



이슈와 논점



이슈와 논점 | 제1108호 | 2016년 1월 12일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 임성호 | www.nars.go.kr

제4차 국가환경종합계획의 주요내용 및 쟁점

최준영 *

1. 들어가며

정부는 2015년 12월 29일 개최된 국무회의에서 ‘제4차 국가환경종합계획’을 심의·확정하였다. 국가환경종합계획은 「환경정책기본법」에 따라 수립되는 계획으로서 향후 20년간 우리나라 환경정책의 비전과 장기 전략을 포함하고 있다.

금번 제4차 국가환경종합계획은 국토계획과의 연계성 강화와 분야별 중장기 환경계획과의 연계강화를 위해 계획기간이 기존 10년에서 20년(2016~2035)으로 변화하면서 장기계획으로서의 본격적 면모를 갖추게 되었다.

자연과의 조화와 환경위험으로부터 안전한 사회, 국격에 맞는 지속가능한 환경 등 미래 환경전략을 포함하고 있는 국가환경종합계획은 국가 환경정책의 최상위 계획에 해당하지만 계획내용의 타당성 및 실효성에 대한 의문이 제기되고 있기도 하다.

이 글에서는 국가환경종합계획의 변천과 더불어 금번 4차 국가환경종합계획의 주요 내용을 살펴본 후 이에 대한 평가와 시사점을 제시하고자 한다.

2. 관련 법률 및 연혁

국가환경종합계획은 국가 차원의 환경보전을 위한 종합계획으로서 「환경정책기본법」 제14조제1항에 따라 20년마다 수립하도록 하고 있다.

1990년 「환경정책기본법」 제정시 매10년마다 ‘장기종합계획’을 수립하도록 하였으며, 2002년 「환경정책기본법」개정에 따라 ‘국가환경종합계획’으로 명칭이 변경되었다.

이후 「국토기본법」에 따라 20년을 단위로 수립되는 국토종합계획¹⁾과의 연계성 강화필요성 제기와 더불어 10년 단위로 수립되는 분야별 환경정책계획²⁾의 상위계획으로서의 국가환경종합계획의 위상강화 필요성이 대두되었다. 이에 2015년 12월 「환경정책기본법」이 개정되면서 계획수립 주기가 20년으로 변화되었다.

1) 국토의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획으로서 국토에 관한 계획 가운데 최상위 계획이며 현재 제4차 계획(2000~2020)이 시행중

2) 대기환경개선종합계획(2006~2015), 물환경관리기본계획(2006~2015), 자연환경보전기본계획(2006~2015), 환경보건종합계획(2011~2020), 국가폐기물관리종합계획(2012~2021) 등 12개의 분야별 환경계획이 10년 단위로 수립

3. 국가환경종합계획의 변천

우리나라 최초의 국가환경종합계획은 「환경정책기본법」 제정 이전인 1987년 ‘전국환경보전 장기종합계획’이라는 명칭으로 수립되었다. 당시 급속한 경제발전에 따라 대두되는 환경문제 해결을 위해 하수처리장 등 환경기초시설에 대한 수요예측과 투자재원 확보를 위주로 작성되었다.³⁾

제2차 국가환경종합계획은 1996년 ‘환경비전 21’이라는 명칭으로 수립되었다. 일본의 환경보전장기계획을 모델로 한 제2차 계획은 분야별로 도입이 필요한 프로그램 등을 나열하는 방식으로 작성되었으며, 순회공청회를 통한 의견수렴절차를 거쳤다.⁴⁾

제3차 국가환경종합계획(2006~2015)은 지속가능한 선진국가 조성을 목표로, 환경관리 7대 핵심전략과 국토환경관리 기본구상(3대 국토생태축/5대 환경관리권역)을 포함하였다.

제3차 국가환경종합계획 기간 동안 수도권 대기질 개선, 폐기물 재활용율 증가, 상하수도 보급률 제고 등 일반적 환경문제는 상당부분 개선되었으나⁵⁾, 초미세먼지, 유해화학물질 등 신규 위해요소에 대한 대응에 한계를 드러낸 것으로 평가되었다.

