

# 國土計劃의 實效性을 위한 制度整備方案

崔榮國\*

## 차 례

### I. 문제제기

### II. 국토계획 지위 및 체계의 한계

1. 국토계획의 법적 지위
2. 국토계획 체계
3. 국토계획의 한계

### III. 국토계획 실효성 부족의 원인

1. 국토계획과 국토정책의 정합성 검토
2. 국토계획과 국토정책의 실효성 평가
3. 국토계획의 실효성 부족 원인

### IV. 국토계획의 실효성 확보를 위한 제도정비방안

1. 추진과제
2. 제도개선방안

### V. 맺음말

\* 國土研究院 研究委員

## I. 문제제기

국토계획<sup>1)</sup>은 국토를 이용, 개발 및 보전함에 있어서 미래의 경제적, 사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전방향을 설정하고 이를 달성하기 위한 법정계획이다. 국토계획은 20년 장기계획으로서 국토공간구조를 제시하고 장래에 필요한 토지공급, 주택건설, 도시개발 등 다양한 분야에 대한 계획을 담고 있다.

국토계획은 국토정책 추진과정에 많은 영향을 끼쳐 왔다고 할 수 있다. 그러나 국토계획은 장기계획으로서 포괄적이고 개념적인 계획에 초점을 두고 있어 실천적인 대안을 제시하는데 한계를 지니고 있다. 또한 국토계획은 장래의 국토공간에 영향을 줄 여건변화의 전망을 토대로 작성되므로, 사회요구를 적기에 수용하여야 하는 국토정책과 직접적으로 연결하는 데에는 제약이 있을 수밖에 없다 하겠다.

이러한 맥락에서, 이 글의 목적은 국토계획의 실효성을 확보하기 위해 필요한 과제도출과 제도정비방안을 정리하는데 두었다. 국토계획의 한계는 무엇이고 어떻게 극복할 수 있는가. 국토계획과 국토정책의 정합성을 제고하기 위한 과제는 무엇인가. 지속가능한 국토관리를 위한 최상위 계획으로서 국토계획은 어떻게 수립되어야 하는가. 특히 환경의 중요성이 증가되고 있는 시점에서 국토계획이 지속가능한 발전개념을 수용하기 위해 무엇을 포함하여야 하는지. 이러한 문제의식으로 기존자료를 토대로 글을 작성하였다.

이 글에서는 국토계획과 국토정책의 연관성과 국토계획체계상의 실천력과 연계성을 중심으로 국토계획의 실효성 문제를 다루었다. 이러

---

1) 한국의 국토계획은 1962년에 「도시계획법」, 1963년에 「국토건설종합계획법」, 1972년에 「국토이용관리법」등이 제정되면서 점차 확대·발전되어 왔다. 도시지역과 비도시지역으로 구분되어 도시계획법과 국토이용관리법을 적용받은 국토계획체계의 연계성을 높이고, 국토의 체계적인 관리를 통하여 국토난개발을 예방하기 위하여 2002년에 「국토기본법」과 「국토의계획및이용에관한법률」(이하 국토계획법이라 한다)로 법체계를 재정비하였다. 이 글에서는 위의 두 개의 법률에 의한 국토계획을 토대로 그의 지위와 체계를 살펴보았다.

한 문제를 주로 환경과 관련된 사항을 중심으로 다루었다. 삶의 터전인 국토공간의 바람직한 방향을 제시하는 국토계획으로서 실천력을 높이기 위한 과제도출에 초점을 두었다.

## II. 국토계획 지위 및 체계의 한계

### 1. 국토계획의 법적 지위

국토기본법에 근거하는 국토계획은 다른 법령에 의하여 수립되는 국토에 관한 계획에 우선하며 그 기본이 된다<sup>2)</sup>. 국토계획은 건설교통부장관에 의하여 수립되며 국토전역을 대상으로 국토의 장기적인 발전방향을 제시한다. 국토계획은 국토공간구조의 정비, 지역별 기능분담, 국토기간시설의 확충, 지하공간의 합리적 이용 및 관리, 국토환경의 보전 및 개선 등에 관한 장기적인 정책방향이 포함하고 있다. 이러한 국토계획은 국토정책위원회 및 국무회의의 심의를 거친 후, 대통령의 승인을 얻어 이를 확정하도록 하고 있어 국토공간을 대상으로 하는 모든 계획을 우선하는 지위를 지니고 있다<sup>3)</sup>.

### 2. 국토계획 체계

국토계획체계는 “국토-도-시군”의 행정구역 위계와 같은 공간단위에 의하여 수립된다. 국토종합계획은 국토전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전방향을 제시하는 최상위 국토계획이다. 국토계획의 하위계획으로서 도종합계획, 시군종합계획, 지역계획 및 부문별계획이 있다(<그림 1>)<sup>4)</sup>. 도종합계획은 도의 관할구역을 대상으로 하여 당해 지역의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획이다. 시군종합계획은 특별시, 광역시, 시 또는 군의 관할구역을 대상으로 하여 당해 지역의

2) 국토기본법 제8조.

3) 국토기본법 제9조, 제10조, 제12조, 제26조 관련.

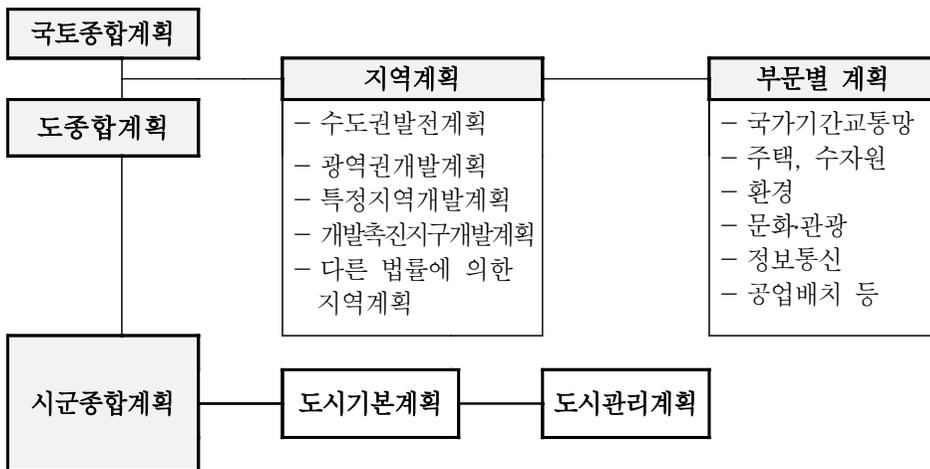
4) 국토기본법 제6조.

기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 계획이다. 또한 지역 계획은 특정한 지역을 대상으로 특별한 정책목적을 달성하기 위한 계획이며 부문별 계획이란 국토전역을 대상으로 하여 특정부문에 대한 장기적인 계획을 의미한다.

국토종합계획은 도종합계획 및 시군종합계획의 기본이 되며, 부문별 계획과 지역계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야 한다. 도종합계획은 당해 도의 관할구역 내에서 수립되는 시군종합계획의 기본이 된다. 국토종합계획은 20년을 단위로 수립하며, 하위계획은 국토종합계획의 수립주기를 감안하여 계획수립권자가 계획기간을 정한다<sup>5)</sup>.

이상과 같은 체계를 지닌 국토계획은 국토계획법에 의한 도시계획 체계와 연계되어 있다. 즉 시군종합계획은 도시계획으로서 도시기본 계획과 도시관리계획으로 수립된다. 이와 같이 국토종합계획은 국토 전역을 대상으로 도종합계획과 시군종합계획은 당해 지역을 대상으로 장기적인 정책방향과 공간구조형성에 대한 계획을 제시함으로써 국토 정책과 지역발전정책의 토대가 된다.

<그림 1> 국토계획 체계



5) 국토기본법 제7조.

### 3. 국토계획의 한계

국토계획체계 운용에 있어 제기되고 있는 한계는 크게 3가지 관점에서 생각할 수 있다. 그것은 국토에 대한 최상위계획으로서의 국토계획 지위, 국토계획의 각 단계별 계획과의 정합성 그리고 국토정책을 지원하는 국토계획으로서의 위상의 문제이다.

#### (1) 국토계획 지위의 한계

국토계획은 국토기본법 제8조에 근거하여 국토이용, 개발 및 보전에 관한 최상위 계획의 지위를 갖는다. 또한 국토계획법 제4조 1항은 국토계획의 하나인 “도시계획은 다른 법률에 의한 토지의 이용, 개발 및 보전에 관한 계획의 기본이 된다” 그리고 동조 2항은 “다른 법률에 의한 환경, 교통, 수도... 등에 관한 부문별 계획을 수립하는 때에는 도시기본계획과 부합되게 하여야 한다”라고 하고 있다. 그러나 환경정책기본법 제14조 5항에 의하면 “토지의 이용 또는 개발에 관한 계획을 수립할 때에는 환경계획(국가환경종합계획, 시도환경계획, 시군구 환경계획)을 고려하여야 한다”고 하여 국토계획과 환경계획의 『우선 고려』 문제는 서로 충돌하고 있다.

