

환경정의 관점에서 본 도시계획·개발법제의 몇 가지 쟁점*

허강무**

차 례

- I. 시작하며
- II. 환경정의 개념과 헌법상 환경정의
- III. 환경정의 관련 도시계획·개발법제
- IV. 환경정의 관점에서 본 도시계획·개발의 몇 가지 쟁점
- V. 맺으며

[국문초록]

우리사회는 산업화와 도시화를 경제성장의 원동력으로 삼아 고도의 압축경제성장을 이루었다. 1970년대 1차 국토종합계획을 시작으로 공업단지를 매개로하는 거점개발방식을 채택하여 산업화를 촉진하였고, 대규모 택지개발을 통해 수도권 등에 신도시를 건설하여 도시화를 추진하여 왔다. 그러나 급속한 산업화 및 도시화는 대도시 인구과밀, 환경파괴, 대기 및 수질오염 등의 부작용을 초래하였다. 또한 원칙적으로 도시개발이 자연과 인간의 조화, 사회적 정의를 위한 환경정의 등을 충분히 고려하지 않은 채 진행되었다.

우리의 생활환경은 삶의 질을 결정짓는 요소 중의 하나이므로, 경제생산 활동에 따른 비용이나 편익을 특정집단에 과도하게 노출하는 것은 정의롭지 못하며 공평하지 않다. 사회적 정의와 환경적 정의가 반드시 일치하지는 않지만, 환경적으로 정의

* 이 논문은 2013년도 전북대학교 연구기반 조성비 지원에 의하여 연구되었음.

** 전북대학교 공공인재학부 조교수

롭지 못한 자원의 이용은 사회적으로도 정의롭지 못하다. 모든 국민에게는 최소한의 환경권이 보장되어야 하며, 또한 소수의 이익을 위하여 다수의 환경적 이익이 버려져서는 안 될 것이다.

따라서 국가는 도시개발과정에서 국민들이 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 지역이나 인구집단, 소득수준 등 어떠한 이유로도 환경에 관한 불합리한 차별을 받지 않고 그 혜택을 널리 골고루 향유할 수 있게 하는 동시에 이를 미래의 세대에 계승될 수 있도록 하여야 한다.

본 연구는 환경정의 관련 도시계획·개발법제를 살펴보고, 도시개발과정에서 발생하고 있는 최근 이슈를 중심으로 환경정의 관점에서 담론을 형성해보고자 하는데 목적이 있다. 그간 환경정의 관점에서 본 도시계획·개발의 연구는 법학을 비롯하여 행정학, 도시계획학, 사회학, 지리학, 환경공학 등 다양 영역에서 꾸준히 진행되어 온 것이 주지의 사실이다. 다만 본 연구에서는 박근혜 정부 출범 이후 발생하고 있는 도시계획·개발 관련 이슈를 중심으로 환경정의 관점에서 몇 가지 쟁점을 다루었다. 주요 쟁점은 그린벨트 보금자리주택, 수도권매립지, 철도부지 활용 행복주택 공급, 보편적 조망권, 공익사업 주변지역 환경피해 보상 등이다.

I. 시작하며

우리사회는 산업화와 도시화를 경제성장의 원동력으로 삼아 고도의 압축경제성장을 이루었다. 1970년대 1차 국토종합계획을 시작으로 공업단지를 매개로하는 거점개발방식을 채택하여 산업화를 촉진하였고, 대규모 택지개발을 통해 수도권 등에 신도시를 건설하여 도시화를 추진하여 왔다. 1960년 39.1%에 불과했던 우리나라의 도시화율은 2012년말 기준 91% 수준까지 상승하였고, 10명 중 9명은 도시에 거주하고 있는 상황이다.¹⁾

급속한 산업화 및 도시화는 대도시 인구과밀, 환경파괴, 대기 및 수질오염 등의 부작용을 초래하였다. 원칙적으로 도시개발은 자연과 인간의 조화, 장기적 측면의 개발, 다양한 비용과 편익의 산정, 광역적 사고와 범지구적 환경 고려, 환경수용능력을 고려

1) 국토교통부, 2013년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서, 2013, 15면.

한 개발, 사전예방우선, 참여와 합의의 존중, 사회적 정의를 위한 환경정의 추구 등의 다양한 원칙이 존중되면서 진행되어야 함에도 불구하고²⁾ 압축경제성장시대에는 이러한 원칙들을 소홀히 다루었던 것이 주지의 사실이다. 특히 도시개발 과정에서 환경정의는 경제적 효율성을 추구하는 불균형 경제성장론 앞에 허울에 불과하였다.

국가와 지방자치단체는 도시개발과정에서 국민들이 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 지역이나 인구집단, 소득수준 등 어떠한 이유로도 환경에 관한 불합리한 차별을 받지 않고 그 혜택을 널리 골고루 향유할 수 있게 하는 동시에 이를 미래의 세대에게 계승될 수 있도록 하여야 한다. 우리의 생활환경은 삶의 질을 결정짓는 요소 중의 하나이므로, 경제생산 활동에 따른 비용이나 편익을 특정집단에 과도하게 노출하는 것은 정의롭지 못하며 공평하지 않다. 사회적 정의와 환경적 정의가 반드시 일치하지는 않지만, 환경적으로 정의롭지 못한 자원의 이용은 사회적으로도 정의롭지 못하다. 모든 국민에게는 최소한의 환경권이 보장되어야 하며, 또한 소수의 이익을 위하여 다수의 환경적 이익이 버려져서는 안 될 것이다. 특히 사회적으로 취약한 계층이나 집단의 환경적 조건을 악화시켜서는 안 되며, 환경의 오염과 훼손에 대한 책임을 오염자부담원칙에 의하여 강력하게 부과해야 한다. 이를 통하여 도시와 농·산·어촌, 수도권과 비수도권 등의 지역 간, 그리고 계층 간·세대 간의 형평성이 확보되어야 한다.

본 연구는 환경정의의 관련 도시계획·개발법제를 살펴보고, 도시개발과정에서 발생하고 있는 최근 이슈를 중심으로 환경정의 관점에서 몇 가지 쟁점을 살펴보고자 하는데 목적이 있다.

II. 환경정의의 개념과 헌법상 환경정의

1. 환경정의의 개념

‘환경정의’란 인간 활동 전체에서 환경에 주는 부담을 줄이는 동시에, 지구적 차원

2) 이용우 외, 환경친화적 국토발전을 위한 전략 연구, 국토연구원, 2001, 73면.

