

기초지자체 환경계획 승인을 위한 부합성 검토 체계 마련

Establishing a Compliance Review Framework for Municipal Environmental Plan Approval

이지영 | 최희선 | 조수현

K O R E A
E N V I R O N M E N T
I N S T I T U T E

저자

이지영, 최희선, 조수현

연구진

연구책임자 이지영 한국환경연구원 부연구위원
참여연구원 최희선 한국환경연구원 선임연구위원
조수현 서울시립대학교 박사연구위원

연구자문위원(가나다순)

김태현 한국환경연구원 환경계획연구실 선임연구위원
배민기 충북연구원 선임연구위원
이영재 한국환경연구원 국토정책평가실 연구위원
이지영 환경부 녹색전환정책과 사무관

| 정책보고서 2024-14 |

기초지자체 환경계획 승인을 위한 부합성 검토 체계 마련

Establishing a Compliance Review Framework for Municipal Environmental Plan Approval

© 2024 한국환경연구원

발행인 이 창 훈

발행처 한국환경연구원

(30147) 세종특별자치시 시청대로 370

세종국책연구단지 B동(과학·인프라동)

전화 044-415-7777 팩스 044-415-7799

www.kei.re.kr

인쇄 2024년 12월 26일

발행 2024년 12월 31일

등록 제 2015-000009호 (1998년 1월 30일)

ISBN 979-11-5980-981-1 93530

인쇄처 세일포커스(주) 02-2275-6894

이 보고서를 인용 및 활용 시 아래와 같이 출처를 표시해 주십시오.

이지영 외(2024), 「기초지자체 환경계획 승인을 위한 부합성 검토 체계 마련」, 한국환경연구원.

값 7,000원

서 언

환경계획 승인 의무화는 지자체 단위의 환경분야 최상위 종합계획으로서 환경계획의 질적인 향상과 위상 제고를 위한 수단입니다. 광역 및 기초지자체의 환경계획 승인 의무화가 시행된 지 4년이 지난 시점인 현재 기초지자체 실무 현장에서 시행 중인 환경계획 승인 업무 실태를 파악하고, 한계점을 보완하여 정책 개선 수단을 마련하기 위한 본 연구의 시·도는 매우 시의적절하다고 생각합니다.

본 연구에서는 환경계획 승인의 목적에 타당한 승인 과정의 단계적 절차를 마련하였습니다. 지자체의 현황 파악을 위해 환경계획 수립 시기에 도래한 지자체의 실무담당자를 대상으로 설문과 심층면담을 수행하여 한계점과 개선 필요요소를 도출하였습니다. 유사한 제도검토를 통해 환경계획 승인 절차를 단계별로 명시하고, 수행주체와 소요 기간을 명시한 '시·군·구 환경계획 승인 절차(안)'를 마련하였습니다. 환경계획 승인 과정을 전담관리하는 '환경계획 승인 협의회(가칭)'의 구성안을 제시하여 관리주체를 명확히 하였습니다. 이러한 내용을 종합적으로 담아 '기초지자체 환경계획 승인 업무를 위한 가이드라인(안) 작성 기준'을 최종결과물로 제시하였습니다. 본 연구의 성과가 지자체 환경계획 승인을 수행하는 실무자에게 의미 있는 지침서가 되기를 기대합니다.

마지막으로 본 연구를 수행한 이지영 박사 외 연구진을 비롯하여 많은 조언과 견해를 더하여 자문을 맡아주신 충북연구원의 배민기 박사, 원내의 김태현 박사, 이영재 박사, 환경부의 이지영 사무관께 감사의 인사를 전합니다.

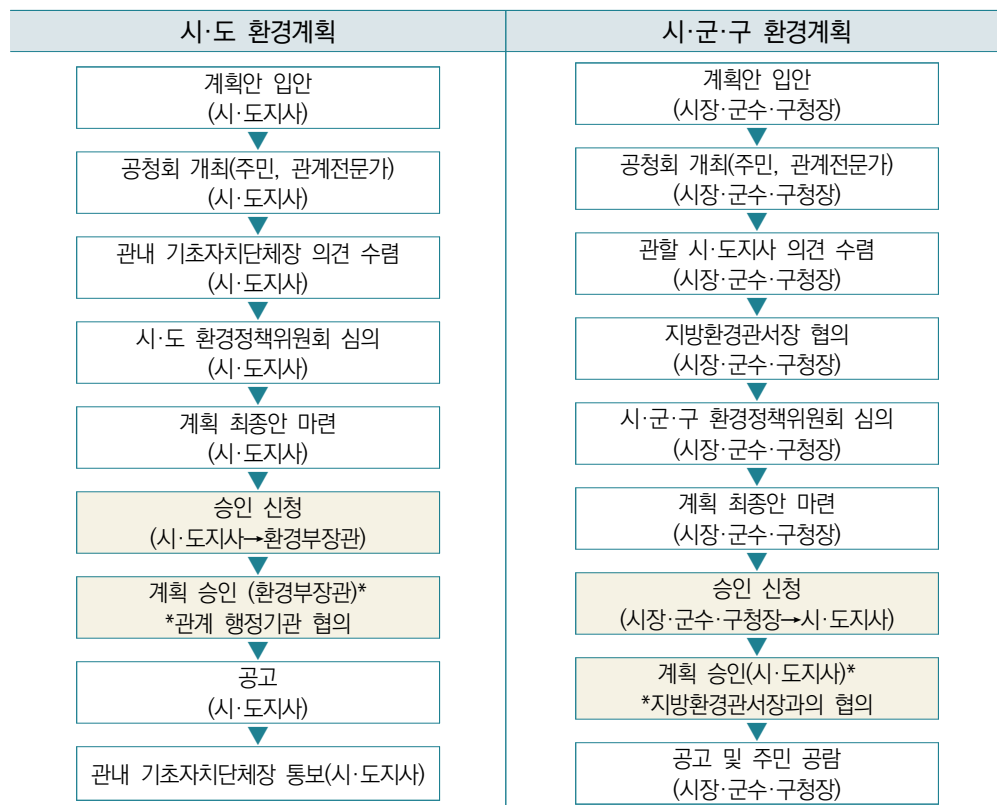
2024년 12월
한국환경연구원
원장 이창훈

기초지자체 환경계획 승인을 위한 부합성 검토 체계 마련

이지영 외

1. 연구의 배경 및 목적

2021년 「환경정책기본법」을 개정하였다. 보전에서 관리 지향적 정책방향의 의지를 담아 '환경보전계획'의 명칭을 '환경계획'으로 변경하였고, '환경계획 승인 의무화'를 규정하였다. 이는 환경계획의 일관성과 체계성을 강화하여 환경분야 최상위 종합계획으로서 환경계획의 위상을 확보하고, 20년 단위의 환경계획 품질을 향상시키기 위함이다. 또한 환경계획 승인의 근본적인 목적은 환경계획이 법적 근거와 규정을 준수하며 정부 또는 지자체의 정책방향에 부합하는지를 검토하려는 데 있다.

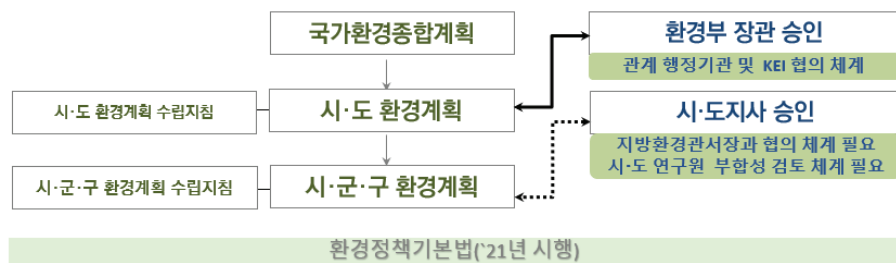


자료: 환경부(2023a), p.129, p.140을 바탕으로 저자 작성.

그림 1 2021년 승인 의무화 이후 환경계획 수립 절차

시·군·구 환경계획의 경우에도 현행법상 지방환경관서와 협의하여 승인 의견을 수렴하고 시·도지사의 승인을 받아야 하지만(「환경정책기본법」 제18조 및 ‘시·군·구 환경계획 수립지침’ 제4절), 해당 승인 절차의 체계가 미비하여 지자체 실무 담당자의 역량에 따라 승인 과정을 유연하게 적용하고 있는 상황이다.

기초지자체의 경우 승인에 대한 법적 규정은 있지만 승인을 위한 환경계획의 수직적, 수평적 연계 부합성 검토를 위한 지원 체계는 부재한 상황이어서 해당 과정을 의무적으로 준수하는 지자체는 드물고, 지자체별로 행정업무 일선에서 혼란이 가중되고 있다.



자료: 저자 작성.

그림 2 시·군·구 환경계획 승인을 위한 부합성 검토 체계 미비

226개 기초지자체에서 현행 법적 규정에 따라 환경계획을 수립하는 시기가 도래한 시점에서 시·도지사가 기초지자체의 시·군·구 환경계획(안)을 검토할 수 있는 협의 체계 마련이 시급하다. 따라서 본 연구에서는 ‘기초지자체 환경계획 승인 업무를 위한 가이드라인(안) 작성 기준’을 마련하여 기초지자체의 환경계획 승인 절차를 구체화하고자 한다.

2. 연구의 내용 및 수행 체계

시·군·구 환경계획 승인 절차상의 실태를 파악하고, 한계점을 도출하기 위해 설문 및 면담을 통해 환경계획 실무 담당자의 인식도 조사를 수행했다. 또한 실태 파악에 따른 개선사항 점검을 위해 환경계획 수립과 승인 과정에서 실무빈도가 높은 지자체를 대상으로 심층면담을 동시에 진행하였다.

환경계획 승인 절차에서 필수적인 요소파악을 위해 유사제도를 분석하였다. 도시·군 기본계획상의 ‘국토 계획평가’ 절차, ‘물관리 부합성 심의’ 절차 및 내용, 정부업무평가제도 중 국토교통부의 ‘도시의 지속가능성 및 생활인프라 수준 평가’, 환경부의 ‘공공부문 온실가스 에너지 목표관리제 이행결과 평가’, 환경부의 ‘지자체 빛공해방지계획의 추진실적 평가’를 검토·분석했다.

앞선 환경계획 현황 파악을 위한 실무 담당자 면담 및 인식도 설문 조사, 유사제도 분석을 통해 도출한 내용과 전문가 자문을 통해 현행 절차상의 한계를 보완한 시·군·구 환경계획 승인 업무를 위한 구조적 협의 체계를 구축하고, 승인 절차의 가이드라인(안) 작성기준을 마련하였다.

서론	연구 필요성 및 목적	
승인 절차 실태파악	시·군·구 환경계획 승인 절차 및 현황	환경계획 승인 인식도 조사
	문헌, 선행자료분석, 전문가 원고	설문조사, 면담
유사제도 분석	유사제도 분석: 국토계획평가, 물관리 부합성 평가, 정부업무 평가 등	
	문헌연구 및 필수요소 분석	
계획 승인 협의체계(안)	현행 위원회 구성 및 역할 분석 및 활용	
	전문가자문	
계획 승인 가이드라인(안)	시·군·구 환경계획 승인을 위한 절차 및 가이드라인(안) 작성 기준	
	전문가자문	

자료: 저자 작성.

그림 3 연구 흐름도

3. 시·군·구 환경계획 승인 절차 실태진단 및 한계점 도출

해당 설문조사는 3회에 걸쳐서 광역지자체로 배포한 뒤, 광역지자체를 통해 조사 대상에 부합하는 해당 관할 기초지자체로 다시 배포하는 형식으로 수행하였다. 이는 환경계획 수립에 대한 광역지자체의 관심도와 관할 기초지자체에 대한 파악 정도를 점검하고, 그에 따른 기초지자체의 협조 의지를 살펴보고자 하는 의도에서 진행되었다. 수행한 설문과 면담내용을 종합하여 지자체 환경계획 승인에 대한 다음과 같은 실태 파악 및 한계점을 도출하였다.

광역 및 기초지자체의 환경계획 수립에 대한 관심도 저조, 승인 신청 관련 규정별로 제공하는 단편적인 정보제공, 승인 신청 후 진행 과정에 대한 불투명성과 수행기간의 예측 어려움, 지자체별 환경계획 수립 관련 조례 개정 미비, 환경계획 승인 의견 검토 전문 인력풀 구성 부족, 지방환경관서와 전문가의 의견 수렴 기회 확대 필요, 승인 의견 검토 기간의 제한 필요, 지방환경관서의 역할 명시 요구, 신규 업무담당자 대상 교육 정례화 및 필수지침 강화 등이다.

표 1 실무자 및 전문가 면담 의견 수렴

	면담 의견	환경계획 승인 절차(안)에 반영
지 자 체	지방환경관서의 전문인력 부족	지방환경관서의 담당업무 분장 파악 및 부문별 계획의 매칭 필요
	특정전문기관 의견 수렴의 필요성은 있으나 현 상황에서는 의무적 “계획수립”에 의미를 둠	전문 의견 수렴 방안 확대
실 무 자	전문기관에서 별도의 예산을 마련하여 검토하는 것은 부담으로 작용	예산부담 최소방안 마련
	매년 담당자의 변경, 업무빈도, 신규 업무 담당자의 교육 필요성	환경계획 담당부서(지자체별 상이) 신규 관리자 교육
전 문 가	현행 구성된 조직의 활용	지방환경관서, 계획수립협의회, 환경정책위원회, 국토-환경계획 통합관리 지원단, 이미 운영 중인 기타 위원회 등 활용 1) 지방환경관서의 경우, 현행규정에 그 역할을 명시하고 있음. 업무의 분장을 명확히 하고 의견 수렴 단계에서부터 역할 분담 필요 2) 계획수립협의회, 지방자치단체출연 연구원, 시·군·구 환경정책위원회, 국토-환경계획 통합관리 지원단 등
	환경계획에 승인에 필요한 교육	신청, 승인에 필요한 절차, 핵심 검토사항 등을 안내할 매뉴얼 및 교육 자료
	승인 기간의 지연 방지를 위한 조치	단계별 의견 검토 기간 명시
	“승인” 목적의 제고	환경계획 “승인”의 목적을 재확인하고, 체계를 마련하되, 행정절차의 부하 최소한 필요

자료: 저자 작성.

4. 시·군·구 환경계획 승인을 위한 부합성 검토 유사제도 분석

시·군·구 환경계획 승인 절차와 내용의 구체화를 위해 평가, 심의 등 부합성을 검토하는 유사제도를 분석하였다. 국토계획평가, 물관리 부합성 심의, 도시의 지속가능성 및 생활인프라 수준 평가, 공공부문 온실가스 에너지 목표관리제 이행결과 평가, 지자체 빛공해방지계획의 추진실적 평가를 분석하였다.

시·군·구의 환경계획 승인을 위한 유사제도 검토 결과, 단편적인 환경문제에 국한된 것이 아니라, 인류의 지속가능한 발전을 위해 국토, 도시, 물관리, 온실가스, 토지, 빛공해 방지에 대한 구체적인 내용을 반영해야 한다. 공동훈련의 제정 또한 이러한 측면을 반영한 것이다.

각각의 평가제도는 도입목적, 법적 근거, 대상계획, 검토기간, 전담조직을 비롯한 검토지원기관, 주요절차를 단계별로 구체적으로 명시하고 있다. 환경계획의 승인 절차 고려 시 평가 대상 및 반영할 항목을 정하고, 수행 체계 및 절차를 정하는 것이 중요하며, 공간적 평가범위를 국가-도-시·군-지구 단위로 명확히 평가범위를 정하는 것이 필요하다.

환경계획 승인 절차 마련 시 평가 대상과 중점 검토항목을 설정하고, 수행 체계 및 절차를 구체화하여 주 사용자인 실무자의 활용도를 높여야 한다. 또한 승인 검토 단계별 소요기간을 명시할 필요가 있으며 환경계획(안) 검토를 위해 검토 의견 등을 취합하고, 절차를 총괄 관리할 수 있는 구조적인 지원조직이 필요하다.

표 2 현행 평가 제도별 주요내용

구분	국토계획평가	물관리 부합성 심의	도시의 지속가능성 및 생활인프라 수준 평가	공공부문 온실가스 에너지 목표관리제 이행결과 평가	지자체 빛공해방지 계획의 추진실적 평가
도입목적	국토관리의 기본이념 내재화 및 계획 간 정합성 확보	기본계획 및 유역계획과의 정합성을 확보	지자체의 도시 정책 및 생활인프라 수준을 파악하고 도시·군 관리계획 등에 반영하여 지속가능한 도시발전 추진	공공부문의 국가 온실가스 감축 목표 달성을 위한 이행실적을 관리	실효성 있는 빛공해 피해 저감정책 추진 유도
법적 근거	「국토기본법」 제19조의2, 제19조의3, 제20조	「물관리기본법」 제22조 제2호, 제5호, 제27조 제3항, 제4항	「국토기본법」 제2조, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제3조의2	「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색 성장 기본법」 제26조	「인공조명에 의한 빛공해 방지법」 제5조 (시·도빛공해방지 계획의 수립 등) 제3항
대상계획	도종합계획 등 28개 계획	국가위 심의 대상 총 18개, 유역위 심의 대상 총 14개	229개(광역 6개 시·도, 기초 223개 시·군·구)의 기초지자체	중앙정부·지자체·공공기관 등 7개 유형 784개 기관	지방자치단체 (17개 기관: 광역 17개 시·도)
검토기간	30일 이내 (사유 발생 시 10일 추가)	90일	60일 이내	90일	3개월 (사유 발생 시 1개월 연장 가능)
주관부처	국토교통부	대통령직속 국가물관리 위원회	국토교통부	총괄: 환경부 관장: 각 부처	환경부
심의기구	국토정책 위원회	물관리위원회	평가위원회	탄소중립녹색 성장위원회	빛공해방지 (지역)위원회
검토지원기관	국토연구원	전문기관	전문기관	전문기관	전문기관
주요절차	국토계획평가 요청서 제출 → 요청서검토 → 심의 → 국토계획평가 결과통보	부합성 심의요청서 제출 → 추진계획보고 → 예비검토 보고서 작성 → 심의안건 작성 및 사전 검토 → 심의·의결 결과 통보	평가시행통보 → 평가서 제출 → 평가서 접수 및 검증 → 종합분석 및 평가 → 평가결과 통보	이행계획 작성 및 등록 → 이행결과 보고서 작성 및 등록 → 이행결과 보고서 평가 → 목표관리 종합보고서 작성 및 검토 → 결과 통보	빛방사허용기준 준수 → 검사/조사 → 기준 위반 검토 → 개선명령 조치 → 이행결과 보고 → 개선 완료상태 확인

자료: 저자 작성.



자료: 저자 작성.

그림 4 환경 계획 승인의 평가 절차(예시)

5. 시·군·구 환경계획 승인 업무를 위한 가이드라인(안) 작성 기준 마련

지자체 환경계획 승인 실태 및 한계점과 부합성 검토를 위한 유사제도 사례를 종합하여 계획 승인에 필요한 지자체 환경계획(안)의 내용과 절차를 검토하기 위해서는 기능적으로 검토 및 보완 의견 등을 취합하고 절차를 총괄 관리할 수 있는 ‘구조적인 전담조직’, ‘시·군·구 환경계획 승인 절차(안)’와 이를 종합적으로 담은 ‘기초지자체 환경계획 승인 업무를 위한 가이드라인(안) 작성 기준’이 요구된다.

효율적인 환경계획 승인 절차 마련을 위해서는 ① 환경계획 ‘승인’의 목적을 제고하여 전문 의견을 수렴하는 방안을 확대하고, ② 승인 절차상 지자체의 예산부담을 최소화해야 한다. 또한 ③ 신규 조직의 구성을 지양하고, 현행 구성·운영 중인 조직을 활용하고(이는 승인이 평가절차가 아닌 ‘최종 검토’의 의미를 극대화하기 위한 조치임), ④ 승인가간 지연 방지를 위한 조치를 마련해야 한다.

먼저 현행 환경계획 수립 규정에 개별 역할이 명시되었거나 계획 수립과정에서 독립적인 역할을 수행 중인 조직의 역할 및 기능을 검토하였다. 현행 환경계획 수립 과정에서 역할을 하는 지방환경관서, 환경계획 수립 협의회, 시·군·구 환경정책위원회, 지방자치단체출연 연구원, 국토-환경 통합관리 지원단의 환경계획 수립 절차상의 역할을 검토하였다. 서로 간의 구조적인 관계성을 확보하여 환경계획 승인 절차 수행 시 승인 전담 업무를 총괄할 수 있는 조직인 ‘환경계획 승인 협의회(가칭)’를 제안하였다. 기존에 시·도 주무 부서의 담당자 1인 또는 지방환경관서의 환경관리과의 담당자 1인이 승인신청서를 검토하고, 부문별 담당자에게 승인 의견서 작성을 요청하는 총괄의 역할을 수행한다. 지자체 환경계획의 12개의 부문별로 각각 정책 행정을 담당하는 공무원 1인과 연구자 1인을 선정한다. 공무원 1인은 해당 부문 계획에서 제시한 해당 지자체의 정책계획이 국가와 광역지자체의 정책과 연계성을 갖는지를 검토한다. 연구자 1인은 부문별 계획이 내용적으로 통합관리 대상 계획인 상위계획(국가환경종합계획, 시·도 환경계획) 및 국토도시계획의 내용과 부합하는지를 점검한다.

표 3 '환경계획 승인 협의회(가칭)' 구성(안)

조직구성		역할
총괄: 시·도 주무부서 또는 지방환경관서		승인신청서 검토 승인 의견서 작성 요청
부문 계획별* 전문가 2인(실무 담당 공무원 1인 + 연구자 1인) 최대 12인		부문계획별 승인 의견서 작성
*부문 계획별	기본원칙	자연생태 자연경관
	자원순환	소음진동
	토양 지하수	환경보건
	연안 도서	자연재해 도시방재
	대기 및 미세먼지	통합물환경
	기후변화 및 에너지	환경정의

자료: 저자 작성.

시·군·구 '환경계획 승인 절차(안)' 구성은 <그림 5>와 같다. ① 환경계획(안)이 마련되면 계획수립권자인 시장·군수는 환경계획 승인 신청서를 작성하여 환경계획 승인권한을 가진 시·도지사에게 제출한다. ② 시·도지사는 환경계획 승인 신청서를 검토하는 동시에 환경계획(안)의 내용을 검토할 수 있는 인력풀인 '환경계획 승인 협의회(가칭)'를 구성한다. 시·도지사는 승인 협의회의 구성과 함께 승인 협의회에 선정된 부문 계획별 전문가 12인에게 승인 의견서 작성을 요청한다. ③ 승인 협의회의 구성원은 2주간 '기초자치단체 환경계획 승인 가이드라인(안)'과 '시·군·구 환경계획 수립지침'에 근거하여 환경계획(안)을 검토하고, 필요시 1회 이상의 회의를 개최할 수 있다. ④ 총괄담당자는 승인 의견서를 취합하여 승인 보고서를 작성하고, 1주일 이내에 해당 기초지자체 계획수립권자에게 승인 결과를 통보하여 환경계획 승인을 완료한다.

환경계획의 보완 필요시 ① 시·도지사는 계획수립권자에게 환경계획 보완을 요청할 수 있으며 계획수립권자는 최대 2주간 환경계획(안)을 부분적으로 보완하여 시·도지사에게 제출해야 한다. ② 시·도지사는 보완한 환경계획(안)의 보완사항을 점검하여 승인을 완료한다.

총 소요기간: 한달

승인 절차	수행주체	기간	비고
환경계획 승인 신청서 작성 및 제출	계획수립권자	-	
▼			
환경계획 승인 신청서 검토 및 승인 의견서 작성 요청	시·도지사	1주	환경계획 승인 협의회(가칭) * 구성
▼			
승인 의견서 작성	환경계획 승인 협의회(가칭)	2주	기준:
▼			
승인 의견서 취합 및 승인 보고서 작성	시·도지사	1주	
▼			
승인결과 통보	시·도지사, 계획수립권자	-	
▼			
(보완시) 환경계획(안) 보완 요청서 작성 및 보완 계획(안)제출	시·도지사, 계획수립권자	1주일 (최대 2주)	(보완시) 총 소요기간: 한달 + 3주
▼			
보완요청사항 점검 및 승인완료	시·도지사	1주	

자료: 저자 작성.

그림 5 기초지자체 환경계획 승인 절차(안)

기초지자체 환경계획 승인 절차(안)를 활용함에 있어 승인업무를 총괄하는 광역지자체의 승인 실무 담당자와 기초지자체의 계획수립 담당자의 업무이해 개선을 위한 '기초자치단체 환경계획 승인 가이드라인(안) 작성 기준'을 마련하였다. 여기에서는 본 가이드라인 활용의 목적과 지자체에서의 활용을 위한 방법을 다루었다. 기초지자체 환경계획 승인을 위한 법적 근거, 승인 절차를 상세히 풀이하였으며 승인 의견 검토 지원 조직인 '환경계획 승인 협의회(가칭)'의 역할과 구성 조건, 승인 의견 작성을 위한 중점 검토사항을 담았다. 마지막으로 해당 가이드라인(안) 작성 기준을 활용할 때 유의사항을 제시하였다.

목차

1. 목적	1
2. 법적 근거	1
3. 환경계획 승인 절차	2
4. 승인요청 검토 조직	6
5. 유의사항	7
【별첨1】 환경계획 승인 신청서 (별첨시)	8
【별첨2】 지자체 행정관리 여행장검표	9
【별첨3】 시군구 환경계획 수립지침	25

승인 절차	수행주체	기간(주)	비고
환경계획 승인 신청서 작성 및 제출	계획수립권자	-	
▼			
환경계획 승인 신청서 검토 및 승인 의견서 작성 요청	시·도지사	1주	환경계획 승인 협의회(가칭) 구성
▼			
승인 의견서 작성	환경계획 승인 협의회(가칭)	2주(준주)	
▼			
승인 의견서 취합 및 승인 보고서 작성	시·도지사	1주(준주)	
▼			
승인 결과 통보	시·도지사, 계획수립권자	-	
▼			
(보완시) 환경계획(안) 보완 요청서	계획수립권자	2주(준주)	
▼			
보완 요청사항 점검 및 승인완료	시·도지사	1주(준주)	

«부록 표 붙임» 환경계획 승인 의견 공통 검토 사항	시·도	환경계획 수립권자	주요검토사항
1. 계획의 적절성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
1. 계획의 적절성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
2. 의견의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
3. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
4. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
5. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
6. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
7. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
8. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
9. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
10. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
11. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
12. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
13. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
14. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
15. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
16. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
17. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
18. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
19. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
20. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
21. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
22. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
23. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
24. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
25. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
26. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
27. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
28. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
29. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
30. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
31. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
32. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
33. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
34. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
35. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
36. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
37. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
38. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
39. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
40. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
41. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
42. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
43. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
44. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
45. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
46. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
47. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
48. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
49. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
50. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
51. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
52. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
53. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
54. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
55. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
56. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
57. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
58. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
59. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
60. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
61. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
62. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
63. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
64. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
65. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
66. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
67. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
68. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
69. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
70. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
71. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
72. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
73. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
74. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
75. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
76. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
77. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
78. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
79. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
80. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
81. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
82. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
83. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
84. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
85. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
86. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
87. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
88. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
89. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
90. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
91. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
92. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
93. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
94. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
95. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
96. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
97. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
98. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
99. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
100. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
101. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
102. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
103. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
104. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
105. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
106. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
107. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
108. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
109. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
110. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
111. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
112. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
113. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
114. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
115. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
116. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
117. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
118. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
119. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
120. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
121. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
122. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
123. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
124. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
125. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
126. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
127. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
128. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
129. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
130. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
131. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
132. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
133. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
134. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
135. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
136. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
137. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
138. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
139. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
140. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
141. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
142. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
143. 계획의 타당성	환경계획 수립권자	환경계획 수립권자	주요검토사항
144. 계획의 타당성			

자료: 저자 작성.

그림 6 기초지자체 환경계획 승인 가이드라인(안) 작성 기준

6. 정책 제언: 승인 절차의 이행 조건

본 연구는 환경계획의 수립과 승인 과정에서 실무적으로 어려움을 겪는 기초지방자치단체를 위한 개선안을 마련하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 기초지자체의 환경계획 승인 절차를 단계별로 구체화하고, '기초지자체 환경계획 승인 업무를 위한 가이드라인(안) 작성 기준'을 마련하여 기초지자체의 환경계획 승인을 위한 행정적 효율성을 개선하고자 하였다. '환경계획 승인 절차'의 작동은 다음의 조건을 전제로 한다.

현행 환경계획의 수립과 승인의 근거로 활용되고 있는 ① '시·도 환경계획 수립지침'과 '시·군·구 환경계획 수립지침'을 환경부령으로 지정, ② 기능적으로 승인 내용 검토 및 절차를 지원하는 전담 지원 조직인 '환경계획 승인 협의회(가칭)'의 구성, ③ 본 연구의 최종 결과물로 제시한 '기초자치단체 환경계획 승인 가이드라인(안) 작성 기준'을 참조하여 승인 절차를 따르되 광역지자체별로 'OO도 관할 기초지방자치단체 환경계획 승인을 위한 가이드라인'을 마련하여 활용하는 것이다.

CONTENTS

기초지자체 환경계획 승인을 위한
부합성 검토 체계 마련

국문요약	i
------	---

제1장	서론	
	1. 연구의 필요성 및 목적	1
	2. 환경계획 질적 개선을 위한 선행연구	7
	3. 연구의 내용 및 수행 체계	11

제2장	시·군·구 환경계획 승인 절차 실태 파악	
	1. 시·군·구 환경계획 승인 절차 현황	13
	2. 시·군·구 환경계획 승인 현황	17
	3. 지자체 환경계획 승인 인식도 조사	19
	4. 소결: 실태진단 및 한계점 도출	29

제3장	시·군·구 환경계획 승인을 위한 부합성 검토 유사 제도 분석	
	1. 국토계획평가	32
	2. 물관리 부합성 심의	37
	3. 정부업무평가제도	43
	4. 소결: 절차상 필수요소	59

제4장	시·군·구 환경계획 승인 업무를 위한 가이드라인(안)	
	작성 기준 마련	
	1. 시·군·구 환경계획 승인 업무를 위한 협의 조직 체계	62
	2. 시·군·구 환경계획 승인 업무를 위한 가이드라인(안) 작성 기준 마련	74
	3. 소결	81

제5장	결론 및 정책 제언	
	1. 결론 및 요약	83
	2. 정책 제언	86

참고문헌		87
부 록	Ⅰ. 기초지자체 환경계획 승인을 위한 설문조사	93
	Ⅱ. 기초지자체 환경계획 승인 절차	96
	Ⅲ. 기초지자체 환경계획 승인 가이드라인(안) 작성기준	97
Executive Summary		109

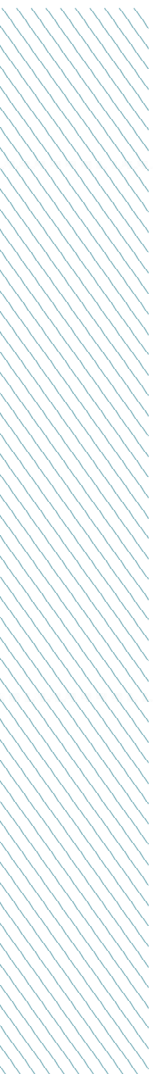
■ 표차례

표 1-1	2021년 「환경정책기본법」(법률 제17857호, 2021.1.5, 일부개정) 개정의 주요내용	2
표 1-2	환경계획 승인의 조건	4
표 1-3	2022년부터 우리 원의 시·도 환경계획 승인을 위한 부합성 검토 건수(2024년 7월 기준)	5
표 1-4	환경계획 품질 개선을 위한 선행연구	10
표 2-1	「환경정책기본법」상의 승인 관련 조항	14
표 2-2	‘공동훈령’상의 승인 관련 조항	15
표 2-3	현행 ‘시·도 환경계획 수립지침’상의 환경계획 승인 근거	16
표 2-4	현행 ‘시·군·구 환경계획 수립지침’상의 환경계획 승인 근거	16
표 2-5	시·군·구 환경계획 수립 현황	18
표 2-6	기초지자체 환경계획 의견 현황 분석을 위한 설문문항	20
표 2-7	광역지자체 및 기초지자체 면담문항	21
표 2-8	지자체 면담일정	21
표 2-9	실무자 및 전문가 면담 의견 수렴	28
표 3-1	국토계획평가의 평가 대상 계획(총 28개)	33
표 3-2	세부 평가 기준·범위 및 평가 방법 검토의 절차	35
표 3-3	평가주체별 역할	36
표 3-4	국가위 부합성 심의 대상 현황(총 18개)	39
표 3-5	유역위 부합성 심의 대상 계획 현황(총 14개)	39
표 3-6	도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가지표(총 51개)	46
표 3-7	지방자치단체 빗공해방지계획의 추진실적 평가지표	56
표 3-8	현행 평가 제도별 주요내용	60
표 4-1	지방환경관서 사무분장	64
표 4-2	‘지방환경관서 사무분장규정’상의 업무분장 관련 조항	66
표 4-3	시·군·구 환경계획 승인 의견 수렴 시 활용하는 광역지자체별 관할 지방환경관서	67
표 4-4	‘공동훈령’상의 계획수립협의회 관련 조항	68
표 4-5	‘시·군·구 환경계획 수립지침’상의 계획수립협의회 관련 조항	68
표 4-6	계획수립협의회 운영 시 주요 안건 및 논의사항(예시)	70
표 4-7	광역지자체별 지방자치단체출연 연구원	71
표 4-8	‘환경계획 수립지침’상의 ‘환경정책위원회’ 역할	72
표 4-9	환경계획 승인 협의회(가칭) 구성(안)	76
표 4-10	환경계획 승인 의견 중점 검토 사항	80
표 4-11	‘환경계획 승인 협의회’ 구성을 위해 활용 가능한 조직	82

■ 그림차례

그림 1-1	승인 의무화 전후의 환경계획 수립 절차	3
그림 1-2	시·군·구 환경계획 승인을 위한 부합성 검토 체계 미비	6
그림 1-3	통합관리를 위한 기초지자체 계획수립 단계별 고려사항	9
그림 1-4	연구 흐름도	11
그림 2-1	지자체 통합관리 이행점검표	15
그림 2-2	2024년 지자체 환경계획 수립 추진 현황	17
그림 2-3	설문조사 결과 1	22
그림 2-4	설문조사 결과 2	23
그림 2-5	설문조사 결과 3	24
그림 2-6	설문조사 결과 4	24
그림 2-7	설문조사 결과 5	25
그림 2-8	설문조사 결과 6	26
그림 2-9	설문조사 결과 7	27
그림 2-10	설문조사 결과 8	27
그림 3-1	국토계획평가제도의 수행 체계	34
그림 3-2	국토계획평가제도의 수행 절차	37
그림 3-3	물관리 부합성 심의 체계	40
그림 3-4	물관리 부합성 심의 절차	42
그림 3-5	정부업무평가 체계	43
그림 3-6	정부업무 성과관리 추진 체계	44
그림 3-7	도시의 지속가능성 생활인프라 평가 체계	48
그림 3-8	도시의 지속가능성 생활인프라 평가 절차	49
그림 3-9	부문별 관장기관 운영 체계	52
그림 3-10	이행결과 제출 및 평가 체계	52
그림 3-11	공공부문 목표관리제 운영 체계	53
그림 3-12	공공부문 목표관리제 이행실적 평가 절차	55
그림 3-13	지자체 빙공해방지계획의 평가 체계	57
그림 3-14	지자체 빙공해방지계획의 업무 절차(서울시 사례 참고)	58
그림 3-15	환경 계획 승인의 평가 체계(예시)	61
그림 3-16	환경 계획 승인의 평가 절차(예시)	61

그림 4-1	기초지자체 계획수립협의회 구성	69
그림 4-2	기초지자체 환경계획 수립과정과 환경계획(안) 승인 절차(안)	75
그림 4-3	기초지자체 환경계획 승인 가이드라인(안) 작성 기준	77
그림 4-4	기초지자체 환경계획 승인 절차(안)	79



제 1 장 서론

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 환경계획 질적 개선을 위한 선행연구
3. 연구의 내용 및 수행 체계

1. 연구의 필요성 및 목적

2000년대 후반 「환경정책기본법」 개정 논의의 목적은 당시 환경분야의 최상위 법정계획으로 『환경보전계획』(현 환경계획)의 위상을 확립하는 데 있었다. 여기에는 『환경보전계획』의 명칭을 『환경계획』으로 변경하여 보전에서 관리 지향적 계획으로 전환하고자 하는 당시의 제안도 반영되었다. 2021년 「환경정책기본법」의 개정을 통해 『환경보전중기종합계획』이 폐지되었고, 국가환경종합계획의 내용적인 체계 정비를 통해 국토환경 계획의 미비점을 보완하였다. 환경적·사회적 여건 변화를 반영하고, 정책적 효과를 개선하고 지방자치단체의 체계적인 환경계획 수립을 위해 물, 대기, 자연생태·자연경관 등 환경매체별 부문계획을 수립하고, 지방자치단체장이 공간환경정보 관리를 통해 환경계획 수립 시 활용할 수 있도록 공간환경정보 관리를 「환경정책기본법」 제18조 제5항에 의무사항으로 명시하고 있다.

표 1-1 2021년 「환경정책기본법」(법률 제17857호, 2021.1.5, 일부개정) 개정의 주요내용

개정 조항	주요내용
제4조	환경보전계획의 명칭을 환경계획으로 변경하고, 국가 및 지방자치단체가 환경정책의 비전과 방향을 제시하며 이를 달성하기 위한 계획으로 확장
제7조의2(신설)	국가 및 지방자치단체는 환경보전을 위한 사업으로 현저한 이익을 얻는 자에게 그 이익의 범위에서 해당 환경보전을 위한 사업비용의 전부 또는 일부를 부담하게 하는 내용의 수익자 부담원칙을 규정
제15조	국토계획과 환경계획 간의 연계 강화를 위해 국가환경종합계획의 내용에 생태축에 관한 사항을 포함하고, 그 밖에 수자원의 효율적인 이용 및 관리에 관한 사항을 국가환경종합계획 내용에 추가
제16조의2, 현행 제17조(삭제)	국가환경종합계획의 정비 절차를 명확히 규정하고, 환경보전중기종합계획을 폐지
제18조 및 제19조, 제18조의2 및 제19조의2(신설)	지방자치단체의 장이 공간환경정보를 관리하여 지방환경계획 수립에 그 정보를 활용할 수 있도록 하고, 시·도 환경계획 또는 시·군·구 환경계획 수립·변경 시 승인 절차를 규정

자료: 국가법령정보센터, “환경정책기본법”을 바탕으로 저자 재구성.

또한 2021년 지방자치단체 환경계획의 경우 계획수립 절차상 승인 과정이 의무화되며 환경계획의 적절성 및 상위계획과의 부합성을 검토하는 등 절차의 내실화를 확보하였다. 2021년 이전의 환경계획의 경우 지자체장이 환경계획을 수립한 후 이를 환경부장관에게 통보하는 등 관계 행정기관에 보고하고, 공고하는 것으로 계획의 수립절차를 완료하였다. 2021년 이후 시·도 환경계획의 경우 환경부장관의 승인을 받고, 시·군·구 환경계획의 경우 시·도지사의 승인을 받도록(「환경정책기본법」 제18조의2, 제19조의2) 규정하였다.



자료: 환경부(2020a, p.9, p.21, 2023a, p.120, p.140)를 바탕으로 저자 작성.

