
지속가능한 국토관리정책



대통령 자문 지속가능발전위원회
Presidential Commission on
Sustainable Development
Republic of Korea

지속가능한 국토관리정책을 발간하며

국토는 한 나라의 정치, 경제, 사회, 문화 등 제반 활동이 일어나는 공간으로서 우리 모두의 삶의 터전이자 후손에게 물려줄 귀중한 자산이다. 국토는 국민의 생활의 질을 결정짓는 중요한 요소로서 한번 파괴되면 회복이 불가능하고, 그 영향은 현세대뿐만 아니라 후대에까지 미치게 된다. 그러나 국가균형발전과 지방화·분권화의 추진, 각종 토지관련 규제 완화, 대규모 개발수요의 증가 등으로 지속가능한 국토관리를 위한 여건은 갈수록 악화되고 있다. 동시에 삶의 질 향상과 환경보전에 대한 국민의 관심이 높아지고 있고 가치체계의 다양화·다원화에 따라 참여욕구 또한 증대하고 있다. 이러한 변화에 체계적으로 대응하고 쾌적한 국토공간을 유지하기 위해서는 국토관리에 있어서 지속가능성을 확보하는 것이 무엇보다도 시급하다고 하겠다.

그동안 압축성장 과정에서 국토는 경제성장을 위한 중요한 생산요소로서 각종 경제활동에 필요한 토지를 개발·공급하는 등 국토관리정책에 있어서 경제적 논리가 우선시되었다. 그러나 지속가능한 국토관리를 위해서는 종전처럼 생산성과 경제적 효율성의 논리에 의한 개발과 이용에서 벗어나 환경용량을 고려하는 환경적 건전성과 사회적 형평성을 함께 아우르는 패러다임의 전환이 필요하다. 즉, 국토 관리에 있어서 개발과 보전의 통합, 공익과 사익의 조화, 현재와 미래세대간의 조화를 이루는 것이 중요하다.

지속가능발전위원회는 지속가능한 국토관리를 위한 중장기 정책방안을 마련하기 위해 분야별 전문가 및 시민단체 관계자 14명이 참여하는 국토정책연구팀을 구성하여 2004년 5월부터 2005년 5월까지 총 27회에 걸친 회의를 개최하였다.

본 보고서는 그동안의 연구성과를 정리한 것으로서 충분한 토의를 거쳤으나, 집필진 개인의 관점이 반영되었다. 참고로 논의 과정에서 사용된 분야별 자료는 부록으로 첨부하였다. 본 보고서에서 제안한 정책사안들은 관련부처와의 협의를 거쳐 국가정책으로 구체화될 예정이다.

아무쪼록 본 보고서가 우리나라 국토관리정책을 한 단계 높일 수 있는 계기를 마련하고 많은 분들에게 지속가능한 국토관리를 위한 길잡이가 되었으면 한다. 그리고 지난 1년간 바쁜 가운데서도 보고서를 준비하느라 성심성의를 다해 참여해 주신 연구팀 관계자 여러분께 다시 한 번 심심한 감사를 드리는 바이다.

2005. 5. 27

대통령 자문 지속가능발전위원회

위원장 고 철 환

차 례

| | |
|--|-----|
| 연구팀 보고서 : 개조식 요약문 | 1 |
| I. 추진배경 | 1 |
| II. 국토관리의 현황 및 전망 | 2 |
| III. 국토관리의 지속가능한 발전 비전과 전략 | 5 |
| IV. 중점 추진과제 | 6 |
| V. 향후 추진계획 | 20 |
| 연구팀 보고서 : 지속가능한 국토관리정책 | 21 |
| 제1장 우리 국토의 현주소 | 21 |
| 제1절 국토관리의 난맥상 | 21 |
| 제2절 지속가능성을 위협하는 토지규제완화와 대규모 개발사업 | 44 |
| 제2장 국토관리제도와 정책 | 49 |
| 제1절 공간계획제도 | 49 |
| 제2절 개발이익 환수 및 규제손실 보상제도 | 57 |
| 제3장 국토공간환경의 여건변화 전망 | 63 |
| 제1절 인구 및 토지수급 전망 | 63 |
| 제2절 국토공간환경의 변화 전망 | 74 |
| 제4장 지속가능한 국토관리를 위한 정책방향 | 79 |
| 제1절 지속가능한 국토관리를 저해하는 구조와 요인 | 79 |
| 제2절 21세기의 국토관리 방향 정립 | 85 |
| 제3절 정책과제 도출 | 88 |
| 제5장 지속가능한 국토관리를 위한 정책과제 | 90 |
| 제1절 국토정책과 환경보전정책의 통합성 강화 | 90 |
| 제2절 개발이익 환수 및 규제손실보상체계 구축 | 106 |
| 제3절 국토환경거버넌스 구축 | 112 |
| 제4절 남북한 환경협력 강화 | 118 |
| 참 고 문 헌 | 123 |
| 연구 참여한 | 124 |
| [부록 1] 지속가능한 국토관리정책 슬라이드 자료 | 125 |
| [부록 2] 연구팀 발제자료 | 139 |

연구팀 보고서: 개조식 요약문

I. 추진 배경

1. 추진 경위

- 의제 설정
 - 참여정부 100대 국정과제중 하나인 「지속가능한 국토 및 자연관리체계 구축」의 한 분야로 추진
- 보고서 작성
 - '04년 5월부터 1년간 지속가능발전위원회 물·국토·자연전문위내에 국토정책연구팀을 구성·운영
 - 도시계획, 환경정책, 토지이용, 토지정책, 농지제도 등 관계전문가 및 시민단체 14명이 참여
 - 약 20여 차례의 발제 및 토론과정을 거쳐 보고서 작성
 - 국토의 지속가능성 측면에서 주요 현안과 쟁점 검토, 지속가능한 국토관리를 위한 분야별 정책과제 발굴 등
- 외부전문가 및 시민단체 토론회 2회 개최('05.3)
 - 녹색연합, 환경운동연합, 환경정의, 경제정의실천시민연합, 녹색사회연구소, 걷고싶은도시만들기시민연대 등 시민단체 및 관련 전문가 참석
- 관계부처 협의
 - 국가균형발전위원회와 공동 간담회 개최(3.23)
 - 관계부처 실무급 협의(3.31)
 - 서면협의(4.27-5.10)
- 추진현황 및 향후계획
 - 정책기획위원회·정책실 협의(6월초) 및 보고(6월말)

2. 필요성

- 국토 이용과 관리를 둘러싼 여건 변화로 국토관리체계의 패러다임 전환 필요
 - 국가균형발전 및 지방분권 정책의 추진으로 각종 대규모 개발사업 증가 예상
 - 신행정수도, 혁신도시, 기업도시, 수도권 신도시, 경제자유구역, 지역특화특구 건설 등
 - 과도한 개발로 인한 사회적 비용과 개발 패러다임에 대한 반성 증대
 - '90년대 중반 이후 수도권 난개발과 국토훼손에 대한 반성으로 국토계획법 제정 및 각종 환경영향평가 제도 강화
 - 삶의 질에 대한 관심 증가에 따라 환경보전 및 지속가능성 제고에 대한 욕구 증대
 - 대도시의 과밀과 집중으로 인한 삶의 질 저하는 국제경쟁력 저하 요인으로 작용

- 국토의 이용 및 개발을 둘러싼 갈등 해소를 위한 새로운 정책 패러다임 도출 필요
 - 지속가능성을 고려하지 않은 대규모 개발사업은 사회적 갈등과 사업지연 초래
 - 새만금, 핵폐기장, 고속철도 등 진행 중인 사업 추진 난항
 - 환경단체를 중심으로 반환경·신개발주의 중심의 정책 추진에 대한 반발 확산
 - 토지구제 완화, 혁신도시, 기업도시, 골프장 건설 등 신규사업 확대에 따른 갈등 증가

3. 기대효과

- 국토관리와 환경관리가 상호조화를 이루는 새로운 국토관리체계 구축
 - 개발과 성장위주 패러다임에서 국토계획과 환경계획을 통합한 지속가능한 국토관리로의 전환
 - 국가균형발전 사업 등 대규모 개발사업에 지속가능발전 개념을 도입한 사업 추진 유도
- 효율적인 국토환경관리 거버넌스체계 구축으로 갈등 예방
 - 개발이익 환수를 통해 토지이용의 공익성을 제고함으로써 개발이익의 사유화를 둘러싼 갈등을 미연에 방지
 - 부처별, 기능별로 분산된 국토관리 행정을 지속가능성을 목표로 연계성을 제고하여 행정의 효율성과 국토관리의 안정성 제고
 - 국토의 이용과 개발에 이해당사자들의 참여와 협력을 제도화함으로써 사회적 갈등을 해소하고 참여민주주의를 실현
- 한반도 및 동북아 차원에서 국토의 친환경적인 관리에 대한 관심을 제고하고 협력방안을 모색
 - 동북아 지역 및 남북간 친환경성 확보를 위한 협력과 지원을 강화함으로써 한반도 생태계 복원 및 보전에 기여

II. 국토관리의 현황 및 전망

1. 현 황

- 개발수요 충족을 위한 국토파괴적 개발의 확대
 - 급격한 도시화와 산업화의 진전에 따라 주택용, 산업용, 업무용, 각종 공공시설용 토지 확보를 위한 개발사업 확대
 - 신규 토지수요가 도시주변 농지와 산지 전용을 통해 충당되면서 양호한 농지와 산지 훼손
 - ※ '94 ~ '01년 동안 1,405.4km²(서울면적의 2.1배)의 농림 및 준농림지역이 도시지역으로 개발

- 주변 자연경관이나 기존 도시와의 조화를 고려하지 않는 개발로 환경 파괴, 경관 훼손, 도시의 외연적 확대 양산
- 국토의 생태적 특성을 무시한 개발로 인해 주요 국토생태네트워크 단절 초래
 - 백두대간 상에 고속도로, 임업도로 등의 개설과 관광리조트 개발, 댐 건설, 광산 건설, 송전탑 건설 등으로 우수한 자연환경 훼손 및 생태축의 단절 초래
 - ※ '02년 현재 백두대간에는 72개의 도로가 평균 9km 간격으로 관통하고 있고, 그 중 30개는 생태축을 단절
- 수도권에 과도한 인구 및 기능 집중으로 환경오염 가중
 - 수도권은 인구와 기능의 과도한 집중비율뿐만 아니라 지속적인 증가추세로 각종 사회적, 환경적 비용을 초래
 - 수도권은 국토면적의 11.8%에 불과하나 인구는 47.6%(2003), 지역내 총생산의 48.7%(2002), 취업자의 47.5%가 집중
 - 수도권 집중에 따라 수도권은 혼잡과 과밀로 인한 막대한 사회적 비용 초래
 - ※ 주택보급률 91.6%(전국 100.6%, 2002)
 - 교통혼잡 비용 12.4조원(전국의 56.1%, 2002)
 - 지가총액 550조원(전국의 55.0%, 2002)
 - 대기오염의 사회적 비용 10.4조원, 환경처리 4.2조원
 - 이에 따라 수도권(서울)은 삶의 질 측면에서 국제경쟁력을 상실
 - 서울의 삶의 질은 동아시아 국가 및 세계도시 수준에 비해 최하위 수준임
 - ※ William M. Mercer 세계도시 삶의 질 평가에서 서울은 90위(2003)
 - 서울은 아시아 주요 10개 도시 중 환경부문 7위
 - 수도권 미세먼지 오염도는 OECD 38개국 중 최악의 수준
 - 이산화질소는 선진국 대도시(런던, 파리, 동경, 뉴욕 등)의 1.7배
- 국토관리에 지속가능성에 대한 고려 부족
 - 국토계획에서 환경보전을 위한 규제 강화 등 환경부문의 내용을 점차 강화하고 있으나 여전히 피상적인 수준에 불과
 - 도시계획에서는 토지이용계획의 환경성을 사전에 고려하는 장치 미흡
 - 개발계획에서는 공간적·물리적인 배분이 이루어지고 있으나, 환경보전 및 관리계획에서는 공간적 개념 미포함
 - 개발지표는 구체적으로 제시되고 있으나 광역녹지축의 복원, 도시내 생태계 서식처 비율 등의 환경지표는 부재
 - 도시계획에서는 환경보전부문에서 개발로 인해 야기될 환경훼손을 다루지 않고 있어 토지이용계획의 환경성을 사전에 고려하는 제도적 장치 미흡
 - 환경용량을 고려한 계획적 국토이용관리체계가 미흡하며 국토환경에 미치는 환경부하에 대하여 스스로 정화·복원할 수 있는 국토개발체계 구축 미흡
 - 국토관련계획에서 환경부문과 부문별 계획을 연계하는 실질적 수단이 없어 환경영향에 대한 사전적 대책 미흡

- 개발계획에 따른 환경훼손 방지를 위해서는 토지생태적 여건 분석이 가능한 기초정보가 필요하나 자료 미흡

□ 한반도 통합생태계 보전을 위한 대응 미흡

- DMZ, 백두대간 등 생태계 보전과 연결을 위한 남북한 환경협력이 취약
- 급속한 산림 황폐화와 공업지역에서의 대기 및 수질오염 등 북한 환경문제에 대한 대책 미흡

2. 전 망

□ 삶의 질에 대한 욕구 증대로 국토환경보전에 대한 사회적 수요 증가

- 주택, 도시기반시설, 관광레저시설 등 개발 수요 확대와 함께 쾌적한 환경유지를 위한 국토보전 요구 증대
- 환경적 쾌적성과 지속가능성을 보장할 수 있는 계획기준 및 실행수단 강화

□ 지방화·분권화에 따른 참여형 국토관리 체계 구축

- 국가균형발전 및 분권화 정책 추진에 따라 국토 및 환경관련 분야의 지방자치단체 자율성 확대
 - 지역경제 활성화를 위한 지자체의 경쟁적 개발로 인한 환경파괴 우려
- 지방자치 정착에 따라 지역주민과 시민단체의 국토 및 환경관련 분야에 대한 참여 확대
 - 계획 수립, 집행, 평가 과정에 다양한 주체의 참여와 협력을 제도적으로 보장할 수 있는 시스템 구축 필요

□ 정보화의 진전에 따른 국토환경행정의 투명성·효율성 제고

- 국토환경부문 정보화 진전에 따라 지적, 토지, 건축물, 기반시설, 교통, 환경 등에 대한 종합적인 국토관리 행정 가능
 - 국토환경정보의 디지털화를 통해 행정의 예측가능성 및 투명성 제고
- 국토환경정보의 공개를 통해 환경행정에 국민 참여 확대
 - 원격업무 및 원격교육을 통해 기존 대도시의 혼잡을 감소할 수 있는 도시정주 체제 구축

□ 국토이용 수요의 다양화에 따른 생태계 훼손 가속화

- 소득증가에 따라 주거용, 도시기반시설 및 여가시설 등에 대한 토지개발 수요 급증 예상
 - 도시적 용도 토지는 전국토 면적의 5.9%(산림 65.2%, 농경지 21.5%, 기타 7.4%)에서 2020년까지 9.3%까지 확대될 예정
 - ※ 제4차 국토종합계획상 향후 20년간('00~'20) 3,850km²의 도시용지 추가 소요 전망
- 도시용도 토지 확보를 위한 도시주변 산림과 농지의 전용으로 친환경적인 녹지공간 감소

- 난개발 방지와 친환경적 국토이용·관리를 위한 법체제 정비에도 불구하고, 개발수요 충족을 위한 개발 확대 및 국토환경 악화 불가피

□ 환경협력을 통한 한반도 통합생태계 보전 노력 필요

- 동북아 지역의 급속한 산업화와 개발확대에 따른 국제적 환경 협력의 필요성 증대
 - 황사로 인한 광역대기오염과 서해안 수질오염을 방지하고 동북아 지역의 광역환경구축을 위한 다양한 협력사업 증대 예상
- 남북관계의 진전과 경협확대에 따라 한반도의 통합생태계 보전을 위한 노력이 확대될 예정
 - 환경친화적 경협사업의 일환으로 북한의 생태계 조사 및 산림 복구 지원 등 다양한 공동 환경보전 프로그램 확대 예상

Ⅲ. 국토관리의 지속가능한 발전 비전과 전략

□ 비전과 목표

| | |
|------------|---|
| 비 전 | <p style="text-align: center;">쾌적하고 지속가능한 국토의 구현</p> <p>- 미래의 국토이용수요를 충족하면서 경제적, 사회적, 환경적 지속가능성을 지닌 쾌적한 국토의 구현 -</p> |
|------------|---|

| | |
|------------|---|
| 목 표 | <ul style="list-style-type: none"> ◇ 개발정책과 환경정책의 통합성 제고 ◇ 사회적 합의를 위한 국토환경 거버넌스 구축 ◇ 지속가능한 한반도 통합생태계 구축 |
|------------|---|

□ 추진전략

| | |
|-------------|---|
| 전략 1 | <p style="text-align: center;">정책간 통합성 강화</p> |
|-------------|---|

- 국토정책과 환경보전정책의 통합성 강화

| | |
|-------------|---|
| 전략 2 | <p style="text-align: center;">사회적 통합성 강화</p> |
|-------------|---|

- 개발이익환수 및 규제손실보상체계 구축
- 국토·환경 거버넌스 구축

| | |
|-------------|---|
| 전략 3 | <p style="text-align: center;">한반도 생명공동체 구현</p> |
|-------------|---|

- 남북한 환경협력 강화

IV. 중점 추진과제

□ 중점추진과제 선정기준

- 국가적 현안사항임에도 정책 대안이 마련되지 않은 과제
- 여러 부처가 관련되어 통합된 정책추진이 필요한 과제
- 지속가능한 국토관리를 위해 조속한 정책 추진이 필요한 과제

□ 정책과제 총괄

| 정 책 과 제 | 세 부 내 용 |
|---------------------------------|---|
| 1. 국토정책과 환경보전 정책의 통합성 강화 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 국토관련 행정·개발계획에 대한 환경성 검토강화 ○ 국토계획과 환경계획의 연계 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 계획수립 주기 및 체계 개선 - 통합국토환경정보시스템 구축 - 국토계획에 환경계획지표 적용 ○ 농촌계획의 체계적 수립과 지속가능한 농업환경자원 관리 <ul style="list-style-type: none"> - 농촌·농업환경자원 DB 구축 - 지역별 오염(양분) 총량관리제 도입 - 생산과 보전의 조화를 위한 보상·지원 프로그램강구 |
| 2. 개발이익 환수 및 규제손실 보상체계 구축 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 기반시설부담금제도의 정비 ○ 개발이익환수제의 단계적 재도입 검토 ○ 양도소득세의 단계적 정상화 ○ 국토보전을 위한 개발권 양도제 도입 |
| 3. 국토·환경 거버넌스 구축 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 정책간 통합조정체계 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 국토·환경수석비서관, 녹색장관회의 설치 ○ 이해당사자간 파트너십 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 개발관련 심의기구 주민참여 확대 - 중앙, 지방지속위 설치확대 및 기능 강화 - 시민참여 도시계획수립 제도화 ○ 지속가능한 국토관리평가체계 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 지속가능한 국토관리지표 개발 및 적용 - 국토관련 정책 및 계획의 지속가능성 평가 - 자치단체별 지속가능성 평가제 도입 |
| 4. 남북한 환경협력 강화 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 남북한 환경협력추진을 위한 기반 마련 ○ 친환경적 경제협력사업 추진 ○ 북한의 산림복구 및 생태복원 지원 |

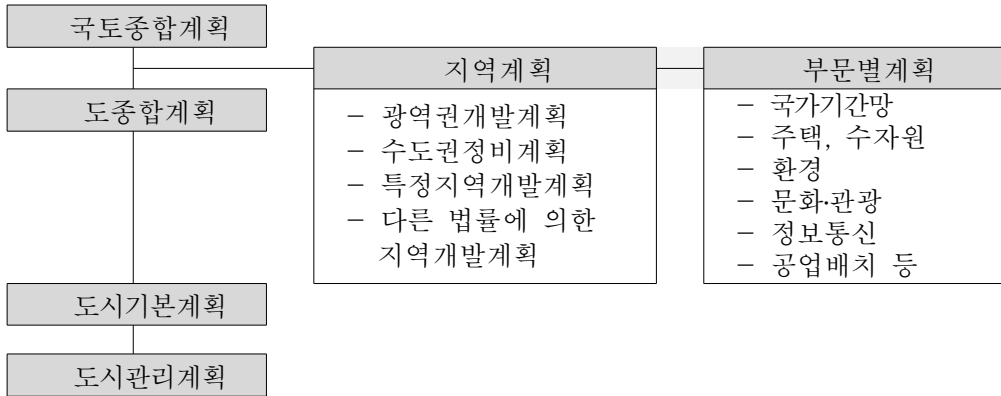
1. 국토정책과 환경보전정책의 통합성 강화

□ 현 황

○ 국토계획체계와 환경보전을 위한 계획체계간 연계 미흡

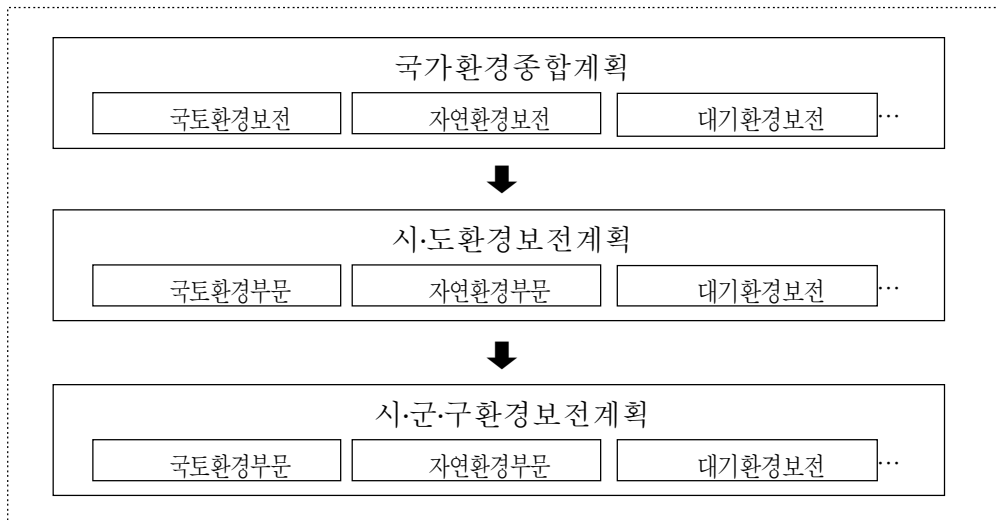
- 선계획-후개발 원칙에 의한 체계적인 국토관리를 위해 국토관련 계획은 「국토종합계획-도종합계획-시군종합계획-지역계획 및 부문별 계획」으로 일원화
- ※ 개별적으로 수립되는 지역계획과 부문별 계획은 국토계획체계와의 연계하에서 수립

<국토계획체계>



- 환경보전 계획은 「국가환경계획-시도환경계획-시군구환경계획」 체계에 의해 별개로 수립
- 국토계획 체계내 환경보전부문과 토지이용계획 간 연계가 부족하고 환경보전 부문은 대부분 선언적인 수준에 그침
- 환경계획은 자연환경 중 보전가치가 높은 지역보전을 위한 환경보전계획 수준에 머물러 있어 환경훼손을 초래할 수 있는 국토계획 및 도시계획과의 연계 부족

<환경계획체계>



- 지속가능한 국토관리 차원에서 농업 생산뿐 아니라 경관과 농촌 어메니티 보전 등을 위해 농촌의 다양한 환경자원에 대한 체계적 관리 필요
 - 도시지역과 사람이 접근하기 힘든 일부 산악지역(국토의 약 16%)을 제외한 대부분의 국토공간이 농촌지역으로, 중요한 생태자원과 녹지공간이 위치

□ 문제점

- 국토계획과 환경계획의 연계 미흡으로 개발계획에서 야기될 수 있는 자연환경 훼손문제를 계획수립 단계에서 제어 곤란
 - 계획단계에서 환경을 고려하도록 하는 사전환경성검토 제도는 계획 확정 전단계에서 시행되어 대안검토를 통한 계획의 적정성, 입지의 타당성 여부 판단이 곤란하고 평가결과를 계획에 반영하는 환류과정 미흡
 - 환경보전계획과 도시계획과의 우선성 상충 우려
 - ※ 『환경정책기본법』에서는 개발계획 수립시 환경계획을 고려할 것을 규정하고 있으나 『국토의계획및이용에관한법률』에서는 동법에 의해 수립되는 도시계획이 타법률에 의한 토지의 이용·개발 및 보전에 관한 기본이 된다고 규정
- 도시계획 중 도시관리계획과 연계할 수 있는 환경관련 계획이 없어 환경을 고려한 계획적 개발을 추진하는데 한계
- 개발계획과 환경보전간의 조화 및 협의를 위한 제도적 장치의 부재로 개발과 보전을 둘러싼 갈등 야기
 - 개발계획 수립에서부터 집행에 이르기까지 사전환경성검토와 환경영향평가를 통해 개발에 대한 환경성을 검증하고 있으나, 사업과정에서 발생하는 다양한 환경문제를 다루는데는 한계
- 개발계획 수립과정에서 환경을 고려하면서 판단할 수 있는 국토환경관련 정보가 체계적으로 구축되어 있지 않아 환경보전에 한계
 - 토지의 환경·생태에 관한 기초정보의 부족으로 개발대상지의 생태적 흐름과 녹지축과의 연결 등 환경에 대한 충분한 고려 곤란
 - 환경계획 수립에 필요한 자료 및 정보가 부족하고 정보가 공간화되어 있지 않아 환경계획 부문의 이해관계자간 의사소통에 한계
- 국토이용계획과 농지이용계획의 부조화로 국토의 난개발과 농촌지역의 경관 및 환경 훼손 심화
 - 과거 농지법에 의한 농지이용계획이 도입되어 있으나, 종합적인 농촌토지 관리기능이 미흡하고, 법적 구속력이 없어 농지 소유·이용자가 용도별 구분에 따르도록 강제하지 못함.
 - '03년부터 국토계획체계 안에서 농촌공간을 체계적으로 관리하기 위한 계획 기능이 도입되었으나, 농촌공간을 형성·정비하기 위한 계획기능은 여전히 미흡하고, 구체적 실천 방안 부재
 - 체계적인 농지 관리 및 전용기준이 마련되지 않아 현행 제도로는 개별적인 농지전용 시도를 막을 장치가 미흡

- ※ 현행 『국토의계획및이용에관한법률』은 3ha 이하 규모에 대해서는 개발 행위허가제에 의해 소규모 농지전용 허용
- ※ 농업진흥지역제도와 농지전용허가제도 역시 법적 요건에 의해 필지별 농지전용 가능
- 농업생산 활동으로 인한 오염이 가중되는 반면, 농촌공간의 농업·환경자원 관리프로그램은 미흡
 - '03년 현재 OECD회원국 중 가장 심각한 농업부문 과잉양분투입국으로, 환경자원관리상의 문제 심각
- ※ OECD회원국 중 최하위 수준인 한국의 환경지속성지수(ESI) 성적이 바로 많은 농약·비료 투입으로 인한 수질 문제(water stress) 악화 때문임
- 친환경농업지구 지정 등을 통한 환경보전과 농업정책간의 조화를 도모하고 있으나, 정책들간의 연계 부족으로 성과 미흡

□ 개선방안

- ① 국토관련 행정·개발계획에 대한 환경성 검토 강화
 - 상위 계획수립 단계에서 계획의 적정성, 입지의 타당성 등 환경영향을 초기에 평가하여 사전예방대책을 마련하는 전략환경평가(사전환경성검토) 실시
 - 현재 건교부의 훈령에 근거한 전략환경평가는 『환경정책기본법』상 사전환경성검토 대상으로 통합
 - 환경에 영향을 미치는 모든 행정계획으로 확대하여 최상위 행정계획에서부터 개별 개발사업에 이르기까지 환경영향을 체계적, 단계적으로 평가
 - ※ 정책수립, 부문별 계획수립, 사업계획수립, 타당성 조사단계는 사전환경성검토, 기본계획 및 실시계획 단계에서 환경영향평가 실시
 - 『환경정책기본법』의 사전환경성검토제도(전략환경평가)와 『환경·교통재해등에관한환경영향평가법』의 환경영향평가를 통합한 단일법 제정으로 계획 및 개별 사업에 대한 환경성 평가체계 일원화
 - 난개발 우려지역에 대한 「지역단위 환경성 평가제도」 도입
 - 환경훼손 심화 및 난개발이 우려되는 지역을 대상으로 일정기간 추진될 지역개발계획 및 사업을 종합하여 환경성 평가
 - 환경성 평가를 지역전체 개발용량 산정 및 계획지표·대안 설정 기준으로 활용
- ② 국토계획과 환경계획간 연계 강화
 - 계획공간 단위별 국토계획과 환경계획의 내용과 수립주기의 연계강화(계획시점과 중점의 일치 필요)
 - 국가단위 : 국토종합계획(20년)과 국가환경종합계획(10년)간 연계
 - 도단위 : 도종합계획과 도환경보전계획간 연계(주기규정 없음)
 - 시군단위 : 도시기본계획(20년)과 시군구환경보전계획, 도시관리계획(5년)과 환경관리계획(신설)간 연계
 - 지구단위 : 지구단위계획과 녹지계획간 연계

※ 도시관리계획에 상응하는 환경관리계획 신설

※ 『국토기본법』 제7조, 『환경정책기본법』 제14조의3 및 제14조의4 개정

○ 국토계획 및 환경계획 수립 과정의 부처간 협의 강화 및 전문가·시민 참여 확대

- 국토종합계획과 국가환경종합계획은 관련부처에서 별도로 수립하되 관련부처간 계획내용에 대하여 협의조정 절차 마련

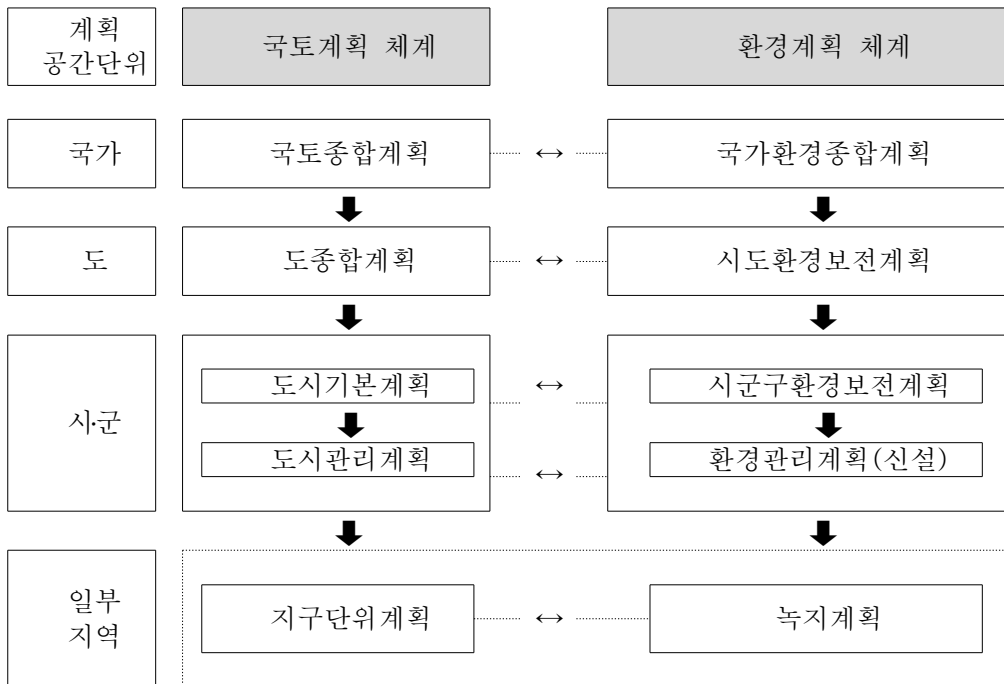
- 두 계획의 상충을 조정하기 위한 방안 마련

※ 『국토기본법』 제8조 및 『국토의계획및이용에관한법률』 제4조의 “우선한다” 또는 “기본이 된다” 등을 “관계부처와 서로 협의하여야 한다” 등으로 수정

- 『국토의계획및이용에관한법률』에 도시계획지침과 환경계획의 연계, 경관 및 자연환경 훼손에 대한 규정을 마련하여, 개발과 보전간 충돌 조정

※ 공간계획에 의하여 불가피하게 발생하게 되는 경관 및 자연환경훼손의 복원 등에 대한 조치사항 포함, 개발과 보전이 상충될 때 환경지도를 협의하고 조정할 수 있는 실질적인 방향과 지침 제시

<국토계획과 환경계획체계간 연계구조>



○ 통합 국토환경정보시스템 구축

- 건교부, 환경부 등 관계부처 공동으로 『국토환경조사 및 계획수립기준』을 제정하여 국토환경조사항목·조사내용·조사방법, 공동계획 수립 절차 등을 마련

※ 국토계획법상 도시기본계획 수립을 위한 기초정보조사와 사전환경성검토시 필요한 기초정보 등을 통합하여 공통조사항목과 개별조사항목으로 구분하고 조사항목별 구체적 조사내용, 조사주체, 조사시기, 조사방법 등 결정

- 부처 및 관련당사자가 계획 수립 등에 활용할 수 있도록 조사결과를 도면화 및 DB화하여 통합 국토환경정보시스템 구축
- 환경계획을 공간화하기 위해 인간활동, 생물적 여건 그리고 경관 등을 포함한 토지정보를 바탕으로 환경지도 작성
 - ※ 일정 공간단위별로 생태적 환경특성을 종합 평가할 수 있는 비오톱지도 작성
- 국토계획에 환경계획지표 및 기법 적용의 제도화
 - 국토계획법상 환경과 관련된 조항을 구체적으로 명시
 - ※ 용도지역의 지정과 관련하여 용도지역별 행위제한 내용 자체를 친환경적으로 정비, 토지적성평가, 개발행위허가제, 기반시설연동제, 2중 지구단위계획제도 등과 연계하여 검토
 - 공간계획의 여건분석, 지역지구지정 등 계획과정에서 토지의 생태적 특성 등 환경을 고려한 계획 수립
 - 경관생태계획, 생태면적률 등과 같은 환경계획지표 및 기법의 적용
 - ※ 『자연환경보전법』, 『국토의계획및이용에관한법률』 등에 근거 마련
- ③ 농촌계획의 체계적 수립과 지속가능한 농업환경자원 관리
 - 국토계획체계 안에서 농촌의 공간적 특성을 반영한 계획기준 마련 및 농지의 특성별 관리 방안 추진(2005-2007)
 - 농촌계획 수립 지침 마련, 농지적성평가기준 및 관리지역 세분화시 지속가능성 지표 반영
 - 농촌·농업환경자원의 체계적·과학적 관리를 위한 DB 구축(2005-2011)
 - 지역별 토지, 수자원, 토양, 지형, 생물다양성, 양분투입관련 자료 등 농업환경 지표의 개발 및 관련 DB 구축·보완을 통해 농촌·농업환경자원의 지속가능한 관리 시스템 구축
 - DB 자료에 근거하여 전국 지역을 생태적 민감지역, 과잉양분투입지역 등으로 분류하고, 계획적 토지이용·관리 도모
 - 자연순환형 농촌공간관리를 위한 지역별 오염(양분)총량관리제 도입과 양적 규제 수단의 강화
 - 지역별 화학비료 사용량과 가축분뇨 발생량을 고려한 양분총량관리제 및 적정 가축사육두수 유도 등 양적 규제수단 강구
 - 장기적으로 화학적 투입재(비료, 농약 등)에 대한 환경세 부과 검토
 - ※ 화학적 투입재에 대한 보조금이 '05.7월부터 폐지되는 점을 고려하여, 일정기간 적응기간 설정 후 도입 검토
 - 농업생산정책과 환경보전의 조화를 위한 다양한 규제·지원·보상 관련 정책프로그램의 단계적 강구(2005-2010)
 - ※ 친환경농업 직불제 개선, 가축사육두수제한에 대한 보상, 농지전용에 대한 부담금 강화 및 농지보전에 대한 보상 등 지원·보상 수단 강구

2. 개발이익 환수 및 규제손실보상체계 구축

□ 현 황

- 국토의 난개발을 막고 토지이용의 공공성과 지속가능성을 높이기 위해서는 토지개발이익의 적정 환수가 중요
- 그 동안 개발이익의 적정한 환수가 이루어지지 못하여 과도한 개발과 투기의 악순환으로 사회문제화
 - 국토연구원 분석결과, 지난 20여년 동안 지가(공시지가 기준)는 총 1,284조 증가한 반면, 개발이익 환수총액은 113조원에 불과하여 환수수준이 평균 8.8%에 그침
- 더욱이 용도변경과 개발단계에서 발생하는 개발이익의 주요 환수수단인 토지초과이득세 및 개발부담금제 폐지로 개발이익환수체계가 불완전한 상태

| 개발이익 환수방법 | | 단계별 | | |
|-----------|----------|----------|---|---------------------|
| | | 보유 | 용도변경과 개발 | 처분 |
| 과세적 방법 | 개발이익 | 간주취득세 | | 양도소득세 법인세특별부과세* |
| | 미실현 개발이익 | 토지초과이득세* | | |
| 비과세적 방법 | 개발이익 | | 개발부담금* 농지전용부담금* 산지전용부담금* 농지조성비 대체산림조성비 학교용지부담제 기반시설부담제 광역교통시설부담금 | |
| | 미실현 개발이익 | 수익자부담금* | | |
| 기타 | | | | 토지수용보상시 개발이익의 배제 |

주: *는 폐지된 정책수단임

- 한편 자연환경, 우량농지, 문화재, 상수원 보호 등 보전목적의 용도지역은 적정한 보상체계 미흡으로 규제손실 민원 증가

□ 문제점

- 행정중심복합도시·기업도시 건설, 토지구제 완화, 지자체의 개발육구 증대 등으로 개발수요는 증가하고 있으나, 개발이익환수체계의 미흡으로 난개발 우려
 - 개발이익의 사유화는 무분별한 토지개발로 인한 토지자원 낭비, 자연환경 훼손, 계층간 위화감 조성 등 문제 초래
- 현행 개발이익환수체계로는 개발압력에 대한 효율적 대처 곤란

- 양도소득세는 높은 세율에도 불구하고 비과세 감면조항이 많고, 실거래가격을 과세표준으로 하지 않아 실효부담률이 매우 낮은 실정
 - ※ 양도소득세 현황
 - 세율 : 미등기 60%, 1년 미만의 단기양도시 36%를 부과하고, 1년 이상 보유시 양도차익에 따라 9~36%의 초과누진제 적용
 - 과표 : 국세청 기준시가 및 실거래가액(일부지역) 등과 필요경비 공제에 의해 양도차익을 산정한 후 다시 장기보유특별공제와 양도소득기본공제를 하여 산정
 - 공제 : 장기보유특별공제는 3년, 5년, 10년 이상 보유에 대해 각각 10%, 15%, 30%, 양도소득기본공제는 년 250만원
- 토지의 용도지역 지정 및 변경 과정에서 막대한 개발이익이 발생하고 있으나 개발부담금제의 폐지로 개발이익의 사유화가 불가피
 - ※ 개발부담금제는 '01년 부담금관리기본법이 제정되면서 '02년에 비수도권 지역 부과중지, '04년에 수도권 부과가 중지됨으로써 사실상 폐지상태
- 토지초과이익세의 폐지('98년)로 개발사업 주변지역에서 발생하는 우발이익 환수 곤란
 - '03년 도입된 기반시설부담금제는 적용상의 문제로 제대로 작동하지 않고 있으며, 특히 개발사업 주변지역에서 발생하는 이익 환수체계 미비
- 토지이용규제에 대한 손실보상체계의 미흡으로 보전이 필요한 지역에 대한 효율적인 관리가 곤란
 - 토지이용규제지역 주민에 대한 매수청구권 부여, 기반시설 설치 등과 같은 주민지원제도가 있으나, 실효성이 낮아 활용이 저조한 실정임
 - ※ 개발제한구역·국립공원·장기미집행 도시계획시설 등은 매수청구권제, 개발제한구역·상수원보호구역·농업진흥구역 등은 주민지원제도가 있음

□ 개선방안

① 토지개발의 공공성 및 이익환수체계 강화

- 기반시설부담금제의 확대·개편을 통해 토지개발의 공공성 강화
 - '03년 도입된 기반시설부담금제의 전면적인 개편을 통해 토지개발에 따른 이익향유자와 비용부담자 일치
 - 개발행위 허가시 기존도로 연결비용(connection fee), 기반시설 공유비용(impact fee 등)을 부과하는 등 개발지역 밖에서 발생하는 외부효과의 내재화 장치 필요
 - ※ 도로·공원·녹지·학교용지·상하수도·폐기물처리시설 등 기반시설의 설치 부담을 개발행위허가제와 연계하여 운용 필요
 - ※ 『국토의계획및이용에관한법률』 제67조 내지 제75조를 개정하여 기반시설 공유비용 부과대상, 부과기준 등을 구체화
 - 개발에 따른 외부효과의 내재화와 함께 개발이익 배분의 형평성에 대한 대책 필요

- ※ 기반시설부담금제는 기본적으로 환수된 개발이익을 해당 개발사업 지역에 재투자하는 것으로 지역간 불균형 발생
- 개발부담금제의 단계적 재도입 검토
 - 1단계 : 종전대로 택지개발, 관광단지 조성 등 30개 사업에 대해 개발이익의 25%를 부과
 - ※ 국가지자체·정부투자기관 등 공공기관 시행사업, 중소기업 공장용지조성, 국민주택용 택지개발, 산업단지개발 등 공공성이 강한 사업에 대해 면제 또는 50% 경감
 - 2단계 : 원칙적으로 모든 개발사업에 부과하되, 부과대상에서 제외하는 사업을 나열하는 부과금지사업열거방식(Negative-list System)을 적용
 - ※ 개발부담금의 배분은 과거 부담금의 배분에서 배제된 광역자치단체를 포함하여 적절하게 배분(예를 들어 기초(30):광역(30):중앙(40)).
 - ※ 『개발이익환수에관한법률』 제5조 및 제7조 등을 개정하여 대상사업, 부과 제외 및 감면 대상 등 개정
- 양도소득세를 단계적으로 정상화
 - 실거래가격 기준 양도소득세 부과체제로 단계적 전환
 - ※ 현재는 투기지역에 한해서만 실거래가액으로 과세
 - ※ 부동산등기법상 등기기재사항에 실제 매매가액을 기재하도록 하는 거래가격 등기제를 도입하고, 이를 국세청에 통보하여 과세자료로 활용
 - ※ 『부동산등기법』 제40조 및 제41조를 개정하여 등기신청에 필요한 서면 및 신청서 기재사항 등 개정
 - 공평과세 차원에서 1가구 1주택에 대한 면세 등 비과세 감면 재정비하여 토지에서 발생하는 이익에 대한 공평과세 기반조성
 - ※ 일정 가격기준 이하 주택은 일정금액의 공제 혜택 부여
 - ※ 『소득세법』 제89조 및 『조세특례제한법』 제99조의5 등을 개정하여 비과세 대상 등 개정
- ② 국토보전을 위한 인센티브로 개발권양도제 도입 검토
 - 토지규제가 엄격한 지역의 개발권을 다른 지역으로 이전하도록 함으로써 국토보전을 적극적으로 유도
 - 개발을 제한하는 지역(송출지역)의 토지소유자에 대해 토지개발을 규제하고, 그에 상응하는 개발권을 부여
 - 토지소유자는 자신의 개발권을 매각하거나 개발을 유도하는 지역(수용지역)에서 개발권을 직접 행사
 - 토지이용규제를 엄격히 적용하면서 정부의 재정부담 없이 환경보전, 문화재 보호 등의 공익목적 달성 가능
 - 도시생태계 보전, 문화재 보호 등을 위해 지자체 차원에서 조례제정을 통해 개발양도제를 자율적으로 시행할 수 있도록 법적 근거 마련
 - ※ 『국토의계획및이용에관한법률』 개정

3. 국토환경 거버넌스 구축

□ 현 황

- 국토의 개발과 보전을 위한 기구와 제도가 분산되어 통합·조정기능 취약
 - 청와대의 경우 경제·국토개발 관련 업무는 경제정책수석실, 환경관련 업무는 사회정책수석실에서 담당
 - 정부 부처의 경우 건교부, 재경부, 산자부 등 부처에서 경제 효율성 중심의 개발지향 업무를, 환경부 등에서 환경보전업무를 각각 개별적으로 수행
- 현재 민관 파트너십에 의해 운영되고 있는 대통령자문 지속가능발전위원회는 국가 정책의 지속가능성을 담보하기에는 권한과 위상이 취약
 - 지속가능한 국토관리를 위해서는 지역단위의 참여와 역량강화가 중요하나 국가차원의 정책 및 제도 구축 위주로 진행
- 분권화 및 균형발전 정책으로 개발정책이 경쟁적으로 추진되고 있으나 국토개발과 환경보전을 통합적으로 고려할 수 있는 제도적 장치 미흡

□ 문제점

- 지속가능한 국토관리를 위한 정부내 관련부처간 통합적 거버넌스 체계 미비로 국토공간개발과 환경보전정책의 효율적 조정 곤란
 - ※ 경제 관련 정책은 경제부총리 주재 경제장관회의에서 종합적으로 조정
- 국토개발과 관련한 다양한 이해관계 및 가치관의 표출로 갈등이 증가하고 있으나 민관(정부-민간)협력 거버넌스 부재로 사전·사후대응 미흡
 - ※ 사례: 새만금 사업, 고속철도 천성산 공사, 원전수거물 처리장 등
 - 사전 갈등예방을 위해 국가정책을 지속가능성 측면에서 사전에 심의할 수 있는 민관협력 거버넌스 미흡
 - 사후 갈등해결과 관련하여, 사회갈등을 조정할 수 있는 공개와 참여 원칙에 입각한 거버넌스 부재
- 개발과 환경에 대한 통합적 사고의 부족으로 수요나 환경용량에 대한 고려보다는 경제적 효율성 위주로 각종 개발사업 추진
 - 국가 및 지역단위의 지속가능성 성과를 측정·평가하고 지원하는 체계가 미흡하여 지속가능한 국토관리에 한계
 - 지자체의 경우 지역발전을 위한 개발위주 시책 추진으로 지역단위의 지속가능성 확보가 구조적으로 곤란

□ 개선방안

① 국토개발과 환경보전 정책간 통합·조정 체계 구축

- 청와대 국토·환경수석비서관 신설
 - 현재 사회정책수석이 담당하고 있는 환경보전 업무와 경제정책수석이 담당하는 국토개발 업무를 통합하는 국토환경수석 신설
 - ※ 국토개발과 환경보전 정책을 국토의 지속가능한 발전의 관점에서 통합 및 조정

○ 녹색장관회의 설치·운영

- 환경부 장관을 비롯해 건교부, 농림부, 해양수산부, 산업자원부, 외교통상부 장관 등이 참여하는 녹색장관회의 설치
- 녹색장관회의를 통해 자원관리, 에너지정책, 개발사업, 국제협약 분야에서 환경 관련 업무를 조정
 - ※ 현재 국무조정실 등의 환경행정 업무 조정은 개발행정에 밀려 효과적으로 이루어지지 않고 있는 실정
- 장기적으로 국토개발과 환경행정 담당 부처의 기능을 통합하여 지속가능발전부 신설 검토

② 이해당사자간 파트너십 강화

○ 개발관련 각종 심의기구에 주민·시민단체 참여확대

- 중앙 및 지방도시계획위원회, 건축위원회, 투자심사위원회 등 개발관련 주요 심의기구에 주민·시민단체 참여 확대
- 위원회 위원 위촉시 주민·시민단체 추천 위원이 포함되도록 법률(중앙) 및 조례(지방)에 명시
- 중앙위원회의 경우 『국토기본법』 제27조, 『국토의계획및이용에관한법률』 제107조, 『건축법』 시행규칙 제2조 등 개정
 - ※ 『에너지기본법』의 국가에너지위원회는 위촉위원 중 시민단체 추천인사 5인 이상을 법률에 명시
- 지방위원회는 조례개정을 통해 각계의 추천을 받아 위원을 위촉하고 주민·시민단체 추천 위원의 수를 명시하도록 함
- 지속가능한 지역사회 발전을 위한 실천계획인 지방의제21과 지역단위 도시개발계획의 연계 강화를 위해 지방의제21 추진기구의 위원회 참여 확대
- 관련위원회 윤리규정을 제정하여 관련이해당사자가 심의위원으로 참여하는 것을 금지

○ 시민참여 도시계획 수립과 마을만들기 제도화

- 시민 스스로 참여과정에서 전문적 시민교육과 시민역량을 증대하는 시민참여 도시계획의 제도화
 - 도시계획 수립과정에서의 시민의견 수렴 및 협력 제도 강화
 - 전자정보매체를 이용한 쌍방향 시민참여방안 강구
 - 주민제안 도시계획 및 도시개발 활성화
- ※ 『국토의계획및이용에관한법률』 제28조 등 관련규정 개정 및 도시계획조례 표준안을 개정하여 지자체에 권고

○ 중앙 및 지방지속가능발전위원회 설치·확대 및 기능 강화

- 『(가칭)국가지속가능발전기본법』 제정으로 지속가능발전을 위한 제도적 기반 강화
- 정부와 시민, 기업간 민관 파트너십에 의한 협치기구로서 국가 및 지방지속가능발전위원회의 역할과 위상 제고

