

# 國 土 · 環 境 統 合 管 理 의 法 的 體 系 와 推 進 方 法

全 在 慶\*

## 차 례

### I. 총 설

1. 연구배경
2. 연구목적
3. 연구범위
4. 연구방법

### II. 현상과 과제

1. 통합관리의 의의
2. 법적체계
3. 계획체계
4. 법집행 실태

### III. 개선목표

1. 통로 교차의 원칙
2. 법률간 협력
3. 계획간 통합
4. 조직간 대화

### IV. 추진방법

1. 정책의 구체화
2. 계획간 고려
3. 절차의 적정
4. 정부조직의 개편
5. 맺 음 말

\* 韓 國 法 制 研 究 院 研 究 委 員, 法 學 博 士

## I. 총 설

### 1. 연구배경

#### (1) 통로의 교차

“아름다운 경관과 건강한 생태계를 유지·복원하면서 경제발전을 이룩한다”는 데에는 이론의 여지가 없다. 그러나 경제발전과 환경보전 사이에는 피할 수 없는 부딪힘들이 있다. 도로·철도·송전선로·송유관·가스관과 같은 교통·에너지 통로(이하 “경제통로” (economic corridor)라 한다)는 흔히 생태축이나 녹지·습지(이하 “생태통로” (eco-corridor)라 한다)를 절단한다. 아파트의 건축이나 산업단지의 개발 또는 각종 위락 시설들의 건설은 자연경관을 침해하고 생태계를 파괴를 부른다. 국토·환경 정책과 법제는 경제통로와 생태통로가 자연스럽게 교차하고 국토개발이 환경보전과 어우러질 수 있는 방안을 모색하여야 한다는 “외관상” 모순된 과제를 안고 있다.

#### (2) 계획간 대화

『보전과 개발』이라는 모순의 해소는 20세기말 국제사회의 화두였다. 1992년의 리우환경선언에서 『지속가능한 발전』(ESSD)의 이념이 제시된 이후 모든 개발은 지속가능성을 표방한다.<sup>1)</sup> 앞으로 『계획』 없는 개발은 이론상 존재하기 어렵다. 우리 나라도 예외가 아니다. 모든 국토개발은 최상위 계획으로서 국토종합계획에 기초한다. 환경 부문에서도 국토개발에 대응하는 각종 환경계획들을 갖추게 되었다. 종래 난개발을 방지하기 위하여 보전진영에서 표방하였던 『선계획·후개발』의 논리는 이제 계획간 위계 또는 『계획간 대화』의 문제로 전환되었다.

---

1) James Salzman and Barton H.Thompson, Jr, *Environmental Law and Policy* (Foundation Press : 2003), pp.23~24.

### (3) 부처의 통합

정책은 법을 낳지만 그 정책을 이행하는 계획은 법에 정한 기준과 절차에 따라 수립·이행된다. 환경계획과 국토 계획간의 조화와 협력을 도모하기 위하여서는 협업이 가능한 체계를 법에 규정하여야 한다. 이러한 입법적 접근은 소관 부처들의 과제이다. 정부입법이 여의치 아니할 경우에 『의원입법』으로 해결하는 구도를 상정할 수 있지만, 국토 법제나 환경법제는 모두 광범위하고 견고한 체계를 구축하였기 때문에 이를 혁파하려는 의원입법에 어려움이 따른다. 여기에서 정부입법과 행정계획을 입안하는 부처들을 통합하는 방안이 대안으로 떠오른다.

## 2. 연구목적

### (1) 지속가능발전의 지원

국무회의는 2006년 10월 31일에 대통령자문 지속가능발전위원회(PCSD)(위원장 김상희)가 제출한 『지속가능발전 전략 및 이행계획(2006~2010)』을 의결하였다. 최초의 경제·사회·환경분야 통합관리 전략 및 실천계획이라고 볼 수 있는 이 계획은 2005년 6월 4일에 대통령이 천명한 『국가지속가능발전비전:경제와 사회, 환경이 균형있게 발전하는 선진국가』를 기초로 국제적 합의사항인 「2002 지속가능발전 세계정상회의(WSSD) 이행과제」<sup>2)</sup> 등을 포함하여 우선적으로 해결해야 할 5대 분야<sup>3)</sup> 48개의 이행과제를 대상으로 수립되었다.<sup>4)</sup> 그러나 이 계획은

2) 2002년 9월에 요하네스버그에서 열린 「지속가능발전 세계정상회의」(World Summit on Sustainable Development)에서는 리우선언후 10년 동안 국제사회가 추진해 온 지속가능한 발전의 실적을 평가하고, 경제성장과 환경보전 및 사회복지의 조화를 추구하는 국제적 지속가능발전전략의 기본방향을 제시하고 빈곤퇴치를 위한 경제성장과 건강 및 복지를 구체적으로 달성하기 위한 「이행계획」(Implementation Plan)을 채택하였다. WSSD에 관한 상세는, 「지속가능발전세계정상회의 참가보고서」(서울시·녹색서울시민위원회 : 2002.12), 참조.

3) 국무회의에서 2006년 10월 31일에 의결한 「지속가능발전 전략 및 이행계획(2006~2010)」은 ①자연자원의 지속가능한 관리 ②사회통합과 국민건강 증진 ③지속가능한 경제

각 부문에 걸친 수많은 계획들에 대하여 지도력을 발휘하여야 한다. 경우에 따라서는 해당 계획들을 수정하는 기능도 수행할 것이다.<sup>5)</sup> 이러한 추세는 지속가능발전 부문에서 기본법 또는 정책법이 제정되면 더 한층 활성화될 것으로 전망된다. 이 연구에서는 계획간 대화와 역할분담에 관한 법적 접근방안을 모색하여 지속가능발전(ESSD)을 지원하고자 한다.

## (2) 환경성평가의 통합 촉진

지속발전 이행계획과제들이 구체화되면 각 부처의 정책과 계획들은 지속발전의 취지에 보다 근접할 것으로 예상되지만 보전과 개발 부문의 실질적인 협력과 접근은 사전환경성검토와 환경영향평가를 통하여 실현될 수 있다. 환경정책기본법에 의한 사전환경성검토는 개발부처들의 행정계획을 환경성이라는 관점에서 검토함으로써 개발계획(plan)들의 수립단계에서 국토개발과 환경보전을 통합적으로 관리하는 기능을 수행한다. 이에 비하여 환경영향평가법에 의한 환경영향평가는 행정처분 단계에 있는 구체적 사업계획(project)이 환경에 미치는 영향을 평가함으로써 개발에 의한 환경피해를 최소화시키는 기능을 수행한다. 환경부와 환경정책평가·연구원(KEI)는 이른바 「전략영향평가」라는 개념을 원용하여 양자를 통합하려는 노력을 기울인다. 이 연구에서는 양자를 통합하는 법적 경로를 제시하고자 한다.

## (3) 부처간 협력의 지원

국토·환경 행정조직의 개편론은 리오환경선언 이후 예상되었던 과제이다. 「지속가능발전」의 이념은 담당 조직들의 통합적 관리를 요하

---

발전 ④기후변화 대응과 지구환경 보전 ⑤이행계획 추진기반 강화의 5개 부문으로 구성되어 있다.

4) WSSD의 지속가능발전과 OECD환경전략과의 관계는, 정희성외 「21세기 OECD 환경전략이행사항 평가연구」(환경부 : 2004.6), pp.10~12, 참조.

5) David Woolley QC *et.al.*, *Environmental Law* (Oxford : 2000), pp.636~637.

