

현안과제연구

# Issue Report

2013. 11. 30

## CONTENTS

### < 요약 >

1. 연구 배경 및 목적
2. 우리나라 대규모 개발사업의 특징
3. 친환경개발 유도 관련 국내외 사례
4. 대규모 개발사업의 개선 방향
5. 친환경개발 의무부과제도 도입 방향
6. 결론

## 친환경개발 의무부과제도 도입을 위한 시책 구상

여형범 충남발전연구원 환경생태연구부 책임연구원, [hbyeo@cdi.re.kr](mailto:hbyeo@cdi.re.kr)  
오혜정 충남발전연구원 환경생태연구부 책임연구원, [ohj77@cdi.re.kr](mailto:ohj77@cdi.re.kr)

본 연구의 목적은 태안군의 대형 개발사업으로 인한 환경오염을 막기 위해 친환경개발 의무제도 도입을 검토하는 데 있음

### 요 약

- 국내에는 부분별한 개발사업을 막고 환경성을 증진하기 위해 선계획-후개발, 영향평가, 타당성 검토 등의 제도가 구축되어 있으나 형식적으로 운영되고 있어 개발사업의 검증 및 제어에 한계가 있음
  - 국토부나 환경부 등 중앙정부 부처들은 이런 한계를 극복하기 위해 개발사업을 사전, 중간, 사후적으로 종합 관리하기 위한 제도를 검토하고 있음
  - 과거 고도성장기의 개발 관행이 아닌 저성장·고령화 등의 새로운 여건에 맞는 친환경적 지역개발 패러다임 및 제도 마련이 필요함
- 대규모 개발사업을 친환경적으로 제어하기 위한 제도들을 검토하고 정책개선 방향을 세 가지로 제시하였음
  - 첫째, 지역의 수용능력을 고려한 지역개발사업 조정이 필요함. 태안군의 생활환경, 천혜의 해양환경, 역사문화 자원 등을 보전하기 위한 태안군 나름의 기준이 설정되어야 함
  - 둘째, 지역의 지속가능발전 비전을 제시하고 이에 기초한 대안적인 지역개발 사업 추진이 필요함. 태안군의 경우 해양 관광도시, 에너지 자립도시, 도농복합 자족도시 등 태안군의 지역발전 비전을 달성하기 위해 지속가능발전 원칙에 따른 지역개발 및 환경관리 수단들이 추진되어야 함
  - 셋째, 각종 지역개발사업 사전, 중간, 사후단계에서 종합적인 환경관리가 이루어질 필요가 있음. 환경영향평가 의견 제시 정도에 국한된 태안군의 권한을 확장하여 중간, 사후단계의 환경관리 권한을 확보하고 더불어 환경규제에 대한 정보 제공, 환경감시단 지원, 환경컨설팅 확대 등을 통해 개발사업 및 기업의 자발적인 친환경 실천을 유도할 필요가 있음



## 친환경개발 의무부과제도 도입 시책 구상

여형범 (충남발전연구원 환경생태연구부 책임연구원, hbyeo@cdi.re.kr)

오혜정 (충남발전연구원 환경생태연구부 책임연구원, ohj77@cdi.re.kr)

### 요 약

- 국내에는 무분별한 개발사업을 막고 환경성을 증진하기 위해 선계획-후개발, 영향평가, 타당성 검토 등의 제도가 구축되어 있으나 형식적으로 운영되고 있어 개발사업의 검증 및 제어에 한계가 있음
  - 국토부나 환경부 등 중앙정부 부처들은 이런 한계를 극복하기 위해 개발사업을 사전, 중간, 사후적으로 종합 관리하기 위한 제도를 검토하고 있음
  - 과거 고도성장기의 개발 관행이 아닌 저성장·고령화 등의 새로운 여건에 맞는 친환경적 지역개발 패러다임 및 제도 마련이 필요함
- 이 연구에서는 대규모 개발사업을 친환경적으로 제어하기 위한 기존 제도 및 신규 제도들을 검토하고 정책개선 방향을 세 가지로 제시하였음
  - 첫째, 지역의 수용능력을 고려한 지역개발사업 조정이 필요함. 태안군의 생활환경, 천혜의 해양환경, 역사문화 자원 등을 보전하기 위한 태안군 나름의 기준이 설정되어야 함
  - 둘째, 지역의 지속가능발전 비전을 제시하고 이에 기초한 대안적인 지역개발 사업 추진이 필요함. 태안군의 경우 해양 관광도시, 에너지 자립도시, 도농

복합 자족도시 등 태안군의 지역발전 비전을 달성하기 위해 지속가능발전 원칙에 따른 지역개발 및 환경관리 수단들이 추진되어야 함

- 셋째, 각종 지역개발사업 사전, 중간, 사후단계에서 종합적인 환경관리가 이루어질 필요가 있음. 환경영향평가 의견 제시 정도에 국한된 태안군의 권한을 확장하여 중간, 사후단계의 환경관리 권한을 확보하고 더불어 환경규제에 대한 정보 제공, 환경감시단 지원, 환경컨설팅 확대 등을 통해 개발사업 및 기업의 자발적인 친환경 실천을 유도할 필요가 있음

## 연구 배경 및 목적 ◀

- 지금까지 국내 지역발전 정책은 대규모 개발 사업이나 외부 기업 유치를 지원하는 정책에 초점을 맞추어 왔음
  - 재정이 부족한 지방정부는 지역사회 문제를 해결하기 위한 새로운 사업을 펼치기 위해 중앙정부의 보조를 받거나 외부 기업을 유치할 필요가 있을 것임
  - 하지만, 중앙정부의 사업들은 부처별로 상충되거나 중복되어 지역사회의 필요를 섬세하게 반영하지 못하는 한계를 지니며, 외부 기업은 지역사회의 제반 문제 해결이 아닌 기업의 이윤 창출을 우선하기에 지역 주민들의 삶의 질이나 행복을 실질적으로 증진시켰는지는 분명하지 않음
  - 각종 지역개발 사업들은 지역의 경제적, 사회적, 생태적 지속가능성에 부정적인 영향을 미치면서 오히려 지역 내 자산과 오랜 관계를 파괴하기도 함
- 최근 혁신도시, 기업도시, 신도시(택지개발지구), 산업단지, 경제자유구역 등 개발사업과 계획이 수요와 관계없이 추진되면서 상당부분 미개발되거나 개발이 지연되는 사례가 발생하고 있음(서태성 외, 2011: 1)
  - 사업의 미개발과 지연으로 인하여 지자체, 공기업, 건설업계, 금융기관, 가계의 부실이 우려되고 있는 상황임
  - 나아가 과도한 신규 개발로 인해 환경이 훼손되고 구도심의 쇠퇴 및 공동화를 가져옴과 동시에 토지이용의 효율성을 저하하고, 보상지연, 재산권 행사 제약으로 국민 재산권이 침해되고 있음
- 국내에는 무분별한 개발사업을 막고 환경성을 증진하기 위해 선계획-후개발,

영향평가, 타당성 검토 등의 제도가 구축되어 있으나 형식적으로 운영되고 있어 개발사업의 검증 및 제어에 한계가 있음

- 과거 고도성장기의 개발 관행이 아닌 저성장·고령화 등의 새로운 여건에 맞는 친환경적 지역개발 패러다임 및 제도 마련이 필요함
- 국토부나 환경부 등 중앙정부 부처들은 이런 한계를 극복하기 위해 개발사업을 사전, 중간, 사후적으로 종합 관리하기 위한 제도를 검토하고 있음

● 이 연구에서는 대규모 개발사업을 친환경적으로 제어하기 위한 기존 제도 및 신규 제도들을 검토하고 이를 통해 태안군에서 친환경개발 의무부과제도 도입 방안을 제안하고자 함

## 우리나라 대규모 지역개발사업의 특징

# 02

### 가. 국내 대규모 개발사업 추진 체계의 특징 및 문제점

#### ● 중복·중첩

- 중앙정부 부처별로 지역개발계획 및 사업이 중복되어 있으며, 중앙정부 부처별로 소관 사업에 대해 연계·조정 없이 지자체의 사업계획을 사업별로 승인하는 형태임
- 사업 결정과정에서 사업성 검증이 소홀하고 계획 수립이나 승인 과정에서 표준지침 부재로 전문적인 검토가 미흡함
- 수요에 비해 과도한 중복투자로 인한 비효율 증가하고 지자체, 공기업, 건설업, 금융기관, 가계의 부실이 우려됨
- 개발지구로 지정된 채 개발사업이 추진되지 않아 주민들의 보상 지연, 재산권 행사가 제약됨

#### ● 특별법 의존

- 개발사업 중 대규모 사업이나 특수목적의 도시를 추진하기 위해 특별법이 주된 정책수단으로 활용되어 왔음
- 1990년대 이후 동북아 지역 내 경쟁이 격화되면서 이에 대응하기 위한 전략 지역을 특별법의 형태로 개발되기 시작함
- 해외 자본 유치를 위해 제정된 <국제적인경제자유구역지정및운영에관한법률>과 <제주도국제자유도시건설특별법>과 참여정부 들어 역점적으로 추진한 바 있는 각종 지역균형발전사업을 위한 특별법이 대표적인 사례임

### ● 신도시 개발

- 대규모 개발사업은 세종특별자치시, 혁신도시, 기업도시, 경제자유구역, 첨단의료복합단지, 도청이전신도시, 수도권 2기 신도시 등 주로 신도시 건설 방식으로 추진되었음
- 대규모 개발사업 추진 과정에서 환경파괴, 원주민 추출, 구도심 쇠퇴, 개발이익 편중과 사회적 양극화, 개발의 수도권 집중과 지역불균형 문제가 발생함

