

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 425

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 박재길 • www.krihs.re.kr

『환경과 조화된 국토개발』을 위한 국토정책과 환경정책 협력방안

최영국 국토연구원 선임연구위원

요 약

- 1 국토정책은 지속가능한 국토를 기본 이념으로 하고, 환경정책은 국토개발 시 환경을 우선 고려하도록 해오고 있으나 국토의 질은 크게 나아지지 않고 있음
 - 국토개발 및 이용과정에서 자연훼손, 생태계 단절 등의 문제에 소극적으로 대응
 - 환경정책은 보호지역 및 멸종위기종 보호 위주로 추진되고 국토훼손문제는 소극적으로 대응
- 2 국토정책은 개발, 환경정책은 보전 관점에서 정책의 대상을 다루고 있어 협력여건이 여의치 않음
 - 국토정책은 ‘국토’를 대상으로, 환경정책은 ‘환경’을 대상으로 정책을 추진
 - 개발과 보전을 분리하여, 일단 개발한 후 환경문제에 대처하려는 사고가 상존
- 3 “환경과 조화된 국토개발”은 국토정책과 환경정책이 상호보완적 관계라는 인식을 가질 때 추진 가능
 - 공간계획과 환경계획의 연계를 비롯하여 정책 간 협력체계를 구축하려는 노력이 필요
 - 미래 세대에게 물려줄 국토 모습과 품격 등을 담은 “국토미래상”을 공동으로 마련

정 책 방 안

- 1 정책 대상을 공히 “국토”로 하면서 개발과 보전이 하나라는 인식으로 상호보완적 관계형성 시스템을 구축할 때 환경과 조화된 국토개발이 가능
- 2 국토이용 및 개발에 따른 국토훼손을 해결하려면 국토정책과 환경정책이 「통합·연계·협력」으로 전개되도록 하는 구체적인 실행수단을 마련
- 3 국토정책과 환경정책의 초점을 이제 “개발과 보전”에서 “국토관리” 수준으로 높여, 두 정책의 목표를 국토품격 제고와 국민 삶의 질 향상에 두도록 함

1. 현행 국토정책과 환경정책의 한계

● 국토정책의 현 주소

- 국토정책은 지속가능한 국토와 친환경적 개발을 목표로 하고 있지만 각종 정책들은 여전히 경제적 효율성에 초점을 둔 기존 패러다임에 의해 추진되고 있음
- 「국토기본법」과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법)에서 국토이용 및 관리 원칙으로 자연환경 및 경관의 보전, 훼손된 자연환경 및 경관의 개선·복원 등을 제시하고 있으나, 이를 구체적으로 실행할 수 있는 제도적 장치가 미흡
- 각종 개발사업 추진을 위한 계획은 자체 환경성 검토 또는 환경영향평가를 거치지만, 국토난개발, 자연환경 훼손 및 생태계 단절을 예방 또는 대응하는 데 한계가 있음

● 환경정책의 현 주소

- 환경정책은 환경을 고려한 국토개발 및 국민의 쾌적한 삶의 영위를 목표로 하고 있으나, 국토개발 및 이용에 따라 야기되는 국토훼손을 다루는 데 소극적임
- 친환경적 국토개발을 명시하고 있는 「환경정책기본법」과 「자연환경보전법」은 국토환경 훼손문제를 개발주체 스스로 해결하도록 하고 있을 뿐, 개발 사전·사후의 환경변화에 대한 대응과 문제해결을 위한 구체적인 실행수단을 보유하고 있지 못함
- 환경보전계획은 대기 및 수질 등의 환경오염, 보호지역과 멸종위기종 보호에 초점을 두어 작성되며, 각종 개발사업 추진과정에서 발생하는 자연훼손 및 생태계 단절 문제를 공간 관점에서 다루는 환경계획은 부재

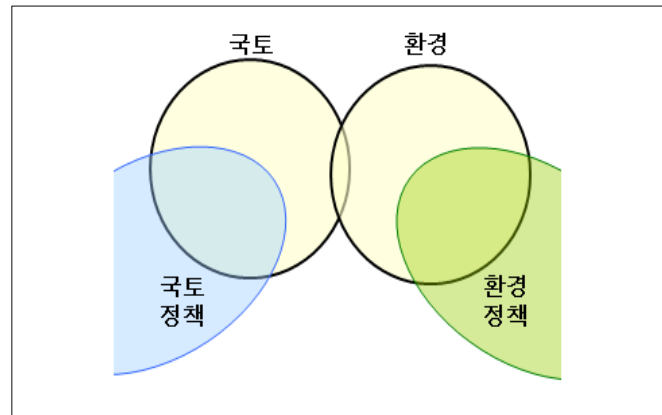
2. 국토정책과 환경정책의 협력 과제

● 국토정책과 환경정책의 부조화 원인

- 국토정책과 환경정책은 개발과 보전을 분리 대응하고 있어 협력체계 마련이 여의치 않음
 - 국토정책과 환경정책의 대상이 “국토”임에도 국토정책은 토지와 그 위의 시설 및 행위를 대상으로 하고, 환경정책은 인간행위로 인한 환경오염을 중심으로 정책을 추진하고 있음