그림 1-1 승인 의무화 전후의 환경계획 수립 절차

환경계획 승인의 목적은 환경계획의 위상을 확보하고 20년 단위의 환경계획 품질을 향상시키는 것이다. 또한 다른 법정계획 수립과 마찬가지로 환경계획 승인의 근본적인 목적은 환경계획이 법적 근거와 규정을 준수하며 정부 또는 지자체의 정책방향에 부합하는지를 검토하는 것이다. 따라서 환경계획 승인 과정에서 법적 근거에 준하여 충실히 계획을 수립하고, 국가 및 지방자치단체의 정책을 반영한 상위계획과 부합성 일치여부를 검토할 필요가 있다. 법적 근거 충족을 위해서는 근거법인 「환경정책기본법」, 「국토계획 및 환경계획의 통합관리에 관한 공동훈령」, 지자체의 해당 조례에 근거하여 적법하게 계획을 수립했는지 검토해야 한다. 국가 및 지방자치단체의 정책방향과 일치 여부는 시·군·구 환경계획의 경우 부문별 계획별로 상위계획인 국가환경종합계획, 시·도 환경계획과의 부합성과 수평적 연계를 위해 도시·군 기본계획 및 도시·군 관리계획과의 부합성을 검토해야 한다.

표 1-2 환경계획 승인의 조건

구분	내용	근거 법령
법적 요건 충족	• 환경계획의 절차 및 내용을 관련 법령에 따라 적정하게 수립했는가? • 환경계획 수립 이해관계자의 의견을 충분히 반영했는가?	• 환경정책기본법 • 국토계획 및 환경계획의 통합관리에 관한 공동훈령 • 시·도 환경계획 수립지침 • 시·군·구 환경계획 수립지침
국가 및 지방정부 정책과의 일치	• 국가 차원의 주요 부문별 계획 및 정책과 일치하는가? • 해당 지자체의 부문별 계획 및 정책과 일치하는가?	-

자료: 저자 작성.

이에 따라 2021년 이후 수립된 시·도와 시·군·구 환경계획은 「환경정책기본법」, 「국토계획 및 환경계획의 통합관리에 관한 공동훈령」(이하, 공동훈령), 그리고 각각의 ‘환경계획 수립 지침’에 근거하여 계획(안) 수립 이후 승인 절차를 거쳐야 한다.

2022년부터 환경부에 시·도 환경계획의 승인을 신청하는 경우, 우리 원의 환경계획연구실에서 환경계획의 수직적·수평적 내용의 통합을 위한 부합성 검토 업무를 지원하고 있으나 절차적인 체계는 미비한 상태이다. 현재 검토 업무는 ‘시·도 환경계획 수립지침’에 근거하여 계획 접수, 배포, 검토의견 작성, 내부 논의 및 환경부 송부의 과정을 거쳐 이루어지고 있다. 현재 까지 6개 광역지자체의 환경계획 승인 부합성을 검토하였지만 승인을 위한 의견 송부의 지체, 광역지자체의 환경계획 보완 지연 등으로 승인 자체가 지연되는 경우나, 승인이 이루어지지 않았더라도 기초지자체에서 환경계획 수립 시 승인받지 않은 광역환경계획(안)을 근거로 환경계획을 수립하는 경우가 나타나고 있다.

표 1-3 2022년부터 우리 원의 시·도 환경계획 승인을 위한 부합성 검토 건수
(2024년 7월 기준)

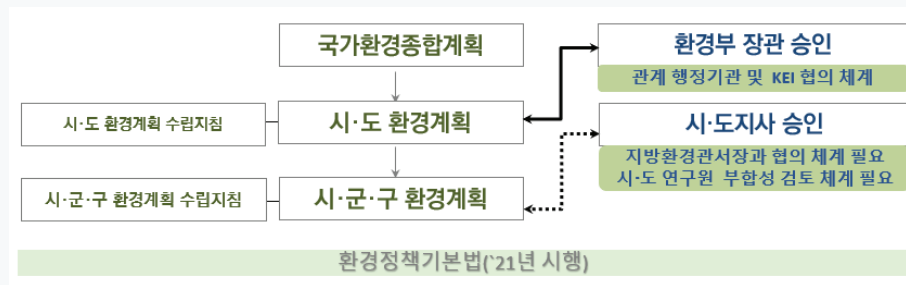
해당 지자체	검토 요청시기	비고
대구광역시	2022.5.	1차 검토
대전광역시	2022.5.	1차 검토
광주광역시	2023.2.	1차 검토
대구광역시(보완)	2023.5.	1차 보완을 위한 재검토 요청
충청남도	2023.5.	1차 검토
충청남도(재요청)	2023.11.	재요청 후, 승인까지 9개월 이상 소요
인천광역시	2023.12.	1차 검토

자료: 저자 작성.

시·군·구 환경계획의 경우에도 현행법상 지방환경관서와 협의하여 승인 의견을 수렴하고, 시·도지사의 승인을 받아야 하지만(「환경정책기본법」 제18조 및 ‘시·군·구 환경계획 수립지침’ 제4절), 해당 승인 절차 체계 역시 미비한 상태로 지자체 실무 담당자의 역량에 따라 승인 과정을 유연하게 적용하는 상황이다.

여기에는 승인에 대한 법적 규정은 있지만 승인을 위한 환경계획의 수직적, 수평적 연계 부합성 검토를 위한 지원 체계가 부재한 원인이 크다. 시·군·구 환경계획 승인 시 시·도지사의 승인을 받아야 하고, ‘공동훈령’ 제4조에 따라 도시·군기본계획 및 도시·군관리계획, 시·군·구 탄소중립 녹색성장 기본계획과의 수평적인 연계와 시·도 환경계획과의 수직적인 연계를 검토하고, ‘시·군·구 환경계획 수립지침’에 따르면 유역환경청·지방환경청·수도권대기환경청 및 홍수통제소 등 지방환경관서의 장과 협의하여 환경계획의 부합성을 검토하도록 명시하고 있으나,¹⁾ 해당 ‘시·군·구 환경계획 수립 지침’은 법적 구속력이 없다. 따라서 해당 과정을 의무적으로 준수하는 지자체는 드물고, 지자체별로 행정업무 일선에서 혼란이 가중되는 상황이다.

1) 환경부(2021a), 제5장 제4절 제2항 참조



자료: 저자 작성.

그림 1-2 시·군·구 환경계획 승인을 위한 부합성 검토 체계 미비

2023년 이후 환경부는 지자체 환경계획의 수립을 지원하기 위해 ‘국토-환경계획 통합관리 지원단’을 구성하여 운영 중이다. 지원단에서는 연 2회 이상 지자체 컨설팅과 종합워크숍 등을 통해 의견 청취 및 환경계획 수립 과정상의 질의사항에 답변하고 있으며, 여기에서도 시·군·구 환경계획 승인 절차의 가이드 수요가 지속적으로 제기되고 있다.

따라서 226개 기초지자체에서 현행 법적 규정에 따라 환경계획을 수립하는 시기가 도래하는 시점에 환경부는 광역지자체의 시·도 환경계획(안)의 지연 없는 승인을 수행하고, 광역시·도에서 수직적인 연계가 가능한 기초지자체의 시·군·구 환경계획(안)을 검토할 수 있는 협의체계를 시급히 마련해야 한다. 충청남도의 경우 2023년 이후 현재까지 2곳 이상 기초지자체가 승인을 위해 충남연구원에 부합성 검토보고서를 요청했으며, 경기도의 경우 3곳 이상 기초지자체가 경기연구원에 승인 검토의견 송부를 예정하고 있다.²⁾ 무엇보다 기초지자체의 환경계획 승인의 효율성을 확보하기 위해 유역환경청 등 지방환경관서와 시·도 연구원의 지속적인 협력이 필요하다. 따라서 본 연구에서는 ‘기초지자체 환경계획 승인 업무를 위한 가이드라인(안) 작성 기준’을 마련하여 기초지자체의 환경계획 승인 절차를 구체화하고자 한다.

2) 국토-환경계획 통합관리 지원단(2024.5.28), 자문의견.

2. 환경계획 질적 개선을 위한 선행연구

현행 환경계획의 경우 2021년 「환경정책기본법」의 개정 이후 본격적인 승인 절차가 의무화되었다. 현재의 환경계획의 수립 체계가 마련되기까지 2000년대 초반부터 많은 논의가 있었고, 환경계획의 위상 제고와 질적 개선을 위한 학술적 연구와 정책적 연구를 다수 수행한 결과로 현재의 환경계획 수립의 형태를 갖추게 되었다.

2000년대 초반부터 국토계획과 환경계획 연동제의 필요성에 관한 학계 논의가 시작되었다. 정부는 국토와 환경계획의 연계 강화를 위해 지속적으로 노력해 왔으며, 2018년 ‘공동훈령’을 제정하여 국토(도시)계획과 환경보전계획(현 환경계획)의 통합관리를 위한 법적 기반을 구축하였다. 지자체 차원에서도 도종합계획과 시·도 환경계획, 도시·군 기본계획 및 관리계획과 시·군·구 환경계획 간의 수평적 수직적 연계와 함께 하위계획의 반영사항을 고려한 통합관리를 추진하고, 시·도 및 시·군·구 환경계획 수립 지침과 ‘지방자치단체 국토-환경계획 통합관리를 위한 업무매뉴얼(안)’을 마련하여 지자체의 역할과 이행 강화를 위한 가이드를 제시하였다. 또한 지자체에서의 실제 통합관리에 대한 이해도와 이행률을 향상하기 위해 정책 개선연구를 지속적으로 수행해 왔다.

환경계획의 질적인 개선을 위한 최근 5년 이내의 대표적인 연구는 <표 1-4>와 같다.

‘국가 환경-국토계획 통합관리방안 연구(환경부, 2019a)’는 처음으로 적용한 통합관리 관점에서 『제5차 국토종합계획』과 『제5차 국가환경종합계획』의 연계성 확보를 위해 『제5차 국가환경종합계획』의 수립방향을 마련하고, 두 계획의 연계방안 도출을 목적으로 하였다. 또한 통합관리에 관한 추진 근거, 통합관리 대상, 통합관리 주요내용, 통합관리 추진 체계를 제시하였으며, 국가 국토-환경계획 통합관리 방향의 시기적 일치와 함께 부문별 통합관리 방향의 미래전망예측, 전략의 연계, 국토생태축을 중심으로 한 국토 공간전략상의 정합성 확보, 전략별 세부계획 간의 상호연계성, 지역권역별 발전방향 통일성 확보, 연계지표 도출, 계획의 평가방향 등을 제시했다. 최종적으로 국토교통부-환경부 간의 국토-환경계획 통합관리 추진방안에 관한 합의안을 마련하였다.

‘국토-환경계획 통합관리를 위한 공간환경기본구상안과 추진방안 마련(I, II)(환경부, 2019b)’은 『제5차 국가환경종합계획』 수립의 공간환경전략 마련을 위해 수행한 연구이다. 해당 연구에서는 국가단위의 공간환경전략 수립 방법론을 제시하고, 본 연구 I의 결과물인 국토생태축, ‘한강수도권’ 공간환경전략과 연구 II의 결과물인 ‘태백 강원권’, ‘금강 충청권’, ‘영산강 호남권’, ‘낙동강 영남권’, ‘한라 제주권’ 공간환경전략별로 권역별 환경이슈, 현황조사 및 분석, 환경목표, 기본방향 설정, 부문별 전략을 수립하였으며, 6개 권역별로 수립한 공간환경전략을 지역적 특성을 고려하여 제시하였다.

‘지자체 국토-환경계획 통합관리 시행기반 구축사업: 광역/기초지자체 통합관리 모델 구축 (최희선 외, 2020)’의 주요 결과물은 현행 환경계획 수립 및 승인 의견 검토과정에서 근거 기준으로 활용하고 있는 ‘환경계획 수립지침’이다. 해당 연구는 국토-환경계획 통합관리의 실효성 확대를 위한 연구로 환경계획 수립 관련 업무를 수행하는 환경부 담당부처별(국토환경 정책과, 녹색전환정책과 등)로 개선방향을 도출하고, ‘환경보전계획 수립지침(현, 환경계획 수립지침)’과 ‘지방자치단체 국토-환경계획 통합관리를 위한 업무매뉴얼(안)’을 마련하였다. 광역지자체와 기초지자체별로 마련한 ‘환경보전계획 수립지침(현 환경계획 수립지침)’은 기본 원칙, 계획수립 항목 및 기초조사, 항목별 계획기준, 수립절차 및 집행에 관한 환경계획 수립 절차의 전 과정을 담고 있다. 광역 환경계획에서는 국가환경종합계획과 동일하게 생태환경, 생활환경, 회복탄력성의 세 부문에 걸친 전략계획과 공간화를 작성하고,³⁾ 기초 환경계획에서는 기존 환경보전계획에서 다루었던 환경매체별 계획을 수립하도록 하고 있다. 업무매뉴얼에서는 ‘공동훈령’의 내용을 중심으로 국토-환경 통합관리에 관한 사항을 풀이하고 있으며, 지자체 위계별로 국토(도시)계획 수립 과정상의 고려사항, 국토-환경계획 담당부서 간의 업무 협의 사항 등을 담아 통합관리 시 양 계획 간의 연계성을 확보할 수 있는 방안을 제시하고 있다.

‘지자체 국토-환경계획 통합관리 이행강화 방안 마련 연구(이지영 외, 2023)’는 2023년 ‘공동훈령’ 1차 개정과 ‘공동훈령’을 반영한 지자체 환경계획 수립 지원을 위해 수행되었다. 성과물로는 「국토계획 및 환경계획의 통합관리에 관한 공동훈령」 개정안, 통합관리를 반영한 환경계획 우수사례집 마련, ‘국토-환경계획 통합관리 지원단’의 시작점이 된 지자체 환경계획 컨설팅 수행 등이 있다. 수행과정에서 도시계획과 환경계획의 시기적 일치, 환경계획 수립 관련 지자체별 조례개정 여부, 표준품셈에 근거한 수립 예산을 검토하여 지자체 환경계획 수립 현황을 파악하고 통합관리 이행 현황을 점검하였으며, 이행 개선을 위해 업무매뉴얼을 일부 보완하였다. 또한 지자체의 업무매뉴얼 활용도를 고려하여 환경계획 수립 단계별로 근거 법령, 이해관계자 및 수행 주체, 업무범위 및 고려사항, 우수사례집의 해당 페이지를 명시한 환경계획 수립단계별 고려사항을 추가하였다.

3) 환경부(2019c).

수립절차	관련 법령	아래관계자	업무범위 및 고려사항	우주사계년 해당 페이지
계획안 입안 (시장·군수·구청장)	- 환경정책기본법 제 19조 - 공동주택법 제 4조, 7조, 9조, 10조, 11조, 12조 - 계획수립지침 제 1장, 2장, 5장 1절, 2절, 7절	관계부서(환경부서, 도시계획, 기획, 예산, 집행부서 등)	- 계획수립준비: 관련 부서협의, 주민대상 사전홍보 - 과업지시서, 표준문서 기준 활용 등 운영일주 준비 - 계획수립협의회의 구성 - 계획수립 원칙검토: 지속가능발전 구현가능성 - 관련 상위계획(국가환경총합계획, 국토종합계획, 도종합계획, 도시·군 기본 및 관리계획, 시·도 환경계획)과의 정합성 및 관련 계획(지방의제 21, SDGs)과의 연계성 확보 검토	-
공청회 개최(주민, 관계전문가) (시장·군수·구청장)	계획수립지침 제 3장, 4장	관계부서, 주민, 관계전문가, 계획수립협의회	- 주민참여 사전홍보: 지자체 게시판 및 홈페이지 등 다양한 홍보를 통해 참여 주민의 조직화 및 체계화 - 일반시민 참여활성화: 설문조사, 공청회, 간담회, 소셜메세 홍보, 시민기획단 운영 등 - 관련단체와의 협력: 상충되는 이해갈등 상황 최소화	-
관할 시·도지사 의견수렴 (시장·군수·구청장)	계획수립지침 제 3장	시장·군수·구청장	- 수립지침에 따른 항목별 계획 수립 사항 점검 - 통합관리 상호 검토	- 계획시기 일치, 관련계획과 수직·수평적 연계 - 직선계획 평가, 환경 현황 및 여건변화 - 환경영향조사·의견수렴, 계획의 비전·목표·지표 - 공간환경구조 구성 - 10개 부문별계획 수립(자연생태자연경관, 토양·지하수, 연안·도서 생태, 대기 및 미세먼지, 통합물환경, 자원순환, 소음·진동, 환경보전(환경유해요인, 간장 등), 자연재해/도시방재, 기후변화 및 에너지 등) - 환경영향을 고려한 사회·경제통합계획 - 추진계획 및 재정계획
지방환경관리위원회 협의 (시장·군수·구청장)	계획수립지침 제 3장	시장·군수·구청장		P.5, P.9, P.11 P.18, P. 25 P.27
시·군·구 환경정책위원회 심의 (시장·군수·구청장)	계획수립지침 제 5장 5절	관계전문가, 계획수립협의회		P.43
계획안 마련 (시장·군수·구청장)	- 공동주택법 제 8조, 11조, 12조 - 계획수립지침 4장	관계부서, 주민, 관계전문가, 시장·군수·구청장		P.52
승인 신청 (시장·군수·구청장→시·도지사)	계획수립지침 제 5장 4절	시장·군수·구청장, 시·도지사		-
지방환경관리위원회 협의 (시장·군수·구청장)	계획수립지침 제 5장 4절	시장·군수·구청장		-
계획안 승인 (시장·군수·구청장→시·도지사)	계획수립지침 제 5장 4절	시·도지사, 주민		-
공고 (시장·군수·구청장)	계획수립지침 제 5장 6절	시장·군수·구청장	- 주민공람 - 계획 이행 및 모니터링	-

- 시·군 환경계획 수립에 관한 일체의 사항은 환경부의 「시·군(구) 환경계획 수립지침」에 따른다.
- 담당부서간의 중첩협력사항에 대해 실무 TF 및 계획수립협의회를 통해 상호협의 및 조정할 수 있다.
- 지자체별 관련 조례(환경기본조례 등)를 공동운영 및 계획수립지침을 고려하여 개정하여 준용한다.

자료: 환경부(2023b), p.139.

그림 1-3 통합관리를 위한 기초지자체 계획수립 단계별 고려사항

‘탄소중립을 고려한 지자체 국토-환경계획 통합관리방안’(김태현 외, 2024)에서는 기존 지자체 단위의 국토-환경계획 통합관리 대상계획을 중심으로 탄소중립 관련 계획요소를 도출하였다. 최종적으로 계획의 위계 및 역할을 반영하여 환경계획, 국토(도시)계획, 탄소중립계획 간의 상관관계를 도출하고 탄소중립통합관리 전략 마련, 탄소중립을 위한 계획방향을 보완한 환경계획 수립지침 개정(안)과 ‘공동주택법’ 개정(안)을 제안하였다.

‘국토-환경계획 통합관리 실태 진단과 개선 방안’(송지윤 외, 2024)은 2023년부터 운영한 ‘국토-환경계획 통합관리 지원단’을 중심으로 수행한 국토-환경계획 통합관리 지자체 컨설팅의 결과보고서이다. 35개 지자체 설문과 4개 지자체 대상 심층인터뷰를 통해 국토-환경계획 통합관리의 정책적 개선방안을 제시하였다.

표 1-4 환경계획 품질 개선을 위한 선행연구

과제명	연구 목적	주요 연구 내용
국토-환경계획 통합관리를 위한 공간환경 기본구상안과 추진방안 마련(최희선 외, 2019)	국토생태축 및 공간환경전략과의 연계를 고려한 5개 권역에 대한 전략 도출	• 태백 강원권, 금강 충청권, 낙동강 영남권, 영산강 호남권, 한라 제주권에 대한 공간환경전략 도출
지자체 국토-환경계획 통합관리 시행기반 구축사업: 광역/기초지자체 통합관리 모델 구축(최희선 외, 2020)	지방자치단체 환경보전계획의 계획지침 개선 및 통합관리 업무매뉴얼 등 세부 이행 체계 마련, 지방자치단체 환경보전계획의 계획지침 개선 및 통합관리 업무매뉴얼 등 세부 이행체계 마련	• 법·제도 분석을 통한 환경계획 개선 방향 검토 • 국토-환경계획 통합관리 실효성 증진 방안 마련 • 자체 환경보전계획 수립 현황 및 시범사업 추진 • 국토-환경계획 통합관리 시행기반 제시
자체 국토-환경계획 통합관리 이행강화 방안 마련 연구 (이지영 외, 2023)	공동훈령 개정(안) 마련, 도시기본계획 및 관리계획 수립지침 개정(안) 도출, 업무매뉴얼 개선, 우수사례집 작성, 지자체 컨설팅	• 공동훈령 개정(안) 마련 • 도시기본계획 및 관리계획 수립지침 개정(안) 도출 • 업무매뉴얼 개선 • 우수사례집 작성 • 지자체 컨설팅
탄소중립을 고려한 지자체 국토-환경계획 통합관리방안 (김태현 외, 2024)	탄소중립을 고려한 지자체 국토-환경계획 통합관리방안을 마련	• 시·도/시·군·구 지자체 환경계획 수립지침(환경부, 2021.7) 개선(안): 「탄소중립기본법」상의 계획 간 연계 사항, 국토계획 및 환경계획 통합관리에 관한 공동훈령 내용 등 • 탄소중립도시 조성을 위한 공간환경계획 부문별 요소 보완 • 국토교통부의 ‘도시·군기본계획수립지침’과 고도화 예정인 탄소공간지도와의 연계방안
국토-환경계획 통합관리 실태 진단과 개선 방안 (송지윤 외, 2024)	지자체 국토-환경계획 통합관리 이행 실태를 진단하고, 이를 기반으로 국토-환경계획 통합관리 정책 개선 방안을 마련	• 실태 진단을 기반으로 전문가 포럼, 전문가 의견 수렴, 내용 분석을 통해 7개 부문에 대한 국토-환경계획 통합관리 개선 방안 제시

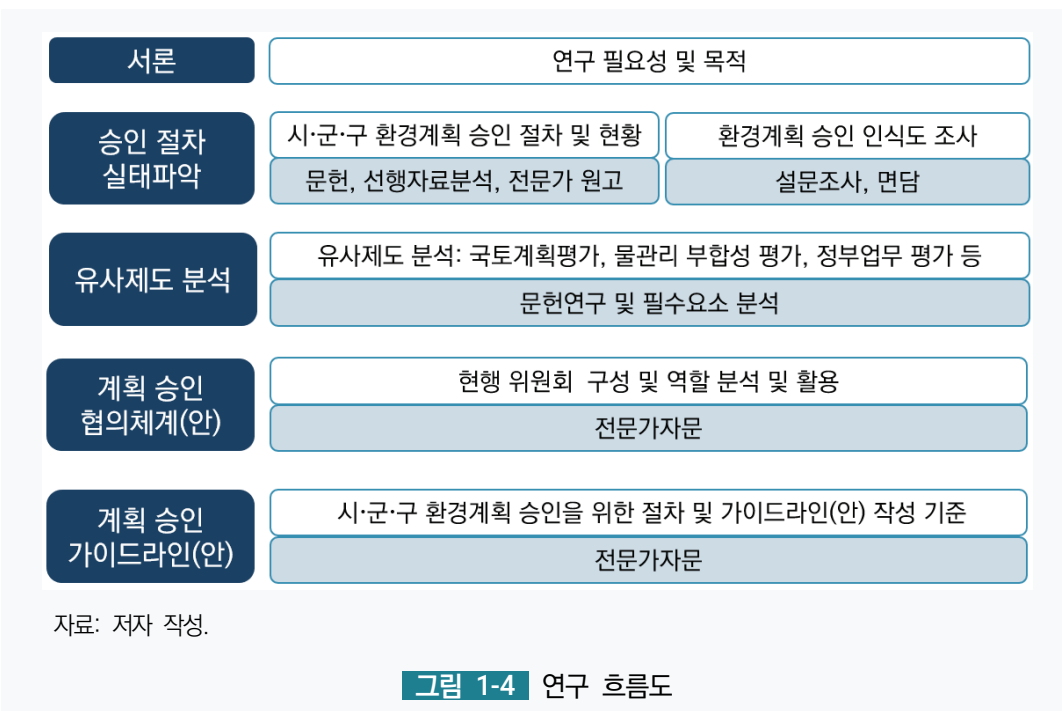
자료: 저자 작성.

‘공동훈령’ 도입 전후로 환경계획의 질적 개선을 위한 연구는 매해 꾸준히 수행되어 왔다. 통합관리를 반영한 광역 및 기초지자체의 환경계획 수립을 위한 법적 근거인 ‘공동훈령’의 개정, 환경계획 수립 실무자 및 이해관계자(공무원, 용역사, 국토-환경계획 통합관리 지원단, 관련분야 연구자, 지역주민 등)를 위한 환경계획 수립지침의 마련, 업무매뉴얼의 개선 등 당시의 정책적 수요를 반영한 연구가 대표적이다.

광역시자체에서 통합관리를 반영한 환경계획의 수립과 의무사항인 승인 과정을 거치면서 승인기간의 지연으로 인해 환경계획 수립이 답보상태에 머무는 등 승인 과정상의 한계점들이 나타났다. 광역지자체에 이어 기초지자체에서 통합관리를 반영하여 환경계획을 수립해야 하는 시기가 도래함과 더불어 승인이 의무화됨에 따라, 본 연구에서는 지방환경관서장과의 협의하여 시·도지사의 승인을 받는 과정에서 예상되는 절차적 문제점에 대한 개선 방안을 본 연구에서 제시하고자 한다.

3. 연구의 내용 및 수행 체계

본 연구의 연구 흐름도는 <그림 1-4>와 같다. 먼저 시·군·구 환경계획 승인 절차의 실태를 파악하고, 한계점을 도출하기 위한 현황조사를 실시하였다. 이를 위해 시·군·구 환경계획의 질적 개선을 위한 선행연구 사례를 검토하고, 현행 법적 규정에 따른 시·군·구 환경계획의 수립 및 승인 절차 과정을 파악하였다. 또한 환경계획 실무 담당자의 인식도 조사를 위해 2025년까지 환경계획을 수립할 예정인 기초지자체와 이에 대한 승인 업무를 담당하는 광역지자체 담당자를 대상으로 환경계획 수립과 승인 업무에 대한 인식도 조사를 위한 설문 및 면담을 수행하였다. 특히 현행 법령상에 역할이 명시된 지방환경청의 역할과 업무분장 파악 정도에 대한 인지도를 조사하였고, 승인 절차를 개선할 수 있는 항목에 대한 의견을 수렴하였다.



환경계획 승인 절차의 필수적인 요소를 파악하기 위해 유사제도 분석을 실시하였다. 도시·군 기본계획상의 ‘국토계획평가’ 절차와 ‘물관리 부합성 심의’ 절차 및 내용, 정부업무평가제도 중 국토교통부의 ‘도시의 지속가능성 및 생활인프라 수준 평가’, 환경부의 ‘공공부문 온실가스 에너지 목표관리제 이행결과 평가’와 ‘지자체 빗공해방지계획의 추진실적 평가’를 검토하여 환경계획 승인 과정의 필수적 절차, 절차별 소요기간 등의 합리적인 설정 방안을 도출하기 위한 참고자료로 삼았다. 이를 통해 환경계획 승인 과정의 효율성과 일관성을 확보할 수 있는 방안을 도출하고자 했다.

앞서 환경계획 현황 파악을 위한 실무 담당자 면담 및 인식도 설문 조사, 유사제도 분석을 통해 도출한 내용을 바탕으로 현행 절차상의 한계를 보완한 시·군·구 환경계획 승인 업무를 위한 구조적 협의 체계를 구축하고, 승인 절차의 가이드라인(안) 작성기준을 마련하였다. 또한 일관되고 효율적인 환경계획 승인 업무를 위해 단계별 승인 절차와 주체, 소요 기간을 포함하였다. 승인 절차(안)에는 환경계획 승인 신청서 제출, 승인 의견서 작성, 승인 결과 통보, 보완조치 시 추가되는 환경계획(안) 보완요청서, 보완요청사항 점검과정을 포함하였으며, 해당 절차 전 과정에 대한 작성 요령 및 유의사항도 포함하였다. 이를 통해 승인 절차의 투명성과 효율성을 높이고, 실무 담당자들의 업무 이해도를 향상시키고자 하였다.

제2장

시·군·구 환경계획 승인 절차 실태 파악

1. 시·군·구 환경계획 승인 절차 현황
2. 시·군·구 환경계획 승인 현황
3. 지자체 환경계획 승인 인식도 조사
4. 소결: 실태진단 및 한계점 도출

1. 시·군·구 환경계획 승인 절차 현황

가. 환경계획 승인의 현행 규정

현재 시·군·구 환경계획의 승인에 적용 중인 다음 규정을 검토하여 현행법상의 승인 절차의 내용을 파악하고자 한다.

1) 환경정책기본법

「환경정책기본법」 제18조의2와 19조의2에서는 시·도 환경계획과 시·군·구 환경계획의 승인에 대한 사항을 규정하고 있다. 해당 내용에 따르면 시·도지사가 시·도 환경계획을 수립하거나 변경할 경우 환경부장관의 승인이 의무사항으로 명시되어 있다. 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 승인 과정을 생략할 수 있다. 시·군·구 환경계획의 경우에는 시·도지사의 승인이 의무사항이며, 시·도 환경계획과 마찬가지로 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 승인 과정을 생략할 수 있다.

해당 규정에 따르면 환경부장관은 시·도 환경계획 승인 시 관계 중앙행정기관의 장과 협의해야 하고, 시·도지사는 시·군·구 환경계획 승인 시 사전에 지방환경관서장과 협의해야 한다. 승인이 완료되면, 시·도지사와 시장·군수·구청장은 주요내용을 공고해야 한다.

이러한 현행 승인 절차는 시·도 환경계획과 시·군·구 환경계획 수립 시 지역 특성을 고려하고 국가환경종합계획(현행 『제5차 국가환경종합계획(2020-2040)』), 국토종합계획(현행 『제5차

국토종합계획(2020-2040)』), 도종합계획, 도시·군 기본계획상이나 관리계획상에 명시된 환경 정책 방향 및 중장기적인 계획 내용과 정합성을 확보하기 위한 것이다.

표 2-1 「환경정책기본법」상의 승인 관련 조항

구분	내용
제18조의2 (시·도 환경계획의 승인)	① 시·도지사는 제18조에 따라 시·도 환경계획을 수립하거나 변경하려는 경우 환경부장관의 승인을 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 그러하지 아니하다. ② 환경부장관은 제1항에 따라 시·도 환경계획을 승인하려면 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다. ③ 시·도지사는 제1항에 따른 승인을 받으면 지체 없이 그 주요내용을 공고하고 시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다.
제19조의2 (시·군·구 환경계획의 승인)	① 시장·군수·구청장은 제19조에 따라 시·군·구 환경계획을 수립하거나 변경하려는 경우 시·도지사의 승인을 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 그러하지 아니하다. ② 시·도지사는 제1항에 따라 시·군·구 환경계획을 승인하려면 미리 지방환경관서의 장과 협의하여야 한다. ③ 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 승인을 받으면 지체 없이 그 주요내용을 공고하여야 한다. [본조신설 2021.1.5]

자료: 국가법령정보센터, “환경정책기본법”.

2) 국토계획 및 환경계획의 통합관리에 관한 공동훈령(이하, 공동훈령)

2023년 1차 개정안을 시행한 이후 현행 ‘공동훈령’이 적용되고 있다. 지자체가 국토-환경계획 통합관리 이행강화를 체계적으로 수행할 수 있도록 지자체의 상황을 고려하여 일부 미비점을 개선·보완하였다.⁴⁾ 제1차 국가계획수립협의회에 위촉한 16인의 전문위원 중 2022년 개정 연구 당시 기관장 등을 제외한 10인을 대상으로 자문의견을 수렴하였고, 온실가스 등 주요 정책동향을 반영하였으며, 환경부 및 국토교통부와 1차 협의(2022.1.4)를 거쳐 일부 내용을 수정하여 최종 개정(안)을 마련하였다. 또한 계획기간 시기 일치, 통합관리사항, 환경정책위원회의 역할 강화, 모니터링 주기 등의 개정 내용을 반영하여 현재 시행 중인 ‘공동훈령’을 마련하였다.

4) 환경부(2023a), p.64.

표 2-2 '공동훈령'상의 승인 관련 조항

구분	내용
제13조(통합관리 이행 및 모니터링)	① 국토교통부장관과 환경부장관은 국토종합계획 및 국가환경종합계획의 계획 수립 확정 후 이행과정에서 계획 수행여부 및 달성 수준을 모니터링 하여 수정계획(5년)에 반영할 수 있다. ② 지자체는 국토계획평가 요청, 환경계획 승인 신청, 별지 제1호 서식의 '지자체 통합관리 이행점검표'를 제출해야 한다. ③ 제2항의 승인권자는 이행점검표 확인 후 통합관리에 관한 사항이 미흡하다고 판단되는 경우 그에 대한 보완을 요청할 수 있다.

자료: 국가법령정보센터, "국토계획 및 환경계획의 통합관리에 관한 공동훈령".

환경계획의 승인과 관련하여 2021년 7월 개정된 「환경정책기본법」의 승인 절차 의무화에 맞추어 '공동훈령' 제13조 '통합관리 이행 및 모니터링'이 신설되었다. 2018년 이후, 국토-환경계획 통합관리를 고려한 광역지자체 및 기초지자체의 환경계획 수립이 이루어지는 시점에 '통합관리 이행 및 모니터링'에 관한 내용이 새롭게 명시되었다. 해당 조항에서는 환경계획 승인과 관련한 사항을 처음 언급하였고, 환경계획 승인에 대한 별도의 추가 절차에 언급은 없었으며, 환경계획 승인 신청 시 해당 '공동훈령'의 별지에 첨부된 '지자체 통합관리 이행 점검표'(이하, 이행점검표)의 제출을 의무화하였다. 이행점검표는 2020년에 마련된 '지방자치단체 국토-환경계획 통합관리를 위한 업무매뉴얼(안)'에 제시되어 있었다.⁵⁾ 통합관리의 부합성 평가를 위해 지자체가 수립한 국토도시계획과 환경계획이 '공동훈령'의 통합관리 사항에 부합하고, 지속가능한 국토환경 조성을 위한 5대 전략을 반영하였는지를 '자체점검'하기 위한 수단으로 활용되고 있다.

구분	통합관리 점검 항목	이행 여부 (“이행” / “미이행” 사유)	계획수립협의회 등 운영결과서	이행결과	
				도시 계획	환경 계획
총괄	① 국토계획-환경보전계획간의 시기적 일치	이행	p.1(9%)	-	-
	② 계획수립협의회 구성·운영	이행	p.2(9%)	p.11~p.15(9%)	p.8~p.12(9%)
	③ 양계획의 분야별 공간환경정보의 활용	이행	p.5(9%)		p.17(9%)
훈령의 통합관리 사항	① 인구 및 산업, 경제구조 변화 등 미래사회변화에 대비한 대응			33/72(9%)	p.72~p.84(9%)
	② 자연생태계의 관리·보전 및 훼손된 자연생태계 복원				
	③ 국토환경의 연결성 강화를 위한 체계적 관리				
	④ 에너지 절약형 공간구조 개편 및 신재생에너지의 사용 확대를 통한 에너지 효율성 증대				
	⑤ 깨끗한 물 확보와 물 부족, 수해 등에 대비한 대응				
	⑥ 대기질 개선을 위한 대기오염물질 감축				
	⑦ 기후위기에 대응하는 저탄소 국토 조성				
	⑧ 폐기물 배출량 감축 및 자원순환경제로 전환				
	⑨ 양 계획간 통합관리를 위해 합의한 사항				
	⑩ 그 밖에 지속가능한 발전을 위한 국토·환경의 보전 및 개선에 관한 사항				
통합관리 5대전략	① 인구감소 시대에 대응한 국토공간구조 개편 (해당시)				
	② 국토환경의 연결성 강화를 위한 체계적 국토관리				
	③ 기후변화에 대응한 저탄소 국토환경 조성				
	④ 첨단기술을 활용한 혁신적 국토-환경공간 구현				
	⑤ 남북협력과 국제협력을 통한 글로벌 위상 제고 (해당시)				

자료: 국가법령정보센터, "공동훈령", [별지].

그림 2-1 지자체 통합관리 이행점검표

5) 환경부(2020), p.19.

3) 시·도 환경계획 수립지침과 시·군·구 환경계획 수립지침(이하, 환경계획 수립지침)

현행 적용 중인 ‘시·도 환경계획 수립지침’과 ‘시·군·구 환경계획 수립지침’은 2021년 7월 개정된 「환경정책기본법」의 내용을 반영하고 일부 미비점을 보완한 것으로, 환경부 홈페이지 ‘법령·정책’ 메뉴의 환경정책란에 공고되어 있다.⁶⁾ 주요 개정 내용은 환경계획 수립절차 변경에 대한 사항으로 승인 의무화에 대한 사항이 새롭게 반영되었으며, 「환경정책기본법」 제18조의2와 19조의2에서 규정한 환경계획 승인 의무화에 대한 사항을 다시 한번 강조하고 있다. 그 내용을 살펴보면, 「환경정책기본법」 제18조의2 및 19조의2와 동일한 내용으로 환경계획 수립 절차를 구체화하고 있다.

표 2-3 현행 ‘시·도 환경계획 수립지침’상의 환경계획 승인 근거

구분	내용
제5장 제4절 계획의 승인	5-4-1. 입안권자는 시·도 환경계획을 수립하거나 변경하려는 경우, 환경부장관의 승인을 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 그러하지 아니하다.
	5-4-2. 환경부장관은 시·도 환경계획을 승인하려면 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.
	5-4-3. 입안권자는 환경부장관의 승인을 받으면 지체 없이 그 주요내용을 공고하고, 시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다.

자료: 환경부(2021a), p.28.

표 2-4 현행 ‘시·군·구 환경계획 수립지침’상의 환경계획 승인 근거

구분	내용
제5장 제4절 계획의 승인	5-4-1. 입안권자는 시·군·구 환경계획을 수립하거나 변경하려는 경우, 시·도지사의 승인을 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 그러하지 아니하다.
	5-4-2. 시·도지사는 시·군·구 환경계획을 승인하려면 미리 지방환경관서의 장과 협의하여야 한다.
	5-4-3. 입안권자는 시·도지사의 승인을 받으면 지체없이 그 주요내용을 공고하여야 한다.

자료: 환경부(2021a), p.53.

실제로 광역지자체의 환경계획(안)의 승인 의견 검토 시 ‘시·도 환경계획 수립지침’ 제4장의 ‘환경계획 항목별 계획기준’을 근거로 하여 계획안의 내용을 검토하므로, 지자체 환경계획 수립에서 근거 규정으로서 환경계획 수립지침의 중요성이 더욱 강조되는 상황이다. 그러나 현재까지 행정규칙으로 지정되지 않아 계획의 내용 및 수행 절차상으로 법적 구속력이 없어 지자체 일선에서 의무사항과 관련한 혼선을 야기하고 있다.

6) 환경부(2023b), p.35

2. 시·군·구 환경계획 승인 현황

우리 원에서는 매해 상반기 환경계획 수립현황에 대해 광역별 전수 조사를 실시하고 있다. 해당 자료는 광역지자체부터 최소 행정단위인 자치구까지 환경계획 수립 여부에 대한 정보를 취합하고 환경계획 수립 현황을 파악하여 정책개선 연구에 활용하기 위한 목적으로 수집하는 정보이다.

