

서울시 도시계획과 환경계획의 연계성 제고방안

일시: 2004. 10. 8(금) 14:00

장소: 서울시정개발연구원 2층 대회의실

이창우 / 서울시정개발연구원 연구위원

목 차

- I . 서론
- II . 이론적 고찰
- III . 현황과 문제점
- IV . 환경계획과 도시계획 연계
- V . 외국사례
- VI . 정책건의



1. 서론

I

연구의 필요성과 목적

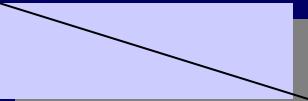
연구 필요성

- 도시계획 환경성 검토 제도 등이 계획 단계에서 환경개선을 목표로 시행되고 있으나 환경계획을 도시계획의 한 영역으로 간주하는 한계가 있음
- 녹색위 지속위에서 지속가능성 평가 안건을 다루면서 도시계획 수립과정에서 환경적 검토가 미흡하다는 문제제기가 계속 있어 왔음

- 연구 목적

- 서울시 차원에서 도시계획과 환경계획간의 상충성 여부를 파악하는 한편 도시계획과 환경계획간의 연계성을 제고할 수 있는 방안을 제시함

연구의 범위

				
		()		
		21'		

I

연구의 내용

- 도시계획과 환경계획의 관계에 대한 이론적 고찰과 선행연구검토
- 외국의 도시계획과 환경계획 연계성 제고 동향 분석
- 법·제도적 측면에서의 도시계획과 환경계획의 상충성 분석
- 서울시 현황 및 문제점 검토
- 서울시 도시계획과 환경계획의 연계성 제고방안
- 지속가능한 도시계획을 위한 법, 제도적 개선방안

II . 이론적 고찰

선행연구

- Owens & Cowell(2002)은 계획체계와 개발계획이 정부의 지속가능한 발전 목표달성의 핵심이라 보고 도시계획에 환경계획을 포함시켜야 한다는 입장
- 최영국(2002)은 국토계획 부문에서 상호보완성의 원칙에 입각하여 협의를 통한 연계 지향, 국토계획상 환경보전부문 강화, 각 계획의 위상 제고 등을 향후 과제로 제시
- 채미옥-정희남(2002)은 토지이용규제와 환경규제의 연계는 개별 제도의 고유성을 존중하는 차원에서 규제목적 달성해야 한다고 주장
- 환경부(2003) [국토환경보전계획 수립 연구]는 각 지자체의 국토환경보전계획은 공간계획과 연계하여 운영하고 지역의 공간적 특성을 반영하여 훼손된 국토환경 복원에 대한 책임까지 포함한다고 강조

선행연구

- 박헌주(2001)는 개발계획과 환경보전계획의 진정한 통합은 개발과 환경문제를 동시에 고려할 수 있는 체계가 형성될 때 가능하다고 강조
- PCSD(2003)는 토지이용규제와 환경규제의 연계성 확보를 중심으로 국토의 통합적 관리를 위한 개혁과제 제시

선행연구의 한계

- 위 연구들은 도시계획, 특히 국토계획과 환경계획간의 일반론적 연계 필요성 고찰과 개선방안을 제시하고 있음
- 국내 지방자치단체 차원의 연구나 서울시와 관련한 구체적인 사항에 대한 연구는 없음

