

國土計劃에 있어서의 環境問題

(下)

서울大學校 環境大學院 教授 崔 相 哲 博士

5. 生態學的 土地利用計劃을 위한 制度的 改革方向

(1) 全國의 地域地區制와 法制整備

土地利用計劃과 規制는 傳統的으로 地域地區制(Zoning)와 不可分의 關係를 가지고 발전되어 왔다. 地域地區制는 都市의 土地利用規制를 위한 警察權의 行事로 出發하여 왔으나 傳統的인 消極的 土地利用規制 手段으로서는 새로운 形態로 展開되고 있는 環境問題를 해결하는데 미흡하였다. 따라서 都市中心의 傳統의 地域地區制를 擴大하여 廣域地域地區制(regional zoning) 또는 全國의 地域地區制(national zoning)으로 발전시키고 있다. 나아가서 地域地區制의 概念 역시 根本的 修正을 加하지 않으면 안되게 되었다. 傳統的인 地域地區制는 相衡的 土地의 利用을 서로 分離시킴으로서 土地利用의 外部性을 높히려는 消極的 方法이 爲主가 되어 왔으나 私有權行事에 대한 根本的 修正과 더불어 보다 積極的인 土地利用規制手段으로서 補完되기 시작하였다. 우리나라에서는 傳統的인 都市地域地區制(都市計劃法 및 建築法)에 계속적인 補完이 이루어져 왔으며 1971년에 全國의 地域地區制(國土利用管理法)가 새로이 採擇되어 졌다는 것은 커다란 變革이었다. 都市의 平面擴大와 農地의 蠶食 都市周邊의 自然景觀을 保存하기 위해 開發制限區域이 制定되었고(都市計劃法)農地의 利用增大와 蠶食을 抑制키 위해 絕對農地를 指定(農地利用 및 保全에 관한 法)되어졌으나 土地利用規制에 대한 多元的 法制 및 行政機構間의 調整問題때문에 많은 制度的 改善이 필요하다고 본다.

(2) 土地利用調査의 補強

以上과 같은 움직임 自體는 鼓舞的인 現象이나 環境의 考慮가 아직도 未備하며 計劃樹立을 위한 全國的 土地利用調査가 進行중에 있기 때문에 法運用에 遲滯를 면치 못하고 있는 實情이다. 建設部가 進行중에 있는 土地利用調査는 地形, 傾斜, 土壤, 交通立地, 人口密度, 工場分布와 市場圈에 限定되어 있으며 農林部가 實施한 바 있는 土地能力區分調査는 土壤의 物理的·化學的特性을 中心으로 하고 있는바 土地에 賦存하는 生物環境(living environment)에 대한 調査가 缺如되어 있어 土地利用計劃의 生態學的 接近에 制約點을 던져주고 있다. 그리고 土地利用에 관한 山林廳 調査, 自然 및 文化財 保存地域에 대한 局地的인 生態調査가 이루어지고 있으나 土地利用調査上의 分類系의 未備, 資料의 連續性이 不足하여 實際 利用에 制約性을 가진다. 따라서 土地利用調査分類의 統一과 標準化가 이루어져야 할 것이며 土地의 生態學的 特性에 대한 調査가 補強되어야 할 것이다.

(3) 決定的 地域設定과 環境評價制度의 導入
決定的 地域에 대해서는 이미 論한바와 같지만 土地利用 및 開發에 環境評價制度(environmental assessment)를 全國적으로 適用하기에 앞서 決定的 地域에 대한 環境評價制度를 義務化시키는 制度的 改善이 있어야 할 것이다. 優先的으로 大都市地域, 工業園地造成地域, 海岸地域, 高速道路周邊, 空港周邊, 絕對林地 및 保安林地地域, 景觀의 文化的 保全地域에 대하여 適用을 서둘러야 할 것이며 段階的으로 이를 擴大 適用하도록 漸進的 措置를 취해야 할 것이다. 自然環境의 保存을 위한 規制力의 정도에 따라 3段階區分을 試圖한바 있으며 우리나라의 여러