지자체별로 환경계획(구, 환경보전계획)의 최초 수립연도, 최근 수립한 환경계획의 정보(계획 명칭, 수립연도, 목표연도, 수립방법, 변경계획 여부), 신규 수립 예정인 환경계획의 정보(수립 예정시기, 목표연도, 수립방법, 예산, 담당자)를 수집한다. 해당 조사를 통해 지자체 환경계획의 목표연도 만료시기를 확인하고, 목표연도가 만료된 환경계획의 신규 환경계획(안)을 20년 단위로 수립하는지 또는 5년 단위로 수정계획을 수립하는지를 확인하는 등 환경계획 수립 연도의 확인과 함께 통합관리 관점의 시기적 일치 여부를 점검할 수 있다. 또한 지자체별로 환경계획 수립예산 수준에 표준품셈 대비 예산 반영이 적정하게 이루어졌는지 확인함으로써 지자체 환경계획의 품질 향상 등을 예측해 볼 수 있다.

구분	지자체명 (시도, 시군)	최초 수립 연도	최근 수립한 지자체 환경보전계획 현황					신규 수립 예정 환경보전계획 추진 현황					비 고 (관내 환경현황 및 요청사항)	
			계획명칭	수립 연도	목표연도	수립 방법	변경계획여부 (변경연도)	수립 예정시기	목표연도	수립방법	예산	담당자		
시도	서울	서울특별시	1996	서울특별시 환경보전계획	2016.02	2016~2025	용역	변경없음	24.3. ~ 25.9.	2040	용역	243백만원	기후환경정책과 오경석 (02-2133-3516)	
구	서울	종로구	2003	2017~2026 종로구 환경보전계획	2017.12	2017~2026	자체	변경없음	2026	2040	미정	미정	환경과 임철민 (02-2148-2454)	2023년 자료
구	서울	중구	2006	2017~2026 중구 환경보전계획	2017.10	2017~2026	용역	변경없음	2026	2040	용역	미정	환경과 유수연 (02-3396-5602)	
구	서울	용산구	2006	2021~2025 용산구 환경보전계획	2020.12	2021~2025	자체	변경없음	2025	2040	용역	미정	맑은환경과 박연숙 (02-2199-7643)	
구	서울	성동구	2006	2016~2025 성동구 환경보전계획	2016.12	2016~2025	자체	변경없음	2025	2040	용역	미정	맑은환경과 김태은 (02-2286-6357)	
구	서울	광진구	2005	광진구 환경계획(2021~2030)	2021.12	2021~2030	용역	변경없음	2030	2040	용역	미정	환경과 박형운 (02-450-7797)	
구	서울	동대문구	2009	동대문구 환경보전계획 (2020~2029)	2019.09	2020~2029	용역	변경없음	2029	2040	용역	미정	기후환경과 김가은 (02-2127-4643)	
구	서울	중랑구	2004	중랑구 환경보전계획(2016~2025)	2015.12	2016~2025	용역	변경없음	2025	2040	미정	미정	맑은환경과 이지연 (02-2094-2453)	
구	서울	성북구	2009	성북구 환경계획(2021~2030)	2021.10	2021~2030	용역	변경없음	2030	2040	용역	미정	환경과 김은숙 (02-2241-3012)	
구	서울	강북구	2008	강북구 환경보전계획(2017~2026)	2017.09	2017~2026	용역	변경없음	2026	2040	용역	미정	환경과 정학순 (02-901-6744)	
구	서울	도봉구	2008	도봉구 환경보전계획(2017~2026)	2017.12	2017~2026	자체	변경없음	2026	2040	용역	미정	기후환경과 한영호 (02-2091-3203)	
구	서울	노원구	2008	노원구 환경보전계획(2016~2025)	2016.10	2016~2025	용역	변경없음	2025	2040	용역	미정	탄소중립추진단 한명아 (02-2116-3216)	
구	서울	은평구		은평구 환경보전계획(2017~2026)	2017.12	2017~2026	용역	변경없음	2026	2040	용역	미정	기후환경과 차진영 (02-351-7625)	
구	서울	서대문구		2021~2025 서대문구 환경보전계획	2020.12	2021~2025	자체	변경없음	2025	2040	자체	미정	기후환경과 배유정 (02-330-8497)	

자료: 한국환경연구원 환경계획연구실(2024.4).

그림 2-2 2024년 지자체 환경계획 수립 추진 현황

2023년부터 운영된 ‘국토-환경계획 통합관리 지원단’의 공식적인 지자체 설명회와 환경계획 수립을 준비 중이거나 수립 중인 지자체 개별 컨설팅을 통해 지자체의 통합관리에 관한 인지도가 확대되고 있다. 2024년 상반기 환경계획 수립 현황에 대한 전수조사 결과와 기초지자체 환경계획의 승인 업무를 담당하는 광역지자체 담당자의 전화 면담을 통해 확인한, 2025년까지 환경계획을 수립할 예정인 기초지자체는 <표 2-5>와 같다.

표 2-5 시·군·구 환경계획 수립 현황

광역지자체명	수립 현황 (2024년 7월 기준)	해당 기초지자체
경기도	수립 완료	고양시, 과천시, 가평군, 오산시(2024년 말 예정)
	2025년까지 수립 예정	수원시, 용인시, 남양주시, 화성시, 파주시, 군포시, 이천시, 포천시, 의왕시, 여주시, 양평군, 연천군
강원도	수립 완료	고성군, 원주시(2022년 말)
	2025년까지 수립 예정	강릉시, 속초시, 영월군, 화천군, 삼척시(2024년 말 예정)
충청남도	수립 완료	부여군, 공주시
	2025년까지 수립 예정	홍성군, 예산군, 아산시, 청양군, 공주시(목표연도가 만료되었음에도 수립 미정인 기초지자체 5곳)
충청북도	수립 완료	충주시, 진천군, 보은군, 영동군
	2025년까지 수립 예정	청주시, 괴산군, 제천시, 옥천군, 영동군*, 증평군*, 음성군, 단양군
전라남도**	수립 완료	구례군, 고흥군, 장흥군, 영암군, 함평군, 진도군, 신안군, 목포시, 여수시, 나주시
	2025년까지 수립 예정	영광군
전라북도**	수립 완료	순창군, 익산시
	2025년까지 수립 예정	완주군, 장수군, 고창군, 전주시, 정읍시
경상남도	수립 완료	김해시, 밀양시, 거제시, 양산시, 하동군
	2025년까지 수립 예정	창원시, 진주시, 통영시, 사천시, 거제시*, 창녕군, 고성군, 하동군
경상북도	수립 완료	고령군, 예천군, 경주시, 영천시, 경산시, 의령군, 안동시
	2025년까지 수립 예정	봉화군, 울진군, 김천시

주: *이전 계획의 목표기간이 5년 이하로 이후 계획은 2025년 수립 예정.

**추가 현황 파악 필요.

자료: 저자 작성.

이 중 승인 의무화를 도입한 2021년 이후 환경계획의 수립을 완료한 기초지자체는 총 36곳이다. 경기도 4건(오산시 포함) 강원도 2건, 충청남도 2건, 충청북도 4건, 전라남도 10건, 전라북도 2건, 경상남도 5건, 경상북도 7건으로 현행 규정에 따르면 해당 지자체들은 환경계획(안) 수립 후 관할 도청에 승인 과정을 거쳤어야 한다. 하지만 실제 현행 규정에 따라 지방환경관서장과 협의하여 시·도 지자체의 승인을 거친 기초지자체는 특정 광역지자체로 한정되었으며, 해당 광역지자체 또한 지방환경관서장과의 협의 과정에서 지방환경관서의 업무 분장 부재와 전문분야 검토 인력 부족으로 환경계획(안)의 내용적 검토가 어려웠음을 토로하였다. 또 다른 광역지자체에서는 지방자치단체출연 연구원을 통해 종종 의견을 수렴하였으나, 짧게는 6개월에서 1년 단위로 광역지자체의 승인 업무 담당자가 교체되면서 담당자의 역량에 따라 환경계획(안)의 승인 의견을 수렴하여 검토하거나 승인의 의미를 축소하여 환경계획(안)의 제출로 승인을 마무리하는 경우도 있었다. 무엇보다 모든 광역지자체와 기초지자체

에서 전임 담당자가 기초지자체 환경계획의 승인 업무를 담당할 경우에는 승인 과정에 대한 기록 자료가 없어 어떤 절차로 승인 업무를 수행했는지 확인할 수 없었다.

기초지자체의 입장에서도 통합관리를 반영한 환경계획 수립을 처음 수립하는 가운데 담당 업무의 잦은 변경으로 실무자가 업무파악이 어렵거나 순조롭지 못한 경우가 나타났다. 예를 들어 한 기초지자체의 경우, 환경계획(안) 수립 중에 담당자 변경으로 업무 인계를 받았고, 해당 용역의 준공을 앞두고 승인 절차를 거쳐야 함은 인지하고 있으나 환경계획 수립 단계에서 이행되지 않은 사항이 있는 경우도 있었다. 계획수립협의회의 구성 및 의견 수렴, 주민공청회 등을 통한 의견 수렴 없이 환경계획(안)이 수립된 경우가 이에 해당하는 경우이다. 해당 경우는 이전의 환경보전계획 수립과정에서 관행적인 절차를 답습하는 것으로 보여진다.

기초지자체에서는 정책 도입의 과도기에 나타나는 문제점인 행정적 실행력이 떨어지는 경향이 여전히 매우 높은 상황이다. 환경계획 수립의 업무빈도가 계획 수립 주기인 20년 단위로 매우 떨어지는 만큼, 기초지자체의 경우 환경계획 수립과 이행 및 모니터링과 관련하여 적절하고 정례화된 교육과 문서화된 안내자료의 제공이 절실히 요구된다.

3. 지자체 환경계획 승인 인식도 조사

가. 설문 및 면담 구성

지자체 환경계획 승인에 대한 인식도 및 승인 절차 개선 사항 파악을 위해 네이버 폼을 활용하여 설문조사를 수행하였다. 설문조사 대상은 <표 2-5>에서 파악된 지자체로 2021년 이후 환경계획을 수립하였거나 2025년까지 환경계획 수립 완료를 예정하고 있는 기초지자체와 해당 기초지자체의 환경계획 승인 업무를 담당하는 광역지자체로 총 83곳의 지자체에 요청하였다. 해당 시·군·구 환경계획 수립 현황은 2024년 상반기에 원 내에서 수행한 지자체 환경계획 수립 추진 현황 전수조사 결과를 기반으로 9월 25일 관할 광역지자체에 유선으로 최종 확인한 내용이다. 다만 전라남도와 전라북도의 경우, 상반기 전수조사 및 유선 확인 과정에서 과거(2021~2023년) 기초지자체의 환경계획 수립 여부 파악에 어려움이 있어 추가로 보완해야 하는 한계점이 있다.

설문조사는 2024년 9월 25일에서 10월 28일까지 약 한 달간 진행되었으며 광역지자체 환경계획 수립 업무를 담당하는 과로 협조요청 공문을 송부하였다. 광역지자체의 해당 과에서 관할 기초지자체의 환경계획 수립 현황을 다시 한번 검토하고, 해당 기초지자체로 설문을 요청하는 방식으로 진행되었다. 설문조사의 참여율을 높이기 위해 서면으로 3회에 걸쳐 참여를 요청했다.

설문문항의 구성은 <표 2-6>과 같다. 현재 환경계획 승인을 완료하였거나 예정된 기초지자체 실무담당자와 환경계획 승인 검토업무를 담당한 광역지자체 주무부처 담당공무원을 대상으로 승인 업무의 이해도를 파악하고자 했다. 먼저 현행 환경계획 승인 관련 규정의 인지도 조사를 위한 6가지 문항과 향후 환경계획 승인 개선방안 도출을 위한 6가지 문항을 제시하였다. 객관식 10문항과 주관식 2문항으로 구성하였으며, 설문의 신뢰성 확보를 위해 참여자의 지역과 소속 기관을 기재하도록 하였다.

표 2-6 기초지자체 환경계획 의견 현황 분석을 위한 설문문항

구분	설문문항
소속 및 지역	1. 소속된 해당 그룹에 체크해 주세요.
	2. 소속 지자체명을 기입해 주세요.(예, 경기도 가평군)
현행 승인 관련 규정 인지도	3. 환경계획 수립 및 승인을 위한 법적 근거를 알고 있는가?
	4. 환경계획(안)의 승인 의무화를 알고 있는가?
	5. 환경계획(안)의 승인신청 시, 제출해야 하는 서류를 알고 있는가?
	6. 환경계획(안)의 승인신청 시, 제출이 필요한 서류는 무엇인가?
	7. 기초지자체의 환경계획 승인 신청 후, 진행과정을 알고 있는가?(중복체크)
	8. 해당 관할 기초지자체의 환경계획 승인을 위한 관련 조례를 개정하였거나 개정 예정에 있는가?
	9. 기초지자체환경계획 승인을 위한 검토를 위한 기관의 범위는 어디까지가 적절하다고 생각하는가?(중복체크)
	10. 지방환경관서 등의 의견 수렴 시, 전체 의견 수렴을 위한 소요기간은 어느 정도가 적절하다고 판단하는가?
개선 방안 제안	11. 기초지자체환경계획 승인 과정에서 관할 지방환경관서의 역할을 알고 있으며 이에 대한 업무분장이 이루어져 있는가?
	12. 관할지방환경관서의 업무분장 관련 승인 의견 검토의 주무 실·과는 어디인가?(주관식)
	13. 기초지자체환경계획 승인을 위해 (광역 및 기초) 담당업무 실무자 교육이 필요하다고 생각하는가?
	14. 기초지자체 환경계획 승인업무 개선을 위해 추가적인 의견이 있을 경우, (필요한 지원책 등) 의견을 자유롭게 기재하여 주십시오.

자료: 저자 작성.

설문과 함께 광역지자체 2곳과 기초지자체 4곳을 대상으로 <표 2-7>의 문항을 중심으로 개별 면담을 수행하였다. 이를 통해 광역지자체의 관할 기초지자체의 환경계획 수립 및 승인 과정의 개입 및 관리 범위에 관한 내용과 지방환경관서의 활용 및 참여도, 이행주체로서 승인 개선을 위한 의견을 구하였다. 면담에 참여한 지자체와 면담 일정은 <표 2-8>과 같다.

표 2-7 광역지자체 및 기초지자체 면담문항

구분	질문 내용
광역지자체 면담문항	1. 관할 기초지자체 중 2021년 이후 환경계획을 수립한 지자체를 파악하고 있는가?
	2. 1에 해당하는 기초지자체의 경우, 승인 신청을 요청한 지자체가 있는가?
	3. 승인 의견 검토 시 지방환경관서장과의 협의과정을 거쳤는가?
	4. 지방환경관서장과의 협의과정에서의 문제점은 무엇이었는가?
	5. (공통) 승인 절차 마련에 있어 필수적으로 규정이 필요한 사항은 무엇인가?
	6. (공통) 실무자 입장에서 승인 절차의 실효성에 대한 의견이 있는가?
기초지자체 면담문항	1. 환경계획 승인 절차에 대해 알고 있는가?
	2. 승인 이전 환경계획(안)을 수립하는 과정에서 지방환경관서와의 의견청취가 이루어졌는가?
	3. 환경계획 수립절차 중 이행이 어려운 단계가 있었는가?
	4. (공통) 승인 절차 마련에 있어 필수적으로 규정이 필요한 사항은 무엇인가?
	5. (공통) 실무자 입장에서 승인 절차의 실효성에 대한 의견이 있는가?
지자체 질의사항	1. 승인 시 검토할 필수항목은 무엇인가?
	2. 관할 시·도의 환경계획 승인 기간은 얼마나 소요되는가?
	3. 담당업무의 변경으로 환경계획 수립 절차를 일부 이행하지 못한 경우, 승인 시 문제가 될 수 있는가?

자료: 저자 작성.

표 2-8 지자체 면담일정

면담일자	해당 지자체	비고
2024.7.5.	충청북도	-
2024.8.29.	원주시	2022년 계획 수립 완료
2024.9.25.	충청북도	추가 유선 면담
2024.10.2.	수원시	2023년 계획 수립 중
2024.10.18~19.	강원도, 삼척시	삼척시 2024년 수립 완료 예정
2024.10.15.	삼척시	추가 유선 면담
2024.11.6.	용인시	2025년 계획 수립 완료

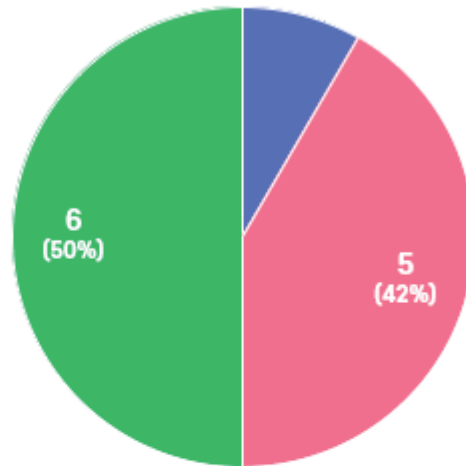
자료: 저자 작성.

나. 설문 및 면담 결과

설문 결과 응답률을 살펴보면 광역지자체 중에서는 전라남도와 경상북도를 제외한 6곳에서 참여하였고, 기초지자체 중에서는 강원도와 충청북도의 관할 지자체를 중심으로 6곳에서 참여하여 총 12개 지자체가 참여하였으며 응답률은 15%에 그쳤다. 한 달이라는 기간과 세 차례의 설문 참여 요청을 고려할 때, 이는 광역 및 기초지자체의 환경계획 담당 시기(20년 주기의 수립 시기)와 실무담당자의 업무 빈도에 따른 업무 우선순위 조정에서 밀려난 결과로 해석된다. 이에 따라 낮은 응답률은 본 연구의 한계로 작용할 수 있다.

1. 소속된 해당 그룹에 체크해주세요.

답변 12 미답변 0



● 광역지자체

6 (50%)

● 기초지자체(환경계획 승인 완료)

1 (8%)

● 기초지자체(환경계획 승인 예정)

5 (42%)

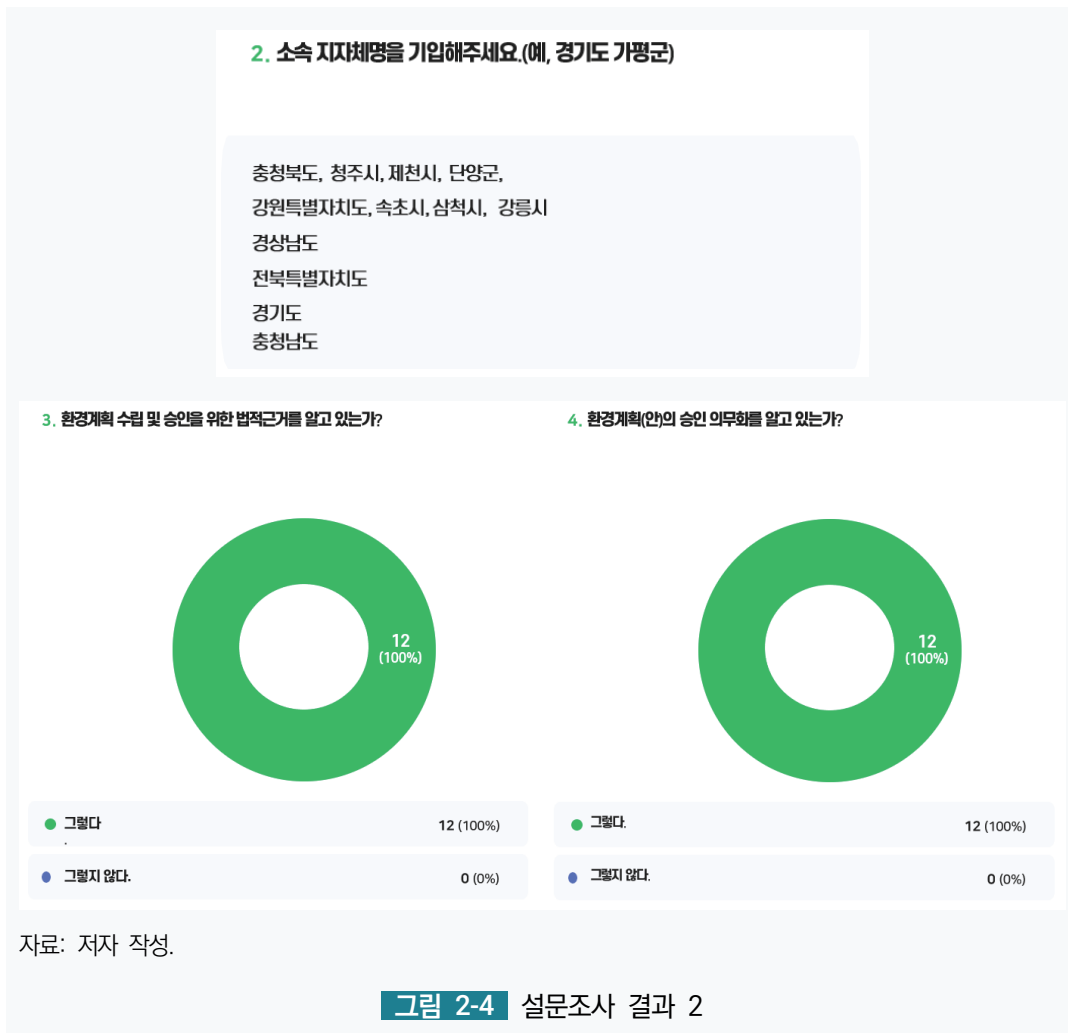
● 지방환경관서

0 (0%)

자료: 저자 작성.

그림 2-3 설문조사 결과 1

충청북도와 강원도의 관할 기초지자체에서 응답률이 높게 나타났는데, 이는 해당 광역지자체의 기존 환경보전계획이 2025년에 만료되고, 2026년에 신규 환경계획을 수립해야 하기 때문이다. 이에 따라 환경계획 수립을 위한 예산확보 등의 절차가 진행되면서 환경계획 관련 업무 빈도가 증가한 시기였던 점이 응답률 상승에 영향을 미친 것으로 판단된다. 다만 현행 법적 근거에 따라 관할 기초지자체에서 수행했거나 수행하고 있는 환경계획 수립 절차의 이행력의 충실성은 추가로 검토가 필요한 부분이다.



설문에 참여한 모든 지자체에서 환경계획의 승인 의무화와 환경계획 수립 및 승인에 대한 근거 규정인 「환경정책기본법」과 ‘공동훈령’, 환경계획 수립지침에 대해 100% 파악하고 있었다. 기초지자체 환경계획 수립 승인 신청 시에는 관할 시·도지사에게 승인신청서, 환경계획(안), ‘지자체 통합관리 이행점검표’, ‘환경계획 수립 협의회 운영 결과’ 등을 제출해야 한다. 하지만 실무에서 환경계획 승인 시 이들 서류를 제출해야 함에도 이에 대해 정확히 응답한 비율은 33%에 불과하였다. 이는 승인에 대한 의무규정은 기본법에 명시되어 있고, 이행점검표의 제출에 대한 내용은 ‘공동훈령’의 이행과 모니터링 조항에 언급되며, 환경계획 수립협의회 운영결과서는 이행점검표상에 자체점검으로 검토하고 제출하도록 되어 있기 때문이다.

3. 환경계획 수립 및 승인을 위한 법적근거를 알고 있는가?

답변 12 미답변 0

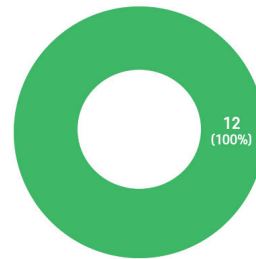


● **그렇다.** 12 (100%)

● **그렇지 않다.** 0 (0%)

4. 환경계획(안)의 승인 의무화를 알고 있는가?

답변 12 미답변 0



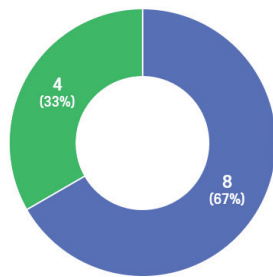
● **그렇다.** 12 (100%)

● **그렇지 않다.** 0 (0%)

자료: 저자 작성.

그림 2-5 설문조사 결과 3

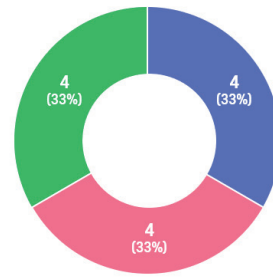
5. 환경계획(안)의 승인신청 시, 제출해야하는 서류를 알고 있는가?



● **그렇다.** 4 (33%)

● **그렇지 않다.** 8 (67%)

6. 환경계획(안)의 승인신청 시, 제출이 필요한 서류는 무엇인가?



● **승인신청서 + 환경계획(안)** 4 (33%)

● **승인신청서 + 환경계획(안) + 지자체 통합관리 이행점검표** 4 (33%)

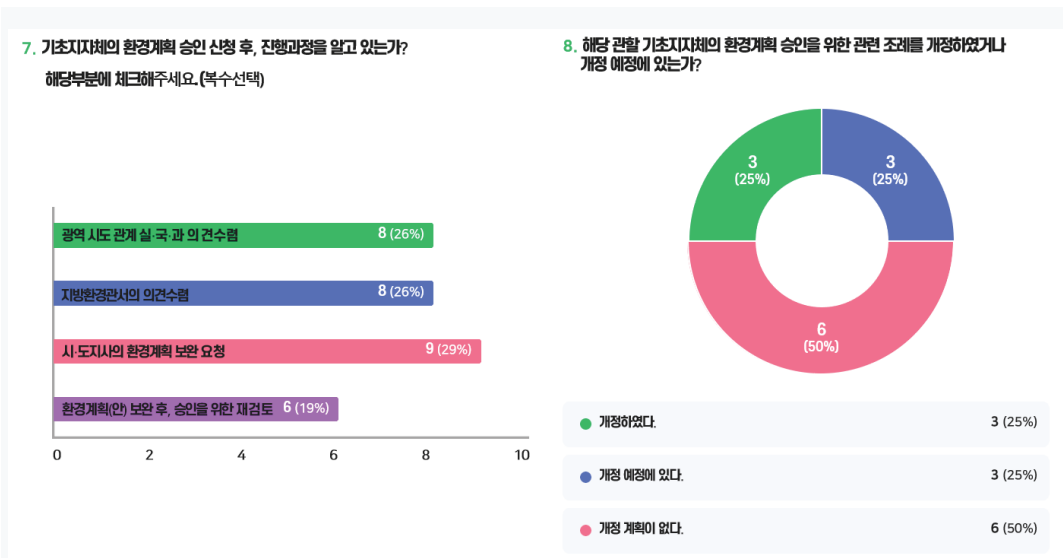
● **승인신청서 + 환경계획(안) + 지자체 통합관리 이행점검표 + 환경계획 수립 협의회 운영 결과** 4 (33%)

자료: 저자 작성.

그림 2-6 설문조사 결과 4

기초지자체의 승인 신청 이후 진행 절차에 대해서는 시·도 관계 실국의 의견 수렴, 지방환경관서의 의견 수렴, 시·도지사의 환경계획 보완 요청 과정까지 인지하는 비율은 각각 응답자의 26~29%를 차지했다. 다만 환경계획 보완 후 승인을 위한 재검토의 과정의 경우 응답자의 19%만 인지하고 있었다.

“해당 관할 기초지자체의 환경계획 승인을 위해 광역지자체와 기초지자체에서 관련 조례를 개정하였거나 개정하러 예정인가?”라는 질문에 대해서는 이미 개정했거나 개정할 예정이라고 응답한 비율이 25%, 개정할 계획이 없다고 응답한 비율이 50%를 차지하였다.

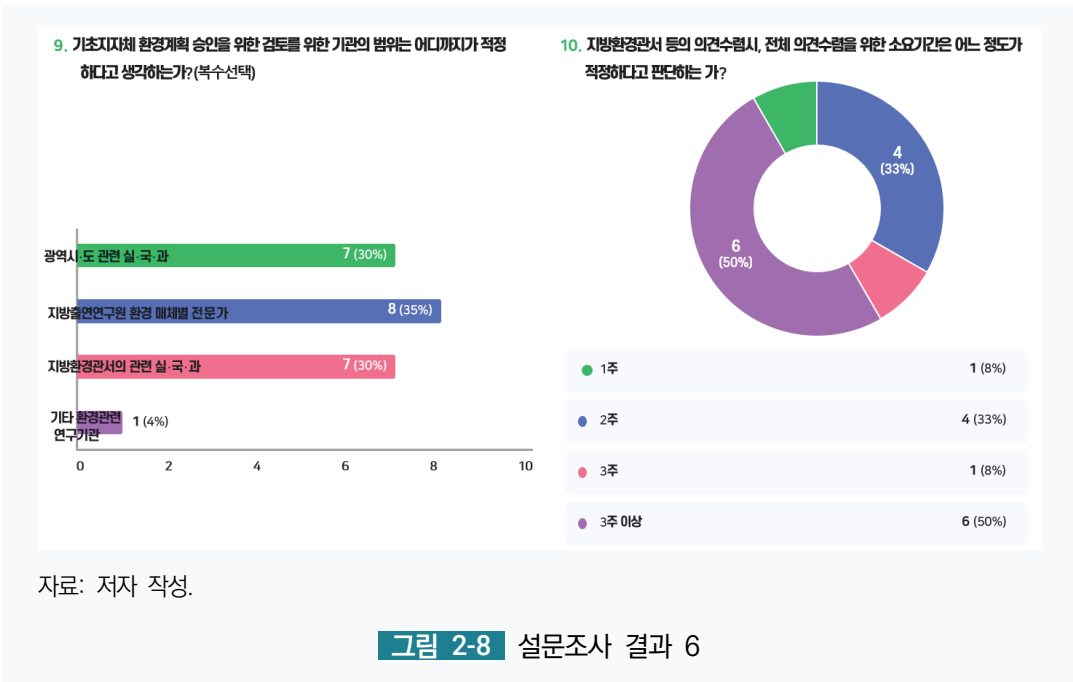


자료: 저자 작성.

그림 2-7 설문조사 결과 5

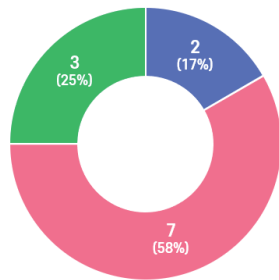
“기초지자체의 환경계획 검토를 위한 적정한 기관의 범위는 어디까지인가?”라는 질문에는 지방출연연구원의 환경매체별 전문가라고 응답한 비율이 35%, 광역도와 지방환경관서의 관련 실국과라고 응답한 비율이 30%, 기타 환경 관련 연구기관이라고 응답한 비율이 4%를 차지한 것으로 나타났다. 이는 전문적인 계획과 관련하여 광역지자체와 기초지자체의 지방자치단체출연 연구원에 대한 신뢰도가 높기 때문인 것으로 판단된다.

기초지자체의 환경계획 승인 시 지방환경관서의 의견 수렴을 위한 적정 소요기간에 대한 질문에서는 3주 이상으로 응답한 비율이 전체의 50%로 가장 높았고, 2주간으로 응답한 비율이 33%로 그 뒤를 이었다.



“현행 규정상 기초지자체의 환경계획 승인 시 관할 지방환경관서의 역할을 알고 있으며, 이에 대한 업무분장이 이루어졌는가?”라는 질문에 대해서는 지방환경관서의 역할을 알지 못한다고 응답한 비율이 58%, 지방환경관서의 역할을 안다고 응답한 비율이 25%, 역할을 알고 있고 이에 대한 업무분장이 이루어져 있다고 응답한 비율이 17%를 차지하였다. 본 질문항목에 이어서 “관할 지방환경관서의 업무분장과 관련하여 승인 의견을 검토하는 주무 실·과는 어디인가?”라는 주관식 문항에 대해서는 환경정책과, 국토환경정책과, 기획재정과, 기후환경정책과라고 각각 응답하였고, 주무부서에 대해 잘 모르거나 검색되지 않았다고 답변한 경우가 6건으로 나타났다.

11. 기초지자체 환경계획 승인과정에서 관할 지방환경관서의 역할을 알고 있으며 이에 대한 업무분장이 이루어져 있다.



지방환경관서의 역할을 알고 있다.	3 (25%)
역할을 알고 있으며 업무분장이 이루어져 있다. (12번 문항으로)	2 (17%)
지방환경관서의 역할을 알지 못한다.	7 (58%)

12. 관할 지방환경관서의 업무분장관련 승인 의견 검토의 주무 실과는 어디인가? (주관식)

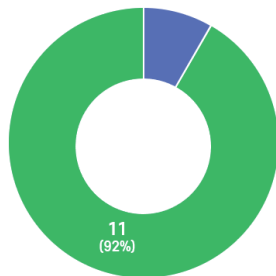
모름, 잘 모르겠다, 검색되지 않음, 무응답 등	6건
00도 환경정책과	3건
환경정책과, 국토환경정책과	1건
기획재정과	1건
기후환경정책과	1건

자료: 저자 작성.

그림 2-9 설문조사 결과 7

“기초지자체의 환경계획 승인을 위해 광역지자체와 기초지자체의 담당업무 실무자의 교육이 필요한가?”라는 질문에는 92%가 연 1회 이상 실무자 교육이 필요하다고 답하였다. 이는 짧게는 6개월에서 길게는 1년 사이에 실무자의 업무 변경이 발생할 경우, 신규 담당자 교육에 대한 수요로 이어지는 것으로 판단된다.

13. 기초지자체 환경계획 승인을 위해 (광역 및 기초)담당업무 실무자 교육이 필요하다고 생각하는가?



연 1회 이상의 실무자 교육이 필요하다	11 (92%)
가이드라인(안) 배포로 충분하다.	1 (8%)

14. 기초지자체 환경계획 승인업무 개선을 위해 추가적인 의견이 있을 경우, (필요한 지원책 등) 의견을 자유롭게 기재해주세요.

환경계획 승인 관련 지침 변경후에도 기존과 동일하게 기초지자체 환경계획 승인시에 우리도 환경 관련 부서의 의견과 금강유역환경청 및 원주지방환경청의 의견을 참고하여 승인하는 상황임. 특정 전문기관에 의뢰하여 국가(계획)과도, 지자체 계획에 대한 전체적인 조율과 계획의 점검, 확인이 필요할 것인데, **현 상황에서는 그저 계획을 세운다는 것에 의미를 두는 듯한, 그러나 전문기관에 별도의 예산을 마련하여 검토의뢰하는 것은 예산 낭비** 생각되며 다른 대책이 필요할 것으로 생각됨.

매년 환경계획에 대한 **실무자 교육**이 있어야 **신규 업무 담당자**도 환경계획 수립업무에 어려움이 없을듯 함

장기계획으로 수립되는 만큼 **업무반도, 경험**이 많지 않아 지자체 공무원들이 업무처리 에 곤란한 경우가 많습니다.

환경계획 승인에 필요한 교육과 함께 **신청, 승인에 필요한 절차, 핵심 검토사항 등을 안내할 매뉴얼** 등이 있으면 좋을 것 같습니다.

승인 절차에 필요한 요청 사항과 반영사항은 시군 지자체에 미리 적용할 수 있도록 **록 지침** 뿐 아니라 **환경계획에 필수적으로 넣어야 하는 내용**을 먼저 주는 것도 하나의 방법이라고 생각됨

자료: 저자 작성.

그림 2-10 설문조사 결과 8

기초지자체의 환경계획 승인업무 개선을 위해 추가로 의견을 기재해 달라는 문항 및 담당자 면담에서는 다음과 같은 의견이 있었다. 환경계획 승인에 필요한 의견 검토를 위한 부문별 환경매체의 전문성 부족에 따른 광역지자체의 환경계획 승인의 어려움, 승인을 위한 별도 예산확보의 어려움 등 재정적으로 부담이 되지 않는 수준의 환경계획 승인을 위한 대책의 필요성, 1년 단위로 변경되는 신규 업무 담당자의 환경계획 수립 업무를 위한 실무자 교육, 실무자의 업무빈도를 고려한 20년 단위 장기계획 수립 대책, 환경계획 승인에 필요한 절차와 핵심 검토사항 등에 대한 안내 매뉴얼 요구, 승인 절차에 필요한 요청사항과 반영사항 요구 등이 주요 내용이었다. 해당 내용과 함께 실무자와 전문가 면담을 통해 제시된 의견을 보완하여 환경계획 승인 절차(안)에 반영할 수 있는 내용을 <표 2-9>에 정리하였다.

표 2-9 실무자 및 전문가 면담 의견 수렴

	면담 의견	환경계획 승인 절차(안)에 반영
지 자 체	지방환경관서의 전문인력 부족	지방환경관서의 담당업무 분장 파악 및 부문별 계획의 매칭 필요
	특정전문기관 의견 수렴의 필요성은 있으나 현 상황에서는 의무적 '계획수립'에 의미를 둬	전문 의견 수렴 방안 확대
실 무 자	전문기관에 별도의 예산을 마련하여 검토하는 것은 부담으로 작용	예산부담 최소방안 마련
	매년 담당자의 변경, 업무빈도, 신규 업무 담당자에 대한 교육의 필요성	환경계획 담당부서(지자체별로 상이)의 신규 관리자 교육
전 문 가	현행 구성된 조직의 활용	지방환경관서, 계획수립협의회, 환경정책위원회, 국토-환경계획 통합관리 지원단, 이미 운영 중인 기타 위원회 등 활용 1) 지방환경관서의 경우, 현행 규정에 그 역할을 명시하고 있음. 업무의 분장을 명확히 하고 의견 수렴 단계에서부터 역할 분담 필요 2) 계획수립협의회, 지방자치단체출연 연구원, 시·군·구환경정책위원회, 국토-환경계획 통합관리 지원단 등
	환경계획 승인에 필요한 교육	신청, 승인에 필요한 절차, 핵심 검토사항 등을 안내할 매뉴얼 및 교육 자료
	승인 기간에 지연 방지를 위한 조치	단계별 의견 검토 기간 명시
	'승인' 목적의 제고	환경계획 '승인' 목적을 재확인하고 체계를 마련 하되, 행정 절차의 부하 최소화 필요

자료: 저자 작성.

4. 소결: 실태진단 및 한계점 도출

해당 설문조사는 3회에 걸쳐서 광역지자체로 배포한 뒤, 조사 대상에 부합하는 해당 관할 기초지자체로 다시 배포하는 형식으로 수행하였다. 이는 환경계획 수립에 대한 광역지자체의 관심도와 관할 기초지자체에 대한 파악도를 점검하고, 그에 따른 기초지자체의 협조 의지를 살펴보고자 하는 의도를 담고 있다. 수행한 설문과 면담 내용을 종합하면 지자체 환경계획 승인에 대해 다음과 같은 실태파악 및 한계점을 도출할 수 있다.

첫째, 광역지자체 및 기초지자체의 환경계획 수립에 대한 관심도 반영

2021년 이후 환경계획 수립을 완료하거나 2025년까지 환경계획 수립을 예정한 지자체 83 곳을 대상으로 설문을 진행했음에도 불구하고, 계획수립권을 가진 지자체의 설문 참여율은 15%로 매우 저조하였다. 이는 환경계획 수립에 대한 지자체의 관심도를 반영하는 결과로 볼 수 있다. 2025년까지 환경계획 수립을 목표로 하는 기초지자체의 응답률이 높았으며, 그중에서도 강원도와 충청북도의 응답률이 높게 나타났다. 또한 해당 지자체들은 설문 이외에도 환경계획 수립 및 승인 절차에 대해 별도로 문의한 빈도가 높은 지역이었다.

둘째, 승인 신청 관련 규정별로 제공하는 단편적인 정보 제공

현행 규정에서 지자체의 환경계획 승인 신청 시 제출해야 하는 서류인 승인신청서, 환경계획(안), 지자체 통합관리 이행점검표, 환경계획 수립 협의회 운영 결과서 등에 대한 정보를 각각 부분적으로 제시하는 데 그쳐 사용자 입장에서는 전체적인 파악이 어려운 실정이다. 이에 승인 절차상에서 관련 제출 서류에 대한 정보를 단일화하여 제공할 필요가 있다.

