

서울특별시 도시계획과 환경계획의
연계성 제고방안

서울시 도시계획과 환경계획의 연계성 제고방안

이 창 우

서울특별시 도시계획과 환경계획의
연계성 제고방안

시 정 연
2004-R-14

서울시 도시계획과 환경계획의 연계성 제고방안

A Study on the Linkage between Urban Planning and Environmental Planning of Seoul

2004



서울시정개발연구원
Seoul Development Institute

연구진

연구책임 이 창 우 • 도시환경연구부 연구위원
연구원 김 민 희 • 도시환경연구부 연구원

자문위원 변 병 설 • 인하대학교 교수
이 재 준 • 협성대학교 교수
전 재 경 • 법제연구원 연구위원
최 영 국 • 국토연구원 연구위원 (가나다 순)

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

I. 연구의 개요

1. 연구의 배경

- 현대 도시발전의 틀이 개발 중심 패러다임에서 지속가능한 발전 개념으로 바뀌고 있으며, 이는 도시의 다양한 영역에서 환경적 요소와 계획적 요소가 서로 상충되지 않도록 하면서 동시에 상승효과를 기대하는 새로운 시도임.
- 도시계획 부문은 경제적 발전을 지향하면서 부분적으로 환경적 요소를 수용하려 하고, 환경계획 부문은 환경문제에만 치우쳐 양자가 상충함.
- 서울시는 도시계획 및 사업시행 단계에서 환경성을 검토하고 있으나, 도시계획의 환경성 검토 결과를 해당 사업에 충실하게 반영하기 위해서는 제도적·절차적 개선이 요구됨.
- 2002-2003년에 걸쳐 제4기 녹색서울시민위원회 지속가능발전위원회에서 지속가능성 평가 안건을 다루면서, 도시계획 분야와 환경계획 분야가 서로 연계되어 있지 못해 도시계획 수립과정에서 환경적 검토가 미흡하다는 문제가 계속 제기됨.
- 대부분의 기존 연구는 지방자치단체 차원 혹은 현장의 구체적인 사례보다 도시계획과 환경계획간의 일반론적 연계 필요성을 고찰하고 있음. 본 연구는 서울시 도시계획 및 개발사업의 사례연구를 통하여 지방자치단체 차원에서 도시계획과 환경계획의 연계성 제고를 위한 구체적 방안을 제시한다는 차이를 가짐.

2. 연구의 목적

- 본 연구는 서울시 도시관리계획과 서울시 환경계획 중 법정계획인 환경보전계획, 서울의제 21, 서울시정 4개년계획 중 환경분야 계획간의 관련성이 현재로서는 매우 낮다고 보고 앞으로 그 연계성을 높여나가기 위한 정책 대안을 제시하고자 함. 또한 위 세 가지 지방환경계획의 내부적 통합방안에 대하여 장기적 관점에서 논의함.
- 본 연구의 목적은, 쾌적한 도시환경을 원하는 서울 시민의 높아가는 기대와

요구에 부응하기 위해 서울시 차원에서 도시계획과 환경계획간의 상충성 여부를 파악하는 한편 도시계획과 환경계획간의 연계성을 제고할 수 있는 방안을 제시하는 데 있음.

3. 주요 연구 내용

- 도시계획과 환경계획의 상관관계에 대하여 이론적으로 고찰함.
- 법정계획인 환경보전계획은 물론 지방의제 21과 시정4개년계획 중 환경분야 계획도 실질적으로 지방환경계획의 기능을 하고 있음을 설명함.
- 도시계획과 환경계획의 연계성 부족으로 인해 발생하는 문제를 중앙정부와 서울시로 나누어 연구하고 관련 법, 조례 및 계획의 특성을 비교함.
- 외국에서 시행되는 도시계획과 환경계획간 연계성 제고를 위한 법제도적 동향과 사례를 다룸.
- 서울시 왕십리 뉴타운 지구단위계획을 사례로 도시계획과 환경계획간의 연계성 문제를 검토한 후 정책적 시사점을 제시함.
- 법, 제도, 운영의 세 영역으로 나누어 도시계획과 환경계획의 연계성을 제고하기 위한 방안을 단기, 중기, 장기적 관점에서 각각 제시함.

II. 주요연구 결과

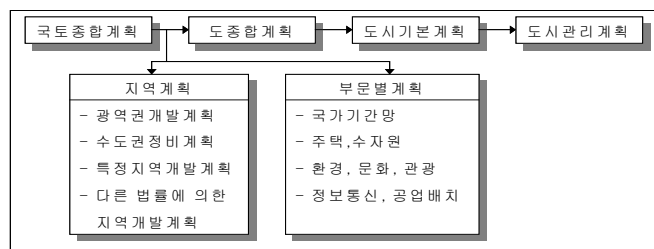
1. 서울시 도시계획과 환경계획의 상관관계

1) 도시계획과 환경계획의 연계 필요성

- 환경계획은 도시계획에 비해 그 전문성과 위상에서 아직 낮은 수준에 머물러 있음.
- 경제발전을 중시하는 관점에서 볼 때, 환경계획은 개발사업의 타당성을 뒷받침해줄 수 있도록 하는 일종의 수단으로, 형식적으로만 계획기능을 할 뿐 실질적 실효성은 크지 않음.
- 환경부문에 큰 가치를 두는 경우, 생태적 환경부문에만 치우쳐 건전한 도시 발전에 걸림돌이 될 수도 있음.
- 도시계획과 환경계획의 수립 및 시행에 있어서 가장 중요한 점은 양 계획간의 연계와 이를 연계시키는 실효성 있는 법과 제도의 마련이라고 할 수 있음.

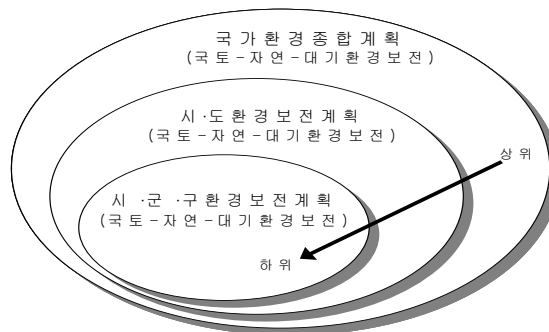
2) 도시계획과 환경계획의 개념

- 도시계획 : 도시 전반의 물리적 계획뿐 아니라 사회계획 부문도 일부 포함하며, 건축, 사회간접자본, 교통, 환경, 경제, 복지 등 각각의 전문분야에 대한 계획요소를 포괄하고, 부문간 유기적 연계와 지속적 상호작용이 필요한 계획임.
- 국토계획의 하위계획으로서의 도시계획 : 국토계획의 광범위한 내용과 방향에 따라 구체적 계획을 수립하며, 도시의 발전 방향과 토지이용계획, 시설계획, 각종 개발사업 등의 내용을 포함하고 있음([그림 1] 참조).



[그림 1] 현행 국토 계획체계

- 환경계획 : 환경보전을 위해 사전에 환경을 배려하고 환경과 관련된 제반 문제와 이해관계를 종합적으로 조정하며 환경자원의 효율적인 관리를 위해 여러 행정수단을 결합시키는 미래 형성적인 환경정책 수단임([그림 2] 참조).
- 일반적 의미의 환경계획 : 기존의 자연환경 중 보전가치가 높은 지역을 보전하기 위한 환경보전계획 수준에 머물러 있으며, 국토계획 및 도시계획과의 적절한 연계가 부족하여 환경계획상의 목표마저 실현하기 어려움.



[그림 2] 환경계획의 위계

3) 지방환경계획의 개념 정립

- 지방자치단체 환경계획은, 이전에는 해당지역의 내부 환경문제에 대처하는 계획으로 족했으나 21세기 지속가능한 발전을 위한 지방환경계획은 지구환경문제에 대한 대응책 마련 등 복합적이며 종합적인 내용까지 포괄해야 함.
- 지방환경계획은 시·도, 시·군·구에서 의무적으로 수립하여 시행하고 있는 환경보전계획뿐 아니라 시정계획 중 환경분야 계획, 지방의제 21도 포함하며, 법정계획과 비법정계획이라는 법제적 틀을 중시하기보다는 지역적 상황에 맞는 실천방안으로서 지속가능성을 담보할 수 있어야 함.
- 환경보전계획 : 환경정책기본법에 의해 지방자치단체가 수립하는 환경계획으로 시·도 환경보전계획과 시·군·구 환경보전계획이 있으며, 다른 계획에 대한 환경계획의 우선성을 명시하고 있음. 구체적인 통제수단이 결여되어 있고 환경계획과 도시계획간의 적절한 연계도 부재함.
- 시정계획 중 환경분야 계획 : 시정운영계획은 4년마다 수립하는 계획으로 시정 전반의 운영 및 4년간의 추진계획을 모두 포함하며 그 일부로 환경분야 계획을 수립함. 지자체 차원의 환경계획으로서는 우선성이 가장 높은 계획임.
- 지방의제 21 : 지역사회 이해관계자들의 파트너십에 의해 만드는, 지역의 지속가능한 발전을 위한 행동계획으로 이해관계자의 참여를 보장하는 심의적 계획(deliberative planning)의 성격을 지님.
- 본 연구는 서울시 환경계획 중 법정계획인 환경보전계획은 실제적 위상이 가장 낮고, 서울의제 21이 중간에 위치하며, 서울시정 4개년계획 중 환경분야 계획이 가장 위상이 높고 중요시되는 환경계획이라고 판단함.

2. 현황과 문제점

1) 중앙정부의 현황과 문제점

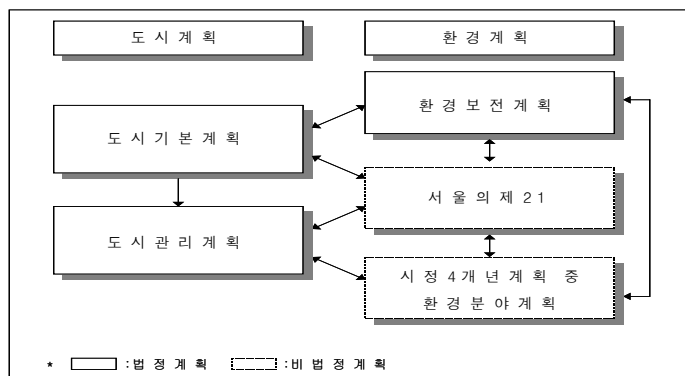
- 환경계획을 공간적 범위에 맞추어 수립하여도 계획 내용이 공간화되지 못해 도시계획과 환경계획의 체계적 상관성이 미약함.
- 개발사업에 대한 기본법은 도시계획 관련법이므로 환경계획은 실질적으로 영향력을 미치기 어렵고, 이로 인한 계획간 우선성에 대한 상충 문제가 발생함.
- 개발행위에 있어서는 공간계획이 환경계획보다 우선하므로 환경문제에 대한 근본적 해결이 어렵고, 충분한 합의과정을 거치기도 어려움.

2) 지방정부의 현황과 문제점

- 개발사업의 계획단계에서 환경부문을 고려하지 못하여 갈등 및 상충이 자주 발생하고 있음.
- 도시계획 관련 법규 및 조례는 개발사업 등 물리적 공간계획에 우선순위를 두고, 환경 관련 법규는 환경적 측면에 우선순위를 두기 때문에 도시계획과 환경계획간 상충성 문제 발생.

3) 서울시의 현황과 문제점

- 주요 행정계획에 대한 지속가능성 평가를 시행하면서 도시계획과 환경계획간 연계성 부족이 문제시됨.
- 녹색서울계획과 시정4개년계획 중 환경분야계획, 서울의제 21은 각각의 공간적, 시간적 차이는 있으나 전반적으로 지향하고 있는 계획 목표는 서울의 지속가능성 달성에 있고, 상세한 계획의 내용도 유사하므로 각 계획의 특성에 맞추어 도시계획분야와 연계시킬 수 있으나 현재 도시계획과 환경계획간에 거의 연계가 이루어지지 못하고 있음([그림 3] 참조).



[그림 3] 서울시 도시계획과 환경계획의 연계 현황

3. 외국의 도시계획과 환경계획의 연계 사례

1) 법제도 동향

- 독일의 공간계획과 환경계획은 각 계획단위의 관련법들에 친환경적 계획요

소 반영을 강제하는 제도적 장치를 마련하고, 건설법전에 의해 건설기본계획 수립시 구체적인 환경측면을 고려하도록 하고 있음. 연방국토건설·계획법 및 건설법전에 환경과 도시계획이 상호 연계되어야 한다는 점을 명시하고 있으며, 연방자연보호법에서는 지역계획, 토지이용계획, 지구상세계획, 건축계획 등 공간계획에서 각각 경관생태계획의 내용을 고려하도록 함.

- 영국 정부는 2000년 지방자치법을 개정함으로써 모든 지방자치단체로 하여금, 지역사회 이해관계자들이 참여하는 거버넌스 체계하에서 지속가능한 도시발전계획인 공동체 계획(Community Plan)을 수립하는 것을 의무화했음. 공동체 계획은 지방의제 21의 발전적 형태로 이해되고 있으며, 이를 통하여 지방자치단체 차원에서 도시계획과 환경계획의 연계를 도모하고 있음.
- 덴마크는 2000년, 우리나라 국토계획법에 해당되는 계획법(Planning Act)을 개정하여, 모든 지방자치단체의 지방의제 21 수립을 의무화하였음. 계획법을 관할하는 중앙부서인 환경부는 4년마다 한번씩 국회에 지방의제 21 성과평가를 보고하도록 함으로써 제도적으로 도시계획과 환경계획이 연계되도록 보장하고 있음.

2) 주요 제도 사례

- 네덜란드에서는 ROM(네덜란드어로 ‘공간계획과 환경’을 의미함)을 통하여 ‘장소특정적 계획연계’ 방법으로 다양한 주체들의 합의를 통한 개발계획을 시행하는 한편, 특정도시를 대상지역으로 정하여 장소적 차별성을 부여해서 개발계획을 시행하는 도시환경프로젝트(City Environment Project)를 통하여 공간계획과 환경정책의 연계를 유도함.
- 유럽도시들의 지속가능한 도시발전을 위한 약속을 담은 문서인 알보그 서약(Aalborg Commitments)은 지방의제 21의 주류화를 위해 지방자치단체가 노력할 것을 천명하면서, 지역의 공간계획과 환경계획을 연계시킬 수 있는 발판을 마련하고 있음.
- 생태예산(EcoBudget) 제도는 환경계획, 환경성과평가, 환경관리를 종합하는 일종의 지방환경관리체계로서, 지방자치단체의 환경보전을 위한 노력을 통합하고 정책과 현실의 간격을 줄이는 데 기여할 것으로 기대됨.

4. 왕십리 뉴타운 지구단위계획 사례연구

1) 왕십리 뉴타운 지구단위계획의 개요 및 지속가능성 평가

- 왕십리 뉴타운 지구단위계획 대상지역은 하왕십리동 일대로 면적 337,200㎡, 4,572세대 거주, 용도는 2003년 12월 현재 상업지역 28,100㎡, 주거지역 309,100㎡로 서울시내 전형적인 주거지 유형임.
- 왕십리 뉴타운 지구단위계획에 대한 지속가능성 평가 결과는 다음과 같음.
 - 계획 수립시 청계천복원사업과의 연계성을 고려하는 등 생태적 측면에서의 심도 있는 고려가 필요함.
 - 고용감소가 일어나지 않도록 하면서 직주근접을 이루기 위한 계획적 검토가 필요함.
 - 서울시에서 진행중인 뉴타운 조성계획 전체에 적용될 수 있는, 신재생에너지 이용이나 중수도 도입 등 세부분야별 가이드라인 마련이 필요함.

2) 사례연구를 통한 정책적 시사점

- 현행 지구단위계획에서는 도시계획과 환경계획의 연계가 잘 이루어지지 않고 있는데, 이를 연계시킬 수 있는 접점을 지속가능성 평가에서 찾을 수 있음.
- 지속가능성 평가의 기준과 절차를 더욱 명확히 함으로써 도시계획과 환경계획이 긴밀하게 연계되는 데 기여하도록 해야 함.
- 지구단위계획에서의 환경성 검토를 환경계획적 고려라고 보기에는 미흡한 점이 많으므로 지구단위계획에 상응하는 법정 환경계획이 있어야 하며, 이를 환경관리계획이라고 부를 수 있음.
- 법정 환경관리계획이 만들어지기 전까지는 지구단위계획 관련 계획도서를 작성할 때, 서울의제 21, 서울시 환경보전계획, 시정4개년계획의 관련 항목들을 의무적으로 검토하도록 함.
- ①환경계획적 요소를 도시계획에 반영하는 방법, ②도시계획과 환경계획을 체계상 대응시키는 방법, ③도시계획과 환경계획을 하나의 계획으로 통합하는 방법이 도시계획과 환경계획을 연계시킬 수 있는 대안으로 검토되어야 함.

III. 정책건의 사항

1. 종합적 개선방안

- 도시계획과 환경계획의 연계 대안으로 ①두 계획체계의 공식적인 연계 없이 환경계획적 요소를 도시계획에 반영하는 방법, ②도시계획과 환경계획을 체계상 1대 1로 대응시키는 방법, ③도시계획과 환경계획을 하나의 계획으로 통합하는 방법을 제시할 수 있음.
- 위 대안들은 선택적이라기보다는 단계적으로 받아들일 필요가 있음.
- 따라서 장기적으로 도시계획과 환경계획의 완전한 통합을 목표로 하되, 중기적으로는 도시계획과 환경계획을 체계적으로 상호 연계시켜나가면서, 단기적으로는 도시계획 측면에서 좀 더 적극적으로 환경을 고려하는 계획을 수립하고 집행하게 하는 전략이 필요함.

2. 법적 개선방안

- 도시계획법과 환경관련법상의 계획과 규제는 상호보완적 공동추진 형태로 연계되어야 하며, 도시계획법상에 환경관련 조항이 좀 더 구체적으로 명시될 필요 있음.
- 정보 구축, 계획, 토지이용 규제, 사후 관리에 이르기까지 도시계획의 전 과정을 통하여 환경부문을 충실하게 검토하여야 함.
- 각 계획의 내용을 해당 법규에서 다룰 때 우선성 표현 대신 관계부서와 협의하여야 한다는 근거 규정을 두는 것으로 수정함으로써 도시계획과 환경계획의 연계를 둘러싼 법적 상충성 문제를 해결해야 함.

3. 제도적 개선방안

- 단기적으로는 도시계획 측면에서 좀 더 적극적으로 환경을 고려하는 개발계획을 수립하여 집행해야 할 것임.
- 중기적으로는 도시계획에 해당하는 도시기본계획과 환경계획에 해당하는 환경보전계획을 서로 연계시키고, 도시관리계획에 상응하는 환경계획으로서 새로이 환경관리계획을 수립해야 함. 환경관리계획 수립은 환경계획체계 전반의 재정비를 전제로 하므로 단기적으로는 시행되기 어려울 것으로 판단됨.

- 규제중심의 환경기준을 적용하는, 명령과 통제 계획의 한계를 극복하기 위해 거버넌스 체계를 구축하는 심의적 환경계획이 필요함.
- 환경계획의 내부적 통합도 필요함. 중·단기적으로는 지방의제 21을 시정계획 중 환경분야 계획과 내용적으로 통합시켜 새로운 공동체 계획 (community plan)을 만들어 환경보전계획과 공동체 계획이 공존하는 형태로 가고, 장기적으로는 환경보전계획과 공동체 계획이 결합하고 이것이 다시 도시계획과 통합하여 지속가능한 도시 발전계획으로 발전해나가야 할 것임.
- 환경계획과 도시관리계획 공히 장소특정적이며 지역적 맥락을 중시하는 이른바 “맞춤형 종합계획”이 되어야 하며, 적어도 도시계획과 환경계획 각각에 있어, 거버넌스 철학에 기초한 새로운 접근방법이 만들어져야 함.
- 환경용량 개념을 도시계획 수립과정에 도입하는 한편 지속가능성 평가 제도를 재정비함으로써 도시계획과 환경계획의 연계성 제고에 이바지해야 함.

4. 운영상 개선방안

- 도시계획과 환경계획간 정합성 문제는 도시계획 분야와 환경계획 분야가 “환경문제”를 바라보는 시각이나 접근방법이 다른 데에서 기인하는 것으로, 향후 양자 모두 환경문제를 경제, 사회, 환경이 통합된 “지속가능성” 측면에서 인식해야 함.
- 체계적인 공무원 연수 프로그램을 마련하고 전문직 공무원도 특채해야 하며, 사회자본으로서의 환경정보 인프라를 구축함으로써 종합 환경정보 관리체계를 구성하는 한편 지방자치단체 환경정보를 데이터베이스화해야 함.
- 개발계획의 초기 단계에서부터 도시계획가와 환경계획가를 모두 참여시키는 한편 지역주민과 기업의 의견을 적극 수렴해나가도록 해야 함.
- 도시계획부와 환경계획 부서간 순환근무제 도입 검토가 필요함.
- 지속가능성 평가를 위해 지구단위계획 관련 계획도서를 작성할 때, 서울의제 21, 서울시 환경보전계획, 시정4개년계획과의 관련성 검토 항목을 반드시 계획도서에 포함시키도록 함.

제 1 장 서론	3
제1절 연구의 필요성과 목적	3
제2절 연구의 범위와 방법	5
제3절 연구의 내용	7
제 2 장 이론적 고찰	11
제1절 선행연구 검토	11
제2절 도시계획과 환경계획의 상관관계	21
1. 도시계획과 환경계획 연계의 필요성	21
2. 도시계획과 환경계획의 개념	22
3. 법적·체계적 연관성	26
제3절 지방환경계획의 개념 정립	29
1. 환경보전계획	30
2. 시정계획 중 환경분야 계획	31
3. 환경계획으로서의 지방의제 21	33
제 3 장 현황과 문제점	39
제1절 중앙정부의 현황과 문제점	39
1. 도시계획과 환경계획의 체계적 상관성	39
2. 도시계획과 환경계획의 법적 상관성	40
제2절 서울시의 현황과 문제점	43
1. 지방 환경계획의 문제점	43
2. 조례상 도시계획과 환경계획 연관성	44
3. 서울시 개발계획 현황	47
4. 서울시 환경계획 현황	49

제 4 장 외국 사례	55
제1절 관련 법제 동향	55
1. 독일의 도시계획법	55
2. 영국의 개정 지방자치법에 의한 공동체 계획	58
3. 덴마크의 지방의제 21 법제화	59
제2절 도시계획과 환경계획 통합을 위한 제도	61
1. 네덜란드 ROM과 도시환경 프로젝트	61
2. 알보그 서약	63
3. 생태예산 제도	64
제 5 장 사례연구	69
제1절 사례연구 접근방법	69
제2절 왕십리 뉴타운 지구단위계획	73
1. 왕십리 뉴타운 지구단위계획 개요	73
2. 왕십리 뉴타운 지구단위계획의 지속가능성 평가	79
제3절 사례연구를 통한 정책적 시사점	81
제 6 장 개선방안	89
제1절 법적 개선방안	89
제2절 제도적 개선방안	93
제3절 운영상 개선방안	99
제 7 장 결론	103
참고문헌	111

표 목 차

<표 1-1> 도시계획과 환경계획간 연계 매트릭스	5
<표 2-1> 토지이용규제와 환경규제의 연계체계	28
<표 2-2> 서울시 환경보전계획(녹색서울계획)의 내용적 범위	31
<표 3-1> 도시계획 관련법 중 환경관련조항	41
<표 3-2> 환경법 상의 도시계획 관련조항	42
<표 3-3> 서울시 도시계획 분야 현행 조례	45
<표 3-4> 서울시 환경 분야 현행 조례	46
<표 3-5> 서울시 3가지 환경계획의 특성 비교	51
<표 4-1> 독일의 도시계획과 환경계획 체계	56
<표 5-1> 서울시 지속가능성 평가 대상 사업 또는 계획	72
<표 5-2> 왕십리 뉴타운 지구단위계획 환경성 검토	78
<표 5-3> 서울시 도시계획과 환경계획의 연계 대안	85

그림 목 차

[그림 1-1] 연구의 체계	8
[그림 2-1] 현행 국토 계획체계	23
[그림 2-2] 환경계획의 위계	25
[그림 2-3] 환경관련 계획 현황	26
[그림 2-4] 국토환경보전계획 위계	27
[그림 2-5] 국토계획체계와 환경계획체계의 계획단계별 연계	27
[그림 2-6] 서울시 도시계획과 환경계획의 연계	35
[그림 3-1] 서울 공간구상 계획도	48
[그림 5-1] 왕십리 뉴타운 입지	75
[그림 5-2] 왕십리 뉴타운 도시계획시설 결정도	76
[그림 5-3] 왕십리 뉴타운 지구단위계획 획지 및 건축물 운영지침도	77
[그림 6-1] 환경계획과 도시계획의 연계 대안 1	94
[그림 6-2] 환경계획과 도시계획의 연계 대안 2	95

제1장 서론

제 1 절 연구의 필요성과 목적

제 2 절 연구의 범위와 방법

제 3 절 연구의 내용

제 1 장 서 론

제1절 연구의 필요성과 목적

현대 도시발전의 틀이 개발 중심 패러다임에서 지속가능한 발전 개념으로 바뀌고 있다. 지속가능한 도시 발전이란, 도시의 다양한 영역에서 환경적 요소와 계획적 요소가 서로 상충되지 않도록 하면서 동시에 상승효과를 기대하는 새로운 시도이다. 그러나 여전히 도시계획 부문은 경제적 발전을 지향하면서 부분적으로 환경적 요소를 수용하고 있기 때문에, 환경적 요소에 치우쳐 환경문제를 해결하고자 하는 환경 부문과 상충하는 결과를 낳고 있다. 개발지향적 시각에서 볼 때, 환경 부문은 개발사업의 발목을 잡는 걸림돌 역할을 할 뿐이며 다양한 개발 수요에 적절히 대응할 수 있는 해결책으로 보이지 않는다. 친환경적 도시개발에 대한 인식과 시민적 요구가 점점 증가하고 있는 가운데, 도시개발과 환경보전이 상호보완적으로 계획과정에 반영되지 못하고 있는 것이 문제시되고 있다.

서울시는 쾌적한 도시환경을 원하는 시민의 기대와 요구에 적극 부응하기 위해 기본적으로 계획 및 사업시행 단계에서 환경성을 검토하고 있지만, 도시계획 환경성 검토 결과를 해당 사업에 충분히 반영하기 위해서는 제도적·절차적 개선이 필요하다. 이미 사전환경성검토 제도와 지속가능성 평가제도 등이 계획단계에서 환경을 개선하기 위해 시행되고 있으나, 근본적으로 환경계획을 도시계획의 한 영역으로 간주하여 사업이 진행되기 때문에 한계가 있다. 특히 2002-2003년에 걸쳐 제4기 녹색서울시민위원회 지속가능발전위원회(이하 ‘녹색위 지속위’라 한다)에서 총 26건의 지속가능성 평가 안건을 다루는 과정에서, 도시계획 분야와 환경계획 분야가 서로 연계되어 있지 못해 도시계획 수립과정에서 환경적 검토가 미흡하다는 문제점이 계속 거론되면서 이 문제의 해결방안 마련을 위한 연구의 필요성이 제기되어 왔다.

환경계획과 도시계획의 연계성에 관한 연구는 대통령 자문 지속가능발전위원회의 토지이용 및 환경규제 소위원회, 국토연구원 등에서 이미 여러 연구자들에 의해 수행된 바 있다. 하지만 대부분의 기존 연구들은, 지방자치단체 차원의 구체적인 사례나 현장의 실제적인 사항을 논의하기보다는 도시계획 및 국토계획과 환경계획간의 일반

론적 연계 필요성을 고찰하는 데 머물고 있다. 따라서 본 연구는 서울시 도시계획 및 개발사업의 사례연구를 통하여 지방자치단체 차원에서 도시계획과 환경계획간의 구체적인 연계성 제고방안을 제시한다는 점에서 기존 연구와 차이가 있다.

도시계획 개념에는 다양한 의미가 내포되어 있다. 우선 도시계획은 국토계획, 지역계획, 도시계획이라는 공간적 계층에서의 하위계획적 의미를 가지고 있다. 그리고 도시계획은 도시기본계획과 도시관리계획으로 나누어지며, 도시관리계획은 다시 도시개발사업계획, 지구단위계획 등으로 세분된다. 본 연구는 공간적 하위계획으로서의 도시계획 중 도시관리계획을 중점적으로 다루고자 한다.

지방자치단체 차원에서의 환경계획은 통상 환경정책기본법에 의한 법정계획인 시·도 내지 시·군·구 환경보전계획을 말한다. 하지만 실제로 지방자치단체에서 환경보전계획 이외에도 환경계획적 기능을 하는 계획들이 있으니, ‘지방의제 21’과 ‘시정 4개년계획 중 환경분야 계획’이 그것이다. 본 연구에서는 서울시 환경계획 중 법정계획인 환경보전계획은 실제적 위상이 가장 낮고, 서울의제 21이 중간에 위치하며, 서울시정 4개년계획 중 환경분야 계획이 가장 위상이 높고 중요시되는 환경계획이라고 이해하고자 한다.

본 연구는 서울시 도시관리계획과 위 세 가지 환경계획간의 관련성이 현재로서는 매우 낮다고 보고, 앞으로 그 연계성을 어떻게 높여갈 것인가에 대한 정책적 대안을 제시하게 될 것이다. 그 정책적 대안으로서, 도시계획에서 환경적 요소를 더욱 철저하게 검토하게 하는 방안, 도시계획과 환경계획을 위계상 1대 1로 상호 연계시키는 방안, 아예 도시계획과 환경계획을 하나로 통합하여 이른바 지속가능한 도시발전계획으로 나아가는 방안들에 대하여 구체적인 논의를 하게 될 것이다. 하지만 이러한 대안들을 선택적인 것이라고 보기보다는 단계별로 하나하나 풀어나가야 전략적 과제로 보아야 할 것이다. 이러한 논의과정에서, 중·장기적 관점에서 앞에서 다룬 세 가지 지방환경계획의 내부적 통합방안에 대해서도 논의가 이루어질 것이다.

위와 같은 논의를 하게 될 본 연구의 목적은, 쾌적한 도시환경을 원하는 서울 시민의 높아가는 기대와 요구에 부응하기 위해 서울시 차원에서 도시계획과 환경계획간의 상충성 여부를 파악하는 한편 도시계획과 환경계획간의 연계성을 제고할 수 있는 방안을 제시하는 데 있다.

제2절 연구의 범위와 방법

본 연구의 연구수행기간은 2004년 3월 1일부터 9월 30일까지의 7개월이다. 사례연구를 포함하고 있는 본 연구의 성격상, 관련 통계자료의 기준연도는 2004년도로 하되, 해당연도의 자료가 없을 때에는 가능한한 최신연도 자료를 사용하는 것을 원칙으로 한다.

본 연구의 공간적 범위는 서울시로 한정한다. 하지만 제2장 이론적 고찰이나 제3장 현황과 문제점, 제4장 외국사례 등의 부분에서 필요시 우리나라 중앙정부와 외국 국가 및 도시를 다루기도 한다.

<표 1-1>에서 보는 바와 같이, 본 연구는 정책, 계획, 프로그램, 사업이라는 ‘계획과정’ 중 계획분야와 법조례, 제도, 계획, 관리집행이라는 ‘계획위계’ 중 계획분야를 중점적으로 다룬다. 특히 도시관리계획으로서의 지구단위계획과 환경계획으로서의 환경보전계획, 서울의제 21, 서울시정4개년계획 중 환경분야 계획 간의 연계성에 초점을 맞추어 연구를 진행할 것이다.

<표 1-1> 도시계획과 환경계획간 연계 매트릭스

과 정 위계	정책	계획		프로그램	사업
법·조례		도시계획			
		환경계획			
제도		도시계획			
		환경계획			
계획		도시계획	도시관리계획 (지구단위계획)		
		환경계획	환경보전계획, 지방의제 21 시정4개년계획 중 환경분야 계획		
관리·집행		도시계획			
		환경계획			

본 연구는 선행연구 및 외국사례 검토를 중심으로 하는 문헌연구와 서울시 사례지역 분석을 중심으로 하는 사례연구를 병행하여 다음과 같은 방법으로 이루어진다.

첫째, 문헌조사를 통하여, 국내·외 도시계획과 환경계획의 상관관계를 분석하고 연계성 제고방안을 제시한 선행연구를 검토한다. 그리고 도시계획과 환경계획의 상충성을 최소화하고 도시계획 과정에 환경계획 요소를 수용하거나 포함하고 있는 국내외 사례를 찾아 이를 연구에 참고한다. 또한 환경 관련 법 및 조례와 도시계획 관련 법 및 조례간의 연관성과 상충성도 조사, 분석한다.

둘째, 전문가 자문회의를 통하여 연구의 틀을 정하고, 도시계획과 환경계획의 다양한 영역 중 어느 부문에 초점을 맞출 것인가를 확정한다.

셋째, 서울시에서 시행하고 있는 도시개발사업과 지구단위계획 등 도시관리계획의 현황을 조사하여 사례를 선정하고, 사업시행 시에 수립되거나 검토되는 환경계획의 문제점과 한계를 도출한다.

위와 같은 연구과정을 통하여 본 연구는 도시계획과 환경계획간의 연계성 측면에서 계획 수립 및 집행에 있어서의 양 계획간 상충성 문제를 파악하고 이러한 문제를 해결하기 위한 도시계획과 환경계획의 연계방안을 모색하고자 한다.

