

< 7주 : 국토개발과 환경갈등 >

## 1. 국토개발의 한계

### 1.1 수도권의 과밀

#### ■ 수도권 억제시책

- 본격적인 경제개발이 시작되면서 우리나라도 서구(西歐)의 선진국들이 경험한 급속한 도시화와 산업화 과정을 걷게 됨. 1960년의 우리나라 인구는 24,989천명이었으나 1970년에는 30,882천명으로 이 기간 중 모두 5,893천명이 증가
- 지역별로는 같은 기간 중 수도권에서 증가한 3,700천명 중 약 84%인 3,090천명이 서울에서 늘어남으로써 서울의 인구는 우리나라 총인구에서 차지하는 비중이 1960년의 9.8%에서 1970년에는 17.6%로 급증
- 1964년 정부는 “대도시인구집중방지책”을 발표하여 서울의 인구집중억제를 시도. 대도시 집중억제시책의 기본목표는 서울로 집중되는 인구와 산업활동의 유입을 방지하고, 서울에 입지한 산업 및 공공기능을 다른 지역으로 분산하여 서울의 성장을 억제. 이 대책은 경제성장 위주의 투자정책으로 말미암아 이 대책은 제대로 집행되지 못한 채 사장 됨
- 1970년에는 안보상 취약한 한강 북쪽의 인구증가를 억제하고, 인구의 강남유치를 위하여 과감한 도시계획의 수립을 추진. 이에 따라 서울의 강남지역이 본격적으로 개발되기 시작했으며, 반월 공업단지가 조성되어 서울의 영세기업과 무허가 공장들이 이전 함
- 그러나 88올림픽 개최, 분당과 평촌 등 수도권 5개 신도시의 건설, 세계화 시대에 대비한 수도권의 규제완화, 외환위기 극복 등의 과정은 결과적으로 수도권의 집중과 지방의 정체라는 국토공간의 이중구조를 고착화 함
- 이 결과 현재 수도권에는 인구와 산업뿐만 아니라 중앙정부를 비롯한 민간부문의 중추관리기능이 집중된 반면에 지방은 지속적으로 정체되어 국토의 불균형 현상 심화
- 수도권의 인구집중은 1970년의 28.3%에서 2008년에는 48.8%로 계속 증가. 그러나 수도권의 사회·경제적 집중도는 더욱 심각한 상황. 100대 기업 본사의 95.0%, 공공기관의 83.9%, 벤처기업의 68.7%, 은행 예금액의 67.8%, 전문·기

술·관리직 고용의 60.2% 등이 수도권에 집중. 지난 40여 년 동안 정부의 꾸준한 노력에도 불구하고 수도권의 억제정책이 실효를 거두지 못 한 셈

#### ■ 수도권 억제정책의 한계

- 첫째, 수도권 정비업무의 주관부서가 과거의 건설부로 한정됨에 따라 정책의 일관성을 유지할 수는 있었으나 수도권 집중억제와 지역균형발전의 종합적인 공간정책을 추진하는 데에는 건설부의 기능 차원에서 한계를 가질 수밖에 없음
- 둘째, 수도권 정비의 주요 핵심인 중앙정부 권한의 지방이양과 공공기관의 지방이전 등 범부처적으로 추진되어야 할 정책이 제대로 시행되지 못함. 과거 건설부의 대형 건축물과 토지이용규제 등 물리적 측면의 규제는 비교적 강력히 추진되었으나 세제, 금융, 교육, 의료, 복지 등 이른바 비공간 정책(non-spatial policies)은 한계를 지닐 수밖에 없었음
- 셋째, 수도권에 대한 정부정책의 일관성 결여. 수도권 내 용도지역 위반과 무허가 공장에 대한 행정조치의 미흡은 물론 인천 남동 및 시화공업단지 등 수도권 제한정비권역 내의 대규모 공장유치는 수도권의 집중억제라는 기본목표와 상반되는 정책임