- 국토정책은 보전대상을 제외한 ‘개발 가능지’를 개발대상으로 하며, 환경정책은 보호지역, 멸종위기종 등 보전대상을 위주로 정책을 추진하고 있음
- 이렇듯 개발과 보전의 대상을 구분한 정책추진과 계획수립은 개발과 보전의 대상이 따로 있는 것처럼 인식하는 사고체계에서 비롯되는 것으로 판단됨(예를 들면 보호지역은 보전하고 나머지 보통 자연은 개발가능한 것으로 개발과 보전정책을 추진)

그림 1 정책 대상을 분리하고 있는 현행 국토정책과 환경정책



- 정책의 틀을 제공하는 공간계획과 환경계획의 정합성 부재
 - 공간계획의 부문 계획으로 작성되는 환경보전계획은 주로 대기, 수질, 쓰레기처리 등 환경오염문제를 다루고 있으며, 토지이용(용도지역·지구·구역 지정), 교통망, 기반시설계획 등에 의해 우려되는 자연환경훼손문제는 선언적 문구 수준임
 - 환경보전계획은 국토환경성평가지도 및 생태자연도에 의한 개발과 보전 등급을 제시하고 있을 뿐, 개발에 따른 자연환경훼손과 생태계 단절 등의 문제에는 소홀하게 대응
 - 공간계획과 환경계획에서 함께 다루고 있는 녹지축(녹지생태축)은 개념적으로 접근하여 개발에 따른 자연훼손 문제를 다루는 데에는 한계를 지니고 있음

● 환경과 조화된 국토개발을 위한 국토정책 및 환경정책 협력 전제

- 개발과 보전을 하나로 보는 인식으로의 전환
 - 개발은 자원을 활용하여 국민 삶의 질 향상을 그리고 보전은 자원을 보전하여 국민 삶의 질 향상을 도모한다는 관점에서 두 개념은 동일한 목표를 지향
 - 국토정책과 환경정책의 대상은 “국토”로서 개발과 보전을 통하여 품격 있는 공간을 조성하는데 기여하는 것이며, 두 정책은 전제가 아닌 상호보완적 관계라는 인식을 가져야 함
- 정책과 계획의 통합, 연계 및 협력 여건 마련
 - 국토정책과 환경정책은 지속가능한 국토관리, 환경친화적 국토개발, 생태계 고려 등의 동일한 목표를 지향하고 있으므로, 이에 기초한 환경과 조화된 국토이용, 개발 및 보전을 위한 상호협력과 연계를 위한 실행여건과 제도적 장치를 마련하여야 함

- 국토와 환경정책의 기본이 되는 「국토기본법」, 「국토계획법」, 「환경정책기본법」, 「자연환경보전법」 등은 개발과 보전의 통합, 정책 협력 그리고 국토의 관점에서 두 정책이 연계되고 상호 보완적 관계를 갖도록 정비되어야 함

