

서울시 도시관리계획 환경성검토 제도의 문제점 및 개선방안 연구

김 운 수* · 정 숙 영** · 조 용 현*** · 김 경 배****

A Study on Improving Scheme of Environmental Review Aspects in Urban Management Planning in Seoul

Woon Soo Kim* · Sook-Young Jeong** · Yong-Hyeon Cho*** · Kyung Bae Kim****

요약 : 본 연구는 현행 서울시 도시관리계획 환경성검토 제도의 여러 문제점을 진단하고, 제도의 실효성을 향상시킬 수 있는 방안을 마련하여 서울시 업무지침 개정의 기본방향을 제안하는 데에 목적을 두고 수행하였다. 서울시는 대도시이며 기성시가지가 많은 지역적 특성을 가지고 있으므로 환경성검토 제도를 운영함에 있어, 국가 법과는 별도로 시 조례에 근거를 두고 서울시 여건에 맞게 환경성의 개념을 재 정의 하여 검토 수행의 목적을 차별화할 필요가 있다. 이에 따라 업무지침상의 검토항목과 검토지표의 수정 및 보완, 계획가이드라인 제시 등이 추가되어야 하고, 전문가자문위원단 설치와 활용을 통해 형식적으로 검토되는 문제점을 보완하며, 특히 스크리닝과 스코핑 등의 제도적 수단을 도입하여 광범위하고 다양한 대상을 검토함에 있어 '선택과 집중'의 원칙을 적용할 것을 제안하였다. 검토항목의 자연환경분야는 녹지 지표와 생태면적 지표를 활용하여 통합적으로 검토하도록 유도하고, 생활환경분야는 검토항목 추가 및 내용의 비중을 강화하는 방향으로 전환하였다. 또한 이행계획서 작성을 의무화하여 사후관리가 가능한 대안을 제시하였다.

주제어 : 도시관리계획 환경성검토, 지구단위계획, 검토항목, 계획가이드라인

ABSTRACT : The current "Reviews on Environmental Aspects in Urban Management Planning" has been applied based on national law of land-use plan. The basic idea is to make sure that a paradigm such as an environmentally-friendly and sustainable development is reflected in conducting various kinds of urban management planning. Thus environmental pollution, climate change, ecological system, and environmental impact assessment should be examined in the process of urban management planning. The fundamental aims of this study are twofold: (1) evaluation of environmental reviews in various kinds of urban management planning in Seoul, and (2) providing institutional and administrative proposals for reviewing environmental aspects in process of urban management planning, with a revised guidelines for future applications, thereby making it more efficient. In this study, proposals for the environmental reviews in urban management planning are recommended including institutional improvement options, administrative and practical options, and revised guidelines for the environmental reviews. In particular, "practical guideline showing reviews on

* 서울시정개발연구원 도시환경부 연구위원(Research Fellow, Department of Urban Environment, Seoul Development Institute), 논문주작성자인.

** 서울시정개발연구원 도시계획부 연구원(Researcher, Department of Urban Environment, Seoul Development Institute)

*** 공주대학교 조교수(Associate Professor, Department of Landscape Architecture, Kongju National University)

**** 인하대학교 전임강사(Instructor, School of Architecture, Inha University)

environmental aspects in urban management planning in Seoul.” is presented. These include 1) the purpose and revision of the definition of environmental review, regarding Seoul’s characteristics and environment, 2) enacting a provision on environment review in seoul city ordinance, 3) adjusting rating units and indicators in terms of planning types, 4) modifying ways of reviewing environmental aspects. 5) introducing screening and scoping method, and 6) preparing feed-back and monitoring system.

Key Words : environmental review in urban management planning, district unit plan

I. 서론

최근 도시의 골격을 결정하는 공간계획 및 시설물 공급계획은 도시 시설물 공급의 현실적 한계와 같은 양적 제한뿐 아니라 주변 환경, 시민의 정주생활과 괴리된 시설물 배치로 인한 삶의 질 저하 요인에 의해 도시계획의 순기능보다는 역기능이 증대되고 있다. 이러한 배경에는 도시계획의 결정 및 도시개발사업 과정이 제반 환경 분야와 매우 밀접하게 관련되어 있음에도 불구하고 실제 도시 시설물의 적정 공간배치를 위한 도시 및 건축계획의 제반 결정과정에서 환경요소를 배려하고자 하는 실질적인 노력이 미흡하였기 때문이다.

이에 정부는 친환경적이고 지속가능한 도시 조성의 중요성에 대한 인식을 확산시키고 환경성을 고려한 도시계획을 유도하기 위하여 도시관리계획 환경성검토 제도를 도시계획법상에 근거를 두고 도입하게 되었다. 현재는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제27조에 의거하여 도시관리계획을 입안하는 경우 반드시 환경성검토를 실시하도록 명문화되어 있다.¹⁾

서울시는 전 행정구역이 도시지역으로 지정되

어 있어, 도시관리계획 수립시 환경성검토를 의무적으로 수행해야 함에 따라, 관련 업무지침을 제정하여 자체적으로 동 제도를 수행해 오고 있다. 그러나 이미 정착화 단계에 있는 서울시 환경영향평가 제도나 사전환경성검토 제도에 비하여 ‘친환경적이고 지속가능한 개발 유도’라고 하는 목표는 유사하지만 아직까지 환경성검토 제도는 그 위상이 모호하고 검토영역이 불분명하며 도시관리수단으로서의 효과가 미흡하여 제도의 타당성과 필요성에 의구심이 제기되고 있는 상황이다.

실제로 서울시의 환경성검토 제도의 운영실태를 살펴볼 때 환경성검토가 필요한 계획임에도 불구하고 면제 대상이 되어 검토를 생략하거나 또는 검토하더라도 형식적으로 수행하여 계획안 수정에 아무런 영향을 주지 못하고, 검토 과정이 충실한 경우에도 환경영향평가 방식에 맞추어 기계적으로 기술한 사례가 많아 현행 환경성검토의 기준이나 방법이 유명무실함을 알 수 있다. 무엇보다 대부분의 계획 입안자들이 환경성검토서를 도시계획 심의시 제출하는 첨부문건으로 인식하고 있어 제도의 실효성 확보에 걸림돌로 작용하고 있다.

1) 환경성검토의 대상은 법률상에 모든 도시관리계획이라고 명시되어 있으나, 예외 조항에 의하여 대통령령이 정하는 경미한 사항 또는 계획구역이 도심지에 위치하거나 개발이 완료되어 나대지가 없는 등 대통령이 정하는 요건에 해당하는 계획의 경우에는 환경성검토를 실시하지 아니할 수 있음(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제27조 제4항).

따라서 본 연구에서는 유사 제도와 비교검토와 현행 서울시 환경성검토 제도의 운영실태를 분석함으로써 낮은 운영성과의 주된 요인과 제반 문제점들을 정리해 보고, 이를 보완할 수 있는 개선 방안으로서 제도상, 운영상의 실효성 제고 방안을 모색해 보고자 한다. 이로써 본 연구는 서울시 지역여건에 맞는 환경성검토 제도의 조기 정착 및 효율적 운영에 실질적으로 기여하고, 향후 서울시가 환경성검토 업무지침을 개정하고자 할 때 참고가 될 수 있는 기본방향을 제시하고 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

II. 환경성검토 제도와 유사제도 비교검토

1. 도시관리계획 환경성검토 제도

1) 개념 및 검토대상

도시관리계획 환경성검토는 도시관리계획의 결정 및 시행이 환경오염, 기후변화, 생태계 및 시민정주생활에 미치는 영향을 사전에 예측하고 이에 대한 원천적인 해소 또는 저감대책을 마련하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 도시를 조성하기 위해 시행되는 제도이다.²⁾ 도시관리계획 환경성검토 제도의 개념을 주제어로 세분하여 정리하면 <표 1>과 같다.

법적 근거는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제27조 제2항에 명시되어 있으며, 서울시의 경우에는 서울시가 자체적으로 작성한 '서울시 도시관리계획 환경성검토 업무지침'에 의거하여 시행하고 있다. 이 제도는 2000년에 도시계획법의 전면 개정과 함께 처음 도입되었으며, 그에 따라 서울

시는 2000년 3월에 관련 지침을 작성한 바 있고, 그 후 도시계획법이 폐지되고 국토의 계획 및 이용에 관한 법률이 제정되면서 2003년부터 환경성검토가 의무화되었다.