## 1.2 지방의 정체

#### ■ 지방인구의 감소

- 수도권의 인구집중 현상이 계속되는 동안 대부분의 지방에서는 인구비중의 상대적 감소는 물론 인구의 절대적 감소를 경험. 특히 강원권, 전북권, 그리고 광주권은 1970년 이후 절대인구의 감소가 계속되고 있다. 강원권의 인구는 2008년에 1,509천명으로 1970년의 82.2%, 전북권과 광주권(광주·전남)은 같은 기간 중 각각 77.8%와 85.0%에 불과<표 1>
- 인구가 계속 감소하면서 지방의 사회·경제적 활력이 저하되고 있음
  - 첫째, 노동력의 부족. 지가(地價)가 낮고, 물가와 교통비용 등 생활비를 절감할 수 있는 장점에도 불구하고 노동력의 확보가 곤란한 상태에서는 기업의 입지를 기대할 수 없음
  - 둘째, 소비의 감소이다. 상품 및 서비스에 대한 소비 감소로 지역경제가 침체되면서 일자리가 줄어들음

- 셋째, 공공시설의 이용률 감소. 학생수 및 이용자의 부족으로 학교와 보건소 등의 공공서비스 공급비용이 상승하게 되며, 이는 관련시설의 통폐합을 초래함
- 넷째는 인구의 노령화. 지방에서 유출되는 인구는 상대적으로 젊은 계층이기 때문에 인구유출지역은 고령화가 빨리 진행. 이러한 부정적 영향은 인구가 감소하는 지역의 경제적·사회적 활력을 저하시키며, 이는 다시 인구감소를 유발하는 악순환으로 이어짐

<표 3> 권역별 인구변화 추세

(단위: 천명 %)

권역	시·도	1970	1980	1990	2000	2008
전국	-	30,882 (100.0)	37,436 (100.0)	43,411 (100.0)	46,136 (100.0)	49,540 (100.0)
수도권	서울, 인천, 경기	8,730 (28.3)	13,298 (35.5)	18,587 (42.8)	21,354 (46.3)	24,185 (48.8)
강원권	강원	1,837 (5.9)	1,791 (4.8)	1,580 (3.6)	1,487 (3.2)	1,509 (3.0)
충청권	대전, 충북, 충남	4,262 (13.8)	4,380 (11.7)	4,454 (10.2)	4,680 (10.2)	5,020 (10.1)
전북권	전북	2,386 (7.7)	2,288 (6.1)	2,070 (4.8)	1,891 (4.1)	1,856 (3.7)
광주권	광주, 전남	3,933 (12.7)	3,780 (10.1)	3,646 (8.4)	3,349 (7.2)	3,342 (6.7)
대구권	대구, 경북	4,476 (14.5)	4,955 (13.2)	5,090 (11.7)	5,206 (11.3)	5,167 (10.4)
부산권	부산, 울산, 경남	4,900 (15.9)	6,482 (17.3)	7,470 (17.3)	7,656 (16.6)	7,902 (16.0)
제주도	제주	358 (1.2)	463 (1.2)	515 (1.2)	513 (1.1)	561 (1.1)

자료: 통계청. 인구주택총조사. 각년도 및 주민등록인구통계, 2008.

## ■ 지방경제의 악화

- 수도권과 지방간의 경제력 격차 확대. 인구나 함께 지역내총생산(GRDP), 사업체수, 제조업체수 등 경제활동의 수도권 집중이 계속되면서 상대적으로 지방의 정체 심화
- 전국의 국내총생산(GDP)에서 수도권이 차지하는 비중은 1995년의 45.7%에서 2005년에는 47.3%로 증가하였으며, 사업체와 제조업체수는 1995년의 44.6%와 49.7%에서 2003년에는 각각 44.8%와 50.7%로 약간 증가
- 수도권과 지방간의 격차 확대는 형평성과 효율성의 문제를 야기. 지나친 격차는 지역 간의 갈등과 반목을 조장하고, 나아가서는 국민적 통합을 저해함. 또

