

# 環境計劃과 開發計劃의 統合을 위한 法制改善方案

金 明 龍\*

## 차 례

### I. 서 론

### II. 현행법제상 환경계획과 개발계획의 통합의 한계

1. 국토이용계획법제상의 문제점
2. 환경관련법제상의 문제점

### III. 개발계획 및 환경계획의 통합을 위한 개선방안

1. 통합방안으로서 환경계획과 개발계획의 조화
2. 법제개선방안

### IV. 결 론

\* 韓國法制研究院 副研究委員, 法學博士

## I. 서론

우리 나라는 그 동안 효율성에 근거한 성장위주의 지속적인 경제개발과 국토개발로 급속한 경제성장과 국토의 기반을 확충하였다. 이러한 성장일변도의 국토개발은 국토환경에 많은 부작용을 초래하게 되었다. 즉 그 동안 국토관리 정책은 개발부문과 보전부문으로 구분되어 추진됨으로써 개발과 보전을 동시에 고려하는 통합적 정책수립이 이루어지지 못하였다. 더구나 각 부문의 정책은 해당 정책 고유의 정체성을 제대로 확립하지 못하고 있으며, 국토개발정책은 경제개발정책을 뒷받침하기 위한 수단으로서 공단이나 택지를 개발하거나, 때로는 건설경기를 부양하기 위해 각종 개발사업을 추진하는데 필요한 토지를 공급하는 것이 주요한 목적으로 되어왔다.<sup>1)</sup> 그 결과 자연환경의 침해, 대기 오염, 수질오염, 소음공해 등과 같은 환경문제와 도시의 “난개발”<sup>2)</sup>을 가져오게 되어 국토관리에 있어서 심각한 문제점으로 드러나게 되었다.

이러한 무계획적이고 마구잡이식 개발, 즉 “국토의 난개발”의 문제를 해결하여 국토를 효율적으로 관리하고 미래세대까지 고려하는 “지속가능한 개발”을 위하여 그 동안 학계 및 실무에서는 많은 논의를 하여왔고 현재도 끊임없이 하고 있다.<sup>3)</sup>

이러한 논의의 결과 현행 국토이용체계에 대한 근본적인 대책을 강구하고 복잡다기한 국토이용체계가 재조정되었다. 먼저 국토의 지속가능한 발전을 실

1) 변병설, “국토환경정책의 새로운 패러다임”, 『21세기 지속가능발전을 위한 환경정책의 방향』, 개원9주년 기념 심포지움, 환경정책·평가연구원, 2002.1, 3면 참조.

2) 난개발이란 개발사업의 외부 불경제 효과로서 도시개발에 따라 발생하는 부정적인 측면을 총칭하는 개념이다. 이는 두 가지 유형을 가진다. 즉 첫째, 사전계획 없이 이루어진 개발이고, 둘째, 계획의 질문제로서 계획인가의 여부와는 관계없이 환경친화적이지 못한 개발이다. 따라서 난개발이란 무계획적인 개발로 인하여 녹지공간과 우량농지의 훼손뿐만 아니라 기반시설 및 공공시설 공급부담의 가중, 토지이용의 효율성 저하 등을 초래하는 환경친화적이지 못한 개발행위를 의미한다. 변병설, 전계논문, 5면. 그리고 난개발의 실태와 문제점에 대한 자세한 소개는 박현주, “난개발 대책의 문제점”, 『공간과 사회』 통권 14호, 2000년, 214면 이하.

3) 한국환경법학회, 『환경보전과 국토개발 - 난개발 대응책 모색 -』, 2001년 국제학술세미나, 2001.10; 한국토지공법학회, 『토지관련법제의 전면적 개편과 그 평가』, 제31회 학술대회, 2002.4; 한국환경정책·평가연구원, 『친환경적 국토관리 입법방향모색을 위한 대토론회』, 2000.11; 새국토연구협의회, 『우리 국토, 젊고 건강하게』, 새국토연구협의회 창립 1주년 종합대토론회, 2001.11; 환경정책·평가연구원, 『21세기 지속가능발전을 위한 환경정책의 방향』, 개원 9주년 기념 심포지움, 2002.1.

천하기 위하여 국토계획의 수립 및 정책을 수립·집행하는 때에는 국토의 균형발전, 경쟁력있는 국토여건의 조성, 친환경적 국토관리를 위하여 국토건설종합계획법을 폐지하고 국토기본법<sup>4)</sup>을 제정하였다. 그리고 종전에 국토를 도시지역과 비도시지역으로 구분하여 도시지역에는 도시계획법, 비도시지역에는 국토이용관리법으로 이원화하여 운용하여 왔으나 국토의 계획적·체계적인 이용을 통한 난개발의 방지와 환경친화적인 국토이용체계를 구축할 목적으로 국토의계획및이용에관한법률(이하 “국토계획법”)<sup>5)</sup>을 새로이 제정하였다. 이 두 법률은 국토계획의 기본이념으로 지속적인 발전을 도모하기 위하여 환경친화적 국토관리를 강조하고 있다. 특히 국토계획법은 전 국토에 도시계획기법을 도입하여 모든 행정단위에서 계획없이 개발없다는 원칙을 내걸고 그 동안 문제되었던 난개발문제를 사전 예방하려고 한다. 이와 같이 선계획 후 개발 원칙, 개발허가제, 기반시설연동제 등 여러 가지 계획적인 개발과 환경을 고려하는 수단을 강구하고 있어서 기존의 국토건설종합계획법 및 국토이용관리법에 비하여 획기적인 발전을 보이고 있는 것은 두 말할 여지가 없다. 그러나 개발계획의 수립단계에서 환경을 고려하는 실질적인 장치가 없다면 지금과 같이 개발에 의한 환경침해는 방지될 수 없을 것이다. 따라서 이하에서는 내년 1월 1일부터 시행되는 국토기본법 및 국토계획법을 중심으로 개발계획<sup>6)</sup>과 환경계획<sup>7)</sup>의 상호 연계성여부 및 이 두 계획의 법적 통합방안에 대하여 살펴보고, 환경과 개발의 조화를 모색하고자 한다.

4) 법률 제6654호.

5) 법률 제6655호. 이 법률은 입안단계에서 “국토이용및도시계획에관한법률”로 추진되었으나, 법제처의 심사과정에서 “국토이용및계획에관한법률”로 변경되었고, 계획명칭도 당초의 “국토도시계획”에서 “도시(군)계획”으로 변경되었다. 그러나 국회의 심의과정에서 다시 “국토의계획및이용에관한법률”로 변경·확정되었다.

6) 「개발계획」이라 함은 국토종합계획, 도종합계획, 도시계획 등과 같이 자연환경을 활용한 토지이용 또는 시설배치 등 물리적 계획에 중점을 두고 수립되는 각종 계획을 말한다.

7) 「환경계획(Umweltplanung)」이란 일정한 환경목적을 실현하기 위한 계획으로서 환경에 대한 사전배려와 이익충돌의 조정, 환경자원의 효율적 관리 등을 종합적으로 가능하게 하는 환경정책수단이다. 환경계획에는 환경정책기본법상의 국가환경종합계획(개정안), 환경보전중기계획, 시·도환경보전계획, 그리고 자연환경보전법상의 전국자연환경보전계획 등이 포함된다. 환경계획은 특히 국토개발계획과 관련된 환경문제를 해결하는데 있어서 중요한 수단이다. 환경계획의 유형 등에 대한 자세한 내용은 末石富太郎·環境計劃研究會, 『環境計劃論』, 森北出版株式會社, 東京, 1993, 참조.

## II. 현행법제상 환경계획과 개발계획의 통합의 한계

### 1. 국토이용계획법제상의 문제점<sup>8)</sup>

#### (1) 국토기본법

##### 1) 의 의

국토기본법은 국토에 관한 계획 및 정책을 수립·시행하고 국토를 관리함에 있어서 지향해야 할 이념과 기본방향, 국가·지방자치단체 및 국민의 의무를 정하고 국토계획의 수립 및 이의 체계적인 실천을 위한 제도적 장치를 마련하여 국토의 지속가능한 발전을 도모하고자 국토건설종합계획법을 폐지하고 이를 보완·발전시킨 것이다. 이러한 국토기본법은 국토계획의 효율적인 추진 및 국토계획의 실효성을 보장하기 위하여 환경친화적 국토관리의 원칙, 국토정보체계의 구축과 국토정책위원회의 설치에 관한 규정을 두고 있다. 특히 그동안 비판되었던 국토관리체계의 복잡성 및 중첩의 문제를 해결하고 환경친화적 국토관리를 강화하였다. 이를 통하여 국토의 난개발 및 환경보호에도 기여할 수 있는 기반을 마련하였다고 볼 수 있다.

##### 2) 국토기본법의 주요내용

###### 가. 지속가능한 발전 및 환경친화적 국토관리

국토기본법 제2조는 그 기본이념으로서 국토의 지속가능한 발전과 환경친화적 국토관리를 그 기본이념으로 하고 있다. 즉 국토는 모든 국민의 삶의 터전이며 후세에 물려줄 민족의 자산임에 비추어 국토에 관한 계획 및 정책을 수립하고 시행함에 있어서 개발과 환경의 조화를 바탕으로, 국토를 균형있게 발전시키고 경쟁력을 제고하며 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속가능한 발전을 도모함을 기본이념으로 하고 있다.

그 동안 우리 나라는 효율성에 근거한 성장위주의 지속적인 경제개발과 국토개발로 급속한 경제성장과 국토의 기반을 확충하였다. 이러한 경제성장의

---

8) 이 장에서는 현행법상 환경계획과 개발계획의 통합의 문제를 살펴보고자 하는데, 국토계획이용관련법(국토기본법 및 국토계획법)이 새로이 제정되어 2003년 1월 1일부터 시행되므로 새로운 법제를 중심으로 살펴보고자 한다.

