

녹색성장과 국토법제의 대응

송동수*

차 례

I. 머리말

II. 녹색성장과 녹색성장기본법(안)

1. 녹색성장의 개념론
2. 저탄소 녹색성장기본법(안)

III. 국토이용의 합리화와 녹색 국토공간의 조성

1. 현행 국토 이용체계의 개요
2. 국토이용의 합리화 방안
3. 녹색 국토공간의 조성

IV. 녹색성장과 교통물류체계

1. 배 경
2. 녹색 교통물류의 기반조성: 『지속가능 교통물류 발전법』 제정
3. 녹색성장과 교통관련법제의 대응

V. 녹색성장과 물관리

1. 배 경
2. 4대강 살리기
3. 경인운하 사업

VI. 맺음말

참고문헌

* 단국대학교 법과대학 교수

I. 머리말

지금 우리 주위에는 녹색산업, 녹색뉴딜, 녹색기술, 녹색금융 등 모든 것이 “녹색성장”에 관한 이야기만 존재하고 있다. 마치 1970년대의 새마을 운동의 시작을 다시 보는 듯하다. 녹색성장과 관련된 다양한 용어의 혼재속에서 녹색성장에 대한 담론은 계속 이어지고 있다. 이러한 녹색성장에 대한 시대적 화두는 2008년 8.15 경축사에서 이명박대통령이 “녹색성장은 온실가스와 환경오염을 줄이는 지속가능한 성장이고, 녹색기술과 청정에너지로 신성장동력과 일자리를 창출하는 신국가발전 패러다임”이라고 발표하면서 더욱 가속화되었다. 즉 녹색성장이라는 개념이 에너지와 환경문제뿐만 아니라 일자리와 성장동력 확충, 기업경쟁력과 국토 개조, 생활혁명을 포괄하는 종합적인 새로운 국가비전으로 제시된 것이다.¹⁾

원래 녹색성장의 논의의 시초는 기후변화에 대한 대응에서 시작되었다. 온실가스의 배출량 증가 등에 따른 기후변화의 대응이 오늘날 인류의 생존을 좌우하는 국제적 아젠다로 부각되면서 성장동력 확보에 우위를 차지하기 위한 녹색경쟁이 시작된 것이다. 녹색성장이 추구하는 목표는 성장과 녹색이라는 환경이 서로 상생하는 시스템을 구축한다는 것이다. 이렇듯 녹색성장은 기후변화에 대응하기 위한 전략이지만 이를 성공적으로 추진하기 위해서는 여러 분야에서, 특히 국토분야에서 녹색혁명적 대응이 요구된다. 국토는 녹색성장의 대상이며 터전이고 녹색성장의 다양한 정책과 사업들이 표현되는 장소이기 때문에,²⁾ 녹색성장에 따른 이 국토정책과 법제의 변화도 필수불가결한 것이다.

2009년 2월에 국회에 제출된 『저탄소 녹색성장기본법안(이하 기본법안으로 칭함)』을 살펴보면 녹색성장과 관련된 국토법제의 대응내용은 크게

1) 이러한 의미에서 녹색성장에서의 “녹색”은 단순한 “환경친화성”의 의미보다 더 넓은 개념으로 이해되어야 한다. 장기복, “녹색성장을 위한 환경투자의 방향”, 『국토』통권 제329호(2009. 3), 28면.

2) 최영국, “국토의 녹색성장 추진방향”, 『국토』통권 제326호(2008. 12), 17면.

국토계획, 교통, 물관리 등 3가지 분야로 축약된다. 먼저 기본법안 제52조에서는 국토종합계획, 도시기본계획 등의 국토계획의 수립·시행에 녹색생활 및 지속가능발전의 기본원칙이 반영되어야 함을 규정하고 있는데, 이는 기존의 『국토기본법』 및 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』의 일부 개편이 필요한 부분이다. 또한 기본법안 제47조 및 제54조에서는 녹색성장과 관련된 교통부분의 온실가스 관리와 저탄소 교통체계를 구축할 것을 규정하고 있는 바, 이는 기존의 『교통체계효율화법』, 『도로법』, 『도시교통정비촉진법』 및 『대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률』 등의 정비가 요구된다. 마지막으로 기본법안 제53조는 기후변화대응을 위한 물관리에 대해 규정하고 있는데, 여기에는 가뭄 등을 대비한 수자원 확보, 수생태계의 보전, 수해예방 및 하천의 복구 등의 내용이 포함되어 있다. 특히 이는 녹색성장과 관련하여 정부가 의욕적으로 추진하고 있으며 기존의 대운하사업의 연장이라는 의혹을 받고 있는 4대강 살리기 사업과 밀접한 관련이 있는 규정으로 『하천법』의 변화가 예상되는 부문이기도 하다.

한편 녹색성장과 관련하여 국토해양부가 발표한 국토해양분야에서의 추진전략을 살펴보면 먼저 온실가스 감축을 통하여 도시, 건축, 교통, 해양분야에서의 녹색국토기반을 조성하는 일과 반복되는 수해를 항구적으로 방지하면서 수자원을 효과적으로 활용하는 이른바 방재형 국토를 건설하는 것이다. 그리고 녹색기술 및 관련산업을 육성하여 4만불 시대의 녹색성장을 선도하겠다고 한다. 그리고 이를 위하여 ① 녹색국토공간의 조성, ② 교통물류체계의 효율화, ③ 물을 통한 국토재창조를 주요 정책 과제로 제시하고 있다.³⁾

본 논문은 녹색성장과 관련하여 국토가 무엇을 어떻게 해야 하는지, 그리고 그 법제를 어떻게 준비하여야 하는지에 대해 국토해양부의 주요정책을 중심으로 그 대응방안을 검토해 보고자 한다.

3) 국토해양부, 국토해양분야 녹색성장 추진계획, 2009.3

II. 녹색성장과 녹색성장기본법(안)

1. 녹색성장의 개념론

녹색성장과 국토와의 관계를 조명하기 위해서는 먼저 녹색성장에 대한 정확한 용어의 개념정립이 필요하다. 녹색성장(Green Growth)이라는 개념은 2005년 환경부와 유엔아태경제사회위원회(UNESCAP)가 공동 주최한 “아·태 환경과 개발에 관한 장관회의(MCED)”에서 우리나라가 주창하여 회의결과인 “서울이니셔티브(SI)”를 통해 처음 채택된 개념이다. 우리나라의 압축·고도성장에 따른 환경훼손의 경험을 바탕으로 향후 지속가능한 경제성장의 모델을 제시하기 위해 주창된 개념으로, 아시아·태평양 지역의 개발도상국가에 있어서의 환경친화적 경제성장의 방법의 의미로 사용되었다.

한편 녹색성장위원회의 개념정의에 따르면 녹색성장이란 환경(Green)과 경제(Growth)의 선순환 구조를 통해 양자의 시너지를 극대화하고 이를 새로운 동력으로 삼는 것을 말한다.⁴⁾ 즉, 녹색성장이란 경제성장패턴을 환경친화적으로 만들어 새로운 성장 기회를 확보하자는 개념으로 선진사회 실현을 위한 원인요법에 착안한 구체적 정책해법이라고 한다. 이러한 의미에서 녹색성장은 경제와 환경이 상충된다는 고정관념에서 탈피하여 양자의 시너지 효과를 극대화하자는 “경제와 환경의 선순환” 개념에서 출발한다.⁵⁾

녹색성장의 3대 요소와 내용은 ① 견실한 성장을 하되 에너지, 자원 사용량은 최소화(에너지 저소비형 산업구조 개편, 에너지 소비절약/사용 효율화 등), ② 동일한 에너지, 자원을 사용 하되, CO2 배출 등 환경부하를 최소화(신재생 에너지 보급확대, 원자력 등 청정에너지 개발, CO2 배출 규제, 저탄소, 친환경 인프라 구축 등), ③ 신성장동력으로 개발(녹색기술에 대한 R&D 투자, 신재생에너지 등 녹색산업 육성 및 수출산업화 등)을 말한다.

4) <http://www.greengrowth.go.kr/green/green01.html>.

5) 강성진, “녹색산업의 경제과급효과와 국토관리전략”, 『국토』통권 제327호(2009.1), 29면.

그런데 이러한 녹색성장의 개념은 지속가능발전이라는 개념과의 위상정립이 필요하다. 지속가능발전(SD: Sustainable Development) 개념은 환경적 지속성, 경제적 효율성, 사회적 형평성의 균형·조화 및 현세대와 다음세대간 형평성을 강조하는 개념으로, 1972년 유엔인간환경회의에서 지구적 환경문제에 대한 범세계적 대응을 위한 논의에서 시작된 이래 30년이 넘게 국제적으로 발전하여 온 개념이다. 즉 지속가능발전 개념은 1992년 브라질에서 개최된 유엔환경개발회의에서의 의제 21(Agenda 21) 채택, 1992년 유엔지속가능발전위원회(UNCSD)의 설치, 2002년 남아프리카공화국에서 개최된 세계지속가능발전정상회의의 요하네스버그 이행계획 채택 등을 거치면서 국제사회의 보편적 실천개념으로 통용되고 있다. 한편 녹색성장의 개념에는 계층간·지역간 및 세대간의 형평성의 추구가 빠져 있다.

이렇듯 개념적으로만 보았을 때 지속가능발전 개념은 경제와 환경의 조화뿐만 아니라 사회적, 세대간 형평성까지 포괄한다는 점에서⁶⁾ 녹색성장 개념을 포괄하는 개념이라 할 수 있다. 그런데 정부의 『저탄소 녹색성장기본법(안)』을 포함한 모든 정책기조를 살펴보면 녹색성장의 틀속에 오히려 지속가능발전 부분을 통합하고 있다. 즉 저탄소 녹색성장의 패러다임 안에 지속가능발전 개념을 통합시키고 있으나 이는 개념적 부조화, 법체계적 혼란, 국제적 통용력 저하의 문제를 야기할 것으로 보인다.

2. 저탄소 녹색성장기본법(안)

(1) 입법연혁

2013년 이후의 기후변화체제(Post-2012 체제)에서의 우리의 감축의무 부담 가능성, 선진국의 기후변화 대응 입법 본격화 및 녹색산업 투자 강화 추세 등의 이유로 4개의 법률안이 발의 되어 있다. 김성곤 의원이 대표발의한 기후변화대책기본법안(08.11.07), 배은희 의원이 대표발의한 기후변

6) 지속가능발전이 형평성을 특별히 강조하는 이유는 계층간의 격차가 환경오염 및 환경 파괴의 근본원인이며 환경개선의 근원적 장애요인이기 때문이라고 한다. 이정전, “녹색경제와 국토관리전략”, 『국토』 통권 제327호(2009.1), 23면.