기 때문이다. 그러나 정부조직개편 내지 구조조정 방안에 관하여 근본적이고 원론적인 문제를 제기하고 대안을 제시할 경우에, 흔히 “장기적으로는 찬성하지만 여건이 성숙되지 아니하였으며 지금은 시기가 적절하지 아니하다”는 반론을 듣는다. 현상을 존중하는 입장에서 볼 때에 개혁 논의들은 언제나 생소하고 경우에 따라 혁신적이다. 체제 변화에는 오랜 세월이 걸리므로 조직개편론은 나중으로 미루지 않을수록 좋고 작은 움직임이라도 장기적인 안목에서 분석할 필요가 있다. 이 연구에서는 국토·환경 부문의 정부조직들의 통합 또는 분리에 필요한 법적 방안을 모색한다.

### 3. 연구범위

#### (1) 선행연구

2002년을 전후하여 국토계획체계와 이에 대응하는 환경계획체계가 크게 변모함으로써 두 계획 체계의 정합성을 확보하기 위한 노력이 정부출연연구기관인 국토연구원(최영국, 2001)과 환경정책평가연구원등(변병설, 2001)을 중심으로 이루어졌다. 2003년에는 변경된 계획체계에 기초하여 국토계획의 효율성을 증진시키기 위한 다수의 응용연구들이 진행되었다.<sup>6)</sup>

#### (2) 공간 관련 법률

자연환경은 동일한 공간(경관)과 생물체를 둘러싸고 서로 다른 행정청들의 계획법과 규제법 및 개발법들이 교차 적용된다.<sup>7)</sup> 이 연구는

6) 이용우·윤양수·최영국 외, 지속가능한 국토개발 지표설정에 관한 연구(국토연구원:2003) ; 박양호·이원섭·김종원·박인권·김의준·김선배·이상대·노근호, 통합국토를 향한 지역간 공동발전 방안연구(Ⅰ)(경제사회연구회/국토연구원:2003) ; 김선희·정일호·김성수·정진규 외, 자원절약적 국토발전방안 연구(경제사회연구회/국토연구원:2003) ; 차미숙·박형서·정윤희 외, 지역발전을 위한 거버넌스 체계구축 및 운용방안 연구(국토연구원:2003), 참조.

7) 전재경외, 자연환경보전 관련법령 정비방안 연구(환경부:2002), 7쪽 이하, 참조.

국토와 환경 즉 공간과 관련된 부문의 「법률」을 연구대상으로 한다. 자연자원의 소유와 이용을 규율하는 법률은 제외한다.

### (3) 국토·환경 관련 계획

이 연구에서는 전국 단위 국토계획과 환경계획의 규범력을 논구한다. 환경계획은 개발에 대하여 규제와 조정의 기능을 수행하기 때문에 국토계획보다 규범적 요소가 많아야 한다. 현행 환경계획들은 법제구조로부터 기인하는 취약성 이외에도 계획 자체가 안고 있는 한계들로 인하여 국토계획에 비하여 규범력이 떨어진다.

### (4) 부처개편론

국토와 환경의 통합적 관리의 일환으로 관련 행정조직들의 개편이 논의되고 있다. 각국의 경험은 국토·환경 관련 조직들이 부단히 개편될 수 있음을 시사한다. 부처국토·환경 행정조직의 틀을 손질하고 제도화시킬 때 가장 우선적으로 고려되어야 할 규범은 헌법(제120조 및 제122조)과 정부조직법이다.

## 4. 연구방법

### (1) 법리연구

“법률과 계획은 모두 규범이다”는 관점에서 법리연구를 수행한다. 신자유주의적 경향과 지방분권화 추세는 종래의 국토·환경 계획체계로부터 벗어나려는 각종 특별법 내지 처분적 법률들의 등장을 촉진시켰다. 법률과 계획이 정책에 협력할 수 있는 경로와 한계에 관한 논리적 분석이 필요하다.

## (2) 정책연구

국토계획을 표상하는 제4차 국토종합계획(2000~2020)은 1999년말에 수립되었으나 2002년 국토기본법 등의 통과에 즈음하여 제4차 수정계획(2006~2020)을 수립하였다.<sup>8)</sup> 한편 환경정책기본법에 의한 국가환경종합계획(2006~2015)은 환경계획을 대표한다.<sup>9)</sup> 두 계획과 그 하위계획<sup>10)</sup> 및 관련 정책연구<sup>11)</sup>등에 대한 고찰이 필요하다.

## (3) 모델연구

이 연구는 법률상호간 그리고 계획상호간의 조화와 협력(이하 “대화”라는 용어와 혼용한다) 체계 그리고 국토·환경 관련 행정조직들의 개편 구상을 거시적으로 다룬다. 세부 쟁점들에 대한 논평과 대안을 제시하기보다 국토관리 체계와 환경보전 체계를 접목시키기 위한 모델(model)의 정립에 주력한다.

# II. 현상과 과제

## 1. 통합관리의 의의

국토계획과 환경계획이 연계되지 않고 따로 따로 수립됨으로써 개발계획에서 야기되는 자연환경훼손을 계획수립단계에서 제어하지 못

8) 대통령 공고 제190호 「제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020)」(대한민국정부 : 2005.12.30), 참조. 이 수정계획에 관한 상세는 건설교통부, 「제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020) 부문별 보고서」 제1권~제4권(건설교통부 : 2005), 참조.

9) 2005년 11월 1일 국무회의 의결, 「국가환경종합계획」(2006년~2015년), 참조. 국토계획과 환경계획의 위계가 근거법률들의 취지와 달리 운용되고 있다. 「제4차 국토종합계획 수정계획」은 대한민국정부 명의로 대통령이 공고하였다. 「국가환경종합계획」은 국무회의 의결을 거쳤지만 대통령이 공고하지 아니하였다.

10) 2006년 2월에 공포된 자연환경보전기본계획(2006년~2015년), 참조

11) 한국환경정책평가연구원, 「국토환경관리종합계획 수립을 위한 연구」(환경부 : 2005.12) 및 同 「참고자료집」(환경부 : 2005.12), 참조.

하고, 개발계획수립시 환경보전을 고려할 여건을 가지고 있지 못하고, 두 계획의 연계가 미흡하며, 경관이나 자연환경훼손을 다루는 계획의 필요성이 간과된다.<sup>12)</sup> 자연공원법등 환경법제에서도 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의하여 지정되는 용도지역과 별도로 용도지역을 지정하여 토지이용을 규제한다.

이제 국토관리의 기본이념과 틀이 친환경적으로 변화하고 있다. 토지이용계획 수립자는 자연의 미와 쾌적함 그리고 물리적 환경의 개선 등을 계획요소로 포함시켜야 한다.<sup>13)</sup> 우리나라는 2002년에 제정된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의하여 국토관리 차원에서 개발과 보전의 조화를 시도하는 한편 개발우선의 개념에서 환경성 우선의 계획 및 규제개념으로 전환하고 있다. 같은 법은 도시계획수립지침 및 계획기준, 토지적성평가, 제2종 지구단위계획제도, 개발행위허가제, 기반시설연동제 등의 다양한 수단들을 정비하거나 새로 도입함으로써, 제도적으로는 친환경적 국토관리의 틀을 구축하고 있다.

2002년의 환경정책기본법 개정법은 환경계획의 내용을 규정할 때에 “환경과 경제를 통합적으로 고려한다”는 원칙을 표방한다. 즉, 정부는 환경과 경제를 통합적으로 평가할 수 있는 방법을 개발하여 이를 각종 정책의 수립시에 고려하여야 한다(제7조의3제1항). 또 정부는 환경용량의 범위안에서 산업간·지역간·사업간 협의에 의하여 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하도록 지원하여야 한다(동조제2항).