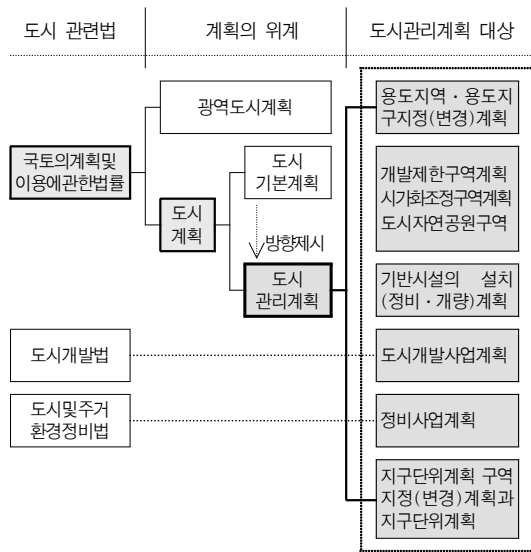
<표 1> 도시관리계획 환경성검토 제도의 개념

구분	개 념
도시 관리 계획	<ul style="list-style-type: none"> · 광역도시계획, 도시기본계획에서 제시한 시·군의 장기적인 발전방향을 공간에 구체화하고 실현시키는 중기계획 · 특별시·광역시·시·군의 제반 기능이 조화를 이루고 주민이 편안하고 안전하게 생활할 수 있도록 하는 법정계획
환경성	<ul style="list-style-type: none"> · 환경오염, 기후변화, 생태계 및 시민생활에 미치는 영향 <ul style="list-style-type: none"> - 자연환경, 생활환경 · 계획의 유형, 입지여건에 따라 특수하게 영향을 미치는 환경요소도 포함
검토	<ul style="list-style-type: none"> · 항목별로 환경영향, 저감방안을 검토하여 원천적인 해소 또는 저감대책을 마련함 · 이 결과를 도시관리계획 수립시 활용케 하여 결과적으로 계획안을 변경/조정할 수 있게 유도함

주 : 건설교통부(2004)를 참고하여 작성

검토 대상은 원칙적으로 모든 도시관리계획을 대상으로 한다. 도시관리계획은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상에 특별시·광역시·시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지이용·교통·환경·경관·안전·산업·정보통신·보건·후생·안보·문화 등에 관한 계획이라고 명시되어 있으며, 상위계획인 광역도시계획과 도시기본계획에 근간을 두고 수립하는 공간 및 시설에 관한 법정 계획이다. 도시관리계획의 위상 및 유형은 다음과 같다.

2) 서울특별시(2003b), p.5.



〈그림 1〉 도시계획 관련 법체계 및 도시관리계획의 유형

도시관리계획은 크게 사업성격의 계획과 비사업 성격의 계획으로 대별할 수 있다. 지구단위계획과 정비사업계획은 주로 기성시가지 관리계획으로서 사업성격이 강한 계획에 해당되며, 용도지역·지구 지정 및 변경 계획, 개발제한구역 해제 등은 비사업 성격의 계획들이다. 그러나 지구단위계획은 일정한 공간적 범위를 갖는 도시계획 구역 일부에 대하여 수립하는 계획으로서 일반적인 도시계획의 내용을 모두 포괄하는 경우가 많기 때문에 비사업적, 사업적 성격의 계획을 모두 포함할 수 있다.

2) 검토절차

환경성검토 절차는 도시관리계획 입안절차를 따르며, 도시관리계획(안)이 결정되면 당해 환경성 검토서도 동시에 확정되게 된다.

① 초안 작성

원칙적으로 도시관리계획의 초안은 복수안으로 작성하고, 환경영향을 고려하여 여러 대안을 충분히 검토한 후, 단수의 도시관리계획안을 선정한다.

필요에 따라 전문업체에 의뢰하여 별도로 검토서를 작성할 수 있다.

② 관련 부서 협의 및 전문가 자문

초안이 완성되면 도면·사진 등을 첨부하여 관련 부서(토목, 하수, 공원녹지, 교통, 환경부서 등)와의 협의를 필수적으로 거쳐야 한다. 입안권자가 환경영향이 심각하다고 판단한 경우에는 관련분야의 전문가 또는 시·구 도시계획위원회의 자문을 사전에 거칠 수 있다.

③ 공람·공고 및 의회 의견청취

관련부서 협의를 거쳐 확정된 도시관리계획안(환경성검토 포함)에 대해 공람·공고 및 의견청취를 실시한다. 최종적으로 주민과 관계기관의 의견, 의회의 자문 내용을 종합하여 환경성검토를 포함한 도시관리계획안을 수립한다.

④ 심의 및 결정

계획의 결정 승인을 받기 위해서는 도시계획심의를 거쳐야 하며, 이 때 입안권자는 도시관리계획 안건 상정시 환경성검토서를 함께 첨부하여야 한다. 심의 결과에 따라 도시관리계획 및 환경성검토서를 최종 결정·고시한다.

3) 검토항목 및 검토서 작성내용

서울시 도시관리계획 환경성검토 항목은 자연환경 분야와 생활환경 분야, 그리고 도시관리계획 시행 중 예상되는 문제점으로 크게 3가지 분야로 구분된다. 자연환경 분야는 자연, 경관, 주요 동식물과 비오톱의 보전·복원·개선을, 생활환경 분야는 휴식, 여가공간의 확보, 물리적 생활환경의 개선이라는 관점에서 평가항목을 도출하여 검토한다. 마지막으로 도시관리계획 시행 중 예상되는 문제점은 소음, 진동, 먼지, 건축폐기물 등 자연환경·생활환경 항목 외에 추가적으로 발생하는 문제에 대해서 정성적으로 검토한다.

〈표 2〉 서울시 도시관리계획 환경성검토 항목

분야	원칙	건설교통부	서울시	비고
자연환경분야	생태적 순환 법칙인에너지와 물질의 단 순환체계 구축을 유도할 수 있는 항목	토양 및 지반 지형 녹지변동 비오톱및동식물 서식지 물순환	토양포장 지형변동 녹지 비오톱및동식물 서식지 우수유출	명칭 변경
		기상·기후	-	삭제
		에너지 경관	-	분야 변경
		-	절성도 균형 습지보전	추가
생활환경분야	주민의 건강과 쾌적성 향상을 유도할 수 있는 항목	휴식 및 여가공간	휴식 및 여가공간	동일
		대기질 수질 소음·진동 폐기물	환경오염	통합
		-	에너지 경관	분야 변경
		-	일조 바람	추가
		13개 항목	14개 항목	

구체적인 검토항목은 〈표 2〉와 같으며, 건설교통부 기준과 비교할 때 서울시는 지역적 특성을 고려하여 추가 또는 삭제, 통합된 형태로 재구성되어 있다.

항목별 평가방법은 정량적 분석과 정성적 평가를 병행하며, 분석에 필요한 기초자료는 현재 각종 법령으로 관리되고 있는 관련 자료를 적극 활용토록 되어 있다.

검토서 작성방법은 환경성검토 업무지침에 따라 도시관리계획도시의 일부로 포함시켜 작성할 수도 있고 별도의 보고서로 작성할 수 있다. 입안자가 필요하다고 인정하는 경우 환경성 검토서 작성 능력이 있는 전문기관(환경영향평가 대행기관) 또는 전문가에게 의뢰하여 작성을 대행할 수 있다.

검토서에 포함되는 일반적인 내용으로는 첫째, 검토항목별로 조사, 분석, 평가 결과를 구체적으로 기술한다. 둘째, 항목별 검토결과에 따라 환경영향 예측 및 저감방안을 마련하여 수록한다. 셋째, 종합평가 결과 및 결론은 도표, 도면 등을 이용하여 간단·명료하게 작성한다. 넷째, 관련부서 협의내용, 전문가 자문의견(의견청취시) 등을 기록하고, 반영사항을 기술한다. 다만, 서울시는 건교부 기준과 달리 관련부서 협의 내용과 전문가 의견을 추가적으로 제출토록 하고 있다.

2. 유사제도 고찰

1) 사전환경성검토 제도

① 개념 및 근거법규

사전환경성검토 제도는 개발관련 행정계획 수립 또는 개발사업의 인허가·결정을 함에 있어 환경기준의 적정성 유지 및 자연환경의 보전 등 환경에 미치는 영향을 사전에 고려하도록 함으로써 친환경적이고 지속가능한 계획수립 또는 사업시행이 되도록 하기 위해 도입된 제도이다. 환경정책기본법에 법적 근거를 두고 있으며, 법률상 정의에 의하면 「환경에 영향을 미치는 행정계획의 수립 또는 개발사업의 허가·인가·승인·면허·결정·지정 등을 함에 있어서 해당 행정계획 또는 개발사업에 대한 대안의 설정·분석 등 평가를 통하여 미리 환경측면의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하는 것」(제3조)이라고 명시되어 있다.

② 검토대상

사전환경성검토 대상은 환경영향평가 대상사업에 근거가 되는 83개 행정계획과, 보전이 필요한 지역³⁾ 안에서 시행되는 19개 개발사업이 해당된

3) 관리지역(계획관리지역 생산관리지역, 보전관리지역), 농림지역, 자연환경보전지역 등이 해당되며, 도시지역은 제외됨.

다(환경정책기본법 시행령 제7조). 이는 종전의 사전환경성검토 협의대상(48개 행정계획, 22개 개발사업)이 확대·강화된 것으로, 특히 행정계획 대상을 대폭 확대시킨 점은 상위의 행정계획 단계에서부터 환경성을 검토하는 소위 전략환경평가 체제로 발전하기 위한 제도 개선의 일환으로 해석된다.