한, 지역 간의 격차는 경우에 따라서 과소지역에서 과밀지역으로의 인구이동을 초래할 수 있으며, 이는 결국 국토이용의 효율성을 저하시킴

## ■ 농촌지역의 공동화와 노령화

- 농촌지역의 공동화(空洞化)와 노령화 현상 가속화. 인구주택총조사 자료에 의하면 우리나라의 농가인구는 1970년의 14,422천명에서 1990년에는 6,661천명, 2000년에는 4,031천명, 그리고 2005년에는 3,434천명으로 지난 35년 동안 무려 10,988천명이나 감소.
- 농촌지역의 공동화 현상이 가속화되고 있으며, 도시의 과밀과 농촌의 과소(過疎) 현상으로 인한 국토이용의 왜곡이 지속됨
- 반면에 농가인구 중 65세 이상 노령인구는 1970년의 713천명에서 1990년에는 769천명, 그리고 2005년에는 999천명으로 지난 35년 동안 286천명이나 증가. 농촌의 노령인구 비율 역시 1970년의 4.9%에서 2005년에는 29.1%로 증가하여 우리의 농촌은 이른바 초고령(超高齡) 사회로 진입
- 이러한 현상은 국내총생산에서 차지하는 농림업의 비중이 지속적으로 감소하고 있고, 농가소득의 감소와 농가부채의 증가, 쌀 소비량의 감소와 육류 소비량의 증가 등 복합적인 구조적 문제에서 비롯됨

## ■ 지방의 경제기반 취약

- 이처럼 지방의 자생적 경제기반이 취약한 원인은 첫째, 우리나라의 제조업이 내수시장(內需市場)보다는 해외시장을 위한 수출제품의 생산에 주력하여 왔기 때문에 제조업의 입지와 지역산업 간의 연계 미흡
- 둘째, 지방에 입지한 제조업체는 대부분 수도권에 본사를 둔 중·대기업체의 하청업체와 분공장(分工場) 형태로 운영. 따라서 생산과 관련된 원료와 중간재(中間財) 및 서비스의 구매, 그리고 인력, 정보, 자본의 관리기능 등이 수도권을 중심으로 이루어지고 있음
- 셋째, 대부분의 중추관리기능이 수도권에 집중되어 있기 때문에 지방의 제조업체는 의사결정의 자율성과 독자성이 상대적으로 부족함. 생산자 서비스<sup>1)</sup>의 80% 이상이 수도권과 동남권에 집중되어 있기 때문

1) 일반적으로 생산자 서비스는 금융, 보험, 부동산(FIRE: Finance, Insurance, Real Estate)부문의 서비스업을 지칭함.

- 넷째, 지구촌(地球村) 경제화가 가속화되는 과정에서 국제교류는 대부분 중앙 정부의 주도로 수도권 등 일부 대도시를 중심으로 이루어져 왔기 때문에 이들 지역에 대한 지방의 의존도가 매우 큼. 국제항공여객의 약 90%와 항공화물의 97%가 수도권 내에서 처리 됨. 세계화와 지방화를 동시에 달성할 수 있는 지방의 여건은 매우 열악한 실정에 놓여 있음

### 1.3 토지공급의 제약

#### ■ 농경지와 산림지의 감소

- 우리나라는 국토면적이 협소하여 만성적인 토지자원의 부족현상을 경험. 그동안 우리는 급속한 경제성장과정을 거치면서 이른바 집중적 국토이용구조를 나타남
- 우리나라의 지목(地目)별 토지이용 현황에 의한 국토면적은 2007년 말 현재 99,720km<sup>2</sup>이며, 이중 산림지 면적이 64,639km<sup>2</sup>로 전체의 64.8%를 차지하고 있음. 논과 밭을 포함한 농경지 면적은 전체의 18.1%에 해당하는 18,004km<sup>2</sup>. 그러나 지속적인 산업화와 도시화의 진전으로 상대적으로 생산성이 낮은 농경지와 산림지는 도시적 용도로 꾸준히 잠식되어 옴<표 2>

<표 4> 농경지와 산지면적 추이

(단위: km<sup>2</sup>)

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2007
전 국	98,807	98,992	99,143	99,274	99,268	99,461	99,720
농경지	22,397	21,958	21,444	21,088	19,853	18,887	18,004
- 논	12,766	13,068	13,249	13,453	12,059	11,490	10,840
- 밭	9,631	8,890	8,195	7,635	7,794	7,397	7,164
산림지	65,754	65,678	65,311	64,760	64,519	64,211	64,639
대지	-	1,721	1,767*	1,937	2,120	2,350	2,530
도로	-	-	-	-	2,010	2,280	2,560

주: \*1982년 자료임.

