

環境親和的 國土管理政策의 전개방향

— 國土利用法制를 중심으로 —

柳海雄*

〈 차 례 〉

I. 序 論

II. 環境과 持續可能的한 開發

1. 環境과 環境親和의 意味
2. 持續可能的한 開發의 意味

III. 環境親和的 國土管理를 위한 土地利用法制

1. 土地利用에 관한 法律의 構成
2. 土地利用制度和 土地利用規制
3. 地域·地區·區域의 指定과 土地利用規制

IV. 環境親和的 國土管理의 實態와 課題

1. 國土의 與件
2. 國土環境管理의 實態와 課題

V. 環境親和的 國土管理의 政策方向

1. 第3次 國土綜合計劃의 政策方向
2. 準農林地域의 亂開發과 統合法 制定의 推進

VI. 結論 —環境親和的 國土政策의 摸索

* 국토연구원 선임연구위원, 법학박사

I. 序 論

우리는 60년대 초반까지만 해도 국토관리를 위해 오늘날 처럼 규제하지 않았다. 누가 어떤 토지를 무슨 용도로 사용하든, 논·밭에 집을 짓든 그다지 문제로 되지 않았기 때문이다. 그러나 1962년 제1차 경제개발 5개년계획이 수립되고, 70년대부터 산업화·도시화가 진전됨에 따라 국토관리가 새로운 관심의 대상이 되기 시작하였다. 이에 따라 종래 도시중심의 국토관리가 비도시로까지 확대되었고, 마침내 전국에 걸친 도시화의 진행으로 말미암아 난개발이 사회문제로까지 되고 있다.¹⁾ 그 결과 전에 없이 국토환경에 대한 관심도 크게 높아졌다.

좁은 국토에서 우리 모두가 함께 살아가기 위해서는 국토를 소중하게 관리하여야 하고, 동시에 국토환경을 잘 보호하지 않으면 안된다. 이러한 의미에서 1978년 국토이용관리법을 개정하여 '국토이용의 기본이념'을 선언하였다. 즉, "국토는 모든 국민의 복리증진을 위한 유한한 자원이며, 공통기반임에 비추어 그 이용에 있어서는 공공복리를 우선시키고 자연환경을 보전함과 아울러 지역적 제 조건을 충분히 고려하여 토지가 합리적으로 이용되고 적정하게 거래되도록 함으로써 양호한 생활환경의 확보와 국토의 균형있는 발전을 도모함을 그 기본이념으로 한다"고 규정하였다. 이는 단순한 의미의 선언에 그치지 않고 국토관리에 있어서 지향해 나가야 할 목표임에 틀림이 없다.

1) 60년대 이후 우리나라는 급속한 산업화·도시화 과정을 겪었다. 이러한 과정에서 인구의 도시집중으로 말미암아 도시화는 급격히 진행되었다. 도시화율이란 전국인구에 대한 도시계획구역내 거주인구의 비율을 말하며, 1960년 39.1%에 불과하였으나, 1970년 50.1%, 1980년 68.7%, 1990년 81.9%를 보였으며, 1999년에는 87.6%를 기록하고 있다(건설교통부, 2000년 國土利用에 관한 年次報告書, 2000, 130면).

그러나 우리나라의 토지법제는 소위 건축자유에 바탕을 두고 있을 뿐만 아니라 재산권 존중의 관념에 지배되어 토지이용의 제한이나 조정은 최소한에 그치고 있다. 토지소유자는 토지의 건축적 이용에 대한 욕구가 팽배해 있고, 이를 억제하기 위한 규제에 대해 저항이 적지 않다. 이는 토지이용제도가 용도지역제를 채택하고 있기 때문이기도 하지만, 정부의 규제개혁에 따른 규제완화에 많은 영향을 받고 있다 해도 과언이 아니다. 예를 들어 정부가 개발제한구역을 정책적으로 해제 또는 완화하기 위해 준비하고 있는 것도 이에 해당한다. 게다가 최근 헌법재판소가 토지 관련 헌법소원에 대해 내리고 있는 결정내용이 한결같이 사권보호적 차원에서 재산권보장을 앞세워 비례원칙 위반여부를 주로 판단기준으로 하고 있는 것도 적지 않은 영향을 미치고 있다.²⁾ 따라서 공익과 사익의 충돌 시 공익이 우선하여야 한다는 기본원칙마저 지켜지지 못하고, 사권우선의 풍조가 여기 저기서 나타나고 있다. 이는 결과적으로 사소유권을 앞세워 이익을 추구하는 개발이 이루어져 국토관리가 어려울 뿐만 아니라 국토환경의 악화를 심화시키는 결과로 되고 말 것이다.

우리에게는 상호 모순되고 다양한 활동(산업, 교통, 상업, 농업, 거주 등)이 이루어지고 있는 국토를 어떻게 관리하고, 환경을 보전해 갈 것인가가 당면과제로 되고 있다. 우리의 생활이 사회적으로 복잡해지고 경제적으로 나아짐에 따라 토지수요는 날로 증가하고, 이러한 수요를 충족하기 위해 토지개발이 지속되어야 하는 것이 실로 문제이다. 우리 사회가 자연환경이나 생태계와 조화를 이루면서 지속적으로 발전을 가

2) 1989년부터 2000까지 토지재산권에 관해 헌법재판소가 내린 17건의 헌법소원에 관한 결정을 분석해 보면 그 판단기준은 비례의 원칙 및 과잉금지원칙이 가장 많고, 그 외에도 신뢰보호의 원칙, 적법절차의 원리, 법률명확성의 원칙, 포괄적 위임입법의 금지원칙, 평등원칙 등이 적용되고 있다(류해웅·성소미, 토지에 대한 공익과 사익의 조정에 관한 연구, 국토연구원, 2000, 175~177면, 187면).

져오기 위해서는 농지·산림·하천·해안 등 자연이 어느 정도 양호한 상태로 보전될 필요가 있다. 이를 위해서는 토지의 개발에 대한 규제가 강화될 수 밖에 없다. 그래서 규제개혁 이후 지나친 규제완화에 대한 우려의 목소리도 높아지고 있고, 국토환경을 보전하기 위해 이제까지 보다 더 엄격한 규제가 강조되어야 한다는 주장이 나오고 있다. 따라서 앞으로는 토지에 대한 수요를 충족시키면서 국토환경을 보전해 나가는 지속가능한 개발이 새로운 관심사로 되는 것은 당연한 것인지도 모른다.

이러한 관점에서 이 논문은 우리가 당면한 국토환경정책의 문제를 바르게 인식하고, 이를 해소하기 위한 정책방향에 대하여 살펴보는 것에 주안점을 두고자 한다. 이를 위해 최근 우리나라에서 부각되고 있는 환경친화적 내지는 지속가능한 개발의 의미에 대하여 고찰하고, 국토이용에 관한 법제와 국토정책의 실태를 바탕으로 환경친화적 국토관리정책의 방향에 대하여 살펴보도록 한다. 그러나 이 논문은 국토정책이나 법제의 평가를 목적으로 하지 않음을 미리 밝혀둔다.

II. 環境과 持續可能的 開發

1. 環境과 環境親和의 意味

헌법 제35조는 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다”(제1항)고 하여 국민의 환경권과 국가의 환경보호의무에 대하여 규정하고 있다. 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 갖는다는 것

은 환경권을 기본권으로 보장하는 것을 선언하는 것이며, 이는 자연환경이나 생활환경에 나쁜 영향을 미치는 행위를 규제해서라도 건강하고 쾌적한 환경으로 보전될 수 있도록 노력하여야 한다는 것이다.³⁾

‘환경’이란 어떤 의미를 갖는 것일까? 환경이라는 말이 여러 부문에서 널리 사용되고 있으나, ‘건강하고 쾌적한 환경’이라 할 때 환경은 자연환경이나 생활환경 등을 의미한다. 이는 우리 실정법의 규정에서 잘 나타나고 있다.

환경정책기본법은 환경을 자연환경과 생활환경으로 구분하여(동법 제2조 제1호), 자연환경을 “지하·지표(해양을 포함) 및 지상의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태(생태계를 포함)”라 하고(동조 제2호), 생활환경을 “대기, 물, 폐기물, 소음·진동, 악취, 일조 등 사람의 일상생활과 관계되는 환경이라”(동조 제3호) 정의하고 있다.⁴⁾ 이들 환경을 구성하는 기본적 요소는 자연환경의 경우 지형·지질, 생물, 동물, 경관 등이라 할 수 있고, 생활환경의 경우 대기 및 수질오염, 소음·진동, 일조 등이라 할 수 있다. 우리가 인간답게 살아가기 위해서는 이러한 환경요소를 잘 다스려야 하며, 쾌적한 삶의 지수는 곧 이들 요소와의 조화에 따라 결정될 수 밖에 없다.

따라서 자연환경보전법은 그 목적에서 “환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본이 되는 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 함을

3) 許營, 韓國憲法論, 博英社, 1990, 423면.

4) 1963년의 공해방지법은 “생활환경이라 함은 국민의 생활에 밀접한 관계가 있는 재산과 동·식물 및 그 생육환경을 말한다”고 규정하고 있었다(동법 제2조). 환경정책기본법은 공해방지법에 비하여 생활환경의 개념을 실질적이고 구체적으로 개념정의를 하고 있는 점에서 차이를 보이고 있다.

목적으로 한다”(동법 제1조)고 규정하고, 기본이념을 천명하고 있다. 즉, “환경의 질적인 향상과 그 보전을 통한 쾌적한 환경의 조성 및 이를 통한 인간과 환경간의 조화와 균형의 유지는 국민의 건강과 문화적인 생활의 향유 및 국토의 보전과 항구적인 국가발전에 필수 불가결한 요소임에 비추어 국가·지방자치단체·사업자 및 국민은 환경을 보다 양호한 상태로 유지·조성하도록 노력하고, 환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려하며, 지구의 환경상 위해를 예방하기 위한 공동의 노력을 강구함으로써 현재의 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있게 함과 동시에 미래의 세대에게 계승될 수 있도록 함을 이 법의 기본이념으로 한다”(동법 제2조)는 것이다.

이와 같은 기본이념은 곧 자연환경을 보전하도록 국가와 국민이 함께 힘써 나가야 함을 명백히 하고 있다. 자연환경보전이란 의미를 “자연환경을 체계적으로 보존·보호 또는 복원하고 생물다양성을 높이기 위하여 자연을 조성하고 관리하는 것”(동법 제2조제1호)이라 할 때 이는 환경친화적 국토관리를 의미하는 것임에 틀림이 없다.

환경친화적이라는 용어는 때로는 ‘자연친화적’이라는 말로도 사용된다. 자연친화적 개발은 “토지를 이용하는 인간의 활동이 자연이 지니고 있는 수용능력의 한계내에서 지속적으로 이루어지도록 하는 것”으로 정의되고 있다.⁵⁾ 한편 환경친화적이란 아름다운 자연경관을 유지하며 기존 지형을 최대한 활용하여 쾌적한 환경을 조성하고 생태계의 연결을 도모하여 인간과 자연이 조화를 이룰 수 있도록 하는 것이다. 이러한 의미는 개발의 경우 개발대상지와 주변지역의 경관이 조화를 이루면서, 생태계의 유지를 위한 배려하에 물질순환형 개발체계를 구축하는 것을

5) 주성재, “자연친화적 개발, 자연파괴적 개발” 토지, 한국토지공사, 2001. 9. 22면.

내용으로 한다.⁶⁾ 따라서 환경친화적 내지는 자연친화적 개발의 궁극적인 목적은 일정 수준이상의 삶의 질을 만족시키는 개발을 유도하는데 있으며, 자연지형을 최대한 유지하면서 시설물을 배치하고 훼손되는 자연면적을 최소화하는 것이다.⁷⁾

환경친화적이나 자연친화적이란 말은 접두어로서 국토와 함께 사용되는 것이 일반적이다. '환경친화적'이라는 말은 환경을 고려하지 않은 토지이용이나 개발로 인해 초래되는 피해에 대한 반성에서 비롯되는 말인지도 모른다. 따라서 '환경친화적 국토' 또는 '자연친화적 국토'는 이용과 개발을 염두에 두고 우리 모두가 자연환경보전에 대한 공통인식을 바탕으로 함께 실천해 나가야 할 이상이라 할 수 있다.