제3절 연구의 내용

본 연구는 서울시 환경과, 도시계획과 등 관련부서에서 도시계획의 입안, 결정, 추진 과정에서 환경영향을 사전에 균형 있게 검토하고 이를 정책결정과정에 반영할 수 있도록 실무차원에서 활용할 수 있는 연구결과를 도출하도록 노력한다. 또한 연구결과가 서울시민의 환경친화적 도시개발에 대한 높은 기대수준에 부응할 수 있도록 한다.

서울시 차원에서 도시계획과 환경계획간의 상충성 여부를 파악하는 한편 도시계획과 환경계획간의 연계성 제고방안을 제시한다는 연구의 목적에 비추어 본 연구에서는 다음과 같은 내용을 다룬다.

우선 제2장에서는 본 연구와 관련한 선행연구를 검토한 후 도시계획과 환경계획의 상관관계에 대한 이론적 고찰을 한다. 도시계획과 환경계획 그리고 지속가능성의 개념은 관점에 따라 혹은 법·제도적 특성에 따라 다양하게 이해될 수 있으므로, 제2장에서는 우선 각 개념을 확실히 하고, 상호간의 상관관계에 대한 이론적 고찰을 통하여 연구의 방향성을 확실히 한다. 또한 제2장에서는 법정계획인 환경보전계획만 지방환경계획이 아니라 지방의제 21과 시정4개년계획 중 환경분야 계획도 실제적으로는 지방환경계획의 기능을 하고 있다고 주장하면서 지방환경계획에 대한 새로운 개념 정립을 시도한다.

제3장에서는 도시계획의 각 단계에 대응하는 환경계획의 체계가 갖추어져 있지 않기 때문에 발생하는 문제를 중앙정부와 서울시로 나누어 살펴보도록 한다. 이 장에서는 중앙정부 차원에서의 도시계획 관련법과 환경계획 관련법간의 상관성 여부도 분석한다. 그리고 서울시 차원에서는 조례상의 도시계획과 환경계획의 연계성 내지 상충성 문제를 살펴보는 한편 서울시 개발계획 및 환경계획의 현황을 개관하면서 서울시 환경보전계획인 녹색서울계획, 서울의제 21, 시정4개년계획 중 환경분야 계획의 특성을 서로 비교해본다.

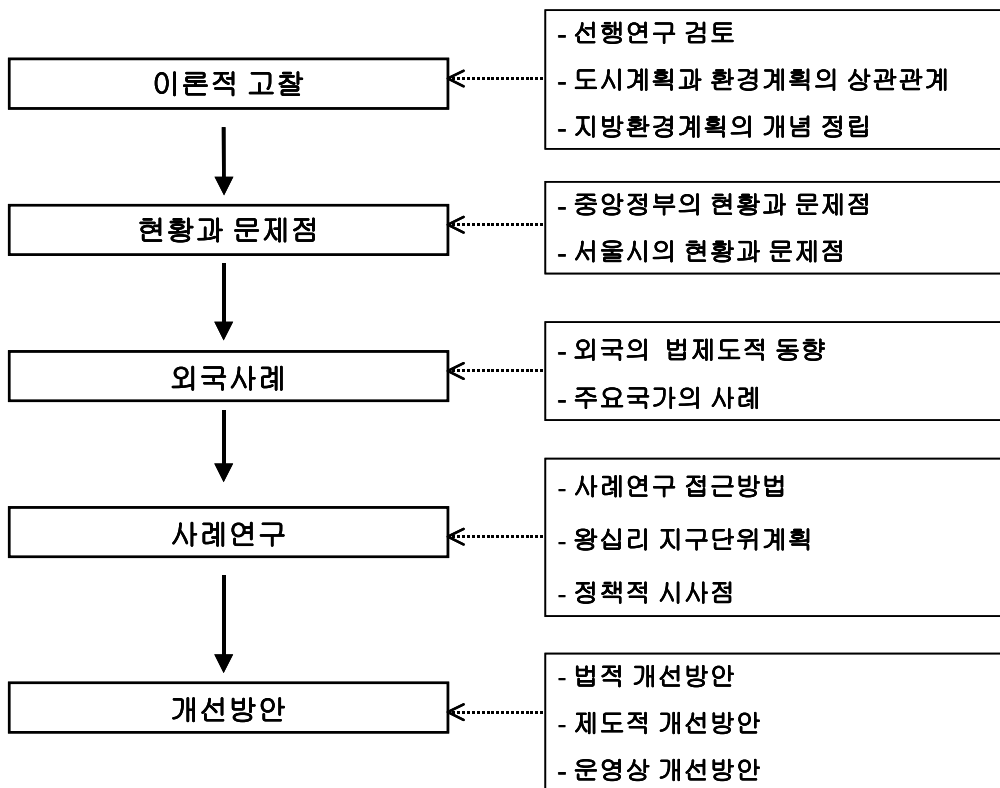
제4장에서는 외국의 사례를 살펴본다. 우선 독일, 영국, 덴마크 등 유럽 국가에서의 도시계획과 환경계획간 연계성 제고를 위한 법제도적 정비 동향을 다룬다. 그 다음 좀 더 구체적으로 도시계획과 환경계획간 연계성 제고를 위한 제도 도입 사례를 살펴본다. 네덜란드의 ROM과 도시환경 프로젝트, 알보그 서약, 생태예산 제도 등이 그러

한 구체적인 제도 도입 사례이다. 이러한 외국사례 분석을 통해 도시계획과 환경계획의 연계와 관련한 국제적인 동향을 파악하도록 한다.

제5장에서는 서울시 왕십리 뉴타운 지구단위계획을 사례로 정하여, 도시계획과 환경계획간의 연계성 문제를 검토하고 사례연구를 통해 도출될 수 있는 정책적 시사점을 제시한다. 여기서 도시계획과 환경계획을 연계시키는 데에는 단계적 접근방법이 필요하다고 보면서 도시계획·환경계획 연계 3단계설을 주장한다.

제6장에서는 서울시 도시계획과 환경계획간 연계성 제고를 위한 정책적 대안을 단기, 중기, 장기적 관점에서 접근할 것을 제안하면서 이러한 정책적 대안들을 법적, 제도적, 운영상의 개선방안으로 나누어 검토한다.

이상과 같은 연구의 내용을 흐름도로 나타내면 아래의 [그림 1-1] 연구의 체계와 같다.



[그림 1-1] 연구의 체계

제2장 이론적 고찰

제 1 절 선행연구 검토

제 2 절 도시계획과 환경계획의 상관관계

제 3 절 지방환경계획의 개념 정립

제 2 장 이론적 고찰

이 장에서는 도시계획과 환경계획 각각을 개념적으로 정리하는 한편 두 계획의 연계성을 이론적으로 고찰한다. 이를 위하여 우선 국내외 선행연구를 검토하면서, 각 선행연구에서 도시계획과 환경계획의 연계성 문제를 어떠한 시각에서 접근하고 있는지 중점적으로 살펴본다. 다음으로 도시계획과 환경계획의 상관관계에 대해 검토하면서, 도시계획과 환경계획의 개념을 정립한다. 마지막으로 이 장에서 지방자치단체 차원의 환경계획에 대한 새로운 개념 정립을 모색한다. 즉 이 장에서는, 기존의 환경보전계획만이 유일한 지방환경계획이 아니며, 지방의제 21과 시정4개년계획 중 환경분야 계획도 지방환경계획의 범주에 넣을 수 있다고 주장한다.

제1절 선행연구 검토

우선 국외 선행연구를 살펴보면 다음과 같다. Owens and Cowell(2002)은 현재 다양한 방식을 통해, 토지이용 중심으로 발달해온 도시계획이 환경보전 중심으로 발달해가고 있는 지속가능성 개념과 통합되는 과정에 있다고 주장하고 있다. 이들은 지속가능한 발전 목표 달성에 있어 도시계획체계와 개발계획을 핵심 요소로 보고, 지속가능한 발전을 위한 도시계획의 중요성을 강조하고 있다. 이 책에 의하면, 영국에서는 1990년도 환경백서에서 도시계획 당국이 정책과정에서 환경문제를 적극 검토할 것을 촉구한 바 있으며, 1994년 발표한 「국가 지속가능발전 전략」에서 도시계획이 지속가능한 토지이용 변화를 추구하는 주요 수단이라고 언급하는 등, 1990년대 이후 중앙정부 차원에서 지속가능한 발전을 달성하기 위한 제도적 장치를 정비해가고 있음을 알 수 있다. 영국 지방자치단체는, 중앙정부에서 나오는 PPG(Planning Policy Guidance: 도시계획 정책지침)를 통하여 환경적 측면을 고려하는 도시계획 수립에 도움을 받고 있다.

토지이용의 지속가능성에 대한 이해와 배려를 기저에 두고 수립하는 도시계획은, 도시의 가시적인 측면 외에도 도시 내의 다양한 활동과 사회적 측면에까지 영향을 미

치게 된다. 따라서 이 책은 환경 부문과 도시계획 영역의 상호보완적 연계를 통한 긍정적인 발전방향을 모색하기 위해서는 어느 한 부문에 치우친 계획논리를 펼 것이 아니라 사회적 요구와 환경적 잠재력을 모두 반영하는 계획을 수립해야 함을 강조하고 있다.

Archibugi(1997)는 도시계획과 환경의 관계를, 약혼은 했으나 결코 결혼은 하지 않는 사이 또는 암수 한 몸인 상태로 비유하고 있다. 그에 의하면, 오랫동안 도시라는 존재가 생태계를 교란하는 요소로 인식되어 온 것이 사실이지만, 도시계획 선구자들에게는 도시계획 자체가 환경친화적이었다는 것이다. 이러한 견해에 따르면, 도시계획과 환경은 자용동체처럼 발전해왔다는 것이다. 그러나 최근 도시계획과 환경정책의 연관성에 대한 인식이 높아가는 가운데, 특히 학계와 정치권에서 토지이용계획과 도시환경의 생태적 균형간의 관계에 대한 관심이 크게 증대되고 있다고 그는 말하고 있다. 그는, 도시계획과 환경의 관계에 대한 최근의 무수한 논의가 일종의 배경소음이 되면서 정작 중요한, 적절한 도시환경계획 접근방법이라는 선율을 구분해내기 어렵게 만들고 있다고 말하고 있다.

De Roo(2003)는 *Environmental Planning in the Netherlands*라는 책자에서, 네덜란드에서의 환경계획의 발달과정을 다루고 있다. 특히 De Roo는 1994년 말 경에 나온 환경·공간 상충(environmental/spatial conflict)이라는 개념을 자세히 다루고 있는데, 여기서 환경·공간 상충이란 “특정 지역이나 입지에서 환경질과 공간계획이 서로 상충하는 것”을 말한다.¹⁾ De Roo는 또한 ‘환경’과 ‘공간’간의 상충성 문제를 상징하는 현상으로 ‘고밀도시의 역설’(paradox of the compact city)을 언급하고 있다. 이동이 용이하고 공간을 경제적으로 이용할 수 있는 고밀도시는 지속가능한 공간계획을 달성하기 위한 바람직한 도시형태로 알려져 있으나, 도시가 고밀화되면 될수록 환경영향에 민감한 기능과 환경침해를 유발하는 기능간에 충분한 거리를 유지하기 어렵게 되는 문제가 발생하게 된다는 것이다. De Roo는, 환경·공간 상충성 문제는 보는 시각에 따라 다양한 접근방법이 가능하기 때문에 유일한 해결방법이란 있을 수 없으며, 문맥적 요

1) ‘환경·공간 상충’은 공장과 주택 사이에서 일어나는 갈등적 상황을 뜻하는 것에서 발달한 개념이다. 즉 공장 입지가 인근 주거지역의 환경질에 부정적 영향을 미치며, 공업지역에 인접하여 주택을 건설하면 부정적 영향이 발생하는 상충성 문제를 의미했던 협의의 환경·공간 상충 개념이 지금은 환경계획과 공간계획의 일반적인 상충성 문제로 그 개념이 확대되었다. De Roo(2003), p7. 참조.

소(contextual factors)가 중요한 역할을 하는, 복잡하고 동태적인 이슈로 이 문제를 이해할 필요가 있다고 주장하고 있다.

Royal Commission on Environmental Pollution(2002)은 경제적, 사회적 목표는 환경을 보호하고 증진하면서 달성해야 하는데, 도시계획이 이를 보장하는 데 핵심적으로 중요한 역할을 하고 있음을 강조하고 있다. 이 보고서는 몇 가지 중요한 정책적 권고를 하고 있다. 우선 여러 영역에서 환경보전이 우선적 목표가 되어야 한다는 사실을 간결하고도 명확하게 서술해야 하며, 이 서술문에 계량화된 목표치가 포함되는 것이 바람직하다는 정책 권고를 하고 있다. 그리고 지속가능한 발전은 환경이 보호되고 증진될 때에만 달성가능하다는 전제를 인정하는 한편 환경개선 목표에는 이를 달성하기 위한 구체적인 프로그램이 뒤따라야 한다고 권고하고 있다. 그리고 도시계획 측면에서, 도시계획의 목적으로 지속가능한 발전을 제시할 것이 아니라, 환경질을 보호하고 강화하는 것을 보장하면서 합법적인 경제사회적 목적의 달성을 촉진하는 것을 도시계획의 목적으로 내세울 것을 권고하고 있다. 그리고 모든 도시계획 인허가 과정에서 반드시 주요한 환경 및 자연자원의 요소를 고려할 것을 명문화해야 한다고 권고하고 있다.

Khakee & Barbanente(2003)는 서유럽에서의 정치적, 행정적, 지역적 분열이 기존 도시계획과 환경계획 체계에 변화를 일으키고 있다고 주장하고 있다. 토지이용을 중심으로 하는 도시계획 분야에서 기업 투자와 대규모 인프라 사업과 관련한 개발계획들은 협상적 계획(negotiative planning)으로 발전하고 있으며, 지방의제 21에 의해 수립되고 있는 환경보전 행동계획(Environmental Action Plan)들은 심의적 계획(deliberative planning)으로 발전해가고 있다는 것이다. 여기서 협상적 계획이라 함은, 합법적 테두리 안에서 비밀리에 또는 최소한의 시민참여 하에 계획당국과 기업체간의 협상을 통해 신속한 결정을 내리는 것을 말한다. 협상적 계획과정에서는 협상 파트너들간에 전략적 상호의존관계가 존재하며, 까다로운 법규정으로 개발이 용이하지 않은 지역에서 선호되는 방식이다. 협상적 계획은 구두 약속, 서약 등의 방식으로 그 결과가 나타난다. 한편 심의적 계획이라 함은 의사소통적 계획(communicative planning) 또는 협력적 계획(collaborative planning)과 같은 의미로 사용된다. 심의적 계획은, 여러 이해관계자들이 담론 그룹으로서 존재하는데, 이러한 담론 그룹들간의 의사소통적 토론 과정을 통하여 계획의 실천력이 담보될 수 있다고 본다. 지방의제 21 행동계획

수립과정은 전형적인 심의적 계획과정이라 말할 수 있다.

Benson & Jordan(2004)은 토지이용계획체계와 개발계획을 통해서 지속가능성 목표가 지방차원에서의 전략적 의사결정에 통합될 수 있다고 보고, 지속가능성 평가 제도가 토지이용과 지속가능한 발전을 연계시키는 좋은 수단이라고 주장하고 있다. 하지만 적어도 영국에서 목표 및 목표치 설정, 의견수렴, 모니터링 전반에 걸쳐 개발계획에 대한 지속가능성 평가가 제대로 이루어지지 못하고 있다고 비판하고 있다. 결론적으로 그들은, 현재의 지속가능성 평가 절차가 기술적으로 너무 복잡하기 때문에 이를 단순화시킬 필요가 있으며, 지속가능성 원칙이 현재보다 더 강력하게 도시계획 수립과정에 통합되어야 하고, 이해관계자들이 좀 더 적극적으로 지속가능성 평가과정에 참여해야 한다고 제안하고 있다.

Stallworthy(2002)는 법적인 측면에서, 지속가능성과 토지이용과 환경간의 관계에 대하여 논하고 있다. 지속가능성 담론의 등장으로 도시계획문제에 광범위한 시각을 가지고 접근하는 것이 정당화되었다고 이 책은 주장한다. 최근 제기되고 있는 환경문제들과 점점 광범위해지고 있는 토지이용계획 문제가 결합하면서, 도시, 광역, 국가 차원에서 도시계획 우선순위의 변화가 일어나고 있다는 것이다. 특히 그는 전략환경평가(Strategic Environmental Assessment)와 지속가능성 평가(Sustainability Appraisal)가 도시계획과 환경계획을 연계시키는 데 상당한 역할을 할 것으로 기대하면서도, 전략환경평가와 지속가능성 평가의 관계가 여전히 모호하다고 말하고 있다. 나아가 그는 지속가능성 개념이 불가피하게 광범위한 분야의 통합적 접근을 필요로 하기 때문에, 지속가능성 평가 과정에서 환경적 측면의 고려가 상대적으로 미약해질 우려가 있다는 점을 지적하고 있다.

Miller ed.(2001)는 *Planning & Environmental Protection*이라는 책에서, 환경보전을 위한 도시계획의 다양한 역할을 다루고 있다. 이 책은, 수질 및 대기오염 관리, 생물다양성 증진, 폐기물관리 등 환경분야 개선을 위한 도시계획의 역할과 향후 과제를 논의하고 있다. Rydin(2003)은 브룬트란트 보고서에서 지속가능한 발전을 정의하고, 이 개념이 리우회의를 통하여 전세계적으로 알려진 이후 도시계획의 환경적 관점이 광범위해지면서 도시계획체계가 지속가능한 발전이라는 정책 목표에 부합되는 방향으로 새롭게 재편되고 있다고 말하고 있다. 이러한 흐름을 반영하듯, 도시계획 분야에

전략환경평가(Strategic Environmental Assessment)와 환경용량(Environmental Capacity) 등의 개념이 도입되고 있다는 것이다.²⁾

Randolph(2004)는 *Environmental Land Use Planning and Management*라는 책에서 환경관리를 위한 토지이용계획의 중요성을 강조하고 있다. 토지이용은 자연재해로 인한 환경위험을 증가시키기도 하며, 직간접적으로 시민의 건강에 중대한 영향을 미치기도 한다. 토지이용은 도시의 물순환, 습지 등 생태자원, 에너지 및 물질 소비 등에도 광범위하게 영향을 미친다. 특히 LULU(Locally Unwanted Land Use)와 같은 토지이용상의 갈등은 환경정의(environmental justice)의 문제를 야기하기도 한다. 이 책은 토양, 하천, 지하수, 습지, 생물다양성 등 다양한 환경부문에 있어서의 토지이용의 원칙과 계획적 접근에 대하여 상세하게 설명하고 있다.

이상에서 외국에서의 도시계획과 환경계획의 연계성과 관련한 선행연구를 살펴본 바, 거의 모든 선행연구자들이 이 문제의 심각성을 이해하고 나름대로 해법을 제시하고는 있으나 여전히 만족할만한 해결책은 아직 나오지 않고 있다고 판단된다. 도시계획과 환경계획의 연계성을 높이기 위한 방안을 찾기 위해 앞으로 많은 과제들이 남겨져 있음을 알 수 있다.

아래에서 계속해서 국내 선행연구를 검토한다. 우선 최영국 외(2002)는 국토계획과 환경계획 체계의 연계방안에 관하여 연구한 바 있다. 이 연구는 환경친화적 국토공간 구현을 위해, 현행 계획체계의 한계점을 분석하고 국토계획 체계와 환경계획 체계의 연계를 그 해결방향으로 제시하고 있다. 환경친화적 국토 이용을 위해서 기존 인식에 변화가 있어야 하는데, 그러한 인식 변화를 위해 첫째 토지에 대한 시각 변화, 둘째 사회문화적 가치와 생태적 가치를 인정하는 사고의 틀이 필요하다고 주장하고 있다. 또한 개발행위 자체도 일종의 환경보전활동으로 보고, 토지이용과 공간에 대한 인간의 요구와 자연환경간의 조화를 강조하고 있다. 토지와 환경은 분리할 수 없는 대상이므로 지속가능한 국토관리는 국토계획과 환경계획의 연계에 의해 가능해진다는 것이다.

2) 도시계획, 특히 도시개발계획의 지속가능성을 평가하기 위한 수단으로 환경용량 개념이 자주 논의되고 있으나 아직은 과학적으로 신뢰할만한 환경용량 계산방법이 제시되지 못하고 있다. 환경용량 개념이 가지는 도시계획적 함의에 대해서는 다음의 글을 참조할 것. Susan Owens and Richard Cowell, *Land and Limits: Interpreting sustainability in the planning process*, London: Routledge, pp53-56. 이창우, 「서울시 환경용량 평가에 관한 연구」, 서울시정개발연구원, 1999. 이창우, 「서울시 환경용량 평가에 관한 연구 II」, 서울시정개발연구원, 2000.

결론적으로 이 연구는 국토계획 부문에서, 상호보완성의 원칙에 입각한, 협의를 통한 연계 지향, 국토계획상의 환경보전부문 강화, 양 계획의 공동 조사 시스템 구축, 각 계획의 위상 제고를 향후 과제로 제시하고 있다. 환경부문에서는 환경계획에 국토계획과 연계되는 내용을 수록하고 환경계획을 가능한 한 공간화하는 한편 환경계획의 위상을 재정립하는 것을 향후 연계방향으로 설정하였다. 이 밖에도 이 연구는 환경계획과 국토계획의 연계를 위해 필요한 여러 세부적인 사항을 제시하고 있다.

채미옥·정희남(2002)은 토지와 환경부문에 대한 규제를 중심으로 하는 제도적 연계방안에 관한 연구를 하였다. 이 연구에서 토지이용 규제와 환경 규제의 연계화는, 개별 제도의 고유성을 존중하는 범위 내에서 각각이 추구하고 있는 규제의 목적을 최대한 달성할 수 있도록 하는 데 초점을 맞추어야 한다고 제안하고 있다. 이 연구는 기초정보 조사, 계획, 이용규제의 단계별로 토지이용 규제와 환경규제간의 연계방안을 다음과 같이 제시하고 있다.

첫째, 기초정보 조사단계에서는 도시기본계획 수립지침에서 조사하도록 되어 있는 기초조사와 사전환경성검토 항목을 공동 조사하고 관리하는 체계를 구축하여 기초자료의 정확도를 높이고 피규제자의 부담을 경감시킬 필요가 있다.

둘째, 계획수립 단계에서는 공간계획 체계와 사전환경성검토 체계의 연계화 방안을 검토해야 한다. 국토계획법상의 환경성 검토와 환경정책기본법상의 사전환경성 검토 내용의 중복성, 소요 인력 및 비용, 검토결과와 충실성, 행정처리의 효율성 문제 등을 고려하여 역할분담과 기능조정이 있어야 한다. 사전환경성 검토제도와 관련하여 많은 비용과 시간이 소요되는 검토보고서 작성에서 기초자료 관련부분을 최소화하는 방향으로 개선이 이루어져야 한다. 그리고 도시기본계획 및 도시관리계획 부문에서는 현재의 국토계획법령 및 지침에서 규정한 각종 친환경적 요소 및 기준의 구체적 실천성을 높여야 한다. 또한 환경부와의 긴밀한 협조를 통한 생태 및 녹지축, 경관 등이 도시계획체계에 제대로 반영되고 존중될 수 있는 틀을 마련해야 한다.

셋째, 토지이용규제 단계에서 용도지역의 세분화와 용도지역별 행위제한 내용을 제정비해야 한다. 그리고 사전적으로 환경을 고려하여 토지이용 및 개발행위가 이루어질 수 있도록 토지이용규제의 행위제한 내용과 규제체계가 친환경적 측면에서 재구성되어야 한다.

대통령 자문 지속가능발전위원회 토지이용 및 환경규제 소위원회(2003)는, 토지이용규제와 환경규제의 연계성 확보를 중심으로 국토의 통합적 관리를 위한 핵심개혁과제를 제시하고 있다. 이 연구는 국토계획과 환경계획의 단절적 체계로 인한 문제점과 토지이용규제와 환경규제 체계의 문제점을 동시에 분석하고 있다. 이 연구는 국토계획과 환경계획의 연계화 방안으로 세 가지 대안을 제시하고 있다.

첫째, 대안 1은 두 계획체계의 공식적인 연계 없이 환경정책을 국토계획에 반영하는 방법이다. 즉 개발계획에 환경훼손 및 생태계 단절 등에 대한 내용을 포함하여 환경보전부문을 강화하여 개발계획의 현황조사 및 분석에서 대상지의 경관, 자연환경, 생태계 등을 파악하도록 한다.

둘째, 대안 2는 국토계획을 행정위계상 같은 수준에 있는 환경계획과 공식적으로 연계시켜서, 국토계획에서 반영할 수 있는 별도의 환경계획을 수립하는 방안이다. 이를 위해서는 환경계획 체계를 정비하고 두 계획체계간의 연관성을 확보하기 위해 현행 환경평가 관련 제도들을 재검토하는 등의 제도적 장치가 마련되어야 한다.

셋째, 대안 3은 국토계획과 환경계획을 하나의 계획으로 통합하는 방법이다. 유럽의 여러 국가에서 환경과 개발업무를 하나의 조직에서 다루면서 공간계획을 수립하고는 있지만, 우리나라의 현재 정부조직이나 여건 등을 고려하면 현실적 실현가능성은 낮은 대안이다.

이 연구는 위의 3가지 대안 중 대안 2를 선호하고 있다. 즉 현실적인 여건을 고려하여 국토계획과 환경계획을 공식적으로 연계하고 두 계획체계의 연계를 위한 기초작업으로서 국토계획은 환경성을 강화하고 환경계획은 스스로의 체계를 정비하고 구축해나가는 것이 타당하다고 이 연구는 보고 있다.

박헌주 외(2001)는 지속가능한 국토이용체계의 구축방향에 관한 연구에서 국토의 지속가능한 이용과 관리 방안으로 지속가능성과 국토이용의 상관관계 연구의 필요성을 주장하였다. 이 연구는 지속가능한 국토이용 방안의 하나로 국토이용계획 체계와 환경보전계획 체계의 통합 가능성과 정책과제를 검토했는데, 그 결과 국토개발 및 환경보전 관련 제도에는 개발계획의 환경적 영향을 제어할 수 있는 환경보전계획의 내용이 공간계획의 내용에 충분히 포함되어 있지 않기 때문에 난개발과 같은 문제를 초래한다고 보고, 기존의 제도와 계획의 평가방향을 설정하였다.

또한 이 연구는 환경보전계획과 개발계획의 통합 방안을 찾기 위하여 독일의 자연보호법의 내용을 중점적으로 분석하고 있다. 이와 더불어 우리나라의 국토이용계획과 환경보전계획을 통합하기 위해 현 제도상 개발계획에서 환경보전을 위한 수단을 강구하는 방안, 국토이용계획과 환경보전계획이 연관성을 갖도록 제도적 장치와 환경보전계획을 수립하는 근거를 확보하도록 하는 방안 등을 제시하였다. 그리고 개발계획과 환경보전계획의 진정한 통합은 개발과 환경문제를 동시에 고려할 수 있는 체계가 형성될 때 가능함을 강조하였다.

환경부(2003)는 국토 난개발과 환경훼손을 억제하고 국민의 삶의 질 향상을 위해 환경과 경제와 개발을 통합적으로 고려하여 수립하는 국가환경종합계획의 한 부문인 국토환경보전부문의 장기적인 비전과 계획을 도출하는 「국토환경보전계획 수립 연구」를 수행하였다. 국토환경보전계획의 목표가, 지속가능성의 개념에 기초하여 개발계획과 조화된 국토환경보전 체계를 구축하고, 환경친화적 개발을 유도하고 지원하며, 국토환경보전정책의 추진기반을 강화하는 데 있음을 이 연구는 밝히고 있다.

이 연구에서는 개발과 조화된 국토환경보전체계의 구축을 위해 국토환경성 평가 및 평가지도를 작성하고, 국토환경지표를 개발하며, 지역특성을 고려한 국토환경관리 방안을 마련하는 등의 세부추진방안을 제시하고 있다. 그리고 환경친화적 개발을 유도하고 지원하기 위해, 친환경적 계획기법을 개발하고 보급하며, 사전환경성검토 제도를 발전시키고, 환경영향평가 제도도 보완하여 발전시켜야 한다고 주장하고 있다. 마지막으로 국토환경보전정책의 추진기반을 강화하기 위해, 국토환경 현황을 체계적으로 조사하고, 국토환경 정보망을 구축하여 운영하며, 국토환경보전 전문인력을 육성하고 지원하는 세부추진방안을 제시하고 있다.

특히 이 연구는 지방자치단체 차원의 국토환경보전계획 수립과 관련하여 다음과 같이 두 가지 기본방향을 제시하고 있다.

첫째, 지방자치단체의 국토환경보전계획은 도시계획 등 관련 공간계획과 상호 조화되고 연계될 수 있는 체계로 수립되어야 하며 두 계획의 연계방안을 모색해야 한다.

둘째, 지방자치단체의 국토환경보전계획은 해당지역의 공간적 특성을 반영해야 하며 주요 내용으로는 국토환경 훼손의 억제에 관한 사항뿐 아니라 이미 훼손된 국토환경의 복원까지 포함해야 한다.

전재경(2004)은 법적 측면에서, 환경계획법제와 국토계획법제의 정합성을 연구하고 있다. 이 연구는 환경계획과 국토계획의 정합성 문제를 다음과 같이 제시하고 있다.

첫째, 계획을 수립하는 과정에서 환경계획과 국토계획은 서로의 존재를 고려하지 않고 있다. 국토기본법의 구조에 의하면, 환경계획은 국토계획을 견제할 수 있는 지위에 있지 않고 다른 여러 계획 중의 하나에 불과한 것으로 취급된다.

둘째, 국토계획이 환경계획을 고려할 수 있기 위해서는 국토계획이 준수해야 할 방침과 지침들이 환경계획의 항목과 범위에 나타나야 하나, 현행 환경계획은 토지이용에 관한 항목들이 단편적이다.

셋째, 현행 환경계획의 지위와 효력이 불확실하다. 「환경비전 21」과 같은 환경계획은 당해계획이 선언적 프로그램에 그치는 참고사항인지, 아니면 다른 관련계획의 집행과정에 구체적으로 반영되어야 할 규범인지 불분명하다.

넷째, 환경계획이 국토계획에 비하여 실효성이 뒤떨어지는 것은 규제 규범으로서의 형식과 요소들을 갖추지 못하고 있기 때문이다.

다섯째, 환경계획은 구체적인 실현목표와 기준을 제시하지 못함으로써 규범적 기능이 약하다.

이 연구는 환경계획과 국토계획의 정합성을 제고하기 위하여 다음과 같은 대안을 제시하고 있다.

첫째, 환경계획의 계획기간을 국토계획의 계획기간과 일치시켜야 한다. 국토계획이 20년을 단위로 하고 있는데 반해 환경계획이 10년을 고수할 경우 법적 안정성이 결여되기 때문이다.

둘째, 환경계획은 비전의 제시에 그치지 말고 구체적인 실현을 목적으로 하는 목표치와 그 달성 여부를 판단할 수 있는 기준치를 적시하여야 한다.

셋째, 환경계획과 국토계획 부문 공히, 계획의 규범성에 비추어 주요 계획들을 법령의 형식과 마찬가지로 조항과 별표로 표기하는, 계획양식의 혁신이 필요하다.

넷째, 당해 계획 자체의 목표를 달성하기 위해 필요한 준칙이나 다른 계획들에 대하여 방침으로 작용할 수 있는 지침만을 뽑아 계획으로 작성해야 한다. 그리고 환경계획 중 규범적 요소만 따로 분리하여 조문화시킨 핵심적 계획규범을 관보에 고시하는 외에 법령집이나 조례집 등에 수록하고 공포하여야 한다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 대부분의 선행연구들이 최근 수년간에 집중적으로 이루어졌음을 알 수 있다. 선행연구들의 접근방법은 각기 다를 수 있으나 결국 도시계획과 환경계획이라는 두 계획체계의 연계 부재로 인한 문제 발생과 이를 해결하기 위한 수단으로서 연계가 필요함을 일반론적으로 설명하고 있는 문헌이 대부분이다. 그리고 대부분의 국내 선행연구들이 국토계획과 환경계획의 연계성을 검토하면서 중앙정부의 시각에서 연구를 진행한 측면이 있고 지방자치단체 차원에서의 도시계획과 환경계획의 상충성 및 연계성 문제는 거의 다루지 못하고 있음을 알 수 있다.

따라서 본 연구는 서울시를 대상으로 일단의 개발사업을 위한 도시계획의 수립에 있어서 부재하는 환경부문에 대한 배려와 환경계획과의 연계방안을 모색하기 위해서 국내외 사례를 수집·분석하고, 새로운 접근방법을 찾아 이를 적용한다는 점에서 상기 선행연구와 차이점이 있다.

제2절 도시계획과 환경계획의 상관관계

1. 도시계획과 환경계획 연계의 필요성

국토계획과 환경계획의 연계성 제고를 위한 여러 선행연구에서 부분적으로 다루어지고 있는 것을 제외하면, 우리나라에서 지역단위 환경계획에 대한 연구 성과는 그리 많지 않다. 환경정책기본법에 의해 수립되는 종합계획인 시·도, 시·군·구 환경보전계획과 개별법에 의한 부문별 환경계획이 있기는 하지만, 환경계획은 도시계획에 비해 그 전문성과 위상에서 아직 낮은 수준에 머물러 있다. 우리는 지난 10년간 수도권 난개발을 비롯해 개발사업과 환경보전간의 갈등을 여러 곳에서 보았다. 특히 아직 중앙정부 차원에서 법적 근거를 가지고 있지는 못하지만 서울시가 지속가능성 평가제도를 도입하면서, 지속가능성 평가 과정에서 도시계획과 환경계획간의 연계성 부재 문제가 쟁점으로 부각되고 있다.