● 환경과 조화된 국토개발 과제

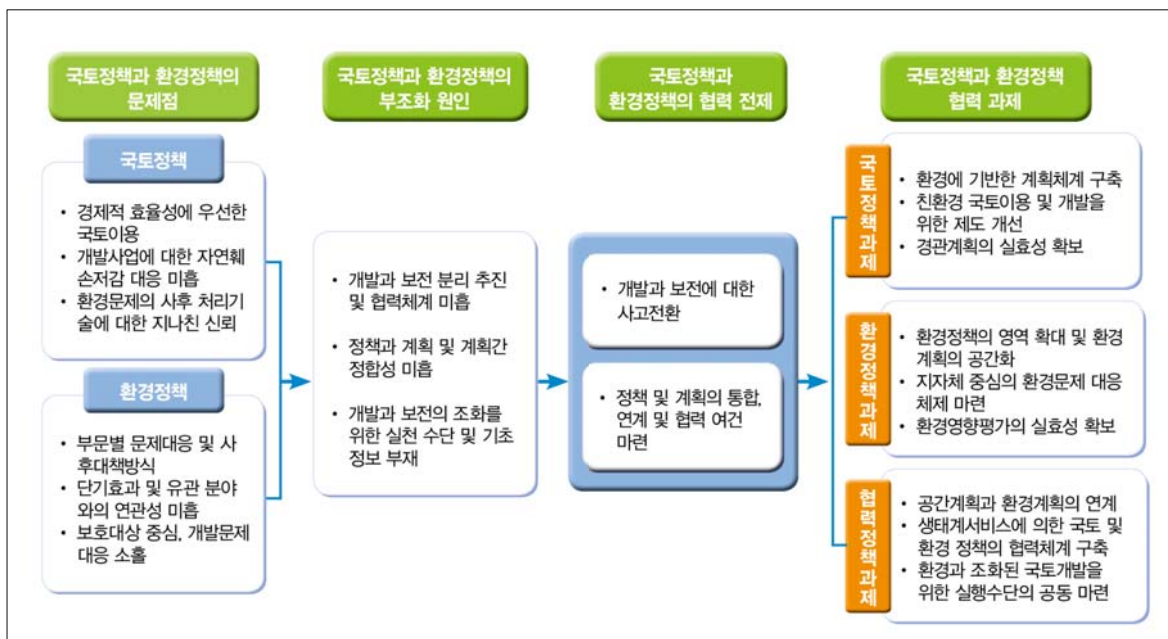
■ 「개발과 보전」의 통합이라는 측면에서 환경과 조화된 국토개발의 과제 제시

- 국토정책 과제: 환경에 기반한 계획체계 구축, 친환경 국토이용 및 개발을 위한 제도 개선, 경관계획의 실효성 확보
- 환경정책 과제: 환경정책의 영역 확대 및 환경계획의 공간화, 지자체 중심의 환경문제 대응체제 마련, 환경영향평가의 실효성 확보

■ 정책의 「통합·연계·협력」을 위한 과제

- 공간계획과 환경계획의 연계: 계획체계 및 계획과정의 협력, 기초정보 공동 구축 및 운영, 공간계획, 환경계획 및 환경영향평가의 연동화
- 생태계서비스(Ecosystem Services) 개념에 의한 정책 협력체계 구축: 생태계서비스 개념 도입 및 모형 개발
- 환경과 조화된 국토개발을 위한 실행수단의 공동 마련: 개발에 따른 자연훼손 저감을 위한 규정(이하 자연고려규정) 마련, 유역단위 계획 가이드라인, 광역생태축 공간범위 설정

그림 2 국토정책과 환경정책의 협력 과제 도출



3. 국토정책과 환경정책의 협력 방안

● 국토정책에서의 협력

(1) 환경에 기반한 공간계획체계 구축

■ 공간계획과 환경보전계획의 상호보완적 관계 형성

- 국토종합계획, 도시계획 그리고 각종 개발사업계획의 자체 환경성 검토에서 개발에 따른 자연훼손에 대한 체크리스트 작성
- 공간화된 환경보전계획을 기반으로 공간계획을 작성하며, 국토계획평가제도의 실행과정에서 환경보전계획을 참고 자료로 활용

■ 공간계획의 부문계획으로서 “자연환경훼손저감계획” 신설

- 토지이용계획, 교통망계획, 각종 기반시설 계획에 의해 우려되는 자연환경 훼손을 계획단계에서 저감하기 위한 대책을 수립
- 자연환경훼손저감계획은 개별법에 의한 개발사업 계획 작성과 환경영향평가 과정의 기본으로 활용
- 동일한 공간을 대상으로 수립되는 환경보전계획에서도 이를 반영한 보다 구체적인 자연환경훼손 저감방안 작성

■ 보전대상 중심의 개발대상공간 확보

- 현재와 같은 방식의 개발가능지 분석¹⁾으로는 보전해야 할 대상보다는 개발불능지를 분류하게 되어 개발관점에서는 문제가 없으나, 양질의 자연환경을 유지하는 데에는 많은 문제를 안고 있음
- 보전대상 중심의 개발가능지 분석은 토지의 생태적 특성을 고려하는 것으로 지형조건보다 생물의 서식환경과 생태계의 연결성을 기본으로 함
- 비오톱 유형, 수리 및 수문, 대기 및 기상 등의 기초정보 중첩을 통하여 계획대상지와 그 주변을 포함한 생태계 구조와 기능을 평가하여 녹지축 설정과 토지의 보전등급을 구분

1) 현재와 같이 녹지자연도, 국토환경성평가지도, 생태자연도 등에 의한 보전대상을 제외하고 표고, 경사와 같은 지형조건을 중심으로 개발가능지를 분석할 경우, 표고가 낮거나, 경사가 완만한 곳 그리고 실개천과 같이 개발이 용이한 곳이 개발대상으로 선정될 가능성이 높음. 이러한 개발대상공간 확보는 녹지의 단절을 가져오고, 작은 규모의 고립된 식생공간 등이 보전대상으로 남게 되어 생태계 구성요소 간 연계성 결여에 따른 녹지기능 저하로 자연환경의 질을 제고하는데 한계를 지니게 됨.