자료: 통계청 및 산림청. 임업통계연보. 2008.

- 지난 2000년부터 2004년까지 5년간 연평균 75.15km<sup>2</sup>의 산림지가 도시 및 산업용지 등 다른 용도로 전용. 농지와 초지로 전용된 산림지의 면적은 같은 기간 중 매년 7.45km<sup>2</sup>이나 도로용지로 전용된 면적은 16.08km<sup>2</sup>, 택지 13.03km<sup>2</sup>, 공장용지

10.57km<sup>2</sup>, 골프장 3.86km<sup>2</sup>, 기타 24.16km<sup>2</sup> 등 산림지의 비농업용 전용면적은 67.7 km<sup>2</sup>.<sup>2)</sup> 이처럼 농경지와 산림지의 지속적인 감소는 그만큼 보전용지의 감소로 이어져 국토의 자연환경을 보전하는데 하나의 장애요인으로 작용

## ■ 준농림지역의 난개발(亂開發)

- 우리나라의 토지이용계획체계는 협소한 국토환경에 대한 충분한 고려없이 비교적 방만한 미국식의 토지이용규제를 도입하여 국토이용계획의 선도적 기능이 미흡하였고, 계획의 구체화와 효과적 운용이 미흡하였다. 특히 경제성장과 국토개발에 따른 개발용지의 공급부족은 부동산 투기의 열풍으로 이어졌으며, 급기야는 이의 해소를 위한 수단으로 과거의 「국토이용관리법」에서 구분했던 10개 용도지역을 1994년에 5개 용도지역으로 조정
- 이중 기존의 경지지역과 산림보전지역의 일부를 준농림(準農林)지역으로 조정하여 택지개발 등 토지공급의 확대를 시도. 그러나 준농림지역의 구체적인 토지이용기준이 마련되지 않은 상황에서 수도권을 중심으로 대규모 주택건설이 이루어짐
- 수도권의 준농림지역에서 민간부문에 의한 주택건설은 활기를 띠었으나 도로, 학교, 주민편의시설 등 기반시설의 부족으로 이 지역의 난개발이 심각한 사회 문제로 등장. 난개발의 여파로 준농림지역에 대한 토지이용규제가 강화되었으나 이미 대규모 아파트 단지 등의 건설이 착수된 이후에는 그 실효성에 한계. 결국 정부는 기존의 국토이용관리법과 도시계획법을 폐지하고, 대신 2003년 1월부터 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」<sup>3)</sup>이 제정 시행되면서 준농림지역도 동시에 폐지됨

## ■ 개발이익의 사유화

- 개발이익이라 함은 개발사업의 시행 또는 토지이용계획의 변경, 기타 사회·경제적 요인에 의하여 정상지가상승분(正常地價上昇分)을 초과하여 개발사업을 시행하는 사람 또는 토지소유자에게 귀속되는 토지가액(土地價額)의 증가분을 의미
- 따라서 지가의 급격한 상승은 토지소유자에게 막대한 자본이득(capital gain)을 가져다줌. 특히 우리나라처럼 민유지(民有地)의 토지소유계층 상위 5%가 전체

2) 박기남, “산지의 계획적 관리방안,” 국토. 국토연구원, 2006. 4, pp. 49-50.

3) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서는 전국을 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역 등 4개의 용도지역으로 구분하였음.

