

지자체 국토계획 및 환경계획 통합관리 현황과 개선방안*

Diagnosis and Improvement Measures for Integrated Management of National and Environmental Plans

송지윤** · 송슬기*** · 박창석**** · 최정석***** · 오혜정*****

Jiyeon Song · Seulki Song · Chnag Sug Park · Jeongseok Choi · HyeJung Oh

요약: 국토의 지속가능한 발전과 환경보전이 조화될 수 있도록 국가 및 지자체의 국토계획 및 환경계획을 통합하여 관리하도록 하는 「국토계획 및 환경계획의 통합관리에 관한 공동훈령」(이하, 공동훈령)이 2018년에 제정 및 시행되었다. 이로 인해 국토계획 및 환경계획의 통합관리를 위한 제도적 기반이 마련된 것이다. 하지만 아직까지 선행연구에서는 지자체 도시계획과 환경계획이 서로의 계획을 통합 및 연계하였다고 보기 어렵다고 지적한다. 본 연구에서는 지자체 도시계획과 환경계획 통합관리 제도가 잘 이행되고 있는지 현황을 파악하고 통합관리 정책의 개선방안을 마련하고자 한다. 이를 위해 전국 35개 기초 및 광역 지자체를 선정하여 국토계획(도종합계획, 도시기본계획)과 환경계획을 검토하고 계획수립 담당자를 대상으로 설문조사를 수행하였다. 또한 4개의 우수 지자체를 선정하여 계획수립 담당자와 심층인터뷰를 수행하였다. 연구 결과 현재 지자체 단위 도시계획과 환경계획 수립부터 이행 전 과정에서 통합관리 이행은 미비한 상황이며, 이행력을 강화하기 위해 제도개선이 시급한 실정이다. 이는 향후 국토-환경계획 통합관리 정책의 방향을 발전시키기 위한 정책 자료로 활용될 수 있다는 점에서 의의가 있다.

핵심주제어: 통합관리, 환경계획, 도시계획, 국토계획, 환경정책, 공동훈령

Abstract: The “Joint Directive on Integrated Management of National Land Plans and Environmental Plans” was enacted and implemented in 2018 to integrate and manage national and local governments’ land and environmental plans, ensuring harmony between sustainable development and environmental conservation and establishing an institutional framework for integrated management. However, previous studies have pointed out the difficulty in concluding whether local governments’ urban and environmental plans have been effectively integrated and linked. This study aims to assess the current status of the integrated management system of urban and environmental plans at the local government level and to propose improvements to this policy. To this end, 35 basic and metropolitan local governments across the country were selected, and land (regional comprehensive plans and urban master plans) and environmental plans were reviewed. Surveys were conducted with officials responsible for plan development, and in-depth interviews were carried out with planners from four exemplary local governments. The results show that integrated management throughout the process of establishing and implementing urban and environmental plans at the local government level remains insufficient, highlighting the urgent need for institutional improvements to enhance enforcement. These findings are significant as they provide valuable policy insights for advancing the future direction of integrated land and environmental plan management.

Key Words: Integrated Management, Environmental Planning, Urban Planning, National Planning, Environmental Policy, Joint Directive

* 본 논문은 한국환경연구원 보고서인 ‘국토-환경계획 통합관리 실태 진단과 개선 방안’을 학술논문 형태로 재구성한 글임을 밝힌다.

** 주저자, 한국환경연구원 전문연구원

*** 공동저자, 한국환경연구원 전문연구원

**** 교신저자, 한국환경연구원 선임연구위원

***** 공동저자, 중부대학교 건축토목공학부 교수

***** 공동저자, 충남연구원 선임연구위원

I. 서론

1990년대 후반부터 친환경적 국토관리의 중요성에 대한 논의가 시작된 이래로 지금까지 국토 및 도시의 지속가능한 개발과 환경관리를 위한 정책들이 개발되어 왔다. 특히, 국토교통부(이후 국토부)와 환경부가 각자 관할하고 있는 국토계획과 환경계획 수립 시 통합관리할 것을 명시하는 「국토계획 및 환경계획의 통합관리에 관한 공동훈령」(이후 공동훈령)이 제정되어 계획수립단계부터 양 계획을 통합관리할 수 있는 제도적인 기반이 마련되었다. 국가 단위에서는 국토환경종합계획과 국토종합계획의 수립시기 일치, 계획수립협의회 구성 및 운영 등 공동훈령에 따라 통합관리를 이행하고 있다. 하지만 선행연구에서 조사한 결과에 따르면 지방자치단체(이후 지자체) 환경계획 사례에서 환경분야 상위계획은 검토되었으나 시도 종합계획, 도시기본계획, 도시관리계획 등과 상호 조정이나 보완한 절차 및 결과가 제시되지 않았다고 나타난다(최정석, 2021). 따라서 공동훈령이 제정된지 6년이 경과한 시점에서 과연 지자체가 공동훈령에 따라 국토계획 및 환경계획을 수립하고 있는지 국토-환경계획 통합관리 이행현황을 점검할 필요가 있다.

본 연구는 지자체가 수립하는 도시계획과 환경계획의 통합관리 이행 현황을 진단하고 통합관리 정책의 개선방안을 마련하는데 목적이 있다. 이를 위해 현재 지자체 도시계획과 환경계획의 체계적 검토, 해당 지자체의 계획수립 담당자 대상 설문조사, 우수 지자체 대상 반 구조적 심층인터뷰를 수행하였다. 이를 기반으로 국토-환경계획 통합관리 정책과정에서의 7대 실태진단 부문을 도출하고 해당 부문 정책 개선방안을 마련하였다. 본 연구에서 도출한 결과는 국토계획 및 환경계획의 통합관리 제도의 실효성 제고와 친환경적 국토개발을 향한 정책 개발의 초석 역할을 할 것으로 기대한다.

II. 선행 연구

1. 국토-환경계획 통합관리 제도 현황

우리나라에서는 친환경 국토개발의 필요성이 강조되던 1990년대 후반부터 국토-환경계획 통합관리에 대한 논의가 시작되어 2009년 전후로는 관련 제도 마련 연구들이 수행되고, 2013년 본격적인 연동제 논의, 2015~2016년에는 「국토기본법」 및 「환경정책기본법」의 개정을 통한 법적 기반 마련, 2018년 통합관리 공동훈령 마련, 2019년에는 국가 차원에서 국가계획수립 협의회를 중심으로 『제5차 국토종합계획』과 『제5차 국가환경종합계획』 수립에 우선적으로 통합관리를 시도하였다(김동한 외, 2019; 최희선 외, 2019a; 최정석, 2021).

공동훈령에서는 “통합관리의 적용범위, 연계방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항”을 명시하고 있으며, 2023년 일부 개정된 공동훈령 상 통합관리의 주요 내용으로 1) 시기적 일치, 2) 계획수립협의회, 3) 10대 통합관리 사항 4) 정보시스템의 연계, 5) 통합관리 이행 및 모니터링에 대하여 규정하고 있다(국가법령정보센터, “국토계획 및 환경계획의 통합관리에 관한 공동훈령”). 또한 「환경정책기본법」에 따른 「시·도 환경계획 수립지침」 및 「시·군·구 환경계획 수립지침」이 마련되어 있으며, 각 지침에는 각 계획위계에 맞는 환경계획의 기본원칙과 계획수립 항목 및 기초조사, 환경계획 항목별 계획기준, 환경계획의 수립절차 및 행정사항에 관한 주요 방향 및 관련사항이 제시되어 있다(환경부, 2021.07a; 환경부, 2021.07b). 한편, 국토계획 측면에서 가장 중요한 법률 및 지침인 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 「도시기본계획 및 도시관리계획의 수립 지침」에는 국토-환경계획 통합관리에 대한 내용이 반영되어 있지 않다(최정석, 2021). 또한 지자체 국토-환경계획의 계획수립 및 통합관리 업무 지원을 위하여 환경부에서는 국토환경계획 통합관리 업무 매뉴얼(안)(이하 업무매뉴얼)을 작성하였다. 업무매뉴얼은 환경계획 수립시 국토-환경계획 통합관리의 실현을 위한 행정적 지원차원에서 계획수립의 단계별 고려사항을 정리하여 제공하고 있다. 구체적으로는 담당부서 간의

업무협의 사항이나 통합관리를 고려한 주요계획 내용 및 상호 검토사항, 계획수립협의회의 구성 및 운영, 국토-환경계획 수립·협의·심의 절차 등에 대하여 포함한다(환경부, 2023a).

2. 선행 연구

국토-환경계획 통합관리에 대한 논의가 시작된 1990년 후반부터 지금까지 많은 연구를 통하여 국토-환경계획 통합관리를 위한 제도적 기반을 마련하고, 제도의 실효성을 강화할 수 있도록 체계를 개선해왔다. 통합관리제도에 수립된 양 국가 계획의 방향이 지자체 도시 및 환경 계획에 반영될 수 있도록 통합관리 모델을 구축하려고 지속적으로 연구하였으며, 공동훈령의 개정이나 지자체 환경계획 수립지침의 개선, 업무매뉴얼 마련 및 개선, 통합관리 우수 지자체 사례 발굴, 지자체 통합관리 컨설팅 등 이행강화를 위한 노력도 기울여 왔다(환경부, 2019; 김동한 외, 2019; 최희선 외, 2019a; 최희선 외, 2019b; 환경부, 2020; 최정석, 2021; 환경부, 2023b). 그럼에도 광역 및 기초 지자체 차원의 통합관리를 위해서는 여러 연구에서 제기하였던 국토 및 도시 계획에서의 적극적인 환경성 내재화나 환경계획의 공간성 강화, 근거 법률 내 통합관리 관련 내용 반영(계획간 위계 조정 등) 등과 같은 문제들은 아직도 개선이 필요한 실정이다.