2. 持續可能한 開發의 意味

1) 持續可能한 開發概念의 登場

최근 국토관리의 지속가능성(sustainability)이 강조되고 있다. 이에 따라 우리나라의 국토정책은 환경과 지속가능한 개발(sustainable development)이 크게 부상하고 있으며, 아마도 새 천년을 가히 환경을 중시하고 실천해 나가야 하는 세기라 해도 과언이 아니다.

1972년 로마클럽이 「성장의 한계」라는 보고서를 발표하면서 지구 차

6) 이를 단계로 구분하여 제1단계의 개발대상지와 주변지역의 경관 조화는 지형훼손의 최소화과 우량경관의 연출, 제2단계의 생태계 유지를 위한 배려는 개발대상지내 주요 공간 존치와 개발지와 주변지역간의 생태계 연결, 제3단계의 물질순환형 개발체계의 구축은 에너지절약을 위한 자원활용을 비롯하여 자체 오염원 처리시설 및 폐기물 순환활용, 자연과 동화된 시설물 배치 및 재료사용 등이라 한다(최영국, "자연친화적 산지개발의 활성화 방안" 연구세미나 자료, 국토연구원, 1998. 11, 10~11면).

7) 최영국, 위의 논문, 11면.

원의 환경문제가 제기되기 시작하였고,⁸⁾ 80년대에 들어와 더욱 구체화되었다. 1987년 유엔 환경과 개발에 관한 세계위원회(World Commission on Environment and Development : WCED)는 유엔총회에서 「우리들 공통의 미래」(Our Common Future)라는 보고서(일명 Bruntland Report라고도 함)를 발표하면서 지속가능한 개발(Environmentally Sound and Sustainable Development : ESSD)을 제창하였다.⁹⁾ 지속가능한 개발은 1992년 브라질 리우데자네이로에서 개최된 ‘환경과 개발에 관한 유엔회의’에서 채택한 「리우선언(The Rio Declaration on Environment and Development)」과 「아젠다(Agenda) 21」에서 더욱 구체화되었다. 이후에도 범세계적으로 개발위주의 성장을 반성하고 깨끗한 자연환경을 후손에게 물려주기 위한 노력이 계속되어, 자연환경보호 및 생태계보전 등 환경과 지속가능성에 대한 사회적 인식이 증대되고 있다.

지속가능한 개발이란 “장래 세대의 수요를 충족시켜주는 능력을 손상시키지 않는 범위 내에서 현재 세대의 수요를 충족시키는 개발”로 정의되고 있다.¹⁰⁾ 이는 미래세대의 환경자산과 발전을 침해하지 않는 경제성장 및 사회발전을 의미한다.¹¹⁾

한편 제2차 유엔인간정주회의에서 채택된 「하비타트 아젠다 2」(Habitat Agenda II)에서는 ‘지속가능한 정주지 개발’의 개념을 “사회적 통합, 빈곤의 근절, 역사적·문화적 유산의 보존과 복원 등을 통해 사회적인 지속성을

8) D. H. Meadows 등이 작성한 이 보고서에서는 세계가 지금과 같이 기하급수적으로 성장을 계속한다면 앞으로 100년 안에 지구상의 성장은 한계에 도달할 것이라고 경고하였다(박헌주 외5인, 21세기 정보화시대의 토지정책방향, 건설교통부, 2001, 98면).

9) 洪準亨, “環境法の 基本原理로서 持續可能な 開發의 原則” 韓國公法學會, 韓·獨 國際學術大會 「환경문제의 공법적 대응」, 1997. 4, 132면.

10) 이 개념과 환경법적 의의에 대하여는 洪準亨, 위의 논문, 134~145면 참조.

11) 박헌주 외, 위의 논문, 98면.

유지하고, 생산적인 고용창출과 농촌경제의 유지발전을 통해 경제의 지속성을 확보하며, 지속가능한 토지이용 및 교통체계구축, 지속가능한 에너지 이용, 건전한 생태환경조성 등을 통해 환경적 지속성을 높이는 등 사회·경제·환경적 측면을 총체적으로 고려하는 개발”로 정의하고 있다.¹²⁾

이러한 지속가능한 개발은 환경보호, 미래를 위한 제공, 삶의 질, 공평성이라는 4가지 가치를 묶는 개념이므로 환경적·개발적·사회적 그리고 경제적 관심을 통합하는 새로운 정책의제를 형성하고 있다. 지속가능한 개발의 몇 가지 핵심적인 사항은 다음과 같으며,¹³⁾ 이는 개발과 환경의 관계를 나타내고 있다.

- ① 환경을 보호하는 것은 개발의 전제조건이며, 개발에 대한 장애는 아니다. 환경과 개발은 서로 대체적이거나 반대되는 것이 아니며 상호의존적이다.
- ② 많은 인간적 활동은 환경의 물리적 수용능력(carrying capacity)에 의해서 제한을 받는다.
- ③ 인간의 복지는 물질적 차원을 가진다. 개발은 모든 차원의 복지를 추구하는 것이 되어야 하며, 다른 차원의 복지를 희생하면서 특정 차원의 복지를 추구해서는 안된다.
- ④ 개발은 경제성장과는 아주 다르다. 개발없는 경제성장이 가능하며, 경제성장이 없는 개발도 가능하다. 개발은 정책의 일차적인 목표가 되어야 한다.
- ⑤ 개발을 측정하기 위해서는 경제성장 외의 광범위한 지표가 필요하다. 지속가능한 개발은 그 나라의 법적·현실적 여건을 고려하여 실현해

12) 이규인, “지속가능한 국토관리를 위한 주거지평가 및 계획방향” 새국토협의회 결성기념 공개토론회 「우리나라 국토관리정책의 나아갈 길」, 2000. 9. 275면.

13) 김꺼곤, “국토계획과 환경관리의 통합을 위한 지속가능한 개발전략” 위의 공개토론회 자료, 192면.

나가야 한다. 영국의 계획정책지침(Planning Policy Guide)은 “정부는 지속가능한 개발의 개념과 일치하는 정책의 개발을 계속할 것이다. 계획체계, 특히 개발계획의 수립은 개발과 성장이 지속가능 하도록 하는 목적에 기여할 수 있다”고 하여 전략계획의 중심에 지속가능한 개발의 중요성을 강조하고 있다. 많은 나라가 지속가능한 개발을 위해 노력하고 있고, 법제도적으로 정착시켜 나가고 있다. 저마다 환경목표를 설정하고 다양한 수단을 동원하여 실천하기 위한 환경법제를 정비하고 있는 것은 이를 말해준다.

2) 環境親和的 開發과의 關係

지속가능한 개발의 개념을 일의적으로 정의하기란 쉽지 않다는 것이 지적되고 있다. 이는 가장 좁은 의미로는 어떤 특정자원의 총물량을 감소시키지 않으면서 그 자원의 증가분만 사용하는 것으로, 광의로는 산림, 수자원, 동·식물 등을 총괄하는 생태계의 지속을 의미하는 확장된 의미로, 최광의로는 생태계의 지속만을 고집하지 않고 경제와 환경을 포괄하는 개념으로서 지속가능한 개발 속에 경제와 환경·생태계를 통합시키는 것으로 파악되고 있다. 최광의의 지속가능한 개발이 추구하는 목표는 더 이상 물리적인 자원재고(physical stock)의 지속가능성이나 생태계의 물리적 생산의 시간적 지속이 아니라 인간복지수준의 지속적 향상에 두어져 있다.¹⁴⁾

이와 같은 의미로 지속가능한 개발을 파악할 때 그 구체적 내용은 한층 모호해 진다. 그러나 ‘인간복지수준의 지속적 향상’을 내용으로 하는 지속가능한 개발은 현재와 미래의 연속선상에서 삶의 질을 추구하기 위해 환경적 지속성을 높이는 개발이며, 이 때 개발은 사회·경제·

14) 洪準亨, 앞의 논문, 134면.

환경적 고려를 전제하는 것이라 할 수 있다. 이와 같은 의미와 내용을 갖는 지속가능한 개발은 분명히 환경친화적 내지는 자연친화적 개발을 내포하는 것임에 틀림이 없다.

물론 환경친화적이라는 말은 단순히 토지의 이용이나 개발이 환경과 조화를 이루어야 한다는 의미로 파악할 수도 있다. 그러나 환경친화적이라는 말 역시 형식적 단어만으로 파악할 것은 아니다. 이 또한 현재와 미래의 연속선상에서 환경적 지속성을 추구하는 것이고, 토지의 이용과 개발이 사회·경제·환경적 고려하에 이루어질 때 환경친화적이라 할 수 있을 것이다. 따라서 지속가능한 개발과 환경친화적 개발은 등장배경이 서로 다르다 하더라도 달리 볼 것은 아니라 생각된다.

3) 持續可能的 開發을 위한 環境立法

환경법제는 적극적으로 지속가능한 개발을 추구하고 있는 경향을 보이고 있다. 환경정책기본법은 1992년 리우회의 등 국내외적 여건변화를 능동적으로 수용하고, 21세기를 대비한 환경정책의 기본원칙과 방향을 설정함과 동시에 인간의 생존 및 생활의 기본이 되는 자연환경의 보전을 강조하고 있다(동법 제2조, 제24조).¹⁵⁾ 또한 국가 및 지방자치단체는 환경기준이 적절히 유지되도록 환경에 관련되는 법령의 제정과 행정계획의 수립 및 사업의 집행을 할 경우 환경악화의 예방 및 그 요인의

15) 환경정책기본법은 1999년 개정되기 이전에 다음과 같은 자연환경보전의 기본원칙을 규정하고 있었으나(동법 제25조), 기본이념에 관한 규정을 새로이 둬에 따라 삭제되었다.

- ① 자연환경은 원래의 형태로 보전되어야 하며, 자연의 이용과 개발은 조화와 균형을 유지할 수 있는 범위안에서 이루어져야 한다.
- ② 자연환경은 오염과 훼손으로부터 보호되어야 하며 오염되거나 훼손된 자연환경은 원래의 형태로 회복되어야 한다.
- ③ 야생동·식물은 보호되어야 하며, 그 종족은 보존되어야 한다.

제거, 환경오염지역의 원상회복 등을 고려하도록 하고(동법 제11조제1항), 행정계획 및 개발사업의 확정·승인전에 환경부장관 또는 지방환경관서의 장과 미리 협의하도록 하는(동조제2항) 사전환경성검토를 제도화하고 있다.¹⁶⁾ 그리고 환경·교통·재해등에관한법률은 각종 행정계획의 수립이나 개발사업의 계획을 마련하는 단계에서 미리 환경에 미치는 영향을 의무적으로 고려하는 환경영향평가를 통해 환경친화적 개발을 도모하고 있다.¹⁷⁾

한편 자연환경보전법은 자연환경보전의 기본원칙을 선언하고 있다. 즉, 자연환경은 다음의 기본원칙에 따라 보전되어야 한다(동법 제3조). 이와 같은 기본원칙의 선언은 지속가능한 이용과 개발을 특히 강조하고 있는 실정법의 근거라 할 수 있다.

- ① 자연은 모든 국민의 자산으로서 공익에 적합하게 보전되고 현재와 장래의 세대를 위하여 지속가능하게 이용되어야 한다.
- ② 자연환경보전은 국토의 이용과 조화·균형을 이루어야 한다.

16) 사전환경성검토제도는 각종 개발계획이나 개발사업을 수립·시행함에 있어 타당성 조사 등 계획초기단계에서 입지의 타당성, 주변환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 고려도록 함으로써 개발과 보전의 조화, 즉 환경친화적 개발을 도모하고자 하는 제도이다. 1993년 환경정책기본법 제11조를 근거로 「행정계획 및사업의환경성검토에관한규정」을 국무총리 훈령으로 제정하였으나, 1999. 12. 31 환경정책기본법을 개정하여 사전환경성검토제도를 법정제도로 도입하고 2000. 8. 17부터 시행하게 되었다.

