

< 9주 : 국토와 환경의 통합관리 >

1. 국토정책과 환경정책의 한계¹⁾

1.1 국토정책의 한계

■ 경제적 효율성에 우선한 국토개발

- 국토정책은 국가를 구성하는 핵심요소인 영토를 국리민복(國利民福)을 위해 국토를 개발, 이용하고 보전하는 데에 목적을 두고 추진. 지금까지의 국토정책은 경제발전을 위한 '국토개발'에 중점을 두어 왔다. '국토보전'은 국토이용 이후에 나타난 문제점을 해소하는 것으로 가능하다고 판단한 것
- 그 동안의 국토정책은 경제성장 전망에 따른 수요 증대를 위한 공급에 주력. 그 결과 수요의 특성이나 장기 동향 그리고 공급에 의한 환경에 미치는 영향이나 지역 간 불균형 등에 대한 고려는 미흡. 특히 국토개발과 관련된 대형사업의 경우 지역개발 또는 경제부양을 위하여 추진되는 경우가 많아서 사업추진에 대한 정부의 적극적인 지원 하에 이루어짐

■ 사전 개발사업계획 추진과 사후 환경성 검토

- 지난 40여 년간 국토개발 및 이용을 위한 계획과 사업은 대개의 경우 공급중심으로 사업이 추진. 신도시, 산업입지, 댐 조성, 도로개설, 간척지 조성 등 모든 개발사업들은 개발의 필요성을 앞세워 구체적인 계획에 의하기 보다는 정책적으로 입지가 결정되는 과정을 밟아 옴. 개발에 의한 경제에 미치는 긍정적인 영향이, 환경에 미치는 부정적인 영향보다 훨씬 중요하다고 판단하였기 때문
- 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 이해 됨
- 제도적으로는 개발사업이 입지에 미치는 환경영향은 개발단계 초기에 "사전환

1) 정책 사안에 대한 분석을 통한 그동안 추진된 정책의 문제점보다는 정책의 한계를 가져온 배경이나 여건 등에 초점을 두고 개발과 보전의 관점에서 두 정책이 지닌 한계를 정리하였다.

경성검토"과정을 거침. 환경성 검토는 대상지 위치결정과정에서 환경을 배려하는 역할을 하여 왔지만 다른 한편 그것은 사업대상지를 추진하는 과정으로서의 한계를 지녔다는 비판을 받아 옴

■ 자연환경훼손 및 환경오염 처리 기술에 대한 과신

- 1980년대 이후 우리 사회는 경제성장과 환경보전을 균형있게 고려하는 패러다임으로 전환
- 현재는 두 개의 패러다임이 혼재되어 있는 상황. 지금까지 국토정책을 추진함에 있어서 개발에 따른 환경문제는 사후에 처리할 수 있다는 과학 그리고 기술에 대한 과신이 지금까지 국토 및 환경정책의 방향을 결정하는 데 역할을 하였다고 판단
- 경제성장을 우선하여 왔던 그 동안의 국토개발은 추진과정에서 발생하는 자연 파괴와 환경오염을 함께 고려하기에는 비용부담이나 목표달성을 앞당기려는 조급함에 간과될 수밖에 없었을 것으로 판단
- 이와 같이 개발에 의한 환경훼손과 오염을 경시할 수 있었던 것은 이를 묵인하는 사회적 인식과 과학과 기술로서 얼마든지 해결할 수 있다는 가치관이 작용한 것. 지금의 국토정책이 바람직하지 못한 방향으로 진행되었다면 상당 부분이 과학과 기술에 의한 사후처리를 지나치게 믿어온 우리의 인식 때문

1.2 환경정책의 한계

■ 단기 현안중심 및 사후대응 방식의 정책 추진

- 지금까지의 환경정책은 나타난 문제를 부문별로 대응²⁾하여 왔다. 환경을 다루는 부문별로 원인을 규명하고 대책을 강구하는 방식으로 현안을 대처함으로써 문제의 본질을 해결하는데 미흡
- 이러한 접근 역시 경제성장을 우선하는 가치관과 연관. 부문별 문제에 대한 해답을 제시하고 대응하는데 익숙하므로 다른 부문과 협조하기보다는 다른 부문보다 우월한 위치를 점하기 위하여 경쟁하는 분위기가 조성. 이와 같은 여건에 따라 그 동안의 환경정책은 문제의 본질 규명보다는 의견상 나타난 문제에