〈표 1〉 통합관리 제도의 문제점

부문		통합관리의 문제점
통합관리 전반		<ul style="list-style-type: none"> - 통합적인 국토-환경계획 수립을 강제 및 제어할 수 있는 계획의 대상 명시 못함 - 명목상 위상은 동일하나 인허가 권한 및 개발 수용 대응, 이에 따른 국민적 관심 차이 등에 의해 국토계획과 비교하여 환경계획 위상이 낮으며 실질적 계획의 위상 격차 존재 - 국토-환경계획 통합관리에 대한 국민적, 지역적 공론을 형성하지 못함
광역 및 기초 지자체 차원	양계획	<ul style="list-style-type: none"> - 양 계획 간의 상충 예방 및 최소화하기 위한 공동훈령 상 통합관리 사항에 대한 공간적 함의 또는 국토와 환경 공통의 아젠더 도출 필요 - 통합계획의 이념을 구현할 수 있는 정책사업 부재 - 통합관리가 도시 및 환경계획 수립과정 상 매우 한정적·형식적 수준에서 이루어지고 있음 - 광역·기초지자체의 국토-도시계획 및 환경보전계획은 법정계획이나, 계획과정에서 상호 협의 부족

	- 관련 공간데이터의 정확도, 정밀도, 시의성 등 자료품질과 자료공유 한계로 개별 개발사업이나 기초지자체의 상세 토지이용계획 등에 활용 어려움
도시계획	- 도시기본계획 및 도시관리계획의 수립지침상 국토-환경계획 통합관리에 대한 내용 미반영 - 국토-도시계획의 환경성 및 환경계획과의 통합관리를 선언적 수준으로 인식 - 계획의 목표 및 공간구조 설정, 부문별 계획 등에 환경적 고려가 있으나 위계적 연계나 정합성 결여 - 환경보전축 설정은 개념적일 뿐 여전히 공간개발계획에서는 개발축 우선시 - 통합관리를 위한 국토계획평가의 내실화 미흡
환경계획	- 오염매체별, 사후대책별 접근방식으로 인하여 공간계획을 고려하지 않은 프로그램 중심의 계획수립 문제 - 환경보전계획 상 보전축 설정의 무차별성 존재 - 국토-도시계획에 대응하는 환경계획의 공간성 부재 및 실행수단 미흡 - 환경계획에 대한 전략환경영향평가 단계에서의 통합관리 반영 미흡

자료: 김동한 외(2019) 및 이권원(2020), 최정석(2021) 을 바탕으로 저자 재구성

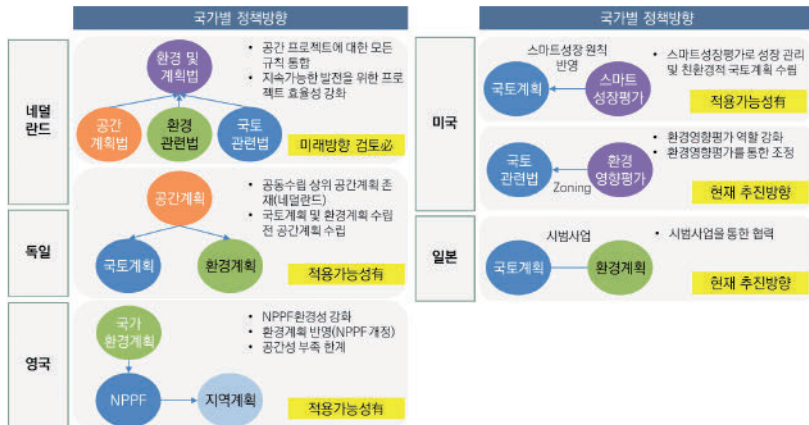
다음으로 해외사례들을 살펴보면, 네덜란드와 독일, 영국은 국가차원의 최상위 계획 및 비전, 프레임워크를 수립하고 이를 지역차원에서 도시계획 환경성-환경계획 공간성 강화의 방향으로 투영하기 위하여 노력 중이다. 세부적으로 먼저 네덜란드는 환경 및 공간계획법을 제정하여 공간 프로젝트에 대한 모든 규칙 통합하고 지속가능한 발전을 위한 프로젝트 효율성을 강화하는 방향으로 나아가고 있다.¹⁾

또한 네덜란드와 독일은 관련 기관들이 공동으로 수립하는 공간계획의 상위계획으로 존재하여 하위계획들에 방향을 제시하는 역할을 하고 있다(최희선 외, 2019a; Government of the Netherlands, 2019; 김동한 외, 2019; 환경부, 2023b). 이와 더불어 독일은 국토계획 및 환경계획 수립시 공간계획을 먼저 수립하여 큰 공간비전을 제시하고 전국도에서부터 주, 지역, 자치시, 개별사업 단위까지 공간계획과 환경생태계획의 위계에 따라 단계별로 대응시켜 체계적으로 양 계획을 연동하고 있다(최희선 외, 2019a; 김동한 외, 2019; 환경부, 2023b). 영국의 경우, 앞서 설명한 두 국가에 비하여 환경계획의 공간성이 부족하기는 하나 국가 계획 정책 프레임워크(NPPF)에 환경성을 강화

1) 최희선 외, 2019a; 환경부, 2023b; Government of the Netherlands, 2019; Government of the Netherlands, "Revision of Environment and Planning Laws"; Informatiepunt Leefomgeving, "General information on Environment and Planning Laws Revision of Environment and Planning Laws"

하고 지역계획 수립과정에서 NPPF의 가치·목표를 효과적으로 반영되도록 체계를 마련했다는 특징이 있다(정해준, 한지형, 2015; 정해준, 2018; 황병춘, 2022; Ministry of Housing, Communities & Local Governments, 2023). 한편 미국과 일본은 평가체계 및 정책사업을 바탕으로 지역의 도시계획과 환경계획이 연계되어 수립되고 시행될 수 있도록 하고 있다. 먼저 미국은 환경영향평가 역할 강화 및 스마트성장 평가를 통해 성장관리 및 친환경적 도시계획을 수립하고자 노력 중이다(최희선 외, 2019a; 공혜은, 2022; 유예진, 2023). 일본은 도시계획과 환경계획이 시범사업을 통하여 협력할 수 있는 구조를 가지고 있다(김동한 외, 2019). 이러한 내용들은 국내 선행연구들에서도 국토-환경계획 통합관리를 위한 개선방향으로 강조되던 부분으로, 지자체 국토-환경계획 통합관리를 위한 정책적 개선방안 마련시 기존 추진방향 외에 공동의 공간계획 및 비전 수립과 같이 국가발전 기초의 지속가능성을 강화하는 방안과 더불어 이러한 국가방향성의 지역 도시-환경계획과의 연동 방안, 통합관리를 위한 평가체계 및 정책사업 마련과 같은 새로운 방향에 대한 검토가 필요할 것으로 보인다.

〈그림 1〉 국가별 정책방향 종합



자료: 2장 선행연구를 바탕으로 저자 작성

III. 연구의 방법

본 연구에서는 지자체 국토계획 및 환경계획 통합관리 현황 분석을 위하여 10대 통합관리 사항을 기반으로 지자체 이행현황 조사(계획 검토, 설문조사) 및 실태분석(반 구조적 심층 인터뷰)을 단계별로 실시하였다. 분석 대상 지자체는 2021년부터 현재까지 환경계획이 수립 완료된 지자체 68곳 중 통합관리 대상이 아닌 지자체 및 도시-환경계획을 공개하지 않은 지자체를 제외한 35곳의 지자체를 대상으로 한다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 계획 검토 및 설문조사 대상 지자체

지자체 단위	광역	기초
시도 (4개)	대구광역시	-
	부산광역시	-
	전라북도	-
	충청남도	-
시군구 (31개)	강원도	정성군, 춘천시
	경기도	광명시, 광주시, 김포시
	경상남도	김해시, 거제시, 밀양시, 사천시, 양산시, 창녕군, 통영시
	경상북도	성주군, 영주시, 예천군, 청도군, 청송군
	전라남도	무안군, 화순군, 해남군
	전라북도	남원시
	충청남도	계룡시, 논산시, 당진시, 서산시, 천안시, 태안군
	충청북도	괴산군, 보은군, 음성군, 충주시

자료: 저자 작성

1. 지자체 도시계획-환경계획 검토 및 설문조사

계획 검토 및 설문조사를 위한 지표체계는 〈표 3〉과 같다. 이는 공동훈령 “제3장 지자체계획의 통합관리”에 제시된 지자체가 이행해야 할 통합관리 내용을 중심으로 구성한 것이다. 먼저 계획지표는 크게 시기적 일치와 계획 수립협의회, 공간환경정보, 지자체 차원의 통합관리 사항으로, 공동훈령 점검 항목을 기반으로 설정하였다. 다음으로 해당 계획지표를 조사할 때, 내용

의 제시 여부와 같이 계획 검토를 통해 파악할 수 있는 항목은 계획 검토를 기본으로 하되, 해당 사항과 관련된 사유나 노력 정도와 같이 계획 검토만으로 파악하기 어려운 항목에 대해서는 지자체 설문조사를 병행하여 실시하는 구조로 지표체계를 설계하였다.

