

地域別 土地利用과 環境保全의 調和를 위한 法制研究

崔 桓 容*

차 례

- I. 문제의 제기
- II. 지속가능한 발전과 지방자치의 중요성
 - 1. 지속가능발전개념의 의의
 - 2. 의제21과 지방자치단체의 역할 증대
 - 3. 지방분권이 환경문제에 미치는 영향
- III. 지역별 토지이용과 환경보전에 관한 법제의 현상과 문제점
 - 1. 지방자치단체의 토지이용 및 환경보전에 관한 계획권한
 - 2. 지역별 토지이용에 있어서 지방자치단체의 환경배려적 규제수법
- IV. 지역별 토지이용과 환경보전의 조화를 위한 법제 개선방향
 - 1. 지자체의 계획권한 확대
 - 2. 지역별 토지이용에 대한 지방자치단체의 환경배려적 규제수법의 강화
- V. 결 론

* 韓國法制研究院 副研究委員, 法學博士

I. 문제의 제기

1960년대 이래의 성장 중심의 개발정책의 추진은 경제적인 낙후성을 극복, 산업화를 촉진시켜 왔으나, 반면 늘어나는 인구와 팽창하는 산업 수요에 대처하기 위한 토지공급에 초점을 맞춘 국토개발 중심의 정책추진으로 난개발과 생태계 훼손 등 환경문제를 초래하여 왔다. 이러한 경제성장 위주의 개발정책이 가져온 문제점은 크게 두 가지로 볼 수 있는데 하나는 지역의 불균형에 관한 것이고, 다른 하나는 지역의 환경문제에 관한 것이다. 여기서 지역의 불균형발전이란 수도권과 지방 또는 도시와 농산어촌 등의 발전이 균형 있게 이루어지지 못한 것을 의미하고, 환경문제란 자연자원의 훼손, 대기오염, 쓰레기 배출, 수질오염 등으로 인한 인간 생활환경의 악화를 의미한다.

이러한 두 가지 문제점은 1990년대 초반부터 본격화되기 시작한 지방자치시대의 개막으로 더욱 심화되고 있다. 즉 지방자치가 본격화되면서 지역간 경쟁이 심화됨에 따라 개발사업이 남발되는 등 국토환경의 훼손이 심각해지고 있다. 또한 최근 들어 자연환경과 생태계의 가치가 재평가되고 환경이 삶의 질을 좌우하는 중요한 요소로 부각되면서 자연환경의 훼손을 수반하는 대형 개발사업을 중심으로 개발과 보전을 둘러싼 사회적 갈등이 야기되고 있어 국토환경 보전에 대한 보다 체계적이고 과학적인 접근이 요구되고 있다.

우리가 살고 있는 국토자원은 우리 세대의 전유물이 아니며, 미래세대와의 공유물이다 따라서 앞으로 국토정책은 현세대뿐만 아니라 미래세대에도 동등하게 현재의 국토자원을 이용하고 영위할 수 있도록 국토개발과정에서 자연환경의 훼손을 방지하고 생태적으로 건강하고 환경적으로 안정된 국토환경관리체계를 확립해 나가야 할 것이다.

즉 국민의 삶의 질 향상과 국토자원의 효율적 이용을 동시에 충족시키는 보전과 개발의 조화를 통해 국토의 지속가능성을 제고해 나가는 정책적·제도적 전환이 요구되고 있다.

1992년 브라질의 리우데자네이루에서 개최된 지구정상회담 이래 우리 정부는 다양한 측면에서 개발과 보전을 통합하고 지속가능한 개발을 하기 위한 정책개발노력을 기울여 왔음은 주지의 사실이다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 여전히 우리 국토의 난개발로 신음하고 있는 실정이다. 이러한 관점에서 2006년 7월에 대통령자문 지속가능발전위원회가 “개발과 보전의 통합적 국토관리체계 구축방안”¹⁾이라는 보고서를 국정과제회의에 제출한 것은 의미 있는 일이라 할 것이다.

여기에서는 지역별 토지이용과 환경보전의 조화라는 관점에서 이에 대한 법제도적 대응방안을 모색하고자 한다. 먼저, 지역별 토지이용과 환경보전의 조화 필요성에 대해서 국제환경법적 고찰을 시도하고, 이를 바탕으로 우리나라 법제의 현황과 문제점을 고찰한 이후에 이에 대한 법적 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 지속가능한 발전과 지방자치의 중요성

1. 지속가능발전개념의 의의

지속가능한 발전이라는 공식적인 용어가 처음 널리 알려진 것은 1987년 ‘환경과 개발에 관한 세계위원회’(World Commission on Environment and

1) 2006년 7월에 PCSD가 국정과제회의에서 발표한 「통합적 국토관리체계 구축방안」은 종전의 개발법제와 보전법제간의 연계성을 강화하고, 지방자치의 정착에 따른 지역적 특성에 따른 개발과 보전의 조화를 도모하고 있다. 동 보고서에서는 국토관리의 현황과 문제점을 첫째, 공급위주 정책으로 개발이 확대되고 있는 점, 환경부하의 지역적 집중에 따른 사회적 비용의 증가, 경제발전의 중점을 둔 국토·토지정책으로 국토의 지속가능성 저해, 지속가능성이 전제된 국토공간 관리체계 미흡, 국토정책의 사회적 합의 도출을 위한 거버넌스 부재로 들고 있다. 동 보고서에서는 위와 같은 문제점을 해소하기 위해서 우선, 현재 각자 수립되고 있는 국토계획과 환경계획의 연계성을 강화되어야 하며, 둘째 지속가능한 국토관리체계를 구축하기 위해서 환경용량을 고려한 국토관리기반을 강화하고, 지역의 환경용량과 개발가능용량에 기초한 성장관리체계를 구축하며, 지역환경여건을 고려한 국토환경관리기반을 마련하고 난개발 억제를 위한 지방자치단체에 대한 지원방안을 강구하고, 셋째 국토관리의 지속가능 평가체계의 마련, 넷째 국토·환경관리 거버넌스 구축 및 기능통합을 제언하고 있다. 이하, “통합적 국토관리체계보고서”로 약칭한다.

Development, WCED)에서 제출한 ‘우리 공동의 미래’(Our Common Future)²⁾라는 보고서에서이다. WCED는 지속가능한 발전의 개념을 아래와 같이 정의하였다.

“발전의 1차적 목적은 인간의 욕구충족이다. 인간욕구는 음식, 에너지, 주택, 물 공급, 위생과 건강 등을 포함하여 인간의 삶 자체이기에 그 내용이 매우 광범위하다. 인간욕구는 시간적으로는 세대를 초월하여, 공간적으로는 국가를 초월하여 생산활동을 통해 충족된다. 생산활동은 자연자원의 착취를 통해 이루어진다. 따라서 지속가능한 발전이란 ‘미래세대가 그들의 필요를 충족시킬 능력을 저해하지 않으면서 현세대의 필요를 충족시키는 것’이다.”

동 보고서는 이른바 지속가능한 발전(sustainable development)의 개념을 정립하고 지속가능한 발전을 통하여 이루고자 하는 목표와 이를 유지하기 위하여 요구되는 세계 각국의 공동관심사와 이러한 관심사에 대한 공동의 도전 그리고 이러한 공동의 도전에 집중되어야 하는 공동의 노력 등에 관련된 국제사회 전반에 걸친 선행조건들을 제시하고 있다.³⁾

2. 의제21과 지방자치단체의 역할 증대

지속가능한 발전원칙은 1992년 리우회의⁴⁾에서 채택한 ‘의제(agenda)

2) 동 보고서는 일명 “브룬트란트보고서(Brundtland Report)로 불리기도 하는데 이는 당시 WCED의 의장이었던 노르웨이 수상 브룬트란트의 이름을 따서 부르게 된 것이다. 약 400여페이지에 달하는 이 보고서는 지구환경에 대한 공동관심사, 공동의 도전, 그리고 공동의 노력의 3개부분으로 구성되어 있다.

