

친환경도시 실현을 위해 도시계획과 환경계획간의 연계를 높여야

- 도시계획과 환경계획간 연계 제고의 필요성
- 외국의 도시계획과 환경계획간 연계 사례
- 도시계획과 환경계획간 연계 현황과 문제점
- 도시계획과 환경계획의 연계성 제고방안

도시계획과 환경계획간 연계 제고의 필요성

- 지속가능한 도시 발전으로 도시개발의 패러다임 전환
 - 지속가능한 도시 발전이란, 도시의 다양한 영역에서 환경보전의 요소와 도시개발의 요소가 서로 상충하지 않도록 하면서 지속가능한 발전의 측면에서 상승효과를 낼 수 있도록 하는 시도임.
 - 하지만 여전히 도시계획 부문은 경제적 발전을 지향하면서 부분적으로 환경적 요소를 수용하고, 환경계획 부문은 환경적 요소에 치우쳐 환경문제를 해결하고자 하기 때문에 서로 상충하는 결과를 낳고 있음.
 - 현재의 환경계획 부문이 다양한 도시개발 수요에 적절히 대응할 수 있는 해결책이 되지 못하고 있다는 비판이 제기되고 있는 가운데, 친환경적 도시개발에 대한 인식과 시민적 요구가 증가하고 있으므로 도시개발과 환경보전을 상호보완적으로 계획과정에 반영할 필요성이 있음.
- 도시계획 수립시 친환경성 검토의 제도적·절차적 개선 필요
 - 사전환경성 검토, 지속가능성 평가 등의 제도가 계획단계에서의 환경개선을 목표로 시행되고 있지만 근본적으로는 환경계획을 도시계획의 한 영역으로 간주하고 있기 때문에 한계를 지니고 있음.
 - 쾌적한 환경에 대한 서울시민의 높은 이해와 요구에 적극적으로 대처하기 위해서 계획단계 또는 사업시행 단계에서의 환경성 검토결과를 적극적으로 사업에 반영하기 위한 제도적·절차적 개선이 필요함.

- 도시계획과 환경계획간의 정합성 충족을 위한 연계성 제고 필요
 - 도시계획은 도시기본계획과 도시관리계획으로 구분되나 환경계획은 도시기본계획에 상응하는 환경보전계획만 있고 도시관리계획에 대응하는 환경계획체계가 없음.
 - 실제로 서울시에는 법정 환경계획인 환경보전계획 이외에도 환경계획적 역할을 하는, 서울의제 21과 시정4개년계획 중 환경분야계획이 있으나 이러한 계획들과 도시계획의 연계에 대해서는 거의 고려하지 않고 있음.
 - 2003년에 새로이 제정된 도시계획 관련법상 도시계획과 환경계획간의 정합성을 충족시키기 위하여 서울시 차원에서 도시계획과 환경계획간의 상충성 여부를 파악하는 한편 도시계획과 환경계획간의 연계성 제고방안을 마련해야 함.

도시계획과 환경계획간 연계 현황 및 문제점

- 지속가능성 평가 과정에서의 도시계획과 환경계획의 상충 문제
 - 전국적으로 지속가능성 평가 제도를 도입하는 지방자치단체가 증가하고 있는 바, 이 제도는 계획과정에서의 적절한 평가를 통하여 사회형평, 경제발전, 환경보전의 조화를 도모하고자 하는 목적을 가짐.
 - 서울시는 2002년부터 조례에 근거하여 지속가능성 평가 제도를 도입 운영하고 있는데, 주요 사업 및 계획에 대한 지속가능성 평가 과정에서 도시계획과 환경계획간의 연계성 부족 문제가 부각되고 있음.
 - 각종 도시개발사업에 대하여 계획단계에서 환경성 내지 지속가능성을 적극 반영하기 위하여 지속가능성 평가 제도가 도입되어 있으나, 관련부서의 이해와 인식 부족으로 제대로 정착되지 못하고 있음.
- 환경계획의 상대적 취약
 - 일반적 의미에서의 환경계획은 기존의 자연환경 중 보전가치가 높은 지역을 보전하기 위한 환경보전계획 수준에 머물러 있고 환경훼손을 초래할 수 있는 국토계획 및 도시계획과의 적절한 연계가 부족하여 환경계획상의 목표마저 실현하기 어려울 수 있음.
 - 환경정책기본법 및 서울시 환경기본조례에 의해 수립되는 서울시 환경보전계획과 개별법에 의한 부문별 환경계획이 있기는 하지만, 환경계획은 도시계획에 비하여 그 전문성과 위상에서 아직 낮은 수준에 머물러 있음.

