

현안분석 2005-24

공공개발에 따른 갈등해소를 위한 법제개선 방안

全 在 慶

협동연구과제

공공개발에 따른 갈등해소를 위한 법제개선 방안

Legal Reform for Mitigation of Social Conflicts
Following to Public Constructions

연구책임 : 全 在 慶 (연구위원)
Chun, Jae-kyong

2005. 11.

참여연구진

한국법제연구원	전 재 경 박사
	함 태 성 박사
	최 환 용 박사
국토연구원	박 형 서 박사
	박 은 관 박사
	박 태 선 박사
	류 승 한 박사
교통개발연구원	권 영 인 박사
	성 현 곤 박사
	정 성 봉 박사
환경정책평가연구원	이 창 훈 박사
	김 광 임 박사
	송 영 일 박사
해양수산개발원	남 정 호 박사
	이 성 우 박사
	육 근 형 박사
	최 지 연 박사
서울시정개발연구원	권 영 덕 박사
	김 상 일 박사
	송 인 주 박사
	조 향 문 박사

국문 요약

공공개발에 따른 사회적 갈등의 완화는 참여정부의 주요국정 과제에 속한다. 대통령자문 지속가능발전위원회는 2005년에 정부출연연구기관들을 중심으로 갈등관리법제도연구TF를 꾸려 종전 연구의 한계에 주목하고 광범위한 분야에 걸쳐 실정법제를 분석하였다. 2004년의 연구가 개발 및 보전과 관련된 법제를 연구대상으로 삼았다면, 2005년의 연구는 개발과 관련된 법제만을 연구대상으로 삼았다. 법제TF에서 정리된 개선안은 해당 부처의 검토를 거쳐 TF와 부처 실무진들의 대화를 통하여 쟁점을 정리하고 개선안을 마련하는 방법으로 추진되었다. 해당 부처들의 입장과 다소 차이가 있지만, 참여 연구진들의 워크숍 결과를 정리하여, 법적 관점에서 개선이 필요하고 가능한 항목들과 정비방향을 요약하면 다음과 같다.

① 관련계획간 대화체계의 구축

- 국토계획과 환경계획의 수립시에 상호고려
- 사전환경성검토를 통한 계획간 대화의 유도

② 연안의 통합적 관리

- 연안육역과 해역의 통합성을 고려하고 계획의 이행을 평가
- 국토종합계획 체계를 본받아 연안관리계획의 실효성 보장

③ 자연자원의 적정한 분배와 이용

- 유수·저수에 대한 법정수리권과 관행수리권의 조화
- 골재채취의 이익과 어업피해 사이의 균형도모

④ 사정변경시 행정기관에 의한 시정조치

- 공유수면의 사정변경시 직권에 의한 매립면허를 취소
- 산업입지의 여건변화시 실시계획 승인의 철회

⑤ 이해관계자들에 의한 자기결정 기회의 확대

- 폐기물처리시설등의 입지선정 방식의 개선
- 해상경계의 명료화를 통한 지자체간 관할다툼 해소

⑥ 공익사업 추진 및 보상 기본체계의 정비 [※과제外]

- 개발방식의 변경 : 「낙하산」모델 → 「저울」모델
- 인허가 의제의 기준정비 및 중첩적 행정절차의 간소화

※ 키워드 : 사회적 갈등, 공공개발, 국토계획, 환경계획, 자연자원,
참여적 의사결정

Abstract

In recent years, social conflicts around the nation are on increase owing to twisted or out-of-dated legal structure for construction or land development. Many statutes for public land development in Korea are lack of the due process of law which requires the prior notice and fair hearing to all stake holders or participants.

But several statutes for land use or natural resources do not have participatory decision-making about public development but depend upon command-controlled planning system. Such unilateral decision-making structure under the present statutes, that is, the Urban Development Act, the Rivers Act, the Dam Construction Act, or the Public Water-Surface Reclamation Act bring about much social conflicts against public construction.

The National Land Planning and Utilization Act has also same problematic legal structure. This Act does not know the participatory decision-making procedure and reject a dialogue with the environmental planning system under the National Environmental Policy Act or the Nature Conservation Act which regulates environmental disruptive urban planning or construction, such one-sided land use planning system without consideration to nature conservation planning system runs into opposition by many environmentalists.

For the purpose of calming down or relieving social conflicts originated from the undue process of law, reform or

improvement in many respects of legal structure for land use or construction and utilization of natural resources. In process of making a land use planning under the National Land Planning and Utilization Act, considerations to the environmental planning are required.

Considerations by the Rivers Act and the Dam construction Act to the traditional use of water under the Civil Code are also required. And in case of the changing of circumstances on the public water-surface, the license of reclamation deemed to be licensed under many extraordinary statutes ought to be cancelled under the Public Water-Surface Reclamation Act.

※ **Keywords** : social conflicts, public construction, land-use planning, environmental planning, natural resources, participatory decision-making

목 차

국문 요약	5
Abstract	7
제 1 장 총 설	13
제 1 절 연구방법론	13
1. 연구개요	13
2. 실체적 쟁점	14
3. 절차적 쟁점	15
4. 관련법률	17
5. 관계법률 조문분석	19
제 2 절 추진경과	36
1. 추진배경 및 경위	36
2. 추진목표 및 방향	37
제 3 절 갈등사례분석	38
1. 공유수면의 법률관계 [사정변경 원칙]	38
2. 광양만권경제자유구역·항만·산업단지개발과 연안보전	39
3. 마산만 특별관리해역 개선과 연안지역 개발	42
4. 육지도 인근 EEZ 바다모래채취에 따른 수산자원 피해	44
5. 항만배후단지 지정 및 관리운영	46
6. 환경영향평가	49
7. 폐기물처리시설 건설관련	55
8. 교통·운송분야	60
제 2 장 갈등관련 법제분석	63
제 1 절 사전환경성검토제	63

1. 강화된 사전환경성검토제도의 배경과 요지	63
2. 사전환경성검토를 통한 환경계획과 국토계획의 조화(대화) 가능성	73
3. 사전환경성검토와 환경영향평가와의 차이	73
4. 사전환경성검토와 환경영향평가의 연계강화	74
5. 개발법률안에 대한 사전환경성검토의 가능성	76
제 2 절 국토개발법제	77
1. 국토개발관련법상 갈등 개요	77
2. 공간정책의 법체계	78
3. 국토개발 이용분야의 갈등발생 현황과 원인	80
4. 개선방안	83
5. 도시개발법 분야 제도개선방안	87
6. 산업입지 및 개발에 관한 법률	93
제 3 절 물 관련 법제	108
1. 하천법	108
2. 댐건설법	118
3. 소하천정비법	137
제 4 절 도시개발·환경법제	140
1. 도시개발법	140
2. 도시및주거환경정비법	144
3. 습지보전법	155
제 5 절 연안해양법제	168
1. 연안관리법	168
2. 공유수면매립법	173
3. 골재채취법	182
4. 항만법 및 신항만건설촉진법	185
제 6 절 교통운송법제	193

1. 건설기술관리법	193
2. 대도시권광역교통관리에관한특별법	202
3. 건널목 개량 촉진법제	212
제 3 장 갈등관련 법제정비 대안	225
제 1 절 연구추진결과	225
1. 개선추진 과제외 도출	225
2. 개선추진과제 선정(안) 개요	226
3. 개선과제 추진방안	227
제 2 절 부처별 추진을 위한 법률정비 제안	238
1. 하천법	239
2. 댐 건설 및 주변지역 지원등에 관한 법률	240
3. 골재채취법	243
4. 산업입지 및 개발에 관한 법률	244
5. 연안관리법	246
6. 공유수면매립법	250
7. 환경정책기본법	253
8. 폐기물처리시설설치및주변지역지원에관한법률	254
9. 전원개발촉진법	256
10. 지방자치법	257

제 1 장 총 설

청계산송전선로·부안핵폐기장 프로젝트와 같은 에너지 시설의 건설 또는 새만금 갯벌의 매립이나 시화호 간척사업 또는 고속철도의 건설과 같이 정부나 공공기관이 주도하는 대형 공공사업을 둘러싼 사회적 갈등이 빈발하고 있다. 댐건설법, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」, 전원개발촉진법, 원자력사업법, 공유수면매립법 또는 고속철도법과 같은 현행 법제는 이러한 공공갈등을 해결하기 위한 나름대로의 장치를 갖추고 있다. 뿐만 아니라 현행 법제는 환경영향평가법이나 환경분쟁조정법 그리고 행정절차법과 같은 일반적 분쟁해결 장치들도 갖추고 있다. 그럼에도 불구하고 사계에서 갈등관리를 위한 법과 제도를 정비하고 있음은 기성의 갈등관리 법제가 실패하고 있음을 의미한다.

제 1 절 연구방법론

1. 연구개요

대통령자문 지속가능발전위원회는 2004년부터 지속가능한 발전을 저해하는 법적 구조에 주목하고 그 개선안을 마련하기 위하여 2개의 TF [Task Force]를 구성하였다. 제1TF는 「공공기관의 갈등관리에 관한 기본법」(안)의 제정방안을 연구하고 제2TF는 갈등을 야기하는 기존 법제도의 구조적 문제점들을 연구하였다. 제1TF는 갈등관리기본법안을 입안하여 국무조정실로 넘겼다. 제2TF는 시범과제들을 발굴하여 공공개발과 관련된 부처들에게 넘겼다. 아울러 시범과제들을 참고하여 각 부처들이 해당 입법과제를 추가로 발굴해 줄 것을 요청하였다. 그러나 해당 부처들은 시범과제들에 대응하는 정도의 수준에서 그쳤다. 지속가능발전위원회 법제도개선TF의 활동목표와 연구방법은 다음과 같다.

- 연구목표
 - 공공개발 관련 참여적 의사결정의 수준과 방법을 분석
 - 정당한 법의 절차(due process)와 연계

제 1 장 총 설

- 연구범위
 - 사회적 갈등중 공공(개발)사업과 관련된 갈등
 - 환경(보전)규제로 인한 갈등을 제외
- 연구방법
 - 실체면(I)에 열거된 유형 또는 테마와 관련된 사례를 선정
 - 해당 사례가 절차면(II)을 어느 정도 충족시키는지 분석
 - 관계법률 조문분석(IV) 내용을 참조
- 기대효과
 - 문제되는 법률(조문)의 정비방향을 제안
 - 절차적 규정이 없는 경우에는 근거규정의 신설을 모색

2. 실체적 쟁점

지속가능발전위원회는 2005년에 정부출연연구기관들을 중심으로 갈등관리법제도연구TF를 다시 꾸려 종래 연구의 한계에 주목하고 시범과제들을 넘어 광범위한 분야에 걸쳐 실정법제를 분석하였다. 2004년의 연구가 개발 및 보전과 관련된 법제를 연구대상으로 삼았다면, 2005년의 연구는 개발과 관련된 법제만을 연구대상으로 삼았다. 법제TF에서 정리된 개선안은 해당 부처의 검토를 거쳐 TF와 부처 실무진들의 대화를 통하여 쟁점을 정리하고 개선안을 마련하는 방법으로 추진되었다. 어떤 법률들에 관하여서는 TF와 각 부처 실무진들의 견해 차이가 커 이러한 대화가 단절되거나 수차례 되풀이되기도 하였다. 갈등관리 법제도 개선과 관련된 실체법적 쟁점들은 다음과 같다.

- 공간계획의 이행
 - 기업도시
 - 행정도시
 - 공공기관이전
 - 지구단위계획
 - 군사시설

- 경제통로와 생태통로의 교차
 - 도로
 - 철도
 - 댐
 - 수로·운하
 - 공항
 - 항만
 - 송전선로
 - 송유관·가스관
- 환경·생태의 파괴
 - 공유수면매립
 - 광산개발
 - 골재채취
 - 발전소건설
- 혐오시설의 입지
 - 화장터·납골당
 - 변전소
 - 폐기물처리시설

3. 절차적 쟁점

공공갈등을 보다 일반적인 범구조로 예방·해소하기 위하여서는 알선·조정·중재와 같이 전형적인 사법기구에 의존하지 아니하는 이른바 「대체적 분쟁해결절차」(ADR)와 집단소송제도(class action)와 같은 법적 장치들이 필요하다. 갈등기본법(안)이 담고 있는 이른바 「사회적 합의의 촉진」 방식은 대체적 분쟁해결절차에 해당한다. 갈등기본법(안)은 갈등관리위원회와 같이 공공기관 스스로의 기구에 의한 사전적 예방과 “갈등조정회의”라는 혼성적 기구에 의한 갈등의 예방이라는 이원적 접근방법을 취한다. 갈등 현안과 관련하여 당면한 입법수요를 충족시키기

제 1 장 총 설

위한 이러한 한시적·이원적 접근은 장기적으로는 개발계획 관련 행정절차나 대체적 분쟁해결 절차로 분화·흡수될 것으로 전망된다. 갈등관리 법제도 개선과 관련된 절차법적 쟁점들은 다음과 같다.

- 지방분권
 - 자연자원의 관할
 - 공유수면등 국토의 관할
- 주민참가
 - 지역과 자연자원에 대한 주민의 법적지위
 - 참여적 의사결정
- 이해당사자참가
 - 의견수렴
 - 공청회
- 투자평가기준
 - 기준의 객관화
 - 투자효율
- 비용편익(BC)분석
 - 비용과 편익의 내부화
 - 우발이익·개발이익의 방지
- 토지취득·수용
 - 보상수준
 - 공익사업의 범주
- 환경영향평가
 - 사전환경성검토와의 연계
 - 행정처분적 성격의 법령[안]들에 대한 검토[평가]의 확대
- 행정절차
 - 다른 법률·계획과의 관계(행정청 상호간의 협력)
 - 이의신청등 불복절차

4. 관련법률

갈등기본법(안)의 출범과 함께 반드시 고려되어야 할 것은 갈등관리를 위한 보다 근원적인 법제도의 개선이 필요하다는 점이다. 갈등을 낳을 구조적 모순이나 흠결을 안고 있는 법제도를 그대로 두면서 그 갈등을 예방·해소하기 위한 해법을 강조함은 원인요법적 접근이 아니라 대증요법적 접근에 불과하다. 요컨대, 법제 차원에서의 갈등관리는 갈등기본법(안)과 같은 과도기적 특별법 장치에 의존하는 외에 공공의 갈등을 유발·조장하는 기성의 법제도들의 정비라는 양면적 접근이 필요하다. 2005년의 갈등관리 연구에서 지속가능발전위원회 법제도TF가 연구대상으로 검토하였던 관련 법률들의 범위는 다음과 같다.

□ 계획법제

- 국토기본법
- 국토의계획및이용에관한법률
- 산업입지및개발에관한법률
- 수도권정비계획법

□ 처분법제

- 행정도시법
- 기업도시법

□ 공간관리법제

- 연안관리법
- 공유수면매립법
- 산지관리법
- 자연공원법
- 도시공원법

□ **촉진법제**

- 도시개발법
- 도시및주거환경정비법
- 택지개발촉진법
- 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률

□ **균형발전법제**

- 국가균형발전특별법
- 접경지역지원법

□ **교통건설법제**

- 도로법
- 고속국도법
- 항만법
- 신항만건설촉진법

□ **에너지법제**

- 원자력법
- 전원개발촉진법
- 석유사업법
- 도시가스사업법

□ **자원법제**

- 광업법
- 석탄산업법
- 골재채취법

□ 물관리법제

- 하천법
- 댐건설법

□ 평가법제

- 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률
- 교통체계효율화법
- 건설기술관리법
- 통합영향평가법

5. 관계법률 조문분석

(1) 계획법제

□ 국토기본법

- 국토종합계획의 수립(제9조), 도종합계획의 수립(제13조)
 - 공청회 개최에 관한 규정을 두고 있음(제11조, 제14조).
- 지역계획의 수립(제16조), 부문별계획의 수립(제17조)
 - 공청회 개최, 이해당사자참가, 환경성 검토 등에 관한 내용 없음.
- 국토계획에 관한 처분 등의 조정(제21조)
 - 처분이나 사업을 조정하는 경우 이해관계가 상충되거나 갈등이 유발되는 경우가 있을 수 있음.
 - 그러나 이해관계자 등의 의견을 듣는 규정이나 참가규정이 없음.

□ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

- 도시관리계획의 수립(제24조 내지 35조)
 - 광역도시계획(제10조 내지 제17조), 도시기본계획(제18조 내지 제22조)에서는 공청회 개최(제14조, 제20조) 규정을 두고 있음.

제 1 장 총 설

- 그러나 도시관리계획에서는 공청회가 아닌 의견청취(제28조) 규정만을 두고 있음.
- 용도지역, 용도지구, 용도구역(제36조 내지 제42조)
 - 지역지구제의 경우 재산권의 제한 등으로 인하여 갈등과 분쟁이 발생할 소지가 많음.
 - 이해당사자참가, 행정절차 등의 내용이 없음.
- 도시계획시설(제43조 내지 제48조)
 - 도시계획시설로서 화장장, 납골시설, 폐기물처리시설 등이 설치될 경우 많은 갈등이 일어날 수 있음.
 - 주민참가, 이해당사자참가, 비용편익분석 등의 규정 없음.
- 지구단위계획(제49조 내지 제55조)
 - 지구단위계획과 관련하여서도 주민참가, 이해당사자참가 등에 관한 내용 없음.
- 개발행위의 허가(제56조)
 - 주민참가, 이해당사자참가, 이의신청 등 행정절차, 투자평가기준, 비용편익분석 등의 내용 없음.
- 용도지역, 용도지구 및 용도구역 안에서의 행위제한(제76조 내지 제84조)
 - 건폐율, 용적률 등 건축제한 등에 관한 내용을 포함하고 있음.
 - 그러나 주민참가, 이해당사자참가 등의 규정 없음.
- 실시계획의 작성 및 인가 등(제88조)
 - 도시계획시설사업의 시행자에 대한 인가 규정을 두고 있음.
 - 주민참가, 이해당사자참가, 등에 대한 내용 없음.

□ 산업입지 및 개발에 관한 법률

- 산업단지의 지정(제6조 내지 제13조)
 - 주민 등의 의견청취 규정은 있음(제10조).
 - 투자평가기준, 비용편익분석 등의 내용은 없음.
- 산업단지의 개발(제16조 내지 제39조)
 - 토지수용(제22조)에 관한 규정 있음.
 - 주민참가, 이해당사자참가, 투자평가기준, 비용편익분석, 행정절차 등의 내용 없음.
- 산업단지외의 지역에서의 공장입지(제40조 내지 제44조)
 - 주민참가, 이해당사자참가, 비용편익분석, 행정절차 등의 규정 없음.

□ 수도권정비계획법

- 수도권정비계획의 수립(제4조)
 - 중앙행정기관의 장과 광역지자체장의 의견수렴
 - 주민참가, 이해당사자참가, 행정절차 등의 규정은 없음.

(2) 처분법제

□ 기업도시개발특별법

- 개발구역 지정의 제안(제4조)
 - 민간기업 등이 관할 광역시장·시장 또는 군수와 공동으로 건설교통부장관에게 개발구역의 지정을 제안할 수 있음(동조 제1항).
 - 이와 관련하여 주민참가, 이해당사자참가, 투자평가기준, 비용편익분석, 행정절차 등의 내용 없음.

제 1 장 총 설

○ 개발구역의 지정 등(제5조)

- 관할 광역시장·도지사의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 중앙도시계획위원회와 기업도시위원회의 심의를 거쳐 개발구역을 지정할 수 있음(동조 제1항).
- 주민참가, 이해관계인참가 규정 있음. 즉 동조 제2항은 “건설교통부장관은 제1항의 규정에 의하여 개발구역을 지정 또는 변경하고자 하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 주민 및 관계전문가 등의 의견을 듣고 공청회를 개최하여야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항의 변경은 그러하지 아니하다”고 규정
- 투자평가기준, 비용편익분석 등의 내용 없음.

○ 개발계획의 승인 등(제11조)

- 주민참가, 이해당사자참가, 투자평가기준, 비용편익분석 등의 내용 없음.

○ 실시계획의 승인 등(제12조)

- 실시계획을 승인하거나 변경승인하고자 하는 경우에는 관할 도지사 및 시장·군수의 의견을 듣고 위원회의 심의를 거쳐야 함(동조 제3항).
- 주민, 이해관계인의 참가와 관련하여서는 관계서류의 사본을 일반인에게 열람할 수 있도록 하는 규정만 있음.
- 투자평가기준, 비용편익분석 등의 내용 없음.

○ 개발사업시행자 및 입주기업에 대한 지원(제25조 내지 제34조)

- 조세감면, 자금지원, 특례규정 등으로만 되어 있음.

○ 기업도시 정주여건의 개선(제35조 내지 제38조)

- 특례규정만 있음.

□ **신행정수도후속대책을 위한 연기·공주지역행정중심복합도시건설을 위한 특별법**

○ 예정지역 등의 지정 등(제11조)

- 주민, 이해관계자의 참여 등 의견수렴규정 있음.
- 동조 제4항은 “건설교통부장관은 예정지역 등을 지정하고자 하는 때에는 미리 공청회를 열어 주민 및 관계 전문가 등으로부터 의견을 듣고 관계 지방자치단체의 장의 의견을 들은 후 관계 중앙행정기관의 장과의 협의 및 위원회의 심의를 거쳐야 한다”고 규정
- 환경성·경제성 등을 고려하도록 하고 있음(동조 제3항).

○ 중앙행정기관등의 이전계획(제16조)

- 주민, 이해관계자의 참여 등 의견수렴규정 있음.
- 동조 제4항은 “행정자치부장관은 이전계획을 수립하고자 하는 때에는 미리 공청회를 열어 국민 및 관계 전문가 등으로부터 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과의 협의 및 위원회의 심의를 거쳐야 한다. 이 경우 공청회의 개최에 관하여는 제11조제5항의 규정을 준용한다”고 규정
- 투자평가기준, 비용편익분석 등의 내용 없음.

○ 행정중심복합도시광역도시계획(제17조)

- 주민, 이해관계자의 참여 등 의견수렴규정 있음.
- 동조 제3항은 “국토의계획및이용에관한법률 제12조, 제14조 및 제15조의 규정은 제2항의 규정에 의한 행정중심복합도시광역도시계획의 수립에 관하여 이를 준용한다”고 규정하고 있는바, 동법 제14조는 공청회의 개최규정이고 제15조는 지방자치단체의 의견청취규정임.
- 투자평가기준, 비용편익분석 등의 내용 없음.

제 1 장 총 설

○ 기본계획의 수립(제19조)

- 주민, 이해관계자의 참여 등 의견수렴규정 있음.
- 동조 제3항은 “건설교통부장관은 기본계획을 수립하고자 하는 때에는 미리 공청회를 열어 주민 및 관계 전문가 등으로부터 의견을 듣고 관계 지방자치단체의 장의 의견을 들은 후 관계 중앙행정기관의 장과의 협의 및 위원회의 심의를 거쳐야 한다. 이 경우 공청회의 개최에 관하여는 제11조제5항의 규정을 준용한다”고 규정

○ 개발계획의 수립(제20조)

- 주민, 이해관계자의 참여 등 의견수렴규정 있음.
- 동조 제5항은 “건설청장은 제1항의 규정에 의하여 개발계획을 수립하고자 하는 때에는 미리 공청회를 열어 주민 및 관계 전문가 등으로부터 의견을 듣고 관계 지방자치단체의 장의 의견을 들은 후 관계 중앙행정기관의 장과의 협의 및 위원회의 심의를 거쳐야 한다. 이 경우 공청회의 개최에 관하여는 제11조제5항의 규정을 준용한다”고 규정

○ 실시계획의 승인(제21조)

- 실시계획이 환경에 어떠한 영향을 미치는가를 평가하도록 하는 명문규정을 두고 있음.
- 동조 제4항은 “제1항의 규정에 의한 실시계획에는 환경·교통·재해등에관한영향평가법에 의한 영향평가결과가 반영되어야 한다”고 규정
- 주민, 이해관계인 참가와 관련하여서는 관계서류의 사본을 일반인이 열람할 수 있도록 하는 정도에 그치고 있음(동조 제5항)
- 투자평가기준, 비용편익분석 등의 내용 없음.

(3) 공간관리법제

□ 연안관리법

- 연안통합관리계획의 수립(제5조), 연안관리지역계획의 수립 등(제8조)
 - 이해당사자참가, 행정절차 등의 내용 없음.
- 연안정비사업(제13조 내지 제21조)
 - 토지 등의 사용·수용(제19조) 등의 규정을 두고 있음.
 - 이해당사자참가, 비용편익분석, 행정절차 등의 내용 없음.

□ 공유수면매립법

- 매립기본계획의 수립(제4조)
 - 이해당사자참가, 행정절차 등의 내용 없음.
- 면허(제9조)
 - 이해당사자참가, 환경성검토, 행정절차 등의 내용 없음.
- 실시계획의 인가(제15조), 매립공사의 시행(제17조)
 - 이해당사자참가, 비용편익분석, 행정절차 등의 내용 없음.

□ 산지관리법

- 보전산지의 지정절차(제5조), 보전산지의 변경·해제(제6조), 보전산지에서의 구역 등의 지정 등(제8조), 산지전용제한지역의 지정(제9조)
 - 주민참가, 이해당사자참가, 비용편익분석, 행정절차 등의 내용 없음.
- 산지전용허가(제14조)
 - 주민참가, 이해당사자참가, 비용편익분석 등의 내용 없음.

제 1 장 총 설

- 채석허가(제25조), 토사채취허가 등(제32조)
 - 주민참가, 이해당사자참가, 투자평가기준, 비용편익분석 등의 내용 없음.

- 자연공원법

- 자연공원의 지정 등(제4조)
 - 환경부장관이 국립공원을 지정하고자 하는 때에는 관할 시·도지사의 의견을 들은 후 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 국립공원위원회와 국토정책위원회의 심의를 거쳐야 함(동조 제2항).
 - 시·도지사가 도립공원을 지정하고자 하는 때에는 관할 군수의 의견을 들은 후 도립공원위원회의 심의를 거치고 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 환경부장관의 승인을 얻어야 함(동조 제3항).
 - 군수가 군립공원을 지정하고자 하는 때에는 군립공원위원회의 심의를 거쳐 시·도지사의 승인을 얻어야 함(동조 제4항).
 - 이와 관련하여 주민참가, 이해당사자참가, 비용편익분석 등의 내용 없음.

- 국립공원기본계획의 수립 등(제11조)
 - 이와 관련하여 주민참가, 이해당사자참가 등의 내용 없음.

- 국립공원계획의 결정(제12조), 도립공원계획의 결정(제13조), 군립공원계획의 결정(제14조)
 - 주민참가, 이해당사자참가 등의 내용 없음.

- 공원계획의 변경 등(제15조)
 - 지역주민, 이해관계자의 의견수렴규정 있음.
 - 동조 제2항은 “공원관리청은 10년마다 지역주민, 전문가 기타 이해관계자의 의견을 수렴하여 공원계획의 타당성 여부(공원구역

및 공원보호구역의 타당성 여부를 포함한다)를 검토하고 그 결과를 공원계획의 변경에 반영하여야 한다”고 규정

- 비용편익분석 등의 내용 없음.

○ 공원보호구역(제25조)

- 공원보호구역의 지정과 관련하여서도 주민참가, 이해당사자참가 등의 내용 없음.

○ 입장료 및 사용료의 징수(제37조), 점용료 등의 징수(제38조)

- 입장료, 사용료, 점용료 등의 책정과 관련하여 분쟁이 발생할 수 있음.

- 책정절차, 기준 등에 관하여 법령에서 자세히 규정할 필요 있음.

□ 도시공원법

○ 조성계획의 입안·결정(제4조), 도시공원의 설치 및 관리(제5조)

- 주민참가, 이해당사자참가 등의 내용 없음.

(4) 촉진법제

□ 도시개발법

○ 도시개발구역의 지정 등(제3조), 개발계획의 수립 및 변경(제4조)

- 주민 등의 의견청취 규정(제7조)은 있음.

- 공청회 개최, 비용편익분석 등에 관한 내용은 없음.

○ 실시계획의 작성 및 인가 등(제17조), 관련인허가 의제(제19조)

- 주민참가, 이해당사자참가 등의 내용 없음.

○ 수용 또는 사용방식에 의한 사업시행(제21조 내지 제26조)

- 주민참가, 이해당사자참가, 비용편익분석 등의 내용 없음.

○ 환지방식에 의한 사업시행(제27조 내지 제48조)

- 주민참가, 이해당사자참가, 비용편익분석 등의 내용 없음.

□ 도시및주거환경정비법

- 도시·주거환경정비기본계획의 수립(제3조), 정비계획의 수립 및 정비구역의 지정(제4조)
 - 주민참가, 이해당사자참가, 비용편익분석 등의 내용 없음.
- 사업시행계획 등(제28조 내지 제35조)
 - 관계서류의 공람과 의견청취(제31조)에 관한 규정을 두어 서면으로 의견을 제출할 수 있도록 하고 있음.
 - 그러나 실질적인 주민참가, 이해당사자참가, 비용편익분석 등의 내용 없음.
- 관리처분계획의 인가 등(제47조)
 - 인가를 받기 전에 토지소유자에게 공람하도록 하고 있음.
 - 그러나 실질적인 이해당사자참가 등의 내용 없음.

□ 택지개발촉진법

- 예정지구의 지정 등(제3조)
 - 주민 등의 의견청취(제3조의3)를 규정하고 있음.
 - 그러나 실질적인 공청회 개최, 비용편익분석 등에 관한 내용은 없음.
- 택지개발계획의 승인 등(제8조), 택지개발사업실시계획의 승인 등(제9조)
 - 주민참가, 이해당사자참가 등의 내용 없음.

□ 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원에관한법률

- 산업단지조성 등에 따른 폐기물처리시설의 설치·운영(제5조), 택지개발사업에 따른 폐기물처리시설의 설치 등(제6조), 폐기물처리시설 부지확보(제7조)
 - 주민참가, 이해당사자참가 등의 내용 없음.

- 폐기물처리시설의 입지선정(제9조)
 - 주민대표가 참여하는 입지선정위원회를 설치하도록 하고 있음.
 - 그러나 그 외 이해당사자나 환경단체 등이 참여할 수 있도록 하는 방안, 비용편익분석 등의 내용 없음.
- 폐기물처리시설설치계획의 승인 등(제11의3조)
 - 주민참가, 이해당사자참가 등의 내용 없음. 이와 관련하여는 환경분쟁조정위원회에 의한 사후적인 분쟁조정방법을 취하고 있음(제13조).

□ 국가균형발전특별법

- 국가균형발전계획의 수립(제4조), 부문별 국가균형발전계획안 및 시행계획의 수립(제5조), 지역혁신발전계획의 수립 등(제6조), 지역혁신발전시행계획의 수립 등(제7조)
 - 공청회 등 의견수렴관련 조항 없음.
 - 국토기본법상의 국토종합계획의 수립(제9조), 도종합계획의 수립(제13조)의 경우에는 공청회 개최 규정 있음(제11조, 제14조).

(5) 교통운송법제

□ 도로법

- 도로정비기본계획의 수립(제23조의2)
 - 도로관리청이 관계행정기관의 장과 협의절차 있으나 이해관계자 참가규정 없음.
- 도로구역의 결정(제25조)
 - 도로관리청의 결정 → 고시 → 열람 절차
- 도로의 사용과 그 폐지(제28조)
 - 도로관리청이 건설교통부령에 의하여 공고 후 도면 열람

제 1 장 총 설

- 접도구역의 지정(제50조)
 - 접도구역 지정시 이해관계자 의견청취 규정 없음. 다만 제50조의2 접도구역안의 토지의 매수청구 규정이 있음.
- 입체적 도로구역 지정(제50조의2)
 - 소유자등과 협의, 협의 불성립시 지정불가

□ 고속국도법

- 노선의 지정(제3조)
 - 대통령령으로 지정
- 접도구역의 지정(제8조)
 - 도로법 제50조 제1항에 대한 특례
 - 접도구역 지정시 이해당사자 참가 등의 규정 없음.
- 기타 도로법 준용
 - 고속도로건설계획의 결정 등과 관련된 내용이 없음.

□ 항만법

- 항만기본계획의 수립(제5조)
 - 해양수산부 장관이 수립 → 관계중앙행정기관의 장 및 시·도 지사와의 협의
 - 공청회등 주민 및 이해관계자의 참가규정 없음.
- 항만배후단지개발종합계획의 수립(제35조)
 - 해양수산부장관이 수립 → 관할 시·도지사의 의견청취, 중앙관계행정기관의 장과의 협의 → 중앙항만정책심의회 심의 → 고시
- 항만배후단지의 지정(제36조)
 - 해양수산부 장관이 지정, 지정시 항만배후단지개발계획 수립 → 관할 시·도 지사의 의견청취, 관계중앙행정기관의 장과의 협의 → 중앙항

만정책심의회의 심의 → 고시, 토지소유자는 항만배후단지개발계획 변경을 요청할 수 있음.

- 주민참가, 이해당사자의 참가 규정이 없음.

○ 토지등의 수용(제48조)

○ 청문(제68조의2)

이 법에 의한 지정, 등록, 점용허가의 취소시 청문

□ 신항만건설촉진법

○ 신항만건설기본계획 수립(제3조)

해양수산부 장관 → 관련 광역시장, 시도지사, 중앙행정기관의 장과의 협의 → 신항만건설추진위원회 심의 → 고시 및 공람

- 공람 후 의견수렴 절차가 없음.

○ 청문(제18조의2)

(6) 에너지·자원법제

□ 전원개발촉진법

○ 전원개발사업실시계획의 승인(제5조)

전원개발사업자가 수립 후 산업자원부 장관의 승인, 승인 또는 변경 승인시에는 관할 시·도 지사의 의견 청취 및 관계 중앙행정기관의 장과 협의 → 전원개발사업추진위원회의 심의

○ 주민등의 의견청취(제5조의2)

전원개발사업자는 실시계획의 승인 또는 변경승인 전 주민 및 관계 전문가의 의견청취 의무

○ 전원개발사업예정지구의 지정고시(제11조)

전원개발사업자의 신청에 따라 산업자원부 장관이 지정 → 관계중앙 행정기관의 장과 협의 → 위원회의 심의 → 고시

□ 골재채취법

- 골재수급기본계획의 수립(제5조)
건설교통부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의 후 수립 → 관할 시·도 지사에게 통보
- 골재수급기본계획은 제11조 골재수급심의위원회의 심의사항임.
- 골재채취업의 등록(제14조)
사무소 소재지 관할 시장·군수·구청장에게 등록
- 골재채취예정지의 지정(제21조의2)
관할 시·도 지사가 지정
- 골재채취의 허가(제22조)
관할 시·도 지사의 허가, 단 배타적경제수역에서의 골재채취 및 골재채취단지의 경우 건설교통부 장관의 허가
- 골재채취단지의 지정등(제34조)
건설교통부 장관이 지정, 지정시 환경부장관과 사전환경성 검토협약이나 환경영향평가협약, 해양수산부장관과 해역이용협약
- 청문(제47조의2)
등록의 취소등(제19조), 허가의 취소(제31조)에 청문

(7) 물관리법제

□ 하천법

- 하천구역의 지정등(제8조)
관리청이 중앙하천관리위원회 또는 지방하천관리위원회의 심의를 거쳐 고시하고 열람
- 하천예정지(제9조)
관리청이 하천관리위원회의 심의를 거쳐 지정·고시

- 연안구역(제10조)
관리청이 하천관리위원회의 심의를 거쳐 지정·고시
 - 수자원장기종합계획의 수립(제11조)
건설교통부 장관이 관계중앙행정기관의 장과 협의 → 유역유역주민등
으로 구성된 하천관리협의회의 의견청취 → 지방하천관리위원회의 자
문 → 중앙하천관리위원회의 심의
 - 하천정비기본계획(제17조)
건설교통부장관 또는 관리청은 관계 행정기관의 장과 협의 → 하천관
리위원회의 심의 거쳐 수립 또는 변경
 - 조정의 신청등(제41조)
유수사용에 분쟁이 있을 경우 하천관리위원회에 조정신청 → 조정의
거부 및 중지(제42조) → 조정기간(제43조) → 조사 및 의견청취
(제45조)
 - 청문(제81조)
이 법에 의한 허가 또는 승인을 취소할 때 청문
- **댐건설및주변지역지원등에관한법률**
- 댐건설장기계획(제4조)
건설교통부장관이 관계 행정기관의 장과 협의 → 하천법 제60조의 하
천관리위원회의 심의
 - 댐건설예정지역의 지정등(제5조)
건설교통부장관이 관계 행정기관의 장과 협의 → 하천법 제60조의 하
천관리위원회의 심의, 시·도 지사가 건설하는 댐의 경우에는 하천
관리청
 - 기본계획(제7조)
댐건설사업시행자가 수립 → 건설교통부장관의 승인, 관계 행정기관
의 장과 협의, 댐사용권설정예정자의 의견청취

제 1 장 총 설

○ 실시계획(제8조)

댐건설사업시행자가 수립 → 건설교통부장관의 승인, 관계 행정기관의 장과 협의, 댐사용권설정예정자의 의견청취

- 제5조 댐건설예정지역지정, 제6조 댐건설예정지역안에서의 행위제한의 규정에도 불구하고 주민참가 및 이해당사자 참가규정 없음

○ 댐사용권의 설정(제24조)

건설교통부 장관이 설정

○ 청문(제47조)

댐사용권의 양도명령, 허가의 취소시 청문

(8) 평가법제

□ 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률

《보상불복절차》

○ 보상계획의 열람등(제15조)

열람기간내 이해관계인은 서면이의 제기

○ 재결의 신청(제28조)

사업시행자가 협의불성립시 토지수용위원회에 신청

○ 재결신청의 청구(제30조)

이해관계인이 사업시행자에게 재결신청의 청구 → 사업시행자는 토지수용위원회에 재결신청

○ 심리(제32조)

이해관계인, 사업시행자 등을 출석시켜 의견청취

○ 화해의 권고(제33조)

3인의 위원회를 구성하여 화해권고

○ 재결(제34조)

- 이의신청(제83조)
중앙토지수용위원회의 재결에 이의가 있는 경우 중앙토지수용위원회에 이의신청
- 이의신청에 대한 재결(제84조) → 행정소송의 제기(제85조)
《보상기준》
- 사전보상(제62조), 현금보상등, 단 일정한 경우 채권보상도 가능(제63조)
- 잔여지의 손실과 공사비보상(제73조), 잔여지등의 매수 및 수용청구(제74조)
- 건축물등 물건에 대한 보상(제75조), 권리의 보상(제76조)
- 영업의 손실등에 대한 보상(제77조), 이주대책의 수립등(제78조)
- **교통체계효율화법**
국가기간교통망계획의 수립(제3조), 교통시설투자계획의 수립(제5조), 중기투자계획의 집행등(제6조), 중기투자계획의 집행실적평가(제8조), 투자평가지침(제10조)
- **건설기술관리법**
○ 청문(제37조의2)
건설기술자의 업무정지등(제6조의4), 신기술지정의 취소(제18조의2), 품질검사전문기관 등록의 취소(제26조)시에 청문
- **환경·교통·재해 영향평가법**
○ 의견수렴(제6조)
평가서 작성시 주민 의견수렴, 일정수 이상 주민요구시 공청회
- 영향평가관련서류의 공개(제6조의2)

제 2 절 추진경과

대통령자문 지속가능발전위원회는 2004년의 선행연구에 이어 2005년에 갈등관리시스템 구축을 국정과제로 선정하고 갈등관련제도개선방안을 추진하였다. 법제도TF는 이러한 기초에 따라 공공개발과 관련된 갈등의 법적 구조를 확인하는 연구를 진행하고 관계부처들과의 협의를 진행하였다. 구체적인 사업의 추진경과는 다음과 같다.

1. 추진배경 및 경위

□ 100대 국정과제

- 우리 사회에서 빈발하는 공공갈등의 예방을 위하여 2005년에 참여 정부 100대 국정과제 중 하나인 '갈등관리시스템 구축방안'의 하나로 추진

□ 갈등의 법적 구조 확인

- 실체법적 과제
 - 부적절한 권리설정 또는 이익배분
 - 우발이익 또는 부당이득의 발생
 - 처분적 법률들에 의한 특례[인가·허가]의 의제
- 절차법적 과제
 - 당사자 : 권리구제 기회의 미비
 - 행정청 : 사정변경시 시정기회의 부재
 - 쟁송절차 : 訴의 이익 또는 원고적격상의 곤란
- 법사회학적 과제
 - 자기결정 기회의 미비 → 타율질서에 대한 반발
 - 상대적 박탈감 → 비합리적 의사결정
 - 실력에 의한 지배 → 법치국가 원리를 부정

□ 기본연구 진행

- 2004년중 지속가능발전위원회(갈등관리정책전문위)의 갈등관리 법·제도개선연구팀에서 '공공갈등 관련 법·제도개선지침(2004)을 마련
- 2005년중 한국법제연구원에서 관련연구기관과 협력 연구
 - 주무연구진(법제연구원)이 협동연구기관 방문, 워크숍을 통해 관련연구진과 토의를 거쳐 개선과제 의견, 정리 반영

□ 개선과제 발굴방향

- 공공개발사업과 관련한 주요법률 중심으로 갈등의 예방 및 해소를 위한 법제의 개선 보완방안 도출(보전관련 갈등은 제외)
 - 정책입안과 결정에 있어서 이해관계인의 참여를 보장절차 확대
 - 수범자의 입장에 선 법제도 수립과 엄격한 법 집행 등
 - 행정의 예측가능성과 투명성, 정보의 공유 확대 등

□ 관계부처 의견수렴 및 협의안 작성

- 서면의견 검토를 거쳐 연구팀과 의견검토 조정회의 실시(8.17~19)
 - 건교부 소관(8.17), 환경·산자·해수부 소관(8.19)
- 관계부처 의견검토회의 결과를 반영한 협의안을 마련하여 2차 관계부처 의견 수렴
 - 관계부처 의견수렴 결과를 토대로 보고서 작성

2. 추진목표 및 방향

□ 추진목표

- 갈등을 발생시키는 법적 요인의 축소
- 빚어진 갈등을 합리적 절차로 해소
- 실력에 의한 부당한 이익추구를 차단

□ 추진방향

- 개발법률관의 변화 : 「낙하산」 모델 → 「저울」 모델
- 장기적 접근 : 부처간 합의로 「공익사업 토지 취득보상법」 개정
- 단기적 접근 : 각 부처 소관 법령들의 단계별 정비

제 3 절 갈등사례분석

대통령자문 지속가능발전위원회(PCSD) 법제도TF는 갈등관련 법제도 연구의 일환으로서 현재 사회적 갈등을 야기하고 있는 주요 개발사례들을 선정하여 워크숍을 개최하고 이러한 갈등들을 파생시키는 법적구조를 분석하였다. 이하에서는 공유수면, 항만, 도로, 소각장 등을 둘러싸고 빚어진 갈등사례들을 분석한 워크숍 결과를 요약한다.

1. 공유수면의 법률관계 [사정변경 원칙]

현행 공유수면매립법(제32조)에 의하면, 해양수산부장관은 매립공사의 준공인가전에 공유수면의 상황변경등 예상하지 못한 사정변경으로 인하여 공익상 특히 필요한 경우에는 면허 또는 인가 등을 취소·변경할 수 있다. 그러나 시화호 간척지와 새만금 간척지의 경우에는 이러한 가역적 변화가 불가능한 절차적 구조를 취한다.

시화호 간척지의 사례에서 사업자(건설교통부/수자원공사)는 간척사업 후의 환경악화로 당초의 목적사업을 그대로 추진하기에 무리가 따랐다. 이에 사업자는 담수호를 해수호로 전환하고 사업계획을 변경하였다. 그러나 시화호가 해수 즉 바다로 되돌아갔음을 근거로 종래 수산업법상 공익사업을 이유로 제한되었던 역내 어업인들이 “어업권” 회복을 요구하였다. 새로운 토지이용계획이 필요하므로 관할 행정청(해양수산부장관)은 연안관리법에 근거한 시화호 연안지역계획을 수립하고 사업자는 기존의 토지이용계획과 이를 조화시켜야 한다. 그러나 실제 법집행 과정에서는 산업입지 및 개발에 관한 법률에 근거하여 매립면허가 의제되고 사정변

경이 발생하더라도 이를 철회할 방도가 없어 공유수면매립법(제32조)의 취소·변경 절차의 이행이 곤란하다.

수많은 갈등으로 점철된 새만금간척지의 경우에도 사정변경 절차가 작동되지 아니한다. 이른바 “농지를 복합산업단지로 변경할 수도 있다”는 대통령(당선자)의 발언은 법률행위(행정처분) 자체는 아니지만 중대한 사정변경에 해당한다. 사정변경이 인정된다면, 관할 감독청(해양수산부)은 제32조제3호의 규정에 의하여 “직권에 의한 매립면허의 변경” 절차를 이행하여야 한다. 사정변경으로 매립면허의 취소[철회]가 일어날 경우에는 기존의 법절차[비용편익분석 / 매립지가격평가 / 환경영향평가등]를 새로 밟아야 한다. 행정권한의 위임·위탁이 있을 경우에는 취소권을 행사할 수 없다고 해석하면, 직권취소를 규정한 공유수면매립법(제32조)의 실효성이 사라진다. 사정변경이 일어날 경우에 원래의 관할 행정청[해양수산부장관]은 권한의 위임·위탁을 해지하고 해당 행정행위[사업면허]를 철회하거나 변경하여야 할 것이다. 그러나 시화호의 경우와 같은 이유로 공유수면매립법의 절차는 작동되지 아니한다.

2. 광양만권경제자유구역·항만·산업단지개발과 연안보전

(1) 갈등시기

○ 2000년~현재

(2) 관계부처, 관계법령, 이해관계자

- 해양수산부(연안관리법, 공유수면매립법, 해양오염방지법, 항만법), 재정경제부(경제자유구역의지정및운영에관한법률), 건설교통부(국토의계획및이용에관한법률, 산업입지및개발에관한법률)
- 지자체, 지역주민, 환경단체

(3) 갈등과정

〈원인〉

- 연안통합관리계획(해양수산부, 2000)에 따르면, 광양만은 지속적인 매립으로 자연환경이 심각하게 훼손되었고, 도시·산업단지 등에서 유입되는 오염물질로 광양만 수질이 악화되고 있음에 따라 수질관리 및 주변공간이용에 관한 종합적인 방안을 도출하도록 하였고, 또한 제2차 공유수면매립기본계획(해양수산부, 2001)에서도 광양만 매립에 관한 불가입장을 밝혔음.

〈전개〉

- 그러나 광양항 기본계획(해양수산부, 2002)에서는 준설토 투기장 건설, 컨테이너 전용부두 조성을 하도록 하였고, 재정경제부의 광양만권 경제자유구역개발계획(재정경제부, 2003)에서는 광양만을 광양 컨테이너부두의 전략적 육성과 첨단 집적단지로 육성하기 위해 컨테이너부두 건설, 산업단지 등을 조성하도록 명시하였음.
 - 광양만 서측에 위치한 율촌갯벌(율촌면, 소라면, 중흥동 일대)일대 20.39km²에 대해 공유수면매립기본계획에서 미반영함. 그러나 항만기본계획과 경제자유구역개발계획에서는 이 지역에 컨테이너부두 9선석과 율촌 Ⅱ·Ⅲ 산업단지를 조성토록 함.
- 또한, 섬진강 하구에 위치한 갈사갯벌의 경우, 연안통합관리계획에서는 생태적 가치를 인정해 습지보호지역으로 지정해야 하나 매립계획이 있는 관계로, 제2차 공유수면매립기본계획에서 재검토하라고 명시하였음.
 - 이에 매립기본계획에서는 섬진강 수로를 확보하기 위해 매립위치를 하동화력쪽으로 변경하고 면적을 8.222km²에서 2.645km²로 축소 반영하였음. 그러나 경제자유구역개발계획에서는 하동지구 갈사만 매립지(120만평)에 광양제철과 연관된 금속산업단지를 유치하도록 함.

- 한편, 자연적인 하구모습을 가지고 있는 동·서천하구에 위치한 초남갯벌의 경우, 이 지역을 매립하여 초남Ⅱ산업단지를 조성할 계획을 가지고 있는 지자체와 광양만의 생태계를 유지·복원하는데 중요한 장소인 이 지역을 자연생태학습장이나 휴식공간으로 활용하기를 바라는 시민단체간의 갈등이 나타남.

〈결말〉

- 광양만에서 이루어지는 매립과 개발계획은 연안통합관리계획과 공유수면매립기본계획과는 별개로 각종 법률에 의한 개발계획에 의해 의제 처리되어 진행되고 있음.

(4) 시사점 또는 대안

〈시사점〉

- 연안관리법에 의하면 연안의 지속가능한 발전에 필요하다고 인정하는 경우 다른 법률에 의한 계획 등을 검토하여 변경을 요청할 수 있으나, 합리적 변경요건 및 절차 등이 명시되어 않아 관계행정기관이 이를 수용하지 않을 경우 사문규정이 될 가능성이 높음.
- 또한, 공유수면매립법에 의한 공유수면매립기본계획은 실질적인 매립수요와 매립수요에 관한 객관적 타당성을 파악하여 기본계획에 반영하는데 한계가 있고, 다른 법률에 의해 의제 처리되어 이루어지는 매립이 많기 때문에 국가차원에서의 공유수면에 관한 체계적 관리가 이루어지지 못하고 있음.

〈대안〉

- 따라서, 연안의 지속가능한 발전에 현저한 장애를 준다고 판단되는 다른 법률에 의한 정책, 계획, 사업에 대한 변경·폐지 요청 권한을 강화할 필요가 있음.
 - 정책, 계획, 사업에 대한 변경·조정에 관한 법적 권한을 높이고, 변경조정을 합리적인 방식과 절차에 따라 수행할 수 있도록 하기

제 1 장 총 설

위해 용도구역제과 용도구역의 관리방안 등을 법령으로 명시하여 적극적인 연안관리가 이루어지도록 해야 할 것임.

- 또한 공유수면 매립으로 인한 환경피해의 최소화와 매립과 관련된 이해당사자 갈등을 사전에 예방하기 위해서는 실질적인 매립수요 파악, 매립 전후의 환경영향과 경제성 평가 등 객관적 사실과 과학적 평가에 기초한 매립면허기준 명시와 승인·변경절차 등을 강화하여야 할 것이고, 지역이해당사자의 참여를 조문으로 명시해야 할 것임.
- 매립으로 인한 환경영향을 실질적으로 줄이고, 이용개발을 합리적으로 유도하기 위해 환경·재해·교통등에관한영향평가법(이하 통합영향평가법)과 연계하여 환경영향평가 후 매립위치, 면적축소 등에 관한 요청권한 강화와 매립이 일정규모 이상 이루어진 지역에 대해서는 누적환경영향평가를 실시하도록 해야 할 것임.
 - ※ 통합영향평가법에서는 30만㎡미만인 매립사업에 대해 환경영향평가를 안 받아도 될 뿐만 아니라 단위사업별로 환경영향평가를 받도록 되어 있음. 그러나 매립·개발이 많이 이루어진 지역 내에서 또 다시 매립이 될 경우 그 영향은 누적되어 나타나게 될 것이므로, 매립사업내용과 강도, 주변의 매립면적 등을 고려한 누적환경영향평가를 실시한 후 매립면허를 승인하는 것이 타당함.

3. 마산만 특별관리해역 개선과 연안지역 개발

(1) 갈등시기

- 2000년~현재

(2) 관계부처, 관계법령, 이해관계자

- 해양수산부(연안관리법, 공유수면매립법, 해양오염방지법, 항만법), 건설교통부(국토의계획및이용에관한법률)
- 지자체, 시민단체

(3) 갈등과정

〈원인〉

- 연안통합관리계획(해양수산부, 2000)에서는 마산만의 수질오염은 특별관리가 요구되므로 오염저감 및 해역환경의 건강성 회복을 위한 종합적 방안 도출과 주변지 공간이용방안, 마산만의 환경보전 및 개발이용을 둘러싼 갈등해소방안을 마련토록 하였음.
- ※ 반폐쇄성 해역인 마산만은 만성적인 부영양화와 COD기준 Ⅲ등급을 초과하는 수질상태를 보여 오염부하를 추가적으로 저감하지 않을 경우 해역관리목표를 달성하기 어려움.

〈전개〉

- 오염우심해역인 특별관리해역내에 준설토 매립지를 주거·상업시설로 활용하려는 마산시와 도시 시민공원으로 조성하려는 시민단체간의 갈등이 나타남.
 - 시민단체는 마산만내 준설토 매립지를 비점오염원 저감과 도시민의 친수공간조성을 목적으로 한 공원조성을 주장하는 반면, 지자체는 아파트 건설 등 주거·상업용지로 활용할 계획을 추진하고 있음.

〈전망〉

- 현재 마산시의회에서는 주민들의 발의로 상정된 준공업지역내 아파트 건축금지를 내용으로 한 조례개정안을 지역발전 등을 감안해 상임위에서 부결시킴으로써 시민단체와의 갈등은 더욱 심화될 전망이다.
- 또한 마산항의 추가개발계획과 산업단지 조성계획 등 개발압력이 높아짐에 따라 환경수용력에 근거한 육지부 이용개발 조정체계가 미흡한 상태임.

(4) 시사점 또는 대안

〈시사점〉

- 현재 마산만 수질관리를 위해 해양수산부는 2005년부터 마산만 오염관리를 위해 오염원총량관리제 기본계획을 마련 중에 있음. 마산만의 오염부하를 추가적으로 저감하기 위해서는 해역에 영향을 미치는 육역이용행위에 관한 조정이 필수적임.

〈대안〉

- 따라서 연안육역과 해역자원·공간을 통합적인 관점에서 지속가능한 방식으로 이용·개발하기 위해서는 연안육역의 범위를 해양환경에 직접적인 영향을 미치는 범위로 조정하고, 해양오염방지법에 의한 특별관리해역 오염총량관리와의 일관성을 유지하도록 해야 할 것임.
- 또한 연안공간에 대한 계획수립과정에서 환경질에 관한 과학적 조사와 지역이해당사자 참여를 제도적으로 보장하여 연안공간개발에 관한 갈등을 사전에 예방할 수 있도록 해야 할 것임.

4. 육지도 인근 EEZ 바다모래채취에 따른 수산자원 피해

(1) 갈등시기

- 2000년~현재

(2) 관계부처, 관계법령, 이해관계자

- 해양수산부(해양오염방지법), 환경부(환경·재해·교통등에관한영향평가법), 건설교통부(골재채취법)
- 어민, 시민단체

(3) 갈등과정

<원인>

- 2000년부터 욕지도 남방 30km 인근 지점에서 부산 신항만 건설에 필요한 2,400여만^m의 바다모래가 채취되었지만, 건설교통부가 건설용 모래가 부족하다는 이유로 욕지도 남방 50km 지점에서 바다모래를 채취할 수 있도록 재 허가를 하였음.
- 이에 대해 어민과 환경단체는 멸치 등 어족산란장 훼손과 해양환경 피해 등을 주장하면서 팽팽히 맞서고 있음.

<전개>

- 현재 해사채취 업체가 바다모래 채취허가신청을 한 상태로 건설교통부에서는 제출한 허가신청을 검토 중에 있고, 해양수산부는 해역이용협의를 진행 중에 있음.
- 건설교통부와 해양수산부는 부산 신항만 건설사업은 대형국책사업으로 공해상에서 이루지는 모래채취 행위자체가 적법하게 이루어진다면 불가피하게 허가를 내어 줄 수밖에 없는 입장임.
- 어민과 시민단체들은 바다모래채취계획이 추진 중인 이 해역은 공해상이긴 하지만 각종 어족자원의 산란·회유경로로 해사채취가 이루어질 경우 해양생태계 파괴뿐만 아니라 어민들의 생계터전을 잃게 될 것이라고 주장하면서 전면적인 해양환경영향평가와 지역이해당사자의 협의과정을 거칠 것을 주장함.

(4) 시사점 또는 대안

<대안>

- 골재채취단지를 건설교통부장관이 직권으로 지정하더라도 해당해역 관할 행정청 및 주민의견이 반영될 수 있도록 단지 지정절차를 정비해야 할 것임.

제 1 장 총 설

- 채취단지 지정으로 피해가 예상되는 채취단지 인근지역 주민의 의견수렴과정을 명시하여야 하고, 채취허가 제한구역 대상과 거리범위에 대한 기준을 명시하여 이를 합리적으로 조정해야 할 것임.
- 해사채취작업이 허가구역 이탈, 허가량 이상 채취 등 해상에 대한 행정청의 지도·감독이 소홀한 점을 악용하는 사례가 많으므로 채취허가에 따른 골재채취작업에 관한 지도·감독체계를 강화해야 함.
- 해사채취과정에서 공중에서 위해가 발생할 가능성이 있는 경우, 관할 지자체 장 및 해양수산부 장관도 채취구역의 변경, 취소, 중지를 요청할 수 있도록 해야 할 것임.

5. 항만배후단지 지정 및 관리운영

(1) 시 기

- 2003년 1월~현재

(2) 관계부처, 관계법령, 이해관계자

- 해양수산부(항만법, 신항만건설촉진법), 재정경제부(경제자유구역의 지정및운영에관한법률), 건설교통부(도시개발법, 국토의계획및이용에 관한법률), 지자체.

(3) 갈등과정

〈원인〉

- 해양수산부에서 추진한 2002년 “항만배후단지개발종합계획(1차)”을 근거로 부산신항 북컨테이너부두 배후부지(93만평)와 광양항 동측배후부지(53만평)에 대한 항만배후단지 지정을 추진하였으나 광양항 동측배후부지만 항만배후단지로 지정되고 부산신항 북컨테이너부두 배후부지는 지정되지 못함.

- 이는 해당지역이 신항만건설촉진법에 의해 선행 개발되었고 사회적 기반시설에 대한 민간투자법(과거 “사회간접자본시설에 대한 민간투자법”)으로 민자사업자에게 부대사업으로 해당 용지를 부여하였기 때문에 배후단지 지정이 힘든 상황이었음.
 - 급속히 변화하는 항만환경 변화와 항만의 중요성에도 불구하고 과거 항만개발에 대한 지나친 민간자본 의존(항만법과 사회기반시설에 대한 민간투자법 충돌)
 - 해양수산부내에서 부산신항만 배후단지 지정을 포기하고 기존 추진되었던 신항만건설촉진법에 의해 사업을 추진하고 자본투자를 한 민간업자에게 기득권을 부여
- 또한 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률이 2003년 7월 발효되어 한 지역에 4가지 법제도(항만법, 신항만건설촉진법, 민자법, 경제자유구역법)가 동시에 운용되게 되었으며 도시개발법과 도시관리법 효력내에도 있어 개발, 관리, 운영에 많은 법률적 상충이 이루어짐.
 - 항만환경 변화에 따른 항만공간의 내륙으로 확장됨에 따라 개별 정부기간간의 관할권 마찰(해양수산부, 건설교통부, 재정경제부, 경제자유구역청, 개별 지자체)
 - ※ 따라서 향후 부산신항 항만배후용지가 조성된 이후에도 관계자들간의 원활한 협의가 없을 경우 지속적으로 갈등이 발생할 가능성이 있음.

