

전략환경평가실무

09. 전략환경평가사례 : 경제자유구역 추가지정 사례



1. 택지개발 등의 계획에 대한 전략환경평가

참여정부시절 균형개발이라는 목표하에 진행되었던 기업도시, 혁신도시¹⁾ 등의 개발사업이 전국적으로 진행되었으며 수도권중심의 개발 또한 계속되고 있다. 이러한 대규모 택지개발중심의 개발사업이 환경적으로 어떤 영향을 줄 것인지 또는 이러한 개발사업들이 환경적으로 영향을 적게 주면서 경제적으로 혜택을 줄 수 있는 종합적인 전략 또는 계획을 가지고 진행되는 것인지 물어본다면 긍정적인 대답을 하기 매우 어렵다²⁾.

한 예로 2008년 하반기 진행되었던 OS지역 택지개발예정지구 사업을 살펴보면 계획의 결정이 전략적인 (환경)계획을 고려하여 개발사업이 진행되고 있지 않음을 볼 수 있다. K도 OS시 KJ동 일원에 추진 중인 대규모 택지개발사업을 위한 사업추진 근거로 삼고 있는 것은 정부의 ‘주택공급 기반 강화 및 건설경기 보완방안’의 일환으로 ‘중장기 수도권 주택공급 안정화’이다. 하지만 이 정책은 2008년 당시의 불경기과 수도권의 연담화를 고려하지 않은 것으로 이러한 개발사업은 미래의 주택미분양으로 인한 지역경제의 부실화, 도시연담화로 인한 교통량 증대, 대기오염 악화 등 환경악화로 이어질 가능성이 매우 높다. 이러한 개발사업을 미연에 방지할 수 있는, 악영향을 축소할 수 있는 방안으로 전략환경평가가 기여할 수 있다.

2. 경제자유구역에 대한 SEA 사례


우리나라에서는 2008년 당시 환경부에 의한 사전환경성검토제도가 도입되어 사업 및 계획의 입지적절성 및 사업타당성을 환경적으로 검토하도록 하고 있었다. 그러나 환경부에 의한 사전환경성검토제도는 국토계획, 도시기본계획, 주택종합계획 등과 같은 최상위계획에는 적용되고 있지 않으며 국토해양부가 자체운영하는 전략환경평가제도도 원활히 작동하고 있지 못하다. 이 사례는 2008년 당시 재정경제부에 의해 추진되었던 경제자유구역 추가지정사례를 통해 최상위단계에서의 사업 및 입지적절성에 대한 의사결정사례로써 전략환경평가에 대한 이해와 한계를 볼 수 있다. 이를 통해 전략환경평가에 대한 우리나라에서의 상황과 제도에 대한 성찰의 기회로 삼을 수 있을 것이다.

1) 경제자유구역이란

우리나라에서의 경제자유구역은 ‘대한민국의 21세기 경제자유도시로서, 일정한 구역을 지정하여 다른 경제활동의 예외조치를 허용해 주며 혜택을 부여해 주는 경제특별구역’이라고 정의할 수 있다. 2007년 이전 우리나라에는 세 지역의 경제자유구역이 존재하였다. 세 지역은 부산진해경제자유구역, 인천경제자유구역, 광양만권 경제자유구역이다.

1) 2013년 현재 기업도시 및 혁신도시는 건설 완료단계에 들어섰다.

2) 본 강의와 다음 강의에서 언급되는 계획들은 2008년에 검토한 계획들이므로 현재는 그로 인한 영향이 더 분명하게 확인될 수 있는 단계에 왔음을 참고하기 바랍니다. 내용상 참고문헌을 명확하게 언급할 수 없는 부분이 존재할 수 있음도 참작하시기 바랍니다.



