

개발법제의 이해

법무법인 자연 변호사 최재홍

I. 들어가며

2018. 5. 국무조정실이 발표한 문재인 정부 1년 100대 국정과제 추진실적에서는 정부가 “국토계획과 환경계획을 상호 연계하여 국토 및 도시계획 수립 시 자연·생태, 대기, 수질 등 환경가치를 보다 적극적으로 고려하도록 하는 등 개발과 보전의 상생 기반을 마련하였다.”고 자평하였다. 그러나 실상은 국회 국토교통위원회를 중심으로 계획관리지역의 규제완화가 논의되고, 입지완화와 규제샌드박스를 핵심으로 하는 지역특화발전특구법 개정안이 국회에서 통과되는 등 국토에 대한 개발우선적 경향이 유지되고 있을 뿐, 환경에 관한 종합적 고려라는 규정들은 여전히 개발사업에 대한 면죄부 역할로 활용되고 있다. 이에 개별 개발법률들이 행정 및 사법 영역에서 어떻게 개발우선주의적 관점으로 작동하는지를 살펴보고, 각 개발계획과 정책들에 환경적 중요성이 고려될 수 있는 방법을 찾아보고자 한다.

II. 개발법제 일반

1. 개발법제 의의

개발법제란 도시 및 비도시의 체계적 이용을 위해 국토에 대한 종합적 계획을 수립한 후 국토를 각 지역, 지구, 구역으로 지정하는 공간계획을 수립하고, 해당 공간 안에서의 구체적인 개발은 개별 개발계획 및 건축계획에 대한 인허가 통제를 통해 난개발을 방지하고, 효율적이고 체계적인 국토이용을 위한 행정법제의 총칭으로, 개발법제는 크게 위험방지를 위해 만들어진 법률과 토지의 합리적 사용을 위해 기능하는 법률로 나눌 수 있다. 위험방지

부분은 건축(경찰)법의 형태로 발현되며, 합리적 사용부분은 도시계획이라는 방법을 통해 개발 상한선을 정하는 국토계획법 및 특정지역에 행정주체가 적극적으로 도시를 형성하거나 정비하는 개별법들로 나뉜다.

토지의 합리적 사용부분에 있어 사업대상 부지를 선정하고 면적을 결정하는 입지분야는 개발법제에 있어 가장 중요한 의미를 갖으며, 개발법제의 가장 기본적 법률은 국토계획법이다.

<국토계획관련 주요법률>

	분류	해당 법률
종합 목적	전국	국토기본법, 국토계획법
	광역권	수도권정비 계획법
	도시	개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법, 도시개발법, 도시 및 주거환경정비법
	지역	지역특화발전특구에 대한 규제특례법, 지역개발 및 지원에 관한 법률
특정 목적	택지개발 및 주택건설	주택법, 택지개발촉진법
	공업용지개발	산업입지 및 개발에 관한 법률, 산업집적활성화 및 공정설립에 관한 법률
	농지의 이용	농지법, 농어촌정비법, 농어촌발전조치특별법
	초지개발	초지법
	임야의 이용	산림기본법, 산림법, 산지관리법, 임업 및 산촌진흥촉진법, 사방사업법
	공원관리	자연공원법, 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률
	관광지개발	관광진흥법
	공물의 관리	도로법, 하천법, 공유수면관리법, 공유수면매립법
	개별 건축물 규제	건축법
공공용지 취득	공익사업법	

2. 국토계획법의 변천과정

개발과 관련하여 우리 법체계는 최초의 근대적 도시계획법이라 할 수 있는 1934년 조선시가지계획령에 시작하였다. 이후 위 계획령에서 건축분야를 제외하고, 도시의 창설 또는 개량에 관한 사항을 규정하여 도시의 건전발전과 공공복리 증진에 기여하기 위해 1962년 도시계획법이 제정되었으나, 정부의

공업화 정책에 따른 산업구조 고도화과정에서 인구 집중으로 도시의 급격한 팽창이 이루어진 결과 기존 시가지 도로 협소화, 노후 건축물 등 불량지구가 다수 발생되어 이에 대한 재개발 사업 실시 및 도시교외부에 주도시 기능 일부를 분산흡수할 수 있는 신도시의 계획적 건설촉진의 필요성이 대두되었다. 이에 1971. 도시계획법 전문개정을 통해 도시문제 해결을 시도하였다. 1971년 도시계획법에 도입된 주요 제도는 다음과 같다.

- ① 도시계획구역안의 지구에 고도지구·업무지구·보존지구·림향지구·주차장정비지구를 추가¹⁾ 하여 원칙적으로 **10종의 지구**를 지정할 수 있도록 하고, 각 지구안에서의 건축등의 제한·금지에 대하여는 이 법에 정함이 있는 경우를 제외하고는 건축법등의 규정에 의하도록 함.
- ② 산업·인구의 과도한 집중방지를 위하여 필요한 때에는 **특정시설제한구역**을 지정하여, 일정규모이상의 공장·학교·중양도매시장등의 설치를 제한하도록 함.
- ③ 도시의 확산방지·도시주변의 자연환경보전등을 위하여 필요한 때에는 **도시주변지역을 개발제한구역으로 지정**하여, 당해 지정목적에 위배되는 도시계획사업을 할 수 없도록 함.
- ④ 도시인근지역을 **도시개발예정지역**으로 지정하여, 도시계획을 결정하도록 함.
- ⑤ 영세토지분할의 허가제를 신설함.
- ⑥ 공동구를 신설함.
- ⑦ 재개발사업의 집행절차에 관한 규정을 신설함.
- ⑧ 지방도시계획위원회를 신설함.
- ⑨ 사권보호를 위하여 도시계획의 실효, 도시계획시설 부지소유자의 토지매수청구권 설정, 조성대지의 원토지소유자에 대한 우선양도제도등을 신설함.

한편 비도시 지역에 대하여는 1972년 국토이용관리법의 제정을 통해 토지이용제도를 도시와 비도시로 구분하여 관리하여 왔다.

이에 따라 국토이용계획은 도시지역, 준도시지역, 농림지역, 준농림지역, 자연환경보존지역으로 구분하고, 도시계획은 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹

1) *풍치지구 : 도시의 자연풍치를 유지하기 위하여 필요한 때
 *미관지구 : 도시의 미관을 유지하기 위하여 필요한 때
 *고도지구 : 도시의 환경조성 및 토지의 고도이용과 그 증진을 위하여 건축물의 높이의 최저한도 또는 최고한도를 규제할 필요가 있는 때
 *방화지구 : 도시의 화재 및 기타의 재해의 위험을 예방하기 위하여 필요한 때
 *교육 및 연구지구 : 교육 및 연구환경의 정화를 위하여 필요한 때
 *업무지구 : 공공용 또는 사무를 위주로 하는 업무용 건축물을 집중시켜 업무집행에 관한 상호편리를 도모하거나 그 환경의 조성을 위하여 필요한 때
 *림향지구 : 향만의 관리·운영의 편익을 위하여 필요한 때
 *공지지구 : 주거의 좋은 환경을 조성하거나 주요산업시설물의 보호를 위하여 필요한 때
 *보존지구 : 문화재 및 중요 시설물의 보호와 보존을 위하여 필요한 때
 *주차장정비지구 : 도로의 효율을 유지하고 도로교통의 원활한 소통을 위하여 주차장의 정비가 필요한 때

지지역으로 구분한 것에 반하여, 도시와 달리 비도시지역은 도시계획법이 적용되지 않아 당해 용도지역의 지정목적에 반하지 않는 토지이용과 개발이 자유롭게 이루어질 수 있었고, 이는 결과적으로 준농림지역의 난개발을 가져오게 하였다.

이에 따라 2002년 2월 4일 기존의 국토이용관리법과 도시계획법을 통합한 국토의 계획 및 이용에 관한 법률이 제정공포되었다.

동법은 도시계획이 전 행정구역에 확대 적용되는 선계획 후개발 체계로서 도시 전체의 종합적인 관리방향을 제시하는 마스터 플랜의 역할을 수행하게 되었으나, 동법 시행으로 국가가 시급히 추진하고자 하는 국가정책사업에서는 도시절차적 문제로 인하여 사업이 지연 또는 거부되는 상황이 발생하여 현재 국토계획법에서는 국가 주요 정책 사업을 신속하게 추진할 필요성이 있는 경우 당해 사업이 도시기본계획에 반영되기 전이라도 이를 추진할 수 있도록 국가계획의 수립 근거가 마련되었다. 즉, 국가계획이 도시기본계획에 우선함을 명기하였다.(국토종합계획 또는 광역도시계획에 포함된 내용으로서 330만제곱미터 이상인 사업을 추진하기 위하여 수립하는 계획 중 도시기본계획의 내용이 되는 제19조 제1항 제1호 내지 제9호의 사항을 모두 포함한 국가계획을 수립할 수 있다.)

3. 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 변천과정

가. 국토계획법의 구체화 법률로서 개발제한구역법

최근 문제가 되고 있는 국토부와 서울시의 임대아파트 공급을 위한 그린벨트 해제여부에 관한 논란도 개발과 보전에 관한 전형적인 행정계획 영역이다.

국토계획법 제38조는 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시민의 건전한 생

활환경을 확보하기 위하여 개발제한구역을 국토교통부장관이 지정할 수 있도록 하였고, 이에 따라 제정된 법률이 개발제한구역법이다.

<국토계획법>
제38조(개발제한구역의 지정)
① **국토교통부장관은** 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 도시의 개발을 제한할 필요가 있거나 국방부장관의 요청이 있어 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되면 **개발제한구역의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정**할 수 있다.
② 개발제한구역의 지정 또는 변경에 필요한 사항은 **따로 법률로 정한다.**

(2) 개발제한구역 변천과정

① 개발제한구역제도의 도입

개발제한구역은 1971. 개정된 도시계획법 제21조에 의하여 설정되기 시작한 것으로 구체적 내용은 아래 표와 같다.

제21조 (개발제한구역의 지정)
①건설부장관은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 또는 국방부장관의 요청이 있어 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되는 때에는 그 도시의 주변지역에 대하여 도시개발을 제한할 구역(이하 "開發制限區域"이라 한다)의 지정을 도시계획으로 결정할 수 있다.

② 개발제한구역법의 제정

국토계획법의 전신인 ‘구 도시계획법’ 제34조²⁾에 따라, 도시의 무질서한 확산을 방지하고, 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위해 2000. 1. 28. 제정되었다.

이는 헌법재판소가 1998. 12. 24. 선고한 89헌마214,90헌바16,97헌바78(병합) 사건의 구 도시계획법 제21조의 헌법불합치 결정에 따른 것이었다.

<개발제한구역법 >
제29조(권한 등의 위임 및 위탁)
① 이 법에 따른 국토교통부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 시·도지사, 시장, 군수 또는 구청장에게 위임할 수 있다.

2) 제34조 (개발제한구역의 지정) 개발제한구역의 지정 또는 변경에 관하여는 따로 법률로 정한다.

② 시·도지사, 시장, 군수 또는 구청장은 제1항에 따라 권한이 위임된 사무 중 대통령령으로 정하는 사무를 처리하는 경우에는 공익성, 환경훼손 가능성 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제106조에 따른 중앙도시계획위원회의 심의 필요성 등에 관하여 국토교통부장관과 미리 협의하여야 한다. 이 경우 시·도지사, 시장, 군수 또는 구청장은 특별한 사정이 없으면 국토교통부장관의 협의 의견에 따라야 한다.

<동법 시행령>

제40조(권한의 위임)

① 국토교통부장관은 개발제한구역을 해제하려는 지역이 제2조제3항제1호 또는 제3호에 따른 지역으로서 면적이 30만제곱미터 이하이거나 제2조제3항제2호에 따른 취락 또는 같은 항 제5호에 따른 토지, 제6호에 따른 개발제한구역 경계선의 관통 대지 및 제7호에 따른 소규모 토지에 해당하는 경우에는 법 제29조제1항에 따라 다음 각 호의 권한을 시·도지사에게 위임한다. 다만, 법 제4조제1항 단서에 따라 국가계획과 관련하여 국토교통부장관이 직접 개발제한구역의 해제에 관한 도시·군관리계획을 입안하는 경우는 제외한다.

1. 법 제8조에 따른 도시·군관리계획의 결정

2. 법 제9조에 따른 도시·군관리계획에 관한 지형도면의 고시

② 시·도시사는 제1항제1호에 따라 위임된 사항을 처리한 경우에는 그 처리 결과를 국토교통부장관에게 제출하여야 한다.

③ 시·도시사가 제1항제1호에 따라 도시·군관리계획 결정을 할 때 중앙도시계획위원회의 심의에 관하여는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제113조제1항제2호를 적용한다.

III. 공간계획

1. 공간계획 - 국토부 중심

공간계획은 ‘국토기본법’과 ‘국토의계획및이용에관한법률(이하 국토계획법)’에 의하여 수립된다.

