

# 녹색정부 실현을 위한 기구개편의 원칙과 방향

-건교-환경 통합논의에 부쳐-

조명래 (단국대 교수, 환경정의집행위원장)

## 1. 들어가는 말

지난 6월2일 노무현대통령은 건교부와 환경부를 통합하여 '국토환경부'를 신설하는 방안을 검토하도록 지시했다. 이는 이미 국민의 정부 때부터 환경 전문가와 시민단체 관계자들이 요구했던 바이고, 또한 참여정부의 인수위에서, 그리고 참여정부2년 평가위원회에서 제안했던 바이다. 따라서 환경을 중심으로 우리사회가 거듭나길 꿈꾸는 이들이라면 하나같이 '건교부-환경부 통합'을 열렬히 환영하고 있다.

우리나라 정부는 태생적으로 개발정부였고 지금도 그러하다. 이러한 개발정부 체제로는 우리사회의 지속가능성을 담보하지 못하고, 또한 진정한 발전이나 진보도 있을 수 없다. 세계적으로 보더라도, 환경적으로 건강하고 지속가능한 나라는 경제적으로도 건강하고 지속가능하다. 스웨덴, 핀란드, 덴마크, 네덜란드, 독일, 일본 등으로 대표되는 녹색국가들은 1970년대까지의 케인지안 복지정부 시스템을 1980년대 들어 '환경에 보다 민감한' 녹색정부 시스템으로 바꾸어 이른바 '생태적 근대화'를 추진하면서 선진사회로 이행했다.

우리나라 환경문제는 국토개발에서 비롯되고 있다. 때문에 국토개발을 담당하는 건교부와 환경보전을 담당하는 환경부의 통합은 국토의 환경성을 지키는 '포석의 일점'이 되기에 충분하다. 이런 점에서 건교-환경의 통합은 우리정부가 개발정부에서 녹색정부로 전환하는 첫 시동이 될 수 있다.

## 2. 녹색정부를 위한 기구개편의 원칙

가. 공개적인 논의와 합의를 통해 추진되어야 한다.

정부조직의 통합은 흔히 말하는 밥그릇싸움을 내포하기 때문에, 최고통치권자가 정치적으로 추진하지 않으면 쉽게 성사되지 않는 게 태반이다. 이런 특

성을 잘 아는 정부 안팎의 관계자들은 대통령이 마음먹었을 때 일을 성사시켜야 한다고 판단하고 ‘조용히 떠벌리지 않고 거사를 추진하고’ 있다.

그러나 일부 환경주의자들은 개발주의가 여전히 득세하고 있는 형편에 ‘건설(혹은 개발)-환경의 전면적 통합’은 환경이 결국 개발에 먹히는 결과만 초래할 것이라고 우려하고 있다. 뿐만 아니라 정권말기인 지금, 양립하기 힘든 ‘건설-환경’을 통합하는 것이 가능할까, 그리고 그 정치적 저의가 무엇일까 하는 의문도 제기하고 있다. 여러 정황을 판단해 보면, 지금은 건설과 환경의 통합이 제대로 추진될 때가 아니라는 것이 우려의 핵심이다.

이러한 우려는 가뜰이나 통합전망이 불투명한 형편에, 통합논의 자체에 찬물을 끼얹는 것이 되지 않을까 하는 반발을 사고 있다. 통합 사안의 복잡성을 염두에 둘 때, 최고통치권자가 자발적으로 건설과 환경을 통합하겠다는 것은 여러모로 좋은 징조고 또한 기회다. 그러나 분명한 것은 통합이 졸속으로 이루어져선 안 된다는 사실이다. 이해관계가 복잡하기 그지없는 통합의 단추가 처음부터 잘못 끼워지면, 아니 한만 못하다. 따라서 통합은 추진하되 ‘돌다리를 최대한 두드려 가면서 건너야 한다’.

역사에 남은 통합이 되기 위해서는 지금부터라도 통합에 관한 개방적 논의가 허용되어야 한다. 아무리 급하더라도 통합은 한국정부를 녹색정부로 바꾸어가는 중장기적인 틀 속에서 단계적으로 추진하되, 이에 대한 국민적 합의가 분명해야 한다.

## **나. ‘정부의 녹색화’는 녹색민주주의의 제도화에 달려 있다.**

오늘날 환경은 경제/사회와 견제와 균형을 전제로 하며 이러한 상태를 지속가능한 발전이라 부른다. 지속가능한 발전은 경제, 사회, 환경과 관련된 이해당사자들 간에 대화가 이루어지고 합의와 협력을 통해 통합적, 상생적 발전 목표를 추구할 때 실현된다. 녹색정부는 지속가능한 발전을 추구하는 이해당사자들 간의 대화, 합의, 협력의 제도화, 즉 녹색민주주의가 제도화된 유형의 정부다.

녹색민주주의를 지향하는 녹색정부의 조건은 지속가능발전의 관리를 환경행정의 내용으로 하면서, 그 운용에서는 주요 이해집단간의 협의와 조정을

통해 지속가능발전의 목표를 실현해야 한다. 정부-시민, 정부-기업, 시민-기업간 파트너십을 바탕으로 지속가능한 발전의 목표로 추구하는 국정운영 체제를 녹색정부가 구비해야 할 최대치의 조건이라 할 수 있다.

녹색정부 하에서 환경행정은 환경매체 중심의 단편적 환경관리에서 지속가능한 발전을 위한 통합적 환경관리로 확대되어야 하고, 그 운용에서는 주요 이해당사자들이 정부정책 틀 내에서 협력과 참여를 통해 지속가능한 발전의 목표를 추구하는 방식으로 이루어져야 한다.

#### **다. 통합은 단계적으로 접근해야 한다.**

녹색정부는 사회전반에 지속가능성을 구현하는 데 스스로의 역할을 집중시키는 정부의 유형을 지칭하지만, 실제의 역할과 기능은 각 나라의 발전단계나 제도적 조건에 따라 상이할 수 있다. 한국에서 녹색정부가 필요로 하는 것은, 경제의 양적 성장과 개발을 중심으로 하는 발전과정을 사회전반에 지속가능한 발전이 구현되는 발전과정으로의 이행을 통해, 한국사회의 발전을 한 단계 업그레이드하기 위한 것이다. 따라서 한국적 녹색정부의 역할/기능은 단기적으로는 성장과 개발주의를 얼마만큼 효과적으로 통제하면서, 장기적으로는 현실에서 지속가능한 발전의 상태를 이룩해내는 것이다. 이를 달리 말하면, 한국적 녹색정부의 역할/기능은 '개발억제 혹은 환경보전의 확대'를 최소치로 하고 '지속가능한 발전'을 최대치로 하는 스펙트럼을 가지고 있다는 주장이다. 전자는 현실 제도적 여건을 감안해 단기적으로 집중해야 할 녹색정부의 역할/기능이라면, 후자는 지속가능한 발전이란 이상을 장기적으로 실현해내는 녹색정부의 역할이라 할 수 있다. 녹색정부를 지향하는 기구재편은 바로 이러한 단계를 통해 추진되어야 한다.

첫째 (기능적 통합), 단기적으로는 환경행정은 여러 부처별로 산재되어 있는 환경행정을 선별적으로 통폐합해 주무부서의 환경행정 영역(주로 환경보전업무)을 확장시키면서, 동시에 개발부서가 추진하는 정책을 환경친화적으로 추진될 수 있도록 조정하고 감독하는 기능을 강화하는 방식으로 재편되어야 한다. 이는 현재의 법제도적 여건을 감안해 환경보전행정을 강화하면서 개발행정에 대한 조정과 감독을 강화하는 기능개편 중심으로 녹색정부의 기구개편이 이루어져야 한다는 것을 의미한다.

둘째 (기구적 통합), 중기적으로는 한국적 지속가능한 발전의 관건이 되는 개발행정(특히, 국토개발)과 환경행정을 담당하는 부처의 기능을 전면적으로 통합해 환경보전의 틀 내에서 개발사업을 기획하고 집행하며 평가할 수 있는 방식으로 재편되어야 한다. 이는 환경보전관련 기구와 자원 및 국토개발 관련 기구를 통합해 '거대한 집중형 행정부서체제(예, 스웨덴의 지속가능발전부)'로 운영하고 있는 유럽식 국가시스템을 따르는 것이다.

셋째(국정 시스템의 전환), 장기적으로는 국정운영체제를 지속가능성의 관리를 중심으로 재편되어야 한다. 이를 위해서는 '국가지속가능발전기획원'과 같은 기구를 만들어 지속가능한 발전의 목표 하에 부처별 정책과 행정들을 기획하고 조정 집행함으로써 국정운영시스템 전반이 지속가능한 시스템으로 전환되도록 해야 한다.

### 3. 녹색정부를 위한 '건교-환경 통합'의 방향

#### 가. 통합의 전제

녹색정부를 지향하는 첫 단추로서 건설과 환경의 통합은 견제와 조정을 전제로 하는 기능적 통합이 되어야 한다. 이는 '건설과 환경의 전면적 통합'이 '밀업꾼과 밀업감시원의 유착'을 막기 위한 것이다. 우리는 아직 개발수요가 많은 나라이고 국가행정도 개발행정을 중심으로 하고 있어, 양 부서 통합이 자칫 '개발에 의한 환경의 포섭'이란 결과를 가져오기 십상이다.

따라서 '개발중심의 단순한 물리적 통합'이 아니라, '보전 중심으로 건설과 환경 간에 견제와 조정이 이루어지는 화학적 통합'으로 이루어져야 한다. 즉, 환경부는 국토환경자원의 이용계획과 관리를 담당하는 역할을 맡고, 건교부는 이러한 계획 내에서 주택, 교통 등의 토목사업의 집행을 맡게 될 때, '선계획 후개발'의 명실상부한 제도화가 실현된다. 통합이라 해서 어느 한 쪽 부서가 없어지는 게 아니라 보전중심으로 환경행정을 통합한 뒤, 남은 집행기능을 건교부가 맡는 식이 되어야 한다는 뜻이다.

