

『산지관광진흥구역 지정 및 운영에 관한 법률』(안)에 대한 녹색연합 의견서

1. 들어가며

지난 8월 28일, 박근혜 정부가 설악산 오색 케이블카 건설을 결정함으로써 국립공원 민영화 정책이 본격화 되고 있다. 그동안 전경련 등 제계에서 요구한 산지규제완화를 정부가 적극적으로 수용하였음을 의미한다. 그간 전경련은 설악산 케이블카 건설요구는 물론 산지 정상부에 호텔을 건립할 수 있도록 하는 산지관광특구제도 도입을 줄기차게 요구해왔기 때문이다.

이에 화답하듯 박근혜 정부는 무역투자진흥회의, 관광활성화 대책 등을 통해 지금까지 보호구역으로 지정되어 일체 개발이 불가능했던 백두대간보호구역, 요존국유림 등에 에 대한 규제완화를 진행하겠다고 밝혀 왔다. 박근혜 정부의 구상대로라면 각종 산림 보호구역을 포함해 전체 산림의 70%에 대한 개발이 가능해 진다.

박근혜 정부의 이러한 산림규제완화계획이 <산악관광진흥구역 지정 및 운영에 관한 법률안>으로 발표되었다. 녹색연합은 정부가 추진하고 있는 이 법안은 설악산 국립공원 케이블카 개발 이후 요존 국유림과 백두대간 핵심구역 에서의 개발이 추진될 수 있도록 하는 조건을 만들 것이라는 점에서 심각한 우려를 갖고 있다. 이번 법안은 사실상 산림 민영화 법안이며, 부동산 투기 정책이라는 점에서 국회를 통과해서는 안 될 것이다.

2. 「산악관광진흥구역 지정 및 운영에 관한 법률안」(안) 검토의견

이 법은 산지에 중첩적으로 적용되는 규제로 인해 효과적인 활용이 이뤄지지 못하고 있어, 산악관광진흥구역 제도를 도입하여 관련 규제를 완화하고 산악관광개발의 근거를 마련하고 투자촉진을 유도하기 위해 제안된 것이라 법안의 제안이유에서 밝히고 있다. 구체적 조문별로 문제점은 아래 표와 같다.

산악관광진흥구역 지정 및 운영에 관한 법률(안)	구분	문제점
<p>제2조(정의)는 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>5. “산악관광진흥구역”이란 산악관광개발사업을 추진하기 위하여 제8조에 따라 지정·고시된 구역을 말한다.</p> <p>6. “산악관광개발사업”이란 산악관광 활동을 지원하고 친환경적인 조성·운영을 도모하기 위하여 제15조에 따라 실시계획을 승인받아 산악관광진흥구역에서 시행하는 사업을 말한다.</p>	<p>산지관광 개념의 도입</p>	<p>○정부의 산지 민영화 개발법 발의</p> <ul style="list-style-type: none"> - 법률 안의 이름에서 확인 되듯이 이번 법안은 전국토의 6.4%에 해당하는 산지를 대상으로 하는 개발법령임 - 법률의 구체적 조문 검토 과정에서 확인 할 수 있을 텐데, 이 법은 기존의 보호구역과 산지 관리정책을 무력화 하는 난개발 법령으로서, 신중한 검토와 논의가 요구됨.
<p>제7조(산악관광진흥구역 지정의 신청 등) ① 제13조제1항 각 호에 해당하는 자는 관할 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 및 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 산악관광진흥구역 지정을 제안할 수 있다.</p> <p>제8조(산악관광진흥구역 지정 등) ① 산악관광진흥구역은 문화체육관광부령이 정하는 바에 따라 시·도지사의 신청에 의하여 문화체육관광부 장관이 지정한다.</p> <p>② 문화체육관광부 장관은 제1항에 따라 산악관광진흥구역을 지정하거나 변경하려는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 제36조에 따른 산악관광진흥위원회(이하</p>	<p>산악관광진흥구역 지정의 문제</p>	<p>○국유림, 백두대간보호구역등을 대상으로 하는 산지관광개발사업 졸속 결정 가능성 높아</p> <ul style="list-style-type: none"> - 산악관광진흥지구가 생태적으로 민감한 국립공원, 백두대간보호구역, 국유림지역 등을 대상으로 한다는 점에서 사업의 승인과 지정을 결정하는 위원회 구성의 인자가 중요할 것임. - 법 36조에 의하면 산악관광위원회 구성의 권한을 문화체육관광부 장관에게 일임하여, 생태적으로 민감한 보호구역내에 개발사업이 관계부처와 충분한 협의 없이 추진될 가능성이 높음.