민유지의 65.2%를 소유하고 있는 경우에는 자본이득의 편중이 더욱 심할 수밖에 없음

- 노동의 결과가 아닌 토지소유에서 얻게 되는 불로소득은 부(富)의 편중은 물론 사회정의 차원에서도 심각한 문제

#### 1.4 국토의 자연훼손<sup>4)</sup>

- 자연훼손의 현상에 의한 구분은 훼손 형태의 관점에서 구분할 수 있는데 점(點)적, 선(線)적, 그리고 면(面)적 훼손으로 나눌 수 있음

##### ■ 점(點)적인 훼손

- 첫째, 점적인 훼손은 산발적으로 여러 곳에 시설을 설치함으로써 산림지역의 생태계 훼손 및 경관을 훼손하는 경우가 대부분. 산등성이 부분에 설치되는 송전탑, 중턱을 가로지르는 도로, 기슭을 이용한 단독형 아파트, 낮은 구릉지를 깎아 내고 건설되는 빌라와 주택 등 소규모의 전원주택지, 석산(石山) 개발에 의해 노출된 산줄기 등이 대표적인 자연훼손의 형태

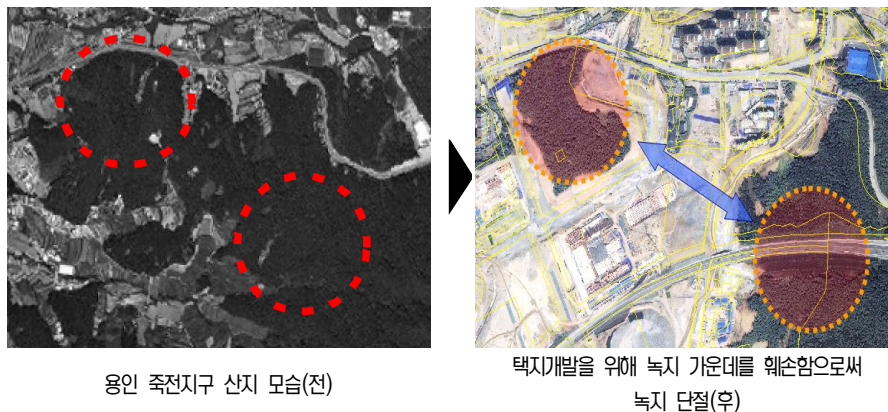


그림 2 녹지 가운데 개발로 녹지기능 약화

자료: 최영국 외. 국토의 자연훼손 진단 및 대책에 관한 연구.

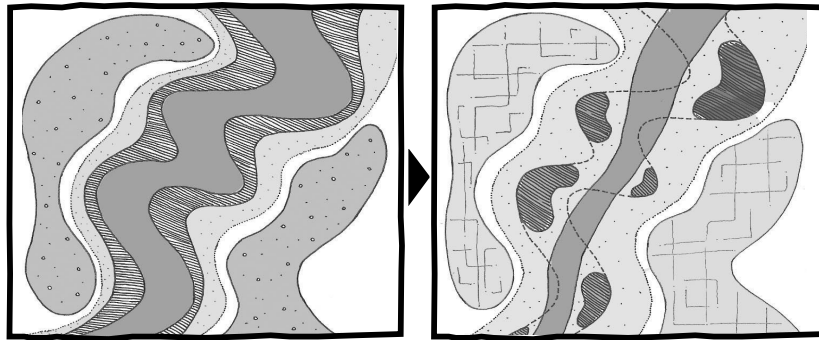
국토연구원, 2006

4) 최영국 외. 국토의 자연훼손 진단 및 대책에 관한 연구. 국토연구원, 2006, pp. 26-29 및 p. 83의 <그림 3-2>를 요약 정리한 것임.



## ■ 선(線)적인 훼손

- 도로와 철로의 건설은 생태계 및 생물서식처를 단절하고 파편화시키는 선형 훼손의 원인. 도로는 직접적인 자연의 훼손뿐만 아니라 생물의 이동을 방해하고 고립화시킴으로써 생물종의 다양성에 영향을 미칠 수 있음
- 또한 하천생태계를 고려하지 못한 자연형 하천가꾸기 사업, 하천부지에 조성되는 체육공원 등은 하천에 유입되는 물의 흐름을 단절시키고, 이로 인한 하천유지용수의 감소, 그리고 하천으로 유입되는 생활하수와 축산폐수로 인한 하천오염 등을 유발



