

녹색성장을 위한 국토법제 분야의 성과와 과제*

강 현 호**

차 례

- I. 서설
- II. 녹색성장의 함의와 추진전략
- III. 국토법제의 성과
- IV. 녹색성장을 위한 국토법제의 나아갈 방향
- V. 결론

국문초록

이미 녹색성장법이 제정된 것 자체가 커다란 진척을 이룬 것이다. 그리고 녹색성장법에서 국토법제와 관련하여 녹색생활, 녹색국토, 녹색교통, 녹색건축 등에 대해서 규율하고 있다. 또한 국토법제의 각 분야에서 녹색성장의 이념을 반영하여 환경친화적 국토개발이나 지속가능한 개발 등을 포함하여 다양한 규정들을 두고 있다.

이러한 규정들이 잘 준수되고 녹색성장의 이념이 이루어져서 우리나라가 녹색강국으로 발돋움하기 위해서는 녹색 내지 녹색성장의 개념을 보다 명확하게 할 필요가 있다고 사료된다. 녹색성장과 관련하여 국토계획에 있어서 총괄권한이 부여되어 있어야 하고, 국토법제의 체계적 안정성이 뒷받침 되어서 기왕에 계획된 사항들이 끝까지 실행될 수 있어야 할 것이다. 이를 위해서는 현재의 용도지역제보다는 지구상세계획체제로의 방향전환을 모색하는 것이 타당하다고 사료된다. 녹색성장은 기존의 패러다임을 뛰어넘는 것이므로 계획체계내에서 신축적인 토지이용가능성이 부여되어 있어야 할 것이고, 나아가 국토법제와 환경법제를 통합하여 가칭 '녹색계

* 본 논문은 2012년 5월 25일 개최된 한국환경법학회 제109회 학술대회 발표문을 수정·보완하여 투고하였음.

** 성균관대학교 법학전문대학원 교수

획법제로 나아갈 수도 있을 것이다. 교통법제에 있어서는 보다 정교한 접근이 요청되고 건축법제는 보다 미세한 부분까지 다루어야 할 것이며, 녹색성장을 위한 행정에 있어서 발생하는 다양한 이해관계들의 조화장치를 마련하는 것이 요청된다. 녹색성장이라는 국가전략은 또 하나의 새로운 추진전략으로서 기존의 법치주의에 많은 문제들을 던지는데 특히 개념의 불명확성과 위임입법의 생산 등으로 이에 대한 대처방안이 요청된다. 녹색성장 역시 지방자치단체의 역할이 중요한데, 사무의 영향도 중요하지만 적절한 통제장치 역시 마련되어야 할 것이다.

I. 서설

2차 세계대전 후 분단국으로서의 아픔을 딛고 세계 속에 우뚝 솟은 나라는 어느 나라인가요 묻는다면 주저함이 없이 ‘대한민국’이라고 답할 수 있을 것이다. 우리나라는 일본의 지배로부터 해방된 직후 다시금 한국전쟁으로 인하여 폐허더미로 변한 상태였다. 산업화에 있어서도 구미제국과 일본 등에 훨씬 뒤쳐진 상태였고 지하자원도 풍부하지 못하였고 나라의 기틀을 잡을 단초들이 매우 부족한 상황이었다. 그럼에도 불구하고 지도자들의 탁월한 리더쉽, 국민들의 일치단결과 근면성 그리고 높은 교육열 나아가 정신을 소중히 여기는 가치관 등이 결부되어서 산업화를 일구었다. 정보화 시대로 이행하면서 적절한 투자, 훌륭한 인재, 창조적 도전정신 등이 어우러져서 상당부분 선진국들을 따라잡게 되었다. 일본의 전자업계의 영업이익을 다 합하여도 삼성전자의 영업이익에 미치지 못한다는 소식이나 반도체산업의 거장이자 일본 유일의 반도체회사 엘피다가 파산신청을 하는 시점에 우리나라는 삼성과 SK하이닉스가 세계 반도체시장을 독과점적 지위를 유지하며 지배하게 되었다는 사실은 참으로 격세지감을 느끼게 하고 있다. 이러한 때에 미국의 투자자문회사인 골드만삭스는 우리나라가 2050년 세계 2위의 GNP(\$ 81,462) 국가가 될 것이라는 전망을 내놓고 있다.¹⁾

이러한 경제적 성장과 더불어 앞으로 다가올 시대는 환경보전이 국가의 존립목표가 되는 환경국가시대(Umweltstaat: Green State: Ecological State)를 맞이한다고 한

1) <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2011052023431>.

다.2) 환경이 중요한 이슈를 접하고 환경보전이라는 목표가 국가의 우선적 목표가 되며, 환경보호기술이 각광받는 이러한 환경국가시대를 맞이해서 우리가 발빠른 준비를 하고 대비를 한다면, 새로운 패러다임이 지배하는 환경국가시대에는 우리가 세계를 주도하는 국가로 발돋움 할 수 있으리라 생각한다. 그러면 골드만삭스의 예상을 뛰어넘어 우리나라가 환경적으로나 경제적으로도 세계 Nr. 1 국가가 되어서 대대손손 자랑스러운 대한민국을 후손들에게 물려줄 수 있을 것이다. 바로 이러한 나라를 건설하기 위한 길의 하나가 바로 녹색성장의 길이라고 할 수 있다. 이런 의미에서 녹색성장은 우리나라에 있어서 장래를 향한 추진방향으로 국가의 전략적 목표라고 할 수 있을 것이다. 현 정부 들어서 녹색생활, 녹색건물, 녹색제품, 녹색경영, 녹색산업, 녹색에너지, 녹색전기 등 녹색이라는 수식어가 유행하게 되었고 그 중에서 가장 핵심적인 단어는 바로 ‘녹색성장’이라고 할 수 있다.3)

본고에서는 녹색성장을 위한 국토법제의 성과와 과제에 대한 고찰을 하고자 한다. 이때 가장 먼저 이루어져야 할 고찰은 바로 ‘녹색성장’이라는 단어가 가지는 함의는 무엇인가를 간략하게 고찰할 필요가 있다(II). 여기서 특히 지난 정부에서 유행하였던 지속가능한 발전과의 차별성을 고찰할 필요성이 있을 것이다. 사실 여러 다른 학자들에게 의하여 녹색성장의 함의에 대해서는 많은 기존의 연구가 있었으므로 간략하게 고찰하면 족하다고 사료된다.4) 다음으로는 녹색성장을 위한 국토법제의 과제라고 할 때 먼저 국토법제의 범주를 한정할 필요가 있다(III). 국토법제는 크게 국토이용법제와 교통법제 그리고 건축법제로 크게 나누어 볼 수 있을 것이다. 이렇게 고찰의 외연을 어느 정도 확정한 후에 먼저 녹색성장을 위하여 현행 법체계 내에서 어떤 점들이

2) Jänicke, "Auf dem Weg zum Umweltstaat", *Ökologisches Wirtschaften*, 2006, 33 ff.; Klöpfer, *Umweltstaat as Zukunft*, 1999: 환경국가라는 개념은 독일에서 1980년대 말 Klöpfer, Forsthoff 그리고 Hofmann 등의 학자에 의하여 도입되었으며, 그 후 다른 나라에서도 ecological state, environmental 혹은 state green state 등의 표현으로 등장하였다.

3) 녹색성장이라는 단어를 떠올리면서 이명박 정부의 키워드는 무엇일까 하는 생각을 하게 된다. 이전의 군사정부, 문민정부, 국민정부, 참여정부, 그리고 MB정부라고 할 때, MB정부는 바로 ‘녹색정부’라고 칭하면 어떨까 생각하게 된다. 물론 혹자는 ‘실용정부’라고도 하지만 그것은 이명박대통령 개인적 성향에 치우친 평가이고 어떠한 가치가 개입되지 아니한 명칭이어서 사용하기 어렵다는 견해도 존재하는바, 현 정부의 각종 정책이나 추진방향 등을 종합적으로 고려하면 ‘녹색정부()’라고 칭하는 것이 타당할만큼 녹색이 강조된 시기라고 할 수 있을 것이다.

4) 김명수 외, 녹색성장 개념정립과 국토분야 정책과제, 국토연구원, 2009, 15면 이하.

이미 이루어져 있는가 하는 성과를 고찰하고자 한다(IV). 이를 위해서 현재 국토법제를 대표하는 법률들 특히 국토이용법제를 중심으로 점적 이용, 선적 이용 그리고 면적 이용으로 구분하여 다루기로 한다. 그런 연후에 앞으로 녹색성장이 추구하는 핵심적 가치를 달성하기 위하여 개선되어야 할 부분들에 대해서 고찰하기로 한다(V).

II. 녹색성장의 함의와 추진전략

1. 녹색성장의 함의

녹색성장이라는 함의에 대해서는 이미 기왕의 많은 자료들이 있으므로 이에 대해서 간략하게 언급하기로 한다. 녹색성장전략은 ‘로키산 연구소(Rocky Mountain Institute)’의 Green Development: Integrating Ecology and Real Estate에서 유래한다는 설명도 있고⁵⁾, 다른 설명으로는 녹색성장은 환경(Green)과 성장(Growth) 두 가지 가치를 포괄하는 개념으로서 기존의 경제성장 패러다임을 환경친화적으로 전환하는 과정 중 파생되는 에너지, 환경 등과 관련된 기술과 산업에서 미래유망 품목과 신기술을 발굴해 내고 기존 산업과의 상호 융합을 시도하여 신성장동력과 일자리를 창출하는 것이라고 할 수 있다.⁶⁾ 또 ‘녹색성장’을 주관하는 녹색성장위원회의 홈페이지에

5) <http://ko.wikipedia.org>.

6) <http://terms.naver.com>: 녹색성장이라는 새로운 성장 패러다임 개념이 등장한 것은 2005년 3월 서울에서 개최된 제5차 ‘UN아시아 태평양 환경과 개발장관 회의(Ministerial Conference on Environment and Development in Asia and the Pacific)’이고, 지속가능발전을 달성하기 위한 전략으로서 제시되었다. 우리나라에서 국가발전전략으로 추진하게 된 것은 2008년 8월 15일 정부가 내세운 미래 60년의 국가비전, ‘저탄소 녹색성장’ 정책을 발표하면서 부터이다. 정부가 내세운 녹색성장의 추진 방향은 ① 녹색기술의 신성장동력화, ② IT·BT·NT의 녹색 산업화, ③ 친환경적 국토 개발에 두고 있다. 구체적인 예로는 태양광·풍력발전을 확대하고, 조력·파력 등과 같은 해양 에너지 개발을 위한 대규모 신재생에너지 단지의 조성 및 새로운 에너지 자원을 개척해 나가고, 바이오 연료와 무공해 석탄과 같은 그린에너지 기술의 개발, LED 조명과 같은 고효율·저탄소제품의 개발 확대, 녹색도시의 조성, 친환경·청정 농산물의 생산 증대 등을 들 수 있다라고 설명하고 있다.

최영국, 국토의 녹색성장 추진방안, 국토연구 통권 제326호, 2008, 18면: 녹색성장은 기존 국토정책, 계획, 전략에서 초점을 두었던 가치의 전환을 요구한다. 녹색성장은 국토의 새로운 가치를 추구할 때 가능하다. 국토공간을 다룸에 있어서 기능적인 편리보다는 쾌적한 여건을, 획일적인 개발보다는 다양

는 녹색성장의 세가지 주요요소로서 크게 첫째, 삶의 질 개선 및 생활의 녹색혁명, 둘째, 환경과 경제의 선순환, 셋째, 국제 기대에 부합하는 국가 위상 정립을 들고 있다.⁷⁾ 이러한 이론적 논의를 바탕으로 저탄소 녹색성장 기본법⁸⁾ 제2조 제2호에서는 법적 개념으로서 ‘녹색성장’을 정의하고 있는바, ‘녹색성장이란 에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경훼손을 줄이고 청정에너지와 녹색기술의 연구개발을 통하여 새로운 성장동력을 확보하며 새로운 일자리를 창출해 나가는 등 경제와 환경이 조화를 이루는 성장을 말한다.’고 규정하고 있다.

2. 녹색성장과 지속가능발전의 관계정립

‘지속가능발전’이라는 것은 인구증가와 경제성장으로 파생되는 전 지구적 문제 특히 환경문제를 해결하기 위해 자연과 공존하면서 풍요로운 삶을 누리하고자 하는 의지에서 비롯된 개념으로서, 환경에 미치는 악영향을 최소화시키고 장래 세대의 개발요구를 저해하지 않는 범위 내에서 현재의 욕구를 충족시킬 수 있는 개발⁹⁾을 의미하는데, 그 개념에는 미래세대를 위해 자연자원의 보전, 신중하고도 이성적이며 또한 현명한 방식을 통한 자연자원의 개발과 이용, 현재 세대의 요구를 고려하는 자연자원의 공평한 이용 그리고 다른 개발계획 등에서의 환경적 고려 등을 포함하고 있다.¹⁰⁾

한 문화창출을, 편리함보다는 아름다움과 생태적 건강성을 그리고 개발에 있어서 경제적 효율성과 시설물 확충보다는 생태적 효율성과 지역정서의 반영을 요구하고 있다.

