제81회 국정과제회의 본보고서

개발과 보전의 통합적 국토관리체계 구축방안

2006. 7. 13

PCSD 대통령자문 지속가능발전위원회

< 목 차 >

Ⅰ. 배경 및 경과 ····· 1

Ⅱ. 국토관리의 현황과 전망 ····· 3

Ⅲ. 목표와 전략 ····· 6

Ⅳ. 중점 추진과제 ····· 7

1. 국토계획과 환경계획의 연계 강화 ····· 8

2. 지속가능한 국토관리체계 확립 ····· 12

3. 국토관리의 지속가능 평가체계 마련 ····· 16

4. 국토 · 환경관리 거버넌스 구축 및 기능통합 ····· 19

Ⅴ. 추진체계 및 일정 ····· 21

Ⅰ 배경 및 경과

1. 추진배경

❍ 그동안 경제발전에 중점을 두고 국토·토지정책을 추진함으로써 **국토 불균형 심화 및 난개발로 인한 국토환경 훼손**

❍ 균형발전·분권화 정책으로 개발수요의 급증과 국토의 이용과 보전을 둘러싼 갈등이 증가하고 있으나 **지속가능한 국토관리 전략과 제도 미흡**

❍ 이에 따라 참여정부 100대 국정과제중 하나인 「지속가능한 국토 및 자연 관리체계 구축」을 추진

- 연안·해양, 물관리, 교통, 국토통합정보시스템 등을 거쳐 지속가능한 국토관리체계 구축방안을 보고

※ 지속위에서는 그간 '골프장 건설규제 개선안'('05.4), '연안·해양의 지속가능 발전방안('05.6), '지속가능한 물관리정책'('05.10), '지속가능한 교통관리정책'('05.11), '국토통합정보시스템 구축방안'('05.12) 등 국토관련 정책을 국정과제회의 등으로 보고

2. 추진경과

❍ '국가지속가능발전 비전 선언' 관련 국정과제조정회의시 대통령께서 **개발과 보전의 통합성 강화의 중요성을 언급**하심에 따라 동 과제를 대통령 지시사항('05.6.1)으로 추진

- "보전과 개발 기준을 지역적 특수성에 따라 탄력적으로 적용할 수 있는 기준을 마련할 필요성"을 지시

❍ 국토정책 관련 전문가로 연구팀(14명)을 구성, 약 30여 차례의 발제 및 토론과정과 부처협의를 거쳐 보고서(안) 작성('06.6)

3. 기대효과

❍ **국토개발과 환경보전의 패러다임 전환**을 통해 향후 국토관리 시책 추진에 필요한 기본방향을 제시

- 지속가능성을 전제한 국토관리를 통해 '선계획-후개발'의 원칙을 보완·강화하고, '개발권'과 '환경권'의 관계를 상생적 관계로 전환

❍ **종전의 공급확대 위주 정책에서 탈피**하여 **환경용량과 삶의 질을 중시하는 국토관리 강화**

- 환경용량의 범위 내에서 개발이 이루어지고 환경용량을 점진적으로 창출·복원함으로써 국토개발의 지속가능성 확보

- 국토환경의 보전위주에서 복원, 창출 등 다양한 미래 국토환경수요에 대한 대응체계 마련

❍ **국토자원이용기회의 공정한 배분 도모**

- 중요생물 서식처, 높은 질을 갖는 경관 등 미래세대를 위한 환경자산에 대한 보상 및 지원체계를 강화하여 **국토이용기회의 공정성 제고**와 **철저한 보전**을 도모

❍ 국토개발과 이용 등에 **주민참여와 협력을 제도화**함으로써 **사회적 갈등을 해소**하고 **참여민주주의를 실현**

II 국토관리의 현황과 전망

1. 현황 및 문제점

❑ 공급위주 정책으로 개발의 무분별한 확대

❍ 도시·산업화의 진전에 따른 토지공급 우선정책으로 **개발지역의 급격한 확대**

- **양호한 농지와 산지 훼손** 등으로 국토의 자연정화기능 약화

※ '90～'03년에 농지·산림의 3,325㎢(서울면적의 5배)를 개발 : 85,848㎢('90) → 82,523㎢('03) (농지·산림 총 면적의 3.8%)

❍ 자연환경이나 경관, 기존 도시와의 조화를 고려하지 않는 **개발로 환경 파괴, 경관 훼손, 무질서한 외연적 도시확대 양산**

- 백두대간 상에 고속도로, 임업도로 등의 개설과 관광리조트, 댐 건설 등과 같이 **우수한 자연환경 훼손 및 생태축의 단절 초래**

※ '02년 현재 백두대간에 72개의 도로가 평균 9㎞ 간격으로 관통, 이 중 30개는 생태축을 단절

❑ 환경부하의 지역적 집중에 따른 사회적 비용 증가

❍ 도시열섬현상, 교통혼잡, 녹지부족 등 **도시환경의 체계적 관리 요구**

- 개발과 보전의 갈등구조에서 벗어나 자연생태환경에 대한 보전, 복원·창출 등 다양한 환경수요 점증

❍ 수도권은 인구와 기능의 과도한 집중과 증가추세로 **사회적, 환경적 비용**이 높고 삶의 질 측면에서도 **국제 경쟁력 상실** 우려

- 수도권은 국토면적의 11.8%에 불과하나 인구는 48.3%('05), 지역내 총생산의 47.7%('04)을 차지하는 등 과도하게 집중

※ 수도권의 사회·환경적 비용 : 교통혼잡 비용 12.4조원(전국의 56.1%, '02), 대기오염의 사회적 비용 10.4조원(환경처리비용 4.2조원)