이면에는 국토환경에 대한 부하의 집중을 가져오게 되었다. 즉 난개발을 통한 국토환경의 침해가 전국 각지에서 나타나게 되었다. 이러한 국토환경의 침해는 우리세대는 물론 미래세대의 삶의 질을 위협하고 있다. 따라서 최근에 미래세대까지 고려하는 “지속가능한 발전(sustainable development)”<sup>9)</sup>의 필요성이 중요하게 되었다. 국제회의 및 선언문 등을 통하여 정립된 지속가능한 발전은 개발과 환경을 통합하는 개념이다. 즉 생태계와 환경을 파괴하지 않는 범위 내에서 지속적인 경제성장이 가능하며, 이를 통하여 경제성장과 환경보전이 동시에 달성될 수 있다는 것이다.<sup>10)</sup>

환경친화적 국토관리는 국토 공간구조의 형성, 지역경제기반의 강화, 쾌적한 생활 및 자연환경의 관리에 있어서 개발과 보전의 조화를 의미하며, 이를 통하여 환경가치와 생태적 연결성의 내재화는 국토개발에 있어서 자원이용의 최소화 및 효율화, 환경오염 배출의 최소화 및 방지, 그리고 자연환경과 생태계의 보전이라고 할 수 있다. 따라서 친환경적 국토발전이라 함은 토지의 이용, 산업단지의 조성, 주택·도로 등의 건설 등에 있어서 환경이익을 최대한 고려하여 정책을 수립하고 집행하는 것을 의미한다.<sup>11)</sup>

환경친화적 발전은 지속가능한 발전의 부분요소로서 “보전과 개발의 통합” 내지 “생태적 연결성의 유지”를 지향한다. 즉 각종 개발에 있어서 자원이용과 자연환경의 침해를 최소화하고 지역부존자원을 최대한 활용하며, 개발로 인한 환경오염을 사전에 예방하거나 최소화하는 것을 말한다. 국토기본법 제2조에서 나타나는 바와 같이 환경친화적 발전은 지속가능한 발전의 부분요소이지만, 그 근간을 이루기도 한다. 따라서 앞으로는 그 동안 개발과 환경보전이 분리되어 추진됨으로써 발생한 난개발과 환경침해를 사전에 예방할 수 있도록 개발과 보전을 동시에 고려하는 통합적 정책수립이 이루어지도록 하여야 한다.

9) 이 개념은 1972년 스톡홀름에서 개최된 유엔인간환경회의(United Nations Conference on Human and Environment)에서 “하나뿐인 지구”라는 슬로건 아래에서 지구환경보전 문제를 세계 공통의 과제로 채택한 후, 1980년 세계자연보전연맹(IUCN)회의에서 처음으로 사용되었다. 1992년 유엔환경개발회의에서 지속가능한 발전을 지향하는 리오선언을 채택하여 전세계적으로 공론화되었으며, 이것의 실천을 위한 의제 21이 채택됨으로써 지구환경보전의 새로운 패러다임으로 대두되었다. 이후 환경과 개발에 관한 모든 국제회의에서 기본이념으로 활용되고 있다.

10) 이용우·윤양수 외, 『환경친화적 국토발전을 위한 전략연구』(국토연2001-10), 국토연구원, 2001, 9면 이하 참조.

11) 이용우·윤양수 외, 전거서, 14면.

나. 계획체계의 일원화 및 계획간의 조화

국토기본법은 국토계획을 국토종합계획·도종합계획·시군종합계획·지역계획 및 부문별계획으로 구분하고, 상호간의 관계를 명확히 하는 등 계획간의 조화와 일관성을 도모하고 있다(제16조 내지 제18조). 그 동안 우리나라 국토이용계획체계가 상당히 복잡할 뿐만 아니라 계획 상호간에 중첩되어 합리적인 조화를 이루지 못하고 있다는 비판을 받아왔다.<sup>12)</sup> 즉 우리나라의 국토이용관리는 국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 도시계획법으로 구성되는 국토이용의 기본계획체계 외에 각종 개별법·특별법에 의거한 160여 개의 용도지역·지구·구역 등이 중첩적으로 지정되어 중복규제 및 비일관성, 그리고 계획체계상 혼란을 야기하고 있었다.<sup>13)</sup> 뿐만 아니라 국토이용관리를 위한 계획관련법과 개발관련법의 사이에 연계성이 부족하였다. 국토기본법에 의한 국토종합계획은 다른 법령에 의하여 수립되는 국토에 관한 계획에 우선하며 그 기본이 된다고 하여 기존의 특별법에 종속적인 국토이용관리법의 한계를 벗어나게 되었다. 종래에 국토이용 및 개발 관련제도에서 개발에 따른 환경보전을 고려하는 데에 있어서 한계는 무엇보다도 개발위주의 각종 특별법이 국토이용 및 개발의 최상위법인 국토이용관리법보다 위에 존재한다는 것이었다. 이러한 것은 종래의 국토이용계획법상 지정된 용도지역이 개발에 관하여 규정하고 있는 개별법의 예외규정에 의하여 용도지역상 아무리 보전할 가치가 있는 지역으로 지정되었더라도 언제든지 변경이 가능하였기 때문이다. 그리고 이 경우 대부분의 특별법이 개발논리를 이념으로 제정되어 있어 환경영향평가 등에 관한 특례규정을 두고 있어 환경보전에 대한 고려가 사실상 불가능하게 된다.<sup>14)</sup>

12) 국토연구원이 2000년 3월 국토관련전문가 950명을 대상으로(응답률 31.6%) 국토관련제도의 문제점에 관하여 실시한 설문조사에 의하면 “각종 개별법에 의해 국토를 관리·이용하므로 국토이용관리가 복잡다기하고 비체계적”이라는 견해가 34.8%로 가장 많았고, 그 다음은 “국토관리체계가 이원화되어 있고 생활권의 광역화에 부응하는 종합계획이 없다”는 견해가 27.0%를 차지한다. 박현주·최영국·문경희, 『지속가능한 국토이용체계의 구축방향에 관한 연구』(국토연 2001-67), 국토연구원, 2001, 34면 주6 참조.

13) 이에 대하여 오준근, 『도시계획관련법제의 체계적 정비방안』(연구보고 2000-09), 한국법제연구원, 2000, 11면 이하 참조.

14) 최영국, 전계논문, 82면.

## (2) 국토계획법

### 1) 의 의

국토계획법이 제정되기 전까지는 국토를 도시지역과 비도시지역으로 구분하여 도시지역에는 도시계획법, 비도시지역에는 국토이용관리법으로 이원화하여 운영하여왔다. 이러한 국토이용관리의 이원화로 인하여 국토의 난개발문제가 발생함에 따라 비도시지역에 도시계획법에 의한 도시계획기법을 도입할 수 있도록 국토의 계획 및 이용에 관한 법률을 제정함으로써 국토의 계획적·체계적인 이용을 통한 난개발의 방지와 환경친화적인 국토이용체계를 구축하게 되었다.

### 2) 국토계획법의 주요내용

#### 가. 선계획-후개발체제의 확립

선계획 후개발체제는 국토개발(도시건설)에 있어서의 첫 번째 원칙에 해당한다.<sup>15)</sup> 선진외국에서는 국토관리수단으로서 선계획 후개발체제가 확고하게 확립되어 있는데, 그 유형은 영국식과 독일식이 대표적이다. 영국식은 계획허가(planning permission)제도를 이용하여 개발행위를 통제하는 방식으로서 모든 개발행위는 당국의 허가를 받아야만 가능하다. 관할관청은 개발행위의 심의시 공익에 어긋난다고 판정된 행위는 불허할 수 있다. 독일식은 지구상세계획(Bebauungsplan)에 의하여 개발행위를 통제하는 방식으로 모든 개발행위는 매우 상세하게 계획된 지구상세계획에 적합해야만 시행 가능하다. 미국과 일본은 지역지구제(Zonning)를 근간으로 하고 여기에다 부분적인 개발허가제를 가미한 방식을 채택하고 있다.<sup>16)</sup>

우리 나라에서의 선계획-후개발 체제의 확립은 사회문제로 대두된 국토의 난개발을 방지하기 위하여 2000년 5월 30일 정부가 발표한 『난개발방지 종합대책』에 그 배경을 두고 있다. 국토계획법은 도시계획법과 국토이용관리법을 통합하여 시·군이 행정구역 전역에 대해 국토계획의 범위 안에서 도시계획을 수립함으로써 국토계획을 수직적으로 국토종합계획 - 도종합계획 - 도시계

15) Rainer Wahl, "Umweltschutz durch Bauleitplanung", 『환경보전과 국토개발』, 2001년 국제학술심포지움, 한국환경법학회, 2001, S.10.

16) 박헌주·지대식, 『계획에 의한 토지이용체계 확립방안 연구』(국토연 99-6), 국토연구원, 1999, 94면 이하.

획으로 일원화하고, 전국토에 현행 도시계획기법의 적용에 대하여 규정하고 있다. 도시계획은 시·군의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 도시기본계획(제18조 이하)과 토지용도 부여 등 국민에게 직접 영향을 주는 집행적 계획으로서 5년마다 재정비하는 도시관리계획(제24조 이하)으로 구성되어 있다. 그리고 둘 이상의 시·군의 공간구조 및 기능을 상호 연계시키고 환경을 보전하며 광역시설을 체계적으로 정비하기 위하여 광역도시계획의 수립을 하도록 규정하고 있다(제10조).

#### 나. 용도지역·지구체계 개편

국토계획법은 기존의 국토이용관리법상의 도시지역, 준도시지역, 준농림지역, 농림지역, 자연환경보전지역의 5개 용도지역을 토지의 이용실태 및 특성, 장래의 토지이용방향 등을 고려하여 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역의 4개 용도지역으로 구분하였다(제6조). 이와 같이 준도시지역과 준농림지역은 관리지역으로 통합되었다.

도시지역은 기존의 도시계획법상의 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역, 보전지역은 현재의 농림지역과 자연환경보전지역을 유지하며, 신설되는 관리지역은 준도시지역과 준농림지역에서 도시지역으로 편입·관리되는 기존의 고밀도 개발지역을 제외한 지역이다.

관리지역은 해당지역의 토지적성과 이용실태, 인구규모, 도시지역과의 인접정도 등 개발잠재력 등을 기준으로 보전관리지역, 생산관리지역, 계획관리지역으로 세분화되었다(제36조제1항제2호). 보전관리지역은 자연환경보호, 산림보호, 수질오염방지, 녹지공간확보 및 생태계보전 등을 위하여 보전이 필요하나, 주변의 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기 곤란한 지역을 말하고(제36조제1항제2호가목), 생산관리지역은 농업·임업·어업생산 등을 위하여 관리가 필요하나, 주변의 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 농림지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역을 말한다(제36조제1항제2호나목). 그리고 계획관리지역은 도시지역으로의 편입이 예상되는 지역 또는 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역을 말한다(제36조제1항제2호다목).