#### 나. 환경보전행정의 확대와 개발행정에 대한 조정과 감독의 강화

현재 한국에서 지속가능한 발전의 관건은 일차적으로 경제성장 기조에 바탕으로 둔 각종 국토개발 사업을 얼마만큼 환경 친화적인 것으로 통제할 수 있느냐에 달려 있다. 하지만 현실에서는 국토자원의 개발수요는 앞으로도 점증할 것으로 보이기 때문에, 이를 무조건 억제하거나 통제하기보다 계획적으로 관리하고 조정해 가는 가운데, 환경보전과 관련된 핵심행정기능을 확대시켜 가는 것이 녹색정부의 현실적인 역할일 것이다.

이런 기조 하에서 우선 녹색정부의 첫 과제는 환경보전과 관련된 행정기능을 통폐합하는 것인 데, 여기에는 주무부서인 환경부의 환경행정기능이 미흡하다는 판단이 전제가 된다. 환경부로 이관되어야 할 타 부처의 환경관련 행정으로는 WSSD 등 최근 국제환경정책 동향에서 쟁점(예, 재생에너지 확대, 생물종 다양성 보전, 유해물질 억제 등에 관한 각종 국제협약 등)이 되고 있으면서, 국내적으로 보다 적극적인 보전을 필요로 하는 분야를 우선으로 해야 한다. 여기에는 물, 산림과 같은 자원, 에너지, 해양환경 등이 포함된다. 구체적으로 말하면, 건교부의 수량관리, 농림부의 산림보전, 해양수산부의 해양자원관리, 산자부의 에너지 및 지하자원 관리, 문화재청의 천연기념물 지정관리, 외통부의 환경관련 국제협약 업무 등은 환경부로 이관하는 게 바람직하다.

한편 국토개발과 관련해서는 현실적으로 점증하는 개발수요와 친환경적 관리의 필요성을 절충하는 측면에서, 건설교통부의 국토이용계획 및 관리 업무를 환경부로 이관시켜 환경관리계획과 국토계획을 통합한 후, 건설교통부는 건설, 주택, 도로교통과 관련된 집행기능을 담당하도록 (축소)해야 한다. 이러한 개발사업이 국토이용계획에 따라 철저히 집행되도록 법과 제도로 강제될 때, 환경부는 계획권에 기초한 조정 및 감독권한을 가지고 건교부가 주관하는 토목개발사업들이 친환경적으로 추진될 수 있도록 감독·유도할 수 있다.

#### **다. 환경행정의 위상강화와 개발행정의 축소 및 기능전환**

녹색정부를 위해서는 환경행정의 범위가 확대되는 것과 더불어 정부의 행정위계에서 위상과 권능이 강화되어야 한다. 환경행정의 위상강화는 주무부서인 환경부가 부처별 서열에서 상위로 옮겨가거나 환경부장관을 부총리급으로 격상시키는 것을 통해 이루어져야 한다. 한편 환경행정의 위상강화는

그에 따른 업무의 확대와 책임이 뒤따르기 때문에 환경행정의 내부업무체계를 기획, 조정, 집행, 감독, 평가 등으로 세분화해야 한다.

먼저 기획·조정업무와 관련해서는 국토자원의 이용 및 관리와 환경보전과 관련된 기획과 조정권한을 확대해 개발부서의 유관업무와의 협력과 조정을 강화해가야 한다. 집행과 관련해서는 환경오염규제나 자원관리의 자율성과 효율성을 위해 '환경규제청'과 '자원관리청' 등을 외청으로 두는 방안을 검토해 볼만 한다. 평가와 관련해서 사전환경성검토, 전략환경영향평가 등의 업무를 효과적으로 추진할 수 있도록 해야 한다. 이 기능은 대통령 직속 '지속가능발전위원회'가 관장하는(할) 지속가능성 평가업무와 연계해서 부처별로 추진되는 주요 개발정책의 환경성 검토와 전략환경영향 평가 등을 포괄하여 '지속가능성을 사전, 사후적으로 평가'하는 것으로 운영되어야 한다. 이를 위해 현재의 각종 평가제도를 지속가능성평가제도로 통폐합하고, 환경부 산하에 독립 외청으로 '지속가능성평가청'을 두는 것을 검토할 만하다. 환경부의 기능확대와 위상강화를 전제로 한다면 명칭도 '환경관리부' 혹은 '국토환경부'로 개칭하는 것이 바람직하다.

한편 환경부로 국토계획과 자원관리 기능이 이첩되면, 건교부는 주택, 도로, 건설(토지개발) 등과 같이 공익성이 강한 토목적 실행업무만 전담해야 한다. 아울러 건설행정의 많은 부분은 앞으로 지방으로 넘겨 지방의 도시계획 틀 내에서 추진하게 해야 한다. 이렇게 해서 남은 여력을 이용해 건교부는 산하의 각종 공사가 맡고 있는 업무를 직접 담당함으로써 개발독재의 유산인 개발공사를 정리하는<sup>1)</sup> 한편, 인프라 사업의 공익성을 향상시키는 데 주력해야 한다. 개발의 시대가 끝나지 않은 만큼, 건교부의 기능은 앞으로 일정 기간 존속시키되, 그 역할은 환경부의 계획 혹은 보전행정과 연동되도록 하고, 공익성을 강화하는 쪽으로 특화되어야 한다는 주장이다. 이 경우, 건교부는 '주택교통부' 혹은 '공공사업부'로 개칭해야 한다. 자원관리 기능을 환경부로 이관해준다면 산업자원부는 외통부의 통상기능을 회수해 '산업통상부'로 재편하도록 해야 할 것이다.

---

1) 국토이용계획 및 관리기능을 환경부로 이관한 후 건교부가 건설, 주택, 교통과 관련된 토목적 집행 업무를 담당하는 부서로 기능전환이 되면 현재의 토지공사, 주택공사, 수자원공사 등은 폐지하거나 영국식 다목적 '지역개발청(regional development agency)'으로 전환하는 것 바람직하다.

## 라. 부처별 환경경영체제 도입과 환경 거버넌스의 활성화

녹색정부의 진정한 조건은 정부조직 전체에 환경을 배려하는 마인드나 일상관리의 방식이 스며드는 데 있다. 이를 실현할 수 있는 방안은 모든 부처와 조직에 환경경영체제를 도입하는 것이다. 부처별로 추진되는 각종 정책에 환경과 지속가능성의 원칙이 반영되고, 또한 부처별로 사용하는 각종 물품들을 녹색상품으로 대체하며, 부처별로 사용되는 각종 에너지와 자원을 최대한 줄이거나 재활용하고, 부처별로 추진되는 주요 정책결과에 대한 환경성을 자체적으로 평가해 정책과정에 환류 시키는 등의 운영 시스템을 갖춘 것이 곧 환경경영체제이다. 부처별 환경경영체제를 운영하기 위해 환경담당관을 두어, 해당 부서의 모델정책을 개발하거나, 해당 부서의 활동과 관련된 에너지 및 물 사용의 절약, 폐기물 방출의 감소, 자원재활용의 활성화를 위한 프로그램을 담당케 하면서, 해당부서의 녹색구매를 책임지도록 한다.

한편, 지속가능한 발전을 지향하는 환경행정은 환경관련 주요 집단 간의 협력과 참여를 통해 기획되고 추진되도록 해야 한다. 녹색정부를 지향하는 환경행정은 이른바 '환경 거버넌스'의 원리와 방식으로 실현되어야 한다는 뜻이다. 환경 거버넌스는, 환경쟁점과 관련된 정부의 유관조직, 시민단체, 기업 등이 파트너십을 형성해 정책결정으로부터 자원동원, 집행에 따른 역할과 책임 등을 함께 공유하는 것을 통해, 환경보전 혹은 지속가능한 발전의 목표를 달성하는 것을 말한다. 기존의 정부 중심적 환경행정과 비교한다면 환경 거버넌스는 정부와 비정부간의 파트너십의 원리를 가지고 환경을 협력적으로 관리하는 것을 주요 특징으로 한다. 정부-비정부간 파트너십은 기구로 조직되고 제도로 그 역할과 기능이 뒷받침되어야 하는 바, 각 부처 내에 민관협력의 '지속가능발전위원회'를 만들어 주요 정책의 입안으로부터 집행에 이르는 전 과정에 지속가능성을 담보할 수 있는 역할(예, 사전검토, 조정, 평가 등)을 담당하도록 해야 한다.

## 마. 지속가능한 행정체제의 강화

환경행정은 점차 지속가능행정으로 전환되어야 한다. 이를 위해선 부처별로 추진되는 주요 정책(특히 개발정책)이 환경부의 환경행정을 중심으로 조정될 수 있어야 한다. 이 조정을 담당할 기구로는 대통령 비서실의 '환경수석', 대통령직속의 '지속가능발전위원회', 환경관련 장관들로 구성되는 '환경각료회

의' 등을 들 수 있다.

환경 수석의 신설은 최대한 조만간 실현되어야 한다. 대통령중심제 하에서 국정책임자의 환경철학 여하가 국정전반에 환경성을 반영하는 정도를 좌우함을 지금까지 목격해 왔기 때문에 한국의 정부를 녹색정부로 만들어가기 위해서 환경전반에서 국정책임자를 가까이 자문하고 방향을 제시해주는 환경수석이 반드시 필요하다.