2) 이러한 방식 역시 경제성장 패러다임에서 사회현상을 보는 관점이라 할 수 있다. 전문가의 전문성을 중시하는 이 패러다임에서는 환경문제를 각 분야의 전문가에 의하여 분석하고 각자의 시각에서 문제의 근원과 해답을 제시하는 데에는 익숙하지만 이를 종합하고 문제의 본질에 접근하는 것은 어렵다. 왜냐하면 전문분야에 대한 저마다의 우월성 때문에 상대방의 입장을 이해하고 상대방의 시각에서 문제를 보려 하지 않으려 하기 때문이다. 이러한 사고에서는 타협과 협력은 자기의 전문성을 약화시키고 경쟁에서 지는 것으로 이해한다.

치중하게 되고, 통합된 것이 아닌 분절된 형태의 환경문제를 다루는데 초점

- 개발우선을 인정하는 사회적 인식과 개발에 따른 문제들을 사전에 예방하거나 저감할 수 있는 기술과 능력이 부족하였던 상황에서 사후 대응방식의 환경정책은 어쩔 수 없는 현실. 더욱이 기초정보의 부족과 환경영향을 점검하고 평가하는 모니터링체제가 없었다는 점도 사후대책방식에 치중한 요인이 됨

■ 유관 분야와의 연관성 미흡

- 국토개발에 의한 환경문제는 개발이후 어느 정도 시간이 경과된 이후에 나타남. 환경문제는 여러 가지 복합적인 원인들과 연관되어 있어서 해결하는 데에는 상당한 시간이 소요되는 속성을 지님
- 그 동안의 환경정책은 단기간 내의 목표달성을 위한 정책위주로 추진
 - 대개의 환경정책은 목표 설정 과정과 당위성이 미흡하여 왜 그러한 정책이 필요한지, 달성하고자 하는 목표는 어떠한 과정을 거쳐 설정되었는가가 명쾌하지 못함
 - 이에 따라 제시된 환경정책이 사회 전반에 미칠 영향을 고려하는 데에도 미흡. 단기효과에 치중한 환경정책이 추진된 것은 장기적인 과제를 지속적으로 추진하는데 한계가 있는 행정, 즉 정책추진당사자가 자주 바뀌는 상황에서 빠른 기간 내 능력을 인정받아야 한다는 초조감도 한 몫을 하였을 것
 - 결과적으로 그 동안 진행되어 온 정책을 추진하기 보다는 새로운 정책을 제시하여 실적을 내 세워야 하는 조직의 여건이 단기정책을 추진하도록 유인하는 동인(動因)이 됨
- 이러한 상황은 부처 간 관할업무를 지키려는 인식과 부처 간 협조체제 미흡에서 비롯. 이와 같은 업무간 경계를 지키려는 인식은 부처 간 유관분야에 대한 연관성 미흡뿐만 아니라 환경영역내의 부문 간에도 영향
 - 그동안의 환경정책의 내용이나 전개과정을 보면 생물다양성, 산림환경, 자연자원관리, 수자원, 토양, 하천생태계 등 여러 부문과의 상호 연관성 고려가 인식

■ 지역 중심의 보전정책 추진

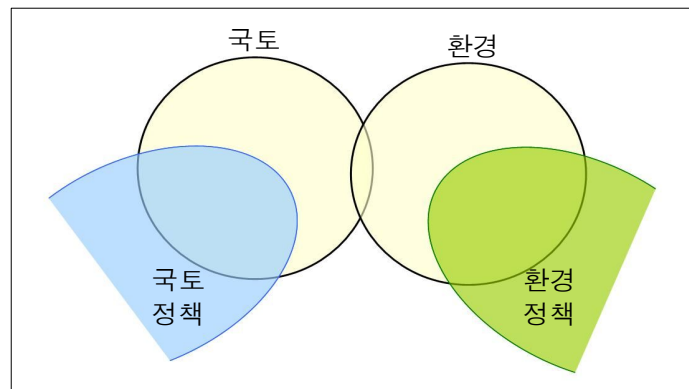
- 지금까지의 환경정책은 인간 편익의 관점에서 인간에게 위해가 되는 환경오염과 일부 보호종이나 보호지역을 관리하는데 중점. 국토의 전체 환경을 대상으로 하는 환경정책의 추진에는 소홀