<국토기본법>

제1조(목적) 이 법은 국토에 관한 계획 및 정책의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국토의 건전한 발전과 국민의 복리향상에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(국토관리의 기본 이념) 국토는 모든 국민의 삶의 터전이며 후세에 물려줄 민족의 자산이므로, 국토에 관한 계획 및 정책은 개발과 환경의 조화를 바탕으로 국토를 균형 있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 수립·집행하여야 한다.

제6조(국토계획의 정의 및 구분)

① 이 법에서 "국토계획"이란 국토를 이용·개발 및 보전할 때 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전 방향을 설정하고 이를 달성하기 위한 계획을 말한다.

② 국토계획은 다음 각 호의 구분에 따라 국토종합계획, 도종합계획, 시·군 종합계획, 지역계획 및 부문별계획으로 구분한다.

1. **국토종합계획**: 국토 전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전 방향을 제시하는 종합계획

2. **도종합계획**: 도 또는 특별자치도의 관할구역을 대상으로 하여 해당 지역의 장기적인 발전 방향을 제시하는 종합계획

3. **시·군종합계획**: 특별시·광역시·시 또는 군(광역시의 군은 제외한다)의 관할구역을 대상으로 하여 해당 지역의 기본적인 공간구조와 장기 발전 방향을 제시하고, 토지이용, 교통, 환경, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 후생, 문화 등에 관하여 수립하는 계획으로서 「**국토의 계획 및 이용에 관한 법률**」에 따라 수립되는 도시·군계획

4. **지역계획**: 특정 지역을 대상으로 특별한 정책목적을 달성하기 위하여 수립하는 계획

5. **부문별계획**: 국토 전역을 대상으로 하여 특정 부문에 대한 장기적인 발전 방향을 제시하는 계획

제7조(국토계획의 상호 관계)

① 국토종합계획은 도종합계획 및 시·군종합계획의 기본이 되며, 부문별계획과 지역계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야 한다.

② 도종합계획은 해당 도의 관할구역에서 수립되는 시·군종합계획의 기본이 된다.

③ 국토종합계획은 20년을 단위로 하여 수립하며, 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획 및 부문별계획의 수립권자는 국토종합계획의 수립 주기를 고려하여 그 수립 주기를 정하여야 한다.

<국토계획법>

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "**광역도시계획**"이란 제10조에 따라 지정된 광역계획권의 장기발전방향을 제시하는 계획을 말한다.

2. "**도시·군계획**"이란 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군(광역시의 관할 구역에 있는 군은 제외한다. 이하 같다)의 관할 구역에 대하여 수립하는 공간구조와 발전방향에 대한 계획으로서 도시·군기본계획과 도시·군관리계획으로 구분한다.

3. "**도시·군기본계획**"이란 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 관할 구역에 대하여 **기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시**하는 종합계획으로서 도시·군관리계획 수립의 지침이 되는 계획을 말한다.

4. "**도시·군관리계획**"이란 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 **개발·정비 및 보전을 위하여** 수립하는 토지 이용, 교통, 환경, 경관, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 복지, 안보, 문화 등에 관한 다음 각 목의 계획을 말한다.

가. 용도지역·용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획

나. **개발제한구역, 도시자연공원구역, 시가화조정구역(市街化調整區域), 수산자원보호구역**의 지정 또는 변경에 관한 계획

다. 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획
 라. 도시개발사업이나 정비사업에 관한 계획
 마. 지구단위계획구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 지구단위계획
 바. 입지규제최소구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 입지규제최소구역계획
 5. "지구단위계획"이란 도시·군계획 수립 대상지역의 일부에 대하여 토지 이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 그 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시·군관리계획을 말한다.
 5의2. "입지규제최소구역계획"이란 입지규제최소구역에서의 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등의 제한에 관한 사항 등 입지규제최소구역의 관리에 필요한 사항을 정하기 위하여 수립하는 도시·군관리계획을 말한다.

제3조(국토 이용 및 관리의 기본원칙) 국토는 자연환경의 보전과 자원의 효율적 활용을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위하여 다음 각 호의 목적을 이룰 수 있도록 이용되고 관리되어야 한다.

1. 국민생활과 경제활동에 필요한 토지 및 각종 시설물의 효율적 이용과 원활한 공급
2. 자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원
3. 교통·수자원·에너지 등 국민생활에 필요한 각종 기초 서비스 제공
4. 주거 등 생활환경 개선을 통한 국민의 삶의 질 향상
5. 지역의 정체성과 문화유산의 보전
6. 지역 간 협력 및 균형발전을 통한 공동번영의 추구
7. 지역경제의 발전과 지역 및 지역 내 적절한 기능 배분을 통한 사회적 비용의 최소화
8. 기후변화에 대한 대응 및 풍수해 저감을 통한 국민의 생명과 재산의 보호

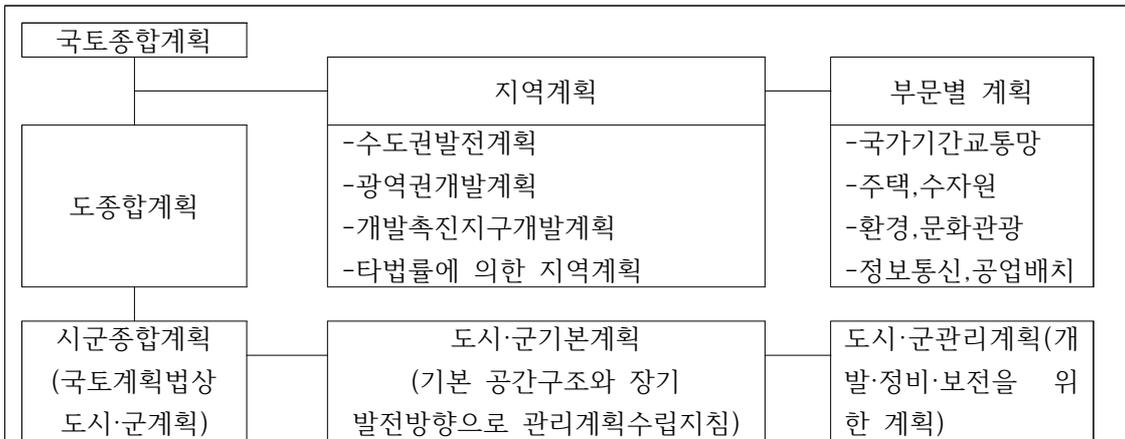
제4조(국가계획, 광역도시계획 및 도시·군계획의 관계 등)

- ① 도시·군계획은 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 관할 구역에서 수립되는 다른 법률에 따른 토지의 이용·개발 및 보전에 관한 계획의 기본이 된다.
- ② 광역도시계획 및 도시·군계획은 국가계획에 부합되어야 하며, 광역도시계획 또는 도시·군계획의 내용이 국가계획의 내용과 다를 때에는 국가계획의 내용이 우선한다. 이 경우 국가계획을 수립하려는 중앙행정기관의 장은 미리 지방자치단체의 장의 의견을 듣고 충분히 협의하여야 한다.
- ③ 광역도시계획이 수립되어 있는 지역에 대하여 수립하는 도시·군기본계획은 그 광역도시계획에 부합되어야 하며, 도시·군기본계획의 내용이 광역도시계획의 내용과 다를 때에는 광역도시계획의 내용이 우선한다.

제25조(도시·군관리계획의 입안)

- ① 도시·군관리계획은 광역도시계획과 도시·군기본계획에 부합되어야 한다.

공간계획 중 최상위 계획인 국토종합계획과 하위계획을 살펴보면,



***<제5차 국토종합계획 수립일정 및 절차>**

2018년 12월까지 제5차 국토종합계획 시안을 마련하고, 2019년 부문별 토론회·지역순환토론회, 공청회 등을 진행하여 제5차 국토종합계획을 완성하고자 합니다. 또한 국토종합계획 수립과정에서 국민소통 플랫폼운영과 국민참여단 구성을 통해 국민제안을 수렴하여 소통형·참여형 계획을 수립하고자 합니다.



문제는 개발계획 상호간 구속력이다.

이와 관련하여 도시기본계획은 도시개발의 지침으로서 지자체장이 관할 구역에 대한 다른 법률에 의한 환경, 교통, 수도, 하수도, 주택 등에 관한 부문별 계획을 수립하는 때에는 도시기본계획의 내용과 부합되게 하여야 한다고 하나, 대법원은 도시기본계획은 비구속적 계획으로서 행정청 또는 일반 국민에 대한 직접적 구속력이 없다고 판결하고 있다. 반면, 도시관리계획은 관계

행정기관은 물론 국민에 대하여서도 직접 구속력을 가지는 계획이다.

(대법원은 1998. 11. 27. 선고 96누13927 판결에서 “도시계획법 제11조 제1항에는, 시장 또는 군수는 그 관할 도시계획구역 안에서 시행할 도시계획을 도시기본계획의 내용에 적합하도록 입안하여야 한다고 규정하고 있으나, 도시기본계획이라는 것은 도시의 장기적 개발방향과 미래상을 제시하는 도시계획 입안의 지침이 되는 장기적·종합적인 개발계획으로서 직접적인 구속력은 없는 것이므로, 도시계획시설결정 대상면적이 도시기본계획에서 예정했던 것보다 증가하였다 하여 그것이 도시기본계획의 범위를 벗어나 위법한 것은 아니다.”라고 하였고, 2007. 4. 12. 선고 2005두1893 판결에서도 “구 도시계획법 제19조 제1항 및 도시계획시설결정 당시의 지방자치단체의 도시계획조례에서는, 도시계획이 도시기본계획에 부합되어야 한다고 규정하고 있으나, 도시기본계획은 도시의 장기적 개발방향과 미래상을 제시하는 도시계획 입안의 지침이 되는 장기적·종합적인 개발계획으로서 행정청에 대한 직접적인 구속력은 없다.”고 하였다.)

2. 공간계획 - 환경 중심

환경계획을 살펴보면, 광의 환경계획은 국토기본법상의 국토계획, 국토의계획및이용에관한법률상의 도시계획도 광의 환경계획에 포함될 수 있으나 실질적으로는 환경정책기본법상의 국가환경종합계획이 최상위 환경계획이라 할 수 있다. 협의 환경계획은 환경 관련 개별법에서 규정된 각종 계획 규정들로서 자연환경보전법상의 자연환경보전기본계획(제8조)과 생태·경관보전지역관리기본계획(14조), 수질및수생태계 보전에 관한 법률상의 오염총량관리기본계획(제4조의 3)과 측정망 설치계획(제10조), 대기환경보전법상의 측정망 설치계획(제4조) 등이 있다.

환경오염과 훼손을 예방하고 환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전하기 위해 제정된 환경정책기본법은 환경에 대한 종합적 계획으로서 국가환경중

합계 획을 수립하도록 하고 있다.

<환경정책기본법>

제1조(목적) 이 법은 환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다.

제4조(국가 및 지방자치단체의 책무)

- ① 국가는 환경오염 및 환경훼손과 그 위해를 예방하고 환경을 적정하게 관리·보전하기 위하여 **환경보전계획**을 수립하여 시행할 책무를 진다.
- ② 지방자치단체는 관할 구역의 지역적 특성을 고려하여 국가의 환경보전계획에 따라 그 지방자치단체의 계획을 수립하여 이를 시행할 책무를 진다.
- ③ 국가 및 지방자치단체는 지속가능한 국토환경 유지를 위하여 제1항에 따른 환경보전계획과 제2항에 따른 지방자치단체의 계획을 수립할 때에는 「**국토기본법**」에 따른 **국토계획과의 연계방안** 등을 강구하여야 한다.
- ④ 환경부장관은 제3항에 따른 환경보전계획과 국토계획의 연계를 위하여 필요한 경우에는 적용범위, 연계방법 및 절차 등을 국토교통부장관과 공동으로 정할 수 있다.

제14조(국가환경종합계획의 수립 등)

- ① 환경부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 국가 차원의 환경보전을 위한 종합계획(이하 "국가환경종합계획"이라 한다)을 20년마다 수립하여야 한다.
- ② 환경부장관은 국가환경종합계획을 수립하거나 변경하려면 그 초안을 마련하여 공청회 등을 열어 국민, 관계 전문가 등의 의견을 수렴한 후 국무회의의 심의를 거쳐 확정한다.

제17조(환경보전중기종합계획의 수립 등)

- ① 환경부장관은 제14조제2항에 따라 확정된 국가환경종합계획의 종합적·체계적 추진을 위하여 5년마다 환경보전중기종합계획(이하 "중기계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.