에서 또 미래세대를 배려하는 관점에 서서, 환경에서 얻는 편익(환경자원의 향유)과 환경파괴의 피해에 공평원칙을 적용함으로써 환경보전과 사회정의의 동시 달성을 지향하는 사상이다.³⁾ 미국에서 시작된 환경정의 논의는 유색 지역 공동체(흑인, 라틴 및 인디언) 및 다양한 진보 집단(주로 교회 및 민권 조직)의 참여 하에, 미국의 유해 폐기물 및 오염 산업을 인종차별적으로 배치하는 데에 대한 대응 차원에서 비롯되었다.⁴⁾ 반면에 우리나라 환경정의 논의는 새로운 개발가치 혹은 경제적 가치를 창출하는 과정에서 지역환경의 개발로부터 창출되는 '편익'의 공평한 배분으로부터 배제되는 데에 대한 대응차원이었다.⁵⁾

결국 환경정의는 사회정의론을 환경문제에 어떻게 접목시킬 것인가 하는 문제의식에서 비롯되었다. 여기에서는 형평성의 원리가 중요하며, 공평한 부담의 원칙이 강조되어야 한다. 형평성은 지역 간, 사회계층간, 세대 간 측면에서 논의되어야 한다. 그리고 생태학적 차원이 고려되어야 하지만 이에 대한 문제인식의 포기는 결국 후세대에게 전가된다는 측면에서 세대 간 형평성으로도 논의되었다.⁶⁾

한편 우리사회의 민주화 분위기 고조와 환경의 중요성이 부각되는 흐름 속에 환경정의의 입법화 논의가 진행되기에 이르렀다. 환경부가 “국가·지방자치단체·그 밖의 공공단체는 환경에 관한 정책을 수립, 집행함에 있어 현재의 국민으로 하여금 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에 있어 지역이나 인구집단, 소득수준 등 어떠한 이유로도 불합리한 차별을 받음이 없이 그 혜택을 널리 골고루 향유할 수 있게 하는 동시에 이를 미래의 세대에게 계승될 수 있도록 하여야 한다.”는 내용의 환경정의 개념을 「환경정책기본법」에 1999년에 도입하려는 시도가 있었으나, 무산된 바 있다.⁷⁾ 특히 이상돈 교수는 “환경정의론이 제기하는 빈부 문제, 인종차별 등은 그 자체의 문제이지 환경정책과 관련해서 풀어나갈 수 있는 성격이 아닌 일종의 담론 수준”이라는 이유로 입법화에 부정적 입장을 취하였다.⁸⁾

3) 토다 키요시(김원석 역), 환경정의를 위하여, 창작과 비평사, 1996, 304-305면.

4) 한상운, 환경정의의 규범적 의미 - 환경, 정의, 법의 3면 관계를 바탕으로 -, 환경법연구, 제31권 1호, 2009, 336면.

5) 조명래, 개발국가의 환경정의: 한국적 환경정의론의 모색, 환경법연구, 제35권 3호, 2013, 11, 96면.

6) 권해수, 환경정의와 환경정책, 환경정의시민연대 환경정의포럼 작은토론회 『환경갈등과 환경정의』, 1999, 12, 6, 2면.

7) 노상환 외, 우리나라 환경법령체계 정비방안에 관한 연구, 한국환경정책·평가연구원, 1998, 35면.

그러나 2012년 「환경정책기본법」은 “국가와 지방자치단체는 지역 간, 계층 간, 집단 간에 환경 관련 재화와 서비스의 이용에 형평성이 유지되도록 고려한다”라는 환경정의 개념을 추가하여 사실상 실정법에 포섭되었다고 볼 수 있다.

2. 헌법과 환경정의

헌법은 제10조에서 헌법이 지향하는 최고의 가치로서 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다”고 규정하고 있고, 헌법 제35조 제1항은 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.”고 규정하여 환경권을 헌법상의 기본권으로 명시함과 동시에 국가와 국민에게 환경보전을 위하여 노력할 의무를 부과하므로, 국가는 각종 개발·건설계획을 수립하고 시행함에 있어 소중한 자연환경을 보호하여 그 자연환경 속에서 살아가는 국민들이 건강하고 쾌적한 삶을 영위할 수 있도록 보장하고 나아가 우리의 후손에게 이를 물려줄 수 있도록 적극적인 조치를 취하여야 할 책무를 부담한다고 규정하여 환경정의의 이념이 내포되어 있다.

물론 환경이라는 불확정개념을 대상으로 한 환경권을 일의적으로 정의내리기는 어렵지만⁸⁾ 환경권이라 함은 깨끗한 환경에서 건강하고 쾌적한 생활을 누릴 수 있는 권리라 할 수 있다.⁹⁾ 이러한 환경권의 내용인 환경에는 자연적 환경은 물론이고, 역사적·문화적 유산인 문화적 환경, 사람이 사회적 활동을 하는 데 필요한 사회적 시설 등 사회적 환경 등도 이에 포함된다.¹¹⁾ 환경권에 관한 헌법 제35조의 규정이 개개의 국민에게 직접으로 구체적인 사법상의 권리를 부여한 것이라고 보기는 어렵고, 사법상의 권리로서의 환경권이 인정되려면 그에 관한 명문의 법률규정이 있거나 관계법령의 규정취지 및 조리에 비추어 권리의 주체, 대상, 내용, 행사방법 등이 구체적으로 정립될 수 있어야 한다.¹²⁾

8) 이상돈, 환경정의론에 관한 연구, 중앙대학교 법학논문집, 제30집 1호, 2006, 92면.

9) 조홍식, 환경구제법 소고, 환경법연구, 제21권, 1999, 105면.

10) 고문현, 환경권에 관한 연구, UUP(울산대학교출판부), 2005, 19면.

11) 부산고법 1995. 5. 18. 선고 95카합5 판결.

12) 대법원 1995. 9. 15. 선고 95다23378 판결; 대법원 1997. 7. 22. 선고 96다56153 판결.

헌법 제35조 제1항의 환경보전의무는 자연환경, 물리적인 인공환경, 사회적 생활환경, 정신적인 환경 모두에서 현존세대와 미래세대가 공평하게 건강하고 쾌적한 생활을 영위하기 위해 국가·현존세대·미래세대 모두가 지속가능한 발전을 위해 환경을 보전해야 한다는 것을 의미하는 바,¹³⁾ 이는 환경정의와 매우 밀접한 관련이 있다고 볼 수 있다.¹⁴⁾ 그리고 우리 헌법 전체를 관통하는 최고의 가치는 헌법 제10조가 규정하고 있는 인간의 존엄성과 행복추구권이며 헌법의 각 기본권은 이를 실현하기 위한 것이라고 볼 수 있고, 인간존엄성과 행복추구권의 최소 조건은 인간의 생존이며 그 바탕은 쾌적하고 건강한 환경의 보전이라 할 것이다.

따라서 우리 헌법 제35조 제1항 제2문이 국가와 모든 세대의 국민에게 지속가능한 발전의 원칙에 따른 환경보전의무는 모든 세대의 국민에게 환경보전의무를 지움과 동시에 환경정의에 대한 국가목표를 규정한 것으로 이해할 수 있으며, 헌법 제37조의 공공복리와 헌법 제23조가 말하는 재산권의 공공복리 적합의무에 포함되는 대표적인 경우이다. 환경보전에 위반하는 재산권의 행사는 헌법 제23조의 재산권 공공복리 적합의무에 위반하는 것이며, 환경보전이라는 공익은 재산권 행사의 사회적 제약으로 작용하게 된다.¹⁵⁾ 다시 말해서 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 환경권은 인간의 존엄과 가치·행복추구권의 실현에 기초가 되는 기본권이므로 사유재산권인 토지소유권을 행사하는 경제적 자유보다 우선하는 지위에 있다.

III. 환경정의 관련 도시계획·개발법제

1. 「환경정책기본법」상 환경정의

「환경정책기본법」은 “국가, 지방자치단체, 사업자 및 국민은 환경을 보다 양호한 상태로 유지·조성하도록 노력하고, 환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려하며, 지구환경상의 위해(危害)를 예방하기 위하여 공동으로 노력함으

13) 허영, 한국헌법론, 박영사, 2007, 440면.