③ 지속가능한 국토관리 평가체계 구축

- 지속가능한 국토관리지표 및 지침 개발·적용
 - 국토개발의 지속가능성을 모니터링하고 평가하는 국토환경지표를 개발하여 합리적인 개발의 한계와 방향을 제시
 - 국토관리정책의 평가 및 모니터링 수단으로 활용하는 동시에 지속가능한 국토개발의 장기적 비전과 목표 설정의 가이드라인 제공
 - 『국토기본법』에 지속가능한 국토개발지표에 관한 근거 마련
 - ※ ‘지속가능한 국토개발지표 설정에 관한 지침’에서 작성주체, 작성방안, 활용방안 등을 구체적으로 제시
 - ※ 국책연구기관 참여 하에 지속가능발전위원회가 지표를 작성하여 주기적으로 평가·발표
 - ※ 지속가능한 국토지표 항목(예)
 - 토지이용 : 기반시설확보율, 기개발지 활용비율 등
 - 생활환경 : 주거수준미달가구, 1인당도시공원면적, 재해피해 등
 - 교통 : 주행거리당 사망/부상자수, 소외계층 접근성 등
 - 자원 : 에너지, 수자원, 폐기물, 산림, 농경지 등
 - 환경정의 : 경제, 사회문화, 생태환경, 환경오염 등
- 국토관련 주요 정책 및 계획에 대한 지속가능성 평가
 - 지속가능성 평가지표 개발을 통해 각종 계획이 지속가능성에 미치는 영향을 평가하고 그 결과를 계획에 반영
 - ※ 현재 지속가능발전위원회의 주요 정책 및 계획에 대한 사전검토 기능을 강화하여 사회, 경제, 환경적 측면에서 통합적으로 지속가능성을 평가하고 이를 반영
 - 지속가능성 지표 공식통계화 추진으로 평가제도 통·폐합
- 자치단체별 지속가능성 평가제 도입
 - 자치단체의 지속가능성 성과를 주기적으로 측정, 평가하여 우수지자체에 인센티브 제공(특별교부세 또는 균형발전특별회계 등)

4. 남북한 환경협력 강화

□ 현 황

- 50년 이상 분단된 상황으로 한반도의 통합생태계 단절
 - 백두대간, 하천, 비무장지대, 도서연안지역 등을 상호연결하여 한반도 생태네트워크 구성 및 보전 필요
- 낙후된 시설과 기술, 황폐한 산림과 농업기반 미비 등으로 북한의 환경관리여건은 매우 열악한 상태
 - 특히 식량공급을 위한 토지개량사업으로 북한의 산림 916만ha중 163만ha(18%)가 황폐지로 추정

- 가뭄과 홍수대처능력 저하로 자연재해에 무방비 상태로 노출
 - ※ 대북산림복구지원('99~'04)은 평화의 숲, 남북강원도협력협회, 한국로타리총재단 등에서 묘목 181만본, 양묘장복구 4개소, 7천ha 등에 대해 총 29억여원 지원
- 한반도의 통합생태계 보전 및 통일 후 북한의 오염환경 복원을 위한 비용 저감을 위해 남북한 환경협력이 필요하나 추진성과는 아직 미미함
 - ※ 독일은 통일비용의 20% 이상을 동독 환경복원에 사용

□ 문제점

- 개성공단 건설, 전력 지원 등 남북한 경제협력이 부분적으로 진행되고 있으나, 한반도 생태계 보전을 위한 환경협력 사업은 미흡함
 - 민간차원에서 추진된 남북간 환경협력사업도 북한의 소극적인 태도로 성과 미흡
 - ※ '02. 12 환경운동연합과 북한 국토환경보호성이 “남북환경협력사업추진” 협정서를 체결하였으나 후속조치 미흡
- 남북간 경제협력사업의 환경성 확보를 위한 장치가 미흡하여 장기적으로 사회적 비용 초래 우려
 - '99 남북경제협력 사업처리에 관한 규정을 개정하여 경제협력사업 승인신청 서류에 환경관리계획 추가
 - 『개성공업지구법』, 『신의주특별행정구기본법』, 『금강산관광지구법』에 환경 관련 조항이 있으나 총론적인 수준임
 - ※ 서독이 경협이라는 미명하에 유해폐기물을 동독으로 수출하여 통일이후 이의 정화에 막대한 경비를 투입
- 북한 산림황폐화는 농경지 유실로 인한 식량난을 가중시키고, 한반도 국토환경보전과 산림재해에 악영향 우려

□ 개선방안

- ① 남북한 환경협력 추진 기반 마련
 - 남북환경협력을 위한 다양한 채널 구축
 - 정부 및 지방자치단체, 민간단체간 협력네트워크 구성 및 민간차원의 협력 활성화를 위해 우산조직 지원·육성
 - 환경부, 통일부, 한국환경정책평가연구원이 공동으로 운영하는 남북환경포럼에 북측전문가를 참여시켜 남북 환경협력방안 논의
 - 환경협력사업 발굴 및 기본합의서 체결 추진
 - 통일부에서 추진 중인 남북 사회문화 분야 협의체인 「남북사회문화협력분과회의」를 통해 환경협력 사업 발굴
 - 남북환경협력을 위한 실무위원회 구성 및 북한환경 개선을 위한 당국간 환경협력에 관한 기본합의서 체결 추진

② 친환경적 경제협력사업 추진

- 남북 경제협력사업에 대한 사전환경성검토 의무화 검토
 - 남북 경제협력사업에 대한 환경성 검토 및 환경영향평가를 의무화하고 이행상황을 모니터링
- 대북진출사업체에 대한 환경관리 강화
 - 대북진출사업체에 대한 환경관리지침 제정
 - 환경기준 준수 의무 부과, 환경성과 평가·감시
 - ※ 남북한의 환경법, 경협사업 추진관련 법률 등을 참조하여 기업에 대한 환경관리기준 제시
 - 남한에서의 환경관리실적이 우수한 업체(환경친화기업, 환경경영우수실천업체 등)에게 경협사업 우선권 등 인센티브 부여
- 산업단지 및 관광지 등에 대한 환경친화적 개발 지원
 - ※ 공단 개발시 사전환경영향평가와 함께 생태산업단지의 개념을 토대로 청정생산이 이루어지도록 개발
 - ※ 관광 개발은 한반도의 장기적 개발축 설정과 기능검토 등을 토대로 종합적 관광공간계획을 수립하여 생태관광 개발
 - 남북경제협력추진위원회 산하 사업별 실무위원회(개성공단개발사업 등) 등에 환경부 참여
 - ※ 개성공단사업지원단에 산자부(4명), 건교부(3명), 재경·정통·노동·중기청(각1명)이 파견되어 있으나 환경부는 파견요청 미반영

③ 북한의 산림복구 및 생태복원 지원

- 북한 산림 복구사업을 우선적으로 추진
 - 단기적으로는 북한이 관심을 가지고 있는 북한 산림 황폐지 복구 지원사업을 우선 추진하고, 경제협력과 연계하여 단계적으로 확대
- 비무장지대, 백두대간 등 생태계 보전 협력 강화
 - 남북한 장관급 회담의제에 비무장지대의 UNESCO 생물권보전지역 지정 추진을 포함
 - 비무장지대, 백두대간 등에 대한 남북 공동 생태조사 실시
 - 공동조사단 운영, 기술지원, 재원조달방안 강구
- 북한의 환경개선투자 지원
 - 북한의 환경인프라 확충을 위한 정부간 협력프로그램 개발
 - 남북교류협력기금을 활용한 환경기초시설 설치지원
 - 환경친화적 산업시설 확충 및 기술개발 지원, 전력 등 에너지 지원 확대 등 환경친화적인 경제성장 지원 유도

V. 향후 추진계획

| 정책과제 | 세 부 내 용 | | '05 | '06 | '07 | '08 | 주관기관 | |
|-------------------------------------|--|---------------------------------|-----------------------|----------------------|------|--------------------------------------|--|---------------------|
| 국토정책과 환경정책의 통합 | 국토관련 행정·개발계획 에 대한 환경성 검토 강화 | 전략환경평가 실시 | 검토 | 시행 | | | 건교부 환경부 농림부 해수부 행자부 산림청 | |
| | | 사전환경성 검토, 영향평가 등 평가체계 일원화 | 세부방안 검토 | 법제정 | | | | |
| | | 지역단위 환경성 평가 제도 도입 | 세부방안 마련 | 관련법령 개정 및 제도정비 | | | | |
| | 국토계획과 환경계획간 연계 강화 | 계획수립 주기 및 체계개선 | 세부방안 마련 및 제도개선 | | | | | |
| | | 통합국토 환경정보시스템 구축 | 세부방안 마련 및 제도정비 | 통합정보시 스템 등제 | | | | |
| | | 국토계획에 환경계획지표 적용 | 세부방안 검토 및 제도정비 | | | | | |
| | 농촌계획의 체계적 수립과 지속가능한 농업환경자원 의 관리 | 농촌계획 기준마련 | 세부방안마련및도입 | | | | | 농림부 기획예산처 환경부 |
| | | 농촌농업환경자원 DB 구축 | 세부방안 검토 | DB 구축 | | | | |
| | | 지역별 양분총량관리제 도입 | | | 도입 | | | |
| | | 생산과 보전의 조화를 위한 지원·보상 프로그램 강구 | 지원대상 프로그램 검토 및 단계별 도입 | | | | | |
| 개발이익 환수 및 규제손실 보상체계의 구축 | 개발이익 환수체계의 강화 | 기반시설 부담금 제도 정비 | 부과대상 기준마련 및 법개정 | | | | 재경부 기획예산처 건교부 산림청 환경부 | |
| | | 개발부담금제의 단계적 제도도입 검토 | 제도도입 검토 | | | | | |
| | | 양도소득세의 단계적 정상화 | 세부방안 검토 및 도입 | | | | | |
| | 개발권양도제 도입 검토 | 세부방안 검토 | 시범사업 | 확대실시 | | | | |
| 국토·환경 거버넌스 구축 | 국토개발과 환경정책간 통합조정체계 구축 | 국토·환경수석 비서관 신설 | 세부방안 검토 및 도입 | | | | 지속위 환경부 건교부 산림청 등 | |
| | | 녹색장관회의 설치 | 세부방안 검토 및 도입 | | | | | |
| | 이해당사자간 파트너십 강화 | 개발관련 심의기구 주민· 시민단체 참여 확대 | 세부방안 검토 | 관련법령 개정 | | | 건교부 환경부 지속위 행자부 등 | |
| | | 중앙·지방지속위 기능강화 | 세부방안 검토 | 관련법령 제개정 | | | | |
| | | 시민참여 도시계획 수립 제도화 | 세부방안 검토 | 제도정비 | | | | |
| | 지속가능한 국토관리 평가체계 | 지속가능한 국토관리 지표 개발 및 적용 | 지표검토 | 제도정비 | 시범적용 | 확대실시 | 환경부 건교부 산림청 행자부 등 | |
| | | 국토관련 정책계획의 지속 가능성 평가 | 세부방안 검토 | 도입 | | | | |
| | | 자치단체 지속가능성 평가 제 도입 | 세부방안 검토 | 도입 | | | | |
| 남북한 환경협력 강화 | 남북한 환경협력추진 기반 마련 | 세부과제 발굴 및 단계적 추진 | | | | 환경부 통일부 건교부 재경부 산림청 등 | | |
| | 친환경적 경제협력 사업추진 | 관련제도 개선 | | | | | | |
| | 북한의 산림복구 및 생태복원 지원 | 세부방안 마련 | | | | | | |

연구팀 보고서: 지속가능한 국토관리정책

제1장 우리 국토의 현주소

제1절 국토관리의 난맥상

1.1. 국토 불균형 발전

1) 우리나라 국토 불균형 발전의 구조

지난 산업화 과정에서 우리나라는 세계적으로 유례가 없을 정도로 고도의 경제 성장을 이루어냈다. 그렇지만 이러한 압축적 경제성장과정으로 인하여 수많은 부작용과 함께 값비싼 희생을 그 대가로 치를 수밖에 없었다. 무엇보다도 그동안의 경제성장은 사회적 형평과 지역간 균형을 도외시한 채 이루어진 것이었다. 국가적 자원 배분 권한을 독점한 중앙정부가 주도하여 몇몇 특정 부문과 지역에 편중하여 자본투자를 집중시킨 개발전략은 사회 계층간, 부문간, 지역간 극심한 불균형 발전 및 그로 인한 후유증을 낳게 되었다.

이 중 지역간 불균형 발전은 시간이 지나면서 지역편향적 자원투자 → 지역간 불균등 발전 → 저발전지역에서 발전지역으로 인구 이동 → 발전지역에 편중된 투자 지속 → 발전지역의 경쟁력 강화와 저발전지역의 잠재력 상실 → 지역간 불균등 발전의 심화로 이어지는 악순환 구조를 형성시켰다. 이 구조 속에서 국가적 자본투자가 집중되어 산업화, 도시화된 발전지역과 투자에서 소외되어 상대적으로 낙후된 저발전지역 간에는 경제적 격차 외에도 교육, 문화, 생활환경 상의 격차가 심화되었다. 이로 인해 저발전지역의 주민들은 경제 성장의 혜택을 누리지 못한 채 소득기회뿐만 아니라 삶의 질의 상대적 저하로 인하여 심한 박탈감을 느끼고 있다. 한편 고도성장이 이루어진 발전지역에서도 인구 및 산업의 지나친 집중과 그에 따른 과밀로 인한 문제들, 즉 주택 및 토지가격 상승, 교통혼잡, 환경오염 등의 문제들이 날로 심각해지고 있는 형편이다. 여기에 덧붙여 특정 지역에 편중된 엘리트 층원구조가 가세된 결과, 현재 우리 사회의 가장 큰 고질적 문제 중의 하나인 지역간 갈등 및 왜곡된 지역주의가 초래되었다.

2) 국토불균형의 다양한 차원

국토공간은 균질적이지 않기 때문에 어떤 의미에서든 지역간 격차는 발생할 수밖에 없다. 우리나라 국토공간에서 두드러진 격차는 크게 도시와 농촌간의 격차, 경부축과 비경부축간의 격차, 수도권과 비수도권간의 격차로 나누어 살펴볼 수 있다. 이 외에도 지역의 범위와 크기를 어떻게 잡느냐에 따라서 더욱 미시적인 지역간 불균등, 예컨대 서울의 강남지역과 강북지역간의 격차나, 각 도 내에서의 지역간 격차, 그리고 작은 농촌 군 지역 내에서도 어느 곳과 다른 곳간의 격차가 나타날 수 있다. 그렇지만 크게 보면 우리나라 국토 공간상에서 나타나는 지역불균형

발전의 양상은 위의 네 가지 측면이 서로 중첩적으로 결합되어 있다고 보아도 무방할 것이다.

첫째, 도시와 농촌간의 격차 문제이다. 도시지역에서는 1960년에 전국토의 3.2% 면적에 전국 인구의 28.0%가 거주하였으나, 2000년에는 전국토의 9.7% 면적에 전국 인구의 79.6%가 거주하고 있다. 이러한 수치는 수도권 지역이 전국 토 면적의 11.8%에 46.3%가 거주하는 데 비해 훨씬 높은 집중도를 보여주고 있다. 이러한 추세를 연장하는 경우 2020년경에는 시부에만 전국 인구의 83.0%가 집중하게 될 것으로 예측된다.

그러나 국가자본주의라 불리는 우리나라의 산업화과정에서 도시지역에서는 산업화를 통해 취업기회와 학업기회를 제공해주어 인구를 끌어들이는 요인(pulling factor)이 작용한 반면, 농촌지역에서는 저투자와 낮은 생산성 때문에 농촌인구를 도시로 압출하는 요인(pushing factor)이 작용하였다. 농촌의 문제는 생산성이 취약한 농업에 기반한 산업적 특성이 결합되어 있었기 때문에 농촌의 낙후는 정책적인 문제라기보다는 산업구조의 차이가 반영된 것이다.

<표 1> 지역간 불균형의 유형별 추이

| 구 분 | | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 | 2020 | |
|--------------------------------------|-----|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 행정 구역 면적 (km ²) | 수도권 | 11,313 (11.5) | 11,553 (11.8) | 11,556 (11.8) | 11,633 (11.8) | 11,640 (11.8) | 11,640 (11.8) | 11,640 (11.8) | |
| | 경부축 | 경부 | 8,229 (8.3) | 8,345 (8.5) | 8,459 (8.6) | 8,618 (8.7) | 8,768 (8.8) | 8,768 (8.8) | 8,767 (8.8) |
| | | 경부 (대전이북) | 3,650 (3.7) | 3,731 (3.8) | 3,747 (3.8) | 3,980 (4.0) | 3,934 (4.0) | 3,934 (4.0) | 3,934 (4.0) |
| | 도시 | 도시부 | 7,738 (7.9) | 9,186 (9.3) | 15,026 (15.2) | 21,449 (21.6) | 23,420 (23.6) | 23,420 (23.6) | 23,420 (23.6) |
| | | 시부 | 3,163 (3.2) | 3,831 (3.9) | 4,577 (4.6) | 8,866 (8.9) | 9,637 (9.7) | 9,637 (9.7) | 9,637 (9.7) |
| 인구 (만명) | 수도권 | 5,194 (20.8) | 8,791 (27.9) | 13,298 (35.5) | 18,587 (42.8) | 21,354 (46.3) | 23,953 (48.3) | 25,199 (49.8) | |
| | 경부축 | 경부 | 6,957 (27.8) | 11,870 (37.7) | 18,612 (49.7) | 23,685 (54.6) | 25,577 (55.1) | 27,503 (55.5) | 27,913 (55.1) |
| | | 경부 (대전이북) | 4,192 (16.8) | 7,786 (24.7) | 12,321 (32.9) | 16,641 (38.3) | 17,790 (38.6) | 19,320 (39.0) | 19,831 (39.2) |
| | 도시 | 도시부 | 9,276 (37.1) | 15,816 (50.3) | 25,903 (69.2) | 35,912 (82.7) | 40,455 (87.7) | 44,494 (89.7) | 46,131 (91.1) |
| | | 시부 | 6,997 (28.0) | 12,955 (41.2) | 21,047 (56.2) | 32,297 (74.4) | 36,709 (79.6) | 40,475 (81.6) | 42,031 (83.0) |

주: 1) 경부축은 경인·경부고속도로 진출입구에서 직선거리 10km이내의 시구읍면지역을 의미하며, 도시부는 시부와 읍부를 합한 것임

2) 2010년 및 2020년 인구는 현재의 추세대로 인구변화가 지속될 경우(광역단체의 인구추정은 통계청의 예측결과를 이용하여 시구읍면별 구성비의 변화를 이용)를 추정한 수치임

출처: 권일(2003), 미간행

둘째, 지역불균등 발전은 경부축과 비경부축간의 격차라 할 수 있다. 이 두 지역간의 격차 역시 수도권과 비수도권간의 격차보다 더욱 심각한 상태에 있다. <표 1>에서 보듯이 경부축상에 있는 읍면동 지역은 면적으로는 전국 대비 8.8%에 불과하나, 인구는 전국의 55.1%를 차지하여 높은 집중도를 보여주고 있다. 또한 집중도의 추이도 1960년대 이후 지속적으로 증가하고 있다. 1960년의 경부축 인구는 27.8%였으나, 1980년에는 49.7%, 2000년에는 55.1%의 집중도를 보이고 있다.

경부축과 비경부축간의 격차는 영남과 호남간의 격차로 부각되어 1990년대까지 우리나라 지역격차의 대명사로 여겨져 왔다. 그러나 수치상으로 나타나는 격차에 비해 실제 두 지역간의 격차는 그리 크지 않은 것이 사실이다. 경부축에는 서울을 포함한 수도권 지역이 포함되기 때문에 경부축과 비경부축간의 격차에는 수도권과 비수도권간의 격차와 영남지역과 호남지역간의 격차가 결합되어 있기 때문이다.

셋째, 지역불균등 발전은 수도권과 비수도권간의 격차이다. 이 격차문제는 그동안 지속적으로 문제시되어 왔고, 또 지금 현재에도 가장 대표적이면서 가장 심각한 우리나라 불균형 발전의 측면이라 할 수 있다. 수도권인구의 비중은 1960년에 20.8%에 불과하였으나, 1980년에 35.5%, 1995년에 45.3%, 2000년에는 46.3%로 급증하고 있으며, IMF 이후에는 집중도가 더욱 커지고 있는 것이다.

수도권의 집중은 지방과의 격차의 문제이기에 앞서 수도권 자체로서도 국제경쟁력을 저하시키는 요인으로 작용하기 시작하였다. 수도권은 국내적으로는 다른 지역에 비해 집적이익을 가지는 지역이지만, 수도권의 과밀과 혼잡, 고지가, 삶의 질 저하는 동북아의 경제거점으로서 수도권의 장소적 매력을 감소시키는 수준에 이르게 되었다¹⁾. 또한 과도한 수도권 집중은 지방의 경쟁력 약화와 그로 인한 지역격차 확대라는 악순환을 초래하게 되었다. 수도권에 각종 기회와 자원이 집중하게 됨에 따라 능력있는 사람이나 산업이 수도권으로 집중하게 되어 지역간 격차가 더욱더 확대되는 결과를 초래하였다. 이에 따라 수도권에서는 과도한 집적으로 인한 사회적 비용이 발생하고, 지방에서는 인재와 재원의 부족으로 집적이 부족해지는 악순환을 낳게 되는 것이다.

3) 수도권 인구 집중의 양태

우리나라의 국토 공간상에서 위에서 언급한 것처럼 여러 다양한 차원의 공간적 불균형 발전이 진행되고 있는 상태에서, 그 중에서도 특히 수도권과 비수도권 사이의 불균형 발전이 가장 중요한 문제로 간주되고 있는 이유는 그 불균형의 규모와 정도가 가장 크고 심각하기 때문이다.

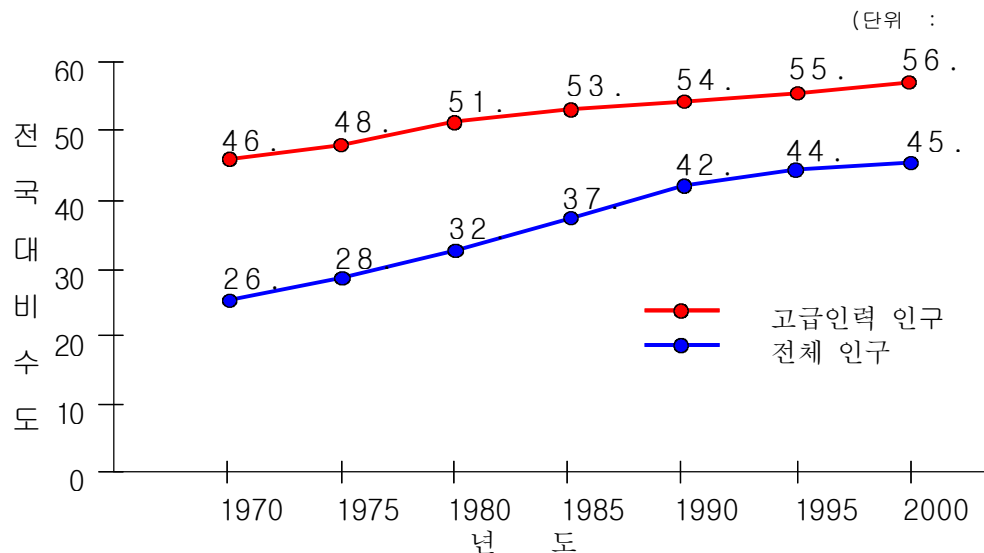
수도권과 비수도권간의 불균형은 수도권의 인구집중의 상황과 추세에 의해 여실히 드러난다. 서울을 중심으로 한 수도권 지역(행정구역으로 서울, 인천, 경기)이 전국토에서 차지하는 면적은 11.8%에 불과하지만, 인구는 2004년 현재 전국의

1) 실제 머서사(William Mercer)가 전세계 215개 도시를 대상으로 실시한 세계도시 삶의 질 순위에서 서울은 92위를 기록하여 최하위 그룹으로 평가되었으며, 자연 및 문화환경은 세계도시 중 최악인 것으로 나타나고 있다(전영욱, 2003).

47.9%가 집중하고 있다. 수도권 인구의 비중 자체보다 더욱 심각한 문제는 수도권 인구의 집중 추세에 있다. 서울의 인구는 20세기 초에는 25만명 내외에 불과하였지만 1990년대에 들어와 1천만명을 넘어섰다. 또한 서울이 인구 집중으로 포화상태에 들어감에 따라, 최근 서울시 인구의 증가율은 둔화된 반면 수도권으로 집중이 확산되어서 현재 수도권의 인구는 전국 인구의 거의 절반에 육박하고 있는 것이다.

오직 한 곳에 대한 이 같은 전국 인구의 집중 현상은 세계적으로 그 유례를 찾기 힘들다. 전국 인구 중 수도권 인구가 차지하는 비중은 일국 집중도가 높다고 널리 알려져 있는 일본 수도권의 32.4%, 파리권의 18.2%, 런던권의 12.1%, 멕시코 시티권의 18.9%에 비해 집중도가 훨씬 높은 수준이다.

<그림 1> 전국 인구 중 수도권 인구의 비중 및 고급인력의 비중



자료: 통계청. 각 연도 『인구 및 주택 총조사보고서』

주: * 전국이 100%일 때 지역별 비율

* 고급인력 인구는 1990년 이전 『인구 및 주택 총조사보고서』에서는 전문직, 기술직 및 전문기술 관련 직 종사자, 행정 및 관리직 종사자, 사무직 및 사무관련직 종사자를 합한 인구로, 1995년 이후 『인구 및 주택 총조사보고서』에서는 의회의원, 고위 임직원 및 관리자, 전문가, 기술공 및 준전문가, 사무 종사자를 합한 인구로 계산하였다.

최근에도 수도권의 인구는 매년 30 여만명씩 계속 증가하고 있으며, 전국 인구 평균 증가율의 3배에 달하고 있다. 이러한 수치는 수도권 인구의 자연 증가분 외에 상당한 인구가 비수도권 지역에서 유입하기 때문이다. 그런데 이른바 IMF 외환위기 이후 수도권의 유입인구는 더욱 급증하는 추세를 보이고 있다. 그리고 수도권 인구 집중 현상이 가까운 장래에 개선될 기미가 보이지 않으며 앞으로 더욱 심화될 것으로 예측되는데 문제의 심각성이 있다. 특단의 조치가 없는 한 2020년에 수도권 인구는 약 2,600만명에 달할 것으로 추정되고 있다.

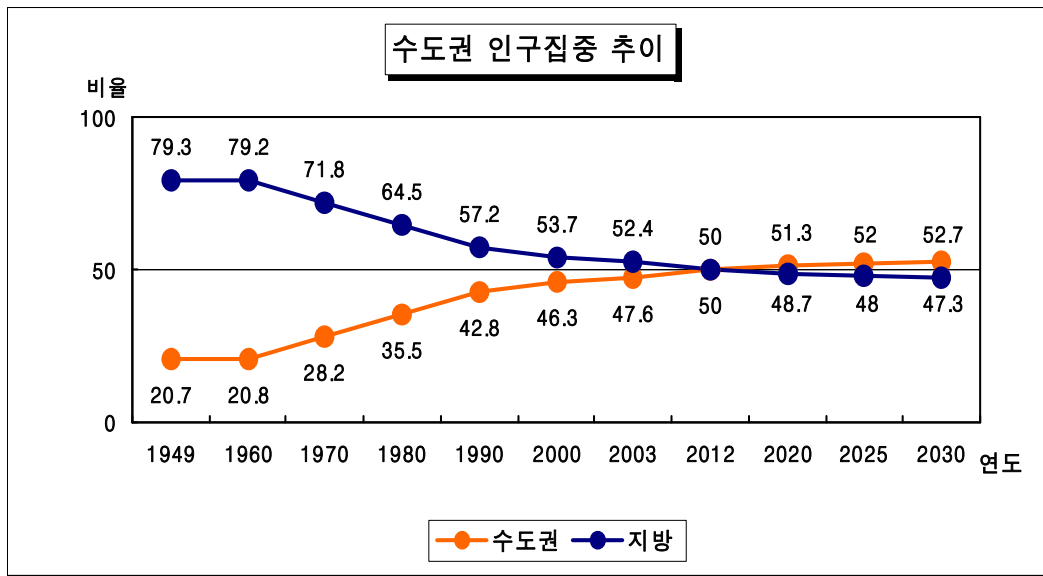
<표 2> 최근의 수도권 순 인구유입동향

| 년도 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 순유입인구(천명) | 123 | 68 | 54 | 62 | 9 | 95 | 150 | 136 |

자료: 통계청, 인구가동통계, 2002

통계청의 분석에 따르면 1960년에 전국대비 수도권 인구는 20.8%에 불과했으나 2003년에 이르러 47.6%로 급증했다. 별다른 조치 없이 이런 추세가 지속될 경우 2012년경이 되면 수도권과 비수도권의 인구비중이 같아지고, 그 이후에는 수도권의 인구비중이 비수도권을 능가할 전망이다.

<그림 2> 수도권과 지방 인구의 비교



자료: 통계청(www.nso.go.kr), 'KOSIS 통계정보시스템', 인구가구(통계DB검색), 2003

4) 국가중추관리기능의 수도권 집중의 현황과 구조

수도권으로 인구가 집중된다는 것은 수도권에 그만큼 정도의 생산활동과 취업기회가 집중되어 있다는 것을 의미한다. 지역총생산 중 수도권이 차지하는 비중은 1970년에 지역총생산의 37.2%를 차지하였던 것이 2000년에는 48%로 증가하였다. 그러나 이러한 산업의 집중도 역시 양적 측면보다 질적 측면을 더 중요하게 바라보아야 한다.

2000년 기준으로 수도권에는 인구의 46.3%, 제조업 고용기회의 46.6%가 집중되어 있는 반면, 중추기능인 중앙행정기관의 79.5%, 공기업본사의 81.1%, 100대 기업본사의 90.7%, 500대 기업본사의 87.4%, 30대 명문대학의 60.8%가 집중하여 다른 기능들에 대해 강력한 흡인력을 발휘하고 있다(박양호·김창현, 2002).

또한 수도권에서는 첨단기술과 고급인력에 기반을 둔 신산업의 집중이 더욱 확대되어 일반 제조업이나 서비스업의 사업체수나 종사자 수의 집중보다 훨씬 높은 집중도를 보이고 있다. 수도권에는 현재 금융보험업 등 사업서비스업과 정보통신업 등 미래형 신산업이 타 제조업보다 훨씬 높은 비중으로 집중하고 있다.

또한 오늘날 경제활동에서 가장 중요한 금융 관련 지표나 연구개발 관련 지표의 수도권 집중 역시 두드러진다. 혁신의 창조자라고 일컬어지는 벤처 기업의 경우도 수도권에 집중되어 있고, 최근 전세계적으로 지역경제 회생의 가장 유력한 수단으로 여겨지고 있는 외국직접투자조차도 수도권에 편중되고 있다.

<표 3> 수도권 집중 현황

| 구 분 | | 전 국 | 수도권(%) |
|------------------|-------------------------------|---------|---------------|
| 인 구 주 택 | 면 적(km ²)('01) | 99,800 | 11,754(11.8) |
| | 인 구(천명)('01) | 48,289 | 22,525(46.6) |
| | 인구밀도(인/km ²)('01) | 484 | 1,917 |
| | 주택보급률(%)('00) | 96.2 | 86.1 |
| 지 역 경 제 | 지역총생산액(십억원)('00) | 465,183 | 223,081(48.0) |
| | 제조업체수(개소)('00) | 98,110 | 55,874(57.0) |
| | 서비스업체수(개소)('00) | 794,095 | 360,102(45.3) |
| | 금융 예금(십억원)('00) | 404,661 | 275,394(68.1) |
| | 금융 대출(십억원)('00) | 310,804 | 202,797(65.2) |
| 기 능 | 4년제 대학수('01) | 162 | 66(40.7) |
| | 공공기관수(개소) | 276 | 234(84.8) |
| | 의 료 기 관(개소)('00) | 42,082 | 19,471(46.3) |
| | 차 량 수(천대)('01) | 12,914 | 5,983(46.3) |

출처: 건설교통부 2002년도 국토이용에 관한 연차보고서

이는 고소득기회나 고차적 경제활동이 수도권에 편중되어 있음을 의미한다. 아래 <표 4>와 같이 지역소득수준을 종합적으로 나타내는 지역별 1인당 소득세 납부실적을 보면 서울과 그 외 지역간에 존재하는 격차를 잘 볼 수가 있다. 인구 및 산업의 수도권 집중 → 기회의 격차 → 소득의 격차 → 수도권 집중 강화의 악순환이 연속적으로 발생하는 것이다.

<표 4> 지역별 일인당 소득세 비교

(전국=100)

| 구 분 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---------|-------|-------|-------|-------|
| 서울 | 218.6 | 220.8 | 234.9 | 267.0 |
| 부산 | 95.3 | 94.8 | 89.4 | 80.5 |
| 대구 | 89.1 | 83.2 | 83.4 | 77.2 |
| 인천 | 66.1 | 85.4 | 58.3 | 47.0 |
| 광주 | 78.9 | 70.5 | 76.3 | 73.0 |
| 대전 | 72.0 | 71.6 | 68.5 | 61.7 |
| 울산 | - | - | - | - |
| 경기 | 62.6 | 56.6 | 60.4 | 50.3 |
| 강원 | 47.6 | 48.0 | 50.0 | 44.6 |
| 충북 | 55.0 | 54.3 | 50.3 | 44.4 |
| 충남 | 43.6 | 45.3 | 44.4 | 38.7 |
| 전북 | 47.7 | 46.5 | 45.1 | 40.6 |
| 전남 | 30.6 | 38.1 | 32.1 | 27.5 |
| 경북 | 59.9 | 60.6 | 53.2 | 42.6 |
| 경남 | 65.2 | 68.8 | 62.5 | 52.1 |
| 제주 | 63.0 | 63.9 | 63.1 | 63.7 |
| 최소치 | 30.6 | 38.1 | 32.1 | 27.5 |
| 최대치 | 218.6 | 220.8 | 234.9 | 267.0 |
| 최대치/최소치 | 7.1 | 5.8 | 7.3 | 9.7 |

출처: 국세청 통계자료

한편 정치, 행정, 언론, 문화, 교육 등의 측면에서의 수도권 집중도는 경제 분야보다 더욱 더 심각한 실정이다. 특히 가장 집중도가 높은 것은 권력과 그 권력을 잡을 기회에 집중이라고 할 수 있다. 우리나라 권력의 최고 핵심 대통령과 국회의원, 중앙정부 관료를 포함한 정치, 행정, 경제, 문화, 예술, 언론, 교육, 스포츠 등 우리나라 모든 분야의 핵심엘리트들 대부분(90% 이상)이 수도권, 그 중에서도 서울 한 곳에 주로 집중되어 있다. 따라서 사회적 상향 이동을 희망하는 사람들은 서울로 몰려들지 않을 수 없다. 박양호·김창현(2002)은 국토불균형의 핵심원인을 국가공공기관(政), 기업본사(産), 명문대학(學) 부문에서의 중추기능이 서울을 핵으로 하는 수도권에 집중된 데서 찾고 있다.

이는 중추관리 기능의 경우 중앙부처의 100%, 공기업 본사의 83.2%, 100대 대기업 본사의 91%, 20대 주요 명문대학의 65%가 수도권에 집중해 있는 것과 깊은 연관이 있다.²⁾ 이처럼 고용 기회, 소득 기회 등 경제적 기회와 권력 확보 기회에 덧붙여 교육, 문화 등 높은 수준의 생활환경 덕분에 높은 삶의 질을 영위할 기회조차도 수도권에 지방에 비해 훨씬 유리한 상황에서 수도권에 인구가 집중하는 것은 너무나 당연한 결과라고 하겠다.

2) 특히 중추관리기능의 집중 정도에 대해서는 박양호·김창현, 2002, 『국토균형발전을 위한 중추기능의 공간적 재편방안』 참조

5) 국토 불균형의 폐해

그렇지만 이와 같이 서울과 수도권 한 곳에 대한 지나친 집중으로 인한 각종 부작용과 폐해가 발생하고 있다. 수도권에서는 지나친 과밀에 따른 주택 및 토지가격 상승, 교통 혼잡, 환경 오염 등의 폐해가 발생하고 있다. 일례로 수도권의 교통 혼잡비용은 연간 9.6조원(교통개발 연구원)으로 추정되고 있으며, 대기오염으로 인한 사회적 피해만도 연간 8조원(환경정책 연구원)으로 추정된다.

국토의 11.8%에 전국 인구의 절반이 모여 살다 보니 주택부족으로 인한 지가와 주택가격의 상승은 불가피 하다. 1995년을 기준으로 전국대비 수도권의 주택가격지수 변동은 2000년에 94.2 대 99.8 이었으나, 2002년에는 120.5 대 138.5로 그 차이가 점차 커지고 있다. 주택지의 평당 지가를 비교할 때에도 수도권과 지방 중소도시의 차이는 더욱 크다.

<표 5> 주택가격지수 변동추이

| 년도 | 주택가격지수('95=100기준) | | |
|------|-------------------|-------|-------|
| | 전도시 | 서울 | 수도권 |
| 1990 | 109.3 | 111.7 | - |
| 1995 | 100.0 | 100.0 | - |
| 2000 | 94.2 | 97.7 | 99.8 |
| 2001 | 103.5 | 110.3 | 113.7 |
| 2002 | 120.5 | 135.1 | 138.5 |

자료: 국민은행 홈페이지(www.kookminbank.co.kr, 매년12월기준)
통계청, 홈페이지(www.nso.go.kr)

<표 6> 지역별 주택지 평당 지가 비교

| 구분 | 시·구 | | 평당 가격(천원) |
|---------|-------|-------|-----------|
| 수도권 | 서울특별시 | 강남구 | 7,571 |
| | 경기도 | 성남분당구 | 2,421 |
| 광역시 | 대구광역시 | 수성구 | 1,372 |
| | 광주광역시 | 북구 | 1,187 |
| 지방 중소도시 | 강원도 | 화천군 | 73 |
| | 충청북도 | 제천시 | 207 |
| | 전라북도 | 정읍시 | 115 |
| | 전라남도 | 순천시 | 370 |
| | 전라남도 | 영광군 | 43 |
| | 경상북도 | 봉화군 | 42 |

자료: 건설교통부 주택정책과, 2003년 표준지 공시지가 기준

수도권은 인구밀도, 주거밀도, 차량밀도, 오염 등에서 가장 과밀한 대도시권으로 평가되고 있다. 전국의 주택보급률이 101.2%인데 비해 수도권은 92%(서울 86%)에 불과하다. 교통혼잡비용은 1993년에 2.9조원에서 2002년에는 12.4조원으로 증가했다.

수도권의 대기오염을 개선하기 위한 사회적 비용이 연간 10조원에 이르며³⁾, 상·하수도, 폐기물 처리 등 환경개선비용이 4조원에 달한다(2002년 기준). 서울의 경우 미세먼지로 인한 사망자수는 연간 9,600명이나 된다.

주거지는 외곽으로 확산되는 반면, 직장은 집중됨에 따라 직주간 분리가 심화되고 있다. 인천·경기지역에서 서울로 출퇴근 하는 통근자는 1990년 692천명에서 2000년에 914천명으로 늘었다. 서울의 직주비(일자리수/거주취업자수) 또한 1990년 1.09에서 2000년에는 1.14로 계속 증가하고 있다. 직주분리에 따라 통근자의 편도통근 소요시간도 확대되고 있는데 서울 내부에서의 통근시간이 1995년에는 36분에서 2000년에는 39분으로 증가된 반면, 인천과 경기에서 서울로의 출퇴근 시간은 66분에서 72분으로 증가되었다. 승용차 이용 통근자 비중도 확대되어 1995년에서 2000년까지 버스분담은 35.1%에서 22.1%로 감소한 반면, 승용차는 29.9%에서 34.9%로 증가하였다.

또한 수도권에서 허가된 공장면적(1995~2000) 중 61.4%가 개별입지에 설립되었다. 이들 대부분이 자연보전권역과 북부성장관리권역에 설립되어 자연환경을 훼손하고 있으며, 택지개발사업지구 주변지역을 중심으로 난개발이 발생하여 생활편익시설 부족과 교통시설의 부족 현상을 낳고 있다.

현재 우리나라는 수도권과 지방의 격차가 너무 커서 지방의 발전을 도모하지 않고서는 국가의 총량적 경쟁력을 향상시키기 어려운 상황이다. 2000년의 경우 전국의 총량경제력을 1로 잡았을 때 수도권은 1.14이나 지방은 0.88에 불과해 수도권에 경제력이 과도하게 집중되었음을 나타낸다. 특히 수도권은 전체 조세수입의 70.9%, 금융거래의 66.8%를 점유해 대부분의 돈이 수도권에서 유통되고 있음을 알 수 있다.

총량경제력의 연도별 변화추이를 보면 1995부터 2000년까지 수도권과 지방의 격차가 더욱더 심화되었다. 특히 IMF가 일어난 1998년 이후 수도권과 지방과의 격차가 급격히 벌어지기 시작해 1998년과 1999년에는 52.2% 대 47.8%로 나타났으나, 2000년에는 52.6% 대 47.4%로 그 간격이 벌어지고 있다.

<표 7> 수도권과 지방의 총량경제력 비교('95~'00년)>

| 구 분 | '95 | '97 | '98 | '99 | '00 |
|-----|------|------|------|------|------|
| 수도권 | 51.6 | 51.3 | 52.2 | 52.2 | 52.6 |
| 지 방 | 48.4 | 48.7 | 47.8 | 47.8 | 47.4 |

주: 총량경제력은 전국에 대한 지역내총생산, 제조업종사자수, 도소매·음식숙박업 종사자수, 경제활동인구, 예금은행 예금액+대출액, 수출액, 조세수입(직접국세+지방세) 비중 합계의 평균

자료: 박양호, 지방경제의 진단과 활성화 방안, 지방경제활성화 심포지엄, 2001

3) 연세대 환경공학연구소 내부자료, 2003.

수도권과 지방의 경제력 차이는 고용의 기회가 많은 수도권으로의 인재 유출을 가져왔다. 결국 지방에 있어 경제활동인구의 감소는 급속한 노령화로 이어져 농가 경영주의 57.7%가 60대 이상 노인이 차지할 정도로 진척되고 있는 상황이다.

한편 비수도권 지역의 경우 지역경제의 침체 현상이 발생하고 있으며, 중추관리 기능의 과도한 수도권 집중은 지방의 산업경제기능과 혁신역량을 취약하게 만들고 있다. 그나마 지역에서 어느 정도 성장한 기업들은 더 이상의 성장을 위해서는 본사를 서울로 옮기고 있다. 특히 고급 인재가 유출되어 미래 지역 경제 발전을 위한 잠재력 자체가 고갈되고 있다.

이와 같은 경제적 측면에서 발생하는 비용과 폐해보다 더욱 중요한 문제는 수도권에 대한 권력의 집중, 핵심엘리트의 집중, 기회의 집중 현상으로 인해 나타나는 정치적, 사회적 문제라고 할 수 있다. 수도권은 중앙, 지방은 변방이라는 중심-주변 구조가 국민의 일상적 상징 영역까지 침투해 있으며, 수도권이 국가 전체의 기회를 독식하면서 지방 거주자의 사회 참여 기회가 구조적으로 박탈되고 있다. 또한 수도권과 지방 사이에 경제적, 사회적, 정치적, 문화적 이중 구조가 형성됨으로써, 정치적, 사회적 갈등을 유발하고 국민 통합을 해치는 결과가 나타나고 있다.

<표 8> 시도별 고령화 지수 현황(전국 = 100)

| 구분 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2002 |
|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------|
| 서울 | 64.4 | 69.0 | 68.8 | 70.8 | 71.1 | 77.2 | 84.0 | 85.7 |
| 부산 | 63.8 | 64.9 | 63.9 | 61.3 | 68.3 | 80.0 | 94.0 | 98.2 |
| 대구 | 74.7 | 77.2 | 76.7 | 77.0 | 77.8 | 77.1 | 81.7 | 84.2 |
| 인천 | 75.3 | 84.8 | 83.5 | 76.7 | 73.6 | 67.7 | 68.0 | 70.0 |
| 광주 | 88.6 | 81.4 | 80.4 | 75.1 | 75.7 | 72.6 | 69.5 | 69.4 |
| 대전 | 76.0 | 79.3 | 78.5 | 77.3 | 77.4 | 71.9 | 70.3 | 71.0 |
| 울산 | 119.7 | 97.5 | 90.8 | 59.2 | 52.3 | 46.6 | 46.1 | 48.5 |
| 경기 | 98.6 | 101.0 | 100.4 | 93.9 | 83.2 | 72.9 | 69.1 | 70.1 |
| 강원 | 82.5 | 90.7 | 92.3 | 113.0 | 131.9 | 143.3 | 141.9 | 143.4 |
| 충북 | 110.0 | 120.2 | 122.2 | 141.6 | 143.1 | 140.2 | 132.8 | 130.8 |
| 충남 | 115.7 | 122.9 | 125.0 | 145.2 | 163.0 | 182.6 | 172.3 | 166.4 |
| 전북 | 111.2 | 110.7 | 111.3 | 126.5 | 144.2 | 160.9 | 158.1 | 154.3 |
| 전남 | 126.2 | 122.5 | 122.3 | 131.2 | 152.5 | 191.3 | 195.5 | 193.2 |
| 경북 | 120.4 | 126.9 | 129.0 | 160.5 | 174.9 | 175.0 | 169.1 | 166.2 |
| 경남 | 125.6 | 123.7 | 123.0 | 125.1 | 124.9 | 123.2 | 118.5 | 117.2 |
| 제주 | 162.3 | 138.7 | 134.0 | 113.8 | 117.2 | 111.2 | 105.2 | 103.1 |

주: 고령화 지수 = (65세 인구 / 0-14세 인구) × 100(자료 : 통계청)

<표 9> 재정자립도

| 전국 | 수도권 | 지방 | 비고 |
|------|------------------------------------|------|----|
| 56.2 | 82.7 (서울 95.9, 인천74.4, 경기 77.8) | 45.7 | |

자료: 행자부 지방재정 현황, 2003

수도권과 지방의 격차가 심화되면서 갈등 또한 증폭되고 있다. 특히 1995년 이후 수도권 규제와 관련된 각종 제도를 둘러싸고 사회적 갈등이 빈번하게 발생하고 있다. 1999년부터 2003년 상반기까지 발생한 총 34건의 갈등 사례를 살펴보면 주로 공장총량제 완화 반대, 공장설립요건 완화 반대, 경제특구법안 반대와 같은 수도권규제 완화와 관련된 갈등이 대부분이다.⁴⁾ 이러한 갈등의 증가는 근본적으로 수도권의 발전에 대한 상대적 박탈감과 위기의식에서 비롯된 것이다.⁵⁾

1.2. 국토 난개발

1) 수도권 도시용지의 수요 증가

국토불균형 발전의 결과로 수도권 지역에서는 도시계획구역 확장을 위하여 보전 용도에서 개발용도로의 용도지역 변경이 증가하고 있다. 급격한 도시화의 진전은 주택을 포함한 각종 공공시설 등 새로운 도시적 용지에 대한 수요 증가를 초래하였다. 새롭게 유발된 수요는 기존 도시의 재개발 또는 미개발 용지의 활용보다는 상대적으로 개발이 용이한 도시주변의 농지와 산지의 전용을 통해 충당되었고, 이 과정에서 양호한 농지와 산지가 무분별하게 훼손되었다.

인구증가와 가속되는 산업화로 인해 도시용지에 대한 신규수요는 불가피하게 증가하게 된다. 그 결과 농지 및 산지의 산발적인 전용이 확대되고 있다. 농경지 면적은 1985년 21,444km²였으나 1996년 19,455km²로 1,989km² 감소하였고, 산지면적은 1985년 65,396km²에서 1996년 64,479km²로 감소하였다(국토연구원, 1999). 간척매립으로 1987년에서 1998년 사이에 전체 갯벌의 25%인 810.5km²가 유실되었으며, 이로 인해 갯벌을 중심으로 한 생태계가 급속히 파괴되었다.

1981년부터 2002년까지 개발된 택지 중 경기도를 포함한 수도권에서 개발된 택지는 266,045천m²로 전체 개발택지의 48.7%에 이른다. 특히 경기도는 2001-2002년에 각각 전체 택지개발사업의 42.0%와 45.2%를 차지하여 수도권의 택지개발사업을 주도하고 있음을 알 수 있다.