도시계획, 환경계획 등 각기 다른 계획체계 하에서 지속가능성 문제에 접근하기 위해서는, 특정 도시나 지역사회가 처한 행정상의 문제, 절차적 특성, 법제도적 적합성, 생태적 관점의 차이, 정치적 상황 등 다양한 분야에 대한 충분한 고려가 필요하다. 그런데 지속가능성을 논함에 있어 주로 환경적 지속가능성만을 언급하는 경우가 많다. 환경적 지속가능성은 자연환경의 유지와 보전에 관한 사항으로 생태적 사항 즉, 생물다양성 보호와 환경용량, 자연자원의 관리 등을 중점적으로 다루게 된다. 그러나 지속가능성의 범주에는 사회부문과 경제부문도 포함되어야 한다. 경제적 지속가능성은 소비와 생산 활동으로 인한 성장의 지속가능성을 지칭하는 것이며, 사회적 지속가능성은 계층간의 형평성, 사회적 가치, 법·제도의 측면을 포함한다.

도시발전의 지속가능성은 현재로서는 주로 환경부문을 중심으로 평가되고 있는데, 환경부문 중에서도 특히 자연환경 보전에 한하여 계획과정에 절차상 영향을 미치는 요소로 작용하는 경향이 있다. 도시개발행위를 추진하는 데 있어서 환경부문은 국민의 소득수준, 교육, 환경에 대한 사회적 이해, 개발이익의 수혜와 배분과 같은 복합적인 내용에 의해 그 요구되는 정도가 달라질 수 있다.

경제발전을 중시하는 경우 환경계획은 개발사업의 타당성을 뒷받침해 주는 일종의

수단으로, 형식적으로만 계획기능을 할 뿐 실질적 실효성은 크지 않다. 반대로 환경부문에 보다 큰 가치를 두는 경우 생태적 환경부문에만 치우쳐서 건전한 도시 발전에 걸림돌이 될 수도 있다. 결국 도시계획과 환경계획의 수립과 시행에 있어서 가장 중요한 점은 양 계획 간의 연계와 이러한 연계를 가능하게 하는 실효성 있는 법·제도의 마련이라 할 수 있다.

2. 도시계획과 환경계획의 개념

1) 도시계획

도시계획의 개념은 통상적으로 쓰이는 광범위하며 일반적인 계획 전반을 지칭하는 경우와 도시계획법에서 정의하는 법적 도시계획으로서의 의미로 사용되는 경우가 있다. 일반적 개념을 먼저 살펴보면 다음과 같다.

도시는 인간의 다양한 활동을 담아내는 그릇으로 주거기능은 물론 문화·경제·사회적으로 적절한 기능을 할 수 있어야 한다. 따라서 도시를 계획하는 것은 단편적 계획이 아닌 포괄적이며 종합적 계획이어야 한다. 도시계획은 도시 전반의 물리적 계획을 지칭하기도 하지만 점차적으로 사회·경제적 측면이 강조되면서 사회계획 부문도 일부 포함하게 되었다. 도시계획에 있어서 계획에 필요한 요소 즉 건축, 사회간접자본, 교통, 환경, 경제, 복지 등 각각의 전문분야에 대한 계획과 연구·분석을 토대로 부문 간 유기적 연계가 필요하며 지속적인 상호작용을 필요로 한다.

도시계획은 국토계획의 하위계획으로도 정의할 수 있다. 국토계획과 지역계획, 도시계획이라는 공간적 계층이 존재하기 때문에 도시계획은 상위계획의 영향을 받는다. 도시계획은 국토계획의 광범위한 내용과 방향에 따라 그 구체적 계획을 수립하며, 도시 거주민에게 직접적인 영향을 미치게 된다. 따라서 도시계획은 도시의 물리적 요소를 계획할 뿐 아니라 도시의 발전 방향과 토지이용계획, 시설계획, 각종 개발사업 등의 내용을 모두 포함하고 있다.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서 규정하는 도시계획의 정의는 다음과 같다. "도시계획"이라 함은 특별시·광역시·시 또는 군(광역시의 관할구역 안에 있는 군을 제외한다. 이하 같다)의 관할구역에 대하여 수립하는 공간구조와 발전방향에 대한 계

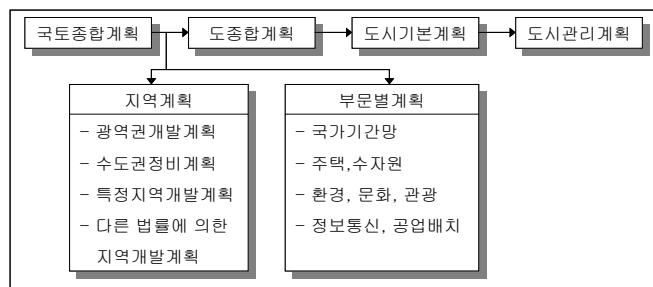
획으로서 도시기본계획과 도시관리계획으로 구분한다([그림 2-1] 참조).

도시기본계획은, 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역에 대하여 기본적인 공간 구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시관리계획 수립의 지침이 되는 계획을 말한다.

도시관리계획은, 특별시·광역시·시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지이용·교통·환경·경관·안전·산업·정보통신·보건·후생·안보·문화 등에 관한 다음의 계획을 말한다.

- ① 용도지역·용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획
- ② 개발제한구역·시가화조정구역·수산자원보호구역의 지정 또는 변경에 관한 계획
- ③ 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획
- ④ 도시개발사업 또는 정비사업에 관한 계획
- ⑤ 지구단위계획구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 지구단위계획

여기서 지구단위계획이라 함은 도시계획 수립대상 지역안의 일부에 대하여 토지이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 당해 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시관리계획을 말한다.



[그림 2-1] 현행 국토 계획체계

본 연구는 도시계획 중 도시관리계획을 중심으로 연구를 진행한다. 특히 본 연구는 도시관리계획 중에서도 지구단위계획이 환경계획과 서로 상충하거나 연계되는지 여부를 사례연구를 통해 분석한다.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제4조에서는 도시계획의 위상을 다음과 같이 명시하고 있다.

- ① 도시계획은 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역에서 수립되는 다른 법률에 의한 토지의 이용·개발 및 보전에 관한 계획의 기본이 된다.
- ② 특별시장·광역시장·시장 또는 군수(광역시의 관할구역 안에 있는 군의 군수를 제외한다. 이하 같다. 다만, 제113조, 제117조 내지 제126조, 제132조, 제133조, 제136조, 제138조제1항, 제139조제1항 및 제2항에서는 광역시의 관할구역 안에 있는 군의 군수를 포함한다)가 관할구역에 대하여 다른 법률에 의한 환경·교통·수도·하수도·주택 등에 관한 부문별 계획을 수립하는 때에는 도시기본계획의 내용과 부합되게 하여야 한다.

도시계획은 법적 구속력 즉 강제성을 가지며, 계획 실행을 위한 예산을 필요로 한다. 또한 사업 시행으로 인한 수혜는 공공복리 증진에 사용하는 것을 원칙으로 하고 있어 계획과정에서 갈등이 발생하기도 한다. 도시계획은 도시형성은 물론 도시의 성장, 쇠퇴 등 변화 전반에 걸친 영향요인들을 조정하고 규제하여 그 방향과 목표를 설정하는 작업이다. 도시의 효율적 발전과 지속가능성을 담보하기 위해서는 물리적 측면 뿐 아니라 실행가능하며 관련 부문과의 연계가 잘 이루어진 현실적 도시계획의 수립이 필요할 것이다.

2) 환경계획

환경계획은 환경보전을 위해 사전에 환경을 배려하고 환경과 관련된 제반 문제와 이해관계를 종합적으로 조정하며 환경자원의 효율적인 관리를 위해 여러 행정수단을 결합시키는 미래 형성적인 환경정책 수단이다.³⁾

환경문제를 다루는 다양한 법·제도적 도구를 생각할 때 대부분의 경우 구속력을 가진 환경법을 생각하게 된다. 그러나 환경을 관리하기 위한 수단으로는 직접적 규제 수단 외에도 경제적 유인수단과 협약, 환경계획에 이르기까지 다양한 방안들이 있다. 그 중 환경계획은 기존의 하향식 명령, 지시, 인허가 등의 수단 외에 환경적 목표를 미리 인식하고, 사전예방을 할 수 있도록 하는 방법으로 보다 효율적으로 환경문제에 대응할 수 있게 한다.

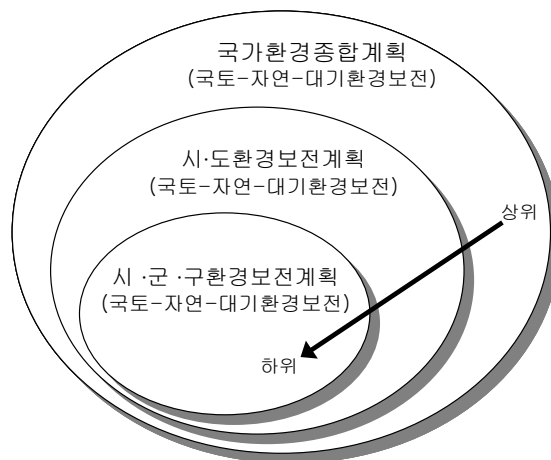
3) 환경부, 「국토환경보전계획 수립연구」, 2003, 32p.

서울시에서도 경제발전과 더불어 도시 환경에 대한 질적 향상이라는 당면 과제를 해결하기 위하여 환경계획을 포함한 다양한 환경관리수단을 동원하고 있다. 환경계획은 자연환경보전에 대한 사항뿐 아니라 환경교육, 녹색구매, 에너지 등 일반적으로 인식하고 있는 환경가치 외에도 사회적, 물리적, 지리적 사항을 포함하고 있다.

환경정책기본법 제4조는, “국가 혹은 지방자치단체는 해당 지역의 특성을 고려하여 환경보전계획을 수립, 이행하여야 한다”고 명시하고 있다. 그러나 환경계획이 도시계획과 같이 명확한 법적 근거에 따라 계획을 수립하고 이행하는 데에는 한계가 따른다. 특히 그 법적 구속력은 환경계획의 형태에 따라 상이하며, 환경계획이 국민 개개인에게 영향을 주는 경우보다 국가의 환경보호정책과 관련되는 경우가 일반적이다.⁴⁾

현재 일반적 의미에 있어서의 환경계획은 기존의 자연환경 중 보전가치가 높은 지역을 보전하기 위한 환경보전계획 수준에 머물러 있어서 환경훼손이나 잘못된 환경보전을 초래할 수 있는 국토계획 및 도시계획과의 적절한 연계가 부족하여 환경계획상의 목표마저 실현하기 어려운 실정에 있다.

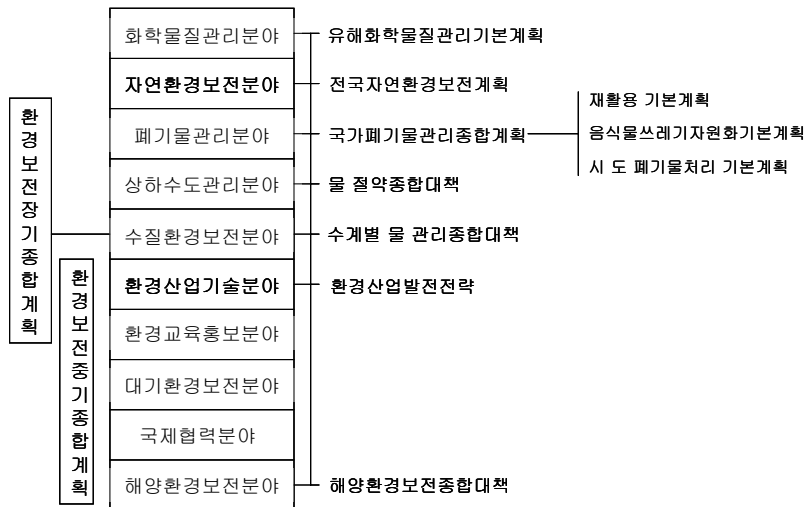
우리나라 환경계획은 공간적 범위의 관점에서 볼 때, 국가환경종합계획 하에 시·도 환경보전계획이 있고 다시 그 아래에 시·군·구 환경보전계획이 있는 체계를 가지고 있다([그림 2-2] 참조).



[그림 2-2] 환경계획의 위계

4) 김인환·전병선, 「환경법 강의」, 서울: 홍문관, 2003.

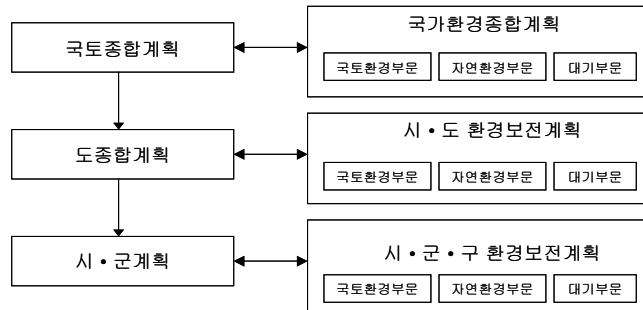
또한 [그림 2-3]을 통해 알 수 있듯, 우리나라 환경계획은 그 내용적 범위에 의해 종합계획과 부문계획으로 나누어짐을 알 수 있다. 종합계획은 개별 부문계획의 내용을 포함하고 있는데, 부문계획에는 전국자연환경보전계획, 국가폐기물관리종합계획 등 개별법에 의해 수립되는 계획이 있다.



[그림 2-3] 환경관련 계획 현황

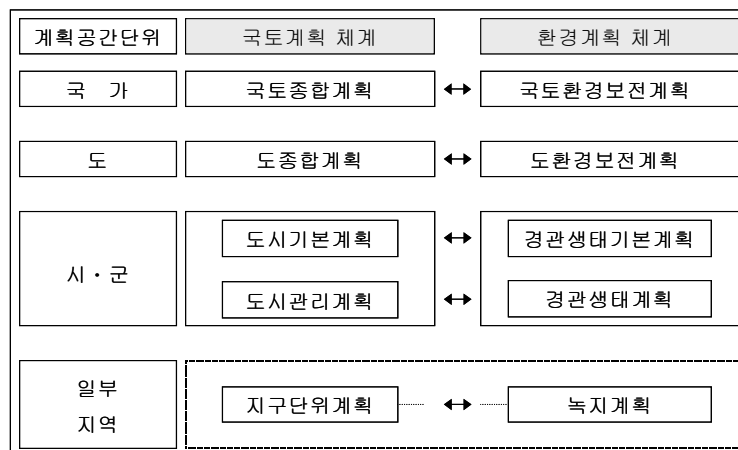
3. 법적·체계적 연관성

환경정책기본법이 2002년 개정됨으로써 우리나라 환경계획의 체계가 국가환경종합계획, 시·도 환경보전계획, 시·군·구 환경보전계획의 3단계로 새로이 구축되었다. 이제 [그림 2-4]에서 보는 바와 같이, 법적으로 적어도 구조상으로는 우리나라 환경계획 체계와 국토계획 체계와 서로 연계될 수 있는 기본적인 틀이 마련된 것이다.



[그림 2-4] 국토환경보전계획 위계

최영국 외(2002)는 계획공간 단계에 따라 환경계획체계를 국토계획체계와 맞추는 관점에서 아래 [그림 2-5]에서 보는 바와 같은 국토계획과 환경계획의 연계체계를 제안하고 있다. 즉 이 제안에 의하면, 국가단위에서는 국토종합계획과 국토환경보전계획, 도 단위에서는 도종합계획과 도환경보전계획, 시·군단위에서는 도시기본계획과 경관생태기본계획, 도시관리계획은 경관생태계획, 그리고 일부지역 단위에서는 지구단위계획과 녹지계획이 상호 연계되는 체계를 가지고 있다. 독일의 경관계획체계에 따른 대안으로 보이나, 특히 지구단위계획에 대응하는 환경계획을 녹지계획으로 본 것은 환경계획을 너무 협소하게 해석한 것으로 판단된다.



[그림 2-5] 국토계획체계와 환경계획체계의 계획단계별 연계
자료, 최영국 외(2002), p179.

한편 규제의 측면에서 토지이용규제와 환경규제의 연계성이 확보될 필요가 있다. 채미옥·정희남(2002, p119))은, 계획 단계와 토지이용규제 단계 각각에 있어 국토계획법과 환경관련법의 연계성을 확보하기 위한 정책방향을 <표 2-1>과 같이 제안하고 있다. 즉 토지이용규제와 환경규제의 연계화는 기초정보 구축단계, 계획단계, 토지이용규제 단계, 사후관리단계의 4단계로 나누어 검토되어야 한다는 것이다. 따라서 환경보전에 필요한 기초정보를 공동 조사·관리하고, 계획단계에서 계획내용에 환경성이 내재되도록 하며, 토지이용규제 단계에서 용도지역별 행위제한의 합리화를 통해 개발지역과 보전지역의 성격을 분명히 하고, 사후관리 단계에서 규제내용을 지속적으로 점검하는 체계를 갖추도록 해야 한다는 것이다.

<표 2-1> 토지이용규제와 환경규제의 연계체계

구분		국토의계획및 이용에관한법률	↔	환경관련법률	연계방향
계획 단계	기초 정보조사	-도시기본계획의 기초조사자료 -토지관리정보 -토지적성평가	↔	-녹지자연도 -생태자연도 -비오톱	-공동조사관리체계
	계획수립	-도시기본계획 -도시관리계획	↔	-환경계획 -사전환경성검토	-도시계획 및 환경계획수립지침과 기준의 조정
토지 이용 규제 단계	사전적 토지이용 규제	-용도지역별 행위제한 -개발행위허가 -기반시설연동제	↔	-환경관련법상의 행위제한 -사전환경성검토	-국토계획법상의 용도지역별행위규 제와 환경관련법상의 용도지역별 행위제한·개발행위허가제·사전 환경성검토 내용 등의 연계 조정

자료: 채미옥·정희남, 2002.

개발위주의 토지이용이 선행되어 오면서 우리나라의 환경관련 규제와 법은 토지이용과 개발사업의 타당성을 뒷받침하는 기능을 했을 뿐, 환경적 영향에 대한 관리와 규제의 기능은 충분하게 활용하지 못했다. 환경계획은 주로 특정사업의 시행으로 인한 환경영향을 최소화하기 위해 사후에 환경성을 검토하는 식의 평가 제도로 수립, 시행되고 있으며 그 영향력에 있어서도 실질적인 성과를 거두기는 힘들게 되어 있다. 그러나 최근 서울시는 지속가능성 평가를 통하여 도시계획의 수립 및 시행 단계에 환경적 요구를 충족시키고자 노력하고 있다.

제3절 지방환경계획의 개념 정립

제2절에서 살펴본 바와 같이 법적 차원에서 환경계획을 논할 수도 있지만 관점을 달리하여 지방차원의 환경계획을 바라보면 우리는 현 시점이 환경계획 패러다임 변화가 요구되는 시대임을 알게 된다. 지금까지의 지방자치단체 환경계획은 특정 지방자치단체의 내부 환경문제에 대처하기 위한 계획이었다. 하지만 지속가능한 발전을 위한 지방자치단체 환경계획은 현재 및 미래의 지구환경문제 해결에 기여하는 계획이 될 것을 요청받고 있다. 또한 환경분야 계획은 지방자치단체의 개발행위, 환경관리, 도시계획, 시민의식 및 참여 등과 같은 다양한 활동과 밀접한 관계를 가지고 있다. 환경계획의 대상과 범위가 이제 시·공간적으로 변화하고 있으며, 환경계획에 대한 이러한 변화된 요구는 환경계획 패러다임 변화를 촉구하고 있다.

본 연구에서는 시·도, 시·군·구에서 의무적으로 수립하여 시행하도록 되어 있는 환경보전계획 이외에 시정계획 중 환경분야 계획과 지방의제 21도 중요한 지방자치단체 환경계획으로 간주하고자 한다. 특히 지방자치단체장의 임기 내 시정운영계획인 시정4개년계획 중 환경분야 계획은 지방자치단체 차원에서는 가장 강력하고 우선성 높은 환경계획이라 말할 수 있다. 지방의제 21도 법정계획은 아니나 그 상세한 내용과 실천방법, 환경적·사회적·경제적인 측면에 긍정적 영향을 미치는 등의 차원에서 볼 때 지속가능한 도시발전에 기여할 수 있는 잠재력을 가지고 있는 바, 우리나라에서는 일종의 환경계획으로서 중요한 위치를 차지하고 있다.⁵⁾

이와 같은 세 가지 환경계획이 지방자치단체 차원의 계획으로서 가지는 의미에 대하여 아래에서 살펴본다.

5) 여기서 도시기본계획 중 환경부문계획은 환경계획 논의에서 제외한다. 도시기본계획 중 환경부문계획은 도시계획부서가 그 수립 및 집행을 총괄하면서 공간계획 중심으로 계획을 수립하고 있다는 점에서 위에서 언급한 다양한 환경계획과는 그 성격을 달리한다고 판단되며, 단지 토지이용 관련 계획 수립 및 시행의 일부로서 기능을 하고 있다고 이해된다.

1. 환경보전계획

환경정책기본법에 의해 지방자치단체가 수립하는 환경계획에는 시·도 환경보전계획과 시·군·구 환경보전계획이 있다. 시·도 환경보전계획은 국가환경종합계획 및 환경보전중기종합계획에 따라 관할구역의 지역적 특성을 고려하여 수립하도록 되어 있다. 2002년 12월 개정된 환경정책기본법에 의해 새로이 시·군·구에서도 환경보전계획 수립이 의무화되었다.⁶⁾

서울시의 경우, 2003년 11월 환경기본조례 개정을 통해 계획기간 10년의 환경보전계획 수립의 근거조항을 두고 있다. 현행 서울시 환경기본조례(2004년 3월 개정) 11조에 의하면, 시장은 환경보전계획을 수립하거나 중요한 사항을 변경할 때에는 시민의 의견이 반영될 수 있도록 노력하여야 하며, 시장은 환경보전계획을 수립할 때에는 시 환경보전자문위원회, 자치구청장 등의 의견을 수렴하도록 하였다. 나아가 시장은 시의 주요계획을 수립 또는 변경할 때에는 환경을 우선적으로 고려하여 환경보전계획에 배치되지 않도록 하여야 한다고 규정함으로써 다른 계획에 대한 환경계획의 우선성을 명시하고 있다. 하지만 구체적인 통제수단이 결여되어 있어 현재로서는 이 규정의 실효성에 의문이 제기된다. 그리고 국토계획법 제4조에 정한 바, 토지이용에 있어 도시계획의 타 계획에 대한 우선성 규정과 배치되고 있을 뿐 아니라 도시개발법⁷⁾에 환경보전계획이 포함되어 있어 환경계획이 도시계획의 일부로서 취급되는 한계가 있다.

환경정책기본법에 의한 지방자치단체 환경보전계획은 장기적이고 종합적인 성격을 가지는 법정계획임에도 불구하고 그 위상이 모호하다. 예를 들어 서울시의 경우 환경

6) 제4조 (국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가는 환경오염 및 환경훼손과 그 위해를 예방하고 환경을 적정하게 관리·보전하기 위하여 환경보전계획을 수립하여 이를 시행할 책무를 진다. <개정 1999.12.31>

② 지방자치단체는 관할구역의 지역적 특성을 고려하여 국가의 환경보전계획에 따라 당해 지방자치단체의 계획을 수립하여 이를 시행할 책무를 진다.

7) 제5조 (개발계획의 내용) ① 개발계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다. 다만, 제13호 및 제14호에 해당하는 사항은 도시개발구역의 지정후에 이를 개발계획에 포함시킬 수 있다. <개정 2002.2.4>. 그 상세한 내용 및 하위 계획으로, 도시개발구역의 명칭·위치와 면적, 도시개발구역의 지정목적 및 도시개발사업의 시행기간, 도시개발구역을 2 이상의 사업시행지구로 분할하여 도시개발사업을 시행하는 경우에는 그 지구분할에 관한 사항, 도시개발사업의 시행자에 관한 사항, 도시개발사업의 시행방식, 인구수용계획, 토지이용계획, 교통처리계획, 환경보전계획 등의 내용을 포함하고 있다.

보전계획인 녹색서울계획은 그 내용에, 서울도시기본계획과 재정계획 등 서울시 주요 계획과 연계 추진하여 서울시의 바람직한 환경상을 제시한다고 명시되어 있으나 실제로는 그러하지 못한 실정이다.⁸⁾ 1996년에 만들어지고 2002년에 개정된, 목표연도 2005년의 서울시 환경기본계획인 녹색서울계획이 현행 환경정책기본법상 환경보전계획의 역할을 하고는 있으나, 그 위상이나 환경계획으로서의 역할은 미약한 것으로 판단된다.

이러한 환경보전계획의 내용적 범위는 주로 환경오염, 자연환경, 환경친화적 도시관리, 지구환경에 관한 사항을 포함하며, 해당 지방자치단체 예를 들어 서울시의 경우 서울시 전역과 수도권지역까지를 고려하여 환경보전계획을 수립하게 된다.

<표 2-2> 서울시 환경보전계획(녹색서울계획)의 내용적 범위

범 위	내 용
환경오염	대기오염, 수질오염, 소음·진동, 악취, 폐기물, 토양오염
자연환경	공원, 녹지, 자연생태계
환경친화적 도시관리	에너지, 경제·소비활동, 교통관리
지구환경	지구환경유해물질관리, 국제협력·교류

2. 시정계획 중 환경분야 계획

시정운영계획은 지방자치단체 차원에서 4년마다 수립하는 계획으로, 도시개발, 주거, 안전, 복지, 여성, 교통, 경제, 문화, 관광, 환경, 예산 등 시정의 전반적인 운영 및 민선자치단체장의 4년간의 시정계획 내용을 모두 담고 있다. 각 부문별 계획은 해당 지방자치단체의 전반적인 발전 방향에 합당하도록 목표가 정해지며 각 분야의 특징에 따라 지표 및 실천 방안, 운영방법 등을 계획 내용에 담게 된다.

시정계획 중 환경분야 계획은 지방자치단체 차원의 환경계획으로서는 우선성이 가장 높은 중요한 계획이다. 지방자치단체장의 임기 동안 수립·시행되는 주요 정책의 종합적인 수단이 되기 때문이다.

서울시의 경우 시정 4개년계획의 환경분야 계획에, 2006년을 목표연도로 한 정책지표 중심의 7개 시책, 81개 사업이 제시되어 있다(서울특별시, 2004). 이 환경분야 계획은 예산이 뒷받침되면서 그 실천성결과 정기적으로 평가되므로 가장 우선성 높은,

8) 녹색서울계획 p15. 참조.

실효성 있는 지방환경계획이라 말할 수 있다.

서울시정4개년계획의 환경분야 계획은 ①지속가능한 발전을 위한 환경의 사전예방 기능 강화, ②맑고 깨끗한 공기, ③깨끗하고 안전한 물관리, ④자원이 순환되는 깨끗한 도시 구현, ⑤생활권녹지 100만평 늘리기, ⑥시민이 즐겨 찾는 한강 가꾸기, ⑦깨끗하고 안전한 수돗물 생산 공급으로 나뉘어 있다.

서울시정4개년계획의 환경부문 계획 중 제1분야 환경계획은 지속가능한 발전을 위한 환경계획으로 ‘지속가능한 발전을 위한 환경의 사전예방 기능 강화’를 추구하고 있다. 여기에는 9가지 세부 사업계획이 포함되어 있는데, 시정 지속가능성 평가 시행, 환경영향평가 제도 운영, 환경친화적 주거단지모델 개발, 생물다양성 증진을 위한 체계 구축, 환경교육, 환경정보시스템 구축, 서울의제 21 실천 및 평가, 녹색상품 구매제도 촉진, 서울사랑시민상 환경부문 시상 등이 그것이다.

제2분야 환경계획은 대기분야 환경계획으로, 세부적으로는 천연가스 시내버스 보급 확대, 저공해 자동차 보급, 자동차 배출가스 저감장치 시범 부착, 전기 하이브리드 자동차 보급 추진, 자동차 배출가스 관리 강화, 오존저감 종합대책, 도시 먼지저감 종합대책, 대기오염측정망 기능강화, 수도권 대기질개선 특별대책 추진, 지하생활공간 공기질 관리강화, 소음저감 종합대책, 악취저감 종합대책 등 총 12개 사업계획을 포함하고 있다.

제3분야 환경계획은 물관리 분야 환경계획으로, 주요 사업은 물순환 종합관리, 상수원 관리 및 수질개선, 한강 생태계 보전, 수질오염원 관리시스템 구축·운영, 자연형 하천정비, 지하철 지하수 활용 하천기능 회복, 하수고도처리사업의 효율적 추진, 하수 관거 정비의 8개 사업이다.

제4분야 환경계획은 폐기물분야 환경계획으로 9개 사업이 제시되어 있다. 즉 쓰레기발생 원천감량 추진, 음식물쓰레기 전량 자원화, 재활용품 수거체계의 효율적 관리, 재활용산업 육성지원, 유해폐기물의 위생적 관리, 마포자원회수시설 건설, 자원회수시설 가동률 향상 추진, 자원회수시설의 주민친화공간으로 재구성, 깨끗한 서울 가꾸기 추진 등이 그것이다.

제5분야 환경계획은 공원녹지 분야 계획으로 생활권 녹지 100만평 늘리기를 사업 방향으로 정하고 1동 1마을 공원 조성, 장기미집행 생활권 공원조성, 학교 공원화 등

총 28개 사업을 제시하고 있다.

제6분야 환경계획은 한강생태계 분야 계획으로 한강공원 이용 활성화 및 기능개선, 한강변 자전거 도로 연결·정비, 한강공원 접근시설 증설, 접근보행로 정비 및 환경개선, 한강 자연생태계 회복 기반조성, 물고기가 자유롭게 이동할 수 있는 통로 마련 등 6개 사업계획을 포함하고 있다.

마지막으로 제7분야 환경계획은 먹은물 관리 분야 계획으로서, 원·정수 수질관리 강화, 고도정수처리시스템 도입, 배수지 확충 등 총 9개 세부사업계획을 제시하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 서울시정4개년계획 중 환경분야 계획은 중요한 환경계획 내용은 거의 망라하고 있으며, 또한 그러한 사업계획들은 결국 공간상에서 추진될 수밖에 없으므로 도시계획과 직간접적으로 연관되어 있다고 말할 수 있다.

시정4개년계획 중 환경분야 계획은 비법정계획이기는 하지만, 실질적으로 가지는 영향력이나 효과는 법정계획인 환경보전계획에 비해 훨씬 크다. 그리고 세부 사업계획 별로 연도별 추진계획 및 추진 일정이 정해져 있으며 예산도 배정되어 있는 등, 시정4개년계획 중 환경분야 계획의 사업계획 관리가 매우 엄격하게 이루어지고 있다.

3. 환경계획으로서의 지방의제 21

지속가능한 발전을 위해서는 현대 도시계획의 문제점을 국토계획, 환경계획, 도시설계 전반에 걸쳐 총체적으로 재검토하는 작업이 있어야 한다는 문제인식이 확산되고 있는 가운데, 지난 수년간 국내외적으로 지방의제 21이 21세기의 대안적 도시계획체제로 부각되고 있다. 현재 전세계 113개국 6,416개 지방자치단체가 지방의제 21을 추진하고 있으며, 우리나라의 경우 2004년 8월 현재 250개 지방자치단체 중 80%인 199개 지방자치단체가 지방의제 21을 수립하였으며, 11%인 28개 지방자치단체가 지방의제 21을 수립 중에 있어 전체적으로 91%인 227개 지방자치단체에서 지방의제 21을 추진하고 있다.⁹⁾

서울시는 1997년 6월 서울의제 21을 작성하여 공포하였고, 2000년 1차 개정안 바 있으며 현재 2차 개정작업이 진행 중에 있는데, 2005년 3월 경 수정작업이 완료될 예

9) 우리나라 지방의제 21의 추진현황 및 세계적 동향에 대해서는 다음의 글 참조. 이창우, “지방의제 21의 현황 및 세계적 추세”, 녹색서울시민위원회 전체 워크숍, 2004. 5.

정으로 있다.

제2장 이론적 고찰 부분에서 Khakee & Barbanente(2003)가 주장한 바와 같이, 세계화, 도시화의 급격한 여건변화 속에서 환경계획의 틀이 심의적 계획으로 바뀌고 있는데, 그 전형적인 예가 지방의제 21이라고 말할 수 있다.¹⁰⁾ 심의적 계획으로서의 지방의제 21이 제대로 수립되고 집행될 수만 있다면, 활성화된 지방의제 21이 도시계획과 환경계획의 연계성 제고에 상당히 기여할 것으로 전망된다.

주민들이 적극적으로 참여하여 환경을 포함한 지방 환경실태를 파악하고 오염된 지방환경을 개선할 방안들을 주민 스스로 제시함으로써 자신이 생태계의 일원이라는 자각을 하도록 하는 지방의제 21을 통하여 지방의 지속가능한 발전은 앞당겨질 수 있다.

지방의제 21은 지역사회의 이해관계자들이 파트너십에 의해 참여해서 만드는 지역의 지속가능한 발전을 위한 행동계획으로서, 원칙적으로는 계획대상에 환경부문만이 아니라 시정 전반이 포함된다. 하지만 지방의제 21 과정이 시정과 괴리되어 있는 것이 현실이다.¹¹⁾ 현재 우리나라 지방자치단체는 지방의제 21을 환경계획의 일종으로 받아들이고 있으나 앞으로 지방자치단체의 지속가능한 발전 계획으로 진화해나갈 것으로 전망된다.¹²⁾ 현재로서는 서울시를 포함한 우리나라 지방자치단체의 지방의제 21은, 법상계획인 지방자치단체 환경보전계획보다는 그 위상과 관심도가 높지만 시정계획 중 환경분야 계획보다는 그 위상과 영향력이 낮은 환경계획이라 말할 수 있다.

