

토지이용규제와 환경규제의 연계성 확보

- 개발 년대를 거쳐오면서 우리나라의 토지이용관련규제제도는 개발사업을 뒷받침하는 개발 우위적 제도가 주류를 이루어 왔고, 환경보전 개념과 환경성 고려는 상대적으로 미흡하였음
- 대부분의 환경규제체계는 개발 우선적인 토지이용규제체계에 대응하여 마련된 것이어서, 환경관련규제 내용 중의 상당부분은 토지이용규제와 중복되거나 상충되어 행정절차의 복잡성 문제를 야기하고 있음
- 이에 따라 최근에는 계획적 국토이용과 친환경적 국토관리가 토지이용규제체도의 주요 과제로 부상하게 되어, 2002년 제정된 「국토의계획및이용에관한법률」에서는 공간계획체계 내에 환경성 고려를 내재화하고 있음
- 새로운 국토이용계획체계를 감안하여 토지이용규제제도와 환경규제제도의 틀과 방법을 재점검하고, 각각의 합리적 역할분담체계를 검토할 필요가 있음
- 기초정보조사단계에서 공동조사체계를 구축하여 기초자료의 정확도를 제고하고, 계획단계에서 계획기준 및 지침에 친환경성 요소를 반영하고, 규제단계에서 행위제한내용을 친환경적 측면에서 재구성하며, 사후관리체계를 강화하여 친환경적 계획내용이 유지·정착되도록 하여야 함

1. 토지이용규제와 환경규제 현황

- 토지이용규제제도는 「국토의계획및이용에관한법률(이하: 국토계획법)」 상의 용도지역 지정에 의한 규제가 기본이 되며, 국토계획법상의 토지이용규제는 도시관리계획에서 정하고 있는 대분류 4개 용도지역이 토지이용규제의 기본골격이 됨
 - 국토계획법은 토지의 이용실태 및 특성, 장래의 토지이용방향 등을 고려하여 도시지역(주거·상업·공업·녹지지역), 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 국토의 용도를 구분하고, 이들 지역에 대한 행위제한이 개별법에 의한 토지이용규제의 기준이 됨
 - 주거·상업·공업·녹지지역은 국토계획법에서 직접 행위규제를 규정하며, 농림지역, 자연환경보전지역 등에 대해서는 이를 직접 정하지 않고 관련 농지법·산림법 등 관련법에서 규정
- 토지이용규제와 관련된 환경규제는 용도지역 지정에 의한 환경규제와 사전환경성검토와 같이 용도지역 지정 없이 규제하는 방법으로 구분됨
 - 용도지역에 의한 환경규제는 환경보전 관련법에서 용도지역을 지정하여 규제하는 것으로, 수질보전특별대책지역, 상수원보호구역, 수변구역, 지정호소, 생태계보전지역, 특정도서, 습지지역 등의 지역이 있음

2. 토지이용규제와 환경규제의 문제점

- 개발정책과 보전정책의 연계성 결여로 인한 규제체계의 중복성
 - 개발정책과 보전정책이 연계되어 있지 않아 개발부서와 보전부서 간의 업무 연계 및 협조체계가 미흡하고 법률 상호 간의 상충과 중복으로 규제상의 혼란 야기
- 용도지역의 다기화로 인한 규제체계의 복잡성
 - 용도지역지구를 지정하는 법률은 약 111개 법률에서 314개의 지역지구를 지정하고 있으며, 이 중 환경규제관련부분은 약 10여 개의 법률에서 20여 개의 지역지구가 지정되고 있음