○ 지구단위계획의 환경성 검토 미흡

- 서울시 도시계획과 환경계획의 연계는 지구단위계획 단계에서 이루어지는 것이 바람직한데, 그 이유는 지구단위계획을 통하여 유형화된 개별 개발사업의 계획에 있어서 각 상황에 맞는 환경영향에 대한 대응이 가능해지기 때문임. 하지만 지구단위계획 결정도서에서는 계획수립 단계에 인접지역과의 환경적 상관관계와 사업 시행으로 인하여 예상되는 환경영향 및 환경용량을 충분하게 고려하지 못하고 있는 실정임.
- 지구단위계획 수립 시 환경계획에 대한 고려를 강조하고 있고 지구단위계획 결정도서에 환경성 검토 항목이 있음에도 불구하고, 지구단위계획에 대한 근거법은 도시계획 관련법이므로 환경계획은 지구단위계획 수립과정에서 실질적으로 영향력을 미치지 어려운 실정임.
- 지구단위계획 환경성 검토 항목이 세부적으로 규정되어 있지 않아 지구단위계획의 환경영향이 형식적으로 검토되고 있음.
- 지구단위계획 종합결정도서에 서울의제 21, 서울시 환경보전계획, 시정4개년계획 환경분야계획 등 서울시 주요 환경계획체계와의 정합성을 검토하는 항목이 없음.

○ 녹색서울계획, 서울의제 21, 시정4개년계획 중 환경분야계획의 내부적 연계성 미흡

- 서울시 법정 환경보전계획인 녹색서울계획과 서울의제 21, 시정4개년계획 중 환경분야계획이 각각 계획기간과 수립주체가 다르기는 하지만 전체적으로 지향하고 있는 계획목표는 서울의 지속가능한 발전으로 같으며 구체적인 계획내용도 유사한 것이 많음.
- 내용이 유사함에도 불구하고 녹색서울계획, 서울의제 21, 시정4개년계획 중 환경분야 계획간의 연계성을 확보하기 위한 검토과정이 미약함.
- 법정 환경보전계획인 녹색서울계획은 구체성이 결여되어 그 계획적 위상이 낮은 반면, 시정4개년계획상의 환경분야 계획은 법정계획이 아님에도 불구하고 우선성 높은 환경계획이 되고 있음.

○ 서울시 환경보전계획의 실효성 미흡

- 서울시 환경기본조례 제11조에 의하면, “시장은 시의 주요계획을 수립 또는 변경할 때에는 환경을 우선적으로 고려하여 환경보전계획에 배치되지 않도록 하여야 한다”고 규정함으로써 다른 계획에 대한 환경계획의 우선성을 명시하고 있음.
- 하지만 구체적인 통제수단이 결여되어 있어 현재로서는 이 규정의 실효성에 의문이 제기됨.

외국의 도시계획과 환경계획간 연계 사례

○ 독일에서의 도시계획과 환경계획간 연계를 위한 법제도

- 독일건설법전은 도시개발행위 자체가 환경적 책임을 가지고 행해져야 한다고 명시하고 있음.
- 독일의 환경법은 연방자연보호법과 연방대기오염방지법, 환경영향평가법, 수자원법, 폐기물법으로 구성되어 있는데, 이러한 환경법제 이외에 도시계획법상에도 구체적인 계획내용과 관련한 환경적 규제사항 및 환경친화적 요소를 포함시키고 있음.
- 연방자연보호법 개정을 통해, 경관계획을 공간계획과 연계할 수 있도록 하여 개발행위로 인한 환경영향을 관리할 수 있는 핵심적 틀을 마련함.