〈전개〉

- 항만배후단지 비지정으로 항만배후단지의 기능이 변질될 우려가 있어 해양수산부, 부산시, 경상남도(진해시), 경제자유구역청, 재정경제부 등의 협의로 전체 개발은 부산도시개발공사에 의해 개발하여 일부용지(56만평)는 해양수산부와 부산항만공사에서 매입하여 항만물류단지로, 나머지 용지(37만평)는 지자체(부산도시개발공사)에 의해 도시용지로 임대 혹은 분양될 예정임.

〈결말〉

- 해당 부지에 대한 관리는 항만물류단지는 해양수산부, 도시용지는 지자체가 맡고 전체적으로 경제자유구역청이 관여하는 형태로 의견이 모아짐.
- ※ 그러나 해당용지는 순수한 항만물류용지 기능으로 개발 되지 못하고 일부는 도시용지(주거, 상업, 공원·녹지기능 등)로 개발되어 향후 해당용지 관리운영시 기능간 상충이 발생할 수 있음.

(4) 시사점 또는 대안

〈시사점〉

- 항만배후단지(용지)가 다수의 법률과 다수의 행정기관들이 중복으로 운용되어 개발이 지연되고 해당 용지의 특수성을 제대로 못 살리고 있음. 이는 항만경쟁력을 저해하여 국가경쟁력까지도 약화시키는 결과를 가지고 올 수 있음.
- 항만개발 및 관리운영의 주관부서(해양수산부)가 해당 용지에 대한 주도적인 개발과 관리운영을 관련 법률을 통해 추진해야 했으나 이 해당사자가 너무 많아 사업에 지연이 불가피 했음.

〈대안〉

- 향후 기타지역(부산신항 남측, 서측배후부지, 광양항 서측 배후부지, 평택내항 준설토투기장, 인천남항 준설토투기장 등)에도 부산신항 북컨테이너 부두에서 발생한 법률상, 행정부처간 충돌이 예상됨.
- 이러한 충돌을 방지하기 위해서는 항만지역(항만과 항만배후부지 혹은 단지)을 해양수산부에 일임하여야 하고 항만배후단지로 지정된 후 해당 지자체, 세관과 해양수산부 3자간의 공동협의체를 구성하여 항만배후단지의 효율적인 관리운영에 공동으로 참가할 수 있도록 해야 함.
- ※ 두바이 제벨알리 FTZ와 싱가포르 항만FTZ 등이 유사한 형태의 공동협의체를 통하여 항만배후단지 관리운영에 참여하고 있음.

6. 환경영향평가¹⁾

(1) 근거법령: 환경정책기본법 및 시행령

(2) 실태 및 문제점

- 현재 실시중인 환경영향평가제도는 ‘환경·교통·재해등에관한영향평가법’에 기초한 환경영향평가와 ‘환경정책기본법’에 의거한 사전환경성검토가 있음.
- 환경영향평가는 일정규모 이상의 사업의 시행으로 발생할 수 있는 환경적 영향을 예측하고 그 영향을 저감할 수 있는 방안을 모색하는 제도
 - 그러나 구체적 사업(project) 실시 단계에서 실시하므로 타 사업과 관련된 누적적, 간접적 영향을 고려하기 어렵고 그 사업의 대안들에 대한 평가가 이루어지지 못함.
- 사전환경성검토는 개발이 전제되거나 개발이 전제되지 않으나 개발에 지대한 영향을 미치는 행정계획을 대상으로 함.
 - 현재 일부 행정계획, 개발계획 등에 대하여 사전환경성검토가 실시되고는 있기는 하나 당해 계획의 확정단계에서 사전환경성검토가 실시되고 있어 환경적인 측면에서의 다양한 대안 검토가 제대로 이루어지고 있지는 않음.
 - 택지개발촉진법에 의한 택지개발예정지구의 지정, 관광진흥법에 의한 권역별 관광개발기본계획 등에 대하여는 사전환경성검토가 시행되고는 있으나 계획의 확정단계에서 진행됨에 따라 사전환경성검토 시 제안되는 환경상의 배려가 당해 계획에 전면적으로 반영되기는 어려운 실정임.
 - 또한 상당수의 행정계획, 개발계획에 대해서는 계획 확정단계에서조차 사전환경성검토를 통한 환경적인 측면에서의 검토가 이루어

1) 집필 : 한국환경정책평가연구원 연구위원 이창훈

지고 있지 않아 당해 계획 수립 이후 진행되는 개발사업단계에서의 환경영향평가 시 많은 갈등을 유발하기도 함.

- 댐 건설사업의 경우 상위 행정계획 수립단계인 댐건설장기계획 수립단계에 사전환경성검토가 실시되고 있지 않으며 사업 시행 단계인 댐건설기본계획단계에서 환경영향평가가 실시되고 있음.

- 환경정책기본법의 개정(2005.5.31)을 통해 사전환경성검토의 대상 범위가 개발사업에 직·간접적으로 영향을 미치는 다양한 행정계획, 개발계획 등으로 확대되고 동시에 시행시기가 계획확정단계가 아닌 계획입안초기단계로 조정될 가능성이 열렸으나 구체적인 대상 계획 및 사전환경성검토 협의시기는 대통령령으로 정하게 되어 있어 시행령의 개정이 요구되고 있음.

(3) 서울외곽순환도로 건설사례

○ 사업내용

- 서울외곽순환고속도로는 서울 주변 도시지역에서 발행하는 교통량을 서울도심으로 통과하지 않고 분산, 우회 처리함으로써 수도권 지역의 교통난을 완화하고 주변 도시간의 접근성 제고 및 균형발전을 도모하기 위하여 서울도심을 중심으로 반경 약 25km의 beltway의 형태로 계획

- 특히, 사패산터널은 서울외곽순환고속도로의 일산~퇴계원 건설구간(노선 길이 36km, 왕복 8차선)²⁾에 포함되는 북한산 국립공원에 관통하는 4.6km(터널 4km, 설계속도는 199km/hr)의 왕복 8차선 구간이며, 2004년 현재 국내 고속도로 터널 중 최대규모 터널임

※ 일산~퇴계원 구간은 벽제~의정부~퇴계원을 잇는 36km구간의 고속도로건설사업으로 30년간의 통행료로 투자비를 회수하는 BTO사업방식으로 추진되고 있음

2) 일산~퇴계원 구간은 고양시 덕양구(일산 IC)에서 남양주시 별내면(퇴계원IC)에 위치하며, 주요시설은 터널 5개소, 교량 50개소의 구조물, IC 5개소, 영업소 6개소 등을 포함하고 있다.

※ 사업시행자는 서울고속도로(주)³⁾이고 본 사업구간의 총(추정) 사업비는 2조 4385억원이며, 교통량은 2025년 140,374대, 2035년에 146,951대로 예측됨

〈그림 1-1〉 서울외곽순환고속도로(일산~퇴계원)의 사패산터널



*자료 : 서울고속도로 홈페이지(<http://www.seoulbeltway.co.kr/line/line.asp>)

○ 환경영향평가 협의

- 1997년 9월 초안접수 이후 1998년 12월 본안 및 1, 2, 3차에 걸친 보완평가서를 통한 각종 환경에 미치는 영향, 노선대안 및 저감방안에 대한 내용이 검토되었으며, 2001년 7월 협의 완료

3) 서울외곽순환고속도로(일산~퇴계원) 민간투자시설사업을 위하여 GS건설(구 LG건설), 금호산업, 두산건설, 현대건설, 롯데건설, 대림산업, 대우건설, 삼환기업, 코오롱건설이 2000년 5월 26일에 설립하였다.

제 1 장 총 설

- 환경영향평가서 초안을 거쳐 본 평가서에서는 3개 대안을, 1차 보완평가서에서는 9개 노선에 대해서 비교 검토한 결과, 환경상 최적의 노선을 (대안 4)⁴⁾로 판단하고 환경상 문제점을 검토
- 2차 및 3차 보완서에서는 환경훼손을 최소화하기 위한 저감방안을 중점 검토
- 2001년 5~6월 환경·시민·종교단체, 사업자, 관련 전문가 등이 참여하여 대안노선에 대한 검토와 현지조사를 수행하였지만 결론을 도출하지 못하고, 설계노선을 최적으로 환경영향평가협회가 이루어짐.
- 국립공원 통과구간에 대해서는 당초 사업자가 제안한 터널(사패산터널)의 입·출구부를 연장하여 건설하고 터널 설치에 따른 영향을 사업종료후 일정기간 동안 모니터링 하도록 협회가 이루어졌음.

○ 쟁점사항

- 전체 도로구간 중 북한산 국립공원 통과구간에 대한 터널 설치와 관련하여 우회노선을 선정해야 한다는 시민, 종교계, 환경단체의 입장과 터널설치가 불가피하다는 사업자의 입장이 서로 대립되었음
 - 이로 인하여 환경영향평가협회가 지연되었으며 협의종료 이후에도 터널 설치에 대한 찬·반 논란으로 인하여 공사가 약 2년간 중단되었음.
- 시민, 불교계, 환경단체 입장
 - 터널설치에 따라 국립공원의 경관과 생태계의 파괴(지하수맥 단절로 인하여 산록의 단절이 발생하며 이에 따라 터널 상부 지표식생변화 발생)
 - 터널 출구부에 위치한 사찰에서의 수행환경 침해(대기, 소음)
 - 교통량 증가에 따른 의정부, 도봉, 노원 등 서울북부지역의 대기질 악화

4) 1차 보완평가서(1999년 8월 3일 접수)에 제시된 9개 대안을 환경성, 기술성, 경제성을 바탕으로 면밀히 검토한 결과 대안 1에서 터널입·출구를 연장하는 방안인 (대안 4)를 최적의 노선대안으로 판단하였다. (대안 4)가 이후 설계노선이 된다.

- 이상의 사유로 국립공원 통과구간에 대해서는 국립공원을 우회토록 요청하였으나 사업자 측에서는 요청사항을 무시하고 있으며 환경부의 경우에도 환경훼손 발생이 예상됨에도 터널구간에 대하여 협의를 완료했다는 점에 대해 비난

- 사업자 입장

- 국립공원 구간에 터널을 설치하지 않고 우회하는 경우 공사구간 연장에 따라 7천억 정도의 사업비 증가
- 또한 우회하는 경우 우회지역 산림훼손 발생(120만m² 추가훼손)
- 터널설치시에도 상부 지표식물의 원형 보전이 가능하며, 교통량 증가에 따른 영향에 대해서는 저감대책 수립을 통하여 대처 가능
- 우회도로 건설시에는 도로의 기능 상실
- 환경영향평가 협의과정에서 다양한 대안 검토를 통하여 최종적으로 터널설치안을 도출하고 환경부와의 협의를 완료하였으므로 사업추진에 별다른 문제가 없다는 입장이었음.

○ 문제의 원인

- 환경영향평가는 사실상 추진이 확정된 사업에 대하여 실시되며 본 사업의 경우에도 평가협의 이전에 도로건설을 위한 실시설계 및 사업추진 방향(민자사업)이 결정되었음.
- 본 사업의 경우 사업시행자는 상위 단계에서 결정된 사항을 추진하는 주체임으로 이들로 하여금 도로노선의 재설정 등과 같이 계획 자체를 변경토록 하는 것은 사실상 불가능
 - 계획 수립주체에서도 설계 등을 완료하는데 이미 수년간의 시간을 보냈으며 예산배정도 완료한 상태에서 추가적인 예산을 필요로 하는 새로운 계획을 수립하는 것도 어려운 상황이었음.
- 그러나 주민입장에서는 환경영향평가지 주민의견수렴과정에서 비로소 당해 사업의 시행 여부를 인지함에 따라 동 과정에서 제안하는 사항(터널설치 변경)을 사업에 반영할 것을 지속적으로 요구함.

제 1 장 총 설

- 협의과정 및 협의완료 이후 노선조사위원회가 구성되는 등 사태 해결을 위한 대책이 수립되었으나 이미 사업이 진행된 상태이고 찬·반 양측의 입장이 명확한 상태에서 양측에서 추천하는 전문가로 구성된 위원회의 활동에는 제약이 불가피
 - 2003년 4월에 국무총리실 산하에 불교계와 정부간의 합의를 통해 노선재검토위원회를 구성하여 3개 대안에 대하여 11인의 위원이 ①경제성·효율성, ②환경생태적 가치, ③역사문화적 가치의 세가지 판단기준을 근거로 검토하였음.
 - 북한산 관동찬성이 5인, 국립공원 우회찬성이 1인, 의정부 외곽우회노선 찬성이 5인으로 나타나 어느 대안도 2/3 이상의 지지를 받지 못하여 위원회 규정에 따라 최종 결론을 내리지 못함.
- 당초 1980년대 후반 서울외곽순환도로 건설계획 수립시 본 사업 구간에 대한 이해당사자의 의견을 수렴하였거나 타당성조사단계에서 환경적인 사항에 대한 전문가논의, 노선조사단 활동 등이 수행되었다면 사회적인 갈등이 축소되었을 것으로 판단

○ 시사점

- 찬·반 양측의 대립과정에서 논의된 사항 중에는 환경이외에 각종 사회적인 사항도 동시에 논의가 이루어져 당해 사업의 시행으로 인한 환경적인 영향을 논의하는 환경영향평가과정에서 이를 전반적으로 다루기에는 한계가 있었음.
- 계획수립단계부터 고려했어야 하는 사업 시행 여부를 비롯한 각종 사안들이 환경영향평가단계에서 동시에 표출되어 이를 해결하는데 애로사항이 많았음.
- 이러한 상황전개에 따라 사업자에게는 환경영향평가가 사업의 시행을 지연시키는 원인으로, 환경단체 등에게는 개발에 대한 면죄부로 인식되었음.
- 결론적으로 본 사업과 관련한 각종 논쟁사항은 사업의 시행 이전인 계획수립단계에서 검토되었어야 하는 문제임에도 불구하고 사업

시행단계에서 쟁점화 되어 사회적인 비용낭비가 초래되었다고 볼 수 있음.

(4) 제도개선 필요사항

- 사전환경성 검토를 하여야 할 행정계획들을 체계적으로 분석·분류하여 환경정책법 시행령에 대상행정계획을 추가
 - 개별법령을 근거로 행해지는 환경성검토는 환경정책기본법상의 사전환경성검토제도와 중복우려가 있으므로 개별법령상의 환경성검토규정들을 환경정책기본법상의 사전환경성검토제도로 통합하여 운영하도록 개별법령과 환경정책기본법 시행령의 정비가 필요
- 사전환경성검토의 협의가 계획수립초기단계에서 이루어질 수 있도록 환경정책기본법 시행령의 정비

7. 폐기물처리시설 건설관련⁵⁾

(1) 근거법령: 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률 (폐촉법)

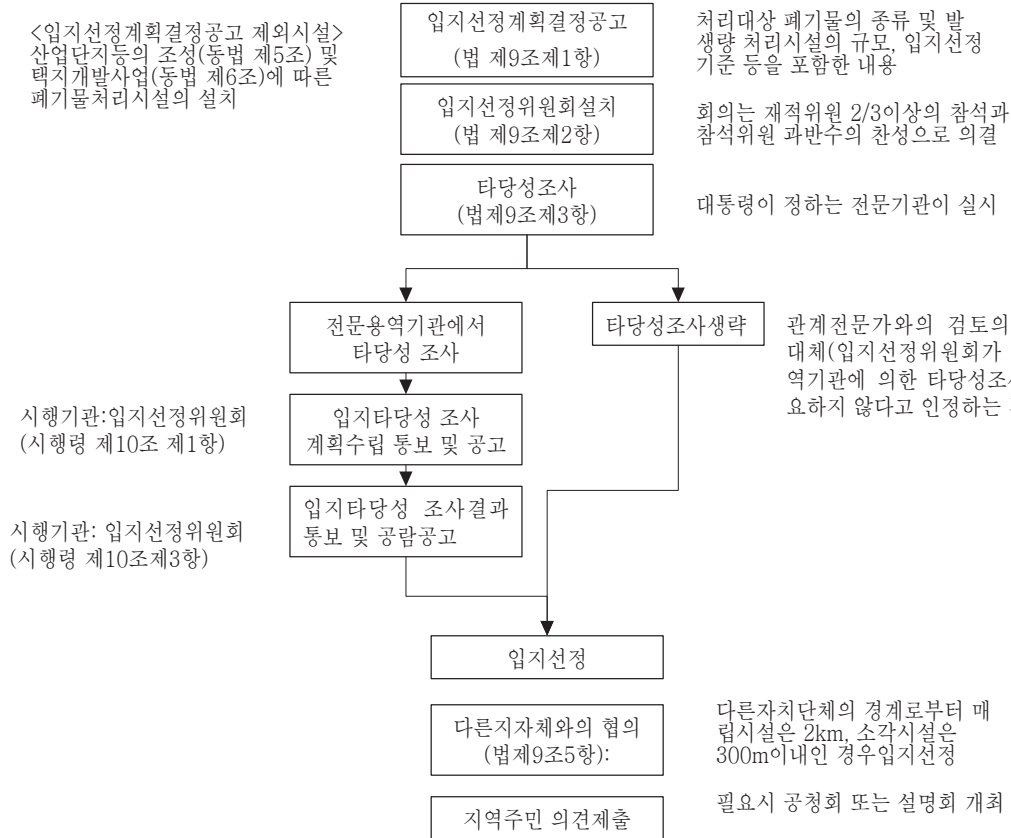
(2) 실태 및 문제점

- 폐기물처리시설의 입지 선정(폐촉법 제9조) 조항에 의해 매립량이 1일 300톤 이상으로서 조성면적 15만제곱미터 이상인 폐기물매립시설, 1일 처리능력 50톤 이상인 폐기물소각시설 및 그 밖의 폐기물처리시설로서 주변지역에 대한 환경상 영향을 고려하여 입지선정계획을 결정·공고하여야 함.
 - 폐기물처리시설설치기관은 입지선정계획을 공고하고 입지선정위원회를 설치하여 당해 폐기물처리시설의 입지를 선정해야 함.

5) 집필 : 한국환경정책평가연구원 연구위원 김광임

제 1 장 총 설

입지선정의 폐측법상 절차



○ 입지선정위원회가 입지를 선정하고자 하는 경우는 미리 대통령령이 정하는 전문연구기관으로 하여금 입지 후보지에 대한 타당성을 조사하도록 하여 그 결과를 참작하여야 함. 다만, 입지선정위원회는 전문연구기관에 의한 입지후보지 타당성조사가 필요하지 아니하다고 인정하는 경우에는 이를 생략하거나 관계전문가의 검토의견서로 대체할 수 있음.

- 입지선정위원회는 입지에 대한 타당성 조사의 조사과정 및 결과를 해당 지역의 주민에게 공개하여야 한다. 이 경우 폐기물처리시설설치기관은 공개에 필요한 지원을 하여야 함.
- 입지선정위원회는 입지를 선정함에 있어 선정하고자 하는 입지가 다른 지방자치단체의 경계로부터 당해 시설 부지의 경계까지의

거리가 2킬로미터 이내인 경우에는 입지를 선정하기 전에 폐기물 처리시설설치기관으로 하여금 입지후보지에 대한 타당성조사결과와 당해 부지를 입지로 선정하고자 하는 사유등에 관한 자료를 첨부하여 당해 지방자치단체의 장과 협의하도록 요청하여야 함.

○ 입지선정위원회의 구성과 운영에 관한 사항은 폐촉법 제9조, 시행령 제7조 (별표1)에서 정하고 있으며, 입지선정과 관련된 지자체의 수, 시설의 설치 주체(환경부 장관 또는 지자체장)에 따라 달리 정해져 있음.

- 환경부장관이 설치하고자 하는 시설인 경우는, 입지선정 지역이 1개 시군구에 설치되는 경우 입지선정위원회 위원 총수는 위원장 포함 13인이며, 개별 위원은 환경부소속 공무원 1인, 시군구 의회의원 2인, 시군구 공무원 1인, 시군구의회가 선정한 주민대표 4인, 환경부장관이 선정한 전문가 2인, 주민대표가 추천한 전문가 2인으로 정하고 있음.
- 지자체장이 설치하고자 하는 시설인 경우 : 입지선정 지역이 1개 시, 군, 구내에 설치되는 시설인 경우에는 입지선정위원회 위원 총수는 위원장 포함 11인이며, 개별 위원은 시군구 의회의원 2인, 시군구 공무원 2인, 시군구의회가 선정한 주민대표 3인, 시장군수 구청장이 선정한 전문가 2인, 주민대표가 추천한 전문가 2인으로 정하고 있음.
- 입지선정위원회의 회의는 위원장이 직권 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구에 의하여 소집하며, 재적위원 3분의 2이상의 참석과 참석위원 과반수의 찬성으로 의결함.
- 기타 위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정함.
- 입지선정위원회에 참가하는 주민대표의 선정에 대한 구체적인 기준이 없어 주민대표 자격에 대한 논란이 일어나 결국 입지선정위원회의 입지선정 결과에 대한 불신으로 이어지는 경우가 발생함.

제 1 장 총 설

- 입지선정과 관련된 갈등을 예방하기 위해 주민들의 자발적인 유치신청에 기반한 입지선정이 일반화되고 있는 상황에서 유치신청절차에 대한 구체적인 규정이 없어 이로 인한 갈등이 발생하고 있음.

(3) 화성시 광역소각장 입지갈등 사례

- 시기: 1993년~○○
- 이해관계자

찬 성	반 대
화성시 지역주민 일부	지역주민(봉담읍 등) 쓰시협 등 환경단체

- 갈등의 원인
 - 절차적 타당성(대표성 없는 주민 대표 선정 등)
 - 입지 지역의 적합성
 - 보상 문제(분배적 불평등)

○ 갈등의 전개

화성시의 소각장 건설 추진과정은 크게 3단계로 나누어진다. 화성시(군)은 1993년부터 양감면 송산리 31번지 일대에 하루처리용량 100톤 규모의 소각장 건설을 추진하여 부지구입 및 주민수혜사업, 시설공사 업체까지 선정되었으나, 1998년 소각장 입지 인근 지역 주민들의 반대로 인하여 1998년 송산리 소각장 건설이 철회되었다. 이에 공사업체로 선정되었던 한라건설은 화성시와 조달청을 상대로 2002년 12월 18일 손해배상 소송을 청구하였으며, 화성시는 6억 8천만원을 배상하였다.

송산리 소각장 건설이 철회되자 그 다음 단계로 화성시는 2000년부터 하루처리용량 300톤 규모의 광역소각장 건설을 추진하였다. 광역소각장 건설은 경기도의 폐기물 처리시설 광역화 계획에 따라 진행된 것으로 4차례의 실무협의를 거쳐 2002년 1월 18일 오산시의 생활쓰레기를 화성시의 소각장에 반입하여 처리하고, 화성시의 동탄신도시 구역의 하수는 오산시에 반입하여 처리한다는 합의서가 작성되었고, 2002년 10월 31

일 협약서가 체결되었다. 이후 화성시는 화성발안지방산업단지 내 하루 처리용량 300톤의 소각장을 건설을 추진하였으나, 1일 처리용량 50톤 이상인 생활폐기물 소각장을 건설할 경우 입지선정위원회를 통한 입지선정 절차를 거치도록 규정한 ‘폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에 관한법률(이하 폐촉법)’의 절차를 지키지 않았다는 이유로 소각장 건설추진이 다시 중단되었다.

발안 소각장 건설추진 중단 이후 화성시는 2003년 5월 7일 화성시광역시화 생활폐기물처리시설 입지선정계획결정을 공고하고 화성시 전지역을 대상으로 소각장 후보지 공모를 받았다. 공모방법은 각 읍면동사무소에 비치된 신청서에 의거하여 신청하고, 응모지역의 세대주(주민등록상의 실거주자)의 60% 이상의 동의서를 첨부하도록 하였다. 화성시는 2003년 7월 22일 입지선정위원회를 구성하고 소각장 후보지 공모에 응한 봉담읍 하가동리를 포함한 4개 지역을 대상으로 입지타당성 조사를 실시한 후, 2004년 1월 20일 봉담읍 하가동리 107-1번지 일원을 광역소각장 입지로 결정하였으나 하가동리 주민일부가 유치과정에 대한 적법성을 문제삼아 법적 투쟁 등 갈등이 지속되고 있다. 이들 주민들은 “단지 해병대 골프장 반대대책위원으로 활동하던 마을 주민 중 3인이 임의로 추진위원이라고 자칭하며 소각장 유치신청 동의서에 주민들의 동의를 구하고 다녔다. 이들 3인은 소각장유치신청을 하는 것을 골프장건설 반대운동의 일환으로 이용하기만 하고 실제로 소각장 유치는 하지 않을 것처럼 호도하거나, 아예 소각장 이야기는 꺼내지도 않은 채 골프장반대 문건 접수 용이라고 거짓말하는 방법으로 소각장 유치신청서 첨부용 주민동의서에 날일을 받아가 서명인의 동의를 구하지 않은 채 소각장 유치신청을 하였다”고 주장하고 있다.

○ 시사점

화성시 광역소각장 입지갈등 사례에서는 두 가지 측면에서 절차적 공정성이 부족한 것으로 볼 수 있다. 첫째, 화성시는 광역소각장 건설의 불가피성에 대한 사회적 정당성을 충분히 확보하지 않은 상태에서 소각장 건설을 추진했다. 둘째, 하가동리 입지결정과정에서 실제 주민들의 의사가 실질적으로 배제되는 내용상의 하자가 있었음에도 불구하고 화성시는

제 1 장 총 설

형식적 절차의 완비를 주장하며 하가등리 소각장 건설을 추진하였다. 즉, 하가등리 입지결정과정에서 주민들의 의견이 충분히 반영될 수 있는 절차를 거치지 않았다는 점이다. 하가등리 입지결정과정에 대한 주민들과 화성시의 주장을 검토하면 화성시는 입지결정에 관한 주민들의 의견을 반영할 수 있는 형식적 절차는 거쳤지만, 내용적으로는 주민들의 의견을 배제하고 소각장 입지를 무리하게 강행했다. 따라서 소각장건설을 위해 유치신청절차를 진행할 경우 이 절차의 취지인 유치지역 주민의 실질적인 동의를 확보할 수 있는 방안이 강구되어야 한다.

(4) 제도개선 필요사항

- 폐촉법 제9조 및 동법 시행령 제7조(입지선정위원회)를 개정하여 주민대표의 대표성을 실질적으로 확보하는 방안 강구
 - 입지선정회의의 구성이전에 예비타당성조사를 실시하여 입지후보지를 결정하고 이들 후보지의 주민대표를 입지선정위원회에 참여시키는 방안 강구
- 주민유치 신청시 주민들의 의사를 주민투표를 통해서 공식적으로 재확인하는 방안을 강구
- 주민대표의 선정 기준이나 선정방식 또는 대표성을 가질 수 있는 조건 등에 대한 기본적 사항을 관련 고시나 지침에서 제시하는 것도 검토

8. 교통·운송분야⁶⁾

(1) 현 황

- 국가경제성장에 따른 교통, 운송부문의 역할은 지속적으로 증가하고 있으며 그와 함께 도로 및 철도시설의 건설에 따른 국민의 참여욕구가 증가하는 등 갈등의 발생도 증가추세임.
 - 도로예산: '90년 1.3조, '95년 3.4조, '00년 7.5조원, '03년 8.2

6) 집필 : 교통개발연구원 연구위원 권영인

조원

- 도로의 경우 고속도로망이 고속도로가 2,923Km('04년)이나 2020년까지 7×9노선의 약 4,000Km를 추가건설계획이 있음.
- 교통, 운송부문은 국민의 생활과 밀접한 분야로서 다음과 같은 분야에서 갈등이 발생하고 있음.
 - 교통시설의 투자평가기준
 - 교통시설 타당성 조사의 공정성, 객관성
 - 도로, 철도 등 교통시설의 건설지연 등

(2) 문제점

- 도로, 철도, 공항 등 대형국책사업의 추진시에 소요되는 대규모 예산과 파급효과를 감안할 때 갈등으로 인한 사업지연은 막대한 손실 초래
 - 서울외곽순환도로 사패산 구간의 경우 5,000억원/20개월, 경부 고속철도 금정산, 천성산의 경우 2조원/1년의 국가경제적 손실발생
- 투자평가지침에 제시된 평가과정, 방법, 관련지표 등의 일관성 부재
 - 투자평가관련 자료와 기법이 존재하나 각각 다른 자료, 기법 사용
 - 투자지침에 제시된 한국개발연구원에서 발간된 예비타당성 평가 지침과 내용의 정합성이 확보되지 않아 활용율이 낮은 상태이며, 객관성과 표준성의 결여문제 발생
 - 투자평가 항목간, 시설간 지침의 통일성과 일관성 부족하며 평가의 수행과 직접적인 관련이 없는 내용의 세부내용, 부가설명 등 존재
- 투자평가제도의 실효성 문제
 - 총사업비 100억원 이상의 사업을 대상으로 하고 있으나, 지침을 따르지 않거나 지침의 내용이 불명확하여 일관성이 부족함.
 - 이러한 제반문제로 인하여 공공교통시설의 타당성에 대한 신뢰성,

제 1 장 총 설

투명성의 문제가 계속적으로 제기되고 있음.

- 대규모 교통시설의 타당성 조사결과에 대한 객관성 시비
 - 사업주관부서가 직접 용역을 시행함에 따라 시행방침의 합리화 경향
 - 사업비 과다증액: 경부고속철도(3.1배), 수원천안간 복선전철(3.9배) 등
 - 부정확 수요예측: 청주국제공항(15%), 인천공항고속도로(50%) 등
- 용역수행과정의 공개 및 이해관계인 참여유도장치가 미흡
 - 주민참여가 고시, 공람, 공고 등 일방적인 형태로 나타남.

제 2 장 갈등관련 법제분석

갈등 관련 법제 개선안에 대한 정부부처 실무진들과 대통령자문 지속가능발전위원회 법제도연구TF와의 견해차이는 생각보다 여러 곳에서 그리고 크게 나타났다. TF가 제기하는 어떤 항목들은 부처 실무에서 전혀 문제될 것이 없다는 반응을 낳기도 하였다. 연구진들이 실태를 정확하게 몰라 이론적인 접근에 그친다는 지적도 있었다. 경우에 따라 연구진내 법제반과 정책반 상호간에도 견해차이가 나타나기도 하였다. 지속가능발전위원회는 공표전에 정부부처와 합의되지 아니하여 국무회의등에서 이견을 노출시킬 가능성이 있는 과제들을 상부에 건의하거나 보고하지 아니한다는 방침을 지키고 있었다. 이하의 분석보고들은 공공개발과 관련된 주요쟁점들에 관하여 연구진 상호간의 합의 내지 연구진과 정부부처와의 의견조율을 도출하기 이전에 연구되었던 내용들을 정리한 기초자료이다. 그간의 연구과정을 보이고 향후의 연구 또는 입법에 참고하기 위하여 여기에 소개한다.

제 1 절 사전환경성검토제⁷⁾

1. 강화된 사전환경성검토제도의 배경과 요지

(1) 배 경

사전환경성검토제도는 환경영향평가제도의 한계점을 극복하기 위하여 개발사업에 영향을 미치는 행정계획 또는 개발계획에 대한 환경성을 사전에 파악하고 지속가능한 개발을 유도하고자 도입되었다. 그러나 이와 같은 당초의 선계획-후개발의 체계는 사전환경성검토제도 대상범위의 협소, 환경영향평가제도와 차별성 구현 미숙, 사전환경성검토제도를 뒷받침할 수 있는 법적, 제도적 장치의 미흡 등으로 인하여 제대로 구축되지

7) 집필 : 한국환경정책평가연구원 연구위원 송영일

못하고 있다. 특히 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도가 상호보완적으로 연계 운영되어야 상위 계획수립단계부터 개발사업 추진시까지 적절한 환경상의 배려가 이루어 질 수 있으나 양 제도를 연계운영하기 위한 제도적인 장치가 마련되어 있지 않은 실정이다. 또한 사전환경성검토제도 대상범위에 개발사업이 혼재되어 있어 환경영향평가와 동일한 사전협의로 이해되는 경우가 허다하여 행정계획 수립시에 환경성에 대한 검토를 통해 환경적으로 건전한 계획이 수립될 수 있도록 유도하고자 하는 사전환경성검토제도의 취지가 반감되고 있는 실정이다.

환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 골격으로 한 행정계획 및 개발계획의 수립을 위해서는 사전환경성검토제도가 보다 실효성있는 제도로 개선되어야 한다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔으며 현행 사전환경성검토제도 관련 주요 문제점은 다음과 같이 요약될 수 있다.

1) 개발계획의 수립과정과 연계되지 못한 환경성검토

현행 사전환경성검토제도의 대상범위가 협소하여 한정적인 행정계획에 대해서만 환경성검토가 실시될 뿐 아니라 행정계획의 수립 후 확정 또는 승인 이전에 협의를 실시하고 있는 실정이어서 개발계획의 수립과정에 환경성검토결과를 반영하기는 어려운 실정이다.

개발계획의 수립과정에서 환경성을 고려하여 개발 대안을 마련하고 마련된 대안에 대해 환경부는 보다 친환경적인 개발이 이루어질 수 있도록 조연자의 역할을 수행할 때 환경을 고려한 개발계획이 수립될 수 있을 것이며, 명실공히 사전환경성검토제도도 친환경적인 개발을 위한 의사결정지원제도로서의 역할을 수행할 수 있을 것이다.

2) 환경현안에 대한 사회적 통합기능 부재

주요 개발사업에 대한 정책결정 및 사업계획의 입안 단계에서 지역주민 및 시민·환경단체의 참여가 제한적이었다가, 환경영향평가 과정에서 구체화된 사업계획이 주민 및 시민·환경단체에 공개되고 있기 때문에 환경영향평가 진행 중 또는 협의 완료 이후에도 개발과 보전의 갈등, 다

양한 이해관계 등으로 인하여 해당 사업의 추진에 대한 사회적 합의가 도출되지 않는 경우가 발생하고 있는 실정이다. 행정계획에 대한 사전환경성검토제도는 환경적으로 사회갈등을 초래할 수 있는 계획 및 사업에 대해서 여론을 수렴하는 과정이 생략되어 있고 부처간의 협의를 위주로 이루어지기 때문에, 결국 상위행정계획의 수립에 있어 시민참여가 이루어지지 않고 있는 실정이며, 환경영향평가제도에서는 주민의견수렴과정을 포함하고 있으나, 주민의견수렴과정은 대부분 사업시행에 대한 보상조건의 협의과정이라고 보는 것이 더 정확할 것이다.

특히 혐오시설 혹은 기피시설에 대한 개발이 이루어지는 경우 해당지역 주민들과 사업주체간의 의견 차이로 인해 심각한 갈등이 초래되어 지역이기와 결합된 지역간의 반목 또는 주민간의 반목, 사업의 지연 등으로 인해 막대한 인적·물적 자원의 손실 발생하고 있다.

환경에 대한 관심이 고조되면서 환경보전의 중요성을 인식하고 있는 여론의 의견수렴은 필수적인 것이며, 지역주민의견수렴이 뿐 아니라 시민의견수렴, 나아가서는 국민의견수렴을 필요로 하는 단계에 이르렀다.

3) 개발사업에 대한 인·허가 절차로 인식

개발계획수립에 있어 사전환경성검토제도는 부처간의 협의를 행정절차로 인식되는 실정이며 이로 인해 기존의 사전협의제도의 효율성에 대한 의문이 제기되고 있는 실정이다. 환경부가 개발로 인한 환경적 문제를 고려하기 이전에 사업주체가 우선적으로 환경성을 고려하는 풍토를 조성할 필요가 있고, 또 기술적인 측면에서도 사업주체가 환경성을 고려하는 것이 보다 최적의 대안을 찾는 데 유리할 것으로 판단되어진다.

사업자의 환경영향평가제도에 대한 인식도 이와 유사하여 사업추진을 위한 통과 절차정도로 인식되고 있다. 지역주민들은 보상 등 이해관계 해결수단의 한 방편으로 환경영향평가제도를 인식하고 있고, 사업자는 행정절차로 인식하고 있어, 환경단체들은 환경영향평가가 개발사업을 허용하는 개발의 면죄부에 불과하다는 인식이 팽배한 실정이다.

사전환경성검토제도와 환경영향평가제도 모두 개발계획 또는 개발사업에 대한 환경적 영향을 사전에 판단하고 친환경적인 개발이 이루어질 수 있도록 의사결정을 지원하는 역할을 수행하는 것이 아니라 사업의 시행으로 발생할 수 있는 환경적 문제에 대한 책임의 도피처를 제공한다는 지적이 있어왔고, 이로 인해 개발부처 또는 사업자는 환경성의 고려보다는 개발의 편의성을 우선으로 하는 계획을 수립하고 개발을 시행하는 악순환이 계속되고 있다.

이상의 문제점과 함께 1990년대 이후 국민의 환경에 대한 인식 증대와 새만금간척사업, 서울외곽순환고속도로(벽제~퇴계원) 건설사업 등과 같은 대형 국책사업 시행과정에서 발생한 개발과 보전과 관련한 사회적 갈등으로 인하여 행정계획 수립단계에서의 환경성 고려를 위한 전략환경평가의 시행에 대한 사회적인 요구가 증가하여 왔다. 이에 정부에서는 환경영향평가제도의 한계점 극복 및 환경친화적인 개발계획 수립 등을 위하여 전략환경평가의 도입·시행을 결정하였다.

전략환경평가 시행과 관련하여 우리나라에서는 이미 1993년도부터 행정계획수립단계에서의 환경성 검토를 위한 사전환경성검토제도를 수행 중에 있어 동 제도의 개선 통하여 전략환경평가를 실시토록 방향이 설정되었다. 이와 같은 방향성정에 따라 전략환경평가 시행 토대구축의 일환으로 관련법인 “환경정책기본법”에 대한 개정안이 마련되었다. 동 법 개정안은 2004년도 입법예고 이후 2005년 5월에는 국회에서 통과되었으며 2006년 6월 1일부터 전면적으로 시행될 예정이다.

(2) 주요 제도 개선사항⁸⁾

1) 사전환경성검토 대상범위 확대

- 환경영향평가 대상사업의 상위 행정계획에서부터 단계적으로 사전환경성검토를 실시토록 방향설정

8) 전략환경평가체계 도입 관련 환경정책기본법 시행령 개정 추진계획, 환경부 내부자료, 2005

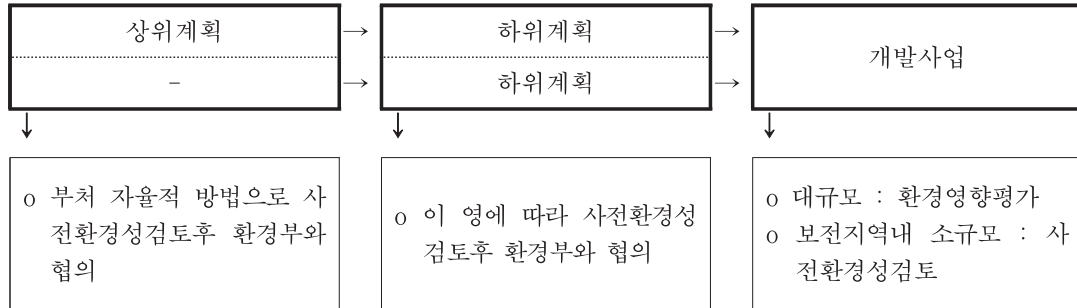
- 이에 따라 개정법률에서 환경영향평가 대상사업(도시의 개발 등 17개 개발사업)을 내용으로 하는 132개 행정계획을 검토대상으로 규정
 - 132개 행정계획에 대하여 성격에 따라 상·하위 행정계획으로 분류하여 각각 별표 3과 별표 2에 규정
 - 하위계획은 이 영에 따르되, 상위계획은 관계중앙행정기관의 장이 정하는 방법(검토서 작성·의견수렴 등)에 따라 사전환경성검토를 실시하고 환경부와 협의할 수 있도록 함
 - ※ 상위계획은 개발사업에 간접영향을 미치는 정책적 성격이므로 부처에 자율권 부여
 - 하위계획 중 동일 법령·동일 목적의 계획이 둘 이상 있는 경우(예 : 개발촉진지구 지정과 개발촉진지구 개발계획) 선행계획에서 환경성을 검토함을 원칙, 구체적인 검토가 어려울 경우 후행계획에서 실시토록 함

〈상·하위 행정계획의 구분기준 및 검토대상〉

구분	구분기준	검토대상	비고
상위계획	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책·지침적 성격의 중장기 계획 ○ 후행계획이 있어 개발사업에 간접영향을 주는 계획 	31개 법률 46개 계획	별표 3
하위계획	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개발사업 직전에 수립, 직접영향을 주는 계획 ○ 구체적인 입지를 결정하는 계획 ○ 후행계획이 없이 개발사업이 시행되는 계획 	58개 법률 86개 계획	별표 2

- 행정계획 수립단계부터 개발사업 시행에 이르기까지 단계별 환경평가체계를 구축하여 체계적인 환경성검토가 이루어지도록 제도 개선
 - 개발사업의 원천이 되는 상위 행정계획에 대한 사전환경성검토를 강화하여 개발과 보존 관련 사회갈등 예방

〈단계별 환경성 평가 체계구축〉



2) 사전환경성검토 협의시기 조정(시행령(안) 제7조)

- 계획수립과정에서 사전환경성검토를 실시하고 협의는 부처협의시 또는 위원회 심의 이전에 실시
- 개별법령을 분석하여 행정계획별로 구체적인 협의요청시기를 규정
 - 승인이 필요하지 않은 행정계획은 계획을 수립·확정하는 과정에서, 승인이 필요한 행정계획은 승인단계에서 협의를 요청
 - 계획수립·확정 또는 승인단계의 “부처협의시”, “법정 위원회 심의 전” 또는 “계획확정전(또는 승인전)”에 협의를 요청하도록 규정
 - ※ 개별법에 부처협의를 하는 경우 행정효율성을 위해 부처협의시 사전환경성검토 협의를 요청(이유: 사전환경성검토 협의로 인한 계획기간 연장 방지)
 - ※ 개별법에 법정 위원회 심의가 있는 경우에는 위원회 심의전에 협의 요청(이유: 위원회는 구속력 있는 의사결정을 내리는 사실상의 최종단계)

승인이 필요하지 않은 행정계획 수립·확정 과정						협의요청시기		
계획안수립	⇒	부처협의	⇒	위원회	⇒	확정	⇒	부처협의시
"	⇒	-	⇒	위원회	⇒	확정	⇒	위원회 심의전
"	⇒	-	⇒	-	⇒	확정	⇒	확정전

승인이 필요한 행정계획 수립 · 승인과정								협요청시기		
계획안수립	⇒	승인요청	⇒	부처협의	⇒	위원회	⇒	승인	⇒	부처협의시
"	⇒	"	⇒	-	⇒	위원회	⇒	승인	⇒	위원회 심의전
"	⇒	"	⇒	-	⇒	-	⇒	승인	⇒	승인전

- 3) 사전환경성검토 협요청기관 및 협의기관(시행령(안) 제7조의 2)
 0 승인기관이 있는 경우 그 기관이 협의를 요청토록 하는 등 협의기관
 별 협요청기관을 명확하게 규정함(현행 유지)

〈유형별 협요청기관 및 협의기관〉

구분	수립	승인	협요청기관	기관
행정계획	중앙행정기관	-	중앙행정기관	환경부
	중앙행정기관	대통령 등	중앙행정기관	환경부
	지자체 등	중앙행정기관	중앙행정기관	환경부
	지자체 등	지자체 등	승인 지자체 등	지방환경관서
	지자체 등	-	지자체 등	지방환경관서
개발사업	-	중앙행정기관	중앙행정기관	환경부
	-	지자체 등	지자체 등	지방환경관서

- 환경부장관에게 협의를 요청 : 행정계획을 수립 · 확정 또는 행정계획
 및 개발사업에 대한 승인을 하는 중앙행정기관이 협의를 요청하는
 경우
 ※ 승인이 필요한 행정계획의 경우 최종 의사결정권자인 승인기관이
 협의를 요청하도록 하여 사전환경성검토 협의에 대한 구속력을
 부여
- 지방환경관서의 장에게 협의를 요청 : 그 밖의 경우

4) 사전환경성검토서의 작성내용·방법(시행령(안) 제7조의3)

- 현행 구비서류 목록 중에서 환경성 검토에 기본적·필수적인 사항과 개정법률에서 신설된 대안분석·의견수렴 결과를 사전환경성검토서(이하 “검토서”라 한다)에 포함·작성하도록 함
 - 행정계획 및 개발사업의 개요
 - 대상지역의 토지이용현황
 - 대상지역 및 주변지역의 자연생태적 특성, 오염현황
 - 대안의 설정 및 대안에 따른 환경영향 예측·분석결과 및 저감 대책
 - 의견수렴 결과 및 반영내용 등
- 개발사업자의 부담경감을 위해, 환경적 영향이 미미한 소규모 개발사업은 “사업의 개요”와 “토지이용현황”은 기본적으로 작성하되, 기타 항목은 전부 또는 일부를 생략 가능토록 함
 - ※ 현행 개발사업의 구비서류도 사업개요, 토지이용현황 이외에는 고시에 의하여 구비서류의 종류를 선별적으로 규정하고 있음
 - ※ 운영 초기에는 현행 구비서류 종류를 검토서에 포함하도록 하되, 장기적으로는 사업개요, 토지이용현황만 작성토록 하는 방안 검토방법과 절차·내

5) 주민 등의 의견수렴 용(시행령(안) 제8조 및 제8조의2)

□ 검토서 초안 작성

- 관계행정기관(계획 수립기관)이 의견을 수렴하기 전에 환경성검토위원회(이하 “위원회”라 한다)의 의견을 들어 검토서 초안을 작성토록 함
 - 초안 작성시 위원회 의견청취 사항 : 대안의 종류, 중점 검토항목(scoping), 의견수렴 절차와 방법, 검토서 초안의 공개범위 등
 - 초안의 내용 : 검토서 내용중 “의견수렴 결과” 만 제외한 전체 내용

□ 의견수렴 방법 : 주민 의견수렴에 중점(focus)

- 주민공람은 의무적으로 실시, 공청회·토론회·설명회(이하 “공청회 등”이라 한다)는 위원회의 의견을 들어 실시
 - 주민공람은 최소 20일 이상 실시하고, 검토서 초안·공람장소·시기·의견제출 방법 및 시기 등을 일간신문에 1회 이상 공고
 - ※ 환경영향평가의 경우 20일 이상 60일 미만 동안 공람
 - 공청회 등은 개최 14일 전까지 1 이상의 중앙일간신문 및 대상지역 지방일간신문에 각각 1회 이상 공고
 - ※ 환경영향평가의 경우에도 공청회 개최예정일 14일 이전에 공고
- 다만, 주민의견 수렴시 다음 사유에 해당하는 경우 위원회의 심의를 거쳐 검토서 초안의 일부를 비공개할 수 있도록 함
 - 군사상의 기밀보호 등 국가안보를 위하여 필요한 경우
 - 법령에 의하여 공개가 제한되어 있는 경우
 - 기타 공개함이 행정목적 달성에 현저한 지장을 초래하는 경우

□ 위원회 구성·운영 : 전문가 의견수렴에 중점(focus)

- 행정계획 수립 초기단계부터 대안모색·중점 검토항목 선정 등 환경성검토를 적절하게 수행할 수 있도록 위원회를 구성·운영토록 함
 - 현재 계획안이 확정된 이후 사전환경성검토를 실시함에 따라 검토 결과가 계획에 환류·반영되지 않는 문제점을 개선
 - 계획안 수립과정에서 위원회가 환경성을 미리 검토하여 그 결과가 계획에 환류·반영되도록 하여 친환경적인 계획수립을 유도
- 위원회 구성
 - 위원장 : 관계행정기관 소속 공무원
 - 위원 : 관계 전문가, 환경단체, 민간단체, 관계행정기관과 협의기관 소속 공무원, 대상지역 관할 지자체의 장이 추천하는 주민대표 또는 지방의회 의원(필요시에 한함) 등 10인 내외

○ 위원회 운영

- 재적위원 과반수 출석, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결
- 세부적인 구성·운영방법은 환경부장관이 관계 행정기관의 장과 협의하여 고시하도록 함.
※ 예시 : 위원은 관계 행정기관의 장이 1/2, 협의기관의 장이 1/2 추천 등

6) 사전환경성검토 재협의 등의 대상이 되는 사업규모 변경

○ 재협의 대상 사업규모 변경

- 사업규모가 100분의 30이상 증가하는 경우
- 사업규모가 100분의 10이상 100분의 30미만 증가하는 경우에도 환경민감 지역이 증가면적의 100분의 30이상 포함되어 있는 경우

○ 변경내용에 대한 사전협의 대상 사업규모 변경

- 사업규모가 100분의 10이상 100분의 30미만 증가하는 경우
- 사업규모가 100분의 10미만 증가하는 경우에도 환경민감 지역이 증가면적의 100분의 30이상 포함되어 있는 경우

○ 환경민감 지역

- 생태자연도 1등급인 지역
- 별표 2의 소규모 개발사업에 대한 사전환경성검토 대상 지역인 “보전이 필요한 지역”중 환경적으로 중요한 지역
※ 보전관리지역, 자연환경보전지역, 개발제한구역, 생태계보전지역, 시도생태계보전지역, 자연유보지역, 조수보호구, 자연공원내 자연보존지구와 자연환경지구, 습지보호지역, 습지개선지역, 광역상수도 상수 1km 등
※ 별표 2의 보전이 필요한 지역 중 환경민감지역에 미포함 : 농림지역, 계획·생산관리지역, 산지관리법상 산지, 하천구역, 소하천구역 등

2. 사전환경성검토를 통한 환경계획과 국토계획의 조화 (대화) 가능성

개선된 사전환경성검토는 행정계획 수립 초기단계부터 환경적인 영향에 대한 검토를 실시토록 하고 있으며 이 때 고려해야 하는 주요 사항 중의 하나는 관련계획과의 부합성이다. 관련계획이라 함은 당해 행정계획의 상위 행정계획은 물론 연관된 동일 위계의 타 계획 및 각종 환경계획(시책)이 포함된다. 따라서 사전환경성검토서 작성시 환경계획 및 기준과의 부합성에 대한 평가가 이루어 질 수 있다. 또한 국제 동향과의 부합성에 대한 평가도 실시토록 하고 있어 국내뿐만 아니라 국제적인 환경관련 협약, 조약, 거래 등도 평가사항에 포함된다. 이와 같이 국내·외 환경계획(시책)과의 조화성에 대한 검토를 실시하게 되는 경우 환경친화적인 행정계획의 수립이 가능할 것이고, 이는 환경친화적인 개발사업계획 수립으로 이어질 수 있다.

그러나 이와 같은 환경평가 체계가 이루어지기 위해서는 각종 위계에서 수립되는 다양한 행정계획 또는 개발계획 수립시 참고하거나 반영해야 할 환경계획, 기준 등이 충분히 마련되어야 한다. 국가의 최상위 계획인 국토종합계획부터 이어지는 부문별 최상위 행정계획과 이들로부터 발단되는 세부추진계획 및 개발사업 단계별로 환경계획 및 기준 등이 마련되어야 한다. 현재 환경평가 단계에서 논란이 되는 환경의 가치평가, 보존구역의 설정방안, 개발허용범위 등과 같은 사항에 대한 지속적인 연구가 수행되어야 할 것이다.

3. 사전환경성검토와 환경영향평가와의 차이

구분	환경영향평가	사전환경성검토제도 (2006년 6월 이전)	개선된 사전환경성검토 (2006년 6월 1일 이후)
법적근거	환경·교통·재해등에 관한영향평가법 17개	환경정책기본법과 개별법	환경정책기본법

제 2 장 갈등관련 법제분석

적용범위	분야 63개 개발사업 - 도로, 철도, 택지개발, 발전소건설 등 63개 사업	행정계획(48개) 및 개발사업(22개) - 환경정책기본법에 협의근거가 있는 행정계획(17개) - 협의근거는 개별법에 있으며 환경정책기본법의 구비서류 조항을 따르는 행정계획(31개) - 환경정책기본법에 의한 개발사업(22개 분야)	환경영향평가 대상 개발사업에 영향을 미치는 행정계획(132개) 및 소규모 개발사업 - 상위행정계획(46개) - 하위행정계획(86개) - 환경정책기본법에 의한 개발사업(22개 분야, 기존과 동일)
작성주체	사업자	해당 행정기관 또는 사업자	해당정책, 계획, 프로그램을 수립하는 기관
대안검토	협의하고자 하는 계획안(단일)	협의하고자 하는 계획안(단일)	복수대안 검토
의견수렴	주민, 이해당사자 참여 가능	전문위원회, 전문기관 참여	주민, 이해당사자 참여 가능
시행시기	기본 및 실시계획 승인 이전	계획의 확정전, 사업의 승인전	정책, 계획, 프로그램의 수립과 동시에 작성을 실시하며 협의는 부처협의 또는 위원회심의 이전
평가내용	· 자연환경, 생활환경, 사회·경제환경 등 3개분야 23개 평가항목	· 계획의 목적 및 내용 · 환경현황 및 관련계획의 검토 · 환경보전목표의 설정 · 대안의 탐색 및 설정(입지대안 등) · 환경영향요소 추출 · 항목별 환경성검토 · 종합평가 및 결론	· 제안된 PPP의 목적과 필요성 · PPP에 대한 대안 · 평가의 범위 설정(스코핑) · 상위계획 및 연관된 타 계획과의 부합성 · 환경적 영향에 대한 기술 · 제안된 PPP와 대안의 환경영향 · 영향예측 및 저감방안
평가범위		· 입지 관련 환경적인 사항에 국한된 미시적 검토	· 거시적 검토와 세부적 검토 · 타 계획, 정책과의 조화성 검토

4. 사전환경성검토와 환경영향평가의 연계강화

사전환경성검토제도 즉 전략환경평가에서는 관련계획과의 부합성, 지속가능성 유지 여부, 입지의 타당성 및 주변환경과의 조화여부, 그리고 환경친화적인 대안에 대해 검토하고, 환경영향평가에서는 사업의 시행으로 인해 발생할 수 있는 환경적 영향을 예측하고 그 영향을 저감할 수 있는 방안을 모색하도록 역할을 분담할 필요가 있다.

구분	사전환경성검토	환경영향평가제도
검토대상	<ul style="list-style-type: none"> · 개발이 전제된 행정계획 · 개발이 전제되지는 않으나 개발에 지대한 영향을 미치는 행정계획 	<ul style="list-style-type: none"> · 개발사업 · 개발기본계획 · 개발실시계획
검토사항	관련계획과의 부합성, 지속가능성 유지 여부, 환경보전 대책, 친환경적인 토지이용계획, 입지의 타당성, 사업의 적정성 등	<ul style="list-style-type: none"> · 환경적 영향예측 · 환경적영향에 대한 저감방안 · 사후환경관리계획

사전환경성검토제도를 개선한 전략환경평가의 시행에서 중요한 또 하나의 요인은 전략환경평가와 환경영향평가의 운영상 연계방법이다. 두 제도간의 연계가 이루어짐으로서 최상위 행정계획에서 수립된 환경정책이 하위의 개발사업까지 일관되게 적용될 수 있다.

전략환경평가와 환경영향평가의 연계방법으로 상위계획에 대한 전략환경평가지의 검토의견을 하위 단계별 행정계획의 검토기준으로 사용하고, 환경영향평가지에는 상위에서 검토된 사항을 토대로 개발사업의 환경적 고려 방향을 설정하는 방안을 고려할 수 있다. 즉 전략환경평가단계에서 이미 협의된 내용을 환경영향평가에서 준용하여 환경적 영향을 평가함으로써 일관적이고 포괄적인 관점에서 개발사업에 대한 환경평가가 이루어질 수 있다.

개발사업에 대한 사회적 합의절차인 주민의견수렴과정도 환경영향평가지뿐만 아니라 전략환경평가단계에서도 실시하는 것이 바람직하다. 환경영향평가 단계에서의 주민의견수렴은 이미 결정된 사업내용을 변경하기 어렵다는 차원에서 그 실효성이 낮다는 지적이 있어왔고, 실제로 이러한 문제점 등으로 인해 사회적 갈등이 야기되기도 한다. 따라서 전략환경평가단계 즉, 사업의 내용이 구체화되기 전인 계획단계에서 주민의견수렴을 실시하되 동 단계에서 주민의견수렴절차를 거쳤다면, 환경영향평가단계에서의 주민의견수렴은 생략하거나 절차를 축소하는 방안에 대한 제도적인 정비도 필요하다.

다는 것이다.

따라서 우리나라의 사전환경성검토는 환경정책기본법 시행령에 명시되어 있는 행정계획에 대해서는 반드시 사전환경성검토를 실시하여야 한다. 이와 같은 운영체계하에서는 당해 행정계획의 특성을 고려하여 평가를 실시 또는 면제하는 외국과는 달리 제도운영에 대한 유연성이 떨어질 수도 있다. 그러나 현재 개선된 사전환경성검토제도는 환경영향평가제도 자체가 가지고 있는 한계점을 극복하고 이를 통하여 사회적인 갈등까지도 저감하고자 하는 제도 개선의 취지가 있으며, 따라서 환경영향평가제도와 밀접한 관계하에서 운영될 예정이다.

현재 환경영향평가 대상 사업의 범위는 관계법령에 명시되어 있으며 최소한 환경영향평가를 수행하여야 하는 개발사업의 상위 행정계획 수립 단계에서의 환경평가(사전환경성검토)가 필요하다는 인식에서 현재의 사전환경성검토제도 개선안이 마련되었다. 따라서 상기에서 명시한 132개 행정계획 즉, 환경영향평가 대상사업의 추진에 영향을 미치는 행정계획에 대해서는 모두 사전환경성검토가 필요하다는 것이다. 이러한 배경하에 사전환경성검토 제도의 개선방안이 마련되었으므로 현재 존재하지 않거나, 존재하더라도 개정을 필요로 하는 개발 관련 법령은 대상범위에 포함되어 있지 않다. 다만 개선된 사전환경성검토제도가 제대로 자리를 잡은 이후 동 제도는 물론 환경영향평가제도에 대해서도 스크리닝 제도의 도입을 검토할 수 있으며 이 때 법률안에 대한 환경평가 가능성도 제기될 수 있을 것이다.

제 2 절 국토개발법제⁹⁾

1. 국토개발관련법상 갈등 개요

공공부문의 정책수립이나 집행은 기본적으로 법에 근거하고 법의 테두리 안에서 움직인다. 따라서 많은 공공갈등의 원인에는 관료들이 의존하는 법에 존재할 경우가 있다. 많은 경우 현존하는 법체계는 과거 개발가

9) 집필 : 국토연구원 연구위원 박형서

치가 중심이 되던 시대에 제정되어 급변하는 행정환경에 따라 변화하지 못하고 있는 실정이다. 특히 근래 들어 환경문제에 대한 인식이 높아감에 따라 제정되는 환경보존가치 중심의 법체계와 상충을 일으키면서 갈등의 한 원인으로 작용하는 경우가 있다.