이와 같이 국토계획법은 용도지역의 재편과 함께 용도지구도 통폐합하고, 종래의 도시계획법상의 용도지구를 비도시지역에 확대 적용한다. 또한 개별법

에 의한 지역·지구·구역의 신설·변경 남발을 막기 위하여 지역·지구·구역을 의제하는 개발계획은 중앙도시계획위원회에서 심의하고, 토지이용에 관한 지역·지구·구역을 새로이 확정 또는 설치할 때에는 건설교통부장관과 협의·승인을 거치도록 하였다(제8조 내지 제9조).

다. 제2종 지구단위계획의 도입

지구단위계획은 상세계획과 도시설계를 통합한 것으로 환경의 건전성을 추구하는 데에 있어서 유용한 제도이다. 이는 지구단위의 정비목표, 토지이용, 공공시설, 건축물 등의 정비에 관한 상세한 계획을 법적으로 제도한 것이다. 특히 지구단위계획제도는 지역환경에 적절하게 대응하고, 개발제한구역의 해체에 따른 스프롤 문제에 대응한 토지이용제도의 확립과 개별적이고 소규모 개발행위로 발생할 수 있는 환경파괴를 계획적으로 차단할 수 있는 장점을 지니고 있다.<sup>17)</sup>

국토계획법은 국토의 계획적 이용을 도모하기 위하여 제2종 지구단위계획제도를 도입하였다(제49조제2호). 국토계획법은 녹지지역과 관리지역에서 준농림지역처럼 소규모의 산발적 개발로 인한 기반시설의 부족, 환경훼손 등의 난개발을 막기 위하여 개발압력의 진행도와 개발방향에 따라 제2종 지구단위계획을 지정하여 단계별 관리계획의 수립 및 개발행위의 집단화를 통해 단계적·계획적 개발을 유도하고 있다. 이는 선계획 후개발원칙을 전제로 한 국토이용체계의 개편으로 인하여 비도시지역에서 발생할 개발수요를 기존의 지구단위계획과 같은 기법으로 대응하는 데에는 한계가 있다. 따라서 기존의 도시계획법상의 지구단위계획을 제1종 지구단위계획으로 변경하고, 비도시지역의 주거·상업·유통·관광휴양 등 다양한 개발수요를 계획적으로 개발하기 위하여 도입된 것이다.<sup>18)</sup> 동법은 계획관리지역 또는 개발진흥지구로서 개발수요가 많은 지역에 대하여는 건폐율·용적율 등을 다른 지역보다 완화하여 적용할 수 있도록 하고, 제2종 지구단위계획구역으로 지정하여 토지의 효율적 이용을 도모하고 고밀도개발에 따른 기반시설부족, 환경훼손 등을 방지할 수 있도록 하고 있다(제51조제3호 및 제52조제3항).

17) 이상문·이재준·김인희·송인주, 『친환경적 도시계획수립 방안연구』, 환경부 용역보고서, 환경부, 2000.12, 47면 이하.

18) 박헌주, “지속가능한 국토이용을 위한 정책방향”, 『우리 국토, 젊고 건강하게』, 새국토연구협의회 창립 1주년 종합대토론회, 새국토연구협의회, 2001.11, 18면.

#### 라. 기반시설연동제의 도입

기반시설연동제는 원인자 및 수익자부담원칙에 따라 개발이익의 일부를 환수하여 기반시설을 합리적으로 공급할 목적으로 도입되었다. 이 제도는 개발사업으로 인하여 시설의 부하가 과중하게 됨으로써 건전한 도시발전이 저해되어 난개발을 초래하는 원인이 되므로 원인자인 개발사업자와 기반시설을 이용하는 입주민에게 필요한 기반시설의 일부를 부담시키는 것이다.<sup>19)</sup>

국토계획법은 녹지지역과 관리지역 등 미개발지역으로서 건축물의 건축 또는 공작물의 설치, 토지의 형질변경의 개발행위가 집중되는 지역 또는 일정 규모 이상의 토지의 형질변경이 이루어지거나 이루어질 것으로 예상되는 지역 및 그 주변지역을 『기반시설부담구역』을 지정할 수 있고(제67조제1항), 주거·상업 또는 공업지역에서의 개발행위로 인하여 기반시설(도시계획시설을 포함한다)의 처리·공급 또는 수용능력이 부족할 것으로 예상되는 지역 중 기반시설의 설치가 곤란한 지역을 개발밀도관리구역으로 지정하여 관리한다(제66조제1항).

특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 기반시설부담구역이 지정·고시된 경우 기반시설에 대한 계획, 총부담비용, 기반시설부담개발행위자의 부담분, 부담시기, 부족분의 충당방안, 해당 지방자치단체의 지원사항이 포함된 기반시설부담계획을 수립하여야 한다(제70조제1항). 또한 제2종 지구단위계획구역의 결정·고시가 있는 경우 당해 구역은 기반시설부담구역으로 지정·고시된 것으로 보아 기반시설의 원활한 설치를 도모하고 있다(제67조제4항).

#### 마. 개발허가제의 도입

개발행위허가제는 도시계획법에 존재하던 제도로서 종래의 국토이용관리법과 도시계획법에서는 오직 도시계획구역 안에서 도시계획사업에 의하지 아니하고 건축물의 건축 내지 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지분할 등의 행위를 하는 자는 시장, 군수의 개발허가를 받아야 하며, 도시구역 이외의 지역에 있어서는 국토이용관리법에 의한 국토이용계획을 통해 지정된 용도지역별로 각각 다르게 규정된 행위제한(제15조) 사항이 준수되어야 하는 것으로 규정되어 있었다.<sup>20)</sup> 이와 같이 종래에는 용도지역제를 근간으로 건축자유

19) 박헌주, 전제논문, 19면.

20) 김해룡, “새로운 국토계획 관련법제에 대한 평가와 개선방향”, 『토지관련법제의 전면적 개편과 그 평가』, 제31회 한국토지공법학회 학술대회 발표문, 토지공법학회, 2002, 6면.

주의 원칙을 적용하여 토지이용을 유도하고 있었으므로 용도지역·지구제에 부합하면 기속재량행위로서 상위계획에 부합하지 않거나 환경·경관의 측면에서 문제가 있는 개발도 허용하는 경우가 있었다. 이를 통하여 법령에 위반되는 않지만 난개발이 우려되는 사업도 허가하는 경우가 많았다.<sup>21)</sup> 이러한 난개발의 문제를 해소하기 위해 전국토에 개발허가제를 도입<sup>22)</sup>하게 되었다.

개발허가제란 일반적으로 개발행위를 제한하여 일정한 요건을 충족한 때에 그 제한을 해제하는 제도이다.<sup>23)</sup> 이러한 개발허가제도는 건축물의 건축, 토지의 형질변경 등의 경우에 허가를 받도록 하는 제도로서, 종전에는 도시지역에 한정되어 실시되었다. 그러나 국토계획법이 효력을 발생하는 내년부터는 개발행위허가제도의 실시지역이 전국토로 확대되는 한편, 허가권자가 일정한 개발행위에 대하여 개발행위허가를 하고자 하는 경우에는 미리 도시계획위원회의 심의를 거치도록 하고 있다(제56조 및 제59조). 따라서 허가권자는 건축 또는 개발계획의 적정성, 기반시설의 설치 및 용지의 확보 여부, 위해방지, 환경오염의 방지, 경관 및 조경 등을 고려하여 허가, 불허가, 조건부허가를 할 수 있다(제57조). 따라서 개발행위허가의 법적 성질은 자유재량행위라고 할 수 있다.<sup>24)</sup>

### (3) 문제점

종래의 국토건설종합계획법을 승계한 국토기본법 및 국토이용관리법과 도시계획법을 통합·승계한 국토계획법은 환경에 대한 고려를 종전보다 강화한 것은 사실이다. 그러나 개발계획과 환경계획상의 환경보호수단들의 상호 연계성에 대하여는 아직까지도 상당히 미흡하다고 할 수 있다. 국토기본법은 국토계획을 “국토를 이용·개발 및 보전함에 있어서 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전방향을 설정하고 이를 달성하기 위한 계획”으로 규정하고 있다. 따라서 국토계획에는 개발계획, 이용계획 및 환경계획을 모두 포함하고 있다고 할 수 있다. 그러나 개발계획과 환경계획이 상호 어떤 연계성을 가지고 구체적으로 수립되며, 구체적 개발계획에서 개발이익과 환경보호이익을 어떻게 서로 조화를 이룰 것인지에 대해서도 전혀 언급하지

21) 박헌주, 전계논문, 20면.

22) 이에 대한 자세한 내용은 류해웅·정우형, 『개발허가제의 도입에 관한 연구』(국토연 2001-28), 국토연구원, 2001.

23) 荒秀, “開發許可の法と實務(1)”, 『獨協法學』第44號, 1997, 獨協大學, 6頁.

24) 박헌주, 전계논문, 20면.

않고 있다. 더구나 국토기본법에 의한 국토종합개발계획은 군사에 관한 계획을 제외하고는 다른 법령에 의하여 수립되는 국토에 관한 계획에 우선하며 그 기본이 된다고 규정하고 있다. 이와 같이 국토기본법은 우선적 효력을 가지는 특별법적 지위에 있으므로 개발계획을 담당하는 주무관청은 다른 법률에 근거한 환경보전계획을 고려하는 데에는 주의하지 않을 수도 있다. 이와 같이 국토기본법은 제2조에서 “친환경적 국토관리”를 기본이념으로 규정하고 있다. 하지만 국토기본법은 국토계획 또는 지역계획의 수립시에 고려해야할 환경적 요소를 반영할 수 있는 방안과 각 계획단계에서 상호 연계성에 대해서는 미흡하다고 할 수 있다.<sup>25)</sup>

국토계획법 또한 국토기본법과 같은 맥락에서 도시(군)계획의 지위를 다른 계획들에 우선시키는 효력을 부여하고 다른 법률에 의한 토지이용에 관한 구역 등의 지정을 제한한다. 국토계획법 제4조는 “도시계획은 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역에서 수립되는 다른 법률에 의한 토지의 이용·개발 및 보전에 관한 계획의 기본이 된다”고 규정하고 있다. 그리고 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 다른 법률에 의하여 토지이용에 관한 지역·지구·구역 또는 구역 등(이하 “구역등”이라 한다)을 지정하고자 하는 경우에는 원칙적으로 당해 구역등의 지정목적이 이 법에 의한 용도지역·용도지구 및 용도구역의 지정목적에 부합되도록 하여야 하고(제8조제1항), 예외적으로 ① 농지법(제30조)에 의한 농업진흥지역, ② 한강수계상수원수질개선 및주민지원등에관한법률등에 의한 수변구역, ③ 수도법(제5조)에 의한 상수원보호구역 및 ④ 자연환경보전법(제18조)에 의한 생태계보전지역의 지정과 변경에 있어 재량을 부여받는다(제8조제2항).