이와 같은 계획간 정합성 부재는 계획과 정책뿐만 아니라 국토정책과 밀접하여야 할 환경정책을 별개로 하는 빌미도 제공 하고 또 두 정책과 관련된 계획간 정합성에도 영향을 주고 있다<sup>6)</sup>. 국토정책과 환경정책의 정책간 그리고 국토계획과 환경계획간 상호 연계 고리가 부족한 것은 부

6) 예를 들면, 개발을 위한 입지선정, 사전환경성 검토, 개발계획수립, 환경영향평가, 사업실시과정에서 모든 단계가 제도나 형식에서는 연관되어 있지만, 실제 내용적으로 보면 분리되어 추진되고 있다. 입지선정단계에서 사전환경성 검토가 제대로 작동되지 못하고 이때 개발에 따른 문제들이 개발계획수립시 반영되지 못하고 있다. 또 환경영향평가내용 역시 기본계획수준의 내용을 넘지 못하고 환경영향 저감방안으로 제시되고 있는 내용들은 교과서적인 원론수준이다. 사업시행이후 환경영향평가에서 제시되었던 사항들을 점검하는 과정이 없고 평가이후 일정 수준에서 계획 자체를 수정가능하게 하고 있어 환경영향평가를 유명무실하게 하고 있다.

처 간 고유 업무를 지키려는 의식에도 기인한다<sup>7)</sup>. 하지만 중요한 것은 계획간 그리고 계획과 정책간 정합성 부재를 간과하고 있는 제도의 문제에서 비롯되고 있다고 할 수 있다. 결국 정책과 계획, 계획간 정합성 부족은 관련된 정책추진의 일관성을 잃게 하는 결과를 가져오게 하였다.

### (2) 국토계획체계 정합성의 한계

국토종합계획을 상위계획으로 하는 도종합계획과 도시기본계획 그리고 도시관리계획을 보면 표면적으로 국토종합계획을 상위계획으로서 거기에 담겨 있는 계획의 목표와 주요 내용을 따르고 있다 할 수 있다. 그러나 하위계획일수록 상위계획보다 구체적이고 실천적인 계획내용을 제시하여야 한다는 관점에서 볼 때에는 상하위계획간 연관성이 높다고 할 수 없다<sup>8)</sup>. 우선 상위계획에서 제시하고 있는 계획목표와 하위계획에서의 목표가 비슷하고 구체성이 없고<sup>9)</sup>, 상하위계획의 연관성을 점검하는 제도적 장치가 없다. 이와 같은 상하위계획간 정합성의 부재는 계획추진력의 한계와 계획에 대한 신뢰결여로 이어지고 있다.

### (3) 국토계획 권위의 한계

택지개발촉진법과 같은 특별법<sup>10)</sup>에 의한 개발계획에 의하여 국토계획의 위상이 손상되고 있다. 국토계획은 장기적인 국토정책의 추진

---

7) 최영국, 2006. 9, 지속가능한 발전을 위한 환경정책과 국토정책의 조화방안, OECD 환경성과평가보고서 발간기념 세미나 발표자료, 74쪽.

8) 최영국 외, 2002, 국토계획과 환경계획체계 연계방안 연구, 국토연구원, 29-35쪽.

9) 도종합계획이나 도시기본계획을 보면 상위계획 검토부분은 상위계획 가운데 해당 지역과 관련된 사항을 나열한 것에 불과하다. 그 상위계획의 내용을 하위계획에서 어떻게 구현하였는가는 보이지 않는다. 결국 국토종합계획에서 “개발과 보전의 조화” 또는 “환경을 고려한 개발사업추진”이라는 목표는 하위계획인 도종합계획에서도 같은 수준의 목표로 제시되고 있어 계획의 실천력은 낮아질 수밖에 없게 된다.

10) 택지개발촉진법에 의한 택지개발예정지구, 산업입지및개발에관한법률에 의한 국가 및 지방산업단지, 전원개발에 관한특별법에 의한 전원개발사업구역으로 지정되면 용도지역이 도시지역으로 변경되는 등 대부분 특별법이 개발을 보다 용이하게 하기 위한 목적으로 제정되었다고 할 수 있다.

방향을 제시하고 주요 국토이용 및 개발사업의 근거를 제공하는데 수립목적이 있다. 대개의 국토정책이 국토계획과 관련하여 추진되고 있다 하지만 상당 부분은 사회여건변화에 대응하고 정치적 판단에 의하여 국토계획과 연관성이 적은 개발사업을 추진되고 있다<sup>11)</sup>. 물론 계획에 포함된 것만이 정책과제나 사업으로 추진되어야 한다는 의미는 아니다. 문제는 이렇게 추진된 정책들은 대부분 대형 사업이어서 환경에 미치는 영향이 지대함에도 이러한 절차나 논의가 미진한 가운데 진행됨으로서 국토계획을 유명무실하게 만드는 데에 문제가 있다는 것이다<sup>12)</sup>. 즉, 계획에서 강조하고 있는 장기목표나 추진전략과 상충되는 정책을 추진하는 것은 정부에서 작성한 계획을 실현성 없는 계획(paper plan)으로 만드는 결과를 가져오고 있다.

### Ⅲ. 국토계획 실효성 부족의 원인

#### 1. 국토계획과 국토정책의 정합성 검토

지난 40여 년 동안 우리 국토는 빠른 산업화와 도시화로 급격한 변화를 겪어 왔다. 이러한 국토변화를 주도해 온 국토정책은 사실상 1962년부터 시작된 경제개발5개년 계획에 의하여 추진된 경제정책의 일환으로 시작되었다<sup>13)</sup>. 국토정책을 뒷받침하기 위하여 1972년 제1차 국토종합계획이 수립된 이후 4차례 국토계획이 수립되었다. 국토계획에서 제시하는 국토공간에 대한 장기적인 정책방향은 국토정책추진의 토대가 되므로 국토계획의 실효성을 살펴보기 위하여 국토정책과 국토계획의 정합성을 검토하였다<sup>14)</sup>. 이를 토대로 국토계획과 국토정책

11) 최영국 외, 2002, 전계서, 40쪽.

12) 환경부, 2001, 친환경적인 국토관리방안에 관한 연구, 90-100쪽.

13) 국토연구원, 1998, 국토정책의 평가와 발전방향, 개원 20주년기념 국토총서 1, 79-81쪽.

14) 국토계획의 추진실적과 평가 자료가 없어서 국토계획의 실효성을 정량적으로 분석하기는 어렵다. 국토계획이 국토정책을 지원하고 그 방향을 제시하기 위한 것이므로 정책과 계획의 정합성을 판단하면 계획의 실효성 정도를 간접적으로 파악할 수 있을 것이다.

의 실효성을 미진하게 하는 원인을 정리하였다.

### (1) 1970년대 국토계획과 국토정책

1960년대부터 시작된 경제개발을 뒷받침하기 위해 국토개발을 위한 다양한 계획과 관련 법률이 제정되었다. 국토정책추진을 위해 1967년에 대국토건설계획이 제시되었고 이것이 제1차 국토건설종합계획으로 이어지게 되었다. 또한 국토개발을 위한 제도적 장치를 마련하기 위하여 현재 도시계획의 토대가 된 도시계획법을 1962년에, 국토계획의 근간인 국토건설종합계획법을 1963년에 제정하면서 국토의 종합적인 이용 및 개발을 추진하는 기틀이 구축되었다. 이와 같은 계획과 제도적 기틀 하에 추진된 1960년대의 경제성장의 토대 마련과 개발전략이 성공적으로 추진되었다. 이러한 경제발전에 의하여 1970년대 들어서면서 우리나라 산업구조는 본격적으로 농업위주에서 공업중심으로 바뀌게 되었다.

지속적인 경제성장을 뒷받침하기 위해 제1차 국토종합개발계획에서는 4가지의 목표를 설정하였다. 첫째는 경제의 지속적인 성장을 위한 국토의 효율적인 활용, 둘째는 경제성장을 뒷받침하기 위해 국토개발 기반의 확충, 셋째는 국토가 보유하고 있는 자원의 개발과 자연환경의 보전, 넷째는 도시문제의 개선과 문화적인 생활을 위한 국민생활환경의 개선이었다. 이러한 목표를 달성하기 위해 성장거점개발방식<sup>15)</sup>을 주요 수단으로 하였다. 이에 따라 경제발전의 선도적 역할을 담당할 대규모 공업기지를 동남해안 중화학공업벨트에 우선 배치하였다. 이에 따라 경제개발의 초점이 경공업에서 철강, 기계, 자동차, 조선, 석유화학 등 중화학공업으로 전환되면서 국토개발도 여기에 보조를 맞추기 위해 동남해안공업지대를 집중 육성하는 정책을 추진하였다. 정책을 지원하기 위한 계획으로 지금의 지역 간 불균형이 태동한

15) 성장거점개발방식은 성장의 잠재력이 있는 지역에 투자를 집중하여 성장을 먼저 유도하고, 그 성장의 효과를 점차적으로 주변지역으로 확산되게 하여 결국 전체지역이 성장되도록 하는 개발방식을 의미한다.