따라서 공공정책 또는 개발사업과 관련되어 운용중인 법률이나 제도중에서 실질적인 주민참여의 적정성의 미흡, 현실적합성의 부족 등으로 인하여 사회적 갈등을 유발하고 있는 개별법 및 제도를 검토하여 개선하는 것이 필요하다.

공공부문에서 가장 많은 갈등이 유발되고 있는 부문이 공공개발 부문이다. 이는 공공개발이 통상적으로 이해당사자의 범위가 넓고 이해관계가 오래 지속되면서 장기간 영향을 미치기 때문에 이해에 대하여 민감하기 때문이다. 이에 공공개발과 관련된 모든 법 및 제도를 갈등예방 및 관리 차원에서 검토하여 갈등을 원천적으로 관리할 수 있도록 해야 한다. 법제도 개선은 법, 시행령과 지침 등 수직적 차원에서 이루어짐과 동시에 개발중심의 법령과 환경보전중심의 법령간의 수평적 차원에서도 이루어져야 한다.

2. 공간정책의 법체계

공공개발 관련 법 및 제도는 계획법제, 처분법제, 공간관리법제, 촉진법제, 평가법제 등 매우 다양한 방면에 걸쳐있다. 가장 중요한 법제가 계획법제인데 여기에는 ‘국토기본법’을 비롯하여 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’, ‘수도권 정비계획법’이 있고 하위 관련법으로 ‘택지개발 촉진법’, ‘도시개발법’, ‘도시계획법’, ‘건축법’, ‘산업입지 및 개발에 관한 법률’ 등 많은 공간체계관련 법들이 있다.

‘국토기본법’에는 국토를 이용·개발 및 보전함에 있어서 미래의 경제적, 사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전방향을 설정하고 이를 달성하기 위한 계획으로 국토전역을 대상으로 하는 국토종합계획과 도의 관할구역을 대상으로 하는 도종합계획 그리고 특별시, 광역시, 시

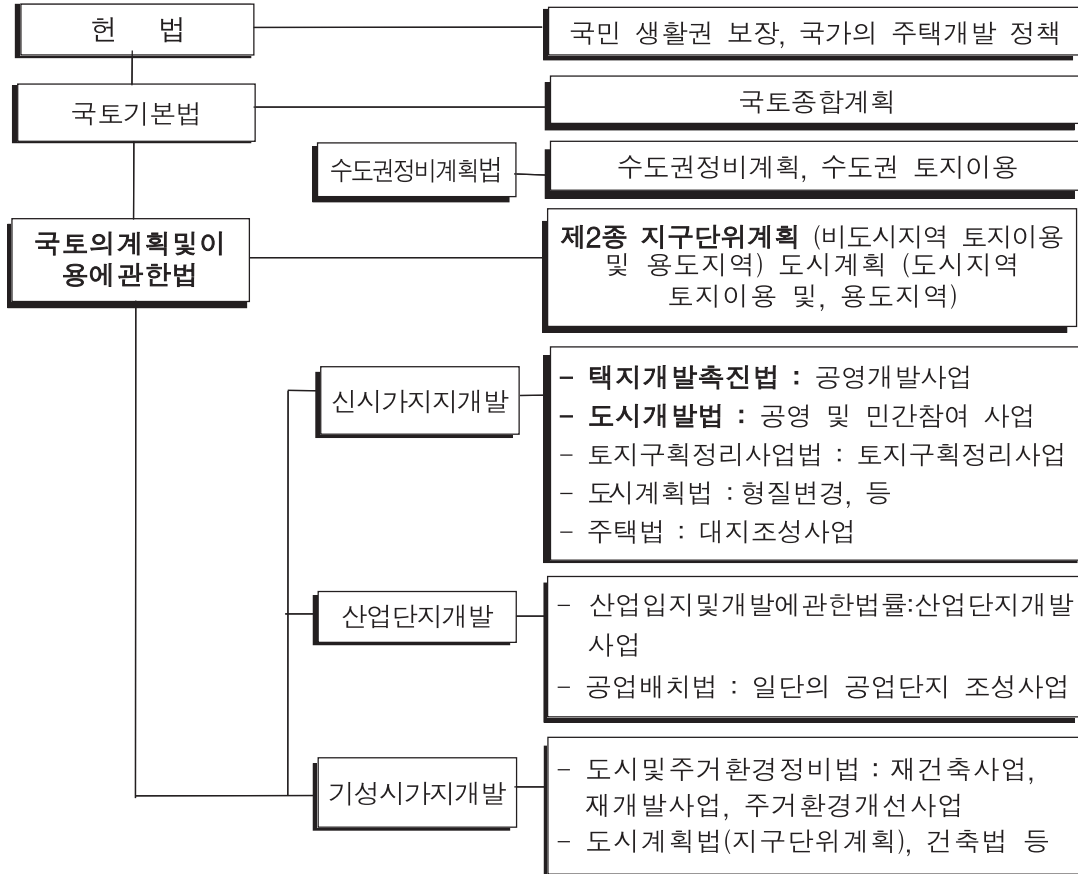
또는 군의 관할 구역을 대상으로 하는 시군종합계획으로 구분하여 규정하고 있다. 한편 특정지역을 대상으로 특별한 정책목적을 달성하기 위하여 수립하는 지역계획과 국토전역의 특정부문에 대한 발전방향을 제시하는 부문별 계획에 대한 규정을 두고 있다.

지역계획으로는 수도권에 과도하게 집중된 인구와 산업의 분산 및 적정배치를 유도하기 위한 수도권 발전계획이 있고, 광역시와 주변지역, 또는 여러 도시가 상호 인접하여 동일생활권을 이루고 있는 지역을 광역적, 체계적으로 개발하기 위한 광역권개발계획이 있으며 특정한 지역을 대상으로 전략적으로 발전시키기 위한 특정지역개발계획이 있다.

국토개발과 이용분야에서 가장 근간이 되는 법률은 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’이라고 할 수 있으며 이를 중심으로 공간체계와 관련된 여러 관련법과의 관계하에서 국토개발과 이용이 이루어지고 있다. 계획의 주요내용은 대상지역의 공간구조와 장기발전방향을 제시하고 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하게 된다. 관련법으로 우선 공간관리를 위한 법으로 ‘산지관리법’, ‘자연공원법’, ‘도시공원법’ 등이 있고 개발 및 축진을 위한 법으로 ‘도시계획법’, ‘도시및주거환경정비법’, ‘택지개발촉진법’ 등이 있으며 사회간접자본시설과 관련된 법으로 ‘도로법’, ‘고속국도법’, ‘항만법’, ‘댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률’, ‘하천법’ 등이 있다. 지역계획이나 지역개발뿐만 아니라 도시계획에서의 토지이용, 교통, 환경, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 후생, 문화 등에 관하여 수립하는 공간계획을 포함하게 된다.

따라서 국민 이해와 직접적으로 영향을 미치는 각종 사회간접시설 계획이나 도시관련 계획이 국토계획 및 이용에 관한 법률 체계하에서 이루어지기 때문에 갈등관리를 위한 법적 개선 측면에서는 매우 중요한 위치에 있다.

〈그림 2-1〉 공간개발사업 관련 법률체계



이 법에서 규정하는 공공사업추진의 골격은 도시기본계획, 도시관리계획, 도시개발공공사업으로 되어 있으며 이들 제도들의 대부분이 사적 재산권을 직접적으로 규제하는 국토계획법상의 용도지역(용도지구 포함), 용도구역, 지구단위계획 등의 도시관리계획을 검토하여 지정 및 변경하는 것이다.

3. 국토개발 이용분야의 갈등발생 현황과 원인

(1) 갈등의 형태

이런 공간 법체계상의 다양한 규정은 실제 법규적용에 있어서 다른 법령과의 충돌이나 부조화가 있을 뿐만 아니라 법 목적 달성을 위해 공공 정책수립이나 행정행위를 수행하는 중에 다양한 이해관계 당사자와 이해

충돌을 초래하는 경우가 많이 발생하고 있다. 공간정책 및 계획 관련 법 체계에서 발생하는 공공갈등은 대부분이 개인적인 재산상의 이해관계 다툼이거나 자연환경과 관계가 깊다. 두 종류 모두 정책의 수립과정에서의 견수렴이나 정보공개 및 참여제도의 미흡함에서 발생하는 경우가 많으나 법규상 부조화 또는 해석상의 차이로 인하여 법규를 집행하는 공공기관간에도 갈등이 발생하는 경우도 있다.

(2) 공간정책에서의 갈등 발생

다양한 공공갈등을 발생하게 하는 공공사업의 골격은 도시기본계획, 도시관리계획 및 도시공공사업의 계층으로 구성되어 있다. 도시기본계획은 시군의 장기발전방향과 미래상을 제시하는 장기계획으로 직접적으로 개인 재산권을 구속하거나 제한하지 않고 다만 도시관리계획의 지침이 되지만 반면에 도시관리계획은 토지이용을 직접 규제하는 용도지역 및 지구, 용도구역, 지구단위계획과 도시시설계획을 입안하고 결정하는 계획으로서 주민의 재산권 등 이해관계에 직접적으로 영향을 미치는 경우가 많아 주민과 갈등이 야기되는 경우가 많이 발생하고 있다. 그 외에도 도시개발과 관련된 공공분야에서 결정으로 추진되는 공공사업으로 도시계획사업 및 비도시계획사업의 택지개발사업 등을 들 수 있는바 이들 사업으로 해당지역주민들과 지자체 및 사업시행자간의 갈등이 야기되는 경우가 허다하다.

그 외에도 사회간접자본 시설인 교통기간망 구축과 댐건설 등과 관련된 주민 또는 사회, 환경단체와의 갈등이 사업자체의 무산이나 지체를 불러오는 경우가 자주 발생하고 있다. 대표적인 책사업과 관련된 갈등사례만도 동강댐 건설, 성루 외곽 순환도로의 사패산 터널, 경부고속철도의 천성산 터널, 계룡산 국도 터널, 새만금사업, 경인운하사업 등이 있으며 지역개발 사업 등과 관련된 갈등이 만연하고 있는 실정이다.

(3) 갈등의 원인

이런 갈등의 원인은 여러 가지가 있으나 제도적인 측면에서 그 원인에서 찾는다면 도시관리계획 및 도시개발공공사업의 수립 및 집행에 있어서 갈등이 발생하는 것은 도시계획의 법체계의 잘못된 체계와 운용에서

비롯되거나, 계획수립 및 집행의 절차적인 미비점과 도시기본계획의 내용적인 면에서의 부실한 점이 원인이 되고 있다.

먼저 제도간의 문제점으로 발생하는 갈등을 보면 현재 도시기본계획과 관리계획 그리고 공공사업의 추진이 하향 일방적으로 경직되게 운용되고 있으며 장기적이고 청사진적인 도시기본계획이 수립되면 개인의 재산권에 지대한 영향을 미치는 도시관리계획을 엄격하게 통제하고 있다. 이에 따라 사회환경적 변화에도 불구하고 무리한 도시관리계획을 결정하여 장기적으로 미집행의 도시계획시설을 양산하거나 도시개발공공사업의 시행 단계에서 주민과 갈등이 발생하고 있다.

그다음 절차적인 관점에서 주민과 충분한 합의를 형성할 수 있도록 하는 체계가 미흡함은 우선 도시기본계획이나 지역계획에서 의견수렴절차로서 공청회가 매우 형식적이고, 회의적이며, 주로 도면을 중심으로 개인적인 이해관계의 확인에 불과한데서 볼 수 있다. 도시기본계획은 계획에 고나 계획결정이 토지가격의 변화에 결정적인 영향을 미치는 실정에서 그동안 계획이 정책적 방향에 중점을 두기보다는 도면을 중심으로 청사진적 계획으로 수립되어 도시계획에 의한 우발이득 및 우발손실 발생을 가중시키고 있다. 이와 같이 도시계획에는 주민의 이해관계가 직접적으로 영향을 미치는 경우가 많아 갈등의 발생 가능성이 어느 분야보다 높다고 할 수 있다. 특히 도시관리계획에 대한 공람도 이해관계자에 계획의 내용이 제대로 전달이 되지 않고 있으며 제출의견에 대한 조치도 형식적인이며 결과에 대한 통보 등이 미흡하여 민원이 소지를 안고 있다.

한편 국토계획이나 지역계획 그리고 도시계획은 하나의 종합적 성격의 계획으로 전략 및 정책목표에서 다양한 부문 즉 교통, 환경, 문화 및 경관 등과 조율되지 못하고, 상호 연관성을 확보하지 못하는 경우가 있다. 이로 인하여 결국 나중에 사업시행단계에서 갈등이 표면적으로 나타나는 경우가 많다. 특히 국토개발과 환경보정간의 충돌이 가치갈등으로 표출되는 경우가 많이 나타나는데 환경친화적인 국토관리와 관련하여 국토계획수립이나 사업의 집행에서 자연환경과 생활환경에 미치는 영향을 사전에 고려하고 환경에 미치는 부정적인 영향을 최소화시킨다는 추상적인

원칙에서 환경정책 기본법과 협력이 필요하다.

공간정책에 따른 문제점으로 국토 및 도시계획에 대한 환경성 전면 재검토 실시요구에 따른 것으로, 첫째 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등 현 제도권 내에서 환경성 전면 재검토가 정책 및 기술적으로 바람직하고 가능할 것인가 하는 문제로서 중장기적으로 관련규정을 검토 보완하는 것이 바람직한 것으로 보고 있다. 둘째는 대상과 시기문제로 현 상황은 제도나 정책수단이 미흡한 실정이므로 단계적으로 확대 실시하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 국토 및 도시계획에 대한 환경성 전면 재검토를 위한 평가항목과 방법론에 대한 깊은 검토가 있어야한다.

결국 법제도 운용에 있어서 공간 법체계상의 상하 연계 부족뿐만 아니라 관련 타 분야 법령과의 수평적 연계가 원활하지 못하고, 정책의 수립, 결정에서 이해관계자의 의견반영이 충분하지 못함으로써 공간정책이나 개발과정에서 갈등이 야기되는 원인이다.

4. 개선방안

(1) 관련법과 연계 강화

공간정책과 관련하여 국토종합개발계획의 우선효력에 대한 상호대등관계로의 요구 등 환경이슈의 중요성이 강조되면서 이에 따른 충돌이 많이 발생하면서 법체계상의 협력과 조화가 요청되고 있다. 따라서 국토계획에서 상하간의 조정이나 협력은 규정되어 있으나 국토계획과 다른 하위 부문별 국가계획(예를 들어 환경계획, 수자원계획 등)과의 연계성과 조정 장치가 필요하다. 연계성 강화를 위하여 국토종합계획의 최상위계획으로서 지위를 유지하고 그 효율성과 성취도를 확보함과 동시에 법제도 간의 갈등의 소지도 최소화하도록 하려면 각급 계획과정에서의 의견수렴 과정과 협의절차 과정을 보강하는 것이 필요하다.

특히 장기적인 도시기본계획을 수립함에 있어서 관련분야 및 기관간에 사전에 조정되고 지역주민도 개인적인 이해관계를 떠나 공동체적인 입장에서 참여할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위하여 도시기본계획의 계획 성격을 기존의 청사진적 계획에서 전략중심의 정책계획으로 전환을 도모

하는 것이 필요하다. 그리고 계획과정에서 지방자치단체, 중앙정부, 시민, 사회단체, 기타 이해관계자가 폭넓게 참여하는 시스템을 보완하여야 한다.

법적인 연계 강화도 필요하지만 행정협조체계도 강화하여야 하고, 또한 참여적 의사결정 구조로 거버넌스 구조로의 전환과 형성에 대한 제도적인 지원이 필요하다. 정책 발의와 결정단계부터 주민의 참여와 관련기관이 공동으로 참여하여 정책결정의 이행의 효과성을 담보하고 투명성을 확보하는 하나의 방안이 될 수 있다. 그 외에도 사안별로 유관 당사자로 이루어진 각종 파트너십을 활용하여 정책의 실효성을 높이도록 하는 제도적 지원 또한 필요하다.

(2) 주민의견수렴 및 참여제도 개선

국토 또는 지역계획이나 사업에서 주민의 참여가 실질적으로 보장될 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

우선 주민의견 수렴절차의 개선으로는 구체적으로 도시관리계획 변경에 대한 공청회 개최 시 행정절차법 38조에서 포함된 개최에 관한 사항을 모두 이행하도록 개정하여 공청회의 실효성을 담보하는 것이 바람직하다. 또한 개인의 재산권과 직접관련이 있는 도시관리계획에서 대하여 이해당사자에게 우편발송을 통하여 공지할 의무를 지우도록 하는 제도를 두어 이해당사자가 계획으로 인한 당사자가 정책결정에서 소외되어 갈등의 잠재하는 것을 사전에 제거하는 것이 필요하다. 동시에 공청회 및 공람에서 주민과 지방회의의 의견에 대하여 반드시 검토의견과 조치사항을 회신하도록 규정하여야 한다.

한편 국토계획의 부문별계획과 지역계획수립 등에서 주민의 공청회 등 의견수렴절차의 마련이 필요하다. 이는 직접적인 주민과의 이해관계가 걸려있는 지역계획에서 주민참여 절차가 배제되어 있다는 것은 그만큼 갈등의 발생가능성이 높고 사전관리가 부족함을 반증하고 있다.

따라서 주민의 참여를 유도할 수 있는 제도적 장치를 보강하는 것이 필요하다. 특히 주민과 사회단체의 참여는 공공부문에서 간과하기 쉬운 부분으로 정책의 수립과 계획의 추진과정에서 다양한 주민의 실질적인

참여가 이루어질 수 있도록 다양한 PI제도의 도입이 필요하다. 수동적인 주민 참여에서 보다 능동적인 참여를 유도하기 위하여 지금의 정보제공이나 설명의 수준을 넘어 실질적인 협의나 공동계획 등 적극적인 참여보장이 필요하다. 이는 주민과 정책주체간의 동반관계를 기반으로 주민도 함께 정책 대안을 제안하고 정책을 토의하는 과정에서 주민의 역할을 제고하는 방향으로 진행을 모색하여야 할 것이다.

우선 정보 및 홍보를 위하여 다양한 매체를 활용하고 도시관리계획의 입안, 결정과정에 주민 설명회와 공개적으로 토의할 수 있는 과정을 마련하고 이러한 절차과정을 체크하는 시스템 도입이 필요하다. 이 경우 입안 결정의 과정에 대하여 법적 기준 충족뿐만 아니라 이견이 제시된 사항을 중심으로 실제적으로 사항이 논의되었는지 여부를 체크할 수 있어야 한다. 장기적으로는 정책의 정책과제의 도출과 입안에서도 주민이 직간접으로 참여하는 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다.

(3) 공공시설설치 기준 및 사업의 명확화

국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 제19조 도시기본계획내용과 관련하여 도시기본계획수립 지침에서 시가화 예정용지 개발에 대한 원칙, 기준을 명확히 정하도록 하여 시설의 입지선정 이전단계에 주민들의 사전적인 합의를 얻을 수 있도록 하는 합의형성 장치를 보완할 필요가 있다. 또한 제12조의 광역도시계획의 내용과 동법 45조 광역시설의 설치·관리 등과 관련하여 광역도시계획시설의 설치원칙 및 기준을 명확히 제시하여 시설입지를 결정하기 전에 주민들이 충분한 정보를 알고 합의를 할 수 있도록 하여야 한다.

동법 제51조의 지구단위계획구역의 지정 등과 관련하여 개발제한구역 내 50호 이상 취락은 지구단위계획을 의무적으로 수립하여 해제하도록 하여 새로이 발생하는 도시계획시설 설치로 특정인에게 특별한 희생이 강요되거나 장기 미집행시 민원의 발생가능성이 매우 높으므로 지구단위계획 수립을 간소화하고 취락 내 도시계획시설은 주민들의 합의하에 결정하여 설치하도록 관련제도를 개선할 필요가 있다.

한편 다양한 공공사업의 타당성에 대한 신뢰도 증진방안으로서 현재 일방적으로 이루어지고 있는 고시, 공람, 공고 등의 사업과정과 관련자료 공개 및 이해관계인의 참여 장치를 제도적으로 보장하여 사업의 투명성과 객관성을 확보하여야 한다.

(4) 형평성의 확보

관련 계획간의 일방적인 계획체계에서 각각 기대되는 계획의 본래 기능을 수행하되 제도나 계획간에 유연한 관계작용을 하는 체제로의 운용이 필요하다. 장기적으로 도시계획에 의한 우발이득과 개발이익 사유화를 방지할 수 있는 구조를 구축해야 할 것이다. 주민과의 관계에서 이견이 표출될 경우는 공개청문회 등을 통해 공개적으로 토의하여 합의를 형성해나가는 장치가 필요하다.

이해갈등의 대부분이 재산적 가치에 대한 보상 등에서 발생되고 있다. 토지보상에서 정상거래가격에 일부를 가산하는 정당보상을 정립하는 방안을 검토 중이나 피해 주민의 시가보상과 갈등은 상존하게 마련이다. 토지보상법에서의 보상체계를 장기적으로 대토 등 현물보상의 제한적 예외규정을 마련하는 등 다양한 보상방안이 검토되어야 한다.

공공사업으로 인한 우발 손실을 보상할 수 있는 다양한 방안으로 비용편익교환제도의 도입, 보상가를 통한 입지의 경매, 입지에 따른 손실을 보험으로 보상하는 방안 등을 고려하고 필요하다면 제도적으로 뒷받침하는 것이 필요하다. 우발 이득에 대해서는 각종 부담금 등이 이에 해당된다. 그러나 새로운 부담금의 부과 등은 수요자에게 세외 부담을 지우는 것으로 신중한 고려가 필요하다.

한편 정책이나 사업으로 인한 영향의 과학기술적 판단과 가치적 판단의 합리적 구분이 필요하다. 이것이 구분되지 않을 경우 희생과 이익에 대한 판단이 어려워 갈등을 지속시키거나 악화하는 요인이 된다. 따라서 공공사업의 경우 이 같은 기술적 판단과 가치적 판단의 가이드라인이 될 수 있는 장치나 지침을 체계적으로 구축하여 제도화하는 것이 필요하다.

(5) 합의형성 시스템 도입활용 시 제도 개선

공공정책이나 사업추진에 있어서 전체 사업기간이 정해져 있으면 추진 또는 시행기관의 구성원은 기간내에 정책 또는 사업을 추진 마무리해야 하는 압박감이 있어 충분한 사전 합의에 시간을 소비하지 않으려는 경향을 보인다. 따라서 만약 사전합의형성을 위한 다양한 ADR의 정착을 위해서는 합의 절차를 도입할 경우 동 기간 동안은 사업기간에서 제외하는 등 유연성을 갖도록 하는 제도적 개선이 필요하다.

5. 도시개발법 분야 제도개선방안¹⁰⁾

(1) 도시개발구역의 지정

□ 운영실태

제 4 조 (개발계획의 수립 및 변경)에 의하면, 지정권자는 도시개발사업을 환지방식으로 시행하고자 하는 경우 개발계획을 수립하는 때에는 환지방식이 적용되는 지역의 토지면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지소유자와 그 지역의 토지소유자 총수의 2분의 1 이상의 동의를 얻어야 한다. 개발계획을 변경(대통령령이 정하는 경미한 사항의 변경을 제외한다)하고자 하는 경우에도 또한 같다.

제29조 (동의등에 의한 환지의 제외)에 의하면, 토지소유자의 신청 또는 동의가 있는 때에는 당해 토지의 전부 또는 일부에 대하여 환지를 정하지 아니할 수 있다. 다만, 당해 토지에 관하여 임차권자등이 있는 때에는 그 동의를 얻어야 한다. 또한 제13조(조합설립의 인가)에 의하면, 조합설립의 인가를 신청하고자 하는 때에는 당해 도시개발구역안의 토지면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지소유자와 그 구역안의 토지소유자 총수의 2분의 1 이상의 동의를 얻어야 한다.

10) 집필 : 국토연구원 연구위원 박은관

□ 개선방안

각 조항에서 규정하고 있는 내용상 문제점은 없으나, 토지소유자의 변경 및 동의 철회가 빈번하게 발생할 경우, 동의 효력의 지속성을 담보할 수 없고, 각 사안에 대해 동의 절차를 반복적으로 수행하는 등 애로요인으로 작용한다. 이에 대한 개선방안으로, 토지소유자 변동이나 동의 의사 변동에 상관없이, 최초 토지소유자의 동의가 유효할 수 있도록 제도적으로 동의의무 승계조항 등을 명문화하여 동의의 효력을 명시하거나, 동의 효력을 제도적으로 명시하되 사업추진이 상당수준으로 진척된 시점의 당해 토지소유자 의견이 유효하도록 조항을 신설할 필요가 있다(토지소유자에게도 동의안에 일정부분 책임을 부여하여 신중을 기하도록 함). 또한 사안에 따라 유효한 동의자 범위가 일정하지 않아 적용에 있어 혼란을 야기함(소유권자, 임차권자) 따라서 동의를 행사할 수 있는 동의자 범위를 통일시킬 필요가 있다.

(2) 토지등의 수용 또는 사용

□ 운영실태

제21조 (토지등의 수용 또는 사용)에 의하면, 시행자는 사업대상 토지면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지를 매입하고 토지소유자 총수의 3분의 2 이상에 해당하는 자의 동의를 얻은 경우 해당 토지를 수용 또는 사용할 수 있다. 그러나 수용조건을 만족시켜도 시행자(민간)가 수용을 강행할 수 공권력이 뒷받침되지 않고 있어 실제 토지가 수용된 사례가 전무한 실정이다. 해당 지자체의 경우, 해당 주민의 민원 등을 우려해 시행자가 사업지구내 해당 토지를 전부 취득한 후 최종승인을 받도록 권고하고 있다.

□ 개선방안

해당 조항의 실천성을 담보하기 위해서는 개발계획 승인시, 공공성여부를 판단하여 일정수준의 공공성이 담보된 사업에 한해 시행자가 매입

하지 못한 나머지 토지에 대해서 공권력을 수반한 수용이 가능하도록 해당 규정을 삽입하거나 제12조에서 언급하고 있듯이, 관할 지방자치단체나 정부투자기관의 토지매입 관련 위탁 업무를 보다 내실화 할 수 있도록 위탁시행자의 책임을 조항으로 명시할 필요가 있다.

(3) 사업의 위탁

□ 운영실태

제12조 (도시개발사업시행의 위탁등)에 의하면, 「시행자는 도시개발사업을 위한 기초조사, 토지매수업무, 손실보상업무, 주민이주대책사업 등을 대통령령이 정하는 바에 따라 관할 지방자치단체나 대통령령이 정하는 정부투자기관에 위탁할 수 있다」고 명시되어 있으나, 토지매수업무의 경우, 사유재산권 침해 소지가 있어, 지자체에서 적극적으로 토지매수 업무를 이행하기가 쉽지 않고, 매수 협의가 이루어지지 않는 경우 사업추진에 많은 차질을 초래한다.

□ 개선방안

시행령 제20조, 제21조에 위탁시행자가 협약내용을 책임있게 이행하도록 이에 대한 의무를 명시한다. 토지매수 업무 이행시 발생할 수 있는 사유재산권 침해 논란을 해소하기 위해 토지소유자와 위탁기관 간의 공동의사결정 기구를 결성하고 이에 근거하여 신속한 사업추진이 가능하도록 적합한 일부 환지방식 도입 등 개발방식을 선택한다.

(4) 조세 및 부담금등의 감면

□ 운영실태

제69조 (조세 및 부담금등의 감면등)에 의하면, 「국가 또는 지방자치단체는 도시개발사업의 원활한 시행을 위하여 지방세법·농지법·산지관리법 등이 정하는 바에 따라 지방세와 농지보전부담금·대체산림자원조성비 등을 감면할 수 있다」고 명시되어 있으나 공공시행자의 경우 민간시행자 보다 많은 혜택을 부여받아 민간시행자와의 형평성 문제가 제기

될 수 있음. 아울러 부담금의 부과시기가 사업 초기인 인·허가 단계에서 발생하기 때문에 시행자의 자금 부담을 가중시킬 소지가 있다.

□ 개선방안

시행주체간 형평성 문제를 개선하기 위하여 민간시행자의 경우에도 해당사업이 공공성이 있다고 판단되는 경우 공공시행자와 유사한 수준에서 감면이 이루어지도록 사업주체가 아닌 사업내용의 공공성 여부에 따라 감면 범위를 확대할 필요가 있다. 도시개발사업 시행과정에서 부담하는 각종 개발관련부담금이 사업성을 저하시켜 오히려 과도한 개발을 부추기는 부작용을 가져오기도 한다는 점에서 기반시설이나 각종 부담금을 줄이거나, 해당 개발사업 내용에 부합하는 합리적인 부담체계(부담주체, 시설종류, 부담비용배분 등)를 확립할 필요가 있다. 또한 부담금 부과시기도 해당사업의 자금특성을 고려하여 분납하거나 부과시기를 자율적으로 정하여 납부할 수 있도록 융통성을 기할 필요가 있다.

(5) 도시계획위원회의 심의

□ 운영실태

제 8 조 (도시계획위원회의 심의등)에 의하면, 「지정권자는 도시개발구역을 지정하거나 제4조제1항 단서의 규정에 의하여 개발계획을 수립하는 때에는 관계행정기관의 장과 협의한 후 국토의계획및이용에관한법률 제 106조의 규정에 의한 중앙도시계획위원회 또는 동법 제113조제1항의 규정에 의한 시·도 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다. 변경의 경우에도 또한 같다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.」고 명시되어 있는데, 관계기관 협의와 위원회 심의 내용의 차별성이 없고 절차상 중복의 소지가 있다.

□ 개선방안

협의 및 심의 절차는 계획적인 개발을 수립하기 위해 마련된 제도적 장치이지만, 현재 협의 및 심의과정에서 다루는 내용 및 논의수준에 큰 차별이 없고 성격도 불분명하여 절차 반복의 소지가 있다. 또한 심의의

경우 각종 분과 위원회로 구분되어 있어 관련성 있는 분과 위원회를 통합하거나 일괄적으로 심의하는 방안을 추진하고 회의형식이 아닌 서면형식으로 진행하는 등 절차를 간소화시킬 필요가 있다

(6) 인허가 의제

□ 운영실태

제19조 (관련 인허가등의 의제)에 의하면, 현행 농지법(제6조)에서는 다른 법률에 의하여 농지전용허가가 의제되는 인가·허가·승인의 경우와 토지수용에 의하여 농지를 취득하는 경우, 토지등의 개발사업과 관련하여 사업시행자등이 농지를 취득하는 경우에 한하여 농지소유를 허가한다. 하지만 민간시행자의 경우 실시계획 승인 이후 농지전용이 가능하도록 규정되어 있다(농지법 제35조 제12항 관련 부칙). 대부분의 도시개발사업 구역의 경우에 농지, 임야 등이 관리지역 토지가 다수 포함되어 있기 때문에 개발사업의 원활한 진행하기 위해서는 이들 지역 토지를 신속히 구입해야 한다. 그러나 실시계획 인가 이후 지가 양등으로 해당 토지를 구입하기 위해서는 많은 사업비가 소요된다.

□ 개선방안

민간 사업자의 사업비 부담을 줄이기 위해, 구역지정 승인이후 농지를 구입할 수 있도록 토지거래관련 규정을 개정하되, 이에 대한 악용을 막기 위해 도시개발 사업시행자(시행자가 미지정인 경우, 예비시행자)에 한해 거래를 허용하고 이를 어길 경우 환매조치할 수 있는 제도적 보완책(농지법상에 특례규정을 부여하거나 도시개발법 부칙으로 명시)을 마련한다.

(7) 도시개발구역 밖의 기반시설의 설치비용

□ 운영실태

제57조 (도시개발구역 밖의 기반시설의 설치비용)는, 「도시개발구역의 이용에 제공하기 위하여 대통령령이 정하는 기반시설을 도시개발구역밖의 지역에 설치하는 경우 지정권자는 제5조제1항제13호의 규정에 의한 비용부담계획이 포함된 개발계획에 따라 시행자로 하여금 이를 설치하게

하거나 당해 설치비용을 부담하게 할 수 있다.」고 규정하고 있어, 개발계획에 포함되지 않는 추가적인 기반시설의 설치를 지방자치단체가 요구하지 못하도록 하고 있지만 개발계획의 협의 및 승인과정에서 지방자치단체는 여전히 사업자에게 사업구역은 물론 주변지역의 기반시설까지 전가하고 있어 사업자의 부담을 가중시킨다. 도시개발특별회계를 설치함으로써 공공시설의 설치 등에 대한 지방자치단체의 지원을 강화하도록 하였지만 도시개발특별회계의 주요 재원 중 하나가 될 개발부담금은 결국 개발사업자로부터 나오게 되며, 따라서 공공시설 설치와 관련된 현재의 관행은 크게 개선되기 어려울 것으로 보인다. 공공시설에 대한 민간사업자의 부담이 줄어들지 않는다면, 민간사업자는 사업성을 확보하기 위하여 고밀도의 개발을 시도할 수밖에 없어 계획적 개발로 인한 쾌적한 환경조성과는 상반된 주거환경의 질을 저하하는 역효과를 가져오고 있다.

□ 개선방안

개발사업자와 최종소비자가 기본적으로 부담하되, 지방자치단체도 개발의 수혜자로서 기반시설비용의 일부를 부담하도록 하는 장치를 마련하여야 할 것이다. 개발계획이 승인되면 해당 구역 밖의 도로 등의 기반시설에 대해 지자체가 자체적으로 설치하되 기반시설의 종류/부담범위 및 주체를 명시할 필요가 있다. 기반시설 재원조달방안으로서 지방자치단체의 장래 세수입 증가분을 담보로 하는 조세증가재정(Tax Incremental Financing) 기법을 활용하거나, 광역기반시설에 대한 민자유치를 촉진하는 방안을 마련할 필요가 있다. 특별회계의 재원 구조를 분석한 후, 민간사업자의 사업비 부담을 초래하지 않는 범위내에서 전체 특별회계 규모에 대한 민간사업자의 재원조달 규모의 적정비율을 명시할 필요가 있다.

(8) 도시개발구역의 시설설치

□ 운영실태

제54조 (도시개발구역의 시설설치등)에 의하면, 지방자치단체의 설치의무 범위에 속하지 아니하는 도로 또는 상·하수도시설로서 시행자가 당해 설치비용을 부담하고자 하는 경우에는 시행자의 요청에 의하여 지

방자치단체가 당해 도로 또는 상·하수도설치사업을 대행할 수 있다고 규정하고 있으나 시행자가 부담해야 하는 비용체계가 명확하지 않아 신속한 대행업무가 이루어지지 않는 실정이다.

□ 개선방안

기반시설 부담체계 관련 시행자와 복수의 지방자치단체 혹은 중앙정부 간 공동의사결정 기구를 통해 기반시설을 설치함으로써 발생하는 편익을 분석하여 비용의 합리적 배분이 가능하도록 제도적 행정적 개선이 이루어질 필요가 있다.

6. 산업입지 및 개발에 관한 법률¹¹⁾

현재 산업입지및개발에관한법률에 의한 산업단지의 개발과 가장 많은 상충점이 있는 분야는 환경관련 규제들이다. 이들 두 제도간의 가장 큰 차이는 산업입지법의 경우 계획입지(산업단지)를 개별입지에 비해 장려하고 있음에 비해, 환경관련규제의 경우 오히려 개별입지에 비해 계획입지를 더욱 엄격히 규제하는 경우가 있다는 데서 발생한다.

즉, 산업입지법의 경우 개별입지의 난립에서 발생하는 문제점을 완화하는 주요 수단인 하나로 계획입지를 간주하고 있으나, 환경관련규제의 경우 계획입지를 단순히 개별입지들이 집단화된 지역으로 간주하는 경향이 있다. 따라서 환경관련 규제는 개별입지에 비해 계획입지에 대해 더욱 엄격히 규제하고 있다. 이 결과 제도적으로 장려되어야 할 계획입지가 오히려 개별입지에 비해 기피되는 경우가 나타나거나 산업단지의 개발이 제약을 받는 경우가 발생하기도 한다.

(1) 폐기물 처리시설 설치

□ 현 황

폐기물 관리법 제4조의 ①은 관할구역안의 폐기물의 처리시설의 설치·운영을 시장·군수·구청장에게 부과하고 있으며, 제4조의 ②에서는

11) 집필 : 국토연구원 연구위원 류승환

광역지자체장이 기초지자체장의 폐기물 처리시설 설치 운영에 대해 기술적·재정적 지원을 하도록 규정하고 있다. 이 규정에 의할 경우 산업단지내에 설치되는 폐기물 처리시설의 경우 지방자치단체에서 설치하고, 광역지자체장이 그 설치비용의 (일부를) 지원하여야 한다.

그러나 폐기물 관리법의 규정과 달리 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률 제3조의 ①에서는 연간 폐기물발생량 2만톤이상 “또는” 조성면적 50만제곱미터이상인 산업단지를 개발·설치 또는 증설하고자 하는 자는 개발사업의 시행자가 폐기물처리시설을 설치하도록 규정하고 있다. 또 제3조의 ②에서는 산업단지내에 설치되어야 하는 폐기물 처리시설의 종류를 다음과 같이 구체화하고 있다.

- 재활용되지 아니하는 가연성폐기물을 소각처리하기 위한 소각시설
- 최종처리대상폐기물을 10년이상 매립하기 위한 매립시설
- 폐기물관리법 제12조의 규정에 의하여 음식물쓰레기 감량화의무대상인 사업장외의 사업장에서 분리배출되는 음식물 등 유기성폐기물의 퇴비화·사료화를 위한 시설

□ 문제점

폐촉법에 의한 산업단지내의 폐기물 처리시설 설치에 관한 점에서 문제점을 지니고 있다. 첫째, 개별입지의 경우 15만㎡의 면적에 배출량 1만톤 이상인 경우 시설 설치의무가 부과되나, 산업단지의 경우 면적 50만㎡이상 또는 배출량 2만톤 이상일 경우 설치를 의무화함으로써 산업단지내에 비해 개별입지를 우대하고 있다. 즉, 개별입지 기업의 경우 면적 15만㎡이하의 규모가 대부분이나 이들 소기업들이 집단화된 산업단지내에 대해서는 이를 의무화하고 있다. 둘째, 택지개발사업의 경우 지방자치단체에 시설비를 납부함으로써 시설설치를 대신할 수 있도록 규정하고 있으나 산업단지의 경우 사업시행자의 설치를 의무화하고 있다.

산업단지내 폐기물 처리시설의 운영은 최초 공장가동 시점부터 이루어져야 한다. 그러나 이 경우 시설 설치 및 운영의 규모경제 부족으로 인해 현실적으로는 많은 운영상의 문제를 노출하고 있다. 산업단지의 공장입지는 최초 가동시점부터 수년이 경과한 후에야 완료되는 것이 일반적

이다. 그러나 산업단지내 폐기물 처리시설의 경우 산업단지내 공장설립이 완료되어 모든 공장이 가동한다는 것을 전제로 하고 있다. 이는 곧 공장 가동이 완료되기 전까지 발생하는 비용이 개별공장이 단지 외의 기존 폐기물 처리시설을 이용할 경우보다 크다는 것을 의미하며, 이 비용은 결국 입주기업이나 사업시행자에게 전가될 것이다.

즉, 현재 폐기물 처리시설은 민간사업자가 영리적 목적으로 운영하고 있으나, 이는 산업단지 입주기업이 개별입지 기업에 비해 상대적으로 많은 부담을 한다는 전제하에 가능한 것이며, 이러한 측면에서 정책적으로 우대되어야 할 계획입지가 오히려 개별입지에 비해 불이익을 받게 되는 것이다.

따라서 현행 폐촉법에 의한 산업단지내 폐기물 처리시설 설치는 정책적으로 장려되어야 할 계획입지에 비해 개별입지를 우대하고 있을 뿐 아니라, 택지개발과 같은 타 개발 행위에 비해서도 산업단지 개발을 차별하고 있다고 할 수 있다.

□ 개선과제

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 산업단지의 폐기물 처리시설 설치를 국가가 지원할 필요가 있다. 현행 산업입지법 시행령 제27조(기반시설의 지원)에서는 폐기물 처리시설을 시설의 공급자가 우선 지원하는 기반시설로 규정하고 있다. 또 폐촉법 제27조 및 제28조에서는 민자유치사업자에 대한 지원 및 폐기물종합처리시설의 설치에 대한 지원을 규정하고 있다. 즉 폐촉법 제27조는 “환경부장관 또는 지방자치단체의 장은 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률 및 사회기반시설에대한민간투자법에 의하여 폐기물처리시설을 설치하고자 하는 자를 재정적·행정적으로 지원할 수 있다”고 규정하고 있으며, 제28조는 “환경부장관 및 지방자치단체의 장은 폐기물의 효율적인 처리를 위하여 폐기물의 압축·파쇄·선별등 감량화, 재활용, 퇴비화, 무해화처리, 소각, 매립을 종합적으로 처리하는 폐기물처리시설을 설치하거나 이를 설치하고자 하는 자에게 재정적 지원을 할 수 있다”고 규정하고 있다.

이러한 기존 법률의 규정과 개별입지의 억제 및 계획입지의 장려 필요성을 고려할 때 폐기물 처리시설을 폐수종말처리장과 같이 국가에서 지원하는 시설로 변경할 필요가 있다. 이를 위해 1차적으로는 폐기물 처리시설을 설치와 관리책임을 산업단지 개발자에 부과한 폐촉법 제3조의 규정을 완화하고, 폐기물 관리법 제4조의 정신을 반영하여, 산업단지내 폐기물 처리시설의 경우 지방자치단체가 설치 및 관리·운영의 책임을 지는 것이 바람직하다. 이와 더불어 현재 개별입지에 비해 엄격히 규정된 폐기물 처리시설의 설치 기준 역시 개별입지의 기준과 마찬가지로 산단 규모 50만㎡이상이면서 동시에 폐기물 발생량 2만톤 이상인 경우로 완화하는 것이 바람직할 것이다.

(2) 공공녹지의 설치

□ 현 황

산업단지내의 녹지 설치는 3가지 기준이 적용된다. 첫째는 산업입지법에 의해 제정된 산업입지개발지침상의 기준이며, 둘째는 환경영향평가에 의해 제시되는 녹지 규모이고, 셋째는 기업활동규제완화에관한특별법에 의해 제시되는 기준이다.

산업입지 개발지침의 경우 녹지면적은 전체 단지 면적의 최대 12%까지로 규정하고 있다. 이에 비해 환경영향평가 협의시의 경우 20% 이상의 녹지를 요구하는 경우도 상당수에 달한다. 이러한 기준의 상충의 문제점은 1990년대 후반 기업규제완화법을 제정하면서 해소되는 것으로 보였다. 기업규제완화법은 기업의 불필요한 비용부담 증가를 억제함으로써 기업의 경쟁력을 제고하는데 목적이 있다. 따라서 이 법에서는 녹지율의 상한을 정하여, 환경영향평가협의결과나 또는 산업입지개발지침의 규정에도 불구하고, 동 법에서 정한 기준을 초과할 수 없도록 규정하고 있다.

〈산업단지의 녹지확보 기준 비교〉

구분	산업입지개발지침 제13조	기업규제완화특별법 제21조
3km ² 이상	10-12%	10-12%
1-3km ²	7.5-9%	7.5-10%
1km ² 미만	5-6.5%	5-7.5%
예외규정	<ul style="list-style-type: none"> - 2%범위안에서 하향조정가능 · 단지주변에서 충분한 공공녹지확보 · 매립지와 같이 평지에서 공공녹지 확보 · 부처간 협의시 - 녹지율의 상향조정 · 과학산업단지의 유치 · 우량산림 및 자연경관보전필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공녹지의 조정의무 유예(실시계획 승인권자가 인정) - 완충녹지대 제외 가능(단지경계에 보존임지 등이 위치할 경우)
시설계획 규정	- 공공녹지의 최소규모 : 500m ²	-

□ 문제점

제도의 취지나 규정의 내용으로 볼 때 현재 산업단지내의 녹지면적은 기업규제완화법을 적용하는 것이 당연하다. 기업규제완화법 제3조는 “이 법은 행정규제를 정하고 있는 다른 법령(행정규제기본법을 제외한다)의 규정에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법령의 개정으로 이 법의 규정에 의하여 완화된 행정규제 내용보다 그 규제내용이 더 완화되는 경우에는 그 법령이 정하는 바에 의한다”고 규정하고 있다. 또 동법 제21조 ①은 “산업입지및개발에관한법률 제2조의 규정에 의한 국가산업단지 또는 지방산업단지에는 동법 제5조의 규정에 의한 산업입지개발지침 및 환경·교통·재해등에관한영향평가법 제20조의 규정에 의한 환경영향평가서의 협의내용에 불구하고 다음 각호의 기준에 따라 공공녹지를 확보할 수 있다”고 규정하고 있다.

그러나 실제 산업단지 개발의 경우 환경영향평가서 협의내용이 우선적으로 적용된다. 이와 관련하여, 산업단지 개발사업 시행자들은 산업단지 개발사업의 다양한 부분이 환경영향평가 협의와 관련되어 있기 때문에 환경영향평가 협의내용을 따르지 않고, 기업규제완화법을 적용하는 것이 현실적으로 극히 어렵다고 지적하고 있다.

※ 사례 : 충주산업단지 협의결과(협의통보일자 2004년 6월 1일)

- 충주산업단지의 면적은 2,015,257㎡로 기업활동규제완화법 제21조에 의거하면 녹지의 면적은 7.5%에서 10% 미만으로 규정되나 환경영향평가 협의 내용은 11.9%를 요구
- 또 기업활동규제완화법 제26조 (공장용지안 등의 조경의무의 완화)에 의거 입주기업에 대해서는 공장용지안의 조경의무가 면제되나 환경영향평가 협의 의견에서는 사업장별 대지면적의 최소 5%이상을 조경면적으로 확보하도록 요구

한편 2003년 환경부에서는 산업단지 완충녹지와 관련하여 “환경친화적 완충녹지 기준 설정 및 조성기법 개발”이란 보고서를 발간하고 있다. 동 보고서의 내용은 택지와 산업단지 등 다양한 개발사업에 적용되는 완충녹지 설치 기준을 정하고 있다.

이 보고서의 내용은 환경영향평가서 협의시 중요한 기준이 되며, 이에서 제시한 기준을 바탕으로 녹지를 조성토록 하고 있다. 이 보고서의 경우 산업단지를 100만평 이상과 이하로 구분하여 주거기능이나 상업기능 및 정온시설 기능과의 완충 녹지를 최소 기준과 적정기준을 제시하고 있다. 이 기준은 두 가지 점에서 문제를 지닌다.

첫째는 이 기준에 의할 경우 앞서 기업규제완화법상의 녹지면적 비율과의 관계가 모호하다. 즉, 이 기준에 의해 100만평 이상 산업단지가 완충녹지 최소 폭인 50m를 적용하여 완충녹지를 조성할 경우 완충녹지만으로도 기업규제 완화법상의 녹지 기준 상한선에 도달하는 문제가 발생할 수 있다.

둘째로, 이 기준은 다른 환경법규들이 그러하듯이 산업단지는 무조건 격리되어야 한다는 인식에 바탕을 두고 있다. 그러나 최근 산업단지 중에는 상업기능과의 격리가 불필요한 경우 역시 가능하다. 가령 산업입지법에 의해 개발되는 도시첨단산업단지의 경우 소프트웨어 산업이나 문화산업 등을 대상으로 개발되는바, 이들의 경우 별도의 완충녹지 설치가 불필요할 수 있다. 실제로 성남판교신도시내에 조성되는 판교벤처단지의 경우 택지개발촉진법이나 수도권정비계획법 등의 규정에 의해 비록 산업

입지법상 산업단지로 개발되지는 않지만 도시첨단산업단지와 동일한 성격을 지닌다. 현재 판교벤처단지의 경우 그 자체가 업무시설로 인식되어, 상업기능과 혼재한다. 그러나 만약 판교벤처단지가 산업단지로 지정·개발되었다면, 벤처단지 주변에는 최소 20m, 적정수준 50m의 완충녹지가 단지 전체를 감싸게 되었을 것이다.

따라서 이 규정을 따를 경우 개별기업의 집적은 허용되는 반면, 소프트웨어 산업의 집단화나 문화산업 집단화를 위해 산업단지로 지정하여 개발하는 것은 현실적으로 불가능해질 수 있는 것이다.

※ 환경부 “환경친화적 완충녹지 기준 설정 및 조성기법 개발”
보고서상 산업단지 완충녹지 기준

용도			폭(m)				길이(m)		
			최소	적정	적용방안		최소	적용방안	
					법규	지침		법규	지침
산업 단지	100만평 이상	주거	50	70	★	1,000		★	
		상업	50	70	★			★	
		정온	50	70	★			★	
	100만평 이하	주거	30	50	★	300		★	
		상업	20	50	★			★	
		정온	30	50	★			★	

□ 개선방안

산업단지내의 녹지율에 대한 각종 기준은 기업규제완화법의 기준을 적용하는 것으로 통일한다. 앞서 지적하였듯이 기업규제완화법은 산업입지개발지침이나 환경영향평가서 협의내용에 우선하도록 규정하고 있다. 따라서 현재 서로 다른 기준이 적용되고 있는 기준을 폐지하거나 동 법의 기준으로 재조정할 필요가 있다.

또, 기업규제완화법 제21조에서 정하고 있는 완충녹지 조성의무 면제 기준을 명확히 할 필요가 있다. 앞서 지적하였듯이 주변 지역이 보전임지 등일 경우 뿐만 아니라 입주업종의 성격상 상업지역과 결합되는 것이 오히려 바람직한 경우도 있다. 즉 판교벤처단지의 경우 완충녹지가 필요

한 것이 아니라 오히려 조경을 위한 단지내 녹지가 더욱 바람직할 수도 있을 것이다. 따라서 현재 산업단지일 경우 무조건 적으로 완충녹지를 요구하는 제도를 개선하여 유치기업의 특성을 반영한 완충녹지 기준을 새로이 정할 필요가 있다.

이와 더불어 건설교통부 역시 산업입지개발지침을 개정하여 산업단지 내 녹지 조성 방식 대한 체계화된 기준을 마련할 필요가 있다. 현재 완충녹지 조성 등에 대해서는 식재 기준 등이 미비한 상황이며, 사업시행자에 따라 각기 다른 기준이 적용된다. 따라서 기업규제 완화법의 녹지면적을 범위내에서 환경부의 “환경친화적 완충녹지 조성 기준”등을 산업단지 조성시 적용하는 방안 등을 강구할 필요가 있다.

(3) 도시첨단산업단지의 조성권 정비규제법상 공업지역 규제

□ 현 황

산업입지법 제 7 조의2 (도시첨단산업단지의 지정)는 도시첨단산업단지의 경우 서울특별시를 제외한 모든 지역에 설치할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 도시첨단산업단지가 일반산업단지와 달리 지식산업·문화산업·정보통신산업 등 첨단산업의 육성을 위하여 도시계획법에 의한 도시계획구역안에 동법 제7조의 2의 규정에 의하여 지정된 산업단지(산업입지법 제2조의 5)이기 때문이다.

한편 수도권정비계획법 제 7 조는 과밀억제권역안에서의 행위제한조치로 대통령령이 정하는 학교·공공청사·연수시설 기타 인구집중유발시설의 신설·증설 및 공업지역의 지정을 금하고 있다. 수도권정비계획법상 공업지역의 정의는 동법 제2조 5에 규정되어 있는데 이는 국토의계획 및이용에관한법률에 의하여 지정된 공업지역이나 산업입지법에 의해 산업단지로 지정된 지역을 포함하고 있다.

□ 문제점

산업입지법은 도시첨단산업단지에 관한한 서울특별시를 제외한 수도권내 과밀억제권역에도 지정을 허용하고 있다. 그러나 수도권정비계획법은

산업입지법에 의해 지정된 모든 산업단지에 대해서는 과밀억제권역내에서 신규 지정을 금지하고 있다.

즉, 도시첨단산업단지의 경우 산업입지법으로는 허용하고 있으나, 수도권정비법으로는 불허하는 문제점이 발생한다. 수도권 지역에 대해서는 수도권 정비계획법이 최우선으로 적용되기 때문에 현재 수도권내 과밀억제권역에는 도시첨단산업단지의 개발이 이루어지지 않고 있다.

□ 개선방안

산업입지법상의 도시첨단산업단지는 비제조업형 산업시설의 입지를 위해 새롭게 도입된 제도이다. 이들은 소프트웨어 산업이나 문화산업 등을 주대상으로 하고 있으며, 서울시를 제외한 모든 지역에 설치할 수 있도록 한 규정은 이들 산업이 그 속성상 대도시 지역을 벗어나 입지하기 어렵다는 현실을 고려한 것이다.

현재 산업입지법상 산업단지는 생산적 서비스업을 유치대상으로하여 개발하는 것이 허용되고 있다. 그러나 수도권정비계획법은 모든 산업단지는 전통적 의미의 제조업이 입지하는 시설로 간주하고 있다.

이러한 제반 연건을 고려해볼 때 수도권정비계획법상 공업지역 규제에서 비제조업 시설을 대상으로 하는 산업단지의 경우를 제외할 필요가 있다. 따라서 수도권정비계획법 시행령 제5조의 1에 명기된 공업지역의 종류 “국토의계획및이용에관한법률 제6조제1호의 규정에 의한 도시지역중 산업입지및개발에관한법률에 의한 산업단지”의 단서조항으로 다만, 도시첨단산업단지의 경우를 제외하는 등과 같은 조치가 필요할 것으로 보인다.

(4) 택지개발 촉진법와 도시첨단산업단지의 개발

□ 현 황

현행 택지개발촉진법은 택지개발지구내 내에 산업입지를 위한 공공시설 용지의 공급을 허용하고 있다. 택지개발업무처리지침에 의하면 택지개발지구에는 산업집적법 제28조의 규정에 의한 도시형공장과 벤처기업육성법 제2조제4항의 규정에 의한 벤처기업집적시설 및 소프트웨어개발법 제5조의 규정에 의한 S/W 개발사업 관련시설의 입지가 허용된다.

그러나 법적인 허용에도 불구하고 대단위 택지개발 사업지구에서의 산업입지공급은 극히 미미한 실정이다.

□ 문제점

현행 제도에 의하면 택지개발지구의 경우 기업의 개별입지는 허용하나 산업단지로의 지정개발은 제약되고 있다. 통상적으로 산업단지의 경우 용도지역상 공업지역으로 간주함으로써 택지개발지구내의 자족용지에 지정이 제약된다. 특히 수도권 지역의 경우 수도권정비계획법 시행령에 의거 산업입지법에 의한 산업단지는 모두 공업지역으로 간주하여 공업지역 규제를 적용하기 때문에 설사 택지개발촉진법에 의해 산업단지 지정이 허용된다고 할지라도 실질적인 적용가능성은 크게 낮아진다. 이 결과 개별기업의 입주는 허용함에도 불구하고, 개별기업의 집합체인 산업단지의 개발을 제약하는 모순이 야기된다.

한편 현행 제도에 의하면 택지개발지구내 기업입지의 공급은 감정가격을 기준으로 이루어진다. 택지개발업무처리지침 별표 4에서는 “국가와 지방자치단체에 대해서는 용지를 조성원가로 공급하나, 실수요기업에 대해서는 감정가격으로 공급한다”고 규정하고 있다. 따라서 제조업의 입지는 현실적으로 공공이 개발하는 아파트형공장이 아니고서는 현실적으로 곤란한 실정이다. 이 결과 택지개발지구, 특히 수도권에 건설되는 대단위 택지개발지구에서는 업무공간만이 공급될 뿐 산업입지를 위한 공간 제공은 극히 미진한 실정이다.

□ 개선방안

택지개발지구의 자족용지에 택지개발촉진법에서 허용하고 있는 업종의 기업 입지를 위한 도시첨단산업단지 지정을 허용한다. 또 택지지구내 산업단지로 개발되는 부지에 대해서는 조성원가로 용지를 공급한다. 특히 입주기업 및 임대형 공장건설 사업자에 대해서도 택지개발지침의 적용을 배제하고 용지의 조성원가 공급이 가능하도록 추진한다.

이를 위해 산업입지법 제7조의 2(도시첨단산업단지의 지정)를 개정하여 도시첨단산업단지는 택지개발사업지구내의 공공시설용지에도 지정할 수

있도록 변경한다. 이와 더불어 택지개발업무처리지침 별표 2의 토지이용 계획의 용지분류에서 공공시설 용지중 도시형 공장 등 자족기능 용지의 비고란을 “택지개발촉진법시행령 제2조제3호가목 내지 다목에 계기한 시설”에서 “택지개발촉진법시행령 제2조제3호가목 내지 다목에 계기한 시설 및 동 시설의 집단화를 위해 산업입지법 제7조 2에 의해 지정되는 도시첨단산업단지”로 변경한다. 또 택지개발업무처리지침 별표 4에 규정된 택지공급방법 및 공급가격 기준중 도시첨단산업단지로 개발되는 부지의 경우 국가와 지자체 및 산업단지 개발사업 시행자에 대해 수의계약에 의한 조성원가로 공급이 가능하도록 허용한다.

(5) 산업단지기관과 지방자치단체간의 갈등

□ 현 황

2재 국가산업단지의 경우 한국산업단지공단이 관리기관으로서의 기능을 수행하고 있다.

□ 문제점

현재 우리나라에 있는 대부분의 국가산업단지는 1960년대와 1970년대에 걸쳐 개발된 단지이다. 특히 이들 중 수도권 및 동남권 지역에 건설된 산업단지는 이미 주변지역의 도시화 등으로 인해 대도시의 일부분으로 자리잡고 있다. 가령 수도권의 서울디지털산업단지(옛 구로산업단지)나 인천의 남동산업단지 등의 경우 대도시의 부심 지역에 자리잡고 있으며, 이에 따라 이들 산업단지를 재정비할 필요성이 대두되고 있다.

산업단지의 재정비는 산업입지법에 의한 재정비사업과 산업집적활성화법에 의한 구조고도화사업으로 추진이 가능하다. 이중 산업입지법에 의한 재정비사업은 전면 재정비를 고려하여 마련된 제도이나 현재 세부 기준이 마련되지 않아 시행되지 않고 있다. 산업집적법 제45조의 2에 의한 산업단지 구조고도화사업의 경우 관리권자가 관리기관으로 하여금 수립·시행하게 하는 사업으로 다음의 여건에 해당할 경우 적용된다.

