

環境計劃의 實效性 提高를 위한 政策方向

鄭會聲* · 朴昌錫** · 李昌勳**

차 례

I. 서 언

II. 환경문제와 환경계획

1. 환경문제의 특성과 환경계획
2. 환경계획의 개념과 발달과정

III. 우리나라 환경계획의 추진 현황

1. 환경정책 발전과정과 환경계획
2. 환경계획의 유형과 구조
3. 환경계획의 추진 실태
4. 환경계획의 실효성

IV. 환경계획의 실효성 제고를 위한 정책방향

1. 환경계획과 국토·도시계획의 연계체계 마련
2. 환경계획의 체계화와 연계성 강화
3. 참여적 환경계획 수립의 제도화
4. 국토환경조사의 체계화 및 공유체계 마련

V. 결 론

* 韓國環境政策·評價研究院 研究委員

** 韓國環境政策·評價研究院 責任研究員

I. 서 언

21세기에는 어떤 국가 또는 지역일지라도 지속적인 번영과 발전을 위해서는 보다 적극적으로 국가와 지역의 지속가능한 발전을 모색해야 한다. 지속가능한 발전이란 환경용량의 보전을 전제로 사회발전과 경제성장을 동시에 추구하면서 환경생태계와 인간생태계의 공진화적 발전을 도모하는 것이다. 그러나 좁은 국토면적에 많은 인구와 경제 활동을 수용하고 있는 한국은 지속가능성의 측면에서 근본적으로 취약하다고 할 수 있다.

예를 들어 2001년에 발표된 환경지속성지수(Environmental Sustainability Index; ESI)에서 우리나라는 122개 국가 중에서 95위를, 2002년에는 142개 국가 중에서 136위를, 2005년에는 146개 국가 중에서 122위를 점하고 있다. 보다 직접적으로 국토환경의 이용도를 평가하는 생태족적 또는 발자취 지수(Ecological Footprint; EF) 평가에서 2002년 우리나라 국민 1인당 생태용량이 0.5ha에 불과하나, 생태족적은 4.3ha나 되어 생태결손이 3.8ha로 평가대상 세계 148개 국가 중에서 141위이며, 아시아태평양지역에서는 미국(4.9ha) 다음으로 생태결손이 크다.¹⁾ 국제자연보전연맹(IUCN)의 생태계건강지수(Ecosystem Wellbeing Index: EWI) 평가에서도 우리나라는 180개 국가 중에서 161위를 차지하여 자연생태계의 건강이 매우 낮은 국가로 분석되고 있다(Prescott-Allen, 2001).

이런 부정적인 평가의 많은 부분은 10만km²도 안되는 좁은 국토에 4,800만명이 넘는 많은 인구가 살면서 집약적인 경제활동을 하고 있다는 선천적인 조건에 기인한 바 크다. 실상 우리나라는 이러한 열악한

1) (European Environment Agency/Global Footprint Network, 'The National Ecological Footprint and Biocapacity Accounts', 2005 Edition.) 동 자료에 의하면 일본은 생태용량 0.8ha에 생태족적 4.3ha로 생태결손량이 3.5ha로 아시아태평양지역에서 우리나라에 이어 세 번째로 생태결손이 큰 나라이며 중국은 0.8ha 생태적자, 뉴질랜드는 9.2ha 생태흑자를 기록하고 있다.

여건 하에서 자연환경의 보전과 생활환경의 개선을 위해 상당한 노력을 기울여 왔다.²⁾ 목표대비 개선율을 보는 환경성과지수(Environmental Performance Index: EPI)평가에서는 2006년 133개 국가 중 42위로 현재의 수준을 나타내는 ESI에 비해 국제적으로 훨씬 긍정적인 평가를 받고 있다. 이의 원인은 한국사회가 지니는 역동성, 즉 문제를 발견하고 해결하는데 있어서의 신속성과 과감성을 들 수 있다.

하지만 부분적인 성과도 21세기 한국사회가 처한 환경용량에 있어서 근본적인 한계를 가릴 수는 없다. 인간계과 환경계의 공진화적인 발전을 도모하는 것이 향후 환경정책의 과제라면 환경정책은 보다 장기적이고 통합적이며 체계적으로 수립되고 운영되어야 한다. 장기적이고 통합적이고 체계적인 환경정책의 수립과 운영을 위해서는 계획적 접근이 필요하다. 합목적적인 계획의 수립과 시행은 환경-사회-경제 통합체계의 지속가능성을 모색하는 데 있어서 전제조건이 된다는 것이다.

우리나라는 1960년대 이후 국가주도의 급속한 경제성장을 경험하였고 정부는 이를 위해 매 5년마다 경제개발5개년계획이라는 종합계획을 수립하였다. ‘계획’은 공무원 및 일반 시민들에게 친숙한 정책수단이 되었고 환경정책 분야에서도 1990년대 이후 집중적으로 사용되기 시작하였다. 하지만 문제영역별로 다양하게 수립된 계획에 대해 그 내용의 실효성에 대한 논란도 끊이지 않고 진행되고 있다.

이에 이 글에서는 그동안 우리나라가 수립·추진하였던 각종 환경계획들의 특성과 내용들을 자세히 검토하여 환경계획의 실효성 제고를 위한 정책방향을 제시하고자 한다.

2) OECD의 제2차 한국환경성과평가보고서는 우리나라가 환경분야에서 최근 ‘놀라운 진전(Striking Progress)’이 있었다고 평가하고 있다. (OECD 2006) 참조.

II. 환경문제와 환경계획

1. 환경문제의 특성과 환경계획

환경오염이나 자연환경의 파괴 등 환경문제는 경제학적 관점에서 보았을 때 희소한 자원인 환경이 얼마나 희소한지에 대한 정보가 결여되어있기 때문에 발생한다. 환경은 희소하지만 소유권이 명확하게 규정되어 있지 않아 환경은 무상으로 이용할 수 있는 재화로 간주된다. 따라서 오염물질의 배출 등 환경의 이용은 개별 경제주체에게 비용을 발생시키지 않고 과다하게 이용된다는 것이다(‘외부효과’). 즉 환경재의 가격이 제대로 결정되지 않는 상황에서 시장은 정상적으로 작동할 수 없고 시장을 통해서도 환경의 적절한 보전 및 효율적인 자원 배분이 이루어지지 않는다.

이러한 시장의 실패(market failure) 때문에 전통적으로 환경문제는 정부의 시장개입을 요구하는 영역으로 간주되어 왔다. 정부가 이러한 환경문제를 다루는 데 있어서 활용할 수 있는 수단은 매우 다양하다. 직접적으로 개발행위나 오염배출행위를 규제할 수도 있고 환경세나 배출권거래제도 등 경제적인 수단을 이용하여 환경이용자의 행태변화를 유도할 수도 있다. 경제학자들은 다양한 환경문제 해결방법 중에서 경제적인 접근의 우월성을 강조하고 있다. 그런데 경제적 접근이 유효하기 위해서는 환경재의 가격에 대한 정확한 정보가 필요하지만 다음과 같은 환경문제의 특성 때문에, 환경에 대한 신뢰성 있는 가격 정보를 획득하기 어렵다(정희성·변병설, 2003).

우선, 환경문제의 복잡성(complexity)이다. 환경문제는 매우 많은 행위자와 다양한 인자가 상호작용하면서 시차를 두고 발생하기 때문에 환경문제는 매우 복잡하고, 환경오염의 인과관계를 규명하기도 어렵다.

둘째, 환경문제는 부분을 통해서 전체를 볼 수 없는 비환원성의 특성을 지니고 있다.

셋째, 환경문제는 생태계의 동적인 속성 때문에 시간적·공간적으로 가변성을 지닌다.

넷째, 환경문제는 높은 불확실성 때문에 환경문제가 장차 미래의 인간 및 자연생태계에 어떤 영향을 미칠 것인가를 정확하게 예측하는 것은 어렵다.

다섯째, 환경문제는 매우 많은 행위자들이 일정한 이해관계를 지니는 집합적인 성격을 지닌다.