지방의제 21은 해당 지방자치단체의 다양한 활동들을 세분화하여 지역 전체의 지속가능성을 담보할 수 있다는 장점을 가지며, 상세한 항목별 행동계획을 수립하고, 시민·기업·정부가 할 수 있는 실천 방법을 명시하고 있다.

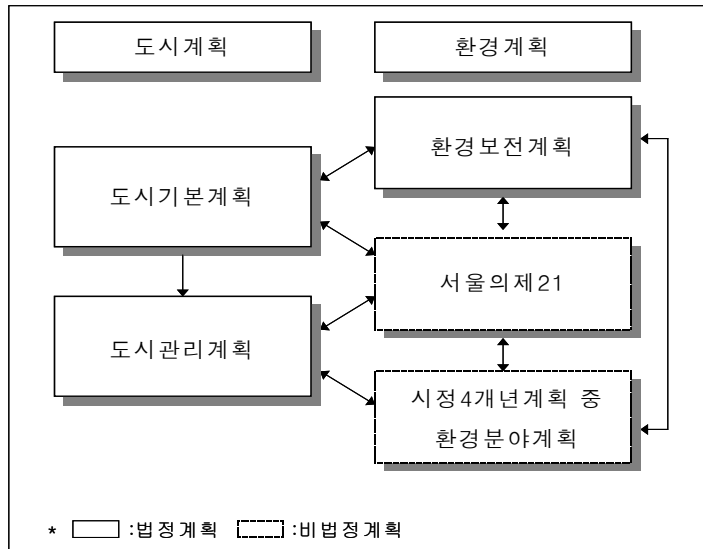
결국 서울시 차원에서, 도시기본계획과 연계 가능한 환경계획은 환경보전계획과 서울의제 21이라고 볼 수 있으며, 도시관리계획과 연계 가능한 환경계획은 서울의제 21과

10) 이태리의 로마와 스웨덴의 예테보리의 지방의제 21을 사례로, 환경계획으로서의 지방의제 21의 수립과정과 결과를 설명하고 있는 Khakee & Barbanente(2003)의 논문 참조.

11) Mittler(2001, pp53-60)는 도시계획과 지방의제 21의 관계라는 측면에서 지방의제 21의 문제점과 가능성을 논하고 있다. 그는 현재 세계적으로 지방의제 21이 보여주고 있는 한계는, 지방의제 21 자체가 가진 문제가 아니라 지속가능하지 않은 정치적, 법제도적, 경제적 분위기 때문이라고 주장하고 있다.

12) 지방자치단체의 지속가능한 발전 계획으로서의 지방의제 21의 한계와 가능성에 대해서는, 스톡홀름을 비롯한 스웨덴의 5개 도시 지방의제 21을 분석한 Rowe & Fudge(2003)의 논문을 참조할 것.

시정4개년계획 중 환경분야 계획이라 볼 수 있으므로 이를 상호 연계시킴으로써 긍정적인 효과를 기대할 수 있다([그림 2-6] 참조).



[그림 2-6] 서울시 도시계획과 환경계획의 연계

제 3 장 현황과 문제점

제 1 절 중앙정부의 현황과 문제점

제 2 절 서울시의 현황과 문제점

제 3 장 현황과 문제점

제1절 중앙정부의 현황과 문제점

도시계획과 환경계획간 상충성 문제는 공간적 범위에 대한 기준이 다르기 때문에 발생하는 경우가 많다. 제3장에서는 도시계획체계의 각 단계에 대응하는 환경계획체계가 갖추어지지 못했기 때문에 발생하는 문제에 대해 살펴보기로 한다.

이러한 문제는 중앙정부뿐 아니라 지방자치단체에서도 발생하는데, 도시계획과 환경계획 상호간의 연계를 가능하게 하기 위해서는 각 계획단계별로 상호 대응하는 세부적인 계획들이 필요할 것이다. 그러나 국토계획의 위계가 체계적으로 정리되어 있는데 반해 이에 대응하는 환경계획의 위계는 그러하지 못한 한계가 있다.

1. 도시계획과 환경계획의 체계적 상관성

환경계획의 내용에는 개발계획과 그 시행에 따르는 환경영향을 저감시킬 수 있는 실효성 있는 사항이 부족하다. 사실상 환경계획은 환경문제 혹은 특정행위로 인해 발생할 수 있는 영향을 나열하여 정보를 제공하는 역할 이상의 내용을 포함하고 있지 않다. 특히 국토계획과 도시계획의 체계와 같이 계획 대상의 공간적 범위에 맞춘 환경계획 체계가 있다 해도 계획 내용은 공간화되지 못하고 있다.

환경계획은 보전가치가 높은 자연환경 보전을 중심으로 수립되기 때문에 환경친화적 도시구축을 지향하면서도 사실상 도시계획과의 연계에는 한계가 따른다. 최근에는 일단의 개발계획 수립 시 환경계획에 대한 고려를 강조하고 있으나 개발사업에 대한 기본법은 도시계획 관련법이므로 환경계획은 실질적으로 영향력을 미치기 어려우며 이로 인한 계획간의 우선성에 대한 상충이 발생할 소지가 있다.

환경계획의 수립과 시행에 있어 환경계획의 위상이 도시계획법에 비해 취약한 것은 사실이지만¹³⁾ 환경정책기본법이 개정되면서 기초자치단체인 시·군·구에서도 환경보전계획을 수립하여야 하며 이는 국토계획 체계와도 유사하여 각 단계마다의 환경적 대

13) 국토계획법 제4조 1항 : 도시계획은 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역에서 수립되는 다른 법률에 의한 토지의 이용·개발 및 보전에 관한 계획의 기본이 된다.

응을 유도할 수 있게 되었다.

이들 두 계획의 연계를 위해서는 도시계획 지침¹⁴⁾이 환경계획과 연계되어야 한다. 국토계획이나 정책 실천의 신뢰도 향상을 위해서 각 법제간의 상충과 경합관계의 확실한 구분이 있어야 할 것이며, 환경계획 수립 지침도 계획단계별로 마련되어야 할 것이다.

한편 토지이용은 건설교통부뿐 아니라 여러 부처의 규제를 받는다. 이러한 중복규제로 인하여 행정낭비는 물론이고 규제효과도 반감될 수 있다. 이러한 여건 하에서 토지이용에 있어서의 친환경적 수단들이 실효성을 얻기 위해서는 다양한 지침과 기준의 정비와 보완이 요구된다.

2. 도시계획과 환경계획의 법적 상관성

공간계획 관련법과 환경계획 관련 법 조항을 분석함으로써, 법에서 명시하는 각 계획의 강제성 정도와 위상을 알 수 있다. 나아가 양 계획이 법령상에서 서로 상충하는지 여부와 법 집행상의 위계도 파악할 수 있다. 여기서 개발사업 관련 법 중심으로 환경관련조항을 조사하여 상충성을 분석하고, 법제상 가지는 문제점은 무엇인지 알아본다. 다음으로는 환경법제 중 공간계획 관련 조항을 살펴보고, 각 법제의 목적에 부합하는지 여부를 함께 살펴본다.

<표 3-1>에서 보듯, 19개 도시계획 관련법에서 환경계획의 요소 및 환경적 기준이 되는 사항을 포함하고 있는 조항은 그리 많지 않다. 더구나 각 항목들은 환경과 환경문제에 대한 일반적이고 포괄적인 사항만을 담고 있어서¹⁵⁾ 이를 활용하여 구체적인 환경계획적 요소를 도시계획에 포함시키는 것은, 환경문제에 대한 계획가의 인식 정도와 개발이익에 대한 주민의 요구 정도에 따라 달라질 수 있다.

14) 광역도시계획지침, 도시기본계획수립지침, 도시관리계획수립지침

15) 예를 들어, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제 3조는 다음과 같이 포괄적인 환경적 측면을 규정하고 있다. “국토는 자연환경의 보전 및 자원의 효율적 활용을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위하여 다음 각호의 목적을 달성할 수 있도록 이용 및 관리되어야 한다.”

1. 국민생활과 경제활동에 필요한 토지 및 각종 시설물의 효율적 이용과 원활한 공급
2. 자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원

<표 3-1> 도시계획 관련법 중 환경관련조항

연번	관련부처	법령	조항
1	행정 자치부	도로교통법	-
2		소하천정비법	제1조
3	산업 자원부	에너지이용합리화법	제1조, 제3조, 제4조, 제5조, 제8조, 제9조, 제21조, 제25조
4		대체에너지개발촉진법	제1조
5		산업집적활성화및 공장설립에관한법률	제2조
6	해양 수산부	공유수면매립법	제1조, 제6조, 제16조
7		신항만건설촉진법	제9조
8		해양오염방지법	제4조, 제15조, 제20조, 제52조
9	건설 교통부	하천법	제2조
10		국토기본법	제2조, 제5조, 제6조, 제24조, 제25조
11		국토의계획및 이용에관한법률	제2조, 제3조, 제4조, 제6조, 제7조, 제8조, 제13조, 19조, 27조, 제36조, 제37조, 제38조, 제49조, 제52조, 57조, 제58조, 59조, 제63조, 제68조, 제76조, 제77조, 79조, 제89조, 제119조
12		건축법	제6조, 제31조
13		도시공원법	제1조제2조제32조제11조제12조제12조제23조
14		도시개발법	제1조제2조제5조제11조
15		택지개발촉진법	제11조
16		고속철도건설촉진법	제7조제8조
17		수도권정비계획법	제4조, 제6조, 제9조
18		도시및주거환경정비법	제1조, 제2조, 제4조, 제6조, 제7조
19		지하수법	제2조, 제6조, 제7조, 제13조, 제16조

한편 환경법상의 공간계획 관련 조항은 주로 토지이용의 행위제한, 개발행위의 허가 등이 중심이 되어 있다.¹⁶⁾ <표 3-2>에서 보듯 공간계획법상의 환경관련 조항보다 환경법상의 공간계획 관련조항이 더 많은 것을 알 수 있다. 특히 환경정책기본법, 대기환경보전법, 소음·진동규제법, 자연공원법, 자연환경보전법, 습지보전법, 환경·교통·재해등의영향평가법, 토양환경보전법, 폐기물관리법, 수도법, 하수도법은 도시계획·재개발 등과 밀접한 연관이 있는 법이다. 그러나 실제로 행해지는 개발행위에 있어서는 공간계획이 환경계획보다 우선순위에 있기 때문에 환경문제에 대한 근본적 해결이 어려울 뿐 아니라 충분한 협의과정을 거치기도 쉽지 않다.

16) 예를 들어, 폐기물처리시설 설치 촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률 제 3조, 도시계획법 제4조제1항의 규정에 의한 도시구역안에서의 토지의 형질 변경 등의 허가, 동법 제23조의 규정에 의한 도시계획사업시행자의 지정, 동법 제25조의 규정에 의한 실시계획의 인가 등이 있다.

<표 3-2> 환경법 상의 도시계획 관련조항

연번	법령	조항
1	환경정책기본법	제2조, 제6조, 제7조 의2, 제10조, 제13조4, 제14조의5, 제15조의2, 제19조, 제25조, 제26조, 제27조, 제28조
2	대기환경보전법	-
3	수질환경보전법	제6조, 제32조의3
4	한강수계상수원수질개선및 주민지원등에관한법률	제4조, 제7조 제9조, 제14조, 제15조,
5	낙동강수계물관리및 주민지원등에관한법률	제4조, 제5조, 제6조, 제10조, 제15조, 제16조, 제27조, 제28조
6	영산강·섬진강수계관리및 주민지원등에관한법률	제4조, 제5조, 제8조, 제16조, 제25조, 제26조
7	금강수계물관리및 주민지원등에관한법률	제4조, 제5조, 제8조, 제25조
8	다중이용시설등의 실내공기질관리법	제3조, 제5조
9	소음·진동규제법	제6조, 제9조, 제11조, 제28조, 제31조
10	환경분쟁조정법	-
11	자연환경보전법	제2조, 제4조, 제6조, 제8조, 제9조, 제10조, 제14조, 제15조, 제17조, 제18조, 제19조, 제30조, 제31조, 제34조, 제42조, 제43조, 제45조, 제49조, 제52조, 제53조
12	자연공원법	제2조, 제4조, 제6조, 제8조, 제11조 제2조, 제13조, 제14조, 제15조, 제21조, 제22조, 제23조, 제25조, 제70조, 제71조, 제72조, 제75조, 제76조, 제77조, 제78조
13	독도등도서지역의 생태계보전에관한특별법	제8조, 제9조
14	습지보전법	제10조, 제20조
15	조수보호및수렵에관한법률	제17조
16	환경개선비용부담법	-
17	환경·교통·재해등에관한영양평가법	제1조, 제2조, 제4조, 제8조
18	토양환경보전법	제7조, 제17조, 제18조, 제20조, 제21조
19	환경관리공단법	제16조
20	환경개선특별회계법	-
21	환경기술개발및지원에관한법률	-
22	유해화학물질관리법	제50조
23	폐기물관리법	-
24	오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률	제8조
25	자원의절약과재활용촉진에관한법률	제34조
26	폐기물처리시설설치촉진및 주변지역지원등에관한법률	제3조, 제4조, 제5조, 제6조, 제9조, 제11조, 제12조, 제14조, 제19조, 제20조
27	수도권매립지관리공사의설립및 운영등에관한법률	제2조, 제19조
28	한국자원재생공사법	제23조
29	수도법	제4조, 제5조, 제6조, 제31조, 제44조
30	하수도법	제38조

제2절 서울시의 현황과 문제점

서울시 조례상의 도시계획과 환경계획의 연계성 내지 상충성 문제를 살펴보고, 서울시 개발계획 중에서 도시계획과 환경계획의 연관성을 살펴보기 전에 우선 아래에서 지방환경계획이 가지는 일반적인 문제점을 종합적으로 정리해보고자 한다.

1. 지방 환경계획의 문제점

지방자치단체 환경계획은 다음과 같이 여러 문제점을 안고 있다. 우선 지방자치단체 차원에서의 도시계획과 환경계획간의 갈등은 주로 개발사업을 두고 일어나고 있다. 개발계획에서 야기되는 자연환경의 훼손을 계획수립 단계에서 제어하지 못하고 있다. 특히 서울시의 경우, 조례에 의해서 각종 개발사업 및 계획에 대한 지속가능성 평가가 이루어지면서 도시계획과 환경계획의 연계성 부재의 문제가 드러나고 있다.

이상대와 송인주(2002)는 우리나라 환경계획의 문제점을 다음과 같이 제시하고 있다.

첫째, 환경계획의 공간적 틀이 미흡하다. 현행 환경정책기본법에서 전 국토를 대상으로 하는 국가환경종합계획과 지방자치단체 차원의 환경보전계획 수립에 대해 규정하고는 있으나 구체적인 계획의 규모, 방법, 내용 등이 없어 개념적인 계획에 머물러 있다.

둘째, 국가 및 지방 환경계획들이 국토계획체계와 서로 연계되어 있지 못하다. 환경계획이 개발계획과 서로 상충할 경우 이를 해소할 구체적인 틀이 없는 문제도 있다.

셋째, 환경계획의 구체화를 위한 공간적 환경 데이터가 없다. 지도화된 환경 데이터가 미비하기 때문에 환경보전을 위한 내용들을 공간계획에 담기 어려우며 따라서 환경계획과 도시계획이 서로 유리되게 된다.

또한 최영국 외(2002)와 대통령 자문 지속가능발전위원회 토지이용 및 환경규제 소위원회(2003) 등에 의하면, 우리나라의 현행 환경계획 체계는 환경계획 내용의 구체성 결여, 도시계획과 환경계획의 우선성 상충, 환경계획의 부분성, 훼손된 환경복원계획의 미흡, 환경계획의 비공간화 등의 문제를 안고 있다.

종합적으로 평가한다면, 2003년부터 시행되고 있는 새로운 국토계획법 체계가 아직 정착되지 못하고 있고, 2002년의 환경정책기본법 개정으로 새로이 수립해야 할 지

방자치단체 환경보전계획의 구체적인 지침이 없는 가운데 지방자치단체 차원에서 도시계획과 환경계획이 서로 갈등하는 과도기적 혼란상을 보이고 있다고 말할 수 있다. 나아가 지방자치단체의 법정 환경계획인 환경보전계획은 구체성이 결여되어 그 계획적 위상이 매우 낮은 반면, 시정계획상의 환경분야계획은 법정계획이 아님에도 불구하고 가장 강력하고도 우선성 높은 환경계획이 되고 있다. 지방의제 21 또한 법정계획이 아님에도 불구하고 시민단체를 중심으로 한 여러 이해관계자의 시정 참여를 유도하면서 지방의 환경개선에 상당히 기여하는 환경계획이 되고 있다.

2. 조례상 도시계획과 환경계획 연관성

서울시는 조례에 의해, 개발사업 및 계획의 환경영향에 대한 평가 방안으로 지속가능성 평가를 시행하고 있다. 그러나 서울시의 개발행위 시에 행해지는 환경성 평가는 강제성을 가지고 영향력을 행사하는 것이 아니라 환경성 검토 항목에 한하여 도시계획의 내용에 포함된다. 특히 지구단위계획의 경우는 사업 시행으로 인한 환경영향이 크다고 예상되는 지역만을 대상으로 환경성 검토를 거치므로 전반적인 환경에 관한 정량적 기준이 설정되어 있는 것이 아니다.

<표 3-3>은 서울시의 도시계획 분야 조례를 정리한 것으로, 진한 색으로 표시된 것은 환경관련 조항을 일부 포함하고 있는 조례를 의미한다. 조례와 규칙의 상세한 내용을 검토해본 결과, 환경 관련 조항이 그리 많지 않음을 알 수 있었다.

한편 조례에 나와 있는 특정지역의 개발행위는 대부분 지구단위계획을 통하여 행해지는데, 도시계획 수립 시에 환경계획을 동시에 수립하는 것이 아니라 계획 수립 후에 환경부문에 대하여 평가하는 방식을 취하고 있어 친환경적 도시계획을 수립하는 데는 한계가 따른다. 서울특별시 도시계획 관련 조례의 내용에서는 토지이용 관련 법령에서와 같이 일단의 개발행위에 대한 규제 및 허가를 중심으로 열거하고 있다.¹⁷⁾

17) 주변의 환경·경관·교통 및 미관 훼손 여부, 조정 및 재해예방 등을 검토하도록 되어 있음. 서울시 해당 도시계획 관련 조례 참조.

<표 3-3> 서울시 도시계획 분야 현행 조례

연번	조례 및 시행규칙
1	서울특별시가락토지구획정리사업시행조례
2	서울특별시가락토지구획정리사업시행조례시행규칙
3	서울특별시강동토지구획정리사업시행조례
4	서울특별시강동토지구획정리사업시행조례시행규칙
5	서울특별시개포지구토지구획정리사업시행조례
6	서울특별시개포토지구획정리사업시행조례시행규칙
7	서울특별시건설종합계획심의회조례
8	서울특별시경인토지구획정리사업시행조례
9	서울특별시구로토지구획정리사업시행조례
10	서울특별시구로토지구획정리사업시행조례시행규칙
11	서울특별시길음택지조성사업지구지적정리위원회규칙
12	서울특별시김포지구획정리사업시행조례
13	서울특별시도봉토지구획정리사업시행조례
14	서울특별시도시개발조례
15	서울특별시도시개발조례시행규칙
16	서울특별시도시개발채비지관리조례
17	서울특별시도시개발채비지관리조례시행 규칙
18	서울특별시도시계획사업면목토지구획정리시행규칙
19	서울특별시도시계획조례
20	서울특별시도시계획조례시행규칙
21	서울특별시망우토지구획정리사업시행조례
22	서울특별시부동산중개수수료및실비의기준과한도등에관한조례
23	서울특별시시흥토지구획정리사업시행조례
24	서울특별시신림지구및신림추가지구토지구획정리사업시행조례
25	서울특별시아파트지구개발기본계획수립에관한조례
26	서울특별시아파트지구개발기본계획수립을위한조정자문위원회규칙
27	서울특별시암사지구토지구획정리사업시행조례
28	서울특별시역촌토지구획정리사업시행조례
29	서울특별시연희토지구획정리사업시행조례
30	서울특별시영동제2지구(추가)토지구획정리사업시행조례
31	서울특별시영동제2지구및영동추가토지구획정리사업시행조례
32	서울특별시영동토지구획정리사업시행조례
33	서울특별시잠실지구토지구획정리사업시행조례
34	서울특별시장안평지구토지구획정리사업시행조례
35	서울특별시창동토지구획정리사업시행조례
36	서울특별시천호지구토지구획정리사업시행조례
37	서울특별시청계천복원시민위원회설치및운영에관한조례
38	서울특별시토지구획정리사업청산금사무처리규칙
39	서울특별시토지구획정리사업토지평가협의회조례
40	서울특별시화양추가지구토지구획정리사업시행조례
41	서울특별시화양토지구획정리사업시행조례

<표 3-4> 서울시 환경 분야 현행 조례

연번	조례 및 시행규칙
1	서울특별시가로수조성및관리조례
2	서울특별시난지도매립지가스및침출수처리시설관리·운영위탁에관한조례
3	서울특별시녹색서울시민위원회설치및운영조례
4	서울특별시녹색서울시민위원회설치및운영조례시행규칙
5	서울특별시녹지보전및녹화추진에관한조례
6	서울특별시대기오염물질배출허용기준조례
7	서울특별시도시공원조례
8	서울특별시도시공원조례시행규칙
9	서울특별시동물원관리규칙
10	서울특별시쓰레기줄이기와자원재활용촉진에관한조례
11	서울특별시쓰레기줄이기와자원재활용촉진에관한조례시행규칙
12	서울특별시온실식물원관리규칙
13	서울특별시운행차배출가스정밀검사에관한조례
14	서울특별시운행차배출가스중간검사에관한조례시행규칙
15	서울특별시음식물쓰레기처리시설관리·운영에관한조례
16	서울특별시자동차공회전제한에관한조례
17	서울특별시자연환경보전조례
18	서울특별시자연환경보전조례시행규칙
19	서울특별시자원회수시설설치촉진및주변지역지원등에관한조례
20	서울특별시자원회수시설주변영향지역주민지원기금조례
21	서울특별시자원회수시설주변영향지역주민지원기금조례시행규칙
22	서울특별시조경시설관리조례시행규칙
23	서울특별시지하생활공간공기질기준조례
24	서울특별시지하수조례
25	서울특별시지하수조례시행규칙
26	서울특별시차량정비사업소정비수가조례
27	서울특별시폐기물관리조례
28	서울특별시폐기물관리조례시행규칙
29	서울특별시한강수질개선특별회계설치조례
30	서울특별시환경·교통·재해영향평가조례
31	서울특별시환경·교통·재해영향평가조례시행규칙
32	서울특별시환경기본조례
33	서울특별시환경기준조례
34	서울특별시환경분쟁조정위원회운영에관한조례

주: 음영처리된 조례는 도시계획 관련 내용이 포함되어 있는 조례를 의미함.

위 각 조례의 내용을 살펴본 결과, 서울시에서 수립, 시행하는 도시계획 단계에 포함되는 환경계획의 내용은 주로 녹지 및 도시공원·경관에 관한 사항이었으며, 그 이외에는 환경적 측면을 다룬 조항이 거의 없는 실정이었다. 또한 서울시 도시계획 관련 조례에는, 녹지 및 도시공원과 관련한 의무 면적규정 외에는 특별한 환경적 규제나 실질적 효력을 가지고 강제성을 가지는 항목이 거의 없어 다양한 환경문제를 다루고 있지 못하고 있다.

서울시 환경관련 조례의 경우는 <표 3-4>에서 볼 수 있듯이 도시 공원, 가로수, 녹지, 자연환경 보호 등과 관련된 조례에 도시계획에 관한 사항을 포함하고 있다. 그 내용을 살펴보면 도시계획 시 필요한 토지이용 규제에 관한 사항이 주를 이루고 있으며, 녹색위 지속위의 역할과 지속가능성 심의 및 평가에 관한 조항 등을 포함하고 있다.

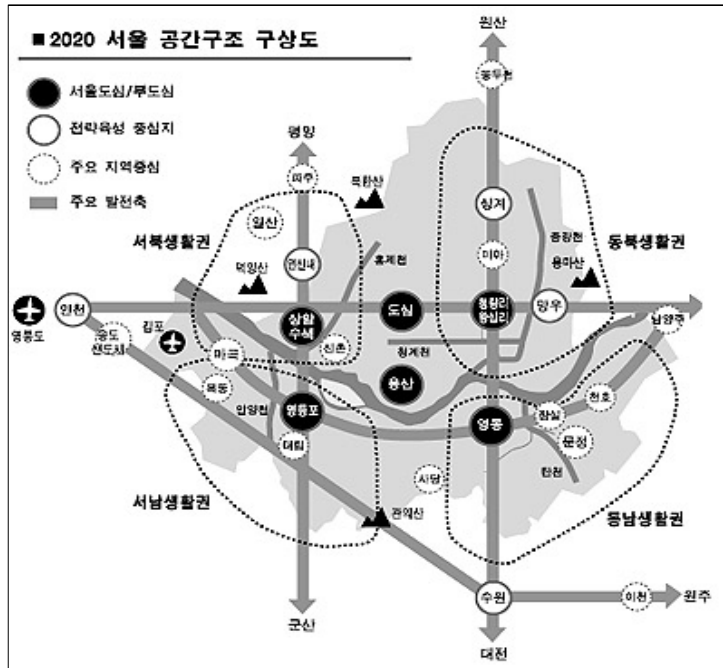
3. 서울시 개발계획 현황

과거 개발위주의 도시개발계획과 급격한 경제성장, 난개발 등의 문제를 안고 있던 서울시는 1990년대 후반부터 지속가능한 개발, 친환경, 생태도시 등의 개념을 받아들여 계획에 반영하고자 하는 노력을 지속적으로 하고 있다. 최근 서울시에서 수립되는 도시계획의 내용은 주로 신시가지 조성을 위한 계획보다는 기존시가지의 정비, 재개발, 재건축 등의 사업이 중심을 이루고 있으며, 계획 단계부터 기존의 도시계획 관련 조례에서는 다루고 있지 않는 생태도시 구현을 위한 계획을 새로이 도입하는 시도가 늘고 있다.¹⁸⁾ 그러나 아직은 부분적으로 시행하고 있거나 제도화되지 않아 현재로서는 그 성과에 대해서는 충분하게 논의할 수 있는 단계는 아니다. 또한 도시의 환경부문에 대한 인식이 녹지의 확보 및 경관계획 부문에 국한되어 있는 한계도 가지고 있다.

서울시는 뉴타운 대상지를 포함하여 다음 [그림 3-1]과 같이 공간구조가 만들어질 것으로 계획·구상하고 있다. 개발과정에는 개발제한구역의 해제, 기존 용적률의 완화로 인한 밀도 증가 등을 초래하는 재건축, 재개발 사업이 많아 환경에 미치는 영향이 있을 것으로 예상하고 있다. 따라서 이에 적절하게 대응하고 보다 효율적인 제도 운영

18) 서울시는 무분별한 바닥 포장을 억제하고 녹지를 늘리기 위해 건물 건축시 녹지·연못 등 ‘생태면적’을 일정 비율 이상 확보하도록 하는 조례를 만들어 내년 9월부터 시행할 방침이라고 밝혔다. 시는 이에 앞서 올해 7월부터 시나 SH공사(옛 도시개발공사) 등 공공기관이 새로 짓는 건축물에는 생태면적을 30% 이상 확보하도록 할 계획이다. 한국일보, “건물신축에 녹지확보 필수”, 2004. 5. 30.

및 지속가능한 서울에 대한 목표를 달성하기 위해서는 도시계획과 동등한 위상을 가지고, 각 단계별로 대응하는 환경분야 계획이 적절하게 수립·시행되어야 하겠다.



[그림 3-1] 서울 공간구상 계획도

서울시 도시계획 중 도시관리계획은 대부분의 경우 지구단위계획을 수단으로 수립 되는데, 지구단위계획은 대상지역 지정 목적에 따라 지역 환경에 미치는 영향이 달라 질 수 있으므로 계획 시에 환경부문에 관한 구체적 계획이 필요하다. 현재 서울시에는 200여개 이상의 지구단위계획 대상지가 지정되어 계획이 수립되고 있는데, 환경의 개선이나 지역문제 해결을 위한 수단으로서는 크게 기능을 하지 못하는 것이 사실이다.

서울시 도시계획과 환경계획의 연계는 특히 지구단위계획 단계에서 이루어지는 것이 긴요한데, 그 이유는 지구단위계획을 통하여 유형화된 개별 개발사업의 계획에 있어 각 상황에 맞는 환경영향에 대한 대응이 가능해지기 때문이다. 그러나 지구단위계획의 계획수립 단계에 인접지역과의 환경적 상관관계와 사업시행으로 인하여 예상되

는 환경영향, 환경용량 등을 충분하게 고려하지 못하고 있는 실정이다. 서울시 토지이용계획의 주요 실현수단인 지구단위계획이 지속가능성을 담보할 수 있도록 활용되고 있지 않은 것이다. 환경계획과 도시계획의 적절한 연계를 위해서는 도시계획 수립과 동시에 환경계획을 수립하여 양 계획체계간에 다양한 정보를 서로 공유하도록 해야 하며 상호 배타적 입장을 취하기보다는 보완적 기능을 극대화시킬 수 있어야 한다.

특히 지구단위계획의 계획수립 과정에서 환경용량을 토대로 한 개발밀도의 검토가 부재한데, 계획단계에서 충분한 환경적 검토 없이 행해지는 과다한 용적률 허용은 서울시의 과밀현상을 심화시킬 수 있으며, 주민은 교통난과 자연환경 파괴로 인한 피해를 입을 수도 있다. 이러한 문제에 대한 대응책으로 녹색위 지속위에서 개별사업 및 계획에 대하여 그 지속가능성을 평가하고는 있으나 계획과정 상에서 도시계획과 환경계획을 연계시키는 근본적인 수단은 아직 마련되어 있지 않다. 따라서 기존 지속가능성 평가 제도의 문제점을 보완하는 조치를 포함하여 도시계획과 환경계획의 연계성을 높이기 위한 다양한 개선방안 마련이 필요하다.

4. 서울시 환경계획 현황

앞의 제2장 제3절에서 다룬 바와 같이 서울시의 경우, 환경보전계획과 서울의제 21, 시정4개년계획 중 환경분야 계획이 주요 지방환경계획이라 할 수 있다. 그런데 이들 계획의 내용이 유사하고, 계획의 실천에 있어서 중복되는 경우도 있어 상세한 내용을 제대로 이해하는 것이 중요하다.

우선 서울시 법정 환경보전계획인 녹색서울계획을 살펴본다. 녹색서울계획의 계획적 성격은 서울시 환경부문의 전반적 내용을 담고 있는 종합계획이며, 연동계획이고, 하위 환경계획의 지침이 되는 계획이다. 따라서 계획의 시간적 단위도 매 10년(장기계획)마다 수립하도록 되어 있는데, 1996년을 기준년도로 하고 2005년을 목표연도로 하는 계획이 수립되었으며, 2001년 수정보완된 바 있다. 계획의 수립주체는 서울시로서 세부 분야별 추진계획(8개 부문)을 포함하고 있다. 상세한 내용은 환경관리, 대기, 수질, 폐기물, 생활환경, 토양, 유해화학물, 생태계, 녹지, 국제환경보전으로 구성되어 있다.

녹색서울계획은 환경현황을 분석하고 이에 합당한 목표를 설정한 후 계획을 수립

하는 절차를 거친다. 서울시는 녹색서울계획을 수립하면서 사전예방의 원칙, 조화와 통합의 원칙, 원인자 부담의 원칙, 오염발생과 처리단위의 국지화 원칙, 정보공개와 주민참여의 원칙의 5가지를 기본원칙으로 채택하였다. 녹색서울계획은 환경정책기본법 및 환경기본조례에 의한 법정 계획으로서의 법적 위상을 가진다.

한편 서울의제 21은 서울시의 환경부문뿐 아니라 시정 전반을 담고 있는 종합계획이며, 녹색서울계획과 같은 지침계획이다. 특히 서울의제 21은 장·중·단기(목표연도 2000, 2002, 2007년)목표, 즉 시계열에 따른 단계적 목표를 수립하고 이를 달성하기 위한 다양한 실천방안을 담고 있다.

서울의제 21의 계획 내용을 결정함에 있어 서울의제 21 추진협의회를 중심으로 하여 시민, 전문가, 공무원 등 다양한 주체가 참여하였으며, 8개 분야 30개 행동목표를 세우고, 참여주체별 지침을 따로 구성하여 실천하기 쉽도록 하였다.

서울시는 녹색서울시민위원회를 구성하여 그 산하에 서울의제 21 실천협의회를 두고 25개 자치구에 조직되어 있는 서울의제 21 시민실천단을 통하여 서울의제 21을 실천하고 있다. 서울의제 21은 기본적으로 의제 21을 따르고 있으며, 비법정계획이지만 간략하고 실천하기 쉬운 행동강령 중심의 틀을 갖추고 있어 지방자치단체 단위의 환경계획으로 적합할 뿐 아니라 해당지역의 도시관리계획과도 연계가능한 환경계획이라 할 수 있다.