- 경제여건의 변화, 주변지역의 도시화로 기존산업단지의 산업재배치가 필요한 경우
- 입주기업의 경영활동을 지원하기 위하여 포괄적인 환경재정비가 필요한 경우
- 그 밖에 산업발전을 위하여 관리권자가 필요하다고 인정하는 경우

현재 산업단지 구조 고도화 사업은 수도권 지역내의 국가산업단지를 대상으로 일부 시행되고 있으며, 특히 서울디지털산업단지의 경우 활발히 추진되고 있다. 그리고, 산업집적법의 규정에 의거하여 사업의 시행은 한국산업단지공단이 주도하고 있다.

그러나 서울디지털산업단지의 경우 주변지역이 서울시의 부심으로 성장하면서 누가 산업단지 구조고도화사업을 추진하여야 하는가에 대한 이견이 발생하고 있다. 산업집적법의 기준에 의할 경우 동 사업은 한국산업단지공단이 추진하는 것이 바람직하다. 하지만, 구조 고도화사업이 개별 건물 수준이 아닌 산업단지 전반의 개발밀도 및 용도지역 개편 등을 추진할 경우 논란의 소지가 있다.

단지 전반의 개발밀도나 용도지역 개편 추진은 단지 외 지역에도 중요한 영향을 미친다. 가령 기존의 단층으로 건설된 공장을 고층화할 경우 급증하는 교통량은 주변 지역의 기반시설에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 이 경우 단지의 정비는 단순한 단지내의 문제가 아닌 지역전반의 문제가 된다. 이와 관련하여 최근 산업자원부에서는 단지 구조 고도화와 관련하여 필요할 경우 단지와 간선시설도 정비할 수 있도록 하고자 하는 경향을 보이나, 산업입지와 관련되었기 때문에 산업단지관리기관이 지역의 간선시설과 관련된 사업을 추진할 수 있다는 논리는 설득력을 얻기 어렵다.

한편, 서울디지털산업단지의 경우 고밀화하여 개발할 경우 입지특성상 많은 재정수입이 예상되는 지역이다. 이 결과 지방자치단체와 산업단지 관리공단간에는 누가 산업단지의 재정비를 추진할 것인가에 대한 논란이 지속되고 있으며, 기초지방자치단체(금천구)에서는 서울디지털산업단지의 경우 이미 개발이 완료된 산업단지이므로 지정을 해제해달라는 청원

을 하고 있다(지정해제시에는 지방자치단체의 공업지역으로 처리되므로 이와 관련된 모든 권한은 지방자치단체가 보유).

□ 개선방안

현행 법규를 기준으로 할 때 국가산업단지의 관리권은 산업자원부 장관이 가지며, 따라서 산업자원부 장관이 그 업무를 위탁한 한국산업단지공단이 국가산업단지 관리를 담당함은 이견의 여지가 없다. 그러나 지역 내 기반시설이나 지역 경제의 발전 방향 등 지역 전반에 영향을 미치는 사업을 과연 지방자치단체가 아닌 산업단지 관리기관이 담당할 수 있는가에 대해서는 분명히 이견의 여지가 있다. 특히 산업단지 구조고도화와 관련해서는 다음과 같은 제도적 보완이 이루어질 필요가 있다.

첫째, 개발이익의 환수규정을 명확히 할 필요가 있다. 도시내에 위치한 산업단지의 개별밀도 변경 등은 이익을 수반하는 사업이다. 그러나 단지외의 지역입장에서 볼 때 산업단지의 밀도 고도화는 주변지역의 기반시설 용량 부족 등의 현상을 유발한다.

따라서 산업집적법에 의한 구조고도화사업의 추진시 사업의 추진은 산업단지관리기관과 지방자치단체가 합의하여 추진하되 이에서 발생하는 개발이익은 전액 주변지역의 기반시설 개선을 위한 비용으로 납부하는 방안을 검토할 필요가 있다.

이와 더불어 산업단지 지정권자인 건설교통부는 이미 개발이 완료된 산업단지의 경우 산업입지로 사용하는 것을 조건으로 하여 산업단지의 지정을 해제하는 방안을 고려할 필요가 있다(이를 위해서는 이미 산업입지법상 규정된 지정해제 규정을 적용).

(6) 산업단지 입주업종 관련 문제점

□ 현 황

산업입지법 제2조 5에 의하면 산업단지의 주기능은 공장·지식산업관련 시설·문화산업관련시설·정보통신산업관련시설·자원비축시설 등과 이와 관련된 교육·연구·업무·정보처리·유통시설로 정의된다.

한편, 산업단지 개발계획 및 관리계획의 수립시 입주업종은 한국표준산업분류체계를 적용토록 하고 있다. 산업단지 유치업종을 표기함에 있어 산업입지개발지침 제12조의 4는 산업단지에 유치하고자 하는 유치업종은 한국표준산업분류에 의한 중분류항목을 따라 분류해야 한다고 규정하고 있다. 또 산업단지관리지침 제7조 ⑥은 입주업종은 특별한 사유가 없는 한 한국표준산업분류중 세세분류(5단위)로 한다고 규정하고 있다.

즉, 산업입지법 제2조에서 제시한 업종이 현재 법규로는 표준산업분류로 전환되지 않고 있으며, 이에 따라 실제 문화산업단지 등의 개발시에는 제도상의 혼선이 유발될 수 있을 것이다.

□ 문제점

현행 산업입지법의 입주업종 표기체계는 크게 2가지 문제점을 안고 있다.

첫째는 특수산업군 분류상의 문제점이다. 앞서 언급하였듯이 현행 법규상 산업단지의 유치업종은 표준산업분류상의 분류를 사용토록 하고 있으나, 산업단지내에 입주가 허용되는 업종 중 문화산업 등은 표준산업분류에 의해 분류되지 않고 있다. 즉, 업종분류상 표준산업분류를 사용하도록 규정하고 있으나 실제 문화산업의 경우 문화산업진흥기본법에 의거해서는 표준산업분류로 처리할 수 없는 문제가 발생하는 것이다. 이와 관련하여 통계청에서는 문화산업이나 정보통신산업 등 산업군별 분류를 표준산업분류체계로 전환하여 제시하고 있다. 그러나 통계청의 특수분류(안)은 산업단지의 주기능으로 인정하기 곤란한 업종을 다수 포함하고 있다는 점에서 문제로 제기된다. 가령 통계청의 문화산업분류(안)에는 비디오 대여점이나 테마파크, 한복 소매점 등 산업단지의 주기능이라고 간주하기 어려운 기능이 포함되고 있다. 이와 관련하여 산업단지 입주업종을 표준산업분류가 아닌 업태별로도 허용하는 방안을 고려할 수 있으나 환경영향평거나 용수 등 산업단지 개발계획 수립에 필요한 각종 원단위 등이 공히 표준산업분류를 기준으로 하고 있어, 단기간내에 도입하기는 어려울 것으로 보인다.

둘째, 개발계획과 관리계획상 유치업종 구분 체계가 상이하다. 즉, 산업단지 지정시 개발계획 수립시는 표준산업분류상의 중분류를 적용토록

되어 있음에 비해 관리기본계획은 세세분류를 원칙으로 함으로서 발생하는 제도적 혼선이다. 이 결과 개발기본계획에 의해서는 입주가 허용된 기업이 관리기본계획에 의해 입주가 거부되는 경우가 발생할 수 있다. 이러한 제도상의 문제점은 결국 해당 업종의 산업단지내에 입주가능성을 불확실하게 할 뿐 아니라 산업입지 개발의 혼선을 초래하게 할 수 있다.

□ 개선방안

이러한 문제를 해소하기 위해서는 개발계획과 관리기본계획의 유치업종 체계를 개발계획을 기준으로 일원화한다. 현재 우리나라에서 공표되고 있는 지역별 기초 통계가 기본적으로 표준산업분류상의 중분류체계를 유지할 뿐 아니라 개발계획단계에서 400개를 초과하는 세세분류업종을 사전에 고려하는 것이 현실적으로 불가능할 것이다. 따라서 산업단지 개발계획상 산업단지 유치업종은 중분류로 하되, 용수사용량, 폐기물 및 폐수배출량, 소음발생정도 등의 이유로 특정 업종의 입주제한이 필요한 경우, 유치업종 중 입주제한업종의 범위는 세세분류로 할 수 있도록 허용한다.

산업단지관리계획상 유치업종의 결정은 현재와 같이 별도로 책정하지 않고 개발계획의 업종을 따르며, 관리계획에서는 그 공간배치 만을 고려하도록 한다. 이를 위해 산업집적활성화법에 근거하여 제정된 산업단지 관리지침 제7조의 ⑥에 규정된 “제1항 내지 제5항의 규정에 의한 입주업종은 특별한 사유가 없는 한 한국표준산업분류중 세세분류(5단위)로 한다”를 개정하여 원칙적으로 개발계획의 업종분류로 하되, 환경보전이나 용수공급의 적정성 확보 등을 위하여 필요할 경우 세세분류를 기준으로 제한업종을 설정할 수 있도록 한다.

또, 문화산업 등 특수산업군의 표준산업분류체계를 확립한다. 문화산업 등 특수산업군의 표준산업분류체계로의 전환은 통계청의 특수분류를 참고하여 적용한다. 다만, 해당 부처와 협의를 통해 특수분류 중 산업단지의 성격에 부합되지 않는 소비성 업종은 배제하도록 한다. 이러한 협의를 바탕으로 하여 산업단지내 주기능으로 입주가 가능한 업종은 산업입지개발지침에 별도로 제시한다.

제 3 절 물 관련 법제

1. 하천법¹²⁾

(1) 법의 개요

1) 제정 목적

- 하천의 적정관리 및 공공복리 증진¹³⁾
 - 하천의 유수로 인한 피해 예방, 하천사용의 이익증진, 하천의 자연친화적인 정비·보전이 목적
 - 하천의 지정·관리·사용 및 보전 등에 관한 사항을 규정
 - 하천을 적정하게 관리하고 공공복리의 증진에 기여함

2) 구성 체계

- 하천법(신) : 일부개정 2005.08.04 법률7678호
- 총 8장, 88조로 구성
 - 제 1 장 : 총 칙
 - 제 2 장 : 하천의 관리
 - 제 3 장 : 유수사용의 분쟁조정
 - 제 4 장 : 하천에 관한 비용과 수익
 - 제 5 장 : 하천관리위원회
 - 제 6 장 : 감 독
 - 제 7 장 : 보 칙
 - 제 8 장 : 벌 칙

12) 집필 : 국토연구원 연구위원 박태선

13) 하천법 제1조(목적)

〈표 2-1〉 하천법의 구성체계

제 1 장 총 칙 (제1조~제11조의3)	
제1조(목적), 제2조(용어의 정의 등), 제3조(하천의 귀속), 제4조(권리·의무의 승계 등), 제5조(다른 법률과의 관계), 제6조(다른 국가사업과의 관계), 제7조(하천의 지정), 제8조(하천구역의 지정 등), 제9조(하천예정지), 제10조(연안구역), 제11조(수자원장기종합계획의 수립), 제11조의2(하천유역종합치수계획의 수립), 제11조의3(유역치수계획과 다른 계획과의 관계)	
제 2 장 하천의 관리	
제 1 절 통 칙 (제12조~제17조)	
제12조(관리청), 제13조(경계하천의 관리), 제14조(하천대장), 제15조(하천관리상황의 점검 등), 제15조의2(하천부속물의 비상대처계획), 제16조(하천부속물의 관리규정), 제17조(하천정비기본계획)	
제 2 절 유역조사·홍수예방 등 (제18조~제26조)	
제18조(유역조사의 실시), 제18조의2(하천범람상황조사의 실시), 제19조(수자원자료의 정보화), 제20조(하천유지유량), 제21조(하천유수의 사용·관리), 제22조(댐 등 설치자의 재해방지시설의 설치 등), 제23조(댐 등의 관리기술자), 제24조(댐 등에서의 수위·유량 등의 관측), 제25조(홍수조절을 위한 조치), 제25조의2(홍수예보시설의 설치 등), 제26조(홍수예보의 실시)	
제 3 절 하천공사 등 (제27조~제32조)	
제27조(하천정비시행계획), 제28조(관리청의 하천공사 및 유지·관리), 제29조(하천공사의 대행), 제30조(비관리청의 하천공사), 제31조(준공인가), 제32조(다른 법률에 의한 인·허가 등의 의제)	
제 4 절 하천의 점용 (제33조~제40조)	
제33조(하천의 점용허가 등), 제34조(하천점용의 허가요건), 제35조(하천점용에 대한 손실보상 협의 등), 제36조(점용공사의 대행), 제37조(하천점용물건에의 첨가), 제38조(점용료등의 징수), 제39조(점용료등의 감면), 제40조(하천예정지 등에서의 행위허가)	
제 3 장 유수사용의 분쟁조정	
제41조(조정 신청 등), 제42조(조정 거부 및 중지), 제43조(처리기간), 제44조(조사 및 의견청취), 제45조(조정의 효력 등), 제46조(비용의 부담)	
제 4 장 하천에 관한 비용과 수익	
제47조(비용과 수익의 범위), 제48조(비용부담의 원칙), 제49조(대행공사의 비용), 제50조(경계하천의 비용), 제51조(지방자치단체의 비용부담), 제52조(겸용공작물에 대한 관리청의 부담), 제53조(점용공사 비용), 제54조(의무이행에 필요한 비용), 제55조(비용보조), 제56조(부담금의 귀속), 제57조(수입금의 사용제한), 제58조(부담금 등의 강제징수), 제59조(과오납금의 반환)	

제 2 장 갈등관련 법제분석

제 5 장 하천관리위원회
제60조(하천관리위원회의 설치), 제61조(하천관리위원회의 기능 및 관할), 제62조(하천관리위원회의 구성), 제63조(하천관리위원회의 운영 등)
제 6 장 감 독
제64조(법령위반자 등에 대한 처분 등), 제65조(공익을 위한 처분 등), 제66조(관리청에 대한 감독 등), 제67조(시·도지사에게 대한 건설교통부장관의 인가), 제68조(하천의 감시), 제68조의2(행정대집행의 적용특례), 제69조(보고 및 출입 등)
제 7 장 보 칙
제70조(타인의 토지에의 출입 등), 제71조(하천에 관한 금지행위), 제72조(하천의 사용금지 등), 제73조(원상회복의무), 제74조(공용부담 등으로 인한 손실보상), 제75조(감독처분으로 인한 손실보상), 제75조의2(손실보상업무의 위임 또는 위탁), 제76조(토지 등의 수용·사용), 제77조(폐천부지등의 활용), 제78조(폐천부지등의 교환·양여), 제79조(폐천부지 등에 관한 비용 등), 제80조(허가수수료), 제81조(청문), 제82조(권한의 위임·위탁)
제 8 장 벌 칙
제83조(벌칙)~제86조(벌칙), 제87조(양벌규정), 제88조(과태료)

(2) 주요 문제점별 개선방안

1) 하천의 귀속

○ 관련조항 : 하천법 제 3 조

- 제 3 조 (하천의 귀속) 하천은 이를 국유로 한다. 다만, 지방2급 하천에 있어서는 하천공사 등으로 하천에 편입되는 토지에 대한 보상을 하고 이를 국유로 하는 경우를 제외하고는 그러하지 아니하다.

○ 개선 필요성

- 하천을 국유로 한다는 현행 규정을 보완
- 하천안의 유수를 제외한다는 주의 규정을 제2항으로 신설

○ 개선 사유

- 하천안의 유수까지 국유로 보려는 관행의 시정
- 헌법 제120조(자연자원특허)의 원칙을 구체화
 - 대한민국 헌법 제120조 ①광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바

에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다. ②국토와 자연은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.

- 검토관점(제안의 요지)
 - 하천 유수에 대한 사권(私權)의 인정 여부
- 검토의견
 - 하천의 정의
 - 하천법 제2조(용어의 정의 등)에서 “하천”이라 함은 공공의 이해에 밀접한 관계가 있는 유수의 계통(이하 “수계”라 한다)으로서 그 수계의 “하천구역”과 “하천부속물”을 포함하는 것을 말함.
 - 하천구역은 물이 흐르고 있는 토지의 구역이고, “하천부속물”은 하천관리에 필요한 시설 또는 공작물을 말함.
 - 따라서, 하천법상의 하천은 유수(河流), 하천구역(河道), 하천부속물로 구성되기 때문에 유수는 그 자체가 하천이어서 구분하여 생각할 수 없음.
 - 민법상 수리권의 이해
 - 통상 “관행수리권”이라 부르는 민법상의 수리권에 관한 규정은 민법 제231조(공유하천 용수권)¹⁴⁾, 제232조(하류연안의 용수권 보호)¹⁵⁾, 제233조(용수권의 승계)¹⁶⁾에 근거하고 있음.
 - 하천법상 수리권의 이해
 - 하천법 제33조(하천의 점용허가 등)에서는 하천구역 안에서 유수를 사용(“점용”)하고자 하는 자는 관리청의 허가를 받도록 규정하고 있음.

14) ①공유하천의 연안에서 농·공업을 경영하는 자는 이에 이용하기 위하여 타인의 용수를 방해하지 아니하는 범위 내에서 필요한 인수를 할 수 있다. ②전항의 인수를 하기 위하여 필요한 공작물을 설치할 수 있다.

15) 전 조의 인수나 공작물로 인하여 하류연안의 용수권을 방해하는 때에는 그 용수권자는 방해의 제거 및 손해의 배상을 청구할 수 있다.

16) 농·공업의 경영에 이용하는 수로 기타 공작물의 소유자나 물리자의 특별승계인은 그 용수에 관한 전소유자나 물리자의 권리의무를 승계한다.

- 점용의 허가기간은 동법 시행규칙 제21조(별표 3)에서 농업용수와 생활용수는 10년 공업용수는 5년으로 규정함.
- 하천법상의 수리권은 관리청의 허가를 받아야 하는 “허가수리권” 개념임.
- 관행수리권의 문제점
 - 관행수리권은 언제까지 얼마만큼의 물을 취수할 수 있는지에 대한 구체적인 규정이 없어 그 실체를 명확히 규정하기 어려움.
 - 제234조(용수권에 관한 다른 관습)에서는 제233조의 규정에 의한 용수권의 승계에 관해서는 다른 관습이 있으면 그 관습을 따른다고 규정하는 등 통일되지 못한 입장을 보이고 있음.
 - 민법이 제정된 1960대에는 농업국가로서 하천연안에서의 농업용수 취수가 필수적이었으나 정부 차원의 상수도 공급이 보편화된 현대에서는 공익에 앞서 사적 용수권을 주장하기 어려움.
 - 현재의 민법상 용수권(관행수리권)은 주로 선점에 의한 농업용수 취수가 대부분이라 할 수 있음.
 - 상류에 댐이 건설되어도 하류의 하천유지용수를 지속적으로 방류하기 때문에 안정적으로 취수할 수 있음.
 - 관행수리권을 인정할 경우 무제한 취수토록 할 수는 없기 때문에 취수량을 결정하여야 하고, 가뭄발생시 취수량만큼 국가에서 취수를 보장해 주어야 할 것인지 또 당초의 수질을 지속적으로 유지해 주어야 하는 것인지에 대한 논란이 제기될 우려가 있음.
 - 취수량이나 수질을 안정적으로 보장하기 위해 필요한 비용은 누가 부담할 것인지의 문제 등이 문제시 될 것으로 사료됨.
- 외국 사례
 - 미국, 일본, 이스라엘 등에서는 물을 사용할 수 있는 권리를 국가로부터 개인이 얻는 수혜로 보고 있음.
 - 미국 서부도 고전적 선점권이라도 보다 중요한 공익성을 위해 양보해야 한다는 입장임.
 - 이스라엘의 경우 모든 물은 국가 소유이고, 물 사용은 엄격한 허가에 의해 인정됨.

- 개선방안
 - 일정 규모 이상의 물을 취수할 경우에는 하천법에 의해 허가를 받도록 규정함으로써 수리권에 대한 혼란을 방지
 - 체계적인 수자원 관리와 효율적인 운영이라는 측면에서도 지점별 용수사용량을 파악할 필요가 있음.
 - 현저히 큰 공익적 목적을 위해 사적 목적이 제한받는 것은 법적 형평성 차원에서도 문제가 없음.
 - 관행적 유수사용에 따른 분쟁은 하천법에 의한 하천관리위원회의 조정을 통해 해결

2) 다른 법률과의 관계

- 관련조항 : 하천법 제 5 조
 - 제 5 조 (다른 법률과의 관계) 행정기관의 장은 다른 법률에 의하여 하천구역 안에서 권리를 설정하거나 기타의 처분을 하고자 하는 때에는 미리 관리청과 협의하거나 그 승인을 얻어야 한다.
- 개선 필요성
 - 민법상의 전통적인 유수이용권과의 관계 재정립
 - 제5조에 제2항을 신설
- 개선 사유
 - 유수이용에 관한 일반법인 민법과 특별법인 하천법과의 조화
 - 관행수리권의 고려
- 후속 조치
 - 다음의 계획수립 및 이행에서 민법상의 권리를 고려
 - 제11조 (수자원장기종합계획의 수립)17)

17) ①건설교통부장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 수자원의 안정적인 확보와 효율적인 관리를 위한 10년 단위의 수자원장기종합계획을 수립하여야 한다. ②건설교통부장관은 수자원계획이 수립된 날부터 5년마다 그 타당성 여부를 검토하여 필요한 경우에는 이를 변경하여야 한다. ③건설교통부장관은 수자원계획을 수립 또는 변경하고자 하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 제60조의 규정에 의한 중앙

- 제11조의2 (하천유역종합치수계획의 수립)18)
- 제17조 (하천정비기본계획)19)

○ 검토관점(제안의 요지)

- 하천 유수에 대한 사권(私權)의 인정 여부
- 수자원계획 수립시 관행수리권의 고려 여부

하천관리위원회의 심의를 거쳐야 하며, 수자원계획이 수립 또는 변경된 경우에는 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 통지하여야 한다.

- 18) ①건설교통부장관은 하천유역의 홍수예방과 홍수발생시 피해의 최소화를 위하여 필요한 사항 등을 내용으로 하는 10년 단위의 하천유역종합치수계획을 수립하여야 한다. ②건설교통부장관은 유역치수계획이 수립된 날부터 5년마다 그 타당성 여부를 검토하여 필요한 경우에는 이를 변경하여야 한다. ③유역치수계획을 수립할 지역 기타 유역치수계획에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ④건설교통부장관은 유역치수계획을 수립하거나 변경하고자 하는 때에는 미리 관계 행정기관의 장과 협의한 후 제60조의 규정에 의한 지방하천관리위원회(하천유역이 2 이상의 시·도에 걸치는 경우에는 각각 해당 지방하천관리위원회)의 자문 및 동조의 규정에 의한 중앙하천관리위원회의 심의를 거쳐야 한다. ⑤건설교통부장관은 제6항의 규정에 의한 유역하천관리협의회가 구성되어 있는 경우에는 제4항에 규정된 절차를 거치기 전에 유역하천관리협의회의 의견을 들어야 한다. <개정 2004.1.20> ⑥건설교통부장관은 유역치수계획의 수립 및 변경에 유역주민 등의 의견을 반영하기 위하여 유역별로 유역주민, 관계 기관의 공무원 및 직원 등이 포함된 유역하천관리협의회를 구성·운영할 수 있다. <신설 2004.1.20> ⑦제6항의 규정에 의한 유역하천관리협의회의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <신설 2004.1.20> ⑧제8조제2항의 규정은 유역치수계획의 수립 및 변경에 관하여 이를 준용한다. <신설 2004.1.20>
- 19) ①관리청은 그가 관리하는 하천에 대하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 하천의 정비에 관한 기본계획을 수립하여야 한다. ②건설교통부장관은 제1항의 규정에 불구하고 유역치수계획 등과 연계하여 수립할 필요가 있다고 인정하는 경우에는 시·도지사나 관리청인 하천에 대한 하천정비기본계획을 수립할 수 있다. 이 경우 미리 관리청인 시·도지사나 관리청과 협의하여야 한다. <신설 2004.1.20> ③하천정비기본계획은 10년 단위로 수립하되, 건설교통부장관 또는 관리청은 하천정비기본계획이 수립된 날부터 5년마다 그 타당성 여부를 검토하고 필요한 경우에는 하천정비기본계획을 변경하여야 한다. <신설 2004.1.20> ④하천정비기본계획은 수해발생의 상황, 수자원 개발·이용의 현황 및 하천환경 등을 고려하여 수계별로 수립하여야 한다. ⑤건설교통부장관 또는 관리청은 하천정비기본계획을 수립하거나 변경하고자 하는 때에는 미리 관계 행정기관의 장과 협의한 후 하천관리위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항을 변경하고자 하는 때에는 그러하지 아니하다. <개정 2004.1.20> ⑥제8조제2항의 규정은 하천정비기본계획의 수립 및 변경에 관하여 이를 준용한다. <개정 2004.1.20> ⑦제13조의 규정은 시·도지사가 2이상의 시·도에 걸치는 지방 1급하천 및 지방 2급하천에 대하여 하천정비기본계획을 수립하는 경우에 이를 준용한다.

○ 검토의견 및 개선방안

- 수리권에 대한 관점 정리

- 전술한 바와 같이 일정 규모 이상의 관행수리권을 허가수리권으로 점진적으로 전환하는 것이 바람직

- 수자원계획수립시 관행수리권의 고려 가능성

- 관련 수자원계획으로는 수자원장기종합계획²⁰⁾, 하천유역종합치수계획²¹⁾, 하천정비기본계획²²⁾ 등을 들 수 있음
- 상기 계획의 수립목적과 내용을 고려해 볼 때 관행수리권은 직접적인 고려대상이 되기 어려움

3) 하천유지유량 및 하천유수의 사용·관리

○ 관련조항 : 하천법 제20조 및 하천법 제21조

- 제20조 (하천유지유량)²³⁾

- 제21조 (하천유수의 사용·관리)²⁴⁾

20) 수자원부문의 최상위 계획으로서 수자원 여건변화에 대응하는 장기적인 수자원 정책방향과 전략을 수립하는 계획임

21) 하천유역의 홍수예방과 홍수발생시 피해를 최소화할 위해 필요한 사항을 주요 내용으로 함

22) 수해 발생상황, 수자원 개발·이용 현황 및 하천환경 등을 고려하여 하천을 정비하기 위한 계획으로서 홍수소통을 위한 계획홍수위 설정 및 구조물 배치계획 등이 주요 내용임

23) ①건설교통부장관은 하천의 정상적인 기능 및 상태를 유지하기 위하여 필요한 최소한의 유량(이하 “하천유지유량”이라 한다)을 정하여 제60조의 규정에 의한 중앙하천관리위원회의 심의를 거쳐 이를 고시하여야 한다. ②하천유지유량은 하천유수의 상황을 대표할 수 있는 주요 지점(이하 “기준지점”이라 한다)을 하천별로 설정하여 이를 기준으로 정하여야 한다. ③건설교통부장관은 기준지점을 정하고자 하는 때에는 미리 환경부장관과 협의하여야 한다. ④제1항 내지 제3항의 규정에 의한 하천유지유량의 산정, 기준지점의 선정 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

24) ①대통령령이 정하는 하천유수의 사용자는 그 사용량을 확인할 수 있는 계측시설을 설치하고 건설교통부령이 정하는 사항을 기록하여 보관하여야 한다. ②제1항의 규정에 의한 하천유수의 사용자는 그 사용계획 및 사용실적을 관리청에 통지하여야 하며, 관리청은 건설교통부장관에게 이를 보고하여야 한다. ③제1항의 규정에 의한 계측시설의 설치, 제2항의 규정에 의한 하천유수의 사용계획 및 사용실적의 보고 등에 관하여 필요한 사항은 건설교통부령으로 정한다.

- 개선 필요성
 - 건설교통부장관이 유지유량을 정할 때 상·하류 주민들과 협의 절차를 규정(제20조)
 - 하천유수 사용자의 한계를 설정하고, 그 사용방법을 역내 이용자와 협의하는 절차를 규정(제21조)
- 개선 사유
 - 상류와 하류의 수리권 조정
 - 민법상 유수이용권의 고려
- 검토관점(제안의 요지)
 - 하천유지유량을 산정할 때 관행수리권의 고려 여부
- 검토의견
 - 하천유지유량의 개념 변화
 - 《1960년대》
 - “수자원종합개발 10개년 계획”에서 하천유지유량이라는 용어를 처음으로 사용
 - “갈수시 1일 유출량에서 이수유량을 제외한 유량”
 - 즉, 주운을 위한 수심유지의 개념
 - 《1970년대》
 - “주요한 지점에서의 유수의 정상적인 기능 및 상태를 유지하기 위해 필요한 유량”
 - 즉, 염해방지 유량의 개념
 - 《1980년 이후》
 - 하천시설기준에서 “주운, 어업, 경관, 염해의 방지, 하구폐색의 방지, 하천관련 시설의 보호, 지하수위 유지, 동·식물의 보전, 유수의 수질보전 등을 검토하여 갈수시에도 유지해야 할 유량”
 - 즉, “수질오염 방지 및 수상오락을 위한 개념”
 - 하천유지유량의 결정방법
 - 《하천관리 유량(혹은 정상유량)》
 - 하천유지유량에 이수유량을 합한 유량

《하천유지유량》

- 주요 지점에서 유수의 정상적 기능 및 상태를 유지하기 위해 필요한 유량으로서 평균갈수량²⁵⁾과 하천환경보전유량²⁶⁾중 큰 값으로 함.

《이수유량》

- 하류에서의 유수 점용을 위해 필요한 유량
- 이용 목적, 사용 수량, 사용 시기 등을 명확히 하여야 함.

- 하천유지유량 산정시 관행수리권의 고려 여부

- 하천유지유량과 이수유량은 별도로 구분되는 개념이어서 하천유지유량을 산정할 때 관행수리권을 고려할 필요는 없음.
- 관행수리권은 이수유량을 산정할 때 고려되어야 하며, 이는 용수공급계획²⁷⁾을 수립할 때 고려되어야 할 사항임.
- 이러한 관점에서 수리권은 조사대상이지 협의의 대상은 아닌 것으로 사료됨.
- 용수공급계획은 생공용수 뿐만 아니라 농업용수에 대해서도 적절한 수급계획을 수립함.
- 특히, 농업용수의 경우 농림부에서 농업생산에 필요한 농지에 대해서는 상당부분을 관개수로를 정비하였기 때문에 물부족으로 인한 관행수리권 문제 제기는 많지 않을 것으로 사료됨.
- 하천정비나 수자원계획으로 인해 특별히 현저한 물부족을 겪게 되는 경우에는 하천법에 의한 하천관리위원회의 조정을 통해 해

25) 자연상태의 하천에서 갈수시에도 흘렀다고 볼 수 있는 유량으로서 하천의 건천화 방지 등 자연하천이 갖고 있는 최소한의 기능을 수행하도록 하류에 흐르도록 보장해 주어야 하는 유량. 분석기간 동안의 매년의 갈수량을 평균하여 산정

26) 주운, 어업, 경관, 염해방지, 하구막힘 방지, 하천관리시설의 보호, 수질보전, 지하수위의 유지, 동·식물의 보호 등을 종합적으로 고려하여 하천환경보전을 위하여 설정해야 할 유량

27) 용수공급계획은 수계별 물수지 분석을 토대로 하며, 정확한 물수지 분석을 위해서는 기존의 용수이용실태를 파악해야 함

결할 수 있을 것임(만일, 지역주민들의 의견수렴 절차가 반드시 필요한 사항이라면 의견 청취 정도로 함이 바람직).

2. 댐건설법²⁸⁾

(1) 법의 개요

1) 제정 목적

- 수자원의 합리적 개발·이용 및 국민경제 발전 도모²⁹⁾
 - 댐의 건설·관리 및 건설비용의 회전활용, 댐건설에 따른 환경대책, 지역주민에 대한 지원등에 관하여 규정함.
 - 수자원을 합리적으로 개발·이용하여 국민경제의 발전을 도모함이 목적

2) 구성 체계

- 댐 법(신) : 일부개정 2005.08.04 법률7678호
- 총 5장, 52조로 구성
 - 제 1 장 : 총 칙
 - 제 2 장 : 댐의 건설 및 관리
 - 제 3 장 : 댐건설지역주민에 대한 지원
 - 제 4 장 : 보 칙
 - 제 5 장 : 벌 칙

(2) 주요 문제점별 개선방안

1) 댐건설장기계획 및 댐건설예정지역의 지정 등

- 관련조항 : 댐 법 제 4 조 및 제 5 조
 - 제 4 조 (댐건설장기계획)

28) 집필 : 국토연구원 연구위원 박태선

29) 제1조 (목적)

①건설교통부장관은 수자원을 효율적이고 환경친화적으로 개발하기 위하여 10년마다 다음 각 호30)의 사항이 포함된 댐건설장기계획을 수립해야 한다.

②건설교통부장관은 제1항의 규정에 의한 댐건설장기계획을 수립하고자 하는 때에는 미리 관계중앙행정기관의 장에게 소관별로 댐의 건설에 관한 장기계획을 수립하여 제출하도록 하여야 한다.

〈표 2-2〉 댐 법의 구성체계

제 1 장 총 칙 (제1조~제3조)	
제 1 조(목적), 제 2 조(정의), 제 3 조(적용범위)	
제 2 장 댐의 건설 및 관리	
제 1 절 댐의 건설	
제 4 조(댐건설장기계획), 제 5 조(댐건설예정지역의 지정등), 제 6 조(댐건설예정지역안에서의 행위제한), 제 7 조(기본계획), 제 8 조(실시계획), 제 9 조(다른 법률에 의한 인·허가등의 의제), 제10조(토지에의 출입등), 제11조(토지등의 수용 및 사용), 제12조(댐건설완료고시), 제13조(공공시설등의 귀속), 제14조(국·공유재산의 처분)	
제 2 절 댐의 관리	
제15조(댐관리청 및 댐수탁관리자), 제16조(댐관리의 기본원칙), 제17조(댐관리규정), 제18조(위해방지를 위한 조치)	
제 3 절 다목적댐의 건설 및 관리에 관한 특례	
제19조(댐사용권설정예정자), 제20조(다목적댐건설비용의 부담), 제21조(국가에 의한 선행투자), 제22조(지방자치단체의 비용부담), 제23조(수익자부담금), 제24조(댐사용권의 설정), 제25조(댐사용권의 설정요건), 제26조(특정용도를 위한 하천점용의 제한), 제27조(댐사용권설정의 거부), 제28조(저수가 확보될 지역), 제29조(댐사용권의 성질), 제30조(댐사용권의 처분제한), 제31조(댐사용권에 대한 취소 등<개정 2004.1.29>), 제32조(등록), 제33조(납부금), 제34조(부담금등의 환부), 제35조(사용료의 수납등), 제36조(다목적댐관리비용의 부담), 제37조(부담금등의 강제징수), 제38조(다목적댐의 인정 등)	

30) 1. 댐건설의 기본방침, 2. 각종 용수의 수급전망, 3. 수계별 댐건설계획(농업용수댐은 저수량이 1천만톤 이상인 것에 한한다), 4. 재원조달계획, 5. 입지선정기준, 6. 댐건설이 환경에 미치는 영향을 최소화하기 위한 방안, 7. 기타 대통령령이 정하는 사항

제 3 장 댐건설지역주민에 대한 지원
제39조(이주정착지 미이주자 등에 대한 지원<개정 2004.1.29>), 제40조(수몰이주민에 대한 지원), 제41조(댐주변지역정비사업), 제42조(댐주변지역정비사업의 재원), 제43조(댐주변지역지원사업), 제44조(댐주변지역지원사업의 재원), 제44조의2 (댐주변지역의 친환경공간 조성), 제44조의3 (공공시설 등의 우선설치<개정 2004.1.29>), 제44조의4 (공공하수도의 설치)
제 4 장 보 칙
제45조(건설교통부장관등의 권한), 제46조(하천법과의 관계), 제47조(청문), 제48조(권한의 위임)
제 5 장 벌 칙
제49조(벌칙)~제51조(벌칙), 제52조(양벌규정)
제 6 장 부 칙

③건설교통부장관은 제1항의 규정에 의하여 댐건설장기계획을 수립하고자 하는 때에는 관할 시 도지사의 의견을 듣고 관계중앙행정기관의 장과 협의한 후 하천법 제60조의 규정에 의한 중앙하천관리위원회의 심의를 거쳐야 한다. 이 경우 전원개발에관한특례법 제4조의 규정에 의한 전원개발사업추진위원회의 심의를 거친 댐에 관한 사항은 심의사항에서 이를 제외한다. <신설 2004.1.29>

④건설교통부장관은 댐건설장기계획에 대하여 5년마다 그 타당성 여부를 검토하여 그 결과를 댐건설장기계획에 반영하여야 한다. <신설 2004.1.29>

⑤제3항의 규정은 댐건설장기계획의 변경에 관하여 이를 준용한다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항의 변경의 경우에는 그러하지 아니하다. <신설 2004.1.29>

⑥건설교통부장관은 제1항 및 제5항의 규정에 의하여 댐건설장기계획을 수립 또는 변경한 때에는 이를 지체없이 관계중앙행정기관의 장 및 관할 시·도지사에게 통보하여야 한다. <신설 2004. 1.29>

- 제 5 조 (댐건설예정지역의 지정등)

①건설교통부장관은 댐건설에 필요한 일정지역(댐건설로 인한 수몰예정지역을 포함한다)을 댐건설예정지역(이하 “댐건설예정지역”이라 한다)으로 지정할 수 있다. 다만, 시·도지사가 건설하는 댐

의 경우에는 당해 댐이 건설되는 하천의 관리청(이하 “하천관리청”이라 한다)이 댐건설예정지역을 지정한다.

②건설교통부장관 또는 하천관리청은 제1항의 규정에 의하여 댐건설예정지역을 지정하고자 하는 때에는 관계행정기관의 장과 협의한 후 건설교통부장관의 경우에는 하천법 제60조의 규정에 의한 중앙하천관리위원회, 하천관리청의 경우에는 동조의 규정에 의한 지방하천관리위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 건설교통부장관이 지방하천에 댐건설예정지역을 지정하는 경우에는 중앙하천관리위원회의 심의전에 해당 하천을 관리하는 관리청의 의견을 들어야 한다. <개정 2004.1.29>

③건설교통부장관 또는 하천관리청은 제1항의 규정에 의하여 댐건설예정지역을 지정한 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 이를 고시하여야 한다.

④건설교통부장관 또는 하천관리청은 제3항의 규정에 의하여 댐건설예정지역을 고시하는 때에는 당해 댐을 건설하고자 하는 자(이하 “댐건설사업시행자”라 한다)를 함께 고시하여야 한다.

⑤제1항 내지 제4항의 규정은 댐건설예정지역의 변경 또는 해제에 관하여 이를 준용한다.

- 개선 필요성
 - 계획수립 및 예정지역지정을 위한 공청회 및 이해관계자 의견수렴 절차 규정을 신설
 - 전원개발댐 제외 조항(제4조제3항)을 삭제
- 개선사유
 - 참여적 의사결정기법의 도입
 - 전원개발 특례 제한
 - 시장원리의 부분적 도입
- 검토관점(제안의 요지)
 - 댐건설예정지역 지정시 이해관계자들의 의견수렴 여부

- 댐 법에서 “전원개발촉진법”에 의한 댐에 관한 심의사항 제외 조항 삭제 여부

○ 검토의견

- 이해관계자들의 의견수렴 여부
 - 현 댐 법에서는 댐 건설예정지를 지정할 때 이해관계자들의 의견수렴 절차에 대한 규정이 마련되어 있지 않음.
 - 이는 다목적 댐이 댐의 위계나 중요도 상, 농업용댐이나 발전용댐보다 규모도 크고, 경제·사회적으로 미치는 영향의 정도도 큰 댐이라는 점에서 주민들의 의견청취는 필요한 사항으로 사료됨.
 - 관련조항은 유사 법령인 “전원개발촉진법”상의 규정³¹⁾을 참조할 수 있을 것임.
- 전원개발댐 제외 조항 삭제 여부
 - 전원개발촉진법³²⁾ 제4조³³⁾에서 별도의 추진위원회를 두고, 전원개발에 관한 사항을 심의하도록 규정하고 있기 때문에 하천법에서 제외규정을 두고 있는 것임.

31) 제5조의2(주민등의 의견청취) ①전원개발사업자는 제5조의 규정에 의하여 실시계획의 승인 또는 변경승인을 얻고자 할 때에는 승인 또는 변경승인 신청 전에 주민 및 관계전문가 등(이하 “주민 등”이라 한다)의 의견을 들어야 한다. 다만, 다음 각 호의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 다른 법령의 규정에 의하여 이미 주민 등의 의견을 수렴한 경우, 2. 국방상 기밀을 요하는 경우, 3. 실시계획의 사업면적 또는 선로길이가 100분의 30의 범위 안에서 변경되는 경우, 4. 설치된 전원설비의 토지등을 취득하거나 사용권원을 확보하는 사업의 경우

②전원개발사업자는 제1항의 규정에 의하여 청취한 주민등의 의견이 타당하다고 인정하는 때에는 이를 실시계획에 반영하여야 한다. ③제1항의 규정에 의한 주민등의 의견청취방법 및 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [본조신설 2003.12.30]

32) 일부개정 2003.12.30 법률 제07016호

33) 제4조(전원개발사업추진위원회) ①전원개발사업에 관한 중요 사항을 심의하게 하기 위하여 산업자원부에 전원개발사업추진위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. <개정 1993.3.6, 1996.12.30, 2003.12.30> ②위원회의 구성·기능 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 제안요지처럼 하천법에서 관련 문구를 삭제하려면 전원개발촉진법 제6조³⁴⁾를 개정하여야 할 것임.

2) 기본계획(제7조) 및 실시계획(제8조)

○ 관련조항 : 댐 법 제 7 조 및 제 8 조

- 제 7 조 (기본계획)

- ①댐건설사업시행자는 다음 각 호³⁵⁾의 사항이 포함된 댐건설기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. <개정 2001.12.31, 2004.1.29>
- ②건설교통부장관 또는 시·도지사가 아닌 댐건설사업시행자는 제1항의 규정에 의하여 기본계획을 수립하고자 하는 때에는 건설교통부장관의 승인을 얻어야 한다.
- ③건설교통부장관 또는 시·도지사는 제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 기본계획을 수립하거나 승인하고자 하는 때에는 미리 관계행정기관의 장과 협의하여야 하며, 댐사용권설정예정자의 의견을 들어야 한다.
- ④건설교통부장관 또는 시·도지사는 기본계획을 수립하거나 승인한 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 이를 고시하여야 한다.
- ⑤제1항 내지 제4항의 규정은 기본계획의 변경(대통령령이 정하는 경미한 사항의 변경을 제외한다) 또는 폐지에 관하여 이를 준용한다.

34) 제6조(다른 법률과의 관계) ①전원개발사업자가 제5조의 규정에 의하여 실시계획의 승인 또는 변경승인을 얻은 때에는 다음 각 호의 허가·인가·면허·결정·지정·승인·해제·협의 또는 처분 등(이하 “인·허가 등”이라 한다)을 받은 것으로 보고, 동 조 제5항의 규정에 의한 고시가 있을 때에는 다음 각 호의 인·허가 등의 고시 또는 공고가 있을 것으로 본다. <개정 1999.2.8, 2002.12.30, 2003.12.30>

35) 1. 건설의 목적, 2. 사업의 명칭 및 사업시행지의 위치·면적, 3. 규모 및 형식, 4. 저수량 및 저수의 용도별 배분에 관한 사항, 5. 댐사용권을 설정받기로 예정된 자의 성명 또는 명칭과 댐사용권의 내용, 6. 댐건설비용(제42조의 규정에 의하여 댐건설사업시행자가 부담하는 댐주변지역정비사업비를 포함한다) 및 그 부담에 관한 사항, 7. 댐건설사업시행자, 8. 사업기간, 9. 수용·사용할 토지·건물 기타 물건이나 권리가 있는 경우 그 세목, 10. 댐건설에 따라 예상되는 환경피해 및 이의 감소방안과 댐의 수질보전에 관한 사항, 11. 댐주변지역의 사회·문화 및 경제발전에 기여할 수 있는 사업으로서 댐의 효용증진을 위한 사업에 관한 사항, 12. 기타 댐 건설에 관한 기본적인 사항

- 제 8 조 (실시계획)

①댐건설사업시행자는 기본계획을 수립한 후 대통령령이 정하는 바에 의하여 댐건설에 관한 실시계획(이하 “실시계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

②건설교통부장관 또는 시·도지사가 아닌 댐건설사업시행자는 실시계획을 수립하고자 하는 때에는 건설교통부장관의 승인을 얻어야 한다.

③건설교통부장관 또는 시·도지사는 제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 실시계획을 수립하거나 승인한 때에는 지체없이 그 내용을 고시하고 관계행정기관의 장과 댐사용권 설정예정자에게 이를 통지하여야 한다.

④제1항 내지 제3항의 규정은 실시계획의 변경(대통령령이 정하는 경미한 사항의 변경을 제외한다) 또는 폐지에 관하여 이를 준용한다.

○ 개선 필요성

- 댐건설사업시행자가 댐건설기본계획을 수립할 때 주민에 대한 사업설명회 등의 주민협력절차 추가

○ 개선 사유

- 댐건설기본계획 및 실시계획 내용 중 주민지원사업 등 주민과 밀접하게 관련있는 사항에 대해서는 사업설명회 등 주민의 협력을 구할 수 있는 절차를 추가할 필요가 있음.

○ 선결조건

- 기본법 등의 제정을 통하여 물배분과 이용원칙을 정립

○ 검토관점(제안의 요지)

- 댐건설기본계획 및 실시계획 중 주민협력 절차의 추가 여부

○ 검토의견

- 기본계획에의 주민 참여 여부

- 기본계획에 포함될 주요 내용은 제7조³⁶⁾의 내용으로서 지역주민들이 참여하여야 할 내용이 거의 없음.

- 실시계획에의 주민참여 여부

- 실시계획은 기본계획을 토대로 공사를 수행하기 위한 구체적인 계획이기 때문에 지역주민들의 협력절차가 필요 없을 것으로 사료됨.

3) 댐 관리의 기본원칙(제16조)

○ 관련조항 : 댐 법 제16조 및 제24조

- 제16조 (댐관리의 기본원칙) 댐의 관리는 댐의 저수로 인한 공익의 증진, 피해의 제거 또는 경감에 유의하고 댐사용권을 침해하지 아니하도록 적정을 기하여야 한다.

- 제24조 (댐사용권의 설정) ①댐사용권은 다목적댐의 저수를 특정 용도에 사용하고자 하는 자의 신청에 의하여 건설교통부장관이 이를 설정한다. ②건설교통부장관은 제1항의 규정에 의하여 댐사용권을 설정하는 때에는 다음 각 호³⁷⁾의 사항을 명백히 하여야 한다. ③제2항제2호의 사항은 당해 댐의 효용이 제대로 발휘될 수 있도록 정하여야 한다. ④건설교통부장관은 제12조의 규정에 의하여 댐건설완료고시를 한 때에는 지체없이 당해 댐사용권설정에정자에게 댐사용권을 설정하여야 한다. ⑤댐사용권설정에정자는 제1항의 규정에 의하여 댐사용권을 설정받기 전이라도 건설교통부장관의 허가를 받아 다목적댐의 저수를 특정용도에 사용할 수 있다.

○ 개선 필요성

- 제16조에 “저수이용권”을 별도의 항으로 규정
- 현행 댐사용권(제24조)과 저수이용권의 개념을 구분

36) 건설의 목적, 사업의 명칭 및 사업시행지의 위치·면적, 규모 및 형식, 저수량 및 저수의 용도별 배분, 댐사용권설정에정자의 성명과 댐사용권의 내용, 댐건설비용 및 그 부담, 댐건설사업시행자, 사업기간, 수용·사용할 토지·건물의 세목, 예상되는 환경피해 및 감소방안, 댐의 수질보전, 댐주변지역의 사회·문화·경제발전에 기여할 수 있는 사업, 기타 댐건설에 관한 기본적인 사항 등

37) 1. 설정목적, 2. 댐사용권에 의하여 확보될 저수의 최고·최저의 수위 및 양

- 개선 사유
 - 물적 시설 중심의 권리구조를 저수중심의 권리구조로 재편
 - 저수이용권의 합리화
 - 민법상 유수이용권과의 조화
- 후속조치
 - 제7조의 기본계획과 연계
- 검토관점(제안의 요지)
 - 댐 사용권과 저수이용권의 구분 여부 즉, 댐 내에 저장되어 있는 물에 대한 하류지역 주민들의 관행수리권을 인정해 주어야 할 것 인지에 대한 여부
- 검토의견
 - 민법상의 물관련 조항
 - 《소유권》
 - 물에 관한 권리는 토지소유자에게 있다고 보는 것이 민법의 기본적 입장임(제212조).
 - 자연히 흐르는 물은 막지 못하고(제221조), 타인 소유 토지의 수로와 수류의 폭을 변경할 수 없음(제229조).
 - 공유하천 연안에서의 인수가 가능하고(제231조), 그 권리는 방해받지 않으며(제232조), 승계가 가능함(제233조).
 - 《지역권》
 - 수요가 부족할 경우에는 가용에 공급하고 다른 용도에 공급하여야 하며, 후순위 권리자는 선순위 권리자의 요수를 방해하지 못함(제297조).
 - 댐 내 저수에 대한 관행수리권 인정 여부
 - 댐 내 토지는 보상을 통해 국가에서 수용하였으므로 댐내 토지와 관련된 수리권은 주장하기 어려움.

- 하류지역의 관행수리권 여기 다목적 댐의 경우 보상을 통해 하천구역을 정하여 개수(제방 축조 등)하였기 때문에 인접한 토지에서의 공유하천용수권(제231조)을 주장하기 어려움.
- 보상이 이루어지지 않은 토지소유자가 있다고 하여도 하천유지용수를 통해 용수를 확보할 수 있기 때문에 굳이 상류에 위치한 댐에 대한 저수 이용권을 주장하기 어려울 것으로 사료됨.
- 결국, 댐 내 저수에 대한 사적 소유권을 인정해 주어야 할 것 인가의 문제는 하천연안 토지소유자의 공유하천용수권 문제로 귀속되며, 이는 전술한 허가수리권제도로 정비하는 것이 바람직함.

4) 댐사용권의 성질(제29조)

- 관련조항 : 댐 법 제29조
 - 제29조 (댐사용권의 성질) 댐사용권은 물권으로 보며, 댐사용권에 관하여 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 부동산에 관한 규정을 준용한다.
- 개선 필요성
 - 댐사용권을 “물권으로 본다”는 구절을 삭제
- 개선 사유
 - 제29조 전단의 “물권” 간주 조항은 민법상의 유수사용권과 충돌
 - 댐 사용권의 보장은 제29조 후단의 규정 및 제30조³⁸⁾의 규정으로 충분
- 후속조치
 - 제29조 후단 “부동산에”를 “민법상 부동산에”로 개정

38) 제30조(댐사용권의 처분제한) ①댐사용권은 상속, 법인의 합병 기타의 포괄승계, 양도, 채납처분, 강제집행 및 저당권의 목적이 되는 외에 다른 권리의 목적으로 할 수 없다. ②저당권설정등록이 된 댐사용권은 그 저당권자의 동의가 없으면 분할·병합 또는 그 설정목적을 변경하거나 이를 포기할 수 없다.

○ 검토관점(제안의 요지)

- 댐 사용권을 물권으로 볼 것인지의 여부
- 댐 사용권에 대한 민법상의 권리 주장 가능성 여부

○ 검토의견

- 댐법 상 “댐 사용권”에 관한 규정

《댐사용권의 정의 및 설정》

- 제2조(정의) “댐³⁹⁾ 사용권”이라 함은 다목적댐⁴⁰⁾에 의한 일정량의 저수를 일정한 지역에 확보하고 이를 특정용도에 사용할 수 있는 권리를 말한다.
- 댐 사용권은 저수를 특정한 용도에 사용하고자 하는 자의 신청에 의하여 건설교통부장관이 설정함(제24조)

- 댐 사용권에 대한 의견

- 다목적 댐의 관리는 실제로 한국수자원공사가 다목적 댐의 건설 및 관리를 담당하고 있으며, 댐 사용권도 보유하고 있음.
- 반면, 다목적 댐의 저수지는 하천에 속하며, 하천은 국유이므로 다목적 댐에 저장되어 있는 물도 국유로 보아야 할 것임.
- 따라서, 한국수자원공사가 소유하고 있는 댐사용권은 국가 소유인 댐 저수지의 물을 발전·농업·생활용수 공급 등에 사용할 수 있는 “제한적인 물권”으로 보아야 하며, 이를 댐 물에 대한 소유권으로 보기는 어려움.
- 수리권의 본질은 물에 대한 소유권을 의미하기 때문에 이러한 제한적 의미의 물권인 댐사용권을 수리권으로 보기는 어려울 것으로 사료됨.

39) “댐”이라 함은 하천의 흐름을 막아 그 저수를 생활 및 공업의 용수, 농업의 용수, 발전, 홍수조절 기타의 용도(이하 “특정용도”라 한다)로 이용하기 위한 높이 15미터 이상의 공작물을 말하며, 여수로·보조댐 기타 당해 댐과 일체가 되어 그 효용을 다하게 하는 시설 또는 공작물을 포함한다.

40) “다목적댐”이라 함은 건설교통부장관이 건설하는 댐으로서 특정용도중 2 이상의 용도로 이용하는 것(특정용도에 전용되는 시설 또는 공작물을 제외한다)을 말한다.

- 이 같은 맥락에서 댐 사용권에 대한 민법상의 권리를 주장하기는 어려울 것으로 사료됨.

5) 다른 법률과의 관계(제46조)

- 관련조항 : 댐 법 제46조
 - 제46조 (하천법과의 관계) 이 법에서 정한 것 외에 댐의 건설 및 관리에 관하여 필요한 사항은 하천법을 적용한다.
- 개선 필요성
 - 댐의 건설 및 관리에 관한 적용 법률에 “민법”을 추가
 - 제46조의 조문제목을 변경
- 개선 사유
 - 저수의 사용에 관하여 하천법-민법-댐법의 3각 구도를 형성
- 검토관점(제안의 요지)
 - 댐 건설 및 관리에 민법의 고려 여부
- 검토의견
 - 하천법에 의한 댐의 규정
 - 전술한 “3) 댐관리의 기본원칙”에 대한 검토의견과 같은 관점에서 댐의 건설 및 관리에 대한 민법상의 관련성을 제시하기 어려울 것으로 사료됨
 - 특히, 하천법 제2조에서 하천을 하천구역과 하천부속물로 정의하였으며(제1항 제1호)⁴¹⁾, 하천부속물⁴²⁾에 댐을 포함시킴으로써(제1항 제3호) 댐은 결국 하천 자체가 됨

41) “하천”이라 함은 공공의 이해에 밀접한 관계가 있는 유수의 계통(이하 “수계”라 한다)으로서 그 수계의 하천구역과 하천부속물을 포함하는 것을 말한다.

42) “하천부속물”이라 함은 하천관리에 필요한 댐·하구둑·제방·호안·수제·보·갑문·수문·수로터널·운하·관측시설 기타 이 법에 의하여 설치된 시설 또는 공작물을 말한다. 다만, 관리청외의 자가 설치한 시설 또는 공작물에 관하여는 관리청이 당해 시설 또는 공작물을 하천부속물로 관리하기 위하여 당해 시설 또는 공작물설치자의 동의를 얻은 것에 한한다.

- 따라서, 댐의 건설 및 관리는 결국 하천부속물(즉, 하천)의 건설 및 관리에 민법의 개념을 적용하겠다는 의미가 됨.
- 이러한 논리는 개인의 일부 사적인 권리인 관행수리권의 개념을 지나치게 확대 해석하는 것으로 사료됨.

6) 댐 주변지역 지원사업(제43조)

○ 관련조문 : 댐 법 제43조

- 제43조 (댐주변지역지원사업) ①댐관리청 또는 댐수탁관리자는 댐건설이 완료된 후 대통령령이 정하는 댐주변지역의 주민소득증대 및 복지증진 등을 도모하기 위하여 매년 대통령령이 정하는 바에 따라 댐주변지역의 지원사업(이하 “댐주변지역지원사업”이라 한다)에 관한 계획을 수립하여야 한다. <개정 2001.12.31> ②댐관리청 또는 댐수탁관리자는 제1항의 규정에 의하여 댐주변지역 지원사업에 관한 계획을 수립하고자 하는 경우에는 미리 댐주변지역을 관할하는 시장·군수 또는 구청장과 협의하여야 한다. ③ 댐수탁관리자는 제1항의 규정에 의하여 댐주변지역지원사업에 관한 계획을 수립한 때에는 이를 댐관리청에 제출하여야 한다. ④ 댐주변지역지원사업은 대통령령이 정하는 바에 따라 다음 각 호43)의 1에 해당하는 자가 시행한다. ⑤제1항의 규정에 의한 댐주변지역지원사업에 관한 계획을 수립하여야 하는 지역의 범위는 대통령령으로 정한다.

○ 개선 필요성

- 댐주변지역 지원사업계획 수립시 지원대상이 되는 주민의 의견수렴절차를 추가할 필요가 있음.

○ 개선 사유

- 피지원대상인 주민의 의견을 반영하여 지원사업계획을 수립함으로써 주민 위주의 지원사업이 될 수 있도록 함.