이 같은 환경문제의 장기성, 비환원성, 가변성, 불확실성, 다자개입성 그리고 환경관리에 있어서 사전예방과 이해관계자 참여의 중요성 등의 특성 때문에 환경문제의 해결은 경제적 수단에만 의존할 수 없고 다양한 정책적 수단을 적절히 사용할 것을 요구하고 있으며(policy mix), 특히 계획적 접근이 환경정책의 초창기부터 선호되었다.

2. 환경계획의 개념과 발달과정

(1) 환경계획의 개념과 특성

환경문제는 그 특성상 해결에 장기간의 시간과 노력이 필요하며, 국토이용, 도시개발, 교통, 에너지, 산업, 농업 등 많은 부분과 관련되어 있다는 점에서 환경보전을 위해서는 사전적이고 종합적인 정책이 필요하다. 정부, 시민, 기업 등 각각의 행동주체에게 비전과 행동방향을 제시하고 부문별 환경보전 노력을 조화·종합화할 수 있는 방안이 필요하다. 환경문제에 대해서 사후적인 처리보다 사전적인 예방이 경제적으로 효과적이며 사회정의의 원칙에 부합되어 환경계획은 사전배려 원칙의 실현에 가장 적합한 환경정책의 수단으로도 인식되고 있다.³⁾

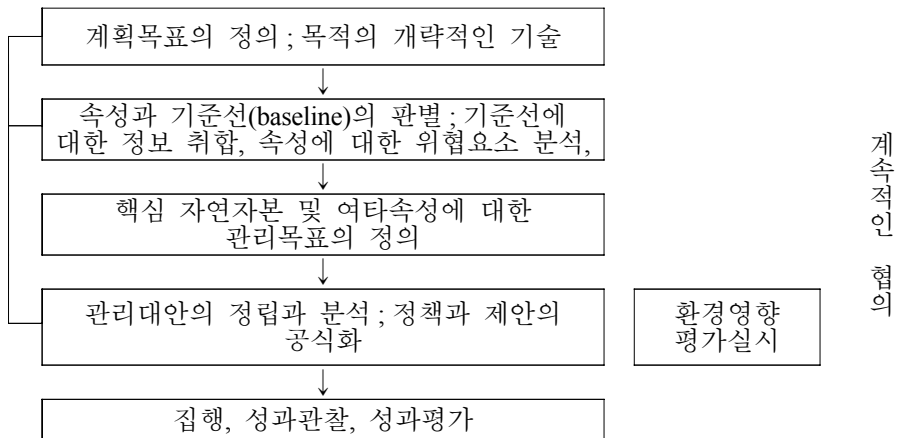
이러한 환경계획(environmental planning)은 ‘환경보전을 위해 사전에 환경을 배려하고 환경과 관련된 제반 문제와 이해관계를 종합적으로 조정하며 환경자원의 효율적인 관리를 위해 여러 행정수단을 결합시

3) 특히 사회주의적인 전통이 강한 국가에서는 시장실패의 결과인 환경문제를 계획적인 접근으로 해결하는 것이 당연한 것으로 받아 들여졌다.

키는 미래 형성적인 환경정책의 수단'이라고 정의할 수 있다(고영훈, 2001). 환경계획은 첫째, 장기적 전망 하에서 환경문제에 대하여 장기적이고 체계적·종합적으로 대응할 수 있게 한다. 둘째, 사전예방적 환경관리 수단으로서 사후관리적 환경관리가 지니는 한계를 극복한다. 셋째, 정부는 물론 시민과 기업 등 환경보전과 관련된 이해관계자의 참여를 유도한다. 등의 장점이 있다. 이러한 환경계획은 현재와 미래 특정시점에서의 사회적 복지를 최적화하는 의사결정을 하기 위한 합리적인 인간행위로 이해되어야 한다(Selman, 1999).

지구상에는 여러 범주의 다양한 형태의 환경계획이 수립되어 시행되고 있다. 계획의 일반적 단계를 Healey(1997)는 문제의 검토(조사: survey), 탐색을 통한 분류(분석: analysis), 가치와 관련된 영향의 탐구(평가: evaluation), 새로운 아이디어의 창안 및 개발(전략의 선택: choice of strategy), 지속적인 검토(모니터링: monitoring)을 제시한 바 있다. 통상 계획수립의 과정은 문제점의 파악, 목표의 정립, 대안의 작성과 평가, 최적의 수단(대안) 선택, 집행과 모니터링의 순서를 갖는다. 환경계획은 자연생태의 보전과 환경오염 문제 해결을 위한 사전적인 의사결정과정으로서 통상적인 계획수립 과정은 <그림 1>과 같이 정리해 볼 수 있다.

<그림 1> 기본적인 환경계획 과정



자료: DTA/GAG, 1994

(2) 환경계획의 발달과정

대부분의 경우 문제가 존재하기 때문에 계획이 필요로 하게 되며 이러한 관점에서 계획은 전형적으로 문제지향적이다. 또한, 계획은 미래지향적이며 때문에 불확실성의 문제와 관련되어 있다. 그렇지만 계획은 과거회고적인 요소를 지니기도 한다. 과거의 성과에 대한 성찰은 우리에게 경험상의 지식을 제공하기 때문이다.

비록 계획행위가 보편화되어 있지만, 환경계획이 법상의 지위를 가지고 보편화 된 것은 20세기 후반 들어서이다. 20세기 후반 들어 과학적인 문제와 인간행위간의 불가분리성에 대한 인식이 확대되면서 전문가에 의한 단일학문적인 접근에서, 학제적인 접근으로, 다양한 관련기구와 피영향집단이 참여하는 통합적인 접근으로 환경계획이 발전해 온 것이다.

Selman(1999)에 따르면 환경계획은 1930년대에 대두된 “쾌적성(amenity)”의 개념, 1940년대의 “아름다움, 건강 그리고 편의성(beauty, health and convenience)” 인식, 그리고 피터 홀의 적정도시 규모계획 즉 “수용능력(containment)” 등의 물적인 개념에 기반으로 발전하여 왔다.

1970년대에 본격적으로 대두되기 시작한 환경계획은 분절적이고 환원주의적이며 하향적인 방법론에 입각하였다. 자연을 통제할 수 있다는 인식하에서 기술중심적인 특성을 지니고 있었다.

1980년대에 들어 환경계획은 보다 통합적이고 협의적인 태도를 보이게 된다. 자연에의 적응이라는 관점이 강조되고 생태적 현대화라는 철학을 지닌다. 기술적으로는 환경평가 및 경합관계(trade-offs)들의 최적화 기법에 의존한다.

1990년대에 들어 환경계획은 전체적인 성격(holistic)을 보이며 하향식과 상향식을 통합하는 혼합형태를 지니게 된다. 특히 자연의 생명지원체계가 부여하는 한계를 존중하여 지속가능성 계획을 추구한다는 특성을 지닌다. 체제의 위기관리라는 점에 초점을 둔다.

그러나 환경계획은 문화의 차이, 기후적·물적·생물학적 조건의 차이 등으로 지역에 따라 상이한 양태를 보이게 마련이다. 환경계획의 내용 및 방법에 대한 이론적·실천적 쟁점을 살펴보면 다음과 같다 (Selman, 1999; 148-149).

첫째, 환경계획은 환경변화에 대한 일정한 정도의 강제성을 지닌다. 강제 방법에는 토지매입, 직접규제적 입법, 경제적인 유인이나 비유인, 그리고 자문이나 경고 등 다양한 것이 있다.

둘째, 환경계획과정은 선출된 공직자에 의한 의사결정과정 또는 공공참여의 과정을 통해서 지역의 의견이나 경험이 반영되게 마련이다. 물론 공중참여가 배제되는 경우도 있을 수 있고 형식적인 참여에 국한될 수도 있으며 시민통제에 의해 계획이 수립되는 경우도 있을 수 있다.