### ● 외생적 개발

- 대부분의 개발사업은 지역의 주민이나 자산을 이용하는 내발적 발전보다 외부의 자원을 동원하는 외생적 개발 방식을 채택하였음
- 지역 내 특화자원과 연계성을 고려하지 않고 민간투자를 유치할 경우 투자의 효과는 지역 내부로 흡수되지 않고 지역 밖으로 유출되어 실질적인 지역개발 효과가 미진함
- 외부의 자원에 의존함에 따라 지역의 생태환경, 역사문화, 자원 등을 보전하고 복원하려는 노력이 미흡하고, 개발 과정의 환경오염 등에 대해서도 소극적으로 대응함

## 나. 대규모 개발사업을 제어하기 위한 제도

### ● 선계획-후개발 체계

- 국토의 계획적 관리란 그 반대되는 개념인 ‘계획없는 개발’ 혹은 ‘난개발’을 방지하기 위해 공공이 의도적으로 개입하여 계획적으로 이용과 개발을 관리한다는 개념으로, 그동안 비도시지역을 중심으로 무분별한 개발을 체계적으로 관리하지 못한 데 대한 반성에서 비롯되었음
- 2002년 종전의 국토이용관리법과 도시계획법으로 이원화된 국토 관리와 관련된 법률을 국토기본법과 국토계획법으로 정비함으로써 국토의 계획적



관리를 위한 법률적 체계를 정비하였음. 국토기본법에서는 국토 관리의 기본 이념과 국토계획 체계를 명시하였고, 국토계획법에서는 국토의 선계획-후개발체제 구축을 위한 제반 수단을 도입하였음

#### ● 영향평가 제도

- 대규모 개발사업이나 개발계획이 국토 환경이나 교통, 재해 등에 미치는 영향을 미리 평가함으로써 사업 추진 여부를 결정하거나 사업의 내용과 규모를 조정하도록 유도하는 제도가 영향평가제도임
- 전략환경영향평가, 환경영향평가 등의 영향평가제도를 통해 대규모 개발계획이나 개발사업이 환경, 교통, 재해 등에 미치는 영향을 미리 평가하여 사업 추진 여부를 결정하거나 사업의 내용과 규모를 조정하도록 함

#### ● 타당성 분석제도

- 타당성 분석은 외부 전문가가 수행하는 사업의 타당성에 대한 평가이며, 투자심사는 조직 내에서 합리적인 투자결정을 하는 절차로서, 투자심사나 예비타당성 분석을 통해 대규모 개발사업의 경제성, 지역경제파급효과, 균형발전 기여도 등을 평가하여 무리한 투자사업의 예산 낭비를 막고자 함
- 예비타당성조사는 대규모 공공투자사업에 대한 신규 투자를 우선순위에 입각하여 투명하고 공정하게 결정함으로써 재정의 생산성을 극대화하는 데 그 목적이 있음. 이 조사는 각 주무부처가 요구한 총사업비 500억원 이상의 대규모 사업을 대상으로 하여, 경제성 분석, 지역경제파급효과 등을 사전에 면밀히 검토함으로써 공정하고 객관성 있는 사업평가를 하고 있음

## 다. 친환경 계획 및 개발 지침

- 환경정책기본법 제23조는 행정계획 수립 및 개발사업 추진에 있어서 지속가능한 계획이 될 수 있도록 환경친화적 계획기법 등을 작성하여 보급하도록 하고 있음
- 이에 따라 중앙정부 부처들은 행정계획이나 개발사업에서 환경성을 증진하기 위한 각종 지침들을 만들어 제시하고 있음(환경부, 2013)
  - 행정계획과 관련하여 ‘도시계획의 환경성 제고를 위한 가이드라인’(환경부, 국토부), ‘도시·군관리계획 수립지침’(국토부), ‘저탄소녹색도시 조성을 위한 도시·군계획 수립 지침’(국토부), ‘지방자치단체 환경보전계획 수립지침’(환경부) 등을 주요한 예로 들 수 있음
  - 개발사업과 관련하여 ‘환경생태계획 수립을 위한 세부지침’(환경부), ‘환경친화적인 도로건설 지침’(국토부, 환경부), ‘친수구역조성지침’(국토부), ‘지속가능한 신도시 계획기준’(국토부), ‘생태면적률 적용 지침’(환경부), ‘저영향개발(LID) 기술요소 가이드라인’(환경부) 등을 주요한 예로 들 수 있음
  - 더불어 환경부와 국토부는 국토계획 및 개발계획과 환경계획을 공간적으로 연동할 필요성을 꾸준히 제기하고 있음
- 환경영향평가를 제출하는 주요 개발사업인 산업단지, 항만, 도시개발, 에너지 개발, 도로건설 등에 대해 각 유형별 사업의 특수성을 고려한 친환경계획기법 수립함으로써 개발사업의 질을 높이고 환경영향평가의 효율성을 높일 필요성이 제시되고 있음(환경부, 2013)
  - 환경부는 ‘환경생태계획 수립을 위한 세부지침’(2013.1.1)을 수립·운영하고 있는데, 이 지침은 당해 개발기본계획을 수립함에 있어 사업 시행주체가 당해 사업지역에 대한 환경생태계획을 먼저 수립하고 이 계획을 토대로 토지이용계획을 수립함과 아울러 개발계획, 실시계획, 지구단위계획 등 각급 계획에 반영되도록 함으로써 당해 개발기본계획이 친환경적이고 지속가능하게 수립·시행되도록 하는 데에 목적이 있음
  - 환경생태계획이란 사업대상 및 주변지역들의 생태계, 자연경관 등 각종 환

경요소와 생태적 기능들이 종합적·유기적으로 연결·보호·관리될 수 있도록 사업계획지역에 대하여 수립하는 환경생태 보전·관리에 관한 계획을 말하며, 사업 성격상 대규모 자연환경 훼손 및 환경 악영향 초래가 예상되어 상위계획 수립단계에서부터 환경생태계획 수립이 필요한 개발 사업계획(관광, 기업도시 등)과 일정 인구유입에 따른 정주환경 형성, 산업시설 유입 등으로 인해 환경영향 초래 및 계획적 환경보전대책이 요구되는 개발 사업계획에 대해 수립하도록 되어 있음

- 현재 환경생태계획은 전략환경영향평가서의 부록 또는 별책 형식으로 작성하여야 하며, 전략환경영향평가서 협의내용에 따라 환경생태계획을 수립하는 때에는 협의내용 조치계획 제출 시 환경생태계획을 작성·제시하여야 함

### 가. 국내 사례

#### ● 당진시 친환경개발 업무처리지침

- 당진시는 2010년 1월 1일부터 농촌마을 곳곳에서 민원과 갈등, 그리고 난개발의 원인이 되고 있는 개별입지를 제한하고 계획입지를 확대하기 위해 ‘친환경개발을 위한 업무처리지침’을 운영하고 있음.
- 2007년 수도권 규제 정책을 시행한 이후 200여개에 가까운 수도권 기업이 당진으로 이주하였으며, 당시 대량으로 들어오는 입주기업을 규제하기 위해 ‘업무처리지침’을 만들었으며, 타 지역에서 벤치마킹할 만한 사례로 소개되고 있음
- 하지만 현재 당진시의 사업자 측은 업무처리지침이 상위 법률의 근거가 없어 법적 효력에 대한 한계가 있으며, 업무처리지침 제정 당시와 달리 기업 이주가 약화된 지금 업무처리지침으로 인해 철강 관련 기업의 유치가 어렵다고 지적하며 업무처리지침의 완화나 폐지를 주장하고 있기도 함
- 당진시는 2011년 업무처리지침을 일부 완화(기업 입주제한 규모 및 공장 설립요건 완화)한 바 있는데, 이 과정에서 환경단체들과 갈등을 빚기도 함

#### ● 서산시 환경오염 및 난개발 방지를 위한 업무처리 지침

- 서산시는 2010년 ‘환경오염 및 난개발 방지를 위한 업무처리 지침’을 제정하여 운용하고 있음
- 소규모의 무질서한 개발을 지양하고 주변 환경과 조화 등을 이루는 쾌적한

도시개발 유도를 목적으로 하고(제1조), 해당 소관 업무를 처리할 때 생활 및 자연환경을 고려하여 지역적인 특성에 맞는 개발이 이루어지도록 노력해야 함을 원칙으로 하고 있음(제2조)

- 기업유치 분야에서는 계획관리지역 내 제한대상 업종의 개별입지를 제한하고 있으며, 개발행위허가 분야에서는 야적장고물상 허가기준 및 진출입도로 등 설치 기준을 제시하고, 환경분야에서는 생태현황도 활용, 공장설립승인 시 환경분야 중점 검토, 소음분진 등의 예방을 업무처리기준을 제시하고 있음

#### ● 충청남도 개별공장 입지에 관한 검토·심의 통합지침 표준안

- 충남도는 개별공장 증가로 인한 난개발 방지를 위해 2011년부터 ‘개별공장 입지에 관한 검토·심의 통합지침’을 제정·운영하고 있으며, 시·군 실정에 맞게 제정·운영토록 통보한 바 있음
- 통합지침은 개별입지의 총량관리제를 도입하고 개발행위허가는 상위계획 및 도시관리계획 용도지역의 특성에 부합되게 허가하도록 하였으며, 국토해양부, 환경부, 산림청 등 관련 법규 및 지침, 기준을 통합하여 규제항목의 일관성을 유지할 수 있도록 공장입지규제를 단일화하였고, 개별입지의 난개발 방지를 위해 입지기준과 환경기준을 강화하였으며, 용도지역별 특성이나 산업입지의 개발압력 등을 통대로 지침을 유연하게 적용하도록 하였고, 체크리스트와 검토범위 개념을 도입하였다는 특징을 지님(오용준, 2012)
- 충남도는 이 지침을 통해 개별입지를 계획입지로 유도하고자 하였는데, 지침 제정 이후 3년간 도내 개별입지 비율이 2010년 66.7%에서 2011년 65.5%, 2012년 64.7%, 2013년 현재 63.2%로 일정하게 감소하고 있는 것으로 나타나고 있음