- 이것은 개발과 보전을 별개의 사안으로 보려는 인식에서 비롯된 것. 즉, 그 동안의 환경정책이 보존가치가 있는 종(種)이나 대상을 개발로부터 격리시키면 된다는 소극적인 환경보전 중심으로 추진됨
- 따라서 개발에 대한 환경문제를 등한시 해 온 것이 오늘날의 개발과 보전의 부조화되도록 한 요인의 하나임. 그 결과 오늘날 국토개발에 의한 자연환경훼손과 경관부조화 현상이 나타나게 됨

2. 국토정책과 환경정책 분리 추진 요인

■ 정책과 계획 그리고 계획간 정합성(正合性) 부족

- 국토정책이나 환경정책은 민간부문보다 공공에서 다루어야 할 분야가 많고 민간부문에서 추진하는 사업이라 할지라도 공공에 미치는 영향이 많기 때문에 이들을 효율적으로 종합 및 조정하기 위한 국가계획을 가지고 있음
- 그것이 바로 “국토종합계획”과 “국가환경종합계획”이다. 이러한 국가계획은 지금까지 추진된 각종 국토정책과 환경정책의 토대가 되어 정책추진의 당위성 및 근거와 다양한 아이디어를 제공한 긍정적인 측면이 많음



<그림 1> 국토와 환경이 분리된 국토정책과 환경정책

자료 : 최영국, “지속가능한 발전을 위한 환경정책과 국토정책의 조화방안”. OECD환경성과 평가 보고서 발간기념세미나 자료집. 2006. p73

- 그러나 그 동안 추진된 상당한 정책들은 계획과 관계없이 특정목적을 위해 새롭게 제기되어 진행된 것 또한 많은 편. 이렇게 추진된 정책들은 대부분 대형

사업이고 단기간에 추진되어 오면서 환경에 미치는 영향과 파급효과를 제대로 정리하지 못하여 왔음. 또한 이러한 정책들이 우선 시행되면서 장기적 관점에서 국토의 미래상을 위하여 제시된 국가계획들이 제대로 실현되지 못하는 결과를 가져옴

- 정책과 계획간 연계부족은 상·하위 계획간 그리고 개발과 보전과 관련된 계획간 연관성을 느슨하게 하는 여건을 만들어 줌. 즉, 계획의 추진력에 대한 “실패결여”는 상·하위계획간 형식적인 그리고 절차상의 연결로 이어짐
- 예를 들면, 상위계획의 내용을 하위계획에서 어떻게 구체적으로 구현하였는가를 파악하기 어려움. 결국 국토종합계획에서 “개발과 보전의 조화” 또는 “환경을 고려한 개발사업추진”이라는 목표는 하위계획인 도종합계획에서도 같은 수준의 목표로 제시되는 실정임
- 계획간 정합성 부재는 국토정책과 환경정책을 별개로 다루게 하는 역할도 하였고 또 반대로 별개로 추진되는 정책 때문에 두 정책과 관련된 계획간 정합성도 부족한 결과를 초래
- 그러나 최근 환경인식(環境認識)이 제고되고 개발과 보전영역이 혼재되면서 서로의 영역을 감안해야할 필요성을 인식. 예를 들면, 도시계획에서 도시공간을 대상으로 하는 환경계획의 필요성을 인지하게 된 것이나 환경계획에서 국토환경계획을 수립하면서 환경계획의 공간화를 시도한 것이 좋은 사례