계획 검토의 경우, 연구진 3인이 1인당 10-13개 지자체의 도시계획 및 환경계획을 검토하도록 배분하여 진행하였다. 검토 방식은 앞서 설명한 지표체계 중 계획 검토에 해당하는 계획지표 10개에 대하여 0-2점을 부여하는 방식이다. 도시계획과 환경계획에서 공통적으로 검토하는 계획기간 및 계획수립협의회 구성 여부 등 3가지 지표는 통합관리 검토점수로 양 계획에 하나의 점수를 부여하는 반면, 나머지 7가지 지표는 도시계획에는 해당 내용의 제시 여부에 대하여, 환경계획에는 공간화 여부에 대하여 각각 도시계획 검토 점수와 환경계획 검토 점수로 나누어 부여하였다. 평가자의 주관성 개입을 막고 객관적인 평가를 수행하기 위해 평가자 3인이 사전에 모여서 점수 기준에 대해 논의 후 숙지하였으며, 각자 시범적으로 평가한 검토 결과를 공유 및 점검 후 해당 평가를 수행하였다. 최종적으로 본 연구의 주저자 1인이 전체적으로 계획 평가 결과를 재검토 하였다. 각 지표에서 0점은 통합관리의 정도가 가장 낮은 점수, 2점은 통합관리의 정도가 가장 높은 수준이며 1점은 그 중간이다.

다음으로 설문조사의 경우, 선정된 35개 지자체의 국토계획 및 환경계획 수립 담당자, 담당부서 팀장, 용역 사업체 담당자를 대상으로 2024년 5월 한 달간 온라인 설문으로 진행하였다. 설문조사에는 지표체계에서 설문조사에 해당하는 15개 지표에 대한 관련 사유(데이터 활용이 어려운 이유, 공간화가 어려운 이유 등)나 노력 정도(시기적 일치를 위하여 노력한 정도 등)에 대한 항목이 포함되었다.

〈표 3〉 지표체계 마련

구분	공동운영 점검항목	세부내용	계획지표	조사방법
시기적 일치	국토계획-환경계획간시 기적 일치	계획기간	기간 일치여부	계획검토, 설문조사
		일치 이행노력 점검 불일치 시 사유	일치하고자 하는 노력 예시 불일치 시 사유	설문조사 설문조사
계획수립협의 회	계획수립협의회 구성 및 운영	계획수립협의회 구성여부	협의회 구성여부	계획검토
		협의회 협의 내용 점검(논의 내용 등)	협의내용	설문조사
공간환경정보	양 계획의 공간환경정보의 활용		도시, 환경계획 환경정보 제공 여부 및 내용	설문조사
지자체 차원의 통합관리사항	인구 및 산업, 경제구조 변화 등 미래사회변화에 대비 한 대응	정보 및 분석 일치 여부 및 타계획 정보 활용여부	정보 및 분석 일치 여부 및 타계획 정보 활용여부	계획검토, 설문조사
	자연생태계의 관리·보전 및 훼손된 자연생태계 복원	개발지역 보존지역 상충여부 및 사유/노력	개발지역 보존지역 상충여부 및 사유/노력	계획검토, 설문조사
	국토환경의 연결성 강화를 위한 체계적 관리	생태축 개발축 상충여부 및 사유/노력	생태축 개발축 상충여부 및 사유/노력	계획검토, 설문조사
	에너지 절약형 공간구조 개편 및 신·재생에너지 사 용확대를 통한 에너지 효율성 증대	(도시) 해당 내용 제시 여부; 사유/노력 (환경) 해당 내용 공간화 여부; 사유/노력	(도시) 해당 내용 제시 여부; 사유/노력 (환경) 해당 내용 공간화 여부; 사유/노력	계획검토, 설문조사
	깨끗한 물 확보와 물 부족, 수해 등에 대비한 대응	(도시) 해당 내용 제시 여부; 사유/노력 (환경) 해당 내용 공간화 여부; 사유/노력	(도시) 해당 내용 제시 여부; 사유/노력 (환경) 해당 내용 공간화 여부; 사유/노력	계획검토, 설문조사
	대기질 개선을 위한 대기오염물질 감축	(도시) 해당 내용 제시 여부; 사유/노력 (환경) 해당 내용 공간화 여부; 사유/노력	(도시) 해당 내용 제시 여부; 사유/노력 (환경) 해당 내용 공간화 여부; 사유/노력	계획검토, 설문조사
	기후변화에 대응하는 저탄소 국토 조성	(도시) 해당 내용 제시 여부; 사유/노력 (환경) 해당 내용 공간화 여부; 사유/노력	(도시) 해당 내용 제시 여부; 사유/노력 (환경) 해당 내용 공간화 여부; 사유/노력	계획검토, 설문조사
	폐기를 배출원 감축 및 자원으로환경제로 전환	(도시) 해당 내용 제시 여부; 사유/노력 (환경) 해당 내용 공간화 여부; 사유/노력	(도시) 해당 내용 제시 여부; 사유/노력 (환경) 해당 내용 공간화 여부; 사유/노력	계획검토, 설문조사
	양 계획간 통합관리를 위해 합의한 사항	합의한 사항	합의한 사항	설문조사
그 밖에 지속가능한 발전을 위한 국토 환경의 보전 및 개선에 관한 사항	그 외 노력 및 합의사항	그 외 노력 및 합의사항	설문조사	

자료: 저자 작성

3. 반 구조적 심층 인터뷰

지자체 도시계획 및 환경계획 검토 및 설문조사를 통해 국토-환경계획 통합관리의 저해요인을 도출할 수 있다. 본 연구에서는 계획 검토 및 설문조사에서 도출하기 어려운 심층적인 통합 저해요인 및 통합 촉진요인을 도출하기 위해 반 구조적 심층 인터뷰를 실시하였다. 인터뷰 대상은 통합관리 관점에서 우수사례로 선정된 4개의 지자체의 계획수립 용역기관의 해당 계획 과제 책임자로 선정하였다. 용역기관의 해당 계획 과제 책임자를 인터뷰 대상으로 선정한 이유는 해당 계획에 대한 이해도가 가장 높으며 계획 담당 공무원의 역할 변경을 고려하여 응답 대상자의 일관성을 확보할 수 있기 때문이다. 우수사례로 선정된 4개의 지자체 중 세 군데는 계획 검토 및 설문조사의 대상이었던 35개의 지자체 중 통합관리 관점에서 우수사례로 뽑힌 3개 지자체인 충청남도, 부산광역시, 아산시이고, 시기적으로 환경계획 최종 승인 전이지만 최종보고서가 완료되어 계획 검토 및 설문조사 대상은 아니었지만 우수

지자체로 광명시를 선정하였다.

인터뷰 대상 지자체 선정 시 광역지자체 2개, 기초지자체 2개를 선정하고자 하였다. 먼저 환경부에서 2023년 개최한 국토-환경계획 통합관리 우수사례 공모전에서 수상한 지자체인 충청남도, 과천시, 아산시를 선정하였고 추가적으로 광역지자체 중 가장 최근에 계획이 수립되고 도시계획과 환경계획의 목표연도가 일치하는 지자체인 부산광역시를 선정하였다.

총 8인의 인터뷰 대상 중 7인은 대면 인터뷰, 1인은 영상회의(Zoom 애플리케이션 활용)로 인터뷰를 수행하였다. 인터뷰는 동의하에 녹음을 진행하면서 평균 약 1시간 정도 진행하였고 녹음된 인터뷰 내용은 모두 대본화되었다. 인터뷰 가이드는 연구 소개, 통합관리에 대한 인터뷰 대상자의 이해, 계획기간 및 수립시기 일치에 대한 노력 내용 및 제약/추진요소, 계획수립협의회 구성 및 운영 노력 여부 및 제약/추진요소, 양 계획 수립 시 정보 제공을 위한 노력 사항 및 제약/추진요소, 공동훈령 상 통합관리 사항 고려 시 제약/추진요소로 구성하였다.

MAXQDA 소프트웨어에 인터뷰 데이터를 불러와서 내용분석(content analysis)을 수행하였다. 내용분석을 위한 코딩을 위해 통합관리 관련 선행연구 및 정책, 35개 지자체 도시계획, 환경계획 검토 및 설문조사 결과를 기반으로 5개 대분류 코드, 8개 중분류 코드, 30개 세분류 코드를 마련하였다. MAXQDA를 활용하여 코딩을 수행하고 내용분석을 통해 결과를 도출하였다.