14) 한상운, 앞의 논문, 344면.

15) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2007, 687면.

로써 현 세대의 국민이 그 혜택을 널리 누릴 수 있게 함과 동시에 미래의 세대에게 그 혜택이 계승될 수 있도록 하여야 한다”는 기본이념을 규정하고 있다(제2조 제1항). 여기에 2012년 이 법의 기본이념에 “국가와 지방자치단체는 지역 간, 계층 간, 집단 간에 환경 관련 재화와 서비스의 이용에 형평성이 유지되도록 고려한다”라는 내용을 추가함으로써 환경정책 수립 등에 있어 환경정의 개념을 도입하였다(동조 제2항 신설).

환경문제로 인한 피해는 남녀노소, 빈부 여하에 관계없이 발생하는 특성을 지니고 있다. 그러나 같은 피해를 입었다 하더라도 피해자가 누구인가에 따라 체감피해는 다를 수 있고, 피해의 복구에 있어서도 지역 간, 계층 간 차이 등이 발생할 수 있다. 그러므로 환경상 위해의 피해와 관련하여 이러한 차이로 인한 문제가 발생하지 않도록 사회적 형평성을 고려하여야 한다는 취지가 반영된 것이다.

2. 「지속가능발전법」 및 「저탄소녹색성장기본법」의 환경정의

정부는 「국토기본법」 등 34개 법률에서 사용하고 있는 ‘지속가능발전’을 체계적으로 정립하기 위해 「지속가능발전법」을 제정하였다. 이 법은 현재 세대와 미래 세대보다 나은 삶을 이룩할 수 있도록 국가와 지방자치단체의 지속가능한 발전전략을 수립·추진하고, 지속가능발전을 위한 국제사회의 노력에 동참하기 위하여, 국가와 지방자치단체의 지속가능발전 기본전략과 그 이행계획의 수립·추진, 지속가능발전지표의 운용 등 국가와 지방자치단체의 지속가능발전을 위한 제도적 기반을 마련하여 경제성장·사회통합·환경보전의 균형을 이루기 위하여 지속가능발전에 관한 내용을 담고 있다.

한편 「저탄소녹색성장기본법」은 “정부는 건강하고 쾌적한 환경과 아름다운 경관이 경제발전 및 사회개발과 조화를 이루는 국토(이하 “녹색국토”라 한다)를 조성하기 위하여 국토종합계획·도시·군 기본계획 등 대통령령으로 정하는 계획을 제49조에 따른 녹색생활 및 지속가능발전의 기본원칙에 따라 수립·시행하여야 한다”고 규정하고 있다(제51조 제1항).

정부는 녹색국토를 조성하기 위하여 에너지·자원 자립형 탄소중립도시 조성, 산림·녹지의 확충 및 광역생태축 보전, 해양의 친환경적 개발·이용·보존, 저탄소 항

만의 건설 및 기존 항만의 저탄소 항만으로의 전환, 친환경 교통체계의 확충, 자연재해로 인한 국토 피해의 완화, 그 밖에 녹색국토 조성에 관한 사항 등을 포함하는 시책을 마련하여야 한다(제51조 제2항). 또한 정부는 「국토기본법」에 따른 국토종합계획, 「국가균형발전 특별법」에 따른 지역발전계획 등 대통령령으로 정하는 계획을 수립할 때에는 미리 위원회의 의견을 들어야 된다(동조 제3항).

3. 환경정의 관련 도시계획·개발법제

삶의 기초가 되는 도시의 건축과 토지이용에 관계되는 도시계획은 도시에서 시민 생활과 산업 그리고 여타 활동들이 쾌적하고 효율적으로 또 안전하게 이루어질 수 있도록 장래를 예측하고, 토지, 건물, 기반시설 등 도시의 중요한 물리적 요소를 계획하는 것이다.¹⁶⁾ 반면 도시개발이란 도시변화의 수요에 대응하여 도시발전을 도모하기 위한 일련의 의도적 행위로서 도시계획의 이념을 실현하는 행위라 할 수 있다.

도시계획은 도시정책상의 전문적·기술적 판단에 기초하여 도시의 건설·정비·개발 등과 같은 특정한 행정목표를 달성하기 위하여 서로 관련되는 행정수단을 종합·조정함으로써 장래의 일정한 시점에 있어서 일정한 질서를 실현하기 위한 활동기준을 설정하는 것이다. 다만 행정주체가 구체적인 도시계획을 입안·결정하는 경우 비교적 광범위한 계획량을 갖고 있다. 하지만 도시계획에 관련된 자들의 이익을 공익과 사익에서는 물론, 공익 상호간과 사익 상호간의 정당한 비교·교량은 매우 중요한 문제이고, 환경정의는 이 과정에서 실질적으로 고려되어야 한다.

도시계획체계는 도시의 무질서한 확산을 제어하기 위해 1971년 「도시계획법」을 개정하고 난 후 1981년 또 한 차례의 「도시계획법」 개정을 통하여 도시기본계획-도시(재정비)계획-연차별집행계획의 3단계로 정착시키게 되었다. 이후 2002년 「도시계획법」과 「국토이용관리법」의 통합으로 새롭게 제정된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하, 국토계획법)의 탄생으로 근거법이 바뀌기는 하였지만 오늘날까지 기본적인 이 체계는 여전히 유지되고 있는 실정이다.

우리나라 공간계획의 가장 최상위법인 「국토기본법」에서는 국토종합계획의 하위

16) 대한민국토·도시계획학회 (편), 도시계획론, 보성각, 2003, 141면.

계획으로 지역계획과 부문별계획 그리고 종합계획인 도종합계획을 두고, 또한 그 차
하위계획으로 시·군종합계획을 두고 있다. 도종합계획은 관할구역의 개발 및 관리에
대한 기본적인 정책과 지침을 제시하는 계획체계로서 국토종합계획의 하위계획이자
관할구역 내의 시·군종합계획(도시기본계획)의 상위계획이 된다고 규정하고 있다.

「국토계획법」에 근거한 도시계획체계로서는 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관
리계획으로 구분할 수 있다. 광역도시계획의 필요성이 제기될 때 수립하는 임시계획
의 성격을 지니고 있다는 점을 감안한다면,¹⁷⁾ 실제로 해당 시·군의 도시계획에 있어
주요한 사항은 도시기본계획과 도시관리계획에서 결정된다고 해도 과언이 아니다.¹⁸⁾

현행 도시계획·개발법제는 환경정의를 직접적으로 규정하고 있지는 않지만, 「국
토기본법」과 「국토계획법」의 기본방향과 이념에 일부를 간접적으로 반영하고 있다.
「국토기본법」은 국토에 관한 계획 및 정책을 수립·시행함에 있어서 지향하여야 할
이념과 기본방향을 명시하고, 국토계획의 수립과 이의 체계적인 실천을 위한 제도적
장치를 마련하여 국토의 지속 가능한 발전을 도모하는 국토종합관리에 관한 기본법적
성격의 법률이다. 「국토기본법」에서는 “국가와 지방자치단체는 국토에 관한 계획 또
는 사업을 수립·집행할 때에는 자연환경과 생활환경에 미치는 영향을 사전에 고려하
여야 하며, 환경에 미치는 부정적인 영향이 최소화될 수 있도록 하여야 한다.”고 규정
하고 있다(제5조 제1항). 이를 위해 국가와 지방자치단체는 산, 하천, 호수, 늪, 연안,
해양으로 이어지는 자연생태계를 통합적으로 관리·보전하고 훼손된 자연생태계를
복원하기 위한 종합적인 시책을 추진하여 인간이 자연과 더불어 살 수 있는 쾌적한
국토 환경을 조성하도록 명시하고 있다(제5조 제3항).