■ 개발과 보전을 분리하려는 의식과 협력체계 미흡

- 정책과 계획간, 그리고 계획간 정합성 부재의 근본적인 원인은 개발과 보전을 분리하려는 의식에서 찾아 볼 수 있음
- 이와 같이 개발과 보전업무를 별개로 다루는 것은 정부의 정책 초점이 어디에 두는가가 큰 영향
- 1970년대까지만 해도 경제성장과 이를 위한 국토개발이 주요 과제였고 이에 따른 환경조건(environmental conditions)의 고려는 중점 정책이 아니었음. 1970년대 후반부터 대기와 수질을 개선하고 토양오염을 줄이는 등의 정책을 뒷받침하기 위해 여러 가지 제도적인 장치를 마련하기 시작하였고, 1980년대 후반에 국토이용 및 개발에 따른 문제점을 보완하기 위한 환경정책의 추진이나 관련 제도들이 제정됨
- 그 동안 여러 가지 이유로 별개로 추진되던 국토정책과 환경정책이 최근 가까워지기 시작. 국토정책에서는 ‘환경’을 함께 고려하여야 한다는 인식을 갖게

되었고, 환경정책에서는 환경이 '국토공간'과 연관되어야 실체가 분명해 진다는 점을 인정하게 된 것

- 문제는 환경을 고려하는 국토정책이나 국토개발에서 자연환경을 배려하도록 하는 환경정책들이 부문별로 추진되고 있다는 것과 국토공간을 바탕에 두려는 환경정책에서는 아직까지 '공간'을 바탕에 두는 실질적인 기초정보가 미흡

3. 국토정책과 환경정책 체계의 연계 필요성

■ 국토계획과 환경계획체계의 단절에 따른 문제점

- 국토계획과 환경계획이 상호 연계되지 않아 나타나는 현상은 두 계획이 연계해 본 경험이 없기 때문에 단언하기 어려우나, 두 계획이 연계되면 현재 계획체계에서 야기되는 문제점 가운데 해소되리라 생각되는 몇 가지를 짚어봄
- 우선 개발계획 수립단계에서 환경을 고려하도록 하는 구체적인 장치 부재
 - 현재 계획단계에서 환경을 고려하도록 하는 것은 사전환경성검토제도와 도시계획수립과정의 자체 환경성검토 정도
 - 사전환경성검토는 입지의 적정성, 규모의 타당성, 주변 환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 사전에 고려한 계획을 수립하도록 하고 있으나 이러한 개발계획의 수립과정에는 간여하지 못하여 실질적인 효과를 거두지 못함
 - 자체 환경성검토 역시 계획이 수립된 이후 계획내용 **수정**한 항목과 지침에 의하여 검토하는 정도에 그치고 있어 문제가 되는 사항에 대한 근본적인 대안을 작성하도록 하는 데에는 한계
- 다음으로 계획의 단절로 인하여 개발계획수립 시 환경보전의 관점에서 반영하거나 판단할 수 있는 정보가 없다는 근본적인 문제
 - 흔히 각종 개발계획에서 환경보전의 중요성을 강조하면서 대상지의 생태적 흐름과 녹지축의 연결 등을 계획의 기본으로 한다고 함. 하지만 이러한 사항들이 실제 계획내용이 투입되지 못하는 것은 바로 개발계획 수립단계에서 필요로 하는 정보가 없기 때문
 - 개발계획에서 이루어지는 대상지의 여건분석이 개발가능지를 확보하는 수준에서 분석되는 이유도 바로 개발계획에서 참고할 만한 정보가 없다는 것