IV. 국토-환경계획 통합관리 이행 현황

1. 통합관리 이행 현황²⁾

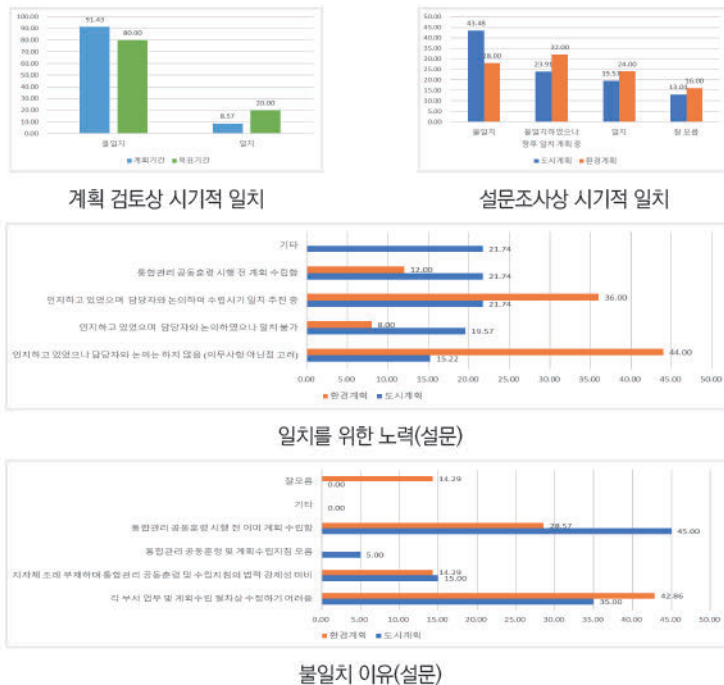
1) 시기적 일치

담당자가 통합관리 공동훈령 내 계획시기 일치 조항을 대부분 인지하고

2) 설문조사 회신: 도시계획 46인, 환경계획 25인.

있었음에도 35개 계획의 대부분이 계획수립 기간(90%) 및 목표기간(80%)이 상이한 것으로 나타났다. 설문조사 상 담당자들은 수립기간이 상이한 가장 큰 원인으로 통합관리 공동훈련 시행 전 이미 계획을 수립하였기 때문이라고 답하였다. 이를 제외하면 수립기간이 상이한 원인 및 시기 일치를 위한 노력에 대한 질문에서 “각 부서 업무 및 계획수립 절차상 수정하기 어려움” 또는 “의무사항이 아니기 때문에 논의하지 않음”, “논의를 하였음에도 일치 불가”의 비율이 높다.

〈그림 2〉 시기적 일치 결과



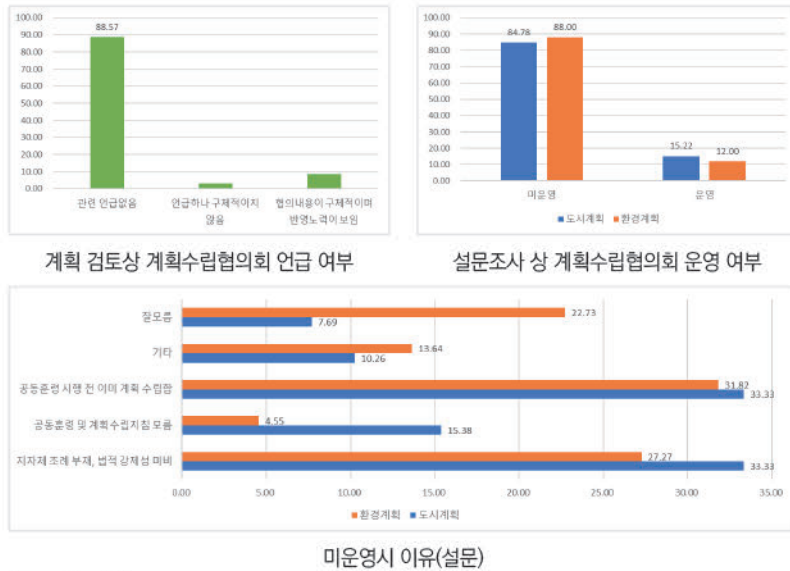
자료: 저자 작성

2) 계획수립협의회

검토한 35개 계획의 약 90%에서 계획수립협의회 구성 여부 및 협의내용 계획에 대한 언급이 존재하지 않았다. 현시점에서 계획수립협의회를 구성하

지 않은 가장 큰 원인으로는 담당자들의 설문 응답에서 나타난 바와 같이 “통합관리 공동훈련 시행 전 이미 계획 수립”이라 할 수 있다. 이를 제외하면 “지자체 조례 부재, 법적 강제성 미비”한 점이 가장 큰 이유로 작용한다. 또한 기타 답변으로 계획수립협의회 외 타 법 관련 협의체나 관련 계획위원회에서 논의하고 있다는 지자체가 존재하기 때문에 이를 활용하고 있다는 답변들이 다수 존재한다. 이와 함께 추가적인 건의사항에서 다양한 관련 협의회를 통합할 것을 제안하였다. 한편 계획수립협의회를 운영한 일부 지자체의 경우 각 계획 간 정합성이나 계획 공간의 일치 등 국토계획 및 환경계획의 통합관리를 적극적으로 논의하고 있다고 답변하였다.

〈그림 3〉 계획수립협의회 관련 결과



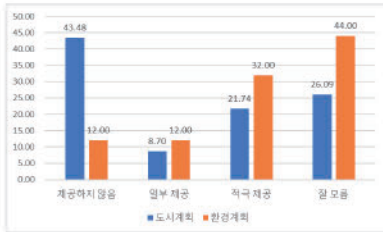
자료: 저자 작성

3) 부서간 데이터 공유

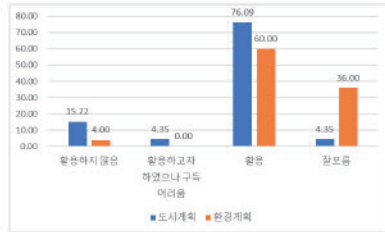
정보제공 및 활용과 관련하여 담당자 변경 등의 이유로 제공 및 활용 여부를 알지 못하는 지자체의 비율이 높은 것으로 나타났다. “잘 모름” 답변을 제

외하면 도시계획 부서에서는 대부분 환경계획 부서에 정보를 제공하지는 않으나 환경부서에서 공유받은 정보를 활용하는 비율은 높은 것으로 나타났다. 제공하지 않는 이유로는 “협의 및 요청 시 제공 가능하나 협의 및 요청하지 않음” 비중이 높다. 도시계획 부문보다는 다소 데이터 제공을 하고 있다고 답한 비율이 높기는 하나, 환경계획 담당자 역시 “잘 모름” 답변을 제외하고 나면 “제공하지 않음”의 비율이 높아 데이터가 원활히 공유되지 않는다고 볼 수 있다.

〈그림 4〉 부서간 데이터 공유 관련 결과



타 부서에 데이터 제공(설문)



부서간 데이터 공유가 어려운 이유(설문)

자료: 저자 작성

4) 동일한 데이터 활용

35개 계획 검토 결과 인구 및 산업, 경제구조 변화 관련 데이터는 대부분 “불일치, 출처 확인 어려움” 또는 “같은 출처이나 계획시기 불일치로 인한 정보 상이”가 많았다. 설문조사 결과 도시계획 부서 및 환경계획 부서 모두 “타 계획의 정보를 활용하고 있음”이라고 답한 비율이 가장 높았으므로〈그림 4〉, 향후 이 부분은 해소될 수 있을 가능성이 높거나 타 계획의 정보 활용에 있어서 보고서 내용을 참고한 것인지 기초데이터 및 공간정보까지 공유한 것인지 대하여 심층조사가 필요할 것으로 보인다.

〈표 4〉 인구 및 산업, 경제구조 변화 관련 동일한 데이터 활용

부문	불일치	같은 출처이나 계획시기 불일치로 인한 정보 상이	일치
인구	11개(31.43%)	19개(54.29%)	5개(14.29%)
경제	23개(65.71%)	9개(25.71%)	3(8.57%)

자료: 저자 작성

5) 공간계획상 통합관리

자연생태계의 관리·보전 및 훼손된 자연생태계 복원 측면에서 도시계획은 대부분 자연생태계 관리 및 보전이 필수적인 지역에 대한 정보가 도시계획 개발지역과 분리되는지를 명확히 표현하고 있었다. 대부분의 환경계획 역시 자연생태계 관리 및 보전이 필수적인 지역에 대한 계획이 공간화되어 표시되어 있었다. 반면 대부분의 환경계획에서 생태축에 대한 공간화가 명확하게 이루어짐에도 불구하고 약 50%의 도시계획상 공간구조에서 도시계획 개발축에 생태축과 겹치는 부분이 발견되었다. 이는 통합관리를 위한 협의에서 주요하게 다루어야 할 부분이라 할 수 있다.