마지막으로 시정4개년계획 중 환경분야 계획은 일종의 전략계획이면서 중기 연동 계획으로 4년마다 수립하게 된다. 본 계획은 서울시의 서울기획위원회에 의해 광범위한 의견 수렴과 의사결정과정을 거친 시정운영계획 중 부문계획(7개 시책 81개 사업 계획)이며, 환경분야 계획은 지속가능한 발전, 대기, 녹지, 물관리·수질, 자원, 한강관리로 구성되어 있다. 서울시정4개년계획의 부문계획으로서의 환경계획은 비법정 계획이지만 단기간 동안 달성해야 하는 주요 과제 중심으로 구성됨으로써 가장 강력한 계획이라 할 수 있다. 계획 내용 역시 매년 현황에 맞도록 수정하여 실천력 있는 계획으로 자리잡고 있다.

아래 <표 3-5>에서 볼 수 있듯이 서울시 법정 환경보전계획인 녹색서울계획과 서울의제 21, 시정4개년계획 중 환경분야계획은 각각의 공간적, 시간적 차이는 있으나 전반적으로 지향하고 있는 계획 목표는 서울의 지속가능성에 있고, 상세한 계획의 내

용도 유사함을 알 수 있다. 실질적으로 서울의 환경분야에 있어서 현재 시행되고 있는 주요계획인만큼 각 계획의 특성에 맞추어 도시계획분야와 서로 연계시킬 수 있어야 할 것이다.

<표 3-5> 서울시 3가지 환경계획의 특성 비교

	녹색서울계획	서울의제21	시정4개년계획 중 환경분야 계획
계획성격	종합·연동·지침 계획	종합·지침 계획	전략계획(중기연동계획)
계획기간	10년(장기)마다 수립 (1996년 기준, 2001년 수정·보완)	단기, 중기, 장기 계획포함 (2000, 2002, 2007 목표로)	4년 중기 (2002~2006)
수립주체	서울시	서울의제21추진협의회	서울시(서울기획위원회)
구성	분야별 추진계획 (8개 부문)	8개 분야별 30개 행동목표 부문별 장·중·단기 개선 목표 행동계획(행동주체별지침)	시정운영계획 중 부문계획 (7개 시책 81개 사업계획)
내용	환경관리, 대기, 수질, 폐기물, 생활환경, 토양, 유해화학물, 생태계, 녹지, 국제환경보전	대기, 물, 폐기물, 생태, 도시계획, 교통, 복지, 문화	지속가능한 발전, 대기, 녹지, 물관리·수질, 자원, 한강관리
수립절차	환경현황분석 목표설정 계획수립	녹색서울시민위원회 구성 서울의제 21 추진협의회 중심으로 수립	21세기 서울기획위원회 중심으로 광범위한 의견수렴과정 거쳐 수립
수립원칙	사전예방 원칙, 조화와 통합 원칙, 원인지부담 원칙, 오염발생과 처리단위 국지화 원칙, 정보공개와 주민참여 원칙	의제 21	시민의 입장에서 행정 경영마인드
법적위상	환경정책기본법 및 환경기본조례에 의한 법정계획	비법정계획	서울시정4개년 계획의 부문계획 비법정 계획
비전	-	미리가본 21세기 서울의 모습	깨끗하고 푸르른 도시
지표유무	유	유	유
근거	서울시환경기본조례제11조	서울환경헌장, 환경기본조례	-
수정	2001년 수정(2005년 제2차 10개년 수립 용역 예정)	수정 중 (2005년 3월 완료 예정)	매년 수정·보완

제 4 장 외국사례

제 1 절 법제도 동향

제 2 절 주요국가의 사례

제 4 장 외국 사례

제1절 관련 법제 동향

1. 독일의 도시계획법

독일에서는 국토의 일부를 새로 개발하는 경우 일단 시가 부지를 매수하고, 사업 종료 후 가능한 한 지구내 많은 면적의 토지를 주민에게 양도하며, 환경관리부문을 지구상세계획으로 담보한다. 독일은 통일 이후 주택부족현상이 심화되었기 때문에 한때 한시입법으로 주택건설을 촉진하는 정책을 도입하여 건축과 개발에 치우친 도시정책을 펼친 적이 있었다. 그러나 건설법(Baugesetzbuch)에 환경친화적 계획요소들을 포함시켜 자연환경 보전에 대한 의지를 나타내고 있다. 독일의 경우, 도시계획에 기초하여 진행되는 모든 활동의 저변에 환경적인 인식과 제도적 뒷받침이 있다.¹⁹⁾

독일의 환경친화적 계획에서 말하는 ‘환경’의 범위는 재생가능한 에너지 이용, 물, 대기, 지하자원을 포함한 토양, 기후 등의 보호를 포함하는데 통상적으로 말하는 환경 뿐 아니라 자연 및 경관과 기후까지 포함한다. 특히 자연적 침해가 예상되는 개발행위에 대해서는 보다 엄격한 조치들을 규정하고 있다.

독일의 환경법은 연방자연보호법과 연방대기오염방지법, 환경영향평가법, 수자원법, 쓰레기법으로 구성되어 있는데 이러한 환경법제 외에 도시계획법상에도 토지 및 도시 환경에 대한 세부적 사항을 기록하고 있어 환경계획과 도시계획간의 연계를 긴밀히 하는 기능을 한다. 특히 가장 큰 비중을 차지하는 연방자연보호법은 자연환경보전 및 경관관리를 위해 공간개발계획으로 인한 환경의 영향을 최소화하고 복원시키기 위한 도구로 경관관련계획을 수립하도록 하고 있다.

경관생태프로그램은 독일의 각 주의 자연보호 및 경관관리를 위한 목표와 필요조건을 제시하고 도면상에 관련 사항을 표시한다. 그러나 공간적 범위가 크기 때문에 계획의 구체성이 부족하고, 계획 방향의 제시 정도의 계획에서 그친다. 경관생태기본계획은 지역계

19) 독일의 도시계획과 도시행정은 그 과정에 시민단체와 녹색당의 관여가 가능하다. 환경적 요구에 대하여 도시계획법제의 내용에 입각한 대응이 충분히 이루어질 수 있기 때문에 효율적 실행을 기대할 수 있다. 김해창, 2003 참고

획에 상응하는 계획으로 주의 일부지역에 대한 경관관련계획²⁰⁾이며 경관생태프로그램의 내용과 원칙에 입각하여 지역차원의 자연환경 및 경관 관리, 휴가 기능의 내용을 포함한다(<표 4-1> 참조).

경관생태계획은 건설기본계획에 상응하는 계획으로 종합계획의 성격을 가진다. 하나의 지방자치단체를 대상으로 하는 계획으로 실질적 영향력이 가장 크다. 이 계획은 지방의제 21의 실천수단임과 동시에 다른 행정적 계획에 대한 해당 지방자치단체의 입장을 표명하기 위한 근거 자료로 사용되기도 한다.

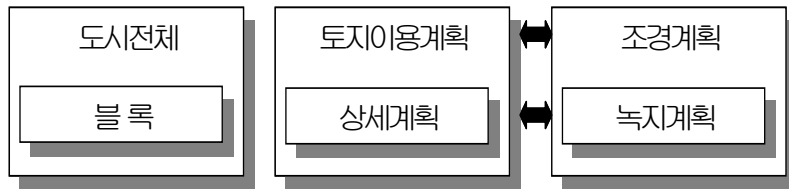
녹지정비계획은 지구상세계획에 상응하는 환경계획으로 도시의 일부 지구에 대한 경관의 변경 및 훼손에 대하여 경관생태적 차원에서 보호·관리에 관한 사항이 주를 이룬다. 우리나라의 지구단위계획과 유사한 계획단위의 환경성을 담보로 하여 상위계획상의 환경적 사항 외에도 공원·녹지 등의 공유지 계획과 상세설계에도 관여하게 된다. 이러한 독일의 환경계획 체계는 국토계획체계상의 계획내용과 공간적 범위가 유사하여 단계별 환경부문의 고려가 적절하게 이루어질 수 있다.

<표 4-1> 독일의 도시계획과 환경계획 체계

도시계획		환경계획
주발전계획	↔	경관생태프로그램
지역계획	↔	경관생태기본계획
건설기본계획	↔	경관생태계획
지구상세계획	↔	녹지정비계획

과거 독일도 우리나라와 같이 토지이용에 관한 압력이 크지 않아서 보호지역 지정 외에는 공간계획에 있어서의 환경부문 고려가 크지 않았다. 그러나 급속한 도시화와 고밀도로 인하여 환경문제에 대한 대응방안이 요구되고, 보호구역의 개발행위가 불가피해지자 경관생태학적 접근의 중요성을 인식하기에 이르렀다. 이후 독일은 연방자연보호법을 개정하면서 경관계획을 공간계획과 연계할 수 있도록 하여 개발행위로 인한 환경영향을 관리할 수 있는 핵심적 틀을 마련하였다.

20) 이 계획은 독일의 비오톱 네트워크 시스템 구축과 환경영향평가의 기본적 근거가 된다. 대통령 자문지속가능발전위원회, 「국토의 통합적 관리를 위한 핵심개혁과제」, 2003, p92~93.



[그림 4-1] 건설법전에 따른 도시계획과 연방자연보호법에 따른 조경계획

자료: 이상준, 환경친화적 도시계획제도의 모색, 도시문제, 34권 11호, 1999.

독일의 도시계획법은 친환경적 도시발전을 위하여 도시계획법 상에 구체적인 계획내용과 관련된 환경적 규제사항 및 환경친화적 요소를 포함시키고 있다. 따라서 우리나라와 같이 도시계획의 수립으로 인한 환경적 문제 발생에 대한 사항이 도시계획법상에 부재한 문제점을 덜고 있으며, 두 법제간의 보완조치가 마련되어 있다. 독일건설법전에는 도시개발행위 자체가 환경적 책임을 가지고 행해져야 한다고 명시하고 있으며, [그림 4-1]과 같이 공간영역을 중심으로 각 계획의 체계간 상호작용과 연계는 물론 도시계획의 변경 시에 발생하는 모든 문제에 대하여 대응할 수 있는 시스템이 갖추어져 있다.

독일 건설법전 제1조a 2항에 의하면, 건설기본계획 수립시 다음의 4가지 사항을 고려함으로써 공간계획과 환경계획의 연계를 도모하도록 하고 있다. 즉 1. 조경계획 및 기타계획(수질, 폐기물, 대기오염 관련법에 따른 계획), 2. 자연환경에 침해가 예상되는 행위의 방지와 대체 대안, 3. 계획안의 환경적 영향에 대한 평가, 4. 공동체적 의미를 갖는 지역 및 연방자연보호법에 따른 유럽 조수보호구역의 유지 및 보호에 영향이 될 경우 연방자연보호법의 규정을 따라야 한다.²¹⁾

그리고 도시계획법인 건설법전과 연방자연보호법간의 연계는 1993년 연방자연보호법에 제8조a가 새로 포함되면서 더욱 명확해졌다. 즉 동 조항에 의하면, 건설기본계획의 수립, 변경, 취소 또는 외부구역의 시가화구역 편입에 따라 자연에 대한 침해가 예

21) 이상준, “환경친화적 도시계획제도의 모색”, 도시문제, 34권 11호, 1999. 참조.

상되는 경우 이것의 방지, 보상, 보완 등에 대한 사항을 건설법전상의 규정에 따라 정해야 한다. 연방자연보호법에서는 지역계획, 토지이용계획, 지구상세계획, 건축계획 등 공간계획에서 각각 경관생태기본계획, 경관생태계획, 녹지정비계획, 경관생태세부계획 등 경관관련계획을 반드시 고려하여 계획을 수립하도록 규정하고 있다.²²⁾

2. 영국의 개정 지방자치법에 의한 공동체 계획

영국정부가 환경적 측면을 도시계획에서 배려하고자 한 것은 1999년 백서 「This Common Inheritance」 부터이다.²³⁾ 이후 영국의 PPG가 점차 개정되었으며 도시계획의 수립단계에서 환경문제를 적극 고려하도록 하고 있다. 이로 인하여 영국도시계획상에서는 물리적 계획 및 설계에서 자연환경, 문화재 등의 환경보전 부문에 대한 계획이 가능해졌다.

이후 1997년 토니 블레어 영국 수상은, 모든 영국 지방정부가 2000년 말까지 지방의제 21 행동계획 수립을 완료하는 것을 문서로서 권고한 바 있다. 이미 그 당시 영국 지방정부의 60% 이상이 지방의제 21을 수립해놓고 있었다. 2000년 12월말 현재 90% 이상의 영국 지방정부가 지방의제 21 보고서를 작성하였다.

영국은 지방자치법 개정을 통한 공동체 계획(Community Plan) 수립을 의무화하고 있다. 즉 영국은 2000년에 들어 지방의제 21 발전의 전기가 마련된 것이다. 영국의 경우, 2000년에 지방자치법(Local Government Act 2000)이 전면 개정되면서, 이 법에 의해 영국의 모든 지방자치단체들은 지속가능한 지역 발전을 위해 공동체 계획(Community Plan)을 의무적으로 수립해야 한다.

우리나라에서 지방 환경계획의 일종으로 받아들여지고 있는 지방의제 21이 영국에서는 제도화된 것이다. 공동체 계획은 수립과정이나 내용이 지방의제 21과 매우 흡사하다. 특히 영국의 도시계획과 환경계획의 내용을 모두 포괄하고 있는 이 공동체 계획이 시민참여와 합의 형성과정을 중요시한다는 점을 눈여겨 볼만하다. 하지만 어떤 지방자치단체는 지방의제 21을 공동체 계획과 동일한 것으로 받아들이는가 하면 또 다른 지방자치단체는 지방의제 21과 별도로 공동체 계획을 수립하는 등 현재 영국

22) 최영국 외, 「국토계획과 환경계획체계의 연계방안 연구」, 국토연구원, 2002, pp85-103 참조.

23) 송인성·이부귀, 「영국의 도시기본계획 Mater Plan」, 전남대학교 출판부, 2000, 305p 참조.

은 지방정부 현대화라는 큰 흐름 속에서 과도기적 혼란을 겪고 있는 것으로 보인다. 여하간에 이 공동체 계획을 통해 도시계획과 환경계획이 자연스럽게 통합되고 있는 것은 분명해 보인다.

3. 덴마크의 지방의제 21 법제화

덴마크의 경우, 환경부(Ministry of the Environment) 산하의 산림 및 자연청(Forest and Nature Agency)의 한 부서로 공간계획국(Spatial Planning Department)이 있다. 공간계획국은 14개 광역자치단체 및 275개 기초자치단체와 긴밀하게 협력하면서, 우리나라의 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 해당하는 계획법(Planning Act)을 집행하고 있다.

공간계획국은 기존 도시의 특성과 경관을 최대한 보호하는 조치를 포함하여 토지 이용, 건물·도로 및 기타 인프라 건설을 위한 기본적인 정책방향을 정한다. 환경보호 관련 업무가 공간계획 업무로 점점 통합되어가고 있다. 해안지역 보호와 환경적으로 지속가능한 관광도 공간계획국의 관할 업무이다.

공간계획국은 유럽의 다른 나라 관련부서와 협력하여 지속가능한 도시개발을 추진하고 있으며 도시계획과 교통계획을 통하여 교통의 환경영향 저감 업무도 하고 있다. 특히 도시생태 분야에 있어, 공간계획국은 지역주민의 적극적 참여를 통해 환경적으로 건전한 방식으로 특정 도시지역을 개발하는 것을 목표로 하고 있다. 공간계획국은 환경영향평가 업무도 관장하고 있는데, 주요 개발사업의 환경영향을 종합적으로 평가하고 그 과정에서 주민의견을 반드시 수렴하도록 하고 있다.

덴마크 지방정부는 시정종합계획과 도시계획을 수립할 책임을 지니며 건축 및 토지용도 변경 허가권을 가진다. 환경부는 국가계획지침을 통해 분권화된 계획체계에 영향을 미칠 수 있다. 계획법은, 계획 전반에 걸쳐 토지이용이 사회전체의 이익과 조화되고 자연 및 환경 보호에 기여하도록 함으로써, 인간생활조건과 야생 및 식생 보전에 있어 지속가능한 발전을 보장하는 것을 그 목적으로 하고 있다.

도시계획과 환경계획의 연계성 강화를 위한 조치의 일환으로, 덴마크는 2000년 계획법을 개정하여, 지방의제 21 장(Chapter 6a)을 신설하여 세부 사항을 규정함으로써

지방의제 21을 법제화하고 있다. 개정 계획법에 의하여, 덴마크의 모든 광역 및 기초 자치단체는 지속가능한 발전에 기여하는 지방의제 21 계획을 수립하고 그 집행 성과를 환경부에 의무적으로 보고해야 한다.

계획법의 지방의제 21 장에 의하면, 덴마크의 모든 지방자치단체는 지방선거가 있는 해 전반기에 지방의제 21 추진계획을 발표해야 한다. 이 보고서에는, 전체적이고 다부문통합적이며 장기적인 관점에서 지방의제 21을 어떻게 이행할 것이며 시민, 기업, 행정이 지방의제 21에 어떻게 참여할 것인지에 대한 정보가 포함되어야 한다. 그리고 계획법 33a조에 의하면, 덴마크의 지방의제 21은 다음의 5가지 목표를 추구해야 한다.

첫째, 인간활동이 환경에 미치는 부정적 영향을 저감한다.

둘째, 지속가능한 도시 개발 및 재개발을 촉진한다.

셋째, 생물다양성을 증진한다.

넷째, 지방의제 21 활동에 일반시민과 기업을 참여시킨다.

다섯째, 환경, 교통, 기업, 사회, 건강, 교육, 문화 및 경제 부문의 정책결정간 상호 작용을 활성화시킨다.

계획법 제33b조에 의하면, 4년마다 환경부장관은 지방의제 21 보고서를 국회에 제출해야 하며, 이 보고서를 만들 때 광역 및 기초자치단체 연합회와 협력해야 한다.

덴마크의 많은 지방정부들이 지방의제 21과 시정계획을 긴밀하게 연계하여 추진하고 있다는 점 또한 본 연구에 좋은 시사점을 준다.

제2절 도시계획과 환경계획 통합을 위한 제도

1. 네덜란드 ROM과 도시환경 프로젝트

환경계획과 도시계획의 연계에 있어서 네덜란드는 선도적인 역할을 하고 있다. 네덜란드는 공간계획과 환경정책이 모두 도시와 지역의 전반적 삶과 환경, 경관 등을 개선하고 유지하는 기능을 한다고 보고 계획과정에 양자를 통합시키고자 노력하고 있다.

네덜란드는 토지이용계획과 환경계획을 연계하기 위해 1988년부터 지역 차원에서는 ROM(네덜란드어로 “공간계획과 환경”을 의미함)을, 1997년부터 도시 차원에서는 도시환경사업(City and Environment Project)을 추진하고 있다.

1) ROM

네덜란드에서는 우리나라의 건설교통부와 환경부에 해당하는 부처를 하나로 통합하여 운영하면서 환경적 과제를 도시계획적 접근을 통하여 해결해 나가고 있다. 특히 지역수준에서의 ROM(Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; spatial planning and environment)을 통하여 개별사업 시행에 있어서 중앙정부의 일방적인 정책 시행이 아닌 각 지역별 특성을 고려한 장소특정적 계획연계방식으로 구체적이고 현실성 있는 계획방식을 취하고 있다. ROM은 해당 지역내 공간 환경 갈등 문제를 지역내 이해관계자의 참여를 통해 해결하고 공간계획 및 환경계획의 목표를 동시에 달성하는 통합계획을 추구하고 있다.²⁴⁾

ROM 프로젝트는, 총 3단계의 계획과정을 거쳐 성립된다. 초기단계는 다양한 주체들이 참여하여 대상지의 문제점을 도출하고, 참여자간의 공동 참여의지를 밝힌다. 둘째, 이를 바탕으로 계획단계에서는 프로젝트 참여 주체들 간 통합적 실천계획에 대한 합의를 필요로 하는데, 계획의 통합적인 목표인 공간 개발과 환경의 질 개선을 목표로

24) 사업대상지의 지역적 특성을 고려하여 계획요소에 반영하는 방법으로 중앙정부에서 정하는 일괄적인 계획에 비하여 실효성이 있고, 환경계획과 도시계획간의 상충이 발생했을 경우 다양한 참여자들의 합의를 통하여 갈등을 줄일 수 있다. 박인권, “공간계획과 환경정책의 지역차원에서의 연계 : 네덜란드의 장소특정적 계획 연계의 시사점”, 「국토연구」, 2003.

하여 계획기간 동안 달성 가능한 세부결과에 합의해야 한다. 마지막 집행단계에서는 중앙정부, 지자체, 민간업체, 주민, 환경단체 등으로 구성된 집행조직이 계획단계에서 수립된 통합적인 실천계획에 따라 사업을 집행한다.

네덜란드의 계획연계는 혁신적 정책으로, 각 나라의 개발사업의 시행에 있어서 환경 문제와 도시계획부문의 상충성과 우선순위에 대한 문제점을 해결할 수 있는 사업형태로 긍정적인 평가를 받고 있다. 물론 공간과 환경이라는 부문 자체에서 오는 상이점으로 인하여 현실적 적용에 있어서의 구체적 계획 실행에는 어려움을 수반할 수 있다. 또한 기존의 공간계획과 환경정책을 각각 분리하여 시행하였다. 이로 인해 자연스럽게 발생하는 도시 문제와 공간·토지이용으로 인한 환경영향이 커지면서 환경문제로 인한 갈등 또한 발생하게 되었다. 더구나 개발행위로 인하여 발생하는 환경문제의 정도와 종류, 형태 또한 각 지역마다 달라서 일관된 법률이나 정책으로 이를 모두 관리하기에는 한계가 있었다. 예를 들어, 환경기준에 따라 공장지역에 있는 주거지역 모두를 이전시켜야 한다거나, 개발계획으로 인한 농촌지역의 자연자원 훼손 문제가 발생하기도 하였다.²⁵⁾

2) 도시환경 프로젝트

네덜란드의 도시·환경프로젝트는 25개 도시를 시범도시로 지정하고 장소적 차별성을 부여하여 도시 내에서 환경과 공간계획의 결합을 시도하고 있다. 공간계획과 환경정책의 연계가 부족하여 개발중심의 도시관리와 계획이 계속되는 우리나라에서는 이러한 외국의 사례가 좋은 본보기가 될 수 있다. 네덜란드는 1980년대 후반에서 1990년대까지 진행되어온 이 시범사업을 통해 공간계획과 환경정책의 연계를 시도했으며, ROM 프로젝트와 더불어 의미 있는 사례라 할 수 있다.

네덜란드는 환경오염이 심각한 지역과 보전가치가 높은 개발 예정지를 대상으로 개발계획과 환경정책을 통합적으로 진행시켰으며, 이해관계자들과 다양한 참여자들의 합의를 통해 접근했다. 또한 환경정책의 공간적 접근을 시도했으며, 개발과 환경보전에 대한 기대 정도가 유사한 지역에서 도시환경 프로젝트의 시행 성과가 높다는 결론을 도출하였다. 그러나 모든 이해당사자들의 합의를 구하는 절차는 간단한 사항이 아니며, 해당 지역 주민의 경제적 발전과 성장에 대한 요구가 클 경우 오히려 환경적 부

25) 박인권, 2003. 참조.

문에 대한 배려가 줄어들 수 있다.

도시환경 프로젝트에서 토지이용과 환경을 연계하기 위한 3단계 접근방법을 취하고 있는데 그 각각의 단계와 적용사례는 다음과 같다.

제1단계: 초기단계에서부터 환경문제 해결에 나서기. 도시계획가와 환경계획가들이 계획이나 사업의 초기부터 공동으로 참여하여 협력한다. 그리고 지역주민부터 기업에 이르기까지 모든 이해관계자들의 의견을 수렴한다. 예를 들어 로테르담 시의 Overschie 지역은 이 지역을 관통하는 고속도로의 속도를 시속 100km에서 80km로 제한함으로써 10-20%의 대기오염 저감과 소음저감의 효과를 거둔 바 있다.

제2단계: 창의적 해결. 법체계 내에서 창의적인 해결책을 모색한다. 예를 들어 네덜란드 북부의 Smallerland는 하수 슬러지와 매립장 폐기물을 공업단지와 주거단지 사이의 방음벽 조성에 사용함으로써 도시계획과 환경계획상의 문제를 모두 해결한 일석이조의 효과를 거둔 바 있다.

제3단계: 규칙의 완화. 1단계와 2단계가 효과가 없을 경우, 3단계의 방법을 사용할 수 있다. 도시 및 환경 실험법(City and Environment Experiments Act)에 따라 지방정부는 다음과 같은 엄격한 제한 하에 국가 환경법 규정을 벗어날 수 있다. 즉 ①주택, 공간계획 및 환경부 장관의 승인을 득할 것, ②다른 곳에서의 환경개선을 통하여 대체 보상할 것, ③지역주민의 동의를 구할 것, ④유럽법 규정을 어기지 말 것 등이다.

네덜란드는 ROM이나 도시환경 프로젝트와 같은 새로운 접근방법을 통해 계획대상지의 특성에 맞는 계획 수립과 운영을 시도하였으나 그 운영과 성과 면에서는 갈등의 조정 등 복합적 문제로 인해 여전히 한계가 존재하는 것으로 보인다.

2. 알보그 서약

덴마크 알보그 시에서 2004년 6월 9-11일에 걸쳐 1994년의 알보그 헌장(Aalborg Charter) 선언 10주년을 기념하여 “알보그 +10”이란 이름으로 제4차 유럽 지속가능한 도시회의가 열렸다. 지금껏 유럽의 2,000개 이상의 도시들이 알보그 헌장에 기초하여 지방의제 21 운동에 적극 참여해 왔다. 이번 회의를 통해 알보그 헌장은 알보그 서약(Aalborg Commitments)으로 거듭났다. 110개 유럽 지방자치단체가 알보그 서약에 서

명하고 지속가능한 발전을 위해 행동에 나설 것을 다짐했다.

알보그 서약은 지방의제 21이 의제 중심에서 행동 중심으로 변화하였음을 하나의 문서로서 분명히 보여주고 있으며, 이른바 지방의제 21의 주류화를 천명하고 있다. 알보그 서약은 2부로 나뉘어 있는데, 제1부는 일반적인 공약을 다루고 제2부는 특정한 목표치를 달성하기 위한 행동계획을 제시하고 있다. 알보그 서약에 서명하는 것은 알보그 현장에도 서명한 것으로 간주되는데 알보그 현장에만 서명하고 알보그 서약에는 서명하지 않을 수도 있다.

이번 회의에서는 10개 주요 주제를 다루었다. 이 10개 주제가 바로 알보그 10대 서약으로, ①거버넌스, ② 지방 지속가능성 관리, ③자연 공유재, ④책임 있는 소비와 라이프스타일 선택, ⑤계획과 설계, ⑥이동성 개선과 교통량 저감, ⑦건강을 위한 지방행동, ⑧활기차고 지속가능한 지방경제, ⑨사회형평과 정의, ⑩지방에서 지구로가 그것이다. 알보그+10 회의는 지방의제 21이 지방행동 21로 전환하는 중대한 전기가 될 뿐 아니라 지방자치단체 차원에서 도시계획과 환경계획이 통합되어가는 중요한 전기가 될 전망이다.

3. 생태예산 제도

유럽에서는 지방환경계획으로서의 지방의제 21을 제도화하기 위한 수단인 하나로 생태예산 시범사업을 여러 도시에서 벌이고 있으며 관련 국제회의도 빈번하게 열리고 있다. 생태예산은 한마디로 말하여, 일반적인 예산 관리에서 사용되고 있는 개념들을 환경분야에 적용하는 것이다. 즉 생태예산은, 대기, 수질, 소음, 폐기물, 생태 등의 각 항목을 일반적인 예산과목처럼 체계화한 후, 기준연도의 현황, 익년도 계획, 목표연도의 목표치를 계량화된 환경지표로 나타내고 각 생태예산항목이 과다지출이 되지 않도록 통제하는, 지방자치단체 환경관리를 위한 새로운 체계이다.

생태예산은 환경계획, 환경성과평가와 환경관리를 종합하는 하나의 체계로서, 지방자치단체의 환경보전을 위한 노력들을 통합하고 정책과 현실의 간격을 줄이는 데 기여하는 하나의 기법이며 제도이다. 생태예산은 기존의 여러 환경관리수단들을 하나의 체계로 묶는 한편 환경담당부서뿐 아니라 다른 부서들을 통합적 환경관리에 참여하게 한다.

예산관리의 일반적 원칙인 경제적 효율성 추구하고 과다 지출을 억제하는 균형예산

운영 등은 그대로 생태예산에도 적용된다. 생태예산은 지자체 공무원으로 하여금 공기, 물, 토양, 동물과 식물 나아가 인간의 건강도 포함하는 지방의 자연자원을 예산을 대할 때와 같은 신중하고 엄정한 자세를 가지고 효율적이고 효과적으로 관리할 수 있는 틀을 제공해 준다. 생태예산은 일반예산을 수립하고 집행하는 절차에 준하여 운용된다. 예를 들면 의회 또는 지방의제 21 실천협의회의 승인을 얻어 매년 연도별 생태예산이 결정되고, 이렇게 결정된 생태예산과목 중 일반예산의 수입에 해당되는 목표치들에 부합하는 정책과 사업만이 추진되도록 함으로써 강력하게 환경관리를 해나가는 시스템이 생태예산이다. 생태예산의 가장 큰 장점은 환경영향평가, 지방의제 21을 비롯한 기존의 각종 환경관리수단들을 하나의 틀 속에 모아 통합적으로 지자체 환경관리를 할 수 있도록 해준다는 데 있다.

독일의 하이델베르크(Heidelberg), 빌레펠트(Bielefeld), 드레스덴(Dresden), 노르트하우젠(Nordhausen) 등 4개 지자체에서 1996년에서 1999년에 걸쳐 시범사업을 성공적으로 마쳤다. 4년에 걸쳐 실시된 생태예산 시범사업은 다음의 4단계를 거쳤다.

- ① 1 단계 : 기초 작업 및 시범사업 실시 준비 (1996-1997)
- ② 2 단계 : 시범사업 실시 지방자치단체에서의 생태예산 수립 (1997.8 - 1998.9)
- ③ 3 단계 : 생태예산의 집행 (1998.10 - 1999.9)
- ④ 4 단계 : 생태예산 수지결산과 시범사업 평가 (1999.10 - 2000.3)

유럽 5개국 11개 지방자치단체에서 시범사업을 벌였거나 벌이고 있다. 즉 독일의 위 4개 지자체 외에 Kaiserslautern, 그리스의 Amaroussion과 Kalithea, 이탈리아의 Bologna와 Ferrara, 스웨덴의 벅시외, 영국의 Lewes 등의 시범사업 지자체가 있다.

생태예산 제도의 기대효과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 생태예산이 지방의제 21과 결합하면 지방의제 21에 제시되어 있는 지표들을 집행하고 관리하는 강력한 수단이 될 수 있다. 생태예산과 지방의제 21의 결합은 지속가능한 발전을 위한 행동계획의 실천력을 확보하는 데 기여할 수 있다.

둘째, 생태예산은 지방의제 21 행동계획을 의무감과 책임감을 가지고 실천할 수 있도록 한다. 지속가능한 발전은 자연자원의 한계를 잘 알아야 달성될 수 있다. 생태예산은 중기적인 환경개선 목표치를 수립함으로써 이것을 가능하게 한다. 생태예산은

다음 예산회계연도기간에 이루어야 할 목표치를 정한다. 예를 들어 지방의제 21 실천협의회 또는 의회가 생태예산을 승인한다는 것은 집행기관으로 하여금 목표치 달성에 일종의 강제성을 부여하는 의미를 지닌다. 예산과목을 통하여 환경개선 목표치에 상응하는 실제적인 환경소비가 생태예산 상에 나타나게 된다. 한편 생태편익비용 지표는 환경적 측면과 경제·사회적 측면을 서로 통합하는 매개 역할을 할 수 있다.

셋째, 생태예산은 지방의제 21 실천을 위해 모든 이해관계자의 적극적인 참여를 유도할 수 있다. 생태예산에서 환경지출에 대한 한도가 정해지게 되면, 이것은 집행기관인 지자체에 의무가 부과된다는 것을 의미할 뿐만 아니라 기업과 가정을 포함하는 모든 이해관계자들이 정해진 환경지출의 한도 내에서 행동할 것을 요구받게 된다.

넷째, 생태예산의 집행과정과 지방의제 21 실천과정을 결합할 수 있다. 최대의 효과를 거두기 위해서는 생태예산과 지방의제 21 행동계획이 동시성을 가지고 추진되어야 한다. 지방의제 21이 제시하고 있는 지속가능한 발전을 위한 비전은 생태예산에서 제시된 환경개선 목표치로 표현되어야 한다. 지방의제 21 실천협의회 또는 의회 등 생태예산안 승인기관의 승인을 통하여 지방의제 21 행동계획과 생태예산은 강제성을 가지게 되는 것이다. 생태예산의 성공적인 추진가능성 여부는 행정기관의 적극적인 역할에 달려 있다. 하지만 목표치를 달성하기 위해서는 지방의제 21 과정에 참여하고 있는 여러 이해관계자의 기여도 매우 중요하다.

다섯째, 지방의제 21은 생태예산 지표 선정에 필요한 각종 근거를 제공한다. 생태예산의 수립 및 집행과정은 환경소비를 투명하게 함으로써 정책의 우선순위를 정할 수 있도록 해준다. 지방의제 21 실천협의회 또는 의회가 생태예산을 승인하기 전에 지방의제 21 실천협의회가 중심이 되어 이러한 문제에 대하여 집행기관과 합의를 이끌어낼 수 있을 것이다.