〈表-2〉 環境規制力에 의한 地域區分

自然環境 保全地域	5	砂防指定地, 地盤崩壞防止區域, 國立公園特別保護地區	國土保全, 原生自然環境保全을 위해 積極的인 保護를 필요로하는 地域
	4	保安林, 國立公園, 鳥獸保護區, 環境保全地域	
自然環境 整備地域	3	國立公園, 道立公園	保全을 原則으로 하되 레크레이션의 空 間으로서 生活環境의 整備가 필요한地域
	2	環境保全地域	
自然環境 造成地域	1	既存林地, 文化財包藏地	自然環境을 損傷하지 않는 範圍속 에서 開發을 促進하는 地域
	0	農地, 景落, 市街地	積極的인 人工自然環境을 造成하거나 再開發을 促進해야 할 地域

法制속에 散發的으로 規定하고 있는 規制手段은 이러한 分析의 틀속에 再分類될 수 있을 것 같다. 環境 規制力에 따라 自然環境保全地域, 自然環境整備地域, 自然環境造成地域으로 나누었으며 規制內容은 〈表-2〉와 같다.

이상과 같은 分類方法이 우리나라에 그대로 適用될수 있는지는 의문이지만 環境規制力을 基準으로 한 法制的 整備와 補完에 參考가 될 수 있을 것 같다.

(4) 土地利用計劃行政機構의 整備

土地利用計劃行政은 政府部處間的 水平的 調整은 물론 中央政府와 地方政府間的 垂直的 調整體制가 동시에 이루어 져야한다. 現在 우리나라 都市行政에서 土地利用計劃을 綜合的으로 다루는 制度가 未備되어 있다. 아직도 傳統的인 用途地域地區制의 테두리를 벗어나지 못하고 있으며 都市環境 全般을 「모니터링」하는 體制開發이 時急하다. 또한 最近 中央政府水準에서 綜合的 土地利用計劃을 위한 활발한 움직임이 있으나 都市政府와 中央政府間的 連繫의 役割을 하는 道政府에는 土地利用을 다루는 行政機構가 缺如되어 있다는 事實에 留意해야 할것이다. 土地利用計劃의 效率의 運用은 行政機關뿐만 아니라 民間開發家와 一般市民의 積極的 參與없이 不可能한 일이다. 對政府間的 協助, 調整도 重要하지만 對民間 및 研究機關과의 協同으로 汎國民的 意識開發이 무엇보다 重要하다.

註 1) Peter Haggett, *Geography: A Modern*

Synthesis, New York, Harper and Row, 1972, pp.135~138.

註 2) Patrick Geddes, *Cities in Evolution*, New York, Harper and Row, 1968. (Originally published in 1915)

註 3) Benton MacKaye, *The New Exploration: A Philosophy of Regional Planning*, University of Illinois, 1962 (originally published in 1928)

註 4) Ian L. McHarg, *Design with Nature*, New York, Doubleday/Natural History Press, 1969.

註 5) Walter Isard et. al., *Ecologic-Economic Analysis for Regional Development*, New York, The Free Press, 1972. and Lewis Glueck, *Ecological Approach to Regional Planning*, Hague, IULA, 1973.

註 6) John Delafons, *Land Use Control in the United States*, Cambridge, MIT Press, 1969. Chapter 1.

註 7) 建設部, 「國土開發의 長期展望과 開發方向」 1972, 12, p.131.

註 8) 上揭書, p.198.

註 9) 崔相哲 “國土의 目的別需要豫測과 國土開發政策의 方向” 全南大學校 地域開發研究所 1975

註 10) Peter, op. cit., p. 145.

註 11) 盧在植, 서울地方의 氣溫上昇傾向에 대하여, 한국기상학회지 제9권 p. 49-58. 1973.

註 12) 崔相哲, 前揭書.

註 13) 山林廳, 山地利用區分調查報告書, UNKUP 調查報告書, 1970.