

持續적으로 진행되는 國土開發과 環境保全

— 中華民國에 있어서의 國土開發法制와 그 수단 —

劉宗德* · 金與根** 譯

< 차 례 >

I. 序言

II. 國土開發에 관한 법률제도의 기본체계 및 그 수단

1. 기본체계의 내용
2. 國土開發에 관한 법률제도와 주요 수단
3. 回饋金

III. 현행 國土開發에 관한 법률제도의 미비점

1. 경제우선적인 國土開發政策

IV. 「國土綜合發展計劃法草案」 및 「城鄉計劃法草案」에 대한 간단한 소개

1. 國土綜合發展計劃法草案
2. 城鄉計劃法草案

V. 結論

I. 序言

대만지구국토계획의 체제는 일본식민통치시기에 서구의 市區計劃과 建築管理制度를 도입하였었는데 1936년에 「대만도시계획령」을 공포하였다.

* 中華民國 國立政治大學 教授

** 일본 나고야대학 박사과정

2차세계대전결속 후 국민정부통치 하의 대만지구는 일찍 전쟁으로 인한 防空避難의 수요 및 정부를 따라 避難하여 온 대륙민의 주거등 문제를 해결하기 위하여 관련국토이용을 기획하였는데 많이는 개별적인 市, 鎮의 계획에 집중되었고 토지의 사용에 대하여 소극적으로 관제하였기 때문에 그 총체적인 기획이 결여되어 있다. 農地改革과 경제건설의 수요에 배합하여 점차적으로 총체적 기획을 하게 되었는데 1939년에 제정한 都市計劃法에 대한 개정작업에 착수하여 1964년에 개정하여 공포하였다. 그 후 새로 1974년에 區域計劃法을 제정, 공포하였다. 동시에 중앙차원에서 「全國綜合開發計劃」을 제정(1979년 행정원이 심사비준하여 공포하였음)하였고 지방차원에서 「縣市綜合發展計劃」을 제정하였는데 이것들이 대만지구의 총체적인 國土開發法제의 핵심적 내용을 구성하고 있다.

II. 國土開發에 관한 법률제도의 기본체계 및 그 수단

1. 기본체계의 내용

(1) 台灣地區綜合開發計劃

1979년에 제정한 現台灣地區綜合開發計劃이 제일 상위계획이고, 그 범위는 全台灣地區를 계획單位로 하고 있는데 行政院經濟建設委員會가 제정기관이고 「區域」을 空間企劃單位로 全國의 人口, 產業, 土地, 중점 시설, 自然資源등을 空間的으로 배치함으로써 장구한 發展構想을 제공함을 목적으로 한다. 또 그 성질상 목표지도적, 政策적이고 개략적인 지도원칙에 속한다.

(2) 區域計劃

區域計劃은 대만의 총체적인 計劃체계 중 中間적인 協調적 지위에 위치하고 있으며, 하나의 「區域」을 計劃單位로 하고 綜合開發計劃의 지도를 받아 또 당해 地區의 地理的인 환경, 토지자원 및 사회경제 등 조건을 참작하여 적절히 구체적인 구간을 안배하고 기획함으로써 區域間의 土地開發, 經濟發展, 人口成長과 분포가 균형적인 발전을 거두게 하고 또 토지 및 天然資源의 保護利用을 촉진하여 인구 및 產業活動의 합리적이 분포를 달성하고 경제발전을 가속화, 건전화하고 생활환경을 개선하고 공공복지를 증진함을 목적으로 한다.

(3) 縣市綜合發展計劃

縣, 市綜合發展計劃은 각급 地方政府建設의 총체적인 설계도(청사진)로서 각 地方政府行政轄區를 計劃單位로 당해 縣, 市내의 各種資源의 특성, 조건 및 잠재력을 발휘하여 臺灣地區綜合開發計劃, 地區計劃등 상위계획의 지도하에 각 縣, 市 총체적 발전상 발휘할 기능, 지위 및 방향을 확립함으로써 그 목표를 연구제정함과 아울러 당해 목표에 근거해서 총체적으로 분배하고 각종 중대한 건설항목을 조율하여 縣, 市의 총체적 수요에 적응하는 것이다.

(4) 都市計劃 및 非都市土地使用計劃

都市計劃 및 非都市土地使用計劃은 제일 하위계획에 속한다. 區域計劃을 그 직접 상위지도계획으로 한다. 그 중 都市計劃은 都市計劃法이 규정하는 都市計劃區를 그 計劃單位로 하며 都市空間, 生活環境, 土地使用등 사항에 대하여 합리적으로 분배하는 계획을 원칙상 각급 地方政

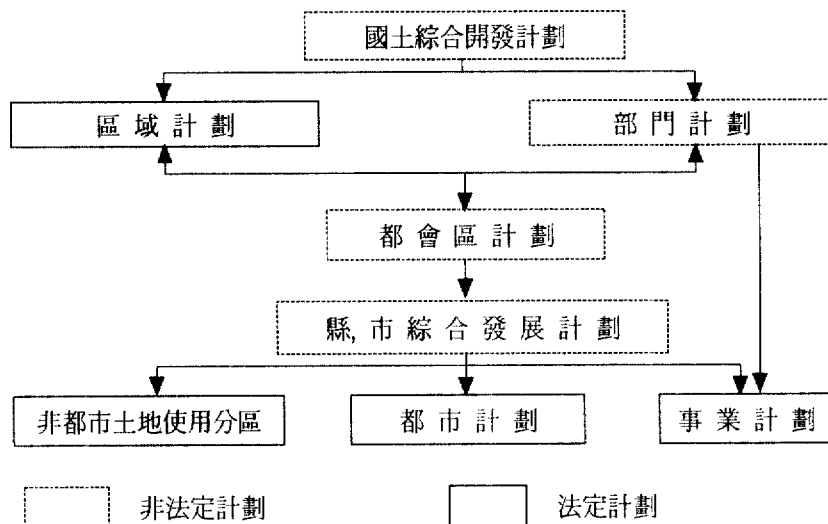
府가 계획하는 것이다. 非都市土地使用計劃은 區域計劃法 제15조의 규정에 근거하여 區域計劃이 공고, 실시된 후 제11조의 계획에 속하지 않은 非都市土地를 가리키는데 마땅히 관련 직할시 혹은 현, 시정부가 非都市土地分區使用計劃에 따라 非都市土地使用分區圖를 제정함과 아울러 각종 사용지를 편정하고 上級主管機關에 보고하여 심사, 비준을 얻은 후 관제를 실시한다. 臺灣地區土地使用管制체제에 대하여는 현재 都市土地에 속하는가 非都市土地에 속하는가에 따라 각기 두 가지로 나뉘어진다. 즉 도시계획에 의한 土地使用分區管制 혹은 區域計劃에 의한 分區使用計劃으로 管制를 실시한다.

이상의 서술을 종합한다면 대만지구국토개발에 법률체도의 기본체계를 아래와 같이 정리할 수 있다.

