

공간계획과 환경정책의 지역차원에서의 연계: 네덜란드의 장소 특정적
계획연계의 시사점

Integrating spatial planning and environmental policy in the regions: Lessons
from an integrated area-specific approach in the Netherlands

박인권 (국토연구원 국토계획·환경연구실 연구원)

※ 주요단어: 계획연계, 공간-환경 갈등, 도시·환경 프로젝트, 장소 특정적 접근
ROM 프로젝트

목 차

- I. 서론
- II. 지역차원에서의 계획연계
 - 1. 공간계획과 환경정책의 관계
 - 2. 지역차원에서의 계획연계의 의미
- III. 네덜란드의 장소 특정적 계획연계
 - 1. 장소 특정적 계획연계의 개념
 - 2. 네덜란드 사례 분석
- IV. 정책적 시사점
 - 1. 장소 특정적 계획연계의 의의
 - 2. 장소 특정적 계획연계의 한계
- V. 결론

I. 서론

공간의 이용 및 개발에 관한 계획인 공간계획(spatial planning)¹⁾이 환경에 미치는 영향은 지대하다. 공간계획은 한 공간에서 장래에 인간의 활동이 전개되는 양상을 규정하는 중요한 틀이 되기 때문에, 계획의 집행에 의한 환경 영향뿐만 아니라 집행 완료 후 공간을 점유하는 인간의 활동에 의한 환경의 변화에도 중요한 영향을 미친다고 할 수 있다. 따라서 공간계획은 수질·대기·상하수도·폐기물·자연보전정책 등 환경정책(environmental policy)²⁾과 함께 환경과 직접적으로 관련된다고 하겠다.

그러나 우리나라를 포함한 많은 나라에서 공간계획과 환경정책은 각각 독립적으로 추진되어 연계가 부족한 실정이다.³⁾ 두 영역은 목표나 접근방식에 있어서 큰 차이를 가지고 있기 때문에 각각 다른 경로를 통해 발달해 온 것이다. 그 결과 공간계획과 환경정책의 상충으로 인한 많은 문제가 발생하고 있다. 무분별한 개발에 따른 생물 서식지 및 생태계 훼손 문제, 공장 입지로 인한 상수원의 오염문제, 도로와 주택의 인접 입지로 인한 소음 문제 등은 환경정책과 연계되지 않은 공간계획의 결과 나타난 문제들이다. 이러한 문제들은 공간계획과 환경정책의 연계가 얼마나 중요한지를 일깨워준다고 하겠다.

일찍이 공간계획과 환경정책의 연계를 추진해온 네덜란드는 지역차원에서 환경정책과 공간계획의 연계를 시도하여 좋은 성과를 거두어왔다. 네덜란드는 이른바 ‘장소 특정적 계획연계’(integrated area-specific approach to spatial planning and the environment)를 통해 계획의 구체적 대상인 지역에서 환경정책과 공간계획의 연계(좀더 나아가서는 통합)를 시도함으로써 계획연계의 실행가능성(feasibility)을 높였다.⁴⁾

사실 네덜란드가 추진했던 장소 특정적 계획연계는 매우 혁신적 정책으로 평가받고 있으며 우리나라에도 시사하는 바가 크다.⁵⁾ 그러나 이러한 장소 특정적 계획연계 정책이 반드시 좋은 결과만을 도출하는 것은 아니라는 사실 역시 지적되고 있

1) 여기서 공간계획이라 함은 주로 공간의 개발에 관한 계획을 지칭하는 것으로서, 국토종합계획-시도종합계획-도시계획을 기본으로 하고 신도시 개발계획, 재개발계획, 도시재정비계획 등을 포괄한다.

2) 여기서 환경정책은 각종 환경관련 법과 환경보전장기종합계획-시도환경보전계획 등 환경정책 관련 계획들을 포함한다.

3) 우리나라의 계획연계 부족에 대해서는 최영국. 2001. “국토이용계획과 환경보존계획의 통합방안.” 지속가능한 국토이용체계 구축방향 (새국토연구협의회 공개토론회 자료집): pp. 58-63. 참조.

4) Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment. 1999. *Area-specific Policy works: Environment and spatial planning in partnership* (The Hague: VROM): p. 3.

5) 현재 환경부에서는 환경정책기본법을 개정하여 환경보전계획의 범위를 국가와 시도에서 시·군·구 단위까지 확대할 것을 추진하고 있는데 이러한 노력도 지역차원에서 공간계획과 환경정책의 연계를 추진하기 위한 과정으로 이해할 수 있기 때문이다.

다. 공간계획과 환경정책이 목표와 접근방법이 너무 상이해서 구체적 현장에서 연계를 시도할 경우 너무나 거센 충돌이 예상된다.⁶⁾

이 논문에서는 지역차원에서 공간계획과 환경정책의 연계를 추진하는 것이 갖는 의의와 한계를 네덜란드의 장소 특정적 계획연계 사례를 통해 검토해보고자 한다. 이를 위해 우선 공간계획과 환경정책의 관계와 지역차원에서의 계획연계의 개념을 살펴보고, 네덜란드의 장소 특정적 계획연계의 구체적 사례를 검토한 후, 공간계획과 환경정책의 연계를 추진함에 있어 이 정책이 갖는 의의와 한계에 대해서 살펴보고 하겠다.

II. 지역차원에서의 계획연계

1. 공간계획과 환경정책의 관계

1) 공간계획과 환경정책의 차이

공간계획과 환경정책은 모두 어떤 장소의 질(quality of an area)을 개선하고 유지한다는 측면에서는 공통성을 가지고 있다고 할 수 있으나⁷⁾, 세부적인 목표와 접근 방식에서는 상당한 차이를 보인다고 할 수 있다. 물론 나라마다 약간의 편차를 보이는 것은 사실이지만, 역사적으로 공간계획이 도입되어 시행되어 온 과정이 환경정책의 그것과는 근본적으로 다르다는 사실만은 공통적이라 할 수 있다.

우선 목표의 측면에서는 공간계획이 개발 요구를 수용할 수 있는 양질의 공간을 추구하는 반면 환경정책은 법적 요구 기준에 적합한 양질의 환경을 추구한다고 할 수 있다. 공간계획은 인간의 공간이용에 대한 여러 가지 수요를 충족시키는 것이 일차적인 목표이기 때문에, 경제활동을 보장하는 개발 지향성을 떨 수밖에 없다. 반면 환경정책은 현재 인간의 필요를 충족시키기 위해 개발을 하기보다는 되도록 유한한 환경자원을 양호한 상태로 개선하고 유지하는 것을 목표로 한다. 따라서 현재 인간의 공간수요를 반영하는 공간계획과는 충돌의 소지를 안고 있다고 할 수 있다.

다음으로 공간 위계상 접근방식의 측면에서는 공간계획이 상향식 접근(bottom-up approach)을 강조하는 반면 환경정책은 하향식 접근(top-down approach)을 강조하는 경향이 있다. 공간계획은 구체적 장소의 공간에 대한 수요와 공급을 바탕으로 이를 충족시킬 수 있는 대안을 찾기 때문에, 기본적으로 각 지방의 공간적 특성

6) Klaas Bouwer. 1994. "The integration of regional environmental planning and physical planning in the Netherlands," *Journal of Environmental Planning & Management* 37(1): pp.107-116.

7) G. de Roo and D. Miller. 1997. "Transitions in Dutch environmental planning: New solutions for integrating spatial and environmental policies." *Environment and Planning B: Planning and Design* 24: p. 427.

을 중시할 수밖에 없으므로 상향식 접근을 강조한다. 공간의 특성을 고려하지 않은 공간계획이란 상상할 수 없기 때문이다. 대부분의 나라에서 계획의 위계상 가장 아래에 위치한 지방계획(local plan)⁸⁾에 법적 구속력을 부여하는 것도 바로 이 때문이라 할 수 있다.