셋째, 환경계획은 환경문제가 개념적으로 정의되고 실천력 있는 해법이 제시되기 위해서 일련의 기술적인 지식의 산출을 수반하게 된다. 이러한 지식은 복잡성과 장기성을 지니는 환경문제의 특성상 학제통합적인 접근과 분석을 요구하게 마련이다.

끝으로, 환경문제에 대해 보다 통합적인 지배구조 (environmental governance)가 형성되어야 한다는 시각이다. 이러한 문제는 단순히 주요 입법이나 제도적인 개혁에 의해서가 아니고 학제적인 분석을 용이하게 할 수 있는 파트너십의 형성을 통해서 보다 보편성 있게 수행되어야 한다는 것이다.

Ⅲ. 우리나라 환경계획의 추진 현황

1. 환경정책 발전과정과 환경계획

우리나라 환경문제는 1960년대 중반이후 정부가 적극적인 공업화 전략을 추구하면서 발생하기 시작하였다. 그러나 1977년 「환경보전법」

이 제정되기 이전의 시기는 환경문제에 대한 거론 자체가 범되지 않았던 시대로 환경정책의 발아기(또는 불모시대)라고 할 수 있을 것이다. 경제개발의 극대화를 위한 환경파괴와 오염이 당연한 것으로 간주되던 시기로 정부는 오히려 환경파괴에 의한 비교우위확보를 정책목표로 삼기도 하였다.

1970년대 들어 정부는 급격한 중공업 육성정책을 추진하였고 그 결과 공단지역을 중심으로 심각한 산업공해 문제가 야기되기 시작하였다. 1977년에 제정된 『환경보전법』은 환경오염문제가 정부의 실재적인 정책사안으로 인식되었음을 의미한다. 그러므로 실질적인 면에서 우리나라에서의 환경정책의 출발점이라고 할 수 있을 것이다. 1980년 환경청의 설립 이후 우리나라는 각종 환경정책을 도입하여 자연환경 파괴를 막고 환경개선을 도모하고자 하였다.

1980년대 후반들어 환경문제는 종래의 생산공해에서 도시하수, 폐기물, 자동차 배기가스 등 소비공해가 심화되는 복잡성을 보이게 된다. 1990년 기존의 환경청이 각료급의 환경처로 승격되면서 1990년을 환경보전원년으로 선언하였다. 『리우회의(1992년)』가 개최된 이후에는 무수히 많은 환경관련법이 제·개정되었고 다수의 환경관련 계획도 수립되었다. 1990년에 발생한 ‘낙동강 폐놀사고’는 수질문제를 환경정책의 핵심과제로 만드는 환경정책 발달에 있어서 매우 중요한 계기가 되었던 사건이다.

1990년대에는 리우회의이후 증가된 각종 환경관련 국내외 행사, 민주화·지방화 등 사회적인 변화, 각종 환경정보의 공개로 인한 국민환경의식 향상, 다수의 잘 조직된 환경단체의 등장으로 환경압력의 강화 등의 변화가 일어난 시기이다. 이에 따라 혐오시설에 대한 입지저항과 지역간 갈등이 심화되었고 종래의 오염위주의 환경관심이 생태계 및 생물종 다양성 보전 등으로 확대되었다.

1997년에 발생한 외환위기는 환경정책의 시각에 수요관리라는 화두를 제기하였다. 기후변화가스를 감축하기 위해 정부는 1999년 2월 기

후변화협약대응종합대책을 수립하고 2000년 2월에는 기후변화협약대응 종합대책 세부추진계획을 수립하여 시행하고 있다. 외환위기를 극복한 정부는 2000년 들어 6월 5일 환경의 날을 기하여 새 천년 국가환경비전을 선언하고 대통령 직속기구로 정부, 산업계, 시민단체 등이 참여하는 지속가능발전위원회를 설치하였다. 1999년 한강법의 제정 그리고 2002년 1월 낙동강, 금강, 영산강·선진강 수계의 3개 특별법이 제정되어 수질보전을 위한 유역관리체계를 구축하였다.

2003년에는 수도권대기환경개선특별법을 제정하여 수도권 대기개선을 위한 제도적 기반을 형성하였고, 2004년에는 환경보건10개년계획을, 2005년에는 친환경상품구매촉진에 관한 법률을 제정하였다. 그리고 2005년에는 국가환경종합계획을 수립하여 부처협의를 거쳐 2006년부터 시행에 들어갔다. 2006년에는 국토환경관리종합계획을 수립하여 공간적인 환경관리의 틀을 마련하였고 2005년에는 환경정책기본법을 개정하여 사전환경성검토제도를 전략환경평가 개념으로 발전시켜 2006년부터 시행을 추진 중이다.

이러한 환경정책의 발달과정에서 환경계획은 매우 중요한 이정표 노릇을 하였다. 이하에서는 한국의 환경계획 발달과정을 보다 자세하게 살펴 보도록 한다.

<표 1> 한국의 환경정책의 발달과정과 주요 환경계획

시대구분	환경문제와 주변여건	환경정책과 행정	환경계획
환경정책의 어머기 (1977년 이전)	·연탄가스, 농약 중독 ·농작물, 수산물 피해 ·국지적 환경문제 발생 ·개발효과의 극대화	·공해방지법 (1963) ·보건사회부 내부조직 (계, 과, 관리관)	
환경정책의 형성기 (1977-89)	·울산 온산 등 산업공해 피해 심각대두 ·대도시를 관통하는 4대	·환경보전법 (1977), 헌법상 환경권 및 환 경보전 의무(1980)	·환경보전장기 종합계획 (87-01)

시대구분	환경문제와 주변여건	환경정책과 행정	환경계획
	<ul style="list-style-type: none"> ·강 본류 오염 ·86아시안 88올림픽 ·환경문제의 광역화 ·환경피해자 자구운동 	<ul style="list-style-type: none"> ·환경영향평가제도, 배출부담금제도 ·환경청의 발족(1980), 4대강유역 환경조사 ·청정연료 사용의무화 등 대기관리정책 	
환경정책의 성숙기 (1990-99)	<ul style="list-style-type: none"> ·한강, 낙동강, 영산강 등 수질오염사고 ·폐기물 기초시설 설치 관련 님비현상 ·환경문제의 국제화 (리우회의) ·지방자치(지방의제21운동), 환경운동 	<ul style="list-style-type: none"> ·환경처, 환경정책기본법, 환경보전원년선언(1990) 개별 환경관련법 ·국가환경정책 선언(1992) ·환경부 승격 (1994) ·수질개선 및 폐기물관리 투자확대 	<ul style="list-style-type: none"> ·제1차 환경보전 중기계획(92) ·환경비전(1996) ·제2차 환경보전 중기종합계획 (98)
지속가능 발전의 모색기 (2000년 이후)	<ul style="list-style-type: none"> ·수질개선효과의 저조, 대도시(특히 수도권)의 오존오염 심화 ·국토난개발과 생태계 훼손 심화 ·유해화학물질 관리문제 ·황사의 심화, 기후변화 협약 및 생물종 다양성 등 지구환경문제 ·WSSD 등 국제적 압력 	<ul style="list-style-type: none"> ·국가지속발전위원회 (2000) ·한강법 및 4대강 특별법 ·유역별 수계관리위원회 등 분석조사 ·기업의 환경경영과 자율 환경관리 ·수도권대기환경개선특별법 ·친환경상품구매촉진에 관한 법률 ·사전환경성검토제도 (전략 환경평가) 	<ul style="list-style-type: none"> ·새천년 국가환경비전과 추진 전략(00), ·제3차 환경개선중기종합 계획(03) ·국가지속가능 발전전략 기본 구상(03) ·국가환경종합 계획(05) ·환경보건10 개년계획(05) ·국토환경관리 종합계획(05)

2. 환경계획의 유형과 구조

우리나라 환경계획에는 법정계획과 비법정계획이 있다. 법정계획은 법규에 의해 특정기간을 정해 계획을 수립하여 시행하도록 요구되는 것이다. 법정계획은 동 계획이 포괄하는 범위에 따라 환경 전 분야를 총괄·조정하는 종합계획과 대기, 수질, 폐기물 등 특정매체를 다루는 분야별 계획으로 구분된다.

