

친환경적 국토이용을 위한 계획체계 개선

- 공간계획과 환경계획체계의 연계 -

- 친환경적인 국토이용 및 개발을 위해서는 공간계획의 환경성을 강화하고, 국토환경을 다루는 환경계획을 작성하여 공간계획과 연계되어야 함
 - 국토기본법과 국토의계획및이용에관한법률은 친환경적 공간계획 수립을 위한 실질적인 수단이 미흡
 - 환경정책기본법과 자연환경보전법에서 국토이용 및 개발에 따른 환경보전분야를 다루도록 하고 있으나 구체적인 과정과 틀을 갖추지는 못함
- 공간계획상의 환경보전계획은 교과서적인 내용 위주로 수립되어, 개발에 따른 환경훼손의 사전 고려가 곤란
 - 개발계획 수립시 환경계획을 고려하도록 하고 있지만 환경계획의 실체가 불분명하고, 보전가치 위주로 계획을 수립
- 따라서 친환경적 국토이용을 위해 관련계획체계의 개선이 필요
 - 공간계획의 여건분석은 개발가능지 확보가 아닌 토지의 생태적 특성을 분석함으로써 환경을 바탕으로 계획을 수립할 수 있는 여건을 조성
 - 환경계획을 공간화하기 위해 토지의 생태적 특성, 경관 그리고 인간활동 등의 정보를 담은 환경지도를 작성
 - 공간계획과 환경계획에서 공동으로 필요한 정보는 통합조사를 통해 구축하고 공동으로 평가하여 성과물을 공유
 - 공간계획과 환경계획의 계획내용 상충은 “지침”을 작성하여 계획수립단계에서 조정하여 해결

1. 공간계획과 환경계획의 단절에 따른 문제점

- 공간계획에 포함된 토지이용계획과 각종 개발계획에 의하여 예상되는 환경훼손 및 오염문제를 “계획과정”에서 제어하지 못하고 있음
 - 공간계획에 포함되어 있는 환경보전부분은 자체 계획에서 제기될 수 있는 국토의 개발과 이용에 따른 환경문제보다는 일반적인 사항을 중심으로 하고 있어 환경보전계획으로서 제 역할을 못하고 있음
 - 예를 들면, 도시기본계획의 경우, 환경보전부분에 포함된 계획내용이 방재, 쓰레기 처리, 환경오염 등으로서 토지이용계획에 의한 환경훼손 및 오염과는 상관없는 사항을 다루고 있음
 - 환경계획의 경우, 주로 목표달성을 위한 사업 위주의 정책을 제시하거나 보전가치가 있는 대상을 중심으로 계획을 수립하고 있어, 실제 공간계획을 지원하고 견제하기 위한 국토환경보전을 다루는 계획은 없음
 - 결과적으로 두 계획간 연관된 부분이 많음에도 불구하고 계획과정에 직접 관여할 여지가 없어 상호협조 및 조정과정이 미약한 수준에 있음
- 공간계획에 대한 협의 및 조정이 계획수립 이후에 이루어지고 있어 제기된 문제에 대한 실질적인 접근에는 한계가 있음
 - 공간계획수립 이후 계획내용에 대한 협의가 추진됨으로써 장기간 그리고 복잡한 행정절차 소요, 고비용 지불 그리고 제기된 문제에 대한 근본적인 조정이 불가능함
 - 이러한 과정에서 관련기관간 협력보다는 대립관계가 나타나고 상호 불간섭하는 분위기가 조성되어 개발과 보전정책이 별개로 수립되는 결과를 낳게 됨
- 환경에 관한 기초정보부족으로, 공간계획은 토지를 개발 위주의 관점에서 다루게 되고, 환경계획은 보전에 대하여 서술적으로 작성되어 상호 연관성을 갖기 어려움
 - 공간계획은 표고, 경사, 식생 등의 초보적인 자료를 중심으로 개발가능지를 우선 확보하고 개발이 어려운 부분을 보전하는 등 환경에 대한 배려가 미약함
 - 자연이용에 따른 환경에의 영향을 판단하기 위한 기초정보 없이 수립되는 환경계획은 개발과 보전이 상충될 때, 객관적 근거를 제시하는 역할을 못하고 있음

2. 환경친화적 공간계획을 수립하는 외국의 사례 검토

○ 독일의 경우

- 1970년대 우리와 같은 개발에 따른 자연환경훼손문제를 해결하기 위하여 공간계획과 환경계획을 연계하는 제도적 장치를 도입하여 공간계획의 각 단계마다 환경계획을 감안하도록 하고 있음
- 환경계획은 각 지역별로 작성된 비오톱지도를 비롯한 환경지도를 토대로 작성되며, 하위계획인 도시계획단계에 대응하는 환경계획은 도면화함으로써 공간계획에서 반영할 수 있는 근거를 제공하고 있음