〈표 5〉 공간계획상 통합관리 관련 계획 검토 결과

부문	계획	계획 검토 문항		
자연생태계의 관리·보전 및 훼손된 자연생태계 복원	도시 계획	도시계획 개발지역 등 개발이 예상되는 지역에 자연생태계 관리 및 보전이 필수적인 지역이 발견됨	도시계획 개발지역과 자연생태계 관리 및 보전이 필수적인 지역이 상충되는 지 알 수 없음	자연생태계 관리 및 보전이 필수적인 지역에 대한 정보가 도시계획 개발지역과 분리되는지를 명확히 표현함
	환경 계획	자연생태계 관리 및 보전이 필수적인 지역에 대한 계획이 없음	자연생태계 관리 및 보전이 필수적인 지역에 대한 계획내용은 있으나 공간화가 이루어지지 않음	자연생태계 관리 및 보전이 필수적인 지역에 대한 계획이 공간화되어 표시됨
국토환경의 연결성 강화를 위한 체계적 관리	도시 계획	공간구조에서 도시계획 개발축에 생태축과 겹치는 부분이 발견됨	도시계획 개발축과 생태축이 상충되는지 알 수 없음	생태축에 대한 정보가 도시 개발축과 분리되는지를 명확히 표현함
	환경 계획	생태축에 대한 계획이 없음	생태축에 대한 공간화가 구체적으로 이루어지지 않음	생태축에 대한 공간화가 명확하게 이루어짐
		1개(2.86%)	6개(17.14%)	28개(80.00%)
		0(0.00%)	11(31.43%)	24(68.57%)
		17개(48.57%)	9개(25.71%)	9개(25.71%)
		8개(22.86%)	7개(20.00%)	20개(57.14%)

자료: 저자 작성

6) 부문별 계획상 통합관리

통합관리 부문별 계획을 살펴보았을 때 60% 이상의 도시계획에서 각 부문별 세부계획을 포함하고 있었다. 환경계획에서는 대부분 해당 계획 내용을 포함하고 있으나 공간화하지는 않았다. 설문조사에서도 대부분의 지자체가 각 부문별 계획에서 환경성을 적극적으로 고려하고 있다고 답변하였고, 일부 고려가 어렵다고 답변한 지자체의 경우 그 이유를 “환경계획 수립 부서와의 논의 부재”라고 답변하였다. 반면 환경계획에서는 약 50~70%의 지자체가 세부계획은 있으나 그것을 공간화하여 반영하지는 않고 있었다. 설문조사에서 공간화가 어려운 이유로 “도시계획 수립 부서와의 논의 부재” 및 “정보 및 계획의 공간화할 수 있는 인적/물적 자원 부족”이라고 답변하는 지자체의 비중이 가장 높았다. 또한 기후변화 대응을 위한 저탄소 국토조성계획이나 자원순환 부문에서는 환경현황 정보가 부족하다고 답변한 지자체들이 존재한다.

〈표 6〉 부문별 통합관리 관련 계획 검토 결과

부문	도시계획			환경계획		
	계획없음	일부포함	세부계획 포함	계획없음	계획은 있으나 공간화되지 않음	공간화하여 계획수립
에너지 절약형 공간구조 개편	3개(8.57%)	12개(34.29%)	20개(57.14%)			
신·재생에너지사용 확대를 통한 에너지 효율성 증대	0개(0.00%)	14개(40.00%)	21개(60.00%)	3개(8.57%)	24개(68.57%)	8개(22.86%)
깨끗한 물 확보와 물 부족, 수해 등에 대비한 대응	0개(0.00%)	13개(37.14%)	22개(62.86%)	0개(0.00%)	26개(74.29%)	9개(25.71%)
대기질 개선을 위한 대기오염물질 감축	0개(0.00%)	12개(34.29%)	23개(65.71%)	1개(2.86%)	19개(54.29%)	15개(42.86%)
기후변화에 대응하는 저탄소 국토 조성	0개(0.00%)	11개(31.43%)	24개(68.57%)	5개(14.29%)	19개(54.29%)	11개(31.43%)
폐기물 배출량 감축 및 자원순환경제로 전환	1개(2.86%)	14개(40.00%)	20개(57.14%)	1개(2.86%)	26개(74.29%)	8개(22.86%)

자료: 저자 작성

2. 통합관리 이행을 위한 저해요인, 촉진요인 분석

앞 절에서 살펴봤듯이 현재 지자체가 도시계획과 환경계획을 수립할 때 통합관리 공동훈령과 환경계획 수립지침을 잘 준수한다고 보기 어려운 실정이다. 통합관리 우수 지자체 계획수립 담당자와 반구조적 심층 인터뷰를 수행하고 내용분석을 통해 통합관리를 이행하는데 작용하는 저해요인과 촉진요인을 도출하였다. 아래 제시한 통합 저해요인과 촉진요인은 내용분석의 종합 내용이고 직접인용을 포함하고 있다.

1) 통합 저해요인

통합 저해요인은 크게 (1) 계획수립 시기 불일치, (2) 정책이해관계자 인식 저조, (3) 계획수립협의회 운영 실효성 미약, (4) 양 계획 간 위계 상이, (5) 환경정보 확보 및 활용 제약으로 구분될 수 있다.

(1) 계획수립 시기 불일치

현행 통합관리 공동훈령에서는 계획기간을 일치하도록 하고 있으나 이행 현황 점검 결과 조사된 35개 지자체 중 대부분인 90%의 지자체가 양 계획 수립 기간이 상이하고 전체 지자체의 80% 지자체가 양 계획의 목표연도 기간이 다른 것으로 나타났다. 이와 같은 계획 수립 시기의 불일치로 인해 양 담당 부서에서 통합관리 관련 사항을 협의하고 계획 수립에 활용할 정보를 공유할 때 협조를 받기 어려운 상황이다. 또한 도시기본계획과 환경계획은 착수하고 승인받기까지의 기간 또한 다른 상황이다. 보통 도시기본계획이 환경계획보다 더 오랜 기간이 소요되기 때문에 환경계획에 반영되었던 도시기본계획 관련 정보 및 내용이 향후 바뀔 수 있다는 문제점이 발생한다.

(2) 정책이해관계자 인식 저조

대부분의 지자체 도시계획과 환경계획 수립 담당부서 및 계획 수립 용역기관에서는 국토환경 통합관리에 대한 인식이 저조한 상황이다. 많은 지자체에

서는 국토환경 통합관리에 대해 잘 인지하지 못할 뿐 아니라 통합관리 공동훈령을 지침을 준수하는 것을 별개의 용역이나 행정절차로 여기기도 한다.

“서로 노력을 하면 좋은데 이게(통합관리) 결국 내려왔을 때 하나의 용역, 하나의 일 정도로만 인식하는게 좀 크지 않겠는가라는 생각이 들어요.” (인터뷰 참여자 1)³⁾

또한 통합관리 공동훈령을 잘 이행했을 때의 별도의 인센티브가 없다고 여기므로 이행하기 위한 동기가 부족한 현황이다.

(3) 계획수립협의회 운영 실효성 미약

계획수립협의회에서는 양 계획 수립 담당자가 통합관리 상호 검토부문을 확인하고 협의하여 해당내용을 계획에 반영하도록 협의가 이루어져야 한다. 하지만 계획수립협의회의 안건이 단순한 계획 검토로 그치는 경우가 대부분이다. 또한 통합관리 우수 지자체로 여겨지는 한 지자체의 인터뷰에서 지자체 계획수립협의회에서 협의한 내용이 추후 수립되는 타 계획에 반영될 수 있는 공식적인 절차가 없다는 것이 계획수립협의회 운영의 실효성 문제를 보여주는 일례라고 할 수 있다.

(4) 양 계획 간 위상 및 위계 상이

도시계획과 환경계획의 위상 및 위계가 상이한 것도 주요한 통합 저해요인으로 나타났다. 도시기본계획은 인허가 등 개발 행위가 수반되고 이해당사자들이 계획에 대한 높은 관심을 가지고 있으며 계획결과의 활용도가 높은 특징을 가지고 있다. 이에 반해 환경계획은 규제의 속성을 포함하고 있다는 인식이 있고 계획의 활용도가 낮아 실효성이 미비하다는 특징을 가지고 있다. 또한 환경계획의 위계가 도시기본계획과 도시관리계획의 중간쯤에 있으므로 협의 시 공간의 위계가 맞지 않는 문제가 있다.

3) 본 연구에서는 인터뷰 수행 시 인터뷰 내용의 진정성을 높이고 신분을 보장하기 위하여 인터뷰 참여자의 신분을 밝히지 않기로 하였으므로 직접 인용 출처를 이와 같이 작성한다.

(5) 환경정보 확보 및 활용 제약

환경계획의 공간화는 통합관리의 주요한 목표 중 하나이다. 공간화를 하기 위해서는 환경관련 정보 및 데이터 확보와 활용이 필수적이다. 하지만 환경계획 측에서는 환경 관련 데이터가 부족하고 자료의 단위가 상이하고 표준화되어 있지 않아서 활용하기 어려운 상황이다. 또한 계획 수립 시 타계획 정보를 확보하기 위해 협조 요청을 하지만 관할하는 부서가 다양해서 협조를 받기 어려운 문제도 있다. 더불어 한 계획 부서에서 계획을 수립할 때 다른 계획 부서에서 이미 오래 전에 계획을 수립한 상황이라면 이미 시간이 지나 오래된 데이터를 공개하는데 한계가 있어서 협조가 어려운 문제가 있다.