종합계획에는 환경정책기본법 제12조에 근거한 「국가환경종합계획(구, 환경보전장기종합계획)」과 「환경보전중기종합계획(구, 환경개선중기종합계획)」이 있다. 분야별 계획에는 자연환경보전법 제7조에 근거한 「전국자연환경보전계획」, 폐기물관리법 제8조에 근거한 「국가폐기물관리종합계획」 등이 있다.

비법정계획은 법규에 의해 직접 요구되지는 않지만 법규의 정신에 입각해서 또는 행정부의 고유한 권한에 기초하여 수립하여 시행되는 계획이다. 비법정계획은 특정시점에 있어서 특수한 정책상의 문제에 대한 정책결정자의 관심, 특정문제에 대한 진단과 조속한 해결책을 강구하기 위해서 수립되고 있다.

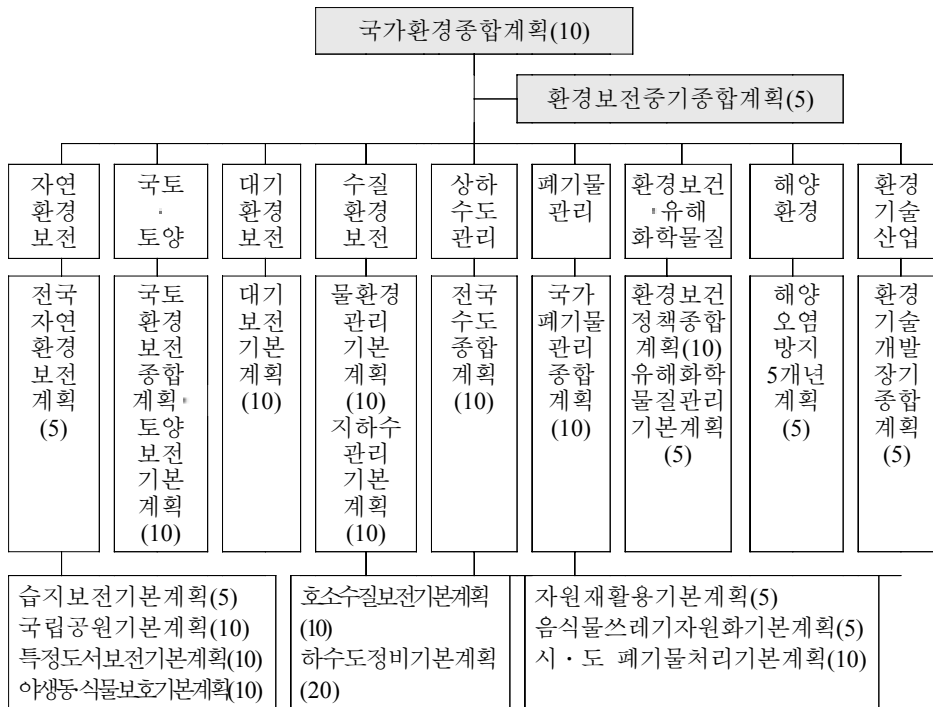
이러한 환경계획을 시간적 범위, 공간적 범위, 내용적 범위에 따라 구분하면 다음과 같다. 먼저 시간적 범위에 따라서는 전략계획으로서의 성격을 지니는 장기계획과 집행계획으로서의 성격을 지니는 중기계획 그리고 연도별 시행계획으로 구분된다. 장기계획에는 계획기간이 10년인 국가환경종합계획 등이, 중기계획에는 계획기간이 5년인 환경보전중기종합계획 등이 있다. 단기계획에는 매년 작성되는 연도별 시행계획이 이에 해당된다.

공간적 범위에 의해서는 전국을 대상으로 하는 계획과 특정지역 즉 행정단위 또는 특정생태단위 등을 대상으로 하는 계획으로 구분된다. 전국을 대상으로 하는 계획에는 국가환경종합계획, 환경보전중기종합계획, 전국자연환경보전계획, 국가폐기물관리종합계획 등이 있다. 행

정단위를 대상으로 하는 계획에는 시·도 환경보전계획, 시·군·구 환경보전계획 등이 있다. 특정생태계를 대상으로 하는 계획으로는 한강, 낙동강, 영산강, 금강 등 수계를 대상으로 하는 4대강 수질보전계획과 최근에 수립된 수도권 대기질개선계획이 있다.

내용적 범위에 의해서는 환경정책 전분야를 대상으로 하는 종합계획과 특정매체나 환경정책 분야만을 대상으로 삼는 부문별 계획으로 구분된다. 종합계획에는 국가환경종합계획, 중기계획, 시·도 환경보전계획, 시·군·구환경보전계획 등이 있고, 이들 종합계획에는 개별 부문계획의 내용을 포함하고 있다. 부문별 계획에는 전국자연환경보전계획, 국가폐기물관리종합계획, 대기보전기본계획, 토양보전기본계획 등이 있다.

<그림 2> 한국의 환경계획 체계



주1 : (숫자)는 계획기간

주2 : 기타 “환경정보화발전종합계획”, “환경교육·홍보종합계획” 등

3. 환경계획의 추진 실태

(1) 법정계획으로서의 환경계획

한국의 환경계획은 1990년대 이후부터 활발하게 이루어지고 있다. 그 이유로는 다음의 몇 가지를 추측해 볼 수 있다. 첫째, 1980년대 후반 그리고 1990년대 초반에 환경오염의 심각성에 대한 국민들의 인식과 우려가 커졌다. 둘째는 1990년 보건사회부 산하의 집행부서였던 환경청이 독립된 정책부서인 환경처로 승격된 것이다. 셋째는 1990년대 환경관련 법이 분권화되고 이에 따라 환경부의 환경부서가 확장되면서 해당부서에 대한 업무계획의 중요성이 대두된 것이다.

그간 환경부가 중심에 되어 수립한 각종 환경계획의 추진현황을 정리하면 <표 3>과 같다. 장기종합계획은 1987년 제1차 계획인 환경보전장기종합계획이, 1996년에는 제2차 계획인 환경비전 21이, 2005년에는 3차 계획인 국가환경종합계획이 각각 수립되었다. 동 장기종합계획의 시행계획의 성격을 지니는 환경보전중기종합계획은 1992년 이후로 총 3차례 수립되었으며 현재 제3차 계획이 2003년부터 시행 중에 있다.

한국에 있어서 국가단위의 종합환경계획이 처음 수립된 것은 1987년 환경보전법에 의한 “환경보전장기종합계획(1987-2001)”이다. 동 계획은 2000년대를 대비하여 전국에 대한 환경보전 청사진을 제시하고자 하는 것이었다. 동 계획은 전 국토의 환경보전목표가 달성되고 쾌적한 환경이 조성·유지되어 국민생활의 질을 향상시키는 데 그 목적을 두었다. 당시의 열악한 환경기초시설을 조기에 확충하고자 하는 의도를 담은 주로 환경기초시설의 확충을 위한 투자계획에 치중하고 있다. 정부관료가 전문가의 자문을 받아 수립하였다.

1996년에는 환경정책기본법에 의한 환경보전장기종합계획인 “환경비전 21(1996-2005)”이 수립되었다. 동 계획은 21세기 한국이 추구해야 할

환경정책의 방향과 미래환경의 청사진을 담은 것으로서, “모범적인 환경국가의 건설”을 목표로 하였다. 체계적인 환경정책의 발달을 위한 종합적인 환경정책 비전을 제시하고 있는 것이 특징이다. 시안은 분야별 전문가가 환경부 관련 공무원과 협조하여 마련하였다. 시안에 대해 서울과 지방에서 수차례의 공청회를 개최하여 주민의견을 수렴하고 정부부처 협의를 거쳐 확정되었다.