셋째, 승인 신청 후 진행 과정에 대한 불투명성

환경계획 승인 신청 이후, 진행 절차에 대한 정보가 공유되지 않는 상황에서 이에 대한 소요기간을 예측하기는 어렵다. 환경계획 승인은 환경계획의 내용을 검토할 수 있는 관련 실·국·과와의 의견 검토, 지방환경관서의 의견 수렴, 승인 의견의 취합 및 승인 결과 통보로 마무리 된다. 경우에 따라서 보완 필요시 시·도지사는 환경계획 보완을 요청해야 하고, 해당 요청사항에 따라 환경계획 내용을 보완해야 한다. 이후 보완이 이루어진 환경계획을 대상으로 보완 내용을 재검토해야 한다.

넷째, 지자체별 환경계획 수립 관련 조례 개정 미비

현재 지자체별로 환경계획 수립에 대한 사항을 별도의 조례로 제정하여 관리하고 있다. 2018년 ‘공동훈령’ 제정으로 국토-환경계획의 통합관리를 반영하였으며, 2021년 「환경정책

기본법」 개정으로 환경계획 승인이 의무화된 이후부터는 환경계획 수립 시기가 도래한 지자체에서는 관련 조례를 개정하여 통합관리 사항을 반영하고 환경계획 승인 절차를 수행해야 한다. 이에 대한 개별 지자체의 시행 여부를 살펴본 결과 개정했거나 개정할 예정인 지자체가 50%였고, 개정할 계획이 없는 지자체가 50%로 조례 개정의 필요성을 검토할 필요가 있다.

다섯째, 환경계획 승인 의견 검토 전문인력풀 구성 필요

환경계획 승인을 검토하는 기관의 범위는 현행 규정상 지방환경관서의 관련 실·국·과로 한정되어 있다. 지자체 환경계획은 지방자치단체장이 수립·시행하는 최상위 환경계획이자 종합계획의 성격을 가지고 있으므로, 승인 과정에서 환경 매체별 전문가 의견을 수렴할 필요가 있다. 현재 광역지자체의 환경계획 수립 시 환경부 승인 과정에서 환경부의 관련 실·과의 의견이 일부 반영되고 있다.

시·군·구 환경계획의 승인 의견 검토 시에도 해당 매체별 의견을 충분히 반영할 수 있도록 지방환경관서 실·국·과의 의견뿐만 아니라 광역지자체 시·도의 관련 실·국·과 담당자, 관할 지방자치단체출연 연구원의 매체별 전문가의 의견까지 수렴하도록 확대할 필요가 있다는 의견이 있었다. 승인 의견 검토의 범위는 광역지자체 시·도의 관련 실·국·과 담당자 30%, 관할 지방자치단체출연 연구원의 매체별 전문가 35%, 지방환경관서의 관련 실·국·과 담당자 30%, 기타 환경 관련 연구기관 전문가 4%로 승인 검토 의견을 위해 적절한 전문인력풀을 재구성할 필요성이 요구된다.

여섯째, 승인 의견 검토 기간의 제한 필요

선행한 시·도 환경계획의 승인 과정에서 가장 큰 문제는 승인 절차의 소요기간이었다. 현행 법령상 승인 기간에 대한 제한 규정이 없는 상황에서 승인 검토 기간이 길어지는 경우가 종종 발생하였다. 그 과정에서 계획을 담당한 연구팀이 해산하거나 용역사와의 용역기간이 만료되기도 하였다. 용역 기간이 만료된 경우, 승인 검토 의견에 따른 보완 요청 시 환경계획(안)의 보완이 성실히 이루어지지 않거나 환경계획(안)으로 마무리하는 담보 상태가 발생하기도 하였다.

이에 승인 절차 개선에서 전체 환경계획 승인 의견 검토를 위한 소요기간을 3주 이상이라고 응답한 비율이 50%로 가장 많았고, 2주라고 응답한 비율이 33%로 그 뒤를 이었다. 따라서 유사 제도의 검토를 통해 적절한 환경계획 승인 검토 기간 설정이 필요하다.

일곱째, 지방환경관서의 역할 명시

현행 환경계획 수립 시 따르고 있는 ‘시·군·구 환경계획 수립지침’과 ‘국토-환경계획 통합

관리를 위한 지방자치단체 환경계획 수립 업무매뉴얼(안)에서는 지방환경관서의 역할을 설명하고 있으며, 지방환경관서장과 협의할 것을 두 차례나 언급하고 있다. 시·군·구 환경계획 수립 시 지방환경관서의 역할은 먼저 ‘의견청취’의 단계에서 거론된다. 해당 절차에서 입안권자는 시·군·구 환경계획에 이해당사자의 의견을 충분히 반영할 수 있도록 주민간담회, 지방의회, 관계행정기관 등의 의견을 청취하도록 하고, 업무매뉴얼에서 특히 지방환경관서장과의 협의 과정을 명시하고 있다. 두 번째로는 ‘계획의 승인’ 단계에서 “사전에 지방환경관서의 장과 협의하여야 한다”라고 명시하고 있다.⁷⁾ 환경계획의 승인이 의무화된 이후에도 지방환경관서의 역할을 축소되지 않았으며 환경계획 승인 시에도 의견 반영을 위한 창구의 역할로 그 역할이 더욱 강화되었음을 볼 수 있다.

하지만 이에 반하여 응답자의 절반 이상인 58%가 기초지자체 환경계획의 수립 및 승인 과정에서 관할 지방환경관서의 역할을 알지 못한다고 답변하였다. 실제 관할 지방환경관서의 환경계획 수립 및 승인 관련 업무분장과 관련해서도 알지 못하거나 주무실·과가 검색되지 않는 경우가 드러났다.

여덟째, 신규 업무담당자 대상 교육 정례화 및 필수지침 강화

환경계획 수립의 경우, 20년을 목표 단위로 수립하는 장기계획의 특성상 해당 업무를 담당하는 업무빈도가 상대적으로 떨어진다. 따라서 관련 업무 경험이 적은 지자체 공무원 및 신규 담당자를 대상으로 한 교육의 보완이 요구된다.

기초지자체 환경계획 승인 현황 분석을 위해 수행한 설문조사와 면담 내용을 토대로 도출한 한계점을 보완하고, 실무자의 업무 이행력을 효율적으로 높일 수 있도록 승인 검토 체계 마련에 이를 반영할 필요가 있다.

7) 환경부(2021a), p.54.

제3장

시·군·구 환경계획 승인을 위한 부합성 검토 유사 제도 분석

1. 국토계획평가
2. 물관리 부합성 심의
3. 정부업무평가제도
4. 소결: 절차상 필수요소

1. 국토계획평가

가. 도입 배경 및 목적

모든 국토계획은 국토관리 기본이념인 국토의 균형발전, 경쟁력 있는 국토, 환경친화적 국토 관리를 충실히 반영하고 실현하는 데 기여해야 한다(「국토기본법」 제2조~제5조). 이를 위해 국토계획 수립 과정에서 정합성 제고와 국토관리 기본이념 구현을 목적으로 하는 것과 같은 주요 필요성에 따라 국토계획평가제도를 도입하였다.⁸⁾⁹⁾¹⁰⁾

- 국토관리 기본이념 반영을 유도할 수 있는 제도의 부재
- 개발 위주의 계획 수립
- 국토종합계획-도종합계획-도시·군기본계획, 지역 및 부문 계획 등 계획 간 정합성 확보

즉, 국토계획평가제도란 국토계획 수립 단계에서 국토관리 기본이념인 ‘효율성, 형평성, 친환경성’을 계획에 반영하고, 국토종합계획 및 상위·유관 계획과의 ‘정합성’을 확보할 수 있도록 계획수립권자가 스스로 ‘계획(안)’을 평가하는 제도임과 동시에 법령에 근거하는 법정

8) 국가법령정보센터, “국토계획평가에 관한 업무처리지침”.

9) 국가법령정보센터, “국토기본법”.

10) 국가법령정보센터, “국토기본법 시행령”.

의무평가이다.¹¹⁾ 계획수립권자는 「국토기본법」 및 동법 시행령에서 규정한 평가 기준, ‘국토 계획평가에 관한 업무처리지침’을 토대로 계획(안)에 대해 자체평가를 수행하고, 평가결과 미흡한 내용에 대해서는 계획(안)을 보완할 수 있다.¹²⁾

나. 법적 근거

국토계획평가제도는 2011년 5월 「국토기본법」 개정을 통해 도입되었고, 2012년 5월 본격적으로 시행되었다(「국토기본법」 제19조의2, 제19조의30, 제20조).

다. 국토계획평가 대상 계획

국토 공간 전체 또는 일부를 대상으로 하는 계획을 모두 포함하며, 미래 장기 발전 방향을 제시하는 전략적·지침적 계획 내용을 포함하는 5년 이상의 중·장기 계획을 대상으로 한다. <표 3-1>과 같이 종합계획·지역계획이 대부분을 차지하며, 그중에서 ‘도시·군기본계획’에 해당하는 내용이 주를 이룬다.¹³⁾

표 3-1 국토계획평가의 평가 대상 계획(총 28개)

구분	국토계획평가 대상 계획
종합계획·지역계획 (5개 유형)	• 도종합계획, 수도권정비계획, 광역도시계획, 도시·군기본계획, 해안권 및 내륙권 발전 종합계획
기간시설계획 (11개 계획)	• 국가기간교통망계획, 대도시권 광역교통기본계획, 국가도로망종합계획, 국가철도망구축계획, 항만기본계획, 마리나항만 기본계획, 항공정책기본계획, 공항개발 종합계획, 국가물류기본계획, 물류시설개발종합계획, 댐건설장기계획
부문별 계획 (12개 계획)	• 주거종합계획(10년 단위 계획), 농어촌정비종합계획, 산촌진흥기본계획, 수자원장기종합계획, 지하수관리기본계획, 산림기본계획, 하천유역수자원관리계획, 연안통합관리계획, 연안정비기본계획, 해양환경종합계획, 관광개발기본계획, 산림문화·휴양기본계획

자료: 국토연구원, “국토정책·지역계획센터 업무”, 검색일: 2024.11.1.

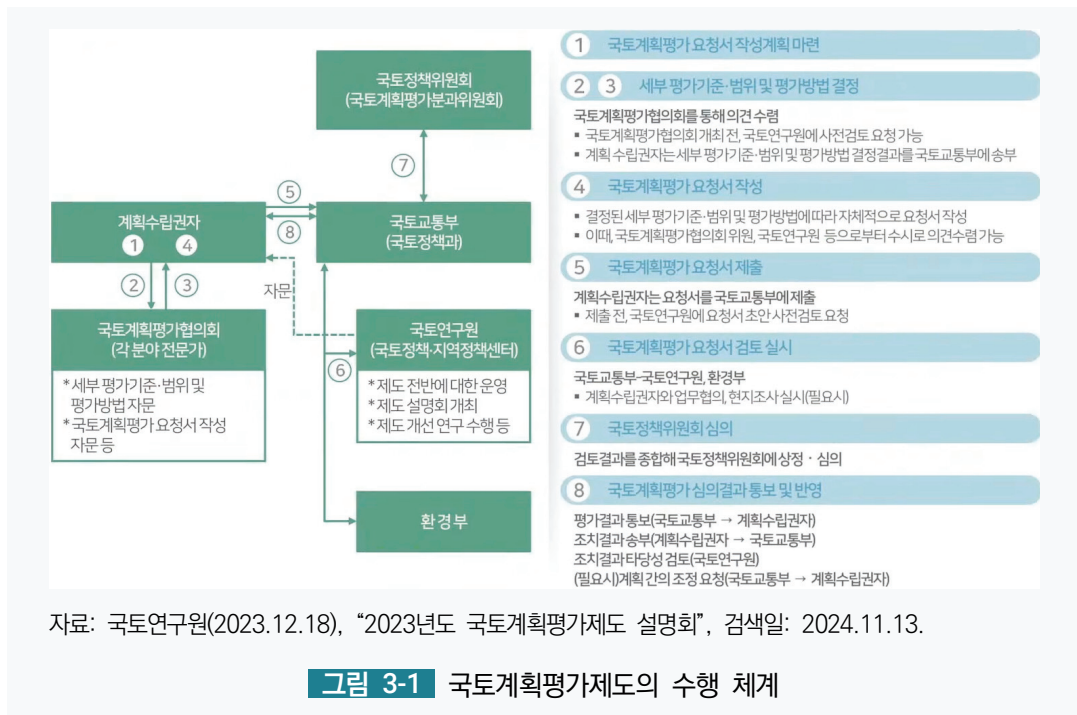
라. 수행 체계

주체는 계획수립권자(지자체 공무원 등), 국토교통부, 국토연구원, 환경부(환경 부문 검토 의견)로 구성되며, <그림 3-1>과 같다.

11) 김명한, 홍사흠, 유현아(2024), pp.1-5.

12) 김명한, 홍사흠, 유현아(2024), pp.1-5.

13) 국토연구원, “국토정책·지역계획센터 업무”, 검색일: 2024.11.1.



마. 수행 절차 및 소요기간

1) 착수(국토계획평가 요청서 작성 계획 마련)

계획수립권자가 국토계획평가센터(국토연구원)와 사전협의를 통해 국토계획 수립 착수 시점에 국토계획평가 요청서 작성을 위해 계획하는 단계로, 수행 주체가 국토연구원에 주요내용 및 적절성 등에 대해 문의할 수 있다. 국토계획평가 요청서 작성계획의 주요내용은 평가 대상 계획의 개요(목적, 범위, 수립 절차, 주요내용 등), 평가 대상 계획의 국토계획평가 개요, 계획 수립 절차와 연계한 국토계획평가 요청서 작성 절차 등을 포함한다.¹⁴⁾

2) 세부 평가 기준·범위 및 평가 방법 검토

계획수립권자는 국토계획평가를 위한 계획(안)의 주요내용을 도출한 시점에서 국토계획평가 협의회 안건 준비 및 개최 관련 업무 협의를 거쳐 협의회를 개최하고 세부 평가 기준·범위·방법을 정한다(표 3-2 참조).¹⁵⁾

14) 주용준 외(2023), pp.9-10.

15) 국토연구원(2023.12.18), “2023년도 국토계획평가제도 설명회”, 검색일: 2024.11.13.

표 3-2 세부 평가 기준·범위 및 평가 방법 검토의 절차

절차 순서	주요내용
국토계획평가협의회 안건 작성	- 계획수립권자가 세부 평가 기준·범위 및 평가방법(안)을 작성 - 국토계획평가협의회 개최 7일 전까지 마련, 배포 (안건의 주요내용) 평가 대상 계획의 개요, 국토계획평가제도의 개요, 평가 대상 계획 수립의 주요 목적 및 관련 핵심이슈 및 동향, 세부 평가 기준·범위 및 평가 방법(안) [세부 평가 기준·범위 및 평가 방법(안)] 평가 대상 계획 수립의 주요 목적, 핵심 이슈, 동향 등을 고려하여 4대 평가 기준 각각에 대한 세부 평가 기준·범위 및 평가 방법(평가기법, 요청서 작성 방식) 등을 마련 - 환경성 검토에 관한 평가 범위 중 해당 계획과 연관된 환경 관련 기초조사 및 현황 검토, 환경보전계획 및 정책과의 부합성을 사전 검토하여 협의회 안건으로 제시 필요
국토계획평가협의회 구성 및 개최	(역할) 국토계획평가 세부 평가 기준·범위 및 평가 방법 자문 및 국토계획평가 요청서 작성 자문 (구성) 해당 계획 수립기관 소속 공무원 1인, 국토연구원 소속 연구원 1인, 국토교통부 소속 공무원 또는 국토정책위원회 전문위원 1인, 형평성/효율성/친환경성 관련 전문가 각 2인 이상(*도시·군기본계획이 평가 대상인 경우, 지방(광역시·도) 도시계획위원회 소속위원 1인 포함) (개최) 시기, 장소, 안건은 협의회 개최 7일 전까지 통보
세부 평가 기준·범위 및 평가 방법 결정	- 국토관리의 기본이념 및 4대 평가 기준(균형적 국토발전, 국토의 경쟁력 강화, 환경친화적 국토관리, 계획의 적정성)의 구체화 (세부 평가 기준) 4대 평가 기준별 계획의 내용 또는 특성에 맞춰 국토계획평가협의회를 통해 계획수립권자가 결정 (평가 범위) 세부 평가 기준을 세분화, 구체화한 내용 (환경성 검토) 환경친화적 국토관리의 필수 세부 평가 기준임 (국토종합계획 및 유관계획과의 정합성) 계획의 적정성의 필수 세부 평가 기준 - 도시·군기본계획의 경우, 계획의 적정성에 대한 평가 범위 선정 시 '계획인구의 달성 가능성'을 반드시 포함
세부 평가 기준·범위 및 평가 방법 송부	계획수립권자는 세부 평가 기준·범위 및 평가방법을 결정한 경우, 결정일로부터 3일 이내에 해당 결정사항을 국토교통부에 서면으로 송부

자료: 국토연구원(2023.12.18), “2023년도 국토계획평가제도 설명회”, 검색일: 2024.11.13.

3) 국토계획평가 요청서 작성 및 초안 검토

계획수립권자가 대상 계획에 대해 4대 평가 기준에 따라 세부 평가 기준별 자체평가를 실시한 내용을 포함하여 국토계획평가 요청서 초안을 작성하고, 국토교통부에 제출 전에 요청서 초안에 대해 국토연구원에 검토 및 자문을 요청한다.

국토계획평가 요청서의 주요내용은 평가 대상계획 개요, 국토계획 평가 개요, 국토계획평가 협의회를 거쳐 결정한 세부 평가 기준·범위 및 평가 방법, 자체 평가 결과, 자체평가 결과 설명을 위한 참고자료를 포함한다. 요청서는 서술식, 매트릭스, 체크리스트 등의 형태로 작성할 수 있다.

4) 국토계획평가 요청서 제출

계획수립권자는 「국토기본법 시행령」, [별표]에서 규정한 평가 대상계획별 제출 시기에 맞춰 국토계획평가 요청서를 국토교통부 국토정책과에 서면으로 제출한다.

국토계획평가 요청서 제출 후, 요청서 검토 및 국토정책위원회 심의·의결까지 최소 3~4주일 정도가 소요(총 30일 소요, 사유가 있을 경우 10일 추가)되므로 계획 수립 관련 일정을 충분히 고려하여 요청할 필요가 있다. 일반적으로 국토계획평가 요청서 초안을 3~4개월 전에 작성하여 국토연구원의 자문을 거쳐 제출하는 것이 바람직하다.

5) 국토계획평가 요청서 검토

국토교통부, 국토연구원, 환경부에서는 접수된 국토계획평가 요청서가 기본 요건을 제대로 갖추었는지, 요청서 내용은 충실한지, 요청서 내용과 계획(안)이 서로 부합하는지 등 전반을 검토한다(표 3-3 참조).

표 3-3 평가주체별 역할

국토교통부	국토연구원	환경부
• 국토계획평가 요청서 접수 • 국토연구원과 환경부에 요청서 검토 의뢰 • 검토의견 종합 • 국토정책위원회 심의안건 상정	• 요청서 검토를 위한 TF 구성 (최소 7인의 각 분야 전문가) • 관련 분야 및 지역 외부 전문가 의견 수렴 • 계획수립권자와의 협의, 현지 조사 결과 등을 참고하여 검토 의견서 작성 및 국토교통부에 제출	• 환경친화적 국토관리에 관한 검토 의견 작성 및 국토교통부에 제출

자료: 국토연구원(2023.12.18), “2023년도 국토계획평가제도 설명회”, 검색일: 2024.11.13을 바탕으로 저자 작성.

6) 국토정책위원회 심의

국토교통부는 국토계획평가 검토 의견을 국토, 도시 교통, 주택, 환경, 해양 등 국토계획 및 정책에 관한 전문가로 구성된 국토정책위원회(국토계획평가분과위원회)에 상정하고, 심의를 거쳐 국토계획평가 결과로 확정한다(「국토기본법」 제26조~제28조).

7) 국토계획평가 결과 통보 및 조치 결과 송부

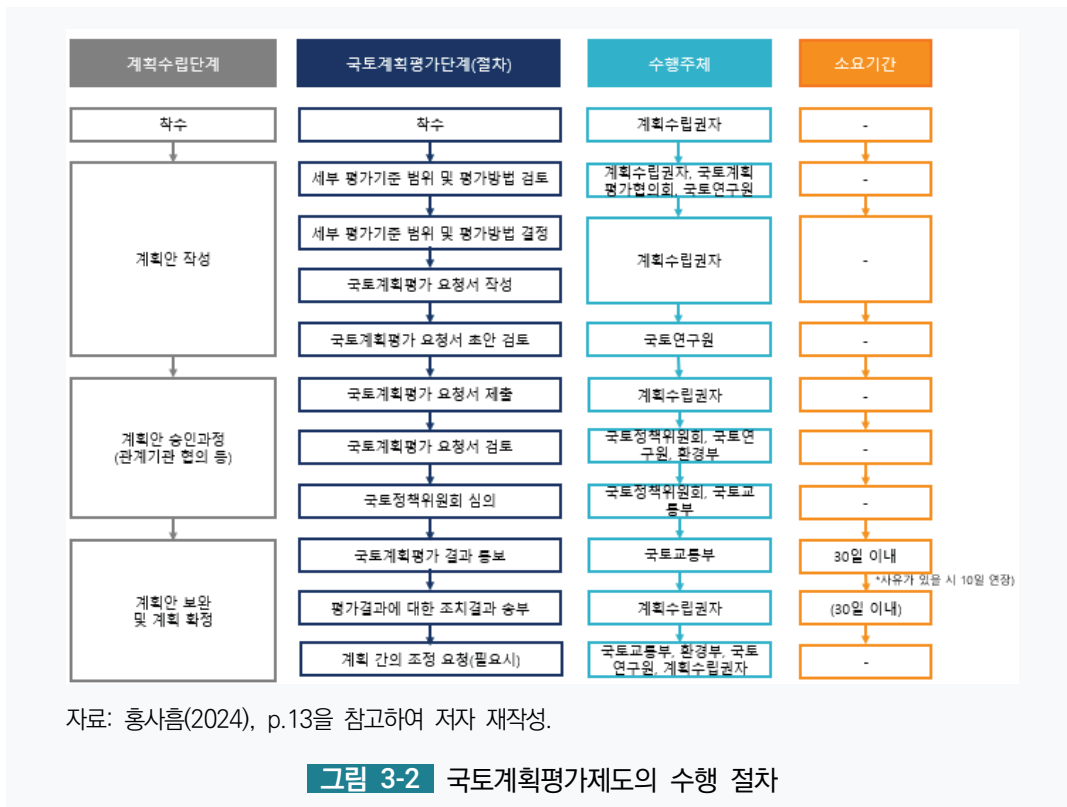
국토교통부는 국토정책위원회 심의를 거쳐 확정된 평가 결과를 계획수립권자에게 송부한다.

계획수립권자는 국토계획평가 요청서 평가결과를 검토한 후, 계획(안)에 반영하여 조치하거나 조치 계획을 수립하여야 하며, 조치한 날 또는 조치 계획을 확정된 날로부터 30일 이내로 국토교통부에 조치 결과를 제출해야 한다.

8) 계획 간의 조정 요청(필요시)

국토교통부는 계획수립권자가 제출한 조치 결과의 타당성을 검토하고, 검토 결과 보완 조정이 필요한 경우에 조치 결과를 제출받은 날로부터 20일 이내에 계획 조정을 요청한다. 계획 조정을 요청하려는 경우, 환경부에 환경친화적 국토관리에 관한 사항에 대한 의견을 요청해야 한다.

환경부는 국토교통부로부터 의견 요청을 받은 날부터 10일 이내에 의견서를 제출해야 한다.



2. 물관리 부합성 심의

가. 도입 배경 및 목적

유역 중심의 통합물관리를 도입·시행(2019.6.) 「물관리기본법」(이하, 기본법)함에 따라 국가·유역 물관리의 기본이 되는 『국가물관리기본계획』(이하, 기본계획) 및 『유역물관리종합계획』(이하, 유역계획)을 수립하였다. 지자체에서 물관리 관련 계획을 수립·변경할 경우, 『기본계획』 및 『유역계획』과의 정합성을 확보하고자 부합성 심의제도를 시행하였다. 즉, 부합성 심의제도는 『유역계획』에서 요구하는 물관리 목표, 추진방향 등을 지자체에서 수립·변경하는 물관리 관련 계획에 정합성 있게 반영하여 수립하였는지 평가하는 제도이다. 기존에 다양

한 법률에 따라 분절적으로 수립·시행하던 물관리 관련 계획 간에 부합성 확보를 통해 『유역계획』의 전략을 지자체 수립 계획에 반영하고 중복·비효율을 개선하여 물관리 정책의 일관성 및 효율성을 높이는 유역 물관리 체계를 구축하고자 한다.¹⁶⁾

나. 법적 근거

1) 물관리 관련 계획의 부합성 심의(물관리기본법 제22조·제24조·제27조·제28조·제30조)

「기본법」 시행 이후, ‘국가물관리위원회’(이하, 국가위)는 「기본법」 제22조(국가물관리위원회의 기능) 제2호, 제5호에 따라 유역물관리위원회(이하, 유역위) 위원장이 제출한 『유역계획』 및 중앙행정기관이 제출한 물관리 관련 계획과 『기본계획』과의 부합 여부를 심의·의결하도록 하여야 한다. 「기본법」 제27조 제3항에 따라 관계 중앙행정기관의 장은 『기본계획』에 맞추어 물관련 계획을 수립·변경하여야 하며 수립·변경 시 부합성 여부에 대한 심의를 하여야 한다.

2) 물관리 관련 계획의 조정(물관리기본법 제27조·제30조)

「기본법」 제27조 제4항에 따라 국가위·유역위는 부합성 심의 결과에 따라 계획 조정을 요구할 수 있고, 계획수립권자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

다. 대상 계획

1) 국가위 심의 대상 계획

유역계획 및 관계 중앙행정기관이 제출한 물관리 관련 계획의 국가계획과의 부합성 여부를 심의한다.

16) 이광희, 박준(2022), p.151.

표 3-4 국가위 부합성 심의 대상 현황(총 18개)

연번	계획명	계획수립권자
1	유역물관리종합계획(4)	물관리위원회 위원장
2	수변구역관리기본계획(4)	환경부장관
3	농어촌용수이용합리화계획	농림축산식품부장관
4	댐관리기본계획('21.6 명칭변경)	환경부장관
5	물재이용기본계획	환경부장관
6	국가물환경관리기본계획	환경부장관
7	대권역물환경관리계획(4)	유역환경청장
8	수생태계복원계획	환경부장관
9	비점오염원관리종합대책	환경부장관
10	사방사업기본계획	산림청장
11	수도정비기본계획	환경부장관
12	전국수도종합계획	환경부장관
13	수자원장기종합계획	환경부장관
14	하천유역수자원관리계획(5)	환경부장관
15	지하수관리기본계획	환경부장관
16	친수구역조성사업에관한계획	환경부장관
17	국가하수도종합계획	환경부장관
18	유역하수도정비계획(29)	유역·지방환경청장

자료: 물관리위원회 지원단(2021.12), p.2를 바탕으로 저자 재구성.

2) 유역위 심의 대상 계획

지방자치단체가 제출한 유역 내 물관리 관련 계획의 해당 유역계획과의 부합성 여부를 심의한다.

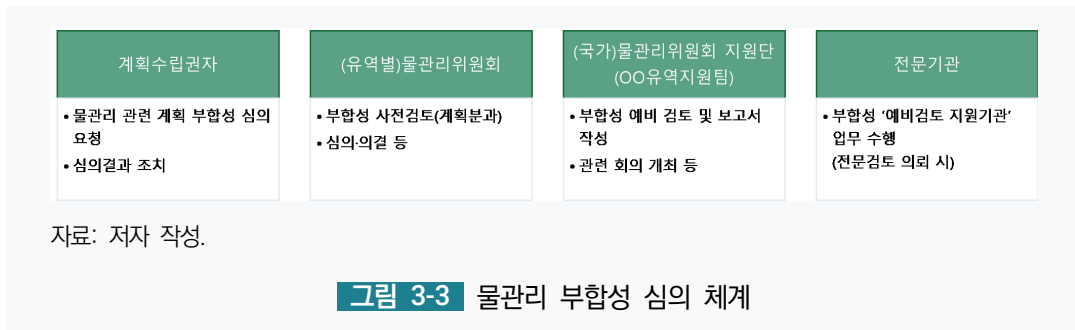
표 3-5 유역위 부합성 심의 대상 계획 현황(총 14개)

연번	계획명	계획수립권자
1	가축분뇨관리기본계획	시·도지사, 특별자치시장 또는 특별자치도지사
2	오염총량관리기본계획	시·도지사
3	물관리기술발전 및 물산업진흥시행계획	특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사
4	물재이용관리계획	특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 및 시장·군수
5	수생태계복원계획	시·도지사 또는 시장·군수·구청장(환경부장관 수립계획 제외)
6	지역사방사업계획	시·도지사(지방산림청장 수립계획 제외)
7	소하천정비종합계획	특별자치시장·시장·군수 또는 구청장
8	소하천정비중기계획	특별자치시장·시장·군수 또는 구청장
9	수도정비기본계획 (일반수도, 공업용수)	특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수
10	물수요관리종합계획	시·도지사
11	상수원보호구역에 대한 수질관리계획	특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장
12	지역수자원관리계획	시·도지사
13	지역지하수관리계획	시·도지사
14	하수도정비기본계획	특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수

자료: 물관리위원회 지원단(2021.12), p.2를 바탕으로 저자 재구성.

라. 심의 체계

주체는 계획수립권자 및 (유역별) 물관리위원회, 물관리위원회 지원단의 유역별 지원팀, 전문기관으로 구분되며 <그림 3-3>과 같이 나타낼 수 있다.



마. 심의 절차 및 소요기간

1) 부합성 심의요청서 제출

계획수립권자는 대상계획별 심의요청서 제출 시기를 참고하여 해당 유역물관리위원회에 부합성 심의요청서를 제출하되, 심의 추진 후 60일의 소요기간을 고려하여 접수한다(공문). 필요시 사전에 물관리위원회 지원단의 해당 유역지원팀과 협의 후 제출한다. 이때 복수 유역에 해당하는 계획수립권자의 경우, 해당 유역물관리위원회 모두에 심의를 요청해야 한다. 제출 자료에는 심의 대상계획(안), 부합성 심의요청서, 계획요소 분류표, 기타 심의에 필요하다고 판단하는 자료를 포함한다.

가) 부합성 심의요청서 보완 요청

물관리위원회 해당 유역지원팀이 부합성 심의요청서를 검토하고 보완이 필요한 부분에 대해 계획수립권자에게 보완을 요청하면, 계획수립권자는 이를 보완하여 다시 제출해야 한다.

2) 부합성 심의 추진계획 보고

물관리위원회의 해당 유역지원팀은 부합성 심의요청 관련 자료의 검토 완료 후 심의 추진계획(주요내용, 심의일정 등)을 위원회(위원장 및 계획분과장)에 알린다. 계획서의 첨부서류로는 대상계획(안), 심의요청서가 있다.

3) 예비검토 및 보고서 작성

해당 유역지원팀은 심의요청서 접수일로부터 20일 이내에 부합성 예비검토 보고서를 작성하여 위원회 계획분과에 제출한다. 이때 위원회 위원장은 부합성 여부에 관한 심의를 위해

필요한 경우 전문기관*에 현지조사나 기술적·전문적 사항의 검토를 의뢰할 수 있다.¹⁷⁾

* (9개 전문기관) 한국건설기술연구원, 한국환경연구원, 한국농촌경제연구원, 국토연구원, 국립재난안전연구원, 국립환경과학원, 한국농어촌공사, 한국수자원공사, 한국환경공단(총괄)¹⁸⁾

4) 사전검토 및 심의 안건 작성

물관리위원회의 계획분과(해당유역지원팀 지원)는 해당유역지원팀에서 작성·제출한 부합성 예비검토 보고서를 참고하여 심의 대상계획(안)이 유역계획의 목표, 방향 등과 부합하는지에 대해 검토하고, 심의안건(안)을 마련한 후 위원회에 심의 상정해야 하며, 예비검토 보고서를 받은 날로부터 20일 이내에 진행해야 한다.

5) 심의·의결 및 결과 통보

물관리위원회(유역지원팀 지원)는 상정된 심의안건에 대한 심의를 통해 물관리 관련 계획의 부합 여부(부합함 또는 부합하지 아니함(조정 요구))를 결정하고, 심의안건 상정한 날로부터 10일 이내에 계획수립권자에게 통보해야 한다. 심의는 서면 심의를 원칙으로 하되, 필요시 대면으로 시행할 수 있다.

가) 결과 조정 요청 및 재심의

계획수립권자는 조정 요구 내용을 반영하기 어려운 사유가 있는 경우, 위원회에 협의를 요청할 수 있다(공문). 위원회는 계획수립권자가 요청한 사유에 대해 검토하고, 재심의(서면)를 통해 승인 여부를 결정한다.¹⁹⁾

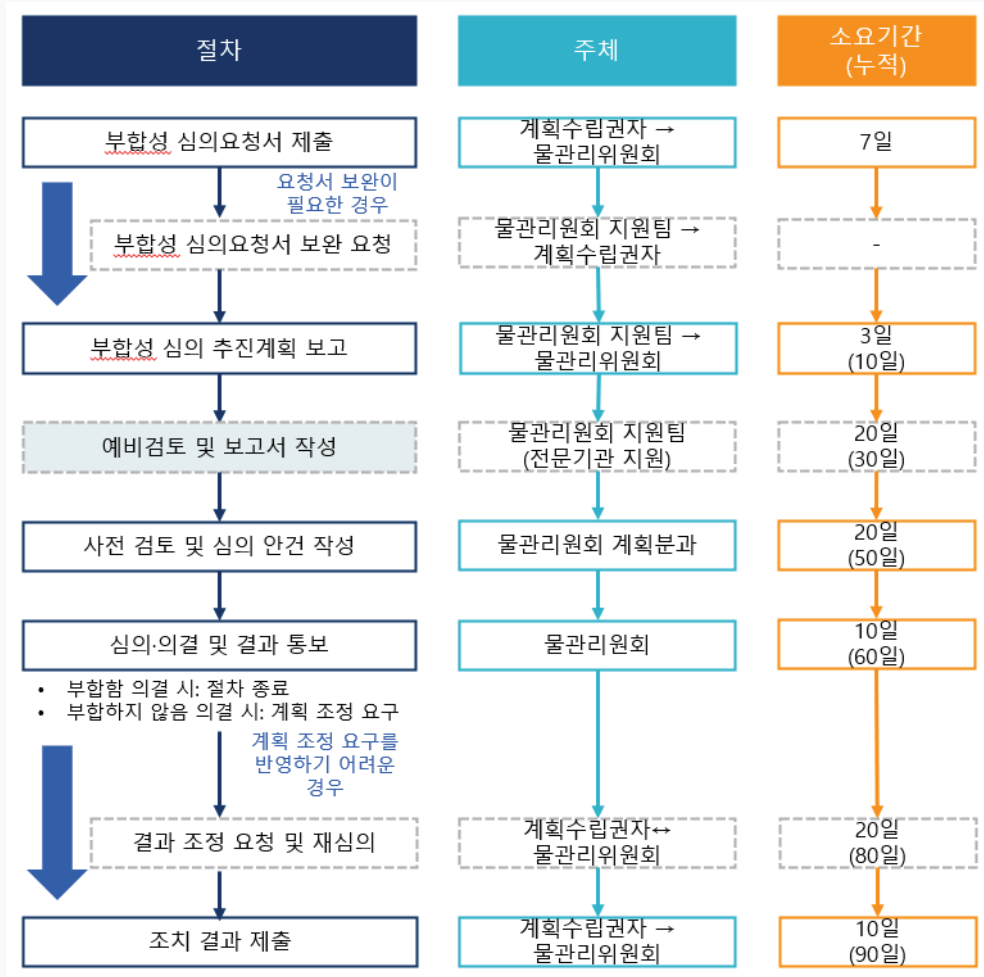
6) 조치 결과 제출

부합성 심의 결과가 부합하지 않거나 권고사항이 있는 경우, 계획수립권자는 심의·의결 결과를 검토 후 대상계획(안)에 반영하여 조치하거나 조치 계획을 수립하여 위원회로 제출(공문)해야 한다. 조정·재심의가 없는 경우에는 심의·의결 결과 통보일로부터 30일 이내에 조치 결과(조치 계획)를 작성하여 제출해야 하고, 조정·재심의가 있는 경우에는 재심의 결과 통보일로부터 10일 이내에 조치 결과(조치 계획)를 작성하여 제출해야 한다.

17) 국가법령정보센터, “물관리기본법 시행령”.

18) 한국환경공단(2022.11), p.53.

19) 한국환경공단(2022.11), pp.41-42.



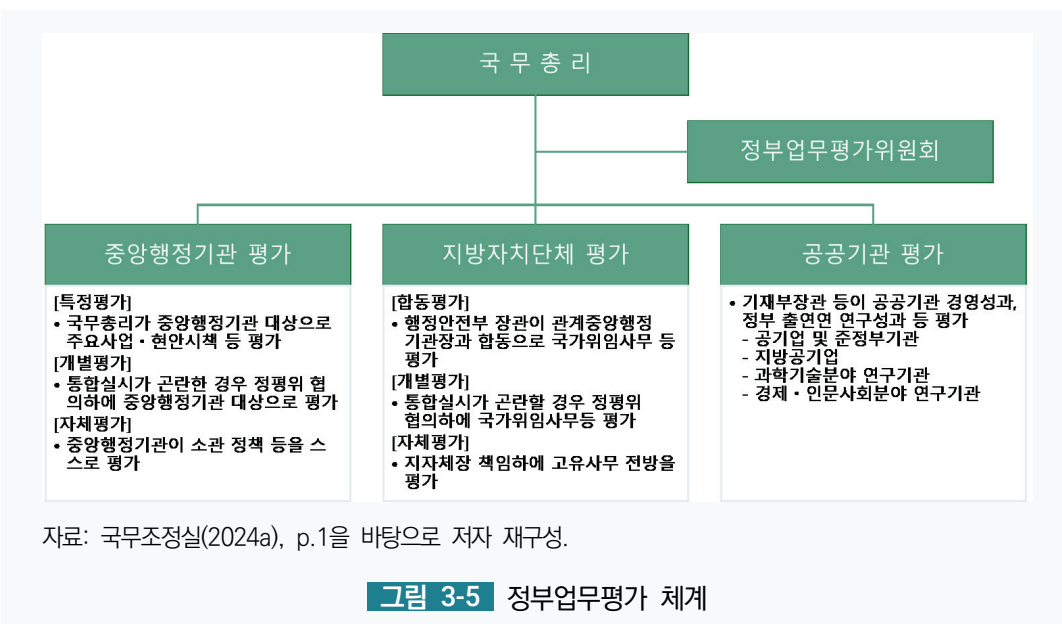
자료: 한강유역물관리위원회(2024), p.7을 바탕으로 저자 재작성.

그림 3-4 물관리 부합성 심의 절차

3. 정부업무평가제도

정부업무평가란 일정한 기관, 법인 또는 단체가 수행하는 정책, 사업, 업무 등에 관해 그 계획의 수립과 집행과정 및 결과 등을 점검, 분석, 평정하는 것을 말한다(「정부업무평가 기본법」 제2조). 정부의 정책 결정 및 집행의 효과성과 능률성, 책임성을 제고하고 정부의 문제해결 역량을 높이는 데 목적이 있다.