화 대응 및 온실가스 감축지원에 대한 기본법안(08.11.25), 이인기 의원이 대표발의한 기후변화대책기본법안(09.01.14), 정부가 제출한 저탄소 녹색성장기본법안(09.02.27) 등 4건의 법률안이 기후변화 대응과 관련하여 국회에 발의되어 있다.

3건의 의원안은 기후변화대책과 관련된 내용만을 담고 있으나, 정부안의 경우 소극적인 기후변화 대응을 넘어 에너지 정책, 녹색성장 추진 및 지속가능발전 추진 관련 사항을 포괄적으로 담고 있다는 점에서 근본적인 차이가 있다. 정부안은 2009년 4월 2일 국회 소관위인 기후변화대책특별위원회에 회부되어 4월 14일 상정되어 4월 22일 제1차 법안심사소위가 개최된 상태이다.

하지만 정부의 기본법안은 기후변화 대응과 에너지 정책, 녹색산업 진흥, 나아가 지속가능발전까지 하나의 법안에 통합하여 ‘기본법의 기본법’을 지향하고 있으나 현행 에너지기본법, 지속가능발전기본법과의 관계가 모호해지는 문제점이 있다. 정부안은 현행 에너지기본법과 지속가능발전기본법 중 기본계획 등과 관련된 핵심사항을 끌어와 규정하면서 해당 법은 부칙개정을 통해 각각의 법에서 그 내용을 삭제하고, 각각 에너지법과 지속가능발전법으로 제명도 바꾸면서 일반법으로 지위를 격하시키고 있다. 비록 정부안과 에너지기본법과 지속가능발전법은 각각 제정 및 개정을 통해 상호간 중복성은 제거된다고 하나, 의사결정 부분과 집행 및 관리부분이 각각 분리되어 법제화됨으로써 체계상 혼란이 있다.

이처럼 정부안의 경우 통합법 추진과정에서 나타나고 있는 일부 법체계상 문제, 주관부처의 하위법령 위임 등 과도한 골격입법, 총량제한 배출권 거래제에 대한 산업계의 이견, 지속가능발전 부분과의 법체계상 문제, 부칙을 통한 타법의 핵심사항 개정 등의 문제점이 심각하게 노출되어 국회 입법과정에서 많은 논란이 있을 것으로 예상된다.

(2) 향후 국토법제에의 영향

정부가 제출한 『저탄소 녹색성장기본법안』은 제3조에서 녹색성장추진의 기본원칙을 천명하고 있는 바, 먼저 녹색성장과 관련하여 정부가 기후

변화·에너지·자원문제의 해결과 성장동력의 확충 및 기업의 경쟁력 강화를 위해 종합적인 국가발전전략을 추진해야 한다고 규정하고 있다. 또한 이를 바탕으로 국토와 도시, 건물과 교통 등 사회기반시설이 저탄소 녹색성장에 적합도록 개편해야 한다고 규정하고 있다. 그리고 기본법안 제10조는 이러한 녹색성장국가전략을 효율적·체계적으로 이행하기 위하여 각 중앙행정기관의 장이 중앙추진계획을 수립·시행하도록 규정하고 있다.

이렇듯 기본법안에 나타난 녹색성장에 대한 기본원칙과 국가전략의 방향은 향후 이에 연관된 각종 국토 및 교통계획에 많은 영향을 미칠 것으로 예상된다. 즉, 『국토기본법』상의 국토종합계획이나 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』상의 도시기본계획 등의 수립·시행에 있어 녹색성장의 이념이 구현되도록 개편되어야 할 것이다. 또한 『교통체계효율화법』상의 국가기간교통망계획, 『도로법』상의 도로정비기본계획, 『철도건설법』상의 국가철도망구축계획, 『대도시권 광역교통관리에 관한 특별법』상의 광역교통기본계획, 『대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률』상의 대중교통기본계획, 『도시교통정비촉진법』상의 도시교통정비기본계획 등 교통관련 행정계획 역시 기존의 교통중심점 계획체계에서 녹색성장의 이념이 구현되는 방향으로 정비와 그에 따른 법률개정이 요구된다.

III. 국토이용의 합리화와 녹색 국토공간의 조성

국토적 관점에서의 녹색성장은 녹색국토, 친환경적 국토개발 및 이용과 밀접하게 연관되어 있다.⁷⁾ 또한 녹색성장과 국토이용의 합리화는 서로 상반되는 목표가 아니라 동일 선상에서 추구되어야 하는 목표이다. 기후변화에 대응하는 녹색성장은 국토관리 및 토지이용규제체계가 합리적으로 구축되었을 경우에만 달성될 수 있기 때문이다.

1. 현행 국토 이용체계의 개요

2007년말 현재 우리나라의 지목별 국토이용현황은 산지 6.5만km²(64.8%),

7) 강성진, “녹색산업의 경제파급효과와 국토관리전략”, 『국토』 통권 제327호(2009.1), 34면.

농지 2.1만km²(21.1%), 도시용지 0.6만km²(6.4%) 순으로 되어 있다. 그동안 산지·농지는 산업화 이후 지속적으로 감소해 왔으나 여전히 국토의 절대적 비중을 차지하고 있다. 반대로 도시용지의 경우 2020년까지 전 국토면적의 3%에 해당하는 약 3,000km²의 도시용지가 추가로 필요할 것으로 예상된다. 따라서 늘어나는 수요에 대응하여 토지공급을 원활하게 하기 위해서는 국토의 적절한 환경보전과 함께, 경제적·효율적인 활용을 촉진하는 정책전환이 필요한 시점이다.

(1) 국토 이용계획 체계

현행 『국토기본법』과 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)』에 근거하여 공간적 범위에 따라 중앙(국토종합계획) - 광역단체(도종합계획) - 기초단체(도시계획) 순으로 토지이용 종합계획을 수립하도록 되어 있다. 특히, 기초단체가 수립하는 종합적 공간계획인 도시계획은 시·군의 관할 구역에 대하여 기본적인 공간구조와 발전방향에 대한 계획 및 그에 따른 토지의 개발과 보전, 기반시설의 설치 등 세부적인 내용을 포함하고 있어 구체적 토지이용 행위를 직접적으로 규제하고 있다.

아울러 개별법에 의해 주택·교통·관광·환경·농업·산림 등 부문별로 국토이용과 관련하여 기본계획(중앙정부)과 시행계획(지자체)을 수립하도록 되어 있다. 이에 따라 각 지자체는 종합적 도시계획과 함께 환경, 농업, 산림 등 다양한 부문별 계획을 별도로 수립·운영하고 있다.

(2) 용도지역제도

『국토계획법』은 전국 토지를 4개 용도지역(도시지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역)으로 분류하여 규정하고 있다. 이러한 용도지역제도는 토지용도를 일정한 범위의 공간으로 중복되지 않게 구획하고, 지정 목적에 따라 토지이용, 건축물의 용도·건폐율·용적률 등을 조절하는 제도이다. 4개 용도지역 중 도시지역은 주거·상업·공업·녹지지역으로 구분되며 각 지역별로 토지이용행위를 규제하고 있다. 예컨대 주거지역에서는 공해유발형 공장 등 주거생활에 지장을 주는 시설의 설치가 제한되고,

공업지역이나 녹지지역에서는 아파트 건축이 제한되고 있다. 관리지역은 90년대말 난개발이 집중되었던 준농림·준도시지역을 폐지하고 신설된 지역으로 보전·생산·계획관리 지역으로 세분된다.

한편 『국토계획법』 이외에 개발제한구역법, 군사시설보호법, 수도권정비계획법, 농지법, 산지관리법, 자연환경보전법 등 각 개별법에서 별도의 목적으로 지역·지구를 지정·운용하고 있다. 예컨대 우량농지 보전 목적의 농업진흥지역(농지법), 임업생산 및 자연보전 등 공익목적의 보전산지(산지관리법), 환경보호 목적의 상수원보호구역(수도법), 수변구역(4대강수계법) 등이 그 예이다. 이러한 용도지역제는 2008년 현재 총 10개 부처 116개 법령에서 총 401개 지역·지구으로 분리되어 지정·운용되고 있다.⁸⁾

(3) 국토개발체계와 수도권규제

대규모 개발사업(택지, 산업단지 등)은 택지개발촉진법, 산업입지법 등 특별법을 근거로 지구를 지정하여 추진되고 있다. 대규모 개발사업 관련 법률현황은 다음과 같다.

구 분	관련법률 및 사업
신개발	도시개발법, 택지개발촉진법, 산업입지법, 경제자유구역법 등
재개발	도시 및 주거환경정비법, 도시재정비촉진법, 항만과 그 주변지역의 개발 및 이용에 관한 법률, 농어촌정비법 등
지역개발	국가균형발전법, 신발전지역법, 지방중소기업육성 및 지역균형발전법, 동·서·남해안특별법, 접경지역법, 반환공여구역주변 지역법, 오지·도서 개발법, 지역특화특구법 등

8) 지역, 지구, 구역 등의 명칭은 그 사용에 있어 개념을 구분해 주는 엄밀한 기준과 상호간의 큰 차이가 없이 서로가 서로를 설명하는 용어로 쓰이고 있어, 명칭체계에 대한 재정립이 필요하다. 일반적으로 지역이 상위개념의 명칭이고 구역과 지구가 하위개념의 명칭으로 사용되고 있으나, 『도시재정비 촉진을 위한 특별법』의 경우처럼 재정비촉진지구 안에 재정비촉진구역과 준치지역이 있어 반대 형태의 위계로 구성되어 있는 경우도 있다. 최대식·이삼수·정연우·성장환, “토지이용규제를 위한 지역·지구·구역 등의 명칭에 관한 연구”, 『국토연구』 제59권(2008. 12), 258면.

한편 도시지역(주거, 상업, 공업)에서 1만㎡ 이상, 비도시지역(관리, 농업)에서 3만㎡ 이상에 해당하는 중규모 개발사업은 건축물의 배치·기반 시설·교통계획 등을 포함하는 지구단위계획을 수립하여 개발된다. 그리고 소규모 개발사업은 별도 계획없이 개발행위허가⁹⁾ 또는 농지·산지 전용허가 절차를 거쳐 시행되고 있다.