43) 1. 댐관리청 또는 댐수탁관리자, 2. 댐주변지역을 관할하는 시장·군수·구청장

- 검토관점(제안의 요지)
 - 댐주변지역 지원사업계획 수립시에 지역주민 의견수렴 절차 추가 여부
- 검토의견
 - 댐건설과 관련된 지역주민 지원사업의 종류
 - 수몰이주민 지원, 댐주변지역 정비사업, 댐주변지역 지원사업 등 세 가지로 대별됨.
 - 제39조 (이주정착지 미이주자 등에 대한 지원) 댐건설사업시행자는 수몰이주민중 이주정착지에 이주하지 아니하는 자 그 밖에 대통령령이 정하는 자에 대하여 댐건설로 인한 실향 및 생활기반상실 등을 감안하여 대통령령이 정하는 바에 따라 지원을 할 수 있다.
 - 제40조 (수몰이주민에 대한 지원) ①건설교통부장관은 수몰이주민이 원활하게 이주하여 정착할 수 있도록 주택의 신축등 생활기반조성을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 주택법에 의한 국민주택기금을 우선하여 지원할 수 있다. ②댐건설사업시행자는 수몰이주민의 생활기반조성을 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 건설교통부장관에게 주택법에 의한 국민주택기금의 우선지원을 요청할 수 있다. ③댐건설지역을 관할하거나 댐건설에 따라 용수혜택을 받는 지역을 관할하는 지방자치단체의 장과 댐수탁관리에정자는 대통령령이 정하는 바에 따라 직업훈련의 실시 등 수몰이주민의 생계지원을 위하여 필요한 조치를 할 수 있다.
 - 제41조 (댐주변지역 정비사업) ①대통령령이 정하는 기준 이상의 댐의 주변지역을 관할하는 시장·군수 또는 구청장은 당해 댐의 건설로 인한 여건변화를 감안하여 당해 댐주변지역의 경제를 진흥하고 생활환경을 개선하기 위하여 댐건설기간 동안 정비사업(이하 “댐주변지역정비사업”이라 한다)을 시행하여야

한다. ②제1항의 기준에 해당하는 댐의 기본계획이 고시된 때에는 댐의 본체가 소재한 지역을 관할하는 시·도지사는 지체 없이 댐주변지역정비사업에 관한 계획을 수립하여 건설교통부장관의 승인을 얻어야 한다. 다만, 시·도지사가 건설하는 댐인 경우에는 건설교통부장관의 승인을 요하지 아니한다. ③시·도지사는 제2항의 규정에 의하여 댐주변지역정비사업에 관한 계획을 수립하고자 할 때에는 댐건설사업시행자 및 관할 시장·군수 또는 구청장과 협의하여야 한다. ④제1항의 규정에 의한 댐주변지역의 범위와 댐주변지역정비사업으로 행할 사업의 구체적인 내용에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 제43조 (댐주변지역 지원사업) ①댐관리청 또는 댐수탁관리자는 댐건설이 완료된 후 대통령령이 정하는 댐주변지역의 주민 소득증대 및 복지증진 등을 도모하기 위하여 매년 대통령령이 정하는 바에 따라 댐주변지역의 지원사업(이하 “댐주변지역지원사업”이라 한다)에 관한 계획을 수립하여야 한다. ②댐관리청 또는 댐수탁관리자는 제1항의 규정에 의하여 댐주변지역지원사업에 관한 계획을 수립하고자 하는 경우에는 미리 댐주변지역을 관할하는 시장·군수 또는 구청장과 협의하여야 한다. ③댐수탁관리자는 제1항의 규정에 의하여 댐주변지역지원사업에 관한 계획을 수립한 때에는 이를 댐관리청에 제출하여야 한다. ④댐주변지역지원사업은 대통령령이 정하는 바에 따라 다음 각 호44)의 1에 해당하는 자가 시행한다. ⑤제1항의 규정에 의한 댐주변지역지원사업에 관한 계획을 수립하여야 하는 지역의 범위는 대통령령으로 정한다.

- 지역주민들의 의견수렴 추가 여부

- 현 댐 법에서는 수몰이주민 지원은 대통령령, 댐주변지역 정비사업은 시도지사, 댐주변지역 지원사업 댐관리청이 각각 수립토록 규정

44) 1. 댐관리청 또는 댐수탁관리자, 2. 댐주변지역을 관할하는 시장·군수·구청장

- 이와 관련하여 지역주민들이 참여할 수 있는 기회가 마련되어 있지 않음.
- 특히, 주변지역 정비사업이나 지원사업은 직접적인 수혜대상이 지역주민이라는 점에서 지역주민들의 의견수렴이 필수적이라고 사료됨.
- 참여방법은 현재의 법규가 계획수립자가 시장·군수·구청장과 협의토록 규정되어 있으므로 시장·군수·구청장이 지역주민들의 의견을 반드시 수렴토록 하는 조항을 신설하면 될 것으로 사료됨.

[부록] 민법상 물 관련 규정

제 3 장 소유권

제 1 절 소유권의 한계

제211조 (소유권의 내용) 소유자는 법률의 범위 내에서 그 소유물을 사용, 수익, 처분할 권리가 있다.

제212조 (토지소유권의 범위) 토지의 소유권은 정당한 이익있는 범위 내에서 토지의 상하에 미친다.

제213조 (소유물 반환청구권) 소유자는 그 소유에 속한 물건을 점유한 자에 대하여 반환을 청구할 수 있다. 그러나 점유자가 그 물건을 점유할 권리가 있는 때에는 반환을 거부할 수 있다.

제214조 (소유물 방해제거, 방해예방청구권) 소유자는 소유권을 방해하는 자에 대하여 방해의 제거를 청구할 수 있고 소유권을 방해할 염려 있는 행위를 하는 자에 대하여 그 예방이나 손해배상의 담보를 청구할 수 있다.

제218조 (수도등 시설권) ①토지소유자는 타인의 토지를 통과하지 아니하면 필요한 수도, 소수관, 가스관, 전선 등을 시설할 수 없거나 과도한 비용을 요하는 경우에는 타인의 토지를 통과하여 이를 시설할 수

있다. 그러나 이로 인한 손해가 가장 적은 장소와 방법을 선택하여 이를 시설할 것이며 타토지의 소유자의 청구에 의하여 손해를 보상하여야 한다. ②전항에 의한 시설을 한 후 사정의 변경이 있는 때에는 타토지의 소유자는 그 시설의 변경을 청구할 수 있다. 시설변경의 비용은 토지소유자가 부담한다.

제221조 (자연유수의 승수의무와 권리) ①토지소유자는 이웃토지로부터 자연히 흘러오는 물을 막지 못한다. ②고지소유자는 이웃저지에 자연히 흘러내리는 이웃저지에서 필요한 물을 자기의 정당한 사용범위를 넘어서 이를 막지 못한다.

제222조 (소통공사권) 흐르는 물이 저지에서 폐쇄된 때에는 고지소유자는 자비로 소통에 필요한 공사를 할 수 있다.

제223조 (저수, 배수, 인수를 위한 공작물에 대한 공사청구권) 토지소유자가 저수, 배수 또는 인수하기 위하여 공작물을 설치한 경우에 공작물의 파손 또는 폐색으로 타인의 토지에 손해를 가하거나 가할 염려가 있는 때에는 타인은 그 공작물의 보수, 폐쇄의 소통 또는 예방에 필요한 청구를 할 수 있다.

제224조 (관습에 의한 비용부담) 전2조의 경우에 비용부담에 관한 관습이 있으면 그 관습에 의한다.

제225조 (처마물에 대한 시설의무) 토지소유자는 처마물이 이웃에 직접 낙하하지 않도록 적당한 시설을 하여야 한다.

제226조 (여수소통권) ①고지소유자는 침수지를 건조하기 위하여 또는 가용이나 농, 공업용의 여수를 소통하기 위하여 공로, 공류 또는 하수도에 달하기까지 저지에 물을 통과하게 할 수 있다. ②전항의 경우에는 저지의 손해가 가장 적은 장소와 방법을 선택하여야 하며 손해를 보상하여야 한다.

제227조 (유수용공작물의 사용권) ①토지소유자는 그 소유지의 물을 소통하기 위하여 이웃토지소유자의 시설한 공작물을 사용할 수 있다. ②전항의 공작물을 사용하는 자는 그 이익을 받는 비율로 공작물의 설치와 보존의 비용을 분담하여야 한다.

제228조 (여수급여청구권) 토지소유자는 과도한 비용이나 노력을 요하지 아니하고는 가용이나 토지이용에 필요한 물을 얻기 곤란한 때에는 이웃토지소유자에게 보상하고 여수의 급여를 청구할 수 있다.

제229조 (수류의 변경) ①구거 기타 수류지의 소유자는 대안의 토지가 타인의 소유인 때에는 그 수로나 수류의 폭을 변경하지 못한다. ②양안의 토지가 수류지소유자의 소유인 때에는 소유자는 수로와 수류의 폭을 변경할 수 있다. 그러나 하류는 자연의 수로와 일치하도록 하여야 한다. ③전2항의 규정은 다른 관습이 있으면 그 관습에 의한다.

제230조 (언의 설치, 이용권) ①수류지의 소유자가 언를 설치할 필요가 있는 때에는 그 언을 대안에 접촉하게 할 수 있다. 그러나 이로 인한 손해를 보상하여야 한다. ②대안의 소유자는 수류지의 일부가 자기소유인 때에는 그 언을 사용할 수 있다. 그러나 이익을 받는 비율로 언의 설치, 보존의 비용을 분담하여야 한다.

제231조 (공유하천용수권) ①공유하천의 연안에서 농, 공업을 경영하는 자는 이에 이용하기 위하여 타인의 용수를 방해하지 아니하는 범위 내에서 필요한 인수를 할 수 있다. ②전항의 인수를 하기 위하여 필요한 공작물을 설치할 수 있다.

제232조 (하류연안의 용수권 보호) 전조의 인수나 공작물로 인하여 하류연안의 용수권을 방해하는 때에는 그 용수권자는 방해의 제거 및 손해의 배상을 청구할 수 있다.

제233조 (용수권의 승계) 농·공업의 경영에 이용하는 수로 기타 공작물의 소유자나 몽리자의 특별승계인은 그 용수에 관한 전소유자나 몽리자의 권리의무를 승계한다.

제234조(용수권에 관한 다른 관습) 전3조의 규정은 다른 관습이 있으면 그 관습에 의한다.

제235조(공용수의 용수권) 상린자는 그 공용에 속하는 원천이나 수도를 각 수요의 정도에 응하여 타인의 용수를 방해하지 아니하는 범위 내에서 각각 용수할 권리가 있다.

제236조(용수 장애의 공사와 손해배상, 원상회복) ①필요한 용도나 수익이 있는 원천이나 수도가 타인의 건축 기타 공사로 인하여 단수, 감수 기타 용도에 장애가 생긴 때에는 용수권자는 손해배상을 청구할 수 있다. ②전항의 공사로 인하여 음료수 기타 생활상 필요한 용수에 장애가 있을 때에는 원상회복을 청구할 수 있다.

제 5 장 지역권

제291조 (지역권의 내용) 지역권자는 일정한 목적을 위하여 타인의 토지를 자기토지의 편익에 이용하는 권리가 있다.

제292조 (부종성) ①지역권은 요역지소유권에 부종하여 이전하며 또는 요역지에 대한 소유권이외의 권리의 목적이 된다. 그러나 다른 약정이 있는 때에는 그 약정에 의한다. ②지역권은 요역지와 분리하여 양도하거나 다른 권리의 목적으로 하지 못한다.

제293조 (공유관계, 일부양도와 불가분성) ①토지공유자의 1인은 지분에 관하여 그 토지를 위한 지역권 또는 그 토지가 부담한 지역권을 소멸하게 하지 못한다. ②토지의 분할이나 토지의 일부양도의 경우에는 지역권은 요역지의 각 부분을 위하여 또는 그 승역지의 각 부분에 존속한다. 그러나 지역권이 토지의 일부분에만 관한 것인 때에는 다른 부분에 대하여는 그러하지 아니하다.

제294조 (지역권취득기간) 지역권은 계속되고 표현된 것에 한하여 제 245조의 규정을 준용한다.

제295조(취득과 불가분성) ①공유자의 1인이 지역권을 취득한 때에는 다른 공유자도 이를 취득한다. ②점유로 인한 지역권취득기간의 중단은 지역권을 행사하는 모든 공유자에 대한 사유가 아니면 그 효력이 없다.

제296조 (소멸시효의 중단, 정지와 불가분성) 요역지가 수인의 공유인 경우에 그 1인에 의한 지역권소멸시효의 중단 또는 정지는 다른 공유자를 위하여 효력이 있다.

제297조 (용수지역권) ①용수승역지의 수량이 요역지 및 승역지의 수요에 부족한 때에는 그 수요정도에 의하여 먼저 가용에 공급하고 다른 용도에 공급하여야 한다. 그러나 설정행위에 다른 약정이 있는 때에는 그 약정에 의한다. ②승역지에 수개의 용수지역권이 설정된 때에는 후순위의 지역권자는 선순위의 지역권자의 용수를 방해하지 못한다.

제298조 (승역지 소유자의 의무와 승계) 계약에 의하여 승역지 소유자가 자기의 비용으로 지역권의 행사를 위하여 공작물의 설치 또는 수선의 의무를 부담한 때에는 승역지 소유자의 특별승계인도 그 의무를 부담한다.

3. 소하천정비법⁴⁵⁾

(1) 해당조항

- 소하천정비종합계획의 수립(제6조), 소하천정비시행계획의 수립(제8조), 토지 등의 수용(제12조)

(2) 운영실태 및 문제점

- 소하천정비종합계획의 수립(제6조)
 - 기초자치단체장은 소하천을 지정할 수 있으며 소하천을 정비해야 함
 - 기초자치단체장은 소하천정비종합계획 수립하여야함.
 - 기초자치단체장은 소하천정비종합계획을 수립하여 시·도지사의 승인을 얻어 그 결과를 소방방재청장에게 제출하여야 하며, 소방방재청장은 보완이 필요하다고 판단될 경우 광역자치단체장에게 권고할 수 있으나, 시·도지사와 소방방재청장은 예산 지원에 대한 의무가 없어 계획의 수립과 실행의 실효성이 미약함.
 - 시·도지사가 지정한 지방하천과의 연계성이 없음

45) 집필 : 서울시정개발연구원 연구위원 조항문

- 소하천정비시행계획의 수립(제8조)
 - 기초자치단체장은 매년 다음 연도의 소하천정비시행계획을 수립 시·도지사의 승인을 얻어야 함.
 - 시·도지사와 소방방재청장은 예산을 지원에 대한 의무가 없어 계획의 수립과 실행의 실효성이 미약함.
- 토지 등의 수용(제12조)
 - 기초자치단체는 소하천정비시행계획이 실시되는 구역안에 있는 토지·건축물 또는 그 토지에 정착된 물건의 소유권이나 그 토지·건축물 또는 물건에 관한 소유권외의 권리를 수용 또는 사용할 수 있음.
 - 소하천정비시행계획이 공고된 때에는 공익사업을위한토지등의취득 및보상에관한법률 제20조제1항 및 동법 제22조의 규정에 의한 사업인정 및 고시가 있는 것으로 보며, 재결의 신청은 동법 제23조 제1항 및 동법 제28조제1항의 규정에 불구하고 시행계획이 공고된 날부터 2년 이내에 할 수 있음.
 - 소하천구역의 지정에 따른 사유지의 재산권행사 제한 등에 따른 토지소유주와의 갈등원인 제공
 - 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률에 의거하여 보상이 이루어짐으로써 주변의 토지 시세 차이가 발생하여 보상금액과 관련하여 갈등 발생

(3) 주요 갈등사례

〈안성시 소하천정비 사례〉

- 갈등시기 : 2005년 7월~현재
- 관계부처·법령 이해관계자
 - 관계부처·법령: 경기도 안성시(소하천정비법), 경기도(공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률)
 - 이해관계자: 경기도 안성시, 강문천 주변의 토지소유주

○ 갈등과정

- 소하천정비법 제12조에 의거하여 2004년 12월 경기도 안성시는 강문천에 대해 소하천정비시행계획을 공고하였으나, 도심지역을 통과하는 강문천의 지리적 특성 때문에 보상금액과 주변시세와의 차이가 크게 나타났음.
- 특히, 제방부지의 경우 주변토지 시세의 1/5수준, 포락지의 경우는 1/10수준에 불과함으로써 토지소유주와의 갈등 발생

○ 전 개

- 2005년 12월 현재 약 80%가 보상이 완료되었으나, 일부는 이를 거부하고 있어 토지수용절차를 밟아야 하는 상황임. 이에 안성시 당국은 재결신청을 준비 중에 있어 지역주민과의 갈등 발생

(4) 시사점 및 과제

○ 소하천정비에 따른 토지보상가격 현실화

- 소하천정비를 위한 재원을 기초자치단체가 마련하여야 하는 실정이기 때문에 소하천정비사업은 소규모 사업임에도 불구하고 장기간에 걸쳐 시행되고 있음. 따라서 광역자치단체가 적극적으로 하천정비 사업과 연계하여 소하천정비사업을 보다 적극적으로 지원할 수 있도록 관련법령(하천법)을 개정할 필요가 있음.
- 소하천의 포락지와 제방부지의 경우 과거로부터 홍수피해 방지라는 공익목적 달성을 위해 사유재산권 행사가 제한되나, 보상금은 주변시세의 1/5~1/10수준으로 현저하게 낮게 책정되는 바, 하천부지의 다른 구간과의 형평을 고려하여 현실화 할 필요가 있음.

(5) 제도적, 행정적 개선방안

○ 소하천정비계획의 수립(제6조)

- 현재, 소하천정비계획은 기초자치단체장이 수립하여 광역자치단체장의 승인을 얻도록 하고 있으나, 소하천정비법에 의한 소하천정

비계획과 하천법에 의한 하천정비계획의 연계가 이루어지도록 관련 법령을 정비하여야 함.

- 소하천이 유입되는 지방하천에 대해, 하천법 제17조에 의거한 하천정비기본계획 수립 시 소하천과 관련하여 水害發生의 狀況, 水資源 開發·利用의 現況 및 河川環境 등을 세밀하게 고려하도록 할 필요가 있음.

(6) 공동의사결정(governance) 가능성

- 도심을 통과하는 소하천의 경우, 제방부지와 포락지에 대한 평가기준에 관하여 관계분야 전문가 등의 의견을 검토하여 다른 구간과의 격차를 줄일 수 있는 규정을 마련할 경우, 토지 수용 단계에 이르기 전에 Governance 실현이 가능할 것임.

제 4 절 도시개발·환경법제

1. 도시개발법⁴⁶⁾

(1) 장기간 단계적 개발을 수행하기 위한 제도적 장치 보완

1) 근거법령

제 5 조 (개발계획의 내용) 제1항 제3호 : 도시개발구역을 2 이상의 사업시행지구로 분할하여 도시개발사업을 시행할 수 있음.

제10조 (도시개발구역지정의 해제) : 도시개발구역 지정·고시 이후 3년 이내에 실시계획인가 신청이 없는 경우 구역지정 해제(구역지정 후 개발계획을 수립하는 경우에는 구역지정·고시 후 2년 이내에 개발계획을 수립·고시하지 않거나 개발계획 수립·고시 후 3년 이내에 실시계획인가 신청이 없는 경우 구역 지정 해제, 단 백만제곱미터 이상의 도시개발구역의 경우는 각 5년)

46) 집필 : 서울시정개발연구원 부연구위원 김상일

제59조 (도시개발특별회계의 설치) 제3항 : 국가 또는 지방자치단체 장등이 도시개발사업 중 환지방식으로 시행하는 때에는 회계의 구분을 위하여 사업별로 특별회계를 설치하여야 함.

2) 운영실태 및 문제점

도시개발법은 대규모 도시개발사업을 장기간에 걸쳐 단계적으로 시행해 가기 위한 제도적 장치가 미흡함.

사업시행지구별로 도시개발사업을 시행할 수 있도록 한 도시개발법 제5조 규정은 동법 제20조(도시개발사업의 시행방식)에서 제시하고 있는 '수용 또는 사용방식'이나 '환지방식'과 같은 사업방식을 사업시행지구별로 달리 정할 수 있도록 하기 위한 규정임.

도시개발구역지정의 유효조건과 기간을 규정한 도시개발법 제10조에 따르면, 도시개발사업은 최장 3~5년(백만제곱미터 이상의 경우는 10년) 이내에 실시계획인가 신청이 이루어져야 함. 이는 사업시행지구를 분할한 경우에도 마찬가지임. 또한 실시계획 인가 후 2년 이내에 사업을 착수하지 않는 경우 지정권자는 시행자를 변경할 수 있음(제11조 제8항)

이러한 규정은 도시개발사업의 장기 미시행 문제를 방지하기 위한 법정 장치라 인정되나, 장기간 단계적으로 도시개발사업을 시행하는데 적합하지 않은 규정임.

즉, 장기간에 걸쳐 단계적으로 도시개발사업을 시행하기 위해서는 우선 도시개발구역지정의 해제사유에 해당하지 않도록 일정 기간 내에 모든 사업시행지구에 대한 실시계획 인가신청이 이루어져야 하며, 실시계획 인가신청 후 2년 이내에 사업에 착수하여야 함.

현행 도시개발법 내에서 장기간에 걸쳐 단계적으로 도시개발사업을 시행하기 위해서는 시행자가 전체 도시개발구역 내 토지를 일시에 수용 또는 사용하는 방법밖엔 없으며, 토지를 일괄 수용하는 경우 막대한 매몰비용과 그에 따른 금융비용이 발생함.

또한, 미래 수요 및 개발여건 변화가 불투명한 장기 사업에서 구역지정·고시 3~5년 이내에 개발계획은 물론 실시계획까지 확정하도록 규정하는 것은 무리한 계획 수립이나 계획의 실현성 저하를 야기할 우려가 있음.

3) 주요 갈등 사례

서울시는 마곡지역에 대하여 (가칭)마곡도시개발구역을 지정하고, 전체 토지를 일괄 수용한 후, 약 40년간 단계적으로 개발하는 구상을 발표한 바 있음. 이 때 발생하는 매몰비용은 2조원이 넘을 것으로 예상되며, 금융비용은 수 천 억원에 달할 것이라 예상됨.

4) 제도적 또는 행정적 개선방안

매몰비용을 줄이기 위해서는 도시개발사업을 단계적으로 시행하되, 사업을 착수하지 않은 사업시행지구에 대한 적절한 도시계획적·건축적 제어 수단을 마련하여 난개발을 방지할 필요가 있다고 판단됨.

현재 시가화조정구역지정, 개발행위허가제한, 건축제한 등의 조치와 도시개발구역지정을 병행하여 장기간 도시개발을 수행해 나갈 수는 있을 것이나, 도시개발구역 지정과 앞서의 조치가 별도의 행정절차를 통해 이루어지게 되므로 사실상 병행하기 어려움.

지방자치단체 등 공공이 수행하는 일정 규모 이상, 일정 사업기간 이상의 대형 장기 도시개발사업에 대해서는 1) 도시개발구역지정의 해제요건을 완화하고, 2) 개발계획이 정한 사업일정에 따라 사업시행지구별로 사업을 시행하되, 그 밖의 지구에 대한 제어장치가 필요하다고 판단됨.

또한, 초기에 투입되는 토지수용비용을 조달하기 위하여 장기 재정수단이 뒷받침될 필요가 있음. 현행 도시개발법에서는 도시개발특별회계를 설치하여 도시개발채권을 발행할 수 있도록 규정하여 도시개발재정수단의 법적 근거를 제시하고 있음. 그러나 일정 규모 이상, 일정 사업기간 이상의 대형 장기 도시개발사업에 대해서는 사업별 특별회계를 설치하여 재정 안정성을 높일 필요가 있음. 나아가 도시개발사업에 대한 사업단위 금융(Project Financing)이 가능하도록 해당 사업에 한정된 채권도 발행할 수 있도록 할 필요가 있음.

도시개발사업 시 토지보상가 책정 문제는 사업의 진척과 사업성에 매우 중요한 영향을 미치는 요소임.

감정평가 시 지주들은 미래 토지가치 상승을 현재화하여 보상받기를 원하므로 사업비가 증가하고 사업성이 떨어질 가능성이 높음.

따라서 이에 대한 감정평가의 공정성을 기하기 위하여 토지소유자의 토지관련 소득을 기초로 토지가치를 감정평가할 수 있도록 감정평가의 과학성, 객관성, 중립성을 보장할 수 있는 장치가 마련되어야 함.

(2) 기타 갈등 요소

1) 기존 권리자 권익 보호

도시개발법은 주로 미시가화토지를 대상으로 시가지를 조성하는 사업으로서, 대상 토지의 권리관계가 상대적으로 단순하다는 전제를 깔고 있어, 기존 권리자의 권리 보호를 위한 조항이 충분히 명기되어 있지 않음. 세입자를 포함한 기존 권리자의 권익을 보호하기 위하여 타 개발 관련 법, 특히 도시및주거환경정비법에 준하는 기존 권리자 권익 보호 장치를 갖추어 바람직함.

2) 입체환지와 다주택보유자에 대한 종파세 문제

입체환지 시 기존 대규모 토지소유자는 여러 채의 건축물을 환지처분 받게 되는데, 이로 인한 재산세 등의 증과는 신중하게 이루어져야 할 것임.

3) 감정평가의 과학성 · 객관성 · 중립성 보장 장치

도시개발사업 시행 시 구역 내 토지의 수용 또는 사용은 '공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률'을 준용하여 이루어지게 되며, 감정평가를 통해 결정된 토지보상가 수준은 관련 민원의 다소유무는 물론 도시개발사업의 사업성과 사업기간에 영향을 미치게 됨.

토지감정평가가 해당 토지의 '생산성'을 기준으로 엄정하고 객관적으로 이루어지는 것은 사업시행자와 기존 토지소유자 모두가 바라는 중요하고 민감한 문제임. 감정평가사의 선정뿐만 아니라 감정평가 방법과 근거에 대해서도 객관성을 제고할 수 있도록 관련 규정이 보완될 필요가 있음. 이 때, 기존 토지소유자의 과거 재산세 납세기록을 참조할 필요도 있다고 판단됨.

4) 인접 지방자치단체 간 비용부담 문제

도시개발사업으로 인하여 이익을 받는 시·도 또는 시·군·구가 있을 때에는 도시개발사업에 소요된 비용의 일부를 부담시킬 수 있도록 규정하고 있으며, 이를 위한 협의절차를 제시하고 있음.

사업기간이 중요한 도시개발사업에서 협의 시점과 시간에 대해서는 좀 더 명확하게 규정할 필요가 있음.

5) 토지공급방식 및 공급가격 결정에 있어서 건축사업을 위한 특수 목적회사 설립 및 운영

토지공급방식과 공급가격 결정에 있어 공모 당선자와 수의계약으로 토지를 공급할 수 있도록 하는 규정은 추가되었으나(시행령) 공모 당선자가 컨소시엄일 경우 그 구성원의 변화나 특수목적회사(SPC)의 설립에 관한 사항 등 제반 상세 규정은 충분히 마련되어 있지 않아 운용상 어려움이 있는 실정임.

2. 도시및주거환경정비법⁴⁷⁾

□ 재건축 노후연한 설정

(1) 해당조항

- 도시및주거환경정비법, 동시행령 제10조 별표 제3호의 규정
- 서울시특별시 도시및주거환경정비조례 제4조에 의한 노후·불량건축 기준 <동 영 제2조제2항제1호>

(2) 운영실태 및 문제점

- 재건축연한을 20년이상으로 정함에 따른 문제
 - 재건축연한을 주택유형과 관계없이 법으로 20년이상으로 정함에 따라 무분별한 재건축사업 허용으로 인한 국가적 낭비와 피해가

47) 집필 : 서울시정개발연구원 선임연구위원 권영덕

이루말할수 없는 수준임.

- 실제로 재건축을 위해서는 20년이상된 건축물중에서 안전진단을 통과해야 하지만 기존제도가 허술하여 일반시민들은 20년이상이면 재건축사업이 가능하다고 보고 있기 때문에 부동산 가격의 상승원인이 되고 있음.
- 세계여러나라는 보아도 건축한지 20년이된 주택에 대해 재건축을 공식적으로 허용하는 나라는 찾아볼수 없는 실정임. 이것은 국가적인 낭비이자 국가적인 수치로 볼 수밖에 없는 일로 건교부는 이 건축년한이 갖는 의미를 되새겨 볼 필요가 있다고 봄.

o 서울시에서는 조례로 강화하였지만 일부지역만 수혜자

- 서울시에서는 이 점을 개선하기 위해 법적기준보다 강화된 형태로 서울시 조례를 강화하여 제정하였지만 결국 혜택을 보고 있는 곳은 강남지역에 대규모로 입지한 아파트단지이다 보니 강남지역의 부동산가격을 상승시키는 진원지가 되어버렸음. 서울시에서 조례를 제정할 때 지역적인 안배가 고려되지 않은채 단독주택과 공동주택으로 구분하여 대응하고 있을 뿐임. 공동주택의 경우는 83년도를 기준으로 해서 매년2년씩 가산하여 1991년 이후에는 40년으로 차등적용하고 있는데 상대적으로 불리한 곳은 최근에 재개발사업등을 통해 건립된 실적이 많은 강북지역이 해당됨.
- 그리고 서울시 조례에 의하면 일반주택지에 대해서는 재건축대상 연한을 30년이상 적용하면서 1982년이전의 공동주택에 대해서는 20년이상을 적용하는 것은 합리적이지 못하며 상당한 특전이라 보여짐.

(3) 주요갈등사례

o 주택재건축 연한 20년 지정으로 관민간에 갈등조장

- 정부에서는 건축년도가 20년이상이면 재건축대상이 될 수 있는 것처럼 명시하고 있고 주민들은 기초단체장의 재량으로 재건

축을 위한 안전진단 통과가 가능하다고 믿고 있음. 그래서 주민 입장들은 주택재건축사업에 대한 막연한 기대감에 부풀어 있는 경우가 많음. 특히 해당 지역주민의 의향을 시행사가 대행하여 계획밀도 완화를 전제로 사업을 추진하거나 부추기는 경우도 많아 결국 공공과 해당 주민간에 갈등이 심화되고 있음.

○ 법상 재건축연한의 획일적인 설정으로는 대응 곤란

- 정부가 주택재건축연한을 주택유형과 관계없이 획일적으로 20년으로 정하고 있어 비현실적인 재건축연한 설정으로 인해 국가적인 낭비가 우려되며 한편으로는 각지방자치단체와 정부정책간에도 기준적용에 있어 차이가 있어 갈등요인이 되고 있음.
- 서울시와 같은 도시에서는 앞으로 주택재건축사업보다는 기존주택의 수명연장과 노후설비교체를 위한 주택리모델링사업이 대폭적으로 확대될 전망이지만 정부의 법제도는 주택재건축사업을 위한 안전진단 일변도로 되어있어 전면 재검토가 필요한 실정임.

(4) 시사점 및 과제

○ 주택유형을 고려하여 재건축 안전진단 연한의 연장필요

- 아파트와 일반단독주택 및 다세대·다가구주택과는 건물구조에 있어 차이가 있는 만큼, 주택유형별로 재건축을 위한 안전진단 대상연수도 차등 적용되는 것이 타당함.
- 재건축을 위한 안전진단 해당연도에 있어 아파트는 현행 20년에서 40년이상으로 연장하고 단독주택과 다세대·다가구주택은 20년에서 30년정도로 정하는 것이 적절하다고 봄.

○ 현재 주택리모델링 20연한을 주택유형별로 차등적용

- 이때 주택리모델링은 공동주택의 경우는 20년이상, 일반주택의 경우는 15년이상으로 정하여 주택의 노후화방지와 노후된 건설비교체가 가능하도록 정하는 것이 타당하다고 봄.
- 즉 공동주택 및 일반주택의 경우에는 리모델링을 한번이상 한후

주택재건축사업이 실시되도록 유도하는 것이 주택시장의 안정화와 부문별 재건축으로 인한 문제를 최소화할 수있을 것임.

(5) 제도적, 행정적 개선방안

- o 도시및주거환경정비법, 동시행령 제10조 별표 제3호의 규정
 - 1ha이상, 300호이상 노후주택지 (공동주택은 200호이상)
 - 노후주택은 서울시조례로 정하는 건축연한에 해당되는 건축물의 2/3이상인 경우
 - ▶ 개선 : 정부에서 법상에서 재건축대상연한을 일괄적으로 공동주택의 경우는 40년이상, 그 외주택은 30년이상으로 정함. 주택리모델링시기는 공동주택의 경우 20년이상, 그 외주택의 경우는 15년으로 정함.

단, 구조안전상 문제가 있거나 공영개발이 필요한 경우에는 재건축연한 적용을 예외로함.

- o 서울시특별시 도시및주거환경정비조례 제4조에의한 노후·불량건축기준<동 영제2조 2항제1호>
 - 공동주택의 경우는
 - (1) 1992년월1일 1일이후 준공된 5층이상의 건물은 40년이고, 4층이상은 30년임
 - (2) 1982년1월1일 이전에 준공된 5층이상의 건물은 20년
 - (3) 1982년1월1일부터 1991년12월까지 준공된 5층이상의 건물은 22+(준공연도-1992) *2년, 4층이하의 건축물은 21+(준공연도-1982)년
 - 공동주택 및 무허가 건축물이외의 건물로 내구연한의 2/3이상 경과된 건축물
 - (1) 철근 콘크리트 또는 강구조 건축물 : 60년
 - (2) 그 외 건축물 : 30년
 - ▶ 상기한 바와 같이 법상에서 주택재건축연도와 리모델링연도

가 명시된다면 서울시에서 현재 사용하고 있는 별도의 도시
및주거환경정비 조례는 불필요할 것임.

- 이와 함께 기존주택의 노후화방지와 기존 건축물의 수명연장을 위
해서는 20년이상이면 주택리모델링사업을 의무적으로 실시하도
록 하는 조치도 필요할 것임.

□ 주택재건축 안전진단 판정기준과 평가방법

(1) 해당조항

- 도시및주거환경정비법 제12조(주택재건축사업의 안전진단 및 시행여
부결정등)
- 건설교통부고시 제164호(주택재건축판정을위한안전진단기준)

(2) 운영실태 및 문제점

- 재건축안전진단시 시장·군수의 재량권 남용
 - 시장·군수는 재건축안전진단신청에서부터 안전진단기관선정, 중
합평가를 통한 재건축 허용여부에 이르기까지 상당한 권한을 법
상으로 부여하고 있음.
 - 특히 안전기준의 결과와 도시계획 및 지역여건 등을 종합적으로
고려·검토하여 재건축사업의 시행여부를 결정할수 있도록 상당
히 재량권을 주고 있음.
 - 이러한 상황에서 운용실태를 보면 서울시의 경우 상당히 왜곡된
형태로 다음과 같은 이유에서 문제가 발생하고 있음. 특히 이러
한 문제들은 재건축평가시스템 및 운용상의 결함에서 비롯되는
바가 크지만 결국 이것은 강남지역의 재건축아파트의 주택가격상
승의 원인을 제공하고 있음.
- 안전진단 평가시스템의 결함으로 주택재건축 남발
 - 제도상 주택재건축안전진단을 위한 평가취지, 평가항목 설정과 방
법이 근본적으로 잘못 설정되거나 잘못 만들어져있기 때문에 재

- 건축사업을 과도하게 허용하는 빌미를 제공하고 있음. 즉 기초자치단체장이 재건축사업을 허용하고자 한다면 안전진단의 도시계획등의 이유를 들어 할수 있도록 문을 활짝 열어놓은 꼴이 되었음.
- 이렇게 허술한 안전진단 제도는 건축년한이 20년이상만되면 재건축안전진단은 쉽게받을 수있다는 인식이 팽배하여 강남지역의 부동산 가격상승을 부추기는 원인이 되고 있음.

(3) 주요갈등사례

- o 정부와 서울시, 자치구간에 운용상 갈등
 - 서울시의 경우는 법상 재량권이 자치구청장에게 있는 만큼, 자치구청장의 대응자세에 따라 주택재건축 안전진단에 대한 결과가 상이하게 나타나고 있음. 강남의 일부자치구에서는 안전상 별문제가 없는 고층아파트에 대해서도 자치구청장이 의도적으로 재건축안전진단을 거의 통과시켜주고 있어 그 객관성은 상실되었다고 봄. 이러한 문제는 주택재건축을 위한 안전진단 종합평가에 대해서 시장·군수에게 “조건부 재건축”이라는 미명하에 재량권을 준 것이 잘못임. 특히 재건축판정과는 무관하게 “안전진단 결과와 도시계획 및 지역여건 등을 종합적으로 검토하여 주택재건축사업의 시행여부를 결정할수 있다는 것을 악용한 사례라고 볼수 있음.
- o 주민입장을 우선시하는 민선 기초자치단체장의 대응자세
 - 안전진단 기관선정에 있어 시장·군수가 정할수 있도록 정한 것도 객관성 확보에 걸림돌이 될 수 있음. 안전진단 통과를 못하게 되었을때보다 안전진단이 통과되도록 도와줄수 있는 기관에 의뢰하는 것이 지역주민입장에서 보면 구청장의 역할로 보고 있음. 즉 구청장은 지역주민들에 의해서 선출된 자이기 때문에 재건축 사업을 추진하는 주민들에게 유리하게 법적인 사항을 최대한 허용하는 것이 바람직한 것으로 판단하는 경우가 있어 문제가 되곤함.
- o 안전진단 평가시스템의 결합으로 무분별한 재건축 조장

- 주택재건축대상지를 보면 주택재건축사업과 주택리모델링사업의 추진여부를 놓고 주민들간에 갈등과 분쟁이 끊이지 않고 있음.
 - 이것은 안전진단평가의 항목과 대상이 재건축사업실시 여부에만 오로지 대응하고 있기 때문에 근본적으로 잘못이 있다고 봄. 즉 서울시를 비롯하여 대도시에서는 향후 주택재건축사업보다는 주택리모델링의 확대가 예상됨에도 이에 대한 평가방법이 전무한 상태임.
 - 여기서 제시한 종합평가방법을 보면 구조안전성 평가, 건축마감 및 설비노후도 평가, 주거환경평가, 비용분석점수를 부여하고 있지만 실제로 “재건축”에 해당되는 경우는 구조안전성 평가만 해당되고 그 나머지는 주택리모델링을 위해 평가되어야 할 항목임에도 이에 대한 개념이 없는 실정임.
- 안전진단을 유리하게 받기위해 일부러 건물노후화 방지
- 재건축을 위한 안전진단평가를 유리하게 받기 위해서 일부 아파트단지에서는 건축물 및 시설설비의 노후화를 그대로 방치하고 있어 도시미관의 악화는 물론 거주민에게 상당히 불편을 주고 있어 이에 대한 개선이 시급한 실정임.
 - 그 외에 이곳에서 노후화가 빨리 진행되는 것은 실소유자의 과반수가 재산증식을 목적으로 매입하여 거주는 하지 않고 전월세를 놓고 있기 때문에 관리가 소홀하기 때문임.
- 아파트단지별 안전진단방법의 문제
- 저층과 고층이 혼재되어 있는 노후아파트단지의 경우 평가항목을 제대로 적용한다면 건물동별로 재건축사업과 주택리모델링사업이 혼재된 형태로 실시되어야 하는 곳도 있을수 있음. 그러나 실제로는 사업의 용이성과 개발이익의 극대화를 감안하여 재건축사업을 모두 허용하는 쪽으로 공공에서 허용하다보니 멀쩡한 중고층 아파트단지 전체가 재건축사업이 대상이 되곤 하여 국가적인 낭비가 심각함.

- 주택재건축 안전진단에 있어 시장·군수의 권한 대폭축소
 - 시장·군수의 입장에서는 지역민원에 밀려 재건축 안전진단시 공공성과 객관성 확보가 어렵다고 판단되므로 광역자치단체장의 권한과 건교부의 감독권을 강화할 필요가 있음.
 - 서울시 강남지역과 같이 대단위 재건축예정지가 집단화되어 있는 곳에 대해서는 집단민원화되어 있어 자치구 및 서울시차원에서 계획적으로 대응하기에는 한계가 있으므로 정부차원에서의 감독권을 강화하여 도시의 건전한 발전과 부동산안정화에 기여토록 유도하여야 할 것임.
 - 그리고 200세대이상의 공동주택재건축에 대해서는 적어도 서울시 등의 광역자치단체장이 주도적으로 재건축안전진단을 실시할수 있도록 하여야 할 것임.

- 안전진단 평가시스템을 개선하여 리모델링 여부도 함께 판단
 - 안전진단 종합평가지 주택재건축 여부만을 판단할 것이 아니라 주택리모델링여부도 함께 판단될수 있도록 평가방법을 보완할 필요가 있음.
 - 앞으로 공동주택의 경우는 주택재건축보다는 주택리모델링을 선호하게 될 것임. 그 이유는 기존 아파트의 상당수는 이미 과밀개발되어 재건축사업이 불리하고 주택재건축시 소형주택확보 의무화와 공공임대주택건설에 대한 부담감, 건축폐기물 쓰레기처리비용의 증가가 예상되기 때문임.

- 동일한 아파트단지의 경우 획일적인 재건축사업 지양
 - 아파트단지의 경우 모든 건물이 안전상 문제가 없음에도일괄적으로 주민이 원하는데로 재건축을 허용하여 왔음. 그결과 효율적인 토지이용과 개발이익의 극대화에는 효과적인 것같이 보이지만 양호한 건물의 수명을 단축시키고 다량의 건축물쓰레기를 발생하게 하였음.
 - 이것에 대한 문제를 개선하기 위해 같은 아파트단지내에서도 리모델링과 재건축이 함께 실시될수 있도록 제도적으로 보완되어야 할 것임.

(4) 제도적, 행정적 개선방안

o 도시및주거환경정비법 제12조(주택재건축사업의 안전진단 및 시행여부결정등)

[제 1 항] 주택재건축사업을 시행하고자하는 자는 시장·군수에게 당해 건축물에 대한 안전진단을 신청하여야 한다.

▶ 개선 : 200세대이상의 공동주택에 대해서는 기초자치단체장(시장·군수)에서 광역자치단체장(시·도지사)으로 안전진단실시 권한을 이양할 것.

[제 2 항] 시장·군수는 제1항 규정에 의한 안전진단기준신청이 있을 때에는 당해 건축물의 노후·불량 정도등에 대한 현지조사와 건설전문가의 의견청취등을 거쳐 안전진단실시여부를 결정하여야 하며 안전진단이 필요하다고 결정한 경우에는 안전진단기관을 정하여야 한다.

▶ 개선 : 200세대이상의 공동주택에 대해서는 기초자치단체장(시장·군수)에서 광역자치단체장(시·도지사)으로 안전진단실시 권한을 이양 할 것

[제 3 항] 시·도지사는 주택재건축사업의 시기조정, 건축물 노후·불량정도의 평가 등을 위해 필요한 경우에는 시장·군수로 하여금 제2항의 규정에 의한 안전진단 실시여부를 결정하기 전에 시·도지사의 평가를 받을수 있도록 한다. 이 경우 시장·군수는 시·도지사의 평가결과에 따라야 한다.

▶ 개선 : “시·도지사의 평가를 받을수 있도록 한다”가 아니라 공동주택의 경우 200세대이상이면 시·도지사가 직접 담당하도록 하여야 할 것임.

[제 4 항] 제2항 규정에 의하여 시장·군수로부터 지정받은 안전진단기관은 건설교통부장부 장관이 정하는 관보에 고시하는 기준에 따라 안전진단기준결과보고서를 작성하여 시장·군수 및 재건축사업을 시행하고 하는 자에게 제출하여야 한다.

▶ 개선 : 안전진단기관의 진단의뢰는 시장·군수가 아닌 서울시장 또는 건설교통부가 정하는 곳에서 실시하도록 함.

[제 5 항] 시장·군수는 제4항의 규정에 의한 안전진단 결과와 도시계획 및 지역여건 등을 종합적으로 검토하여 주택재건축사업의 시행 여부를 결정하여야 한다.

▶ 개선 : 시장·군수에서 시·도지사로 안전진단에 대한 권한을 이양하는 것이 타당함. 그리고 안전진단결과와 도시계획 및 지역여건을 종합적으로 주택재건축사업의 시행여부를 결정하도록 한 것은 안전진단평가 취지와는 무관하므로 이 부분은 삭제하는 것이 타당하다고 봄. 그 대신에 안전진단 결과에 따라 주택재건축과 주택리모델링 여부를 결정하도록 하는 것이 타당하다고 봄.

○ 건설교통부고시 제164호(주택재건축판정을위한안전진단기준)

- 총칙중 안전진단의 성격 및 종류에서 예비평가는 법 제12조 제2항에 의거하여 “당해 건축물의 노후·불량 정도에 대한 현지조사와 건설안전 전문가의 의견청취”를 의미하는 것으로 “유지보수”, 안전진단실시 또는 재건축 실시 등으로 판정된다.

- 안전진단은 예비평가에서 “안전진단실시”로 판정된 경우에 실시하는 것으로 “구조안전성”, “건축 마감 및 설비노후도”, “주거환경” 및 “비용분석”으로 구분하여 평가를 실시하고 “유지보수”, “조건부 재건축”, “재건축”으로 판정한다.

▶ 개선: 여기서 “조건부 재건축”라는 용어를 사용하는 대신에 “주택리모델링”으로 대체하면 적절할 것임.

- 조건부 재건축이란 노후·불량 건축물에 대하여 재건축이 가능하나 붕괴·도괴의 우려등 치명적인 구조적결함은 없는 것으로서 시·도지사 또는 시장·군수가 주택시장·지역여건 등을 고려하여 재건축시기를 조정할수 있는 것을 말한다.

▶ 개선: 여기서 “조건부 재건축”라는 용어대신 “주택리모델링”으로 대체하면 적절할 것임.

- 종합판정내용을 보면 100점만점에 구조안전성 평가(45점), 건축마감 및 설비노후도 평가(30점), 주거환경평가(10점), 비용분석점수(15점)을 부여하고 있음. 이것을 합산하여 70점이상이면 재건축, 45~69점이면 조건부 재건축, 45점미만이면 유지보수하는 것으로 정하고 있음.

▶ 개선: 평가결과 구조안전성에 해당되는 것은 “주택재건축”으로 판정하고 그 외 건축마감 및 설비노후도 평가, 주거환경평가, 비용분석에 해당되는 것은 “주택리모델링”으로 판정하면 될 것임.

〈참고자료〉

- 비용분석이란 건축물 구조체의 보수·보강비용 및 성능회복비용과 재건축비용을 LCC관점에서 비교·분석하는 것을 말한다. 이 경우 편익과 주택재건축으로 인한 재산증식효과는 고려하지 않는다. 이때 비용분석은 콘크리트조 공동주택의 내용연수는 법 시행령 제2조제1항제3호에서 규정한와 같이 40년을 적용한다. 개보수비용은 철거공사비, 구조체 보수·보강 비용, 건축마감 및 설비 성능회복비용, 유지관리비, 개보수기간의 이주비등을 고려하여 산정함.
- 건축마감 및 노후설비도 평가에서는 건축마감와 기계설비노후도, 전기설비노후도로 구분됨. 건축마감에서는 지붕마감상태와 외벽마감상태, 계단실 마감상태, 공용찬호마감상태가 해당됨. 그리고 기계설비노후도에서는 시스템성능과 난방설비, 급수·급탕설비, 오배수설비, 소화설비(기계), 도시가스설비가 해당됨. 또 전기노후설비노후도에서는 시스템성능, 수변전 설비, 전력간설비, 세대전력설비, 정비설비, 옥외통신설비, 전기소방설비가 해당됨.
- 주거환경 평가 항목으로는 도시미관, 소방활동의 용이성, 침수피해 가능성, 세대당주차대수, 일조환경이 해당됨.

3. 습지보전법⁴⁸⁾

(1) 서론

습지라 함은 담수·기수 또는 염수가 영구적 또는 일시적으로 그 표면을 덮고 있는 지역으로 내륙습지 및 연안습지를 말하며 내륙습지는 육지 또는 섬 안에 있는 호 또는 소와 하구 등의 지역을 말한다. 그리고 연안습지는 만조시에 수위선과 지면이 접하는 경계선으로부터 간조시에 수위선과 지면이 접하는 경계선까지의 지역을 말한다(습지보전법).

습지는 생물종 다양성의 보고이며 오염물질 정화, 홍수조절 등 환경적으로나 사회경제적으로 중요한 자연자산이다. 습지의 중요한 역할은 1971년 이란의 람사에서 체결된 전 지구적인 조약에서 재인식되었으며, 이후 30년 이상의 기간동안 습지협약의 등장과 함께 그 개념이 더욱 정교해졌다. 2002년 요하네스버그에서 개최된 ‘지속가능한 발전에 관한 세계 정상회담’에서는 물부족 현상이 주된 안전으로 논의되었다. 2004년과 2005년의 ‘지속가능한 발전을 위한 위원회’에서는 “인간과 자연을 위한 수자원의 관리”라는 주제의 세션이 열렸으며 2005년 3월에 UN은 “행동하는 10년: 생명을 위한 물”이라는 세계적인 캠페인을 시작하였다. 그러므로 수자원과 습지는 세계적인 관심사들 가운데 최우선을 차지하고 있음을 알 수 있다. 그러나 인간의 높은 삶의 질과 지속적인 자연시스템의 기능을 위한 습지는 계속해서 줄어들고 있다.

국내에서도 그동안 체계적인 보전대책이 미비하여 매립 등 무분별한 개발에 의해 훼손되어 온 것이 사실이나 정부의 보전정책에 환경단체와 국민이 적극 동참함으로써 자연자원으로서의 습지의 생태적 중요성과 그 보전의 필요성이 재인식되고 있다. 본 연구에서는 지난 1999년 제정되어 2차례 개정을 거치면서 6년여 동안 실행되어온 습지보전법을 중심으로 공공개발에 따른 갈등해소를 위한 개선방안을 살펴보고자 한다.

48) 집필 : 서울시정개발연구원 부연구위원 송인주

제 2 장 갈등관련 법제분석

〈표 2-3〉 습지보호지역 지정현황(15개 지역 186.589km²)

지역명	위 치	면적 (km ²)	특 징	지정일자
환경부 지정(10개소, 45.861km²)				
낙동강 하구	부산 사하구 신평, 장림, 다대동 일원 해면 및 강서구 명지동 하단 해면	34.20	철새도래지	1999.8.9.
대암산	강원 인제군 서화면 대암산의 큰용늪과 작은용늪 일원	1.06	우리나라 유일의 고층습원	1999.8.9. (‘97.3. 람사등록)
우포늪	경남 창녕군 대합면, 이방면, 유어면, 대지면 일원	8.54	우리나라 最古의 원시 자연늪	1999.8.9. (‘98.3 람사등록)
무제치 늪	울산시 울주군 삼동면 조일리 일원	0.184	희귀야생동·식물이 서식하는 산지습지	1999.8.9.
물영아리 오름	제주 남제주군 남원읍	0.309	기생화산구	2000.12.5.
화염늪	경남 양산시 하북면 용연리	0.124	산지습지	2002.2.1.
두웅습	충남 태안군 원북면 신두리	0.065	신두리 사구의 배후습지 희귀야생동·식물 서식	2002.11.1.
신불산 고산 습지	경남 양산시 원동면 대리 산92-2 일원	0.308	희귀야생동·식물이 서식하는 산지습지	2004.2.20.
담양 하천 습지	전남 담양군 대전면, 수북면, 황금면, 광주광역시 북구 용강동 일원	0.981	멸종위기 및 보호야생동·식물이 서식하는 우리나라 최초의 하천습지	2004.7.8.
신안 장도 산지 습지	전남 신안군 흑산면 비리 산 109-1~3번지 일원	0.090	도서지역 최초의 산지습지	2004.8.31.

해양수산부 지정(5개소, 140.728km²)

무안 갯벌	전남 무안군 해제면, 현경면 일대	35.59	생물다양성 풍부 지질학적 보전가치 있음	2001.12.28.
진도 갯벌	전남 진도군 군내면 고군면 일원 (신동지역)	1.238	수려한 경관 및 생물다양성 풍부. 철새도래지	2002.12.28

순천만 갯벌	전남 순천시 별양면, 해룡면, 도사동일대	28.0	흑두루미 서식 · 도래 및 수려한 자연경관	2003.12.31
보성 별교 갯벌	전남 보성군 호동리, 장양리, 영동리, 장암리, 대포리 일대	7.5	자연성 우수 및 다양한 수산자원	2003.12.31
웅진 장봉도 갯벌	인천 웅진군 장봉리 일대	68.4	희귀철새 도래 · 서식 및 생물다양성 우수	2003.12.31

*자료: 환경부, 2005

(2) 습지보전법의 주요요지 및 갈등관련내용

우리나라는 1997년 3월 습지보호에 관한 국제협약인 람사협약에 가입하고 생태계보전지역으로 지정되어있는 대암산 용늪 및 창녕 우포늪을 람사협약⁴⁹⁾등록 습지로 지정하는 등 습지보전을 위한 국제적인 노력을 하고 있다. 아울러 내륙 및 연안에 다수 분포하고 있는 기후적, 수문학적 특성이 양호한 습지를 효율적으로 보전 관리하고 국토의 효율적 이용을 도모하기 위하여 1999년 2월 습지보전법을 제정하여 내륙습지는 환경부에서 관리하고 갯벌을 포함하는 연안습지는 해양수산부에서 관리하도록 하였다. 습지보전법에 따라 환경부에서는 대암산 용늪, 낙동강 하구, 창녕우포늪, 울산 무제치늪, 제주 물영아리오름, 양산 화엄늪 등 10개 지역을 습지보호지역으로 지정하였으며 해양수산부에서는 무안갯벌, 진도갯벌 등 5개소를 습지보호지역으로 지정하여 현재 15개의 습지보호지역이 지정되어있다.

〈그림 2-2〉 습지보전법의 주요골자

제 정 (1999. 2. 8.)
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 5년마다 습지기초조사 실시 및 습지보전기본계획 수립 · 시행 ◦ 내륙 및 연안습지에 대한 정책 수립과 관리 ◦ 습지보호지역에서의 행위제한 ◦ 습지보호지역 · 습지주변관리지역의 지정 및 보전에 관한 시책 수립 · 시행
↓

49) 국제적으로 중요한 습지, 특히 물새서식처에관한협약(Convention on Wetlands of International Importance especially as a Waterfowl Habitat)으로 1971년 2월 2일 이란 Ramsar에서 채택하여 1975년 12월 12일 발효되었으며 미국, 캐나다, 영국 등 총 120국이 가입되었고 우리나라는 1997년 3월 28일 가입하였다.

개 정 (2002. 12. 26)
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 관계행정기관의 장이 습지보호지역 등에서 습지의 보전·이용·관리 등에 관한 행위를 습지보전기본계획 등에 적합하게 하도록 함 ◦ 습지개선지역도 습지보호지역과 같이 출입제한을 할 수 있도록 하고, 불가피하게 훼손할 경우에도 일정 비율 이상의 습지를 존치하도록 함 ◦ 습지보호지역 등의 무분별한 이용으로 인한 훼손을 방지하기 위하여 이용료를 징수할 수 있도록 함 ◦ 습지보호지역 등의 생태계보전을 위하여 필요한 지역의 토지·건축물과 광업권·어업권 등의 권리를 가진 자가 이를 매도하고자 하는 경우에 이를 매수할 수 있도록 함

↓

개 정 (2005. 3. 31.)
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 습지보전관련 사무를 효율적으로 수행하고 주민의 편의를 도모하기 위하여 습지에 대한 생태계현황 및 오염현황 등 조사, 습지보전기본계획의 수립, 습지보호지역 등의 지정·해제·변경, 습지보호지역 등에 대한 보전계획 수립·시행, 행위제한 위반에 대한 중지명령, 출입제한 등의 사무를 환경부장관·해양수산부장관과 시·도지사의 공동사무로 함

습지보전법은 그 동안 2차례의 개정을 거쳤으며<그림 2-1 참조>, 습지보호법에서 개발사업 또는 주민과의 갈등에 관련이 있을 수 있는 항목을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 습지지역의 지정이다(제8조).

① 환경부장관·해양수산부장관 또는 시·도지사는 습지 중 다음 각호의 1에 해당하는 지역으로서 특별히 보전할 가치가 있는 지역을 습지보호지역으로 지정하고 그 주변지역을 습지주변관리지역으로 지정할 수 있다.

1. 자연 상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부한 지역
2. 희귀하거나 멸종위기에 처한 야생동·식물이 서식·도래하는 지역
3. 특이한 경관적·지형적 또는 지질학적 가치를 지닌 지역

② 환경부장관 또는 해양수산부장관은 습지 중 다음의 1에 해당하는 지역을 습지개선지역으로 지정할 수 있다.

1. 습지보호지역 중 습지의 훼손이 심화되었거나 심화될 우려가 있는 지역
2. 습지생태계의 보전상태가 불량한 지역 중 인위적인 관리 등을 통하여 개선할 가치가 있는 지역

이와 관련하여 동 조항 제3항과 제4항에서는 습지보호지역 등을 지정할 때에는 시·도지사(시장·군수·구청장) 및 지역주민의 의견을 들은 후 관계행정기관의 장과 협의하여야 한다. 또한 동법 제10조에서는 습지지역으로서 대통령령이 정하는 공익상 또는 군사상 불가피한 경우에 해당하는 지역과 천재지변 기타의 사유로 인하여 습지보호지역으로서의 가치를 상실하거나 보전할 필요가 없게 된 지역에 대하여는 그 지정을 해제하거나 그 지역을 축소·변경할 수 있다.

그러나 이 습지보호지역으로서의 가치를 상실한 경우의 해제와 관련한 내용은 습지개선지역의 지정과 서로 상충성이 있는 것으로 보인다. 훼손된 습지 일부를 보호지역에서 해제할 것인지 습지개선지역으로 지정하여 복원할 것인지 문제가 항상 공존할 수 있기 때문이다.

둘째, 협약의 이행이다(제9조). 정부가 협약의 이행을 위하여 협약사 무국에 협약등록습지를 통보하고자 하는 경우에 환경부장관 또는 해양수산부장관은 습지보호지역 또는 습지보호지역으로 지정되지는 않았으나, 이에 상응하는 가치가 있는 습지 중에서 통보대상습지를 정해야 하며 정부는 협약등록습지에 대한 보전·관리와 다른 가입국과의 공동연구 및 자료교환 등 협약에 규정된 사항을 성실히 이행하여야 한다.

셋째, 습지보호지역에서의 행위제한이다(제13조).

① 습지보호지역 안에서 다음의 1에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 건축물 기타 공작물의 신축 또는 증축 및 토지의 형질변경
2. 습지의 수위 또는 수량에 증감을 가져오는 행위
3. 흙·모래·자갈 또는 돌 등의 채취
4. 광물의 채굴
5. 동·식물의 인위적 도입, 경작, 포획 또는 채취(해당 지역주민들이 생계수단 또는 여가활동 등의 목적으로 지속하여 온 경작·포획 또는 채취의 경우를 제외한다).

② 습지주변관리지역 또는 습지개선지역 안에서 자연환경보전법의 구정에 의한 생태계 교란야생동·식물을 풀어놓거나 식재하는 행위를 해서는 아니 된다.

③ 습지주변관리지역에서 일정규모이상의 간척사업, 공유수면매립사업 기타 습지보호에 영향을 줄 수 있는 행위를 하고자 하는 자는 환경부장관 또는 해양수산부장관의 승인을 얻어야하며 관계중앙행정기관의 장인 경우에는 환경부장관 또는 해양수산부장관과 협의하여야 한다.

넷째, 손실보상과 토지 등의 매수이다. 국가 또는 시·도는 습지조사로 인하여 손실을 입은 자에 대하여 그 손실을 보상하고(제20조), 환경부장관 또는 해양수산부장관은 습지보호지역 등의 생태계를 보전하기 위하여 필요한 지역 등에서 토지·건축물 그 밖의 물건 및 광업권·어업권 등의 권리(이하 '토지'라 한다)가 토지 등을 매도하고자 할 때 이를 매수할 수 있다.

(3) 습지관련 주요갈등사례

습지보전법이 제정된 1999년 이후 습지 관련한 갈등사례를 <표 2-4>에 정리하였다. 습지보전법과의 직접적인 연결을 고려하기보다는 습지와 관련한 크고 작은 갈등사례를 종합적으로 정리한 것이다. 총 15건이 정리되었으며 이중 소송이 진행 중인 경우도 있지만 상당수는 문제제기나 특정사업에 대한 반대운동 등에 해당된다. 직접적으로 습지보전법에 근거하여 문제가 발생한 경우는 총 7건으로 전체 습지관련 갈등의 절반정도에 해당하나 나머지 사례들의 경우에도 간접적으로 습지보전법과 연관을 가진다.