반면 환경정책은 사익추구 활동에 의해 공공재인 환경이 훼손되는 것을 방지하기 위해 인간의 활동을 규제하는 성격이 강하므로 이니셔티브가 지방보다는 국가에 있는 경우가 많다. 대부분의 나라에서 환경정책은 전국적으로 동일한 기준의 적용을 요구하는 하향식 접근을 채택하고 있는데, 이때 환경 관련 기준은 오염의 피해에 관한 과학적 사실을 기초로 설정되거나 국제적 요구를 수용하는 차원에서 설정된다. 따라서 환경정책의 공간의 차이를 인정하여 각각 다른 기준과 목표를 적용하는 것을 용납하지 않는다. 바로 이점에서 아래로부터 요구를 수용하여 공간마다 차별화된 계획을 수립하는 공간계획과는 차이를 보인다고 할 수 있다.

이러한 접근방법의 차이는 공간계획과 환경정책이 상충될 가능성이 제기되는 근본적인 이유라고 할 수 있다. 즉 현재 지방에 거주하는 주민들의 공간 개발에 대한 수요를 반영하여 수립되는 공간계획이 환경의 보전을 위해 인간의 활동을 규제하는 국가의 환경정책과 대립될 소지가 있을 수 있다.⁹⁾

<표 1-1> 공간계획과 환경정책의 차이

	공간계획	환경정책
목 표	다양한 공간수요 충족	환경의 보전
접근방식	상향식 접근 강조 공간적 차별성 인정	하향식 접근 강조 공간적 무차별성

2) 공간계획과 환경정책의 상충과 연계의 필요성

공간계획과 환경정책의 차이로 인해 각각이 서로 연관 없이 독자적으로 추진된 결과 실제 정책의 집행과정에서 양자 사이의 상충문제, 이른바 ‘공간-환경 갈등’(spatial-environmental conflicts)¹⁰⁾이 나타나기도 하였다. 생태적 가치가 높은 지역

8) 영국의 디스트릭트(district)에서 수립하는 지방계획(local plan)과 프랑스의 자치구(commune) 단위의 토지점용계획(POS: *Plan d'Occupation des Sols*), 스웨덴의 지자체가 수립하는 지방상세계획(detailed development plan) 등이 여기에 속한다. 우리나라에서도 도시계획(재정비)가 법적 구속력을 갖고 있다.

9) 물론 지방의 공간에 대한 수요는 양질의 환경을 포함하는 경우가 있으므로 공간계획과 환경정책이 보완적 관계에 놓이기도 한다. 예를 들어 환경오염에 민감한 도시기능인 주거지의 경우는 인근지역이 환경오염을 부추기는 기능으로 개발되는 것에 저항하는 요구가 있을 것이다. 이 점에 대해서는 뒤에서 자세히 논하도록 하겠다.

10) G. de Roo와 D. Miller는 공간계획과 환경정책의 상충을 ‘공간-환경 갈등’(spatial - environmental conflicts)이라고 명명하였다. (G. de Roo and D. Miller., *op. cit.*: pp. 427-426.)

의 개발과 보전을 둘러싼 갈등, 고밀도 도시개발과 환경기준 사이의 갈등, 도시성장 관리를 둘러싼 갈등 등 공간계획과 환경정책의 상충문제는 곳곳에서 나타났다.¹¹⁾

비도시지역에서는 개발압력에 따른 공간계획의 결과 중요 생태자원이 훼손됨에 따라 환경정책과 상충되는 결과가 초래되기도 하고, 도시지역에서는 고밀도 개발의 요구가 깨끗한 생활환경 보호를 위한 환경정책과 충돌을 일으키기도 한다. 교외지역을 개발하는 공간계획은 통근 교통량의 증가를 가져와서 대기오염과 에너지 소비의 증가를 초래하기도 한다. 대도시의 여가공간 수요 충족을 위한 인위적 관광개발에 따른 환경훼손의 문제들이 지적되기도 한다.

이러한 문제들은 모두 공간계획과 환경정책이 연관성 없이 독자적으로 추구됨에 따라 나타난 결과들이라 할 수 있다. 그리하여 최근에는 공간계획에도 환경친화적 요소를 도입하고, 환경정책에도 공간적 특수성을 반영함으로써 공간계획과 환경정책을 연계해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 계획연계가 공간-환경 갈등을 예방하여 정책의 효율성과 실행가능성을 높인다는 측면 이외에도, 연계의 필요성을 주장하는 이면에는 다음과 같은 논리가 주요 근거로 작용하고 있다.

우선 환경문제가 심각해지고 있는 상황에서 공간계획과 환경정책의 두 가지 목표를 달성하기 위해서는 각각이 서로를 필요로 한다는 점이다. 한편에서 공간계획을 수립하는 지역 수준에서는, 오래된 산업지역이 높은 환경오염 저감 비용 때문에 재구조화가 불가능하여 많은 기업들이 외부로 유출되는 결과가 초래됨에 따라 환경정책을 공간계획과 연계할 필요성이 제기되었다. 다른 한편에서 환경정책을 추진하는 국가 수준에서는, 배출량 규제에 따라 단위 기업 또는 단위 가계당 환경 오염 정도가 감소하더라도 어떤 한 지역에 오염원의 절대적 수가 증가하면 오염 총량이 증가할 수 있다는 사실을 자각하여 공간계획을 통해 오염원을 공간적으로 재배치하는 것이 필요하다는 사실을 인식하게 되었다.¹²⁾ 이처럼 환경오염의 심화는 공간계획의 효율성을 위해서라도 환경정책과 연계해야 하는 상황을 만들었다.

또 다른 논리는 환경의 개선을 위해서는 지역의 특수한 상황을 고려해야 한다는 사실과 관련이 있다. 환경오염이 심각한 지역이나 주거지역 및 상수원 지역 등 환경 오염에 민감한 지역에서는 그 지역에 적합한 특별한 조치가 필요하다. 지역의 공간적 특수성을 고려하기 위해서는 환경정책의 지역적 구체화가 필요하며, 이 과

11) 이용우, 윤양수, 박양호, 이종익, 김연규, 변병설 외. 2001. 환경친화적 국토발전을 위한 전략 연구. (서울: 국토연구원) '제3장 국토개발의 현황과 문제점' 참조

12) J.A. van Staalduine and M.T.T. Simons. 1999. "Environment and Space: towards more cohesion in environmental and spatial policy." in *Intergrating City Planning and Environmental Improvement: Practicable strategies for sustainable urban development*, edited by D. Miller and G. de Roo. (Aldershot: Ashgate): pp. 35-36. 참조

정에서 공간계획은 환경정책과 지역이 접합하는 중요한 매개고리가 될 수 있다는 논리이다.¹³⁾

2. 지역차원에서의 계획연계의 의미

공간계획과 환경정책의 상충과 연계의 필요성에 대한 인식을 바탕으로 세계 각국에서는 공간계획과 환경정책을 연계하기 위한 여러 가지 시도가 진행되어 왔다. 특히 EU 소속 국가들을 중심으로 지속가능한 개발을 달성하기 위해서 공간계획에 환경친화적 요소를 도입할 필요가 있다는 인식이 확산되면서, 공간계획과 환경정책의 연계 또는 통합을 위한 노력이 진행되고 있다.¹⁴⁾

특히 독일을 비롯한 몇몇 나라에서는 ‘지역’차원에서 공간계획과 환경정책이 연계될 수 있는 정책을 추진하고 있다는 점에서 주목할 만하다. 독일에서는 공간위계상 각 단계별로 경관생태계획을 수립하여 공간계획 수립에 이를 반영토록 하고 있다. 즉 경관생태프로그램-경관생태기본계획-경관생태계획-녹지정비계획으로 이어지는 경관생태계획은 각각 주개발계획-지역계획-토지이용계획-상세계획에 대응하여 공간계획 수립에 있어 전제가 되고 있다.¹⁵⁾ 이탈리아에서도 국가적 차원에서 진행한 Quadroter 연구 프로젝트를 통해 ‘환경정책을 위한 국토준거체제’ (Territorial Framework of Reference for Environmental Policy)를 구축하였다. 그리하여 전 국토를 ‘도시 생태계’로 분할한 후 인간의 다양한 활동(농업, 산업, 관광, 교통망 등등)이 가져오는 환경적 부담을 지도화 하고 이를 중첩시킴으로써 종합적 토지이용 매트릭스를 작성하여 환경 10개년 계획 수립에 사용하고 있다.¹⁶⁾ 네덜란드에서도 장소 특정적 접근¹⁷⁾을 통해 지역차원에서 환경정책과 공간계획의 연계를 시도하고 있다.