확대·개정된 83개 행정계획 안에는 도시관리 계획도 포함되어 있다. 도시관리계획은 2002년부터 이미 '사전환경성검토 서류를 구비하여야 하는 행정계획'에 명시되어 검토대상에 포함되어 있었으나, 환경정책기본법이 아닌 관련 법령에 의한 행정계획으로 분류되어 있었기 때문에 구비서류 의무만으로는 검토대상인지에 대한 여부가 불분명했고, 실제 운영상에서도 법 해석의 모호함으로 인하여 암묵적으로 검토 절차가 생략되는 관행이 있었다. 이러한 문제점들을 개선하기 위하여 기존의 개별 법령에 의한 행정계획들을 환경정책기본

법에 의한 검토대상으로 확실하게 편입시킴으로써 사전환경성검토 의무를 공고히 하였다.

③ 검토항목

기본적으로 사전환경성검토서는 환경정책기본 법상에 규정되어 있는 공통작성항목과, 환경부장관이 고시하는 '사전환경성검토서 작성 규정'에 의하여 계획 및 사업 특성별로 선별·작성할 수 있는 개별작성항목으로 구성된다. 최근 법령 개정으로 공통작성항목에는 의견수렴 결과가, 개별작성항목에는 대안분석 결과가 추가·보완되었다(<표 3> 참조).

④ 협의절차

먼저 사전환경성검토서 작성 규정에 따라 검토서 초안이 작성되면, 환경성검토협의회⁴⁾의 의견을 들어 검토항목과 범위, 대안의 종류를 결정하는 스코핑 과정을 거친다. 그리고 주민, 관계 전문가, 환경단체, 민간단체 등 이해당사자의 의견수렴⁵⁾ 절차를 수행한다.

<표 3> 사전환경성검토서 검토항목 및 작성내용

구분	검토서 작성내용	검토대상	근거
공통 작성 항목	1. 행정계획 및 개발사업의 개요 : 목적, 필요성, 추진배경, 추진절차	행정계획개발사업	환경정책기본법 시행령 제8조 (2006.5.30)
	2. 대상지역의 용도지역의 구분 등 토지이용현황	행정계획개발사업	
	3. 대상지역 안의 생태·경관보전지역 등 보호하여야 할 지역·지구·구역 등의 분포현황	행정계획개발사업	
	4. 의견수렴결과 및 반영 내용 (신설)	행정계획	
개별 작성 항목	5. 대상지역의 식생, 주변지역의 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료 6. 대상지역의 현재 오염도 및 오염원 현황 7. 대안 및 그 환경영향검토 결과와 영향저감방향 (개발사업의 경우에는 사업계획에 대한 환경영향검토 결과와 영향저감방향)(신설) 8. 대상지역의 위치도 : 1:25,000 9. 토지이용계획도 : 1:3,000~1:25,000 10. 그 밖에 사전환경성검토에 필요한 당해 지역의 특성	행정계획 및 개발사업의 특성에 따라 구비서류의 종류가 다름	환경부 고시, 사전 환경성검토서작성 규정 (2006.5.29)

4) 환경성검토협의회는 계획수립 초기부터 대안검토, 중점 검토항목 선정 등을 위해 의무적으로 구성해야 하는 조직임. 위원장은 관계행정기관의 장이 소속 공무원을 지명하여 선정하며, 위원은 경험과 학식이 풍부한 관계 전문가, 협의기관과 관계행정기관의 소속 공무원, 그 밖의 관계행정기관의 장이 필요하다고 인정하는 자로서 10인 이내로 구성됨.

5) 의견수렴은 주민공람(20일 이상) 및 설명회는 의무적, 공청회, 토론회는 선택적으로 실시할 수 있음.

다음으로 의견수렴 결과를 반영하여 사전환경성검토서를 작성한다. 종전 구비서류에 대안분석 및 의견수렴 결과를 추가하여 작성하고, 협의기관에 30부를 제출하여 협의를 요청한다.

협의결과에 대한 의견통보는 협의기관의 장이 30일 이내에 해야 하며, 전문가 의견이나 현지조사를 통해 검토서를 보완하게 할 수 있다. 개발사업의 경우, 관계행정기관의 장이 협의의견을 통보받기 전에 개발사업에 대한 허가 등을 해서는 안 되며, 협의 전에 착공한 개발사업은 공사중지, 원상복구, 허가 등의 취소 등의 조치를 받을 수 있다.

관계행정기관의 장 역시 협의의견을 통보받은 날로부터 30일 이내에 조치결과 또는 조치계획을 협의기관의 장에게 통보해야 한다.

마지막으로 재협의 과정이 신설되어 사전환경성검토 협의 이후 계획을 변경하는 경우에는, 환경에 미치는 영향을 재검토하기 위해 재협의를 실시해야 한다.

2) 서울시 환경영향평가

① 개념 및 근거법규

서울시 환경영향평가 제도는 2002년부터 환경교통재해등에 관한 영향 평가법에 의한 평가대상 사업이 아니더라도 서울특별시 환경기본조례 제16조⁶⁾와 서울특별시환경·교통·재해영향평가조례 및 시행규칙에 의거하여 서울시가 필요하다고 정한 사업에 대해서 자체적으로 환경영향평가를 실시하는 제도이다.

국가 차원에서 시행하는 환경영향평가 제도는 평가대상 사업이 주로 '택지개발사업 30만㎡ 이상' 등 대규모 개발사업 위주기 때문에, 30만㎡ 미만

의 재개발/재건축 사업이 많고 대형건물 건축사업이 많은 서울시에 있어서는 국가 단위의 환경영향평가제도가 도시환경문제를 일으키는 각종 도시형 개발사업에 대한 사전 환경관리 수단으로서 유용하지 못하였다. 이에, 서울시 지역특성을 고려하여 자체적으로 정한 일정 규모 이상의 개발사업에 대한 사전 예방적 환경관리체계로서 환경영향평가제도 규정을 마련하게 된 것이다.

② 평가대상 및 평가항목

평가대상은 서울시와 관련성이 없는 해저광업, 항만시설 등을 제외하고, 도시개발사업 등 11개 분야 26개 단위개발사업으로 하고 있으며, 평가항목은 3개 분야 23개 항목으로서 국가 단위의 환경영향평가와 달리, 자연환경에서는 해양환경을 삭제하고, 생활환경에는 온실가스 항목을 추가하여, 서울시의 지역적 특성에 맞게 변경하여 운용하고 있다(〈표 4〉 참조).

〈표 4〉 서울시 환경영향평가제도의 평가항목

분야	환경교통재해등에 관한 영향평가법 항목	서울시 환경영향평가 항목
자연 환경 분야	기상, 지형·지질, 동·식물, 해양환경, 수리·수문 (5개)	기상(미기상 포함), 지형·지질, 동·식물, 수리·수문 (4개)
생활 환경 분야	토지이용, 대기질, 수질, 토양, 폐기물, 소음·진동, 악취, 전파장애, 일조장애, 위생·공중보건 (11개)	토지이용(녹지계획 포함), 대기질, 수질(지표, 지하), 토양(토양피복 포함), 폐기물, 소음·진동, 악취, 전파장애, 일조장애, 위생·공중보건, 온실가스 (12개)
사회 경제 환경 분야	인구, 주거, 산업, 공공시설, 교육, 교통, 문화재 (7개)	인구, 주거, 산업, 공공시설, 교육, 교통, 문화재 또는 역사문화적 가치가 있는 건조물 유적 (7개)
계	23개	23개

자료 : 서울특별시환경·교통·재해 영향평가조례 별표 2

6) 서울특별시환경기본조례 제16조 (환경영향평가) (개정 2003.11.05)

① 시장은 사업자가 시행하고자 하는 사업이 환경에 영향을 미칠 우려가 있는 경우에는 환경영향평가를 실시하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 환경영향평가의 대상사업 및 절차 등 필요한 사항은 따로 조례로 정한다.

③ 평가 및 협의절차

평가절차는 평가서 작성 단계와, 평가서 작성 후 협의 단계로 구분된다.

평가서작성 절차는 평가서작성계획서 제출(사업자) → 중점평가항목 검토(스코핑, 서울시정개발연구원 등) → 평가서 초안 작성(사업자) → (평가서초안 검토 결과 영향 미미한 사업은 환경영향평가심의회의 심의 후 협의절차 면제결정(스크리닝))⁷⁾ → 주민 공람·공고(주관구청장) / 시장·관계행정기관, 주민 의견수렴(주관구청장) / 설명회·공청회 개최(사업자) → 평가서 작성(사업자) 순으로 진행된다.

스코핑과 스크리닝 제도는 일종의 환경영향평가의 특례로서 스코핑은 평가 초기단계에서 평가의 방향을 바로잡아 평가의 효율을 높이고, 스크리닝은 환경영향이 미미한 사업은 협의절차를 면제해 줌으로써 평가절차를 간소화하여 사업자의 부담을 줄여준다. 평가서 작성은 사업자가 하며, 환경부에 등록된 평가대행업체로 하여금 평가서 작성을 대행하도록 할 수 있다. 평가서 작성 절차에서 가장 중요한 것은 의견수렴 절차로서, 공람·공고, 설명회를 통해 주민들의 의견을 듣고 시장 및 관할구청장의 의견도 수용하여 이를 반드시 평가서 작성에 반영하여야 한다.