통합적 고려의 원칙은 2002년의 환경정책기본법 개정법에서 “개발계획 및 개발사업의 환경적 고려”로 구체화된다. 국가 및 지방자치단체의 장은 토지의 이용 또는 개발에 관한 계획을 수립하는 때에는 국가환경종합계획, 시·도환경계획 및 시·군·구환경계획과 당해 지역의 환경용량을 고려하여야 한다(제14조의5제1항). 아울러 관계중앙행

12) 채미옥, 「국토의 통합적 관리를 위한 핵심개혁과제 : 토지이용규제와 환경규제의 연계성 확보를 중심으로」 (대통령자문 지속가능발전위원회 : 2003년 5월), p.5.

13) David Woolley QC *et.al.*, *op.cit.*, p.658.



정기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 토지의 이용 또는 개발에 관한 사업의 허가·인가·승인·면허·결정·지정 등을 하는 경우에는 국가환경종합계획등을 고려하여야 한다(동조제2항). 이러한 고려의무는 환경계획의 실효성을 담보하기 위한 것이다.

## 2. 법적체계

현행 환경정책기본법은 2002년 12월을 기점으로 종래의 환경계획 체계를 크게 보완하였다. 환경보전장기종합계획(제12조)과 환경보전중기종합계획(제14조의2) 그리고 시·도환경보전계획(제14조의3)을 수립·시행하도록 규정하는 한편 특별종합대책(제22조제1항)을 수립할 수 있도록 규정한다. 나아가 환경부장관은 특별종합대책지역내에서 토지이용과 시설설치를 제한할 수 있다(제22조제2항). 관계중앙행정기관의 장은 이러한 장기계획의 시행을 위하여 필요한 조치를 취할 의무를 진다(제14조제2항). 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 이를 소관 업무계획에 반영하여야 한다(제14조의2제3항). 또한 환경부장관은 필요한 경우 시·도지사에게 시·도환경보전계획의 변경을 요청할 수 있다(제14조의3제2항).

그러나 환경정책기본법은 “기본법”으로서의 기능이 미흡하다. 1977년의 환경보전법은 오염통제법 및 분쟁조정법으로서 기능하였다. 1990년의 환경정책기본법은 종전의 환경보전법의 체계를 승계하는 한편 환경계획 개념을 추가함으로써 종합법으로서의 면모를 갖추었다. 분쟁조정법의 기능은 1990년의 환경오염피해분쟁조정법에 이관시켰다. 1991년에 자연환경보전법과 환경개선비용부담법이 제정되고 1993년에 환경영향평가법이 제정되면서 환경정책기본법은 입법기술상 삭제주의를 취하였다. 즉 신법들이 제정되면서 기본법에 있던 “원칙”규정들까지도 모두 삭제함으로써 기본법의 적용범위를 점차 축소시켰다. 결과적으로 환경정책기본법은 환경보전에 관한 몇 가지 근거규정들이 존재

함에도 불구하고 그 줄거리는 환경“계획법”으로 재편되었다.<sup>14)</sup>

계획 관련 법제의 구조적 부정합성은 계획간 정합성을 해치는 가장 큰 요인으로 작용한다. 산림과 해양을 포함하는 국토를 최적으로 관리하고 법집행 비용을 감소시키기 위하여서는 환경계획과 국토계획이 서로 창과 방패의 관계[矛盾關係]로 대립하여서는 아니 된다.<sup>15)</sup> 계획간 법적 안정성의 유지는 필요하지만 국토기본법(제8조: 국토종합계획의 우월적 지위)의 예에서 보는 바와 같은 계획간 우열의 고착화는 정부 부처관할 및 정책들의 단편화 경향을 가속화시키고 관련 계획 상호간의 협력과 대화를 방해한다. 한편 군사와 관련된 특례구조는<sup>16)</sup> 계획간 형평성을 깨뜨린다.

### 3. 계획체계

국토기본법상 『국토계획』이라 함은 『국토를 이용·개발 및 보전함에 있어서 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전방향을 설정하고 이를 달성하기 위한 계획』을 말한다(제6조제1항). 국토계획은 국토종합계획·도종합계획·시군종합계획·지역계획 및 부문별계획으로 구분된다(제6조제2항).

국토기본법은 국토계획의 지위를 설정하기 위하여 자체 계획들간의 위계를 설정하고(제7조), 다른 법률상의 계획들과의 관계를 정한다(제8조). 이에 따라 국토기본법과 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』의 직접적인 규율을 받는 계획들의 상하관계가 정해지고 다른 법령(조례를 포함한다)에 의하여 규율을 받는 계획들에 대한 국토계획의 우월성이 확보된다.

14) 전재경, 「환경계획 법제와 국토계획 법제의 정합성 연구」 (한국법제연구원 : 2004), pp.55~56.

15) 상계서, p.142.

16) 1963년의 국토건설종합계획법(제5조 단서조항)은 군사와 관련된 건설(토지이용 또는 시설의 설치) 계획을 예외적으로 취급하는 특례를 규정하였다.

국토종합계획은 건설교통부장관이 수립하되(국토기본법 제9조제1항), 관계 부처 또는 지방자치단체의 소관별 계획안을 반영한다. 건설교통부장관은 국토종합계획을 수립하고자 하는 때에는 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 대통령령이 정하는 바에 의하여 국토종합계획에 반영되어야 할 정책 및 사업에 관한 소관별 계획안의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다(국토기본법 제9조제2항).

그러나 국토계획은 수평관계에서는 배타적 입장을 취한다. 종전의 국토건설종합계획법은 개발과 건설에 관한 종합계획을 추구함으로써 외관상으로는 환경계획(자연환경보전계획)과의 병존가능성을 전제하였으나, 국토기본법은 “국토계획”을 “국토를 이용·개발 및 보전에 있어서 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전방향을 설정하고 이를 달성하기 위한 계획을 말한다”(제6조제1항)고 정의함으로써 개발계획과 이용계획 및 ‘환경계획’을 모두 포괄하려는 의지를 보인다.

[그림] 계획법제체계



환경정책기본법에 의한 국가환경종합계획(제13조)에는 인구·산업·경제·토지 및 해양의 이용등 환경변화 여건에 관한 사항(제1호); 환경오염원·환경오염도 및 오염물질 배출량의 예측과 환경오염 및 환경훼손으로 인한 환경질의 변화전망(제2호); 자연환경의 현황 및 전망(제3호); 환경보전 목표의 설정과 이의 달성을 위한 다음 각목의 사항에 관한 단계별 대책 및 사업계획(제4호); 사업의 시행에 소요되는 비용의 산정 및 자원 조달방법(제5호); 그 밖에 위의 각호(제1호 내지 제5호)에 부대되는 사항(제6호)이 포함된다.

환경보전 목표의 설정과 이의 달성을 위한 「단계별 대책 및 사업계획」(제13조제4호)에는 생물다양성·생태계·경관 등 자연환경의 보전(가목); 토양보전(나목); 해양환경의 보전(다목); 국토환경의 보전(라목); 대기환경의 보전(마목); 수질환경의 보전(바목); 상·하수도의 보급(사목); 폐기물의 관리 및 재활용(아목); 유해화학물질의 관리(자목); 방사능오염물질의 관리 그 밖의 환경의 관리(차목) 등에 관한 사항을 규정하여야 한다.

국토·환경과 관련된 계획들은 공간계획 이외에 SOC 시설계획 및 오염통제계획과의 조화를 요한다.<sup>17)</sup> 앞에서 언급한 공간계획들은 별도의 오염통제계획들을 준수하여야 한다. 토양환경보전법과 한강수계법 및 4대강수계법 그리고 수질환경보전법은 토양오염방지와 수변구역의 관리 그리고 수질오염통제를 목적으로 오염관리계획을 수립·시행한다. 산업입지개발법·택지개발법·도로법·건축법·댐건설법·수도법 등에 기초한 각종 SOC 건설계획들은 이러한 오염통제 계획이외에 국토계획이용법 등에 의한 공간계획을 준수하여야 한다.