<p>“위원회”라 한다)의 심의의결을 거쳐야 한다.</p>	<p style="text-align: center;">토지수용과 환지개발 방식의 문제</p>	<p>○ 산림 난개발, 부동산 투기로서 토지수용과 환지개발방식</p> <p>① 토지 수용의 문제</p> <ul style="list-style-type: none"> - 법안 13조 1항에 의하면 산지관광진흥 사업의 시행자는 민간투자자, 민간기업을 포함한 공기업, 지방자치단체를 포함하고 있음. 사실상 산악관광개발사업은 민간이 투자하여 이익을 추구하기 위해 추진되는 사업이 될 것임에도 불구하고 토지강제수용권을 부여하는 것은 불필요한 사회적 갈등과 국민들의 재산권 침해를 불러 올 것임. - 본 법률 적용대상 사업은 3만제곱미터 이상의 사업부지를 대상으로 한다는 점에서 대기업들을 위한 개발수단을 제공하는 것에 불과함에도 불구하고, 대기업의 개발이익 독점에 대한 규제장치가 미흡함. - 토지수용권이 주어지는 대상은 공익적 성격이 명확한 사업을 대상으로 하는 것이 타당함. 따라서 개발사업으로 인한 이익이 지역사회에 환원될 가능성이 낮은 민간기업의 산악관광진흥구역 개발의 경우 입지자체에 대한 제한을 엄격히 하고, 부득이 개발이 될 경우에는 개발과정에서 개발이익 독점의 폐해를 차단할 것과 사업운영과정에서 공익성을 담보해 낼 수 있는 지속적인 관리감독 제도의 마련이 필요할 것으로 판단됨 <p>① 환지개발의 문제</p> <ul style="list-style-type: none"> - 환지개발은 토지소유주들과의 협의를 통해 토지 매입이나 수용 없이 개발을 진행하고 개발이 완료된 이후, 토지소유
<p>제19조(산악관광개발사업의 시행 방식) ① 산악관광개발사업은 사업시행자가 산악관광진흥구역의 토지 등을 수용 또는 사용하는 방식이나 환지 방식 또는 이를 혼용하는 방식으로 시행할 수 있다.</p>		

		<p>자에게 일정정도의 토지를 되돌려 주는 형태로 진행되는 개발방식을 의미함.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 환지개발방식은 부동산 투기의 유인을 가져올 수도 있으나, 수용방식보다 개발이익의 환원이 보장된다는 점에서 우수하다 할 수 있음. 그러나, 본법상의 환지개발은 사업자가 일부 토지를 매입한 후 나머지 토지들에 대하여는 환지방식으로 개발초기 부담을 감소시키는 방향으로 작동할 것이며, 나머지 토지주들의 개발사업 완료 후 개발사업 부지 외곽토지로 환지될 경우 해당 토지에 대한 개발압력으로 작동하여 대상 사업부지 및 그 인근의 난개발이 우려됨. - 특히 개발의 대상이 산악관광진흥구역이 국유림, 보호구역을 해당지역으로 한다는 점에서 환지 방식의 개발은 그간 공공재로 관리되고 있던 보호구역과 인근의 산지를 투기의 대상으로 설정한다는 점에서 심각한 문제가 있음.
<p>제5조(다른 법률과의 관계) 이 법은 산악관광진흥구역 및 산악관광개발사업에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에서 이 법의 규제에 관한 특례보다 완화되는 규정이 있으면 그 법률에서 정하는 바에 따른다.</p> <p>제18조(인.허가 등의 의제) ① 제15조제1항에 따라 실시계획의 승인 또는 변경승인이 있는 때에는 다음 각 호의 승인·허가·인가·지정·결정·신고·협약·해제 등(이하 “인.허가 등”이라 한다)을 받은 것으로 보며, 실시계획의 승인 고시가 있는 때에는 다음 각 호의 법률에 따른 인·허가등의 고시 또는 공고가 있는 것으로 본다.</p>	<p>사실상 특별법의 위상</p>	<p>○산림복지 진흥에 관한 법률 타법 우선 적용의 문제</p> <ul style="list-style-type: none"> - 산림복지진흥에 관한 법률이 타법에 우선 적용되는 부분은 과도한 특례이며 산림 보호와 관리 및 생태계 보전을 위한 현행 법체계를 위반하는 문제가 있음 <p>○ 27개 법령에 대한 의제처리, 사실상 특별법의 위상</p> <ul style="list-style-type: none"> - 「산지관리법」에 의한 산지전용허가, 「초지법」따른 초지전용의 허가, 「하천법」따른 하천점용허가등 27개 법령이 규정하고 있는 각종 인허가 절차를 의제처리 할 수 있도록 하고 있음. - 개발법제의 기본적인 절차무력화 수단인 인허가 의제제도

