

한국의 경제성장과 입법발전의 분석

국토개발법제

김은환



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

법제교류 연구 12-21-③-2

한국의 경제성장과 입법발전의 분석

- 국토개발법제 -

김 은 환

한국의 경제성장과 입법발전의 분석

- 국토개발법제 -

An Evaluative Analysis of Korean Legislative
Development in Relation with Economic Growth

- Formation of Social Infrastructure -

연구자 : 김은환(초청연구원)

JIN YINHUAN

2012. 7. 4.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요약문

I. 배경 및 목적

- 한국경제는 1962년 경제개발계획의 추진으로 역사상 유래 없는 고도성장을 이룩함. 협소한 국토에서 한정된 자원을 바탕으로 고도성장을 이룩한 데는 경제성장과 균형개발을 뒷받침하는 국토개발정책 및 법제도가 바탕으로 됨
- 한국에서 근대적 의미의 국토개발정책은 1960년대 이후부터 비롯되어 국가발전에 필요한 각종 사회기반시설의 건설, 국토의 균형개발 등에 공헌하였음
- 사회기반시설은 국민경제의 기반이 되는 기초적인 서비스를 제공함으로써 국가경쟁력 강화에 기여하며, 사회기반시설에 대한 투자는 경제성장을 증대시키고 기업의 투자를 촉진시켜 고용 및 소득을 창출하는 데 중요한 역할을 함
- 개발도상국에서는 경제개발을 뒷받침하는 사회기반시설에 대한 선행투자가 이루어지지 않아 경제발전이 기대하는 만큼 진전되지 않고 있어 사회기반 조성을 위한 정책과 법제는 이들 국가에게는 가장 중요한 과제의 하나임. 이와 같은 문제를 해결함에 있어 지난 반세기 동안 한국의 국토개발 정책과 도시개발 및 계획분야의 경험과 노하우는 큰 도움이 될 것임

- 본 연구는 한국의 경제성장에 따른 국토개발 정책과 법제의 발전과정 및 사회기반시설 조성을 위한 법제도를 살펴보고, 입법적 차원에서 분석하고 평가함으로써 한국 국토개발법제로부터의 시사점을 제시하고자 함

II. 주요 내용

- 한국의 경제성장과 국토개발의 관계
 - 한국의 국토개발정책은 국토재건과 전후복구라는 차원에서의 개발정책을 추진하였으며, 1960년대에 들어와서 국토건설종합계획법의 제정·시행으로 본격화됨
 - 1970년대 국토개발정책의 목표는 성장거점이론과 불균형 성장론에 근거한 성장지향적인 정책이념을 지니고, 1980년대에는 지역 간의 균형개발과 국민생활환경 개선을 정책이념으로, 1990년대에는 성장분배의 실현과 지역 간 균형성장을 주요한 정책이념으로, 2000년 이후에는 개발과 환경의 조화를 바탕으로 지속가능한 발전을 목표로 전환함
 - 한국의 국토개발정책은 시대별 정책이념의 변화에 따라 다양한 추진전략 마련과 실효성 강화를 위한 노력을 기울여 왔음
- 국토개발법제의 발전과정
 - 국토개발계획의 모법으로서 그 시행을 제도적으로 뒷받침하는 것은 1963년에 제정된 국토건설종합계획법이며, 이법의 제정으로 장기적이고 종합적이며 체계적인 국토개발계획의 추진이 가능하게 되었음

- 그 후 1972년 국토이용관리법의 제정으로 인해 국토개발·이용 체계는 전국토를 도시지역과 비도시지역으로 구분하여 도시지역에는 도시계획법이, 비도시지역에는 국토이용관리법이 적용됨
- 2000년대에 들어서 국토의 난개발이 사회문제로 되자 선계획—후개발의 원칙에 따라 국토가 체계적으로 관리될 수 있도록 하기 위해 국토기본법을 제정하였으며, 도시계획법과 국토이용관리법을 폐지하고 국토의 계획 및 이용에 관한 법률로 통합함
- 국토정책의 추진으로 인해 발생하는 다양한 문제점을 해결하기 위한 국토개발법제의 입법과정은 오늘날 경제사회 전반에 지속가능한 발전의 기반이 조성되도록 기여함

□ 국토개발법상 사회기반조성에 관한 검토

- 국토계획법은 경제활동의 기반을 형성하는 기초적인 시설들을 기반시설이라고 정의하고 있으며 교통시설, 공간시설, 유통·공급시설, 공공·문화체육시설, 방재시설, 보건위생시설, 환경기초시설을 포함함
- 대규모로 자금이 투입되고 규모가 큰 사회기반시설의 조성에 정부재정을 통해 시행하기에는 부담이 크며, 사회기반시설의 설치 및 관리에 민간의 창의와 효율성 활용 등이 강조되면서 사회기반시설에 대한 민간투자법이 제정됨
- 민간투자법은 사회기반시설에 대한 민간의 투자를 촉진하고 창의적이고 효율적인 사회기반시설의 확충, 운영을 도모함으로써 국민경제의 발전에 기여함을 목적으로 함

- 그 후 사회기반시설에 대한 적극적인 유인체계를 도입하기 위하여 1998년 12월 31일 법의 제명을 사회간접자본시설에 대한 민간투자법으로 바꾸고 그 내용도 대폭 개정하였으며, 2005년에는 복지지출의 증가 등으로 인해 정부재정투자의 지속은 한계에 봉착하게 되었고, 정부는 사회기반시설에 대한 외국자본 및 민간자본의 투자를 활성화하기 위하여 사회기반시설에 대한 민간투자법으로 개명함. 이법은 민간투자사업 대상을 산업기반시설 위주에서 교육, 의료, 복지, 문화시설 등 생활기반시설로 확대함

□ 시사점

- 국토계획법제는 계획법의 하나로 입법자의 예측에 따라 장래에 일정한 효과를 도모하기 위해 만들어지는 만큼 입법자의 예측의 정확성이 더욱 요구되는바 입법자는 정확한 예측이 가능하도록 노력을 기울여야 함
- 국토계획 및 그에 따른 개발사업은 국토공간체계, 자연환경, 생태계에 대해 큰 변화를 가져오게 되는바 국토개발 정책 및 법제를 제정할 시 개발과 환경의 조화를 바탕으로 지속가능한 국토개발을 기본이념으로 설정해야 할 것임
- 국토개발사업은 계획에서 완성까지 오랜 시간이 소요되고, 개발의 범위가 광범위하여 개발지역에 거주하거나 생활근거지로 하는 주민들의 기본권에 제한이 수반되기 때문에 국토개발이 가지는 공익과 개발사업으로 인해 침해되는 주민들의 사익을 비교형량하여 엄격한 기준을 적용하여야 함
- 국토이용계획체계의 구성과 관련하여 한국, 프랑스, 일본, 네덜란드의 경우에는 국가계획과 지역계획의 계획체계를 이루고 있

는 반면에, 영국, 미국, 독일 등 대부분의 주요 선진국들은 국토 전역을 대상으로 하는 국토계획을 수립하지 아니하고 지방정부가 지역계획이나 도시계획을 수립하여 추진하고 있음. 개발도상국의 국토계획체계는 후자의 경우와 유사한 점을 가지는 바 각국의 사회경제적 여건에 적합한 체계를 선택하는 것이 바람직함

- 국토계획의 실효성을 강화하기 위한 수단으로 국토종합계획의 세부실천계획 수립을 의무화하고, 실천성과에 대한 정기적인 평가체계가 관련 정책 및 법제에 포함되어야 함

Ⅲ. 기대효과

- 한국의 경제성장 단계별 국토개발정책 및 법제의 발전과정을 정리하고 분석함으로써 관련분야 또는 유사분야에 대한 입법적 토대를 마련하는데 비교법적 참고자료로 의미가 있음
- 법제교류 및 법제도정비지원을 위한 기초자료로 활용할 수 있음

▶ 주제어 : 국토개발정책, 국토개발법제, 국토계획, 사회기반시설, 한국

Abstract

I . Background and Purpose

- The Korean economy has achieved unprecedented economic growth at a rapid pace greatly powered by the economic development plan established in 1962. Despite its small land and limited resources, Korea has accomplished a high economic growth. Korea's economic success was largely backed up by its land development policies and legislation as they laid the foundation for the economic growth and balanced development of the nation
- Korea's land development policy in a modern concept started being formed from the 1960s and it has contributed to build a range of social infrastructure which is needed for the nation's growth and balanced development of the land
- Social infrastructure in principle provides the basic services which establishes the foundation of the national economy and strengthens the nation's competitiveness. Investment in social infrastructure plays a critical role in growing the economy
- One of the reasons that the economies grow at a slow pace in developing countries is because those countries have not made

upfront investment in the industrial foundation and infrastructure. Policies and legislation to build up social infrastructure are also an important task to address for developing countries. Korea's experiences and know-how on land development and the establishment of social infrastructure will certainly help developing countries follow the right path

- This study has looked into the progress of policies and legislation for land development in accordance with the economic growth in Korea and into the legislation for the establishment of social infrastructure. The observation has been analyzed and evaluated in a legislative point of view and consequently, implication of Korea's legislation on land development for developing countries has been drawn

II. Main Contents

- The Relationship Between the Korean Economic Growth and the Land Development
 - Korea has made a range of implementation strategies and put efforts on increasing efficiency for its land development policies in accordance with changes in political ideology of the government
 - Korea's land development policies mostly concentrated on postwar rehabilitation and reconstruction during the 1950s. With the establishment and implementation of the Act on Comprehensive Plans for

Construction in the National Territory in the 1960s, Korea's land development policies have made a full-fledged start. Policies related to land development were growth-oriented in the 1970s, then focused on balanced development between regions in the 1980s, on decentralized development in the 1990s and on sustainable development considering the natural environment in the 2000s

The Progress of the Legislation on Land Development

- The Act on Comprehensive Plans for Construction in the National Territory enacted in 1963 is the mother law of land planning and the basis of implementation. The Act on the Utilization and Management of National Territory enacted in 1972 classified the land into the urban areas and the non-urban areas. The Urban Planning Act applies to the urban areas and the Act on the Utilization and Management of National Territory applies to the non-urban areas
- As reckless development has emerged as a social issue since the 2000s, the Korean government legislated the Framework Act on the National Land in order for the land to be managed with the principle of 'planning first and developing later.' The Urban Planning Act and the Act on the Utilization and Management of National Territory have been abolished and consolidated into the Act on Planning and Use of the National Land

Analysis on Legislation for Establishing Social Infrastructure

- Land planning laws define infrastructure as basic facilities that create the basis of the national economic activities which include transportation,

spatial facilities, distribution and supply facilities, public and cultural facilities, emergency facilities, health and hygienic facilities and environmental basis facilities

- The Act on Public-Private Partnerships in Infrastructure was legislated for the purpose of easing the government from the burden of investment in building and maintaining social infrastructure and using creativity and efficiency of the private sector
- It was initially enacted as the Act on Public-Private Partnerships in Social Overhead Capital Facilities in 1998. Then it changed its name to the Act on Public-Private Partnerships in Infrastructure in 2005 and modified to a great degree in order to promote foreign and private investments

Improvement


- Legislation on land planning is a part of planning laws which requires legislators to have accuracy of prediction to a greater extent. Thus, legislators should put more efforts in making accurate prediction and forecast
- Land planning and the following development projects inevitably bring a big change to the spatial structure of the land and the natural environment. Therefore, sustainable land development must become the basic concept when legislation related to land planning are established
- Land development projects usually take longer time from planning to completion and cover a wide scope, which sometimes can limit the

basic rights of the residents living in the areas under development. Stricter standards are imperative after comparing public interest and private interest

- Setting up a detail execution plan for a comprehensive land plan should be compulsory in order to strengthen the effectiveness of land planning. Regular evaluation on execution results should be included in part of the related policies and legislation

III. Expected Effect

- This study looked into and analyzed the progress of the policies and legislation on land development of Korea by each period of its economic growth, which would provide a reference material in the aspect of comparative law to lay a legislative basis for the related or similar field
- It may also be used as a basic reference in exchanging legislative studies or supporting modification of laws and policies

 **Key Words** : land development policy, legislation on land development, Land planning, social infrastructure (SOC), Korea

목 차

요 약 문	3
Abstract	9
제 1 장 서 론	19
제 1 절 연구의 목적	19
제 2 절 연구의 범위와 방법	21
제 2 장 한국의 경제성장과 국토개발의 관계	23
제 1 절 국토개발정책의 이념정립	23
제 2 절 국토개발정책의 발전과정	26
1. 제1차 국토종합개발계획(1972~1981)	26
2. 제2차 국토종합개발계획(1982~1991)	28
3. 제3차 국토종합개발계획(1992~2001)	29
4. 제4차 국토종합계획(2000~2020)	30
제 3 절 국토개발정책의 시대별 특징	31
제 3 장 국토개발법제의 연혁과 발전과정	37
제 1 절 국토개발법제의 개관	37
제 2 절 국토건설종합계획법의 시대(1963년~2002년)	38
1. 국토건설종합계획법	39
2. 도시계획법	42
3. 국토이용관리법	43

제 3 절 국토기본법시대(2003년 이후)	44
1. 국토기본법	45
2. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률	49
제 4 절 국토개발정책과 법제의 상관관계	53
제 4 장 국토개발법상 사회기반조성에 관한 검토	59
제 1 절 사회기반시설의 중요성	59
제 2 절 사회기반시설 조성을 위한 정책	60
1. 사회기반시설 정책의 발전과정	60
2. 국토종합계획상 사회기반시설의 의의	62
제 3 절 사회기반시설 조성을 위한 법제도	67
1. 국토기본법상 사회기반시설 투자	67
2. 국토계획법상 사회기반시설 투자	68
3. 사회기반시설에 대한 민간투자법	73
제 4 절 분석과 시사점	82
1. 사회기반시설 정책과 법제에 대한 분석	82
2. 사회기반시설 조성을 위한 시사점	84
제 5 장 한국 국토개발법제로부터의 시사점	89
제 1 절 개발도상국 국토개발 현황	89
제 2 절 한국 국토개발법제가 주는 시사점	92
1. 시사점 제시를 위한 전제	92
2. 국토개발이념의 정립	96
3. 국토계획체계의 확립	97

4. 국토계획의 실효성 강화	98
5. 국토정보체계의 구축	99
제 6 장 결 론	101
참 고 문 헌	103

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

한국경제는 1962년 경제개발계획의 추진으로 역사상 유래 없는 고도성장을 이룩하였다. 협소한 국토에서 한정된 자원을 바탕으로 경제의 고도성장을 이룩한 데는 경제성장과 균형개발을 뒷받침하는 국토개발정책 및 법제도가 바탕으로 된다.

국토는 한 국가의 영토로서 그 국가의 주권이 미치는 범위로 일반적으로는 영토, 영해, 영공을 포함하는 개념이다. 또한 경제적 측면에서 국토는 국민의 생활공간과 삶의 터전으로서 국가구성의 기본요소이기도 하다.¹⁾ 따라서 국토개발은 토지 및 자연자원을 효율적으로 개발하기 위하여 행해지는 각종 개발 사업으로 국토의 건전한 발전과 국민의 삶의 질 향상을 목적으로 한다.

한국에서 근대적 의미의 국토개발 및 계획은 1960년대 이후부터 비롯되었으며, 국토종합계획은 1970년대부터 수립되어 국가발전에 필요한 각종 사회기반시설의 건설, 국토균형 개발 등에 공헌하였다. 현재는 기존의 제4차 국토종합계획을 수정한 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)을 운영 중에 있다.

한국은 1960년대를 전환점으로 하여 국토개발을 국가의 중요정책으로 추진하였다. 제도적으로는 1963년에 제정한 국토건설종합계획법이 모체가 되어 체계적인 국토개발이 이루어지게 되었다. 이 법을 제정하기 전에는 국토개발이 체계적이고 계획적으로 이루어진 것이 아니라 임기응변적으로 이루어져 왔다. 특히 일제의 강점과 6·25전쟁을 거치

1) 김영삼, 토지행정법에서의 규제완화, 토지공법연구 제43권, 2009년, 169면; 이재삼, 국토의 효율적 이용을 위한 법률적 체계화 방안에 대한 연구, 토지공법연구, 제52권, 2011년, 188면.

면서 전 국토가 초토화 되었고, 경제체제 기반이 파괴되었다. 이러한 가운데 국토개발은 전후 피해복구 및 경제재건의 필요성에서부터 출발하여 국토분단에 의하여 제기된 남북 간의 개발 격차의 조정과 경제개발을 위한 기반시설 확충을 중심으로 추진되었다.²⁾

국토개발에 대한 정책은 시대별로 상당한 차이를 보이고 있는데, 1960년에는 경제개발이 중시되는 가운데 경제개발과정에 필요한 자원의 확보와 사회기반시설의 확충에 중점을 두었고, 1970년대에는 국토의 효율적인 이용과 관리를 위하여 개발에 관한 기반확충, 자원의 효율적 개발과 자연환경의 보전 등에 중점을 두었다. 1980년대에 들어서는 균형개발과 국민 복지향상, 국토환경보전, 통일기반조성에 초점을 맞추었으며, 1990년대에는 세계화·지방화에 대응하기 위한 지방분산형 국토개발이 추진되었고, 2000년대에는 개발위주의 국토개발에서 벗어나 개발과 환경의 조화를 바탕으로 국토의 균형발전과 지속가능한 발전을 목표로 하는 국토정책이 추진되었다. 이러한 국토개발 정책의 추진으로 국토의 경쟁력 향상과 국민의 삶의 질을 높이는 기반을 구축하였다.

한국은 경제협력개발기구(OECD) 및 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)³⁾에 가입한 후 한국의 경제개발 추진능력 강화를 목표로 한국의 개발경험을 전수하는 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 특히, 개발도상국들이 경제발전을 하기위해 필수적으로 필요한 사회기반시설 구축에 있어, 지난 반세기 동안 한국의 국토개발계획, 도시개발 및 계획분야의 경험과 노하우는 큰 도움이 될 것으로 생각

2) 국토개발에 대한 정책은 남북 간의 자원격차와 산업격차에서 비롯된바 있다. 국토분단은 남쪽을 농업기능으로, 북쪽을 공업기능으로 각각 분리시켰으며, 국토자원이 용은 지하자원이 상대적으로 풍부한 북쪽이 우위에 있었고, 남쪽은 농업위주로 경제성장에 한계를 가지게 되었다. 이에 따라 국토이용문제는 새로운 시각에서 재조명하지 않을 수 없게 되었다(주봉규, 토지정책, 서울대학교출판부, 2003년, 48면).

3) 개발원조위원회는 OECD 산하 25개 위원회 중 하나로, 개발도상국의 개발원조 문제를 전문적으로 취급하며 선국국의 원조정책의 조정과 전략을 결정하는 기관이다.

된다. 예컨대, 고속경제성장을 위한 개발초기의 사회기반시설 확충, 산업시설을 위한 산업단지 조성, 급속한 도시화에 따른 도시문제의 해결에 관한 것이 있다.⁴⁾

이러한 맥락에서 본 연구는 한국의 경제성장에 따른 국토개발정책과 법제의 발전과정을 살펴보고, 입법적 차원에서 분석하고 평가함으로써 국토개발정책과 법제의 추진배경 및 성과와 한계에 대해 분석하고자 한다. 하지만 국토개발·이용 및 보전과 관련한 그 전부를 다룰 수 없는바 국토개발사업 중 사회기반시설 조성의 필요성을 짚어보고 정책수립과 국토개발법상 사회기반조성을 위한 법제도에 대해 분석함으로써 한국 국토개발법제로부터의 시사점을 제시하는데 궁극적 목적이 있다.

나아가 시사점의 제시는 그 자체로서 어떠한 규범적 효과도 가지지 않지만 단지 관련분야 또는 유사분야에 대한 입법적 토대를 마련하는데 하나의 비교법적 참고자료로서 의미가 있다. 따라서 한국의 경제성장에 따른 국토개발정책과 법제에 대한 분석만으로도 개발도상국들에 시사하는 점이 있다고 판단된다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

한 국가의 경제가 절대빈곤을 극복하고 생존수준에서 지속성장 단계로 진입하기 위해서는 국토개발 기반확충, 인프라 투자확대, 자원확보가 핵심적 과제이며, 이러한 과제를 해결하기 위하여 법제도의 지원이 필요하다는 출발점에서 법제지원 대상국을 접근하였다.

4) 유엔인구기금(UNFPA)의 통계에 의하면 2011년 10월 31일에 70억 명을 돌파하였고, 2050년에는 93억 명에 이르러 금세기 마지막에는 100억 명을 돌파할 전망이 것으로 전망되고 있다. 인구증가는 주로 아시아와 아프리카의 저개발국가나 개발도상국에서 나타나고 있으며, 기하급수적으로 증가하는 인구와 도시화의 진전으로 인해 도시인구가 폭발적으로 증가될 것으로 예상된다(UNFPA, State of World Population 2011, People and Possibilities in a World of 7 Billion, p1).

개발도상국에서는 경제개발을 뒷받침하는 사회기반시설에 대한 선행투자가 이루어지지 않아 경제발전이 기대하는 만큼 진전되지 않고 있어 사회기반 조성을 위한 정책과 법제는 이들 국가에게는 가장 중요한 과제의 하나이다. 이와 같은 과제를 해결하는데 있어 한국의 사회기반조성을 위한 국토개발법제의 경험과 노하우는 큰 도움이 될 수 있다.

본 연구의 범위는 제1장에서 연구의 목적과 범위를 밝히고, 제2장에서 한국의 경제성장에 따른 국토개발정책의 이념의 변화와 발전과정에 대해 살펴봄으로써 한국 국토개발정책의 시대별 특징을 도출하고자 한다. 나아가 제3장에서는 국토개발법제의 연혁과 발전과정에 대해 검토하고, 제4장에서는 국토개발법상 사회기반 조성을 위한 정책과 법제도에 대한 분석을 통하여 그 시사점을 제시하고자 한다. 제5장에서는 개발도상국의 국토개발 현황과 문제점을 살펴보고 한국 국토개발법제가 주는 시사점을 제시하고자 한다. 끝으로 제6장에서는 이상 본문에서 알아본 내용들을 요약하고 한국의 국토개발법제가 주는 시사점을 다시 한번 강조하고자 한다.

본 연구는 한국의 경제성장에 따른 국토개발정책 및 법제에 대해 정리하고 분석함으로써 개발도상국에게 한국의 경험을 공유하고 시사점을 제시하는 것을 목적으로 하는 만큼 문헌조사를 중심으로 이루어졌다. 특히, 아직 한국 국토개발정책 및 법제의 발전과정을 체계적으로 정리한 선행연구가 없다는 점을 감안하여 전문가회의 및 워크숍을 통해 심도 깊게 검토하고, 정책협의회 및 인터뷰를 걸쳐 개발도상국의 입법수요를 조사하였다.⁵⁾

5) 이 과제의 수행을 위하여 2012년 4월 23일 개최된 “한국의 경제성장에 따른 국토개발법제의 발전” 워크숍에, 송시강(홍익대학교 법과대학 교수), 이재삼(가천대학교 법과대학 교수), 유영철(명지전문대학교 행정학과 교수), 정진규(국토개발연구원 연구위원), 최윤철(건국대학교 법학전문대학원 교수), 김남철(부산대학교 법학전문대학원 교수)의 발표 및 토론의 도움이 있었다.

제 2 장 한국의 경제성장과 국토개발의 관계

제 1 절 국토개발정책의 이념정립

국토개발정책은 국가의 국토이용 효율성 향상 및 국민의 삶의 질 향상을 목적으로 하는 여러 가지 공공정책의 집합이라고 할 수 있다. 국토개발정책의 구체적인 실현수단으로는 국토계획과 국토이용규제수단이 있다. 이들 정책수단들은 각각 독자적으로 수행되기 보다는 서로 밀접한 관련을 가지고 하나의 국토개발체계를 구성하고 있다.

이러한 정책수단들 가운데 국토계획은 일정한 공간에서 이루어지는 국토개발을 사전에 예측하여, 국토 및 국토자원의 종합적인 개발과 이용·보존을 실현하기 위한 목적과 효과를 구체화하기 위한 내용을 담게 된다.⁶⁾ 따라서 국토계획을 제외한 기타 정책수단 및 정책전략들은 이 계획을 실현하기 위한 구체적인 수단이라고 할 수 있다.

