

녹색성장을 위한 국토계획 및 개발법제의 개선에 관한 연구

김해룡



녹색성장 연구 13-23-⑧

글로벌법제연구실 | 법제와 정책 연구

녹색성장을 위한 국토계획 및 개발법제의 개선에 관한 연구

김 해 룡

녹색성장을 위한 국토계획 및 개발법제의 개선에 관한 연구

The regulatory consideration study on
land of national territorial planning
system for green growth

연구자 : 김해룡 (한국외국어대학교 교수)
Kim, Hae Ryong

2013. 9. 30.

요약문

I. 배경 및 목적

□ 연구의 배경

- 정부는 기후변화에 따른 자연재해에 적절히 대응하면서 지속적인 경제성장을 추진할 수 있는 방안으로 ‘녹색성장’을 표방하고, 이와 같은 녹색성장을 추구하기 위하여 녹색성장기본법을 제정하고 국정정반에 걸친 추진체계를 구축하고 있음.
- 현재 산업화에 따른 급격한 토지수요로 인해전국에 걸친 난개발 현상이 발생되고 각종의 지역개발특별법에 의한 용도, 지구의 지정과 개발계획의 양산으로 국토 및 지역계획의 주된 골격이 유명무실화 되는 현상이 노증되고 있음.
- 녹색성장정책은 국토공간의 효율적이고 체계적인 정서(Raumordnung)을 바탕으로 달성될 수 있다는 관점에서, 녹색성장을 이룰 수 있는 국토계획 및 그 개발법제의 정비에 관한 연구가 요청됨.

□ 연구의 목적

- 현행 국토 및 지역계획법제의 근간이라고 할 국토기본법과 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 따른 국토계획의 실제를 분석하여 그 문제점을 점검하고, 미국, 독일, 일본 등 외국의 국토계획법제의 근간을 비교 검토함.

- 각종의 지역개발 관련 개별법의 내용을 분석하여 그로 인한 국토계획체계의 난맥을 고찰하여 녹색성장을 구현하기 위한 국토계획법제의 재정립 방안을 제시함.

II. 주요 내용

□ 녹색성장의 개념과 그 구현을 위한 정책적 고려요소

- 관련 개념의 정리
 - 기후변화에의 대응과 지속가능성장의 정책적 접점이 ‘저탄소 녹색성장’이라는 개념을 명확히 함.
 - ‘저탄소 녹색성장정책’의 핵심적 요소는 산업과 인간의 정주생활에서의 탄소배출량의 저감방안을 실현하는 것임.
- 녹색성장과 국토계획의 관계
 - 녹색성장이 저탄소 배출사회를 구축하는데서 달성될 수 있다는 점에서 탄소제로형 국토이용을 위한 계획체계의 정비는 필수적인 요소임. 이는 저탄소 녹색기술의 개발과 이용, 녹색에너지의 개발과 활용이라는 정책목표에 선행하는 것임.
 - 탄소제로를 목표로 산업시설의 배치, 도시구조의 개선, 교통물류체계의 정비 등의 각종의 정책분야가 국토 및 지역계획체계를 통해 통합되고 조정되어야 할 것임.
- 녹색성장을 위한 국토계획적 요소
 - 저탄소 녹색성장을 달성하기 위한 기본적 요소는 탄소배출 제로형 에너지개발, 저탄소 형 산업구조, 녹색건물, 녹색도시의

조성, 저탄소 교통물류체계의 구축 등으로 요약할 수 있음. 이와 같은 정책목표는 산업시설 및 도시의 적절한 배치, 토지이용의 효율성 제고, 도시구조의 개선(바람길 조성 등) 등 국토 및 지역계획적 요소의 종합적인 개선을 통해 달성될 수 있음.

- 이러한 점에서 토지의 용도지역, 지구의 지정, 산업단지의 지정, 각종 개발사업의 추진체계와 관련된 법적 제도의 분석이 선행됨.

□ 국토 및 지역계획법제 현황

○ 관련법제의 체계와 그 문제점

- 녹색성장을 가능하게 할 국토 및 지역계획과 개발제도에 관한 근간 법제는 국토기본법과 국토의 계획과 이용에 관한 법률임.
- 국토기본법에 의거 전국종합개발계획, 도계획, 군계획이 수립되며, 국토의 계획과 이용에 관한 법률에 의거 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획이 수립됨. 국토의 계획과 이용에 관한 법률은 도시계획이 전국에 걸쳐 수립되게 되어 국토 전반에 걸친 <선계획 - 후개발>이라는 국토이용의 목표가 이루어질 수 있도록 하였음.
- 국토 및 지역계획에 관한 근간법인 국토기본법과 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 이외에도 수도권정비계획법, 남동서해안 및 내륙지역발전법, 기업도시개발법, 도시개발법, 도시주거환경정비법, 기업도시개발법, 농어촌지역발전법 등 수많은 지역관련법들이 양산되어 각각의 법률에서 지정하는 사업구역내에서의 개발계획이 수립되고, 그들 계획이 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 도시계획이 수립된 것으로 의제됨으로써 국

토계획의 기본적이 근간체계가 불투명하거나 혹은 실질적으로 실효되는 현상이 노증되고 있음.

- 용도지역(Zoning)제도는 현행 국토의 계획과 이용에 관한 법률에 의거 도시계획으로 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역 등이 지정되고, 여타의 수많은 지역개발특별법들에서 각종의 지구, 지역, 구역 등이 지정되고 있는데, 이와 같은 복잡한 법률에 의한 다양한 용도지역, 지구의 지정으로 국토계획체계의 난맥상이 발생함.

○ 외국의 국토계획법제와 체계와 그 시사점

- 미국의 도시계획체계

미국의 국토 및 지역계획은 주의 수권법에 의해 시, 군 등의 지방자치단체의 도시계획으로 이루어짐. 주단위의 국토계획 프로그램은 법적 효력이 없는 계획차트로서 존재할 뿐이고 각 지방자치단체의 도시계획(masterplan)과 조례로 제정되는 용도지구지정(zoning)이 법적으로 실효적인 지역계획임.

미국에서는 최근 녹색성장전략을 뒷받침할 다양한 방식의 용도지구지정제도가 도입되고 있는데, 그 대표적인 것이 대단위 계획지구(cluster zoning)나 유도적 용도지역(incentive zoning)제도임.

- 일본의 국토계획체계

일본의 국토계획은 일본 전역을 대상으로 하는 국토종합계획(전국계획)과 도,도부현계획, 그리고 시,정촌의 도시계획으로 이루어지고 있음. 일본에서의 녹색도시조성을 위한 계획은 주로 각 시,정,촌의 도시계획을 통해 녹지의 조성, 생태도시공간의 조성계획이 추진되고 있음.

- 독일의 국토 및 지역계획체계

독일에서는 연방정부가 작성하는 국토계획프로그램(Raumordnungsprogram)이 존재하지만, 법적인 효력은 없고, 각 주의 州계획(Landesplanung)이 법적으로 유효한 국토계획임. 각 주의 州계획은 주 전역에 걸친 지역개발의 지침(Ziel)으로서의 법적 지위를 가짐. 각 지방자치단체(Gemeinde)는 독일연방공화국 건설법전(Baugesetzbuch)에 의거하여 토지이용계획(Flaachennutzungsplan)과 지구상세계획(Bebauungsplan)을 조례(satzung)로 수립하는데, 토지이용계획에서 당해 지방자치단체의 용도지역구분과 함께 당해 지역의 토지이용의 목표가 정해짐.

독일 지방자치단체의 지구상세계획은 우리나라의 도시관리계획으로 작성되는 지구단위계획에 비견되는 당해지역의 건설유도계획임.

독일에서는 이와 같은 국토계획 이외에 특정한 대규모 공공시설의 건설을 위한 특별법들(연방국도법이나 항공법 등)이 제정되어 있는 바, 그와 같은 특별법은 개별 SOC 사업의 추진을 위한 계획(소위 전문계획)일 뿐임. 국토 및 지역개발을 위한 종합계획은 주 국토계획(Landesplan)과 지방자치단체의 도시계획(Bauleitplan)임. 이와 같은 개별 SOC사업계획(전문계획)의 수립시에 국토계획인 州계획의 지침을 참고하도록 하는 의무조항이 규정되어 있음.

□ 녹색성장을 위한 국토 및 지역계획 및 개발법제의 개선방안

○ 개선방안 제시방향

- 저탄소녹색성장의 구현하기 위한 국토계획체계는 전국에 걸친 토지이용의 효율성과 체계성을 확보해야 할 것이라는 점에서

현재 복잡하게 재정되어있는 각종의 지역개발 관련 특별법 내용 중 지역계획적 사항은 국토의 계획과 이용에 관한 법률에 의거 수립되는 도시계획에 반영되도록 하는 계획법제의 전면적인 통폐합이 요구됨.

- 현재 각종의 지역개발특별법에 의해 중복적으로 지정되고 있는 토지의 용지지역, 지구, 구역의 지정제도 역시 통폐합하여 저 대폭적으로 단순화하고, 이를 국제법에 의한 도시계획에서 총괄적으로 지정하도록 하는 법적 개선이 요구됨. 전국의 용도지구는 예를 들어 주거중심지역, 상업 및 물류중심지역, 산업화지역, 자연경관보호지역 등으로 단순화 하고, 각 지역마다 그 특색에 따라 두 세가지 유형화되는 구역으로 지정하는 것이 좋을 것임.
- 현행 법제가 오직 현황보전을 최우선으로 하고 있는 山地에 대해서도 적극적인 개발프로그램을 마련하는 것이 필요함. 전국토의 66% 이상을 차지하는 산지의 효율적 이용은 향후 수요가 증대되는 가용토지의 원활한 공급은 물론 도시주변지역의 자연재해의 예방, 도시 유희자금의 유입 등을 위하여 전국에 걸친 지방자치단체들이 가용산지까지 포괄하는 도시기본계획 및 도시관리계획을 수립케할 필요가 있음. 이는 녹색국토의 체계적인 조성을 위하여도 필요함.
- 녹색국토의 조성을 위한 국토의 계획과 개발을 위해서는 민간의 창의와 자본이 중요한 의미를 가진다는 점에서 국제계획분양에서의 민관협력(PPP)제도의 도입이 필요함. 국토계획 및 지역계획안의 제안, 국토계획 관련 정보의 공개, 도시계획결정과정에서의 민관참여, 도시재정비사업이나 저탄소 교통물류체계의 구축을 위한 민자도입 및 민관협력 추진체 결성 등에서 제도개선이 요구됨.

○ 법제도적 개선방안

- 국토 및 지역계획법제의 단일화

현행의 국토기본법, 수도권정비법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 전국의 40 % 지역을 차지하는 연안 및 내륙권 개발특별법, 기업도시특별법, 농어촌개발촉진에 관한 법률 등 지역개발과 관련된 각종의 특별법의 통폐합이 필요함.

- 계획법제와 개발사업 추진법제의 분법화

현재 각종 법률들에서는 지역계획의 수립과 관련된 내용과 지역개발사업추진에 관한 내용이 혼재되어 있는바, 이 두 부분을 구분하여 지역계획의 수립에 관한 통합법과 개발사업의 추진에 관한 통합법률을 각각 제정하는 두 부분의 법제를 나누는 작업이 요구됨.

Ⅲ. 기대효과

- 국토 및 지역계획법제의 제정비, 지역개발관련 특별법의 통합 내지 폐지 그리고 및 용도지역구분의 단순화 법제가 도입되면 국토 및 지역계획체계가 명료화되어 국토 전반에 걸친 개발목표(Ziel)가 분명해지고 종합적 국토계획지침으로서의 기능이 강화됨.
- 국토 및 지역계획체계의 단순구조화 및 도시계획 중심의 계획체계의 구축은 저탄소녹색성장을 위한 국정의 제반목표를 통합하는데 유리함.

□ 국토 및 지역계획법제와 개발사업추진법제를 분리하여 국토계획의 목표를 명료하게 하고, 토지개발사업 추진의 효율성을 제고함으로써 저탄소 녹색성장전략을 효과적으로 구현할 수 있을 것임.

▶ 주제어 : 녹색성장, 국토계획, 용도지구지정, 지역개발사업, 국토 계획에서의 민관협력

Abstract

I . Research Background and Purpose

Research Background

- The government declared ‘Green Growth’ to respond climate change and the consequent natural disasters and to drive continuous economic growth. For that, Framework Act on Green Growth was enacted and a systematic process to implement the policy has been developed.
- Green Growth Policy can be successfully implemented on the basis of effective and systematic Raumordnung of a land. Thus, a study on land development and the relevant laws is needed.
- The basic structure of a plan of land use has been increasingly deteriorated due to reckless development across the country due to a surge in land demand caused by industrialization, and reckless development plans and a range of special rules for regional development.

Research Purpose

- Framework Act on The National Land and National Land Planning and Utilization Act are the basis of the current national and regional land planning laws. This study analyzes the current

national land planning based on these laws to find issues and compares it with foreign national land planning laws including the US, Germany and Japan.

- This study analyzes the details of a range of regional planning laws to review the issues and challenges of the system of national land planning. By proposing a way to redefine the national land planning laws, the study contributes to advancing Green Growth.

II. Main Contents

- The concept of Green Growth and political implications to realize Green Growth
 - The concept of Green Growth
 - The concept of ‘Low Carbon Green Growth’ comes from a political ground of the response to climate change and sustainable development.
 - The core element of Low Carbon Green Growth is to find a way to reduce carbon emissions from the industry and the daily life.
 - Relationship between Green Growth and national land planning
 - Given that Green Growth can help to achieve a low carbon society, it is necessary to reorganize a planning system for a zero-carbon land. Reorganizing of such system should precede a policy objective of the development and use of Low Carbon Green Technology and the development and use of Green Energy.

- With aiming a zero-carbon society, it is imperative to consolidate and adjust a range of areas including arrangement of industrial facility, enhancement of urban structure, and restructuring of transportation and logistic systems through a national and regional land planning system.

- National land planning for Green Growth

- Basic elements for Low Carbon Green Growth include the development of energy emitting zero-carbon, low carbon-industry, creation of green buildings and green city, and the establishment of a low-carbon transportation and logistics system. This policy purpose can be achieved by arranging industrial facility and urban facility properly, improving the efficiency of land use, enhancing an urban structure (building a wind path etc.), and advancing overall elements for a national and regional land planning.
- To this end, analysis on the legislative system should precede especially in the areas related to zoning for special-purpose districts, for industrial complex, and the implementation system of various development projects.

- Legislation on national and regional land planning

- The relevant legislation system and the challenges

- Framework Act on The National Land and National Land Planning and Utilization Act are the basis of the current national and regional land planning and development policy that would realize Green Growth.

- The Framework Act on The National Land was the basis of a comprehensive national land development plan, and a development plan by province and county. National Land Planning and Utilization Act was the basis of a development plan for metropolitan city, a basic urban plan, and an urban management plan. National Land Planning and Utilization Act allowed to establish an urban planning nation-wide, which supported to achieve the purpose of national land utilization ‘Preplanning - Post development’ of the land.
- Apart from the Framework Act on The National Land and National Land Planning and Utilization Act, a number of laws in regard of regional planning were established, which include Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act, South, East and West Coasts and Inland Areas Development Act, Special Act on the Development of Enterprise Cities, Urban Development Act, Act on Rearrangement of Urban Living Environment, and Act on the Development of Agricultural and Fishing Villages. A development plan has been established within the project zones designated by the relevant laws and a national land planning was established based on National Land Planning and Utilization Act. It shows that the basis of a national land planning is, in many cases, ambiguous and substantially ineffective.
- The Zoning system is an urban planning based on the National Land Planning and Utilization Act. Various special acts on regional development have designated residential areas, commercial areas, industrial areas, and greenbelts as well as a range of

districts, areas and zones. A complicated legislative structure causes a problem in the national land planning system with too many zones and districts.

○ Foreign national land planning laws and implications

- The US urban planning system

The US national and regional planning has hierarchy of the authorization act of a State and urban planning by local city or county governments underneath. The national land planning program of a State is merely a plan which is not legally effective. Master plans and zoning established by each local government are substantially and legally effective plans.

The US has recently introduced more and diverse zoning system that can support its Green Growth policy. One example is cluster zoning and incentive zoning.

- Japan's land planning system

Japan's land planning comprises a comprehensive national land planning (nationwide), a development plan for province, and a development plan for city and village. Japan pushes to build green cities by creating green areas and eco-cities based on the urban development plans by city and village.

- Germany's national and regional land planning system

The German federal government has a national land plan (Raumordnungs program) in place but it is not legally effective. A development plan (Landesplanung) at a State level is the

legally effective development plan. The development plan at a state level is the guideline(Ziel) of regional development across the relevant state and is legally effective. Each local government (Gemeinde) establishes a land use plan (Flaechennutzungsplan) and a specific district plan (Bebauungsplan) as Ordinance (satzung) under the German Federal Republic's Construction Act (Baugesetzbuch). Flaechennutzungsplan sets zones for each purpose and the objectives of each zone for the year.

Specific district plans of the German state governments are equivalent to Korea's urban management plan, which plays a role of a development and construction guide of the relevant area.

Germany executes large-scale construction of public facility apart from land planning based on special acts. For example, Federal road construction and airport construction are separately planned based on the relevant laws. Provisions on such separate project define that the guidance at a state level should be referred to in such case.

How to Enhance Legislations on National and Regional Land Planning for Green Growth

Proposal

- Effective and systematic land use must be the element of a national land planning system for Low Carbon Green Growth. Regional planning on a range of special acts on regional development should be consolidated and reflected to the urban planning that would be established based on the National Land Planning and Utilization Act.

- Designation of zone, district, and region which are redundant due to a pile of special development acts must be consolidated as well and simplified. It should be rather designated in overall sense under the urban planning. The types of zone and district of the nation should be simplified into residential area, commercial and logistics area, industrial area, and green belts and each area may have two to three types of districts.
 - There should be a development plan for mountains areas, which accounts for over 66 percent of the land. Effective planning and use of such area will smooth the supply of available lands which is expected to have an increase in the future. It would also prevent natural disasters around cities and allows an inflow of idle money. Thus, local governments may need to establish a basic urban planning and urban management plan that includes mountain areas, which would also be necessary to create a green country in a systematic way.
 - Creativity and capital of the private sector is significant for the land planning and development for a green country. Thus, PPP should be introduced. Restructuring and maintenance on policy and legislation is required especially in terms of proposal of land planning, publication of land planning information, participation of the private sector in the decision-making process, finance from the private sector to establish low carbon transportation system and urban readjustment project and so on.
- Improvement of the relevant laws and policies

- Consolidate of national land and regional land planning laws.

A consolidation of a range of laws and special acts is necessary. The relevant laws to consolidate are Framework Act on The National Land and National Land Planning and Utilization Act, Metropolitan Area Readjustment Act, Special Act on the Development of Enterprise Cities, Act on the Development of Agricultural and Fishing Villages, and Special Act on the Development of Coasts and Inland area.

- Separation between laws on planning and laws on development projects

Currently legislation on development projects and legislation on planning are mixed and cause confusion. These two types of legislation should be separated and a consolidated law on each area should be separately enacted.

III. Expected Outcome

- With clear and more defined system for national and regional land planning, the goals (Ziel) of land development across the country is expected to be clearer and its function as a comprehensive land use guide is expected to improve.
- A simple structure of a land planning makes it easier to consolidate diverse purposes of the national tasks for Low Carbon Green Growth.

□ The implementation process of a national land planning can be understood properly by separating the elements of national and regional land planning from the implementation system for development projects. Restructuring the complicated legislative system in the relevant area can make more effective progress of the Low Carbon Green Growth policy.