3) 김진현, 국제환경법상 지속가능한 개발원칙에 관한 연구, 한국외국어대학교 박사학위논문, 5면.

4) 1992년 6월에 리우에서 개최된 “유엔환경개발회의(UN Conference on Environmental Development : UNCED)”을 ‘리우회의’라 한다. 리우 회의에서는 환경과 개발에 관한 27개 원칙으로 구성된 ‘리우 선언’과 지구환경보전행동계획인 ‘의제21’ 및 기후변화협약, 생물 다양성 협약, 산림원칙성명이 채택되었다. 유엔환경개발회의에서 의제21에 대한 각국의 추진상황을 평가·관리하기 위하여 ‘유엔지속가능발전위원회(United Nations Commission on Sustainable Development : UNCSD)’의 설치를 유엔총회에 권고하였으며, 이에 따라 1992년 12월 제47차 유엔총회에서 유엔경제사회이사회(UN Economic and Social Council : ECOSOC)산하에 UNCSD를 설치하기로 결의하였다.

21'을 통해 구체적인 실천전략으로 옮겨졌다. 즉 의제21은 지속가능한 발전을 이행하기 위한 구체적인 과제를 선정하고 그 추진방안을 강구하도록 하는 실천강령과 같은 것이다. 의제로 다루어야 할 것으로는 물·대기·토양·해양·산림·생물종 등 자연자원의 보전과 관리를 위한 지침뿐만 아니라 빈곤퇴치·건강·소비행태의 변화 등 사회경제적 이슈들이 망라되어 있다. 실행수단으로는 재정확충·기술이전·과학발전·교육 및 홍보확대·국제협력강화 등이 포함되도록 했다. 이는 지속가능한 발전이란 사회·경제·환경부문의 통합적 발전을 의미하며, 그 이행수단은 사회전반의 변화를 이끌어내는 것이 되어야 함을 의미한다.

의제21의 중요성은 사회 각계각층의 광범위한 참여를 통해 지속가능한 발전이 실현되어야 한다는 실천방식을 강조한 점이다. 기존의 발전패러다임이 국가나 시장의 중심역할을 통해 경제적 성장과 발전을 최우선으로 실현하는 것을 강조한다면, 대안적 패러다임으로서 지속가능한 발전은 사회 각 분야의 이해당사자들이 자발적으로 참여하고 협력하여 분야별 지속가능한 발전의 목표를 설정하고 이를 일상 활동을 통해 자율적으로 실천할 것을 강조한다.

1992년 리우회의에서 채택된 의제21의 28장은 지속가능한 발전을 위해 “지방정부는 경제, 사회, 환경의 조직을 구성·운영·유지하고, 지속가능한 발전을 촉진하기 위하여 주민을 교육시키고 동원하며 책임을 지우는 역할을 수행해야 한다”는 원칙을 적시했다. 기존의 경제성장 중심 발전은 기업, 시장, 국가가 중심이 되어 많은 에너지와 자원을 투입하여 대량의 상품을 생산하고 전지구적으로 소비유통하는 가운데 많은 폐기물을 배출시키는 방식으로 이루어진다. 반면 지속가능한 발전은 지역환경용량이 허용하는 범위 내에서 경제, 사회, 환경적 삶을 지역주체들이 자발적으로 합의하고 협력을 통해 영위해나가는 방식으로 구현되어야 한다. 따라서 지속가능한 발전의 이행은 자연스럽게 『지방』이란 생태공간적 틀과 자치적 삶의 방식을 필요로 한다.

3. 지방분권이 환경문제에 미치는 영향

리우선언과 의제 21에서는 환경문제의 해결에 있어서 지방자치단체의 역할이 중요함을 강조하고 있음은 앞에서 살펴본 바와 같다. 국제적인 측면에서 제시되고 있는 환경정책에 있어서 글로벌 스탠더드는 다음과 같다.

첫째, 지역환경관리의 목표는 지방자치단체의 지속가능한 발전이다. 경제발전에 의한 부정적인 환경영향을 차단하고 환경용량의 범위 내에서 경제개발을 허용하는 지속가능발전을 지방자치단체의 차원에서 도 정책의 목표가 되어야 한다.

둘째, 환경관리의 분권화이다. 지방화·세계화과정 속에서 지방에 대한 요구와 기대가 증가하면서 중앙기능의 지방이전이 추세로 정착되고 있다.

셋째, 환경관리의 통합적 추진이 강조되고 있다. 매체별 통합관리에서 환경과 경제의 통합, 환경과 사회의 통합, 환경과 경제·사회를 통합하는 방향으로 환경정책이 나아가고 있다. 또한 매체별, 부분별 내에서의 자원관리와 환경관리가 통합하고 있다.

넷째, 환경관리에 대한 거버넌스적 접근이 요구된다. 정부와 전문가가 주도하던 환경정책에서 시민단체, 지역주민, 기업 등 다양한 이해관계자가 참여하는 환경정책으로 변화하고 있다. 지역차원에서도 정부, 시민단체, 기업의 협력적 파트너십에 의한 지역환경거버넌스 체제가 구축되어야 한다.⁵⁾

이하에서는 지방분권이 환경문제에 미치는 영향을 긍정적인 측면과 부정적인 측면으로 나누어 살펴보고자 한다.

5) 이창훈·정희성·이병준, 지방화·세계화시대 지역환경관리의 과제와 정책방안, 한국환경정책평가연구원 연구보고서 re-2004, 2004, 39-40면.

(1) 환경문제에 있어서 지방자치의 필요성과 제약성

환경문제는 지역성과 광역성이라는 특징을 지닌다. 이로 인해 한편으로는 지방자치를 통한 효과적인 문제해결을 필요로 하고, 다른 한편으로는 중앙의 조정 내지 광역행정을 통한 문제해결을 필요로 한다.⁶⁾

우선 환경문제가 지니고 있는 지역적 성격과 관련하여 이는 곧 환경오염의 원인을 분석하고 그에 대한 대책을 강구할 때 항상 당해 지역의 지리학적 특수성이 잘 고려되어야 하며, 환경오염문제에 있어서 지방분권적인 접근을 요구한다는 것을 의미한다. 이러한 사실로 볼 때 최선의 환경관리란 지역주민의 환경보전에 대한 욕구가 잘 반영된 관리임을 알 수 있다.

한편, 환경문제가 지니고 있는 광역적 성격과 관련하여 이는 대부분의 환경오염과 그 파급효과가 일정한 행정구역을 초월하여 확산되는 사례가 많다는 것을 의미한다. 환경과 관련된 긍정적 효과과 부정적 효과의 공간적 불일치현상은 환경문제에 대한 지역간 갈등의 원인이 되며, 때로는 지역이기주의를 야기시키기도 한다. 와 같은 환경오염지역의 확산과 지역간 이해대립은 광역적 환경관리체계를 요구하기도 하며 때로는 중앙차원의 강력한 조정이나 제한적인 개입 내지 통제를 필요로 하기 때문에 환경문제의 해결에 있어서 지방자치의 제약성이 나타나기도 하는 것이다.⁷⁾

(2) 지방분권이 환경문제에 미치는 긍정적 효과

1) 정부간 합리적 분업으로 환경행정의 효율성 증진

지방분권의 강화는 정부간 합리적 분업으로 환경행정의 효율을 증진시킬 수 있다. 정부간 분업은 궁극적으로 정책형성과 계획기능은

6) 한귀현, 지방자치단체의 환경보호에 관한 법제개선방안, 한국법제연구원, 2002, 22-23면.