※ 수도권(서울)의 경쟁력 평가 예 : 세계도시 삶의 질 평가에서(서울은 89위('06), Mercer Human Resource Consulting) 미세먼지 오염도는 OECD 38개국 중 1위를 차지, 이산화질소는 선진국 대도시(런던, 파리, 동경, 뉴욕 등)의 1.7배('02)

❑ 경제발전에 중점을 둔 국토·토지정책으로 **국토의 지속가능성 저해**

❍ 환경용량과 연안 등 환경특성을 고려한 계획적, 효율적 토지이용 부재 등 지속가능한 토지이용정책 미흡

❍ 양호한 자연환경에 대한 보상 및 지원체계가 미비하고 개발이익 사유화에 따른 난개발 및 사회적 위화감 등 심화

❑ **지속가능성이 전제된 국토 공간 관리체계 미흡**

❍ 국토계획에서 **환경계획을 연계하는 실질적 수단이 없어** 계획단계에서의 협력 및 사전예방 미흡

- 개발계획에 따른 자연환경훼손 등을 예방하기 위해서는 토지 생태적 가치를 고려한 환경계획이 필요하지만 이러한 환경계획은 미흡한 실정

❍ **지속가능성을 고려한 국토관리정책의 평가 및 모니터링시스템의 미흡**으로 국토환경의 불균형 가속

- **개발지표는 구체적으로 제시**되고 있으나 생태계 서식처, 연안 매립면적 등 **지속가능 국토관리지표는 부재**

❑ 국토정책의 **사회적 합의 도출을 위한 거버넌스 부재**

❍ **국토관리가 개발과 보전의 개별적 목적을 지닌 행정기관으로 분산 관리되어** 계획·보전과 사업의 조정 체계 미흡

❍ **개발계획·정책에 대한 사전협의 부족**, 참여 제한으로 국토의 이용과 보전을 둘러싼 갈등 증가

- 계획수립 초기단계의 의견수렴 절차가 미흡하여 사업집행단계에서 갈등이 심화되어 공사 지연·중단 등에 따른 사회적 비용 증가

2. 전 망

❑ 삶의 질에 대한 욕구 증대로 **국토쾌적성과 지속가능성의 제고 강화**

❍ 인구성장율의 둔화와 노령화, 완만한 경제성장 등에 기인하여 삶의 질을 중시하는 **질적 국토관리 본격화**

※ 인구규모는 2020년 4,996만 명으로 정점에 도달한 이후 감소세를 보여 2050년에는 4,235만 명에 이를 것으로 예측

※ 인구고령화는 2018년 고령사회(65세 이상 인구비율이 14% 이상)에 접어들고 2026년 초고령 사회(65세 이상 인구비율이 20% 이상)에 도달할 전망

❍ 지속가능한 국토관리를 위해 **국토환경에 대한 관심과 투자가 증가**

- 도시용도 토지 확보를 위한 도시주변 산림과 농지의 전용에서 벗어나 도시내부 토지의 재활용 등이 강화
- 연안·해양환경을 고려한 통합적 국토환경관리 요구 증대

❍ 국토의 쾌적성과 지속가능성을 실질적으로 보장할 수 있도록 **개발과 보전의 상호협력적 계획체계와 실천수단의 강화** 요구

❑ 도시계획 및 환경관리 권한의 지방이양과 자율성 확대 등으로 **지방정부가 환경관리의 핵심주체**로 등장

❍ 지역의 환경적 여건과 특성를 고려한 **보전, 복원·창출** 등 다양한 환경수요를 반영한 국토관리정책 필요

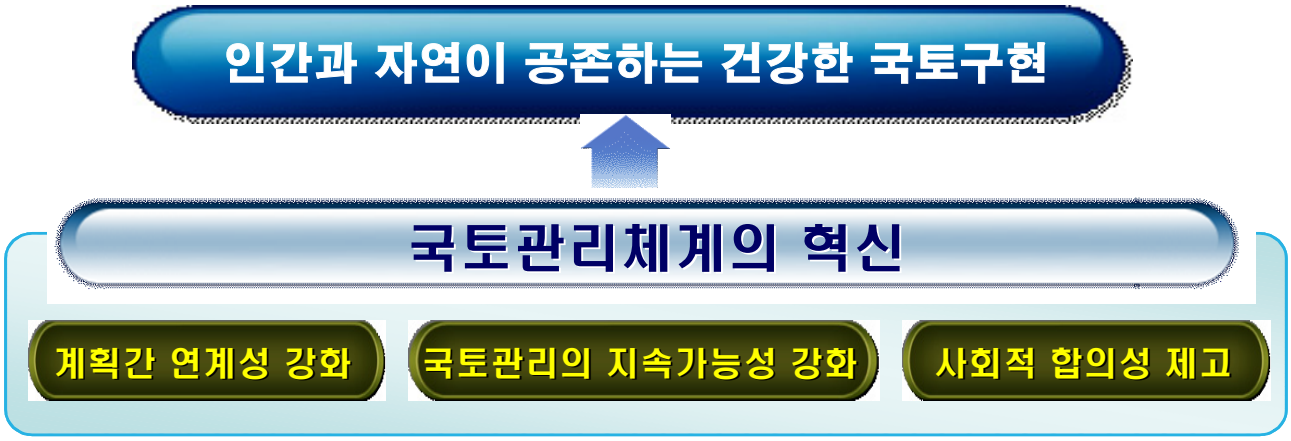
❍ 지방자치단체의 환경관리 역량을 제고하고 **지속가능한 지역발전**을 유도, 추진하기 위한 평가 및 지원체계 강화 필요