한편 평가서협의 절차는 평가서 작성(사업자) → 협의요청(사업자 → 승인기관 → 시장) → 평가서 검토(환경영향평가심의위원회) → 협의내용 통보(시장 → 승인기관 → 사업자) → 협의내용 이행(사업자) → 관리·감독(승인기관 및 시장) 순으로 진행된다. 협의의 시기는 사업계획 등의 승인·인가·허가·면허 또는 결정전까지이다. 협

의 요청을 받은 시장은 환경영향평가심의위원회의 심의 의견과, 필요한 경우 전문가의 의견을 들어 검토한 협의내용을 승인기관의 장에게 통보하고 승인기관의 장은 다시 사업자에게 통보하여 사업계획의 조정, 보완 등을 요청하여 필요한 조치를 이행토록 한다. 위원회는 환경영향평가심의위원회와 영향평가조정위원회로 구성된다.

3) 서울시 지속가능성평가

① 개념 및 근거법규

서울시 지속가능성평가 제도는 일종의 정책평가모형으로서 서울 시정의 주요 행정계획 및 사업에 대해서 시민, 기업, 서울시가 참여하여, 지속가능성 측면에서 시정을 위한 보전과 개발의 통합 조정에 대한 평가를 하기 위한 제도이다. 법적 근거는 '서울특별시 녹색서울시민위원회 설치 및 운영조례'에 두고 있다. 이 제도는 기존 평가 제도의 한계점(사후평가, 규모별 제한, 사업 위주 평가 등)을 극복, 개선하기 위하여 도입되었으며, 서울시의 주요 행정계획 및 사업에 대하여 환경정책과 통합적으로 조정·연계하여 추진함으로써 서울을 친환경적이고 지속가능한 도시로 관리하고자 하는 데에 목적이 있다.

② 평가대상 및 선정기준

평가대상은 69개 행정계획 및 개발사업 중 서울시 녹색위 지속가능발전위원회⁸⁾에서 선정하는 것으로 하며, 구체적으로는 다음에 해당되는 계획 및 사업으로 한다.

- 환경정책과 통합적으로 조정·연계가 필요한 주요 22개 행정계획(변경계획 포함)
- 환경정책기본법에 의한 사전환경성검토 20개

7) 서울시는 협의절차가 면제된 사업일지라도 의견수렴(공람공고 등) 절차는 거치도록 하고 있으며, 의견수렴 결과를 반영하여 평가서를 작성, 이를 성실히 이행토록 규정하고 있음(서울시 환경·교통·재해 영향평가 조례 제25조 참조).

8) 녹색서울시민위원회 3개 분과위원회 중 하나이며, 시민대표(4명)·기업인(4명)·전문가(6명)·시의원(2명)으로 구성됨.

대상사업

- 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 및 서울특별시환경·교통·재해영향평가조례에 의한 환경영향평가 27개 대상사업

평가대상 선정은 환경적으로 현저하게 부정적 영향을 미친다고 판단되는 경우에 지속가능발전위원회에서 사업주관부서 및 관련부서의 공무원을 참석시켜 결정한다.

③ 평가절차 및 방법

평가절차 및 방법은 첫째, 지속가능성 평가대상 선정 단계로서 계획 또는 사업을 추진하고자 하는 서울시 주관부서에서 '사전협의대상사업계획안'을 서울시 환경과(녹색위 간사)에 제출하면, 환경과가 지속가능발전위원회에 대상선정 여부를 부의, 지속가능발전위원회는 관련 공무원을 참석시켜 평가대상을 선정하고 그 결과를 시에 통보한다. 둘째, 시장은 평가대상으로 선정된 사업에 대하여 녹색위에 다시 지속가능성 평가를 의뢰한다. 셋째, 지속가능성 평가 단계로서 구체적인 검토는 지속위 소위원회에서 사전 검토하며, 지속가능발전위원회는 그 검토결과를 바탕으로 지속가능성을 평가하되, 평가 결과는 토론회를 거쳐 결정한다. 넷째, 지속가능발전위원회는 평가결과를 기획조정위원회에 제출하고, 기획조정위원회는 협의·조정 후 시장에게 통보한다. 마지막으로 사업주관부서에서는 평가결과를 반영하여 당해 사업계획을 최종결정하고 그 결과를 녹색서울시민위원회에 제출한다. 평가 소요기간은 시장이 위원회에 안건 부의한 날로부터 20일 이내이며, 1회에 한해 10일 연장가능하다.

④ 평가기준 및 평가항목

서울시 지속가능성 평가의 기준은 (1)서울의제 21의 8대 분야 기본원칙과 30개 행동목표를 기본 방향으로 하며, (2)환경정보, 사회적 형평, 경제적 효과 측면을 동시에 고려하되 환경보전 측면에 비중을 두고, (3)평가대상에 따라 중점평가항목을 선정하여 분야별로 정성적으로 평가한다.

2002년 5월부터 2004년 12월 기간동안 서울시 지속가능성 평가의 주요 항목으로 채택된 사항을 살펴보면 도시계획, 역사, 사회, 시민참여, 환경, 경제, 교통 등으로 요약된다⁹⁾(〈표 5〉 참조).

〈표 5〉 서울시 지속가능성 평가항목 (2002~2004.12)

평가항목	주요 평가요소
도시계획	용도지역등급, 토지이용용도, 용적율, 건폐율, 사전제한 폐지, 최고높이 기준완화, 용도지역등급 등
환경	녹지용적계수, 생태기능계수, BOD, 소음도, 먼지, 토양피복률, 녹지율, Skyline 확보, 지하수 침투율
경제	비용편익·소득분배·소득변화(청계천 복원사업만 해당), VE, LCC 분석
사회	공영개발형식(청계천 사업만 해당)
역사	역사와 도시 환경이 조화된 복원(청계천 사업만 해당)
교통	교통수요량(청계천 사업만 해당)
시민참여	여론조사내용(청계천 사업만 해당)

자료 : 서울특별시(2005c), p. 97.

4) 토지적성평가

① 개념 및 근거법규

토지적성평가제도는 국토의 난개발을 방지하고 개발과 보전의 조화를 유도하기 위하여, 토지의 토양, 입지, 활용가능성 등에 따라 토지의 보전 및

9) 이 평가항목들은 서울시의 연구 용역으로 시정개발연구원에서 수행한 "지속가능성 평가의 평가대상 선정범위 설정 및 평가요소간 조정·통합에 관한 연구"(2005. 3)에서 2002년 5월부터 2004년 12월 현재까지 작성된 서울시 지속가능성 평가서 내용을 취합하여 분석한 자료를 근거로 정리한 자료임.

개발가능성을 평가하고, 그 결과에 따라 토지등급을 분류하는 평가제도로써, 도시관리계획 입안시 환경성검토와 함께 실시하여야 하는 기초조사에 해당된다.

법적 근거는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제27조 제3항 및 동법시행령 제21조, 건설교통부장관이 정한 토지의 적성평가에 관한 지침에 있으며, 서울시는 서울특별시 토지적성평가 기준(2003)에 의거하여 시행되고 있다.

② 평가체계

현행 토지적성평가는 평가대상 및 활용목적에 따라 2개의 평가체계로 대별된다. 평가체계 I은 국토계획 수준의 '관리지역 세분을 위한 평가'로서, 준도시지역과 준농림지역으로 통합된 관리지역을 일정기간 내에 보전관리지역, 생산관리지역, 계획관리지역¹⁰⁾으로 세분하여야 함에 따라, 이를 세분하는데 필요한 자료를 제공하기 위하여 실시하는 토지적성평가를 말한다.

두 번째 평가체계 II는 도시계획 수준의 '기타 도시관리계획 입안을 위한 평가'로서, 용도지역·용도지구 또는 용도구역의 결정·변경(평가체계 I이 적용되는 경우 제외), 기반시설 설치계획의 결정·변경, 도시개발사업 및 정비사업 계획의 결정, 지구단위계획구역 지정·변경 또는 지구단위계획의 결정 등 관리지역 세분을 위한 평가가 아닌 개별적인 도시관리계획 입안시 토지에 대한 기초자료로서 활용하기 위해 실시하는 토지적성평가를 말한다.

서울시의 경우, 국토의 용도구분상 전 지역이

도시지역에 해당하므로 관리지역 세분을 제외한 도시관리계획 입안대상지만을 평가대상(평가체계 II의 대상)으로 한다. 그러나 도시지역의 경우 토지적성평가를 실시하지 않는 지역이 대부분이어서 서울의 경우는 자연녹지지역(약 40.5%, 2005.12.31 현재 기준)에 대해서만 평가가 이루어진다.