이처럼 국토계획은 국토개발에 관한 정책이념 및 일반적 지침으로서 국토개발정책의 상위부문에 해당하며, 국토계획의 기본이념이 곧 국토개발정책의 이념이라고 할 수 있다. 아래에서는 시대별 국토종합계획의 기본이념을 살펴봄으로써 국토개발정책의 이념정립과정을 분석하고자 한다.

한국의 국토개발정책은 국토재건과 전후복구라는 차원에서의 개발정책을 추진하였으며, 1960년대에 들어와서 국토건설종합계획법의 제정·시행으로 본격화되었다. 이 시기는 경제개발이 중시되는 가운데 국토개발은 국가주도의 하향식 개발방식에 입각해 공업단지의 선정 및 사회기반시설의 확충에 초점을 맞추어 진행되었으며, 고도성장추구를 정책이념으로 하였다.

6) 김찬호, 외4명, 국토계획법의 규제와 개발, 대한국토도시계획학회 정보지, 2004년 1월, 3면.

1970년대 국토개발정책의 목표는 성장거점이론과 불균형 성장론에 근거한 성장지향적인 정책이념을 지니고 있고, 1980년대에는 이러한 이념을 토대로 지역 간의 균형개발과 국민생활환경 개선을 위한 전략적인 개념을 추구하여 왔다.⁷⁾ 1990년대에는 그동안 성장추구적인 정책이념의 부작용으로 야기된 성장분배의 실현과 지역 간 균형 성장을 주요한 국토계획의 정책이념으로 설정하였고, 2000년 이후에는 개발 위주의 국토개발에서 벗어나 개발과 환경의 조화를 바탕으로 국토의 균형발전, 지속가능한 발전을 목표로 전환하였다.

이로부터 알 수 있는바 국토개발정책은 정책이념을 구체적으로 실현하기 위한 목적으로 실시되며, 정책이념의 하위체계라고 할 수 있다.⁸⁾ 따라서 정책을 추진하는 과정에서 이념의 실현을 위한 정책적 추진전략의 타당성을 확보해야 하며, 정책의 구체적 실행수단의 효율성을 확보하기 위한 노력이 필요하다. 이런 의미에서 한국의 시대별 국토개발정책의 이념과 목표에 대해 알아보고자 한다.

7) 서창원, 지방화 시대의 국토계획과제와 정책방향, 국토개발연구원, 국토정책과제, 1997년, 17면.

8) 주봉규, 앞의 책, 3면.

<표 1> 국토개발 정책이념 및 정책목표의 시대별 변천

구분	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대	2010년대
정책이념	<ul style="list-style-type: none"> 성장추구 	<ul style="list-style-type: none"> 성장극대화 	<ul style="list-style-type: none"> 성장의 분배 (균형개발) 	<ul style="list-style-type: none"> 세계화 민주화 (경쟁력강화) 	<ul style="list-style-type: none"> 개발과 환경 통합 (통합/녹색성장) 	<ul style="list-style-type: none"> 글로벌녹색국토
주요 정책 내용	<ul style="list-style-type: none"> 우선개발 지역 선정 공업단지 선정 사회간접자본의 확충 국토계획체계 수립 수도지역의 인구집중 억제 	<ul style="list-style-type: none"> 자원의 효율적 개발과 환경보전 국민생활환경 개선 대규모 산업기지건설 교통통신망 확충 낙후지역 개발 	<ul style="list-style-type: none"> 지방분산형 국토골격 형성 토지, 원료, 에너지 등의 기반 시설체계 확립 국민복지 향상국토환경 조성 남북통일 국토기반 조성 	<ul style="list-style-type: none"> 개방형 통합국토축형성 지역별 경쟁력 강화 진강/쾌적한 국토환경 조성 고속교통, 정보망 구축 남북한 교류협력기반 조성 	<ul style="list-style-type: none"> 자립형 지역 발전 기반 구축 동북아 시대의 국토경영과 통일기반 조성 네트워킹형 인프라 구축 지속가능한 국토 관리 	<ul style="list-style-type: none"> 지역특화, 광역적 협력 강화 자연친화적, 안전한 국토 공간 조성 쾌적하고 문화적인 도시, 주거환경 조성 녹색교통, 국토 정보 통합네트워킹구축

제 2 절 국토개발정책의 발전과정

한국의 국토개발정책은 6.25전쟁 이후 파괴되었던 국토의 회복과 경제개발의 필요에 대처하기 위한 정책에서 시작되었다. 6.25전쟁 전 국토이용구조는 전통적으로 남쪽을 농업기능으로, 북쪽을 공업기능으로 분리시켰기 때문에 전후복구사업은 국토이용구조의 재편성과 산업구조 재편성의 필요성에 따라 국토개발정책이 전개되었다.⁹⁾

앞에서 서술하였듯이 한국에서 국토개발에 관한 종합적이고 본격적 논의는 1960년대부터 시작되었으나 체계적인 계획이 이루어진 것은 제 1차 국토종합개발계획(1972~1981)이 수립된 1971년이 처음이다.¹⁰⁾ 제 1차 국토종합개발계획심의회에서 심의, 국무회의에서 의결하였고, 1971년 10월 7일 대통령 공고 제26호로 공포되었다. 그동안 제1차에 이어 제2차(1982~1991), 제3차(1992~2001) 국토종합개발계획이 완수되었고, 현재는 기존의 제4차 국토종합계획(2000~2020)을 수정한 수정계획(2011~2020)이 추진되고 있다.¹¹⁾

1. 제1차 국토종합개발계획(1972~1981)

한국에서 최초로 시행한 국토종합개발계획이다. 제1차 국토계획은 정부가 주도한 계획으로 1971년 10월 27일 대통령공고 제26호로 공포되었다. 이 계획을 작성하는 데에는 국제연합개발계획(UNDP) 특별기

9) 서창원, 이홍수, 국토개발의 평가와 과제, 국토개발연구원 국토연구 90-4, 1990년, 10면.

10) 1953년 FOA, ICA 등의 원조 하에 미국의 특사 Tasker 사절단에 의해 추진된 “한국경제의 동란전 수준회복 강조, 철도와 도로 등 복구사업”이 대표적인 국토개발 관련정책으로 알려지고 있다.

11) 국토종합계획은 헌법 121조 2항과 지난 63년에 제정된 국토건설종합계획법에 따라 수립되는 국가의 최상위 국토계획이다. 3차까진 ‘국토종합개발계획’이란 용어를 써왔는데, ‘개발’을 강조하다 보면 환경파괴로 연결된다는 지적이 나오자 4차 계획부터 환경과의 조화를 꾀한다며 개발을 빼고 ‘국토종합계획’이란 용어를 쓰고 있다.

금으로 프랑스의 오타(OTAM)팀이 1970년부터 2년 간 작업을 수행하여 개발전략과 부문별 개발방향을 결정하는 데 기여하였다.¹²⁾ 이는 고도경제성장을 위한 기반시설조성을 목표로 수도권과 동남해안 공업벨트 중심의 거점개발을 추진했다.

계획의 기본목표는 국토이용관리의 효율화, 사회기반시설의 계획적 확충, 국도포장, 자원과 자연의 보호·보전, 국민생활환경의 개선에 두었다. 이에 따라 대규모 공업기반의 구축을 비롯하여 교통, 통신, 수자원 및 에너지 공급망의 확충과 정비 등에 초점을 맞추어 개발계획이 추진되었다.

이 계획의 추진방식은 국가주도의 거점개발방식이다.¹³⁾ 이는 서울과 부산을 중심으로 집중되어 있는 인구와 공업기능을 고르게 분산하도록 전국에 대규모 공업단지를 구축하고, 교통·통신·수자원 및 에너지 공급망을 정비하며 부진지역 개발을 위해 지역기능을 강화하려는 것이었다.¹⁴⁾

제1차 국토계획은 1970년대의 국토개발 기반을 구축하는데 획기적인 기여를 하였으나 계획을 추진하는 과정에서 공업화와 도시화과정에서 파생한 문제로서 기간 중 도시인구의 급증에 따른 주택·상하수도 등 도시기반시설의 부족현상이 나타났다. 그리고 거점개발에 따른 문제로 국토의 양극화 현상이 심화되고, 공업화 과정에서 생긴 환경

12) 그러나 UNDP의 작업성과는 시기적으로 계획서의 작성이 늦어져 중간성과를 반영하는 데 머물렀다(서창원, 이홍수, 앞의 글, 13면).

13) 거점개발은 이 계획이 지닌 특성으로 공업거점을 동남해안 지역에 형성하여 전국 공업생산액의 33%를 이 지역에 배치하도록 하였다. 포항·울산·온산·부산·거제·창원·마산·진주·광양·여천을 잇는 공업지대를 새로운 공업거점으로 형성하려는 계획이다.

14) 성과: 제1차 국토개발계획으로 공업용지 231km²가 새로 조성되었으며, 2,324km²의 경지정리의 성과를 거두었다. 교통시설로는 도로 8,750km, 고속도로 590km, 도로포장 1만 1,390km를 새로 건설하였으며, 항만 하역능력은 6864만 2천 톤으로 확대되었다. 주택 1,164만 1천 호가 건설되었으며, 상수도시설 438만 7천 톤/일이 증설되었고, 수자원 81억 2천만 톤을 추가 공급되었다.

공해문제에 적극적으로 대처하지 못하여 환경문제가 부각되었다.¹⁵⁾

2. 제2차 국토종합개발계획(1982~1991)

제2차 국토계획은 1981년 12월 31일 대통령공고 제80호로 공포되었다. 이 계획의 수립은 1978년 전문연구기관인 국토개발연구원을 설립하여 수행하였다. 계획은 수도권 인구집중을 억제함과 동시에 지역간의 균형개발과 국민생활환경의 개선에 초점을 두는 것이었다. 이를 실현하기 위하여 인구의 지방정착 유도를 비롯하여 개발가능성의 전국적 확대, 국민복지수준의 제고 그리고 국토자연환경의 보존에 기본 목표를 두는 것이다.

이 계획의 추진방식은 분산된 성장개발방식을 채택하여 성장거점도시 육성, 지역경제권 형성의 구상 등 새로운 지역자립권의 인구정착기반을 조성하는 것을 계획의 기본 틀로 제시하였다.

성장거점도시 육성 이론은 낙후지대에 성장거점이 될 수 있는 중심 도시를 지정하여 지원하고 개발하기 위한 정책으로, 서울과 부산에 집중된 기능을 분산시키려는 시도이다. 지역생활권의 구상은 기본적으로 지역적 불균형을 시정하고 인구의 지방정착을 유도하기 위한 국토정책으로 채택되었다.

제2차 국토계획 추진과정에서 주택과 같은 국민생활 환경의 정비, 에너지와 같은 자원개발 도로와 통신 등과 같은 국토개발의 기반 확충, 도시개발과 같은 국토공간의 구조개편이 이루어졌다. 그러나 성장거점도시 육성, 지역경제권 형성 등 지역분산정책에도 불구하고 투자의 효율성을 높여야 한다는 계획의 목표 때문에 투자는 대도시 중심으로 이루어졌고, 결과 서울과 부산에 인구와 공업의 집중이 가속화되었고, 지역 간 빈부격차를 초래하는 결과를 가져왔다. 그 외에도 개

15) 이는 공업국가의 공통적인 문제점으로 1970년대를 전후하여 환경청의 설립에 대한 논의가 보편화되었다.

발위주 정책의 추진에 따라 환경의 악화현상이 나타났다.¹⁶⁾

이 계획은 1987년에 수정되었는데 그 이유는 수도권 인구의 계속적인 증가에 따른 문제 해결을 위한 지역경제권 형성의 구상과 국제적 지위향상을 위한 새로운 모색 등에 있었다. 즉 1986년의 아시안게임, 1988년의 서울올림픽 개최를 위한 국토개발 기반의 구축에 대응하기 위한 것이었다.

3. 제3차 국토종합개발계획(1992~2001)

1980년대 한국의 국토개발문제는 수도권의 인구집중, 지역 간 빈부격차, 기반시설의 부족, 지가의 상승, 환경오염 확산 등으로 요약된다. 따라서 제3차 국토계획은 이러한 국토문제를 해결하기 위한 방안으로 실시되었다.

제3차 국토계획은 1992년 1월 8일 대통령공고 제117호로 공표되었다. 계획의 목표는 지역균형개발, 생산적 자원절약형 국토이용체계의 확립, 국민복지 향상과 국토환경 보전 및 통일기반을 조성하는 데 두고 있다. 그리고 수도권집중형의 국토골격구조를 지방분산형으로 분산시킴으로써 도시·농촌에 각각 적합한 개발을 추진하도록 하고 있다.¹⁷⁾ 이 계획의 추진방식은 지역격차 해소에 역점을 둔 균형개발 방식이다.¹⁸⁾

16) 국토자연환경보전 부문은 개발위주 정책의 추진에 따라 환경이 점차 악화되자, 깨끗한 환경, 맑은 물, 맑은 공기 등을 위한 환경보전의 새로운 시책이 요구되었다. 1986년에 환경의 보호·관리를 위하여 폐기물처리법이 제정되었고, 1989년에는 환경정책기본법·수질환경보전법·대기환경보전법·소음진동규제법·환경오염피해분쟁조정법·유해화학물질관리법 등 7개의 관련법을 제정하였다.

17) 지난 30여 년간 지속된 성장위주의 정책으로 한국경제는 선진국 진입을 바라보게 되었다. 그러나 수도권 집중과 도농 간의 격차라는 국토의 불균형현상이 뚜렷이 나타났다. 1990년대에 안정된 국가발전과 지방자치 정착을 위해서는 지역 간 균형발전을 추구하는 방향으로 정책기조가 형성되었다.

18) 제1, 2차 국토계획은 거점개발을 통한 국가 성장기반의 구축과 수도권의 성장억제를 통한 국토의 균형발전을 위한 기반정비를 계획기조로 하고 있었다. 이에 반해

목표를 달성하기 위한 주요 전략은 ① 지방의 육성과 수도권 집중 억제제를 지속적으로 수행하며, ② 신산업지대의 조성을 통하여 산업구조를 고도화하고, ③ 통합적 교류망을 구축하여 유통에 효율을 기하고, ④ 국민의 생활환경부문에 대한 투자를 확대하며, ⑤ 국토개발계획의 집행력 강화를 위하여 제도를 정비하며,¹⁹⁾ ⑥ 남북교류지역의 개발과 관리를 통하여 추진하도록 하고 있다.²⁰⁾

제3차 국토계획은 사회기반시설의 부족에 대처하는 기본적인 틀을 마련하였으며, 지방 생활권을 중심으로 국토를 개발하여 지역 간 격차해소, 국민의 생활향상에 기여를 하였으나 여전히 개발지향적인 사고와 난개발 방치로 인해 불균형 문제, 환경오염 문제는 해소되지 않았다.

4. 제4차 국토종합계획(2000~2020)

제4차 국토계획은 21세기에 들어오면서 그 동안 추진되었던 국토종합개발에서 나타난 문제점을 해소하고자 제1, 2, 3차와는 달리 20년간의 장기계획을 세워 추진되었다. 제4차 국토계획은 “개발”이라는 단어를 사용하지 않고 환경보전을 중시하는 의미를 담아 “국토종합계획”이란 용어를 씀으로써 개발과 환경이 약동하는 통합국토의 실현을 기조로 한다. 따라서 “21세기 통합국토”라는 기조 하에 균형국토, 녹색국토, 개방국토, 통일국토를 세부목표로 삼았다.

제3차 국토계획은 지방의 집중적인 육성을 통한 국토의 균형발전 추구하고 효율적 국토이용체계의 확립을 통한 국제화와 개방화에 대처하면서 남북통일을 향한 단계적 기반조성을 목표로 하였다.

19) 국토이용 집행력 강화는 국토개발의 집행효율을 제고하기 위하여 국토개발에 소요되는 투자재원을 확대하고, 민간의 참여와 지방화 시대에 부응하기 위한 자율적 개발계획의 집행 등을 유도하도록 하였다.

20) 남북교류지역의 개발관리는 통일에 대비하여 남북교류 공간을 조성하고, 단절되어 있는 남북 교류망을 복원·개발하며, 수자원·환경·관광·자원 등 남북공동개발에 필요한 기초기반을 조성하도록 하고 있다.

이러한 목표를 달성하기 위해 지역 혁신체계구축을 통한 자립적 지역발전의 기반을 마련하고자 행정중심복합도시, 공공기관 지방 이전, 클러스터 형성, 혁신도시 및 기업도시 건설 등이 추진되었다. 제4차 국토계획의 특징은 국토계획 전 부문에서 환경과의 조화를 중시하고, 중앙정부주도의 계획방식에서 탈피하여 국가, 지자체, 주민이 함께 참여하는 Bottom-Up방식을 채택하여 보다 장기적인 구상을 위하여 기존 계획과는 달리 20년의 장기계획으로 수립되어 있다는 점이다.

하지만 이 계획이 진행되는 동안 국내외 여건이 새롭게 변화하여 이에 맞춰 내용을 수정해야만 했다. 그래서 2006년 제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020)을 발표하였다. 이번 수정계획은 ‘약동하는 통합국토의 실현’을 기조로 삼고 있으며, 이미 발표한 4대 목표에 ‘복지국토’를 추가하여 5대 목표를 새로이 정하였다. 2011년에는 기후변화, 글로벌 경제체제의 심화, 저출산·고령화 등 다양한 사회·경제적 환경변화에 부합하는 새로운 국토전략을 국토계획에 반영하기 위하여 “글로벌 녹색국토”의 비전을 제시하는 2011년 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)을 공포하였다. 이번 수정계획의 기본목표는 경쟁력 있는 통합국토, 지속가능한 친환경국토, 품격 있는 매력국토, 세계로 향한 열린 국토를 형성하는데 두었다.

제 3 절 국토개발정책의 시대별 특징

앞에서 살펴본바와 같이 한국의 국토개발계획은 시대별 정책이념의 변화에 따라 다양한 추진전략 마련과 실효성 강화를 위한 노력을 기울여 왔다. 특히 1972년 제1차 국토종합개발계획이 수립된 이래 국토개발정책은 고도경제성장을 위한 거점개발방식을 적용하여 대규모 공업기반 및 사회기반시설을 구축하는데 성공하였으며, 1980년대에는 지속적인 경제성장을 위해 거점개발방식과 균형개발방식을 절충한 광역개

발방식을 채택함으로써 개발의 가능성을 전국으로 확대하고 국민의 삶의 질을 향상시켰다. 나아가 1990년대 제3차 국토종합개발계획은 제1차, 제2차 계획단계에서 나타난 수도권 집중과 환경오염 등 문제를 보완하고 세계화와 지방화의 요구에 부응하기 위하여 균형개발방식을 채택하였으며 이에 따라 지역중심의 신산업지대가 조성되고 서해안 시대의 개발을 촉진하였다.²¹⁾

2000년대에 들어서는 기후변화와 저탄소 녹색성장, 사회경제구조의 변화에 대응하는 국토기반 구축을 위하여 과거 국토개발과정에서 발생하게 된 국토의 난개발 및 불균형 환경오염 등의 문제점을 보완하면서 경쟁력 있는 통합국토, 지속가능한 친환경국토, 품격 있는 매력국토, 세계로 향한 열린 국토의 실현을 기본목표로 설정하고, 이를 실현하기 위하여 자연친화적이고 안전한 국토환경을 조성하고, 녹색성장을 위한 교통 및 국토정보 통합 네트워크 구축, 초국경적 국토경영기반 구축이라는 추진전략을 추진하고 있다.

21) 김희곤, 국토계획법제에 대한 평가, 토지공법연구 제52권, 2011년, 30면.

<표 2> 국토계획의 기본목표 및 주요전략의 변천과정²²⁾

구분	제1차 국토계획 (1972~1981)	제2차 국토계획 (1982~1991)	제3차 국토계획 (1992~1999)	제4차 국토계획 (2000~2020)	제4차 국토계획 수정 (2006~2020)	제4차 국토계획 수정 (2011~2020)
배경	<ul style="list-style-type: none"> 국력의 신장 공업화 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 생활환경 개선 수도권의 과밀 완화 	<ul style="list-style-type: none"> 사회기반시설 부족 지방자치체 실시 	<ul style="list-style-type: none"> 인구/산업집중 심화 사회문제 부각 	<ul style="list-style-type: none"> 21세기 여진 변화에 주도적 대응 인구증가 고령화 	<ul style="list-style-type: none"> 기후변화 글로벌 경제체제 심화 인구감소 고령화 저출산
기본목표	<ul style="list-style-type: none"> 국토이용 관리 효율화 사회기반시설 확충 국토개발 자연보전 	<ul style="list-style-type: none"> 인구 지방정착 유도 개발가능성 전국적 확대 복지수준 제고 자연환경보전 	<ul style="list-style-type: none"> 지방분산형 국토골격 형성 생산적 국토이용 복지향상과 환경보전 남북통일 대비 	<ul style="list-style-type: none"> 21세기 통합국토 실현 4대 목표 균형국토, 녹색국토 개방국토 통일국토 	<ul style="list-style-type: none"> 약동하는 통합 국토 실현 5대 목표 균형국토 녹색국토 개방국토 	<ul style="list-style-type: none"> 글로벌 녹색국토 실현 경쟁력 있는 통합 국토 친환경국토 매력국토

22) 최의선, 이길상, 녹색성장시대의 국토개발 정책 방향, 한국환경정책·평가연구원 환경포럼, 제13권 제1호, 2009년, 13면.

제 2 장 한국의 경제성장과 국토개발의 관계

구분	제1차 국토계획 (1972~1981)	제2차 국토계획 (1982~1991)	제3차 국토계획 (1992~1999)	제4차 국토계획 (2000~2020)	제4차 국토계획 수정 (2006~2020)	제4차 국토계획 수정 (2011~2020)
주요 진 단	<ul style="list-style-type: none"> · 생활환경 개선 · 대규모 공업기반 구축 · 교통통신, 수자원, 에너지 공급망 정비 	<ul style="list-style-type: none"> · 국토 다핵화와 지역생활권 조성 · 교통·통신 등 사회기반시설 확충 · 후진지역 개발 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방육성과 수도권권 집중 억제 · 신산업시대 조성과 산업구조 고도화 · 통합고속도로망 구축 · 남북교류지역 개발관리 	<ul style="list-style-type: none"> · 개방형 통합 국토축형성 · 지역별 경쟁력 강화 · 진강/쾌적한 국토환경 조성 · 고속교통 정보망 구축 · 남북한 교류협력 기반 조성 	<ul style="list-style-type: none"> · 통일국토 · 복지국토 · 자립형지역발전 기반 구축 · 동북아시아의 국토경영과 통일기반 조성 · 네트워킹형 인프라 구축 · 지속가능한 국토관리 	<ul style="list-style-type: none"> · 열린 국토 · 지역특화, 광역적 협력 강화 · 자연친화적, 안전한 국토 공간조성 · 녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축

제 3 절 국토개발정책의 시대별 특징

구 분	제1차 국토계획 (1972~1981)	제2차 국토계획 (1982~1991)	제3차 국토계획 (1992~1999)	제4차 국토계획 (2000~2020)	제4차 국토계획 수정 (2006~2020)	제4차 국토계획 수정 (2011~2020)
특징 및 문제점	<ul style="list-style-type: none"> · 거점 개발방식 · 정부측 중심의 양극화 초래 · 농촌 인구의 도시집중 · 도농소득격차 	<ul style="list-style-type: none"> · 대도시 성장억제, 성장거점 도시 육성 등 균형 발전 추구 · 구체적 집행 수단 결여로 불균형 지속 	<ul style="list-style-type: none"> · 세계화, 개방화, 지방화 등 여건 반영 미흡 · WTO출범 등 국토개발 기조 변화 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역균형발전개 발 촉진 · 개발과 환경의 조화 전략 제시 	<ul style="list-style-type: none"> · 자립형 경제권역 설정 및 상호연계구조로 전환 · 삶의 질 및 사회적 약자를 위한 공간구조 도모 	<ul style="list-style-type: none"> · 신성장동력 육성, 녹색 성장을 위한 신산업기반 조성 · 개발행위 허가제도 · 철도중심의 녹색교통체계 구축

제 3 장 국토개발법제의 연혁과 발전과정

제 1 절 국토개발법제의 개관

국토개발계획의 모법으로서 그 시행을 제도적으로 뒷받침하는 것은 1963년 10월 14일에 제정된 국토건설종합계획법이 있다. 이법의 제정으로 장기적이고 종합적이며 체계적인 국토개발계획의 추진이 가능하게 되었으며, 그 후 1972년 국토이용관리법을 제정하여 도시지역이 아닌 비도시지역의 개발·이용에 관한 사항을 규정하였다.²³⁾ 그 결과 국토개발·이용 체계는 전국토를 도시지역과 비도시지역으로 구분하여 도시지역에는 도시계획법이, 비도시지역에는 국토이용관리법이 적용되었다.²⁴⁾

2000년대에 들어서 국토의 난개발이 사회문제로 되자 선계획—후개발의 원칙에 따라 국토가 체계적으로 관리될 수 있도록 계획체계를 개편하고 계획간 조정과 연계강화가 필요하게 되었다.²⁵⁾ 이에 따라 정부는 국토건설종합계획법을 새로운 체계와 내용으로 구성한 국토기본법을 제정하였으며, 도시계획법과 국토이용관리법을 폐지하고 국토의 계획 및 이용에 관한 법률로 통합하였다. 이와 같은 통합법의 제정은 정책의 일관성 확보에 기여할 수 있을뿐더러 종래 일본법령의 모방이나 도입에서 벗어나 한국의 독자적인 입법으로 큰 의미를 갖는 것으로 평가된다.