17) 환경영향평가는 환경에 중대한 영향을 미치는 개발계획 또는 사업을 허가 또는 승인하는 과정에서 당해 사업이 환경에 미치는 영향을 예측·평가함으로써 행정기관의 의사결정을 돕는 역할을 한다. 1977년 환경보전법에서 처음 도입된 환경영향평가제도는 1991년에는 환경정책기본법으로, 1993년에는 환경영향평가법으로 그 근거법률이 바뀌어 가면서 제도적인 개발을 모색하여 왔다. 그러나 1999. 12. 31 환경·교통·재해·인구 등 각종 영향평가의 절차를 통일하고 통합영향평가서를 작성할 수 있도록 「환경·교통·재해등에관한영향평가법」이 제정되어(법률 제6,095호) 2000. 1. 1부터는 환경영향평가제도로 새로운 장을 열 개되었다.

- ③ 멸종위기에 처한 야생동·식물은 보호되고, 생물다양성·생태계 및 수려한 자연경관 등은 보전되어야 한다.
- ④ 모든 국민이 자연환경보전에 참여하고 자연을 건전하게 이용할 수 있는 기회가 증진되어야 한다.
- ⑤ 자연환경보전에 따르는 부담은 공평하게 분담되어야 하며, 자연으로부터 얻어지는 혜택은 지역주민과 이해관계자가 우선하여 누릴 수 있도록 하여야 한다.
- ⑥ 자연환경보전과 자연의 지속가능한 이용을 위한 국제협력은 증진되어야 한다.

Ⅲ. 環境親和的 國土管理를 위한 土地利用法制

1. 土地利用에 관한 法律의 構成

토지이용에 관한 법률은 시대의 변천과 함께 발전되어 왔다. 이들 법률은 국민생활에 때로는 정(正)의 효과를, 경우에 따라서는 부(否)의 효과를 가져다 준다. 토지이용에 관한 법률에 의해 토지의 무질서한 개발 및 이용이 억제되는 측면이 있는가 하면, 중복규제나 지나친 규제로 인해 효율적인 토지이용을 저해할 우려도 있기 때문이다.

어떤 법률이 토지이용에 관한 법률에 해당하는지를 판단하는 데에는 관점이나 목적에 따라 여러 가지 기준이 적용될 수 있다. 그러나 판단 기준은 대부분 주관적인 면이 많은 까닭에 경우에 따라서 얼마든지 다른 결과가 나올 수 있다. 따라서 이러한 점에 대한 고려없이 일군의 법률을 선정하고 절대적으로 그것만이 토지이용에 관한 법률이라고 주장

하는 것은 타당하지 않다.

토지이용에 관한 법률은 토지이용규제의 측면에 초점을 두고 토지이용 및 개발과 직접·간접으로 관련을 갖는 법률로 파악할 수 있다.¹⁸⁾ 현행 법제에 있어서 토지이용에 관한 법률은 <표 3-1>에서 보는 바와 같이 모두 93개로 파악되며,¹⁹⁾ 이들 법률은 토지이용규제를 목적으로 하는 것과 개발사업 등을 목적으로 토지이용을 규제하는 것으로 구분할 수 있다. 따라서 이들 법률은 모두 토지이용에 관한 법률로 분류되나, 실제 토지이용과의 관련성 정도는 법률에 따라 각각 다르다.

<표 3-1> 토지이용에 관한 법률의 구성

유형 부문	토지이용규제 목적		개발사업 등 목적	
	지역·지구 지정	인·허가	지역·지구 지정	인·허가
국토	○ 국토계획법 ○ 수도권정비계획법 ○ 국토이용관리법 ○ 도시계획법			
지역			○ 지역균형개발및지방중소기업육성에 관한 법률 ○ 도서개발촉진법 ○ 오지개발촉진법 ○ 폐광지역개발지원에 관한 법률	○ 임시행정수도건설을 위한 특별조치법 ○ 조정지역지원법
도시	○ 도시계획법 ○ 간척법 ○ 도시공률법	○ 개발제한구역의 지정및관리에 관한 특별조치법	○ 택지개발촉진법 ○ 도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법	○ 도시개발법 ○ 도시재개발법
농림수산	○ 농지법 ○ 산지법 ○ 농어촌특별법 ○ 수렵법		○ 농어촌정비법 ○ 농어촌주거개발촉진법 ○ 임업진흥촉진법 ○ 산방사업법	○ 초지법
공업 및 에너지	○ 공업진흥특별조치법 ○ 기업진흥특별조치법에 관한 특별조치법 ○ 전기사업법		○ 산업입지및개발에 관한 법률 ○ 수출자유지역설치법 ○ 중소기업진흥및구매촉진에 관한 법률	○ 광업법 ○ 중소기업창업지원법

18) 이와 같이 토지이용에 관한 법률을 파악한다고 할 때 국토공간의 개발과 정비의 가이드라인을 규정하고 있는 국토건설종합계획법, 농지의 이용과 보전에 관한 기본방향을 정하고 있는 농업·농촌기본법은 비록 토지이용을 직접 규제하지 않지만 토지이용에 관한 법률로 파악할 수 있다.

19) 토지이용에 관한 법률은 해방 후 모두 100개가 넘게 제정되었으나, 폐지된 것을 제외하면 현재 운용되고 있는 것은 약 93개에 달하고 있다. 법률제정은 시대의 변천과 함께 증가해 왔으나, 1990년 이후에 가장 많이 제정된 것으로 나타나고 있다(拙著, 土地法制論, 부연사, 2000, 138면).

유형 부문	토지이용규제 목적		개발사업 등 목적	
	지역·지구 지정	인·허가	지역·지구 지정	인·허가
공업 및에너지	○원자력법		○전원개발에관한특례법 ○발전소주변지역지원 에관한법률 ○집단에너지사업법 ○해저광물자원개발법	
교통 통신	○도로법 ○고속국도법 ○철도법 ○항공법 ○해상법 ○항공우주법 ○전기통신사업법		○고속철도건설촉진법 ○수도권신공항건설촉 진법 ○신항만건설촉진법 ○유동단지개발촉진법	○농어촌도로정비법 ○도시철도법 ○사도법
자 원 환경	○공공주택기본법 ○자연환경보전법 ○습지보전법 ○자연휴식림법	○공유수면관리법	○댐건설및주변지역지 원등에관한법률 ○온천법	○공유수면매립법 ○소하천정비법
자 원 환경	○조수발전용수달에 관한법률 ○토지이용계획지역의 생물환경보전에관한 법률 ○해양법 ○소하천정비법 ○하수도법 ○수도법 ○한강수계상수원수 질개선및유역관리지 원에관한법률 ○지하수법 ○수질환경보전법 ○호수수질관리법 ○토양환경보전법		○자원의절약과재활용 촉진에관한법률 ○폐기물처리시설설치 촉진및주변지역지원 등에관한법률	
교 문 화	○박물관법 ○문화재보호법 ○경관법 ○국사지정문화유산 보호법	○체육시설의설치 이용에관한법률	○청소년기본법 ○관광진흥법	○학교시설사업촉진법
군 사	○군사시설보호법 ○군용항공기법 ○해군기법 ○방어회전법 ○군용전기통신법			
재 해 타	○소방법 ○자연재해대책법 ○재단법		○골재채취법	○매장및묘지등에관 한법률
계	4	3	28	13
	토지이용규제 관계법률			
	토지이용에 관한 법률			

주 : 토지이용에 관한 법률로 분류되나, 토지이용규제를 목적으로 하지 않는 국토건설종합계획법과 농업·농촌기본법은 본 분류에서 제외함

2. 土地利用制度와 土地利用規制

1) 土地利用制度의 構成

토지이용제도는 국토공간의 개발과 정비제도, 국토이용제도로 구분할 수 있다. 토지이용은 공간계획이 토지에 투영될 때 비로소 구체적인 이용방법이 정해지며, 일정한 용도로의 이용이 이루어지지 않아 유희화될 때 이용강제가 가해지게 된다. 따라서 토지이용은 공간개발·정비과 국토이용이 체계를 이루고 있다고 할 수 있다.

국토공간의 개발과 정비제도는 전국을 대상으로 수립되는 국토건설 종합계획, 수도권을 대상으로 하는 수도권정비계획, 지역개발계획으로서 2개 이상의 광역시 또는 도에 걸쳐 광역개발권역이 지정된 경우 수립하는 광역개발사업계획과 개발을 촉진하기 위하여 지정하는 개발촉진 지구의 개발계획이 있다. 그러나 광역개발사업계획과 개발촉진지구개발 계획은 개발사업을 위해 수립되는 계획으로 국토공간의 개발과 정비에 관한 계획으로서의 성격이 약하다.

한편 국토이용제도는 규제의 방법에 따라 지역·지구·구역에 의한 방법과 용도전환을 제한하는 방법으로 구분된다. 전자는 국토이용계획을 비롯하여 도시계획에 의한 용도지역·지구·구역의 지정, 개별법에 의한 지역·지구·구역의 지정제도를 내용으로 하고, 후자는 농지 및 산림의 전용제한을 내용으로 한다.

〈표 3-2〉 토지이용제도의 구성

구분	제 도	방 법	근거법률
국 토 공 간 의 개 발 과 정 비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국토건설종합계획 ○ 수도권정비계획 ○ 광역개발사업계획 ○ 개발촉진지구개발계획 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전국계획·특정지역계획·도계획·시군계획 ○ 수도권정비계획(권역구분 및 권역별 정비사항) ○ 광역개발권역의 개발 ○ 개발촉진지구의 개발 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국토건설종합계획법 ○ 수도권정비계획법 ○ 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률
국 토 이 용	지역·지구·구역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역·지구의 지정 ○ 지역·지구·구역의 지정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국토이용관리법 ○ 도시계획법
	용도 전환	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지전용의 허가·협의·신고 ○ 보전임지전용의 허가·협의·신고 ○ 임목벌채와 산림의 형질변경 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지법 ○ 산림법 ○ 산림법

2) 土地利用規制의 類型과 方法

(1) 土地利用規制의 類型

토지이용규제의 유형은 크게 절차규제와 계획규제로 나눌 수 있다. 절차규제는 토지이용행위를 하고자 하는 자에게 인·허가를 받도록 함으로써 자의적인 토지이용을 통제하는 것이다. 이에 비해 계획규제는 토지이용이 계획에 의해 이루어지도록 하는 것으로서 “계획없으면 개발 없다”라는 말로 집약된다.²⁰⁾

① 지역·지구·구역 등에 의한 토지이용규제 : 지역·지구·구역의 지정은 토지이용규제를 목적으로 하는 것과 일정한 공간적 범위에서의 사업시행을 목적으로 하는 것으로 나눌 수 있다. 토지이용규제를 목적

20)拙著, 앞의 책, 115~116면.

으로 하는 지역·지구·구역의 지정은 그 지정목적에 따라 일정한 토지이용행위를 허용 또는 제한함으로써 직접적으로 토지이용을 규제하는 효과를 가져온다. 이에 반해 사업시행을 목적으로 하는 지역·지구·구역에서는 사업의 원활한 시행에 장애가 될 일부 토지이용만 제한함으로써 토지이용규제와 부분적이고 간접적인 관련을 가지고 있을 따름이다.

또한 토지이용규제를 목적으로 하는 지역·지구·구역 등은 비록 일정한 절차를 거쳐 그 지정을 변경할 수는 있으나 경직적이며, 이에 반해 사업을 목적으로 하는 지역·지구·구역 등은 당해 사업이 완료되기까지 행해지는 한시적 규제라는 점에서 차이가 있다.

② 절차를 통한 토지이용규제 : 절차를 통한 토지이용규제는 토지이용의 일반절차에 의거하는 경우와 개발사업의 경우로 구분할 수 있다. 토지이용의 일반절차는 지역·지구·구역 내에서의 행위제한이나 농지 및 산림의 전용제한과 임목벌채 및 산림의 형질변경제한에 따른 상대적 금지를 해제하기 위한 인·허가를 내용으로 한다. 이와 같은 절차를 통한 규제는 토지이용을 직접 규제하는 효과를 발생한다.