#### ● 제주도 환경영향평가 사후관리 조례

- 제주자치도는 각종 개발사업으로 인한 환경피해를 줄이기 위해 환경영향평가 협의내용에 대한 사후관리를 강화하고 있음
- 제주도는 2012년 사후조사단과는 별도로 해당지역 주민을 사후조사활동에

참여하도록 하여 환경영향평가 협의내용을 잘 지키고 있는지 현장에서 직접 확인토록 해 사후관리의 투명성과 신뢰성을 확보하고 사업자가 자율적으로 협의내용을 이행하도록 유도해 나가고자 함

- 사후관리의 전문성을 높이기 위해 사후관리조사 매뉴얼을 작성·보급함으로써 협의내용이 효율적으로 관리될 수 있도록 하고, 사후조사단, 협의내용 관리책임자 등을 대상으로 환경교육, 워크숍 등을 실시하고 있음
- 전문가가 참여하여 사후관리 방법 등을 지도하는 ‘사후관리 코칭제’도 적극적으로 운영함. 환경영향평가 사후관리대상 사업장에 대한 사전 지도활동을 통하여 사후관리의 효율성 제고하고 협의내용의 자발적 이행·관리로 환경피해 최소화하기 위해, 전문가·공무원 합동으로 코칭반을 구성하여 관리 책임자의 의무사항 준수 여부 중점 확인·지도하고 협의내용 관리책임자에 대한 현지교육(협의내용 관리대장 작성방법, 변경협의 절차 등)을 병행 실시하고 있음

#### ● 환경영향평가 우수사업장 공모

- 환경부는 환경영향평가 사후관리 우수사례를 발굴·전파하여 경험과 정보를 공유함으로써 환경영향평가 및 사후관리에 대한 인식 제고에 기여하고자 ‘환경영향평가 사후관리 우수사업장 공모’를 시행하고 있음. 공모대상은 환경영향평가 협의가 완료되고 공사가 진행 중인 사업장이나 공사가 완료된 후 사후관리가 이루어지고 있는 사업장임. 원형보전지에 대한 관리가 적정하게 이루어지고, 비산먼지·소음·악취·비점오염물질 등 생활오염물질 관리가 잘 이루어진 사업장, 사후 모니터링 결과를 반영하여 협의내용 외의 추가 대응조치를 하거나 공사 중 예상치 못한 상황 발생에 적정 대응하여 환경을 개선한 사업장, 주민참여 등을 통한 갈등 관리가 우수한 사업장 등이 우수사업장으로 선정됨

#### ● 자율점검업소 지정 제도

- 환경부는 ‘환경오염물질배출시설 등에 관한 통합지도·점검규정(환경부훈령 제772호)’을 통해 배출시설 및 방지사설의 정상가동과 적정관리를 유도하고 있으며, 자지단체장이 자율적인 환경관리역량을 갖춘 오염물질 배출 사

업자에 대해 정기점검을 면제하는 대신 배출시설 및 방지지설 등을 점검하여 보고하도록 자율점검업소를 지정(청색등급 사업장, 적색등급 사업장은 제외)할 수 있도록 하고 있음

- 자율점검업소로 지정된 업체는 지정일로부터 3년간 정기점검을 면제받게 되며, 사업장에서는 환경관리 실태를 자체 점검해 1년후부터 점검 결과를 해당기관에 통보하게 됨
- 광주광역시는 환경오염물질 배출사업장 지도·점검 계획을 1개월 전에 사업장에 알려주는 배출사업장 점검 사전예고제와 환경전문인력 부족으로 환경관리가 취약하고 오염원에 대한 관리기술이 미흡한 소규모 사업장을 대상으로 환경기술을 지원하는 기업지원 중심의 환경사업장 관리를 함께 추진함

## 나. 국외 사례

### ● 영국 환경식품농촌부 smarter regulation review 사례

- 영국 환경식품농촌부(DEFRA)는 2012년 7월 전체 환경법 및 관련 지침, 정보 제공 의무 등을 정비하는 Smarter Regulation Review를 1년 동안 추진함. 검토 결과 정부가 발간한 환경지침 서류가 약 6천 건으로 10만여 페이지에 달하며, 약 250개의 정보 보고 의무가 있는 것으로 파악되어 중복성, 분절화, 비일관성, 복잡성 등을 개선하여 기업과 정부의 비용 부담을 줄이는 것이 목적이었음. 환경지침을 정비하여 규제를 단순화하고 홈페이지에 상세한 기술지침, 자료를 제공하여 기업과 비전문가의 정보접근성을 높이고 규제 순응을 촉진하여 환경기준 달성에 기여함. 기업이 제출해야 하는 환경정보가 250여 개로, 기관별 다른 양식과 중복보고로 비효율성이 발생하고 규제기관 간 데이터베이스 공유도 이루어지지 않아 규제자원의 효과적 활용이 어려운 문제를 개선하기 위해 관련 부서와 함께 정보보고 의무를 단순화하는 작업을 진행하였음(고재경 외, 2013).