4) 국토연구원, 통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(I), 2003

5) 최병선, 국가경쟁력 제고를 위한 국토균형발전 전략

<표 10> 공영택지개발사업 실적

(단위: 천m²)

| 지역 | 총계 | '81-90 | '91-95 | '96-2000 | 2001 | 2002 |
|-----|---------|---------|---------|----------|--------|--------|
| 총 계 | 546,586 | 194,713 | 158,027 | 136,436 | 28,026 | 29,383 |
| 서 울 | 49,987 | 43,062 | 4,377 | 2,152 | 185 | 211 |
| 부 산 | 23,074 | 7,265 | 9,275 | 5,154 | 1,362 | 1,670 |
| 대 구 | 24,069 | 9,728 | 8,878 | 3,682 | 926 | 855 |
| 인 천 | 27,509 | 11,718 | 6,774 | 5,824 | 896 | 2,297 |
| 광 주 | 20,968 | 4,522 | 6,843 | 7,046 | 1,250 | 1,307 |
| 대 전 | 27,220 | 6,392 | 8,925 | 8,564 | 1,732 | 1,607 |
| 울 산 | 397 | - | - | 311 | 10 | 76 |
| 경 기 | 188,549 | 48,296 | 62,700 | 52,508 | 11,769 | 13,276 |
| 강 원 | 18,489 | 6,706 | 5,654 | 4,972 | 731 | 426 |
| 충 북 | 21,383 | 6,643 | 4,340 | 7,355 | 1,078 | 1,967 |
| 충 남 | 18,219 | 6,320 | 5,304 | 2,798 | 1,061 | 2,736 |
| 전 북 | 21,309 | 8,008 | 6,244 | 6,118 | 602 | 337 |
| 전 남 | 24,761 | 11,920 | 7,133 | 4,806 | 674 | 228 |
| 경 북 | 22,925 | 7,539 | 5,893 | 6,813 | 1,974 | 706 |
| 경 남 | 49,116 | 14,423 | 13,148 | 16,582 | 3,574 | 1,389 |
| 제 주 | 6,960 | 2,171 | 2,539 | 1,751 | 202 | 297 |

자료: 건설교통부, 『건설통계연보』, 2003; 건설교통부, 『주택업무편람』, 2003; 한국토지공사 (2003)에서 재인용

2) 준농림지역의 난개발

기반시설이나 환경용량을 넘어선 개발은 준농림지역제도가 도입된 이후 수도권 을 중심으로 급속하게 이루어졌다. 정부는 1994년 신경제대책의 일환으로 전국토 면적의 27%에 해당하는 지역을 준농림지역으로 지정하여 토지공급을 확대하고자 하였다. 그러나 이 지역은 개발가능한 토지로만 인식하였을 뿐, 토지이용에 대한 종합적인 계획이나 활용방안을 수립하지 않았기 때문에 그 이후 수도권 신도시나 간선도로 주변지역을 중심으로 많은 문제점을 노정하게 된다.

1994부터 1998년까지 준농림지역에서는 2,600여개의 숙박업소와 17,000여개의 음식점, 92,000여 건의 일반주택이 난립한 것으로 보고되고 있다(국토연구원, 1999). 팔당특별대책지역의 경우 1990년에 비해 1997년에는 숙박, 음식점이 275%, 산업시설이 196% 증가하였으며 연평균 130만평에 이르는 5,143건의 건축허가가 이루어지게 되었다.

<표 11> 준농림지역의 용도별 개발추이

(단위: 건수)

| | 계 | 공장 | 공동주택 | 일반주택 | 숙박업소 | 음식점 | 기타시설 |
|------|---------|--------|------|--------|-------|--------|---------|
| 계 | 264,298 | 27,752 | 546 | 91,971 | 2,686 | 17,723 | 123,620 |
| 1994 | 36,648 | 5,940 | 174 | 8,998 | 528 | 2,851 | 18,157 |
| 1995 | 49,985 | 6,706 | 97 | 14,485 | 299 | 4,336 | 24,062 |
| 1996 | 63,325 | 5,774 | 90 | 22,595 | 592 | 5,121 | 29,153 |
| 1997 | 68,261 | 6,255 | 105 | 26,607 | 1,094 | 4,741 | 29,459 |
| 1998 | 64,079 | 3,077 | 80 | 19,286 | 173 | 674 | 22,789 |

주: 기타시설은 축사, 농어촌편의시설, 종교시설, 농업창고, 주유소, 체육시설 등임
출처: 국토연구원(1999)

3) 공장난립

도시기본계획 또는 도시관리계획을 통하여 신규로 공업용지 또는 공업지역으로 지정된 토지에는 공장이 입지하지 않고, 그 주변지역에 공장이 난립하는 현상이 유발된다. 현재 토지공사나 지자체가 건설하여 입주 가능한 각종 산업단지, 공업단지, 논공단지는 입주율이 저조한 상태에 있어 심각성을 더해주고 있는 실정이다

공업지역으로 지정된 토지에는 우발이익이 부가되어 공장이 기대하는 지가수준을 상회하여 지가상승만으로도 상당한 이익이 남는 반면 공단에 입주한 공장은 자유입지가 불가능하여 불만이 야기되며, 계획입지에서 부담해야 하는 각종 환경처리 비용을 부담해야 하기 때문에 비용도 훨씬 증가되기 때문이다.

이러한 현상은 우발이익의 사회적 환수체계 미흡, 기업의 우발이익을 기대하는 심리, 환경적 관리 미흡 등 여러 가지 원인들이 복합적으로 작용하여 유발된 것으로 분석된다.

4) 과잉개발

국토공간이 지난 또 하나의 문제점은 개발을 성장 자체로 인식하거나 성장을 위한 수단으로 인식한 결과 과도한 개발이 진행되어 왔다는 점이다. 과도한 개발의 극단적인 모습이 1990년대 수도권을 중심으로 전개된 난개발이라 할 수 있다. 국토 전체적으로 도시적 용도의 비중이 5.6%에 불과하기 때문에 장기적으로 9.3%까지 확대해야 한다는 정책이 추진되고 있지만, 현재에도 수도권이나 대도시 지역에서는 과도한 개발의 양상이 전개되고 있다.

용량을 넘는 개발을 과도한 개발, 즉 난개발이라 정의한다면, 용량의 기준은 환

경이 수용가능한 정도, 기반시설 및 공공시설이 수용가능한 정도, 경관이 수용가능한 정도, 사회적 편익을 넘어서는 정도 등을 들 수 있다. 과도한 개발은 결국 수도권 집중, 환경파괴, 교통혼잡, 경관훼손 등의 바람직하지 못한 외부효과를 발생시키게 된다.

5) 난개발로 인한 피해

준농림지역을 중심으로 한 무질서한 개발과 그로 인한 문제점은 여러 가지로 들 수 있으나, 음식점 및 숙박업소 등의 무질서한 난립, 도시의 외연적 확산에 따른 통근거리의 확대와 대기오염의 심화, 양호한 녹지의 훼손, 기반시설 및 공공용지의 부족으로 인한 혼잡 등을 들 수 있다.

무계획적인 개발로 인한 도시공간구조의 비효율성 초래 및 난개발 문제가 심화되고 있다. 도시공간의 입지적 특성을 충분하게 고려하지 않은 토지이용이 기형적으로 발전되면서 도시공간구조의 비효율을 초래하였고 사회비용을 대폭적으로 증가시키고 있다. 농촌지역에서 개발되는 각종 시설물과 건축물은 주변 자연경관과 조화되는 형태로 조성되지 못하고 있으며 지형변형율, 녹지훼손율, 투수면적 훼손율이 증가하고 있다. 수도권을 포함한 대도시권 주변지역에서는 주요 간선도로를 따라 주거단지 개발사업이 활발히 추진되고 있어 과밀이 예상되고 있다.

수도권 5개 신도시 건설 이후 신도시 주변지역을 중심으로 경기도 지역에서 택지개발이 급격하게 진행되어 도시 인근의 무질서하고 비자족적인 토지개발로 직주거리가 늘어나면서 대도시권내 교통량이 증가하였고, 이로 인해 대기오염도가 증가하게 되었다.

2000년도 전국의 도시부 도로 교통혼잡비용은 11조 1,491억원으로 추산되며, 2001년 기준 우리나라의 물류비용도 67조로 GDP대비 약 12.4%를 차지하고 있다. 이러한 수치는 일본 9.6%(1997), 미국 9.8%(2001), 그리고 유럽 10.1%(2004)에 비해 매우 높은 수준으로, 혼잡이 국가경쟁력 저해의 요소로 작용하고 있음을 보여주고 있다.

한강 상류지역을 중심으로 한 무질서한 개발과 이에 대한 토지이용규제의 부재로 인해 수질오염도 가속화되었다. 한강의 수질은 1991년 1.1ppm에서 1995년 1.3ppm, 1998년 1.5ppm으로 점점 악화된 것으로 보고되었다(변병설, 2000).

과도한 개발의 이면에는 수도권 지역의 과도한 개발과 농촌지역의 저개발의 상반된 모습이 나타나고 있다. 수도권에서는 과도한 개발로 인해 난개발, 교통, 환경, 주택, 에너지 등의 혼잡비용을 야기하고 있는 반면, 지방에서는 지방의 상대적 침체와 박탈감으로 국가의 응집력 약화와 국가전체의 경쟁력 약화를 초래하고 있다.

1.3. 국토환경 훼손의 심화

1) 국토생태네트워크의 단절로 인한 생태계 훼손

국토의 생태적 특성을 고려한 지속가능한 보전·관리보다는 효율성과 경제성에 치중함으로써 주요 국토생태네트워크의 단절을 초래하고 있다. 현재 백두대간 상에 고속도로, 임업도로 등의 도로개설과 관광리조트 개발, 댐 건설, 광산 건설, 송전탑 건설 등이 진행되어 우수한 자연환경이 훼손되고 있다. 백두대간에는 많은 도로가 평균 9km 간격으로 관통하고 있으며 그 중 30개는 생태계를 단절하고 있어 야생 동식물의 주요 멸종원인으로 작용하고 있다.

또한 자연환경보전 및 이용에 대한 국토의 계획적 관리의 기본 틀이 취약하다. 1970년대 이래 지금까지 수립된 국토계획에서는 환경부문의 내용을 점차 강화하고 있지만 여전히 환경보전의 내용은 피상적인 수준이다. 도시계획에서는 환경보전부문에 개발로 인해 야기될 환경훼손을 다루지 않고 있어 토지이용계획의 환경성을 사전에 고려하는 제도적 장치가 없다.

2) 수도권 인구의 집중으로 인한 환경오염 가중

서울시와 인천시, 경기도를 포함하는 수도권지역의 면적은 전 국토의 11.8%에 불과하나 수도권 인구의 집중과 경제규모는 약 50%에 달하고 있다. 수도권으로의 인구 및 산업 집중은 여러 가지 외부불경제 문제를 발생시키고 있으며, 특히 대기·수질·폐기물 등 각 매체별 환경오염문제가 심각한 실정이다.

수도권은 2002년 기준 전국 NO_x 배출량의 32.1%, 미세먼지의 24.6%, VOC의 38.6%, CO의 44.3%, SO₂의 13.8%를 차지하고 있으며 미세먼지 오염도는 OECD 38개 대도시 중 최하위 수준에 머무르는 등 대기오염부하가 집중되고 있다. 특히 서울 서부, 인천 연안, 반월·시흥산업단지를 중심으로 부하가 높으며 권역 전체로 광역화되고 있다. 한강 수계의 수질환경기준 달성률은 지속적으로 증가하여 2003년 57.7%로 높아졌지만, 아직까지 기대에 미치지 못하고 있는 수준이다. 수도권의 폐기물 발생량은 1995년 이후 지속적인 증가추세로 전국 발생량의 27.71%(95년)에서 37.56%(02년)로 증가하였다.

서울-인천-수원-성남-오산-평택 등을 중심으로 도시가 성장하고 연담화되고 있으며, 시가지화 건조지역이 약 8.69%로 타 권역에 비해 높으며, 최근에는 영종도·청라·송도지구의 개발에 따라 서부 및 연안지역의 개발이 강화되고 있다.

1.4. 높은 지가와 투기

국토환경과 삶의 질 악화에 관련된 대부분의 문제가 우리나라의 지가수준이 지나치게 높다는 점에 기인한다(최병선;1999). 이는 국민총생산대비 우리나라의 땅값이 미국이나 유럽의 3~5배에 이른다는 연구결과로 잘 알 수 있으며 우리끼리 올린 땅값의 거품의 양이 막대하다는 것을 시사하고 있다.

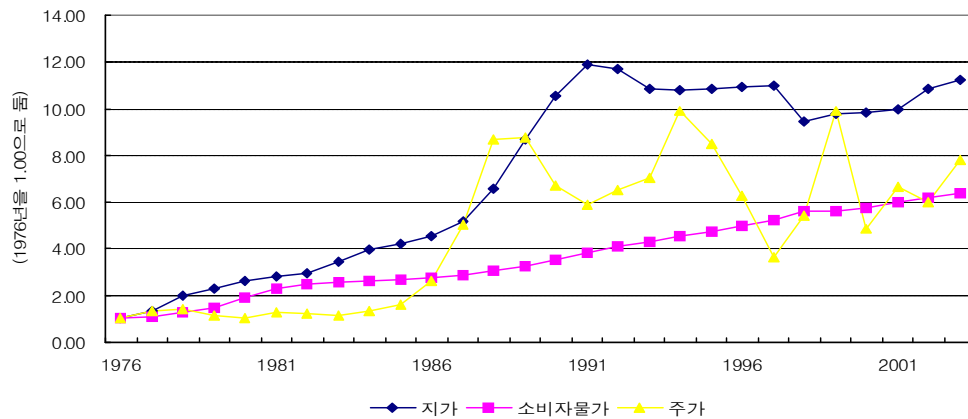
이러한 지가의 상승은 인프라시설의 건설에도 막대한 지장을 초래하고 있어 건설비보다 지가보상비가 더 많이 소요되는 경우가 발생되고 있으며, 시장에 의한 민간의 토지 및 주택공급에도 커다란 문제점, 생산요소의 상승으로 국가경쟁력 약화 문제로 대두되고 있다.

특히, 주택가격의 상승으로 인한 사회문제는 참여정부에 커다란 이슈가 되고 있어 특정지역의 주택가격 상승을 막기 위한 노력이 지속적으로 전개되고 있다. 이러한 주택가격의 상승은 소형주택에 대한 전세난과 특정지역의 재건축 가격상승 등 여러 가지 사회불안 요소가 되고 있으며, 토지 및 주택의 소유편중으로 인한 일부 특정계층의 불로소득으로 인한 소득 격차가 심화되고 있다.

지난 30년 동안 우리나라의 지가는, 토지공개념의 등장과 대량의 주택공급이 이루어졌던 1990년대 초반과 경제위기를 겪었던 1990년대 후반을 제외하고는 지속적으로 상승해왔다. 이러한 토지가격의 상승 기조는 모든 사람에게 “토지가격은 떨어지지 않는다”는 믿음을 가져와, 재산증식수단으로서의 토지수요를 증대시키는 결과를 야기하였다.

1976년을 기준으로 지가와 소비자물가, 주가를 비교분석한 결과, 2003년까지 소비자물가지수는 6.4배, 주가지수는 7.8배 상승한 반면, 지가는 11.2배 상승하여, 다른 경제지표에 비해서도 크게 증가한 것으로 나타났다(한국토지공사, 2005). 뿐만 아니라 주가가 상승과 하락의 주기를 지니고 있는 반면, 지가는 지속적으로 높은 수준이 계속 유지되고 있다는 점에서 투자수단으로서의 안정감을 보여주고 있다.

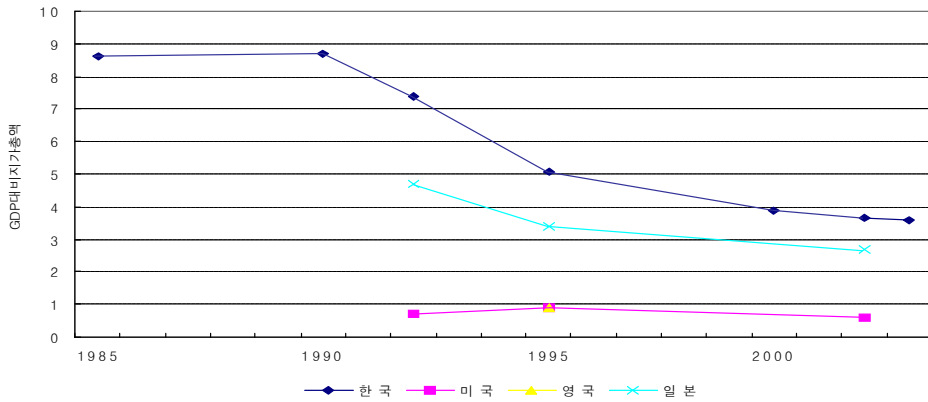
<그림 3> 지가와 소비자물가, 주가와 비교(1976-2003)



자료: 통계청, 한국은행, 한국토지공사(2005)

이에 따라 2003년 1월 1일 기준 전국의 지가총액은 약 2,368조원에 달하여 596조에 달하는 GDP의 3.6배에 이르고 있다(한국감정원, 2004). 이는 영국이나 미국, 더 나아가 부동산 거품이 붕괴된 일본에 비해서도 매우 높은 수준임을 알 수 있다.

<그림 4> GDP대비 지가총액 변화



자료: 한국감정원 발표자료(1985, 1990, 1992, 1995, 2000, 2002, 2003)

고지가는 기업에게는 생산비용을 상승시켜 수익성을 악화시키게 되고, 정부에게는 사회간접자본 확충을 위한 용지비 매입의 부담을 주며, 가계에는 주거비 상승의 원인이 된다.

조운제(1997)는 주요국의 공장 분양가를 비교한 결과 한국의 부지가격은 중국, 말레이시아뿐만 아니라 미국, 영국에 비해서도 최고 100배, 최소 4배 이상 높은 수준임을 밝히고 있다. 전국경제인연합회(2004)에서 조사한 중국과 우리나라의 산업단지의 지가를 비교한 최근 연구에서도 우리나라의 지가가 중국의 3.6배에 이르는 것으로 나타났다.

<표 12> 공장분양가의 국제비교

(단위: 천원/평)

| 지역 | 천안 (한국) | 광주 (한국) | 오스틴 (미국) | 원야드 (영국) | 티후아나 (멕시코) | 필라우 (스페인) | 쑤저우 (중국) | 자파르 (말레이시아) |
|------|------------|------------|-------------|-------------|---------------|--------------|-------------|----------------|
| 부지가격 | 512 | 286 | 16 | 5 | 77 | 114 | 140 | 121 |

출처: 조운제(1997)

토지가격의 증가는 사회간접자본(SOC) 시설 확충을 위한 부지매입비용의 부담을 늘려 신속한 사회간접자본 확충에 장애로 작용하고 있다. 도시시설비에서 용지비가 차지하는 비중은 1979년의 6.2%에서 1983년에는 18.2%로, 그리고 1987년에는 35%로 급속히 상승하였으며, 최근 수도권 지역에서는 거의 80% 수준에 이르는 것으로 나타났다. 사회간접자본의 부족은 물류비의 상승을 낳고 이로 인해 생산비용이 증가하여 중국에 국가경쟁력 저하로 이어지게 된다.

토지가격의 상승은 주택의 가격을 증가시켜 가계에 과도한 부담으로 작용하게 된다. 가계의 연소득대비 주택가격의 비율(PIR: Price to Income Ratio)은 6.2(2003년 기준)로 미국과 영국에 비해서는 2배 이상이며, 일본을 제외한 대부분의 선진국에 비해 높은 수준인 것으로 나타났다. 이는 가계지출에서 주거비 지출의 확대로 기타 소비지출을 감소시켜 경기침체와 주민의 삶의 질 저하로 나타나며, 실질임금을 하락시켜 인건비 상승의 요인이 되어, 높은 지가와 함께 기업의 국제경쟁력 약화의 원인으로 작용하게 된다.

<표 13> 주요국 연소득 대비 주택가격비

| 구 분 | 한국 (2003) | 미국 (2000) | 영국 (2000) | 프랑스 (1999) | 독일 (1997) | 일본 (2002) |
|-----|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|
| PIR | 6.2 | 3.3 | 3.4 | 5.1 | 5.1 | 5.8 |

자료: 주택통계편람(2004), 주택금융수요실태조사(2003)

1.5. 기성시가지의 과밀개발

1) 고밀개발

도시의 지속가능한 개발이 주요 이슈로 등장하면서 그 대안으로 최근 중점적으로 논의되고 있는 도시개발 모형으로 기도시지역내 고밀개발을 들 수 있을 것이다. 국토의 면적이 협소하고, 산악지형이 국토의 대부분을 차지하고 있는 우리나라의 경우 기존 기개발지 내 고밀개발모형은 상당한 관심을 불러일으키고 있다

도시지역내 고밀개발에 대한 효과를 분석해 보면 다음과 같다

(1) 긍정적 효과

- 가. 이동거리를 감소시켜 불필요한 유발교통량을 감소시키고, 개인 승용차 이용 기회를 감소시켜 대중교통체계의 발달을 유도하며, 이로 인하여 불필요한 에너지의 소비량을 감소시킬 수 있다.
- 나. 도시결집의 응집력의 향상, 도시에 많은 사람의 유입을 통한 도시의 활력화를 도모하고, 매력있고 활력있는 도시 이미지를 제공할 수 있다.
- 다. 고밀도 개발에서는 서비스와 설비들이 근접거리 내에서 지역적으로 제공되기 때문에 보다 높은 사회적 형평성을 갖는 것으로 나타난다.
- 라. 런던의 도크랜드 개발 및 뉴욕 하렘지역의 재개발 사례는 고밀도 개발이 삶의 질 하락을 가져오지 않음을 보여주고 공간의 복합적 이용과 활력이 도시 이미지 상승에 작용하는 효과를 보여주는 것으로 나타난다.

(2) 부정적 효과

- 가. 많은 도시들이 이미 한계를 넘어서 개발되었고, 더 이상의 개발은 환경에 부정적인 영향을 제공할 것이다.
- 나. 혼잡한 교통환경이 보다 심각한 수준으로 발전될 가능성이 높고 이로 인하여 에너지 소비량이 증가할 것으로 추정된다.
- 다. 기존 도시들의 성장시기를 되돌아 볼 때, 대형 아파트와 상가지역의 건설은 지역의 정체성 향상에 도움이 되지 못하였으며, 이러한 건설은 기능적, 미학적으로 실패한 사례가 많다.
- 라. 기존 공동체와 융합하지 못하는 신규전입자의 문제, 서비스 접근거리가 과잉 확장 혹은 인구증가에 적절히 대처하지 못하기 때문에 도시 삶의 질이 하락할 수 있다. 또한 상이한 생활방식을 갖는 사람들 사이에 인접입지를 통한 갈등을 유발하기 때문에 부정적 근린효과를 발생시킬 수 있으며, 고밀도 접근을 통한 도시 서비스 향상에 대한 주장 역시 입증되지 않았다.
- 마. 고밀개발로 인한 녹지공간의 상실, 대기, 소음 공해 등은 도시 생활의 질을 더욱더 하락시킬 수 있다.

2) 도심재개발사업

도심재개발은 대토지소유자와 대기업이 토지를 매입하여 주로 업무 및 판매시설 위주의 고밀도 토지이용을 통한 경제적 이윤의 극대 및 판매시설 위주의 고밀도 토지이용을 통한 경제적 이윤의 극대화가 주목적이 되어왔다. 더불어 도시내 불량주택재개발은 시대의 흐름에 따라 철거재개발, 불량주택양성화, 합동재개발, 주거환경개선사업(현지개발방식과 공동주택방식) 등으로 바뀌어 오면서 많은 시행착오를 반복해 왔다.

도심재개발의 경우에는 영세 개별상인의 소유지를 대토지소유자와 대기업들이 매입하여 추진하게 되는 경우가 대부분이므로 철거재개발방식으로 진행되고 있으며, 이러한 방식은 장소성과 역사성은 무시되고, 주변지역과의 조화 및 기능적 연계성을 확보하지 못하며, 실제 주민들은 실질적인 혜택을 받지 못하고 떠나야하는 빈곤의 악순환이 거듭되는 사회적 모순이 문제가 되고 있다.

계획단계에서 지역민의 참여가 형식적이며, 대기업이나 대토지소유자, 토지조합의 경우에는 이윤추구의 목적이 가장 우선시되므로 주변의 환경보다는 최대의 이윤을 위한 건축물이 대체되고 있는 실정이다. 도심재개발의 경우는 대규모 단독건물이 주로 건설되고 있으며, 주택재개발의 경우에는 고층 아파트 위주의 건설이 대부분으로 산비탈의 부적합한 지역에 건설되고 있는 고층아파트는 서울시의 Sky-Line과 경관을 해치는 요인이 되고 있다.

더불어 지역내 기반시설(상하수도, 도로, 가스 등)의 용량을 검토하여 한계용량에 맞는 재개발계획이 수립되어야 하나 이를 무시한 계획이 대부분으로 시설용량보다 높은 시설의 건설은 여러 가지 부작용을 양산하고 있는 실정이다.

1.6. 농촌공간 및 농업·환경자원 관리 미흡

1) 농촌공간의 난개발 심화

농촌공간은 농지, 산지, 산재된 마을, 소하천 등으로 구성되어 우리의 식량공급처로서만이 아니라 안식처로서 기능하여 왔다. 이러한 우리의 농촌공간은 난개발과 농촌지역의 경관 및 환경훼손 문제가 심각하다. 예컨대 소하천이 오염되어 농촌생활공간 및 도시민의 휴식처로서의 기능을 상실하고 있으며, 우량 농지 한 가운데 고층 아파트가 무분별하게 건립되고 개별 공장이 입지하거나 펜션 단지가 건립되는 등의 난개발이 심화되고 있다.

한편 대부분의 농지는 논농업(벼 재배), 밭농업으로 대별되며, 특히 벼 재배는 우리의 기초 식량 확보 차원도 중요하지만, 수자원의 이용과 홍수조절 등과 밀접한 관련을 지니고 있다. 벼농사는 우리나라 수자원의 거의 절반을 이용하는 수자원 이용형 산업인 한편 큰 담수 능력으로 홍수조절, 생태환경보호 등 다양한 기능을 수행하고 있다. 이러한 논 농업(벼 재배)의 다양한 기능을 고려하여 정부는 WTO 규정에 의거하여 논농업직불제도를 운영하여 논 농업을 장려하고 있다. 대부분의 우량농지, 경지정리되고 수리시설이 잘 갖추어진 농지는 벼재배에 이용되고 있다.

<그림 5> 농지 전용 후 공장, 창고 입지
(광주시 도척면)



<그림 6> 농지 전용 후 혐오시설 집단입지
(제천시 송학면)



<그림 7> 개별 주택 개발로 단지화된 펜션촌
(평창군 흥정계곡)



<그림 8> 마을 곳곳에 점점이 들어선 축사
(홍성군 홍동면)



2) 농업생산활동에 의한 토양·수질오염의 심화

그 동안 우리의 농업정책에서는 안정적 식량기반 구축이라는 차원에서 증산정책이 주된 기조였으며, 최근 들어 쌀 생산 과잉의 문제가 제시되면서 증산정책에 대한 반성이 제기되고 생산 감축을 전제로 한 생산조정의 문제와 친환경농업육성이 새로운 정책이슈로 등장하고 있다. 그러나 여전히 전체 곡물자급률이 30% 미만으로 증산정책의 중요성이 제시되고 있다.

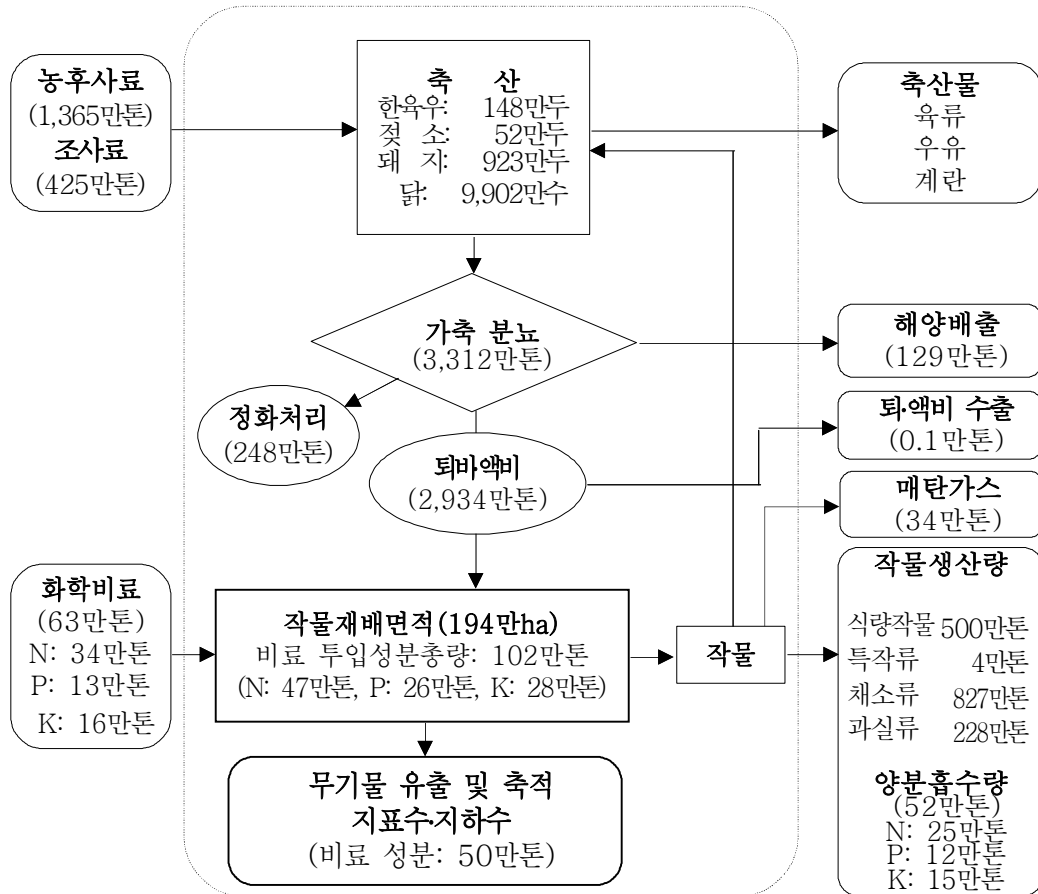
이러한 증산 위주의 정책 기조 하에 단위면적당 생산량 증대를 위한 고투입·고산물의 집약적 농업생산에 의해 많은 화학비료와 농약이 농업생태계에 투입되었으며, 이러한 농업생산 활동이 토양오염, 수질 오염을 증대시키는 문제가 발생하게 되었다. 즉 농업 활동이 환경보전에 역행하는 문제가 생겨났다. 농업생태계에 투입되는 화학비료와 농약사용량은 1990년대 후반 이후 감소추세에 있으나 화학비료와 가축분뇨자원 등을 통해 투입되는 양분량은 농경지 수용 용량을 초과하여 환경부하를 가중시키고 있다. 일부 지역의 경우 가축분뇨만으로도 이미 적정환경용량을 초과하여 가축 사육두수의 양적 제한 필요성까지 제기되고 있다.

우리나라는 OECD회원국 가운데 2003년 현재 가장 심각한 과잉양분투입국으로 나타나 특단의 대책이 요구되는 상황이다. 2003년 기준 가축분뇨에 포함된 약 38.5만톤의 비료성분과 화학비료에 포함된 약 63.2만톤, 즉 총 101.6만톤이 토양(농경지)로 유입되어 약 50.0만톤이 초과되어 토양에 축적되거나 하천으로 유출되고 있다. 즉 농경지 수용 용량을 거의 100% 초과하는 과잉양분 투입 상태이다. 화학비료와 가축분뇨를 통해 농경지에 투입되는 총양분공급원은 질소 46.8만톤, 인산 26.4만톤, 칼리 28.5만톤으로 작물 양분요구량을 제외한 양분초과량은 질소 22.2만톤, 인산 14.7만톤, 칼리 13.1만톤으로 초과율은 질소 90.6%, 인산 125.1%, 칼리 85.7%에 달하는 것(가축분뇨의 비료 성분량만 해도 질소 23.5만톤, 인산 15.6만톤, 칼리 15.2만톤으로 작물요구량을 초과함)으로 추정된다<표 14>,<그림 9>.

<표 14> 우리나라 농경지의 작물 양분공급 구조

| | | 질소 | 인산 | 칼리 | 계/평균 |
|---------------------|----------|---------|---------|---------|-----------|
| 작물양분요구량(A) | | 245,374 | 117,170 | 153,378 | 515,922 |
| 화학비료공급량(B) | | 342,454 | 132,229 | 156,981 | 631,664 |
| 가축분뇨 양분 공급가능량(C) | | 235,359 | 156,139 | 151,815 | 543,313 |
| 가축분뇨 양분 실제 활용가능량(D) | (톤) | 125,211 | 131,469 | 127,828 | 384,508 |
| 총양분이용량(B+D) | | 467,665 | 263,698 | 284,809 | 1,016,172 |
| 양분초과량(B+D-A) | | 222,291 | 146,528 | 131,432 | 500,250 |
| 경지면적당 작물양분요구량 | | 12.8 | 6.1 | 8.0 | 26.8 |
| 경지면적당 화학비료성분 투입량 | (kg/10a) | 17.8 | 6.9 | 8.2 | 32.9 |
| 경지면적당 총양분투입량 | | 24.3 | 13.7 | 14.8 | 52.9 |
| 경지면적당 양분초과량 | | 11.6 | 7.6 | 6.8 | 26.0 |
| 화학비료충족도(B/A) | (%) | 139.6 | 112.9 | 102.3 | 122.4 |
| 총양분공급도((B+D)/A) | | 190.6 | 225.1 | 185.7 | 197.0 |

<그림 9> 우리나라 농업생태계의 물질순환 구조(2003년)



3) 종합적인 농촌자원 관리체계의 미흡

국토환경지도 작성, 시군단위 양분총량관리제 도입 계획 등 정부 차원의 다양한 노력이 시도되고 있지만, 여전히 농촌공간의 토양, 물 등 환경자원관리에 대한 종합적인 관리체계가 미흡한 상태이다.

그리고 관련 다양한 제도와 정책프로그램이 있지만, 현실적으로 집행되지 못하고 있다. 예컨대 현행 법규는 상수원보호 구역이나 환경보전을 위해 필요한 경우 지방자치단체(시·군·구)가 조례를 통해 가축 사육을 제한 할 수 있도록 하고는 있으나 강제성이 낮아 효과가 별로 없다. 친환경축산직불금제도나 현재의 방류수 수질 위반시 벌과금제도로는 사육두수의 규제가 곤란한 실정이다.

또한 국토공간의 지속가능성 관점에서의 농업정책 추진이 미흡하다. 농업생산 증대, 농가소득 증대 등과 관련된 다양한 농업정책이 과잉양분투입을 부추기는 등 농촌공간의 환경자원관리 방향과 배치되는 문제가 발생하는 것도 이러한 정책적 한계를 반영한다고 할 수 있다. 즉 농업과 환경의 조화를 위한 적극적 환경친화적인 농업자원 관리 프로그램 추진이 미흡하다.

한편 농업용수의 관리에서 농업용수 관리 전문기관인 농업기반공사관리구역과 지방자치단체관리구역(농민자율관리구역, 수리계구역)으로 이원화되어 있으며, 양적 관리에 중점을 두고 있다. 그리고 농업기반공사, 지방자치단체, 지역주민간의 물관리에 대한 역할 분담이 체계화되어 있지 않아 수질과 수량의 통합관리 개념이 적용되지 않고 있다.

4) 국토이용계획과 농지이용계획간의 부조화

농촌공간의 난개발, 농지의 무분별한 이용은 기본적으로 농지이용계획이 국토이용계획과 조화를 이루지 못함으로 발생한 전형적인 현상으로서 무분별한 토지이용과 체계적 농촌공간관리 개념과 제도의 부재에 기인한다. 새로운 국토계획법에 의해 농촌계획 수립이 제도화되었지만, 구체적 실천방안이 마련되어 있지 못하다.

그리고 체계적인 농지 관리 및 전용기준이 마련되어 있지 못하고, 현행 제도로는 개별적인 농지전용 시도를 막을 장치가 미흡하여 우량 농지 한 가운데 아파트 건립, 개별 공장 등의 문제를 해결하지 못하고 있다. 농지의 소유자나 이용자가 개별적으로 농지전용을 시도할 경우 법적 요건만 갖춘다면 언제나 개별적인 농지전용이 가능하여 우량농지의 안정적 보전·관리가 불가능한 실정이다.

5) 농업생산정책과 환경보전정책간의 부조화

우리의 농업·농촌의 실정으로 보아 여전히 농정의 주요 관심은 농촌환경의 보전보다 농가의 소득 안정과 식량의 안정적 확보에 있다. 우리나라는 농지면적이 미국, 프랑스, 영국 등 선진국들에 비해 절대면적이 매우 작고 국민1인당 농지면적은 미국의 16분의 1, 프랑스의 13분의 1에 불과하여⁶⁾ 안정적 식량자급 기반을 마련하기 위해 정부가 중심이 되어 많은 노력을 해왔다. 이와 같이 절대적·상대적으로 적은 농지면적 때문에 우리나라는 농지의 효율적 이용을 위한 노력이 매우 중요하다. 이러한 노력으로 주곡인 쌀은 100% 자급하고 있으나 전체 곡물자급률은 30% 미만으로 매우 저조하다. 그리고 농가소득은 도시근로자 가계소득의 70% 수준에 불과하다. 따라서 여전히 우리의 농업·농촌정책에서는 소득 증대와 안정이 매우 중요한 정책과제로 자리잡고 있다.

한편 친환경직불제도로 논농업직불제도가 추진되고 있지만, 정작 양분량 감축과는 무관한 채로 추진되고 농가의 소득안정의 보완대책으로서 의미가 강조되고 있는 문제가 발생하고 있다. 즉 화학농법의 쌀 재배면적의 감축을 유도하지는 못하고 있는 실정이다.

요컨대 농가의 소득, 쌀자급 등의 문제에 환경의 문제는 무시되거나 감추어져 왔다. 그러나 앞서 지적했듯이 이미 우리의 국토공간의 지속가능성이 위협받고 있으며, 이러한 문제를 해결하기 위해서는 농촌공간의 지속가능한 관리가 무엇보다 중요하다. 농업·농촌정책과 환경보전정책간의 조화가 시급히 요구되고 있다.

6) 국민 1인당 농지면적은 0.04ha인데, 미국 1.5ha, 프랑스 0.5ha, 영국 0.3ha이며, 일본은 우리와 같은 0.04ha이다.

6) 농촌공간의 농업·환경자원 관리에 대한 정부의 인식 부족

정부의 정책관심이 농촌 환경보전보다 농가소득 안정, 식량증산에 주어지고 있는 현실 속에서 농촌공간의 농업·환경자원의 관리에 대한 관심도 낮을뿐더러 관련된 관리체계도 미흡하다. 자연히 앞서 지적했듯이 농업생산 증대, 농가소득 증대 등과 관련된 다양한 농업정책이 과잉양분투입을 부추기는 등 농촌공간의 환경자원관리 방향과 배치되는 문제가 발생한다. 결국 농업과 환경의 조화를 위한 적극적 환경친화적인 농업자원 관리 프로그램이 마련되지 못하고 있다.

정부 차원에서도 농촌공간의 농업·환경자원 관리를 위한 다양한 노력, 특히 농촌진흥청의 관련 GIS자료 구축 활동 등이 전개되고 있지만, 여전히 정책당국 차원에서 농촌공간의 농업·환경자원의 체계적 관리에 대한 인식이 부족하며, 농촌용수 관리에 대해서도 지방자치단체와 관련 전문기관의 인식이 부족한 현실이다.

제2절 지속가능성을 위협하는 토지구제 완화와 대규모 개발사업

2.1. 토지구제 완화

1) 수도권 규제완화

현 정부는 지금 추진하고 있는 지역균형발전 정책이 어느 정도 가시화되면, 현재 수도권에 대한 규제 정책을 일부 완화하여 수도권에 산업 경쟁력을 더욱 높일 수 있도록 지원한다는 정책의 큰 방향을 지니고 있다. 특히 행정수도 및 공공기관 이전에 따른 수도권 지방자치단체의 반발이 심하게 제기되자, 수도권 규제 완화는 이러한 수도권 기능 분산 정책에 대한 일종의 보상 혹은 Big Deal의 명분도 가지고 있다고 보여 진다.

그렇지만 수도권 규제 완화를 추진하는 것은, 결과적으로 수도권 집중을 부추기는 결과를 가져와, 현 정부가 추진하고 있는 수도권 기능 분산화 정책과 상충되는 측면이 있다. 특히 현 정부의 지역발전 정책의 효과가 아직 가시화되지 않는 상태에서 미리 진행되는 수도권 규제 완화 정책은 수도권의 지속가능한 발전에 역행할 우려가 있다고 하겠다.

물론 수도권의 규제 완화는 수도권에 대한 계획적 관리의 추진과 동시에 진행될 것이지만, 그렇지 못한 정책도 이미 시행되고 있어서 우려를 낳고 있다. 단적인 예로 2004년 9월 정부가 발표한 농공단지 허용업종에 관하여 관리지역내 소규모(1만㎡ 미만) 공장 설립이 가능하도록 규제를 완화하겠다는 조치는, 수도권의 관리지역내 소규모 공장의 자유입지를 부추겨 계획적 개발과는 거리가 먼 난개발을 초래할 것으로 예측된다.

2) 대규모적 골프장 신규건설 허용

유희농지 활용과 토지이용규제완화 차원에서 골프장에 대한 규제완화 논의가 이루어지고 있으며, 기업도시 건설 추진의 본격화로 관광레저형 민간복합도시로 골

프장 건설 추진이 새로운 쟁점사항으로 대두되고 있다. 이러한 안건을 제안하고 있는 제정경제부에서는 지역경제 활성화, 해외 골프장 이용을 위한 해외 여행수지 적자 감소, 국민소득 증가에 따른 골프장 이용인구의 확대를 추진 경위로 밝히고 있다.

그러나 골프장 건설에 대한 정부, 재계, 일반시민, 환경단체는 각각 다른 목소리로 이에 대한 찬반양론을 펼쳐짐에 따라 논란이 과열되고 있고 기업도시건설과도 직접적인 관계가 있어 신규건설에 따라 다양한 문제점들이 제시되고 있는 실정이다.

골프장 개발을 둘러싼 주체별 입장을 살펴보면,

① 정부

- 경제 부처 : 경기활성화와 토지이용 등 규제완화 차원에서 접근
- 환경 부처 : 골프장의 환경영향 평가 중시
- 농업 부처 : 농지와 산지의 전용 관점에서 접근하고 있으며, 농지전용에 대해 강력한 입장 견지

② 재계

- 경기활성화와 기업도시 추진을 위한 방안

③ 지자체

- 지역경제활성화 및 지방재정수입 확대 및 관광 및 숙박음식업 수입 확대 기대

④ 일반 시민

- 골프장에 대한 부정적 인식은 환경파괴와 위화감 조성 등에 대한 반발 등이 존재함
- 골프장은 소득증가에 따라 이용가능한 것으로 인식 증대
- 국내 골퍼의 해외선전에 따른 동경심 확대

⑤ 시민단체

- 골프장에 대한 부정적 인식 증대 : 환경파괴, 농약 사용, 주민생존권 파괴 등
- 환경파괴의 대표적인 사례로 인식하여 환경운동연합, 환경정의, 초록정치연맹 등이 강력 반대

2.2. 대규모 국책사업의 추진

1) 수도권 신도시 건설의 지속

경기도는 2004년에 분당규모(600만평)의 신도시 20개 건설계획을 추진 중이라고 발표함에 따라 건설교통부 또한 주택종합계획을 통해 향후 10년 간 연평균 50만가구씩 500만 가구의 주택을 건설하며 이에 필요한 전체 택지의 절반인 1억 3000만평을 정부가 직접 개발할 계획이라고 밝혔다. 이에 대해 시민단체들은 행정수도이전계획과 모순되며 신도시가 난립할 경우 교통문제 및 환경파괴를 유발할 것이라고 우려를 표명한 바 있다.

이와 같은 정책은 우리 사회가 아직까지 물량 및 공급위주의 주택·토지정책에 머물고 있음을 단적으로 보여주는 것이다. 현재까지도 주택 및 토지수요를 과다하게 추정하는 경향이 있으며, 이러한 수요에 대해 환경적 지속가능성을 고려하지 않은 채 신규위주로 대응하고자 하는 경향이 매우 강하다.

이로 인해 우리 사회가 감수해야 하는 부담을 정리해 보면 다음과 같다.

- ① 녹지감소
- ② 공간구조 왜곡에 따른 토지이용·교통·환경적 측면의 사회적 비용
- ③ 기성시가지를 효율적으로 활용하지 못하는 자원낭비 및 기회비용
- ④ 기성시가지의 정체·쇠퇴
- ⑤ 기반시설의 비효율적 이용 또는 공공서비스의 질 저하
- ⑥ 투기와 개발이익 사유화 지속
- ⑦ 인구 및 기능의 수도권 집중

또한 신도시건설은 매우 중요한 국가적 정책사항이나 우리나라에서는 단기간의 조사와 계획기간 안에 모두 결정되어 일사천리로 진행되고 있어, 이에 따른 입지적 부적합성, 환경적 파괴, 주민과의 갈등 등 부정적인 후유증을 양산하고 있으며, 보다 심사숙고하고, 장기간에 걸친 조사와 철저한 검토, 충분한 계획수립 기간, 주민과의 협의 과정을 가져야 할 것이며, 성급히 서둘지 않는 Road-Map을 가지고 진행하여야 할 것으로 지적되고 있다. 뿐만 아니라 신도시개발 부지의 대부분이 녹지대, 농지가 대상지역이 되고 있으므로 생태계파괴와 이에 대한 부적절한 대응은 논란이 되고 있다.

2) 낙후지역 균형개발사업

노무현 대통령이 이끄는 참여정부가 그 임기를 시작하면서 제시한 12대 국정과제 중 하나가 바로 “지방분권과 국가균형발전”이라는 국정 과제이다. 이 “지방분권과 국가균형발전”이라는 국정 과제는 다시 구체적으로 첫째, 지방분권의 획기적 추진, 둘째, 국가균형 및 지역별 특성화 발전, 셋째, 지방대학 및 지방문화 육성, 넷째, 신행정수도 건설이라는 네 가지 정책 프로그램으로 나누어진다. 이 중 지역균형발전과 관련하여서는 위의 둘째, 셋째, 넷째 프로그램과 관련이 된다.

여러 균형발전을 위한 정책 중 일부 정책들의 경우 국토 환경의 보전 및 지속가능성이라는 측면에서 문제점이 제기되고 있다.

우선 본질적인 측면에서, 현 정부가 추진하고 있는 국가균형발전이라는 목표는 지금까지 낙후 지역에 대한 발전을 그 목표로 추구하고 있기 때문에 불가피하게 국토환경의 개발 수요를 창출할 수밖에 없다. 즉 균형발전이라는 누구도 거스를 수 없는 명분을 가지고, 지금까지 낙후되었던 지역에 대한 국토개발 사업들이 추진되고 있다는 측면이 있다. 그렇지만 지금까지 낙후되었던 지역이란, 또한 대체로 자연 환경이 잘 보전되어 있던 곳이기 때문에 이곳에 대한 개발 사업들은 환경 보전이라는 측면에서 갈등을 일으킬 소지가 있다는 점이다.

그러나 낙후지역의 경우 지금과 같은 지역 경제의 쇠퇴가 계속되어서는 생태적 측면의 지속가능성은 보장받을 수 있어도, 사회경제적 측면에서의 지속가능성이 훼손될 가능성이 높다(농산어촌 학교의 폐교, 마을의 황폐화 등). 따라서 개발과 환경 보전을 함께 고려하는 지속가능한 발전의 필요성이 무엇보다도 강조되어야 할 것이다.

현 정부가 국가균형발전을 위해 추진하는 여러 사업들 중 상당 부분은 주로 지역의 내생적 혁신 환경을 복돋우는 정책과 관련되어 있어서, 생태환경이나 지속가능성 측면에서 별 문제가 없다. 그러나 물리적인 토지 개발을 수반하는 일부 사업들은 지역 생태 환경의 파괴를 수반할 가능성이 있으며, 특히 몇몇 사업들은 지역의 생태 환경에 심각한 영향을 미치게 될 가능성이 높음에도 불구하고 지역주민들이나 시민사회단체들의 의견을 제대로 반영하지 않고 장기적이고 체계적인 사업으로 계획되지 못했다는 비판을 받고 있다.

따라서 일부 비판가들에 의해 현 정부의 지역균형발전 전략이 이른바 성장 일변도의 “신개발주의”에 입각해 있다는 비판을 받고 있다(조명래 2003, 최병두 2004 등 참조). 특히 현정부의 국정과제 추진과 관련하여, 과거 성장시대 생겨난 개발기구와 건설 세력들이 이러한 국정과제 사업을 주로 주도하고 있으며(조명래 2003 참조), 이러한 사업 추진 과정에서 생태 환경이나 지속가능한 발전이라는 측면을 고려한 흔적이 별로 없다는 점이 이러한 비판의 근거를 만들어주고 있다.

<표 15> 낙후지역 관련 정책 추진경위

| 구분 | 1970년대 | 1980년대 | 1990년대 | 2000년대 |
|--------|----------------------|--------------------|---------------|-----------------------------------|
| 낙후 지역 | - | ○도서중합개발 ○오지중합개발 | ○개발촉진지구 | ○접경지역개발 ○지방소득읍 육성 ○이름마을 가꾸기 |
| 농어촌 개발 | ○ 새마을 운동 ○ 면급도시계획 | ○ 지방정주생활권 개발(계획) | ○정주권(문화마을) 개발 | ○ 녹색농촌체험마을 ○ 어촌체험마을 |

3) 지역특화발전 특구제도

각 지자체가 저마다의 ‘특구’를 신청하도록 한 다음 그에 해당하는 규제를 완화하도록 한 지역특화발전특구제도는 국가균형발전을 위한 프로그램의 일환으로서, 그 근거법인 ‘지역특화발전특구법’이 2004년 통과되어 이제 조만간 여러 지역에 특구가 지정될 예정이다. 지역발전을 목적으로 중앙정부의 행정규제 완화와 지자체의 각종 개발사업을 장려하고 있는 지역특화발전특구 제도는 지속가능성 측면에서 다음과 같은 우려를 낳고 있다

올 여름 전국 전체 234개 지자체 중에서 189개 지자체에서 모두 448건의 신청이 접수된 바 있는데 이를 살펴보면 대부분 관광개발(약 30%)을 목적으로 하는 특구가 가장 많고, 그 외 지역특산물산업, 교육, 문화, 생태체험 등의 특구도 있다. 문제는 이러한 특구의 목적이 사실상 지자체로 하여금 각종 입지와 개발에 있어서

의 토지관련 규제를 무력화시키는데 있다는 점이다. 실제로 지자체들이 요청하고 있는 규제완화의 대상은 토지이용규제와 관련한 것이 62%에 달하고 있다(연합뉴스 2003년 12월 21일).