<표 1> 독일의 도시계획과 환경계획 연계 체계

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

○ 영국의 개정 지방자치법에 의한 공동체 계획

- 영국은 지방자치법 개정(2000년)을 통하여 모든 지방자치단체가 지속가능한 지역 발전을 위해 공동체 계획(Community Plan)을 의무적으로 수립하도록 하고 있음.
- 영국의 공동체 계획은 해당 지방자치단체의 많은 이해관계자들이 참여하여 만드는 지속가능한 발전 계획으로, 그 수립과정이나 내용이 지방의제 21과 매우 유사함.
- 공동체 계획의 수립 및 시행 과정을 통하여 도시계획과 환경계획이 자연스럽게 통합되고 있음.

○ 네덜란드의 ROM과 도시환경 프로젝트

- 네덜란드는 토지이용계획과 환경계획을 연계하기 위해 1988년부터 지역 차원에서 ROM(네덜란드어로 '공간계획과 환경'을 의미함)을, 1997년부터 도시 차원에서 도시환경사업(City and Environment Project)를 추진하고 있음.

- ROM의 3단계 계획 과정
 - ① 초기단계: 다양한 주체들이 참여하여 계획 대상지의 문제점을 도출하고 참여자간 공동 참여의지를 밝힘.
 - ② 계획단계: 참여주체들이 공간개발과 환경의 질 개선이라는 통합적인 세부 계획목표에 합의함.
 - ③ 집행단계: 중앙정부, 지방자치단체, 기업, 주민, 환경단체 등으로 구성된 집행조직이 합의된 통합적 실천목표에 따라 사업을 집행함.
- 도시환경 프로젝트에서의 토지이용과 환경을 연계하기 위한 3단계 접근방법
 - ① 도시계획 전문가와 환경계획 전문가가 계획의 초기단계에서부터 공동으로 참여하며, 지역주민과 기업을 포함한 모든 이해관계자의 의견을 수렴함.
 - ② 법체계 내에서 창의적인 해결방법을 모색함.
 - ③ 1, 2단계의 효과가 없을 경우 엄격한 제한 하에 규정을 완화하여 사업을 진행함.
(규정 완화조건: 1) 주택·공간계획 및 환경부장관의 승인을 득할 것. 2) 다른 곳에서의 환경개선을 통하여 대체 보상할 것. 3) 지역주민의 동의를 얻을 것. 4) 유럽법 규정을 어기지 말 것)

도시계획과 환경계획의 연계성 제고방안

○ 법적 개선방안

- 환경보전과 도시개발이 조화되는 지속가능한 발전을 위해서는 관련법에서의 지속가능성 또는 지속가능한 발전에 대한 개념 정의가 명확해야 함. 예를 들어 국토계획법 제3조, 서울시 도시계획조례 제2조 등에 나오는 “환경적으로 건전하고 지속가능한 발전” 등은 지속가능성의 환경적 측면만을 강조하고 있으므로 수정이 필요함.
- 국토기본법 제8조나 국토의계획및이용에관한법률 제4조 등 국토 관련법 조항에서는 타 계획에 대한 도시계획의 우선성을 명시하고 있고 환경정책기본법 제2조나 서울시 환경기본조례 제11조 등 환경관련법 조항에서는 환경계획의 우선성을 규정하고 있는 모순을 해결해야 함.
- 토지와 관련되지 않은 환경계획이 없고, 환경을 이용하지 않는 도시계획이 없기 때문에, 도시계획과 환경계획은 법조문으로만 보면 상충하게 되어 있는 바, 앞으로 해당 법이나 조례를 개정할 때 “우선 한다”는 용어를 각 법조문에서 삭제하거나, 이 용어 대신 “관계 부서와 서로 협의하여야 한다”고 수정하는 것이 바람직함.