7) <http://www.greengrowth.go.kr/>: - 삶의 질 개선 및 생활의 녹색혁명을 위하여 ① 국토, 도시, 건물, 주거단지 등 우리 생활의 모든 곳에서 녹색생활을 실천하고 동시에 녹색산업을 위한 소비기반을 마련하며 ② 버스·지하철·자전거 등 녹색교통 이용을 활성화하고, 지능형 교통체계에 기반한 교통효율의 개선추진을 세부목표로 정하고 있으며, - 환경과 경제의 선순환을 위하여는 ① 성장패턴과 경제구조의 전환을 통해, 환경과 경제 양측의 시너지(Synergy) 효과를 극대화 하고, ② 핵심주력산업의 녹색화, 저탄소형 녹색산업 육성, 가치 사슬의 녹색화 추진을 세부목표로 세우고 있으며, - 국제 기대에 부합하는 국가 위상 정립을 위하여 ① 국제적 기후변화 논의에 적극적으로 대응함으로써, 녹색성장을 국가발전의 새로운 모멘텀으로 활용하고 ② 녹색 가교 국가로서 글로벌 리더십 발휘를 통해 세계 일류의 녹색선진국으로 발돋움하는 것을 들고 있다.

8) 이하 ‘녹색성장법’이라 칭함.

9) development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.

10) 김홍균, 환경법, 홍문사, 2010, 45면; 김남철, 환경친화적 도시개발을 위한 법적 과제, 토지공법연구

2002년 남아프리카공화국의 요하네스버그에서 개최된 지속가능발전세계정상회의(World Summit on Sustainable Development: WSSD)는 리우회의 이후 지속가능발전의 추진실적을 종합평가하고 향후 구체적인 추진계획 마련을 목적으로 한 회의로서, “인간, 지구, 번영(People, Planet & Prosperity)”을 주제로 채택하여 기존의 환경보호라는 소극적인 개념에서 지속가능발전이라는 적극적인 주제로의 전환을 이루었으며, 이에 따라 “지속가능발전”도 사회통합과 환경보호, 경제성장을 모두 아우르는 포괄적인 개념으로 정립되었다.

지속가능발전위원회에서는 ‘지속가능발전’이란 미래에 살게 될 사람들의 필요를 충족시키는 데에 썩어 할 자원을 고갈시키거나 그들의 여건과 능력을 저해하지 않으면서 현재를 살아가는 사람들이 필요로 하는 경제·사회·환경·문화 등의 다양한 욕구를 충족시키는 것, 즉 자원의 효율적인 활용, 합리적이고 건설적인 투자, 인간 지향적인 기술개발, 그리고 사회구조의 발전이 서로 조화를 이루면서 인간의 욕구와 소망을 충족시키고 현재와 미래의 잠재력을 향상시키는 변화과정으로서, 이는 인구의 증가와 성장이 생태계 수용능력의 한계 내에서 조화를 이룰 때 발전이 이루어 질 수 있음을 의미한다고 설명하고 있다.¹¹⁾

지속가능발전법 제2조 제1호와 제2호에 의하면 지속가능발전이란 “지속가능성에

제30집 2006, 4면: 지속가능발전이라는 용어는 1987년 ‘환경과 개발에 관한 세계위원회: 세계환경개발 위원회’(WCED: World Commission on Environment and Development)의 우리 공동의 미래(Our Common Future)라는 보고서에서 ‘미래 세대의 필요를 만족시키는 능력의 손실 없이, 현재대의 필요를 만족시키는 개발’이라고 정의하고 있다.

http://en.wikipedia.org/wiki/Sustainable_development: 지속가능발전이라는 개념에 대해서 John Baden이라는 학자는 그 결과들을 예측할 수 없으므로 위험하다고 하며, Jean-Marc Jancovici나 철학자 Luc Ferry로부터 너무 모호하여 모든 것들을 다 포함할 수도 있다는 비판도 제기되고 있다.

11) <http://hcsd.go.kr/>: 지속가능발전의 특징으로서 통합, 상생, 균형 그리고 성장을 들면서, 첫째, 통합은 부문간의 단순한 결합을 의미하지 아니하고 민족분열, 계층간 대립, 양성차별, 다문화 가정에 대한 편견, 경제양극화 등 사회 불평등과 정치경제적 차별로 인한 균열을 근본적으로 치유하고 선진사회로 진보하기 위한 노력을 요구하며, 둘째, 상생은 특혜와 부정부패에서 벗어나 시로가 함께 살고, 함께 나아가는 공존과 상생의 철학을 추구하고, 사회 구성원뿐 아니라 자연도 착취대상이 아닌 목적으로 존재하는 인류와 자연의 상생을 추구하고, 셋째, 균형은 농촌과 도시, 여성과 남성, 장애인과 비장애인, 외국인과 내국인, 자연과 인간 사이에 불균등한 관계의 청산을 강조하며, 모두가 어울려 살면서 지속가능한 균형사회를 건설하고자 노력하고, 넷째, 성찰은 일방적 경제성장주의에 대한 일체의 반성을 촉구하며, 편익주의적·일방적 사고방식을 지양하고 다차원적이고 입체적 사고방식으로 기존의 평면적 접근의 한계를 넘어서고자 하는 것이라고 설명하고 있다.

기초하여 경제의 성장, 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루는 발전을 말하는데, '지속가능성'이란 현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것을 말한다."고 규정하고 있다. 지속가능발전의 3요소로서 경제 성장, 환경보전 그리고 사회적 형평을 들고 있다.¹²⁾

녹색성장과 지속가능발전과의 관계에 대해서 다양한 견해들이 제시되고 있으나, 개념의 외연을 비교하더라도 지속가능발전이 녹색성장을 포괄하는 개념으로 이해할 수 있을 것이다. 지속가능발전의 3가지 요소로서 경제성장, 환경보전 그리고 사회적 형평을 들 수 있는바, 이 중에서 녹색성장은 경제성장과 환경보전에 특히 초점을 맞추고 있다. 지속가능발전은 이념적으로 사회적 그리고 세대적 형평이라는 요소까지 포함한다는 점에서 보다 포괄적 개념으로 자리매김을 하여야 할 것이고, 녹색성장은 하위개념으로서 지속가능발전의 큰 틀 안에서 중요한 위치를 점하여야 할 것으로 사료된다.¹³⁾

3. 항구적 국가추진전략으로서의 녹색성장

녹색성장이라는 국가의 추진전략에 대해서 급조된 느낌이 들기도 하고, 한꺼번에 너무 많은 것을 시도하고자 한 것은 아닌가 혹은 이전 정부와의 차별화를 시도하는 것에 너무나 큰 포커스를 두어서 인위적으로 "지속가능발전"의 개념을 끌어내리고자 시도한 것은 아닌가라는 비판도 제기되고 있다. 이러한 비판의 근거로서는 녹색경영을 "기업이 경영활동에서 자원과 에너지를 절약하고 효율적으로 이용하며 온실가스

12) 조홍식·황형준, 녹색성장과 환경법제의 대응, 법제연구 제36호, 2009, 50면.

13) 김명수 외, 앞의 보고서, 40면: 전문가 250명의 의견을 구한 결과 녹색성장을 지속가능한 발전의 상위 개념으로 본 자는 총 65명으로 26%였고, 녹색성장을 지속가능한 발전의 하위 개념으로 본 자들은 총 87명으로 34%를 차지하였다.

송동수, 녹색성장과 국토법제의 대응, 법제연구 통권 제36호, 2009, 73면: 개념적으로만 보았을 때 지속가능발전 개념은 경제와 환경의 조화뿐만 아니라 사회적 세대간 형평성까지 포괄한다는 점에서 녹색성장의 개념을 포괄하는 개념이라 할 수 있다.

함태성, 녹색성장과 지속가능발전의 관계정립에 관한 법적 고찰 - 저탄소 녹색성장 기본법(안) 제정에 관한 법적 논쟁과 관련하여 -, 환경법연구 제31권 제1호, 2009, 368면 이하.

조홍식·황형준, 앞의 논문, 49면 이하.

배출 및 환경오염의 발생을 최소화하면서 사회적, 윤리적 책임을 다하는 경영을 말한다.”라고 정의하고 있는데, 이는 국제적으로 통용되는 “지속가능경영(CSM: Corporate Sustainability Management)”과 맥락을 같이 하는 바 뚜렷이 구별되는 특별한 징표가 없음에도 불구하고 굳이 지속가능경영을 녹색경영이라고 할 필요가 있었겠는가 하는 점이다.¹⁴⁾

여기서 녹색성장이라는 국가정책적 추진전략이 과연 차기정부에서도 지속될 수 있을 것인가 다른 말로 녹색성장이라는 목표가 과연 지속가능함에 대해서 의문을 제기할 수 있을 것이다. 녹색성장을 ‘경제와 환경이 조화를 이루는 성장’이라고 보는 경우에 이러한 목표는 충분히 지속가능하다고 볼 수 있을 것이다. 우리나라의 나아갈 방향을 고려할 때 앞으로 녹색기술 환경보전기술의 축적을 하나의 목표로 삼고 이 분야에 집중적으로 투자를 함으로써 향후 우리나라의 지속적 성장의 토대를 마련할 수 있을 것이다.¹⁵⁾

Ⅲ. 국토법제의 성과

1. 국토법제의 범주

국토법제의 성과와 과제라고 할 때 먼저 ‘국토법제’의 범위를 어떻게 구분할 것인가가 문제이다. 여기서 국토법제라고 하는 경우에는 국토를 중심으로 하여 전개되는 모든 법제를 의미하는 것으로 일응 볼 수 있을 것이나, 우선은 국토의 이용을 위한 계획법제가 중심이 되어야 할 것이고, 나아가 이러한 계획을 구체화하는 실행법제, 건축법제, 수용과 보상법제, 국유재산법제, 부동산평가법제, 부동산세법제 등 이와 관련

14) 전제경, 저탄소 녹색성장 기본법안의 실효성 증진방안, 법제연구 통권 제36호, 2009, 16면.

15) http://www.ddaily.co.kr/news/news_view.php?uid=63031: 참고로 세계적인 기업인 삼성그룹 역시 차세대 성장동력으로 태양전지, 자동차용 전지, LED, 바이오 제약, 의료기기 등 “친환경 및 건강증진산업”을 선정하여 이들 분야에 2020년까지 매년 2조원 이상 총 23조원을 투자하여 50조원의 매출을 올리는 것을 목표로 삼고 있다. 삼성의 이러한 행보를 통해서도 녹색성장이라는 추진전략은 향후 우리나라가 지속적으로 추진하여 세계의 산업을 선도하고 국위를 선양할 수 있을 것이다.

된 관련법제를 말한다고 볼 것이다. 송동수 교수는 녹색성장과 관련된 국토법제의 대응내용으로 크게 국토계획, 교통, 물관리 등 3가지 분야로 축약하고 있는바, 물관리는 원칙적으로 국토법제의 영역이라기 보다는 환경법제의 영역이라고 봄이 타당할 것이다.¹⁶⁾ 본고에서는 녹색성장에 있어서 가장 중요한 법인 녹색성장법이 제정된 것 자체가 일단 커다란 성과임을 고찰하고 동법에서 국토법제와 관련하여 어떠한 규정들을 두고 있는지 살펴본 후¹⁷⁾, 나아가 국토법제를 점·선·면의 세가지 차원으로 구분하여 녹색성장과 관련이 있는 규정들을 다루기로 한다. 교통법제는 선()의 차원에서 다루고, 건축법제는 점(點)의 차원에서 다루기로 한다.

2. 녹색성장법에서의 국토법제 관련 규율

녹색성장법 가운데 국토법제와 직접적으로 관련되는 사항들을 살펴보면 다음과 같다. 녹색법 제3조(저탄소 녹색성장 추진의 기본원칙) 제6호에서 정부는 자연자원과 환경의 가치를 보존하면서 국토와 도시, 건물과 교통, 도로·항만·상하수도 등 기반 시설을 저탄소 녹색성장에 적합하게 개편한다라고 규정하고 있다. 동법 제8조 제2항과 제3항에서는 녹색성장의 정신이 입법이나 행정계획과 정책 등에 반영되도록 연결 고리를 마련하고 있다.¹⁸⁾ 동법 제9조(저탄소 녹색성장 국가전략) 제2항 제4호에서는

16) 송동수, 앞의 논문, 70면 이하.

17) 이현석, 녹색성장법에 따른 국토이용법제의 과제, 토지공법연구 제49집, 2010, 116면 이하; 온난화 및 에너지 관련 입법방식 중 외국의 입법례를 살펴보면, 기준법률활용방식, 개별입법방식 그리고 통합입법방식으로 분류할 수 있는바, 우리나라의 경우는 통합입법방식을 취하고 있다. 다만, 통합입법방식을 취하는 프랑스의 '그르넬환경법'에 비하여도 녹색산업 및 녹색기술 등을 포함하는 점에서 훨씬 광범하다고 할 수 있을 것이다.

18) 고문현, 녹색성장의 개념과 저탄소녹색성장기본법, 토지공법연구 제49집, 2010, 259면; 고문현 교수는 동조항에도 불구하고 녹색성장과 관련하여 다른 개별법이 녹색성장법과 다르게 규정되어 있는 경우에는 기본법의 목적 및 취지에 합당하게 개별법을 해석할 것이 아니라 양자를 동등하게 보고 해석하여야 할 것이라고 주장하고 있으나, 계획법제의 기본적 구도에 대한 이해의 측면에서는 녹색성장법의 규정에 의거할 때 다른 개별법의 녹색성장 관련 조항들은 부합의무를 부담하는 점에서 동등하지는 아니하고 녹색성장법에 우월적 지위를 인정한다고 보아야 할 것이다. 고문현 교수는 기본법과 일반법의 상호간의 관계는 동일하다는 전제하에서 접근하고 있는바, 그 근거로서 헌법에서 일반법에 대한 기본법의 특별한 지위를 인정하고 있지 아니하다는 것을 들고 있는데, 헌법은 국가의 기본이 되는 법으로서 그러한 당연한 부분까지 언급할 필요는 없기 때문에 언급하지 아니하는 것이지, 헌법에 언급이 없

녹색성장국가전략으로 '4. 녹색생활, 제51조에 따른 녹색국토, 제53조에 따른 저탄소 교통체계 등에 관한 사항'들이 반영되도록 규정하고 있다.

