

환경친화적 국토관리전략의 적극적 추진방안

- 국토 난개발 및 자연환경 훼손이 전국적으로 가속화됨에 따라 국토를 환경친화적으로 관리하기 위한 종합적인 정책 수립과 강력한 실천이 필요
- 환경친화적 국토관리의 기본방향은 국토개발과 환경보전의 통합성 제고, 효율적이고 체계적인 토지이용, 중요 생태자원 보전과 생태계 연계임
- 기본방향을 구체화하는 추진전략은 계획적 국토관리체계의 정착, 자원절약형 공간구조의 형성, 국토환경관리체계의 구축임
 - 계획적 국토관리체계는 도시(군)계획 및 지구단위계획 수립, 기반시설연동제, 토지적성평가 등의 전국적 적용에 따르는 문제점에 대비함으로써 정착
 - 자원절약형 공간구조는 토지수요관리정책 강화, 도시내부 토지이용 효율화, 토지재활용 확대, 직주근접의 환경친화적 도시권 공간구조 등을 통해 형성
 - 국토환경관리체계는 한반도 통합생태망 및 국토환경정보체계의 구축, 국토환경보전계획의 수립 등을 통해 구축
- 환경친화적 국토관리전략의 실천력을 제고하기 위한 방안
 - 환경친화적 국토관리지표의 설정
 - 국토관련계획에 있어서 전략환경평가제도의 단계적 도입
 - 다양한 소규모 시범사업의 추진
 - 범국민적 국토관리 협의기구의 구성

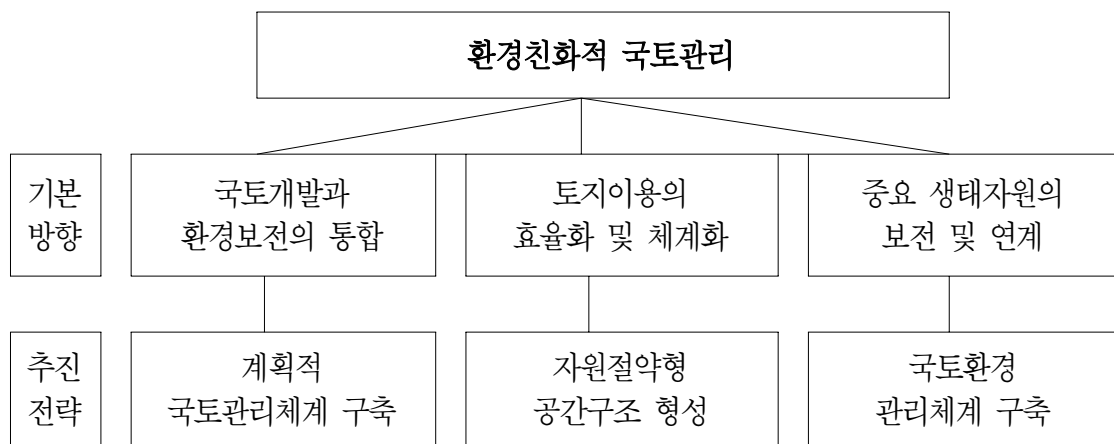
1. 환경친화적 국토관리의 필요성

- 국토 난개발, 도시권의 외연적 확산, 농지 및 산지의 감소 등 개발과 보전이 조화를 이루지 못하는 국토관리로 생활환경 악화와 환경오염 및 자연생태계 훼손의 지속
- ‘국토의계획및이용에관한법률’의 전국적 적용에 따르는 문제점 대비 필요
 - 전 국토에 대한 계획적 토지이용의 부재로 인한 국토 난개발 등을 방지하기 위하여 ‘국토의계획및이용에관한법률’이 시행되고 있으나 전국적 적용에 따르는 문제점에 대비할 필요가 있음
- 비효율적인 토지이용과 도시개발의 외연적 확산
 - 토지수요를 기성시가지 내 토지의 개발 및 재활용보다 도시 외곽에서의 신규개발로 충당하고 있어 토지이용이 비효율적
 - 광역 공간구조상의 교통축이나 녹지축에 대한 고려가 부족한 채 간선도로를 따라 연접하여 이루어지는 도시개발로 도시권 확산이 가속화되고 있어 교통에너지 비효율적이며 대기오염 등 각종 환경문제를 유발
- 농지 및 산지의 감소와 친환경적 도시개발의 한계
 - 인구증가와 산업화의 진전으로 도시용지의 신규공급은 불가피하나 농지 및 산지 등이 국지적 필요에 따라 산발적으로 전용되고 있으며, 이에 따라 생물서식지의 파괴와 교란, 야생동식물 감소 등 생태계가 불안정해지고 단편화되고 있음
 - 공간계획과 환경계획간 정합성 부족, 기반시설용량을 초과하는 도시개발 등으로 생활환경이 악화되고 친환경적 도시개발이 어려움
- 중요 생태계의 훼손과 국토의 이용과 보전간 갈등 심화
 - 국립공원, 백두대간 등 생태적으로 보전가치가 큰 지역이 도로, 댐, 관광지 등 각종 개발사업으로 훼손되어 자연생태계의 단절과 생물다양성의 감소가 우려
 - 대규모 국토개발사업은 환경가치에 대한 인식 제고로 인하여 사업추진에 있어서 개발과 보전간의 갈등이 빈번하게 발생하고 있어 국력의 낭비를 초래
- 따라서, 유한자원이며 비가역성이 큰 국토를 자원이용의 최소화 및 효율화, 환경오염