이는 실제 지역개발로 인한 과실보다는 건설자본과 결탁한 토지개발을 통해 개발이익을 얻고자 한다는 의도로도 보일 수가 있다는 점이다.

4) 혁신도시 건설

현재 정부는 수도권 소재 268개의 공공기관 중 수도권 입지가 불가피한 기관을 제외한 나머지 180~200개 기관 모두를 지방으로 이전하려는 야심에 찬 계획을 추진 중에 있다. 이를 위한 구체적인 전략으로 공공기관의 지방 이전시 각 지방의 지역전략(특화)산업 및 공공기관의 기능적 특성을 고려하여 가능한 지역전략(특화)산업과 연관이 있고 지역혁신역량을 강화할 수 있는 기관을 기능군으로 묶어서 집단 이전을 꾀하고자 한다. 이렇게 공공기관이 지역산업과 연관되어 집단적으로 이전하는 곳에는 이른바 “혁신도시”를 건설하겠다는 것이 정부의 구상인 것이다.

참여정부가 구상하는 “혁신도시”란 공공기관 이전을 매개로 건설되는 도시로, 지역의 혁신거점 구축 및 지역의 특화발전을 선도하는 역할을 담당할 미래형 첨단 도시를 말하고 있다. 그러나 이러한 혁신도시 개발이, 주로 신도시나 신시가지 건설 위주로 시행될 가능성이 높아서, 각 지방에 불필요한 과다한 도시 개발 행위를 부추일 가능성이 높다. 또한 혁신 도시의 건설이 기존 지방 도시 중심부의 기능 쇠퇴를 촉진할 우려도 제기되고 있다.

5) 기업도시 건설

전국경제인연합회에서는 기업의 투자의욕 고취와 일자리 창출을 위하여 “민간기업 주도로 개발된 도시로서, 산업시설은 물론 종사원의 정주에 필요한 주택·의료·문화 등 자족적 기능을 가진 도시”, 소위 「기업도시」의 개발을 참여정부에 제안하였다.

참여정부는 민간기업의 국내투자촉진과 국가경쟁력강화라는 차원에서, 그리고 지역혁신역량 강화와 지역발전을 통한 국가균형발전의 견인차로 활용한다는 차원에서 전경련의 제안을 긍정적으로 검토하고 이를 뒷받침하는 특별법을 얼마 전 제정하였다.

그렇지만 기업도시 건설에 대하여 환경파괴 및 개발이익의 기업 전유라는 측면에서 시민환경단체의 반대가 제기된 바 있고, 특히 환경파괴적 측면보다는 오히려 개발이익의 사유화와 공공성의 훼손에 대한 비판이 더욱 많이 제기되었다.

반대의 주된 이유는, 기업도시가 넓은 면적에 걸쳐 직접적인 영향을 주기 때문에 단순히 소규모 필지를 개인이 개발하는 것과는 다른 접근이 필요하며, 이러한 대규모 개발에서 생기는 불로소득이 기업에게 전유되어서는 안된다는 것이다. 이러한 기업도시 개발로 인한 개발이익의 사유화가 사회정의를 해치는 것은 물론이고 자원배분도 왜곡하기 때문이다.

제2장 국토관리제도와 정책

국토계획은 <국토의계획및이용에관한법률, 이하 국토계획법으로 명명>에 법적근거를 두고 있으며, 계획의 종류는 국토종합계획, 도종합계획, 광역도시계획, 도시기본계획, 도시계획이 있다.

환경계획은 <환경정책기본법>과 <자연환경보전법>에 법적근거를 두고 있으며, 국가환경보전종합계획, 시도환경보전계획, 시군구환경보전계획, 전국자연환경보전계획이 있다.

제1절 공간계획제도

1.1. 국토계획의 체계와 내용

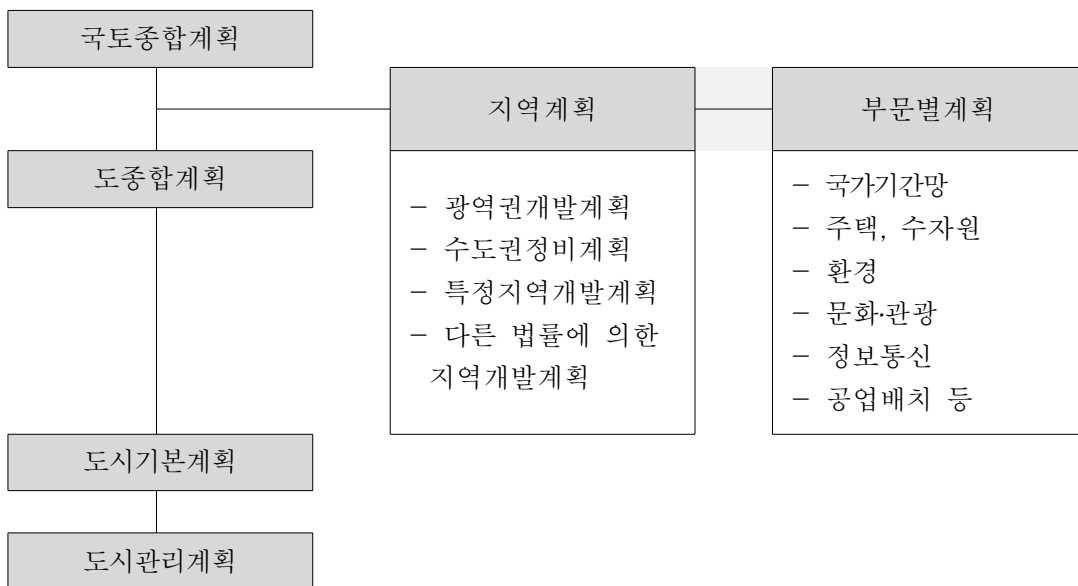
1) 국토계획의 체계와 내용

(1) 국토계획의 체계

국토기본법과 국토계획법에서는 국토에 관련된 모든 계획을 국토계획의 틀 내에 통합하여 전 국토가 「선계획-후개발」 원칙에 입각하여 체계적으로 이용될 수 있는 기반을 마련하고자, 국토관련 계획체계를 「국토종합계획-도종합계획-시군계획」으로 일원화하고 있다.

국토에 관한 계획을 국토종합계획·도종합계획·시군종합계획·지역계획 및 부문별계획으로 구분하고 상호간의 관계를 명확히 하는 등 계획간의 조화와 일관성을 도모하며, 개별적으로 수립되는 지역계획과 부문별 계획을 국토계획 체계내로 통합하여 국토종합계획과의 연계성을 강화하고 있다.

<그림 10> 국토계획체계



도시계획은 도시기본계획과 도시관리계획으로 나뉘고 도시관리계획에 의하여 일부 지역에 지구단위계획을 수립하도록 하고 있다. 또한 기존 제도에서 도시지역만 도시계획을 수립하였던 것을 군단위에서도 계획을 수립하도록 하여 국토전체가 계획수립에 의한 계획적 개발을 유도하도록 하고 있다. 따라서 기존 제도에서 국토이용관리법과 도시계획법에 의해 이원체계가었던 계획체계가 국토계획법으로 일원화하였다는데 의미가 있다. 한편, 국토기본법에서 국토종합계획은 다른 법령에 의하여 수립되는 “국토에 관한 계획”에 우선하도록 하고 있다.

(2) 국토계획의 내용

가. 국토종합계획

최근에 수립된 제 4차 국토종합계획의 경우 개발과 환경의 통합을 기본목표로 하면서 국토계획 모든 부문에 환경과 조화된 지속가능한 개발을 강조하고 있다. 그러나 국토종합계획이 국토개발 및 이용 그리고 보전을 위한 계획이라 하지만, “보전”에 대한 내용은 피상적인 수준에 머무르고 있어 실현에 한계가 있다. 다시 말해, 환경부문은 계획목차의 한 부분을 차지하여 모양새는 갖추고 있지만 실제 환경보전에 대한 구체적인 대안을 제시하지 못하고 있다는 것이다. 그 이유는 국토계획은 전 국토를 다루는 종합계획이고 또한 장기계획이어서 계획내용이 서술적이고 선언적인 것으로 작성되기 때문이다. 특히 국토계획이 개발과 이용에 관한 사항에 중점을 둔 관계로 환경보전부문은 특히 다른 부문과의 연결성이 미약하고 추상적인 내용이 주를 이루고 있다.

나. 도종합계획

도종합계획에서는 주로 개발사업과 공간단위별 토지이용을 통한 생산력 제고 등을 다루고 있다. 따라서 권역별 또는 도시별 기능제고를 위한 개발계획에 초점을 두고 있으며 환경보전 부문은 물리적 생활환경과 선언적 의미의 자연환경보전만을 다루고 있다. 즉, 자연환경보전은 보전하기 위해 지정한 국립공원이나 자연생태계 보전지역 등을 위주로 계획되어 있으며 개발계획에 의하여 훼손되는 산림, 하천 등 자연환경훼손과 생태계 단절에 대하여는 다루지 않고 있다.

도종합계획의 환경보전부문은 대부분 수질, 대기오염 등을 감소하기 위한 대책을 다루고 있을 뿐, 토지이용계획, 시설배치계획 등에 따른 자연환경훼손에 대한 것은 “개발 시 유의하여야 한다”든지 “환경을 고려하여 계획하여야 한다” 등의 피상적인 언급을 하고 있는 정도이다.

또한 도종합계획의 환경부문은 상위계획인 국토종합계획에서 언급하고 있는 정도의 계획내용을 다루고 있어 상위계획과 하위계획간 내용의 연속성이나 구체성을 찾기 어렵다. 더욱이 도종합계획의 경우 부문별 계획에 있어 계획 상호간 연관성이 상당히 취약하다. 따라서 환경보전부문의 내용이 토지이용계획이나 교통계획, 산업입지계획 등과 연관성을 갖고 계획이 수립된 사례를 찾기 어렵다.

다. 광역도시계획

광역도시계획은 도시계획의 최상위 계획으로서 도시기본계획, 도시(재정비)계획

등 하위계획의 지침이 되는 계획이다. 이 계획은 도시간의 적정한 성장관리 및 무질서한 확산을 방지하고 광역시설의 합리적 배치 및 쾌적한 도시환경조성 등을 통한 광역도시권의 지속가능한 발전을 도모하도록 규정하고 있다. 또한 국토계획 등 상위계획과 조화를 이루고, 도시기본계획 등 하위계획에서 광역도시계획이 국토이용 및 개발, 보전에 대하여 전략계획의 위상을 갖고 있다.

계획수립의 기본원칙으로 “환경적으로 건전하고 지속가능한 도시발전을 위해서 자연환경, 경관, 생태계, 녹지공간 등의 보전 및 확충에 주력하여 쾌적하고 살기 좋은 도시환경”을 조성하는 것이다. 이러한 기본원칙 하에 토지이용계획부문에서는 계획수립 시 환경상의 문제점을 고려하고 녹지축과 연계하도록 명시하고 있다. 또한 환경보전부문에서는 대기질 및 수질 개선계획, 자연환경보전계획, 경관 및 미관계획을 포함하고 있다.

광역도시계획수립지침 가운데 환경에 대하여 언급한 내용을 정리하면 다음과 같다. 광역토지이용계획부문에서는 계획수립 시 환경상의 문제점을 고려하고 녹지축과 연계하도록 명시하고 있다. 이와 같이 광역도시계획에 있어서 환경적 내용이 공간구조상이나 부문별 계획 등 각 단계별로 다루도록 하고 있다고 할 수 있다. 그러나 광역도시계획 단계에서는 환경관련한 사항들이 도면화되지 않으면 실제 다른 부문계획의 내용에서 환경성을 고려할 때 추상적이며 선언적일 수밖에 없게 된다. 따라서 현재 광역도시계획에서 강조하는 환경성 고려부문이 실제 계획에서 제시되려면 환경보전부문이 공간계획과 같이 지역공간에 그려져야 하며 이를 위한 기초정보가 마련되어야 한다.

라. 도시기본계획

도시기본계획에 있어 계획수립의 목적은 도시 전체의 발전방향과 전략을 제시하도록 하고 있다. 계획작성지침에는 부문별 계획이 상호 연계되도록 하여 계획 전체의 통합성을 제고하도록 하고 있다. 그러나 이를 검증할 수단이나 과정이 없어 형식적인 것에 그치고 있고 실제 계획보고서의 내용을 보더라도 부문별 계획간 연계는 미흡한 상태이다.

일반적으로 환경보전부문에서는 토지이용계획 수립 시 쾌적한 도시환경을 조성하기 위해서 자연, 인공, 문화적 경관보전, 관리 등을 감안하도록 하고 있으나 실제 보고서에서 이를 위한 계획내용은 찾아보기 어렵다. 또한 토지이용계획부문의 경우 여건분석은 주로 개발가능여부(기개발지, 개발가능지, 개발억제지, 개발불능지)를 판단하는데 초점을 맞춘 것으로 도시내 보전할 공간에 대한 검토가 없을뿐더러 개발에 따른 환경훼손을 분석할 수 있는 기초자료 항목도 거의 없다고 할 수 있다.

도시기본계획에 있어 환경을 고려한 도시기본계획수립의 한계로 다음과 같은 내용을 지적할 수 있다. 첫째, 대부분의 도시기본계획의 경우 토지이용의 합리화를 위하여 생태적 수용범위 설정을 “목표”로 제시하고 있으나, 이를 계획내용에 반영하고 있는 것은 거의 없다. 이는 여러 가지 요인이 있겠으나 토지생태에 대한 현

황정보가 없기 때문이라 판단된다. 둘째, 계획체계상으로는 상위계획과 연관하도록 하고 있고 각 계획내용에서도 환경친화적 계획수립을 강조하지만 실제 각 계획단계별 내용을 보면 각 분야별 내용간 연결성은 별로 없다.

도시생태적 특성을 계획에 반영할 수 있는 기초자료가 마련되지 않은 상태에서 도시기본계획이 얼마만큼 환경친화적으로 수립되는가 하는 것은 도시의 양적 팽창 등 제반 경제·사회여건의 변화에 민감한 계획가의 판단에 의존하게 될 수밖에 없다. 즉, 계획가의 환경에 대한 인식, 계획수립에 대한 경험, 계획수립 주체의 계획수립목적 등이 계획내용 작성 시 환경보전을 얼마나 염두에 두게 되는가를 결정하고 있다고 할 수 있다.

마. 도시계획

도시계획은 도시기본계획을 존중하여 이를 실현시키기 위한 중·단기계획으로서 상위계획인 도시기본계획을 구체화하여 실현가능한 계획을 수립하도록 하고 있다.

계획내용에 있어서 두 계획의 차이점은 도시계획단계에서는 법적 구속력을 갖는 용도지역 및 지구에 대한 도시계획도를 작성한다는 것이다. 즉, 도시계획은 공간적으로 개발할 부분과 보전할 곳 그리고 개발정도 등을 제시하는 것으로 미래의 도시환경의 질을 좌우하는 단계의 계획내용을 담고 있다. 그러나 용도지역을 지정하기 위한 과정에서 도시의 자연환경을 분석하고 평가할 때 내용이 토지의 생태적 특성 그리고 도시주변의 환경을 함께 고려하는 내용들은 도시기본계획과 마찬가지로 크게 미흡한 상태이다.

도시계획수립지침에 제시하고 있는 계획수립 시 고려하도록 하고 있는 환경관련 주요내용의 한계를 살펴보면 다음과 같다.

토지이용계획부문에서 자연환경, 생태계, 경관, 녹지축을 고려하도록 하고 있지만 실제 토지이용과 개발에 의하여 발생할 가능성이 있는 환경문제를 다루는 내용은 계획에 담고 있지 못하다. 또한 기초조사부문에 있어서 조사분석의 목적은 도시의 쾌적성 또는 정체성 등을 위한다는 애매한 표현으로 되어 있다. 따라서 실제 조사된 사항이 용도지역지정에 반영된다든지 토지이용계획수립에서 자연환경을 배려하도록 하는데 활용하기에는 부족한 실정이다. 즉, 계획수립 시 취급되는 각종 조사내용이 상호 연관되도록 분석되지 않고 피상적인 수준에 머무르고 있어 계획대상지의 생태적 여건을 파악하는데 한계가 있다는 것이다.

용도지역계획수립의 경우도 기본원칙으로서 도시기능의 효율성 및 생활환경의 질적 향상 도모 그리고 도시내 보전이 필요한 지역에 대하여 보전용도의 용도지역을 우선하여 부여하도록 하고 있다. 그러나 “보전하여야 할 지역”을 도시계획수립 당시에 판단하기에는 과업수행기간의 제약과 보유하고 있는 기초정보로 볼 때 어려운 점이 있다. 그 이유로는 보전가치가 있는 지역(생태, 경관, 문화, 역사, 수자원 등)은 개발용도로 지정하지 않고 보존대책을 강구하도록 하고 있으나 실제 계획수립과정에서 대상지를 확인하는 것조차 현재 수립체계에서는 쉽지 않기 때문이며, 계획수립참여자들의 전문적 영역의 제한, 보유하고 있는 기초조사 항목 및

분석방법 그리고 현재의 기초자료분석이 개발가능지를 판단하는 것을 위주로 이루어지고 있기 때문이다.

또한 도시계획이 도시경관에 미치는 영향을 고려할 필요가 있을 때 경관계획을 먼저 수립하도록 하고 있다. 여기에서는 자연환경, 인문환경, 시각환경 등 경관적 요소를 보전 또는 활용하는 한편 도시기본계획상 경관 및 미관계획을 반영하도록 하고 있다. 그러나 도시기본계획내용을 수정할 수 있도록 하고 있어 반영결과가 어떠할지 의문시되며 또한 경관계획을 도시계획의 각종 부문계획보다 먼저 수립할 수 있도록 하고 있으나 현행 도시계획수립과정 및 계획체계를 볼 때 형식적 우선순위에 그칠 확률이 높다 하겠다. 한편 도시기반시설계획에 있어서도 공원과 녹지를 도시계획시설로서 간주하고 있어 개발을 위한 공간의 양적 확보에 치우친 계획내용이 주류를 이루고 있다. 시설로서 도시민이 이용하는 공간이면서 동시에 생물서식공간으로 이해될 때 환경을 고려한 계획수립과 내용을 포함할 수 있을 것이다.

1.2. 환경계획의 체계와 내용

1) 환경계획의 체계

현재의 국토와 관련된 환경계획에는 환경정책기본법에 의한 국가환경보전종합계획, 환경보전중기종합계획, 시도환경보전계획을 들 수 있다. 이러한 환경계획을 시간적·공간적·내용적 범위에 따라 구분하면 다음과 같다.

시간적 범위에 따라서는 장기계획과 중기계획, 그리고 연차별 집행계획으로 구분된다. 장기계획에는 계획기간이 10년인 국가환경종합계획과 시도환경보전계획 등이 있다. 중기계획에는 계획기간이 5년인 환경보전중기종합계획이 있으며 단기계획에는 연차별 집행계획이 있다.

<표 16> 환경계획의 범위

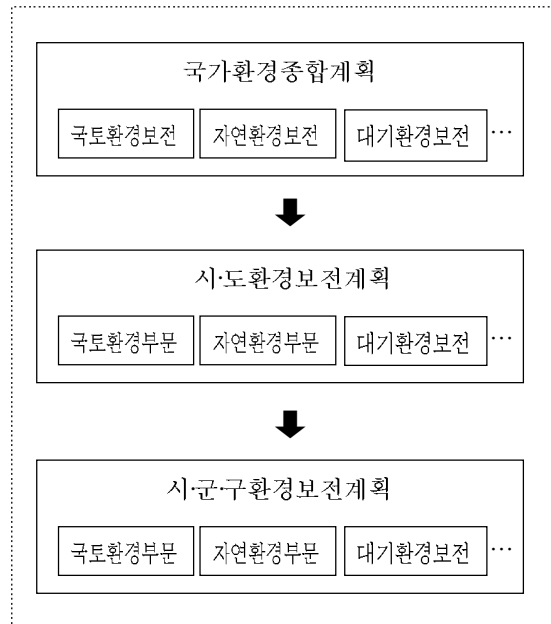
| 구분 | 세부내용 | 관련법령 |
|--------|----------------------|------------------|
| 시간적 범위 | 장기계획 중기계획 단기계획 | 환경정책기본법, 자연환경보전법 |
| 공간적 범위 | 전국계획 지역계획 | |
| 내용적 범위 | 종합계획 부문계획 | |

공간적 범위에 의해서는 전국을 대상으로 한 계획과 특정지역을 대상으로 한 계획으로 구분된다. 전국계획에는 국가환경종합계획과 환경보전중기종합계획 그리고 각 부문별 계획이 포함되고 지역계획에는 시도환경보전계획이 있다. 내용적 범위에 의해서는 종합계획과 부문계획으로 구분되며, 종합계획에는 국가환경종합계획과 환경보전중기종합계획, 시도환경보전계획이 있다.

국토의 이용·개발·보전에 관한 종합적인 성격을 가진 국토계획과 연계되기 위해서는 환경계획 또한 종합계획 성격을 가지면서 또한 국토계획과 대응되는 내용과 공간적 체계를 가져야 한다. 이러한 조건을 만족하는 환경계획에는 국가환경종합계획과 시도환경보전계획, 시군구환경보전계획이 있다. 전국자연환경보전계획의 경우 종합계획이 아닌 부문계획이지만 자연환경보전과 관련된 내용을 다루고 있어 내용적으로 국토계획과 연관성이 있다.

환경정책기본법에 의한 환경계획은 “국가환경종합계획 - 시도환경보전계획 - 시·군·구환경보전계획” 체계로 구축되어 있다. 시·군·구환경보전계획은 아직 수립되지 않았다.

<그림 11> 환경계획체계



2) 환경계획의 주요내용

가. 국가환경종합계획

국가환경종합계획은 환경정책기본법에 의해 수립되며 우리나라의 환경정책에 대한 최상위 계획이다. 국가환경종합계획의 체계와 주요내용은 다음의 <표17>과 같다. 국가환경종합계획이 환경보전장기종합계획과 달라진 점은 각종 개발로 인한 환경훼손을 저감하기 위해 국토환경 보전에 관한 내용을 계획 내용에 포함한 것이라 할 수 있다.

<표 17> 국가환경종합계획의 체계 및 내용

| 구 분 | 계 획 체 계 및 내 용 | | | |
|------------------|--|-----------------|---------|---------------------------|
| 계획의 주요내용 | 1.~3. 자연환경, 생활환경, 사회·경제환경의 현황 및 전망 4. 환경보전 목표설정과 이의 달성을 위한 다음 각목의 사항에 관한 단계별 대책 및 사업계획 가. 자연환경 보전 나. 토양보전 다. 해양환경 보전 라. 국토환경 보전 마. 대기환경 보전 바. 수질환경 보전 사. 상하수도 보급 아. 폐기물의 관리 및 재활용 자. 유해화학물질 관리 차. 방사능오염물질 관리 5. 사업의 시행에 소요되는 비용의 산정 및 재원조달계획 | | | |
| 계획의 종류·기간 및 수립주체 | 종 류 | 국가환경종합계획 | 중 기 계 획 | 연도별시행계획 |
| | 계획기간 | 10년 | 5년 | 1년 |
| 계획의 수립절차 | 수립주체 | 환경부장관 | 환경부장관 | 환경부장관 중앙행정기관장 시·도지사 |
| | | 국가환경종합계획 | 중 기 계 획 | |
| | ① 관계중앙행정기관 협의 | ① 관계중앙행정기관 협의 | | |
| | ② 계획안 종합검토 및 조정 | ② 계획안 종합검토 및 조정 | | |
| | ③ 국무회의 심의·확정 | ③ 계획안 확정(환경부) | | |

나. 시도환경보전계획

시도환경보전계획은 환경정책기본법에 의해 수립되며 상위계획인 국가환경보전 종합계획, 환경보전중기종합계획에 따라 관할지역의 지역적 특성을 고려해서 수립되었다.

시도환경보전계획에서는 자연환경 훼손과 생태계 단절에 관한 내용을 다루고 있지만 자연 생태계 훼손에 대한 자료에 근거하여 어떤 지역이 어느 정도의 규모로 훼손되고 있는지를 구체적으로 제시하지 못하는 문제점을 가지고 있다.

다. 전국자연환경보전계획

전국자연환경보전계획은 자연환경보전법에 의해 수립된다. 동 계획은 자연환경보전법의 규정에 의한 자연환경보전기본원칙 및 자연환경보전기본방침을 달성하기 위한 실천계획이며 또한 환경정책기본법에 의한 환경보전장기종합계획 중 자연환경보전분야에 대한 부문계획의 성격을 가진다.

전국자연환경보전계획의 기조는 “자연과 인간이 어우러지는 생명공동체의 구현”이며 이를 실천하기 위하여 “자연과 인간이 조화롭게 살아가는 건강하고 균형된 자연환경의 조성”을 계획목표로 설정하였다. 계획의 주요내용은 계획 목표를 실현하기 위해 6대 실천목표와 20대 중점 추진과제를 선정하였다. 6대 실천 목표는 자연환경관리기반 구축, 친환경적 국토관리, 생물다양성 보전 및 관리강화, 자연자산의 지속가능한 이용, 자연보호 교육·홍보강화, 남·북한 및 국제협력 강화이다. 전국자연환경보전계획에서는 친환경적인 국토관리를 위한 정책의 방향을 세부적으로 제시하고 있지만, 이러한 내용을 구체적으로 실천하기 위한 하위단계의 계획은 수립되지 않고 있다.

1.3. 공간계획제도의 문제점

1) 개발계획에 따른 자연환경훼손 문제

공간계획에 따라 야기되는 경관부조화 또는 자연환경훼손 문제가 상존하고 있는 것은 개발계획 수립단계에서 환경을 고려하도록 하는 제어할 구체적인 장치가 없기 때문이다. 현재 계획단계에서 환경을 고려하도록 하는 것은 사전환경성검토제도와 도시계획수립과정의 자체 환경성검토 정도이다. 사전환경성검토에서는 입지의 적정성, 규모의 타당성, 주변 환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 사전에 고려한 계획을 수립하도록 하고 있으나 이러한 개발계획의 수립과정에는 간여하지 못하여 실질적인 효과를 거두지 못하고 있다.

계획이 수립된 이후 계획내용을 일정한 항목과 지침에 의하여 검토하는 정도에 그치고 있어 문제가 되는 사항에 대한 근본적인 대안을 작성하도록 하는 데에는 한계를 지니고 있다. 계획수립단계부터 환경고려가 미흡한 상태에서 상위계획과 하위계획단계에서 경관과 자연환경보전 등에 대하여 “보전하여야 한다”와 같은 서술적인 언급만 있을 뿐 구체적인 환경보전계획은 없는 상태이다.

2) 개발계획수립 시 환경기초정보의 미흡

계획의 단절로 인하여 개발계획수립 시 환경보전의 관점에서 반영하거나 판단할 수 있는 정보가 없다는 근본적인 문제이다. 개발계획은 계획대상지와 계획단계에 따라 차이는 있지만 대개의 경우 1~2년 정도에서 계획이 수립된다. 이러한 계획기간으로는 개발에 따라 발생하는 경관부조화 및 자연환경훼손 문제는 기존의 일반적이고 교과서적인 기준을 참고하는 정도이다. 개발방향과 규모 등에 대한 구체적인 계획내용을 환경을 고려하면서 판단할 수 있는 토지의 생태적 정보를 그러한 단기의 계획기간에 만들어 사용하는 것은 애초부터 불가능하다.

흔히 각종 개발계획에서 환경보전의 중요성을 강조하면서 대상지의 생태적 흐름과 녹지축의 연결 등을 계획의 기본으로 한다고 하지만 이러한 사항들이 실제 계획내용이 투입되지 못하는 것은 바로 개발계획 수립단계에서 필요로 하는 정보가 없기 때문이다. 개발계획에서 이루어지는 대상지의 여건분석이 개발가능지를 확보하는 수준에서 분석되는 이유도 개발계획이라는 태생적 한계성과 계획을 주도하는 계획가의 환경에 대한 인식에서 찾을 수 있지만 보다 큰 이유는 바로 개발계획에서 참고할 만한 정보가 없다는 것이다. 국토계획이 환경계획과 연계되어 있다면 환경기초정보를 입수하여 이용하기가 용이해질 것이다.

3) 협의를 위한 제도적 장치 부재

개발계획과 환경보전이 서로 연결된 문제임에도 불구하고 환경계획과 같은 구체적인 제도의 부재로 인하여 상대방 입장에 대하여 관여할 여지가 없다는 것이다. 즉, 현실적으로 개발계획 수립단계부터 집행단계에 이르기까지 ‘개발’에 대한 ‘환경성’을 검증하는 것은 사전환경성검토와 환경영향평가제도로, 이와 같이 제도적으로 보장된 계획내용에 대한 검토와 평가 이외에는 개발과 환경에 대하여 다른 부처의 업무를 관여할 수 있는 아무런 장치가 없다는 것이다. 부처간 업무분담과 부처 이해관계로 인하여 관련 부처간 협력보다는 대립관계를 형성하는 경우가 많은 상황에서 협의를 위한 제도적 장치의 부재는 상호 불간섭으로 이어질 수밖에 없다.

이처럼 개발과 환경이 아무런 “연결고리” 없이 별개의 문제로 취급되면 결과적으로 개발비용 및 환경보전비용의 이중적 부담을 국민이 떠안게 되는 문제가 발생하게 된다. 보전되어야 마땅한 곳을 개발하고자 할 때 문제제기가 이루어지고 조정되어야 함에도 개발계획이 수립된 후에 형식적 절차에 의하여 추진되는 계획에 대한 협의는 훨씬 어려워지기 마련이다. 결국 개발로 이어져 환경문제를 유발하게 되고 그의 처리를 위한 추가비용을 지불하게 된다. 아니면 개발과 보전을 위한 지루한 힘겨루기가 진행되고 복잡한 행정절차를 거치게 된다.

4) 경관과 자연환경을 다루는 계획의 부재

환경계획과 단절된 공간계획은 ‘계획적 개발’을 하더라도 난개발로 인한 자연환경훼손과 경관부조화 문제를 막을 수 없다. 국토난개발의 주요 원인의 하나는 “계획적 개발부재”라기 보다는 “경관과 자연환경을 다루는 계획의 부재”라 할 수 있다. 현재 우리가 당면하고 있는 국토난개발로 인한 문제는 계획적 개발이 이루어

지지 못했기 때문이라고들 하나, 지금까지의 각종 개발사업은 어떠한 형태이든 제도에서 요구하는 ‘계획’을 수립하고 그것에 의하여 “계획적”으로 추진되어 왔다고 할 수 있다. 개발에 의한 자연환경훼손문제는 개발에 대한 환경성 고려, 기초정보 구축과 함께 개발계획단계에서부터 환경을 고려하는 장치 없이는 「선계획~후개발」 원칙을 세우더라도 해결하기 어려운 문제라고 판단된다.

새로 제정된 국토계획법에서는 환경에 대한 배려를 위하여 여러 가지 장치를 하고 있고 “계획적 개발원칙”을 강조하고 있지만, 그것이 기존과 같은 개발계획수립 원칙이라면 큰 효과를 거두기 어려울 것이다. 따라서 국토난개발 문제는 국토이용 및 개발의 관점에서만 해결점을 찾을 것이 아니라 환경보전의 차원에서 “환경을 고려한 계획적” 개발이 되도록 하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

제2절 개발이익 환수 및 규제손실 보상제도

오늘날 지구상의 대부분의 국가들이 개인의 자유로운 토지이용에 따른 부정적 외부효과(negative externality)를 차단하기 위해 사적인 토지이용을 규제하고 있다. 이러한 토지이용규제는 때로는 우발손실을 가져오기도 하고 때로는 우발이익을 가져오기도 한다. 토지에서 발생하는 우발이익(windfall)은 토지가 갖고 있는 생산력보다는 공공투자나 도시계획 결정, 그리고 기타 사회경제적인 요인에 의해 형성된다는 점에서 토지가치 증가로 인한 이익의 일부를 환수하는 당위성이 인정되고 있다.

현재 각종 개발사업에서 많은 우발이익이 발생하고 있고, 행정중심복합도시 건설, 미래형 혁신도시 건설, 기업도시 건설, 토지규제개혁의 추진 등 최근 참여정부의 중점 추진과제와 지자체의 개발욕구 증대로 인해 앞으로 더욱 많은 개발이익의 발생이 예상되나, IMF 이후 개발이익환수체계가 와해되어 토지투기 등 제반 문제에 효과적으로 대처하지 못하고 있다.

지나친 개발이익의 사유화는 불필요한 개발을 부추겨 토지자원을 낭비할 뿐만 아니라 계층간 격차 심화와 위화감을 조성하기도 하며, 토지가 막대한 부를 창출하는 통로로 인식되는 등 사회의 건강성을 해치게 된다. 따라서 토지시장의 안정은 물론 지속가능한 국토관리를 위해서도 개발이익환수체계 정상화는 시급한 과제이다.

2.1. 개발이익 발생구조와 원인

1) 개발이익의 발생은 토지시장구조의 특수성에 기인

토지는 유한재라는 재화의 속성상 공급에 많은 제약이 수반되며, 토지공급의 고정성(비탄력성)은 수요가 증가할 경우 이것이 곧바로 가격에 반영되는 경향이 있다. 토지개발에 따른 이익의 발생은 이러한 토지시장구조의 특수성과 밀접한 관련이 있다.

2) 용도지역 지정·변경에 의한 개발이익의 발생

토지의 용도지역 변경은 지가변화를 수반하는데, 이는 기존의 토지가 입지조건이나 공간적 특성에 따라 제각기 특정 용도로 이용됨으로써 그 이용상태를 반영하는 지가체계를 형성하고 있기 때문이다. 일반적으로 우리의 경우 토지활용성이 큰 용도로 변경되면 지가가 상승하고, 그 반대일 경우에는 지가가 하락하게 된다.

그런데 문제는 용도지역이 변경되는 경우 변경 전후의 토지가격 차이가 매우 크며, 그 차이가 토지소유자에게 모두 귀속된다는 점이다. 용도지역 변경이 지가에 미치는 영향은 기 수행된 관련연구에도 잘 나타나 있다(김성배·서순탁, 1993; 이종식, 1997; 국토연구원, 1999).

<표 18>에서 보는 바와 같이 주거지역이 상업지역으로 변경되면 약 2.1배, 공업지역이 주거지역으로 변경되면 1.2배, 녹지지역이 주거지역으로 변경되면 지가가 4.7배 상승하게 된다.

<표 18> 용도지역 변경으로 인한 지가변화율(경산시)

| 구 분 | 주거지역 | 상업지역 | 공업지역 | 자연녹지지역 |
|--------|--------|---------|--------|--------|
| 주거지역 | - | 3.1385 | 1.1208 | 0.2108 |
| 상업지역 | 0.3186 | - | 0.3571 | 0.0672 |
| 공업지역 | 0.8922 | 2.800 | - | 0.1881 |
| 자연녹지지역 | 4.7446 | 14.8912 | 5.3177 | - |

자료: 국토연구원 (1999)

<표 19>는 1997년도 자연녹지지역에서 일반주거지역으로 용도지역이 변경된 경기도 화성시의 지가상승 사례이다. 반면 <그림 12>는 같은 조건이라 하더라도 지목에 따라 상승 폭이 다름을 보여주고 있다.

<표 19> 용도지역 변경에 따른 지가변화 추이(화성시)

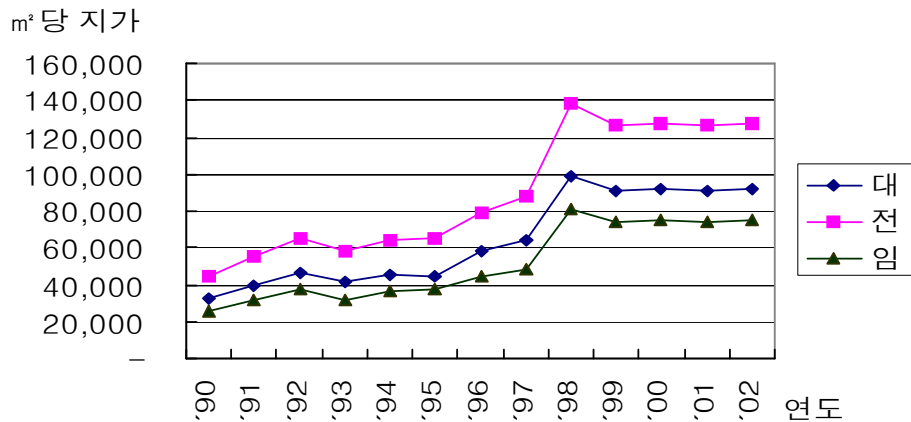
(단위: 천원/㎡)

| | '90 | '91 | '92 | '93 | '94 | '95 | '96 | '97 | '98 | '99 | '00 | '01 | '02 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 대 | 32.1 | 39.5 | 46.7 | 41.9 | 45.7 | 44.5 | 58.6 | 63.9 | 98.9 | 91.1 | 91.7 | 91.1 | 91.4 |
| 전 | 44.7 | 55.4 | 65.5 | 58.4 | 64.0 | 65.0 | 79.1 | 87.6 | 137.8 | 126.9 | 127.7 | 126.7 | 127.0 |
| 임 | 25.4 | 31.4 | 37.1 | 31.8 | 36.8 | 37.8 | 44.2 | 48.2 | 80.6 | 74.3 | 74.8 | 74.5 | 74.6 |

자료: 화성시 향남면 장침리의 연도별 공시지가 내역

주: 결측치가 있는 지번은 분석에서 제외하였음

〈그림 12〉 용도지역 변경시 지가변동 추이(일반녹지지역→일반주거지역)



3) 개발사업에 의한 개발이익의 발생

신도시 개발 등 전면매수에 의한 대규모 공공사업은 개발사업구역뿐만 아니라 그 주변지역에 까지 많은 개발이익을 발생시킨다. 사업구역 내 토지에 대한 보상은 주변지역의 지가를 큰 폭으로 상승시키고 있으나 이러한 우발이익의 환수수단은 부재한 상태이다.

또한 토지형질변경과 개별 건축물의 건축 등 소규모 개발사업은 개발허가과정을 통해 개발이익을 창출하나 이익환수에 대한 논의조차 이루어지지 않고 있다.

2.2. 현행 개발이익환수체계의 문제점

1) 불완전한 개발이익환수체계

개발이익환수체계는 통상적으로 보유단계, 용도변경 및 개발단계, 처분단계로 구분하여 구성되어 있다(〈표 20〉 참조).

과세적 방법에 의한 개발이익환수수단으로는 간주취득세, 양도소득세를 들 수 있다. 이에 비해 비과세적 방법으로는 농지 및 대체산림조성비, 학교용지부담금, 기반시설부담금, 과밀부담금, 공공용지 감보, 기부채납 등이 있다.

또한 개발이익은 환수시점에 따라 실현된 개발이익과 미실현된 개발이익으로 구분된다. 실현된 개발이익이란 토지소유자의 변동이 수반된 처분이 있을 때 발생하는 이익을 말하며, 미실현된 개발이익이란 보유하고 있는 상태에서 이익이 발생하였으나 토지소유자의 변동이 없어서 실현되지 않은 이익을 의미한다.

우리나라는 실현된 개발이익은 물론 미실현 개발이익까지를 환수하는 다양한 환수체도를 가지고 있었다. 그 예로 보유단계에서는 토지초과이득세제가, 용도변경과 개발단계에서는 개발부담금제와 수익자부담금제 등이 있었다. 현재는 모두 폐지된 상태이다.

토지가격 상승으로 인한 이익을 처분단계에서 일정부분을 환수하는 제도인 양도소득세와는 달리 토지초과이득세는 보유과정에서 미실현상태의 개발이익을 환수하

는 제도적 장치이다. 이와는 달리 조세형식이 아닌 부담금에 의해 개발이익을 환수하는 제도인 개발부담금제는 개발사업의 시행으로 인해 발생한 개발이익의 일부를 사업시행자로부터 환수하는 제도이다.

본래 수익자부담금은 공공사업으로 인해 현저한 이익을 받은 자에 대해 일정비율의 부담금을 부과하는 제도로서, 도로사업을 비롯한 각종 도시계획사업 등 개별사업의 시행과정에서 발생하는 개발이익에 대한 환수를 목적으로 도입되었으나, 개발부담금과 토지초과이득세가 토지공개념의 확대 도입 차원에서 도입되면서 대부분의 수익자부담금제는 폐지되었다.

<표 20> 현행 개발이익환수 구성체계

| 증가발생과정 | | 보유 | 용도변경과 개발 | 처분 |
|---------|----------|----------|--|---------------------|
| 과세적 방법 | 개발이익 | 간주취득세 | | 양도소득세 법인세특별부과세* |
| | 미실현 개발이익 | 토지초과이득세* | | |
| 비과세적 방법 | 개발이익 | | 개발부담금* 농지전용부담금* 산지전용부담금* 농지조성비 대체산립자원조성비 학교용지부담제 기반시설부담제 광역교통시설부담금 과밀부담금 공공용지의 감보 기부채납 | |
| | 미실현 개발이익 | 수익자부담금* | | |
| 기타 | | | | 토지수용보상시 개발이익의 배제 |

주: *는 폐지된 정책수단임

2) 기타 개발이익 환수관련 문제점

(1) 용도지역 변경에 따른 이익처리 장치 미흡

앞에서 살펴본 것처럼, 토지의 용도지역 지정 및 변경은 그 결정과 시행과정에서 막대한 개발이익의 발생을 유발할 뿐만 아니라 그 대부분이 사유화되고 있으나, 여기에서 발생하는 이익을 환수하는 장치가 부재하다. 용도지역 지정은 개발밀도의 차등화 특히, 용적률에 따른 지가차이를 발생시키며, 결과적으로 개발에 따른 이익이 토지소유주 등에게 사유화된다.

용도지역의 상향 변경은 토지소유자, 개발사업자, 지자체의 이해관계가 일치하므로 개발이익을 노리고 필요 이상의 용도지역의 변경을 시도하는 사례가 빈번히 발생한다. 용도지역의 상향 변경은 개발밀도(용적률)의 추가적인 허용을 의미하므로, 이에 따른 이익환수장치가 없는 경우, 도시기반시설의 부족과 개발에 따른 투기문제가 지속적으로 대두되게 된다.

(2) 개발사업 주변에서 발생하는 이익처리장치 미흡

대규모 개발사업 주변지역에서 막대한 이익이 발생하고 있으나 개발이익환수장치가 없다. 예컨대 신도시 개발의 경우 주변지역은 기반시설의 무임승차가 가능하게 되고, 보상금으로 주변 토지를 구입하는 경우가 많아 이 지역의 지가가 급등하게 된다.

기반시설연동제는 난개발 방지를 위해 최근 새로이 도입된 제도로서, 도시개발을 기반시설과 연계시켜 컨트롤한다는 점에서 이익환수의 기능을 수반한다. 이 제도는 개발에 따라 추가적으로 발생하는 기반시설수요에 대한 비용을 개발이익의 일부로 부담시키는 시설부담제의 일종이다. 그러나 실제 적용과정에서 정상적으로 작동하지 못하여 본래의 기능을 다 하지 못하고 있다.

<표 21> 기반시설연동제의 주요 특성

| 구분 | 기반시설부담구역제도 | 개발밀도관리구역제도 |
|------|---|--|
| 접근방식 | 기반시설 = f(개발밀도) | 개발밀도 = f(기반시설) |
| 적용지역 | 계획관리지역을 포함한 비도시지역 등 신규개발지역(기반시설 공급이 가능한 지역) | 도시지역내 주거·상업·공업지역(추가적인 기반시설 공급이 어려운 지역) |
| 주요내용 | 건축연면적 또는 토지면적에 비례하여 사업시행자가 기반시설비용을 부담 | 건폐율·용적률을 해당 용도지역의 50% 범위 내에서 강화 운영 |
| 기타 | 기반시설을 미리 설치하기 위한 지방채 발행 허용 | - |

이에 비해, 개발행위허가제는 2000년 도시계획법 개정을 통해 종전 토지형질변경허가제도를 수정하여 도입된 제도로서, 토지의 형질변경, 건축물의 건축과 공작물의 설치, 토석채취, 토지분할(도시지역 내에 한함) 등의 개발행위에 대해 사전에 허가를 받도록 하는 제도이다. 제도는 허가행위 성격을 종전의 기속행위에서 재량행위로 변경하여 개발행위에 대한 사전 심사기능을 강화하는데 주안점을 두고 있다.

그러나 개발행위허가제는 운용과정에서 이익처리에 관한 규정미비로 현 제도 하에서는 허가에 따른 개발이익 환수가 불가능한 상태에 있다. 그러므로 구체적인 이익처리에 대한 규정과 구체적인 지침(guidelines) 마련과 이를 기술적으로 지원해주는 시스템(planning aid system)구축이 필요한 상황이다.

<표 22> 유형별 개발이익처리실태 및 문제점

| 구분(유형) | 이익수혜자 | 손실부담자 | 문제점 |
|----------|-------------------|---------------------|--|
| 용도지역 변경 | Up-zoning지역 토지소유자 | Down-zoning지역 토지소유자 | 용도변경에 따른 이익처리수단 부재 |
| 기성시가지 개발 | 토지소유자, 개발사업자 | 일반시민, 정부 | 개발밀도관리구역제도가 도입되었으나 아직 효과적으로 작동되고 있지 못하고 있음 |
| 미개발지 개발 | 토지소유자, 개발사업자 | 일반시민, 정부 | 기반시설연동제가 도입되었으나 아직 효과적으로 작동되고 있지 못하고 있으며, 개발행위허가제는 이익처리규정 미비 |

3) 정책수단별 이익처리 실태

(1) 양도소득세

양도소득세는 토지의 총가액에 따라 부담액이 결정되는 취득세·등록세·종합토지세 등과는 달리 개발이익을 포함하는 자본이익을 과세대상으로 삼기 때문에 개발이익 환수의 핵심적인 수단이다. 이 제도는 부동산 경기 상황에 따라 세율 조정을 통해 부동산 투기억제와 경기부양 기능을 해오고 있다. 즉 부동산 경기가 지나치게 과열되었을 경우에는 세율을 강화하여 투기방지기능을 하였고, 경기 침체시에는 세율을 인하하여 경기활성화기능을 담당해 왔다.

그러나 현행 양도소득세 및 법인세특별부가세는 높은 세율에도 불구하고 비과세 감면조항이 많을 뿐만 아니라, 실거래가격을 과세표준으로 하지 않아 실효부담률이 낮은 상태에 있다.

(2) 개발부담금

개발부담금은 개발사업구역 내에서는 변경에 따른 자본이익을 환수하는데 효과적인 제도적 장치이다. 특히 용도지역 변경이후 개발사업이 이루어지는 경우 개발부담금의 부과개시 시점을 취득시점으로 앞당겨 용도지역 변경으로 인한 지가상승 이익까지도 환수할 수 있도록 1993년 개정된 바 있다. 그러나 지난 1997년 말에 시작된 외환위기로 기업의 자금난이 심화되고 개발사업이 위축됨에 따라 개발부담금제는 그 기능이 축소되어 운영되어 오다가 2004년부터는 전면적으로 부과가 중지되었다.

농지전용부담금과 산지전용부담금은 농지나 보전임지를 다른 용도로 전용하는 경우 부과되었으나, 2001년 「부담금관리기본법」이 제정됨에 따라 2002년에 모두 폐지되었다.

<표 23> 개발이익의 유형과 환수수단

| 구 분 | 공공사업에 의한 개발이익 | 용도전환에 의한 개발이익 | | | 사회경제적 요인에 의한 개발이익 | 비고 |
|------------|---------------|---------------|---------------|---------|-------------------|----------|
| | | 용도지역 변경 | 지목변경 및 토지형질변경 | 농지산지 전용 | | |
| 개발부담금 | | ○ | ○ | ○ | | 폐지(2003) |
| 농지·산지전용부담금 | | | | ○ | | 폐지(2001) |
| 양도소득세 | ○ | | | | ○ | |

(3) 토지초과이득세

토지초과이득세는 용도지역 변경에 따른 자본이익을 환수하는데 매우 효과적인 제도라고 할 수 있으나, 미실현 이득에 대한 과세라는 점에서 비판받아오다 지난 1998년 12월 부동산시장 활성화 차원에서 폐지되었다. 이 제도의 폐지로 개발사업 주변지역에서 발생하는 지가상승이익의 환수가 곤란하게 되었다.

제3장 국토공간환경의 여건변화 전망

제1절 인구 및 토지수급 전망

1.1. 인구성장추이

1) 전국 인구의 시기별 변화

2005년 4월 현재 우리나라의 추계인구는 48,294천인이다. 1960년 25,012천인에 불과하던 인구가 지난 45년 사이에 곱절에 해당되는 규모로 증가하였다. 1960년대 10년간은 연평균 2.6%의 인구증가율을 보여 1970년의 인구가 32,241천인에 이르렀다. 이어서 1970년대와 1980년대의 연평균 인구증가율도 각각 1.7%와 1.2%의 수준을 보여 1980년에 38,124천인, 1990년에는 42,869천인이 되었다.