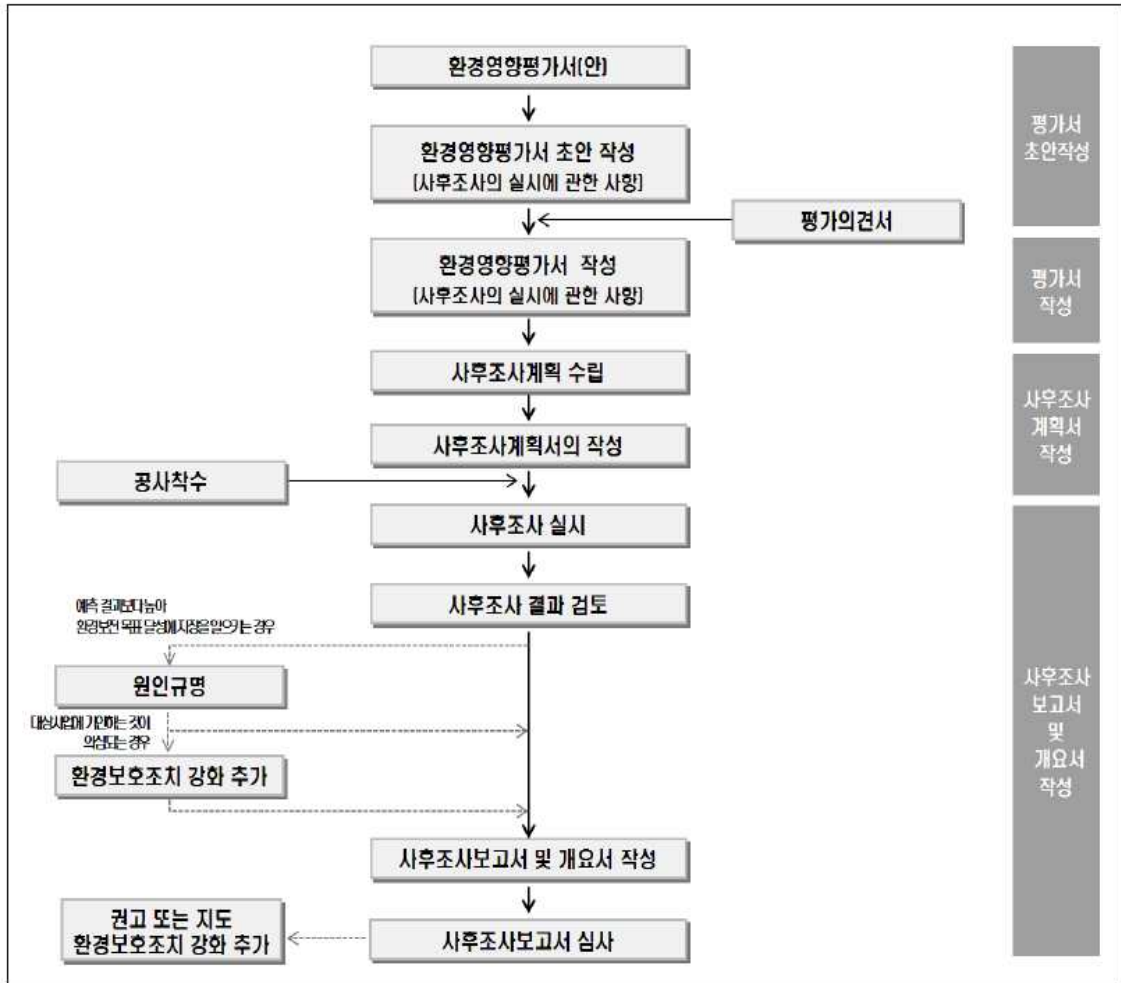
● 일본 고베시 사후환경조사 제도

- 일본의 경우 승인기관인 각 지방자치단체의 환경국에서 사후관리를 시행하고 있으며, 우리나라와 달리 일본에서는 환경영향평가에 대한 협의 후 공사 착수 이전에 사후조사계획서를 작성하도록 하고 있음
- 지자체별로 사후환경영향조사에 대한 사후조사규정을 가지고 있으며, 고베시는 사후환경영향조사 지침서를 보다 구체적으로 제시하고 있음
- 사후환경조사 계획의 수립: 사후조사는 대상사업 및 관련활동이 환경에 미치는 영향에 대한 예측방법의 타당성 및 평가결과를 검증하는 것과 함께 환경평가서에 기재된 환경보전의 목표달성 상황 및 환경보전 조치의 이행 상황을 확인하는 것을 목적으로 하며 필요에 따라 적절한 환경보전 조치를 추가재검토하도록 하고 있음. 사후조사 내용은 크게 환경조사와 시설조사로 구분할 수 있음. 사후환경조사계획은 사후조사를 실시하는 환경요소, 조사항목, 조사방법을, 조사대상지역, 조사지점, 조사시기를 설정함
- 사후조사계획서 작성: 사후조사계획서에는 대상사업의 명칭, 규모 및 목적, 그 외 대상사업의 내용 등 사업개요와 함께 사후조사계획에 대한 내용을 담도록 하고 있음
- 사후조사의 실시
- 사후조사 결과의 검토 및 환경보전 조치의 강화: 사후조사 결과 예측한 결과를 넘어 환경보전 목표의 달성이 어려울 경우에는 원인규명을 통해 대상사업의 실시와 주변영향의 관련성에 대해 검토하도록 하고 있음. 검토 결과 대상사업의 실시로 인한 환경영향으로 판단될 경우 환경보전 조치의 추가강화를 실시하도록 함
- 사후환경조사 재평가 제도: 사후조사재평가란 예측에 대한 불확실성이 큰 사업 등에 대하여 사업의 진척단계에 따라 예측한 평가결과가 타당한 내용인지를 다시 확인하는 과정으로 평가항목의 선정에서 예측, 평가에 이르기까지의 과정 및 환경보전 조치의 적절성 여부를 사업자가 검정하는 것을 말함. 사후조사 및 재평가의 객관성을 확보하기 위해서 사업자는 지방자치단체와 협의하는 동시에 필요에 따라 전문가 등으로 구성된 제3의 기관 등으로부터 객관적이고 과학적인 자문을 받을 필요가 있음. 또한 사후조사결과의 사회적 합의 형성을 위해 사업자, 지방자치단체, 전문가, 주민, 환경



NGO 등 넓은 이해관계자들이 모여 협의하는 노력이 필요함

<그림 1> 고베시 사후환경조사 절차의 흐름도



\* 자료: 환경부(2011)

## 대규모 개발사업의 개선 방향 ◀

- 대규모 개발사업의 개선을 위해 크게 세 가지 방향의 변화가 필요함. 첫째는 지역의 수용능력에 맞도록 개발총량을 조정하는 것, 둘째는 지속가능발전 원칙에 기초한 대안적 지역개발사업을 추진하는 것, 셋째는 개발사업에 대한 사전, 중간, 사후관리를 강화하는 것임. 이는 국내 지역개발사업을 보다 지속가능한 방향으로 전환하고 지역균형발전 전략의 효율성과 효과성을 높이기 위한 방안이기도 함

### 가. 지역의 수용능력 검토를 통한 지역개발사업의 조정

- 수용능력을 벗어난 과도한 개발사업은 오히려 지역경제를 침체시킬 수 있음
  - 일본의 유바리(夕張)가 대표적인 보기에 해당됨. 유바리는 지역개발에 대한 과도한 투자가 실패로 끝남에 따라 지자체가 파산에 이르게 되고 지역의 생활서비스 공급이 중단되어 인구가 유출되고 결국 지역사회의 존립 자체가 위태로운 형편에 처하게 되었음(김현호 외 2010: 13)
  - 미국에서도 BMW 자동차 공장을 유치하여 16,000개의 직·간접적 고용을 창출하기 위해 1억 3천만 달러를 사용한 사우스 캐롤라이나 주의 사례도 유사함. 이 금액을 지역연고 기업들에 보조할 경우 BMW 공장 유치보다 더 큰 효과를 가져올 것이라는 비판이 제기됨. BMW의 협력 업체들이 사우스 캐롤라이나 주가 아니라 인근 버지니아 주나 노스 캐롤라이나 주에 위치하고 있다는 점에서 BMW 공장의 유치가 지역경제에 주는 파급효과는

제한적이라는 점임. 또한 BMW가 10년, 20년, 30년 후에도 사우스 캐롤라이나에 있을 것인지 확실하지 않다는 비판도 제기됨(Shuman 2006)

- 국내에서도 비슷한 사례들을 쉽게 찾을 수 있음. 강원도 태백시에서도 최근 리조트에 대한 투자가 경제적 성과를 거두지 못해 시의 부담이 커진 사례가 있음. 정선의 강원랜드도 경제적 성과가 지역사회로 파급되지 못하는 대표적인 사례임. 카지노 개장 이후 정선의 고한, 사북지역은 부가가치, 일자리, 관광객, 세수 증대 등의 외연적 성장과 경제적 편익에도 불구하고, 경제적 편익이 지역 내로 귀속되지 못하고 있고, 도박중독과 범죄 등의 병리현상이 증대하면서 인구감소(특히 청년인구) 및 지역의 정주기능의 약화가 지속되었다는 분석이 있음(강원살림 2010)

● 충남의 경우도 대규모 지역개발사업들에 대한 사전영향 검토가 필요하다는 점이 지적되고 있음(여형범 외, 2011)

- 충남 북부권 도시들은 수도권의 외연적 확장의 영향으로 과개발, 난개발 등 지속가능성이 악화될 우려가 있으며, 제조업이나 지식기반 서비스업의 발전이 미약한 나머지 시·군은 주력산업인 농어업이 지속적으로 쇠퇴하는 가운데 인구의 외부유출 경향이 가속화될 우려가 있음
- 산·구 도시의 삶의 질에 대한 불균형을 해소하기 위해 지속가능도시, 회복력 있는 도시, 지역재생 등에 대한 수요가 증대할 것으로 전망되기 때문에, 대규모 지역개발 사업이 충남 지역의 전통시장, 소상공인, 중소기업체, 제조업체, 병원, 지역금융, 농업 등 전통적인 지역경제 기반과 자연환경자원과 역사문화자원에 부정적인 영향을 미치는 것이 아닌지에 대한 사전영향 검토가 필요할 것임

● 충남에서 민선5기 동안 주도적으로 제기했던 내발적 발전론은 지역 내 연관을 강화하는 방식으로 지역에 대한 투자가 이루어질 것을 요구함

- 여기서 지역 내 연관은 단지 산업연관만을 말하는 것이 아니라 자연과 사람의 공생, 사회적 연대망, 지역에서 만들어진 신용과 친분 관계들을 모두 포함함
- 대기업이나 외부 기업이 지역에 투자하는 것을 무조건 막는다는 것이 아니

라 이러한 지역 내 다양한 연관을 활성화하는 방식으로 투자하라고 요구하는 것임

- 주택, 교통 인프라, 상업시설 등에 대한 투자가 지역 내 연관을 증대시키는 방향으로 이루어지는지 지역 내 연관을 파괴하는 방향으로 이루어지는지에 대한 영향 검토가 필수적임

● 현재 시행중인 개발사업 현황을 조사하여 개발총량을 파악하고 수용능력을 평가할 필요가 있음

- 그동안 개발사업 관련 법률에서 정한 지구지정 요건만 갖춘 경우 총량에 대한 고려 없이 개발지구나 정비구역이 지정되어 왔기 때문에 개발이 완료된 이후 지역 전체의 공간구조, 경관, 주택유형, 주민들의 부담능력 등 수용가능성을 검토하지 않았음
- 수용범위를 넘어서는 개발사업은 축소 조정해야 하며, 개발사업별 실행가능성과 사업타당성을 재평가해야함
- 구체적 정책목표, 사업일정, 단계별 성과지표, 정책효과에 대한 평가 정보 등을 공개하고 개발사업의 전 과정에 공공부문 및 이해당사자가 참여하여 개발사업의 타당성을 검토하는 절차를 수립하여야 함

● 지역에 적합한 개발사업을 추진하기 위한 기준 마련과 기반 조성이 필요함

- 전국적으로 유사한 산업단지, 골프장, 콘도미니엄 등의 수요가 포화상태인 상황에서는 지역의 고유한 자산을 활용하여 다른 지역과 차별화된 장소를 조성함으로써 새로운 공간가치를 증대시키는 것을 목적으로 설정해야 함
- 특히 공공부문이 공급하는 지역개발사업의 내용, 원주민의 재정착률, 보상 기준, 개발이익의 배분에서 민간개발사업과는 차별되는 기준을 적용할 수 있어야 함
- 지속가능발전, 행복, 삶의 질 등의 새로운 지역발전 원칙을 설정하고, 이러한 원칙에 기초한 지속가능발전 목표 및 부문별 지침을 작성하여 개발사업 관련 당사자에게 제공할 수 있음
- ISO 26000을 활용하여 지속가능한 지침을 개발하거나 ISO 인증을 지원하는 방식을 검토할 수 있을 것임

## 나. 지속가능발전 원칙에 기초한 지역개발사업 추진

- 대규모 개발사업에 대한 친환경개발 의무제도를 도입하기 위해서는 태안군의 장기적인 비전을 달성하기 위한 방법이 지속가능발전 원칙에 부합되어야 함을 명확하게 드러내고 이런 원칙에 기초한 사업이나 정책수단들을 새롭게 개발하고 추진할 필요가 있음
  - 태안군의 주요한 지역개발사업은 천혜의 해양환경을 이용한 관광개발, 풍력·태양광 등 재생에너지에 기초한 에너지개발, 도시와 공생하는 농어업개발 등이 될 것임
  - 하지만 한국농어촌공사가 추진한 예당저수지 수변개발 사업에 예산군이 반대하여 취소되고, 홍성군이 검토한 궁리 관광단지 개발사업에 대해 환경단체와 시민단체가 반대하여 취소된 사례 등이 나타나고 있음
  - 단순히 경제적 효과에 기초한 개발사업이 아니라 보다 친환경적이고 지속가능한 원칙에 기초한 개발사업 구상과 추진이 필요한 시기임
  