원인을 제공하게 되었다고 할 수 있다. 물론 이때의 국토계획은 효율적 국토이용 및 개발을 목표로 하였으나 실질적으로는 고도경제성장을 뒷받침하기 위한 생산기반구축에 초점을 두었다. 제1차 국토종합개발계획은 경부축 중심의 개발을 주요 과제로 제시하고 있다. 그러나 수도권 집중현상이 나타나기 시작하자 이를 해결하기 위해 수도권 기업의 지방이전을 촉진하기 위한 재정지원과 세금감면 제도를 정비하는 등의 수도권집중방지대책<sup>16)</sup>을 함께 추진하였다. 이 기간 중 포항, 구미, 여천, 창원 등의 산업단지, 전주와 청주의 지방공단, 안동댐, 대청댐 등의 다목적댐 그리고 호남 및 남해고속도로의 건설이 추진되었다. 한편, 이 시기의 중요한 정책의 하나는 도시의 무질서한 확산을 예방하기 위하여 개발제한구역을 설치한 것이다. 1971년부터 서울주변을 시작하여 1977년의 여천일대에 전 국토의 5%정도에 해당되는 환상형 개발제한구역을 설정하였다. 그러나 개발제한구역의 지정은 국토계획과 상관없이 진행된 대표적인 국토정책의 하나라 할 수 있다. 한편 국토의 효율적 이용을 도모하기 위하여 국토이용관리법을 제정하였다.

## (2) 1980년대 국토계획과 국토정책

1960년대부터 시작된 경제성장이 일부지역에 편중됨으로써 서울을 비롯한 수도권으로의 인구와 산업의 집중에 따른 지역 간 불균형 문제가 점차 심화되었다. 또한 국토구조의 급격한 변화와 국토개발에 따른 이익이 다른 경제활동에 의한 것보다 높다는 인식이 확산되면서 부동산 투기, 도시 시가지의 무질서한 확산 등 국토개발에 따른 부정적인 현상이 야기되었다.

이 시기의 가장 중요한 점은 급속한 경제성장으로 인하여 심화되고 있던 지역 간 불균형문제에 눈을 뜨는 시작하였다는 것이다. 이에 따라 국토정책도 성장지원보다는 지역 간 형평성 제고에 초점을 두기

16) 대도시 인구집중 방지책은 1964년에 처음 제시되었다.

시작하였다. 1982년에 수도권정비계획법을 제정하여 수도권으로 집중되는 인구와 산업을 억제하기 위한 정책을 추진하였다. 부동산 시장을 안정시키기 위한 주택200만호 건설계획에 따라 분당, 일산 등의 신도시 개발을 전개하였다. 한편 지역 간 불균형을 해소하기 위한 방안으로 서해안개발사업이 추진되었다. 또한 부동산문제가 사회적 이슈가 되고 또 경제불안요소로 작용하면서 토지공개념제도를 도입하게 되었다. 그러나 개발에 의하여 발생한 지역불균형 문제를 다른 지역의 개발로서 해결하고자 함으로써 환경문제가 확산되고 그것이 사회문제화 되기 시작하였다. 국토개발에 의한 환경문제가 본격적으로 제기되면서 개발과 보전논리가 충돌하게 되었다.

이 시기에 국토계획과 국토정책의 문제는 현실을 고려하지 못한 이상적인 계획을 수립하였다는 것이다. 예를 들면, 지역생활권 조성전략을 제시하여 지방대도시의 성장잠재력을 키우기 위한 다양한 방안을 제시하였다. 또한 서울에는 부적격 공업을 이전 또는 재배치하고 대학 등 지방적인 중추기능의 집중을 억제하여 부산은 적정수준으로의 성장을 유도하도록 하였다. 그러나 이러한 계획은 인구, 산업 등 모든 분야가 수도권에 집중하려는 그 당시의 사회여건을 고려하지 못한 것으로 계획을 위한 계획으로 만족하여야 하였다. 또한 지방은 아직 그러나 현실적으로 추진하기 어려운 지역생활권 개념에 의한 성장거점 도시 육성은 제대로 추진되지 못하였다. 한편, 지역균형발전을 추진하기 위하여 수도권정비계획법과 특정지역개발법 등을 제정하는 등 많은 노력을 기울였다<sup>17)</sup>.

### (3) 1990년대 국토계획과 국토정책

제2차 국토종합개발계획기간 동안에도 경제성장은 지속되어 국민생활여건은 크게 개선되었다. 그러나 지역생활권 개념이 정착되지 못하

---

17) 국토연구원, 1998, 전계서, 96-99쪽.

고 행정구역간 연계부족 그리고 지역생활권을 기본으로 한 성장거점 도시를 개발하기 위한 법률이 제정되지 못하여 지방도시육성은 계획대로 이루지지 못하였다. 여전히 서울-부산을 연결하는 경부축에 투자가 집중되어 지역 간 불균형은 더욱 심화 되었다. 이러한 배경 하에서 제3차 국토종합개발계획<sup>18)</sup>에서는 지방분산형 국토골격의 형성, 생산적이고 자원절약적인 국토이용체계의 구축, 국민복지 향상과 국토환경의 보전, 남북통일에 대비한 국토기반의 조성 등 4대 목표를 설정하였다.

이 시기에는 대외적으로 개방화, 국제화, 정보화 추세가 가속화 되면서 국제경쟁력 확보가 주요한 이슈로 대두되었다. 국토계획의 목표의 하나로서 신산업지대의 조성과 산업구조의 고도화 전략을 제시하고 있다. 국토의 중서부 및 서남부지역에 신산업지대를 조성하여 중국과의 협력과 경쟁을 유도하고자 하였다. 서해안시대를 열어 경부축에 집중된 산업기능을 서해안 지역으로 분산시켜나가고자 하였다. 이에 따라 국토정책도 국제화에 능동적으로 대처하기 위하여 국제교류 기반시설 구축에 두었으며 영종도 인천국제공항, 부산 및 광양의 국제항만 건설이 추진되었다.

한편, 지역 간 균형발전을 위하여 지방분산형 국토골격을 제시하고 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률 제정, 개발촉진지구 지정 및 개발, 광역권개발에 역점을 두었다. 수도권규제 시책들이 계속 추진되었으나 별 성과를 거두지 못하자 과밀부담금제도 등 보다 강력한 규제방식을 도입하였다. 국토계획에서 제시하고 있는 지방육성과 수도권집중을 억제하기 위한 사항보다 더 강력한 정책을 추진하였다. 그리고 제3차 국토종합개발계획에서는 지방자치제의 원활한 추진과 지역경제권의 형성을 위하여 9개 권역을 설정하여 국토개발의 효율적

18) 제3차 국토종합계획은 1992년부터 2001년까지 10년을 계획기간으로 수립되었으나 2000년 새로운 세기를 맞이하고 당시 여건변화를 수용하기 위하여 제4차 국토종합계획의 시기를 앞당기게 되어 제3차 국토종합계획은 1999년으로 마무리 하였다.

인 추진을 도모하였으나 이러한 계획들은 국토정책으로 추진되지 못하였다.

이 시기의 주요한 사항의 하나는 복잡한 토지이용체계를 정비한 것이다. 준농림지역 개발이 국토난개발이 주요 원인으로 지목되어 국토이용체계를 재정비하였다. 각종 개발에서 환경훼손과 환경오염문제가 제기되어 계획의 자체 환경성강화, 사전환경성 검토 및 환경영향평가 등에 추진되었다. 그럼에도 여전히 개발에 의한 환경문제는 개선되지 않아 국토개발 및 이용에 대한 제도의 전면적인 개정의 필요성이 제기되었다<sup>19)</sup>. 계획과 정책이 서로 연결되지 못한 대표적인 사항이라 할 수 있다.

또한 이 시기에는 30여 년간 고수해 오던 개발제한구역에 대한 대대적인 조정으로 7개 대도시 주변의 개발제한구역만 남기고 그 외의 지역은 해제하였다. 이 문제도 국토계획에서는 개발제한구역을 유지하는 것으로 되어 있었으나 정책적 판단에 의하여 추진되어 국토계획과 관계없이 이루어졌다.