제18조(시·도의 환경보전계획의 수립 등)

- ① 시·도지사는 국가환경종합계획 및 중기계획에 따라 관할 구역의 지역적 특성을 고려하여 해당 시·도의 환경보전계획(이하 "시·도 환경계획"이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

제19조(시·군·구의 환경보전계획의 수립 등)

- ① 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 국가환경종합계획, 중기계획 및 시·도 환경계획에 따라 관할 구역의 지역적 특성을 고려하여 해당 시·군·구의 환경보전계획(이하 "시·군·구 환경계획"이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

제21조(개발 계획·사업의 환경적 고려 등)

- ① 국가 및 지방자치단체의 장은 토지의 이용 또는 개발에 관한 계획을 수립할 때에는 국

가환경종합계획, 시·도 환경계획 및 시·군·구 환경계획(이하 "국가환경종합계획등"이라 한다)과 해당 지역의 환경용량을 고려하여야 한다.

② 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 토지의 이용 또는 개발에 관한 사업의 허가 등을 하는 경우에는 국가환경종합계획등을 고려하여야 한다.

이에 따라 환경정책기본법이 예정한 공간계획 중 환경계획을 도식화하면 다음과 같다.

국가환경종합계획(20년) → 환경보전중기종합계획(5년) → 환경보전연도별시행계획
→ 시·도(시·군·구)의 환경보전계획

3. 공간계획의 조화 - 국토계획 및 환경보전계획의 통합관리에 관한 공동훈령

<국토계획 및 환경보전계획의 통합관리에 관한 공동훈령>

제1조(목적) 이 훈령은 「국토기본법」 제5조제4항 및 「환경정책기본법」 제4조제4항에 따라 국토계획과 환경보전계획의 통합관리를 위하여 그 적용범위, 연계방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조(기본이념) 이 훈령에 따른 적용대상 계획의 통합관리는 다음 각호의 기본이념을 따른다.

1. 국토계획 및 환경보전계획 수립 시 중·장기적 국토여건, 환경변화 등을 고려하여 지속가능한 국토·환경 비전과 경제, 사회, 환경적 측면에서 추진 전략, 목표를 공유하고 제시하여야 한다.
2. 대상계획 수립을 위한 전 과정에서 긴밀한 협력을 위하여 진행상황과 자료를 공유한다.
3. 국토교통부장관 및 환경부장관은 국토계획과 환경보전계획의 통합관리를 통한 지속가능한 국토환경 유지를 위하여 상호 노력해야 한다.

제3조(정의) 이 훈령에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

1. "통합관리"란 국토계획 및 환경보전계획을 수립할 때 '지속가능한 발전'이라는 공동의 목표를 달성하기 위하여 계획의 수립 절차, 내용 등에 대하여 상호 연계·보완하고 협력하는 정책과정을 의미한다.
2. "국가계획"이란 중앙행정기관의 장이 수립하는 국토계획 및 환경보전계획을 말한다.
3. "지자체계획"이란 지방자치단체의 장이 수립하는 국토계획 및 환경보전계획을 말한다.

제4조(적용범위)

① 이 훈령에 따라 통합관리를 적용하는 국토계획과 환경보전계획은 다음 각 호의 구분에 따른다.

1. 국토계획: 「국토기본법」 제6조제2항 제1호와 제2호에 따른 국토종합계획, 도종합계획,

<p>「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제3호와 제4호에 따른 도시·군기본계획 및 도시·군관리계획</p> <p>2. 환경보전계획: 「환경정책기본법」 제14조, 제18조 및 제19조에 따른 국가환경종합계획, 시·도 환경보전계획, 시·군 환경보전계획</p> <p>② 제1항에도 불구하고 제1항 각 호의 구분에 따른 계획 외에 통합관리를 적용할 필요가 있다고 인정되는 국토계획이나 환경보전계획이 있을 경우에는 국토교통부장관과 환경부장관이 협의하여 적용대상을 확대할 수 있다.</p> <p>제8조(국가계획의 통합관리 사항) 국토교통부장관과 환경부장관은 국토종합계획 및 국가환경종합계획 수립시 양 계획간 통합관리를 위해 다음 각 호의 사항을 반영하여 계획을 수립하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 자연생태계의 관리·보전 및 훼손된 자연생태계 복원 2. 체계적인 국토공간 관리 및 생태적 연계 3. 에너지 절약형 공간구조 개편 및 신·재생에너지의 사용 확대 4. 깨끗한 물 확보와 물 부족에 대비한 대응 5. 대기질 개선을 위한 대기오염물질 감축 6. 기후변화에 대응하는 온실가스 감축 7. 폐기물 배출량 감축 및 자원순환을 제고 8. 그 밖에 지속가능한 발전을 위한 국토 환경의 보전 및 개선에 관한 사항
--

4. 공간계획으로서 지역, 지구, 구역

가. 용도지역 - 토지

토지의 이용실태 및 특성과 장래 이용방향을 고려하여 국토계획법은 국토를 4개의 용도지역으로 구분하고 있다. 이는 토지의 특성에 따라 보전 또는 개발할 지역을 미리 계획한 것으로, 보전 필요 지역에서는 토지이용 및 개발행위를 제한한다.

용도 지역	토지 이용실태 및 장래 이용방향		
도시 지역	인구,산업이 밀집 또는 밀집이 예상되어 당해 지역에 대한 체계적인 개발·정비·관리·보전 등이	주거지역	거주의 안녕과 건전한 생활환경의 보호를 위하여 필요한 지역
		상업지역	상업 그 밖의 업무의 편익증진을 위하여 필요한 지역
		공업지역	공업의 편익증진을 위하여 필요한 지역
		녹지지역	자연환경·농지 및 산림의 보호, 보건위생, 보안과

	필요한 지역		도시의 무질서한 확산을 방지하기 위하여 녹지의 보전이 필요한 지역
관리 지역	도시지역 인구나 산업을 수용하기 위하여 도시지역에 준하여 체계적으로 관리하거나 농림업의 진흥, 자연환경 또는 산림의 보전을 위하여 농림지역 또는 자연환경보전지역에 준하여 관리가 필요한 지역	보전관리 지역	자연환경보호, 산림보호, 수질오염방지, 녹지공간 확보 및 생태계 보전 등을 위하여 보전이 필요하나, 주변의 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역
		생산관리 지역	농업·임업·어업생산 등을 위하여 관리가 필요하나, 주변의 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 농림지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역
		계획관리 지역	도시지역으로의 편입이 예상되는 지역 또는 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역
농림 지역	도시지역에 속하지 아니하는 농지법에 의한 농업진흥지역 또는 산지관리법에 의한 보전임지 등으로서 농림업의 진흥과 산림의 보전을 위하여 필요한 지역		
자연환경보전 지역	자연환경·수자원·해안·생태계·상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성 등을 위하여 필요한 지역		

국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 필요하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 위 각 용도지역을 도시·군관리계획결정으로 다시 세분³⁾하여 지정하거나 변경할 수 있다.

3) 국토계획법 시행령 제30조 용도지역 세분

1. 주거지역

가. 전용주거지역 : 양호한 주거환경을 보호하기 위하여 필요한 지역

(1) 제1종전용주거지역 : 단독주택 중심의 양호한 주거환경을 보호하기 위하여 필요한 지역

(2) 제2종전용주거지역 : 공동주택 중심의 양호한 주거환경을 보호하기 위하여 필요한 지역

나. 일반주거지역 : 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역

(1) 제1종일반주거지역 : 저층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역

(2) 제2종일반주거지역 : 중층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역

(3) 제3종일반주거지역 : 중고층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역

다. 준주거지역 : 주거기능을 위주로 이를 지원하는 일부 상업기능 및 업무기능을 보완하기 위하여 필요한 지역

2. 상업지역

가. 중심상업지역 : 도심·부도심의 상업기능 및 업무기능의 확충을 위하여 필요한 지역

나. 일반상업지역 : 일반적인 상업기능 및 업무기능을 담당하게 하기 위하여 필요한 지역

다. 근린상업지역 : 근린지역에서의 일용품 및 서비스의 공급을 위하여 필요한 지역

라. 유통상업지역 : 도시내 및 지역간 유통기능의 증진을 위하여 필요한 지역

3. 공업지역

가. 전용공업지역 : 주로 중화학공업, 공해성 공업 등을 수용하기 위하여 필요한 지역

나. 일반공업지역 : 환경을 저해하지 아니하는 공업의 배치를 위하여 필요한 지역

다. 준공업지역 : 경공업 그 밖의 공업을 수용하되, 주거기능·상업기능 및 업무기능의 보완이 필요한 지역

4. 녹지지역

위와 같은 용도지역이 지정되면, 해당 지역 안에서는 국토계획법 시행령 제 71조에 의하여 건축물의 용도·종류 및 규모 등의 건축제한을 받게 된다. 다만, 건축제한은 용도지역별로 건축할 수 없는 건축물을 나열하고 그 이외에는 모두 허용하는 네거티브 방식(준주거지역, 상업지역, 계획관리지역)과 허용되는 건축물 유형을 나열하고 이외는 금지는 포지티브 방식(네거티브 이외 지역)이 혼용되어 있다.

예를 들어 계획관리지역안에서 건축할 수 있는 건축물의 경우 동 시행령 별표 20에서 아래와 같이 규정하고 있다.

<p>별표20</p> <p style="text-align: center;"><u>계획관리지역안에서 건축할 수 없는 건축물(제71조제1항제19호 관련)</u></p> <p>1. 건축할 수 없는 건축물</p> <p>가. 4층을 초과하는 모든 건축물</p> <p>나. 「건축법 시행령」 별표 1 제2호의 공동주택 중 아파트</p> <p>다. 「건축법 시행령」 별표 1 제3호의 제1종 근린생활시설 중 휴게음식점 및 제과점으로 서 국토교통부령으로 정하는 기준에 해당하는 지역에 설치하는 것</p> <p>마. 「건축법 시행령」 별표 1 제7호의 판매시설(성장관리방안이 수립된 지역에 설치하는 판매시설로서 그 용도에 쓰이는 바닥면적의 합계가 3천제곱미터 미만인 경우는 제외한다)</p> <p>자. 「건축법 시행령」 별표 1 제17호의 공장 중 다음의 어느 하나에 해당하는 것. 다만, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 공익사업 및 「도시개발법」에 따른 도시개발사업으로 해당 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 관할구역으로 이전하는 레미콘 또는 아스콘 공장과 성장관리방안이 수립된 지역에 설치하는 공장(「대기환경보전법」, 「물환경보전법」, 「소음·진동관리법」 또는 「악취방지법」에 따른 배출시설의 설치 허가 또는 신고 대상이 아닌 공장으로 한정한다)은 제외한다.</p> <p>(1) 별표 19 제2호자목(1)부터 (4)까지에 해당하는 것. 다만, 인쇄·출판시설이나 사진처리시설로서 「물환경보전법」 제2조제8호에 따라 배출되는 특정수질유해물질을 전량 위탁처리하는 경우는 제외한다.</p> <p>2. 지역 여건 등을 고려하여 도시·군계획조례로 정하는 바에 따라 건축할 수 없는 건축물</p> <p>가. 4층 이하의 범위에서 도시·군계획조례로 따로 정한 층수를 초과하는 모든 건축물</p> <p>바. 「건축법 시행령」 별표 1 제6호의 종교시설</p> <p>다. 「건축법 시행령」 별표 1 제17호의 공장 중 다음의 어느 하나에 해당하는 것</p> <p>(3) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 공익사업 및 「도시개</p>
--

가. 보전녹지지역 : 도시의 자연환경·경관·산림 및 녹지공간을 보전할 필요가 있는 지역
 나. 생산녹지지역 : 주로 농업적 생산을 위하여 개발을 유보할 필요가 있는 지역
 다. 자연녹지지역 : 도시의 녹지공간의 확보, 도시확산의 방지, 장래 도시용지의 공급 등을 위하여 보전할 필요가 있는 지역으로서 불가피한 경우에 한하여 제한적인 개발이 허용되는 지역

발법」에 따른 도시개발사업으로 해당 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 관할구역으로 이전하는 레미콘 또는 아스콘 공장

또한, 국토계획법은 용도지역 안에서 건물의 건폐율(77조)⁴⁾과 용적률(78조)⁵⁾의 최대한도를 규정하여 건축제한을 하고 있다.

제77조(용도지역의 건폐율)

① 제36조에 따라 지정된 용도지역에서 건폐율의 최대한도는 관할 구역의 면적과 인구 규모, 용도지역의 특성 등을 고려하여 다음 각 호의 범위에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 정한다.

1. 도시지역

가. 주거지역: 70퍼센트 이하, 나. 상업지역: 90퍼센트 이하

다. 공업지역: 70퍼센트 이하, 라. 녹지지역: 20퍼센트 이하

2. 관리지역

가. 보전관리지역: 20퍼센트 이하, 나. 생산관리지역: 20퍼센트 이하

다. 계획관리지역: 40퍼센트 이하

3. 농림지역: 20퍼센트 이하

4. 자연환경보전지역: 20퍼센트 이하

제78조(용도지역에서의 용적률)

① 제36조에 따라 지정된 용도지역에서 용적률의 최대한도는 관할 구역의 면적과 인구 규모, 용도지역의 특성 등을 고려하여 다음 각 호의 범위에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 정한다.