23) 국토이용관리법 제정 전에는 도시지역에 대해서는 1962년에 제정된 도시계획법이 적용되었으나, 도시지역이 아닌 지역에 대한 법적 규제 장치가 없었다. 이법의 제정은 비도시지역에 대한 계획적인 개발과 이용을 가능하게 하였다는 점에서 큰 의미를 가진다.

24) 차현숙, 토지관련 법제에 대한 입법평가, 토지공법연구, 제52권, 2011년, 101면.

25) 류해웅, 김승중, 국토기본법과 국토계획법, 국토연구원, 2002년, 3면.

<표 3> 국토계획 관련 법률체계 비교

증전<국토3법>	⇒	현행<국토2법>
국토건설종합계획법		국토기본법
국토이용관리법		국토의계획및이용에관한법률
도시계획법		

이하에서는 국토건설종합계획법 및 국토기본법의 제정을 기점으로 시대별 국토 관련 주요법률을 중심으로 각각의 법제정 배경과 목적, 법령의 내용 및 특수성을 고찰하기로 하겠다.

제 2 절 국토건설종합계획법의 시대 (1963년~2002년)

전후복구에 중점을 두었던 1950년대와는 달리 1960년대에는 고도경제성장을 위한 산업단지 조성 및 사회기반시설 확충을 중점으로 국토개발정책이 추진되었으며, 보다 장기적이고 체계적인 국토개발을 위하여 국토건설종합계획법(1963)을 제정하였다. 또한 국토를 도시지역과 비도시지역으로 구분하여 도시계획법(1962)에서 도시지역의 국토계획을 규제하고, 국토이용관리법(1972)을 제정하여 비도시지역에 대하여도 용도를 부여함으로써 토지의 계획적인 이용을 국토전역으로 확대하는 계기를 만들었다.²⁶⁾

1980년대에 들어서는 과거 성장거점을 위주로 추진해왔던 국토개발정책의 부작용을 해소하기 위하여 지역 간 균형개발방식을 채택하게 되었고,²⁷⁾ 개발수준의 격차와 대도시 인구집중을 해소하기 위하여 특정

26) 정태용, 국토계획법, 한국법제연구원, 2009년, 4면.

27) 김두열, 경제법제60년사, 해남, 2011년, 305면.

지역 종합개발촉진에 관한 특별조치법(1980),²⁸⁾ 수도권정비계획법(1982), 농어촌지역개발기금법(1986) 등을 제정하였다. 나아가 1990년대에는 세계화의 요청에 따라 경제개방이 가속화되었고, 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률(1994), 산업입지개발에 관한 법률(1990)이 제정되었다.

1. 국토건설종합계획법

(1) 국토종합계획의 의의 및 종류

국토건설종합계획법²⁹⁾은 국토의 자연조건을 종합적으로 이용·개발, 보존하며, 산업입지와 생활환경의 적정화를 기함으로써 국토의 경제적·사회적·문화적 발전을 이룩하여 국민의 복리향상에 기여하기 위한 목적으로 제정되었다(법 제2조, 제5조).

이법에서 규정하는 국토건설종합계획은 국가 또는 지방자치단체가 실시할 사업의 입지와 시설규모에 관한 목표 및 지침이 될 종합적이며 기본적인 장기계획이다. 그 내용은 토지, 물, 기타 천연자원의 이용·개발 및 보전에 관한 사항, 수해·풍해 기타 재해의 방제에 관한 사항, 도시와 농촌의 배치 및 규모와 그 구조의 대강에 관한 사항, 산업입지의 기반이 되는 중요 공공시설의 배치 및 규모에 관한 사항, 산업입지의 선정과 그 구성에 관한 사항, 문화·후생 및 관광에 관한 자원과 기타 자원의 보호와 시설의 배치 및 규모에 관한 사항 등이다.

28) 이법은 국가의 특별한 경제적, 사회적 목적을 달성하기 위하여 개발이 필요한 지역이나 사회기반시설이 부족하고 국가의 재정 및 세제지원이 미약한 지역을 적용대상으로 하며, 국민경제의 발전 및 국민생활의 향상에 기여함으로 목적으로 한다. 그러나 1994년에 제정된 지역균형개발 및 중소기업 육성에 관한 법률로 통합되었다.

29) 이법은 1963년 10월 14일 법률 제1415호로 제정되었으며, 전문 27조와 28조인 시행령과 부칙으로 구성되어 있다. 1999년 법률 제5982호로 7차 개정을 거친 이후 폐지되고, 2002년 2월 4일 국토기본법이 제정·시행되었다.

또한 국토건설종합계획법이 제정되어 폐지되기 전까지 4차례의 국토건설종합계획이 수립되어 한국의 경제성장에 있어서 제도적 기반이 되었다. 그러나 국토관리의 기본이념과 제도를 내용으로 하지 않고, 오직 국토계획의 수립절차에 관해서만 규정하고 있으며, 국토정책 및 계획에 대한 기본방향 및 지침 제시 기능이 미흡하다. 따라서 2002년에는 이법의 후속으로 국토의 지속가능한 발전을 기본이념으로 하는 국토기본법이 제정되었으며 2003년부터 시행되고 있다.

(2) 국토계획의 체계 및 실시

국토건설종합계획법은 국토계획을 국토종합계획, 도종합계획, 시군종합계획, 지역계획 및 부문별계획으로 구분하고, 상호간의 관계를 명확히 하는 등 계획 간의 조화와 일관성을 도모하였다(법 제6조 내지 제8조).

국토종합계획은 국토전역을 대상으로 하는바 국토공간구조의 정비, 지역별 기능분담, 국토기간시설의 확충, 지하공간의 합리적 이용 및 관리, 국토환경의 보전 및 개선 등에 관한 장기적인 정책방향이 포함된다. 국토종합계획은 건설교통부에서 주관한다(법 제9조 내지 제12조).

중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 지역특성에 맞는 정비나 개발을 위하여 수도권발전계획, 광역권개발계획, 특정지역개발계획, 개발촉진지구개발계획 등 지역계획을 수립할 수 있다(법 제16조).³⁰⁾

국토종합계획의 실천성과 사회경제적 여건변화를 고려하여 5년마다 이를 재검토하고 정비하도록 하며, 도종합계획, 시군종합계획, 지역계획 및 부문별계획이 서로 상충되거나 국토종합계획에 부합되지 아니하는 경우에는 국토정책위원회의 심의를 거쳐 이를 조정하도록 하고 있다(법 제18조 내지 제22조).

30) 나아가 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장 및 도지사는 국토계획의 연차적 실시를 위하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 익년도 사업실시계획을 작성하여 내무부 장관을 경유하여 건설교통부 장관에게 제출하여야 한다. 건설교통부 장관은 제출된 사업계획에 대하여 필요한 조정을 할 수 있다.

(3) 국토건설종합심의회

국토계획의 수립지침, 종합조정 등을 심의하기 위하여 대통령 직속으로 국토건설종합계획심의회를 두도록 규정하고 있다(법 제26조, 제27조).³¹⁾ 심의회는 대통령 소속하에 회장 1인, 부회장 2인과 위원 30인 이내로 조직한다. 회장은 국무총리가 되고, 부회장은 재정경제부 장관과 건설교통부 장관이 된다. 위원은 국방부장관·행정자치부장관·농림부장관·산업자원부장관·보건복지부장관·환경부장관 및 기획예산처장관을 포함한 8인 이내의 중앙행정기관의 장과 국무조정실장과 국토계획에 관한 전문지식과 경험이 있는 자 19인 이내와 학식과 덕망이 있는 산업경제인 3인으로 구성되며 임기는 4년이다.

그밖에 도종합계획과 시·군종합계획 및 그 실시에 관한 사항을 심의하기 위하여 도건설종합계획심의회를 둔다.

(4) 국토조사

국토건설종합계획법은 국토의 이용 및 개발·보전에 필요한 국토조사를 실시하도록 규정하고 있는데, 그 내용에 따라 기본조사, 토지분류조사, 자원조사의 3종으로 구분할 수 있다.

기본조사는 토지분류조사³²⁾와 자원조사³³⁾의 기초가 될 토지조사와 수면의 측량 및 토지분류조사와 자원조사의 기준 설정을 위한 조사를 하여 그 성과를 지도 또는 부책으로 작성함을 말한다. 국토조사에 필요한 비용은 그 조사의 시행자가 부담하나 국토조사의 시행자가 지방자

31) 대한국토·도시계획학회 50년사, 대한국토·도시계획학회, 1999년, 115면.

32) 토지분류조사는 토지를 이용목적에 따라 분류하기 위하여 토지의 이용현황·토성과 토양의 물리적·화학적 성질과 기타 중요한 자연적 요소와 생산력에 관한 조사를 하여 그 성과를 지도 또는 부책으로 작성함을 말한다.

33) 자원조사는 천연자원의 이용목적에 따라 분류계량하기 위하여 그 질과 양 및 분포상화에 관한 조사를 하여 그 성과를 지도 또는 부책으로 작성함으로 말한다.

치단체인 경우에는 국고에서 그 일부를 보조한다.

2. 도시계획법

한국은 경제성장에 따른 도시화의 진행과 더불어 도시의 개발, 정비와 관리가 필요하게 되었고, 체계적인 도시계획의 수립 및 집행에 관하여 필요한 사항을 규정하는 도시계획법을 제정하였다. 이법의 주요 특징은 도시계획구역을 지정하여 주거, 상업, 공업, 녹지, 미관, 교육, 위생, 공업지구를 지정할 수 있도록 하고, 이에 관한 도시계획을 수립하여 운영하고 있다(법 제2조).

도시계획구역 및 도시계획은 국토건설청장³⁴⁾이 관계 지방의회의 의견을 들은 후 중앙도시계획위원회 의결을 거쳐 결정하거나 계획의 일부를 지방장관에게 위임할 수 있다.

그 후 산업화와 도시화의 급속한 진전으로 인해 수도권 도시인구 과밀화, 주택 및 교통 등 기반시설의 공급부족 문제를 해결하기 위하여 1971년 전문 개정하여 특정시설제한구역, 개발제한구역,³⁵⁾ 도시개발예정구역을 도입하였으며, 이러한 제도들은 도시기능의 재활성화 및 도시계획제도의 기본구조를 형성하는데 성과를 거두었다.³⁶⁾ 1981년에는 도시기본계획을 비롯하여 상세계획제도 등 계획관련 규제를 강화하였다.³⁷⁾

34) 1962년 6월 정부조직법 개정과 더불어 국토건설청을 건설부로 승격하였으며, 국토 및 수자원의 보전·이용·개발·개조와 도시·도로·항만·하천·간척사업과 주택건설에 관한 업무를 관장하여 왔다. 1994년까지 독립적인 중앙행정기관으로 존속하다가 동년 12월 3일 정부조직법 개정으로 교통부와 통합되어 건설교통부가 되었다. 건설교통부의 출범으로 교통과 관련된 사회기반시설의 건설 및 운영이 유기적으로 이루어졌고, 교통과 물류 문제에 효율적으로 대처할 수 있었다. 2008년 2월 정부조직법 개정 시 해양수산부 일부와 통합하여 현재는 국토해양부로 개편되었다.

35) 개발제한구역제도는 1971년 법률 개정으로 도입되어 2000년 7월 1일 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법이 제정되면서 단행법으로 분리되었다.

36) 김두열, 앞의 책, 325면.

37) 김안제, 인간과 공간의 조화로운 결합을 위한 지혜, 대한국토학회지 제37권 제6호, 2002년, 36면.

이번 개정 법률은 20년 장기의 도시기본계획수립을 제도화하고, 주민참여와 전문성 확보를 위하여 도시기본계획의 수립 및 도시계획의 입안 과정에서 주민의 의견을 청취하도록 하였다.

2000년대에 들어와서는 난개발을 방지하고 도시공간의 효율적인 이용을 위하여 도시계획법과 국토이용관리법을 폐지하고 국토의 계획 및 이용에 관한 법률로 통합하였다.

3. 국토이용관리법

국토이용관리법은 국토건설종합계획의 효율적인 추진과 국토이용질서를 확립하기 위하여 국토이용계획의 입안·결정·토지거래의 규제와 토지이용의 조정 등에 관한 필요한 사항을 정함으로 국토의 이용과 관리를 효율적으로 하기 위해 1972년에 제정되었다(법 제1조). 이법은 도시계획구역이 아닌 비도시지역에 대해서도 계획적인 개발과 이용이 가능하게 되었다는 점에 있어서 의미를 가진다.

국토이용관리법은 국토를 기능과 적성에 따라 용도지역과 용도구역으로 구분하고, 용도지역을 단위로 산업을 분업적으로 배치하도록 한다. 또한 국토의 효율적인 이용 및 관리를 위하여 용도지역을 다시 도시지역, 준도시지역, 보전지역(농림지역, 준농림지역, 자연환경보전지역)의 5개 지역으로 구분하여 용도에 맞게 토지를 이용하도록 규정하였다. 나아가 용도지역의 지정에 관한 계획을 정하여 그 용도에 맞게 토지를 이용함으로써 자연환경을 보전하고 한정된 토지자원을 계획적으로 이용하도록 하기위한 것이 국토이용계획이다(법 제2조).

토지이용계획으로 정하여진 용도지역안의 토지소유자는 그 토지를 당해 지역의 지정목적에 적합하도록 이용하여야 하며, 용도지역 안에서의 행위의 제한은 그 지역의 지정목적에 따라 최소한도에 그쳐야 한다. 그 내용으로 도시지역은 도시계획구역인 경우에는 도시계획법을,

국가산업단지 또는 지방산업단지인 경우에는 산업입지 및 개발에 관한 법률을, 전원개발사업구역 또는 예정구역인 경우에는 전원개발에 관한 특별법을 각각 적용한다.³⁸⁾

또한 토지정책에 관한 주요사항을 심의하기 위해 건설교통부에 국토이용계획심의회를 둔다. 심의회는 위원장을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성하며, 건설교통부장관이 위원장이 되고, 위원은 관계부처차관급 공무원과 국토이용에 관한 전문 지식을 가진 자 중에서 위원장이 임명한다(법 제22조).

제 3 절 국토기본법시대(2003년 이후)

2000년대에 들어서 세계화와 지방화, 분권화에 적극적으로 대처하면서 지속가능한 발전에 기초한 삶의 질 향상을 위하여 2002년에 국토건설종합계획법을 보완하여 국토기본법을 제정·시행하였다.³⁹⁾ 이법은 국토정책의 기본방향과 제도적 틀을 마련하는데 있어서 큰 성과를 거두었으나 각 분야별 관련기관이나 국민과의 유기적 협조 하에 국토계획을 세밀하게 실천해 나갈 수 있는 제도적 장치가 미흡하고, 환경보전을 고려한 추진전략이 미흡하다는 지적이 있었다.⁴⁰⁾

이 시기에 종전의 분야별 입법을 통폐합하는 작업이 이루어졌는데 국토개발법제와 관련하여 국토이용관리법과 도시계획법을 통합하여 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2002)을 제정함으로써 전 국토를 일관된 관리체계 하에 두었다. 그밖에도 도시재개발법 및 도시 저소득주민의 주거환경 개선을 위한 임시조치법을 통합한 도시 및 주거환경정비법(2002)과 공유수면관리법 및 공유수면매립법을 통합한 공유수면 관

38) 강용배, 국토이용관리법, 건설교통부, 국토정책, 2006년 12월, 국가기록원 홈페이지 자료 참조(<http://contents.archives.go.kr/next/content/listSubjectDescription.do?id=001355&pageFlag=2012.5.30>. 방문).

39) 2003년 1월 1일부로 국토건설종합계획법은 폐지되었다.

40) 최정기, 국토기본법 제정방향, 정책해설, 국토연구원, 2000년, 50면.

리 및 매립에 관한 법률(2010)이 제정되었다. 한편 국토의 균형발전을 위한 특별법인 국가균형발전특별법(2004) 등 새로운 형태의 법률이 등장하였다.⁴¹⁾

1. 국토기본법

(1) 국토계획체계

국토기본법은 국토관리의 기본이념으로서 개발과 환경의 조화, 국토의 균형 있는 발전, 경쟁력 있는 국토여건 조성, 지속가능한 국토의 발전을 들고 있으며, 이러한 기본이념은 제4차 국토종합계획에서 제시된 개발이념과 일치된다.⁴²⁾

이를 위하여 미래의 경제적·사회적 변동에 대응해서 국토가 지향해야 할 발전방향을 설정하고, 국토계획은 규제대상에 따라 국토종합계획, 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획 및 부문별계획으로 구분한다.⁴³⁾

국토계획의 수립 등에 관한 규정에 의하면 국토종합계획은 도종합계획 및 시·군종합계획의 기본이 되며, 부문별계획과 지역계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야 한다. 또한 도종합계획은 해당 도의 관할 구역에서 수립되는 시·군종합계획의 기본이 된다(법 제7조 제1항, 제2항). 또한 이법에 따른 국토종합계획은 다른 법령에 따라 수립되는

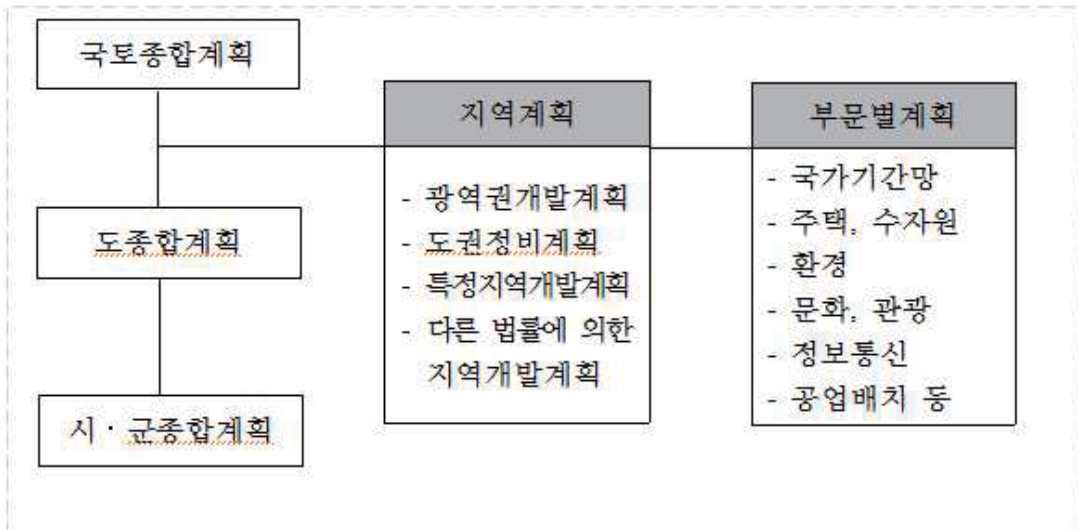
41) 김두얼, 앞의 책, 304면.

42) 국토기본법 제2조: 국토는 모든 국민의 삶의 터전이며 후세에 물려줄 민족의 자산이므로, 국토에 관한 계획 및 정책은 개발과 환경의 조화를 바탕으로, 국토를 균형 있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며, 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 이를 수립·집행하여야 한다.

43) 국토종합계획은 국토전역을 대상으로, 도종합계획은 도 또는 특별자치도의 관할 구역을 대상으로, 시·군종합계획은 특별시·시 또는 군의 관할구역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획이다. 지역계획은 특정지역을 대상으로 특별한 정책목적을 달성하기 위하여 수립하는 계획이며, 부문별계획은 국토전역을 대상으로 하여 특정 부문에 대한 장기적인 발전방향을 제시하는 계획이다(국토기본법 제6조의 내용 참조).

국토에 관한 계획에 우선하며 그 기본이 된다. 단 군사에 관한 계획에 대하여는 그러하지 아니하다(법 제8조).

<표 4> 국토기본법상 국토계획체계



출처: 최정기, 앞의 글, 52면(국토계획체계 개편안).

<표 4>에서 알 수 있는바와 같이 국토기본법상 계획체계는 선계획—후개발 원칙에 입각하여 국토종합계획, 도종합계획, 시·군종합계획을 일원화하고, 각종 계획 간의 위계와 상호관계를 명확히 함으로써 계획의 일관성과 실효성을 확보하는데 중점으로 두었다.⁴⁴⁾ 또한 지역계획 및 부문별계획을 국토계획체계에 포함시킴으로써 체계적인 연계성을 부여하였다. 이에 따라 국토종합계획의 기본이념 및 정책목적이 각종 계획들과 조화를 이루게 되었고 계획수립에 있어서 지침적 역할을 수행하게 되었다.

국토종합계획은 건설교통부장관이 수립하며, 국토종합계획을 수립하고자 하는 때에는 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사에게 국토종합계획에 반영되어야 할 정책 및 사업에 관한 소관별 계획

44) 피석현, 이명훈, 국토기본법과 국토계획법에 의한 국토계획체계의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 국토연구 제37권, 2003년, 5면.

안의 제출을 요청할 수 있고, 제출받은 소관별 계획안을 기초로 이를 조정·총괄하여 국토종합계획을 수립한다(법 제9조).

(2) 국토계획의 수립 및 내용

국토해양부장관은 국토종합계획안을 수립하고자 하는 때에는 공청회를 열어 일반 국민과 관계 전문가 등으로부터 의견을 들어야 하며, 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정하면 국토종합계획에 반영하여야 한다. 다만, 국방상 기밀을 유지하여야 하는 사항으로서 국방부장관이 요청한 사항은 그러하지 아니하다(법 제11조 제1항).

국토종합계획에는 국토의 현황 및 여건 변화, 국토발전의 기본이념 및 미래상, 공간구조의 정비 및 지역별 기능 분담, 국토기간시설의 확충, 재해의 방제, 지하공간의 이용, 국토환경의 보전 및 개선 등에 관한 사항이 포함된다(법 제10조).

국토종합계획을 수립하거나 계획을 변경하고자 하는 때에는 국토정책위원회의 심의와 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어야 한다(법 제12조 제1항).

도종합계획은 도지사가 수립하며, 국토해양부장관의 승인을 받아야 한다.⁴⁵⁾ 계획은 지역현황과 특성의 분석 및 대내외적 여건변화, 지역발전의 목표와 전략, 지역 공간구조의 정비 및 지역 내 기능분담방향, 기반시설에 관한 내용을 포함한다(법 제13조).