- 지속가능발전이라는 개념은 1972년 스톡홀름 유엔인간회의 이후 국제사회의 주요한 의제로 자리잡아왔음
  - 1992년 리우선언은 경제 성장, 사회 형평성, 환경적 지속가능성을 통합하는 새로운 발전 패러다임을 제시하고 확산시켰으며, 2002년 요하네스버그 선언은 빈곤 감소, 지속가능한 소비와 생산, 환경 보호가 지속가능한 발전을 위한 핵심 요소임을 재천명함

<표 1> 지속가능발전 개념의 역사

회의	연도	내용
스톡홀름 유엔인간환경회의 (UNCHE)	1972	<ul style="list-style-type: none"> <li>· '하나뿐인 지구'라는 슬로건 하에 환경보전 원칙을 권고하는 유엔인간환경선언 선포</li> <li>· 환경보호가 인류복지와 경제발전에 영향을 주는 중요한 문제임을 전 세계에 알리는데 기여</li> <li>· 지속가능발전 개념 태동, 유엔 환경문제 전담기구로 유엔환경계획(UNEP) 창설 권고</li> </ul>
환경과 개발에 관한 세계위원회 (WECD)	1987	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 스톡홀름에서 제기된 의제가 WCED가 1987년 발간한 &lt;우리 공동의 미래&gt;에서 '지속가능발전'이라는 용어로 구체화</li> </ul>
유엔환경개발회의 (UNCED)	1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 환경과 개발에 관한 '리우 선언'과 지구환경보전 행동계획인 &lt;의제 21&gt; 채택</li> <li>· 지속가능발전 개념을 '환경적으로 건전하고 지속가능한 발전'으로 구체화</li> </ul>
지속가능발전 세계정상회의 (WSSD)	2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지속가능발전을 위한 '요하네스버그 선언문' 채택</li> <li>· 경제개발, 사회발전, 환경보호의 통합 강조</li> <li>· '물, 에너지, 건강, 농업, 생물다양성(WEHAB)' 의제를 중심으로 &lt;지속가능발전 이행계획&gt;에 합의</li> </ul>
유엔지속가능발 전회의	2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1992년 이후 다양한 국제회의와 협약 등을 통한 지속가능발전 이행정도를 평가하고 재정위기, 식량위기, 기후안보 등 새로운 도전과 과제 규명</li> <li>· 새천년개발목표(Millennium Development Goals)를 기초로 그 한계를 보완하는 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals) 설정</li> </ul>

- 2000년 유엔은 새천년개발목표를 통해 빈곤퇴치를 중심으로 구체적인 목표를 설정하였으나, 최근 유엔지속가능발전회의(Rio+20 회의)에서는 새천년개발목표를 대체하는 지속가능발전목표가 제시되었으며 새천년개발목표가 완료되는 2015년 이후 구체적인 이행방안에 대한 논의가 진행되고 있음
  - 지속가능발전목표는 경제·사회·환경적 지속가능성을 동시에 강조하고 있음

## <표 2> 새천년개발목표란?

- 2000년 유엔 새천년정상회의에서 빈곤, 질병, 환경파괴 등 전 지구적 문제 해결을 위해 8개 의제 개발 목표를 2015년까지 달성하기로 선언하고 구체적인 목표 설정
- 8개 의제는 1) 절대빈곤과 기아의 퇴치, 2) 보편적 초등교육의 달성, 3) 성평등과 여성능력 고양, 4) 영유아사망률 감소, 5) 모성보건 증진, 6) HIV/AIDS, 말라리아 및 기타 질병 퇴치, 7) 환경의 지속가능성 확보, 8) 개발을 위한 전지구적 파트너십 구축
- 새천년개발목표는 빈곤 개선이나 산업국들의 지원 확대, 다양한 이해당사자 참여 등의 성과를 거두었음에도 불구하고 개발국들 내의 이슈들을 무시하고 수여국의 실질적인 필요를 고려하지 않고 지원국 위주로 진행되었다는 문제를 나타냄
- 또한 새천년개발목표 틀은 기후변화, 에너지 안보, 생물다양성 감소, 재난 예방 및 회복력 증진 등의 당면 과제에 대응하는데 한계가 있다는 점이 지적됨

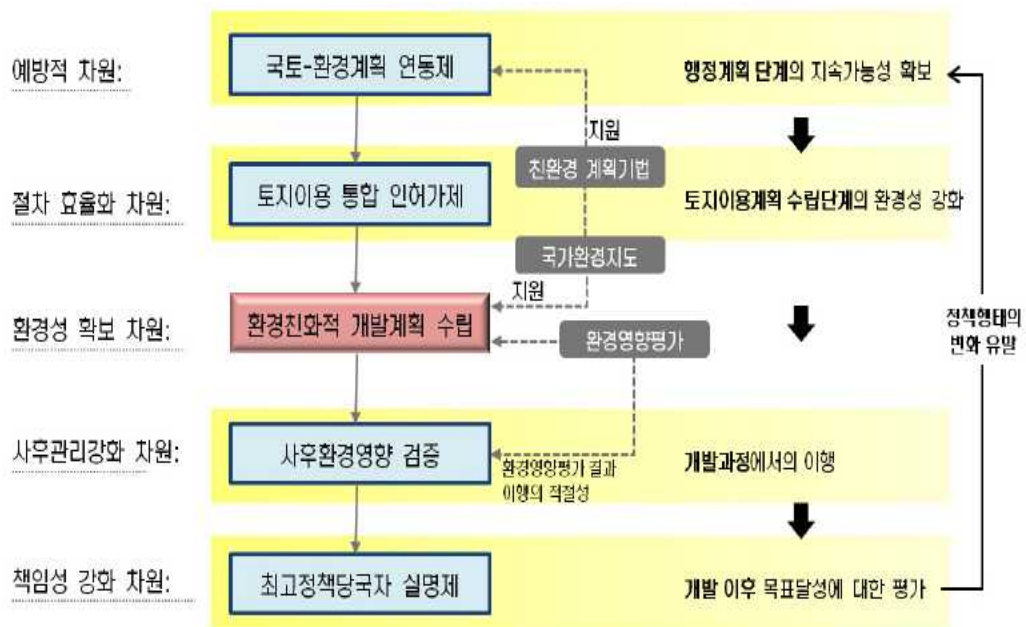
## <표 3> 지속가능발전목표란?

- 지속가능발전목표는 Rio+20 준비 과정에서 콜롬비아, 과테말라, 페루가 처음으로 제안하였으며 이후 논의과정을 거쳐 유엔에서 채택되었음
- 새천년개발목표의 경험에 기초하여 일정한 기간 내에 국제사회가 달성해야할 국가 수준의 정량적 목표와 지표가 제시됨
- 지속가능발전목표는 새천년개발목표의 빈곤 감소라는 핵심 목표를 강화할 것이며, 2015년 이후(post-2015)의 핵심 아젠다가 될 것으로 예상됨
- 지속가능발전목표의 8개 의제는 1) 식량 안보: 생산, 접근, 영양, 2) 통합물관리, 3) 지속가능발전을 위한 에너지, 4) 지속가능하고 회복력 있는 도시, 5) 건강하고 생산적인 해양, 6) 인간의 행복을 지원하는 자연생태계의 능력 증진, 7) 지속가능한 소비와 생산 패턴, 8) 고용과 생활안전 증진

## 다. 개발사업에 대한 사전, 중간, 사후 단계별 종합적 관리 강화

- ◎ 현재 개발사업에 대해 진행되고 있는 사전평가뿐만 아니라 집행평가(중간평가), 사업결과에 대한 사후평가 필요 (환경부의 지속가능한 국토관리 추진 방안이나 국토부 지역개발사업 평가제도 검토 자료 참고)
  - 사전 계획단계에서 국토-환경계획 연동과 함께 토지이용계획 수립과정에서의 환경성 강화(토지이용통합인허가제 및 환경평가), 중간 개발과정에서의 이행(사후환경영향 검증), 사후 목표달성에 대한 평가(최고정책당국자 실명제)와 같은 일련의 제도들이 종합적으로 맞물려 추진되어야 함
- ◎ 대규모 개발사업의 집행단계뿐만 아니라 초기 사전계획 단계부터 누가 참여하여 구체적 사업내용을 결정하였는지에 대해 기록함으로써 사업추진의 근거와 구체적인 성과목표를 분명히 하고 책임성 확보가 필요함 (사업타당성 분석 전문기관 및 전문가, 사업자, 정책수행자 등 모든 참여자의 역할 기록)

<그림 2> 지속가능한 국토 관리 체계



\* 자료: 환경부, 2013, 국토환경정책포럼 자료집, 223쪽.