1. 도시지역

가. 주거지역: 500퍼센트 이하, 나. 상업지역: 1천500퍼센트 이하

다. 공업지역: 400퍼센트 이하, 라. 녹지지역: 100퍼센트 이하

2. 관리지역

가. 보전관리지역: 80퍼센트 이하, 나. 생산관리지역: 80퍼센트 이하

다. 계획관리지역: 100퍼센트 이하. 다만, 성장관리방안을 수립한 지역의 경우 해당 지방자치단체의 조례로 125퍼센트 이내에서 완화하여 적용할 수 있다.

3. 농림지역: 80퍼센트 이하

4. 자연환경보전지역: 80퍼센트 이하

다른 법률에 의하여 도시지역으로 결정고시된 것으로 의제되는 경우는 아래 표와 같다.

4) 건폐율은 대지면적에 대한 건축할 수 있는 1층 부분 면적

5) 용적률은 대지면적에 대한 건축 각층 면적을 합계한 연면적

<p><국토계획법 제42조 다른 법률에 따라 지정된 지역의 용도지역 지정 등의 의제></p> <ul style="list-style-type: none"> -항만법 제2조제4호에 따른 항만구역으로서 도시지역에 연접된 공유수면 -어촌·어항법 제17조제1항에 따른 어항구역으로서 도시지역에 연접된 공유수면 -산업입지및개발에관한법률 제2조제8호 가목 내지 다목의 규정에 의한 국가·일반·도시첨단산업단지 -택지개발촉진법 제3조에 따른 택지개발지구 -전원개발에관한특례법 제5조 및 동법 제11조의 규정에 의한 전원개발사업구역 및 예정구역(수력발전소 또는 송·변전설비만을 설치하기 위한 전원개발사업구역 및 예정구역을 제외한다.)
--

나. 용도지구 - 건물

용도지구는 용도지역상 건축제한을 강화하거나 완화적용하여 용도지역 기능을 증진시키고 경관, 안전등을 도모하는 지역이다.

건축제한 강화 또는 완화 필요성			
경관 지구	경관의 보전·관리 및 형성을 위하여 필요한 지구	자연경관지구	산지등 자연경관을 보호하거나 유지하기 위하여 필요한 지구
		시가지경관지구	지역 내 주거지, 중심지 등 시가지의 경관을 보호 또는 유지하거나 형성하기 위하여 필요한 지구
		특화경관지구	지역 내 주요 수계의 수변 또는 문화적 보존가치가 큰 건축물 주변의 경관 등 특별한 경관을 보호 또는 유지하거나 형성하기 위하여 필요한 지구
고도 지구	쾌적한 환경 조성 및 토지의 효율적 이용을 위하여 건축물 높이의 최고한도를 규제할 필요가 있는 지구		
방화 지구	화재의 위험을 예방하기 위하여 필요한 지구		
방재 지구	풍수해, 산사태, 지반의 붕괴, 그 밖의 재해를 예방하기 위하여 필요한 지구	시가지방재지구	건축물·인구가 밀집되어 있는 지역으로서 시설 개선 등을 통하여 재해 예방이 필요한 지구
		자연방재지구	토지의 이용도가 낮은 해안변, 하천변, 급경사지 주변 등의 지역으로서 건축 제한 등을 통하여 재해 예방이 필요한 지구
보호 지구	문화재, 중요 시설물(항만, 공항 등)및 문화적·생태적 보존가치가 큰 지역의 보호와	역사문화환경보호지구	문화재·전통사찰 등 역사·문화적으로 보존가치가 큰 시설 및 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구
		중요시설물보호지구	중요시설물(제1항에 따른 시설물을 말한다. 이하 같다)의 보호와 기능의 유지 및 증진 등을 위하여 필요한 지구

	보존을 위하여 필요한 지구	생태계보호지구	야생동식물서식처 등 생태적으로 보존가치가 큰 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구
취락지구	녹지지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역·개발제한구역 또는 도시자연공원구역의 취락을 정비하기 위한 지구	자연취락지구	녹지지역·관리지역·농림지역 또는 자연환경보전지역안의 취락을 정비하기 위하여 필요한 지구
		집단취락지구	개발제한구역안의 취락을 정비하기 위하여 필요한 지구
개발진흥지구	주거기능·상업기능·공업기능·유통물류기능·관광기능·휴양기능 등을 집중적으로 개발·정비할 필요가 있는 지구	주거개발진흥지구	주거기능을 중심으로 개발·정비할 필요가 있는 지구
		산업·유통개발진흥지구	공업기능 및 유통·물류기능을 중심으로 개발·정비할 필요가 있는 지구
		관광·휴양개발진흥지구	관광·휴양기능을 중심으로 개발·정비할 필요가 있는 지구
		복합개발진흥지구	주거기능, 공업기능, 유통·물류기능 및 관광·휴양기능중 2 이상의 기능을 중심으로 개발·정비할 필요가 있는 지구
		특정개발진흥지구	주거기능, 공업기능, 유통·물류기능 및 관광·휴양기능 외의 기능을 중심으로 특정한 목적을 위하여 개발·정비할 필요가 있는 지구
특정용도제한지구	주거 및 교육 환경 보호나 청소년 보호 등의 목적으로 오염물질 배출시설, 청소년 유해시설 등 특정시설의 입지를 제한할 필요가 있는 지구		
복합용도지구	지역의 토지이용 상황, 개발 수요 및 주변 여건 등을 고려하여 효율적이고 복합적인 토지이용을 도모하기 위하여 특정시설의 입지를 완화할 필요가 있는 지구(일반주거/일반공업/계획관리지역)		

시도지사 또는 대도시 시장은 용도지구의 명칭, 건축제한 등에 관한 사항을 조례로 정하여 도시군관리계획을 할 수 있으며(제37조 제3항), 연안침식이 진행 중이거나 우려되는 지역 등 대통령령으로 정하는 지역⁶⁾에 대해서는 방재지구의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정하여야 한다.

- 6) 1. 연안침식으로 인하여 심각한 피해가 발생하거나 발생할 우려가 있어 이를 특별히 관리할 필요가 있는 지역으로서 「연안관리법」 제20조의2에 따른 연안침식관리구역으로 지정된 지역(같은 법 제2조 제3호의 연안육역에 한정한다)
2. 풍수해, 산사태 등의 동일한 재해가 최근 10년 이내 2회 이상 발생하여 인명 피해를 입은 지역으로서 향후 동일한 재해 발생 시 상당한 피해가 우려되는 지역

또한, 자연공원법에 의하여 자연공원의 효과적 보전과 이용을 위하여 공원자연보존지구, 공원자연환경지구, 공원마을지구, 공원문화유산지구 등 4개의 용도지구를 공원계획결정으로 지정할 수 있도록 하고 있다.

다. 용도구역 - 제한

용도구역은 용도지역 또는 용도지구의 건축제한을 강화하거나 완화하여 따로 정함으로써 시가지의 무질서한 확산방지, 계획적이고 단계적인 토지이용의 도모, 토지이용의 종합적 조정·관리 등을 위하여 도시·군관리계획으로 결정하는 지역이다.

	행위제한	구체화 법률
개발제한구역 (제38조)	국토교통부장관이 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 도시의 개발을 제한할 필요가 있거나 국방부장관의 요청이 있어 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정시 도시군관리계획변경결정으로 지정	개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법
도시자연공원구역 (제38조2)	시·도지사 또는 대도시 시장이 도시의 자연환경 및 경관을 보호하고 도시민에게 건전한 여가·휴식공간을 제공하기 위하여 도시지역 안에서 식생(植生)이 양호한 산지(山地)의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정시 도시군관리계획변경결정으로 지정	도시공원 및 녹지 등에 관한 법률
시가화조정구역 (제39조)	시·도지사는 직접 또는 관계 행정기관의 장의 요청을 받아 도시지역과 그 주변 지역의 무질서한 시가화를 방지하고 계획적·단계적인 개발을 도모하기 위하여 대통령령으로 정하는 기간 동안 시가화를 유보할 필요가 있다고 인정되면 시가화조정구역의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정할 수 있다. 다만, 국가계획과 연계하여 시가화조정구역의 지정 또는 변경이 필요한 경우에는 국토교통부장관이 직접 시가화조정구역의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정할 수 있다	
수산자원보호구역 (제40조)	해양수산부장관은 직접 또는 관계 행정기관의 장의 요청을 받아 수산자원을 보호·육성하기 위하여 필요한 공유수면이나 그에 인접한 토지에 대한 수산자원보호구역의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정할 수 있다	
입지규제최소구역 (제40조2)	국토교통부장관은 도시지역에서 복합적인 토지이용을 증진시켜 도시 정비를 촉진하고 지역 거점을 육성할 필요가 있다고 인정시 다음 지역과 그 주변 1. 도시·군기본계획에 따른 도심·부도심 또는 생활권의 중심지역	

<p>2. 철도역사, 터미널, 항만, 공공청사, 문화시설 등의 기반시설 중 지역의 거점 역할을 수행하는 시설을 중심으로 주변지역을 집중적으로 정비할 필요가 있는 지역</p> <p>3. 세 개 이상의 노선이 교차하는 대중교통 결절지로부터 1킬로미터 이내에 위치한 지역</p> <p>4. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제3호에 따른 노후·불량건축물이 밀집한 주거지역 또는 공업지역으로 정비가 시급한 지역</p> <p>5. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제1항제5호에 따른 도시재생활성화지역 중 같은 법 제2조제1항제6호에 따른 도시경제기반형 활성화계획을 수립하는 지역</p>
--

또한 다른 법률에 의하여 구역이 지정되는 경우는 아래 표와 같다.

	구역유형	행위제한 등
농지법 제28조	농업진흥지역내 농업진흥구역과 농업보호구역	- 녹지/관리/농림/자연환경보전지역에서 지정가능 - 구역내에서 농업생산등과 무관한 토지이용행위 금지
한강수계법 제4조	수변구역(특별대책지역은 하천등 경계로부터 1km, 그 외 지역은 500m)	- 개발제한구역과 도시지역, 지구단위계획구역은 제외 - 단독주택등은 새로 설치할 수 없으나, 도로터널공사를 위한 임시 폐수배출시설은 설치허가 할 수 있고, 특별대책지역 외지역에서만 식품접객업종 오수를 일정기준 이하로 배출하는 식당
수도법 제7조	상수원보호구역{제7조의2 상수원보호구역 외 지역(보호구역 상류 또는 취수시설 상하류)에서 공장설립의 제한}	가축분뇨 등을 사용하거나 버리는 행위를 할 수 없고, 건축등은 허가를 받아야 한다.
자연환경보전법 제12조	생태경관보전지역 내 생태경관핵심·완충·전이보전구역	포획, 건축 등 자연생태 또는 자연경관의 훼손행위를 하여서는 아니된다. 다만 완충구역에서는 대지인 토지에 주거생계를 위한 건축물등은 설치할 수 있다.
야생생물법 제27조	야생생물특별보호구역 시도야생생물보호구역	- 특별보호구역내 건물신축등 훼손행위, 취사야영행위 등 금지
습지보전법 제8조	습지보호지역, 습지주변관리지역	- 습지보호지역내 건물신축, 포획 등 금지
토양환경보전법	토양보전대책지역	대책지역내 폐기물등을 토양 투기

제17조		금지, 오염물질함유 생산시설설치금지
자연공원법 제4조	자연공원으로 지정된 구역으로서 공원구역	
백두대간법 제6조	백두대간보호지역내 핵심구역, 완충구역	
산림보호법 제7조	산림보호구역(생활환경보호구역, 경관보호구역, 수원함양보호구역, 재해방지보호구역, 산림유전자원보호구역)	

라. 토지이용규제 기본법

국토계획법을 포함한 개별 법령에서 다양한 목적의 지역, 지구 지정 등을 통해 토지이용규제체도가 산재됨에 따라 2005. 12. 7. 토지이용규제기본법이 제정되었다. 동법에서는 새로운 토지이용규제를 수반하는 지역지구등의 신설시 토지이용규제심의회 심의등을 거치도록 하여 이를 엄격히 제한하고, 기존 지역지구등을 정기적으로 재평가하여 정비하도록 하고 있다.