경제자유구역으로 지정되면 어떤 효과를 가지는가, 경제자유구역으로 지정되면 여러 외국기업에 대한 세금감면혜택이 주어진다. 해당지역에 들어서는 외국인 투자 기업에 대해 소득세, 법인세 등 각종 세금을 3년간 100%, 이후 2년간은 50%를 감면해준다. 한편, 실제로 지역 지자체들에게 매력적인 부분은 외국병원의 설립을 허용해 주는 것(병원법 의제처리), 외국학교의 설립을 허용해 주는 것 (학교법 의제처리)이다. 그러나 초기 경제자유구역 지정 당시 환경성검토를 하지 않고 진행되어 사업진행에 있어 이후 환경적 문제가 발생되었는데 대표적인 지역이 부산진해경제자유구역이었다.

(1) 부산진해경제자유구역 사례

부산진해경제자유구역 안에는 여러 개발사업지구가 있는데 특히 가주지구 개발사업의 경우 환경적인 문제로 사업진행이 큰 차질을 빚었다. 부산진해지역 사례는 아래와 같이 요약할 수 있다.

① 부산진해 경제자유구역 가주지구 개발사업

- 본 사업은 부산진해경제자유구역 지정 당시 사전환경성검토를 받지 않고 환경부분은 의제처리되었었다. 이후 형식적으로 사전환경성협의를 하였다고는 하고 있으나 실제적으로는 사전환경성검토를 받지 않았다고 할 수 있다.
- 부산진해경제자유구역 지정 당시 녹지자연도 8등급지역 등에 대해 환경적인 입지적절성 여부가 검토되지 않고 사업이 진행됨으로써 환경영향평가서(초안) 당시 무리하게 녹지자연도 8등급지를 훼손하는 토지이용계획이 수립되었다.

-사업의 추진경위 및 내용은 다음과 같다.

□ 실시계획 승인 및 환경영향평가 협의기관

- 승인기관 : 재정경제부
- 협의기관 : 환경부

□ 사업의 추진경위

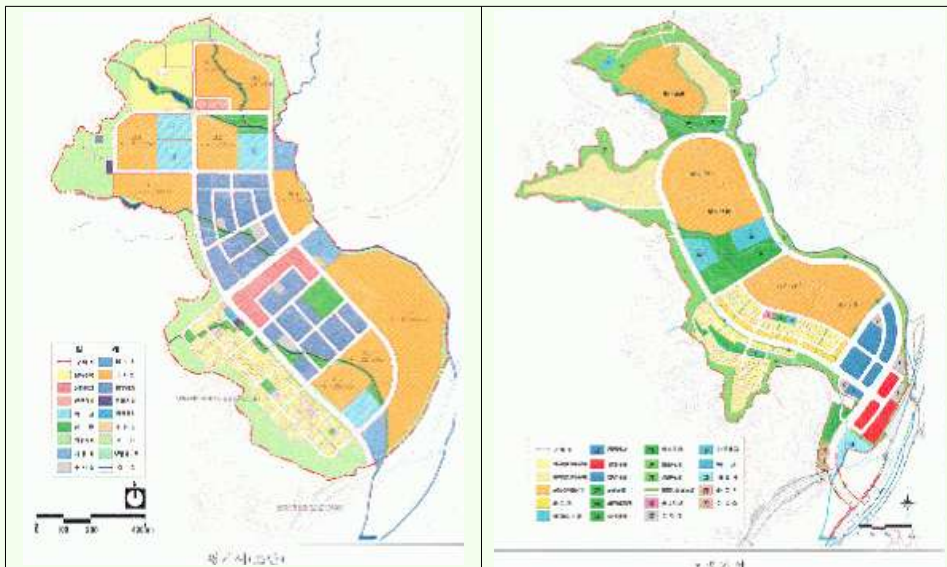
- 1997. 11 : 진해 가주지구 택지개발예정지구지정(안) 의견 회신(환경부)
 - 회신내용 : 주변지역(녹산국가산업단지 I·II 및 신호산업단지 등)의 대기오염물질로 인하여 미치는 영향검토 후 재협의 하는 것이 바람직함.
- 2003. 10 : 부산진해경제자유구역 지정고시
- 2005. 6 : 무동·가주·마천지구 환경성검토서 제출(환경부)
- 2005. 11 : 무동·가주·마천지구 환경성검토서 의견 회신(환경부)
- 2006. 2 : 가주지구 개발사업 조사설계 및 재영향평가용역 착수