2002년 한국정부는 환경정책기본법을 개정하여 기존의 환경보전장기종합계획의 명칭을 “국가환경종합계획”으로 바꾸고 환경종합계획의 체계를 재정립하였다. 이에 따라 환경부는 3개년 계획을 가지고 제3차 국가환경보전장기종합계획인 국가환경종합계획 시안 마련을 위한 연구사업을 통해 시안을 마련하고 2005년 부처협의를 거쳐 2006년부터 시행에 들어갔다.

분야별 환경계획은 관련된 개별법에 의해 요구되어 수립되기도 하고 특정시점에 해당 분야의 정책운영상의 필요에 의해 수립되기도 한다. 분야별 계획은 1990년대 중반 이후 수립되기 시작하여 2000년 이후로는 환경기술개발, 환경교육·홍보, 지구환경 등 새로운 분야로 확대되고 있다.

분야별 계획이 가장 활발하게 수립된 분야는 수질과 폐기물 분야이다. 아마도 수질과 폐기물 관리 분야가 기초시설에 대한 대규모의 투자가 요구되기 때문에 다른 분야에 비해 계획적 접근의 필요성이 높았을 것이다. 환경계획이 본격적으로 수립되기 시작한 1990년대 초엽부터 가장 일반국민과 정책결정자의 관심도가 높았던 분야가 또한 이 분야였기 때문에 환경부도 이에 대한 종합적이고 장기적인 정책계획이 절실하였을 것이다.

<표 2> 한국의 환경계획 추진현황

구분	계획명	관련법	계획기간 및 수립년도																										
			85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11
종합계획	국가종합계획	환경보전장기종합계획	환경보전법		●																								
		환경미전21	환경정책기본법																										
		국가환경종합계획	-																										
	환경보전종합계획	제1차 환경개선종합계획	환경개선부담금법																										
		제2차 환경개선종합계획	환경개선부담금법																										
		제3차 환경개선종합계획	환경정책기본법																										
분야별 계획	대기	대기보전특별대책	온산 여천	●																									
		수도권 대기환경관리기본계획	수도권 대기환경 개선에 관한 특별법																										
		대기환경개선종합계획	대기환경보전법																										
	수질	맑은물관리종합대책	1차 2차	국무총리훈령																									
		물관리종합대책	한강 낙동강 금강 영산강	수질환경보전법																									
			물관리기본계획	수질환경보전법																									
수자원			1차 2차	하천법																									
폐기물	폐기물처리기본계획	1차 2차	폐기물관리법																										
		자원재활용기본계획	1차 2차 3차	자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률																									
	음식물쓰레기자원화계획	1차 2차	-																										

과제와 추진방안을 제시하고 있다. 그리고 비전의 추진체계로 국가환경관리체계의 혁신, 환경친화적 지방자치의 확산, 산업계의 자율적 환경경영 확대, 시민사회의 환경보전운동 활성화 등에 대해 진단과 정책과제 제시를 하고 있다.

2000년 6월 대통령의 새천년 환경비전선언으로 설립된 「대통령 자문 국가지속가능발전위원회」는 2002년 9월에 수립된 정책분야별 지속가능발전전략(안)⁴⁾을 토대로 2003년 6월 「국가지속가능 발전전략 기본구상」을 발표하고 나름의 지속가능한 발전에 대한 진단과 비전을 제시하고 있다. 동 구상은 국가발전의 목표로 쾌적하고 지탱가능한 국토환경, 공평하고 민주적인 복지사회, 활력있고 효율적인 일류경제를 제시하고 국가발전비전으로 “환경적으로는 건전하고 지탱가능하며, 사회적으로는 정의롭고 우애로우며, 경제적으로는 효율적이고 경쟁력 있는 삶의 질 높은 복지국가”를 지향하고 있다. 지속가능한 발전을 위한 주요 정책과제로는 재생산형 순환적 자원이용체계, 고생태-효율의 산업경제체제, 지속가능한 국토이용과 교통체계, 정의로운 복지사회, 산업생태원리에 입각한 예방적 환경관리, 투명하고 민주적인 환경정책 가버넌스 등을 제시하고 있다.

대형 국책사업을 둘러싸고 발생한 환경갈등이 심화되자 2005년 6월 4일 환경의 날 행사를 기해 노무현 대통령은 경제성장위주의 정책에서 탈피하여 사회통합과 환경보전을 함께 고려하는 지속가능발전비전을 선포하기에 이르렀다. 지속가능발전비전의 선포와 함께 제3기 지속가능발전위원회는 「지속가능발전 비전과 정책과제」를 발표하였으며, 이 과제들은 현재 작성되고 있는 「국가지속가능발전이행계획」을 통해 추진될 예정이다.

4) 분야별 지속가능발전전략 수립에 있어서 우선추진 정책분야로는 국토관리, 교통체계, 수자원, 해양수산, 유해화학물질, 산림경영, 에너지시스템, 산업, 농업, 과학기술, 환경교육 등 11개가 선정되었으나 지속위 검토과정에서 환경교육이 제외되어 최종적으로 10개분야에 대한 전략이 수립되었다.

4. 환경계획의 실효성

우리나라 환경계획의 역사는 1990년대 이후부터로 매우 짧은 편이나, 계획이 지향하는 이념이나 내용, 구성, 그리고 수립절차에 있어서는 획기적인 발전을 보였다. 환경부만 해도 짧은 역사에 비해서는 무수하게 많은 환경계획을 수립하였고 다른 정부부처의 환경관련 계획이나 지방자치단체의 환경계획을 포함하면 환경계획의 양은 크게 늘어난다.

그러나 우리나라 환경계획은 실효성 측면에서는 많은 문제점을 보이고 있다. 특히 계획의 구속력 부재와 통합적 실천성의 부족이 두드러진다. 비록 법적으로 요구되는 법상계획일 지라도 환경계획은 법적인 구속력이 없어 도상계획으로 끝날 가능성이 높다는 점이다. 그리고 비록 계획이 부처협의를 거쳐서 수립되지만 환경부가 정책을 종합 조정하는 권한을 지니고 있지 못하기 때문에 환경정책과 국토정책, 경제산업정책, 자원정책 등과의 통합성을 높이는데 기여하지 못하고 있다. 뿐만 아니라 환경부의 내부정책에 있어서조차도 환경종합계획이 매체별 계획과 정책을 통괄하는 강력한 기능을 하지 못하고 있다. 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 계획의 위계 및 계획간 관계가 불명확하다. 분야별 계획은 종합계획을 기반으로 수립·실행되어야 하지만, 계획 내용이나 원칙, 수립시기 및 계획기간이 종합계획 취지를 잘 살리지 못하고 있다. 분야별 환경계획은 계획의 기본방향, 목표, 추진전략 등에 있어서 종합계획과 유기적으로 통합되지 못하고 별개의 계획으로 다소 이질적으로 운영되는 경우도 있다.

둘째, 환경오염매체별 중심의 환경계획이 과다하여 여타 국가계획과의 통합성을 높이는데 한계를 보여 왔다. 환경보전장기종합계획은 오염 매체별 정책들이 계획의 주요 내용을 이루고 있어 환경관리의 공

간화에 근본적 한계를 지니고 있다. 해당지역의 환경오염 상황, 개발 상태와 향후 발전가능성과 바람직한 방향, 그리고 토양·식생·기후·수질·대기·소음·동식물 서식처 등에 관한 환경지도의 작성과 이를 바탕으로 환경계획이 수립되지 못하여 특히 국토 및 도시계획에 있어서의 통합성을 가지는데 효과를 보이지 못하였다.

셋째, 다수의 계획이 남발되어 분야별 계획이 과도하게 많았고 계획 내용도 서로 중복되는 경우가 많았다. 예를 들어, 수자원장기종합계획, 전국수도종합계획, 지하수관리기본계획과 전국자연보전계획, 습지보전계획과 같이 유사한 내용들이 각기 다른 계획에서 중복되어 다루어지고 있다. 이는 과도하게 분화되어 있는 한국의 환경법규와 행정조직 때문이라고 할 수 있다.