3) 한강유역 환경보전 종합계획사업(1982), 낙동강유역 환경보전 종합계획사업(1984), 서남해권 환경보전종합계획(1985)의 경험을 토대로 수행

4) 공간정보 미활용, 미래 예측지표 부재 및 소수 연구진 중심의 계획수립이라는 비판이 있었음

5) [2003년과 2013년 비교시] 서울지역 PM₁₀농도(69→46μg/m³(2014년)), 폐기물 재활용률(45.2→59.1%), 상수도 보급률(89.4→95.7%), 하수처리시설 수혜인구 비율(78.8 → 92.1%)

4. 주요내용

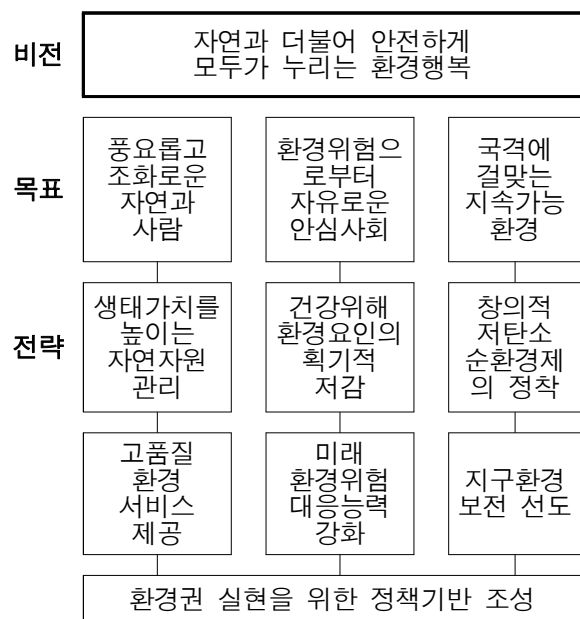
(1) 비전과 목표

제4차 국가환경종합계획은 향후 도래할 것으로 예상되는 초고령사회, 과학기술 융복합화, 경제성장 둔화에 따른 환경이슈에 대응하는 것에 주안점을 두고 있다.

이에 따라 ‘자연과 더불어, 안전하게, 모두가 누리는 환경행복’이라는 비전하에 풍요롭고 조화로운 자연과 사람, 환경위험으로부터 자유로운 안심사회, 국격에 걸맞는 지속가능환경 등 3대 목표를 내걸고 있다.

이러한 목표를 달성하기 위한 방안으로 ①생태가치를 높이는 자연자원 관리, ②고품질 환경서비스 제공, ③건강위해 환경요인의 획기적 저감, ④미래 환경위험 대응능력 강화, ⑤창의적 저탄소 순환경제의 정착, ⑥지구환경 보전 선도, ⑦환경권 실현을 위한 정책기반 조성 등 7개 전략을 제시하고 있다.

[그림 1] 국가환경종합계획 비전과 목표



[그림 2] 제4차 국가환경종합계획의 주요 지표

주요지표	단위	2015	2025	2035
자연보호지역비율(육상)	%	12.6(2014년)	17(2020년)	20
연안·해양보호구역 지정면적 비율(관할해역대비)	%	1.5(2013년)	10(2020년)	12
국가생물자원 표본 수	종	42,756(2014년)	70,000	85,000
전기차 보급	대	3,000(2014년)	200,000 (2020년)	1,000,000 (2030년)
깨끗한 물 확보	%	2등급이상 79.8%(2014년)	전국상수원 1등급이상	도심하천 2등급 이상
수질오염지표 (사람의 건강보호항목 확대)	개수	20	30	40
PM2.5 환경기준 (WHO 목표 3단계까지 강화)	μg/m ³ (연평균)	25 (WHO 목표 2단계 수준)	20	15 (WHO 목표 3단계 수준)
상습 침수구역 하수도 정비	건	32	107(완료)	-
온실가스 배출량	tCO ₂ e, 만톤	68,800(2012년)	-	53,600(2030년)
도시 생태휴식공간 면적	만m ²	109	574	1,034
재활용률	%	83.2(2013년)	91	97
폐기물 직매립률	%	9.6	2.5	1.0
환경산업 비중(GDP 대비)	%	6.6(2013년)	8	10

(2) 주요 계획 지표

환경부는 제4차 국가환경종합계획의 수행을 통해 상당한 수준의 환경 질 개선을 도모하고 있다([그림 2]참조).

수질의 경우 2025년까지 전국 상수원 수질을 1등급이상으로 상향시키며, 수질오염지표를 2035년까지 현재의 2배로 증가시킬 계획으로 있다. 폐기물의 경우 현행 9.6% 수준의 직매립을 2035년까지 1%로 낮추고, 재활용률은 97%로 상향시킬 계획이다.