표 1. 臺灣地區의 國土計劃體系表

급 별	계획명칭	법령의거	기획범위	계획성질
全國	臺灣地區 綜合開發計劃	無	全國	전체 國土(臺灣地區)와 공간을 기획범위로 한 그 내용이 목표성, 지도성, 정책성을 띠고 계획 체계 중 최상위계획이다.
全國 / 區域	部門建設計劃	無	全國 혹은 區域	단일 목표를 위한 중대한 경제건설계획, 예를 들면 新竹科學園區建設計劃, 台北都會區大衆침운計劃등.
區域	區域計劃	區域計劃法	區域	臺灣地區를 북부, 중부, 남부, 동부 등 네 개 큰 區域기획범위로 나눈다. 그 내용은 기획, 종합, 지도적인 성격을 띤다.
區域	都會區計劃	無	區域	인접 현 시를 결합하여 또 전체 都會區를 범위로 총체적으로 상관된 건설을 고려하는 것(그러나 낙실되지 않았음)
地方	縣, 市 綜合發展計劃	無	縣, 市	현시행정관할구와 그 공간을 기획범위로 한 종합성적인 중점발전계획과 실시방안(비중점관리 계획을 포함한다)에 속하는데 현, 시 施政의 주요한 의거이다.
地方	都市計劃	都市計劃法	縣, 鎮, 市 都市計劃地區	각 縣, 鎮, 市의 都市計劃地區空間을 기획범위로 한 토지사용 및 건축관리계획에 속한다. 도시환경의 발전을 기획하고 지도하며 개발과 관리를 실시한다.
地方	非都市土地使 用計劃	非都市土地使 用管制規則 및 그 作業要點	縣, 鎮, 市 都市計劃의 地區	각 縣, 鎮, 市 都市計劃의 地區의 土地使用計劃을 위하여 그 토지사용과 개발행위를 규범하며 개발과 관리를 실시한다.

그림 1. 臺灣地區現行計劃體系圖



2. 國土開發에 관한 법률제도와 주요 수단

臺灣의 현행 국토개발에 관한 법률제도의 운영 중의 주요 수단은 크게 行政計劃, 土地使用分區, 土地開發許可 및 補償과 回饋金(회계금)등 4개 항목으로 나뉘어지는데 계획적인 수단, 구체적인 수단 및 경제적인 수단을 포함한다.

(1) 行政計劃

國土綜合開發計劃, 區域計劃, 縣,市綜合發展計劃 및 都市計劃과 非都市土地使用計劃은 각기 대만의 국토개발에 관한 법률제도의 기본체계를 구성한다. 그 중 國土綜合開發計劃과 현, 시 종합발전계획은 法院依賴가 없는 非法定計劃으로서 실천상 하위계획을 효과적으로 지도, 整合

하거나 조율하는 기능을 발휘하기 어렵다. 특히 區域計劃은 그에 상응하는 주관행정기관이 없기에 자원의 합리적인 배치 및 區域간의 균형적인 발전을 촉진하는 기능을 기대할 수가 없다. 간단히 말한다면 제일 하위차원에 속하는 都市計劃 및 非都市土地使用計劃만이 실천적 의의를 가진다. 그러나 종적으로는 그렇지만 여전히 都市計劃 및 非都市土地使用計劃의 주요작용은 소극적인 管制로서 그 기능도 후술하게 되는 土地使用分區에 의해 대체된다.

각 계획의 제정심의기관은 현재 각 계획주관기관이 계획을 제정한 후 당해 기관내부의 區域 혹은 都市計劃審議委員會에 회부하여 審議를 진행하는데 그 제도의 목적은 광범하게 각 방면의 의견을 섭취하여 專業적, 민주적 요구를 기대하는 것이다. 그러나 상관된 법률에 해당 審議委員會의 조직 및 審議절차에 관한 명문화된 규정이 없다. 실천 상, 흔히 각급 기관 및 지방정부의 장관이 담임하거나 主任委員을 지명하고 위원회 성원을 임명하는 권리를 행사하는데 종종 각 방면의 정치, 경제 세력들이 힘겨롭히는 장소로도 되는 것이다.

계획의 제정절차는 國土綜合開發計劃 및 縣, 市 綜合發展計劃에는 모두 명확한 절차적 규정이 없다. 현재 다만 區域計劃 혹은 都市計劃의 제정에는 절차적 규정을 두고 있다. 그 중 區域計劃에 관한 제정절차는 區域計劃法의 규정에 의하여 규정된 제정기관이 심사, 비준(제9조), 公告하고 實施하며(제10조), 測量(제14조)등 절차를 정하고 있으며 區域計劃을 정함에 있어서의 주의사항(同法시행세칙 제4조), 區域範圍를 확정함에 있어서 응당 고려해야 할 요인(同 세칙 제5조) 및 微詢機關(同 세칙 제7조)등 사항을 제정하고 있다. 區域計劃의 변경에 있어서 원칙적으로는 상술한 심사, 비준, 공고실시 및 조사, 측량 절차에 따라 처리한다. 또 都市計劃의 제정절차는 都市計劃法이 정하는 절차 외 각 省(市)

政府의 都市計劃施行細則에도 상관이된 규정을 두고 있다. 都市計劃法の 규정에 의하여 또다시 主要計劃제정절차 및 세부계획제정절차로 나눌 수 있는데 주요계획제정절차는 제정기관(제13조, 제14조), 審議 및 의견의 ?구(제18조), 공개열람(제19조), 심사, 비준(제12조), 발표, 실시(제21조) 및 조사, 측량(제29조)등 절차를 포함한다. 세부계획의 제정절차는 査定(심사, 비준), 실시등 절차(제23조)의 원칙상 主要計劃절차와 같다. 都市計劃의 변경절차에 있어서는 主要計劃 혹은 세부계획의 제정절차와 한가지이다(제28조).

상술한 區域 혹은 都市計劃의 제정절차는 말하자면 대만의 각 특별법규 중의 상세한 절차적 규정들은 행정절차법의 공포, 실시 후에도 여전히 중요한 의의를 갖는다. 그러나 총체적으로 말한다면, 주민의 참여 및 상하급기관(지방자치기관을 포함) 혹은 평행기관 간의 사전 혹은 사후의 整合, 조율절차가 결여되어 있는 점이 곧 제일 중요한 결함이라 하겠다.

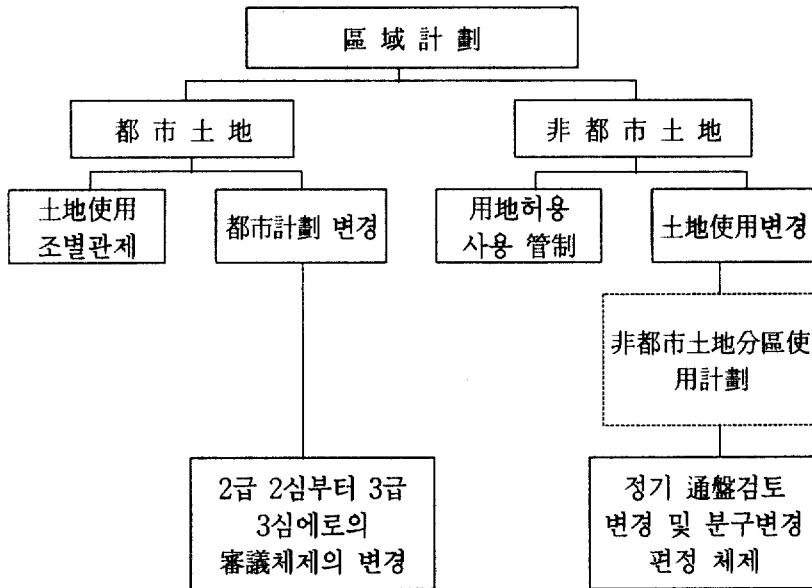
(2) 土地使用分區

土地使用分區(Zoning)제도는 후술하게 되는 土地開發許可制度和 함께 대만의 현행 國土開發에 관한 법률제도 중에 제일 중요한 제도이다. 이 제도는 각 계획목적 및 토지특성에 의하여 각종 사용분구로 기획하여 각 공적, 사적 土地所有權者 혹은 사용자로 하여금 당해 사용분구규정에 따른 이용만을 하게 한다. 그러나 일단 分區使用圖와 관제에 관한 변법에 따라 공고하고 실시를 완성하였다면 토지소유권자는 원칙상 곧 자동적으로 土地開發權을 취득하는 것이다.