<표 2-4> 습지관련 갈등사례 분석표

연번	사례명	년도	근거법	요지 및 쟁점	갈등주체	경과	비고
1	새만금 간척지	2003	행정소송법 제23조 제2항 및 제3항*	<ul style="list-style-type: none"> 41억 2000만평 농지 및 담수호 개발(1991년 착공) 1998년부터 갯벌파괴, 낮은 경제성에 대한 문제제기 	농림부 ↔ 시민단체, 지역주민등	<ul style="list-style-type: none"> 92%공사 진척 법원 사업 중단 판결¹⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> 공공개발 소송

연번	사례명	년도	근거법	요지 및 쟁점	갈등주체	경과	비고
2	경부고속철 천성산 구간	2005	환경영향재평가**	<ul style="list-style-type: none"> 천성산 관통 13.2km 터널 구간 도룡농 서식지 파괴, 지울스님 100일간 단식 	한국고속철도공단 ↔ 시민단체, 지역주민등	<ul style="list-style-type: none"> 12개월 동안 공사중단 및 환경영향평가 재 실시 대법원에 재항고 	<ul style="list-style-type: none"> 공공개발 소송
3	장봉도 철새도래지 갯벌 습지보호지역	2005	습지보전법 제8조 제3항***	<ul style="list-style-type: none"> 습지보호지역 지정으로 채광작업 불허 	해양수산부 ↔ 개인	<ul style="list-style-type: none"> 협의 절차를 거치지 않은 고시는 취소(항소심판결 때까지 보호구역효력정지) 	<ul style="list-style-type: none"> 보호구역 지정 소송
4	파주시 새울천습지 개간(비무장지대)	2002		<ul style="list-style-type: none"> 미군 스토리사격장에 땅을 공여해 재산권피해를 입은 농민의 보상용으로 개간허용 습지개간으로 인한 훼손에 환경단체반발 	국방부 ↔ 환경단체	<ul style="list-style-type: none"> 미확인지뢰지대로 나타나 현재는 작업이 중단된 상태 	<ul style="list-style-type: none"> 문제 제기
5	경남 함안군 법수면 유진늪	2000		<ul style="list-style-type: none"> 늪 일부를 매립해 만든 석재가공공장으로 습지 훼손 	함안군 ↔ 환경단체		<ul style="list-style-type: none"> 문제 제기
6	경남 창원시 주남저수지	2000		<ul style="list-style-type: none"> 무단매립으로 습지 훼손 수문 앞의 모래섬 철새 보호를 위해 유지 또는 농업용수를 위한 준설 	농업기반공사 ↔ 환경단체		<ul style="list-style-type: none"> 공공개발 문제 제기
7	전남 순천만 갈대밭	2005	습지보전법	<ul style="list-style-type: none"> 갈대밭에 탐사로를 만들어 갯벌체험실시로 인한 갯벌훼손에 대한 고발 	순천시 ↔ 순천환경운동연합	<ul style="list-style-type: none"> 시는 순천만에 관리인을 두고 관리 노인회원들이 순천만 쓰레기줍기통해 관리에 참여 	<ul style="list-style-type: none"> 문제 제기 고발
8	충남 송산면 곡리갯벌	2005		<ul style="list-style-type: none"> INI 스틸이 용광로를 짓기 위해 갯벌 13만평의 매립승인을 충남도에 신청 	충남도 ↔ 당진환경운동연합		<ul style="list-style-type: none"> 문제 제기 반대운동
9	한강 하구 습지보호지역	2005	습지보전법	<ul style="list-style-type: none"> 한강하구를 습지보호지역으로 지정하려는 환경부 재산권을 이유로 이를 반대하는 김포시, 강화군 	환경부 ↔ 김포시, 강화군	<ul style="list-style-type: none"> 환경부는 재산권행사에 큰 영향을 미치지 않으므로 예정대로 추진 하고자 함 	<ul style="list-style-type: none"> 반대

제 2 장 갈등관련 법제분석

연번	사례명	년도	근거법	요지 및 쟁점	갈등주체	경과	비고
10	제주시 물영아리 오염습지	2005	습지보전법	<ul style="list-style-type: none"> 골프장의 지하수개발이 습지보호지역인 물영아리오염습지에 영향을 미친다는 지적 제주시는 영향을 미칠 경우는 골프장을 허가하지 않을 것임 	제주시 ↔ 환경단체		<ul style="list-style-type: none"> 문제제기
11	낙동강 하구 명지대교 건설	2005	습지보전법	<ul style="list-style-type: none"> 습지보호지역 내 명지대교 건설 허가 부산지법에 명지대교 공사착공금지 등 가치분신청 	낙동강유역청 ↔ 녹색연합		<ul style="list-style-type: none"> 공공개발 문제제기 소송
12	철원습지보전사업	2005	습지보전법	<ul style="list-style-type: none"> 철원 동송읍 학저수지 일대에 국가습지보전사업추진 군사시설보호구역으로 묶인 철원지역에 대한 또 다른 규제로 군민 반발 	환경부 ↔ 철원군		<ul style="list-style-type: none"> 반대
13	창녕 우포늪 제방	2004		<ul style="list-style-type: none"> 수해로 인한 대대리제방 복구과정에서 우포늪과 인접한 구간의 공사방식 콘크리트블록 사용의 문제 	창녕군(주민) ↔ 마산창원환경운동연합	<ul style="list-style-type: none"> 건교부의 중재안으로 협 	<ul style="list-style-type: none"> 문제제기 반대
14	무제치늪 시추실험 허가	2003	습지보전법	<ul style="list-style-type: none"> 경부고속철도공단이 무제치늪에 대해 보호구역 밖 2곳에서 구멍을 뚫어 지하수를 뽑아올려 습지의 수위변동 관찰 계획 환경단체가 습지하단부의 물을 빼는 것은 습지 파괴하는 행위라 주장**** 	경부고속철도공단 ↔ 경남환경운동연합		<ul style="list-style-type: none"> 문제제기 반대운동
15	대전 유성구 자운동 군골프장 예정부지	2002		<ul style="list-style-type: none"> 골프장에정부지내 습지가 양호함 	육군본부 ↔ 습지연구전문가	<ul style="list-style-type: none"> 도시계획시설 결정 행정절차 진행 	<ul style="list-style-type: none"> 문제제기

*행정처분의 효력정지, 집행정지 또는 그 절차의 속행정지(이하 '집행정지'라 한다)를 할 수 있기 위해서는 적극적인 요건으로 그 처분이나 집행 또는 속행으로 인하여 생길 회복하기 어려운 손해를 예방하기 위하여 긴급할 필요가 있어야 하고(제2항), 소극적인 요건으로 공공복리에 중대한 영향을 미칠 우려가 없어야 할뿐만 아니라(제3항) 행정처분의

집행정지는 행정처분의 집행부원칙에 대한 예외로서 인정되는 것이고 또 본안에서 원고가 승소할 수 있는 가능성을 전제로 한 권리보호수단이다.

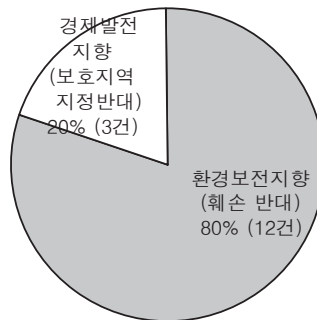
**1994년 이루어진 환경영향평가로 환경영향평가의 유효기간 7년이 지난 시점(2003)에 공사가 진행되었고 사업 착공 후 중대한 환경영향을 불러올 것으로 인정되는 사업에 대해 '재평가할 수 있다'는 법적근거에 의한다.

***환경부장관 또는 해양수산부장관은 습지보호지역을 지정할 때에는 시도지사 및 지역주민의 의견을 들은 후 관계중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.

****습지보전법에서는 습지의 수위, 수량에 증감을 가져오는 행위를 제한하고 있다.

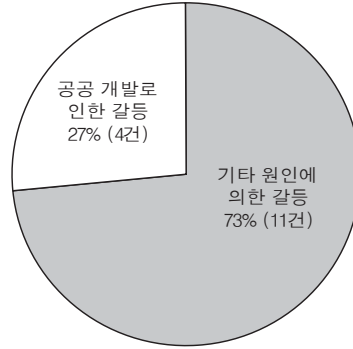
갈등원인을 살펴보면 습지를 개발용지로 활용하는 것에 대한 시민단체를 중심으로 한 반발과 습지보호지역으로 지정되어 재산권에 침해를 입게 되므로 이를 반대하는 전혀 상반된 두 종류의 갈등이 있다. 전체 사례의 80%가 습지의 훼손을 반대하는 환경보전지향으로 갈등원인의 주류를 이루고 있다.

〈그림 2-3〉 갈등의 성격에 따른 구분



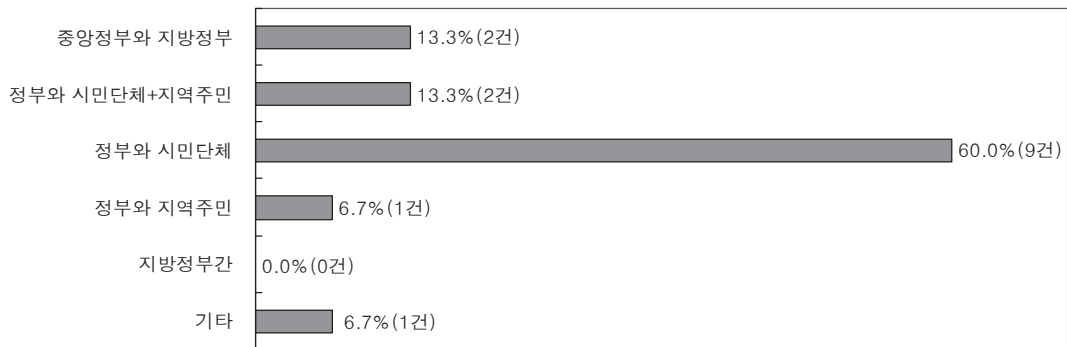
공공개발이 갈등의 원인이 되는 경우는 전체의 27%로 공공개발이 갈등의 원인인 경우 대부분 크게 이슈화되어 많은 사람들이 이를 인지하기 때문에 많은 사례가 있는 것으로 부각되나 실제로는 기타 다양한 원인에 의한 갈등사례가 훨씬 많음을 알 수 있다.

〈그림 2-4〉 공공개발⁵⁰⁾로 인한 갈등 사례



또한 갈등주체에 따른 구분을 해보면 정부와 시민단체와의 갈등이 전체 사례의 60%로 가장 많은 비율을 차지하고 있다. 습지 관련한 갈등에서는 지방정부간 그리고 정부 부서간의 갈등사례가 없다는 것도 큰 특징이다.

〈그림 2-5〉 갈등 주체에 따른 구분

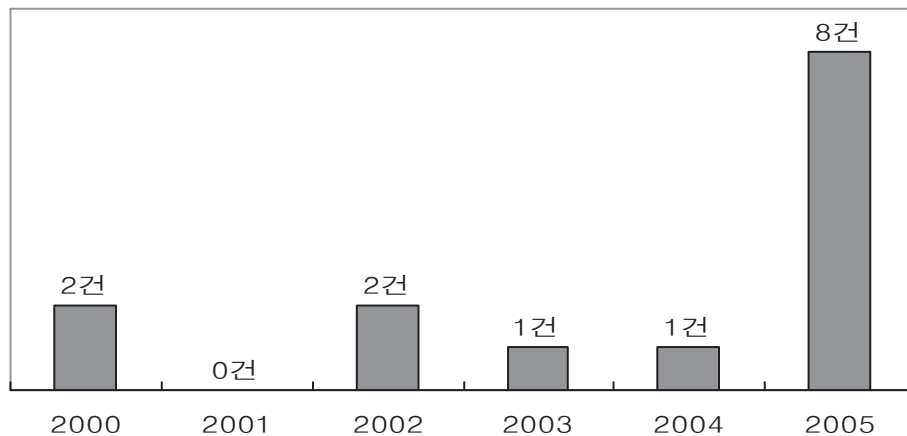


50) 대규모 공공서비스를 공급함에 있어 국가가 주도적으로 재원을 조달하여 시행하는 사업을 통상적으로 정부사업이라고 할 수 있다. 따라서 정부사업은 사업의 종류나 특성, 기능 등의 분류에 의한 정의라기보다는 사업규모, 사업주체를 기준한 용어이다. 이는 법적인 용어는 아니며 유사한 용어로 공공사업, 국책사업, 사회(간접)자본, 인프라스트럭처 등으로 정리할 수 있다(한국행정연구원, 2004). 대규모간척사업, 인천 국제공항건설(매립), 경부고속철도 노선선정 등 건설분야의 정부사업은 자연환경의 급격한 변화를 초래하는 경우가 많아 환경파괴에 대한 비난이 고조되었다. 본 연구에서는 공공사업의 범주에 속하는 개발사업을 공공개발로 간주하였다.

(4) 시사점 및 향후 과제

2000년 이후 습지관련 갈등사례의 연도별 추이를 살펴보면 2005년 그 사례건수가 급속히 늘었음을 알 수 있다. 습지를 비롯한 양호한 자연 생태계에 대한 일반인의 관심이 크게 증가하고 동시에 사유재산권에 대한 권리요구도 강하게 제기되고 있어 향후 습지 관련한 갈등은 더욱 증가할 것으로 보인다. 따라서 각 갈등의 원인과 갈등해소경과 등 그 특성을 명확히 파악하여 향후 증가하게 될 갈등을 효율적으로 해소하는 방안을 찾는 것이 중요하다.

〈그림 2-6〉 연도별 갈등 사례



*주 : 새만금 간척지는 1998년 문제 제기되어 진행 중인 갈등사례로 연도별 분석에서는 제외함

습지관련갈등사례 분석에서 도출된 기본 특성을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 공공개발로 인한 갈등은 전체 사례의 30%내로 그 비율이 아주 크지는 않다.

둘째, 정부 부처간 또는 지방정부간의 갈등사례는 없다.

셋째, 생태적으로 양호한 습지를 지키고자하는 시민단체의 문제제기가 전체 갈등의 60%, 그리고 시민단체와 지역주민이 동시에 문제를 제기한

경우가 13.3%로 시민단체가 갈등의 당사자인 경우가 대부분(73.3%)이다.

넷째, 정부와 지방정부 그리고 정부와 지역주민간의 갈등은 보호구역 지정으로 인한 재산권침해와 관련되는 것이다.

갈등은 크게 두 가지로 대별된다. 하나는 개발로 인한 습지훼손과 관련된 갈등으로 정부(중앙정부 및 지방정부 포함)와 시민단체(일부 지역주민)와의 갈등, 다른 하나는 습지보호지역지정과 관련한 재산권침해를 문제시하는 지역주민(또는 지방정부)과 중앙정부와의 갈등이다.

따라서 상반된 양자의 갈등해소과정에 대한 지속적인 연구 및 모니터링을 통해 그 해소방안을 정리하고 유형화하여 다른 갈등을 해소하는 기초자료로 사용할 수 있도록 해야 한다. 또한 무엇보다 중요한 것은 갈등이 발생하지 않도록 하는 것으로 습지 관련한 개발정책이나 보호정책에 지역주민의 의견을 최대한 수렴하도록 하는 창구를 개발할 필요가 있다.

(5) 갈등관리를 위한 제도적 개선방안

1) 갈등관리의 필요요건

공공개발에 따른 갈등해소를 위해서는 사례분석에서도 제시되었듯이 첫째, 사업에 대한 적절한 홍보 및 교육이 필요하다. 이 과정에서는 주민참여와 정보공개가 필수적으로 이루어져야한다. '장봉도 철새도래지습지보호지역 지정'과 관련한 소송과 같이 협의 절차를 거치지 않은 고시가 취소된 사례는 시사하는 바가 크다.

둘째, 정부, 시민단체, 연구기관의 유기적인 협조체제가 필요하다. 서울시의 청계천복원은 엄청난 갈등이 내재된 사업이 유기적인 관계와 정보공개를 통해 긍정적인 결과를 얻어낸 대표적인 사례이다. 이 과정에서는 협조체제에 문제가 생겼을 경우 이를 중재할 수 있는 제3의 중재자가 필요하다. 또한 중요한 것은 사업실행주체인 정부의 사업에 대한 신뢰성 확보이다. 정부가 실시하는 사업에 대한 투명한 정보공개와 사업절차를 거침으로 해서 갈등의 당사자로부터 신뢰를 확보하고 일방적인 정부주도

방식을 지양하며 지속적으로 논의해 나가는 것이 중요하다.

셋째, 주민에게 피해가 있을 경우 이에 대한 구체적이고 실질적인 보상이 있어야 한다. 갈등이 발생할 경우 피해자에 대해서는 현실적인 보상체계가 필요하다. 습지보전법에서도 손실보상과 토지매수에 관한 조항이 있으므로 이의 적절한 활용이 필요하다.

2) 습지관련 갈등요인해소를 위한 제안

최근 국민들의 환경문제에 대한 관심증대 및 여러 환경단체의 적극적인 활동과 함께 정부나 지방자치단체의 정책 및 사업과정에서 갈등이 대두되는 경우가 많아지고 있다. 환경교통재해등에관한환경영향평가법에 의한 환경영향평가제도는 공공정책을 추진하는 과정에서 자주 발생할 수 있는 환경갈등을 방지하고자 하는 목적을 가지고 있다. 환경영향평가는 현재 다양한 개발사업이 환경에 미치는 영향을 평가하고 저감방안을 마련하도록 하는 가장 대표적인 제도이므로 이의 합리적인 활용은 습지 관련 갈등을 해소하는데 큰 역할을 할 수 있을 것으로 보인다.

따라서 환경영향평가에서 습지관련평가를 정량화할 수 있도록 정량적 지표를 개발하여 적용하는 방안을 검토할 수 있다. 습지의 생태적 중요성은 더할 나위가 없지만 각 습지의 생태적 특성은 위치, 규모, 기타 주변 지역의 토지이용 등 다양한 요소에 의해 결정이 되므로 이를 평가할 수 있는 정량적인 지표의 개발은 환경영향평가제도를 통하여 갈등의 소지를 최소화하는데 기여할 수 있다.

또한 사례분석에서도 제시되었듯이 습지보전에 의해 지정된 습지보호지역 외에 갈등이 야기되는 습지는 상당수이다. 따라서 습지보전법에서는 기존의 습지보호지역 외에 보호해야 할 습지의 범위를 확대하여 궁극적으로 습지의 훼손으로 인한 갈등을 줄여나갈 필요가 있다. 습지보호지역으로의 지정과정에서 야기되는 갈등이 증가하겠지만, 장기적으로는 습지훼손 관련한 갈등을 감소시킬 수 있다. 습지보호지역 지정시 야기되는 갈등은 이해관계주민들에게 정보를 공개하고 다양한 형태의 인센티브를 제공하는 방안을 검토하여 갈등을 줄여나갈 수 있다.

제 5 절 연안해양법제⁵¹⁾

1. 연안관리법

(1) 해당조항

- 연안의 정의(제2조), 연안통합관리계획의 수립(제5조), 연안관리지역계획의 수립등(제8조), 다른 계획등과의 관계(제11조), 명예연안관리인(제24조), 연안의 주기적 점검(제25조)

(2) 운영실태 및 문제점

- 연안의 정의(제2조)
 - 연안을 연안육역과 연안해역으로 구분하고, 연안육역을 무인도서와 연안해역의 육지쪽 경계선 500m~1km(지정항만, 국가어항, 산업단지)범위안의 육지지역으로 정함.
 - 연안육역의 육지쪽 한계설정과 해역 관리범위 설정기준의 부재는 연안육역·해역의 연결성 혹은 통합성을 고려한 정하고 있다고 보기 어렵고, 모든 지역에 일률적으로 적용하여 연안관리 범위를 설정하는데 한계가 있음.
- 연안통합관리계획의 수립(제5조)
 - 연안통합관리계획은 관계부처, 지방자치단체, 지역주민 등 다양한 이해당사자의 합의에 의해 수립·이행되는 계획이나, 의견수렴 및 협의대상을 지방자치단체의 장, 관계 전문가, 관계행정기관의 장으로 한정하고 수립시기를 명시하지 않음으로써 정책의 민주성, 신뢰성 및 활용성을 확보하는데 한계가 있음.
- 연안관리지역계획의 수립등(제8조)
 - 연안관리법은 기본법적인 위상을 갖고 있으나, 연안공간과 자원관리에 대한 실체적 접근을 행사할 수 있는 수단이 부족함. 그러나

51) 집필 : 한국해양수산개발원 연구위원 남정호·이성우·육근형·최지연

연안관리지역계획에서는 일종의 용도구역제와 유사한 기능별 연안구역 설정하고 있음에 따라 이를 통합계획에 반영함으로써 연안관리의 실제적 관리수단을 확보해야 할 필요가 있음.

○ 다른 계획과의 관계(제11조)

- 연안의 지속가능한 발전을 위해 필요하다고 인정하는 경우 다른 법률에 의한 계획, 용도구역 지정 등의 변경을 요청할 수 있도록 하였으나, 관계행정기관의 장이 이를 수용하지 않을 경우 합리적인 변경요건을 가지고 있다하더라도 '변경절차'가 명시되어 있지 않아 사문화될 가능성이 매우 높음.

○ 명예연안관리인(제24조)

- 명예연안관리인은 연안의 효율적인 관리를 위하여 필요하다고 인정하는 경우 위촉할 수 있으나, 연안관리의 임무를 개인이 아닌 연안관리의 역량이 있는 단체나 연구소 등에 위임·위탁하는 것이 실효성 있는 계획이행과 갈등의 사전차단에 효과적일 것으로 판단됨.

○ 연안의 주기적 점검(제25조)

- 연안관리법에서는 통합계획 혹은 지역계획을 소속공무원으로 하여금 주기적 점검을 하도록 명시하였으나, 주기적 점검의 종합과 분석을 이행하기 위한 법적 근거가 매우 취약함.
- 또한 이러한 이행평가 및 현황변화에 관한 연차보고서가 명문화되어 있지 않아 연안통합관리제도의 취지를 실현하지 못하고 있음.

(3) 주요 갈등사례

〈완도군 연안관리 사례〉

- 갈등시기 : 1981년~현재
- 관계부처·법령, 이해관계자 : 해양수산부(연안관리법, 공유수면매립법, 해양오염방지법, 항만법), 건설교통부(국토의계획및이용에관한법률), 환경부(자연공원법)

○ 갈등과정

- 완도군의 수산자원보호구역과 다도해해상국립공원 지정 당시, 객관적 사실에 근거한 지정기준과 절차에 따라 지정되지 않아, 지역주민의 일상생활과 경제활동이 보호구역의 각종 규제로 침해받고 있어 관리주체와 지역주민·지방정부간 갈등이 심각한 수준임.
- 육상기인오염원과 고밀도 해역이용으로 완도군 수질이 점차 악화됨에 따라 이를 해역환경수질관리를 위해서는 반드시 유역관리를 해야 함. 그러나 육지측 한계선인 500m-1km 기준에 따라 연안관리범위가 설정되어 연안관리범위에 포함된 지역과 연안관리범위에 포함되어 있지 않은 지역과의 상충이 발생할 것으로 예상

○ 전 개

- 완도군의 대부분 해역은 수려한 지형경관과 청정해역 보호를 위해 1982년에 수산자원보호구역, 1981년에 다도해해상국립공원으로 각각 지정됨.
- 그러나 현재 보호구역 내에서 고밀도의 수산·양식이용 및 해상물류활동이 활발히 이루어지고 있어 보호구역 지정목적이 저하되고 오히려 지역주민의 사회경제적 활동에 커다란 제약이 되고 있음.
- 특히, 주택의 신축, 증·개축과 같은 생활환경개선과 밀접한 관련이 있는 사항에 적지 않은 규제가 있고, 실제 생활환경 개선사업 시행과정에서 복잡한 행정절차를 거쳐야 하는 어려움이 있음.
- 또한, 최근 장흥댐 건설, 주변 간척지의 담수호 배출, 과도한 양식 등에 의한 해양환경 악화로 완도해역이 가지고 있는 수산자원 생산성과 건강성이 지속적으로 악화되고 있는 상태임.
- 특히, 인근 사내호의 경우, 여름철 오염된 물이 방류되면서 완도해역의 수질오염과 양식업에 커다란 영향을 미친다고 주장하는 완도어민과 인근 지자체간 갈등 발생

(4) 시사점 및 과제

- 보호구역 등의 조정절차 필요
 - 수산자원보호구역, 국립공원 등과 같은 보호구역의 경우, 지역의 사회경제적 여건과 발전방향을 고려하면서 자연환경 보전을 유도해 낼 수 있는 방안이 마련되어야 함.
 - 연안관리지역계획을 근거로, 이에 대한 조정요구를 할 수 있도록 권한을 강화하여 합리적인 공간이용이 이루어지도록 함.
- 실질적 육역·해역의 통합관리를 위한 연안관리범위 기준 설정
 - 통합관리 실현을 위해 연안해역의 자연환경에 직접적인 영향을 미치는 연안소수계로 연안육역범위를 확대하고, 연안해역범위 설정기준을 마련해야 함.
- 연안용도구역제를 통한 실체적 관리수단 확보
 - 연안관리지역계획의 연안용도구역제 지정을 통해 합리적인 관리가 가능하도록 하고, 상위계획인 연안통합관리계획에 그 내용을 포함시켜 일관성을 유지하도록 해야 함.

(5) 제도적, 행정적 개선방안

- 연안의 정의(제2조)
 - 현재, 연안육역범위의 육지측 한계 규정조항을 폐지하고, 해역과 육역의 자원 및 공간을 통합적 관점에서 지속가능한 방식으로 이용개발하기 위해서는 연안육역의 범위를 해양환경에 직접적인 영향을 미치는 범위로 설정
 - 연안육역의 지정기준을 일률적으로 제시하지 않고 해당 연안의 자연환경 및 사회경제적 특성을 고려하여 정할 수 있도록 함.
 - 연안해역에 관한 관리범위를 설정할 수 있는 기준 명시

○ 연안통합관리계획의 수립(제5조)

- 연안통합관리계획 수립절차에 관계행정기관의 장 및 소속기관의 장 뿐만 아니라, 기업, 비영리단체, 민간단체, 사익단체, 민간인의 의견을 체계적으로 수립·반영할 수 있도록 해야 함.
- 통합계획에 반영될 관계행정기관의 장에게 소관별 사업, 계획, 정책 제출 요청, 민간단체, 기업에게 통합계획에 반영될 사항을 제출하도록 하는 조항을 신설
- 통합계획 수립과정을 체계화하고 절차적 민주주의를 완성할 수 있도록 관련 조항을 포함하고, 광역지자체를 기준으로 권역별 공청회 개최 조항을 신설
- 정기적인 연안실태조사 자료의 정책 활용도를 극대화하고, 변화하는 여건을 적절하게 반영하기 위해서는 통합계획의 수립주기(계획수립의 주기를 5년으로 한다)를 명시할 필요가 있음.

○ 연안관리지역계획의 수립등(제8조)

- 연안공간의 계획적인 이용과 종합적인 조정·관리를 위해 연안육역과 해역의 용도구역제 명시함으로써 갈등의 사전차단과 해소를 위한 실체적 관리수단으로 활용
- 광업권, 어업권 등 연안에 대한 점사용권한의 실체적 내용을 검토하여 특별한 사유없이 오랫동안 권리를 사용하지 않거나 다른 목적으로 사용하고 있는 경우를 조사하여 이를 용도구역 지정과정에 반영
- 연안구역 설정시, 객관적이고 체계적인 프로세스, 기준, 지표 및 방법 등을 설정하도록 함.

○ 다른 계획과의 관계(제11조)

- 연안의 지속가능한 발전에 현저한 장애가 준다고 판단하는 다른 법률에 의한 정책, 계획, 사업에 대한 변경요청 강화
- 해양수산부장관의 변경요청이 있을 시에 관계행정기관의 장은 이에 적극적으로 응하도록 하고, 수용이 어렵다고 판단할 경우 합당한 근거를 제출하도록 명문화

- 관련계획 및 용도구역 지정의 변경요청 권한과 관계행정기관의 장의 의무사항을 명시하고, 이에 대한 검증절차와 방법을 마련

○ 명예연안관리인(제24조)

- 명예연안관리인제도를 대폭 수정하여 연안통합관리에 실질적 기여를 할 수 있는 개인, 지역단체, 대학(연구소)와 권한과 업무의 일부를 위탁, 위임하는 방식으로 계약을 체결할 수 있는 규정을 마련
- 민간단체, 개인, 지역대학(연구소) 관련 합동 회의
- 학술연구 중심의 국가해양발전프로그램(K-Seagrant)의 예산의 상당부분을 연안관리지원사업으로 전환(미국의 Sea-grant, 또는 유럽의 Science shop제도 참조)

○ 연안의 주기적 점검(제25조)

- 연안통합관리계획 및 연안관리 지역계획에서 정한 정책사항의 이행도를 평가하고, 자연환경변화, 이용특성 변화 등을 파악할 수 있도록 연차보고서 작성

(6) 공동의사결정(governance) 가능성

- 연안통합관리계획 수립과정에 전문가, 지역주민, 지자체 등 기타 이해당사자의 의견수렴 절차를 명문화하고, 연안관리지역계획 이행을 지자체와 연안통합관리에 실질적 기여를 할 수 있는 지역단체, 대학(연구소) 등과 공동관리 할 수 있는 규정을 마련할 경우 Governance 실현이 가능할 것임.

2. 공유수면매립법

(1) 해당조항

- 매립기본계획의 수립(제4조), 매립기본계획의 내용(제6조), 매립기본계획의 변경(제8조), 면허(제9조: 법 시행령 제8조제2항제2호, 법 시행규칙 제3조제2항), 면허의 기준(제11조), 면허의 취소(제32조)

(2) 운영실태 및 문제점

- 매립기본계획의 수립(제4조)
 - 현재 매립기본계획 수립과정에서 수요조사를 하고 있으나, 이는 지방자치단체 및 매립사업자의 요구에 기초하여 작성됨.
 - 이에 따라 선점식 매립요구가 반복될 소지가 있는바, 이를 둘러싸고 갈등이 발생할 가능성이 있음.
 - ※ 지역환경단체 vs. 매립계획 주체 등
 - 또한 수요조사 및 이에 대한 검증에 통상 1년정도 소요되어 매립의 생태적, 경제적 측면의 타당성을 검증하는데 어려움이 있으며, 객관적 타당성을 확보하는데 한계가 있음.
- 매립기본계획의 내용(제6조)
 - 매립기본계획을 수립하는 과정에서 매립전후의 환경변화 전망 또는 경제성 평가가 매우 간략하고 일반적인 내용으로 제시되어 있어, 매립에 대한 실체적 평가를 시행하는데 한계가 있음.
 - 객관적 사실과 과학적 평가절차가 미흡하여 갈등해결의 가능성을 저하시킬 수 있는 요인임.
- 매립기본계획의 변경(제8조)
 - 매립기본계획에 대해 5년마다 타당성 여부를 검토하여 타당성과 실효성이 미흡한 사업에 대해서는 변경, 폐지하도록 하고 있음.
 - 그러나, 변경시 매립면적 확대 및 토지이용계획 변경에 관한 절차가 상대적으로 완화되어 있어 절차적 정당성과 별개로 실체적 정당성을 확보하지 못하여 갈등발생 소지
- 면허(제9조: 법 시행규칙 제3조 제2항)
 - 매립과 관련된 환경영향평가결과에 대한 지역이해당사자 간 갈등사례가 증가함에 따라 갈등의 사전예방차원에서 법제도 정비 필요함.

- 제1항의 면허신청과 관련된 동법 시행규칙 제3조제2항에서는 통합영향평가법 제4조의 규정에 의한 30만㎡ 매립사업인 경우 환경영향평가를 받도록 하고 있음.
- 그러나 30만㎡미만인 사업에 대해서는 환경영향평가를 안 받아도 될 뿐만 아니라 단위사업별로 환경영향평가를 하도록 되어 있기 때문에 주변 지역개발이 많이 된 지역 혹은 매립이 많이 이루어진 지역 내에서 또다시 매립이 될 경우 그 영향은 누적되어 나타나는 문제점이 있음.
- (시행령 제8조 제2항 제2호)에서는 해안경관의 개선, 정비를 목적으로 해안개발을 조장할 가능성이 높아 갈등의 소지가 있음.
- 현행 공유수면매립기본계획에 반영되지 않더라도 다른 법률에 의해 의제처리되는 공유수면매립사업은 국토의 효율적 관리를 저해하는 요인되며, 절차법으로서 공유수면매립법이 통합적 관점에서 매립사업의 실효적 관리를 시행하는데 한계요인으로 작용하고 있음.

○ 면허의 기준(제11조)

- 면허의 기준에 관해 제1항 제4호는 ‘기타 공익을 위하여 특히 필요한 경우로서 대통령령이 정하는 경우’를 규정하고 있는바, ‘공익을 위하여’의 불명확성 자체는 갈등의 소지일뿐만 아니라 권한의 남용가능성이 있어 갈등의 원인이 될 수 있음.

○ 면허의 취소(제32조)

- 면허의 취소사유와 관련하여 동조 제4호에서는 ‘예상하지 못한 사정변경’, ‘공익상 특히 필요한 경우’와 같은 모호한 개념을 사용하고 있어 다툼의 소지가 있음.

(3) 주요 갈등사례

□ **광양만권경제자유구역 · 항만 · 산업단지개발과 연안보전**

- 갈등시기 : 2000년~현재

제 2 장 갈등관련 법제분석

- 관계부처, 관계법령, 이해관계자 : 해양수산부(연안관리법, 공유수면매립법, 해양오염방지법, 항만법), 재정경제부(경제자유구역의지정 및운영에관한법률), 건설교통부(국토의계획및이용에관한법률, 산업입지및개발에관한법률)
- 갈등과정
 - 연안통합관리계획(해양수산부, 2000)에 따르면, 광양만은 지속적인 매립으로 자연환경이 심각하게 훼손되었음. 도시·산업단지 등에서 유입되는 오염물질로 광양만 수질이 악화되고 있음에 따라 수질관리 및 주변공간이용에 관한 종합적인 방안을 도출하도록 하였고, 또한 제2차 공유수면매립기본계획(해양수산부, 2001)에서도 광양만 매립에 관한 불가입장을 밝혔으나 기준의 모호함으로서 해결에 한계.
- 전 개
 - 광양항 기본계획(해양수산부, 2002)에서는 준설토 투기장 건설, 컨테이너 전용부두 조성을 하도록 하였고, 재정경제부의 광양만 권 경제자유구역개발계획(재정경제부, 2003)에서는 광양만을 광양 컨테이너부두의 전략적 육성과 첨단 집적단지로 육성하기 위해 컨테이너부두 건설, 산업단지 등을 조성하도록 명시하였음.
 - 광양만 서측에 위치한 울촌갯벌(울촌면, 소라면, 중흥동 일대)일대 20.39km²에 대해 공유수면매립기본계획에서 미반영함. 그러나 항만기본계획과 경제자유구역개발계획에서는 이 지역에 컨테이너부두 9선석과 울촌 II·III 산업단지를 조성토록 함.
 - 또한, 섬진강 하구에 위치한 갈사갯벌의 경우, 연안통합관리계획에서는 생태적 가치를 인정해 습지보호지역으로 지정해야 하나 매립계획이 있는 관계로, 제2차 공유수면매립기본계획에서 재검토하라고 명시하였음.
 - 이에 매립기본계획에서는 섬진강 수로를 확보하기 위해 매립위치를 하동화력쪽으로 변경하고 면적을 8.222km²에서 2.645km²로 축

소 반영하였음. 그러나 경제자유구역개발계획에서는 하동지구 갈사만 매립지(120만평)에 광양제철과 연관된 금속산업단지를 유치하도록 함.

- 한편, 자연적인 하구모습을 가지고 있는 동·서천하구에 위치한 초남 갯벌의 경우, 이 지역을 매립하여 초남Ⅱ산업단지를 조성할 계획을 가지고 있는 지자체와 광양만의 생태계를 유지·복원하는데 중요한 장소인 이 지역을 자연생태학습장이나 휴식공간으로 활용하기를 바라는 시민단체간의 갈등이 나타남.

□ 마산만 특별관리해역 준설토 매립지 활용을 둘러싼 갈등

- 갈등시기 : 2000년~현재
- 관계부처 : 해양수산부(연안관리법, 공유수면매립법, 해양오염방지법, 항만법), 건설교통부(국토의계획및이용에관한법률)
- 갈등배경 및 과정
 - 연안통합관리계획(해양수산부, 2000)에서는 마산만의 수질오염은 특별관리가 요구되므로 오염저감 및 해역환경의 건강성 회복을 위한 종합적 방안 도출과 주변지 공간이용방안, 마산만의 환경보전 및 개발이용을 둘러싼 갈등해소방안을 마련토록 하였음.
 - ※ 반폐쇄성 해역인 마산만은 만성적인 부영양화와 COD기준 Ⅲ등급을 초과하는 수질상태를 보여 오염부하를 추가적으로 저감하지 않을 경우 해역관리목표를 달성하기 어려움.
 - 오염우심해역인 특별관리해역내에 준설토 매립지를 주거·상업시설로 활용하려는 마산시와 도시 시민공원으로 조성하려는 시민단체간의 갈등이 나타남.
 - 시민단체는 마산만내 준설토 매립지를 비점오염원 저감과 도시민의 친수공간조성을 목적으로 한 공원조성을 주장하는 반면, 지자체는 아파트 건설 등 주거·상업용지로 활용할 계획을 추진하고 있음.

- 현재 마산시의회에서는 주민들의 발의로 상정된 준공업지역내 아파트 건축금지를 내용으로 한 조례개정안을 지역발전 등을 감안해 상임위에서 부결시킴으로써 시민단체와의 갈등은 더욱 심화될 전망이다.
- 또한 마산항의 추가개발계획과 산업단지 조성계획 등 개발압력이 높아짐에 따라 환경수용력에 근거한 육지부 이용개발 조정체계가 미흡한 상태임.

(4) 시사점 및 과제

○ 광양만권경제자유구역 · 항만 · 산업단지개발

- 공유수면매립법에 의한 공유수면매립기본계획은 실질적인 매립수요와 매립수요에 관한 객관적 타당성을 파악하여 기본계획에 반영하는데 한계가 있고, 다른 법률에 의해 의제 처리되어 이루어지는 매립이 많기 때문에 국가차원에서의 공유수면에 관한 체계적 관리가 이루어지지 못하고 있음.
- 또한 공유수면 매립으로 인한 환경피해의 최소화와 매립과 관련된 이해당사자 갈등을 사전에 예방하기 위해서는 실질적인 매립수요 파악, 매립 전후의 환경영향과 경제성 평가 등 객관적 사실과 과학적 평가에 기초한 매립면허기준 명시와 승인·변경절차 등을 강화하여야 할 것이고, 지역이해당사자의 참여를 조문으로 명시해야 할 것임.
- 매립으로 인한 환경영향을 실질적으로 줄이고, 이용개발을 합리적으로 유도하기 위해 환경·재해·교통등에관한영향평가법(이하 통합영향평가법)과 연계하여 환경영향평가 후 매립위치, 면적축소 등에 관한 요청권한 강화와 매립이 일정규모 이상 이루어진 지역에 대해서는 누적환경영향평가를 실시하도록 해야 할 것임.

○ 마산만 특별관리해역 준설토 투기장 매립

- 현재 마산만 수질관리를 위해 해양수산부는 2005년부터 마산만 오염관리를 위해 오염원총량관리제 기본계획을 마련 중에 있음.

마산만의 오염부하를 추가적으로 저감하기 위해서는 해역에 영향을 미치는 육역이용행위에 관한 조정이 필수적임.

- 따라서 연안육역과 해역자원·공간을 통합적인 관점에서 지속가능한 방식으로 이용·개발하기 위해서는 연안육역의 범위를 해양 환경에 직접적인 영향을 미치는 범위로 조정하고, 해양오염방지법에 의한 특별관리해역 오염총량관리와의 일관성을 유지하도록 해야 할 것임.
- 또한 연안공간에 대한 계획수립과정에서 환경질에 관한 과학적 조사와 지역이해당사자 참여를 제도적으로 보장하여 연안공간개발을 둘러싼 갈등을 사전에 예방할 수 있도록 해야 할 것임.

(5) 제도적, 행정적 개선방안

○ 매립기본계획의 수립(제4조)

- 체계적인 매립기본계획 수립을 위해 ‘토지이용수요계획서(안)’ 작성 및 수요조사를 법률조항으로 명시하여 매립기본계획의 객관적 타당성을 확보하도록 함.
 - ※ 매립기본계획수립 단계에 ‘수요조사’ 조항을 포함시키고, 토지이용계획서에 기초하여 타당성 검토
- 매립기본계획 수립시 지역이해당사자의 참여를 제도적으로 보장하고, ‘토지이용계획서’를 공개하여 관계자의 의견을 수렴함.

○ 매립기본계획의 내용(제6조)

- 환경과 조화될 수 있는, 민간단체와 갈등을 최소화할 수 있는 매립기본계획이 되기 위해서는 환경적, 경제적 타당성뿐만 아니라 인문사회적 영향에 대한 검토가 필요함.

○ 매립기본계획의 변경(제8조)

- 추가 매립수요에 대해 매립기본계획의 변경절차를 강화하고, 구체적 기준을 마련하여 시행하도록함.
 - ※ 실체적, 절차적 정당성을 확보하여 매립주체와 이해당사자가 모두 만족할 수 있도록 함.

제 2 장 갈등관련 법제분석

- 변경시에도 지역주민, 환경단체 등 이해관계자의 의견수렴을 명문화하도록 함.

※ 면적, 위치, 토지이용변경 사유 등을 내용으로 추가 매립수요에 대한 '토지이용계획(변경)서'를 작성하도록 명문화함.

○ 면허(제9조) : 통합영향평가법 개정과 연계

- 매립면허와 매립기본계획은 별도의 과정으로 구분하고 매립면허 승인절차 강화를 강화하도록 함.

- 현행 환경영향평가법에서는 위치조정, 면적축소, 취소 등이 한계가 있거나 불가능하나(불가피한 환경영향을 근거로) 면허에 대해서는 비가역적 물리적 훼손이 광범위하게 발생할 가능성이 높은 사업에 대해서는 위치조정, 면적축소, 취소가 가능하도록 개정함

- 주변지역개발이 많이 이루어진 지역의 영향권 범위내에서 다시 매립이 이루어질 경우 환경영향평가의 대상이 아니더라도 매립사업의 내용, 강도, 주변의 누적 매립면적 등을 고려하여 누적 환경영향평가를 시행하여 매립면허를 하도록 함.

※ 갈등정도가 심각하거나 갈등이 누적된 지역에 대해서는 매립기본계획을 수립할 때 육상기인오염부하량을 산정하고 생태계영향을 평가할 수 있도록 구체적인 토지이용계획을 첨부하도록 명문화함

- 또한, 매립면허 승인시 매립기본계획에 대해 5년마다 타당성 여부를 검토하여 타당성과 실효성이 미흡한 사업에 대해서는 사업의 취소처분이 가능하도록 개정함.

- 현행 법률에서는 관계중앙행정기관 협의, 시·도지사 의견수렴만을 명시하고 있으나, 전문가 00명, 訴의 대상이 되는 지역주민, 환경단체 등의 체계적 의견수렴·반영을 명문화하도록 함.

※ 갈등관련 공유수면매립을 둘러싼 갈등해소를 위해 공유수면매립기본계획 수립, 용도변경, 의제처리된 사업의 승인·허가를 체계적으로 시행할 수 있는 통합관리 의사결정 기구를 구성(해양오

염방지법 또는 공유수면매립법)하고, 실효성 확보를 위해 ‘훈령’형태가 아니라 법(법률, 시행령, 시행규칙)에 통합관리주체 구성과 운영에 관한 사항을 명시

- 해안의 경관을 개선하거나 그 이용을 증진하기 위하여 해안선을 정비하는 경우에 매립이 가능하다는 조항 삭제(시행령 제8조 제2항 제3호)
- 타법에 의해 의제처리되어 부처간, 지역주민·민간단체-개발주체와 갈등의 원인이 되는 의제사항의 경우 삭제가 어려울 경우 10년단위로 용도별 매립가능면적을 매립기본계획과 함께 고시하도록 하여 그 범위내에서만 매립이 가능하도록 함.
 - ※ 예) 매립총량을 제한하는 것으로 공유수면기본계획 면적의 20%이내에서 가능하도록 하거나 면적비율로 용도를 지정하는 방법으로 의제처리의 문제점 개선
 - ※ 공유수면매립과 관련된 ‘다른 법령에 의한 인·허가의 의제’조항이 포함된 법률 : 산업단지및개발에관한법률(제21조), 기업도시개발특별법(제13조), 항만법(제11조), 전원개발촉진법(제6조), 경제자유구역의지정및운영에관한법률(제11조), 관광진흥법(제55조), 농어촌도로정비법(제12조), 도로법(제25조의2), 산업입지활성화및공장설립에관한법률(제13조의2), 유통단지개발촉진법(제13조), 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률(제18조), 어항법(제37조), 연안관리법

○ 면허의 취소(제32조)

- 면허취소의 사유가 되는 사항을 시행규칙 또는 별표를 통해 다툼의 소지가 적은 방향으로 면허취소 처분의 정당성과 대국민 설득력을 확보함.
- 면허취소 처분이 착공후 이루어질 경우, 일정비율이상 공사가 진행되지 않거나(예: 30%미만 등) 현저한 영향을 미칠 것으로 나타나는 사정변경이 발생할 시 면허취소후 원상복구 명령을 할 수 있도록 개정함.

(6) 공동의사결정(governance) 가능성

- 매립기본계획 수립과정, 의제사항을 포함한 관련 법률에 의한 추가 매립(기본계획 수립당시에 반영안된 매립사업)의 타당성 검토과정, 용도변경 의사결정 과정에 일정규모의 분야별 전문가의 검토를 명문화하고, 지역이해관계자 및 민간단체와 협의규정을 명문화할 경우 Governance 실현이 가능할 것임.

3. 골재채취법

(1) 해당조항

- 제 2 조 (정의), 제22조 (골재채취의 허가)
- 관련법 : 환경·교통·재해등에관한영향평가법 시행령

(2) 운영실태 및 문제점

- 바다골재의 정의와 관련법의 유사와의 차별성 없음(제2조)
 - 바다골재(바닷모래)를 채취하는 근거법률은 골재채취법이나 광업권을 규정한 광업법을 통해서도 유사채취라는 명분으로 바닷모래를 채취할 수 있음.
 - 실제 대상 광물이 모래라는 점에서는 차이가 없으나 적용법률에 따라 관리방식이 달라지고, 특히 환경영향평가 대상사업에 있어서도 적용되는 법률에 따라 관리방식이 달라지기 때문에 법의 사각지대 내지 악용의 가능성이 높음.
 - 특히 환경·교통·재해등에관한영향평가법(이하 통합영향평가법)에서는 골재채취법에 따른 사업 중 환경영향평가 대상규모는 채취량 기준으로 50만^m³ 또는 채취면적 기준으로 25만^m² 이상인 사업이며, 광업법에 따른 사업 중 환경영향평가의 대상규모는 면적기준 3만^m² 내지 지역에 따라 2만^m² 이상인 사업을 대상으로 함.

○ 골재채취의 허가(제22조)

- 골재채취로 인해 환경상 악영향을 우려하여 허가를 제한하는 구역은 법 시행령 제27조에 규정한 바와 같이, 자연환경보전법을 비롯하여 자연공원법, 농어촌정비법, 문화재보호법, 군사시설보호법, 국토의계획및이용에관한법률, 수산업법 등에 따라 다양한 법률의 구속을 받고 있음.
- 이들 개별 법률에서 골재채취를 제한하는 구역은 보호대상지역에서 1km에서 4km에 이르기까지 그 범위가 매우 다름.
- 그러나 제한거리가 제각기 다르고, 그 제한거리 설정의 과학적 근거가 미약하여 실제 시행에 있어 복잡할 뿐 아니라 적용 법률간의 형평성과 근거가 부족함.

(3) 주요 갈등사례

□ 모래채취 업자의 사업 분할을 통한 환경영향평가 회피

- 2003년 한해 실시된 641건의 환경영향평가서 협의 중 해사채취와 관련된 협의는 단 한건도 없었음.
 - 웅진군의 경우 2003년 한해 17개 업체가 대이작도 인근 해상 40곳의 광구에서 총 1,895만 m^3 (면적 377.5만 m^2)의 해사를 채취하도록 허가 받았음. 광구 당 평균 47만 m^3 로 환경영향평가 대사 사업규모 50만 m^3 에 미치는 사업은 단 한 건도 없었음.
 - 더욱이 업체 당 평균 채취량은 111만 m^3 으로 대부분의 사업이 웅진군 관내 대이작도 인근에서 이루어졌음에도 불구하고 사업을 세분화하는 방식으로 환경영향평가 회피
- 대이작도의 유명 해수욕장이었던 큰풀안해수욕장의 경우 해사채취 이후 해수욕장이 자갈밭으로 변하면서 하절기 피서객의 방문이 줄어들고 어획고가 급감하고 있어 '해사채취반대 대책위원회'까지 조직하였음.

(4) 시사점 및 과제

- 바다골재 채취 사업은 해역에 환경영향을 주어 어업관련 종사자들로부터 반발로 사는 등 갈등의 소지가 매우 크므로 철저한 환경영향평가를 통해 환경적으로나 수산업에 악영향이 우려될 경우 최소화하거나 사업을 재검토하여야 함.
 - 이를 위해서는 실제로 바다골재 채취가 가능한 골재채취법 상의 사업과 광업법 상의 규사채취 사업에 동일한 환경영향평가 대상기준을 적용하여 실질적인 환경영향평가가 이루어지도록 하여야 함.
- 누적환경영향평가의 시행
 - 사업규모를 환경영향평가 대상규모 보다 작게 세분화하여 영향평가를 회피하는 수법을 차단하기 위하여 동일지역 또는 환경영향이 분리되어 나타날 수 없는 사업의 경우 채취량을 누적하여 환경영향을 평가하도록 함.

(5) 제도적, 행정적 개선방안

- 통합영향평가법 상 환경영향평가 대상사업의 규모와 관련하여, 골재채취법, 광업법, 문화재보호법 관련사업이 모두 채취면적 3만㎡, 채취량 6만㎡으로 수정하여 대상사업간에 일관성 유지
 - 채취량의 감시·감독을 위한 채취량 보고의무화 및 전자식 관리시스템(black box system)의 도입(골재채취법 제21조 지도감독)
- 인근지역 유사 사업에 대한 누적 환경영향평가제 도입
 - 광구별 채취 사업의 기 채취량 등 자료를 구축하여 채취 후 경과기간, 총 채취량 등을 파악하도록 함(골재채취법 개정)
 - 통합영향평가법 시행령의 환경영향평가 대상사업에 누적 영향평가를 가능하게 함.

4. 항만법 및 신항만건설촉진법

(1) 해당조항

- 항만법: 정의(제2조 제7항), 항만배후단지 지정 및 고시(제36조, 제37조), 토지소유자의 권리(제40조), 비용보조(제41조)
- 신항만건설촉진법: 정의(제2조 제2항 라), 신항만건설기본계획(제3조), 다른법률과의 관계(제9조), 시설의 귀속 등(제14조)
- 사회간접자본시설에대한민간투자법: 정의(제2조), 부대사업의 시행(제21조), 손실보상(제53조) 등

(2) 운영실태 및 문제점

- 항만법 정의(제2조 제7항) 및 항만배후단지 지정 및 고시(제36조, 제37조)
 - 항만법상 항만배후단지내에 도입가능시설은 기본시설, 기능시설, 지원시설, 항만친수시설로 구분되어 있으며 해당 조항에는 주거시설의 입지가 불허되어 있음.
 - 이에 따라 기존 신항만건설촉진법과 사회간접자본시설에대한민간투자법에 의해 시행된 사업의 경우 법제도간에 충돌이 발생
 - ※ 부산신항만, 목포신항만 사업지역
- 신항만건설촉진법 정의(제2조)와 시설의 귀속(제14조)
 - 신항만건설촉진법 정의에는 항만종사자 및 이주자를 위한 주거시설개발사업을 신항만개발과 함께 할 수 있도록 규정하고 있음.
 - 이에 따라 부산신항만 배후부지와 목포신항만 배후부지에 주거용지 건설을 위한 토지이용계획을 수립하였으며, 목포신항만의 경

우 현재 사업타당성 결여로 토지분양이 되지 않고, 부산신항의 경우 현재 공사 진행 중임.

- 시설의 귀속 등(제14조) 조항에 의하면 신항만건설사업으로 조성 또는 설치된 토지 및 시설의 귀속과 총사업비의 산정 및 시설의 사용에 관하여는 항만법이 정하는 바에 의한다고 되어 있으나 2항 조항에 “사업시행자가 사회기반시설에대한민간투자법에 의한 민자유치사업의 시행자인 경우” 신항만건설사업으로 조성 또는 설치되는 토지 및 시설의 귀속과 총사업비의 산정 및 시설의 사용에 관하여는 제1항의 규정에도 불구하고 사회기반시설에대한민간투자법이 정하는 바에 따르도록 되어 있음.
- 이로 인하여 항만법에 의한 항만배후단지 지정이 필요한 지역 중 신항만건설촉진법에 의해 건설이 되고 사회기반시설에대한민간투자법을 통해 사업자가 결정된 경우에 3개의 법제간에 충돌이 발생하고 있음.

○ 사회기반시설에대한민간투자법 부대사업의 시행(제21조)

- 사회기반시설에대한민간투자법의 부대사업 시행조항에는 주택건설촉진법에 의한 주택건설사업, 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업, 국토의계획및이용에관한법률에 의한 도시계획시설사업(도시개발법에 의한 도시개발사업), 도시재개발법에 의한 도심재개발사업 등이 가능하도록 되어 있음.
- 이에 따라 신항만건설촉진법에 의해 조성되고 있는 항만시설 가운데 시행자가 사회기반시설에대한민간투자법에 의거 사업을 추진할 경우 항만배후부지가 조성되는 지역에서 자유로운 주거지역 개발이 가능하게 됨.
- 이는 과거 부산항과 인천항 등지에서 경험한 항만기능과 도시기능의 충돌로 인하여 도시의 전반적인 기능저하와 장래 항만시설 확충에 많은 제약요소를 가져 올 수 있음.

(3) 주요 갈등사례

□ 부산신항만 북 '컨' 부두 배후부지내 주거용지 문제

- 갈등시점: 2002년~현재
- 관계부처, 관계법령, 이해관계자
 - 해양수산부(항만법, 신항만건설촉진법), 재경부(사회기반시설에대한민간투자법, 경제자유구역의지정및운영에관한법률), 건설교통부(국토의계획및이용에관한법률, 도시개발법, 택지건설촉진법, 주택건설촉진법), 지자체(도시개발법, 도시관리법)
- 갈등과정
 - 해양수산부에서 추진한 2002년 “항만배후단지개발종합계획(1차)”을 근거로 부산신항 북컨테이너부두 배후부지(93만평)와 광양항 동측배후부지(53만평)에 대한 항만배후단지 지정을 추진하였으나 광양항 동측배후부지만 항만배후단지로 지정되고 부산신항 북컨테이너부두 배후부지는 지정되지 못함.
 - 이는 해당지역이 신항만건설촉진법에 의해 선행 개발되었고 사회기반시설에대한민간투자법(과거 “사회간접자본시설에 대한 민간투자법”)으로 민자사업자에게 부대사업으로 해당 용지를 부여하였기 때문에 배후단지 지정이 힘든 상황이었음.
 - 또한 경제자유구역의지정및운영에관한법률이 2003년 7월 발효되어 한 지역에 4가지 법제도(항만법, 신항만건설촉진법, 사회기반시설에대한민간투자법, 경제자유구역법)가 동시에 운용되게 되었으며 도시개발법과 도시관리법 효력내에도 있어 개발, 관리, 운영에 많은 법률적 상충이 발생
 - 해양수산부내에서 부산신항만 배후단지 지정을 포기하고 기존 추진되었던 신항만건설촉진법에 의해 사업을 추진하고 자본투자를 한 민간업자에게 기득권을 부여

제 2 장 갈등관련 법제분석

- 항만배후단지 미지정으로 항만배후단지의 기능이 변질될 우려가 있어 해양수산부, 부산시, 경상남도(진해시), 경제자유구역청, 재정경제부 등의 협의로 전체 개발은 부산도시개발공사에 의해 개발하여 일부용지(56만평)는 해양수산부와 부산항만공사에서 매입하여 항만물류단지로, 나머지 용지(37만평)는 지자체(부산도시개발공사)에 의해 도시용지로 임대 혹은 분양될 예정임.

○ 갈등전개

- 현재 부산신항만 북컨테이너 부두 3개선석이 올해 12월에 개장될 예정이며, 연이어 2006년 6개선석, 2008년 3개선석 등이 지속적으로 개발될 예정임.
- 항만의 개장과 함께 늘어나는 항만물동량을 처리하기 위한 충분한 배후물류용지 확보가 필요한 상황이나 충분한 배후부지(93만평)를 보유하고 있음에도 불구하고 기존 법제도의 적용으로 인하여 사업의 변경이 곤란한 상황임.
- 또한 조성단계부터 항만법 제36조에 이거 항만배후단지로 지정될 경우 정부재원조달이 가능하였으나 기 언급한 법제도의 충돌로 인하여 항만배후단지 지정을 받지 못했으며 이는 해당 용지에 대해 정부(해양수산부)와 부산항만공사가 재원을 출연하여 구매할 수 밖에 없는 상황까지 가게 됨.
- 현재 감사원, 국민경제자문회의, 부산시, 경상남도 등의 토지이용계획 변경(주거용지 → 항만물류용지) 권고와 요청에도 불구하고 부산신항 항만배후 조성용지 중 공공용지와 물류용지 56.9만평을 제외한 나머지 36.1만평은 주거용지와 지원상업용지로 개발되고 있어 이해관계자들 간에 충돌이 지속되고 있음.

□ 목포신항만 북 '컨' 부두 배후부지내 주거용지 문제

- 갈등시점: 2003년~현재
- 관계부처, 관계법령, 이해관계자

- 해양수산부(항만법, 신항만건설촉진법), 재정부(사회기반시설에 대한민간투자법), 건설교통부(국토의계획및이용에관한법률, 도시개발법, 택지건설촉진법, 주택건설촉진법), 지자체(도시개발법, 도시관리법)

○ 갈등과정

- 해양수산부는 목포신외항을 신항만건설촉진법과 사회기반시설에 대한민간투자법에 의거 2002년부터 건설을 추진하여 2004년에 개장하여 운영 중에 있음.
- 해당 사업은 해양수산부가 추진한 2002년 “항만배후단지개발종합계획(1차)”을 근거로 배후단지 지정요청을 추진하였으나 민간사업자의 수익성 등의 문제로 항만배후단지 지정을 포기하였음.
- 부산신항만의 경우와 동일하게 해당지역이 신항만건설촉진법에 의해 개발되었고 사회기반시설에대한민간투자법(과거“사회간접자본시설에 대한 민간투자법”)으로 민자사업자에게 부대사업으로 해당 용지를 부여하였기 때문에 배후단지 지정이 힘든 상황이었음.
- 결국 해당용지는 2004년 신항만 개장과 함께 일부 용지가 조성되어 수익성 확보를 위해 주거용지에 대한 분양을 실시하였으나 참가자가 없어 개발이 지연되고 있음.