(2) 친환경적 국토이용 및 개발을 위한 제도 개선

■ 유보지 개념의 용도지역제 신설

- 현재 도시지역의 용도지역(주거, 상업, 공업, 녹지) 이외 유보지역(spare zone)을 신설하여 미래 세대에게 필요한 용도로 스스로 지정하는 권한과 책임을 부여
- 유보지역은 두 가지 유형으로 구분하는데, 하나는 미래 수요를 감안하여 미리 용도(예; 도로, 항만 등)를 정해 놓고 필요할 때까지 녹지로 활용하는 유형, 다른 하나는 장래 도시지역의 인구 증감 또는 도시발전방향에 따라 미래 세대가 지정할 때까지 용도 자체를 유보하는 유형임

■ 자연환경보전지역 통합적 관리(활용 및 보전)에 대한 세부지침 마련

- 자연환경보전지역의 개발과 보전은 주로 건축법과 보호지역에 관한 법제도에 의해 이루어지고 있으나, 자연환경보전지역에서의 각종 시설 입지, 건축물 설치 그리고 여러 보호지역의 보전 등을 통합적으로 관리하여 경관의 질을 높일 필요가 있음
- 자연환경보전지역의 통합적 관리를 위한 세부지침은 자원유형과 활용방향, 그리고 개발규모와 시설입지 등을 고려하여 작성하되, 활용 여건 및 경관의 질 제고를 위해 입지규제는 가급적 완화하고 시설규제는 보다 강화하는 방향으로 제시

■ 관리지역의 친환경성 확보를 위해 토지적성평가제도²⁾의 개선

- 관리지역의 보전과 이용은 도시지역의 자연환경 및 토지이용과 연계하여 평가되어야 하며, 이를 위해서 토지의 환경성평가의 실시와 도시지역과 주변을 포함한 녹지축(또는 광역생태축)을 고려하는 등 평가방법의 개선이 필요한 시점
- 토지적성평가의 보완으로 제시되고 있는 토지의 환경성평가는 토지의 생태적 건강성과 토지의 물리적 그리고 환경적 가치를 토대로 평가하는 방법임
- 현행 국토환경성평가지도가 더 세밀하게 구축되면 토지환경성 평가의 대체 자료로 대체 가능함

(3) 경관계획의 실효성 확보

■ 경관계획의 법적 지위 확보

- 경관계획은 자연에 대한 인간의 개발행위를 사전사후 관리하여 보다 나은 경관의 질을 확보하기 위한 것이므로 경관계획은 공간계획의 기본 지침서 역할을 하도록 하는 제도적 장치가 필요
- 경관계획은 공간계획의 토지이용, 교통, 각종 시설설치 등의 부문 계획에서 반영할 수 있도록 구체성을 가져야 하며, 공간계획의 단계별 계획 디테일을 고려한 작성 기준을 마련하여야 함

2) 관리지역의 보전 및 계획적 이용을 판단하는 현행 토지적성평가는 토지의 기능과 적성을 고려하여 개발과 보전대상을 구분하는 것으로 토지의 환경성 평가는 포함되어 있지 않음.

- 시각경관(visual landscape)과 생태경관(ecological landscape) 연계를 통한 경관계획의 역할 확대
 - 공간계획 측면에서 다루어지는 경관계획은 대개 “시각경관”을 다루게 되지만, 실제 공간계획에 의한 경관문제는 시각측면만이 아니라 자연훼손, 생태계 단절 등의 경관생태적 문제를 내포
 - 경관계획을 시각경관과 생태경관으로 작성하여 시각경관은 공간계획에서, 생태경관은 환경보전 계획에서 다루도록 하여 상호 연관성을 갖도록 함

■ 자원유형별 경관관리지침 마련

- 산지, 하천, 갯벌, 연안 등에서 행해지는 각종 토지이용 및 시설 설치 과정에서 자원이 지닌 고유한 경관을 해치게 되므로 개발유형별 각 자원에 대한 경관관리지침 마련이 시급함
- 예를 들면, 산지에서의 도로개설은 도로에서 조망되는 경관 또는 주변에서 도로를 조망할 때의 산림경관상 조화뿐만 아니라 도로개설에 따른 생태계 단절 문제를 종합적으로 고려하여야 함
- 자원유형별 작성된 경관관리지침은 환경영향평가와 연계하고, 각 시설별 설계지침의 기본 정보로 활용