■ 국토계획과 환경계획체계 연계의 필요성

- 국토계획과 환경계획은 궁극적으로 일정 공간의 토지를 점유하는 인간의 활동을 규정한다는 점에서 공통적
- 사실상 개발과 보전은 동전의 양면과 같아서 어떻게 개발할 것인가 하는 문제는 역으로 생각하면 어떻게 보전할 것인가 하는 문제. 인간의 국토공간에 대한 개발 수요를 반영하는 국토계획은 국토환경을 개선·보전하기 위해 수립되는 환경계획과 깊이 연관되어 있음
- 국토계획과 환경계획은 각각 다른 주체에 의해 수립되고 다른 목표를 지향하기 때문에 계획내용상 상충의 가능성이 많음. 두 계획간의 상충은 자연훼손, 경관부조화, 생태계 단절 등 여러 문제를 야기하는 요인이 됨
- 대신 두 계획을 적절히 연계하면 국토개발은 사회가 요구하는 보다 환경친화적으로 유도 가능함. 환경보전 역시 국토와 도시공간의 생활과 밀접한 지역에 있는 자연과 경관의 질을 다룸으로써 우리 실생활과 보다 밀접한 관계를 유지할 수 있을 것
- 최근 우리나라에서 추진되고 있는 새로운 국토계획 관련제도는 환경성 확보를 위한 여러 제도적 장치를 구비. 새로 개정된 환경 관련 제도에 따라 환경계획이 수립되는 시점에서 계획체계의 연계는 계획간 상충으로 인한 문제점을 상당부분 해소하여 상호보완적 관계를 유지할 수 있을 것
- 환경계획은 자연환경의 바람직한 미래상을 밝혀주고, 개발과 보전을 둘러싼 대립이 발생할 때 구체적 문제점을 포착할 수 있게 하는 데 도움
- 국토계획의 실행에 따른 자연환경훼손을 즉시 지적하는 수준에서 넘어서서, 자연환경의 생태적 가치에 기초를 둔 환경계획과의 마찰지점이 무엇인지를 지적함으로써 문제를 좀 더 명확히 할 수 있음

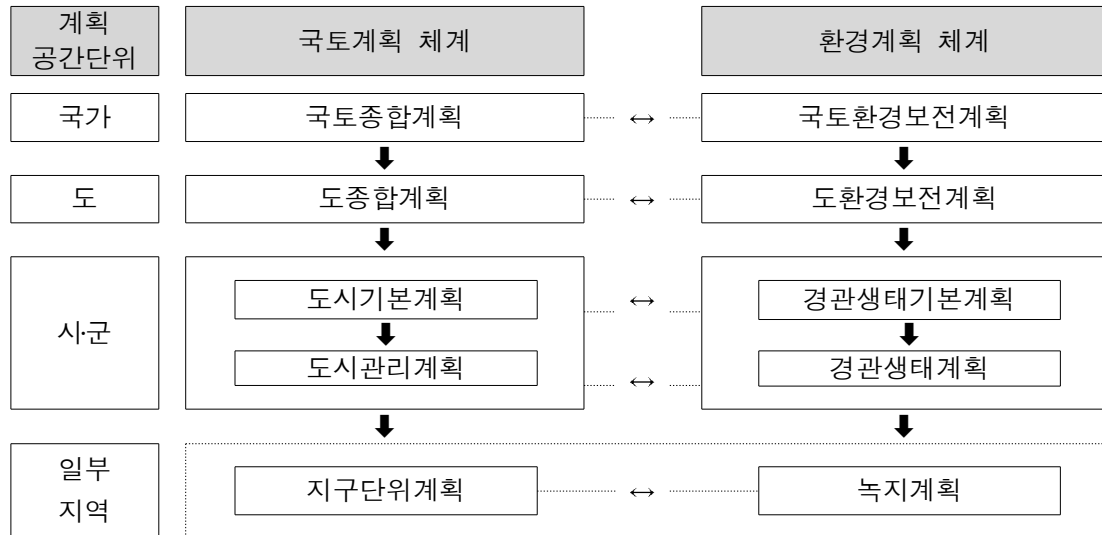
4. 국토정책과 환경정책 체계의 연계

■ 계획위계별 연계

- 공간위계별 계획체계가 확립된 국토계획체계를 기준으로 환경계획체계를 맞추어 연계하는 것이 타당
- 우선 국토단위에서는 국토종합계획과 국토환경보전계획, 도 단위에서는 도종합계획과 도환경보전계획, 시·군단위에서는 도시기본계획과 경관생태기본계획,