▶ Key Word : Green Growth, National Land Planning, Zoning, Regional Development Project, Cooperation between the Private Sector and the Government for National Land Planning

목 차

요 약 문	5
Abstract	13
제 1 장 연구목적과 범위	27
제 1 절 연구목적	27
제 2 절 연구방법과 범위	28
제 2 장 녹색성장의 의의와 과제	29
제 3 장 녹색국토의 기본적 요소	33
제 1 절 국토의 균형발전	33
제 2 절 생태도시의 조성	33
제 3 절 방재도시의 구축	34
제 4 절 녹색 건축	34
제 5 절 녹색도시형 도시재정비사업의 추진	35
제 4 장 녹색성장을 위한 국토 및 지역계획법제	37
제 1 절 외국의 국토 및 지역계획법제	37
1. 일본의 국토 및 토지이용계획 체계	37
2. 미국의 국토 및 지역계획 체계	40
3. 독일의 국토계획체계	42

제 2 절 한국의 녹색성장 관련 현행 법제 개관	44
1. 국토 및 토지이용계획 체계의 개요	44
제 3 절 국토 및 지역계획의 일반법제	45
제 4 절 현행 국토계획법제의 문제점	50
제 5 장 녹색성장을 위한 국토 및 지역계획법제의 개선	53
제 1 절 국토 및 지역계획으로 일원화/ 통합화	53
1. 지역개발 특별법의 폐지	53
2. 국토계획체계의 간단, 명료화 필요	56
제 2 절 중첩적인 지역 및 구역 지정(Zonning)의 지양	57
제 3 절 녹색도시를 위한 도시계획의 내실화	63
1. 도시계획의 내용 충실화/ 지구단위계획수준으로	63
2. 선계획-후개발 체제의 실효성 강화	64
3. 부처별 사업추진계획의 도시계획에의 반영	66
제 4 절 토지이용규제제도의 개선	69
제 5 절 도시재정비사업의 적극적 시행	71
제 6 절 토지 개발행위에 대한 법제개선	75
제 7 절 토지거래에 대한 규제제도의 개선	79
제 8 절 개발밀도구역의 지정과 기반시설 설치 부담제도 등의 내실화	80
제 9 절 도시계획 수립절차의 개선	81
제10절 국토계획과 환경계획의 연계 강화	83
제11절 국토계획과 교통, 물류 관련 법제의 연계와 통합	85

제12절 하천, 수리법제의 개선	88
제13절 국토계획법제와 국토개발법제의 분법화	89
참고문헌	91

제 1 장 연구목적과 범위

제 1 절 연구목적

2008년 이래 정부는 기후변화에 대응하고 지속적인 경제성장을 추구하기 위하여 ‘지속가능한 녹색성장(substanable Green Growth)’을 국정의 최고 목표로 정하고, 저탄소녹색성장법의 제정, 녹색성장을 위한 국정지표 등을 공표하고, 국정의 각 부문에 걸친 세부적인 추진계획을 마련하는 등 다방면에 걸친 녹색성장정책의 추진방안을 모색하고 있다.

2013년 초 박근혜정부가 등장하여 창조경제를 제창하면서 이명박정부시절의 국정슬로건이었다고 할 ‘녹색성장’의 기치는 다소 그 빛깔이 감퇴하는 듯하지만, 녹색성장을 추구하는 일은 사실상 창조경제의 한 내용을 이룰 의미를 지니고 있을 뿐만 아니라, 실제적으로도 현시점에서 기후변화에 대응하여 우리의 생존과 생계를 보장하기 위해 필연적으로 추구하여야 할 중요한 과제임은 부인할 수 없을 것이다.

녹색성장은 인간생활에서 발생하는 탄소의 배출을 저감하는 제반 수단과 제도를 구축함으로써, 탄소배출로 인해 야기되는 심각한 기후변화에 대응하고 지속가능한 경제성장을 이룩하는 두 가지의 정책목표를 추구하는 개념이다. 이와 같은 저탄소 녹색성장의 정책목표를 어떻게 달성할 수 있을 것인가 ?

이와 같은 정책목표는 무엇보다도 인간생활의 바탕인 국토이용의 녹색화, 다시 말하면 녹색국토를 조성하는 바탕위에서만 실현가능할 것이라는 점은 의문의 여지가 없을 것이다. 녹색국토는 녹색성장의 토대임과 동시에 녹색성장의 결실이라고 할 것이기 때문이다.

이 연구에서는 녹색성장을 위한 토대가 되는 국토공간을 어떻게 정비할 것인가를 중심적인 테마로 하고, 녹색국토공간의 조성하는 제도

라고 할 空間整序(Raumordnung)의 수단인 우리나라 국토 및 지역계획 법제의 현황과 주요 국가에서의 동 제도를 고찰하고 그 법제 개선방안을 제시하고자 한다.

제 2 절 연구방법과 범위

이 연구는 녹색국토의 조성을 위해서는 국토 및 지역계획 관련 법제가 어떻게 개선되어야 할 것인가? 하는 관점에서 국내의 관련 법제를 내용분석하면서 관련 문헌을 조사하는 방법으로 수행하였다. 개별적인 사항에서 필요한 경우 외국의 법제를 비교 검토하는 방법도 채택하였다.

관련 법제는 녹색국토의 조성에 관련되는 각 부문, 즉 국토의 계획, 물류교통, 환경보전, 토지이용 및 규제, 도시재생 분야의 관련 법제를 고찰하면서, 특히 국토 및 지역계획법제를 중심으로 그 개선방안을 제시하였다.

제 2 장 녹색성장의 의의와 과제

녹색성장을 위한 국토계획 및 개발법제의 내용과 그 문제점을 짚어 보기 위해서는 우선 녹색성장의 의의와 그것을 달성하기 위한 법제적 과제가 무엇인가를 논의할 필요가 있다.

녹색성장(Green Growth)은 <기후변화의 시기에 환경보전을 위한 저탄소사회를 지향하면서 지속적인 경제성장을 추구하는 정책>이라고 정의할 수 있다.¹⁾

산업의 발전과 인구의 급증으로 인한 급격히 증대되는 탄소배출로 지구성층권의 오존층이 파괴되고, 그에 따른 극지의 온도상승은 종래 경험하지 못한 기후변화를 가져오고 있다. 그로 인해 우리들은 대도시 인구밀집지역에서의 국지성호우와 산사태, 대규모 홍수피해에 직면해 있는 것이다. 세계 여러 국가들은 이와 같은 기후변화에 대응하기 위하여 무엇보다도 저탄소사회를 추구하면서 다른 한편으로는 지속가능한 경제발전전략을 다각도로 모색하고 있는 것이다.

이와 같은 상황에서 아시아·태평양 경제사회이사회(ESGAP)는 녹색성장전략으로서 지속가능한 인프라개발, 시장의 녹색화, 그린비즈니스, 생태효율성 지표개발 및 녹색세제와 예산개혁이라는 5가지 접근 방안을 제시한 바 있고,²⁾ UNEP 녹색경제이니셔티브(Green Economy Initiative)는 청정에너지 및 청정기술의 개발, 지속가능농업, 에코시스템 인프라의 구축, 산림조성을 통한 온실가스배출 감소, 녹색국토계

1) 녹색성장위원회는 “녹색성장이란 환경과 경제의 선순환 구조를 통해 양자의 시너지 효과를 극대화하고, ... 경제성장패턴을 환경친화적으로 만들어 새로운 성장기회를 확보하는 개념”이라고 정의하였다.

녹색성장은 “녹색변환(Green Conversion)을 통해 경제성장과 환경보호를 동시에 추구하는 패러다임”으로 정의하기도 한다.(정명운, 녹색도시. 건축조성을 위한 법제정비방안 연구, 한국법제연구원, 2010,36면)

2) shibuya, 2006, 저탄소사회전략, 28면

획, 녹색빌딩 등 지속가능도시 등 5가지 분야에서의 녹색전략을 강조한 바 있다.

해외에서 수입하는 에너지에 절대적으로 의존(90% 이상)하고 있는 우리나라는 장차 대외 에너지 의존도를 항구적으로 줄여야 하는 사정 일뿐만 아니라, 현재 OECD 국가 중 온실가스 배출량 6위, 그 증가율 1위를 점함으로써 환경보호와 경제발전이 선순환하는 에너지 저소비형 경제발전체계를 구축해야 할 당면 과제를 안고 있다. 이러한 점에서 정부는 2008년 8월 녹색성장위원회를 구성하고 2009년 7월 녹색성장국가전략 5개년 계획을 발표하였다. 그 주된 내용은 ‘기후변화대응 종합기본계획’, ‘그린에너지산업발전전략’, ‘신성장동력비전 및 발전전략’으로서, 계획기간동안 일자리 96만개 창출을 목표로 하는 ‘녹색뉴딜정책’을 제시하고 있다.

이에 따라 국토교통부도 녹색성장전략의 일환으로 ‘저탄소 녹색국토와 안전한 국토해양공간구현’이라는 정책목표를 발표한 바 있다. 녹색국토를 위한 구체적인 전략으로서는 재해예방체제의 구축, 녹색기술의 개발과 상용화, 기후변화 적응역량 강화, 녹색산업육성 및 녹색국토 및 교통체계정비 등이 강조되고 있다.

다른 한편 서울특별시는 2009년 정부의 녹색성장전략에 부응하여 청정에너지의 사용, 지역냉난방구조의 개선, 공원녹지의 조성, 폐기물관리체계의 개선 그리고 교통체계의 재정비 등 통합적 친환경도시개발을 위해 ‘마곡 친환경에코타운’ 모델의 확산을 골자로 하는 ‘2030 서울형 저탄소 녹색성장’ 프로그램을 발표한 바 있다. 이와 같은 뉴타운개발모델에서의 주된 고려요소는 신도시의 입지선정, 효율적인 토지이용과 도시구조의 배치, 교통체계의 개선, 친환경적 기반시설의 조성 및 에너지 사용의 효율화 등과 같이 제반 분야에 걸친 녹색성장을 추구하고자 하는 것이다.³⁾

3) 고재경/이정임, 녹색도시를 꿈꾸는 저탄소사회전략, 경기개발연구원, 2011, 25면 이하

녹색국토는 무엇보다도 쾌적한 국토환경을 의미하고, 이는 저탄소형 도시공간조성(국토공간의 저탄소구조화)을 통해 이룩될 수 있는 것이다. 문제는 이를 어떻게 달성할 것인가 하는 점이다.⁴⁾

저탄소 녹색도시는 자원생태학, 기후생태학적 시각에서 볼 때, 탄소저감, 자원순환, 신재생에너지의 사용, 생태주거단지의 확대, 자연재해 예방, 친환경산업구조의 구축, 주거와 일자리의 근접배치를 통한 교통량의 저감 등의 수단을 통해 형성될 수 있을 것이다. 교통유발 요인의 저감을 위해서는 역세권지역의 인구고밀도 복합지구화, 대중교통 위주의 친환경교통체계 구축이 요구되고, 에너지 저감형 쾌적도시는 도시자연생태계를 고려한 도시계획, 즉 바람길을 고려한 도심 및 주거단지의 조성, 도시내 친수공간 조성을 통한 열섬현상의 방지, 신, 재생에너지의 활용 등을 통하여 달성될 수 있다고 할 것이다.⁵⁾ 소위 에코시티(Eco-City)의 조성이 그것이다. 2002년 발효된 교토의정서에서는 급격한 기후변화에 대응하는 방안으로 소위 탄소중립도시(Carbon Neutral City)가 제창되었는데, 이와 같은 탄소중립도시는 자연보전녹지, 생물다양성을 위한 생태네트워크 비오톱 복원, 자원순환 신재생에

4) 녹색도시의 기본적인 요소들은 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 도시의 적정한 개발밀도유지, 용도별 토지이용비율의 적정성
- 주거지와 일자리의 연계
- 職住근접형 복합적 토지이용, 역세권 개발밀도 고도화
- 도시열섬화 완화, 기후여건을 고려한 시설물 배치
- 그린네트워크 조성
- 대중교통 결절점의 고도화, 교통량 저감
- 공공시설 복합화를 통한 토지이용 고효율화

5) 저탄소 녹색도시 조성을 위한 외국의 사례로는 2002년 영국 런던 남부지역의 서튼에 조성된 베드제드((Beddington Zeor Energy Development: 건축물 자체 태양광 에너지 사용, 거주와 사무공간의 근접연계, 단지내 세대당 1대의 주차공간 인정. 독일 프라이부르크의 태양관도시 프로젝트. 네델란드 아메르스포르트의 뉴랜드 친환경주거단지. 일본 동경도 지요다구: 일정 규모 이상의 건물 시, 개축시 에너지 대책 계획 제출 의무화, 하수를 활용한 도시배열 처지시설, 미사용에너지의 효율적인 활용, 기존 건물과 열원설비를 공유화하여 건축물의 냉난방에서 나오는 탄소 삭감, 재생가능 에너지 사용.

너지 개발 및 생태주거단지의 확대, 친환경산업구조의 구축을 지향하는 소위 녹색도시, 환경공생도시, 지속가능도시의 조성을 통해 달성될 수 있는 것이다.

이와 같은 녹색도시의 조성을 위해서는 그 바탕으로서 도시구조의 대폭적인 재정비가 요구된다. 이를 위해서는 무엇보다도 기존 도시계획의 수정과 변경이 추진되어야 할 것이다. 현재까지 우리나라에서 추진된 저탄소도시(녹색도시)의 조성계획은 동탄신도시,⁶⁾ 세종시, 강릉시,⁷⁾ 무안기업신도시 등 거의 신도시개발사업에서 추진되고 있는데,⁸⁾ 이와 같은 녹색국토의 조성을 위해서는 구시시가지의 재개발은 물론 국토계획 수립체계의 전반적인 재정립이 요구된다. 그 이유는 개별 도시들의 연계성이나 상관성을 고려하지 아니한 도시계획은 인접 도시들간에 도로나 하수처리시설, 쓰레기처리장 등 도시하부구조의 팽창이나 중복적 투자를 초래할 것이고, 지역이기주의적 지역계획이나 도시설계는 오히려 광역 차원의 발전에 역효과가 초래될 가능성이 크다. 그러므로 국토계획 수립에 있어, 개별 지역의 개발방안을 넘어 광역단위의 지역계획의 타당성과 그 실효성 보장도 중요하다고 할 것이다.⁹⁾

6) 친환경 대중교통 중심의 토지이용, 신재생에너지 활용하는 고효율 건축물, 공공시설물에는 기초에너지 절약형 건축물, 우수활용, 자동차 전용차로제, 바람길 조성을 통한 지속가능도시 등 탄소중립형 시범도시를 추구,

7) 2009. 7월 환경부, 국토부, 강원도, 강릉시는 녹색도시, 저탄소형 주택, 저탄소에너지, 물, 자원순환, 생태녹지, 친수공간 등을 조성하는 사업을 위해 ‘저탄소녹색도시 시범사업협력을 위한 양해각서 체결

8) 강상준, 저탄소형 도시공간 조성 및 관리, 저탄소사회전략, 55면

9) 국토해양부, 기후변화에 대비한 도시계획적 대응방안연구, 2009, 108면

제 3 장 녹색국토의 기본적 요소

제 1 절 국토의 균형발전

우리나라는 인구의 90%가 도시에 집중되어 있을 뿐만 아니라 그간의 무분별한 도시개발로 인하여 대도시 온실가스배출량이 과다하고 대도시지역의 자연재해가 빈발하고 있다. 이에 따라 대도시 방재문제는 시급한 과제가 되고 있다. 이와 같은 상황이 개선되지 아니하고서는 녹색성장은 기대하기 어렵다.

이와 같은 사정은 전국토의 균형발전이라는 다소 진부하게 여겨지는 정책목표를 반추하게 한다. 그러나 전 국토의 균형발전은 그야말로 녹색성장을 달성하는데 있어 핵심적인 요소라고 할 것이다. 국토의 균형발전은 경제의 지속적 성장을 위해서도 중요한 의미를 가지며, 산업과 인구를 적절하게 지역적으로 분산배치하고, 물류교통체계를 적절히 구축하는 것은 탄소배출의 근본적으로 저감하는 방안이 될 것임은 물론이다. 이를 위해서는 체계적인 국토 및 지역계획제도의 정비가 긴요하다고 할 것이다.

제 2 절 생태도시의 조성

저탄소녹색성장을 위한 보다 구체적인 방안은 생태도시 내지 전원도시 구조로의 도시개발이다. 생태도시는 도시의 물리적 시설 만이 아니고 사회경제적 자족도시구조를 의미하는 것이다. 이는 도시인구 규모에 어울리는 수준의 경제구조와 교통, 물류체계 그리고 도시기반시설을 확보하는 것을 요체로 한다. 자족도시는 외부로 부터의 자원 유입과 유출을 줄이고, 자립적 에너지체계를 조성하여 불필요한 교통수요를 배제하는 것도 도시구조이다.¹⁰⁾

10) 자족도시는 외부로 부터의 자원유입 및 유출을 줄이고, 자립적 에너지체계를 조

Oecopolis나 자원순환형 도시구조의 조성도 중요하다. 이는 도시인구 규모에 어울리는 수준의 경제활동과 산업구조, 도시기반시설을 확보하는 것을 중요한 요소로 한다. 이는 독일 스투트가르트시의 예에서와 같이 생태계보호와 바람길의 유지, 자연환경을 배려하는 도시개념이다.

제 3 절 방재도시의 구축

최근의 기후변화는 국지성 폭우, 오랜 장마 등으로 특히 대도시지역에서의 재난이 급증하고 있다. 이는 대도시지역의 난개발, 인구의 집중이 그 요인인데, 이 문제를 해결하지 않고는 녹색도시의 조성목표는 기대하기 어렵다. 대도시에서의 체계적인 도시재정비사업이 절실히 요구되는 이유이다.¹¹⁾ 방재도시는 도시지역에서의 주거 및 산업밀집지역의 재배치, 하천의 정비, 임도와 산사태 방지를 위한 사방사업의 시행, 홍수방지를 위한 경보체계의 정비, 방화시설 및 방재예방시설의 확충 등을 통해 조성될 수 있다. 지속가능한 녹색국토는 이와 같은 방재체계의 확충이라는 기반위에서만 달성될 수 있다는 점에서, 녹색국토를 위한 국토계획과 개발사업 관련법제는 방재 관련 법제의 개선을 도외시하면 안될 것이다.

제 4 절 녹색 건축

녹색국토를 조성하는데 있어서 녹색건축도 간과할 수 없는 요소이다. 녹색건축은 친환경건축, 즉 지열이나 태양열을 이용하는 등의 에너지 절약형 건축, 자연통풍을 활용하는 생태형 건축을 지향하는 건축을 말한다.¹²⁾ 도심부지역에 업무와 상업시설을 집중 배치하여 교통

성하여, 불필요한 교통수요를 배제하는 도시구조이다.

11) 정명운, 녹색도시·건축조성을 위한 법제정비방안, 한국법제연구원, 2010, 45면)

12) 이연구, 저탄소 녹색건축의 정책방향, 한국그린빌딩협회의회 10주년 기념대회 발표

물류의 발생요인을 감소시켜 탄소발생을 근본적으로 저감하는 조치도 요구된다.¹³⁾

제 5 절 녹색도시형 도시재정비사업의 추진

과밀화되고, 난개발된 대도시지역에서의 도시재생사업 역시 녹색도시를 조성하는데 있어 필수적이라 할 것이다. 오늘날 우리나라에서는 대도시지역의 열효율이 낮은 건축물, 교통수요를 감당하지 못하는 도로구조, 일터와 주거지의 원격성, 다운타운의 열섬화, 도시주변 산록에서의 산사태, 도심지의 홍수사태 등의 문제점이 심각하게 노증되고 있다. 도시지역에서의 토지이용의 효율성 역시 매우 낮다. 이러한 점에서 대도시지역 구도심에서의 도시재개발 및 재건축사업과 같은 도시재생사업은 녹색도시의 개념을 가지고 추진되지 않으면 안될 것이다. 녹색도시형 도시재생사업은 주민들의 총의에 의해 구성되는 재건축조합에 의해 추진되는 재건축사업이나 단위지구별 재개발사업의 형식은 대도시 전역을 대상으로 설계되어야 할 도시재생사업의 방법으로는 한계가 있다고 할 것이다. 녹색도시를 본격적으로 조성하기 위해서는 도시 전체를 재정비하는 구도 아래 행정주체가 광역적 지역계획을 통해서 추진하는 방식이 요구된다.

문, 2010, 77면 이하

13) 유광흠 외, 친환경 근린개발을 위한 도시설계기법연구, 건축도시공간연구소, 2009, 11면 이하

제 4 장 녹색성장을 위한 국토 및 지역계획법제

제 1 절 외국의 국토 및 지역계획법제

1. 일본의 국토 및 토지이용계획 체계

일본의 국토계획 및 이용과 관련 법률로는 「토지기본법」, 「국토형성계획법」, 그리고 「국토이용계획법」¹⁴⁾이 대표적인 것이다. 「국토형성계획법」에 의해 국토형성계획(전국계획, 지방광역계획)이 수립되고 「국토이용계획법」에 근거하여 국토이용계획(전국계획), 도도부현계획, 시정촌 계획 및 토지이용계획(도도부현)이 수립되고 있다.

국토형성계획(전국계획·지방광역계획)은 국토의 이용, 정비 및 보전(국토의 형성)을 위한 종합적이며 기본적인 계획으로서 국토의 형성에 관한 종합적인 지침이 되는 계획이며, 국토이용계획(全國계획·都道府縣계획·市町村계획)은 국토의 이용과 관리행위에 관한 기본적인 사항을 정하고 있다.