한편 「국토계획법」에서는 “국토는 자연환경의 보전과 자원의 효율적 활용을 통하
여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위하여 자연환경 및 경관의 보전
과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원, 교통·수자원·에너지 등 국민생활에

17) 광역도시계획은 1991년 도시의 연담화·광역화가 급속히 진행됨에 따라 효율적인 광역도시의 관리가
중요한 과제로 대두됨에 따라 도입되었으나, 활성화되지 못하다가 2000년 개발제한구역의 조정이라는
국가적 주요 이슈를 해결하기 위하여 구 「도시계획법」 전문개정을 통하여 비도시지역을 포함하여 수
립할 수 있도록 하였으며, 수도권 및 마산·창원·진해권을 포함하여 6개 권역에 걸쳐 최초로 광역도
시계획권을 설정하여 계획을 수립하였다.

18) 허강무, 분권형 도시계획체계 구축을 위한 역할 재조정에 관한 법·제도적 시론, 감정평가연구, 제18
집 제1호, 2008. 6, 174면.

필요한 각종 기초 서비스 제공, 주거 등 생활환경 개선을 통한 국민의 삶의 질 향상, 지역 간 협력 및 균형발전을 통한 공동번영의 추구, 지역경제의 발전과 지역 및 지역 내 적절한 기능 배분을 통한 사회적 비용의 최소화, 기후변화에 대한 대응 및 풍수해 저감을 통한 국민의 생명과 재산의 보호 등의 목적을 이룰 수 있도록 이용되고 관리되어야 한다”고 국토 이용 및 관리의 기본원칙을 천명하고 있다(제3조).

「국토계획법」에 따른 도시계획 세부 지침인 「도시·군기본계획수립지침」은 “지속 가능한 개발을 위해 도시·군기본계획은 지역사회의 다양한 이해관계를 충분하게 수렴, 반영함으로써 사회적 형평성을 제고하는 한편, 사회적 갈등을 줄이고 통합을 이루는 사회적 자본의 증진에 기여하여야 한다. 이를 위해 도시·군기본계획은 저소득층, 노약자, 장애인 등 사회적 약자가 경제적, 신체적 이유 등으로 주거권과 이동성을 비롯하여 주민으로서의 기본적인 활동에 제약을 받지 않도록 저렴한 주택과 대중교통을 공급하고, 교육·의료복지시설 등 커뮤니티 시설을 확충하는데 주력하여야 한다. 이와 함께 지역 고유의 특성에 기초하여 각 지역사회의 문화적 다양성을 제고함으로써 도시환경의 획일성을 탈피하고 지역사회의 정체성을 확립하는데 힘써야 한다.”고 규정하여 도시계획 수립과정에서 고려해야 할 환경정의 관련 내용을 담고 있다(도시·군 기본계획수립지침 1-2-6).

IV. 환경정의 관점에서 본 도시계획·개발의 몇 가지 쟁점

그간 환경정의 관점에서 본 도시계획·개발의 연구는 법학을 비롯하여 행정학, 도시계획학, 사회학, 지리학, 환경공학 등 다양 영역에서 꾸준히 진행되어 온 것이 주지의 사실이다. 다만 본 연구에서는 박근혜 정부 출범 이후 발생하고 있는 도시계획·개발 관련 이슈를 중심으로 환경정의 관점에서 몇 가지 쟁점을 다루어 보고자 한다.

1. 세대 간 환경정의 : 그린벨트 보금자리주택

개발제한구역제도(이하, 그린벨트)는 도시의 무질서한 확산방지와 도시 주변의 자

연환경 보전 등의 이유로 지난 1971년 처음 도입됐다. 그린벨트는 그 지정된 구역 안에서는 원칙적으로 그 구역지정의 목적에 위배되는 건축물의 건축 등이 제한됨으로써 구역 내 주민들의 생활불편 및 재산권 침해 논란이 제기되었지만, 그린벨트는 압축경제성장기에 도시의 평면적인 확산을 방지하고, 대도시 주변의 녹지를 보존하는데 크게 기여하였을 뿐만 아니라, 도시주변에 미개발토지를 개발유보지로 확보하여 미래의 토지수요에 대한 장기적인 대비를 가능하게 함으로써 장래의 건전한 도시발전에 중대한 기여를 하고 있다.

그러나 1998년 헌법재판소 헌법불합치 결정¹⁹⁾ 이후 그린벨트는 1971년 서울을 시작으로 1977년까지 8차례에 걸쳐 전 국토면적의 5.4%(5,397.1km²)에 이르던 것이 국민 임대주택, 산업·물류단지, 보금자리주택 등을 건설 목적으로 해제되어 2012년말 기준 최초 면적의 약 71%인 3,873.6km²만이 남아 있다.²⁰⁾ 여기에 정부는 오는 2020년까지 남은 개발제한구역의 13.7%인 531km²를 추가 해제할 방침이다.

사실상 대규모 그린벨트 해제는 이명박 정부의 보금자리 주택건설사업의 추진이었다. 보금자리 주택사업은 주변시세의 반값 수준으로 서민에게 주택을 공급할 목적으로 그린벨트를 해제하여 주거용 공공임대주택 건설용지로 제한하여 활용하였다. 이는 서민의 주거안정과 난개발 방지라는 두 가지 목적을 동시에 달성하지는 고육책이었다. 그러나 보금자리 주택사업은 분양가를 저렴하게 책정함으로써 발생하는 개발이익을 최초분양자가 사유화할 수 있도록 했다는 점, 고분양가로 무주택 서민에게 저렴한 주택을 공급해 준다는 본래 취지를 벗어난 점 등의 문제점을 드러내며 그린벨트만 훼손한 실패한 정책이 되고 말았다. 설상가상으로 박근혜 정부는 그나마 그린벨트를 주거지 용지로 제한하여 개발하던 규제를 완화하여 대규모 빌딩, 공장 등을 허용하여 도시첨단산업단지로 개발하겠다는 정책을 발표하였다.²¹⁾ 이와 같은 그린벨트 개발확

19) 구 「도시계획법」 제21조에 의한 재산권의 제한은 개발제한구역으로 지정된 토지를 원칙적으로 지정 당시의 지목과 토지현황에 의한 이용방법에 따라 사용할 수 있는 한, 재산권에 내재하는 사회적 제약을 비례의 원칙에 합치하게 합헌적으로 구체화한 것이라고 할 것이나, 종래의 지목과 토지현황에 의한 이용방법에 따른 토지의 사용도 할 수 없거나 실질적으로 사용·수익을 전혀 할 수 없는 예외적인 경우에도 아무런 보상없이 이를 감수하도록 하고 있는 한, 비례의 원칙에 위반되어 당해 토지소유자의 재산권을 과도하게 침해하는 것으로서 헌법에 위반된다. 헌법재판소 1998. 12. 24. 89헌마214 등.

20) 국토교통부, 앞의 책, 211면.