이상과 같은 다섯 가지 측면에서 생태예산과 지방의제 21은 서로 밀접하게 연계되어 있다. 현재까지 지방의제 21 실천과정이 너무 느슨하고 실천력을 담보하지 못하였다면 생태예산 도입을 계기로 하여 앞으로 지방의제 21 추진에 큰 힘이 실리게 될 것이며, 이러한 과정을 통하여 지방의제 21이 자연스럽게 지방자치단체의 지속가능한 발전계획으로 발전해갈 것으로 전망된다.

제 5 장 사례연구

제 1 절 사례연구 접근방법

제 2 절 왕십리 뉴타운 지구단위계획

제 3 절 사례연구를 통한 정책적 시사점

제 5 장 사례연구

제1절 사례연구 접근방법

본 장에서 다루는 사례 연구는 제1장의 <표 1-1>에서 본 바와 같이, 도시관리계획으로서의 지구단위계획과 환경계획으로서의 환경보전계획, 서울의제 21, 서울시정4개년계획 중 환경분야계획 간의 연계성에 초점을 맞추어 진행한다.

서울시 도시개발사업은 지구단위계획²⁶⁾을 주요 수단으로 주거지를 비롯하여 도시 전반에 걸친 재개발, 재건축사업과 뉴타운 조성사업 등으로 이루어지고 있다. 이러한 일련의 도시계획과 개발행위의 환경적인 측면은 주로 기존의 환경영향평가나 사전 환경성 검토 제도를 통하여 그 환경적 영향에 대한 평가를 받거나 계획내용을 일부 수정하는 기회를 가지는 것이 대부분이다. 그런데 기존의 이러한 평가제도는 환경계획을 도시계획의 일부분으로 간주한 나머지, 계획단계에서 고려해야 할 다양한 환경적 문제를 쉽게 간과해버리는 한계를 가지고 있다.

서울시 녹색위 지속위에서는 지난 2002년~2003년에 걸쳐 총 26건의 지속가능성 평가 안건을 다루었다(<표 5-1> 참고). 이중 총 14건에 대해서는, 조례의 규정에 의하여 서울시에 있어 환경적으로 현저하게 부정적 영향을 미친다고 판단하여 지속가능성 평가대상 안건으로 선정하였다. 본 연구에서는 <표 5-1>의 서울시 지속가능성 평가대상 안건 중 지속가능성 평가를 받은 왕십리 뉴타운 지구단위계획을 사례로 선택하여

26) '지구단위계획'은 1980년 건축법에 도입된 '도시설계'와 1991년 도시계획법에 도입된 '상세계획'을 2000년에 발전적으로 통합하여 만든 제도(도시계획법)로서, 2003년 국토이용관리법과 도시계획법을 통합한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서는 도시지역에 수립하는 제1종지구단위계획과 비도시지역을 대상으로 수립하는 제2종지구단위계획으로 구분하였다. 제1종지구단위계획은 도시내 일정구역을 대상으로 인간과 자연이 공존하는 환경친화적 도시환경을 조성하고 지속가능한 도시개발 또는 도시관리가 가능하도록 하기 위한 계획으로 광역도시계획, 도시기본계획 등 상위계획과 도시계획구역 전체를 대상으로 수립하는 도시계획(재정비) 및 관련계획의 취지를 살려 토지이용을 구체화·합리화하는 계획이다. 또한 도시의 기능 및 미관을 증진시키기 위하여 도시내 일정구역에 대하여 도시기반시설 및 건축물 등을 정비하고 가로경관을 조성하기 위한 계획으로, 계획수립 시점으로부터 10년 내외의 기간 동안에 나타날 여건 변화를 고려하여 지구단위계획구역과 주변의 미래상을 상정하고 이를 구체적으로 표현하는 계획으로 기존 시가지의 정비·관리·보존 또는 신시가지의 개발 등 그 목표를 분명하게 정하고, 목표에 따라 도시기반시설의 설치, 건축기준의 제시 등 부문별 계획이나 상세정도를 달리하여 정할 수 있는 계획이다.

도시계획과 환경계획간의 관계를 분석한다.

뉴타운 개발계획은, 지역특성을 고려하면서 친환경적 개발과 정비를 하는 것을 그 계획 수립의 원칙으로 하고 있기 때문에 도시계획과 환경계획의 연계 가능성과 연계의 정도를 확인할 수 있는 좋은 사례가 된다고 판단된다. 따라서 뉴타운 개발계획을 사례연구의 대상으로 하는 것이 본 연구에 목적에 부합하는 것으로 보았다.

그리고 서울시 제1차 뉴타운 사업지구인 길음, 왕십리, 은평 중 왕십리 뉴타운은 강북의 3개 뉴타운 중 가장 먼저 공사에 착공할 것으로 예상되고 있으며 주거중심형인 길음 뉴타운이나, 신시가지형인 은평 뉴타운과 달리 도심형 사업지구로서 도시계획과 환경계획의 다양한 측면을 포함하고 있어 본 연구의 목적에 부합하는 적절한 사례연구지역이라 판단된다. 이 사례연구 분석과정에서 서울시 차원에서 도시관리계획인 지구단위계획에 상응하는 지방 환경계획이 존재하지 않는다는 문제가 부각될 것이다.

도시관리계획의 핵심인 지구단위계획의 주요 내용²⁷⁾을 살펴보면 다음과 같다.

① 용도지역 또는 용도지구의 세분·변경(대분류 범위내)

- 예 : 제1종일반주거지역↔제2종일반주거지역↔제3종일반주거지역↔준주거지역
중심지미관지구↔일반미관지구↔역사문화미관지구

② 기반시설의 배치와 규모

- 개발사업과 관련하여 지정된 구역의 경우 당해 법률에 의한 개발사업으로 설치하는 기반시설
- 도로, 주차장, 광장, 공원(도시자연공원 및 묘지공원 제외), 녹지, 공공공지, 수도공급설비, 공동구, 시장, 학교(대학 제외), 공공청사, 문화시설, 도서관, 연구시설, 사회복지시설, 공공직업훈련시설, 청소년수련시설, 종합의료시설, 하수도, 폐기물처리시설
- 기반시설부담구역안에 설치하는 기반시설

③ 가구(특별계획구역 포함) 및 획지의 규모와 조성계획

④ 건축물 용도·건폐율·용적률·건축물의 높이의 최고한도 또는 최저한도

⑤ 건축물의 배치·형태·색채 또는 건축선에 관한 계획

27) 서울시 도시계획국 홈페이지 참고

⑥ 환경관리계획 또는 경관계획

⑦ 교통처리계획

⑧ 토지이용의 합리화, 도시 또는 농·산·어촌의 기능증진 등에 필요한 사항

- 지하 또는 공중공간에 설치할 시설물의 높이·깊이·배치 또는 규모
- 대문·담 또는 울타리의 형태 또는 색채
- 간판의 크기·형태·색채 또는 재질
- 장애인·노약자 등을 위한 편의시설계획
- 에너지 및 자원의 절약과 재활용에 관한 계획
- 생물서식공간의 보호·조성·연결 및 물과 공기의 순환 등에 관한 계획

지구단위계획은 주거지뿐 아니라 도시 전반의 다양한 차원의 내용을 포함하고 있으며, 환경관리계획과 경관계획도 포함하고 있다. 그러나 지구단위계획의 일부분으로 취급되는 환경부문계획은 환경보전과 개발행위간의 균형적인 발전에 기여하는 데 한계를 가진다.

<표 5-1> 서울시 지속가능성 평가 대상 사업 또는 계획

연번	사업(계획)명	선정여부
02-01	장월택지개발사업예정지구변경, 개발계획변경 및 실시계획	제출철회
02-02	월계지구 지구단위계획 결정(안)	선정안함
02-03	천호동423 일대 지구단위계획결정(안)	선정
02-04	성내동 120-56외 8필지 공동주택 건립을 위한 지구단위계획 구역지정 및 지구단위계획(안)	"
02-05	고덕택지개발지구 지구단위계획구역지정 및 계획수립(안)	"
02-06	영등포구 신길지구 중심 지구단위계획	"
02-07	영등포구 당산생활권 중심 지구단위계획	"
02-08	영등포구 신길1생활권 중심 지구단위계획	"
03-01	서초동 금호아파트 제1종지구단위계획(안)	선정안함
03-02	은평구 진관내·외동, 구파발동 일대 개발제한구역변경결정(안)	선정
03-03	동작구 사당동 1008-8호외 12필지의 공동주택 재건축과 관련한 지구단위계획(안)	"
03-04	청계천복원사업기본계획(안)	"
03-05	개발제한구역 변경결정(해제)	선정안함
03-06	광진구 광장동 287-2호외 103필지상의 공동주택 건립에 따른 지구단위계획구역지정 및 지구단위계획(안)	"
03-07	장지구택지개발사업계획(안)	선정
03-08	발산지구택지개발사업계획(안)	"
03-09	노원구 상계동 노원마을 일대 개발제한구역 변경결정(안)	선정안함
03-10	강동구 강일동 강일마을 개발제한구역 변경결정(안)	선정
03-11	은평뉴타운도시개발사업	"
03-12	서울숲조성사업 기본계획(안)	선정안함
03-13	금천구 시흥동 일대 개발제한구역 변경결정(안)	"
03-14	구로구 천왕동 27번지 일원의 도시개발사업 기본계획(안)	"
03-15	왕십리 뉴타운 지구단위계획(안)	선정
03-16	관악구사당 제1종지구단위계획재정비(안)	선정안함
03-17	종로구 돈화문로 제1종지구단위계획재정비(안)	"
03-18	종로구 부암동 도시관리계획(안)	"

제2절 왕십리 뉴타운 지구단위계획

1. 왕십리 뉴타운 지구단위계획 개요

서울시는 2002년 10월 23일, 뉴타운 개발계획과 균형발전촉진지구사업을 중심으로 하는 지역균형발전 추진계획을 발표한 바 있다. 뉴타운 개발계획은 기성시가지의 재개발방식으로서 동일 생활권지역 전체를 대상으로 도시기반시설을 충분히 확보하면서 지역특성에 부합하고 주민의 의사를 존중하는 새로운 지역사회 개발방식으로서 선진 외국에서는 이미 1970년대 이후부터 기성시가지 개발에 활용했던 방식이다.²⁸⁾ 서울특별시 지역균형발전 지원에 관한 조례에 의하면, 뉴타운사업이라 함은 동일 생활권의 도시기능을 종합적으로 증진시키기 위하여 시행하는 제반사업을 말하며, 신시가지형 뉴타운사업, 도심형 뉴타운사업, 주거중심형 뉴타운사업으로 구분한다. 왕십리 뉴타운 사업은 도심형에 해당된다.

서울시는 서울의 균형개발을 위한 동북권 정비방향 및 정비목표로, 주거환경개선, 적정밀도 개발 및 정비, 동북 지역 중심의 강화 육성, 도심업무기능 분담, 광역중심지의 역할기능강화, 산학 연계의 장 활용 등을 제시하고 있다. 특히 왕십리의 경우 지역 재정비를 통하여 도심업무기능의 일부를 부담할 수 있도록 하고 있으며, 상업·문화·생활 등 광역적인 중심지 역할을 할 수 있는 기능의 강화를 위해 노력하고 있다. 일련의 도시계획 행위의 기저에는 지속가능성 달성에 대한 기대치가 있으나 도시계획부문에서만 결정도서를 통하여 그 확실한 틀과 내용을 구축하고 있고, 이에 상응하는 환경계획의 부재로 인하여 지속가능성이란 목표 달성에 어려움이 발생하고 있다. 본 연구에서는 왕십리 뉴타운 지구단위계획을 대상으로 하여 도시계획과 환경계획의 연계 필요성을 제기하고 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

왕십리 지구단위계획 대상지역은 하왕십리동 일대로 면적은 337,200㎡이며, 4,572세대가 거주하고 있다. 전체 지역의 용도는 2003년 12월 현재 상업지역이 28,100㎡, 주거지역이 309,100㎡로 서울시내 전형적인 주거지 유형을 갖추고 있다. 인구 11,800인이

28) 이병일, “서울시 지역균형발전 추진계획 - 뉴타운개발 및 균형발전촉진지구사업을 중심으로”, 서울시 뉴타운 사업의 중간평가와 향후 추진방향 설정을 위한 심포지움, 제1주제, 2004. 1. 29.

거주하고 있는 위 왕십리 뉴타운 대상지는 서쪽으로 난계로, 동쪽으로는 무학로, 남쪽으로는 왕십리길, 북쪽으로는 청계천로로 둘러싸여 있으며 대상지 내부 중심부를 동서로 관통하는 폭 20m의 마장로가 있다. 또한 대상지 남측 각각부에 지하철 2호선 상왕십리역이 위치해 있으며 대상지 인근지역에 지하철 1호선, 2호선, 6호선이 통과하고 있어 교통여건은 상당히 양호한 편이다([그림 5-1], [그림 5-2], [그림 5-3] 참조). 그러나 협소한 부정형 가로가 발달한 경사지에 위치한 대상지에는 다가구 다세대 주택과 저층의 노후한 단독주택이 밀집해 있는 가운데 다수의 기계금속업종 소규모 공장이 혼재되어 있다.²⁹⁾

향후 주민에 의한 재개발사업 진행시 뉴타운 개발기본계획 및 지구단위계획에 적합하도록 개발계획을 유도하는 것을 계획의 방향으로 하고 있다. 이 계획은 특별계획구역에 관한 계획과 획지계획으로 세분화되어 있으며 획지계획의 경우는 부정형·소규모 필지를 정비하고 개발특성에 부합할 수 있는 공동건축을 지향하고 있다.

왕십리 뉴타운 계획의 대상지는 도심과 부도심의 연결 축에 위치하고 있으며 기반시설이 열악하고 개발 용적율은 약 150%로 고밀주거지로서 주거환경이 열악하다. 또한 노선상업지역이 12m 폭원으로 지정되어 있으며 주거·상업·공업용도가 혼재되어 있어 토지이용 및 공간구조가 불합리하여 계획적인 조정이 필요한 지역이다. 또한 뉴타운 사업이 추구하는 공공성과 주민이 희망하는 사업성이 상충하고 있는 실정으로 이를 조율할 필요가 있는 대상지라 할 수 있다. 따라서 서울시에서는 왕십리 지구의 주거와 상업·업무시설을 복합화하고 저층과 중·고층의 주거가 조화를 이루는 도심형 복합주거단지를 조성하여 편리하고 쾌적한 주거단지 형성에 목적을 두고 계획을 시행하게 되었다. 특히 계획상에 다양한 주거형태와 공공시설을 복합화하고, 도보환경을 조성하여 다양한 세대 및 계층이 어울리는 커뮤니티 조성 및 환경친화적 개발을 유도하고자 하고 있다.

29) 서울특별시, 왕십리 뉴타운 도시관리계획 결정도서(안), 2003.12 참고



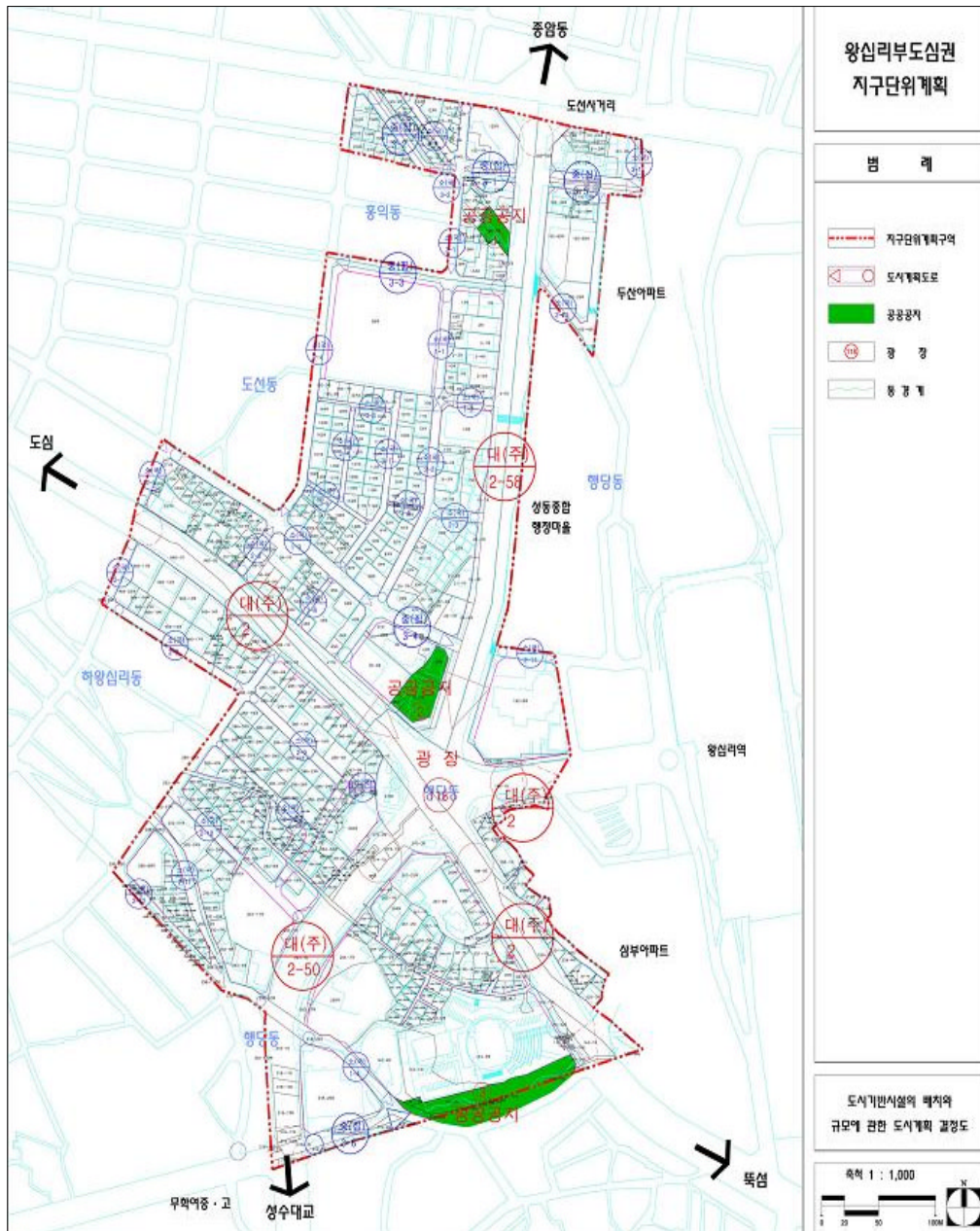
[그림 5-1] 왕십리 뉴타운 입지

하왕십리동의 세입자 비율이 전체 세대의 80%로 임대주택 확보 등 사업성 저하 요인이 많다. 또한 재개발구역 지정요건인 70/ha에 미달되어 개발 여건이 미흡한 상황이다. 토지이용 측면을 보면 ㄷ자형에 폭 12m인 노선상업지역이 있고, 대상지 내 주거·상업·공업용도가 혼재되어 있어 공간구조 또한 합리적이지 않다.

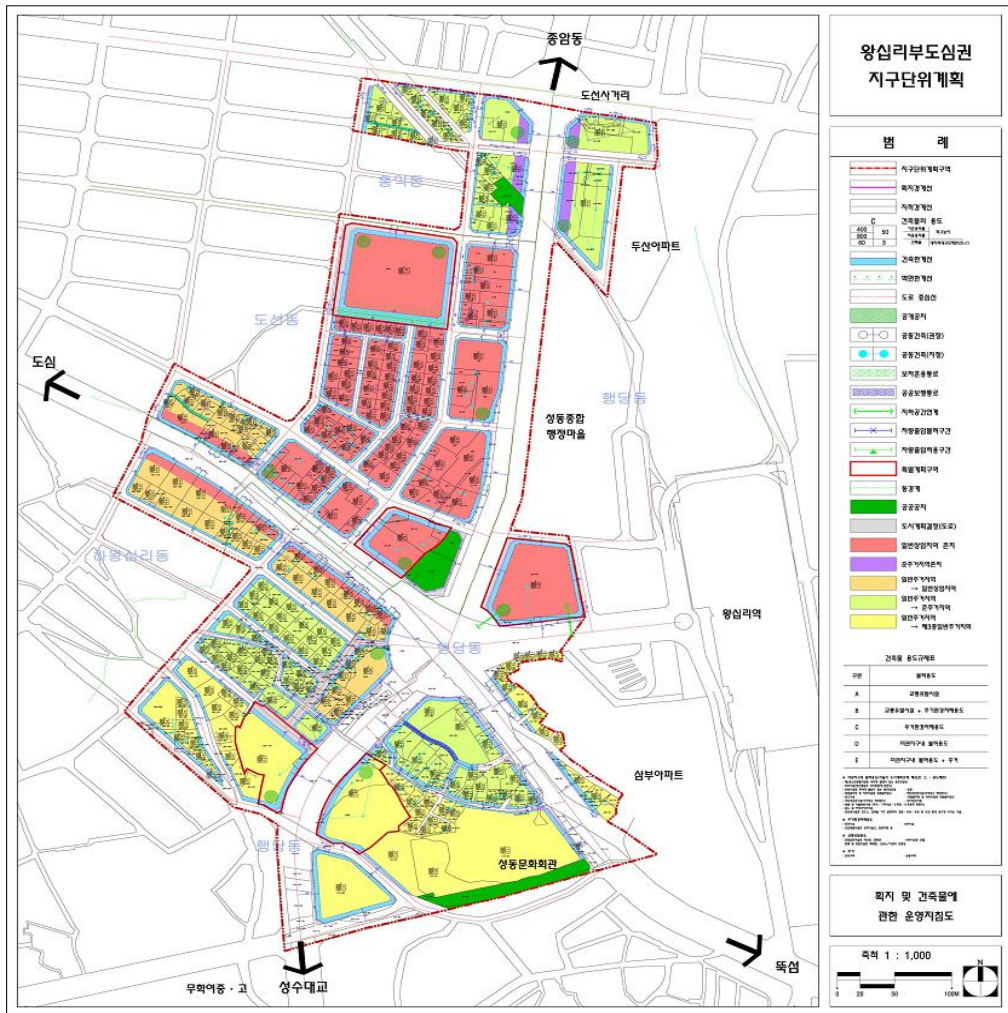
왕십리 뉴타운의 전체적 개발 방향은 도심과 부도심을 연결하는 교량의 역할, 도심의 외곽부에 위치한 주거지, 청계천복원관련 산업의 재구조화, 도심인접 배후주거지, 도심지원기능 복합화, 기계금속업종 이전을 통한 산업 재편으로 정리할 수 있다. 이 지구의 전체적 사업 형태는 지구단위계획을 통한 주택재개발사업으로 추진하고 있으며, 도시개발법에 의한 도시개발사업(수용·사용 또는 혼용방식)과 도시 및 주거환경정비법에 의한 재개발사업(민간)등이 혼용되어 있다.

좀 더 상세하게 살펴보면, 왕십리 뉴타운 지구단위계획은 공원 및 녹지계획, 도시 기반시설계획, 경관계획, 토지이용계획으로 나뉘어 있다. 공원 및 녹지계획의 경우는 청계천과 왕십리길을 연계한 보행가로 공원 조성과 내부순환 가로 조성, 어린이공원 등의 배치를 중심으로 하고 있다. 도시기반시설계획은 지구내 학교, 공원 등의 시설의 규모와 수를 지정하였다. 경관계획은 스카이라인에 관한 사항과 조망권에 관한 내용을

포함하고 있으며, 토지이용계획부문은 용도별 부지의 면적을 지정하고 있다.



[그림 5-2] 왕십리 뉴타운 도시계획시설 결정도



[그림 5-3] 왕십리 뉴타운 지구단위계획 획지 및 건축물 운영지침도

앞서 제1절에서 언급한 바와 같이 지구단위계획에 있어서는 별도의 환경계획을 수립하고 있지 않으며, 일부 사업의 경우 환경영향평가나 지속가능성 평가를 받고 있다. 그러나 현실적으로 환경영향평가나 지속가능성 평가가 도시계획 내용을 적극적으로 조정할 수 있는 실효성을 가지고 있지 않다. 지구단위계획의 경우 환경성 검토라는 항목을 포함시켜 토양 포장, 우수유출량 등과 같은 일부 환경적 측면에 대하여 형식적 절차를 통하여 사업을 진행시키고 있다. 다음 <표 5-2>는 왕십리 뉴타운 지구단위계획에서 행한 환경성 검토의 총괄적 내용을 보여주고 있다.

주요 환경문제들을 대부분 다루고는 있으나 환경성 검토 과정이 형식적이고, 대부분의 검토결과가 환경영향이 없는 경우가 많으며 대책도 구체적이지 못한 문제점을 안고 있다.

<표 5-2> 왕십리 뉴타운 지구단위계획 환경성 검토

구분		검토 결과	환경영향	대책 및 반영사항
자연 환경	토양 포장 우수 유출	×	- 불투수 토양 포장율의 - 현저한 감소	- 불투수도양면적 감소로 현재보다 양호 - 투수율 양호한 포장재 사용
	지형 절성토 균형	○	- 절성토 발생	- 절성토 균형을 고려하여 외부유출, 내부유입 최소화
	녹지 변동 녹지 체계	×	- 사업시행 후 현재에 비해 녹지 면적 증가	- 녹지공간 설치하여 녹지 확대 - 보호수 보호대책마련
	습지	×	- 사업지 내 습지 없음	- 별도의 대책 수립 불필요
	비오톱	×	- 토지이용변화로 비오톱 유형 변화	- 공원 및 녹지 조성
생활 환경	일조	○	- 고층건물 입지로 지역주변 다 소 영향 예상	- 일조장해를 고려한 배치계획 수립 - 건폐율 40% 이하로 제한
	바람	○	- 용적율의 변화에 따라 다소 영 향 예상되나 기개발된 지역으 로 영향 미약할 것임.	- 바람길을 고려한 건물배치계획 수립
	에너지	×	- 용적을 증가에 따른 에너지 사 용량 다소 증가되나 미미함.	- 지상녹지공간 확보 - 에너지 소비절약 시스템을 건축물 실 시설계시 반영
	경관	×	- 현재보다 양호해질 것으로 예상	- 청계천 사업축과 연계 경관계획 수립 - 주거단지에서 열린 경관조망축 결정 - 지역특성을 고려한 가로계획
	휴식 및 여가공간	×	- 현재 휴식공간 없음.	- 공원조성으로 현재보다 휴식공간 증가
	환경오염	×	- 인구증가로 오수 및 폐기물 발 생량 증가 - 에너지 사용량 증가	- 오수는 기존 하수관거에서 연계처리 - 폐기물은 성동구처리계획에 의거 처리 - 청정연료 사용
도시계획시행 중 예상되는 환경영향		○	- 공사중 먼지, 폐기물, 소음 발생 - 사업지내 보호수 존재에 따른 대책 필요	- 공사중 먼지, 소음 및 건축폐기물 등 최소화 대책 마련 - 보호수 훼손방지 및 보존

※ 검토결과: × 해당사항 없음. ○ 환경영향 예상됨.

2. 왕십리 뉴타운 지구단위계획의 지속가능성 평가

서울시 녹색위 조례에서는 서울시에서 행해지는 개발행위에 대하여 지속가능성 평가를 시행하도록 명시하고 있다. 우선 서울시 녹색위 조례 제16조에 의해, 녹색위는 시장이 부의한 주요 정책, 계획, 제도 등에 대한 지속가능성을 평가, 자문하도록 되어 있다.

동 조례 시행규칙 제12조에 의하면, 지속가능성 평가를 함에 있어 서울의제 21의 8대 분야 기본원칙과 30개 행동목표를 기본방향으로 하고 환경보전, 사회적 형평, 경제적 효과 측면을 고려하여야 한다고 되어 있다. 도시계획부문에서, 특히 지구단위계획 수립단계에서 시행되는 지속가능성 평가만으로는 그 결과가 도시계획에 적극 반영되어 계획 내용을 변경시킬 만큼의 효력을 가지고 있지는 않으며, 지구단위계획처럼 해당지역의 특성에 적합한 환경적 측면에 대한 계획내용을 반영하는 데 어려움이 많다. 여기서 왕십리 지구단위계획 대상지의 계획상 문제점을 살펴보고, 지속가능성 평가서의 내용도 함께 살펴본다.³⁰⁾

사례지역은 기존 교통 여건이 충분히 발달되어 있으나 지구단위계획으로 인하여 확충되는 교통시설 및 교통시설 이용의 증가로 발생하는 환경오염 및 소음영향 저감을 위한 대책을 필요로 한다. 그리고 대상지내에 일부 공원녹지가 있으나 대상지 전체 면적의 1.5%에도 미치지 못하고 있으며, 중심부에 위치한 일단의 소규모 텃밭을 제외하면 녹지공간은 거의 찾아보기 어렵다. 따라서 입지적 측면에서 볼 때 본 대상지는 어떠한 방식으로든 정비의 필요성이 있다고 판단된다.

계획안에 의하면, 대상지의 외곽부는 상업지역으로 고층 건물이 들어서고 중앙부는 저층 건물로 배치되어 있어 전반적으로 균형이 맞지 않을 것으로 판단된다. 특히 서쪽으로 난계로를 사이에 두고 황학동 재개발구역에서 37층의 고층 건물이 들어설 예정으로 있는 등 주변지역이 모두 고층건물화되고 있는 점 등을 고려하여 대상지의 건물 층고 계획이 수립되어야 할 것이다.

계획안에 의하면, 보행가로공원과 생활녹도, 쌈지공원 및 어린이공원 등이 계획되어 있으나, 생태적 측면에서 볼 때 녹지의 절대면적 확보도 중요하지만 상당한 규모의

30) 왕십리 뉴타운 계획의 전반적인 문제점과 과제에 대해서는 다음의 글을 참조할 것. 이상현, “왕십리 뉴타운 계획: 실천과 반성”, 서울시 뉴타운 사업의 중간평가와 향후 추진방향 설정을 위한 심포지움, 2004. 1. 29.

일단의 공원이 조성될 필요가 있다고 판단된다. 한편 보행가로공원 등을 포함하여 사업지구내 동선계획 수립시 이동약자의 편의를 고려해야 할 것이다.

현재 주택이 밀집해 있어 불투수 토양피복율이 상당히 높다고 판단되며, 뉴타운 조성 후 현재보다는 불투수 토양피복율이 개선될 것으로 보이는 하나 이 부분에 대한 좀 더 세심한 주의가 필요하다. 예를 들어 대상지내 주차장은 건물 지하부에 한정하고 자연지반율을 높이는 등의 조치가 필요하다.

소규모 공장들을 이전할 계획으로 있어 이른바 도심부 산업구조 재편이 일어나면서 전체적으로 고용이 감소될 가능성도 있는 바, 경제적 지속가능성 측면에서 고용 창출을 위한 고려가 있어야 할 것이며, 나아가 직주근접을 위한 계획적 검토가 필요하다.

대상지 북측에서는 현재 청계천 복원공사가 진행되고 있는 바, 대상지에 대한 개발계획 수립시 청계천 복원계획 및 이에 따른 도심부 도시계획 재정비계획과의 연계성을 더욱 세밀하게 검토할 필요가 있다.

위 사항을 종합하여 녹색위는 다음과 같은 지속가능성 평가 검토의견을 제시한 바 있다.

첫째, 본 계획안은 생태적 측면보다 조정적 측면이 강조되고 있는 바, 계획수립 시 청계천복원사업과의 연계성을 고려하는 등 생태적 측면에서의 심도 있는 고려가 필요하다.

둘째, 고용감소가 일어나지 않도록 하면서 직주근접을 이루기 위한 계획적 검토가 필요하다.

셋째, 뉴타운 조성사업이 영세취락구조 개선에만 머무는 것은 바람직하지 않으며, 본 계획안뿐 아니라 현재 서울시에서 진행 중인 뉴타운 조성계획 전체에 적용될 수 있는, 신재생에너지 이용이나 중수도 도입 등 세부분야별 가이드라인을 마련할 필요가 있다.

지속가능성 평가만으로는 지구단위계획과 대응하는 환경계획 역할을 충분히 할 수 없는데, 이에 앞서 지구단위계획에서는 다음과 같은 사항들이 개선되어야 한다. 우선 그 규모와 계획 성격이 사업별로 다른 것이 지구단위계획의 특성이므로 구역 설정시에 사업의 가능성 요소에 대해 폭넓게 파악하고, 계획적 대응범위인 계획범위와 법적 구속력이 적용되는 사업범위를 확실하게 구분할 필요가 있다.

위 지속가능성 평가에 대한 조치결과와 관련하여, 해당부서는 위 지속가능성 평가 내용을 대부분 반영하겠다고 통보하고는 있으나, 실제적으로 반영할 것인지 여부는 좀 더 지켜보아야 할 것이다.

제3절 사례연구를 통한 정책적 시사점

제2장 이론적 고찰에서 본 연구는 서울시에서 도시계획과 연계 가능한 환경계획으로 적어도 3가지 종류의 환경계획이 있다고 주장하였는데, 서울시 환경보전계획인 녹색서울계획, 서울의제 21, 그리고 시정4개년계획 중 환경분야계획이 바로 그것이다. 여기서 이 3가지 환경계획과 도시관리계획 중 지구단위계획으로 진행된 왕십리 지구단위계획과의 연관성을 검토해본다.