「정부업무평가 기본법」(이하, 정평법) 제8조에 따라 국무총리는 정부업무평가기본계획에 기초하여 전년도 평가 결과를 고려하여 평가 대상기관(중앙행정기관, 지자체, 공공기관)의 의견을 들은 후, 위원회의 심의·의결을 거쳐 매년 3월 말까지 대상 각종 정책평가 및 성과관리에 관한 기본사항을 정하는 연도별 시행계획을 수립 및 추진한다.²⁰⁾

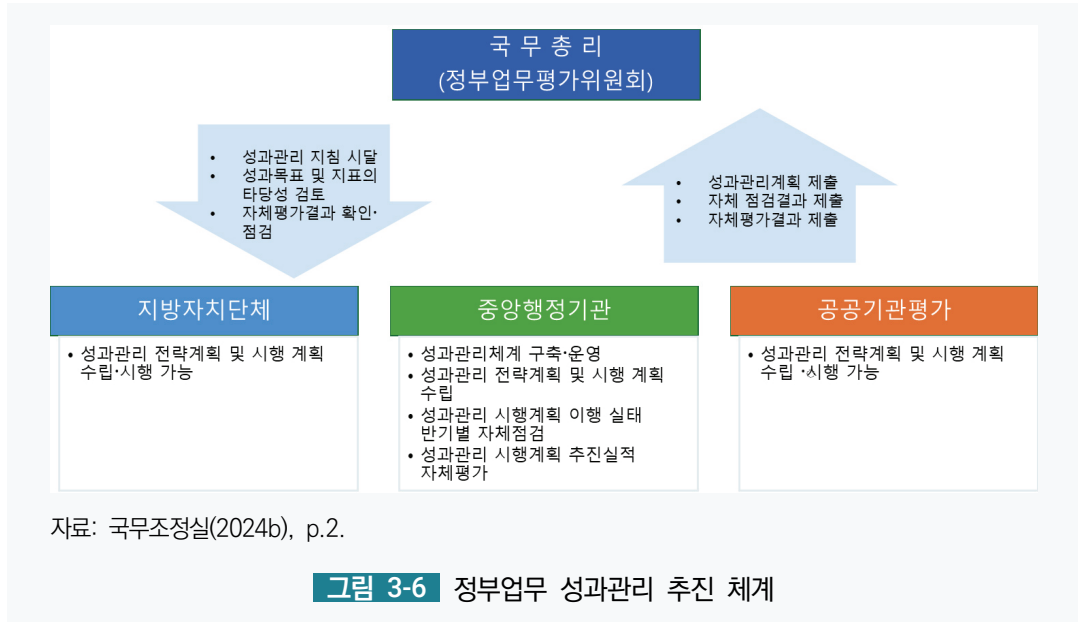


정부는 업무 성과관리를 위해 2006년 이후 「정평법」에 의한 통합적 성과관리 체계를 구축·운영하고 있다. 중앙행정기관은 ‘성과관리 전략계획(5년 단위)’ 및 ‘성과관리 시행계획, 자체평가 계획(1년 단위)’을 수립하고,²¹⁾ 계획에 따라 소관 정책 등을 스스로 평가하고 그 결과를 정책·조직·예산·인사·보수 등에 반영한다.²²⁾

20) 주희진, 박현욱(2022), p.41.

21) 주희진, 박현욱(2022), pp.11-13.

22) 김기만, 권영상(2024), pp.143-167.



가. (국토교통부) 도시의 지속가능성 및 생활인프라 수준 평가²³⁾

1) 도입 배경 및 목적

2000년대 이후 도시계획 권한은 지방으로 꾸준히 이양되고 있다. 따라서 중앙정부의 노력만으로 도시와 국토의 지속가능성을 제고하는 것에는 한계가 있으며, 중앙정부·도시·지역정책과 함께 지자체의 과학적·정책적 노력을 상호 조율할 필요성이 제기되었다. 이를 위해 정부는 도시의 지속가능성에 대한 평가 방안 및 지속적인 모니터링 체제를 구축하고, 지자체의 지속가능성 제고 및 지속가능한 도시 지역 정책에 대한 평가와 우수사례의 발굴·공유·확산을 도모하고 있다.²⁴⁾

이에 지방자치단체의 도시 정책 및 생활인프라 수준을 파악하여 도시·군 관리계획 등에 반영하여 지속가능한 도시 발전이 이루어질 수 있도록 본 평가를 도입하였다.²⁵⁾ 즉, 인구감소, 저출산·고령화, 도시 쇠퇴, 기후변화, 감염병 확산 등 계획 환경 변화에 대응할 수 있도록 건강하고 지속가능한 도시성장관리의 필요성이 대두함에 따라 도시 혁신, 포용적 균형 발전 및 도시에서 삶의 질을 향상하기 위한 생활인프라의 서비스 수요를 증대하고, 지자체의 지속가능한 발전과 경쟁력 있는 도시 정책을 유도하기 위한 국가 차원의 도시 정책 지표 관리 방안 및 모니터링에 그 목적이 있다.

23) 국무조정실, “주관부처별 개별평가-지방자치단체 평가-정부업무평가제도-(국토부)도시의 지속가능성 및 생활인프라 수준 평가”, 검색일: 2024.11.1.

24) 국토연구원(2017), p.4.

25) 국토교통부(2021), pp.17-18.

2) 법적 근거

「국토기본법」 제2조에서는 국토에 관한 계획 및 정책은 개발과 환경의 조화를 바탕으로 국토를 균형 있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 수립·집행한다고 밝히고 있다. 또한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제3조의2(도시의 지속가능성 및 생활 인프라 수준 평가) 및 동법 시행령 제4조의4(도시의 지속가능성 및 생활인프라 수준 평가의 기준 및 절차)에 따라 도시의 지속가능성 및 생활인프라 수준을 평가하기 위해 필요한 사항을 국토교통부훈령 ‘도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가 지침’에서 정하고 있다.²⁶⁾

3) 평가 대상

본 평가는 특별자치시·시·군·구(행정시를 포함) - 229개(광역 6개 시·도, 기초 223개 시·군·구)의 기초지자체를 대상으로 지속가능성 및 생활인프라 수준을 평가하고 대한민국 도시 대상으로 시상을 시행한다.²⁷⁾

- 본 평가는 매년 실시하는 것을 원칙으로 한다(연 1회). 다만, 평가예산 확보, 지방자치단체 여건 및 기타 사정 등에 따라 평가를 실시하지 못하는 경우 국토교통부장관은 지방자치단체에 당해연도 7월까지 이를 알려야 한다.
- 평가부문의 경우에도 도시대상과 지속가능성 평가의 평가부문에 대한 분석을 통해 기존의 평가부문을 효과적으로 포함하도록 조정하였다. 지속가능성 개념을 구성하는 사회적 지속가능성, 경제적 지속가능성, 환경적 지속가능성 개념을 포함하는 ① 도시사회 부문, ② 도시경제 부문, ③ 도시환경 부문을 포함하였다.²⁸⁾ 이와 더불어 도시의 지속가능성을 강화하고 지원하는 행정적, 조직적, 계획적 역량에 대한 평가를 위해 ④ 지원 체계 부문을 포함하고, 기본평가와 정책평가를 동일하게 상기의 4개 부문으로 구성하였다. 동시에 기본지표 및 정책평가의 지표 준비가 쉽지 않은 점과 이로 인한 평가업무의 과중성을 고려하여, 산재한 도시자원을 창의적으로 활용하여 특성화된 도시 정책이나 도시 개발 사업을 추진한 지자체가 응모하여 수상할 수 있도록 사례평가 방식의 ⑤ 우수정책 부문을 별도로 구성하여 군지역 등 지방자치단체의 참여를 촉진하였다. 우수정책 부문에서는 우리나라 계획 여건의 변화 및 세계적 도시계획 추세를 반영하여, 유니버설디자인 분야를 포함하여 도시재생 및 인구감소 대응 분야나 기후변화 및 재난대응 정책, 스마트도시개발 분야, 난개발 방지 및 비도시지역 성장관리 분야 등으로 구분하여 평가하는 방안을 검토하였다.

26) 국토교통부(2021), pp.99-101.

27) 국토교통부(2021), p.19.

28) 국토교통부(2021), p.20.

- 평가 내용에서는 대도시 및 수도권은 물론 지방중소도시 및 농·산·어촌 등 군지역의 특성을 반영한 신규 지표 발굴 및 개선된 평가방법으로 개편하였다. 총량 위주의 기존 생활인프라 시설 평가지표에서 지역주민의 이용 접근성 지표를 개선했으며 생활권 공원 등 주민 친화적인 도시계획시설 확보를 위한 노력, 코로나19 대응을 위한 건강지표 강화 등의 평가지표를 개선하였다. 또한 각 부문별 지표의 달성 총량(stock) 평가지표 외에 정책의 향상도(flow) 지표를 발굴하여 도시 정책의 개선을 촉진하였다. 지자체의 평가에 대한 부하를 저감하고자, 정책 지표를 기존 32개에서 18개 지표로 간소화하였으며, 지자체들의 자료를 검토하여 상대평가 위주로 개편하여 노력 여하에 따라 수상할 수 있도록 개편하였다(표 3-6 참조).

표 3-6 도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가지표(총 51개)

구분			지표	평가 기준
도시 사회 부문	기본 지표 (100점)	방재안전 (20점)	인구 천 명당 화재발생 건수 감소율(10점)	표준화점수
			자동차 천 대당 교통사고 발생 건수 감소율(10점)	표준화점수
		사회복지 (40점)	유아 천 명당 보육시설 수, 유치원 수 및 보육시설 접근성기반 서비스인구 비율(10점)	표준화점수 접근성지표
			인구 천 명당 의료기관 수 및 의료기관 접근성 기반 서비스인구 비율(10점)	표준화점수 접근성지표
			노인(60세 이상) 천 명당 노인여가복지시설 수 및 노인여가복지시설 접근성 기반 서비스인구 비율(10점)	표준화점수 접근성지표
			등록장애인 천 명당 장애인복지관 수 및 종합사회복지관 접근성 기반 서비스인구 비율(10점)	표준화점수 접근성지표
		문화·체육 (40점)	인구 천 명당 문화시설 수 및 공연전시시설 접근성 기반 서비스인구 비율(10점)	표준화점수 접근성지표
			인구 대비 공공도서관 장서 수 및 도서관 접근성 기반 서비스인구 비율(10점)	표준화점수 접근성지표
			인구 천 명당 체육시설 수 및 공공체육시설 접근성 기반 서비스인구 비율(10점)	표준화점수 접근성지표
			도시 인구 대비 도시지역 공원녹지 면적 및 공원시설 접근성 기반 서비스인구 비율(10점)	표준화점수 접근성지표
	정책지표 (100점)	방재안전 (30점)	범죄예방을 위한 정책 및 프로그램(15점)	상대평가
			재해 취약성 개선 정책 및 프로그램(15점)	상대평가
		사회복지 (50점)	건강보건, 질병 예방 정책 및 프로그램(20점)	상대평가
			사회적 약자를 위한 정책 및 프로그램(30점)	상대평가
		문화·체육 (20점)	문화, 생활체육 관련 정책 및 프로그램(20점)	상대평가

표 3-6의 계속

구분			지표	평가 기준
도시 경제 부문	기본지표 (100점)	인구 (40점)	인구 천 명당 신생아수 및 순유입 인구수(20점)	표준화점수
			경제활동 인구 비율(20점)	표준화점수
		경제 (60점)	경제활동 참가율(10점)	표준화점수
			연간 취업 개선률(10점)	표준화점수
			인구 천 명당 사업체수 증가율(10점)	표준화점수
			재정자립도 및 부채비율 저감도(20점)	표준화점수
			1인당 GRDP(10점)	표준화점수
	정책지표 (100점)	인구 (40점)	인구감소 대응 또는 증가 정책 및 프로그램(40점)	상대평가
		경제 (60점)	창업·취업 지원 및 일자리 창출을 위한 노력(60점)	상대평가
도시 환경 부문	기본지표 (100점)	정주 (40점)	소득 대비 임대료 수준(RIR) 및 소득 대비 주택가격 수준(PIR)(15점)	표준화점수
			노후주택 수 감소율(15점)	배점(등급화)
			노후 건축물 수 대비 증축, 개축, 대수선 건축물 수(10점)	표준화점수
		환경 (30점)	생활폐기물 중 재활용 비율(15점)	표준화점수
			임야면적 감소비율(15점)	표준화점수
		교통 (30점)	대중교통 수송분담률(10점)	표준화점수
			등록 자동차 수 대비 공영주차장 주차 면수(10점)	표준화점수
			교통문화 실태(10점)	표준화점수
	정책지표 (100점)	정주 (35점)	사회취약계층을 위한 주거의 질 향상을 위한 노력(25점)	상대평가
			생활권 공원 확보를 위한 노력(10점)	상대평가
		환경 (35점)	기후변화 대응 및 저영향개발(옥상녹화, 빗물침투, 우수저장 등) 등 환경개선 추진 노력(25점)	상대평가
			농축산폐기물 및 1회용품 사용제한, 포장·배달용기개선 노력(10점)	상대평가
		교통 (30점)	보행 및 자전거 이용 활성화를 위한 정책 및 프로그램(15점)	상대평가
			정기대중교통 노선 유지, 확대 및 수요응답형 대중교통 활용, 확대 노력(15점)	상대평가
지원 체계 부문	기본지표 (100점)	토지이용 관리 (30점)	시가화구역 내 개발행위 허가면적의 비율(15점)	표준화점수
			도시계획 대비 실제인구 도달률(15점)	표준화점수
		조직역량 및 계획집행 (40점)	도시계획상임기획단 운영 및 도시계획위원회 도시계획 전문분야 위원 참여비율(10점)	배점(부분별)
			미집행시설(미집행공원 제외) 면적 감소율(10점)	표준화점수
			공공기관 청렴도 평가 결과(20점)	배점(등급화)
		주민참여 활성화 (30점)	주민참여 활성화를 위한 예산 비율(10점)	표준화점수
			주민제안 건수 및 주민제안 반영 비율(10점)	표준화점수
			자원봉사 참여 실적(10점)	표준화점수

표 3-6의 계속

구분			지표	평가 기준
지원 체계 부문	정책지표 (100점)	토지이용 관리 (40점)	비도시지역, 녹지지역의 난개발 방지 노력(20점)	상대평가
			도심지역 재생 또는 활성화를 위한 노력(20점)	상대평가
		조직역량 및 계획집행 (40점)	중간지원조직(도시재생지원센터 등)의 활성화를 위한 노력(20점)	상대평가
			지방도시계획위원회의 효율적인 운영 노력(20점)	배점(부분별)
		주민참여 활성화 (20점)	주민참여 활성화 노력, 주민·전문가 참여 기구의 운영 및 활성화(20점)	상대평가

자료: 국가법령정보센터, “도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가 지침(국토교통부훈령 제1777호)”, [별표 1]을
바탕으로 저자 작성.

4) 평가 체계

본 평가의 주체는 국토교통부장관이며, 원활한 평가를 위해 국토교통부장관은 해당 지방자치
단체에 자체평가한 자료 및 그 외 필요한 자료를 요구할 수 있다. 이 경우 해당 지방자치단체는
국토교통부장관이 요구한 자료를 충실히 제공하여야 한다.

평가 과정에서 원활하고 심도있는 평가를 위해 지침에서 정한 국토교통부장관의 업무 일부
또는 전부를 전문기관에 의뢰하여 수행할 수 있다. 국토교통부장관이 전문기관에 의뢰하여
평가를 진행하는 경우, 행정적 부담을 경감하기 위해 자체평가의 전부 또는 일부를 전문기관이
작성하여 지방자치단체에 제공하도록 할 수 있으며, 지방자치단체는 전문기관이 지방자치
단체에 제공한 자료를 확인한 후 이를 국토교통부장관에게 자체평가 결과로 제출한다.

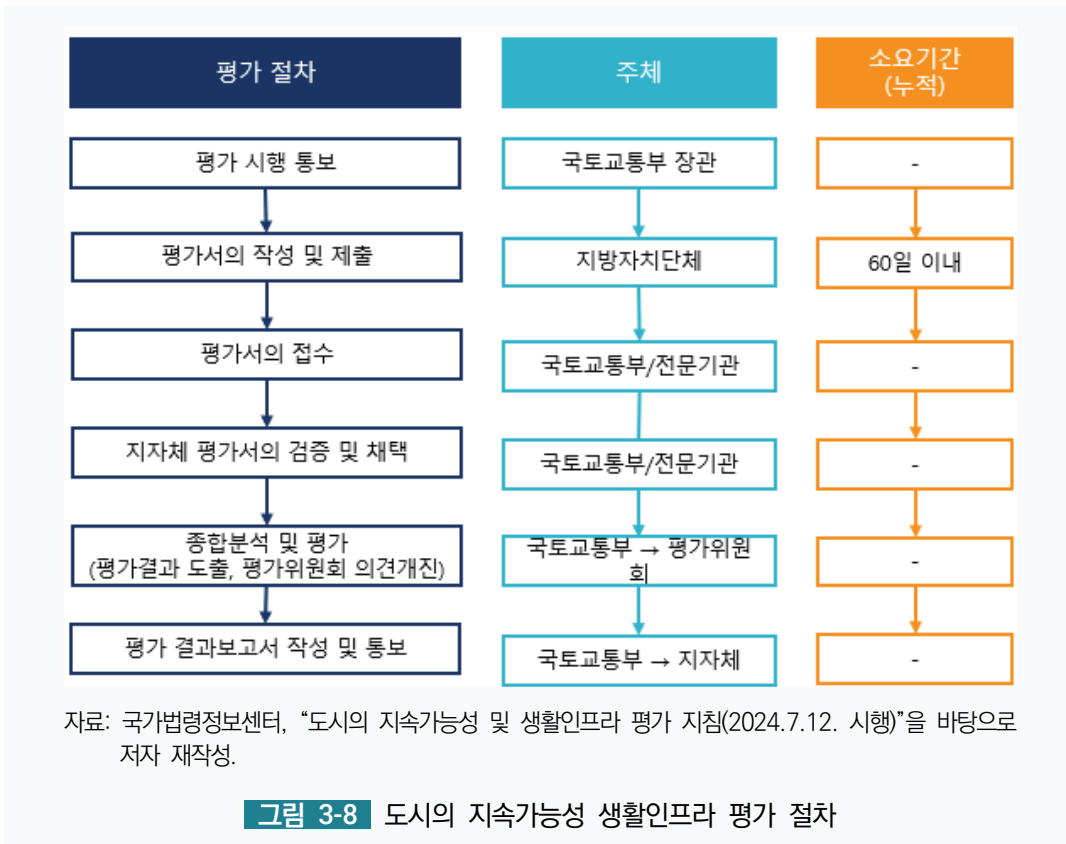
국토교통부장관(또는 전문기관장)은 원활하고 공정한 평가를 위해 평가위원회를 운영할 수
있으며, 지방자치단체가 제출한 자료의 검증 및 인증, 평가와 평가결과에 대한 의견개진
등 평가와 관련한 제반사항에 대한 자문역할을 한다(그림 3-7 참조).

해당 지방자치단체(장)	국토교통부(장관)	도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가 위원회	전문기관
- 평가자료 작성 및 제출 - 공신력있는 통계자료 활용 60일 이내 제출	- 평가시행 통보 - 평가서 접수 - 평가서 부합여부 검토 및 검증	평가서 자문 및 현장실사 실시	- 평가의 위탁 - 국토교통부장관의 업무 일부 또는 전부 - 지자체의 평가자료 작성 및 제공

자료: 국가법령정보센터, “도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가 지침(2024.7.12. 시행)”을 바탕으로 저자
작성.

그림 3-7 도시의 지속가능성 생활인프라 평가 체계

5) 평가 절차 및 소요 기간



① 평가 시행 통보

국토교통부장관이 평가하고자 하는 경우 평가의 목적 및 의의, 평가지표 및 평가자료, 평가 방법, 평가기간 등을 담은 내용과 작성 양식을 해당 지방자치단체에 통보하여야 한다.

② 평가서의 작성(지방자치단체) 및 제출

국토교통부장관의 평가시행 통보를 받은 해당 지방자치단체장은 통보받은 날부터 60일 이내에 평가자료를 제출하여야 한다. 평가자료는 공신력 있는 기관에서 발행한 통계자료를 바탕으로 작성하되, 지방자치단체에서 자체적으로 생산한 자료의 경우 증빙할 수 있는 자료를 첨부하여야 한다. 평가자료의 기준연도는 통계자료의 공개시기를 고려하여 평가가 이루어지는 해의 전년도로 기준으로 한다. 다만, 기준연도의 자료를 구하기 어려운 경우에는 가능한 최신자료를 평가에 활용할 수 있다. 지방자치단체장은 지방자치단체 평가자료의 공신력을 높이기 위해 필요한 경우, 지방도시계획위원회의 자문을 받을 수 있다.

③ 평가서의 접수

국토교통부장관은 지방자치단체의 평가자료를 접수할 때 평가자료 목록의 누락 여부, 지표별 평가자료의 공신력과 증빙자료의 충실 여부, 자료양식의 부합성 여부, 그 밖의 필요한 사항 등을 우선하여 검토한다.²⁹⁾

④ 지방자치단체 평가자료의 검증 및 채택

국토교통부장관은 접수된 지방자치단체의 평가자료와 그 자료에 기재된 통계자료와 대조하여 부합성 여부를 확인한다. 지방자치단체의 평가자료 검증 시 공신력 있는 기관에서 발행한 통계자료, 사업계획서, 사진, 동영상 등 증빙이 가능한 자료를 중심으로 검증하여야 한다. 이러한 검증 노력에도 불구하고 평가자료로서 채택 여부가 불확실할 경우, 평가위원회의 자문을 받아 결정하며, 필요할 경우 실사를 실시할 수 있다. 각 지방자치단체는 검증과정에서 필요한 추가 자료 및 행정적인 지원을 제공하여야 한다.

⑤ 종합분석 및 평가

국토교통부장관은 지자체가 제출한 평가자료의 검증을 통해 종합 분석 및 평가를 수행한다.

⑥ 평가 결과보고서 작성 및 통보

국토교통부장관은 평가결과를 부문별로 정리하고 이를 최종보고서로 작성한다. 최종보고서에는 각 지방자치단체별 평가결과와 함께 평가과정상 애로사항 및 개선방안을 제안하여 향후 평가에 반영할 수 있도록 한다. 또한 향후 도시 정책 방향과 현황 수준이 낮은 지방자치단체에 대한 지원 등 개선 방향을 반영한다.

마지막으로 국토교통부장관은 지방자치단체에 평가결과를 통보한다. 이때, 해당 지방자치단체에 필요한 부분만을 발췌하여 통보할 수 있다.

나. (환경부) 공공부문 온실가스 에너지 목표관리제 이행결과 평가³⁰⁾

1) 도입 배경 및 목적

공공부문 온실가스·에너지 목표관리제(2011년 시행)는 「저탄소 녹색성장 기본법」에 따라 공공부문의 국가 온실가스 감축 목표 달성을 위해 매년 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관, 국공립대학 등 공공부문의 기관에 대해 온실가스 감축목표를 설정하고 이에 대한 이행실적을 관리하는 제도이다.³¹⁾

2) 법적 근거

본 평가는 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제26조(공공부문 온실가스 목표관리) 및 동법 시행령 제17조(공공부문 온실가스 목표관리 운영)에 법적 근거를 둔다.

29) 국토교통부(2021), pp.23-25.

30) 국무조정실, “주관부처별 개별평가-지방자치단체 평가-정부업무평가제도-(환경부) 공공부문 온실가스 에너지 목표관리제 이행결과 평가”, 검색일: 2024.11.1.

31) 환경부(2018), p.1.

또한 관리업체 지정, 목표 설정, 배출량 산정 및 검증 등 목표관리의 세부적인 이행방법 및 절차를 정한 ‘공공부문 온실가스·에너지 목표관리 운영 등에 관한 지침’(환경부고시 제 2010-185호, 2011.1.5, 제2024-23호, 2024.2.1, 일부개정)이 제정 고시되었다.

3) 평가 대상

목표관리 대상 공공부문에는 「저탄소 녹색성장 기본법」 제42조 및 동법 시행령 제27조에 따라 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관, 지방공사·공단, 국·공립대학, 국립(서울)대학 병원·치과병원이 해당한다. 환경부 등 4개 부처(환경부·행정안전부·산업통상자원부·국토교통부)는 중앙정부·지자체·공공기관 등 7개 유형 784개 기관(중앙행정기관(46개), 지방자치단체(243개), 시·도교육청(17개), 공공기관(284개), 지방공사공단(145개), 국공립대학(33개), 병원(10개), 기타(6개))의 매년 기준배출량 대비 연차별 감축 목표에 대한 이행실적을 점검하고 있다.³²⁾

목표관리제 이행결과 평가 시 온실가스감축률(%)을 지표로, 평가 체계를 사전에 제시한다.³³⁾

$$\text{온실가스 감축률(\%)} = \frac{\text{온실가스 감축량}(tCO_2eq)}{\text{기준 배출량}(tCO_2eq)} \quad (\text{식 3-1})$$

이어서 2018년 연간 온실가스배출량을 기준배출량으로 설정하고, 이를 기준으로 평가 대상 기간의 온실가스 감축률(실적)을 점검·분석한 후에 점수·등급·순위 부여를 부여한다. 이때 기준배출량 대비 37.4% 이상 되도록 하고, 연차별 감축목표를 설정하며, 감축목표 달성 또는 미달성을 평가한 이후 우수기관과 미흡기관을 나누어 평가한다.³⁴⁾

4) 공공부문 목표관리 운영 체계

운영주체는 총괄기관인 환경부, 부문별 관장기관 5개의 부처와 실무대행기관으로 구분하며, 제도총괄 및 조정기능은 환경부, 목표설정 및 관리는 각 부문별 관장기관에서 담당한다(그림 3-9 참조).

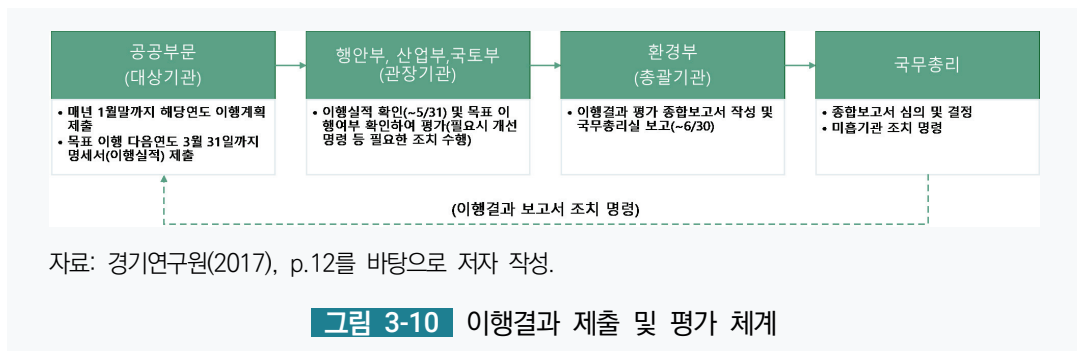
32) 출판교육문화뉴스(2021.12.8), “대전시교육청, ‘공공부문 온실가스 감축 우수기관’ 선정”, 검색일: 2024.11.1.

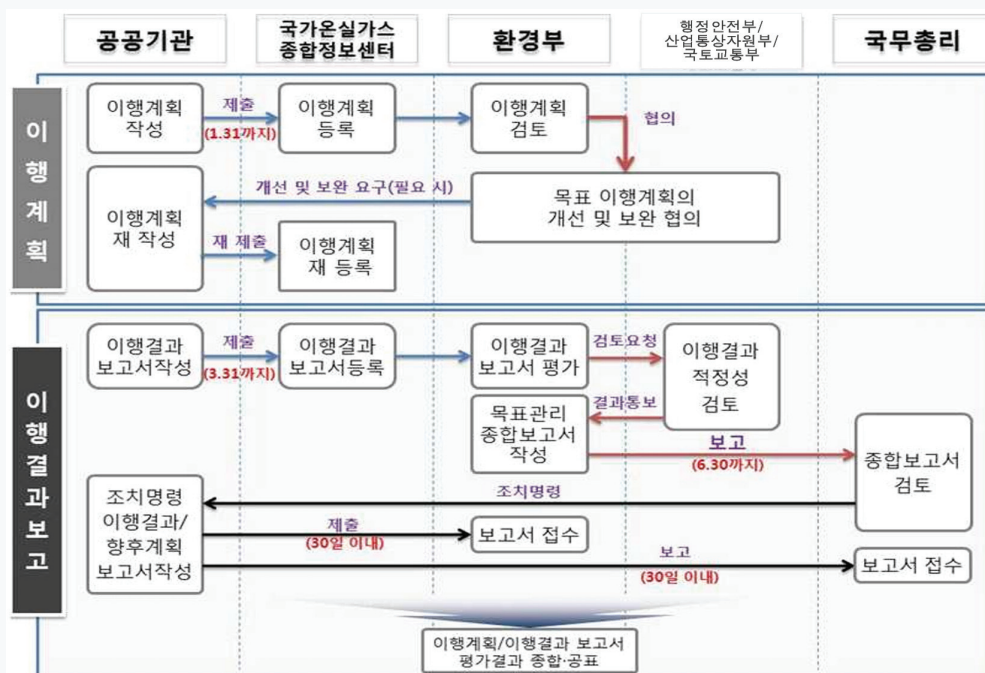
33) 국무조정실, “주관부처별 개별평가-지방자치단체 평가-정부업무평가제도-(환경부) 공공부문 온실가스 에너지 목표관리제 이행결과 평가”, 검색일: 2024.11.1.

34) 국가법령정보센터, “공공부문 온실가스 목표관리 운영 등에 관한 지침”.



환경부는 총괄기관으로서 목표관리의 종합적 기준·절차 및 지침 등을 마련하고, 부문별 관장기관 사무에 대한 종합 점검을 실시하며, 검증기관의 지정·관리를 담당한다.





자료: 환경부(2018), p.4.

그림 3-11 공공부문 목표관리제 운영 체계

환경부장관은 공공부문 목표관리 운영을 위한 지침의 제·개정과 운영, 공공기관 등의 감축 목표 검토 및 개선·보완 요청, 공공부문의 이행실적 검토에 대한 총괄·조정 및 검토 결과 보고(→국무총리), 이행 실적에 대한 검토 결과를 공개한다.³⁵⁾ 또한 공공부문의 공동이행 승인 및 실적 인증, 비규제 부문 외부감축사업 타당성 평가·승인 및 실적 검·인증을 실시하며, 재정·세제·경영·기술지원, 실태조사 및 진단, 자료·정보의 제공 및 관련 정보시스템을 구축한다.³⁶⁾

행정안전부장관, 산업통상자원부장관 및 국토교통부장관은 공공부문의 이행실적을 공동 검토하고, 기타 환경부장관이 협의가 필요하다고 요청한 사항을 검토한다.

대상 공공기관 등은 온실가스 배출량을 감축하는 주체로서 연도별 온실가스 감축 목표 제출, 감축 목표 달성을 위한 온실가스 감축 활동 추진, 환경부장관의 감축 목표 개선·보완 요구에 대한 이행, 이행실적 제출 및 공개, 개선명령을 이행한다.³⁷⁾

온실가스 종합정보센터는 공공부문이 제출하고 통보한 감축 목표와 이행실적에 대해 등록부를 작성하고 시스템을 통해 전자적 방식으로 관리해야 한다.

35) 국가법령정보센터, “공공부문 온실가스 목표관리 운영 등에 관한 지침”.

36) 국가법령정보센터, “공공부문 온실가스 목표관리 운영 등에 관한 지침”.

37) 국가법령정보센터, “공공부문 온실가스 목표관리 운영 등에 관한 지침”.

한국환경공단은 환경부장관의 지시에 따라 공공기관 등의 감축 목표 검토, 공공부문의 이행 실적 검토, 공동이행 승인 및 실적 인증, 비규제 부문 외부감축사업 타당성 평가·승인 및 실적 검·인증을 실시한다.³⁸⁾ 또한 공공부문의 목표관리 운영을 위한 기술 지원, 실태조사 및 진단, 자료·정보의 제공 및 정보시스템의 구축·운영하며, 기타 공공부문 목표관리 운영을 위해 환경부장관이 필요하다고 인정하는 사항을 담당한다.

행정안전부장관, 산업통상자원부장관, 국토교통부장관 및 환경부장관과 각 부처의 소속·산하기관은 자체 생산하거나 관리 중인 건물 및 차량 관련 정보와 전기 및 도시가스 등 에너지 사용량 정보 등을 업무수행에 필요한 범위 내에서 서로 제공, 연계 및 공동 활용하도록 협력 체계를 구축할 수 있다.³⁹⁾

환경부장관은 공공부문 목표관리 및 관련 제도의 효과적인 추진방안 협의 등을 위해 관계부처에서 참여하는 협의체를 구성·운영할 수 있으며, 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이때 자료 제출을 요청받은 기관은 이에 협조하여야 한다.

대상 공공부문의 장은 소속·산하기관(광역지방자치단체의 경우 기초지방자치단체 포함)의 온실가스 감축 활동에 대한 지원 등을 추진하여야 한다.

5) 제도 이행평가 절차 및 시기

대상기관은 매년 1월 31일까지 해당연도 이행계획을 제출한 후 매월 에너지사용량을 시스템에 입력하고, 기준배출량 조정 시에는 관련 증빙자료 및 산정근거를 시스템에 첨부하여 제출하여야 한다.⁴⁰⁾ 목표 이행 다음연도 3월 31일까지 명세서에 포함하여 이행실적(전년도 배출 실적)을 환경부 온실가스종합정보센터 시스템에 제출하고,⁴¹⁾ 배출 실적 증빙자료를 5일 이내에 제출하여 목표달성 여부를 평가받게 된다.⁴²⁾ 단, 「정부업무평가 기본법」 제2조 제2호에 따라 감축목표 달성 이행실적을 정부업무평가에 반영하는 공공기관 등의 장은 매년 1월 15일까지 전자적 방식으로 온실가스종합정보센터에 이를 제출하여야 한다.⁴³⁾

관장기관은 ‘온실가스 목표관리제 이행실적 평가 가이드라인(환경부)’에 따라 이행실적의 정확성, 목표의 이행 여부 등을 확인하고 평가하며, 관리업체가 목표를 달성하지 못한 경우, 개선명령 등 관리업체에 대해 필요한 조치를 수행한다.

38) 국가법령정보센터, “공공부문 온실가스 목표관리 운영 등에 관한 지침”.

39) 국가법령정보센터, “공공부문 온실가스 목표관리 운영 등에 관한 지침”.

40) 고재경, 구재희(2017), p.11.

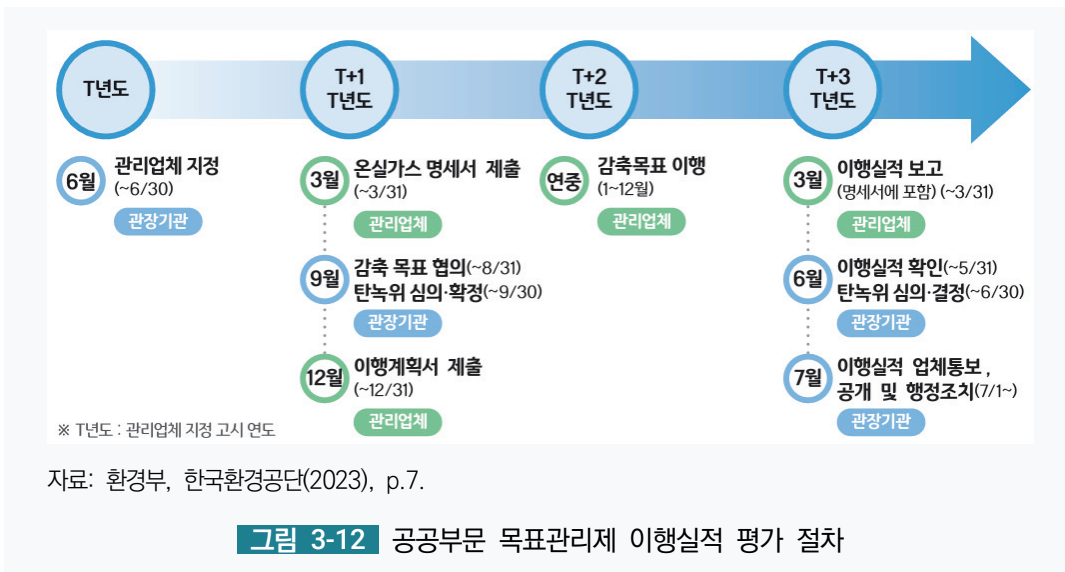
41) 환경부 온실가스종합정보센터, <http://gov.gir.go.kr>.

42) 고재경, 구재희(2017), p.11.

43) 국가법령정보센터, “공공부문 온실가스 목표관리 운영 등에 관한 지침”.

환경부는 이행실적 검토 결과를 매년 5월 15일까지 공공부문의 장에게 통보하고, 이행실적 검토 결과에 이의가 있는 공공부문의 장은 매년 5월 31일까지 이의를 신청할 수 있다.⁴⁴⁾ 또한 행정안전부, 산업통상자원부, 국토교통부 등 관계부처와 공동으로 이행결과 평가 종합 보고서를 작성하여 6월 30일까지 2050 탄소중립녹색성장위원회에 보고하고, 총리실은 종합 보고서를 검토한 후 미흡한 기관에 조치명령을 내려 사후 조치가 가능하도록 한다.⁴⁵⁾

검토 결과 사후 조치로, 환경부장관은 종합보고서 결과에 따라 연도별 감축 목표에 미달하는 등 필요한 경우에는 공공기관장에게 온실가스 감축을 촉진하기 위한 개선을 명할 수 있고, 개선 명령을 받은 공공기관장은 매년 12월 31일까지 개선 계획을 환경부장관에게 제출하여야 한다.⁴⁶⁾



다. (환경부) 지자체 빛공해방지계획의 추진실적 평가

1) 도입 배경 및 목적

지자체 빛공해방지계획의 추진실적 평가는 매년 시·도 빛공해 방지업무 추진실적 평가를 통해 실효성 있는 빛공해 피해 저감정책 추진을 유도하기 위해 시행되고 있다. 지자체는 관할 지역의 지역적 특성을 고려하여 빛공해 방지 시책을 수립·시행하고 지역 주민에게 빛공해에 관한 정보를 제공하는 등의 조치를 취함으로써, 인공조명으로 인해 발생하는 과도한 빛 방사 등이 유발하는 건강 또는 환경에 대한 위해를 방지하고 인공조명을 환경친화적으로 관리할 수 있도록 유도한다.⁴⁷⁾

44) 국가법령정보센터, “공공부문 온실가스 목표관리 운영 등에 관한 지침”.

45) 고재경, 구재희(2017), p.11.

46) 국가법령정보센터, “공공부문 온실가스 목표관리 운영 등에 관한 지침”.