○ 갈등전개

- 2005년 이후 지속적으로 항만선석이 개장될 예정이나 항만배후에 있는 용지들의 활용성 저하로 민간사업자들의 불만과 항만을 통한 지역경제 활성화를 바라고 있는 지자체의 불만이 팽배하고 있음.
- 항만배후용지와 항만간의 연계를 통해 항만활성화를 추진해야 하는 상황이나 토지이용계획상 주거용지로 설정된 배후용지와 전면항만간에 지속적인 충돌과 토지 활용성 저하가 예상됨.

(4) 시사점 및 과제

- 두 사례 모두 급속히 변화하는 항만환경 변화와 항만의 중요성에도 불구하고 과거 항만개발에 대한 지나친 민간자본 의존(항만법과 사회기반시설에 대한 민간투자법 충돌)
- 항만환경 변화에 따른 항만공간의 내륙으로 확장됨에 따라 개별 정부기간간의 관할권 마찰(해양수산부, 건설교통부, 재경부, 경제자유구역청, 개별 지자체)
- 항만배후단지(용지)가 다수의 법률과 다수의 행정기관들이 중복으로 운용되어 개발이 지연되고 해당 용지의 특수성을 제대로 못 살리고 있음.
 - 이는 항만경쟁력을 저해하여 국가경쟁력까지도 약화시키는 결과를 가지고 올 수 있음.
- 항만개발 및 관리운영의 주관부서(해양수산부)가 해당 용지에 대한 주도적인 개발과 관리운영을 관련 법률을 통해 추진해야 했으나 이 해당사자가 너무 많아 사업에 지연이 불가피 했음.
- 향후 기타지역(부산신항 남측, 서측배후부지, 광양항 서측 배후부지, 평택내항 준설토투기장, 인천남항 준설토투기장 등)에도 부산신항 북컨테이너 부두에서 발생한 법률상, 행정부처간 충돌이 예상됨.
 - 이러한 충돌을 방지하기 위해서는 범부처간(해양수산부, 재경부, 지자체) 항만배후부지의 특수성에 대한 공동인식과 제도 정비가 필요함.
- 항만지역(항만과 항만배후부지 혹은 단지)의 특수성을 고려하여 해당용지 관련 법제도 정비와 함께 해당용지를 해양수산부에 일임할 필요가 있음.
 - 항만배후단지로 지정한 후 해당 지자체, 재경부, 관련공사, 세관과 해양수산부 간의 공동협의체를 구성하여 항만배후단지의 효율적인 관리운영에 공동으로 참가할 수 있도록 해야 함.

- 두바이 제벨알리(Jebe-Ari) FTZ와 싱가포르 항만FTZ 등이 유사한 형태의 공동협업체를 통해 항만배후단지 개발단계부터 관리운영까지 통일된 법제도와 공통된 조직의 참여에 의해 개발관리운영이 필요함.

(5) 제도적, 행정적 개선방안

- 항만배후단지 지정(항만법 제36조)와 비용보조(제41조)
 - 신항만 사업지역(울산신항, 포항영일신항만 등)의 효율적인 항만 배후단지 지정을 위해 항만법내 항만배후단지 지정 혹은 다른 법률과의 관계 등에 신항만건설촉진법과 사회간접자본시설에대한민간투자법에 의해 추진되는 사업에 주거관련 사업에 대한 제한조치나 충돌방지 조항을 삽입해야 함.
 - 또한 항만법 제41조 비용보조 부분에 보다 명확하고 구체적인 비용보조 조항을 명시하여 항만배후단지 지정을 통해 항만 조기 개발 및 활성화가 가능하도록 해야 함.
- 신항만건설촉진법 정의(제2조 제2항 라)와 시설의 귀속 등(제14조)
 - 신항만건설촉진법 정의(제2조 제2항 라) 조항에 명시되어 있는 항만관련업종종사자와 이주민을 위한 주거시설의 기반조성사업 내용을 일부 수정이 필요함.
 - ※ 예를 들면, “항만관련업종종사자와 이주민을 위한 주거시설의 기반조성사업”에 대한 부칙을 삽입하여 “항만배후단지 예정지역에서는 제외” 혹은 해당 조항을 삭제하는 방안도 가능할 것으로 봄.
 - 신항만건설촉진법 시설의 귀속 등(제14조) 조항에 명시되어 있는 사업시행자가 사회기반시설에대한민간투자법에 의한 민자유치사업의 시행자인 경우 신항만건설사업으로 조성 또는 설치되는 토지 및 시설의 귀속과 총사업비의 산정 및 시설의 사용에

관하여는 제1항의 규정에도 불구하고 사회기반시설에대한민간투자법이 정하는 바에 의한다는 조항의 일부 수정이 필요함.

※ 예를 들면, “주거시설과 관련된 토지조성에 대해서는 예외규정으로 한다” 등의 조항삽입이 가능할 것임.

○ 사회간접자본시설에대한민간투자법 정의(제2조)와 부대사업의 시행(제21조)

- 사회간접자본시설에대한민간투자법 부대사업의 시행(제21조)에서 “주무관청은 사업시행자가 민간투자사업을 시행함에 있어서 당해 사회간접자본시설의 투자비 보전 또는 정상적인 운영을 도모하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 시설 사업기본계획이 정하는 바에 의하여 다음 각호의 1에 해당하는 부대사업을 당해 민간투자사업과 연계하여 시행하게 할 수 있다”라는 규정의 일부를 제한할 필요가 있음.

※ 예를 들면, 주거시설과 관련된 주택건설사업, 택지개발사업, 도시개발사업, 도심재개발사업 등의 조항에 부칙을 명시하여 신항만 혹은 항만건설사업과 관련된 민간투자사업의 경우 해당 부대사업을 제한한다는 규정의 삽입이 가능

(6) 공동의사결정(GOVERNANCE) 가능성

○ 항만법내 항만배후단지종합개발계획 및 개별 항만배후단지개발계획 수립과정에 대상지역이 신항만 혹은 사회간접자본시설에대한민간투자법에 의해 추진되는 지역이 있으면 해당사업의 타당성 검토과정, 사업자 설정, 사업계획, 토지이용계획 수립 등에 대해 일정규모의 분야별 전문가(항만, 도시계획, 경제, 법률)의 검토를 명문화 하고, 이 해당사자(해양수산부, 재경부, 지자체, 사업자, 지역관계자)간의 협의체를 구성을 명문화 할 경우 일정부분 Governance 실현이 가능할 것임.

제 6 절 교통운송법제

1. 건설기술관리법⁵²⁾

(1) 해당조항

- 시행령 제5장 건설기술용역 및 건설공사의 관리 등, 기본구상(제38조의5), 타당성조사(제38조의6), 기본계획(제38조의7), 기본설계(제38조의9), 실시설계(제38조의11)

(2) 운영실태 및 문제점

- 기본구상(제38조의5)
 - 발주청은 건설공사를 시행하고자 하는 경우에는 공사의 필요성, 다른 계획과의 연계성 등 기본구상을 마련하도록 하고 있지만 주민 등 이해관계자의 의견청취과정은 없음.
- 타당성조사(제38조의6)
 - 발주청은 시행하고자 하는 건설공사에 대하여 타당성조사를 실시하여야 하며(500억원 미만의 경우는 제외가능) 타당성 조사가 완료된 때에는 관계 행정기관의 공무원과 관련 분야의 전문가로 하여금 타당성 조사의 적정성을 검토하도록 하고 있음.
 - 타당성조사과정에 있어서 기본구상과 마찬가지로 이해관계자의 의견청취과정이 누락됨.
- 기본계획(제38조의7)
 - 발주청은 기본계획의 수립시 관계 기관의 장과 미리 협의하여야 하며, 기본계획의 수립 및 변경시에는 고시하도록 하고 있음.
 - 기본계획의 수립과정에도 주민 등 이해관계자의 의견청취절차는 없음.

52) 집필 : 교통개발연구원 연구위원 권영인

○ 기본설계(제38조의9)

- 발주청은 기본설계시 주민 등 이해당사자의 의견을 들어야 하며, 공사의 개요, 필요성, 효과 등을 일간신문에 공고하고 기본설계안을 14일 이상 일반에게 공람하여야 함.

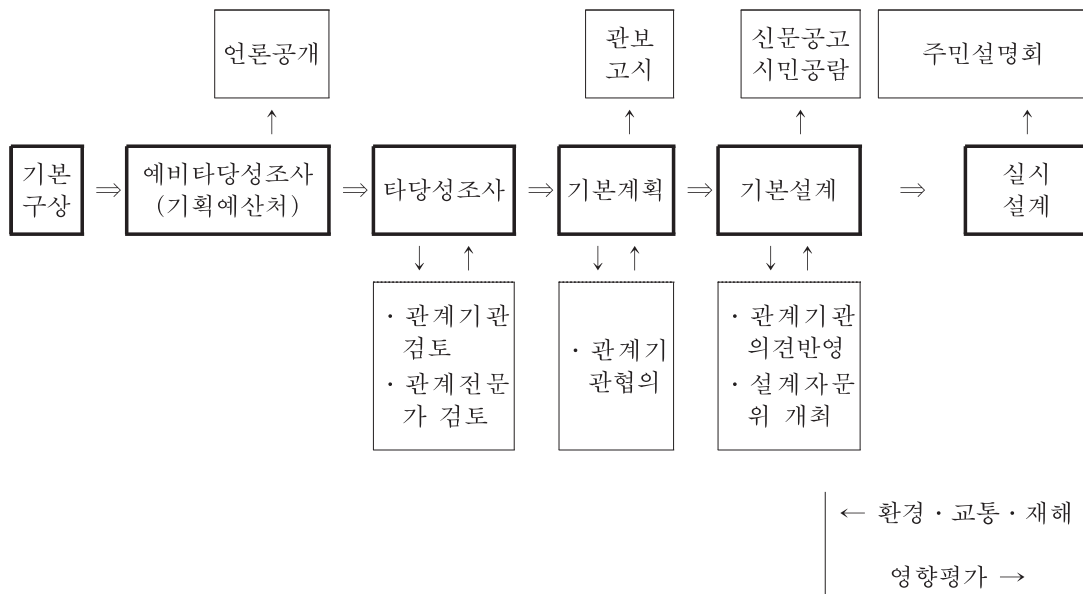
○ 실시설계(제38조의11)

- 발주청은 실시설계시 구조물에 대하여는 당해구조물의 이해관계자 등과 합동조사를 하여야 함.

○ 건설공사시 주민 등 이해 관계자의 참여중합

- 건설공사의 시행시 주민 등 이해관계자의 참여에 대한 사항을 종합적으로 정리하면 아래 그림과 같고, 미국, 영국, 프랑스, 독일 등이 규정하고 있는 사업구상단계에서의 참여가 필요한 것으로 보임.

〈그림 2-7〉 건설기술관리법에 의한 건설공사의 시행절차



(3) 주요 갈등사례

□ 서울외곽순환고속도로 사패산구간

- 갈등시기 : 2001년~2003년
- 관계부처·법령, 이해관계자 : 건설교통부(건설관리법), 환경부(자연공원법)
- 갈등과정
 - 한국도로공사는 북한산 국립공원 사패산구간을 통과하는 서울외곽순환고속도로 사업에 대한 실시설계와 공청회, 환경영향평가 협의를 1998년 4월과 2001년 6월에 완료하고 2001년 6월에 공사착공을 하였으나, 불교계, 환경보호단체의 서명운동과 건설반대운동, 노무현대통령의 선거공약화 등으로 2001년 11월~2003년 12월에 공사가 중단되었음.
 - 사패산 구간의 구체적인 경유지역이 결정되는 과정인 실시설계의 기간 중인 1997.11~1998.9 동안 개인 및 시민환경단체인 북한산도로저지·시민연대(우이정보존회 외 23개 단체)에 의하여 5차례에 걸친 민원에 의하여 북한산국립공원 구간의 통과노선을 의정부 구간으로 우회하여 달라는 요청이 있었고, 1998.4.16에 개최된 공청회에 의하여 설계노선을 최적노선으로 정하는 결과를 가져왔음. 그러나 공청회의 개최시에 공청회 좌장의 중립측 인사 선정요구사항에 대한 미반영을 이유로 반대측이 불참하였으며, 한국도로공사는 국민고충처리위원회의 심의결과(1개월 이내의 공청회 개최)에 의거 공청회를 실시하였음.
 - 한편 환경영향평가 협의과정에서 환경부는 환경단체의 노선변경요구활동과 관련하여 2001년 5월~6월 환경부, 한국도로공사, 환경단체(우이정보존회 등 6개 단체) 합동으로 현장조사 및 협의를 추진하여 대안노선을 종합적으로 검토하여 최종적으로 실시설

제 2 장 갈등관련 법제분석

계노선이 최적대안임을 인정하고 2001년 7월 환경영향평가 협의 결과를 회신하였음.

○ 전 개

- 2001년 6월에 공사가 착공되면서 의정부시 호원동에 위치한 흥법사가 도로부지에 편입됨을 사유로 불교계의 관여가 시작되었으며, 그 후 2001.8.25. 북한산국립공원 통과반대 성명서 발표 등 본격적인 반대운동을 하였다. 환경영향평가를 마친 사패산 입구 구간의 공사를 위하여 2001년 11월에 벌목작업을 하였으나 환경단체와 의정부사업연합회는 2001.11.16 부터 공사추진을 저지하기 위하여 농성을 시작하였고, 천막설치 등으로 본격적인 반대활동이 이루어졌음.
- 시공주체인 서울고속도로(주)는 2001.12.11에 공사방해금지 등 가처분신청을 하여 2002.1.30 위반시 회당 100만원씩 지급결정을 받았으며 환경단체는 철수하였으나 불교계는 2002.2.13 송추 농성현장을 북한산 회룡사 제2선원으로 선포하고 북한산살리기 1,000일 정진 등의 반대활동을 전개하여 공사재개가 어렵게 되자, 시공사 관계자가 2002.2.18 공사재개를 위한 현장확보를 위하여 농성장에 진입하는 과정에서 비구니 스님 3인의 입원사건이 발생하였음. 이를 계기로 삼보일배 등 불교환경연대 대표 등과 조계사에서 종단주도로 신도 약 5천명의 참석하에 법불교도 결의 대회개최 등 종단으로 확대되게 되었음.

□ 제2자유로

- 갈등시기 : 2004년~현재
- 관계부처·법령, 이해관계자 : 건설교통부(건설관리법), 파주시, 고양시, 대한주택공사
- 갈등과정

- 수도권 서북부 광역교통개선대책으로 수립된 제2자유로 및 운정 지구연결도로는 경기도가 입안하여 건설교통부 대도시권 광역교통위원회 의결(2003.4.14) 및 경기도 확정통보(2003.4.21)로 도로개설이 결정됨.
- 제2자유로 및 운정지구 연결도로의 기본 및 실시설계는 2003.6.18 경기도 관계관회의에서 대한주택공사가 추진토록 결정되었으며, 제2자유로 및 운정지구연결도로 노선선정과 관련하여 고양시장 설명회(7.28), 고양시의회 설명회(7.29) 개최 후 고양시 요구로 주민의견을 수렴코자 주민설명회(8.6)를 추진하였으나, 지역주민의 반대로 무산됨.

○ 전 개

- 대한주택공사는 지역주민의 반대에 대하여 고양시와 협의를 통하여 고양시 및 주민의 의견을 반영한 8개노선(안)을 경기도 주재 관계기관회의시(10.18) 보고하고 상정노선을 대상으로 설계자문회의에서 노선선정토록 협의하였음.
- 2004년11월10일 자문회의를 개최코자 하였으나 고양시에서 자문회의 전 주민공청회 개최를 요구하여 2004년12월13일과 15일 제2자유로 연합대책위와 면담을 실시하였으나 주민대표 의견은 광역대책(안) 및 기존의 모든 검토노선은 백지화하고 주민들이 제시한 기존 자유로와 평행개설 후 김포관산도로를 활용하는 우회건설(안)으로 추진을 요구함
- 고양시는 주민이 제시하는(안)을 수용하여 제2자유로를 이산포 IC를 상월하여 자유로에 접속한후 자유로를 확장하고 별도의 노선을 4차로 이상으로 장월평천을 접하여 덕이동까지 연결하는 노선을 요구함.
- 고양시 대화마을 주민들은 고양시와 주택공사와 협의하여 주민설명회시(8.6) 제시한 노선을 제외하고 주민이 제시하는 노선만 주민설명회 안전에 반영토록 요구하며 집단행동을 하고, 도로설계

자문회의 개최시 설계자문위원에 고양시의회의원 및 주민대표 위촉 추가로 요구함.

- 2004.12.15 부터 연합대책위장 및 각 대책위원장 면담을 시작으로 2005.04.06 까지 주민간담회를 10여 차례 개최하여 주민 의견을 수렴하였으며, 건교부 광역도로과 주재로 파주운정신도시 1 단계 광역도로 개설과 관련된 현안사항에 대하여 관계기관합동회의(건교부, 경기2청, 고양시, 파주시, 주공)를 2차에 걸쳐 개최함.
- 2005년 5월말경 세부검토노선에 대한 3차 회의를 개최하되 고양시와 주공간 의견 접근된 주공제시안과 절충안에 대하여 노선세부검토, 기술적 극복사항, 민원대책 및 주민설명회가 가능토록 준비하고 고양시의 적극적인 협조를 요청함.

(4) 시사점 및 과제

○ 갈등사례의 평가

- 사패산과 제2자유로의 갈등은 참여정부가 해결하고자 하는 다양한 갈등들과 함께 우리사회에 발생하고 있는 갈등해결을 위한 여러 정책대안을 도출하게 되는 결과를 가져왔음. 특히 대규모의 국가재원과 장기간이 소요되는 중앙정부의 SOC 사업의 효율적인 추진과 갈등예방을 위한 관련법, 제도의 개선을 유도하는 정책의 전환을 점진적으로 가져오는 변화가 일어나고 있으며, 건설사업에 대한 사전용역과정을 개선하는 건설기술용역 세부시행지침이 제정되었으며, 환경을 우선하는 전략환경영향평가의 시행과 도로사업의 경우 국민참여형 도로사업의 도입이 추진되게 되었음.

○ 건설기술용역 세부시행지침의 제정

- 사패산 터널구간 등의 갈등발생으로 인한 대규모 국책사업의 공정성과 투명성 문제제기에 대하여 국무총리실은 타당성 용역의 수행기준을 제시하였으며, 학계 등 외부 인력이 참여하는 공동용역방식의 시행, 외부전문가 등의 검토회의시행, 용역조사결과의 인터넷 등 외부공개, 논의과정에 대한 회의록 작성, 용역수행기

간의 충분한 확보와 용역비용의 현실화 등이 시달되었음. 이에 대하여 건설교통부는 공동용역방식은 500억원 이상의 사업에 대하여 의무화하고, 설계자문위원회에 환경분야와 종교계를 포함하도록 하였으며, 용역결과를 발주청의 홈페이지 등에 공개하도록 개선하는 세부 시행지침이 2004년 3월에 제정되었음.

○ 환경을 우선시하는 전략환경영향평가제도의 시행

- 사패산을 포함하여 1990년대 후반부터 지속적으로 제기된 여러 환경갈등의 개선을 위하여 개발사업의 시행초기에 사전적으로 검토하는 전략환경영향평가제도가 2005년에 도입되었고, 건설교통부는 이를 위해 “전략환경평가업무처리규정(훈령)”을 제정하였으며 차관을 위원장, 민간전문가를 부위원장으로 하고 산·학·연·관, 시민단체 등 각계의 전문가를 위원으로 하는 “전략환경평가위원회”를 구성하여 계획수립 초기부터 친환경적 추진 전략과 대안마련을 위한 평가항목과 방법 등을 검토, 심의해 나갈 예정임.
- 도로사업의 경우 현재 사업확정 후 실시설계단계에서 주민공람 등 공개적인 의견수렴을 하고 있어 환경 등 근본적인 문제 발생 시 사업의 취소, 변경 등이 곤란 하다는 점을 감안하여 앞으로는 타당성조사, 기본설계 등 노선이나 사업이 최초로 선정되는 단계에서 사전에 환경성을 검토한 후 주민공람 등 공개적인 의견수렴을 하도록 하는 방안을 관계부처와 협의해 나가되 제도개선전에 시행상의 문제점은 없는지를 확인하기 위하여 2005년도 도로 사업 중 1~2개 사업을 선정하여 개선방안을 시범적으로 적용해 볼 계획임.

○ 참여적 의사결정제도의 도입추진 및 시범사업시행

- 주요 고속도로 실시설계 추진시 주민, 관련 NGO 등 이해관계자를 적극 참여시키기로 하고, 춘천~양양간 고속도로부터 시범적으로 적용하기로 하였으며, 그 동안 고속도로는 실시설계 결과를

토대로 환경영향평가 단계에서 주민의견 등을 수렴하였으나, 정부(안)이 거의 확정된 이후에 뒤늦게 주민반대나 환경문제로 제동이 걸려 막대한 경제적 피해와 사회 갈등이 야기되는 것을 막기 위한 것임. 사패산 터널과 같이 과거 2년여간 공사중단으로 이해기관간 소모적 논쟁과 과도한 갈등으로 국민경제에 손실을 끼치는 일이 대폭 해소하기 위한 것임.

- 이를 위하여 춘천~양양 고속도로는 2010년 개통할 계획으로 주민 등이 설계에 참여하는 방식으로 추진하여 주민, 지자체, NGO가 참여하는 「(가칭) 갈등예방협의회」를 구성하는 등, 지속적인 대화채널을 유지하여 주요 설계의 내용을 공유·조정하고, 시범사업을 계기로 드러나는 문제점 및 효과를 종합하여 「도로사업 국민참여형 모델」을 마련한 후 주요 도로사업까지 확대 적용할 계획임.

○ 사패산 및 제2자유로 갈등사례의 과제

- 사패산 갈등의 발생과 해결과정에서 대형국책사업이 지연되거나 중단되는데 따른 사회적인 비용의 발생과 이에 대한 효율적인 대처방안의 중요성이 부각되었으며, 이러한 과정에서 갈등의 체계적인 대응 필요성이 부각되고 있고, 이에 대한 개선의 필요성이 부각됨.
- 사패산 구간의 건설사업시 발생한 갈등사례를 통하여 많은 점을 시사해주고 있으며, 향후 개선 할 과제들은 다음과 같음.
 - 사업의 추진단계별 국민참여 기회의 부족
 - 기존제도의 형식적인 시행으로 실효성 부족
 - 사회적 합의도출을 위한 지침의 미비
 - 갈등발생시의 중재·조정전문가의 역할 미흡
 - 사업구상단계에서의 충분한 국민적 합의도출
 - 정부중심, 행정우월적인 사업추진방식
 - 국민의 적극적인 관심과 참여의지의 부족

(5) 제도적, 행정적 개선방안

- 기본구상(제38조의5)
 - 발주청은 건설공사를 시행하고자 하는 경우에는 공사의 필요성, 다른 계획과의 연계성 등 기본구상을 마련하도록 하고 있지만 주민 등 이해관계자의 의견청취과정은 없으므로 이에 대한 내용을 추가함.
- 타당성조사(제38조의6)
 - 발주청은 시행하고자 하는 건설공사에 대하여 타당성조사를 실시하여야 하며(500억원 미만의 경우는 제외가능) 타당성 조사가 완료된 때에는 관계 행정기관의 공무원과 관련 분야의 전문가로 하여금 타당성 조사의 적정성을 검토하도록 하고 있으나, 이 과정에 있어서 기본구상과 마찬가지로 이해관계자의 의견청취과정을 추가함.
- 기본계획(제38조의7)
 - 발주청은 기본계획의 수립시 관계 기관의 장과 미리 협의, 기본계획의 수립 및 변경시에는 고시하도록 하고 있으나, 기본구상 및 타당성 조사와 마찬가지로 이해관계자의 의견청취절차를 추가함.
- 기본설계(제38조의9)
 - 발주청은 기본설계시 주민 등 이해당사자의 의견을 들어야 하며, 공사의 개요, 필요성, 효과 등을 일간신문에 공고하고 기본설계안을 14일 이상 일반에게 공람하여야 하고 있는 내용 중 기본설계안의 공람기간을 28일 정도로 증가시키고 시간적, 공간적 제약이 없는 인터넷의 공고도 추가함.
- 건설공사시 주민 등 이해 관계자의 참여종합
 - 건설공사의 시행시 주민 등 이해관계자의 참여에 대한 사항을 종합적으로 정리하면 미국, 영국, 프랑스, 독일 등이 규정하고 있듯이 사업구상단계 등 사업의 초기단계에서부터 광범위한 주민참여에

의한 건설사업의 시행으로 건설기간 중에 발생하는 각종 갈등의 사전예방, 준비가 가능하도록 개선하는 것이 필요함.

(6) 공동의사결정(governance) 가능성

- 도로, 철도 등 건설사업의 추진과정에 전문가, 지역주민, 지자체 등 기타 이해당사자의 의견수렴이 사업의 초기에 이루어지도록 건설산업법의 관련조항을 개정하고, 관련된 국민참여형 도로사업 등 세부 지침의 작성 등으로 Governance 실현이 가능할 것임.

2. 대도시권광역교통관리에관한특별법⁵³⁾

(1) 개 요

- 1997년에 제정된 ‘대도시권광역교통관리에관한특별법’은 대도시권(서울, 부산, 울산, 대구, 광주, 대전과 이와 인접한 동일 교통생활권)의 교통문제를 광역적인 차원에서 효율적으로 해결하기 위한 필요한 사항을 규정하고 있음.
- 대도시권 광역교통의 문제를 해결하기 위하여 규정한 내용은 다음과 같음.
 - 광역교통시설 등의 정의(제2조)
 - 대도시권광역교통계획의 수립(제3조)
 - 다른계획과의 관계(제4조)
 - 소관별 연차별 추진계획의 수립(제5조)
 - 추진계획의 평가 및 사후관리(제6조)
 - 대도시권광역교통위원회의 설치, 구성, 운영(제8조와 제9조)
 - 광역교통시설의 재원분담(제10조)
 - 광역교통시설부담금의 산정기준, 부과, 징수, 감면(제11조)

53) 집필 : 교통개발연구원 연구위원 성현곤

- 대도시권광역교통관리에관한특별법으로 인한 갈등발생유형은 주로 광역교통개선대책의 사업실시로 인한 갈등 발생시 갈등조정기구의 부재, 광역도로 및 전철의 지정기준의 모호함에 따른 이해당사자간 갈등, 광역교통시설부담금의 면제규정에 대한 모호성으로 인한 법해석의 차이로 인한 갈등 등으로 나누어 볼 수 있음.

(2) 주요 갈등사례

1) 광역교통개선대책 수립시 협의조정기구의 부재

가. 주요내용

- ‘대도시권광역교통관리에관한특별법’에 의거 대규모 개발사업(지구 면적 100만㎡ 또는 수용인원 2만명 이상, 동법시행령 제9조)에 따른 광역교통개선대책을 수립하여 시행하고 있으나, 관계기관 또는 주민과의 이해 대립시 협의조정기구의 추진체가 없어 사업추진이 연장되는 등의 문제발생

나. 사례: 제2자유로 건설

- 사업개요
 - 파주신도시, 운정지구 택지개발, 고양 국제전시장 건설 등 3개 사업시행에 따른 광역교통개선대책의 일환으로 2008년 준공예정으로, 파주신도시~서울 상암동 구간 제2자유로 건설사업 추진
- 관련기관 및 이해당사자
 - 건교부, 고양시, 서울시, 주택공사, 주민
- 갈등시기: 2003~현재
- 주요 현황
 - 경기도가 제2자유로 건설 입안, 건교부 대도시권 광역교통위원회의결(2003.4.14) 및 경기도 확정통보(2003.4.21)로 도로개설이 결정되어, 경기도 관계기관회의(2003.6.18)에서 주택공사가 ‘기본 및 실시설계’를 추진하도록 과업이 진행됨.

제 2 장 갈등관련 법제분석

- 제2자유로 및 운정지구연결도로 노선선정과 관련하여 고양시장 사업설명회(2003.7.28), 고양시의회 사업설명회(2003.7.29) 개최 후 주민설명회(2003.8.6)를 개최하였으나, 일부지역주민의 반대로 무산됨.
- 노선선정에 대한 고양시 및 주민의 의견을 경기도 관계기관회의(2003.10.18)에 보고하고, 설계자문회의를 개최하도록 하였으나, 고양시는 자문회의 이전에 주민공청회 개최를 요구함.
- 2005년 5월까지 주민간담회 10여회 개최 및 주민설명회 수차례 개최하고 있으나, 여전히 해결되고 있지 않음.

○ 주요 쟁점

- 파주운정택지사업 시행자인 주택공사가 추진하고 있으나, 관계기관 이해 상충
- 파주시는 택지지구의 사업비 부담을 들어 입주민 편의를 위한 전 구간 자동차 전용도로의 건설을 주장
- 고양시는 대부분 구간을 통과하는 지역인만큼 고양시민의 접근도 향상을 위한 일부구간 시가지 도로화 주장
- 도로통과 지점의 지역주민들의 소음, 대기오염, 지역분절 등의 이유로 노선변경 요구

○ 문제점

- 본 도로사업의 입지여건이 기성시가지를 통과하게 됨에 따라 문제가 발생
- 주민 및 이해관계자의 제안대로 노선 조정시 노선길이가 과대해져 사업비 증가 및 국가적 차원의 물류비가 증가됨.
- 본 도로사업은 자치단체 및 이해관계자의 협의조정이 필요한 관계기관 및 이해당사자간 적극적 이해 조정기관이 부재하여 사업추진이 지연됨.
- 특히, 주관부서인 건교부는 해당사업 수립 이후 시행에 대한 사후 관리 기능이 미비함

○ 개선방안

- 대도시권 광역교통정책의 효율적 추진을 위하여 2개 이상의 시·도지사가 공동으로 건교부장관의 승인을 얻어 광역교통연합기구를 설치·운영할 수 있는 설립근거 마련 필요
- 2005년 8월에 입법예고되는 주요 개정내용에서 광역교통행정체계 구축을 위한 광역교통연합기구의 설립근거 제안되어 있는 상태임(동법 제9조).
- 이 기구는 현재 운영되고 있는 대도시권광역교통위원회의 안건을 사전에 조율하는 기능을 수행할 예정임.

2) 광역전철 지정에 관한 문제

가. 주요내용

- 광역전철의 현재 지정기준인 노선운행범위 및 이용수요 특성 등의 적용기준이 모호하여 대도시권내에 위치한 다양한 유형의 철도노선들에 대한 광역철도 지정과 관련된 문제 발생
- 현재 광역전철은 '대도시권의 2개 이상의 시·도에 걸쳐 운행되는 도시철도 또는 철도로써, 일상적인 교통수요를 처리하기 위하여 건설교통부장관이나 특별시장·광역시장 또는 도지사가 대도시권광역교통위원회의 심으로 거쳐 고시간 구간의 도시철도 또는 철도'(동법 시행령 제4조)를 의미하나, 이에 대한 지정기준이 모호하여 관련 지자체간 또는 중앙정부와 지자체간 갈등이 발생함.
- 광역철도, 도시철도, 일반철도에 따른 건설비용의 분담비율이 달라 지자체 및 관계기관의 이해에 따라 지정요구를 달리하고 있음.
 - 광역전철에 대한 비용분담(동법 시행령 제13조)은 국가가 사업을 시행할 때에는 국가가 설계비, 용지비 전액과 공사비의 75%를 지자체는 공사비의 25%를 분담하게 되고, 국가와 지자체가 민간기업과 공동으로 사업을 시행할 때에는 민간부담부분외의 비용에 대하여 앞서의 규정에 따름.

- 지자체가 사업을 시행할 때에는 도시철도법의 규정에 따름.
 - 도시철도로 지정된 건설비의 국비 지원액 규모는 1998년부터 중앙정부가 건설비의 50%(서울시는 40%)를 지원하게 되어 있어, 서울시의 경우 총건설비 대비 35.65%, 광주와 대전이 각각 56.27%와 48.40%로 나타났음

- 지하철 8호선 연장의 경우 서울시계에서 구리시로 노선이 확정되었으나, 도시철도로 지정되어 지자체의 건설비의 부담률이 높아지게 되어, 구리와 서울시는 광역철도로 지정하도록 요구하고 있음
- 반면, 일반철도의 경우에는 국고보조비가 100%로 전액지원하고 있어, 광역철도로 지정된 동해남부선의 울산 대도시권의 경우에는 광역철도로의 지정을 취소하도록 요구하고 있음

나. 갈등사례: 구리~암사간 지하철 8호선 연장

- 사업개요
 - 서울대도시 교통권역에 해당되는 도시 중 광명, 부천(지하철 7호선)구간, 성남(지하철 8호선)구간 등 지하철 연장구간은 도시철도사업으로 추진하였으나, 최근 서울시 주변도시 지하철 연장사업(지하철 8호선 연장인 암사~구리 구간)의 추진과정에서 지자체가 재원분담 경감을 위하여 광역철도사업으로 추진 요구
- 관련기관 및 이해당사자
 - 서울시, 구리시, 강동구, 전교부, 시민
- 갈등시기: 2001년~현재
- 주요 현황
 - 수도권 광역교통망계획에 8호선 연장이 포함되었으나, 이는 장기적인 수도권 교통대책을 제시한 것으로, 사업의 시행주체와 비용분담, 추진시기 등에 대한 구체적인 계획을 가지고 있는 것은 아니지만, 구리시 시민들은 대책위원회를 구성하여 구체적인 사업을 촉구함.

- 기존 도시철도사업이 광역전철로 지정하게 되면 지자체의 재정부담이 건설비의 경우 25%로 경감되고, 용지보상비 및 설계비는 전액국고지원하게 되어 지자체의 재정부담이 크게 줄어듬.
- 주요 진행상황을 살펴보면 다음과 같음.
 - 2001년 12월 : 수도권 광역교통망계획 수립 (건교부)
 - 2002년 6월 : 지하철 8호선 구리시 연장요구 (구리시 집단민원)
 - 2002년 9월 : 건교부 도시철도사업으로 분류
 - 2004년 6월 : 8호선 연장요청 (구리시→서울시)
 - 2004년 6월 : 구리시 요청에 대한 불가회신 (서울시→구리시)
 - 2005년 11월 : 수도권 동북부지역 광역교통개선대책에서 지하철 8호선 연장구간을 광역전철구간으로 지정 고시하여, 추후의 법정계획수립시 이를 반영하기로 결정함

○ 주요 쟁점

- 광역철도로 건설되면 국비가 75%까지 지원되고, 나머지 건설비의 상당부분도 광역자치단체가 부담하게 되므로 구리시는 경기도가 광역전철로 지정하도록 적극적 참여 요구
- 경기도는 현재 2008년까지 5개 광역전철구간에 1조원을 투입할 계획으로, 8호선 연장에는 예산을 들일 여력이 없는 상태임
- 강동구의 주민들은 지하철 8호선 연장구간을 선사주거지와 양지 종합시장 등 두 방향으로 연장하도록 요구하고 있어, 기존의 8호선 연장구간과 다른 노선선정을 요구하고 있는 상태임
- 구리시에서는 서울시에서 조속히 추진할 것을 요구하고 있으나, 수혜자가 구리시민으로서 서울시 부담으로 추진은 어려움

○ 문제점

- 지하철 8호선 연장구간이 2005년 11월에 수립되어 광역교통실무회의 등을 거쳐 확정된 수도권 동북부지역 광역교통개선대책에서 광역전철로 지정되어 사업을 추진하기로 하여 문제는 일단락된 것으로 보여지나, 이러한 광역철도지정기준이 매우 모호하여, 도

시철도와 일반철도가 대도시권에서 건설 또는 개량되는 경우에 지자체 및 관계기관간 이해대립으로 사업의 진행이 지연되는 사례가 속출하고 있음

- 동해남부선(울산~부산)의 복선전철화 구간중 광역철도구간에 대하여 울산광역시는 광역철도의 지정을 취소하도록 요구하고 있음
- 철도건설법, 철도산업발전기본법, 도시철도법, 대도시권광역교통 관리에관한 특별법 상의 철도의 정의가 철도의 시설특성과 운송 특성이 혼재되어 있어, 대도시권내 철도유형 구분을 모호하게 하며, 광역철도지정에 관한 합리적 기준의 정립을 어렵게 하고 있음

○ 개선방안

- 광역전철의 지정범위를 대도시권의 통근에 대한 시간적 공간적 범위에 대한 연구를 통하여 광역전철의 지정기준을 보다 명확히 하는 연구가 진행될 필요가 있음
- 또한 이들 광역철도지정에 대한 갈등사례에 대한 적극적 중재기관의 설립이 필요함

3) 광역도로지정기준에 관한 문제점

가. 주요내용

- 광역교통시설물 지정기준의 불명확하게 되어 있어, 실제 예산과 관련된 시설의 지정시 기획예산처와 협의하여야 하며, 기획예산처는 광역도로에 관한 비합리적 지침을 제시하고 있음
- 2001년 기획예산처와 협의한 광역도로 지정기준을 살펴보면, 사업비는 1,000억원이내, 연장의 경우에는 수도권 5km와 지방대도시권 10km 이내로 한정하였으며, 2개 이상의 시·도에 걸치는 사업으로 한되, 연장 또는 사업비가 1개 시·도에 80%를 초과하지 않는 기개설 도로 확장사업에 한한다고 하고 있음
- 그러나, 이러한 제약하에서의 사업추진은 광역권내에 병목도로와 단절구간을 발생시켜 도로망체계의 효율적인 운영이 어려운 실정임

나. 갈등사례: 인천(가정)~부천시계간 광역도로 계획 반영

○ 사업개요

- 인천~부천시계간 광역도로는 1차 수도권 광역교통 5개년 계획의 계속사업임.
- 인천~부천시계간 광역도로 건설과 관련하여 도로개설 효과 극대화를 위한 기존도로까지의 광역도로 연장이 필요함.
- 경제자유구역의 원활한 교통처리 및 경인간의 교통분산과 도로개설 효과를 극대화하기 위해 기존도로(서곶로)까지 광역도로 연장 지정
- 이로 인해 노선 연장이 5.0km에서 7.7km로 확대되었음.

○ 관련기관 및 이해당사자

- 인천시, 경기도, 건설교통부

○ 주요 쟁점

- 청라지구 경제자유구역과 직접 연결되는 인천~부천간 도로는 '97년 광역도로 지정당시 거리제한에 따라 5km만 광역도로로 지정됨으로서 기존도로와 연계되지 않고 단절되어, 도로개설 효과가 극히 미약함.

○ 문제점

- 광역도로의 지정기준이 동법 시행령에서 명확하게 지정되어 있지 않음으로 인하여 관련부서의 임의적 지정기준으로 인한 비효율적인 도로구간이 발생하여, 전체적인 도로소통 효과를 발휘하기 어려움.
- 또한 광역도로의 지정을 기존도로에 국한함으로써 신설을 통한 광역교통의 해결에 제약이 있었음.
 - 이는 2005년 입법예고된 동법 및 동법 시행령에서 광역도로의 지정대상에 신설도로도 포함하도록 하고 있으나, 지정기준은 여전히 구체적이지 못함.

○ 개선방안

- 광역도로의 지정기준에 대한 명확한 법규정의 마련이 필요함

4) 광역교통시설부담금 이중부과 방지 규정의 해석 문제

가. 주요내용

○ 현행 대도시권광역교통관리에관한특별법에서 규정하고 있는 광역교통시설부담금의 경우 택지개발사업, 도시개발사업, 아파트지구개발사업, 주택건설사업, 주택재개발 및 재건축사업 등에 대하여 일정수준의 부담금을 규정하고 있음.

○ 현행 대도시권광역교통관리에관한특별법의 제11조제4호에 대한 규정이 명확하지 않아 이에 대한 해석을 놓고, 지자체와 사업시행자의 견해 차이가 발생하여 다수의 소송으로 이어지고 있음.

나. 광역교통시설부담금의 부과징수 및 면제조항의 주요내용

○ 제11조 (광역교통시설부담금의 부과·징수) 대도시권중 대통령령으로 정하는 대도시권에서 다음 각호의 1에 해당하는 사업을 시행하는 자는 광역교통시설 등의 건설 및 개량을 위한 광역교통시설부담금(이하 “부담금”이라 한다)을 납부하여야 한다.

1. 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업
2. 도시개발법에 의한 도시개발사업
3. 주택법에 의한 대지조성사업 및 주택법 부칙 제9조의 규정에 의하여 종전의 규정에 의하도록 한 아파트지구개발사업
4. 주택법에 의한 주택건설사업(다만, 제1호 내지 제3호의 사업이 시행되는지구,구역 또는 사업지역안에서 시행되는 경우는 제외한다)
5. 도시및주거환경정비법에 의한 주택재개발사업과 주택재건축사업
6. 기타 제1호 내지 제5호의 사업과 유사한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

다. 주요쟁점사항

- 갈등이 유발되는 조항은 제11조의 4에 의한 것으로 지자체와 개발사업자의 해석이 다름으로 인하여 다수의 소송이 발생함
 - 주요 소송 쟁점유형은 부담금 부과대상 관련소송(경과규정)과 관련한 소송은 69건으로 다수를 차지하고 있음
- 지자체의 견해
 - 본 규정의 본래 취지는 부담금의 이중부과를 방지하기 위한 것으로 본 법 시행일 이후에 택지개발사업의 승인 또는 인가과정에서 부담금을 기납부한 택지개발지구, 구역 또는 지역안에서 주택건설사업을 시행하는 경우에만 이중부과 방지를 위하여 부담금을 부과하지 않는다는 의미임.
 - 따라서 부담금을 기납부하지 않은 택지개발사업에서 시행되는 주택건설사업에 대하여서는 부담금을 부과하는 것이 타당하다는 주장임.
- 사업시행자의 견해
 - 법 문구에 나타난 내용을 볼 때, 제1호 내지 제3호의 사업이 시행되는 지구, 구역 또는 지역안에서 시행되는 모든 주택건설사업의 경우에는 부담금을 부과하지 않는다는 의미로 해석함.
 - 따라서, 택지개발사업, 도시개발사업, 대지조성사업 및 아파트지구개발사업에서 시행되는 주택건설사업에 대하여 부담금을 부과하는 것은 부당하며, 이를 반환 해 주어야함.

라. 소송진행상황

- 이중부과규정에 대한 해석의 차이로 인한 소송건수는 2004년 8월 말 현재 69건이며, 1심이 진행되고 있는 건수는 11건, 2심은 7건이며, 소송이 종결된 건수는 51건으로 총부담금액은 약 620억원에 달하고 있으며, 총 46건이 환급판정을 받은 것으로 나타남.

〈표 2-5〉 광역교통시설부담금 이중부과 면제관련 소송진행상황
(2004년 8월말 현재)

(단위: 건수, 백만원)

		합계	1심진행	2심진행			3심진행			소송종결
				소계	1심패	1심승	소계	2심패	2심승	
이중부과 규정	건수	69	11	7	2	5	-	-	-	51
	금액	61,919	8,741	6,110	681	5,429	-	-	-	47,068

*자료: 건설교통부 광역교통정책과

*출처: 국토연구원 (2004) 효율적인 광역교통정책을 위한 제도개선 연구, 최종보고서

마. 개선방안

- 현재 광역교통시설부담금 부과대상사업에 대한 규정 중 택지개발사업, 도시개발사업, 아파트지구개발사업 등이 시행되는 지구, 구역 또는 사업지에서 시행되는 건설사업에 대한 부담금을 부과하지 않는다는 규정이 문제가 되고 있음.
 - 본 규정은 이미 부과한 택지에 대하여 이후의 실제 건설사업에 대하여 부담금을 면제함으로써 이중부과를 방지하는 것이었으나, 이러한 본래 취지에 대한 명백한 조항이 없어 승인 또는 인가된 모든 주택건설사업에 대해서 부담금을 면제하는 것으로 해석하여 본 규정과 관련된 법정 분쟁이 다수 발생되고 있는 실정임.
- 따라서, 향후 본 규정과 관련된 법적 분쟁을 방지하기 위하여 본 규정의 본래 취지를 명확하게 밝히고, 이에 부합하는 내용으로 개정할 필요가 있음.

3. 건널목 개량 촉진법제⁵⁴⁾

(1) 해당조항

- 【건널목개량 촉진법】 관련 법 조항
 - 제 1 조 : 목 적
 - 제 2 조 : 용어의 정의

54) 집필 : 교통개발연구원 연구위원 정성봉

- 제 5 조 : 개량건널목의 지정기준
 - 제 7 조 : 노선의 신설·개량시의 입체 교차화의 기준
 - 제 8 조 : 비용부담의 협의
- **【건널목 개량 촉진법 시행령】 관련 법 조항**
 - 제 1 조 : 목 적
 - 제 2 조 : 정 의
 - 제 4 조 : 개량건널목의 지정
 - 제 7 조 : 노선의 신설·개량시의 입체 교차화의 기준
 - 제 8 조 : 비용부담의 협의
 - **【건널목 입체교차화 비용부담에 관한 규칙】 관련 법 조항**
 - 제 1 조 : 목 적
 - 제 2 조 : 적용범위
 - 제 3 조 : 비용부담의 기준
 - **【입체교차시설구조기준】 관련 법 조항**
 - 제 1 조 : 목 적
 - 제 2 조 : 시설구조의 기준

(2) 운영실태 및 문제점

- “건널목개량촉진법”의 제1조에 명시된 이 법의 목적은 기존 건널목의 개량을 촉진하고 철도 또는 도로를 신설하거나 개량할 때 철도와 도로가 교차하게 되는 곳은 이를 입체교차화함으로써 교통사고의 미연방지와 교통소통의 원활화에 기여하는 것으로 나타나 있다.
- 또한 “건널목 개량촉진법 시행령” 제5조에서 제시하는 바와 같이 철도교통량과 도로교통량이 일정한 수치 이상이 되는 건널목과 건널목에서 교통소통의 원활화를 위하여 필요하거나 교통사고의 위험이 많다고 인정되는 건널목을 구조개량 건널목으로 지정하도록 하고 있다. 이러한 구조개량의 기준이 되는 철도교통량과 도로교통량은 <표 2-5>과 같다.

제 2 장 갈등관련 법제분석

〈표 2-6〉 개량건널목의 지정기준(철도교통량에 대한 도로교통량)

철도교통량	도로교통량
50미만일 때	30,000 이상
50이상 100미만일 때	20,000 이상
100이상일 때	10,000 이상

*자료 : 건널목개량촉진법 제5조 별표 3

- 2001년 1월 기준으로 전국에 설치되어 있는 건널목의 종별현황을 살펴보면 총 1,766개소의 건널목이 설치되어 있다.

〈표 2-7〉 건널목 종별 설치현황

구분	1종	2종	3종	계
계	1,651	21	104	1,776

- 또한 현재 건널목의 종별 설치기준은 〈표 2-7〉과 같다.

〈표 2-8〉 건널목 종별 설치기준

철도교통량	도로교통량(인, 차)		
	1종	2종	3종
50미만	15,000이상	10,000이상	10,000미만
50이상 100미만	10,000이상	6,000이상	6,000미만
100이상	5,000이상	4,000이상	4,000미만

주 : 1) 제1종 - 차단기, 경보기, 건널목 교통안전표지를 설치하고 그 차단기를 주야간 계속 작동하거나 또는 건널목 안내원이 근무하는 건널목

제2종 - 경보기, 건널목 교통안전표지만 설치한 건널목

제3종 - 건널목 교통안전표지만 설치한 건널목

2) 투시거리가 짧거나 주변여건 상황으로 사고위험도가 높을 때는 교통량이 기준에 미달하더라도 기준 이상으로 승격 운영할 수 있음.

- “건널목개량촉진법” 제7조에 의하면 도로 또는 철도를 신설·개량할 때에는 도로와 철도의 교차부를 입체로 설치하도록 하고 있는데, “건널목개량촉진법 시행령”에서는 선로조건, 도로폭 등 그 기준을 <표 2-8, 2-9>와 같이 제시하고 있다.

<표 2-9> 철도의 신설·개량시의 입체교차화 기준

선로조건	도로의 노폭
단 선	6m 이상
복 선	4m 이상

*자료: “건널목 개량촉진법 시행령” 제7조 제1항 별표 4

<표 2-10> 철도의 신설·개량시의 입체교차화 기준

철도교통량	도로의 노폭
30 미만	10m 이상
30이상 60미만	6m 이상
60이상	4m 이상

*자료: “건널목 개량촉진법 시행령” 제7조 제2항 별표 5

- <표 2-7>의 국내 건널목설치 기준에서 볼 수 있듯이, 제1종 건널목에 해당된다 할지라도 <표 2-5>에서 제시하는 개량건널목의 지정기준에는 미치지 못하고 있음을 알 수 있다. 또한, 국내 설치되어 있는 대부분의 건널목이 1종 건널목으로 지정되어 있으나, 개량건널목에 대한 합리적인 근거 없이 단순히 도로교통량의 2배기준으로 산정해 놓고 있어 그 시행근거가 미약함을 알 수 있다.
- 또한, ‘94년에서 ‘00년까지의 철도 건널목 사고발생현황을 살펴보면 제2종 건널목에서 7년동안 470건의 사고가 발생하여 1종 건널목보다 사고 발생빈도가 더 많음을 알 수 있다.
- 이는 실제 제2종 건널목이 1종건널목에 비해 개량필요성이 더 높음을 간접적으로 시사해주는 결과이나 “건널목개량촉진법”에서 제시하

는 개량기준은 이와는 상관없이 단순한 숫자의 조합에 불과하다는 것을 알 수 있다.

〈표 2-11〉 철도건널목사고 발생 현황

구분	94년	95년	96년	97년	98년	99년	00년	계
1종	91	113	95	83	21	31	5	439
2종	202	158	67	30	5	4	4	470
3종	17	11	10	3	2	2	0	45
총계	310	282	268	213	126	136	9	962

*자료 : 2001년 교통사고 통계, 경찰청

- 최근 매년 건널목이 감소하고 안전설비가 개선됨에 따라 건널목 사고는 줄어드는 추세이나 2004년 현재 월평균 3.3건의 사고가 발생하는 실정이다.
- 이에 따라, 철도건널목 사고를 근절하기 위해 매년 도로측을 지하화 또는 고가화 하는 건널목 입체화사업을 추진 중인데, 2005년 현재 18개소 건널목에서 이와 같은 사업이 진행되고 있으며, 올해 안에 6개소를 추가 완료할 예정이다.
- 하지만, 국내의 경우 철도의 입체교차 및 정비에 관한 법이 구체적으로 마련되어 있지 않고 건널목 개량 촉진법에 평면교차도로에 대한 개량 및 입체교차화에 대해서만 언급되어 있는 실정이다. 또한, 철도시설 정비사업의 계획과 시행, 재정부담에 대한 기준이 마련되어 있지 않고 도시계획적 차원의 역사를 비롯한 철도시설 정비, 역세권 개발과 관련된 제도가 일본 등 선진 외국에 비해 다소 미비하다.
- 또한, “건널목 입체교차화 비용부담에 관한 규칙”⁵⁵⁾의 제3조제1항에 의하면 건널목의 입체교차화에 소요되는 일체의 비용은 도로관리청과 철도경영자가 그 전액의 5할씩을 부담하는 것으로 규정되어 있다.

55) 집필 : 내무부령 제150호, 교통부령 제481호(1974.6.)

또한 제2항에서는 제1항의 보상비중 기존 건널목의 폭이 확장되는 경우 그 확장되는 부분에서 발생하는 용지 및 당해 용지에 설치된 지장물 등에 대한 보상비는 제1항의 규정에도 불구하고 모두 도로관리청이 부담하는 것으로 명시되어 있다.

- 이는 재정 여건이 열악한 지자체의 경우 이러한 현행 법(령)과 규칙에 의해 건널목 개량사업추진 자체가 어려운 실정임을 보여준다.
- 특히 건널목 개량 촉진법의 경우 대상이 되는 건널목만을 단독으로 구조개량하거나 단독입체화하는 것을 고려하고 있기 때문에 주변 교통여건과 토지이용을 고려한 정비가 될 수 없으며 따라서 철도가 도심을 통과할 경우 이와 관련된 많은 문제점들이 제기되고 있다.
- 건널목개량 촉진법의 목적은 기존 건널목의 개량을 촉진하고 철도 또는 도로를 신설하거나 개량할 때 철도와 도로가 교차하게 되는 곳은 입체교차화함으로써 교통사고의 방지와 교통소통의 원활화에 기여하기 위한 것이다. 그러나 수개의 건널목이 연속적으로 존재하는 경우 주변 교통체계의 효율을 높일 수 있는 연속입체교차로 사업에 대한 기준 및 근거는 제시되어 있지 않은 실정이다.

(3) 주요갈등사례

□ 경의선 통과 구간 가좌역 부근(일명 땡땡거리) 육교 설치 요구

- 경의선 복선 전철화 계획에 따라 현재의 땡땡거리의 평면건널목을 입체화할 수 있는 육교설치에 대한 요구가 진행 중에 있다. 이는 해당 지역이 어린이, 노약자, 장애인, 부녀자의 보행이 어려워 무단 횡단으로 인한 사고 위험이 있고 지역 여건상 영세 상인들의 주 운반수단인 자전거, 오토바이, 손수레 등의 통행이 빈번하게 발생되어 사고발생가능성이 상존하는 지역이다. 이에 따라 이러한 문제점들을 해결하기 위해 현재의 건널목을 입체화하기 위한 남가좌 과선교(육교) 설치를 지하철도 겸 보도로 변경해 줄 것을 요구하고 있다.

- 하지만 이러한 민원에 대한 철도시설공단의 대응은 다음과 같다.

현재의 보도육교 설치계획은 서울시에서 시행하는 경의선변 도로계획에 맞추어 설치하는 것으로 사천철교하부 이용 및 가좌역 자유통로 이용 등 다양한 방안을 검토하였으나, 보행거리 증가에 따른 민원이 예상되고 지하보도 설치는 동선거리가 120m로 길어질 뿐만 아니라 우범화의 우려가 있어 경의선 실시설계시 현 도 육교 설치로 확정된 상태이며 향후 주민들의 양해를 구한 후 시공할 예정이다.

□ 고속철도 호남선 통과 구간 중 입체화 대상에서 제외된 농어촌도로의 입체화 요구

- 기존 철도가 통과하지 않던 지역에 철도가 건설되고 이로 인해 철도건널목 관련 사고가 빈번히 발생하고 있는 상황에서 호남고속철도의 경우 입체화 대상에서 포함되지 않은 농어촌 도로 등과 교차하는 건널목 58개소가 상존하고 있는 실정이다. 일반 건널목의 경우 사고위험성이 매우 높아 지역 시민단체에서는 해당 건널목의 입체화를 요구하고 있으나 입체화 사업비용 분담주체인 지자체에서 재정형편상 예산확보가 어려워 입체화사업이 지연될 뿐만 아니라 사업자체가 불가능한 문제도 발생하고 있다. 현재 시, 군, 구 도로의 경우 지자체의 사업비 부담비율이 25~50%에 이르고 있어, 실제 입체화가 필요한 지역에 대해 사업추진자체가 어려운 경우가 많은 실정이다.

(4) 시사점 도출

- 건널목 개량 촉진법의 목적이 도로와 철도가 교차하는 지점을 입체화함으로써 안전과 교통 소통의 원활화임에도 불구하고 현 법 집행방향은 안전보다는 통행효율, 사업추진 용이성 등에 더 많은 초점을 두어 실질적인 대책마련이 이루어지고 있지 않고 있는 실정이다.
- 철도시설물 설치기준과 “건널목 개량촉진법 시행령”에서 제시하는 기준이 서로 일관성 없이 제시되고 있어 법 자체의 실효성이 낮을

뿐만 아니라, “건널목 개량 촉진법 시행령” <별표>에서 제시하고 있는 각 교통량 환산율값과 개량 건널목의 지정기준 또한 합리적 근거 없이 제시된 값으로 수정·보완의 필요성이 존재하고 있음. 즉, 철도 교통량 환산율의 경우 최근 고속열차 건설 및 운영이 이루어지고 있는 시점에서 이에 대한 내용은 포함되어 있지 않으며, 도로교통량 환산율의 경우 거의 존재하지 않는 우마차, 3륜 자동차 등이 포함되어 있어 <개량건널목 지정기준>의 도로교통량 산정시 산출근거에 대한 타당성 또한 부족하다고 볼 수 있다.

- 최근 수행된 많은 연구에 의하면 도로, 철도 사고의 경우 단순 교통량 보다는 주변 기하구조, 도로운영상태, 날씨 등 외부적인 조건에 의해 더 큰 영향을 받는다고 알려져 있으나, 안전을 목적으로 하는 “건널목 개량 촉진법”에서는 개량 대상 건널목을 단순히 도로 및 철도 교통량만을 이용하여 선정하고 있어 효과적인 법 집행이 어렵다고 판단된다.
- 또한, 여러개의 건널목이 존재하여 개량 필요성이 있을 경우 연속 입체 교차지점을 처리할 수 있는 적절한 법령 또한 존재하고 있지 않기 때문에 이와 관련된 문제발생시 적절한 해결책 제시를 위한 근거를 마련하는 것이 거의 불가능한 실정이다.
- “건널목 입체교차화 비용부담에 관한 규칙”에서 제시하는 사업비 부담비율은 현재와 여건이 다른 30년전에 수립된 규정으로 모든 사업에 대해 일괄적으로 적용되고 있어 건널목 개량사업이 반드시 요구되는 지점에도 불구하고 이러한 규칙으로 인해 사업시행 자체가 어려워지는 경우도 빈번히 속출되고 있다.
- 이처럼 현행 법(령) 또는 규칙의 경우 대부분 70년대 초반에 제정되어 90년대 초반에 개정되었는데, 최근 교통시설체계 및 시민의식 등의 변화에 대한 부분이 거의 반영되지 않고 있음을 알 수 있다. 이에 따라 철도 건널목 관련 법(령) 및 규칙 또는 기준에 대한 대대적인 정비작업이 필요할 것으로 사료된다.

(5) 제도적, 행정적 개선방안

1) 구조개량 건널목 지정기준

- 현재의 구조개량 건널목의 지정기준을 현실화하여 교통사고의 위험이 큰 건널목에 대해서는 선형개량이나 안전시설물 설치 등의 조치를 취하여 안전사고를 미연에 방지하도록 해야할 것이다.
- 이를 위해 단기적으로는 사고발생이 빈번한 2종 철도건널목의 경우는 철도교통량이나 도로교통량이 1종 철도건널목으로의 지정에 미달하더라도 차단기를 설치할 필요가 있고, 장기적으로는 건널목 지정기준에 사고기록을 가중치로 고려하는 등 합리적인 대처방안마련을 위한 법(령) 정비가 필요하다.