그런데 이와 같은 시도는 정도의 차이는 있지만 환경정책의 하향식 접근과 공간적 무차별성에 대한 변화를 추구하고 있다는 점에서 공통적이라 할 수 있다. 즉, 공간적 구체성 또는 차별성을 갖는 환경정책을 통해 구체적 공간에서 차별적으로 수

13) *Ibid.*

14) Expert Group on the Urban Environment of the European Commission. 1996. *European Sustainable Cities report* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities): p. 155-165 참조. 이 밖에도 WHO Healthy Cities Project Office. 1999. *Towards a new planning process: A guide to reorienting urban planning towards Local Agenda 21.* (European Sustainable Development and Health Series:3) WHO Regional Office for Europe.에서도 공간계획에 환경친화적 측면을 포함시킬 필요성과 방법에 대해 다루고 있음.

15) 환경부. 2000. 친환경적 도시계획수립방안 연구. (서울: 환경부): pp. 71-74.

16) Expert Group on the Urban Environment of the European Commission., *op. cit.*: pp.158-165.

17) 이에 대해서는 뒤에서 자세히 다루도록 한다.

립되는 공간계획과의 연계를 시도하고 있는 것이다. 환경정책이 공간적 구체성을 갖는다는 것은 어떤 지역의 생태적 조건 및 인간의 토지이용 양태를 반영한다는 것을 의미하고, 공간적 차별성을 갖는다는 것은 지역의 특성에 맞게 환경기준을 차별적으로 적용한다는 것을 의미한다. 구체적 지역으로부터 분리된 공간계획이란 불가능한 것이기 때문에, 환경정책이 공간계획과 만나기 위해서 지역으로 내려가는 전략¹⁸⁾을 선택한 셈이다.

이처럼 환경정책의 공간적 구체화 또는 차별화를 통해 공간계획이 수립되는 특정 ‘지역’에서 공간계획과 연계를 도모하는 것을 이 논문에서는 포괄적으로 ‘지역차원에서 계획연계’라 개념화한다. 이러한 접근은 한편으로 환경적 고려를 충분히 하지 않았던 공간계획에 대한 반성이며, 다른 한편으로는 공간적 차별성을 고려하지 않은 환경정책에 대한 제고의 결과라 할 수 있다.

III. 네덜란드의 장소 특정적 계획연계

1. 장소 특정적 계획연계의 개념

1) 도입배경

과거 네덜란드에서는 공간계획과 환경정책이 엄격히 분리되어 시행됨에¹⁹⁾ 따라 공간-환경 갈등이 존재하여, 많은 도시 및 지역에서 개발계획을 수립하는 과정에서 환경정책에 상충되는 결과가 나타났다. 그리고 그러한 갈등은 계획이 이루어지는 도시나 지역마다 각각 다르게 나타났다.

도시지역에서는 네덜란드에서 공간계획과 환경정책 사이의 가장 대표적인 상충이라 할 수 있는 ‘압축도시’의 딜레마²⁰⁾가 나타났다. 공장 밀집 지역에서는 엄격한 환경기준에 따라 주변 주거지역을 모두 이전시켜야 하는 문제가 발생하기도 하였다.

18) G. de Roo and D. Miller., *op. cit.*: pp. 430-431.

19) 네덜란드 공간계획은 국가-주-지자체 수준에서 각각 국토계획주요결(spatial planning key decision)-지역계획-구조계획/토지이용계획이 수립되고, 환경정책도 행정위계별로 각각 국가환경정책계획-주환경정책계획-지방환경정책계획 등과 같이 계획형태로 수립된다. 그러나 양 계획의 연계를 강제하는 제도적 장치는 아직까지 마련되지 않았다. 네덜란드 공간계획체계에 대해서는 European Commission, 1999. *The EU compendium of spatial planning systems and policies: The Netherlands*. (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities): pp. 50-68, 환경계획체계에 대해서는 Center for Environment and Planning, 2000. *A Comparison of Environmental Planning Systems Legislation in Selected Countries*. (Bristol: University of the West of England): pp. 18-25 참조.

20) 네덜란드의 도시계획이 추진해온 압축도시(compact city) 정책이 광역적 차원에서는 비도시 지역의 녹지 공간을 보호하여 환경오염을 효율적으로 감소시키지만, 국지적 차원에서는 일반적인 환경기준을 초과할 만큼 오염이 증가하여 환경정책과 상충되는 결과를 초래했던 것이다. 자세한 사항은 G. de Roo and D. Miller, 2000. *Compact Cities and Sustainable Urban Development*. (Aldershot: Ashgate) 참조

농촌지역에서는 생태적으로 보전가치가 높은 지역의 농지개발에 따른 중요 생태자원의 훼손문제가 나타났다.

이처럼 곳곳에서 독특한 양상을 띠고 나타난 공간계획과 환경정책 사이의 상충문제를 해결하기 위해, 네덜란드는 1988년에 발표된 제4차 국토계획재결(spatial planning key decision)과 1989년에 발표된 국가환경정책계획에서 공간계획과 환경정책의 협력 내지 통합의 필요성을 인식하고 장소 특정적인 계획연계(integrated area-specific approach to spatial planning and the environment)를 추진하기로 하였다. 그리하여 제4차 국토계획재결에 따라 1988년부터 장소 특정적 계획연계의 가능성을 시험하기 위해서 시범지역을 선정하여 프로젝트 형식²¹⁾으로 사업을 추진하였다.

2) 장소 특정적 계획연계의 방법

네덜란드에서는 계획 체계상 지역 및 도시 수준에서 공간계획과 환경정책을 통합하려는 시도가 각각 진행되었다. 지역 수준(regional level)에서는 네덜란드어로 ‘공간계획과 환경’을 뜻하는 말(Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer)의 머리글자를 따서 ROM이라는 프로젝트를 추진하였고, 도시 수준(city level)에서는 ‘도시·환경 프로젝트’(City and Environment Projects)를 추진하였다.

(1) ROM 프로젝트

1988년에 네덜란드 주택·공간계획·환경부가 10개의 ROM 시범지역(ROM-areas)을 지정하면서 시작된 ROM 프로젝트는 해당 지역내 공간-환경 갈등의 문제를 지역내 다양한 관계자들의 참여와 합의를 통해서 해결하고, 공간계획의 목표와 환경정책의 목표를 동시에 달성하는 통합계획을 추구하는 것을 핵심 내용으로 한다. 지방자치단체들, 민간사업자, 환경단체 등 그 지역의 개발과 보전에 관계되는 여러 당사자들이 한 자리에 모여 공동사업을 통해 문제를 해결하기로 협약을 맺고 하나의 통합계획을 수립하는 것이다. 그리고 그 계획은 철저히 환경적 측면을 고려함으로써 환경계획과 통합을 추구한다.

