

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 788

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

국토·환경계획 통합관리 강화를 위한 정책제언

김동한 연구위원

주요내용

- 1 정부는 '개발'과 '보전'의 조화를 강화하기 위해 2018년에 국토계획 및 환경보전계획의 통합관리에 대한 공동훈령을 발표하여 양 계획의 통합관리를 본격적으로 추진하기 시작했고, 2019년에는 국가계획 수립 시기에 맞춰 우선적으로 국가 차원의 통합관리를 시도
- 2 광역 및 기초지자체 차원의 지속가능한 발전이라는 목표를 달성하기 위해서는 계획의 수립 절차와 계획 내용 측면에서 두 계획이 상호 연계되고 보완될 수 있어야 하는데, 이를 위해서는 지자체 차원의 세부적인 통합관리 추진방안 마련이 필요
- 3 국토계획과 환경보전계획의 통합관리는 독립된 두 계획체계의 제도적 병합을 의미하지 않고, '두 계획 간의 통합성(integrity)을 제고하기 위한 상호 참조체계와 정보 공유체계를 마련하고, 공동의 정책의제를 개발하고 협업하는 것'을 의미
 - 독일의 경우에는 공간계획과 환경계획의 체계가 동일하고 내용적 틀이 유사하기 때문에 계획 간 연계가 쉬우며, 환경계획상에서 제시하는 각종 도면(예: 비오톱지도)과 연계수단(예: 자연침해조정규정)이 잘 갖춰져 있음
- 4 국토교통부와 환경부 양 부처의 협업, 그리고 지자체 참여를 통한 지속가능한 국토환경 조성 기반을 마련해야 하며, 데이터 기반의 평가 및 모니터링 체계를 구체적으로 마련할 필요가 있음

정책제언

- ① (공통 어젠다 설정 및 대응전략 수립) 국가 차원의 공통 어젠다를 기반으로 도종합계획 및 도시기본계획, 환경보전계획 등의 지자체계획에서 국토와 환경의 통합관리 방향, 통합관리 사항의 국토계획과 관계 등을 종합하여 공통 어젠다를 설정하고 대응방안 도출
- ② (데이터 기반 국토·환경계획 통합관리) 가칭 '국토의 계획 및 관리에 관한 통합분석체계' 설계와 도종합계획, 도시·군기본계획, 도시·군관리계획, 성장관리방안, 개발행위허가 등 국토지역도시계획에서 개발과 보전의 근거가 될 수 있는 다계층적 분석평가체계 마련
- ③ (법제도 개선) 「국토기본법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 개정하여 ① 국토·환경계획의 수직적·수평적 연계를 강화하고, ② 도시·군기본계획 수립지침을 개선, ③ 데이터 기반 통합관리를 위한 관련 근거 마련

1. 국토·환경계획 통합관리 추진배경과 필요성

통합관리 추진배경

‘개발’과 ‘보전’ 사이의 모순에 대한 논의가 국제사회를 중심으로 지속되어 왔으며, 1992년 리우환경선언(Rio earth charter)에서 개발과 보전을 통합해서 이해해야 한다는 지속가능발전 이념이 제시된 이후 친환경적 국토·도시 관리를 위한 본격적 움직임이 일어남

지속가능발전의 중요성이 높아지면서 국내에서도 개발과 보전의 조화를 추구해야 한다는 의견이 제기됐고, 친환경적 국토관리를 위한 국토·환경 통합관리 추진

- 2002년을 기점으로 국토계획 및 환경계획체계가 크게 변화하여 관련법에 ‘국토관리에 있어 개발과 보전의 조화를 추구’하거나(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」), ‘환경과 경제의 통합적 고려라는 원칙과 함께 개발 계획 및 사업 시행 시 환경성을 고려해야 한다’(「환경정책기본법」)는 내용이 추가
- 2009년 전후로 국토·환경 통합관리를 위한 제도 구축 관련 연구들이 수행, 2013년에는 국토·환경계획의 연계를 본격화하기 위해 연동제 도입의 사전 작업을 진행했으며, 2015~2016년에는 국토·환경계획 연계를 위한 법적 기반(「국토기본법」과 「환경정책기본법」 개정)을 마련

2018년 3월에 ‘국토계획 및 환경보전계획의 통합관리에 대한 공동훈령’을 발표해 양 계획의 통합관리를 본격적으로 추진하기 시작했고, 2019년에는 국가계획 수립 시기에 맞춰 우선적으로 국가 차원의 통합관리를 시도