대통령 직속의 지속가능발전위원회(지속위)의 조정기능을 강화하기 위해서는 현재 단순 자문기구로서의 위상을 바꾸어 주요정책의 사전검토, 자문은 물론 의결, 조정, 집행하는 권능까지 갖춘 국가지속가능발전위원회로 전환해야 한다. 이를 뒷받침하기 위해서는 현재의 대통령령을 '지속가능발전기본법'으로 확대 개정하여 국가지속가능발전전략 수립에 관한 부분, 지속위(국가 및 지방 지속위)의 역할위상 및 내부체계에 관한 부분, 지속가능발전특별회계의 설치 및 운영에 관한 규정을 담도록 해야 한다.

내각 차원에서 '환경각료회의'를 구성해 환경부를 중심으로 부처별 환경관련 정책들을 상호조율하고 조정하도록 해야 한다. 현재 국무총리조정실 등을 통한 환경행정업무의 조정은 개발행정에 밀려 효과적으로 이루어지고 있는 않은 실정이어서, 부총리급 환경부 장관을 수장으로 하여 환경각료회의를 보다 효과적인 환경행정의 부처 간 조정기구로 기능하도록 해야 한다.

앞으로 지속가능성을 전제로 하는 환경행정의 조정은 중앙정부-지방정부 간에도 보다 확실히 이루어지도록 해야 한다. 중앙정부가 관장하고 있는 환경행정 중 집행(예, 유역관리, 오염단속)과 관련된 것들을 과감히 지방정부에게 일관 이양해 지방정부의 환경행정의 권능과 책임을 확대시켜주되, 중앙정부는 재정수단이나 감독수단 등을 활용해 지방정부의 지속가능성을 높이도록 유도해야 한다.

## **바. 예산과 인력의 조정 및 개발법제의 재편**

환경부의 대 건교부는 예산으로 1대 12, 인력기준으로 1대 3대의 격차를 보이고 있어, 환경부와 건교부의 기능적 통합은 예산 및 인력배분에서 조정이 따라가야 한다. 우선 정부차원에서 2% 남짓한 환경예산(환경부 예산기준

으로 1% 정도)을 최소한 2배 내지 3배 이상으로 확충해야 하고, 건교부의 개발예산의 많은 부분은 환경부의 계획 및 조정 채널을 통해 집행되도록 해야 한다. 아울러 개발을 부추기는 현재의 법체계를 보전법 체계로 전환시켜 환경정책을 중심으로 개발정책이 통합되고 조정되도록 해야 한다. 가령, 지속가능발전기본법의 제정, 국토의계획및이용에관한법률과 환경정책기본법의 통합, 토지이용 관련 각종 법률의 통합 등이 추진되어야 한다.

#### 4. 맺음말

국토환경의 파괴가 개발행정에서 비롯되는 우리의 현실을 감안할 때 건교부-환경부의 통합은 아무리 강조해도 지나치지 않고 또한 빠르면 빠를수록 좋다. 그러나 양 부처의 통합은 단순한 두 부처의 통합이 아니라 우리사회를 지속가능한 사회로 전환하고, 개발정부를 녹색정부로 전환시키는 하나의 시작점으로 접근되어야 한다. 이를 위해서는 한국적 녹색정부에 대한 틀을 분명히 해야 하고, 또한 단계적이면서, 충분한 국민적 합의를 바탕으로 하여 추진되어야 한다.

이러한 전제 하에서 '건교부-환경부 통합'의 취지를 제대로 살리기 위해선 환경부의 환경행정 강화가 범정부적 차원에서 이루어져야 하며, 아울러 건교부의 개발행정은 공공성 중심으로 재편되는 동시에 지방으로 이양하는 작업이 함께 추진되어야 한다. 그 밖에도 모든 부처별 업무의 지속가능성 담보를 위한 '환경경영체제 혹은 환경거버넌스 체제의 도입', 환경각료회의 등의 '환경행정체제의 강화', 환경조세나 법규의 정비와 같은 '환경행정의 법제도적 기반확충' 등도 함께 추진되어야 한다.

그러나 어떤 경우이든 건교부와 환경부 통합은 충분한 논의와 합의를 바탕으로 해야 한다. 다만 실현가능성을 담보하기 위해선 '통합의 원칙과 일정'에 대한 것은 처음부터 분명해야 한다.

#### 참고문헌

조명래, 2002, <<녹색사회의 탐색>>, 서울: 한울

조명래, 2006, <<개발정치와 녹색진보>>, 서울: 환경과 생명

# 녹색국가를 향한 국토환경관리 조직개편의 원칙과 방향

정희성 (한국환경정책평가연구원  
연구위원)

## I. 문제의 제기

우리 국토환경은 환경적인 지속가능성이라는 측면에서 커다란 도전과 위협에 처해 있다.

우리나라는 환경지속성지수(Environmental Sustainability Indicator; ESI) 평가에서 2001년에는 122개 국가 중에서 95위를, 2002년에는 142개 국가 중에서 136위를, 2005년에는 146개 국가 중에서 122위를 점하는 것으로 평가되고 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 3.8ha이나 된다. 이는 평가대상 세계 148개 국가 중에서 141위이며, 아시아태평양지역에서는 미국(4.9ha) 다음으로 생태결손이 크다.<sup>1)</sup> 국제자연보전연맹(IUCN)의 생태계건강 지수(Ecosystem Wellbeing Index; BWI) 평가에서도 우리나라는 180개 국가 중에서 161위를 차지하여 자연생태계의 건강이 매우 낮은 국가로 분석되고 있다.<sup>2)</sup>

우리나라가 지속가능성의 관점에서 낮은 평가를 받고 있는 것은 국토의 협소성과 함께 환경정책과 국토, 경제·산업, 자원관리 등 여타 국가정책과의 부조화에도 원인이 있다. 특히 환경과 관련된 정책들 간의 부조화와 갈등은 정부 기능과 조직의 산재 이에 따른 정책갈등과 조정의 미흡 때문이라고도 할 수 있다. 1980년 환경청이 발족할 당시 환경행정을 단순히 공해방지 업무로 국한하였다. 그런데 환경청은 1990년 환경처, 1995년 환경부로 승격과 함께 지방상수도 등의 환경부의 업무가

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 생태족자를 기록하고 있다.

2) Prescott-Allen, R. 2001. 'Wellbeing of Nations. A Country-by-Country Index of Quality of Life and the Environment'.

확장되었다. 그러나 환경정책의 수립과 집행과정에서 여타 관련정책과 갈등과 분쟁이 여전히 심각한데 특히 국토관리 그리고 자원개발과 이용에 관련하여 심하다. 특히 자원개발 및 국토관리업무를 담당하는 개발부서와 환경부서간의 개발과 보전에 대한 업무가 유기적으로 연계되지 못하고 부처이기주의와 함께 정책조정이 잘 되지 못하고 있기 때문이다.

이에 이 글에서는 지속가능한 발전을 위한 국토와 환경관리 정책기능의 분담문제를 살펴보고 지속가능한 발전을 위한 국토환경관리 조직과 기능의 개편방안을 논하도록 한다.

## II. 국토환경관리상의 실태와 문제점 진단

### 1. 개관

우리나라가 지속가능성의 측면에서 낮게 평가되고 있는 이유는 좁은 국토에 많은 인구와 경제활동을 수용해야 하는 국토이용의 근본적인 제약 때문이라고도 볼 수 있다. 그러나 국토가 협소하다고 해서 항상 지속가능성이 낮은 것은 아니다. 좁은 국토라도 환경성을 배려하고 합리적으로 이용한다면 양호한 지속가능성을 유지할 수도 있다. 지속가능한 국토관리의 주요 요소인 국토이용정책과 자원관리정책의 오류<sup>3)</sup> 그리고 이러한 오류를 시정하는데 한계를 보인 환경정책이 우리 국토의 지속가능성을 낮게 하는 요인이 된다.

국토환경관리정책의 실패는 다시 시화호, 새만금, 경인운하 등 각종 국책사업에 대한 정부불신과 정책갈등으로 나타나 국력의 불필요한 낭비를 초래하고 있다. 최근 사회적 논란이 되고 있는 개발과 보전에 관한 사회갈등현상들은 국토의 환경성에 대한 면밀한 사전조사와 분석을 거치지 않는 국토 개발과 자원 개발 사업이 사후에 환경적인 문제가 노출되면서 발생하는 경우가 대부분이다. 국토환경정책의 문제들은 이들 업무를 담당하는 정부의 기능과 조직이 여러 부처에 산재하여 정책이 효과적으로 조정되지 못한 데에도 그 원인이 있다.

그러므로 이하에서는 이 같은 국토환경관련 정책의 운영상의 난맥상과 현상을 분석해 보도록 한다.

---

3) 환경문제는 본질적으로 에너지, 수자원, 산림자원 등 자원문제와 연계되어 있는바 자원이용의 량과 형태에 따라 환경문제의 특성도 결정된다. 예를 들면 저질에너지를 과다 사용하게 되면 대기오염문제가, 낭비적인 수자원 개발과 이용은 수생태계 파괴와 수질오염문제가, 산림관리의 실패는 생태계 파괴와 생물다양성 감소 그리고 수자원 고갈 등을 초래하게 마련이다. 때문에 자원관리와 환경관리는 동전의 양면과 같은 관계로 서로 떼어 놓을 수 없다.

## 2. 자원관리와 환경관리

### 1) 물관리: 수자원과 수질관리

우리 환경정책 분야에서 국민들의 관심이 가장 높아 갈등과 분쟁도 심하고 정부의 정책적 관심과 투자도 가장 활발하게 이루어지고 있는 분야가 수자원, 즉 물관리 분야이다. 우리나라의 물관리 체계는 지표수와 지하수 그리고 물의 용도에 따라 부처별·기능별·하천별로 다원화되어 있어 물관리 정책의 혼란과 갈등을 초래하고 있다.