21) 국토교통부, 용적률 높이고, 복합용지 늘려 도시첨단산업단지, 노후산단 재생사업 활성화 보도자료.

대는 서민 주거안정과 경제 활성화라는 공익목적 달성보다는 녹지 훼손 등 심각한 부작용만을 낳는 근시안적 정책으로 전락하고 말 것이다.²²⁾

그린벨트는 한 세대의 이익을 위해 해제하여 활용할 수 있는 지역이 아니라 미래 세대를 위한 유보지이다. 또한 현세대의 환경보호나 도시의 연담화 방지를 위해 보전이 필요한 미래의 자원이자 후대가 계속 사용해야 할 공공재산이다. 저렴한 주택공급이 그린벨트의 보전이라는 공공성보다 훨씬 높은 가치인지, 개발제한구역의 해제를 통해 주택을 공급하지 않을 수 없을 만큼 주택부족이 심각한 상태였는지에 대한 충분한 국민적 공감대의 형성이 시급한 상황이다.²³⁾ 주택문제는 도시재생을 통해 기존 택지를 활용하는 방안도 있다. 부족한 산업단지는 기존 개별입지된 공장지역을 준산업단지로 개발한다든지 국가균형발전을 통해 공장 분산정책 추진 등 다양한 지혜를 모으는 작업이 선행되어야 마땅하다. 무턱대고 그린벨트가 현세대 욕구 충족의 도구로 전락하는 것만은 최소한 막아야 할 것이다.

아울러 물리적 규제수단인 그린벨트의 해제는 토지를 소유하지 않은 계층의 후생은 대폭 감소하게 되는 반면, 토지소유 집단의 후생은 임차 주민의 후생손실을 바탕으로 일방적으로 증가하여 정책의 계층간 불평등이 크게 나타난다는 점에서도 신중하게 접근해야 할 것이다.²⁴⁾

2. 지역 간 환경정의 : 수도권매립지

자기 지역에 쓰레기 소각장이나 매립장 등과 같은 혐오시설이 들어오는 것을 반대하는 님비증후군(nimby syndrome) 또는 바나나신드롬(BANANA syndrome)²⁵⁾은 지역 이기주의 측면도 있지만, 한편으로는 환경정의 측면에서도 논의될 필요가 있다. 혐오시설들은 그 자체로서 인근 지역 주민들에게 복합적인 환경피해를 유발하고, 지

2011. 1. 7, 2면.

22) 전성우 외 4, 국토환경관리정책 변화와 개발제한구역의 지속가능한 관리 방안, 한국환경정책·평가연구원, 2013. 12, 3면.

23) 허강무, 공정사회와 보금자리주택, 토지공법연구, 제54집, 2011. 8, 49면.

24) 이혁주, 도시의 확산 억제 정책수단의 효율성과 형평성, 한국행정학보, 제44권 제3호, 2010, 301면.

25) Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anybody : 각종 환경오염 시설들을 자기가 사는 지역권 내에는 절대 설치하지 못한다는 지역 이기주의의 한 현상.

역 간 불균형성장시대에 저항이 적은 저발전 지역이나 저소득층 지역에 충분한 환경 대책 및 보상 없이 입지하여 환경부정의 문제를 초래하였다.

최근 들어 논란이 되는 인천시 수도권매립지 기간연장 문제는 대표적인 지역 간 환경부정의 사례이다. 난지도 매립지가 포화 상태가 되면서 그 대체지로 선정된 수도권매립지는 서울특별시, 인천광역시 및 경기도 등 수도권 지역에서 배출하는 생활폐기물 및 건설폐기물 등을 위생 매립하기 위하여 인천광역시 서구 검단 일대와 경기도 김포군의 해안간척지에 총 19,886㎡(602만평)의 세계최대 규모로 조성되었다. 1992년 매립을 시작하여 제1매립장은 2000년 10월 말에 매립을 완료하였으며, 현재 제2매립장에서 매립이 진행 중에 있고, 제3매립장, 제4매립장은 향후 매립 예정지이다. 수도권매립지에 반입된 폐기물은 연평균 7,000톤 수준이 반입되고 있다.²⁶⁾

2016년 매립 면허 종료를 앞두고 서울시나 경기도는 수도권매립지 외에 다른 대안이 없다는 이유로 매립기간의 연장을 주장하고 있는 상황에서 수도권매립지 매립기간을 놓고 환경부와 서울시, 인천시, 경기도의 줄다리기가 계속되고 있다. 수년째 계속된 의견 대립 속에서 쓰레기매립장 사용기한은 채 4년이 남지 않았다. 제3매립장을 건설하려면 3~4년이 걸리는 만큼 올해 상반기 내 공사를 시작하지 않으면 2017년 쓰레기 대란은 불가피하다는 사유로 서울시가 경인아라뱃길 부지보상금(1025억 원), 인천시 지역환경개선사업 지원, 매립지 적립금(1645억 원), 인천아시아엔케이경기장 건설 지원, 쓰레기 아라뱃길 운반 통한 비산먼지와 소음 차단, 수도권매립지 내 사극전용 세트장 조성(60억 원) 등의 지원책을 제시하며 인천시에 매립면허 기한 연장을 요청했지만, 인천시는 '연장불가' 입장에 있다.

인천주민들은 경제적·정치적인 측면에서 상대적으로 약한 인천이 서울시나 경기도에 비해 부당하게 많은 혐오시설들 속에서 거주하고 있다고 주장하고 있다. 더욱 심각한 문제는 수도권매립지에서 불과 5km 안팎에 위치한 검암동·연희동 등 기존 시가지가 있고, 게다가 10만 명 규모의 청라국제도시가 건설되어 2010년부터 입주한 주민들이 황화수소 등의 악취로 고통을 호소하고 있다는 점이다. 지난 20여 년간 악취, 비산먼지 등 환경피해와 주변지역 낙후로 다양한 혐오시설들이 난립해 있으며, 최

26) 이경제, 수도권매립지, 어떻게 활용할 것인가? - 사용종료 매립장 활용방안 -, 2007년도 정기국회 국정감사자료 정책자료집, 2007. 10, 3면.

근 10년간 청라국제도시, 검단신도시 등 주변에 대규모 거주시설이 건설되면서 수도권 매립지 조성 당시 인근에 2만 명이 거주했지만 현재는 70만 명이 거주하는 대규모 주거 및 상업시설 밀집지역으로 변모하면서 갈등이 심화되고 있다.

따라서 서울시와 경기도의 각 군·구 또는 몇 개의 자치구를 통합해서 소각장을 만들거나 매립지를 조성하고, 쓰레기 자체의 발생을 줄이면서 재활용을 촉진하는 정책을 하루 속히 추진하는 것이 환경정의에 부합한다는 지적을 경청할 필요가 있다.²⁷⁾

3. 계층 간 환경정의

(1) 철도부지 활용 행복주택 공급

행복주택은 도심 내의 국·공유지 등을 활용하여 시세보다 저렴한 주택을 공급함으로써 사회초년생·신혼부부·대학생·주거취약계층 등의 주거안정화를 도모하는 사업이다. 국토교통부는 향후 5년간(2013~2017년) 총 20만호를 공급하되, 주거수요가 풍부한 수도권 도심에 철도부지 4개 지구, 유수지 3개 지구 등 총 7개 지구 약 49만㎡를 지정하여 10,000호를 공급할 계획이다.²⁸⁾ 현재는 서울 오류동 및 가좌 2개 지구를 행복주택지구로 지정하였다. 행복주택지구는 대중교통 접근성이 양호하고, 주변에 학교 및 상업시설 등 주거 편의시설이 충분히 구비된 지역을 중심으로 지정이 추진되고 있다.