이와는 달리 토지개발사업을 위한 절차는 행정청의 사업승인이나 인·허가에 의해 이루어지며, 사업계획에서 정하는 일정범위내의 토지에 대하여 이용을 제한하는 효과가 발생한다. 따라서 토지이용의 일반절차가 직접적인 토지이용규제의 방식이라 한다면 개발사업절차는 간접적인 토지이용규제의 방식이라 할 수 있다.

절차규제는 모든 경우에 타당한 것은 아니다. 경우에 따라서는 규제를 완화해야 할 필요가 있기 때문이다. 토지를 이용하고자 할 때 개별 법률에서 규정하는 모든 절차를 거치는 것이 타당하지만, 하나의 인·허가를 받았을 때 다른 법률에 의한 인·허가를 의제함으로써 규제완

화의 효과를 가져올 수 있다. 그러나 이와 같은 의제조치가 남용되어 때로는 토지이용의 기본체계를 무너뜨리는 경우도 나타나고 있다.

(2) 土地利用規制의 方法

토지이용규제의 방법은 이용제한과 이용금지로 구분할 수 있다. 전자는 지역·지구·구역의 지정목적에 합치되는 이용은 허용하고, 그렇지 않은 것은 제한하는 것이다. 이에 반해 후자는 일정한 목적 이외의 토지이용은 일단 금지하는 것으로서, 이는 다시 절대적 금지와 상대적 금지로 나누어진다.²¹⁾

① 이용제한 : 토지이용규제는 일반적으로 이용제한을 통해 이루어지고 있다. 예를 들어 국토이용관리법은 국토이용계획을 통해 용도지역을 구분하고, 당해 용도지역의 지정목적에 위배되는 토지이용을 제한하고 있다. 또한 도시계획법은 도시계획에 의한 용도지역·지구 안에서 일정한 건축물 이외의 건축을 제한하고 있다. 그밖에 많은 개별 법률이 이용제한을 통해 개발이나 건축적 토지이용을 제한하고 있다.

이와 같이 이용제한은 많은 개별 법률에서 규정하고 있으며, 토지이용제도의 근간을 이루고 있다 해도 과언이 아니다. 지역지구제를 채용하고 있는 토지이용제도 하에서는 이처럼 이용제한을 통해 토지이용을 규제하는 것이 불가피한 것으로 보인다. 그러나 개별 법률들이 제각기의 목적에 따라 토지이용을 제한함에 따라 규제가 중복되는 문제가 나타나게 될 우려를 배제할 수 없다.

② 이용금지 : 이용금지는 다른 목적으로의 토지이용·개발을 금지하는 것으로서 토지이용이 현상동결되는 것을 의미한다. 이용금지는 흔히

21)拙著, 위의 책, 116면.

보전용도의 토지에서 절대적 금지를 원칙으로 하되 일정한 범위의 예외를 인정하는 방식에 의거하고 있다. 예를 들어 국토이용계획이 정하고 있는 농림지역과 자연환경보전지역에서의 토지이용이 그러하고, 도시계획에 의해 지정되는 개발제한구역이나 수도법상 상수원보호구역 안에서의 행위제한이 그러하다.

그러나 이들 용도지역과 구역에서 토지이용이 절대적 금지를 원칙으로 한다 하더라도 예외적으로 다른 목적을 위한 토지이용도 허용해야 할 경우도 있다. 따라서 대개의 경우 절대적 금지가 상대적 금지로 전환되는 경향을 보이고 있다. 예를 들어 보전목적의 용도지역 안에서 토지이용은 현상동결되어 종래 용도로의 이용만 허용되나, 국민경제의 발전 또는 공공복리를 위해 불가피하다고 판단되는 경우에는 예외적으로 다른 목적으로의 토지이용을 허용하는 것이다. 따라서 토지이용규제는 엄격한 의미에서 본다면 절대적 금지에 의거하지 않고 상대적 금지에 의거한다고 할 수 있다.

3. 地域·地區·區域의 指定과 土地利用規制

1) 地域·地區·區域의 類型

토지이용에 관한 법률이 규정하고 있는 지역·지구·구역은 모두 196개에 달하고 있다. 이들 지역·지구·구역은 토지이용규제를 목적으로 하는 것과 개발사업등을 목적으로 하는 것으로 구분할 수 있다.

토지이용과 관련한 지역·지구·구역 중에서 토지이용규제를 목적으로 하는 것은 <표 3-3>에서 보는 바와 같이 46개 법률에 의해 151개가 있다. 이들 지역·지구·구역은 기본구분에 해당하는 것이 89개, 세

구분에 해당하는 것이 62개로 구분된다. 한편 각종 개발사업을 목적으로 하는 지역·지구·구역은 <표 3-4>에서 보는 바와 같이 36개 법률에 의해 45개가 있다.

토지이용규제를 목적으로 하는 지역·지구·구역들은 그 성격 및 주된 기능에 따라 몇 가지 유형으로 나누어진다. 국토이용계획 및 도시계획상의 용도지역·지구 등은 용도규제를 위한 것이고, 수도권정비계획상의 과밀억제권역·성장관리권역·자연보전권역 등은 입지규제를 위한 것이다. 또한 항만법상 항만구역·임항구역, 도로법상 도로구역·접도구역 등은 시설관리를 위한 것이고, 자연환경보전법상 생태계보전지역, 자연공원법상 공원구역 및 공원보호구역 등은 환경보전을 위한 것이다. 그리고 문화재보호법상 문화재보호구역, 군사시설보호법상 군사시설보호구역은 특수목적에 위한 것이다.

이에 비해 개발사업을 목적으로 하는 지역·지구·구역은 각종 개발사업 시행과 관련하여 사업지원을 위한 것이 대부분이다. 따라서 이들은 그 성격에 비추어 볼 때 엄밀한 의미의 지역·지구·구역으로 보기는 어렵다. 그럼에도 이들은 지역·지구·구역 등의 명칭을 사용함으로써 일반국민에게 규제가 과다하다는 인상을 주고 있다.

2) 環境管理를 위한 地域·地區·區域

개별법률이 규정하고 있는 지역·지구·구역 가운데서 환경보전과 직접 또는 간접적으로 관련이 있는 것은 다음과 같다.

① 국토이용계획은 전 국토를 도시지역·준도시지역·농림지역·준농림지역·자연환경보전지역의 5개 용도지역으로 나누어 지정하도록 하고 있다. 이들 용도지역 가운데 개발용도는 도시지역과 준도시지역이

고, 보전용도는 농림지역과 자연환경보전지역이며, 개발과 보전이 병존하는 용도는 준농림지역이다.

② 도시의 토지이용과 정비·개발을 위해 지역·지구·구역이 도시계획에 의해 지정된다. 도시계획은 도시계획구역을 주거·상업·공업·녹지지역의 4개 용도지역으로 구분·지정하며, 이는 다시 16개의 용도지역으로 세분된다. 또 용도지역과는 별개로 경관·미관·고도·방화·방재·보존·공항·시설보호·취락·개발촉진·아파트·위락지구를 지정할 수 있으며, 특정목적용을 위해 시가화조정구역과 개발제한구역을 지정할 수 있다.

③ 농지법은 농업진흥지역을, 산림법은 보전임지와 준보전임지를 지정할 수 있도록 하고 있다. 농업진흥지역은 농업진흥구역과 농업보호구역으로 세분되며, 보전임지는 생산임지와 공익임지로 나누어진다. 수산과 관련하여 수산업법은 보호구역과 보호수면 및 육성수면을 지정한다. 그 외에 농어촌정비법은 생활환경정비구역·농어촌휴양지·한계농지정비지구를 지정하며, 사방사업법은 사방지를 지정할 수 있도록 하고 있다.

④ 하천과 수자원의 보전을 위해서도 지역·지구·구역 등이 지정할 수 있도록 하고 있다. 하천관리를 위해 하천법은 하천구역·연안구역·하천예정지를 지정하며, 소하천정비법은 소하천구역과 소하천예정지를 지정할 수 있도록 하고 있다. 수자원의 보전 및 개발을 위해 지하수법은 지하수보전구역을, 온천법은 온천지구와 온천공보호구역을 지정할 수 있고, 그 외에 공유수면관리법은 공유수면을 지정할 수 있다. 상수원수질보전을 위하여 수도법은 상수원보호구역을 지정할 수 있고, 토지이용규제가 다소 완화된 환경정비구역을 지정할 수 있도록 하고 있다. 또한 한강수계상수원수질개선및주민지원에관한법률은 수변구역을 지정하며, 호소수질관리법은 호소수질보전구역을 지정할 수 있도록 하고 있다.

⑤ 자연생태계보전을 위해 자연환경보전법은 생태계보전지역, 시·도 생태계보전지역, 임시생태계보전지역, 자연유보지역, 완충지역을 지정하며, 생태계보전지역 안에서는 야생동·식물특별보호구역, 자연생태계특별보호구역, 해양생태계특별보호구역을 지정할 수 있도록 하고 있다. 습지보전을 위해 습지보전법은 습지보호지역·습지주변관리지역·습지개선지역을 지정하도록 하고 있다. 그리고 자연경관의 보존을 위해 자연공원법은 공원구역 및 공원보호구역을 지정하며, 공원구역은 자연보존지구·자연환경지구·취락지구·집단시설지구로 세분할 수 있도록 하고 있다. 또한 환경오염의 유형에 따라 토양환경보전법은 토양보전대책지역을, 해양오염방지법은 특별관리해역을, 폐기물관리법은 폐기물투기금지지역을, 환경정책기본법은 환경보전을 위해 특히 필요한 경우 특별대책지역을 지정할 수 있도록 하고 있다.

〈표 3-3〉 토지이용규제를 목적으로 하는 지역·지구·구역

구분	법률명	지역·지구·구역		주된 기능		
		기본구분	세구분			
국 토	국토이용관리법	도시지역	취락지구	용도규제		
		준도시지역	산업촉진지구 시설용지구			
		농림지역				
		준농림지역				
		자연환경보전지역	수상자원보전지구			
지 역	수도권정비계획법	과밀억제권역		입지규제		
		성장관리권역				
		자연보전권역				
	제주국제자유도시 특별법	절대보전지역		환경보전		
		상대보전지역				
도 시	도시계획법	중산간보전지역	지하수자원보전지구 생태계보전지구 경관보전지구	용도규제		
		주거지역	전용주거지역(1~2종) 일반주거지역(1~3종) 혼합주거지역			
		상업지역	중심상업지역			
			일반상업지역			
			근린상업지역			
			유통상업지역			
		공업지역	전용공업지역			
			일반공업지역			
		녹지지역	준공업지역			
			보전녹지지역			
			생산녹지지역			
		자연녹지지역				
		경관지구				
		미관지구	중심미관지구			용도규제
			역시문화미관지구			
일반미관지구						
최고고도지구						
최저고도지구						
방화지구						
방재지구						
보존지구	문화자원보존지구					
	중요시설물보존지구					
	생태계보존지구					
시설보호지구	학교시설보호지구					
	공용시설보호지구					
	학원시설보호지구					
	공향시설보호지구					
취락지구	자연취락지구 집단취락지구					
개발촉진지구						
아파트지구						
위락지구						

구분	법률명	지역·지구·구역		
		기본구분	세구분	주된 기능
도시	도시계획법	시가화조정구역		용도규제
		개발제한구역		
농림수산	농지법	농업진흥지역	농업진흥구역 농업보호구역	용도규제
	산림법	보전임지	생산임지	
		준보전임지	공익임지	
	낙농진흥법	낙농지구		
	수산업법	보호구역		
		보호수면 육성수면		
공업 및 에너지	공장배치및공장설립에관한법률	과밀억제지역		입지구제
		성장관리지역		
		자연보전지역		
	기업활동규제완화에관한특별조치법	공장입지금지지역		
	전기사업법	물밀선로보호구역		시설관리
원자력법	제한구역			
교통통신	도로법	도로구역		시설관리
		접도구역		
	고속국도법	접도구역		
	철도법	철도선로인접지역		
	항공법	진입구역		
		항만구역		
	항만법	임항구역		
어항법	어항구역			
전기통신사업법	수저선로보호구역			
자원환경	환경정책기본법	특별대책지역		환경보전
	자연환경보전법	생태계보전지역	야생동·식물특별보호구역	
			자연생태계특별보호구역 해양생태계특별보호구역	
		시·도생태계보전지역		
		임시생태계보전지역		
		자연유보지역		
		완충지역		
	습지보전법	습지보호지역		
		습지구변관리지역		
		습지개선지역		