제5조(지역·지구등의 신설 제한 등) 지역·지구등은 다음 각 호에 규정된 것 외에는 신설(지역·지구등을 세분하거나 변경하는 것을 포함한다. 이하 같다)할 수 없다. 1. 별표에 규정된 지역·지구등 2. 다른 법률의 위임에 따라 대통령령에 규정된 지역·지구등으로서 이 법의 대통령령에 규정된 지역·지구등 3. 다른 법령의 위임에 따라 총리령, 부령 및 자치법규에 규정된 지역·지구등으로서 국토교통부장관이 관보에 고시하는 지역·지구등

동법 별표 ‘토지이용규제를 하는 지역지구등’에서는 ‘2018 평창 동계올림픽대회 및 동계패럴림픽대회 지원등에 관한 특별법’ 제32조에 의한 “대회관련 시설 설치,이용지역”이외 232건의 지역, 지구, 구역등을 열거하고 있으며, 동법 시행령 별표1 ‘토지이용규제를 하는 지역, 지구등’에서는 ‘국토계획법 시행령’ 제30조 제1호 가목에 의한 “전용주거지역”이외 38건의 지역, 지구, 구역 등을 열거하고 있다.

IV. 개발계획, 개발행위허가, 건축계획

1. 개발 진행의 원칙

사업자가 골프장 사업을 진행하거나, 개별 필지 소유자가 해당 토지에 숙박 시설이나 단독주택을 건설하는 경우, 원칙적으로는 국토계획법상 공간계획으로서 용도지역에 해당 건축물의 입지가 가능하여야 한다. 따라서, 해당 용도지역에 입지가 불가능한 건축물은 용도지역의 변경이 없는 이상 사업이나 건축을 할 수 없게 된다.

이에 따라 용도지역 부합 → 숙박시설, 주말농장을 위한 농어촌정비법상 개발 계획(국토계획법상 개발행위허가⁷⁾) → 농지법상 농지전용, 산지관리법상 산지전용 → 건축법상 건축신고등이 진행된다. 다만, 이보다 규모가 더 크다면 국토계획법상 지구단위계획사업으로 진행하거나, 도시계획시설사업으로 진행하여야 한다.

물론, 이러한 절차진행을 간소화하기 위하여 개별 개발 특례법(관광진흥법, 산업입지법, 기업도시법 등)에 의해 용도지역 변경, 용도구역상 행위제한 해제 등을 일시에 진행하고 있다.

2. 아스콘 공장 건설 절차

가. 용도지역 부합여부

아스콘 공장을 설치하고자 하는 토지의 용도지역이 보전관리지역 등인 경우에는 건설을 할 수 없다.

(1) 용도지역 변경

7) 2000. 7. 1. 도시계획법상 도입된 개발행위허가제도는 도시계획사업이 아닌 사적인 건축물 건축, 공작물 설치, 토지 형질변경등에 관할 행정청의 허가를 득하도록 하였고, 2003. 국토계획법의 시행으로 비도시지역에서도 개발행위허가제도가 도입되었다.

먼저, 토지적성평가를 통해 용도지역의 변경이 있어야 한다.

토지적성평가에 대한 근거규정은 국토계획법 제27조⁸⁾로서, 토지적성평가는 전 국토의 "환경친화적이고 지속가능한 개발"을 보장하고 개발과 보전이 조화되는 "선계획·후개발의 국토관리체계"를 구축하기 위하여 토지의 환경생태적·물리적·공간적 특성을 종합적으로 고려하여 개별토지가 갖는 환경적·사회적 가치를 과학적으로 평가함으로써 도시·군기본계획을 수립·변경하거나 도시·군관리계획을 입안하는 경우에 정량적·체계적인 판단 근거를 제공하기 위하여 실시하는 기초조사이다. 다만, 주거지역, 상업지역, 공업지역과 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제4조 및 제5조에 의해 지정된 민간인통제선 이북지역은 제외한 모든 지역에 대하여 실시한다.

토지적성평가지 개발적성과 보전적성에 대한 각 평가지표는 다음 표와 같다.

적성 구분	평 가지 표 준	
	필수지표	선택지표
개발 적성	경사도, 표고, 기개발지와의 거리, 공공 편익시설과의 거리	도시용지비율, 용도전용비율, 도시용지 인접 비율, 지가수준, 도로와의 거리
보전 적성	경지정리면적비율, 생태·자연도 상위등급비율, 공적규제지역 ⁹⁾ 면적비율, 공적규제지역과의 거리	전·담·과수원면적비율, 농업진흥지역비율, 임상도 상위등급비율, 보전산지비율, 경지정리지역과의 거리, 하천·호소·농업용 저수지와의 거리, 바닷가와의 거리

8) 제27조(도시·군관리계획의 입안을 위한 기초조사 등)

① 도시·군관리계획을 입안하는 경우에는 제13조를 준용한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 입안하는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 국토교통부장관(제40조에 따른 수산자원보호구역의 경우 해양수산부장관을 말한다. 이하 이 조에서 같다). 시·도지사, 시장 또는 군수는 제1항에 따른 기초조사의 내용에 도시·군관리계획이 환경에 미치는 영향 등에 대한 환경성 검토를 포함하여야 한다.

③ 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 제1항에 따른 기초조사의 내용에 토지적성평가와 재해 취약성분석을 포함하여야 한다.

9) 개발제한구역, 수산자원보호구역(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」), 보전산지 중 공익용산지(「산지관리법」), 상수원보호구역(「수도법」), 문화재보호구역(「문화재보호법」), 도시자연공원구역(「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」), 특별대책지역 I 권역(「환경정책기본법」), 수변구역(「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」, 「낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」, 「금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 및 「영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」), 습지보

이에 따라 보전대상지역 판정기준은 아래 표와 같다.

<표 3-6> 보전대상지역 판정기준

부문	보전대상지역 판정요소	판정기준
자연 보전	생태·자연도	1등급, 별도관리지역
	임상도(영급)	5영급 이상인 지역
수질 보전4)	국가하천 및 지방하천(종전 지방1급하천에 한함)의 양안중 하천의 경계로 부터의 거리	300m 내외의 집수구역
	상수원보호구역으로부터의 거리	동일수계지역내 1km내외의 집수구역1)
	유효저수량 30만 ^m 이상인 호소·농업용저수지 만수위선으로 부터의 거리	300m 내외의 집수구역
계획 보전	재해발생위험지역	해당지역
	경지정리지역	해당지역
	공적규제지역4)	해당지역
	공간정책 및 계획상 보전이 필요한 지역	해당지역3)
	위의 보전대상지역 판정요소에 해당하는 지역으로 둘러싸인 1만 ^m 미만의 지역	해당지역

위와 같은 평가에 따라 적성등급은 가~마 등급으로 구분되며, ‘가’ 등급은 보전적성이 강함, ‘마’ 등급은 개발적성이 강한 순으로 부여된다. 따라서, 가/나 등급의 경우에는 개발관련한 도시관리계획 입안이 제한되며, 다 등급의 경우에는 심의를 거쳐 입안여부가 결정되고, 라/마 등급은 입안이 가능하게 된다.

그러나, 공장입지에 대한 사항은 위와 같이 국토계획법상 용도지역의 변경에 대한 절차가 주된 절차는 아니며, “산업입지 및 개발에 관한 법률” 제40조 이하의 “산업단지 외 지역의 공장입지” 규정이 적용된다.

호지역(「습지보전법」), 제한구역(「원자력안전법」), 생태경관핵심보전구역·시도생태경관보전지역(「자연환경보전법」), 야생생물특별보호구역(「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」), 국립공원·도립공원·군립공원(「자연공원법」)

<산업입지법>

제40조(입지 지정 및 개발에 관한 기준)

① 국토교통부장관은 산업단지 외의 지역에서의 공장설립을 위한 입지 지정과 지정 승인된 입지의 개발에 관한 기준을 작성·고시할 수 있다.

제40조의2(공장입지 유도지구의 지정)

① 시·도지사(도지사는 제외한다) 또는 시장·군수·구청장은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항제2호다목에 따른 계획관리지역에 3만제곱미터 이상 50만제곱미터 미만의 범위에서 해당 지방자치단체에 두는 도시계획위원회의 심의를 거친 후 공장입지 유도지구를 지정할 수 있다.

② 제1항에 따른 공장입지 유도지구(이하 "공장입지 유도지구"라 한다)의 지정권자(이하 "공장입지유도지구지정권자"라 한다)는 공장입지 유도지구를 지정하려면 「환경영향평가법」에 따른 전략환경영향평가(「환경영향평가법」 제9조에 따른 전략환경영향평가 대상계획으로 본다), 「자연재해대책법」에 따른 사전재해영향성검토 및 「농지법」에 따른 농지에 대하여 관계 행정기관과 협의를 거쳐야 한다.

제40조의3(공장입지 유도지구의 특례)

① 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제13조제1항에 따른 공장설립등의 승인권자(이하 "공장설립승인권자"라 한다)는 공장입지 유도지구에서의 공장설립을 승인하려는 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시계획위원회의 심의, 「환경영향평가법」에 따른 전략환경영향평가 및 「자연재해대책법」에 따른 사전재해영향성검토를 거치지 아니하고 승인할 수 있다.

③ 공장설립승인권자는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제76조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 기준에 적합한 공동 오·폐수처리시설이 설치되고, 「물환경보전법」 제2조제8호에 따른 특정수질유해물질이 같은 법 제32조에 따른 배출허용기준 이하로 배출되는 경우에는 공장설립을 승인할 수 있다.

<산업입지의 개발에 관한 통합지침>

제35조(입지 지정업무의 처리)

① 시장·군수는 개별공장입지의 지정신청을 받은 경우에는 다음 각 호의 사항을 종합적으로 검토하여 승인여부를 결정하여야 한다.

1. 「국토계획법」에 따른 용도지역의 적정여부
2. 사업계획의 내용 및 입지규모의 적정여부
3. 환경보전 및 문화재보존에 미치는 영향
5. 발생폐기물의 처리계획 및 교통수요 유발에 대한 대책
6. 공장방류수의 공공수역방류로 인하여 농업용 등 용수사용에 지장이 있는지 여부
7. 국토종합계획, 산업집적활성화기본계획, 지역개발계획, 광역도시계획·도시·군관리계획 등 관련계획 및 다른 산업단지개발계획과의 관계
8. 지하수를 공업용수로 이용하는 경우 지하수 부존량 및 수질오염에 미치는 영향
9. 「한강수계상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」등에서 정하는 오염총량관리기

본계획 및 시행계획과의 부합성 여부

10. 「환경영향평가법」에 따른 **전략환경영향평가 대상여부 및 대상인 경우 협의결과**

② 시·도지사 또는 시장·군수는 개별공장입지의 지정승인을 위하여 용도지역을 변경하여야 하는 경우에는 다음 각 호의 기준에 따라 처리하여야 한다.

1. 관할구역내의 기 개발된 산업단지나 계획중인 산업단지 또는 공장설립이 가능한 용도지역으로 입지할 수 있도록 유도
2. 제36조 부터 제38조까지에 따른 개별공장입지 허용기준에 적합한 경우에는 「국토계획법」 등 개별법에서 정해진 **공장설립 기준에 적합하도록 용도지역을 변경한 후에 개별공장 입지를 지정**

③ 시장·군수는 개별공장입지의 지정승인을 위하여 관계기관에 협의요청을 하는 경우에는 「국토계획법」에 따른 도시·군관리계획 변경에 관한 협의를 함께 요청하여야 한다. 이 경우 「국토계획법 시행령」제5조에 따른 관계서류를 첨부하여야 한다.

제36조(개별공장입지의 선정기준)

① 시장·군수는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역에 대하여는 개별공장입지의 지정승인을 하여서는 아니된다.

1. 「국토계획법」에 의한 자연환경보전지역
2. 「자연환경보전법」에 의한 생태·경관보전지역 및 생태·자연도 1등급 권역
3. 「문화재보호법」에 의한 문화재 및 문화재보호구역
4. 「도로법」에 의한 접도구역
5. 「수도법」제7조에 따른 상수원보호구역 및 같은 법 제7조의2에 따라 상수원보호구역외의 지역에서 공장설립이 제한되는 지역
6. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 법률에 의한 수변구역. 다만, 해당 수변구역에서 입지하는 시설이 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」에 의한 폐수배출시설인 경우에 한한다.
가. 「한강수계상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」
7. 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」에 의한 요존국유림, 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 의한 보안림·산림유전자원보호림·채종림·시험림, 「산지관리법」에 따른 산지전용 제한지역, 「임업 및 산촌진흥 촉진에 관한 법률」에 의한 임업진흥권역. 다만, 임업진흥권역인 경우에는 임업진흥권역에 상응하는 면적을 대체지정하는 조건으로 하는 경우에는 그러하지 아니하며, 편입면적이 1헥타르 미만인 경우에는 대체지정을 하지 않고도 개별공장 입지가 가능하다.
9. 「농어촌정비법」제22조에 따른 저수지 상류지역에서의 공장설립 제한 지역

② 시장·군수는 다음 각 호에 해당하는 지역에 대하여는 개별공장입지의 지정승인을 하지 아니할 수 있다.