ROM 프로젝트의 진행단계는 크게 초기단계(initial phase), 계획단계(planning phase), 집행단계(implementation phase) 등 3 단계로 구성된다. 우선 초기단계에서는 통합계획에 참여하는 많은 주체들이 ROM-area 내에 존재하는 문제들의 종류와 심각성을 인식하고 상호간에 신뢰를 회복하며 그 문제 해결을 위해 함께 노력할 것을 합의해야 한다. 그리고 그러한 합의는 공식적인 계약(covenant 또는 agreement)

21) 이 시범 프로젝트는 현재까지 진행 중이며 전국적으로 계획의 연계 또는 통합을 강제하는 제도개선까지 이루어진 것은 아니다.

의 형태로 구체화됨으로써 다음 단계인 계획단계로 넘어간다.

계획단계에서는 프로젝트에 참여하는 여러 당사자들 사이에 통합적인 실천계획(action plan)에 대한 합의가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 먼저 계획의 통합적인 목표에 대해 합의해야 한다. 통합계획의 목표는 크게 공간 개발과 환경의 질 개선이라는 양대 목표를 정점으로 하여, 양대 목표 달성을 위한 하위 목표와 계획기간 동안 달성 가능한 세부 결과에 합의해야 한다. 또한 지역 내에서 바람직한 개발의 종류와 지역의 특성을 결정하기 위해 어떤 수단들이 도입되어야 하는지에 대한 합의가 이루어져야 한다.

집행단계에서는 중앙정부, 지자체, 민간업체, 주민조직, 환경단체 등이 집행조직을 구성하여, 계획단계에서 수립된 통합적인 실천계획에 따라 여러 당사자들이 각자 자신에게 해당되는 사업을 집행한다. 보통 통합계획 내에는 여러 가지 프로젝트가 동시에 진행되며 각각 다른 하위 목표를 추구하지만, 결국은 공간 개발과 환경의 질 개선이라는 양대 목표를 적절히 달성하는 데 기여할 수 있도록 끊임없는 평가와 피드백이 이루어져야 한다.²²⁾

(2) 도시·환경 프로젝트(City and Environment Projects)

도시·환경 프로젝트는 1997년에 네덜란드 주택·공간계획·환경부가 25개 도시를 도시·환경(City and Environment) 시범도시로 지정하면서부터 시작되었다. 이 프로젝트는 국가의 엄격하고 일률적인 환경기준에 대해 공간적 차별성을 부여함으로써, 도시차원에서 환경정책이 공간계획과 용이하게 결합할 수 있도록 하자는 데 핵심이 있었다.

도시수준에서도 공간계획과 환경정책 사이의 상충의 문제는 대부분 두 영역 사이에 협력이 제대로 이루어지지 않기 때문에 발생하지만, 때로는 관련 부서간 협력과 의사소통이 적절히 이루어지더라도 여전히 환경의 질이 개선되지 않는 상황이 존재하는 경우²³⁾가 있었다. 이런 경우 공간-환경 갈등을 해결하기 위해서는 그 지방에

22) ROM 프로젝트의 집행 과정에 대해서는 Rijnmond 사례를 다룬 A. Dijkstra. 1999. "ROM-Rijnmond: programme management in practice." in *Integrating City Planning and Environmental Improvement: Practicable strategies for sustainable urban development*, edited by D. Miller and G. de Roo. (Aldershot: Ashgate): pp. 109-121. 참조

23) 제1차 국가환경정책계획에서는 지역·지구별로 환경의 질을 통합적으로 등급화 하여 나타내는 통합환경구역제인 IEZ(Integrated Environmental Zoning)이라는 혁신적 제도를 도입하여, 환경오염의 정도를 통합적으로 평가하고 이를 바탕으로 오염지역과 환경오염에 민감한 주거지역을 엄격히 분리시키도록 하였다. 그런데 11개 시범지역에 이 제도를 적용해 본 결과 대부분의 지역이 기준 미달이고 오직 Hengelo라는 도시만이 실제로 적용 가능한 것으로 판명되었다.(D. Miller and G. de Roo. 1996. "Integrated Environmental Zoning: An Innovative Dutch Approach to Measuring and Managing Environmental Spillovers in Urban Regions." *Journal of the American Planning Association* 62(3): pp. 372-279.)

맞게 환경정책을 조정해야 한다. 도시·환경 프로젝트는 이런 배경 하에서 출발하였다. 즉 공간계획의 초기 단계부터 환경적 고려가 이루어지더라도 국가의 환경기준을 달성하는 것이 불가능할 경우, 환경문제 해결에 있어 지방에 융통성을 부여함으로써 공간-환경 갈등을 해소하고자 했던 것이다.²⁴⁾

그러나 이러한 융통성을 부여받기 위해서는 해당 지자체가 다음과 같은 세 단계를 충실히 이행해야 한다. 1단계로 지자체는 도시 수준에서의 환경적 관심을 계획의 초기단계부터 공간계획에 통합해야 한다. 그리하여 되도록 환경문제가 원천적으로 발생하지 않도록 해야 한다. 2단계로 지자체는 기존의 규제를 최대한 창조적으로 활용하여 환경문제를 해결하도록 해야 한다. 3단계로 앞의 두 단계를 모두 실천해도 환경의 질에 있어서 적절한 개선이 이루어지지 않는 것이 명백해지면, 경우에 따라 국가의 엄격한 환경기준과 절차로부터 벗어나는 것이 허용된다. 그러한 경우에도 불가피하게 발생하는 모든 환경적 손실에 대해서는 도시 내 다른 구역에서 반드시 보상이 이루어져야 한다. 보상은 손실이 발생한 환경 부문 내에서 이루어지는 것이 최선이지만, 이것이 불가능할 경우에는 다른 환경 부문이나 심지어는 환경 이외의 영역에서도 보상(예를 들어 경제적 보상)이 이루어질 수 있다.

2. 네덜란드 사례 분석

1) ROM 프로젝트 사례

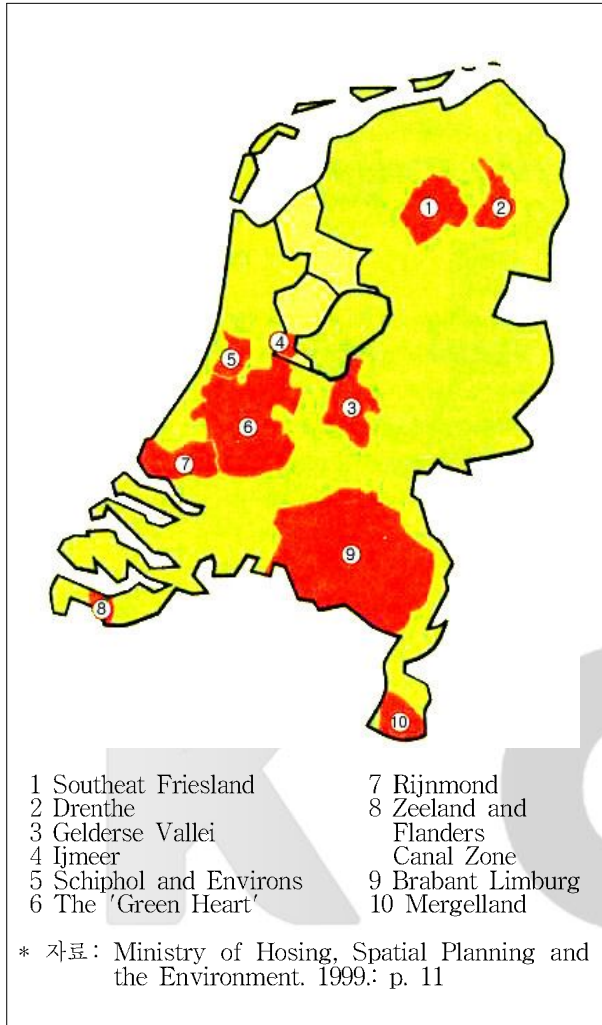
(1) ROM 시범지역 개요

10개의 ROM 시범지역(ROM-areas)은 지역적 분포의 측면에서 도시와 농촌에 걸쳐 전국적으로 고루 분포되도록 하였다. 그리고 각각의 ROM-area는 대부분 하나의 주(Province) 내에 있었으나 해당 주 내에서는 여러 자치단체에 걸쳐있는 경우가 많았다. 따라서 ROM 프로젝트의 추진기구에는 국가기관(주택·공간계획·환경부), 주정부, 지방자치단체, 민간업체, 환경단체, 지역 내 주민조직 등이 포괄되어 공간위계상 어떤 한 수준에 국한되지 않았다.