구분	법률명	지역·지구·구역		
		기본구분	세구분	주된 기능
자연환경	자연공원법	공원구역	자연보존지구	환경보전
			자연환경지구	
	취락지구			
	집단시설지구			
		공원보호구역		
	조수보호및수법에관한법률	조수보호구	특별보호지구	
	독도등도서지역의생태계보전에관한특별법	특정도서		
	하천법	하천구역		
		연안구역		
	소하천정비법	소하천구역		
	수도법	상수원보호구역	환경정비구역	
	한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률	수변구역		
	지하수법	지하수보전구역		
	호소수질관리법	호소수질보전구역		
토양환경보전법	토양환경규제지역			
해양오염방지법	특별관리해양			
폐기물관리법	폐기물매립지			
교육문화	학교보건법	학교환경위생정화구역	절대정화구역 상대정화구역	특수목적
	문화재보호법	보호구역		
	전통사찰보존법	전통사찰보존구역		
군사	군사시설보호법	군사시설보호구역	통제보호구역 제한보호구역	특수목적
		대공방어협조구역		
	군용항공기지법	비행안전구역	제1~제6구역	
		기지보호구역		
	해군기지법	해군기지구역	통제보호구역 제한보호구역	
	방어해면법	방어해면		
군용전기통신법	특별보호구역			
재해기타	건축법	재해위험구역		특수목적
	소방법	화재경계지구		
	자연재해대책법	재해위험지구		
		경계구역		
	재난관리법	특별재난지역		
경계구역				
계	46	89	62	

<표 3-4> 개발사업 등을 목적으로 하는 지역·지구·구역

구분	법률명	지역·지구·구역 등	주된 기능
지역	지역균형개발및중소기업육성에관한법률	개발촉진지구 복합단지 지방중소기업특별지원지역	사업지원
	관광지역개발지원에관한법률	관광지역진흥지구	
	오지개발촉진법	개발지구	
	도서개발촉진법	개발대상도서	
	경쟁지역지원법	경쟁지역	
도시	택지개발촉진법	택지개발예정지구	사업지원
	도시개발법	도시개발구역	
	도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법	주거환경개선지구	
농림수산	농어촌정비법	생활환경정비구역 농어촌휴양지 한계농지정비지구	사업지원
	농어촌주거환경개선법	농어촌주거환경개선지구	
	산림법	자연휴양림	
	사방사업법	사방지	
	공업 및 에너지	산업입지및개발에관한법률	
공업배치및공장설립에관한법률	유치지역		
기업활동규제완화에관한특별조치법	공장설립유도지역		
수출자유지역설치법	수출자유지역		
중소기업진흥및구축촉진에관한법률	합동화단지		
전원개발에관한특별법	전원개발사업구역 전원개발사업예정지역		
발전소주변지역지원에관한법률	주변지역		
교통통신	집단지너지사업법	집단지너지공급대상지역	사업지원
	해저광물자원개발법	해저광물개발구역	
	고속철도건설촉진법	고속철도건설예정지역	
	항공법	공항개발예정구역	
	수도권신공항건설촉진법	수도권신공항건설예정지역	
	항만법	항만개발예정지구	
	신항만건설촉진법	신항만건설예정지역	
자원환경	유류단지개발촉진법	유류단지	사업지원
	하천법	하천예정지	
	소하천정비법	소하천예정지	
	댐건설및주변지역지원등에관한법률	댐건설예정지역	
	온천법	온천지구 온천보호구역	
	자원절약과재활용촉진에관한법률	재활용단지	
교육문화	폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률	폐기물처리시설 설치지역	사업지원
	청소년기본법	청소년수련지구	
	관광진흥법	관광지 관광단지	
기타	골재채취법	골재채취단지	사업지원
계	36	45	

주: 산림법, 공업배치및공장설립에관한법률, 기업활동규제완화에관한특별조치법, 항공법, 항만법, 하천법, 소하천정비법의 7개 법률은 토지이용규제를 목적으로 하는 법률과 중복됨

3) 地域·地區·區域에서의 行爲制限

토지이용규제의 방법은 용도규제, 면적규제, 건축규제, 분할규제에 의거하고 있다.

(1) 용도규제는 지역·지구·구역의 지정목적에 적합하지 아니한 토지이용을 규제하는 것이다. 이는 지역·지구·구역안에서 할 수 있는 행위를 열거하거나 할 수 없는 행위를 열거하여 개발용도를 구체적으로 명시하는 방법에 의거하고 있다. 즉, 국토이용계획이나 도시계획, 그 밖의 개별법률에 의하여 지정되는 지역·지구·구역 안에서 어떠한 용도로의 토지이용이 허용되는가를 정하고, 그 범위 안에서 토지이용을 허용하게 된다.

(2) 면적규제는 일정규모 이상 또는 이하의 토지이용을 규제하는 것이다. 이는 한 필지 안에서 토지이용을 하고자 할 때 일정규모이상이나 이하의 토지이용을 제한하는 경우이다. 예를 들어 준농림지역안에서 3만㎡이상의 토지형질변경이나 건축행위를 금지하는 경우가 이에 해당한다(국토이용관리법 제15조제1항).

(3) 건축규제는 지역·지구에서 건축물의 용도·종류 및 규모 등의 제한(도시계획법 제53조제3항)과 한 필지의 토지를 이용할 때 건폐율과 용적률에 의한 제한(동법 제54조, 제55조),²²⁾ 건축물 및 담장은 건축선의 수직면을 넘어서는 안된다는 건축선에 의한 제한(건축법 제37조제1항) 등을 내용으로 한다. 건축규제는 건축물을 건축하거나 대수선하고자 하는 자가 시장·군수·구청장의 허가를 받도록 하고(동법 제8조제1항), 이를 위반하였을 때 전기 등의 시설설치 또는 공급의 중지(동법

22) 건폐율이란 대지면적에 대한 건축면적의 비율을 말하고, 용적률이란 대지면적에 대한 건축물의 연면적의 비율을 말한다.

제69조제1항·제2항)를 비롯하여 이행강제금의 부과(동법 제83조제1항), 행정벌의 부과(동법 제78조, 제79조)에 의해 그 이행을 확보하고 있다.

(4) 대지의 분할제한은 필지의 지나친 영세화를 방지하기 위해 일정 규모에 미달하게 분할할 수 없도록 하는 것을 말한다(건축법 제49조1항). 따라서 법에서 정하고 있는 면적미만으로 분할이 허용되지 않을 뿐만 아니라 건축도 허가되지 아니한다.

토지이용규제의 내용은 지역·지구·구역에 따라 다양하며, 규제의 강도도 각기 다르다. 각종 지역·지구·구역에서 규제대상이 되는 토지이용행위를 유형화하면, 대체로 토지형질변경을 비롯하여 토석채취, 입목·죽의 벌채, 토지분할, 건축물의 건축, 공작물의 설치, 환경오염행위 등을 들 수 있다.

지역·지구·구역에서 토지이용규제의 정도는 당해 지역의 지정목적에 따라 상이하다. 대개의 경우 개발용도에서는 허가나 승인을 요건으로 제한하고, 보전용도에서는 원칙적인 금지에 의거하고 있다. 예를 들어 도시계획구역안에서 각 용도지역의 행위제한은 제한을 중심으로 하고, 자연환경보전지역을 비롯한 농업진흥지역, 생태계보전지역 등에서는 행위금지를 중심으로 하고 있다.

<표 3-5> 지역·지구·구역별 행위제한의 내용

구분	법률명	지역·지구·구역	행위제한												기타				
			토지이용제한	건축제한	환경보전	문화유산	자연경관	수질보전	대기보전	소음·진동	방사선	해양환경	농업·축산	수자원					
국토	국토이용관리법	○도시지역																	
		○준도시지역																	
		·취락지구																	
		·산업촉진지구																×	
		·시설용지구																	
		○농림지역																	
		○준농림지역																	
		○자연환경보전지역	×															×	
		·수산자원보전지구	△															×	
				×	×														
지역	수도권정비계획법	○과밀억제권역								×	×	×	□	□				△	
		○성장관리권역								×	×	×	□	□				△	
		○자연보전권역								×	×	×	△	△					
	제주국제자유도시특별법	○절대보전지역	×	×	×	×					×	×					×	×	
○상대보전지역											×	×					×	×	
○중산간보전지역		×		×								×	×				×	×	
도시	도시계획법	○주거지역	△	△	△	△	△				△	△							
		○상업지역	△	△	△	△	△				△	△							
		○공업지역	△	△	△	△	△					△	△						
		○녹지지역	△	△	△	△	△					△	△						
		·경관지구	△	△	△	△	△					△	△						
		·미관지구	△	△	△	△	△					△	△						
		·고도지구	△	△	△	△	△					△	△						
		·방화지구	△	△	△	△	△					△	△						
		·방재지구	△	△	△	△	△					△	△						
		·보존지구	△	△	△	△	△					△	△						
		·시설보호지구	△	△	△	△	△					△	△						
		·취락지구	△	△	△	△	△					△	△						
		·개발촉진지구	△	△	△	△	△					△	△						
		·아파트지구	△	△	△	△	△					△	△						
		·위락지구	△	△	△	△	△					△	△						
·시기화조정구역	△	△	△	△	△					△	△								
·개발제한구역	△	△	△	△	△					△	△								

보기) × : 원칙적 금지 △ : 제한(허가 및 승인) □ : 협의 또는 동의

구분	영역별	지역·지구·구역	행위제한													환경 오염 행위	기 타	
			토지이용제한	토지개발	임업제한	토지이용	농업제한	전 용	산·중·기속			개발행위						
									광 장	건축 물	공작 물	해지 조성	공공 조성	토지 취득	공용 수해			
농림 수산	농지법	○농업진흥지역	x	x	x	x	x	△	x	x	x	x	x	x	x	x	△	
		○농업진흥구역	x	x	x	x	x	△	x	x	x	x	x	x	x	x	△	
		○농업보호구역	x	x	x	x	x	△	x	x	x	x	x	x	x	x	△	
	산림법	○보전임지	△	x	△			△	△	△	△							
		○생산임지 ○공익임지 ○준보전임지	△	x	△			△	△	△	△							
낙농 진흥법	○낙농지구	△		△							△							
수산업법	○보호구역																	
	○보호수면 ○육성수면								△	△	△				△		□	
공업 및 에너지	공업 배치 및 공장 설립에 관한 법률	○과밀억제지역							x	x	x							
		○성광관리지역 ○자연보전지역																
	전기사업법	○물밀선로보호구역															x	
원자력법	○제한구역																x	
교통 통신	도로법	○도로구역	□				x			△	△							
		○접도구역	△			△	△			△	△	△						
		○연도구역		△							△	△	△					
		○고속교통구역	△			△	△				△	△						
	고속국도법	○접도구역	△			△	△				△	△						
	철도법	○철도선로인접지역	△	△	△						△	△						
	항공법	○진입구역					△			x	x							
어항법	○항만구역		x								△						x	
	○임항구역										△						x	
	○어항구역													x	x	x		
전기통신사업법	○수저선로보호구역															x		
자연 환경	환경정책기본법	○특별대책지역										△					△	
	자연환경보전법	○생태계보전지역 · 야생동·식물 특별보호구역 · 자연생태계특별 보호구역 · 해양생태계특별 보호구역	x	x	x					x	x				x	x	x	
			x	x	x					x	x			x	x	x		
			x	x	x					x	x			x	x	x		

IV. 環境親和的 國土管理의 實態와 課題

1. 國土의 興件

우리의 국토면적(남한)은 1999년 현재 99,434km²이고, 이를 지목(地目) 별로 구분해 보면 산림지 65.6%, 농경지 21.8%, 도시적 용지 5.4%(대지 2.3%, 공장용지 0.5%, 공공용지 2.6%), 하천 2.8%, 기타 4.4%로 구성되어 있다. 이를 1989년과 비교해 보면 대지가 22.6% 증가한 반면, 전·답이 각각 8.3%, 2.2% 감소하고 산림지도 0.5% 감소하였다. 이와 같이 보전용도인 산림지와 농경지가 감소한 것은 도시적 토지수요에 대처하기 위해 매년 이들 토지가 전용되어 개발되었기 때문이다.