“아는 사람만 정보 제공해 주고 있고 사실 업체가 다 다른데.. 업체가 업체한테 데이터 안 줘요. 그 보고서만 낸다니깐요. 그러면 그 안에 분석한 거 달라고 하면 안 주고 그 지도만 달랑 줘요.” (인터뷰 참여자 2)

2) 통합 촉진요인

통합관리 관련 우수 지자체의 사례를 통해 통합관리 촉진요인을 도출할 수 있었다. 이는 크게 (1) 계획수립 시기 일치, (2) 계획수립 부서 간 적극적인 협력, (3) 공간화 및 지표 설정을 통한 통합관리 사항의 원활한 관리이다.

(1) 계획수립 시기 일치

본 연구에서 통합관리 우수 지자체로 선정된 한 지자체에서는 목표연도는 일치시켰으나 행정절차 및 여건 상 계획수립 시기는 일치시키지 못하였다. 하지만 도시계획 수립 착수 시점에 환경계획 수립 용역기관에서 통합관리 아젠다 도출을 위한 연구과제를 수행하기 시작함으로써 양 계획이 함께 계획수립을 위한 논의를 시작하고 협의한 내용을 반영할 수 있었다. 양 계획 수립 기관에서 계획 수립을 위한 정보 공유 및 협의를 함께 시작함으로써 통합관리 고려 사항을 좀 더 적극적으로 준수할 수 있었던 것이다.

(2) 계획수립 부서/담당자 간 적극적인 협의/협력

국토환경 통합관리 이행을 위해서는 계획수립 부서 담당 공무원과 계획수립 용역기관 과제 책임자의 역할이 중요하다. 본 연구에서 국토환경 통합관리 우수 지자체로 선정된 지자체와의 인터뷰를 통해 계획수립 부서/담당자들의 적극적인 협의/협력이 통합관리 이행의 주요한 촉진요인 것으로 나타났다. 예를 들어, 한 지자체에서는 환경계획에 생태축과 핵심지역, 보전지역을 설정할 때 도시기본계획에 시가화예정구역과 중첩된 지역이 있었기 때문에 이에 대해 수차례 구체적으로 논의한 결과 해당 지역의 지구단위계획에 공원을 더 포함하도록 하는 합의에 이르렀다. 또 다른 사례에서는 도시기본계획을 수립하는 부서에서 계획수립 용역을 착수할 당시 환경계획 수립 용역이 착수하지 않자 환경계획 수립 발주를 도시기본계획 수립 시기와 맞추자고 적극적으로 협조요청을 하여 환경계획 내용을 도시기본계획에 일부 반영할 수 있었다. 더불어 한 지자체에서는 환경계획과 도시기본계획의 용역기관이 일치되어 공간정보 공유 및 협의가 원활하게 이루어질 수 있었다.

(3) 공간화 및 지표 설정을 통한 통합관리 사항의 원활한 관리

통합관리 사항을 적극적으로 고려하기 위해서는 환경계획의 공간화가 필수적이다. 통합관리 우수 지자체에서는 환경계획을 공간화할 때, 특히 개발과 보전의 경합이 일어나는 지역에 대해 공간화함으로써 도시계획과 적극적으로 협의할 수 있었다. 또한 일부 지자체에서는 환경계획과 도시계획에서 동일하게 적용되는 공통지표를 설정함으로써 통합관리와 관련하여 협의된 사항에 대해 적극적으로 관리되도록 하였다.

3. 통합관리 이행 현황 종합

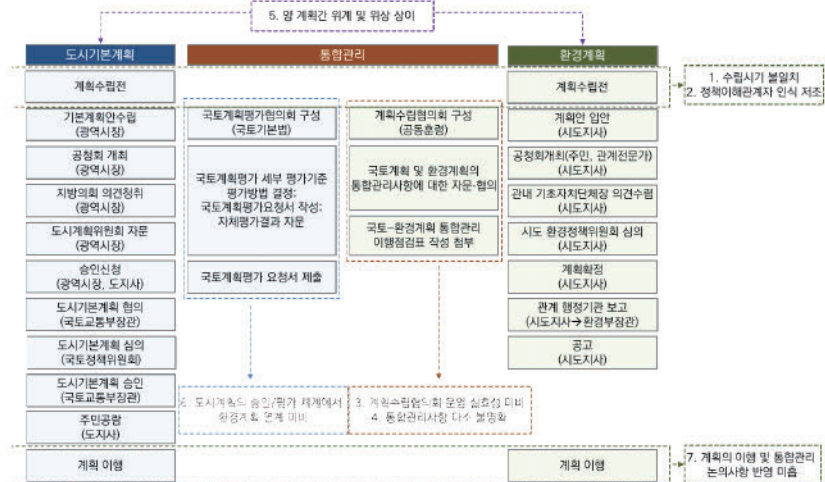
본 연구에서는 35개 지자체의 환경계획 및 도시계획을 검토하고 해당 계획 수립 담당자 대상으로 설문조사를 수행하였다. 또한 통합관리 이행에서 우수 사례로 4개의 지자체를 선정하여 계획 수립 담당자와 반 구조적 심층 인터뷰를 수행하였다. 본 연구에서 수행한 계획 검토, 설문조사, 심층 인터뷰를

통해 통합관리 이행 현황을 종합하였다.

본 연구에서 도출한 이행 현황을 살펴보면 통합관리 공동훈련이 시행된지 6년이 지났지만 아직까지 지자체의 통합관리 이행 현황이 저조한 것으로 나타났다. 이행 현황에서 도출한 결과를 지자체 도시계획과 환경계획의 통합관리 정책과정 해당 부분과 연결하여 지자체 도시-환경계획 통합관리 실태 진단 7대 부문을 도출하였다.

계획 검토 및 설문조사의 지표와 인터뷰 가이드는 공동훈련 내용에서 제시된 계획의 시기적 일치, 계획수립협의회의 구성 및 운영, 지자체 차원의 통합관리 사항에 대한 내용을 중심으로 설계되었다. 결과를 종합한 결과 “계획의 시기적 불일치”, “계획수립협의회 구성 및 운영 실효성 미비”, “통합관리 사항 다소 불명확”이라는 문제점을 도출할 수 있었다. 더불어 계획 검토 및 정책 이해관계자 대상 조사(설문조사, 인터뷰) 결과에서 도출된 추가적 문제점으로 “정책 이해관계자 인식 저조”, “양 계획간 위계 및 위상 상이”, “도시계획의 승인 및 평가 체계에서의 환경계획 연계 미비”, “계획의 이행 및 통합관리 논의사항 반영 미흡”이라는 문제점을 도출하였다. 이 실태진단 7대 부문을 계획 수립 및 이행 전 과정에서 해당 부분에 나타내면 <그림 5>와 같다.

<그림 5> 지자체 도시-환경계획 통합관리 실태진단 7대 부문



자료: 저자 작성

V. 국토-환경계획 통합관리 정책 개선방안

본 장에서는 지자체 도시계획과 환경계획 통합관리 이행을 강화하기 위한 정책 개선방안을 제시하고자 한다. 국토환경 통합관리의 이행 현황을 살펴본 결과 양 계획 측, 정책 전 과정에서의 개선이 요구되는 것을 알 수 있었다. 본 연구에서는 이 중 환경계획 측에서 개선할 수 있는 방안에 집중하여 개선방안을 제안하고자 한다.

앞 장에서 도출한 통합관리 정책 전 과정에서의 실태진단 7대 부문과 이를 개선하기 위한 개선방안은 다음과 같다.

〈표 7〉 통합관리 실태진단 7대 부문과 개선방안

부문	실태진단	개선방안
1	계획수립 시기 불일치	계획수립 시기 일치
2	정책 이해관계자 인식 저조	정책 이해관계자 통합관리 인식 제고
3	계획수립협의회 운영 실효성 미비	지자체계획수립협의회의 운영 개선
4	통합관리 사항 다소 불명확	통합관리 사항의 명확한 규정 마련
5	양 계획 간 위계 및 위상 상이	환경계획의 실제적 위상 명확화
6	도시계획의 승인 및 평가 체계에서의 환경계획 연계 미비	도시환경사업지구 지정
7	계획의 이행 및 통합관리 논의사항 반영 미흡	지자체 환경계획 관리체계 구축

자료: 저자 작성

본 장에서는 앞 장에서 도출한 통합관리 실태진단 7대 부문에 해당하는 7대 정책 개선방안을 제안하고자 한다.