- 인문요소 중심의 누적적 용도규제로 인한 규제의 한계성
 - 용도지역별 행위제한 내용이 누적적이고 인문요소중심의 용도규제로 되어 있어 용도지역 지정의 본래 목적을 달성하기 어려운 문제가 있음
 - 자연녹지지역의 경우 주거용부터 위험시설물이나 쓰레기처리장까지 광범위한 용도가 허용되고, 농림지역의 경우도 대부분의 근린생활시설이 누적적으로 허용되어 이들 지역 내에 보전이 필요한 녹지나 자연생태계를 보전하는데 한계가 있음
- 유사한 기초자료의 분산적 조사·관리체계
 - 국토계획법상의 도시기본(관리)계획수립지침 등에서 규정하고 있는 기초조사와 환경성검토는 환경정책기본법상의 사전환경성검토, 환경영향평가법에 의한 환경영향평가 항목 등과 유사한 내용으로 구성되어 있음
 - 이와 같이 유사한 성격의 기초자료가 개별제도 및 부처별로 조사될 뿐만 아니라, 구체적인 조사기준과 조사방법, 조사자료의 전산구축 방법 등이 체계적으로 정립되어 있지 않아, 국가기본정보로 구축·관리되지 못하고 자료의 활용도도 낮음
- 규제제도와 분리되지 않은 기초자료 조사체계
 - 기초자료 조사가 환경성검토나 사전환경성검토와 같은 규제행정의 연장선상에서 이루어지고 있어 기초자료 조사의 비효율성과 관련제도 운영의 부실문제가 야기됨
- 유사 평가제도의 중복
 - 국토계획법과 환경관련법에서 규정하고 있는 환경성검토, 토지적성평가, 사전환경성검토, 환경영향평가 등은 그것이 지향하는 목적과 구체적 검토 내용이 부분적으로 중복되어 이로 인한 비효율과 낭비가 수반됨

3. 토지이용규제와 환경규제의 연계성 확보방향

- 토지이용규제와 환경규제의 상호보완적 규제체계 구축
 - 토지이용규제제도와 환경규제제도는 제도운영의 투명화와 시너지 효과를 추구할 수 있도록 대립적 관계가 아닌 상호보완적 또는 공동추진 체계로 재정비
 - 새로 바뀐 국토관리 및 국토이용계획체계를 감안하여 개별제도의 고유성을 존중하

는 범위 내에서 환경규제와 토지이용규제의 틀과 방법을 재점검하고, 합리적인 역할분담 체계를 검토

○ 과업 단계별 연계화 추진 및 사후관리체제 강화

- 토지이용규제와 환경규제의 연계는 기초정보 구축단계, 계획단계, 토지이용규제 단계, 사후관리단계의 4단계에서 검토

토지이용규제와 환경규제의 연계체계

구분		국토계획법		환경관련법률	연계방향
계획 단계	기초정보 조사	· 도시기본계획의 기초조사자료 · 토지관리정보 · 토지적성평가	⇔	· 녹지자연도 · 생태자연도 · 비오톱	· 공동 조사 관리체계
	계획수립	· 도시기본계획 · 도시관리계획	⇔	· 환경계획 · 사전환경성검토	· 도시계획 및 환경계획 수립지침과 기준의 조정
토지 이용 규제 단계	사전적 토지이용 규제	· 용도지역별 행위제한 · 개발행위허가 · 기반시설연동제	⇔	· 환경관련법상의 행위제한 · 사전환경성검토	· 국토계획법상의 용도지역별 행위규제와 환경관련법상의 용도지역별 행위제한 · 개발행위허가제 · 사전환경성검토 내용 등의 연계 조정
사후관리 단계		—	⇔	환경영향평가제	· 정기적인 사후감독 및 관리 기능 강화

○ 첫째, 기초정보조사단계의 연계

- 도시기본계획수립지침, 환경성검토, 사전환경성검토, 환경영향평가 등에서 각기 조사하도록 되어 있는 기초자료를 공동으로 조사하고 관리하는 체계를 구축하여, 기초자료의 정확도를 높이고 피규제자의 부담을 경감

기초정보의 연계

구분	건교부·지자체	환경부·지자체
기초조사의 역할 분담	· 인문환경, 토지이용, 인구, 주거, 경제, 교통, 공급처리시설, 공공편의시설, 환경관리, 재정	· 자연환경 부문, 환경관리, 공원녹지
자료 관리	· 인문환경, 토지이용, 인구, 주거, 경제, 교통, 공급처리시설, 공공편의시설, 환경관리, 재정	· 자연환경 부문, 환경관리, 공원녹지
연계	· 온라인 전산망으로 연계(국토계획법상의 국토이용정보체계와 연계)	
조사주기	· 정기적 재조사	
활용	· 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획, 토지적성평가, 개발행위허가, 기반시설연동제	· 환경계획, 환경영향평가, (사전환경성검토), 환경법관련 용도지역 지정