종래 일본에서는 전국종합개발계획과 국토이용계획이 이원적으로 수립되어 왔으나, 2005년 「국토형성법」의 제정을 계기로 국토형성계획과 국토이용계획이 일체적으로 수립되는 체제를 구축하고 있다. 이외에도 「지방자치법」에 의한 「시정촌 건설에 관한 기본구상」(이하 시정촌 기본구상)이 수립되며, 그 이외에 대도시정비계획, 지방개발계획 및 각종 진흥계획 등이 수립되고 있다.

14) 1970년대초 국토 및 지역개발을 위한 근간법으로서 국토종합개발법안이 의회에 제출된 바 있으나, 그 내용 중 국토이용과 관련된 부분 만이 1974년 6월 「국토이용계획법」으로 제정되었다. 동 「국토이용계획법」은 국토이용계획의 수립, 토지이용 기본계획의 작성, 토지거래의 규제에 관한 조치, 기타 토지이용을 조정하기 위한 시책 등을 그 내용으로 하는 것이다.(國土交通省 總合計劃課, 日本의 國土計劃 2009)

(1) 국토이용계획법상 지역구분

1) 국토이용계획법상 지역구분

「국토이용계획법」에 의한 토지이용기본계획은 도도부현 차원의 토지이용의 기본방향을 설정하는 것으로서, 토지를 도시지역, 농업지역, 삼림지역, 자연공원지역, 자연보전지역 등 5개의 용도지역으로 구분하여 수립되고 있다.

도시지역은 「도시계획법」에 의거하여 지정되는 도시계획구역, 농업지역은 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」에 의거하여 지정되는 농업진흥지역, 삼림지역은 「삼림법」에 근거한 국유림 및 민유림(民有林), 자연공원지역은 「자연공원법」에 근거한 국립공원·국정(國定)공원 및 도도부 현립 자연공원 그리고 자연보전지역은 「자연환경보전법」에 근거한 원생(原生) 자연환경보전지역 등을 말한다.

2) 5개 용도지역에서의 관련 지역계획

「국토이용계획법」상 5개 용도지역에 대한 계획은 개별 법률에 근거한 계획(도도부현, 시정촌)과 예산조치에 의한 계획 등으로 구성되어 있다.

먼저 법률에 근거한 계획으로는 「도시계획법」에 의한 「도시계획구역의 정비, 개발 및 보전 방침(도도부현 도시계획 마스터플랜)」과 「시정촌 도시계획에 관한 기본적인 방침(시정촌 도시계획에 관한 마스터플랜)」, 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」에 의한 「농업진흥지역정비기본방침」, 「도도부현 농업진흥지역 정비계획」, 「시정촌 농업진흥지역 정비계획」, 「삼림법」에 의한 「지역삼림계획」, 「삼림정비계획」 등이 있다.

예산조치에 의한 계획으로는 토지이용조정기본계획(土地利用調整基本計劃)과 지구토지이용조정계획(地區土地利用調整計劃)이 대표적이다. 이 계획들은 토지이용상의 다양한 문제에 대처하기 위해 지역실

정에 맞는 세밀한 토지이용조정을 위해 수립되고 있다. 이는 시,정촌 차원의 종합적인 토지이용계획(토지이용조정기본계획)과 지구차원의 즉시적이고 상세한 토지이용계획(지구토지이용조정계획)을 수립하고 이러한 계획들 간의 연계를 도모하기 위한 것이다.

(2) 토지이용 관련 계획간의 상호연계

전술한 국토계획 및 토지이용 관련 계획과 개별법에 수립된 계획들과의 관계를 정리하면 다음과 같다. 도, 도부현이 수립한 계획들에서 제시한 농지, 삼림, 택지 등의 토지이용 목표를 토대로 도,도부현의 국토이용계획을 수립하고, 이들 계획과 개별법에 의한 각종계획의 내용을 종합하여 전국계획을 수립되고 있다.

또한 다양한 계획 간의 내용적 整合性을 위하여 시, 정, 촌토지이용 계획 및 시, 정, 촌기본구상(종합계획)에 근거하여 예산조치에 의한 계획인 토지이용조정기본계획이 수립된다. 그리고 토지이용조정기본계획의 수립에 있어서는 시정촌기본구상과 시정촌도시계획마스터플랜에서의 토지이용방침등과도 충분한 내용조정이 이루어져 국토 및 지역 계획의 정합성이 유지되도록 하고 있다.

일본에서도 다수의 법률에서 토지이용상 다양한 규제를 하고 있다. 특히 대규모의 개발행위에 대해서는 그 내용상 상호조정 필요성이 크다는 점에서, 각 지방자치단체들에서는 토지이용 조정체계로서 토지이용조례, 토지개발행위 등에 관한 지도기준, 공익사업에서의 토지이용 사전조정 실시요령, 그리고 특정지역 토지이용계획책정지침 등을 작성하고 있다.

예를 들어 카나가와현의 경우, 토지이용조정조례를 통하여 각 개별법에 근거한 토지이용계획 등을 종합적으로 조정·운영해 오고 있는데, 이와 같은 제도를 통하여 복잡한 토지이용 및 개발사업에 대한 인·허가사항까지 조정하는 역할을 수행하고 있다. 이와 같은 토지이

용 조정시스템은 궁극적으로 토지이용계획의 수립이나 그 운영상의 실질적 권한이 중앙정부가 아닌 광역지자체 및 기초 지어져 있다는 것을 의미한다.¹⁵⁾

2. 미국의 국토 및 지역계획 체계

미국의 국토 및 지역계획은 각 주법의 授權에 따라 지방자치단체가 수립한다. 미연방은 표준도시계획수권법(SPEA)을 제정하여 각 주가 지방자치단체¹⁶⁾에게 도시계획(urban planning)을 수립할 권한을 부여하는 근거를 제시하고 있을 뿐이다. 각 주에서는 주헌법에서 지방자치단체의 도시계획수립헌장을 규정하거나 혹은 지방자치단체에게 용도구역지정(Zonning)이나 도시계획(Masterplan)의 수립권한을 직접 부여하는 수권법을 제정하는 형식으로 지방자치단체에게 도시계획 수립권한을 부여하고 있다.¹⁷⁾

지방자치단체의 지역계획은 도시계획(Masterplan), 용도지구지정(Zoning), 택지분할규제(Subdivision controll), 공도제(official mapping)등으로 구분되는데, 도시계획이 지방자치단체의 지역개발의 목표계획으로서의 의미를 가지는 반면에 용도지구지정이나 택지분할규제등은 이를 구현하는 수단적 기능을 가진다고 할 것이다.

각 지방자치단체가 수립하는 도시계획들 중 가장 주된 것이라 할 수 있는 용도지구지정은 당해 지방자치단체의 조례로 제정된다.¹⁸⁾ 그 내용과 기능으로 볼 때, 이 용도지구의 지정체도가 녹색도시의 조성

15) 이삼수·와다이사무·이양재, “일본의 국토 및 토지이용의 조정방안에 관한 연구”, 국토계획, 대한국토도시계획학회, 2010, pp.255-262.

16) 미국의 지방자치단체는 군(county), 군구(township), 특별지구(special district), 학교지구(school district), 자치단체(municipality)의 5종류가 있다.

17) 윤양수/이승복, 국토계획제도 국제비교, 국토개발연구원, 1997, 31면 이하,
Edward J. Kaiser/David. R. Goldschalk/F. Stuart Chapin Jr., Urban Land Use Planning, University Illinois Press, 1995 9 ff.

18) Daniell R. Madelker, Land Use Law, 3rd. ed, The Michie Company, 1993, S. 309

을 위한 핵심적 수단이 된다고 할 수 있다. 즉 용도지구지정을 통해 용도지구마다 토지의 용도, 건물의 위치, 규모와 형태, 토지분할의 범위 등을 계획적으로 달리 정하게 함으로써 도시의 쾌적성과 토지이용의 효율성을 제고하기 때문이다.

최근 미국에서는 용도지구지정 방식의 개선을 통하여 환경보전과 녹색성장의 이념을 실현시키고자 하고 있다. 즉 오랜 동안 용도지구지정의 기본적인 思考는 事前確定방식, 累積방식(cumulative zoning)이었다. 사전확정방식은 도시계획을 수립하는 시점에 이미 계획대상지역을 구분하여 그 용도를 확정적으로 지정하는 방식이고, 누적방식은 토지이용방식에 있어 가장 최적의 쾌적성을 확보하기 위한 주거지역을 최상위로 하고 순차적으로 쾌적성이 감소되는 정도에 상응하는 토지의 용도(예를 들어 상업지구, 공업지구 등)를 지정하는 방식으로 용도구역을 지정하는 방식이다. 그러므로 쾌적성에 있어 하위에 속하는 지구내에서는 그 상위 지구에서 허용되는 토지의 이용은 허용되는 반면에 그 역의 경우는 허용되지 아니하는 것이었다.¹⁹⁾

그러나 이와 같은 용도지정제도는, 예를 들어 특정 공공시설물의 조성 등으로 인해 생기는 지역사정의 큰 변화나 새로운 토지수요에 유연하게 대응하지 못하는 문제점을 지니고 있다. 여기에는 도시계획 자체의 목표가 불투명해지는 부작용도 따른다. 전술한 확정적 용도지구제는 도시의 확장에 따라 기형적인 도시화를 초래하는 원인이 되기도 한다. 특히 자동차문화의 확산으로 인하여 도시의 街路가 교외로 까지 연장되고, 그에 따라 주민의 이동거리가 대폭 확장됨으로써 교통문제, 환경문제가 유발되고 있는 것이다. 도심지역에서의 건물의 고도제한, 최소부지면적 유지제도가 도심지역에서의 토지의 유연한 이용이나 창조적 공간활용을 제한하는 문제점도 있다. 전통적인 관점에서 서로 양립하기 어려운 토지이용을 분리하는 방식의 용도지구지정

19) 박정훈, 미국 도시계획법제에 관한 연구, 경희대 박사학위논문, 2000, 21면 이하

방식으로서의 오늘날의 새로운 도시문제, 환경문제를 해결하는데 장애가 된다는 인식이 확산되고 있는 것이다.

더욱이 녹색도시의 조성이라는 목표를 추구하기 위해서도 누적적 이용을 전제로 하는 용도지구제의 변경이 요구되고, 최근에는 더 나아가서 대단지 종합개발지구 지정방식(cluster zoning)이나 계획적 단지 개발방식(planned unit development) 등도 적극적으로 활용되고 있다고 할 것이다. 오늘날 체계적인 광역적 개발사업을 추진하는 데 있어서 종래의 토지이용에 대한 규제를 위주로 하는 용도지구제는 적당하지 않다는 것이다. 이는 도시의 자유로운 설계를 제약하고 토지이용의 유연성을 떨어뜨리는 문제점이 있기 때문이다.

또한 최근에는 소위 유도적 용도지구 지정방식(incentive)도 널리 활용되고 있는데, 이 방식은 특정 용도지역에서의 건축물의 용적율 등이 사용되고 있지 아니할 경우, 그 가용 용적율을 다른 통지의 소유자에게 매도할 수 있는 제도를 말한다. 이와 같은 제도를 통해서 교통물류의 양을 감소하고, 에너지의 효율성을 증대시키고자 하고 있다.. 이는 녹색도시를 조성하는 데 있어서 매우 의미있는 방안으로 평가되고 있다.

3. 독일의 국토계획체계

독일의 국토 및 지역계획(Landesplan u. Regionalplan)은 독일연방 건설법전(BbauGB)에 의거하여 독일 각 주정부와 지방자치단체(Gemeinde)에 의해 수립되고 있다. 즉 주는 주 국토계획(Landesplan)을 수립하고, 지방자치단체들은 토지이용계획(Flaachennutzungsplan)과 건설상세계획(Bebauungsplan)을 수립한다. 건설상세계획은 지방자치단체 조례로 수립, 공포된다.²⁰⁾

20) W. Hoppe/C. Boenker/S. Grotefels, Oeffentliche Baurecht, 3. Aufl. 2004, S. 203 ff.

지방자치단체의 토지이용계획에서 소위 토지의 용도지역이 지정되는데, 그 종류는 주거지역, 상업지역, 공업지역, 자연보호지역의 4종류로 구분되어 매우 단순하다. 게마인데의 건설상세계획은 우리나라의 지구단위계획 형태로 수립되는 구체적인 건설유도계획이다. 건설상세계획이 수립된 지역을 소위 게마인데의 내부구역(Innen Bereich)이라 칭하고, 오직 토지이용계획만 수립되어 있는 지역은 외부구역(Aussen Bereich)로 지칭된다.

연방정부는 연방국토건설프로그램 (Bundesraumordnungs-program)을 작성하는데, 이는 연방 전역의 개발과 관련된 종합적인 지침의 기능을 갖지만, 그 법적인 효력은 없고 각 주의 국토계획 수립시에 참고할 뿐이다.

독일의 주계획 및 지방자치단체 지역계획의 내용은 각 정부기관의 건설사업이나 건축허가행위시에 준수해야할 지침(Ziel)로서의 효력을 갖는다. 이와 같은 주국토 및 지방자치단체의 지역계획 이외에도 연방법 또는 주의 개별법에 의해 추진되는 특별한 사업계획들이 존재한다. 즉 연방국도법(Bundesstrassengesetz)에 의한 연방국토건설계획이나 연방항공법에 의한 공항건설계획, 연방원자력법에 의한 원자력발전소 건설계획 등이 그것이다.²¹⁾ 이들 계획들의 수립시에 전술한 주국토계획이 매우 신중히 참고됨은 물론이다. 예를 들어 이와 같은 특별법들에 의한 특정시설물 건설사업계획이 수립될 경우, 그것이 주변 지역의 중요한 교통축을 이루는 것이라는 점에서 주국토계획이나 지방자치단체의 지역계획(토지이용계획 및 건설상세계획)을 사후적으로 수정되게하는 요소가 되기도 한다.

독일 역시 인구에 비하여 가용토지가 부족한 형편이다. 따라서 중요한 사회간접자본시설(SOC)의 건설입지를 조기에 확보하기 위한 목적에서 소위 특정시설물 건설입지 조기 선정계획(Standortvorsorgeplanung)

21) Jahn Zikow, Fachplanungsrecht, 2009

이 작성되기도 하는데(특히 원자력건설입지의 조기선정을 위하여), 이와 같은 특정 시설물계획은 주 건설계획 및 게마인데 도시계획에 우선하는 지위를 가진다.

또한 독일에서는 오래전부터 국토 및 지역계획의 수립시에 환경적 영향을 조기에 평가하는 제도를 도입하였다. 즉 연방환경영향평가법(Gesetz fuer Umweltvertraeglichkeitspruefung)이 제정되어, 주국토계획과 지방자치단체 지역계획 수립시에 각 계획내용이 초래하는 환경상의 영향을 조기에 평가하도록 의무화하고 있다. 최근 녹색성장정책을 추진하기 위하여 연방정부는 연방 및 주 및 지방자치단체의 국토 및 지역계획 관련 업무의 수행시에 환경영향을 조기에 평가할 것과 건축물의 배치, 도시공간의 조성, 산업입지의 재개발 내지 재배치 등의 업무를 추진함에 있어 탄소저감대책을 강구하도록 의무화하는 지침을 마련하고 있다. 독일연방건설법전(BbauGB)은 주 국토계획의 수립절차에 있어서 지방자치단체의 참여를 필수적인 것으로 규정하고 있는데, 이는 독일연방헌법이 보장하고 있는 지방자치단체의 계획고권(Planungshoheit)의 구현수단으로 인정되고 있다.

제 2 절 한국의 녹색성장 관련 현행 법제 개관

1. 국토 및 토지이용계획 체계의 개요

구분	관련 법률
기후변화 대책 및 자연환경보전법제	녹색성장기본법, 기후변화대책기본법, 자연환경보전법
국토계획 및 토지이용법제	국토기본법, 수도권정비계획법, 특정지역개발촉진을 위한 법률, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 연안관리법, 동, 서, 남해안 및 내륙발전특별법, 도시 및 주거환경정비법, 도시개발법, 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 등

구분	관련 법률
물류, 교통법제	지속가능교통물류발전법, 국가통합교통체계효율화법, 도시교통정비촉진법, 자전거이용활성화에 관한 법률, 철도산업발전기본법 등
산림관련법제	산림기본법, 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률, 임업 및 산촌진흥촉진에 관한 법률
녹색건축 및 산업관련법제	건축법, 주택법, 에너지이용합리화법, 산업입지 및 개발에 관한 법률
자원순환법제	폐기물관리법, 자원의 절약과 재활용촉진을 위한 법률, 건설폐기물의 재활용촉진을 위한 법률, 전기, 전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률, 신에너지 및 재생에너지 개발, 이용, 보급 촉진에 관한 법률
환경관련법제	환경정책기본법, 지속가능발전법, 대기환경보전법, 수질환경보전법, 토양환경보전법, 환경영향평가법 등
수자원관리법제	하천법, 댐건설 및 주변지역지원에 관한 법률, 물의 재이용촉진 및 지원에 관한 법률, 물산업진흥법, 4대강유역법

제 3 절 국토 및 지역계획의 일반법제

우리나라의 국토계획 관련 법제는 1960년대 초부터 국토건설종합계획법과 도시계획법 그리고 국토이용관리법을 근간으로 구축되어왔으나, 2002년 초 구도시계획법과 구국토이용관리법을 통합한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국계법으로 호칭)이 제정되어 전국에 걸친 국토 및 지역계획의 수립 근거가 되고 있다. 또한 2003년 3월 국토건설종합계획법을 계승한 국토기본법이 제정되어 현재 동 법률에 근거하여 국토건설종합계획의 수립되고 있다. 이 두 법률은 전국에 걸쳐 수립되는 국토 및 지역계획을 위한 일반법으로서의 지위를 지닌다. 이때의 국토 및 지역계획 일반법이란 여타 개별법에 근거하

여 토지의 개발계획이 이루어지는 것을 총칭하는 개발특별법과 개념적으로 구분하고, 상기 두 법률이 우리나라 국토 및 지역계획 근간법을 의미하는 것이다. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률은 과거 도시계획구역 밖에서 야기되는 심각한 亂開發 현상²²⁾을 극복하기 위하여 先計劃-後開發 制度를 정착시키고 국토 전반에 걸친 開發行爲 許可制를 도입하는 계기가 되었다.²³⁾

국토기본법에 의거 수립되는 국토건설종합계획은 국토 전반에 걸쳐 수립되는 전국계획과 시, 도 지역을 대상으로 수립되는 도계획, 그리고 시, 군지역을 대상으로 수립되는 군계획으로 구분된다. 이는 국토건설종합계획이 전국, 광역지방자치단체, 기초지방자치단체의 관할지역을 대상으로 구획되게 수립되고 있다고 할 것이다. 이와 같은 국토건설종합계획은 그 대상지역에서의 토지이용(Bodennutzung)과 관련한 가장 기본적인 목표계획(Zielplan)으로서, 토지이용과 관련하여 종합적, 망라적인 내용을 지닌다고 할 것이다. 따라서 이는 종합적 지역계획(Gesamtplan)으로서 전국의 모든 행정기관이 다양한 형태로 결정하는 토지이용 관련 최상위 계획의 지위를 가진다.

국토건설종합계획의 틀 아래에서 전국의 각 지방자치단체들에서는 그 관할지역을 대상으로 도시계획이 수립되고 있다.²⁴⁾ 도시계획은 도시기본계획과 도시관리계획으로 구분되는데, 도시기본계획은 각 지방자치단체 관할지역내의 토지이용과 관련된 기본적인 사항을 담고 있는데, 이는 도시관리계획의 수립과 토지개발사업에 대한 지침으로서의 기능을 가지지만 법적 구속력은 없다.

22) 건설교통부, 국토의 난개발방지종합대책, 2001. 5. 31일자; 유해웅, 환경친화적 국토관리정책의 전개방향, 환경법연구 제23집 제2호, 2001, 105면 이하.

23) 지난날의 국토계획체계에서는 구 국토이용관리법에 의해 지정되는 도시계획구역에서만 도시계획이 수립 되어있을 뿐이었고, 국토의 대부분의 지역에서는 단지 용도지역의 지정만 되어있는 국토이용계획만이 존재할 뿐, 도시계획지역 이외의 지역에서의 亂開發이 가속화되었다는 지적이 심각히 제기되어온 바 있었다

24) 국토계획및이용에관한법률 제10조 및 제2조 1호.