1. 기존의 집단취락과 인접한 지역
2. 광역상수도 관로매설지역 및 농업용 배수시설이 설치된 지역으로서 당해 시설의 이설이 필요한 지역
3. 농업용담수호의 수질오염이 우려되는 지역

제38조(지역별 허용면적)

- ① 시·도지사는 시·군별로 산업집적도 및 입지여건 등을 고려하여 개별공장입지의 지정에 관한 계획을 수립·운영하여야 한다.
- ② 국토교통부장관은 국토의 균형발전과 적절한 산업배치를 위하여 산업통상자원부장관과 협의하여 시·도별 또는 시·군별로 개별공장입지의 연간 허용면적을 정하여 운용할 수 있다.
- ③ 시·도지사 또는 시장·군수는 제2항에 따라 개별공장입지의 연간 허용면적을 정한 경우에는 그 범위에서 개별공장입지의 지정승인을 하여야 한다.

제39조(개별공장입지의 개발기준)

- ① 개별공장입지에서의 도로확보기준은 다음 각 호와 같다.
- ② 개별공장입지에서 공장폐수배출량이 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」에 따른 배출허용기준을 초과하는 경우에는 수질오염방지시설을 설치하여야 한다.

(2) 계획관리지역내 공장건축

계획관리지역에서 개발행위허가는 국토계획법 제56조 및 동법시행령 제55조 제1항에 의거 3만㎡ 미만의 범위에서 득할 수 있고, 공장설립 승인절차는 “산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률” 제13조에 의한 공장승인절차에 따라 진행된다. 다만, 해당 용도지역내 입지 가능한 업종의 공장이어야 하고, 이는 산업집적법에서 총괄하여 규정하고 있다.

<산업집적법>

제8조(공장입지의 기준) 산업통상자원부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 다음 각 호의 사항에 관한 공장입지의 기준(이하 "입지기준"이라 한다)을 정하여 고시하여야 한다. 이를 변경한 경우에도 또한 같다.

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등 대통령령으로 정하는 법령에서 용도지역별로 허용 또는 제한되는 공장의 업종·규모 및 범위 등에 관한 사항
2. 제조업종별 공장부지면적에 대한 대통령령으로 정하는 공장건축물등(이하 "공장건축물등"이라 한다)의 면적의 비율(이하 "기준공장면적률"이라 한다)과 그 적용 대상
3. 제조업종별 환경오염 방지에 관한 사항
4. 환경오염을 일으킬 수 있는 공장의 입지 제한에 관한 사항

제13조(공장설립등의 승인)

- ① 공장건축면적이 500제곱미터 이상인 공장의 신설·증설 또는 업종변경(이하 "공장설립등"이라 한다)을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장의 승인을 받아야 하며, 승인을 받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.
- ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항에 따른 공장설립등의 승인을 받은 것으로 본다.

1. 제20조제2항에 따른 승인을 받은 경우

③ 공장건축면적이 500제곱미터 미만인 경우에도 제13조의2에 따른 허가·신고·면허·승인·해제 또는 용도폐지 등의 의제(擬制)를 받으려는 자는 제1항에 따른 공장설립등의 승인을 받을 수 있다.

제13조의2(인가·허가 등의 의제)

① 제13조제1항에 따른 공장설립등의 승인을 할 때 해당 공장 및 진입로 부지에 대한 다음 각 호의 허가·신고·면허·승인·해제 또는 용도폐지 등(이하 "인·허가등"이라 한다)에 관하여 해당 시장·군수 또는 구청장이 제5항 본문에 따라 관계 행정기관의 장과 협의한 사항(제5항 단서에 따라 협의회 생략되는 경우를 포함한다)에 대하여는 해당 인·허가등을 받은 것으로 본다.

2. 「산지관리법」 제14조·제15조에 따른 산지전용허가 및 산지전용신고, 같은 법 제15조의2에 따른 산지일시사용허가·신고, 같은 법 제21조에 따른 산지 전용된 토지의 용도변경 승인 및 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제36조제1항·제4항에 따른 입목벌채 등의 허가·신고

4. 「사방사업법」 제14조제1항 본문에 따른 사방지(砂防地)의 축목의 벌채 등의 허가 및 같은 법 제20조제1항에 따른 사방지 지정의 해제

5. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조제1항에 따른 개발행위(토지의 형질 변경 또는 토지 분할만 해당한다)의 허가, 같은 법 제86조에 따른 도시·군계획시설사업의 시행자의 지정 및 같은 법 제88조에 따른 실시계획의 인가

13. 「국유재산법」 제30조에 따른 국유재산의 사용허가 및 같은 법 제40조제1항에 따른 도로·하천·구거 및 제방의 용도폐지

14. 「공유재산 및 물품 관리법」 제11조에 따른 행정재산의 용도의 변경 또는 폐지 및 같은 법 제20조제1항에 따른 행정재산의 사용·수익허가

16. 「환경영향평가법」 제44조에 따른 소규모 환경영향평가에 대한 협의¹⁰⁾

17. 「자연재해대책법」 제4조에 따른 사전재해영향성 검토협의

18. 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제11조에 따른 토지거래계약에 관한 허가

제20조(공장의 신설 등의 제한)

① 「수도권정비계획법」상 과밀억제권역·성장관리권역 및 자연보전권역에서는 공장건축면적 500제곱미터 이상의 공장(지식산업센터를 포함한다. 이하 이 장에서 같다)을 신설(제14조의3에 따른 제조시설설치를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)·증설 또는 이전하거나 업종을 변경하는 행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 국민경제의 발전과 지역주민의 생활환경 조성 등을 위하여 부득이하다고 인정하여 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 제1항 단서에 따라 공장을 신설·증설 또는 이전하거나 업종을 변경하려는 자는 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장의 승인을 받아야 한다. 승인을 받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다. 다만, 승인을 받은 사항 중 산업통상자원부령으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 한다.

참고로 산업집적법에 의하여 산업통상자원부장관이 2018. 9. 17. 개정고시한 “공장입지 기준고시” 별표 2. 용도지역별 허용 또는 제한되는 공장의 업종.규모범 위 및 환경기준 등에 관한 사항은 다음 표와 같다.

1. 도시지역에서 허용 또는 제한되는 공장의 업종.규모 및 범위 2. 관리지역에서 허용 또는 제한되는 공장의 업종.규모 및 범위 3. 농림지역 및 자연환경보전지역에서 허용 또는 제한되는 공장의 업종.규모 및 범위 6. 산업단지(산업입지및개발에관한법률, 산업집적활성화및공장설립에관한법률) 7. 택지개발예정지구(택지개발촉진법 제6조 및 동법 시행령 제6조) 9. 농업진흥지역(농지법)에서 허용 또는 제한되는 공장의 업종.규모 및 범위 부표 : 농지전용허가제한대상 폐수배출시설(농지법 제37조 관련) 11. 보전산지(산지관리법)에서 허용 또는 제한되는 공장의 업종.규모 및 범위 12. 상수원 보호구역(수도법 제5조 제3항) 16. 환경관련 기준 ○ 대기배출시설 관련 가. 종별 대기오염물질배출사업장 규모와 대기오염물질배출시설종류 및 특정대기유해물질 (대기환경보전법 시행령 및 시행규칙) 나. 종별 수질오염물질배출사업장 규모와 수질오염물질배출시설종류 및 특정수질유해물질 (수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 시행규칙 시행령 및 시행규칙)
--

위 입지기준을 구체적으로 살펴보면 제1,2종 전용주거지역에서는 공장설립이 불가하며, 계획관리지역에서 허용되는 공장 건축물은 다음 표와 같다.

○ 건축할 수 있는 건축물 (4층 이하의 건축물에 한한다. 다만, 4층 이하의 범위안에서 도시계획조례로 따로 층수를 정하는 경우에는 그 층수 이하의 건축물에 한한다) • 「건축법 시행령」 별표 1 제17호의 공장 중 제2호 카목(1) 내지 (5)의 어느 하나에 해당하지 아니하는 것(다음의 어느 하나에 해당하는 공장을 기존 공장부지 안에서 증축 또는 개축하거나 부지를 확장하여 증축 또는 개축하는 경우에 한한다. 이 경우 확장하려는 부지가 기존 부지와 너비 8미터 미만의 도로를 사이에 두고 접하는 경우를 포함한다) (1) 2002년 12월 31일 이전에 준공된 공장 (2) 법률 제6655호 국토의계획및이용에관한법률 부칙 제19조에 따라 종전의 「국토이용관리법」, 「도시계획법」 또는 「건축법」의 규정을 적용받는 공장 • 「수도권정비계획법」 제6조제1항제3호에 따른 자연보전권역 및 「환경정책기본법」 제22조에 따른 특별대책지역 외의 지역에 설치되는 「건축법 시행령」 별표 1 제17호의 공장 중 다음의 어느 하나에 해당하지 아니하는 것(도시계획조례에서 따로 건축을 제한하는 경우에는 그에 따른다) 1) 별표 19 제2호자목(1)부터 (4)까지에 해당하는 것

10) 소규모환경영향평가 대상은 보전관리지역(5,000㎡), 생산관리지역(7,500㎡), 계획관리지역(10,000㎡) 이상의 사업계획면적을 대상으로 하며, 조례로 위 각 면적의 60% 이상인 개발사업 중 환경오염, 자연환경훼손 등이 우려되는 사업에 대해서도 할 수 있다.

- 2) 화학제품제조시설(석유정제시설을 포함한다). 다만, 물·용제류 등 액체성 물질을 사용하지 아니하고 제품의 성분이 용해·용출되지 아니하는 고체성 화학제품제조시설은 제외.
- 3) 제1차금속·가공금속제품 및 기계장비제조시설 중 「폐기물관리법 시행령」 별표 1 제4호에 따른 폐유기용제류를 발생시키는 것
- 4) 가죽 및 모피를 물 또는 화학약품을 사용하여 저장하거나 가공하는 것
- 5) 섬유제조시설 중 감량·정련·표백 및 염색시설
- 6) 「폐기물관리법」 제25조에 따른 폐기물처리업 허가를 받은 사업장. 다만, 「폐기물관리법」 제25조에 따른 폐기물처리업 중 폐기물 중간처리업(재활용만을 하는 경우에만 해당한다)으로서 특정수질 유해물질이 배출되지 아니하는 경우는 제외한다.

(3) 환경기준을 고려한 입지제한

<국토계획법>

제76조(용도지역 및 용도지구에서의 건축물의 건축 제한 등)

① 제36조에 따라 지정된 용도지역에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

<동법 시행령>

제71조(용도지역안에서의 건축제한)

① 법 제76조제1항에 따른 용도지역안에서의 건축물의 용도·종류 및 규모 등의 제한(이하 "건축제한"이라 한다)은 다음 각호와 같다.

19. 계획관리지역안에서 건축할 수 없는 건축물 : 별표 20에 규정된 건축물

<시행령 별표 20>

계획관리지역안에서 **건축할 수 없는 건축물**(제71조 제1항 제19호 관련)

1. 건축할 수 없는 건축물

자. 「건축법 시행령」 별표 1 제17호의 공장 중 다음의 어느 하나에 해당하는 것. 다만, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 공익사업 및 「도시개발법」에 따른 도시개발사업으로 **해당** 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 **관할구역으로 이전하는 레미콘 또는 아스콘 공장**과 성장관리방안이 수립된 지역에 설치하는 공장(「대기환경보전법」, 「물환경보전법」, 「소음·진동관리법」 또는 「악취방지법」에 따른 배출시설의 설치 허가 또는 신고 대상이 아닌 공장으로 한정한다)은 제외한다.

(1) **별표 19 제2호자목(1)부터 (4)까지에 해당**하는 것. 다만, 인쇄·출판시설이나 사진처리시설로서 「물환경보전법」 제2조제8호에 따라 배출되는 특정수질유해물질을 전량 위탁처리하는 경우는 제외한다.

<시행령 별표 19>

생산관리지역안에서 건축할 수 있는 건축물(제71조 제1항 제18호 관련)

2. 도시·군계획조례가 정하는 바에 의하여 건축할 수 있는 건축물(4층 이하의 건축물

에 한한다. 다만, 4층 이하의 범위안에서 도시·군계획조례로 따로 층수를 정하는 경우에는 그 층수 이하의 건축물에 한한다)

자. 「건축법 시행령」 별표 1 제17호의 공장(동시행령 별표 1 제4호의 제2종 근린생활시설 중 제조업소를 포함한다) 중 도정공장 및 식품공장과 읍·면지역에 건축하는 제재업의 공장으로서 다음의 어느 하나에 해당하지 아니하는 것

(1) 「대기환경보전법」 제2조제9호에 따른 특정대기유해물질이 같은 법 시행령 제11조제1항제1호에 따른 기준 이상으로 배출되는 것

(2) 「대기환경보전법」 제2조제11호에 따른 대기오염물질배출시설에 해당하는 시설로서 같은 법 시행령 별표 1에 따른 1종사업장 내지 3종사업장에 해당하는 것

<대기환경보전법>

제23조(배출시설의 설치 허가 및 신고)

① 배출시설을 설치하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사의 허가를 받거나 시·도지사에게 신고하여야 한다.