- 상세생태정보 및 녹지축 등의 기초자료를 확충하여, 각종 계획 및 규제지침에서 규정한 친환경성의 구체적 실천성 제고

○ 둘째, 계획단계에서 연계

- 공간계획을 통해 환경성검토 및 평가제도에서 지향하는 목표를 달성하는 방안을 검토하여 공간계획체계와 환경규제수단을 연계
- 이를 위해서는 환경성검토, 사전환경성검토, 환경영향평가 내용 중 도시계획 및 환경계획 등의 계획수립지침과 기준으로 담당해야 할 부분을 분리하여 계획에 반영
- 검토 및 평가제도의 중복성을 해소할 수 있도록 토지적성평가, 환경성검토, 사전환경성검토, 환경영향평가는 평가목적, 평가기준, 평가지표, 평가자료의 활용 면에서 상호 대체성과 보완성을 조정하여 정비하는 방안 강구

○ 셋째, 토지이용규제단계에서의 연계성 확보

- 환경성검토 및 영향평가 등 규제행정에 필요한 기초 정보를 정부가 자체적으로 구축하여 피규제자의 과중한 부담 해소

- 토지이용 및 개발행위가 환경친화적으로 이루어질 수 있도록 현행의 누적적, 인문 요소 중심의 행위제한 내용을 용도지역특성에 따라 순화
- 특히 보전목적의 용도지역을 세분하여 사람이 생활하는 공간과 사람이 생활하지 못하는 순수 자연공간으로 구분하고, 사람이 생활하는 공간에 대한 행위규제는 현행의 규제체계를 유지하되, 사람이 생활하지 않는 자연공간에 대한 용도규제는 자연생태계보호에 필요한 규제내용으로 강화

○ 사후관리단계에서의 연계성 확보

- 정기적인 사후 점검체제를 확립하여 허가받을 때의 이용과 허가 이후의 사용형태가 변질되지 않도록 함으로써 친환경적 계획내용이 정착되도록 함
- 이를 위해서는 환경영향평가제도 내용을 수정하고 확대 개편하여 정기적인 영향평가 및 사후점검체제로 전환하는 방안이 강구될 필요가 있음

국토연구원 채미옥 연구위원(mochae@krihs.re.kr, 031 - 380 - 0270)

■ 지번호 목록

호	제목	호	제목
1	지방의 효율적 육성을 위한 국가지원의 지역간 차등화 방안 - 지역균형발전 정책의 성과 제고를 위해 시급히 도입해야	11	국토관련계획의 정비 시급 - 국토(도)종합계획 및 도시(군)계획을 기본으로 관련계획을 정비
2	주택후분양제도의 도입방안 - 국민주택기금 지원 소형분양주택부터 시범 실시하자	12	지리정보기반의 지역격차와 해소방안 - 지방소도시와 농촌지역의 지리정보기반 강화가 시급하다
3	혁신클러스터로 지방발전을 - 지역 및 산업특성에 맞게 개발·육성해야	13	프랑스의 계획계약제를 벤치마킹한 한국형 「지역발전협약제도」 필요
4	유럽의 물류중심국가 네덜란드의 교훈	14	교통안전진단제도 도입 및 활성화 방안
5	지식기반산업의 전문화 - 선택과 집중방식에 의한 지역별 업종전문화를 유도	15	목표지향적인 교통계획수립방법의 활성화방안 - 패키지 어프로치(Package Approach)의 적극적 활용
6	토지가격비준표의 개선과제 - 국토의계획및이용에관한법률 제정에 따른 개선과제를 중심으로	16	국가좌표계 전환에 따른 과제 - 세계측지계 도입기반 정비 시급
7	혁신 클러스터 오타와 - 행정수도이자 혁신도시의 모범사례	17	수자원 관리 효율화를 위한 공수(公水)제도의 확대
8	에너지절약형 국토공간체계 형성을 - 인구 지방분산시 수송에너지 26.3% 절감가능	18	화물운송구조, 근본적으로 개편해야
9	개별입지 공급·관리제도 개선방향 - 계획적 토지이용과 공장용지 수요의 합리적 조화 필요	19	실거래가액 기준의 부동산과세체계 확립으로 부동산 거래의 투명화 기반을 구축
10	서해안고속도로 개통효과와 지역개발	20	토지이용규제와 환경규제의 연계성 확보