區域計劃에 의하여 처음으로 전면검토 후 제정하는 토지사용계획 및

구역계획법시행세칙 제13조, 제15조의 규정은 현재 주로 두 가지 유의 지구(發展制限地區, 發展可能한 地區)로 획분할 수 있고 10종의 사용분구로 劃定 및 18종의 사용지를 평정한다. 都市計劃地區에 있어서는 都市計劃法 제32조의 규정에 의하여 주택, 상업, 공업등 사용구를 획정하여 실제정황에 참작하여 기타 사용구(예를 들면 保留, 保護, 行政, 文化, 風景등 使用區) 혹은 特定專用區를 劃定한다. 각 使用區는 또 實際需要를 보아가면서 다시 劃分하여 부동한 정도의 使用管制를 한다. 현행 土地使用分區管制制度는 대략 아래와 같이 정리할 수 있다.

그림 2. 土地使用分區에 대한 管制의 흐름



부수적으로 한마디 언급한다면 상술한 國土使用分區제도 하에서는 직접적으로 인민의 재산권의 제한에 관계되기 때문에 쉽게 헌법이 보장하는 권리를 침해하거나 징수할 것인가 징수하지 말아야 할 것이냐 또 그 징수의 절차 내지 보상하느냐 보상하지 않느냐 하는 중대한 문제에 봉착하게 된다. 그러나 본 문장의 편쪽의 관계로 상세한 기술을 생략한다. 간단히 설명한다면 인민의 헌법상 보장받는 재산권의 제한에 관계되기 때문에 관련 土地使用分區를 劃定함에 있어서 고려해야 할 요소, 劃定절차(특히 청문 등 참여절차), 징수절차, 보상 표준 및 절차, 징수 혹은 보상 財源의 기회 등 사항을 법률 혹은 기타 수권에 의해 제정하는 명령에 상세한 규정을 마련할 필요가 있다. 그러나 현재 대만의 관련 법령에는 상응한 규정이 부족하며 여러 가지 문제를 초래하고 있다.

(3) 土地開發許可

土地開發許可制度는 허가의 방식으로 土地의 開發利用과 管理에 대하여 통제, 감독하는 제도를 말한다. 이것과 앞에서 서술한 土地使用分區制度의 차별은 開發許可制度 하에서는 개발해위는 우선 企劃單位의 審査, 同意를 얻은 후 비로소 개발권을 취득하는 것인데, 使用分區制度 하에서는 일단 分區使用圖와 관제에 관한 변법이 완성됨과 동시에 공고, 실시되면 토지사용권자는 원칙상 자동적으로 土地開發權을 취득하는 것으로 된다. 土地使用分區制度는 쉽게 土地使用변경의 彈性의 결핍을 조성함과 아울러 土地利益分配의 불공평 등 문제를 조성하기 때문에 점차적으로 土地開發許可制度로서 土地使用分區제도를 대체하는 추세이다.

대만의 국토개발에 관한 법률제도는 산고개지 등은 환경보호, 안전방

위 혹은 국방 등 목적으로 설정한 발전제한지구와 土地開發許可制度의 채용에 명확한 결정을 두지 않고 있다. 2000년에 區域計劃法이 개정된 후 비도시토지에 대하여 예를 들면 그 개발사용함에 있어서 分區의 변경에 미칠 경우 곧 제15조의 1 이하의 개발허가제도를 적용한다. 때문에 대만의 도시계획구역은 使用分區의 방식으로 관제를 진행하며 非都市土地部分에 있어서는 곧바로 開發許可制度를 적용하고 있다. 또 구역계획법의 규정에 의하여 구역계획이 전면검토를 완성하고 공고, 실시된 후 비도시토지가 비도시토지분구사용계획에 부합되고 또 그 개발이용이 사용분구의 변경에 이를 경우 각 해당구역계획의 규정에 의하여 신청자가 개발계획을 작성하고 관계서류와 함께 직할시, 현(시) 정부에 신청하여 각 해당 구역계획제정기관의 허가를 얻은 후 分區변경(同法제15조의 1, 제1항 제2호)를 한다. 제정기관은 허가를 함에 있어서 우선 개발신청안을 각 해당구역계획위원회의 심의를 얻어야 한다(동조 제2항). 이것들이 일정한 조건에 부합될 경우 개발을 허가한다(제15조의 2 제1항). 이와 관련된 심의 작업의 규범에 있어서는 곧 중앙주관기관(內政部)으로부터 관계기관과 협상하여 정한다(동조 제2항). 그 외 수익자 부담원칙에 근거하여 개발이익의 적당한 귀공을 위하여 개발영향비등을 징수하는 회계금제도를 겸용하는데 이것이 개발허가제의 일환을 구성한다. 그 내용에 대하여서는 후술한다.

(4) 補償과 回饋金

國土開發計劃의 내용은 각 항 토지, 가옥 등 재산권의 징수 혹은 제한에도 관련되기 때문에 區域計劃法 또는 都市計劃法 및 관련 법규에는 많은 보상에 관한 규정을 두고 있다. 대만 司法院 대법관의 역차의 土地使用제한에 관한 규정의 해석을 놓고 보면 징수절차는 물론, 보상

징수를 구성하느냐 하지 않느냐 또한 어떤 경우가 응당 보상하여야 하는 재산권제한인가 하는 면에서 점차적으로 그 인정범위를 넓혀 인민의 재산권을 보장하는 추세이다. 그 외 최근에 제정, 공포한 토지징수조례는 토지징수절차 및 보상방식에 대하여 이미 완전하고 상세한 규정을 두고 있다. 때문에 일반적으로 말한다면, 현행 國土開發 등으로 인한 관련조치가 인민의 재산권에 침해를 주거나 제한 할 경우 區域計画法 혹은 都市計画法에 이미 규정이 있는 외 보상징수절차, 보상방식 등 사항에 관한 상관입법 혹은 司法실천은 물론 모두 점차적으로 완화하는 추세이다. 다만 어떤 경우가 보상이 필요없는 제한(재산권에 대한 사회적 구속)에 속하고, 어떤 경우가 응당 보상해야 하는 가에 대하여 아직도 그 판단표준을 건립하지 못했고 실천 상에서 왕왕 소송에 의한 방식으로 해결한다. 그 외 아직 통일된 보상방식 및 금액계산표준이 없기 때문에 동등하거나 유사한 토지사용제한을 받은 부동산 分區土地가 그 보상방식 및 계산표준이 부동함에 따라 큰 차이가 발생하는 경우가 있는데 공평원칙에 부합되지 않는다.