그밖에 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 지역특성에 맞는 정비나 개발을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 지역계획을 수립할 수 있으며, 중앙행정기관의 장은 국토전역을 대상으로 하여 소관업무에 관한 부문별계획을 수립할 수 있다. 부문별계획은 국토종합계획

45) 국토해양부장관은 도종합계획을 승인하려면 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 국토정책위원회의 심의를 거쳐야 하며, 협의 요청을 받은 관계 중앙행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 그 요청을 받은 날로부터 30일 이내에 국토해양부장관에게 의견을 제시하여야 한다(국토기본법 제15조의 내용 참조).

의 내용을 반영하여야 하며, 이와 상충되지 아니하도록 하여야 한다 (법 제17조 제2항).

지역계획은 분류기준에 따라 다양하게 나뉘질 수 있다. 일반적으로 계획의 대상 공간에 따라 수도권 발전계획, 광역권 개발계획, 특정지역 개발계획, 개발촉진지구 개발계획, 그 밖에 다른 법률에 따라 수립하는 지역계획으로 구분된다.⁴⁶⁾

<표 5> 국토기본법상 지역계획의 수립⁴⁷⁾

구 분	지역계획의 주요내용
수도권 발전계획	수도권에 과도하게 집중된 인구와 산업의 분산 및 적정배치를 유도하기 위한 계획
광역권 개발계획	광역시와 그 주변지역, 산업단지와 그 배후지역 또는 여러 도시가 서로 인접하여 같은 생활권을 이루고 있는 지역 등을 광역적, 체계적으로 개발하기 위한 계획
특정지역 개발계획	특정지역을 대상으로 경제, 사회, 문화, 관광 등을 전략적으로 발전시키기 위하여 수립하는 개발계획
개발촉진지구 개발계획	다른 지역에 비하여 개발수준이나 소득기반이 현저히 열악한 낙후지역의 개발을 촉진하기 위하여 수립하는 계획

(3) 국토계획의 효율적 추진

중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 국토종합계획의 내용을 소관 업무와 관련된 정책 및 계획에 반영하여야 하며, 대통령령으로 정하

46) 또한 지역계획에는 계획주체에 따라 국가계획과 각종 자치단체계획이 있으며, 특정 법률에 의해 기업이 직접 수립·집행하는 계획도 있다. 그리고 지역계획은 계획 단계에 따라 구상계획, 기본계획, 실시계획, 사업계획의 네 가지로 구분할 수 있으며, 어떤 전략으로 지역문제를 해결할 것이냐는 전략방식에 따라 자원개발, 산업개발, 생활환경정비, 자연환경보전, 도시재개발계획 등으로 구분할 수 있다. 더군다나 지역계획은 법적인 뒷받침 여부에 따라 법정 의무계획과 법정 임의계획으로 구분되며, 계획기간에 따라서도 장기계획, 중기계획, 단기계획으로 구분하기도 한다.

47) 국토기본법 제16조 제2항 지역계획의 수립에 관한 내용 참조.

는 바에 따라 국토종합계획을 실행하기 위한 소관별 실천계획을 수립하여 국토해양부장관에게 제출하여야 한다.⁴⁸⁾ 국토해양부장관은 실천계획의 추진 실적을 종합하여 국토종합계획의 성과를 정기적으로 평가하고 그 결과를 국토정책의 수립·집행에 반영하여야 한다(법 제18조).

국토해양부장관은 실천계획의 수립 및 평가에 따른 결과와 사회적·경제적 여건변화를 고려하여 5년마다 국토종합계획을 전반적으로 재검토하고 필요하면 정비하여야 한다(법 제19조).

국토해양부장관은 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획 및 부문별 계획이 서로 상충되거나 국토종합계획에 부합하지 아니한다고 판단되는 경우 또는 국토계획평가 실시 결과 해당 국토계획을 보완·조정할 필요가 있다고 인정되는 경우 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 해당 계획을 조정할 것을 요청할 수 있다(법 제20조 제1항). 따라서 계획을 조정할 것을 요청받은 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 특별한 사유 없이 이를 반영하지 아니하는 경우에는 국토해양부장관이 국토정책위원회의 심의를 거쳐 이를 조정할 수 있다(법 제20조 제2항).

또한 국토해양부장관은 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 국토계획의 시행을 위하여 하는 처분이나 사업이 상충되어 국토계획의 원활한 실시에 지장을 줄 우려가 있다고 인정하는 경우에는 국토정책위원회의 심의를 거쳐 그 처분이나 사업을 조정하여야 하며, 필요한 재정상의 조치를 마련하여야 한다(법 제21조).

2. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

종래의 국토계획법제는 도시지역에 도시계획법, 비도시지역에 국토이용관리법이 적용되었으나, 이러한 법체계는 국토의 보전과 개발의 용도

48) 국토종합계획을 실행하기 위한 소관별 실천계획은 5년 단위로 작성하고 현황 및 문제점, 목표 및 추진전략, 실천과제 및 세부추진계획, 추진기간 및 투자계획, 그밖에 계획의 효율적인 집행을 위하여 필요한 사항을 포함해야 한다(국토기본법 시행령 제7조 실천계획의 내용 등에 관한 규정 참조).

로 모두 쓸 수 있는 준농림지역에 대한 난개발이 사회문제로 대두 되었고,⁴⁹⁾ 이를 해소하고자 2002년 2월 4일에 양법제를 통합하는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 ‘국토계획법’으로 칭함)을 제정하게 되었다.⁵⁰⁾

국토계획법은 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립과 집행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 한다(법 제1조).

(1) 국토계획체계

국토계획법은 계획체계로서 광역도시계획, 도시·군 기본계획, 도시·군 관리계획, 지구단위계획의 4가지 계획체계를 도입하고 있다. 광역도시계획 및 도시·군 계획은 국가계획에 부합되어야 하며, 광역도시계획 또는 도시·군계획의 내용이 국가계획의 내용과 다를 때에는 국가계획의 내용이 우선한다. 이 경우 국가계획을 수립하려는 중앙행정기관의 장은 미리 지방자치단체의 장의 의견을 듣고 충분히 협의하여야 한다.

또한 광역도시계획이 수립되어 있는 지역에 대하여 수립하는 도시·군기본계획은 그 광역도시계획에 부합되어야 하며, 도시·군기본계획의 내용이 광역도시계획의 내용과 다를 때에는 광역도시계획의 내용이 우선한다(법 제4조).

(2) 개발행위의 허가 등

개발행위허가제는 계획의 적정성, 기반시설의 확보 여부, 주변 환경과의 조화 등을 고려하여 개발행위에 대한 허가여부를 결정함으로써

49) 2000년 3월 경기도 용인시 난개발 사건을 계기로 난개발 문제가 전 국민의 관심 속에 사회문제로 대두되었다. 이에 대응하기 위하여 2002년 국토기본법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등 이른바 국토계획법이 새로이 제정되었으며, 국토의 난개발 문제를 상당히 해소되었다(유천용, 향후 통합지침체제하에서의 지구단위계획 지침 개편과 운영방안, 도시문제 제45권 제3호, 2010년, 행정공제회, 23면).

50) 류해웅, 국토계획법해설, 한국감정평가연구원, 2003년, 3면.

난개발을 방지하기 위한 제도이다. 국토계획법은 난개발을 방지하기 위해 도시지역만이 아니라 비도시지역에도 개발행위를 하고자 하는 자에게 허가를 받도록 함으로써 개발행위허가제를 확대하였다.

따라서 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지분할, 녹지지역·관리지역 또는 자연환경보전지역에 물건을 1개월 이상 쌓아놓는 행위를 하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 개발행위허가를 받아야한다(법 제56조 제1항).

그러나 재해복구나 재난수습을 위한 응급조치, 건축법에 따라 신고하고 설치할 수 있는 건축물의 개축·증축 또는 재축과 이에 필요한 범위에서의 토지의 형질 변경, 그 밖에 대통령령으로 정하는 경미한 행위는 개발행위허가를 받지 아니하고 할 수 있다(법 제56조 제4항).⁵¹⁾

일반적으로 개발행위를 하려는 자는 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보, 위해방지, 환경오염 방지, 경관, 조경 등에 관한 계획서를 첨부한 신청서를 개발행위 허가권자에게 제출하여야 하며, 개발행위허가의 신청내용이 개발행위허가의 기준에 부합하는 경우 개발행위허가를 하여야 한다.

(3) 용도지역·용도지구 및 용도구역

국토계획법은 국토를 토지의 이용실태 및 특성, 장래의 토지이용방향 등을 고려하여 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역의 4종류의 용도지역으로 구분한다(법 제6조). 도시지역은 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역으로, 관리지역은 보전관리지역, 생산관리지역, 계획관리지역으로 구분하여 도시관리계획으로 지정한다(법 제36

51) 대통령령이 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우라 함은 사업기간을 단축하는 경우, 사업면적을 5퍼센트 범위 안에서 축소하는 경우, 관계 법령의 개정 또는 도시관리계획의 변경에 따라 허가받은 사항을 불가피하게 변경하는 경우를 말한다. 개발행위허가를 받은 자는 전술한 규정에 해당하는 경미한 사항을 변경한 때에는 지체 없이 그 사실을 특별시장·광역시장·시장 또는 군수에게 통지하여야 한다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제52조의 내용 참조).

조). 관리지역은 보전관리지역,⁵²⁾ 생산관리지역,⁵³⁾ 계획관리지역⁵⁴⁾으로 구분한다.

용도지역 안에 공공의 안녕질서와 도시기능의 증진을 위하여 건설교통부장관 또는 시·도지사는 경관지구, 미관지구, 고도지구, 방화지구, 방재지구보존지구, 시설보호지구, 취락지구, 개발진흥지구, 특정용도제한지구의 용도지구를 지정할 수 있다(법 제37조). 또한 개발제한구역, 도시자연공원구역, 시가화조정구역⁵⁵⁾, 수산자원보호구역을 지정할 수 있다(법 제38조~제40조).

따라서 건설교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 ① 녹지지역 또는 계획관리지역으로서 수목이 집단적으로 생육되고 있거나 조수류 등이 집단적으로 서식하고 있는 지역 또는 우량농지 등으로 보전할 필요가 있는 지역, ② 개발행위로 인하여 주변의 환경·경관·미관·문화재 등이 크게 오염되거나 손상될 우려가 있는 지역, ③ 도시기본계획 또는 도시관리계획을 수립하고 있는 지역으로서 당해 도시기본계획 또는 도시관리계획이 결정될 경우 용도지역·용도지구 또는 용도구역의 변경이 예상되고 그에 따라 개발행위허가의 기준이 크게 달라질 것으로 예상되는 지역, ④ 지구단위계획구역으로 지정되어 지구단위계획을 수립하고 있는 지역, ⑤ 기반시설부담구역으로 지정되어 기반시설부담계획을 수립하고 있는 지역의 경우 도시계획위원회의 심의를 거쳐 1회에 한하여 3년 이내의 기간 동안 개발행위허가를 제한할 수 있다(법 제63조).

52) 자연환경 보호, 산림 보호, 수질오염 방지, 녹지공간 확보 및 생태계 보전 등을 위하여 보전이 필요하나, 주변 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역이 포함된다.

53) 농업·임업·어업생산 등을 위하여 관리가 필요하나 주변 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 농림지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역이 포함된다.

54) 도시지역으로의 편입이 예상되는 지역이나 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역이 포함된다.

55) 시가화조정구역(市街化調整區域)이란 도시지역과 그 주변지역의 무질서한 시가화를 방지하고 계획적이고 단계적인 개발을 유도하기 위하여 5년 이상 20년 이내로 기간을 정하여 시가화를 유보하는 지역을 말한다.

제 4 절 국토개발정책과 법제의 상관관계

한국은 정부수립 후 국가발전의 실현수단으로서 사회기반시설의 확충을 통하여 경제성장의 기반을 조성하는 동시에, 국민들에게 더 나은 삶을 보장하는 터전을 제공하기 위하여 국토개발을 추구하여 왔고, 이러한 정부정책을 뒷받침하기 위하여 많은 국토개발 관계 법령을 제정하고 개정을 거듭하여 왔다.

국토개발법제는 궁극적으로 국토의 효율적인 이용과 균형 있는 개발이라는 목표를 대전제로 하고 있으므로 국토계획, 도시계획, 도시개발, 산업단지조성, 주택, 철도, 도로 및 하천 등에 관한 법률은 경제개발정책, 국토개발정책, 산업정책 및 금융정책 등과 밀접한 관계를 가지면서 오늘날의 모습을 갖추게 되었다.⁵⁶⁾

이러한 맥락에서 국토개발정책과 관계 법률을 사회경제적 변화 등 시대적 특성에 따라 구분하면 아래와 같이 정리할 수 있다.

<표 6> 국토개발정책과 법제의 변천

구 분	국토개발정책	국토개발법제
1961년 이전 (초보단계)	- 절대빈곤의 해결 - 전후복구	- 공유수면관리법(1961.12) - 공유수면매립법(1961.12) - 도로법(1961.12) - 하천법(1961.12) - 항공법(1961.3) - 수도법(1961.12) - 하천법(1961.12) * 근대적 법제가 마련되어 있지 않음

56) 류해웅, 국토이용관계법령의 변천, 국토개발연구원, 1985년, 7면.

제 3 장 국토개발법제의 연혁과 발전과정

구 분	국토개발정책	국토개발법제
1960년대 (양산단계)	<ul style="list-style-type: none"> - 제1차 경제개발 5개년 계획 - 균형 있는 국민경제 발전 - 산업기반 구축 	<ul style="list-style-type: none"> - 도시계획법(1962.1) - 문화재보호법(1962.1) - 토지수용법(1962.1) - 공업입지조성을 위한 토지수용특별법(1962.1)1963.12 폐지 - 건축법(1962.1) - 국토건설종합계획법(1963.10) - 유료도로법(1963.11) - 수출공업단지개발조성법(1964.9) 1970년 수출자유지역설치법에 의해폐지 - 특정다목적댐법(1966.4) - 토지구획정리사업법(1966.8) - 하수도법(1966.8) - 공원법(1967.3) 자연공원법에 의거 1981년 폐지 - 도로정비촉진법(1967.2) - 항만법(1967.3) - 어항법(1969.5)
1970년대 (혼란단계)	<ul style="list-style-type: none"> 제1차 국토종합개발계획 - 국토이용·관리의 효율화 - 사회기반시설 확충 - 국토개발과 자연보전 - 생활환경 개선 	<ul style="list-style-type: none"> - 석유화학공업육성법(1970.1) - 지방공업개발법(1970.1) - 농촌근대화촉진법(1970.1) - 농지의 보전 및 이용에 관한 법률(1972.2) - 국토이용관리법(1972.12) - 주택건설촉진법(1973.12) - 산업기지개발촉진법(1973.12) 지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률에 의거 1989년 폐지 - 관광단지개발촉진법(1975.4) - 농지확대개발촉진법(1975.4)

구 분	국토개발정책	국토개발법제
		<ul style="list-style-type: none"> - 공업단지관리법(1975.12) - 공공용지취득 및 손실보상(1975.12) - 도시재개발법(1976.12) - 지하철도건설촉진법(1979.4)
1980년대 (발전단계)	제2차 국토종합개발계획 <ul style="list-style-type: none"> - 인구의 지방정착 유도 - 개발가능성 전국적 확대 - 복지수준의 제고 - 자연환경 보전 	<ul style="list-style-type: none"> - 특정지역종합개발촉진에 관한 특별조치법(1980.1) - 자연공원법(1980.1) - 도시공원법(1980.1) - 택지개발촉진법(1980.12) - 수도권정비계획법(1982.12) - 임대주택건설촉진법(1984.12) - 도시교통정비촉진법(1986.12) - 오지개발촉진법(1988.12) - 도로사업특별회계법(1988.12)
1990년대 (성숙단계)	제3차 국토종합개발계획 <ul style="list-style-type: none"> - 지방분산형 국토골격 형성 - 생산적 국토 이용 - 복지향상과 환경보전 - 남북통일 대비 	<ul style="list-style-type: none"> - 산업입지 및 개발에 관한 법률(1990.1) - 제주도개발특별법(1991.12) - 지하수법(1993.12) - 댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률(1999.9) - 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률(1994.) - 습지보전법(1999.) - 연안관리법(1999.)
2000년대 이후 (완성단계)	제4차 국토종합계획 <ul style="list-style-type: none"> - 21세기 통합국토 실현 - 균형국토 - 녹색국토 - 개방국토 	<ul style="list-style-type: none"> - 국토기본법(2002.2) - 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2002.2) - 신행정수도건설특별법(2003.12) - 국가균형발전특별법(2003.12)

구 분	국토개발정책	국토개발법제
	- 통일국토 - 복지국토 제4차 국토종합계획 수정 - 글로벌 녹색국토 실현 - 경쟁력 있는 통합국토 - 친환경국토 - 매력국토 - 열린국토	- 지방분권특별법(2003.12) - 도시 및 주거환경 정비법(2002.12) - 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률(2010.10) - 무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률(2007.8) - 국가균형발전특별법(2009.4)

출처: 대한국토·도시계획학회 50년사, 1999년, 106면, 법제처, 대한민국법제 50년사, 1998년, 제24장 건설관련법제의 표 양식 및 내용을 참조하여 보완 정리함.

<표 6>에서 나타내는 바와 같이 1960년대는 국토개발을 위한 정책이 구상되고 산업발전과 사회기반시설의 확충을 위한 개발지향적 국토개발정책이 추진되는 가운데 국토이용의 효율성 강화의 필요성이 대두되기 시작하였다.⁵⁷⁾ 이 시기는 제1차~제3차 경제개발계획이 시행됨에 따라 토지이용이 다양화되면서 무질서한 국토이용을 지양하고 계획적인 국토이용의 방향을 모색하며 적극적인 국토개발을 위한 계획과 사업의 원활한 추진을 위하여 많은 관계 법률들이 제정되었다.⁵⁸⁾ 대표적인 법령으로는 국토개발 및 이용을 계획적으로 추진하기 위한 국토

57) 1960년대 국토개발정책의 방향은 주로 국토개발제도의 정비단계로서 다음과 같은 내용이 주된 정책이었다. ① 우선 개발이 필요한 지역을 선정하여 자원개발을 추진하는 방식이 특정지역을 지정·개발했다. ② 지역개발보다는 경제개발이 중시되는 가운데 국토개발은 이를 위한 목적에서 공업단지의 선정 및 사회간접자본의 확충에 우선을 두었다. ③ 개발방식은 하향식 개발방식에 입각해 있었다. ④ 국토개발을 위한 국토계획은 전국계획, 특정지역계획, 도계획 및 군계획으로 조직·구성되었다. ⑤ 수도지향의 인구집중현상을 억제하도록 하는 내용의 국토개발정책이었다.

58) 대한국토·도시계획학회 50년사, 111면.

건설종합계획법, 계획적인 도시개발을 위한 도시계획법, 건축물의 기준을 정함으로써 공공복리의 향상을 기하기 위한 건축법이 있다. 또한 도로, 항만, 어항 등 교통시설 정비를 위한 도로정비법, 항만법, 어항법이 제정되었다.

1970년대에는 도시의 인구집중으로 주택난이 심화되고 과밀화로 인한 사회적 문제가 야기 되었으며, 이를 해결하기 위하여 주택건설촉진법과 도시재개발법을 제정하여 이에 대처하였다. 또한 농지의 무질서한 전용을 억제하기 위하여 농지보전 및 이용에 관한 법률을 제정하고, 공적 토지수요증대에 따라 토지수용이 증가하자 공공용지취득 및 손실보상에 관한 특별법을 제정하여 토지수용과정에 나타나는 문제점을 해결하였다.

1980년대에는 국토개발에 관한 계획기조를 지역균형개발에 두었을 뿐만 아니라 국민복지 향상 및 국토환경보전, 통일기반 조성에 두는 것이었다. 수도권 집중형의 국토골격구조를 지방분산형으로 전환시켜 종래까지 억제정책에 치우친 소극적인 개발을 지양하고 도시와 농촌을 유기적으로 개발하도록 유도하였다는 점에서 의미를 찾아볼 수 있다.⁵⁹⁾ 이와 같은 계획기조에 입각하여 국민의 삶의 질을 향상하기 위한 자연공원법, 도시공원법이 제정되었고, 낙후지역개발을 도모하기 위한 특정지역개발촉진에 관한 특별조치법이 제정되었으며, 수도권 인구과밀로 인한 교통난 및 기반시설 확충을 위한 수도권정비계획법, 도시교통정비촉진법, 임대주택건설촉진법이 제정되었다.

1990년대에 들어서에는 지방분산형 국토골격을 형성하고 복지향상과 환경보전을 추구하는 관계법이 두드러지게 나타나고 있는데, 대표적인 법률들을 보면 제주도 개발특별법과 지역균형개발 및 지방중소기업육성법이 제정되었으며, 환경오염으로부터 국민의 건강과 재산을 보호하고

59) 주봉규, 앞의 책, 51면.

쾌적한 자연환경을 보전할 수 있도록 하기 위한 지하수법, 습지보전법, 연안관리법 등이 있다.⁶⁰⁾

2000년대에 들어서 국토의 난개발이 사회문제로 되자 선계획—후개발의 원칙에 따라 국토가 체계적으로 관리될 수 있도록 계획체계를 개편하고 계획간 조정과 연계강화가 필요하게 되었다.⁶¹⁾ 이에 따라 정부는 국토건설종합계획법을 새로운 체계와 내용으로 구성한 국토기본법을 제정하였으며, 도시계획법과 국토이용관리법을 폐지하고 국토의 계획 및 이용에 관한 법률로 통합하였다.

60) 1990년대 국토개발정책은 주로 국민복지 향상과 국토환경보전에 역점을 두는 것이었다. 국민생활환경의 상대적인 낙후성을 극복하고 국민생활의 기본수요를 충족할 수 있는 국토환경을 조성하는 것이 중요하며, 생활의 질적 고도화와 새로운 사회가치관 변화에 대응하도록 하는 방향에서 국토개발이 이루어져야 했기 때문이다.

61) 류해웅, 김승종, 앞의 책, 3면.

제 4 장 국토개발법상 사회기반조성에 관한 검토

제 1 절 사회기반시설의 중요성

사회기반시설이란 각종 생산활동의 기반이 되는 공공시설을 의미한다. 이에는 도로·철도·항만·공항·주차장 등 교통시설, 광장·공원·녹지 등 공간시설, 유통업무설비, 수도·전기·가스공급설비, 방송·통신시설, 공동구 등 유통·공급시설, 학교·운동장·공공청사·문화시설·체육시설 등 공공·문화체육시설, 하천·유수지·방화설비 등 보건위생시설, 하수도·폐기물처리시설 등 환경기초시설이 포함된다(법 제2조 제2항 6).⁶²⁾

사회기반시설과 사회간접자본은 동일한 용어이며 입법례에 있어서 1994년에 사회간접자본시설에 대한 민자유치촉진법이 제정되어 추진되다가 1999년에는 사회간접자본시설에 대한 민간투자법으로 개정되고, 2005년에 사회기반시설에 대한 민간투자법으로 개정되었다. 본 법령의 규정에 따라 사회간접자본은 사회기반시설이라는 용어로 표기되었다.⁶³⁾

사회기반시설은 경제학적 관점에서는 사회자본의 일부로서 산업경쟁력과 직결되어 장래의 성장잠재력을 결정하는 요인이 된다.⁶⁴⁾ 따라서 사회기반시설이 경제발전수준과 적정한 비율로 유지되지 못할 경우

62) 사회기반시설은 아담 스미스(Adam Smith)가 도로, 항구, 수도 등을 공공사업이라고 부르고, 이것이 경제성장에 필수적인 요건임을 주장한 이후 여러 사람들이 다양하게 정의하여 사용하여 왔다(양지청, 사회간접자본론, 서울프레스, 1994년, 19면).

63) 유영철, 개발도상국 사회기반시설의 확충을 위한 정책개발: 해외 SOC 민간투자제도의 진화와 시사점을 중심으로, 한국의 경제성장에 따른 국토개발법제의 발전에 관한 워크숍 자료, 한국법제연구원, 2012년 4월, 11면.