○ 영국, 프랑스, 스웨덴의 경우

- 독자적인 환경계획 대신 공간계획에 이를 내재화하여 환경친화적인 공간계획을 수립하고 있으며, 계획연계보다 진전된 통합된 계획의 틀을 보유함

○ 네덜란드의 경우

- 국가공간계획은 물, 자연, 교통, 주택 등 관련분야와 협의를 통하여 수립하고 있으며, 모든 계획수립단계에서 주민 참여 및 관련기관의 자문이 폭 넓게 보장되어 있어 환경에 대한 사전배려가 원활하여 이루어지고 있음
- 국가환경정책계획과 국가공간계획은 같은 부처에서 수립하고 있으며, 두 계획의 연계 가능성을 진단하기 위해 시범지역을 대상으로 시범프로젝트(ROM: spatial planning and environment)를 추진하고 있음

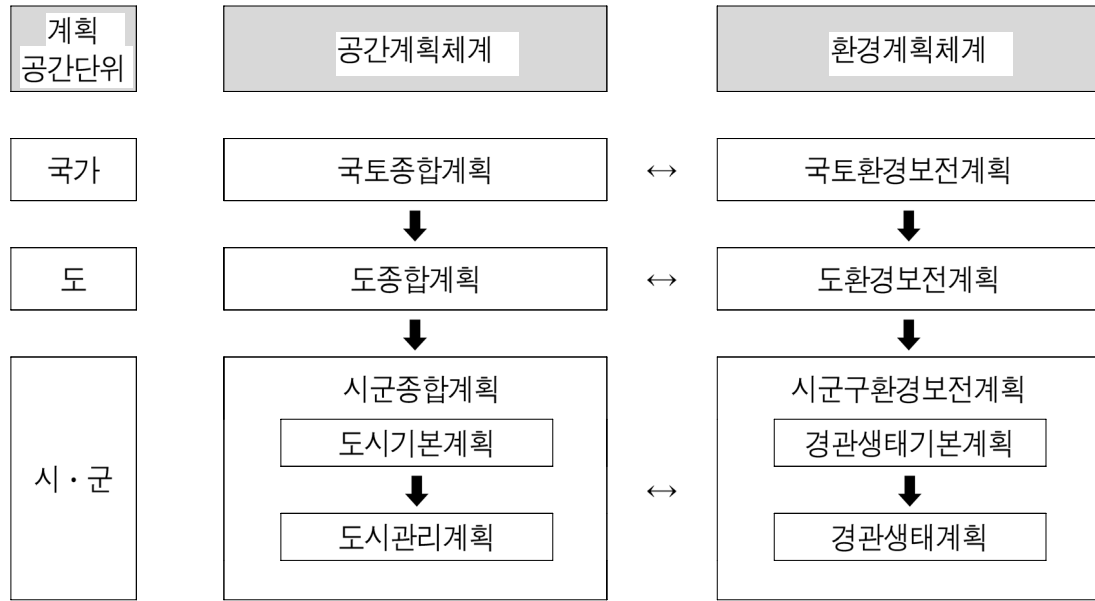
○ 시사점

- 환경친화적 공간계획을 수립하고 있는 국가의 공통점은, 환경계획수립 여부에 관계없이 공간계획이 환경을 바탕으로 수립되도록 제도적 장치를 마련하고 있으며, 계획수립시 관련분야의 전문가간 계획을 협의 및 조정하는 과정을 두고 있음
- 환경계획을 별도로 수립하는 나라에서는 환경계획을 공간화하여 공간계획에서 반영할 수 있는 근거를 제공하고 있음
- 환경계획을 공간화하기 위해서 비오톱지도를 포함한 환경지도를 작성하고 있으며, 이러한 기초정보는 공간계획을 수립하는 데에도 활용하고 있음