2. 回饋金

回饋金제도는 대만에서 주요하게 각종 開發行爲 혹은 環境오염행위로 인하여 그 권익을 손해 본 지방주민을 보조함으로써 주민의 저항으로 인한 해당 개발행위 혹은 공업, 경제활동의 추진에 대한 영향을 회피하는 수단으로 이용되어 왔다. 실천 중, 回饋金의 용도가 손해 본 권익의 보충에만 국한되는 것은 아니기 때문에 환경권의 구매, 개발용지의 취득 혹은 반대운동을 억제하거나 관계단체 혹은 개인을 매수, 회례하는 비용 또는 자금으로 인정되어 왔는데 수익자부담 또는 오염자부담원칙에 위배된다.

현행 國土開發에 관한 제도하에 있어서는 개발허가제도의 일환을 구성하는 回饋金制度는 상술한 전통적인 回饋金制度와는 다르게 수익자 부담원칙에 근거하여 土地변경 또는 개발로 인한 개발이익자로 하여금 그 개발이익의 전부 혹은 일부를 사회에 回歸하여 공유하게 하거나 土地使用제한 혹은 분구변경으로 인하여 그 권익을 손해 본 자에게 보상함으로써 토지이용으로 인한 이익과 불이익이 조성한 불공평현상을 평정하는 기능을 갖는다. 앞에서 서술한 바와 같이 개별 영역 중 특별히 법률이 규정한 외 현재 다만 區域計画法에 이러한 제도가 있다. 즉 區域計画法 제15조의 3의 규정에 의하면 개발신청자는 區域計劃 제정기관의 개발허가를 취득한 후 分區 혹은 用地변경을 하기 전 適當 개발구내의 공공시설용지를 분할하여 각 해당 직할시, 현(시) 유 혹은 향, 진(시)유로 이전등기를 완성함과 아울러 직할시, 현(시)정부에 개발영향비를 납부하여 관련 공공시설의 개선 혹은 增建에 사용하게 한다. 당해 개발영향비는 개발구내의 건축가능한 토지로 환산할 수 있다(제1항). 관련 개발영향비의 수금범위, 표준 및 기타 관련 사항은 중앙주관기관에 수권하여 결정한다(제2항).

Ⅲ. 현행 國土開發에 관한 법률제도의 미비점

대만의 현행 國土開發에 관한 법률제도의 미비점에 관하여 학자들이 많이 지적하고 있는데 총체적으로 말하자면 대략 아래와 같이 귀납할 수 있다.

1. 경제우선적인 國土開發政策

國土開發체제는 정부의 장기간에 거친 경제발전편중 및 경제이익으로 정권을 공고화하는 책략과 직접적인 관계를 갖는다. 즉 대만지구의 국토기획 및 개발은 장기간에 걸쳐 주요하게 자본주의의 발전을 위해 서비스를 제공하고 항구, 항공, 철도, 공로 등 교통시설, 물자원, 에너지 자원, 농업발전, 노력자원, 도시건설 등 공공시설의 건설 혹은 정책 및 國土와 환경방면에 장기적인 최저관제 혹은 선택적인 관제등 조치를 제공하며 수출주도적 산업 경제발전을 위해 기반을 마련했다. 이른바, 의료, 문화, 사회발전, 생태, 환경보호 등 방면은 홀시되었거나 國家 총체적인 자원분배체계 중 중요한 지위를 차지하는데 불과했다. 이런 점에서 볼 때 대만지구의 국토개발법제는 환경, 공간, 경관, 문화, 사회발전 등 요인들이 장기간 홀시되었거나 총체적인 국토기획에 채납되어 고려되지 않았기에 도시와 향촌의 발전이 균형을 잃게 되었고, 都會區에 인구가 집중되어 혼잡해졌고, 농촌산지의 발전이 낙후해지고 생태환경, 수도보호가 엄중히 파괴되고 교통질서가 난잡해졌고, 농, 림, 산고개 토지가 투기적인 거래에 말려들어 자의로 용도를 변경하거나 파괴되었으며 공공시설보유지문제도 장기간 해결할 수 없게 되었고, 주택의 수요와 공급이 엄중히 균형을 잃었고 공공시설이나 서비스가 충분하지 못하고 東西南北區域발전이 균형을 잃는 등 중대한 문제들을 조성하여 왔다. 이러한 문제는 1980년대에 이르러 비로소 국민의 환경의식의 점차적인 각성과 함께 관련 환경보호법제의 점차적인 정비에 따라 상당한 개선을 거두게 되었으나 각급 정부기관의 本位主義 혹은 각종 정치, 경제세력들 저애로 인하여 상관된 법제의 변혁은 많은 경우에 개별적 문제에 대한 導向式적인 해결에 그치고 경제, 사회, 문화 및 환경보호

등 각 측면에서 전면적이고 총체적인 국토개발체계를 줄곧 건립하기 어려웠다.

(2) 國土開發法源의 미비

현행 국토개발에 관한 주요법규로는 區域計画法, 都市計画法 및 그와 관련된 법령들이 있는데 그 구체적인 법규내용에 존재하는 문제들에 대하여 앞에서 이미 서술하였기에 다시 의논하지 않는다. 즉 전술한「臺灣地區綜合開發計劃」을 놓고 말한다면, 이 계획은 현재 대만의 국가발전계획 중 제일 상위차원의 空間發展計劃으로서 인구, 산업, 중점시설, (실질시설) 및 환경 등 각 항 건설 및 자원에 대하여 공간상의 배치를 하며 발전과 보전하는 작용을 함으로써 경제, 사회, 국방 및 문화 등 각 항 건설로 하여금 제한된 공간에서 합리적으로 기획, 발전되도록 한다. 하지만 이 국토종합개발계획은 지금까지 法律적인 근거가 결여되고 하위계획(예를 들면 市計劃, 區域計劃)에 대한 기획과 관리를 효과적으로 통제하고 지도할 수가 없다. 특히, 경제발전 우선적인 국토개발정책 하에서 하위계획은 총체적인 관제목적, 표준과 총량적인 통제가 결여되는 결과를 초래한다. 이러한 문제는 縣市綜合發展計劃에 있어서도 마찬가지이다. 예를 들면, (1) 臺灣地區綜合開發計劃 중, 비록 전문적으로 한 개 章을 마련하여 환경보육의 중요성을 명확히 결정하고 있지만 줄곧 단독적인 인소 혹은 단순한 기본배경자료로 인정되어 묘술되었으며 계획체계에 정식으로 채납되지 못했다. 예를 들면, 현행 區域計画法과 都市計画法의 핵심내용을 구성하는 土地使用分區制度가 곧 엄중한 파괴를 받거나 뒤틀려져 도시지구의 생활환경의 질의 악화를 조성하고 비도시토지자원의 이용도 난잡해져 파괴를 받고 있다. (2) 1994년에 제정 공포한 환경영향평가법은 환경에 대하여 불량한 영향이 있을 우려

가 있는 개발행위에 대하여 응당 환경영향평가를 실시하여야 한다고 명확히 규정하고 있으며 또 목적사업주관기관이 환경영향평가설명서 혹은 평가서에 대하여 심사를 완성하기 전 개발행위를 허가하여서는 안된다고 명확히 규정하고 있다. 그러나 환경영향평가절차와 상관된 국토개발제도(예를 들면 土地開發許可절차)간의 관계가 불명확하기 때문에 현재 환경영향평가절차가 다만 각종 개발계획이 확정된 후의 평가절차에 불과하게 되어 정부경제, 개발정책 하의「고무도장」에 지나지 않는다.