한편 수도권 지역은 국토이용계획체계에 의한 규제와 함께 수도권의 과도한 인구·산업의 집중을 관리·정비하기 위한 규제가 추가로 적용되어 운영되고 있다. 수도권을 규제하는 근거법률인 『수도권정비계획법(수정법)』에서는 수도권을 3개 권역(과밀억제, 성장관리, 자연보전)으로 분류하고, 권역별·시설유형별로 입지를 규제하고 있다. 또한 『산업집적화 및 공장설립에 관한 법률(산집법)』에서는 수정법에 근거한 권역별, 토지 용도별 입주가능한 공장 범위를 추가적으로 규정하고 있다. 아울러, 『조세특례제한법』, 『지방세법』에 의해 수도권 과밀억제권역에 입지하는 시설에 대해서는 취득세, 등록세, 재산세 등의 조세를 증과하고 있다.

2. 국토이용의 합리화 방안¹⁰⁾

국토이용의 합리화는 국토의 이용가치와 보존가치를 높이는 일이다. 국토이용의 합리화를 위해서는 보전이 필요한 지역은 확실히 보전하되, 개발이 필요한 지역은 쉽고 편리하게 이용할 수 있도록 토지이용체계를 간결하고 투명하게 정비하여야 한다. 그리고 그 구체적 방안으로는 현행 국토 이용계획을 유연화하고 용도지역을 통합·단순화하며, 토지이용규제 및 수도권 규제를 합리화하는 방안이 제시될 수 있다.

(1) 국토 이용계획의 합리화

현행 국토 이용계획을 보면 중앙정부는 각 부처별로 행정목적에 따라 분야별 계획(국토일반, 농업, 산림, 환경, 관광, 교통 등)을 수립·운영하

9) 개발행위허가제도의 운용실태에 대해서는 김태경·김제국·권대환, “개발행위허가제도 운용실태 및 개선방안에 관한 연구”, 『국토계획』 제42권 제3호(2007. 6), 47면 이하 참조.

10) 2008년 10월 30일 발표된 국가경쟁력강화위원회의 “국가경쟁력 강화를 위한 국토이용의 효율화 방안”을 중심으로 정리하였음.

고 있고, 각 지자체는 각 부처별 소관 법령에 따라 다수의 계획을 수립하고 있다. 하지만 분야별로 계획의 수립주체·절차·기준 및 범위 등이 서로 다르기 때문에, 지자체끼리 서로 상충되거나 지역실정에 괴리된 계획을 수립하는 경우가 빈번하다. 한편 도시관리계획의 작성방향을 제시하는 도시기본계획에 개발지역의 도면, 개발물량 등 세부사항까지 포함되어 있어 신축적인 토지이용을 제약한다는 문제점도 제기되고 있다.

이러한 문제점을 개선하기 위해서는 무엇보다도 수요자가 이해하기 쉽고, 지역특성에 맞는 계획을 수립할 수 있도록 국토 이용계획의 수립방식을 개편하여야 할 것이다.

먼저 국토 이용계획에 있어 통합지침제도를 도입할 필요가 있다.¹¹⁾ 현재 각 지자체는 각 부처별 계획지침에 따라 수립해야 하는 계획간의 불일치·상충으로 인하여 지역실정에 맞는 토지이용에 어려움을 겪고 있다. 따라서 중앙부처의 부문별 계획 중 국토이용과 관련하여 지자체의 협조가 필요한 사항에 대하여 통합지침을 마련하여 환경, 교통, 수도, 재해 등 지자체가 수립하는 도시계획의 부문별 계획에 반영할 사항을 규정하는 것이 필요하다. 이렇게 되면 개별법에 의한 부문별 계획의 취지와 목적, 계획지표, 계획기간 등 계획 상호간의 불일치가 어느 정도 해소될 것으로 보인다.

또한 도시기본계획을 도시발전방향 위주의 전략계획으로 개편하는 것도 필요하다고 본다. 도시기본계획은 국토의 한정된 자원을 효율적이고 합리적으로 활용하여 주민의 삶의 질을 향상시키고자 하는 종합계획으로서 관련 행정수단을 종합·조정함으로써 장래의 일정한 시점에 있어서 일정한 질서를 실현하기 위한 활동기준을 설정하는 재량행위라 할 수 있다.¹²⁾ 현행 도시기본계획은 국토종합계획·광역도시계획 등 상위계획의 내용을 수용하여 토지이용계획을 수립하도록 하고 있으며, 토지이용계획 수립 시에는 토지이용현황을 분석하여 용도별 수요량을 산출하도록 되어 있다.¹³⁾ 도시기본계획에서 제시하는 토지이용계획은 도시관리계획 등 개

11) 계획수립지침으로서의 통합지침은 예규적 성격으로 계획을 수립하는 길잡이 역할을 하는 것이다.

12) 대법원 1998.4.24. 선고 97누1501판결.

13) 토지이용계획의 실태에 대해서는 김영우·문영기, “도시기본계획상 토지이용계획 수립의 한계와 개선방안”, 『국토연구』 제58권(2008.9), 95면이하; 문채, “국토계획법상 도

발계획의 선계획으로 광범위한 영향을 미친다. 생각건대 도시기본계획에 현재처럼 토지용도를 도면에 표시하지 않고, 도시비전을 토대로 보전·개발방향을 개괄적으로 기술하는 방향으로 『국토계획법』을 개정하는 것이 필요하다. 그리고 토지이용수요에 탄력적으로 대응하기 위해서는 토지용도 배분방식도 개선하여야 할 것이다. 현행 5년 단위로 나누어 부여하고 있는 토지이용 가능면적을 계획기간(20년) 중 총량범위 내에서 융통성있게 활용하는 방식으로 『국토계획법』을 개정하여야 한다.

마지막으로 지역실정에 맞는 토지이용계획의 수립·운영이 확보되도록 『국토계획법』이 개정되어야 한다. 국토의 조화로운 개발과 보전이라는 국토 이용계획의 기본 틀 내에서 지역실정이 반영되도록 지자체의 토지관리역량이 강화되어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 도시계획위원회의 기능을 강화하여 농지, 산지, 환경 등의 통합 심의조정 기능을 수행토록 하여야 할 것이다.

(2) 용도지역제도의 통합·단순화

앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 국토관리는 용도지역을 지정하고 용도지역별로 허용되는 용도와 밀도를 규제하는 용도지역제도의 방식으로 운영되고 있는데 그 내용이 너무나도 복잡다기하다. 즉, 『국토계획법』 외에 다양한 법률에서 용도지역을 제각각 지정함에 따라 필지마다 행위 규제 내용이 대단히 복잡하게 구성되어 있다. 규제목적이 유사한 용도지역도 부처별 소관법률이 달라 명칭, 지정절차, 규제내용이 상이한 경우가 많다. 일례로 경기도 남양주, 광주시의 경우 1필지에 최대 11개의 용도지역, 지구가 중첩되어 지정되어 있다고 한다. 이처럼 현행 토지이용 구분체계는 토지의 기능이나 입지적 특성 등을 고려한 공간계획적 합리성이 미흡하여 개발지역과 보존지역을 합리적으로 구분하지 못하는 문제점을 근본적으로 지니고 있다.¹⁴⁾

시기기본계획제도의 한계와 개선방안에 관한 연구”, 『국토계획』 제39권 제5호(2004. 10), 39면 이하 참조.

14) 채미옥, “국가경쟁력 강화를 위한 토지이용의 합리화 방안”, 『국토』 통권 제326호(2008. 12), 38면.

이러한 용도지역제도의 문제점으로 인하여 토지의 개발 가능여부나 행위규제의 내용 등이 불분명하거나 부처간의 이견으로 인하여 행정절차가 지연되는 경우가 빈번하다. 이는 결과적으로 수요자인 국민이 목적사업에 적합한 토지를 물색하기 어렵게 만든다. 이러한 문제점을 극복하기 위해 정부는 지난 2005년 『토지이용규제기본법』을 제정하여 지역·지구의 신설을 억제하고 있으나, 지난 3년간 28개 지역·지구가 신설되는 등 그 입법목적은 달성하지 못하고 있는 실정이다.

따라서 용도지역제도의 근본적인 문제점을 해결하기 위해서는 다기화된 용도지역 분류를 투명하고 일관성 있게 통합·간소화시켜야 한다. 먼저 목적이 동질적인데도 불구하고 구분되어 지정되어 있는 지역·지구를 통합 단순화하여야 한다. 예컨대, 수질보호의 목적인 수변구역과 상수원 보호구역, 생태계보존의 목적인 생태계보존지구와 생태계경관보존지구 등 유사목적의 지역·지구를 통합·간소화하여야 한다.¹⁵⁾

또한 개별법에 분산 규정되어 있어 상호간 불일치되고 있는 국토이용 관련 지역·지구의 지정기준·절차 및 행위제한과 개발허가절차를 일원화하여 한다. 현재는 국토계획법 제76조에서 용도지역안에서 건축물의 건축행위 등 행위규제를 규정하고 있는 것 외에 농지법, 산지관리법, 초지법 등 개별법에 별도의 행위제한을 위임하고 있는데, 건설법전에 농지 등 이용규제사항을 일괄적으로 규정하고 있는 독일의 경우처럼 지역·지구 지정의 기준·절차·규제를 일원화시키는 것이 필요하다고 본다. 물론 이를 위해서는 행위제한의 내용의 유형화와 표준화가 선행되어야 할 것이다. 장기적으로는 『국토계획법』상의 용도지역·지구 구분체계를 토지기능별 구분체제로 전환하여 세부 기능별로 용도지역·지구를 세분하고, 세분된 용도지역·지구별로 표준화된 행위제한의 내용을 규정하여야 할 것이다.

(3) 토지개발·이용 규제의 합리화

현행 개발이 가능한 농지·산지와 보전이 필요한 농지·산지는 공간계획적으로 분류되지 못하고 과도하고 경직된 규제로 인하여 계획적 개발

15) 최대식·이삼수·정연우·성장환, “토지이용규제를 위한 지역·지구·구역 등의 명칭에 관한 연구”, 『국토연구』 제59권(2008. 12), 258면.

을 저해하고 있다. 따라서 농지와 산지를 효율적으로 이용하면서도 난개발로부터 보호하는 통합적 토지관리시스템을 구축하고, 규제 방법·절차를 개선하여 토지개발 및 이용절차를 간소화하는 것이 무엇보다도 필요하다.¹⁶⁾

먼저 농지의 경우 농업적 활용가치가 낮아 도시·산업용 용지로 활용이 가능한 한계농지까지도 확일적으로 소유·이용을 엄격히 제한하고 있어 타인명의도용 등의 방법으로 토지를 취득하는 사례가 빈번히 발생하고 있다. 그러므로 농지의 경우 경자유전의 원칙의 범위 내에서 농지소유 규제를 과감히 개선하는 것이 필요하다. 평균경사율 15% 이상인 한계농지에 대해 비농업인의 소유를 허용하고 농지의 임대차·위탁경영 등 농지이용의 제한을 폐지하여야 한다. 또한 농업회사법인 대표이사의 농업인 조건을 폐지하고, 업무집행이사의 농업인 비율도 완화하여야 할 것이다. 그리고 한계농지의 전용절차를 허가제에서 신고제로 전환하는 것이 필요하며 농지전용허가·신고시 필요한 농지관리위원회의 확인절차도 폐지하는 것이 타당하다.