특히 저탄소 녹색성장의 기본원칙이나 국가전략이 입법이나 계획 그리고 정책 등에서 반영될 수 있도록 행위주체들에게 부합의무 내지 조화의무를 부과하고 있다. 이러한 조항의 해석과 판례를 통하여 녹색성장의 이념이 반영될 수 있을 것이다.

동법 제49조(녹색생활 및 지속가능발전의 기본원칙)에서는 특히 1. 국토의 개발 및 보전·관리가 조화될 수 있도록 하고, 2. 국토·도시공간구조와 건축·교통체제를 저탄소 녹색성장 구조로 개편하고, 4. 국가·지방자치단체 및 기업은 경제발전의 기초가 되는 생태학적 기반을 보호할 수 있도록 토지이용과 생산시스템을 개발·정비함으로써 환경보전을 촉진한다 등을 규정하여 국토의 이용, 관리 그리고 건축과 교통체제를 지속가능한 체제로 마련하도록 기본원칙을 선언하고 있다. 이러한 원칙이 향후 후속입법에 있어서 그리고 개별법령의 해석에 있어서 나아가 행정의 실재를 통하여 보다 구체화 될 것이다.

특히 녹색성장법 제51조에서는 '녹색국토의 관리'라는 규정은 녹색성장법의 지위를 국토법제에 있어서 최상위의 위치로 자리매김하는 기능을 수행하고 있다. 특히 지금까지 국토계획에 있어서 최상위에 위치하였던 국토기본법상의 국토종합계획 역시 녹색성장법상 기본원칙에 따라 수립·시행하도록 한 점 및 녹색성장위원회의 의견을 듣도록 한 점에 비추어 볼 때 그러하다. 이러한 점에서 녹색성장법을 앞으로 나아가 독일의 연방공간질서법과 같이 전체 국토를 총괄하면서 공간의 근본적 질서를 규율하는 최상위법으로 자리매김시키는 것도 고려할 만하다.

녹색법 제53조(저탄소 교통체계의 구축)에서는 교통체계와 관련하여 보다 상세한 규정을 두고 있는데, 에너지 소비 및 온실가스의 감축을 위한 교통체계구축으로 압축될 수 있다. 녹색성장법에서는 대중교통수단의 확대, 철도의 적극적 활용, 자전거 및

다고 하여 동일하다고 볼 수는 없을 것이다. 오히려 헌법에 언급이 없다면 법률에 맡기고 있다는 것인데 법률에서는 기본법의 형식적 우위성을 주장하는 것보다는 내용적 우위성을 규정하고 있다고 보아야 할 것이다. 다만, 기본법은 원칙적으로 특정한 영역에 있어서 기본이나 근간 또는 토대가 되는 규정들을 포함하고 있으며 타법령에 대해서 부합의무를 부과함을 통해서 자연스럽게 내용상 우위를 점하게 되는 것이라고 볼 것이다. 물론 나아가 방향은 기본법 형식의 오남용을 방지하면서 기본법의 개별법에 대한 형식적 우월성도 긍정하는 것이 바람직하다고 사료된다.

연안해운의 활성화, 그리고 특히 수도권을 포함한 대도시권에서의 교통체증해결을 그 수단으로 제시하고 있다.

녹색법 제54조(녹색건축물의 확대)를 규정하고 있는데, 이러한 녹색건축물과 관련된 법규정을 보다 상세하게 규율하는 법령으로는 ‘녹색건축물조성지원법’과 ‘친환경건축물의 인증에 관한 규칙’ 그리고 ‘신재생에너지이용건축물인증에관한규칙’ 등이 마련되어 있다.

3. 국토법제에 있어서 녹색성장의 성과

(1) 녹색성장의 표현으로서 환경친화적 그리고 지속가능성

국토법제에 있어서 ‘환경친화적인 국토개발과 환경보전기술을 새로운 성장동력으로 활용하는 전략’으로서의 녹색성장의 정신이 깃든 법제들을 고찰해 보면 다음과 같다. 국토법제에서는 다음에서 보는바와 같이 우선적으로는 어떤 경제적 성장동력을 적극적으로 실현한다기보다는 부지를 제공한다든지, 시설의 설치를 위한 지역이나 지구를 지정한다든지 하여 그러한 성장을 위한 기초를 놓는데 보다 큰 의미가 있는 것으로 사료된다.

다음에서는 국토법제 중에서 국토계획법제와 그 실행법제를 중심으로 고찰하기로 한다. 법제처의 홈페이지에서 국토법제분야에 한정하여 ‘녹색’이라는 단어가 들어간 법령을 찾아보면 녹색성장법 외에는 ‘녹색건축물 조성 지원법¹⁹⁾, ‘녹색제품 구매촉진에 관한 법률²⁰⁾에 지나지 아니한다. 그리고 법령의 본문에 ‘녹색’이라는 단어가 들어간 경우를 찾아보면, 도시개발법 제71조의2(결합개발 등에 관한 적용 기준 완화의 특례) 제1항 제2호의 경우 “① 지정권자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제3조에 따른 도시개발구역의 지정 대상 및 규모, 제5조에 따른 개발계획의 내용, 제11조에 따라 시행자를 지정하는 요건 및 제63조에 따른 도시개발채권의 매입에 관한 기준을 일부 완화하여 적용할 수 있다. … 2. 제5조에 따라 개발계획을 수립할 때에

19) [시행 2013.2.23] [법률 제11365호, 2012.2.22, 제정].

20) [시행 2012.2.1] [법률 제11255호, 2012.2.1, 일부개정].

대통령령으로 정하는 바에 따라 저탄소 녹색도시계획을 같이 수립하여 시행하는 경우”와 도시개발법시행령 제8조(개발계획에 포함될 사항) 제1항 제11호: “① 법 제5조 제1항제17호에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호와 같다. … 11. 저탄소 녹색도시 조성을 위한 계획”. 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제58조(녹색자금) 제1항: “① 산림청장은 산림환경을 보호하고 산림의 기능을 증진하며 해외산림자원을 조성하는 데에 드는 경비 및 사업비를 지원하기 위하여 산림환경기능증진자금(이하 “녹색자금”이라 한다)을 설치한다.”라는 규정을 만날 수 있는 정도에 불과하다. 이는 아직까지 우리 국토법제에 있어서 녹색이라는 단어가 익숙하지 아니하거나 그 내용이 명확하지 아니하다는 것을 반증한다고 볼 수 있다.

오히려 녹색성장의 이념은 ‘환경친화적’이거나 ‘지속가능한 개발’과 연결되어 있다고 볼 수 있는바, 법령이나 본문에 환경친화적 내지 지속가능한 발전의 단어들 이 많이 사용되고 있다.

국토기본법 제2조(국토관리의 기본 이념)를 보면, ‘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 수립·집행하여야 한다’고 규정하고 있으며, 제5조(환경친화적 국토관리) 제1항에서 ‘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’고 규정하고 있고, 제5조의2(지속가능한 국토관리의 평가지표 및 기준)에서 ‘국토관리의 지속가능성을 측정·평가하기 위한 지표 및 기준을 설정하도록 하고 있으며, 제10조(국토종합계획의 내용)에서는 국토종합계획의 내용으로 ‘국가경쟁력 향상, 국토자원의 효율적 이용, 지속가능한 국토 발전을 위한 국토 환경의 보전 및 개선에 관한 사항’등을 규정하고 있다. 그리고 제19조의2(국토계획평가의 대상 및 기준) 제1항에서 ‘국토해양부장관은 대통령령으로 정하는 중장기적·지침적 성격의 국토계획을 대상으로 국토의 균형 있는 발전, 경쟁력 있는 국토여건의 조성 및 환경친화적인 국토관리 측면에서 국토의 지속가능한 발전에 이바지하는지를 평가(이하 “국토계획평가”라 한다)하여야 한다’고 규정하고 있다.

국토계획법 제3조(국토 이용 및 관리의 기본원칙)에서 ‘국토는 자연환경의 보전과 자원의 효율적 활용을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위하여 국민생활과 경제활동에 필요한 토지 및 각종 시설물의 효율적 이용과 원활한 공급’을 규정하고 있으며, 제3조의2(도시의 지속가능성 평가) 제1항에서 ‘국토해양부장관은 도시의 지속가능하고 균형 있는 발전을 위하여 도시의 지속가능성을 평가할 수 있고, 제127조(시범도시의 지정·지원) 제1항에서는 ‘국토해양부장관은 도시의 경제·사회·문화적인 특성을 살려 개성 있고 지속가능한 발전을 촉진하기 위하여 필요하면 직접 또는 관계 중앙행정기관의 장이나 시·도지사의 요청에 의하여 경관, 생태, 정보통신, 과학, 문화, 관광, 그 밖에 대통령령으로 정하는 분야별로 시범도시(시범지구나 시범단지를 포함한다)를 지정할 수 있다’고 규정하고 있다.

그 외에 간단하게 법조문만 살펴본다면, 기업도시개발 특별법 제6조(개발구역 지정의 요건 등)와 제7조(개발구역의 지정 등), 도시교통정비 촉진법 제5조(도시교통정비 기본계획의 수립), 대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률 제13조(대중교통시범도시의 지정·지원), 물류정책기본법 제59조(환경친화적 물류의 촉진)와 제60조(환경친화적 운송수단으로의 전환촉진), 철도건설법 제5조(철도망계획의 내용), 주택법 제7조(주택종합계획의 수립), 친수구역 활용에 관한 특별법 제1조(목적), 댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률 제4조(댐건설장기계획), 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제1조(목적), 산림기본법 제2조(기본이념)와 제5조(산림의 합리적 보전 및 이용) 그리고 제11조(산림기본계획의 수립·시행) 및 제13조(지속가능한 산림경영의 평가 기준 및 지표) 또한 제16조(산림자원의 조성) 등을 고찰할 수 있다.

이상에서 살펴보듯이 국토법제에서 녹색성장의 이념을 구현하기 위하여 녹색 내지 녹색성장이라는 단어보다는 ‘환경친화적 개발’이나 ‘지속가능한 개발’이라는 단어가 더욱 빈번하게 등장하고 있는바, 이러한 단어들도 환경과 경제를 조화시키는 녹색성장의 이념에 포함시킬 수 있으리라 사료된다.

(2) 국토법제에 있어서 녹색성장의 구현

국토법제에 있어서 녹색성장이 구현되고 있는 법률들을 찾아보면 다음과 같다. 다

음의 표에서 볼 수 있듯이 국토법제는 국토기본법과 국토계획법을 근간으로 하여 선(線)적 국토법제, 면(面)적 국토법제 그리고 점(點)적 국토법제로 구분하여 살펴볼 수 있으리라 사료된다. 선적 국토법제는 주로 녹색성장법에서의 교통법제와 관련이 있고, 면적 국토법제는 산업단지 내지 녹색도시의 건설 등과 관련이 있으며, 점적 국토법제는 녹색생활 또는 녹색주택 등과 관련이 있다.

국토법제의 구분		
국토기본법 / 국토의계획및이용에관한법률		
선(線)적	면(面)적	점(點)적
도로법	산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률	건축기본법 주택법
하천법	환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률	녹색건축물 조성지원법
철도건설법	택지개발촉진법	
도시철도법	농어촌정비법	건설기술 관리법
국가통합교통 체계효율화법	산림법	보금자리주택건설등에 관한 특별법
지속가능 교통물류발전법	도시및주거환경정비법	주차장법
도시교통정비촉진법	도시개발법	주택건설기준 등에 관한규정
대도시권광역교통 관리에 관한특별법	도시재정비촉진을 위한특별법	
대중교통의육성및 이용촉진에관한법률	기업도시개발특별법	신재생에너지이용건축물인증에관한규칙
	산업입지 및 개발에 관한 법률	
자전거이용활성화에관한법률	유비쿼터스도시의 건설 등에 관한 법률	친환경건축물의인증에관한 규칙
녹색길 조성사업 지침	저탄소 녹색도시 조성을 위한 도시계획수립 지침	

(가) 국토의 선()적 이용과 녹색성장

도로법에 있어서도 제22조(도로정비 기본계획의 수립)에 있어서 도로의 관리청은 10년 단위로 그 소관 도로의 장기적인 정비방향을 제시하는 도로정비 기본계획을 수립하여야 하는바, 그러한 기본계획의 주된 내용으로 ‘환경친화적인 도로의 건설방안’이 포함되어 있는 점을 들 수 있다. 이러한 방안은 환경친화적인 도로건설을 위하여 도로설계자, 관련 행정기관 등이 계획설계시공시 활용할 수 있고 현장 적용이 가능한 도로노선 선정방안과 항목별 도로설계기법을 제시하는 ‘환경친화적인 도로건설 지침’에 의하여 구체화되고 있다.²¹⁾

하천법 제43조(자연친화적인 공법의 사용 등)에서 ‘하천관리청 또는 하천관리청이 아닌 자는 하천공사 등을 시행하는 경우에는 자연친화적인 공법을 사용’하여야 하고, 제44조(자연친화적 하천조성을 위한 보전지구 등의 지정)에서는 ‘하천관리청은 하천 기본계획을 수립하는 경우에 하천구역 안에서 하천환경 등의 보전 또는 복원이나 하천공간의 활용 등을 위하여 필요한 경우에는 보전지구·복원지구 및 친수지구를 지정할 수 있다.’고 규정하고 있다. 이에 대해서는 ‘자연친화적 하천관리에 관한 통합지침’이 제정되어 있다.²²⁾

국가통합교통체계효율화법 제4조(국가기간교통망계획의 수립 등)에서 국토해양부장관은 국가의 효율적인 교통체계를 구축하기 위하여 20년 단위로 국가기간교통망에 관한 계획을 수립하여야 하는바, 그러한 국가기간교통망계획의 주된 내용으로 ‘국가기간교통시설의 신설·확장 또는 정비사업 및 연계수송체계 그리고 교통기술의 개발 및 활용’등이 녹색성장과 관련이 있다고 볼 수 있다. 동법 제45조(복합환승센터의 지정)에서 ‘국토해양부장관 또는 시·도지사는 교통수단 간 원활한 환승을 지원하기 위하여 국가기간복합환승센터, 광역복합환승센터 그리고 일반복합환승센터를 지정하여 체계적으로 개발하고 관리’하여야 하는바 이러한 복합환승센터를 통하여 대중교통의 이용을 촉진할 수 있다는 점에서 녹색성장의 이념을 반영한다고 볼 수 있다. 또한 동법 제73조(지능형교통체계기본계획의 수립 등)에서 규정하는 ‘지능형교통체계기본계획’에 포함되는 사항들도 역시 대중교통 내지 절약적 에너지 사용 등 저탄소 사회를

21) [시행 2004.12.27] [환경부고시 제2004-198호, 2004.12.27, 제정].