7) 김병완, 지방자치 시대의 녹색정치와 환경정책, 박이문의 19명 지음, 녹색한국의 구상, 숲과 나무, 1998, 202-203면.

중앙정부가, 이에 대한 집행은 지방자치단체가 담당하는 정부간 분업의 형태로 발달하게 될 것이다. 환경정책의 집행업무는 주민과 시간적, 공간적으로 밀접하게 관련되어 있어 주민의 의사를 잘 반영할 수 있는 시도 그리고 시군구가 분담하고 중앙정부는 이들의 업무수행을 협조·지원함으로써 업무의 전문성을 살릴 수 있을 것이다. 특히 지방자치단체의 환경행정에의 참여는 지역특성에 따른 환경관리를 할 수 있다는 효과도 노릴 수 있다. 누구보다도 자기 지역의 경제, 사회적, 자연적 특성을 잘 알 수 있는 지방자치단체가 자신의 특성에 맞는 환경관리계획을 수립하여 집행할 수 있으므로 보다 원활하고 효과적인 환경관리가 가능할 것이다.⁸⁾

2) 환경행정의 주민참여의 증대

환경관리권한의 지방이양은 환경행정에의 주민참여의 증대라는 긍정적인 효과를 수반한다. 지방분권은 개발행위에 대한 의사결정과정을 다원화 투명화하여 개발행위에 대한 사전심의를 강화한다. 환경관련정보의 공개와 이에 대한 연구와 토론은 주민의 환경문제에 대한 관심을 제고하여 환경정책의 형성과 집행에 있어서 주민참여를 활성화시켜 줄 수 있을 것이다. 따라서 이해관계를 가지는 주민의 관심이 고조되어 환경파괴적인 개발행위에 대한 효과적인 압력수단이 될 것이다.

3) 지방자치단체의 환경문제에의 선도적 역할 기대

지방자치단체가 중앙정부보다 환경오염피해 주민들의 압력에 민감하게 반응할 것이라는 점도 간과할 수 없는 지방분권의 장점이다. 미국이나 일본의 예에서 알 수 있듯이 개발위주의 사고에 젖은 중앙정

8) 지방자치가 환경문제에 미치는 영향에 대해서는 이창훈외2명, 앞의 보고서, 14-16면 ; 김성원, “지방자치와 환경행정”, 아태공법연구 제6집, 178면-179면 ; 한귀현, 앞의 논문, 23-26면 등 참조.

부가 환경오염문제에 적절하게 대응하지 않았을 때 지방자치단체가 선도적으로 환경관련법령이나 조례를 제정하여 중앙정부에 앞서 환경문제에 대응해 왔다는 사실이다.

4) 환경정책의 혁신체계 기대

지방자치의 활성화는 환경정책의 실험장으로 환경정책에 있어서 혁신을 촉진시켜줄 가능성도 있다. 예를 들어 미국의 1990년 대기정화법이 도입하고 있는 “시민소송(Civil Action)제도”는 캘리포니아주에서 주민발안에 의해 도입된 제도를 모방한 것이다. 또한 일본의 경우에는 환경영향평가가제가 법상 제도로 도입되기 이전에 지방자치단체들이 이를 도입하여 활용함으로써 동 제도를 발전시켜 왔음은 주지의 사실이다. 또 일본에서는 지방자치단체가 조례제정권의 한계를 극복하기 위해서 공해방지협정과 같은 유연한 규제수법을 적용하고 있는 것도 주목할 만한 사실이다.

(3) 지방분권이 환경문제에 미치는 부정적 영향

1) 지역개발경쟁으로 인한 환경파괴 우려

지방자치단체의 정책이 개발우선주의로 기울어져 환경오염문제를 보다 격화시킬 우려가 있다. 지역주민의 관심이 개발의 질보다 개발의 양적 측면에 있다면 선거를 의식할 수밖에 없는 지방자치단체장은 환경보전에 집중할 수 없을 것이다. 이에 따라 지방자치단체의 정책결정자들은 환경보전보다 경제개발에 정책의 우선순위를 둘 우려가 있다.

뿐만 아니라 지방자치단체간의 지역개발을 위한 경쟁은 이른바 ‘죄수의 오류(Prisoners' Dilemma)현상을 초래하여 환경파괴를 한층 가속화시킬 수도 있다. 예를 들어 어떤 지방자치단체가 환경보전에 특별한 관심을 가지고 보다 엄격한 환경기준을 설정하여 이를 집행하려

하여도 이 자치단체는 자기 지역에 입지해 있는 또는 입지할 예정인 기업이나 개발업자들이 이 정책으로 상대적으로 불이익을 받을 것을 우려하지 않을 수 없다. 이와 같은 우려 때문에 지방자치단체들은 비록 주민이 높은 환경의 질을 요구하더라도 중앙정부가 요구하는 것 이상의 환경보전행위를 하지 않을 우려가 있다.

2) 오염문제의 광역화에 따른 지역간 갈등 심화

지방분권화는 오염문제의 광역화에 따른 지역간 갈등을 심화시킬 수 있는데 이에 대한 조정을 어렵게 한다는 문제가 있다. 환경오염에 대한 인식이 점차 제고되는 상황에서 각 지방자치단체는 혐오시설은 타 지방에, 선호시설은 자기 지방에 입지시켜 외부불경제를 타 지방에 수출하려는 강한 동기를 가질 것이다.⁹⁾ 특히 현재 지방자치단체의 취약한 재정능력을 감안하면 보상이 수반하기도 수월하지 않아 환경오염에 대한 주민의 관심과 우려의 증가와 더불어 NIMBY(Not In My Back Yard : 내 집 뒤뜰은 안된다)현상¹⁰⁾에 따른 저항을 조직화하고 정치세력화하여 지역갈등을 보다 악화시킬 가능성도 있다.¹¹⁾

9) 홍준형, “21세기 지방화시대의 자치환경법 정책-새천년 환경자치를 위한 법정정책 방향 모색-”, 환경법연구 제22권, 2000, 62면.

10) 님비현상이란 문제의 광역성, 상호관련성, 불명확성 때문에 불가피하게 정부가 여러 가지 환경기초시설의 입지에 적극적으로 개입하게 됨으로써 그러한 결정과정에서 당연히 고려되어야 할 지역성이 약화되면서 주민들이 소외됨에 따라 생기는 결과이다.

11) 환경문제를 둘러싼 지방정부간 분쟁은 대부분 쓰레기처리장 건설이나 하천을 둘러싼 인근지역간 내지 상·하류지역간의 분쟁이다 지역간 도로, 상수도 등 공동이용 목적의 광역시설관련 분쟁이 주류를 이루고 있다고 한다. 대표적인 사례로서 대구 위천공단 조성, 원주시와 여주군의 쓰레기매립장, 청주시와 청원군의 청주권 광역쓰레기매립장, 전주시와 완주군의 광역쓰레기매립장, 천안시와 아산시의 천안 백석동 종합위생처리장, 제천 장곡취수장 건설에서 제천·영월간 분쟁과 서울시 강서, 구로, 송파구의 자원회수처리시설의 설치와 관련한 서울시와 인접 경기도 시·군간의 분쟁, 서울·인천·부천시 접경지역내 쓰레기처리시설의 개별설치 관련 분쟁 등을 들 수 있다(사득환, “정부간 관계(IGR) 변화와 지방정부간의 환경협력”, 한국지방자치학회보 제14권 제1호(통권 제37호), 2002.3, 132면).