환경보전 역시 과도한 사전적 입지규제와 환경영향평가의 협의절차의 복잡성이 문제시되고 있다. 상수원·수변구역의 경우 배출규제(BOD)와 함께 건축물·토지형질변경 병행규제를 시행하고 있어 과도한 입지규제라는 평을 받고 있다. 또한 환경영향평가 역시 평가·협의절차의 복잡성, 보전중심의 협의조건 등으로 인하여 사업기간의 장기화 및 비용증가의 문제점을 야기하고 있다. 현재 환경에 영향을 미치는 행정계획과 소규모 개발사업에 대하여는 『환경정책기본법』에 따른 사전환경성검토를 실시하고, 대규모 개발사업에 대하여는 『환경영향평가법』에 따른 환경영향평가를 실시하고 있으나, 같은 목적의 평가제도가 각각 다른 법률에 규정되어 있어 평가절차가 복잡하고 일부 절차의 중복으로 협의기간이 장기화되는 등의 문제점이 나타나고 있다. 『국토계획법』상 환경성검토를 통해 개발가능지역으로 협의되었음에도 불구하고 동 지역에서 토지개발을 할 경우 다시 『환경정책기본법』상의 사전환경성검토를 요구하는 경우 등이 이에 해당한다.

16) 채미옥, 전제논문, 40면.

따라서 이원화되어 있는 환경평가제도를 하나의 법률에 규정하여 평가 절차를 합리적으로 개선하고, 환경평가제도의 체계성 및 효율성을 높이는 방안이 필요한 바,¹⁷⁾ 다행히도 이러한 환경평가제도의 전반적인 개혁의 내용을 담고 있는 환경영향평가법 전부개정법률안이 지난 2009년 3월 31일 국회에 접수되어 소관위원회인 환경노동위원회에 회부되어 있는 상태이다.

개정법률안에 따르면 법률의 제명을 『환경영향평가법』에서 『환경영향평가 등에 관한 법률』로 변경하고, 환경평가제도를 전략환경평가, 환경영향평가 및 소규모 환경영향평가로 구분하고, 종전의 『환경정책기본법』에 따른 사전환경성검토 대상 중 행정계획은 전략환경평가를 받도록 하고, 개발사업은 소규모 환경영향평가를 받도록 하고 있다(안 제2조).¹⁸⁾ 그리고 전략환경평가의 대상이 되는 계획을 그 성격 등을 고려하여 정책계획과 개발기본계획으로 구분하고, 정책계획에 대하여는 평가서 초안의 작성과 의견수렴절차를 거치지 아니하도록 규정하고 있다(안 제9조 제2항 및 제13조). 이와 같이 환경평가제도를 한 법률에서 단계적으로 구분함으로써 평가대상의 특성에 따른 차별화된 평가가 이루어질 수 있을 것이고, 정책계획에 대하여 불필요한 평가서 초안의 작성과 의견수렴절차를 거치지 아니하도록 함으로써 전략환경평가가 원활히 이루어질 수 있을 것으로 기대된다.

또한 사업자가 개발기본계획 단계에서 전략환경평가서 초안에 대한 주민 등의 의견을 수렴한 경우에는 환경영향평가서 초안에 대한 의견수렴절차를 생략할 수 있도록 하여(안 제25조제3항), 기존의 사전환경성검토와 환경영향평가에서의 중복적인 주민의견 수렴절차를 단순화시켰으며, 그 결과 환경영향평가의 기간이 상당히 단축될 수 있을 것으로 기대된다.

그리고 개정법률안은 환경영향평가 등의 통합 실시를 규정하고 있다(안 제50조). 기존에는 개별법령에서 개발기본계획과 실시계획으로 구분하여

17) 환경부, “사전환경성검토와 환경영향평가제도 근거법령 통합을 위한 연구”, 2007.

18) 이러한 입법형식은 기존의 독일환경영향평가법의 형식을 수용한 것이다. 이에 대한 자세한 내용은 송동수, “독일의 환경영향평가와 전략환경평가”, 『환경법연구』 제29권 2호(2007. 8), 167면 이하 참조.

계획수립절차를 규정하고 있어, 환경평가도 개발기본계획 및 실시계획에 대하여 사전환경성검토와 환경영향평가를 단계적으로 실시하도록 하고 있었다. 그러나 새로운 법률안에 따르면 해당 법령에 따라 개발기본계획과 환경영향평가 대상사업에 대한 계획을 통합하여 수립하는 경우에는 대상사업의 규모에 따라 전략환경평가 또는 환경영향평가 중 하나만 실시할 수 있다. 이와 같이 환경영향평가 등을 통합하여 실시할 수 있도록 함으로써 산업단지 등의 개발사업에 대한 환경영향평가 기간이 단축되어 사업자의 부담이 완화될 것으로 기대된다.

3. 녹색 국토공간의 조성

(1) 의 의

그동안 국토분야는 환경을 고려한 국토개발 및 이용, 지속가능발전 등의 관점에서 환경을 고려한 정책들이 추진되어 왔다. 이제 녹색성장을 위해서는 지구온난화 방지, 온실가스 저감 등을 목표로 하는 녹색 국토정책이 실행되어야 한다. 이러한 녹색 국토정책은 단순히 자원절약형 교통체계나 교통량 감소만이 아니라 각종 국토 및 도시공간을 어떻게 해야 이산화탄소 배출량을 줄이고 에너지이용의 효율성을 높일 수 있을 것인가에 초점이 맞추어져야 한다.

국회에 발의되어 있는『녹색성장기본법(안)』제52조는 녹색국토의 관리에 대하여 규정하고 있다. 이에 따르면 정부는 건강하고 쾌적한 환경과 아름다운 경관이 경제발전 및 사회개발과 조화를 이루는 국토(녹색국토)를 조성하기 위하여 국토종합계획·도시기본계획 등의 행정계획을 녹색생활 및 지속가능발전의 기본원칙에 따라 수립·시행하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 정부는 녹색국토를 조성하기 위하여 ① 에너지·자원 자립형 탄소중립도시 조성, ② 산림·녹지의 확충 및 광역생태축 보전, ③ 해양의 친환경적 개발·이용·보존, ④ 저탄소 항만의 건설 및 기존 항만의 저탄소 항만으로의 전환, ⑤ 친환경 교통체계의 확충 등의 사항을 포함하는 시책을 마련하여야 한다고 규정하고 있다.

(2) 국토관련계획의 개정방향

국토관련계획의 최상위의 계획은『국토기본법』상의 국토계획으로, 이는 국토를 이용·개발 및 보전함에 있어서 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전방향을 설정하고 이를 달성하기 위한 계획을 말한다. 국토계획은 각 구분에 따라 국토종합계획·도종합계획·시군종합계획·지역계획 및 부문별계획으로 분류되는데, 현행 『국토기본법』제10조는 국토종합계획의 내용에 국토의 균형발전, 국토자원의 효율적 이용, 수해방제 등을 포함하여 지속가능한 국토발전을 위한 국토환경의 보전 및 개선에 관한 사항이 포함되어야 한다고 규정하고 있다. 이렇듯 현행 법률이 지속가능발전이라는 대원칙을 국토종합계획의 내용에 포함시키고 있기 때문에 녹색성장과 지속가능발전이라는 개념을 동등시하는 소극적인 의미에서는 특별히 『국토기본법』의 개정 필요성은 없다고 본다. 그러나 현재 쓰이고 있는 녹색성장의 개념은 기존의 지속가능발전이라는 개념을 초과하는 광범위한 개념으로 사용되고 있으며, 특히 새로운 성장동력이라는 개념이 포함되어 있으므로 국토종합계획상의 지속가능발전의 이념으로 녹색성장의 이념이 대체된다고 볼 수는 없다. 그러므로 현행『국토기본법』을 개정하여 국토계획의 내용에 지속가능발전을 대체하여 녹색성장을 추가하는 것이 필요하다.

한편 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립과 집행 등에 필요한 사항을 정하기 위하여 제정된『국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)』은 도시기본계획, 도시관리계획 등의 도시계획에 관한 사항과 국토의 이용 및 관리에 관한 기본원칙을 주 내용으로 하고 있다. 현행 『국토계획법』 제19조는 도시지역에 대한 기본적인 공간구조와 장기발전 방향을 제시하는 도시기본계획에 포함되어야 할 내용으로 지역적 특성, 인구배분, 토지이용, 환경보전, 기반시설 등의 사항을 규정하고 있을 뿐, 녹색성장에 대해서는 언급이 없는 실정이다. 그 결과 기존의 도시기본계획에서는 에너지 및 자원의 효율적이고 절약적인 이용측면이 경시되어 왔다. 따라서 도시기본계획의 녹색성장에의 적합성 확보를 위해서는 도시기본계획의 내용에 녹색성장기본법이 표방하고 있는 녹색성장에 관한 사

항(에너지와 자원의 절약 및 효율화, 청정에너지의 사용 및 보급확대 등)이 포함되도록 법개정을 하여 자원 및 에너지 그리고 토지이용계획이 통합적으로 고려될 수 있도록 하여야 한다.

(3) 저탄소형 국토·도시 공간의 구축

녹색성장을 위해서는 먼저 기후변화에 강한 저탄소형 국토·도시공간을 조성하는 것이 필요하다. 여기서 ‘저탄소’는 녹색성장의 핵심전략이며 녹색성장을 달성하기 위한 목표이다. 기존의 요소투입 위주의 성장을 위한 공간구조가 아니라 화석연료 사용을 최소화한 교통시스템이 구축되어 있고 재생에너지가 활용되고 있으며 에너지효율이 극대화된 국토·도시공간, 이른바 생태도시를 조성하는 것이 필요하다.¹⁹⁾ 이를 위해서는 도시기본계획 수립시 바람길 조성, 친수·생태공간 확보와 같은 온실가스 저감 방안이 필수적으로 고려되도록 도시기본계획 수립지침의 개정이 필요하다. 또한 도시공원 확충을 위해 사업절차를 간소화하고, 민간자본 참여 시 수익사업 허용 등 인센티브 제공도 필요하다.