22) [시행 2011.11.3] [국토해양부지침, 2011.11.3, 제정].

구현하는데 이바지 할 것으로 사료된다.

지속가능 교통물류 발전법 제3조(기본원칙)에서 지속가능 교통물류체계의 발전을 위하여 '온실가스 배출량 감축을 통한 저탄소 교통물류체계의 추진, 환경친화적인 교통물류체계의 추진, 에너지 및 자원 절약적인 교통물류체계의 추진'등을 기본원칙으로 선언하고 있다. 특히 동법 제29조(도시·군계획 등과의 연계)에서 국토해양부장관 또는 지방자치단체의 장은 도시·군계획을 수립하거나 도시·군계획사업을 추진할 때 교통수요 발생억제 등 지속가능 교통물류체계의 발전을 촉진하기 위하여 도시 내 접근통행거리 단축을 위한 주거·업무·공공·상업시설의 복합개발 촉진 및 생활권 내 배치 그리고 환경친화적 교통물류시설을 확충하기 위한 비동력()·무탄소(無炭素) 교통수단 및 대중교통 관련 시설의 체계적 확충과 이용우선적으로 반영하도록 규정하고 있다.

도시교통정비촉진법에서도 제3조(도시교통정비지역의 지정·고시)에서 도시교통의 원활한 소통과 교통편의의 증진을 위한 '도시교통정비지역의 지정'과 제5조(도시교통정비 기본계획의 수립)에서 기본계획의 내용으로 '대중교통체계의 개선, 자전거 이용시설의 확충, 환경친화적 교통체계의 구축' 등을 포함시키는 것을 통해서 녹색성장의 이념을 구현할 수 있을 것이다.

대도시권 광역교통관리에 관한 특별법 제3조(대도시권광역교통기본계획의 수립)에 의하면 '국토해양부장관은 대도시권의 효율적인 광역교통관리를 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 대도시권에 포함된 행정구역을 관할하는 특별시장·광역시장 또는 도지사의 의견을 들어 20년 단위의 대도시권광역교통기본계획을 수립하여야 하는바, 이러한 광역교통기본계획에 포함된 광역교통체계의 개선 및 광역교통수요의 관리, 광역교통시설의 장기적인 확충 및 다른 교통시설과의 연계, 대도시권 대중교통수단의 장기적인 확충·개선' 등에 관한 사항들은 역시 녹색성장의 이념을 반영한다고 볼 수 있다. 이러한 계획을 구체화하는 지침으로서 '광역교통개선대책수립지침'이 마련되어 있다.²³⁾

대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률 제5조(대중교통기본계획의 수립)에서 국토해양부장관은 '대중교통을 체계적으로 육성·지원하고 국민의 대중교통 이용을

23) [시행 2011.1.31] [국토해양부훈령 제676호, 2011.1.31, 일부개정].

촉진하기 위하여 대중교통기본계획'을 수립하도록 규정하고 있다.

자전거이용 활성화에 관한 법률 제5조(자전거이용 활성화계획의 수립)에서 자전거 이용 활성화계획을 수립하도록 하고, 동법 제8조(도시·군계획 등의 반영)를 통해서 도시·군계획, 도시교통정비기본계획, 택지개발계획이나 공업단지·관광단지의 조성 계획 또는 공공도로의 개설·확장 및 재정비계획에서 자전거의 이용 및 자전거이용시설 확충계획을 포함하도록 규정하고 있는바 탄소배출을 저감하는 녹색성장의 이념을 반영하고 있다고 볼 것이다.

(나) 국토의 면()적 이용과 녹색성장

산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 제3조(산업집적활성화 기본계획)와 제8조(공장입지의 기준) 등을 살펴보다도 특별하게 녹색성장을 배려하여 법률을 제정한 것은 아니고 환경적인 측면을 고려하고 있는바, 산업의 입지를 선정함에 있어서도 이러한 환경을 고려하는 정신은 역시 녹색성장의 정신과 일맥상통한다고 할 것이다.

환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률 제3조(종합시책)에서 지식경제부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 환경친화적인 산업구조로의 전환을 촉진하기 위한 종합시책을 수립하여야 하는바, 동종합시책에는 '생산공정 개선과 청정생산기술 개발 등 환경친화적 산업구조의 구축 방안, 환경친화적인 산업구조로의 전환을 촉진하기 위한 환경설비산업, 재제조산업 및 제품서비스화산업의 육성 방안' 등을 담고 있다. 동법 제6조(기술개발사업에 대한 지원)에서 '정부는 환경친화적인 산업구조로의 전환을 촉진하기 위하여 1. 청정생산기술 2. 제4조제3항에 따라 사업자단체가 지원요청한 기술 3. 환경설비기술 4. 녹색제품의 설계·생산 기술 5. 생태산업단지의 구축을 위한 관련 기술 6. 제품서비스화산업의 육성을 위한 관련 기술 7. 재제조 산업의 육성을 위한 관련 기술 8. 기업 간 자원 및 에너지의 연계 이용과 관련된 기술을 개발하기 위한 사업을 추진하여야 한다.' 또한 제21조(생태산업단지의 지정 등), 제22조(환경설비 및 재제조 제품의 품질인증 등)에 대해서 규율하고 있다.

도시개발법 제5조(개발계획의 내용)를 보면, 개발계획에 '환경보전계획' 등이 포함되어 있으며, 대통령령으로 정하는 규모 이상인 도시개발구역에 관한 개발계획을 수립할 때에는 해당 구역에서 주거, 생산, 교육, 유통, 위락 등의 기능이 서로 조화를

이루도록 노력하여야 한다고 규정하여 주거와 생산의 기능이 조화됨으로 원거리 이동을 감소시킬 수 있는 점에서 녹색성장의 이념과 일맥상통하는 점이 있다고 볼 수 있다.

유비쿼터스도시의 건설 등에 관한 법률 제2조(정의)에서 규정하기를 “유비쿼터스 도시”란 도시의 경쟁력과 삶의 질의 향상을 위하여 유비쿼터스도시기술을 활용하여 건설된 유비쿼터스도시기반시설 등을 통하여 언제 어디서나 유비쿼터스도시서비스를 제공하는 도시를 말하고, “유비쿼터스도시기술”이란 유비쿼터스도시기반시설을 건설하여 유비쿼터스도시서비스를 제공하기 위한 건설·정보통신 융합기술과 정보통신기술을 말한다. 이러한 유비쿼터스도시의 추구하는 바가 기술을 이용하여 보다 스마트한 국토이용과 교통의 효율성, 그리고 이를 통한 에너지 절약 등을 추구하므로 녹색성장의 이념과 어느 정도 부합되는 면이 있다고 볼 수 있다.

(다) 국토의 점적 이용과 녹색성장

건축기본법 제2조(기본이념)에서 ‘사회의 다양한 요구를 조정하고 수용하며 경제활동의 토대가 되는 공간환경의 조성’이라든가, 동법 제8조(건축의 사회적 공공성 확보)에서 국가 및 지방자치단체는 국민의 다양한 요구와 다원적() 문화에 부응하고 미래사회의 문화적 요구변화와 기술변화에 능동적으로 대응할 수 있는 건축정책을 수립·시행하여야 하며, 건축물의 소유자 또는 관리자는 건축물 및 공간환경이 미래세대에 계승되는 사회·경제적 자산으로서 조성되고, 그 가치가 지속적으로 강화되도록 관리하여야 하며, 나아가 건축물의 소유자 또는 관리자는 건축물 및 공간환경을 조성하고 사용하는 과정 등에 있어서 환경에 대한 영향을 최소화하고 자원의 재이용과 재생을 촉진함으로써 자연과의 조화가 이루어지도록 하여야 하는 등 녹색성장의 이념을 반영하고 있다.

녹색건축물조성지원법²⁴⁾ 제1조(목적)에서 규정하기를 ‘이 법은 「저탄소 녹색성장 기본법」에 따른 녹색건축물의 조성에 필요한 사항을 정하고, 건축물 온실가스 배출량 감축과 녹색건축물의 확대를 통하여 저탄소 녹색성장 실현 및 국민의 복리 향상에 기여함을 목적으로 한다.’ 그리고 동법 제2조(정의)에 의하면, “녹색건축물”이란 「저탄소

24) [제정 2012.2.22 법률 제11365호 시행일 2013.2.23]

녹색성장 기본법 제54조에 따른 건축물²⁵⁾을 말하고, “녹색건축물 조성”이란 녹색건축물을 건축하거나 녹색건축물의 성능을 유지하기 위한 건축활동 또는 기존 건축물을 녹색건축물로 전환하기 위한 활동을 말한다. 동법 제3조(기본원칙)에서는 녹색건축물 조성을 위하여, 1. 온실가스 배출량 감축을 통한 녹색건축물 조성 2. 환경 친화적이고 지속가능한 녹색건축물 조성 3. 신·재생에너지 활용 및 자원 절약적인 녹색건축물 조성 4. 기존 건축물에 대한 에너지효율화 추진 5. 녹색건축물의 조성에 대한 계층간, 지역 간 균형성 확보 등을 기본원칙으로 천명하고 있다. 녹색건축물의 조성을 위하여 동법 제6조(녹색건축물 기본계획의 수립), 제7조(지역녹색건축물 조성계획의 수립 등), 제10조(건축물 에너지·온실가스 정보체계 구축 등), 제15조(건축물에 대한 효율적인 에너지 관리와 녹색건축물 건축의 활성화), 제16조(녹색건축의 인증), 제17조(건축물의 에너지효율등급 인증), 제21조(녹색건축물 전문인력의 양성 및 지원), 제22조(녹색건축물 조성기술의 연구개발 등), 제23조(녹색건축센터의 지정 등), 제24조(녹색건축물 조성 시범사업 실시) 그리고 제25조(녹색건축물 조성사업에 대한 지원·특례 등)에 대해서 규정을 마련하고 있다.

건축법 제65조(친환경건축물의 인증) 및 제65조의2(지능형건축물의 인증)에서 국토해양부장관은 지속가능한 개발의 실현과 자원절약형이고 자연친화적인 건축물의 건축을 유도하기 위하여 공동으로 친환경건축물 인증제도를 실시하고 또한 지능형건축물[Intelligent Building]의 건축을 활성화하기 위하여 지능형건축물 인증제도를 실시하는바, 이러한 친환경건축물 내지 지능형건축물의 범주에는 녹색성장에 부합하는 건축물도 포함할 수 있을 것이다. 동법 제68조(기술적 기준)에서 건축물의 기술적 기준과 관련하여 세부 기준을 고시하여 이를 통하여 녹색성장의 이념이 반영되는 건축물들이 건축되도록 유도할 수 있을 것이다. 동법 제70조(특별건축구역의 건축물)에서 특별건축구역을 지정하여 ‘그 밖에 대통령령으로 정하는 용도·규모의 건축물로서 도시경관의 창출, 건설기술 수준향상 및 건축 관련 제도개선을 위하여 특례 적용이 필요하다고 허가권자가 인정하는 건축물’의 개념에 녹색건축물을 포함시키고, 하나의 모범이 되는 일명 녹색건축물들을 시범적으로 건축하여 유도적인 효과를 나타낼 수 있을 것이다.

25) 에너지이용 효율 및 신·재생에너지의 사용비율이 높고 온실가스 배출을 최소화하는 건축물.