❑ 지방자치의 정착으로 **지역주민과 시민단체의 국토 및 환경관련 분야에 대한 참여 확대**

❍ 계획 수립, 집행, 평가 과정에 다양한 주체의 참여와 협력을 제도적으로 보장하는 시스템 구축 필요

III 목표와 전략

1. 비전과 목표



2. 추진전략

추진 목표	중점 추진 과제
계획간 연계성 강화	1. 국토계획과 환경계획의 연계 강화
국토관리의 지속가능성 강화	2. 지속가능한 국토관리기반 구축 3. 국토관리의 지속가능 평가체계 마련
사회적 합의성 제고	4. 국토·환경관리 거버넌스 구축 및 기능통합

IV 중점 추진과제

❑ 4대 중점 추진과제 및 세부 내용

중점 추진과제		세 부 내 용
1. 국토계획과 환경계획의 연계 강화		o 국토계획과 환경계획의 연계강화 o 개발 관련계획의 환경성 제고 - 환경친화적 계획·설계지침 마련 등 o 국토환경조사 및 계획수립기반 개선 - 국토환경조사 및 활용지침 마련 등
2. 지속가능한 국토관리 체계확립	▪ 환경용량을 고려한 국토관리 기반 구축	o 환경용량에 대한 순손실방지 원칙 선언 - 자연자원 총량관리제도 도입 검토 o 도시계획을 성장관리체계로 전환
	▪ 지역환경특성을 고려한 국토관리 기반 구축	o 환경특성별 효율적 관리체계 강화 - 농촌계획기준, 연안용도구역제 마련 - 도시환경기능 고려 용도지역지구 개선 등 o 토지적성평가제도 개선
	▪ 국토보전을 위한 지원기반 강화	o 개발권 양도제 도입 검토 o 녹지활용계약제 등 경제적 지원 강화 o 일반교부세 등 재정지원 강화 등
3. 국토관리의 지속가능 평가체계 마련		o 지속가능한 국토관리 지표 개발·적용 o 주요 정책 및 지자체의 지속가능성 평가체계 구축 o 환경성 평가제도 개선 - 근거법령 일원화, 해역이용협의 일원화 등
4. 국토·환경관리 거버넌스 구축 및 기능통합		o 개발관련 심의기구에 주민참여 확대 o 지방지속가능발전위원회 발전방안 마련

1. 국토계획과 환경계획의 연계 강화

현 황

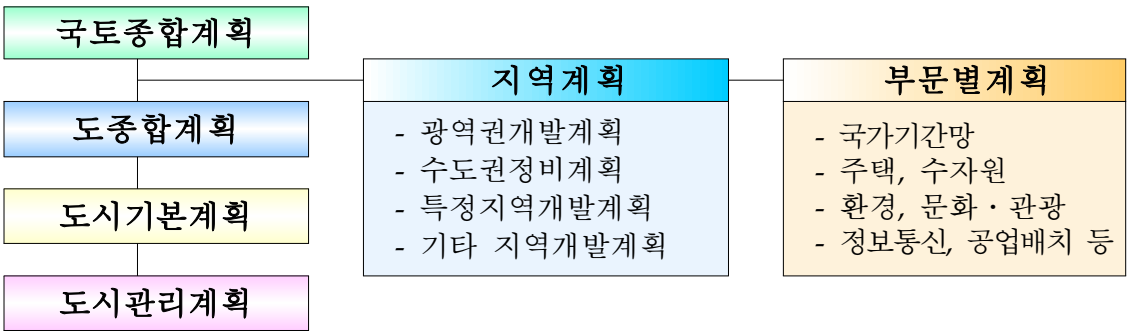
❑ 국토계획과 환경계획이 각자 수립

❍ 건설교통부는 국토관리를 위해 20년 단위의 「국토종합계획 - 도종합계획 - 시·군도시계획」체계의 계획 수립

※ 제4차국토종합계획 수정계획을 '05년 공포, 도시계획은 수립대상 시·군 중(165개)에서 56.4% 수립('04)

- 지역계획과 부문별 계획은 국토계획체계와 연계하여 수립

< 국토계획 체계 >



❍ 환경부는 국가환경보전을 위해 10년 단위의 「국가환경종합계획 - 시·도환경보전계획 - 시·군·구환경보전계획」체계의 계획 수립

※ 제3차 국가환경종합계획을 '05년 공포, 시·도의 100%, 시·군·구의 70%는 환경보전계획 수립('05)