도시계획의 개념

도시계획

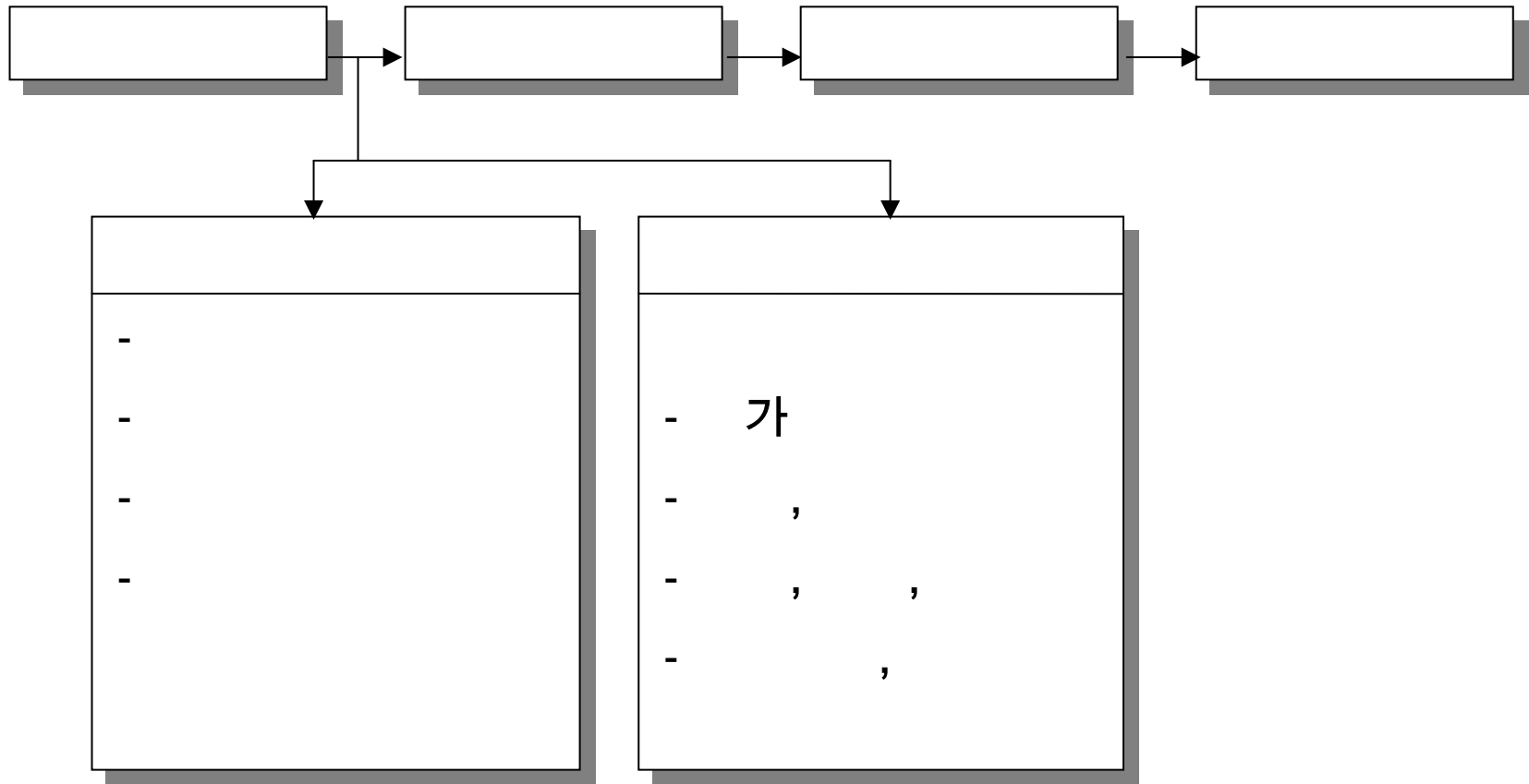
- 특별시, 광역시, 시 또는 군의 관할구역에 대하여 수립하는 공간구조와 발전방향에 대한 계획

도시기본계획

- 특별시, 광역시, 시 또는 군의 관할구역에 대하여 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시관리계획 수립의 지침이 되는 계획