지표수 관리는 이수과 치수관리, 수질관리와 지방상수도, 방재업무, 농업용수관리, 발전용수관리, 기상관측 등으로 나뉘어 여러 부처가 관장하고 하천의 크기를 기준으로 중앙 직할과 지방자치단체 관할로 분리되어 있다. 그리하여 지방자치단체의 상수도업무의 혼선, 지역간 물배분의 불균형, 투자재원과 수자원의 낭비 등을 초래하며 수자원개발과 하천관리에 대한 정책갈등이 자주 발생하고 있다.

미래의 수자원으로 그 중요성이 더해가고 있는 지하수도 무분별한 개발 및 이용후의 폐공방치 등으로 자원의 고갈과 지하수오염문제가 심각하게 대두되고 있다. 그러나 지하수관리 업무도 용도에 따라 여러 부처로 분리 관리되고 있어 행정력의 낭비와 정책 부조화를 초래한다.

### 2) 에너지와 대기관리

주요 도시의 대기환경은 정부의 꾸준한 대기질 개선정책으로 아황산가스, 부유분진 등 가정연료와 공장에서 주로 배출되는 전통적인 대기오염 물질에 대해서는 개선되고 있다. 그러나 이산화질소, VOC, 미세먼지 등 자동차가 배출하는 대기오염물질은 꾸준히 증가하고 있어 서울 등 주요 대도시는 심각한 오존오염을 겪고 있다. 국토면적의 12%에 인구 및 자동차의 46%가 집중되어 있는 수도권 지역의 미세먼지농도는 2004년 기준  $61\mu\text{g}/\text{m}^3$ 로, 런던의  $20\mu\text{g}/\text{m}^3$ (’01), 파리  $20\mu\text{g}/\text{m}^3$ (’01), 동경  $40\mu\text{g}/\text{m}^3$ (’02) 등에 비추어 매우 높다.

<표 1> 세계 주요 도시의 대기오염도 비교

| 오염물질                              | 서울(’04) | 런던(’00) | 파리(’98) | 동경(’00) | 뉴욕(’97) |
|-----------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 오존(ppb)                           | 14      | 17      | 17      | 26      | -       |
| 미세 먼지( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) | 61      | 09      | 24      | 40      | 28      |
| 이산화질소(ppb)                        | 37      | 29      | 25      | 27      | 27      |

자료: OECD, 2002. ‘Environmental Data Compendium’

환경부, 2005. ‘환경 통계연감’

도시의 대기오염문제는 에너지 이용량 그리고 형태와 밀접하게 관계되어 있는바 그간 우리나라는 청정연료 보급 등 연료전환정책을 강력하게 시행하여 전통적인 대기오염문제는 극복해 가고 있다. 그러나 잘못된 도시 교통체계와 토지이용이 초래한 대도시의 교통공해는 갈수록 악화되어 국민의 90%정도가 거주하고 있는 도시 삶의 질이 크게 저하시키고 있다. 우리나라 에너지 사용으로 인한 대기오염물질의 사회적 비용의 총액은 연간 약 27조 6천억원 (2000년 기준)이나 되며, 이중 수송부문이 초래하는 비용은 그 절반인 약 13조원에 이른 것으로 추정되고 있다.

도시 대기질관리는 에너지 수급정책과 대기질 관리업무간의 조정 그리고 교통수단간의 분담을 결정하는 교통정책과 환경정책의 부조화로 에너지 문제와 대기환경문제를 동시에 표출하고 있다.

### 3. 국토관리와 환경관리

#### 1) 국토 및 지역 계획

국토계획, 도시계획 등 기존의 국토이용계획 체계는 기본적으로 개발을 전제로 하여 토지공급의 효율성 확보에만 치중하여 국토환경용량을 체계적으로 보전하고 관리하는데 한계가 있다.

국토이용·개발계획 수립시 사전환경성 고려의 부족은 사후에 막대한 환경관리 비용의 지불을 초래한다. 참고로 울산·온산 공업단지의 경우에는 주민이주대책비로 3,908억원 (97년 3월까지)을 지불하였고, 시화호 방조제 축조사업의 경우에는 해양오염 등 수질오염 문제로 담수호로의 이용을 포기하였고, 새만금의 경우에는 개발의 지속가능여부에 대한 환경논쟁과의 갈등이 아직도 첨예하다.

국토계획 및 개발업무 등 국토관리업무는 건설교통부의 고유업무로서 건교부는 국토건설종합계획 등에 의거하여 도시화와 산업화의 진행으로 늘어난 개발수요에 대응하고 있다. 1993년에 행한 국토이용관리법의 개정으로 인해 1990년대 후반들어 국토의 난개발이 심화되자, 환경부는 2001년 8월 국토환경보전과를 설치하여 국토환경관리업무에 부분적으로 관여하고 있는 상태이다.

#### 2) 국토 및 자원 개발 정책과 사업

우리나라에서 국토 및 자원 개발 정책과 사업을 담당하는 부서는 매우 다양한데 주요 중앙부처로는 건교부가 있으며, 전원개발은 산자부가, 농림부와 행정자치부도 일부 지역개발 업무를 담당한다. 지방자치의 활성화와 함께 주요 개발관련 업무가

자치단체로 이양되어 지방자치단체도 각종 중·소규모의 개발사업을 시행되고 있다.

국토환경과 자원관리에 있어서 가장 바람직한 것은 개발정책과 사업을 담당하는 주체가 스스로 해당 정책이나 사업의 환경영향을 인지하고 평가하여 환경친화적인 정책과 개발을 추진하는 것이다. 그러나 단기적인 개발이익의 극대화만을 노리는 개발주체들은 당해사업이 초래할 수 있는 환경영향을 사전에 예방하거나 감소하려는 노력을 소홀히 하여 환경자원 기반의 파괴와 환경오염 문제를 심화시키고 있다.

산업단지·신도시·주거단지 등 각종 국토개발, 도로·철도·항만·공항 등 교통시설 건설 등 각종 개발계획과 사업에 따른 환경성 확보 수단으로는 환경부가 권장하는 환경영향평가제도와 사전환경성 검토제도가 있다<sup>4)</sup>. 그러나 이들 제도만으로는 환경을 훼손하는 중복 및 과잉 개발사업을 막기에는 역부족이다.

### 3) 도시 개발 및 관리정책

우리나라의 도시는 난개발, 녹지부족, 대기 및 수질 오염, 교통혼잡 등으로 쾌적한 삶의 질이 크게 위협받고 있다. 환경친화적인 도시개발을 위해서는 도시기본계획과 도시재정비계획 등 각종 도시개발정책에서 환경적인 요소가 잘 고려되어야 하나 현행 도시계획은 도시의 성장축 또는 교통축에 대해서만 우선 고려된다. 도시의 환경분야 조사는 기상, 자연지리, 오염 현상 등에 국한되고 녹지축이나 biotop 등 보전축에 대한 고려는 미흡하다. 즉 삶의 질 높은 도시를 구축하기 위해서는 생태환경보전 기본구상을 전제로 도시개발의 방향과 토지이용이 결정되는 과정을 거쳐야 하나 현재의 도시관리업무 분장은 그렇지 못하다고 할 것이다.

### 4) 농·어촌지역의 난개발

농·어촌지역의 이용과 관리에 대한 장기적인 비전과 계획이 부재하여 무분별하게 위락시설, 주거단지, 공단 및 자원 등을 개발하여 국토의 황폐화를 심화시켜 왔다. 논농사의 감소, 농촌인구의 고령화, 그리고 농지의 도시적 토지용도로의 전환에 따른 농·어·산촌 지역의 난개발과 경관훼손 문제는 심각하다. 1990년대 초의 준농림지역 토지이용규제 완화이후 농·어·산촌지역이 여가 위락산업의 성장과 함께 난개발의 대상이 되고 있다. 도·농 복합지역이나 농촌지역의 도시화가 급격히 이루어지고 있을 뿐만 아니라, 향후 논농사의 감소로 인하여 농지의 도시용 토지로 전환을

4) 환경영향평가제도는 1981년 본격적으로 실시되기 시작한 이후 수차의 제도개선을 거쳐 2001년에는 교통영향, 인구영향, 재해영향 등을 절차적으로 통합한 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법을 제정하여 통합되었다. 사전환경성검토제도는 환경정책기본법과 개별법에 근거하여 행정계획과 환경민감지역의 소규모 개발사업을 중심으로 입지나 개발의 환경적 타당성을 사전에 검토하여 왔는데 2006년부터는 전략환경평가제도의 개념이 포함되는 제도로 개편되었다.

가속화하여 심각한 우려를 자아내고 있다.

### III. 국토환경정책기능 정비의 원칙과 기준

#### 1. 논의의 배경과 쟁점

국토의 난개발 그리고 국토환경의 악화에 대한 대안으로 환경부와 건교부를 통합하여 90년대 초의 영국의 환경성, 현재의 스웨덴의 환경자연보호부와 같이 개편하는 방안이 최근 거론되고 있다. 환경관리가 토지이용문제와 떼어서 고려될 수 없다는 점에서 환경친화적 국토 및 도시개발, 토지이용, 교통 및 물류체계 개발 등을 유도하여 사전예방적인 국토관리로 환경정책이 전환되어야 한다는 논리이다. 그리고 개발과 보전에 대한 정책갈등과 사회적인 혼란을 줄일 수 있을 것이라는 주장이다.