□ 사업의 내용

- 사업명 : 부산·진해경제자유구역 가주지구 개발사업
- 위 치 : 경상남도 진해시 가주동 일원

○ 사업시행자 : 한국토지공사
출처: 한국토지공사(2007)

본 사업은 녹지자연도 8등급지역을 다수 포함하여 환경영향평가(초안) 당시에 문제점이 지적되어 환경부와의 협의기간이 길어졌다. 아래의 도면은 초안 당시에와 환경영향평가(본안)에서 달라진 토지이용계획을 보여준다.



<그림 > 환경영향평가의 토지이용계획 (좌: 초안, 우: 본평가서)

출처 : 한국토지공사(2007)

본 사례는 사전환경성검토를 하지 않고 사업을 진행하였을 경우 나타날 수 있는 환경적으로 부적절한 결과를 가져온 사례라고 할 수 있다. 이러한 상황은 지구지정당시에 환경성검토가 실질적으로 필요하였다는 사실을 알려주고 있고 의사결정단계에서의 전략환경평가가 필요함을 보여준다. 이를 요약하면 아래와 같다.

- 1997년 부산진해경제자유구역 지정 당시 환경부분을 고려하지 않았다.
- 개발지구 지정시 자연환경을 고려하지 않고 계획을 수립하였다
- 환경영향평가 초안단계에서 협의 진행이 어려웠다(환경부, 재정경제부, 경제자유구역청)
- 지구지정 당시 환경성검토의 실제적 필요성이 제기되었다(의사결정단계에서의 전략환경평가의 필요성을 말한다)

(2) 경제자유구역 추가지정사례

2008년 우리나라 정부는 경제자유구역 추가지정을 계획하여 추진하였다. 이를 위하여 정부는 산하 연구원에 이를 위한 연구용역을 발주하였는데, 연구결과에 따르면 경제자유구역 추가지정시 개발계획단계에서부터 환경성검토가 필요하다는 사실이 제시되었다. 연구용역결과에 따르면 이전 경제자유구역사업에 대한 현황 및 평가에서 개발계획수립시 환경문제 등을 정밀하게 고려하지 못해 일부 사업에 속도가 미진함을 지적하였다. 본 장에서는 2008년 경제자유구역 추가지정시 환경성검토가 고려되었던 사례를 제시하였다.

먼저 정부는 총 5개 경제자유구역 추가지정을 고려하였다. 경기도와 충청남도가 공동으로 준비한 황해경제자유구역, 전라북도가 준비한 새만금/군산 경제자유구역, 전남의 서남권 경제자유구역, 대구시와 경상북도의 대구경북 경제자유구역, 마지막으로 강원도가 제안한 동해안권 경제자유구역 등 5개 지역이 추가지정 지역 후보로서 경쟁하였다.

5개 지역의 개요는 아래 그림과 같다. 이러한 5개 지역의 경제자유구역은 각각 구역 안에 다수의 개발사업을 포함하는 형태로 구성되어 있다.

① 황해경제자유구역



출처: 경기도·충청남도(2007b)

② 새만금/군산 경제자유구역



출처: 전라북도(2007b)