도시관리계획은 도시계획시설(기반시설)의 설치계획, 용도지역, 용도구역, 용도지구, 시가화조정구역 및 개발제한구역 등을 지정하는 내용을 가지는 것이지만, 경우에 따라서는 일정한 지역에 대하여 상세한 건설유도계획이라고 할 수 있는 지구단위계획²⁵⁾ 형태로 수립되고 있다. 이러한 점에서 동 계획은 당해 지역의 토지이용을 이한 가장 실효적인 계획이다.²⁶⁾

현재 국토의 계획과 이용에 관한 법률에 의해 전국의 모든 시,군지역에서 도시관리계획이 수립되고 있다. 국제법이 제정되었던 2002년 초 이전에는 토지 이용의 기준이 되는 용도지역은 구 국토이용관리법에 의거하여 작성되는 국토이용계획에서 지정되고, 이 국토이용계획에서 지정된 도시지역에서만 도시계획(구도시계획법에 의한)이 수립되었다. 국제법의 제정으로 도시계획시스템이 전국의 모든 지역에 걸쳐 수립되게 된 것이다.

이와 같은 점에서 현행의 국토 및 지역계획체계는 국토기본법과 국제법에 의해 수립되는 국토건설종합계획인 전국계획, 도종합계획, 시, 군종합계획을 최상위 계획으로 하고, 그 이하에 국제법에 의한 도시계획(도시기본계획과 도시관리계획)이라는 이중적 계획시스템이라고 할 것이다. 다만 국토기본법에는 시, 군종합계획은 국제법에 의해 수

25) 지구단위계획은 제1종지구단위계획과 제2종 지구단위계획으로 구분되는데(국토의계획및이용에관한법률 제49조), 이는 각각 제1종지구단위계획구역과 제2종지구단위계획구역에 대하여 수립되는 것이다. 제1종지구단위계획구역은 대체적으로 도시계획법에 의해 지정되었던 도시계획구역과 국토의계획및이용에관한법률에 의해 도시관리계획으로 지정되는 기반시설부담구역, 도시개발법에 의해 지정되는 도시개발구역, 도시재개발법에 의해 지정되는 도시재개발구역, 택지개발촉진법에 의해 지정되는 택지개발예정지구 등 체계적, 계획적 개발이 필요한 지역에 대하여 건교부장관 또는 시, 도지사에 의해 지정되는 곳이며, 제2종 지구단위계획구역은 국토이용관리법에 의해 지정되었던 준도시지역 및 준농림지역에 대하여 새로운 국토의계획및이용에 관한법률 제36조 및 제37조에 의해 도시관리계획으로 지정될 계획관리지역 내지 개발진흥지구 등에서 건교부장관이나 시,도지사가 지정하는 곳을 말한다.

국토의계획및이용에관한법률 제52조에 의하면 지구단위계획은 매우 구체적인 건축 유도계획으로 수립될 수가 있다.

26) 대법원은 도시관리계획에 대해서 행정처분성을 인정하고 있다.

립되는 도시계획으로 대체되는 것으로 규정하고 있는데, 이는 시, 군 지역에서 보다 자세하게 수립된 도시계획을 당해 지역에서의 토지이용을 위한 목표계획으로 하는 의미를 지닌다.²⁷⁾

다른 한편 국토기본법과 국계법에 의한 국토건설종합계획과 도시계획 이외에 수많은 특별법에 의거하여 수립되는 개발사업계획들이 존재한다. 예를 들어 특정지역개발촉진에 관한 법률에 의거 수립되는 특정지역개발계획, 수도권정비계획법에 따라 대통령령으로 정하는 수도권지역에 수립되는 수도권정비계획, 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률(제4조)에 의거 수립되는 광역권개발사업계획, 연안관리법에 의해 수립되는 연안관리지역계획, 기업도시개발특별법에 의거 수립되는 기업도시개발계획, 동, 서남해안 및 내륙발전특별법에 의거 수립되는 종합개발계획, 광주문화중심도시조성을 위한 특별법에 의한 광주문화도시진흥지역개발계획등이 그것이다. 이들 특별법에 의해 수립되는 여러가지의 토지이용에 관한 계획들에서는 또한 다양한 명칭의 지역, 구역 및 지구들이 지정되고 있다.

이러한 점에서 볼 때, 국토계획 분야에서도 그야말로 특별법 남발 시대이다. 그에 따라 국토기본법과 국계법을 근간으로 하는 국토 및 지역계획체계의 혼선이 가중되고 있는 형편이다. 개별적인 지역개발 사업들은 해당 특별법에 의한 개발계획(종합계획)과 그 실시계획들에 의거 추진되는데, 그와 같은 개발계획 내지 사업실시계획들은 여타의 지역계획에 우선하는 것으로 규정하고 있는 각 특별법상의 규정들에 근거하여 그 실시계획의 결정 내지 승인만으로 토지이용에 관한 종국적 결정이 이루어지는 형편이다.²⁸⁾ 그에 따라 어떤 지역에서는

27) 이 법에서는 국토종합계획의 군단위 계획인 시,군종합계획을 별도로 수립하도록 하는 대신에 국계법에 의해 수립되는 도시계획을 시,군종합계획으로 한다면 규정 을 두어 국토기본법상의 계획체계와 국계법상의 계획체계간의 연계성 내지 정합성 을 기하고 있다.

28) 국계법에 의한 도시관리계획이 결정된 것으로 의제하는 규정을 두고 있다(예: 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률에 의해 수립되는 광역개발사업계획

여러 개별 법률에 의해 작성된 토지이용 관련 계획들이 중첩적으로 수립되어 오히려 당해 지역의 토지이용의 목표를 흐리게 하거나 그 내용이 상호 충돌되어 오직 특별법에 의거한 계획만이 실효성이 있게 되는 경우가 많다. 충남공주지역에 추진 중인 행정중심복합도시개발 계획(행정중심복합도시특별법에 근거), 전국의 많은 지역에서 동시 다발적으로 추진되고 있는 기업도시개발계획(기업도시개발특별법에 근거), 광주문화중심도시조성계획(아시아문화중심도시조성특별법에 근거), 제주도종합개발계획(제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법에 근거)등이 그 예이다. 특히 동서남해안 및 내륙권 발전 특별법에 의해 지정된 연안 및 내륙지역은 전국토의 40%이상의 넓은 면적에 해당되는데, 이들 지역에서는 이미 국토기본법에 의한 국토건설종합계획(전국계획)과 도계획, 시, 군계획이 존재함에도, 동서남해안 및 내륙권 발전특별법에 의거하여 수립되는 개발계획이 우선적으로 적용됨으로써 국계획에 의해 수립된 도시계획들은 무력화 되어 국토 전반에 걸친 균형적인 토지이용에 차질을 가져다주는 결과가 발생하고 있는 것이다. 각종의 토지이용관련 특별법들로 인하여 각 지역의 토지이용계획들의 중첩과 혼선이 발생되고 그에 따라 당해 지역의 토지이용과 개발사업의 난맥이 초래되고 있다고 할 것이다.

수도권정비계획법에 의한 수도권정비계획은 물론, 특정지역 개발촉진을 위한 법률에 의해 수립되는 특정지역개발계획, 그리고 국계획에 의해 지정되고 수립되는 광역권계획 등은 광역지방자치단체의 경계를 넘어 수립되고 있는데, 이들 계획과 국토기본법에 의한 도계획간에 계획내용의 연계성이 확보되지 못하고 있는 것이다.²⁹⁾ 더 나아가서

(동 법 제7조)이나 행정중심복합도시특별법에 의해 수립되는 행정중심복합도시 광역도시계획(동법 제17조).

29) 새로운 국토기본법은 국토의계획및이용에관한법률에서 새로이 도입한 광역권개발계획(광역시와 그 주변지역, 산업단지와 그 배후지역 또는 여러 도시가 상호 인접하여 동일한 생활권을 이루고 있는 지역 등을 광역적 체계적으로 개발하기 위한 계획)을 또 하나의 지역계획으로서 추가로 도입하였다고 할 것이다.

수도권정비계획법은 수도권정비계획이 수도권지역에서의 최상위 계획임을 선언하고 있어 국토기본법에 의해 수립되는 수도권의 도계획과의 상호 관계가 불분명하다. 이러한 점에서 국토기본법에 의거 수립되는 국토건설종합계획인 전국계획을 최상위 계획으로 하고, 동 계획의 틀 속에서 각종의 지역개발 특별법상의 계획을 수립하도록 국토계획의 체계를 정비하거나 혹은 각종의 지역개발 관련 특별법들에 의한 토지이용관련 계획제도를 폐지하고 지역개발계획은 모두 국토기본법과 국계획에 의거 수립되는 국토건설종합계획(전국계획- 도계획- 시, 군계획)과 도시계획(도시기본계획과 도시관리계획) 체계로 단일화하는 것이 국토 및 지역계획의 체계성과 명확성을 확보하는데 유리할 것이다.

국토계획의 목적은 국토 전반에 걸친 토지이용의 체계성과 명확성을 위한 것이라 할 것이다. 그러한 점에서 국토계획은 녹색성장의 목표를 구현하기 위한 각종 개발사업의 지침이 되어야 할 것이다. 녹색성장의 지침이 되어야 하는 국토계획 및 지역계획에서는 무엇보다도 환경보전, 저물류 교통대책, 자원순환형 에너지정책 및 녹색기술개발을 위한 인프라 체계가 종합적이고 포괄적으로 반영되어야 할 것이고, 종합적 계획의 내용이 국토개발 및 토지이용의 지침으로 활용되기 위해서는 그 내용이 명확하고 체계적이지 않으면 안된다. 이를 위해서는 국토 및 지역계획체계의 단순화가 필수적이라 할 것이다.

제 4 절 현행 국토계획법제의 문제점

녹색국토의 구성에 근거가 되는 각 개별 법률들은 각기 각 개별부분의 계획과 사업추진체계, 사업추진기구 등에 관하여 규정하고 있는데, 각 영역의 법령 상호간의 연계성과 조화가 미흡하다. 이는 토지의 이용과 관련된 법령을 제정하는데 있어서 이와 같은 입법적 고려가 부족하기 때문이라 할 것이다. 계획부문별, 사업추진단위별, 부처별로

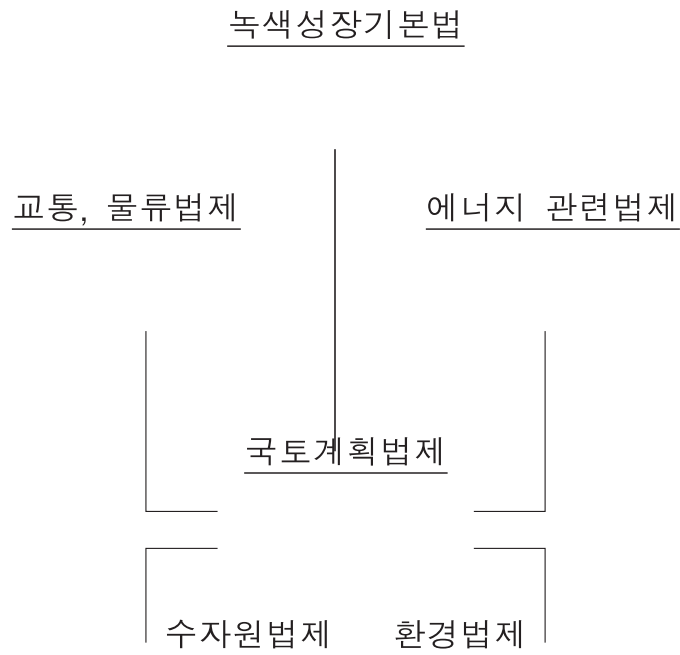
입안된 개별 법안들은 내용상으로 중복되는 것이 많다. 그와 같은 현상은 행정입법의 경우, 행정 각부처들의 소관별로 법률안이 마련되고 있고 의원입법의 경우, 법제 전반에 대한 숙고없이 법률안이 제출되고 있는 입법현실에 기인한다. 녹색성장기본법은 각 분야의 개별법들의 내용을 통할하는 기본법적 기능을 수행한다고 하겠으나, 동 법상의 녹색도시 관련 조항들 역시 대부분 기본원칙만을 규정하고 있는데 불과함으로서, 각 영역의 내용들을 체계적으로 조율하지 못하는 한계를 지니고 있다고 할 것이다.

무엇보다도 각 부문 개별법들의 집행을 담당하는 주무관청들간의 업무공조가 긴밀하지 못한 점도 문제이다. 각 부처들간의 업무연계가 미흡한 점은 예를 들어 환경부에서 추진하고 있는 녹색시범도시, 안전행정부에서 추진하는 자전거시범도시, 산업자원부가 추진하는 스마트그리드 시범도시가 동일한 지역과 도시를 대상으로 하고 있다는 점에서 내용의 중첩성이 노증되고 있는 것이다.

또한 각 부문별로 수립되는 토지이용관련 계획들의 통합체제가 미비한 점도 지적되어야 할 것이다. 각 개별법에는 개별사업을 추진하기 위한 다양한 용도지역, 지구의 지정 근거가 규정되어 있고, 그에 따라 당해 계획의 구체적인 실시계획이 수립되고 있어, 각 개별 분야의 토지이용이 국토 전반에 걸친 체계적이고 통합적인 토지이용계획과의 엄정한 연계성 없이 이루어지는 문제점이 있는 것이다. 이는 종합적인 차원에서 녹색국토 내지 녹색경제를 추구하는 목표를 가진 녹색성장을 달성하는데 지장을 초래하는 요인이다. 교통체계, 에너지 이용, 환경보전, 생태도시의 조성 등의 목표는 통합적인 계획을 통해서만이 조화롭게 구현될 수 있을 것이다. 즉 저탄소 녹색성장은 국토의 종합적인 이용계획을 통해서만 효과적으로 이룩될 수 있다는 점에서 여러 부문에서의 사업들이 종합적으로 반영된 토지이용계획이 수립되어야 할 것이다.

끝으로 현행 법제에는 녹색국토를 실현하기 위한 종합적으로 추진할 정부기구가 없다는 점도 문제점으로 지적할 수 있을 것이다. 녹색성장위원회는 녹색성장전략이나 추산적인 계획만을 제시하고 있고, 그 전략과 계획들이 국정 전반에 걸쳐 구현되는 결과를 통제할 기구가 없다고 할 것이다. 그리고 박근혜정부에 들어와서 국정의 최대목표로서 창조경제가 표방됨으로써 녹색성장의 정책목표는 퇴색되고 있는 실정이다. 녹색국토는 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 민간의 협력을 통해서만 조성될 수 있는데, 이를 지속적으로 추진할 실행기구를 두는 방안이 적극적으로 검토되어야 할 것이다.

<녹색성장을 위한 관련법제의 관계>



제 5 장 녹색성장을 위한 국토 및 지역계획법제의 개선

제 1 절 국토 및 지역계획으로 일원화/ 통합화

1. 지역개발 특별법의 폐지

국토기본법은 저탄소녹색성장기본법의 내용을 토지이용과 국토개발 분야에 구현하기 위한 근간법이 되어야 할 것이다. 따라서 동 법률에는 각 부문의 녹색성장시책이 국토계획에 충실히 반영되도록 의무화하는 규정이 두어져야 할 것이다. 그렇게 함으로써 국토계획이 토지이용에 관한 한, 국정의 각 부문별 계획사항을 통합하는 기능을 수행토록 해야 할 것이다. 즉 국토 및 지역계획에는 토지이용현황에 관한 토지정보를 바탕으로 환경보전을 위한 사전환경성 검토, 저탄소 녹색성장을 위한 물류대책, 자원순환형 에너지수급체계, 녹색생태도시 및 녹색기술개발 기반의 조성 등 다양한 요소들이 종합적으로 반영될 수 있어야 할 것이다.

이를 위해서는 우선 현행의 국토 및 지역계획체제의 대폭적인 개선이 요구된다.

국토기본법과 국계법에 의거하여 수립되는 국토건설종합계획과 도시계획이 토지이용과 관련된 개별법에 근거하여 수립되는 개발계획과 그 실시계획에 대한 엄정한 지침이 되도록 하는 법제로의 정비가 요청되는 것이다. 현행 법제는 토지이용과 관련된 여러 개별법의 규정에 의해 지정된 개발대상지역들³⁰⁾에서 당해 개별법(특별법)에 의거

30) 예: 행정중심복합도시개발지역, 기업도시개발구역, 광주광역시 전지역, 제주특별자치도법이 적용되는 제주도 전지역, 역세권개발 및 이용에 관한 법률에 의거 지정되는 역세권개발구역, 그리고 동서남해안 및 내륙권 발전특별법에 의해 지정된 연안 및 내륙지역 등

수립되는 개발계획이 당해 지역의 광역도시계획 내지 도시계획에 우선하여 적용되는 체제를 가지고 있는데, 이러한 체제를 전면적으로 개편하여야 할 것이다. 수많은 특별법에 의거한 개발계획과 그에 근거하여 추진되는 개발사업들은 당해 지역에서의 기존 국토계획의 내용에 급격한 변동을 초래하고, 그에 따라 주변지역에서의 지속적이고 예측 가능한 토지의 이용에 큰 혼동을 가져다준다고 할 것이다. 여러 지역개발 관련 특별법들에 의해 개발계획 내지 개발사업이 추진됨에 있어서 부처이기주의 내지 기관이기주의적 경향이 나타남으로써 국토 및 지역계획 내용의 정합성이 훼손되는 결과가 초래되는 경우가 많다.³¹⁾

이와 같은 사정을 감안할 때, 특별법에 의한 토지이용계획을 별도로 수립하지 아니하도록 하는 법제개선이 요구된다. 각 부처의 개별적 개발사업 구상은 기존의 지역계획의 틀, 즉 국제법에 의거한 도시기본계획 내지 도시관리계획에 반영하여 추진하는 것이 타당할 것이다. 그와 같이 하는 것이 국토계획체계의 안정적인 운용에 도움이 될 것이다. 특별 목적의 지역개발사업계획 역시 국제법에 의한 도시계획(도시기본계획과 도시관리계획)으로 추진해도 큰 문제점은 없다고 할 것이다. 이는 2002년 초 이후 도시계획체제가 국토의 모든 지역에 걸쳐 관할 광역시 및 시, 군에서 수립되고 있기 때문이다.

중요한 국책사업들을 국토 및 지역계획(도시계획)이라는 토지이용을 위한 종합계획을 통해 추진하는 것이 당해 지역 및 그 주변지역에서의 종합적이고 균형적인 개발을 위해 바람직하다고 할 것이다. 더욱이 녹색국토를 달성하기 위하여 고려해야할 여러 가지의 시책(물류, 신재생에너지 개발, 생태도시, 저탄소 녹색건물)들이 토지이용의 효율

31) 각종의 지역개발 관련 특별법에 규정된 중요한 국책사업들을 추구하는데 있어 그와 같은 사정이 초래되는 것은 어쩔 수 없는 일이라고 할지라도, 다양한 특별법들에 의한 지역계획의 수립과 사업의 추진은 비록 당해 사업의 신속, 원활한 추진에는 도움이 되겠지만, 최소한 국가전역에 걸친 지역계획체계와 그 내용에 큰 혼동을 가져다주는 것임은 부인할 수 없다.

화를 위한 국토 및 지역계획에 종합적이고 총합적으로 반영될 수 있을 것이다.

독일에서 만 지역, 지구의 지정기준, 절차, 행위규제 등에 관한 사항을 연방건설법전(BauGB)에서 단일하게 규정하고 있는 것도 이와 같은 이유에서이다. 이는 독일 지방자치단체(Gemeinde)의 도시계획인 건설유도계획(Bauleitplan)이 당해 지역에서의 토지이용 및 개발에 관한 기본적인 목표계획(Zielplan)으로서 가 부분별 토지이용관련 사업에 대한 실효성있는 지침으로 기능할 수 있도록 그 실효성을 담보하기 위한 취지에서이다. 독일 지방자치단체 건설유도계획(Bauleitplan)은 우리말로 직역하여 토지이용계획(Flaechennutzungsplan)과 건축상세계획(Bebauungsplan)으로 구분되는데, 토지이용계획이 그 내용과 기능면에서 우리나라의 도시기본계획과 유사하고, 건축상세계획은 우리나라의 도시관리계획에 비견된다. 지구상세계획은 내용적으로는 우리나라 도시지역에서 지역면적 1만 제곱미터 이상, 비도시지역에서 3만 제곱미터 이상의 개발사업을 시행할 때 수립하여야할 지구단위계획과 유사하다.