---

17) David Woolley QC *et.al.*, *op.cit.*, p.631.

[그림] 계획 및 이행법체체계



중전의 국토건설종합계획법을 승계한 국토기본법과<sup>18)</sup> 중전의 국토이용관리법 및 도시계획법을 통합·승계한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은<sup>19)</sup> 환경에 관한 고려를 대폭 증대시켰음에도(예컨대, 국토계획이용법 제3조 국토이용 및 관리의 기본원칙 제2호 “자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원” 참조), 종래 환경계획 내지 자연환경보전계획과 국토계획과의 관계(상하우열 관계)를 더욱 고착화시키는 경향을 보인다.

현행 국토계획은 물리적 공간이라는 차원에서 토지이용계획에 역점을 두고 있음에도 현행 환경계획은 토지이용에 관한 항목들이 단편적

18) 국토기본법 : 2002년 2월 4일 제정 / 2003년 1월 1일 시행.

19) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 : 2002년 2월 4일 제정 / 2003년 1월 1일 시행.

이다. 예컨대, 제4차 국토계획이 “국토축별 발전전략”과 “개방형 통합 국토축의 형성전략”을 기반으로 “계획에 의한 토지이용 체제”를 확립하고 “지역특성을 살린 개성있는 발전전략”과 “지역산업구조 고도화를 위한 전략적 산업입지조성”을 추진하고 있음에 비하여 ; 환경계획은 “생태축”이라는 강학상 개념에 기초하여 “자연생태계의 보전 및 복원”과 “생물종의 보호”라는 관점으로 대응하는 한편 “토양환경관리 기반”을 구축하고 “토양오염원”과 “오염토양”의 관리에 그치고 있다.

현행 환경법제상의 환경계획은 법집행의 효율화라는 측면에서 몇 가지 근본적인 한계를 안고 있다. 첫째, 환경계획이 ‘보전’계획에 국한되어 있다. 즉 종래의 환경계획은 국토의 전체 영역을 대상으로 무엇을 보전하고 어디를 어떻게 이용할 것이며 어느 곳을 개발할 것인가를 지도할 수 있는 전체적인 계획 없이 무엇을 “지키겠다”는 ‘보전’계획만을 추구하였다. 환경‘보전’계획에는 충실하였지만 ‘환경’ 계획은 아니었다. 둘째, 환경계획은 다른 계획 즉 국토건설종합계획이나 국토이용관리계획 또는 도시계획 등을 지도할 수 있는 실효성을 확보하지 못하였다. 바꾸어 말하자면, 관계 행정기관등에서 환경계획에 반하는 개발계획등을 수립·시행할 경우 이를 제지하거나 조정할 수 있는 제도적 장치가 없다. 셋째, 환경계획의 내용이 미흡하고 수립절차가 비과학적이다.<sup>20)</sup>

#### 4. 법집행 실태

현행 환경계획과 국토계획은 근거 법제의 구조적 부정합성이외에도 계획의 수립 절차와 방법·양식 및 집행면에서 여러 가지 부정합성을

---

20) 예컨대, 환경정책기본법상 장기계획의 내용(제13조)은 “환경보전 목표의 설정과 이의 달성을 위한 단계별 대책 및 사업계획”을 포함한다고 규정하고 있음에도 불구하고 환경기준과 환경조사 그리고 환경적성평가 등을 연계시켜 국토 전반을 관리하려는 거시적 접근이 부족하다. 장기종합계획과 중기종합계획은 그 차별화가 불분명하다. 자연환경보전법상의 전국자연환경보전계획(제7조제1항)은 “자연환경보전을 위한 주요사업”(제2호)을 규정하고 있지만 그 추진실태는 특정 지역(생태계)들에 대한 ‘보전’, ‘대책’들이 주류를 이룬다.

노정시킨다. 계획을 수립하는 과정에서 환경계획과 국토계획은 서로의 존재를 고려하지 아니한다. 계획수립의 경우에 - 국토기본법(제9조)의 예처럼 - 상위계획은 관계 부처와 지방자치단체의 소관별 계획안을 반영할 수 있는 틀을 갖추었지만, 이러한 반영은 “쌍방향” 협의라기보다는 계획고권을 보유하는 당국의 편면적 배려로 이해된다. 환경계획은 국토계획을 견제할 수 있는 지위에 있지 아니하고 다른 여러 계획 중의 하나에 불과한 것으로 해석된다.<sup>21)</sup>

국토기본법에 의한 국토종합계획의 수립절차를 보면 국토계획과 환경계획의 관계가 잘 나타나 있다. 국토종합계획은 국무총리가 위원장인 국토정책위원회의 심의를 거쳐 수립되는 바(제26조), 환경계획을 관할하는 환경부장관은 위촉직 위원(25인)과 함께 중앙행정기관의 장(8인이내)의 일원으로서 국토정책위원회에 참여한다(제27조 및 국토기본법시행령 제11조제2항). 이러한 다면적 구조에서는 환경계획이 국토계획을 설득하기 어렵다. 환경계획의 취약성은 건설교통부장관이 관계 중앙행정기관의 소관별 계획안을 조정·총괄하는 과정에서도 명확하게 드러난다. 각 부처의 소관별 계획안을 조정·총괄할 때 검토핵심은 “당해 계획안이 국토종합계획의 목적 및 기본방향과 부합하는가”의 여부이다(국토기본법시행령 제3조제1호). 이러한 구조에서는 국토종합계획의 목적 및 기본방향과 부합하지 아니하는 환경계획은 국토계획에 대한 견제력을 유지하기 어렵다.

그밖에도 국토 및 지역계획은 구체적 집행을 위한 제도적 장치를 갖추지 못하고 있다(변병설, 2001). 예컨대, 국토 및 지역계획은 계획수립과 재정 및 예산과의 연계가 이루어지지 않고 있을 뿐만 아니라 각종 계획 및 사업에 대한 계획수립 부서의 조정 통제 권한이 미흡하다. 종합계획체계만이 제도화되어 있고 이를 구체적으로 실현할 수 있는 부문 및 하위계획 체계가 확립되어 있지 않아 체계적인 집행이 이루어지지 않고 있다.

21) 전재경, 전제서, p.142.

### Ⅲ. 개선목표

#### 1. 통로 교차의 원칙

제4차 국토종합계획 및 동 수정계획이 지향하는 “개방형 국토축”과 “지역특성화 발전전략”이라는 개념 등은 “경제통로”(economic corridor)에 해당한다. 한편 국토환경관리종합계획이 표방하는 “생태축”과 “자연생태계”라는 개념 등은 생태통로(eco-corridor)에 해당한다. 환경계획과 국토계획에서는 이 두 통로가 교차하거나 충돌할 때 그 점점 또는 우선순위를 어떻게 정립할 것인가[交叉原則]에 관한 언급이 필요하다. 인위적인 경제통로는 생태통로 지하나 공중을 통과하여도 국토축의 형성에 크게 지장을 주지 아니한다. 그러나 경제통로가 생태통로를 지상으로 관통할 경우에는 생태축 자체의 형성이 불가능하고 생태계가 단절된다. 따라서 환경계획은 생태통로 자체를 절단하는 도로·철도·송전선로등의 경제통로의 통과방법을 언급하여야 한다. 경제통로가 생태통로를 우회할 수 없는 형편이라면 그 지하나 공중으로 통과할 수 있는 가능성이 환경계획에 나타나야 한다. 보전주의의 관점에서는 이러한 “통로교차의 원칙”을 반환경적이라고 비판할 수 있지만 정책에서는 두 통로의 타협이 불가피하다. 정책으로서의 환경계획은 통로교차에 대하여 침묵하기보다 대안적 교차 원칙을 제시함이 바람직스럽다.