더 나아가 신도시 개발시 도시공간 전체를 대상으로 에너지효율화 기술 및 신재생에너지를 확대 적용시킬 수 있도록 지속가능한 신도시 계획 기준을 보다 강력하게 시행하여야 할 것이다. 또한 신도시내의 대중교통망과 자전거도로망 등을 대폭 확충하여 승용차이용의 자제를 유도하도록 하여야 한다. 이러한 형태의 저탄소(Low-Carbon) 친환경 모범도시를 행정중심복합도시 등에서 조성하여야 한다.²⁰⁾

(4) 건물·주택의 에너지 효율화

단열강화 및 자연채광·통풍을 통하여 에너지효율을 높이고 신재생 에너지를 적용하는 녹색건축은 녹색성장이 추구하는 경제와 환경을 모두

19) 최영국, “녹색성장의 이슈와 녹색국토 추진전략”, 『국토』 통권 제327호(2009.1), 7면.

20) 국토해양부에 따르면 동탄(2) 신도시는 계획단계에서부터 친환경 대중교통중심의 토지이용계획, 신재생에너지를 활용한 에너지 고효율 건축물 등 탄소중립형 도시로 조성할 계획이라고 한다. 국토해양부, “동탄(2)신도시 탄소중립도시 추진방향 구체화”, 보도자료 참고, 2008.8.28.

포함하는 기초요소이다. 녹색건축을 기본으로 하여 녹색 건물·주택, 녹색주거단지, 녹색도시 더 나아가 녹색국토로 발전될 것이다. 이를 위해 주택성능등급 표시항목 중 에너지성능항목 표시대상을 300세대 이상(현행 500세대)으로 확대하여야 한다. 그리고『주택건설기준 등에 관한 규정』을 개정하여 그린디자인 등 저탄소 녹색성장과 관련된 항목을 추가하여야 할 것이다. 또한 에너지절약 성능이 높은 건축물에 대해서는 높이제한, 용적률 완화 등 인센티브를 제공하는 방안도 필요하다. 그리고 건축허가시 연간에너지 총량한도 내에서 설계를 의무화하는 건축물 에너지소비 총량제의 도입도 검토해 볼 만하다.

IV. 녹색성장과 교통물류체계

1. 배경

교통물류는 우리나라 에너지 소비의 21%, 전체 이산화탄소 배출량의 20% 정도일 정도로 아주 높은 비중을 차지하고 있으며, 에너지 대부분을 석유 등 화석연료에 의존하고 있는 실정이다. 특히 국가 교통물류 대부분을 에너지 소비가 많고 온실가스 배출이 많은 자동차교통에 의존하고 있어, 기후변화대책에 적절하게 대비하지 못하고 있는 실정이다. 특히 우리나라의 경우 2013년부터 시작되는 2단계 온실가스 의무감축대상국에 포함될 것으로 예상되며, 지속가능한 교통물류체계를 구축하기 위해서는 국민의 삶의 방식과 경제활동의 변화에 오랜 시간이 소요된다는 점을 고려할 때, 장기적인 안목에서 친환경 에너지 절감형 교통물류체계의 기반을 마련하기 위한 법제가 필요하다고 본다.

상대적으로 선진국들은 기후변화협약 등에 따라 온실가스 배출과 관련, 1990년 대비 평균 5.2% 감축을 의무화하는 등 이미 기후변화에 대비하여 교통정책의 패러다임을 전환하고 있다. 특히 유럽연합(EU)은 산업부문의 감축 잠재량은 한계가 있을 것으로 판단하고 교통부문의 감축정책을 더욱 중요시하고 있어, 우리나라도 교통물류정책에 있어 획기적인 전환이 필요한 시점이다.

2. 녹색 교통물류의 기반조성 : 『지속가능 교통물류 발전법』 제정

(1) 개요

국제적인 핵심의제로 부상한 에너지 위기와 기후변화협약 등 대내외 여건변화에 부응하여 기존의 국가 교통물류체계를 환경친화적이고 에너지를 절감하는 지속가능한 교통물류체계로 전환하기 위한 법적·제도적 장치가 필요하다는 인식하에 정부는 이른바 『지속가능 교통물류 발전법(이하 교통물류발전법이라 칭함)』 제정을 추진하고 있다. 동 법률안은 2008년 11월 24일 국무회의를 통과하고 11월 28일 국회에 제출되어 2009년 4월 30일 국회본회의에서 가결되었다. 교통물류발전법은 2009년 6월 9일 공포되어 2009년 12월 10일부터 시행된다.

교통물류발전법은 10년 단위의 지속가능 교통물류 기본계획을 수립·시행하고, 교통물류권역의 지정과 지속가능성 관리지표 설정을 통하여 교통물류체계를 체계적으로 관리하는 한편, 지속가능 교통물류체계의 전환을 촉진할 수 있는 지원방법 등을 마련하고, 특별대책지역을 지정 및 관리하는 등 현재와 미래세대를 위한 지속가능한 교통물류체계를 구축하기 위한 기본방향과 그 추진에 필요한 사항을 정하고 있다. 교통물류발전법에서 말하는 “지속가능성”이란 현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경·교통 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것을 말하는 것으로, 『지속가능발전 기본법』 제2조 제1호에서의 정의와 동일하다. 또한 “지속가능 교통물류체계”란 지속가능성에 기초하여 사람·화물 등의 이동성과 접근성 향상 등 교통물류의 발전을 이루는 교통물류체계를 말한다. 『지속가능 교통물류 발전법』의 주요내용은 다음과 같다.

(2) 지속가능 국가교통물류발전 기본계획 등 수립

국토해양부장관은 체계적이고 종합적인 지속가능 교통물류정책의 추진을 위하여 교통물류 부문의 에너지 소비 현황, 지속가능 교통물류정책의 기본방향과 목표 등을 포함한 10년 단위의 지속가능 국가교통물류발전 기본

계획을 수립하고, 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 기본계획에 따라 10년 단위의 지속가능 지방교통물류 발전계획을 수립하도록 하고 있다.

이러한 국가교통물류발전 기본계획과 지방교통물류 발전계획은 중장기 비전·전략 하에 지속가능 교통물류정책을 종합적, 체계적으로 추진하며, 국가의 계획수립·추진체계와 맞게 지방자치단체의 지방계획과 시행계획을 수립하도록 하여 계획간 위계를 정립하고 집행효과를 극대화하려는 것으로 보인다.

참고로, 주요 선진국의 지속가능 교통정책 중장기 계획을 살펴보면, 유럽은 유럽교통정책(White Paper, 2001)에서 가격정책에서부터 통행수단의 재활성화에 이르는 60여개의 정책을 제시하고, 2002년부터 지속가능한 도시교통정책 시범 프로젝트를 추진하고 있으며, 일본은 국토교통성에서 EST²¹⁾ 보급추진위원회 사무국을 운영하고, 지구온난화대책 추진요령 및 제7차 교통안전기본계획 등에서 녹색교통수단의 종합정책을 수립하고 있다.

(3) 지속가능 교통물류권역의 지정 및 관리

교통물류발전법 제12조는 국토해양부장관은 전국을 기간교통물류권역, 도시교통물류권역 및 지역교통물류권역으로 구분하여 지정하도록 하고, 동법 제13조는 국토해양부장관 및 지방자치단체의 장은 해당 교통물류권역에 대하여 지속가능 교통물류체계를 구축하고 이를 효율적으로 관리하기 위한 필요한 조치를 하도록 규정하고 있다.

< 지속가능 교통물류권역 >

구 분	지정권자	관리권자	대상 및 지정방법
기간 교통물류권역	국토해양부 장관	국토해양부 장관	- 고속도로 등 국가간선축 - 지역간 간선교통기능과 그 영향 등을 고려하여 지정·고시 - 관계중앙행정기관의 장과 협의 및 국가교통위원회의 심의

21) EST(Environmentally Sustainable Transport, 지속가능 교통)

구 분	지정권자	관리권자	대상 및 지정방법
도시 교통물류권역	국토해양부 장관	관할 시장	- 『도시교통정비 촉진법』 제3조제1항 에 따른 도시교통정비지역 중 대 통령령으로 정하는 도시 (기간교통물류권역 제외)
지역 교통물류권역	국토해양부 장관	관할 시장, 군수	- 기간교통물류권역 및 도시교통물 류권역을 제외한 지역

교통물류발전법은 전국을 3개 교통물류권역으로 구분·지정하는 근거를 마련하여 지역특성에 맞는 맞춤형의 지속가능 교통물류 정책을 추진함으로써 온실가스 배출 관리 등 지속가능 교통물류 정책의 효과를 제고하고, 교통물류 권역별 관리의무를 명시하여 정책의 책임과 효율성을 확보하려는 취지로 보인다.

(4) 지속가능성 관리 지표 및 관리 기준의 설정

교통물류발전법 제14조에 따르면 국토해양부장관은 지속가능 교통물류체계의 발전을 위하여 교통물류체계의 지속가능성을 측정·평가·관리하기 위한 지표 및 기준을 설정하여 공고하고, 정기적으로 교통물류체계의 지속가능성에 관한 조사·평가를 실시하도록 규정하고 있다. 이는 지속가능 교통물류체계를 교통시스템의 중장기 목표로 설정하고 이러한 목표달성을 위한 관련 투자 및 정책 방향 등을 측정·평가할 수 있는 객관적인 관리지표와 관리기준을 설정함으로써, 계량적인 평가기법 등에 기반한 지속가능성의 조사·평가를 통하여 효율적인 저탄소 녹색성장을 유도하고 정책집행의 환류기능을 확보하려는 것으로 보인다. 참고로 현행 『대기환경보전법』 제12조는 환경분야의 온실가스 배출을 줄이기 위한 목표 설정과 이의 달성을 위한 분야별·단계별 대책을 수립·시행하고, 온실가스 배출통계 작성을 위하여 단위당 온실가스 배출량을 산출하는 배출계수를

개발하고 관리할 수 있도록 규정하고 있다. 이렇듯 지속가능 교통물류체계의 정책목표 및 정책집행의 성과를 측정할 수 있는 정책지표를 마련하고, 정기적 조사·평가를 함으로써 좀 더 효율적인 정책의 수립 및 집행이 가능할 것으로 보인다.