3) 국지적 생태계의 보전 곤란

지방자치의 활성화는 국지적으로 매우 중요한 자연생태계의 보전을 더욱 어렵게 할 수 있다. 어떤 자연자원의 보전과 관리의 실익에 대한 가치평가는 국가 전체의 입장에서 보느냐 또는 지방자치단체의 입장에서 보느냐에 따라 현저하게 다를 수 있다. 예를 들어 국립공원이거나 희귀야생동식물이 서식하는 지역보전의 중요성에 대한 지방자치단체나 지역주민의 평가는 국가나 국민 전체의 평가보다 현저히 낮을 것이다. 반대로 이러한 지역의 상대적 개발가치에 대한 지역입장에서의 평가는 국가적인 그것보다 클 것이다. 따라서 지방자치단체는 이들 자원의 개발을 추진하고 보호와 보전에 소홀히 할 우려가 있다. 만일 이들 자연자원이 여러 자치단체의 영역에 걸쳐 있고 중앙정부가 부분적인 개발을 허용한다면 관련 자치단체간의 개발경쟁으로 중복개발과 졸속개발로 인한 환경파괴현상이 심해 질 가능성이 있다.

4) 환경상 불평등 심화 가능성

지방자치의 활성화는 환경상 불평등을 심화시킬 가능성을 가지고 있다. 주민의 생활수준과 소득수준이 높은 지역에서는 환경보전에 대한 관심과 투자가 높겠지만 그렇지 못한 지역에서는 환경오염현상이 더욱 심화되어 환경정책상 형평성의 문제가 심각하게 대두될 가능성이 있다.¹²⁾

(4) 소 결

위에서 검토한 것처럼 지방자치의 활성화는 긍정적인 효과와 부정적인 효과를 동시에 수반한다. 즉 지방자치가 환경문제의 해결에 반드시 긍정적인 요인으로만 작용하지 않는다는 점, 환경정책과 관련된 지방자치단체의 문제해결능력이 크게 요구된다는 점, 지방자치시대에

12) 한귀현, 앞의 보고서, 26면.

있어서도 여전히 환경문제와 관련된 주요 정책들은 중앙정부의 강력하고도 적극적인 의지가 뒷받침되어야 한다는 점 등을 알 수 있다.¹³⁾

Ⅲ. 지역별 토지이용과 환경보전에 관한 법제의 현상과 문제점

1. 지방자치단체의 토지이용 및 환경보전에 관한 계획권한

(1) 지방자치단체의 계획고권의 의의

지방자치단체는 자გი지역의 전체적인 공간질서를 적극적으로 형성·발전시키고 이를 구속적으로 확정할 수 있는 이른바 계획고권(Planungshoheit)을 가지고 있다. 즉 지방자치단체는 국가의 지시에 엄격하게 구속되지 않으면서 고유의 정치적·행정적 형성권 내지 결정권에 따라 자გი지역의 건설을 합목적적으로 행하거나 토지이용에 관하여 자기책임하에 자주적으로 계획을 수립할 권한을 가지고 있다.¹⁴⁾ 이러한 지방자치단체의 계획고권은 「법률의 범위안에서」 인정되는 것으로 자치권제한의 일반원칙에 따라 법률을 통한 제한은 허용된다고 할 것이다. 다만, 지방자치단체의 계획고권에 대한 제한은 필요최소한에 그쳐야 하며, 본질적 내용 내지 핵심영역을 침해하여서는 아니된다.¹⁵⁾

(2) 지방자치단체의 계획고권에 관한 현행법제

현행법상 지방자치단체의 계획고권은 크게 공간계획을 비롯한 토지이용에 관한 계획권한과 환경보전을 위한 계획권한으로 나눌 수 있다.

13) 한귀현, 위의 보고서, 26면.

14) Alfons Gern, Kommunalrecht, 8. Aufl., Baden-Baden 2001, S. 110, Rn 89 ; BverwGE 34, 301(304).

15) 한귀현, 앞의 보고서, 120면 참조.

먼저, 공간계획에 관해서는 국토기본법에 따른 도종합계획·시군종합계획이 있다. 여기서 도종합계획은 도의 관할구역을 대상으로 하여 당해 지역의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획을 말하고, 시·군종합계획은 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역을 대상으로 하여 당해 지역의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하고 토지이용·교통·환경·안전·산업·정보통신·보건·후생·문화등에 관하여 수립하는 계획으로서 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의하여 수립되는 도시계획을 의미한다.

한편, 오늘날 환경보전을 위한 토지이용규제가 강조되면서 환경계획의 중요성이 강조되고 있다. 이러한 환경계획과 관련하여서는 환경정책기본법 제4조 제2항은 지방자치단체로 하여금 관할구역의 지역적 특성을 고려하여 국가의 환경보전계획에 따라 당해 지방자치단체의 계획을 수립하여 이를 시행하도록 하고 있는 바, 시·도지사는 장기계획 및 중기계획에 따라 관할구역의 지역적 특성을 고려하여 당해 시·도의 환경보전계획을 수립하여야 한다(동법 제14조의3). 더불어 동법 제14조의4 제항에서는 지역수준에서 환경오염과 환경훼손을 사전예방하고 개발과 보전을 조화할 수 있도록 시장·군수·구청장으로 하여금 국가환경종합계획과 중기계획 및 시·도환경계획에 따라 관할구역의 지역적 특성을 고려하여 당해 시·군·구의 환경보전계획을 수립·시행하도록 하고, 이 경우 지방환경관서의 장 또는 시·도지사는 제23조의 규정에 의한 영향권별 환경관리를 위하여 필요한 경우에는 당해 시장·군수·구청장에게 시·군·구환경계획의 변경을 요청할 수 있도록 하고 있다(동법 제14조의4 제3항).

(3) 현행법제의 문제점

우리의 현행법제에서는 지방자치단체의 계획고권과 관련하여 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있다.

1) 지방자치단체에 대한 계획권한 배분 미흡

우선 지방자치단체에 대한 계획권한의 배분이 미흡하다는 점을 지적할 수 있다. 공간계획은 한 영역을 대상으로 복수의 계획주체들이 각기 다른 시각에서 계획을 하는 것이므로 계획주체간에 서로 상대방의 권한을 존중하면서 합리적인 조화를 이루는 것이 중요하다. 이러한 점에서 공간계획은 조화의 원칙을 지도원리로 하여 구체적으로는 피드백원칙에 따라 상위의 국가계획과 하위의 지방자치단체의 계획이 지속적이고 반복적으로 서로 각 계획주체의 계획목표를 반영하고 조정할 수 있는 계획상의 형성의 가능성을 보호하도록 하여야 한다.

그러나 현행의 계획법제는 계획권역의 지정이나 계획의 수립에 있어서 국토계획, 광역도시계획, 도시계획 전반에 걸쳐 국가에게 상당한 권한을 부여하고 있다. 반면 상대적으로 지방자치단체의 경우에는 해당 지역의 독립한 계획주체로서의 충분한 권한이 인정된다고 보기 어렵다.¹⁶⁾

환경계획의 경우에도 현행 환경관련법령에서는 환경정책기본법상의 시·도환경보전계획과 시·군·구환경보전계획과 폐기물처리기본계획과 같은 매체별 환경계획을 수립하도록 하고 있고, 이들 계획들도 기관위임사무의 형태로 되어 있어 환경보전과 관련하여서는 더욱이 지방자치단체의 계획고권이 인정되지 않고 있다고 할 수 있다.