독일 지방자치단체 건설유도계획은 독일의 각 州 단위로 수립되는 州 全域국토계획(Landesplan)과 州지역계획(Regionaplan)의 하위계획으로서 독일 전역의 각 지방자치단체(Gemeinde)의 토지이용에 관한 지침적 계획이다. 독일에서는 각 중앙행정기관은 물론 지방자치단체의 각 행정부서에서 구상하고 있는 개별적 사업추진을 위한 토지이용계획들은 전술한 주국토계획과 지방자치단체 건설유도계획에 수렴되어 반영되고 있다. 우리나라와 같은 토지이용과 관련된 특별법은 원칙적으로 제정되고 있지 않고 있고, 전국적 의미를 가지는 특정 SOC 사업의 추진을 위하여 그 입지선정을 위한 특별법이 제정되고 할 있을 뿐이다. 예를 들어 대규모의 토지가 소요되는 국도건설사업을 위한 독일연방국도법이나 공장건설을 위한 연방항공법이 그것인데, 고속국도나 대규모 공항건설을 위한 입지선정계획은 그 사업의 특수성으로

인하여 연방국도법이나 항공법 등에서 규정하는 절차에 따라 노선 및 입지결정이 이루어지지만, 그 결정의 내용은 반드시 연방건설법전에 의한 주국토계획이나 지방자치단체 건설유도계획(Bauleitplan)의 내용이 반영되도록 함으로써, 국가 전체의 토지이용과 관련된 국토 및 지역계획의 통일성과 체계성을 확보하고 있는 것이다.

2. 국토계획체계의 간단, 명료화 필요

국계획과 여타 토지이용 관련 특별법들에 의하여 수립되는 국토, 내지 지역계획들은 행정실무자들에게조차도 혼동스러울 정도로 복잡하고 내용적으로 서로 중첩되는 것이 많다. 국토기본법에 의한 국토계획만 해도 국토종합계획, 도종합계획, 시,군종합계획, 특정지역을 대상으로 하는 각종의 지역계획들이 있고, 이들 계획들과 계획대상 지역 범위가 겹치는 여타의 계획들, 예를 들면 수도권개발계획, 광역권개발계획, 특정지역개발계획, 개발촉진지구개발계획 등이 수도권정비법, 특정지역개발촉진을 위한 특별조치법, 기업도시개발특별법등에 의하여 수립, 작성되고 있으며, 국계획에 의해서도 전국의 모든 지방행정 단위(도에서의 경우는 시와 군)에서 수립되는 도시기본계획과 도시관리계획, 그리고 2개 이상의 광역시 또는 시, 군에 걸쳐 수립되는 광역도시계획, 지구단위계획(제1종, 제2종) 등 수 많은 종합적 공간계획(Gesamtplan)들이 수립, 작성되고 있다.

이와 같은 내용적으로나 공간적으로 중첩되고 복잡한 국토 및 지역계획체계는 각종 계획들간의 내용적 연계성에 있어서나 계획내용의 명료성에 있어서 큰 문제점이 있다고 할 것이기 때문에 국토 및 지역계획업무의 난맥을 가져온다고 할 것이다. 이와 같은 문제점은 그 무엇보다도 국토 내지 지역계획의 가장 중요한 기능인 計劃目標의 불명확성을 초래하는 결과가 될 것이라는 점이다.³²⁾

이러한 점에서 향후 국토 및 지역계획체계를 簡略化하는 법제개선이 필요하다. 그 대책으로는 전국단위의 국토계획과 필요한 경우에 수립할 수 있는 특정지역계획, 그리고 기초지방자치단체인 시, 군에서의 도시계획으로 3단계 구조로 체계화하는 것이 좋을 것이다. 도시계획의 경우는 현재와 마찬가지로 도시기본계획과 그 구체적인 실시계획적 의미를 갖는 도시관리계획의 2단계 체계는 그대로 유지하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 또한 대도시의 경우에는 독일에서의 건축상세계획과 같은 지구단위계획 형태의 도시관리계획이 수립되도록 하는 것이 바람직할 것이다.

이와 같은 국토 내지 지역계획 체계의 간략화 조치를 위해서는 현재 각종 특별법에서 규정하고 있는 지역계획제도를 국토기본법과 국계법에 의해 수립되는 계획들에 통합하고, 단지 개별법들에서는 당해 지역에서의 국토계획의 실시조치들에 관한 사항만을 규정하는 형태로 법제의 개선을 하는 것이 좋을 것이다.

제 2 절 중첩적인 지역 및 구역 지정(Zonning)의 지양

국계법은 국토 전 지역의 토지를 용도지역 내지 용도지구로 구분하여 지정하도록 규정하고 있다. 즉 국계법에 의한 도시관리계획으로 지정되는 것은 용도지역 및 용도지구, 용도구역, 시가화조정구역, 수산자원보호구역 등인데, 이들 지역 들은 또한 각기 세분화하여 복잡하게 지정되고 있다. 이를 도표로 표시하면 다음과 같다.

32) 국토계획의 지역개발목표로서의 기능에 관하여는 Hermann Paßlick, Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, Münster, 1986 참조

제 5 장 녹색성장을 위한 국토 및 지역계획법제의 개선

용도지역	용도구역 (용도지역의세분) ³³⁾	용도지구	기타
-도시지역	- 주거지역 - 상업지역 - 공업지역 - 녹지지역	- 경관지구 - 미관지구 - 고도지구 - 방화지구 - 방재지구 - 보존지구	- 시가화조정구역 (동법 제39조) - 수산자원보호구역
- 관리지역	- 보전관리지역 - 생산관리지역 - 계획관리지역	- 시설보호지구 - 취락지구 - 개발진흥지구 - 특정용도제한지구 - 그 밖에 대통령령이 정하는 지구	
- 농림지역			
- 자연보전지역			

또한 국제법은 지구단위계획을 도시관리계획 형태로 수립할 수 있도록 규정하고 있는데(동법 제49조),³⁴⁾ 토지의 적성과 지리적, 지정학

33) 국제법 제26조는 용도지역의 지정이라고 표현하고 있으나, 그 내용은 동법 제7조에서 규정하고 있는 용도지역의 내용을 세분하여 규정한 것이다. 다만 동법 제2조 16호의 표현을 용도구역으로 표현하지 말고 ‘용도지역의 세분’으로 표현하는 것이 용어상의 혼동을 피할 수 있을 것이다.

34) 이들 구역내에서 수립되는 지구단위계획은 계획대상지역의 토지이용을 보다 구체화하고, 대통령이 정하는 기반시설의 배치, 용도지역 내지 용도구역의 세분, 건축물의 높이의 최고한도 및 용적율, 건폐율의 개별적 적용, 기타 교통처리계획 및 환경관리계획 등의 추진을 위해 수립되는 계획으로서,¹⁾ 도시지역에서 상세한 건설유도계획으로서 그 기여도나 활용도가 매우 클 것으로 기대된다. 그러나 이와 같은 지구단위계획이 모든 지역에서 작성되는 것은 아니므로 개발계획의 내용을 구체화한 지구단위계획이 구상되지 아니한 많은 지역에서(도시지역이라고 하더라도)는 이와 같은 구체적인 건설유도계획이 없다는 점은 부인할 수 없다. 이와 같은 지구단위계획의 형태로 수립되지 아니한 도시관리계획은 사실상으로는 과거 국토이용관

적 위치에 따라 그 용도를 적절하게 하는 것이 녹색국토를 조성하는 가장 기본적인 바탕이라고 생각할 때, 이와 같은 세부적인 용도지역 내지 용도지구의 지정제도는 나름대로 토지의 적성을 반영하여 녹색 도시를 조성하는 수단이 될 수 있을 것이다. 다만, 토지의 용도지역의 지정제도에 있어 가장 유의할 것은 그것이 중복적으로 지정되거나 혼동스럽게 지정되는 것은 지양해야 할 것이다.

그러나 수많은 개별법에서도 다양한 명칭의 지역, 구역 등을 지정할 수 있도록 규정하고 있는 것이 문제이다. 예를 들어 택지개발촉진법에 의한 택지개발예정지구, 4대강 유역관리특별법에서 지정하고 있는 수변지구, 수도권정비계획법에 의한 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역, 산업단지 및 개발에 관한 법률에서 규정하고 있는 국가산업단지, 일반산업단지, 도시개발법에 의한 도시개발구역, 역세권 개발 및 이용에 관한 법률에 의해 지정되는 역세권개발구역, 연안관리법에 의해 지정되는 연안관리지역, 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률에 의거 지정되는 광역개발권역, 산업입지개발에 관한 법률에 의한 국가산업단지 및 지방산업단지, 어항법에 의한 어항구역, 택지개발촉진법에 의한 택지개발예정지구, 항만법에 의한 항만구역, 수도법에 의한 상수원보호구역, 농지법에 의한 농업진흥지역 등이 그러한 것이다.³⁵⁾

이들 특별법에 의해 개별적으로 지정되는 지구, 구역, 단지 등에도 역시 국제법에 의한 용도지역, 지구, 구역 등이 이미 지정되어 있거나 또는 새로이 지정될 수 있다. 2008년 현재 약 10개 부처들이 소관하

계획상 의 지역, 지구 등의 지정(Zonning) 정도 이상으로 질적인 개선은 없다고 할 것이다. 단지 국제법에서는 지구단위계획지역의 지정 이외에도 개발밀도관리구역, 용도지구, 용도구역의 구분지정, 시가화조정구역의 지정, 1종, 2종 주거지역의 구분 등 토지이용의 적정성을 제고하는 제도를 도입함으로써 도시관리계획의 내용이 더욱 구체적으로 되는 측면이 있다.

35) 그 이외에도 수도권정비계획법, 군사시설보호법, 농지법, 사냥관리법, 자연환경보호법 등에서 여러 가지 명칭의 용도지구들이 지정되고 있다.

고 있는 116개법령에서 총 401개에 달하는 지역, 지구가 지정, 운용되고 있다는 분석도 있다.³⁶⁾

뿐만 아니라 택지나 산업단지와 같은 대규모 개발사업을 추진하는데에도 택지개발촉진법, 산업입지법과 같은 특별법을 근거로 사업지구들이 지정되고 있는 실정이다. 이와 같이 각종 특별법에 의한 다양한 지역, 지구, 구역 등의 지정제도는 만만치 않은 역기능을 가져다준다고 할 것이다. 동일한 지역에 대하여 복잡하고 중첩적인 지역 내지구역, 지구 등이 지정됨으로 인하여 국토의 원활한 개발과 보전에 장애가 초래될 가능성이 크다. 그 이유는 지역, 지구의 중복과 혼동은 지역개발계획의 체계적인 정립이나 개발사업의 원활한 수행에 차질을 가져다주기 때문이다. 또한 어떤 새로운 개발사업을 추진하기 위해서는 기존의 지역이나 구역의 지정을 해제하거나 변경하여야 할 것인데, 각종 지역계획들을 수시로 변경하는 일에는 절차상의 어려움이 수반되어 사업을 시의 적절하게 수행하지 못할 뿐만 아니라 타 계획과의 내용상의 정합성을 확보하지 못하는 문제점이 초래되는 것이다. 어떤 지역 내지 지구 등이 지정되면, 그 후 시간의 경과에 따라 그에 따른 토지의 이용상태는 기성사실이 됨으로써 그것을 실제로 변경시키면 그 주변지역의 토지 이용상태와 불일치가 발생하는 단점도 따른다. 그러므로 너무 과도하게 세부적으로 용도구분을 하는 제도는 지역개발의 역동성과 적실성을 크게 훼손하는 단점을 수반한다고 할 것이다. 이는 과거 개발제한구역의 지정이 도시주변의 난개발과 대도시지역의 부분별한 확산이 방지된 긍정적인 측면이 있었으나, 다른 한편으로는 그 개발제한구역을 우회하여 대도시가 기형적인 확산되었던 부작용이 없지 아니하였다는 점에 비견할 수 있으나, 그 폐해는 훨씬 심각하다고 할 것이다.

36) 최대식/이상수/정연우/성장환, 토지이용규제를 위한 지역, 지구, 구역 등의 명칭에 관한 연구, 국토연구, 제59권, 2008.12, 258면; 송동수, 녹색성장과, 국토법제의 대응, 법제연구 통권 36호, 2009, 77면

매우 다양하고 중첩적인 Zonning은 국토계획을 다루는 행정실무자 까지도 지역개발계획의 목표를 인식하는데 혼동을 가져다준다. 이러한 점을 유념한 듯 국제법은 여타 법률들에 의한 Zonning과 도시관리계획에 의한 Zonning간의 연계성을 기하기 위하여 동법 제42조에 “타 법률에 의해 지정된 지역 또는 구역은 국제법에 의한 도시관리계획으로 지정된 것으로 본다”는 의제조항을 두고 있기는 하지만, 문제는 각 개별법에서 지정되는 각종의 지역 내지 구역의 지정이 당초부터 국제법에서 수립되는 도시관리계획에서 요구하는 정도의 종합적인 관점에서 지정될 수 없을 것이라는 점이고, 그것이 그와 같은 관점에서 지정되지 아니하였음에도 국제법에서 수립되는 도시관리계획에 의해 지정된 것으로 의제되는 것은 오히려 도시계획의 내용적 정합성을 크게 훼손하는 결과가 될 수 있을 것이다.

전술한 바와 같이 국제법에 의한 용도지역, 지구, 구역 등의 지정 이외에 여러 가지의 개발특별법에 의해서도 이와 같은 지구나 지역들이 지정되고 있는 것과 함께 각 지역, 지구들에 대하여 상이하게 규정하고 있는 행위제한 요건들도 토지의 효율적이고 시의적절한 이용에 차질이 가져다주는 요인이다. 어떤 규제의 목적이 유사하다고 할 것임에도 불구하고 각 부처의 소관 법률에 따라 규제내용이나 지정절차 또는 해제요건들이 달리 규정되어 있는 점도 공간계획체계를 일목요연하지 못하는 요인이 된다.³⁷⁾

이와 같은 현상을 해소하기 위하여는 수많은 특별법들에 의거 제정되고 있는 용도지역, 지구들을 전면적으로 통합하고 단순화하는 법제 개선이 절실히 요구되고, 이는 또한 녹색국토의 조성을 위해서도 필수적인 것이라고 할 것이다. 녹색국토는 가용토지의 원활한 공급, 도시 정주구조의 재배치, 산지와 농지의 보전과 합리적 개발, 국토의 균

37) 채미옥, 국가경쟁력 강화를 위한 토지이용의 합리화 방안, 국토, 통권 제326호, 2008, 38면

형발전을 위한 산업입지의 재배치 등에 의해 조성될 수 있을 것인데, 이를 위해서는 복잡한 용도지역의 통합, 간소화작업이 우선적으로 선행되어야 할 것이다.³⁸⁾

더 나아가서 토지이용과 관련된 지역, 지구 등의 지정 기준과 각 지구별 행위제한의 내용과 지정절차 등도 일원화되어야 할 것이다. 이를 위해서는 국토 및 지역개발의 근간법인 국제법 만을 토지이용과 관련된 용도지역의 지정과 행위제한의 근거법으로 단일화할 필요가 있다. 용도지역 지구의 지정과 각 지구 내에서의 행위제한 사항만을 규율하는 개별법(예를 들어 현행의 토지이용규제기본법)은 별도로 둘 수도 있겠으나, 토지용도지역, 지구의 지정행위는 토지이용과 관련된 국토 및 지역계획의 핵심적인 내용이므로 계획법과 토지이용계획에 관한 법률들을 분리하여 제정하는 것은 타당하지 않다고 할 것이다.

결론적으로 말하여 현행의 각종 특별법에 있는 용도지구, 지역지정의 근거규정을 삭제하고, 녹색국토의 조성을 위한 토지이용, 예를 들어 체계적인 물류 내지 교통체계의 재정비, 녹색도시를 위한 공원, 바람길, 도시 열섬방지를 위한 수변조성, 자원재생사업의 확충을 위한 가용토지의 개발, 전 국토의 65%를 차지하는 산지의 체계적인 개발과 이용 등을 본격적으로 재구성하는 통합적인 용도지역, 지구 지정제도를 재구성하는 법제의 정비작업이 시급히 요청된다. 이와 같은 통합적인 용도지구의 지정과 각 지구에서의 행위제한 규정들도 녹색도시 조성을 원활하게 추진될 수 있도록 정비되어야 할 것이다. 이와 같은 지역, 지구의 지정제도의 단순화 및 체계화는 녹색국토의 효율적인 조성을 위해서도 대단히 중요한 일이라 할 것이다.

38) 최대식/이삼수/정연우/성장환, 토지이용규제를 위한 지역, 지구, 구역 등의 명칭에 관한 연구, 국토연구, 제59권, 2008, 258면

제 3 절 녹색도시를 위한 도시계획의 내실화

1. 도시계획의 내용 충실화/ 지구단위계획수준으로

과거 전 국토는 구국토이용관리법에 의거 수립되는 국토이용계획에 의해 도시계획구역과 비도시계획구역³⁹⁾으로 구분 지정되었고, 그에 따라 도시계획구역 안에서 만이 도시계획이 수립되었다. 그리고 국토의 대부분의 지역에서는 국토이용계획에 의해 준도시지역, 농림지역, 준농림지역, 자연환경보전지역만이 지정되어 있을 뿐이었기 때문에 토지의 계획적 개발을 위한 소위 건설유도계획은 존재하지 아니하였다.⁴⁰⁾

그러나 2002년 초 이후 새로운 국계법에 의거 국토의 전 지역의 지방자치단체 관할 구역내에서 도시계획(도시기본계획과 도시관리계획)이 수립되게 된 것은 국토계획체계의 실질적 변화였다.

그러나 이와 같은 제도의 변화에도 불구하고, 현실적으로는 대부분 시, 군지역의 도시관리계획들은 토지이용과 관련된 구체적인 내용을 지니지 못하고 단지 농림지역 및 자연보호지역, 그리고 3가지 종류의 관리지역만을 지정되고 있을 뿐이다. 이와 같은 점은 과거 국토이용관리법에 의해 수립된 국토이용계획과 그 내용적으로 볼 때 큰 차이가 없는 것이다. 이러한 사정을 생각하면 이들 지역에서 수립되어 있는 도시관리계획은 그 지역에서의 종합적 건설유도계획으로서의 기능

39) 비도시계획구역이라는 용어는 실정법상 사용되지 않는 것이지만, 도시계획구역으로 정해지지 아니한 모든 토지들을 의미하는 것으로 사용되고 있다.

40) 이와 같은 제도는 독일에서 소위 지구상세계획(Bebauungsplan)이 수립되어 있는 지역(Innen Bereich)와 그러하지 아니한 지역(Aussenbereich)으로 구분하는 것에 비견되기도 하였으나, 독일에서의 지역계획은 모든 지방자치단체가 도시계획(F-Plan과 B-Plan)을 수립하는 제도라는 점에서 차이가 있는 것이었다. 새로운 국계법에서 본격적으로 도입하고 있는 도시관리계획과 그 틀내에서의 지구단위계획제도가 이와 같은 독일에서의 Gemeinde의 B-Plan(지구상세계획)제도에 비견된다고 할 것이다.

을 수행하고 있지 못하다고 할 것이다. 즉 국계법이 제정되어 시행된 지 벌써 10년이 경과하였음에도 불구하고, 각 시,군의 도시관리계획은 구체적인 개발 아이디어가 없이 수립되고 있을 뿐이다.⁴¹⁾ 소위 구체적인 건설유도적 계획⁴²⁾으로 정착되지 못한 문제점이 있는 것이다. 국계법상의 도시관리계획제도의 성공 여부는 각 시, 군이 그 나름대로의 개발계획을 구상하여 이를 그 도시관리계획에 충실히 반영하고 있는가에 달려있다고 할 것이다.

2. 선계획-후개발 체제의 실효성 강화

현행의 국토계획법제가 국토개발과 이용에 있어서 선계획- 후개발 체제의 확립을 목표로 하여 설계되었다는 점은 전술한 바와 같다. 국계법에서는 원칙적으로 모든 기초 지방자치단체(특별시와 광역시의 경우에는 특별시와 광역시를 단위로)가 도시기본계획과 도시관리계획을 수립하도록 규정하면서, 다른 한편으로는 국토의 전 지역에 걸쳐 토지의 형질변경, 토석의 채취, 건축물의 건축 내지 공작물의 설치와 같은 개발행위를 하기 위해서는 시장(광역시장 포함), 군수의 개발행위허가를 얻도록 하고 있어 선계획 - 후개발체제가 법제상으로는 어느 정도 확립되었다고 평가할 수 있다. 그러나 이와 같은 법제가 도입되었다고 해도 실재에 있어 어느 정도 선계획 - 후개발체제가 구현될 수 있을 것인가에 대하여는 적지 아니한 의문이 든다.

41) 구 토지이용계획에서 지정된 준농림지가 새로운 도시관리계획에서 거의 관리지역으로 명칭을 바꾸어 지정되어 있는 사정이다.