		<p>를 도입하고 있는바, 본법의 개발대상인 산지는 핵심구역의 보전을 위해 절대적으로 필요한 완충지역으로서, 기존의 산림법체계가 산림의 보존을 위해 노력해왔던 성과를 일거에 무력화시킬 수 있음, 특히 산림의 개발을 통해 확보될 수 있는 공익과 산림 개발과정에서 파괴되는 공익의 엄격한 비교형량을 통해 개발여부가 결정되어야 한다는 점에서 인허가의제제도의 무분별한 도입은 문제임</p>
<p>27조~ 제33조 산악관광진흥구역 특례적용 규정</p> <p>제27조(「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」의 적용 특례) 문화체육관광부장관 또는 시·도지사는 산악관광개발사업의 추진을 위하여 제8조에 따른 산악관광진흥구역이 지정·고시된 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 다음 각 호와</p>	<p>보호구역을 무력화 하는 산림 난개발 사업</p>	<p>○ 요존국유림, 백두대간보호구역, 공익용 산지 등에 대한 개발 빗장을 대대적으로 허용하는 난개발 법률</p> <ul style="list-style-type: none"> - 법안 제4조는 산지관광진흥구역의 적용대상에 있어 아래의 보호구역은 해당하지 않는다 밝혔음. - 그 대상은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 개발제한구역, 「백두대간 보호에 관한 법률」에 따른 핵심구역, 「산림보호법」에 따른 산림유전자원보호구역, 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 따른 채종림 및 시험림, 「산지관리법」에 따른 산지전용·일시사용제한지역, 「수도법」에 따른 상수원보호구역, 「습지보전법」에 따른 습지보호지역, 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」에 따른 야생생물 특별보호구역 및 야생생물 보호구역, 「자연공원법」에 따른 공원구역, 「자연환경보전법」에 따른 생태·경관핵심보전구역 임. <p>① 요존국유림, 사권 설정 불가능 지역을 민영화</p> <ul style="list-style-type: none"> - 국유림은 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」에 따라 규정되는데, 생태계 보호, 상수원 보호 등 공익상 보호의 가치가 높은 산림등을 국유림으로 지정 관리 하고 있으며,

같이 규제를 완화하여 적용할 수 있다.

1. 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」제16조제4항에도 불구하고 국유림을 재구분할 수 있는 요건을 달리 정하여 요존국유림을 불요존국유림으로 재구분하는 것
2. 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」제20조제1항에도 불구하고 불요존국유림의 매각 및 교환의 조건을 달리 정하는 것
3. 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」제21조제1항에도 불구하고 국유림의 대부 또는 사용허가 기준 및 요존국유림 사용허가의 범위를 달리 정하는 것

제28조(「산지관리법」의 적용 특례) ① 문화체육관광부장관은 제8조에 따른 산악관광진흥구역이 지정·고시된 경우에는「산지관리법」제12조에도 불구하고 보전산지에서의 행위제한 규정을 대통령령으로 달리 정할 수 있다. ② 문화체육관광부장관은 제8조에 따른 산악관광진흥구역이 지정·고시된 경우에는 「산지관리법」제18조제5항에도 불구하고 경사도, 표고, 절·성토 경사면 높이 등에 관한 산지전용허가기준을 대통령령으로 달리 정할 수 있다.