2) 중앙정부와 지자체간 계획권한충돌의 조정을 위한 절차적 장치의 미흡

각 계획주체들은 고유한 계획권한 및 계획관념을 가지고 계획을 수립하려 하기 때문에 이들 간에 지역이 중복되는 등 권한충돌이 발생할 가능성이 있다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 계획법제에는 조화와 조정에 관한 규정을 두고 있는 것이 일반적이다.

16) 김해룡, “새로운 국토계획 관련법제에 대한 평가와 개선방안”, 토지공법연구 제 15집, 2002, 44면 이하.

우리나라의 경우 국토기본법에는 국토계획의 상호관계나 다른 계획과의 관계 등 각종 공간계획의 효력순위에 관한 규정은 있어서 계획간의 조화를 도모하기 위한 규정은 없다. 국토기본법 제20조, 제21조에서는 국토계획간 또는 이와 관련된 처분 등의 조정에 관한 규정을 두고 있는데 이는 지방자치의 이념이나 계획상의 권한보호를 고려하지 않은 규정이라는 비판이 제기된다.¹⁷⁾

이러한 현상은 환경계획체계에서도 동일하게 발견할 수 있다. 즉 환경정책기본법에서는 환경부장관으로 하여금 10년을 단위로 하는 국가환경종합계획을 수립하도록 하고, 국가환경종합계획에 따라 시·도환경보전계획을, 국가환경종합계획과 시·도환경보전계획에 따라 시·군·구환경보전계획을 각각 작성하도록 하고 있을 뿐, 이러한 계획간의 충돌이 있을 때에 이를 조정하기 위한 규정은 두고 있지 않다. 특히 지역적 한계를 넘는 광범위한 종합적 성격을 갖는 계획에 있어서 그 수립과정에 당해 지방자치단체의 이해관계가 반영될 수 있는 절차적 규정이 존재하지 않고 있다.

3) 지역별 토지이용계획과 환경보전계획간 연계장치의 미흡

국가의 공간계획이나 환경보전계획은 행정권한의 배분원리나 계획대상범위의 광범위성 등으로 인하여 이를 통합적으로 계획하기가 곤란하다. 그러나 일정한 지역적 범위를 대상으로 하는 경우에는 토지이용계획과 환경보전계획을 통합적으로 수립하고 운용하기가 용이하다고 보여진다. 그럼에도 토지이용계획의 근거법령과 환경보전계획의 근거법령이 각각 다르고, 이들 법령간의 연계장치가 마련되어 있지 않다는 측면에서 지방자치단체가 이를 자율적으로 통합하여 작성하는 것은 현재로서는 불가능하다 할 것이다.¹⁸⁾

17) 김남철, 앞의 논문, 35면.

18) 환경정책기본법 제14조의5에서는 개발계획과 환경보전계획의 통합적 운용을 시도하기 위한 일반규정을 두고 있으나 개발계획법제에서는 이러한 규정을 찾아볼

2. 지역별 토지이용에 있어서 지방자치단체의 환경배려적 규제수법

(1) 사전환경성 검토제도

1) 사전환경성 검토제도의 의의

사전환경성 검토제도¹⁹⁾는 환경에 영향을 미치는 각종 행정계획이나 개발사업을 수립·시행하기 전에 환경적 측면에서 입지의 타당성, 개발구상 및 토지이용계획의 적정성, 장래 당해 및 주변지역에 미치는 환경영향을 사전에 검토·분석하여 최적의 환경보전대책이 반영되도록 함으로써 “개발과 보전의 조화”를 이루고 ‘환경친화적인 개발’을 유도하여 ‘환경적으로 건전하고 지속가능한 개발’을 실현하고자 하는 제도이다.²⁰⁾

2) 사전환경성 검토 협의근거 및 협의대상

사전환경성검토는 환경정책기본법 제25조에 근거하여 시행하고 있으며, 협의대상은 동법 시행령 제7조 별표2 및 별표3의 규정으로 정하고 있다. 협의대상중 행정계획은 환경정책기본법령에 근거한 17개의 행정계획과 개별법에 근거하여 협의하되 환경정책기본법령에서 규정한 구비서류를 첨부해야 하는 31개의 행정계획을 대상으로 하고 있고, 개발사업은 환경적으로 보전가치가 높은 22개 용도지역내에서의

수가 없다. 환경정책기본법 제14조의5에서는 ①항에서 “국가 및 지방자치단체의 장은 토지의 이용 또는 개발에 관한 계획을 수립하는 때에는 국가환경종합계획, 시도환경계획 및 시·군·구환경계획(이하 “국가환경종합계획등”이라 한다)과 당해 지역의 환경용량을 고려하여야 한다”고 규정하고 ②항에서는 “관계중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 토지의 이용 또는 개발에 관한 사업의 허가등을 하는 경우에는 국가환경종합계획등을 고려하여야 한다”고 규정하고 있다.

19) 사전환경성검토제도의 법적 문제점을 구체적으로 분석한 문헌으로는 함태성, 사전환경성검토제도의 법적 과제, 한국법제연구원, 2004 참조.

20) 환경부, 2005년 환경백서, 276면.

일정규모 이상의 개발사업을 대상으로 하고 있다. 사전환경성 검토의 대상을 표로 제시하면 다음과 같다.

구분(대상행정계획의 수)	대상 행정계획	비 고
도시의 개발(16)	- 도시관리계획 - 도시개발구역의 지정 및 개발계획 - 경제자유구역개발계획 및 경제자유구역의 지정 - 택지개발예정지구의 지정 - 국민임대주택단지개발계획 및 국민임대주택단지예정지구의 지정 등	
산업입지 및 산업단지의 조성(8)	- 국가산업단지 및 일반지방산업단지의 지정 - 농공단지의 지정 - 문화산업진흥기구의 지정 등	
에너지개발(1)	- 전원개발사업예정지구의 지정	
항만의 건설(5)	- 항만기본계획 - 신항만건설기본계획 - 어항기본계획 등	
도로의 건설(2)	- 도로정비기본계획 - 도로(고속국도 제외)의 건설공사계획	
수자원의 개발(5)	- 댐건설장기계획 및 댐건설기본계획 - 농어촌정비종합계획 및 농업생산기반정비계획 등	
철도의 건설(4)	- 국가철도망구축계획 - 사업별 철도건설기본계획 - 도시철도기본계획 - 노선별 도시철도기본계획	
공항의 건설(2)	- 신공항건설에 관한 기본계획 등	

구분(대상행정계획의 수)	대상 행정계획	비 고
하천의 이용 및 개발(4)	- 소하천정비종합계획 - 하천정비기본계획 등	
개간 및 공유수면의 매립(1)	- 공유수면매립기본계획	
관광단지의 개발(7)	- 관광개발기본계획 - 온천원보호지구의 지정 - 도립공원계획의 결정 등	
특정지역의 개발(20)	- 광역개발권역의 지정 및 광역개발 사업계획 - 특정지역개발계획 - 폐광지역진흥지구의 지정 등	
체육시설의 설치(2)	- 청소년수련지구의 지정 등	
폐기물처리시설·분뇨처리시설 및 축산폐수공공처리시설의 설치(3)	- 폐기물처리기본계획 - 폐기물처리시설입지의 선정 등	
국방·군사시설의 설치(3)	- 국방·군사시설사업의 실시계획 등	
토석·모래·자갈·광물등의 채취(1)	- 골재채취예정지의 지정	

3) 사전환경성검토 협의절차

사전환경성검토 협의대상 행정계획 및 개발사업을 확정·승인하는 자가 중앙행정기관의 장인 경우에는 환경부장관과 협의하고 그 밖에는 지방환경관서의 장과 협의하여야 한다. 사전환경성검토 협의 및 사업시행은 환경영향평가 대상여부 및 협의시기에 따라 달라지게 되는데 그 규모가 환경영향평가 대상일 때에는 사전환경성검토 협의 이

후 환경영향평가 협의를 하여야 하고, 대상 미만인 때에는 사전환경성검토 협의만 하고 별도의 협의절차없이 사업을 실시할 수 있다.