- 2018년 10월에는 공동훈령에서 제시한 대로 ‘국가계획수립협의회’를 구성하여 국가계획인 국토종합계획과 국가환경종합계획의 통합관리를 준비
- 제5차 국토종합계획(2020~2040)과 제5차 국가환경종합계획(2020~2040)에 따라 국가계획수립협의회를 중심으로 계획 비전 및 목표 등을 상호 논의하며 국가 차원의 통합관리를 실현 중
- 국가계획수립협의회에서는 정기적인 회의를 통해 국가계획의 통합관리를 위한 구체적인 추진방안을 논의했으며, 이를 제5차 국토종합계획과 제5차 국가환경종합계획에 반영

향후 광역 및 기초지자체 차원의 국토계획 및 환경보전계획 수립에 대비하여 지자체 수준의 통합관리를 위한 세부적인 지침도 마련돼야 함

- 지속가능한 발전이라는 목표를 달성하기 위해 계획의 수립 절차와 계획 내용 측면에서 두 계획이 상호 연계되고 보완될 수 있어야 하는데 이를 위해서도 지자체 차원의 세부적인 통합관리 추진방안 마련이 필요

표 1 국토계획 및 환경보전계획의 통합관리 추진 연혁

구 분	통합관리 논의 시작	통합관리 기반 마련	통합관리 시행
시기	1990년대 후반 ~	2013년 ~	2017년 ~ 현재
추진배경	- 지속가능발전 개념 등장 - 환경에 대한 사회적 인식이 높아지며 친환경적 국토 개발에 대한 필요성 강조	(2013년) '환경과 조화되는 국토개발' 국정과제 제시 - 국토·환경계획 연계를 통한 지속가능한 국토 창조	- 지속가능발전과 포용 강조, 쾌적한 환경과 삶의 질 중시 (2017년) '지속가능한 국토환경 조성' 국정과제 제시 - 보전과 이용이 조화되는 환경 - 자연자원총량제 도입 논의
주요 추진 노력	(2002년) 개발과 보전의 조화를 추구하며 국토 및 환경 관련 법제 정비 - 국토 및 환경 관계 부처와 연구기관들을 중심으로 국토·환경 통합관리와 관련된 다수의 연구 진행	(2013년) 국토환경정책포럼 구성, 연동제 도입방향 및 세부전략 연구 시행 (2013년) 국토·환경계획 연동제 추진계획 수립 (2014년) 「국토기본법」과 「환경정책기본법」 연동에 대한 법적 근거 마련 추진	- 국토·환경계획의 통합관리를 위해 국토교통부와 환경부 간 통합관리 방안 논의 - 통합관리에 대한 공동훈령에 근거하여 국가계획수립협의회를 구성하고, 제5차 국토종합계획과 제5차 국가환경종합계획 수립 논의
관련 법·제도	(2002년 2월) 「국토기본법」 제정, 계획의 기본 이념으로 친환경적 국토관리 강조 (2002년 12월) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제정, 난개발 예방을 위한 계획적 개발 추구 (2002년) 「환경정책기본법」 개정, 개발계획 시 환경을 고려할 수 있도록 국가환경보전계획의 수립 근거 마련	(2015년 12월) 「환경정책기본법」 개정, 계획 간 연계 의무(제4조) (2016년 12월) 「국토기본법」 개정, 계획 간 연계 의무(제5조) (2015년 4월) 지자체 환경보전계획 수립 지침에 공간환경계획 수립에 관한 세부 지침(안) 마련	(2017년 11월) 「환경영향평가법」 개정, 개발사업 추진 시 사업자에 대한 책임 부여 및 이행 강제력 강화 (2018년 3월) 「국토기본법」 제5조, 「환경정책기본법」 제4조에 근거 '국토계획 및 환경보전계획의 통합관리에 대한 공동훈령' 제정 - 계획의 시기적 일치 권고 8개 통합관리 사항 제시 - 계획수립협의회 구성·운영 - 정보시스템 연계와 자료 공유

출처: 김동한 외 2019, 49(원자료 길지현 외 2015; 왕광익 외 2015; 전재경 2006; 최영국 외 2002 등의 내용을 바탕으로 정리).