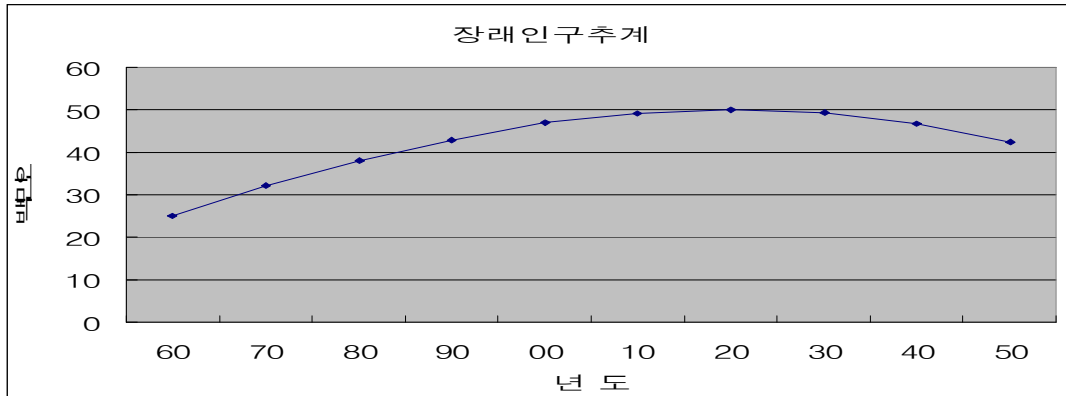
연평균 인구증가율은 1995년 이후 급격히 낮아지기 시작하여 2004년 0.5% 수준으로 안정화되어 최근에는 인구증가추세도 크게 둔화되는 경향을 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 통계청의 발표자료에 의하면 우리나라의 인구는 2010년에 49,220천인이 되고 2020년 49,956천인에 이르기까지 지속적으로 성장할 것으로 예측되었다. 2020년 인구정점에 이른 이후 인구 감소가 전망되나 감소폭은 크지 않아 2030년에도 49,329천인 수준을 유지할 것으로 예측되었다.

<표 24> 장래인구추계(1960~2050)

| 조사년도 | 인구(천인) | 최근 10년간 연평균 인구증가율(%) |
|------|--------|----------------------|
| 1960 | 25,012 | - |
| 1970 | 32,241 | 2.6 |
| 1980 | 38,124 | 1.7 |
| 1990 | 42,869 | 1.2 |
| 2000 | 47,008 | 0.9 |
| 2010 | 49,220 | 0.5 |
| 2020 | 49,956 | 0.1 |
| 2030 | 49,329 | △0.1 |
| 2040 | 46,743 | △0.5 |
| 2050 | 42,348 | △1.0 |

자료: 통계청, 시도별 장래인구추계(<http://www.nso.go.kr>) 2005.4

<그림 13> 장래인구추계(1960~2050)



2) 인구의 지역별 분포 전망

2005년 현재 전국 인구 48,294천인의 48.3%인 23,336천인이 국토의 11.8%에 불과한 수도권에 거주한다. 그럼에도 불구하고 향후 특별한 대책이 강구되지 않는 한 이와 같은 불균형 현상이 더욱 심화될 것으로 전망되고 있다.

2005년 4월에 발표된 통계청 자료에 의하면 수도권의 거주인구가 2010년에는 24,571천인, 2020년 26,133천인, 2030년 26,601천인으로 증가할 것으로 예측되었다. 이에 따라 인구정점인 2020년의 전국인구에 대비한 수도권의 인구 비율은 52.3%에 이를 것으로 전망되었다. 또한 2020년보다 인구가 감소되는 2030년에는 수도권의 인구비율이 53.9%에 이르러 심각한 국토불균형 현상이 유발될 것으로 전망된다.

<표 25> 지역별 인구분포 추계

| 구분 | | 2005 | 2010 | 2020 | 2030 |
|------|----|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 수도권 | 서울 | 10,033(20.8) | 10,072(20.5) | 9,959(19.9) | 9,587(19.4) |
| | 인천 | 2,592(5.4) | 2,645(5.4) | 2,706(5.4) | 2,699(5.5) |
| | 경기 | 10,711(22.2) | 11,854(24.0) | 13,468(27.0) | 14,315(29.0) |
| | 소계 | 23,336(48.3) | 24,571(49.9) | 26,133(52.3) | 26,601(53.9) |
| 비수도권 | | 24,958(51.7) | 24,649(50.1) | 23,823(47.7) | 22,728(46.1) |
| 전국 | | 48,294(100.0) | 49,220(100.0) | 49,956(100.0) | 49,329(100.0) |

자료: 통계청, 시도별 장래인구추계 (<http://www.nso.go.kr>) 2005.4

통계청은 2001년에 2050년까지의 장래인구를 예측하여 발표한 바 있다. 당시의 예측치는 총인구 50,650천인, 수도권 인구 25,199천인으로서 수도권 인구비율을 49.8%로 전망하였다. 그러나 2005년 4월의 발표자료는 총인구를 당초의 예측치보다 694천인이 적은 49,956천인으로 전망하였고 수도권 인구는 당초 예측치보다 934천인이 증가된 26,133천인으로, 비수도권의 인구는 1,628천인이 줄어든 23,823천인으로 예측하였다.

정부의 장래 인구추계가 이와 같이 수정된 데는 다음의 두 가지 여건이 고려되었기 때문이다.

첫째, 최근의 출산율 감소로 인해 인구증율이 더욱 낮아지는 현상이 반영되었다. 이로 인해 인구 정점도 2023년에서 2020년으로 3년 앞당겨졌다. 둘째, 지방인구의 수도권 집중이 둔화될 것으로 예측한 당초의 전망과는 달리 최근에도 수도권 집중현상이 지속되고 있다는 점을 반영하였다.

이상과 같이 정부의 발표자료를 토대로 장래 인구의 지역별 분포를 분석하면 우리의 국토정책이 현상으로 인해 수도권의 과밀문제 및 이에 부수되는 환경·교통·주택·토지문제가 심화될 것이며, 비수도권은 과소문제 및 이에 부수되는 지역경제쇠퇴·커뮤니티해체·환경문제가 유발될 것으로 전망된다.

<표 26> 통계청 예측자료의 2020년 지역별 인구분포 편차

| 구 분 | 2001년 예측자료(A) | 2005년 예측자료(B) | 편차(A-B) |
|------|----------------|----------------|---------|
| 총인구 | 50,650(100.0%) | 49,956(100.0%) | △ 694 |
| 수도권 | 25,199(49.8%) | 26,133(52.3%) | △ 934 |
| 비수도권 | 25,451(50.2%) | 23,823(47.7%) | △1628 |

자료: 1) 통계청(2001), 「장래인구추계 2000~2050」

2) 통계청(2005), 장래인구추계자료(<http://www.nso.go.kr>)

1.2. 수도권 주택수요 전망

1) 주택 현황 및 전망

2000년 현재 우리나라의 주택재고는 총 271백만 평으로 1인당 6.1평(20.1㎡)에 불과하며 특히 수도권의 1인당 주택면적은 5.3평(17.5㎡)으로서 열악한 수준이다. 2020년의 1인당 주택면적을 선진국 수준의 10평으로 설정할 경우 총 507백만 평의 주택재고 확보가 필요하다. 재개발·재건축 등 기존 주택의 멸실을 고려할 때 2020년까지 신규 공급되어야 하는 주택면적은 현 주택재고량을 상회하는 290만평으로 추산된다.

<표 27> 우리나라 주택현황(2000)

| 구 분 | 인구 | 주택수 | 연건평(백만평) | 1인당 주택면적 |
|-----|--------|--------|----------|-------------|
| 수도권 | 21,354 | 4,576 | 113.0 | 5.3평(17.5㎡) |
| 지방 | 24,782 | 6,383 | 157.7 | 6.4평(21.1㎡) |
| 전국 | 46,136 | 10,959 | 270.7 | 6.1평(20.1㎡) |

2) 도시용지 공급 현황

2002년 현재 우리나라의 주거, 상업, 공업지역은 각각 1,962km², 252km², 731km²가 지정되어 있다. 2016년 또는 2020년을 목표연도로 수립된 도시기본계획상의 주거, 상업, 공업용도의 토지이용계획은 각각 2,308km², 306km², 901km²로서 기정 도시계획의 용도지역보다 20% 정도 증가된 수준이다.

<표 28> 권역별 용도지역 분포(2002년)

(단위: km²)

| 구 분 | 주거용지 | | 상업용지 | | 공업용지 | | 합계 | | |
|------|-------|-------|------|-----|------|-----|-------|-------|-------|
| | 현황 | 계획 | 현황 | 계획 | 현황 | 계획 | 현황 | 계획 | |
| 전 국 | 1,962 | 2,308 | 252 | 306 | 731 | 901 | 2,945 | 3,515 | |
| 수도권 | 소계 | 659 | 792 | 72 | 91 | 127 | 177 | 858 | 1,060 |
| | 서울 | 301 | 309 | 24 | 28 | 28 | 29 | 353 | 366 |
| | 인천 | 82 | 111 | 13 | 19 | 46 | 58 | 141 | 188 |
| | 경기 | 276 | 372 | 35 | 44 | 53 | 90 | 364 | 506 |
| 비수도권 | 1,303 | 1,516 | 180 | 215 | 604 | 724 | 2,087 | 2,335 | |

주: 주거·상업·공업용지의 계획 부문은 2016년 또는 2020년을 목표연도로 한 기정 도시기본계획상의 산정 수치임

자료: 건설교통부(2003), 건설교통통계연보

1.3. 수도권 과잉인구 수용을 위한 대안 검토

1) 주거지역 인구수용 용량 분석을 위한 기본 전제

(1) 월단위 설정

2020년 1인당 주택면적은 현 선진국 수준인 10평(33m²)을 목표수준으로 하되 수도권은 9평, 비수도권은 11평으로 설정한다.

(2) 주거용 대지의 적용 용적률

국토의계획및이용에관한법률에서 규정하는 일반주거지역의 용적률 상한선은 100~300%이며 각 지자체는 도시계획조례 제정 시 일반주거지역의 용적률 상한선을 100~250% 수준에서 설정한다. 중세분화 여건을 고려하여 일반주거지역의 주거용 대지가 법적으로 확보 가능한 평균 용적률을 산정하면 210% 정도로 추산된다. 그러나 실제의 도시개발 양상은 대지규모의 제약, 기존 저밀도 주택의 상존 등 법정 용적률 수준에 못 미치는 설정이다.

서울시의 토지이용현황 조사에 의하면 기성시가지 내 대지의 평균 용적률은 1993년 110%에서 2000년 150%로 증가했다. 서울시의 개발밀도가 포화상태에 이르고 있으며 고층아파트 위주로 개발된 분당과 일산의 평균 용적률이 170%인바, 장래에 서울시 주거지역의 평균 용적률은 170%를 상회하지 않도록 하는 도시

관리가 필요하므로 서울시의 용적률 상한선을 170%로 설정했다. 수도권 내에 집중된 인구를 수용해야 하는 인천·경기지역의 주거지역 평균 용적률은 150%, 비수도권은 120%로 설정하였다.

<표 29> 서울시 토지이용 현황(2000년)

| 구분 | 면적(ha) | 비고 |
|------------|--------|---|
| 행정구역면적 | 60,552 | |
| 주거·상업·공업지역 | 35,300 | 행정구역의 58.8% |
| 주거지역 | 30,100 | 주거·상업·공업지역의 85.3% |
| 상업지역 | 2,400 | 주거·상업·공업지역의 6.8% |
| 공업지역 | 2,800 | 주거·상업·공업지역의 7.9% |
| 기개발지 | 31,360 | 주거·상업·공업지역의 88.8% |
| 대지면적 | 21,509 | 기개발지의 68.6% 주거·상업·공업지역의 60.9% |
| 연상면적 | 32,195 | 대지면적의 149.7% 기개발지의 102.7% 주거·상업·공업지역의 91.2% |

자료: 서울시, 2020년 서울도시기본계획(안)

(3) 주거지역에 대한 기개발지의 비율

서울시의 주거지역에 대한 기개발지의 비율은 89% 수준으로서 주거지역으로 지정된 토지의 11%가 전답, 임야, 나대지 등으로 유지되고 있다. 이들 토지는 향후 지속적으로 개발되어 궁극적으로 주거지역에 대한 기개발지의 비율은 100%에 이를 것으로 전망된다. 그러나 재개발·재건축, 재난·재해, 기타의 사유로 개발이 유보되는 토지가 있을 수 있으므로 주거지역에 대한 기개발지의 비율을 95%로 설정한다.

(4) 기개발지에 대한 대지면적 비율

서울시 토지이용조사에 의하면 기개발지에 대한 대지면적 비율은 69% 수준으로서 기개발지의 31%는 도로, 근린공원, 기타 기반시설의 부지로 활용한다. 향후 도시환경의 질적 수준제고를 위해서는 기반시설의 추가 공급이 요청되므로 기개발지에 대한 기반시설부지면적 비율을 35%로 상향 조정, 이에 따라 기개발지에 대한 대지면적 비율은 65%로 하향 지정한다.

(5) 주거용대지 비율

주거지역 내 대지는 주로 주택으로 구성되나 학교, 공공청사, 상업시설, 공장 등으로도 활용한다. 서울시 조사자료에 의하면 주거지역내 대지의 23%가 여타의 용도로 활용한다. 토지이용순화와 복합화라는 상반된 추세가 동시에 작용하므로 2020년 도시토지이용에서도 이와 같은 양태는 현재와 유사할 것으로 예상되어 주거용 대지비율을 75%로 설정한다.

(6) 장래 인구수용 용량 원단위 설정

2020년을 목표년도로 하는 주거지역 토지수요 산정을 위해 1인당 주택면적, 용적률, 기개발지 비율, 대지면적 비율, 주거용 대지면적 비율을 수도권(서울, 인천, 경기)과 비수도권으로 구분하여 인구수용 용량 원단위를 산정한다. 분석 결과 2020년 인구 1인당 주거지역 소요면적은 서울 37.7㎡, 인천·경기 42.8㎡, 비수도권 65.3㎡로 산정한다. 이것을 인구밀도로 재산정하면 서울 265인/ha, 인천·경기 234인/ha, 비수도권 153인/ha로서 전국 평균 189인/ha이다.

<표 30> 주거지역 인구수용 용량 원단위 산정

| 구 분 | | 수도권 | | 비수도권 | 전국 |
|----------------------|--------------------|------|-------|------|------|
| | | 서울 | 인천·경기 | | |
| 1인당주택면적(평) | 현재 | 5.3 | 5.3 | 6.4 | 6.1 |
| | 장래 | 9.0 | 9.0 | 11.0 | 10.0 |
| 용적률(%) | 현재 | 150 | N·A | N·A | N·A |
| | 장래 | 170 | 150 | 120 | 150 |
| 주거지역에대한 기개발지비율(%) | 현재 | 89 | N·A | N·A | N·A |
| | 장래 | 95 | 95 | 95 | 95 |
| 기개발지에대한 대지면적비율(%) | 현재 | 69 | N·A | N·A | N·A |
| | 장래 | 65 | 65 | 65 | 65 |
| 주거용대지비율(%) | 현재 | 77 | N·A | N·A | N·A |
| | 장래 | 75 | 75 | 75 | 75 |
| 장래인구수용용량 원단위 | 1인당소요면적(㎡) | 37.7 | 42.8 | 65.3 | 52.9 |
| | 주거지역 인구밀도(인/ha) | 265 | 234 | 153 | 189 |

(7) 기정 주거지역 인구수용 용량 산정

지역별 인구수용 용량 원단위를 토대로 2016년 또는 2020년을 목표연도로 설정한 주거용지 내에 수용 가능한 인구를 산정한다. 산정 결과 수도권 19,481천인, 비수도권 23,216천인으로서 2020년 예측 인구 50,650천인의 84.3%인 42,697천인이 주거용지 내에 수용가능하다.

<표 31> 2020년 주거지역 내 수용가능

| 구분 | 수도권 | | | | 비수도권 | 전국 |
|-----------------------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| | 서울 | 인천 | 경기 | 소계 | | |
| 주거용지면적(k㎡) | 309 | 111 | 372 | 792 | 1,516 | 2,308 |
| 1인당주거지역 소요면적(㎡) | 37.7 | 42.8 | 42.8 | - | 65.3 | - |
| 주거지역 내 수용가능인구 (천인) | 8,196 | 2,593 | 8,692 | 19,481 | 23,216 | 42,697 |

2) 과잉인구 추정

(1) 주거지역 이외의 용도지역 내 거주인구

현행 국토의계획및이용에관한법률은 주거지역 이외의 상업·공업·녹지지역에서도 주택입지를 허용하고 있으며 이를 용도지역 내의 주택이외의 거처 또한 주거기능을 포함하므로 주거지역 이외의 용도지역 내에 거주하는 인구를 고려한다. 주거지역 이외의 용도지역 내에 거주하는 인구비율은 도시지역 내 거주인구의 10%로 예측한다.

수도권 지역은 주거지역 내 수용 가능한 인구가 예측인구의 68% 수준이므로 주거지역 이외의 용도지역 내 거주 인구비율을 10%로 적용한다. 비수도권 지역은 주거지역 내 수용 가능한 인구가 예측인구의 91%에 이르고 비도시지역 거주비율 또한 10%에 이르므로 주거지역 이외의 용도지역에 거주하는 인구는 없는 것으로 설정한다.

(2) 비도시지역 내 거주인구

2020년이 도래하더라도 도시화율이 100%에 이르지 않는 것으로 비도시지역에 거주하는 인구를 고려한다. 서울과 인천은 전체 인구가 도시지역에 거주하는 것으로 설정하고 경기도의 경우 예측인구의 5%, 비수도권의 경우 주거지역에 수용하지 못하는 2,235천인(예측인구의 8.8%)이 비도시지역에 거주하는 것으로 설정한다.

(3) 과잉인구

지역별 예측인구와 수용가능인구를 분석한 결과 비수도권지역은 주거용지 및 비도시지역에 예측인구 전체를 수용 가능하다. 수도권지역은 서울 401천인, 인천 81천인, 경기도 2,435천인 등 총 2,917천인이 과잉인구로 예측된다.

<표 32> 지역별 과잉인구 산정

(단위:천인)

| 구 분 | | 수도권 | | | | 비수도권 | 전 국 | |
|---------------------|----------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | | 서울 | 인천 | 경기 | 소계 | | | |
| 예측인구 | | 9,508 | 2,962 | 12,729 | 25,199 | 25,451 | 50,650 | |
| 인구 수용 용량 | 도시 지역 | 주거지역 | 8,196 | 2,593 | 8,692 | 19,481 | 23,216 | 42,697 |
| | | 기타용도지역 | 911 | 288 | 966 | 2,165 | - | 2,165 |
| | | 소계 | 9,107 | 2,881 | 9,658 | 21,646 | 23,216 | 44,862 |
| | 비도시지역 | | - | - | 636 | 636 | 2,235 | 2,871 |
| | 합계 | | 9,107 | 2,881 | 10,294 | 22,282 | 25,451 | 47,733 |
| 과잉인구 (예측인구-수용용량) | | 401 | 81 | 2,435 | 2,917 | - | 2,917 | |

3) 과잉인구 수용대안 검토

(1) 대안의 설정

수도권의 과잉인구를 수용하는 대안은 크게 다음의 세 가지 접근방법으로 설정 가능하다.

- 대안 I : 기성시가지의 밀도(용적률) 상향조정
- 대안 II : 과잉인구를 수용하는 신시가지·신도시 건설
- 대안 III : 과잉인구의 비수도권으로의 분산

※ 대안 II와 대안 III을 동시에 고려하여 수도권 과잉인구 일부를 비수도권으로 분산하고 나머지 일부를 신시가지·신도시에 수용하는 대안을 설정한다.

- 대안 IV : 수도권 과잉인구의 50%를 비수도권으로 분산

(2) 대안별 추진 방안 검토

대안 I : 기성시가지의 밀도(용적률) 상향 조정

과잉인구를 기정 주거지역에 모두 수용하고자 하면 용적률이 서울 178%, 인천 155%, 경기도 192%로 되므로 도시환경이 열악해질 우려가 크다.

<표 33> 수도권 과잉인구 분산에 따른 지역별 인구배분-대안 I

| 구 분 | | 수도권 | | | | 비수도권 | 전 국 |
|--------------|----|-----|-----|-------|-------|------|-------|
| | | 서울 | 인천 | 경기 | 소계 | | |
| 과잉인구 | | 401 | 81 | 2,435 | 2,917 | - | 2,917 |
| 용적률 조정(%) | 적정 | 170 | 150 | 150 | - | 120 | - |
| | 조정 | 178 | 155 | 192 | - | 해당없음 | - |

대안 II : 수도권 내 신시가지·신도시를 건설한다.

수도권 과잉인구 전체를 수도권 내 신시가지 및 신도시에 수용하기 위해서는 12,281ha(3,684만평)의 주거지역을 포함하여 총 18,894ha(5,668만평)의 시가지가 신규 공급되어야 한다. 이것은 경기도에 개발된 주거지역의 50%에 해당되는 막대한 규모로서 수도권 전체의 환경 여건에 부정적 파급효과를 미칠 우려가 있다.

<표 34> 수도권 과잉인구 분산에 따른 지역별 인구배분-대안 II

| 구 분 | | 수도권 | | | | 비수도권 | 전 국 |
|----------------|-------------|-------|-----|--------|--------|------|--------|
| | | 서울 | 인천 | 경기 | 소계 | | |
| 과잉인구(천인) | | 401 | 81 | 2,435 | 2,917 | - | 2,917 |
| 신규 개발 면적 | 주거지역(ha) | 1,512 | 347 | 10,422 | 12,281 | - | 12,281 |
| | 상업·공업지역(ha) | 814 | 187 | 5,612 | 6,613 | - | 6,613 |
| | 합계(ha) | 2,326 | 534 | 16,034 | 18,894 | - | 18,894 |

대안Ⅲ: 수도권 과잉인구 전체를 비수도권으로 분산시킨다.

수도권의 과잉인구 2,917천인을 비수도권으로 분산하면 수도권에는 22,282천인(44.0%), 비수도권에는 28,368천인(56.0%)이 거주하게 된다.

<표 35> 수도권 과잉인구 분산에 따른 지역별 인구배분-대안Ⅲ

(단위: 천인)

| 구 분 | 수도권 | | | | 비수도권 | 전 국 |
|------------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| | 서울 | 인천 | 경기 | 소계 | | |
| 예측인구 | 9,508 | 2,962 | 12,729 | 25,199 | 25,451 | 50,650 |
| 비수도권으로의 분산 | -401 | -81 | -2,435 | -2,917 | 2,917 | - |
| 거주인구 | 9,107 | 2,881 | 10,294 | 22,282 | 28,368 | 50,650 |

비수도권지역이 수도권의 과잉인구 2,917천인을 수용하는 방안으로 기성시가지의 개발밀도를 그대로 유지하고 신시가지·신도시에만 유입인구를 수용할 경우 29,305ha의 시가지를 신규로 개발할 필요가 있다. 그러나 수도권의 과잉인구 유입에 따라 비수도권지역의 기성시가지 개발밀도가 상향조정되고 주거지역 이외의 용도지역에 거주하는 인구를 고려할 경우 비수도권에는 신시가지·신도시의 개발 필요성이 없어지게 된다. 기성시가지에 수용하지 못한 인구를 신시가지·신도시에 수용하는 방안을 고려할 때 비수도권에 9,064ha의 신규 토지공급이 필요하다. 이 대안은 국토균형발전 차원에서 매우 바람직하나 특단의 조치가 필요하다.

<표 36> 수도권과잉인구 분산시의 비수도권의 신규토지수요 예측

| 구 분 | | 대안 I | 대안 II | 대안 III | 대안 IV | 비고 | |
|----------------|----------|---------|--------|--------|--------|--------|---|
| 수용인구 | | 28,368 | 좌동 | 28,363 | 좌동 | | |
| 수용 인구의 배분 | 비도시지역 | 2,235 | 좌동 | 2,235 | 좌동 | | |
| | 도시 지역 | 적용용적률 | 120% | 120% | 130% | 130% | 대안 III, IV는 기성시가지의 용적률을 상향 적용 |
| | | 주거지역 | 23,216 | 23,216 | 25,151 | 25,151 | |
| | | 기타 용도지역 | - | 2,580 | - | 977 | 대안 I, III은 기타 용도지역내 입지를 제한하고 신도시·신시가지에 수용 |
| | | 소계 | 25,451 | 25,796 | 27,946 | 28,363 | |
| | 신시가지·신도시 | | 2,917 | 2,572 | 977 | - | |
| 신시가지 신도시 토지 수요 | 주거지역 | 19,048 | 16,795 | 5,891 | - | | |
| | 기타용도지역 | 10,257 | 9,044 | 3,173 | - | | |
| | 합계 | 29,305 | 25,839 | 9,064 | - | | |

대안Ⅳ: 수도권 과잉인구의 50%를 비수도권으로 분산시킨다.

수도권 과잉인구의 50%인 1,460천인을 비수도권으로 분산시킨다. 서울은 200천인의 과잉인구 현존하는 바, 기성 시가지의 한계 용적률을 170%에서 174%로 조정하여 수용한다. 인천은 40천인의 과잉인구가 현존하는 바, 기성시가지의 용적률을 150%에서 152%로 상향조정하여 수용한다. 경기도는 1,217천인의 과잉인구가 잔여인구로 남아있는 바, 신도시·신시가지를 건설하여 수용한다. 경기도 내의 신도시·신시가지 토지수요는 8,014ha로서 서울 인접지역에 건설할 경우 막대한 부의 영향을 미칠 것으로 예상되는 바, 서울 도심 반경 35km권 외곽지역에 신도시를 건설하여 수도권 공간구조를 개편한다. 비수도권지역에서는 4,794ha의 신도시수요가 발생하는 바, 신행정수도가 입지하는 충청권 이외 지역으로 분산하여 개발한다.

〈표 37〉 국토균형개발을 위한 인구분산전략에 따른 신규 토지수요

| 구 분 | 수도권 | | | | 비수도권 | 전국 |
|-----------------------------|---|---|--------|-------------------|---|---------------------|
| | 서울 | 인천 | 경기 | 소계 | | |
| 예측인구(A) | 9,508 | 2,962 | 12,729 | 25,199 | 25,451 | 50,650 |
| 인구수용용량(B) | 9,107 | 2,881 | 10,294 | 22,282 | 25,451 | 47,733 |
| 과잉인구(C) | 401 | 81 | 2,435 | 2,917 | 0 | 22,917 |
| 유출인구 | 201 | 41 | 1,218 | 1,460 | -1,460 | 0 |
| 잔여인구(E=C-D) | 200 | 40 | 1,217 | 1,457 | - | 1,457 |
| 거주인구(F=B-D) | 9,307 | 2,921 | 11,511 | 23,739 (46.9%) | 26,911 (53.1%) | 50,650 (100.00%) |
| 인 구 | 주거지역 용적률을 170%에서 174%로 상향조정 | 주거지역 용적률을 150%에서 152%로 상향조정 | - | - | 주거지역 용적률을 120%에서 125%로 상향조정 | - |
| 신시가지 신도시 토지수요 (ha) | 주거지역 | - | - | 5,209 | 5,209 | 3,116 |
| | 기타용도지역 | - | - | 2,805 | 2,805 | 1,678 |
| | 합계 | - | - | 8,014 | 8,014 | 4,794 |

(3) 대안 평가

수도권의 토지수요 추정과 관련한 핵심적인 쟁점은 목표연도 2020년의 예측인구 251,199천인에 대한 적절한 정주공간 확보 여부이다.

신규 토지소요량을 추정함에 있어서 본 연구는 앞에서 설정한 바와 같이 다음의 전제하에 진행되었다.

첫째, 2020년 1인당 주택면적을 선진국 수준인 10평으로 하되 수도권에 대해서는 9평(약30m²)으로 설정한다.

둘째, 현행제도상 기성시가지에 허용되는 평균용적률은 210% 내외로 추산되나 과밀억제 및 도시관리 측면에서 서울시는 170%를, 인천시와 경기도는 150%를 한계용적률로 설정한다. 일반주거지역에 적용되는 법적 허용용적률은 제1종 100~250%, 150~250%, 제3종 200~300%로서 제1종일반주거지역이 매우 적고 제2종 및 제3종 일반주거지역의 허용용적률을 법정최대치로 설정한 지방자치단체가 다수 있다. 따라서 평균용적률은 200~230% 정도로 추산된다.

셋째, 기성시가지에 수용가능한 인구를 예측함에 있어서 주거지역 내에서만 인구를 수용하는 것으로 설정한다.

넷째, 신도시·신시가지 토지소요량은 주거지역뿐만 아니라 상업지역 및 공업지역을 모두 포함하여 산정한다.

2020년의 예측인구 25,199천인은 2002년 현재인구 22,251천인보다 2,948인이 증가한 수치로서 수도권인구 자연증가 및 지방인구 유입에 의한 사회증가가 포함된다. 현행 도시관리계획으로 결정된 수도권내 기성시가지의 주거지역에 수용가능한 인구는 22,282인으로서 2020년의 예측인구보다 2,917천인이 미달한다.

과잉인구 2,917천인의 정주공간 확보 시나리오별 네 가지 대안을 설정한 바 수도권 내 기성시가지 내에 과밀하게 수용하는 방안(대안 I)이나 대규모적 신도시·신시가지 조성하는 대안(대안 II)은 부적절하다. 수도권 과밀억제 측면에서나 지방 균형발전 측면에서 모두 바람직한 방안은 대안 III이나 2,917천인에 대한 적극적 인구분산이라는 특단의 조치가 필요하다는 점에서 현실성이 떨어지는 문제가 있다. 과잉인구는 50%를 지방으로 분산하고 나머지 인구에 대해서 신도시·신시가지 조성을 통해 수용하고자 하는 대안 IV는 수도권내 자연증가인구를 수용하되 지방에서 유입하는 사회적 증가인구를 지방에 정착시키는 방안으로서 정책의 실효성이 있는 것으로 평가된다. 이 경우 수도권에 2,750만평의 신규토지공급이 필요한 것으로 추정된다. 이것은 2004년 초 분당규모(600만평)의 신도시 20개를 추가 건설한다는 정부의 발표와 현저한 차이가 있다.

결론적으로 향후의 수도권 토지정책은 수도권관리 측면에서 접근해야 할 뿐만 아니라 여기에 더해 인구 및 산업의 지방정책을 유인하는 국토정책이 수반될 때 비로소 지속가능성을 확보할 수 있다고 판단된다.

<표 38> 수도권 토지수요 추정 대안 평가

| 구분 | | 대안 I | 대안 II | 대안 III | 대안 IV |
|----------------|----|--|-------------------------------------|---|--|
| 대안유형 | | 기성시가지내 용적률 상향조정 | 과잉인구 290만인을 위한 신도시·신시가지 적극 건설 | 과잉인구 290만인 전체를 지방으로 분산 | 과잉인구의 50%인 145만인을 지방으로 분산+나머지 145만인을 위한 신도시 신시가지 조성 |
| 수도권인구 (천인) | | 25,199 2002년 현재보다 2,948천인 증가 | 25,199 2002년 현재보다 2,948천인 증가 | 22,282 2002년 현재보다 31천인 증가 | 23,741 2002년 현재보다 1,490천인 증가 |
| 기성시가지적용용적률 | 서울 | 170 →178% | 175 | 175 | 170 →174 |
| | 인천 | 150 →155% | 150 | 150 | 150 →152 |
| | 경기 | 150 →192% | 150 | 150 | 150 |
| 신시가지·신도시 적용용적률 | 서울 | — | 175 | — | 175 |
| | 인천 | — | 150 | — | 150 |
| | 경기 | — | 150 | — | 150 |
| 신시가지·신도시 토지소요량 | | — | 18,894ha (약 5,700만평) | — | 9,064ha (약 2,750만평) |
| 대안평가 | | 서울과 경기도의 기성시가지 용적률이 170%를 초과하므로 과밀문제유발 | 대규모적 환경훼손 및 수도권 집중을 지속시킬 수 있으므로 부적절 | 수도권 과밀억제 및 지방균형발전 측면에서 바람직하나 국가균형발전을 위한 특단의 조치 필요 | 수도권의 허용인구를 2002년 현재인구(22,251천인)보다 1,490천이 많은 23,741인으로 설정한바, 행정중심복합도시, 혁신도시 등의 조성을 통해 목표 달성이 가능하면서도 수도권으로의 대규모적 집중억제효과가 있음 |

제2절 국토공간환경의 변화 전망

2.1. 국토공간환경을 둘러싼 내외부 환경의 변화

1) 도시화 과정의 완료

급격한 도시팽창·도시개발 수요폭발의 주원인이었던 급속한 도시화 과정이 최종 수렴의 단계에 들어섰다. 도시화는 초기에 완만한 추세를 보이다가 중기에 급속한 진행과정을 거친 후 말기에는 다시 완만한 상태로 수렴단계에 들어선다. 이른바 로지스틱(logistic) 곡선을 그리면서 도시화는 진행된다. 우리나라도 전형적인 로지스틱 곡선을 그리면서 도시화가 진행되었고 1990년대에는 완전한 말기 단계에 접어들었다. 선진사회의 사례에 비추어 볼 때 도시화가 완료된 상태의 도시화를

상한선은 대체로 80~90%에 이른다. 한국은 1999년 현재 87.7%의 도시화율을 보이고 있어 외국의 완료상태 도시화율의 상한치를 적용한다고 해도 앞으로 전개될 도시화의 추가적인 비율은 2% 포인트 정도에 지나지 않는다.

도시화와 더불어 자연적인 인구증가율도 현저하게 감소하고 있다. 본격적인 도시화의 초기단계였던 1960년대 초반 해도 3%에 달했던 연평균 인구증가율이 현재는 0.7%선으로 감소했다. 한 통계기관의 예측에 의하면 한국의 인구는 2020년경이면 거의 제로 성장의 상태에 이르게 되고 그때의 총 인구규모는 5,060만명 정도로 추산된다. 따라서 앞으로 20여년간 증가하게 될 인구의 규모는 현재 인구의 10% 남짓한 500여만명에 불과하다.

이와 같은 정황으로 인해 향후의 인구증가와 도시화진행이 과거에 그랬던 것과 같은 도시팽창의 핵심적 압력요인으로 작용하지는 않을 것이다. 다만, 과거에 미처 공급하지 못했던 잔여수요, 경제성장과 국민 소득의 증대 등에 따른 추가수요 등은 앞으로도 상당기간 지속될 것이다. 이런 관점에서 한국에는 공간개발수요가 아직도 상당한 정도 남아 있다. 그러나 한국의 경제규모 자체가 이미 크게 확대된 상황이기 때문에 개발수요가 공급을 항상 앞지르던 만성적 수요초과 상태는 더 이상 벌어지지 않을 것으로 전망된다. 이제 팽창일변도, 공급일변도의 공간정책은 오늘의 시대적 상황에는 더 이상 적합하지 않으며, 근본적으로 방향 전환이 필요한 시점이다.

2) 안정적 경제성장 체제에 돌입

경제성장과 효율을 최우선으로 했던 정책과 가치체계도 오늘의 현실에는 부적합하다. 사람은 모름지기 생리적 욕구를 일단 충족한 후에는 정신적 욕구를 추구하고 마련이다. 근대화 과정에서 한국 정부가 국민의 절대적 호응 하에 추진한 절대빈곤의 추방은 성공적으로 완료되었다. 그 이래로 한국 국민의 의식구조는 정신적 욕구를 추구하는 방향으로 급속하게 변화하고 있다. 이를테면 양보다는 질을, 효율보다는 형평성을 중시하는 행태가 늘어나고 있다. 그 동안 소외되었던 전통과 문화에 대한 사회적 관심이 고조되고 있으며 획일성보다는 개성과 다양성을 추구하는 사회심리가 확산되고 있다. 이 모든 변화는 결국은 삶의 질이 부의 축적에 앞서 사회적 가치 체계의 중심축으로 부상하고 있음을 입증하는 것이다.

이와 같은 사회적 분위기에 따라 부의 축적과 팽창 그 자체를 목적으로 했던 과거의 경제개발 체제와 관행은 더 이상 변화된 사회적 욕구를 충족시킬 수 없게 되었다. 부의 축적이 추구하는 궁극적인 목적이 결국은 삶의 질 향상에 있다는 점에서 종래와 같은 경제개발과 효율 일변도의 산업화 정책은 의미를 상실해가고 있다. 이를 토대로 형성되었던 국토정책도 마찬가지이다. 삶의 질이 이 시대를 이끌어갈 새로운 목적함수로 떠오르고 있다.

3) 남북 통일여건의 성숙 및 남북간 교류·협력의 확대

북한의 정치적 안정과 남한의 햇볕정책 등 국내외 여건 변동으로 남북간 교류협력이 증대되면서 통일 가능성이 더욱 커질 것으로 예상된다. 남북한의 인구와 경

제규모는 세계 10위권 이내에 속하는 대국이어서 교류확대와 남북통일은 한반도의 위상을 세계적 중심국가로 높이고, 동북아의 새로운 세력균형질서를 구축하는 동인으로 작용할 것이다. 특히 남북한사이의 교류·협력의 확대는 전략적 측면에서 한반도의 동북아 관문기능을 강화시킴으로써 한반도를 동북아의 교류중심지로 활용할 수 있는 국토골격의 형성이 주요 과제로 부상될 전망이다.

4) 세계화와 무한경쟁사회의 도래

국토정책을 둘러싸고 있는 변화요인은 범세계적 차원에서도 광범위하게 발생하고 있다. 오랜 기간 지속되었던 냉전구도가 와해되면서 세계는 급속하게 개방화의 길을 가고 있다. 개방화된 세계는 곧 인력·자본·기술 등 경제의 생산요소가 국경의 장벽 없이 자유롭게 이동할 수 있는 체제를 의미한다. 이 체제는 과거와는 전혀 다른 새로운 사회질서의 출현을 촉발시키고 있다.

첫째, 국경의 의미가 퇴색되면서 전통적인 국가 권력도 함께 위축되고 있다.

둘째, 국가권력의 빈자리를 범세계적 보편규범이나 문화적 정체성 등이 대체하고 있다. 이를테면 범세계적 조직체인 UN 등이 새로운 규범의 창출자로서의 권한과 역할을 강화하고 있다. 그런가 하면 다른 한편에서는 문화적 동질성을 공유하는 국가간의 협력체계가 활발하게 이루어지고 있다. EU, NAFTA, ASEAN, APEC 등이 그것으로 이들 협력체의 구성 국가들은 서로간의 긴밀한 협력을 통해 공동의 문제해결을 도모하고 있다.

셋째, 모든 경제 주체는 세계를 무대로 한 무한경쟁체제에 들어섰다. 따라서 자체 경쟁력의 강화와 더불어 협력, 분업의 필요성이 생존의 필수요건으로 등장하고 있다.

이와 같은 새로운 체제는 도시에게 종래와는 다른 위상과 역할을 요구하고 있다. 국가라는 보호막이 사라진 가운데 도시는 스스로의 힘으로 자생력을 키워야 하며 개성과 정체성을 살려나가야 한다. 경쟁력 확보를 위해 국경을 초월한 도시간의 협력체제도 구축해야 한다. 특히 대도시는 스스로의 발전을 통해 국가 발전을 선도해 나가야 하는, 과거와는 전도된 역할을 부여받고 있다.

2.2. 외부 환경의 변화에 따른 국토공간구조의 구축 방향

1) 지방분권화의 확대에 따른 참여형 국토관리체계의 구축

오랜 전통의 중앙집권적 관료체제도 최근에 와서 급격하게 변모하고 있다. 근대화 과정에서 한동안 기능을 멈추었던 지방자치체가 다시 출범하면서 중앙집권적 관료체제의 위세는 급속하게 약화의 길을 걷고 있다. 이 힘의 공백을 민선 지방자치단체의 대표와 이들을 뽑아준 주민이 메꾸어 가고 있다. 또한 참여정부 들어 국정과제로 추진하고 있는 국가균형발전 정책과 지방분권화 정책의 결과 국가균형발전을 위한 각종 개발사업이 확대되고 국토 및 환경관련 분야에서도 지방자치단체의 자율성 증대되고 있다.

이러한 변화는 기존의 중앙정부 주도로 이루어지던 각종 공간개발정책이 지방정부와 지역주민을 중심으로 한 개발로 전환될 가능성이 높아졌음을 의미하지만, 다른 한편으로는 균형발전을 명분으로 지나친 개발과 성장욕구에 따른 환경 파괴를 수반할 가능성이 높아지게 되었다. 따라서 지역의 발전을 위한 각종 계획의 수립, 사업의 추진 및 평가 과정에 다양한 주체의 참여와 협력을 제도적으로 보장할 수 있는 시스템의 구축이 필요하다.

2) 정보화의 진전에 따른 공간계획 및 관리방식의 전환

최근의 혁신적인 정보기술의 발달, 무한경쟁시대의 도래, 사람들의 정보욕구의 폭발적 증가 등은 정보화 시대로의 진입을 가속화시키고 있다. 이러한 흐름에 편승하여 정보화는 사회발전을 약속하는 가장 핵심적인 요소로 인식되는 경향이 있다. 실제로 정보화는 가계, 기업, 정부 등 모든 부문의 갖가지 활동에 깊고도 광범위한 영향을 주고 있는 것이 사실이다. 가령 인터넷을 통한 정보의 자유로운 유통은 열린사회·투명사회·민주사회로의 이행을 촉진시켜주는 역할을 하고 있다. 그런가 하면 가상공간에서의 상거래·화상회의·원격교육·재택근무·불량정보에 대한 무방비한 노출 등 정보화는 긍정적·부정적 측면을 노출하면서 급속히 확산되고 있다.

정보화의 진전이 국토공간에 미치게 될 영향은 다양하게 나타날 수 있다. 첫째, 정보화의 구심점은 도시, 특히 대도시라는 점, 둘째, 정보체계의 특성상 정보교환 및 공유를 위해서는 네트워크 구성이 필수적이라는 점, 셋째, 정보의 자유로운 유통에 역행하는 밀실행위는 정보화의 시대에는 부적합하다는 점, 넷째, 이러한 특성들이 과거의 근대화과정에서는 접할 수 없었던 새로운 현상이라는 점은 정보통신기술의 발달과 정보화의 진전에 따라 현행의 공간계획 및 관리방식에 근본적인 수술이 필요함을 암시한다.

앞으로 지적, 토지, 건축물, 기반시설, 교통, 환경 등에 대한 정보화 작업이 완료됨에 따라 국토환경정보의 공개를 통해 환경행정에 국민의 참여를 확대하고 정보통신기술을 활용한 새로운 도시 및 건축 시스템을 도입할 필요가 있으며, 원격업무 및 원격교육을 통해 기존 대도시의 혼잡을 감소할 수 있는 도시정주 체제를 구축하는 노력이 필요하다.

3) 환경보전의식의 증대

세계는 지금 환경문제로 몸살을 앓고 있다. 기상이변으로 전 세계가 큰 피해를 입는 일이 속출하고, 이미 오래 전부터 지속되어 온 사막화·지구 온난화·오존층 파괴·산성비 등의 현상은 지구의 장래를 매우 어렵게 하고 있다. 한국에서는 근년에 환경오염으로 인한 사고가 빈발하면서 환경문제에 대한 사회적 관심이 일어났지만 최근의 기상이변을 직접 체험하면서 그 중요성에 대한 인식이 급속하게 증폭·확산되고 있다.

오늘날의 환경문제는 과거와는 달리 몇 가지의 특징적 모습으로 우리에게 다가오고 있다.

첫째, 환경문제가 더 이상 깨끗한 물과 공기를 마시기 위한 삶의 질 향상 차원을 넘어서 생존의 문제와 종족보전 가능성의 문제로 비화되고 있다는 점이다. 요즘은 전개되는 양상으로 보아서 환경문제에 대한 적절한 대처가 없이는 인류의 존속 자체가 어려울 것으로 보인다.

둘째, 환경문제는 그것이 비록 국지적 현상이라고 해도 그 영향은 광역적·전 지구적 영역에 미친다는 점이다. 이를테면 인도네시아의 산불이 주변국가에 미쳤던 영향, 중국 내륙지역에서 발생한 황사현상이 한국에 주는 영향 등이 좋은 예이다. 지구 온난화, 오존층 파괴 등 지구환경의 대부분의 문제는 바로 이와 같이 초 광역적 맥락에서 발생하고 있다.

셋째, 환경의 문제는 궁극적으로는 대량 생산과 소비를 바탕으로 하는 산업화, 즉 근대화의 부산물이라는 점이다. 따라서 근대화의 발길을 돌리지 않는 한 환경문제의 근본적 해결은 기대하기 어렵다.

결국 환경의 문제는 인류생존의 차원에서 광역적 협력의 토대 위에 비로소 대처할 수 있는 성질의 것이며 아울러 대량 생산·소비의 근대화 패러다임을 바꿀 때 해결 가능한 문제이다. 특히, 도시는 그간의 근대화를 선도해 온 중추였다는 점에서, 환경훼손과 오염생산의 주범이었다는 점에서, 그리고 대규모의 인구와 산업이 집결된 지역이라는 점에서 환경문제로 인한 타격을 가장 심각하고 광범위하게 받게 될 지역이다. 이것은 역으로 근대화의 패러다임을 바꾸거나 광역적 협력을 추구하는 일은 도시로부터 출발해야 함을 뜻하는 것이기도 하다. 세계적인 환경 위기에 직면하여 과거의 대량생산·소비문화를 뒷받침했던 공간계획 및 개발방식은 이제 폐기 처분하지 않으면 안될 운명에 처해 있다.

4) 환경협력을 통한 한반도 및 동북아 통합생태계 보전 노력 증대

동북아 지역의 급속한 산업화와 개발확대에 따라 국제적 환경 협력의 필요성이 증대되고 있다. 중국 동부지역의 공업화와 도시화가 급속하게 이루어지면서 황사와 함께 한반도 생태계에 위협요인으로 작용하고 있다. 따라서 동북아 지역에서 광역대기오염과 해안 수질오염을 방지하고 동북아 지역의 광역적인 생태환경을 구축하기 위한 다양한 협력사업이 필요하게 되었다.

또한 남북관계의 진전과 경제협력의 확대에 따라 한반도의 통합생태계 보전을 위한 공동노력의 필요성이 증대되고 있다. 환경친화적 경협사업의 일환으로 휴전선 일대의 공동조사 및 보전노력, 북한의 생태계 조사 및 산림 복구 지원 등 다양한 공동환경보전 프로그램을 확대할 필요가 있다.

제4장 지속가능한 국토관리를 위한 정책방향

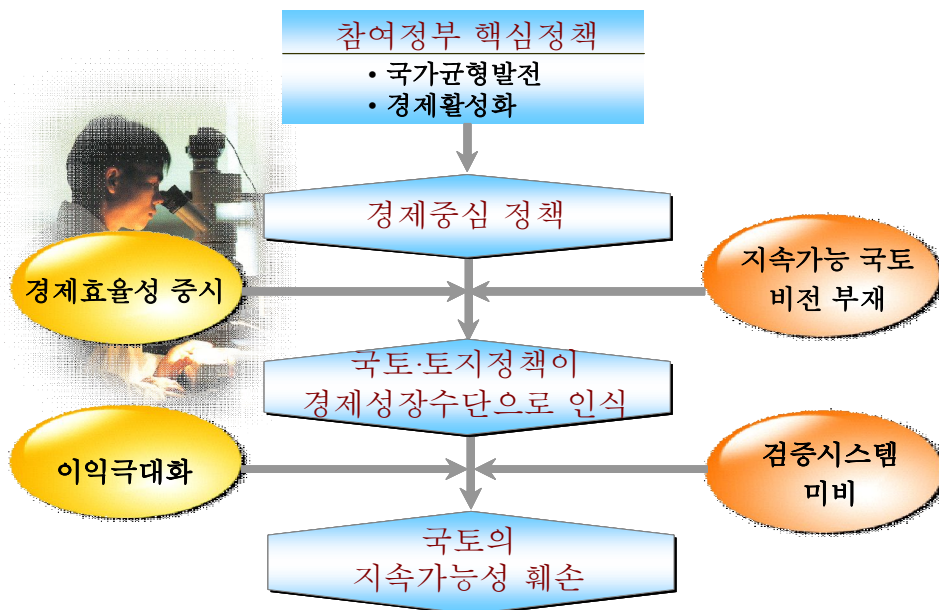
제1절 지속가능한 국토관리를 저해하는 구조와 요인

1.1. 국토공간 왜곡의 구조

우리나라 국토공간의 왜곡을 유발한 구조를 그림으로 표현하면 아래와 같다. 우리나라는 지난 40년간 급속한 산업화와 경제성장 중심정책을 추진하는 과정에서 불균형 성장전략을 채택하였으며, 국토정책을 경제성장 지원을 위한 수단으로 활용하게 되었다. 또한 경제성장을 위해 산업단지를 확충하고 서민주거안정과 건설경기 활성화를 위해 공급확대 위주의 개발방식을 채택하였다.