③ 대구경북 경제자유구역



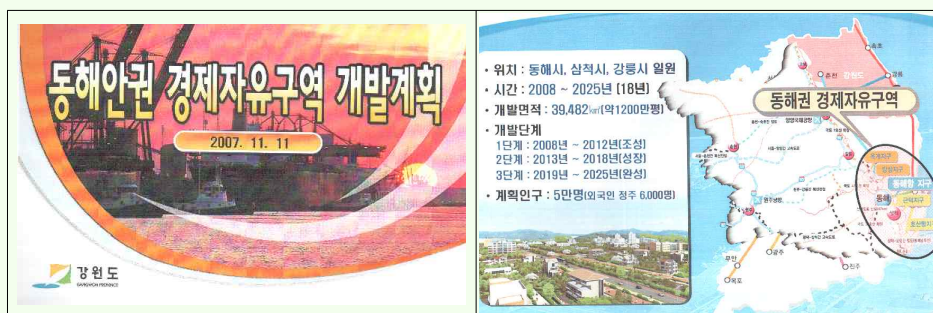
출처: 대구시·경상북도(2007b)

④ 서남권 경제자유구역



출처: 전라남도(2007)

⑤ 동해안권 경제자유구역



출처: 강원도(2007)

2) 전문평가단의 활동


평가를 위해서 전문평가단 및 기준이 마련되었는데 환경부분에 총 100점 중 5점이 배정되었다. 전문평가단은 3개 분과반으로 구성되어 총괄분과, 개발분과, 및 경제분과로 구성되었으며 평가부문은 아래와 같다.

■ 전문평가단의 구성

- 지자체가 제출한 개발계획에 대한 평가를 위해 전문평가단을 3개 분과반으로 구성
- 총괄분과(5명), 개발분과(5명), 경제분과(5명)
- 개발분과(기반시설확보, 재원조달방안, 토지이용계획, 도시주거환경, 환경적으로 지속가능한 발전가능성)

<표 > 경제자유구역 추가지정을 위한 분과별 평가부문

구분	담당평가부문 (배점)
총괄분과반	■ 추진체제 및 효과성(40) <ul style="list-style-type: none"> ○ 시행 및 관리부문 <ul style="list-style-type: none"> - 구역청 설립·운영, 전문인력 확보 - 외자유치 추진체제 - 지자체의 규제완화 계획 ○ 파급효과 및 개발콘셉트 <ul style="list-style-type: none"> - 국민경제 파급효과 - 개발콘셉트의 부합성
경제분과반	■ 사업성(30) <ul style="list-style-type: none"> ○ 개발여건 및 지역잠재력 <ul style="list-style-type: none"> - 타지역과의 차별성 - 외자유치 및 정주가능성 - 부지확보 용이성 및 개발비용
개발분과반	■ 사업시행가능성(30) <ul style="list-style-type: none"> ○ 부문별 계획 <ul style="list-style-type: none"> - 기반시설 확보 - 재원조달 방안 - 토지이용계획의 적합성 - 도시주거환경 평가 - 환경적으로 지속가능한 발전



전문평가단에서는 환경부분에 대한 검토를 위해서 아래와 같은 자료를 각 광역지자체에 요구하였다.

- 현재 사업지구대상별 사전환경성검토 협의 유무(리스트로 작성)
- 사전환경성 협의를 아직 받지 않은 사업지구에 대한 환경적 입지 적절성 여부를 판단할 수 있는 자료(환경관련 지구지역 지정현황, 사업지를 포함한 주변지역 각종 보호지구 현황, 표고, 경사도, 녹지자연도(생태자연도) 등)

이에 대해 각각의 경제자유구역 지정 신청기관인 광역지자체에서는 자료를 제출하였는데, 이에 대한 황해경제자유구역 지정신청기관이 보내온 답변을 예시로 제시하면 다음 <표>와 같았다.

7. 사업지구대상별 사전환경성검토 협의 유무

□ 현재 「황해경제자유구역」 지정관련 사전환경성검토(초안)에 대한 주민공람 중이며, 사전환경성검토서 본안을 작성 중임

- 11월 22일까지 주민공람 절차를 거친 후 11월 23일 재경부로 본안을 제출할 계획임, 이후 제출된 검토서를 토대로 재경부와 환경부간 사전환경성 협의가 있을 예정임.