다만 양 제도의 협의시기가 같은 경우로서 그 규모가 환경영향평가 대상일 때에는 사전환경성검토 협의가 제외되도록 되어 있으므로 환경영향평가만 받으면 되고 환경영향평가 대상 미만일 때에는 사전환경성검토 협의를 하여야 한다.²¹⁾

(2) 환경영향평가제도

1) 환경영향평가제도의 의의

환경영향평가(Environmental Impact Assessment : EIA)란 「사업의 시행으로 인하여 자연환경, 생활환경 및 사회·경제환경에 미치는 해로운 영향을 예측·분석하고 이에 대한 대책 강구를 위한 평가」(환경·교통·재해등에 관한 영향평가법 제2조 제1호 가목)를 말하는 바, 이것은 사전배려 또는 예방의 원칙에 배경을 둔 효과적인 환경보전수단의 하나이다.

환경영향평가제도는 20세기 후반 자연생태계의 파괴와 환경오염문제가 갈수록 심각해 짐에 따라 오염물질의 처리 등 사후대책 만으로는 환경문제에 대한 근본적인 해결이 어렵다는 인식 아래 각종 개발 계획 추진단계에서 환경적인 측면을 사전에 고려하도록 하기 위한 사전예방적 정책수단으로 도입되었다.

21) 사전환경성검토 제도의 문제점에 대해서 상세하게 지적하고 있는 문헌으로는 박균성·함태성, 환경법, 박영사, 2006, 93-94면을 참조 바람. 동 문헌에서는 법적 문제점으로 첫째, 사전환경성검토제도의 실시근거가 환경정책기본법과 개별법령에 분산되어 있는 점, 둘째 행정계획에 대한 사전환경성검토와 개발사업에 대한 사전환경성검토의 기준이 불명확하다는 점, 셋째 사전환경성검토 시기와 환경영향평가의 실시시기가 중복되는 경우가 있다는 점, 넷째 사전환경성검토대상이 협소하여 본래의 취지에 적합하지 않다는 점을 들고 있으며, 운영상의 문제점으로 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도의 유기적 연계 미흡, 둘째 실질적인 이행장치와 사후관리방안의 미흡, 셋째 사전환경성검토기준의 불명확성, 넷째 환경전문가 등의 참여 미흡 등을 들고 있다.

환경영향평가제도는 첫째, 정보제공 및 의사결정지원기능 둘째, 합의형성기능 셋째, 유도기능 넷째, 환경관리기능을 기대할 수 있다.²²⁾ 특히 환경영향평가제도는 일체적으로 환경에 관한 정보 그 자체이며, 이에 대한 지역주민의 의견이나 이해관계자의 의견이 반영됨으로써 당해 개발사업이 환경에 미치는 영향의 정도와 사전환경배려의 사항을 정책의 결정시에 반영시킬 수 있는 순환구조로 형성되어 있으며, 이러한 합의도출과정을 통하여 지역·집단이기주의를 해소할 수 있는 순기능을 기대할 수 있다. 이러한 합의형성과정이야말로 환경영향평가제도의 본질적 영역이라 할 것이다.

2) 환경영향평가 대상사업

우리나라는 평가대상 사업을 법령에 구체적으로 명시하는 방식을 취하고 있다. 미국, 캐나다 등은 평가대상을 인간 환경질에 중대한 영향을 미치는 행위 등으로 포괄적으로 규정하고 각 행위별로 구체적인 환경영향을 사전 심사하여 평가대상여부를 결정하는 스크리닝방식을 채택하고 있으며, 일본과 영국, 독일 등 EU국가는 평가대상을 제1종 사업과 제2종 사업으로 구분하여 절대적 환경영향평가사업과 스크리닝제도를 병행하고 있다.

우리나라의 경우 환경영향평가대상사업은 1977년 12월 제정된 환경보전법에서는 행정기관이 시행하는 사업에 국한되었으나 1986년 법률개정시 민간개발사업을 평가대상사업에 포함하였으며 이후 대상사업이 계속 확대되어 현재 17개 분야 64개 사업에 이르고 있다.

또한 「환경·교통·재해등에 관한 영향평가법」이 제정되면서 평가대상 규모 미만이나 사업계획의 변경 등으로 사업규모가 확대되어 평가대상규모에 달하는 경우 전체 넓이에 대하여 환경영향평가를 실시하도록 함으로써 소규모로 분할하여 평가를 회피하는 사례를 방지하였다.

22) 환경영향평가제도의 기능에 대한 구체적인 것은 박균성·함태성, 위의 책, 101-104면 참조.

그밖에 지방자치제도의 실시에 따라 동법의 대상이 되지 않는 사업에 대해서는 시·도가 조례로 환경영향평가를 실시할 수 있도록 근거 규정을 두고 있다. 이를 통하여 각 시·도에서는 자율적으로 환경영향평가조례를 제정·시행하고 있다.

3) 환경영향평가의 작성주체, 주민의견수렴절차 및 협의주체 등

환경영향평가서의 작성주체는 사업자로서 일정한 자격기준을 갖춘 평가대행자로 하여금 작성을 대행할 수 있다.

환경영향평가제도는 평가의 공정성과 투명성을 확보하고 대상사업의 시행에 따른 상반된 이해를 조정하기 위해서 평가서 초안의 공고·공람, 설명회 개최와 일정수 이상의 주민이 요구하는 때에 공청회 개최를 의무화하고 있다. 특히 자연공원, 습지보호지역 등 생태계의 보전가치가 큰 지역에서 시행되는 사업에 대하여는 의견수렴대상을 지역주민 이외의 자까지 확대할 수 있다.²³⁾

환경영향평가의 실효성을 확보하기 위해서는 사업계획에 대한 승인시 협의내용이 사업계획에 반영되도록 하는 것이 중요한 바, 평가서의 협의요청 주체를 사업승인기관의 장으로 함으로써 사업승인시 협의내용이 사업계획 등에 반영될 수 있도록 하고 있다.

환경영향평가의 협의내용이 자율적으로 이행되는지의 여부에 대해서는 사업승인기관은 사업승인시 협의내용의 반영여부를 확인하고 공사개시 이후에는 이를 감독할 책임을 진다. 협의기관도 협의내용의 이행여부를 확인하고 감독할 2차적 책임을 지며, 승인기관의 장에게 협의내용의 이행을 위하여 공사중지 등 필요한 조치를 취할 것을 요청할 수 있다.

23) 환경부, 앞의 백서, 290면 참조.

(3) 지역별 토지이용에 대한 지방자치단체의 환경배려적 규제수법의 문제점

앞에서 살펴본 것처럼 국가 차원에서는 각종 개발계획에 있어서 사전적으로 환경보전적 요소를 고려 또는 반영하도록 하는 제도적 장치들이 일정 범위 내에서 마련되어 있다. 그러나 지방자치단체 차원에서는 지역별 토지이용을 포함하는 각종 개발사업과 환경보전을 조화시킬 규제적 권한이 매우 미비한 실정이다.