한편 1999년 우리의 인구규모는 약 4,690만명에 이르고, 인구밀도는 471명/km²로 세계에서 3번째로 높은 것으로 나타나고 있다. 1960년의 인구밀도가 254명/km²인 것에 비하면 그 동안 약 1.9배 증가를 보이는 것이다. 따라서 한정된 국토에 많은 인구가 모여살기 때문에 토지수요는 계속 증대되어 가고, 이로 말미암아 국토환경관리에 많은 문제점이 나타나고 있다.

2. 國土環境管理의 實態와 課題

1) 國土環境의 實態

우리의 국토는 이제까지 성장위주의 개발로 국토환경에의 부담이 가중되고, 자연환경 및 생태계의 훼손을 가져왔으며, 물·공기·토양오염으로 인한 생활환경의 악화를 초래한 것으로 요약할 수 있다.²³⁾

(1) 成長爲主의 開發戰略으로 國土環境에의 負擔加重

국토가 갖고 있는 자연조건과 공간특성을 고려할 때 국토환경은 아주 취약한 것으로 평가되고 있다. 그럼에도 불구하고 지난 30여년동안 급속히 진행된 국토개발과정에서 이러한 한정된 국토공간 및 자연특성을 고려하지 않고 경제성장위주의 급속한 개발이 추진되었고, 그 결과 국토환경부담이 가중되고 있다. 인구증가와 도시화·산업화 과정에서 생산과 소비가 급격히 증가함으로써 국토에 배출된 오염물질량이 급속히 증가하고 있다.

1993년 국토이용계획제도를 개편하여 10개 용도지역을 5개로 줄이고, 개발목적의 용도지역을 도시지역과 준도시지역으로 확대하며, 개발과 보전을 적절히 조화시키는 준농림지역을 도입하였다. 당시에 도시용지는 국토면적의 4.4%에 지나지 않았고, 전국토의 15.6%인 도시지역도 각종 토지이용규제 때문에 녹지지역을 제외하면 개발가능면적이 2.2%에 지나지 않았다. 국토면적의 27%를 차지하는 준농림지역은 이러한 문제를 해소하여 토지를 쉽게 공급할 목적으로 도입하였다. 그러나 전국토의 86%에 해당하는 비도시지역의 토지이용은 도로 등 기반시설과 학교 등 공공시설을 제대로 갖추지 않은 채 개발이 무질서하게 이루어져 사회문제로 되고 있다.

경제성장과 생산력 확대, 국민소득증대 등으로 소비압력지수도 높아 국토환경 및 자연생태계에 대한 부담이 가중되고 있다. 무분별한 개발로 인한 자연과 경관의 훼손문제도 지속적으로 발생하고 있다. 고밀도 일변도의 개발로 환경·경관이 악화되고 있으며, 구릉지·하천면·연안

23) 21세기의 국토비전인 제4차 국토종합계획(2000~2020)은 국토환경의 실태를 분석하고 여건변화에 따른 전망을 하고 있다(국토연구원, 제4차 국토종합계획시안 부문별 보고서 제1권, 1999, 341면 이하; 동, 제2권, 196면 이하).

역에서 개발사업위주의 난개발 및 토지이용으로 자연환경훼손 및 자연재해 위험성이 증대되고 있다. 이로 인해 국민들의 개발에 관한 부정적인 인식이 높아지고 있으며, 건설사업에 대한 환경민원이 급증하고 있는 실정이다.

(2) 自然環境 및 生態系 毀損

토지는 생산과 생활의 필수적인 요소이다. 도시화·산업화·인구증가에 걸맞는 토지공급은 지속적인 경제성장 및 생활여건의 개선을 위해 반드시 필요하다. 그러나 토지공급이 제대로 이루어지지 않아 땅값이 비싸고 지속적으로 상승함에도 불구하고 토지투기가 발생할 때마다 중장기적으로 효과가 나타나는 공급촉진책 보다는 단기적으로 가시화될 수 있는 수요관리에 치중하여 왔다. 그러한 나머지 토지문제는 지속되고 있다는 지적을 받고 있다.

반면, 국토환경보전에 커다란 기여를 해 오고 있는 농경지 및 산지면적이 지속적으로 감소하고 있다. 농경지 및 산지의 도시용지로의 전용과 무분별한 개발 등으로 농경지 및 산지면적은 해마다 감소하여 녹지면적 및 생물서식공간이 축소되는 등 생태계 보전기능이 저하되고 있다. 국립공원 및 백두대간 등 생태적으로 보전가치가 큰 지역 역시 도로, 댐, 리조트건설 등 각종 개발사업으로 훼손되어 자연생태계가 단절되고 생물다양성이 감소하고 있다. 또한 간척매립으로 지난 10여년 동안 전체 갯벌의 25%가 상실되어 갯벌·습지면적이 줄어들면서 철새도래지 등 생물서식공간이 축소되거나 서식환경이 훼손되고 있다. 이와 같이 무분별한 개발사업은 매년 생물종의 감소를 초래하여 동식물이 멸종위기에 처해 있는 것도 적지 않은 것으로 조사되고 있다.

(3) 물·공기·土壤汚染으로 인한 生活環境의 惡化

오염물질배출량 증가와 하수처리율의 저조로 강·호소·연안 등 공

공수역의 수질오염이 심화되고 있다. 주요 4대강 중·하류지역의 수질은 이미 Ⅲ~Ⅳ등급 수준으로 수질이 악화되고 있다.

대도시의 대기오염 형태가 선진국형으로 변화되고 있다. 청정연료의 확대보급으로 아황산가스 등 대기오염물질배출량의 증가추세는 점차 둔화되고 있으나, 교통량의 증대에 따라 자동차에서 배출되는 이산화질소, 오존 등의 오염물질량이 증가하고 있기 때문이다. 중화학공업단지는 국지적인 대기오염이 심화되고 있어, 대기보전특별대책지역으로 지정하기도 하였다(울산·온산·미포·여천산업단지).

폐기물배출밀도가 높은 반면 위생처리율은 저조하여 토양오염이 우려되고 있다. 농약과 비료 등의 과다사용 및 축산폐수, 폐비닐 등의 처리 소홀로 농촌지역의 토양·지하수·하천 역시 오염이 우려되고 있다.

2) 與件變化에 따른 國土環境管理의 課題

(1) 快適한 環境에 대한 國民認識과 要求의 反映

우리나라는 선진복지국가로 진입하면서 환경보전을 경제성장보다 우선시하는 등 환경보전의식이 크게 제고될 것으로 보인다. 이에 따라 환경투자가 제고되고 환경기술이 고도화되며, 환경경제혁명이 가속화될 것이다. 이와 함께 깨끗한 물·공기, 에너지원의 확보, 전통문화 및 수려한 경관의 보전 등 쾌적한 환경에 대한 국민욕구가 증대될 것으로 보인다. 따라서 향후 국민의 생활환경을 어떻게 향상시켜 나갈 것인가가 과제로 되고 있다.

또한 녹지, 습지(갯벌 포함), 생물다양성 및 희귀성 등 자연환경과 생태계의 가치가 높아지고 이에 대한 보전욕구가 증대하면서 자연과의 접촉증대와 조화를 구현하려는 다양한 형태의 생태계보전·복구·창조 프로그램이 활성화될 것이다. 자연훼손이 큰 대형 개발사업에 대한 사

회적 저항이 증대하고 국민들의 환경보전활동에 대한 참여와 감시가 강화될 것이다. 자연환경과 생태계의 보전을 위한 이러한 활동이 효과를 거두기 위해서는 국토환경관리에 관한 법제 역시 정비되지 않으면 안된다.

(2) 國土環境管理를 위한 公益과 私益의 調和

SOC건설 등 국토개발사업과 토지이용과정에서 개발과 환경보전에 대한 갈등이 첨예화되면서 재산권·환경권·개발권에 대한 이해관계자 간 대립 역시 심화될 것으로 예상된다. 특히 개발제한구역의 전면 재조정과 관련하여 국립공원, 상수원보호구역 등 환경보전을 위한 국토이용 규제수단들에 대한 지역주민의 재산권 침해구제요청이 급증하고 있다. 최근 헌법재판소가 개발제한구역의 지정과 장기미집행도시계획시설에 대한 헌법불합치결정을 계기로 이러한 분위기는 한층 고조될 것으로 보인다.

공익을 위한 토지이용규제가 사익을 침해할 때 그로부터 얻어지는 공익과 침해되는 사익간에는 적정하게 조정되어야 한다. 불필요한 규제가 해제되거나 공익을 위해 지나치게 사권을 침해하게 될 때 그로 인해 발생하는 피해가 구제되는 것은 마땅하다. 그러나 국토환경이 국민 생활에 미치는 영향을 고려할 때 공익을 우선하지 않을 수 없음도 간과하여서는 안된다. 따라서 국토환경관리를 위해 양자가 적정하게 조정될 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다.

(3) 持續可能的 開發의 追求

우리는 지난 60년대 중반부터 한정된 국토공간 및 자연특성을 고려하지 않은 채 경제성장 위주의 개발을 추진해 왔다. 이로 인해 국토환경의 피해가 가중되어 전국 어디를 가나 개발로 인해 자연환경과 경관의 훼손이 지속적으로 발생하고 있다. 특히 환경용량을 고려하지 않은

고밀도 개발관행과 무분별한 개발로 국토환경이 날로 악화되어 가고 있다. 또한 도로·댐·매립사업·리조트건설 등 각종 개발사업으로 자연생태계가 파괴되고, 생물 다양성이 감소하고 있다. 그밖에 수질오염, 대기질 악화, 토양오염으로 인한 생활환경의 악화도 지속되고 있다.

이로 인해 일반국민들의 개발에 대한 부정적인 인식이 높아지고 있다. 한 연구의 설문조사에 의하면 토지정책을 둘러싼 환경변화 가운데 환경의 중요성에 대한 인식증대가 38.0%로 가장 높게 나타나고 있는 것을 보아도 잘 알 수 있다.²⁴⁾ 이는 최근 난개발의 문제가 대두되면서 국토이용관리에 있어서 효율성보다는 지속가능한 혹은 환경친화적 개발에 대한 관심이 증대되고 있음을 반영하는 것이다.

그러나 도시적 토지수요를 충족시키기 위해서는 개발이 지속되어야 한다. 1999년 현재 주택보급율이 93.3%에 이르고 있으나, 2020년 목표를 106%로 설정할 때 제4차 국토종합계획기간에 총 소요량은 770만호에 달한다.²⁵⁾ 이만한 양의 주택을 공급하기 위해서는 상당량의 보전용도의 토지가 잠식될 수 밖에 없고, 이로 인해 자연환경의 훼손은 불가피할 것으로 보여진다. 따라서 토지수요를 충족시키면서 환경파괴를 최소화하는 것이 당면과제라 할 수 있다.

24) 박헌주 외, 21세기 정보화시대의 토지정책방향, 건교부, 2001, 228면.

25) 국토연구원, 위의 책(제2권), 169면.

V. 環境親和的 國土管理의 政策方向

1. 第3次 國土綜合計劃의 政策方向

1) 國土環境保全의 基本方向

제4차 국토종합계획은 우리 국토환경의 실태와 과제를 토대로 그 기본방향을 설정하고 있다. 환경보전계획의 기초는 “자연과 인간이 더불어 사는 건강하고 쾌적한 녹색국토의 실현”에 두고 있다. 비록 토지의 수요는 충족되어야 하고, 이를 위해 토지공급을 늘려야 하지만, 우리 국토의 미래상은 ‘건강하고 쾌적한 녹색국토’가 되도록 하는 것을 이상으로 하고 있다고 할 수 있다.