국토계획법은 문언상 “자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원(제3조제2호)”을 국토이용 및 관리의 기본원칙으로 규정하는 한편 기존의 국토이용관리법과 도시계획법상의 국토의 용도구분(제6조)에 따라 당해 용도지역에 관한 개발·정비 및 보전에 필요한 조치를 강구하여야 한다는 이른바 “용도지역별 관리의무(제7조)”를 도입하고 있다. 이러한 원칙 및 의무규정들은 국토계획이용법상의 용도구분을 다른 계획(환경계획 내지 경관계획)들에 우선시키기 때문에 실제로는 개발을 주관하는 관청에 결정권을 부여하므로 환경보전계획과의 연계성 및 조화를 기대하기 어려울 것이다.

25) 김해룡, 전계논문, 12면.

## 2. 환경관련법제상의 문제점

### (1) 개 관

최근 일산·용인 등지에서 문제된 난개발이나 러브호텔의 난립 등은 환경계획이 제 기능을 발휘하지 못함에 그 원인을 두고 있다. 현행 환경법상의 환경계획은 다음의 한계를 가지고 있다. 첫째, 환경계획이 “보전계획”에 국한되어 있다는 것이다. 즉 현재까지 환경계획은 국토의 전체영역을 대상으로 무엇을 보전하고 어디를 “지키겠다”는 소극적인 보전계획에만 중점을 두어왔다. 둘째, 환경계획은 다른 계획, 즉 개발계획과 연계할 수 있는 수단을 가지고 있지 않았으며, 환경계획에 반하는 개발계획 등을 수립·시행하는 경우 이를 조정하거나 개발계획과 환경계획을 조화시킬 수 있는 제도적 장치가 없었다. 셋째, 환경계획의 내용이 빈약하고 수립절차가 비체계적이다. 예를 들면 장기계획의 내용은 “환경보전 목표의 설정과 이의 달성을 위한 단계별 대책 및 사업계획(환경정책기본법 제13조)”을 포함한다고 규정하고 있음에도 불구하고 환경기준과 환경조사 그리고 환경영향평가 등을 연계하여 국토 전반을 관리하려는 거시적 접근이 부족하다. 환경법상의 환경계획은 원칙과 목표에 관한 구체성과 실효성을 지니고 있지 않다. 환경정책기본법상의 환경계획은 규범력에 근거한 계획보다는 행정에 의존한 “대책”중심으로 운용되고 있는 면이 강하다. 따라서 환경정책기본법상의 환경계획은 아직까지 독자적인 종합계획으로서의 성격보다는 부문별 개발계획과 대책들의 집합으로 운용되고 있으며, 보전, 이용 및 개발영역 중에서 “보전”에 중점을 두고 있다.

### (2) 환경정책기본법상의 한계

1977년의 환경보전법은 오염통제법 및 분쟁조정법으로서 기능을 하였다. 그러나 환경을 사전에 예방할 수 있는 기능이 중요하게 되어 1990년 환경정책기본법이 기본법으로서 제정되었다. 환경정책기본법은 환경보전법의 체계를 승계하는 한편 환경계획의 개념을 추가함으로써 종합법으로서 면모를 갖추게 되었다. 그리고 분쟁조정법의 기능은 1990년의 환경오염피해분쟁조정법에 이관되었다. 1991년 자연환경보전법과 환경개선비용부담법이 제정되고 1993년에 환경영향평가법이 제정되면서 환경정책기본법은 입법기술상 삭제주의를 취

하였다. 즉 신법들이 제정되면서 기본법에 있던 “원칙”규정들까지도 모두 삭제함으로써 기본법의 적용범위를 점차 축소시켰다. 결과적으로 환경정책기본법은 환경보전에 관한 몇 가지 근거규정들이 존재함에도 불구하고 그 골격은 환경“계획법”으로 재편되었다. 계획법으로서 환경정책기본법은 환경계획의 범위를 “보전·이용·개발”에까지 확대시키지 못하고 오히려 “보전”에 국한시켰고 계획의 실효성을 담보할 수 있는 수단들을 갖추지 못하였다.<sup>26)</sup> 1990년의 환경정책기본법은 기존의 국토건설종합계획법상의 국토건설종합계획의 우월성(제5조)을 극복하지 못하였고, 이는 새로운 국토기본법(제18조)에 여전히 존재하고 있다. 종래의 국토이용관리법상 국토이용계획의 우월성(제13조의2) 또한 새로운 국토계획법에 여전히 승계되어, 도시계획이 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역에서 수립되는 다른 법률에 의한 토지의 이용·개발 및 보전에 관한 계획의 기본이 된다고 규정하고 있다(제4조). 따라서 환경정책기본법은 환경계획을 환경보전계획에 국한하고 있기 때문에 건설 또는 이용계획들이 우월성을 강조하면서 실제 보전계획을 제약하여도 이를 시정을 수단을 가지고 있지 않다. 따라서 창과 방패에 비교할 수 있는 개발계획과 환경계획은 전혀 상호 유기적 관계없이 수립·실시된다고 할 수 있다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 환경정책기본법의 일부내용의 개정안이 입법예고 되었다. 그 중에서 개발계획과 환경계획의 연계에 관련되는 내용을 살펴보면, 종래의 환경보전장기종합계획을 “국가환경종합계획”으로 개칭하고(개정안 제12조), 국토환경종합계획을 국가환경보전에 관한 기본계획이 되도록 하였다. 즉 시·도환경보전계획은 국가환경종합계획 및 중기계획은 수립되고(개정안 제14조의3제1항), 시·군·구환경보전계획은 국가환경종합계획과 중기계획 및 시·도환경보전계획에 따라 관할구역의 지역적 특성을 고려하여 수립·시행되어야 한다(개정안 제14조의4제1항)고 규정하고 있다. 이처럼 개정안은 그 동안 비판되어온 환경계획 상호간의 연계성의 부족함을 극복하고 있다. 또한 개발계획 및 사업과의 조화를 도모하기 위하여 개정안은 그 제14조의5제1항에서 “정부는 현세대는 물론 미래세대의 삶의 터전인 환경을 보전하고 관리하기 위하여 토지의 이용 또는 개발에 관한 계획의 수립에 있어 국가환경종합계획을 조화롭게 고려하여야 한다”고 규정하고 있다. 그리고 관계 행

26) 전재경·김명용, 『자연환경보전 관련법령 정비방안』, 환경부 용역중간보고서, 2002. 5.14, 60면; 박헌주, “국토환경보전정책의 발전방향, 『친환경적 국토관리 입법방향모색을 위한 대토론회』, 한국환경정책·평가연구원, 2000, 47면.

정기관의 장은 토지의 이용 또는 개발에 관한 사업의 허가 등에 있어 당해 지역의 환경용량을 고려하고 국가환경종합계획 등을 조화롭게 고려하여야 한다(개정안 제14조의5제2항).

그러나 이러한 환경정책기본법의 환경계획 상호간의 연계성 및 토지의 이용 또는 개발에 관한 계획의 수립에 있어서 국가환경종합계획을 고려하도록 규정하고 있으나, 이러한 것을 개별적 개발계획에 있어서 어떻게 실현할 것인지에 대해서는 구체적 방안을 제시하지 못하고 있다.

### (3) 자연환경보전법상의 한계

자연환경보전법은 환경정책기본법의 입법취지에 따라 자연환경계획을 “보전”에 국한시키고 점(點)의 사고를 기초로 자연생태보전지역제도를 창설함으로써 자연의 범위를 축소시켰다. 환경정책기본법 제25조는 “자연환경은 원래의 형태로 보존되어야 하며, 자연의 이용과 개발은 조화와 균형을 유지할 수 있는 범위 안에서 이루어져야 한다”고 규정하고 있는데, 여기서 “자연” 내지 “자연환경”은 국토기본법 및 국토계획법상의 국토와 개념상 같ی한다고 볼 수 있다. 그렇다면 자연환경보전법은 국토 전체의 환경을 보전하는데 관심을 기울여야 한다. 그럼에도 불구하고 자연환경보전법 제1조는 생태계와 야생에 중점을 두고 있으며, 이로 인하여 자연환경보전법이 아닌 생태계 및 야생보호법으로서 기능을 하게 되는 결과를 초래하고 있다고 할 수 있다. 결과적으로 자연환경보전법상의 자연은 국토 내지 환경전체와 유리되어 있어 개발계획과 관련한 국토환경보전에는 제 기능을 다하지 못한다고 할 수 있을 것이다.<sup>27)</sup>

그리고 자연환경보전법은 전국자연환경보전계획을 수립하면서 국토이용계획 등과 같은 개발계획과의 관계를 정립하지 못하고 있다. 물론 자연환경보전법은 자연환경보전과 직접적으로 관계있는 주요시책 또는 계획을 수립·시행하고자 하는 중앙행정기관의 장으로 하여금 환경부장관과 협의하도록 명령함으로써 생태보전지역 등의 관리에 기여하고 있다. 그러나 자연환경보전법은 “국토”전체를 하나의 공간으로 접근하여 어느 지역을 보전지역·이용지역·개발지역으로 설정할 것인지 확정하고 선택할 수 있는 기능을 지니고 있지 못하므로 소극적으로 일정 지역을 “점(點)”으로 보전하는데 국한하고 있다.<sup>28)</sup> 즉 자

27) 전재경·김명용, 전계보고서, 61면.

28) 전재경·김명용, 전계보고서, 61면.

연환경보전법상의 전국자연환경보전계획은 다른 법령상의 개발계획과 서로 영역을 달리한다고 생각한 나머지 계획 상호간의 조화에 대해서는 언급하지 않고 있다. 예컨대 자연환경보전법은 국토계획법이 자연환경보전지역(제6조)으로 구분한 지역을 “생태계보전지역”으로 지정할 수 있어도 “농림지역”이나 “관리지역”으로 구분한 지역을 “생태계보전지역”으로 지정할 수는 없다. 이와 같이 자연환경보전법이 개발법을 통제할 수 없는 법체계를 가지고 있기 때문에 환경보전과 개발의 계획단계에서 조화, 즉 환경보호이익의 사전적 고려에는 한계가 있다고 볼 수 있다.