⑤ 제1항과 제2항에 따른 허가 또는 변경허가의 기준은 다음 각 호와 같다.

1. 배출시설에서 배출되는 오염물질을 제16조나 제29조제3항에 따른 배출허용기준 이하로 처리할 수 있을 것¹¹⁾

2. 다른 법률에 따른 배출시설 설치제한에 관한 규정을 위반하지 아니할 것

제38조(위법시설에 대한 폐쇄조치 등) 시·도지사는 제23조제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 배출시설을 설치하거나 사용하는 자에게는 그 배출시설의 사용중지를 명하여야 한다. 다만, 그 배출시설을 개선하거나 방지시설을 설치·개선하더라도 그 배출시설에서 배출되는 오염물질의 정도가 제16조에 따른 배출허용기준 이하로 내려갈 가능성이 없다고 인정되는 경우 또는 그 설치장소가 다른 법률에 따라 그 배출시설의 설치가 금지된 경우에는 그 배출시설의 폐쇄를 명하여야 한다.

<동법 시행령>

제11조(배출시설의 설치허가 및 신고 등)

① 법 제23조제1항에 따라 설치허가를 받아야 하는 배출시설은 다음 각 호와 같다.

1. 특정대기유해물질이 환경부령으로 정하는 기준 이상으로 발생하는 배출시설

<동법 시행규칙>

제24조의2(설치허가 대상 특정대기유해물질 배출시설의 적용기준) 영 제11조제1항제1호에서 "환경부령으로 정하는 기준"이란 별표 8의2에 따른 기준을 말한다.

<별표8의 2>설치허가 대상 특정대기유해물질 배출시설의 적용기준(제24조의2 관련)

물질명	기준농도
다환방향족 탄화수소류	10ng/m ³

11) 다환방향족탄화수소의 경우 배출허용기준은 신설 예정이고, 동법 시행규칙 별표 8의 2에 의하여 설치허가대상 배출시설 적용기준이 2015. 12. 10. 신설된 상태임

아스콘 공장을 건축할 수 있기 위하여는 대기환경보전법상 특정대기유해물질 배출시설 적용기준의 기준농도 이하로 배출되는 사업장이어야만 계획관리지역에서 입지가 가능하다.

V. 국토계획의 한계

국토계획체계는 국토에 대한 최상위계획으로서 국토계획지위, 국토계획의 단계별 계획과의 정합성, 국토정책을 지원하는 국토계획으로서 위상 문제가 한계로 지적되고 있다.

1. 국토계획 지위 한계

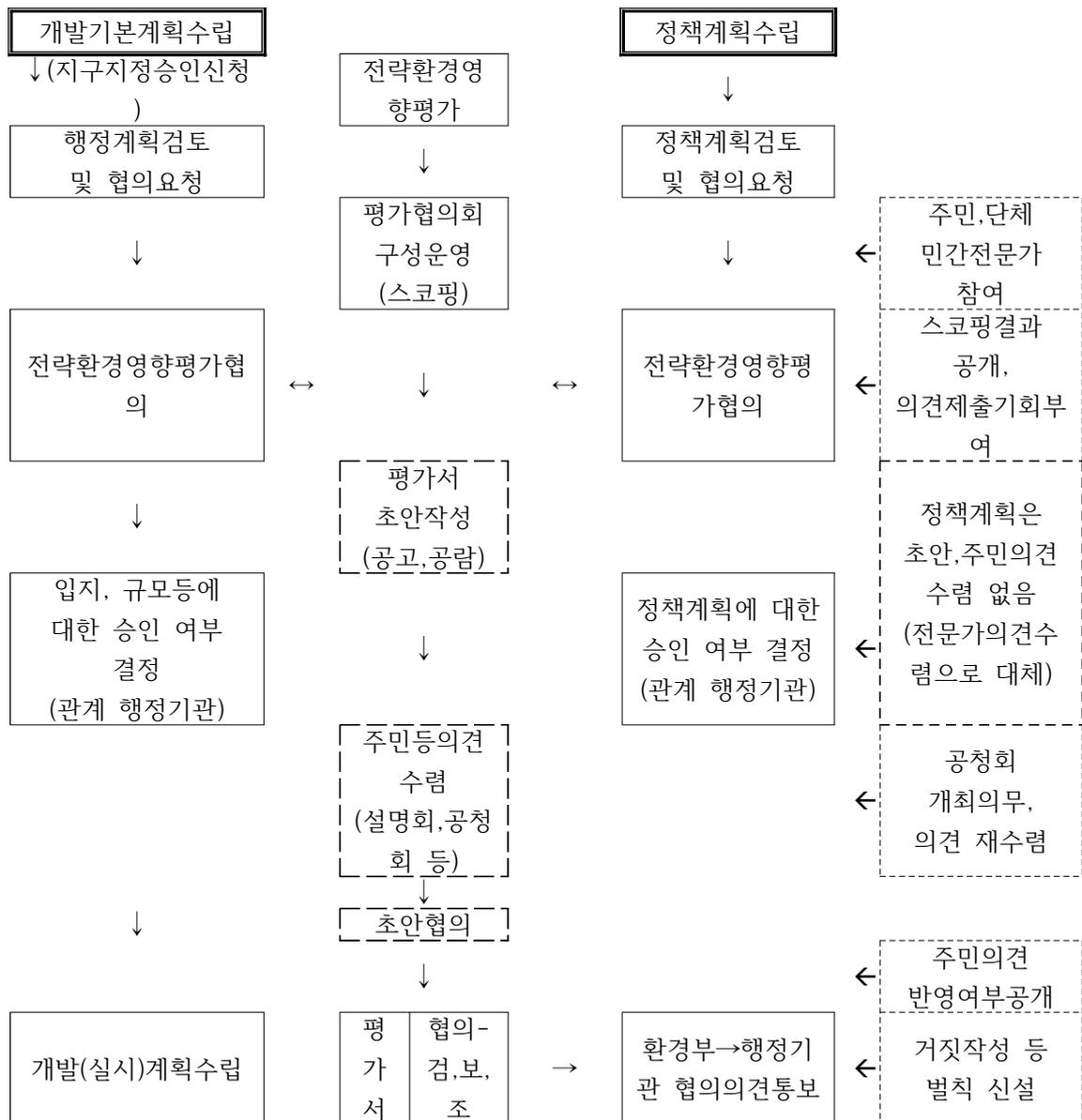
국토계획은 국토기본법 제8조에 의하여 국토이용, 개발 및 보전에 관한 최상위 계획의 지위를 갖는다. 이에 따라 국토계획법은 제4조 제1항에서 국토계획의 하나인 도시계획과 관련하여 “도시계획은 다른 법률에 의한 토지의 이용, 개발 및 보전에 관한 계획의 기본이 된다” 그리고 동조 제2항에서는 “다른 법률에 의한 환경, 교통 등에 관한 부문별 계획을 수립하는 때에는 도시기본계획과 부합되게 하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

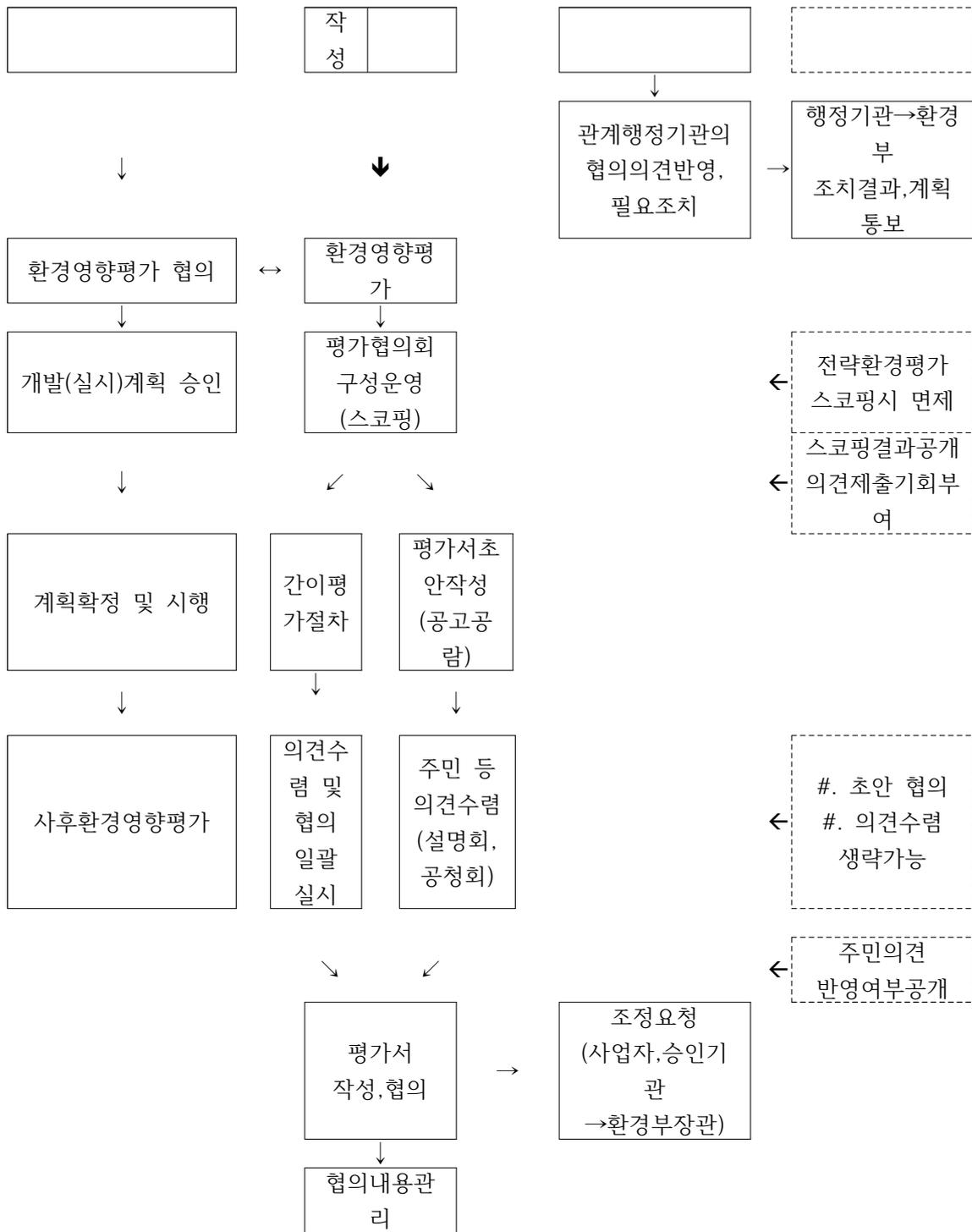
그러나, 환경정책기본법 제14조 제5항은 “토지의 이용 또는 개발에 관한 계획을 수립할 때에는 환경계획(국가환경종합계획, 시도환경계획, 시군구환경계획)을 고려하여야 한다.”고 하여 일응 국토계획과 환경계획의 상호 충돌이 예정되어 있다.

이에 따라 국토계획과 환경계획 상호간에는 법률상 정합성이 부재하다고 볼 수 있고, 각 계획에 따른 국토정책과 환경정책이 별개로 수립될 가능성이 있거나, 국토정책적 개발방향에 환경정책이 순응하도록 하는 구조를 만들어 낼 수 있게 되었다.

예를들어 국토계획상 도시계획의 경우 전략환경영향평가를 통해 입지선정 단계등 개발계획 초기 단계에서 환경적 평가가 개발계획 수립시 반영되어야 할 것이나, 현실에서는 그렇지 못한 경우가 대부분이며, 실시계획단계에서의 환경영향평가의 경우에도 원론적인 환경영향 저감방안만이 검토된다는 문제가 있어왔다.

따라서, 계획간 또는 계획과 정책간 정합성의 부재가 제도적으로 뒷받침되어 개발우선적 정책과 계획이 수립시행되는 발판이 되어 왔다.





2. 국토계획체계 정합성의 한계

국토종합계획을 상위계획으로 하는 도종합계획과 도시기본계획 그리고 도시

관리계획은 형식적으로는 상위계획을 하위계획이 구체화하는 것으로 보이나, 실제로는 상위계획의 제시목표와 하위계획의 제시목표가 비슷하고, 상하위계획의 연관성을 점검하는 제도적 장치가 없다.

이와 관련하여 4대강 사업에서는 하천법상 상위계획의 하위계획에 대한 구속성이 문제가 된바 있다.