넷째, 환경계획의 구속력이 부족하다. 막대한 노력을 들여 작성한 국가계획이 실천에 대한 구속력이 부족하여 도상계획으로 그치고 마는 경우가 있었다는 점이다. 특히 환경종합계획의 내용이 분야별 계획에 구체적으로 반영될 수 있는 구체적이고 실질적인 수단이 없으며 지방자치단체의 환경종합계획에 반영시킬 수 있는 제도적인 장치도 미흡하였다는 점이다.

다섯째, 공간성의 부족하여 개발계획을 선도하지 못하고 있다. 환경계획이 프로그램계획위주로 작성되어 각종 공간개발에서 초래하는 환경성이 사전에 고려되기가 어려운 근본적인 한계를 지니고 있었다. 2000년대에 들어 토지피복도 작성, 국토환경성지도 등 환경정보를 공간화하는 작업이 이루어지고는 있으나 아직은 환경용량의 관리라는 관점에서 국토환경관리 정책의지를 담은 계획 작성에는 충분한 노력이 투입되지 못하였다. 비록 국가환경종합계획, 국토환경관리종합계획 등이 환경계획의 공간화를 위한 시도였으나 개발계획을 선도하려면 보다 상세한 지도로 표현된 환경계획이 수립될 수 있어야 한다.

여섯째, 환경계획의 수립과정에서 이해당사자들의 참여가 미흡하다. 최근 들어 시민단체들의 정책 참여는 괄목하게 증가하고 있지만 도시

계획이나 환경계획의 수립과정에 이해당사자들의 참여는 아직 활성화되어 있지 않다. 수립과정에 이해당사자들을 참여시켜 계획내용에 대한 합의를 이끌어 낼 수 있어야만 수립된 계획의 집행 시 이해당사자들의 반발을 최소화할 수 있다.

다음에서는 이러한 문제점들을 극복하여 환경계획의 실효성을 제고하기 위한 정책방향을 제시하고자 한다.

IV. 환경계획의 실효성 제고를 위한 정책방향

1. 환경계획과 국토·도시계획의 연계체계 마련

환경계획과 국토·도시계획은 각각의 근거법에 의해 별도로 수립되고 있다. 환경계획은 환경정책기본법에 근거를 두지만, 국토·도시계획은 국토기본법 및 국토의이용및계획에관한법률에 근거를 두고 있다. 구체적으로 환경계획은 환경보전 및 관리를 위해 10년 단위로 수립하며, '국가환경종합계획-시·도환경보전계획-시·군·구환경보전계획' 체계로 이루어져 있다. 국토·도시계획은 국토관리를 위하여 20년 단위로 수립하며, '국토종합계획-도종합계획-시·군도시계획'로 이루어져 있다⁵⁾.

그리고 시·군 도시계획은 다시 도시기본계획과 도시관리계획, 지구단위계획으로 구분되어져 토지이용계획 등 공간관리를 위한 계획체계를 지니고 있지만, (시·군·구) 환경보전계획은 그렇지 않다. 또한 환경계획은 대기, 수질, 폐기물 등 매체중심의 정책·사업계획으로 이루어져 생태환경의 보전·관리 등 공간관리적 계획내용은 미흡한 실정이다. 이렇듯 계획체계와 계획내용 등의 차이로 인해 환경계획과 국

5) 환경계획과 국토·도시계획의 수립현황을 살펴보면, 국가환경계획('06-'15)은 '05년에 작성하였고, 시·도는 100%, 시·군·구는 70%가 환경보전계획을 마련하였다. 국토계획의 경우, 제4차 국토종합계획 수정계획을 2005년에 수립하였고, 도시계획은 수립대상 시·군(165개)에서 56.4%가 작성하였다('04).

토·도시계획은 서로 관여할 장이 부재한 상태로 ‘개발’과 ‘보전’정책이 별개로 수립되어 개발사업시 상충과 갈등이 발생하게 된다.

국토정책과 환경정책을 지원하고 있는 국토·도시계획과 환경계획의 연계는 지속가능한 국토관리를 위해 해결되어야 할 주요과제이다(최영국, 2006). 국토·도시계획과 환경계획의 연계강화를 위해서 여러 가지 연계대안⁶⁾들을 검토할 수 있지만, 계획여건이나 현행 법체계 등을 고려 (시·군·구) 환경보전계획을 도시기본계획과 도시관리계획에 반영하는 방안을 추진할 필요가 있다(지속위, 2006). 이러한 연계체계의 실효성 제고를 위해서 다음과 같은 사항의 고려가 필요하다.

첫째, 환경계획에 공간관리적 내용의 확충이 필요하다. 공간관리적 환경계획에 대해서 전문가들의 87.1%가 필요하다고 응답하였다 (박창석, 2004). 국가환경종합계획에서 제시된 지역별 국토환경구상을 토대로 지방에서 작성하는 환경계획에서는 보다 세밀히 다듬어 공간관리적 내용을 강화하여야 한다. 환경계획에 공간관리적 내용이 담겨져 있지 않으면 도시관리계획에서 반영하고 싶어도 반영할 수가 없다. 따라서 환경계획에 보전·이용·복원·창출 등의 기준으로 공간관련 내용을 강화하되, 환경민감지역이거나 개발압력이 높고 난개발 우려 등이 있어서 공간관련 내용을 세밀하게 다루어야 할 지역은 별도의 보완계획(supplement plan)인 ‘(가칭)생태환경계획’을 마련하는 것이 바람직하다.

둘째, 도시관리계획에는 도시기본계획의 내용뿐만 아니라 (시군구) 환경보전계획의 내용도 반영되어야 한다. 그럴 경우 도시관리계획 수립단계에서 개발과 보전의 상충이 발견되게 되며 이러한 상충지역을 어떻게 조정하여야 하고 불가피한 훼손에 대한 저감방안을 어떻게 마

6) 예를 들어, 도시기본계획에 시군구 환경보전계획을 연계하고 도시관리계획과 지구단위계획에 대응하는 환경관리계획과 생태녹지계획을 신설하는 방안도 가능한데, 이는 독일의 계획체계와 유사하다. 도시기본계획과 환경보전계획을 통합하여 지속가능발전계획으로 작성할 수도 있는데, 캐나다 Whistler시는 지속가능발전계획을 작성한 바 있다.

련해야 하는 지 등이 사전에 검토될 수 있을 것이다. 이러한 개발과 보전에 대한 상충과 갈등을 사전에 합리적으로 조정할 수 있는 절차와 방법에 대한 구체적인 지침이나 규정을 마련하여 개발화 보전에 통합된 토지이용계획이 수립될 수 있어야 한다. 참고로 독일의 경우 개발과 보전의 조정 및 불가피한 자연환경훼손에 대한 저감방안 등을 규정하는 ‘자연침해규정’을 마련하고 있다.

<그림 3> 국토·도시계획과 환경계획의 연계체계 개편방안



자료 : 대통령자문지속가능발전위원회, 2006, 개발과 보전의 통합적 국토관리 체계 구축방안, 제81회 국정과제회의 본보고서

2. 환경계획의 체계화와 연계성 강화

환경정책기본법은 국가환경종합계획을 환경분야의 최상위계획이자 기본계획으로 규정하며 시·도, 시·군·구 등 지방자치단체도 환경보전계획을 수립하도록 하고 있다. 그렇지만 환경분야 상위계획과 하위계획의 연계 부족, 대기, 수질 등 관련 부문계획과 기본계획간의 일관성 및 통일성 부족, 환경관련사업과 환경계획의 체계화 부족 등이 문제점으로 지적되고 있다. 이러한 문제점을 개선하고 환경계획의 실효성을 제고하기 위해서는 다음과 같은 방안을 검토할 수 있다.