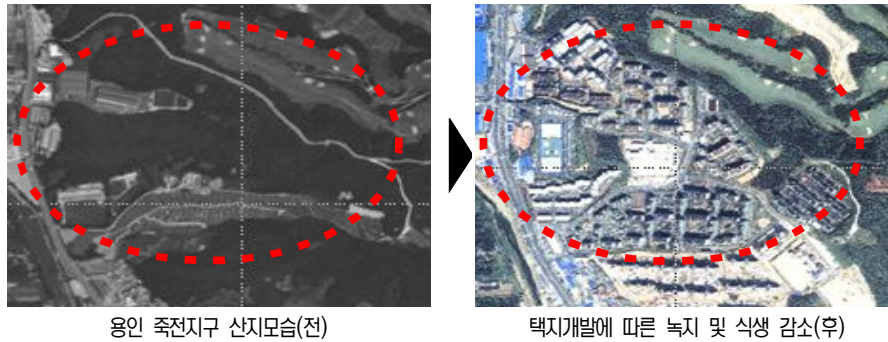
<그림 3> 훼손유형: 하천직강화

자료: 최영국 외. 국토의 자연훼손 진단 및 대책에 관한 연구  
국토연구원, 2006.

## ■ 면(面)적인 훼손

- 택지개발사업 및 골프장 건설 등과 같은 면적인 훼손은 주로 개발사업 부지를 확보하기 위해 산림의 주변부나 낮은 구릉지 또는 농지를 무분별하게 절토(切土)하거나 성토(盛土)함으로써 발생





용인 죽전지구 산지모습(전)

택지개발에 따른 녹지 및 식생 감소(후)

<그림 4> 녹지축의 핵심부분이 택지로 편입

자료: 최영국 외. 국토의 자연훼손 진단 및 대책에 관한 연구.  
국토연구원, 2006.

- 이러한 과정에서 주변의 자연경관이 무시되거나, 자연생태적인 보전가치가 있는 지역이 개발사업으로 인해 생태계의 훼손과 교란을 유발시켜 생물서식처를 파괴. 이러한 면적인 개발사업은 개발이후에도 계곡의 유실, 주변 경관과의 부조화, 오폐수 발생과 하천오염, 방문객으로 인한 환경훼손 및 쓰레기 배출 등을 야기하여 자연훼손을 가중시키는 원인

## 2. 국토개발과 환경갈등

### 2.1. 갈등의 원인과 주체

- 일반적으로 갈등은 “특정 관심사에 대하여 둘 또는 그 이상의 개인, 집단 및 조직 간의 동의하지 않은 상태”로 정의<sup>5)</sup>
- 최근 국토 및 지역개발을 포함한 공공사업의 추진과정에서 발생하는 각종 갈등, 특히 환경문제와 관련된 갈등이 지속적으로 증가. 이러한 갈등은 사업추진에 소요되는 기간의 연장은 물론 이로 인한 사회비용의 과다지출을 초래
- 국토개발과 관련된 갈등은 크게 갈등유발의 배경이 되는 간접요인과 특정한 갈등을 유발시킨 직접요인으로 분류
  - 간접요인은 사회전반에 걸친 민주화와 분권화, 개방화에 따른 주민의 참여 욕구 및 자치의지의 증대, 물질주의 가치관으로부터 삶의 질적 향상을 추구하는 가치관으로의 전환 등 여러 요인의 복합적인 변화에 따라 나타남

5) 김용웅·차미숙. 국토개발관련 분쟁의 발생실태와 조정방안에 관한 연구. 국토개발연구원, 1997, p. 25에서 재인용.