행복주택이 정책적 목적을 달성하기 위해서는 합리적 조성비용, 소음·진동, 전자파 문제 등이 선결되어야 가능할 것이라고 판단된다.²⁹⁾ 철도부지의 지반 상태에 따라 인공대지 조성비가 천차만별일 수밖에 없고 지반이 약하거나 상부에 시설물이 많을 경우 비용부담이 커지는 문제가 발생할 수 있고, 사업지가 철도부지 위란 점에서 진동·소음·전자파 등 주거복지 및 환경부정의가 발생할 수 있다.

주택은 국민이 거주하는 공간으로서 인간이 가지고 누려야 할 근본적인 요소에 해당한다. 주택을 통하여 국민은 자신의 사생활을 가지게 되고 휴식을 위한 재충전을 하게 되며, 가정을 꾸려나가게 된다. 주택은 이와 같은 특성으로 인하여 기본적인 인권

27) 인천일보, 2012년 12월 17일 기사.

28) 국토교통부, 앞의 글, 14면.

29) 허강무, 박근혜정부의 주택정책 과제, 토지공법연구, 제60집, 2013. 11, 103면.

의 대전제에 해당하는 인간으로서의 존엄과 가치와 행복추구권의 시발점이 된다.³⁰⁾ 이러한 이유로 국민의 주거생활 안정과 주거수준의 향상을 도모할 의무는 국가에게 있다. 따라서 국가가 무주택자의 주거안정을 위한 임대주택을 공급할 경우 적어도 쾌적한 주거환경을 누릴 수 있는 주택이어야 한다. 소음, 진동, 전자파 등 유해성이 상존하고 있는 철도부지를 활용한 임대주택공급은 주거생활의 쾌적성에 위배는 정책적이라고 보아야 한다.

설령 전자파 위해를 차단할 목적의 차폐벽 설치 등을 기술적으로 해결할 수 있다 하여도 건축비가 많이 들어 임대료를 주변 시세의 절반 수준에 공급하고, 서민주거안정화를 꾀한다는 당초의 정책 목적을 달성하기 어려운 상황이 발생할 수 있다.³¹⁾ 국토교통부가 2014년도 정부 예산안에서 행복주택의 지형별 특징을 고려하지 않고, 평당 건설단가를 국민임대주택 수준인 660만원으로 일괄 책정한 점을 감안하면 당초 시세보다 저렴하게 공급한다는 취지에 벗어난다는 점에서 환경정의 차원에서 정책적 재검토가 필요하다고 본다.³²⁾

(2) 보편적 조망권과 환경정의

최근 주택부족 문제 해결의 일환으로 재개발·재건축사업이 활발하게 진행되었고, 이 과정에서 용적률 인센티브제가 도입되어 초고층아파트가 다수 건설되었다. 용적률 인센티브제는 주거환경이 열악한 지역의 재개발사업 수익성을 담보하고 분양가를 인하하는 효과도 있지만,³³⁾ 보편적 조망권을 훼손하는 환경부정의 문제가 야기될 수 있다. 다시 말해서 건축사업의 대상이 된 주택들은 이미 아파트지구개발사업과 같은 개발사업을 거친 상태이기 때문에 정비기반시설이 잘 갖추어져 있어 주택재건축사업을

30) 오준근, 삶의 질 향상을 위한 주택건설관계법제 정비방안연구, 한국법제연구원, 2002, 14면.

31) 허강무, 앞의 논문, 104면.

32) 국회예산정책처, 2014년도 예산안 부처별 분석 IV, 2013. 11, 300면.

33) 주택재건축사업은 기존의 용적률을 그대로 적용하지 않고 용적률을 증가시켜 사업을 시행하는 것이 일반적이다. 용적률을 증가시킨 주택재건축 사업시행인가는 종전 인허가에 의해 확보된 지상공간보다 훨씬 많은 지상공간에 대한 배타적인 권리를 확보해 주어 사업시행으로 많은 이익이 발생하도록 한다. 즉, 용적률이 증가되면 조합원의 입주에 필요한 주택 수 이상을 건설할 수 있기 때문에 남은 분량에 대해 일반분양을 함으로써 이익을 취할 수 있다.

표 1. 행복주택 시범지구 개요

지구명	위치 및 면적	건설호수(호)
① 오류동지구 (철도역사)	<ul style="list-style-type: none"> 서울시 구로구 오류동 109,000㎡(오류동역 일원) 	1,500
② 가좌지구 (철도역사)	<ul style="list-style-type: none"> 서울시 서대문구 남가좌동 26,000㎡(가좌역 일원) 	650
③ 공릉동지구 (폐선부지)	<ul style="list-style-type: none"> 서울시 노원구 공릉동 17,000㎡(경춘선 폐선부지) 	200
④ 고잔지구 (철도역사)	<ul style="list-style-type: none"> 경기도 안산시 단원구 고잔 48,000㎡(고잔역 일원) 	1,500
⑤ 목동지구 (유수지)	<ul style="list-style-type: none"> 서울시 양천구 목1동 105,000㎡(목동유수지) 	2,800
⑥ 잠실지구 (유수지)	<ul style="list-style-type: none"> 서울시 송파구 잠실동 74,000㎡(잠실유수지) 	1,800
⑦ 송파지구 (유수지)	<ul style="list-style-type: none"> 서울시 송파구 가락동 110,000㎡(탄천유수지) 	1,600
총 7개 지구 489,000㎡		10,050

시행할 때 별도의 정비기반시설 설치 부담 없이 사업을 진행할 수 있는 입지적 장점을 누리는 반면에, 그 사업시행으로 주변지역의 일조권이나 조망권을 방해하는 등 사회적 비용은 증가시키고 있다.³⁴⁾ 즉 고층아파트의 등장으로 도시 주변녹지로의 시야가 차단돼 자연적 요소로 이루어진 스카이라인은 물론 도시 전체 경관의 질을 저하시킨다. 특히 한강주변 아파트는 한강조망을 차단하고 있다.

한편 보편적 조망권 확보와 사유재산권 행사 간의 마찰은 고도제한지구 해제요구에서도 발생하고 있다. 고도제한지구는 「건축법」, 「항공법」 등 여러 법령에 규정해 놓은 건축물 및 공작물의 높이를 제한하는 규제를 말한다. 또한 대지면적의 최소한도와 건폐율·용적률, 대지 내의 여유공지(餘裕空地) 확보에 대해서는 그 지구의 환경 조성 및 토지의 고도이용과 그 증진에 필요한 범위 안에서 해당 지방자치단체의 조례로써 정하도록 규정하고 있다. 주변에 공항이나 군부대 시설이 산재해 있는 수도권

34) 헌법재판소 2008. 10. 30. 선고 2005헌마222,651,755,1188(병합) 결정.

지역에서는 많은 지역이 비행안전구역으로 고도제한을 받고 있는데, 이 때문에 사유 재산권 행사와 보편적 조망권 확보 간의 마찰이 생기고 있다.