#### (4) 2000년대 국토계획과 국토정책

21세기를 맞이하여 지속가능한 국토관리에 역점을 두는 시기이다. 또한 그 동안 누적된 국토 불균형을 해결하기 위한 의지로서 ‘국가균형발전’이라는 용어를 사용하여 다양한 정책을 추진하고 있다. 예를 들면, 행정중심복합도시, 혁신도시 등 지역발전을 위한 많은 사업을 추진하고 있다. 이러한 정책은 그동안 소외되었던 지역에 공공기관을 유치하여 지역발전의 구심점 역할을 하고 있다. 그러나 이러한 국토정책은 지금까지와 같은 개발지향적일 경우 자칫 지역의 균형발전보다는 개발에 의한 자연환경훼손과 오염을 더욱 확산할 가능성을 안고 있다 하겠다<sup>20)</sup>.

19) 박헌주 외, 2001, 지속가능한 국토이용체계의 구축방향에 관한 연구, 국토연구원, 5쪽.

20) 최영국, 2005. 12, 국토계획과 환경계획의 연계를 통한 개발과 보전의 통합, 한국의

국가균형발전을 위해 추진하고 있는 행정중심복합도시 건설 등 국가중추기능의 지방분산과 지역혁신체계 구축에 따라 예상되는 국토공간구조의 변화를 국토계획에 반영할 필요성이 제기되었다. 이러한 변화된 국토정책방향을 반영하기 위하여 제 4차 국토종합계획이 3차 국토계획 종료이전에 수립되었다<sup>21)</sup>.

## 2. 국토계획과 국토정책의 실효성 평가

지난 30년간 시대별 국토계획과 국토정책을 보면 “개발”과 관련된 사항에 있어서 연관성은 매우 높다 할 수 있다. 빠른 경제성장효과를 얻기 위하여 일부 지역에 집중된 개발사업은 정책과 계획이 서로 맞물리면서 상승작용을 할 정도로 연관성은 밀착되었다. 다만, 계획보다 상대적으로 단기로 추진되는 정책에서는 그것이 가져올 부정적 영향을 간과하였지만 국토계획에서는 ‘개발’에 따른 지역불균형과 자연환경훼손의 문제를 언급하고 있다는 점에서 차이가 있었다 하겠다.

국토계획과 국토정책의 연관성이 낮은 부분은 계획의 현실성과 환경관련사항에 대한 것이다. 현실성에 대한 것은 지역생활권 개념의 도입과 같이 이론적으로 가능하나 제도적 장치 마련과 현실여건이 따르지 못하면 그 계획은 정책으로 이어지지 못한다. 또한 계획에는 문제가 없는데 대상공간에서 이를 수용할 수 없거나 정책의지가 지속되지 못하는 경우 그리고 구체적인 실천수단을 보유하고 있지 않은 계획은 정책과 연관성을 지니기 어렵게 된다. 예를 들면, 낙후지역을 개발하는 계획이나 지방분산형 국토골격의 형성 또는 자원절약형 국토이용체계 구축 등이 여기에 속하는 계획들이다.

또한 계획에 명시되지 않은 각종 정책들이 추진되는 것도 계획과 정책의 연관성을 낮추는 사항들이다. 대형 개발사업이나 정치적 판단

지속가능발전 이론 정립 심포지엄 자료집, 대통령자문 지속가능발전위원회, 57-58쪽.  
21) 제4차 국토종합계획은 2000~2020년을 계획기간으로 수립되었다. 수정계획의 큰 골격은 기존계획을 토대로 하였으므로 여기에서는 수정계획의 목표와 전략을 중심으로 정리하였다.

에 의하여 추진되는 정책들이 여기에 해당된다. 물론 모든 정책이 계획에 있어야만 추진되는 것은 아니다. 장기안목에서 제시된 국토계획의 목표와 부합된 정책을 추진하고자 노력할 때 계획과 정책의 정합성은 유지될 수 있을 것이다.

### 3. 국토계획의 실효성 부족 원인<sup>22)</sup>

#### (1) 개발지향적인 국토정책을 지원하는데 초점을 둔 국토계획

그 동안 수립된 국토계획과 추진된 국토정책의 내용 가운데 가장 연관성이 높은 부분은 앞서도 언급하였듯이 바로 “개발”에 관한 사항이다. 계획내용에서 공업단지조성, 대도시 위주 개발, 고속도로와 같은 인프라 확충 등에 대한 사항에 대한 계획과 정책의 연관성은 매우 높다 하겠다(<표 1> 참조). 이것은 그 동안의 국토정책이 경제개발 정책을 지원하기 위한 수단으로 추진되어 왔고, 국토계획은 이러한 국토정책을 뒷받침하기 위하여 개발중심 그리고 공급중심의 계획을 제시하였기 때문이라 하겠다. 결과적으로 장기계획으로서 국토계획이 국토정책을 선도하지 못하고 뒤따라가는 도구적 역할을 하여 왔다고 할 수 있다.

성장우선 그리고 공급우선의 계획과 정책 추진과 개발의 효과를 극대화하기 위하여 인프라 기반이 잘 되어 있는 곳을 대상으로 투자하는 형식으로 계획과 정책은 상호 연관성을 지녀 왔다. 그러나 공급자 입장에서 필요하다고 판단되는 토지공급, 인프라 개발을 중심으로 하였다는 점에서는 계획과 정책의 연관성은 높다 하겠지만, 그로 인하여 개발편중현상을 가져왔다는 점에서 국토계획의 실효성을 낮추는 요인이 되었다고 하겠다.

22) 국토정책에 의한 국토계획의 실효성은 경제, 사회, 문화 그리고 환경 등 다양한 관점에서 평가할 수 있다. 여기에서는 주로 환경과 관련하여 국토계획의 실효성 미흡 원인을 정리하였다.

<표 1> 시대별 국토계획과 국토정책의 특징

정책 시대	국 토 계 획	국 토 정 책
1970년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 서울과 부산 등 대도시 중심의 개발유도를 위한 성장거점개발 방식 - 동남해안공업벨트, 경부 고속도로</li> <li>○ 경제개발을 뒷받침하기 위한 인프라 확충</li> <li>○ 도시와 농촌간 격차 문제 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1960년대부터 시작된 개발위주의 경제성장정책의 지속</li> <li>○ 경제개발의 효과를 극대화하기 위하여 서울 부산 등 일부 지역에 개발 편중</li> <li>○ 지역 간 불균형 태동</li> </ul>
1980년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 성장잠재력이 있는 지방대도시 중점 개발 유도 - 국토의 다핵 구조 형성</li> <li>○ 지역생활권별 개발유도를 위한 지방성장거점도시 선정 및 개발</li> <li>○ 지역생활권 구분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개발집중으로 인한 지역간 불균형을 개발로 해결 시도</li> <li>○ 토지개발을 용이하게 함으로서 환경문제 확산</li> <li>○ 부동산 투기 - 사회문제화</li> <li>○ 개발과 보전의 충돌</li> </ul>
1990년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역간 불균형 해소를 위한 지방육성 및 수도권 심화 집중억제</li> <li>○ 국토의 중서부 및 서남부 지역에 신산업지대 조성</li> <li>○ 9개 권역별 지역경제권 형성유도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국토난개발 문제 제기</li> <li>○ 개발에 따른 환경훼손 문제에 대한 인식 확산</li> <li>○ 지방분산형 국토골격형성을 위한 정책과 제도</li> </ul>
2000년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국가균형발전을 위한 행정도시, 혁신도시 등 개발 추진</li> <li>○ 지방화를 위한 국토공간구조의 형성(7+1구조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국토이용체계 개선을 통한 개발에 의한 환경영향 고려 여건 마련</li> <li>○ 국가균형발전을 위한 지역개발 본격화</li> </ul>

(2) 계획에 포함된 ‘국토환경보전’의 추진력 부재

지난 3차례에 걸친 국토종합계획을 보면 “자연환경의 개선”을 계획 목표의 하나로 제시하고 있다. 계획내용을 보면 자연환경의 중요성과 각종 개발에 대한 ‘개발과 보전의 조화’를 내세우고 있다. 하천, 산지,

연안 등에 대한 보호, 환경오염의 예방 또는 개선, 개발에 의하여 단절된 생태계의 복원 등을 계속 강조하여 왔지만 국토환경의 개선이 의도한 만큼 이루어지지 않았다.

그 동안의 국토개발 및 이용을 위한 계획과 사업은 사업추진과 대강의 입지가 우선 결정되는 과정을 밟아 왔다. 신도시, 산업입지, 댐 조성, 도로개설, 간척지 조성 등 모든 개발사업들은 개발의 필요성을 앞세워 왔다. 개발에 의한 경제에 미치는 긍정적인 영향이, 환경에 미치는 부정적인 영향보다 훨씬 중요하다고 판단하였기 때문이다. 그것은 빠른 경제발전에 초점을 둔 정책추진의지가 강했기 때문에 개발과정에서 야기될 모든 사항을 검토하는 과정을 거칠 수 있는 여유가 없었고, 또 개발이 지연될 경우 토지가격 상승, 개발에 대한 반대의견 확산 등의 문제를 해결할 여유가 없었기 때문으로 이해된다. 물론 제도적으로는 개발사업이 입지에 미치는 환경영향은 개발단계 초기에 “사전환경성검토”과정을 거치게 된다. 하지만 그것은 잠정 결정된 사업대상지를 추진하는 과정으로서의 환경성 검토이지 입지를 결정하기 위한 환경성 검토의 역할을 하는 데에 한계를 지닌 그야말로 ‘과정’ 그 자체였다 할 수 있다. 또한 계획단계에서 환경성을 고려하거나 환경문제를 줄이기 위한 계획기법이나 제도적 장치가 미흡한 것도 이와 같은 개발과 환경을 분리하여 다루도록 하는 데에 일조하였다고 판단된다.