❑ 국토계획과 환경계획은 **서로 관여할 장(場)이 부재**한 상태로 '개발'과 '보전'정책이 별개로 추진되어 개발사업시 상충과 갈등 발생

❍ 국토개발 계획입안단계에서 **환경에 대한 충분한 고려와 사회적 합의 없이 추진**되어 사업시 중단되거나 백지화되는 사례 발생

※ 사례 : 영월댐, 서울외곽순환고속도로 사패산터널 등

※ '환경정책기본법'에서는 개발계획수립시 환경계획을 고려토록 규정하나, '국토기본법' 및 '국토의계획및이용에관한법률'에서는 국토계획 등이 타법률에 의한 토지의 이용·개발 및 보전에 관한 기본으로 규정

문 제 점

❑ 환경계획은 **계획체계상의 차이** 및 생태환경관리를 위한 **구체적 계획 내용의 부재** 등으로 국토계획과의 연계 부족

❍ 대기, 수질, 폐기물 등 매체 중심의 정책·사업계획으로 이루어져 생태환경의 보전·관리 등 공간관리적 환경계획의 내용 미흡

※ 공간관리적 환경계획의 필요성에 대해 전문가 87.1%가 동의(한국환경정책평가연구원, '04)

❍ 현재의 국토환경정보는 비시가지 중심으로 구축되어져 시가지지역의 자연생태·환경 등 필요한 정보제공 미흡

❑ **국토계획체계내 환경보전부문과 토지이용계획간 연계가 부족**하고 환경보전부문의 내용도 대부분 선언적 수준에 그침

❍ 대규모 택지 및 신도시 계획시 작성하는 사업단위의 환경계획이 임의로 수립되어져 그 기능과 역할이 제한적

❍ 국토개발계획 및 사업에서 환경을 우선적으로 고려하는 지침 등은 일부분야를 제외하고 여전히 미흡

※ 환경친화적 도로건설지침('04), 지속가능한 신도시계획지침('05) 등 수립

❑ 환경계획과 국토계획간 연계 미흡 등으로 **개발계획에서 야기될 수 있는 자연환경 훼손문제를 계획수립단계에서 제어 곤란**

❍ 사전환경성검토와 환경영향평가를 통해 개발계획 및 사업의 환경성을 검토·평가하고 있지만, 국토계획의 환경성 제고와 난개발 등으로 인한 다양한 환경 문제를 사전 예방하는 데는 한계

개 선 방 안

❍ 국토계획과 환경계획의 연계강화

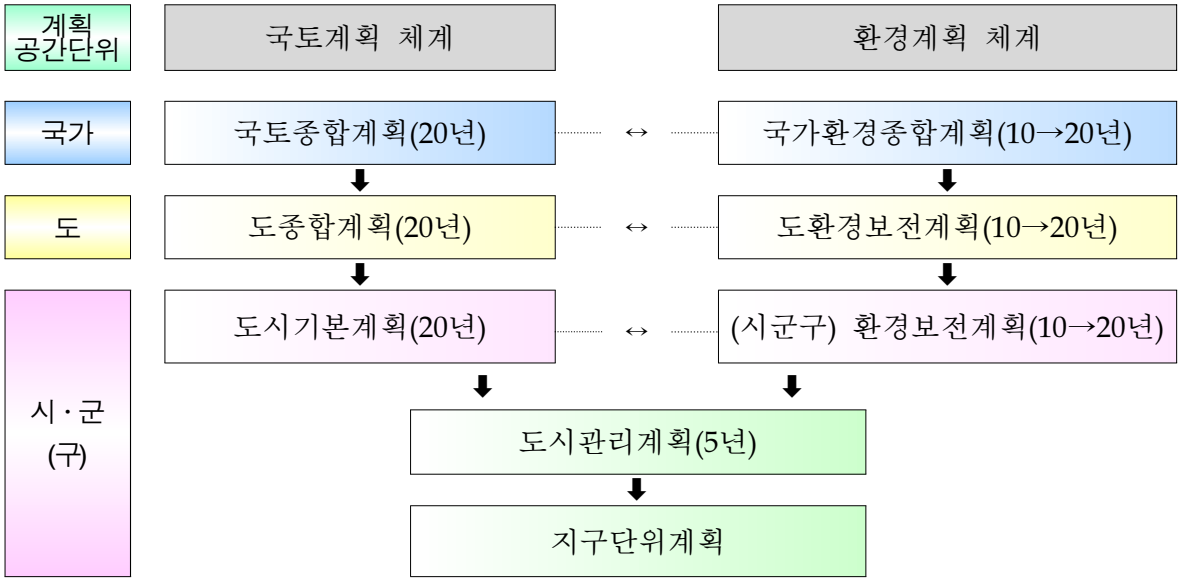
- 국토종합계획과 국가환경보전계획, 도종합계획과 도환경보전계획, 도시기본계획과 (시군구)환경보전계획의 **수립을 연계**

- **도시기본계획과 관리계획은** (시군구)**환경보전계획을 반영하여 수립하고** 건교부가 환경부와 협의하여 도시관리계획과 지구단위계획의 수립지침을 작성