통합관리의 개념과 목적

국토계획과 환경보전계획 통합관리의 개념

- 국토계획과 환경보전계획의 통합관리는 독립된 두 계획체계의 제도적 통합(institutional integration)을 의미하는 것은 아님
- 두 계획 간의 통합성(integrity)을 제고하기 위한 상호 참조체계와 정보 공유체계를 마련하고, 공동의 정책의 제를 개발하고 협업하는 것을 의미

국토계획과 환경보전계획 통합관리의 목적

- (국토 지속가능성 강화) 국토의 개발·이용과 환경보전이 조화되는 지속가능한 국토 조성
- (국토계획에서 환경가치 적극 고려) 토지이용 및 용도지역 지정, 개발축 설정 등 국토 및 도시계획 수립 시 자연·생태, 대기, 수질 등을 포함하는 환경가치를 보다 적극적으로 고려
- (부처 간 협업과 지자체 참여) 국토교통부와 환경부 양 부처의 협업, 그리고 지자체 참여를 통한 지속가능한 국토환경 조성 기반 마련

2. 해외 통합관리 관련 사례 및 시사점

[독일] 국토·환경계획 통합관리

(배경·내용) 독일은 공간계획과 환경계획이 공간 위계별로 구분되어 존재하고 공간계획과 환경계획이 동등한 위계에서 상호 연계되어 있음

- 공간계획 수립단계에서 환경영향평가제도와 전략환경영향평가제도 등을 활용할 수 있으며, 도시개발사업 승인단계에서 심각한 환경 훼손이 예상되는 경우 사업 승인을 허가하지 않도록 강제력을 가진 자연침해 조정제도 적용 가능
 - 1976년 '연방자연보호법' 수정 이후 공간계획과 연계되는 환경계획체계를 수립해 왔음

(활용·평가) 공간계획과 환경계획의 체계가 동일하고 내용적 틀이 유사하기 때문에 계획 간 연계가 쉬우며, 환경계획상에서 제시하는 각종 도면(예: 비오톱지도)과 연계수단(예: 자연침해조정규정)이 잘 갖춰져 있음

- 베를린주에서는 1990년대부터 도심의 생태 공간 비율을 높이기 위한 수단으로 생태면적률(전체 대지면적 대비 생태 기능이 유효한 면적의 비율) 제도를 개발하여 적용함
 - 경관생태계획에서 특정 구역을 대상으로 생태면적률을 지정하여 환경 훼손을 최소화하면서 공간을 이용하도록 유도

[일본] 국토·환경계획 통합관리

(배경·내용) 환경보전과 쾌적한 거주환경을 추구하는 도시 건설을 실현하기 위해 국토교통성에서 환경정책대강을 기반으로 도시 차원에서 도시환경계획을 수립하도록 하고 있으며, 녹지정책대강을 기반으로 풍부한 녹지를 확보하고 생태적 연결성을 강화하기 위한 녹지의 보전·창출·활용 유도

(활용·평가) 국토계획과 환경계획이 제도적으로 연계되지 않지만 국토계획 수립 시 환경성을 강조하여 환경계획을 내부화하는 방식(국토계획체계 안에서 친환경적 계획)을 취하고 있으며, 개별 시범사업 수행을 통해 어느 정도 성과는 거뒀으나 국토·환경계획 연동의 지속성이나 강제력이 부족(일시적 연계)

[네덜란드] 국토·환경계획 통합관리

(배경·내용) 오랜 시간 동안 공간계획과 환경계획이 분리 시행됨에 따라 개발과 보전이 상충되는 결과가 발생했고, 계획 간 연계 필요성과 지역 특수성 고려에 대한 인식이 커지면서 네덜란드에서는 공간·환경계획 통합 법정계획과 국가·주·지자체별 비법정계획인 '비전' 수립

(활용·평가) 네덜란드의 경우 공간계획과 환경계획이 공간 위계별로 수립되고 있지만, 국토계획과 환경계획의 연계는 이뤄지지 않고 있으며 환경 문제가 큰 지역은 시범 사업을 통해 공간과 환경의 통합관리를 시도

- 지역 차원의 롬(ROM) 프로젝트와 지자체 수준의 도시·환경 프로젝트를 추진하여 국토·환경 통합관리 시도 (각 계획의 연계를 위한 다양한 지표 개발)