첫째, 시·군 등 지방자치단체가 수립하는 환경계획에 반영해야 할 상위계획을 구체화 하여야 한다. 현재 국가환경종합계획 외에도 대기, 수질 등 관련 개별법에 의해 다양한 환경계획을 중앙정부에서 작성하고 있지만, 어느 계획을 지방자치단체의 환경계획에 반영해야 하는지 구체적으로 명시하고 있지 않다. 그래서 지방자치단체가 임의적으로 상위계획을 반영하다 보면 꼭 반영해야 할 상위계획이 누락되거나 충분한 계획내용을 마련하지 못할 수가 있다. 따라서 지방자치단체에 반영해야 할 상위계획을 지역(수도권 등)이나 계획대상(수질 등) 등의 측면에서 구분하여 그 반영원칙과 방향 등을 제시하여야 한다.⁷⁾

둘째, 환경계획의 방향·목표 등을 달성할 수 있도록 부문계획(대기, 수질 등)과의 통합성과 일관성을 강화해야 한다. 환경계획은 각 부문별 계획간의 환류(feedback)를 통하여 상호 유기적으로 연계되어 실현가능한 계획이 되어야 하며, 각 부문별 계획은 환경계획의 틀과 내용을 충분히 반영하여 수립되어야 한다. 특히, 각 부문별 계획은 환경계획의 공간화를 위하여 공간적 내용을 충분히 수록하여 환경용량의 합리적 관리라는 효과성을 지녀야 한다.

셋째, 환경계획에서 기본전략 및 정책과 공간관리정책, 보전·복원·창출 등 관련사업간의 연계성을 강화해야 한다. 환경관련사업을 지역환경 전체적인 전략·정책을 고려하여 그 위치나 규모 등을 설정하고 이를 공간관리정책에 반영함으로써 상호 연계성과 통합성을 제고하여야 한다. 또한 환경계획에 제시된 관련사업의 추진실적과 투자·재정계획과 연동되도록 하여야 한다. 이를 통하여 환경관련사업을 공간환경관리나 중·장기적 시각 등에서 실효성과 적합성을 검토할 수가 있고, 환경계획의 실천성도 제고할 수 있다. 환경계획에 명시되지 않는 관련사업은 시행할 수 없다는 원칙을 세우고 이를 철저히 이행하는 것이 바람직하다.

7) 수도권대기질개선대책(지역), 낙동강 등 주요 강의 수질오염총량관리계획(계획대상) 등

3. 참여적 환경계획 수립의 제도화

환경계획을 포함한 대부분의 계획은 현재와 미래의 자원이용에 대한 선택적이고 의도적인 제약을 포함하고 있기 때문에 계획활동(planning) 및 그 결과(plan)는 사회적 정당성(legitimacy)을 요구받고 있다(장환용, 2003). 특히 환경계획이 공간계획화 하여 토지이용계획으로 전환되어야 한다는 점에서 이로 인해 초래되는 사유재산에 대한 제한 때문에 더욱 그러하다. 스미스(R. Smith)에 의하면 정당한 계획은 합리성, 합의, 참여의 속성을 지녀야 하고, 특히 최근에 들어 합리성보다는 합의 및 참여가 더 중요시 되고 있다고 한다(장환용, 2003).

전통적 계획이론에서 계획의 합리성은 목표지향성이라는 계획의 특성으로부터 도출된다. 즉 계획을 설정된 목표를 최소비용으로 달성하는 수단으로 보는 ‘도구적 합리성’을 의미한다. 하지만 현대에 올수록 계획대상의 불확실성과 비예측성을 고려하여 고정된 목표에 대한 도구적 합리성보다는 유동적인 계획과정의 절차적 합리성을 요구하게 되어 계획과정에서의 참여와 합의는 계획내용의 정당성을 담보하는 전제조건이 되게 된다.⁸⁾

참여적 계획과정에는 계획가, 공무원, 그리고 각종 이해당사자들(stakeholders)이 참여하게 된다. ‘도구적 합리성’에 기초한 기존의 계획과정에서는 계획가 및 공무원이 계획과정을 주도하여 왔다. 그리고 이해당사자들의 참여는 계획입안단계에서 설문조사라는 수동적인 참여와 계획 확정 후에 실시되는 형식적인 공청회가 주류를 이루었다. 이러한 계획들은 신뢰의 상실, 책임감의 감소, 사회갈등을 초래하였고, 따라서 초기단계부터 광범위한 이해당사자의 참여를 요구하는 협력적 계획(collaborative planning)이 요구되고 있다(Randolph, 2003).

8) 이는 사회철학적인 측면에서, 근대의 도구적 합리성(instrumental rationality: 과정보다는 결과중시)으로부터 탈근대의 의사소통적 합리성(communicative rationality: 결과보다는 과정의 합리성을 중시)으로 이행하고 있음을 보여준다. 의사소통적 합리성에 대한 자세한 내용은 하버마스(1985) 참조.

계획단계를 문제점 파악, 목표의 정립, 대안의 작성, 대안의 평가 및 선택, 집행 및 모니터링으로 구분할 수 있다면 계획과정별로 참여자의 역할을 다음 <표 3>과 같이 구분하여 볼 수 있다. 참여적 계획에 하에서 이해당사자들은 계획의 초기단계인 문제인식과 목표설정단계에서부터 공무원과 공동으로 실질적인 역할을 수행하고, 대안의 평가 및 선택단계에서도 적극적으로 개입한다. 수립된 계획이 공무원에 의해서 적절하게 시행되고 있는지 모니터링하는 것도 결국 시민단체를 비롯한 여러 이해당사자들의 객관적인 시각이 필요한 순간이다⁹⁾.

우리나라에서도 참여적 계획을 수립하려는 시도가 이미 이루어지고 있다.¹⁰⁾ 그러나 참여적 계획과정을 통해서 장기적이고 합리적인 환경 계획을 수립할 수 있는 절차와 방법이 제도화되고 있지는 못하고 있다. 때문에 환경계획에서 이러한 참여적 계획문화를 정착시키기 위해 환경부의 ‘지방자치단체 환경보전계획수립지침’(환경부, 2006) 등에 주민참여의 절차와 방법을 다양하게 제시하고¹¹⁾, 지방자치단체 조례의

9) 이해당사자를 계획과정에 참여시키는 방법은 언론보도, 공청회, 워크숍, 초안의 공개검토, 서베이, 인터뷰, 자문위원회 또는 TFT의 구성, ADR 등 갈등해소기법, 장기적 파트너십 구성 등 매우 다양하다(Randolph, 2003). 공간계획적 환경계획과 관련해서는 최근 참여적 토지이용도면 작성, 컴퓨터 시뮬레이션, 비주얼 서베이, GIS 기법 등 다양한 시각화 기법들을 이해당사자들의 참여를 제고하기 위해 사용되고 있다(Moore-Davis, 1997, 참조).

10) 청주시 도시기본계획의 작성과정에서의 주민참여(황희연, 2002) 등의 사례가 있으며 도시계획 수립의 초기단계부터 주민들의 참여를 보장하는 것이 필요하다는 의견(이왕건, 2006)이 최근 들어 주목을 받고 있다. 환경계획분야에서도 지역환경계획에 지역주민들의 참여를 활성화하기 위한 방안들에 대한 연구(환경부, 2005)가 수행된 바 있다. 2005년 수립된 시흥시 환경보전종합계획(이창훈외, 2005)은 환경계획 분야에서 참여적 계획의 단초를 보여 주고 있다. 계획의 총괄적 작성은 전문기관(한국환경정책·평가연구원)에 의한 용역을 통해 진행되었지만, 과업지시서의 작성 시부터 시흥시 시민단체들이 참여하였고, 각종 전문가 자문회의, 토론회 등에 시민단체들의 대표자들을 참석하도록 하여 시민들의 문제인식 및 제안이 대안작성, 대안선택 과정에서 반영되도록 하였다.

11) 환경부(2005)에서 제시된 바와 같이 시민참여방안에 대한 지침을 독립적으로 제시할 수도 있으나, 지방자치단체 환경계획 수립지침에 통합하는 것이 효율적인 측면에서 더 바람직해 보인다.

제·개정을 통해 (예: 청주시 ‘주민참여조례’) 이러한 절차와 방법을 제도화하는 것이 필요하다.