위 사건에서 정부는 도시계획법(현재 국토의계획및이용에관한법률)상의 각 계획의 부합여부가 문제된 사안에서 상위계획의 구속력을 부인한 대법원 판결을 근거로 하천법상 각 계획이 비구속적 계획이라고 주장하였고, 원고들은 하천법상의 각 계획은 국토의계획및이용등에관한법률상의 제 계획과는 아래 근거를 들어 구속성을 인정하여야 한다고 하였다.

첫째, 하천법 법문언상 “유역종합치수계획은 수자원장기종합계획의 범위 안에서 수립되어야 하며, 제25조에 따른 하천기본계획의 기본이 된다.”(제24조 제7항), “하천공사시행계획은 하천기본계획의 범위 안에서 수립되어야 한다.”(제27조 제2항)는 하천법의 규정문언 자체로 ‘유역종합치수계획’은 ‘수자원장기종합계획’의 기본방향과 기본내용을, ‘하천기본계획’은 유역종합치수계획의 그것을, ‘하천공사시행계획’은 하천기본계획의 그것을 각 자기계획 수립의 근거기반으로 하여야 한다는 것은 명확하다.

둘째 도시계획을 포함한 통상의 계획이 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상시킨다는 보다 추상적이고 적극적인 목표를 달성하기 위한 것인 반면 하천법상의 제 계획은 하천의 우수로 인한 피해를 예방한다는 보다 구체적이고 소극적인 목적을 달성하기 위한 것이라는 점에서 차이가 있다.

국토의계획및이용에관한법률상 하위계획이 상위계획에 부합하지 않은 경우 그 부정적인 영향은 재산적 손실(중복사업으로 인한 재정손실 및 개별적인 재산권 침해)에 불과하지만 하천법상의 각 계획이 서로 부합하지 않을 경우에는 재산적 손실에서 더 나아가 국민의 생명과 신체의 안전마저 위협할 수 있다는 점에서 차이가 있기 때문이다.

셋째, 유역종합치수계획이 도입된 배경을 살펴보다라도 유역종합치수계획은 단순히 하위계획 수립시의 단순한 지침으로서 기능을 할 뿐이라고 할 수 없다.

유역종합치수계획이 도입된 것은 기존의 하위계획인 하천기본계획이 법정 하천관리 주체의 불일치 등의 이유로 각 지류하천별로 기본계획이 마련되면서 유역별 관리가 되지 못하여 오히려 하류부의 홍수피해를 증감하는 결과를 가져오는 문제점을 개선하기 위해 하나의 수계를 하나의 시스템으로 구성할 필요성이 커졌기 때문이다.

3. 국토계획 권위의 한계

국토계획법에도 불구하고 개별 특별법에 의한 개발계획에 의하여 국토계획이 형해화 되고 있다.

택지개발촉진법상 택지개발예정지구, 산업입지및개발에관한법률에 의한 국가 및 지방산업단지, 전원개발특별법에 의한 전원개발사업구역으로 지정되면 용도지역이 도시지역으로 변경되어 특별법이 개발을 보다 용이하게 하고 있다.

특히 강원도 평창동계올림픽 관련하여 가리왕산 중봉 알파인 경기장 설립 지역은 아래 그림과 같이 산림유전자원보호구역으로 환경적 우수성에 따라 국가의 보호를 받아 왔으나, 2018 평창 동계올림픽대회 및 장애인동계올림픽대회 지원 등에 관한 특별법에 의하여 사업예정지구의 유전자보호구역은 해제되었다.

가리왕산 중봉 알파인 경기장

■ 산림유전자원보호구역

■ 산림유전자원보호구역 해제구역

⋯ 활강스키장 예정지

자료: 녹색연합, 산림청



동법 제33조에 의하여 인허가가 의제되기 때문이다.

제33조(다른 법률에 따른 인·허가등의 의제) ① 시행자가 제31조에 따른 시행자 사업계획의 승인 또는 변경승인을 받은 경우에는 다음 각 호의 허가·인가·결정·해제·지정·승인·협의·심의·신고 등(이하 "인·허가등"이라 한다)을 받은 것으로 보며, 승인을 고시한 때에는 다음 각 호의 법률에 따른 인·허가등의 고시 또는 공고가 있는 것으로 본다. <개정 2014.1.14.>

1. 「초지법」 제21조의2에 따른 토지의 형질변경 등의 허가, 같은 법 제23조에 따른 초지전용의 허가
2. 「산지관리법」 제14조에 따른 산지전용허가와 같은 법 제15조에 따른 산지전용신고 및 같은 법 제15조의2에 따른 산지일시사용허가·신고
28. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제36조제1항·제4항에 따른 입목벌채등의 허가·신고
29. 「산림보호법」 제9조제1항 및 제2항제1호·제2호에 따른 산림보호구역(산림유전자원보호구역은 제외한다)에서의 행위의 허가·신고와 같은 법 제11조제1항제1호에 따른 산림보호구역(산림유전자원보호구역은 제외한다)의 지정해제
33. 「자연재해대책법」 제4조에 따른 사전재해영향성 검토에 대한 협의
34. 「환경영향평가법」 제16조에 따른 전략환경영향평가 협의
35. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시·군관리계획 결정, 같은

법 제56조에 따른 개발행위의 허가, 같은 법 제86조에 따른 시행자의 지정, 같은 법 제88조에 따른 실시계획의 인가, 같은 법 제118조에 따른 토지거래계약에 관한 허가

제34조(「산림보호법」에 관한 특례) 대회관련시설 중 제2조제2호가목 및 나목에 해당하는 시설을 「산림보호법」 제7조제1항제5호에 따른 산림유전자원보호구역에 설치하기 위하여는 「산림보호법」 제11조에도 불구하고 산림청장은 관계 전문가의 의견을 들어 산림유전자원보호구역의 해제 및 산림보호·보전·복원 등에 대한 계획을 수립하고, 그 계획에 대하여 지원위원회의 심의·의결을 거쳐 산림유전자원보호구역의 전부 또는 일부의 지정을 해제할 수 있다.

4. 국가계획과 지자체 계획고권

국가계획과 관련된 대부분의 국가정책사업의 성격은 해당 지역에 있어 지역주민의 이해관계와 상충되는 내용이 대다수인 관계로 인하여 그 계획간 상충 내지 충돌이 발생할 수 있다. 이는 국가정책사업의 신속한 수행을 통한 공익의 보장이라는 측면과 지역주민의 이익을 반영한 지자체의 계획고권을 통하여 나타나는 사익의 보장이라는 측면간의 충돌이다.

이러한 문제점들에 대한 대응으로 국토계획법에서는 국가계획의 수립권자인 국토부장관의 해당 지자체 장에 대한 의견청취와 시도지사와 충분한 협의에 관한 규정을 두고 있다.

다만, 위 협의는 행정내부행위에 불과하여 그것이 직접적으로 대외적 효력을 가진 것은 아니므로 처분성은 부인되고, 법원은 위 협의는 단순한 자문을 받는 것에 불과하다고 하여 주된 행정청이 협의의견에 기속되지 않는다고 하였다.

VI. 계획에 관한 사법심사

대법원은 청계산 휴게광장 사건에서 “행정계획이라 함은 행정에 관한 전문적·기술적 판단을 기초로 하여 도시의 건설·정비·개량 등과 같은 특정한 행정목표를 달성하기 위하여 서로 관련되는 행정수단을 종합·조정함으로써

장래의 일정한 시점에 있어서 일정한 질서를 실현하기 위한 활동기준으로 설정된 것으로서, 구 도시계획법(2002. 2. 4. 법률 제6655호로 폐지되기 전의 것) 등 관계 법령에는 추상적인 행정목표와 절차만이 규정되어 있을 뿐 행정계획의 내용에 대하여는 별다른 규정을 두고 있지 아니하므로 행정주체는 구체적인 행정계획을 입안·결정함에 있어서 비교적 광범위한 형성의 자유를 가진다고 할 것이지만, 행정주체가 가지는 이와 같은 형성의 자유는 무제한적인 것이 아니라 그 행정계획에 관련되는 자들의 이익을 공익과 사익 사이에서는 물론이고 공익 상호간과 사익 상호간에도 정당하게 비교교량하여야 한다는 제한이 있는 것이고, 따라서 행정주체가 행정계획을 입안·결정함에 있어서 이익형량을 전혀 행하지 아니하거나 이익형량의 고려 대상에 마땅히 포함시켜야 할 사항을 누락한 경우 또는 이익형량을 하였으나 정당성과 객관성이 결여된 경우에는 그 행정계획결정은 형량에 하자가 있어 위법하다.”고 판시하였다.(2004두12063 판결)

위 사건은 청계산 도시자연공원을 찾는 등산객이 주로 이용하는 원터골 진입로 주변이 무단 주차장화 되어 청계산의 경관과 이미지를 저해하고 있어 휴게광장을 조성하여 이용객들에게 만남의 장소를 제공하고 도시경관을 향상시키고자 하는 목적으로 서초구청장이 휴게광장을 조성하기 위한 도시계획시설결정에 관련된 사건으로, 대법원은 “도시계획을 입안함에 있어서는 미리 인구·교통·환경·토지이용 등에 대한 기초조사를 거쳐 추가적인 도시계획시설의 필요성 및 수요를 파악하여 시설의 규모와 편입대상 토지의 범위 등에 대한 검토가 이루어져야 함에도, 피고는 이러한 기초조사도 하지 않은 상태에서 도시계획결정을 입안하여 도시계획위원회의 심의까지 마친 점, 그 후 보완한 기초조사의 결과에 의하더라도 구체적인 조사자료나 근거 없이 주말 등에 원터골을 통하여 청계산 도시자연공원을 찾는 등산객의 수를 2~3만 명으로 추산하고 있을 뿐, 이 사건 토지 부근의 청계산 원터골에 등산객 등을 위한 어떠한 도시계획시설이 있는지에 대한 조사나 추가적인 만남의 장소 또는 휴게장소의 필요성과 그 수요에 대한 조사 등도 없었던 것으로 보이는 점,

이 사건 도시계획사업의 공람공고와 관련하여 서울특별시 도시계획상임기획단은 이 사건 토지와 그 주변의 산림이 양호하고 지반이 낮은 골짜기 형태의 급경사지와 개울을 이루고 있어서 광장 조성시에 대량의 성토 및 절토가 예상되므로 이를 최소화 할 수 있도록 도로변을 중심으로 축소 조정하는 것이 바람직하다는 의견을 제출하였고, 피고가 미리 작성한 이 사건 도시계획사업의 설계도면에 의하더라도 이 사건 토지 전부를 광장으로 조성하지 아니함에도, 피고는 합리적인 근거 없이 위와 같은 의견을 반영하지 아니한 채 이 사건 토지 전부를 위 도시계획사업의 편입대상으로 결정한 점 등을 종합하여 보면, 피고가 이 사건 도시계획사업에 관한 행정계획을 입안·결정함에 있어서 이 사건 토지 전부를 사업부지로 편입한 것은 공익과 사익에 관한 이익형량의 고려 대상에 마땅히 포함시켜야 할 사항을 누락하였거나 정당성 내지 객관성이 결여된 상태에서 이익형량을 하였다고 할 것이므로 이 사건 도시계획결정은 형량에 하자가 있어 위법하고, 이 사건 도시계획사업에 대한 인가처분 및 변경인가처분은 위법한 이 사건 도시계획결정을 기초로 한 후속처분으로서 역시 위법하다는 취지로 판시한 원심법원의 판단”을 정당하다고 판시하였는바, 행정계획에 대한 사법심사 가능성, 나아가 재량일탈남용의 유형별 심사 기준을 제시한 중요한 판결이다.

또한 대법원은 문장대운천개발사건에서 “관광지조성사업의 시행은 국토 및 자연의 유지와 환경의 보전에 영향을 미치는 행위로서 그 허가 여부는 사업장소의 현상과 위치 및 주위의 상황, 사업시행의 시기 및 주체의 적정성, 사업계획에 나타난 사업의 내용, 규모, 방법과 그것이 자연 및 환경에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 결정하여야 하는 일종의 재량행위에 속한다고 할 것이고, 위와 같은 재량행위에 대한 법원의 사법심사는 당해 행위가 사실오인, 비례·평등의 원칙 위배, 당해 행위의 목적 위반이나 부정한 동기 등에 근거하여 이루어짐으로써 재량권의 일탈·남용이 있는지 여부만을 심사하게 되는 것이나, 법원의 심사결과 행정청의 재량행위가 사실오인 등에 근

거한 것이라고 인정되는 경우에는 이는 재량권을 일탈·남용한 것으로서 위법하여 그 취소를 면치 못한다 할 것이다.”(99두8589호)라고 판시한바 있다.

VII 계획에 있어 환경공익의 반영

1. 전략환경영향평가와 계획의 수립
2. 계획 수립과정에서의 협의
3. 국민의 절차참여와 환경엑세스권