그런데 이러한 접근은 영국 등과 같이 경제사회가 안정단계에 이르러 사회간접자본 확충을 위한 대규모 개발이나 투자가 비교적 적은 성숙된 선진국에 적합한 형태이다. 건교부의 국토 및 교통개발과 이용에 관한 집행업무의 대부분이 실질적으로 자치단체로 이관하고 정책수립기능만 남았을 경우를 전제로 검토되고 있는 대안으로 보인다.

그런데 우리나라는 신행정수도건설 등 각종 개발투자와 사회간접자본 확충을 위한 투자가 여전히 많아 건설-환경의 전면적인 통합은 밀업군과 밀업감시원의 관계를 초래할 우려가 있다. 건교부와 환경부간에 정책갈등이 많고, 개발과 보전에 대한 사회갈등이 빈번하다고 해서 단순히 두 부서를 통합하는 것은 바람직하지는 않다. 즉 모든 국토와 환경관리 기능을 하나의 거대부서로 통합하는 것은 자칫하면 득보다 실이 많을 수가 있다.

그러므로 보다 근본적이고 포괄적인 관점에서 향후의 행정여건변화를 고려하면서 국토와 환경관리에 관련된 부처간의 업무와 기능을 검토하고 평가해서 개편을 논의해야 한다.

#### 2. 기본원칙과 정책방향

##### 1) 행정개혁차원에서의 원칙과 방향

우리 환경정책은 21세기 세계화와 지방화, 즉 세방화(Glocalization)시대를 맞이하여 효율성 높으면서도 균형있는 국토자원과 환경관리를 구현해야 하는 상황이기도 하다. 민주주의를 창달하고 새로운 국가발전의 동력을 창출하기 위한 지방분권화시대를 맞이하여 국토-환경-자원관리-경제개발의 새로운 패러다임을 요구된다. 세계경제

가 하나로 통합되고 있는 세계화의 시대는 희소해진 각종 자원을 가장 효율적으로 이용할 수 있는 국가만이 살아남을 수 있어 국민경제의 생태-효율성을 높일 수 있는 정책수행체계, 즉 효율적인 정부조직과 기능을 요구한다.

첫째, 정부의 유사정책기능과 조직은 업무의 성격을 감안하여 통·폐합하여 전면적으로 조정하여 공공부문의 효율성을 높여야 한다. 즉 민간부문의 창의성을 높여 경제발전을 위해 업무의 성격과 내용이 분명한 작고 강한 정부와 정책을 구현하는 것이다.

둘째, 사업적인 성격의 업무는 대폭 민영화 하는 등 기업경영적인 특성이 반영될 수 있도록 배려해야 한다. 민간부문의 역량이 미흡하여 공공부문이 담당하였던 공공서비스 제공과 관련된 업무를 민간부문에 이양하거나 민간위탁 등 기업적인 경영을 하도록 개혁하는 것이다.

셋째, 지방화·민주화시대에 걸맞게 지역주민의 복지와 직접 관련되며 정책의 집행과 관련된 업무는 가능한 한 지방으로 위임 또는 이양하도록 하는 것이다. 다양한 지방의 특색을 반영한 지방자치단체의 자율적인 정책수립과 집행을 허용하도록 하여야 한다.

## **2) 정부기능조정차원에서의 원칙과 방향**

경제개발시대의 공급확대위주의 국토 및 자원 개발정책에서 국민복지시대 삶의 질 향상을 위한 환경용량 보전 및 관리 시대에 걸 맞는 국토 및 도시정책을 수립하고 시행할 수 있는 체계 구축이 필요하다고 본다.

### **(1) 국토환경생태의 용도별 관리체계 확립**

국토환경을 정밀 진단하여 보전이 필요한 곳과 개발이 가능한 곳으로 식별하여 전자에 대해서는 철저한 보전관리를 후자에 대해서는 선 환경계획 - 후 개발계획 및 사업 체계를 확립하여야 한다. 이를 위해서 우선 국토를 지역별로 그 활용성에 따라 <표 2>과 같이 생태경관보전과 자원생산(추출)기반 등 보전적 관리가 필요한 지역과 정주환경 조성 및 산업생산 활동 등 개발을 위해 활용되는 지역으로 구분한다. 이들 지역은 다시 해당지역의 특성에 따라 핵심, 완충, 전이, 복원, 창출 등의 기준으로 나누어 진단하고 지역별로 관리기준, 원칙, 지침으로 구체화하도록 한다. 이렇게 국토환경을 재단하고 그 관리를 위한 정책과 기준을 제시하는 업무는 그간 건교부를 중심으로 환경부, 농림부 등으로 나누어져 관리되었는데 이들이 보다 체계적이고 간결하게 정리되도록 해야 한다.

<표 2> 국토환경의 활용도별 구분과 특성

|          |            | 특징                                                                                                                            | 비고                  |
|----------|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| 보전<br>위주 | 생태경관<br>보전 | ·보전가치가 매우 높은 국토의 핵심적인 보전지역으로<br>개발에 대해 불가역성이 높으며,<br>·생물다양성, 희귀 동식물 등 생태경관을 보전하여 미래<br>세대와 자연계의 이익에 부합                        | 생태계보전지<br>역, 자연공원   |
|          | 자원기반<br>보전 | ·농업, 임업, 수산업 등 1차 산업의 생산기반이 되는 토<br>지와 상수원 등 자원채취를 위한 수면 등으로,<br>·자원의 재생산성 유지 및 채취자원의 품질유지를 위해<br>적정생산량 유지 또는 환경오염 방지가 필요한 지역 | 농지, 임지, 공<br>유수면    |
| 개발<br>허용 | 개발전이<br>지역 | ·농·어·산촌 등 현재로서는 개발되지 않아 환경오염이<br>심하지 않는 청정지역이나,<br>·향후 적극적인 개발행위가 일어나 자연파괴와 환경오<br>염현상이 발생할 가능성이 높은 지역                        | 개발 관리지역             |
|          | 기개발<br>지역  | ·대도시, 산업도시 등 환경용량을 초과하는 개발이 이루<br>어진 지역으로,<br>·향후 환경개선 및 생태복원을 위해 적극적인 노력과<br>투자가 필요한 지역                                      | 환경오염 관리,<br>환경복원 창출 |

## (2) 자원관리와 환경관리정책간의 조화와 통합

자원관리와 환경관리 정책간의 조화와 통합이 보다 강조되어야 한다. 환경문제는 자원문제와 동전의 양면과 같은 관계로 자연파괴와 환경오염을 예방하고 개선하기 위해서는 자원의 효율적인 이용이 필요조건이다. 특히 우리나라와 같은 자원빈국으로 자원에 대한 해외의존도가 높은 국가에서는 수자원, 에너지, 광물자원, 생태자원 등 각종 자원의 이용효율증진이 경제활성화와 국제경쟁력 증진에 필수적이라고 본다. 그러므로 환경관리와 자원관리 기능과 업무를 통·폐합하고 조정하여 정부조직을 간소화하고 정책갈등을 줄여 정책의 실효성을 높이며 사회경제의 생태-효율성을 제고하는 노력이 필요하다. 이러한 자원관리업무 중에서 특히 문제가 되는 것은 수자원관리업무이다. 수자원 관리에는 수질관리가 필수요건으로 오염된 수자원은 아무리 많아도 소용이 없기 때문이다.

## (3) 사회간접자본관련 정책업무의 통합조정

항만, 철도, 도로 등 사회간접자본관리가 통합되어 유기적인 관계를 유지하는 정책체계가 정비되어야 한다. 지금까지의 사회간접자본에 대한 개발정책은 공급확대 위주 일변도이었다고 하여도 과언이 아닐 것이다. 뿐만 아니라 각종 사회간접자본 시설의 개발정책간 통합조정 미흡으로 막대한 자원낭비가 있었다. 그렇다 보니 철도와 도로 그리고 항공간의 중복투자와 과잉개발이 적지 않았다. 예를 들어 한편에서는 고속전철을 건설하면서도 지방에는 다수의 공항을 건설하여 이제는 그 공항

들이 승객이 없어 고민하는 상황이 발생하고 있다. 건교부가 담당하고 있는 도로개발 만해도 전국적인 종합과 조정의 미흡으로 한 지역에 고속도로, 국도 등 여러 노선이 중복 건설되어 과잉투자의 논란이 일어나고 있기도 하다.<sup>5)</sup> 때문에 사회간접자본 확충 정책에 있어서 효율성을 높이는 정책은 매우 중요한 현안과제가 되고 있다. 개별사업 분야에 있어서 과잉개발을 억제하면서도 도로, 철도, 항만, 공항, 산업단지, 신도시개발 등 각종 개발행위들이 효과적으로 연계되어 장기적으로 안정되게 투자·확충되면서 관리되는 체계가 요구된다고 할 것이다.

#### IV. 지속가능발전을 위한 정부조직개편의 방향

##### 1. 기본구조

위와 같은 현실정책상의 문제점과 향후 사회변화요구를 수용하기 위해서는 현재의 국토환경관리체계를 획기적으로 정비할 필요가 있다고 본다. 우선 현재와 같이 국토계획과 환경계획이 분리되고 자원관리 기능이 분화되면서 국토계획의 주체가 각종 개발사업계획까지 담당하는 형태는 결코 바람직하다고 할 수 없다. 때문에 국토계획과 환경계획을 통합하고 국토계획의 주체와 각종 개발사업계획과 시행의 주체를 분리하여야 한다. 즉 도로·철도·항만·산업단지 등 SOC관련 개발관련 업무는 사회간접자본부(가칭)를 신설하여 통합하고 국토환경의 관리와 자연자원의 관리에 해당하는 업무를 국토환경부(가칭)를 신설하여 정리하는 방안이다.