※ '국토의계획및이용에관한법률' 및 관련지침 등 개정

※ (시군구) 환경보전계획은 생태환경의 보전·관리·복원·개선 관련사항 등을 마련하도록 '환경정책기본법'을 개정

<국토계획과 환경계획의 통합·연계 체계>



- **환경계획과 연안관리계획을 연계 작성**하기 위한 근거를 마련하고 연안관리계획의 **수립주기를** 환경계획과 **연계**

※ '환경정책기본법', '연안관리법' 등 개정

❍ 개발관련 계획·사업의 환경성 제고

- 일부 택지·신도시 개발계획시 임의로 수립하는 **사업환경계획**을 일정규모 이상인 경우는 **작성을 제도화**

※ 판교,파주운정,광교,소래·논현 지구 등은 사업환경계획을 수립 또는 수립 중

- 개발사업의 전과정을 환경전문가가 진행하는 MEP(Master Environmental Planner)를 마련하는 등 MP(Master Planner) 제도를 강화

- 관광단지·항만 등 개발사업의 **환경친화적 계획·설계 지침**을 관련부처 합동으로 마련하고 **우수사례집**을 발간

※ 환경친화적 도로건설지침('04, 건교부·환경부 공동제정) 등을 마련하여 운용 중

❍ 국토환경조사 및 계획수립기반 개선

- 도시 등의 생태·환경정보 구축을 위해 **도시생태·환경지도** 작성 사업을 단계적으로 확대하고 '자연환경보전법'에 근거 마련

※ 도시생태·환경지도 작성 예: 비오톱지도(서울시, 성남시 작성완료, 광양시, 수원시, 평창군 등 추진 중), 기후지도(서울시 등 추진 중), 소음지도 등

※ 연안지도·해양생태지도 작성사업을 단계적으로 확대, 연안관리법에 근거마련

- 개별 시행중인 국토, 환경 및 연안조사 등을 통합, **공통조사항목과 개별조사항목**으로 구분, 조사결과를 GIS도면 및 DB화하여 공동 활용

※ 건교부, 환경부, 해수부, 산림청 등 관계부처 공동으로 '(가칭)국토환경조사및활용지침'을 제정하여 조사 항목·내용·시기·방법 등의 일관성 확보 및 중복조사 방지

- 국토종합계획과 국가환경종합계획 등의 연계 강화를 위해 관련 부처 공동으로 계획의 기본 기조와 내용의 협의조정 절차 등을 명시한 『(가칭)**국가 국토·환경계획수립 지침**』을 마련하고 관계부처 국장 등이 참여하는 조정협의기구를 설치

2. 지속가능한 국토관리체계 확립

현황 및 문제점

❍ 환경의 수용성을 고려하지 않아 **과잉개발과 무분별한 개발 논란 지속**

- **지역이 수용할 수 없을 정도의 과잉개발**이 추진됨에 따라 환경파괴와 국토 전체적인 지속가능성 저하 우려

- 농촌, 연안 등 **고유한 지역여건과 특성을 고려하지 않는 획일적 개발**로 인해 지역정체성 등 훼손 심화

❍ 국토종합계획('05)에서 **노령화, 인구성장정체 대책** 등을 포함하고 있지만 여전히 개발중심 내용이 대부분이고 구체적인 **대응방안 미흡**

- '18년 고령화 사회 진입, '26년 초고령화 사회 도달 및 '20년까지 연평균 인구성장률 0.3%로 분석

- 지자체는 과잉인구 추정에 의한 **과다 개발용도지역 지정 등 개발관행 지속**

※ 도시기본계획상 전국의 인구규모가 실제 인구규모를 훨씬 상회

❍ **지자체의 과다개발 유발 및 환경관리기반의 미흡**

- 지자체는 재정수입, 행정조직 확대 등을 위한 과다 개발 관행이 여전하고 환경관리능력 확충을 위한 지원시스템 부재

※ 현재 개발제한구역, 자연환경보전지역, 상수원보호구역, 수변구역 등 개발규제지역에 대한 보전수요를 보통교부세의 산정에 반영하고 있으나 도시계획비, 공원녹지비, 상수도비 등 일부 항목에 국한

❍ 자연환경, 우량농지, 상수원 보호 등 보전목적의 용도지역은 **적정한 보상체계 미흡으로 규제손실 민원 증가**

- 토지이용규제지역에 대한 매수청구권 부여(개발제한구역, 국립공원, 장기미집행 도시계획시설 등), 기반시설 설치(상수원보호구역, 농업진흥구역 등) 등 지원제도가 있으나 실효성이 낮아 활용이 저조한 실정

개 선 방 안

가. 환경용량을 고려한 국토관리기반 구축

❍ 환경용량을 고려한 국토관리기반 강화

- 보전가치가 매우 높은 녹지, 습지 등의 지역특성을 고려하여 **자연자원에 대한 총량관리제도 도입 검토**

※ '자연환경보전법'에 근거 마련

- 녹지 등의 환경용량의 저하가 가급적 발생하지 않도록 **'순손실 방지'** 원칙을 선언

※ · 독일, 미국 등은 녹지, 자연해안선, 습지 등을 대상으로 운용 중
· 자연해안선 등은 '연안·해양의 지속가능한 발전방안'('05.6 국정과제회의)에서 기 도입

❍ 지역의 **환경용량 및 개발가능용량에 기초한 성장관리체계 구축**

- 도시의 지속가능성을 제고할 수 있도록 현 도시계획을 **삶의 질을 중시**하는 **성장관리계획으로 전환**하도록 성장관리체계 마련

※ 영국, 일본, 프랑스 등은 인구저성장 등에 대응하여 양적 개발정책에서 기존 시가지 활성화 등 성장관리로 전환

- **환경용량**(환경부) 및 **개발가능용량**(건교부)의 **산정 및 관리기준**을 관련 부처가 협의하여 **마련**하고, 지자체에 개발·관리계획 수립에 따른 환경 및 개발가능용량을 검토·조정하기 위한 협의 기구 설치 검토