〈사전환경성검토 추진경위 및 계획〉

- 2007. 10.26 : 환경성검토협의회 개최
- 2007. 11. 3 : 사전환경성검토서(초안) 주민공람(11. 22일 까지)
- 2007. 11. 15 : 사전환경성검토서(초안) 주민설명회 개최
- 2007. 11. 23 : 사전환경성검토서(본안) 제출 (경기·충남→재경부)

□ 다만, 황해경제자유구역은 사전환경성 검토 이행대상인지 여부에 대하여 사전에 관계부처간 의견 교환이 있었던 사안임

- 법령 시행당시 지구지정 제안 중 진행 중인 사안으로 볼 것인가(경과조치 미이행 가능) vs 재신청으로 볼 것인가(필수 이행절차)
- 이미 '06년 4월 지정 신청을 재정경제부로 한 상태였으며, 경제자유구역 개발계획이 사전환경성 검토대상이라는 법령 개정은 그로부터 2개월 후인 '06년 6월부터 시행됨
- 현재 황해경제자유구역의 지정신청면적이 당초(안)과 동일
- * 관계법령 : 환경정책기본법 시행령 제7조 제1항 별표 2

8. 사전환경성 협의를 아직 받지 않은 사업지구에 대한 환경적 입지 적절성여부를 판단할 수 있는 자료

□ 작성 중인 사전환경성검토서 본안에 사업지구의 환경적 입지의 적절성 여부를 판단할 수 있는 자료가 모두 수록됨

- 자료내용이 방대하여 별도자료로 제출할 계획임

〈별도제출 자료리스트〉

- 환경관련 지구구역 지정현황
- 사업지를 포함한 주변지역 각종 보호지구 현황
- 표고, 경사도, 녹지자연도 등

<표> 환경부분에 대한 답변서의 예시 - 황해경제자유구역 사례

출처 : 경기도충청남도(2007c)

최종적인 각각의 개발안에 대한 개발분과반의 평가배점은 다음과 같다.

□ 개발분과반			
○ 평가대상지역 : --경제자유구역 ()			
평가부문	평가지표	배점	평점
사업시행 가능성 (부문별 계획)	- 기반시설 확보	10	
	- 채원조달방안	5	
	- 토지이용계획	5	
	- 도시주거환경	5	
	- 환경적으로 지속가능한 발전 가능성	5	3
합계		30	

최종적인 선정결과 총 3개의 지역이 추가지정되었으며 다음 <표>와 같다.

<표> 추가지정된 경제자유구역 개요

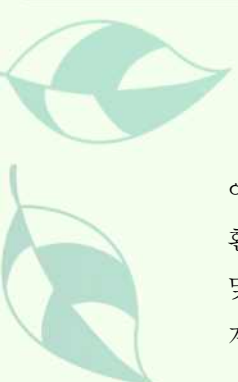
구분	경기-충남 (황해경제자유구역)	대구-경북 경제자유구역	전북 (새만금-군산경제자유구역)
위치	평택과 당진항 인근 5개 지구	대구시, 경산·영천·구미시 일원 10개 지구	군산시, 부안군, 새만금 간척지 및 고군산군도 일원 4개 지구
면적	총 68.136km ²	총 34.742km ²	총 96.3km ²
개발 기간	2008~2025년	2008~2020년	2008~2030년
개발 방향	첨단기술산업 클러스터, 동북아 수출입 전진기지	지식기반산업 중심도시, 글로벌 산업 클러스터	미래형 신산업의 핵심 생산기지, 관광·레저 신흥 거점

출처: 재정경제부.

3. 논의 및 시사점

경제자유구역 추가지정 사례를 통해 우리나라에서의 전략환경평가 적용과 관련하여 도출할 수 있는 내용은 다음과 같다.