##### 2. 국토환경부(가칭)이 담당해야 할 주요기능

이 경우 국토환경부가 담당하여야 할 주요 기능은 다음과 같다. 우선 국토환경관리와 관련된 기본원칙과 정책을 수립한다. 그리고 이것을 수행하는 국토환경관련계획을 작성하여 여타부처나 지방자치단체의 각종 개발계획이나 사업이 이 계획에 부합되는지를 평가하는 전략환경평가업무를 담당한다.

둘째, 지속가능성의 기준으로 지방자치단체의 환경과 개발에 관련된 각종 계획을 심의하고 지방자치단체간의 계획간의 모순과 상충을 조정하는 업무이다. 지방자치단체의 도시기본계획과 환경보전계획을 해당지역의 지속가능발전계획으로 통합하여 경제개발-토지이용-자원관리-환경관리-사회발전 등이 통합되는 계획으로 유도하도록 한다.

5) 김선희, “도로사업투자의 문제점과 개선방안,” 한국환경정책학회·국회지속가능발전을위한환경정책연구회 주최, 교통시설 개발과 국토환경관리에 관한 정책토론회, 2006년 5월 18일, 74-94면.

셋째, 자원관리와 조화된 환경정책 수립하여 자원빈국의 한계를 극복하는 정책을 추진한다. 특히 자원수요관리에 대한 정책을 강화하여 자원낭비적인 산업경제구조를 극복하려는 노력이 필요하다.<sup>6)</sup> 이와 함께 수질과 수자원관리와 관련된 업무를 통합·조정하는 역할을 담당하여야 한다<sup>7)</sup>.

넷째, 생물종 다양성 보전, 자연생태계보전지역 관리, 자연공원 등 경관생태보전 등 보전위주로 관리되어야 할 지역을 지정하고 관리를 위한 원칙, 정책, 지침 등을 제정하는 업무를 총괄 담당한다. 이를 위해서는 현재 분산되어 있는 보전지역관리 정책을 통합하고 관련업무도 조정되어야 할 것이다<sup>8)</sup>.

다섯째, 기존의 환경부 조직이 담당하였던 환경오염관리업무는 생태산업적인 환경관리가 가능하도록 개편되어야 한다. 이 때 환경오염통제는 ④ 연구와 기술지원, ⑥ 정책계획과 예산관리, ⑦ 정보의 수집과 분석, ④ 기준의 설정, ⑤ 인·허가 그리고 집행 등 유사한 기능이 포함된다는 점을 감안하여야 한다<sup>9)</sup>.

### 3. 사회간접자본부(가칭)이 담당하여야 할 주요 기능

그리고 사회간접자본부는 도로, 철도, 항만, 공항, 산업단지개발 등 사회간접자본의 확충과 관리 그리고 건설관련 기술 육성정책을 담당하는 전문부서로서 다음과 같은 업무를 담당하여야 한다.

첫째, 각종 사회간접자본시설의 공급과 관리에 관련된 정책과 계획을 수립하고 집행하는 업무이다. 현재 중소기업의 사업들은 지방자치단체로 이양 또는 위임되어 있기 때문에 전국단위의 대규모 사업계획이 여기에 해당할 것이다. 그리고 도로, 철도, 항만, 공항 등 각종 사회간접시설간의 연계와 통합조정도 중요한 과제이다.

- 6) 2002년을 기준으로 세계 10대 에너지 소비국으로서 석유소비는 세계 6위, 석유 수입은 세계 4위를 차지한다. 그런데도 원자력 및 화석연료를 대체할 청정에너지(태양, 폐기물, 소수력, 풍력, 바이오 등)의 비중은 극히 낮아 석유가격이 천정부지로 오른 요즘 경제에 어려움을 겪고 있다. 수자원도 인구 1인당 강수량은 세계평균의 1/10에 불과하나 세계 최고수준의 인당 물 사용량으로 매우 낭비적이라고 할 수 있다.
- 7) 물자원이용에 대한 지역갈등을 막고 효과적인 물관리와 수질보전을 위해 광역상수도, 공업용수도 관리기능과 수질관리와 지방상수도 관리업무가 국토환경부로 통합되어야 한다. 그리고 건설교통부, 통상산업부, 환경부 등으로 분산되어 있는 지하수관리업무와 해양수산부의 연안역환경 관리업무도 국토환경부로 통합되어야 할 것이다.
- 8) 공원관리업무와 산림보호 및 자연보호기능 그리고 생물종 등 자연자산의 체계적인 보전 및 활용을 위해 야생조수보호, 천연기념물 지정관리업무 등 자연환경보전업무도 통합조정되어야 한다. 보전지역의 산림관리업무와 문화재청의 천연기념물 중 야생동식물 그리고 자연환경과 관련된 업무도 국토환경부의 기능이 되어야 한다.
- 9) 통합적 환경관리는 환경오염의 효과적인 예방과 통제를 위해서 오염매체, 배출원, 산업, 제품, 지역 등의 접근방법으로 통합하여 의사결정을 하는 방법이다. 이러한 제도를 확립하기 위해서는 현재의 대기, 수질, 폐기물 등 매체별 관리조직을 기준국, 집행국, 예산관리, 국제업무, 지역관리, 유해화학물질 등 기능과 매체가 혼합된 행정조직으로의 개편이 검토되어야 한다.

둘째, 각종 사회간접자본시설의 공급과 관련된 지방자치단체의 사업을 통합·조정하여 중복을 막고 효율적인 이용체계를 구축하는 업무이다. 도로, 도시개발 등과 같은 개발사업은 중앙과 지방, 지방과 지방간에 중복과 과잉투자로 효율성이 위협받고 있는바 이에 대한 철저한 관리가 필요하다<sup>10)</sup>.

셋째, 도로, 철도, 항만, 공항 등 물류체계와 관련된 시설의 공급과 관리 정책과 사업관리를 담당하는 것이다<sup>11)</sup>. 이들 사업적인 성격의 업무는 실재 공기업, 민영화 등으로 시행되고 있는 경우가 많으며 향후 보다 효율적인 경영관리를 위한 제도개혁이 필요하나 이들 시설공급에 대한 총괄정책은 동 부서가 담당해야 한다.

넷째, 산업공단 및 신행정도시 건설 등 산업입지 및 도시개발에 대해 다소 제한적인 업무를 담당하는 것이다. 향후 도시 및 산업 입지 개발은 주로 지방자치단체에 의해 주도될 것이고 이들의 입지적합성 등은 국토환경부의 심의를 거치게 될 것이다. 그러나 행정중심복합도시 건설 등과 같은 특수한 개발사업의 시행을 관장하는 것이다.

다섯째, 주택보급을 위한 정책을 담당한다. 향후 주택보급은 민간부문이 주도가 되어서 이루어져야 할 것이다. 공공부문은 원칙적으로 서민을 위한 임대주택 등을 보급하는 역할을 하여야 할 것이 타당할 것이다. 그런데 임대주택 등의 공급과 관리에 대해서는 향후 지방자치단체의 역할 증대가 필요할 것이기 때문에 사회간접자본부는 주택공급사업보다는 건축기준과 안전관리 등에 보다 충실해야 할 것이다.

## V. 결론

국토환경의 수용용량이 한계에 이른 현시점에서 국토환경개선을 위해서는 경제·산업 및 사회 구조를 환경적으로 건전하게 전환시키는 것이 무엇보다도 중요하다고 할 것이다. 이를 위해서는 생산 및 소비활동, 국토 및 자원 개발정책, 과학 및 기술 진흥정책 등 각종 국가정책에 환경적인 요소가 투영되어 예방적인 환경관리가 보편화 되어야 한다. 그리고 각종 개발행위에 있어서 국토 및 지역의 수용용량의 범위

10) 교통수단간의 우선순위와 연계 미흡, 고속도로·국도·지방도 등 도로의 중복, 등 교통과 관련된 각종 투자 조정, 노선 계획, 사업시기 조정 등을 위해서 국가교통위원회의 기능을 강화하고 운영을 활성화하는 것도 함께 고려되어야 한다.(김선희 (2006), 전계 논문)

11) 이를 위해서는 해양수산부가 보유하고 있는 항만관리 기능이 사회간접자본부로 통합되어야 할 터인데 이 경우에는 해양수산부의 관여업무를 농림부와 통합하여 농수산부로 하던지, 미국처럼 해양관리업무와 기상청의 업무를 통합하여 해양기후부(기청)으로 개편하는 안이 검토될 수 있을 것이다. 전자의 안은 1차 산업들을 통합한다는 점에서 의의가 있으며 후자는 향후 기상재해가 보다 강도 높게 빈번하게 발생할 가능성이 높기 때문에 주장되고 있다.

내인가를 고려해야 하며 또 국토의 수용용량을 늘리려는 투자를 지속적으로 수행해야 할 것이다. 환경용량이 한계에 이른 상황에서 핵심적이고 강력한 환경관리정책은 토지이용정책이다. 합리적인 토지이용은 환경관리는 물론 경제활성화와 국민의 삶의 질 개선을 위해서도 필수적이다. 이러한 시각에서 이 글에서는 현재 복잡하게 분산되어 있는 국토환경관리 기능을 통합·조정하여 국토환경부, 사회간접자본부로 분리 통합하는 방안을 제안하였다.

우선 국토전체를 진단하여 보전필요 지역과 개발가능 지역으로 나누고 이를 토대로 보전관리계획과 개발관리계획을 수립하고 집행하는 업무는 전자가 담당한다. 즉 국토환경의 수용능력을 고려한 국토환경 보전 및 이용에 관한 종합정책은 국토환경부가 담당하는 것이다. 그리고 경제개발을 위해 불가피한 도로, 철도, 항만, 공항, 공업단지, 주택 등 개발관련 특히 사회간접시설 개발 및 관리와 관련된 업무는 후자가 담당하는 방안을 제안하였다. 즉 국토환경종합정책의 구도 하에서 경제발전을 지원하는 핵심적인 개발사업과 관련된 정책과 기술적인 사항은 사회간접자본부가 담당하는 방안이다.