우선 환경정책기본법에 의한 법정 환경계획인 서울특별시 환경기본계획(1996-2005. 일명 녹색서울계획이라 함. 환경기본조례 개정으로 환경기본계획이 환경보전계획으로 명칭 변경됨)을 지구단위계획에 반영하였는지에 대해서는 분명하지 않다. 서울시 현행 환경기본조례에 의하면, 서울시의 주요계획을 수립 또는 변경할 때에는 환경을 우선적으로 고려하여 환경보전계획에 배치되지 않도록 하여야 한다고 규정함으로써 다른 계획에 대한 환경계획의 우선성을 명시하고 있다. 따라서 당연히 법정계획인 위 녹색서울계획의 기본방향과 세부내용을 반영하여 계획을 수립해야 함에도 불구하고 그렇게 하지 못한 것으로 판단된다.

한편 우리나라 현행 국토계획법 제4조 1항에 의하면, “도시계획은 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역에서 수립되는 다른 법률에 의한 토지의 이용·개발 및 보전에 관한 계획의 기본이 된다.”고 정함으로써 도시계획이 환경계획의 기본이 됨을 명시하고 있다. 여기서 도시계획법 체계와 환경계획법 체계 간에 상충성을 발견하게 된다.

결국 법정계획인 녹색서울계획은 환경친화적 도시를 지향하면서도 사실상 도시계획과의 연계에는 한계가 있음을 알 수 있다. 지구단위계획 수립 시 환경계획에 대한 고려를 강조하고 있으나 지구단위계획에 대한 근거법은 도시계획 관련법이므로 환경계획은 실질적으로 영향력을 미치기 어려운 것이 현실이다.

서울의제 21과 왕십리 뉴타운 지구단위계획의 관계를 살펴보면 다음과 같다. 서울의제 21의 내용 중 도시계획부문에 해당되는 계획의 내용은, ‘시민이 함께 만드는 쾌적하고 친숙한 서울’을 주요 행동목표로 하고 생태지향적 도시계획, 녹지공간 확대, 재개발·재건축 시 기반시설과 환경의 수용능력 고려, 주민참여형 마을 만들기 활성화에 관한 사항을 하위 개선 목표로 두고 있다. 서울의제 21의 대기부문, 복지부문, 문화, 교통

부문에 이르기까지 거의 모든 사항에 대해 지구단위계획의 각 단계에서 고려하는 것이 바람직할 것이다.

우선 녹지공간 확대와 생태지향적 도시계획과 관련해서는, 왕십리 뉴타운 지구단위계획안에서 상당부분 고려하여 반영하고 있음을 알 수 있다. 그러나 형식적으로 녹지를 확보하거나 생태적 건축물 배치에 대한 인동간격 조정, 가로경관의 확대 등을 계획에 반영하는 것만으로는 부족할 것이다 예를 들어 서울의제 21의 도시계획부문 행동목표에 의하면, 2002년까지 공동주택 개발 허용 용적률을 약 200 % 내외로 조정하도록 되어있으나, 2003년 왕십리 지구단위계획 결정도서 상에서는 주택의 연면적 비율에 따라 다른 용적률을 적용하고 있다. 물론 주거용 건물과 상업용 건물이 혼재되어 있는 경우는 사실상 주거용 건축물 용적률로 제한하기는 한계가 있을 것이다.

서울의제 21에서 명시하고 있는 다양한 행동목표 및 지표에 대한, 이 건 왕십리 뉴타운 지구단위계획을 비롯한 도시계획 부문 전반의 성취도는 양호하지 않다. 도시계획 수립시 서울의제 21을 포함한 3가지 환경계획의 내용을 충분하게 숙지하여 반영하고자 하는 노력이 미흡한 것이 사실이다.

사례연구를 통하여 본 연구과 관련한 정책적 시사점을 정리하면 다음과 같다. 우선 서울시의 현 상황에서 도시계획과 환경계획이 통합된 지속가능한 도시발전 계획 수립 가능성 등을 논의하는 것은 비현실적이라고 판단된다. 지구단위계획에서 이제 겨우 환경성 검토를 하고 있는 데 불과한 가운데 계획입안부서 공무원을 비롯한 여러 관계자들이 지속가능성 평가 자체를 상당히 부담스러워 하는 것이 현실이다. 그리고 환경계획 자체의 구조적 취약성으로 인하여 도시계획과 환경계획을 위계상 일대 일로 대응시키는 연계 방안도 단기적으로 실현가능성이 희박하다. 따라서 가장 현실적인 양 계획체계 간 연계방안은 도시계획부문이 법적, 제도적, 운영상에 있어 계획단계에서 최대한 환경적 고려를 하도록 촉구하고 이를 위한 여러 조치를 취하는 방법이라 여겨진다.

따라서 도시계획과 환경계획의 연계 대안으로 ①두 계획체계의 직접적인 연계 없이 환경계획적 요소를 도시계획에 적극 반영하는 방법, ②도시계획과 환경계획을 체계상 1대 1로 대응시키는 방법, ③도시계획과 환경계획을 하나의 계획으로 통합하는 방법을 제시할 수 있다.

우선 대안 1을 살펴보면, 위 사례연구에서 알 수 있듯이, 현재로서는 지구단위계획

자체내에서 실시하는 환경성 검토 정도가 환경계획적 요소를 도시계획에 반영하여 도시계획과 환경계획을 연계시키고자 노력한 결과다. 하지만 환경성 검토 항목이 지역과 관련 없이 획일적으로 정해져 있으며, 사업계획의 지속적 추진을 위한 합리적 근거 제공 목적으로 이용되기도 하는 등 조금은 형식적으로 운영되고 있는 한계를 가지고 있다고 판단된다. 그리고 환경계획적 요소를 도시계획에 반영시키기 위하여 지속가능성 평가를 하고 그 의결서를 관계부서에 송부하고는 있으나 지속가능성 평가 결과대로 반영하지 않았을 때의 조치방법에 대해서는 관련 조례에 아무런 규정이 없는 문제도 있다.

대안 2의 경우, 바람직한 개선방안이기도 하지만, 위 사례연구의 결과에서 알 수 있듯이, 현실적으로 지구단위계획에 대응하는 환경관리계획이 현재 존재하지 않는다는 문제가 있다. 그리고 환경계획 자체가 가진 계획체계로서의 상대적 취약성으로 인하여 지금 당장 지구단위계획에 대응하는 환경관리계획 체계를 완성하기가 어려울 것으로 판단된다. 따라서 앞으로 5년내에 도시계획체계와 환경계획체계를 효과적으로 대응시킨다는 목표를 가지고 이와 관련한 준비를 할 필요가 있다.

대안 3은 도시계획과 환경계획을 하나로 통합하여 이를테면 지속가능한 도시발전 계획을 수립하는 경우를 말한다. 하지만 네덜란드나 덴마크 등의 국가에서 환경보전업무와 도시개발업무를 하나의 조직에서 처리하면서 도시계획을 환경계획 속에 통합시켜 수립, 집행하는 경우와 우리나라의 사정은 상당히 다르므로, 장기적인 관점을 가지고 추진해야 할 것으로 보인다. 즉 앞으로 10년내에 도시계획과 환경계획을 일원화한 지속가능한 도시발전계획을 수립하고 집행한다는 목표를 세우고 이를 위해 필요한 연구 및 준비작업을 차근차근 해나가야 할 것이다.

따라서 도시계획과 환경계획의 현실적인 연계방안은 단계적으로 접근할 수밖에 없다고 판단된다. 위 도시계획·환경계획 연계의 대안들은 그 중 어느 하나를 고르는 선택적인 것이 아니라 시간을 가지고 단기, 중기, 장기로 나누어 추진해야 할 단계적인 것으로 이해해야 할 것이다. 여기서 단기라 함은 2-3년 정도의 기한을 말하고, 중기라 함은 5년 정도의 기한을 말하며, 장기라 함은 10년 정도의 기한을 말한다.

단기적으로는 지구단위계획 등 도시관리계획을 포함한 서울시 도시계획 체계에 환경계획적 요소를 최대한 많이 반영할 수 있도록 하는 각종 조치를 강구해나가야 할

것이다. 이와 관련한 조치로 우선 다음과 같은 것을 생각해볼 수 있다.

첫째 현행 지구단위계획에서는 도시계획과 환경계획의 연계가 잘 이루어지지 않고 있는데, 양 계획 분야를 연계시킬 수 있는 제도적 장치를 지속가능성 평가에서 찾을 수 있다. 앞으로 지속가능성 평가의 기준과 절차를 더욱 명확히 함으로써 도시계획과 환경계획이 긴밀하게 연계되는 데 이바지하도록 해야 할 것이다. 지속가능성 평가 제도의 정비시 기존 환경영향평가와 사전환경성 검토 제도 등도 동시에 재검토될 필요가 있다.

둘째, 지구단위계획 관련 계획도서를 작성할 때, 서울의제 21, 서울시 환경보전계획, 시정4개년계획의 관련 항목들을 의무적으로 검토하도록 할 필요가 있다.

셋째, 서울의제 21, 서울시정4개년계획 중 환경분야계획, 녹색서울계획 등 이른바 3대 지방환경계획이 각각의 존재를 서로 인정하면서도 내부적 통합을 이루기 위해 노력해야 한다. 즉 서울의제 21을 수정할 때, 서울시정4개년계획 중 환경분야 계획과 서울시 환경보전계획의 내용을 검토하고 이와의 정합성을 유지해야 한다. 마찬가지로 서울시정4개년계획 중 환경분야계획을 수립하거나 녹색서울계획을 수립할 때에도 서로 다른 지방환경계획의 내용을 검토하고 반영하여야 한다.

중기적으로는, 도시기본계획에 환경보전계획을 대응시키고, 지구단위계획에는 환경관리계획을 신설하여 대응시킴으로써 도시계획과 환경계획이 1대 1 대응이 되도록 할 필요가 있다. 현행 지구단위계획에서의 환경성 검토를 환경계획적 고려라고 보기에 너무 취약하기 때문이다. 우리가 환경계획의 존재를 인정한다면, 도시기본계획에 상응하는 법정 환경계획으로 환경보전계획이 있듯이 지구단위계획에 상응하는 법정 환경계획을 따로 마련해야 할 것이다. 지구단위계획에 대응하는 이 계획을 일단 환경관리계획이라고 부를 수 있겠다. 이를 위해서는 우리나라 환경계획 체계 전반을 재정비해야 하는 등 중기적 관점에서 연구가 필요하다. 그리고 이 대안의 실현을 위해서는 중앙정부의 적극적인 추진 의지가 필수적이다. 서울시는 중앙정부에 정책적 건의를 하는 한편 중앙정부 관계부서에서도 우리나라의 지속가능한 발전을 위해 도시계획과 환경계획간 연계성 제고를 위한 법적, 제도적 장치 마련에 적극적인 자세를 가지고 임해야 할 것이다.

장기적으로, 도시계획과 환경계획이 하나로 통합되어 지속가능한 도시 발전계

획으로 발전해나가야 할 것이다. 이 대안을 실현하기 위해서는 국내외 통합사례도 체계적으로 조사하고 외국의 입법사례도 조사분석하는 등 장기적인 관점에서의 연구가 있어야 할 것이다. 서구 선진국에서 이미 도시계획과 환경계획의 초기 통합단계로 들어섰다고 해서 우리도 무턱대고 이를 모방하거나, 통합계획과 관련한 제도 도입이 사회전반에 미치는 영향에 대한 사전평가 없이 단기간에 통합의 방향으로 나아가면 오히려 커다란 혼란을 자초할 수 있겠기 때문이다. 하지만 적어도 도시계획과 환경계획이 통합된, 명실상부한 지속가능한 도시발전계획 단계에서는 적어도 계획체계내에서의 도시계획과 환경계획의 상충성 문제는 발생하지 않게 될 것이다.

이상에서 논의한 서울시 도시계획과 환경계획의 연계 대안을 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 5-3> 서울시 도시계획과 환경계획의 연계 대안

대안	내용	목표 연도
1.단기적 연계대안 : 도시계획에 환경계획적 요소 반영	-지속가능성 평가의 절차와 기준의 명확화 -지구단위계획에 서울의제 21, 시정운영계획 중 환경분야계획, 환경보전계획 내용 의무적 반영	2~3년 이내
2.중기적 연계대안 : 도시계획과 환경계획의 체계적 대응	-도시기본계획에 환경보전계획을 대응시킴 -지구단위계획에 환경관리계획을 신설 대응시킴 으로써 도시계획과 환경계획의 1대 1 대응 성립	5년 이내
3.장기적 연계대안 : 도시계획과 환경계획의 통합	-도시계획과 환경계획을 하나로 통합하여 지속 가능한 도시발전계획 수립	10년 이내

제 6 장 개선방안

제 1 절 법적 개선방안

제 2 절 제도적 개선방안

제 3 절 운영상 개선방안

제 6 장 개선방안

제5장에서, 도시계획과 환경계획의 연계성 제고를 위한 대안으로 ①도시계획에 환경계획적 요소 반영, ②도시계획과 환경계획의 체계적 대응, ③도시계획과 환경계획의 통합이라는 대안을 제시하고, 이러한 연계 대안이 선택적인 것이 아니라 단계적인 것이 되어야 한다고 주장하였다. 즉 대안 1, 2, 3을 각각 단기, 중기, 장기적 대안으로 받아들이는 것이 서울시 도시계획과 환경계획의 연계성 제고를 위해 가장 효과적이라고 판단하였다. 이 장에서는 이러한 연계 대안의 틀 속에서 법, 제도, 운영으로 나누어 각각의 개선방안을 살펴보도록 한다.

제1절 법적 개선방안

기본적으로 도시계획과 환경계획은 각각의 법제도 안에서 서로 긴밀하게 연계될 수 있는 법적 틀이 필요하다. 단기적으로 볼 때, 도시계획법과 환경관련법 상의 계획과 규제는 상호보완적 공동추진의 형태로 연계하되 도시계획법 체계에 환경적 요소를 더욱 확대하여 반영하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 사실 국토계획법 및 도시계획법 상의 여러 제도들은 그동안 환경 관련 부문에서 주장되던 친환경적 요소와 환경의 우선성 문제를 대폭 반영하기 위해 노력해왔고 실제 그러한 방향으로 변화되어 왔다. 국토계획법으로, 국토관리 및 토지이용규제에 환경친화의 내용을 부여할 수 있는 제도적 기반은 마련되었으므로 앞으로 구체적 실천력을 가지기 위한 기준 및 지침을 마련해야 할 것이다.³¹⁾ 하지만 여전히 미흡한 측면이 있으므로, 국토계획법상에 환경과 관련한 조항을 좀 더 구체적으로 명시할 필요가 있다.

용도지역의 지정과 관련한 법적 개선방향을 고려하면, 우선 용도지역별 행위제한 내용 자체를 친환경적으로 정비하는 방법을 생각해 볼 수 있는데, 현행 용도지역별 행위제한은 주로 기능별로만 지정되어 있기 때문에 전면적 검토가 필요하다. 이러한 법적 변화는 용도지역별 행위제한 내용과의 조정만이 아니라 국토계획법에서 규정하고

31) 대통령자문 지속가능발전위원회 토지이용 및 환경규제 소위원회, 「국토의 통합적 관리를 위한 핵심개혁과제 - 토지이용규제와 환경규제의 연계성 확보를 중심으로」, 2003 참고

있는 토지적성평가, 개발행위허가제, 기반시설연동제, 2종 지구단위계획제도 등과도 연계하여 동시에 검토해야 한다. 용도지역 중 보전을 목적으로 하는 지역은 특히 누적적인 용도규제 체계를 지양하고 순화된 용도규제 체계로 전환하여 지역 성격을 분명히 하고, 지역 성격에 맞는 관리가 이루어지도록 해야 한다.

환경규제 체제 측면에서의 법제도적 개선방향은 우선 지속적으로 증가하는 환경행정수요에 대처하기 위해 매체 통합형 행정체제로 개편하여 사전예방적 환경관리기능, 오염총량제 등 유역관리 기능을 강화하는 방향으로 행정체제를 개편하는 것이 바람직하다.³²⁾ 이러한 환경행정체제정비와 연계하여 환경관련 규제는 매체별 규제의 한계를 벗어나 오염원을 통합적으로 관리할 수 있는 제도적 정비가 필요한데, 현행 환경관련 법상의 용도지역과 용도지역별 행위제한 내용을 검토해보면 유사한 내용이 많으므로 이러한 사항들을 환경법제와 비교하여 분야별 단일화를 추진해야 한다. 따라서 단기적으로는 현행 환경법 체계의 기본구조는 유지하되 개별법률 상호간의 중복모순 등을 정비하고, 동일화하거나 유사한 분야를 규율하는 법률을 통폐합하여 환경법전의 부분적 단일화를 도입하는 방안이 강구되어야 한다.

서울시는 도시계획조례에 환경적 측면을 고려하는 조항을 적극적으로 신설할 필요가 있다. 현재 조례상 서울시에서 수립, 시행하는 도시계획 단계에 포함되는 환경계획의 내용은 주로 녹지 및 도시공원·경관에 관한 사항이고, 이외에는 환경적 측면을 다룬 조항이 거의 없는 실정이므로 이에 대한 적극적 검토가 요망된다. 예를 들어 서울시 도시계획조례에 불투수 토양피복에 대한 세부규정을 포함시켜, 지역지구별로 최대허용가능 불투수 토양피복율을 규정함으로써 도시계획 측면에서 도시계획과 환경계획간 연계성을 높이기 위한 노력을 해나갈 필요가 있다. 나아가 도시계획 상위법의 테두리내에서 특별한 환경적 규제나 실질적 효력을 가지고 강제성을 가지는 환경관련 항목들을 가능한 많이 도시계획 관련 조례에 포함시키는 노력도 있어야 하겠다.

토지이용 및 자연환경관련 보전법의 실효성을 제고하기 위해서는 전반적인 예외규정의 축소 정비가 필요하므로 국토계획법상 행위제한만이 아니라 환경관련법상의 예외 규정도 상당부분 축소되어야 한다. 국토계획법에서는 공간계획체계 내에서 자연환경과 경관을 보호하고 보전할 수 있도록 다양한 측면에서 환경부문이 내재화되어 있으므로,

32) 환경백서(2001) 제인용.

국토계획법상의 환경성 검토와 환경정책기본법상의 사전환경성 검토 내용의 중복성, 소요 인력 및 비용, 검토결과의 충실성, 행정처리의 효율성 문제 등을 고려하여 각 단계별로 적정 내용과 기능을 조정할 필요가 있다.

좀 더 구체적으로 법적 측면에서의 개선방안을 살펴보면 다음과 같다. 국토기본법이나 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등 국토 관련법에서는 타 계획에 대한 도시계획의 우선성을 명시하고 있고, 환경정책기본법이나 서울시 환경기본조례 등 환경관련법에서는 환경계획의 우선성을 규정하고 있는 문제가 있다.

예를 들어, 국토기본법 제8조에, “국토종합계획은 다른 법령에 의하여 수립되는 국토에 관한 계획에 우선하며 그 기본이 된다”고 되어 있고, 국토계획법 제4조에, “도시계획은...다른 법률에 의한 토지의 이용·개발 및 보전에 관한 계획의 기본이 된다”고 되어 있으며, 환경정책기본법 제2조에, “...환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려하며...”라고 되어 있고, 서울시 환경기본조례 11조는, “시의 주요계획을 수립 또는 변경할 때에는 환경을 우선적으로 고려하여 환경보전계획에 배치되지 않도록 하여야 한다”고 규정하고 있다.

토지와 관련되지 않은 환경계획이 없고, 환경을 이용하지 않는 도시계획이 없기 때문에, 도시계획과 환경계획은 법조문으로만 보면 상충하게 되어 있다. 앞으로 해당법을 개정할 때, “우선 한다”라는 용어를 삭제하거나, 이 용어 대신 “관계부서와 서로 협의하여야 한다”고 수정하는 것이 바람직하다.

그런데 도시계획 관련법과 환경계획 관련법에서의 상충하는 조문들이 있기는 하지만 그러한 상충성이 법률적으로 커다란 문제를 가지는 것이라고 말하기 어렵다. 오히려 문제가 되는 부분은 “환경문제”를 바라보는 관점이나 개념적 이해가 도시계획 분야와 환경계획 분야가 서로 다르다는 점을 서로 인지하지 못하고 있는 점일 것이다.

한편 우리나라 공원은 도시공원법에 의한 공원과 자연공원법에 의한 공원으로 이원적으로 관리되고 있다. 도시공원에 체육시설, 도서관, 문화센터 등 각종 도시계획시설들을 무분별하게 허용하는 경우가 간혹 있다. 환경부가 우리나라 공원 전체를 환경적 지속가능성의 차원에서 통합 관리하도록 함으로써 도시 전체에 대한 생태 네트워크 구축이 가능하도록 해야 한다. 차제에 모호하게 관리되고 있는 생태공원에 대한 근거법령도 마련할 필요가 있다.³³⁾

도시계획·환경계획 연계 대안의 제2단계인 중기적 측면에서의 법적 개선방안으로
는 우선 도시기본계획에 대응하는 환경보전계획이 있듯이, 도시관리계획에 대응하는
환경관리계획을 수립할 수 있도록 하는 법적 근거를 마련해야 할 것이다. 지구단위계
획 등 도시관리계획에 대응하는 환경관리계획 수립의 법적 근거는 환경정책기본법을
개정함으로써 가능할 것이다. 하지만 그 이전에 환경관리계획의 목적과 체계, 기능, 역
할 및 내용 등에 대한 구체적이고 엄밀한 준비작업이 선행되어야 할 것이다.

장기적인 측면에서 도시계획과 환경계획이 지속가능한 도시발전 계획이라는 단일
계획으로 통합될 필요가 있고, 이러한 계획의 법적 근거로서 이를테면 지속가능한 사
회 발전법이나 국토환경법, 또는 공간계획법 등의 대안이 검토될 수 있겠다. 지속가능
한 사회 발전법은 시민사회단체에서 논의되고 있는 가칭 지속가능사회실현을 위한 축
진법과 그 궤를 같이 하는 것이다. 국토환경법은 기존 국토법과 환경정책기본법을 국
토공간의 관리라는 측면에서 통합한 법으로 볼 수 있다. 공간계획법은 덴마크의 계획
법과 같이 도시계획부서가 환경부서의 한 부분으로 통합되는 것을 전제로 하여 공간
계획법 안에 지방의제 21 등의 근거 규정을 두는 방안이다. 모두다 장기적인 관점에서
환경부와 건설교통부의 조직적 통합을 염두에 두고 그 가능성을 검토해야 할 사항이
라 판단된다.

33) 이창우, “새 정부의 환경정책 과제”, 『도시문제』, 2003. 2.

제2절 제도적 개선방안

앞서 제5장에서 살펴본 바와 같이 지구단위계획을 포함한 도시관리계획은 앞으로의 서울의 모습을 새로이 정비하게 하는 도시계획부문의 주요 계획방법이다. 따라서 도시계획 내용 안에 고밀도, 녹지의 부족, 도시 생태계의 복원문제, 쾌적한 주거지의 확보, 주민참여의 부재 등을 비롯한 다양한 도시문제를 완화시켜줄 수 있는 환경계획적 요소를 더욱 광범위하게 포함시킬 필요성이 있다.

환경계획을 수립할 때에도 환경적인 부문에만 치우쳐 도시계획과 충분한 연결고리를 가질 수 없는 계획이 되고 있으므로, 양 계획 간의 유기적 보완관계를 가질 수 있는 계획체계를 정립하는 것이 중요하다.

중기적으로, 도시계획을 환경계획과 공식적으로 체계상 1대 1로 연계시키는 방법을 검토할 수 있다. 이는 특정 도시계획에 반영할 수 있는 별도의 환경계획을 수립하는 방안인데, 이를 위해서는 환경계획 체계를 정비하고, 현행 지구단위계획의 환경성 검토 및 지속가능성 평가 제도의 재검토 등 전반적인 제도 정비도 필요하다.

제도적 측면에서 통합적인 도시계획이 되기 위해서는 정보 구축, 계획, 토지이용 규제, 사후 관리의 전 과정에 걸쳐 환경부문을 검토하여야 한다. 그 중 사후관리체제를 강화하여 허가를 받을 때의 토지이용과 허가 이후의 토지이용 행태의 차이가 발생하지 않도록 하여 계획 목표가 제대로 정착될 수 있도록 해야 하겠다.

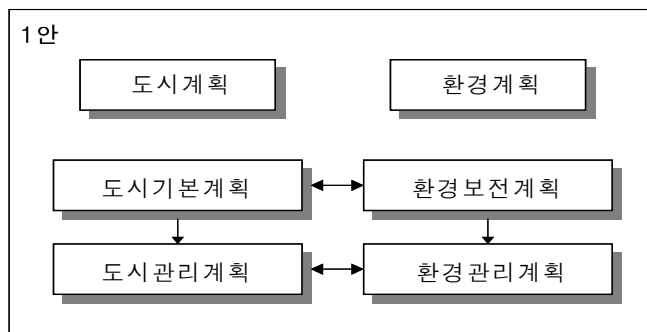
위와 같은 사항을 기초로 하여 도시계획과 환경계획은 두 계획 간의 기초정보 조사단계와 계획수립단계에서 연계성을 확보해야 한다. 먼저 기초정보 조사 단계에서는 현행 국토계획법상의 도시기본계획을 수립하기 위해 필요한 기초정보조사와 사전환경성 검토 시 필요한 기초정보의 양이 방대한데 앞으로 부처간 업무협조체계를 활용하여 각각의 역할 분담을 통한 효율적인 정보 수집 방안 마련이 필요할 것이다.

토지이용규제 시 도시계획과 환경계획의 연계방안도 강구되어야 한다. 우선 다기화된 토지이용 규제 체계의 정비 및 연계가 필요하다. 따라서 두 계획의 상호간 수평적 연계성을 확보하여 중복사항을 최소화하고 상충하는 내용이 없도록 해야 한다. 또한 용도지역을 세분화하여 각 지역의 상황에 적합한 환경계획이 가능하도록 해야 한다. 현실적으로 각 행정의 고유 목적과 전문성을 고려할 때 용도지역 지정 및 구분체

계의 일관성과 규제 내용의 투명성을 높이면서도 부처별 고유 기능을 존중하고, 고유 행정목적에 맞게 관리할 수 있다는 측면을 본다면 환경관련 용도지구를 지정하고 운영하는 방법도 타당성이 있다.

단기적으로 볼 때, 앞으로 법정계획인 환경보전계획뿐 아니라 지방의제 21과 시정 4개년계획의 환경분야 계획도 지방 환경계획으로 인정하고, 이 3자간의 환경계획체계의 내부적 통합과 연계를 높여야 한다. 이와 관련하여 도시기본계획과 환경보전계획이 위계상 상응하고 있으나 도시기본계획의 하위에 있는 도시관리계획에 상응하는 법정 계획이 없는 바, 지금 당장은 아니라고 하더라도 적어도 중기적으로는 환경보전계획의 하위 개념인 환경관리계획을 수립하는 방안을 강구할 필요가 있다. 이 환경관리계획은 기존의 지구단위계획 환경성 검토를 더욱 확대발전시킨 형태가 될 것이다.

그 대안으로 다음 [그림 6-1]에서 볼 수 있듯이 도시계획에 해당하는 도시기본계획과 환경계획에 해당하는 환경보전계획을 서로 연계시키고, 도시관리계획에 상응하는 환경계획으로 환경관리계획을 신설해야 할 것이다.

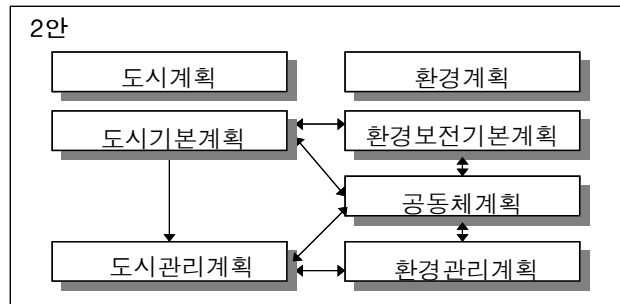


[그림 6-1] 환경계획과 도시계획의 연계 대안 1

[그림 6-2]는 도시기본계획과 같은 위계상의 환경계획으로, 기존의 환경보전계획과 함께 지방의제 21 행동계획의 발전된 형태인 공동체 계획을 두는 방안을 제시하고 있다. 여기서 공동체 계획은 해당 지방자치단체의 지속가능한 발전을 위한 환경보전 행동계획의 내용을 담은 지방의제 21과 같은 성격을 가지는 계획이라 할 수 있다.³⁴⁾

34) 이 공동체 계획은 영국의 공동체 계획과 용어는 동일하지만 그 성격은 다른 것이다. 영국의 공동체 계획이 지속가능한 도시발전계획의 형태를 취한다면, 여기서 말하는 공동체 계획은 환경적

중·단기적으로는 지방의제 21을 시정계획 중 환경분야 계획과 내용적으로 통합시켜 새로운 공동체 계획(community plan)을 만들어 환경보전계획과 공동체 계획이 공존하는 형태로 가고, 장기적으로는 환경보전계획과 공동체 계획이 결합하고 이것이 다시 도시계획과 통합하여 지속가능한 도시 발전계획으로 발전해나가야 할 것이다.



[그림 6-2] 환경계획과 도시계획의 연계 대안 2

관련법이 정비되기 전이라도, 서울시 지방의제 21인 서울의제 21이 시정 전반에 통합되는 이른바 지방의제 21 주류화(mainstreaming)를 추진할 수 있다. 전 세계적으로 강력한 목표 지향적 환경정책에서 역할 분담형 거버넌스에 기초한 환경정책으로 환경계획의 중심이 변화하고 있다. 이러한 국제적 흐름이 본 연구가 지방의제 21을 새로운 지방환경계획으로 발전시켜야 한다고 주장하는 근거이다. 과거 규제중심의, 환경기준을 적용하는 명령과 통제 계획의 한계를 극복하기 위해 거버넌스 중심의 심의적 환경계획이 필요하다. 이 환경계획의 수립, 집행, 평가, 모니터링의 전 과정에 시민이 참여할 수 있도록 보장해야 한다. 심의적 계획으로서의 지방의제 21의 활성화는 도시계획과 환경계획의 자연스러운 조화를 통하여 지속가능한 도시발전에 상당한 기여를 할 것이다.

2003년부터 시행된 새로운 국토계획 체계와 조화되는 지방 환경계획 체계를 조속히 마련해야 한다. 이를 위해서는 환경계획 분야만의 노력으로는 그 성과를 기대하기 힘들고, 국토계획 분야와 환경계획 분야 이해관계자 쌍방간의 지속적인 대화와 협력이

지속가능성을 중시하는 환경계획적 성격을 지닌다. 도시계획과 환경계획을 하나로 통합하는 지속가능한 도시발전계획을 수립하는 것은, 적어도 우리나라에서는 시간을 좀 더 가지고 추진해야 할 장기과제로 봄이 타당할 것이다.

필요하다. 국토계획과 환경계획의 연계성을 제고하기 위한 일환으로 전략환경평가 제도를 도입하여 대규모 개발사업과 관련한 정책구상의 초기단계에서부터 지속가능성을 평가해야 한다.

이제 환경문제를 지속가능성의 문제로 인식해야 한다. 이미 법적으로는 지속가능성의 개념이 환경분야뿐 아니라 도시계획 분야에도 녹아 있다. 예를 들어 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제3조(국토이용 및 관리의 기본원칙)에서 “국토는 자연환경의 보전 및 자원의 효율적 이용을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위하여... 이용 및 관리되어야 한다”고 지속가능한 국토관리의 원칙을 천명하고 있다. 그리고 서울시 도시계획조례 제2조(도시계획 및 관리의 기본방향)에서도, 서울특별시의 도시계획 및 관리는 환경친화적이며 지속가능한 도시성장·관리 및 지역균형 발전을 지향하는 것을 기본방향으로 한다고 되어 있다.

우리나라 도시계획 관련 법에서는 지속가능한 발전을 환경성 측면에서만 이해하고 있는 것으로 보인다. 즉 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전이란 환경적으로 건전하며 또한 환경적으로 지속가능한 발전이란 의미로 받아들일 수 있으며, 이 때 경제적, 사회적 지속가능성은 제외된 것으로 이해할 수 있다. 하지만 최근의 국내외적 흐름은 지속가능성 또는 지속가능한 발전의 개념 속에 환경보전, 경제발전, 사회형평이 조화롭게 통합되어 있는 것으로 이해하고 있는 바, 이렇게 이 3자가 통합되어야 한다는 것은 달리 표현하면 환경계획과 도시계획이 통합되어야 한다는 것과 다름 아니라고 말할 수 있다.

서울시 차원에서의 지속가능한 발전을 위해서는 지방환경계획에 자원순환사회 구축이라는 큰 원칙이 자리 잡아야 한다. 현재 국가 및 지방자치단체 환경보전계획의 내용은 환경매체 중심으로 구성되어 있어 지속가능성 측면에 대한 고려가 미흡하다. 예를 들어 ‘지속가능한 생산소비에 관한 사항’을 환경보전계획에 포함시키는 방안을 검토해야 한다. 물론 환경보전 중기종합계획의 폐기물 및 재활용 분야 내지 환경경제·기술 분야에서 자원순환 사회와 지속가능한 생산소비 패턴에 대하여 다루고는 있으나, 지속가능한 생산소비라는 분야가 폐기물 재활용이나 환경경제만의 문제가 아님은 누구라도 쉽게 알 수 있다. 환경매체 중심의 환경계획의 틀을 깬 때, 진정한 의미에서 지방자치단체의 지속가능한 발전을 기대할 수 있다.