오늘날 조망권의 침해는 조밀하고 복잡한 도시지역에서 많이 발생하고 있으며, 분쟁사례가 점차 증가하고 있다. 이는 경제성장과 국민의 소득 증가에 따른 현상으로 더 좋은 경관과 쾌적한 환경에서 생활하고자 하는 욕구가 강하게 표출되고 있는 것에 기인한다고 볼 수 있다. 인위적인 도시환경 속에서 자연경관을 선호하는 것은 그야말로 너무나 자연스러운 것이며, 어떤 환경조형물보다 시민들에게 중요한 조망의 대상은 자연이다. 하지만 주택개발과정에서 우리는 풍경의 공공성을 소홀히 해 온 것이 주지의 사실이다.

조망권은 풍물을 바라보는 자에게 미적 만족감과 정신적 편안함을 부여하는 점에서 생활상 적지 않은 가치를 가지고 있는 바,³⁵⁾ 이러한 생활이익으로서의 가치는 헌법 제35조에서 객관적으로 인정하는 환경권의 일종으로 볼 수 있다. 따라서 향후 도시재생정책은 시민 공동체 보전과 더불어 보편적 조망권 등 환경권 보장을 수반하는 방향으로 진행되어야 할 것이다.

4. 환경부정의(環境不正義) 보상 : 공익사업 주변지역 환경피해 보상

우리나라는 급속한 도시화로 기반시설 건설을 위한 공익사업이 지속적으로 추진되고 있다. 토지 등의 수용을 전제로 하는 공익사업은 연혁적으로 도로·철도·항만·전기간선시설(송·변전시설) 등 공공용 또는 공용시설에 관한 사업이 주 대상이었으나, 복리행정에 대한 수요가 늘어나면서 주거용지·산업용지 등의 공급을 위한 토지 개발도 중요한 공익사업으로 되고 있는 등 그 범위가 점차 확대되고 있다.

그러나 공익사업 추진과정에서 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하, 토지보상법)상 공익사업지구 밖인 주변지역은 사업시행 중 또는 완료 후에 소음·진동, 일조피해, 전자파 피해 등이 발생하여 이에 대한 손실보상 요구가 증대하고 있는 실정이다. 최근 갈등이 심화되고 있는 밀양송전탑건설지역 등이 대표적

35) 하급심에서 법원은 조망권은 아파트 시세의 20%를 차지하고 있다고 하였다. 서울동부지방법원 2004. 2. 12. 선고 2002가합2919 판결.

인 사례이다. 밀양 등 송변전시설의 설치지역은 전자파의 인체유해, 기축피해 등으로 재산권 침해가 심각한 수준이다.

현재 공익사업의 시행 및 시행 후 운영과정에서 발생하는 피해는 실질적인 피해발생이 입증되면 사업시행자가 피해자와 협의를 통해 보상을 해야 하지만, 공익사업시행지구 밖의 환경피해는 보상근거가 없어 사업시행자가 재산권, 환경권 침해에 따른 보상을 기피하고 있다. 이로 인하여 현재 환경분쟁조정위원회에 분쟁조정 신청, 국민권익위원회에 고충민원 제기, 민사소송 등의 방법에 의해 일부만이 구제되고 있는 실정이다. 더욱이 공익사업시행지구 밖의 환경피해의 권리구제는 민사상 손해배상이나 「국가배상법」상 손해배상의 경우 손실발생의 원인과 손실 사이의 인과관계를 규명하기가 어렵다. 또한 국민권익위원회의 시정권고나 의견표명은 직접적인 집행력이 없어 권리구제 수단으로는 한계를 노출하고 있다. 공익사업시행지구 밖의 환경피해는 손실보상과 손해배상의 중간영역에 위치하고 있다. 이로 인해 공익사업으로 인한 환경피해는 사실상 권리구제의 사각지대에 놓여 있다.³⁶⁾

공익사업시행지구 밖의 환경피해에 대한 권리구제 제도의 불비는 공익사업의 시행지연 등의 부작용을 초래하고 있다. 재산권 등의 침해를 받은 민원인은 사업시행자를 상대로 물리적 행사를 하거나 단체행동을 통하여 보상을 요구하는 불합리한 행태가 반복되고 있다. 또한 공익사업의 지연으로 인한 국가예산의 손실을 초래하는 등의 부작용을 낳고 있다. 그러므로 합리적인 제도적 장치를 마련하여 국민의 재산권을 보호하고 보상 분쟁을 줄이는 것이 당면과제라고 할 수 있다.

생각건대 공익사업시행지구 밖의 환경피해는 당초부터 예견되어 있고, 수인한도 내에 있다 하더라도 그로 인한 재산상의 손실은 특별한 희생에 해당된다고 보아야 한다. 이는 적법행위에 근거한 것으로, 국민의 권리보호라는 측면에 보다 중점을 두어 이를 손실보상의 대상으로 삼아 처리할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 다만, 공익사업시행지구 밖 환경피해보상은 「토지보상법 시행규칙」에 법적 근거를 마련하되, 구체적 판단기준은 환경부 중앙환경분쟁조정위원회의 「환경분쟁사건 배상액 산정기준」을 활용하는 것이 합리적일 것이라고 판단된다.

참고로 일본에서는 공익사업의 시행으로 발생하는 사업손실에 대한 특별한 법제도

36) 허강무·김태훈, 공익사업지구밖의 환경피해 구제, 환경법연구, 제35권 1호, 2013, 339면.

는 없지만, 실정법상 사업손실에 해당하는 것으로 간주하여 규정하고 있는 것이 있다.³⁷⁾ 다만, 「공공용지의 취득에 따른 손실보상기준요강의 시행에 대하여」(1962. 6. 29 각의요해)의 제3조(사업의 시행에 따른 손해 등의 배상에 대하여)에서 “사업시행 중 또는 사업시행 후에 일조침해, 악취, 소음, 수질오탁 등에 의하여 생기는 손해 등이 사회생활상 수인할 수 있는 범위를 넘는 경우에는 별도로 손해배상의 청구가 인정되는 것이므로, 이러한 손해 등의 발생이 확실히 예견되는 경우에는 이에 대하여 미리 배상하는 것은 지장이 없다”라고 하고 있다. 이는 손실보상의 대상은 아니지만, 사업손실에 대한 보상(비용부담)으로서 일종의 ‘사전배상론’을 취한 것이라 할 수 있다.³⁸⁾

V. 맺으며

이상에서 논의한 바와 같이 환경정의의 논의 출발점은 인종차별이었으나, 현대적 의미의 환경정의는 도시개발과정에서 환경관련 형평성 문제로 발전하고 있다. 환경정의는 도시개발과정에서 매우 중요한 문제이면서도 환경적 형평성을 유지하기가 용이하지 않다. 환경적 형평성이 유지된다하더라도 향후 도시개발은 환경계획과 도시계획의 연계를 통해 도시구조의 기능을 환경친화적으로 변화시켜 지속가능한 도시조성을 추구하면서도 동시에 환경정의도 고려되어야 할 것이다.