(3) 國土開發計劃체제의 결합

상술한 바와 같이 計劃企劃, 심의 및 집행 등 세가지 측면에서 대만의 현행 國土開發計劃체계를 검토하다시피 國土企劃으로부터 審議 또는 집행단계, 각 계획간의 횡행, 중행관계의 협조연결 등에 이르기까지 모두 결점이 있다. 이러한 國土開發行政組織의 결구 상의 결합과 전술한 國土開發法源의 미비가 상호작용한 결과 직접적으로 각종 계획내용간의 整合, 조율이 어려운 문제를 초래하게 되었다.

현행 국토개발행정조직은 기획기관, 심의기관 및 집행기관으로 나누어 설명할 수 있다. 또 현행 국토개발에 관련된 행정조직은 각기 중앙 및 지방기관을 포함한다. 그 중 중앙기관은 동시에 각기 부동한 부문의 직무를 관장하며 또 동일한 부문 중에 또다시 부동한 기관을 분설하여 國土企劃에 관한 업무를 관장하게 한다. 때문에 현행 國土企劃에 상관된 업무권한은 상당히 분산, 중첩되었거나 계선이 명확하지 않거나 또 상응한 기관이 존재하지 않고 기관 간에 종적인 횡적인 整合과 協調체제가 결여되어 있다고 말할 수도 있다. 또한 각 상응한 기관의 차원에서 말한다면 현유의 행정직급이 낮아 관장하는 국토개발업무를 추진하

기 어려운 문제를 조성하고 있다. 예를 들면:

- (1) 臺灣地區綜合開發計劃은 행정참모기능을 띤 行政院經建會(都市 및 住宅發展處)가 책임지고 제정하는데 효과적으로 기대할 수가 없다.
- (2) 현재 토지와 水利主管기관이 분산되었기에 企劃, 개발과 관리상에서 水와 土地에 대하여 총체적인 고려를 할 수 없다.
- (3) 현재 총체적인 都市土地의 計劃, 開發 및 관제업무와 非都市土地 使用企劃, 開發審議업무는 內政部營建署의 직무관장으로 되어 있지만 非都市土地에 대한 사용관제는 도리어 內政部地政司의 직무관장으로 되었기 때문에 비도시토지의 계획과 관제 상에 차이를 조성하여 왔다.
- (4) 동일한 鄉, 鎮, 市에는 都市計劃區와 非都市土地使用分區로 나뉘어져 있기에 동일한 행정관할구범위 내의 인접지구에 완전히 다른 관제방식이 존재하게 되고 地價의 차이를 조성하게 된다.
- (5) 개별적인 國土企劃, 開發 및 관리권한이 각 부문의 1, 2급 목적사업주관기관에 분산되어 각 부문이 本位적 입장에서 관련업무를 실시한다. 이와 반면에 國土企劃과 개발기능을 整合하는 기관(內政部營建署綜合計劃組와 都市計劃組)은 도리어 內政부의 초급단위로 되어 있어 기타 부문과 協調, 整合하기 어렵다.
- (6) 각 현, 시 혹은 각 향, 진, 시 기관은 같은 資源이 있는 인접지구 에 대한 총체적인 고려가 결핍하기에 資源의 효과적이고 最適(最適)의 이용, 공동발전과 환경보호 등 目的을 달성할 수 없다.
- (7) 현행 각 目的사업주관기관은 많은 경우에 그 목적사업특성에 따라 상관 발전계획을 제정하고 횡적인 연계와 협조가 결핍하며 각 부문간에 각자 제 나름대로 계획을 제정하기에 모순과 충돌 혹은 내용간에 상호 중첩되는 현상도 존재한다.

- (8) 國土開發許可는 土地開發, 土地使用변경에 대한 심의, 環境영향評價 및 相關許可에 대한 審議, 水土保 審議 등 사항에 관계되지만 그 권한이 각기 內政部營 署, 政院環保署, 行政院農委會 및 各級 지방정부 相關국, 處 등 기관의 直무관장으로 나뉘어져 있기 때문에 그 協調 業과 審查許可에 걸리는 시간이 길어지는 결과를 초래한다.
- (9) 土地開發許可에 있어서 都市計劃區, 非都市土地使用分區 혹은 산 고개지를 각기 不동한 기관의 直무관장으로 되어 있고 또 各자 독자적으로 審議하는 체제로 되어 있기에 不동한 지구에 걸치는 한 개발안에 있어 그 허가의 審議프로세스가 지나치게 복잡하고 중복을 초래하고 심지어 各 기관의 권한이 중첩된 결과 各 기관이 모두 審議권을 갖고 있으나 그 심의결과에 대하여는 모두 책임이 없는 기형현상까지 나타난다.
- (10) 現행 國土測量, 地籍測量, 都市計劃釘樁測量, 地形測量 등에 관한 各종 測量成果, 地質調查, 使用現況調查, 自然資源調查, 人文資源調查 등 各종 國土資源調查는 각기 內政部地政司, 內政部地政司北部辦事測量科, 各級地方政府, 經濟部地質調查所 등 부문들에 나뉘어져 행하여지고 있기 때문에 수집한 調查資源간에 계통적인 整合과 자료이용간에 融通性이 결핍하고 조사자료가 많은 경우에 단일한 목적에만 사용되고 國土資源調查資料庫를 建립한 보람이 뚜렷하지 못하는 등 결과를 초래한다.

다음으로, 現행 國土開發行政組織중, 相關 環境保護行政組織의 체계를 말한다면, 대만의 現행 自然 保育 및 環境보호행정관리체제는 經濟部, 教育部, 交通部, 內政部, 農委會, 經建會, 國會, 文理會, 環保署 등 不同한 主管機關에 나뉘어져 있기 때문에 各 環境保護主管機關의 권한

分工이 불명확하고 상호 충돌 사물관할의 분산 등 문제를 초래하고 있다. 때문에 國土開發의 企劃, 審議 및 실시 등 단계에서 環境보호에 관계되는 각 행정기관간에 즉 통괄하여 조율하기 어려운 문제가 있다. 또 전술한 경제우선적 발전의 國土개발정책하에서는 왕왕 國土개발정책을 효과적으로 정합하거나 영향을 주기 어렵다.