1) 사전환경성검토대상의 지역별 개발계획에의 적용 미흡

현행법상 사전환경성검토 협의대상을 살펴보면, 지방자치단체가 수립·시행하는 각종 개발계획은 제외되고 있다. 지방분권의 확대로 지방자치단체의 계획권한이 확대됨에 따라 지방자치단체가 수립·시행하는 행정계획이 증대될 것으로 전망된다. 특히 지방자치단체의 개발계획은 인접하는 지방자치단체의 자연 및 생활환경에 부정적 영향을 미칠 우려가 있다. 예를 들어 경북 상주시의 문장대운천지구개발사업이 충주시 등 인근지방자치단체의 주민과 갈등을 초래한 사례를 들 수 있다. 이 경우 이러한 지역개발사업이 인근 지방자치단체의 환경에 미치는 영향을 사전에 검토하고 이를 조정할 수 있는 장치로서 사전환경성검토 협의를 활용할 수 있는 방안을 고려하여야 할 것이다.

2) 지역환경영향평가제도의 활용 미흡

통합영향평가법 제4조 제4항에서는 「특별시·광역시 또는 도는 제3항의 규정에 의한 대상사업의 범위에 해당하지 아니하는 사업에 대하여도 지역의 특수성을 고려하여 당해 시·도의 조례가 정하는 바에 따라 영향평가를 실시할 수 있다」고 하여 지역환경영향평가제도를 규정하고 있다. 이는 날로 증가되고 있는 개발사업에 대하여 지방자치

단체가 자율적·적극적으로 지역의 환경을 관리할 수 있는 여건을 조성한다는 취지에서 1997년 3월 7일의 환경영향평가법개정법에서 처음으로 도입된 것이다.²⁴⁾

지역환경영향평가제도는 기존의 환경영향평가제도와는 다른 특성을 지니고 있는 바 이를 요약하면 ①지역환경영향평가는 자발적 환경영향평가로서 지역적 특성을 반영할 수 있다는 점, ②일상적 지방행정 과제 중 하나로 인식된다는 점, ③일종의 지방행정내부의 의사결정수단으로 활용할 수 있다는 점 및 ④환경영향분석 또는 환경영향진단의 수단으로 활용된다는 점을 들 수 있다.²⁵⁾

그러나 이러한 지역환경영향평가제도는 그 대상범위를 국가의 17개 대상사업 중에서 선별적으로 적용하고 있으며, 지역적 특성을 반영하지 못하고 있다는 비판에 직면하고 있다. 또한 절차적으로도 지역적 특성을 반영하여 이를 강화할 수 있음에도 불구하고 이를 적극적으로 도입하지 못하고 있는 실정이다. 지방자치단체에서는 국가 대상사업보다 소규모 사업에 대해 지역환경영향평가를 실시한다는 사실 자체가 개발사업에 대한 규제로 인식되고 있어 또 다른 사업규모의 강화를 통한 대상사업의 편입은 상당한 반발이 예상되기 때문일 것이다. 예를 들어 서울, 인천, 경기도의 조례상 대상사업 중 ‘도로건설’의 경우 ‘신설도로 4km이상’을 대상사업 규모로 설정하고 세부규정으로 괄호 속에 ‘도시계획구역 내 폭25m 이상, 녹지지역 1.5-3만㎡이상 포함시’로 한정함으로써 오히려 환경에 민감한 지역만을 대상사업으로 포함시켜 대상사업을 축소하고 있는 경향을 나타내고 있다고 한다.²⁶⁾

24) 한귀현, 앞의 보고서, 145면.

25) 조진상, “지방환경영향평가의 개념 및 도입방안”, 지방행정연구 제12권 제3호, 1997.11, 85-87면 참조.

26) 성현찬, 강명수, “한국과 일본의 지방자치단체 환경영향평가제도 비교연구 I, 환경영향평가 제13권 제2호, 2004, 66면 참조.

IV. 지역별 토지이용과 환경보전의 조화를 위한 법제 개선방향

1. 지자체의 계획권한 확대

(1) 계획체계의 단순화와 지자체의 계획권한 확대 필요성

지역별 토지이용에 있어서 환경보전적 요소를 조화시키기 위해서는 우선 지방자치단체의 계획고권이 확보되어야 한다. 이를 위해서는 우선 복잡하고 중복되어 있는 현행의 계획체계를 단순화시키고 이들 계획의 수립권한을 지방자치단체로 이양하는 방안을 고려할 수 있다. 요컨대 우리나라는 그간 다양한 종류의 계획이 없었기 때문에 국토가 효율적으로 관리되지 못했던 것이 아니라 오히려 계획이 제대로 수립되지 않거나 중복적으로 수립되었던데 더 큰 원인이 있었다. 이렇게 볼 때 공간계획의 체계를 단순화하는 것이 국토의 효율적 관리의 차원에서도 절실히 요구되는 문제라고 생각한다.²⁷⁾ 이 문제는 계획의 단계가 점차 작은 공간으로 이전 될수록 계획이 점차 구체화되어야 한다는 골격계획의 원칙과 관련되어 있다. 즉 계획의 흐름이 가시화되고 이에 따라 계획의 집행이나 조정이 수월해질 것이다. 이와 같은 계획체계의 단순화는 지역별로 환경계획과의 조화 내지 통합을 촉진시키는 기반을 형성하게 되고, 따라서 지역별 토지이용과 환경보전의 조화를 촉진시킬 수 있을 것으로 기대된다.

(2) 지역별 계획간 조정과 연계를 위한 절차적 규정 정비 필요

계획간 조정²⁸⁾과 연계를 위한 절차적 규정을 정비할 필요가 있다. 독일 연방자연보호법 제8조a 제1항에서는 “건설기본계획의 수립, 변

27) 김남철, 앞의 논문, 35면

28) 여기서 계획간 조정이라 함은 전국적 범위의 계획과 지역별 계획의 조정뿐만 아니라 공간계획과 환경계획간의 연계를 포함하는 개념으로 이해한다.

경, 취소 또는 외부구역의 시가화구역편입에 따라 자연에 대한 침해가 예상되는 경우 이것의 방지, 보상, 보완 등에 대한 사항을 건설법전상의 규정에 따라 정해야 한다”고 규정하고 동조 제3항에서는 “시가화구역의 건축시설과 외부구역에서의 건설행위에 대한 허가시에는 자연 및 경관보호관할 관청의 승인을 받아야 한다”고 규정하고 있다. 건설법전 제1조 제6항에서는 “건설기본계획의 수립시 공공 및 민간이 이해관계를 서로 고려하여야 한다”고 규정함으로써 환경관련 계획과의 연계를 강화하고 있다.

우리나라의 국토기본법 제2조는 “국토는 모든 국민의 삶의 터전이며 후세에 물려줄 민족의 자산이므로, 국토에 관한 계획 및 정책은 개발과 환경의 조화를 바탕으로, 국토를 균형있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며, 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 이를 수립·집행하여야 한다”고 규정하고 있다. 즉, 국토기본법 제2조에서는 개발과 환경의 조화와 지속가능성을 국토관리의 기본이념으로 선언하고 있다. 또한 제5조에서는 환경친화적 국토관리의 방향으로 첫째, 국환경에 대한 사전영향 고려의 원칙, 둘째 난개발의 방지 및 원활한 토지공급을 위한 토지이용계획에 따른 체계적 국토관리의 원칙, 셋째 통합적 생태계 관리·보전 및 복원에 관한 시책 추진으로 자연과 공존하는 국토환경 조성의 원칙을 규정하고 있다. 그리고 동법 제13조의 규정에 의한 도종합계획의 수립시 지역안 자원 및 환경의 개발과 보전·관리에 관한 사항을 포함하도록 하고 있다.