● 환경정책에서의 협력 방안

(1) 환경정책 영역 확대 및 환경계획의 공간화

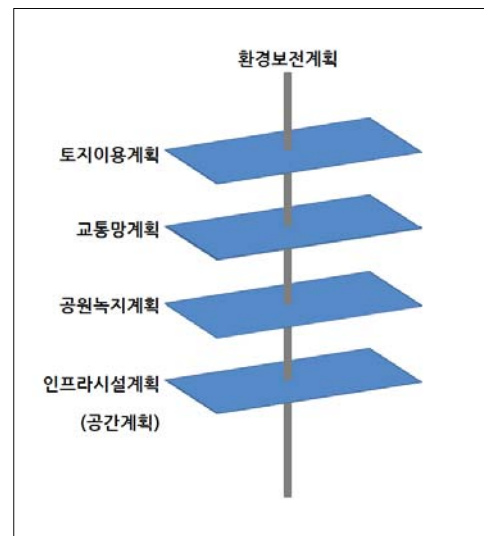
■ 환경정책의 영역 확대

- 환경정책의 영역을 “환경에서 국토”로 확장하여 환경 보호와 환경오염의 수준에서 국토 생태계 연결성 제고로 확장
- 환경정책의 주 대상을 보호지역, 멸종위기종 또는 희귀종을 보호하는 것에서 국토 전체의 자연환경으로 확대하여 국토개발과 이용에 따른 자연훼손문제를 다루도록 함으로써 환경정책의 궁극적인 목표를 국토 질 제고를 통한 국민 삶의 질 향상에 둠

■ 환경계획의 공간화

- 환경보전계획이 공간계획의 횡단(橫斷)계획적 성격을 지니려면 국토개발과 이용에 의해 발생하는 자연훼손, 생태계 단절 등에 대한 대책을 공간적으로 표현하는 기법의 변화가 필요
- 특히 시·도 및 시·군·구의 환경보전계획에 포함되는 자연훼손저감계획은 경관생태학적인 측면에서 작성하여 공간계획과 연계를 갖도록 함

그림 3 횡단계획적 성격의 환경보전계획



(2) 지자체 중심의 환경문제 대응체제 구축

■ 지역중심의 환경정책 추진

- 환경정책의 중심을 중앙정부에서 지자체로 이관하여 지역마다 차별적인 환경여건을 고려한 구체적인 환경기준이나 환경규제의 범위와 방법을 달리하는 정책추진 여건을 마련
- 지역중심의 환경정책은 지역특성반영 및 지역주민참여를 확대하여 개발과 보전의 조화를 꾀하는 데 기여할 수 있을 것임

■ 협력형 환경행정체제 구축

- 중앙차원에서는 개발과 보전 차원에서 추진하여온 정책을 “국토관리” 수준으로 전환하여 국토 차원에서 환경정책의 가이드라인을 제시하고 지역 간 정책 조종과 지원에 주력함³⁾
- 지방분권과 균형발전을 고려한 지자체의 환경행정과의 협력, 인간과 자연의 공생을 위한 환경분야의 발굴 및 기술개발, 참여와 협력의 거버넌스 등에 기반한 “협력형” 환경행정체제 구축

그림 4 협력형 환경행정체제 모형



(3) 환경영향평가의 실효성 확보

■ 「공간계획-환경계획-환경영향평가」의 연동화

- 공간계획은 토지이용계획, 교통망계획, 각종 시설 계획에 의해 발생하는 자연환경훼손 문제에 대한 대응방안을, 환경계획은 보전등급과 녹지축(또는 녹지생태축) 설정 및 훼손부분의 복원 방법 등을 제시하고 환경영향평가는 이러한 공간계획과 환경계획을 토대로 평가 실시
- 공간계획-환경계획-환경영향평가의 연동 수단으로 “자연고려규정⁴⁾”을 제안하며, 이는 공간계획의 자연훼손 대응과, 환경계획의 복원방식과 방법 등의 지침서 역할을 하고, 환경영향평가과정에서는 개별 개발사업에서 이러한 계획내용을 준수하였는가에 대한 평가과정으로 활용

■ 환경영향평가제도의 보완

- 개발에 의해 영향 받는 환경요소(동식물, 물, 공기, 기후, 경관 등) 간의 변화를 조사하여 평가항목 간 상호작용에 의한 환경영향을 평가하는 “상호평가”를 평가항목으로 추가