이밖에 초미세먼지(PM2.5)기준의 대폭 강화, 각종 보호지역 비율과 도시생태휴식공간 면적의 대폭적 확대, 전기차 1백만 대 보급 등을 대표적 지표로 제시하고 있다.

5. 쟁점

(1) 재원규모 및 조달방안

제4차 국가환경종합계획은 환경 전반에 걸쳐 대폭적인 개선을 도모하고 있으며, 이에 따라 막대한 자원이 소요될 것으로 예상된다. 그러나 금번 발표는 소요 재원 규모 및 조달방안 등이 제시되고 있지 않아 계획의 구체성을 저하시키고 있다.

더욱이 「환경정책기본법」 제15조제5호에서 국가환경종합계획에 계획 시행에 소요되는 비용의 추정 및 재원조달 방안을 포함하도록 하고 있지만 이와 같은 사항이 제외됨으로서 법정계획으로서의 요건을 충족시키지 못하고 있다는 지적이 제기되고 있다.

(2) 목표 설정의 적정성

제4차 국가환경종합계획에서 제시하고 있는 계획지표의 달성에는 많은 어려움이 있을 것으로 예상된다.

상수원 수질의 경우 기후변화 등으로 인하여 녹조발생 빈도 상승 등 수질개선이 용이하지 않은 상황에서 향후 10년내 전국 상수원을 1등급이상으로 상향하는 것은 도전적 과제라고 평가된다.

자연보호지역의 경우 확대는 필요하지만 재산권 행사제한에 따른 반발 등을 감안할 때 현실적으로 어려운 과제라 할 수 있다.⁶⁾ 또한 전기차의 경우 목표로 하는 1백만대 보급을 위해서는 최소 연간 5만대 이상을 보급해야 하지만 현행 연간 보급대수가 연간 3,000대 규모임을 감안할 때 많은 어려움이 있을 것으로 여겨진다.

(3) 부처간 협력체계

제4차 국가환경종합계획에서 제시하고 있는 각종 목표를 달성하기 위해서는 환경부 뿐만 아니라 국토부, 해수부, 원자력안전위원회 등 타부처와의 협력이 필수적이다.

환경부는 이를 위해 국토-환경계획 연동제 공동훈령 제정, 하구역 등 기수역 관리체계 구축, 방사능 위험관리 강화 등의 방안을 추진한다는 계획을 밝히고 있다.

2015년 「환경정책기본법」 개정⁷⁾에 따라

6) 제3차 국가환경종합계획에서 2015년까지 15%를 지정을 목표로 제시하였으나 실적은 10.8%(2014년 기준)에 머물렀음. 2008년의 경우 11%였으나 이후 각종 규제완화 등으로 인하여 보호구역이 축소되면서 비율이 축소됨.

7)환경보전계획과 국토계획과의 연계방안 강구와

국토계획과 환경보전계획간 연계를 위한 법률적 토대가 마련된 점은 긍정적이라 할 수 있지만, 상시적 협력체계 구축을 위한 방안이 제시되지 않음으로서 향후 관련 계획간 상충이 발생할 가능성이 상존하고 있다.

6. 나가며

제4차 국가환경종합계획은 종전 10년 단위가 아닌 20년을 단위로 수립되는 최초의 환경 장기계획이다. 「환경정책기본법」 개정 에 따라 국토계획과의 연계를 위한 기반이 마련됨에 따라 향후 국토계획 등 많은 영역에 영향을 미칠 수 있을 것으로 예상된다. 또한 계획수립 과정에 있어서 과거와 달리 약 40여 차례의 간담회 및 공청회 등을 통해 각계의 의견을 수렴함으로써 대중참여를 적극적으로 도모한 점 역시 긍정적으로 평가할 수 있다.

그러나 핵심전략 추진을 위한 정책 대부분이 기존 환경정책의 반복에 머무르고 있어 계획이 추구하는 미래지향성을 축소시키고 있다. 무엇보다도 법률이 요구하고 있는 재원 규모 및 조달방안이 제시하고 있지 못한 점은 약점이라 할 수 있다. 향후 5년마다 이루어지는 타당성 재검토 과정에서 이러한 사항들이 보완되어야 할 것이다.

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 발간하는 정보 소식지입니다.

더불어 환경부와 국토교통부로 하여금 적용범위, 연계방법 및 절차 등을 공동으로 정하도록 하는 내용이 신설되었음(「환경정책기본법」 제4조 제3항내지제4항)