#### 2. 법률간 협력

현행 환경법제는 보전과 통제 그리고 감시 기능에 초점이 맞춰져 있다.<sup>22)</sup> 개발법들을 어느 정도 견제하기는 하지만 그에 대한 우위를

---

22) 환경법률들 상호간의 역할분담이 불분명하다. 환경정책기본법은 기본법으로서의 역할을 다 하지 못하고 있다. 오염통제법제와 자원관리법제 그리고 개발지도법제 등의 차별화가 미진하다.



점하지는 못한다. 현행법제상 환경법과 개발법은 경쟁관계에 있다. 다른 한편 현행 환경법들은 연혁적으로 개발법들을 적대시한 나머지 환경친화적인 개발 즉 친환경적 국토관리가 종래 개발당국에 일임되어 있었다. 환경법과 개발법이 조화를 이루기 위하여서는 관련 계획 상호간의 대화 이전에 계획의 근거를 이루는 관련 법제 상호간의 의사소통이 필요하다.<sup>23)</sup> 환경법제 안에서 개발법제를 적대시하지 않고 지도할 수 있는 사업자법(환경“이용법”)이 요청된다.

종래의 환경계획과 국토계획은 “계획간 고려” 내지 대화가 부족하였다. 이는 법집행 과정상의 문제라기보다 “계획”을 규정하고 있는 법제 자체의 구조에서 연유한다.<sup>24)</sup> 환경계획은 자연환경과 같은 물리적 공간의 보전을 목적으로 한다는 측면에서 토지의 개발과 이용을 주된 내용으로 하는 국토계획과 접점을 이를 뿐만 아니라 환경오염을 통제한다는 측면에서 바다에서의 해양·수산계획 또는 산업부문에서의 에너지·자원 개발계획들과도 접점을 맺는다. 관련 법률과 계획들이 증가하면 할수록 법률 상호간의 정합성을 확보하기 위한 노력이 경주되어야 한다.

### 3. 계획간 통합

현행 환경계획의 지위와 효력이 불확실하다. 국토종합계획은 그 서두에 “당해 계획이 법정계획이며 행정주체나 사업자가 당해 계획을 준수하여야 한다”는 취지를 명시한다. 이에 비하여 예컨대, 국토환경

23) 세계 최초의 統合 環境法典으로 1999년 1월 1일에 발효된 Sweden Environmental Code (SFS 1998 : 808)는 총칙편(제1편)에 「토지와 수변구역의 관리에 관한 기본규정」(제3장) 및 「특정한 구역들에서의 토지와 물의 관리에 관한 특별규정」(제4장)을 규정한다. 이에 따라 예컨대, 스웨덴의 수변구역들은 일반적으로 건축이 금지되고, 사유지에 대한 공중의 접근을 방해할 수 있는 행위가 금지된다.

24) 산림환경 법제는 산지관리법이 독자적 계획 체계를 채택하지 아니하고 - 백두대간보호법의 예와 같이 - 환경부와 산림청이 협력하는 구조를 취함에 비하여 해양 환경 법제는 육상과 바다의 물리적 공간을 분할하는 양상을 보인다.

관리종합계획은 다른 계획들의 입안 및 집행과정에 어떻게 개입하고 영향을 미치는가(접근경로)에 관하여 소극적이다.<sup>25)</sup>

OECD 국가에서는 환경규제를 개별법체계에서 통합관리체계로 전환하고, 환경정책과 경제정책의 통합을 시도하고 있으며 아울러 환경정책과 공간정책의 통합도 검토하고 있다.<sup>26)</sup> 변경된 국토관리 및 국토이용 계획체계를 감안하여 환경규제와 토지이용규제의 틀과 방법을 재점검하여 각각의 독자적 고유성과 상호 중복성을 검토하여 양 규제제도의 구체적 실천성을 강화하는 데에 초점이 모아져야 할 것이다.<sup>27)</sup>

환경계획은, 국토계획 또는 개발계획에 대하여 지도력 또는 효력상의 우월성을 확보할 수 없다면, 적용상 또는 방법상의 실효성이라도 구비하여야 한다. 국토계획이 환경계획을 고려할 수 있기 위하여서는 국토계획이 준수하여야 할 방침과 지침들이 환경계획의 항목과 범위에 나타나야 한다. 이 요건은 지속가능발전 이행계획에서도 마찬가지로 필요하다.

환경계획이 국토계획 수립시에 우선적으로 고려되도록 하려면 환경계획이 공간계획화하여야 한다. 공간계획화의 방안으로서는 전 국토에 대한 비오톱 유형구분 및 평가를 통한 도면작성을 꼽을 수 있다(최영국, 2001). 두 계획의 연계를 위하여 계획수립시에 기초가 되는 정보체계를 구축하는 일도 중요하다.

---

25) 환경계획의 이러한 자세는 - 서울시의 「도시·주거환경정비기본계획(2010)」과 같은 - 지방자치단체의 도시계획에서도 비슷하게 재현된다. 지방자치단체의 환경계획은 “도시계획”을 지도하는 규범으로 작용하지 못하고 국토계획의 하위계획인 도시계획의 일부를 구성할 뿐이다. 지방 환경계획은 그 개념과 체계의 취약성으로 말미암아 법정계획인 도시·주거환경정비계획 등에 현실적인 영향력을 발휘하지 못한다.

26) 獨逸의 투자완화 및 주택건설법(1993년법)에 의하여 도입된 自然保護法 제8조 내지 제8c조는 종합계획으로서 지방자치단체의 건설기본계획과 자연보호법상의 침해규정과의 관계를 규정하고 있다. 상세는, 전재경 외, 「자연환경보전 관련법령 정비방안 연구」(환경부 : 2002), pp.106~108, 참조.

27) 채희옥, 전계 보고서, p.49.

#### 4. 조직간 대화

국토 및 환경과 관련된 정부 입법안의 기초와 법정계획의 수립·이행은 행정부내 각부에 의하여 이루어진다. 법률간의 대화와 계획간의 정합성은 이론상 관할 행정기관을 개편하지 아니하고도 관할 행정조직간의 분업과 협업이 가능하다. 그러나 근대국가의 단편화 경향으로 인하여 이러한 이상은 여러 장벽들에 부딪힌다. 다른 한편 정부조직들은 관계 법령과 계획 등에 대하여 외부로부터의 개입에 거부감을 가지기 쉽다. 법정계획의 경우에는 입법부나 사법부라고 할지라도 국정감사나 사법심사 등의 방법으로 개입할 수 있을 뿐이다. 국토·환경과 관련된 행정기구 자체의 개편은 환경과 국토를 통합적으로 관리하기 위한 간접적 수단이지만 그 효과는 빠르다.

정부 조직개편에 임할 때에는 헌법 정신에 유념하여야 한다. 종래의 정부조직 개편들은 환경행정 조직을 포함하여 유감스럽게도 정부조직법에만 주력하고 헌법정신에는 유념하지 아니하였다. 그 결과 헌법현실은 헌법규범과 멀어졌다. 일반적으로 헌법은 환경 분야에서 정부가 할 수 있는 것과 할 수 없는 것을 명한다.<sup>28)</sup> 자연자원의 관리 내지 환경경제와 관련된 우리 헌법 규정은 오래 전부터 “지속가능한 발전”의 이념을 구현하기에 적합하게 짜여져 있다. 현행 1987년의 헌법(제9장 경제)은 국토 및 자연자원의 관리와 관련하여 국토와 자원의 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립할 의무를 국가에 지웠고(제120조), 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 필요한 제한과 의무를 국가가 과할 수 있음을 선언하였다(제122조).<sup>29)</sup> 헌법정신에 입각한 국토·환경 조직 개편의 기준과 원칙은 다음과 같다.