64) 특히, 물적 사회기반시설은 생산활동을 직접적으로 지원하면서 산업경쟁력과 국민복지를 결정하는 중요한 국가기간시설로서 이들 시설이 적절히 갖추어지지 않을 경우 경제활동에 병목현상이 발생하고 성장잠재력과 경쟁력을 잠식하는 결과를 초래한다(김종기, 사회간접자본시설 확충을 위한 민자유치 필요성, 국토연구원, 건설경제, 통권 제9권, 1994년, 4면).

국가경제의 발전을 저해하는 요인으로 작용한다.⁶⁵⁾ 1990년 미국의 대통령 경제백서에서도 열악하고 부족한 사회기반시설은 생산성 증가를 저해하는 요인이 되므로, 사회기반시설의 유지·보수 및 확충에 의하여 경제성장을 증대시키는 것은 중앙 및 지방정부 정책의 중요한 부분임을 역설하고 있다.⁶⁶⁾

사회기반시설은 국민경제의 기반이 되는 기초적인 서비스를 제공함으로써 원활한 생산활동을 지원하고 물류비를 낮추어 기업의 이익을 극대화하고 국가경쟁력 강화에 기여한다. 또한 기반시설에 대한 투자는 경제성장을 증대시키고 기업의 투자를 촉진시켜 고용 및 소득을 창출하는 데 중요한 역할을 하게 된다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 사회기반시설이 국민에게 편의를 증진시켜 국민들이 보다 양질의 삶을 영위할 수 있는 기반을 구축한다는 것이다.⁶⁷⁾

이하에서는 사회기반시설에 관한 정책의 발전과정과 관련 법규범에 대해 살펴봄으로써 국토계획법상 사회기반시설 조성을 위한 육성 및 규제제도에 대해 검토하고자 한다.

제 2 절 사회기반시설 조성을 위한 정책

1. 사회기반시설 정책의 발전과정

그동안 정부는 사회기반 조성을 위한 기술지원, 재정지원 등 사회기반 확보를 위한 다양한 정책들을 추진하였다. 그 중에서도 특히 추진과정에서 예산배정과 실행과정에서 각 부처 간의 업무의 중복추진이 가장

65) 왕세중, 인프라 민간투자사업의 국민경제적 역할, 한국건설산업연구원 연구보고서, 2005년, 9면.

66) 김명수, 광역시·도별 사회간접자본 순자산 스톡 추계 연구, 국토계획 제46권 제3호, 2011년, 6면.

67) 김정호, 사회간접자본시설 투자전략, 국토연구원, 건설경제, 통권 제15권, 1996년, 20면.

큰 문제점이라 할 수 있다. 아래에서는 한국의 사회기반시설 정책의 발전과정에 대해 살펴보고자 한다.

1960년대, 1970년대에는 고도경제성장을 뒷받침하기 위해 사회기반시설의 확충에 역점을 두어 국토개발정책이 추진되었으나 경제발전 수준에 비해 사회기반시설에 대한 투자가 상대적으로 저조했으며 철도, 항만, 공항 등과 같은 교통시설은 중요성이 큼에도 불구하고 투자우선순위에 밀려 오랜기간 동안 경제성장에 못 미치는 투자가 이루어졌다. 이는 한국경제의 발전 속도가 사회기반시설 공급이 따라가기 버거울 정도로 급속히 이루어져 국민경제와 사회기반시설부문 간에 상당한 괴리가 발생했다고 할 수 있다.⁶⁸⁾ 1980년대, 1990년대 초반까지도 도시화 및 산업화에 따른 도시인구 집중과 지역균형개발을 위한 신산업도시 조성으로 인해 주택건설, 산업입지 건설에 밀려 저조하였다.

1990년대 중반에 들어 국가경쟁력 및 산업생산성 제고를 위한 사회기반시설 투자 확대정책과 안정적인 재원확보에 힘입어 과거보다 많은 투자가 이루어지게 되었다. 그러나 GDP 대비 사회기반시설에 대한 투자비율은 80년대 2~3% 수준에서 90년대 4~6%로 급격하게 증가한 이후 2000년대에 들어서에는 3~4%로 낮아지고 있는 추세이다. 한국경제가 연 7~8%씩 지속적으로 성장하려면 GDP의 6~7% 정도의 사회기반시설 투자가 이루어져야 한다는 것이 정론이다.⁶⁹⁾

사회기반시설은 사업규모와 엄청난 경제적인 효과 때문에 오랜 시간을 두고 계획·집행되어야 하며, 소요기간이 길게 걸리는 다목적댐, 발전소, 고속도로, 공항, 항만시설의 경우에는 장기적이고 체계적인 계획이 확정되어야 한다.⁷⁰⁾ 그러나 현재까지 추진된 사회기반시설 투자는 즉흥적으로 이뤄지거나 일부시설의 경우 계획이 수립되었더라

68) 김정호, 앞의 글, 20면.

69) 안흥기, 경제성장과 SOC투자, 국토연구원, 건설경제, 통권 제54권, 2008년, 32면.

70) 다목적 댐이나 발전소인 경우 그 소요기간은 대략 짧게는 7~8년, 길게는 10여 년 이상이 걸린다. 고속도로, 공항, 항만시설들도 적어도 6~7년은 걸린다.

도 추후에 크게 변경되거나 원점으로 돌아가는 경우가 대부분이다.⁷¹⁾ 향후에도 사회기반시설에 대한 지속적인 투자가 요구되고 있는바 정부는 사회기반시설 투자의 문제점을 해결하기 위한 적극적인 대응방안을 마련해야 할 것이다.

2. 국토종합계획상 사회기반시설의 의의

국토종합계획은 국토기본법에 따라 수립되는 최상위의 국토계획으로서 국토 및 국토자원의 종합적인 개발과 이용·보존을 목적으로 하는 국가계획이다. 이 계획에는 국토발전의 기본이념, 국토의 미래상, 공간구조의 정비, 균형발전을 위한 시책, 국토기간시설의 확충, 국토자원의 효율적 이용 등에 관한 내용이 포함되나, 그 중 사회기반시설의 조성 및 확충은 국토종합계획에서 제시하는 물적 시설계획의 핵심이 된다.⁷²⁾

국토기본법에 명시된 현재 시행 중에 있는 국토종합계획으로는 2011년에 정부에서 공표한 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)을 들 수 있다. 아래에서는 제4차 국토종합 수정계획(2011~2020)을 바탕으로 국토종합계획상 사회기반시설 확충에 관한 계획 및 추진전략에 대해 살펴보도록 한다.

제4차 국토종합 수정계획에서 제시된 2020년을 향한 국토발전의 이념이자 계획기조는 대한민국의 새로운 도약을 위한 ‘글로벌 녹색 국토의 실현’이다. 이에 부응하는 기본목표는 경쟁력 있는 통합국토, 지속가능한 친환경국토, 품격 있는 매력국토⁷³⁾, 세계로 향한 열

71) 20세기 이전의 경제에서는 기반시설에 대한 공급이 경제성장을 선도하기 보다는 유발수요를 충족시켜 주는 소극적인 투자형태로 나타나고 있다(김재영, 국가 경쟁력 강화와 국토개발, 국토개발연구원 국토정책과제, 1997년, 27면).

72) 박양호, 국토종합계획과 SOC 투자, 국토연구원, 건설경제, 통권 제31권 2002년, 20면.

73) 삶의 질을 향유할 수 있는 매력적 문화도시를 창조하기 위하여 지역상징거리 조성 및 전통건축물 정비 등을 통해 도시의 고유한 문화적 가치를 제고하고, 저출산·고령화 시대에 대응한 육아보육시설 및 노인복지시설 확충과 함께 다문화 사회에 대응하여 외국인도 살기 좋은 커뮤니티 조성 추진하는 세부전략을 제시하고 있다.

린 국토 등 4가지이다.⁷⁴⁾

이와 같이 대한민국의 새로운 도약을 위한 ‘글로벌 녹색국토’ 구도에 따라 국토공간구조 형성의 기본방향은 대외적으로는 초광역개발권을 중심으로 개방형 국토 발전축을 형성하여 초국경적 교류·협력기반을 강화하고 대내적으로는 5+2 광역 경제권을 중심으로 거점도시권 육성, 광역경제권간 연계·협력을 통해 지역의 자립 발전을 유도하는 것이다.

따라서 향후 사회기반시설 투자는 이러한 ‘글로벌 녹색국토’의 실현을 지원하는 방향으로 전개되어야 할 것이다. 다시 말하자면 기후변화 대응 및 녹색성장을 국토계획의 기조로 설정함으로써 환경, 산업, 교통, 도시개발, 재해 등 종합적 차원에서 접근하여 사회기반시설을 확충해 나갈 것이다.

삼성경제연구소가 OECD 15개국을 대상으로 녹색경쟁력 지수를 평가했는데, 이에 의하면 한국의 녹색산업 경쟁력은 8위, 저탄소 경쟁력은 최하위였다. 녹색국토의 형성을 위해서는 저탄소 경쟁력을 끌어올리는 것이 시급하며, 저탄소 경쟁력을 높이기 위해서는 온실가스의 대부분을 배출하는 도시분야의 저감노력이 절실하다고 한다.⁷⁵⁾ 또한 이를 위해 감축의 여지가 많은 건축물, 도시 토지이용, 교통·물류분야의 노력이 요구된다.

(1) 교통 및 물류

한국의 경우 교통시설 및 물류체계의 발전수준은 시설공급의 절대적인 부족상황은 벗어난 것으로 평가되나 선진국의 수준과 비교해 볼 때

74) 글로벌 국토는 개방국토를 의미한다. 기존에 국토개발정책은 경부축을 중심으로 한 내륙지향적 정책이었다. 한국경제 및 산업구조는 수출에 의존하는 개방형 구조이며, 세계시장에 대한 의존도가 매우 높다. 따라서 국내지향적 폐쇄적 국토개발정책은 자체적 한계를 가진다. 따라서 세계로 열린 글로벌 개방형 국토전략을 통해 다국적 기업과 세계 시민에게 개방된 국토를 형성해야 한다.

75) 이지훈, 녹색성장시대의 도래, 삼성경제연구소 학술발표자료, 2008년, 14면.

아직 부족한 실정이다. 아래에서는 2000년대 한국의 교통기반시설 규모에 관한 통계자료를 통해 OECD 주요 국가와의 교통기반시설의 지표를 비교하고자 한다.

<표 7> 2011년 한국의 사회지표 중 교통기반 시설규모

(단위 : km)

연 도	도로연장		철도거리	지하철연장	공항처리능력 연간운항회수 (천회/년)	항만처리능력	
		도로밀도 (km/km ²)				접 안 (척)	하 역 (천톤)
2000	88,775	0.89	3,123.0	393.4	2,265	626	430,437
2001	91,396	0.92	3,125.3	401.4	2,265	639	469,585
2002	96,037	0.96	3,129.0	411.5	2,306	624	486,510
2003	97,252	0.98	3,140.3	411.5	2,112	656	510,210
2004	100,278	1.01	3,374.1	423.5	2,112	717	523,537
2005	102,293	1.02	3,392.0	470.8	1,972	723	597,819
2006	102,061	1.02	3,392.0	482.1	1,972	747	682,283
2007	103,019	1.03	3,399.1	500.3	2,052	761	728,612
2008	104,236	1.04	3,391.2	500.9	2,308	775	758,615
2009	104,983	1.05	3,377.9	534.0	2,308	793	800,533
2010	105,565	1.05	3,557.3	537.0	2,222	820	830,022

출처: 국토해양부연보, 한국철도공보, 2011.

<표 8> OECD 주요국가와 한국의 교통시설지표비교

단위: km/1000km²(면적), km/천인(인구), 개/만km²(공항)

국 가	도 로			철 도			공 항	
	국토 면적당 도로 연장	경지 면적당 도로 연장	인구당 도로 연장	국토 면적당 철도 연장	경지 면적당 철도 연장	인구당 철도 연장	국토면적 대비 공항수	인구대비 공항수 (개/백만인)
한국	916.3	4,132.9	1,885.9	31.9	144.1	65.7	1.7	0.3
일본	3,060.2	23,490	9,128	53.5	410.5	141	4.5	1.4
캐나다	97.8	1,973.5	30,725	3.7	75.1	1,125.3	1.5	46.3
미국	693.1	3,546.5	23,670	22.3	114.3	762.7	15.9	53.4
프랑스	1,624.3	4,578.1	15,184	58.1	163.7	550.9	806	8.1
독일	1,878.6	5,419.5	8,018.8	122.6	353.7	523.4	17.6	7.5
이탈리아	1,071.2	2,855.9	5,508.2	54.5	145.2	279.6	4.7	2.4
영국	1,539.4	5,895.9	6,315.5	69	264.1	282.9	20.6	8.5

출처: 한국개발연구원, 비전 2011, 서울, 2001⁷⁶⁾

앞에서 서술한바와 같이 제4차 수정계획(2011~2020)은 ‘글로벌 녹색 국토’라는 정책이념의 실현을 위하여 녹색교통 및 국토정보 통합네트워크 구축을 추진전략으로 제시하고 있다.

첫째, 철도 중심의 저탄소 녹색성장형 교통체계를 구축하는 것이다. 도로 중심에서 철도 중심으로, 신규건설 위주에서 운영 효율화 위주로 교통정책을 전환한다. 광역경제권의 거점도시 간 및 초광역개발권 간의 신속한 연계를 위한 고속철도망을 구축하고, 고속철도망의 접근성

76) 한국 정부가 2002년부터 2011년까지 10년간 추진하는 중장기 경제종합계획으로, 2001년 5월 18일 확정되었으며, 한국개발연구원(KDI)을 중심으로 한국경제연구원·산업연구원·한국금융연구원 등 20여 개에 이르는 싱크탱크가 참여하며, 토론 과정을 거쳐 향후 10년간 한국 경제의 발전 비전과 전략을 공동 수립하였다.

향상을 위해 대중교통 연계체계를 강화한다.

둘째, 선택과 집중을 통한 효율적 도로망 정비를 통해 국토경쟁력 강화를 지원한다. 고속도로, 국도 등 도로간 상호연계를 강화하고 지역간 균등한 간선도로 서비스 제공을 위한 도로시설 개량 및 확충 사업을 추진한다. 나아가 국가간선도로망의 지능화 및 첨단화로 신속하고 안전하며 편리한 첨단교통서비스 제공을 목표로 하고 있다.

셋째, 교통수단간 기능적 역할분담을 통한 통합연계 교통체계를 구축한다. 도로, 철도, 공항, 항만 등 교통수단 간 상호연계로 저비용 고효율 교통체계를 구축한다. 국가기간 교통망 계획과 부문별계획의 통합·조정을 강화하여 교통정책과 교통시설 확충의 상호연계를 도모한다.

넷째, 탄소배출을 줄이고 에너지를 절약하는 친환경 교통정책을 추진한다. 이를 실현하기 위하여 자전거 및 보행자도로 확충 등을 통해 생활 속의 녹색교통 정착을 추진하고 대중교통지향형 교통정책을 추진한다. 또한 CO₂ 저배출형 교통수단(CNG버스, 경전철, 전기차, 하이브리드카 등)의 점진적 확대를 친환경 녹색교통체계를 구축해 나간다.

(2) 수자원 방재 정보

이번 수정계획은 수자원의 안정적 공급 및 수질관리를 추진함으로써 예방적·통합적 방재체계 구축한다. 이를 위해 국토균형발전 및 강중심의 국토 재창조를 선도할 수 있도록 지천 살리기, 문화가 흐르는 4대강 살리기, 활력 넘치는 금수강촌 만들기, 4대강을 활용한 녹색성장 산업 활성화 등을 추진한다.

또한 국민과 강이 어우러지는 친수국토 조성을 위하여 치수·이수·친수와 수질을 고려하여 종합적인 강 이용 및 관리체제를 구축하고, 강과 수변공간 및 주변지역을 계획적이고 통합적으로 관리하며, 하천공간 정비, 다양한 문화콘텐츠 및 프로그램 개발 등을 통해 하천을 문화·레

저·여가 활동 등이 가능한 다목적 공간으로 이용하고 새로운 하천문화를 창출한다.

(3) 유라시아-태평양 협력

한·중·일 복합수송체계를 구축하고, 아시안 하이웨이 및 아시아 횡단철도 연결을 추진하여 글로벌 교통·물류 관문국가로 도약하기 위해 노력을 기울이며, 나아가 국제항공노선망 확충, 항공자유화 추진 등을 통해 글로벌 항공 네트워크를 구축한다.

특히, 동서남해안 등 해안 축 발전전략이 주목을 끌고 있는데, 해안 축에 국제교류기능을 배치하여 유라시아-태평양을 연결하는 경제·물류 중심지로 육성해야 한다. 이를 위해서는 항만, 공항, 해저터널 등 연륙교통 기반시설 확충도 필요한 현실이다.

제 3 절 사회기반시설 조성을 위한 법제도

1. 국토기본법상 사회기반시설 투자

국토기본법 제4조에서는 경쟁력 있는 국토여건의 조성을 위하여 “국가와 지방자치단체는 도로, 철도, 항만, 공항, 용수시설, 물류시설, 정보통신 시설 등 국토의 기간시설을 체계적으로 확충하여 국가경쟁력을 강화하고 국민생활의 질적 향상을 도모하여야 한다”라고 규정하고 있다. 이는 사회기반시설 확충이 국가경쟁력과 국민의 삶의 질을 결정하는 기본이 됨을 법률에서 명문화 한 것이며 그것은 국토종합계획이 추구하는 가치의 본질에 속하므로 사회기반시설은 국토종합계획의 내용과 집행에 있어서 중심이 되는 위상과 역할을 하게 된다.

이는 사회기반시설 확충이 국가경쟁력과 국민의 삶의 질을 결정하는 기본이 됨을 법률에서 명문화 한 것이며 그것은 국토종합계획이 추구

하는 가치의 본질에 속하므로 사회기반시설은 국토종합계획의 내용과 집행에 있어서 중심이 되는 위상과 역할을 하게 된다.

또한 법 제10조 국토종합계획의 내용에 관한 규정에서 국가경쟁력 향상 및 국민생활의 기반이 되는 사회기반시설의 확충에 관한 사항이 포함되도록 하고 있다. 도종합계획의 수립과 관련하여 지역 공간구조의 정비 및 지역 내 기능분담 방향에 관한 사항과 교통, 물류, 정보통신망 등 기반시설의 구축에 관한 사항을 포함하도록 규정하고 있다(법 제13조 제1항).

그 밖에 정부는 국토환경 현황 및 주요시책, 국토자원의 이용 현황, 사회기반시설의 현황을 포함하는 국토의 계획 및 이용의 주요시책에 관한 연차보고서를 작성하여 매년 정기국회 개회 전까지 국회에 제출하여야 한다(법 제24조 제2항).⁷⁷⁾ 이러한 내용은 국토정보체계의 구축에 제공된다.

2. 국토계획법상 사회기반시설 투자

(1) 사회기반시설 개념 및 종류

국토계획법은 경제활동의 기반을 형성하는 기초적인 시설들을 기반시설이라고 정의하고 있으며, 교통시설, 공간시설, 유통·공급시설, 공공·문화체육시설, 방재시설, 보건위생시설, 환경기초시설을 포함하고 있다.

77) 연차보고서에는 국토계획의 수립 및 관리, 국토의 계획 및 이용에 관하여 추진된 시책과 추진하려는 시책, 지역개발 현황 및 주요 시책, 사회간접자본의 현황, 국토자원의 이용 현황, 국토환경 현황 및 주요 시책, 용도지역별 토지이용 현황 및 토지거래 동향, 그 밖에 국토계획 및 국토 이용에 관한 중요 사항이 포함되어야 한다.

<표 9> 국토계획법상 기반시설의 분류체계⁷⁸⁾

구 분	종 류
교통시설(11)	도로·철도·항만·공항·주차장 등
공간시설(5)	광장·공원·녹지 등
유통·공급시설(9)	유통업무설비, 수도·전기·가스공급설비, 방송·통신시설, 공동구 등
공공·문화체육시설(10)	학교·운동장·공공청사·문화시설·체육시설 등
방재시설(8)	하천·유수지(遊水池)·방화설비 등
보건위생시설(6)	화장시설·공동묘지·방안시설 등
환경기초시설(4)	하수도·폐기물처리시설 등

나아가 기반시설 중 도시·군관리계획으로 결정된 시설을 도시·군 계획시설이라고 정의하며, 광역적인 정비체계가 필요한 시설을 광역시설로 정의한다. 도시·군관리계획은 계획의 상세 정도, 도시·군관리계획으로 결정하여야 하는 기반시설의 종류 등에 대하여 도시 및 농·산·어촌 지역의 인구밀도, 토지 이용의 특성 및 주변 환경 등을 종합적으로 고려하여 차등을 두어 입안하여야 한다(법 제25조 제3항).

(2) 국토개발행위에 따른 사회기반시설의 설치

1) 개발밀도관리구역제도

개발행위로 기반시설(도시계획시설 포함)의 처리, 공급 또는 수용 능력이 부족할 것이 예상되는 지역 중 기반시설의 설치가 곤란한 지역을 개발밀도관리구역이라 한다. 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 주거·상업 또는 공업지역에서 이 관리구역을 지정하는데 건폐율 또는

78) 국토계획법 제2조 제1항 6의 내용 참조.

용적률을 강화하여 통제하는데 용적률은 최대 50%의 범위에 한하여 적용한다.

개발밀도관리구역은 도로·수도공급설비·하수도·학교 등 기반시설의 용량이 부족할 것으로 예상되는 지역 중 기반시설의 설치가 곤란한 지역으로서 ① 해당 지역의 도로서비스 수준이 매우 낮아 차량통행이 현저하게 지체되는 지역, ② 해당 지역의 도로율이 용도지역별 도로율에 20% 이상 미달하는 지역, ③ 향후 2년 이내에 해당 지역의 수도에 대한 수요량이 수도시설의 시설용량을 초과할 것으로 예상되는 지역, ④ 향후 2년 이내에 해당 지역의 하수발생량이 하수시설의 시설용량을 초과할 것으로 예상되는 지역, ⑤ 향후 2년 이내에 해당 지역의 학생 수가 학교수용능력을 20%이상 초과할 것으로 예상되는 지역에 해당하는 곳에 지정할 수 있다.

개발밀도관리구역의 경계는 도로·하천 그 밖에 특색 있는 지형지물을 이용하거나 용도지역의 경계선을 따라 설정하는 등 경계선이 분명하게 구분되어야 하며 용적률의 강화범위는 기반시설의 부족정도를 감안하여 결정해야 한다.

따라서 개발행위를 하려는 자는 그 개발행위에 따른 사회기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보, 위해방지, 환경오염 방지, 경관, 조경 등에 관한 계획서를 첨부한 신청서를 개발행위허가권자에게 제출하여야 한다. 그러나 개발밀도관리구역 안에서는 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보에 관한 계획서를 제출하지 아니한다. 다만, 건축물의 건축 또는 공작물의 설치행위 중 건축법의 적용을 받는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 하려는 자는 건축법에서 정하는 절차에 따라 신청서류를 제출하여야 한다.

2) 기반시설부담구역제도

개발밀도관리구역 외의 지역으로서 개발로 인하여 도로, 공원, 녹지 등 기반시설의 설치가 필요한 지역을 대상으로 기반시설을 설치하거나

그에 필요한 용지를 확보하게 하기 위하여 지정·고시하는 구역을 말한다. 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 ① 이법 또는 다른 법령의 제정·개정으로 인하여 행위 제한이 완화되거나 해제되는 지역, ② 이법 또는 다른 법령에 따라 지정된 용도지역 등이 변경되거나 해제되어 행위 제한이 완화되는 지역, ③ 개발행위허가 현황 및 인구증가율 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 기반시설부담구역으로 지정해야 한다.⁷⁹⁾ 다만, 개발행위가 집중되어 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 해당 지역의 계획적 관리를 위하여 필요하다고 인정하면 위와 상관없이 기반시설부담구역으로 지정할 수 있다.