의 예방 및 최소화, 자연환경과 생태계의 보전 등을 통해 환경친화적으로 관리하기 위한 국가 주도의 종합적인 정책 수립과 사회 전체의 강력한 실천이 요구됨

2. 환경친화적 국토관리의 기본방향

- 국토개발과 환경보전의 통합성 제고
 - 환경정책이 국토정책에 구체적으로 반영되는 동시에 국토정책의 환경적 영향이 환경정책에 반영되어 국토의 이용과 보전이 조화를 이루는 국토관리체계의 구축
- 토지이용의 체계화 및 효율화
 - 국토발전에 따르는 개발수요를 절약적이며 사전계획적인 토지이용으로 대처
- 중요 생태자원 보전 및 연계
 - 산, 하천, 연안 등 중요 생태자원을 보전복원하고, 이들 상호간 그리고 도농간 연계를 강화함으로써 국토생태계를 통합적으로 관리



3. 환경친화적 국토관리의 추진전략

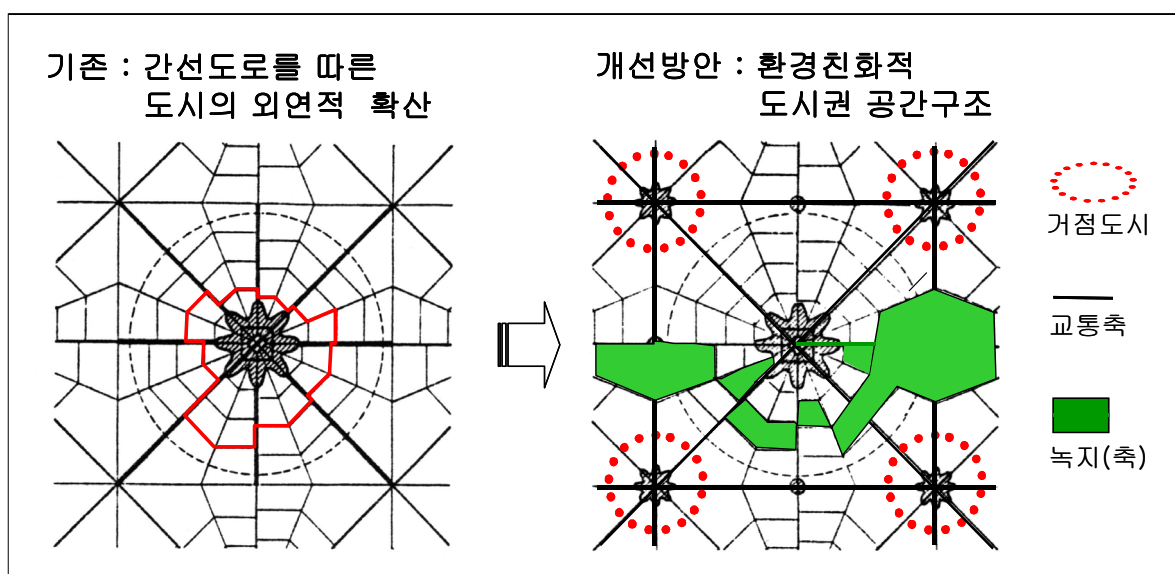
1) 계획적 국토관리체계의 정착

- 도시(군)계획, 지구단위계획, 기반시설연동제 등의 운영상 문제점 극복

- 군지역에 대한 기본 및 관리계획의 수립시 농촌적 특성을 반영할 수 있도록 도시기본계획 수립지침을 보완
 - 제1종과 제2종지구단위계획의 역할을 재정립하며, 개발밀도를 탄력적으로 적용
 - 기반시설의 부담구역 경계설정, 비용분담 등에 대하여 다양한 시나리오를 검토
- 전 국토에 대한 토지적성평가의 시행
- 토지적성평가 결과를 도시(군)계획 등 국토관련계획 수립시 기초자료로 활용하기 위하여 평가대상지역을 관리지역뿐만 아니라 행정구역 전체로 확대