국유림확대계획을 10년마다 수립·시행하고 있음

- 특히 요존국유림의 경우 위의 법 제17조에 따라 대부·매각·교환 또는 양여하거나 사권(私權)을 설정하지 못하도록 명시되어 있고, 이 규정은 개정을 통해 지방자치단체 소유의 공유림과의 교환에 관한 단서 규정조차 삭제하여 요존국유림의 처분금지를 강화하고 있는 추세임. 법률 개정이 이뤄질 경우 국유림 내 개발사업을 가능하게 하여, 국유림의 처분을 엄격히 제한하고 국유림을 확대하고자 하는 정책에도 반하여, 보전임지 개발을 막아낼 명분을 사라지게 할 것임
- 결국 이는 보전가치가 높은 공공재를 기업에게 내주는 사실상의 민영화 정책임.

② 보전산지에 대한 난개발 허용

- 「산지관리법」 제4조는 보전산지를 임업용산지와 공익용 산지로 구분하는데, 공익용 산지에는 「자연공원법」에 따른 공원구역의 산지, 「문화재보호법」에 따른 문화재보호구역의 산지, 「수도법」에 따른 상수원보호구역의 산지, 「자연환경보전법」에 따른 생태·경관보전지역의 산지, 「습지보전법」에 따른 습지보호지역의 산지, 「백두대간 보호에 관한 법률」에 따른 백두대간보호지역의 산지 등 공익 기능을 증진하기 위하여 보호구역으로 지정 되어 있거나, 대통령령으로 공익적 필요에 따라 지정한 산지를 의미함
- 보전산지의 공익용 산지에 포함되어 있는 대부분은 각종 법률에 의해 보호구역으로 지정된 곳으로서, 「산악관광진흥구역 지정 및 운영에 관한 법률안」 제 4조에 의해 산악관

제29조(「농지법」의 적용 특례) 문화체육관광부장관은 제8조에 따른 산악관광진흥구역이 지정·고시된 경우에는 「농지법」 제32조제1항 및 제2항에 불구하고 농업진흥구역과 농업보호구역에서의 행위제한 규정을 대통령령으로 달리 정할 수 있다.

제30조(「초지법」의 적용 특례) 문화체육관광부장관은 제8조에 따른 산악관광진흥구역이 지정·고시된 경우에는 「초지법」 제21조의2에도 불구하고 초지에서의 행위제한 규정을 대통령령으로 달리 정할 수 있다.

제31조(「산림보호법」의 적용 특례) 문화체육관광부장관은 제8조에 따른 산악관광진흥구역이 지정·고시된 경우에는 「산림보호법」 제9조제1항에도 불구하고 산림보호구역에서의 행위제한 규정을 대통령령으로 달리 정할 수 있다.

제32조(「백두대간 보호에 관한 법률」의 적용 특례) 문화체육관광부장관은 제8조에 따른 산악관광진흥구역이 지정·고시

광진흥구역의 대상이 아닌 지역임

- 그러나 법안 제28조에서는 제4조에도 불구하고, 보전산지에 대한 행위제한 규정을 시행령으로 달리 정할 수 있다고 하여 법률 해석에 따라 제4조에서 규정한 산악관광진흥구역이 대상이 아닌 자연공원구역, 습지보호구역, 상수원보호구역 등에 대한 산악관광지구 지정을 둘러싼 논란이 발생할 수 있음.

③ 농지에 대한 부동산 개발 허용

- 「농지법」 제32조제1항은 농업진흥구역내의 행위를 제한하고 있는데, 원칙적으로 농업 생산 또는 농지 개량과 직접적으로 관련되지 아니한 토지이용행위를 할 수 없도록 하고 있음.
- 그러나 농업진흥구역에 대한 산지관광진흥구역 지정을 허용함으로써 농지 지역을 사실상 부동산 투기의 대상으로 만들게 될 것임.