한편 국토공간에 대한 종합적인 비전과 전략을 실행할 수 있는 계획이 실효성이 없었고, 토지관련정책에서는 개발이익을 환수할 수 있는 제도적 장치가 부실하여 개별주체는 개발이익을 둘러싸고 사회적 갈등을 유발하게 되었다. 재정의 부족과 개발사업에 대한 국가개입의 확대를 위해 공영개발방식을 채택하였으나, 상위계획과의 연계성이 부족하고 환경과 지역에 대한 영향을 고려할 수 있는 제도적 장치가 제대로 작동하지 않았기 때문에 과도한 개발을 유발하게 되었다. 그 결과 인구와 산업뿐만 아니라 정치, 경제, 사회, 문화적 활동이 경부축과 대도시지역에 집중하게 되었으며 사회계층적 불균형 문제까지 발생하게 되었다.

<그림 14> 국토공간 왜곡의 구조



1.2. 국토공간 왜곡의 구조적 원인

우리나라 국토공간이 현재와 같이 왜곡된 데는 여러 가지 원인이 작용하였다. 근본적으로는 그동안의 불균형 성장전략을 채택한 결과라 할 수 있으며, 국토와 토지에 대한 종합적인 관리의식이 부재한 상태에서 경제정책의 하위수단으로 인식한 데서 그 원인을 찾을 수 있다. 이에 따라 각 주체들은 개별적인 이익극대화를 추구하는 과정에서 국토와 토지에 대한 인식이 삶의 공간이라기보다는 재산증식의 수단으로 인식하게 되었다.

<그림 15> 국토공간 왜곡의 구조적 원인

| | |
|--------------------|---|
| 현안 우리국토의 문제 | 현안 문제에 대한 적절한 조치가 없을 경우의 사태 |
| 국토 불균형 발전 | <ul style="list-style-type: none"> • 지역간·도농간 격차의 심화 • 수도권 집중 강화 • 수도권 과밀로 인한 총체적 삶의 질 및 국제 경쟁력 저하 • 수도권의 주택·택지 부족 및 그에 따른 부동산가격 상승 • 수도권 부동산가격 상승에 따른 투기 과열 • 부동산가격 상승과 투기에 의한 수도권지역의 난개발 • 비수도권지역의 지역경제 침체 및 발전잠재력 저해 • 지역간 갈등의 증폭 |
| 국토 난개발 | <ul style="list-style-type: none"> • 농지·산지의 지속적 훼손 • 국토공간구조의 비효율성 심화 • 비효율적 공간구조에 의한 사회적 비용 증대 • 과도개발에 따른 지속가능성 저하 • 부동산가격 상승과 투기 |
| 국토 환경 훼손 | <ul style="list-style-type: none"> • 환경 훼손 심화 및 국토의 회복능력 상실 • 삶터로서의 정주성 상실 |
| 개발지향적인 국책과제의 추진 | <ul style="list-style-type: none"> • 경제와 효율 편향적 • 정책기조 지속 유지 • 전국토의 부동산가격 상승 및 투기적 개발 조장 • 국토 환경의 대규모적 훼손 • 선계획·후개발 체계의 제도적 정착 가능성 훼손 |

<표 39> 지속가능성을 저해하는 경제정책과 국토환경정책의 한계

| 구분 | 현실 여건 및 원인 | 개별 특성에 따른 문제점 | 공통된 문제점 | |
|---|-------------------|---------------------------------------|--|--|
| 경제 정책의 한계 | 지속가능성을 저해하는 경제 여건 | 건설산업분야의 비대화 | · 주택부족 · 대도시 및 수도권 교통혼잡, 대기오염으로 사회적비용 증가 | · 국토불균형개발 · 난개발 · 골프장건설과 신도시개발의 편중 |
| | | 개발연대의 관성 | | |
| | | 개발수요에 대한 신개발위주의 공급 정책추진으로 수요관리 정책의 부재 | | |
| | 개발압력의 증가 | 소득증가에 따른 주택 및 레저에 대한 수요의 증대 | 도시주변의 산지 및 농지 잠식 가속화 | · 토지구제완화와의 지속적 확대 |
| | | 대도시 인구집중과 과밀화 | | |
| | | 국가균형발전 및 지방분권화정책 급속한 확대 추진 | 기업도시· 행정복합도시· 수도권신도시· 지역특화특구건설· 혁신도시 등 정부의 정책에 대한 불신 및 환경과피 우려 | · 높은지가 · 토지자원의 낭비 · 계층간 위화감조성 |
| | 개발이익의 사유화 | 북한의 경제협력 증대 | 북한의 급속한 산림황폐화와 공업화로 인한 지역환경 문제대책 미흡 | |
| | | 개발수요는 증가하고 있으나 개발이익환수체계의 미흡 | 개발사업에 따른 정부의 공공시설 부담은 증가하나 개발이익사유화로 개발사업으로 인한 정부재정 악화 | |
| | | 개발에 따른 손실보상제도 미흡 | 정책의 수혜자와 피해자로 이분화 됨 | |
| | 국토 환경 정책의 한계 | 환경계획과 국토계획의 연계성 및 정책적 수단의 한계 | 환경훼손을 초래할 수 있는 국토계획 및 도시계획의 연계부족 | |
| 환경보호및 국토관리계획의 후퇴 | | | | |
| 환경계획이 자연환경 중 보전가치가 높은 지역보전을 위한 환경보전 계획수준에 그침 | | | 농촌경관 등 산림훼손 등 보전이 필요한 지역에 대한 효율적 관리에 미흡 | |
| 지속가능한 국토관리측면에서의 농촌경관 및 농촌에머니티 등 보전을 위한 다양한 환경차원의 관리 미흡 | | | | |
| 국토의 자원이나 생태적 연건 분석을 위한 기초정보부재 | | | | |
| 국토환경에 미치는 환경부하를 스스로 정화 복원할수있는 국토개발체계구축 미흡 | | | | |
| 사전환경성검토제도가 계획확정 전단계에서 시행되어 대안검토를 통한 계획의 적정성, 입지의 타당성 여부판단이 곤란함 · 평가결과를 계획에 반영하는 환류과정이 미흡 | | | | |
| 환경국토가버넌스의 한계 | 전문가 부족 및 미활용 | 대형국책사업의 사회적 갈등 | | |
| | 국민참여 부족 | | | |
| | 시민단체 의견 미수용 | | | |
| | 협의조정기구 부재 | | | |
| | 국제적 협력미흡 | 황사현상 등 동북아 월경성 환경문제 | | |

1) 거점개발 중심의 불균형성장전략

우리나라는 한정된 자원을 효율적으로 활용하여 경제를 단기간에 성장시키기 위하여 산업별, 지역별 불균형성장전략을 채택하였다. 불균형성장전략은 1962년부터 시작된 경제개발계획과 1972년부터 시작된 국토종합개발계획을 통해 구체화되었다. 국토종합개발계획은 국토공간에 대한 장기계획이자, 국토에 대한 최상위계획으로서 국토의 효율적 이용과 양호한 삶의 공간 조성을 위한 비전과 추진전략을 제시해 왔다. 그러나 지난 경제개발 과정에서 국토종합개발계획은 경제성장을 위한 국가의 공간전략을 제도적으로 지원해 주는 역할을 수행해 왔다.

산업구조 측면에서는 지난 40여년간 산업구조는 선진국형으로 개편되었으며, 제조업은 국제적인 경쟁력을 지닌 중심산업으로 발전하였다. 그러나 국가의 지원이 부족하였던 서비스업은 여전히 국제적인 경쟁력이 부족한 채 부가가치 창출에 한계가 있으며, 농업을 비롯한 1차 산업은 자생력을 상실하고 있다.

공간적으로는 수도권과 부산권을 잇는 경부축상에 가용자원을 집중하는 성장거점개발전략을 채택함에 따라 이 지역에는 인구와 산업이 과도하게 집중되는 반면, 다른 지역은 상대적으로 침체하는 결과를 낳게 되었다. 이 결과 성장지역에서는 과도한 개발로 인한 토지공급 부족과 고지가, 혼잡과 과밀로 인한 막대한 사회적 비용의 지출이라는 문제점을 낳는 반면, 낙후지역에서는 인구의 유출과 지역산업 경제 기반의 취약으로 어려움을 겪고 있다.

2) 경제정책의 하위수단으로서 토지 및 국토정책

지난 40여년간 개발연대를 거쳐오면서 경제정책이 모든 정책의 상위정책으로 자리잡아왔다⁷⁾. 때문에 토지정책이나 국토정책은 경제정책을 수행하기 위한 보조적 수단으로 활용되어 왔다. 경제성장을 위해서나 경기의 활성화를 위해 유발효과가 큰 건설산업의 활성화가 필요하였고 이를 위해서는 토지관련 규제가 완화되어야 한다는 논리를 가지고 있다. 또한 고도의 성장 속에서 물가의 안정기조를 유지하기 위해서는 주택가격의 상승을 억제할 필요가 있었기 때문에 주택공급을 확대하거나 주택건설 관련 규제를 완화하는 조치를 취하게 되었다.

토지가격을 안정화시키기 위해서는 토지의 공급을 확대해야 한다는 수요 공급의 논리에 따라 규제완화를 통해 개발가능한 토지를 확대공급하는 정책이 추진되어 왔다. 이와 같은 논리에서 추진된 것이 1994년의 준농림지역 제도의 도입⁸⁾과 최근 추진되고 있는 토지구제개혁 방안이라 할 수 있다.

그러나 토지구제 완화의 결과는 토지가격의 상승을 초래하고 개발이익을 사유화시키며 난개발을 유도하게 되었다. 토지정책을 경제정책의 수단으로 잘못 활용하게 됨에 따라 국토환경이 훼손되고 궁극적으로는 건전한 경제발전에도 장애요소로 작용하게 되었던 것이다.

7) 지금도 재정경제부는 경제관련 부처를 총괄하는 부총리의 자격을 보유하고 있으며, 부동산 관련 정책을 총괄하고 있다.

8) 실제 토지구제완화는 문민정부 시절 신경계 5개년 계획의 일환으로 추진되어 경제활성화를 위해 토지정책이 동원된 사례라 할 수 있다.

3) 국토관리를 위한 제도의 미흡

그동안 국토의 균형발전을 위한 지역정책은 종합적이고 체계적인 발전전략이 부족하였다. 국토의 균형발전을 추진하는 부처는 건설교통부, 산업자원부, 행정자치부, 농림부, 해양수산부 등으로 분산되어 상호 연계성이 부족하고 종합적, 효과적 지원이 이루어지지 못하였다. 이에 따라 각 부처별로 추진되는 각종 지구, 구역, 지원제도 등이 중복되고 각 사업들이 연계되지 못하여 실효성을 상실하고 있다. 또한 지역균형발전을 위한 사업은 대부분 물리적 시설을 중심으로 선정되어 가시적인 성과를 증시함에 따라 실질적인 지역의 발전을 도모하는 데 한계가 있었다.

더구나 대표적인 국토불균형이라 할 수 있는 수도권 집중을 억제하기 위한 정책은 부처별로 업무가 혼재되어 있을 뿐만 아니라 같은 부처 내에서도 한편으로는 집중을 유발하면서 다른 한편으로는 집중을 억제하기 위한 규제를 집행하는 이중성을 보여왔다. 또한 수도권 규제정책이 지역발전정책과 연계되지 않아 규제의 효과가 지역의 발전으로 귀결되지 못하였다.

또한 국토나 도시의 장기적인 비전을 담은 장기계획이 실효성이 부족하여 하위계획을 제어하는 데 한계가 있었다. 국토종합계획은 하위계획이라 할 수 있는 도종합계획 및 도시기본계획과 연계성이 부족하였으며, 수도권에 대한 종합계획이라 할 수 있는 수도권정비계획도 하위계획에 대해 실효성을 발휘하지 못하였다. 특히 택지개발촉진법, 주택건설촉진법, 산업입지법 등 특별법에 의한 개발계획 추진으로 토지의 계획적, 합리적 이용을 저해하고 국토공간의 왜곡을 낳아 왔다.

반면, 택지개발사업이나 산업단지 조성사업과 같은 대규모 개발사업은 주로 공영개발방식으로 진행되었으나, 국가의 재정적인 지원을 최소화하고 개발과정에서 발생하는 개발이익을 활용하는 개발방식의 특성상 기존의 성장지역에 개발이 집중되었다. 또한 개발지역 주변지역에 대한 적절한 규제수단을 보유하고 있지 않았기 때문에 지대를 향유하기 위한 토지매입과 개발행위가 연이어 발생하게 되었다. 이에 따라 성장지역에서는 지가의 상승과 토지의 자본이익의 사유화, 개발의 확대가 상호작용을 하면서 집적을 누적시켜 왔다.

4) 토지관련 정책의 제도적 결함

우리나라 토지이용 규제는 용도지역제가 핵심적인 수단이나 이를 통해 토지를 관리하는 데는 한계가 있다. 지역지구제는 개발허용여부를 결정하는 수동적이고 정적인 규제수단이지 변화하는 여건에 대응하여 개발을 조절할 수 있는 동적인 능동적 토지관리수단이 되지 못한다(황희연, 2000). 특히나 일정한 요건이 충족되거나 필요에 따라 개별사업별로 용도지역을 변경하여 도시개발사업을 시행하도록 허용하고 있다. 이에 따라 주변 환경과 기반시설의 수용능력을 고려하지 못한 채 과도한 개발이 발생하여 환경파괴와 기반시설 부족으로 인한 혼잡의 문제를 유발하게 된다.

우리나라 토지관련 제도의 또 하나의 문제점은 토지소유권에 대해 공익보다 사익을 지나치게 우선시한다는 데 있다. 우리나라는 자본주의 국가 중에서도 절대적 토지소유권의 개념을 중시하며, 토지이용과의 관계에서는 토지이용보다 토지소유를 우선시하며, 토지상의 건축에 대해서는 건축자유 원칙을 견지하고 있다. 반면, 영국의 개발권 공유화 제도, 프랑스의 개발밀도상한제, 미국의 개발권 양도제 등은 토지소유권을 인정하면서도 개발권을 분리하여 허용하거나 일정한 수준만 인정하는 것이 가능함을 보여주고 있다.

<표 40> 각국의 토지소유권 관념

| 구분 | 영국 | 독일 | 프랑스 | 미국 | 일본 | 한국 |
|------------|----------|---------|-----|---------|---------|----|
| 토지소유권 | 상대적 소유권 | 절대적 소유권 | | 상대적 소유권 | 절대적 소유권 | |
| 토지소유와 이용관계 | 이용 우선 | | | | 소유 우선 | |
| 건축자유 여부 | 건축부자유 원칙 | | | 건축자유 원칙 | | |

출처: 김상중임강원 편(2000)

우리나라의 개발이익 환수제도는 다양한 환수수단에도 불구하고 실제 개발이익의 대부분은 환수되지 못하고 있다. 보유과세인 재산세, 이전과세인 양도소득세는 과표의 현실화 부족과 각종 예외 조치로 실효성이 낮다. 토지개발과정에서도 보상액 산정기준은 시가보상을 원칙으로 하고 있으나 개발계획으로 인한 지가상승분까지 보상하기 때문에 새로운 투기의 요소가 되고 있다. 이러한 제도적 허점 때문에 개발이익은 개인의 소유인 것을 당연시하게 되고, 토지나 주택에 대한 과다 소유 수요를 유발하게 된다. 이러한 과다 토지소유 수요는 지가나 주택가격을 상승시키고 이것이 개발이익을 더욱 확대시키는 누적적인 구조를 지니고 있다.

5) 주체별 이익추구 행위

우리나라의 토지문제는 개발비용은 사회화되는 반면, 개발이익은 사유화됨에 따라 과도한 토지소유를 통해 개발이익을 독점하고자 하는 데서 크게 기인한다. 이러한 토지소유 및 개발을 통한 개발이익 추구행위는 국가공사, 지방자치단체, 민간기업, 개인소유자 등에서 광범위하게 나타나고 있다.

우리나라의 대표적인 개발공기업인 토지공사는 택지공급 확대를 목표로 수요가 있는 수도권과 대도시 지역을 중심으로 대규모 개발사업을 수행해 오고 있다. 국가의 재정적인 지원이 거의 없는 상태에서 대규모 개발사업을 추진하기 위해서는 불가피하게 개발이익을 통해 기반시설을 확충할 수 있는 입지를 중심으로 개발이 이루어지게 된다.

지방자치단체에게 개발사업의 확대는 세수확보나 자치단체장의 정치적 입지확보를 위해 가장 선호되는 정책이다. 지방자치단체는 앞다투어 대규모 개발사업을 유치하거나 직접 시행하며, 각종 기반시설을 설치함으로써 정치적 이해관계를 극대화하고자 한다.

기업에게 토지는 한편으로는 생산수단의 일환이지만 다른 한편으로는 지가차액을 위한 재산가치로 인식되고 있다. 많은 기업들이 생산성 증대보다 토지가격 상승으로 인한 지가차액을 향유하기 위해 수도권과 대도시지역 입지를 선호하고 있다. 이에 따라 성장지역과 낙후지역간의 자본이익의 격차는 지역간 격차를 확대시키는 요인으로 작용하고 있다.

토지에 대한 국민의 의식과 행태로 이중성을 보이고 있다. 공익을 위한 토지구제에는 찬성하고 부동산 투기에 대해 적대감을 지니고 있으나 개인적인 개발행위에 대한 규제나 조세에 대해서는 강한 거부감을 지니고 있는 것이다. 특히 부동산이 다른 재산에 비해 안정적인 재산증식의 수단으로 증명됨에 따라 과도한 부동산 소유수요를 보이고 있다. 그동안 정부의 주택정책도 분양주택의 공급확대를 통한 주택가격 안정화를 추구해 왔기 때문에 주택소유를 유도해 왔다고 할 수 있다. 특히 부동산가격의 지속적인 상승과 토지관련 규제의 형평성 상실 때문에 개발이익을 둘러싸고 많은 사회적 갈등이 유발되고 있다.

제2절 21세기의 국토관리 방향 정립

2.1. 21세기 국토의 지향

우리 사회는 21세기로 접어들면서 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 지난 40여년간 급격한 성장과 변화를 주도하였던 여건들이 둔화추세를 보이는 한편 새로운 가치가 변화의 주체로 등장하였다. 앞서서 살펴본 바와 같이 우리나라는 도시화가 완료단계에 이르렀고 인구증가율이 둔화되고 있으며 경제성장속도 또한 고속성장을 구가하던 지난 세기보다 현저하게 둔화되었다.

그렇다고 해서 우리 사회 전체가 고요한 안정상태에 머물러 있는 것이 아니다. 오히려 기존 질서를 대체한 새로운 가치가 더욱 거센 변화의 바람을 몰고 왔다. 친환경·세계화·정보화 등 새로운 가치들은 비단 우리나라에만 국한되지 않고 범세계적 차원에서 거부할 수 없는 거대한 힘으로 다가오고 있다.

기존 질서가 퇴색되고 보다 큰 힘을 가진 새로운 가치가 변화를 가속화시키는 시대적 여건은 우리의 국토 또한 새로이 변모하도록 요구하고 있다. 이 점에서 우리는 우리 국토의 앞날을 위하여 세 가지 문제를 동시에 해결해야 하는 삼중고를 안고 있다.

첫째, 경제성장 일변도로만 치달았던 그간의 가치질서를 척결하여야 한다. 효율과 물량 위주의 가치가 가지는 장점이 없지 않으나 궁극적으로는 그 폐해가 막대하다는 것을 우리는 이미 경험하였다. 이제 기존의 가치질서와 관행을 계속 유지하고자 하는 것은 시대의 흐름을 거스르는 것이다.

둘째, 무엇보다도 기존의 가치질서가 유발한 문제와 후유증을 치유하여야 한다. 단견적 효율과 물량 위주의 가치로 인한 문제들은 우리의 일상에서 다양한 형태로 드러나고 있다. 국토 불균형과 난개발, 과밀개발과 기반시설 부족, 커뮤니티의 정

체성 상실은 그 자체로 심각한 문제이자 각종 사회문제의 원인으로 작용한다. 이들 현안 문제가 해결되지 않고서는 국토의 미래 전망은 허구에 지나지 않는다.

셋째, 우리 여건에 맞는 가치지향을 새로이 정립하여야 한다. 우리의 미래를 위해 어떠한 가치지향을 선택할지를 판별하는 것이 결코 쉬운 일은 아니다. 더욱이 지금은 다양한 가치들이 부각되고 다시 퇴색되기도 하는 가치 변화의 시대이기도 하다. 그러나 우리 국토가 이들 새로운 가치의 영향아래 끊임없이 변화하고 있는 것이 지금의 현실이다. 다양한 가치들이 개입되어 다양한 선택이 가능한 여건일수록 국토가 나아갈 바를 정립하여 능동적으로 대처하지 않는다면 올바른 미래 지향이 불가능하다.

우리 국토의 장래 전망은 이 세 가지 문제가 해결된 상태를 의미함과 동시에 문제 해결의 방향을 제시하는 것이기도 하다. 이 점에서 21세기의 우리 국토는 이 세 가지 문제에 기초하여 전개될 필요가 있다. 따라서 다음과 같은 관점이 고려되어야 한다.

첫째, 효율편향적 물량 위주의 가치질서를 대체할 수 있는 가치지향을 담아야 한다.

둘째, 여건변화와 새로운 패러다임을 수용하되 사회적 합의를 이끌어낼 수 있는 보편성이 확보되어야 한다.

이러한 조건을 모두 만족시키는 가치의 대강을 우리 사회의 여건변화와 관련시켜 도출하면 다음과 같다.

첫째, 환경친화적 국토에 대한 기대에 부응하여야 한다. 레에첼 카슨(Raechel Carson)이 침묵의 봄(Silent Spring)을 통해 환경문제를 고발한 이래 환경보전의 지난한 노력에 힘입어 이제 환경적으로 건전한 삶터를 조성하는 것은 인류공통의 염원이자 공간계획 제1의 목표가 되고 있다.

둘째, 국토균형발전을 도모하여야 한다. 국토불균형은 교통문제와 그로 인한 에너지 및 환경문제를 초래할 뿐만 아니라 지역간·계층간 상대적 박탈감 등 사회적 문제 또한 유발시킨다. 국토균형발전은 21세기가 지향하여야 할 중요한 목표 중의 하나이다.

셋째, 지역사회정체성을 확보하여야 한다. 지역사회정체성은 역사와 문화, 그리고 도시개성과 깊은 관련이 있다. 지역사회 고유의 역사·문화·전통자원 등은 지역주민의 삶의 질과 매우 밀접한 관련을 가진다.

넷째, 주민참여가 이루어져야 한다. 주민참여는 친환경, 자족성, 도시정체성, 그리고 도시안전을 확보하는 수단이자 주민이 당해 도시에 대한 기여와 공지를 갖게 하는 기반이 된다. 민주화·지방화의 추세에 따라 주민참여의 의의와 필요성이 더욱 강하게 부각되고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 21세기 우리 국토의 미래상은 친환경·균형발전·정체성·참여 등 네 가지 요소로 구성된다. 즉, 환경적으로 건전하며 자족성과 정체성이 확보되고 안전한 커뮤니티를 조성하기 위해 주민이 함께 참여하는 국토가 우리가 추구하는 목표이다. 이것을 하나의 통합된 개념으로 정의하면 바로 '지속가능성'이다. 즉, 우리 국토의 미래상은 한마디로 지속가능성으로 요약될 수 있다.

2.2. 국토관리의 새로운 패러다임

국토의 미래상을 지속가능성에서 찾고자 하는 것은 그간의 우리 국토가 지속가능하지 않았음을 반증하는 것이다. 그간에 우리의 공간환경 자체가 지속가능하지 않았을 뿐더러 국토공간을 조성하는 과정 또한 지속가능한 방법과 수단이 동원되지 않았다.

지속가능하지 못한 공간환경은 우리 주변의 도처에서 살펴볼 수 있다. 고밀고층화를 비롯하여 비인간적 도시공간·지가상승과 투기유발 등 우리의 지속가능하지 않은 국토문제들을 살펴본 바 있다. 지속가능하지 않은 이러한 국토문제를 해결하기 위해서는 그 문제를 유발시킨 원인을 규명할 필요가 있다.

우리의 국토환경의 질이 열악한 수준에 머물고 있는 원인은 다양한 각도에서 조명해 볼 수 있는데 우리나라 도시화·산업화 과정의 특성 및 그에 따른 공간계획부문에 대응과 결부하여 종합하면 다음과 같다.

첫째, 선진외국이 250여 년에 걸쳐 완성한 도시화과정을 우리나라는 지난 한 세기만에 마침으로써 도시성장에 따르는 도시기반수요를 공급이 미처 따르지 못하는 만성적 공급부족 현상을 겪었다.

둘째, 특히 지난 40여 년간의 압축 경제성장과정에서 국가정책의 최우선 순위를 오로지 경제개발과 양적 성장에 둬으로써 삶의 질과 직결된 국토환경은 상대적으로 낙후될 수밖에 없었다.

셋째, 상기와 같은 국가정책의 우선순위와 정책목표에 따라, 공간계획 및 개발은 공익성이 매우 큰 부분임에도 불구하고 개발이익만을 추구하는 민간부문에 일임함으로써 국토공간이 이익 추구의 각축장이 되었다.

넷째, 아울러 국토계획관련 제도가 지나치게 방만하게 운영됨으로써 쾌적한 국토공간의 창출이 현실적으로 불가능하였다.

다섯째, 국토관리 사무를 관장하는 공무원의 공간계획에 대한 전문성이 결여되어 있었으며, 이를 대행하는 민간 컨설팅업 종사자 역시 부족한 전문성과 열악한 업무환경으로 말미암아 공간계획의 이론과 실무 양면에서 공간계획 선진화에 한계가 있었다.

여섯째, 뿌리 깊은 관료주의에 눌려있던 국민들은 민주화와 더불어 권리 찾기에 나섰으며, 이에 따라 규제를 근간으로 하는 국토관리제도에 대한 저항과 규제완화요구가 빈발함으로써 국토환경 악화를 부채질하고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 우리가 직면하고 있는 국토문제들은 우리 사회 특수한 여건에만 원인이 있는 것이 아니라, 실제적으로는 공간계획부문의 대처가 적정하지 않았고 미흡하였다는 점에서 더 큰 원인을 찾을 수 있다. 이러한 맥락을 고려할 때 국토의 미래상을 구현하기 위해서는 그 실천수단인 국토계획이 적실성 있게 수립되어야 한다는 것을 알 수 있다.

국토가 올바르게 관리되기 위해서는 사회적으로 추구해야 하는 가치지향이 제대로 정립되어야 한다. 즉, 국토의 미래상을 실천하는 수단으로서 우리 국토가 지향

해야 하는 새로운 패러다임이 요청된다. 그간의 논의과정을 통해 보편적 합의에 이른 국토관리의 새로운 패러다임은 다음과 같다.

첫째, 국토관리는 총체적·종합적으로 접근하여야 한다. 국가는 다양한 사고와 문화가 모여 쇄신을 이루는 곳이다. 국토관리는 이러한 공간환경을 계획대상으로 다루므로 모든 학문의 지식이 어우러진 복합체라고 할 수 있다. 특히 공간계획은 삶에 관련된 모든 부문을 포괄하는 국토정책의 결정관이라는 점에 유의할 필요가 있다. 나아가서 공간이 시민·전문가·정책결정자가 함께 참여하여 만들어내는 합작품이라는 점에서도 역시 종합적인 접근이 필요하다.

둘째, 기능위주의 개발을 지양하고 지속가능한 개발을 추구하여야 한다. 여기에는 환경보전의 측면뿐만 아니라 사회경제적 서비스 제공을 통한 삶의 질 향상 측면도 포함된다. 자연과의 조화를 꾀하는 것과 사람살이의 쾌적함을 함께 확보할 수 있어야 한다.

셋째, 형평과 사회정의를 추구하여야 한다. 사회적 형평성과 사회정의는 지속가능한 개발의 핵심적 요소이다. 따라서, 향후에는 세대간·계층간 형평성을 확보하여야 도시계획 본연의 위상을 정립하고 제 역할을 수행할 수 있다.

제3절 정책과제 도출

3.1. 국토관리의 지속 가능한 발전 비전과 전략

1) 비전과 목표

지속가능한 국토관리 정책으로서 다음과 같은 비전과 목표 및 추진전략을 도출하였다. 미래의 국토이용수요를 충족하면서 경제적, 사회적, 환경적 지속가능성을 지닌 쾌적하고 지속가능한 국토의 구현을 위해 첫째, 개발정책과 환경정책의 통합성을 제고하고 둘째, 사회적 합의도출을 위한 국토환경 거버넌스 구축 셋째, 지속가능한 한반도 통합생태계 구축을 목표로 한다.

2) 추진전략

국토정책과 환경정책의 통합성을 강화하며, 사회적 통합성을 강화하기 위해 개발이익환수 및 규제손실보상체계 및 국토·환경 거버넌스를 구축한다. 그리고 한반도의 환경협력을 강화함으로써 한반도 생명공동체를 구현한다.

3.2. 중점 추진과제

1) 중점추진과제 선정기준

본 보고서의 중점과제의 선정기준은 첫째, 국가적 현안사항임에도 불구하고 정책대안이 마련되지 않은 과제를 선정하였다. 둘째, 여러 부처가 관련되어 통합된 정책추진이 필요한 과제를 선정하였다. 셋째, 지속가능한 국토관리를 위해 조속한 정책추진이 필요한 과제를 선정하였다.

2) 정책과제 도출

최근 증가하는 개발수요에 적절이 대응하기 위하여 국토정책과 환경정책의 통합성을 강화 할 수 있는 대안을 모색하였다.

또한 대형개발사업에 대한 개발이익의 환수 및 규제손실 보상체계를 구축하기 위한 제도를 고찰하고, 정책간 통합조정체계 구축을 위하여 국토환경 거버넌스의 구축과 지속가능한 국토관리평가 체계구축, 그리고 마지막으로 남북한 경제협력 못지않은 환경협력을 정책과제로 도출하였다.

<표 41> 국토관리의 지속가능한 발전을 위한 정책과제 도출

| 정책과제 | | 세 부 내 용 | |
|-----------------------|--------------------------------|--|---|
| 지속가능한 경제 체계로의 전환 | 도시 및 국토관련 경제정책의 지속가능성 평가 | 개발압력의 효율적 관리를 위한 지속가능한 국토관리 및 평가 체계 구축 | 관광산업 및 도시개발사업 및 수도권 및 대도시 개발 관련 주요정책,계획의 지속가능성 평가 |
| | | | 지속가능한 국토관리 지표 개발 및 적용 |
| | | | 자치단체 지속가능성 평가 및 인센티브 강화 |
| | 남북한 환경협력 강화 | 남북한 환경협력추진 기반 마련 | |
| | | 친환경적 경제협력 사업추진 | |
| | | 북한의 산림복구 및 생태복원 지원 | |
| | 개발이익 환수 및 규제손실 보상체계의 구축 | 개발이익 환수체계의 강화 | 개발부담금제 재도입 |
| | | | 기반시설 부담금 제도 정비 |
| | | | 양도소득세의 단계적 정상화 |
| | | 개발권양도제 도입 | |
| 국토환경보전 시스템의 합리적 혁신 | 국토정책과 환경정책의 통합 | 국토관련 행정·개발계획에 대한 환경성 검토 강화 | 전략환경평가 실시 |
| | | | 사전환경성 검토, 영향평가 등 평가체계 일원화 |
| | | | 지역단위 환경성 평가 제도 도입 |
| | | 국토계획과 환경계획간 연계 강화 | 계획수립 주기 및 체계개선 |
| | | | 통합국토 환경정보시스템 구축 |
| | 국토계획과 환경계획의 통합 | | |
| | 농촌계획의 체계적 수립과 지속가능한 농업환경자원의 관리 | 농촌계획의 체계적 수립과 지속가능한 농업환경자원의 관리 | 농촌계획 기준마련 |
| | | | 농촌농업환경자원 DB 구축 |
| | | | 지역별 양분총량관리제 도입 |
| | | | 생산과 보전의 조화를 위한 지원보상 프로그램 강구 |
| 국토개발과 환경정책간 통합조정체계 구축 | | | 국토·환경수석 비서관 신설 |
| 국토·환경 거버넌스 구축 | 이해당사자간 파트너십 강화 | 녹색장관회의 | |
| | | 개발관련 심의기구 주민·시민단체 참여 확대 | |
| | | 중앙·지방지속위 기능강화 | |

제5장 지속가능한 국토관리를 위한 정책과제

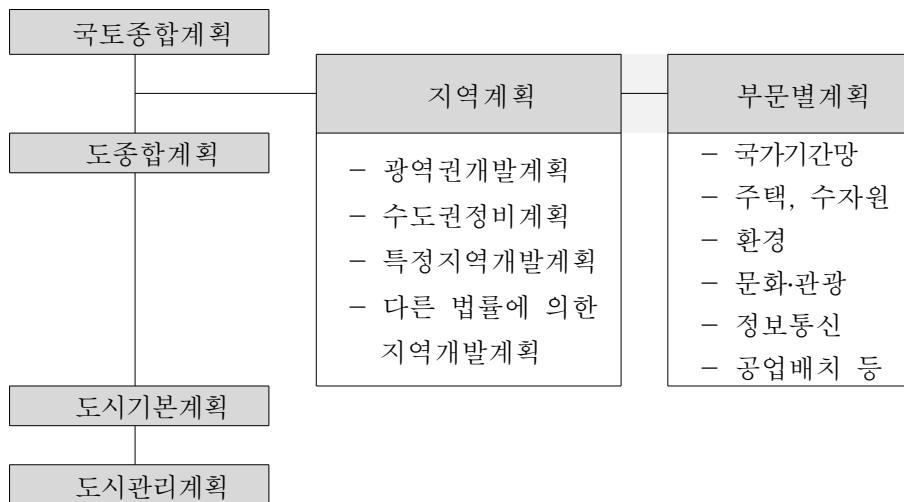
제1절 국토정책과 환경보전정책의 통합성 강화⁹⁾

1.1. 현황

1) 국토계획체계와 환경보전을 위한 계획체계간 연계 미흡

현행 국토의계획및이용에관한법률의 선계획-후개발 원칙에 의한 체계적인 국토관리를 위해 국토관련 계획은 「국토종합계획-도종합계획-시군종합계획」으로 일원화 되어있으며, 개별적으로 수립되는 지역계획과 부문별 계획은 국토계획체계와의 연계하에서 수립하도록 규정되어 있다.

<그림 16> 국토계획체계



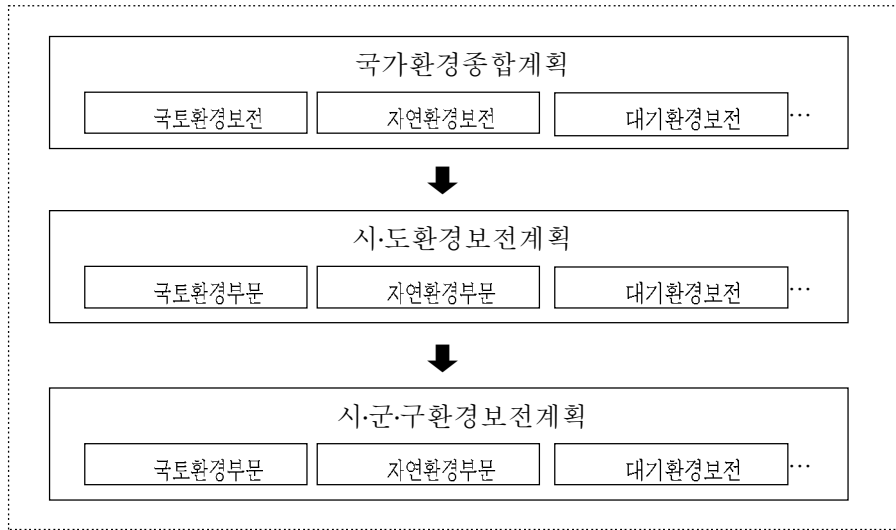
환경보전계획은 「국가환경계획-시도환경계획-시군구환경계획」 체계에 의해 별개로 수립되어지고 있다.

국토계획 체계내 환경보전부문과 토지이용계획 간 연계가 부족하고 환경보전 부문은 대부분 선언적인 수준에 그치고 있다. 뿐만 아니라 환경계획이 자연환경 중 보전가치가 높은 지역보전을 위한 환경보전계획 수준에 머물러 있어 환경훼손을 초래할 수 있는 국토계획 및 도시계획과의 연계도 부족하다.

국토의 약 16%인 도시지역과 사람이 접근하기 힘든 일부 산악지역을 제외하면, 녹지공간과 중요한 생태자원은 대부분 농촌지역에 위치하고 있다. 그러므로 지속가능한 국토관리 차원에서 농촌은 농업생산뿐 아니라 경관보전, 농촌 어메니티 보전 등을 위해 환경자원으로서 체계적인 관리가 필요하다.

9) 본 원고는 필자가 참여한 경제사회연구회 협동과제로서 [최영국 등(2002) “국토계획과 환경계획체계의 연계 방안 연구” 국토연구원]의 일부를 수정 보완한 것임을 밝힌다.

<그림 17> 환경계획체계



1.2. 문제점

계획단계에서 환경을 고려하도록 하는 사전환경성검토 제도의 경우 계획 확정 전 단계에서 시행되므로 대안검토를 통한 계획의 적정성, 입지의 타당성 여부를 판단하기가 곤란하며, 평가결과를 계획에 반영하는 환류과정 또한 미흡하여 개발 계획에서 야기될 수 있는 자연환경 훼손문제를 계획수립단계에서 제어하기에는 한계가 있다.

「환경정책기본법」에서는 개발계획 수립시 환경계획을 고려할 것을 규정하고 있으나 「국토의계획및이용에관한법률」에서는 동법에 의해 수립되는 도시계획이 타법률에 의한 토지의 이용·개발 및 보전에 관한 기본이 된다고 규정함으로써 환경보전계획과 도시계획과의 우선성에서 충돌이 우려된다.

또한 도시계획 중 도시관리계획과 연계할 수 있는 환경관련 계획이 없어 환경을 고려한 계획적 개발을 추진하는데 한계가 있다.

개발계획 수립에서부터 집행에 이르기까지 사전환경성검토와 환경영향평가를 통해 개발에 대한 환경성을 검증하고 있으나, 개발계획과 환경보전간의 조화 및 협의를 위한 제도적 장치의 부재로 사업과정에서 발생하는 다양한 환경문제를 다루는 데는 한계가 있어 개발과 보전을 둘러싼 갈등 야기되고 있다.

한편 토지의 환경·생태에 관한 기초정보의 부족으로 개발계획 수립과정에서 개발 대상지의 생태적 흐름과 녹지축과의 연결등 환경계획을 수립에 한계가 있으며, 더욱이 자료가 공간화되어 있지 않아 환경계획 부문의 이해관계자간 의사소통에도 어려움이 있다.

국토이용계획과 농지이용계획의 부조화의 문제는 국토의 난개발과 농촌지역의 경관 및 환경 훼손을 가속화시키고 있다. 물론 과거 농지법에 의한 농지이용계획이 도입되었으나, 이 또한 종합적인 농촌토지관리 기능이 미흡하고, 법적 구속력이

없어 농지 소유·이용자가 용도별 구분에 따르도록 강제하지 못하고 있다. 한편, '03년부터 국토계획체계 안에서 농촌공간을 체계적으로 관리하기 위한 계획 기능이 도입되었으나, 농촌공간을 형성·정비하기 위한 계획기능은 여전히 미흡하고, 구체적인 실천 방안이 부재하다.

체계적인 농지 관리 및 전용기준이 없어 국토의계획및이용에관한법률은 3ha 이하 규모에 대해서는 개발행위허가제에 의해 소규모 농지전용이 허용되고 있으며, 농업진흥지역제도와 농지전용허가제도 역시 법적 요건에 의해 필지별 농지전용 가능하기 때문에 현행 제도로는 개별적인 농지전용 시도를 막을 수 없다.

'03년 현재 우리나라는 OECD회원국 중 환경지속성지수(ESI) 성적이 최하위 수준인데 이는 농촌공간의 농업·환경자원 관리를 위한 프로그램이 미흡하여 많은 농약·비료 투입으로 수질 오염문제(water stress)를 유발시키는 것이 주요 원인으로 밝혀졌다. 이는 친환경농업지구의 지정 등을 통한 환경보전과 농업정책간의 조화를 도모하고 있으나, 정책들 간의 연계가 부족함을 알 수 있다.

1.3. 개선방안

1) 국토관련 행정·개발계획에 대한 환경성 검토 강화

현재 건교부의 훈령에 근거한 전략환경평가를 환경정책기본법상 사전환경성검토 대상으로 통합 하여 환경에 영향을 미치는 모든 행정계획에 대해 상위 계획수립 단계에서 개별 개발사업에 이르기까지 환경영향을 체계적, 단계적으로 평가하도록 하여야 한다. 특히 이를 통해 계획의 적정성, 입지의 타당성 등 환경영향을 초기에 평가하여 사전예방대책을 마련하도록 제도를 발전시켜야 한다.

「환경정책기본법」에 의하여 정책수립, 부문별 계획수립, 사업계획수립, 타당성 조사단계에서 이루어지고있는 사전환경성검토제도(전략환경평가)와 「환경·교통·재해등에관한환경영향평가법」에 의하여 기본계획 및 실시계획 단계에서 이루어지고있는 환경영향평가를 통합한 단일법 제정으로 계획 및 개별 사업에 대한 환경성 평가체계 일원화시켜야 한다.

환경훼손이 심각하고 및 난개발이 우려되는 지역을 대상으로 일정기간 추진될 지역개발계획 및 사업을 종합하여 지역전체 개발용량 산정 및 계획지표·대안 설정 등에 근거한 지역단위 환경성 평가를 실시한다.

2) 국토계획과 환경계획간 연계강화

(1) 국토계획과 환경계획체계 연계의 주요내용

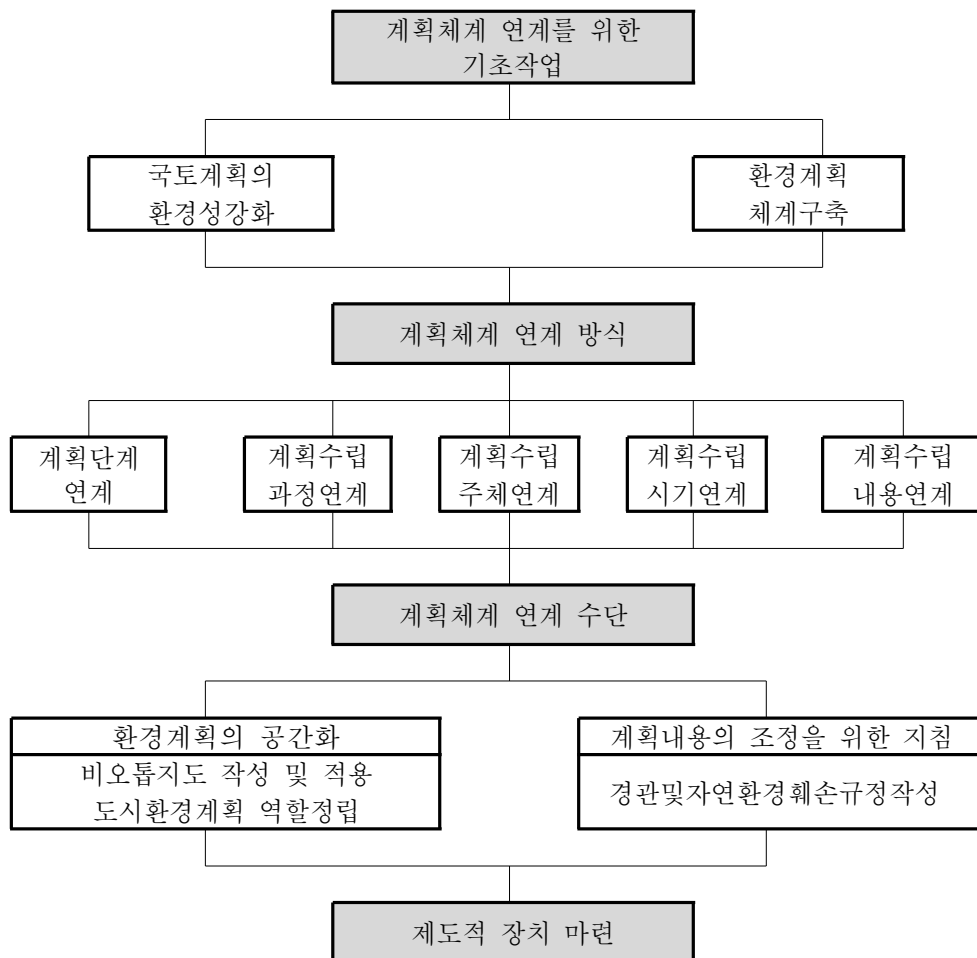
국토계획과 환경계획은 장기적으로 통합되는 것이 바람직하다. 국토기본법과 환경정책기본법을 중장기적으로 국토환경기본법으로 통합·일원화하고 하위의 각종 계획체계에 관한 법도 이에 연동하도록 한다. 단기적으로는 두 계획체계를 연계시키는 것이 필요하다. 연계는 두 계획간의 연계방식에 관한 것과 연계를 실질적으로 가능하게 하는 수단을 강구하는 것으로 구분하였다. 계획체계의 연계방식에는 <표

42>에서 보는 바와 같이 각 계획단계별 연계, 계획수립 과정연계, 계획수립 주체 연계, 계획수립 시기연계, 계획수립 내용연계 등 다섯 개 부문으로 나누어 살펴본다.

계획체계의 연계수단으로는 크게 환경계획의 공간화와 계획내용 조정을 위한 지침 마련 등 2가지를 제시하였다. 여기에서 환경계획의 공간화는 국토계획의 내용적 연계가 되기 위하여 환경계획의 실체가 있어야 한다는 것이다. 환경계획의 실체를 보이기 위하여 계획내용을 가급적 도면으로 작성하도록 하는 것이다. 이를 위하여 비오톱지도 작성의 필요성을 제기한다. 또한 환경계획의 도시단위인 경관 생태계획은 자체적으로는 독립된 “계획” 이지만 한편으로는 법적 구속력을 지닌 도시관리계획을 수립할 때 환경을 고려하도록 하는 도구로서 존재한다는 관점에서 연계수단으로 제시하고 있다.

한편, 국토계획과 환경계획 체계의 연계시 발생하는 계획내용간 상충을 해결하기 위한 방안으로 “경관및자연환경훼손에대한규정”을 제안하였다. 이 규정은 두 계획에 공통적으로 적용되는 지침적 성격을 갖는 두 계획체계의 실질적인 연계를 위한 수단이라 할 수 있다.

<표 42> 국토계획과 환경계획체계 연계방식 및 수단



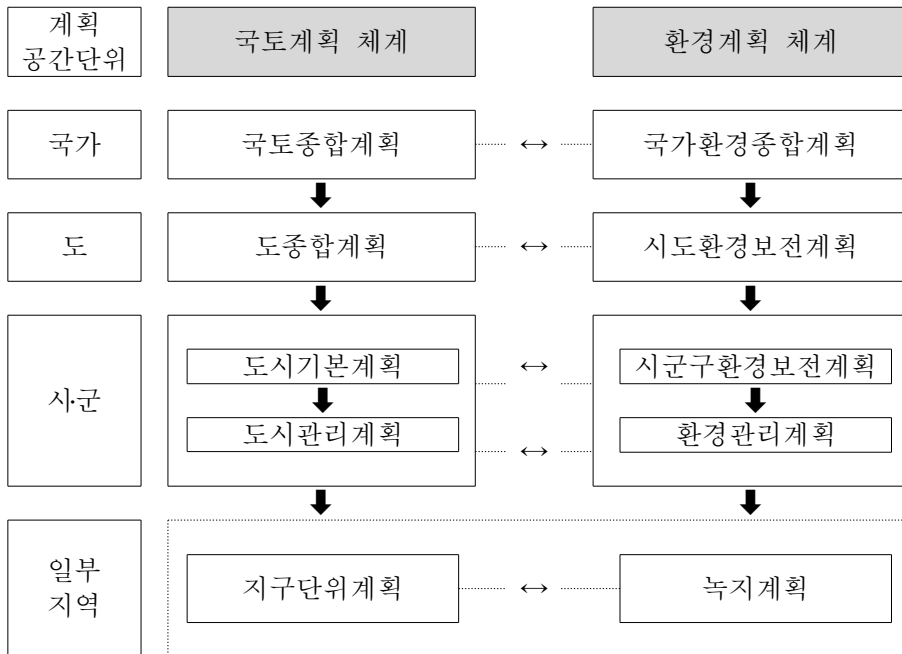
(2) 계획단계별 연계

국토계획과 환경계획체계의 연계를 위해 각 계획단계의 상호 연관성은 계획공간 단계에 따른 환경계획체계를 국토계획체계를 맞추는 것이 필요하다. 즉, 국토단위에서는 국토종합계획과 국가환경종합계획, 도단위에서는 도종합계획과 시도환경보전계획, 시·군단위에서는 도시기본계획과 시군구환경보전계획, 도시관리계획은 환경관리계획, 그리고 지구단위에서는 지구단위계획과 녹지계획이 상호 연계되도록 하는 것이다.

이상과 같은 방법으로 계획공간단위별 국토계획과 환경계획체계의 연계를 <표 43>과 같이 정리하였다. 이러한 계획공간 단위별 계획체계의 연계방식에서 추후 세밀한 검토가 되어야 할 사항은 “특별시, 직할시”에 대한 것이다. 현행 두 계획체계와 관련된 제도에 의하면 국토계획체계에서 위 행정단위는 “도시계획” 범주에 있는 반면 환경계획체계에서는 “시도환경보전계획”에 포함되어 있기 때문이다. 계획수립내용과 계획위계에 있어서 “도” 단위와 “도시” 단위는 많은 차이점이 있을 뿐만 아니라 계획의 법적 구속력에 있어서도 상당한 차이가 있다. 여기에서는 일단 국토계획체계에 환경계획체계를 맞추는 방향에서 검토하고 있다.