(四) 土地開發건설과 管制체제의 결합

현행 區域計算法과 都市計算法은 모두 관련 계획의 기획, 제정, 변경 및 제정절차에 편중하고 계획이 발표, 실시된 후에 어떻게 토지를 총체적으로 개발, 건설할 것인가를 홀시하여 왔다. 다만 평균지권조례 중에 제정된 區段장수제도 및 市地再計劃制度라는 2가지 방식으로 총체적인 개발을 실시하여 왔는데 지금까지 그 효과는 상당히 제한되어 있고 계획의 기획내용과 실제 개발건설의 진도가 많은 경우에 엄중히 이탈되며 특히 그 기초건설과 공공시설의 건설이 더욱 엄중히 낙후해진다.

IV. 「國土綜合發展計劃法草案」 및

「城鄉計算法草案」에 대한 간단한 소개

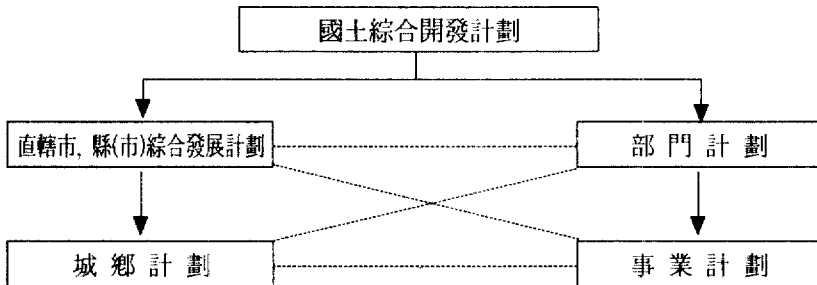
대만지구 현행 國土開發에 관한 법률제도는 대략 상술한 바와 같다. 간단히 현행 제도에 대해 말한다면, 現行 國土開發計劃法規에 관한 체계는 대체로 1980년대에 완성되어 지금 20년이 흘렀다. 그 기간 약간의 개정이 있었으나 총체적인 제도는 아직 큰 변화가 없다. 또 國土綜合開發計劃 및 현, 시 종합발전계획은 지금도 그 법원(法源)의거가 존재하지 않는다. 그 위에 國土綜合開發計劃, 區域計劃 및 도시계획 등 계획은

그 기능이 아직 충분히 발휘되지 못했고 또 각 계획 상호간 그 특성, 기능도 많은 경우에 중첩됨으로 하여 사회, 경제의 신속한 발전에 적용되지 못한다. 그 외 또 都市土地와 非都市土地가 두가지 서로 다른 사용관계통에 속하고 있어 그 관제표준이 통일되지 않았는데 역시一元화된 관리체계를 도입할 필요가 있다. 이에 근거하여 內政部가 「國土綜合發展計劃法草案」 및 「城鄉計劃法草案」의 제정에 착수하였는데 대만의 국토개발법제가 진일 건전화될 것으로 기대된다. 2000년 4월에 최신 2번째 草案내용을 완성하였는데 간단히 설명하면 아래와 같다.

1. 國土綜合發展計劃法草案

國土綜合發展計劃法草案은 현재의 國土企劃체계를 國土綜合發展計劃 및 直轄市, 縣(市)綜合發展계획으로 나누어 총량에 대한 관제방식을 채용하여 그 성장과 관리를 낙실한다. 또 土地開發과 管理를 추진하기 위하여 土地發展許可制度 및 回饋金制度를 건립했으며 직할시, 縣(市)정부는 直轄市, 縣(市)綜合發展計劃에 따라 都市 및 非都市土地를 통합하여 城鄉計劃을 제정함과 아울러 따로 「城鄉計劃法」을 제정하여 집행의 의거로 하였다. 따라서 대만지구 미래의 國土企劃체계는 아래 그림3과 같다.

그림 3. 未來國土計劃체계(草案 第4條)



우선, 본 법의 주관기관에 관하여 의연히 남은 제도를 답습하였다. 즉 中央에는 內政府, 直轄市에서는 직할시정부, 현(시)에서는 현(시)정부가 주관기관으로 된다.

둘째, 國土綜合發展計劃, 직할시, 현(시)종합발전계획, 城鄉計劃, 部門計劃 및 사업계획의 관계에 관하여 草案은 그 定義 및 기능에 대하여 명확히 한계를 정하고(제3조) 또 그 계획내용도 진일보 명확히 정하고 있다(제8조, 제10조). 또 國土綜合發展計劃은 그 목표성, 정책성 등으로 볼 때 장기적인 發展計劃으로서 직할시, 현(시) 綜合發展計劃과 城鄉計劃 및 部門計劃을 지도하는 의거이다. 직할시, 현(시) 綜合發展計劃은 직할시, 현(시) 행정관할구를 범위로 위로는 國土綜合發展計劃을 이어 아래로는 城鄉計劃을 연결함으로써 직할시, 현(시)정부 도시건설 및 城鄉計劃을 위해 의거를 제정한다. 성향계획은 직할시, 시, 향(진, 시) 행정관할구 혹은 지정한 지구를 범위로 직할시, 현(시) 종합발전계획의 목표와 정책을 의거로 發展許可制 및 土地使用分區管制의 중점건설계획을 실현하는 國土計劃체계 중의 제일 하위계획이다. 計劃간의 조정문제에 있어서 부문계획 및 事業계획을 명확히 하여 종합발전계획에 저촉되지 않게 하는의(제4조 제2항), 또 직할시, 현(시)종합발전계획, 부문계획 혹은 사업계획의 내용 및 집행 조치를 명확히 정하여 國土綜合發展計劃의 및 정책에 주관기관이 제지 혹은 協調하여 개정한다(제16조).

셋째, 계획의 제정, 심의 및 査定에 관하여 國土綜合發展計劃은 중앙주관기관이 제정하고 중앙 종합발전계획심사위원회의 심의통과를 거쳐 행정원에 회보하여 査定을 청구한다고 명확히 규정하였고, 또 중앙주관기관이 계획을 제정하기 전 먼저 관계 기관과 협상하여 각 부문계획간의 충돌을 조율한다고 규정하였다(제7조). 직할시, 현(시)주관기관은, 國土綜合發展計劃에 따라 직할시, 현(시)종합발전계획을 제정하고 그 종합발전

계획심의위원회의 심의통과를 거쳐 중앙주관기관에 회보하여 査定을 청구하여야 하며 또 계획제정과정 중 응당 설명회를(제9조 제1항, 제2항) 소집해야 한다고 명확히 규정하였는데 이는 민중참여체제의 강조로 된다. 또, 각급 종합발전계획심사위원회는 계획을 심의함에 있어서 관계기관 혹은 민간단체 자료의 제공과 필요한 를 하여야 한다(제17조)고 규정되어 있다. 各目的事業主管機關은 종합발전계획에 근거하여 그 부문계획 및 사업계획을 제정함에 있어서 企劃단계에 우선 종합발전계획심사위원회의 의견을 청문하고 또 위원회가 그 계획내용이 종합발전계획에 저촉된 부분을 발견했을 경우는 계획제정부문에 개정을 청구해야 한다(제11조).