- 반면에 국토개발과 환경갈등을 유발시키는 직접원인은 경제적, 기술적, 정치적, 행정·제도적, 심리적·문화적 요인으로 구분. 경제적 원인은 다시 피해보상과 편익추구 형태로 나뉨. 피해보상은 국토개발이 추진되는 과정에서 나타나는 보상관련 분쟁이며, 편익추구와 관련된 갈등은 편익이 높은 토지이용이나 시설의 입지를 지역 내에 유치하기 위한 분쟁
- 기술적 원인은 본질적으로 기술수준이 낮거나 기술적 결함으로 인하여 환경오염문제를 충분히 해결하지 못하는 경우와 기술의 적절성에 대한 신뢰성의 결여에서 나타나는 갈등
- 정치적 원인은 정책결정 과정의 합리성 결여와 이해당사자의 참여가 미흡한 비민주적 의사결정에 의해 나타나는 갈등
- 끝으로 행정·제도적 원인은 갈등을 조정하고 관리할 수 있는 행정능력과 제도적 장치의 미비가 대표적인 예이며, 심리적·문화적 원인은 환경오염과 생태계 파괴로 인한 잠재적 위험과 피해의 가능성에 대한 막연한 불안감에 의해 갈등이 유발되는 경우
- 국토개발과 관련된 여러 가지 갈등의 직·간접 원인을 요약하면 크게 이해관계 갈등과 가치관 갈등으로 재분류<sup>6)</sup>
- 이해관계 갈등은 주로 환경오염 피해에 따른 보상 등과 관련. 이후 혐오시설에 대한 반대와 환경오염의 외부효과 등으로 인한 지역개발의 반대, 그리고 지가 상승에 따른 보상과 관련된 이해관계 갈등이 확대되고 있음
- 최근에는 생태계 보전, 자연향유권(享有權), 생명가치, 사찰권(寺刹權) 보전 등 개발과 보전을 둘러싼 가치관 갈등으로 확대. 특히 사업의 타당성분석과 환경영향평가에 대해서도 이해관계자의 입장과 가치관에 따라 상반된 평가로 대립하는 사례도 빈번하게 발생.
- 한탄강댐으로 수몰될 절벽과 협곡(峽谷)의 가치, 서울외곽순환고속도로를 둘러싼 북한산국립공원의 가치, 경부고속철도 천성산 터널을 둘러싼 도롱뇽의 생명가치 등이 대표적인 사례에 해당된다.
- 한편 국토개발과 환경갈등의 주체는 중앙정부 간, 중앙정부와 지방정부 간, 지방정부 간 갈등이 있으며, 중앙정부 또는 지방정부와 주민 간 갈등, 주민과 주민 간 갈등으로 구분
- 정부기관 간 갈등은 주로 관할권과 정책목표 등에 대한 권한갈등이 많은 반면

6) 박형서·김선희, “품격있는 국토조성을 위한 갈등관리시스템 구축방안,” 국토, 국토연구원, 2007. 1, pp. 49-52.

에 정부와 주민 간의 갈등은 정책의 효율성과 개방성에 관한 갈등, 그리고 주민 간 또는 집단 간 갈등은 이해관계에 대한 갈등이 대부분을 차지

- 그러나 최근에는 갈등주체가 더욱 복잡하고 다원화되어 가고 있다. 국토개발에 관여하는 이해관계자가 과거에는 중앙부처 공무원과 관련 전문가 등으로 비교적 소수에 그쳤으나 이제는 지방자치단체, 지역주민, 시민단체, 언론, 종교계 등 다자간 관계로 확대되고 있기 때문
- 또한 갈등을 둘러싼 환경적 상황변화와 정치환경 및 행정적 구조변화나 가치관의 변화 등도 갈등의 원인에 많은 영향

## 2.2 국토개발관련 갈등 사례

### ■ 새만금지구간척 종합개발사업

- 새만금간척사업은 전북 부안과 군산 앞바다를 연결하는 길이 33km의 방조제를 축조하여 28,300ha(8,490만평)의 토지조성과 11,800ha(3,540만평)의 담수호 등 총면적 40,100ha(1억2,030만평)를 개발하는 대규모 간척사업



<그림 5> 새만금간척사업

자료: 새만금사업단 <http://www.isaemangeum.co.kr/>

- 이 사업은 1986년 6월부터 환경영향평가를 거쳐 1991년 11월에 간척공사가 착공되었으나 1996년에 발생한 시화호 수질오염사건을 계기로 환경단체들은 새만금 내부의 담수호에 유입되는 동진강과 만경강의 오염 때문에 담수호의 수질악화는 물론 인근 해양수질오염까지 초래하여 방조제 내외의 생태계 교란과