### Ⅲ. 개발계획 및 환경계획의 통합을 위한 개선방안

#### 1. 통합방안으로서 환경계획과 개발계획의 조화

국토이용계획의 수립단계에서 환경보호를 고려하는 것은 개발에 의한 환경침해를 사전적으로 예방하는 장점을 지니고 있다. 현재까지는 주로 자연환경의 보호는 일반적으로 개발에 의하여 훼손된 자연환경이나 그 밖의 환경오염을 사후에 복원 내지는 개선하는 차원에서 추진되어왔다.

환경보전계획과 개발계획의 통합을 통한 사전 예방적 환경보호는 단순히 개발모습뿐만 아니라 개발 그 자체의 적합성을 고려한다는 점에서 차이가 있다. 개발계획에서 나타나는 문제에 대한 대책은 그러한 환경문제를 경감하는데 역점을 두지만, 환경보전계획을 고려하게 되면 개발계획방안 가운데서 가장 적절한 것을 선택할 수 있어서 계획단계에서부터 환경보호이익을 반영하는 효과를 거둘 수 있다.<sup>29)</sup>

환경보전계획과 개발계획의 통합은 새로운 계획수립체계를 요구한다. 환경보전계획과 개발계획을 통합한다는 것은 개발과 환경보전을 더 이상 별개의 것으로 보지 않고 하나의 계획대상으로 보는 것이다.<sup>30)</sup> 다시 말하면 개발 후 환경침해에 대한 대책을 강구하는 것이 아니라, 개발 전에 환경보호이익을 개발이익과 비교형량하는 사고체계에서만 이 두 계획의 통합이 의미를 가진다.

국토의 난개발을 방지하고 지속적인 국토이용 및 개발체제를 확립하기 위하여 제정된 국토기본법은 개발에 따른 환경침해를 최소화하기 위하여 다양한

29) 최영국, 전계논문, 112면.

30) 최영국, 전계논문, 112면.

조치들을 강구하고 있다. 과거의 개발일변도의 계획체제와는 달리 개발과 환경보전을 하나로 보면서 함께 해결하고자 하는 의지와 구체적인 수단들이 법규정에 산재하고 있다. 그러나 이 법에 근거한 계획을 수립될 때 고려되어야 사항들이 구체적으로 제시되어 있지 않고 환경친화적 국토의 발전 및 선계획 후 개발의 원칙을 선언하고 있다. 이러한 규정의 내용으로는 국토의 난개발을 방지하고 환경침해를 사전에 방지하는 데에는 한계를 가지고 있다고 볼 수 있다. 즉 국토기본법이 국토관리에 있어서의 지향해야 할 기본방향을 설정하는 것을 목적으로 한다. 따라서 이 단계에서 전체공간에 대한 국토의 종합적 계획수립단계에서 환경보호이익을 제1차적으로 규정을 하여야 할 것이다. 그 다음 단계에서는 구체적 개발계획관련법 및 환경법의 개별적 영역에서 구체적으로 환경을 보호할 수 있는 계획적 수단이 고려되어야 한다.

## 2. 법제개선방안

### (1) 국토계획이용법 및 환경관련법의 연계성 강화

#### 1) 국토기본법

앞에서 살펴 본 바와 같이 국토기본법은 국토에 관한 계획 및 정책을 수립하고 시행함에 있어서 개발과 환경의 조화를 바탕으로 국토의 균형발전과 지속가능한 발전을 그 기본이념으로 하고 있다(제2조). 또한 국토기본법 제16조는 “국토계획을 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향해야 할 바람직한 미래상과 발전방향을 설정하고 국토를 이용·개발 및 보전함에 있어서 이를 달성하기 위한 계획”으로 규정하고 있다. 이와 같이 국토기본법은 국토의 이용·개발 및 보전에 관한 종합법으로서의 성격을 가진다. 하지만 개발과 환경의 조화는 야누스적 양면성을 가지고 있다. 왜냐하면 개발에는 반드시 환경침해가 따르고, 환경보호는 개발을 제한하여 환경침해를 방지하는 것을 목표로 하고 있기 때문이다. 따라서 양자의 관계는 대등한 관계 아래에서의 비교 형량을 통하여 조화를 이룰 수 있을 것이다. 따라서 국토계획법 제16조에 국토의 보전에 관한 계획으로서 환경계획에 대한 정의를 추가하고, 제17조의 국토계획의 상호관계에서 국토종합계획은 국가환경종합계획과 조화를 이루어야 한다는 내용이 최소한 포함되어야 할 것이다. 즉 환경정책기본법상의

국가환경종합계획(개정안)과 국토기본법상의 국토종합계획은 조화를 이루면서 수립되어야 할 것이다. 모든 계획담당자는 그들의 계획과 조치들이 서로 조화될 수 있도록 하여야 한다. 즉 개별적 계획담당자의 “격리된 계획(isolierter Plan)”은 금지되어야 할 것이다.<sup>31)</sup>

그리고 국토기본법의 규정밀도를 더 강화할 필요가 있다. 국토기본법 제8조는 환경친화적 국토관리를 규정하고 있다. 그런데 이러한 환경보호이익과 다른 사적 또는 공적이익을 국토계획에 있어서 어떻게 고려하고 서로 조정할 것인지에 대하여 상당히 일반적이고 추상적으로 규정하고 있다. 참고로 독일의 국토종합계획법을 살펴보면, 제2조에서 국토종합계획의 구체적인 원칙들을 규정하고 있다. 즉 ① 독일연방의 전체공간 내에서 정선된 주거공간구조 및 자유공간구조를 발전시켜야 하는 것이다. 주거지역 및 비주거지역에서의 자연생태계의 기능이 보전되어야 한다. 각각의 부분영역에 있어서 조화된 경제적, 사회간접시설적, 사회적, 생태적 및 문화적 균형을 위하여 노력하여야 한다(제2조제2항제1호). ② 다수의 능력있는 중심지역과 도시지역을 가지는 전체공간의 분산된 주거구조가 유지되어야 한다. 주거활동은 공간적으로 집중되어야 하며, 능력있는 중심지역의 시스템에 정돈되어야 한다. 이용되지 않고 있는 주거지역의 재이용은 공지(Freifläche)의 사용보다도 우선한다(제2조제2항제2호). ③ 광범위하고 포괄적인 자유공간구조는 유지·발전되어야 한다. 자유공간의 기후, 동식물계, 수자원 능력있는 토양을 위하여 보전되어야 하거나 그의 능력에 있어서 복원되어야 한다. 자유공간의 경제적, 사회적 이용은 생태적 기능을 고려하여 이루어져야 한다(제2조제2항제3호). ④ 사회간접시설은 주거공간 및 자유공간구조와 조화를 이루어야 한다. 공급과 처리의 기술적 사회간접시설능력을 가지는 주민의 토지공급(Grundversorgung)은 지역에 부합하여야 한다. 사회간접시설은 중심지역에 있어서 우선적으로 정비되어야 한다(제2조제2항제4호). ⑤ 인구과밀지역은 주거중심지, 생산중심지 및 서비스중심지로서 보증되어야 한다. 주거의 발전은 통합된 교통시스템의 정비 및 자유공간의 보증을 통하여 조정되어야 한다. 공공교통수단의 선호도는 교통망의 형성과 능률있는 교차지점의 형성을 통하여 증진되어야 한다. 녹지지역은 자유공간지대의 요소로서 보전·결합되어야 한다. 환경부하는 경감되어야 한다(제2조제2항제5호). ⑥ 농촌지역은 독립적 의미를 가지는 생활공간 및 경

---

31) Vgl. ROG § 4 Abs. 5.

제공간으로서 발전되어야 한다. 균형잡힌 인구구조가 촉진되어야 한다. 농촌 지역의 중심지역은 부분공간의 발전의 담당자로서 보조받아야 한다. 또한 농촌지역의 생태적 기능은 전체공간에 대한 그의 의미를 유지하여야 한다(제2조제2항제6호). ⑦ 독일연방의 평균에 비하여 전체에 있어서 생활조건이 사실상 낙후되어 있거나 낙후될 우려가 있는 지역에서는 발전여건을 우선적으로 개선시켜야 한다. 이에선 특히 충분하고 질 좋은 교육가능성, 취업가능성, 환경여건 및 사회간접시설의 개선이 속한다(제2조제2항제7호). ⑧ 산림 및 수역을 포함한 자연과 경관은 보호, 관리, 발전되어야 한다. 그와 함께 비오뎀연계의 필요성을 고려하여야 한다. 자연자원, 특히 수자원과 토양은 절약하고 소중하게 사용되어야 한다. 지하수는 보호되어야 한다. 자연생태계의 침해는 복원되어야 한다. 장기간 사용되지 않은 지역에 있어서 토양은 그의 능력을 유지하거나 회복하여야 한다. 생태적 기능의 발전과 보전 및 경관관련 이용에 있어서 각각의 상호작용은 고려되어야 한다. 사전 예방적 홍수방지를 위하여 해안과 내륙에 있어서 조치가 이루어져야 하며, 내륙지역에 있어서는 무엇보다도 초지, 배후지역 또는 홍수위험지역의 보증과 회복을 통하여 조치가 이루어진다. 소음으로부터 일반인의 보호 및 대기의 청정은 보증되어야 한다(제2조제2항제8호). ⑨ 공간적으로 정비되고 장기간 경쟁력있는 산업구조 및 충분하고 다양한 일자리 및 직업훈련장소의 공급에 기여하여야 한다. 경제에 대한 입지여건의 개선을 위하여 필요한 범위 내에서 토지는 유지되어야 하며, 경제에 친밀한 사회간접시설의 설치되고, 입지의 선호도를 증진하여야 한다. 입지와 결부된 천연자원의 정돈된 탐색과 획득 및 사전적 보증을 위해서 공간적 여건이 마련되어야 한다(법 제2조제2항제9호). ⑩ 농업상 구조화되고 능력있는 경제부문으로서 농업이 경쟁에 합치하여 발전할 수 있고, 능력있고 지속적인 입업과 공동으로 자연적 생활기초를 보전하고 자연과 경관을 관리하고 형성하는 데에 기여할 수 있도록 공간적 여건이 조성되고 보증되어야 한다. 지역과 관련된 농업은 보증되어야 한다. 즉 농업상 그리고 삼림으로 이용된 지역은 충분하게 유지되어야 한다. 일부지역에 있어서 농업상 그리고 삼림으로 이용된 지역은 균형관계를 유지하도록 노력하여야 한다(제2조제2항제10호). ⑪ 주민의 주택수요에 대하여 고려하여야 한다. 주민의 주택공간공급에 있어서 지방자치단체의 자체발전은 보장되어야 한다. 일자리가 만들어져야 하는 지역의 확정에 있어서 일자리를 통하여 예측상 해결된 주택수요를 고려하여야 한