### (3) 국토계획의 부문별 계획간 연결성 부족 및 환경고려 장치 부재

국토계획의 환경보전계획부문에서는 “보전”에 대한 필요성을 인식하고 환경보전을 위한 계획내용을 포함하고 있다. 그러나 실제 국토개발과 이용에서 이를 실행하지 못한 것은 개발과 보전을 분리하려는 의식과 실천수단의 부재 그리고 국토계획의 각 부문별 계획에서 이러

한 목표와 계획내용을 여과해주는 장치가 없는데 기인하는 것이라 하겠다<sup>23)</sup>. 1980년대를 기점으로 보면 그 이전의 국토계획과 국토정책은 경제성장과 이를 지원하기 위한 국토개발이 주요 과제였던 만큼 이와 병행하여 환경조건(environmental conditions)을 고려하여 계획을 수립할 여건이 안 되었던 것이다<sup>24)</sup>. 또 국토계획에 포함된 부문별 환경보전 계획은 부문별 계획으로서 존재하는 것으로 다른 부문별 계획에 영향력을 가질 수 없도록 계획이 부문별(a sectoral approach)로 추진되어 왔다고 할 수 있다. 여기에 국토계획의 내용을 하위계획에서 보다 구체화하여 실천수단을 강구토록 하여야 하는데 이에 대한 제도적 장치 역시 미흡한 것이 계획에서 강조하는 “보전”을 정책에서 추진할 수 없었던 요인의 하나라 할 수 있다.

이와 같이 국토계획이 국토의 이용·개발·보전 등을 다루는 종합 계획이지만, 개발중심으로 제시되고 있는 것은 이를 다루고 있는 부처가 국토개발 및 이용을 다루고 있다는 점도 부분적인 이유가 된다 하겠다. 국토계획에서 부문별 계획인 환경보전분야를 포함하지만 선연적인 내용과 의미<sup>25)</sup>를 지니고 있고 실제 국토정책에서 실천하지 못하고 있다. 이것은 국토정책과 환경정책이 연계되지 못하고 있는 것과 같은 맥락이라 하겠다<sup>26)</sup>.

#### (4) 계획의 실천력을 약화 시키는 정책 추진 마인드

국토계획은 20년 후의 국토공간의 모습을 제시하는 장기계획이다. 국토정책은 국토계획에서 제시하는 목표와 전략을 바탕으로 추진된다<sup>27)</sup>. 국토계획은 장기전망에 따라 다소 이상적인 목표에 따라 바람

23) 최영국, 2006. 9, 전계 논문, 72쪽.

24) 이상문, 2000, 환경친화적 토지이용체계 구축: 정책의 전략과 과제, 환경친화적 토지이용체계 구축방안 연구, 환경부, 227-247쪽.

25) 최영국 외, 2002, 전계서, 43-44쪽.

26) 최영국, 2006. 9, 전계 논문, 83쪽.

27) 국토연구원, 1998, 전계서, 17-18쪽.

직한 국토상을 제시하는 것이라면, 국토정책은 당장의 사회요구와 정치적 판단 그리고 경제여건을 고려하여 필요한 정책과제를 제시하고 추진하는 것이라 할 수 있다. 따라서 국토정책은 국토계획에 비하여 단기적인 관점에서 진행된다.

또한 국토계획에서는 목표와 전략 그리고 계획내용을 전개하면서 향후 계획기간에 추진하여야 할 최소한의 사업을 제시한다. 따라서 국토이용 및 개발에 대한 다양한 사업은 정책추진과정에서 발굴되는 경우가 많다. 문제는 그와 같이 단기적으로 그리고 정책적 차원에서 추진되는 국토개발사업이 부분적으로 국토계획의 내용과 상충되어 국토계획의 실천력을 떨어뜨리는 결과를 가져오는 경우가 많다는 점이다. 그것은 이러한 개발사업은 환경을 고려하지 못하는 상황에서 전개되는 경우가 많아서 국토계획에서 요구하는 자연환경보전을 간과하게 된다.

한편 국토계획이 제대로 정책으로 추진되지 못한 이유의 하나는 새로운 정부가 들어설 때마다 정부의 정책기조가 바뀌고 이에 따라 계획의 방향도 바뀌는 상황 때문이라 하겠다<sup>28)</sup>. 기왕에 수립되어 있는 국토계획을 수용하여 추진하기 보다는 새로운 계획을 제시하여야 한다는 조급함이 국토계획의 실천력을 떨어뜨리고 가볍게 여기게 하는 요인이라 하겠다.

또한 국토계획의 집행력이 약화되는 또 다른 이유는 많은 개발사업이 특별법에 의하여 이루어지고 있어서 국토종합계획에서 도시계획에 이르기까지 수립된 계획 내용이 모든 개발사업의 기본이 되는 계획이 되지 못하고 있다는 점이다. 대규모 개발사업이 기존 계획과 아무런 연관 없이 정책적 차원에서 추진되는 경우가 많아서 상위계획으로서 국토종합계획이나 도시계획이 개발에 대한 종합적인 방향을 제시하거나 조정하는 기능이 상실되고, 하위계획과의 연계도 어려워지는 여건이 발생하고 있다<sup>29)</sup>.

---

28) 최영국, 2006. 9, 전개 논문, 96쪽.

29) 최영국 외, 2002, 전개서, 40-41쪽.

### (5) 훼손된 자연환경의 복원 및 환경오염처리 기술에 대한 과신

국토계획을 수립하고 국토정책을 추진하면서 가장 큰 문제점의 하나는 환경을 별개의 계획과 정책으로 간주한 것이 아닐까 판단된다. 그의 배경에는 경제성장을 우선하는 패러다임에 의하여 국토계획을 수립하여 온 결과라 할 수 있다. 이러한 경제성장 우선 패러다임<sup>30)</sup>에서는 과학과 기술을 중시한다. 모든 사회적 현상을 분석적으로 접근하고, 나타난 문제점을 해결함에 있어서 과학의 발달과 기술혁신을 통하여 해결하고자 한다<sup>31)</sup>. 지금까지 계획을 수립하고 정책을 추진함에 있어서 개발에 따른 환경문제는 사후에 처리할 수 있다는 과학 그리고 기술에 대한 과신이 지금까지 국토계획의 방향을 결정하는 데 역할을 하였다고 판단된다. 경제성장을 우선하여 왔던 그 동안의 국토개발은 추진과정에서 발생하는 자연파괴와 환경오염을 함께 고려하기에는 비용부담이나 목표달성을 앞당기려는 조급함에 간과될 수밖에 없었을 것으로 판단된다. 이와 같이 개발에 의한 환경훼손과 오염을 경시할 수 있었던 것은 이를 묵인하는 사회적 인식과 과학과 기술로서 얼마든지 해결할 수 있다는 가치관이 작용했다고 판단된다<sup>32)</sup>. 지금의 국토계획과 국토정책이 바람직하지 못한 방향으로 진행되었다면 상당 부분이 과학과 기술에 의한 사후처리를 지나치게 믿어온 우리의 인식 때문이라 할 수 있다.

30) 산업혁명이후 우리 사회를 지배하여 온 성장중심의 패러다임은 아직까지 우리의 가치관을 형성하는데 많은 영향을 주고 있다. 1980년대 이후 우리 사회는 생태우선의 패러다임으로 전환하고 있다. 현재는 두 개의 패러다임이 혼재되어 있는 상황이다.

31) 박이문, 1997, 문명의 미래와 생태학적 세계관, 당대, 255-268쪽.

32) Caldwell, Lynton Keith, 1990, *Between Two Worlds: Science, the Environmental movement, and political Change*, Cambridge University Press, pp.3-7.

## IV. 국토계획의 실효성 확보를 위한 제도정비방안

### 1. 추진과제<sup>33)</sup>

#### (1) 철학적 그리고 인문지리학적 접근에 의한 국토계획 작성

물리적 계획을 중심으로 수립되는 국토계획은 무미건조하고 생명력이 없는 것과 같다. 이러한 계획은 설득력과 계획내용의 근거가 약하기 마련이다. 외부 충격에 쉽게 흔들리므로 신뢰가 약화될 수밖에 없다. 왜 그러한 국토골격을 형성하여야 하는지에 대한 설명이 약하다보니 각종 국토개발사업이나 계획에 대한 당위성을 확보하기 어렵다. 또한 국토계획에 포함되지 않은 새로운 국개발사업이나 계획에 쉽게 대처하지 못하거나 계획 자체를 수정하여야 하는 결과를 가져온다. 즉, 새롭게 추진할 과제가 생길 때마다 국토계획이 정책을 주도하지 못하는 계획으로 취급받게 된다.