한편 문제영역의 측면에서는 지역계획 및 환경문제와 관련된 전 영역을 포괄하도록 선정되었다. 우선 농촌지역 중에서 De Peel, Drenthe, Gelderse Vallei 등의 지역에서는 주로 영세한 농업의 개발과 환경오염 문제가 결합되어 있었고, Friesland는 대규모 농업이 환경기준(암모니아 법의 기준)과 상충을 이루는 문제가 있었으며, South Limburg 지역은 농촌개발에 의한 중요한 경관생태자원이 훼손되는 문제가 있었다. 도시지역 중에서 Schiphol 공항과 Rijnmond 지역은 경제 성장과 삶의 질을 조화시키는 문제가 중요하였고, The 'Green Heart' 지역과 암스테르담의 Ijmeer 강

24) J.A. van Staalduine and M.T.T. Simons., *op. cit.*: p.43.

<그림 3-1> ROM-areas의 분포



주변지역의 경우는 주택의 부족으로 인한 도시팽창의 요구와 환경적 요구의 상충문제가 존재하였다.²⁵⁾

이처럼 ROM-area들은 제각각 다른 문제들을 가지고 있었고 각각의 프로젝트가 처한 조건도 달랐지만, 문제에 접근하는 방법에 있어서는 앞서 제시한 ROM 프로젝트의 일반적 방법이 공통적으로 적용되었다. 그 결과 어떤 지역에서는 프로젝트가 성공적으로 진행되기도 하였고, 다른 지역에서는 예상했던 것보다 진행이 더 더디게 되거나 좋지 않은 결과를 보이기도 하였다.

(2) ROM 사례분석

사실 아직까지 10개 시범지역에 대한 ROM 프로젝트는 진행단계에 있으므로 평가를 하기에는 이르다. 그러나 현재까지 네덜란드에서 진행된 ROM 프로젝트 사례들을 분석해 보면 지역적 차원의 계획연계에 관한 몇 가지 중요한 사실들을 도출해낼

수 있다.

우선 대부분의 ROM 프로젝트는 합의 형성을 위해 많은 시간과 노력을 투입되어야 성공하고 단기간 내 중요한 결과가 도출되는 경우는 없다는 사실이다. 실제로 네덜란드에서 진행된 사례들은 보면 계획에 대한 합의가 이루어지기까지는 수년의 시간이 소요된다는 사실을 알 수가 있다. Gelderse Vallei 근처의 Veluwe 북서부²⁶⁾에는 이른바 ‘고립 농지’(Agrarian Enclave)가 위치하고 있었는데, 그곳은 매우 보존 가치가 높은 지역인 동시에 집약적 농토이용으로 심각한 훼손이 예상되는 지역이었다. 그래서 농업계획, 자연보호, 수자원 관리 등의 계획이 각각 독립적으로 수립되고 나

25) 농촌과 도시에 걸쳐 이렇게 다양한 문제들을 포괄하도록 ROM-areas를 선정한 것은 다양한 문제의 해결에 대해 ROM 프로젝트가 가지는 가능성을 검증하기 위한 정책적 배려가 있었다.

26) 이에 대해서는 Klaas Bouwer., *op. cit.*: pp.107-116. 참조

서, 이들 문제를 총체적으로 접근하기 위해 하나의 계획으로 통합하려는 시도가 진행되었다. 그러나 다양한 이해집단과 여러 기관이 연관되어 있어서 그 지역개발의 통합적 목표에 대한 합의를 이끌어내지 못하고, 지속가능한 농업이라는 목표는 아직까지 현실화되지 못하고 있다.

두 번째로 관련 법 및 제도의 개선, 재정지원 등을 위한 중앙정부의 노력이 있는 경우 프로젝트의 진행은 훨씬 더 수월해진다. ROM 프로젝트는 지방의 특수성을 전제로 하기 때문에 전국적으로 동일한 법적 규제를 강제하는 국가의 제도와는 상충되는 경우가 많다. 따라서 중앙정부가 관련법 및 제도를 수정하거나 예외를 인정해주는 조치를 취하면 그만큼 성공가능성이 커진다. 재정적 인센티브 역시 프로젝트의 진행에 긍정적 기여를 할 수 있다. Southeast Friesland²⁷⁾의 경우, 국가의 암모니아법(National Ammonia Law)때문에 프로젝트가 좌초할 위기에 처했다. 전체 자연보전지역의 1/3에 해당하는 광대한 보전지역에 둘러싸인 이 지역의 농민들이 지나치게 기준이 높은 이 법의 규정을 따를 수 없었기 때문이다. 프로젝트 참여한 당사자들은 암모니아 감축에 합의하면서도 총량규제 방식을 도입하도록 법개정을 추진하였다. 즉 기준을 초과해서 배출한 자들이 기준을 달성한 자들과 균형을 맞추는 경우 이를 인정해달라는 것이었다. 법개정 문제 때문에 오랜 시간 동안 위기에 처해 있던 이 프로젝트는 법개정이 이루어지면서 돌파구를 찾게 되었다.

세 번째로 대부분의 ROM 프로젝트의 이니셔티브가 중앙정부에서 나왔으나 지방에서 문제의 해결을 위한 노력이 선행된 경우 훨씬 수월하게 진행된다는 사실을 알 수 있다. 이는 프로젝트의 초기단계에서 여러 당사자들이 문제를 인식하고 신뢰를 회복하는 데 걸리는 시간이 그 만큼 절약되기 때문인 것으로 보인다. Groningen시는 Derentse Aa 강²⁸⁾으로부터 식수를 공급받는데, 주변 농업의 농약과 비료로 인한 오염이 심각해졌다. 이 문제 해결을 위해 ROM 프로젝트로 편입되기 전부터 농업개발과 수질 보전을 위한 노력이 진행되었다. 수질오염 방지 조치들, 지역개발계획, 주의 환경정책계획, 주의 수질관리계획 등이 이 문제 해결 위해 수립되었던 것이다. 그러다가 이러한 다양한 계획이 ROM 프로젝트 편입된 후 재정적으로 도움을 받아 더욱 빠르게 진행될 수 있었고, 단순히 수질오염 문제만을 다루는 데서 나아가 자연보전, 농촌지역 관리, 교통, 레크리에이션, 관광 등에 대한 포괄적 접근이 가능해졌다.

마지막으로 때로는 해당지역의 구체적이고도 강력한 개발 요구에 밀려 환경정책

27) 이 사례에 대해서는 Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment., *op. cit.*: p.25. 참조.

28) 이 사례에 대해서는 Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment., *op. cit.*: pp.27-28 참조.