- 이번 절에서는 3절에서 검토한 국내·외 사례들과 4절에서 제시한 대규모 개발 사업의 개선 방향을 바탕으로 태안군이 친환경개발 의무부과제도를 도입하고자 할 경우 필요한 내용들을 역량강화, 지속가능목표 설정, 사전·중간·사후 통합적 관리체계 구축이라는 틀로 제시하도록 함

### 가. 태안군의 친환경개발 역량 강화

- 지속가능발전을 위한 조례 및 지침 제정
  - 태안군이 친환경개발과 관련하여 국가나 충청도 차원의 기준보다 더 강화되거나 세세한 기준을 세우고 이를 부과하겠다는 것은 환경관리의 효율성, 효과성, 민주성, 형평성 등을 증진하기 위해 관련 권한을 지방으로 가져오겠다는 의지의 표현임
  - 환경관리의 지방 분권이 제도적으로 충분히 뒷받침되지 않은 상황에서 태안군의 독자적인 환경관리 기준 설정은 사업자, 주민, 시민단체 등 이해당사자들의 갈등을 유발하고 행정비용이 증가할 수 있음
  - 당진시 등 일부 시·군에서 환경기준의 강화는 지자체장의 의지가 중요한 요소인데, 중앙정부는 환경행정이 분권화될 경우 개발사업이 증대되고 환경규제가 약화될 수 있다는 이유를 들어 반대하고 있기 때문에, 지자체장의 의지 표명과 함께 친환경개발에 대한 비전을 분명하게 제시하고 이를 실행시키기 위한 제도적인 준비가 필요함
  - 당진시, 서산시, 남양주시, 김포시와 같이 일부 업종의 개별적인 입지를 제

한하는 업무지침을 제정하거나, 충청남도의 지역환경영향평가제가 도입을 건의하고 이에 기초하여 사전-중간-사후 환경관리를 강화하는 업무지침을 제정하거나, 환경기본조례에 친환경개발 계획 수립에 대한 내용을 추가하는 방법 등을 적용해볼 수 있을 것임

- 개별적인 조례나 업무 지침 외에 태안군의 장기적인 환경비전을 담은 지속가능발전조례를 제정하는 것도 방법임. 단, 이명박정부에서 지속가능발전법 기본법이 녹색성장기본법으로 흡수·폐지되면서 지속가능발전위원회 설치와 운영을 주요 내용으로 한 지자체의 조례들이 폐지된 바 있음. 현재 국회와 시민사회를 중심으로 지속가능발전법에 대한 논의가 진행되고 있음. UN 차원에서 빈곤퇴치에 초점을 맞춘 새천년발전목표를 대신하여 2015년부터 지속가능발전목표를 제시하고 있다는 점에서 지속가능발전에 대한 논의가 보다 확대될 것으로 전망됨. 환경기본조례가 주로 환경규제와 의무에 초점을 맞추고 있다면, 지속가능발전조례는 환경, 경제, 사회의 지속가능성과 공생이라는 비전에 보다 초점을 맞추고 이런 비전을 달성하기 위한 전략을 만들 수 있는 근거를 담을 필요가 있음(희망제작소, 2013)

#### ● 환경관리 업무 효율화 및 조직 확충

- 기업들은 환경규제 자체보다는 규제 준수를 위한 인허가 절차, 복잡한 서류 등 관료적 형식주의(red tape)로 인한 거래비용이 더 큰 문제로 지적되고 있음.<sup>1)</sup>
- 환경부 등은 환경규제 권한이 지자체로 이관되면서 환경규제가 약화되고 있다고 진단하고 이에 대한 방안으로 환경규제를 전담하는 중앙정부 산하 조직을 만들 것을 제안하고 있으나,
- 제주도의 환경영향평가 사후관리 강화 사례 등을 참고하여 태안군의 환경관리 조직 및 예산을 확충하고 사후관리 및 환경규제 지원을 위한 전문가 풀을 구축하고, 담당자 교육프로그램 운영 및 관리매뉴얼 제작 등을 통해

1) 중소기업 인식 조사 결과에 의하면 환경규제가 기업 활동에 지장을 초래하므로 완화해야 한다는 응답은 17.3%인 반면, 적정하거나 더욱 강화해야 한다는 응답은 각각 24.8%, 20.3%를 차지함(중소기업중앙회, 2008, 2008년도 중소기업환경경영 실태조사 보고서). 환경규제 완화의 방법으로 기업체(63.6%), 학계(65.6%), 연구기관(91.7%) 모두 '절차 간소화, 내용은 그대로 두어야 한다'는 응답이 압도적이었음(환경부, 2008, 환경보전에 관한 국민의식조사 결과보고서).

태안군의 환경역량을 강화하고, 태안군 환경행정 강화에 대한 사업장의 자발적인 참여를 유도하는 것이 지자체의 여건과 특성을 살린 환경규제 방안 일 것임

- 영국 NetRegs 사례처럼 개발 및 기업활동과 관련된 각종 환경규제에 대한 정보를 정리하고 이러한 정보를 사업자에게 제공할 필요가 있음 (태안군 자체적인 정보망보다는 충남도 또는 국가 차원의 정보체계 구축을 건의)

#### ● 환경보전기금 조성

- 환경보전기금은 지방자치단체가 환경보전 및 개선을 위하여 특정 자금을 예산과는 별도로 자체 재원 조달로 조성 및 운용하는 제도
- 지자체별로 특징적으로 운용하고 있는데, 대전 대덕구의 경우 대덕 산업단지인 악취로 인하여 ‘악취관리지역 환경개선 사업’을 중점으로 하고 있고, 경기도 시흥시의 경우 대규모의 시화국가산업단지로부터 유입되는 대기오염물질로 인하여 ‘시화지구 대기환경 개선사업’을 명시적으로 규정하고 있으며, 전남 함평군과 영광군은 ‘폐기물 처리시설 설치 및 재활용 관리’를 명시하고 있음
- 태안군은 내포신도시와 서해안비전, 기업도시 및 관광개발, 발전소 증설 등으로 인해 개발압력 및 환경오염이 높아질 것으로 예상되므로, 이로 인한 부정적 환경영향을 완화하기 위해 환경보전을 위한 안정적인 기금의 설치와 운용이 필요할 것임
- 환경기본조례에 환경보전기금 설치 근거를 마련하고 이에 기초한 운영조례의 제정이 필요함
- 안산시의 경우 기금총액이 300억원 달성시까지 꾸준히 일정액을 적립할 것을 조례에 명시함으로써 환경보전기금의 장기적인 운영을 위한 방안을 보여주고 있으며, 경기도의 경우 환경보전기금을 중소기업의 환경오염방지시설 설치 사업비 용자, 환경보전과 관련된 조사연구기술지도 지원 및 사업비 보조, 그 밖의 환경관련사업의 지원 등으로 사용하고 있음

## 나. 지속가능발전 원칙에 기초한 대안적 지역발전 전략 구상

● 태안군은 해양관광도시, 에너지자립도시, 도농복합도시를 지향하고 있으며, 이러한 목표를 달성하기 위해 태안군에서 수용할 수 있는 규모와 방식으로 접근할 필요가 있음. 지속가능발전과 내발적발전에서 제시하는 대안적 지역발전 전략을 태안군의 전략으로 검토해볼 필요가 있음.<sup>2)</sup> 여기서는 관광과 관련하여 에코뮤지엄, 에너지자립과 관련하여 전환마을, 도농복합도시와 관련하여 슬로 시티를 사례로 제시하였음

### ● 에코뮤지엄 원칙의 적용

- 유럽에서는 사람들이 살아가는 생활양식과 삶의 터전인 공간 전체를 박물관으로 보고 유적, 유물, 삶의 방식, 생활의 모습, 그곳에서 살아가는 사람들의 모습 전체를 소장품 개념으로 보는 에코뮤지엄 운동이 1970년대 이후 프랑스를 중심으로 시작되었음. 에코뮤지엄 운동은 단순한 자연 및 문화유산 보호 운동이 아닌 지역만들기, 마을만들기 기법으로 활용되고 있음 (장훈중 외 2009; 배은석 2012).
- 대표적으로 스웨덴의 베르그스라겐 에코뮤지엄(Bergslagen Ekomuseum)은 남북 150km, 동서 50km에 걸쳐 7개의 지방자치체에 걸친 광대한 지역을 중심으로 만들어진 에코뮤지엄으로 옛날의 용광로, 광산유적이거나 제철소, 운하 등의 산업유산, 광산박물관이나 광산과 관련한 역사적 건조물을 포함한 52개의 위성박물관으로 확대되고 있음. 각 위성박물관의 복원이나 운영, 그리고 관광객 가이드 등 거의가 지역의 자원활동가에 의해 실시되고 있음
- 에코뮤지엄은 기존 박물관처럼 건물 내에 어느 장소를 한정하지 않고, 어떤 지역의 일정한 '영역'에 산포되어 있는 유산이나 무형의 기억을 대상으로 지역 주민이 유산 및 기억을 수집하고 보존하고 설명하는 역할을 담당하는 박물관임. 이러한 에코뮤지엄 원칙과 실천은 행정 경계와 부문별 칸막이를 뛰어 넘어 주민을 비롯한 다양한 이해당사자의 적극적인 참여와 협력을 이끌어냄으로써 녹색도시 만들기에 도움이 될 수 있을 것으로 기대됨

2) 보다 자세한 내용은 여형범 외(2011)을 참조

- 에코뮤지엄 실천은 산림이나 유역 등 자연환경을 경계로 하는 지역정체성을 재구성해낼 수 있음. 지역공동체가 해체되거나 새롭게 행정구역으로 묶인 지역에서 자연환경은 지역 주민들 사이의 유대 관계를 증진할 수 있는 요소임<sup>3)</sup>

## ● 전환마을 원칙의 적용

- 전환마을이라는 아이디어는 2005년 아일랜드에서 롭 홉킨스(Rob Hopkins)에 의해 제시됨(Hopkins 2010). 퍼머컬처 교육자였던 홉킨스는 석유 생산량이 최고 정점에 달했다가 점차 줄어드는 ‘피크 오일’(Peak Oil)이 어떤 의미를 갖는지에 관심을 두고 있었음.<sup>4)</sup> 그는 피크오일이 지역사회에 미칠 영향을 우려하며, 이에 대한 지역사회의 대안을 찾아내고자 하였고 이를 위한 방안으로 재지역화(relocalisation)을 제시함
- 재지역화는 외부로부터의 자원 유입의 한계를 인식하고 에너지 절약, 재생에너지 사용, 교통체계 개편, 지역 건축자재의 사용 등 다양한 프로그램을 통해 지역자원을 활용할 수 있는 체계를 구축하는 것을 의미함. 재지역화의 핵심 테마는 에너지와 먹거리의 지역 자립력 증진이며, 이는 곧 지역에너지와 지역먹거리(로컬푸드)의 활성화와 직결됨
- 홉킨스의 아이디어에 기초한 전환 운동은 영국을 비롯해 호주, 미국 등 다른 국가에서 급속히 퍼지게 되었음. 영국에서 첫 번째 전환마을은 2006년 가을에 시작한 전환마을 토트네스(Transition Town Totnes)이며, 이후 2009년 2월까지 94개의 전환마을이 마을, 읍, 도시, 섬 등 다양한 지역에서 시도되었음. 이 기간 동안 호주, 뉴질랜드, 미국 등에서도 40여 개가 넘는 전환마을 운동이 시도되었음. 이들 전환마을 운동들을 지원하고 협력하기 위해 전환 네트워크(Transition Network)도 만들어짐

3) 국내에서는 2000년대 중반 에코뮤지엄 개념이 소개되고 안동, 금산 등에서 에코뮤지엄 계획이 수립되기도 하였으나 본격적으로 추진되지는 못하였음. 하지만 최근 진안군 백운면 마을만들기 사업의 일환으로 에코뮤지엄이 제시되고, 쇠퇴지역의 산업유산이나 근대유산을 이용한 지역재생 사례들에서 에코뮤지엄과 비슷한 움직임이 나타나고 있음. 충청남도에서도 금강유역의 대안적인 발전 방향으로 금강 전역을 에코뮤지엄으로 조성하는 방안을 제시하기도 하였음(충청남도 2012).