※ '환경정책기본법' 및 '국토의계획및이용에관한법률'에 해당 근거 마련

※ 오염원의 감축, 생태계의 창출이나 환경보전지역의 관리 등 환경용량의 증가에 대응하여 개발가능용량을 조정

나. 지역환경여건을 고려한 국토환경관리기반 마련

❍ 농촌의 공간적, 자원적 특성을 반영한 **계획기준 및 농지의 특성별 관리방안** 마련

※ 국토계획 관련지침과 농지적성평가기준, 관리지역세분화 지표 등에 반영하고, 이를 추진하기 위한 로드맵 작성

- 지역별 화학비료 사용량과 가축분뇨 발생량을 고려한 **양분총량 관리제** 및 **적정 가축사육두수 유도** 등 양적 규제수단 강구

❍ 연안관리 강화를 위해 **연안용도구역제**를 '연안관리법'에 도입

※ 연안용도구역제 : 연안을 보전, 관리, 이용연안 등의 구역으로 분류하고 이용우선순위를 설정하여 합리적 보전과 이용을 도모

❍ 녹지지역의 보전적 관리를 위해 찬바람발생지역 등 도시환경기능을 충분히 반영할 수 있도록 **용도지역지구제도 개선**

❍ 자연생태복원과 수질, 대기질 등 환경개선을 목적으로 하는 **지속가능한 지역·도시환경개선사업**을 체계적으로 추진하기 위해 '환경정책기본법', '국토의계획및이용에관한법률' 등을 보완

※ 지속가능한 지역환경사업(생태경관보전지역,환경개선지역 등 적용)과 도시환경사업(CO_2·에너지 저감, 녹지·생태기반 창출·재생 등) 추진

❍ 토지적성평가체계의 개선

- 건교부가 환경부 등 관련부처와 협의하여 적성평가기준을 보완·강화하고 실시기관의 적성평가결과 등에 대한 사후관리 강화 방안을 마련

- **시가화 예정용지**를 구체화하여 지역으로 지정할 경우 **적성평가를 거쳐 추진**

※ '국토의계획및이용에관한법률' 및 '토지적성평가지침' 등 개정

다. 국토보전을 위한 지원기반 강화

❍ 국토보전 등을 위한 인센티브 강화 및 국민신탁운동 활성화

- 개발을 제한하는 지역의 토지소유자에게 개발 유도 지역의 개발권을 부여, 이를 매각 또는 직접 행사하는 **개발권양도제 도입 검토**

- 양호한 토지를 보전하기 위해 토지소유자와 지방정부가 체결하는 **녹지활용계약제 등의 비과세범위 확대 및 경제적 지원을 강화**

※ 재산세, 상속세 등 세금경감 혹은 공익보상금을 지급하는 녹지보상제 등

- '문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법'의 본격 시행('06.3 제정, '07.3 시행)에 대비한 **국민신탁**(National Trust)**운동 활성화 방안 마련**

※ 국민신탁(National Trust) : 시민들이 자발적으로 보전 가치가 큰 자연자산이나 문화유산을 매입하여 보전・관리하는 운동, 1895년 영국이 최초로 시작한 이래 미국・호주・일본 등 30여 개국 시행 중

❍ 난개발 억제를 위한 지방자치단체 지원방안 강구

- 보전지역 등의 지정이 많은 지역을 시범행정단위로 선정하여 친환경농업, 생태관광 사업 등을 차별화하여 지원하는 방안 마련

- 우수 자연환경 지역의 자연생태환경 보전 지원을 위한 **생태계 보전협력금제도의 부과기준과 교부체계** 등 개선

※ '자연환경보전법' 개정

- 보전지역 지정으로 인한 개발기회의 상실을 적극적으로 보상하기 위해 **보통교부세 산정기준 개선**

※ 지역균형수요액을 도시계획비, 공원녹지비 외에 지역사회개발비, 지역경제개발비 등의 항목에도 확대, 반영비율(종합토지세 징수차액의 일정비율) 제고

- 지방자치단체 총액인건비 산정시 임야면적, 산림육성면적 등 자연생태 여건 행정수요를 반영하는 방안 마련

※ '07년부터 지방자치단체 총액인건비제 시행예정

3. 국토관리의 지속가능 평가체계 마련

현황 및 문제점

❍ 토지이용, 도시개발 등 국토개발·관리의 지속가능 발전을 측정할 수 있는 **효과적인 실행척도의 개발과 평가체계 미흡**

- OECD 등에서는 '90년대 중반부터 지속가능발전 지표를 제시하여 국가별 지표의 개발을 유도하고 있으나 이에 대한 지표개발 미흡

- 국토정책이 지속가능한 방향으로 가고 있는지를 측정하는 실천적 관리수단으로서의 지속가능 국토관리평가·모니터링체계 미흡

※ 우리나라의 생태족적(Ecological Footprint)은 '60년대 중반 이후 이미 생물수용력을 초과, 국가환경지속성(ESI)은 122위(146개국)로 최하위('05)