다. 그와 함께 이러한 지역의 주거지역으로의 기능상 의미있는 분류에 영향을 주어야 한다(제2조제2항제11호). ⑫ 모든 개별공간의 상호 양호한 도달가능성은 여객교통과 화물교통을 통하여 보증되어야 한다. 무엇보다도 교통상 과부하된 지역 및 지대는 철로 및 수로와 같은 환경친화적 교통수단으로의 전환에 관한 여건이 개선되어야 한다. 주거발전은 다양한 공간이용의 분류 및 혼합을 통하여 교통부하를 줄이고 추가적인 교통이 방지될 수 있도록 형성되어야 한다(제2조제2항제12호). ⑬ 역사적, 문화적 관련성 및 지역적 동질성은 보증되어야 한다. 성숙한 문화경관은 그의 특징에 있어서 그리고 문화재 및 천연기념물을 가지고 유지되어야 한다(제2조제2항제13호). ⑭ 자연과 경관에 있어서 휴양 및 여가시간 및 스포츠를 위하여 적합한 지역 및 입지는 보장되어야 한다(제2조제2항제14호). ⑮ 민간 및 군사상의 방어의 공간적 필요성은 고려되어야 한다(제2조제2항제15호). 이러한 다양한 이익들에 관한 원칙들 상호간의 조정을 통한 개발계획과 환경계획 등과의 조화를 구체화하기 위한 수단으로서 국토종합계획법 제7조제6항에서 형량명령(Abwägungsgebot)<sup>32)</sup>을 규정하고 있다. 즉 국토종합계획의 수립에 있어서 국토종합계획의 원칙들은 상호간에 상하간에(gegeneinander und untereinander) 비교형량하여야 한다. 그 밖의 공익과 사익은 각 계획차원에서 인식될 수 있고 의미를 가지는 한 비교형량에 고려되어야 한다. 비교형량에 있어서는 연방자연보호법의 의미상 유럽조류보호지역과 유럽동맹차원에서 의미를 가지는 지역의 유지목표 및 보호목적 또한 고려되어야 한다.<sup>33)</sup> 비교형량에서는 원칙적으로 다양한 공적 이익과 사익 사익의 동등성을 그 출발점으로 한다.<sup>34)</sup> 따라서 환경보호이익과 기타 이익 사이의 동등한 차원에서의 비교형량이 이루어져야 한다.

또한 우리 국토기본법 제20조는 국토종합계획의 수립할 때, 그 내용에 대하여 규정하고 있을 뿐, 그의 확정에 있어서 고려되어야 하는 사항에 대해서는 규정하고 있지 않다. 국토종합계획에는 공간구조에 관한 확정을 포함하여

32) 형량명령의 자세한 내용에 대해서는 Rudolf Steinberger, *Fachplanung*, Baden-Baden, 2000, S.202f.; 우리 나라에서의 이익형량의 원칙의 구체적 적용 방안에 대하여 오준근, “이익형량의 원칙의 실제적 적용 방안”, 『공법연구』 제29집제3호, 한국공법학회, 2001, 63면 이하 참조.

33) ROG § 7 Abs. 6.

34) Vgl. Hildegard Blumenberg, “Neuere Entwicklungen zu Struktur und Inhalt des Abwägungsgebots im Bauplanungsrecht”, DVBl. 1989, S.92; BVerwG, NVwZ 1989, S.154.

야 한다. 특히 주거구조(공간종류, 중심지역, 발전요충지 및 하역지역과 같은 특별한 지방자치단체의 기능, 주거발전 등), 자유공간구조, 사회간접시설을 위한 입지 및 노선 등이 포함되어야 한다. 자유공간의 확정에 있어서는 이 지역에서 피할 수 없는 자연생태계 또는 자연경관의 능력의 침해가 다른 장소에서 조정, 대체 또는 경감될 수 있어야 한다는 것이 동시에 정해져야 한다.<sup>35)</sup> 또한 국토종합계획은 공공기관과 사법상의 법인에 의한 국토종합계획에의 수용이 적합하고, 공간요구들의 동등성에 필요하고 국토종합계획의 목표 또는 원칙을 통하여 확실하게 될 수 있는 공간계획과 공간적 조치에 관한 확정을 포함한다. 교통법, 수자원보호법 및 임미시온방지법과 같은 부문계획에 있어서의 명시 외에 확정에는 다음과 같은 것이 포함된다. ① 연방자연보호법의 규정에 근거한 경관프로그램 및 경관대강프로그램에 있어서 자연보호와 경관관리 공간적 요건 및 공간적 조치, 즉 국토종합계획이 경관프로그램과 경관대강계획의 기능을 맡을 수 있다. ② 연방삼림법의 규정에 근거한 삼림대강계획의 공간적 요건과 공간적 조치, ③ 순환경제법 및 폐기물법의 규정에 근거한 폐기물관리계획의 공간적 요건 및 공간적 조치, ④ “농업구조 및 해안보호의 개선”이라는 유럽동맹의 임무에 관한 법률의 규정에 근거한 사전계획의 공간적 요건과 공간적 조치가 포함된다.<sup>36)</sup> 이와 같이 독일의 국토종합계획법에서는 국토계획을 수립할 때, 구체적으로 사전에 환경계획과의 연계를 규정하고 있으며, 이를 통하여 사전에 환경이익을 보호할 수 있는 수단을 강구하고 있다. 따라서 우리 나라의 국토기본법도 사전에 환경계획과 연계할 수 있는 방안을 강구하여 환경계획과 개발계획을 통합할 수 있도록 하여야 할 것이다.

## 2) 국토계획법

앞에서 언급한 바와 같이 종래의 국토이용관리법과 도시계획법을 통합·승계한 국토계획법은 환경에 대한 고려를 종전보다 강화하였다. 그러나 국토계획법은 도시(군)계획의 지위를 다른 계획들에 우선시키는 효력을 부여하고 다른 법률에 의한 토지이용에 관한 구역 등의 지정을 제한한다. 국토계획법 제4조는 “도시계획은 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역에서 수립되는 다른 법률에 의한 토지의 이용·개발 및 보전에 관한 계획의 기본이 된다”고 규정

35) ROG § 7 Abs. 2.

36) ROG § 7 Abs. 3.

하고 있다. 여기서 보전에 관한 계획의 기본이 된다고 규정하고 있는데, 사실상 국토계획법은 개발중심의 계획을 수립할 뿐 환경보전계획에 대해서는 한계를 가지고 있다. 또한 국토계획법은 “자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원(제3조제2호)”을 국토이용 및 관리의 기본원칙으로 규정하는 한편 기존의 국토이용관리법과 도시계획법상의 국토의 용도구분(제6조)에 따라 당해 용도지역에 관한 개발·정비 및 보전에 필요한 조치를 강구하여야 한다는 이른바 “용도지역별 관리의무(제7조)”를 도입하고 있다. 이러한 원칙 및 의무규정들은 국토계획이용법상의 용도구분을 다른 계획(환경계획 내지 경관계획)들에 우선시키기 때문에 실제로는 개발을 주관하는 관청에 결정권을 부여하므로 환경보전계획과의 연계성 및 조화를 기대하기 어려울 것이다. 따라서 국토계획법상에 환경보호의 요소를 강화하여 환경계획과 개발계획이 조화를 이룰 수 있는 수단이 강구되어야 한다.

우선 국토계획법에 의한 도시계획, 즉 도시기본계획과 도시관리계획을 수립하는 데에 있어서 개발계획과 환경계획이 조화에 관한 법적 장치가 필요하다. 국토계획법은 “자연환경의 보전 및 자원의 효율적 활용을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전”을 국토이용과 관리의 기본원칙으로 규정하고 있다(제3조). 그러나 자연환경의 보전 및 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위한 구체적 방안을 제시하지 않고 있다. 이러한 “지속가능한 발전”은 단순한 추상적인 이념규정으로서의 의미를 가지는 것이 아니라, 도시계획을 수립함에 있어서 ① 국민생활과 경제활동에 필요한 토지 및 각종 시설물의 효율적 이용과 원활한 공급, ② 자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원, ③ 교통·수자원·에너지 등 국민생활에 필요한 각종 기초서비스의 제공, ④ 주거 등 생활환경 개선을 통한 국민의 삶의 질의 향상, ⑤ 지역의 정체성과 문화유산의 보전, ⑥ 지역간 협력 및 균형발전을 통한 공동번영의 추구, ⑦ 지역경제의 발전 및 지역간·지역내 적정한 기능배분을 통한 사회적 비용의 최소화를 그 목적으로 하고 있다. 도시계획은 위에서 언급한 목적을 달성하기 위해서는 다양한 공익과 사익간의 조화를 이루어야 한다. 이러한 조화의 출발점은 모든 공익과 사익을 동등한 위치에 두고 상호간에 그리고 상하간에 비교형량함으로써 달성될 수 있다. 그러한 이유에서 국토계획법에서도 도시계획을 수립함에 있어서 다양한 이익을 비교형량하여 조화를 이룰 수 있는 형량명령을 도입하는 것이 바람직할 것이다.