<표 3> 계획과정별 참여

계획과정 \ 참여자	이해당사자	계획가	공무원
문제점 파악	◎	○	◎
목표의 정립	◎	○	◎
대안 작성	○	◎	
대안평가 및 선택	◎	○	◎
집행	○	◎	◎
모니터링	◎	○	◎

◎: 주요역할, ○ 보조역할

자료: 장환용(2003: 148) 표의 일부 수정

4. 국토환경조사의 체계화 및 공유체계 마련

지속가능한 국토환경관리와 환경계획의 실효성 제고를 위해서 철저하고 충분한 조사와 함께 이들 조사자료에 대한 공유체계를 마련할 필요가 있다. 특히, 환경계획의 실효성을 제고하기 위한 국토환경조사의 체계화 등을 위해서는 두 가지 측면에 대한 검토가 요구된다.

첫째, 국토정책과 환경정책을 지원하기 위하여 각종 조사결과의 연계통합과 공유가 필요하다. 즉, 환경부나 건교부 등 정부기관에서 생산하는 국토관련 정보의 체계화 및 공유체계를 마련하여야 한다. 각 부처나 기관별로 산발적으로 진행되고 있는 조사를 종합적으로 조정하여 전체 국토환경관리차원에서 필요한 사항을 나열하고 공통조사와 개별조사 항목으로 구분한다. 공통조사 항목은 통합조사하여 시간과 비용을 줄이고 개별조사는 현행대로 각 부처가 조사하여 그 조사결과

를 GIS도면이나 DB화하여 공동 활용할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위하여 조사항목별 조사내용, 주체, 시기, 방법, 인력 등을 제시하는 ‘(가칭)국토환경조사및활용지침을 마련할 필요가 있다. 기초정보에 대한 해석은 추진주체나 정책목표 등에 따라 차이가 있을 수 있으나 해석상의 차이에 대한 타협을 통해 조정이 가능할 것이다 (최영국, 2006)

둘째, 환경부가 중심이 되어 작성하는 국토환경정보의 체계화와 공유기반 마련이 요구된다. 국토환경관리를 위하여 마련하고 있는 정보도면은 생태·자연도와 국토환경성평가지도, 비오톱지도 등이 대표적이다.¹²⁾ 생태·자연도와 비오톱지도는 식생, 습지, 철새, 수달 등 주요 동식물서식지, 지형경관 등 생태경관정보를 제공하기 위하여 작성되며, 각각 3등급(별도관리지역 제외), 5등급으로 토지의 생태적 가치를 구분한다. 국토환경성평가지도는 법적 평가항목(3개 부문, 56개 항목)과 환경·생태적 평가항목(8개 부문, 11개 항목)을 토대로 국토환경을 5개 등급으로 구분하고 있다.

이들 국토환경정보들은 조사대상(도시지역, 비도시지역 등)나 범위(국토, 시·군), 작성주체(중앙정부, 지방정부), 축적 등이 달라 지금 당장에 연계·공유하기에는 한계가 있다. 그렇지만 중장기적으로는 이들 국토환경정보들의 조사정보를 체계화 하고 축적을 조정하는 등 서로 연계·통합할 수 있도록 그 기반을 마련하고 관련 규정·지침들을 정비해 나가야 한다.

그리고 국토의 환경·생태적 조사에 기초한 기초정보도면과 환경·생태적 가치도면, 환경생태관련 지역지구도면을 구분하여 작성하고, 중앙정부 및 지방정부의 필요와 요구 등에 따라 활용하는 것이 바람

12) 이들 국토환경정보들의 활용방안으로 (1)도시계획 작성 등 행정계획의 수립시 계획가 판단의 기초자료, (2)택지개발계획 등 지구지정 및 개발사업 계획시 활용, (3)사전환경성검토, 환경영향평가의 영향판단 자료, (4)토지적성평가와 연계, (5)녹지축(그린네트워크) 설정, (6)녹지총량관리제도의 도입시 실행수단 등이 가능하다(환경부, 2004).

직하다. 환경기초정보도면을 토대로 환경·생태적 가치가 높은 지역은 보전적 관리를 하면서 환경·생태관련 지역지구로 지정하는 단계적 방안이 바람직하다. 중앙정부는 환경·생태적 기초정보를 토대로 국토환경 전체적인 차원에서의 가치를 고려하여 환경관련 지역지구를 지정 하는 등 보전관리방안을 마련하는 반면, 지방정부는 지역적 관점에서 기초정보를 활용하여 보전관리를 도모할 필요가 있다.

V. 결 론

1980년대 후반부터 진행되고 있는 정보·통신기술의 비약적인 발전은 국가간의 사회적, 경제적, 정치적 거리를 단축시켰고 1995년 세계무역기구(WTO)의 출범은 세계경제의 통합추세를 가속화시키고 있다. 환경분야에서도 1992년 리우회의, 2002년 요하네스버그 지속가능발전세계정상회의(WSSD) 및 경제협력개발기구(OECD), 국제표준화기구(ISO), 유엔환경계획(UNEP) 등 국제기구에서의 논의를 통해 환경정책 및 관리의 국제표준(global standards)이 형성되고 있다.

환경계획은 이러한 국제표준을 반영하고 국내적으로 심화되어 있는 환경문제를 해결하여 지속가능한 사회발전을 유도하기 위한 사전예방적 정책수단의 하나이다. 이 글에서는 기존의 환경계획들의 상세한 검토를 통해 이들이 우리나라의 지속가능한 발전을 선도하기에는 미흡하다는 결론에 도달하였다. 가장 큰 원인 중의 하나는 환경계획이 프로그램위주의 계획으로 되어 있어, 국토환경용량이 크게 부족한 우리나라에서 토지이용계획을 통한 환경용량관리를 환경계획 내에서 소화할 수 없었다는 점이다

이에 이 글에서는 환경계획의 실효성을 제고하기 위해 환경계획의 공간화를 통해 개발계획과의 연계를 창출하고 또 환경분야 계획들 간의 정합성을 제고하려는 노력이 필요하다고 보았다. 환경계획의 실질적인 공간화를 이룩하기 위해서는 (공간)환경정보의 수집 및 공유체계

가 구축되어야 하며, 다른 한편 환경계획의 공간화는 토지이용에 대한 재산권의 제약을 직접적인 대상으로 하기 때문에 보다 심각한 이해갈등을 초래할 가능성이 있다. 이것은 환경계획과정에 있어서 보다 많은 이해관계자의 참여와 합의가 필요함을 의미한다.

결론적으로 참여적 계획기법을 원용한 공간환경계획의 활성화로 국가와 지역의 지속가능한 발전을 위한 환경용량관리가 향후 우리 환경계획이 지향해야 할 방향이라고 본다.

주제어 환경계획, 공간계획, 지속가능발전

Policy Directions to improve the Effectiveness of Environmental Planning in Korea

Jeong, Hoi - Seong* · Park, Chang - Sug** · Lee, Chang - hoon**

Uncertainty and complexity concerning environmental problems require a systematic approach to solve them. The Korean government has established and implemented various environmental plans to address her serious environmental problems since the late 1980s. But various critical voices have been raised about the effectiveness of the environmental plans, especially in encouraging the environmentally sound land development which is the precondition of sustainable development.

This paper identifies several factors that have diminished the effectiveness of environmental planning in Korea. Among them, the following two points are typical. Firstly, there have been unclear relationships between various environmental plans, from national to regional plans as well as from comprehensive to sectoral plans, which have prevented the coherent implementation of them. Secondly, almost all of environmental plans have adopted a program-oriented approach. But an environmental plan that only lists programs to be done without containing spatial dimensions can't effectively control the land development of a region or a country that are inevitable for the sustainable development.

Based on the detailed analysis of environmental planning practises in Korea, this study makes various policy suggestions classified broadly 4 categories to enhance the effectiveness of the environmental plans: (1) creating a more coherent system of environmental plans, (2)making a viable linkage of environmental and land-use plans through spatial environmental plans, (3)institutionalizing the collaborative planning process, (4)surveying and using the land development and environmental informations together.

KEY WORDS environmental plan, land-use plan, sustainable development

* Korea Environment Institute, Senior Fellow

** Korea Environment Institute, Research Fellow