2) 입체교차화 지정기준

- 압체교차화 지정기준 역시 철도교통량과 도로교통량의 기준을 적용하되 주변시설물 또는 철도 및 도로의 기하구조 등을 고려하여 종합적인 관점에서 판단할 수 있는 근거가 마련되어야 할 것이다. 또한, 도시부에 연속적으로 인접한 건널목이 위치할 경우에 건널목의 교통량이 개량기준에는 미치지 못하더라도 선로 주변 도로교통과 철도운행에 미치는 영향이 누적되어 교통소통을 상당히 저하시킬 수 있는 요인이 되는 바, 연속교차로에 대한 지정기준 및 입체화방안에 대한 대책마련이 필요하다.
- 철도건널목의 영향은 도로교통측면에서 볼 경우 소통장애요인으로 기존의 교통량(철도 및 도로) 기준이 간접적으로 도로교통에 발생시키는 지체를 반영한다고 볼 수 있지만 보다 정확한 선정기준이 되기 위해서는 철도건널목에서의 도로교통 서비스수준을 고려한 기준마련이 필요하다.

- 철도와 도로가 교차하는 지점의 개선을 위해 우선적으로는 단독교차지점과 연속교차구간 등으로 분리하여 작성토록 하며, 단독교차부는 다시 구조개량 대상지점과 입체교차 대상지점으로 구분하여 그 기준을 마련하는 것이 타당할 것이다.
- 기준 결정시에는 기초자료로 접속도로의 교통량을 기준으로 하여 작성하도록 하되, 교통량 기준은 철도·도로의 신설과 개량시에는 물론이거니와 기존 건널목의 입체화시에도 검토시점으로부터 일정기간 이후의 교통량을 가지고 판단하여 장기적인 관점에서 검토할 수 있는 기준수립이 필요한 것으로 사료된다.

3) 연속입체교차기준

- 일본의 경우 연속입체교차로와 관련된 많은 사업이 이루어지고 있으며, 이와 관련된 법(령) 또한 이미 마련되어 있다. 따라서 본 절에서는 일본사례를 중심으로 개략적인 연속입체교차기준을 제시하였다.
- 일본에서는 철도와 교차하는 양단의 간선도로간 거리를 350m로 정하고 있는데, 이에 대한 근거는 알려진 바가 없다. 도로와 동시에 3개소 이상 연속적으로 교차하며, 고가부분의 모든 1km 구간의 5년 후 1일 건널목 교통차단량의 총량이 20,000대·시 이상일 것으로 인정되는 구간에 대해 연속입체교차 사업을 시행하도록 정하고 있는 바, 국내에서도 이와 관련된 연구를 통해 적절한 기준마련이 가능할 것이다.
- 이와 관련하여 철도와 도로가 교차할 경우, 철도건널목으로 인한 건널목 주변 교차로의 차량지체 및 혼잡을 반영하기 위해서는 <표 2-11>과 같은 TRB에서 제시한 기준을 따르되, 교통소통에 큰 영향을 주게 되는 서비스 수준하에서는 입체교차화하는 것이 타당할 것이므로 이에 대한 방법론 마련이 필요하다.

〈표 2-12〉 지체에 따른 신호교차로 서비스수준 결정기준

서비스 수준	차량당 평균 정지 지체	상 태
A	5초 이하	아주 양호
B	15초 이하	양호
C	25초 이하	비교적 양호하나 빈번히 녹색신호에 정지
D	40초 이하	혼잡한 상태
E	60초 이하	지체
F	60초 초과	정체

*자료: TRB, Special Report 209, Highway Capacity Manual

4) 입체화 사업 예산 확보방안 모색

- 건널목 입체화 개소당 사업비가 고가로 예산편성상 연간 시행개소가 한정되는 것이 현실이며, 건널목 입체화시 각 지자체의 도로관리청과 철도청이 공동 부담하도록 되어있으나 지자체의 열악한 재정형편으로 사업비 마련에 어려움이 존재하는 실정이다.
- 따라서 재정이 열악한 지자체의 사업비 마련을 위해 국고를 지원할 수 있는 방안이 중앙정부차원에서 고려되어야 할 것이다. 예를 들어, 사업비 전액을 국고에서 지원할 수 있도록 한다든지, 사업비 부담을 지자체 재정상태를 고려하여 탄력적으로 운용하는 방안을 수립한다든지, 예산배정방식을 수시배정에서 정기배정방식으로 전화하는 방안 등 다양한 방안을 모색하여 실효성있는 법집행이 이루어질 수 있도록 해야할 것이다.
- 또한, 입체화시 지자체의 도시계획과 연계하여 토지이용의 고도화를 통한 사업비를 충당할 수 있는 여건을 조정해줄 필요성도 존재한다.

(6) 공동의사결정(GOVERNANCE) 가능성

- 건널목 개량과 관련된 이해당사자는 지역주민, 지자체, 그리고 정부로 크게 구분될 수 있다. 그리고 갈등형태는 지역주민과 정부, 그리고 지자체와 정부로 대별되며, 지역주민의 경우 통행의 불편과 사고 위험으로 인한 건널목 개량을 주로 요구하고 있으며, 지자체의 경우 건널목 개량시 소요되는 예산의 분담과정에서 정부와 마찰이 발생하고 있다. 이는 기존 건널목 개량 촉진법 자체가 실효성이 크게 떨어지고 있다는 것을 반증하는 것으로 볼 수 있다.
- 본 법(령)의 경우 법 시행과 동시에 해당지역주민 및 지자체에 직접적인 효과를 발생하기 때문에 효율적 사업집행을 위해서는 이해당사자들과의 사전 협의가 반드시 필요하다고 볼 수 있다. 이에 따라 이러한 법(령)을 시행하기 앞서 법 내용에 타당성과 문제점 및 개선 보완사항을 지역시민단체, 지자체, 그리고 분야별 전문가로 이루어진 위원회 구성을 통해 개정하도록 하고, 법 집행시 정부의 일방적인 집행이 아닌, 민간부문의 참여와 지방자치단체와의 협의를 명문화 한다면 합리적인 사업수행이 이루어질 수 있을 것이다.
- 결국 지역주민들에 의한 민원해결과 지자체와 정부와의 협상 등을 원활히 추진할 수 있는 제도적 틀의 마련이 필요할 것이며, 이를 통해 이해관계 주체들의 '참여'와 '연대', 그리고 '소통'과정을 통해 서로의 경험과 지식을 공유하는 효과적인 거버넌스(Governance)가 이루어질 수 있을 것이다.

제 3 장 갈등관련 법제정비 대안

제 1 절 연구추진결과

대통령자문 지속가능발전위원회 법제도연구TF는 2005년 동안 앞에서 열거한 바와 같이 공공개발과 관련된 갈등을 유발하는 여러 법률들의 구조적 문제점을 분석하고 법집행 실태를 분석하여 제도개선 방안을 모색 하였지만, 그 노력에 성과가 미치지 못하였다. 정부 부처와 연구진 사이에 그리고 연구진 상호간에 제도개선을 필요로 하는 법률과 해당 항목의 선정 그리고 개선내용과 시기의 설정등에서 의견조율이 잘 이루어지지 아니하였다. 이하에 열거한 법률들과 개선항목들은 입법적 정비가 필요 하고 가능한 내용들을 요약한 것들이다. 부처 실무진들과의 합의이후 동반정비가 필요하여 연구진에서 임의로 추가한 것들은 [과제외]로 표기하였다. 혹 어떤 항목들은 부처실무진들 사이에 의견이 다르거나 책임자 변경으로 합의이후에 의견이 달라진 것들도 있다.

1. 개선추진 과제의 도출

□ 부처별 정비제안 법률 : 총 10개 법률

- 건설교통부 소관 (4개)
 - 하천법
 - 댐건설 및 주변지역 지원등에 관한 법률
 - 골재채취법
 - 산업입지 및 개발에 관한 법률
- 해양수산부 소관 (2개)
 - 연안관리법
 - 공유수면매립법
- 환경부 소관 (2개)
 - 환경정책기본법
 - 폐기물처리시설설치 및 주변지역 지원에 관한 법률

제 3 장 갈등관련 법제정비 대안

- 산업자원부 소관 (1개) : 전원개발촉진법
- 행정자치부 소관 (1개) : 지방자치법

□ **정비 추진전략**

- 단기과제 : 개선이 시급하고 사회적인 공감의 뒷받침 되어 단기적으로 개선이 가능한 과제는 2006년중 개정 추진
- 중·장기과제 : 개선의 필요성은 공감하지만 사회적으로 이를 수용할 여건이 성숙되지 못한 과제는 중·장기적으로 조치하는 방안

2. 개선추진과제 선정(안) 개요

① **관련계획간 대화체계의 구축**

- 국토계획과 환경계획의 수립시에 상호고려
- 사전환경성검토를 통한 계획간 대화의 유도

② **연안의 통합적 관리**

- 연안육역과 해역의 통합성을 고려하고 계획의 이행을 평가
- 국토종합계획 체계를 본받아 연안관리계획의 실효성 보장

③ **자연자원의 적절한 분배와 이용**

- 유수·저수에 대한 법정수리권과 관행수리권의 조화
- 골재채취의 이익과 어업피해 사이의 균형도모

④ **사정변경시 행정기관에 의한 시정조치**

- 공유수면의 사정변경시 직권에 의한 매립면허를 취소
- 산업입지의 여건변화시 실시계획 승인의 철회

⑤ **이해관계자들에 의한 자기결정 기회의 확대**

- 폐기물처리시설등의 입지선정 방식의 개선
- 해상경계의 명료화를 통한 지자체간 관할다툼 해소

⑥ **공익사업 추진 및 보상 기본체계의 정비 [※과제外]**

- 개발방식의 변경 : 「낙하산」모델 → 「저울」모델
- 인허가 의제의 기준정비 및 중첩적 행정절차의 간소화

3. 개선과제 추진방안

① 관련계획간 대화체계의 구축

□ 현 황

○ 주요쟁점

- 국토종합계획[건교부]과 국가환경종합계획[환경부]간 연계
 - 두 계획간 상호 고려[대화] 시스템의 결여
 - 계획기간[20년↔10년] 및 시작시기와 종료시기 상이
- 국토계획 및 환경계획의 편성체계
 - 현행 계획편성 체계는 조항체계가 아닌 기호체계
 - 추진방침이외에 도면과 정보 및 통계수치등이 혼재
- 대화체계 구축에 사전환경성검토 시스템 활용가능
 - 사전환경성검토제도는 검토대상을 행정계획까지 확대
 - 국토종합계획의 검토시 판단척도[국가환경계획] 필요

○ 관련법령

- 국토기본법
 - 제 5 조 : 환경친화적 국토관리
 - 제 7 조 : 국토계획간 조화와 일관성
 - 제 8 조 : 국토에 관한 다른 계획들에 우선
- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률
 - 제 3 조 : 자연환경 및 경관의 보전
 - 제 4 조 : 토지의 이용·개발·보전에 관한 계획들의 기본
- 환경정책기본법
 - 제14조의5 : 개발계획·사업의 환경적 고려
 - 제25조 : 사전환경성 검토협의
 - 제27조 : 개발사업의 사전허가등의 금지

□ 문제점

○ 갈등구조

- 계획내용간 부정합성
 - 국토종합계획은 그 안에 별도의 환경보전 항목들을 규정
 - 국가환경종합계획은 국토종합계획에 대한 견제 불가
- 계획기간간 부정합성
 - 국토종합계획[20년] ↔ 국가환경종합계획[10년]
 - 시기와 종기가 달라 상호간 영향의 평가가 곤란
- 사전환경성 검토기준 불확실
 - 국토계획등을 검토할 수 있는 객관적 환경성 기준미비
 - 환경계획은 사전환경성 검토기준과 별개의 체계로 존재

○ 법적과제

- 관련계획 상호간의 내용적 중첩과 모순
 - 국토계획 : 자체 환경기준 설정 ↔ 환경계획상 기준과 괴리
 - 지방계획중 토지이용계획과 환경보전계획의 협력 곤란
- 관련계획 상호간의 형식적 비체계성
 - 계획기간의 불일치 → 계획목표의 불일치
 - 시기와 종기의 불일치 → 계획에 대한 이행평가의 곤란
- 적법절차(due process)의 불이행
 - 환경성 검토기준의 이원화 → 준법자 측의 판단 혼란
 - 계획에 담긴 규범[명령과 통제]의 불특정 → 명확성 결여

□ 개선방안

○ 개선방향

- 계획간 특화
 - 국토계획 : 사업자의 기능에 충실
 - 환경계획 : 감시자의 기능에 충실

- 계획간 대화
 - 국토계획과 환경계획은 입안·수립·이행에서 상호 고려
 - 사전환경성 검토제도를 통한 국토계획과 환경계획의 대화
- 입법례
 - 독일 자연환경보전법과 건설법전은 경관계획을 통하여 대화
 - 독일 「경관계획」은 실제 우리의 「환경계획」에 해당
- 입법대안 : 환경정책기본법의 개정
 - 환경계획에 대한 사전적 고려
 - 환경에 영향을 미치는 계획에 환경계획 고려의무를 부과
 - 사전환경성 검토시 「환경계획고려」의무 이행여부 심사
 - 관련계획들의 계획 「기간」의 조정
 - 국가환경종합계획의 기간연장 : 10년 → 20년
 - 국가환경종합계획과 국토종합계획의 시기·종기를 조정
 - 적법절차(due process)의 원칙 도입
 - 환경계획을 환경성 검토기준으로 활용하는 방안을 강구
 - 환경계획의 코드화[條項化] : 규범과 정보자료를 분리

② 연안의 통합적 관리

□ 현 황

- 주요쟁점
 - 연안통합 관리계획의 통합성
 - 원칙 : 다른 법률이 규정한 범위내에서 연안계획을 수립
 - 예외 : 지속가능발전을 위하여 필요한 경우에 변경요청
 - 연안의 공간적 범위
 - 연안해역(공유수면)
 - 연안육역(해양환경에 직접적 영향을 미치는 곳)

제 3 장 갈등관련 법제정비 대안

- 연안계획의 유연성
 - 토지이용계획·용도지역에 대한 변경요청 가능
 - 연안지역계획의 변경가능 ↔ 철회곤란

○ 관련법령

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률
 - 제 4 조 : 다른 법률에 의한 토지이용계획과의 관계
- 산업입지 및 개발에 관한 법률
 - 제 6 조 : 국가산업단지의 개발
 - 제 7 조 : 지방산업단지의 개발
 - 제 8 조 : 농공단지의 개발
- 연안관리법
 - 제10조 : 연안통합계획등의 변경
 - 제11조 : 다른 법률이 규정한 범위[용도지역]내에서 관리
 - 제13조 : 관계 행정기관장의 요구가 있을 경우에 계획수립

□ 문제점

○ 갈등구조

- 토지 중심의 국토계획의 우월성
 - 국토계획 → 도시계획 → 연안계획 구조하의 일방형 의사결정
 - 갈등사례 : 마산만매립지[지자체 : 도시화 ↔ NGO : 공원화]
- 육역과 해역의 접경구역에 대한 단편적 사고
 - 연안육역의 범위를 500m~1 km로 획정
 - 갈등사례 : 牟岬쇄성 광양만에 대한 획일적 경계 획정
- 행정행위의 확정력과 사정변경
 - 간척후 사정변경에도 불구하고 법률상 인허가 의제효과 지속
 - 갈등사례 : 산업입지개발법에 의한 「시화호」 개발계획

○ 법적과제

- 보충적 권능에 의한 연안관리계획의 한계
 - 국토계획·산업입지계획에 대한 연안계획의 종속
- 관할 공간범위의 획일적 설정
 - 도서지역에 대한 연안육역 범위 제한의 불합리성
- 유효한 연안관리 수단의 부족
 - 법집행 도구평등의 원칙

□ 개선방안

○ 개선방향

- 관할 행정청에 통합적 관리권능을 부여
 - 다른 법률들에 의한 독자적 연안개발 방식을 지양
 - 연안관리에 「연안」의 지리적 특성을 부각
 - 연안의 용도구역 설정시 객관적·체계적 절차를 마련
 - 실체적 관리수단의 확대
 - 연안관리의 이행평가 시스템을 도입
- 입법대안 : 연안관리법의 개정
- 관리법에서 「계획」 및 「이용」법으로
 - 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 체계를 참조
 - 연안계획의 기간[수립주기] 설정
 - 연안육역의 관리범위 설정기준을 조정
 - 도서지역·환경민감지역 등에 연안육역의 범위를 확장
 - 다른 법률상 계획에 대한 변경의 용이화
 - 다른 법률상 계획에 대한 변경절차의 구체화

③ 자연자원의 적정한 분배와 이용

□ 현 황

○ 주요쟁점

- 국유인 하천을 흐르는 유수에 대한 공중의 이용권
- 댐의 저수 또는 방류수에 대한 공중의 이용권
- 공유수면내 골재채취와 이로 인한 어업피해의 보상

○ 관련법령

- 하천법
 - 제 3 조 : 하천의 귀속 → 국유
 - 제20조 : 하천유지유량
 - 제21조 : 하천 유수의 사용·관리
- 댐 건설 및 주변지역 지원등에 관한 법률
 - 제16조 : 댐 관리의 기본원칙
 - 제24조 : 댐 사용권의 설정
 - 제29조 : 댐 사용권의 성질
- 골재채취법
 - 제27조 : 골재채취 허가의 제한
 - 제30조 : 골재채취구역 변경등의 명령

□ 문제점

○ 갈등구조

- 하천을 흐르는 유수를 국유로 보고 물관리 계획을 수립
 - 사례 : 농업인에 대한 관행 수리권을 인정한 대법원 판례

- 댐 사용권 설정예정자에게 행정적 독점을 허용
 - 사례 : 소양댐 방류수를 둘러싼 수자원공사와 춘천시의 소송
- 골재채취 허가와 어업피해 보상을 별도로 분리
 - 사례 : 옥지도 인근(EEZ) 모래채취에 따른 수산피해

○ 법적과제

- 하천법상의 법정 수리권과 민법상의 관행 수리권의 조화
- 댐건설법상의 저수 사용권과 댐 하류 유수이용권의 조화
- 골재채취법상 골재채취 허가와 어업권 피해보상의 연계

□ 개선방안

○ 개선방향

- 민법[관습법]에 의한 유수사용권에 대한 배려
- 댐 하류지역의 전통적 유수사용권에 대한 배려
- 골재채취로 인한 환경영향평가의 적정화 및 피해의 보상

○ 입법대안 : 하천법 · 댐건설법 · 골재채취법의 개정

- 하천법의 개정
 - 수계별 유역공동체가 사용 가능한 유수의 총량을 결정
 - 관행 수리권에 「신고」의무를 부과하여 관리를 일원화
- 댐건설법의 개정
 - 댐 건설 예정지역 「지정」제도를 폐지
 - 유수이용 법리에 비추어 저수 이용권을 조정
- 골재채취법의 개정
 - 골재채취 허가의 조건[피해보상 또는 협의]을 추가
 - 환경영향 재평가에 따라 골재채취구역 변경등의 명령

④ 사정변경시 행정기관에 의한 시정조치

□ 현 황

○ 주요쟁점

- 공유수면 매립면허후 사정변경으로 인한 면허철회 가능성
- 다른 법률에 의하여 의제처리된 매립면허에 대한 직권취소
- 매립완료 이후 매립지의 용도변경

○ 관련법령

- 산업입지 및 개발에 관한 법률
 - 제17조 : 국가산업단지 개발실시계획의 승인
 - 제18조 : 지방산업단지 개발실시계획의 승인
 - 제19조 : 농공단지 개발실시계획의 승인
 - 제21조 : 실시계획의 승인시 매립면허를 의제처리
- 공유수면매립법
 - 제28조 : 매립면허지와 준공인가지에 대한 용도변경 제한
 - 제32조 : 직권에 의한 매립면허의 변경·취소

□ 문제점

○ 갈등구조

- 매립면허후 사정변경에 대한 환경영향평가등 조정장치 부재
 - 사례: 용도변경을 위한 환경영향평가가 필요한 새만금갯벌
- 특별법상 의제처리된 매립면허는 일반법상 직권취소가 불능
 - 사례: 해수호로 전환된 시화호 간척지[산업입지개발법]
- 매립준공후 간단한 용도변경 절차로 이해관계 상충
 - 사례: 광양만권 경제자유구역·항만·산업단지개발

○ 법적과제

- 매립면허후 사정변경에 따른 환경영향평가·매립지가격평가
- 특별법에 의한 면허의제와 일반법에 의한 직권취소의 관계
- 매립면허후 토지이용계획의 변경요건 및 절차

□ 개선방안

○ 개선방향

- 사정변경으로 인한 새로운 토지이용 가능성을 모색
- 특별법으로 의제된 매립면허를 취소할 수 있는 방안 모색
- 법률행위의 목적변경에 해당하는 토지이용계획의 변경을 지양

○ 입법대안 : 공유수면매립법의 개정

- 사정변경시 원래의 관할 행정청은 권한의 위임·위탁을 해지
- 특별법상의 면허의제 효과를 헌법재판소의 결정으로 해지
- 매립면허후 매립목적을 변경할 경우에 변경요건을 강화

⑤ 이해관계자들에 의한 자기결정 기회의 확대

□ 현 황

○ 주요쟁점

- 환경기초시설에 대한 입지선정 과정상의 적격성 다툼
- 공유수면상 해상경계의 확정에 관한 지자체간의 다툼
- 전원개발사업 실시계획상의 사정변경 및 주민참가

○ 관련법령

- 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원등에 관한 법률
 - 제 9 조제 1 항 : 입지타당성 조사계획의 공고
 - 제 9 조제 3 항 : 입지선정위원회의 구성[주민대표의 참가]

제 3 장 갈등관련 법제정비 대안

- 지방자치법
 - 제 4 조 : 지방자치단체의 명칭과 구역
- 전원개발촉진법
 - 제 5 조 : 실시계획의 승인
 - 제 5 조의2 : 주민등의 의견의 청취

□ 문제점

○ 갈등구조

- 주민대표의 적격성과 적격성 시비 → 의사결정방해
 - 사례: 화성시 광역소각장 입지갈등(1993년이래)
- 전원개발계획후 사정변경이 있어도 수정계획 부재
 - 사례: 과천 청계산 송전선로 노선갈등(1998~2004)
- 연안의 해상경계를 육상경계에 준하여 결정
 - 사례: 아산만을 둘러싼 평택시와 당진군의 분쟁

○ 법적과제

- 의사결정에 참여하는 주체들의 적격성 검증절차
- 장기개발계획 수립이후 실시계획 단계에서의 변경
- 해상경계를 합리적으로 획정하여 지자체간 분쟁을 예방

□ 개선방안

○ 개선방향

- 의사결정 참가자들의 대표성과 적격성을 확보
- 전원개발 실시계획 단계에서 변화된 사정을 재검토
- 지자체간 해상경계 획정을 위한 절차규정을 정비

○ 입법대안: 폐기물시설촉진법 · 전원개발촉진법 · 지방자치법 개정

- 입지선정위원회 주민대표 선정기준 신설
- 전원개발 실시계획의 “변경”에 “사업취소”를 포함
- 지방자치법에 해상 행정구역 경계설정 기준 · 방법을 신설

⑥ 공익사업추진 및 보상 기본체계의 정비〔※과제外〕

□ 현 황

○ 주요쟁점

- 공익사업의 추진을 허용하는 개별 법률들의 작동 가능성
- 공익사업에 따라 달라지는 사업추진 방식의 효율성

○ 관련법령

- 공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률
 - 제 4 조 : 공익사업
 - 제 9 조 : 사업의 준비를 위한 출입의 허가등
 - 제19조 : 토지등의 수용 또는 사용
 - 제61조 : 사업시행자 보상

□ 문제점

○ 갈등구조

- 개별 법령 단위 개발사업 추진
 - 프로젝트 단위로 토지등의 보상 → 다중보상 초래
 - 다중보상의 장기화 → 지역공동체 피해
- 계획수립 단계에서 이해관계자간 「이익교환」부재
 - 부족한 이익의 교환을 토지취득·보상단계에서 보충
 - 갈등관리부담이 사업초기 단계에서 후기단계로 전이

○ 법적과제

- 공익사업 인허가 의제등 행정절차 간소화의 기준 부재
- 일방형 의사결정 방식으로 인한 타율적 질서
- 보상기준과 금액등의 일관성·형평성

□ 개선방안 : 장기과제 [부처공동]

○ 개선방향

- 「동일공간 동일체계」의 원칙을 정립
 - 의사결정·당사자확인·사업추진·보상방법의 일관성
 - 다종 사업자가 참고할 수 있는 「표본」방식을 제시
- 사업추진 방식변경 : 「낙하산」모델 → 「저울」모델
- 공익사업의 추진과 토지등의 취득 및 보상을 통합관리

○ 입법대안

- 공익사업토지취득보상법을 전면개정
 - 공익사업을 추진하는 관계 중앙행정기관과 공동
 - 통합관리가 필요한 대상사업 또는 근거법령들을 열거
 - 계획수립·협의체구성의 방법 및 절차의 신설
 - 의사결정방법·의사결정효과·이행방안의 신설

제 2 절 부처별 추진을 위한 법률정비 제안

이하의 보고는 법제도연구TF가 그간의 연구성과를 종합정리하여 대통령자문 지속가능발전위원회에 제출한 내용이다. 각 부처에서 정부입법안으로 활용할 수 있도록 지속가능발전위원회가 제안하는 형태를 취하였다. 여기에서는 앞 제1절에서 언급한 구조와 방법론에 기초하여 법률별 정비방안을 구체적으로 상술하였다. 해당 법률들 옆에 부처별 담당부서를 표기하였지만, 약간의 정비항목들과 정비시기에 대하여서는 해당 부처[부서]의 의견을 100% 담아내지 못한 것들도 있다. 약10% 정도의 오차는 해당 부처[부서]의 책임이 아니라 법제도연구TF의 책임이다. 종전의 관례에 따라 이 보고서에 기초한 법률정비 제안이 향후 대통령에게 보고되는 과정에서 부처별 입장이 다시 확인되고 이 연구보고와 차이가 있는 약간의 오차들은 그 과정에서 다시 걸러질 것으로 예상된다. 따라서 이 보고는 지속가능발전위원회의 공식보고서가 아니다. 또한 참여연

구진들이 소속된 연구기관들의 공식입장도 아니다. 그럼에도 여기에서는 이 연구에 참여한 다수 연구진들의 드러나지 아니한 노력들을 다음 기회로 승계시키기 위하여 2005년말까지의 연구성과를 담아낸다. 출연연구기관들의 연구역량을 효율적으로 관리하기 위하여서는 향후 적절한 기회에 대통령 “자문” 기구의 기능과 활동방법 등에 대한 재검토가 필요함을 덧붙인다.

1. 하천법(건설교통부/하천계획과)

□ 현황 및 여건

- 하천의 귀속(제3조)
 - 하천은 국유로 한다는 원칙을 선언
 - 하천을 흐르는 유수의 소유권에 관하여서는 적극 규정 부재
 - 유수의 분배와 이용에 관한 유수사용권(제21조)만 규정
- 하천유지유량(제20조)
 - 건설교통부장관은 하천유지유량을 정하여 고시
 - 하천유지유량에 대한 유역의 또는 생태적 수요의 고려 부재
- 하천 유수의 사용·관리(제21조)
 - 건설교통부장관은 유수사용계획 및 사용실적을 관리
 - 특허에 해당하는 유수사용권을 객관적 규정 없이 배분

□ 실 태

- 하천유지유량
 - 1965년에는 총 이용량 산정에 유지용수를 고려하지 않았으나 1980년에는 25억톤, 1990년에는 36억톤, 1998년에는 72억톤을 고려함. 이와같이 과거 20년간 유지용수에 대한 수요량을 288% 증가시켜 고려하였으며 수자원 배분에 있어 유지용수를 증가시켜옴.

□ 문제점

- 유수계통(하드웨어)과 내용물(콘텐츠)의 혼동
 - 하천을 흐르는 유수까지 국유로 보는 관행
 - 계획 당국이 유수의 분배와 사용을 일방적으로 결정
- 국가계획 수립시 민법상의 유수사용권을 배제하는 경향
 - 물관리기본법(가칭)이 없는 상황에서 하천법상의 특허권 오용
 - 민법상 관행수리권을 폐지하려는 입장 유지

□ 개선방안

- ① 민법상의 유수사용권을 수용
 - 하천법 제5조에 다음의 제2항을 신설 : “관리청은 이 법의 규정에 의한 계획을 수립하거나 하천 유수의 사용을 허가할 경우에 민법상 유수사용권을 고려하여야 한다.”
- ② 유수사용 한계의 설정
 - 하천법 제21조에 다음의 제4항을 신설 : “관리청은 대통령이 정하는 바에 따라 일정한 유역 공동체가 사용할 수 있는 유수의 총량을 협의·결정할 수 있다.”
 - 하천법 제21조에 다음의 제5항을 신설 : “민법의 규정에 의한 유수사용권자는 그 사용 실적을 관리청에 신고하여야 한다.”

2. 댐 건설 및 주변지역 지원등에 관한 법률(건설교통부/수자원개발과)

□ 현황 및 여건

- 댐 건설 예정지역의 지정등(제5조)
 - 댐 건설 예정지역을 지정하고 이를 고시
 - 기본계획(제7조) 이전 단계에서 댐 건설 예정지역을 지정

- 댐 사용권의 설정(제24조)
 - 건설교통부장관은 댐사용권 설정예정자에게 댐사용권을 설정
 - 설정예정자에게 행정적 독점을 부여하는 구조
- 댐 사용권의 성질(제29조)
 - 물권으로 보고 부동산에 관한 규정을 준용
 - “물권” 규정으로 인하여 물에 대한 이용권을 소유권과 동일시
- 댐에서 방류된 물에 대한 물 값 시비 발생
 - 관습상 유수사용권과 실정법상의 저수사용권이 충돌
 - 물 분쟁 사례[소양호 : 수자원공사 vs 춘천시] 빈발

□ 실 태

- 개 괄
 - 2001년 현재 조사된 우리나라의 댐 및 저수지의 총수는 약 18,000개소에 달하지만, 그 중 대댐 기준에 속하는 댐은 1,206개소로 조사
 - 이를 하천수계별로 보면, 낙동강수계에 전체의 25.5%인 308개 댐이 설치되어있고, 목적별로는 관개용수댐이 1,114개소로서 전체 댐의 92.4%를 차지하고 있으며, 관리기관별로는 농업기반공사가 전체의 65.8%인 794개소의 댐을 건설·관리하고 있음
- 갈등사례
 - 소양호 물 분쟁사례
 - 1995년 1월부터 춘천시는 소양댐 하류에 소양취수장을 설치하고 매일 6만톤씩 사용해옴에 따라 수자원공사는 2000년 물사용에 따른 부당이익금 및 가산금 청구소송을 제기하고 밀린 물값과 가산금을 포함해 10억 6천만원상당의 지급(현재는 약 31

억원)을 요구. 최근 춘천시는 “물값협약을 체결하겠다”는 선언을 하였지만 아직까지 가시적 성과는 없음.

- 영월동강댐 건설갈등
 - 1991~1992년 타당성 조사를 거쳐 1997년 약 700만평의 토지를 댐건설예정지로 지정·고시함. 영월읍 지역주민 대부분은 댐건설을 지지하는 반면, 수물지역 주민들(정선)은 반대. 이후 환경단체, 언론과 환경부 문화재청도 자연환경보전, 천연기념물 보호를 이유로 재보완, 재조사요구. 이후 ‘영월댐건설타당성종합검토를위한공동조사단’을 구성. 공동조사단 중재결과 2000년 댐건설계획을 완전 백지화.

□ 문제점

- 기본계획 이전 단계에서부터 갈등발생
 - 후보지에 불과한 댐 건설 예정지역을 둘러싼 갈등 발생
- 물에 대한 특허권자의 독점권을 규정한 하천법의 정신을 승계
 - 유수와 저수의 분배와 이용에 관한 원칙 부재
 - 민법상의 상린관계에 대한 고려 부재
- 댐 사용권자가 저수에 대한 배타적 소유권을 행사
 - 하천법은 유수 사용권자에게 독점적 지위를 부여
 - 댐건설법의 저수 사용권자에게도 동일한 지위를 추정

□ 개선방안

- ① 댐 건설 예정지역 지정 제도의 폐지
 - 법 제5조(댐 건설 예정지역의 지정등)를 삭제
 - 댐의 입지는 기본계획(법 제7조) 단계에서 결정
- ② 주민 등 이해관계자 참여절차의 보완
 - 기본계획(법 제7조) 수립 단계에서 주민참가 절차도입
 - 주민의견의 타당성을 평가하고 반영하는 객관적 기준확보

③ 저수이용권과 민법상 권리의 조화

- 법 제16조(댐 관리의 기본원칙)와 제24조(댐 사용권의 설정)에 ‘저수이용권’ 개념을 규정
- 저수이용권의 배타성을 완화시켜 일정 범위 내에서 민법상 유수 사용권을 인정

3. 골재채취법(건설교통부/건설지원담당관실)

□ 현황 및 여건

- 골재채취 “구역”의 지정(제22조제2항) : 시장·군수·구청장
- 골재채취 “단지”의 지정(제34조) : 건설교통부장관

□ 실태(갈등사례)

- 육지도 인근 EEZ 바다모래채취에 따른 수산자원 피해
 - 이해관계자 : 어민, 시민단체
 - 갈등시기 : 2000년~○○
 - 원인 : 2000년부터 육지도 남방 30km 인근 지점에서 바다모래 2,400km³를 채취하였지만, 건설교통부가 육지도 남방 50km 지점에서 바다모래를 채취할 수 있도록 재허가
 - 전개 : 현재 해사채취 업체가 바다모래 채취허가신청을 한 상태로 건설교통부는 허가신청 검토중, 해양수산부는 해역이용협의 진행중. 건설교통부와 해양수산부는 공해상에서 이루어지는 채취 행위자체가 적법하다면 허가를 내어주어야 하는 입장임. 어민과 시민단체는 각종 어족자원의 산란·회유경로로 해사채취가 이루어질 경우 해양생태계 파괴와 어민들의 생계타격을 잃게될 것이라고 주장하며 전면적인 해양환경영향평가와 지역이해당당사자의 협의과정을 거칠 것을 주장함.

□ 문제점

- 환경영향평가상의 갈등
 - 채취 해역에 대한 환경영향평가는 해양수산부 관할
 - 채취로 인한 해양환경침해는 환경영향평가 단계에서 방지요망
- 어업권등에 대한 보상
 - 골재채취의 허가(법 제22조)시 어업권 피해보상 장치 부재
 - 허가와 피해보상의 분리로 비효율과 갈등 증가

□ 개선방안

- ① 골재채취 허가의 조건 설정
 - 법 제27조(골재채취 허가의 제한)에 다음의 제3항을 신설 :
“③공유수면관리법의 적용을 받는 수면에서는 그 수면에 대한 다른 법률상의 권리자의 권리에 대한 보상 또는 협의를 조건으로 골재채취를 허가한다.”
- ② 재평가 결과의 반영
 - 제30조(골재채취구역 변경등의 명령)에 다음의 제4호를 신설 :
 - “4. 환경·교통·재해등에 관한 영향평가법 제32조의 규정에 의한 재평가 결과에 따라 환경영향 저감조치가 필요할 경우”

4. 산업입지 및 개발에 관한 법률(건설교통부/입지계획과)

□ 현황 및 여건

- 산업입지개발에 관한 기본지침 수립·시행(제5조)
 - 산업입지의 계획적·체계적 공급
 - 환경영향평가를 포함하는 환경보전 고려 수립
- 산업단지의 지정과 개발
 - 국가산업단지개발 실시계획, 지방산업단지개발 실시계획, 농공단지개발실시계획 등 승인과 사업시행(제6조 내지 제8조)

□ 실태(갈등사례)

○ 시화호

- 1994년 시화방조제 물막이 공사 완료후 시화호의 수질이 급속도로 악화되었으며, 주변지역의 산업단지와 택지개발로 인해 오염 부하량이 증가함.
- 방조제 물막이 완료 후 시화호 저층에는 고염분 수피가 그대로 잔류하여 담수호로서 기능이 떨어지고, 증가한 오염물질이 저층의 수피에 침적되면서 저산소층이 나타났으며, 오염물질이 시화호 체류시간이 길어지면서 적조 등 부영양화가 발생하고 있음.
- 배수갑문 조작을 통한 해수화 후에도 중상류해역의 유기물오염, 중금속·유해화학물질 오염은 개선되지 않고 있음.
- 시화호 간척용지에 대한 추가 이용방안을 둘러싸고 관련부처·지방자치단체·시민단체·전문가 간에 이견 발생.

□ 문제점

○ 사정변경으로 인한 승인철회 절차의 미흡

- 사정변경으로 인하여 실시계획이 더 이상 존치될 수 없음에도 불구하고 당초 실시계획 승인시에 발생한 다양한 법률들에 걸치는 의제효과(제21조)로 인하여 실시계획이 폐지되지 못하고 남아 있음으로 인하여 갈등을 유발.

○ 협의기준의 실효성 미흡

- 법 제21조의2(협의기준)은 산업단지의 지정 및 개발사업의 시행과 관련한 협의기준을 정할 수 있도록 규정하고 있으나 이 것이 임의규정이기 때문에 실제 별도의 협의기준이 제정·운동되고 있지 않음.

□ 개선방안

① 협의기준의 확보

- 법 제21조의2(협의기준)를 다음과 같이 개정 : “...협의기준을 정하여 운영할 수 있다” → “...협의기준을 정하여 운영하여야 한다”.

② 승인철회 절차의 보완

- 법 제17조(국가산업단지 개발실시계획의 승인)제1항을 다음과 같이 개정 : “...승인을 얻은 사항을 변경하고자 할 때에도...” → “승인을 얻은 사항을 변경·철회하고자 할 때에도...”
- 법 제18조(지방산업단지 개발실시계획의 승인)제1항을 다음과 같이 개정 : “...승인을 얻은 사항을 변경하고자 할 때에도...” → “승인을 얻은 사항을 변경·철회하고자 할 때에도...”
- 법 제19조(농공단지 개발실시계획의 승인)제1항을 다음과 같이 개정 : “...승인을 얻은 사항을 변경하고자 할 때에도...” → “승인을 얻은 사항을 변경·철회하고자 할 때에도...”

5. 연안관리법(해양수산부/연안계획과)

□ 현황 및 여건

- 연안관리법에서는 연안통합관리계획(제5조), 연안관리지역계획(제8조), 연안정비계획(제13조)을 수립·고시하도록 정함.
 - 2005년 현재, 연안통합관리계획의 이행율은 61.1%를 나타냈고, 지자체의 70% 이상이 ‘연안관리지역계획’을 수립·운용 중에 있음.
- 연안관리의 공간적 범위는 연안관리법(제2조)에 따라 육지측 한계 500m~1km로 한정하고 있고, 연안관리지역계획에서는 일종의 용도구역제(Zoning)와 유사한 기능별 연안구역을 설정하고 있음.
 - 연안공간의 보전·이용·개발적 가치에 따라 ‘절대보전연안’, ‘준보전연안’, ‘이용연안’, ‘개발조정연안’, ‘개발유도연안’으로 구분

- 타법 혹은 타계획과의 관계에 대해서, 연안관리법(제11조)에서는 연안육역에 대해 당해계획·용도지역 등 범위 안에서 이를 수립하되, 연안환경 보전과 지속가능한 발전을 위해서 필요한 경우에 계획이나 용도지역 등을 변경할 수 있다는 조항을 두고 있음.

□ 실태(갈등사례)

- 마산만 특별관리해역 개선과 연안지역 개발
 - 이해관계자 : 지자체, 시민단체
 - 갈등시기 : 2000년~○○
 - 오염우심해역인 특별관리해역내에 준설토 매립지를 주거·상업시설로 활용하려는 마산시와 도시 시민공원으로 조성하려는 시민단체간의 갈등이 나타남.
 - 시민단체는 마산만내 준설토 매립지를 비점오염원 저감과 도시민의 친수공간조성을 목적으로 한 공원조성을 주장하는 반면, 지자체는 아파트 건설 등 주거·상업용지로 활용할 계획을 추진하고 있음.

□ 문제점

- 계획의 규범력의 미약
 - 연안관리법상의 계획들은 다른 법정계획들과의 관계에서 보충적 지위에 위치
 - 다른 법령의 규정에 의한 계획이 수립되어 있거나 용도지역등이 지정되어 있는 경우에는 그 범위 안에서 연안계획들을 수립(법 제11조제1항 본문)
 - 지속가능한 개발을 위하여 필요한 경우에 다른 계획 또는 용도지역의 변경등을 요구할 수 있음(법 제11조제1항 단서)
 - 국토의계획및이용에관한법률·산업입지및개발에관한법률등 다른 법률의 적용을 받는 연안에 대하여는 관계 행정기관의 장의 요구가 있을 경우에 한하여 연안계획을 수립할 수 있음(법 제13조).

- 연안육역범위의 육지측 한계 설정과 해역범위 설정기준의 부재는 육역·해역의 연결성 혹은 통합성을 고려하여 정하고 있다고 보기 어렵고, 모든 지역에 일률적으로 적용하여 연안관리 범위를 설정하는데 한계가 있음.
 - 광양만, 가로림만과 같은 반폐쇄성만은 유역(Watershed)관리 접근방식을,新安군, 완도군과 같이 도서로 이루어진 지역은 전 지역을 연안관리범위로 설정해야 함에 불구하고, 기계적으로 연안관리범위를 설정하고 있음.
 - 연안해역의 관리범위 설정 기준이 명확하게 제시되어 있지 않아 지자체마다 임의적 기준을 정하여 관리범위를 설정하고 있음. 향후 해역경계 설정과 관련된 갈등이 지속적으로 빚어질 것으로 판단됨.
- 연안관리법은 기본법적 위상을 갖고 있으나 연안공간·자원관리를 위한 실체적 접근을 행사할 수 있는 '관리수단'이 부족함.
 - 통합계획은 타법에서 정한 정책, 계획, 사업에 대한 수동적인 수용이 주를 이루고 있어 적극적인 연안관리에 한계가 있음. 또한 통합(지역)계획의 수립주기, 연안관리의 이행평가와 현황변화에 관한 연차보고서 작성 등이 규정되어 있지 않아 연안통합관리제도의 취지를 실현하지 못하고 있음.
- 연안관리법은 연안의 지속가능한 발전을 위해 필요하다고 인정하는 경우 다른 법률에 의한 계획, 용도구역 지정 등의 변경을 요청할 수 있도록 하였으나, 관계행정기관의 장이 이를 수용하지 않을 경우 합리적인 변경요건을 가지고 있다하더라도 '변경절차'가 명시되어 있지 않아 사문화될 가능성이 매우 높음.
 - 국토의계획및이용에관한법률·산업입지및개발에관한법률등 다른 법률에 의한 용도구역 및 계획 등에 대해 통합계획 혹은 지역계획에 서 그대로 수용하되, 연안환경보전과 지속가능한 개발을 위해 필요한 경우 기수립된 계획이나 용도구역 등의 변경을 요구할 수 있다고만 정함.

□ 개선방안

① 연안관리법과 공유수면관리법을 통합

- 두 개의 법을 통합하여 연안에 대하여 “국토의 계획 및 이용에 관한 법률”처럼 실효성이 있는 법률을 제정
* (가칭)연안의 계획 및 이용에 관한 법률

② 연안육역 및 해역관리범위 설정기준 조정

- 연안육역(제2조제3호)의 범위를 해양환경에 직접적 영향을 미치는 곳으로 설정
- 연안해역의 관리범위를 둘러싼 지방자치단체간 갈등의 사전예방과 실질적인 해역관리를 위한 해역관리범위의 설정기준 명시

③ 통합계획과 지역계획의 실제적 관리수단 확보

- 연안통합관리계획의 수립절차를 체계화하고, 수립주기를 명시화함으로써 다양한 이해당사자의 의견 수렴·반영 및 변화하는 여건을 적절하게 정책에 반영할 수 있도록 함.
- 현재 지역계획의 연안육역 및 해역 ‘용도구역제’를 통합계획에 포함하도록 하여 합리적이고 실제적인 합리적 연안관리수단을 확보하여야 함. 연안의 용도구역 설정시 객관적이고 체계적인 프로세스, 기준, 지표 및 방법을 통해 계획수립의 임의성을 최소화하고 점차 다양해지고 복잡해지는 연안이용 갈등을 해소하거나 사전에 차단하는 수단으로 활용해야 함.
- 명예연안관리제도(제24조)를 대폭 수정하여, 개인이 아닌 역량있고 건전한 지역단체, 대학(연구소) 등에 연안관리의 권한과 업무의 일부를 위탁·위임하는 방식으로 계약을 체결할 수 있는 규정 마련

④ 지역계획의 철회 가능성 확보

- 제10조(통합계획등의 변경)제3항을 다음과 같이 개정 : “...지역계획의 변경의 경우에...” → “...지역계획의 변경·철회의 경우에...”

⑤ 다른 법률이나 계획에 대한 변경요청 권한 강화

- 연안의 지속가능한 발전에 현저한 장애를 초래하는 다른 법률에 의한 정책·계획·사업 등에 대한 해양수산부장관의 변경요청권을 강화
- 해양수산부장관이 변경요청을 할 경우, 관계행정기관의 장이 이에 적극적으로 응하도록 하고, 수용이 어렵다고 판단할 경우 이에 합당한 근거를 제출하도록 하는 등의 절차와 방법을 명문화해야 함.

6. 공유수면매립법(해양수산부/연안계획과)

□ 현황 및 여건

- 현행 공유수면매립법(제32조)에 의하면, 해양수산부장관은 매립공사의 준공인가전에 공유수면의 상황변경등 예상하지 못한 사정변경으로 인하여 공익상 특히 필요한 경우에는 면허 또는 인가 등을 취소·변경 가능
 - 사정변경이 인정된다면, 관할 감독청(해양수산부)은 제32조제3호의 규정에 의하여 “직권에 의한 매립면허의 변경” 절차를 이행하여야 함.
- 공유수면매립법(제28조)은 매립면허지와 준공인가지에 대해 20년 동안 용도변경을 제한하도록 규정하고 있으며, 이 조치의 적용이 대통령령에 경미한 사업에 대해서는 예외로 규정하고 있음.

□ 실태(갈등사례)

- 광양만권 경제자유구역·항만·산업단지개발
 - 갈등시기 : 2000년~현재
 - 이해관계자 : 지자체, 지역주민, NGO(환경단체)
 - 광양항 기본계획에서는 준설토 투기장 건설, 컨테이너 전용부두 조성계획을 하였고, 재정경제부에서는 광양만을 광양컨테이너부두의 전략적 육성과 첨단 집적단지육성하기 위해 컨테이너부두건설, 산업단지 등을 조성하도록 명시함.

- 섬진강 하구에 위치한 갈사갯벌의 경우 습지보호지역으로 지정해야 하나 매립계획이 있는 관계로 제2차 공유수면 매립기본계획에서 재검토하라고 명시함.
- 매립기본계획에서는 섬진강 수로를 확보하기 위하여 하동화력 쪽으로 매립위치를 변경하고 면적을 2.645km²로 약 1/3가량 축소 반영하였음, 그러나 경제자유구역개발계획에서는 하동지구 갈사만 매립지(약120만평)에 금속산업단지를 유치하도록 조치함.

□ 문제점

- 실제 법집행 과정에서는 산업입지 및 개발에 관한 법률에 근거하여 매립면허가 의제되고 사정변경이 발생하더라도 이를 철회할 방도가 없어 공유수면매립법(제32조)의 취소·변경 절차의 이행이 곤란
 - 시화호는 방조제 체절 후 환경악화로 새로운 토지이용계획이 필요하였고, 이에 따른 매립사업 변경을 거쳐야 하나 현행 공유수면매립법에서는 관할 행정청[해양수산부장관]의 권한을 명시하지 않은 법적 흠결, 모호함으로 제도적, 사회적 갈등의 원인
- 매립지, 준공인가지의 용도변경에 관한 대통령령(제23조)에서 정한 “경미한”은 해양환경, 주변 사회경제에 미치는 영향의 정도를 고려할 때 “경미하지 않을 수”도 있는 바, 이로 인한 갈등발생
 - 기업도시개발 특별법에 근거한 포괄적 예외조치 등을 비롯하여 용도변경의 타당성을 평가하는 절차 불비 또는 규정 모호
 - 이는 공유수면매립법의 의제 조치와 유사한 효력을 갖는 행정처분이 될 수 있는바, 절차법으로서 공유수면매립법의 실효적 정책 집행 한계의 원인
- 사정변경으로 매립면허의 취소[철회]가 일어날 경우에는 일정한 법 절차(비용편익분석 / 매립지가격평가 / 환경영향평가등)를 다시 이행하여야 함.

- 그러나 행정권한의 위임·위탁이 있을 경우에는 취소권을 행사할 수 없다고 해석하면, 직권취소를 규정한 공유수면매립법(제32조)의 실효성이 없게 됨.

□ 개선방안

① 사정변경의 수용

- 사정변경이 일어날 경우(제32조)에 원래의 관할 행정청[해양수산부장관]은 권한의 위임·위탁을 해지하고 해당 행정행위[사업면허]를 철회하거나 변경할 수 있도록 규정

② 계획의 수립·이행절차의 보강

- 매립기본계획(제4조) 위로 수립하고 기초(수요)조사 부문을 법률에 명시
- 매립기본계획의 변경(제8조)에 대하여 계획수립 절차를 준용
- 환경영향평가서 제출시기를 앞당김[통합영향평가법 개정사항] : “매립면허시 → 기본계획 반영 요청시”
- 매립후 2년마다 토지이용계획서의 이행내용을 점검

③ 면허의 제한

- 원칙적으로 국가·지방자치단체에 의한 매립만을 인정
- 대규모 매립의 경우에 해양수산부장관이 직접 면허
- 해안선 정비를 위한 매립(영 제8조제2항제2호)을 금지
- 면허를 양도·합병하고자 할 경우에 행정청의 허가

④ 매립 목적의 변경절차를 강화

- 면허이후 계획이 변경된 경우에 토지이용계획서를 실시계획 인가(제15조) 신청시에 제출
- 면허이후 계획이 변경된 경우에 토지이용계획서를 준공인가(제17조)시에 제출

- 매립목적 변경인가를 받고자 할 경우 해당 토지의 목적 변경으로 인한 환경, 사회적 영향이 통합환경영향평가법의 환경영향평가, 해양오염방지법의 해역이용협의회의 대상이 될 경우 환경영향평가, 해역이용협의절차를 다시 거치도록 함. 또한 절차적 민주주의 관련 갈등을 사전에 예방하기 위해 환경단체 및 이해당사자의 의견을 첨부

7. 환경정책기본법(환경부/정책총괄과)

□ 현황 및 여건

- 국토기본법 제8조에서는 국토종합계획은 다른 법령에 의하여 수립되는 국토에 관한 계획에 우선한다고 규정하고 있는 반면, 환경정책기본법 제14조의5는 개발계획·사업의 환경적 고려를 규정하고 있는바, 환경계획과 국토계획의 정합성 확보방안을 마련할 필요가 있음
- 환경정책기본법은 국가환경종합계획(제12조), 시·도환경보전계획(제14조의3), 시·군·구환경보전계획(제14조의4) 등 상위 환경계획과 하위 환경계획에 관한 규정을 두고 있는바, 이들 상위 하위 환경계획 간의 정합성확보방안을 마련할 필요가 있음
- 환경정책기본법 제2장 제4절에서는 사전환경성검토제도에 관하여 규정하고 있는바, 사전예방적 환경정책수단으로서의 역할을 제대로 수행하기 위한 체계적 검토 요구됨

□ 문제점

- 지속가능한 발전의 핵심은 개발과 환경보전의 조화이나, 현행 법제도는 개발계획과 환경계획의 조화를 제대로 구현하고 있지 못함.
- 상위의 환경계획과 하위의 환경계획 간에 규율내용, 시행시기 등에 있어서 차이를 보이고 있음.
- 현재의 사전환경성검토제도 하에서는 그 검토대상이 제한되어 있어 본래의 취지를 살리고 있지 못함.

□ 개선방안

- ① 환경계획간의 유기적 운영을 위한 가이드라인 마련
 - 국가환경종합계획에 기초한 상·하 환경계획들이 유기적으로 운영될 수 있도록 구체적인 지침이나 가이드라인 마련
- ② ‘법률’을 사전환경성검토 대상에 포함 [※장기검토과제]
 - 현재는 ‘법률’을 사전환경성검토 대상에 포함시키지 않음
 - 미국의 경우에는 ‘법률’을 환경영향평가의 대상으로 규정함
- ③ 국가환경종합계획(법 제12조)의 기간 조정
 - 현행 10년 → 20년
 - 경과조치 : 국토종합계획의 기간과 연계

8. 폐기물처리시설설치및주변지역지원에관한법률(환경부/생활폐기물과)

□ 현황 및 여건

- 입지 선정시에는 주민대표가 참여하는 입지선정위원회를 설치(법 제9조 제3항)
- 입지타당성 조사계획을 공고하도록 규정(법 제9조 제1항)

□ 실태(갈등사례)

- 화성시 광역소각장 입지갈등
 - 시기 : 1993년~현재
 - 이해관계자
 - 찬성 : 화성시 지역주민 일부
 - 반대 : 지역주민(봉담읍 등), 쓰시협 등 환경단체
 - 추진과정(3단계)

① 단계 : 1993년부터 양감면 송산리 31번지 일대에 하루처리용량 100톤 규모의 소각장 건설을 추진해 부지구입, 주민수혜사업, 시설공사 업체까지 선정 했으나 1998년 소각장 입지 인근 주민반대로 철회됨.

② 단계 : 2000년부터 1일처리용량 300톤 규모의 광역소각장 건설을 다시 추진함. 2002년 10월 이후 화성발안지방산업단지 내에 소각장 건설을 추진하였으나, 입지선정위원회를 통한 입지선정 절차를 거치지 않아 소각장 건설추진 무산.

③ 단계 : 2003년 5월 소각장 입지선정계획결정을 공고하고 화성시 전지역을 대상으로 소각장 후보지 공모를 받음. 2003년 7월 입지선정위원회를 구성하고 2004년 1월 봉담읍 하가동리 107-1번지 일원으로 결정했으나 하가동리 주민일부가 유치과정에 대한 적법성을 문제삼아 법적 투쟁 등 갈등이 지속되고 있음.

□ 문제점

- 현실에 있어서는 입지선정단계에서 참여하는 주민대표의 경우 대표성·적격성 여부로 논란이 되는 경우가 많음
- 입지타당성조사계획을 공고하도록 하고 있으나, 실제에 있어서는 주민들이 공고된 내용을 쉽게 알 수 없는 경우가 많음

□ 개선방안

- ① 입지선정위원회 참여 주민대표 선정기준 마련
 - 입지선정위원회에 대표성을 갖는 주민대표가 선정될 수 있도록 대표 선정에 관한 구체적인 기준을 신설
- ② 입지타당성조사 공고방법의 다양화
 - 입지 타당성조사계획 공고내용을 주민들이 쉽게 알수 있도록 보완
 - * 예컨대, 인터넷을 통하여 공고하는 방법등 고려

9. 전원개발촉진법(산업자원부/전력산업과)

□ 현황 및 여건

- 실시계획 승인의 기준(제5조)
- 전원개발 기본계획 개념의 후퇴
 - 종전 기본계획에 대한 추급효를 이행하기 위한 실시계획 체계
- 주민등의 의견의 청취(제5조의2)
 - 기본계획에 대한 의견청취 부재
 - 환경 NGO등 제3자 개입기회 미약

□ 문제점

- 사정변경의 원칙 적용불가
 - 오래 전에 수립된 기본계획 자체의 법적 안정성 강화
 - 계획 수립후의 사정변경이 인정되더라도 이에 대한 수정불가
- 장기계획으로 인한 협의적기 상실
 - 행정소송등 당사자 이의신청등 제기 불가
 - 실제 분쟁사례에서 이해당사자들의 권리구제 기회 미흡

□ 개선방안

- ① 실시계획의 취소 가능성을 예시
 - 법 제5조(실시계획의 승인)제4항을 다음과 같이 개정 : “실시계획의 승인 또는 변경승인을...” → “실시계획의 승인 또는 변경승인(사업취소를 포함한다. 이하 같다)을...”
 - 법 제6조의 조문 제목을 다음과 같이 개정 : “다른 법률과의 관계” → “인·허가등의 의제”
 - 법 제6조(다른 법률과의 관계)제4항을 다음과 같이 개정 : “실시계획의 승인 또는 변경승인을...” → “실시계획의 승인 또는 변경승인(사업취소를 포함한다. 이하 같다)을...”

② 주민의견 수렴의 절차 및 기회의 확대

- 장기전원개발기본계획에 포함된 사안에 대하여서는 실시계획 공고 이전에 이해관계자들과 협의절차를 개시
- 객관적 '입지선정' 절차를 도입하여 이후의 공정력 내지 법적 안정성을 확보

10. 지방자치법(행정자치부/자치제도팀)

□ 현황 및 여건

- 지방자치법 등에 해상에서의 행정구역 경계와 관련한 근거법령이 없는 실정
 - ※ 지방자치법 제4조(지방자치단체의 명칭과 구역) 지방자치단체의 명칭과 구역은 종전에 의하고 이를 변경하거나 지방자치단체를 폐지·분합할때에는 법률로서 정한다.

□ 문제점

- 해상경계 관련 법령이 없어 해상 경계를 둘러싼 자치단체간 분쟁·갈등이 빈발
 - 바다모래채취 관할권을 둘러싼 옹진군~태안군간 분쟁
 - 아산만을 둘러싼 경기도 평택시와 충남 당진군간 분쟁
 - 울촌산업단지를 둘러싼 순천시와 광양시의 분쟁 등
- 향후 해저자원 활용, 공유수면 매립 등과 관련하여 자치단체간에 유사한 분쟁이 늘어날 전망
- 평택~당진간 해상경계분쟁에 대한 헌법재판소의 권한쟁의심판 결과, 국토지리원의 지형도를 해상경계의 기준으로 한다는 판결('04.9.23)

□ 개선방안

- ① 지방자치단체 해상경계에 관한 근거법률 정비(제4조관련)
 - 해상경계 미비로 인한 지방자치단체간 분쟁을 미리 예방할 수 있도록 해상경계의 획선 기준 등을 법제화할 필요성.
 - 지방자치단체간 해상 행정구역 경계 설정 기준, 방법 등을 명시할 수 있도록 지방자치법 개정(제4조 관련)
- ② 경우에 따라 별도의 근거법률의 제정을 추진