주택건설기준 등에 관한 규정 제32조의2(지능형 홈네트워크 설비)에서 '주택에 지능형 홈네트워크 설비를 설치하는 기준'에 대해서 그리고 제58조(주택성능등급의 표시 대상)에서는 주택성능등급 및 에너지성능 등급의 표시에 대하여 규정하고 있다. 그리고 제64조(에너지절약형 친환경 주택의 건설기준 등)에서는 '20세대 이상의 공동주택을 건설하는 경우에는 다음 1. 고단열·고기능 외피구조, 기밀설계, 일조확보 및 친환경자재 사용 등 저에너지 건물 조성기술 2. 고효율 열원설비, 제어설비 및 고효율 환기설비 등 에너지 고효율 설비기술 3. 태양열, 태양광, 지열 및 풍력 등 신·재생에너지 이용기술 4. 자연지반의 보존, 생태면적율의 확보 및 빗물의 순환 등 생태적 순환기능 확보를 위한 외부환경 조성기술 5. 건물에너지 정보화 기술 및 자동제어장치 등 에너지절감 정보기술의 어느 하나 이상의 기술을 이용하여 주택의 총 에너지사용량 또는 총 이산화탄소배출량을 절감할 수 있는 에너지절약형 친환경 주택으로 건설하도록 의무를 부과하고 있다. 이러한 이념을 구체화하는 지침으로는 '친환경 주택의 건설기준 및 성능²⁶⁾', '친환경건축물 인증기준²⁷⁾', '건축물의 에너지절약설계기준'을 들 수 있다.²⁸⁾

신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법 제12조의2(신·재생에너지 이용 건축물에 대한 인증 등)에서는 '대통령령으로 정하는 일정 규모 이상의 건축물을 소유한 자는 그 건축물에 대하여 지식경제부장관이 지정하는 기관으로부터 총에너지 사용량의 일정 비율 이상을 신·재생에너지를 이용하여 공급되는 에너지를 사용한다는 신·재생에너지 이용 건축물인증'을 받을 수 있고, 이 경우에 제12조의3(건축물인증의 표시 등) 등의 규정을 통해서 정부의 지원을 받거나 홍보할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따라서 신·재생에너지 이용 건축물인증에 관한 규칙이 제정되었으며²⁹⁾, 동규칙 제1조(목적)에서는 '이 규칙은 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진

26) [시행 2010.10.1] [국토해양부고시 제2010-421호, 2010.6.30, 일부개정]: 제1조(목적) 이 고시는 주택 건설기준 등에 관한 규정 제64조제3항에 따라 친환경 주택의 건설기준 및 성능에 관하여 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

27) [시행 2012.7.1] [국토해양부고시 제2011-851호, 2011.12.30, 일부개정]: 제1조(목적) 이 기준은 「건축법」 제65조제4항과 「친환경건축물의 인증에 관한 규칙」(이하 "규칙"이라 한다) 제6조 및 제12조에서 위임한 사항 등을 규정함을 목적으로 한다.

28) [시행 2012.5.24] [국토해양부고시 제2012-69호, 2012.2.23, 일부개정].

29) [시행 2011.4.13] [국토해양부령 제342호, 2011.3.24, 제정].

진법 제12조의2제4항·제6항 및 같은 법 시행령 제18조의2에서 위임된 신·재생에너지 이용 건축물인증과 건축물인증기관 지정 등에 관한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다'고 규정하고 있다.

(3) 국토법제의 핵심으로서 도시기본계획 및 도시관리계획

국토법제 중 특히 종합계획은 크게 삼단계로서 이루어지는데, 국토계획(국토종합계획, 도종합계획) - 도시기본계획 - 그리고 도시관리계획이라고 할 수 있다. 국토계획은 국토를 이용·개발 및 보전할 때 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전 방향을 설정하고 이를 달성하기 위한 계획으로서 커다란 밑그림을 그리는 정도이므로 실제적으로 핵심적 역할을 수행하는 것은 도시기본계획과 도시관리계획이다. 도시기본계획과 도시관리계획을 수립함에 있어서 녹색성장의 정신 내지 이념이 어느 정도로 반영되는가를 고찰하는 것이 중요한바, 다음에서 도시기본계획수립지침³⁰⁾과 도시관리계획수립지침³¹⁾의 주요 내용을 간략하게 살펴 보기로 한다.

도시기본계획수립지침에 있어서 주요한 내용은 제3장 도시기본계획의 내용과 작성 원칙 제2절 계획수립의 기본원칙 3-2-3. 환경친화적 계획 수립으로서 다음과 같은 내용을 담고 있다: (1) 정주공간으로서 환경적으로 건전하고 지속가능한 도시개발이 이루어질 수 있도록 자연환경·경관·생태계·녹지공간 등의 정비·개량·보호 및 확충과 도시간의 연담화 방지 및 환경오염 예방에 주력하여 계획한다. (2) 자원절약형 개발 및 관리를 위하여 국민소득의 향상, 산업의 발달, 인구의 증가로 각종 자원의 수요가 점차 증대되므로 한계자원인 토지·물·에너지의 소비를 최소화하거나 효율적으로 이용될 수 있도록 계획한다. (4) 녹지축·생태계·우량농지, 임상이 양호한 임야, 양호한 자연환경과 수변지역 등 환경적으로 보전가치가 높고 경관이 뛰어난 지역은 보전하도록 한다.

그리고 교통과 관련하여서는 5-5-1. 교통체계 (1) 교통계획의 기본원칙 ② 당해 시·군의 공간구조와 교통특성 및 인접도시와의 연계 등을 충분히 검토하여 광역교통

30) 국토해양부 훈령 제770호 (2011.12.15).

31) [시행 2012.7.1] [국토해양부훈령 제771호, 2011.12.15, 일부개정].

및 도시교통의 총체적 교통체계를 구상한 후 계획을 수립한다. ③ 국도·지방도 등 지역간 연결도로 및 시·군내 주간선도로는 통과기능을 유지하도록 하고 도심지에 교통량을 집중시키지 않도록 계획한다. ④ 도시교통은 토지이용계획과의 상관관계를 고려하여 계획함으로써 불필요한 교통량 발생을 최소화한다. ⑤ 교통계획은 각종 차량 및 교통시설에 의한 대기오염, 소음, 진동, 경관 저해, 자연생태계 단절 등의 문제가 없도록 계획한다.

물류계획과 관련하여서도 5-5-2. 물류계획 (1) 각 생활권과 개발대상지역을 상호 유기적으로 연계시킬 수 있는 물류 및 교통계획을 수립한다. (2) 물류시설의 체계적인 확충 및 정비를 적극적으로 고려하도록 하고, 시·군내 대규모 개발사업 등에 물류시설도 고려하며 복합기능형 물류시설의 확충을 도모한다

또한 환경의 보전과 관리와 관련하여서도 제7절 환경의 보전과 관리 5-7-1. 기본방향 (3) 토지이용계획, 산업입지 및 교통계획을 수립함에 있어서는 쾌적한 환경조성을 위하여 산업배치를 위한 입지적 조건을 검토할 때 자연·인공·문화적 경관보전·관리대책을 충분히 고려하여야 한다. (5) 산업개발계획에는 대기오염 등 환경오염방지에 따른 대책이 포함되어야 한다. (6) 기존의 환경기초시설의 현황 및 문제점을 파악하여 환경기초시설의 확충방향을 수립한다.

도시관리계획의 수립 지침에 있어서도 제19조(도시관리계획의 수립기준) 국토해양부장관이 도시관리계획의 수립기준을 정할 때에는 ... 7. 녹지축 생태계 산림경관 등 양호한 자연환경과 우량농지 등을 고려하여 토지이용계획을 수립하도록 할 것 10. 도시의 개발 또는 기반시설의 설치 등이 환경에 미치는 영향을 미리 검토하는 등 계획과 환경의 유기적 연관성을 높여 건전하고 지속가능한 도시발전을 도모하도록 할 것 등의 사항을 종합적으로 고려하여야 한다.

제7장 도시관리계획의 변경제한 제1절 기본원칙 1-7-1-1. 도시관리계획은 변경에 따른 주민의 재산피해와 민원을 해소하고 건전한 발전을 도모하기 위하여 도시관리계획의 수립에 신중을 기하고 빈번하게 변경하지 않아야 한다. 1-7-1-2. 도시관리계획은 원칙적으로 결정된 날부터 5년 이내에는 이를 변경할 수 없다. 그리고 제2절 변경제한의 예외를 규정하여 필요한 경우에는 변경이 가능하도록 하고 있다.

제4편 기반시설계획 제2장 교통시설계획 제1절 일반원칙

4-2-1-3. 가급적 대중교통으로 교통량을 감소할 수 있는지와 교통발생 및 집중량의 교통기관별 분담이 적절히 배분되었는지를 비교분석하여 교통수요의 충족, 대량수송 수단 및 생산성을 높일 수 있는 교통체계를 구성한다. 4-2-1-4. 승객 및 화물수송에 소요되는 통행시간과 비용을 줄이고 승객의 안전성, 쾌적성 등을 확보해 줄 수 있는 교통서비스의 질을 향상시킬 수 있도록 한다. 4-2-1-5. 교통수단간을 유기적으로 연결하여 시군 전체에 균형 있는 서비스를 제공하고 통행자의 기동성을 확보하며 이용자에게 접근기회를 부여하는 등 교통수요에 대한 균형적 체계를 유지하도록 한다. 4-2-1-6. 교통시설의 설치에 따른 생태계 파괴 및 환경훼손을 최소화하고 대기오염, 비점오염, 소음, 진동, 에너지 소비, 미관을 고려하여 녹지체계 구상 등으로 친환경적 교통시설이 될 수 있도록 계획한다.

제2절 도로 4-2-2-3. 자전거도로 자전거도로계획은 자전거이용시설의구조시설기준에관한규칙³²⁾이 정하는 바에 따른다.

제4장 유통공급시설계획 제1절 일반원칙 4-4-1-1. 시군의 기본구조와 교통특성 및 인접 시군과의 연계 등을 충분히 검토하여 물류비 절감에 유리한 방향으로 계획한다. 4-4-1-3. 국가 및 기업의 경쟁력 강화를 위하여 물류수요의 충족에 소요되는 비용의 절감이 가능한 방향으로 계획한다. 4-4-1-10. 공급시설계획은 당해 지역에만 한정하지 않고 주변지역도 포함하여 자원 및 에너지절약체계를 확보하여 과다한 유지관리가 되지 않도록 시설체계를 갖춘다.

이상과 같이 도시기본계획이나 도시관리계획의 수립지침에 이미 녹색성장의 핵심적 요소들이 상당히 많이 포함되어 있음을 알 수 있다.

또한 ‘저탄소 녹색도시 조성을 위한 도시계획수립 지침³³⁾’이 제정되어 있는바, 동

32) 자전거 이용시설의 구조·시설 기준에 관한 규칙 [시행 2010.10.14] [행정안전부령 제163호, 2010.10.14, 전부개정] [시행 2010.10.14] [국토해양부령 제294호, 2010.10.14, 전부개정] 제17조(안전시설 등) ① 급커브, 낭떠러지 등에는 자전거의 이탈이나 추락을 방지하기 위한 안전시설을 설치하여야 한다. ② 돌출시설물 등 자전거 통행에 위험이 있는 지역에는 자전거도로에 적당한 조명시설을 설치하여야 하며, 낙석·붕괴·과도 등으로 인하여 자전거도로에 손상을 입힐 우려가 있는 곳에는 방호옹벽·울타리·난간 등 적당한 안전시설을 설치하여야 한다.

제19조(자동차 등의 진입방지시설) 자전거도로에 자동차·손수레 등의 진입이 우려되는 곳에는 이를 방지할 수 있는 진입방지시설을 설치하여야 한다.

33) [시행 2009.8.24] [국토해양부훈령 제422호, 2009.8.24, 폐지제정].

지침은 기후변화에 따른 자원환경위기를 극복하고, 저탄소 녹색성장 도시공간을 조성하기 위하여 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제12조제2항 및 동법 시행령 제10조에 따른 광역도시계획, 동법 제19조제3항 및 동법 시행령 제16조에 따른 도시기본계획, 동법 제25조 부터 제28조 및 제30조에 따른 도시관리계획 수립기준을 정하는데 그 목적이 있다. 동지침의 지위나 성격에 대해서는 1-5-3. 본 지침은 기후변화에 대한 정책 계획의 실행에 관한 권고적 지침으로 기존의 광역도시계획수립지침, 도시기본계획수립지침 및 도시관리계획수립지침에 대한 보완적인 지침으로서, 지자체의 지역여건을 고려하여 수립권자가 적용범위를 달리 정할 수 있다고 규정하고 있다.

동지침에서 특히 녹색성장의 이념이 반영되도록 하는 도시기본계획에 관한 내용을 살펴보면 다음과 같다:

제3장 도시기본계획에의 적용 제4절 기후변화 대응계획 수립 3-4-2. 저탄소 도시 공간구조 설정 (2) 수립권자는 도시 공간구조가 교통체계와의 연계를 강화하고, 신·재생에너지의 도입이 가능한 공간구조로의 개편을 유도하여, 화석연료 소비의 최소화 등을 통해 온실가스 배출을 감축할 수 있는 방향을 제시한다. 3-4-3. 토지이용계획 (1) 수립권자는 입지 분석을 통해 에너지 소비를 절감하고, 온실가스 배출을 줄일 수 있는 최적의 토지이용계획을 제시한다. 3-4-4. 교통체계 (1) 수립권자는 목표년도 및 단계별 최종년도의 교통량을 추정하고 교통부문 에너지 소비량과 온실가스 배출량을 줄이기 위하여 교통수단별지역별 배분계획을 수립하여 기능별 도로의 배치 및 규모에 대한 원칙을 제시하여 도시관리계획 수립시 이에 대한 지침이 될 수 있도록 한다. (2) 도시교통은 토지이용계획과의 상관관계를 고려하여 기존의 교통결절점과 연계된 대중교통중심의 교통체계를 구축함으로써 불필요한 교통량 발생을 최소화하여 온실가스 배출을 줄일 수 있도록 계획되어야 한다. (3) 교통계획은 각종 차량 및 교통시설에 의한 에너지 대량소비, 대기오염, 소음, 진동, 경관 저해 및 자연생태계 단절 등의 문제가 없도록 한다. 또한, 버스(BRT등)지하철경전철 등의 대중교통 수단을 확대하고 자전거 및 보행 등 비동력 교통수단을 활성화하며, 대중교통전용지구 조성 등을 적극 검토하여 대중교통·자전거·보행 중심의 녹색교통 체계로 전환하는 계획으로 수립되어야 한다. (4) 철도(지하철 포함), 경전철, 공항, 주차장, 환승시설 및 자동차정류장 등은 교통 및 기반시설과 연계시켜 교통에너지 소비 감소를 유도하도록 계획되어

야 한다. 이러한 지침이 적정하게 준수되는 경우에는 토지이용과 교통을 통합하여 교통수요관리를 하는 대표적인 시스템인 TOD(Transit Oriented Development: 환승중심개발)³⁴⁾를 포함하는 것이 될 것이다.