4) 주요 선진국은 에너지 문제와 기후변화에 대응하기 위해 국가적 차원뿐만 아니라 지역적 차원의 접근을 강조하고 있음. 지속가능한 에너지 생산과 소비를 위해서는 중앙집중적인 에너지 공급체계가 아닌 소규모의 지역분산적 에너지 공급체계가 필요하다는 것임. 가령 독일에서는 ‘100% 재생가능에너지 지역’ 프로젝트를 통해 2011년 118개 지역에서 100% 에너지자립이 이루어진 마을을 조성함.

◎ 슬로시티 원칙의 적용

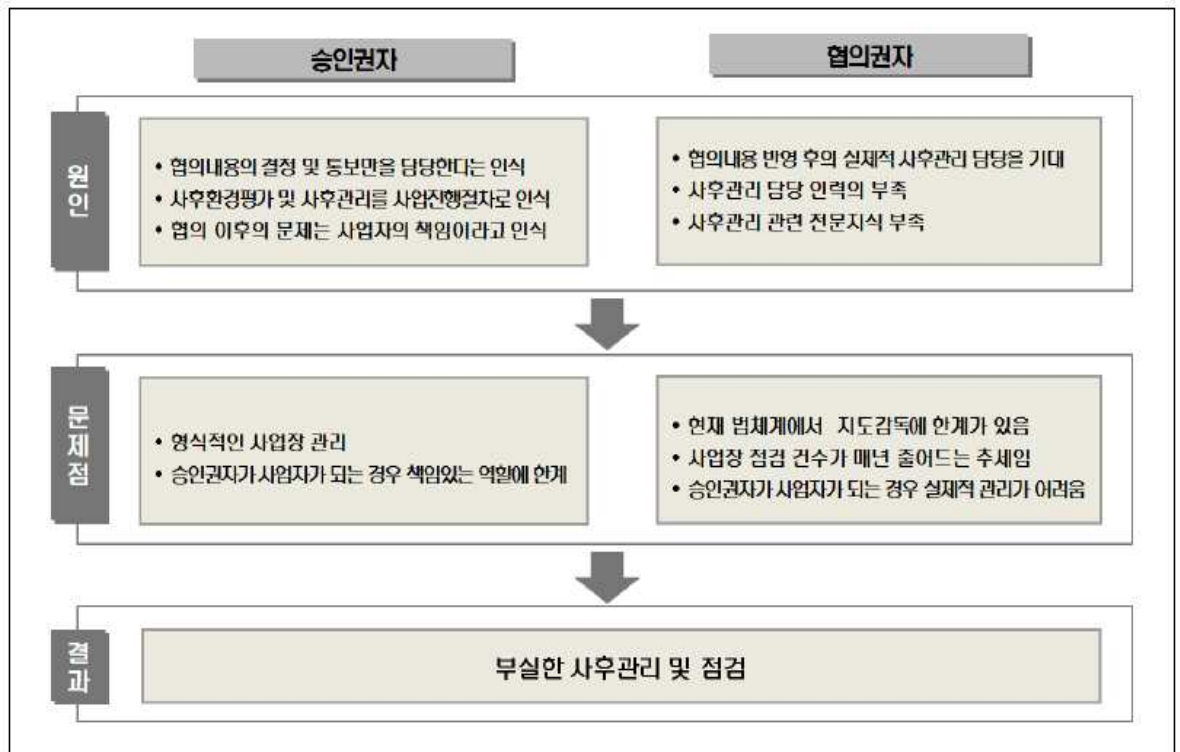
- 슬로시티 운동(Cittaslow Movement)은 삶의 질, 지속가능성과 연계된 원칙들이 가장 광범하게 실천되는 사례임. 슬로시티 운동은 슬로푸드 운동과 밀접하게 연결되며 서로 보완적임. 슬로푸드 운동의 목표는 거의 없어져가는 전통 음식들을 보전하고, 먹는 즐거움에 대한 인식을 높이고(음식을 공유하는 사회적 측면을 포함), 미각 교육과 전통적인 농사방법과 기술에 주의를 기울이는 것임.
- 슬로시티 운동은 1999년 10월, 토스카나(Toscana) 주 그레베 인 키안티(Greve-in-Chianti) 시장 사트르니니(Paolo Saturnini)가 세 개의 다른 지자체와 함께 슬로시티를 특징짓는 속성들을 정의하려는 회동을 조직하면서 시작되었음. 네 명의 시장들은 더 고요하고, 덜 오염된 환경을 위해, 지방의 미적인 전통을 보전하고, 지방의 장인, 농산품, 요리들을 촉진하는 것을 포함한 일련의 원칙들을 스스로에게 약속함. 목표는 좋은 음식, 건강한 환경, 지속가능한 경제, 전통적인 공동체 삶의 리듬에 기초하는 건강한 생명력을 즐기는 장소들의 개발을 촉진하는 것이었음. 이러한 아이디어들은 54개의 약속(pledges) 목록을 지닌 현장으로 만들어짐(Mayer & Knox 2010).
- 2001년에 28개의 슬로시티가 처음으로 인증되었고, 이후 이탈리아 내에서는 70개 이상의 도시들이, 전세계적으로는 300개 이상의 도시들이 슬로시티 인증을 받거나 신청하였음. 국내에서도 신안군 증도, 하동군 악양면, 완도군 청산면, 담양군 창평면, 장흥군 유치면, 예산군 대흥면, 남양주시 조안면, 전주시 한옥마을 등이 슬로시티로 인증받음. 이들 지역에서는 기존의 외부자본 의존형 지역개발 방식에서 탈피하여, 지역 내 자연자산과 사회자본을 잘 유지하면서 극대화하는 방식으로 지역발전 전략을 취하고 있음

## 다. 사전·중간·사후 통합적 환경관리 강화

### ● 사전, 중간, 사후 종합적 관리체계 구축

- 충남 사례에서 당진시와 서산시의 친환경개발 업무처리지침은 주로 기업의 입지 제한에 초점을 맞추고 있고 충남도의 통합지침은 개별입지가 아닌 계획입지 유도에 초점을 맞추고 있으며, 개발 과정과 개발 이후 환경영향평가 협의내용 등의 이행을 종합적으로 점검하기 위한 시·군 단위 사례는 찾기 어려움 (시·도 차원에서 제주도는 환경영향평가 사후관리 조례를 제정하여 운영하고 있음)
- 현재 환경영향평가법에 근거한 사후환경영향조사는 지역별·사업별 특성을 반영하지 못하고千篇일률적으로 수행되어 실질적인 효과를 거두지 못하고 있다고 지적되고 있음(국회예산정책처, 2012)
- 주요 협의기관인 지방 환경관서는 환경영향평가 관련 업무과다로 사후환경관리 업무를 수행하기에 어려움이 많고, 사업자의 환경비용 부담 및 의지 부족, 승인 및 협의기관의 과도한 업무부담과 인력충원 미흡, 협의내용 이행점검기관의 이원화에 따른 책임 불명확 등으로 인해 현장중심의 환경관리가 이루어지지 못하고 있음(환경부, 2013a)
- 또한 사후환경영향조사 보고서가 환경영향평가서에 명시되어 있는 예측치나 저감 후 예측치와 측정 당시 측정수치를 비교하여 제시하지 않고 측정 당시의 환경기준을 만족하는지에 대해서만 초점을 맞추고 작성되고 있어 환경영향에 대한 예측 및 저감방안의 수립이 적절하게 이루어졌는지를 파악하고 공사시와 운영시 발생할 수 있는 예상치 못한 환경피해를 방지하는 목적을 달성치 못하고 있음(환경부, 2013a)

<그림 3> 환경영향평가 협의내용 관리주체 이원화로 인한 사후관리 부실



자료: 환경부, 2013a.