③ 평가절차 및 방법

평가절차 및 방법은 크게 4단계로서, 우선등급 분류 → 평가지표 선정 및 기준 설정 → 각 항목별 평가점수 및 종합적성값 산정 → 최종등급 구분으로 볼 수 있다. 그러나 적성값 산정방식, 가중치 적용여부, 등급 분류 등 구체적인 내용에 따라 평가체계 I과 평가체계 II의 평가방식에 약간의 차이가 있다.

'관리지역 세분을 위한 평가'는 도시지역 전체 또는 관리지역 전체를 대상으로 개발적성, 농업적성, 보전적성이라고 하는 3가지 적성별로 구분되어져 있는 물리적 특성지표, 토지이용 특성지표, 공간적 입지특성지표에 따라 특성값을 구한 뒤, 가중치를 곱하여 개발적성, 농업적성, 보전적성에 대한 각각의 적성값을 산출한다. 그리고 정해진 산식에 따라 종합적성값을 산정하여 5개 등급(제1등급~제5등급)으로 구분하여 평가하는 방식이다.

'기타 도시관리계획 입안을 위한 평가'는 관리지역 세분을 제외한 용도지역·지구 지정, 기반시설 결정 등 개별적인 도시관리계획을 수립할 때, 관리지역 세분 이전에 제2종 지구단위계획구역 지정 요청이 있을 때 등 일단의 토지에 대해 부분

10) 보전관리지역 : 자연환경보호, 산림보호, 수질오염방지, 녹지공간 확보 및 생태계 보전 등을 위하여 보전이 필요하나, 주변의 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역.

생산관리지역 : 농업·임업·어업생산 등을 위하여 관리가 필요하나, 주변의 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 농림지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역.

계획관리지역 : 도시지역으로의 편입이 예상되는 지역 또는 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역(국토의계획및이용에관한법률 제36조 제2항 참조).

적으로 실시하는 것으로, 당해 토지의 개발적성 여부만을 판단하여 3개 등급(보전, 중간, 개발)으로 구분하는 단순화된 적성평가방식이다.

3. 시사점

환경성 검토제도를 관련 유사 제도와 비교 검토한 결과, 도출된 시사점을 정리하면 다음과 같다(〈표 6〉 참조).

첫째, 도시관리계획 환경성검토 제도는 도시계

획 관련법제에 의한 제도로써 환경영향평가 제도 처럼 환경영향 예측 및 저감방안 마련을 위한 구체적인 수단은 되지 못하며, 상위 계획단계에서 환경성을 검토하는 사전환경성검토 제도와 유사한 위계를 가지고 있지만, 실제적으로는 계획 방향을 설정하는 데 있어 핵심적 역할을 하지 못하고 부수적이고 형식적인 절차에 불과하다고 할 수 있다. 따라서 현 제도의 위상은 유지하되, 운영 측면에서 영향력 있는 효율화 방안을 모색해야 할 것으로 판단된다.

〈표 6〉 환경성검토 관련제도 비교검토 종합 및 시사점

제도명	법적근거	운영주체	평가목적	평가대상	평가항목	평가방법 및 내용	특징 및 시사점
사전 환경성 검토 (2000)	환경정책기본법 제4절 (2005.5.31개정)	환경부	친환경적이고 지속가능한 계획 수립 및 사업시행	81개 행정 계획과 20개 개발 사업	4개 공통항목 6개 개별항목 (행정계획은 대안 작성시 2개 분야 15개 세부 항목 추가검토)	· 사업자가 사전환경성검토서 작성·제출 후, 관계행정기관과 환경부와 협의 · 계획의 적정성 및 입지 타당성 평가	· 보다 상위 행정계획 단계에서 환경성 검토/협의하는 전략환경평가 체제 · 공통평가항목과 개별평가항목으로 구분 · 행정계획에 대해서는 대안작성 의무화 · 소규모 개발사업은 검토 면제 가능 · 의견수렴 절차를 마련하여 분쟁 사전예방 · 대상지 규모 확대하는 경우는 제외 · 환경성검토협의회 의무 구성/중대역할 부여
서울시 환경영향평가 (2002.9)	서울특별시 환경·교통·재해영향평가 조례	서울시	서울시특성 고려 자체 환경영향평가	11개 분야 26개 개발 사업	3개 분야 23개 항목	· 사업자가 평가서 작성, 주민의견 수렴 후 환경영향평가심의위원회와 협의	· 평가서작성단계와 평가서협의단계의 이원화 · 중점평가항목 선정과정(스코핑)과 협의 절차 면제대상 결정과정(스크리닝) 특례 · 평가서초안 작성 단계에서 의견수렴 의무화 · 별도의 환경영향평가심의위원회 운영(60인)
서울시 지속가능성평가 (2002)	서울시녹색서울시민위원회 설치 및 운영조례	서울시	환경친화적이고 지속가능한 도시 구현	69개 행정 계획 개발사업	10개 항목	· 사업자가 사전협의대상 안건으로 제출하면, 녹색위 지속가능발전위원회에서 선정 · 전문가의견 들어 정성적 평가	· 서울시 정책평가 모형 성격 · 각종 행정계획 수립시 서울시, 시민, 기업, 전문가 의견수렴 : 민주적 의사결정 과정 · 법적강제성 없고, 실효성부족 문제가 있음 · 녹색위 지속가능발전위원회 역할 중요
토지적성평가 (2003)	국토의계획및이용에관한법률 제27조/서울시 토지적성평가지침	건교부/서울시 (강화된 자체기준 적용)	난개발방지/보전할 토지와 개발 가능한 토지를 체계적으로 평가	관리지역/[서울시 경우] 자연녹지지역에 입안되는 도시관리계획	[서울시 경우] 도시생태 현황도의 비오톱 유형 적용	· 도시계획위원회 상정 및 심의 · [서울시]적성평가 결과에 문제가 있을 경우 시장과 협의하여 검증 후 등급 조정 · [서울시]토지면적가중평균 → 3개 등급(보전, 중간, 개발)으로 구분	· 사전평가 후 도시관리계획에 입안에 활용(A등급 입안 불가, B등급은 심의후 입안 가능) · [건교부]평가지표군을 제시, 지역특성에 맞는 대체지표를 선택하여 평가함 · [서울시]도시생태현황도 활용하여 등급 구분 · 도시계획위원회의 역할 중요(적성등급 결정)
서울시 도시관리계획 환경성검토 (2000)	국토의계획및이용에관한법률/서울시 환경성검토 업무지침	서울시	환경적영향 저감 전 하고 지속가능한 도시 조성	도시관리계획	2개 분야 14개 항목과 기타 문제점	· 도시관리계획 입안단계에서 관련부서협의 및 공람 공고때 환경성검토서를 첨부하여 의견 수렴함 · 계획 결정단계에서, 시 도시계획심의위원회의 심의를 거쳐 계획결정과 동시에 검토서 확정함	· 서울시 실정에 맞는 제도 운영이 바람직 · 유사 제도에서 중복 검토되는 문제 해결 - 차별화하거나 상호 활용하는 방안 검토 · '전평가, 후이행' 적용, 사전평가 후 사후관리 · 대상 범위가 넓으면 스코핑, 스크리닝 적용 · 관련 전문가집단 설치, 자문/결정권한부여

둘째, 서울시 환경영향평가나 지속가능성 평가는 법에서 위임한 시 조례나 또는 자치법규에 근거하여 운영되고 있고, 토지적성평가도 서울시 토지상황에 맞게 작성된 도시생태현황도를 활용하여 평가하도록 규정되어 있다. 반면에, 서울시 도시관리계획 환경성검토는 현행 지침을 뒷받침해 줄 수 있는 자치 법령이 없고, 검토지침 또한 정교하거나 내용이 구체적이지 못한 상황에 있다. 서울시는 대도시이면서 국가법상의 기준 적용이 곤란한 특성을 많이 가지고 있으므로 별도의 자치 기준 마련, 지침 개정 등의 제도적 보완이 요구된다.

셋째, 최근 환경정책기본법의 개정으로 도시관리계획이 사전환경성검토 대상으로 편입되었다. 이에, 여러 제도에 의해서 비슷한 내용을 중복 검토해야 하는 사업자의 부담이 가중될 것으로 예상된다. 다른 제도와 차별화하여 검토 수준에 위계를 두거나 생략, 면제해 줄 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

넷째, 사전환경성검토, 서울시 환경영향평가 등과 달리 도시관리계획 환경성검토에는 환류체계가 없어 도시계획 안에 환경성이 지속적으로 담보되는 데 한계가 있다. “선 평가, 후 이행”이라는 원칙 하에 사후관리 및 모니터링 방안이 보완되어야 할 것으로 판단된다.

다섯째, 모든 유사 제도에서 검토대상 선정과정(스크리닝)이나 또는 중점검토항목 선정과정(스코핑)을 적용하고 있다. 이러한 스코핑과 스크리닝 제도는 평가대상의 범위가 넓고 다양할수록 유

효하므로 광범위한 도시관리계획을 평가대상으로 하는 환경성평가 제도에도 스크리닝과 스코핑의 적용을 고려하고 계획의 유형에 따라 적절히 사용할 수 있는 검토항목을 개발하여 운영하는 것이 필요하다.