3-4-6. 도심 및 주거환경 (2) 수립권자는 주거환경계획 수립시, 주택의 규모밀도형태는 지역의 특성, 주변경관, 에너지 효율성 등을 고려하여 녹색 건축물과 그린홈 도입을 적극 검토하고, 건축물 주변부 식재 등 미기후 향상 등을 통하여 온실가스를 감축할 수 있는 방안을 제시한다. (3) 수립권자는 주택공급계획 수립시, 기존 주변지역의 주택유형별 온실가스 배출 원단위를 조사하고, 주택수요에 그린홈 등 온실가스 감축을 유도할 수 있는 주택계획을 수립한다. 3-4-8. 환경친화적에너지 효율적 개발의 유도 (2) 비시가지 지역에는 환경립의 조성 등을 통하여 산림자원을 증진하고, 시가지 지역에서는 도시 녹화사업과 공원녹지 확대사업 등을 추진하여 녹화량 제고 및 온실가스 흡수원을 확보하며, 기존 도심의 업무지역에는 옥상조경과 벽면녹화 등 도심녹지를 확충하여 열섬현상을 예방하는 방안이 마련되어야 한다.³⁵⁾

4. 소결

녹색 내지 녹색성장을 직접적으로 언급하는 법률로는 ‘녹색성장법’, ‘도시개발법’, ‘산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률’ 및 ‘녹색건축물조성지원법’ 정도를 들 수 있을 뿐이며, 다만 녹색성장의 이념을 구현하는 법률들은 이미 살펴보았듯이 상당수 존재하고 있음을 알 수 있다. 녹색성장의 이념을 ‘환경친화적 국토개발과 환경보전기술을 새로운 성장동력으로 활용하는 전략’이라고 하고 이러한 이념을 구현하고 있는 국토법제의 규정들을 고찰할 때 이미 상기에서 고찰한 바와 같이 다양한 지침이나 기준까지 마련되어 있어서 우리 현행의 국토법제가 녹색성장의 이념을 상당부분 구현하고 있다고 사료된다.

34) TOD란 질 높은 대중교통체계가 구축되어 있는 지역을 중심으로 자동차에 대한 의존도를 획기적으로 낮추고 보행이 주된 통행수단이 되도록 하는 압축된 사회를 건설하는 방식을 의미한다.

35) 송동수, 앞의 논문, 86면: 송동수 교수가 녹색성장을 위한 저탄소형 국토·도시공간의 구축을 주장하였는데, 이런 사항들이 상기 지침에서 반영되어 있음을 알 수 있다.

IV. 녹색성장을 위한 국토법제의 나아갈 방향

1. 녹색 내지 녹색성장의 개념의 정립

녹색 내지 녹색성장이라는 단어가 가지는 함의를 보다 명확하게 정립하여 나가는 것이 필요하다고 사료된다. 기왕에 존재하는 환경친화적 개발이나 지속가능한 개발이라는 단어와 상호 혼용되거나 호환이 가능한 의미로 볼 것인가 아니면 이를 독자적인 개념으로 정립하여 나갈 것인가에 대한 방향설정이 필요해 보인다.

이미 법령의 고찰에서 알 수 있듯이 녹색이라는 단어가 그렇게 많이 사용되지 않고 있음은 이미 이러한 이념이 기왕의 법제에 반영되어 있거나, 아니면 그 개념이 불명확하여 이를 법령에서 반영하기가 쉽지 아니한 측면이 있을 수 있을 것이다. 녹색의 개념의 외연이 너무나 크서 모든 것을 다 포괄한다면 이는 아무 것도 내포하지 아니한 것과 비슷하게 될 수도 있을 것이다. 다른 분야에서는 환경친화적 혹은 지속가능성의 개념으로 넘겨주고, 녹색의 사용범위를 보다 고차원적인 전략적 차원에서 한정하여 사용하는 것이 어떨까 생각하는 바이다.

하위 단위의 지침으로 가면 의외로 녹색이 들어간 용어에 대한 정의를 상당히 두고 있음을 알 수 있는바, 그 예를 들면 다음과 같다.

저탄소 녹색도시 조성을 위한 도시계획수립 지침의 1-2-4 “녹색도시”란 압축형 도시공간구조, 복합토지이용, 대중교통 중심의 교통체계, 신재생에너지 활용 및 물자원 순환구조 등의 환경오염과 온실가스 배출을 최소화한 녹색성장의 요소들을 갖춘 도시를 말한다. 1-2-8. “그린홈”이라 함은 『주택건설기준 등에 관한 규정』제64조의 에너지 절약형 친환경주택을 말한다.

(국토해양부) 녹색인증제 운영요령의 제2조(정의) 이 요령에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. ① “녹색기술”이라 함은 온실가스 감축기술, 에너지 이용 효율화 기술, 청정생산기술, 청정에너지 기술, 자원순환 및 친환경 기술(관련 융합기술을 포함한다) 등 사회·경제 활동의 전 과정에 걸쳐 에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 온실가스 및 오염물질의 배출을 최소화하는 기술을 말한다. ② “녹색사업”이라 함은 녹색산업설비·기반시설의 설치·공사, 녹색기술·산업의 응용·보급·확

산 등 녹색성장과 관련된 경제활동으로서 경제적·기술적 파급효과가 큰 사업을 말한다. ③ “녹색전문기업”이라 함은 창업 후 1년이 경과된 기업으로서 인증받은 녹색기술에 의한 직전년도 매출액 비중이 총매출액의 30% 이상인 기업을 말한다. ④ “녹색인증”이라 함은 녹색기술 및 녹색사업의 인증기준, 녹색전문기업의 확인기준과의 적합성을 증명하는 행위를 말한다. ⑤ “녹색인증제”라 함은 녹색인증을 수행하는 체계 및 관련 제도를 말한다.

녹색기업 지정제도 운영규정 제2조(정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 2. “녹색기업”이라 함은 환경법 제16조의2제1항에 따라 오염물질의 현저한 감소, 자원과 에너지의 절감, 제품의 환경성 개선, 녹색경영체제의 구축 등을 통하여 환경 개선에 크게 이바지하는 제조 및 비제조(공공·사회서비스 등 포함) 기업 또는 기관(이하 “기업 등”이라 한다) 및 개별 사업장, 지점·지사, 본부 등(이하 “단위 사업장”이라 한다)을 말한다. 3. “녹색경영 보고서”라 함은 녹색기업으로 지정 받고자 하는 단위 사업장 및 기업 등에서 녹색기업 지정 신청서와 함께 관할 유역환경청장 또는 지방환경청장(이하 “환경청장”이라 한다)에게 제출하는 보고서로서 신청기업의 사업 활동의 개요, 녹색경영 활동 현황, 녹색경영 성과 현황 등이 포함된 보고서를 말한다.

녹색길 조성사업 지침 제2조(용어정의) 이 지침에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “녹색길”이란 도시 내 녹지와 생태계를 보전·복원함과 동시에 도시지역의 생태적 경관가치 증진, 지역 커뮤니티 향상, 다양한 여가선용활동 지원 등을 위해 조성되는 생태적 네트워크를 말한다.

그런데 이러한 정의 규정은 법의 적용에 있어서 대단히 중요한 역할을 수행하므로 보다 상위법에서 규정되고 타법률에서도 동일한 의미의 개념들이 사용되어야 할 것으로 사료된다.

2. 녹색성장관련 국토계획에 있어서 총괄권한

녹색성장법 제8조(다른 법률과의 관계)에서 “저탄소 녹색성장에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용하며, 저탄소 녹색성장과 관련되는 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본원칙에 맞도록 하여야 하며, 국가와 지방

자치단체가 다른 법령에 따라 수립하는 행정계획과 정책은 제3조에 따른 저탄소 녹색성장 추진의 기본원칙 및 제9조에 따른 저탄소 녹색성장 국가전략과 조화를 이루도록 하여야 한다.”고 규정하고 있는데, 녹색성장의 범위가 넓고 모호한 경우에 국토기본법이나 국토계획법과의 충돌의 문제가 야기될 수 있을 것이다. 국토기본법 제8조(다른 법령에 따른 계획과의 관계)에서는 ‘이 법에 따른 국토종합계획은 다른 법령에 따라 수립되는 국토에 관한 계획에 우선하며 그 기본이 된다.’고 규정하고 있음에도 녹색성장법에서는 타국토계획보다 녹색성장의 기본원칙이나 국가전략에 보다 우선권을 두고 있는 것으로 보이는바, 이런 기초하에서라면 국토기본법이나 국토계획법상의 계획에 있어서도 녹색성장의 이념이 중요한데, 문제는 조화를 이루지 못하는 경우에 어떻게 할 것인가가 문제로 될 수 있을 것이다. 단지 선언적인 의미에 그친다면 이는 미사여구에 지나지 않는 것일 것이고, 여기에 어떠한 법적 효과 예를 들면, 이러한 기본원칙에 부합되지 아니하는 정책이나 계획 또는 조치들을 어떠한 식으로든지 통제할 수 있는 역할을 수행하는가 하는 점이다. 이에 대해서 ‘조화를 이루도록 하여야 한다’고 하여 조화의무를 부과하고 있으나 그 조화의무의 내용에 대해서 아직 보다 세부적인 규정이나 법원의 판례 등이 정립되어 있지 아니하므로 앞으로 이러한 부분에 대해서 보다 상세한 규율이 요청된다.

독일에서는 연방공간질서법에서 이러한 기본원칙에 대한 고려의무를 규정하고 있으며 나아가 형량 또는 재량결정에 있어서 고려하여야 하도록 규율하고 있다. 이와 관련하여 많은 판례들이 이미 등장하여 하나의 판단기준을 제시하고 있다.³⁶⁾ 또한 연방공간질서법의 제22조(제14조를 준용함)에서는 공간적으로 의미가 있는 계획이나 조치 나아가 그들의 허용성에 대한 결정들이 연방공간질서계획의 목표에 저촉되는 경우에는 공간질서관할행정청은 이러한 결정들에 대해서 무기한 금지할 수 있고, 연방공간질서계획의 집행에 장애가 될 우려가 있는 경우에는 한시적으로 금지할 수 있다고 규정하여 연방의 공간질서와 관련하여 확고한 위계질서를 유지하고 있다.³⁷⁾ 녹색성장법을 이처럼 독일의 연방공간질서법과 같은 위치를 부여할 것인가에 대한 고려가 필요하다.

36) ROG § 4 Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung.

37) ROG § 14 Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen.

3. 국토법제의 체계적 안정화

우리나라의 국토법 체계가 어느 정도 완비되어 가고는 있으나, 너무 복잡한 양상을 지니고 있어서 보다 간편하게 정리할 필요가 있다고 사료된다. 특히 국토계획법 체계가 정합적으로 정비가 되어야 어느 계획에서 어떠한 사항들을 고려할 수 있는가가 분명하게 되기 때문이다. 자전거를 위한 도로, 친환경 에너지에 대한 연구를 수행하는 산업단지의 지정 혹은 친환경 에너지를 생산하는 시설 등 녹색성장의 이념이 특정의 계획에서 반영되더라도 쉽게 변경이 되거나 타계획에 의하여 폐지될 수 있다면 문제이다.

현재의 국토이용계획체계는 국토기본법을 필두로 하고 국토계획법에서 구체화하고 있는바, 밑그림으로서의 국토종합계획 - 추상적 기본계획으로서 도시기본계획 - 구체적인 실천적 계획으로서 도시관리계획이 토대가 되어 있다. 그런데 이러한 기본적인 구도가 상당수의 특별법에서 ‘이 법은 다른 법률보다 우선한다’는 우선적용조항을 통해서 훼손되어 왔다. 기본구도가 흔들리게 되는 경우에는 계획법제의 안정성을 담보할 수 없으므로 예를 들면, 녹색성장을 위하여 지정한 환경보전관련 지역이나 지구 또는 산업단지의 지정 등도 폐기되거나 변경될 수 있어서 앞으로 나가기가 쉽지 아니하게 된다. 앞으로는 여타의 특별법들을 대대적으로 정비하여 국토기본법 - 국토계획법 - 개별법 그리고 국토종합계획 - 도시기본계획 - 도시관리계획으로 이어지는 기본적인 구조에 부합시켜야 할 것이다.³⁸⁾

현재 녹색성장의 이념에 국토계획에 반영되도록 하고자 시도하는 경우에 결국 가장 하위단계의 계획인 도시·군관리계획에서 반영되어야 하지만, 우리나라의 법규정에는 국토계획법 제25조(도시·군관리계획의 입안) 제1항에서 보듯이 “도시·군관리계획은 광역도시계획과 도시·군기본계획에 부합되어야 한다.”라는 규정 외에는 어떠한 요소를 어떻게 고려하여야 하는지에 대해서 대강만을 정하고 있어서 구체적인 실행방안이 미비하다는 것을 지적할 수 있다. 도시·군기본계획의 내용으로 “환경의 보전 및 관리에 관한 사항”이라는 내용으로서 녹색성장에 관한 것이 포함되기는 하지만 구체적으로 어느 정도로 어떻게 이러한 사항들이 고려되어야 하는지에 대해서 규정

38) 대법원 2007. 4. 12. 선고 2005두1893 판결 【도시계획시설결정취소】.