28) James Salzman and Barton H.Thompson,Jr, *op.cit.*, p.59.

29) “균형있는 개발과 이용”(제120조) 및 “효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전”의 이념은 국제환경법상의 “지속가능발전” 이념과 맥락을 같이 한다고 새길 수 있다. 헌법이 선언한 “균형”이란 “형평성”(equity)의 다른 표현이다. 그렇다면 우리 헌법은 국토 및 자연자원의 관리에서 “시장”을 통한 효율의 추구하고 “정부”를 통한 형평의 유지를 조화시킬 것을 요구한다.

## □ 조직개편의 기준

우선, 국토의 보전과 이용을 종합적으로 고려하는 헌법이념과 헌법현실을 일치시킨다. 다음에 지속가능발전의 국내적 이행을 도모한다. 최소 복지계층의 사회적 후생을 극대화시킴으로써 경제정의와 환경정의를 조화시킨다. 아울러 국토·자연자원 관리에서 나타나기 쉬운 근대 국가의 단편화경향을 극복하고 통합적 자원관리를 실천한다.

## □ 조직개편의 원칙

우선, 규제개혁과 이에 수반하는 민영화 등의 과정에서 국가와 시장의 조화를 이룩하는 방향으로 나아간다. 또 행정조직 상호간 사업자·감시자의 기능을 분담하여 견제와 균형을 도모한다. 다음에 국토계획과 환경계획의 조화라는 관점에서 통합적 공간관리를 추구한다. 나아가 원천에서부터의 협력을 목적으로 국제표준(ISO)과 국가표준을 정립하고 환경기준과 연계시킨다.

# IV. 추진방법

## 1. 정책의 구체화

환경정책기본법상의 환경계획은 행정에 의존한 ‘대책’ 중심에서 규범력에 근거한 ‘계획’으로 전환되어야 한다. 이러한 전환은 『공간을 보는 시각』의 변화를 수반한다. 환경계획은 환경 전반에 대하여 ‘면’[面]으로 접근하여야 함에도 여전히 자연환경 공간에 대하여 점[點]과 선[線]으로 접근하고 있다.<sup>30)</sup>

30) 이러한 「點의 思考」에 기초한 접근은 종래 건설 관련법제가 예컨대, 개발제한구역(그린벨트)에서 ‘점’ 대신에 ‘면’으로 접근하였던 방식과 대조적이다.

계획들의 명확성은 계획간 정합확보의 전제 요건이다. 당해 계획 자체의 목표를 달성하기 위하여 필요한 준칙이나 다른 계획들에 대하여 방침으로 작용할 수 있는 지침만을 뽑아 계획으로 작성하여야 한다. 또 적정절차(due process)의 원칙은 법 규범 뿐만 아니라 계획 규범에서도 준수되어야 한다. 계획규범이 행위(제한)기준들을 수반할 경우에도 관련 법률 간의 역할 분담이 필요하다.

### < 사례연구1 : 법률간 대화 >

자연공원법(제27조제1항)에서 지정된 장소 밖에서의 상행위·야영행위·주차행위·취사행위를 금지시킨 조치는 적절하다. 그러나 『오물 또는 폐기물을 함부로 버리는 행위』는 폐기물관리법이 적용된다. 심한 악취를 나게 하는 등 다른 사람에게 혐오감을 일으키게 하는 행위도 악취방지법이나 민법에 의하여 규율된다. 한편 공원관리청이 지정하는 일정한 지역에서는 사람이나 차량의 통행이 제한되고(제28조), 영업 또는 그 밖의 행위가 제한된다(제29조). 그러나 자연공원의 형상을 해하거나 공원시설을 훼손하는 행위는 형법이나 민법으로 처벌이나 구제가 가능하다. 나무를 말라죽게 하는 행위는 산림법에서 그리고 야생동물을 잡기 위하여 화약류·덫·울무 또는 함정을 설치하거나 유독물·농약을 뿌리는 행위 및 법 제23조제1항제6호의 규정에 의한 야생동물의 포획허가를 받지 아니하고 총 또는 석궁을 휴대하거나 그물을 설치하는 행위는 야생동식물보호법에 의하여 규율되는 사항이다.

지속가능발전을 목적으로 하는 기본법·정책법 또는 이행계획 등은 “개발계획의 수립 또는 구체적 사업계획(행정처분)의 시행에 반영하여야 할 지속성·환경성의 기준·지표 등을 천명하고 이를 적용하는 방법까지 제시하여야 한다. 갈등을 예방·해소할 수 있는 조정장치도 포함되어야 한다. 절차적 측면에서는 개발계획의 수립(변경)과 이행과 평가 그리고 강제와 불복의 방법 등이 규정되어야 한다.

환경계획은 “당해 계획이 실현된 상태” 즉 “비전”(VISION)의 제시에 그치지 말고 구체적 실현을 목적으로 하는 “목표치”와 그 달성 여부를 가늠할 수 있는 “기준치”를 적시하여야 한다. 구체적 실현 목표와 기준이 없는 계획은 규범적 기능이 약하다. 현행 환경계획은 “오염통제” 부문에서는 이러한 형식을 취하고 있으나 “자연환경”이라는 물리적 공간의 설계나 “자연자원”의 특허와 배분에서는 추상적 선언들에 그친다. 한편 환경계획은 그 적용대상인 실제의 국토·도시 계획들은 적시하면서 구체적인 한계치를 제시하여야 한다.<sup>31)</sup>

계획이 규범으로서 작용하기 위하여서는 다른 계획들과의 비교가 가능할 뿐만 아니라 공개되고 공중의 접근이 쉬워야 한다. 규제기능을 수행하는 환경계획의 경우에는 더욱 그러하다. 따라서 환경계획중에서 규범적 요소만을 따로 분리하여 조문[CODE]화시킨 핵심적 “계획규범”은 이를 관보에 고시하는 외에 법령집·조례집등에 수록·공포하여야 할 것이다.

## 2. 계획간 고려

환경계획이 국토계획에 비하여 실효성[현실적 규범력]이 뒤떨어짐은 “규제” 규범으로서의 형식과 요소들을 갖추지 못하고 있기 때문이다. 계획이 규범으로 작용하기 위하여서는 다른 계획과의 관계(地位)가 구체화되어야 할 뿐만 아니라 그 목적과 적용범위 등이 특정되어야 한다.<sup>32)</sup> 무엇보다도 중요한 것은 당해 계획의 적용대상을 구체적으로 적시하여야 한다. 또한 규범의 경합(衝突)이 발생하였을 경우에 어떻게 해소할 것인가에 관한 주의규정도 갖추어야 한다.

31) 전재경, 전제서, p.145.

32) 獨逸 自然保護法(BNatSchG) §6③ “국토종합계획의 목표는 고려되어야 한다. 국토종합계획의 원칙 및 그 밖의 요구를 고려하여야 한다. 건설기본계획에 대한 경관계획의 활용가능성을 고려하여야 한다”, 참조. 獨逸의 「경관계획」은 韓國의 환경계획에 해당한다.

### <사례연구2 : 자연공원>

자연공원 계획중 공원용도지구계획과 공원보전계획 및 공원시설계획은 다른 법정계획들과 관련이 있다. 공원계획의 실효성을 높이기 위하여서는 다른 법정계획들과의 정합성을 증진시켜야 한다. 공원용도지구계획과 공원시설계획을 국토계획이용법에 의한 지구단위계획등과 별도의 계획체계로 운영함이 비효율적이다. 공원보전계획을 자연환경보전계획과 별도의 계획체계로 운영함도 그렇다. 용도지구·시설·보전 계획 자체를 폐지하자는 취지가 아니다. 공원계획중 용도지구계획과 시설계획을 국토계획법 체계에 따라 수립·시행하는 방안을 제안한다. 공원보전계획(경관계획을 포함한다)을 자연환경보전법 체계에 따라 수립·시행하는 방안을 제안한다. 연안에 위치한 공원의 용도지구·시설·보전 계획은 연안관리법의 체계에 따라야 할 것이다. 자연공원법에 의한 공원계획은 공원의 복원과 이용 및 관리에 치중하여야 할 것이다.