한편, 여기에서 제시하고 있는 두 계획체계의 연계 틀이 유지되려면 두 계획과 관련되어 있는 여러 가지 “계획” 들에 대하여도 상호 연관성을 검토하여야 한다.

<표 43> 국토계획체계와 환경계획체계의 연계



예를 들면, 국토계획의 각종 지역개발과 관련된 계획들과 법정계획인 국가환경종합계획의 다른 분야(토양, 수질, 대기, 해양환경 등)의 환경오염 관련 계획 또는 정책간의 연관성을 면밀하게 살펴보아야 할 것이다. 또한 토양, 대기, 수질 등과 관련된 환

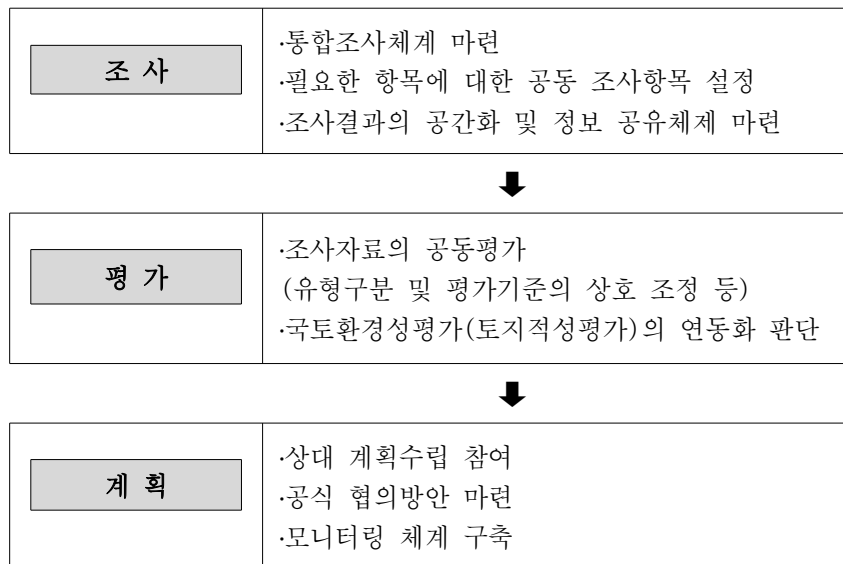
경관계획과 국토계획의 연관성도 검토되어야 할 것이다. 그러나 이러한 문제는 모든 환경훼손, 환경오염문제가 결국은 국토의 이용과 개발에서 비롯된다는 점을 토대로 생각하면 어렵지 않게 대안을 찾을 수 있을 것이다. 이러한 문제들은 추후 연구에서 검토하도록 한다.

(3) 계획수립과정의 연계

계획체계의 연계는 조사, 평가, 계획과정 등에서 종합적으로 이루어져야 한다. 단순히 “계획체계를 상호 연계하도록 한다” 정도로 그치는 것은 마치 지금까지 각종 개발계획에서 “환경보전을 고려하여 토지이용계획을 수립한다” 라는 형식적 수준과 같이 선언적 의미에 머무를 가능성이 크다. 아무리 제도적으로 두 계획을 연계한다고 하여도 계획수립의 주체가 별개인 상황에서는 쉽지 않을 것이다. 마치 국토계획의 상위계획단계를 하위계획단계에서 고려하도록 한 제도적 장치가 구체적인 지침과 검증 절차를 제시하지 못함으로써 현재 아무런 효과를 거두지 못하는 것과 같은 결과를 초래할 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 계획을 수립하는 준비단계에서부터 서로간의 연계를 통한 작업이 진행되도록 하는 것이 필요하다. 계획수립을 위한 조사단계, 조사내용의 평가 그리고 계획수립단계 등으로 구분하여 살펴본다.

<표 44> 계획수립 연계 시 고려사항



가. 조사단계

현재의 국토조사는 공간적 단위별 조사내용의 구체성 부족, 조사내용에 대한 종합적 표현방법의 부족, 계획내용과 연결되지 않는 조사결과 그리고 조사에 대한 전문성 및 경험 부족 등의 문제점을 안고 있다. 특히 하위계획단계에서 요구되는 토지의 생태적 특성에 대한 조사가 포함되어 있지 않다.

새로운 국토기본법과 국토계획법에서는 환경친화적 국토이용을 위한 다양한 제도를 도입하고 있다. 기초정보구축에 대한 구체적인 뒷받침이 없으면 큰 성과를 기대하기 어려운 것으로 판단하고 있다.

한편, 환경계획부문의 조사는 개별 오염매체별 정책입안 및 계획수립의 기초자료로 활용하기 위하여 조사가 수행되고 있다. 따라서 환경분야 전체의 종합적인 조사계획의 부재, 환경분야간 연계조사체계의 미구축, 행정계층별(전국단위, 시·도단위, 시·군·구단위 등) 조사위계의 불분명, 환경분야별 조사결과와 표현방법 불확실 및 전체 통일성 결여, 조사결과와 공간입지성 결여 등 많은 한계를 가지고 있다. 환경계획 관련조사는 지금까지 전국자연환경기초조사가 유일한 조사라고 할 수 있으며, 이를 토대로 제작된 정보는 생태자연도와 녹지자연도가 있다.

우선 조사단계에서 두 계획체계의 연계가 되도록 하려면 현재 실시되고 있는 이러한 조사단계의 문제점과 한계를 극복할 수 있는 통합된 조사가 실시되어야 한다. 즉, 기초조사단계에서 국토계획과 환경계획 체계가 공동으로 작업할 수 있는 통합조사체계를 마련하고, 조사항목의 조정을 통한 공통적인 조사항목의 설정, 조사결과와 공유, 조사결과와 도면화 등이 필요하며, 이에 대한 제도적인 장치가 요구된다.

가) 통합조사 체계 마련

국토계획관련 기초조사는 국토기본법 제25조에 의한 국토조사(기본조사, 토지분류조사, 자원조사, 특별조사)를 비롯하여 국토계획법에 의하여 각 계획단계별로 실시되고 있다. 환경계획관련 기초조사는 여러 관련 법령에서 규정해 놓고 있어 그 법제도의 기반은 갖추어 놓고 있다. 즉, 자연환경, 생활환경, 국토환경 전반에 걸쳐 각 환경부문별 측정, 조사에 대한 내용규정과 조사계획 수립에 관한 사항을 법에서 규정하고 있다.

이와 같이 각 부문별 필요에 의해 산발적으로 이루어지는 다양한 기초조사를 종합적으로 조정하여 국가차원에서 국토환경관리에 필요한 정보목록을 나열하여 공통 조사항목과 개별 조사항목을 먼저 구분하고 조사항목별 구체적 조사내용, 조사주체, 조사시기, 조사방법, 조사인력, 예산, 조사지원 행정체계를 제사하는 통합조사계획의 수립이 필요하다. 이는 계획공간단위별로 다소 차이가 있으므로 계획단위별로 통합조사계획수립이 가능할 것으로 판단된다. 결국, 통합 국토환경정보시스템을 구축한다.

나) 공통 조사항목의 설정

국토도시계획부문의 조사항목은 토지이용, 교통, 주택 등 국토계획에 직접 필요한 것에서부터 인구, 경제, 사회, 문화 등 일반적인 인문사회적 항목과 자연적 여건, 환경, 재해 등 환경과 관련된 항목을 포함하고 있다. 또한 상위 국가 및 광역지역 차원에서의 조사항목과 하위 기초자치단체단위의 조사항목이 반복되면서 조

사항목별로 일관성을 유지하고 있다. 환경계획부문에서도 관련 조사항목별로 조사를 실시하고 있다.

국토계획과 환경계획에서 실시하고 있는 중복조사의 한계를 극복하고 두 계획의 연계를 위해서는 국가단위, 시·도단위, 시·군·구단위 3계층별로 공통되는 조사항목을 정리하여 공동조사를 시행하고 조사결과를 공유하여야 한다. 또한 개발에 따른 경관 및 자연환경훼손 그리고 생태계 흐름을 판단하기 위한 조사가 없어 이를 사전에 예방하거나 저감하기 위한 환경계획을 수립할 수 없다는 것이다. 따라서 조사항목에 이와 관련된 항목을 포함하여 조사를 실시하여야 한다.

다) 조사결과의 공간화 및 정보 공유체제 마련

환경과 관련된 조사의 가장 큰 문제점은 조사결과가 공간적이 아닌 서술적으로 정리되어 환경계획 수립에 활용하는데 한계가 있다는 것이다. 또한 현재 위의 공통 조사항목의 설정에서도 언급한 바와 같이 국토계획과 환경계획간 상호 정보교류가 되고 있지 않는 실정이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다 조사결과를 공간화(도면화)하여 환경계획 수립에 활용할 수 있도록 하여야 하며, 어느 한 분야에서 조사한 결과가 다른 분야에도 그대로 활용될 수 있도록 조사정보를 공유할 수 있는 체제를 마련하여야 한다. 이를 위해서는 행정부처간, 부서간 정보를 공유할 수 있는 시스템을 구축하고, 국가 및 지방의 통계체제 정비가 필요하다. 또한 무엇보다 지방정부의 환경통계 계정의 개발 및 정비가 시급하며, 생산되는 통계정보의 공간적 소스를 밝히는 작업도 필요하다. 국토계획법상 관리지역의 경우 단기적으로는 토지적성평가로 하지만, 장기적으로는 국토환경성평가지도로 대체한다.

나. 평가단계

두 계획체계의 연계를 위하여 평가단계는 두 계획에서 공통적으로 사용하는 기초정보구축을 위한 조사자료의 평가과정을 의미한다. 여러 가지 공통으로 활용할 정보 가운데 도면으로 작성되는 것은 비도시지역의 경우는 국토환경성평가지도를 보완하고, 도시지역의 경우는 비오뎀지도를 포함한 환경지도가 중심이 된다. 비오뎀지도의 경우, 작성 목표 정립, 유형구분 및 평가 기준에서의 상호 조정, 토지적성평가 및 토지환경성평가의 연관성 또는 연동화 판단 그리고 비오뎀지도를 포함한 환경지도 작성을 위한 정보의 평가의 연계체계 마련 등이라 할 수 있다. 특히 비오뎀지도를 포함하는 환경지도 작성을 위한 조사자료의 유형구분과 평가를 통한 등급구분은 국토계획과 환경계획 체계에서 공동으로 추진하는 것이 필요하다. 국토환경성평가와 토지적성평가도 결국 지속가능한 국토이용 및 개발을 위한 것으로 평가로 그치는 것이 아닌 환경지도를 작성하는 과정으로 실시되어야 한다.

환경계획에서 추진하는 국토환경성평가와 국토계획에서의 토지적성평가는 지향점이 유사하므로 평가의 목표설정, 평가기준, 평가항목, 분석방법 그리고 도면작성

과 활용면에서 공통점을 찾아 연관되도록 하거나 하나로 통합할 수 있을 것이다.

그러나 문제는 두 개의 “토지평가”가 비오통지도를 포함하는 환경지도 작성과 같이 실제 두 계획수립자체를 위한 것이 아니어서 계획체계의 연계를 위한 기초정보로는 부족하다고 판단된다. 따라서 토지적성평가와 토지환경성평가의 연계를 통하여 토지평가체계구축은 신중한 검토가 필요하다고 판단된다. 또한 환경지도를 토지환경성평가를 위한 기초정보로, 비오통지도를 단순히 비오통을 평가하기 위한 도면으로 설명하고 있으나 이것은 환경지도의 성격을 환경계획수립에 한정하는 문제점을 안고 있다고 판단된다. 이 연구에서 환경지도는 국토조사와 환경조사 내용 가운데 공동으로 조사된 것을 중심으로 두 계획의 연계에서 함께 사용할 기초정보로서 제안하고 있다. 이러한 관점에서 토지의 생태적 특성을 정리한 비오통지도는 두 계획과 관련된 부서에서 공동으로 실시하는 것이 바람직하다.

다. 계획과정 단계

계획수립과정에서 환경계획과 국토계획의 연계는 계획수립에 직접 참여하는 것과 협의하는 여건을 조성하는 일이다. 계획수립에 직접 참여하는 것은 조사단계와 평가단계에서 구축된 기초정보를 활용하여 각각의 입장을 제시하는 것으로 시작된다. 지금까지 국토계획은 공간계획으로서 계획내용을 도면으로 작성하는 작업에 익숙해 있지만 환경계획에서는 많은 노력이 필요하다.

또한 계획과정단계에서의 연계는 계획수립시기, 계획기간 정보교류, 계획수립방식 등에 대하여 많은 것에 합의가 이루어져야 한다. 특히 계획수립 참여자를 구성할 때 양쪽 계획담당자의 참여를 보장하거나 계획내용에 대하여 “협의”할 수 있는 제도적 장치 또는 그러한 여건이 형성되어야 할 것이다. 사실 계획과정의 상호연계는 앞에서 언급한 조사, 평가단계와 연관되어 이루어지는 것이므로, 계획대상지에 대한 현황분석에서부터 토지이용, 환경보전부문이 결국 함께 이루어지는 것을 의미한다.

한편, 계획과정의 연계를 확실하게 하기 위해서 이를 모니터링 하는 체계를 구성하도록 한다. 이때 고려할 수 있는 것은 기존의 사전환경성검토제도의 역할을 재정립하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

3) 농촌계획의 체계적 수립과 지속가능한 농업환경자원 관리

국토공간의 약 16% 수준에 불과한 도시지역¹⁰⁾과 사람이 접근하기 힘든 일부 산악지역을 제외한 대부분 국토공간은 농촌지역이다.¹¹⁾ 그만큼 지속가능한 국토공간을 논의할 경우 농촌공간은 중요한 의미를 지닌다. 그러나 이제까지 국토공간의

10) 2003년 이전 5개 용도지역, 도시지역(15.2%), 준도시지역(0.9%), 준농림지역(24.1%), 농림지역(48.4%), 자연환경보전지역(11.4%) 중 도시지역과 준도시지역을 합친 것을 의미한다. 현재는 준도시지역과 준농림지역이 통합되어 관리지역으로 되었다.

11) 대부분의 산림지역(농림지역, 자연환경보전지역내 임지)도 대부분 산간지대 농촌지역으로 이해할 수 있다.

지속가능성의 문제를 다룰 경우 농촌공간의 체계적 관리 필요성 논의는 거의 제기되지 않고 주로 도시공간에 대한 논의가 중심을 이루었다.¹²⁾ 전통적으로 농업과 농촌공간은 주로 식량의 안정적 공급처와 값싼 노동력과 토지의 공급처로서 인식되어 왔다.

최근 EU 등 선진국에서 국토균형발전, 환경·생태계 보전, 전통문화 계승발전, 재해경감 등 농업·농촌의 다원적 기능 활성화를 위한 노력이 확대되면서 농촌공간에 대한 인식이 새로워지고 있다. 농촌공간은 식량의 중요한 공급처로서만이 아니라 농업생태계의 물질순환과 야생생태계 보전 나아가 환경변화에 따른 사회의 지속가능성을 보완하는 중요한 국토공간으로 인식되기 시작하였다. 오래전부터 중요한 생태자원과 녹지공간은 대부분 농촌에 존재하지만, 이러한 것에 대한 인식이 부족했다.

농업과 농촌공간에 대한 새로운 인식이 확대되고 있는 한편, 많은 농촌 공간은 ‘산 좋고 물 좋은 농촌’이라는 이미지를 잃고 있으며, 농촌주민이 도시민보다 오염피해에 더 노출되어 있는 실정이다. 정작 농촌주민은 도시민에 비해 음용수로서 안전한 상수원 공급 서비스도 미흡하고, 지표수, 지하수 등도 안전하게 이용하지 못하는 실정이다. 또한 중요한 농촌생활공간인 소하천의 오염으로 물놀이 등이 불가능하고, 농촌주민의 오염피해가 자주 발생하고 있다.

이러한 변화와 더불어 지속가능한 국토관리와 밀접한 관련이 있는 농촌공간의 환경자원에 대한 체계적 관리의 필요성이 증대되고 있다. 단순히 환경친화적 농업생산만이 아니라 우리 사회의 지속가능성 증대, 농촌 어메니티 보전 등과 관련 농촌의 다양한 농업·환경자원에 대한 종합적 관리의 필요성이 증대되고 있다. 경관, 정서함양, 전통문화 등의 보전을 위한 경관보전직접지불제도 도입 등과 같은 다양한 제도 변화가 있지만, 보다 체계적인 관리 필요성이 증대되고 있다.

이 글에서는 농촌공간의 농업·환경자원 관리의 실태와 문제점을 진단해보고, 지속가능한 국토공간을 위한 농촌공간의 기능 제고방안, 즉 지속가능한 농촌공간 및 농업·환경자원 관리방안을 제시하고자 한다.

(1) 친환경농업의 개념 재정립과 농업자원관리에 대한 인식 전환

지속가능한 농촌공간의 유지를 통한 지속가능한 국토관리를 위해서는 우선 기존의 농업생산 중심의 개념적 틀을 극복해야 한다. 친환경농업체제에 대해서 농업생산방식만이 아니라 생태환경 측면에서의 생산방식은 물론 물질순환과 환경친화적 농업자원관리를 포괄하는 개념으로 인식할 필요가 있다.¹³⁾ 이를 위해서는 농업생

12) 예컨대 도시공간내의 녹지비율, 건폐율 등이 주요 이슈가 되었다.

13) 이와 관련하여 김창길 외(2004)에서는 친환경농업은 “지역별 환경용량에 맞추어 농축산물 생산규모를 조정하고 자연순환농업과 저투입농법(유기농업 포함)을 확산시켜 환경부하를 최소화하면서 안전한 농산물을 지속적으로 생산하는 농업”으로 개념짓고 있다.

태계의 환경부하에 대한 정밀한 진단에 기초한 물질 균형을 달성할 방안이 마련되어야 한다.

(2) 자연순환형 농촌공간관리를 위한 양적 규제 강화

현재 우리의 농촌공간은 농업생태계의 물질순환과 야생생태계 보전 나아가 환경변화에 따른 사회의 지속가능성을 보완하는 중요한 국토공간으로 인식되면서도 현실적으로 양분과잉공급의 문제로 수질오염, 토양오염 등 역기능의 문제도 발생하고 있다. 따라서 현단계로서는 과잉양분 문제를 해결하기 위한 양적 규제가 우선 도입되어야 한다.

양적 규제의 도입은 많은 반발을 불러일으키기 될 것이다. 그러나 지역단위 양분총량관리제와 농업환경오염총량관리제 및 지역단위 수질 통합관리시스템 구축이 매우 시급함을 국민들에서 적극 알려야 한다.

농업부문, 비농업부문 모두를 포함한 지역단위 양분 총량관리제 도입을 적극 검토하고, 지역단위(예: 시·군단위)별로 양분공급량(화학비료+가축분뇨 중 양분 함유량)이 작물수요량을 초과할 경우 농업환경오염 총량 관리 개념을 적극 도입해야 한다.

양적 규제와 관련하여 화학비료 및 농약 사용의 감축 노력이 중요하며, 현실적으로 논란이 되는 것이 가축사육두수이다. 축산농가들의 강한 반발이 예상된다. 이런 차원에서 단계적 가축사육 총량제 도입이 검토될 필요가 있다. 경지면적에 비해 사육 밀집도가 높아 환경부하가 큰 지역을 우선대상으로 하고, 화학비료의 사용량과 가축 분뇨의 발생량을 모두 고려하는 양분총량제를 먼저 시행하고, 환경개선 효과가 적을 때에 사육두수 총량제로 전환할 필요가 있다. 농가의 경제적 손실을 최소화하는 차원에서 현 사육두수를 감축해야 할 경우 적절한 보상이 따라야 한다. 특히 분뇨처리 시설 미비 농가 등을 우선 대상으로 폐업보상이 추진될 필요가 있다.

그리고 소유역단위 수질 통합관리시스템 구축을 위한 인프라 관련 투자 확대, 특히 관련 DB 구축과 분석 모형 및 인력 육성이 시급히 요구된다.

(3) 지원·규제·보상의 적절한 정책 결합

가. 정책 결합의 방향

가) 주요 정책 프로그램 개관

지속가능한 농촌공간 관리를 위한 친환경농업시스템의 구축을 위해서는 다양한 정책프로그램이 가능하며, 이들간의 적절한 정책결합이 요구된다. 정책수단으로는 규제적인 것과 유도프로그램 등 다양하다. 규제적인 것에도 명령, 통제 등 다양하며, 유인수단에도 경제적 지원 등 직접적인 수단과 간접적 수단이 있다<표 45>.

<표 45> 친환경농업시스템 전환을 위한 정책수단

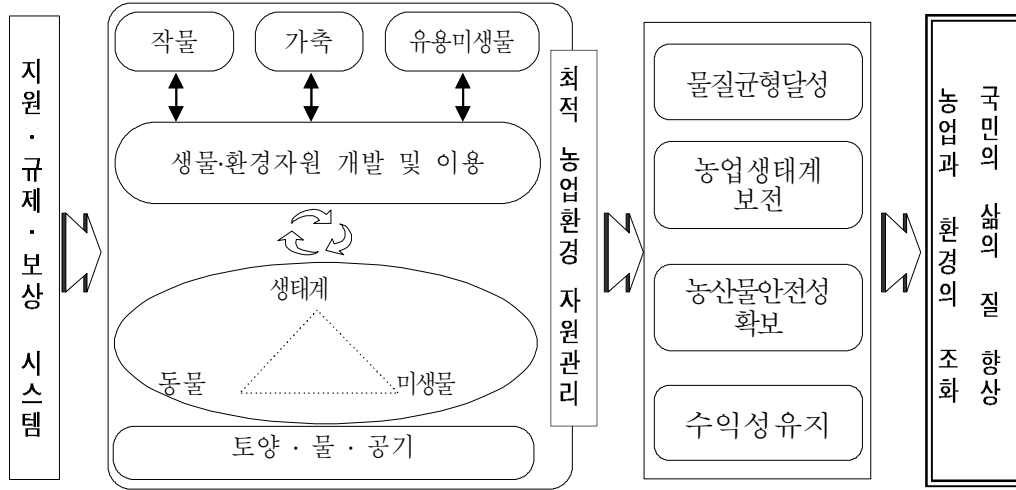
| 구 분 | 특 징 | 실행 프로그램 |
|------------|---|---|
| 경제적 수단 | <ul style="list-style-type: none"> · 농업활동에 경제적 유인책 제공 · 생산요소 및 생산물의 상대가격변화 유도 · 정책수단 선정을 위한 비용 및 편익 계측의 한계 | <ul style="list-style-type: none"> · 환경보전시설 자금(보조금) 지원 · 휴경보상제도(식부제한지원제도) · 축산폐수 배출부과금제 · 화학적 투입재(비료, 농약 등)에 대한 환경세 부과 · 가축사육두수할당제 · 배출권거래제도 · 잉여양분 부과금제 · 예치금 상환제도 |
| 규제적 수단 | <ul style="list-style-type: none"> · 특정 활동의 환경적 효과가 불확실하거나 자원손실의 복원이 어려운 경우 유효한 수단 · 환경변화에 필요한 농업경제활동의 신속한 변화 유인수단 · 재정중립적인 정책수단 · 오염물질의 농도규제, 양분규제, 토지이용규제 | <ul style="list-style-type: none"> · 화학비료 취급등록제 · 친환경농자재 사용기준 · 축사위치구조에 관한 규제 · 상수원보호구역 등 토지이용 규제 · 농약사용량 규제와 거래등록 · 가축사육밀도제한 · 배출허용기준(가축분뇨발생량 규제, 방류수 수질기준) · 가축분뇨처리기준 <ul style="list-style-type: none"> - 퇴비·액비 살포기준 설정 · 오염총량관리제 |
| 상호준수 수단 | <ul style="list-style-type: none"> · 준수요건에 대한 명확한 제시와 요건이행에 따른 적절한 보상 · 보조금 지원의 정당성 확보 | <ul style="list-style-type: none"> · 친환경농축산업직불제 · 메뉴방식 직불제 프로그램 도입 · 양분관리 계약제 도입 |
| 기술보급, 연구교육 | <ul style="list-style-type: none"> · 친환경농업 실천기술의 보급 · 환경문제에 대한 인식제고 · 신기술개발 및 정보전파 · 청정기술, 사후적처리기술 개발 | <ul style="list-style-type: none"> · 사후적 처리기술개발보급 · 정밀농업(INM, IPM) 육성 · 유기농업 기술개발 및 지원 · 친환경농업보급교육 · 청정기술개발보급 · 최적영농지침(BMP) · 농가자가진단 프로그램 |
| 표시기준 및 인증 | <ul style="list-style-type: none"> · 친환경농산물에 대한 편향적 정보에 대한 보완 · 친환경농산물 마케팅 프로모션 | <ul style="list-style-type: none"> · 인증제도(그린 라벨링 제도) · 친환경농업 실천지역(청정지역)으로 생산된 농산물의 브랜드화 |
| 모니터링 및 정보 | <ul style="list-style-type: none"> · 과학적 분석을 기초로 한 정책추진 및 모니터링 가능 · 투명한 정책개발 | <ul style="list-style-type: none"> · 지역단위 농업환경 종합정보시스템개발 · 지역별 모니터링 시스템 구축 |
| 자율적 협정 | <ul style="list-style-type: none"> · 환경문제 인식도 제고 수단 · 정책비용 최소화 · 비점오염원의 효과적 관리수단 | <ul style="list-style-type: none"> · 모범영농준칙(GFP) · 관련 주체별·주체간 자율적 협약 · 영농장부작성(Green Recording) |

주: 고딕으로 표시된 부분은 현재 우리나라에서 시행중인 프로그램임.

나) 주요 정책 프로그램 선정을 위한 전제적 논의

지속가능한 농촌공간 관리, 이를 위한 친환경농업시스템의 구축을 위한 다양한 정책프로그램의 선정을 위해서는 우선적으로 친환경농업체제 전환의 비전과 목표 설정이 필요하다. 이를 개략적으로 요약한 것이 <그림 18>이다.

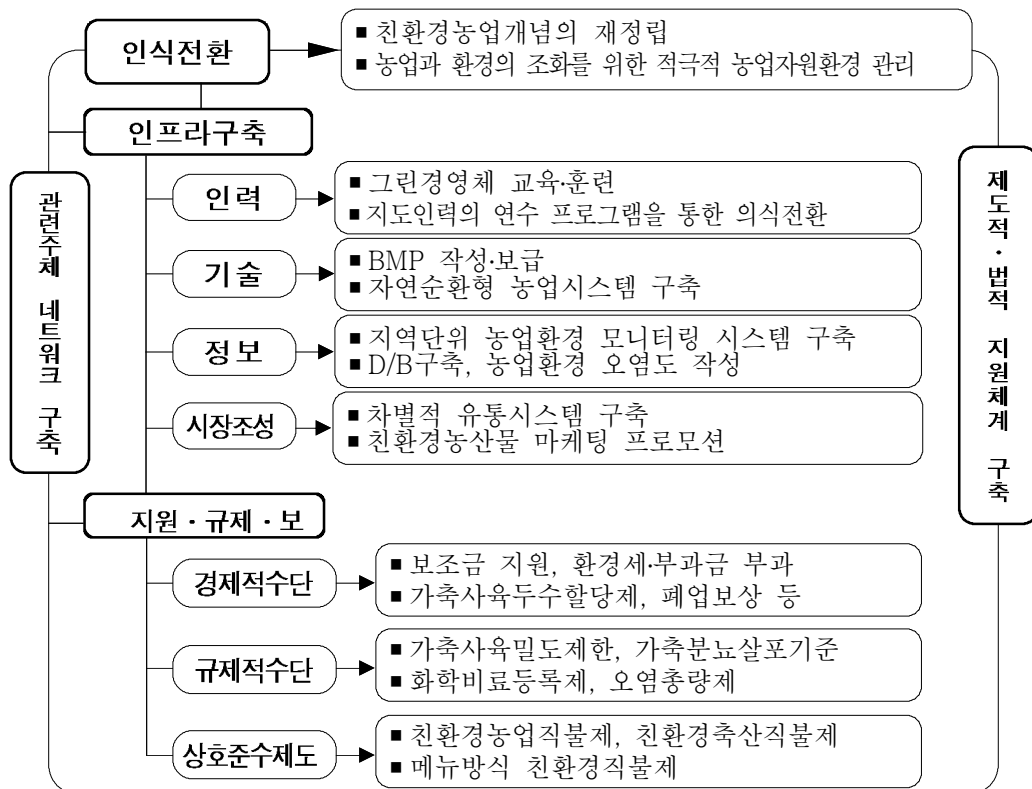
<그림 18> 친환경농업체제 전환의 비전과 목표



다) 주요 정책 프로그램 추진체계

앞서 지적했듯이 친환경농업시스템의 구축을 위한 다양한 정책프로그램의 전략적 선택을 위한 추진체계를 간략히 정리하면 <그림 19>와 같다.

<그림 19> 전략적 선택을 위한 프로그램 추진 체계



나. 핵심추진과제

가) 인식의 전환을 위한 교육·훈련

친환경 농업에 대해서도 단순한 저투입 농법의 확산 차원이 아니라 환경보전과 농업간의 조화를 포함하는 전체 농업시스템 전환 차원으로 새롭게 인식할 수 있도록 지속가능한 국토공간의 유지를 위한 농촌공간의 중요성, 농업환경자원관리의 중요성 등에 대한 교육·훈련을 강화해야 한다.

나) 친환경농업직불제 확대 등 경제적 유인 프로그램 강화

환경적 민감지역에 대한 지정 및 토지이용규제 확대와 이에 따른 보상체계의 확립을 위해 노력해야 한다. 생산측면에서 친환경농업 실천농가를 확산시키는 방식 위주로 추진되고 있는 기존 친환경직접지불제의 한계를 극복하여 농업생태계의 건전한 유지·보전을 위한 활동에 대한 인센티브 부여 등 다양한 메뉴 방식의 도입이 필요하다.

다) 가축의 사육밀도 규제 및 사육권거래제 도입 검토

가축사육밀집도가 높아 가축분뇨에 의한 초과양분공급지역으로 지정된 경우 지역단위별 가축분뇨 배출 총량제를 도입하고, 이를 근거로 가축사육두수 제한을 하며, 이를 실천하는 정책수단으로 가축분뇨 배출권 거래제도 도입을 적극 검토할 필요가 있다.

라) 화학적 투입재 사용 억제 프로그램 적극 도입

토양오염, 수질오염의 주범인 화학적 투입재의 사용 감소를 위해 이미 시행하고 있는 화학비료 취급 등록제 운영을 내실화하고, 중장기적으로 화학적 투입재(비료, 농약 등)에 대한 환경세 부과도 적극 검토할 단계이다.

여전히 안정적 식량확보 기반 구축, 부족한 노동력의 대체 등의 차원에서 화학적 투입재 사용 자체를 대폭 감축하는 것이 힘든 상황이지만, 중장기적으로 생산증대 위주의 비료 투입이 아니라 농업생산 활동을 위한 최소한의 투입을 유도하여 농업과 환경이 조화되는 새로운 개념을 도입해야 한다.

마) 다양한 제도적, 법적 지원체계 구축

친환경농업의 개념이 환경용량에 맞추어 농축산물 생산규모를 조정하고 자연순환농업을 확산시켜 환경부하를 최소화함으로써 농업생태계를 적절하게 관리하는 개념으로 재정립되도록 친환경농업육성법 등 관련 법률 개정도 요구된다. 예컨대 가축분뇨를 폐기물 처리 규정과 동일한 규제 위주로 적용하는 “오수·분뇨 및 축산 폐수의 처리에 관한 법률”에서 가축분뇨를 분리하여 가축분뇨자원화의 활성화를 위한 법률 제정(“가축분뇨 관리 적정화 및 자원화 촉진법”(가칭))이 필요하다.

바) 지역단위 관련주체간 네트워크 구축

환경정책과 농업정책의 조화라는 새로운 개념의 정책추진의 합리화와 효율성 제고를 위해 지역단위 관련주체간 네트워크 구축이 필요하다. 지역주민, 정책담당자, 생산자, 소비자, 전문가 등 지역단위 관련주체간 네트워크 구축 강화에 노력해야 한다.

사) 농업·환경자원의 DB 구축

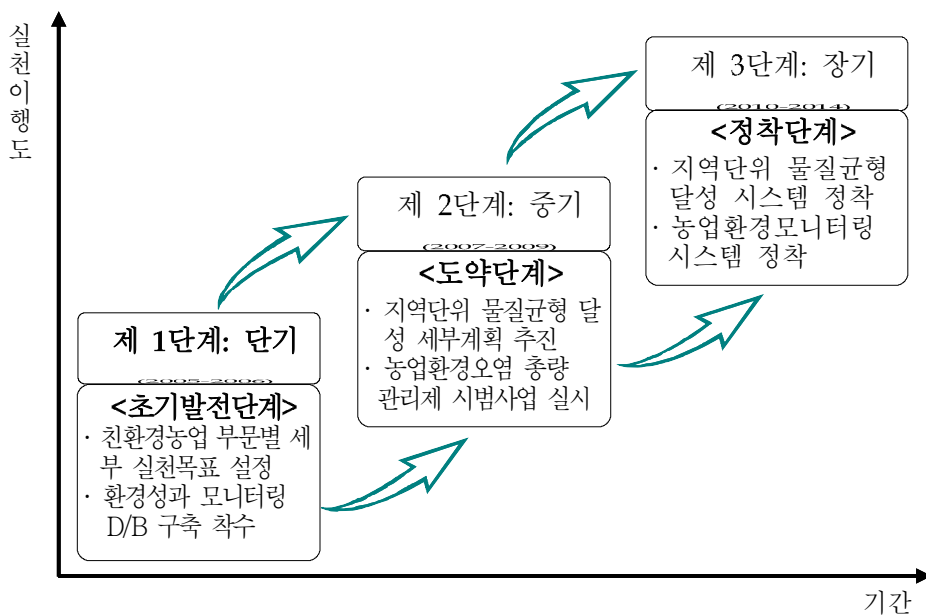
농업정책과 환경정책간의 통합을 통한 지속가능한 농촌공간의 과학적·체계적 관리를 위해 선결되어야 할 과제가 농업·환경자원의 DB 구축이다. 지형, 지질, 토지, 수자원, 토양, 생물다양성, 주거형태 등에 대한 GIS 자료 구축을 통해 생태적 민감지역(예, 특별관리지역) 등을 지정하여 계획적 토지이용을 도모할 필요가 있다. 구체적으로 기 구축된 정밀토양도, 경지정리현황도, 용수개발도, 농업진흥지역도 이외에도 환경적 민감도를 확인할 수 있는 다양한 관련 자료를 구축하여 지역적 특성을 고려한 농지적성평가 자료를 구축할 필요가 있다. 이를 위하여 관련기관 및 연구기관이 컨소시엄을 구성하여 지역단위 농업환경정보관리 시스템 구축을 위한 단계적 계획 수립이 필요하다.

한편 농업·환경자원의 DB 구축은 모든 토지소유자 및 이용자가 자가 소유·이용하는 토지의 이용(전용)가능한 범위를 사전적으로 알 수 있도록 하여 과도한 토지개발 시도나 난개발을 방지하는데 큰 도움이 될 것이다. 지역별 농업생태계의 환경자정능력을 고려한 양분수지지표의 산출과 농업환경오염지도 작성 등으로 지역별 자원관리·이용의 범위를 설정하고, 환경보전 등과 관련된 토지이용규제 관련 자료와 토지적성평가자료를 동시에 공람시켜 해당 토지의 이용 가능한 범위를 사전적으로 알 수 있도록 할 필요가 있다.

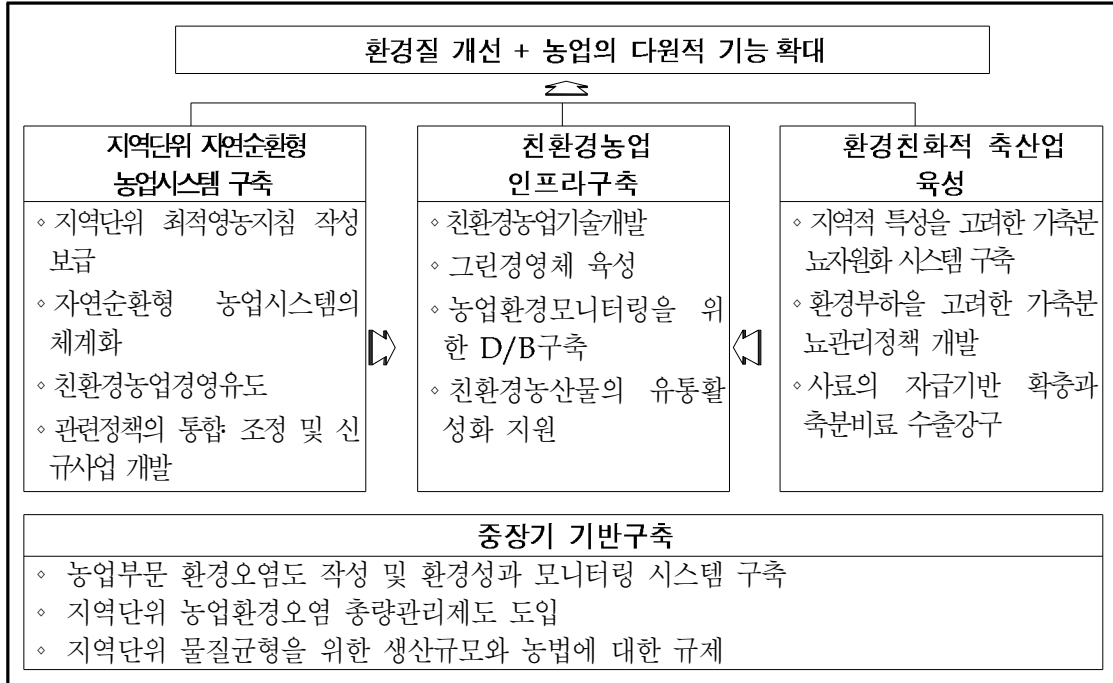
다. 추진계획

다양한 정책 프로그램의 추진은 여건 조정에 따라 단계적으로 추진될 필요가 있다. 이를 간략히 요약한 것이 <그림 20>, <그림 21>이다.

<그림 20> 친환경농업 시스템 구축을 위한 단계적 추진방안



<그림 21> 친환경농업 시스템 구축을 위한 정책추진 로드맵



< 정책추진 로드맵 >

| 구 분 | 1단계 (2005-2006) | 2단계 (2007-2009) | 3단계 (2010-2014) |
|--------------------------|---|---|---|
| 친환경농업 인프라 구축 | <ul style="list-style-type: none"> ◦ 모니터링 D/B 구축 착수 ◦ 친환경농업기술 진단평가 ◦ 그린경영체 육성계획 수립 및 착수 ◦ 친환경농산물 마케팅 프로모션 계획수립 | <ul style="list-style-type: none"> ◦ D/B 구축 및 GIS 농업환경오염도 작성 ◦ 지역별 맞춤형 기술 개발 및 보급 ◦ 그린경영체에 대한 지속적인 지원 및 관리 ◦ 친환경농산물 이력관리 시스템 보급 | <ul style="list-style-type: none"> ◦ 농업환경모니터링 시스템 정착 ◦ 농업부문 청정기술 개발 및 정착 ◦ 육성된 그린경영체의 핵심인력화 ◦ 유통시스템 차별화 정착 |
| 자연순환형 농축산업 시스템 구축 | <ul style="list-style-type: none"> ◦ 지역단위 최적영농 지침(BMP) 작성 계획수립 및 착수 ◦ 경종-축산 연계 프로그램 개발 ◦ 메뉴형 친환경농업 직불제 개발 및 착수 ◦ 지역단위 농업환경오염 총량관리제 계획수립 | <ul style="list-style-type: none"> ◦ 지역단위 BMP의 보완 및 보급 확대 ◦ 유기경종-축산단지 조성 ◦ 메뉴방식 친환경직불제 실시 및 확산 ◦ 가축사육권거래제 시범사업 실시 ◦ 농업환경오염 총량관리제 시범사업 실시 | <ul style="list-style-type: none"> ◦ 지역단위 BMP활용 일반화 ◦ 유기적인 경종-축산 연계시스템 구축 ◦ 메뉴방식 친환경 직불제의 일반화 ◦ 가축사육권거래제 정착 ◦ 농업환경오염 총량관리제 시범사업 실시 |

제2절 개발이익환수 및 규제손실보상체계 구축

2.1. 현황

국토연구원 분석결과, 지난 20여년 동안 지가(공시지가 기준)는 총 1,284조 증가한 반면, 개발이익 환수총액은 113조원에 불과하여 환수수준은 평균 8.8%에 그치고 있다.

더욱이 용도변경과 개발단계에서 발생하는 개발이익의 주요 환수수단인 토지초과이득세 및 개발부담금제 폐지로 개발이익환수체계가 불완전한 상태이다.

한편 자연환경, 우량농지, 문화재, 상수원 보호 등 보전목적의 용도지역은 적절한 보상체계가 미흡하여 규제손실 민원이 증가하고 있다.

<표 46> 개발이익환수체계

| 개발이익 환수방법 | | 단계별 | | |
|-----------|----------|----------|---|---------------------|
| | | 보유 | 용도변경과 개발 | 처분 |
| 과세적 방법 | 개발이익 | 간주취득세 | | 양도소득세 법인세특별부과세* |
| | 미실현 개발이익 | 토지초과이득세* | | |
| 비과세적 방법 | 개발이익 | | 개발부담금* 농지전용부담금* 산지전용부담금* 농지조성비 대체산림조성비 학교용지부담제 기반시설부담제 광역교통시설부담금 | |
| | 미실현 개발이익 | 수익자부담금* | | |
| 기타 | | | | 토지수용보상시 개발이익의 배제 |

주: *는 폐지된 정책수단임

2.2. 문제점

행정중심복합도시·기업도시 건설, 토지규제 완화, 지자체의 개발욕구 증대 등으로 개발수요는 증가하고 있으나, 개발이익환수체계의 미흡으로 개발이익의 사유화는 물론, 무분별한 토지개발로 인한 토지자원 낭비, 자연환경 훼손, 계층간 위화감 조성 등 개발압력에 대한 효율적 대처가 곤란하다.

양도소득세는 높은 세율에도 불구하고 비과세 감면조항이 많고, 실거래가격을 과세표준으로 하지 않아 실효부담률이 매우 낮은 실정이다.

<양도소득세 현황>

- ▷ 세율 : 미등기 60%, 1년 미만의 단기양도시 36%를 부과하고, 1년이상 보유시 양도차익에 따라 9~36%의 초과누진제 적용
- ▷ 과표 : 국세청 기준시가 및 실거래가액(일부지역) 등과 필요경비공제에 의해 양도차익을 산정한 후 다시 장기보유특별공제와 양도소득기본공제를 하여 산정
- ▷ 공제 : 장기보유특별공제는 3년, 5년, 10년 이상 보유에 대해 각각 10%, 15%, 30%, 양도소득기본공제는 년 250만원

개발부담금제는 '01년 부담금관리기본법이 제정되면서' 02년에 비수도권지역 부과중지, '04년에 수도권 부과가 중지됨으로써 사실상 폐지상태로 대규모 개발사업에 따른 개발이익의 사유화가 불가피하며 또한 토지초과이득세의 폐지('98년)로 개발사업 주변지역에서 발생하는 우발이익의 환수가 곤란하다.

<개발부담금제도>

- ▷ 목적 : 토지로부터 발생하는 개발이익을 환수하여 토지투기 방지와 투지의 효율적 이용 촉진('89년 개발이익환수에관한법률 제정)
- ▷ 부과대상사업 및 규모 : 택지개발, 산업단지 조성, 유통단지 개발, 관광단지 조성 등 30개 사업으로서 도시지역 990㎡이상, 비도시지역 1,650㎡이상인 규모
- ▷ 부담금 산정방법 : 개발이익의 25%
[사업종료시점 지가-사업개시시점 지가-정상지가상승분-개발비용] × 25%
- ▷ 부담금 감면 : 국가·지자체·정부투자기관 등 공공기관 시행사업, 중소기업 공장용지조성, 국민주택용 택지개발, 산업단지개발 등 공공성이 강한 사업에 대해 면제 또는 50% 경감
- ▷ 납부 의무자 : 개발사업시행자
- ▷ 부담금 징수 : 시장·군수·구청장이 사업준공후 3월내 부과
- ▷ '02년 징수금액 : 472억원

개발제한구역·국립공원·장기미집행 도시계획시설 등은 매수청구권제, 개발제한구역·상수원보호구역·농업진흥구역 등은 주민지원제도가 있으나, 실효성이 낮아 활용이 저조한 실정이다. 이렇듯 토지이용규제에 대한 손실보상체계의 미흡으로 보전이 필요한 지역에 대한 효율적인 관리가 곤란하다.

2.3. 개선방안

1) 개발이익 환수를 통한 효율성 및 형평성 제고방안

(1) 자본이득과세제 정상화 방안

특정의 부동산과 특정한 지역에 한정하여 과세하는 환수제도보다는 광의의 개발이익이 최종적으로 실현되는 시점에서 양도소득세를 통해 환수하고, 관련 조세제도를 단순화, 투명화, 체계화, 실용화시키는 방향으로 정비가 요구된다. 이는 양도소득세 등의 자본이득 환수장치를 모든 부동산과 모든 거래 당사자에게 일률적으로 엄정하게 적용하게 되면, 궁극적으로 개발이익의 공평한 환수가 가능하게 되기 때문이다.

일반적으로 자본이득세제는 개발사업구역 주변지역 등에서 발생하는 개발이익을 효과적으로 환수할 수 있고, 개발이익 측정문제 등 기술적인 한계가 제기되지 않으면서 조세저항이 상대적으로 적다는 장점이 있다. 앞으로 자본이득세인 양도소득세 운영의 정상화를 위해서는 실거래가격에 기초하여 양도소득세를 부과해야 하며, 1가구 1주택에 대한 면세 등 비과세 감면제도를 재정비해야 할 것이다.

(2) 개발단계에서 발생하는 이익의 처리방안

가. 개발사업 주변지역 발생이익은 기반시설부담제의 정착을 통한 처리

광의의 개발이익을 거래과세인 양도소득세를 통해 환수한다면, 협의의 개발이익은 시설부담제를 통해 개발에 따른 이익을 처리하는 것이 바람직하다. 대부분의 개발사업은 당해 사업지구 및 주변지역에 도로, 학교, 상·하수도 등 기반시설의 추가적인 공급을 수반하기 때문에 기반시설 설치로 인해 발생한 이익과 비용부담간의 형평성을 유지시킬 수 있다.

이 문제와 관련하여 정부는 2003년부터 종래의 국토이용관리법과 도시계획법을 통합하여 국토의계획및관리에관한법률(국토계획법)을 제정하여 시행 중이다. 그러나 제도가 정상적으로 작동하지 못하고 있는 바, 기반시설의 설치의무에 대한 규정을 보다 명확하게 하여 개발사업이 기반시설 설치와 연계하여 추진되도록 해야 한다.

또한 기반시설연동제를 개발행위허가제와 연계하여 시행함으로써 개발행위 허가에 허가에 따른 이익을 형량하여 이익의 일정부분을 해당지역의 기반시설 설치를 부과하도록 한다. 이 경우, 도로 등 기존 기반시설에 연결하여 사용하는 것에 대한 비용부과(connection fee)나 기존 기반시설에 미치는 영향에 대한 부과비용(impact fee)의 형태로 개발이익을 환수하는 것을 검토할 필요가 있다.

이를 위해서는 사업 중심에서 개발행위 중심으로 이익환수시스템을 전환함과 동시에 개발행위허가로 인한 증가에 대해 일정비율을 부과하는 방식으로 재구성해야 한다. 이 제도가 정착되면, 개발사업과 관련된 각종 부담금제는 단순화·투명화·체계화를 제고하는 방향으로 정비할 필요가 있다.

나. 개발사업구역내 이익은 개발부담금제 재도입을 통한 처리

자본이득세제에 의한 개발이익환수가 제대로 처리되기까지는 많은 어려움과 시간이 소요될 것이므로, 적어도 이 시스템이 정착될 때까지는 개발부담금제의 재도입이 필요하다. 현실적인 측면에서 볼 때도 우리나라는 향후 대규모의 토지개발사업들이 계속 추진될 것으로 전망된다. 따라서 대형 개발사업 추진으로 인한 막대한 개발이익의 발생이 예상되므로 개발부담금제도의 재도입이 필요하다.

다. 개발부담금제도 재도입시 고려사항

첫째, 개발부담금이 개발과정에서 발생하는 개발이익을 환수하는 정책수단이라는 점에서 그 명칭을 개발이익금으로 변경해야 한다. 개발부담금 부과대상을 법령에 규정된 사업에 한정하고 있기 때문에 형평성의 문제가 지적되고 있으므로, 부과대상을 모든 개발사업을 부과대상으로 하되 부과대상에서 제외되는 사업을 나열하는 방식(negative-list system)으로 전환할 필요가 있다.

둘째, 개발부담금 감면대상사업의 선정을 객관화해야 한다. 개발부담금의 감면과 부과대상의 제외는 항상 형평성의 문제가 제기되므로, 부담금의 감면기준을 객관화하는 동시에 대상사업의 주체보다는 사업의 공익성 여부에 대한 판단 그리고 사업의 영향 등을 종합적으로 고려하는 방안이 필요하다. 이때 공익사업의 범위를 넓게 정하면 개발부담금제도의 실효성이 반감되므로 형평성과 건설경기와 국민에게 미치는 영향 등을 종합적으로 고찰하여 결정해야 한다.