이 없다. 물론 도시관리계획수립지침에서 어느 정도 규정되어 있기는 하지만 법적으로 볼 때 이러한 지침에 대해서는 대외적인 구속력이 인정되기 어려우므로 이러한 지침을 지키는가 여부는 전적으로 행정청의 재량에 달려 있으며 나아가 계획을 수립하는 행정청에게 광범한 형성의 자유가 인정되고 있는 등 녹색성장적 요소의 반영여부가 행정청의 재량에 달려 있게 된다. 그러므로 녹색성장의 이념과 가치가 국토법제의 가장 모세혈관에 비유되는 하위단계의 계획에서도 반영될 수 있기 위하여는 보다 정당한 메커니즘이 요청된다고 사료된다.

4. 지구상세계획체제로의 방향전환 모색

국토이용계획을 구축하는 접근방법에 있어서 크게 미국식의 용도지역제와 독일식의 지구상세계획체제로 분류할 수 있다. 우리나라와 일본 등의 국가들은 미국식의 용도지역제를 근간으로 하고 부분적으로 독일식의 지구상세계획체제를 도입하고 있다.³⁹⁾ 독일식의 지구상세계획체제는 기본적으로 토지이용에 있어서 허가제를 기초로 원칙적으로 토지이용을 금지시킨 연후에 계획에 부합되는 한도에서 토지이용을 허가하는 방식으로서 계획의 구속력이 상당한 정도로 이루어짐에 반하여, 용도지역제는 토지이용의 자유에 기초하여 용도가 정해지기 전까지는 자유롭게 토지를 이용하도록 하는 방식이다.⁴⁰⁾ 지구상세계획체제하에서는 토지이용에 대한 부자유에서 출발하는 하지만 토지의 이용에 대한 계획이 수립되는 경우에 이는 비교적 견고한 법적 보장을 받게 되고 토지이용에 대한 기대권을 부여받게 된다. 이에 반하여 용도지역제 하에서는 토지이용에 대한 기대권을 부여하기 어렵게 된다. 왜냐하면 특정의 토지에 대하여 비교적 구체화된 이용계획의 수립이 되어 있지 아니할 뿐만 아니라 개개 지역 내에서 이루어질 수 있는 토지이용가능성이 비교적 광범하므로 계획의 내용적 구속성이 희박하기 때문이다. 용도지역제 하에서의 녹색성장에 대한 고려를 함에 있어서도 기왕의 수립된 계획에 대해서 녹색성장의 이념을 견고하게 하기 어렵고 또한 계획내용이 비교적 쉽게 변경될 수 있어서 녹색성장의 가치가 훼손될 우려가 비교적 높

39) 김지연, 미국 토지이용계획 및 규제 체계와 주요 법적 쟁점, 토지공법연구 제50집, 2010, 73면 이하.

40) 류해용, 토지공법론, 삼영사, 2004, 341면 이하, 348면 이하 참조.

다.⁴¹⁾ 그러므로 우리나라의 토지이용과 관련된 국토계획체제를 향후 점차적으로 독일식의 지구상세계획체제로 전환을 모색할 필요가 있다고 사료된다.

5. 계획체계내에서 신축적 토지이용가능성 부여

현재 우리가 취하는 용도지역제는 토지의 용도를 미리 정하여 그 토지의 이용용도와 이용형태를 규율하는 제도로서, 기본적 의도는 같은 부류의 용도나 이용형태끼리 모아 놓고자 하는바, 즉 주거지역에는 주로 주거를 위한 건축물만 모이도록 하고 상업지역에는 상업적인 용도나 형태가 모이도록 하는 것이 기본이다. 그러나 이러한 용도에 따른 토지이용체계는 도시의 건전한 발전이나 양호한 환경의 확보차원에서는 긍정적이나, 직장이나 학교 기타 생활필수시설을 이용하기 위한 이동거리를 증가시킴으로써 에너지 사용량을 증가시키는 문제가 있으며, 녹색성장에 부합하는 ‘압축도시(Compact City)’ 내지 ‘지능형도시(Smart City)’를 건설하기 위해서는 기존의 용도지역·지구제를 유연하게 운용하면서 특정의 지역에 주거와 상업 그리고 공업 등 서로 이질적이지만 필요한 시설들을 압축적으로 건설하여야 하는바, 어떻게 이처럼 다른 용도의 시설물들을 동일 토지 위에 함께 존립할 수 있는 체제를 구축할 것인가도 녹색성장의 중요한 과제이다.⁴²⁾

6. 국토법제와 환경법제의 연계와 통합

이미 국토계획을 수립할 때 환경적 요소들을 상당부분 고려하도록 하고 있다. 그러나 보다 효율적이고도 실질적인 고려를 위해서는 국토계획과 환경계획의 통합도 고려할 수 있을 것이다. 국토기본법 제9조(국토종합계획의 수립) 제1항에 의하여 국토해양부장관은 국토종합계획을 수립하는 경우에 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사에게 의견제출을 요청할 수 있는바, 이러한 경우에 환경부장관이 절차에 참여하여 적극적으로 환경보전의 이익을 제출함으로써 국토중

41) 김남철, 앞의 논문, 11면 이하.

42) 권영상, 녹색뉴딜과 도시·건축 정책방향, 국토연구 통권 제331호, 2009, 43면.

합계획에 환경적인 요소를 고려할 수 있는 여지를 마련하고 있다. 또한 환경정책기본법 제14조(국가환경종합계획의 수립 등) 제1항에 따라서 환경부장관이 국가 차원의 환경보전을 위한 종합계획을 10년마다 수립하는 경우에 국토해양부장관이 국토개발과 관련된 이익들을 주장할 수 있을 것이다. 이러한 조화의 방안으로서 가칭 ‘국토환경계획’을 수립하도록 하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 이를 위해서는 양 계획의 수립시기를 일치시켜서, 계획을 수립하는 시점에 상호간에 중요한 이익들을 반영할 수 있는 여지를 만드는 것이 중요하다. 그러므로 국토종합계획의 수립주기는 20년 임에 반하여 국가환경종합계획의 수립주기는 10년 인 점에서, 양자 모두 10년 내지 20년으로 시점을 일치시키는 것도 고려할 필요가 있다. 나아가 우리의 경우 차제에 녹색성장법을 보다 가다듬어서 국토와 환경을 아우르는 국토개발계획과 환경계획을 녹색계획의 범주로 통합하는 방안도 하나의 과제로 제시할 수 있을 것이다. 특히 녹색법의 제2장 저탄소 녹색성장 국가전략의 장에서 ‘녹색계획’을 국토개발과 환경보전을 아우르는 최상위계획으로서 위치시킬 수도 있을 것이다.

7. 교통법제의 정교화

교통법제와 관련하여 이미 상당한 정도로 녹색성장의 이념을 실천하고 있다고 사료된다. 앞으로는 녹색성장이라는 가치를 수용함에 있어서 보다 정교한 분석이 요청됨과 동시에 어떤 가치를 어느 정도로 인정할 것인가부터 시작하여야 할 것이다. 교통법제에서는 탄소의 배출을 저감하고 수송의 효율을 높이기 위하여 철도의 수송분담률을 제고하고 자전거 등 탄소배출을 저감할 수 있는 교통수단을 장려하고, 개인적 교통수단보다는 대중교통을 활성화하는 것에 포커스를 맞추고 있다. 그러나, 이러한 기초는 철도의 수송분담률을 높이는 경우에 상대적으로 타교통업무에 종사하는 국민들의 일자리가 줄어드는 문제가 있을 수 있고, 다른 한편으로는 철도수송을 통해서 Door-to-Door 수송이 불가능하므로 다양한 연계시설 내지 환승시설들이 요청되고 이것은 곧 더 많은 에너지의 사용을 요구하는바, 과연 이러한 점에서 철도의 수송분담률을 어느 정도로 높일 것이며 이러한 목표가 다양한 과학기술적 자료에 의하여 검증될 수 있는가 하는 점도 과제라고 할 것이다. 전체적인 측면에서 어떠한 방식이 에너

지의 효율성이 높은가부터 차근차근 검증을 하면서 종합적이고도 다각적인 분석이 요청된다.

교통과 관련하여 ‘녹색성장’을 위한 정책으로서 고속도로의 이용방법을 자동차의 소유자들에게 ‘기간정액제’로 운영하여 톨게이트를 없애는 것을 고려할 수 있을 것이다. 이런 경우에 고속도로를 더 많이 이용하고 탄소배출을 더 많이 하게 되므로 저탄소 녹색성장의 체제에 맞지 않는다는 주장이 가능하지만, 그러나 꼭 필요한 사람들이 고속도로를 이용한다고 가정할 때에는 톨게이트가 사라지는 경우에 비교적 탄력성 있게 고속도로의 진출입로를 개설할 수 있으므로 인하여 고속도로와 국도 내지 지방도와의 연관성을 높여서 도로상의 지·정체를 획기적으로 줄일 수 있는 점, 그리고 고속도로로 비교적 심각하게 양분된 지역을 상호간에 이동이 쉽도록 연결할 수 있는 점, 도로의 이용거리를 상당히 단축시킬 수 있으므로 에너지소비와 이용노선의 단축 등을 추구할 수 있는 점 등을 고려할 때 ‘녹색성장’의 취지에 부합된다고 할 것이다. 탄소의 배출은 다른 수단 예를 들면 유가의 상승 등을 통해서 줄여나갈 수도 있을 것이다.

자전거 도로를 건설하는 경우에도 보다 면밀한 다각적인 분석이 선행되어야 할 것이다. 현재 이루어지고 있는 자전거 도로 개설은 기존 도로의 차선을 축소하여 그 옆에 자전거 도로를 설치하는 것도 상당한데, 이용하는 사람들이 안심하고 이용을 할 수 있도록 하는 것이 중요함에도 이를 소홀히하고 있는 것을 지적할 수 있을 것이다. 또한 자전거 도로의 개설로 차량의 주행차선의 감축으로 그만큼 자동차의 서행이나 지체를 가져옴으로 에너지 소모를 늘릴 수도 있는 점도 고려하는 등 주도면밀한 분석이 선행되어야 할 것이다.

8. 건축법제의 미세화

녹색성장의 범주에 포함되는 것으로 녹색건축, 녹색건물, 녹색홈의 공급을 들 수 있다. 녹색건축이란 에너지를 덜 사용하거나 에너지를 잘 활용할 수 있는 건축이요 나아가 친환경적인 자재를 사용하는 등을 포함하는 건축이다. 그런데, 이러한 건축물을 실제로 건축하기 위해서는 기존의 건축비보다 그 건축비용이 상당히 많이 드는 문

제 그리고 한국실정에서는 주택을 비교적 단기간에 재건축하는 경향이 있으므로 이러한 사정도 함께 고려하여 대처방안을 수립하는 것도 과제이다.

건축법 제65조에 친환경건축물인증제도가 도입되어 있는데, 이러한 제도가 존재하는 것은 하지만 홍보부족으로 잘 활용되지 않고 있으며 또한 동조항에 근거한 친환경건축물의 인증에 관한 규칙[제정 2008. 5. 27 국토해양부령 제15호]에는 친환경건축물로 지정되더라도 행정적인 지원제도가 규정되어 있지 아니하고, 지원에 대해서는 각 지방자치단체별로 조례를 통해서 규정되고 있는바 지방자치단체의 재정적 여건이나 관심 등에 따라서 지원의 정도에 있어서 차이가 크게 나타나고 있으므로 이에 대해서 보다 상세한 규정이 요청된다고 할 것이다.⁴³⁾ 건축법제에서 '녹색성장'의 이념을 구현하는 경우에 대부분 그 비용적인 측면에서 문제가 되므로 이를 적절하게 촉진하기 위해서는 지원행정이 절실히 요청된다. 지원을 함에 있어서도 과잉지원이 되지 않도록 먼저 철저한 기준을 정립하는 것이 필요하다.

9. 다양한 이익들의 조화 장치의 마련

'녹색성장'은 그 자체로 환경과 성장, 환경과 국제경쟁력, 에너지 절약과 일자리 창출이라고 하는 서로 모순될 수도 있는 다양한 가치들을 수직적으로나 수평적으로 공유하고 있다. 녹색성장에는 한편으로는 인간의 삶, 행복, 안정, 환경보전 등의 가치도 포함되어 있고, 다른 한편으로는 개발, 성장, 도시건설, 생태도시, 압축도시 등의 개발을 포함하고 있으며, 또 다른 한편으로는 경쟁력 강화, 세계와의 경쟁 등의 요소도 포함되어 있다. 고려요소들을 살펴보면 상호간에 추진에 있어서 상충되는 요소들이 존재하고 있다. '시장기능을 최대한 활성화하여 민간주도로 저탄소 녹색성장'을 추진하는 것과 '친환경 녹색기술·산업 분야에 대한 중점 투자 및 지원을 강화'하는 것과는 민간부문에 국가가 개입한다는 점에서 상반되는 요소라고 볼 수 있다. 나아가 녹색성장을 이루기 위해서 다양한 행정수단을 동원하는 경우에, 예를 들면 생태도시 내지 생태산업단지, 압축도시를 건설하기 위한 계획을 수립하는 경우에 일단의 지역을 지

43) 한상운, 저탄소 녹색성장의 구현과 생활기반구축을 위한 관련 법제의 대응 -건물부분의 에너지 효율성을 중심으로- 법제연구 통권 제36호, 2009, 220면.