이러한 입법례로서 독일 연방건설법전을 들 수 있는데, 연방건설법 제1조제6항은 “건설기본계획(Bauleitplan)의 수립에 있어서는 공적 이익과 사적 이익이 상호간에 그리고 상하간에 적절하게 비교형량되어야 한다”고 규정하여 개발계획단계에서의 개발이익과 환경이익을 동등한 위치에서 고려할 수 있는 기반을 갖추고 있다. 그리고 개발계획에 있어서 환경보호기능의 강화하는 한편 지속가능한 도시건설개발을 위하여 1998년에 연방건설법을 개정하였는데,<sup>37)</sup> 이 개정을 통하여 제1a조의 규정이 신설되었다. 이 규정은 비교형량에서의 환경이익의 보호를 목적으로 하고 있다. 즉 토지(Grund)와 토양(Boden)은 경제적(sparsam)으로 그리고 소중하게 다루어져야 하며, 토양포장(Bodenversiegelung)은 필요한 정도에 국한되어야 한다는 것이다.<sup>38)</sup> 또한 동법 제1조 제6항의 비교형량에서는 다음과 같은 사항이 고려되어야 한다는 것이다. ① 경관계획 및 그 밖의 수질오염방지법, 폐기물법 및 임미시온방지법의 계획들의 명시, ② 자연과 경관에 있어서 예상되는 침해의 방지 및 조정(연방자연보호법에 의한 침해규정), ③ 건축상세계획절차에 있어서 환경영향평가법 제3조의 부록의 의미에 있어서 일정한 계획의 건설계획법상의 허가가 근거를 두어야 하는 한 계획상황에 일치하는 환경에 대한 계획의 조사되고 서술된 영향의 평가(환경영향평가), ④ 연방자연보호법의 의미에 있어서 유럽 조류보호지역과 유럽동맹차원에서 의미있는 지역의 보존목표 또는 보호목적, 즉 이러한 지역이 현저하게 침해받을 수 있는 한, 그러한 침해의 허용과 이행에 관한 연방자연보호법의 규정 및 유럽위원회의 결정에 대한 요청이 적용된다[(야생동·식물, 자연서식처지침(Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie)에 의한 심사].<sup>39)</sup> 이러한 연방건설법의 개정은 종래에 연방자연보호법 등 각 개별법에서만 논의하고 있던 경관계획, 자연보호법적 침해규정, 환경영향평가에 관한 규정 등의 환경계획을 개발계획에 직접 규정함으로써 환경계획과 개발계획을 통합하고 환경보호이익을 개발계획의 수립 시에 사전에 고려하여 환경침해나 난개발을 방지할 수 있는 기틀을 마련하였다고 할 수 있다.

37) Art.1 des Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuches und Neuregelung des Rechts der Raumordnung - Bau - und Raumordnungsgesetz - BauROG vom 18.8.1997(BGBl. I S. 2081).

38) BauGB § 1a Abs. 1.

39) BauGB § 1a Abs. 2.

또한 자연과 경관의 침해에 대한 조정과 국토종합계획 등과의 관계를 연방 건설법에서 규정하고 있다. 즉 자연과 경관에의 예상되는 침해의 조정은 조정을 위한 지역으로서 연방건설법 제5조에 의한 적합한 제시 혹은 조정을 위한 조치 또는 지역으로서 연방건설법 제9조에 의한 결정을 통하여 이루어진다. 이러한 조정이 정선된 도시건설적 발전, 국토종합계획의 목표 및 자연보호, 경관관리의 목표와 일치하는 한, 이러한 제시와 결정은 침해지역에서 보다는 다른 곳에서 행하여질 수 있다. 그리고 이러한 제시 및 결정에 대신하여 제11조에 의한 계약상의 협정 또는 지방자치단체에 의하여 준비된 지역에서 조정을 위한 그 밖의 적절한 조치들이 취해질 수 있다. 계획결정 이전에 이미 침해가 이루어졌거나 허용되어진 경우에는 조정이 필요하지 않다.<sup>40)</sup>

그리고 또 하나 고려될 수 있는 것은 도시계획의 수립에 있어서 시민의 적시의 참여가 보장되어야 할 것이다. 독일의 건설법전은 이에 관한 규정을 두고 있다. 즉 한 지역의 재정비 또는 개발에 대하여 고려되는 본질적이고 특징적인 해결책, 계획의 일반적인 목표 및 목적, 그리고 계획의 예상되는 영향들에 관하여 가능한 한 빨리 시민들은 공적으로 알게 되어야 한다. 즉 시민들에게는 의견제출과 진술의 기회가 부여되어야 한다.<sup>41)</sup>

그리고 더 나아가 지방자치단체에게 계획고권을 부여하여 자기의 관할구역 안에서의 난개발 및 환경침해를 방지하도록 하는 입법적 조치가 필요할 것이다.

## (2) 개발관련 개별법 및 특별법에 있어서 환경보호기능의 강화

우리 국토기본법 제17조는 “부문별계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야 한다”고 규정하고 있다. 이 규정 또한 규정밀도에 있어서 상당히 추상적이며, 그 정도가 약하다고 할 수 있다. 우리 나라의 경우 이러한 부문별계획이 대부분 특별법<sup>42)</sup>의 형태를 취하고 있기 때문에 사실상 통제하는 데에는 많은 한계를 가지고 있는 것이 사실이다. 국토계획법상 지정된 용도지역이 개발을 우선하는 개별법의 예외규정에 의하여 무용지물이 되고 있으며, 용도지역상 보전을 필요로 하는 지역으로 지정된 경우라도 특별법에 의하여 언제든지 변경

40) BauGB § 1a Abs. 3.

41) BauGB § 3 Abs. 1.

42) 예를 들면 수도권정비계획법, 산업입지및개발에관한법률, 전원개발에관한특별법, 공업배치및공장설립에관한법률, 농어촌정비계획법, 택지개발촉진법 등이다.

이 가능하다. 또한 이러한 특별법은 환경영향평가법에 의한 환경영향평가 등에 대한 특례규정을 두고 있기 때문에 환경보전에 대한 고려가 사실상 어렵다. 따라서 개발계획을 수립할 때, 환경계획을 고려하는데 어려움이 있다.

예를 들면 수도권정비계획법은 수도권정비계획이 수도권 안에서의 국토이용관리법(여기서는 국토계획법)에 의한 국토이용계획 기타 다른 법령에 의한 토지이용계획 또는 개발계획 등에 우선하며, 그 계획의 기본이 된다. 이 법은 수도권 안에서는 국토계획법에 우선하여 적용된다. 따라서 국토기본법 제17조에서 규정하고 있는 국토종합계획과의 조화는 사실상 선언에 불과하다.

독일의 경우를 살펴보면, 연방원거리도로법에 의한 노선선정과 계획의 결정에 있어서 국토종합계획과 주계획(Landesplanung)의 목표 및 그 밖의 요건을 고려하도록 하고 있다. 연방원거리도로의 건설은 국토종합계획법에 의한 국토종합계획절차가 실시되어야 하는 사업에 속한다. 국토종합계획법에 의하여 연방도로건설계획의 국토종합계획과의 조화와 국토종합계획의 관점 아래 다른 공간적 조치와 건설계획의 조정방법들이 확정되어야 하며, 다른 이익에 대한 공간적 영향이 심사된다. 원거리도로의 노선지정에 있어서 환경영향평가, 국토종합계획절차의 결과를 포함한 계획과 관련된 공적 이익을 비교형량에 고려하도록 하고 있다.<sup>43)</sup> 연방원거리도로는 계획이 사전에 확정된 경우에만 건설되거나 변경될 수 있다. 이러한 계획확정에 있어서 또한 환경영향평가를 포함한 계획과 관련된 공적 이익 및 사적 이익은 비교형량에 있어서 고려되도록 규정하고 있다.<sup>44)</sup> 그 밖의 개발관련법, 예를 들면 연방수로법(제14조), 일반철도법(제18조), 연방여객운송법(제28조), 폐기물관리계획에서의 국토종합계획 및 주계획의 목표와 요건을 고려하도록 규정 과 폐기물매립지의 설치 및 가동에 있어서 계획확정절차에서의 환경영향평가의 실시를 규정하고 있는 순환경제- 및 폐기물법(제29조제5항, 제31조제2항) 등에도 환경보호에 관한 규정을 구체적으로 규정하고 있다.

독일은 이와 같이 우선 부문계획을 수립할 때, 국토종합계획과 부문계획 사이의 조화를 이루도록 하고 있으며, 더 나아가 각 계획의 확정단계에서 다시 개발과 관련된 이익들간의 비교형량을 통한 조정을 하고 있다. 물론 여기에는 환경보호이익도 속한다.

43) FSrtG § 16 Abs. 2.

44) FStrG § 17 Abs. 1.

### (3) 단계별 환경계획간의 연계성의 강화

개발계획에 포함되어 있는 환경계획 상호간의 체계화 및 연계성을 강화할 필요가 있다. 상위단계에서 규정하고 있는 환경계획의 내용을 그 보다 하위단계의 환경계획은 구체적으로 반영하여 계획을 수립하여야 할 것이다. 개발계획상의 위계와 연계성이 있다고 하더라도 환경계획 상호간에 연계성이 없으면 개발계획을 수립하는데 있어서 환경보호이익을 고려하는 데는 한계가 있다.

환경정책기본법 개정안 제12조는 국가환경종합계획을 수립하도록 규정하고 있으며, 제13조에서는 국가환경종합계획의 내용으로 ① 인구·산업·경제·토지 및 해양의 이용 등 환경변화 여건에 관한 사항, ② 환경오염원, 환경오염도 및 오염물질배출량의 예측과 환경오염 및 환경훼손으로 인한 환경질의 변화전망, ③ 자연환경의 현황과 전망, ④ 국토환경보전에 관한 사항, ⑤ 환경보전 목표의 설정과 이의 달성을 위한 대기보전, 수질보전(지하수 포함), 상·하수도 보급, 폐기물관리, 자연생태계 및 경관보전, 토양보전, 유해화학물질관리, 방사능오염물질 관리 등 기타 환경관리에 관한 단계별 대책 및 사업계획, ⑥ 환경보전시책사업의 시행에 소요되는 비용의 산정 및 재원조달계획, ⑦ 기타 제1호 내지 제6호에 부대되는 사항을 들고 있다. 여기서 볼 수 있는 바와 같이 국가환경종합계획은 환경전반에 대하여 규정하고 있다고 해도 과언이 아니다. 이러한 국가환경종합계획이 각 환경매체에 대하여 규정하고 있는 개별환경법과 상호 연계성을 가져야 할 것이다. 예를 들면 자연환경보전법상의 전국자연환경보전계획(제7조), 생태계보전지역의 관리기본계획(제19조)과 어떠한 연계성을 가져야 할 것이다. 그렇지 않으면 환경정책기본법 제14조에 의하여 환경부장관이 관계중앙행정기관의 장에게 통보한 국가환경종합계획상의 자연생태계 및 경관보전과 자연환경보전법상의 계획 중 어떤 것을 우선적으로 고려하여 개발계획을 수립하고 실시할 것인지 불명확하여 혼란을 초래할 수 있다. 따라서 자연보호법상의 계획들은 국토환경종합계획과 조화를 이루는 범위 내에서 수립되고 각 개발관련법에 환경계획은 그와 관련된 환경매체를 개별적으로 규정하고 있는 법상의 계획을 고려하는 것이 법치주의의 원리에 합당할 뿐만 아니라 법의 체계성에도 맞을 것이다. 따라서 이에 대한 법적 정비가 필요하다.