### <사례연구3 : 용도지구>

이른바 「용도지구」제는 국토법제의 특징이다. 공원구역의 토이이용을 합리적으로 규율하기 위하여 용도지구제가 필요하다. 그러나 국토계획이용법의 용도제와 다른 별도의 용도제를 자연공원법에 규정할 필요가 있는가는 의문이다. 자연공원법상 자연보존지구·자연환경지구는 국토계획이용법(제6조)상 자연환경보전지역·농림지역과 같은 기능을 수행한다. 자연공원법상 「자연마을지구·밀집마을지구」는 국토계획이용법상 관리지역과 유사하다. 공원집단지설지구는 도시지역과 다를 바 없다. 자연공원법상의 용도지구제는 국토계획이용법(제8조제2항)에 따른 예외가 인정되지 아니하기 때문에 국토계획이용법에 의한 용도지역·용도지구 및 용도구역의 지정목적에 부합하여야 한다(국토계획이용법 제8조제1항). 바꾸어 말하면, 자연공원법상의 용도지구는

국토계획이용법상의 용도지역 등에 의하여 그 지정 또는 변경이 제한될 수 있다. 그렇다면, 공원내 용도지구를 자연공원법에 의하여 별도의 체계로 규율하지 말고 국토계획이용법 체계에 따라 구분·지정함이 바람직스럽다.

계획간의 형식적 정합성을 확보하기 위하여서는 주기의 일치가 필요하다. 특히 국토환경관리종합계획의 계획“기간”은 국토종합계획과 궤를 같이 하여야 한다. 국토계획이 (20)년을 단위로 하는데 환경계획이 (10)년 단위를 고수할 경우에 법적 안정성이 결여된다. 환경계획과 국토계획의 시기와 종기가 서로 다른 점도 마찬가지로 이유에서 시정되어야 한다.

### 3. 절차의 적정

국토계획과 환경계획이 대화를 하는 마당은 『사전환경성 검토』 내지 『환경영향평가』 절차이다. 사전환경성검토는 행정계획 단계의 정책(policy) 즉 포괄적 법정계획의 환경성을 검토대상으로 하고 환경영향평가는 행정처분 단계의 개별적 사업계획의 환경영향을 검토한다는 점에서 차이가 있지만, 사업 착수『전』이라는 관점에서 양자가 『사전적』이며, 환경에 미치는 영향을 검토하거나 평가한다는 관점에서 『환경성』의 평가를 목적으로 한다.<sup>33)</sup>

사전환경성검토 절차와 환경영향평가 절차는 『환경성평가』라는 단일체계로 통합되어야 한다.<sup>34)</sup> 사전환경성 검토제는 환경정책기본법에 근거하며 환경영향평가법에 근거한 환경영향평가보다 뒤에 도입되었지만 환경정책기본법과 환경영향평가법은, 미국 환경정책법(NEPA)에서 보는 바와 같이<sup>35)</sup>, 본래 같은 法系에 속한다. 국토계획 내지 개발

33) 사전환경성검토와 환경영향평가를 합쳐 『환경성평가』로 지칭할 것을 제안한다.

34) 전재경, “환경영향평가법 비판 : 比較法的 考察을 중심으로”, 環境經濟研究 제8권 제1호 (한국환경경제학회 : 1999-8), 176-178쪽, 참조.

35) Roger W.Findley *et.al.*, *Environmental Law* (Thomson West:2003), p.143.



사업계획이 두 개의 마당에서 환경계획과 대화를 나누는 절차는 개선되어야 한다. 아울러 법제 정비를 통하여 「환경성평가」라는 마당을 열 경우에 유념하여야 할 명제들이 있다. 하나는 「대화의 규칙」이고 다른 하나는 「대화의 소재」이다.

환경성평가 마당을 열기 전에 국토계획과 환경계획은 「대화의 규칙」을 먼저 정하여야 한다. 「대화의 규칙」은 역할분담과 심판규칙 그리고 분쟁해결절차를 포함한다. 종래 국토계획은 그 안에 환경요소들을 지니고 있지만 감시자와 사업자가 구분되어야 하므로 국토계획은 사업자의 역할을 맡는다.<sup>36)</sup> 환경계획은 국토계획이 참고할 기준이나 지표를 사전에 내걸어야 한다.<sup>37)</sup> 양자의 대화가 결렬될 때를 대비하여 예컨대 「지속성평가」 기준 또는 지표와 같은 조정장치를 예약하여야 한다.

#### < 사례연구4 : 감시자와 사업자 >

토지이용 또는 산업시설을 수반하는 법률은 환경부가 관할하더라도 국토법에 해당한다. 이 경우에 토지이용·시설설치 계획은 국토(이용) 계획에 해당한다. 예컨대, 자연공원법은 용도지구에서 허용되는 행위의 기준을 용도지구별로 법정화시킨다(제18조제2항 본문). 그러나 자연공원법에 의한 용도체계를 운용하지 아니하고 국토계획이용법에 의한 용도체계를 운용한다면, 자연공원법에 독립된 행위기준을 마련할 필요가 없을 것이다. 경우에 따라 국립공원에 특별히 필요한 최소한의 행위기준을 두는 선에서 그칠 수도 있다. 예컨대, 해안이나 섬지역에서의 토지이용은 도시지역의 그것과 유사하다. 그렇다면 “자연공원안의 환경부령이 정하는 해안 및 섬지역에서 허용되는 행위기준은 법정

36) 감시자의 법과 사업자의 법은 관할 행정기관에 의하여 자동적으로 결정되는 것이 아니라 해당 법률의 위계와 역할에 따라 달라진다. 예컨대, 최상위 계획들의 수립에서는 환경정책기본법이 감시자가 되고 국토기본법이 사업자가 되지만, 자연공원의 이용에서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이 감시자가 되고 자연공원법이 사업자가 된다.

37) PPG [Planning Policy Guidance Note (England : 1997)] 12, Chapters 5 and 6.

행위 기준범위 안에서 환경부령으로 달리 정할 수 있다”는 현행 자연공원법의 규정(제18조제2항 단서)은 일반 행위기준에 대한 특례로서 유지되어야 할 것이다.

법률간·계획간 대화에서는 「대화의 소재」가 확대되어야 한다. 사전환경성검토에서는 최상위 계획들을 다루지 못하였다. 국토기본법에 의한 국토종합계획과 환경정책기본법에 의한 국토환경관리종합계획 등이 제외되어 있다. 환경에 영향을 미치는 법령안도 제외되었다. 그러나 앞으로 지속가능발전(ESSD)과 관련된 기본법 또는 정책법 체계가 작동될 경우에는 「지속성」이라는 기준과 지표에 입각하여 최상위 계획들과 법령들의 환경성이 평가받아야 한다.

#### 4. 정부조직의 개편

이론상으로는 하나의 법률, 하나의 계획을 두 개의 행정기관이 공유하고 협업과 분업을 수행할 수 있다. 그러나 이러한 대화 체계가 곤란할 때에는 서로 짝을 이루어야 할 행정기능을 수행하는 두 개의 행정기관을 통합하여 법률과 계획간 조화를 도모할 수도 있다. 정권 교체기에 등장하는 건설교통부와 환경부의 통합논의는 이러한 맥락에서 접근할 수 있다.