우리나라가 지속가능성의 측면에서 낮은 평가를 받고 있는 이유로는 좁은 국토에 많은 인구가 거주하는 근본적인 한계를 부정할 수 없다. 그러나 과거 성장시대의 국토정책, 경제산업정책, 그리고 자원관리정책 등이 우리 국토의 한계를 잘 인식하지 못하고 국토자원의 낭비, 자원기반의 파괴, 그리고 환경오염의 심화를 초래하는 방향으로 추진되었다는 점도 부인할 수 없다. 즉 국토와 환경 관리의 핵심인자인 토지자원의 이용, 그리고 에너지 및 수자원 등을 개발하고 이용함에 있어 단기적인 경제성에 집착한 공급확대위주의 정책으로 자원기반의 파괴와 자원낭비 구조가 심화되었다는 점이다. 그리고 이 같은 낭비적인 국토와 자원이용이 우리나라의 지속불가능성을 훨씬 심화시켜 왔다고 할 것이다.

그러므로 기존의 갈등과 낭비를 초래하였던 정책운영체계를 개편하여 국토를 보다 합리적이며 효율적으로 이용할 수 있는 정책관리체계를 모색하는 것은 시급한 과제이라고 하지 않을 수 없다.

● Harbin

● Vladivostok

# 국토환경 법제의 정비와 정부조직의 개편

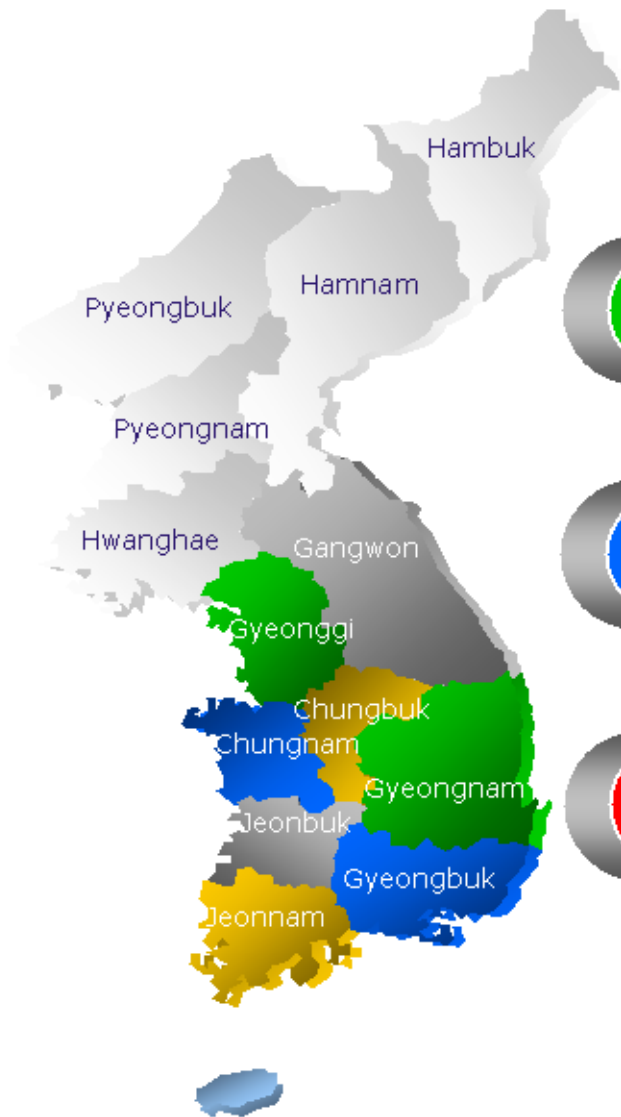
Seoul

2006. 7. 3

전 재 경 (生命會議 有司)



# Contents



## 1. 국토환경 조직법제 정비의 당위성

## 2. 국토환경 법제의 정비와 조직체계의 개편

## 3. 보 론 : 전망과 대안

## 1. 국토환경 조직법제 정비의 당위성

### 1) 근대국가의 한계극복

- ① 행정국가의 단편화 경향
- ② 성장우선주의 숭배
- ③ 정경유착 : 이해관계 집단의 정치세력화
- ④ 사회적 형평보다 경제적 효율을 우선시
- ⑤ 공유재 (commons)의 비극

## 2) 법리상의 요청

- ① 지속가능한 발전(since 1992)
- ② 견제와 균형(check and balance)
- ③ 경제정의와 사회정의의 조화
- ④ 통합적 관리 : 국토이용 · 자원관리 · 오염통제
- ⑤ 지방분권화의 지원 : 개발과 보전 조직의 통합

### 3) 법집행 경험의 반추

- ① 국토법제와 환경법제간의 배타성
- ② 국토계획과 환경계획간의 부정합성
- ③ 감시자와 사업자의 지위혼동 ⇨ 일방멸실
- ④ 빈번한 순환보직 ⇨ 행정의 전문성 후퇴
- ⑤ 행정[조직]의 유연성 둔화 ⇨ 개혁지체

## 4) 법경제학적 논거

- ① 사전적 예방비용 < 사후적 처분비용
- ② 갈등의 장기화  $\Rightarrow$  편익감소 · 비용증가
- ③ 법과 계획의 증가  $\Rightarrow$  법집행 비용의 증가
- ④ 부당이득 내지 우발이득의 일상화
- ⑤ 세대간 불평등 : 미래세대의 수요를 저해

## 5) 입법론적 노력

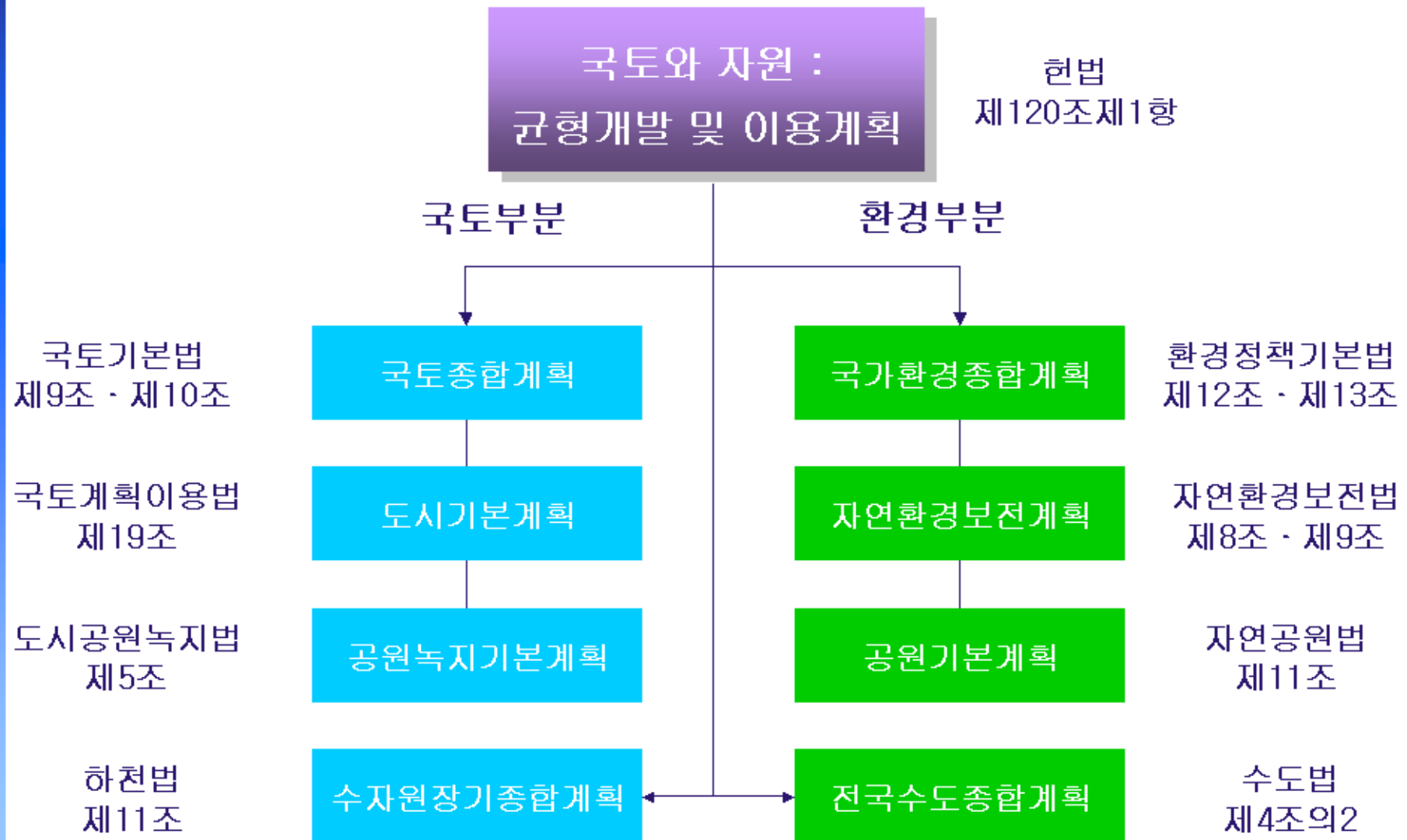
- ① 사전환경성검토 제도의 강화 : 환경정책기본법
- ② 환경영향평가 제도의 내실화 : 환경영향평가법
- ③ 갈등관리기본법(안)의 입안 : 지속가능발전위원회
- ④ 공공개발 관련 갈등유발 법제정비 연구
  - ⇒ 개혁입법의 타당성에 대한 태도 상이
- ⑤ 국토계획법제와 환경계획법제의 정합성 연구
  - ⇒ 고려 없이 국토계획(수정) 및 환경계획 추진