셋째, 개발부담금은 합리적으로 배분되어야 한다. 개발부담금은 과거에 배분에서 배제되었던 광역자치단체를 포함하여 적절히 배분되어야 하고, 지방에 귀속되는 개발부담금이 지역에 재투자되도록 특별회계로 관리하도록 하고 지역개발사업에만 사용할 수 있도록 해야 한다.

2) 규제손실 보상체계 구축

(1) 필요성

가. 계획규제로 인한 손실보상의 미흡

지금까지 우리나라는 환경 보전, 우량농지 보전, 문화재 보호, 상수원 보호 등을 위해 보전목적의 용도지역을 지정하고 이 지역 내에서의 개발행위나 토지이용을 엄격히 제한해 왔다. 이로 인해 규제지역의 토지소유자가 규제에 따른 재산상의 손실을 겪고 있으며, 보상수단의 미비로 이들 지역의 적극적인 보전이 어려울 뿐만 아니라 많은 민원이 제기되고 있다.

이 문제 해결을 위해 지금까지 채택된 정책수단은 규제완화(개발제한구역), 매수청구권 인정(개발제한구역, 국립공원, 장기미집행시설), 주민지원제도(개발제한구역, 상수원보호구역), 기반시설투자지원 및 조세감면(농업진흥구역) 등이다. 이들 정책이나 제도로는 토지규제에 따른 사회적 문제를 해결하는데 턱없이 부족한 상

황이다. 현행 매수청구제 또한 토지소유자의 경제적 불이익이나 발생한 손실을 보상한다고 보기에는 미흡한 점이 많아 토지소유자가 이 제도 활용을 기피하고 있는 실정이다.

나. 개발이익과 규제손실간 형평성 문제

우리의 경우 도시계획이나 개발에 따른 우발이익에 대한 환수제도가 미흡하여 한편에서는 토지개발에 따른 막대한 불노소득을 허용하면서 다른 한편에서는 계획규제로 인한 손실의 보상에 소극적임에 따라 개발이익과 규제손실 간 불공정성이 근본적인 문제로 남아 있다. 개발이익과 규제손실간의 불공정성문제는 규제를 통한 환경보전과 같은 보다 적극적인 국토관리를 곤란하게 하고 있다.

다. 용도지역지구제의 한계 보완

용도지역 지정 및 변경행위로 인해 우발이익(windfall)과 우발손실(wipe-out)¹⁴⁾이 발생함에도 불구하고 이에 대한 손익조정이나 보정장치가 없어 많은 사회적 갈등을 겪고 있다. 개발가능토지로의 용도지역 변경은 항상 토지소유자에게 막대한 이익(windfall)을 안겨 준 반면, 보전 등을 목적으로 하는 용도지역으로의 변경은 막대한 재산상의 손실(wipe-out)을 해당지역 토지소유자에게 안겨주게 된다.

(2) 개발권양도제 도입검토

가. 도입배경

정부의 재정부담 없이 규제에 따른 토지소유자의 손실을 보전할 수 있는 수단이 요구되고 있는데, 개발권양도제가 바로 그 제도 중의 하나이다. 이는 토지이용규제가 엄격하게 적용되는 상수원보호구역, 문화재보호구역내의 토지소유자에게 특별한 손실을 일정한 범위내에서 용적률을 이전하거나 지가차액을 보전함으로써 재산권 침해에 대한 보상수단의 기능을 수행할 수 있다.

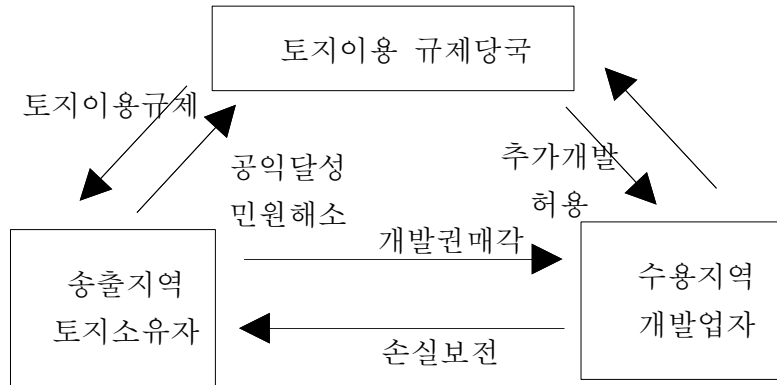
이러한 의미에서 개발이익으로 규제손실을 보전하는 수단인 개발권양도제의 도입을 진지하게 검토할 필요가 있다. 개발권양도제는 토지이용규제로 인한 토지소유자의 반발을 해소하는데 큰 역할을 담당할 뿐만 아니라, 토지이용규제의 원활한 집행을 도와 토지의 효율적 이용에 기여할 것으로 판단된다.

나. 개발권양도제의 개념

개발권양도제란 토지의 소유권과 개발권을 분리한 후, 분리된 개발권을 다른 지역으로 이전하여 행사하거나 시장에서 거래할 수 있도록 하는 것을 말한다. 다시 말해, 개발을 제한할 필요가 있는 지역(송출지역)의 토지소유권에서 개발권을 분리하여 당해 지역에서는 이를 행사하지 못하도록 하고, 개발을 유도하는(수용지역) 다른 지역에서 행사하거나 타인에게 양도할 수 있도록 하는 제도이다.

14) 용도지역 지정·변경으로 발생한 지가상승과 같은 재산상의 이익을 우발이익(windfall), 지가하락과 같은 재산상의 손실을 우발손실(wipe-out)이라 한다.

<그림 22> 개발권양도제의 기본원리



다. 개발권 관리 및 유통

가) 개발권 운영주체 및 기구

개발권 운영주체 선정의 기본원칙은 기존 조직을 최대한 활용함으로써 행정비용을 절감하는 데 있다. 이 제도의 시행권자는 기초자치단체장을 원칙으로 하며, 심의기구는 기존의 도시계획위원회를 활용한다. 실무담당부서는 기존의 도시계획 또는 토지담당부서로 한다. 개발권 거래의 운영주체로는 공공성을 갖춘 개발기관으로 한다.

나) 개발권의 공시방법

토지거래의 투명성과 안정성 제고를 위해 개발권을 공시하여야 한다. 구체적으로는 토지이용계획확인서에 공시하되, GB 관리대장과 같이 규제 별로 별도의 관리대장에 기록하도록 한다.

라. 근거법령

별도의 법률 제정 없이 기존 법령에 TDR의 근거규정을 신설할 필요가 있다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 개발권양도제 도입을 선언하고 타법과의 관계를 규정하며, 시행령에서 구체적 대상지역을 명시한다. 그 밖에 법령에 포함되어야 할 사항은 다음과 같다. 수용지역의 선정 원칙 명시, 송출지역의 개발권 보상토지의 관리에 관한 내용 규정, 개발권의 관리주체 및 운영주체 명시(개별법의 개정이 필요), 송출지역의 관리에 관한 규정, 개발권의 평가, 개발권의 공시 방법, 운영관리 방식 등(시·군조례 위임), 개발권관리제의 적용대상지역 명시, 수용지역 및 개발권 인센티브 규정, 개발권의 운영관리에 관한 규정 등이다.

제3절 국토환경거버넌스 구축

3.1. 현황

국토환경의 지속가능한 관리를 위해서는 정부 내에서 개발과 보전 정책을 통합, 조정하고 정부와 민간이 협력하는 국토환경 거버넌스를 구축해야 한다. 정부 내에서 상위 정부와 하위 정부간, 정부 각 부처간, 정부와 기업, 시민사회 등 비정부 영역이 서로 정보를 소통하고 협력을 창출할 수 있는 상대적으로 안정적인 구조(거버넌스)가 요구되는 것이다. 또한 장기적으로는 지방분권과 시민자율의 녹색자치 거버넌스를 지원해야 하는 과제가 있다. 이러한 관점에서 우리 사회의 국토환경 거버넌스의 구축과 관련한 현황은 어떠한가?

먼저 정부 내에서 국토의 개발과 보전을 위한 기구와 제도가 분산되어 통합·조정 기능이 취약한 상황이다. 환경보전은 국토개발과 떨어져 있는 정책 분야가 아니다. 지속가능한 국토관리를 위해서는 개발계획을 수립하는 과정에서부터 환경의 지속가능성을 고려하여야만 한다. 그런데 현 제도 상황은 개발 계획은 환경보전을 고려하지 않고 따로 수립하고, 환경보전에 대한 고려는 계획을 집행하는 단계에서 사후적으로 진행하고 있다. 개발과 보전 정책이 엇박자로 진행되고, 그에 따른 사회갈등은 첨예화하고 있다. 개발과 보전 정책의 괴리는 정부 내에서 개발과 보전을 통합적으로 고려할 수 있는 거버넌스가 없는 문제로부터 구조적으로 고착된 바 크다. 먼저 청와대의 경우 경제·국토개발 관련 업무는 경제정책수석실, 환경관련 업무는 사회정책수석실에서 담당하고 있다. 따라서 환경보호의 가장 중요한 업무인 국토공간 구조의 문제는 환경 업무와 분리되어있고 청와대 내에서 이를 조정할 단위가 없다. 정부 부처의 경우는 건교부, 재경부, 산자부 등 부처에서 경제 효율성 중심의 개발지향 업무를 담당하고 있고, 환경부 등에서 환경보전업무를 각각 개별적으로 수행하고 있다. 즉, 정부 부처간에도 통합적 환경관리의 가장 중요한 부분인 국토관리와 매체별 환경관리를 종합적으로 조정할 수 있는 상시적 틀이 부재한 것이다.

정부 내에서는 물론이고 국토환경 분야에서 정부와 민간간 협력을 위한 거버넌스도 거의 구축되어 있지 않은 상황이다. 현재 민관 파트너십에 의해 운영되고 있는 대통령자문지속가능발전위원회는 국가 정책의 지속가능성을 실질적으로 담보하기에는 그 권한과 위상이 취약하다. 법적 지위가 없고 대통령령에 의해 조직이 운영되기 때문에 사실상 단순 자문에 머물러 있는 형편이다. 민관 파트너십으로 운영되는 지방의제21 또한 지방의 개발계획에 대한 초기 참여와 심의를 진행하고 있지 못하다. 각종 개발계획 과정에 시민단체 등 민간이 참여하는 방법은 여전히 사후적 공청회와 공람 수준에 머물러 있다.

또한 지속가능한 국토관리를 위해서는 지역단위의 참여와 역량강화가 중요하나 국토관리가 국가차원의 정책 및 제도 구축 위주로 진행됨에 따라 분권과 자율의 녹색자치는 아직 요원한 형편이다. 국토환경의 지속가능한 관리에서 분권과 자치

가 의미 있게 진행되기 위해서는 지방자치단체가 국토개발과 환경보전을 통합하도록 하는 유인체계가 필요하다. 이러한 유인체계가 작동할 수 있도록 함에 있어 기본이 되는 것은 지속가능한 발전을 측정할 수 있는 효과적인 평가도구와 실행척도이다. 즉, 분권과 자치가 분산된 개발주의로 그래서 (지속가능하게) 관리할 수 없는 ‘분산’이 되지 않게 하기 위해서는 유인체계와 평가의 척도를 구축해야 한다. 이런 점에서도 현재 우리 사회의 현황은 분권과 자율의 녹색자치 실현을 위한 기반이 구축되어 있지 못하다고 평가할 수 있다.

전체적으로 본다면, 분권화 및 균형발전 정책으로 개발정책이 경쟁적으로 추진되고 있으나 국토개발과 환경보전을 통합적으로 고려할 수 있는 제도적 장치가 미흡하다.

3.2. 문제점

지속가능한 국토관리 거버넌스 과제에 비추어 현황의 문제점을 다음과 같이 지적할 수 있다.

첫째, 지속가능한 국토관리를 위한 정부 내 관련부처간 통합적 거버넌스 체계 미비로 국토공간개발과 환경보전정책의 효율적 조정이 곤란하다. 이러한 상황은 경제 관련 정책이 경제부총리가 주재하는 경제장관회의에서 종합적으로 조정되는 것과 비교된다. 지속가능성이 경제와 환경, 그리고 사회의 지속가능성 축으로 구성되어 있다고 할 때, 현재 거버넌스의 문제점은 경제적 지속가능성에만 과도하게 역량이 집중되어 있는 것이라고 지적할 수 있다. 그리고 국토개발과 환경보전을 통합·조정할 수 있는 기구가 없는 문제는 ‘환경보전이 경제개발정책에 종속되는 경향’과 결합하여 지속가능한 국토관리에 장애가 되고 있다.

둘째, 국토개발과 관련한 다양한 이해관계 및 가치관의 표출로 갈등이 증가하고 있으나 민관(정부-민간) 협력 거버넌스가 부재하여 사전·사후대응이 미흡한 문제가 있다. 새만금간척사업, 고속철도 천성산 공사, 원전수거물 처리장 등을 둘러싼 갈등 문제가 이러한 사례에 속한다. 좀더 자세하게 살펴보면, 사전 갈등예방과 관련하여 국가정책을 지속가능성 측면에서 사전에 심의할 수 있는 법적 지위를 갖는 민관협력 거버넌스가 없다. 지속가능발전위원회가 부분적으로 이런 역할을 담당하고 있지만, 앞서 지적한 바와 같이 법적 지위가 없는 문제, 자문 성격에 머물러 있는 문제가 있다. 갈등을 예방하기 위해서는 계획을 사전에 검토하고 계획 수립 과정에 개입, 참여할 수 있는 권한이 필요하다. 개발 계획을 심의, 비토할 수 있는 권한이 없는 상황에서 갈등예방은 이미 정해진 계획에 절차적 정당성만 더 하려는 거짓 노력일 뿐이다. 그리고 사후 갈등해결과 관련하여, 사회갈등을 조정할 수 있는 공개와 참여 원칙에 입각한 거버넌스가 마련되어 있지 못하다. 민간행위자간 환경갈등에 대해서는 환경분쟁조정위원회가 갈등해결 역할을 맡고 있지만, 국책사업을 둘러싼 갈등에서는 정부가 갈등의 당사자가 되기 때문에 환경분쟁조정위원회와 같은 제3자 역할을 할 수 있는 단체가 아직은 없는 문제가 있다. 즉, 현재의 거

버넌스 체계에서는 갈등예방은 물론이고 이미 발생한 갈등을 다룰 수도 없다고 평가할 수 있다.

셋째, 개발과 환경에 대한 통합적 사고의 부족으로 수요나 환경용량에 대한 고려보다는 경제적 효율성 위주로 각종 개발사업이 추진되고 있다. 이러한 문제는 중앙정부 뿐 아니라 지방정부 차원에서는 더 심각하여 난개발의 위험도 있는 형편이다. 개발과 환경에 대한 통합적 사고는 개발에 대한 환경적 지표와 기준이 구축되어 있는가와 관련된다. 이와 관련하여, 국가 및 지역단위의 지속가능성 성과를 측정·평가하고 지원하는 체계가 미흡하여 지속가능한 국토관리에 한계가 있다. 지자체의 경우 지역발전을 위한 개발위주 시책 추진으로 지역단위의 지속가능성 확보가 구조적으로 곤란한 상황이다. 분권과 자치가 지속가능한 국토관리를 촉진하는 녹색자치가 되기 위해서는 유인체계와 평가체계가 구축되어 있어야 하나 그러지 못한 형편이다. 따라서 지역개발을 추구하는 지역 사회의 구조적 문제를 지속가능성의 관점에서 제한, 관리할 체계가 불비한 문제가 있다.

3.3. 개선방안

지속가능한 국토환경 관리를 위해서는, 개발과 보전 정책을 통합·조정하고 정부와 민간이 협력하는 국토환경 거버넌스를 구축해야 한다. 국토환경 거버넌스를 구축하는 것은 국토환경정책을 ‘환경관리 패러다임’에서 ‘환경거버넌스 패러다임’으로 전환하는 것과 동전의 양면에 놓여 있다. 패러다임의 변화가 없는 거버넌스는 실효성이 없는 형식적 변화에 불과하고, 거버넌스로 뒷받침되지 않는 패러다임의 변화는 공허한 관념에 불과하다. 여기서 환경관리 패러다임은 정부 중심적이고, 사후적이며, 소극적이고, 매체중심적으로 국토환경에 접근한다. 반면, 환경거버넌스 패러다임은 민관협력을 추구하고, 사전적, 적극적이며, 통합적 관리를 원칙으로 한다.

국토환경 거버넌스는 크게 정부 내 개발과 보전 정책을 통합·조정하는 거버넌스, 정부와 민간간 협력을 위한 거버넌스, 지방분권과 시민자율의 녹색자치 거버넌스로 구분할 수 있다. 여기서는 이를 정부내 정책의 통합과 조정체계, 정부와 민간간 협력체제로 나누어 개선과제를 제시하도록 한다.

1) 국토개발과 환경보전 정책간 통합·조정 체계 구축

개발과 보전 정책을 통합, 조정하기 위해서는 그에 걸맞는 거버넌스 체계를 구축하여야 한다. 정부 내에서, 정부간에, 정부와 민간간, 그리고 자치의 거버넌스를 구축해야 한다. 먼저 정부 내에서 본다면, 청와대, 국무회의, 국무조정실 차원에서 개발과 보전을 조정할 수 있는 단위와 체계를 구축할 필요가 있다. 거버넌스 체계가 제대로 작동하기 위해서는 업무에 대한 책임성을 담보할 수 있는 제도적 뒷받침이 있어야 하고, 인적 역량을 강화하여야 한다. 이러한 과제를 중심으로 정책간 통합 조정체계로서 거버넌스 구축 과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 국토개발과 환경보전 정책간 통합·조정 체계를 구축하기 위해 먼저 청와대 국토·환경수석비서관을 신설해야 한다. 이를 위해 현재 사회정책수석이 담당하고 있는 환경보전 업무와 경제정책수석이 담당하는 국토개발 업무를 통합하는 국토환경수석 신설하도록 한다. 국토환경수석의 주요 임무는 국토개발과 환경보전 정책을 국토의 지속가능한 발전의 관점에서 통합, 조정하는 것이 되어야 한다. 국토환경수석은 또한 행정도시, 혁신도시, 기업도시, 새만금사업 등 대형국책사업과 관련한 조정·지원 활동을 하도록 한다. 국책사업을 둘러싼 사회갈등 가운데 많은 부분이 환경갈등이다. 그런데 환경갈등을 사전에 예방하기 위해서는 국토계획을 수립하는 단계에서부터 사전에 환경보전을 고려한 통합적인 접근이 필요하다. 일단 갈등이 불거진 사안에 대해서도 국토정책과 환경보전을 종합적으로 고려하는 주체가 필요하다. 이와 관련하여 국토환경수석은 갈등예방과 관련하여서는 계획 초기에 환경보전 고려가 투입될 수 있도록 하고, 갈등해결과 관련하여서는 현재 시민사회수석의 사회조정팀에서 담당하는 사회갈등 관리 업무 중 대형국책사업(행정도시, 혁신도시, 기업도시, 새만금사업, 원전수거물관리센터 등)과 관련한 사회갈등을 조정하는 업무를 이관하여 담당하도록 하는 것이 바람직하다. 이에 따라 현재 시민사회수석의 사회조정팀은 사회갈등 관리시스템의 구축과 운영에 활동을 국한하도록 한다.

둘째 청와대 차원에서 정책의 통합과 조정을 담당하는 기구로서 국토환경수석비서관을 신설하면서, 국무회의 차원에서는 녹색장관회의 설치, 운영한다. 녹색장관회의는 환경부 장관을 비롯해 건교부, 농림부, 해양수산부, 산업자원부, 산림청, 외교교통상부 장관 등이 참여하는 녹색장관회의의 형식으로 운영하도록 한다. 녹색장관회의를 통해 자원관리, 에너지정책, 개발사업, 국제협약 분야에서 환경 관련 업무를 조정하도록 한다. 현재 정부 차원에서 환경행정 업무에 대한 조정은 국무조정실에서 담당하고 있는데, 이것은 개발행정에 밀려 효과적으로 이루어지지 않고 있는 실정이다. 장기적으로는 국토개발과 환경행정 담당 부처의 기능을 통합하여 지속가능발전부를 신설하는 방안을 검토하는 것이 필요하다.

셋째, 녹색장관회의와 더불어 국무조정실에 녹색조정기구 설치하도록 한다. 현재 경제조정관 산하 산업심의관이 담당하는 ‘기후변화협약대책 및 국가에너지 절약시책 조정’ 업무, 농수산건설심의관이 담당하는 업무, 사회문화조정관 산하 환경심의관이 담당하는 업무를 통합하도록 한다. 이를 위해 국무조정실의 정책차장 산하에 국토환경 조정관을 신설하여 국토·환경 관련 조정 업무를 총괄하도록 한다.

넷째, 국토환경 정책의 지속가능성을 담보하는 거버넌스를 실효성 있게 운영하기 위해서는 정책과정에 대한 책임성을 높여야 한다. 국토환경 통합 정책의 책임 있는 입안과 집행을 위해 정책 입안과 시행자에 대한 실명제를 도입한다. 즉, 국토환경 관련 주요 정책의 결정과 집행에 참여한 관련자들의 실명과 의견을 종합적으로 기록, 보존하는 정책실명제를 도입한다. 이를 통해 국토환경 정책의 투명성을 높이고 책임 소재를 명확히 하여 책임성과 신뢰성을 확보하도록 한다. 도로건설, 간척

사업, 댐 건설, 원전수거물관리센터 등은 한번 결정해서 시행하고 나면 이후 문제점이 발견되어도 되돌리기 어렵거나 불가능하다. 이처럼 국토환경 정책의 효과는 불가역적이고, 미래세대에 미치는 영향이 다른 정책의 효과보다 훨씬 크기 때문에 정책 담당기관(담당자)의 책임성이 더욱 요청된다.

다섯째, 국토·환경 전문직 확보하고, 관련 분야 공무원 등의 순환보직제 재검토하는 것이 필요하다. 국토개발과 환경보전을 종합하여 다룰 수 있는 전문 인력을 확보하여야 한다. 현재 개발 관련 전문가와 환경 관련 전문가를 구분하여 각각 양성하는 체제를 통합하여 환경보전을 고려한 지속가능한 개발의 전문가를 양성하도록 한다. 그리고 책임성, 정책 지속성 강화를 위해 국토환경 분야에서 순환보직제를 재검토해야 한다. 국토개발이나 환경보전 관련 정책의 경우 다른 정책에 비해 준비와 시행 기간이 길고 복잡한 특성을 가지므로 순환보직제에서 예외를 두는 것이 바람직하다.

2) 이해당사자간 파트너십 강화

개발과 보전 정책을 통합, 조정하는 정부 내 거버넌스를 구축하면서, 정부와 민간간 협력을 위한 거버넌스, 민간간 협력의 거버넌스를 구축, 강화해야 한다. 세계화, 민주화, 지방화의 흐름 속에서 지속가능성은 정부만의 힘으로도, 민간의 힘만으로도 달성할 수 없기 때문이다.

첫째, 정부와 민간간 협력을 위한 거버넌스 구축을 위해서 먼저 개발관련 각종 심의기구에 주민·시민단체의 참여를 확대할 필요가 있다. 중앙 및 지방도시계획위원회, 건축위원회, 투자심사위원회 등 개발관련 주요 심의기구에 주민·시민단체 참여를 확대하도록 한다. 이러한 참여를 통해 개발 계획을 수립하는 초기에 환경과 인권, 주민생활 등과 관련한 다양한 가치와 이익을 측면을 고려할 수 있도록 하여야 한다. 이러한 참여 과정은 계획에서부터 개발과 보전을 함께 고려하는 것이면서, 개발사업을 둘러싼 사회갈등의 원인을 미연에 방지하는 과정이기도 하다. 이를 위해 위원회 위원을 위촉 할 때, 주민·시민단체 추천 위원이 포함되도록 법률(중앙) 및 조례(지방)에 명시할 필요가 있다. 예를 들어, 중앙위원회의 경우 국토기본법 제27조, 국토의계획및이용에관한법률 제107조, 건축법 시행규칙 제2조 등을 개정하도록 한다. 참고로, 「에너지기본법」의 국가에너지위원회는 위촉위원 중 시민단체가 추천하는 인사를 5인 이상 포함시키도록 법률에 명시하고 있다. 지방위원회는 조례개정을 통해 각계의 추천을 받아 위원을 위촉하고 주민·시민단체 추천위원의 수를 명시하도록 한다. 또한, 지속가능한 지역사회 발전을 위한 실천계획인 지방의제21과 지역단위 도시·개발계획의 연계 강화를 위해 지방의제21 추진기구의 위원회 참여를 확대하도록 한다. 이와 관련하여, 관련위원회 윤리규정을 제정하여 관련이해당사자가 심의위원으로 참여하는 것을 금지할 필요가 있다.

둘째, 시민참여 도시계획 수립과 마을만들기를 제도화하도록 한다. 먼저, 시민 스스로 참여과정에서 전문적 시민교육과 시민역량을 증대하는 시민참여 도시계획을 제도화하도록 한다. 이를 위해, 도시계획 수립과정에서 시민의견 수렴 및 협력 제

도를 강화하고, 전자정보매체를 이용한 쌍방향 시민참여방안을 강구하며, 주민제안 도시계획 및 도시개발을 활성화하도록 한다. 다른 한편, 마을 애향심과 공동체성을 증진하는 시민참여 마을만들기를 제도화 할 필요가 있다. 이를 위해, 전문가 파견 제도 및 공무원 지역담당제를 제도화하고, 주민참여 마을만들기 시민협정제도를 제도적으로 강화하고, 마을 만들기 계획안에 대한 시민공모사업을 추진하도록 한다. 이러한 시민참여 도시계획 수립과 마을만들기 제도화를 위해 「국토의계획및이용에관한법률」 제28조 등 관련규정을 개정하고, 도시계획조례표준안을 개정하여 지자체에 권고한다.

셋째, 중앙 및 지방지속가능발전위원회 설치·확대하고 기능을 강화한다. 지속가능발전위원회는 정부와 시민, 기업간 민관 파트너십에 의한 거버넌스 기구로 운영되도록 하고, 주요 정책 및 계획에 대해 지속가능성을 평가·심의·조정하도록 한다. 지역사회의 사회적 갈등 사전예방 및 사후 조정 활동을 담당하고, 지자체 개발·보전 관련 정책수립 및 개발에 자문 역할을 담당하도록 한다. 그리고 관련 위원회를 정비하여 지속가능발전위원회의 지속가능성 평가 기능을 강화할 필요가 있다. 지속가능발전의 체계적인 추진과 기구의 기능 강화를 위해서는 (가칭)국가지속가능발전기본법의 제정이 필요하다.

3) 지속가능한 국토관리를 위한 평가체계 구축

국토환경 거버넌스가 분권과 자치, 신뢰와 협력의 원칙에 따라 운영되고 지속가능한 발전에 기여하도록 하기 위해서는 조직과 운영에 대한 평가체계를 구축하는 것이 필수적이다. 이를 위해 먼저, 지속가능한 국토관리지표와 지침을 개발하고 적용할 필요가 있다. 이를 위해 국토개발의 지속가능성을 모니터링하고 평가함에 있어 기준이 되는 국토환경지표를 개발하여 합리적인 개발의 한계와 방향을 제시하도록 한다. 국토환경지표를 국토관리정책의 평가 및 모니터링 수단으로 활용하는 동시에 지속가능한 국토개발의 장기적 비전과 목표 설정의 가이드라인으로 제공하도록 한다. 따라서 국토기본법에 지속가능한 국토개발지표에 관한 근거를 마련할 필요가 있다. 또한 ‘지속가능한 국토개발지표 설정에 관한 지침’에서 작성주체, 작성방안, 활용방안 등을 구체적으로 제시하도록 한다. 국토개발지표는 경제, 사회적 상황에 따라 계속 새롭게 추가, 발전시켜 나갈 필요가 있다. 따라서, 국책연구기관 참여 하에 지속가능발전위원회가 지표를 작성하여 주기적으로 평가·발표하는 것이 바람직하다.

지속가능한 국토지표 항목의 예는 다음과 같다. ‘토지이용’과 관련해서 기반시설 확보율, 기개발지 활용비율 등, ‘생활환경’에 주거수준미달가구, 1인당도시공원면적, 재해피해 등, ‘교통’에는 주행거리당 사망/부상자수, 소외계층 접근성 등, ‘자원’에 에너지, 수자원, 폐기물, 산림, 농경지 등, ‘환경정의’에는 경제, 사회문화, 생태환경, 환경오염 등의 항목이 있다.

둘째, 국토관련 주요 정책과 계획에 대해 지속가능성을 평가하도록 한다. 즉, 지속가능성 평가지표 개발을 통해 각종 계획이 지속가능성에 미치는 영향을 평가하

고 그 결과를 계획에 반영하도록 한다. 현재 지속가능발전위원회의 주요 정책 및 계획에 대한 사전검토 기능을 강화하여 사회, 경제, 환경적 측면에서 통합적으로 지속가능성을 평가하고 이를 반영하도록 하는 방안이 가능하다. 장기적으로는 현재의 각종 평가 제도를 지속가능성 평가제도로 통·폐합하는 것을 검토할 필요가 있다. 즉, 지속가능성 지표의 공식 통계를 추진하고, 각종 평가제도를 통·폐합하는 방안에 대한 연구가 필요하다.

셋째, 자치단체별 지속가능성 평가제를 도입하고 평가에 따라 혜택을 부여하는 것이 바람직하다. 지역별로도 지속가능한 지역발전을 위한 지속가능발전 지표를 설정하도록 하되 이것을 전국 차원에서 서로 비교 평가할 수 있도록 방안을 마련한다. 이런 방법으로 자치단체별 지속가능성 성과를 주기적으로 측정·평가하고 우수자치단체에 대해서는 특별교부세 등과 연계하여 인센티브 제공하도록 한다.

제4절 남북한 환경협력 강화

4.1. 현황

한반도 생명공동체를 구축하기 위해서는 한반도의 환경보전을 위한 기본골격과 틀을 정립하고 이를 보전하는 전략이 필요하다. 한반도는 백두대간을 중심으로 하천이 형성되고 흐르면서 하천을 따라 도시와 취락이 발달하고 연안 및 내륙 습지가 다양한 생물종의 탄생과 번식을 지원하고 있는 독특한 단일 생태계를 구성하고 있다. 때문에 한반도의 통합생태계의 보전은 이러한 한반도의 생태적 특성을 잘 감안하여 모색되어야 한다.

이러한 생태축에 한반도는 한국전쟁의 뼈아픈 유산으로 휴전 이후 50여년간 인간의 간섭에서 배제되어 우수한 생태계로 복원되어 생태계의 보고(寶庫)로 재탄생한 비무장지대가 있다. 특히 비무장지대 환경보전사업은 남북간의 긴장완화와 상호신뢰의 상징적인 의미를 지닐 수 있다는 점에서 적극 추진할 필요도 있다.

그러므로 향후 국토환경관리는 한반도 통합생태계의 복원과 보전에 그 역량을 모아야 할 것이다. 즉 백두대간을 국토의 골격을 이루는 중심생태축으로 하고, 여기에서 기원하는 하천을 연계하고, 비무장지대는 한반도 동서 생태축으로, 도서연안지역은 한반도 서·남해 생태축으로 삼아 한반도 생태네트워크로 구성하여 보전하는 정책을 추진하여야 한다(<그림23> 참조).

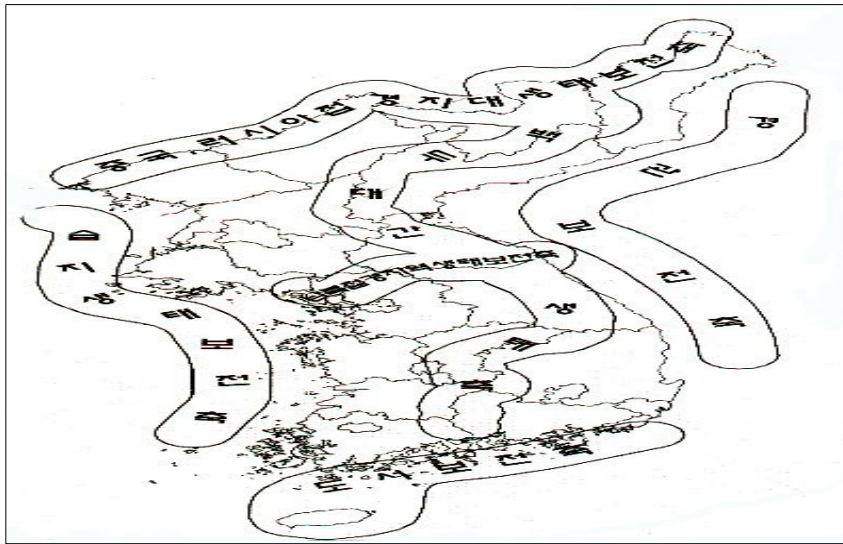
그런데 남북한은 50여년 이상을 서로 단절된 상태에서 지낸 결과 하나의 생태계를 형성하고 있는 한반도의 생태계를 단절시키는 결과를 가져왔다. 단절된 교통축 및 국토축은 균형적인 국토발전을 저해하였으며 또한 남북 모두 공히 개발로 인한 자연훼손을 경험하였다. 그러므로 한반도 생명공동체를 구축하기 위해서는 남한의 지속가능한 국토관리 정책의 추진과 함께 남북간의 환경협력을 통해서 북한의 환경생태복원과 역량강화가 동시에 추진되어야 한다. 즉 남북이 힘을 모아 남북상호간에 경제를 건설하게 하면서도 한반도의 지속 가능한 발전을 도모하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

4.2. 문제점

개성공단 건설, 전력 지원 등 남북한 경제협력이 부분적으로 진행되고 있으나, 한반도 생태계 보전을 위한 환경협력 사업으로는 '02. 12 환경운동연합과 북한 국토환경보호성이 “남북환경협력사업추진” 협정서를 체결하였으나 북한의 소극적인 태도로 후속조치가 미흡하다.

개성공업지구법, 신의주특별행정구기본법, 금강산관광지구법에 환경관련 조항이 있으나 총론적인 수준이어서 북한 산림황폐화는 농경지 유실로 인한 식량난을 가중 및 한반도 국토환경보전과 산림재해에 악영향을 미칠 우려가 있다. 이에 '99 남북경제협력 사업처리에 관한 규정을 개정하여 경제협력사업 승인신청 서류에 환경관리계획 추가하였다.

<그림 23> 田자형 한반도 생태축



4.3. 개선방안

1) 한반도 생태보전 협력의 강화

가. 북한의 산림복원 지원

한반도 생명공동체의 복원을 위해서는 북한의 산림을 복구하여 지속가능한 임업체계를 갖추도록 하는 것이 필요하다. 북한의 산림복원을 위한 남북협력은 그간 민간차원에서 협력이 부분적으로 진행되어 왔다. 국제기구나 동북아 포럼과 같은 민간단체와 공동으로 다양한 형태의 북한 황폐 산림복구 시범사업의 실행이 보다 확대할 필요가 있다. 그러나 보다 효과적인 산림복원을 위해서는 육림사업에서의 협력 그리고 여타 경제협력과 산림복원을 연계가 이루어져야 성공할 수 있을 것이다. 즉 관광·여가 개발투자와 산림복원을 연계시켜서 활용하는 것이다. 즉 골프장 등은 조건이 불량한 기존의 다락밭 등을 활용하고 개발주체는 주변지역의 산림식수와 녹화관리를 담당하는 것이다. 그런데 산림녹화의 성공여부는 장기적으로 북한 서민의 에너지원 변화가 이루어 질 수 있어야 성공할 수 있을 것이다.

나. 백두대간 보전과 남북 환경협력

백두산에서 지리산으로 이어지는 백두대간은 한반도의 생태적 통합성을 유지하는데 필수적인 곳으로 환경적으로 보전가치가 큰 지역이므로 각종 개발사업에 의해 산림생태계 및 자연경관이 더 이상 파괴되지 않도록 고려하고 보다 적극적으로 복원하는 정책이 남북공동으로 추진되어야 한다. 이와 함께 백두대간의 훼손지역을 복원하고 야생 동·식물을 보호하며 백두대간 보전을 위한 연구 및 계몽·교육을 강화하고 백두대간의 지리적·역사적·문화적 의미에 대한 남북공동의 연구조사사업을 개발한다. 그리고 백두대간을 보전하기 위해서는 북한 내부를 관통하는 도로나 철도의 건설에 따른 환경문제에도 관심을 가져야 한다. 특히 이러한 사냥비 남북 합작으로 이루어질 경우에는 백두대간의 복원과 보전에 각별히 유념해야 할 것이다.

다. 접경지역 생태계 보전

남·북한 관계변화에 따라 가장 주목을 받는 국토공간은 접경지역이다. 남북접경지역은 반세기동안 민간인의 출입이 통제된 채 자연상태로 유지되어, 세계적인 자연생태계의 보고로 불릴만큼 생태적인 가치가 높은 지역이 되었다. 접경지역 보전을 위해서는 남북접경지역에 대한 환경보전계획(Environmental Master Plan)의 수립하여 접경지역에서 핵심지역 보전 및 훼손지역 복원방안을 마련한다. 백두대간과 연결되는 핵심생태축으로 관리하기 위해 백두대간과 연동되는 생태보전 및 관리체계의 구축노력이 필요하다. 그리고 남북간을 연결하는 도로나 철도 등의 건설에 따른 비무장지대의 환경문제에 대한 고려이다. 남북 연결 교통망의 구축은 필연적으로 이러한 지역에 대한 개발을 필요로 하기 때문에 생태적인 위협이 불가피하다. 그러므로 이에 대해서는 사전조사를 통해서 보전지역과 개발가능지역을 정하고, 불가피할 경우에는 터널 공법 등을 통해서 전체적인 생태환경영향을 최소화하는 것이 요구된다.

라. 북한의 환경개선 투자 지원

북한과의 경제협력을 추진할 때 그 환경적인 영향을 검토하여 경제협력과 환경협력이 동시에 이루어지도록 관리하는 것이 필요하다. 특히 환경기초시설의 설치 등 북한의 환경인프라를 확충할 수 있는 정부간 협력프로그램을 시급히 개발해야 한다. 정부차원에서의 환경협력사업은 개성공단 등 경제협력사업이 이루어지는 지역의 수요를 우선적으로 충족시키는 방향으로 이루어져야 한다. 그리하여 남한 기업의 진출이 북한의 경제발전은 물론 환경 질 개선에도 도움이 되도록 유도하는 것이어야 한다. 그리고 북한의 상수도 시설이 매우 부실한 실정을 감안하면 도시지역의 정수시설 등 상수도 관련시설의 정비와 신설에 따른 협력이 필요할 것이다. 특히 남북 교류협력이 활발하게 이루어지기 위해서는 북쪽을 방문하여 활동할 남측의 경제활동인을 지원하기 위해서도 용수와 정수시설 등에 대한 협력이 요구될 것이다. 주요도시에 상수도 정수장, 하수처리장 등이 제대로 보급되어있지 못한 북한의 실정을 감안하여야 할 것이다.

2) 환경 친화적 남북 경제협력의 추진

가. 산업현대화를 통한 환경개선

북한의 환경문제는 낙후된 산업시설과 기술, 열악한 에너지 사정, 황폐한 산림과 농업기반 등 경제문제와 밀접하게 관련되어 있다. 그리고 절대빈곤 상태의 극복이 없이는 환경개선도 기대하기 힘들다. 그런데 북한은 자체에 축적된 자본이 없기 때문에 타국과의 경제협력에 의존할 수밖에 없다. 그런데 북한의 경제성장을 지원할 수 있는 핵심적인 당사자는 남한이다. 남한 또한 북한과의 적절한 협력이 경제는 물론 환경관리에도 필수적이다. 그러므로 한반도 생명공동체의 구축을 위해서는 경제협력에 따른 환경영향을 최소화하는 것이 기본방향이 되어야 한다. 더 나아가서 낙후된 산업시설을 대체하면서 환경개선 효과를 가져올 수 있도록 환경 친화적인 경제성장관리를 하는 것이 요구된다는 것이다. 남북간의 경제협력을 통한 북한의 산업현대화는 남북 모두의 환경개선에 도움이 될 수도 있다.

나. 대북진출사업체의 환경관리

남북 경제협력에 따른 환경영향을 최소화하기 위해서는 북한으로 진출하는 남한 기업에 대해 남한수준의 환경기준 준수의무를 부과하여 남한기업에 의해 북한이 “환경오염 도피처”(pollution heaven)로 이용되는 것을 방지하는 것이 필요하다. 서독이 경협이라는 미명 하에서 유해폐기물을 동독으로 수출하여 통일이후 이의 정화에 막대한 경비를 투입하고 있는 것을 타산지석으로 삼아야 한다. 한 대안으로 남한에서의 환경관리실적이 우수한 업체, 예를 들어 환경친화기업, 환경경영우수실천업체 등에 대해 남·북 경협사업에 대한 우선권을 주는 정책도 필요할 것이다. 그리고 민간단체 등을 통해 북한 등 대외 진출기업의 환경성과를 지속적으로 평가하고 감시하는 것을 고려해 볼 수 있다. 이러한 제도는 WSSD 이후 지속 가능한 개발에 대한 논의가 보다 활발해 지고 있는바 우리나라의 국제적 위상을 높이는 효과도 노릴 수 있을 것이다.

다. 자연산업성 남북협력사업의 개발

북한의 지역의 환경자원을 적절하게 개발하고 활용하는 차원에서 자연산업성의 남북협력사업을 개발하려는 노력이 필요하다. 대규모의 사업보다는 일단의 중·소규모의 기업들이 중형 산업단지를 구축하여 지역자원을 활용하고 지역주민을 고용할 수 있는 협력사업을 개발하여 지역의 산업화와 환경개선을 동시에 담당할 수 있도록 하는 방안을 강구하는 것이다. 물론 이에에는 체제안정을 우려하는 북한당국이 쉽게 동의하기는 힘든 부문이 있을 수 있다. 그러나 북한의 향토산업을 남한의 선진 자본과 기술로 접목한다면 의외로 좋은 대안들이 발굴될 수 있을 것으로 보인다. 이렇게 중소형 산업단지로 접근하는 것이 불안정한 북한 투자에 따른 초기투자의 부담을 줄이고 정치체제의 불안정에 따른 위험도도 낮출 수 있는 방안이 될 것으로 보인다.

라. 환경친화적 개발행위 지원협력

이와 함께 북한에서 이루어지는 산업개발, 관광개발, 에너지개발 등 각종 개발행위가 환경성이 고려되도록 지원하며 협력하는 것이 필요하다. 예를 들어 개성공단과 같은 산업개발협력시에는 철저한 사전 환경영향평가와 생태산업단지(Eco Industrial Park, EIP)의 개념을 토대로 기업과 기업을 연계하여 청정생산을 하도록 설계, 개발, 운영하여 생태-경제 효율을 극대화하는 방향으로 추진되어야 한다. 그리고 관광지 개발 등 위락시설 개발의 개발의 경우에도 통일한반도 시대를 대비한 종합적이고 장기적인 관광공간 계획의 수립이 한반도의 장기적인 개발축의 설정과 기능검토 등을 통해 이루어져야 할 것이다. 특히 환경 친화적이고 지속 가능한 개발을 전제로 할 때 생태보전적 관광개발 방안에 대한 검토가 심도 있게 이루어져야 할 것이다.

3) 남북환경협력의 제도화

가. 경제협력사업에 대한 환경성평가

북한의 경우 경제개발이 시급한 상황이지만 그렇다고 마구잡이식의 개발은 엄청난 재앙을 초래할 수 있다. 이를 미연에 방지하기 위해서 시급한 제도적 장치는 경제협력 사업에 대해 환경영향평가를 실시하는 것이다. 남·북간 경제협력에 있어서도 환경영향평가를 의무화하고 이의 이행상황을 철저히 모니터링하는 체제를 구축하여야 한다. 즉 두만강 개발사업 등 북한의 경제개발사업에 적극적으로 참여하되, 주요 개발사업에 대한 신뢰성 있는 환경영향평가를 의무화하여야 한다. 경제협력에 있어서의 환경영향평가의 의무화는 대북 경험은 물론 여타의 개도국과의 경험에도 적용될 수 있도록 하는 것이 국제사회에서 우리나라의 위상과 책임에 비추어 볼 때 바람직할 것이다.

나. 한반도 지속발전위원회 구축

한반도 환경공동체 구축을 위한 남북간의 환경협력이 원활하게 진행될 수 있으려면 이에 소요되는 경비를 안정적으로 확보하는 문제와 남북간의 합의 이행을 보장하며 대화통로가 될 수 있는 제도가 필요하다. 이러한 필요성에 부응하기 위해 「한반도지속발전위원회(가칭)」를 두는 방안도 적극적으로 검토하여야 할 것이다. 동 위원회는 남북한 협력이 한반도의 지속가능한 발전에 기여할 수 있도록 남북한 정부에 대해 정책을 자문하는 기능을 할 수 있을 것이다. 이를 통하여 남북한 공히 개발과 보전을 대립과 마찰이 아닌 조화와 보완의 관계로 인식하고 경제와 환경을 동시에 살릴 수 있는 지속 가능한 발전방안을 능동적으로 모색하여야 할 것이다.

[참고문헌]

- 김은순·허장. 1999. 환경농업정책의 평가와 발전방향. 한국농촌경제연구원.
- 김창길 외. 2004. 친환경농업체제로의 전환을 위한 전략과 추진방안. 한국농촌경제연구원.
- 김홍상. 2005. 한국농지제도의 현황과 과제. 한국토지법학회지(발간예정)
- 김홍상·신은정. 2004. 농업용수 관리체계 개편의 방향과 정책과제. 한국농촌경제연구원.
- 박승우 외. 2000. 농업생태환경 모니터링 및 종합적 환경관리시스템 개발 사업. ARPC 최종보고서. 농림부.
- 송미령 외. 2003. 국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구. 한국농촌경제연구원.
- 송주호 외. 2004. 가축 사육두수 총량제의 도입방안에 관한 연구. 한국농촌경제연구원.
- 박시현 외. 2000. 환경친화적 농촌마을 정비시스템 개발에 관한 연구. 한국농촌경제연구원.
- 오세익 외. 2004. 농업의 다원적 기능에 대한 국민의식조사. 한국농촌경제연구원.
- 채미옥 외. 2002. 지속가능한 국토이용관리를 위한 토지적정평가기법의 활용에 관한 연구. 국토연구원.
- 한국농촌경제연구원. 2005. 친환경농업 발전을 위한 대토론회 자료집.
- 한국도시연구소, 2000, 생태도시론 - 한국 도시환경문제 분석과 대안, 박영사. p. 138.
- 건설교통부, 국토의계획및이용에관한법령집, 2003.
- 건설교통부, 국토의계획및이용에관한연차보고서, 2003
- 국토연구원, 경산시 중산지구 개발사업추진 파급효과 분석 연구, 경산시, 1999.
- 김성배, 지방화시대의 공공시설투자 재원조달 방안, 숭실대학교 사회과학논총, 1998.
- 김성배·서순탁, 용도지역 변경에 따른 개발이익환수방안, 국토개발연구원, 1993.
- 김정호, 토지세의 경제학 - 미신과 현실, 한국경제연구원, 1997.
- 류해웅·정우형, 개발허가제의 도입에 관한 연구, 2001.
- 박헌주, 국토이용체계 개편에 따른 세부운영방안 공청회 발표자료, 2002.
- 서순탁, 개발부담금제의 문제점과 개선방향, 경실련도시개혁센터세미나, 2004.
- 서순탁, 영국의 계획허가제에 관한 고찰, 도시행정연구, 서울시립대학교, 2001.
- 서순탁·정우형, 개발권 분리구상에 관한 시론적 연구, 국토연구원, 1999.
- 이정진, 토지경제학, 법문사, 1999.
- 정희남, 토지의 공공성과 개발이익 환수제도의 개선방안, 개발이익환수포럼 창립세미나, 2004.
- 진정수, 개발이익의 발생규모와 영향요인에 관한 연구, 1999, 건국대학교 박사학위논문 한국조세연구원, 토지공개념제도 개편에 따른 토지세제 발전방안, 2001.
- 한국토지공사, 도시계획운영에 따른 손익조정체계로서의 개발권양도제(TDR)에 관한 연구, 2004.

[연구참여진: 지속가능발전위원회 국토정책연구팀]

| 구분 | 성명 | 소속 / 직위 |
|-----|---------|---------------------|
| 간사 | 이창수 | 경원대학교 도시계획학과 교수 |
| 총무 | 오성규 | 환경정의 사무처장 |
| | 강현수 | 중부대학교 부동산·환경조경학부 교수 |
| | 김태희 | 동성엔지니어링 이사 |
| | 김홍상 | 농촌경제연구원 연구위원 |
| | 변병설 | 인하대학교 사회과학부 교수 |
| | 변창흠 | 세종대학교 사회과학부 교수 |
| | 서순탁 | 서울시립대학교 도시행정학과 교수 |
| | 윤양수 | 국토연구원 선임연구위원 |
| | 이상문 | 협성대학교 도시건축공학부 교수 |
| | 정회성 | 한국환경정책평가연구원 선임연구위원 |
| | 조명래 | 단국대학교 사회과학부 교수 |
| | 황희연 | 충북대학교 도시공학과 교수 |
| 행정팀 | 백승근/고재경 | 지속가능발전위원회 국토T/F팀장 |