2) 법적 근거

지자체의 빛공해방지계획과 관련, 「인공조명에 의한 빛공해 방지법」(이하, 빛공해방지법) 제5조(시·도 빛공해방지계획의 수립 등) 제3항 및 동법 시행규칙 제2조(시·도 빛공해방지계획의 수립 등) 제4항~제6항에 근거하여 지자체장은 빛공해 방지 계획을 수립한 날부터 1년 이내에 관할 지역의 빛공해 방지를 위한 ‘시·도 빛공해방지계획’을 수립해야 한다.⁴⁸⁾⁴⁹⁾

3) 평가 대상

「빛공해방지법」 제5조에 근거하여 지방자치단체(17개 기관: 광역 17개 시·도)가 평가 대상에 해당한다.⁵⁰⁾

지자체의 빛공해방지계획의 평가지표는 3개 항목 10개 지표이며 빛공해방지의 법정 기준, 개선, 적극성 항목으로 구성된다.⁵¹⁾⁵²⁾

표 3-7 지방자치단체 빛공해방지계획의 추진실적 평가지표

평가항목	평가지표	세부평가지표
빛공해 방지를 위한 법정기준	시·도 빛공해방지계획 수립	법정기한 준수 여부, 내용의 충실성, 추진실적 제출 여부, 제출시기
	빛공해환경영향평가 실시	법정기한 준수 및 평가항목의 충실성, 평가기간 및 조사지점의 적절성, 결과의 활용
	빛공해방지지역위원회 기능	위원회 구성·운영 여부 및 회의결과 반영
빛공해 방지·개선	조명환경관리구역 지정 및 관리	조명환경관리구역 지정, 조명환경관리구역별 관리계획 수립 및 추진실적
	빛환경 개선	빛방사허용 기준 초과율이 높은 지역의 빛환경 개선, 신규 조명 빛방사허용 기준 준수
	빛공해 단속 및 민원 처리	빛공해 점검·단속 실적, 민원 처리 및 사후 관리
	빛공해 관리 인프라 구축	빛공해 예산확보 현황, 집행률, 빛공해 관리 인프라 구축
빛공해 방지의 적극성	빛공해 방지 정책·사업 추진	사전예방적 사업 추진, 빛공해 관리 강화를 위한 정책수립 및 제도 운영
	빛공해 관리 절차 개선	시·도 및 기초지자체 간의 협의 절차 마련·시행, 관계기관 및 산하기관 협력 사업 추진
	빛공해 방지 교육·홍보	빛공해 교육 참여 및 지역주민 대상 홍보

자료: 국무조정실, “지방자치단체 빛공해방지 추진실적 평가-정부업무평가 조사표”, 검색일: 2024.11.1.

47) 충청북도(2020), p.2.

48) 국가법령정보센터, “인공조명에 의한 빛공해 방지법”.

49) 국가법령정보센터, “인공조명에 의한 빛공해 방지법 시행규칙”.

50) 국무조정실, “주관부처별 개별평가-개별평가-공공기관평가-정부업무평가제도-정부업무평가포털”, 검색일: 2024.11.1.

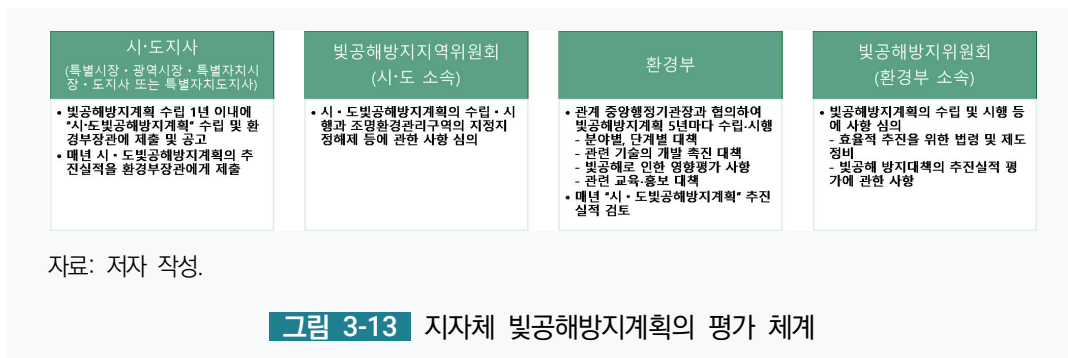
51) 국무조정실, “주관부처별 개별평가-중앙행정기관 평가-정부업무평가제도-정부업무평가포털”, 검색일: 2024.11.1.

52) 국무조정실, “주관부처별 개별평가-지방자치단체 평가-정부업무평가제도-(환경부) 지자체 빛공해방지계획의 추진실적 평가”, 검색일: 2024.11.1.

세부 평가지표별 추진 여부와 증빙자료를 토대로 추진 실적을 점검·분석한 후, 점수·등급·순위를 구분하여 80점 이상 우수, 70~79점 보통, 70점 미만 미흡의 점수를 부여한다.⁵³⁾

4) 평가 체계

시·도지사는 매년 3월 31일까지 시·도빛공해방지계획의 전년도 추진실적을 환경부장관에게 제출하여야 한다. 환경부장관은 시·도지사가 제출한 추진 실적을 서면 또는 현장 점검 등을 통해 확인·평가하여야 한다. 이 경우 확인·평가에 필요한 조사·분석 등을 전문기관으로 하여금 대행하게 할 수 있다. 또한 평가 결과를 해당 시·도지사에게 통보하여야 하며, 평가 결과 추진 실적이 미흡하다고 인정될 때는 해당 시·도지사에게 필요한 조치나 대책을 수립·시행 하도록 요청할 수 있다.



5) 평가 절차 및 소요 기간

「빛공해방지법」에 의한 지자체의 업무 절차는 <그림 3-14>와 같다.

먼저, 빛공해 환경영향평가(법 제16조, 환경부령 제10조)를 수행하여 관할 지역의 빛환경이 주변지역에 미치는 환경상 영향을 평가한다. 조명환경관리구역 지정 이전에 반드시 이행해야 하며 3년마다 1회 시행한다. 시·도지사는 빛공해 환경영향평가가 끝난 날로부터 30일 이내에 그 결과를 환경부장관에 보고해야 한다.

시·도의 빛공해방지계획(법 제5조, 환경부령 제2조)은 5년마다 1회 수립하며, 빛공해 현황 및 전망, 방지계획 목표 및 기본 방향, 분야별·단계별 대책, 교육·홍보 대책, 관할 시·군·구 시행 방안, 재원 조달 방안 등을 담고 있다.

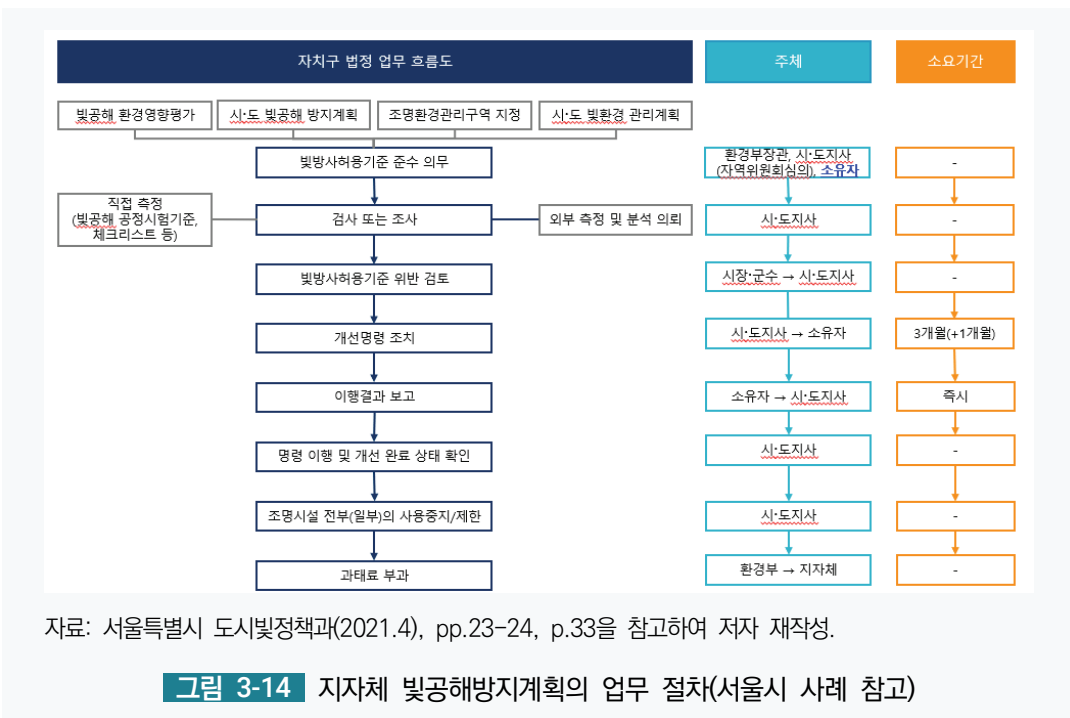
시·도의 빛공해 방지 조례는 조명기구 범위 규정, 빛공해 방지 지역위원회 구성, 조명환경관리 구역 지정, 조명지원사업의 시행 등 「빛공해방지법」의 위임사항과 지역 빛공해 관리에 필요한 사항을 규정한다.

53) 국무조정실, “주관부처별 개별평가-지방자치단체 평가-정부업무평가제도-(환경부) 지자체 빛공해방지계획의 추진실적 평가”, 검색일: 2024.11.1.

시·도지사는 시·도 빛공해방지계획의 수립·시행과 조명환경관리구역의 지정·지정해제 등에 관한 사항을 심의하기 위해 빛공해방지지역위원회(법 제7조)를 둘 수 있다.⁵⁴⁾

시·도지사는 빛공해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 지역을 조명환경관리구역으로 지정(법 제9조, 환경부령 제3조)할 수 있다. 이때 환경영향평가 결과, 용도지역, 토지이용현황, 생태·경관 보전지역, 야생생물보호구역, 협약 등록습지 등 현황을 고려해야 한다.⁵⁵⁾

시·도지사는 조명환경관리구역의 빛환경을 친환경적으로 관리하기 위한 빛환경 관리계획을 수립(법 제9조, 대통령령 제5조)하여 시행해야 한다. 여기에는 빛환경 관리 목표 및 기본 방향, 구역별 빛공해 실태, 조명기구 친환경적 관리 방안, 기술·재정적 지원방안 등을 담아야 하며, 조명환경관리구역 운영에 필요한 기준, 지침, 가이드라인 등을 포함해야 한다.



지자체의 빚공해 방지 계획은 빚방사허용기준(「빚공해방지법」 제11조 및 제12조, 「빚공해방지법 시행규칙」 제11조 및 환경부령 제6조)을 준수하여야 한다. 조명환경관리구역에 있는 조명기구의 소유자·점유자 또는 관리자 등 관리책임이 있는 자는 빚방사허용기준을 지켜야 한다.⁵⁶⁾

54) 관계부처 합동(2023), p.58.

55) 국가법령정보센터, “인공조명에 의한 빛공해 방지법 시행규칙”.

56) 한국건축신문(2012.2.15), “빛공해방지법”의 내용과 대응방안”, 검색일: 2024.11.20.

시·도지사는 조명기구의 소유자·점유자 또는 관리자 등 관리책임이 있는 자가 빛방사허용 기준을 준수하는지 여부를 정기적으로 검사 또는 조사하여야 한다(「빛공해방지법」 제12조 제1항 및 제2항, 제17조).

시장·군수·구청장은 빛방사허용기준을 위반한 소유자 등을 발견한 때에는 시·도지사에게 반기마다 보고해야 한다.⁵⁷⁾

시·도지사는 조명환경관리구역에서 빛방사허용기준을 위반한 소유자 등에게 환경부령으로 정하는 바에 따라 기간을 정하여 해당 조명기구가 빛방사허용기준을 충족하도록 하는 데에 필요한 조치(개선명령)를 내릴 수 있다.

소유자 등 개선명령을 이행한 자는 유관 법령에 따라 그 이행 결과를 조명기구의 개선명령 이행결과 보고서에 개선조치 결과를 증명할 수 있는 서류 등을 첨부하여 시·도지사에게 보고하여야 한다.

시·도지사는 보고(이행결과 보고)를 받으면 지체 없이 그 명령의 이행 상태나 개선 완료 상태를 확인하여야 한다.

시·도지사는 개선 명령이 이행되지 않거나 기간 내에 이행은 하였으나 빛방사허용기준을 계속 초과하는 경우 해당 조명시설의 전부 또는 일부의 사용 중지 또는 사용 제한을 할 수 있다. 조명시설의 사용중지 또는 사용제한 명령을 따르지 아니한 자에게는 과태료를 부과한다.

4. 소결: 절차상 필수요소

시·군·구의 환경계획 승인을 위한 유사 제도 검토 결과, 단편적인 환경 문제에 국한된 것이 아니라, 인류의 지속가능한 발전을 위해 국토, 도시, 물관리, 온실가스, 토지, 빛공해 방지에 대한 구체적인 내용을 반영해야 한다. 이에 2018년에 국토계획과 환경계획을 통합적으로 관리하기 위해 국토교통부·환경부가 공동으로 ‘국토계획 및 환경보전계획의 통합관리에 관한 공동훈령’을 제정하였다.⁵⁸⁾

57) 국가법령정보센터, “인공조명에 의한 빛공해 방지법 시행규칙”.

58) 국가법령정보센터, “국토의 계획 및 이용에 관한 법률”.

표 3-8 현행 평가 제도별 주요내용

구분	국토계획평가	물관리 부합성 심의	도시의 지속가능성 및 생활인프라 수준 평가	공공부문 온실가스 에너지 목표관리제 이행결과 평가	지자체 빛공해방지 계획의 추진실적 평가
도입 목적	국토관리의 기본이념 내재화 및 계획 간 정합성 확보	기본계획 및 유역계획과의 정합성을 확보	지자체의 도시 정책 및 생활인프라 수준을 파악하고 도시·군 관리계획 등에 반영하여 지속가능한 도시발전 추진	공공부문의 국가 온실가스 감축 목표 달성을 위한 이행실적을 관리	실효성 있는 빛공해 피해 저감정책 추진 유도
법적 근거	「국토기본법」 제19조의2, 제19조의3, 제20조	「물관리기본법」 제22조 제2호, 제5호, 제27조 제3항, 제4항	「국토기본법」 제2조, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제3조의2	「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색 성장 기본법」 제26조	「빛공해방지법」 제5조(시·도 빛공해방지 계획의 수립 등) 제3항
대상계획	도종합계획 등 28개 계획	국가위 심의 대상 총 18개, 유역위 심의 대상 총 14개	229개(광역 6개 시·도, 기초 223개 시·군·구)의 기초지자체	중앙정부·지자체·공공기관 등 7개 유형 784개 기관	지방자치단체 (17개 기관: 광역 17개 시·도)
검토기간	30일 이내 (사유 발생 시 10일 추가)	90일	60일 이내	90일	3개월 (사유 발생 시 1개월 연장 가능)
주관부처	국토교통부	대통령직속 국가물관리위원회	국토교통부	총괄: 환경부 관장: 각 부처	환경부
심의기구	국토정책 위원회	물관리위원회	평가위원회	탄소중립녹색 성장위원회	빛공해방지 (지역)위원회
검토지원기관	국토연구원	전문기관	전문기관	전문기관	전문기관
주요절차	국토계획평가 요청서 제출 → 요청서검토 → 심의 → 국토계획평가 결과통보	부합성 심의요청서 제출 → 추진계획보고 → 예비검토 보고서 작성 → 심의안건 작성 및 사전 검토 → 심의·의결 결과 통보	평가시행통보 → 평가서 제출 → 평가서 접수 및 검증 → 종합분석 및 평가 → 평가결과 통보	이행계획 작성 및 등록 → 이행결과 보고서 작성 및 등록 → 이행결과 보고서 평가 → 목표관리 종합보고서 작성 및 검토 → 결과 통보	빛방사허용기준 준수 → 검사/조사 → 기준 위반 검토 → 개선명령 조치 → 이행결과 보고 → 개선 완료상태 확인

자료: 저자 작성.

환경계획의 승인 절차 고려 시 평가 대상 및 반영할 항목을 정하고 수행 체계 및 절차를 정하는 것이 중요하며, 공간적 평가범위를 국가-도-시·군-지구단위로 평가 범위를 정하는 것이 필요하다.

계획수립권자	환경연구원	환경부 및 각 부처	“환경계획평가위원회”
• 환경계획 및 변경 승인 요청서 작성 및 제출 • 세부 평가기준·범위 및 평가방법 작	• 제도 전반에 대한 운영 • 제도 설명회 개최 • 제도 개선 연구수행 등	• 주관부처: 환경부 • 건물·도·로교통 : 국토교통부 • 폐기물: 환경부 등	• 각 분야 전문가의 평가방법 자문 • 환경계획 승인 요청서

자료: 저자 작성.

그림 3-15 환경 계획 승인의 평가 체계(예시)



자료: 저자 작성.

그림 3-16 환경 계획 승인의 평가 절차(예시)

아울러 탄소중립에 대응하기 위해 빅데이터 기반 인공지능(AI)을 활용한 제어 시스템을 도입하고, 이를 통해 에너지 효율을 높이고 온실가스를 추가로 감축할 수 있는 대책을 마련하는 방안도 고려해 볼 만하다.

제4장

시·군·구 환경계획 승인 업무를 위한 가이드라인(안) 작성 기준 마련

1. 시·군·구 환경계획 승인 업무를 위한 협의 조직 체계
2. 시·군·구 환경계획 승인 업무를 위한 가이드라인(안) 작성 기준 마련
3. 소결

1. 시·군·구 환경계획 승인 업무를 위한 협의 조직 체계

승인 절차를 위한 환경계획(안)의 검토를 위해서는 기능적으로 검토 및 보완 의견 등을 취합하고, 절차를 총괄 관리할 수 있는 구조적인 전담조직이 필요하다.

시·군·구 환경계획 승인 절차상의 승인 절차를 관리하는 전담조직을 ① 신규 설치하거나 ② 기존의 조직을 활용하여 승인업무를 지원하는 기능을 갖춘 구조적 협의 조직을 구축해야 한다. 이를 위해 현행 환경계획 수립 규정에 개별 역할이 명시되었거나 계획 수립과정에서 독립적인 역할을 수행 중인 조직의 역할 및 기능을 검토하고, 상호 간의 구조적인 관계성을 확보하여 환경계획 승인 절차 수행 시 승인 전담 업무를 총괄할 수 있는 조직 구축(안)을 제시하고자 한다.

가. 지방환경관서

‘지방환경관서 사무분장규정’(환경부훈령 제1649호, 2024.6.11, 일부개정)은 지방환경관서에 해당하는 유역환경청, 지방환경청, 수도권대기환경청, 홍수통제소의 효율적인 환경보전행정 수행을 목적으로 제정되었으며, 지방환경관서의 사무분장을 규정하고 있다. 지방환경관서의 사무분장은 <표 4-1>과 같이 요약할 수 있으며 해당 업무 중 환경계획의 수립 및 승인 관련 업무와 연계성을 갖는 부서는 다음과 같다.

- (1) 유역환경청: 환경관리국의 환경관리과
- (2) 유역환경청: 유역관리국의 유역계획과
- (3) 지방환경청: 환경관리과
- (4) 수도권대기환경청: 기획과

위의 해당 과에서는 환경 관련 법령의 제·개정에 관한 사항, 환경보전에 관한 홍보 및 교육, 기본계획의 수립과 시행, 중·소권역권의 계획 수립, 환경행정 규제 및 제도개선에 관한 사항, 수자원 정보 수집 및 분석 등을 업무를 수행한다. 해당 업무를 담당하는 지방환경관서의 각 해당 과에서는 환경계획(안)의 내용 점검이 가능하도록 환경정보를 충분히 수집하고 관리하고 있다고 할 수 있다.

또한 지방환경관서의 경우 현행 규정에 이미 시·군·구 환경계획(안)에 대한 의견 수렴과 승인 의견 제출에 대한 역할이 명시되어 있다. 시·군·구 환경계획 승인 시 시·도지사는 「환경정책 기본법」 제19조와 ‘시·군·구 환경계획 수립지침’ 제5장 제4절에 따라 지방환경관서의 장과 사전에 협의하여 의견을 정취해야 한다.

따라서 환경계획 입안단계에서 승인단계까지 계획수립권자와 지방환경관서 간에 긴밀한 협력이 필요하다. 지방환경관서에서 다루는 환경이슈 및 환경매체의 정보를 수집하여 환경계획(안)에 반영하고, 승인 단계에서 또 한 번 환경계획(안) 수립 과정에서 논의한 환경이슈 및 환경정보를 계획(안)에 반영했는지 여부를 최종 확인할 수 있는 구조를 마련해야 한다.

표 4-1 지방환경관서 사무분장

유역환경청: 한강유역환경청, 영산강유역환경청, 낙동강유역환경청, 금강유역환경청		
구분	부서	주요업무
청장 직속부서	총무과	• 서무·보안·민원, 인사·복무: 공무원 임용, 상훈, 징계, 교육훈련, 근무성적 평가 등 • 환경정보화계획 수립, 전산기기·망 관리, 전산보안 예산 배정 등
	환경관리과	주요 업무계획 수립 및 실적 평가, 예산안 편성, 국정감사 관련 업무, 성과 관리, 법령 제·개정에 관한 사항, 수소충전소 설치 지원(인허가 의제, 설치계획 승인 등 그 밖에 국내 다른 과의 주관에 속하지 아니하는 사항)
	자연환경과	백두대간 보호지역 개발 사전 협의, 멸종위기종 관리, 야생동·식물 보호 및 생태경관보전지역 관리, 생태마을 지정 및 해제, 생태관광지역 관리에 관한 사항 등
	환경평가과	소규모 환경영향평가 협의, 자연경관심의에 관한 사항, 환경영향평가 협의 및 관리, 환경영향평가협의회 운영 등
	자원순환과	폐기물처리시설 등의 설치(계획) 승인 및 설치지원에 관한 사항, 순환자원 인정 및 관리, 폐기물분야 국고보조금 교부·정산 및 집행관리 등
	측정분석과	지자체 환경오염측정망 설치, 소음·진동·수질 측정망 관리, 시료 시험·분석, 지하수·토양오염 방지, 대기오염 측정 등
	유역계획과	수질개선 종합계획 수립, 중권역 및 소권역 관리계획, 수계관리위원회 운영 환경보전에 관한 홍보·교육 기본계획의 수립·시행 등
	상수원관리과	오수·분뇨 규제, 상수원 보호구역 관리, 수질보전특별대책지역의 관리, 댐 시설계획의 수립, 준공인가 등에 관한 사항 등
	수질총량관리과	오염총량관리 계획 검토 및 승인, 수질개선사업계획서 검토 및 승인, 물 재이용 관리계획(변경)승인 등에 관한 사항 등
	수생태관리과	수생태 건강성 조사, 수질오염 감시 등
하천국	하천계획과	국가하천 정비사업 계획, 하천공사 관리
	하천공사과	하천공사 설계·시행 감독, 하천 유지·관리
	하천공사1과	하천공사 조사·측량 및 유지보수 관리
	하천공사2과	지방하천 정비사업, 토지보상 업무
	하천관리과	제방·저수로 등 하천시설 점검 및 유지
화학안전관리단	화학안전관리단	화학물질 관리, 유해화학물질 영업허가
대기환경관리단	대기환경관리단	대기관리권역별 대기환경관리, 미세먼지 관리
환경감시단	환경감시단	상수원 오염시설 특별 점검, 환경법령 위반업체 조사, 환경사범 단속·수사, 환경오염 신고 포상금 운영, 기획 점검

표 4-1의 계속

지방환경청: 전북지방환경청, 대구지방환경청, 원주지방환경청	
부서	주요업무
운영지원과	서무·보안·민원, 인사·복무, 정보화, 용도, 경리, 재난·안전관리 등
환경관리과	주요업무계획 수립, 업무처리절차 개선, 국정감사, 성과관리, 환경보전에 관한 기본 계획의 수립·시행(홍보·교육을 포함), 환경보전교육, 상수원보호구역 관리 등
자연환경과	백두대간 보호지역 관리, 멸종위기종 허가, 생태계교란 생물 관리, 생태경관보전 지역 관리 등
환경평가과	환경영향평가, 자연경관심의, 전략환경영향평가 협의 및 관리 등
자원순환과	폐기물처리시설 승인 및 관리, 폐기물 수출입 허가 및 관리, 순환자원 관리 등
측정분석과	환경오염측정망 설치, 수질 및 토양측정망 운영, 지하수 오염방지 등
하천계획과	국가하천 정비사업 계획 수립, 하천정보화 및 하천시설 관리 등
하천공사와	하천공사 조사·설계·시행·감독, 하천 유지·보수, 토지보상 등
하천관리과	하천시설 점검, 하천보수원 관리, 하천유지보수용 건설기계 운영 등
수질총량관리과	중·소권역 계획 수립, 환경기초시설 지원, 비점오염원 관리 등
수질관리과	공공수역 오수 규제, 상수원보호구역 관리, 수질오염 감시 등
환경감시과	상수원 오염원 특별지도 및 환경법령 위반 단속 등
화학안전관리단 및 화학물질관리과	화학물질 등록 및 통계 조사, 유해화학물질 검사, 영업허가 관리 등
기획과	운영지원 및 환경관리 관련 업무 지원 등
새만금유역관리단	중·소권역 계획 수립, 수질오염원 관리, 새만금 수질개선대책
왕피천환경출장소	생태·경관보전지역 관리, 주민환경감시단 운영, 자연환경정밀조사
수도권대기환경청	
부서	주요업무
기획과	- 주요 계획 수립과 환경행정 규제 및 제도개선에 관한 사항, 법령 제·개정에 관한 사항, 환경행정변화관리 업무의 총괄·지원 - 수도권대기환경관리기본계획 수립 및 평가, 기후변화 정책 추진 등 전반적인 기획과 관리 - 수도권대기환경관리위원회 및 실무위원회 운영, 수도권대기환경관리기본계획의 수립·변경 및 추진실적 평가·보고 - 환경보전에 관한 홍보·교육 기본계획의 수립, 기후변화 정책 추진 등
대기총량과	사업장 대기오염물질 총량관리, 배출허용총량 점검 및 배출권 거래제 운영 등 산업체 배출원 관리를 중심으로 VOC 관리와 대기오염 관련 통계 작업 지원
조사분석과	- 대기오염물질 배출원 조사, 오염도 측정 및 분석, 대기오염 측정망 설치와 운영, 시험 분석 등을 통해 대기질 개선에 필요한 자료와 통계를 제공 - 대기오염 자료 관리: 배출원 및 배출량 조사, 오염도 측정 자료 분석 및 원인 규명, 대기오염 측정망 설치와 운영, 시험 분석 등 - 대기오염 측정망: 측정망 설치 및 운영, 이동 측정차량 관리, 채취 시료 시험 및 분석, 저감 활동에 따른 편익 산정
자동차관리과	배출가스 저감장치 설치 및 노후 차량 폐차 지원, 연료 품질 점검, 어린이 LPG 차량 전환, 수소충전소 설치 지원 등 자동차 배출가스 저감 관리

표 4-1의 계속

홍수통제소	
부서	주요업무
운영지원과	보안, 인사, 예산, 결산, 회계, 국유재산 관리, 홍수 및 갈수 예보 관련 교육시설 운영, 기타 소 내 다른 과의 업무 지원
예보통제과	홍수 및 갈수 통제 및 관리, 댐·보 연계운영계획 수립, 수문조사 및 관측, 강우 레이더 관측소 설치, 수문자료 수집, 분석, 관리, 하천수 사용 관리, 도시침수 예보 및 전달
전기통신과	수문조사 전기통신시설 설치, 운영, 관리, 관측장비 운영 및 품질관리, 하천화상감시 시설 운영, 청사 전기통신설비 운영, 도시침수예보 관련 통신설비 관리
수자원정보센터	홍수 및 갈수 예보 기술개선, 댐·보 연계 운영기술 개발, 전국 수문자료 분석 및 표준화, 유량자료 검증 및 하천유량관리시스템 운영, 수자원 정보 수집, 분석, 관리, 홍수정보 제공 체계 구축
섬진강홍수통제출장소	홍수정보 제공 기준 수립, 수자원관리 현안사항 대응, 하천수 사용 허가 및 신고 지원, 지하수 이용 협의, 수문자료 수집, 관리, 출장소 전기통신설비 운영 및 관리

자료: 국가법령정보센터, “지방환경관서 사무분장규정”을 바탕으로 저자 작성.

다만 ‘지방환경관서 사무분장규정’ 제4조에서는 2개 이상의 부서에 관련된 사항은 업무 관련성이 높은 부서에서 담당하거나 직제상 상위 서열에 속하는 부서에서 담당하고, 타 부서의 의견을 따르도록 규정하고 있다.

표 4-2 ‘지방환경관서 사무분장규정’상의 업무분장 관련 조항

구분	내용
제4조(관련업무의 처리)	① 20이상의 부서에 관련되는 사항을 내용으로 하는 업무는 그 업무의 성질상 비중이 큰 부서에서 처리하되, 비중이 같은 때에는 관련업무량이 많은 부서에서 주관하여 처리한다. 이 경우 다른 부서의 소관에 해당되는 사항에 대하여는 그 부서의 의견에 따라야 한다. ② 제1항에 따라도 그 업무처리 부서를 판단하기 곤란한 경우에는 관련되는 부서 중 직제상 상위서열에 속하는 부서에서 처리한다.

자료: 국가법령정보센터, “지방환경관서 사무분장규정”.

제2장의 환경계획 인식도 조사를 수행한 결과에서도 알 수 있듯이 지방환경관서의 환경계획 수립에 대한 이해도는 저조하다. 환경계획 수립에서 지방환경관서의 역할을 알지 못하는 경우가 응답자의 절반 이상을 차지하였다. 기초지자체 환경계획 승인을 담당했던 광역지자체 실무자의 의견에 따르면, 지방환경청의 담당자의 경우 환경계획 수립과 관련하여 지방환경청의 역할에 대한 인식이 미비하고, 환경계획 승인을 위한 의견검토에 대한 업무분장이 부재한 것으로 나타났다. 따라서 구체적인 해당 업무분장의 필요성과 관리주체를 명시할 필요가 있으며, 추가 환경계획 수립 시 지방환경관서의 역할을 지자체 대상 교육과정에서 상기할 필요가 있다.

먼저 지방환경관서에 환경계획 수립 지원을 위한 담당 주무부서 구성이 요구된다. 지방환경관서별로 상황에 맞게 환경계획 입안 절차에서 의견 수렴 및 승인검토 의견 수렴을 위한 주무부서를 1개 부서에서 종합하여 관리하는 협업 체계를 초기에 설정하는 것이 효율적인 계획 수립과 승인 절차상으로 바람직해 보인다. 또한 지방환경관서의 의견 수렴 과정과 의견 반영 여부를 확인할 수 있도록 운영결과서를 첨부하는 것도 환경계획 승인 신청 시 고려해 볼 만한 사항이다.

광역지자체별로 관할 지역을 담당하는 지방환경관서는 <표 4-3>과 같다. 다만 행정경계지역에서 환경 매체에 대한 이슈가 중첩되는 경우, 연계된 행정지역을 관할하는 지방환경관서의 의견을 청취하고 협의하여 보완할 필요가 있다.

표 4-3 시·군·구 환경계획 승인 의견 수렴 시 활용하는 광역지자체별 관할 지방환경관서

구분	해당지방환경관서
경기도	수도권대기환경청, 한강유역환경청
강원도	원주지방환경청
충청남도	금강유역환경청
충청북도	금강유역환경청, 원주지방환경청(충주시·제천시·괴산군·음성군·단양군을 관할구역에 포함)
경상북도	대구지방환경청
경상남도	낙동강유역환경청
전라남도	영산강유역환경청
전라북도	전북지방환경청

자료: 저자 작성.

나. 계획수립협의회

지방자치단체의 장은 국토계획이나 환경계획을 수립할 때, ‘지자체 계획수립협의회’를 구성 운영해야 한다. 계획수립협의회는 도시계획과 환경계획 간에 주요 사항을 협의하고 의견을 조정하는 등 도시계획과 환경계획 간에 구체적으로 통합관리 방안을 도출하기 위한 의사결정 기구의 역할을 한다.

<표 4-5>에서처럼 현행 규정상 환경계획 입안 단계에서 계획수립협의회를 구성하여 계획 수립 확정 시까지 운영해야 하고, 이 협의회에서는 국토계획과 환경계획의 내용적인 연계를 위한 협의와 자문의 역할을 담당한다. 지자체의 경우 협의회의 의장은 부시장·부지사·부군수가 맡으며, 협의회의 구성과 운영에 관한 세부 사항은 국가계획수립협의회와 같이 ‘공동훈령’ 제7조의 규정을 따른다. 계획별 담당 국장과 시민단체·학계·전문가 각 1명 이상을 만드

시 포함하여 동수로 구성하되, 위원회 전체 인원은 지자체 실정에 부합하도록 구성하기도 한다. 또한 시·도지사와 시장·군수는 협의회에서 결정하거나 합의한 내용을 검토하여 계획 수립 시 이에 대한 반영 여부를 결정해야 한다.

표 4-4 ‘공동훈령’상의 계획수립협의회 관련 조항

구분	내용
제7조(국가계획수립 협의회)	① 국토교통부장관과 환경부장관은 국토종합계획과 국가환경종합계획(수정 계획을 포함한다)을 각각 수립하고자 할 때에는 국가계획수립협의회(이하 이 조에서 “협의회”라 한다)를 구성하여 계획수립 확정시까지 운영하여야 한다. ② 국토교통부의 차관과 환경부의 차관을 협의회의 공동의장으로 하고, 위원은 공동의장과 국토교통부 및 환경부의 국가계획 담당 국장을 포함한 20인 이내에서 구성하되, 국토교통부장관 및 환경부장관이 추천하는 자 중에서 동수로 구성한다. 이 경우, 협의회 구성의 다양성을 위해 시민단체, 학계, 관계 전문가 등이 각 1인 이상 포함하도록 한다. ③ 실무협의를 위하여 국토교통부와 환경부의 국가계획 담당 부서장(과장급)을 포함하여 실무진으로 구성된 ‘실무협의체’를 둔다. ‘실무협의체’는 과장급 이하로 10인 이내로 구성하며, 국토교통부와 환경부 동수로 구성하며, 실무협의체의 활동기한은 계획수립협의회와 일치시킨다. ④ 국토교통부장관 또는 환경부장관은 협의회에서 합의된 사항이 계획수립시 반영되도록 노력하여야 한다. ⑤ 협의회 의장은 계획간 통합관리가 충분하지 않다고 판단되는 경우 「국토기본법」 제26조에 따른 국토정책위원회에 심의를 통한 조정을 요청할 수 있다.
제10조(지자체계획 수립협의회)	① 시·도지사 및 시장·군수는 소관 국토계획 또는 환경계획을 수립하고자 할 때에는 지자체계획수립협의회(이하 이 조에서 “협의회”라 한다)를 구성하여 운영하여야 한다. ② 협의회의 의장은 부시장·부지사·부군수로 하고, 그 외 협의회 구성·운영에 대한 사항은 제7조를 준용한다. ③ 시·도지사 및 시장·군수는 협의회에서 결정·합의된 사항을 검토하고, 계획수립시 반영하도록 노력한다. ④ 협의회 의장은 협의회 운영에도 불구하고 계획간 통합관리가 충분하지 않다고 판단하는 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제113조에 따른 도시계획위원회에 심의를 통한 조정을 요청할 수 있다.

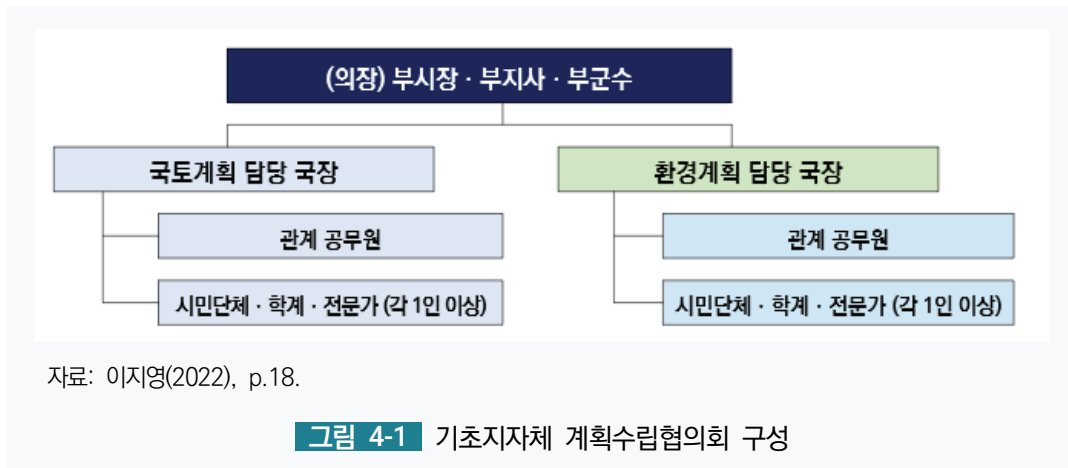
자료: 국가법령정보센터, “국토계획 및 환경계획의 통합관리에 관한 공동훈령”.

표 4-5 ‘시·군·구 환경계획 수립지침’상의 계획수립협의회 관련 조항

구분	내용
제5장 제2절 (계획수립협의회의 운영)	5-2-1. 입안권자가 환경계획을 수립하고자 할 때에는 공동훈령 제10조에 의거하여 계획수립협의회를 구성하여 운영하여야 한다. 5-2-2. 협의회 의장은 부시장·부지사로 하고, 그 외 협의회 구성·운영에 대한 사항은 공동훈령 10조를 준용한다.
제5장 제2절 (계획수립협의회의 운영)	5-2-1. 시·군 환경계획을 수립하고자 할 때에는 공동훈령 제10조에 의거하여 계획수립협의회를 구성하여 운영하여야 한다. 5-2-2. 협의회 의장은 부시장·부군수로 하고, 그 외 협의회 구성·운영에 대한 사항은 공동훈령 10조를 준용한다.

자료: 환경부(2021a, p.52, 2021b, p.27).

‘지방자치단체 국토-환경계획 통합관리를 위한 업무매뉴얼(안)’에서는 계획수립협의회의 구성에 대해 더욱더 세부적인 구성 조건을 제시하고 있다. 국토계획평가와 내용의 연계성을 확보하기 위해 ‘국토계획평가협의회’ 위원의 20% 이상을 계획수립협의회와 동일하게 구성할 수 있도록 했으며, 지자체의 전문인력 확보의 어려움과 계획 내용의 연계를 고려하여 ‘국토계획평가협의회’와 ‘계획수립협의회’의 통합구성 및 운영이 가능한 ‘통합협의회’의 구성도 제시하고 있다. 이때 통합협의회의 의장은 국토계획평가협의회의 민간위원장과 계획수립협의회 의장인 부지사와 부시장이 공동으로 맡는다.⁵⁹⁾



계획수립협의회의 운영은 환경계획 수립의 단계와 목적을 고려하여 최소 3회 이상으로 정하고, 최초로 개최하는 계획수립협의회는 환경계획 수립을 위한 착수보고회와 병행하여 운영할 수 있는 운영방안을 제시하였다.⁶⁰⁾ ‘계획수립협의회의 운영 결과서’는 환경계획 승인 신청 시 제출해야 하는 서류로 회의 과정에서 도출한 주요 안건과 논의사항을 구분하고, 추후반영이 필요한 사항에 대해서는 향후 수정계획에 활용할 수 있게 관리하도록 되어 있다.

59) 환경부(2020), p.29.

60) 환경부(2020), p.30.