(5) 지속가능 교통물류체계로의 전환 촉진

국토해양부장관·특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 기존 교통물류체계를 저탄소·친환경 교통물류체계로 전환하기 위하여 자동차 통행량 총량, 교통수단 간 수송 분담구조 등을 설정·관리하고, 친환경적 교통수단으로의 전환교통을 지원하는 한편, 불합리한 교통물류가격으로 지속가능 교통물류체계 발전을 저해되는 등의 경우에는 교통물류가격을 조정하거나 조정을 요청 또는 권고할 수 있도록 규정하고 있다(동법 제18조 내지 제23조). 이는 교통수단별 온실가스 배출량, 에너지 소비 등을 감안하여 자동차에서 철도 또는 연안해운으로, 개인교통에서 버스나 지하철 등 대중교통으로 수단전환(Modal shift)하는 경우에 국가차원의 지원 등 각종 혜택을 부여하는 근거를 마련한 것이다.²²⁾

(6) 비동력·무탄소 교통수단 활성화

국토해양부장관은 비동력·무탄소 교통수단을 활성화하기 위하여 비동력·무탄소 교통 활성화 종합계획을 수립하고, 비동력·무탄소 교통수단의 개발을 지원하며, 보행교통 실태조사 및 보행교통 개선계획을 수립하는 한편, 보행자의 날 지정 등 비동력·무탄소 교통문화의 확산을 위한 교육·홍보활동 등을 할 수 있도록 규정하고 있다(동법 제31조 내지 제40조).

선진국에서는 에너지 및 교통문제 해결을 위하여 친환경 비동력 교통수단인 자전거가 생활교통으로 정착²³⁾되고 있으나, 우리나라의 경우 『자

22) 대형자동차의 비중을 줄이는 방법도 온실가스를 줄이는 좋은 대안이므로 소형자동차 소비를 유도할 수 있는 차량구입 보조금 등의 법적, 제도적 장치도 필요하다. 최영국, “녹색성장의 이슈와 녹색국토 추진전략”, 『국토』 통권 제327호(2009.1), 9면.

23) 자전거 교통분담율 : 네덜란드 43%, 독일 26%, 일본 25%, 한국 2.4%.

전거이용 활성화에 관한 법률』에 따라 자전거 이용을 활성화하기 위한 이용시설의 확충 등을 추진 중이나 자전거 이용에 필요한 도로환경 등이 마련되어 있지 않아 자전거 이용의 활성화에 한계가 있다.²⁴⁾ 이와 같은 상황에서 교통물류발전법은 지속가능한 교통수단인 비동력·무탄소 교통수단의 활성화 종합계획을 수립하고 비동력·무탄소 교통수단의 개발사업을 지원하며 연계교통시설의 확보를 통하여 에너지를 절감할 수 있는 친환경적인 비동력·무탄소 교통수단의 활성화 정책의 체계적인 추진을 도모할 것으로 판단된다.

(7) 특별대책지역의 지정 및 관리

국토해양부장관은 지속가능성 관리지표가 기준에 자주 미달한 지역을 특별대책지역으로 지정하고, 국토해양부장관·특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 각각 관할 지역에 대하여 수송 분담구조 개선, 자동차 통행량 총량 관리 및 대중교통 이용 활성화 등의 특별종합대책을 수립·시행하도록 규정하고 있다(동법 제41조 내지 45조).

현행 『대기환경보전법』 제17조 및 제18조는 “대기환경규제지역”을 지정하고 “환경기준의 달성·유지를 위한 실천계획”을 수립·시행하도록 하고 있으나 단순히 대기환경 개선을 위한 조치로는 경제성과 사회적 형평성 등을 포함한 지속가능성 개선에는 미흡하다. 따라서 대기환경 악화, 통행량 과다 등 지속가능성 관리가 악화된 경우 특별대책지역으로 지정하여 국가와 지방자치단체의 책임 및 대책추진의 근거를 마련함으로써 국가 전체의 균형적인 지속가능 교통물류의 발전을 도모하려는 측면에서 필요성이 있는 것으로 보인다. 또한 이와 같이 지속가능성 관리지표가 낮은 교통물류권역의 문제점을 효율적으로 해결할 수 있도록 함으로써 국가 전체의 균형적인 지속가능 교통물류 발전이 가능할 것으로 기대된다.

24) 자전거가 교통수단으로 활성화되기 위해서는 자전거 도로 확보, 주행편의와 안전을 위한 교차로 및 횡단보도 등의 시설개선, 자전거 주행속도의 관리 등이 선행되어야 한다. 최영국, “국토의 녹색성장 추진방향”, 『국토』 통권 제326호(2008.12), 23면.

3. 녹색성장과 교통관련법제의 대응

(1) 녹색성장과 교통관련계획

현행 법제에서 교통분야의 법률은 교통기반시설에 관한 법률과 교통운송수단에 관한 법률로 대별되는 바, 『교통체계효율화법』, 『도로법』, 『철도건설법』 등은 전자에 해당되는 법률이고, 『대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률』, 『대도시권 광역교통관리에 관한 특별법』, 『도시교통정비촉진법』 등은 후자에 해당되는 법률이다. 이러한 교통관련법률은 기본적으로 그 제정목적에 따른 교통관련 행정계획을 수립·시행하도록 되어 있는 바, 현재 대부분 이러한 교통계획을 수립함에 있어 포함되어야 할 내용에 녹색성장에 관한 내용은 들어 있지 않은 상태이다. 따라서 향후 교통기반시설과 교통운송수단에 대한 교통계획을 수립함에 있어 에너지효율화 및 저탄소녹색성장의 이념이 반영될 수 있도록 해당 법률의 개정이 필요하다.

특히 저탄소 운송수단의 활성화를 위해서는 대표적인 저탄소 운송수단인 철도의 수송분담율을 대폭 제고시켜야 할 것인 바, 이를 위해서는 먼저 기존철도계획을 전면 재검토하여야 할 것이다. 즉, 『철도건설법』상의 ‘국가철도망 구축계획’의 내용에 녹색성장의 이념이 구현될 수 있도록 관련 조문을 개정하고, 이를 바탕으로 ‘국가철도망 구축계획’의 내용을 수정·보완하여 철도 경쟁력 강화를 위한 철도고속화 방안을 마련하여야 할 것이다. 더 나아가 친환경 도시철도인 경전철 건설로 도로의 수송분담율을 낮추고, 대량수송에 의한 에너지 절감효과를 도모할 수 있으므로 경전철의 확대 건설에도 주력하여야 할 것이다.

<녹색성장 관련 교통계획>

공간 범위	해당계획	근거법률	목표 년도	수립권자	대상시설	목적
전국	국가기간 교통망계획	교통체계 효율화법	20년	국토해양부 장관	도로, 철도, 항공, 항만 등	효율적 종합교통체계 확립
	도로정비 기본계획	도로법	10년	국토해양부 장관	건교부관리 간선도로	국토계획실현을 위한 도로계획

공간 범위	해당계획	근거법률	목표 년도	수립권자	대상시설	목적
	국가철도망 구축계획	철도건설법	10년	국토해양부 장관	전국 간선철도	체계적 전국 철도망 구축
	대중교통 기본계획	대중교통법*	5년	국토해양부 장관	대중교통	교통편의와 교통체계의 효율성 증진
대도시 광역권	광역교통 기본계획	대광법*	20년	국토해양부 장관	광역간선교통망 광역교통시설	대도시권 장기 종합교통계획 수립
	광역교통 시행계획	대광법*	5년	국토해양부 장관	광역교통시설	광역교통시설 지정·추진
시.도	도시교통 정비기본계획	도시교통 정비촉진법	20년	지자체 장	도로, 철도, 기타교통시설	종합적 도시교통계획 수립
	도로정비 기본계획	도로법	10년	지자체 장	지자체 관리도로	지자체관리 도로의 중기 계획 수립
	도시철도 기본계획	도시철도법	20년	지자체 장	도시철도 (시·도)	지자체 도시철도 중장기계획 수립
	지방대중 교통계획	대중교통법*	5년	지자체 장	대중교통	지역대중교통의 육성 및 지원

* 대중교통법: 대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률

* 대광법: 대도시권광역교통관리에 관한 특별법

(2) 녹색성장의 구현을 위한 교통법제의 정비

1) 종합적 교통수요관리

교통수요관리란 교통혼잡을 완화하기 위하여 교통혼잡 발생의 주요 원인이 되는 자동차의 통행을 줄이거나 통행 유형을 시간적·공간적으로 분산하거나 교통수단 이용자에게 다른 교통수단으로 전환하도록 유도하여 통행량을 분산시키거나 감소시키는 것을 말하는 것으로, 현행 『도시교통정비촉진법』 제33조는 자동차운행제한, 승용차부제, 혼잡통행료, 주차수요관리 등의 내용을 교통수요관리의 수단으로 규정하고 있다. 하지만 이러한 형태의 기존의 교통수요관리제도는 교통혼잡을 감소시키거나 완화하는 데에는 일정부분 기여를 하였지만, 이산화탄소의 배출을 근본적으로 감소시키는 역할을 하지 못한 것이 사실이다. 따라서 교통운송수단으로 인한 이산화탄소를 대폭적으로 줄이기 위해서는 기존의 교통수요관리수단에서 탈피하여 대폭적인 인식의 전환이 필요하다고 본다. 즉 교통수요를 근본적으로 줄일 수 있도록 토지이용계획과 교통계획의 연계성을 제고시키는 종합적인 교통수요관리가 추진되어야 한다.

토지이용과 교통을 병합한 종합적 교통수요관리의 대표적 예로는 TOD(대중교통중심의 개발: Transit-Oriented Development)를 들 수 있다. TOD란 질 높은 대중교통시스템이 구축되어 있는 지역을 중심으로 보행이 주 통행수단이 될 수 있도록 압축된 지역사회를 창출하여 자동차에 의존하는 이동을 감소시키는 개발방식을 의미하는 것으로 녹색성장의 이념과 가장 부합되는 개발방식이다.²⁵⁾ 이러한 TOD식 개발방식을 구체화시키기 위해서는 이에 대한 특별법을 제정하는 것이 필요하다. 최근 기존도시에서 활발히 추진되고 있는 U-City의 계획, 건설 및 관리·운영을 지원하기 위하여 이른바 U-City법이라 칭하는 『유비쿼터스도시의 건설 등에 관한 법률』이 제정되어 시행을 앞두고 있는 것과 마찬가지로 TOD개발방식을 구체화시키고 표준화할 수 있는 특별법을 제정하든지 아니면 최소

25) 이신해·박진희, “통행분석을 통한 서울시 지하철 역세권에서의 TOD적용 가능지역 연구”, 『한국지역개발학회지』 제18권 제2호(2006.6), 126면.

한 기존의 국토계획법을 개정하여 이에 대한 내용을 반영하는 것이 필요하다고 본다.