국토공간은 삶의 터전이므로 정치, 경제, 사회, 문화, 역사 등에 의하여 살아 움직이는 생물과 존재라 할 수 있다. 국토공간을 다루는 국토계획은 국토공간에 대한 철학적 그리고 인문지리학적 고찰을 통하여 형성하고자 하는 국토의 미래상을 물리적 계획에 앞서 고찰하는 과정이 필요하다. 그래서 계획의 목표, 전략 그리고 계획내용의 바탕에는 그것의 철학적 담론이 담기도록 하여야 한다<sup>34)</sup>. 국토공간형성의 바람직한 방향에 대한 여러 분야의 종합적인 의미 부여가 있어야 그

33) 국토계획의 지위와 체계 그리고 국토계획과 국토정책의 연결성 등에서 제기된 국토계획 실효성 부족문제를 해소하기 위해 최상위계획으로서의 국토계획의 위상 확보, 국토계획의 실천력 제고 그리고 국토계획의 환경성 고려 등 3가지 관점에서 살펴본다.

34) Miller, Donald and Gert de Roo, 2004. Integrating City Planning Environmental Improvement: Practicable Strategies for Sustainable Urban Development, Ashgate Publishing Company, pp.1-18.

것으로부터 작성된 물리적 계획의 근거를 확보할 수 있게 될 것이다<sup>35)</sup>. 거기에는 우리 사회와 국민이 요구하는 미래의 국토상에 대한 공감대를 계획에서 표현할 수 있어야 한다. 비록 계획기간은 20년이 이지만 미래 국토의 모습은 적어도 100년 정도를 내다보는, 우리 후세대의 시각에서 제시되어야 한다.

바람직한 미래 국토상에 대한 철학적 사유를 제시한 국토계획은 국토정책에 유연하게 대응할 수 있고, 또 정책추진의 바탕 역할을 할 수 있게 될 것이다. 철학이 담긴 국토계획은 정책적 변화에도 흔들리지 않는 여유와 힘을 지닐 수 있기 때문이다. 아무리 20년 후의 변화될 여건전망을 잘 한다하여도 그 안에 시행할 국토개발사업이나 계획을 국토계획에 모두 나열할 수는 없다. 그러나 보다 철학적이고 인문지리학적 접근에 의한 보다 포괄적인 접근에 의한 계획을 수립하면 단기적인 정책에 의한 개발사업이나 계획을 포용할 수 있는 융통성을 지닐 수 있게 된다.

## (2) 실천가능한 그리고 현실을 고려한 국토계획 수립 및 여건 마련

현재의 국토계획은 장기계획이므로 어느 정도 인정은 되지만 지나치게 이상적이고 실천성에 대한 고려가 부족하다. 20년 장기계획으로서 미래지향적인 계획을 담을 수 있으나 국토계획은 국토공간을 형성하기 위한 계획이므로 현실적으로 이를 실행할 수 있는 과정이 필요하다. 이를 위해 최소한 5년 안에 실시할 계획에 대하여 현재의 제도, 예산, 행정체계 등을 고려하는 과정이 필요하다<sup>36)</sup>.

35) 예를 들면, 현재 국토공간망을 형성하고 있는 7\*9격자형 교통망은 주로 장래의 교통수요와 물류의 흐름을 고려하여 제시하고 있다. 이러한 국토공간망이 지역에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대한 고민이 없다는 점이다. 즉, 지역문화에 미치는 영향은 무엇인지. 혹시 지역정서에 부정적 영향을 미칠 가능성 등에 대한 고민이 여기서 의미하는 철학적 사유라 하겠다.

36) 국토계획 실천계획을 수립하도록 하고 있다.

그리고 국토계획에서 구체적인 실천수단을 제시하는 것은 어렵지만 실천수단을 강구하기 위한 방향이나 그를 위해 하위계획에서 해야 할 또는 필요한 제도적 근거 등에 대한 사항을 제시할 필요가 있다. 실천수단을 위한 제도적 장치 마련에 있어서 단순히 관련 제도의 제정으로 그치는 것이 아니라 이를 실행하는 프로그램과 지침작성에 역점을 두어야 한다. 또한 국토계획의 기초와 성격을 하위계획이나 관련 계획에서 보다 구체화하기 위한 실천수단을 제시하도록 이를 점검하는 시스템 마련도 필요할 것이다.

### (3) 지역문화, 정체성 및 전통을 고려하는 국토계획

지금까지의 국토계획은 보다 편리하고 양적으로 풍요로운 공간을 조성하는데 초점을 두어 작성되었다. 그 결과 지역의 특성을 고려하는데 미흡하고 또 획일적이고 특성 없는 비슷한 경관을 형성하게 되었다. 지역의 전통, 문화 그리고 정서를 배려하는데 실패한 국토계획의 결과라 하겠다. 중앙정부의 관점에서 대도시, 지방도시, 농촌 그리고 호남, 영남, 관동, 관서 등 지역에 관계없이 똑같은 도시가 개발되고 똑 같은 아파트군이 형성되고 똑 같은 공원과 녹지가 조성되고 있다. 현재의 국토계획은 지역에 관계없이 똑 같은 잣대로 같은 수준의 경제발전을 추구하였다 할 수 있다.

국토계획은 바람직한 국토공간을 형성하기 위한 것이다. 이를 위해 지역의 독특한 문화와 정체성을 고려한 국토계획의 수립은 매우 중요한 의미를 갖는다. 지역문화, 전통 그리고 정서를 국토계획에 담으려면 지역에 대한 본질적인 접근이 필요하다<sup>37)</sup>. 지역의 인구규모 또는 산업구조를 피상적으로 파악하는 것으로 지역특성 본질에 접근하기는 어렵다. 지역의 역사, 지리적 특성, 주민의 정서 그리고 지역공간이

---

37) Silberstein, Jane and Chris Maser, 2000, Land Use Planning for Sustainable Development, Lewis Publishers, pp.187-191.

형성되어 온 역사적 배경 등을 통합적인 관점에서 분석함으로써 지역이 지니고 있는 경제 및 인문지리적 특성을 알 수 있게 된다<sup>38)</sup>.

이와 같은 지역의 실제적 문제 그리고 문화 및 정서의 특성은 현재와 같은 1~2년간의 국토계획수립기간으로는 알기 어렵다. 따라서 지역에 대한 지속적인 관심과 연구가 뒷받침되어야 지역특성을 담은 국토계획수립이 가능할 것이다. 이를 위해 중앙정부 주도가 아니라 지방자치단체와 연계된 계획수립과정을 중심으로 국토계획을 수립하고 중앙정부는 이를 조정하는 역할을 하는 방식으로 국토계획이 수립되도록 한다<sup>39)</sup>. 또한 지금의 지역의 숙원사업이나 계획을 반영하는 형태에서 지역문화를 담을 수 있도록 계획과정을 개선하도록 한다<sup>40)</sup>. 지역의 특성을 인문지리학적 입장에서 종합적으로 검토하여 이를 국토계획에 반영하는 여건을 마련하여야 한다. 이를 위해 지역특성을 지속적으로 파악하고 계획에 반영할 수 있는 계획기간과 중앙과 지역에 전담팀의 구성이 필요하다.

#### (4) 국토계획의 환경성 강화

지금까지의 국토계획은 국토의 이용과 개발에 치중하여 왔다. 국토보전에 대한 사항은 상대적으로 취약한 부분이었다. 최근에 수립된 국토종합계획일수록 국토환경에 대한 다양한 전략과 계획내용을 제시하고 있으나 여전히 그에 대한 실천력은 약하다. 국토계획을 수립하고 그를 추진하는 부처의 한계라 하겠다. 또한 “환경”을 담당하는 부처에서도 개발과 보전을 분리하려는 인식에 의하여<sup>41)</sup> 그들의 환경계

38) 최영국, 2004, 국토지리연구의 방향 및 추진과제, 국토연구원, 31-35쪽.

39) 제4차 국토종합계획은 이러한 관점에서 볼 때 종래의 중앙정부 주도의 하향식(top-down) 계획수립방식에서 탈피하여 지자체 및 각계각층의 의견을 수렴하여 계획에 적극 반영하는 상향식(bottom-up) 방식을 채택하고 있다(이원섭, 2006. 5, 국토종합계획의 변천과 발전과제, 환경부 발표자료).

40) Lemons, John, 1995, Sustainable Development and Environmental Protection, *Environmental Management* 19(2), pp.157-65.