## 2. 국토환경 법제의 정비와 조직체계의 개편

### 1) 현행 국토환경 법제의 구조와 특징

- ① 헌법해석론 : 국토자원 보전이용의 균형
- ② 자원관리 법제의 부진 : 국토법제의 약진
- ③ 조직법 우월주의 : 실체법 쇠퇴
- ④ 계획체계의 고착화 : 장기계획의 완고성
- ⑤ 대화체계의 부재 : 국토계획의 우월적 지위

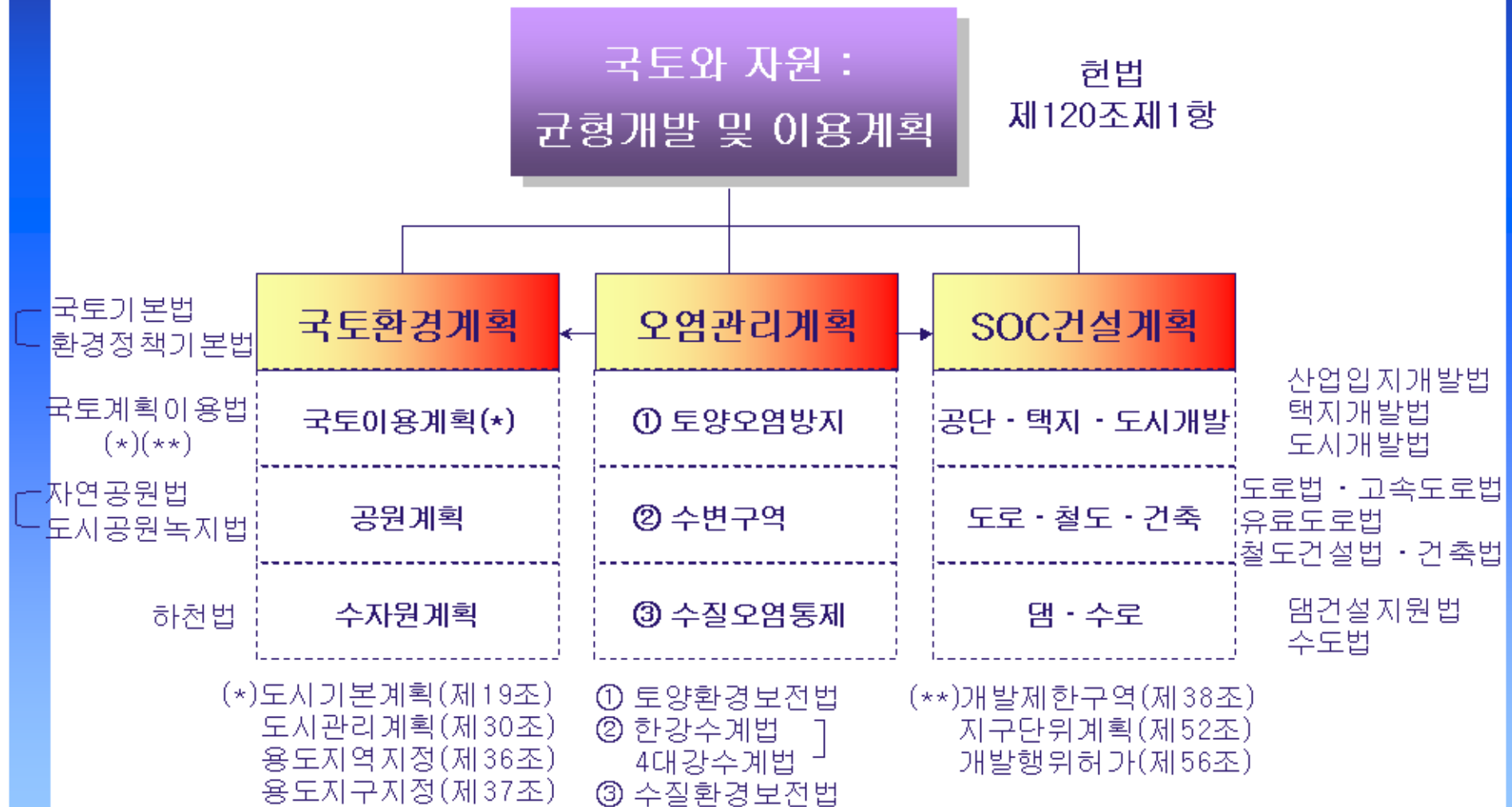
# [그림 1] 계획법제체계



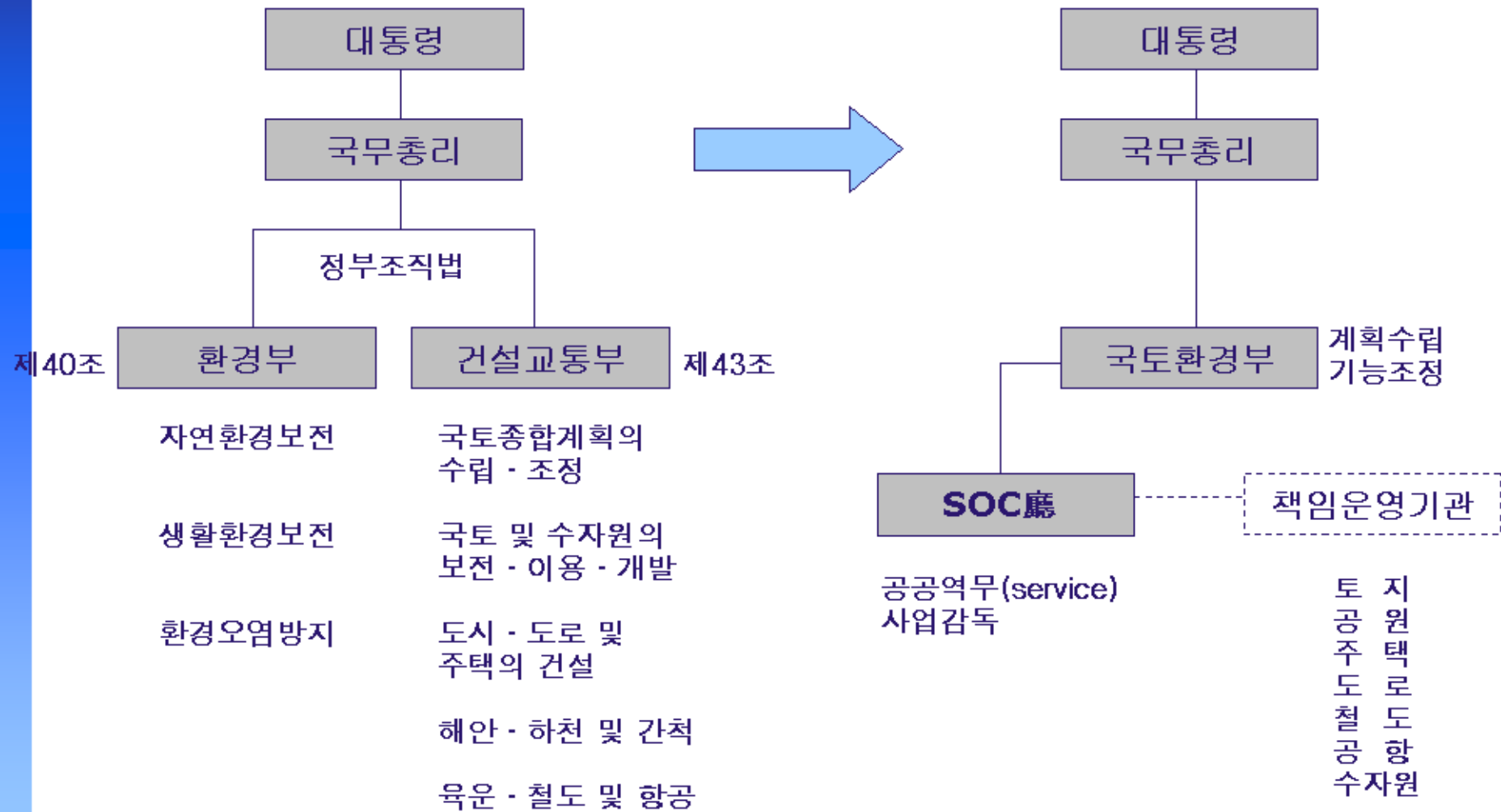
## 2) 국토환경 법제의 정비와 조직체계의 개편

- ① 계획기능과 이행기능의 분리
- ② 행정기능의 교환 : 계획기능  $\Leftrightarrow$  이행기능
- ③ 건설교통부와 환경부의 통합
- ④ SOC廳의 분리와 사업조직의 쇄신
- ⑤ 관련 법제의 정비 : 기본법 · 실체법

## [그림 2] 계획 및 이행법제체계



# [그림 3] 정부조직[국토환경] 체계



### 3. 보 론 : 전망과 대안

#### 1) 대통합주의와 소통합주의

- ① 대통합주의 : 해양과 농림 부문을 포함  
[항만-농지-산지까지 통합]
  - \* 중장기적 논란 예상
- ② 소통합주의 : 건설교통부와 환경부만의 통합  
[도시계획과 수자원 중심]
  - \* 단기적 개편 가능

## 2) 국가와 시장의 분업과 협업

- ①국가 : 형평을 지향
- ②시장 : 효율을 지향

## 3) 공기업의 경쟁력 강화

- ①법적 · 행정적 독점을 탈피 ⇨ 개방과 경쟁의 구조
- ②책임운영 기관화 : 경영악화의 경우에 시장 퇴출

**감사합니다.**