서울시를 자원순환형 사회로 만들기 위한 우선 과제로 지방정부 녹색구매 활성화를 들 수 있으며 이를 위해 전과정평가, 환경마크제도, 지속가능성 평가 등의 환경관리수단들을 적극 활용해야 한다. 지방정부 녹색구매 촉진은 서울의제 21의 핵심사업이 되어야 한다. WSSD 이행계획에서 합의한 바와 같이 중앙정부는 지속가능한 생산소비 10개년 기본계획을 수립하고 이 계획에 지방정부 녹색구매의 기본적인 내용을 포함해야 한다.

서울시의 지속가능한 발전을 위해서는 에너지 분야를 환경계획상의 문제로 파악할 필요가 있다. 우리나라는 에너지 다소비형 산업국가로 공급위주의 에너지 정책을 펴오면서 에너지 절약 등 수요관리 측면은 경시해왔다. 이러한 에너지 정책을 통한 에너지의 과도한 사용으로 기후변화, 산성비를 포함한 대기오염과 수질오염, 해양오염 등 각종 환경오염도 증가하였다. 현재 서울시가 권한과 책임을 가지고 추진할 에너지 관련 정책이나 계획은 거의 없다. 지방자치단체로서의 서울시가 에너지 문제에 스스로 대처할 수 있는 고유한 기능을 가져야 한다.

도시계획 관련 자료와 정보는 공간상에 표시되어 이해관계자간 명확한 의사소통수단을 확보해놓고 있지만, 환경계획 관련 자료와 정보는 공간상에 표현되지 못하는 경우가 많고 선언적이고 추상적인 수준에 머물러 있다. 환경정보와 자료를 포함한 환경계획의 주요사항들을 공간상에 도면으로 표시해야 한다. 환경계획의 공간화가 이루어져야 도시계획처럼 환경계획의 전문성이 인정될 수 있으며 도시계획과 환경계획의 연계성과 통합성이 더욱 높아질 수 있다. 앞으로 모든 환경정보를 공간화시켜 도면상에 표시하는 것을 제도화해야 한다.

환경계획과 도시관리계획 공히 장소특정적이며 지역적 맥락을 중시하는 이른바 “맞춤형 종합계획”이 되어야 한다. 적어도 도시계획과 환경계획 각각에 있어, 새로운 거버넌스 철학에 따라 새로운 접근방법이 만들어져야 한다. 이 새로운 접근방법이란, 환경정책 영역에서의 수용 가능한 해결방안이 종합적인 정책을 위한 최적의 결과를 내놓을 수 있는 그러한 것이 되어야 한다. 이 종합정책은 장소특정적이며 상황특정적이어야 하며, 다루어야 할 이슈의 지방적 맥락과 관련된 것이어야 한다. 이 장소특정적 종합 환경계획을 맞춤형 종합계획이라 부를 수 있다.

아직까지 이론적으로 완벽하다고 볼 수는 없지만 환경용량 평가 제도를 도시계획

에 적극 도입하는 것도 도시계획과 환경계획의 연계성을 높이는 데 기여할 것으로 보인다. 에머지 분석, 생태적 발자국 분석, 불투수 토양피복도 분석 등이 모두 개발계획이 환경자원의 한계 내에서 이루어져야 한다는 점을 전제하고 있는 바, 환경용량 분석을 통하여 지속가능한 도시발전을 향해 나아갈 수 있을 것이다.

현행 서울시 지속가능성 평가 제도가 여러 가지 문제점을 안고 있기는 하지만, 잘 운영하면 도시계획과 환경계획의 연계성을 제고하는 데 상당한 역할을 할 것으로 기대된다. 단기적으로는 지속가능성 평가 제도가 도시계획 수립주체에게 환경적 고려를 더욱 충실히 할 것을 요구하는 역할을 할 것이며, 장기적으로는 도시계획과 환경계획이 통합되는 기초를 제공해줄 것으로 판단된다.

제3절 운영상 개선방안

도시계획이 100년의 역사를 가지고 상당히 전문화된 영역으로 발전해 왔다면 환경계획은 리우회의 이후 10년 정도의 역사밖에 가지지 못하여 아직 그 전문성을 인정받지 못하고 있다. 따라서 환경계획 관련 공무원 및 전문가들이 환경계획의 전문성을 스스로 높이기 위해 많은 노력을 해야 한다.

도시계획과 환경계획간 정합성 문제는 도시계획 분야와 환경계획 분야가 “환경문제”를 바라보는 시각이나 접근방법이 다른 데에서 기인하는 것으로, 향후 양자 모두 관련 계획을 집행함에 있어 환경문제를 경제, 사회, 환경이 통합된 “지속가능성” 측면에서 인식해야 한다. 이 때 도시계획과 환경계획 분야 종사자들이 지속가능성 개념을 서로 공유할 필요가 있다.

지속가능한 발전이 단순히 환경보전을 위한 것이 아니라 지역 경제발전에도 이바지할 수 있도록 유의해야 한다. 그리고 지역주민의 삶의 질 향상 정도를 평가할 수 있도록 지속가능성 지표를 새로이 개발해야 한다. 나아가 TBL(Triple Bottom Line)이나 생태예산과 같은, 지속가능한 발전을 위한 환경계획의 정책수단들을 지방자치단체에 도입해야 한다.

모든 지방행정 서비스가 지속가능성의 관점에서 계획되고 집행되어야 한다. 이를 위하여 체계적인 공무원 연수 프로그램을 마련하고 전문직 공무원도 특채해야 한다. 사회자본으로서의 환경정보 인프라를 구축함으로써 종합 환경정보 관리체계를 구성하는 한편 지방자치단체 환경정보를 데이터베이스화해야 한다.

도시기본계획에 대응하는 환경계획인 환경보전계획과 같이, 도시관리계획에 대응하는 법정 환경관리계획이 만들어지기 전까지는, 서울시에서 지구단위계획 관련 계획도서를 작성할 때, 서울의제 21, 환경보전계획, 시정4개년계획의 관련 항목들을 의무적으로 검토하도록 할 필요가 있다.

한편 지속가능성 평가를 담당하는 녹색서울시민위원회에서 지구단위계획의 계획도서에 담을 지속가능성 평가를 위한 사전 검토 항목을 체계화하여 일종의 매뉴얼로 만들어 계획입안부서에 보내줄 필요가 있다. 지속가능성 평가의 활성화를 위해 환경적 지속가능성 검토 항목과 함께 사회적 지속가능성 검토 항목 및 경제적 지속가능성 검토항목

도 같이 개발해야 한다. 환경, 사회, 경제적 측면을 통합하는 지속가능성 평가 항목을 체계화함으로써 계획입안부서가 지속가능성 평가를 용이하게 받을 수 있게 해야 할 것이다.

네덜란드의 ROM이나 도시환경프로젝트의 예에서 보듯, 개발계획의 초기 단계에서부터 도시계획가와 환경계획가를 모두 참여시키는 한편 지역주민과 기업의 의견을 적극 수렴해나가도록 해야 한다.

기상이변 현상이 자주 발생하는 등 지구환경문제가 점점 심각해지고 있는 가운데, 지구온난화 대책을 위한 중앙정부와 지방자치단체의 역할이 점점 중요해질 것으로 전망된다. 도시환경계획과 환경계획의 연계 차원에서, 서울시는 기후변화가 도시계획에 미치는 영향에 대한 해설서를 발간하는 한편, 지구온난화 방지에 기여할 수 있는 도시계획의 수립 및 집행에 대한 지침서도 발간해야 한다.

마지막으로 도시계획부서와 환경계획부서 간 순환근무제 도입을 검토할 필요가 있다. 주로 도시개발업무를 담당하는 도시계획부서 직원들이 환경국 관련 과나 팀에 일정기간 근무하면서 환경계획부서 직원들이 안고 있는 어려움과 한계도 이해하고 환경마인드도 더욱 높일 수 있었으면 한다. 마찬가지로 환경계획부서 직원들도 일정기간 도시계획부서의 관련과나 팀에서 근무함으로써 도시개발업무를 세부적인 사항도 파악하면서 도시계획부서 직원들도 나름대로 여러 가지 어려움을 가지고 있음을 이해하게 될 것이다. 이러한 순환근무를 통하여 개발부서와 환경부서간 의사소통을 원활히 하고 공통의 관심 영역들을 확대해나갈 수 있을 것이다.

제 7 장 결 론

제 7 장 결론

본 연구는 서울시 차원에서 도시계획과 환경계획간의 상충성 여부를 파악하는 한편 도시계획과 환경계획간의 연계성을 제고할 수 있는 방안을 제시하는 데 연구의 목적이 있다. 이와 관련하여 본 연구에서는 도시관리계획 차원에서 도시계획 문제에 접근하였고, 법정계획인 환경보전계획 이외에 지방의제 21과 시정4개년계획 중 환경분야 계획을 포함시켜 이 3가지 계획을 지방자치단체 차원의 환경계획으로 이해하는 시도를 했다.

본 연구는 도시계획과 환경계획의 연계 대안으로 ①두 계획체계의 직접적인 연계 없이 환경계획적 요소를 도시계획에 적극 반영하는 방법, ②도시계획과 환경계획을 체계상 1대 1로 대응시키는 방법, ③도시계획과 환경계획을 하나의 계획으로 통합하는 방법을 제시하였다. 그리고 이 대안들이 선택적인 것이 아니라 단기, 중기, 장기로 나누어 추진해야 할 단계적인 것이라는 점을 강조하였다. 여기서 단기라 함은 2-3년 정도의 기한을 말하고, 중기라 함은 5년 정도의 기한을 말하며, 장기라 함은 10년 정도의 기한을 말한다.

본 연구는 도시계획과 환경계획의 연계성을 높이기 위해서는 단기적으로는 도시계획에 환경계획적 요소를 적극적으로 반영시키도록 하고, 중기적으로는 도시관리계획에 대응하는 환경관리계획을 신설함으로써 도시계획과 환경계획이 체계적으로 대응할 수 있도록 하며, 장기적으로는 도시계획과 환경계획을 하나로 통합하여 지속가능한 도시발전계획으로 발전시키는 것이 합리적인 연계전략이라고 주장하였다.

본 연구에서는 서울시 도시관리계획과 세 가지 지방환경계획간의 관련성을 보면서 특히 세 가지 지방 환경계획의 내부적 통합방안에 대해서도 논하였다. 우리나라 지방자치단체 환경계획 중, 법정계획인 환경보전계획은 가장 그 위상이 낮으며, 법정계획은 아니지만 환경계획으로 받아들여지고 있는 지방의제 21은 중간단계의 중요성을 가지고 있는 반면, 시정운영계획 중 환경분야 계획이 가장 우선성이 높은 실효성 있는 환경계획이라고 판단하였다.

지방자치단체가 지속가능한 발전을 향해 나아감에 있어 환경계획의 역할이 점점 더 중요해질 것이다. 앞으로 지방환경계획이 제 역할을 다하기 위해서는 지방의제 21을 법제화해서 시정계획과 통합시켜 새로운 공동체 계획 체계를 만들어 당분간은 지

방 환경보전계획과 공동체 계획이 이원적으로 병존하는 형태로 가는 것이 바람직하다. 궁극적으로는 환경보전계획과 공동체 계획을 통합되고 이것이 다시 도시계획과 통합되어 지속가능한 발전계획으로 일원화하는 전략을 구상해볼 수 있겠다.

지방자치단체의 지속가능한 발전이라는 명제에 접근함에 있어 우리가 명심하여야 할 것은 “문제를 발생시켰을 때 가졌던 가치관을 그대로 가지고서는 해결책을 찾을 수 없다”는 점이다. 새 술을 새 부대에 담듯, 문제해결은 새로운 문제인식, 새로운 가치관을 가지고 접근해야 한다. 예를 들어 수질, 대기 등 환경매체 중심의 환경계획의 틀을 깨는 것이 문제 해결의 출발점이 될 수 있다.

서울의 지속가능한 발전을 달성하기 위해서는 단순히 수질오염, 대기오염 등 환경오염문제 해결을 위한 대책 마련에 급급해서는 안 되며 생물다양성을 증진하는 데 머물러서도 안 된다. 환경, 사회, 경제의 3 부문, 나아가 각 부문의 세부 요소간의 부문 및 요소 통합적 접근방법을 통해서만이 지방의 지속가능한 발전이 가능할 것이다.

지방분권 시대를 맞아 국가 차원뿐 아니라 지방자치단체 차원에서 지속가능한 발전 이념을 뿌리 내리면서 환경자치를 실현시키고 자원순환형 사회를 구축해나가야 한다. 또한 지구환경문제와 지방환경 문제가 서로 불가분의 관계를 가지고 있음을 재확인하고 지방자치단체 차원에서 환경보전과 경제발전, 사회 형평이 조화되는 지속가능한 발전을 달성하기 위해 서로 힘과 지혜를 모아야 할 것이다.

이러한 목표를 향해 감에 있어 최근 우리나라 도시계획 체계와 환경계획체계가 상당부분 변화하면서 과도기적인 혼란이 없지 않아 보인다. 특히 서울시의 경우 여러 가지 형태의 지구단위계획이 수립되고 시행되면서 환경적 측면을 적절히 반영하지 못함으로써 서울의 지속가능한 발전을 보장하지 못할지도 모른다는 우려의 목소리가 들린다.

그러한 우려의 목소리 중의 하나가, 개발계획에서 야기되는 자연환경 훼손을 계획수립 단계에서 제어하지 못하고 있다는 것이다. 특히 서울시의 경우, 조례에 의해서 각종 개발사업 및 계획에 대한 지속가능성 평가가 이루어지면서 도시계획과 환경계획의 연계성 부재의 문제가 드러나고 있다.

우리나라 환경계획의 문제점으로는 환경계획의 공간적 틀이 미흡한 점, 국가 및 지방 환경계획들이 국토계획체계와 서로 연계되어 있지 못한 점, 환경계획의 구체화를 위한 공간적 환경 데이터가 없는 점 등을 들 수 있다. 특히 2003년부터 시행되고 있는

새로운 국토계획법 체계가 아직 정착되지 못하고 있고, 2002년의 환경정책기본법 개정으로 새로이 수립해야 할 지방자치단체 환경보전계획의 구체적인 지침이 없는 가운데 지방자치단체 차원에서 도시계획과 환경계획이 서로 갈등하는 과도기적 혼란상을 보이고 있다.

환경계획체계 내부를 들여다보더라도 여러 문제점들이 눈의 띈다. 지방자치단체의 법정 환경계획인 환경보전계획은 구체성이 결여되어 그 계획적 위상이 매우 낮은 반면, 시정계획상의 환경분야계획은 법상 계획이 아님에도 불구하고 가장 강력하고도 우선성 높은 환경계획이 되고 있다. 지방의제 21 또한 법상계획이 아님에도 불구하고 시민단체를 중심으로 한 여러 이해관계자의 시정 참여를 유도하면서 지방의 환경개선에 상당히 기여하는 환경계획이 되고 있다.

환경계획은 환경친화적 도시 구축을 지향하면서도 사실상 도시계획과의 연계에는 한계가 따른다. 최근에는 일단의 개발계획 수립시 환경계획에 대한 고려를 강조하고 있으나 개발사업에 대한 기본법은 도시계획 관련법이므로 환경계획은 실질적으로 영향력을 미치기 어렵게 되어 있다. 바로 이 때문에 환경기본조례에서 환경계획이 다른 시정계획에 우선한다고 규정하고 있음에도 불구하고 국토계획법에서는 도시계획법의 우선성을 명시하고 있어 실제적으로는 도시계획이 환경계획에 우선함으로써 법적 상충성 문제를 일으키고 있다.

본 연구는 도시계획과 환경계획 간의 연계성을 높이기 위해 방안을 법, 제도, 운영의 세 가지로 나누어 제안했다. 그리고 각각의 개선방안을 단기, 중기, 장기로 나누어 고찰하였다.

기본적으로 도시계획과 환경계획은 각각의 법제도 안에서 서로 긴밀하게 연계될 수 있는 법적 틀이 필요하다. 단기적으로 볼 때, 공간계획법과 환경관련법 상의 계획과 규제는 상호 보완적 공동추진 형태로 연계하되 도시계획법 체계에 환경적 요소를 더욱 확대하여 반영하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

서울시는 도시계획조례에 환경적 측면을 고려하는 조항을 적극적으로 신설할 필요가 있다. 토지이용 및 자연환경관련 보전법의 실효성을 제고하기 위해서는 전반적인 예외규정의 축소 정비가 필요하므로 국토계획법상 행위제한만이 아니라 환경관련법상의 예외 규정도 상당부분 축소되어야 한다. 국토기본법이나 국토의 계획 및 이용에 관한

법률 등 국토 관련법에서는 타 계획에 대한 도시계획의 우선성을 명시하고 있고, 환경정책기본법이나 서울시 환경기본조례 등 환경관련법에서는 환경계획의 우선성을 규정하고 있는 문제도 해결해야 한다. 토지와 관련되지 않은 환경계획이 없고, 환경을 이용하지 않는 도시계획이 없기 때문에, 도시계획과 환경계획은 법조문으로만 보면 상충하게 되어 있다. 앞으로 해당 법을 개정할 때, “우선 한다”라는 용어를 삭제하거나, 이 용어 대신 “관계부서와 서로 협의하여야 한다”고 수정하는 것이 바람직하다.

중기적 측면에서 법적 개선방안으로는 우선 도시기본계획에 대응하는 환경보전계획이 있듯이, 도시관리계획에 대응하는 환경관리계획을 수립할 수 있도록 하는 법적 근거를 마련해야 할 것이다. 지구단위계획 등 도시관리계획에 대응하는 환경관리계획 수립의 법적 근거는 환경정책기본법을 개정함으로써 가능할 것이다. 하지만 그 전에 환경관리계획의 체계와 기능, 역할, 그 내용 등에 대한 구체적이고 엄밀한 준비작업이 선행되어야 할 것이다.

장기적인 측면에서 도시계획과 환경계획이 지속가능한 도시발전 계획이라는 단일 계획으로 통합될 필요가 있고, 이러한 계획의 법적 근거로서 지속가능한 사회 발전법이나 국토환경법, 또는 공간계획법 등의 대안이 검토될 수 있다. 지속가능한 사회 발전법은 시민사회단체에서 논의되고 있는 가칭 지속가능사회실현을 위한 촉진법과 그 궤를 같이 하는 것이다. 국토환경법은 기존 국토법과 환경정책기본법을 국토공간이라는 측면에서 통합한 법으로 볼 수 있다. 공간계획법은 덴마크의 계획법과 같이 도시계획부서가 환경부서의 한 부분으로 통합되는 것을 전제로 하여 공간계획법 안에 지방의제 21 등의 근거 규정을 두는 방안이다. 모두다 장기적인 관점에서 그 가능성을 검토해야 할 사항이라 판단된다.

서울시 지방의제 21인 서울의제 21이 시정 전반에 통합되는 이른바 지방의제 21 주류화(mainstreaming)가 일어나야 한다. 그리고 그 이전에 중앙정부 차원에서 지방의제 21 수립 및 집행에 관한 사항을 법제화해야 한다. 환경계획이 제 역할을 다하기 위해서는 중·단기적으로는 지방의제 21을 법제화하여 시정계획과 통합시켜 새로운 공동체 계획(community plan) 체제를 만들어, 지방 환경보전계획과 공동체 계획이 공존하는 형태로 가고, 장기적으로는 환경보전계획과 공동체 계획이 결합하고 이것이 다시 도시계획과 통합하여 지속가능한 지방 발전계획으로 발전해나가야 할 것이다.

2003년부터 시행된 새로운 국토계획 체계와 조화되는 지방환경계획 체계를 조속히 마련해야 한다. 이를 위해서는 환경계획 분야만의 노력으로는 그 성과를 기대하기 힘들고, 국토계획 분야와 환경계획 분야 이해관계자 쌍방간의 지속적인 대화와 협력이 필요하다. 국토계획과 환경계획의 연계성을 제고하기 위한 일환으로 전략환경평가 제도를 도입하여 대규모 개발사업과 관련한 정책구상의 초기단계에서부터 지속가능성을 평가해야 한다.

서울시 차원에서의 지속가능한 발전을 위해서는 지방 환경계획에 자원순환사회 구축이라는 큰 원칙이 자리 잡아야 한다. 현재 국가 및 지방자치단체 환경보전계획의 내용은 환경매체 중심으로 구성되어 있어 지속가능성 측면에 대한 고려가 미흡하다. 예를 들어 ‘지속가능한 생산소비에 관한 사항’을 환경보전계획에 포함시키는 방안을 검토해야 한다.

도시계획과 환경계획의 연계성을 제고하기 위한 방안과 관련하여, 본 연구에서 다루지 못한 부분도 많이 있다. 예를 들어 개발계획의 초기단계, 즉 정책입안단계 또는 계획수립단계에서부터 환경적 측면을 고려하고자 하는 전략환경평가(Strategic Environmental Assessment)와 지속가능성 평가의 관계는 어떠하며, 앞으로 어떠한 관계 설정이 바람직할 것인가에 대한 논의가 이루어지지 못했다. 전략환경평가나 지속가능성 평가제도는 모두 잘만 운영하면 도시계획과 환경계획의 연계가 강화되면서 궁극적으로 지속가능한 도시발전에 크게 기여할 것으로 전망된다.

솔직하게 도시계획이 100년의 역사를 가지고 발전해온 반면 환경계획은 10년 정도의 역사밖에 가지지 못했다는 점을 인정하고 환경계획 분야는 도시계획과 같은 전문성을 기르도록 노력해야 한다.

도시기본계획이 되었던 도시관리계획이 되었던 계획의 초기 단계에서부터 도시계획 전문가를 포함한 도시계획 관련 이해관계자와 환경계획 전문가를 포함한 환경계획 관련 이해관계자를 모두 참여시키는 한편 지역주민과 기업의 의견도 적극 수렴해나가는 노력을 할 때 도시계획과 환경계획의 연계성은 점점 높아져갈 것이다.

참 고 문 헌

참 고 문 헌

국내문헌

- 국윤호, 「서울시 지구단위계획의 지속가능성 평가에 관한 연구」, 서울시립대학교 도시과학대학원 학위논문, 2003
- 국토연구원, 「토지이용계획 합리화방안 추진전략」, 2003
- 김인환·전병선, 「환경법 강의」, 홍문관, 2003.
- 김해창, 「환경수도, 프라이부르크에서 배운다」, 서울: 이후, 2003.
- 대통령 자문 지속가능발전위원회 토지이용 및 환경규제 소위원회, 「국토의 통합적 관리를 위한 핵심개혁과제: 토지이용규제와 환경규제의 연계성 확보를 중심으로」, 2003.
- 류해웅 외, 「국토기본법과 국토계획법 법령 해설」, 국토연구원, 2002.
- 대한국토·도시계획학회 편저, 「도시계획론」, 서울: 보성각, 2001.
- 박인권, "공간계획과 환경정책의 지역차원에서의 연계, 네덜란드의 장소특정적 계획연계의 시사점", 「국토연구」, 2003.
- 박재길 외, 「광역도시계획 수립방안 연구」, 국토연구원, 1999.
- 박현주 외, 「지속가능한 국토이용체계의 구축방향에 관한 연구」, 국토연구원, 2001.
- 변병설, 「환경친화적인 국토발전을 위한 자원보전 및 개발전략 연구」, 환경정책평가연구원, 2001.
- 변병설, 「국토환경보전계획 수립을 위한 기초연구」, 한국환경정책평가연구원, 2002.
- 서울시정개발연구원, 이희정·이호정 역, 「주요외국의 도시계획제도와 변화」, 시정연번역자료 21, 2002.
- 서울시정개발연구원, 「한·일지구단위계획 세미나 - 도시관리를 위한 한·일 지구단위계획제도 20년 비교」, 시정개발연구원 세미나 자료, 2003,3,7
- 서울특별시, 「왕십리 뉴타운 도시관리계획 결정도서(안)」, 2003. 12.
- 서울특별시, 「서울시정4개년계획 2002-2006(2차년도)」, 2004.
- 송영일 외, 「사전환경성 검토제도의 개선방안」, 환경정책평가연구원, 2002.

- 송인성·이부귀, 「영국의 도시기본계획: Master Plan」, 전남대학교 출판부, 2000
- 양지청 외, 「국토계획평가체계 구축방안 연구」, 국토연구원, 2002.
- 유현석, 「자연경관관리 정책에 관한 연구」, 환경정책평가연구원, 2002.
- 이동근 외, 「국토환경종합계획에 관한 연구」, 환경정책평가연구원, 1995.
- 이병일, “서울시 지역균형발전 추진계획 - 뉴타운개발 및 균형발전촉진지구사업을 중심으로”, 서울시 뉴타운사업의 중간평가와 향후 추진방향 설정을 위한 심포지움, 2004. 1. 29.
- 이상대, 송인주, “우리나라 공간계획과 환경계획간 연계체제 및 실태분석”, 「국토계획」, 제37권 7호, 2002. 12.
- 이상준, “환경친화적 도시계획제도의 모색”, 「도시문제」, 34권 11호, 1999.
- 이상현, “왕십리 뉴타운 계획: 실천과 반성”, 서울시 뉴타운사업의 중간평가와 향후 추진방향 설정을 위한 심포지움, 2004. 1. 29.
- 이재준, “도시적성평가의 활용방안”, 지방행정공제회, 「도시문제」, 2003.
- 이재준 외, “환경친화적인 도시계획 수립을 위한 환경성 평가지표 개발에 관한 연구”, 「국토계획」, 2000.
- 이재준 외, “환경친화적인 도시계획 수립을 위한 환경성 평가 및 평가 지표 적합성 판단 연구”, 「국토계획」, 2001.
- 이창우, 「서울시 환경용량 평가에 관한 연구」, 서울시정개발연구원, 1999.
- 이창우, 「서울시 환경용량 평가에 관한 연구 II」, 서울시정개발연구원, 2000.
- 이창우, “새 정부의 환경정책 과제”, 「도시문제」, 2003. 2.
- 이창우, “지방의제 21의 현황 및 세계적 추세”, 녹색서울시민위원회 전체 워크숍, 2004. 5.
- 임창호, 「환경친화적 국토개발에 관한 연구」, 환경정책평가연구원, 1996.
- 전성우, 「토지의 환경성 평가 기준에 관한 연구」, 환경정책평가연구원, 2001.
- 전재경, 「환경계획법제와 국토계획법제의 정합성 연구」, 한국법제연구원, 2004.
- 조진상, 「유럽의 환경친화적 도시개발」, 도서출판 월산, 2001.
- 차미숙, 「지역협력계획제도 도입방안 연구」, 국토연구원, 1999.
- 채미옥·정희남, 「토지이용규제제도와 환경규제제도의 연계성 확보방안 연구」, 국토연구원, 2002.

최영국, 이승복, 박인권, 김현수, 변병설, 「국토계획과 환경계획체계의 연계방안 연구」, 2002.

한만희, “국토이용 및 도시계획에 관한 법률과 정책 과제”, 「국토연구」, 2001.

환경부, 「토지이용 및 개발계획 사업의 환경성 검토 기준에 관한 연구」, 1999.

환경부, 「환경친화적 토지이용체계 구축방안 연구」, 2000.

환경부, 「친환경적인 도시계획을 위한 환경성 검토 협의 업무편람」, 2001.

환경부, 「국토환경보전계획 수립 연구」, 2003.

외국문헌

Archibugi, Franco, *The Ecological City and the City Effect*, Hants, Aldershot: Ashgate, 1997.

Anthony Gar-on yeh and Mee Kam Ng, *Planning for a Better Urban Living Environment in Asia*. Ashgate, 2000.

Benson, David & Andrew Jordan, "Sustainability Appraisal in Local Land-use Planning: Patterns of Current Performance", *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 47, No. 2, March 2004.

De Roo, G. and D. Miller. "Transitions in Dutch environmental planning: New solutions for integrating spatial and environmental policies", *Environment and Planning B: Planning and Design* 24, 1997.

De Roo, Gert, *Environmental Planning in the Netherlands: Too Good to be True*, Hampshire, Aldershot: Ashgate, 2003.

Khakee, Abdul & Angela Barbanente, "Negotiative Land-use and Deliberative Environmental Planning in Italy and Sweden", *International Planning Studies*, Vol. 8, No. 3, August 2003.

Miller, Chris ed., *Planning & Environmental Protection*, Oxford: Hart Publishing, 2001.

Mittler, Daniel, "Hijacking Sustainability? Planners and the Promise and Failure of Local

- Agenda 21", in Antonla Layard, Simin Davoudi and Susan Batty eds., *Planning for a Sustainable Future*, New York: Spon Press, 2001.
- Owens, Susan and Richard Cowell, *Land and Limits: Interpreting sustainability in the planning process*, London: Routledge, 2002.
- Randolph, John, *Environmental Land Use Planning and Management*, Washington DC: Island Press, 2004.
- Rowe, Janet & Colin Fudge, "Linking National Sustainable Development Strategy and Local Implementation: a case study in Sweden", *Local Environment*, Vol. 8, No. 2, 2003.
- Royal Commission on Environmental Pollution, *Twenty-Third Report: Environmental Planning*, London: The Stationery Office, 2002.
- Rydin, Yvonne, *Urban and Environmental Planning in the UK, 2nd edition*, Houndmills, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003.
- Stallworthy, Mark, *Sustainability, Land Use and Environment: a legal analysis*, London: Cavendish Publishing Limited, 2002.

A Study on the Linkage between Urban Planning and Environmental Planning of Seoul

<u>Project Number</u>	<u>SDI 2004-R-14</u>
<u>Research Staff</u>	<u>Chang-Woo Lee (in Charge)</u> <u>Min Hee Kim</u>

The framework of urban development has been changed from the growth oriented paradigm to sustainable development concept. This change expects to improve the linkage between the environmental factors and planning factors in the various urban sectors. As urban planning reflects the environmental aspects partially in the planning system, it tends to conflict with environmental planning which considers only the environmental problems. In the process of implementing the sustainability appraisal by the Commission on Sustainable Development of Citizens' Committee for Green Seoul, many stakeholders of the process raised the question of conflicts between urban planning and environmental planning.

The study aims to seek the countermeasures of linking urban planning and environmental planning in order to achieve sustainable urban development at least in Seoul. For this purpose, this study first reviews literatures home and abroad. This study deals with the theoretical background of the relationship between urban planning and environmental planning. The study also reviews critically the problems of the present urban planning system and environmental planning system in the levels of central and local governments.

It then reviews cases of foreign countries and induces some lessons from them. Other countries such as Germany, UK, Denmark and the Netherlands have tried to link urban planning and environmental planning. Germany has developed the Landscape Ecological Planning system in line with spatial planning system. Germany has also established the Natural Interference Regulation that prevents spatial development from deteriorating natural environment.

Before suggesting some countermeasures for improving the linkage between urban planning and environmental planning, the study deals with a case study on Wangsimri New Town District Unit Plan. The case study introduces the summary of the New Town Plan and the results of sustainability appraisal and suggests some policy implications of the case study.

The study concludes that it is necessary to improve the linkage of urban planning and environmental planning in three stages: firstly in the short term period, it is necessary to introduce environmental considerations into the urban planning system while improving the internal linkage of local environmental plans of Seoul; secondly in the medium term, the urban planning system should be linked systematically with the environmental planning system; thirdly, in the long term, urban planning and environmental planning should be integrated into one planning system, that is, sustainable urban planning system.

According to this 3 stage approach of enhancing the linkage of urban planning and environmental planning, this study proposes specific countermeasures in the legal, institutional and operational aspects respectively.

Table of Contents

Summary and Policy Recommendations

Chapter 1 Introduction

1. Purpose
2. Scope and Method
3. Contents

Chapter 2 Theoretical Consideration

1. Literature Review
2. Relationship between Urban Planning and Environmental Planning
 - 2.1 Necessity of the Linkage
 - 2.2 The Concepts of Urban Planning and Environmental Planning
 - 2.3 Legal and Systemic Linkages
3. Definitions of Local Environmental Plans
 - 3.1 Environment Conservation Plan
 - 3.2 Environmental Section Plan in the 4 year Municipal Plan
 - 3.3 Local Agenda 21 as an Environmental Plan

Chapter 3 Present conditions and Problems

1. Present Conditions and Problems of Central Government
 - 1.1 The Systemic Relationship between Urban Planning and Environmental Planning
 - 1.2 The Legal Relationship between Urban Planning and Environmental Planning .
2. Present Condition and Problems of Seoul
 - 2.1 Evaluation of Local Environmental Plans
 - 2.2 Relationship between Urban Planning and Environmental Planning in Local Ordinances
 - 2.3 Present Conditions of Urban Planning of Seoul

2.4 Present Conditions of Environmental Planning of Seoul

Chapter 4 Cases of Foreign Countries

1. Legal Trends
 - 1.1 The Planning Act of Germany
 - 1.2 Community Plan of UK.
 - 1.3 Legalization of Local Agenda 21 in Denmark
2. Institutional Cases
 - 2.1 ROM and City Environmental Project of the Netherlands
 - 2.2 Aalborg Commitments
 - 2.3 EcoBudget System

Chapter 5 Case Study

1. The Approach of the Case Study
2. Wangsim-ri New town District Unit Plan
 - 1.1 Summary
 - 1.2 Evaluation of the Sustainability Appraisal
3. Policy Implications

Chapter 6 Suggestions for Improving the Linkage

1. Legal Countermeasures
2. Institutional Countermeasures
3. Operational Countermeasures

Chapter 7 Conclusions

• *References*

시정연 2004-R-14

서울시 도시계획과 환경계획의 연계성 제고방안

발 행 인 백 용 호

발 행 일 2004년 9월 30일

발 행 처 서울시정개발연구원

137-071 서울시 서초구 서초동 391번지

전화: (02)2149-1153 팩스: (02)2149-1199

값 5,000원

ISBN 89-8052-378-5-93530

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.