이를 위해 이 계획은 앞으로 추구해 나가야 할 국토관리에 관한 기본방향을 다음과 같이 설정하고 있다.²⁶⁾

① 질서있는 국토이용관리체계 구축 : 전국토를 질서있게 이용하고 관리하기 위해서는 도시와 농촌으로 구분되어 있는 토지이용계획을 통합하고, ‘선계획-후개발’체제를 구축하여 국토의 체계적인 이용을 도모한다. 다만 현재 무질서하게 이용되고 있는 준농림지역에 대해서는 이와 같은 체제가 구축되기 이전에 단기적으로 계획적인 이용을 유도한다.

현재 도시지역과 비도시지역에 대해 각기 다르게 수립되고 있는 토지이용계획 및 공간계획체계를 행정구역 단위로 통합하여 하나의 체계으로 체계화한다. 또한 여러 부처에 분산되어 복잡다기하게 관리·운영되고 있는 토지이용제도를 체계적으로 정비한다. 또한 중앙과 지방정부

26) 국토연구원, 앞의 보고서(제1권), 355면 이하; 위의 책(제2권), 299면 이하.

간 계획권한의 적정배분이 이루어지도록 한다. 토지이용계획의 입안 및 결정권한은 해당 토지이용문제를 가장 적절하게 처리할 수 있는 기초자치단체가 갖는다. 중앙정부는 국가적인 차원에서 보존·보호하여야 할 토지 위주로 토지이용계획 권한을 행사하도록 한다.

② 환경친화적 국토이용 및 공급기반 조성 : 국토를 절대보전용지와 개발가능용지로 구분하여 보전용지를 우선 관리하면서 개발이 필요한 용지를 환경친화적으로 개발하도록 한다. 특히 환경성을 고려한 도시적 용지의 충분한 공급과 농지보전으로 환경친화적 국토이용을 도모한다. 이를 위해 도시주변의 산지·구릉지는 생태계·환경·용수문제 등을 최대한 고려하여 개발하고, 산지의 등고선을 살려 개발함으로써 생태계 보전에 노력한다. 농지를 도시용지의 공급원에서 도시용지와 수평적 상호 대등관계 개념인 필요용지로 인식을 전환하여 농지의 환경보전기능을 제고하고, 전용이 불가피한 도시지역 안팎의 전용대상농지는 단계적 전용계획을 수립하여 환경친화적인 개발을 유도한다. 도시용지로 전용가능성이 적은 준농림지역내 우량농지(농업진흥지역밖 농지)에 대해서는 농업투자를 확대하여 농지로서의 보전가치를 높여 나간다.

③ 환경과 개발의 통합관리 : 지역개발, 산업입지, SOC건설, 관광, 도시관리, 자원관리 등 국토계획의 모든 부문에 환경과 조화된 지속가능한 개발개념을 적극 반영하도록 한다. 국토개발 및 지역개발계획에 자연과의 조화, 쾌적한 환경의 창조, 지구환경보전을 추구하도록 하고, 개발이나 사업의 타당성 조사시 환경성 포함을 의무화하도록 한다. 환경오염을 비롯하여 산림감소, 갯벌파괴 등을 환경비용에 포함시키는 종합비용편익분석(extended B/C analysis)을 실시하고 지역주민, 환경단체의 참여확대로 개발사업의 환경성을 강화하고 합의형성 토대를 구축하도록 한다. 이와 함께 환경친화적 개발지침을 마련하여 계획·설계·유지

관리 등 개발사업 전과정에 적용·준수토록 한다. 또한 환경영향평가의 기능과 역할 등을 재정립하여 환경과 보전의 조화를 도모하는 실질적인 수단이 되게 하고, 협의내용 등이 준수되도록 한다.

2) 國土環境保全을 위한 國土管理의 推進計劃

(1) 計劃에 의한 國土利用管理體制的 確立

① 도시지역과 비도시지역의 토지이용계획체계 통합 : 국토의 질서있는 이용 및 관리를 위해서는 우선 도시지역과 비도시지역으로 구분된 국토이용관리체도를 하나의 체계로 통합하고, 개별법에서 지정하고 있는 각종 지역·지구를 필지단위에서 토지적성과 행위규제 내용을 검토하여 정비한다. 국토이용관리법과 도시계획법으로 이원화되어 있는 국토이용관리체계를 가칭 '국토계획법'을 제정하여 용도지역·지구·구역을 통합한 새로운 용도지역제를 실시한다. 또한 국토건설종합계획상의 국토종합개발계획, 특정지역계획, 도종합개발계획, 시·군종합개발계획과 국토이용관리법상 토지이용계획, 도시계획법상 도시계획, 그밖의 개별법에 의해 수립하는 교통정비기본계획 등 다원화된 각종 공간계획과 토지이용계획을 시·군 또는 광역생활권을 단위로 체계화하여 전국을 하나의 계획체계 하에서 국토를 이용·관리한다. 그리고 법체계는 도시계획법과 도시개발법을 중심으로 하는 계획과 개발법으로 정비하여 계획후 개발체계를 구축한다.

② 행정구역 단위의 새로운 통합토지이용계획 수립 : 국토이용관리체계의 개편으로 새로 실시하는 용도지역에 따라 각 지방자치단체는 관할 행정구역 전체를 대상으로 통합토지이용계획을 수립함으로써 전국토에 대해 계획을 수립한 후 보전용지를 철저히 보전하는 한편 개발대

상지의 토지를 계획적으로 이용한다. 통합토지이용계획은 행정구역 안에 있는 모든 토지를 보전용지와 개발용지로 구분하여 계획적으로 토지를 이용 또는 보전하여야 하기 때문에 계획을 수립하기 이전에 토지이용실태조사 및 토지적성평가²⁷⁾를 실시하여 토지의 자연적, 인문적 조건에 맞게 계획을 수립한다.

③ 계획허가제의 실시 : 통합토지이용계획과 토지소유자가 신청하는 계획간의 정합성을 유지하고, 계획이 수립되지 않은 개발예정지에 대해 창의적이며, 신속한 계획수립을 유도하기 위해 계획허가제를 실시한다. 지방자치단체가 통합토지이용계획 등에 따라 계획을 허가할 경우에는 수익자부담원칙에 의한 공공시설부담금을 부과하여 환수한 개발이익으로 기반시설을 설치한다.

(2) 土地利用制度의 整備

① 복잡다기한 지역지구제 정비 : 여러 부처가 제각기 지정하여 토지를 무질서하게 관리하고 있는 지역지구제를 토지적성에 맞게 정비한다. 토지이용규제는 유도 및 관리, 특정용도 및 자원의 보존, 시설보호, 토지개발, 시설건설, 특정활동의 유도·장려·보호 및 제한·억제 등으로 구분하고, 각 개별법에서 지역·지구·구역별로 규제하고 있는 토지이용내용을 토지이용행위별로 관련법령을 표준화하여 토지이용이 중복 또는 상충되지 않도록 한다.

27) 토지적성평가란 토지분류에 의하여 구분된 토지를 그 기능(경지, 초지, 임지 등)에 따라 이용가능성의 관점에서 질적 혹은 양적으로 일정한 기준에 의거하여 가치판단을 내려 계층화 또는 등급화한 것을 말한다. 따라서 토지적성평가는 토지가 보전되어야 할 것인지 아니면 어떤 용도로 개발하여 사용될 수 있는 것인지를 종합적으로 조사하여 토지를 그 입지적 특성과 물리적 특성 등에 따라 이용가능성과 적정성을 분류·평가하여 분류하는 것으로서 지형·지질·식생·오염정도, 역사·문화경관, 인구밀도, 현재의 토지이용실태, 지역간 연계성 등을 종합적으로 분석하여 토지적성을 계량화한 것이다(채미옥, 국토의 효율적 관리를 위한 토지적성평가에 관한 연구, 국토연구원, 2001, 13면).

② 다원화된 지역·지구제의 체계화 : 토지이용 및 국토이용계획체계에 따라 체계적으로 고유번호를 부여하여 토지이용 및 관리의 위계를 정립하는 고유번호제(Coding System)를 도입한다. 고유번호는 행위규제, 개발촉진 등 지역·지구의 지정목적을 반영하여 부여하며, 필지별로 표준화된 토지이용법령과 연결함으로써 토지용도와 연계된 계획 및 정책수립을 도모한다.

③ 토지이용관리 주체의 기능강화 및 권한의 지방이양 : 15개 중앙부처에 분산·운용되고 있는 토지관리업무를 총괄적으로 조정할 수 있는 기능을 부여함으로써 국토를 계획적, 효율적으로 이용·관리할 수 있도록 한다. 또한 지방자치단체가 토지이용관리의 주체가 되도록 행정권한을 지방에 대폭 이양한다.

(3) 準農林地域의 計劃的 管理

① 토지적성평가에 의한 준농림지역 성격의 재정립 : 토지적성평가를 통해 준농림지역의 성격을 재정립하여 준농림지역의 토지를 입지적 특성과 물리적 특성에 따라 토지의 자연적 조건에 부응하도록 개발대상지역과 보전할 지역으로 구분하여 관리한다. 개발대상지역은 자연환경보전이나 농업적 토지이용과 조화를 이루면서 도시적 토지이용 수요를 충족시킬 수 있도록 계획적 개발을 유도한다. 특히 준농림지역 안에 있는 우량농지는 보존하고, 개발가능지는 토지기능별로 관리함으로써 공장이나 아파트의 개별입지로 인한 주변토지의 황폐화와 무분별한 개발을 방지한다.

② 개발지역의 계획적 이용 유도 : 준농림지역은 지역의 자연적 특성상 도시지역보다 저밀도 토지이용이 바람직하다. 따라서 용적률을 낮추고 기반시설 공급 및 공공용지 확보와 연계하여 인센티브용적률제를

운용한다. 준농림지역에 무분별하게 들어서고 있는 개별공장에 대해 계획입지의 조성을 유도하고, 입지 및 환경기준을 강화하여 환경오염을 최소화한다.

농촌지역과 자연경관이 좋은 곳에서 고층아파트 건설을 제한하기 위해 준농림지역을 준도시지역으로 용도변경하는 행위를 원칙적으로 제한한다. 다만, 주변과 조화를 이루는 계획적 개발에 한해 선별적으로 용도변경을 허용한다.

(4) 親環境的 土地利用의 確立

개발압력이 높은 지역은 도시용지로 공급하되, 환경친화적으로 토지이용이 도모될 수 있도록 한다. 농지는 무분별한 잠식을 방지하고 가능한 범위에서 보전하기 위해 토지적성자료를 기초로 하여 농지가 분포되어 있는 입지성, 즉 지역유형에 따라 농지를 차등적으로 보전한다. 도시성이 매우 강한 지역을 제외한 대부분 지역의 농지는 기본적으로 보전한다는 원칙을 확립하도록 한다. 한편 대도시주변의 산지와 구릉지는 토지적성평가 결과 개발압력이 높은 지역을 개발대상으로 하되 생태계, 자연환경, 용수문제, 공공기반시설용량 등을 최대한 고려하여 정한다. 산지의 경우 등고선을 살리는 개발기준과 생태계보전에 필요한 개발기준을 작성하여 이에 따라 개발이 이루어지도록 한다.

2. 準農林地域의 亂開發과 統合法 制定의 推進

1) 亂開發의 問題提起

준농림지역의 난개발문제는 2000년 3월부터 중앙일보와 조선일보가 이를 특집기사로 보도하면서 비롯되었다. 그 뒤 신문과 방송이 연일 국

토의 난개발 실태를 보도함에 따라 국토의 난개발 심각성이 사회문제로 되기에 이르렀다. 이와 같은 난개발에 대한 보도를 계기로 환경단체와 지역주민은 특히 준농림지역의 난개발을 문제로 집단민원과 소송을 제기하는 움직임을 보였고, 감사원은 난개발에 대한 감사를 실시하기도 하였다. 한편 준농림지역의 난개발이 심각해 짐에 따라 건설교통부와 경기도는 용인지역을 중심으로 건축을 일시중단하는 조치를 취하였으며, 환경부는 개발사업을 실시할 때 사전환경성검토를 강화하였다.

용인 서북부지역 등의 난개발이 사회문제로 제기되면서 민간단체의 움직임이 활발하게 나타났다. 환경단체를 비롯하여 지역의 민간단체, 지역주민, 토지소유자는 난개발 저지운동을 전개하였을 뿐만 아니라 손해배상소송까지 제기하는 사례도 나타났다. 이러한 일련의 민간단체등의 움직임은 종래 다른 사안에서 보기 드물만큼 적극적인 것이었다. 따라서 국토의 난개발은 환경단체만이 아니라 온 국민이 관심을 가짐에 따라 정부로서도 이의 해소가 당면과제로 되었다.