#### IV. 결 론

그 동안 국토의 난개발이 사회적 문제로 대두하게 되고, 이를 계기로 국토 관리와 국토이용계획관련법제에 대한 새로운 검토를 불러일으키게 되었다. 그 결과 종래의 국토이용체계에 대한 근본적인 대책을 강구하고 복잡한 국토이용 체계가 재조정되었다. 즉 국토기본법과 국토계획법은 국토계획의 기본이념으로 지속적인 발전을 도모하기 위하여 환경친화적 국토관리를 강조하고, 국토의 난개발방지와 환경보호를 위한 많은 제도를 도입하였다.

그러나 개발계획의 수립단계에서 환경을 고려하는 실질적인 법적 장치를 갖추지 못하고 있다. 국토기본법과 국토계획법은 환경에 대한 고려를 종전보다 강화한 것은 사실이다. 그러나 개발계획과 환경계획상의 환경보호수단들의 상호 연계성에 대하여는 아직까지도 상당히 미흡하다고 할 수 있다. 국토기본법은 개발계획과 환경계획이 상호 어떤 연계성을 가지고 구체적으로 수립되며, 구체적 개발계획에서 개발이익과 환경보호이익을 어떻게 서로 조화를 이룰 것인지에 대해서도 전혀 언급하지 않고 있다. 더구나 국토기본법에 의한 국토종합개발계획은 다른 법령에 의하여 수립되는 국토에 관한 계획에 우선하며 그 기본이 된다는 기존의 원칙을 고수하고 있다. 이와 같이 국토기본법은 우선적 효력을 가지는 특별법적 지위에 있으므로 개발계획을 담당하는 주무관청은 다른 법률에 근거한 환경보전계획을 고려하는 데에는 주의하지 않을 수도 있다.

국토계획법 또한 국토기본법과 같은 맥락에서 도시(군)계획의 지위를 다른 계획들에 우선시키는 효력을 부여하고 다른 법률에 의한 토지이용에 관한 구역 등의 지정을 제한하고 있다. 국토계획법은 문언상 “자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원(제3조제2호)”을 국토이용 및 관리의 기본원칙으로 규정하는 한편 용도지역별 관리의무(제7조)를 채택하고 있다. 이러한 원칙 및 의무규정들은 국토계획이용법상의 용도구분을 다른 계획(환경계획 내지 경관계획)들에 우선시키기 때문에 실제로는 개발을 주관하는 관청에 결정권을 부여하므로 환경보전계획과의 연계성 및 조화를 기대하기 어려울 것이다.

그리고 계획법으로서 환경정책기본법은 환경계획의 범위를 “보전·이용·개발”에까지 확대시키지 못하고 오히려 “보전”에 국한시켰고 계획의 실효성을 담

보할 수 있는 수단들을 갖추지 못하였다. 1990년의 환경정책기본법은 기존의 국토건설종합계획법상의 국토건설종합계획의 우월성(제5조)을 극복하지 못하였고, 이는 새로운 국토기본법(제18조)에 여전히 존재하고 있다. 따라서 환경정책기본법은 환경계획을 환경보전계획에 국한하고 있기 때문에 건설 또는 이용계획들이 우월성을 강조하면서 실제 보전계획을 제약하여도 이를 시정을 수단을 가지고 있지 않다. 따라서 창과 방패에 비교할 수 있는 개발계획과 환경계획은 전혀 상호 유기적 관계없이 수립·실시된다고 할 수 있다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 환경정책기본법의 일부내용의 개정안이 입법예고 되었다. 그 중에서 개발계획과 환경계획의 연계에 관련되는 내용을 살펴보면, 종래의 환경보전장기종합계획을 “국가환경종합계획”으로 개칭하고(개정안 제12조), 국토환경종합계획을 국가환경보전에 관한 기본계획이 되도록 하였다. 즉 시·도환경보전계획은 국가환경종합계획 및 중기계획은 수립되고(개정안 제14조의3제1항), 시·군·구환경보전계획은 국가환경종합계획과 중기계획 및 시·도환경보전계획에 따라 관할구역의 지역적 특성을 고려하여 수립·시행되어야 한다(개정안 제14조의4제1항)고 규정하고 있다. 이처럼 개정안은 그 동안 비판되어온 환경계획 상호간의 연계성의 부족을 극복하고 있다. 또한 개발계획 및 사업과의 조화를 도모하기 위하여 개정안은 그 제14조의5제1항에서 “...환경을 보전하고 관리하기 위하여 토지의 이용 또는 개발에 관한 계획의 수립에 있어 국가환경종합계획을 조화롭게 고려하여야 한다”고 규정하고 있다. 그리고 관계 행정기관의 장은 토지의 이용 또는 개발에 관한 사업의 허가 등에 있어 당해 지역의 환경용량을 고려하고 국가환경종합계획 등을 조화롭게 고려하여야 한다(개정안 제14조의5제2항).

그러나 이러한 환경정책기본법의 환경계획 상호간의 연계성 및 토지의 이용 또는 개발에 관한 계획의 수립에 있어서 국가환경종합계획을 고려하도록 규정하고 있으나, 이러한 것을 개별적 개발계획에 있어서 어떻게 실현할 것인지에 대해서는 구체적 방안을 제시하지 못하고 있다.

자연환경보전법은 환경정책기본법의 입법취지에 따라 자연환경계획을 “보전”에 국한시키고 점(點)의 사고를 기초로 자연생태보전지역제도를 창설함으로써 자연의 범위를 축소시켰다. 환경정책기본법 제25조는 “자연환경은 원래의 형태로 보존되어야 하며, 자연의 이용과 개발은 조화와 균형을 유지할 수 있는 범위 안에서 이루어져야 한다”고 규정하고 있는데, 여기서 “자연” 내지 “자연환

경”은 국토기본법 및 국토계획법상의 국토와 개념상 같이한다고 볼 수 있다. 그렇다면 자연환경보전법은 국토 전체의 환경을 보전하는데 관심을 기울여야 한다. 그럼에도 불구하고 자연환경보전법 제1조는 생태계와 야생에 중점을 두고 있으며, 이로 인하여 자연환경보전법이 아닌 생태계 및 야생보호법으로서 기능을 하게 되는 결과를 초래하고 있다고 할 수 있다. 결과적으로 자연환경보전법상의 자연은 국토 내지 환경전체와 유리되어 있어 개발계획과 관련한 국토환경보전에는 제 기능을 다하지 못한다고 할 수 있을 것이다.

이러한 환경계획과 개발계획의 조화를 이루기 위해서는 개발과 환경보호의 대등한 관계 아래에서 비교형량을 통하여 가능할 것이다. 따라서 국토기본법제 16조에 국토의 보전에 관한 계획으로서 환경계획에 대한 정의를 추가하고, 동법 제17조의 국토계획의 상호관계에서 국토종합계획은 국가환경종합계획과 조화를 이루어야 한다는 내용이 최소한 포함되어야 할 것이다. 즉 환경정책기본법상의 국가환경종합계획(개정안)과 국토기본법상의 국토종합계획은 조화를 이루면서 수립되어야 할 것이다.

또한 국토기본법의 규정밀도를 더 강화할 필요가 있다. 국토기본법 제8조는 환경친화적 국토관리를 규정하고 있다. 그런데 이러한 환경보호이익과 사적 또는 다른 공적이익을 국토계획에 있어서 어떻게 고려하고 서로 조정할 것인지에 대하여 상당히 일반적이고 추상적으로 규정하고 있다. 따라서 독일과 같이 다양한 이익 상호간의 조정을 통한 개발계획과 환경계획 등과의 조화를 구체화하기 위한 수단으로서 국토기본법에 형량명령을 도입하여야 할 것이다.

국토계획법에 의한 도시계획, 즉 도시기본계획과 도시관리계획을 수립하는데 있어서 개발계획과 환경계획이 조화에 관한 법적 장치가 필요하다. 국토계획법은 “자연환경의 보전 및 자원의 효율적 활용을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전”을 국토이용과 관리의 기본원칙으로 규정하고 있다(제3조). 그러나 자연환경의 보전 및 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위한 구체적 방안을 제시하지 않고 있다. 이러한 “지속가능한 발전”은 단순한 추상적인 이념규정으로서의 의미를 가지는 것이 아니다. 도시계획을 수립함에 있어서 여러 가지 목적을 달성을 목표로 하고 있다. 이러한 다양한 공익과 사익간의 조화를 이루어야 한다. 이러한 조화의 출발점은 모든 공익과 사익을 동등한 위치에 두고 상호간에 그리고 상하간에 비교형량함으로써 달성될 수 있다. 그러한 이유에서 국토계획법에서도 도시계획을 수립함에 있어서

다양한 이익을 비교형량하여 조화를 이룰 수 있는 형량명령을 도입하는 것이 바람직할 것이다.

국토기본법 제17조는 “부문별계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야 한다”고 규정하고 있다. 이 규정 또한 규정밀도에 있어서 상당히 추상적이며, 그 정도가 약하다고 할 수 있다. 우리 나라의 경우 이러한 부문별계획이 대부분 특별법의 형태를 취하고 있기 때문에 사실상 통제하는 데에는 많은 한계를 가지고 있는 것이 사실이다. 따라서 개발계획을 수립할 때, 환경계획을 고려하는데 어려움이 있다. 예를 들면 수도권정비계획법은 수도권정비계획이 수도권 안에서의 국토이용관리법(여기서는 국토계획법)에 의한 국토이용계획 기타 다른 법령에 의한 토지이용계획 또는 개발계획 등에 우선하며, 그 계획의 기본이 된다. 이 법은 수도권 안에서는 국토계획법에 우선하여 적용된다. 따라서 국토기본법 제17조에서 규정하고 있는 국토종합계획과의 조화는 사실상 선언에 불과하다. 수도권정비계획법과 같은 부문계획법은 국토기본법 및 국토계획법과 조화를 이루어야 하며, 각 개별법에 환경을 고려할 수 있는 장치가 마련되어야 할 것이다.

개발계획에 포함되어 있는 환경계획 상호간의 체계화 및 연계성을 강화할 필요가 있다. 상위단계에서 규정하고 있는 환경계획의 내용을 그 보다 하위단계의 환경계획은 구체적으로 반영하여 계획을 수립하여야 할 것이다.

결론적으로 환경계획과 개발계획의 통합은 개발관련법에서의 환경계획기능, 즉 환경보호기능을 강화하는 방안을 통하여 환경계획과 개발계획의 조화를 도모함으로써 가능하다, 이를 위해서는 각 개발관련법에 환경보호를 강화할 수 있는 법적 장치를 마련하고, 각 계획 상호간의 연계성을 이루기 위한 법제를 개선하여야 할 것이다.