

"국토개발 원칙은 환경보전... '선계획-후개발' 철저히 하겠다"



건설교통부 최 정 기 국토정책과장

건설교통부는 최근 사회문제로 대두되고 있는 국토난개발 문제를 근본적으로 해소하기 위한 종합 대책을 마련하였다. '환경과 개발의 통합' 이념이 실현될 수 있도록 개발계획 및 사업에 대한 관리를 강화하는 한편, 국토이용 및 관리체계를 '선 계획-후개발' 체계로 개편하는 것을 주요 골자로 하고 있다.

개편방향으로는 '계획없이 개발없다', '참여없이 개발없다'는 국토관리원칙을 법적·제도적으로 강력히 뒷받침함으로써 개발현장에서 이러한 원칙이 철저히 이행되도록 하는데 주안점을 두었다.

최정기 건설교통부 국토정책과장을 만나보았다.

(대담/박창배 기자)

■ 국토정책이 '성장위주의 개발정책'에서 '환경중시의 보전정책'으로 전환됐는데 그 취지는?

과거 경제성장이 최우선시되었던 산업화시대와 달리 이제는 쾌적한 국민생활환경을 확보하고, 후손에게 물려줄 지속가능한 국토발전을 이루기 위해서는 환경보전이 국토정책의 중요한 원칙이 되어야 할 것이다. 환경보전의 세기를 맞아 이러한 국민적 요구에 대응하여 금년부터 시행되는 제4차 국토종합계획(2000~2020)에서도 '환경과 개발의 통합'을 국토이념을 설정하였다. 특히 그간의 공급위주의 국토개발전략에서 탈피하여 토지, 주택, 수자원 등 국토자원에 대한 수요관리를 동시에 강화해 나가는 것이 필요할 것으로 사료된다.

하지만 국가생존 및 발전에 필수적인 범위내에서의 개발은 불가피하며 선진국에 비해 아직 미흡한 인프라와 국민생활기반의 확충이 여전히 요구될 뿐 아니라, 개발사업을 통해 새로운 쾌적한 환경을 창조하는 순기능도 도외시 되어서는 안될 것이다.

최근 문제가 되고 있는 국토의 난개발문제는 바로 이러한 관점에서 접근되어야 할 것으로 보며, 앞으로 건설정책의 방향도 개발행위나 건설사업의 현장에서 '환경과 개발의 통합' 원칙이 구현될 수 있도록 법적·제도적 뒷받침을 강화해 나갈 계획이다.

■ 앞으로 토지이용관련법체계는 어떻게 달라지는지?

이번 종합대책에서 제시된 국토 및 토지이용계획체계의 개편방안은 기존의 국토종합계획법, 국토이용계획법과 도시계획법을 통합하여 전국도에 공히 적용되는 용도지역제 하에서 계획이 선행되고 이에 입각한 개발행위 및 토지이용규제가 이루어 지도록 한다는 것이다.

이를 위해서 기존의 세가지 법률은 가칭 '국토계획·이용 및 관리에 관한 기본법'으로 통합되게 되며, 도시지역과 비도시지역으로 이원화되어 다르게 운영되어 온 용도지역제가 하나의 용도지역체계로 재편된다.

도시구역은 현재와 같이 용도지역·지구제에 의해 건축행위를 관리하고, 유보구역은 유럽식의 개발허가제를 도입하여 엄격히 관리하며, 보전구역은 원칙적으로 개발할 수 없게 된다.

이 경우 우리나라의 국토계획체계는 국토전체를 대상으로 하는 전국단위계획과 광역·특정지역계획, 시군종합계획으로 구성된다.

■ 토지이용규제는 어떻게 되는가?

이번에 마련된 대책과 같이 국토 및 토지이용계획체계를 개편하게 되면 개편후부터 시·군 종합계획이 전국적으로 수립되기까지는 상당한 시일(약 3년 예상)이 요구되게 될 것이다.

따라서 국토기본법 제정시 경과조치를 두어 단기적으로는 현행체계를 유지하면서 준농림지역과 도시지역에 대한 관리를 강화해 나갈 계획이다. 특히 준농림지역에 대해서는 용적율과 건폐율을 축소(용적율 100→60~80%, 건폐율 60→20~40%)하는 등 개발요건을 강화토록 하고, 도시주거지역내에 상업시설 등의 입지를 제한하고 용적율 상한을 대폭 강화하여 고밀개발을 억제한다.

아울러 일정규모 이상 개발사업에 대해서는 주민공람 및 의견청취를 의무화하고, 사전 심의기

능을 강화하여 환경적으로 문제가 있는 사업이 허용되는 것을 방지할 계획이다.

■ 개발대상지와 보전대상지로 구분될 경우 그 기준은 무엇이며, 보전대상지로 지정되면 모든 개발이 불가능해지는 것인가?

개편될 토지이용체계에서는 전 국토가 새로운 용도지역제에 맞게 현재의 토지이용상태와 주변환경, 토지적성 등을 종합적으로 고려하여 개발대상지와 보전대상지로 구분될 것이나 현재의 토지이용상태를 우선적으로 고려하게 될 것이다.