※ 생태족적(Ecological Footprint) : 인간활동에 의해 발생하는 오염물질을 흡수·처리하기 위해 필요한 토지(bio-productive area) 면적으로 전환한 지표

❍ 지속가능성보다는 **경제적 효율성 위주로 각종 개발계획·사업** 추진

- 국가 및 지역단위의 **지속가능성 성과를 측정평가하고 지원하는 체제가 미흡**하여 지속가능한 국토관리에 한계

- 지자체의 경우 지역발전을 위한 개발위주 시책 추진으로 **지역단위의 지속가능성 확보가 곤란**

❍ 사전환경성검토와 환경영향평가는 개발사업의 **사후영향관리가 안되는 등 다양한 환경문제를 다루는 데 한계**

- 사업단위로만 환경성 검토를 함으로써 난개발, 개발 집중지역 등 특정 지역의 누적 환경성 검토 미흡

- 해역의 개발·이용에 대한 체계적, 종합적인 환경평가수행 한계

개 선 방 안

❍ 지속가능한 국토관리지표의 개발·적용

- **지속가능 국토관리지표를 개발**하여 국토 및 해역관리정책에 대한 지속가능성의 평가 및 모니터링 수단으로 활용하는 동시에 지속가능한 국토관리의 장기적 목표설정을 위한 가이드라인 제공

※ 지속가능 국토관리지표는 건교부가 환경부 및 지속가능발전위원회와 공동으로 마련하고 관련부처나 국책연구기관 등이 작성, '국토기본법'에 근거 마련

※ 지속가능 국토관리지표의 예 : 산림 및 농경지 면적 감소비율, 인구 1인당 도시공원 조성면적, 기개발지 활용면적, 공유수면 매립면적 증가비율 등 국토 및 해역공간의 변화상을 조사, 비교·분석 등이 가능한 지표를 우선 검토

- 지속가능 국토관리지표의 현황 및 평가결과의 주기적 발표를 위해 현 '국토계획 및 이용에 관한 연차보고서'를 개편하여 **'지속가능한 국토관리에 관한 연차보고서'**를 발간하고 국토관련 통계제도를 개선

❍ 주요 정책 및 지방자치단체의 지속가능성 평가체계 구축

- 국토개발 관련 주요 정책 및 계획이 지속가능성에 미치는 영향을 평가하고 그 결과를 계획에 반영

※ 지속가능발전위원회의 주요 국가정책 및 계획(국토종합계획 등 43개)의 지속가능성을 평가하고 이의 반영체계 강화

- **자치단체별로** 지속가능성 성과를 주기적으로 측정, 평가하는 **지속가능성 평가제**를 도입하고 우수지자체에 인센티브 제공

※ 건교부, 환경부 등 관련부처 합동으로 지속가능성 평가지표 및 기법을 개발하여 평가하고, 행자부는 동 결과를 시도 시책평가 및 지원에 활용

❍ 난개발 및 개발 집중지역에 대한 **환경성 검토 강화**

- 난개발이 진행·우려되거나 개발 사업이 연접·집중적으로 일어나는 특정 지역(해역포함)에 대해서는 **종합적, 누적적 측면에서** 지역 단위로 **사전환경성 검토를 강화하는 방안 강구**

- 지역단위 환경성 검토를 거친 사업은 추후 환경성 평가시 절차 간소화 방안 마련 강구

※ 사전환경성검토 및 환경영향평가 관련법률 보완

❍ 개발관련 계획 및 사업에 대한 **환경성 평가제도 개선**

- **사전환경성검토와 환경영향평가의 법적 근거를 일원화**하고, 사전 환경성 검토시 제기된 사항은 환경영향평가에서 확인하도록 제도화

- **환경영향이 미미한 사업**에 대하여 간이평가제 등 **평가절차 간소화 방안 마련**

※ '환경정책기본법' 및 환경영향평가 관련법 등 개정

- **바다에서 시행하는 사업**에 대한 사전환경성 검토를 **해수부 해역 이용협의로 일원화**하고, 환경영향평가시 해수부 의견수렴 대상 지역을 구체화

※ 의견수렴 대상지역 : '연안관리법' 상 연안지역, '공유수면관리법' 상 바다·바닷가

※ 사전환경성검토 및 환경영향평가 관련법 개정

- 개발관련 사업 완료 후 일정기간내 사업결과가 사업지구 내외에 미치는 영향을 분석하는 **사후 환경영향조사제를 활성화**, 조사항목을 다양화하고 조사내용을 DB화하여 공동 활용

4. 국토 · 환경관리 거버넌스 구축 및 기능 통합

현황 및 문제점

❍ 국토개발과 관련한 다양한 이해관계 및 가치관의 표출로 갈등이 증가하고 있으나 **민관 협력 거버넌스 부재로 사전·사후대응 미흡**

※ 사례 : 새만금 사업, 고속철도 천성산 공사, 원전수거물 처리장 등

- 사전 갈등예방을 위해 개발정책 · 계획을 지속가능성 측면에서 사전에 심의할 수 있는 민관협력 거버넌스 미흡

※ 도시계획의 결정권한이 지방자치단체로 이관('05)되었음에도 불구하고 지자체의 도시계획 결정을 위한 민간 거버넌스 미흡

- 사후 갈등해결과 관련하여, 사회갈등을 조정할 수 있는 공개와 참여 원칙에 입각한 거버넌스 부재

❍ 개발과 보전의 통합적 국토관리체계를 위한 여러 정책과제의 추진에도 불구하고 **국토행정과 환경행정 담당부처의 이원화로 인한 개발과 보전의 상충은 여전히 존재**