넷째, 土地使用分區制度에 관하여 본 법은 발전제한지구 및 발전지구라는 두가지 큰 구분으로 개정하여 발전許可制를 습하였다. 즉, 직할시, 현(市)主管기관은 國土綜合發展計劃 중의 발전제한지구를 지정하여 그 지구 내의 일체 개발건축행위(제19조 제 항)를 금지하며, 또 특정된 경우가 아니면 변경할 수 없다(제21조). 발전제한지구를 지정함으로써 하여 그 지구내의 토지 및 기존 시설의 소유권자 혹은 권리관계인의 권익을 손상할 경우 목적사업주관기관은 의하여 적당히 보조, 보상 및 은혜금을 지불해야 한다(제22조). 또 부문계획이 발전제한지구에 관계될 경우 직할시, 현(市) 주 관기관과 協調하며 필요시에는 중앙주관기관에 청구하여 재차 協調하여야 하며 協調가 성립되지 않을 경우 행정원에 査定을 청구하여야 한다(제20조). 그 외 발전제한지구 및 발전지구의 상세한 내용에 관하여 따라 城鄉計劃法을 정하여 집행근거로 한다(제18조 제2항).

2. 城鄉計劃法草案

國土綜合發展計劃法(草案) 제18조의 규정에 의하여 직할시, 현(市) 주

관기관은 직할시, 현(시) 종합발전계획이 공고, 실시된 후 城鄉計劃을 제정하여 발전허가제 및 토지사용분구관제를 실시한다(제1항). 동시에 따로 城鄉計劃法을 제정하여 집행근거로 한다(제2항). 따라서 城鄉計劃法을 연구, 제정함으로써 현유의 구역계획법 및 도시계획법을 대체하여 총체적인 城鄉發展과 관제제도를 건립한다. 그 내용은 대략 아래와 같다.

첫째, 본 법의 주관기관으로부터 말한다면, 의연히 낡은 제도를 답습하였는데 중앙에서는 內政部, 直轄市에서는 직할시정부, 현(시)에서는 현(시)정부(제2조 제1항)가 그 주관기관으로 되고 또 관련 성향계획의 제정, 査定기관이 각급 정부에 배합하도록 그 정부급별을 명확히 규정하고 있다(제11조, 제17조, 제21조).

둘째, 城鄉計劃과 直轄市, 縣(市) 綜合發展計劃의 관계에 있어서 城鄉計劃은 현재 및 既往情況에 따라 또 직할시, 현(시)종합발전계획의 지도에 의거하여 미래 20년의 발전정형을 예산하여 제정한다고 명확히 규정하고 있다(제4조). 城鄉計劃의 종류는 시계획, 鄉(鎮)計劃 및 特定區計劃(제7조)으로 나뉘어져 있으며 또다시 綱要計劃 및 實施計劃으로 나눌 수 이TEk(제12조, 제20조).

城鄉計劃의 제정, 심의, 사정 등 절차에 있어서 본 법은 城鄉計劃을 제정함에 있어서는 우선 綱要計劃을 제정하고 座談會를 소집하여 당지 민중 및 관련단체 대표의 의견을 청구하여 참고로 하여야 한다(제14조). 草案 제정 후에는 주관기관인 성향계획위원회에 심의를 제기하기 전에 草案을 공개하여 열람하게 하고 설명회를 소집하여야 한다(제16조). 직할시, 현(시) 주관기관의 城鄉計劃委員會에 審議를 제기할 시에는 각급 城鄉計劃審議委員會가 城鄉計劃을 심의하는데 필요시에는 公聽會를 소집하고 학자, 전문가, 관련기관 및 인민단체의 의견을 청취하여야 한다(제15조). 그 審議결과는 査定을 걸쳐 발표, 실시한다(제17조, 제18조).

綱要計劃이 발표, 실시된 후, 직할시, 현(시) 주관기관은 각종 발전지구 혹은 발전제한지구의 범위를 확정하고 주요한 공공시설의 위치를 標示함과 동시에 토지권리관계인 및 각 목적사업주관기관으로 하여금 자기?로 계획을 실시하게 한다(제19조). 그 실시하게 되는 계획의 제정, 심의, 공개열람 및 발표, 실시 절차는 곧 綱要計劃의 경우와 같다(제21조 후단). 그 외 城鄉計劃의 請求에 대한 처리 혹은 변경, 심의에 관한 절차를 명확히 규정하고 있다(제24조부터 제28조까지).

셋째, 개발허가제도에 관하여 새로이 개발지구를 설치함에 있어서 마땅히 총체적인 관점에서 개발을 실시하여야 한다고 명확히 규정하였다(제30조 제1항). 그 실시하는 계획의 제정, 변경에 관계되거나 법에 따라 環境影響評價를 하거나 또 水土保護를 위하여 행하는 조치들은 이들을 병합하여 처리한다. 그 관련 계획과 서류의 심사, 사정은 평행작업의 방식으로 관련 심사위원회가 連席會議를 소집하여 심사, 결정한다(제37조). 개발주체에 관하여 직할시, 현(시) 주관기관 자체가 처리하는 경우를 제외하고 당시 鄉(鎭, 市) 정부를 지정하거나 기타 기관으로 하여금 공립이나 민영사업기관에 위탁하여 행하게 하던지 토지권리관계자가 행하게 허가한다(제30조 제2항). 개발의 방식에 있어서는 토지권리관계인이 행하게끔 허가하는 외 원칙적으로 區役徵收방식으로 실시한다고 명확히 규정하였다(제31조). 토지권리관계인이 행하는 개발의 방식에 있어서는 원칙적으로 본인의 재력, 인력에 의한 자체개발을 위주로 그 개발방식에 대하여서는 제한을 하지 않음으로써 개발의 彈性을 보장한다. 그러나 토지권리관계인이 신설한 발전지구의 총체개발을 신청할 시에 區內的 私有土地所有權 혹은 사용권의 동의서를 협의하여 취득할 수 없고 또 그 면적이 개발신청한 총면적의 10분의 1을 초과하지 않으며 城鄉의 총체적 발전에 필요할 때 개발신청자가 토지징수가

격에 해당하는 금액을 마련하고 직할시, 현(시) 주관기관에 신청하여 토지를 징수한다(제33조). 또 토지권리관계자가 신설 발전지구의 개발을 신청함에는 회계금제도가 설치되어 있다. 즉 무상으로 신청한 개발지구와 전부 혹은 일부 城鄉計劃地區범위에 사용되는 공공시설용지를 제공하고 자체로 신청한 개발범위 내에 필요한 공공시설을 구축하고 직할시, 현(시) 주관기관에 개발영향비를 납부하여 관련 공공시설의 개편이나 増建에 사용하게 한다(제35조, 제36조).

넷째, 土地使用에 대한 관제부문에 관하여 城鄉土地를 發展과 發展制限地區라는 두가지로 나눈다. 즉 綱要計劃을 都市發展, 工業發展, 農業發展, 國立公園, 관광, 自然保護 등 發展 혹은 發展制限地區로 획분하고 또 실제적인 정황에 근거하여 기타 발전 혹은 발전제한지구를 확정하고 발전 또는 발전제한지구의 종류, 區位 및 총량은 종합적이고 유동적인 방식으로 확정한다(제52조). 그 외 실시계획 중 또 진일보 각종 使用區 혹은 專用區(計 14종류)로 劃分하고 또 각 使用區는 다시 실제적 수요에 따라 劃分하여 각기 부동한 정도의 사용관제를 실시한다. 그 중 각 使用區 및 特定專用區 內의 토지 및 건축물의 사용은 기지면적 또는 기지내 保留空地의 비율, 容積率, 기지내의 전후側院의 도와 넓이, 주차장 및 건축물의 높이, 교통, 경관 또는 방화 등 토지사용관제에 관한 사항은 중앙주관기관이 본 법에 관한 施行細則 중 필요한 원칙적 규정을 제정한 후 직할시, 현(시) 주관기관이 토지사용분구관계규칙 중에 상세한 규정을 제정하여 사용에 대한 관제를 실시한다(제54조). 그 토지 및 건축물의 소유권자는 토지사용분구관계에 관한 규정으로 하여 그 권익이 손해를 입었을 경우 적당한 보상을 해야 한다(제59조 제2항).