2) 建設交通部의 「國土의 亂開發防止 綜合對策」發表

건설교통부는 준농림지역을 중심으로 난개발이 사회문제로 부각됨에 따라 이를 근본적으로 해소하기 위하여 2000년 5월 31일 「국토의 난개발방지 종합대책」을 발표하였다. 이 종합대책은 인구에 비해 개발용지가 적어 개발가능지를 확충해 나가야 할 필요성이 상존해 있는 상황에서, 최근 환경과 보전에 대한 국민의 욕구가 높아짐에 따라 제기되는 환경훼손문제를 해소하기 위해 이루어진 것이다. 따라서 이 대책은 환경과 개발의 통합이념이 실현될 수 있도록 개발계획 및 사업에 대한 관리를 강화하는 한편, 국토이용 및 관리체계를 '선계획-후개발'체제로 전면 개편하는 방향을 제시하는 것을 골자로 하는 것이었다.

종합대책에서 제시하고 있는 내용은 다음과 같다.²⁸⁾

첫째, 개발계획 및 사업에 대한 관리강화이다. 이를 위해 준농림지역에 대한 개발요건을 강화하기 위해 국토이용관리법 시행령을 개정하여 용적률과 건폐율을 축소·조정하도록 한다. 또한 개발압력이 집중되는 용인·김포 등에 도시기본계획을 조기에 수립하며, 개발수요의 확산이 우려되는 일부 수도권지역에 대하여는 도시계획구역에 포함하는 등 사전계획기능을 강화하여 무분별한 개발을 방지키로 한다. 그리고 개발사업에 대한 관리를 철저히 하기 위해 개발현장을 점검하여 개발사업에 대한 관리대책과 함께 법제도상의 미비점을 보완해 나간다는 것이다.

둘째, 국토이용 및 계획체계의 개편이다. 건설교통부는 단기조치를 즉각 추진하는 한편, 보다 근본적인 대책으로서 국토이용 및 계획체계를 '선계획-후개발'체제로 전면개편한다. 개편방향은 "계획없으면 개발 없다", "참여없이 개발없다"는 국토관리원칙을 법적·제도적으로 강력히 뒷받침함으로써 개발현장에서 이러한 원칙이 철저히 이행되도록 하는 데 주안점을 둔다. 또한 도시지역과 비도시지역에 공히 적용되는 용도지역제를 도입하고, 이에 따라 전국토를 개발대상지와 보전대상지로 구분한다. 그래서 보전대상지에 대해서는 원칙적으로 개발을 금지함으로써 철저히 보전토록 하고, 개발대상지에 대해서는 지자체별로 도시·비도시지역을 망라한 행정구역내 전체를 대상으로 하는 시·구 종합계획을 수립토록하여 계획에 입각한 개발행위가 이루어지도록 한다. 이를 위해 국토건설종합계획과 국토이용관리법, 도시계획법을 통합하여 가칭 「국토계획·이용및관리에관한기본법」을 제정하며, 중장기적으로 90여개의 개별법령에 의해 용도지역·지구·구역이 지정되고 개발허가가 이루어지는 것을 정비함으로써 일관성 있는 토지개발행정체계를 구축해

28) 건설교통부, 「국토의 난개발방지를 위한 종합대책」보도자료, 2000. 5, 5-1면 이하 참조.

나간다는 것이다. 그리고 토지이용계획체계의 전면개편과 함께 각종 개발사업의 허가절차에서 투명성과 사전심의기능을 강화하여 경관·환경적으로 문제가 있는 사업의 남발을 방지하도록 한다. 이와 같이 개발계획과 사업에 대한 관리가 강화되고 국토계획·이용 및 관리체계가 개편되면 전국토에 대하여 '선계획-후개발'체계를 갖추게 됨으로써 제4차 국토종합계획의 국토이념인 '환경과 개발'이 조화를 이루는 국토관리체계가 확립될 것으로 보고 있다.

3) 統合法의 制定推進

건설교통부는 「국토의 난개발 방지 종합대책」의 후속조치 일환으로 「국토이용및도시계획에관한법률」(안)의 제정안을 마련하고 일반국민의 의견을 수렴하기 위하여 2000년 10월 13일 이 법을 입법예고하였다. 이 입법예고안은 현행 국토이용계획과 도시계획을 통합하여 전국토에 도시계획기법을 적용하도록 함으로써 “계획이 없으면 개발없다”는 원칙이 지켜지도록 하는 것에 주안점이 두어져 있다.

따라서 이 법안은 건설교통부가 발표한 종합대책의 두 번째 내용인 '국토이용 및 계획체계의 개편'을 위해 제정이 추진되고 있다. 이 법안은 국토이용관리법과 도시계획법을 통합한 것이기 때문에 통합법으로 불려지기도 하며, 도시와 비도시를 하나의 법률에서 관장하도록 하는 특징을 지니고 있다. 그러나 기존의 도시계획법의 체계와 내용이 바탕을 이루고 있다 하더라도 도시와 비도시의 관리를 통합한 하나의 법체계를 구성하지 못하고 있다는 지적을 받고 있다. 따라서 통합법은 비도시지역에 대하여는 그 동안 준농림지역의 난개발이 초래한 문제를 근본적으로 해소하기 위하여 기반시설을 갖춘 계획적 개발에 초점이 맞추어져 있다고 할 수 있다.

VI. 結論 - 環境親和的 國土政策의 摸索

우리 국토는 그 동안 무질서한 개발관행으로 인하여 자연과 경관이 지속적으로 훼손되어 왔다. 해변이나 강변, 준농림지역에서 음식점, 숙박시설, 아파트 등의 난립은 환경오염과 경관파괴의 근원이 되고 있다. 특히 사용가능한 토지를 늘리기 위해 도입한 준농림지역은 토지공급에는 기여하였으나, 난개발을 초래하였다. 준농림지역이 도입된 1994년 이래 1998년까지 2,600여개의 숙박업소와 17,000여개의 음식점이 난립한 것으로 집계되고 있는 것은 이를 잘 말해주고 있다.

한편 지난 30여년간 고도경제성장으로 경제규모가 급속히 확대되었으나, 한정된 국토공간에 급속히 진행된 도시로의 인구집중과 환경을 고려하지 않은 성장위주의 개발정책 추진으로 인하여 국토에 대한 환경부하는 급속도로 가중되었다. 환경오염에 따른 각종 악영향이 가시화되고 환경보전의 중요성에 대한 인식이 높아지고 있음에도 불구하고 각종 개발계획이나 사업의 수립·집행에 있어 환경과 개발이 조화를 이루지 못하고 있다.

이와 같은 우리의 실정을 고려할 때 향후 국토정책의 전개방향은 대체로 다음과 같이 상정할 수 있을 것이다.

(1) 환경을 우선하는 국토이용과 개발이 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 환경의 중요성에 대한 인식증대에 따라 국토정책이 추구해야 할 목표는 환경친화적으로 국토를 이용하고 관리하는 것이다. 국토는 우리 모두가 함께 살아가는 터전이기 때문에 깨끗한 물과 공기를 확보할 수 있고, 자연환경 및 생태계의 보전 등을 통해 보다 쾌적한 환경이 갖추어지기를 요구하고 있다. 이러한 요구를 충족시켜 나가기 위해서는 국토이용과 개발이 효율성보다 환경친화적으로 이루어지지 않으면 안된다.

다. 환경친화적 국토관리가 이루어지기 위한 정책수단은 다양하다. 정책수단의 기본형태는 이념선언에 의한 실천방식과 단순히 제도를 통한 실천방식으로 나눌 수 있다. 전자는 일찍부터 환경을 중시한 서구의 여러 나라가 채용하고 있는 방식인데 반하여, 후자는 개발에 밀려 환경을 그다지 고려하지 못한 나라가 채용해 온 방식이다. 이념선언방식은 환경친화적 국토관리에 관한 이념을 선언하고, 이를 법제도로 연계시켜 실천하는 방법이다. 정책의 목표가 환경친화적 국토관리에 두어진다고 할 때 정책의 전개는 지속가능한 국토이용과 개발에 중점이 두어져야 할 것이다. 이를 위해서는 국토이용의 기본법이라 할 수 있는 국토이용관리법이 '환경친화적 국토이용과 관리'에 관한 이념을 선언하고, 개별 법률에 의한 토지이용이 이에 바탕을 두고 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다. 국토관리가 자연환경 및 생활환경과 조화를 이룰 때 보다 살기좋은 국토공간을 만들어 갈 수 있을 것이다.

(2) 토지의 적성을 고려한 이용과 개발이 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 우리나라는 인구밀도가 높고 산지가 전국토의 2/3에 달하고 있다. 따라서 가용토지인 도시용지를 확보하는 것이 국가적 과제로 되고 있다. 최근 환경에 대한 국민의 관심이 높아지면서 보전하여야 할 토지는 보전하되 개발이 가능한 토지에 대하여는 환경친화적으로 개발이 이루어져야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 이를 위해서는 토지의 적성평가가 이루어져야 하며, 이를 통해 보전할 토지와 개발할 토지를 구분하여야 할 것이다. 토지적성평가에 의한 토지구분은 바람직한 토지이용의 방향을 결정하는 기초가 될 수 있을 것이다.

(3) 계획을 우선하는 소위 '선계획-후개발'체계가 구축되어야 한다. 환경친화적 국토이용과 관리는 그 어떤 수단보다 계획적 토지이용제도에 의해 기대할 수 있다. 토지이용제도가 건축자유를 바탕으로 하는 용

도지역제에 의거하고 있기 때문에 계획적 토지이용은 근본적으로 기대하기 어렵다. 도시계획구역은 도시계획에 의거하고, 지구단위계획을 용도지역제의 보완수단으로 채용하고 있어 어느 정도는 계획적인 토지이용이 이루어지고 있다고 할 수 있다. 그러나 비도시지역은 계획기법이 전혀 고려되지 않고 있어 계획적인 토지이용이 이루어지지 못하고, 개발로 인한 환경파괴는 일반적 현상이라 해도 과언이 아니다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 현행 제도의 틀에서 비도시지역에도 도시계획기법을 활용하는 방안을 고려할 수 있다. 예를 들어 국토이용및도시계획에관한법률(안)이 내용으로 하고 있는 제2종 지구단위계획, 개발허가제의 확대적용, 기반시설부담금제의 도입이 그러하다. 그러나 통합법이 의도하고 있는 이들 제도가 구체적인 계획과 연계되지 않아 한계를 지닌다. 따라서 선계획-후개발이 제대로 이루어지도록 하기 위해서는 건축부자유를 바탕으로 하는 계획중심의 토지이용제도로 전환할 필요가 있다.²⁹⁾ 그렇지만 계획중심의 토지이용제도로의 전환은 용도지역제가 이미 인정하고 있는 기득권을 부인하는 결과로 되기 때문에 사회개혁에 의하지 않고서는 거의 기대하기 어렵다. 그러나 국토공간의 효율적 관리나 환경친화적 국토관리를 위해서는 점진적으로 토지이용제도를 개편하기 위해 노력해 가야 할 것이다.

29) 용도지역제는 용도로 지정되지 않은 토지에서 건축이 자유롭게 이루어질 수 있는 건축자유의 원칙이 바탕을 이루고 있음에 반하여, 지구상세계획을 근간으로 하는 토지이용계획제도는 전국의 토지를 개발제한지역으로 간주하는 건축부자유 원칙을 바탕으로 한다(拙著, 土地公法論, 三英社, 2000, 338면).

【ABSTRACT】

Promotion of Environmental-friendly National Territorial Management System

Yoo, Hai Woong

This paper focuses on policy directions to improve environmental policies of national territory. It first defines the concept of environmental-friendly and sustainable development and then examines present condition of environmental management of national territory with respect to laws concerning land-use. Finally this paper proposes policy measures to environmental management of national territory. Environmental management of national territory here proves to be an important task to us along with planned land use system.