표 4-6 계획수립협의회 운영 시 주요 안건 및 논의사항(예시)

구분	협의회 주요 안건	세부 논의사항
계획 준비 단계	계획구역의 조정 및 확정	인접 시·군 또는 다른 시·도 관할구역 포함이 요구될 경우 ‘도시·군기본계획 및 환경계획 수립 계획서’를 작성하여 당해 지역의 시장·군수 또는 상급 시·도를 통해 다른 시·도지사와의 사전협의 후 계획수립협의회에서 결정
	계획수립 기간 및 과업의 방향	- 과업지시서 작성을 위해 양 계획의 계획수립 기간 일치를 고려한 계획수립 기간 확정 - 과업의 주요내용 및 절차, 예산의 적정성 등
계획 착수 단계	통합관리 추진계획	계획수립협의회, 계획수립 TF 구성, 운영 등의 업무효율화 방안 등을 포함한 ‘국토-환경계획 통합관리 추진계획서’를 작성하여 자문
	중점계획부문과 일반계획부문의 설정	- 해당 시·군의 현황 분석, 지역주민 의견 수렴 결과 등을 기반으로 통합관리 중점 관리부문을 설정하고 조사 및 분석 방향 등을 자문 ※ 국토-환경계획 통합관리 8개 부문(자연생태계, 국토공간, 에너지, 물, 대기, 기후변화, 폐기물, 기타 국토환경 보전 등)
계획 추진 단계	계획수립의 적정성	주요 통합관리 부문과 연계하여 양 계획의 수립 적정성 및 연계성 검토 및 자문
	쟁점사항의 집중검토	- 환경계획의 보전지역 설정의 적정성 및 도시·군기본계획의 개발불능지, 개발억제지, 보전용지 또는 개발유보지로의 반영수준 검토 및 자문 - 도시생태축 설정의 적정성 및 도시·군기본계획의 보전 및 발전축과의 정합성 검토 - 상충지역에 대한 중점 환경조사지역 설정 여부 검토 및 관리전략의 적정성 자문 - 부문별 환경현황정보 구축 수준 검토 및 환경관리전략의 적정성 및 정합성 검토
계획 종료 단계	계획간 연계 적정성 최종 검토	- 도시·군기본계획 및 환경계획 간의 전략별 연계성 및 정합성 자문 - 도시·군관리계획에 대한 방향성 제시의 적정성 등 검토 및 자문

자료: 환경부(2020), p.30.

다. 기타 활용 가능 조직

1) 지방자치단체출연 연구원(이하, 지방연구원)

「지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」의 2022년 개정에 근거하여 인구 50만 이상의 시에서는 지방연구원을 설립할 수 있다.

광역시·자치체의 행정구역별로 설립된 지역연구원은 해당 지방자치단체의 지역 발전을 위한 정책 자문과 정책 연구를 목적으로 한다. 주로 지역 맞춤형 정책개발, 지역 경제·문화·복지·환경 부문의 정책연구, 지역 현안 문제 해결을 위한 정책연구 등을 수행하고, 관할 기초지자체의 정책 지원을 위한 연구를 수행하기도 한다. 특히 해당 관할 지역의 중·장기 발전계획, 지방정책 및 행정제도의 개선, 지역평가지표 개선 제도의 수립, 미래 정책 발굴, 중앙정부 정책 대응, 지역현장 중심의 연구를 수행하고 광역지자체의 정책적 자문도 수행한다.

광역시·자치체별 지방연구원은 1990년대 초반에 개원하여 당시부터 구축해 온 지역의 환경매체에 대한 자료를 보유하고 있으며, 국토지리정보원의 주도로 지형도의 디지털화와 함께 1990년대 중반 지리정보시스템(GIS: Geographic Information System)을 기반으로 지자체별 공간 지도화 자료를 구축하고 있다. 또한 지역 상황을 잘 아는 환경매체별 전문인력을 확보하여 광역지자체의 환경계획 수립과 검토를 위한 지역적 전문성을 갖추고 있다.

경기연구원과 충남연구원에서는 이미 관할 광역지자체의 환경계획을 수립하였거나 수립 중이며, 일부 관할 기초지자체의 환경계획의 승인 업무에서 환경계획(안)의 내용을 검토하는 등의 역할을 수행하고 있다.

표 4-7 광역지자체별 지방자치단체출연 연구원

구분	지방자치단체출연 연구원	개원연도(년)
경기도	경기연구원	1995
강원도	강원연구원	1994
충청남도	충남연구원	1995
충청북도	충북연구원	1992
경상북도	경북연구원*	1991
경상남도	경남연구원	1991
전라남도	전남연구원*	1991
전라북도	전북연구원	1991

주: *광역자치단체와 공동으로 설립하여 운영하였으나 현재는 분리하여 운영.

자료: 저자 작성.

2) 시·군·구 환경정책위원회

「환경정책기본법」 제58조에서는 ‘환경정책위원회’에 관한 규정을 명시하고 있다. 규정에 따르면 환경부장관은 환경보전 및 정책 수립에 관한 사항을 심의·자문을 수행하는 9가지 상황에서 중앙환경정책위원회를 구성할 수 있다.

표 4-8 ‘환경계획 수립지침’상의 ‘환경정책위원회’ 역할

구분	내용
제2장 제4절 (계획의 수립절차)	기초조사 (시·도지사)
	↓
	계획안 입안 (시·도지사)
	↓
	(주민, 관계전문가) 공청회 개최 (시·도지사)*
	↓
	관할 기초자치단체장 의견수렴 (시·도지사)
	↓
	시·도 환경정책위원회 심의 (시·도지사)
	↓
	계획 안 마련 (시·도지사)*
제2장 제4절 (계획의 수립절차)	↓
	승인 신청 (시·도지사 → 환경부장관)*
	↓
	계획 승인 (환경부장관)* ※ 관계 행정기관 협의
	↓
	공고 (시·도지사)*
	↓
	관내 기초자치단체장 통보 (시·도지사)*
	↓
	* 환경정책기본법 명시
	↓
제2장 제4절 (계획의 수립절차)	기초조사 (시장·군수·구청장)
	↓
	계획안 입안 (시장·군수·구청장)
	↓
	(주민, 관계전문가) 공청회 개최 (시장·군수·구청장)*
	↓
	시·군·구 환경정책위원회 심의 (시장·군수·구청장)
	↓
	계획 안 마련 (시장·군수·구청장)*
	↓
	승인 신청 (시장·군수·구청장 → 시·도지사)*
제2장 제4절 (계획의 수립절차)	↓
	지방환경관서장과 협의 (시·도지사)*
	↓
	계획 승인 (시·도지사)*
	↓
	공고 (시장·군수·구청장)*
	↓
	* 환경정책기본법 명시

자료: 환경부(2021a, p.5, 2021b, p.5).

동법 제58조 제2항에서는 “지역의 환경정책에 관한 심의·자문을 위해 시·도지사 소속으로 시·도 환경정책위원회를 두며, 시장·군수·구청장 소속으로 시·군·구환경정책위원회를 둘 수 있다.”라고 명시하고, 동법 제58조 제5항에서는 “…제2항에 따른 시·도환경정책위원회 및 시·군·구환경정책위원회의 구성 및 운영 등 필요한 사항은 해당 시·도 및 시·군·구의 조례로

정한다.”라고 규정하고 있다. 환경정책위원회에서는 관할 지역의 환경계획 수립·변경, 환경 기준 설정, 환경보전기금의 관리 및 운용 등 다양한 환경 관련 정책 사항을 다룬다. 위원회는 지자체마다 차이가 있으나 일반적으로 관련 분야 공무원, 시민단체, 환경분야 전문가로 구성된다. 그러나 기초자치단체에서 환경정책위원회를 구성하지 않은 경우에는 ‘공동훈령’ 제10조에 따라 도시계획위원회가 그 기능을 대신한다.⁶¹⁾ 환경계획 수립지침상에도 환경정책위원회의 역할이 <표 4-8>과 같이 계획 수립과정에 명시되어 있다.

3) 국토-환경계획 통합관리 지원단

2023년부터 운영된 ‘국토-환경계획 통합관리 지원단(이하, 지원단)’은 국토-환경계획의 통합 관리를 위한 지자체의 이행을 강화하려는 수단으로 구성되었다. 지원단의 목적은 통합관리를 반영한 환경계획을 수립해야 하는 시점에 도래한 지자체를 대상으로 컨설팅 등을 지원하고 통합관리 시행의 정책을 개선하는 것이다. 2023년 6월 1일 지원단 전체 회의를 시작으로 발족하였으며 국가기관(환경부, 국토교통부), 공공기관(한국환경연구원, 국토연구원 등), 관련 전문가 등 국토-환경계획 통합관리 지원단 위원 15명 내외로 구성되었다.

지자체 차원에서 국토-환경계획 통합관리를 강화하기 위해 지원단을 구성하여 지자체 통합 관리 컨설팅 등 지원을 추진하고, 매년 환경계획을 수립 중 또는 수립 예정인 지자체 중 신청 수요를 고려하여 지원 대상 및 규모 등 선정한다. 한국환경연구원을 ‘지정연구기관’으로 운영하고, 국토-환경계획 통합관리에 필요한 전문인력을 자체적으로 확보하여 운영한다.⁶²⁾

환경부의 지원단 운영계획에 따르면 국토-환경계획 통합관리 지원단은 다음의 4가지 역할을 수행한다.⁶³⁾

- ① 컨설팅: 지자체 환경계획 관련 협의회 참여를 통한 계획수립 전반에 대한 단계별 자문·관리 등
- ② 교육: 환경계획 수립지침, 환경계획 수립 업무매뉴얼, 공간환경정보 활용 등에 대한 지자체 교육
- ③ 기술지원: 지자체 환경 현안을 고려한 공간환경정보 활용방안, 공간환경정보 소스 제공 등
- ④ 연구사업: 통합관리 이행 상황 점검을 위한 평가 체계 및 공통지표 개발, 지자체 국토-환경 계획 통합관리 모델개발을 위한 시범사업 등

61) 환경부(2020), p.31.

62) 환경부 국토환경정책과(2023), p.1.

63) 환경부 국토환경정책과(2023), p.2.

제도적 측면에서 국토-환경계획 수립 시 국토교통부와 환경부 담당부서 간에 긴밀한 협의가 이루어질 수 있도록 지원단의 적극적인 활용을 강조하기도 한다.⁶⁴⁾ 현재까지 연간 2회 이상의 지자체 컨설팅을 수행하고 있으며 지원단의 운영방식 정례화와 국토-환경계획 통합관리 지원 센터(가칭)로의 확대하는 방안을 고민하고 있다.

2. 시·군·구 환경계획 승인 업무를 위한 가이드라인(안) 작성 기준 마련

가. 시·군·구 환경계획 승인 절차(안)

앞선 장에서 수행한 지자체 환경계획 승인 현황 조사⁶⁵⁾와 환경계획 부합성 검토 유사 제도 사례⁶⁶⁾를 종합하면, 효율적인 환경계획 승인 절차 마련을 위해서는 다음의 3가지 필수요소가 요구된다. ①승인 절차의 구체화, ②승인 절차별 수행 주체의 명시, ③ 승인 절차별 소요 기간의 제한이다.

이 3가지 필수요소와 함께 지자체 면담과 전문가 자문 의견을 정리하면 다음과 같다. 환경계획 ‘승인’의 목적을 제고하여 전문가 의견을 수렴할 수 있는 방안을 확대하고, 승인 절차상 지자체의 예산부담을 최소화할 수 있어야 한다. 또한 신규 조직의 구성을 지양하고, 현행 구성·운영 중인 조직을 활용하며, 승인기간 지연 방지를 위한 조치를 마련해야 한다.

위에서 도출한 필수요소와 조건을 고려하여 <그림 4-2>의 시·군·구 환경계획 승인 절차(안)을 구성하였다. 환경계획(안)이 마련되면 계획수립권자인 시장·군수는 환경계획 승인 신청서를 작성하여 환경계획 승인권한을 가진 시·도지사에게 제출한다. 시·도지사는 환경계획 승인 신청서를 검토하는 동시에 환경계획(안)의 내용을 검토할 인력풀을 구성한다. 이때 기존의 환경계획 수립과 관련된 업무를 수행하는 조직의 인력풀에서 검토하여 구성하고 가칭 ‘환경계획 승인 협의회(이하, 승인 협의회)’라고 명한다. 시·도지사는 승인 협의회 구성과 함께 승인 협의회에 선정된 부문 계획별 전문가 12인에게 승인 의견서 작성을 요청한다. 시·도지사는 승인 신청서 접수에서 승인 의견서 작성 요청까지 업무수행 기간인 1주일을 준수한다.

승인 협의회의 구성원에게는 할당된 부문별 계획에 대한 승인 의견서 작성을 위해 2주간의 시간이 주어지며, 이때 ‘기초자치단체 환경계획 승인 가이드라인(안)’과 ‘시·군·구 환경계획 수립지침’에 근거하여 환경계획(안)을 검토하고, 필요시 1회 이상의 회의를 개최할 수 있다.

승인 협의회의 총괄을 담당하는 시·도 주무부서 또는 지방환경관서의 담당부서는 승인 의견

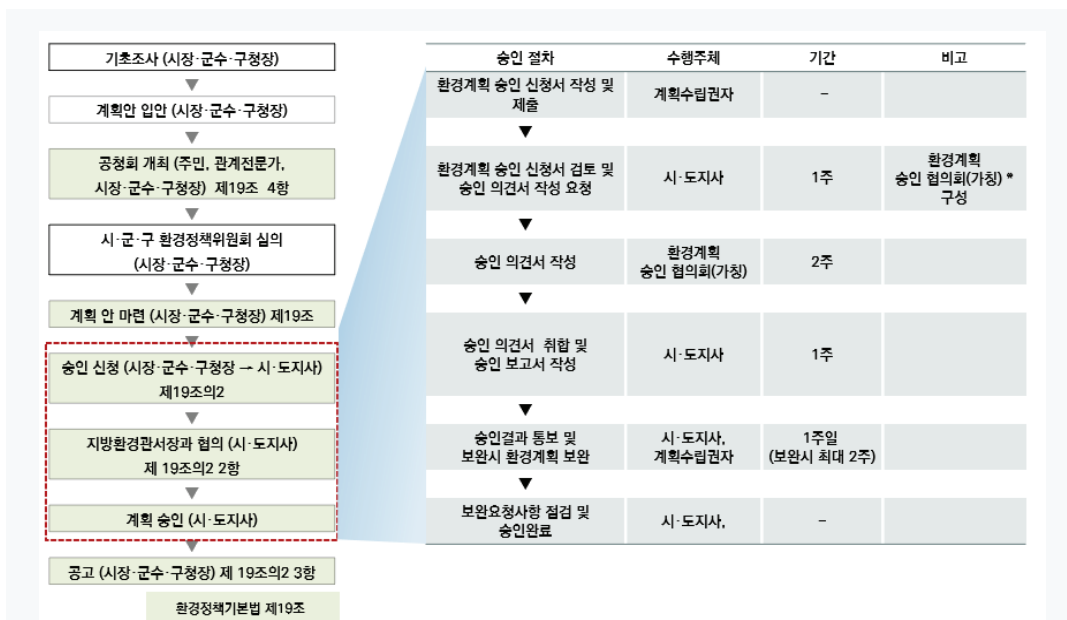
64) 김태현 외(2024), p.201.

65) 본 보고서의 제2장 제2절 참조.

66) 본 보고서의 제3장 참조.

서를 취합하고 승인 보고서를 작성하여 해당 기초지자체 계획수립권자에게 1주일 이내에 승인 결과를 통보한다. 보완 조치 없이 환경계획 승인이 이루어질 경우 총 한 달의 시간이 소요된다.

환경계획(안)에 대한 보완사항이 있을 경우 시·도지사는 계획수립권자에게 환경계획 보완을 요청할 수 있으며, 계획수립권자는 환경계획(안)의 부분적 보완을 위해 최대 2주간 보완을 거쳐 시·도지사에게 제출해야 한다. 시·도지사는 환경계획(안)의 보완사항을 점검하여 승인을 완료한다.



자료: 저자 작성.

그림 4-2 기초지자체 환경계획 수립과정과 환경계획(안) 승인 절차(안)

환경계획(안) 승인을 위한 전담조직인 ‘환경계획 승인 협의회(가칭)’는 검토지원 기구로서 다음과 같은 역할을 한다. 바로 시·군·구 환경계획 승인을 위해 상위계획 및 관련 계획과의 수직적·수평적 계획내용의 부합성 검토와 승인 의견서 작성 및 취합, 승인보고서의 송부이다. 이는 기존에 관습적으로 시·도 담당부서의 실무자 1인이 맡았던 승인 업무를 세분화하여 부담을 완화하고, 환경계획 수립 과정에서 의견을 개진했던 전문 분야 담당자들이 해당 부문 계획을 최종 점검할 수 있는 구조이다.

이를 위해 현행 환경계획 수립 과정에 참여했던 전문성을 가진 이해관계자 중심으로 기존조직 소속의 전문가를 활용한다. 이 경우 본 보고서의 제4장 제1절에서 검토한 지방환경관서, 환경계획 수립 협의회, 시·군·구 환경정책위원회, 지방자치단체출연 연구원, 국토-환경 통합 관리 지원단 등을 활용할 수 있으며, 필요시 민간 전문가를 활용할 수 있다.

승인 의견 검토의 기준인 ‘시·군·구 환경계획 수립지침’에 대한 이해도를 가진 자 또는 습득 및 활용이 가능하거나 환경계획에서 다루는 환경매체의 정보 수집 및 관리 업무를 담당하는 사람으로 한정하여 구성한다.

위에서 언급한 조건을 정리하면 <표 4-9>와 같다. 기존 시·도 주무부서의 담당자 1인 또는 지방환경관서 환경관리과의 담당자 1인이 승인 신청서를 검토하고, 부문별 담당자에게 승인 의견서 작성을 요청하는 총괄의 역할을 수행한다. 지자체 환경계획의 12개 부문별로 정책 행정을 담당하는 공무원 1인과 연구자 1인을 각각 선정한다. 공무원 1인은 해당 부문 계획에서 제시한 해당 지자체의 정책계획이 국가와 광역지자체의 정책과 연계성을 갖는지를 검토한다. 연구자 1인은 부문별 계획의 내용이 통합관리 대상 계획인 상위계획(국가환경종합계획, 시·도 환경계획)과 국토도시계획의 내용과 부합하는지를 점검한다. 이는 지자체의 실정에 따라 조정할 수 있으며 ‘환경계획 승인 협의회(가칭)’에서 승인 의견 검토 방향 설정 및 관련 협의를 위한 회의를 1회 이상 개최할 수 있다.

표 4-9 환경계획 승인 협의회(가칭) 구성(안)

조직구성						역할
총괄: 시·도 주무부서 또는 지방환경관서						승인 신청서 검토, 승인 의견서 작성 요청
부문 계획별* 전문가 2인(실무 담당공무원1인 + 연구자 1인) 최대 12인						부문 계획별 승인 의견서 작성
*부문 계획별	기본원칙	자연생태 자연경관	토양 지하수	연안 도서	대기 및 미세먼지	통합물환경
	자원순환	소음진동	환경보건	자연재해 도시방재	기후변화 및 에너지	환경정의

자료: 저자 작성.

나. 시·군·구 환경계획 승인 업무를 위한 가이드라인(안) 작성 기준

시·군·구 환경계획 승인의 근본적인 목적은 기초지자체 환경계획의 품질을 향상시키고, 환경 계획의 위상을 확보하기 위함이다. 따라서 본 연구에서 제시한 기초지자체 환경계획 승인 절차(안)를 활용함에 있어 승인업무를 총괄하는 광역지자체의 승인 실무담당자와 기초지자체의 계획수립 담당자의 업무이해 개선을 위한 ‘기초자치단체 환경계획 승인 가이드라인(안) 작성 기준’⁶⁷⁾을 마련하였다.

67) <부록 III> 참조.

관할 지방환경관서, 부문 계획별 실무 담당공무원 1인, 연구자 1인(최대 12명)으로 구성

다. 승인 의견서 작성

- (주체) 환경계획 승인 협의회
- (절차) 승인 의견서 작성 요청을 받은 날로부터 2주 이내에 해당 부문별 계획에 대한 의견서를 작성하여 회신. 필요시 1회 이상 회의를 개최 가능
- (검토 근거) 승인 의견서 작성시, 내용적 검토는 '시·군·구 환경계획 수립지침'을 기준으로 의견 작성

라. 승인 의견서 취합 및 승인 보고서 작성

- (주체) 시·도지사
- (절차) 광역지자체 주무부서는 1주 이내 승인 의견서를 취합하여 승인 보고서를 작성

마. 승인 결과 통보

- (주체) 시·도지사 → 계획수립권자
- (절차) 시·도지사는 승인 보고서를 근거로 승인 여부를 승인 가/부를 계획수립권자에게 통보

바. 환경계획(안) 보완 요청서 작성 및 제출

- (주체) 시·도지사 ↔ 계획수립권자
- (절차) 시·도지사는 부결시 보완 요청서를 작성하여 계획수립권자에 통보하고, 계획수립권자는 최대 2주 이내에 보완한 환경계획(안)을 광역지자체 주무부서에 제출

사. 보완요청사항 점검 및 승인 완료

- (주체) 시·도지사
- (절차) 광역지자체 주무부서는 보완 내용을 점검하고 승인 가/부를 결정하여 계획수립권자에게 통보



승인 의견의 중점 검토사항은 <표 4-10>과 같이 정리할 수 있다. 기존 지자체 환경계획의 승인을 위한 내용 검토 시 기본적으로 ‘시·군·구 환경계획 수립지침(2021.7)’을 근거로 하고, 환경계획 승인 과정에서 국가환경계획과의 내용적인 부합성을 검토하였음을 전제조건으로 한다.

표 4-10 환경계획 승인 의견 중점 검토 사항

시·도 환경계획	시·군·구 환경계획 수립지침	주요검토사항
1. 계획의 개요	- 전체 목차 체계 - 계획기간 등 개요	- 전체 목차 체계의 적절성 - 시·군·구 계획기간 준수 등
2. 여건과 전망	- 직전 계획의 성과평가 - 환경현황 및 여건전망 - 환경의식조사 및 의견 수렴: 주민참여, 계획수립협의회의 의견 수렴	- 여건분석 및 전망 기초 부합성 - 여건분석에 활용한 data 적정성 등 - 인구 현황 및 장래 인구변화 예측의 근거, 타당성
3. 비전과 전략 • 공간환경구조 구상	계획의 비전, 목표 및 지표	- 비전 등 기초 부합성 - 국토환경전략과 연계한 구조구상 적정성 - 보전지역 및 지역생태축 설정
4. 생태환경 부문 • 현황조사 및 분석, 전략의 수립, 전략의 공간화, 관리방안 마련 및 지표설정	자연생태·자연경관	① 지역의 자연생태·경관 및 생물다양성 측면에서의 현황조사 및 그에 따른 보전적 관리 ② 훼손지 조사 및 생태복원 대상지역 도출, ③ 공원·녹지를 포함하는 그린인프라 확충을 통한 지역환경의 보전·복원·조성·관리 등 검토
	토양·지하수	토양 표토의 유실방지 및 보전대책 등
	연안·도서	연안통합 환경관리방안 등
5. 생활환경 부문 • 현황조사 및 분석, 전략의 수립, 전략의 공간화, 관리방안 마련 및 지표설정	대기 및 미세먼지	- 대기오염 및 미세먼지 분포 및 영향 - 오염도 및 찬공기 발생 등에 기반한 LEZ(Low Emission Zone), 무공해지역, 주요 관리지역의 방향과 계획방안
	통합물환경	- 하천 및 호소의 수질보전대책, 물 수요의 적정 관리, 빗물 이용 및 하수 재이용 등 - 물환경 관리의 통합적 접근(수질, 수량, 수체계 등) 및 스마트 관리 체계 도입 적정성 - 수자원의 공공성 강화 및 관리활용 계획의 정합성 등
	자원순환	폐기물 발생량 저감 및 순환 체계 확보 등
	소음·진동	정온한 환경유지 및 관리방안 등
	환경보건(환경유해요인, 건강 등)	주민 건강 피해 사전 예방 방안
	자연재해 및 도시방재	재해위험지역의 개발을 제한하고 방재 측면의 보전지역 지정 우선
6. 회복탄력성 부문	기후변화 및 에너지	기후변화 및 재난재해 취약지역 설정, 저감방안 및 관리전략 등 시·군·구 차원의 적응전략
7. 환경정의 • 사회경제통합 전략	환경정의	지역 간, 계층 간, 세대 간의 형평성 확보와 경제적·환경적 취약계층 고려
8. 계획의 이행방안	계획의 추진 및 재정계획	재정수요 전망 등

자료: 환경부(2023b)를 바탕으로 저자 작성.

3. 소결

제2장의 지자체 환경계획 승인 실태 및 한계점과 제3장의 부합성 검토를 위한 유사 제도 사례를 종합하여 계획 승인을 위한 지자체 환경계획(안)의 내용과 절차를 검토하기 위해 본 제4장에서 ‘시·군·구 환경계획 승인 절차(안)’와 ‘기초지자체 환경계획 승인 업무를 위한 가이드라인(안) 작성 기준’을 마련하였다. 본 장에서 도출한 ‘환경계획 승인 절차’가 작동하려면 다음의 조건이 전제되어야 한다.

첫째, 현행 환경계획의 수립과 승인의 근거로 활용 중인 ‘시·도 환경계획 수립지침’과 ‘시·군·구 환경계획 수립지침’을 환경부령으로 지정할 필요가 있다. 해당 지침은 지자체 환경계획의 기본 작성원칙, 수립절차, 계획수립 항목별 주요내용과 계획기준을 명시하고 있으며, 환경계획 수립절차 및 이행과 모니터링에 관한 사항을 제시하고 있다. 실제로 환경부에서 광역지자체의 환경계획을 승인하는 과정에서도 ‘시·도 환경계획 수립지침’을 기준 근거로 하여 환경계획(안)의 절차와 내용을 검토하고 있다. 따라서 「환경정책기본법」 제19조 제6항에 따라 환경계획에 관한 필요한 사항인 환경계획 수립지침의 내용을 일부 보완하여 환경부령으로 지정해야 한다.

둘째, 기능적으로 승인 내용 검토 및 절차를 지원하는 전담 지원 조직이 필요하다. 본 장에서는 승인 업무 검토지원기구로서 ‘환경계획 승인 협의회(가칭)’의 역할과 구성 조건을 명시하였다. 지자체 환경계획 승인의 목적이 지자체 환경계획의 질적인 향상과 환경계획의 위상을 확보하는 것인 만큼, 환경계획 수립 과정에 환경분야 주민 의견과 전문가 의견을 다각도로 수렴하고 이를 계획내용에 충실히 반영해야 한다. 승인은 이를 평가하는 것이 아니라 환경계획의 수립 절차와 내용이 관할 지자체의 상황 조건에 맞게 적절하게 이루어졌는지를 최종 점검하는 단계이다. 따라서 승인 업무 검토지원지구의 역할에 걸맞게 이를 최종 점검할 수 있는 인력으로 구성해야 한다. 본 보고서에서는 기존의 환경계획 수립과정에서 역할을 맡은 지방환경관서, 환경계획 수립 협의회, 시·군·구 환경정책위원회, 지방자치단체출연 연구원, 국토-환경통합관리 지원단 등에 참여했던 기존 인력으로 그 구성(안)을 제안하였다.

표 4-11 ‘환경계획 승인 협의회’ 구성을 위해 활용 가능한 조직

구분	조직명	환경계획 수립 절차상의 역할
기존 조직	지방환경관서	• 환경계획(안)에 대한 의견 수렴과 승인 의견 제출 • 시·군·구 환경계획 승인 시 시·도지사는 사전에 지방환경관서의 장과 협의
	환경계획 수립 협의회	• 도시계획과 환경계획 간 주요 사항에 대한 협의 및 의견 조정
	지방자치단체 출연연구원	• 시·도 환경계획의 수립(경기연구원, 충남연구원 해당) • 일부 시·군·구 환경계획 승인 시 의견 검토
	시·군·구 환경정책위원회	• 환경계획 수립 시, 환경계획 심의의 기능을 함 • 기초지자체의 경우, 해당 시·군·구의 조례로 제정 • 기초지자체의 경우, 환경정책위원회를 규정하지 않는 경우도 존재(도시계획위원회가 해당 기능을 대체)
	국토-환경계획 통합관리 지원단	• 환경계획 수립 예정 지자체를 대상으로 컨설팅 지원
신설 조직	환경계획 승인 협의회(가칭)	• 환경계획 승인을 위한 자체 검토 • 환경계획 수립과정의 기존조직 인력풀을 활용하여 구성

자료: 저자 작성.

〈표 4-11〉과 같이 현행 환경계획 수립과정에서 역할을 수행하며 조직을 구성하는 전문인력 풀을 활용하여 자체점검이 가능한 인력을 재배치함으로써, 환경계획의 최종검토가 가능한 체계를 갖추어야 한다.

셋째, ‘기초자치단체 환경계획 승인 가이드라인(안) 작성 기준’을 개별 지자체에서 활용할 경우, 지역기반계획의 성격을 고려할 때 광역지자체별로 각 지자체의 상황에 맞는 특수사항을 반영하여 ‘OO도 관할 기초지방자치단체 환경계획 승인을 위한 가이드라인’을 마련하여 활용할 필요가 있다. 기본적인 절차상의 내용은 〈부록 II〉의 작성기준을 기반으로 하여 광역지자체의 상황을 반영한 광역 행정구역별 승인 가이드라인의 마련이 필요하다.

제5장

결론 및 정책 제언

1. 결론 및 요약
2. 정책 제언

1. 결론 및 요약

2018년 ‘국토계획 및 환경계획의 통합관리에 관한 공동훈령’의 제정과 함께 국토-환경계획 통합관리의 법적 근거가 마련되었다. 또한 이를 반영한 국가단위 계획인 『제5차 국토종합계획』과 『제5차 국가환경종합계획』이 수립되었고, 광역지방자치단체에서는 『도종합계획』과 통합관리 관점에서 시·도 환경계획을 수립하였거나 수립 중이다. 환경계획을 수립 중이거나 수립 예정인 지자체를 대상으로 지난 2년간 국토-환경계획 통합관리를 위한 지자체 설명회와 컨설팅을 진행한 결과, 지자체들 간에 환경계획에 대한 점진적인 의식 개선과 함께 환경계획 수립 시 통합관리 반영에 대한 인식이 높아지고 있다. 광역지자체에 이어 기초지방자치단체에서 통합관리를 반영한 환경계획의 수립 시기가 도래함에 따라, 광역지자체와 기초지자체는 환경계획(안) 마련과 함께 상위 관할 기관장인 환경부장관과 시·도지사의 승인을 받아 환경계획 수립을 최종 마무리해야 한다.

2021년 「환경정책기본법」의 일부개정에 따른 ‘환경계획 승인 의무화’의 근본적인 목적은 환경계획 수립 절차의 법적 근거와 규정을 준수하고 중앙정부와 관할 지방자치단체의 정책 방향에 부합하는지를 검토함으로써, 궁극적으로는 환경계획의 질적인 향상과 해당 지역의 최상위 법정계획으로서 환경계획의 위상을 제고하는 데 있다.

환경계획 승인 의무화에 따라 시·군·구 환경계획은 시·도지사의 승인(「환경정책기본법」, 제18조 및 ‘시·군·구 환경계획 수립지침’ 제4절)을 받도록 규정하고 있지만 승인을 위한 환경계획의 수직적, 수평적 내용 부합성 검토를 위한 지원 체계가 부재한 실정이다. 도시·군기본

계획 및 도시·군관리계획, 시·군·구 탄소중립 녹색성장 기본계획과의 수평적인 연계와 시·도 환경계획과의 수직적인 연계, '시·군·구 환경계획 수립지침'에 근거하여 지방환경관서의 장과 협의를 통해 기초지자체의 환경계획을 승인받아야 한다.

본 연구에서는 환경계획의 수립과 승인 과정에서 실무적으로 어려움을 겪고 있는 기초지방자치단체를 위한 개선안을 마련하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 기초지자체의 환경계획 승인 절차를 단계별로 구체화하고, 승인 업무를 위한 가이드라인(안) 작성 기준을 마련하여 기초지자체의 환경계획 승인을 위한 행정적 효율성을 개선하고자 하였다.

먼저 시·군·구 환경계획 승인 절차 수행 현황과 승인 절차에 대한 인지도를 파악하여 실태를 진단하고 한계점을 도출하였다. 환경계획의 질적 개선을 위해 수행한 선행연구와 법적 근거를 검토하여 환경계획 승인을 위한 현행 규정과 현황을 파악하고, 기초지자체의 환경계획 수립 현황을 조사하여 승인을 의무화한 2021년부터 2025년까지 지자체 담당자를 대상으로 설문과 함께 선별적 면담을 실시하였다. 설문은 3차례에 걸쳐 광역지자체로 배포하고 광역지자체의 확인을 거쳐 기초지자체로 배포하는 형식으로 수행하였다. 그 결과 15%의 낮은 응답률을 보였는데, 이는 환경계획 수립 및 승인 관련 실무담당자의 업무 변경이 1년 전후로 이루어지고 20년 주기의 장기적 환경계획 수립에 따른 낮은 업무빈도에서 기인한 결과로 해석되었다. 응답한 지자체를 중심으로 면담을 수행하였고, 설문조사에서 파악하지 못한 지자체의 환경계획 승인 과정에서 나타나는 어려움과 문제점을 파악하였다. 그 결과 승인 업무에서 분산되어 단편적으로 제공되는 정보, 승인 신청 후 이루어지는 과정의 불투명성, 지자체별 환경계획 관련 조례의 미개정, 지방환경관서의 계획 내용 검토를 위한 업무분장 미비, 승인 검토 기간의 지연, 지방자치단체의 환경분야 전문인력풀 부족, 신규 업무 담당자의 교육 부재 등을 도출할 수 있었다.

시·군·구 환경계획 승인 절차와 내용의 구체화를 위해 평가, 심의 등 부합성을 검토하는 유사 제도를 분석하였다. 국토계획평가, 물관리 부합성 심의, 도시의 지속가능성 및 생활인프라 수준 평가, 공공부문 온실가스 에너지 목표관리제 이행결과 평가, 지자체 빗공해방지계획의 추진 실적 평가를 분석한 결과 각각의 평가제도는 도입 목적, 법적 근거, 대상 계획, 검토 기간, 전담조직을 비롯한 검토지원기관, 주요 절차가 단계별로 구체적으로 명시하고 있었다. 환경계획 승인 절차 마련에서 평가 대상과 중점 검토항목을 설정하고, 수행 체계 및 절차를 구체화하여 주 사용자인 실무자의 활용도를 높여야 한다. 또한 승인 검토 단계별 소요기간을 명시할 필요가 있으며, 환경계획(안) 검토를 위해 검토 의견 등을 취합하고 절차를 총괄 관리할 수 있는 구조적인 지원조직의 필요성이 도출되었다.

시·군·구 환경계획 승인 업무를 위한 구조적인 지원조직은 현재 광역지자체의 승인 과정에서 나타나며, 실무 담당자 1인과 검토 의견을 작성하는 전문인력풀의 한계를 보완하기 위한

수단이다. 환경계획 승인 업무 검토지원기구로 본 연구의 제4장 제2절에서 ‘환경계획 승인 협의회(가칭)’⁶⁸⁾ 구성을 제안하였다. 이는 설문과 면담에서 지적된 광역 및 기초지자체의 행정력과 예산부담을 최소화하기 위해 제4장 제1절에서 검토한 지방환경관서, 환경계획 수립 협의회, 시·군·구 환경정책위원회, 지방자치단체출연 연구원, 국토-환경 통합관리 지원단 등 기존에 환경계획 수립 과정에서 역할을 하는 조직의 전문인력을 활용하고, 지방환경관서의 역할을 강화하는 동시에 승인이 평가절차가 아닌 ‘최종 검토’로서 지니는 의미를 극대화하기 위한 조치이다.

이를 종합적으로 반영하여 승인 절차의 구체화, 승인 절차별 수행 주체의 명시, 승인 절차별 소요 기간을 명시한 환경계획 승인 절차(안)을 제시하였다.⁶⁹⁾ 환경계획 승인 신청서 작성 및 제출, 환경계획 승인 신청서 검토 및 승인 의견서 작성 요청, 승인 의견서 작성, 승인 의견서 취합 및 승인 보고서 작성, 승인 결과 통보, 환경계획(안)의 보완이 필요할 경우에는 환경계획(안) 보완 요청서 작성 및 제출, 보완요청사항 점검 및 승인 완료의 단계를 거쳐 수행한다.

환경계획 승인 절차(안)과 승인 의견 검토지원기구인 ‘환경계획 승인 협의회(가칭)’ 구성 조건을 포함하여 지자체 환경계획 승인의 법적 근거, 중점 검토사항, 활용 유의사항을 담은 ‘기초자치단체 환경계획 승인 가이드라인(안) 작성 기준’⁷⁰⁾을 최종 결과물로 마련하여 〈부록 III〉에 담았다.

68) 본 보고서 〈표 4-9〉 참조.

69) 본 보고서 〈그림 4-5〉 참조.

70) 본 보고서 〈부록 III〉 참조.

2. 정책 제언

국토-환경 통합관리의 법적 근거를 마련한 이후 6년간 환경계획의 질적인 개선을 위한 많은 연구가 수행되었고, 지자체의 이행강화를 위한 환경부의 지원이 지속적으로 이어져왔다. 통합관리를 반영한 환경계획의 수립과 지자체 환경계획의 승인 의무화를 제도적으로 정착하기 위해서는 실무적 차원에서 지방자치단체의 노력이 요구된다.

본 연구에서 제시한 기초지자체의 환경계획 승인 절차(안)의 작동을 위해서는 무엇보다 법적 근거의 강화가 필요하다. 가장 중요한 것은 환경계획 수립과 승인의 실무과정에서 근거지침으로 활용한 ‘시·도 환경계획 수립지침’과 ‘시·군·구 환경계획 수립지침’을 환경부령으로 지정하는 것이다. 환경부에서는 2021년에 작성하여 배포한 지침의 내용을 검토하여 보완하고, 지자체에서 환경계획 수립 시 최소한의 법적 구속력을 갖출 수 있도록 제도적으로 검토해야 한다.

본 연구에서 마련한 ‘기초지자체 환경계획 승인 업무를 위한 가이드라인(안) 작성 기준’을 활용할 때 광역지자체는 지역 상황을 반영한 광역지자체별 ‘OO도 관할 기초지자체환경계획 승인을 위한 가이드라인’을 마련하여 환경계획 승인 절차에 적용할 필요가 있다. 해당 과정에서 지자체별 조례의 개정과 제시한 ‘환경계획 승인 협의회(가칭)’ 구성의 광역별 적용 방안 등에 대해 자체적인 고민이 필요하다.

후속적으로 환경부와 광역지자체 및 기초지자체에서 수행하는 환경계획 수립과 승인 실무과정에서 나타나는 문제점을 지속적으로 모니터링하고, 환경계획 수립과 이행 방안을 점진적으로 보완하여 제도적인 안정화를 위해 지원해야 할 것이다.