의 후퇴가 있을 수도 있다는 점을 지적할 수 있다. 네덜란드 정부의 ‘물류중심국가’ 발전이라는 목표아래 추진된 Schiphol 공항 지역의 개발²⁹⁾이 환경친화적으로 이루어질 수 있도록 하기 위해 이 지역은 ROM-area로 선정되었다. 그리하여 중앙정부, North Holland Province 당국, Schiphol 공항, Haarlemmermeer와 Amsterdam 자치단체 등이 협의하여 Schiphol 지역개발계획인 이른바 ‘집근계획’(Plan van Aanpak)을 수립하였다. 이 계획은 지역개발의 목표를 공항과 주변지역의 경제발전과 환경개선이라는 두 가지 목표를 동시에 추구하였다. 그러나 현실적으로 국가와 지역 모두 경제적 목표에 우선 순위를 두었기 때문에, 공항 건설에 따른 소음, 대기 오염 등 환경 문제는 증가할 것으로 보인다. 또한 1993년에 통합 환경영향평가가 발표되었으나 의사결정 과정에서 이것이 어떤 역할을 할 수 있는지에 대해서는 아직까지 명확히 결정되지 않은 상태이다.

2) 도시·환경 프로젝트 사례

(1) 사례지역 개요

네덜란드 주택·공간계획·환경부가 도시·환경 프로젝트의 대상지로 승인한 25개 도시도 ROM 프로젝트의 경우와 마찬가지로 광범위한 영역의 문제와 여러 지역을 포괄하도록 선정되었다. 대개 해당 도시지역의 유형에 따라 비슷한 문제들을 안고 있었기 때문에 몇 가지 유형으로 나누어 살펴보면 좋은 시사점을 얻을 수 있다.

<표 3-2> 도시·환경 프로젝트 대상 도시 유형

유형	프로젝트 대상 도시	대상도시 수 (비율)
도심지역 (inner-city areas)	Assen, Apeldoorn, Deventer, Maastricht, Oosterhout, Tilburg, Delft, Groningen, Haarlem, Utrecht, Drachten, Delft, Groningen, Haarlem, Utrecht, Drachten	11 (44%)
전후근린주거지역 (post-war residential neighborhoods)	Amsterdam, Arnhem, Eindhoven, Rotterdam, Schiedam, North IJmuiden	6 (24%)
오래된 항구 및 강 주변	Scheveningen, Vlaardingen, Vlissingen, Roermond	4 (16%)
철도역 근접 지역	Almelo, Amersfoort, Hengelo, Leiden	4 (16%)

25개 대상지는 해당지역의 입지특성과 그 지역이 가진 문제의 유형에 따라 4가지로 나눌 수 있다.³⁰⁾ 즉, 낙후되고 오염이 심각한 도심지역 (inner-city areas)이 11

29) 이에 대해서는 Klaas Bouwer., *op. cit.*: pp.107-116. 참조

30) Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment., *op. cit.*: pp. 35-37. 에서 분류

곳, 낙후된 주택 재고와 범죄 등으로 슬럼화된 전후근린주거지역(post-war residential neighborhoods)이 6 곳, 오랜 항구 및 강 주변 지역이 4 곳, 철도역 근접 지역이 4 곳이다. 이들 도시는 모두 환경문제가 심각하여 어떤 현실적 노력으로도 환경의 질을 환경기준 이상으로 높일 수가 없는 지역을 포함하고 있었다.

이들 지역은 모두 도시·환경 프로젝트의 1단계 및 2단계 조건을 모두 만족시키고 있었기 때문에, 주택·공간계획·환경부는 3단계의 적용을 승인하여 환경기준 자체를 완화하거나 융통성 있게 적용할 수 있게 하였다. 그렇게 하지 않으면 어떤 공간계획도 불가능하여, 시간이 지나면 오히려 상황이 악화될 수도 있었기 때문이다. 그 결과 대부분 도시들은 과거보다는 좋은 상태로 변하고 있다.

(2) 도시·환경 프로젝트 사례분석

우리나라에 대한 적용 가능성을 고찰하기 위하여 지역 유형별로 어떤 문제에 직면하였으며 이에 대해 어떤 식으로 접근했는지 구체적으로 살펴보도록 하자.

우선 대상지로 선정된 지역 중 가장 많은 비율(44%)을 차지하는 도심지역은 대부분 낙후되고 환경적으로 오염이 심각한 지역들로서, 특히 과거 이 지역에 입지한 산업 및 도시기능으로 인해 소음과 토양 오염, 악취 등 여러 가지 문제가 복합되어 있는 지역들이었다. 그런데 도시·환경 프로젝트를 통해 산업의 현대화를 도모하거나 주거지역으로 탈바꿈하여 지역을 재생시켰다. Groningen시에 있는 CiBoGa (Circus/Boden/Gasworks)³¹⁾는 과거 이 지역에 입지한 석유산업으로 인한 환경오염이 심각하여 개발이 불가능한 상태였다. 그런데 도시·환경 프로젝트에 편입되면서 개발이 가능해져서, 1300대 용량의 주차장, 1000세대 규모의 주택, 대규모 도매 시설, 업무·상업·산업 등을 입지시킬 계획이 수립되었다. 이러한 도심지역의 개발은 낙후된 도심을 재활성화 함으로써 도시의 외연적 확산 방지에 기여하여 광역적 차원에서 환경 보전에 도움이 된다.

다음으로 전후근린주거지역은 재고 주택의 불량, 아파트 중심의 편중된 주택 유형, 높은 범죄율 및 실업률, 마약 등 온갖 사회적 병폐가 만연하여 이 지역에 대한 주택 수요가 점점 줄어들어 슬럼화 되고 있었다. 그리고 몇몇 지역들은 고속도로가 가까이 지나가서 소음과 대기오염이 심각하였다. 도시·환경 프로젝트에 편입된 이 유형의 지역들은 이들 환경문제에 대한 기준의 적용에 있어 융통성을 적용 받음으로써, 주택 재고의 형태를 다양화하고 공공시설물을 개선하는 등 재개발을 할 수

한 유형 중 도심산업지역(inner-city industrial sites)과 도심지역(inner-city areas)은 성격상 유사성이 많으므로 하나로 통합하여 4 가지 분류를 사용하였다. 각각의 유형이 가지고 있는 구체적 문제는 사례분석에서 다루도록 한다.

31) 이에 대해서는 Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment., *op. cit.*: p. 10. 참조

있게 되었다. Old Ijmuiden과 Ijmuiden North³²⁾는 Hoogovens 철강 공장으로부터 나오는 매연의 공해가 심각한데다가 인접한 항구로부터 나오는 소음으로 인해 재개발이 어려웠다. 그리하여 낡은 주택 재고, 녹지공간 및 운동장의 부족, 소음 및 대기 오염문제 등이 심각하였는데 도시·환경 프로젝트에 편입되면서 문제의 돌파구가 열렸다. 사회적 결속, 환경피해, 교통 등 세 가지 주제와 근린생활권 6 곳에 대한 프로젝트가 논의되어 2000년부터 계획대로 개발이 시작되었다. 이 계획에는 도시계획가뿐만 아니라 환경전문가, 사회복지가 등 많은 관계자들이 계획에 참가하여 문제 해결에 나섰다. 그런데 문제는 주민들의 참여가 저조하여 주민참여를 독려하는 컨설팅 회사가 프로젝트에 참여해야 할 정도였다. 슬럼화 된 주거지역을 재개발하는 데 있어서는 주민참여를 이끌어내기 어렵다는 사실을 여기서도 확인할 수 있다.