41) 최영국, 2006. 9, 전개 논문, 82쪽.

획과 환경정책을 추진하고 있어서 국토개발과 연관된 국토보전은 제대로 추진되지 못하고 있다. 이에 따라 법적으로는 국토이용, 개발 및 보전에 관한 최상위계획이지만 실제로는 그 기능을 다하지 못하고 있다.

국토계획이 제 역할을 다하기 위해서는 국토보전부분에 대하여 강력한 실천의지와 여건형성이 필요하다. 국토계획이 관련 계획의 우선하는 계획으로서의 위상을 확보하려면 최소한 국토계획에서 제시하는 국토보전에 대한 사항을 실천하기 위하여 하위계획과 연관성을 갖도록 하는 제도적 장치와 실천수단을 마련하여야 한다. 이러한 여건마련과 함께 기왕의 환경계획과 연계하여 국토계획의 환경성을 강화하도록 할 필요가 있다<sup>42)</sup>.

또한 국토계획을 구성하는 각 부문별 계획간 연결성을 강화하여야 한다. 각 부문별 전문가에 의하여 계획을 동시에 수립하는 과정에서 상호 연결성을 확보하기가 쉽지 않다. 이를 위해 “환경보전부문계획”이 각 계획의 연결고리 역할을 할 수 있을 것이다. 환경고려를 위한 기본적인 원칙과 방향을 환경보전계획에서 먼저 제시하고 이를 각 부문별 계획에서 공유하게 되면 각 계획에서 환경성과 계획간 연결성을 높이는 효과와 얻게 될 것이다.

#### (5) 국토계획 추진 점검과 실적 평가를 위한 시스템 구축

국토계획은 하위계획의 수립과 실천방안 강구 또는 국토정책의 추진을 통하여 실현된다. 국토계획의 추진정도를 파악하고 그 실적을 평가하기는 쉽지 않다. 그럼에도 국토계획실적은 평가되어야 한다.

그러나 국토계획의 내용이 추상적이고 포괄적인 내용을 제시하고 있어서 정량적인 평가는 어렵다. 따라서 국토계획이 최상위계획으로서 하위계획에서 얼마나 영향을 끼쳤는지, 거기에서 제시하고 있는 각종 계획방향과 내용 그리고 정책적 판단이 제대로 추진되었는지에 대한 평가가 이루어지도록 한다.

42) 최영국 외, 2002, 전게서, 151-165쪽.

이를 위해서는 국토계획의 평가를 위한 프로그램과 시스템을 개발하여야 한다. 예를 들면, 하위계획이 단순히 상위계획을 나열하는 것이 아니라 상위계획의 내용을 어느 정도 구체화 하여 계획에 반영하여야 하는가에 대한 체크리스트를 작성하는 것도 하나의 방법이라 하겠다.

## 2. 제도개선방안

### (1) 국가지속가능발전전략의 일환으로 국토계획 수립

국토계획은 단순히 국토이용, 개발 및 보전에 관한 물리적인 계획의 한계를 극복하여야 한다. 이를 위해 정치, 경제, 사회, 문화 등의 분야를 비롯하여 지역정서가 함께 포함된 통합계획이어야 한다.

국토계획이 이와 같이 모든 분야를 통합적으로 다루기 위해서는 현재와 같이 한 부처에서 담당하기 보다는 여러 부처가 공동으로 작성하거나 또는 이를 총괄할 수 있는 기관에서 다루는 것이 바람직할 것이다. 또한 국토계획은 국토이용, 개발, 및 보전에 관한 최상위계획의 위상을 지니도록 하기 위해 국가의 지속가능발전전략과 맥을 같이 하는 제도적 장치를 마련하여야 한다. 정부에서 지속가능발전전략보고서를 작성하고 이것을 토대로 국토계획을 수립하는 방안도 있을 것이다. 이렇게 될 경우 국토계획과 환경계획의 연계는 당연한 절차가 될 것이며, 국토정책과 환경정책은 하나의 틀에서 유기적인 관계를 형성할 수 있게 될 것이다.

### (2) 국토이용, 개발 및 보전에 관한 최상위계획으로서의 역할 정립

국토계획이 국토에 관한 최상위계획으로서 위상을 제고하기 위해 다음 두 가지 사항이 정리되어야 한다. 첫째는 국토계획과 환경계획

의 근거가 되는 국토기본법과 환경정책기본법의 각 계획의 “우선 고려”를 명확하게 할 필요가 있다. 중요한 것은 법률적으로 어떤 계획이 우선하여야 하는 것이 아니라 과연 국토계획이 최상위계획으로서 역할을 다 할 수 있는가에 있다. 우선 국토계획이 토지에 관한 모든 계획에 우선하려면 지금과 같이 국토이용 및 개발과 함께 국토보전에 대하여 많은 노력을 기울여야 한다. 이를 위해 계획의 환경성을 강화하기 위해 부문별 각종 계획을 국토계획내 환경보전계획과 연계하는 방안 그리고 환경정책기본법에 의한 환경계획과 연계하는 방안을 강구되어야 한다<sup>43)</sup>.

또한 현재와 같이 국토계획과 환경계획이 서로 우선한다는 애매한 계획체계를 분명하게 정리하여야 한다. 국토공간을 다루는 국토계획과 환경을 다루는 계획은 계획대상이 다른 것 같지만 실제로는 같은 대상을 다루고 있다<sup>44)</sup>. 왜냐하면 국토와 환경은 별개가 아니라 같은 국토공간을 의미하고 있기 때문이다. 따라서 국토계획과 환경계획은 상호 보완적인 관계를 유지하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 이때 독일의 예<sup>45)</sup>를 참고하면 좋을 것이다.

두 번째는 특별법에 의한 계획과 개발사업으로 최상위계획인 국토계획을 변경하게 하는 현행 체계를 바로잡는 것이다. 특별법에 의한 개발은 개발을 용이하게 하기 위하여 잠정적으로 필요한 조치였다면

---

43) 최영국 외, 2002, 전게서, 175-230쪽.

44) 최영국, 2006. 9, 전계 논문, 83쪽.

45) 두 계획의 상호보완적 관계설정을 위해 독일의 예를 눈여겨 볼 필요가 있다. 독일은 연방자연보호법(BNatSchG) 제16조엔 상호쌍방원칙에 따라 공간계획의 사항은 환경계획내용 내에 존중(Beachten)되어야 하며 반대로 환경계획의 공간계획에 의미를 갖는 내용은 공간계획에 고려(Beruecksichtigen)되어야 한다고 명시하고 있다. 또한 공간계획법(ROG) 제42항과 연방자연보호법(BNatSchG) 제15조제2항을 보면 공간계획은 환경계획에서 다루는 내용 중 공간계획에 중요한 내용을 단지 고려하도록 하고 있어 다분 환경계획의 내용을 강제적으로 받아야 하는 의무는 없다. 즉, 독일의 공간계획과 환경계획의 관계를 본다면 서로가 보조해주는 관계를 가지지만 내용상 충돌이 있을 경우에는 공간계획이 우선권을 갖는다. 이런 이유로 환경계획의 내용은 환경의 이해를 최대한 공간계획에서 반영되도록 그에 맞게 내용을 작성하도록 권고하고 있다(권용석, 2006, 한국과 독일의 공간계획제도 비교, 국토연구원, 미발표자료, 3쪽).

이제 개발과 함께 보전을 고려하여야 하는 시점에 있으므로 특별법에 의한 개발행위는 재고되어야 한다. 이를 위해 특별법 형태의 개발방식을 개편하고 나아가서 개발사업과 관련된 특별법 제도를 근본적으로 재검토하여야 한다. 부분적으로 특별법에 의한 개발이 필요하다면 국토계획체계 하에서 추진되어야 하며 그 내용은 국토계획에 의하여 점검하는 과정을 거치도록 하여야 할 것이다.

### (3) 국토계획 실천계획의 실효성 강화

국토계획이 장기계획으로서 국토공간형성에 대한 큰 골격을 제시하는데 주력하도록 하여 변화하는 사회여건에 신속적으로 대처할 수 있도록 한다. 반면에 국토계획의 실천력을 높이고 하위계획과 실질적인 연결을 도모하기 위하여 국토계획의 실천계획을 활성화 하도록 한다. 국토기본법 18조<sup>46)</sup>에 근거하고 있는 국토계획 실천계획은 본래 국토계획의 실천력을 높이고 추진실적을 평가하기 위한 계획이다.

그러나 현재는 각 지역의 숙원사업이나 주요 사업계획을 중심으로 제시하고 있어 실천계획으로서의 역할을 다하지 못하고 있다. 이와 같은 소극적 계획수립형태에서 벗어나 국토계획 실천계획은 국토계획에서 제시한 개념적 계획을 보다 구체화 하는데 역점을 두고 수립되어야 한다. 예를 들면, 도로개설계획이나 신도시 개발과 같은 계획을 실천계획에서 개략적으로 대상지를 확보하고 입지를 선정하는 작업을 하도록 하여야 한다. 이를 기본으로 하위계획에서 이러한 것을 구체화 하면 자연스럽게 하위계획과 연결성을 높이고 국토계획의 실천력을 높일 수 있게 될 것이다.