○ 제도적 개선방안

- 서울시의 현행 법정 환경보전계획뿐 아니라 서울의제 21과 시정4개년계획 중 환경분야계획도 환경계획으로 인정하고, 이 3자간의 내부적 통합과 연계성을 우선적으로 제고해야 함.
- 도시기본계획과 환경보전계획이 위계상 상응하고 있으나, 도시기본계획의 하위에 있는 도시관리계획에 상응하는 법정 환경계획이 없는 바, 장기적인 관점에서 볼 때 환경보전계획의 하위개념인 환경관리계획을 수립하는 방안을 강구해야 함.
- 서울시의 지방의제 21인 서울의제 21은 환경보전계획과 환경관리계획의 성격을 동시에 가지고 있으므로 단기적으로는 서울의제 21을 활성화시켜 도시계획과 환경계획의 연결고리 역할을 하도록 해야 함.
- 중앙정부에서 도입을 추진 중에 있는 전략환경평가에 대한 서울시 차원에서의 도입방안을 연구할 필요가 있음. 전략환경평가 제도가 도입되면, 앞으로 주요 개발사업과 관련한 정책구상의 초기단계에서부터 정책의 환경영향을 평가할 수 있게 됨으로써 도시계획과 환경계획의 연계성이 높아질 것임.
- 환경정보와 환경자료를 포함한 환경계획의 주요 사항들을 공간상에 도면으로 표시해야 함. 환경계획의 공간화가 이루어져야 도시계획처럼 환경계획의 전문성이 인정될 수 있으며, 도시계획과 환경계획의 연계성과 통합성도 높아질 수 있음.
- 환경계획과 도시계획 공히 장소 특정적이며 지역적 맥락을 중시하는 이른바 맞춤형 종합계획이 되어야 함.
- 지구단위계획에 대한 지속가능성 평가의 기준과 절차를 더욱 명확히 함으로써 도시계획과 환경계획이 긴밀하게 연계되도록 함.
- 지구단위계획 종합결정도서를 작성할 때 서울의제 21, 서울시 환경보전계획, 시정4개년계획의 환경분야계획의 연관성을 의무적으로 검토하도록 조치함.

○ 운영상의 개선방안

- 도시계획과 환경계획간의 정합성 문제는 도시계획 분야와 환경계획 분야가 “환경문제”를 바라보는 시각이나 접근방법이 다른 데에서 기인하는 것으로, 향후 양자 모두 환경문제를 경제, 사회, 환경 부문이 통합된 “지속가능성” 측면에서 인식해야 함.
- 대기, 수질, 폐기물 등 환경매체 중심의 환경계획의 틀을 깬 때 진정한 의미에서의 서울의 지속가능한 발전을 기대할 수 있음. 나아가 서울의 지속가능한 발전을 위해서는 각종 환경계획에 자원순환사회 구축이라는 큰 원칙이 자리잡아야 함.

- 환경보전과 지역경제 발전을 동시에 추구하는 지속가능한 발전의 정도를 평가할 수 있도록 서울시 지속가능성 평가 지표 또는 평가지수를 새로이 개발·운영하여야 함.
- 개발계획의 초기 단계에서부터 도시계획 전문가와 환경계획 전문가를 모두 참여시키는 한편 지역주민과 기업의 의견을 적극 수렴해야 함.
- 현재 추진중에 있는 서울의제 21 수정작업시, 서울시의 주요 시책과 과제를 서울의제 21에 연계시키는 한편 시의 국 단위 업무 중심으로 시정 전반의 지속가능성 의제를 설정함으로써 도시계획과 환경계획의 연계성 제고에 이바지함.
- 도시계획부서와 환경계획부서간 순환근무제 도입을 검토할 필요가 있음. 주로 도시개발 업무를 담당하는 도시계획부서 직원들이 환경국의 관련 과나 팀에 일정기간 근무하면서 환경계획부서 직원들이 안고 있는 어려움과 한계를 이해하는 한편 환경 마인드도 높이는 기회로 삼아야 함. 마찬가지로 환경계획부서 직원들도 도시계획 관련 부서에서 근무함으로써 도시개발업무의 세부적인 사항도 파악하면서 도시계획부서 직원들의 고충도 이해해야 함. 이러한 순환근무를 통하여 개발부서와 환경부서간 의사소통을 원활히 하고 공통의 관심 영역들을 확대해 나가야 함.

이창우 | 서울시정개발연구원 연구위원
02-2149-1153
lcwsdi@sdi.re.kr