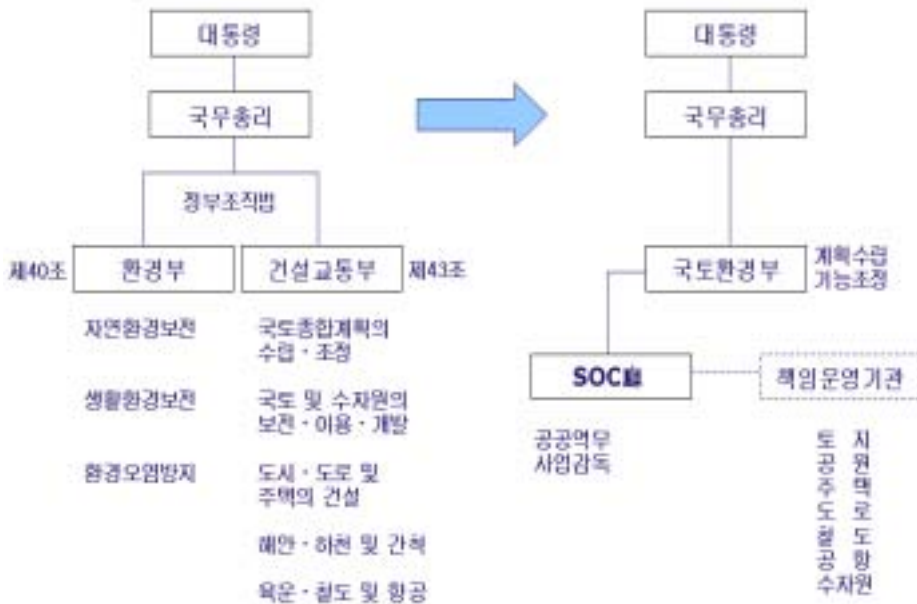
현행 정부조직법(제40조 및 제43조) 체계에 의하면, 환경법 체계와 달리 환경부의 역할이 분명하지 아니하다. 건설교통부는 국토 및 수자원의 보전·이용·개발을 관장하고 해안·하천 및 간척사업까지 관장한다. 국토종합계획에는 여러 가지 환경요소들을 담고 있으며 국토보전과 환경보전은 외관상 잘 구분되지 아니하기 때문에 정부조직법상 환경부의 기능은 자칫 「오염통제」 업무에 국한되기 쉽다.

그러나 「지속가능발전」 이념이 국토·환경 행정의 이념으로 작용하는 시대에 이러한 정부조직법의 전통이 계속되기는 힘들다. 정부조직법상의 권한 재획정 내지 조직개편이 필요하다. 건설교통부로서도 명칭과

관할 법률들이 상응하지 아니하는 변화의 기로에 서 있다. 국토기본법을 최상위 법으로 삼고 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』을 구사하는 국토관리 부처가 여전히 『건설』이라는 표제를 달고 있음은 어색하다.

국토·환경과 관련된 정부조직을 개편하는 모델은 여러 가지가 있을 수 있다. 그 동안의 검토안 중에는 『물』 관련 업무를 모두 환경부로 가져 온다는 모델이 있다. 이는 감시자의 지위와 사업자의 지위가 혼동된다는 점에서 부적절하다. 환경부가 계획기능을 수행하고 건설교통부가 집행기능을 수행한다는 모델도 있다. 이는 두 개의 지위가 분리된다는 측면에서는 우수하지만 법률·계획간의 정합성이 미흡한 상황에서 서로의 협업이 곤란할 것으로 보인다.

【그림】 국토환경 행정조직 체계



건설교통부와 환경부를 통합하여 (가칭)국토환경부를 설치하는 개편안을 제시한다. (가칭)국토환경부는 법안 제출권을 가지며 통합된 국토·환경계획을 수립하고 관련 기관 상호간의 활동을 조정하는 기능

을 말한다. 그 아래 외청으로 (가칭)공공시설청[SOC廳]을 둔다. (가칭)공공시설청은 공공역무(public service)를 제공하고 책임운영기관들의 사업을 감독하는 기능을 수행한다. 책임운영기관들은 토지·공원·주택·도로·철도·공항·수자원 등의 건설과 관리업무를 맡는다.

## 5. 맺 음 말

토지의 이용을 중심으로 전개되던 국토법제와 국토계획이 새로 발전되는 환경법제 및 환경계획과 상호주의 입장에서 법률간·계획간 대화를 이행함은 현실적으로 어려운 과제에 속한다. 그러나 두 법제와 계획들이 언제까지 평행선을 달릴 수는 없다. 국토법제는 그 동안 환경계획과의 교섭에 갈음하여 국토계획 자체에 환경기준과 요소들을 확장시키는 접근방법을 선호하였다. 스웨덴 또는 독일과 같은 OECD 국가들의 법제는 국토법제와 환경법제의 통합적 운용이 가능함을 시사한다. 각각의 법제에서 상호고려의 원칙을 규정하고 관할 법정계획들이 서로 고려하여야 할 계획들의 범주를 특정하는 법제정비가 이루어져야 한다. 이러한 법적 수렴과 병행하여 다른 법률 및 계획들에 대한 국토계획의 우월적 지위를 규정한 국토법제의 배타적 조문들을 완화시켜야 한다. 국토와 환경의 통합적 관리를 목적으로 하는 행정조직의 정비도 우선 취할 수 있는 대안이 될 수 있다. 국토 조직과 환경 조직을 (가칭)국토환경부로 통합하고, “감시자의 기능과 사업자의 기능을 분리한다”는 관점에서, 건설과 관련된 사업기능들을 SOC청에 맡기는 1부1청 즉 「1.5」 모델을 제시한다. 물론 정부조직의 개편은 궁극적으로 관련법제의 정비를 수반하여야 한다.

주제어 국토법제, 환경법제, 국토계획, 환경계획, 상호고려, 통합관리

# Integrated Legal Management of Land and Environment

Chun, Jae - kyong\*

Environmental protection is usually against economic development in many developing countries. Nowadays environmental laws and land laws almost have legal system for planning. But some governmental plans under environmental laws are from time to time conflicted with governmental plans under land laws. This study, therefore, has been designed to enhance the cooperation and harmonization between environmental planning legal system and land planning legal system in Korea. This report has analyzed several korean legal systems which have contained governmental planning system. This report also has first of all analyzed several governmental plans like the 4th Land Comprehensive Plan(2000~2020), the National Environmental Comprehensive Plan(1996~2005), the 1st National Development Plan for Equilibrium during 5 Years, and the Maintenance and Improvement Plan of Urban Areas & Dwelling Conditions for Residents in Seoul(2010).

Such planning systems are comprised of two legal system. There are the Framework Act on Environmental Policy, the Natural Environment Conservation Act, and the Natural Parks Act etc. in the field of conservation laws. And there are the Framework Act on the National Land, the National Land Planning and Utilization Act, and the Urban Park and Green Way Act etc. in the field of land use laws. The Land use legal system and planning system thereunder have been traditionally against the nature conservation laws and planning system thereunder. This study has rendered several conclusions for enhancement of the cooperation and harmonization between environmental planning system and land planning system.

First of all, environmental plans should visualize specific principles and standards which land plans observe in planning scopes and sections. Economic

---

\* Senior Researcher, Korea Legislation Research Institute

corridors like road, railway and power lines on land plans should detour around, overhead or below eco-corridors like green belt land, bio-tope, habitat and wet land on environmental plans. Codification of principal plans like legal codes should be realized for mutual citation and comparison ; and then principal land plans and environmental plans should be noticed on national legal code or local rule code for public participation. Finally, revision or integration of governmental departments is a possible alternative method for enhancement of mutual cooperation between legal system.

**KEY WORDS** Land Use Legal System, Environmental Legal System, Land Use Planning, Conservation Planning, Mutual Respect between Land and Environmental Plan, Integrated Planning System