42) 건설유도적 계획이라는 용어는 필자가 독자적으로 사용하고 있는 것으로서, 이는 일정한 지역에서의 토지이용과 관련하여 건축물의 배치, 건축선 등에 관하여 미리 상세하게 계획함으로써(새로운 국토의계획및이용에관한법률 제52조에서 규정하고 있는 지구단위계획의 내용에 비견됨) 당해 지역에서의 향후 건축 내지 토지이용의 내용을 유도하는 건축정책적 계획을 의미함. 이와 유사한 계획개념은 독일 Gemeinde가 수립하는 Bauleitpläne에서 찾을 수 있다. 이에 관하여는 Winfried Brohm, Öffentliches Baurecht, 2. Aufl., 1999, 101면 이하 참조

그 이유는 첫째, 국제법에 있어서도 구 국토이용관리법과 구 도시계획법에서 채택하고 있던 토지의 용도별 지역 내지 지구 등을 도시관리계획으로 지정할 것을 규정함과 동시에 (단지 용도지역의 내용과 명칭은 변경되었음) 다양한 특별한 지역 내지 구역 등을 지정할 수 있는 근거를 규정함으로써 도시관리계획이 전국의 각 지방자치단체 관할지역 내에서 구체적이고 실재적으로 수립되는 것으로 여겨지게 하고 있으나, 이들 지역이나 구역 등의 지정만으로는 당해 지역의 건설유도적 계획으로서의 기능을 다하지 못한다고 할 것이다. 오히려 전술한 바와 같이 여러 종류의 용도지역 내지 용도구역, 시가화조정지구, 1종 내지 2종 주거지역의 구분지정 등의 다양한 지역구분(Zoning)은 개발사업의 유연한 추진에 장애가 될 가능성이 많다. 이는 소위 불필요한 계획을 통한 부적절한 규제를 초래할 수 있는 요인이 된다. 그러므로 국토 및 지역계획체계는 외국에서의 경우와 마찬가지로 복잡하지 않아야 할 것이다. 복잡하지 아니한 지역개발계획체계는 가용토지에 대한 판단을 적절하게 할 수 있고, 개발사업의 예측가능성을 제고 할 수 있다고 할 것이다. 이는 도시구조의 재정비와 구조변경을 필요로 하는 녹색도시의 조성을 위해 더욱 절실하다고 여겨진다.

국제법에서도 단지 도시계획시설(즉 도시기반시설)의 건설계획에 관한 사항을 제외하면, 구체적인 건축유도계획인 건축상세계획의 수립이 의무화되어 있지 않다.⁴³⁾ 국제법 제49조는 도시재개발법 제3조 및 제4조에 의해 지정된 도시개발구역과 도시재개발구역, 택지개발촉진법 제3조에 의한 택지개발예정지구, 주택건설촉진법 제33조 규정에 의한 대지조성사업지구 등에서만 상세한 건축유도계획적인 지구단위

43) 단지 국토의계획및이용에관한법률 제52조에서 규정하고 있는 상세한 지구단위 계획이 수립될 지구단위계획구역안에서는 선계획-후개발체제가 구현된다고 할 것이다.

계획(제1종 및 제2종 지구단위계획)을 수립할 의무를 부과하고 있을 뿐이다. 그러므로 녹색도시의 조성을 위해서는 광범위한 도시지역에서 녹색도시의 특징이 반영된 지구단위계획이 수립되어야 할 것이다.

전술한 바와 같이 국제법에서는 도시주변지역의 난개발을 방지하기 위하여 시가화조정구역을 지정하거나(동법 제39조), 개발행위로 인하여 기반시설의 수용능력이 부족할 것으로 예상되는 지역에서의 개발 밀도관리구역을 지정하는 제도를 규정하고 있는데, 이와 같은 제도를 더욱 확대 적용하여 도시의 균형발전과 녹색도시의 조성을 위해 적극적으로 활용해야 할 것이다.

이상과 같은 점을 종합해 볼 때 국토 및 지역계획의 수립권한 있는 행정청, 특히 도시관리계획 수립기관이 계획대상지역에서의 개별적이고 구체적인 건설유도계획들을 개발하고 수립하고 있지 못할 경우에는 사실상 先計劃 - 後開發體制라는 理想은 구현되기 어렵다고 할 것이므로 이를 구현하기 위해서는 보다 강력하고 면밀한 선계획 - 후개발제도가 정착되고, 더 나아가서 전국에 걸쳐 종합적인 건설유도계획을 녹색성장시책의 일환으로 조속히 수립하고, 내실화하는 작업이 선행되어야 할 것이다.

3. 부처별 사업추진계획의 도시계획에의 반영

다른 한편 도시계획을 수립하는 각 지방자치단체들은 여러 중앙행정기관(부처)별로 내려오는 각 부문별 계획지침에 따라 관할 지역 내의 토지이용을 위한 계획(즉 도시계획)을 세우고 있는데, 문제는 각 부문별 계획지침 간에 내용상의 불일치 내지 상충이 발생하고 있는 점이다. 이러한 점에 비추어 중앙정부는 각 지방자치단체가 수립하는 도시계획에 각 부처의 부문별 계획사항이 균형되게 반영될 수 있도록 하는 조치가 필요하다.

피상적으로 보면 중앙정부(국토교통부)가 수립하는 국토건설종합계획(전국계획)이 이와 같은 역할을 수행할 수 있을 것이지만, 동 계획은 20년 단위로 수립되는 장기적, 종합적 플랜이라는 점에서 중, 단기적 각 부분별 토지이용계획 지침으로서의 역할을 수행하기 어렵다. 그러므로 시의적절한 토지이용, 특히 녹색국토의 조성을 위하여 각 부분별 토지이용을 위한 청사진을 통합적으로 마련하고, 그것이 각 지방자치단체의 도시계획 내지 개발계획의 수립에 있어서 구속력이 있는 지침으로 활용될 수 있도록 하는 법제를 구축할 수 있어야 할 것이다. 이와 같은 법제 정비 없이 녹색국토를 달성하겠다고 표방하는 것은 공허한 것이라 할 것이다.

국계획에 의거 지방자치단체가 수립하는 도시기본계획은 우리나라 국토 및 지역계획 체계상 매우 중추적인 종합적, 통합적인 지역계획으로서의 위상을 가진다. 그러므로 토지이용을 위한 정부의 각 부분별 계획사항은 각 지방자치단체의 도시기본계획에 반영되어야 할 것이다.⁴⁴⁾ 개발특별법에 의거한 개발사업들이 해당지역의 도시계획에 반영되지 않고 행해질 경우에는 단기적으로는 그 사업의 조속한 수행에 유리할 수 있으나, 총체적으로 보면 국토전반의 균형적이 개발에 차질을 초래될 가능성이 큰 것이다. 이는 균형적이고 조화로운 토지이용에 의해서만 구현될 수 있는 녹색성장에 역행하는 결과를 가져올 수 있는 것이다.

녹색국토의 조성에 중요한 의미를 가지는 도시기본계획의 위상을 정립하기 위해서는 도시기본계획의 수립지침의 내용도 개선되어야 할 것이다. 현재 도시기본계획 수립지침에는 토지용도를 도면으로 표시하도록 되어 있는데, 이를 도면으로 표시하도록 규정하고 있는 것은 융통성있는 토지이용에 차질을 초래할 폐단이 있다고 할 것이다. 토

44) 김영우/문영기, 도시기본계획상 토지이용계획 수립의 한계와 개선방안에 관하여, 국토연구, 제58권, 2009. 9, 95면 이하

지용도를 도면에 표시하는 대신 토지이용의 방향이나 보전에 대한 방향을 지침적으로 제시하는 도시기본계획이 작성될 필요가 있다. 이를 위해서는 국제법의 개정이 요구된다. 뿐만 아니라 현행 5년 단위로 구분하여 지정하고 있는 토지이용 가능면적을 20년의 계획기간 중에 소요되는 총량 범위내에서 융통성 있게 정할 필요가 있다. 이와 같은 방식은 토지수요에 탄력적으로 대응할 수 있는 장점이 있다고 할 것이다.

도시기본계획이 녹색국토를 실현하는데 있어 매우 중요한 수단이 된다는 점에서, 동 계획에는 토지의 용도 내지 개발과 관련된 사항은 물론 물류교통계획, 저탄소 에너지개발, 환경보전, 자원재생, 녹색도시 조성, 지속가능 성장정책 등이 종합적으로 반영되어야 할 것이다. 그러므로 현행 국제법상의 도시계획위원회의 구성방식을 변경하여 녹색국토를 실현할 종합적 심의기구가 되도록 운용해야 할 것이다. 더 나아가 도시기본계획의 수립절차, 내용 등의 제도개선도 요구된다.

도시기본계획의 수립에 있어서는 중앙정부 각 부처의 부문별 토지용도지침이나 각 지방자치단체의 개발구상, 그리고 민간기업이나 주민들의 개발방안들이 조화롭게 반영되어야 할 것이다. 이를 위해서는 중앙정부, 지방자치단체, 기업, 주민들이 공동으로 참여하는 수립절차가 필요하다. 지방자치단체의 관련 공무원과 일부 도시계획전문가들의 회합체인 도시계획위원회 정도의 구성만으로는 부족하다고 할 것이다. 국토 및 지역계획 분야에서의 민간참여 내지 민간협치(PPP)가 실현되어야 한다. 이와 같은 민간협치의 방법은 도시기본계획의 수립시에 일반인들의 의견청취로부터 관련 당사자들과의 공동결정(Kondominoale Entscheidung)제도의 도입까지 고려해 볼 수 있을 것이다. 녹색도시의 조성을 위해서는 지속가능성장을 위한 저탄소 자원재생, 녹색에너지 기술, 대기 및 수질환경보전, 가용토지의 개발 등 여러 분야의 전문가들의 참여가 요구된다고 할 것인데, 이를 위해서는 가칭 녹색도시계

획위원회를 구성하고 민간전문가들의 참여하에 녹색도시를 위한 도시 기본계획을 수립하는 방안이 도입되어야 할 것이다.

제 4 절 토지이용규제제도의 개선

현행 농지법에 의하면 농지의 소유와 이용이 엄격히 제한되어 있 농지의 거래에 있어서는 농지거래허가를 받도록 되어 있다. 그런 이 유에서 도시의 유희자본이 농촌지역에 유입되지 못하고, 특히 생산공 장의 유입이 매우 제한되어 있어서 생산시설은 인구밀집된 도시지역 이나 그 주변지역에 집중될 수밖에 없는 사정이다. 이와 같은 현상은 도시의 과밀화와 환경성 악화를 초래하는 요인이 되고 있다.

현행 법제에 따르면 국토의 대부분을 차지하고 있는 농지와 산지는 토지의 특성과 이용관계에 관한 철저한 고려 없이 일괄적인 이용규제 의 대상이 되어 있다. 특히 산지에 대해서는 그 다양한 활용 가능성 에도 불구하고 공간계획적으로 다루어지고 있지 않다. 즉 국토의 65% 이상을 점하고 있는 산지에 대해서는 아무런 개발방안이 고려되지 아 니하고, 각 지방자치단체가 수립하는 도시계획(도시기본계획과 도시관 리계획)에서 일괄적으로 개발대상으로 고려하지 아니하는 산지로 분 류되어 있을 뿐이다. 즉 개발이 전제된 도시계획적 사항, 예를 들어 주거용지, 상업용지 등과 같은 용도구분은 물론, 공공시설이나 도로와 같은 도시계획시설의 입지에 관한 사항이 산지에 대해서는 전혀 반영 되어 있지 아니하다. 다시 말하면 산지에 대해서는 도시계획적 사항 이 반영되고 있지 못하다. 이는 실제적인 토지이용계획은 도시지역에 국한되어 수립되고 있을 뿐이고 국토의 대부분을 차지하는 山地의 활 용도 녹색국토 조성의 중요한 요소라고 생각할 때, 산지를 포함한 전 국토를 대상으로 하는 녹색국토계획은 본격적으로 시도되고 있지 못 하다고 할 것이다. 산지에 대한 경직되고 고식적인 이용규제제도는

철폐되는 것이 옳다. 농지는 물론 산지까지도 녹색국토를 위한 가용토지로 인식하고 통합적인 토지관리체계를 구축하여야 할 것이다.

산지관리법 제4조 제1항은 전국의 산지를 보전산지와 준보전산지로 구분하고, 보전산지는 임업용산지, 공익용산지, 그리고 기타 공익을 증진하기 위하여 필요한 산지로서 대통령령으로 정한 것으로 3분류하고 있는데, 이와 같은 산지구분의 취지는 산지의 개발과 활용보다는 보전을 위한 행위제한을 위주로 입법된 것이라고 할 것이다. 산지보전법은 이와 같은 산지구분 이외에 산지전용 또는 일시사용이 제한되는 지역으로 지정할 수 있고, 이와 같은 다른 용도로의 전용 또는 일시 사용이 제한되는 산지지역에서는 국방, 군사시설의 설치, 사방시설과 같은 국토보전시설, 도로, 철도와 같은 공공용시설, 매장문화재발굴, 신, 재생에너지의 개발, 보급시설, 광해방지시설 등을 제외하고는 일체의 개발행위를 금하고 있는 것이다. 이와 같은 산지전용제한 지역을 해제하기 위해서는 산림청장의 해제조치가 있어야 한다. 뿐만 아니라 보전산지 내의 임업용산지와 공익용산지에 대해서도 산지전용이 가능한 사유가 아니고는 원칙적으로 산지전용이나 일시사용이 불가하다. 그리고 산지보전법에 의하면 일정한 규모 이상의 산지를 전용하고자 하는 자는 신고의 대상이 되는 경미한 전용행위 이용에는 그 용도를 정하여 산림청장의 허가를 받아야 한다.

이상과 같이 산지보전과 개발행위제한을 주된 내용으로 하는 산지관리법은 녹색국토를 구성에 걸림돌이 될 수 있다. 그 이유는 인구가 극도로 과밀화된 우리나라의 도시구조의 재편과 균형적인 토지이용을 위해서는 산지에 대한 체계적인 개발을 통해 가용토지의 확대하면서, 동시에 산지의 난개발을 방지할 수 있을 것이기 때문이다. 녹색국토의 구성을 위한 토지이용의 합리화라는 관점에서 산지의 지형, 지질, 환경요소에 대한 조사를 본격적으로 실시하고 도시지역과 산지간의 연계적 토지이용계획을 세우는 것이 필요하다. 이와 같은 산지이용계

획은 산지관리법과 같은 특별법에 의거해서 수립할 것이 아니라 국제법의 도시계획(도시기본계획과 도시관리계획의 틀 속에서 이루어져야 할 것이다. 산지의 보전과 행위규제를 주된 내용으로 현행의 산지관리법은 산지를 녹색국토를 조성하는데 적극적으로 활용될 수 있는 법제로 전면적인 개정이 요구된다.

제 5 절 도시재정비사업의 적극적 시행

녹색국토는 토지의 보전과 적절한 개발을 통해 조성된다고 할 것이다. 토지개발사업은 그 용도에 따라서 보면 택지개발, 산업단지개발, 관광단지개발, 물류단지개발, 위락시설개발, 농지개발, 공유수면매립 등으로 이루어지고, 개발사업 목적에 따르면 기반시설 설치사업, 자원개발 및 환경보전을 위한 사업, 생활환경 정비를 위한 사업, 지역균형개발을 촉진하기 위한 사업 등으로 구분할 수 있다.

토지개발방식은 사업의 주체, 토지의 용도, 사업방식, 그 취득방법에 따라 다양한데, 도시지역인 경우에는 신개발과 재개발의 구분이 특히 의미가 있다. 전자를 위한 특별법으로는 도시개발법이, 후자의 경우는 도시 및 주거환경정비법이 제정되어 적용되고 있다.

신도시개발사업은 당초부터 녹지조성, 바람길, 물류교통체계와 자원순환체계 등을 적용한 녹색도시로의 조성이 용이하다고 하겠지만, 이미 과밀화되고 낙후된 대도시 문제를 안고 있는 우리나라의 실정에서 보면 녹색도시의 조성과 관련하여 특히 중요한 의미를 갖는 것은 도시재개발, 재정비사업이라 할 것이다. 도시재정비사업은 그 내용에 따라 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업으로 구분되고 있는데, 이와 같은 도시재정비사업에서는 토지구획의 변경, 건축물의 건축, 공공시설의 재배치 등이 행해지고 토지의 소유관계의 변경으로 입체환지, 공용환권 등이 이루어진다. 재개발사업의 경우, 구 도시재개발법은 그 개발목적에 따라 도심지재개발사업,

주택지재개발사업, 공장재개발사업으로 구분하면서,⁴⁵⁾ 도시재개발사업을 순차적으로 수행할 수 있도록 재개발사업지구를 여러 개의 공구로 나누어서 순차적으로 재개발사업을 시행하는 순환재개발방식도 규정한 바 있다.⁴⁶⁾

과거 도시재개발사업은 도시재개발법에 의한 도시재개발사업, 주택건설촉진법에 의한 재건축사업, 도시 저소득 주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법에 의한 주거환경개선사업으로 나누어져 있었으나, 이 3개의 법률은 2002년 도시 및 주거환경정비법으로 통합되어, 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업으로 구분하여 실시되고 있다. 이와 같은 도시환경정비사업은 도시기능의 회복을 위하여 정비구역의 지정을 통해 시행된다. 2005년에는 낙후된 구시가지의 재개발과 재정비사업을 더욱 촉진하기 위하여 도시재정비 촉진을 위한 특별법을 제정하여 재정비촉진지구를 지정하고, 동 지구 내에서 건축의 용적율, 층고제한 등을 완화하고 과밀부담금을 면제하는 등 재정비촉진사업을 원활히 진행할 수 있는 근거를 마련하였다.

녹색도시의 조성에는 구도심의 재개발 및 주거환경개선이 매우 중요한 요소가 아닐 수 없다. 도시재개발사업을 위해 제정된 도시 및 주거환경정비법에 의거하여 도시재정비계획의 수립, 재정비지구의 지정, 사업주체의 승인, 사업절차 등이 이루어지고 있는 것이다. 정비사업지구의 지정과 정비계획의 법적 효력과 관련하여 보면, 국계법에 의한 도시관리계획으로 동 지역의 지정이나 정비계획이 이루어진 것으로 의제하는 조항을 두고 있다. 그러나 도시 및 주거환경정비법에 의해 추진되는 도시재정비사업계획은 사실상 기존의 도시계획의 내용에 우선하는 지위를 가지는 것이다. 다시 말하면 국계법에 의한 도시

45) 구 도시재개발법 제2조 8호

46) 구 도시재개발법 제2조 7호

계획의 내용은 이와 같은 특별법에 의해 추진되는 도시정비계획에 부합하게 사후적으로 변경을 하게 되는 관계에 있을 수 밖에 없는 것이다.

현행 도시 및 주거환경정비법에 의거한 도시환경정비사업이나 재개발, 재건축사업의 시행방식은 과연 녹색도시를 조성하는데 있어 바람직한 것인가 하는 의문이 제기된다. 비록 동 법률에 의한 도시정비지역의 지정과 도시정비계획이 국제법에 의해 수립되는 도시관리계획으로 의제되기는 하지만, 도시의 일부 지역(기존 주거단지나 재개발지구)을 대상으로 행해지는 도시재개발사업(재건축 내지 재개발사업)은 오직 그 대상 지역에서의 토지 내지 건물의 주거생활의 질적 향상 내지 재산가치의 향상을 위해 소유자들의 주도에 의거 추진되는 것이므로 구도심의 체계적이고 본격적인 재정비 수단으로 기능할 것으로 기대하기 어렵다고 할 것이다. 이는 도시 및 주거환경정비법이 조합의 설립에 있어서 일정한 수의 토지등 소유자의 동의요건을 규정하고, 또한 비용분담등에 관한 구체적인 합의를 조합설립의 요건으로 규정하고 있고, 도시정비구역내 토지소유자들의 과반수 이상이 조합설립추진위원회를 구성하고, 정관을 작성하여 토지등소유자 4/5이상의 동의로 재개발, 재건축조합 설립을 위한 조합총회의 결의로서 조합이 설립되기 때문이다.

도시정비법에 의한 도시재개발사업 및 재건축사업들이 전국의 곳곳에서 추진되고 있으나, 많은 법적 분쟁으로 인하여 사업진행이 순조롭게 진행되지 못하는 예가 허다하다. 도시정비사업이 추진된 이래 오늘날 까지 주로 발생되고 있는 주된 법적 분쟁사안은 조합설립상의 흠결, 조합총회 의결상의 요건불비 또는 의사결정절차의 오류, 비조합원에 대한 매도청구권 행사상의 요건 불비 그리고 청산절차상의 흠결 등이다. 도시정비사업의 추진상의 차질은 공적으로는 도시의 정비와 발전에 장애를 초래하는 것이고, 사적으로는 토지소유자 등의 비용부담 증가와 주거생활의 불안정을 가져다주는 것이다.

