

국토-환경계획 통합관리를 위해 함께해야 할 과제들

최희선 한국환경정책·평가연구원 환경계획연구실장 (choihs@krihs.re.kr)

지난 2019년 12월 ‘제5차 국토종합계획(2020-2040)’과 ‘제5차 국가환경종합계획(2020-2040)’이 국무회의를 통과했다. 국토-환경계획 통합관리를 위해 「국토기본법」(2016년 12월)과 「환경정책기본법」(2016년 12월)을 개정하고 ‘국토계획 및 환경보전계획의 통합관리에 관한 공동훈령’(2018년 3월)을 제정하여 제도화한 이후 도출된 첫 성과이다.

처음으로 추진된 국가 단위의 통합관리에서는 양 계획의 목표연도를 일치시키고 계획의 초기 단계에서부터 최종 확정까지 국토교통부와 환경부, 양 부처의 차관을 공동의장으로 하는 ‘국가계획수립협의회’를 구성·운영하였다. 또한 국가계획담당 양 부서의 과장을 주관으로 하는 ‘국가계획수립 실무협의체’, 그리고 양 계획을 수립하는 연구진(국토연구원, 한국환경정책·평가연구원)들과 양 부처 실무진을 중심으로 한 ‘실무 TF’ 등 3단계 의사결정 구조를 통해 약 40여 차례가 넘는 다양한 형태의 논의들을 진행하였다.

양 계획의 간극을 좁히고, 최종 계획의 확정과 ‘국가 국토-환경계획 통합관리 5대 전략’을 도출하기까지 쉽지 않은 과정이었지만, 가시적 성과 이상으로 서로의 인식을 공유하고 계획에 대한 간극을 좁히는 숨은 성과도 거둘 수 있었다. 양 계획이 목표로 하

는 ‘국토의 지속가능발전’을 위해서는 여전히 해야 할 과제들이 많지만, 미래상과 공동의 어젠다를 공유함으로써 향후 더 긴밀히 협력할 가능성이 높아진 것은 분명해 보인다.

그러한 측면에서 ‘국토계획과 환경보전계획의 통합관리를 위한 국토정책과제 연구’는 앞으로의 정책 추진과정에서 고려해야 할 과제들을 현 국토관리의 실태분석 및 사례연구에 기반하여 체계적으로 제시하고 있다.

우선 첫 번째는 제도의 연계강화 차원에서 계획수립체계 개선을 위해 계획의 수립시기, 계획기간의 변경과 수립절차 및 평가체계 개선 등을 제안하고 있다. 거버넌스 구축의 측면에서 실효성 있는 통합관리를 위한 국토-환경계획 수립협의회 운영과 데이터 공동 구축 및 활용 추진 등은 지자체 통합관리에서 상당히 시급하게 요구되는 제안사항이기도 하다. 특히 ‘국토계획 및 환경보전계획의 통합관리에 관한 공동훈령’을 통해 계획수립 시기의 일치를 명시함에도 불구하고 통합관리 대상인 도종합계획과 도시기본계획은 계획기간이 20년이지만, 광역시·도 및 시·군 환경보전계획은 계획기간이 10년으로 서로 다르다. 이에 대한 지자체 혼란을 해소하기 위해서는 국토교통부와 환경부

의 빠른 협의가 요구된다. 또한 지자체 통합관리의 실효성 확보를 위해 본 보고서에서 제안하고 있는 통합관리 공동연구팀 구성·운영은 현실성을 고려한 구체적인 추진방안이 함께 논의되어야 할 것으로 보인다.

두 번째로 본 보고서에서는 내용의 연계강화를 제안하고 있다. '국가 국토-환경계획 통합관리 5대 전략'을 기반으로 한 통합관리의 체계적 추진뿐만 아니라 시·군 차원에서의 통합관리 공동 어젠다 설정 및 대응방안 도출을 제안하고 있다. 또한 데이터 기반의 국토-환경계획 통합관리를 위한 통합데이터 구축 및 운영을 제시하였다. 혼령에 근거하여 통합관리 여덟 개 부문이 명시되어 있으나, 국가와 유사하게 지자체 단계에서 지역적 특성을 고려하여 양 계획에서 공통으로 적용할 수 있는 어젠다를 설정하는 방안은 향후 지자체 통합관리에서 고려되어야 할 것으로 판단된다.

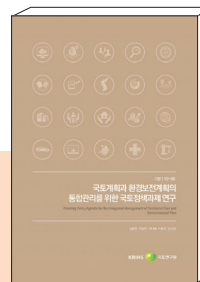
마지막으로 결론에서는 법제도 개선방안을 제안하고 있는데, 국토계획에서는 계획기간 일치 등을 포함한 「국토기본법」 등의 개정과 개발가능지 분석 등 환경성 제고를 위한 도시·군기본계획 수립지침 개선, 국토계획평가체계 개선 추진을 제안하고 있다. 환경계획에서는 계획위상 확보를 위한 「환경정책기본법」 개선, 도시·군기본계획 인구추정 등을 활용한 환경전망이 이루어지도록 지자체 환경보전계획 수립지침 개선, 환경보전계획 평가체계 도입 추진 등을 제안하고 있다.

올해부터는 광역과 기초지자체 단위의 통합관리가 본격적으로 진행되어야 하는 만큼 국토교통부와 환경부에서 최근 구성한 '지자체 국토-환경계획 통합관리 이행협의체' 등을 통해 본 보고서의 제안사항들이 본격적으로 논의되어야 할 것으로 보인다.

통합관리의 필요성 및 과제와 관련하여 본 보고서에서는 '협동적 계획이론에 기반한 계획과 정책으로의 패러다임 변화'를 주요하게 언급한 바 있다. 현대사회

는 환경은 물론, 사회와 경제 모든 분야가 서로 연계되어 복잡하게 작동되고 있고, 미래는 기후변화 및 자연재난 등으로 인해 불확실성이 더욱 커지고 있다. 이제는 어느 한 분야의 계획이론이나 문제 인식만으로는 합리적이고 시대적 변화에 적응하는 계획을 수립하는 것이 어려운 시대가 되었다. 그러한 의미에서 '협동적 계획이론에 근거한 정책과 계획의 변화'는 우리가 가야 할 전환의 방향이며, 그렇기에 국토-환경계획 통합관리는 시대적 변화를 이끌고 지향점을 제시할 수 있는 제도가 되어야 할 것이다.

국토-환경계획 통합관리가 법제화되기까지 20여년의 다각적인 노력이 있었고, 2040년을 목표로 하는 양 부처의 국가계획이 수립되었다. 이제는 지속가능한 도시와 지역, 미래세대가 행복한 사회를 보다 구체적으로 실현하는 데 있어 '지자체 국토-환경계획 통합관리'가 그 역할을 해야 할 시점이며, 그러기에 지자체의 인식과 노력 또한 어느 때보다 필요할 것으로 보인다. 🍀



국토계획과 환경보전계획의 통합관리를 위한 국토정책과제 연구

Planning Policy Agenda for the Integrated Management of Territorial Plan and Environmental Plan

김동한, 안승만, 이다예, 이용우, 임지영 지음