해외 사례의 시사점

(국토·환경계획 통합관리를 위한 법·제도적 기반 구축) 독일의 경우 국토·환경계획 연동을 위한 확실한 법·제도적 기반을 갖추고 있고, 개발로 인한 환경훼손 문제를 체계적으로 검토하고 보완하도록 하는 장치가 마련되어 있기 때문에 통합관리가 잘 이뤄지고 성과도 좋은 것으로 평가

(국토계획의 환경계획 내재화를 통한 통합관리 실현) 일본의 경우 국토계획 수립 시 친환경성을 강조하여 환경 관련 내용을 상세하게 다루거나 도시 차원에서 도시환경계획 및 녹지기본계획을 수립하는 등 국토·도시 차원의 공간계획에서 환경계획을 내부화하는 방식을 통해 국토와 환경 문제를 통합관리

(시범사업을 통한 국토·환경계획의 통합관리 시도) 일본과 네덜란드의 경우 국토·환경계획을 제도적으로 연계하기보다는 시범사업을 통한 통합관리를 시도했으며, 이는 다소 부족함이 있지만 지역적인 특성을 반영하여 계획을 수립·시행하여 성과 도출

(통합관리를 위한 국토·환경 거버넌스 구축) 네덜란드의 경우 롬 프로젝트와 도시·환경 프로젝트를 수행하는 과정에서 계획 주체와 지역 이해관계자들이 지역의 환경 문제에 대한 인식을 공유하고 그에 대한 충분한 협의를 거쳐 적절한 계획을 수립·시행함으로써 지역 개선 차원에서 성과 도출

(국토·환경 공간 데이터의 생산과 활용) 환경자원의 분석과 평가를 바탕으로 작성된 공간정보는 국토·환경 계획의 주요 연계수단이 될 수 있으므로 이러한 시도는 특정 지역을 넘어 국가 전체에서 수행 유도

3. 통합관리를 위한 정책제언

통합관리의 공통 어젠다 설정 및 대응전략 수립

(국가 차원) 5개 공통 어젠다(인구감소, 국토환경 연결성, 기후변화, 첨단기술, 남북 및 국제 협력)와 5개 전략*을 기반으로 통합관리를 추진

* ① 인구감소 시대 국토공간 구조 개편, ② 국토환경 연결성 강화를 위한 체계적 국토관리, ③ 기후변화 대응 저탄소 국토환경 조성, ④ 첨단기술 활용 혁신적 국토·환경 공간 구현, ⑤ 남북협력·국제협력 통한 글로벌 위상 제고

(시·군 차원) 도종합계획 및 도시기본계획, 환경보전계획 등 지자체계획에서 국토와 환경의 통합관리 방향, 통합관리 사항의 국토계획과 관계 등을 종합하여 통합관리를 위한 공통 어젠다를 설정하고 대응방안 도출

데이터 기반 국토·환경계획 통합관리

(관련 지표 현황분석) 국토계획의 수립과 집행에서 환경성을 고려하기 위한 다양한 자료와 지표가 존재하고 있으나, 국토·환경계획 통합관리를 위해서는 무엇을 어떻게 사용해야 하는지 모호함으로 기존 지표체계에 대한 면밀한 비교 분석 필요(공간단위, 시간단위 등)