최근 주택경기의 퇴조로 대도시지역의 재개발, 재건축사업들이 중단되고 있는 점도 도시재정비사업이 국가나 지방자치단체와 같은 공적기관에 의하여 체계적으로 이루어지지 못하고 있는 상황을 나타내 준다.

비록 도시재정비사업의 공익적 측면이 매우 큰 것이라 하더라도 이러한 사업 역시 재정비 대상구역내의 토지이용상태의 변경을 위한 것이라는 점에서 원칙적으로는 그 사업은 당해 구역내 토지등 소유자들의 재정비사업 추진의사를 토대로, 그리고 그들의 손(조합)에 의하여 추진되는 제도라고 하는 것이 옳다. 조합설립에 대한 행정청의 인가는 토지등소유자들의 자발적 동의를 근거로 결성된 재개발, 재건축 조합들에게 행정청(시장, 군수)이 이 가지는 법적 감독권 행사의 일환으로서 그 설립행위에 대하여 법력효력을 부여하는 보충적 행위로 보는 것이 헌법상 재산권 보장원칙에 부합되는 것이다. 도시정비법의 조문들을 통할해서 보면, 이들 조합이 자발적으로 결성되어 행정청의 인가를 받고, 도시정비법상의 도시정비사업시행계획 인가 및 관리처분계획의 인가를 거쳐 정비사업을 추진하게 되는 것이다.

현행 도시정비법에 의하면 시, 도지사에게 의해 도시정비구역으로 지정된 지역에서는 시장, 군수 또는 주택공사 내지 대통령령으로 정하는 건설사업자는 스스로 정비사업의 시행자로서 별다른 법적 절차 없이 정비사업을 추진할 수 있다. 시장, 군수가 직접 재개발사업이나 재건축사업의 시행주체가 될 경우도 있다고 할 것이지만, 현행 도정법에서는 이에 관한 규정이 불비하다. 시장, 군수 등이 추진하고자 하는 정비사업의 방식은 토지수용방식 혹은 관리처분계획에 의한 환지방식으로 이루어질 것인데, 그와 같은 공익사업의 인정절차가 없다.⁴⁷⁾ 그러므로 사업시행주체인 시장, 군수와 당해 지역의 주민들간의 분쟁과

47) 토지수용방식으로 이루어질 경우에는 토지보상법상의 사업인정절차 및 수용재결절차가 이루어질 것이다.

갈등이 크게 표출될 것임은 명약관화하다. 이와 같은 도정법의 입법 태도로 보아 동법의 본격적인 개정이 이루어지지 아니하고서는 진정한 도시재생사업이 체계적으로 이루어지기는 어려울 것으로 평가된다. 도시정비법은 이와 같은 문제점을 의식한 듯 행정청이 추진하는 정비사업의 경우에는 주민대표회의를 구성하여 이해관계를 조정할 수 있는 제도를 규정하고 있을 뿐이다.

이상과 같은 도시정비사업의 추진주체와 관련된 법적 문제에 비추어 대도시지역의 구도심이나 난개발주거지역들에 대한 본격적인 재개발 내지 도시재정비사업이 주민들의 조합(재건축, 재개발조합)의 손에 의해 추진되는 것은 도시 전체의 통합적이고 체계적인 재정비를 위해서는 미흡하다고 할 것이다. 그러므로 도시지역의 낙후지역에 대한 도시재정비사업은 우선 국계법에 의한 도시기본계획과 도시관리계획 체계 속에서 도시재개발 내지 재생사업계획이 추진되어야 할 것이다. 특히 도시재생사업은 국계법에서 규정하고 있는 지구단위계획으로 계획되고 추진되어야 할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 도시전체의 가로망체계, 도시계획시설의 재배치, 용도지역, 지구의 재지정 등 도시구조의 재편이 요구되는데, 이를 체계적으로 추진하기 위해서는 민,관협치모델의 개발이 필요하다. 제3섹터방식이나 행정청의 재정비사업에 대한 민간투자방식 등이 유용할 것이다. 소규모지역 단위에서 주민들의 조합결성으로 행해지는 도시재정비사업은 추진주체, 추진절차, 도시전반의 재정비계획과의 부조화 등을 감안하면 바람직한 재정비사업방식이라 할 수 없다.

제 6 절 토지 개발행위에 대한 법제개선

국계법은 토지를 그 목적에 따라 구분하고 있는 용도지역 내지 용도지구별로 개발행위를 제한하는 규정을 두고 있다. 이는 토지이용과 관련된 여러 가지의 특별법에서도 마찬가지이다. 이와 같은 용도지역

내지 용도지구별 행위제한 규정은 도시계획상의 용도지역 지정의 실효성을 담보하기 위한 제도라고 평가된다. 그러나 다른 한편으로 보면 국제법 및 여타 개별법으로 지정되는 복잡하고 중첩된 용도지역 내지 지구의 지정에 더하여각 용도지역별 엄격한 행위제한 규정을 두고 있는 현행 제도는 토지의 유연하고 적절한 이용에 큰 장애를 가져 온다고 할 것이다. 녹색국토를 이루기 위해서는 앞에서 고찰한 바와 같이 기존의 도시구조의 획기적인 개선이 요구되고, 그러기 위해서는 새로운 도시설계, 토지의 개발과 보전에 관한 적극적인 민간참여와 민간자본의 유입을 통한 토지이용의 활성화, 새로운 교통, 물류체계의 도입과 개선, 저탄소 자원순환형 생태도시의 조성이 요구됨으로 그에 부응하는 토지이용의 유연성이 필요하다. 그러므로 현행 법제에서와 같이 미리 중첩적으로 지정된 용도지역 및 지구, 그리고 엄격한 행위 제한과 그 행위제한을 풀기위해 요구되는 행정절차(각 소관부처의 협의절차와 엄격한 허가요건)는 오히려 녹색국토를 조성하는 데 있어 큰 걸림돌로 작용할 것이다.

현행 법제의 복잡한 용도지구의 지정 및 각 용도지구별 행위제한제도는 토지이용규제 중심적 思考를 바탕으로 한 것이다. 녹색도시의 조성을 위해서는 도시 전역에 대한 구체적인 지구단위계획이 조속히 마련되고, 그 계획에 따른 도시구조의 적정배치가 필수적이다. 그러므로 그에 부응하는 토지이용이 이루어질 수 있도록 그야말로 선계획-후개발체계가 확립되어야 할 것이다. 2002년 초 국제법의 제정의 근본 취지였던 선계획-후개발체계의 확립은 녹색국토를 위한 법제 개선을 통해서 확고하게 정립될 수 있어야 할 것이다.⁴⁸⁾ 2002년 국제법이 시행된 이후에도 전 국토의 모든 지역에 도시계획이 수립되고는 있지

48) 과거 도시계획법에서는 오직 구 국토의 이용과 관리에 관한 법률에 의거 도시계획구역으로 지정된 곳에서만 도시계획이 수립되었고, 도시계획구역 이외에서는 토지의 용도지역만 지정되었기 때문에 당시 도시계획이 부재하였던 준농림지역에서의 난개발이 극심하게 초래되었던 것이다.

만, 실재적으로 도시화된 지역을 제외하고는 아직까지 사실상의 토지 개발계획이 작성되지 못한 상황이다. 단지 과거 준농림지역에 해당되는 토지들에 대해서는 관리지역으로 지정하여, 계획관리지역내에서는 개발허가제도를 통하여 토지이용을 허용하는 현실이기 때문에 아직까지 국토의 대부분의 지역에서는 진정한 이미의 토지이용계획이 존재하지 않는 실정이다. 이와 같은 현실을 타개하기 위해서는 녹색성장 시책을 계기로 전국의 모든 지역(산지 및 농림지역을 포함하여)에서 실질적인 토지개발유도계획(독일에서의 **Bauleitplan**)을 마련하고, 고식적이고 엄격한 용도지구별 행위제한 규정을 철폐하여 유연하고 적극적인 토지이용이 가능하도록 하는 법제개선이 필요하다고 할 것이다. 이를 위해서는 또한 토지개발행위에 대한 허가제도의 개선도 뒤따라야 할 것이다.

개발행위허가제는 구 도시계획법제에서도 일부지역을 대상으로 존재하였다. 즉 도시계획구역안에서 건축물의 건축 내지 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지분할 등의 행위를 하는 경우에는 시장, 군수의 개발허가를 받도록 한 것이었다. 그러나 국제법에서는 용도지역이나 구역의 종류 여하와 관계없이 전국의 모든 지역을 대상으로 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취 등의 행위를 하고자할 때에는 특별시장, 광역시장, 시장, 군수로부터 개발행위 허가를 받아야 하는 것으로 규정하고 있다.⁴⁹⁾

이와 같이 개발행위 허가제도를 전면적으로 도입하는 장단점은 현재로서는 평가하기 어려우나, 토지이용 및 개발행위에 대한 행정통제를 강화한 것만은 부인할 수 없다. 이는 한편으로는 개별 개발행위가 당해지역에서의 도시계획 등에 부합하는 것인가를 심사하는 것이기 때문에 토지이용의 계획성과 체계성을 제고하는 장점을 가지는 것이지만, 다른 한편으로는 건축허가와 별개로 개발허가를 받아야 하는

49) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제56조

번거로운 행정절차를 뚫으로써 유연하고 원활한 토지이용에 장애가 되는 단점도 있다. 녹색국토를 조성하기 위한 유연하고 적극적인 토지이용을 위해서는 이와 같은 중첩적인 개발허가제도는 녹색국토를 조성해야하는 관점에서 볼 때 적지 않은 문제점이 있는 것이다. 낙후 지역이나 농촌지역에로의 도시민의 유희자금의 투자를 유도하고 개인들이 창의적인 개발행위를 할 수 있도록 불필요한 행정절차를 단축시키는 법제의 개선이 요구된다.

또한 국제법에는 다른 법률에 의하여 토지개발행위에 대한 허가, 인가 내지 승인 등을 받은 때에는 동법상의 개발허가를 받은 것으로 본다 고 하는 소위 행정결정 의제규정을 대폭적으로 두고 있는데(동법 제61조), 이와 같은 개발허가 의제규정을 대폭적으로 두는 것은 동법상의 개발허가와 개별법상의 허가를 이중적으로 받게 하는데 따르는 비효율성을 배제하기 위한 입법취지가 있다고 할 수 있다. 그러나 법제도적으로 보면 국제법상의 개발허가제도는 개별법에 의한 토지개발사업에 대한 도시관리계획 부합 여부를 심사하는 의의를 가지는 것이라는 할 것인데, 이와 같은 절차를 거치지 아니하고 개별법에 의거한 개발행위 허가나 승인만으로 직접 개발행위가 행해지는 것은 종합적인 토지이용계획에 대한 부합여부를 심사할 수 있는 기회가 상실하게 되는 문제점이 있는 것이다. 그러므로 개별법상의 허가 또는 승인에 대하여 국제법상의 개발허가를 대폭적으로 의제하는 규정은 대폭 철폐할 필요가 있다.

다른 한편 국제법 제58조와 63조는 개발행위허가의 기준과 개발행위 제한사항을 규정하고 있는데, 그 내용을 보면 “용도지역별 특성을 감안하여 개발행위의 규모에 적합할 것, 도시계획사업의 시행에 지장이 없을 것, 도시관리계획의 내용에 배치되지 아니할 것, 주변지역의 토지이용실태 등 주변환경 또는 경관과 조화를 이룰 것, 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지확보계획이 적정할 것” 과 같이 그 개발

행위를 허가하지 아니할 요건을 매우 불확정적으로 표현되어 있다. 이와 같은 개발행위 제한사유에 대한 요건에 관하여 매우 불확정적으로 규정하고 있는 것은 개발허가권자에게 매우 넓은 재량여지를 인정하고 있는 결과가 되어 개발행위허가 여부에 관한 예측가능성을 매우 떨어뜨리고 있는 것이다. 이와 같은 상황에서는 적극적인 녹색국토를 위한 방안이 추진되기 어렵다. 녹색국토를 조성에 중요한 의미를 가지는 민간의 창의적인 토지이용, 생태도시 조성을 위한 민간자본의 적극적인 투자 그리고 민관협치적 개발사업이 확대되기 위해서는 이와 같은 모호한 규정은 개선되지 않으면 안될 것이다.

개발행위허가 신청에 대한 거부처분은 사실상 헌법상 보장된 개인의 토지재산권 행사에 대한 제한임이 분명하다. 만약 토지의 소유자가 특정한 도시계획사업의 시행에 지장이 있다는 이유(국계법 제58조 제1항의 개발행위허가기준 제3호)로 개발행위허가를 받지 못하였다고 한다면, 이는 그의 재산권행사가 공익사업의 시행으로 인해 심각한 제한을 받는 것이다. 이러한 사정임에도 불구하고 국계법이 개발행위의 허가요건에 관하여 추상적이고 불확정적으로 규정하고 있는 것은 민간의 창의적인 개발행위 의욕을 감소하게 하는 부정적인 요소라고 할 것이다.

제 7 절 토지거래에 대한 규제제도의 개선

현행 법령상의 토지거래허가제도도 녹색국토의 조성에 부정적인 요소라고 할 수 있다. 국계법에는 구 도시계획법과는 달리 토지거래허가제도를 도입하였는데, 이러한 규정은 동 법이 구 도시계획법과 구 국토이용관리법을 통합하여 제정됨으로써 구 국토이용관리법에 있었던 동 규정이 자동적으로 들어온 것이라 할 것이다. 즉 기존의 국토이용관리법에 규정되어 부동산투기억제 등에 적지 아니한 기여를 한 토지거래에 대한 허가제도는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서도

그대로 도입되어 있다.⁵⁰⁾ 즉 토지의 투기적인 거래가 성행하거나 地價가 급격히 상승하는 지역 등에 대하여 5년 이내의 기간을 정하여 토지거래허가구역으로 지정하고(동법 제117조), 허가구역안의 토지거래에 대하여는 시장, 군수, 구청장의 허가를 얻도록 하고 있다. 동법에서는 또한 토지의 거래가 거래당사자 자신의 주택용지로 이용하고자 하는 때나 주민 편의시설의 건축 등을 위한 경우 등 토지거래허가의 예외사항들에 관하여 규정하고 있다(동법 동법 제119조). 또한 토지거래허가를 신청한 자가 토지거래의 불허가처분을 받은 경우에는 시장, 군수, 구청장에게 당해 토지에 대한 권리의 매수를 청구할 수 있다고 규정하여 거래허가를 내어줄 수 없는 대상토지에 대한 매수청구제도를 인정하고 있다(동법 제123조).⁵¹⁾

이와 같은 토지거래 제한규정이 국토계획법에 포함될 필요가 있는가 하는 의문이 든다. 특히 이와 같은 토지거래허가제도가 녹색국토의 원활한 구성에 순기능적으로 작용할 것인가 하는 점에 대해서는 쉽게 긍정하기 어렵다. 그 이유는 토지의 원활한 거래가 보장될 때, 토지이용의 활성화에 보탬이 될 민간자본의 투입이 확대될 수 있을 것이다. 토지의 투기적 거래와 같은 부작용은 토지이용을 위한 구체적인 건설유도계획의 수립과 건축 관련 인허가 제도 및 토지수용 보상제도 등을 통해서 통제할 수 있도록 해야 할 것이다.

제 8 절 개발밀도구역의 지정과 기반시설 설치 부담제도 등의 내실화

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제66조 및 제67조는 국토의 난개발 방지수단으로 개발밀도관리구역의 지정과 기반시설부담구역의 지

50) 국토의계획및이용에관한법률 제117조 이하

51) 토지거래허가제의 문제점에 관하여는 줄고, 토지거래허가제와 손실보상, 박윤훈 박사 회갑기념논문집, 1997 참조

정제도를 규정하고 있다. 개발밀도관리구역이란 주거, 상업 또는 공업 지역에서 개발행위로 인하여 기반시설의 처리, 공급 또는 수용능력이 부족할 것으로 예상되는 지역 중 기반시설의 설치가 어려울 것으로 인정되는 지역을 말하는데, 이와 같은 개발밀도관리구역 지정목적은 당해 지역에서의 건폐율 또는 용적율 적용을 강화할 수 있기 위한 데 있고, 기반시설부담구역의 지정목적은 동 구역 내에서 일정한 개발행위를 하는 자에게 시장, 군수가 수립해 놓은 기반시설부담계획에 따라 기반시설의 설치하게 하거나 또는 그 설치를 위한 용지를 확보하도록 하는데 목적이 있는 것이다. 개발행위자에게 부과하는 기반시설 설치부담은 직접 기반시설을 설치하게 하거나, 기반시설 설치를 위한 용지를 조성하거나 혹은 기반시설 설치를 위한 비용을 부담하게 하는 형식으로 이루어진다. 이러한 기반시설부담금 부과가 과도할 경우에는 토지의 개발자의 재산권을 과도하게 침해하는 측면이 있다는 점에서 동 법률의 위헌성 문제가 제기될 수 있을 것이지만⁵²⁾, 토지의 균형적이고 체계적인 이용을 위해서는 긍정적인 제도라고 할 것이다. 녹색도시를 조성함에 있어서 이와 같은 개발밀도구역의 지정이나 기반시설부담금제도는 생태도시의 조성을 위한 도시구조의 변경이나 물류교통체계의 정비 등을 위한 수단으로 그 유용성이 크다고 할 수 있다. 이러한 점에서 녹색국토를 위한 도시계획의 수립시에 이와 같은 제도를 적극적으로 활용할 필요가 있다고 할 것이다.

제 9 절 도시계획 수립절차의 개선

국계법에 의한 도시관리계획은 도시지역의 용도지역 및 지구의 지

52) 김병기 교수는 “부과된 조건의 성취와 무관하게 일응 완전한 법적 효력을 발하고, 다만 상대방이 그 의무를 이행하지 않을 경우에 허가권자는 당해 행정행위를 철회하거나 행정상 강제집행 또는 일정한 제재를 가할 수 있을 따름이라”는 이유로 이를 부담으로 보고 있다. 김병기, 개발행위허가의 방법과 절차, 토지공법연구, 제13집, 168면

정, 시가화조정지구의 지정, 개발밀도관리구역의 지정, 기반시설부담 구역의 지정 및 도시계획시설의 건설입지를 결정하는 중요한 수단이다. 또한 국제법 제49조 이하에 의해 수립되는 지구단위계획의 경우 대통령령이 정하는 기반시설의 배치와 규모, 건축물의 용도제한, 건축물의 배치, 형태, 색채, 건축선에 관한 내용까지도 결정되는 상세한 건설유도계획이라는 점에서 녹색도시 조성을 위한 실효성 있는 계획수단임에 틀림없다. 더욱이 지구단위계획이 결정된 경우 시장, 군수는 그 구역안의 토지소유자 및 지상권자가 지구단위계획에서 정한 내용에 적합하게 토지를 이용할 수 있도록 환지처분할 수 있는 권한까지 행사할 수 있다는 점에서 도시관리계획은 계획대상지역 내 토지이용을 가장 직접적이고 구체적인 건설유도계획이다. 전술한 바와 같이 도시관리계획은 중앙정부 각 부처의 소관업무에 소요되는 토지의 개발계획과 당해 지방자치단체의 개발구상을 종합적으로 반영하여야 하는 것이기 때문에, 그 수립의 절차가 매우 중요하다고 할 것이다. 국제법에서는 도시계획 등의 수립과 결정절차에 있어서 단지 주민과 지방의회의 의견청취 조항만을 두고 있다. 이러한 절차규정은 행정절차법상의 불이익처분절차와 비교해도 개인의 권리의 사전적 구체절차로서 매우 미흡하다고 아니할 수 없다.⁵³⁾ 전술한 지구단위계획의 수립과 도시계획시설의 건설입지를 정하는 도시관리계획의 수립이나 결정시에는 동 계획으로 인해 권리가 침해될 가능성이 있는 이해관계자의 절차참가가 요청되며, 더 나아가서 환경보호를 위해서도 공익적 환경단체의 절차참가까지도 허용될 수 있는 법제에로의 발전도 이루어져야 할 것이다.

녹색국토조성을 위한 도시관리계획의 위상에 비추어, 동 계획은 중앙정부, 지방자치단체 및 민간의 참여하에 수립되어야 할 것이고, 그

53) 행정절차법 제17조 이하 참조

러한 점에서 지방자치단체의 계획고권만을 순수하게 주장할 수는 없다고 할 것이다. 녹색도시를 조성하기 위한 도시계획의 수립에 있어서는 정부의 각 부문별 개발계획을 추진하는 중앙부처와 관련 지방자치단체, 그리고 기업 및 민간의 참여모델이 발전될 필요가 있는 것이다.