2) 자원절약형 공간구조의 형성

- 직주근접의 환경친화적 도시권 공간구조 형성
- 중심도시의 과밀화를 방지하고 도시권 내 기능을 분담하기 위하여 광역교통·녹지축, 발전잠재력 등을 고려하여 중심도시의 원거리에 자족적 거점도시를 육성
 - 도시권의 토지 및 교통에너지 이용 효율화를 위하여 철도 위주의 간선교통망을 구축하고, 대중교통수단을 확충
 - 자연생태계 훼손과 환경오염의 최소화를 위하여 광역녹지축을 설정하여 도시생태계와 연결하며, 근교자연공원을 조성하여 자연생태계를 광역적으로 보전, 활용



- 도시내부 토지이용의 효율화 및 토지재활용의 강화
 - 도심부 나대지 활용, 재개발재건축 등 내부충진식 개발을 통해 기성시가지의 토지를 우선적으로 공급하는 토지절약적인 도시개발을 강화
 - 폐도로폐선폐공장부지, 하천부지, 이전적지, 사용종료된 폐기물매립장 등 용도가 변경되거나 저이용되고 있는 토지를 지역특성에 따라 다양하게 재활용
- 토지수요관리정책의 강화
 - 토지수요가 과다하게 추정되지 않도록 목표인구 등 수요 유발원인에 대한 타당성을 분석하여 수요추정의 적정성을 확보
 - 토지수요에 대하여 신규공급 위주의 정책에서 탈피하여 토지의 절약적, 효율적 이용을 강조하는 수요관리정책을 강화

3) 국토환경관리체계의 구축

- 한반도 통합생태망의 구축
 - 산, 하천, 연안의 생태계를 보전하고 무분별한 개발을 규제하기 위하여 백두대간, 중국-러시아와의 한반도접경지대, 남북접경지역, 동해안경관축, 남해안도서축, 서해안습지생태축 등 6개의 생태축이 연결된 田형의 한반도 통합생태망을 구축
 - 한반도 통합생태망과 연결되는 지역차원의 녹지망을 구축하여 국민들의 주거지 가까이에서 자연친화적 생활환경을 제공
- 수변지역, 갯벌 및 습지생태계의 보전
 - 수변생태계는 주변의 녹지와 연결하여 생물서식공간네트워크를 구축하며, 생태 및 경관적으로 보전가치가 높은 수변지역은 별도의 구역으로 지정관리
 - 갯벌 및 습지의 관리는환경가치를 우선하되 지역주민의 생계도 보장
- 국토환경보전계획의 수립과 국토환경정보체계의 구축
 - 환경보전에 대한 비전과 대안을 제시할 수 있는 국토 및 지역환경보전계획을 수립
 - 환경관리의 효율성과 체계성을 제고하기 위한 종합적인 국토환경정보체계를 구축

4. 전략의 실천력 제고방안

- 현재 국토관리의 친환경성을 측정하는 동시에 미래 국토발전의 방향을 제시하는 실천적, 정책적 지침으로서 환경친화적 국토관리지표의 개발과 활용
 - 정기적·객관적인 지표 설정을 위해 ‘국토기본법’에 법적 근거를 마련하고, ‘국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서’에 지표 현황 및 평가에 대한 결과를 포함
- 국토개발사업의 초기 의사결정단계인 국토관련계획에서부터 환경영향을 검토함으로써 국토개발의 친환경성을 제고하기 위하여 전략환경평가제도를 단계적으로 도입
 - 수립빈도가 높고 토지이용에 직접적인 영향을 미치는 도시(군)계획에 우선적으로 적용하고, 점진적으로 도종합계획, 광역도시계획 등으로 적용대상을 확대
- 토지재활용, 혼합적 토지이용, 수변공간 조성, 대중교통 위주의 도시개발, 도시 내 생물서식공간 확충과 연결 등 소규모 다양한 시범사업의 추진
 - 지방정부가 중심이 되어 중앙정부는 물론이고 인접 지방정부, 비정부기구, 민간기업 및 시민이 상호 협력하는 추진체계를 구축
- 국토의 이용과 보전을 둘러싼 이해상충을 조정할 수 있는 범국민적인 협의기구 구성
 - 정부의 토지이용정책 및 개발사업의 지속가능성에 대한 감시와 평가를 강화하기 위하여 국토이용관련 의사결정시 전문가, 비정부기구, 시민의 참여를 제도화

국토연구원 이용우 연구위원 (ywlee@krihs.re.kr, 031-380-0243)