- 우리나라 상황에서의 독특한 구조를 이해할 필요성(사전환경성검토제도, 의사결정구조)
- 사회 구조간의 힘의 균형
- 의사결정단계(환경고려)와 사전환경성검토(제도) 사이의 괴리 존재
- 현재의 사전환경성검토제도는 현재의 대상지에만 집중하는 경향. 의사결정 그 자체에는 영향을 미치지 못함.
- 의사결정-사전환경성검토-전략평가(선순환구조 필요성)
- 환경이 하나의 요소가 아닌 생활속 내재화될 필요성(문화)
- 제도 및 사회적 문화



첫째, 우리나라에서의 독특한 의사결정구조를 이해할 필요가 있다. 이를 이해해야만 전략환경평가가 무엇이고 우리가 어떻게 우리나라에 창의적으로 적용할 수 있는지를 고안할 수 있다. 우선 전략환경평가를 환경부에서 운영하는 사전환경성검토라는 제도로만 이해할 순 없다. 조금 더 넓은 의사결정단계에서의 개념 및 방법론으로 이해해야 한다고 생각한다³⁾. 우리가 그것을 전략환경평가로 부르든 부르지 않는 의사결정단계에서의 환경의 전략적 고려는 반드시 필요하다.

둘째, 사회에서의 권력관계 및 구조과악이 필요하다. 전략환경평가를 수행하기 위해서는 기존의 환경영향평가에서의 자연과학적, 실증주의적 지식에만 의존할 순 없다. 의사결정단계에 대한 이해가 필요하며 사회구조에 바탕을 둔 권력관계에 대한 이해가 필요하다. 그러기 위해서는 민주주의에 대한 이해, 시민참여에 대한 이해가 필수적이다.

셋째, 현재 환경부에서 수행하고 있는 사전환경성검토와 의사결정단계에서 환경을 고려하게 하는 전략환경평가와의 괴리가 존재한다는 점을 이해해야 한다. 이는 사전환경성검토제도 자체가 규제의 형태를 과도하게 띠면서 환경부분을 사업자나 계획가가 환경을 실질적으로 고려하지 않게 하는 부분이 있는 것이 현실이다. 이에 대한 보완이 필요한 실정이다. 또한 사전환경성검토나 환경영향평가는 현재의 사업부지나 지역만을 대상으로 하고 있는 경향이 강해 의사결정단계에서는 영향을 미치지 못하고 있다.

넷째, 위의 사전환경성검토와 의사결정단계사이의 괴리를 없애기 위해서는 이를 연결하기 위한 선순환구조가 필요한데, 이에 대한 구체적인 정책논의가 필요한 시점이다. 또한 매우 중요한 것은 이러한 정책적 논의가 가능하기 위해서는 사회에서의 환경이라는 부분이 하나의 요소가 아닌 생활속에 내재화 되어야 하는데 이는 문화와 매우 큰 관련성이 있다. 문화와 사회적 제도화는 매우 긴밀히 사고되어야 할 부분이며 이에 대한 좀 더 구체적인 연구가 진행되어야 한다.

참고문헌

- 강원도, 2007, 동해안권 경제자유구역 개발계획
- 김지영 외, 2008, 2008 전략환경평가포럼, KEI 2008 FR-03 정책자료집, 111쪽
- 대구시.경상북도, 2007a, 지식창조형 대구경북 경제자유구역 개발계획 사전환경성검토서
- 대구시.경상북도, 2007, 지식창조형 대구경북 경제자유구역 개발계획
- 전라남도, 2007, 서남권 경제자유구역 개발계획
- 전라북도, 2007a, 새만금.군산 경제자유구역 지정을 위한 개발계획 사전환경성검토서
- 전라북도, 2007b, 새만금.군산 경제자유구역 지정을 위한 개발계획
- 충청남도.경기도, 2007a, 황해 경제자유구역 지정관련 사전환경성검토서
- 충청남도.경기도, 2007b, 황해 경제자유구역 지정을 위한 개발계획
- 충청남도.경기도 2007c, 평가단자료요청에 대한 답변
- 한국토지공사, 2007, 부산진해 경제자유구역 가주지구 개발사업 환경영향평가

3) 이후에 전략환경영향평가로 제도가 변경되었으나 본질적으로 큰 변화는 없다고 볼 수 있다.