46) 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 국토종합계획의 내용을 소관업무와 관련된 정책 및 계획에 반영하여야 하며, 대통령령이 정하는 바에 의하여 국토종합계획을 실행하기 위한 소관별 실천계획을 수립하여 건설교통부장관에게 제출하여야 한다. 동법 시행령 제7조는 또한 5년 단위로 실천계획을 작성하고 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 소관별 실천계획의 추진실적서를 매년 12월 31일을 기준으로 작성하여 다음해 5월말일 까지 건설교통부장관에게 제출하도록 하고 있다.

#### (4) 국토계획과 환경성 검토과정의 일원화

국토계획체계의 각 계획과 그 과정에서 이루어지는 환경성 검토과정을 상호 연계하도록 하여 실질적인 계획의 환경성을 확보하자는 것이다. “입지선정·계획수립·환경성평가·사업시행-사후관리”의 모든 과정을 서로 맞물리게 하여 앞에서 검토한 내용을 반드시 다음 단계에서는 이에 대한 점검시스템을 마련하도록 한다<sup>47)</sup>. 계획대상지 입지선정에서 제 역할을 못하고 있는 사전환경성검토의 문제, 사전환경성검토과정에서 제기된 환경문제와 관계없이<sup>48)</sup> 작성되고 있는 개발계획, 기본설계와 환경영향평가에서 제시된 사항이 실시설계와 사업시행과정에서 반영여부를 파악하기 어려운 환경영향평가체계, 사업시행 이후 개발계획에서 제시한 환경저감방안 등에 대한 점검과정이 없는 것들이 현재의 계획과 환경성 검토의 부정합성 문제라 하겠다. 이와 같은 “계획·환경성”의 부정합성 문제를 해결하지 않고는 국토계획의 실효성을 확보할 수 없다.

이를 위해 먼저 환경영향평가제도가 일원화되어야 한다. 현재의 사전환경성검토와 환경영향평가 제도를 통합하여 계획과정과 계획내용에 따라 환경성 검토사항과 절차가 융통성 있게 실시될 수 있는 틀을 만들어야 한다. 예를 들면, 개발을 위한 대상지 선정 작업에서 환경영향 요인을 검토하는 과정을 두어야 하고 여기에서 제시된 환경성 검토내용은 반드시 개발계획수립시 이에 대한 해결대안을 제시하도록 하여야 한다. 입지선정 또한 기본계획수립과정에서 제시된 환경영향 문제에 대한 대응이 사업시행과정에서 어떻게 진행되는가를 점검하게 하면 계획과 환경성검토의 일관성을 유지할 수 있을 것이다. 개발내용과 규모 그리고 입지선정과 개발계획단계에서 환경영향이 클 것으로 예상되는 것은 설계와 사업시행단계에서 또 한번의 환경영향평가를 거치도록 한다. 이때 평가항목은 앞에서 검토한 것을 중심으로 진

47) 최영국, 2006. 9, 전계 논문, 97쪽.

48) 상징적으로 녹지율, 인구규모 그리고 일부 환경 질에 대한 사항이 반영되고 있다.

행하면 될 것이다. 환경영향평가는 현재와 같이 별개로 이루어지는 것이 아니라 앞에서 실시한 환경성 검토사항이나 훼손규정에서 제시한 대처방안이 제대로 설계와 시행과정에서 이루어지고 있는가를 점검하는 과정으로 이해하면 될 것이다.

#### (5) 국토계획수립과 추진실적 평가를 위한 상설 연구팀 운영

국토계획이 통합계획적 성격을 지니고 지역특성을 고려한 계획이 되려면 각 분야에 대한 지속적인 분석과 상호 연관성을 점검하여야 한다. 이를 위해 국토계획은 계획수립을 위한 상설 연구팀을 구성하여야 한다. 지금과 같이 계획수립 종료 2~3년 전에 연구팀을 구성하여 계획수립후 해체되는 것이 아니라 계획을 수립한 이후에도 계속 연구팀을 운영하여 계획의 추진실적을 점검하고 국토계획 실행계획과 연관되도록 하는 역할을 하도록 하여야 한다.

상설 연구팀에서는 특히 지역의 특성을 지속적으로 분석하고 또 이를 위한 기초정보를 구축하는 업무도 담당하도록 한다. 그리고 국토계획의 추진실적을 평가하는 업무도 담당하도록 하고 이를 위한 평가시스템의 개발도 함께 다루도록 한다. 이러한 평가과정을 위해 제도적인 장치가 마련되어야 한다. 국토계획이 철학이 담긴 계획이 되도록 하기 위해서는 국토계획을 다루는 상설 연구팀은 다양한 분야의 전문가로 구성되는 것이 바람직 할 것이다.

## V. 맺음말

국토계획의 실효성은 계획의 위상제고와 체계 정립 그리고 계획내용의 보완만으로 확보되지 못한다. 국토계획의 실효성 확보를 위해 제도정비도 필요하지만 국토계획의 의미와 목표 정립이 우선 되어야 한다. 이를 위해 국토계획을 둘러싸고 있는 개발과 보전에 대한 사고 전환이 무엇보다 중요하다. 지금까지 국토계획의 주요 과제인 국토의

균형발전과 국가경쟁력 증대를 위한 국토개발과 더불어 삶의 질 제고를 위한 환경보전도 대등하게 중요한 문제임을 함께 인식하여야 한다<sup>49)</sup>.

국토계획은 보다 나은 국토공간을 창출하여 지속가능한 국토를 위한 국토이용 및 개발 그리고 보다 나은 환경을 유지하고 자연과 더불어 사는 쾌적한 삶의 터를 조성하기 위한 목표를 추구하여야 한다. 이러한 국토계획을 위해서는 개발과 보전을 통합된 인식으로 볼 수 있어야 한다. 국토개발을 위한 목표와 국토보전을 위한 목표가 다른 것이 아니라 하나라는 인식의 전환이 필요하다. 개발과 보전이 바람직한 국토를 조성하고 그곳에서 생활하는 국민의 삶의 질을 향상시키기 위함이라는 점을 재인식하여야 한다.

또한 국토계획의 실효성을 확보하기 위해서는 국토계획의 성격을 물리적 계획차원에서 벗어나야 할 것이다. 국토계획은 국토를 형성하고 있는 문화, 역사 그리고 국민정서가 담긴 전략으로서의 기능을 하도록 하여야 한다. 이를 위해 국토계획은 국가경영차원에서 접근이 요구된다.

그리고 자연을 중시한 국토계획이 되도록 하여야 하며 이를 위한 실행수단과 제도적 장치 마련이 필요하다. 사람들은 편리하고 좋은 환경조건에서 살고 싶어 한다. 깨끗한 공기, 맑은 물, 그리고 소음은 적은 대신 많은 나무가 있는 곳을 좋아 한다. 또 오염되고 불안정한 토양으로 인한 위해로부터 안전한 곳 그리고 생물들이 함께 서식할 수 있는 조건을 지닌 공간에서 거주하기를 원한다. 이러한 것들은 사람들의 건강뿐만 아니라 삶의 질에도 영향을 주기 때문이다. 자연환경을 배려하기 위한 실천적 수단을 강구하고 이를 토대로 한 국토계획을 작성할 때 국토계획의 실효성은 확보될 수 있을 것이다.

주제어 국토계획, 국토정책, 실효성, 계획체계개선

49) Randolph, John, 2004, Environmental Land Use Planning and Development, Island Press, pp.3-7.

## Study on methods for system refurbishment in order to secure the effectiveness of the territorial planning

Choi, Yeong - Kook\*

The study aims at drawing issues to be addressed in order to secure the effectiveness of the territorial planning.

The following five items suggested as solutions to the loss of effectiveness of the territorial planning. Firstly, it is necessary to have a philosophical and human-geographical approach rather than physical when designing territorial planning. Secondly, in order to regain its authority as the uppermost plan for land use, development and conservation of the territory, it has to establish the complementary relationship with the environmental planning. Third, in order to strengthen the linkage between superior and subordinate plans, various tools have to be explored that enable the superior plans to be implemented in the subordinate plans. Fourth, in order for the planning to consider the regional characteristics, it has to be made to go through the bottom-up planning process. Fifth, the planning has to be promoted in the way in which the environmental performance of the territorial planning can be enhanced. For this, the territorial planning and environment policies have to be promoted within one single framework.

<b>KEY WORDS</b> territorial planning, territorial policies, effectiveness, planning system refurbishment
---

---

\* research fellow, Korea Research Institution for Human Settlements