나아가 환경정책기본법 제14조의5에서는 “국가 및 지방자치단체의 장은 토지의 이용 또는 개발에 관한 계획을 수립하는 때에는 국가환경종합계획, 시·도환경계획 및 시·군·구환경계획과 당해 지역의 환경용량을 고려하여야 한다”고 하고 “관계중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 토지의 이용 또는 개발에 관한 사업의 허가등을 하는 경우에는 국가환경종합계획등을 고려하여야 한다”고 하여 토지

의 이용 또는 개발시에 환경보전적 요소를 고려하도록 하고 있다.

그러나 국토기본법이나 환경정책기본법 등에서 대상으로 하고 있는 전국적 범위의 토지이용이나 개발계획단계에서는 환경보전과의 조화를 이루기 위해서는 선언적이고 추상적인 형태를 가질 수밖에 없다. 계획이 구체화되고 현실화되는 지역별 계획의 단계에서 환경보전과의 조화를 꾀할 수 있는 절차적 장치를 국토기본법이나 환경정책기본법 등 상위법령에서 규정하고 이를 지역별 특성을 반영하여 시행할 수 있도록 하는 방안을 강구할 필요가 있다.

2. 지역별 토지이용에 대한 지방자치단체의 환경배려적 규제수법의 강화

(1) 지역별 사전환경성검토제도의 도입

지방분권을 통한 지방자치의 확대는 지역별 개발경쟁을 심화시키고 이러한 지역개발경쟁은 결과적으로 환경문제를 악화시킬 가능성이 있다. 특히 지역개발경쟁으로 발생하는 환경문제는 인근 지자체의 환경을 악화시켜 지역간 갈등을 발생시킬 우려가 있다. 이러한 지역간 개발경쟁과 이로 인한 지역간 환경문제를 둘러싼 갈등을 사전에 예방하고 지속가능한 발전을 위해서는 지역간 개발과정에 있어서 사전에 인근 지자체의 환경에 미치는 환경적 영향을 고려하도록 하는 제도적 장치가 필요하다.

즉, 어느 한 지방자치단체가 토지이용과 관련된 행정계획을 작성할 때에는 지방환경관서 뿐만 아니라 관련 지방자치단체와 사전협의를 하도록 환경정책기본법에 근거규정을 둘 필요가 있다.

(2) 지역환경영향평가제도의 활용 강화

지역환경영향평가제도는 국가의 환경영향평가제도의 사각지대를 보완하고 지역적 특성에 반영함으로써 지역별 개발과 환경보전의 조화

를 피할 수 있는 효율적인 방안이다. 그럼에도 불구하고 여전히 중앙 정부의 환경영향평가제도의 범위를 벗어나지 못하고 있는 것은 환경영향평가제도를 규제로 인식하고 있는 사업자들의 반발과 지자체의 중앙정부에의 과도한 의존 등을 그 배경으로 들 수 있다.

일본에서는 환경영향평가조례를 통해서 지방자치단체가 그 대상사업의 범위를 지역적 특성에 맞게 확대하거나 그 대상을 지자체의 모든 개발계획에 적용하는 등 국가의 제도보다 폭넓게 활용되고 있다.²⁹⁾ 특히 일본에서는 지자체가 자율적으로 이른바 “전략적 환경영향평가제도(Strategy Environmental Assessment : SEA)”를 도입하여 시행함으로써 지역의 개발계획등에 대해서 사전에 환경에 미치는 영향이 평가되고, 이에 대한 대체안 마련이 의무화되고 있다.³⁰⁾ 우리의 경우에도 지방자치단체가 조례를 통해서 환경영향평가제도를 활용할 수 있도록 제도적 기반을 정비할 필요가 있다. 즉 통합환경영향평가법상의 평가대상, 평가항목, 평가절차는 국가의 최저기준으로 선언하고, 지방자치단체는 지역별 특수성에 비추어 이를 조례로 확대할 수 있도록 적극적으로 위임하는 규정을 두는 방안도 고려할 필요가 있다.

V. 결 론

대통령 자문 지속가능발전위원회에서는 2006년 7월에 「통합적 국토관리체계 구축방안」 보고서를 발표하였다. 동 보고서에서는 종전의 개발법제와 보전법제간의 연계성을 강화하고, 지방자치의 정착에 따른 지역적 특성에 따른 개발과 보전의 조화를 위한 각종의 정책방향

29) 일본의 지방자치단체 환경영향평가에 대한 상세에 대해서는 성현찬·강명수, 앞의 논문, 2004 참조.

30) 일본에서는 환경영향평가법을 제정할 때 “전략적환경영향평가제도”의 도입을 적극 검토하도록 중의원에서 부대결의를 하였다. 이에 일본에서는 1998년부터 戰略的環境アセスメント總合研究會를 설치하는 등 다각적인 연구를 하고 있으며, 동경도를 비롯한 많은 지자체에서는 이를 조례의 형식으로 도입하고 있다.

을 제시하고 있다. 그동안 지속가능한 발전의 원칙에 따라 국토관리에 관한 법제와 환경보전에 관한 법제에서는 이를 조화시키기 위한 많은 정책적 노력을 해 왔으나 그 결과는 여전히 미흡하였다. 그 원인으로서는 개발부서와 환경부서의 이원화, 개발우선적 정책, 지방자치의 미성숙에 따른 지역별 난개발 등을 지적할 수 있다.

21세기는 환경자치의 시대라고 한다. 지방자치의 정착은 삶의 질에 대한 주민의 욕구를 구체적으로 정책에 반영할 수 있으며, 개발과 보전을 동시에 고려하기에 용이하다. 국가는 지방자치단체의 개발과 보전의 조화노력을 유도하고 이를 위한 기반형성에 더욱 노력해야 할 시점이라 생각된다.

환경정책의 지방화 내지 환경자치의 실현은 지방자치수준에서 ‘공유재산의 비극’을 막을 수 있는 가장 효과적인 방안이며, 지속가능한 발전과 환경정의의 지방적 차원에서 실현시키기 위한 21세기 지방화 시대의 환경정책 전략이자 패러다임이다.³¹⁾ 또한 개발과 보전의 통합의 첩경임을 우선적으로 인식하여 지방자치단체의 역할과 활동범위를 가능한 한 넓게 인정하는 방향으로 개발법제와 환경법제를 재정비하여야 할 것이다.

주제어 지속가능한 발전, 환경자치, 토지이용, 환경보전, 환경영향평가

31) 한귀현, 앞의 보고서, 166면.

The Legal Research on Harmonization of Land-use and Environmental Preservation at Local Government

Choi, Hwan - Yong*

The Sustainable Development Principle would aim to harmonize development and environmental preservation. Agenda 21 of UN Conference on Environmental Development emphasized the importance of local government's role for environmental preservation.

The purpose of this study is on the legal reform for harmony of land-use and environmental preservation at local government.

Firstly, I propose to improve planning function of local government in field on land-use and environmental preservation. It must be amended to simplify a planning's system and adjusted between land-use planing and environmental planing at local government.

Secondly, I propose that Pre-review system of environmental effect make application to a local government. The Pre-review system of environmental effect must be extended to local government's developmental conduct.

Finally, I propose that the assessment of the local environmental effect is to be a practical use for harmonization between land-use and environmental preservation at local government.

KEY WORDS sustainable development, environmental self-government, land-use, environmental preservation, environmental impact assessment

* Associate Research Fellow, Korea Legislation Research Institute, Ph. D in law