여섯째, 모든 유사 제도에는 대상선정, 평가 수행, 검토 및 자문 등을 해 주는 전문가 집단이 있다. 도시관리계획 환경성검토 과정에서도 검토를 전담할 수 있는 전문가 검토위원회의 활용이 요구된다.

III. 환경성검토 제도 운영실태 및 문제점

1. 환경성검토 수행실적 분석

1) 조사개요

서울시 도시관리계획 환경성검토 운영실태를 살펴보기 위하여 환경성검토가 실시된 2000년부터 2005년까지 최근 6년간 25개 자치구에서 수립된 지구단위계획¹¹⁾을 중심으로 검토수행 실적을 조사하였다. 먼저 서울시청 도시관리과와 시설계획과의 협조를 얻어 2005년 말까지 집계된 지구단위계획 구역지정 및 계획결정 현황 자료를 확보하였다. 이를 바탕으로 서울시 도시관리과 지구단위계획팀에 방문하여 전체 지구단위계획 결정도서를 확인하고 누락된 목록은 추가하여 총괄 자료를 보완하였으며, 아울러 환경성검토 수행 여부를 조사하였다(김운수·정숙영, 2006).

11) 서울시에서 수립되는 도시관리계획 중 가장 많은 비중을 차지하는 계획은 기반시설 설치 계획(69.8%, 연평균 약 354건)과 용도지역·지구 지정 또는 변경 계획(18.2%, 연평균 약 92건)이고, 세 번째로 수립 빈도가 높은 계획이 지구단위계획(6.4%, 연평균 약 32건)임(김운수·정숙영(2006), pp.71~72). 그러나 앞의 두 계획은 수립 건수는 높게 나타나지만 도시공간을 형성하는 실질적인 물리적 계획이 되지 못하며, 사실상 지구단위계획 내용 안에 용도지역·지구 지정 및 변경, 기반시설 설치와 같은 일반적인 도시계획 내용을 포함하여 도시계획에서 다루는 거의 모든 결정사항을 포괄하고 있기 때문에 서울시 환경성검토 운영 실태를 분석을 함에 있어서 서울시의 모든 도시관리계획을 대상으로 분석할 수 없는 한계를 고려할 때 지구단위계획을 대표 계획으로 선정하여 분석하는 것이 타당하다고 판단하였음.

2) 조사결과

2000년~2005년 말까지 서울시 지구단위계획 구역지정 및 계획결정 건수는 총 194건으로 조사되었으며, 이 중 142건(73.2%)에 대해서 지구단위계획 결정도서의 환경성검토 수행 여부를 확인한 결과, 73건(142건의 51.4%)만이 환경성검토를 수행한 것으로 나타났다. 연도별로 검토수행율을 살펴볼 때 환경성검토 제도가 시작된 2000년 초기에는 검토 수행비율이 매우 낮았으나, 점차 검토 비율이 증가하여 2003년에는 약 84.2%가 환경성검토를 수행한 것으로 조사되었고, 그 이후에는 다시 점차 낮아지는 경향을 보였다(〈표 7〉 참조).

〈표 7〉 서울시 지구단위계획 환경성검토 수행 실적

연도	'00	'01	'02	'03	'04	'05	누계	백분율	
전체건수	28	19	56	21	26	44	194	100%	
결정도서 확인(A)	15	16	53	19	16	23	142	73.2%	100%
환경성검토 수행(B)	0	1	30	16	12	14	73	37.6%	51.4%
검토 수행율(%)	0.0	6.3	56.6	84.2	75.0	60.9	51.4		

2. 환경성검토 제도의 문제점

1) 대도시 관리수단으로서의 효과 미흡

환경성검토 제도는 실질적으로 환경친화적인 도시관리계획 수립에 크게 기여하지 못하고 있다. 운영 실태에서 알 수 있듯이, '선 계획 후 검토'의 경향이 두드러져 환경을 고려한 도시관리계획으로 연계되지 못하고 있다. 이는 원천적으로 국가 수준의 환경성검토 기준이 서울시와 같은 대도시

내 기개발지에 수립되는 지구단위계획 등에 적합하지 않은 문제를 내포하고 있기 때문이며, 법적으로 의무화되어 있지만 불이행에 대한 처벌 규정 또는 이행에 대한 인센티브와 같은 유도수단이 없기 때문이다. 대도시의 환경적 특성을 고려한 도시관리수단으로서의 환경성검토의 기준과 방법이 별도로 고려되어야 한다.

2) 정량적 평가기준 및 검토항목의 한계

현행 환경성검토 항목은 대부분 정량화하기 어렵거나 정성적 판단이 요구되는 항목이 많다. 그리고 정량적 평가가 가능한 항목의 경우에도 평가기준 또는 평가지표가 설정되어 있지 않다. 토양포장, 비오톱 및 동식물 항목의 경우에도 도시생태현황도¹²⁾를 간접지표로 사용할 수 있도록 되어 있지만, 구체적인 정량적인 평가기준은 없는 실정이다.

3) 대상별 특성을 고려한 검토방법론 부재

환경성검토는 모든 도시관리계획을 대상으로 실시되고 있지만 대통령령이 정한 경미한 경우에는 제외되도록 규정되어 있다. 그러나 제외 조항 역시 정교하지 못하여 실제 검토대상인지 여부를 판단하기가 모호하고, 법률상 검토대상으로 해석되어 환경성검토를 수행한다 하더라도 현행 도시관리계획 환경성검토 항목들은 일단의 단지 또는 구역을 대상으로 수립되는 지구단위계획이나 정비계획 수립시에 적합한 항목들로 구성되어 있어서, 용도지역 변경 계획, 개발제한 구역 해제, 도시 기반시설 설치 등의 계획 수립시 적용하기에는 대안선정방법이나 환경성검토 내용에서 현실적이지 못하다.

12) 도시생태현황도 : 서울특별시도시계획조례 제4조 및 조례시행규칙 제28조에 의해 작성되어 활용되고 있는 것으로, 도시계획 입안 결정시 도시생태현황을 고려하고자 2000년 서울시 전역에 대한 생태현황을 조사하여 지도화한 것임. 비오톱유형등급 1, 2등급인 경우는 개발사업이 제한되기도 하고 특히 환경성검토에서 일부 항목 평가의 간접지표로 활용되고 있어, 비오톱유형 평가등급이 정량적 판단 지표가 되며 토지적성평가에서는 비오톱 유형에 따라서 토지적성값이 결정됨.

이는 환경성검토를 모든 도시관리계획에 적용하기에는 한계가 있음을 반증하는 것이기도 하고, 바로 이러한 점이 실효성을 떨어뜨리는 원인이 되기도 한다.

따라서 각각의 도시관리계획 대상별로 적합한 평가항목을 조정 또는 검토 가능한 대상들을 별도로 선정하여 평가하는 등의 방법을 모색해야 한다.

4) 제도의 개념 및 필요성에 대한 인식 부족

환경성검토 제도는 도입된 기간이 짧고 운영경험이 부족하여 아직 정착되지 못한 문제도 있으나, 근본적으로 도시관리계획 업무를 수행하는 주체들의 환경성검토의 필요성에 대한 인식이 부족한 데에 문제가 있다.

자치구, 주민, 검토서 작성자 또는 대행자들 중에는 제도의 취지나 개념에 대한 이해가 부족하거나, 개념적으로 잘 이해하고 있다 하더라도 불필요한 절차나 규정 등으로 여기며, 여전히 도시계획과 환경계획을 상호 협력 관계가 아닌 대립되는 분야로 인식하는 경향이 많다. 뿐만 아니라 환경영향평가의 축소형 또는 다른 유사제도와 중복되는 제도라고 이해하므로 제도의 필요성을 인식한 상태에서 검토 수행이 이루어지고 있지 못한 실정이다.

5) 부실작성, 모사작성 등 형식적 수행

운영 실태를 바탕으로 판단할 때 환경성검토는 형식적으로 수행되는 경우가 많다. 총괄표만 제시되어 있거나 세부설명서도 상세하지 않고 환경성과 관련된 계획 요소를 반복해서 설명하는 수준이다. 이는 도시관리계획과 환경성검토가 별개로 진행되고, 대상지 현황 분석 등에 환경성검토 결과가 일부 활용되기도 하지만, 계획 수립시에 직접적인 영향을 미치지 못하기 때문이다.

또한 환경성검토서가 도시관리계획 입안 서류에 의례적으로 첨부되는 문건으로서 중요하지 않게 다루어지지 않기 때문에 별도의 예산을 반영하여 전문기관에게 의뢰하지 않더라도 양식에 따라 형식적 작성이 가능하고, 대지 조건에 상관없이 타 계획안에서 검토되었던 내용을 그대로 모사하여 작성하는 경우마저 묵인되는 경우도 많아 부실작성, 형식적 검토 등의 행위가 빈번하게 일어나고 있다.