2) 교통수단의 통합연계

녹색성장을 구현하기 위한 교통문제의 근본적 해결을 위해서는 교통수단의 통합연계가 무엇보다도 중요하다. 이를 위해서는 현행 법제도가 교통 SOC의 중복·과잉투자의 문제점을 해소하면서 교통수단간 통합연계를 통하여 효율성을 제고시키는 방향으로 개선되어야 할 것이다. 즉 대중교통간(도시철도, BRT, 간선버스 등), 대중교통과 개인교통간(승용차, 자전거 등)의 연계·환승과 관련하여 편의시설이 확충되는 방향으로 개선되어야 할 것이다. 2009년 1월 발표된 녹색뉴딜사업의 9개 핵심사업중의 하나인 녹색 교통망 구축사업에도 환승시설, 간선급행버스체계 및 전국 자전거도로 네트워크 구축사업이 포함되어 있는데, 이 역시 저탄소 운송수단에 대한 투자를 확대하고 대중교통의 이용을 활성화하려는 취지이다.²⁶⁾

현행 『대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률』은 제10조에서 대중교통의 이용촉진 및 지원을 위한 조치로 간선급행버스체계의 구축, 교차로의 입체화, 지능형교통체계의 구축, 버스전용차로의 설치 등을 규정하고 있을 뿐, 교통수단의 통합연계를 위한 수단인 녹색교통망에 대하여서는 아무런 규정도 두지 않고 있다. 따라서 동법률을 개정하여 녹색교통망 구축을 위한 법적 근거조항의 신설이 필요하다.

V. 녹색성장과 물관리

1. 배 경

그동안 우리나라는 한강종합개발계획에 따른 소양강댐 건설 등 수자원 개발사업을 지속적으로 추진하여 물의 이용과 관리면에서 괄목할 만한

26) 이훈기, “미래 성장동력 확충을 위한 교통·물류 부문의 중장기 투자방향”, 『국토』 통권 제329호(2009.3), 22면.

성과를 거두었으나 용수의 수요증가와 기후변화로 인하여 심각한 물부족 현상이 나타나고 있다.²⁷⁾ 한편 우리나라는 매년 여름이면 집중호우로 인하여 홍수피해가 반복적으로 발생하고 있다. 이렇듯 반복되는 수해에 선제적으로 대처하면서 수자원 부족에 적극적으로 대응하는 이른바 “방재형 국토”를 조성하기 위해서는 사전예방적 물관리사업이 필수적이다. 지난 5년간 평균 재해복구비는 4.2조원인 것에 비해 재해예방비는 1.1조원에 불과하였던 결과만 보아도 그동안 얼마나 사전예방적 조치보다는 사후복구적 시책에 치중하였는지를 알 수 있다.

물과 관련된 시설은 건설에 장기간이 소요되며 지속적인 유지관리가 필요하므로, 기후변화에 대응하기 위해서는 기존의 물관리에 대한 정책을 체계적으로 개편하여야 할 것이다. 정부는 2009년 1월 6일 경제위기를 조기에 극복하기 위해 내수경기 진작효과가 높은 9개 핵심사업을 ‘녹색뉴딜사업’으로 선정하였는데,²⁸⁾ 이 중 물 관련 분야는 대표적인 녹색뉴딜사업인 4대강 살리기와 대체 수자원 확보 및 친환경 중소댐 건설이 해당한다.

국회에 발의되어 있는 『녹색성장기본법』(안) 제53조는 기후변화대응을 위한 물 관리에 대해 규정하고 있다. 이에 따르면 정부는 기후변화로 인한 가뭄 등 자연재해와 물 부족 및 수질악화와 수생태계 변화에 효과적으로 대응하고 모든 국민이 물의 혜택을 고루 누릴 수 있도록 하기 위하여 ① 가뭄 등에 대비한 안정적인 수자원의 확보, ② 수생태계의 보전·관리와 수질개선, ③ 수해의 예방 및 빗물 등 순환 체계의 정비, ④ 자연친화적인 하천의 보전·복원, ⑤ 수질오염 예방·처리를 위한 기술

27) 권형준, “미래 성장동력 확충을 위한 물 관련 SOC 투자방안”, 『국토』 통권 제329호 (2009.3), 38면. 물빈곤지수(WPI: Water Poverty Index)에 의한 우리나라의 물이용량과 1인당 수자원량은 전체 147개 국가 중 각각 106, 117위라고 한다.

28) 녹색뉴딜사업은 9개 핵심사업과 27개 연계사업 등 36개 사업으로 구성됐으며, 오는 2012년까지 핵심사업에 39조원, 연계사업에 11조원 등 총 50조원의 재정이 투입될 예정이다. 정부는 ‘녹색 뉴딜’ 핵심사업에서 69만개의 일자리가 창출될 것으로 추정하고 있다. 9개의 녹색 뉴딜 핵심사업은 △4대강 살리기 및 주변 정비사업 △녹색 교통망 구축 △녹색국가 정보인프라 구축 △대체 수자원 확보 및 친환경 중소댐 건설 △그린카·청정에너지 보급 △자원재활용 확대 △산림 바이오매스 이용 활성화 △에너지 절약형 그린 홈·오피스 및 그린스쿨 확산 △쾌적한 녹색 생활공간의 조성 등으로 구성되어 있다.

개발 및 관련 서비스 제공 등의 사항을 포함하는 시책을 수립·시행하여야 한다.

2. 4대강 살리기

4대강 살리기 사업은 물확보와 홍수조절 등을 위해 4대강(한강, 낙동강, 금강, 영산강)에 대해 정부가 시행하는 사업이다. 이는 근원적 수해예방, 지역경제 활성화를 선도하는 다목적 녹색뉴딜 사업으로 기존의 하천정비 사업과는 수준과 차원이 다른 사업으로 평가하고 있다. 즉 수해방지나 수자원 확보 등 전통적 가치 외에 수변 레포츠 기회확대, 지역경제기반 창출, 문화콘텐츠 육성, 환경복원 등 국토의 문화적·미적 가치와 미래경쟁력을 높이는 사업으로 평가되고 있다. 하지만 4대강 살리기가 언제든지 ‘대운하사업’으로 변질될 수 있을 것이라는 국민들의 의문과 불신도 큰 만큼 국민적 공감대를 확보하는 것도 정책추진의 선결과제이다.²⁹⁾

(1) 주요내용

4대강 살리기는 주기적으로 반복되는 수해를 항구적으로 예방하는 수해방지사업이다. 중소규모댐·저류지 건설을 통해 홍수 저류공간을 확보하고 하천제방의 단면을 확대하여 안전도 대폭 증대시키고, 과도한 퇴적으로 단면이 축소된 구간은 준설을 통해 홍수 소통공간을 확보하고, 보를 설치하여 안정된 수위를 유지토록 하는 수해방지사업이다.³⁰⁾

또한 4대강 살리기는 국민소득의 증대로 늘어난 수상레저·문화활동 수요를 충족할 수 있는 워터 프런트를 제공하는 하천이용 효율화사업이다. 침수가 잦은 부분은 습지 등 생태공간으로, 자주 침수되지 않는 곳은 문화·예술 등 다목적 공간으로 조성하고, 상·하류를 연결하는 자전거길

29) 삼성경제연구소, “녹색뉴딜사업의 재조명”, 『CEO Information』 제691호(2009.2.11), 15면.

30) 현재의 4대강 살리기는 하천의 본류를 주요대상으로 하고 있어 사업효과를 높이기 위해서는 유역차원의 접근이 병행되어야 한다는 주장도 있다. 박태주, “기후변화 적응 및 신성장 동력으로서의 4대강 유역관리”, 『제2회 국정과제 세미나: 일자리 창출과 녹색성장 전략추진을 위한 대토론회』, 2009.3.10.

을 설치하고 산책로·생태공원 등을 설치하여 주민들의 휴식·여가공간도 확보하는 하천이용 효율화사업이다.

마지막으로 4대강 살리기는 관광·레저산업을 육성하는 지역경제 활성화사업이다. 4대강 주변의 역사·문화유산을 복원하여 관광상품화 하는 등 권역별 특화된 개발전략을 마련하여 지역발전을 도모하는 사업이다.

(2) 추진현황

세부 추진계획, 환경영향 검토, 재원조달방안, 연차별 투자계획 등을 내용으로 하는 4대강 살리기 마스터플랜의 수립이 착수되었으며('08.12.12), 7개 지역³¹⁾이 선도사업 지구로 선정되어 낙동강 안동지구, 영산강 나주시구가 착공되었다('08.12.29). 범정부차원의 추진체계도 구축되고 있는데, 국토부에 부처합동『4대강 살리기 기획단』이 설치되었고('09.1), 총리실에는 『4대강 살리기 정부지원 협의회』가 구성되었으며, 지자체의 적극적 참여를 위한 4대강별 지역협의체도 구성되었다('09.2).

(3) 관련 법정계획의 조정

4대강 살리기 사업은 그 내용상 단순한 하천정비사업이 아니라 4대강과 그 주변지역의 관련사업을 모두 포함하는 종합사업의 성격을 지니고 있어, 연관된 사업의 법정계획의 조정이 필요하다. 이러한 관련사업으로는 ① 하천정비사업(하천법에 따른 유역종합치수계획, 하천기본계획), ② 댐건설사업(댐건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률에 따른 댐건설장기계획), ③ 농업용저수지 증고(농어촌정비법에 따른 농업기반정비사업 기본계획 및 시행계획), ④ 농어촌개발사업(농어촌정비법에 따른 생활환경정비사업 개발계획 및 시행계획), ⑤ 수질개선사업(수질 및 수생태계 보전에 관한 법률에 따른 수질오염물질의 총량관리, 비점오염원 관리, 수질 및 수생태계 보전계획), ⑥ 문화관광자원개발사업(관광진흥법에 따른 관광개발기본계획) 등을 들 수 있다.

31) 7개 선도사업지구는 (한강) 충주, (낙동강) 안동·부산·대구, (금강) 연기, (영산강) 나주·함평 등이다.

(4) 생태하천조성계획지침의 제정

4대강 살리기와 관련하여 하천의 고유한 기능을 살리고 자연하천의 특성에 맞는 생태하천 조성 및 하천환경 보전을 위해 『생태하천조성계획 지침』의 제정이 추진되고 있다.³²⁾ 그 주요 내용으로는 하천의 친수공간 정비 시 자연하천 기능을 살릴 수 있도록 계획단계부터 하천의 생태 특성에 맞는 계획과 지역주민·전문가 의견을 수렴·반영토록 하고, 대상 하천의 특성을 분석, 평가하는 등 충분한 조사를 토대로 하천 전체의 연속성과 다양성이 보전될 수 있도록 보전지구, 복원지구, 친수지구로 구분해 하천 조성의 기본방향을 다르게 적용한다는 것이다.