특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 기반시설부담구역을 지정 또는 변경하려면 주민의 의견을 들어야 하며, 해당 지방자치단체에 설치된 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 고시해야 한다. 제2종 지구단위계획구역의 지정에 대한 결정·

79) 제67조(기반시설부담구역의 지정) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역에 대하여는 기반시설부담구역으로 지정하여야 한다. 다만, 개발행위가 집중되어 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 해당 지역의 계획적 관리를 위하여 필요하다고 인정하면 다음 각 호에 해당하지 아니하는 경우라도 기반시설부담구역으로 지정할 수 있다.<개정 2011.4.14>

1. 이 법 또는 다른 법령의 제정·개정으로 인하여 행위 제한이 완화되거나 해제되는 지역
 2. 이 법 또는 다른 법령에 따라 지정된 용도지역 등이 변경되거나 해제되어 행위 제한이 완화되는 지역
 3. 개발행위허가 현황 및 인구증가율 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역
- ② 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 기반시설부담구역을 지정 또는 변경하려면 주민의 의견을 들어야 하며, 해당 지방자치단체에 설치된 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 고시하여야 한다.<개정 2011.4.14>
- ③ 삭제<2011.4.14>
- ④ 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 제2항에 따라 기반시설부담구역이 지정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 기반시설설치계획을 수립하여야 하며, 이를 도시·군관리계획에 반영하여야 한다.<개정 2011.4.14>
- ⑤ 기반시설부담구역의 지정기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토해양부장관이 정한다.

고시가 있는 경우 해당 구역은 기반시설부담구역으로 지정·고시된 것으로 본다. 그리고 기반시설부담구역이 지정되면 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 기반시설설치계획을 수립해야하며, 이를 도시관리계획에 반영해야 한다.

3) 기반시설설치

단독주택 및 숙박시설 등 시설의 신·증축 행위로 인하여 유발되는 기반시설을 설치하거나 그에 필요한 용지를 확보하기 위하여 따라 부과·징수하는 금액을 말한다.

기반시설부담구역에서 기반시설설치비용의 부과대상인 건축행위는 기반시설로서 200제곱미터⁸⁰⁾를 초과하는 건축물의 신축·증축 행위로 한다. 다만, 기존 건축물을 철거하고 신축하는 경우에는 기존 건축물의 건축연면적을 초과하는 건축행위만 부과대상으로 한다.

기반시설설치비용은 기반시설을 설치하는 데 필요한 기반시설 표준시설비용과 용지비용을 합산한 금액에 부과대상 건축연면적과 기반시설 설치를 위하여 사용되는 총비용 중 국가·지방자치단체의 부담부분을 제외하고 민간사업자가 부담하는 부담률 20%를 곱한 금액으로 한다. 다만, 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 해당 지역의 기반시설 소요량 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 기반시설부담계획을 수립한 경우에는 그 부담계획에 따른다.

특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 납부의무자가 국가 또는 지방자치단체로부터 건축허가를 받은 날부터 2개월 이내에 기반시설설치비용을 부과해야하고, 납부의무자는 사용승인 신청 시까지 이를 내야 한다. 만약 이 기간 내에 기반시설설치비용을 내지 않는 경우에는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다.

80) 200제곱미터에는 기존 건축물의 연면적을 포함한다.

3. 사회기반시설에 대한 민간투자법

(1) 개 관

대규모로 자금이 투입되고 규모가 큰 사회기반시설의 조성에 정부의 재정을 통해 시행하기에는 부담이 크며, 공공성과 외부경제성이 크기 때문에 시설의 입지결정이나 설치 및 관리에 민간의 창의와 효율성 활용이 필요하다. 민간참여는 세계적 현상이며 특히 영국, 미국, 일본 등 선진국에서 가장 활발하게 나타나고 있다.⁸¹⁾ 각국마다 특징과 방법에 있어서 차이점을 보이나 공통적으로 공공부문의 축소와 민간부문의 활성화 현상이 진행되고 있다.

한국의 경우에도 정부재정의 한계가 지적되고 민간부문의 창의적인 효율의 활용 등이 강조되면서 사회기반시설을 위한 민간참여의 중요성이 높아졌고, 사회기반시설에 대한 민간투자법이 제정되어 이에 관해 규율을 하고 있다.⁸²⁾

민간의 자본을 유치하여 사회기반시설을 건설하기 위한 최초의 법은 1994년 사회간접자본에 대한 민간자본유치 촉진법이다. 이법은 사회간접자본에 대한 민간투자를 촉진하고, 창의적이고 효율적인 사회간접자본의 확충·운영을 도모함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 제정되었다.⁸³⁾ 이법은 제정된 이후에 14년이 흐르면서 47회의 법 개정이 있었는데, 이는 민간투자가 경제성장 및 국민의 생활의 질 향상

81) John Vickers and George Yarrow, Privatization: An Economic Analysis, MIT Press, 1993, pp.1~4.

82) 김대인, 사회기반시설을 위한 민간자본 참여에 대한 법적 검토, 토지공법연구, 제 43집, 2009년, 184면.

83) 당시 국민이 선택한 문민정부에는 정부에도 민간의 활력을 불어넣어야 한다는 기운이 팽배해 있었다. 또한 민간의 참여촉진은 세계화라고 하는 개방적 추세와 함께 전 세계적으로 진행된 행정의 규제완화와 민영화 논의와 맥락을 같이 한다. 그러나 무엇보다 사회기반시설 건설에 대한 정부의 재정 부담을 완화하고자 하는 것이 주된 동기가 되었다(김광수, 앞의 글, 169면).

에 있어서 역동적인 분야임을 잘 나타내고 있다. 2005년에 이법은 사회기반시설에 대한 민간투자법(이하 “민간투자법”으로 칭함)으로 개정되어 오늘에 이르고 있다.⁸⁴⁾

그밖에도 도로법, 항만법 등 사회기반시설에 관한 개발법률에 의해 민간투자를 활용하는 규정을 두고 있다.⁸⁵⁾

(2) 사회기반시설의 정의 및 분류

민간투자법은 사회기반시설에 대한 민간의 투자를 촉진하고 창의적이고 효율적인 사회기반시설의 확충, 운영을 도모함으로써 국민경제의 발전에 기여함을 목적으로 한다(법 제1조).

현행법에서 법의 적용대상인 사회기반시설을 열거하고 그에 대한 민간투자 사업을 민간투자자로 규정하고 있다. 사회기반시설이란 각종 생활활동의 기반이 되는 시설, 당해시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설과 국민생활의 편의를 증진시키는 시설을 말한다. 여기에는 도로 및 부속물, 철도, 도시철도, 항만시설, 공항시설, 다목적댐, 수도, 하수도 및 하수종말처리장, 하천부속물, 어항시설, 폐기물처리시설, 전기통신설비, 전원설비, 가스공급시설, 집단에너지시설, 전신망, 유통단지, 화물터미널 및 창고, 여객자동차 터미널, 종합여객시설, 관광지 및 관광단지, 노외 주차장, 도시공원, 폐수종말처리시설, 축산폐수정화 시설, 자원재활용시설, 생활체육시설, 청소년수련시설, 도서관, 박물관 및 미술관 등이다.

국토계획법은 국토기본법상 기반시설에 대한 정의를 보다 구체화하고 있는데 아래에서는 양법제의 기반시설에 대한 분류 및 근거법에

84) 민간투자법은 민간투자사업에 대한 일반적인 사항에 대해 규율하고 있을뿐더러 기타 관계법률과의 관계에 있어서 우선하여 적용하게 됨으로써 특별법의 성격을 지닌다(최승필, 민간투자사업에 대한 법제도적 검토, 외법논집, 제34권 제1호, 2010년, 301면).

85) 1994년 민자유치촉진법이 제정되기 전에는 사회기반시설에 대한 민간투자는 유료도로법, 항만법 등 분야별 개별 법률에 의해 규율되었다.

대해 살펴봄으로써 사회기반시설의 설치에 관한 법률의 체계에 대한 이해를 돕고자 한다.

<표 10> 국토기본법과 국토계획법상 사회기반시설에 대한 분류체계

국토기본법	국토계획법	근거법
교통시설(11)	도로 및 도로의 부속물	도로법 제2조 제1항
	철도	철도사업법 제2조 제1호
	도시철도	도시철도법 제3조 제1호
	항만시설	항만법 제2조 제5호
	공항시설	항공법 제2조 제8호
	주차장	주차장법 제2조 제1호
	여객자동차터미널	여객자동차 운수사업법 제2조 제5호
	복합 환승센터 및 지능형 교통체계	국가통합교통체계효율화법 제2조 제15호 제16호
	철도시설	철도산업발전기본법 제3조 제2호
	신항만건설사업의 대상이 되는 시설	신항만건설촉진법 제2조 제2호
	자전거 이용시설	자전거이용 활성화에 관한 법률 제2조 제2호
공간시설(5)	관광지 및 관광단지	관광진흥법 제2조 제6호, 제7호
	도시공원	도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 제2조 제3호
	자연휴양림	산림문화·휴양에 관한 법률 제2조 제2호
	수목원	수목원 조성 및 진흥에 관한 법률 제2조 제1호

제 4 장 국토개발법상 사회기반조성에 관한 검토

국토기본법	국토계획법	근거법
유통·공급시설(10)	전기통신설비	전기통신기본법 제2조 제2호
	전원설비	전원개발촉진법 제2조 제1호
	가스공급시설	도시가스사업법 제2조 제5호
	집단에너지시설	집단에너지사업법 제2조 제5호
	신재생에너지설비	신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법 제2조 제2호
	정보통신망	정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제2조 제1항 제1호
	물류터미널 및 물류단지	물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 제2조 제2호, 제6호
	공간정보체계	국가공간정보에 관한 법률 제2조 제3호
	초고속정보통신망	국가정보화기본법 제3조 제13호
	유비쿼터스도시기반시설	유비쿼터스도시의 건설 등에 관한 법률 제2조 제3호
공공·문화체육시설(13)	전문체육시설	체육시설의 설치·이용에 관한 법률 제5조
	생활체육시설	체육시설의 설치·이용에 관한 법률 제6조
	청소년수련시설	청소년활동진흥법 제10조 제1호
	도서관	도서관법 제2조 제1호
	박물관 및 미술관	박물관 및 미술관 진흥법 제2조 제1호, 제2호

제 3 절 사회기반시설 조성을 위한 법제도

국토기본법	국토계획법	근거법
	유치원 및 학교	유아교육법 제2조 제2호, 초·중등교육법 제2조, 고등교육법 제2조 제1호~제5호
	어린이집	영유아보육법 제2조 제3호
	국제회의시설	국제회의산업육성에 관한 법률 제2조 제3호
	과학관	과학관 육성법 제2조 제1호
	군인의 복지·체육에 필요한 시설	국방·국사시설 사업에 관한 법률 제2조 제1항 제1호~제7호
	문화시설	문화예술진흥법 제2조 제1항
	공공건설임대주택	임대주택법 제2조 제2호
방재시설(5)	다목적댐	댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률 제2조 제2호
	수도	수도법 제3조 제5호
	중수도	물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률 제2조 제7호
	하천시설	하천법 제2조 제3호
	어항시설	어촌·어항법 제2조 제5호
보건·복지· 위생시설(5)	공공보건의료기관	공공보건의료에 관한 법률 제2조 제3호
	장애인복지시설	장애인복지법 제58조
	노인거주복지시설	노인복지법 제32조
	노인의료복지시설	노인복지법 제34조
	재가노인복지시설	노인복지법 제38조
환경기초시설(8)	하수도	하수도법 제2조 제3호
	공공하수처리시설	하수도법 제2조 제9호

국토기본법	국토계획법	근거법
	분뇨처리시설	하수도법 제2조 제10호
	하·폐수처리수 재이용시설	물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률 제2조 제7호
	폐기물처리시설	폐기물관리법 제2조 제8호
	폐수종말처리시설	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 제48조 제1항
	공공처리시설	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 제2조 제9호
	재활용시설	자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 제2조 제10호

출처: 국토기본법, 국토계획법의 관련 내용 참조.

(3) 민간투자사업의 추진방식

민간투자사업은 사업제안방식 또는 민간투자비의 회수방식에 따라 구분할 수 있으며, 나아가 사업제안방식의 따라 정부고시사업과 민간 제안사업으로 구분된다.⁸⁶⁾ 정부고시사업은 주무관청이 민간투자대상 사업을 발굴하여 사업자를 모집하는 방식이고, 민간제안사업은 민간투자 대상사업을 발굴하여 주무관청에 그 선정을 요청하는 방식이다.⁸⁷⁾

민간투자사업의 시행방식에 따른 구분은 민간투자사업의 진행단계를 건설(Build), 개량(Rehabilitate), 소유(Own), 운영(Operate), 이전(Transfer) 등으로 나누고 각 단계의 조합에 따라 구분한다. 이러한 구분방법에 따라 민간투자 사회기반시설의 투자방식을 BTO, BOT, BOO, BLT, ROT, ROO 등으로 구분한다.

86) 기획재정부 공고 제2009-120호, 2009년 8월 14일 기준 민간투자사업기본계획 제2 절 민간투자사업 일반지침, 10면.

87) 그 외에도 여러 가지 구분방법이 있는데, 민간사업의 개별추진방식의 내용에 따라 재정사업방식, 위탁경영방식, BOT방식, PFI방식, 민영화방식 등 다섯 가지 방식으로 구분하는 학자도 있다(왕세종, 앞의 글, 4면).

첫째, BTO(Build-Transfer-Operate 건설·양도 후 운영방식)는 사회기반시설의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식이다. BTO방식은 민간투자법 제4조 제1호에 근거한 민간투자 방식의 하나로서 도로, 철도, 항만 등 운영에 따른 사용료수익으로 투자금 회수가 보장될 수 있는 시설의 건설에 이용된다.⁸⁸⁾

둘째, BOT(Build-Operate-Transfer 건설·운영 후 양도방식)는 사회기반시설 준공 후 일정기간 동안 사업시행자에게 당해 시설의 소유권이 인정되며 운영기간이 종료되면 국가 또는 지방자치단체에 양도하는 방식이다. 파주 수도권북부 내륙화물기지의 내륙컨테이너 건설사업이 이에 해당되는데, 이 경우 사업시행자는 운영수익으로 운영자금을 충당하고 이윤을 추구할 수 있다. 민간투자법 제4조 제3호에서 규정하고 있는 방식의 유형이다.

셋째, BOO(Build-Own-Operate 건설·소유 운영방식)는 민간투자법 제4조 제4호에 규정된 방식으로, 사회기반시설의 준공과 동시에 사업시행자에게 당해 시설의 소유권을 인정하는 방식이다. 시설을 소유하면서 그 시설의 사용자들에게 사용료를 징수할 수 있다는 점은 BOT방식과 같지만, 다른 점은 사업시행자가 시설에 대해 영구 소유권을 가진다는 점이다.

넷째, BLT(Build-Lease-Transfer 건설·리스 후 양도방식)는 사업시행자가 사회기반시설 준공 후 사업시행자가 준공 후 일정기간동안 운영권을 정부에 임대할 수 있으며, 기간만료 시 소유권을 국가 또는 지방자치단체에 이전하는 방식이다. 이는 민간투자법 제4조 제2호에서 규정하는 있는 방식으로 2005년 법률 개정으로 새로이 도입되었다. 이는

88) 유영철, 사회기반시설의 확충을 위한 민간투자 정책개발에 관한 연구, 한국정책회보 제17권 제2호, 2008년, 7면.

시설에 대한 운영만으로 투자금 회수가 어려운 시설(문화 또는 체육시설)에 대한 투자의 실정향상을 위해 도입된 투자방식이나,⁸⁹⁾ 현재는 철도, 도로, 지하철 등 교통시설의 투자, 금융 및 기술분야의 투자에도 적용되고 있다.⁹⁰⁾

다섯째, ROT(Rehabilitate-Operate-Transfer 시설 정비 후 운영권 위탁 방식)는 국가 또는 지방자치단체 소유의 기존시설을 정비한 사업시행자에게 일정기간 동안 시설에 대한 운영권을 인정하는 방식이다. 주로 정부 또는 지방자치단체가 소유하고 있는 낡은 시설이나 개량이 필요한 시설의 운영권을 일정기간 민간부분에게 넘기고 민간부분은 그 시설을 복구하거나 개선하여 그 기간 동안 운영이익을 얻을 수 있다. 따라서 일정기간이 지나면 시설의 소유권은 정부에 귀속한다.

여섯째, ROO(Rehabilitate-Own-Operate 시설 정비 후 소유권 인정방식)는 기존시설을 정비한 사업시행자에게 당해시설의 소유권을 인정하는 방식이다.⁹¹⁾ 이는 사업대상이 ROT방식과 유사나 소유권의 인정방식에 있어서 차이점을 보이고 있다.

그 외에도 CAO(Contract-Add-Operate, 계약을 통하여 시설 추가 후 운영하는 방식)와 DOT(Develop-Operate-Transfer, 개발권을 부여 받아 건설하고 정부에 양도하는 방식)가 있다.

89) 자세한 내용은 2004년 정부에 의하여 제출된 사회간접자본시설에 대한 민간투자법 개정 법률안 참고할 것.

90) 2005년 8월 25일 대전시 지하철 건설본부는 국내 최초로 BLT방식으로 재원을 조달해 국가균형위의 우수 혁신사례로 선정되었다. BLT방식은 금융 및 전력, 전차선, 신호, 통신, 역무자동화, 차량, 검수 등 기술분야로 2845억 원을 계약해 중장기 설비 금융방식에 의거한 투자자가 직접 자금을 조달해 설치하고 일정기간(5년이상) 대여하고 기간말료 후에 소유권을 이전하는 방식으로 추진되고 있다(박길수, 대전시 지하철 본부 BLT방식 우수 혁신사례 선정, 데스크승인, 2005.8.26. 5면, 기사내용 참조, <http://www.cctoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=133106>, 2012.4.3. 방문).

91) 권경현, 신·재생에너지설비 등 사회기반시설에 대한 민간투자법 적용 관련 법적 고찰, 행정법연구 제27호, 2010년, 95면.

(4) 민간투자사업의 절차 및 내용

민간투자법은 국가 또는 지방자치단체가 사회기반시설의 조성에 민간투자를 유치하기 위하여 우선 민간투자사업 기본계획을 수립하도록 의무화하고 있다(법 제7조). 이 계획은 민간투자사업에 대한 일반적 지침으로서 정책방향, 사업의 투자범위, 민간투자사업의 관리 및 운영에 관한 내용이 포함되어야 한다(법 제8조).

따라서 정부의 민간투자사업 기본계획에 따라 사회기반시설에 대한 투자하고자 하는 자는 사업계획을 작성하여 주무관청에 제출하여야 하며, 주무관청은 사업계획서를 평가하여 협상대상자를 지정하게 되고 협상을 통하여 실시협약⁹²⁾을 체결하게 된다.⁹³⁾ 사업시행자는 시설 준공 후 주무관청으로부터 준공확인을 받아야 하며, BTO와 BTL사업의 경우 주무관청에 기부채납을 하게 되고, 주무관청은 이에 대한 대가로 동 시설에 대한 관리운영권을 인정해준다. 사업시행자는 시설의 운영·관리를 하게 되며 이를 통하여 얻는 사용료·운용료·임대료 수익으로 투자자금을 회수하고 이윤을 추구할 수 있다.⁹⁴⁾

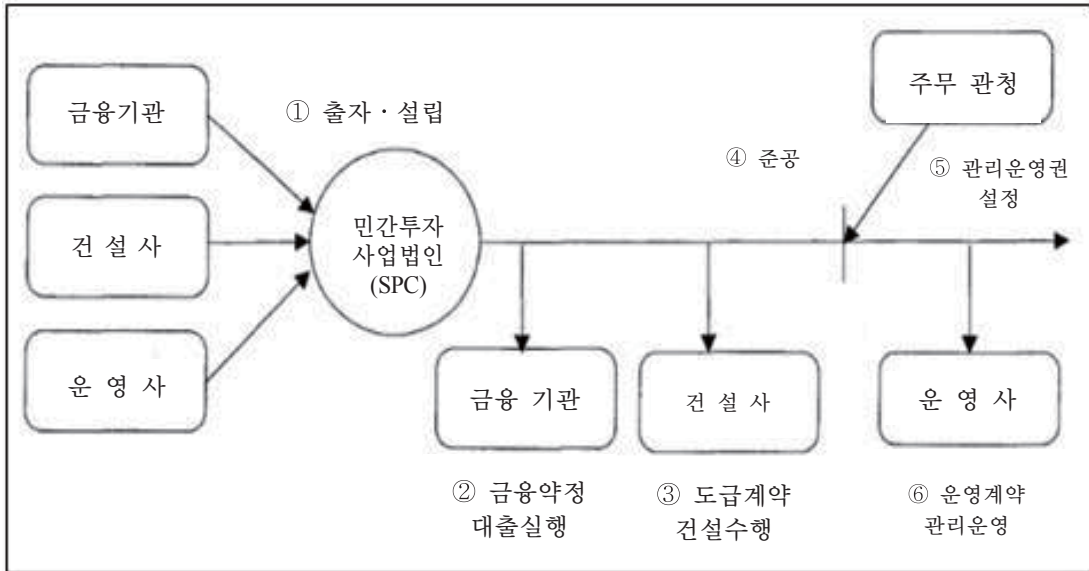
아래 그림은 앞에서 설명한 민간투자사업의 추진절차를 주요 이해관계자인 건설사, 금융기관, 운영사와 주무관청을 중심으로 나타내고 있다.

92) 실시협약의 체결로 인하여 사업시행자가 지정되고, 민간투자사업으로 진행되는 사회기반시설의 관리 및 운영의 근거가 된다. 이는 협약당사자의 권리와 의무, 전체 공사비의 결정과 변경에 관한 사항, 자금의 조달과 배분, 시설의 건설과 운영, 사용료의 부과 및 징수, 협약의 종료와 해지, 분쟁해결방법 등의 내용이 포함된다 (김광수, 사회기반시설을 위한 민간투자제도의 법적 문제, 토지공법연구, 토지공법연구 제43권 제2호, 2009년, 174면).

93) 최승필, 앞의 글, 302면.

94) 유명철, 앞의 글, 9면.

<그림 1> 민간투자사업의 추진절차



출처: 전현호, 최원석, 이영한, 국제회계기준 도입이 민간투자사업의 회계와 세무에 미치는 영향에 대한 사례연구: BTL사업을 중심으로, 회계저널, 제20권 제2호, 2011년, 596면.

제 4 절 분석과 시사점

1. 사회기반시설 정책과 법제에 대한 분석

지금까지 추진되어 온 사회기반시설 정책의 주요성과와 그 정책을 뒷받침하는 법제도를 국토계획 단계별로 살펴보면 아래와 같다.

제1차 국토종합개발계획(1972~1981)기간에는 호남, 영동, 남해 등 고속도로건설로 전국이 1일 생활권이 되었고, 수도권 지하철 1호선이 개통되었으며,⁹⁵⁾ 동남해안 산업지구를 건설하였다. 제2차 국토종합개발계

95) 주요 간선국도의 확장과 포장도 상당한 진척을 보여 도로포장율이 1971년 4.2%에서 1989년에 66.5%로 상승하였다. 전철연장도 급속한 속도로 이루어져 1976년에 415.58km에서 1988년에 524.5km로 증가되었다(양지청, 2000년대를 향한 국토개발과 사회간접자본 투자, 건설경제 제5권, 1991년, 43면).

획(1982~1991)기간에는 88올림픽 고속국도, 중부고속국도, 서울 지하철 3, 4호선과 부산 지하철 건설을 통해 수송체계를 확립하였으며, 영광과 울진에 원자력 발전소 건설이 큰 성과를 거두었다. 하지만 이러한 성과에도 불구하고 경제규모의 확대에 따른 도로, 철도, 항만 등 사회기반시설의 수요가 부족하여 물류비용 상승으로 인한 국제경쟁력 약화를 초래하였다.⁹⁶⁾

제3차 국토종합개발계획(1992~2001)기간에는 사회기반시설에 대한 투자를 확대해야 한다는 인식하에 서해안지역에 새로운 산업지대를 건설하고, 남북통일에 대비하여 남북합의하에 경의선의 남측 구간을 복원하는 성과를 거두었다. 이시기에는 사회기반시설의 확충에 소요되는 재정 부족 문제를 해결하기 위하여 민간자본의 유치제도를 도입하였고, 1994년에 민간자본유치를 위한 법제도를 마련하기 위하여 사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법을 제정하였다.⁹⁷⁾ 법률 제정 후 대규모의 민간투자를 기대하였으나 1997년 갑작스런 외환위기로 인해 한국경제는 예상치 못한 경기침체를 경험하게 되었고, 법제도상의 문제점으로 인해 사회기반시설에 대한 민간기업의 적극적인 투자를 이끌어내지 못했다.