(1) 계획수립 시기 일치

통합관리 공동훈령 제3장 제9조에서 지자체 도시계획과 환경계획의 계획기간을 일치하도록 하고 있는데 이는 양 계획부서가 계획수립 시 원활한 정보 공유 및 협의를 돕기 위한 것이다. 하지만 원활한 통합관리 사항 준수를 위해서는 계획기간을 일치시키는 것 외에도 다양한 정책 대안을 고려할 수 있다. 첫째, 양 계획의 수립 착수 및 용역 발주 시기를 고려하여 계획수립 시기를 일치시키는 것이다. 둘째, 환경계획 수립 용역을 도시계획 수립 용역보다 6개월 먼저 착수하는 것이다. 이는 도시계획의 친환경성을 높이기 위해서는

환경계획 측에서 도시계획 측으로 제공되는 환경 공간정보의 유무가 중요한 역할을 하기 때문이다. 따라서 환경계획 측에서 풍부한 양과 높은 질의 환경 DB를 먼저 구축하고 환경계획뿐 아니라 도시계획에 활용할 수 있도록 리스트를 만들어 공간환경 이슈를 도출하는 것이다. 이후 이 자료를 지자체계획 수립협의회에서 안건으로 활용하면 좀 더 높은 수준의 통합관리 논의를 할 수 있을 것이다. 셋째, 계획수립 시기 일치를 계획 중이거나 실무적으로 어려운 경우에는 한 계획에서 계획수립 시 통합관리 관련 협의한 내용을 다른 계획이 수립될 때 반영되도록 공식 문서화하는 메카니즘을 만드는 것이다.

(2) 정책이해관계자 통합관리 인식 제고

국토환경 통합관리 이행을 위해서는 직접적인 정책 관계자인 계획 수립 담당 공무원과 용역기관 계획가의 인식 제고가 필요하다. 인식 제고를 위한 정책 방안으로 두 가지를 제안하고자 한다. 첫째, 도시환경 통합관리센터를 설립·운영하는 것이다. 여기에서는 지자체 환경계획 수립 담당자를 대상으로 환경관련 데이터 구축/분석 및 공간계획 수립 방법을, 도시계획 수립 담당자를 대상으로 환경정보의 활용을 교육할 수 있다. 둘째, 지자체 환경계획의 위상제고를 통해 정책 이해관계자에게 동기를 부여하는 것이다. 지자체 환경계획에서 제안하는 사업에 대해 환경부가 공모사업이나 지원사업의 형태로 지원하는 방법이다. 지자체 환경계획 제안사업에 대해 아래와 같은 지원 사업을 고려할 수 있다.

〈표 8〉 환경계획 제안사업 지원 방식, 대상, 형태

구분	내용
사업방식	<ul style="list-style-type: none"> • 공모사업 지원방식 • 자율제안사업 지원방식 • 균형지원사업 지원방식
사업대상	<ul style="list-style-type: none"> • 이윤창출 대상사업 • 제로이윤 대상사업 • 비용지원 대상사업
사업형태	<ul style="list-style-type: none"> • 환경부 단독 지원사업 • 환경부 주도의 다부처 통합지원사업

자료: 저자 작성

(3) 지자체계획수립협의회 운영 개선

지자체계획수립협의회에의 내실화를 위해서 본 연구에서는 두 가지의 정책 개선안을 제안한다. 지자체 환경계획 수립지침과 국토환경 공동훈령을 다음과 같이 개정하는 방안이다. 첫째, 지자체계획수립협의회에서 계획수립 단계별로 요구되는 구체적인 안건을 설정하고 협의회에서 협의하는 것이다. 특히, 계획수립협의회에서 가장 중요하고 민감하게 다뤄질 수 있는 안건인 개발예정지역과 보전지역의 상충이 예상되는 지역에 대해 보다 적극적으로 협의할 수 있도록 계획관리지역과 비오톱 1등급 중첩지역, 개발압력과 보전 필요성이 경합하는 지역을 공간화하여 지자체계획수립협의회 안건으로 상정 시 자료로 활용하여야 한다. 둘째, 지자체계획수립협의회 운영 시 지자체장의 역할을 명확히 하는 것이다. 지자체장의 의지와 역할, 정책 방향에 따라서 통합관리 이행 정도가 다르게 나타난다. 따라서 통합관리 실효성 제고를 위해서는 지자체장의 역할을 구체화하여 환경계획 수립지침과 통합관리 공동훈령에 제시하여야 한다. 또한 지자체장이 국토환경 통합관리의 중요성을 인식할 수 있도록 장관(차관) 주재 지역협의회, 시군구 자치단체장 정기협의회 등을 운영하여 지자체장에게 관련 제도를 설명하고 이에 따른 재정 지원 등이 수반될 필요가 있다.

(4) 통합관리 사항의 명확한 규정 마련

통합관리 공동훈령 제11조(지자체 차원의 통합관리 사항)에서 명시된 통합관리사항의 내용이 다소 불명확하고 국가 단위와 지자체 단위에서 대상계획에 반영하여야 하는 내용이 동일하다. 따라서 지자체에서는 국가에서 고려해야 하는 통합관리 사항을 이행하기에는 다소 모호하다고 볼 수 있다. 따라서 국가 단위와 지자체 단위에서 고려해야 하는 통합관리 사항은 구별하여 조항이 마련될 필요가 있다. 즉, 통합관리를 위해 지자체가 필수적으로 준수해야 하는 사항을 구체화하여 공동훈령에 추가하는 것을 제안한다. 현행 공동훈령 상 지자체가 준용해야 하는 통합관리 사항 10개 대부분이 환경계획의 영역이며, 양 계획 수립 부서에서 이에 대해 오해의 소지가 있다. 즉, 도시계획 측에서는 해당 사항에 대해 환경계획 측에서 조사 및 분석한 실태자료와 환경정보를 참고

하도록 권고하는 성격이라고 오해할 소지가 있다. 환경계획 측에서는 도시계획과 협의해야 하는 내용을 명확하게 알기 쉽지 않다. 따라서 공동훈령에서 통합관리 사항을 명확하게 규정할 필요가 있다. 필수적으로 협의해야 하는 내용을 이행점검표와 같은 형태로 구체화하여 제시할 수 있다. 도시계획과 환경계획 수립 시 고려해야 하는 통합관리 사항 예시는 다음과 같다.

〈표 9〉 도시계획과 환경계획 수립 시 고려해야 하는 통합관리 사항

순번	고려해야 하는 계획 부분		통합관리 사항
	도시계획	환경계획	
1	지역의 특성과 현황	지역 현황, 환경 현황 및 여건변화 전망	기초조사 DB 공유
2	계획의 목표와 지표의 설정	계획의 비전, 목표 및 지표	미래전망 공유 및 상호 고려 미래상 정합성 확보 공동지표 설정
3	공간구조의 설정	공간환경구조 구상	취약지역 중심 공간계획 수립 개발-보전 지역 공간정보 공유
4	공간구조의 설정 - 개발축 및 녹지축의 설정 - 생활권 설정 및 인구배분	부문별 계획의 수립 - 자연생태·자연경관	생태축 보전지역 고려한 토지이용계획
5	토지이용계획 토지의 수요예측 및 용도배분	공간환경구조 구상	토지이용 고려하여 공간환경구조 협의
6	기후변화 대응 및 환경의 보전과 관리	부문별 계획의 수립 - 기후변화 및 에너지	기후취약지역 분석, 탄소중립 등 공간 정보 공유 및 정합성 확보
7	방재 및 안전	환경정책을 고려한 사회·경제 부문의 통합	방재 및 안전 취약지역 분석, 계획 정합성 확보

자료: 저자 작성

이외에도 국토환경 통합관리 이행력을 강화하기 위해서 국토환경 공동훈령 상에 명시될 필요가 있는 사항으로는 환경계획 수립 시 도시계획 수립 당국에 '계획수립요구사항'을 제시하여 요청하거나, 양 계획에서 공동으로 고려해야 할 공동이행지표를 설정하는 것도 가능하다.

(5) 환경계획의 실제적 위상 명확화

환경계획은 환경분야 최상위 법정계획이지만 도시계획과 연계하기 위해서는 도시계획과의 위계 및 위상이 비슷할 필요가 있다. 따라서 중장기적으

로 환경계획의 실제적 위상 명확화를 통해 통합관리의 이행력을 강화할 필요가 있다. 이를 위한 대안으로 3가지의 정책대안을 제시하고자 한다. 첫째, 환경계획을 지자체 구성원인 시민들과 정책관계자가 모두 합의하여 중장기 전략, 이념, 목표를 도출하고 이를 기반으로 환경계획을 환경거버넌스 종합계획으로 전환하는 것이다. 둘째, 환경계획에 포함된 계획 내용을 해당 지자체의 공간계획 및 개발 시 적용해야 할 친환경개발의 베이스라인으로 제공하는 것이다. 셋째, 지자체가 환경계획을 승인 받은 이후 5년 마다 환경계획 부문별 이행계획을 수립하도록 하고 중앙부처 및 광역지자체에서 환경계획을 지원하도록 하는 방안이다.

(6) 도시환경사업지구 지정 방안 마련

도시계획의 친환경성을 높이기 위한 단기적인 개선방안으로는 도시기본계획수립지침 개정, 실효성 있는 국토계획평가제도 마련, 전략영향평가를 통한 친환경성 제고 등이 있다. 하지만 본 연구에서 다양한 분야를 모두 다루기보다는 환경계획 측에서의 개선방안에 집중하여 정책개선방안을 제시하고자 한다. 환경계획 측에서 도시계획과의 연계성을 높이기 위해서는 도시환경사업지구를 지정하고 도시계획과 연계한 환경계획에 의한 사업 시행을 하는 방법이 있다. 시도지사 또는 대도시시장이 조례를 통해 '(가칭)도시환경사업지구'를 지정하고 환경개선 및 친환경성 강화를 위한 각종 규제 시행 및 시설 설치하는 방안이 있다.