3) 최영국, 2006, OECD 환경성과 평가보고서 발간기념 세미나 자료, 한국환경정책·평가연구원

4) 10쪽 참조

- 하나의 개발사업으로 발생하는 환경영향은 기존 또는 현재 진행 중인 개발사업으로 유발된 환경영향들과 함께 추가적인 누적 환경영향피해(cumulative impact)를 일으킬 수 있으므로 하천하구, 연안역 등 환경변화에 민감한 곳을 대상으로 누적환경영향평가를 실시
- 환경에의 영향이 불확실한 사업, 환경에 미치는 영향이 큰 사업 등을 대상으로 공사과정에 나타난 환경훼손과 공사 이후 예상되는 환경오염 등을 고려한 사후환경영향조사를 실시하고, 이의 이행 여부 및 사후 환경영향저감 등 사후환경영향평가 제도를 보장

● 국토 및 환경정책의 상호 협력과제

(1) 공간계획과 환경계획의 연계

■ 계획체계 연계를 위한 기초 작업

- 지금까지 개념적으로 설정된 녹지축을 공간화하여 공간계획과 환경계획에서 함께 고려하도록 하고, 이때 녹지축은 보호지역처럼 불변의 공간적 영역은 아니며 계획에 따라 변형이 가능한 신축적인 공간범위를 지니도록 하며, 설정과 활용 등에 대한 법적 근거를 마련
- 공간계획과 환경계획의 법적 지위는 상호 보완적 관계를 갖도록 하지만, 계획내용상으로 보면 환경계획이 공간계획의 기저(基底) 내지 횡단계획적 성격을 지니게 되므로 이를 감안한 계획체계를 구축하도록 함

■ 환경지도 공동 구축 및 운영

- 환경지도는 공간계획과 환경계획 수립의 기초정보로, 공간계획에서 새로 포함되는 자연훼손저감계획과 환경계획의 공간화 작업에 토대가 되며, 두 계획 간 연계과정에서 타협을 위한 도구가 됨
- 환경지도는 어느 한 곳에서 일방적으로 작성하는 것보다 공동 제작이 바람직하며, 현재 보유하고 있는 기초정보의 내용 보완, 국토조사와 자연환경조사 내용을 고려한 공동조사 추진 등을 통하여 공동 구축할 수 있는 부분을 정리하도록 함

(2) 생태계서비스(Ecosystem Service)⁵⁾에 의한 국토 및 환경정책의 협력 체계 구축

■ 생태계서비스 개념은 사회구성원 간의 커뮤니케이션 증진에 기여

- 생태계서비스는 자연이 주는 혜택을 가치화함으로써 사회 구성원의 공감대 형성 및 이해관계를 도울 수 있을 뿐더러, 올바른 방향으로 정책을 제시함으로써 보다 많은 사람들이 자연의 혜택을 누리게 하고 생태계의 가치를 보전하는 개념임

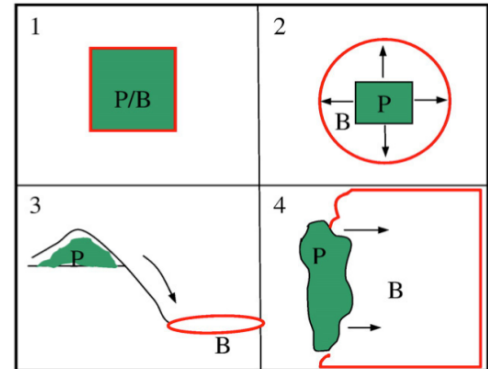
5) 생태계서비스는 인간이 자연으로부터 받는 모든 혜택을 말하는데, 예를 들면 공기정화, 목재, 깨끗한 물, 다양한 레저 활동 등을 제공하는 산림, 습지, 녹지 공간 등이 포함됨. 이 개념은 환경의 사회적 편익에 대한 개념을 보다 강조하고 자연의 가치를 고려한 이용을 도모하기 위해 제안되었음.

- 생태계서비스는 자연으로부터 얻게 되는 서비스를 공급하는 지역과 이익을 받는 사람들의 공간적 관계를 체계적으로 분석하여 특정 생태계서비스 제공에 따라 손상된 다른 생태계서비스의 대체재 확보 또는 조정할 수 있는 수단으로 활용될 수 있음⁶⁾