도시관리계획은 경관생태계획, 그리고 지구단위에서는 지구단위계획과 녹지계획을 상호 연계

- 녹지계획은 지구단위계획의 부분계획으로 수립하도록 하되, 환경계획 전문가의 계획참여 및 협의를 보장



<그림 2> 국토계획체계와 환경계획체계의 연계

■ 계획과정의 연계

- 계획체계의 연계는 조사, 평가, 계획과정 등에서 종합적으로 이루어져야 하며, 연계되어야 할 계획내용을 제도적으로 구체화하지 않으면 형식적 구호에 그칠 것. 조사단계에서 두 계획체계를 연계하려면, 국토계획과 환경계획에서 공유(公有)할 수 있는 통합조사 체계를 마련해야 함
- 자연환경, 생활환경, 국토환경 등 부문별 필요에 의해 산발적으로 이루어지는 다양한 기초조사를 종합적으로 조정하여 국토환경관리에 활용할 수 있는 통합조사계획을 수립
- 국토계획과 환경계획의 중복조사의 한계를 극복하기 위해, 국가단위, 시·도 단위, 시·군·구 단위 3계층별로 공통되는 조사항목을 정리하여 공동조사를 시행하고 조사결과를 공유하도록 함. 조사결과를 공간화(도면화)하여 환경계획에 활용하고, 여러 분야 및 행정부처간에 또 중앙-지방정부간에 정보를 공유할 수 있는 시스템을 구축하여 공통의 정보가 수시로 사용될 수 있도록 함

■ 계획주체의 연계

- 계획주체의 연계는 공간위계별 특성을 감안하여, 각각의 계획을 다른 주체들이 별도로 수립한 후 상호 고려하도록 하는 방안과 애초부터 통합된 주체가 통합

계획을 수립하는 방안을 적절히 선택하여 적용하도록 함

- 국토단위의 국토종합계획과 국토환경보전계획은 각각 다른 주체가 별도로 수립하되, 두 계획주체들이 정보와 의견을 공유하고 긴밀히 협의하도록 함
- 도 단위에서 행정조직과 정책운용의 현실적 여건을 감안하여 각기 다른 부서에서 별도로 수립하도록 하되, 두 계획 부서 간 계획내용을 긴밀히 협의하도록 함. 도시기본계획과 경관생태기본계획은 다른 부서에서 별도로 작성하고 협의과정을 거치되 부분적으로 합의되지 못한 사항에 대해서는 각각의 입장을 분명하게 제시하여 하위계획단계에서 절충점을 찾도록 유도
- 도시관리계획과 경관생태계획 역시 별도로 작성하는 것을 원칙으로 하되 경관생태계획을 도시관리계획보다 우선하여 반영하도록 하는 것이 필요할 것. 지구단위계획과 녹지계획은 공간계획을 담당하는 부서에서 함께 수립하고 별도의 녹지계획은 작성하지 않음

■ 계획시기의 연계

- 도환경보전계획과 경관생태기본계획은 도종합계획과 도시기본계획 수립시기보다 약간 앞서 수립하여 공간계획이 고려할 수 있도록 하는 것이 좋을 것. 비오톱지도 등 환경기초정보가 구축되어 있지 않으므로 개략적인 기초정보를 구축하면서 동시에 환경계획을 수립하도록 함
- 도시관리계획과 경관생태계획 단계가 실질적인 연계의 효과를 발휘할 수 있으므로 계획수립시기가 매우 중요. 문제는 이 단계의 연계는 기초정보의 구축과 두 계획의 상충을 제도적으로 해결할 수 있는 틀이 마련되어야 함. 따라서 비오톱지도뿐만 아니라 환경지도와 “자연훼손 저감 및 경관고려를 위한 규정”을 마련하여야 함

■ 계획내용 협의여건 조성

- 국토계획과 환경계획체계와 내용의 연계를 실질적으로 확보하려면 계획간 ‘협의’할 수 있는 여건을 마련하는 것이 매우 중요. 국토계획과 환경계획이 상호 보완적 기능을 하면서 계획내용을 서로 조금씩 수정·보완하여 변경하는 과정을 거쳐야 함
- 협의여건을 조성하기 위해서는 두 계획의 협의를 위한 제도적인 장치로서 계획협의기구를 새로 구성하거나 기존의 도시계획 및 환경계획심의위원회 등이 이와 같은 기능을 수행할 수도 있을 것. 실제 계획에 참여하는 담당자들이 형

식이나 제도의 틀에 얽매이지 않고 계획수립과정에서 수시로 의견을 교환하려는 자세가 중요