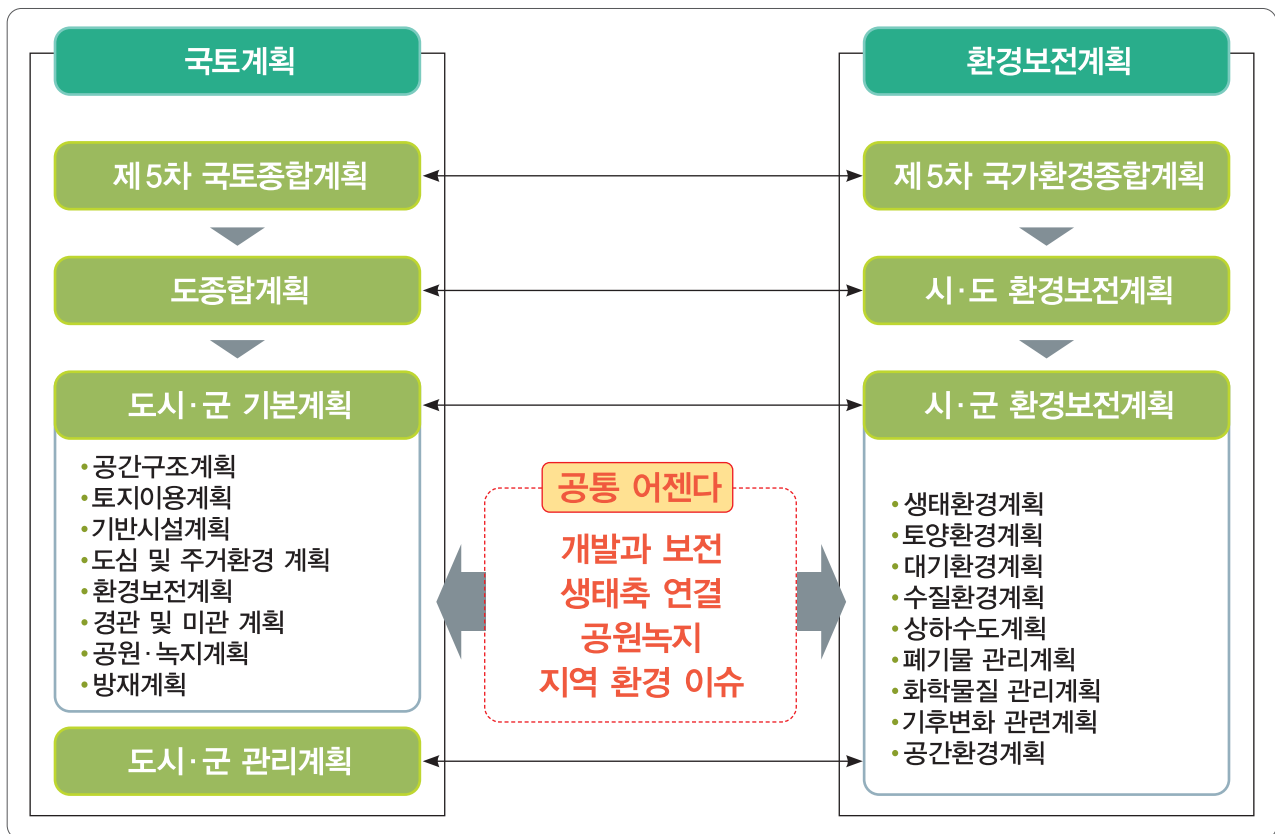
(가칭 ‘국토의 계획 및 관리에 관한 통합 분석 체계’ 설계) 도종합계획, 도시·군기본계획, 도시·군관리계획, 성장 관리방안, 개발행위허가 등 국토지역도시계획에서 개발·보전 근거가 될 수 있는 다계층적 분석평가체계 마련

(가칭 ‘국토의 계획 및 관리에 관한 통합 플랫폼’ 구축) 분석평가에 필요한 데이터의 수집과 유통을 위한 통합 플랫폼을 구축해 온라인 대시보드 형태로 국토의 계획 및 관리에 관한 분석평가지도 구축 및 서비스

법제도 개선

「국토기본법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 개정하여 ① 국토·환경계획의 수직적·수평적 연계를 강화하고, ② 도시·군 기본계획 수립지침을 개선, ③ 데이터 기반 통합관리를 위한 관련 근거 마련

그림 1 국토계획과 환경보전계획의 수직적·수평적 연계체계



출처: 김동한 외 2019, 141.

참고문헌

- 길지현·고정희·왕광익·이승훈·김지연·공학양·이장호·최광희·김명진·신영규·최낙훈·윤형두·심규영, 2015, 국토·환경계획 연동제 시행을 위한 도시 공간환경계획 수립 방안 연구II, 인천: 국립환경과학원.
- 왕광익·김선희·이상은·박찬·차은혜, 2015, 국토·환경계획 연동에 따른 도시계획적 대응방안 연구, 경기: 국토연구원.
- 전재경, 2006, 국토·환경 통합관리의 법적체계와 추진방법, 법제연구 31호: 7-36.
- 최영국·이승복·박인권·김현수·변병설·안근영·윤갑식, 2002, 국토계획과 환경계획체계의 연계방안 연구, 경기: 국토연구원.

※ 본 자료는 국토연구원에서 기본과제로 수행한 '김동한·안승만·이다예·이용우·임지영, 2019, 국토계획과 환경보전계획의 통합관리를 위한 국토정책과제 연구, 세종: 국토연구원'의 내용을 수정·보완해 정리한 것임.

김동한 공간정보사회연구본부 연구위원(dhkim@krihs.re.kr, 044-960-0408)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr
팩스 044-211-4760