■ 국토여건에 적합한 생태서비스 모형을 공동으로 개발 추진

- 생태계서비스 개념을 국토정책과 환경정책 조정 내지는 타협의 수단화하려면 토지이용 변화에 따른 생태계서비스 변화에 대한 모형 개발이 필수⁷⁾
- 모형 개발을 하려면 토지이용 시나리오와 그에 따라 변화되는 생물학적 그리고 경제학적 결과를 다양한 시뮬레이션 작업으로 정리하여, 의사결정그룹이 정책방향을 수정하고 새로운 시나리오(토지이용변화 등)를 도출하는 데 필요한 사항들이 투입되도록 함
- 생태계서비스 모형을 통하여 특정 대상의 토지용도에 대한 변화가 필요한 경우, 정책담당자 간 협의체를 구성하여 당사자 간 타협이 가능한 대안을 작성할 수 있음

그림 5 생태계서비스의 공급 지역(P)과 이익을 받는 집단(B)과의 공간적 관계도



출처: Fisher et al, 2009, Defining and classifying ecosystem services for decision making, Ecological Economics vol.68(3) pp643-653.

(3) 환경과 조화된 국토개발을 위한 실행수단 공동 마련

■ 자연고려규정 마련

- 개발에 따른 자연훼손 저감을 위한 규정은 독일의 자연침해조정규정(Eingriffsregelung)⁸⁾을 벤치마킹한 것으로 개발사업에 의한 생태계 단절과 자연훼손문제를 계획적으로 다룰 수 있는 근거를 제공함으로써 공간계획과 환경계획의 연결고리 역할을 할 수 있음

6) <그림 5>의 1번은 생태계서비스 공급지와 이익을 받는 집단이 같은 지역에 있을 때를 말함(예: 토양 형성, 원재료 공급). 2번은 생태계서비스는 그 지역에서 전적으로 공급되지만 그 이익이 주변 지역으로 퍼지는 것을 의미함(예: 탄소 저장 등). 3번과 4번은 공급은 한 지역에서 일어나지만 이익을 얻는 집단이 특정 방향성을 가지는 것을 보여주는데, 3번의 경우 서비스를 공급 받는 지역이 산 아래지역(down slope)일 경우를 보여주는데 예를 들면 숲이 조성된 산을 통과하면서 수질정화가 이루어지는 것이 있으며 4번의 예로는 해안가의 습지나 숲의 홍수, 폭풍에 대비하여 해안 방재 역할을 하는 것이 있음(산림청, 2013, 새만금 녹지축 및 해안방재림 조성 기본계획수립 연구, 자료집).

7) 현재 대표적인 것이 InVEST(Integrated Valuation of Environmental Services and Tradeoffs) 모형이며, 스탠포드대학의 우즈환경연구소(Woods Institute for the Environment), 미네소타대학 환경연구소(Institute on the Environment, University of Minnesota), 국제자연보호협회(The Nature Conservancy), 세계야생생물기금(WWF: World Wildlife Fund)이 합동으로 만든 Natural Capital Project에서 개발한 모형으로 이를 통해 자연 자본에 대한 의사결정을 돕고, 이를 이용하기 위한 톨을 제공하기 위해 개발됨.

8) 자연고려규정(Impact Mitigation Regulation)은 국토개발을 제한하거나 금지하려는 것이 아니며, 개발이 불가피할 경우 훼손된 만큼의 균형조치를 사전에 고려하기 위한 것으로서 원인자 부담원칙을 적용함. 자세한 것은 최영국·최인태, 2012, 지속가능한 국토관리를 위한 독일의 자연침해조정과 시사점, 국토정책Brief 제400호(2012. 9. 24) 참조.

- 우리의 경우, 자연훼손만이 아니라 인공물과 자연환경의 경관조화문제를 포함하고, 계획단계부터 개발사업에 의한 자연생태계의 경관침해를 피하거나 저감하고 발생할 훼손 정도를 평가하여 대상지에 적합한 복원 또는 대체방법을 강구하도록 함

■ 신축적인 광역생태축의 공간범위 설정

- 광역생태축은 보호지역과 같이 개발로부터 격리되는 공간이 아니라 공간계획과 환경계획의 작성 및 효과적인 환경평가를 지원하여 보다 나은 자연환경의 질을 확보하기 위한 공간축임
- 광역생태축은 기본적으로 국가환경보전계획에 의해 정기적으로 작성하도록 하되 국토종합계획을 고려하도록 하며, 지난 계획기간 동안 훼손된 부분 등을 고려하여 광역생태축을 보완하도록 함
- 광역생태축은 국토핵심생태축인 백두대간, 연안역 및 비무장지대 그리고 도시지역에 설정되는 도시녹지축 사이 지역의 산지와 하천 등으로 구성되는 생태계의 기능과 구조를 고려하여 설정하며, 개발사업 추진 시 주변 지역에 미치는 환경영향을 판단하는 기준으로 활용됨