정하여야 하면서 개인의 재산권에 대한 제한을 가하여야 하며, 자연환경과 생활환경에 변경을 가함으로 인하여 인근 주민들의 환경권의 침해문제가 제기되고 토지의 취득을 위해서는 보상이 문제되는 등 이로 인하여 다양한 이해관계를 새로이 만들어 내게 된다. 녹색성장이라는 가치를 실현하기 위하여 고려하여야 할 고려요소들이 대단히 많고 그 개개의 고려요소들을 살펴보면 상호간에 추진에 있어서 상승작용을 하는 것도 있지만 상호간에 상충되는 요소들도 상당히 많이 존재하고 있다.

그러므로 녹색성장을 위해서 상충되는 가치들을 어떻게 적절하게 조화시켜 나가는가 하는 점이 매우 중요한 과제이다. 이러한 가치들을 아주 매끄럽게 통일하여 나가기 위해서는 일단은 입법적인 역할이 매우 중요하다. 입법에서 고려되어야 할 가치들을 충분히 소상히 규정하는 것이 요청되고, 다음으로 가치들의 이익형량에 있어서 지침들도 마련되어야 할 것이다.

또한 법원의 적극적인 조정자로서의 자세도 요청된다. 이에 대해서 독일에서 계획에 대한 통제의 법리로 발전된 형량명령원칙이 존재하고 있으며, 이러한 이론이 우리나라의 판례에도 흔적이 엿보이는바, 이러한 판례의 발전은 녹색성장의 시기에 더욱더 바람직하다.⁴⁴⁾

10. 법치주의의 내재화

녹색성장도 '행정의 일종'이라는 점에서 법치국가원칙의 테두리 내에서 수행되어야 한다. 법치주의란 인류가 역사적 발전과정을 통해서 발견해 낸 소중한 지혜라고 할 수 있다. 법치주의에 기초하는 것이 느리게 보이기도 하지만 그러나 법의 지배가 가장 효율적이다.⁴⁵⁾ 법률의 근거를 가짐에 있어서도 현대국가의 법치주의는 의회에서 정한 법률이기만 하면 된다는 형식적 법치주의에 그치는 것이 아니라 그 법률의 목적과 내용 또한 기본권 보장의 헌법이념에 부합되어야 한다는 실질적 적법절차를 요구하는 법치주의를 의미한다.⁴⁶⁾ 그러므로 '녹색성장'이라는 구호가 아무리 좋더라도 이

44) 대법원 2007. 4. 12. 선고 2005두1893 판결 **도시계획시설결정취소**【원지동 추모공원 사건】

45) 전재경, 앞의 논문, 22면: 신제도주의 경제학에서는 제도적 자원이 가장 중요하다고 본다. 법 없어도 자유시장이 가능하지만 국가규모의 경제성장을 위하여는 법의 존재가 필수적이다.

46) 헌법재판소 2009. 3. 26. 선고 2007헌바43 전원재판부 결정 **【소득세법제96조제2항제7호등위헌소원】**.

것이 법치주의에 부합되지 아니한다면 진정으로 국민을 위하는 것이 아니며 우리 헌법질서 하에서 수행될 수 없다.

녹색성장이라는 행정활동은 ‘녹색도시’, ‘에코산업단지’ 등 다양한 전문적인 내용들을 포함함으로써 일단 사실적인 내용 즉 그 활동내용이 정확하게 무엇을 의미하는지에 대한 파악을 하는 것도 쉽지 아니하고 법적 개념으로 사용하기에는 매우 다의적이므로 앞으로 이러한 개념들을 어떻게 법치국가의 이념으로서 명백성 내지 예측가능성의 원칙들 내로 포섭할 수 있는가가 중요한 과제이다.⁴⁷⁾ 그러므로 입법자들은 녹색성장과 관련하여 법률에서는 대강을 정하고 자세한 사항들은 상당한 내용들을 하위법령에 위임하여 수행하게 된다. 특히 생태도시, 압축도시, 건강성지표, 녹색기술 등 전문적·공학적·기술적 내용들에 대한 규율에 있어서 모법에서는 대강의 근거를 두고 하위법령에 위임하게 되는 바, 이러한 다양한 현상에 대해서 법치주의 관점에서 적절한 통제를 가하는 것이 과제라고 할 수 있다.⁴⁸⁾

녹색성장을 추구하는 과정에서 행정의 주된 업무중의 하나는 지원행정으로 나타나고 있다. 지원이 벌칙보다는 낫다고 볼 수 있지만, 문제는 이러한 지원이 오남용 되는 경우에는 녹색성장이 추구하는 이념을 송두리채 무너뜨릴 수도 있다는 것이다. 그러므로 지원을 하는 경우에는 매우 신중하여야 할 것이며, 무엇보다도 먼저 합리적 기준을 제시하고 그 기준에 따라서 지원하는 것이 요청된다. 또한 지원을 하는 경우에도 All or Nothing의 관점에서 접근하기 보다는 가능하다면 Gradual한 방식으로 지원하는 것이 타당하다고 사료된다. 물론 전자는 지원의 효과를 극대화하는 측면에서는 긍정적인 면이 있으나 지원을 받지 못하게 되는 기업이나 국민의 경우에는 경쟁에서 도태될 수도 있다는 점에서 기본권에 대한 침해의 정도가 상당하다는 점을 고려하여야 할 것이다.⁴⁹⁾

11. 녹색성장을 위한 지방자치단체의 역할

녹색성장이라는 이념을 방방곡곡에 실현하고자 하는 경우에 개개의 지방자치단체

47) 고문현, 앞의 논문, 260면.

48) 헌법재판소 2006. 12. 28. 선고 2005헌바59 전원재판부 결정 **조세특례제한법제2조제3항위헌소원**]

49) 강현호, 녹색성장을 위한 부동산법제의 과제, 부동산법학 제16집, 2009년, 49면 이하.

의 역할이 매우 중요하다. 비교적 평지가 많은 도시에 비하여 산악지형이 많은 서울과 같은 곳에서는 자전거 도로가 가지는 한계가 있을 수 밖에 없는 문제가 있으며, 생태도시를 건설함에 있어서도 지역적인 특색을 고려하는 등 여러 가지를 종합적으로 고려하여 지역에 맞는 녹색성장의 유형이 필요하다. 그러므로 '녹색성장'과 관련된 사무처리를 지역의 실정에 맞도록 하기 위해서는 상당한 정도로 권한을 지방자치단체에 위임 내지 이양할 필요가 있다. 물론 이러한 경우에도 국가적인 차원에서의 감독체계는 잘 구축하여야 할 것이다.

문제는 현행 지방자치단체장의 이중적 지위로 말미암아 녹색성장을 추진함에 있어서도 지방자치단체장은 주민의 지지를 받을 수 있는 정책을 우선적으로 추진할 가능성이 매우 높다는 점에 있다. 다른 한편으로는 녹색성장을 위하여 반드시 추진하여야 할 국가적인 사업임에도 불구하고 주민의 반대에 부딪치는 경우에 사업추진을 추진하지 아니할 수도 있다는 것이다. 그러므로 지방자치단체장의 이중적 지위의 문제와 더불어 지방자치단체에게 녹색성장과 관련된 권한을 어느 정도로 이양 내지 위임하여야 하는가와 관련하여 일정한 기준을 마련하는 작업을 꾸준히 진행되어야 할 것이다.

V. 결론

이상에서 녹색성장을 위한 국토법제 분야의 성과와 과제에 대해서 고찰하였다. 이미 녹색성장법이 제정된 것 자체가 커다란 진척을 이룬 것이다. 그리고 녹색성장법에서 국토법제와 관련하여 녹색생활, 녹색국토, 녹색교통, 녹색건축 등에 대해서 규율하고 있다. 또한 국토법제의 각 분야에서 녹색성장의 이념을 반영하여 환경친화적 국토개발이나 지속가능한 개발 등을 포함하여 다양한 규정들을 두고 있다.

이러한 규정들이 잘 준수되고 녹색성장의 이념이 이루어져서 우리나라가 녹색강국으로 발돋움하기 위해서는 녹색 내지 녹색성장의 개념을 보다 명확하게 할 필요가 있다고 사료된다. 녹색성장과 관련하여 국토계획에 있어서 총괄권한이 부여되어 있어야 하고, 국토법제의 체계적 안정성이 뒷받침 되어서 기왕에 계획된 사항들이 끝까지 실행될 수 있어야 할 것이다. 이를 위해서는 현재의 용도지역제보다는 지구상세계획체

제로의 방향전환을 모색하는 것이 타당하다고 사료된다. 녹색성장은 기존의 패러다임을 뛰어넘는 것이므로 계획체계내에서 신축적인 토지이용가능성이 부여되어 있어야 할 것이고, 나아가 국토법제와 환경법제를 통합하여 가칭 '녹색계획법제'로 나아갈 수도 있을 것이다. 교통법제에 있어서는 보다 정교한 접근이 요청되고 건축법제는 보다 미세한 부분까지 다루어야 할 것이며, 녹색성장을 위한 행정에 있어서 발생하는 다양한 이해관계들의 조화장치를 마련하는 것이 요청된다. 녹색성장이라는 국가전략은 또 하나의 새로운 추진전략으로서 기존의 법치주의에 많은 문제들을 던지는데 특히 개념의 불명확성과 위임입법의 생산 등으로 이에 대한 대처방안이 요청된다. 녹색성장 역시 지방자치단체의 역할이 중요한데, 사무의 이양도 중요하지만 적절한 통제장치 역시 마련되어야 할 것이다.

논문투고일 : 2013. 03. 27. 심사일 : 2013. 4. 16. 게재확정일 : 2013. 4. 24.

참고문헌

- 강현호, “녹색성장을 위한 부동산법제의 과제”, *부동산법학*, 제16집, 2009.
- 고문현, “녹색성장의 개념과 저탄소녹색성장기본법”, *「토지공법연구」* 제49집, 2010.
- 권영상, “녹색뉴딜과 도시·건축 정책방향”, *「국토연구」* 통권 제331호, 2009.
- 김남철, “환경친화적 도시개발을 위한 법적 과제”, *「토지공법연구」* 제30집, 2006.
- 김명수, 박정은, 정진규, 박태선, 왕광익, 서연미, 백승현, 『녹색성장 개념정립과 국토분야 정책과제』, 국토연구원, 2009.
- 김지엽, “미국 토지이용계획 및 규제 체계와 주요 법적 쟁점”, *「토지공법연구」* 제50집, 2010.
- 김홍균, 『환경법』, 홍문사, 2010.
- 류해웅, 『토지공법론』, 삼영사, 2004.
- 송동수, “녹색성장과 국토법제의 대응”, *「법제연구」* 통권 제36호, 2009.
- 이현석, “녹색성장법에 따른 국토이용법제의 과제”, *「토지공법연구」* 제49집, 2010.
- 전재경, “저탄소 녹색성장 기본법안의 실효성 증진방안”, *「법제연구」* 통권 제36호, 2009.
- 조홍식·황형준, “녹색성장과 환경법제의 대응”, *「법제연구」* 통권 제36호, 2009.
- 최영국, “국토의 녹색성장 추진방안”, *「국토연구」* 통권 제326호, 2008.
- 한상운, “저탄소 녹색성장의 구현과 생활기반구축을 위한 관련 법제의 대응 -건물부분의 에너지 효율성을 중심으로-” *「법제연구」* 통권 제36호, 2009.
- 함태성, “녹색성장과 에너지법제의 대응”, *「법제연구」* 통권 제36호, 2009.
- Jänicke, Martin, “Auf dem Weg zum Umweltstaat”, *Ökologisches Wirtschaften*, 2006.
- Klöpfer, Michael, *Umweltstaat as Zukunft*, Economica Verlag, 1999.

Abstract]Performance and Task in the Land Law System regarding
Green Growth

Kang, Hyunho

(Professor, Sungkyunkwan University Law School)

It is already a big progress that the Green Growth Act was enacted. In the GGA there are also stipulated the green life, green land, green traffic and green building etc. In the diverse areas of land law the idea of green growth is already reflected through the regulations which contain environment friendly land development or sustainable development. It is strongly recommended for us to keep these regulations and to fulfill the ideology of green growth in order that Korea grows into a green power nation. In addition to that, we have to make the concept of green growth clearer and to focus on land use plan which includes green growth. When the land use plan is established, then it should be stable enough so that all designations in the land use plan and contents would be carried out according to that plan. For this purpose the land use system should be transformed into the Detail Design Planning System of the german land use system from the use zoning of the american land use system.

Green Growth as a new paradigm needs a possibility of flexible land use and might move to the united green plan legal system through combination of land use legal system and environmental legal system. To fulfill the principles of green growth, it is needed much elaborater approach for the traffic legal system, much finer touch for the building legal system so that the concerned various interests can be harmonized, which arise in the implementation process of green growth. Green Growth as a national strategy throws many problems from the viewpoint of rule of law, especially the ambiguity of the concept and the production of delegated legislation, therefore the countermeasures for these problems are requested. In the Green Growth the role of local government is very important because lots of national tasks are delegated to the local

government. In this trend the appropriate control mechanism for abuse of delegated powers of the local government should also be prepared.

주 제 어 녹색성장, 국토이용법제, 녹색생활, 지속가능발전, 녹색건물
Key Words Green Growth, Land Use Law, Green Life, Sustainable Development, Green Building