6) 환경성검토 결과 반영여부 확인 절차 부재

제1종 지구단위계획 수립지침에 따르면, 지구단위계획에서는 환경성검토를 거쳐 부문계획으로서 환경관리계획을 작성하도록 되어 있다. 그러나 환경성검토 내용이 환경관리계획에 반영되지 않거나, 반영되었다 하더라도 어떻게 반영되었는지 그 과정을 파악하기가 어렵다. 따라서 환경성검토가 환경을 고려한 지구단위계획의 결정을 뒷받침해 주지 못하는 문제를 발생시킨다.

또한, 환경성검토 업무지침에 따르면 도시관리계획 초안 작성시 원칙적으로 복수안을 작성하여 환경성검토를 통해 환경영향을 고려하고 대안 검토과정을 거쳐 보다 나은 안을 선택하도록 되어 있으나, 현 절차에서는 이와 같은 과정을 확인할 수 있는 방법이 없다. 계획안에 반영시켰다 하더라도 그 근거나 반영 여부를 확인할 수 있는 평가체계가 갖추어져 있지 않고 있다.

IV. 환경성 검토제도의 개선방안

1. 제도의 실체성 확보

1) 법적 근거 마련

서울시는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 상

의 기준에 따라 환경성검토 대상에서 면제받기보다는 환경적으로 건전하고 지속가능한 도시를 조성하기 위한 본 제도의 취지를 수용하여, 서울시 실정에 맞는 '환경성검토'에 대한 개념을 새롭게 정의하고, 그에 따라 합리적으로 운용할 수 있어야 한다.

이를 위해서는 현행 업무지침을 수정하고 보다 효과적인 도시관리의 유도수단으로 정착시키기 위해서 시 조례에 시행 근거를 마련해 두는 것이 필요하다. 즉 법적 근거로서 서울시도시계획조례상에 환경성검토와 관련된 세부조항(개념, 목적, 대상, 절차 및 방법 등)을 신설하고, 동 조례에 입각한 서울시 환경성검토 업무지침 개정(안)을 마련하는 것이 바람직하다. 동 지침에는 서울시 환경성검토 개념에 대한 재정의, 검토대상 선정기준, 검토항목 및 계획가이드라인, 검토방법 및 제출서류에 대한 원칙을 포함·제시한다.

2) 서울시 환경성검토 개념의 재설정

서울시는 기성시가지나 도심지역에서 정비사업이나 도시개발사업이 추진될 가능성이 높기 때문에 환경성검토의 차별화가 요구된다. 서울시의 제반 여건과 대도시적 특성을 고려할 때 서울시 '환경성검토' 제도의 목적을 자연환경분야보다는 생활환경분야 검토에 보다 많은 비중을 둘 필요가 있다. 이에 따라 서울시 도시관리계획 환경성검토는 도시관리계획의 결정 및 시행이 환경오염, 기후변화, 도시생태계, 시민건강, 에너지사용 등 시민생활에 미치는 영향을 사전에 예측하고 이에 대한 원천적인 해소 또는 저감대책을 마련하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 도시를 조성하기 위해 시행되는 제도라고 재 정의할 수 있다.

2. 제도의 절차·운용 개선

1) 검토대상 사전 선정기준 마련

친환경적인 도시 관리 유도를 목표로 하는 환경성검토의 취지를 고려한다면 환경성검토 절차를 거쳐 도시관리계획을 입안하는 것이 바람직하다. 그러나 현행 법 기준에 의하면 서울시 도시관리계획은 검토 제외 대상에 포함될 소지가 많으므로 서울시는 자체적으로 검토대상 사전선정과정(스크리닝)을 신설하여 검토수행여부 및 검토 수준을 먼저 결정할 필요가 있다.

1차 스크리닝은 체크리스트를 활용하여 검토의 무대상과 자문위원단의 의견을 들어 검토를 결정해야 하는 대상, 검토제외대상 등으로 구분하여 선정하고 검토수준도 상세검토, 간략검토로 분류하여 제시한다. 검토대상 선정 기준 및 검토제외 기준을 예시하면 다음과 같다.

〈표 8〉 검토대상 및 제외대상 선정 기준(예시)

환경성 검토 대상 선정기준
<ul style="list-style-type: none"> · 당해 지역이 도시관리계획 시행으로 인하여 서울시 비오토피카 등급 변화에 미치는 영향의 정도 · 다른 법률이나 제도(사전환경성검토, 환경영향평가 등)에 의한 검토대상인지 여부 · 당해지역이 기개발지일지라도 녹지공간으로 조성 또는 복원할 필요한 있는지 여부 등
환경성검토 제외 대상 선정기준
<ul style="list-style-type: none"> · 소규모 개발사업을 위한 도시관리계획으로 환경적 영향이 적다고 판단될 경우 · 지극히 시가화된 지역에서의 개발행위를 위한 계획인 경우 · 경미한 계획 변경인 경우 · 다른 법률 및 제도에 의해서 심층적으로 검토될 것으로 예상되는 계획인 경우 등

이러한 기준에 따라 검토대상을 사전에 선정하여 분류하게 되면 검토대상임에도 검토되지 않거나 검토생략 가능성에도 의무적으로 검토되는 등

의 제반 문제를 줄일 수 있다. 뿐만 아니라 검토대상에 선정된 경우라도 충실하게 검토할 필요가 있는 대상인지 간략검토 대상인지도 구분하여 제시할 수도 있다.

2) 검토항목 사전선정 절차 마련

도시관리계획의 범위가 매우 광범위하고 대상 지역마다 특성도 다르기 때문에 동일한 항목과 기준으로 평가하는 것은 한계가 있다. 따라서 기본적으로 검토해야 하는 공통평가항목과, 중점평가항목을 선정할 수 있는 개별평가항목을 제시하여 계획의 유형, 사업규모, 지역의 특성에 따라 적합한 검토항목을 사전에 선정할 수 있는 절차(스코핑)를 마련하고, 검토방식에 융통성을 부여할 필요가 있다. 또한 같은 검토항목이라 하더라도 대상지역에 따라 평가 기준을 달리하여 적용할 수 있도록 한다.

〈표 9〉 기본검토항목과 선택검토항목 (예시)

구분	자연환경분야	생활환경분야
기본 검토 항목	생태면적율, 녹지네트워크, 지형변동, 비오톱	일조, 바람 및 미기후, 에너지, 경관 휴식/여가 공간, 보행친화공간
선택 검토 항목	습지보전, 동·식물상, 물순환(우수이용), 지하수위, 표토보전, 기존 수목보전 및 이식	실내공기질, 폐기물처리(건설폐기물 포함), 온실가스, 친수공간, 소음 및 진동

3) 검토항목 수정 및 계획가이드라인 제시

서울시 환경성 개념의 재 정의에 따른 검토항목의 교체 및 수정이 필요하다. 즉, 자연환경분야 항목은 축소·통합하고, 생활환경분야 항목 확대하여 대도시 환경에 필요한 친환경 계획요소의 도입, 에너지 절약 등을 실천할 수 있는 방향으로 조정한다. 아울러 환경성검토는 계획 입안단계에서

사전 협의하는 의사결정과정의 성격을 가지므로 검토항목별 '평가지표'와 '계획가이드라인'을 함께 제시함으로써 환경을 고려한 도시계획을 효과적으로 유도할 수 있도록 한다.

〈표 10〉 환경성검토 항목 개선(안)

자연환경분야		생활환경분야	
현행	개선(안)	현행	개선(안)
토양포장	생태면적율	일조	일조
우수유출		바람	바람맞미기후
녹지변동	녹지네트워크	에너지	에너지
녹지체계		경관	경관
지형변동	지형변동	휴식/여가	휴식/여가
절성토균형		-	보행친화공간
비오톱	비오톱		
습지보전	선택항목		
8개	4개	5개	6개

이러한 체계는 계획 대상지에 따라 정량적 평가가 유리한 지역은 평가지표를 활용하여 일정 수준을 만족할 수 있도록 하고, 정성적 평가가 합당한 지역은 계획가이드라인에 의거하여 계획 원칙을 준수할 수 있도록 유도하는 효과를 제공할 수 있다. 평가지표 및 계획가이드라인 설정시에는 기존 제도나 유사평가 항목들을 최대한 활용하여 실무 부담을 줄이는 것도 매우 중요하다.

4) 유사제도와의 통합 보완적 운용

최근 사전환경성검토 제도의 개정에 따라 검토 대상에 도시관리계획이 포함되었고, 절차상에 '대안 검토'와 '의견수렴결과 및 반영' 과정이 신설되었다. 이에, 도시관리계획을 수립할 경우에는 환경정책기본법에 의한 사전환경성검토와 도시관리계획 환경성검토를 함께 수행해야 하므로, 계획입안자의 이중적 부담과 검토의견 불일치시 대처방

안에 대한 부담도 우려된다. 그러나 도시관리계획 입안 절차상에는 이미 '대안 검토'와 '의견수렴결과 및 반영' 과정이 있으므로, 이를 사전환경성검토 수행시 활용하면 각각 다른 법령으로 인한 중복평가의 부담을 최소화할 수 있다. 이에 도시관리계획 환경성검토 결과를 사전환경성검토 수행시 활용할 수 있도록 관련 조항을 신설하는 등 제도를 개선할 필요가 있다.