■ 유역권의 자연환경을 계획적으로 관리하기 위한 유역권통합관리가이드라인(이하 가이드라인) 마련

- 환경과 조화된 국토개발이 되려면 생태계에 순응한 국토이용, 개발 및 보전이 필수적이며, 이를 위해서는 유역권 특성에 기반한 계획작성 및 정책추진이 이루어져야 함
- 가이드라인에는 유역특성, 공간계획과 환경계획에서 반영할 자연적 여건, 특히 생태계구조와 기능에 대한 정보를 담도록 함
- 가이드라인은 국토개발, 이용 및 보전을 위한 정보를 제공하기 위한 것으로 계획이나 환경평가에서 반드시 반영할 법적 구속력을 갖도록 할 필요는 없으나, 가이드라인 작성과 목적에 대한 것은 「국토기본법」과 「환경정책기본법」에 근거를 두도록 함⁹⁾

4. 국토정책과 환경정책 협력의 선결조건

● 국토정책과 환경정책의 협력 주체는 “국민”이라는 인식을 가져야 함

■ 국토정책과 환경정책의 고유영역 고수에서 탈피하고 정책연동을 위한 시스템 구축

- 환경과 조화된 국토개발의 첫 번째 과제로 추진 중인 “공간계획과 환경계획의 연동화”를 계기로 국민에게 보다 나은 국토를 제공한다는 사명감으로 정책의 통합·연계 및 협력 여건 마련
- 그동안 사회기반시설에 치중하여온 국토정책과 환경보호 및 환경오염방지에 주력해온 환경정책은 공히 “사회적 자본” 중시로 정책목표를 전환하여 국토품격 제고를 위한 공동 노력 경주

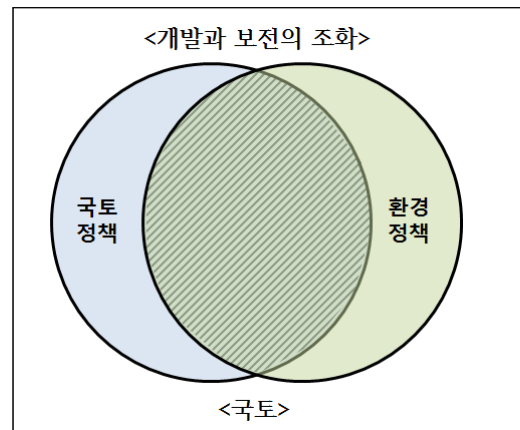
9) 구체적인 사항은 최영국 외, 2011, 녹색국토구축을 위한 강·산·해 통합관리 추진방안 연구, 국토연구원, pp90-98 참조.

- 정책과 계획의 상호 의존적 관계 형성 및 예방원칙에 우선한 정책 추진
 - 상호 신뢰와 협력적 네트워크를 구축하고, 분야별 접근보다는 분야 간 상호 의존적 관계로서 정책이 추진되는 시스템 마련에 주력
 - 우리를 둘러싼 환경은 통합된 전체로 이해하는 것이 생태지향적 패러다임의 요체이며, 이것은 개발에 따른 자연훼손문제를 아무리 과학적이고 첨단기술을 동원하여도 해결하는 데 한계가 있으므로 새로운 국토관리는 예방원칙을 정책추진의 기본으로 함

● 정책기조를 “국토관리”로 전환하고 미래의 국토모습에 대한 공감대 형성

- 국토개발 및 보전체제에서 “국토관리”체제로의 전환
 - 국토정책과 환경정책의 기조를 ‘개발’과 ‘보전’을 넘어 이제는 국토를 ‘관리’한다는 사고전환과 이에 따른 관련 법제도의 정비가 이루어져야 함
 - 예를 들면, 그동안 국토인프라 확충 또는 보호지역 지정 확대에 초점을 맞추어온 국토정책과 환경정책의 틀을 인프라 조성 이후의 시설 및 이용관리, 그리고 보호지역 지정 이후의 운영관리를 고려한 정책추진체제를 구축하여야 함

그림 6 환경친화적 국토개발을 위한 국토정책과 환경정책의 ‘통합·연계협력’모델



- 미래 세대에게 물려줄 국토의 모습과 품격에 대한 미래상 정립 및 국민 공감대 형성
 - 국토의 자연 및 문화 등의 여건을 고려하여 장래 국토정책과 환경정책의 비전이 될 “국토 미래상”을 공동으로 작성하고 국민적 공감대 형성을 위해 함께 노력
 - 향후 추진될 국토정책과 환경정책은 “국토미래상”을 기본으로 추진함으로써 국민들에게 정책추진 결과를 예상할 수 있게 하여 사회갈등을 사전에 예방하고 정책집행력을 제고

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