이상은 대만지구의 미래 국토개발제도에 관한 개략적인 내용이다. 그 외 최근 선후하여 地質法(草案), 土石採取法(草案), 水土保持法개정(草

案) 등 중요한 법안들을 제정하였으며 또 정부개혁방면에서 「國土建設部」의 설립에 관한 의견일치를 달성하였으며 「環境資源部」의 설립에 관해서도 연구중이다. 이로써 전술한 미래 국토개발법제에 관한 기획설계에 배합하고 있는데 순리롭게 추진된다면 대만지구국토개발법제의 발전은 곧 새로운 단계에 진입하게 될 것이다.

V. 結 論

위에서 서술한 것을 종합하여 말한다면 대만지구의 國土開發法制의 發展은 총체적으로 점차 총체적 企劃, 총량관제(혹은 成長管理), 區域平衡, 지방특성 등 국토의 지속적인 이용과 발전의 방향으로 설계되어 가고 있다. 그러나 지금까지는 앞에서 서술한 바와 같이 주요한 국토개발에 관한 법제화작업(예를 들면 國土綜合發展計劃法, 城鄉計劃法 등)이 완성되지 않았을 뿐만 아니라 국토개발과 그에 관계되는 법률(예를 들면 山城地保育利用條例, 水土保持法, 水利法 등) 또는 관련 환경보호법률(예를 들면 環境영향평가법) 간에 개별적 법률규정의 整合 또는 각급 주관기관 간의 횡적(중앙부문간), 종적(중앙과 지방간)인 연결 등 방면에 모두 문제가 존재한다. 더욱이 실제적인 집행과정에 관련 국토개발 또는 집행은 각종 부당한 이익단체의 부당한 영향을 받기 쉽고 또 장기간 경제발전우선책의 영향 하에 각종 국토개발 행위는 종종 효과적으로 환경보호의 요구를 실현하지 못했고 각종 환경을 엄중히 파괴하는 「亂開發」의 현상을 초래하였다. 간단히 말한다면, 국토개발법제에 존재하는 주요한 문제는 효과적인 체제가 결여되어 관련 법률의 규정을

착실히 집행할 수 없는 것이다. 이러한 문제들은 근년에 와서 지진, 태풍 등 자연재해의 발생이 빈번하고 생명, 재산손해가 심해지는 등 경우로부터 특히 그 엄중성을 감안할 수 있다. 아래에 그 주요한 부분에 대하여 잠깐 설명하는 것으로 본 문의 결론을 완성하려고 한다.

첫째, 법률제도에 관한 整合으로부터 볼 때 장기에 걸쳐 우리나라는 줄곧 건전하고 완전하며 또 실효성 있는 국토정책의 지도적 綱領과 그에 배합된 체제가 결여되어 있어 토지개발이용과 관리에 정책성적인 지도를 할 수 없었고 또 국토기획을 위한 의거 및 하급정부가 제정하는 토지관체제와 집행표준을 마련할 수 없었다. 따라서 비록 「臺灣地區綜合開發計劃」, 「區域計劃」 및 「현시종합발전계획」 등 국토계획은 있으나 관련 기획, 구상 등 내용은 어떻게 경제성장을 촉진하느냐에 기울어져 지속적인 환경이용 및 보육에 대한 고려가 결핍하다. 그 중 특히 山城地(산 고개지), 水資源 등 환경에 민감한 지구에 대한 기획 등 환경보호사항을 하위계획인 都市計劃 또는 非都市土地使用計劃 중에 구체적으로 체현할 수 없고 총체적 기획, 구역평형 등 국토의 지속적 이용의 목적을 달성할 수도 없다.

둘째, 현재 국토개발에 관계되는 기관의 조직은 經建, 建管, 地政 등 부동한 계통 또는 부동한 등급의 행정기관에 분산되어 있어 효과적으로 부동한 기관의 직무관장 또는 부동한 부문을 거치는 업무를 整合하는 체제가 결여되어 있다. 또 각 부동한 권한을 행하는 기관 간에 그 국토에 관한 업무관장은 비록 각기 부동한 법령이 있지만 각 법령기간에 整合이 결여되어 있어 종종 호상 중첩 모순되는 곳이 있어 효과적인 국토개발관리에 영향을 주고 있다. 바꾸어 말한다면, 현재 각 기관본 위주의, 할거주의 하에 국토의 총체적 기획과 구체적 집행에 직접 영향을 미치고 있다.

셋째, 대만지구의 지질구조가 복잡하기에 그에 관련된 지질환경배경 자료의 수집과 조사는 국토기획의 건전화를 위한 전제적인 작업이다. 따라서 우리나라는 1990년에「國土정보계통기초환경建圖計劃」을 추진하였다. 그러나 지금 경비, 인력 등 각 항 요인들의 제한을 받아 의연히 응용가치가 있는 基礎環境資料를 마련할 수 없었다. 이러한 국토배경자료가 결핍한 정황 하에서 어떻게 대만지구환경특색에 적합한 국토종합발전계획 또는 정책을 제정하고 또는 각 항 국토개발행위 등 업무를 구체적으로 집행함에 있어서 과학적인 이론기초가 결핍하여 행정재량권한의 부당한 확대를 초래하게 되거나 엄격히 법을 집행할 수 없게 된다.

넷째, 環境影響評價法의 규정에 따라 각 항 중대한 국토개발행위에 있어서는 우선 環境影響평가를 실시하여야 한다. 그러나 실천상에서 먼저 각 항 경제발전 또는 토지개발정책을 결정한 후 環境影響평가를 실시하기에 環境影響평가제도가 중대한 경제, 개발정책의 사후추진절차에 불과하게 되어 環境보호의 요구를 실현할 수 없다. 또 都市計劃法 또는 區域計劃法의 규정에 따르면 環境요인은 다만 土地使用에 관한 企劃, 변경시에 고려해야 할 요인의 하나에 그치고 그 위반에 대한 상응한 제재조치가 없기에 環境보호의 요구에 불리하다. 전술한 「國土綜合發展計劃法(草案)」 및 「城鄉計劃法(草案)」의 규정으로부터 말하자면 비록 環境影響요인들이 국토개발에 관한 법제의 핵심내용에 채납되었지만 관련계획의 제정절차 중 민중 또는 각급 지방공공단체의 참여절차에는 여전히 부족점이 존재하며 또 사후의 쟁송구제체제도 결여되어 있기에 우리나라의 국토개발법제는 이미 정비되어 있다고 말할 수 없다.