예를 들어 기존의 도시지역내의 주거·상업·공업지역 등은 개발대상지로 편입될 것이며 도시지역내라 하더라도 보전녹지나 상수원보호구역 등 엄격한 보전이 요구되는 지역은 자연환경보전지역으로 구분될 것이다.

또한 농림지역이나 자연환경보전지역 등은 현재와 같이 대부분 보전대상지로 구분될 것이나, 준농림지역이나 준도시지역의 경우 현재의 토지이용상태 등을 감안하여 주거지역 등과 같은 개발대상지로 편입되는 경우도 있을 것이며, 보전이 필요한 지역은 농림지역이나 자연환경보전지역으로, 기타 지역은 향후 개발수요에 대응할 수 있는 유보지역으로서 유럽식의 개발허가제와 같은 수단을 통해 엄격히 관리될 것이다.

다만 보전대상지의 경우라도 모든 개발행위가 불가능해지는 것은 아니며, 현재와 같이 지정목적의 범위내에서 해당지역의 기초생활충족에 필요한 범위내의 개발은 허용될 것이다.

■ 준농림지역은 어떻게 되는가?

현재 개발수요의 집중으로 난개발이 문제가 되고 있는 준농림지역은 새로운 용도지역에 맞게 재편될 것이다.

예를 들어 준농림지역내에도 현재 도시의 주거지역이나 공업지역과 같은 토지이용이 이루어지

고 있는 취락지구나 산업촉진지구 등은 도시지역과 같은 개발대상지로서 도시계획적 관리가 이루어지며, 보전이 필요한 지역은 농림지역이나 자연환경보전지역과 같은 보전대상지로 분류되어 원칙적으로 개발이 금지된다.

기타 지역의 경우에는 향후 개발수요에 대응할 수 있는 유보지역으로서 시·군이 수립하게 될 시·군종합계획에서 엄격한 개발허가제를 통해 체계적으로 관리됨으로써 무분별한 개발이 억제될 것이다.

■ 개발허가 절차에서의 투명성 확보는 구체적으로 어떻게 하겠다는 것인가?

이번 대책에서는 국토이용계획체계의 개편을 통한 '선계획-후개발' 원칙을 정립하는 한편으로, '참여없이 개발없다'는 개발원칙을 확립함으로써 개발허가과정의 투명성과 개발행위의 환경친화성을 확보해 나갈 계획이다.

즉 일정규모 이상의 개발사업에 대해서는 원칙적으로 일반주민의 공람절차 및 의견청취를 의무화하고, 상위계획과의 부합여부나 환경 또는 경관훼손여부 등을 사전에 면밀히 심의토록 의무화하는 표준사업절차를 이행토록 할 것이다.

아울러 사전심의기능을 담당할 심의기구를 설치하여 관련전문가들이 개발사업의 환경성과 공간체계상의 적합성 등을 심도있게 검토토록 할 계획이다.

이에 따라 중앙부처 및 시·도의 일정규모 이상 개발사업에 대한 개발인허가를 사전 심의할 중앙심의기구를 건설교통부내에 설치하고, 시·도단위에서도 관할 시·군내의 개발인허가 심의를 위한 지방심의기구를 설치토록 앞으로 제정될 '국토계획·이용 및 관리에 관한 기본법'에 이를 규정할 계획이다.

■ 개발허가에서 투명성은 어떻게 확보되나?

중앙 또는 지방심의기구를 설치하여 개발사업의 인허가를 사전심의토록 하는 것은 각종 개발사업이 상위계획과 연계성 없이 주변환경이나 경관을 훼손하는 사례를 방지하기 위한 것으로, 일정규모 이상의 개발사업을 사전에 보다 면밀히 검토토록 하여 환경적으로 또는 공간체계상 부적절한 개발사업이 이루어지는 것을 근본적으로 막기 위한 것이다.

이를 담당할 심의기구에는 국토·도시계획, 교통, 환경, 방재 등 관련 전문가 및 시민·환경단체 등이 참여토록 하여 보다 실질적인 검토와 심의가 이루어지도록 할 계획이다.

이러한 절차의 시행으로 인해 사업자에게 어느 정도의 부담이 있을 수 있으나, 사업자체가 환경이나 문화유산 훼손 등으로 인해 분쟁화하는 것을 사전에 방지할 수 있는 긍정적 기능도 있다는 점을 이해해 주기 바란다.

또한 사전심의 등 표준사업절차가 적용되는 대상사업은 제도도입목적을 달성하는 동시에 사업자의 피해를 최소화할 수 있도록 개발사업이 이루어질 대상지역, 개발사업종류, 면적 등의 사업규모 등을 감안한 심의대상사업 기준을 관련부처 협의를 통해 결정할 것이다.

■ 국토이용구조의 대변혁을 가져오는 입법조치를 충분한 준비없이 금년에 입법조치한다는 것은 또다른 졸속을 초래하는 것이 아닌가?

이번 대책으로 추진될 가칭 '국토관리체계 정비기획단'은 관계부처합동으로 실무작업반을 구성하여 심도있는 검토를 거쳐 추진될 것이며, 학계 및 국토도시분야 전문가 등이 참여하는 자문위원단을 구성하여 다양한 의견을 적극 수렴토록 할 계획이다. ㉞