참고문헌

[국내문헌]

- 고재경, 구재희(2017), 「공공부문 온실가스·에너지 목표관리제의 효율적 운영방안」, 경기연구원, p.11.
- 관계부처 합동(2023), 「제3차 빛공해 방지 종합계획(2024~2028)」, p.58.
- 국무조정실(2024a), 「2024년도 정부업무평가 시행계획(안)」, p.1.
- 국무조정실(2024b), 「2024년 정부업무 성과관리 운영지침」, p.2.
- 국토교통부(2021), 「도시의 지속가능성 및 생활인프라 수준평가 및 시행연구」, 국토연구원, pp.17-20, pp.23-25, pp.99-101.
- 국토연구원(2017), “2017 대한민국 도시대상-대한국토·도시계획학회 설명회”, 「2017 도시대상 설명회」, 6월 8일, 세종: 국토교통부, p.4.
- 김기만, 권영상(2024), “자체평가가 정부업무평가에 미치는 영향분석: 패널순서형 프로빗 모형 이용 (Analysis of the Impact of Self-Evaluation on Government Performance Evaluation: Using Panel Ordered Probit Model)”, 「한국행정연구」, 33(1), 한국행정연구원, pp.143-167.
- 김명한, 홍사흠, 유현아(2024), “국토계획평가제도 개선방안”, 「국토정책Brief」, 제981호, 국토연구원, pp.1-5.
- 김태현 외(2024), 「탄소중립을 고려한 지자체 국토-환경계획 통합관리방안」, 한국환경연구원.
- 물관리위원회 지원단(2021.12), 「물관리 관련 계획의 부합성 심의 계획(안)」, p.2.
- 서울특별시 도시빛정책과(2021.4), 「서울시 빛환경 업무 매뉴얼」, pp.23-24, p.33.
- 송지윤 외(2024), 「국토-환경계획 통합관리 실태 진단과 개선 방안」, 한국환경연구원.
- 이광희, 박 준(2022), 「국가법정계획의 법정부적 실행력 강화방안-국정과제와의 연계성을 중심으로」, 한국행정연구원, p.151.
- 이지영(2022), “국토-환경계획 통합관리 업무매뉴얼 및 지방자치단체 환경계획 수립지침”, 「지자체 국토-환경계획 통합관리 담당자 설명회」, 5월 27일, 서울: 한국환경연구원, p.18.
- 이지영 외(2023), 「지자체 국토-환경계획 통합관리 이행강화 방안 마련 연구」, 환경부.

- 주용준 외(2023), 「정책계획 지속가능성 확보를 위한 전략환경영향평가 실효성 제고 방안 연구」, 한국환경연구원, pp.9-10.
- 주희진, 박현욱(2022), 「지방자치단체 협력 활성화를 위한 합동평가지표 개발」, 한국지방행정연구원, pp.11-13, p.41.
- 최희선 외(2019), 「국토-환경계획 통합관리를 위한 공간환경 기본구상안과 추진방안 마련」, 환경부.
- 최희선 외(2020), 「지자체 국토-환경계획 통합관리 시행기반 구축사업: 광역/기초지자체 통합관리 모델 구축」, 환경부.
- 충청북도(2020), 「충청북도 빛공해방지계획 수립 연구용역」, p.2.
- 한강유역물관리위원회(2024), 「부합성 심의 가이드라인」, p.7.
- 한국환경공단(2022.11), 「유역물관리종합계획과 물관리 법정계획의 부합성 심의 체계 마련」, pp.41-42, p.53.
- 한국환경연구원(2024.4), 환경계획연구실 내부자료.
- 홍사흠(2024), “환경계획을 고려한 국토계획평가”, 「환경평가본부 월례세미나」, 9월 23일, 세종: 한국환경연구원, p.13.
- 환경부(2018), 「공공부문 온실가스·에너지 목표관리 운영 등에 관한 지침해설서」, p.1, p.4.
- 환경부(2019a), 「국가 환경-국토계획 통합관리방안 연구」, 한국환경연구원.
- 환경부(2019b), 「국토-환경계획 통합관리를 위한 공간환경기본구상안과 추진방안 마련(I, II)」, 한국환경연구원.
- 환경부(2019c), 「제5차 국가환경종합계획」.
- 환경부(2020), 「지방자치단체 국토-환경계획 통합관리를 위한 업무매뉴얼(안)」, 한국환경연구원, p.9, p.19, p.21, pp.29-31.
- 환경부(2021a), 「시·군·구 환경계획 수립지침」, p.5, p.28, pp.52-54.
- 환경부(2021b), 「시·도 환경계획 수립지침」, p.5, p.27.
- 환경부(2023a), 「국토환경정책과, 국토-환경계획 통합관리 지원단 운영계획」, p.64, p.120, p.129, p.140.
- 환경부(2023b), 「국토-환경계획 통합관리를 위한 지방자치단체 환경계획 수립 업무매뉴얼(안)」, 한국환경연구원.
- 환경부 국토환경정책과(2023), 「국토-환경계획 통합관리 지원단 운영계획 2023」, pp.1-2.
- 환경부, 한국환경공단(2023), 「온실가스 목표관리제 안내책자」, p.7.

[온라인 자료]

- 국가법령정보센터, “공공부문 온실가스 목표관리 운영 등에 관한 지침”, <https://www.law.go.kr/> 행정규칙/공공부문 온실가스 목표관리 운영 등에 관한 지침, 검색일: 2024.11.9.
- 국가법령정보센터, “국토계획 및 환경계획의 통합관리에 관한 공동훈령”, <https://www.law.go.kr/> 행정규칙/국토계획 및 환경계획의 통합관리에 관한 공동훈령, 검색일: 2024.8.14.

- 국가법령정보센터, “국토계획평가에 관한 업무처리지침”, <https://law.go.kr/행정규칙/국토계획평가에관한업무처리지침>, 검색일: 2024.8.24.
- 국가법령정보센터, “국토기본법”, <https://www.law.go.kr/법령/국토기본법>, 검색일: 2024.8.24.
- 국가법령정보센터, “국토기본법 시행령”, <https://www.law.go.kr/법령/국토기본법시행령>, 검색일: 2024.11.1.
- 국가법령정보센터, “국토의 계획 및 이용에 관한 법률”, <https://www.law.go.kr/법령/국토의 계획 및 이용에 관한 법률>, 검색일: 2024.11.27.
- 국가법령정보센터, “도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가 지침”, <https://www.law.go.kr/행정규칙/도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가 지침>, 검색일: 2024.11.1.
- 국가법령정보센터, “물관리기본법”, <https://www.law.go.kr/법령/물관리기본법>, 검색일: 2024.11.1.
- 국가법령정보센터, “물관리기본법 시행령”, <https://www.law.go.kr/법령/물관리기본법 시행령>, 검색일: 2024.11.1.
- 국가법령정보센터, “인공조명에 의한 빛공해 방지법”, <https://www.law.go.kr/법령/인공조명에 의한 빛공해 방지법>, 검색일: 2024.11.16.
- 국가법령정보센터, “인공조명에 의한 빛공해 방지법 시행규칙”, <https://www.law.go.kr/법령/인공조명에 의한 빛공해 방지법 시행규칙>, 검색일: 2024.11.16.
- 국가법령정보센터, “저탄소 녹색성장 기본법”, <https://www.law.go.kr/법령/저탄소 녹색성장 기본법>, 검색일: 2024.11.1.
- 국가법령정보센터, “저탄소 녹색성장 기본법 시행령”, <https://www.law.go.kr/법령/저탄소 녹색성장 기본법 시행령>, 검색일: 2024.11.1.
- 국가법령정보센터, “정부업무평가 기본법”, <https://www.law.go.kr/법령/정부업무평가 기본법>, 검색일: 2024.11.20.
- 국가법령정보센터, “지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률”, <https://www.law.go.kr/법령/지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률>, 검색일: 2024.8.24.
- 국가법령정보센터, “지방환경관서 사무분장규정”, <https://www.law.go.kr/행정규칙/지방환경관서 사무분장규정>, 검색일: 2024.11.13.
- 국가법령정보센터, “환경정책기본법”, <https://www.law.go.kr/법령/환경정책기본법>, 검색일: 2024.8.3.
- 국무조정실, “주관부처별 개별평가-개별평가-공공기관평가-정부업무평가제도-정부업무평가포털”, https://www.evaluation.go.kr/web/page.do?menu_id=172, 검색일: 2024.11.1.
- 국무조정실, “주관부처별 개별평가-중앙행정기관 평가-정부업무평가제도-정부업무평가포털”, https://www.evaluation.go.kr/web/page.do?menu_id=137, 검색일: 2024.11.1.
- 국무조정실, “주관부처별 개별평가-지방자치단체 평가-정부업무평가제도-(국토부)도시의 지속가능성 및 생활인프라 수준 평가”, https://www.evaluation.go.kr/web/page.do?menu_id=137#gTask02, 검색일: 2024.11.1.

국무조정실, “주관부처별 개별평가-지방자치단체 평가-정부업무평가제도-(환경부) 공공부문 온실가스 에너지 목표관리제 이행결과 평가”, https://www.evaluation.go.kr/web/page.do?menu_id=135#gTask04, 검색일: 2024.11.1.

국무조정실, “주관부처별 개별평가-지방자치단체 평가-정부업무평가제도-(환경부) 지자체 빛공해 방지계획의 추진실적 평가”, https://www.evaluation.go.kr/web/page.do?menu_id=137#gTask04, 검색일: 2024.11.1.

국무조정실, “지방자치단체 빛공해방지 추진실적 평가-정부업무평가 조사표”, <https://www.evaluation.go.kr/upload2/atch/eval/20240422112107694.pdf>, 검색일: 2024.11.1.

국토연구원(2023.12.18), “2023년도 국토계획평가제도 설명회”, https://www.youtube.com/watch?v=Dl6NwF_uif4, 검색일: 2024.11.13.

국토연구원, “국토정책·지역계획센터 업무”, https://www.krihs.re.kr/menu.es?mid=a10202010600#tab_b1, 검색일: 2024.11.1.

출판교육문화뉴스(2021.12.8), “대전시교육청, ‘공공부문 온실가스 감축 우수기관’ 선정”, <http://www.editbiznews.co.kr/news/125083>, 검색일: 2024.11.1.

한국건축신문(2012.2.15), “‘빛공해방지법’의 내용과 대응방안”, <https://www.architecturenews.kr/2791>, 검색일: 2024.11.20.

[개인 기록]

국토-환경계획 통합관리 지원단(2024.5.28), 자문의견.

부록

- I. 기초지자체 환경계획 승인을 위한 설문조사
- II. 기초지자체 환경계획 승인 절차
- III. 기초지자체 환경계획 승인 가이드라인(안)
작성기준

I. 기초지자체 환경계획 승인을 위한 설문조사

글로벌 환경 싱크탱크 KEI 2030

KEI 한국 환경 연구원

수신자 수신자 참조
(경유)

제목 기초지자체 환경계획 승인 현황 분석을 위한 설문조사 협조요청

1. 귀 기관의 무궁한 발전을 기원합니다.
2. 본 원(KEI)에서 수행 중인 수시연구사업 「기초지자체 환경계획 승인을 위한 부합성 검토 체계 마련」을 수행중에 있습니다.
3. 이와 관련하여 환경계획 승인 현황분석을 위한 설문조사를 실시중에 있으니 제도개선을 위해 적극적으로 협조하여 주시기 바랍니다.

- 아 래 -

가. 목 적 : 기초지자체 환경계획 승인 현황 분석
나. 과제책임자 : 물국토연구본부 환경계획연구실 이지영 부연구위원
다. 대 상 : 최근 3년 이내 환경계획을 수립하였거나 25년까지 수립 예정인 시·도 환경계획 승인 담당자, 시·군·구 환경계획 수립 담당자(실무공무원, 계획수립 용역사)
라. 기 한 : 2024년 10월 11일(금)까지
마. 방 법 : [붙임]의 온라인 주소로 접속하여 응답제출

붙임: 환경계획 승인 비대면 설문조사 온라인 주소

끝.

한 국 환경 연구 원 장

수신자 경기도 기후환경정책과, 강원도 환경정책과, 충청남도 기후환경정책과, 충청북도 환경정책과, 경상북도 기후환경정책과, 경상남도 환경정책과, 전라남도 기후생태과, 전라북도 탄소중립정책과

담당	이지영	실장	전결 09/26	박창석
협조자				
시행	물국토연구본부-13089	(2024. 09. 26.)	전수	()
우	30147	세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 8동 8층-11층 /		
전화	044-415-7988	전송	/ leeji@kei.re.kr	/ 공개

자료: 저자 작성.

부록 그림 1-1 설문조사 협조 공문

기초지자체 환경계획 승인 현황 분석을 위한 설문조사

안녕하십니까?

2021년 환경정책기본법 개정에 따라 지자체 환경계획 승인이 의무화되었습니다. 한국환경연구원은 기초지자체의 환경계획 승인 현황을 분석하고, 승인 업무를 위한 가이드라인(안) 마련 연구를 수행중입니다. 이에 최근 3년 이내 지자체 환경계획을 수립하였거나 25년까지 수립예정인 지자체 담당자를 대상으로 다음의 설문을 수행하고자 합니다. 정책개선(안) 마련을 위한 귀중한 시간을 내어주셔서 감사합니다. 본조사는 공공기관의 운영에 관한 법률 제13조에 의거하여 실시되며, 제출하신 내용은 통계법 제33조에 의해 「기초지자체 환경계획 승인을 위한 부합성 검토 체계 마련」 연구를 위한 기초자료로만 활용할 것을 약속드립니다.

통계법 제33조(비밀보호) ①통계의 작성 과정에서 알려진 사항으로 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 사항은 보호되어야 한다. ②통계의 작성을 위하여 수집된 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 자료는 통계작성 외의 목적으로 사용되어서는 아니 된다.

연구책임 : 이지영 (한국환경연구원 부연구위원)
전 화 : 044-415-7988

설문 기간 2024.09.25. 오후 01:50 ~ 2024.10.28. 오후 06:00

[3신] [요청서] (KEI 설문) 기초지자체 환경계획 승인 관련 인식도 조사 (~10/25 금 까지)	2024/10/22 09:44 753.21KB
[2신] [요청서] (KEI 설문) 기초지자체 환경계획 승인 관련 인식도 조사 (~10/18까지)	2024/10/15 08:40 750.44KB
[요청서] (KEI 설문) 기초지자체 환경계획 승인 관련 인식도 조사	2024/09/27 11:08 747.17KB

자료: 저자 작성.

부록 그림 1-2 설문조사 협조 서면 요청

부록 표 1-1 기초지자체 환경계획 의견 현황 분석을 위한 설문문항

구분	설문문항
소속 및 지역	1. 소속된 해당 그룹에 체크해 주세요.
	2. 소속 지자체명을 기입해 주세요.(예, 경기도 가평군)
현행 승인 관련 규정 인지도	3. 환경계획 수립 및 승인을 위한 법적 근거를 알고 있는가?
	4. 환경계획(안)의 승인 의무화를 알고 있는가?
	5. 환경계획(안)의 승인신청 시, 제출해야 하는 서류를 알고 있는가?
	6. 환경계획(안)의 승인신청 시, 제출이 필요한 서류는 무엇인가?
	7. 기초지자체의 환경계획 승인 신청 후, 진행과정을 알고 있는가?(중복체크)
	8. 해당 관할 기초지자체의 환경계획 승인을 위한 관련 조례를 개정하였거나 개정 예정에 있는가?
	9. 기초지자체환경계획 승인을 위한 검토를 위한 기관의 범위는 어디까지가 적절하다고 생각하는가?(중복체크)
개선 방안 제안	10. 지방환경관서 등의 의견 수렴 시, 전체 의견 수렴을 위한 소요기간은 어느 정도가 적절하다고 판단하는가?
	11. 기초지자체환경계획 승인 과정에서 관할 지방환경관서의 역할을 알고 있으며 이에 대한 업무분장이 이루어져 있는가?
	12. 관할지방환경관서의 업무분장 관련 승인 의견 검토의 주무 실·과는 어디인가?(주 관식)
	13. 기초지자체환경계획 승인을 위해 (광역 및 기초) 담당업무 실무자 교육이 필요하 다고 생각하는가?
	14. 기초지자체 환경계획 승인업무 개선을 위해 추가적인 의견이 있을 경우, (필요한 지원책 등) 의견을 자유롭게 기재하여 주십시오.

자료: 저자 작성.

II. 기초지자체 환경계획 승인 절차

승인 절차	수행주체	기간	비고
환경계획 승인 신청서 작성 및 제출	계획수립권자	-	
환경계획 승인 신청서 검토 및 승인 의견서 작성 요청	시·도지사	1주	환경계획 승인 협의회(가칭) 구성
승인 의견서 작성	환경계획 승인 협의회(가칭)	2주	
승인 의견서 취합 및 승인 보고서 작성	시·도지사	1주	
승인결과 통보 및 보완 시 환경계획 보완	시·도지사, 계획수립권자	1주일 (보완 시 최대 2주)	
보완요청사항 점검 및 승인 완료	시·도지사	1주	

자료: 저자 작성.

Ⅲ. 기초지자체 환경계획 승인 가이드라인(안) 작성기준

기초자치단체 환경계획 승인 가이드라인(안) 작성기준

2024.12.

목 차

1. 목적
2. 법적 근거
3. 환경계획 승인 절차
4. 승인 의견 검토 조직
5. 승인 의견 중점 검토 사항
6. 유의사항

[붙임 1] 환경계획 승인 신청서 (예시)

[붙임 2] 지자체 통합관리 이행점검표

1. 목적

본 가이드라인은 시·군·구 환경계획 승인에 있어 필요한 법적 근거, 승인 절차, 검토지원기관 등을 제시하여 환경계획 승인 절차의 일관성 및 효율성 향상을 기대하고, 기초자치단체 환경계획의 품질 향상을 유도 하는 것이 목적

※ 본 가이드라인(안) 작성기준의 활용은 시·군·구 환경계획의 승인기관인 관할 광역지자체에서 '○○도 관할 시·군·구 환경계획 승인을 위한 가이드라인' 마련 및 활용을 위한 표준안임

2. 법적 근거

가. 환경정책기본법 제19조의2

- 1) 「환경정책기본법」개정(‘21.1) 이후, 환경계획의 승인이 의무화됨에 따라 시장·군수·구청장은 제19조에 따라 시·군·구 환경계획을 수립하거나 변경하려는 경우 시·도지사의 승인을 받아야 함. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 그러하지 아니함
- 2) 시·군·구 환경계획을 승인하려면 미리 지방환경관서의 장과 협의하여야 함

나. 국토계획 및 환경계획의 통합관리에 관한 공동훈령 제13조 제2항

‘국토계획 및 환경계획의 통합관리에 관한 공동훈령’(이하, 공동훈령) 제13조에 따라 통합관리 이행 및 모니터링을 목적으로 하는 지자체는 환경계획 승인 신청, 별지 제1호 서식의 ‘지자체 통합관리 이행점검표’를 제출해야 함

3. 환경계획 승인 절차

가. 환경계획 승인 신청서 작성 및 제출

- (주체) 계획수립권자 → 시·도지사
- (절차) 계획수립권자는 환경계획 승인의 개요, 계획의 내용 등을 포함한 환경계획(안), 승인 신청서를 관할 광역지자체 담당부서에 제출함

- (제출 서류) 승인신청서, 환경계획(안), 지자체 통합관리 이행점검표, 환경계획 수립 협의회 운영결과서, 지방환경관서장과의 의견 청취 및 반영 결과(신설)를 제출함

나. 환경계획 승인 신청서 검토 및 승인 의견서 작성 요청

- (주체) 시·도지사
- (절차) 광역지자체는 제출한 환경계획 승인 신청서를 1주 이내에 검토하여 보완이 필요한 경우 계획수립권자에게 보완을 요청하고, '환경계획승인 협의회(가칭)'를 구성하여 승인 의견서 작성을 요청함
- [환경계획 승인 협의회(가칭)의 구성] '환경계획 승인 협의회(가칭)'는 환경계획(안)의 내용을 검토하는 협의체로서 광역지자체 주무부서, 관할 지방환경관서, 부문계획별로 실무 담당공무원 1인, 연구자 1인(최대 12명)을 전담조직으로 구성

다. 승인 의견서 작성

- (주체) 환경계획 승인 협의회
- (절차) 승인 의견서 작성 요청을 받은 날로부터 2주 이내에 해당 부문별 계획에 대한 의견서를 작성하여 회신함. 필요시 1회 이상의 회의를 개최할 수 있음
- (검토 근거) 승인 의견서 작성 시, 「시·군·구 환경계획 수립지침」을 기준으로 내용 검토 의견을 작성함

라. 승인 의견서 취합 및 승인 보고서 작성

- (주체) 시·도지사
- (절차) 광역지자체 주무부서는 승인 의견서를 취합하여 1주 이내에 승인 보고서를 작성함

마. 승인 결과 통보

- (주체) 시·도지사 → 계획수립권자
- (절차) 시·도지사는 승인 보고서를 근거로 승인 가/부를 계획수립권자에게 통보함

바. 환경계획(안) 보완 요청서 작성 및 제출

- (주체) 시·도지사 ↔ 계획수립권자
- (절차) 시·도지사는 부결 시 보완 요청서를 작성하여 계획수립권자에게 통보하고, 계획수립권자는 보완한 환경계획(안)을 최대 2주 이내에 광역지자체 주무부서에 제출

사. 보완요청사항 점검 및 승인 완료

- (주체) 시·도지사
- (절차) 광역지자체 주무부서는 보완 내용을 점검하고 승인 가/부를 결정하여 계획수립권자에게 통보

※ 환경계획 승인 절차는 통보까지 4주, 환경계획 보완 시 최대 8주 이내로 완료한다.

승인 절차	수행주체	기간(누적)	비고
환경계획 승인 신청서 작성 및 제출	계획수립권자	-	
▼			
환경계획 승인 신청서 검토 및 승인 의견서 작성 요청	시·도지사	1주	환경계획 승인 협의회(가칭) 구성
▼			
승인 의견서 작성	환경계획 승인 협의회(가칭)	2주(3주)	
▼			
승인 의견서 취합 및 승인 보고서 작성	시·도지사	1주(4주)	
▼			
승인 결과 통보	시·도지사, 계획 수립권자	-	
▼			
(보완 시) 환경계획(안) 보완 요청서	계획수립권자	2주(6주)	
▼			
보완 요청사항 점검 및 승인완료	시·도지사	1주(7주)	

자료: 저자 작성.

부록 그림 3-1 시·군·구 환경계획 승인 절차(안)

4. 승인 의견 검토 조직

가. ‘환경계획 승인 협의회(가칭)’ 역할 및 구성조건

1) 역할

- 시·군·구 환경계획 승인을 위해 상위계획 및 관련 계획과의 수직적·수평적 부합성 검토를 통한 승인 의견서 작성 및 취합

2) 구성조건

- 현행 환경계획 수립 시 참여하는 전문성 있는 이해관계자 중심으로 기존 조직* 활용

*기존 조직: 지방환경관서, 환경계획 수립 협의회, 시·군·구 환경정책위원회, 지방자치단체출연 연구원, 국토-환경 통합관리 지원단 등 활용 (필요시, 민간전문가 활용)

- 승인 의견 검토의 기준이 되는 ‘시·군·구 환경계획 수립지침’에 대한 이해도가 있는 자 또는 습득 및 활용이 가능한 자
- 환경계획에서 다루는 환경매체의 정보 수집 관리업무, 환경매체별 이슈 연구자

부록 표 3-1 환경계획 승인 협의회(가칭) 구성(안)

조직구성				역할		
전담조직: 시·도 주무부서 또는 지방환경관서				승인 신청서 검토, 승인 의견서 작성 요청		
부문 계획별 전문가 2인(실무 담당공무원1인 + 연구자 1인) 최대 12인				부문 계획별 승인 의견서 작성		
부문 계획별	기본원칙	자연생태 자연경관	토양 지하수	연안 도서	대기 및 미세먼지	통합물환경
	자원순환	소음진동	환경보건	자연재해 도시방재	기후변화 및 에너지	환경정의

자료: 저자 작성.

5. 승인 의견 중점 검토 사항

- 1) 기초지자체 환경계획의 승인을 위한 내용 검토 시 기본적으로 ‘시·군·구 환경계획 수립지침 (2021.7)’을 근거로 함
- 2) 국토-환경 통합관리 사항과 ‘시·군·구 환경계획 수립지침’에서 명시한 중점검토 사항은 <부록 표 3-2>와 같음
 - 시·도 환경계획 승인 과정에서 국가환경계획과의 내용적인 부합성을 검토하였음을 전제 조건으로 함

부록 표 3-2 환경계획 승인 의견 중점 검토 사항

시·도 환경계획	시·군·구 환경계획 수립지침	주요 검토사항
1.계획의 개요	- 전체 목차 체계 - 계획기간 등 개요	• 전체 목차 체계 적절성 • 시·군·구 계획기간 준수 등
2. 여건과 전망	- 직전 계획의 성과평가 - 환경현황 및 여건전망 - 환경의식조사 및 의견 수렴: - 주민참여, 계획수립협의회의 의견 수렴	• 여건분석 및 전망 기초 부합성 • 여건분석에 활용한 데이터 적정성 등 • 인구 현황 및 장래 인구변화 예측의 근거, 타당성
3. 비전과 전략 - 공간환경구조 구상	계획의 비전, 목표 및 지표	• 비전 등 기초 부합성 • 국토환경전략과 연계한 구조구상 적정성 • 보전지역 및 지역생태축 설정
4. 생태환경 부문 - 현황조사 및 분석, 전략의 수립, 전략의 공간화, 관리방안 마련 및 지표설정	자연생태·자연경관	• 지역의 자연생태·경관 및 생물다양성 측면에서의 현황조사 및 그에 따른 보전적 관리 • 훼손지 조사 및 생태복원 대상지역 도출, • 공원·녹지를 포함하는 그린인프라 확충을 통한 지역환경의 보전, 복원, 조성, 관리 등 검토
	토양·지하수	• 토양 표토의 유실방지 및 보전대책 등
	연안·도서	• 연안통합 환경관리방안 등

부록 표 3-2의 계속

시·도 환경계획	시·군·구 환경계획 수립지침	주요 검토사항
5. 생활환경 부문 - 현황조사 및 분석, 전략의 수립, 전략의 공간화, 관리방안 마련 및 지표설정	대기 및 미세먼지	• 대기오염 및 미세먼지 분포 및 영향 • 오염도 및 찬공기 발생 등에 기반한 LEZ(Low Emission Zone), 무공해지역, 주요 관리지역의 방향과 계획방안
	통합물환경	• 하천 및 호소의 수질보전대책, 물 수요의 적정 관리, 빗물 이용 및 하수 재이용 등 • 물환경 관리의 통합적 접근(수질, 수량, 수체계 등) 및 스마트 관리체계 도입 적정성 • 수자원의 공공성 강화 및 관리활용 계획의 정합성 등
	자원순환	• 폐기물 발생량 저감 및 순환체계 확보 등
	소음·진동	• 정온한 환경을 유지할 수 있는 관리방안 등
	환경보건(환경유해요인, 건강 등)	• 주민건강 피해를 사전에 예방 방안
	자연재해 및 도시방재	• 재해위험지역에서의 개발을 제한하고 방재 측면에서의 보전지역 지정을 우선
6. 회복탄력성 부문	기후변화 및 에너지	• 기후변화 및 재난재해 취약지역 설정, 저감방안 및 관리전략 등 시·군·구 차원에서의 적응전략
7. 환경정의 - 사회경제통합 전략	환경정의	• 지역 간, 계층 간, 세대 간의 형평성 확보와 경제·환경적 취약계층 고려
8. 계획의 이행방안	계획의 추진 및 재정계획	• 재정수요 전망 등

자료: 환경부(2023b)를 바탕으로 저자 작성.

3) 부문별 계획에서는 <부록 표 3-3>의 주요내용이 반영되었는지를 검토함

부록 표 3-3 부문별 계획에서의 주요내용

계획별 세부내용	주요내용	비고
기본방향	• 계획별 관리대상의 제시 • 관리계획의 방향 및 목표 제시 • 연계 또는 반영이 필요한 관련 계획의 검토	-
현황조사·분석 및 공간화	• 기초조사 및 공간정보 수집 항목의 목록화 • 조사·분석·공간화가 요구되는 항목의 제시 • 수집 항목의 분석 및 공간화를 위한 방법론 제시 및 검토, 영향 예측 • 국가/지역 차원에서 수집자료의 공간환경정보 관리시스템 목록화	-
공간환경계획 수립	• 합리적인 대안의 검토 및 영향저감방안 마련 • 보전, 저감, 향상, 복구, 복원 등 환경 개선을 위한 계획 수립 및 다양한 세부 실천방안 제시 • 지역/구역 설정 등 각 환경부문별 관리를 위한 세부 공간/권역의 세부 수립 내용 및 도입시설 제시 • 기타 공간화가 어려운 내용/항목에 대한 세부 계획방안을 서술적으로 제시	-
실행방안 마련	• 계획의 공간화를 바탕으로 사업계획 제시 • 계획내용별 실천 및 사업화를 위해 포함하여야 할 최소 수준의 내용 제시를 통해 계획이행 도모 • 사업화/실행방안 마련을 통해 기초자치단체 차원에서의 이행을 실천할 수 있는 근거 자료 제시 • 개별 사업화 방안의 취합을 통해 관련 사업의 연계 및 예산 확보를 위한 근거자료 마련	-

자료: 저자 작성.

6. 유의사항

1) '환경계획 승인 협의회(가칭)'(이하, 승인 협의회) 사전 구성

- 전담조직인 시·도 주무부서와 지방환경관서는 각 부문별계획 전문가를 사전에 지정하여 환경계획(안) 승인을 위한 의견 검토를 지체 없이 이행되도록 할 필요가 있음

2) 승인 검토 기간의 엄수

- 환경계획 승인 의견서 작성 기간은 총 14일이며 승인 보고서 작성을 위한 의견 취합에 7일이 소요되므로 지체 없는 검토가 필요

3) '시·군·구 환경계획 수립지침'에 대한 충분한 숙지를 기반으로 기초자치단체 환경계획 승인 시행

- 협의회 구성원은 기초자치단체 환경계획의 취지와 목표, 비전, 전략을 사전 숙지하고 이를 바탕으로 객관적인 의견을 검토하여 제시

4) 환경계획 승인 부결 시 대한 객관적이고 명확한 근거 제시

- 부결 시 해당 내용에 대한 구체적인 보완 내용을 제시함

[붙임 1] 환경계획 승인 신청서(예시)

환경계획 승인 신청서 00도 00시/군 환경계획(안) 2025. 01. 01	1. 00시/군 환경계획(안) 개요 - 계획 목적 ◦ - 계획 범위: ◦ 공간적 ◦ 시간적 2. 00시/군 환경계획(안) 요약 - 기초조사 항목 ◦ ◦ - 작성한 공간환경구조 ◦ ◦ - 수립한 계획 부문 ◦ 3. 지자체 통합관리 이행점검표 첨부
---	--

[붙임 2] 지자체 통합관리 이행점검표

구 분	통합관리 점검 항목	이행 여부 ("이행" / 미이행 사유)	계획수립 협의회 등 운영결과서	이행결과	
				도시계획	환경계획
총괄	① 국토계획-환경계획 간의 시기적 일치	이행	p.1(예)	-	-
	② 계획수립협의회 구성·운영	이행	p.2(예)	p.11~p.15(예)	p.8~p.12(예)
	③ 양 계획의 분야별 공간환경정보의 활용	이행	p.5(예)		p.17(예)
훈령의 통합관리 사항	① 인구 및 산업, 경제구조 변화 등 미래사회 변화에 대비한 대응			3장7절(예)	p.72~p.84(예)
	② 자연생태계의 관리·보전 및 훼손된 자연생태계 복원				
	③ 국토환경의 연결성 강화를 위한 체계적 관리				
	④ 에너지 절약형 공간구조 개편 및 신·재생에너지의 사용 확대를 통한 에너지 효율성 증대				
	⑤ 깨끗한 물 확보와 물 부족, 수해 등에 대비한 대응				
	⑥ 대기질 개선을 위한 대기오염물질 감축				
	⑦ 기후위기에 대응하는 저탄소 국토 조성				
	⑧ 폐기물 배출량 감축 및 자원순환경제로 전환				
	⑨ 양 계획 간 통합관리를 위해 합의한 사항				
	⑩ 그 밖에 지속가능한 발전을 위한 국토 환경의 보전 및 개선에 관한 사항				
통합관리 5대전략	① 인구감소 시대에 대응한 국토공간구조 개편(해당 시)				
	② 국토환경의 연결성 강화를 위한 체계적 국토관리				
	③ 기후변화에 대응한 저탄소 국토환경 조성				
	④ 첨단기술을 활용한 혁신적 국토-환경공간 구현				
	⑤ 남북협력과 국제협력력을 통한 글로벌 위상 제고(해당 시)				

Establishing a Compliance Review Framework for Municipal Environmental Plan Approval

Lee, Ji-Young et al.

1. Background and Objectives of the Study

In 2021, the Framework Act on Environmental Policy was amended. The term 'Environmental Conservation Plan' was renamed to 'Environmental Plan' to reflect the change in policy direction from conservation to management, and the 'mandatory approval of Environmental Plans' was stipulated.

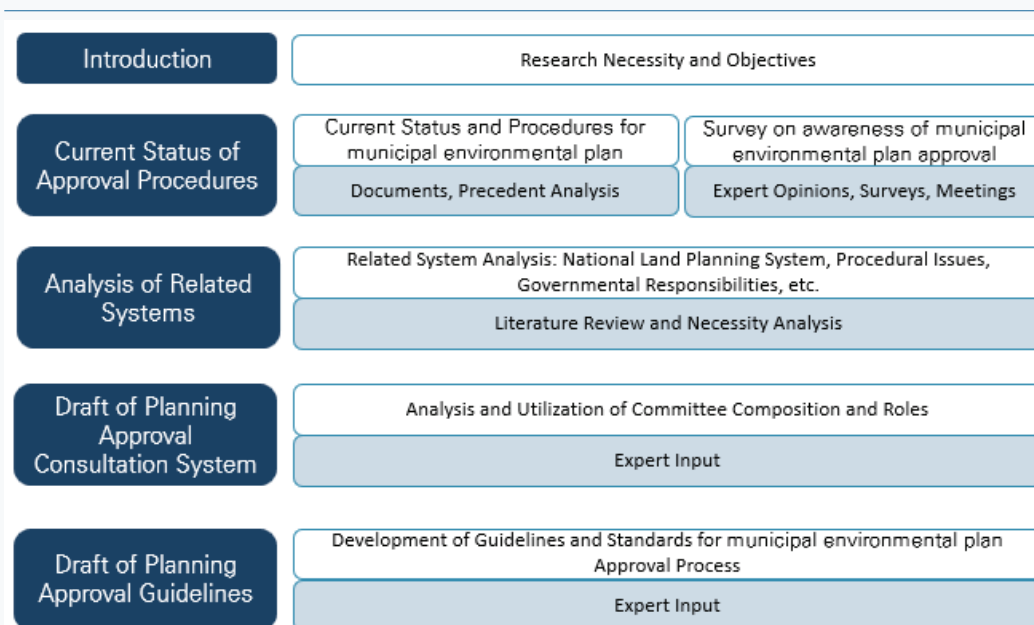
According to current law, municipal-level Environmental Plans must obtain approval opinions through consultation with local environmental offices and secure approval from the governor of the respective province or metropolitan city. However, due to the lack of a systematic approval procedure, the process is being applied flexibly depending on the capabilities of local government officials.

In the case of basic local governments, while legal provisions for approval exist, there is no support system for reviewing the conformity of Environmental Plans for approval. As a result, few local governments strictly comply with this process, leading to increasing confusion in administrative operations.

As the deadline approaches for 226 basic local governments to establish Environmental Plans in accordance with current legal regulations, there is an urgent need to develop a consultation system that allows governors of provinces and metropolitan cities to review these plans. Therefore, this study aims to propose 'Draft Guidelines for the Municipal Environmental Plan Approval Process' to specify the approval procedure for Environmental Plans of basic local governments.

2. Content and Execution Framework

The research was carried out using the following framework.

Figure 1 Research Framework

Source: The authors.

3. Diagnosis of the Current Status and Limitations in Local Government Environmental Plan Approval Procedures

Surveys and interviews with local government environmental planning officials were conducted to understand the current status of local government environmental plan approval procedures and identify their procedural limitations. The findings from these surveys and interviews are outlined below.

- Insufficient attention to environmental planning of local governments
- Relevant information fragmented across regulations regarding approval applications
- Lack of transparency in post-approval processes and difficulty predicting implementation timelines
- Failure to revise ordinances related to environmental planning by local governments
- Lack of a pool of specialized personnel to review environmental plan approval opinions
- Need to expand opportunities to collect opinions from local environmental offices and experts
- Need to establish limits on the review period for approval opinions
- Need to clarify the roles of local environmental offices
- Regularizing training for new staff and strengthening mandatory guidelines

4. Analysis of Similar Systems for Conformity Reviews in Municipal Environmental Plan Approvals

A comprehensive analysis of existing conformity review systems, including evaluation and deliberation processes, was conducted to enhance the procedural and informational aspects of the approval process for municipal-level environmental plans. The analysis encompassed a range of evaluations, including land use plan evaluation, water management conformity review, urban sustainability and living infrastructure evaluation, evaluation of the implementation results of the public sector greenhouse gas energy target management system, and evaluation of the implementation results of local government light pollution prevention plans.

Each evaluation system carefully outlines its purpose, legal basis, target plans, review period, supporting organizations (including dedicated organizations), and major procedures in a step by step manner. When designing the approval process of environmental plans, it is imperative to define the evaluation targets and items to be included, establish a clear implementation system and procedures, and clearly define the spatial scope of evaluation across national, provincial, city, county, and district levels.

In formulating the environmental plan approval process, it is imperative to establish evaluation targets and key review items, as well as to delineate the implementation system and procedures to enhance usability for practitioners, who are the primary users. Furthermore, it is essential to specify the time allocated for each stage of the approval review, and to establish a structured support organization that can collect review opinions and oversee the overall process for environmental plan reviews.

5. Development of Standards for Drafting Guidelines for Municipal Environmental Plan Approval Processes

To establish an efficient environmental plan approval process, ① the purpose of environmental plan 'approval' should be elevated to expand the collection of expert opinions; ② the financial burden on local governments should be minimized in the approval process; ③ new organizational structures should be avoided and existing organizations and operations should be utilized, as approval should emphasize the role of 'final review', rather than acting as an evaluation process; and ④ measures should be developed to prevent delays in the approval timeline.

Including the information stated above, the 'Guidelines for Municipal Environmental Plan Approval Process' was developed and included in Appendix II.

6. Policy Recommendations: Conditions for Implementing the Approval Process

The purpose of this study is to formulate an enhancement plan for basic local governments encountering challenges in the process of establishing and approving environmental plans. To this end, the procedural framework for the approval of environmental plans by these entities has been outlined in detail. Additionally, the 'Guidelines for Municipal Environmental Plan Approval Process' have been formulated with the objective of enhancing the administrative efficiency of these processes. The 'Environmental Plan Approval Procedure' is governed by the following conditions.

- ① Designate the 'Guidelines for Provincial Environmental Plan Development' and the 'Guidelines for Municipal Environmental Plan Development' as ordinances of the Ministry of Environment
- ② Establish a dedicated support organization, tentatively named the 'Environmental Plan Approval Council,' to provide functional support for reviewing approval content and procedures
- ③ Follow the approval procedures outlined in the 'Draft Guidelines for Municipal Environmental Plan Approval' proposed as the final output of this study. Additionally, develop and utilize region-specific guidelines, such as the 'Guidelines for the Approval of Environmental Plans for Local Governments under the Jurisdiction of [Provincial Government Name]'

Keywords Mandatory Environmental Plan Approval, Municipal Environmental Plan, Environmental Plan Approval Council, Guideline

저자약력

이지영(연구책임)

독일연방 카이저스라우테른 공과대학교 공학박사
한국환경연구원 부연구위원(현)
leejy@kei.re.kr

주요 연구실적

- 탄소중립도시 기반시설의 유형구분 및 제도화 방안 (2023)
- A Sustainability Assessment of Border Areas:
The Cases of Biosphere Reserves in Korea and Germany (2023)
- 독일의 토지소비 정책의 특징과 시사점: “30ha 목표” 추진 현황 분석 (2022)

최희선

한국환경연구원 선임연구위원(현)
choihs@kei.re.kr

조수현

서울시립대학교 박사연구위원(현)
choshu61@gmail.com

※ 본 책자는 환경표지 인증을 받은 용지로 인쇄되었습니다.



기초지자체 환경계획 승인을 위한 부합성 검토 체계 마련