- 개발사업으로 인해 발생하는 환경문제에 대한 사업자와 승인기관의 책임을 강화하는 한편, 지자체 권한, 정보공개, 주민참여 등을 강화하여 개발 과정과 개발 이후 사업관리의 효과성을 높여야함 (제주도 환경영향평가 사후관리 사례 참조)
- 개발사업에 대한 사전, 중간, 사후관리 강화가 태안군 내 개발 및 기업활동을 위축하는 규제로 인식되지 않도록 환경영향평가, 환경규제, 환경관리 등에 대한 정보제공 및 지원체계를 갖출 필요가 있음
- 또한 환경전문가가 사업장 환경관리 책임자로 지정된 현황을 파악하고, 이러한 규정을 지키도록 지도할 필요가 있음<sup>5)</sup>

5) 환경영향평가법 및 시행규칙에서는 사업자가 관리책임자를 지정하기 곤란하거나 협의 내용을 효율적으로 관리하기 위하여 필요하다고 인정될 때에는 환경영향평가법 제54조에 따른 환경영향평가업자, 환경기술개발 및 지원에 관한 법률 제16조의4에 따른 환경건설링회사, 건설기술관리법 제28조에 따른 감리전문회사에 협의 내용의 관리를 대행하게 할 수 있음. 하지만 의무조항이 아니기 때문에 책임감리자 이외의 별도의 환경전문가를 지정하는 사례는 거의 없으며, 감리전문회사나 시공분야에서 환경분야의 관리책임을 맡고 있어 환경적 전문성확보가 어려움(환경부, 2013a)



● 환경생태계획 수립 확대 건의 및 지원

- 전략환경영향평가와 환경영향평가 단계에서 ‘환경생태계획’ 수립하고 영향 평가에 활용하도록 의무화하고, 현재 환경부의 환경생태계획 수립대상 범위 보다 적은 소규모로 확대하도록 하고, 개별 사업지역의 특성을 고려하여 환경생태계획의 수립대상을 결정할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있음(환경부, 2012b)
- 태안군의 경우 생태(비오톱) 지도를 구축하였기 때문에 환경생태계획 수립 시 생태(비오톱) 지도를 활용하도록 제공할 수 있을 것임

<표 4> 환경생태계획 수립 대상

구분	환경생태계획 수립 대상
도시개발사업 계획	「택지개발촉진법」 제7조제1항의 규정에 의한 택지개발사업 중 면적 200만㎡ 이상
	「보금자리주택 건설 등에 관한 특별법」 제2조제3호의 규정에 의한 보금자리주택사업 중 면적 100만㎡ 이상
	「도시개발법」 제2조제1항제2호의 규정에 의한 도시개발사업 중 면적 100만㎡ 이상
	「기업도시개발 특별법」 제2조제1항의 규정에 의한 기업 도시개발사업 중 면적 200만㎡ 이상
산업단지 개발사업 계획	「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제6호의 규정에 의한 산업단지 개발사업 중 면적 200만㎡ 이상
관광지 및 관광단지 개발사업 계획	「관광진흥법」 제2조제6호 및 제7호의 규정에 의한 관광지 및 관광단지 개발사업 중 면적 200만㎡ 이상

자료: 환경부, 2013, 환경생태계획 수립을 위한 세부지침

● 지역환경영향평가 도입 건의

- 지역환경영향평가는 지역의 자연·생태적 특성, 도시화 정도, 주민요구 수준 등을 고려한 지역적 특수성, 지역환경에 미치는 영향이 큰 사업, 개별법에서 환경규제를 적용할 수 없는 사업 등을 대상으로 지역내 발생가능한 환경문제를 사전에 예방하고자 하는 것임 (현재 부산, 서울 등 8개 시·도에

서 시행중에 있음<sup>6)</sup>

- 태안군의 경우 기업도시와 안면도 관광개발사업 등이 본격화되면 주변지역에 대한 개발압력이 가중되고 난개발이 우려되므로 도시계획 수립시부터 계획적 관리방안 마련과 개발행위 허가시 기반시설 확보 등 합리적인 개발유도를 위한 제도를 마련할 필요성이 있음
- 태안군은 인구 50만 이상의 시에 해당되지 않아 태안군 자체의 지역환경영향평가제를 도입할 수 없으나, 충남도 차원의 지역환경영향평가제 도입을 촉구하고 이 과정에서 태안군 내 주요 개발사업 유형(관광, 도시개발, 항만 등)에 대한 내용을 반영시킬 필요가 있음
- 또한 일본 고베시의 사례처럼 사후환경영향조사계획서의 작성 및 사후조사재평가제도의 시행을 담보할 수 있도록 환경영향평가제도의 개선을 지속적으로 건의할 필요가 있음

---


6) 환경영향평가법 제42조(시·도의 조례에 따른 환경영향평가)는 시·도 및 인구 50만 이상의 시는 환경영향평가 대상사업의 종류 및 범위에 해당하지 않은 사업으로서 대통령령으로 정하는 범위에 해당하는 사업에 대하여 지역특성 등을 고려하여 환경영향평가를 실시할 필요가 있다고 인정하면 해당 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 환경영향평가를 실시하게 할 수 있다고 규정하고 있음(2001년 이후)

- 국내에는 무분별한 개발사업을 막고 환경성을 증진하기 위해 선계획-후개발, 영향평가, 타당성 검토 등의 제도가 구축되어 있으나 형식적으로 운영되고 있어 개발사업의 검증 및 제어에 한계가 있음
  - 과거 고도성장기의 개발 관행이 아닌 저성장·고령화 등의 새로운 여건에 맞는 친환경적 지역개발 패러다임 및 제도 마련이 필요함
  - 국토부나 환경부 등 중앙정부 부처들은 이런 한계를 극복하기 위해 개발사업을 사전, 중간, 사후적으로 종합 관리하기 위한 제도를 검토하고 있음
- 이 연구에서는 대규모 개발사업을 친환경적으로 제어하기 위한 기존 제도 및 신규 제도들을 검토하고 이를 통해 태안군에서 친환경개발 의무부과제도 도입 방안을 세 가지 측면에서 제안하였음
- 첫째, 태안군의 수용능력 검토와 친환경개발 역량 강화가 필요함
  - 태안군의 생활환경, 천혜의 해양환경, 역사문화 자원 등을 보전하기 위한 태안군 나름의 기준이 설정되어야 함
  - 이를 위해 태안군의 친환경개발 역량을 강화하기 위해 지속가능발전을 위한 조례 및 지침 제정, 환경관리 업무 효율화 및 조직 확충, 환경보전기금 조성을 제안하였음
- 둘째, 태안군의 지속가능발전 비전을 제시하고 이에 기초한 대안적인 지역개발 사업 추진이 필요함
  - 해양 관광도시, 에너지 자립도시, 도농복합 자족도시 등 태안군의 지역발전

비전을 달성하기 위해 지속가능발전 원칙에 따른 지역개발 및 환경관리 수단들이 추진되어야 함

- 이를 위해 관광분야에서 에코뮤지엄 원칙, 에너지자립 분야에서 전환마을 원칙, 도농복합 분야에서 슬로시티 원칙을 검토하고 적용할 것을 제시하였음

● 셋째, 각종 지역개발사업 사전, 중간, 사후단계에서 종합적인 환경관리가 이루어질 필요가 있음

- 환경영향평가 의견 제시 정도에 국한된 태안군의 권한을 확장하여 중간, 사후단계의 환경관리 권한을 확보하고 더불어 환경규제에 대한 정보 제공, 환경감시단 지원, 환경컨설팅 확대 등을 통해 개발사업 및 기업의 자발적인 친환경 실천을 유도할 필요가 있음
- 이를 위해 사전, 중간, 사후 종합적 관리체계 구축, 환경생태계획 수립 범위 확대 건의 및 지원, 지역환경영향평가 도입 건의 등을 제시하였음 

## ◆ 참고 자료 ◆

- 강원살림, 2010, 고한, 사북, 남면 지역의 주민주도형 지역발전 전략 수립을 위한 기초조사 연구: 폐광지역특별법 제정 이후 지역변화양상 분석 및 향후 과제 제안.
- 강현수 외, 2013, 지역균형발전론의 재구성: 성찰과 대안 모색, 사회평론.
- 고재경 외, 2013, “신환경규제 3.0: 환경과 경제의 융합”, 경기개발연구원, 이슈&진단 119호.
- 국회예산정책처, 2012, 환경영향평가제도에 대한 메타 평가.
- 김용웅 외, 2009, 신지역발전론, 한울.
- 김현호 외, 2010, 미래환경변화에 대응한 지역발전 전략 연구, 한국지방행정연구원.
- 문순홍, 2006, 정치생태학과 녹색국가, 아르케
- 민주정책연구원, 2011, 대규모 국책사업의 추진결정 체계 개선방안 연구.
- 박승욱, 2007, 잔치가 끝나면 무엇을 먹고 살까: 한국사회의 생태적 전환을 위한 제언, 녹색평론사.
- 서태성 외, 2011, 대규모 개발사업·계획의 실효성 강화방안 연구, 국토연구원.
- 여형범 외, 2011, 내발적 발전 관점에서 본 충남 지역발전의 과제, 충남발전연구원.
- 오용준, 2012, “충청남도 산업입지 정책방향과 추진과제,” 월간 충남경제 2012년 9월호, 3-13.
- 환경부, 2011, 사후환경영향조사 업무 효율화 및 활용도 제고방안 연구.
- 환경부, 2012a, 환경오염행위 감시 단속 활성화 방안 연구.
- 환경부, 2012b, 이상기후 대비 도시개발 환경생태계획 가이드라인 마련.
- 환경부, 2013a, 2013 국토환경정책포럼 자료집.
- 환경부, 2013b, 환경생태계획 수립을 위한 세부지침.
- 희망제작소, 2013, “지방의 지속가능발전을 위한 현황과 과제”, *The Hope Report* 10호.
- Hess, David J., 2009, *Localist Movements in A Global Economy*:

*Sustainability, Justice, and Urban Development in the United States*,  
Cambridge: The MIT Press.

Hopkins, Robert John, 2010, *Localisation and resilience at the local level: the case of transition town Totnes* (Devon, UK), Doctoral thesis, University of Plymouth.

Mayer, Heike and Paul Knox, 2010, "Small-Town Sustainability: Prospects in the Second Modernity," *European Planning Studies* 18(10), pp. 1545–1565.

Shuman, Michael H., 2006, *The Small-mart Revolution: How local businesses are beating the global competition*, San Francisco: BK.