3. 공간계획과 환경계획의 연계를 위한 준비 작업

- 공간계획과 환경계획체계의 연계목적은 보다 환경친화적 공간계획을 수립하는 데 있으며, 두 계획을 연계하기 위해서는 공간계획의 환경성을 강화하고 환경계획체계를 구축하는 작업이 선행되어야 함
- 공간계획의 환경성 강화를 위해 여건분석, 지역·지구지정 등의 계획과정에서 환경을 배려하도록 하고 계획단계별 실질적인 연관성을 높일 필요가 있음
 - 공간계획수립시 수행하는 여건분석을 개발가능지 확보가 아닌 토지의 생태적 특성을 분석하는 관점에서 추진되도록 하여 환경을 바탕으로 계획이 수립되도록 함
 - 공간계획에서 다루는 토지이용계획과 환경보전계획이 상호 연관성을 지닐 수 있도록 자체 환경성 검토내용과 과정을 보강함
 - 공간계획의 용도지역 및 지구 지정, 그리고 시설배치계획이 대상지뿐만 아니라 주변 지역의 환경적 여건을 함께 고려할 수 있는 분석과정을 거치도록 함
 - 공간계획의 상·하위 계획간 연관성을 강화하기 위해 수사적이고 형식적인 연관이 되지 않도록 하위계획은 보다 상세한 내용을 다루도록 하는 장치를 마련함
- 공간계획체계에 대응하고 지원하는 환경계획체계를 구축하여 공간계획과 환경계획이 함께 “국토환경”을 체계적이고 계획적으로 관리하는 여건을 마련함
 - 현행 공간계획체계인 「국토종합계획 - 도종합계획 - 시군종합계획(도시기본계획 - 도시관리계획)」의 계획단계를 감안하여 환경계획체계를 「국가환경보전계획 - 도환경보전계획 - 시군구환경보전계획(경관생태기본계획 - 경관생태계획)」의 4단계로 조정하도록 함
 - 여기에서 환경계획의 시군구환경보전계획 단계를 “기본계획”과 “실행계획”의 수준으로 나누어 수립하도록 하며, 이 계획이 주로 경관생태적 관점에서 복원, 경관, 휴양 등의 내용을 다룬다는 점에서 계획명칭을 ‘경관생태계획’으로 제안하였음
 - 공간계획과 연계된 환경계획에서는 국가환경보전계획의 “국토환경부문”을 위주로 다루도록 하여 국토전체의 환경보전을 담당하는 계획기능을 갖도록 함

국토계획체계와 환경계획체계의 연계



- 환경계획을 공간화하기 위해 인간활동, 생물적 여건 그리고 경관 등을 포함한 토지정보를 바탕으로 환경지도를 작성하도록 함
 - 환경지도의 하나인 비오톱지도에는 토지의 생태적 특성을 유형화하여 일정한 공간단위별로 생태적 환경특성을 종합 평가할 수 있게 하여 개발과 보전의 구분을 가능하게 하고 환경계획은 물론 공간계획수립시 유용한 정보로 활용함

4. 공간계획과 환경계획체계의 연계방안

- 계획과정의 연계 : 계획체계의 연계는 계획내용뿐만 아니라 계획을 작성하기 위하여 진행되는 조사, 평가, 계획과정 등에서 종합적으로 이루어지도록 함
 - 조사단계에서의 연계를 위하여 공간계획과 환경계획에서 공유할 수 있는 통합조사체계를 마련하도록 함
 - 조사자료를 분석·평가하는 단계에서도 두 계획체계는 공동의 평가체계를 구축하고, 성과물을 공동 제작하여 두 계획의 기초정보로서 함께 활용되도록 해야 함
 - 계획의 수립과정에서 환경계획과 공간계획의 연계는 상호 계획과정에 직접 참여하거나 협의할 수 있는 제도적 장치와 여건을 마련하도록 함

- 계획주체의 연계 : 계획공간단계의 특성을 감안하여 결정하도록 하며, 이때 공간계획과 환경계획이 상호보완적 관계에 있다는 점을 고려하여야 함
 - 국토종합계획과 국토환경보전계획은 관련부처에서 별도로 수립하되 관련부처간 계획내용에 대하여 협의·조정하는 과정이 필요함
 - 도종합계획과 도환경보전계획 그리고 도시기본계획과 경관생태기본계획은 별개 부서에서 수립하되, 계획과정에 관련전문가가 참여하여 협의하는 과정을 갖도록 함. 두 계획의 연계가 정착되고 협의여건이 성숙되면 한 부서에서 수립할 수 있을 것임
 - 도시관리계획과 경관생태계획은 원칙적으로 한 부서에서 수립하는 것이 바람직하지만 현행 제도와 행정체계를 감안할 때, 일정기간 동안은 별개의 부서에서 수립하면서 계획내용을 협의·조정하도록 하며, 이때 계획의 성격상 경관생태계획을 먼저 수립하는 것이 협의와 조정과정을 용이하게 할 것임
- 두 계획의 상충을 조정하기 위한 지침 작성 : 경관 및 자연환경훼손에 대한 규정을 마련하여 개발과 보전간의 충돌을 조정하는 근거를 확보함
 - 이 규정에는 공간계획에 의하여 불가피하게 발생하게 되는 경관 및 자연환경 훼손의 복원 등에 대한 조치 사항을 포함하며, 개발과 보전이 상충될 때 환경지도를 토대로 협의하고 조정할 수 있는 실질적인 방향과 지침을 제시하게 됨
- 공간계획과 환경계획체계 연계에 따른 기대효과
 - 공간계획은 환경을 배려하고, 환경계획은 국토환경에 대한 정보를 사전에 제시함으로써 두 계획간 협의 조정을 원활하게 하여 환경친화적 국토이용 및 개발의 토대를 제공할 것으로 기대됨
 - 현재의 “환경성 검토 또는 평가과정”상의 문제를 보완하기 위해 도입하고자 하는 “전략환경평가제도”의 정착을 지원하는 역할을 할 것으로 기대됨

국토연구원 최영국 연구위원 (ykchoi@krihs.re.kr, 031 - 380 - 0153)