세 번째로 항구나 강 주변 지역, 그리고 철도나 철도역 근처 지역의 경우는 소음 공해로 인해 개발이 제한되는 반면에 왕성한 물류 기능, 도심과의 근접성 등 장점을 이용하면 얼마든지 개발 잠재력이 있는 지역들이었다. 그런데 도시·환경 프로젝트에 편입되면서 소음 기준이 완화되어 주택 개발과 인근지역 개발이 가능하게 되었다. 헤이그에 있는 항구인 Scheveningen Harbour³³⁾는 헤이그로부터 주택 공간에 대한 수요를 충족시켜 줄 것을 요구받아 왔지만 항구의 소음으로 인하여 이러한 요구를 수용하기 어려웠다. 그리하여 소음에 관한 국가의 규제를 완화시킬 필요가 제기되어 도시·환경 프로젝트가 추진된 결과, 항구 개발과 주택공급을 동시에 충족했을 뿐만 아니라 관련 일자리 창출에도 기여했다. Almelo³⁴⁾는 철도와 철도 조차장(marshalling yard)에서 나오는 소음 및 진동, 위험 물질 수송에 따른 위험 요소 등으로 인해 개발이 제한되어 왔다. 또한 철도가 도시 중앙과 반대쪽 지역을 단절시켜 도심에서 분리되는 지역이 존재해왔다. 이 지역도 도시·환경 프로젝트에 편입되어 소음 기준이 완화되고, 소음 저감을 위한 여러 가지 대책이 도입됨에 따라 지역 재생의 길이 열렸다.

이상의 사례에서 우리는 특수한 상황에 처한 도시에서 도시·환경 프로젝트는 환경과 지역개발을 위해 동시에 좋은 결과를 가져오는 win-win 전략으로서 의미를 가진다는 점을 알 수 있다. 즉, 과거에 환경적으로 건전하지 못한 방식으로 개발이 이미 진행되어 그 부작용이 그 지역의 발전을 가로막고 있는 지역에 이 프로그램을 적용할 경우, 낙후된 경제도 활성화되고 오염된 환경도 개선되는 효과가 나타나는

32) 이에 대해서는 Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment., *op. cit.*: pp. 33-34. 참조.

33) 이에 대해서는 Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment., *op. cit.*: pp. 31-33. 참조

34) 이에 대해서는 Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment., *op. cit.*: pp. 38-39. 참조.

것이다.

IV. 정책적 시사점

1. 장소 특정적 계획연계의 의의

공간계획과 환경정책의 연계 부족으로 인한 문제는 네덜란드뿐만 아니라 우리나라를 비롯한 많은 나라에서 공통적으로 나타나고 있는 문제이다. 따라서 계획의 연계를 시도했다는 점 자체로서 네덜란드의 장소 특정적 계획 연계는 평가받을 만하다. 뿐만 아니라 장소적 구체성을 갖는 지역 차원에서 계획을 연계하는 것은 몇 가지 점에서 상당한 의미를 지니는 것으로 보인다.

우선, 계획과 관련된 당사자들간의 합의 형성(consensus building)을 계획의 출발점으로 하고 있다는 점이다. ROM 프로젝트와 도시·환경 프로젝트는 모두 지역에서 벌어지는 문제에 해답을 도출하는 과정에서 여러 당사자들의 참여와 합의를 중시하고 있다. 합의적 접근은 지역적 차원에서 계획 연계를 시도하기 때문에 더 용이하였다. 규모가 작아질수록 협력의 가능성은 커지기 때문이다. 환경단체, 기업, 지방정부, 주민조직 등 여러 당사자들의 참여와 합의를 통해 공간계획과 환경정책의 결합을 시도한다는 것은 매우 중요한 사실이다. 합의 형성을 통한 계획이 계획의 정당성과 실행가능성을 높인다³⁵⁾는 것은 이미 널리 알려진 사실이기 때문이다.

다음으로 환경정책이 지역적 차원에서 공간계획과 만난다는 점에서 환경정책이 공간적 구체성을 갖추는 데 기여할 것으로 보인다. 1992년 리우회의에서는 환경 보전을 위한 지방의 실천이 중요함을 인식하고 ‘지방의제 21’(Local Agenda 21)을 수립하여 실천할 것을 합의하였다. 구체적 환경 문제에 효과적으로 대응하기 위해서는 환경 보호의 실천이 장소적 구체성을 지니지 않으면 안 된다는 인식이었다. 대부분의 공간계획이 지방정부 주도로 수립되어 진행되는 데 반해, 환경정책의 목표와 기준은 대부분은 국가에 의해 정해지기 때문에 양자 사이에 불일치와 갈등이 존재했다. 그런데 네덜란드의 장소 특정적 지역연계는 환경정책의 지역적 차별화를 통해 이러한 불일치를 해소하려 했다는 점에서 평가받아야 한다.

마지막으로 이 접근은 지역개발에 대한 요구뿐만 아니라 환경 보전에 대한 상당한 요구가 공존하는 지역에서 상당히 유용할 것으로 보인다. 실제로 Groningen시의 Derentse Aa 강의 사례에서도 알 수 있듯이 환경 보호를 위한 지역의 이니셔티브가 어느 정도 존재할 때 이러한 접근의 실현 가능성은 훨씬 더 높아진다. 도시·환경

35) J. E. Innes. 1996. "Planning through consensus building: A new perspective on the comprehensive planning ideal." *Journal of the American Planning Association* 62(4): pp. 460-472

프로젝트가 대부분 좋은 결과에 도달할 수 있었던 것도 사실은 더 이상 나빠질 것이 없을 정도로 악화된 환경에 대한 공동의 인식이 있었기 때문이다. 따라서 누구나 쉽게 환경문제를 인식할 수 있는 지역에 대해서 이러한 접근을 적용한다면 상당히 좋은 결과에 도달할 것으로 보인다.

2. 장소 특정적 계획연계의 한계

앞에서 살펴본 바와 같이 네덜란드의 장소 특정적 계획 연계는 상당한 의미를 지니고 있음에도 불구하고, 우리가 현실에 적용함에 있어서는 그 한계 역시 명확히 인식하고 있어야 한다. 한계로 지적될 수 있는 것들은 다음과 같다.

우선 이 접근이 합의 형성을 중시한다는 사실은 때로 프로젝트의 진행에 교착상태를 가져다 주는 원인이 될 수도 있다는 점이다. 이 접근은 공간의 개발과 환경의 보전이라는 상충되는 목표를 추구하는 경우가 많고, 그러한 목표는 지역 내 여러 당사자들의 이해관계와 맞물려 좀처럼 타협되기가 힘들다. 그럼에도 불구하고 이 접근, 특히 ROM 프로젝트는 그 핵심이 여러 당사자들이 참여하여 합의를 형성하는 데서 출발하는 것을 전제로 하기 때문에 결론에 도달하기까지 많은 시간이 소요된다. 합의 형성에 의한 환경과 개발의 win-win 전략은 말처럼 그렇게 쉽지 않은 것이다. 네덜란드처럼 합의를 통한 협력적 전통이 강한 나라에서조차 합의에 도달하는 데까지 많은 시간과 노력이 소요된다는 점은 깊이 염두에 둘 필요가 있다.

다음으로 자칫 이러한 접근은 일부 지역에 대해 환경정책의 후퇴를 초래할 수도 있다는 점이다. 환경정책의 지역적 차별화를 시도한다는 것은 적어도 국지적으로는 환경 기준을 완화시켜준다는 것을 의미한다. 그래야만 개발 지향적인 공간계획과의 간극을 조금이나 줄일 수 있기 때문이다. 물론 이러한 접근이 도시 혹은 지역 전체 차원에서는 총량적으로 환경오염이 증가해서는 안 된다는 전제에서 출발을 하는 것은 사실이다. 그러나 앞서 제시한 사례 중에서도 몇몇 ROM 프로젝트 사례는 지역의 경제적 개발에 대한 요구에 밀려 환경 보호가 유명무실해진 경우를 보여주고 있다. 특히 보전의 요구보다 개발의 요구가 월등히 높은 지역에 이 접근을 적용할 경우, 무분별한 개발로부터 환경을 보호할 최후의 보루인 국가의 엄격한 환경규제마저 제함을 발휘할 수 없기 때문에 개발의 독주를 제어할 길이 없게 된다.