갯벌이 사라진다는 문제점을 꾸준히 주장

- 이에 국무총리실의 「수질개선기획단」은 “새만금 공동조사계획 수립 및 환경영향공동조사단”을 구성하여 1999년 5월부터 약 1년 동안 새만금간척사업에 대한 경제성과 환경피해 관련 조사를 실시. 이 조사결과를 토대로 방조제 축조공사가 재개하였으나 2003년 6월부터 환경단체가 제기한 공사 중지 가처분 신청을 포함한 행정소송 및 헌법소원 등으로 2년 9개월 동안 공사가 중단. 2006년 3월 대법원의 사업시행에 대한 최종판결에 따라 공사가 다시 시작
- 이러한 과정을 거쳐 새만금방조제의 물막이 공사가 완료되었고, 이어 2009년 7월 정부는 “새만금 종합실천계획”을 확정 발표. 군장국가산업단지와 연결한 지역에 새만금산업단지개발을 위한 기본계획과 성토작업이 현재 진행됨. 새만금 간척사업의 중단으로 인한 경제적 손실은 약 7,500억 원으로 추산됨

#### ■ 경부고속철도(천성산 터널공사) 건설사업

- 경부고속철도사업은 서울과 부산을 연결하는 약 412km의 고속철도사업으로 6개 구간으로 나뉘어 환경영향평가 협의가 진행. 환경영향평가서의 작성은 1991년 8월부터 약 4년 7개월이 걸렸으며, 이 평가서의 협의기간은 1992년 12월부터 3년 3개월이 소요
- 이 사업의 주요 쟁점은 환경영향평가 협의가 이루어진 후 천성산 터널(부산-경남 구간)에 대하여 지울스님 등 환경단체가 지하수 및 고산늪지 등 자연훼손을 이유로 단식농성 등을 통하여 노선변경을 주장함으로써 사업추진이 약 1년간 지연
- 정부는 국무총리실 주관으로 사업시행자인 한국철도시설공단과 종교·시민대책위원회 간에 대안노선 및 기존노선에 대한 재검토를 시도했으나 합의도출에 실패함. 결국 이 문제는 법정 공방으로까지 비화되었는데 특히 도롱뇽을 소송의 신청인으로 내세워 사회적 관심을 끌
- 이 갈등은 2006년 6월 대법원이 신청인 측의 재항고를 기각함으로써 공사가 재개. 천성산 터널공사는 환경단체뿐만 아니라 종교계와의 갈등에 따른 사업지연으로 2조5,161억 원의 경제적 손실을 입은 것으로 추산

#### ■ 서울외곽순환고속도로(벽제-퇴계원) 건설사업

- 이 사업은 서울외곽순환고속도로 중 북한산국립공원을 통과하는 4.6km(터널

4.0km 포함)구간에 대한 갈등. 환경영향평가는 1997년 2월부터 1년 10개월에 걸쳐 실시되었으며, 이후 환경영향평가서 협의는 1998년 12월부터 약 2년 8개월 동안 네 차례의 보완

- 그러나 도로노선이 북한산국립공원, 수락산, 불암산 등을 통과하도록 계획되어 있기 때문에 국립공원 훼손과 사찰 주변의 소음문제 등에 대한 환경피해 우려. 특히 불교계는 환경단체와 연대하여 의정부 외곽으로 노선을 변경하도록 요구
- 이에 따라 사업시행자인 한국도로공사는 우이령 통과노선, 사패산 터널노선, 의정부외곽우회노선 등 여러 대안에 대한 협의를 진행한 후, 환경부 주관으로 환경단체, 사업자, 전문가 등과의 종합검토를 거쳐 사패산 터널 구간을 최종 노선으로 합의
- 그러나 이러한 합의 이후 사패산 터널공사는 종교계와 환경단체의 반대에 다시 부딪혀 2001년 9월부터 약 2년 간 공사가 중단. 결국 2003년 12월 대통령이 불교계에 사패산 터널 백지화 약속을 지키지 못 한 점에 대한 양해를 구함으로서 불교계의 농성이 철회되고 공사는 재개. 사패산 터널공사는 종교계 등과의 갈등으로 인한 공사 중단 때문에 약 5,547억 원의 경제적 손실을 입은 것으로 추산