이에 따라 기존의 정책 및 법제도의 문제점을 보완하여 사회기반시설투자의 사업추진방식을 다양화,⁹⁸⁾ 수익률을 보장, 정부지원 확대⁹⁹⁾

96) 왕세종, 앞의 글, 1면.

97) 1990년대 초반 당시에도 유료도로법, 항만법, 철도법 등 각 개별 법률에서 민간 유치의 근거가 있었지만, 법률의 내용이 포괄적이고 선언적인 규정만이 존재하고 수익성 보장의 근거가 미비하거나 실효성이 없어 철도청 민자역사건설 정도의 소수의 사례가 있었을 뿐이다.

98) 종전에는 주요 시설의 경우 소유권을 국가 등에 귀속하고 운영권만을 갖는 방식이나 사회기반시설의 준공과 동시에 사업시행자에게 당해 시설의 소유권이 인정되는 방식만 인정하였다. 그러나 개정법은 그 방식 외에 사회기반시설준공 후 일정기간 동안 사업시행자에게 시설의 소유권이 인정되며 그 기간의 만료 시 시설소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 방식이나 그 밖에 주무관청이 민간투자 시설사업기본계획에 제시한 방식이 추가되었다.

99) 금융지원을 강화하기 위하여 국내외 금융기관이 사회기반시설에 출자 등을 목적

등 적극적인 유인체계를 도입하기 위하여 1998년 12월 31일 법의 제명을 사회간접자본시설에 대한 민간투자법으로 바꾸고 그 내용도 대폭 개정하였다. 법률 제정결과 사회기반시설에 대한 민간투자사업에 대한 금융권의 관심이 집중되었고, 자금조달 환경이 개선되어 민간투자의 증대를 가져왔다.

제4차 국토종합계획(2000~2020)시기에도 사회기반시설에 대한 지속적인 투자가 이루어져왔으나 복지지출의 증가 등으로 인해 정부재정투자의 지속은 한계에 봉착하게 되었고, 정부는 사회기반시설에 대한 외국자본 및 민간자본의 투자를 활성화하기 위하여 2005년 1월 27일 개정 법률은 제명을 다시 사회기반시설에 대한 민간투자법으로 개명하였다. 이법은 민간투자사업 대상을 산업기반시설 위주에서 교육, 의료, 복지, 문화시설 등 생활기반시설로 확대하였다. 이러한 시설은 사업시행자가 직접 운영·관리하기가 어려우며, 투자금 회수 나아가 이익률보장이 어렵기 때문에 정부에 임대하는 방식으로 추진되고 있다.¹⁰⁰⁾ 이러한 추진방식은 교육, 복지, 문화시설 분야에 대한 투자를 활성화함으로써 궁극적으로 국민의 삶의 질을 향상하는데 기여를 하였다.

2. 사회기반시설 조성을 위한 시사점

(1) 민관협력의 활성화

그동안 한국에서 추진된 민관협력사업 진행방식은 정부주도의 방식에서 벗어나지 못하고 있다. 공공성이 강한 사회기반시설의 공급과정에서 민관협력을 통하여 민간부문의 창의성과 효율성을 도모할 수 있으며, 정부는 공공부문이 부담하여야 하는 위험을 분산시킬 수 있으며,

으로 하는 사회간접자본투융자회사를 설립할 수 있는 근거규정을 마련하였다.

100) 사업자는 자금투자과 건설을 담당하고 정부가 시설운영을 담당하며, 민간투자비는 정부의 시설임대료 및 부대사업수익 등으로 회수하는 건설-이전-임대의 방식이다.

제한적인 제원을 효율적으로 이용할 수 있다.¹⁰¹⁾

그러나 사회기반시설 투자에서 정부와 기업의 대화가 부족한 실정이며, 협상대상자 지정과정에서 경쟁의 원리가 도입되고 있지 않는 문제점을 해결하지 못하였다. 정부는 사업시행자가 제출한 사업계획서를 토대로 평가하여 점수가 가장 높은 사업자를 선정하게 되고, 그 후의 과정은 사업시행자와 정부사이의 협의로 단순화되어 제3자의 참여 여지는 축소된다. 이러한 추진절차에 의한 사업은 공익성과 효율성이 떨어지고 궁극적으로는 국토계획의 실효성을 떨어뜨린다. 따라서 민간투자법에서 민간투자를 원하는 사업자들 간에 공정한 경쟁을 통한 창의성과 효율성 극대화할 수 있는 법제도적 장치를 마련해야 한다.¹⁰²⁾

(2) 공공성 강화

사회기반시설에 대한 민간투자는 정부재정의 투입 대신 민간부문의 자본을 활용하는 것으로 국가 또는 지방자치단체는 사업시행자에게 많은 특혜를 준다. 예컨대, 사업시행자에게 보조금 교부, 장기대부금 지급, 부담금의 감면, 조세감면 등의 제정적인 혜택이 주어진다(민간투자법 제53조, 제54조). 그밖에 불가피한 사유로 인하여 사회기반시설의 정상적인 공급·운영이 어려운 경우에는 국가 또는 지방자치단체로 하여금 임대 또는 매입을 요구할 권리를 부여하고 있다.¹⁰³⁾

101) 왕세종, 앞의 글, 17면.

102) 김광수, 앞의 글, 178면.

103) 민간투자법 시행령 제39조에서는 매수청구권의 인정사유에 대해 규정하고 있는데 귀속시설의 사업시행자는 ① 천재지변, 전쟁 등 불가항력적인 사유로 6개월 이상 공사가 중단되거나 총사업비가 50퍼센트 이상 증가한 경우, ② 천재지변, 전쟁 등 불가항력적인 사유로 6개월 이상 시설의 운영이 중단되거나 시설의 보수비용 또는 재시공비가 원래 총사업비의 50퍼센트를 넘은 경우, ③ 국가나 지방자치단체가 실시협약에서 정한 국가 또는 지방자치단체의 이행사항을 정당한 이유 없이 해당 사유 발생을 통보받은 날부터 1년 이상 이행하지 아니한 경우 또는 정당한 이유 없이 이행하지 아니하여 해당 시설의 공사 또는 운영이 6개월 이상 지연 또는 중단된 경우, ④ 그 밖에 주무관청이 사업시행자의 매수청구권을 인정하는 것이 타

따라서 사회기반시설의 민간투자와 관련하여 민간사업자의 이익 창출과 국가 또는 지방자치단체가 추구하는 공공성과의 조화를 이루도록 하는 것이 가장 중요하다. 공공성 보장에 관하여 민간투자법 제7조 제2항은 민간의 창의와 효율성을 발휘하면서도 공공성의 요청에 부합하도록 사업을 유지해나가야 함을 규정함으로써 공공성 원칙의 준수에 대한 일반조항을 두고 있으며, 제45조는 사업시행자의 민간투자사업과 관련된 업무를 감독하고 명령을 발할 수 있다. 나아가 제45조에서 규정하고 있는 법률상 의무를 위반하는 경우 주무관청은 공사의 중지 및 변경, 시설물의 개축 및 변경 또는 원상회복 등을 명하거나 필요한 처분을 할 수 있다.

사회기반시설 사업시행자에 대한 위의 통제수단에도 불구하고 민관협력방식 및 사회기반시설의 공급에 대한 불만은 계속하여 표출되고 있다. 이 가운데는 사회기반시설 확충에 있어서 민간부문의 적극적인 참여가 필요하다는 주장과 민간투자가 가져오는 과소 또는 저질로 공급되는 시장실패의 발생 위험이 크다는데 대한 비판적인 견해가 포함된다. 그러나 정부실패에 의한 투자부족 및 비효율문제가 심각한 개발도상국의 경우에는 사회기반시설의 확충을 위하여 민간부문의 투자를 적극적으로 활성화해야 한다는 주장이 보편적이다.¹⁰⁴⁾

(3) 사회기반시설 민간투자법상 지원제도

사회기반시설 민간투자법상의 지원제도에는 투자여건을 조성하기 위한 제도적인 지원정책과 정부의 지출증가 또는 수입 감소가 예상될 수 있는 재정적 지원정책으로 구분된다. 제도적인 지원정책으로는 인·허가 등의 의제, 토지수용, 부대사업의 허용, 관리운영권의 재산권 인정,

당하다고 판단하여 실시협약에서 정한 요건이 발생한 경우에는 국가나 지방자치단체에 그 사업(부대사업을 포함한다)을 매수해 줄 것을 요청할 수 있다.

104) 왕세종, 앞의 글, 15면.

공공부문 출자비율과 의결권의 제한 등이 포함된다. 재정적인 지원정책으로는 국·공유재산의 무상사용, 보증기금을 통한 채무보증¹⁰⁵⁾, 보조금 지급, 매수청구권, 각종 부담금의 감면, 조세 감면 등 혜택이 있다.

이처럼 다양한 정부지원제도가 마련되었음에도 불구하고 정부지원의 규모와 내용을 결정할 수 있는 명확한 원칙과 기준이 확립되지 못하여 민간투자사업 추진과정에서 혼선을 빚고 있다.¹⁰⁶⁾ 따라서 정부 재정사업으로 추진방식과 민간투자에 의한 추진방식을 비교하여 정부지원 규모의 상한을 정하는 공공부문 비교대안(Public Sector Comparator, PSC) 방식의 도입 검토가 필요하며,¹⁰⁷⁾ 정부지원제도 중에서 사업의 수익성 향상에 가장 큰 영향을 미치며, 정부에 직접적인 재정 부담을 주는 보조금 지급제도에 대해서도 구체적인 기준 및 모델의 적용 등에 관한 검토도 필요하다.¹⁰⁸⁾

105) 산업기반신용보증(korea infrastructure credit guarantee)이란 민간투자사업 시행자가 사업자금의 조달을 위하여 금융기관으로부터 대출을 받을 때 물적 담보 대신 신용보증서를 발급함으로써 사업시행자에게 원활한 자금을 조달할 수 있도록 지원하는 제도를 말한다.

106) 김홍수, 민간투자사업에 대한 정부지원 및 위험분담체계에 대한 고찰, 건설산업동향, 한국건설산업연구원 연구보고서, 2001년, 2면.

107) Developing a Model Transaction for PPI Project in korean Model 2, PICKO/KRIHS, 2001, p5.

108) 최승필, 앞의 글, 312면.

제 5 장 한국 국토개발법제로부터의 시사점

제 1 절 개발도상국 국토개발 현황

본 연구는 특정 국가를 대상으로 하고 있지 않기 때문에 개발도상국의 국토개발 현황에 관한 표준화된 자료가 부족한 한계점이 있다. 이를 보완하기 위하여 국토연구원에서 진행한 개발도상국 국토공간체계 현황 관련 평가 및 지원 희망부문에 대한 설문의 내용을 참조한다.¹⁰⁹⁾ 이에 따르면 대부분의 국가에서 도시계획을 수립하고 있으나 국토계획 및 지역계획 등 상위계획을 수립하고 있지 못하며,¹¹⁰⁾ 국토계획을 수립하는 국가들 가운데 개별법에 의해 수립하는 경우와 국가경제개발 계획 상에 포함되어 있는 경우로 구분할 수 있다.¹¹¹⁾

계획주체와 관련하여, 중앙정부 위주로 추진되고 있으며 사회기반시설의 설치 및 운영·관리를 위한 재원조달은 정부재정으로 이루어지고 있고 민간부문에 의한 투자가 저조하다. 사회기반시설에 대한 민간투자에 있어서도 국내보다는 외국의 참여가 낮은 것으로 나타났다.¹¹²⁾ 관련 법제도 및 통계DB 정비수준, 계획관련 재정수준에 대한 질문의 경우에도 다소 낮게 평가하고 있다.¹¹³⁾

개발도상국의 공간계획체계의 문제점을 계획체계 요소별로 분류하여 요약하면 다음과 같다.

109) 설문조사 내용은 총 32개 문항으로 구성되며, 국가 및 개인정보, 자국 계획체계 평가, 한국 계획체계 평가, 지원희망 부문으로 구분된다. 설문지 및 설문결과 Coding 자료는 정진규 외3명, 개발도상국 공간계획체계 발전을 위한 협력방안 연구, 국토연구원, 연구보고서, 2009년, 부록 4를 참조할 것.

110) 조사대상국 중 국토계획을 수립하지 않는 국가는 나이지리아, 케냐, 이라크, 라오스, 캄보디아 등 5개국이며, 지역계획을 수립하지 않는 국가는 나이지리아, 케냐, 이라크, 라오스, 과테말라, 우간다, 탄자니아 등 7개국이다.

111) 정진규 외3명, 앞의 글, 41면.

112) 高阪宏行, 村山祐司 저, 김응남 외 2명 역, GIS 지리학, 동화기술, 2006년, 83면.

113) 윤지현, 한국의 개발도상국 도시분야 공적개발원조 전략, 서울시립대 도시과학대학원, 석사학위논문, 2010년 8월, 17면.

<표 11> 개발도상국 공간계획체계의 문제점 요약

구 분	문제점
계획수립	국토계획 등 상위계획 수립 미흡
계획주체	외국인, 민간사업자, 시민의 참여 미흡 지방정부 전문인력의 양적·질적 부족
계획수단	법규, 지침 등 공간계획의 제도적 기반 미흡 통계DB, GIS 등 기술적 기반 미흡
종합평가	지역계획 환경 열악(전문 인력, 재정 등)
경제수준별 비교	최빈국의 경우 보다 열악
지역별 비교	뚜렷한 차이점 없음

출처: 정진규 외3명, 앞의 글, 47면, 개발도상국 공간계획체계의 문제점 요약 재인용.

또한 자국의 국토계획체계 발전을 위하여 개발도상국 전문가들이 선호하는 지원희망부문에 대한 설문조사에 의하면, 통계DB 및 GIS구축이 24%, 법제도개선이 19%, 교육 강화가 18%, 재정정책 개선이 13%의 순으로 나타나고 있다. 경제별 수준 비교에서는 중저소득국과 저소득국가의 지원희망부문은 거의 유사하나 최빈국의 경우 재정정책개선 및 민간참여 활성화 등 재정과 관련된 지원희망이 평균보다 높다.¹¹⁴⁾

나아가 개발도상국 국토계획체계 구축을 위한 국제기구 및 선진국의 지원현황을 살펴보면, 세계은행 및 아시아개발은행 등은 개발도상국 공간계획체계의 능력배양을 위하여 기술과 재정지원을 중심으로 협

114) 정진규 외3명, 앞의 글, 48면.

력체계 구축 등 다양한 형태의 프로그램을 운영하고 있으며,¹¹⁵⁾ 일본, 미국, 프랑스, 독일 등과 같은 선진국들도 자국의 국제협력기관 및 금융기관의 협조를 통하여 다양한 지원활동을 수행하고 있다.¹¹⁶⁾ 한국의 경우 KOICA에서 국토계획체계와 관련하여 능력배양 지원사업을 수행하고 있으며, 캄보디아와 베트남 등 동남아 국가들을 위주로 추진하고 있다. 사업의 대부분은 신도시 또는 특정 산업단지의 개발 마스터플랜 사업과 인프라의 시설투자에 대한 사전 타당성 검토를 지원해주고 있다.¹¹⁷⁾

KOICA는 한국의 개발경험을 개발도상국 발전모델로 제시하고 다양한 지원활동을 수행하고 있으나, 우리의 국토개발 경험과 그 이식 가능성에 대한 체계적 연구의 부족과 구체적 결여로 한계점을 노출하고 있다. 특히 국토계획체계 관련 지원수요와 그 동안 시행한 사업과는 연계성이 떨어져 전문 인력의 교육지원, 법제도 개선, 기타(인프라 조성 등)에 치중하여 다양하게 나타나는 지원수요에 부응하지 못하고 있다.

따라서 한국의 경제성장 단계별 국토개발정책과 법제의 발전과 국토개발계획에 관한 연구경험을 바탕으로 개발도상국들에게 사회기반조성을 위한 국토개발법제 제정 시 고려되어야 할 사항 또는 시사점을 제시하는 것은 개도국의 인적, 제도적 개발능력 확충에 있어 큰 의미를 가질 것으로 판단된다.

115) 세계은행은 기술지원과 교육 등 전통적인 지원방식을 채택하고 있는데, 최근에 수행한 프로젝트에는 중국 시안지역 지속가능한 교통체계 구축, 베트남 호치민시 도시개발 프로젝트 개발자금 지원, 인도네시아 지방정부를 위한 경쟁력 강화 프로그램, 정책개선을 위한 지속가능한 교통 대안 등이 있다. 아시아개발은행은 도시문제를 해결하기 위한 대책마련에 필요한 기술적, 재정적 지원을 하고 있다.

116) 정진규 외3명, 앞의 글, 79면.

117) 강명구, 권대한, 김보민, 외6명, 국제개발협력에서 국토도시계획 및 개발의 의미와 정책적 과제: 저개발국가에 대한 국토개발지원을 중심으로, 대한국토·도시계획학회 정보지 도시정보, 제358호, 6~10면.

제 2 절 한국 국토개발법제가 주는 시사점

1. 시사점 제시를 위한 전제

(1) 법체계의 정당성 확보

국토개발에 적용되는 법체계는 국토개발정책의 기본이념과 방향성을 제시하는 국토기본법을 근간으로, 국토개발계획 및 개발행위를 제한하는 규제법, 그리고 산림법, 농지법, 하천법, 도로법 등 각 분야별 개별 법률들이 마련되어 있다. 국토개발법제를 구성하는 각 법률들은 그 성질상 많은 부분에서 중복되거나 상호 충돌 될 가능성이 있다. 즉, 적용대상, 방법, 효과 등에 있어서 상호관련성 정도가 높은 관계로 각 관련 부문별 법률들의 체계적 연관성 등이 면밀하게 검토된 뒤 입법이 이루어져야 한다.

하지만 국토계획법제의 각 부문별 개별 법률로 대응하는 방식은 법률 간의 통일성과 규제내용의 일관성, 체계정당성에 있어서 문제가 야기될 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 해당 법률들을 규제대상, 기능, 집행기관 등 구체적인 기준을 설정하여 그 기준을 바탕으로 법률을 통폐합하는 것이 바람직하다.¹¹⁸⁾

한국의 국토개발법제의 발전과정을 살펴보면 국토기본법이 제정되기까지는 국토건설종합계획법을 정점으로 계획의 효율적인 추진과 국토의 이용·관리·보전을 목적으로 계획법과 규제법을 제정하였고, 국토계획 수립 및 개발사업의 필요에 따라 각 부처가 수시로 법제정을 추

118) 그러나 본질적으로 내용이나 추진체계가 상이한 경우에는 통폐합이 불가능하기 때문에 개별 법률을 제정하는데 다른 법률과의 내적, 외적 체계는 최소한의 조건으로 갖추어야 할 것이다(최윤철, 국토개발법제에 근거한 사회기반조성을 위한 입법모델: 입법모델 구축을 위한 전제 모색을 중심으로, 한국법제연구원 워크숍 자료, 2012년, 63면).

진해온 결과 많은 단행법들의 시행으로 인해 법체계는 물론 국토계획의 추진체계에 있어서도 상호 모순되고 중복되는 점이 발생하였다. 이에 따라 2002년에는 국토계획체계를 개편하고 계획 간의 조화와 연계성을 강화하기 위하여 국토건설종합계획법을 새로운 체계와 내용으로 구성한 국토기본법을 제정하였으며, 도시계획법과 국토이용관리법을 폐지하고 국토의 계획 및 이용에 관한 법률로 통합하였다. 그러나 개별법의 통폐합 및 법제도 보안을 통한 정비사업도 개별법에 의한 국토의 이용과 국토종합계획체계와의 조화, 지방자치단체의 계획고권 등 문제를 해결하기에는 역부족이다.¹¹⁹⁾ 따라서 새로이 종합적이고 체계적인 국토개발계획과 관련 법제를 마련하는 단계에서 다른 국가의 입법례에 대한 체계적이고 구체적인 검토가 필요하다.

(2) 법치국가 원리에 근거한 입법

국토개발사업은 계획에서 완성까지 오랜 시간이 소요되고, 자금투입이 크며, 개발의 범위가 광범위하여 개발지역 주민과 자연환경 등에 근본적인 변화를 야기하게 된다. 특히, 개발지역에 거주하는 주민들의 경우 토지수용, 건설사업 등에 의한 주거의 제한, 영업활동의 제한, 재산권 행사의 제한, 토지이용의 제한 등이 수반된다. 국토계획 및 법제가 가지는 공공이익에 비하여 해당 지역 주민들의 사익에 대한 침해가 크다면 입법자는 보다 엄격한 기준을 적용하여야 한다. 따라서 입법자들은 비례의 원칙과 과잉금지원칙에 따라 기본권 제한은 필요최소한에 그치도록 하여야 하며, 보다 신중한 접근이 필요하다.¹²⁰⁾

119) 임현, 토지계획법제의 입법동향, 일감법학 제20호, 2011년, 232면.

120) 과잉금지의 원칙과 관련하여 필요한 경우가 아닌데도 국민의 기본권을 제한하는 것은 과잉이며, 허용되지 않는 것이 원칙이다. 따라서 국가가 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법을 함에 있어서 준수하여야 할 기본원칙 내지 입법활동의 한계를 의미하는 것으로, 입법목적의 정당성, 목적을 달성하기 위한 방법의 타당성, 피해의 최소화, 법익의 균형성을 고려하여야 한다(문재완, 언론법, 늘봄, 2008년, 36면).

(3) 지속가능발전 원칙에 근거한 입법

국토계획 및 그에 따른 개발은 기존의 국토계획체계, 자연환경, 자연 조건에 대해 큰 변화를 가져온다. 한국의 국토개발의 과정에서도 국토 개발이라는 이름하에 상당한 자연환경의 파괴 및 환경오염을 경험하였다. 특히 1960~1970년대 및 1980년대의 국토개발 과정은 자연환경의 파괴를 그 대가로 추진되었다.¹²¹⁾ 그 후 지역불균형 및 난개발로 인하여 국민의 삶의 터전이 파괴되고 생태계에 회복할 수 없는 피해를 가져오자, 개발과 환경의 조화를 바탕으로 지속가능한 국토개발을 정책 이념 및 법제의 기본이념으로 확립하였다.¹²²⁾

국토의 개발과 환경보호의 관계는 양립할 수 없는 것으로 보일 수 있으나 개발과 환경의 조화를 바탕으로 하는 국토개발만이 국민의 삶의 질을 향상할 수 있다. 그러나 국토개발사업의 추진과정에서 파괴된 자연환경 및 생태계의 원상회복이 사실상 불가능하며, 이로 인하여 야기될 수 있는 자연재해를 비롯한 각종 부정적 결과가 예측 가능성의 범위를 벗어나는 경우가 대부분이라는 점을 감안한다면 국토계획의 수립과 입법과정에 있어서 개발과 환경의 조화를 이룰 수 있는 대안을 모색하는 것이 가장 중요한 과제이다.¹²³⁾

121) 김인, 이기석, 외6명, 21세기 국토개발의 정책과제, 국토개발연구원 연구보고서, 1996년, 44면.

122) 국토기본법은 국토관리를 함에 있어서는 반드시 친환경적으로 하여야 할 것을 규정하고 있다(법 제5조). 이에 따라 국가와 지방자치단체는 국토에 관한 계획 또는 사업을 수립·집행할 때에는 자연환경과 생활환경에 미치는 영향을 사전에 고려하여야 하며, 환경에 미치는 부정적인 영향이 최소화될 수 있도록 하여야 한다(동법 제5조 제1항). 또한 국가와 지방자치단체는 과거 우리나라의 국토개발과정에서 보여 주었던 국토의 무질서한 개발로 인한 피해를 방지하기 위하여 국민생활에 필요한 토지를 원활하게 공급하기 위하여 토지이용에 관한 종합적인 계획을 수립하고 이에 따라 국토 공간을 체계적으로 관리하여야 한다(동법 제5조 제2항).