장소 특정적 계획연계가 갖는 이러한 한계를 정확히 인식하여 실제 이를 적용함에 있어서는 이러한 문제가 현실화되지 않도록 해야 한다. 특히 어느 지역이나 도시에 이러한 접근을 적용할 것인가 하는 문제는 무엇보다 중요하다. 당사자들 간에 합의가 이루어질 것 같지 않은 지역이나 환경 보전에 대한 지역적 요구가 적은 지역에 대해서는 이 접근을 적용해서는 안 될 것이다.

V. 결론

지금까지 우리는 공간계획과 환경정책의 지역적 차원에서의 연계에 대해서 네덜란드의 장소 특정적 계획연계(integrated area-specific approach to spatial planning and the environment)를 중심으로 살펴보았다. 공간계획과 환경정책의 연계가 부족하여 두 영역의 상충으로 인한 문제를 경험하고 있는 우리나라의 경우에는 이러한 외국의 사례가 중요한 의미를 지닐 수 있다.

공간계획과 환경정책 사이에는 목표나 접근방식에 있어 커다란 차이를 보인다. 공간계획이 다양한 공간 수요를 충족시키기 위해 지방정부 주도로 지방마다 차별적인 계획을 수립하여 개발을 한다면, 환경정책은 환경의 보전을 위해 국가 주도로 동일한 기준을 설정하여 규제한다. 이러한 차이는 종종 공간-환경 갈등(spatial-environmental conflicts)이라는 형태로 표출되어 심각한 문제가 되기도 한다. 이에 몇몇 나라에서는 이 문제 해결을 위해 공간계획과 환경정책의 연계를 시도하고 있다.

네덜란드도 이러한 문제인식을 함께 하고 1980년대 후반과 1990년대에 진행된 대대적인 시범 프로젝트를 통해 공간계획과 환경정책의 연계를 시도했다. 네덜란드는 이른바 장소 특정적 계획연계를 통해 지역적 차원에서 양자의 결합을 지향했다. ROM 프로젝트와 도시·환경(City and Environment) 프로젝트가 바로 그러한 노력의 산물이다. 네덜란드는 환경오염이 심각한 지역과 보전가치가 높은 개발 예정지를 주요 대상으로 이 실험을 진행하여 상당한 성과를 거두었다.

특히 관계 당사자들의 합의 형성을 통해 접근했다는 점과 환경정책의 공간적 구체화를 시도했다는 점, 그리고 개발과 환경 보전의 요구가 비슷하게 제기되는 지역에서 실행 가능성이 매우 높다는 점이 중요한 의의로서 평가받을 수 있다. 그럼에도 불구하고 이 접근은 합의 형성이 어려울 경우 좌초될 위기에 처할 수 있다는 점과 때로 환경정책의 후퇴를 초래할 수 있다는 점을 항상 경계해야 한다.

전체적으로 볼 때 장소 특정적 계획연계와 같이 지역적 차원에서 공간계획과 환경정책을 결합하는 것은 정당하다. 우리나라에서도 이와 같은 접근은 모색되어야 하고 얼마든지 실행 가능하다고 판단된다. 다만 어느 지역과 도시에 이러한 접근을 적용할 지에 대한 면밀한 조사와 판단이 선행되어야 하며, 이러한 계획연계가 개발 계획의 정당성 포장하기 위한 수단으로 전락하지 않도록 세심한 주의가 요구된다.

참고문헌

- 이용우, 윤양수, 박양호, 이종익, 김연규, 변병설 외. 2001. 환경친화적 국토발전을 위한 전략 연구. 서울: 국토연구원.
- 최영국. 2001. "국토이용계획과 환경보존계획의 통합방안." 지속가능한 국토이용체계 구축방향 (새국토연구협의회 공개토론회 자료집): pp. 45-101.
- 환경부. 2000. 친환경적 도시계획수립방안 연구. 서울: 환경부.
- Bouwer, Klaas. 1994. "The integration of regional environmental planning and physical planning in the Netherlands," *Journal of Environmental Planning & Management* 37(1): pp.107-116.
- Center for Environment and Planning. 2000. *A Comparison of Environmental Planning Systems Legislation in Selected Countries*. Bristol: University of the West of England.
- de Roo, G and D. Miller. 2000. *Compact Cities and Sustainable Urban Development*. Aldershot: Ashgate.
- de Roo, G. and D. Miller. 1997. "Transitions in Dutch environmental planning: New solutions for integrating spatial and environmental policies." *Environment and Planning B: Planning and Design* 24: pp. 427-436.
- Dijkstra, A. 1999. "ROM-Rijnmond: programme management in practice." in *Integrating City Planning and Environmental Improvement: Practicable strategies for sustainable urban development*, edited by D. Miller and G. de Roo. (Aldershot: Ashgate): pp. 109-121.
- European Commission. 1999. *The EU compendium of spatial planning systems and policies: The Netherlands*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Expert Group on the Urban Environment of the European Commission. 1996. *European Sustainable Cities report*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Innes, J.E. 1996. "Planning through consensus building: A new perspective on the comprehensive planning ideal." *Journal of the American Planning Association* 62(4): pp. 460-472.
- Meijburg, E. 1997. "Towards an integrated district oriented policy: a policy for urban planning and the environment in Amsterdam." in *Urban Environmental Planning: Policies, instruments and methods in an international perspective*, edited by D. Miller and G. de Roo. (Aldershot: Ashgate): pp. 107-121.
- Miller, D. and G. de Roo. 1996. "Integrated Environmental Zoning: An Innovative Dutch Approach to Measuring and Managing Environmental Spillovers in Urban Regions." *Journal of the American Planning Association* 62(3): pp.

372-279.

Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment. 1999. *Area-specific Policy works: Environment and spatial planning in partnership*. The Hague: VROM.

van Staalduine, J.A. and M.T.T. Simons. 1999. "Environment and Space: towards more cohesion in environmental and spatial policy." in *Integrating City Planning and Environmental Improvement: Practicable strategies for sustainable urban development*, edited by D. Miller and G. de Roo. (Aldershot: Ashgate): pp. 33-50.

WHO Healthy Cities Project Office. 1999. *Towards a new planning process: A guide to reorienting urban planning towards Local Agenda 21*. (European Sustainable Development and Health Series:3) WHO Regional Office for Europe.

Abstract

Integrating spatial planning and environmental policy in the regions: Lessons from an integrated area-specific approach in the Netherlands

In Kwon Park

Keyword: City and Environment projects, integrated area-specific approach, ROM projects, spatial-environmental conflicts

Separation of spatial planning and environmental policy has sometimes led to so-called 'spatial-environmental conflicts' that is discord between the two policies. To solve this problem, the Netherlands has tried to integrate the two through a series of pilot projects since the late 1980s. The integrated area-specific approach to spatial planning and the environment such as ROM projects and the City and Environment project is the result of those efforts. The purpose of this thesis is to get lessons from that approach through estimating the significance and limit of it with respect to applicability to the other situations like Korean reality. The integrated area-specific approach can

be estimated to have important meanings such as consensus building approach, the spatial specification of environmental policies, and good applicability to the areas with strong environmental challenge. In spite of this significance, this approach also has risk of failure in consensus building and of the decline of environmental policy. This fact leads to the result that we should go toward integrating spatial planning and environmental policy in the regions just with the precaution.

K C I