보전지구는 생태계 역사와 문화, 경관이 우수해 인위적인 정비 없이 보전이 필요한 곳으로, 하천 고유의 특성 보전을 위해 인위적인 환경조성이나 구조변경이 원칙적으로 금지되는 지역이다.

복원지구의 경우 인간의 간섭이나 자연재해 등으로 훼손 또는 파괴되어 자연과 역사, 문화적 가치의 보전을 위해 복원이 필요한 곳으로, 과거의 상태와 현재의 상태를 종합 검토하고 치수, 이수, 경관 측면을 종합 평가해 하천 고유의 특성 보전에 영향을 미치지 않는 범위 내에서 복원할 계획이다.

그리고, 인구 밀집지역과 도심에 인접한 지구로 공공의 이익을 위해 하천 고유의 가치가 훼손되지 않는 범위 내에서 친수활동이 가능한 친수지구는 하천의 환경기능 보존과 회복, 하천과 인간생활의 바람직한 조화가 이뤄질 수 있도록 가꾸어나간다고 한다.

3. 경인운하 사업

경인운하 사업은 강과 바닷길을 이어 물류·관광의 새지평을 여는 대역사로 '96년 이후 거듭된 난항을 극복하고 최근 서울시 한강르네상스 계획과 연계하여 본격적으로 추진되고 있는 사업이다.³³⁾

32) 국토해양부, “4대강 살리기, 생태하천 조성의 새로운 출발점”, 보도자료, 2009.4.22.

33) 국토해양부, “경인운하사업계획”, 2009.1.

경인운하 사업은 기조성된 굴포천 방수로 14.2km를 활용하고 한강쪽으로 3.8km를 추가하여 총 18km의 주운수로를 건설하는 사업으로, 주운수로 양쪽 끝단에 인천터미널(약 280만^m²) 및 김포터미널(약 200만^m²)을 조성하는 것을 그 내용으로 한다. 터미널 내에는 화물창고, 유통·분류·조립·가공시설 등 배후단지가 조성되고, 인천터미널과 김포터미널을 연결하는 15.6km 제방도로가 건설된다.

경인운하 사업은 사업계획 보완('08.8), KDI 재검증 등을 거쳐 국가정책 조정회의에서 사업추진이 결정되었으며('08.12), 최근의 경제상황을 감안하여 민자에서 공기업(수공) 직접 시행방식으로 변경되었다('08.12). 환경영향평가 공람('09.1.24~2.18) 및 지역주민 설명회(2.4~2.6) 등 여론수렴을 거치고 지난 3월 25일 기공식도 생략한 채로 공사가 시작되었다.

VI. 맺음말

국가경쟁력을 강화하고 기후변화에 대응하는 녹색성장을 지원하기 위해서는 먼저 국토정책이 장기적이고 종합적으로 추진되어야 하며 통합적인 추진체계를 마련하여야 한다. 그리고 이러한 국토정책은 그 내용에 지속가능한 발전전략과 궁극적으로 연계되어야 한다. 이러한 전제 아래 국토이용의 합리화와 녹색 국토공간의 조성이 이루어져야 하고 교통물류체계와 물관리도 실행되어야 한다. 물론 국토이용의 합리화는 1차적으로 토지이용규제를 완화하고 토지이용 및 보존체계를 합리화함으로써 달성될 수 있다. 이 경우 개발이 필요한 곳은 쉽게 개발할 수 있도록 하되, 보존이 필요한 곳은 주변지역까지 연계하여 관리할 수 있어야 한다.

4대강 살리기가 발표된 대로 하천의 인위적 교란을 최소화하면서 하천 주변의 홍수터와 습지를 복원하고 오염되거나 과도하게 퇴적된 하상퇴적물을 제거하여 자연적 담수능력을 늘리고 문화와 인간이 공유할 수 있는 공간계획이 수립된다면 녹색성장의 정책에 부합할 것이다. 이러한 전제 아래 물을 충분히 확보하고 안정적으로 관리하기 위한 4대강 살리기 사업은 우리의 안정적인 삶을 위해서라도 지속적으로 추진되어야 할 것이다.

지금까지 국토의 이용 및 개발과 보전은 개발과 보전을 철저하게 분리하는 이분법적 체계를 유지하여 왔으나, 녹색성장의 틀 아래에서는 국토정책과 환경정책이 연계되는 통합체계를 추구하여야 할 것이다.

마지막으로 녹색성장의 배경이 된 기후변화가 바로 잘못된 국토이용 및 개발에서 비롯되었다는 점을 상기해 보면, 국토에게 숨쉴 수 있는 여유를 제공하는 방향으로 국토법제가 발전되어야 할 것이다. 정부의 녹색성장의 전략이 기존의 지속가능발전의 사회적 형평성을 배제한 채 녹색으로 위장된 성장위주의 국토개발이 되지 않기를 기대한다.

주제어 녹색성장, 기후변화, 국토개발, 국토, 교통물류체계, 수자원, 4대강살리기 사업

참 고 문 헌

- 강성진, “녹색산업의 경제파급효과와 국토관리전략”, 『국토』 통권 제327호, 2009. 1.
- 권형준, “미래 성장동력 확충을 위한 물 관련 SOC 투자방안”, 『국토』 통권 제329호, 2009. 3.
- 김영우·문영기, “도시기본계획상 토지이용계획 수립의 한계와 개선방안”, 『국토연구』 제58권, 2008. 9.
- 김태경·김제국·권대환, “개발행위허가제도 운용실태 및 개선방안에 관한 연구”, 『국토계획』 제42권 제3호, 2007. 6.
- 문 채, “국토계획법상 도시기본계획제도의 한계와 개선방안에 관한 연구”, 『국토계획』 제39권 제5호, 2004. 10.
- 박태주, “기후변화 적응 및 신성장 동력으로서의 4대강 유역관리”, 『제2회 국정과제 세미나: 일자리 창출과 녹색성장 전략추진을 위한 대토론회』, 2009. 3. 10.
- 삼성경제연구소, “녹색뉴딜사업의 재조명”, 『CEO Information』 제691호, 2009. 2. 11.
- 송동수, “독일의 환경영향평가와 전략환경평가”, 『환경법연구』 제29권 제2호, 2007. 8.
- 이정전, “녹색경제와 국토관리전략”, 『국토』 통권 제327호, 2009. 1.
- 이신해·박진희, “통행분석을 통한 서울시 지하철 역세권에서의 TOD적용 가능지역 연구”, 『한국지역개발학회지』 제18권 제2호, 2006. 6.
- 이훈기, “미래 성장동력 확충을 위한 교통·물류 부문의 중장기 투자방향”, 『국토』 통권 제329호, 2009. 3.
- 장기복, “녹색성장을 위한 환경투자의 방향”, 『국토』 통권 제329호, 2009. 3.
- 채미옥, “국가경쟁력 강화를 위한 토지이용의 합리화 방안”, 『국토』 통권

제326호, 2008. 12.

채미옥 · 최수 · 조판기 · 송하승, “선진사회를 향한 토지정책 추진방향 및 추진전략(I)”, 국토연구원, 2007

최대식 · 이삼수 · 정연우 · 성장환, “토지이용규제를 위한 지역 · 지구 · 구역 등의 명칭에 관한 연구”, 『국토연구』 제59권, 2008. 12.

최영국, “국토의 녹색성장 추진방향”, 『국토』 통권 제326호, 2008. 12.

최영국, “녹색성장의 이슈와 녹색국토 추진전략”, 『국토』 통권 제327호, 2009. 1.

환경부, “사전환경성검토와 환경영향평가제도 근거법령 통합을 위한 연구”, 2007.

Green Growth and Desirable Responses of Relevant Land Development Legislation

Song, Dong - Soo*

Discussion about the so-called 'Green Growth' has started since the President Lee Myung-bak's remark from his Liberation Day's address in 2008. He argued that Green Growth should be a paradigm for a new state development. 'Green Growth' has been presented as a comprehensive concept as well as a new vision for the future of Korea, encompassing such diverse problems as energy, environment, creation of jobs, expansion of further economic growth, improvement of business competitiveness and revolution for everyone's life. In fact, the question of Green Growth was originally discussed as a response to the problem of climate change. In other words, the question is related to climate change from greenhouse gas emissions, which has become a critical international agenda for the survival of humankind.

Although 'Green Growth' is basically a strategy coping with climate change, diverse and careful efforts on the basis of 'green development', particularly in the area of territorial or land development, must be undertaken. Land is the object and foundation for Green Growth. Land is the place where various policies and projects within the framework of Green Growth are implemented and relevant desired results can be materialized. Green Growth is possible only if the land in question can be effectively used and changed.

According to a master plan for Green Growth issued by the Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs, the establishment of foundation for land use by reduction of greenhouse gas in the area of urban, building construction, transport and maritime affairs is considered essential. While coping with constant flooding and using water resources as much as possible, the creation and exploitation of land with disaster preventive system is also critical. For this purpose, the government plan presents main policy issues as follows: (1) the creation of the space for land use on the principle of green development, (2) efficiency of logistics, transport and distribution system, (3) and the recreation of land by using water resources.

* Professor, College of Law, Dankook University

For this purpose, low carbon and environment friendly urban areas should be developed and the revision of relevant rules and regulations will be necessary for the improvement of energetic capacity for apartment houses. Overall regulatory system for land development based on Land Development Act, including use district, should be simplified according to the function of the land in question.

Transport and distribution occupy nearly 21 percent of energy consumption and constitute roughly 20 percent of carbon dioxide emissions in Korea, which has been given a great deal of weight. In particular, as it has been so heavily dependent on fossil fuel, it has not been easy to deal with adequately the problem of climate change. Thus, legal and institutional mechanism must be provided for the correction of existing logistics, transport and distribution system, so that the current system may be transformed into more environment friendly, energy-saving and sustainable one. With this background, the government is now trying to enact the Act for the Promotion of Sustainable Logistics, Transport and Distribution.

The Four Major Rivers Restoration Project designed to secure a stable water supply and better prepare for flooding, is fundamentally different from previous river-refurbishing project in terms of dimension and scale. This Project, beyond traditional value for prevention of flooding and guarantee of efficient water management, seeks to obtain desirable effect of balanced regional development by building tourism-leisure complexes and recreational facilities along the major rivers, including the promotion of cultural industry and restoration of environment.

Lastly, considering that climate change has been a result from the misuse of land and failed exploitation and has become as a background for Green Growth, it would be desirable that relevant legislation for future land development should be aimed at providing room and space for natural development of the land.

Key Words Green Growth, climate change, land development, Land, transport and distribution system, water resources, Four Major Rivers Restoration Project
--