이미 환경정의는 우리 헌법 제35조 환경권에 포함된 철학이고, 이를 환경정책기본법에서 지도이념으로 포섭하고 있다. 우리의 경우 국토계획이 불균형성장론을 토대로 수립되다보니, 인종차별이 아니라 지역차별 내지 불균형이 더욱 큰 문제라는 점에서 국가는 도시계획 및 개발 과정에서 환경정의 구현할 수 있는 정책적 배려가 필요하

37) 이러한 근거로는 「토지수용법」 제74조(잔여지보상), 제75조(잔여지공사비보상) 및 제93조(인접공사비보상)를 들 수 있다. 또한 1962년 공공용지심의회의 답신을 받아 동년 6월 각의결정을 거친 「공공용지의 취득에 따른 손실보상기준요강」 에도 제41조(잔여지보상), 제42조(잔여지공사비보상) 및 제44조(인접공사비보상)의 규정이 설치됨으로써 「토지수용법」과 동일한 규정이 손실보상 항목으로 마련되어 있다. 아울러 「토지수용법」에는 규정되어 있지 않지만, 「공공용지의 취득에 따른 손실보상기준요강」에서는 제45조(소수잔존자보상) 및 제46조(이직자보상)의 규정도 마련되어 있다.

38) 用地補償研修業務研究会, 用地取得と補償, (財)全國建設研修センター, 2002, 507면.

다. 무엇보다 지속가능한 발전을 위해 도시계획은 지역사회의 다양한 이해관계를 충분히 수렴, 반영함으로써 사회적 형평성을 제고하여야 한다. 이를 위해 도시계획은 세대간, 지역간, 계층간 등 환경위험(environmental risk)의 불공평한 분배가 발생되지 않도록 수립되어야 할 것이다.

마지막으로 환경정의는 사회적 약자의 환경권과 삶의 질을 존중하고 높이는 데 주안점을 두는 개념에서 보다 발전하여, 최근에는 인간이면 누구나 기존의 사회복지 혜택과 더불어 소극적 및 적극적 환경권을 존중받는 상태를 가리키는 '환경복지'로 논의가 확대되고 있다. 환경적으로 안전하고 쾌적하며, 인간적으로 존엄성을 유지하며 사는 질 높은 생활양식을 구축하자는 환경복지 논의가 향후 학계에서 보다 활발하게 이루어지기를 기대한다.

논문투고일: 2014. 7. 29. 심사일: 2014. 8. 19. 게재확정일: 2014. 8. 27.

참고문헌

- 고문현, 『환경권에 관한 연구』, UUP(울산대학교출판부), 2005.
- 국토교통부, 『2013년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서』, 2013.
- 국토교통부, “용적률 높이고, 복합용지 늘려 도시첨단산업단지”, 노후산단 재생사업 활성화 보도자료, 2011. 1. 7.
- 국회예산정책처, 『2014년도 예산안 부처별 분석 IV』, 2013. 11.
- 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2007.
- 권해수, “환경정의와 환경정책”, 환경정의시민연대 환경정의포럼 작은토론회 『환경갈등과 환경정의』, 1999. 12. 6.
- 노상환 외, 『우리나라 환경법령체계 정비방안에 관한 연구』, 한국환경정책·평가연구원, 1998.
- 대한국토·도시계획학회 (편), 『도시계획론』, 보성각, 2003.
- 오준근, 『삶의 질 향상을 위한 주택건설관계법제 정비방안연구』, 한국법제연구원, 2002.
- 이경재, “수도권매립지, 어떻게 활용할 것인가? - 사용종료 매립장 활용방안 -”, 2007년도 정기국회 국정감사자료 정책자료집, 2007. 10.
- 이상돈, “환경정의론에 관한 연구”, 『중앙대학교 법학논문집』, 제30집 1호, 2006.
- 이용우 외, 『환경친화적 국토발전을 위한 전략 연구』, 국토연구원, 2001.
- 이혁주, “도시의 확산 억제 정책수단의 효율성과 형평성”, 『한국행정학보』, 제44권 제3호, 2010.
- 전성우 외 4, 『국토환경관리정책 변화와 개발제한구역의 지속가능한 관리 방안』, 한국환경정책·평가연구원, 2013. 12.
- 전재경, 『환경정의의 법적과제』, 한국법제연구원, 2000.
- 조명래, “개발국가의 환경정의: 한국적 환경정의론의 모색”, 『환경법연구』, 제35권 3호, 2013. 11.
- 조홍식, “환경구제법 소고”, 『환경법연구』, 제21권, 1999.
- 토다 키요시(김원석 역), 『환경정의를 위하여』, 창작과 비평사, 1996.

- 한상운, “환경정의의 규범적 의미 - 환경, 정의, 법의 3면 관계를 바탕으로 -”, 『환경법 연구』, 제31권 1호, 2009.
- 허강무, “박근혜정부의 주택정책 과제”, 『토지공법연구』, 제60집, 2013.
- _____, “공정사회와 보금자리주택”, 『토지공법연구』, 제54집, 2011. 8.
- _____, “분권형 도시계획체계 구축을 위한 역할 재조정에 관한 법·제도적 시론”, 『감정평가연구』, 제18집 제1호, 2008. 6.
- 허강무·김태훈, “공익사업지구밖의 환경피해 구제”, 『환경법연구』, 제35권 1호, 2013.
- 허영, 『한국헌법론』, 박영사, 2007.

用地補償研修業務研究会, 『用地取得と補償』, (財)全國建設研修センター, 2002.

[Abstract]

Several Issues with Urban Planning and Development
Related Legislation as Seen from the Perspective of
Environmental Justice

Heo, Kang-Moo

(Assistant Professor, Chonbuk National University)

Korea has achieved a highly compressed economic growth by taking industrialization and urbanization as its driving power. With the 1st National Land Comprehensive Plan in the 1970s, we pursued industrialization by adopting a hub development plan that mediated industrial complexes and promoted urbanization by building new cities in Seoul metropolitan region through massive residential land development. The rapid industrialization and urbanization, however, caused adverse effects such as overpopulated big cities, environmental destruction, as air and water pollution. Also, urban development basically proceeded while not sufficiently considering harmony between nature and humans and environmental justice designed for social justice.

As our living environment is among the factors that determine the quality of life, it should be unjust and unfair to overly expose specific groups to costs or benefits related to productive activities. While social justice and environmental justice do not necessarily match, an environmentally unjust use of resources is socially unjust, too. All citizens should be guaranteed minimum right to environment, while environmental benefits for the majority must not be discarded in the interests of a minority.

So, the state must ensure that national people are not subjected to unreasonable discrimination through urban development with respect to environment in all the areas of politics, economics, sociology, and culture for any reasons such as regions, population, and income level. The government must make sure that the involved benefits are widely shared and handed down to future generations.

The study is designed to review urban planning and development related legislation with respect to environmental justice and form a discourse from the perspective of environmental justice with a focus on the latest issues arising in urban development. It is known that the erstwhile studies on urban planning and development as conducted from the perspective of environmental justice have steadily gone on in various areas such as public administration, urban planning, sociology, geology, and environmental engineering. In this study, in particular, I have treated several issues from the perspective of environmental justice with a focus on the issues related to urban planning and development that have arisen in the wake of the inauguration of the Park Geun-hye administration. Key issues include New Plus housing in the Green Belt, landfill sites in Seoul metropolitan region, Happy Home supplied on old railway sites, universal right to a view, and compensation for environmental damage in areas around public benefit projects.

주 제 어 환경정의, 환경권, 환경형평, 보편적 조망권, 도시계획, 도시개발
Key Words Environmental Justice, Right to Environment, Environmental Equity,
Universal Right to a View, Urban Planning, Urban Development