123) 최윤철, 앞의 글, 65면.

(4) 평가체계를 포함하는 입법

국토계획법제는 계획법의 하나로 종합적인 국토계획 수립과 시행에 필요한 사항을 정함으로써 국토의 건전한 발전과 국민의 삶의 질을 향상하는 것을 목적으로 한다. 보통의 법률이 이미 발생한 사실을 규율하는 것에 반하여 국토계획법제는 입법자의 예측에 따라 행정목적으로 실현하기 위해 만들어진다. 때문에 계획법제에서 입법자의 예측은 그 성질상 입법자에게 상대적으로 넓은 입법재량을 제공한다.¹²⁴⁾ 헌법재판소도 입법자의 입법예측과 관련하여 향후 전개되는 상황들이 불확실한 경우에는 국가의 경제상황, 국가안전 보장 및 질서유지 등을 고려하여 정책적인 판단에 따라 그 내용을 구성할 보다 광범위한 입법재량이 인정되어야 한다는 태도이다.¹²⁵⁾

대표적인 계획법제의 하나인 국토개발 및 계획에 관련한 법률은 일단 법제화가 되어 사업시행이 되면 그 결과가 국가전체, 국민 대다수에게 광범위하고 장기적인 영향을 미치기 때문에 입법자의 예측의 정확성이 더욱 요구된다.¹²⁶⁾ 그러나 국토계획은 사업기간의 장기화, 개발규모의 광대함 등으로 인하여 입법자의 정확한 예측이 어렵다. 장기간에 걸쳐서 진행되는 개발계획의 집행기간 중 발생할 수 있는 여러 내·외적 요인들은 입법자의 입법예측을 더욱 어렵게 하는 요인이 되고 있다. 따라서 입법자는 입법과정에서의 영향분석, 병행적 평가, 사후 평가를 추진함으로써 법률을 정비해야 할 것이다.¹²⁷⁾

124) 헌재 2011.9.29. 2007헌마1083(외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률 제25조 제4항 등 위헌확인); 헌재 2009.10.29. 2007헌바63(구 사회간접자본시설에 대한 민간투자법 제9조 위헌소원).

125) 헌재 2011.9.29. 2007헌마1083.

126) 특히 사회간접자본의 확충, 시설의 마련 등 과정에서 국민의 기본권이 직접적으로 제한되는 사례가 나타나게 된다. 물론 정부의 경제개발계획, 경제정책의 집행에 있어서 입법자는 보다 광범위한 재량이 인정되는데, 이 경우에도 비례의 원칙에 부합되어야 한다(헌재 2011.9.29. 2007헌마1083).

127) 최윤철, 독일에서의 입법자의 법률개선 의무에 관한 연구, 공법연구 제31권 제3호,

2. 국토개발이념의 정립

한국의 국토종합계획은 10년을 주기로 수립·추진되어 국가의 사회적·경제적 발전단계와 도시화의 정도 그리고 역사적 배경에 따라 국토개발의 기본이념을 변경하여 왔다. 4차례의 국토종합계획에서 제시된 개발이념 즉 정책이념은 정책목표의 지침적 역할을 하여 왔는바, 시대의 흐름 및 시대적 요구에 따라 변화하는 가치와 이념을 반영하고 있다. 개발도상국의 경우에도 국가의 사회·경제·정치체제의 특수성 속에서 각국이 처한 시대적 여건에 따라 국토개발이념을 설정하고 이를 달성하기 위한 실효적인 정책내용을 설정해야 한다.

현재 대부분의 개발도상국들은 산업화 이래 도시화가 급속하게 진행되고 있으며 선진국에 비해 짧은 기간에 보다 빠른 속도로 도시화가 진행되고 있으며, 인구와 산업이 도시로 집중되어 도시지역에서 발생한 주거, 상하수도, 교통, 환경, 난개발 등의 문제를 발생하게 된다.¹²⁸⁾ 따라서 국토개발 및 도시계획을 수립하고 법률을 제정함에 있어 국토의 건전한 발전과 국민들의 삶의 질을 향상시킴을 최상위의 개발이념으로 설정해야 할 것이다.

그러나 시대적 요구에 따라 국토개발이념을 달성하기 위한 정책은 다양하게 추진할 수 있다. 예컨대, 고도경제성장이 요구되는 시기의 국토개발정책은 산업단지의 선정 및 사회기반시설의 확충에 우선을 둘 수 있고, 안정적인 경제성장이 요구되는 시점에서는 국토개발의 이념을 지역균형개발로 설정함으로써 과도한 인구 및 공업의 집중을 억제하고 지역의 균형개발을 실현할 수 있다. 그 외에도 생활기반 구축을 위한 국민의 삶의 질 향상과 국토환경 보전을 위하여 국토의 지속가능한 발전을 도모해야 한다.

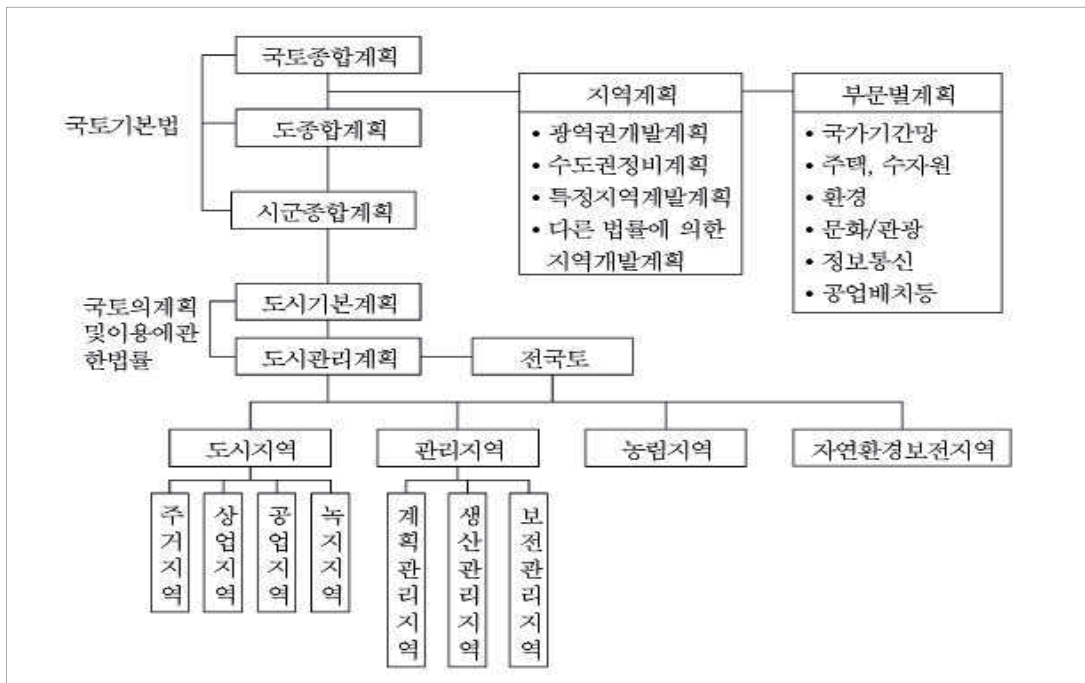
2003년, 365면.

128) 강명구, 권대한, 김보민, 외6명, 앞의 글, 4면.

3. 국토계획체계의 확립

한국의 국토기본법은 국토계획체계를 통합함으로써 국가계획으로서 국토전역을 대상으로 하는 국토종합계획과 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획, 부문별계획으로 구분되며, 국토종합계획은 도종합계획에 대하여 도종합계획은 시·군종합계획에 대하여 각각 상위계획으로서의 기본적인 지위를 갖게 된다. 한편, 도시계획과 관련하여 국토기본법이 아닌 국토계획법에서 규정하고 있으나 도시계획은 전국종합계획—도종합계획—시·군종합계획으로 이어지는 국토계획의 계층제적 지위에서나 효율적인 국토공간의 이용과 국토계획의 정책목표 달성에 있어서도 중요한 위치를 차지하고 있다.

<표 12> 현행 국토개발법제에 근거한 국토계획체계



출처: 최은숙, 국토계획법상 공익과 사익의 조화, 2007년, 성신여자대학교법학과 박사학위논문, 10면 표양식 재인용.

프랑스, 일본, 네덜란드의 경우에도 한국의 입법례와 용어의 차이는 있으나 국가계획, 지역계획, 그리고 그 아래에 이층구조를 가지는 국토 계획 시스템을 갖추고 있으며, 국토개발 관련 기본법에서 계획 간의 관계를 명시하고 있다.¹²⁹⁾ 반면 영국, 미국, 독일 등 대부분의 주요 선진국들은 중앙정부 또는 연방정부에서 국토종합계획을 수립하지 아니하고 토지 및 자원이용, 환경보전에 관한 국토이용의 기본정책과 방향을 설정하고, 구체적인 계획목표 및 추진전략은 주정부 또는 지방정부가 수립하는 지역계획이나 도시계획에서 다루고 있다. 후술한 입법례는 전 국토를 공간대상으로 하는 국토종합계획을 수립하지 아니하고, 중앙정부의 경제개발계획 또는 국토개발정책에서 방향성과 정책목표를 설정하고, 지방정부가 수립하는 도시계획에서 국토공간의 이용에 관한 계획을 규율하는 법체계와 유사하다. 따라서 개발도상국의 경우 앞에서 언급한 두 가지 입법모델을 비교분석하여 자국의 사회·경제적 여건에 적합한 모델을 선택하는 것이 바람직하다.

4. 국토계획의 실효성 강화

한국의 경우 국토기본법 제3장(국토계획의 효율적 추진)에서는 실천계획의 수립 및 평가, 국토종합계획의 정비, 국토계획평가의 대상 및 기준, 국토계획평가의 절차, 계획 간의 조정, 국토계획에 관한 처분 등의 조정, 재정상의 조치 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 이법은 국토계획의 효율적 추진을 위한 방법으로 국토종합계획의 세부실천계획 수립을 의무화하고 있으며,¹³⁰⁾ 실천성과에 대한 정기적인 평가체계를 구축하였다.

129) 프랑스의 경우 국토계획은 전국계획인 국토개발 및 정비를 위한 전국기본지침(SNADT), 지역계획인 국토개발 및 정비를 위한 계획 간의 관계·국토개발 및 정비 레지옹기본지침(SRADT)로 구분하며, 지역계획은 전국계획의 기본방향을 참작하며, 부문별 계획과 모순되지 않아야 한다(박양호, 외7명, 국토기본법 제정을 위한 기초 연구 자료집, 국토연구원, 2001년, 132면).

130) 세부실천계획의 수립을 위해서 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 국토종합계획의 소관업무와 관련된 정책 및 계획에 이를 반영하여야 하며, 소관별 실천

이러한 규정에 따라 국토해양부장관은 국토종합계획의 실천성과에 대한 평가결과와 사회경제적 여건변화를 고려하여 5년마다 이를 재검토·정비하고 있으며, 중앙행정기관의 장에게 각종 계획이 상호 상충되거나 국토종합계획에 부합하지 않는 경우 조정의 권한을 부여함으로써 국토계획 및 사업 간의 조정기능을 강화하여 국토계획의 일관성과 실효성을 높이는데 전력을 다하고 있다.

앞에서 서술한 국토계획의 실효성 강화수단은 프랑스, 독일, 일본 등 국가의 국토기본법 및 국토개발 및 정비를 위한 기본방향을 설정하는 정부정책에서 공통으로 규정하고 있는 제도이며,¹³¹⁾ 국토계획의 추진 현황에 대해 정기적으로 분석·검토하여 국토계획을 수정·보완함으로써 국토종합계획이 갖는 한계점을 극복할 수 있다. 이 부분의 내용은 개발도상국의 입법과정에 중요한 시사점을 제시할 것으로 판단된다.

5. 국토정보체계의 구축

지식정보화로 대변되는 새로운 국토정책 환경에 대응하여 국토계획이 보다 합리적으로 수립되고 집행될 수 있도록 국토에 관련된 다양한 인문사회정보를 포함한 지리정보를 구축하여 이를 활용할 수 있는 국토정보체계를 확충해 나가야 한다. 한국의 경우 국토건설종합계획법에 근거하여 국토조사를 수행하기 시작했으며,¹³²⁾ 국토조사는 정기조사와 수시조사로 구분할 수 있다.¹³³⁾

계획을 수립하여 건설교통부장관에게 제출한다(국토기본법 제18조).

131) 주요 국가의 국토기본법상 실효성 강화수단에 관한 내용은 박양호, 외7명, 국토기본법 제정을 위한 기초연구 자료집, 134면, <표 X-4> 국토기본법 외국사례의 비교를 참조할 것.

132) 국토조사는 국토계획뿐만 아니라 경제계획, 사회계획 등 제반계획의 수립에 기초자료로 활용되는데, 조사의 중복을 피하기 위하여 1962년 이후 건설교통부에서는 국토조사 총람을 발간하여 보급하였다. 현재는 국토해양부에서 국토연차보고서의 형식으로 발간하고 있다.

133) 정기조사는 국토에 관한 계획 및 정책의 수립과 집행에 활용하기 위하여 매년 실

국토의 기초자료 파악을 위하여 기존의 국토이용관련 정보, 사회기반 시설, 국토환경, 지역개발 현황 등을 종합적으로 망라한 정보체계를 구축함으로써 국토계획의 수립과 관련 보고서 작성 등을 뒷받침하기 위하여 국토조사의 효율적 시행에 관한 사항도 국토기본법 또는 국토개발 및 정비에 관한 기본정책에 근거를 두도록 하여야 한다.

생각건대 국토계획 및 정책의 수립과 관련한 보고서는 ① 국토계획의 수립 및 관리, ② 국토의 계획 및 이용에 관하여 추진된 시책과 추진하려는 시책, ③ 지역개발 현황 및 주요 시책, ④ 사회기반시설의 현황, ⑤ 국토자원의 이용 현황, ⑥ 국토환경 현황 및 주요시책, ⑦ 용도별 토지이용 현황 및 토지거래 동향, ⑧ 그 밖에 국토계획 및 국토 이용에 관한 중요 사항이 포함될 수 있다(국토기본법 제24조).

시하는 조사이며, 수시조사는 국토해양부장관이 필요하다고 인정하는 경우 특정지역 또는 부문 등을 대상으로 실시하는 조사이다(국토기본법 시행령 제10조 제2항).

제 6 장 결 론

본 연구는 한국의 경제성장에 따른 국토개발정책 및 법제에 대해 정리하고 분석함으로써 개발도상국에게 한국의 경험을 공유함으로써 한국의 국토개발법제로부터 시사점을 제시하는 것을 목적으로 한다.

한국에서 근대적 의미의 국토개발 및 정비는 1960년대부터 본격화되었으며, 제도적으로 1963년에 제정한 국토건설종합계획법이 모체가 되어 1970년대부터 10년을 주기로 4차례의 국토종합계획이 수립되어 추진되고 있으며, 현재는 제4차 국토종합계획을 수정한 수정계획(2011 ~2020)을 운영 중에 있다. 이들 계획은 경제성장 단계별로 정책이념과 추진전략에 있어서 상당한 차이를 보이고 있으며, 국토정책의 추진으로 인해 발생하는 다양한 문제점을 해결하기 위한 입법과정은 오늘날 경제사회 전반에 지속가능한 발전의 기반이 조성되도록 하였다. 따라서 지난 반세기 동안 계속된 한국의 국토개발경험은 개발도상국들이 경제성장을 뒷받침하는 사회기반시설의 조성과 산업화와 도시화에 따른 주거, 상하수도, 교통, 환경, 난개발 등의 문제를 해결하는데 있어 시사하는 바가 클 것이다.

따라서 한국의 경제성장에 따른 국토개발정책 및 법제에 대한 분석을 바탕으로 개발도상국의 국토계획체계 현황 및 지원희망부문에 대한 설문문의 내용을 참조하여 개발도상국들이 국토개발과 정비에 관한 정책 및 법제를 새로이 제정하거나 보완하는 경우에 고려되어야 할 사항을 제시하였다.

첫째, 국토개발에 관한 법제는 계획법의 하나로 입법자의 예측에 따라 장래에 일정한 효과를 도모하기 위해 만들어지는 만큼 입법자의 예측의 정확성이 더욱 요구된다. 따라서 입법자는 경제사회적 제반 요인들을 감안하여 정확한 예측이 가능하도록 노력을 기울여야 한다.

둘째, 국토계획 및 그에 따른 사업은 기본의 국토공간체계, 자연환경, 생태계에 대해 큰 변화를 가져오게 되는바, 국토계획의 수립과 법제도 정비에 있어서 개발과 환경의 조화를 바탕으로 지속가능한 국토개발을 기본이념으로 설정해야 할 것이다.

셋째, 국토개발 사업은 계획에서 완성까지 오랜 시간이 소요되고, 개발의 범위가 광범위하여 개발지역 주민들의 기본권을 제한할 수 있다. 따라서 입법과정에서 비례의 원칙과 과잉금지원칙에 따라 국토개발이 가지는 공익과 개발로 인해 침해되는 주민들의 사익을 비교형량하여 엄격한 기준을 적용하여야 한다.

넷째, 국토계획체계의 구성과 관련하여 한국, 프랑스, 일본, 네덜란드의 경우에는 국가계획과 지역계획 그리고 그 아래에 이층구조를 가지는 계획체계를 이루고 있는 반면에, 영국, 미국, 독일 등 대부분의 주요 선진국들은 중앙정부 또는 연방정부에서 국토전역을 대상으로 하는 국토계획을 수립하지 아니하고 국토 및 자원이용, 환경보전에 관한 기본정책과 방향을 설정하고 지방정부가 지역계획이나 도시계획을 수립하여 추진하고 있다. 개발도상국의 국토계획체계는 후자의 경우와 유사한 점을 가지는 바 각국의 사회경제적 여건에 적합한 국토공간체계를 선택하는 것이 바람직하다.

마지막으로 국토계획의 실효성을 강화하기 위한 수단으로 국토종합계획의 세부실천계획 수립을 의무화하고, 실천성과에 대한 정기적인 평가체계가 관련 정책 및 법제에 포함되어야 한다.

참고 문헌

1. 국내 문헌

- 김남진, 김연태, 행정법(Ⅱ)제16판, 법문사, 2012년
- 김두얼, 경제법제60년사, 해남, 2011년
- 김상용, 토지법, 법원사, 2004년
- 류해웅, 토지법제론(제3판), 부연사, 2005년
- 류해웅, 토지공법론, 삼영사, 2008년
- 류해웅, 김승중, 국토기본법과 국토계획법, 국토연구원, 2002년
- 박균성, 행정법론(하)제11판, 박영사, 2012년
- 백승주, 토지공법강의, 동방문화사, 2009년
- 신봉기, 국토계획법의 현안문제, 동방문화사, 2009년
- 양지청, 사회간접자본론, 서울프레스, 1994년
- 주봉규, 토지정책, 서울대학교출판부, 2003년
- 홍정선, 행정법원론(하)제20판, 박영사, 2012년
- 국토개발연구원 편, 국토50년, 1996년
- 대한민국정부, 제1차~제4차 국토종합계획
- 대한국토·도시계획학회 50년사, 대한국토·도시계획학회, 1999년
- 대한민국법제50년사, 법제처, 1998년
- 권경현, 신·재생에너지설비 등 사회기반시설에 대한 민간투자법 적용
관련 법적 고찰, 행정법연구 제27호, 2010년

참 고 문 헌

- 김광수, 사회기반시설을 위한 민간투자제도의 법적 문제, 토지공법 연구, 토지공법연구 제43권 제2호, 2009년
- 김대인, 정부조달계획의 투명성 제고를 위한 법제개선방안, 한국법제연구원, 2006
- 김대인, 사회기반시설을 위한 민간자본 참여에 대한 법적 검토, 토지공법연구, 제43집, 2009년
- 김명수, 광역시·도별 사회간접자본 순자산 스톡 추계 연구, 국토계획 제46권 제3호, 2011년
- 김성수, 민간투자사업의 성격과 사업자선정의 법적 과제, 공법연구 제36집 제4호, 2008년
- 김정호, 사회간접자본시설 투자전략, 국토연구원, 건설경제, 통권 제15권, 1996년
- 김종기, 사회간접자본시설 확충을 위한 민자유치 필요성, 국토연구원, 건설경제, 통권 제9권, 1994년
- 김희곤, 국토계획법제에 대한 평가, 토지공법연구 제52권, 2011년
- 서창원, 지방화 시대의 국토계획과제와 정책방향, 국토개발연구원, 국토정책과제, 1997년
- 서창원, 이흥수, 국토개발의 평가와 과제, 국토개발연구원 국토연구 90-4, 1990년
- 안흥기, 경제성장과 SOC투자, 국토연구원, 건설경제, 통권 제54권, 2008년
- 왕세종, 인프라 민간투자사업의 국민경제적 역할, 한국건설산업연구원 연구보고서, 2005년

- 유영철, 사회기반시설의 확충을 위한 민간투자 정책개발에 관한 연구, 한국정책회보 제17권 제2호, 2008년
- 이재삼, 토지법제의 체계화 방안에 대한 연구, 토지공법연구, 제39집, 2008년
- 이재삼, 국토의 효율적 이용을 위한 법률적 체계화 방안에 대한 연구, 토지공법연구, 제52집, 2011년
- 전재경, 환경계획법제와 국토계획법제의 정합성 연구, 법제연구원, 2004년
- 정명운, 일본의 광역적 지역 활성화를 위한 기반정비에 관한 법제연구, 한국법제연구 원, 2007년
- 정태용, 국토계획법제의 정비, 공법연구, 제37권, 2008년
- 차현숙, 토지관련 법제에 대한 입법평가, 토지공법연구, 제52권, 2011년
- 최승필, 민간투자사업에 대한 법·제도적 검토, 외법논집 제34권 제1호, 2010년
- 최윤철, 독일에서의 입법자의 법률개선 의무에 관한 연구, 공법연구 제31권 제3호, 2003년
- 최윤철, 입법평가의 제도화에 관한 연구, 토지공법연구 제28권, 2005년
- 최정기, 국토기본법 제정방향, 정책해설, 국토연구원, 2000년
- 피석현 외 1명, 국토기본법과 국토계획법에 의한 국토계획체계의 문제점과 개선방안, 국토연구원, 2003년
- 홍성필, 김성수, 장일, 사회기반시설에 대한 민간투자법령 정비방안 연구, KDI 공공투자관리센터, 2007년

황창용, 홍성필, 정민웅, 권용훈 외, 사회간접자본시설에 대한 민간투자법과 관련법률의 체계에 관한 연구, 국토연구2004-46, 국토연구원, 2004년

2. 국외문헌

高阪宏行, 村山祐司 저, 김응남 외 2명 역, GIS 지리학, 동화기술, 2006년
Asian Development Bank (ADB), 2008, From spatial urban planning to comprehensive socioeconomic development in Viet Nam: Thanh Hoa City Case Study, Urban Innovations, September.

Asian Development Bank (ADB), Capacity building for integrated regional development planning, Policy Report, 2002.

Chong, Alberto & Ma가 Gradstein, On the Determinants and Effects of Political Influence, Inter-American Development Bank, Research Department Working Paper, 2007.

Efraim Sadka, Public-Private Partnerships – A Public Economics Perspective, CESifo Economic Studies 2007, 53(3).

John Morison, Democracy, Governance and Governmentality : Civil Public Space and Constitutional Renewal in Northern Ireland, Oxford Journal of Legal Studies 2001, 21(2).

John Vickers and George Yarrow, Privatization: An Economic Analysis, MIT Press, 1993.

LA Thi Kim Ngan, Spatial planning practice in Vietnam, A paper presented at the Int'l Seminar on Regional Development Theory and Practice in the 21st Century, Hanoi, Hosted by Hanoi Ar-

chitectural University and KALGS(Korean Association for Local Government Studies), 2009.

OECD, Infrastructure to 2030: Telecom, Land Transport, Water and Electricity, 2006.

International Road Federation, 2006, World Road Statistics 2006.

UNFPA, State of World Population 2011, People and Possibilities in a World of 7 Billion.