5) 전문가조직 구성 및 활용

환경성검토는 도시관리계획 절차상에 포함되어 있기 때문에 도시계획위원회 심의과정에서 계획안과 함께 검토된다. 따라서 도시계획 심의위원들의 인식과 정성적 판단이 매우 중요하기 때문에, 환경성검토를 정성적, 정량적으로 평가할 수 있는 전문가 조직을 설치하는 방안도 고려해볼 수 있다. 즉 환경성검토 결과의 효용성을 제고하고 실질적으로 도시관리계획에 반영하도록 하기 위해서는 계획 입안자가 자문을 구할 수 있고 질의 또는 협의할 수 있는 전문가풀이 필요하다. 전문가 조직은 도시계획 차원에서 환경을 고려하고 검토할 수 있는 전문인력으로서, 검토대상의 선정과 중점검토항목의 결정과 관련하여, 환경성검토에 대한 전반적인 조언을 하는 자문위원회 성격으로 구성한다.

그리고 시정부와 계획 입안주체인 자치구에서는 민간에서 계획입안을 추진할 경우 환경성검토서 작성이 형식에 치우치지 않도록, 환경성검토서 작성에 어려움이 있거나 외부전문가의 자문이 필요한 사항에 대해 환경성검토 자문위원단과 협의할 수 있도록 적극적으로 지원한다.

3. 환경성검토 업무체계 개선

1) 사후관리 및 모니터링 방안

현재 절차상의 환류체계가 마련되어 있지 않는 문제를 보완하기 위해서는 심의 과정에서 제시된 검토내용이 실제 이행될 수 있도록 사후관리 체계를 마련하는 것이 필요하다. 이는 환경영향평가에서 사후관리를 통해 심의내용이 실제 개발과정에서 부합되도록 관리하는 과정과 맥락을 같이한다. 검토서 작성시 향후 이행방안에 대한 구체적인 계획을 반드시 기록하도록 하여 환경에 대한 고려가 일관적으로 이루어질 수 있도록 한다.

그리고 환경성검토서 상에 기록된 향후 이행계획에 대한 실행 여부 확인은, 이후에 수립되는 실시계획 승인 단계에서 승인기관이 실시도면에 반영되었는지의 여부를 검토하여 판단하고, 환경성검토 결과가 환경영향평가에 최대한 반영될 수 있도록 하며, 그 결과에 따라 승인 여부를 결정하는 체계로 전환한다.

2) 인식 제고 및 업무 효율화 증진

도시관리계획을 수립함에 있어 환경성검토 제도가 핵심적 수단으로서의 위상을 갖추기 위해서는, 서울시 본청의 환경성검토 담당부서 단독 노력만으로는 불가능하고, 각 자치구 부서에서부터 환경성검토가 형식적으로 흐르지 않도록 담당공무원들이 보다 긍정적이고 적극적인 인식을 가지고 있어야 한다. 특히, 민간사업자 제안으로 계획을 수립하는 경우, 공공이 나서서 전문가를 통해 자문을 듣게 하거나, 최대한 조언과 협조를 하며, 분쟁 또는 고충이 발생될 소지가 있는 사안에 대해서는 사전에 대처할 수 있는 역량이 요구된다.

따라서 도시관리계획 관련 업무 담당자들을 위한 교육 지원, 우수사례 자료집 제공, 워크숍 개최

등 다양한 역량 강화 프로그램을 개발하여 운영할 필요가 있고, 환경성검토 결과와 계획에의 반영 조치 결과 등을 평가하여 각종 혜택 지원 및 서비스 평가에 인센티브 부여 방안에 대해 검토해 볼 필요도 있다.

3) 자료구축 및 보관·관리 강화

사전환경성검토나 환경영향평가는 실적 통계 관리가 잘 이루어지고 있고, 최종보고서 제출시에 CD도 함께 제출하도록 하고 있다. 반면에 도시관리계획 환경성검토는 통계 관리도 잘 이루어지고 있지 않을 뿐만 아니라, 결정도서도 제대로 보관되어 있지 못한 실정이다. 이러한 운영상의 문제점을 보완하고 지속적인 개선을 위해서는 실적 관리가 중요하다. 따라서 도시관리계획 환경성검토 관련 자료 구축 및 관리를 의무화하여 시행할 필요가 있다.

V. 결론

환경을 고려한 도시계획의 수립은 도시의 지속 가능한 발전과 경쟁력 강화를 위해서도 요구되지만 무엇보다 시민의 건강과 삶의 질을 제고한다는 측면에서도 매우 중요한 의사결정이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 환경성검토 제도는 도시계획이 환경에 기여할 수 있도록 방법론을 제공해 주고 도시개발로 인한 각종 환경 분쟁을 사전에 예방할 수 있게 하므로 친환경적 도시관리의 중요한 수단이 된다고 할 수 있다. 그러나 아직 제도의 한계점이 많고 인식이 낮아 운영의 가시적인 효과가 나타나지 않고 오히려 부정적 인식이 더 팽배해 있다.

이에 본 연구에서는 서울시 도시관리계획 환경성검토 제도의 운영실태와 관련 제도와의 비교검

토를 통해 문제점을 종합해 보고 이를 개선할 수 있는 방안을 도출해 보았다. 요컨대 환경성검토 제도가 '선 계획-후 평가' 시스템에서 탈피하여 '선 평가-후 계획' 시스템으로 정착되기 위해서는 부수적인 첨부서류가 아닌 계획안과 동일한 정도의 중요도를 가지고 있어야 하며, 서울이라고 하는 지역적 특성을 고려한 검토기준 및 방법이 보완되어야 하고, 또한 인식의 전환도 수반되어야 한다. 그러나 도시관리계획 환경성 검토제도의 실효성을 제고하기 위한 가장 핵심적인 열쇠는 제도의 도입이 아니라 제도를 어떻게 운용하느냐에 있다. 이에 서울시의 환경적 특성을 고려한 검토항목 및 지표개발, 그리고 계획가이드라인의 설정이 과학적 검토를 거친 후, 합리적이고 실천 가능한 방향으로 이루어질 때 환경성검토 수행의 적극적인 참여와 유도를 이끌어낼 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

- 강운산, 2002, "개발사업 사전환경성검토 제도의 문제점과 개선방안", 「건설산업동향」, 한국건설산업연구원.
- 건설교통부, 2003a, 「도시관리계획 환경성검토 지침」.
- _____, 2003b, 「토지의 적성평가에 관한 지침」.
- _____, 2004, 「도시관리계획수립지침」.
- 건설교통부·국토연구원, 2003, 「토지적성평가 가이드」.
- 김운수·정숙영, 2006, 「도시관리계획 환경성검토 제도의 실효성 확보 및 개선방안 연구」, 서울시정개발연구원.
- 김향집, 2004, "토지적성평가의 한계와 개선방안 -도시관리계획 입안을 중심으로-", 「대한국토·도시계획학회 2004 정기학술대회」, 429~441.
- 서울특별시, 2003a, "도시관리계획 수립시 환경성검토 강화", 보도자료.
- _____, 2003b, "도시관리계획 환경성검토 및 토지적성평가 업무편람".
- _____, 2003c, 「서울시 지구단위계획의 지속가능성

- 평가 검토 가이드라인 작성」.
- _____, 2004, 「서울특별시 환경영향조사 결과검토에 관한 업무처리지침」.
- _____, 2005a, 「2004년 도시생태현황도 정비」.
- _____, 2005b, 「서울시 지구단위계획 수립 매뉴얼」.
- _____, 2005c, 「지속가능성 평가의 평가대상 선정범위 설정 및 평가요소 간의 조정·통합에 관한 연구」.
- _____, 2006a, “지속가능성평가제도의 안내”.
- _____, 2006b, 「서울특별시 환경영향평가 업무처리지침」.
- _____, 2006c, 「환경영향평가 대상사업 평가지표 개발」.
- 송인주·신지혜, 2006, “환경성 제고를 위한 서울의 도시관리시스템 분석 및 평가”, 「국토계획」 제41권 제3호, 121~136.
- 이승일·정일훈, 2002, “비도시지역의 환경친화적 개발방안 연구”, 「국토연구」, 제35권, 3~17.
- 최준규, 2003, “환경영향평가제도의 발전방향”, 「환경정책포럼」.
- 하해진·이현호, 2005, “도시계획 관련제도 고찰을 통한 효율적 도시 관리방안에 관한 연구 -지구단위계획과 정비계획을 중심으로-”, 「대한건축학회논문집」 계획계 21권 11호(통권 205호), 243~252.
- 환경부, 2005, 「환경정책기본법 시행령 일부 개정령안」.
- 원 고 접 수 일 : 2007년 1월 8일
1차심사완료일 : 2007년 2월 20일
최종원고채택일 : 2007년 3월 20일