현행 국계법에 따르면 도시계획의 입안 및 수립권한이 도지사나 건설교통부장관에게 집중되고 있다는 지적이 많다. 지방자치단체가 자기 지역의 토지이용과 관련하여 그 의사를 반영할 수 있는 소위 지역형성권도 확실히 정도 보장되어야 할 것이다. 물론 지방자치단체의 지역계획형성권은 범지역적인 국토계획(중앙정부에 의한)의 내용에 포함되어야 한다는 한계 내에서 인정되어야 할 것이지만, 지역 주민들이 자기 지역에서의 지역개발의 구상을 자치적으로 구현할 수 있도록 보장하는 법제를 구축함으로써 지방자치제도가 더욱 발전될 수 있도록 해야 할 것이다.⁵⁴⁾ 향후 녹색국토를 조성하는데 있어 국가, 지방자치단체 및 민간의 협치적 모델의 개발하는 데도 주력해야 할 것이다.

제10절 국토계획과 환경계획의 연계 강화

국토계획제도와 환경보호를 위한 수단들 간의 연계문제는 녹색국토의 조성을 위해서 매우 중요한 과제이다. 이러한 점에서 국토기본법 제5조는 “국토에 관한 계획이나 사업을 수립, 집행함에 있어서 자연환경과 생활환경에 미치는 영향을 사전에 고려하여야 하며...”라고 규정하고 있고, 국계법에서도 각종 용도지역의 지정, 기반시설의 설치와 관련된 도시관리계획의 수립시에 토지의 적성평가 등을 수행하여 환경적 요소를 감안하도록 하는 규정을 두고 있다. 환경정책기본법에서

54) 지방자치단체의 계획고권에 대하여는 이기우, 지방자치행정법, 1991, 70면 이하; Giegerich, Die Planungshoheit der Gemeinde, JA 1988, 376 면 참조

도 국토계획이나 시책 등을 수립, 책정할 경우에 사전환경성검토를 의무화하고 사전환경성검토의무 대상이 되는 계획이나 사항에 대하여 규정하고 있다. 그러나 국토계획이나 지역계획의 수립시에 감안해야 할 환경적 고려요소는 단지 이를 법령의 규정에 강조하거나 선언하는 것만으로는 충분히 반영될 수가 없다. 국토계획 내지 지역계획의 수립절차에 있어서 당해 계획에 포함될 주요 사업(특히 도시기반시설 등)을 위한 필요한 입지의 사전 조사, 개발사업을 추진할 경우에 발생할 환경침해의 정도, 그 방지대책 등에 관하여 충분한 조사와 분석이 전제되어야만 당해 계획의 적절성이 보장될 수 있을 것이다. 특히 도시기반시설의 설치에 도시관리계획의 결정으로서만이 시행될 수 있다는 점에서 도시관리계획은 그야말로 도시기반시설의 건설의 출발점이다. 그러므로 도시관리계획의 수립시에 당해 개발사업으로 인한 환경영향평가가 선행되어야 할 것이다. 환경영향평가가 어떤 시설물의 건설을 착수하는 직전단계에서 이루어지는 것은 그로 인한 환경침해문제를 효과적으로 예방할 수 있는 수단이 되지 못한다. 이는 특히 당해 시설물에 관한 입지선정문제가 다루어지는 도시계획단계에서 환경영향평가가 실질적으로 이루어질 수 있어야 할 것이다.⁵⁵⁾ 시의적절한 환경성검토나 환경영향평가의 실시를 위한 제도의 구축은 녹색국토를 조성하는데 있어 필수적인 사항이라 할 것이다. 도시의 구조개선을 추구하는 녹색도시의 조성사업은 그에 대한 환경성평가가 가능한 한 조기에 이루어질 수 있도록 법제의 개선이 요구되는 것이다. 더 나아가서 사전 환경성평가 기법을 더욱 발전시켜 국토계획이나 개별사업을 추진함에 있어서 저탄소배출 및 지속가능발전성 평가제도도 도입할 수 있어야 할 것이다.

55) Jürgen Salzwedel, Umweltverträglichkeitsuntersuchungen bei Verkehrsplanungen, Bonn, 1981 참조

제11절 국토계획과 교통, 물류 관련 법제의 연계와 통합

교통 및 물류체계는 국토계획의 주요한 요소이다. 도로나 철도, 항만시설은 국토개발 관련 기축적인 인프라이기 때문이다. 현행 교통관련법제는 교통기반시설에 관한 법령들과 교통운송수단에 관한 법령들로 2대별되는데,⁵⁶⁾ 교통체계효율화법, 도로법, 철도건설법 등에 전제에 해당되고, 대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률, 대도시권 광역교통관리에 관한 특별법, 도시교통정비촉진법 등이 후자에 속한다. 이들 교통관련법제에 녹색성장을 달성하기 위한 수단이나 정책적 요소가 반영되어야 함은 물론이다. 즉 교통기반시설이나 운송수단에 고한한 계획을 수립함에 있어 에너지효율화 및 저탄소배출을 위한 시책 등이 반영되어야 할 것이다. 다른 한편 교통기반시설 관련 법제에서는 교통기간시설의 건설과 관련된 입지선정, 노선결정 등에 관한 사항이 규정되어 있는 바, 이는 곧 국토계획의 핵심이라고 할 개발축과 도시형성에 관한 사항이다. 그러므로 교통기반시설 구축에 있어서는 국토계획과의 연계성을 가장 우선적으로 고려해야 할 것이다. 그러나 우리나라에서는 교통기반시설 조성에 관한 계획과 국토 및 지역계획간의 체계적이고 통합적인 연계성이 매우 낮다고 할 것이다.

교통, 물류와 관련된 법제와 관련계획을 보면, 매우 다양하고 그 내용이 국토 및 지역계획에 적극적으로 반영되어야 할 것과 양법제가 실질적으로 통합되는 수준으로 까지 개선되어야 할 필요성을 인식하게 한다.

이를 구체적으로 보면 다음과 같다.

- 교통체계효율화법에 의한 국가기간교통망계획⁵⁷⁾

56) 송동수, 녹색성장과 국토법제의 대응, 법제연구, 통권 36호, 법제연구원, 2009 93면
57) 이는 20년 단위로 수립되는 계획으로서 도로, 철도, 항공, 항만 등의 건설 과 조

- 도로법에 의한 도로정비기본계획
- 철도건설법에 의한 국가철도망구축계획
- 대중교통법에 의한 대중교통기본계획
- 대도시권광역교통관리에 관한 특별법에 의한 광역교통계획
- 도시교통정비촉진법에 의한 도시교통정비기본계획
- 도로법에 의한 도로정비기본계획
- 도시철도법에 의한 도시철도기본계획
- 대중교통법에 의한 지방대중교통계획

이와 같은 여러 개별 법률들에 의한 교통시설인프라 관련 계획들 이외에도 국회는 교통분야에서의 녹색성장을 이룩하기 위하여 2009년 4월 교통물류발전법을 제정하였다. 동 법률에 따라 지속가능 교통물류기본계획의 수립, 교통물류권역 및 특별대책지역의 선정 등의 제도가 도입되었다. 또한 이와 같은 정부의 교통물류기본계획에 따라 지방자치단체장은 그 관할지역내에서 지방교통물류발전계획을 수립하여 추진하도록 되어 있다.

동 법률 제12조에 의거 지정되는 교통물류권역은 전국을 기간교통물류권역, 도시교통물류권역 및 지역교통물류권역으로 구분되는데, 기간교통물류권역은 고속도로 등 국가교통간선축 및 지역간선축을 대상으로 지정된다.

이와 같은 교통물류 계획 및 교통물류권역의 지정 등과 같은 일은 도로, 철도, 항만 등과 같은 교통인프라 건설과 관리에 관한 사항인데, 이는 본질적으로 철도, 도로 등 기간 교통시설의 건설과 확충에 관한 것으로서 국토 및 지역계획의 핵심적인 사항이다. 문제는 이와 같은 교통관련 법제에서 수립된 국토 및 지역의 교통망계획은 그 성격상 개별 부문에서의 특별법에 의해 수립된 것이기 때문에 일반적인 국토계획에 구체적으로 반영되지 아니한 상태에서 이루어지고 있다는

성을 내용으로 하는 계획이다.

점이다. 개별분야의 특별법에 의거하여 작성된 계획들이 국제법에 의한 국토 및 도시계획에의 반영여부와 관계없이 실효적으로 추진되는 상황에서는 일반적인 국토계획의 유효성이 크게 훼손되고, 종합적이고 총합적인 국토계획으로서의 기능이 상실되게 되는 것이다.

이러한 점에서 교통시설 관련 법제에서의 각종 계획들의 내용은 국토기본법과 국제법에 의한 도시계획에 반영되어야만 그 실효성이 있는 것으로 엄격히 규정하는 조항을 도입하거나 혹은 이들 교통관계법에서는 각종의 시설물건설과 조성에 관한 계획사항들을 규율하지 아니하고, 그와 같은 계획사항들은 오직 국토기본법이나 국제법에 의한 도시계획으로만 추진될 수 있도록 계획체계의 단일화를 추진하는 것이 좋을 것이다. 교통관련 법률들에서는 단지 교통운송수단에 관한 사항만을 규율하는 것이 타당할 것이다. 이를 위해서는 교통관련 법률의 대폭적인 개정이 요구된다.

이와 같은 입법개선책은 녹색국토를 조성하는데 있어서 교통, 물류 인프라계획 역시 국토 및 도시계획이라는 단일화되고 종합적인 지역개발계획체계에 포괄되어야 만이 국토전반의 체계적이고 조망 가능한 개발계획체계가 확립될 수 있다고 보기 때문이다. 그렇지 아니하고 국가의 기간 교통망계획체계가 일반적인 지역개발 관련 종합계획과 유리된 채로 추진된다면 국토계획 전반의 가시성과 통일성은 상실되고 아무런 종합적인 계획 지표없이 부분별 사업추진계획들만이 수립되고 관련 사업들이 추진됨으로써 국토의 체계적인 개발이 이루어지지 못할 위험성이 크다고 할 것이다.

제12절 하천, 수리법제의 개선

수리 및 하천정비사업 역시 녹색국토조성의 주요한 요소이다. 녹색성장기본법 제53조도 기후변화 대응을 위한 물관리에 관하여 규정하

고 가뭄에 대비한 안정적인 수자원 확보, 수생태계보전, 수해예방 및 빗물 등 순환체계 정비, 자연친화적인 하천의 보전과 복원을 그 시책으로 하고 있다. 이는 인구증가, 도시화 및 경제발전에 따라 용수의 급격한 수요증가와 기후변화로 인하여 심각한 물부족 현상에 대처하기 위한 것이다. 수해예방과 수자원의 확보는 방재형 국토의 요체이다.

이명박정부는 물관리 분야의 녹색뉴딜사업으로 4대강 살리기 사업을 전개하였다. 2008. 12월 4대강 살리기 사업의 마스터플랜이 작성되고 국무총리실에 4대강 살리기 정부지원협의회와 국토부에 4대강살리기 기획단이 설치되어 추진되었다.

4대강 살리기사업은 하천법에 따른 유역종합치수계획과 하천기본계획과 댐건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률에 근거한 댐건설장기계획, 농어촌정비법에 따른 생활환경정비사업 개발계획, 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률에 따른 총량관리, 수질 및 수생태계 보전계획 등을 통해 추진되었는데, 이 사업은 한강, 낙동강, 영산강, 금강이라는 4대강 유역 지역의 수계와 주변지역의 생태계에 큰 영향을 미치는 국토개조사업이라는 점에서 국토기본법에 의한 국토건설기본계획과 국계법에 의한 지역 종합계획인 도시기본계획과 도시관리계획의 틀 속에서 추진되지 아니하고, 하천법과 댐건설에 관한 법률 등과 같은 개별 사업법들에 의해 추진됨으로써 국토 전반에 걸친 녹색국토계획과의 정합성이 어느 정도 확보되었는지에 관한 의문이 따른다. 또한 4대강 사업을 수행함에 있어서 환경영향평가법에 의한 환경영향평가절차가 생략되었다는 비판이 제기되고 있는 실정인데, 이와 같은 사정은 국토계획 및 주요한 SOC사업을 추진함에 있어서 사전환경성평가를 받아야한다는 국토기본법의 규정을 도외시한 것이라 할 것이다. 이와 같은 4대강사업이 본질적으로 방재국토 내지 녹색국토를 조성하기 위한 필요에서 추진되었다고 해도, 그 지역범위의 광대함과 하천수계 및 주변지역에 미치는 영향 등을 감안할 때, 반드시 국토건설중

합계획과 광역도시계획 및 도시기본계획에 반영시켜 추진되었어야 할 것이다. 이와 같은 일은 수많은 개별법에서 수립되는 개별 사업추진 계획들이 국토기본법이나 국제법에 의한 국토 및 지역계획(국토건설 종합계획, 도시계획)과의 내용적 연계성을 등한시하고 각 개별법들의 소관부처의 관점과 제한적인 자료들을 가지고 사업추진계획과 그 실시계획을 작성하는 현상으로 인한 것이다. 사후적으로라도 4대강개발 사업으로 인해 변화된 지역사정이나 여건들은 적절히 조사되어 국토 및 지역계획 내용에 반영되고, 동 국토계획의 보완작업이 이루어져야 할 것이다.

제13절 국토계획법제와 국토개발법제의 분법화

녹색국토 조성을 위한 근간법이라고 할 국제법의 내용은 크게 보아 국토 및 지역계획의 수립에 관한 규정과 개발행위에 대한 허가와 같은 토지이용행위에 관한 통제규정으로 이루어져 있다. 필자는 국토기본법과 국토의 계획 및 이용에 관한 법률을 재편성하여 가칭 ‘국토계획의 수립에 관한 법률’과 가칭 ‘토지개발사업 시행에 관한 법률’로 재편성하는 것이 바람직하다고 생각된다. 가칭 토지의 개발사업에 관한 법률은 현행의 도시개발법, 도시재개발법과 같은 각종의 도시개발관련된 개별법들을 통합하여 제정될 수 있을 것이며, 또한 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의해서 사업추진이 되고 있는 도시기반시설(도시계획시설)의 건설에 관한 내용도 가칭 토지의 개발사업에 관한 법률에서 규정하는 것이 법제의 통일성을 제고하는데 잇점이 있을 것으로 생각된다.

참 고 문 헌

1. 국내 문헌- 단행본

명수정 · 김지영 · 신상희 · 안병옥, 「기후변화 적응 강화를 위한 사회기반시설의 취약성 분석 및 대응방안 연구Ⅱ」, 한국환경정책·평가연구원, 2010.

박재홍, 「저탄소 녹색성장 기본법」, 한국학술정보, 2011.

유광익, 「녹색도시조성을 위한 계획수립 방안연구」, 한국법제연구원, 2010.

유광흠, 「녹색건축 조성 활성화 방안」, 한국법제연구원, 2010.

유예리, 「중국의 녹색성장법제에 관한 비교법적 연구」, 한국법제연구원, 2010.

이진희 외, 「기후변화 대응을 위한 수자원 네트워크 구축방안 I」, 2010.

정명운, 「녹색도시·건축조성을 위한 법제 정비방안 연구」, 한국법제연구원, 2010.

조홍식, 「기후변화와 법의 지배」, 박영사, 2010.

한국법제연구원, 「기후변화와 녹색성장 I (총론)」, 2012.

현준원 · 김현희, 「수송 및 교통분야에서의 녹색성장관련 법제 개선방안 연구」, 한국법제연구원, 2010.

현준원, 「온실가스 감축목표 도입에 따른 대기환경분야 법제정비 방안 연구」, 한국법제연구원, 2010.

2. 국내 문헌 - 논문

강성진, “녹색성장과 한국경제”, 한국경제연구 제28권 제1호, 한국경제연구학회, 2010.

강현호, “녹색성장을 위한 부동산법제의 과제”, 부동산학회 제16권, 한국부동산법학회, 2009.

권영성, 녹색뉴딜과 도시,건축정책방향, 국토연구, 통권 331호, 2009

김광수, “녹색성장을 위한 개별 부동산법제의 개선방안”, 부동산법학 제16권, 한국부동산법학회, 2009.

김미숙, 이미홍, 저탄소 녹색성장 시대의 지역개발사업 발전방향 연구, 환경기반특성과 지역개발사업유형을 중심으로, 환경정책 제20권 제2호, 2012

김진오, “미국 녹색 정책의 변화와 비전”, 환경과 조경 통권 제265호, 2010. 5.

김해룡, “공적사업의 민간화에 있어서의 법적과제”, 외법논집 제35권 제1호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2011.2.

김해룡, 이정연, “도시정비사업과 민관협력”, 외법논집 제36권 제3호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2012.8.

김현준, “환경인권으로서의 환경행정절차 참여권”, 토지공법연구 제38집, 한국토지공법학회, 2007.11.

김현준, “저탄소 녹색성장 기본법의 법적 성질 및 다른 법률과의 관계”, 공법연구 제39권 제2호, 한국공법학회, 2010.12.

김현준, “기후보호의 법적 과제”, 한양법학 제23집, 한양대학교 법학연구소, 2008.

- 김현희, 「프랑스의 녹색성장법제에 관한 비교법적 연구」 -「환경 그르넬법 1」의 기후변화대응을 중심으로-, 한국법제연구원, 2010.
- 녹색성장위원회, 「녹색성장 국가전략」, 2009.7.
- 박정훈, 미국 도시계획법제에 관한 연구, 경희대 박사학위논문, 2000, 21면 이하
- 박지은, “녹색법제의 범위와 체계”, 법제, 법제처, 2010.7.
- 송호신, “저탄소 녹색성장에 대한 법정책적 과제”, 법학논총 제28집 제3호, 한양대학교 법학연구소, 2011.
- 오준근, “저탄소 녹색성장을 위한 입법의 경과와 그 행정법적 과제”, 공법학연구 제11권 제3호, 한국비교공법학회, 2010.8.
- 유해웅, 환경친화적 국토관리정책의 전개방향, 환경법연구 제23집 제2호, 2001, 105면 이하.
- 윤순진, “‘저탄소 녹색성장’의 이념적 기초와 실제”, ECO, 2009년 제13권 1호
- 이삼수·와다이사무·이양재, “일본의 국토 및 토지이용의 조정방안에 관한 연구”, 국토계획, 대한국토도시계획학회, 2010, pp.255-262.
- 이용재, “저탄소 녹색성장 실현을 위한 도로의 역할”, 교통기술과 정책 제9권 제3호, 대한교통학회, 2012.
- 이헌석, “녹색성장법제에 따른 국토이용법제의 과제”, 토지공법연구 제49권, 한국토지공법학회, 2010.
- 장욱, “저탄소녹색성장기본법과 기후변화 대응”, 토지공법연구 제49집, 한국토지공법학회, 2010.5.
- 조영태·최상희·김륜희·김성제, “녹색성장 시대의 마을 만들기 발전 방향”, 공간과 사회 제34권, 한국공간환경학회, 2010.

참 고 문 헌

최희선 · 이길상, “녹색성장 시대의 국토개발 정책방향”, 환경포럼 제13권 제1호, 한국환경정책평가원, 2009.

3. 외국 문헌

國土交通省 總合計劃課, 日本の 國土計劃, 2009

Ulrich B., Sustainable development and ecological modernization - the limits to a hegemonic policy knowledge. *Innovation: The European Journal of Social Science* 23(2), 2010,

Brohm, W., *Öffentliches Baurecht*, 2. Aufl., 1999

Madelker, Daniell R., *Land Use Law*, 3rd. ed, The Michie Company, 1993, S. 3

Kaiser, Edward J. / Goldschalk, David. R./ Chapin Jr., F. Stuart, *Urban Land Use Planning*, University Illinois Press, 1995 9 ff.

Hoppe, W./Boenker, C. / Grotefels, S., *Oeffentliche Baurecht*, 3. Aufl. 2004

Paßlick, H., *Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung*, Münster, 1986 참조

Zikow, Jahn, *Fachplanungsrecht*, 2009

Rockstroem, Johan, A safe operating space for humanity, *Nature*, 2009, 472-475

Battis, U / Krautzberger, M. /Loehr, Rolf-Peter, *Baugesetzbuch*, 2007

Klopfers, W.. Umweltrecht, in: *Achtberger/Puettner/Wurtenberger(Hrsg.) Besonderes Verwaltungsrecht*, 2010