(7) 지자체 환경계획 관리체계 구축

지자체 환경계획의 실효성을 제고하고 통합관리 이행력을 강화하기 위해서는 환경계획과 도시계획의 수직적, 수평적 관리체계가 구축될 필요가 있다. 먼저 수직적으로는 지자체에서 수립한 환경계획이 타 부처, 타 계획, 국민이 적극적으로 활용할 수 있도록 해당 정보자료를 환경부에서 통합적으로 관리할 필요가 있다. 이 자료는 환경부가 국가환경종합계획을 수립하는데 주요 기초자료로 활용할 수도 있다. 또한 수평적으로는 국토-환경계획 통합

관리를 위한 공간환경리포트를 모든 지자체에서 작성하도록 하여 환경부와 지자체에서 관리할 필요가 있다. 공간환경리포트는 도시계획과 환경계획의 통합관리 차원에서 반드시 고려되어야 하는 내용을 명시하고 개발예정지역과 보전필요지역이 상충되는 지역을 중심으로 작성되어야 한다. 리포트에는 부문, 자료명, 자료정의, 데이터 출처, 자료 활용방안, 모니터링 결과 등을 명시하여 향후 수립되는 도시계획과 환경계획에서 원활하게 활용 및 반영할 수 있도록 공식적인 문서로 관리될 필요가 있다.

VI. 결론

본 연구에서는 국토계획 및 환경계획의 통합관리에 관한 공동훈령을 비롯한 통합관리 관련 정책을 중심으로 현재 지자체에서 이를 잘 준수하고 있는지 실태를 진단하였다. 도시계획과 환경계획 양 측면의 광범위한 현황 조사와 심층 분석을 수행하여 통합관리 제도의 현주소를 점검한 것이다. 또한 실태진단을 기반으로 향후 통합관리 정책 개선방안에 대해 구체적으로 제시하였다. 공동훈령 시행이 6년이 지난 시점에서 통합관리 제도의 실효성과 개선 필요성을 제시하였다는 점에서 본 연구의 정책적 의의가 있다.

그럼에도 연구의 기간과 범위로 인해 본 연구는 두 가지의 한계점을 가진다. 첫째, 환경부 측 위주의 개선방안 도출에 집중하였다는 점이다. 국토계획과 환경계획은 관할하는 부처가 다르고 국토계획 측에서도 친환경성을 높이기 위한 국토계획평가제도 및 승인 절차를 가지고 있으나 이의 개선방안을 광범위하게 다루지 못하였다. 이는 향후 연구에서 심층적 분석 및 개선방안을 도출할 필요가 있다. 둘째, 양 계획 수립 및 이행의 전 과정에서 수많은 정책 이해관계자가 참여하고 있으나 본 연구에서는 계획 수립 담당자와 용역기관 연구 책임자를 대상으로 설문조사와 인터뷰의 대상을 한정하였다. 향후 다른 연구에서 도시계획 및 환경계획의 수립 과정에서 지자체장, 협의회 위원, 계획 승인 담당자, 주민 등과의 심층적인 설문조사 및 인터뷰를 통해 통

합관리 제도의 개선방안을 심층적으로 분석할 필요가 있다.

우리나라에서 이미 1990년대 후반부터 국토계획의 친환경적 개발과 환경관리를 위한 논의가 이루어지고 있고 통합관리의 제도적 기반이 마련되었다. 하지만 본 연구에서 살펴본 바와 같이 지자체 단위에서는 통합관리가 잘 이행되고 있지 않은 실정이다. 특히 공동훈령에 명시된 지자체 계획의 통합관리의 이행이 미비한 상황이므로 실효성 있는 공동훈령 개정을 포함하여 중앙정부와 지자체의 제도개선과 지원이 요구된다. 즉, 본 연구에서 도출한 통합관리 7대 개선방안을 중심으로 통합관리 관련 정책이 개선되어 지자체의 국토-환경계획 통합관리 이행력을 제고할 필요가 있다.

■ 참고문헌 ■

- 공혜은, 2022, “도시성장관리 정책과 시사점”, 「국토(글로벌 정보)」, 통권487호, 국토연구원, pp.105-107.
- 국가법령정보센터, “국토계획 및 환경계획의 통합관리에 관한 공동훈령”. [https://www.law.go.kr/행정규칙/국토계획 및 환경계획의 통합관리에 관한 공동훈령/\(1593.20230314\)](https://www.law.go.kr/행정규칙/국토계획_및_환경계획의_통합관리에_관한_공동훈령/(1593.20230314)).
- 김동한 외, 2019, 「국토계획과 환경보전계획의 통합관리를 위한 국토정책과제 연구」, 국토연구원.
- 유예진, 2023, 「미국 환경보호청 스마트성장 평가방법의 주요 내용 및 시사점」, 국토연구원.
- 이건원, 2020, “지속가능한 국토·도시 조성 위한 공간계획과 환경계획 연계: 독일, 미국, 일본 사례를 중심으로”, 「국토지리학회지」, 54(3): .285-298.
- 정해준, 2018, “영국의 경관특성화를 통한 체계적 경관관리”, 「건축과 도시공간」, Vol.31, 건축도시공간연구소, pp.35-43.
- 정해준, 한지형, 2015, “경관계획과 국토계획의 연계성 강화 방안: 영국의 경관특성평가 도입과 활용을 중심으로”, 「국토계획」, 50(8), 대한국토·도시계획학회, pp.39-61.
- 최정석, 2021, 「국토·환경 통합관리의 실현성 강화를 위한 제도적 개선 방안」, 「환경정책」, 29(4): .27-58.
- 최희선 외, 2019a, 「국토-환경계획 통합관리를 위한 공간환경 기본구상안과 추진방안 마련 (I)」, 환경부.
- 최희선 외, 2019b, 「국토-환경계획 통합관리를 위한 공간환경 기본구상안과 추진방안 마련 (II)」, 환경부.

- 환경부, 2019, 「국가 환경-국토계획 통합관리방안 연구」.
- 환경부, 2020, 「지자체 국토-환경계획 통합관리 시행기반 구축사업: 광역/기초 지자체 통합관리 모델 구축」.
- 환경부, 2021.7a, 「시·군·구 환경계획 수립지침」.
- 환경부, 2021.7b, 「시·도 환경계획 수립지침」.
- 환경부, 2023a, 「국토-환경계획 통합관리를 위한 지방자치단체 환경계획수립 업무매뉴얼(안)」.
- 환경부, 2023b, 「지자체 국토-환경계획 통합관리 이행강화 방안 마련 연구」.
- 황병춘, 2022, “영국 국가도시계획 지침(National Planning Policy Framework)과 시사점”, 「국토(글로벌 정보)」, 통권487호, 국토연구원, pp.102-104.
- Government of the Netherlands, 2019, Draft National Strategy on Spatial Planning and the Environment.
- Government of the Netherlands, “Revision of Environment and Planning Laws”, <https://www.government.nl/topics/spatial-planning-and-infrastructure/revision-of-environment-planning-laws/>, 검색일: 2024.6.14.
- Informatiepunt Leefomgeving, “General information on Environment and Planning Laws Revision of Environment and Planning Laws”, <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/english-environment-and-planning-act/general-information-on-environment-and-planning/>, 검색일: 2024.6.14.
- Ministry of Housing, Communities & Local Governments, 2023, National Planning Policy Framework.

송지윤: 독일 드레스덴공대에서 공간개발(환경과학과) 박사학위를 받고 현재 한국환경연구원에서 국토-환경계획 통합관리, 도시 기후탄력성 정책, 탄소중립도시 정책에 대해 연구하고 있다. 국토-환경계획 통합관리, 기후정책통합에 관심을 가지고 있다(songjy@kei.re.kr).

송슬기: 현재 서울대학교 환경대학원에서 환경계획학 박사과정 중에 있으며, 또한 한국환경연구원에 재직하며 국토-환경계획 통합관리, 탄소중립도시 제도 개선 등과 관련한 연구에 참여하고 있다(sksong@kei.re.kr).

박창식: 서울대학교에서 공학박사 학위를 받았으며, 현재 한국환경연구원에서 기후변화와 삶의 질, 지역쇠퇴와 균형발전을 고려한 환경정책에 대해 연구하고 있다. 미래 여건 변화에 대응한 국가환경정책의 발전전략에도 관심을 가지고 있다(plade290@kei.re.kr).

최정석: 서울대 환경대학원에서 박사학위를 받은 후, 중부대학교에서 환경계획, 환경정책, 기후변화대응정책 등을 교육·연구하고 있다(ecoparks@naver.com).

오혜정: 충남대 공대에서 환경공학 박사학위를 받고 현재 충남연구원에서 공간환경계획 및 환경정책, 통합물관리 정책, 토양 지속가능성 및 순환경제 정책에 대해 연구하고 있다. 국토-환경계획 통합관리, 지역형 융·복합 환경정책 발굴에 관심을 가지고 있다 (ohj77@cni.re.kr).

투 고 일: 2024년 08월 12일
심 사 일: 2024년 08월 22일
게재확정일: 2024년 09월 28일