- 부처간 주도권 다툼, 부처 이기주의, 부처간 정책갈등이 상존하며 이에 따른 국토관련 사업 추진시 사회적 비용이 증가되는 등 행정의 효율성이 낮고 사회적 갈등의 근원적 해결 시스템 구축에 한계 노정

개 선 방 안

❍ **개발관련 각종 심의기구에 주민참여 확대**

- 중앙 및 지방도시계획위원회, 건축위원회, 투자심사위원회 등 개발 관련 주요 심의기구에 **시민대표 등 민간참여가 확대**되도록 관련 법률(중앙) 및 조례(지방)에 명시하고 **회의록 공개의 단계적 추진 검토**

※ 중앙도시계획위원회 운영세칙을 개정하고 지방도시계획위원회는 관련조례 및 운영세칙 개정을 권고, 건축위원회는 건축법 시행령 개정

※ 도시계획위원회의 경우 위원장은 민간위원으로 변경, 위원의 경우 시민 대표를 일정비율 이상 의무화하는 등 재편방안을 검토

❍ 정부와 시민, 기업간 민관 파트너쉽에 의한 협치기구로서의 **지방 지속가능발전위원회**의 역할과 위상 제고 등 발전방안 마련

❍ 국토정책과 환경정책의 정책간 통합조정체계 구축을 위해 국토와 환경행정 담당부처의 **기능 재편 및 부처 통합방안** 마련

- 실질적으로 지속가능한 국토가치의 창출을 위해 국토와 환경 행정의 화학적 통합을 목적으로 부처 통합방안의 추진을 위한 **구체적인 로드맵 마련**

V 추진체계 및 일정

중점과제	정책 제안 내용	세부 내용	'06	'07	'08	주관기관 (협조기관)
1. 국토계획과 환경계획의 연계 강화	1.1 국토계획과 환경계획의 연계강화	-국토계획과 환경계획의 수립연계 -도시관리계획 수립지침 협의 마련 -환경계획과 연안관리계획 연계작성	■	■		건교부, 환경부, 해수부
	1.2 개발사업의 환경성 제고	-사업단위 환경계획 작성 제도화 -환경친화적 계획·설계지침 마련	■	■		환경부, 건교부, 해수부
	1.3 국토환경조사 및 계획수립기반 개선	-도시생태·환경지도 작성사업 단계적 확대 -국토환경조사항목 관련지침 마련 및 DB 구축 등 -국가국토·환경계획수립 지침 마련	■	■		환경부, 건교부, 해수부, 산림청
2. 지속가능한 국토관리 체계 확립	2.1 환경용량을 고려한 국토관리기반	-환경용량에 대한 순손실방지원칙 선언 -보전가치가 높은 자연자원의 총량관리제 도입 검토 -도시계획의 성장관리계획 전환 -환경 및 개발가능용량 산정기준 마련	■	■	■	환경부, 건교부
	2.2 환경특성별 효율적 관리체계 강화	-농촌의 계획기준 및 농지의 특성별 관리방안 마련 -양분총량관리제 및 적정 가축사육두수 유도 강구 -연안용도구역제 도입 -녹지관련 용도지역지구 개선 -지역·도시환경 개선사업 -토지적성평가체계 개선	■	■	■	농림부,환경부, 건교부,해수부, 산림청
	2.3 국토보전 인센티브 강화, 국민신탁운동 활성화	-개발권 양도제 도입방안 검토 -녹지활용계약제 등 경제적 지원강화 -국민신탁운동 활성화 방안	■	■		건교부, 환경부, 행자부, (예산처)
	2.4 지자체 지원방안 강구	-다수 보전지역 보유 지자체에 대한 지원방안 마련 -생태계보전협력금제도 부과기준, 교부체계 등 개선 -보통교부세 산정기준 개선 -자연여건 행정수요를 고려한 총액인건비 산정	■	■		환경부,건교부, 해수부,예산처, 행자부
3. 국토관리의 지속가능 평가 체계 구축	3.1 지속가능한 국토관리지표 개발·적용	-지속가능한 국토관리지표 개발 및 근거 마련 -지속가능한 국토관리에 관한 연차보고서 발간 등	■	■		지속위,환경부, 건교부,(해수부)
	3.2 주요정책 및 지자체 지속가능성 평가체계 구축	-국토관련 주요 정책·계획의 지속가능성 평가 강화 -지자체에 대한 지속가능성 평가 및 지원 -누적환경성 등 평가제도 강화	■	■		지속위,환경부, 건교부,행자부
	3.3 환경성 평가제도 개선	-사전환경성검토와 환경영향평가 법적 근거 일원화 -환경영향평가 절차 간소화 -바다 이용사업은 해역이용협의로 일원화	■	■	■	환경부, 건교부, 해수부
4. 국토·환경 관리거버넌스 구축 및 기능통합	4.1 개발관련 심의기구 주민 참여확대	-민간추천위원 포함, 회의록 단계적 공개 검토	■	■		건교부
	4.2 지방지속위 기능강화	-지방지속가능발전위원회 발전방안 마련	■	■		지속위