④ 백두대간 보호구역의 개발을 허용

- 제32조의 특례구정에 따르면, 「백두대간 보호에 관한 법률」 제 7조에 규정에도 불구하고 대통령령으로 행위제한 규정을 달리 정할 수 있다고 밝히고 있음. 「백두대간 보호에 관한 법률」 제 7조는 백두대간의 핵심구역과 완충구역 대한 건축물의 건축 그 밖의 시설물의 설치, 토지 형질 변경 행위를 제한하는 규정임.
- 「산지관광진흥구역 지정 및 운영에 관한 법률안」 제 4조가

<p>된 경우에는 「백두대간 보호에 관한 법률」 제7조에도 불구하고 보호지역에서의 행위제한 규정을 대통령령으로 달리 정할 수 있다.</p> <p>제33조(「군사기지 및 군사시설 보호법」의 적용 특례) 문화체육관광부장관은 제8조에 따라 산악관광진흥구역을 지정할 때에는 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제9조 보호구역에서의 금지 또는 제한 규정에도 불구하고 대통령령으로 정하는 행위를 허가할 수 있다.</p>		<p>「백두대간 보호에 관한 법률」에 따른 핵심구역이 법의 적용대상이 아니라고 밝혔음에도 불구하고 특례 규정을 통해 백두대간 핵심구역과 완충구역, 보호구역에 대한 행위 제한 규정을 대통령령으로 달리 할 수 있다고 해석 할 수 있는 여지가 있어 조문의 내용을 명확히 해야할 것임</p> <p>- 백두대간 완충구역의 경우, 핵심구역을 보전 관리 하기 위해 취락지구와 핵심구역 사이의 완충기능을 수행하고 있는 지역으로 백두대간 보전을 위해 관리되어야 하는 곳임. 따라서 산악관광진흥구역으로 지정하여 이 지역에 대한 개발을 허용하는 것은 문제가 있음.</p>
--	--	--

3. 마치며

지난 2012년 한국 평창에서 진행된 생물다양성총회에서는 생물다양성 전략 및 '아이치 타겟'을 채택하고 한국 정부는 제3차국가생물다양성 전략 수립함에 따라 2020년까지 현 11%에 불과한 육상보호구역을 17%로 늘려야 하는 상황이다. 그러나 앞서 검토한 법안은 백두대간보호구역을 포함한 요존국유림에 대한 개발을 허용함으로써 정부가 수립한 중장기 전략과 정반대를 향하고 있는 실정이다.

추가로 본법은 전경련의 제안을 정부가 그대로 수용한 것인바, 대기업의 사업다각화에 대한 특혜를 부여해 주는 것에 불과함, 환지방식을

통한 사업초기 비용의 감소, 개발이익 독점에 대한 방지책의 부재, 산림이 가지고 있는 공익성을 제대로 평가할 수 없도록 하고 있는 인허가 의제방식과 기본 법체계의 행위제한 해체, 완충구역내 대규모 개발사업의 진행, 해당 사업과 연계된 난개발 문제가 발생할 가능성이 높다.

녹색연합은 산림 난개발의 빗장을 풀어버리는 박근혜 정부의 <산악관광진흥구역 지정 및 운영에 관한 법률안>을 위와 같은 이유로 반대한다. 이 법안은 정부가 추진하고 있는 이 법안은 설악산 국립공원 케이블카 건설, 산림유전자원보호구역 가리왕산 스키장 건설 이후 백두대간과 국유림에 호텔과 레스토랑을 건설할 수 있도록 할 것이다. 다른 아닌 산림 민영화 정책이며 부동산 투기를 산꼭대기까지 끌고 가는 법안으로서, 분명한 반대의사를 밝히는 바이다.

(사)녹색연합

공동대표: 박경조, 김규복, 심익섭, 원정, 유경희, 최용순

홈페이지: www.greenkorea.org

주소 : 136-821 서울시 성북구 성북로 19길 15 녹색연합

전화 : 02-747-8500

담당)

녹색연합 정책팀장 배보람 (직통: 070-7438-8529 이메일: rouede28@greenkorea.org)