도시관리계획

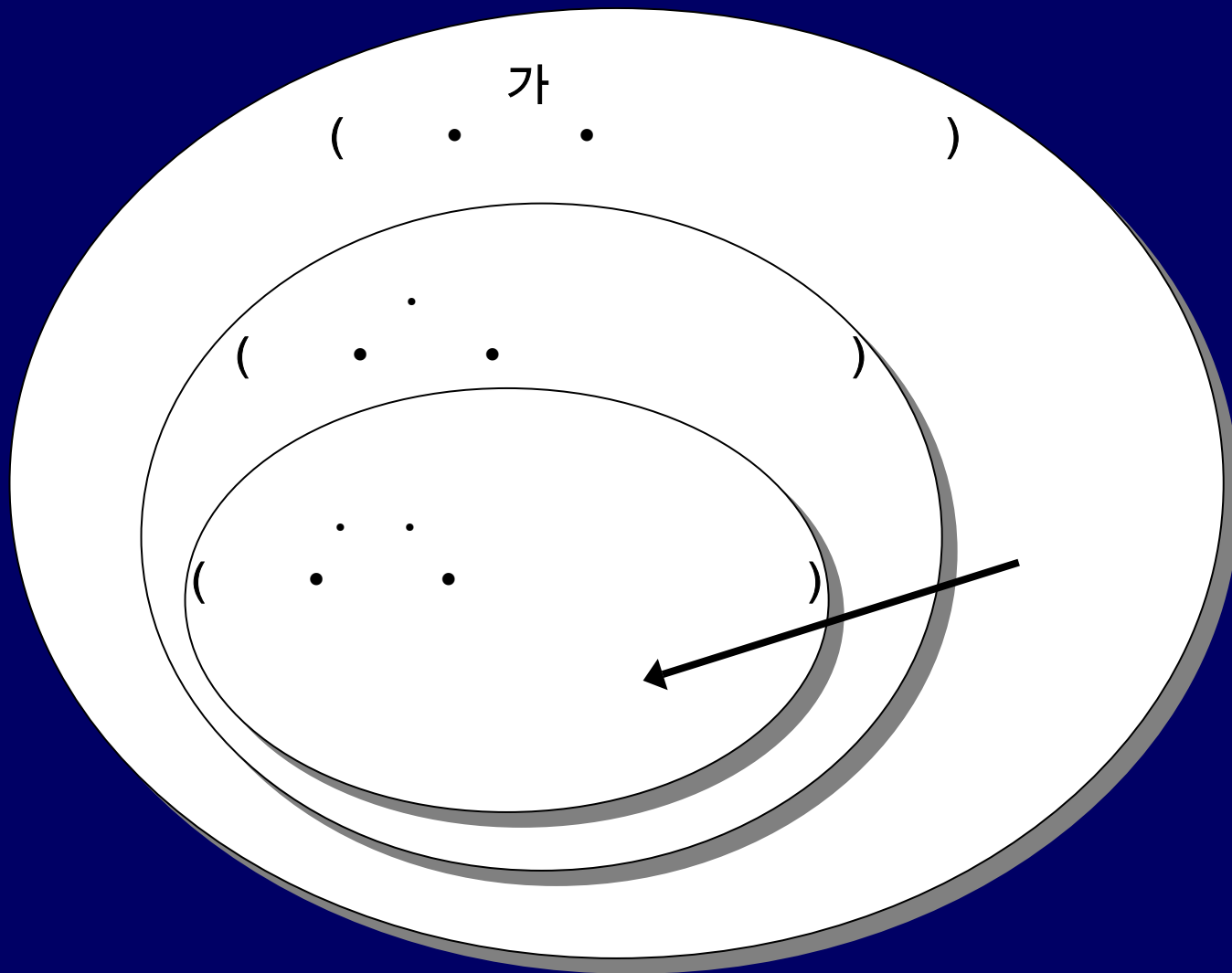
- 특별시, 광역시, 시 또는 군의 개발, 정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지이용, 교통, 환경, 경관, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 후생, 안보, 문화 등에 관한 계획. 지구단위계획 등



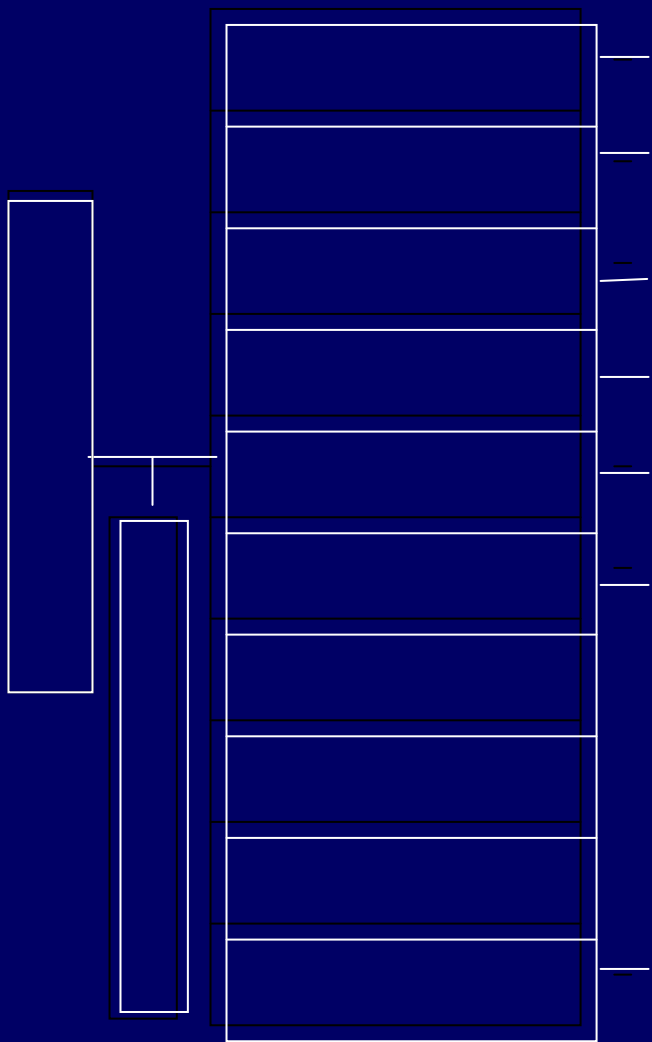
환경계획의 개념

환경계획

- 환경보전을 위해 사전에 환경을 배려하고 환경과 관련한 제반 문제와 이해관계를 종합적으로 조정하며 환경자원의 효율적인 관리를 위해 여러 행정수단을 결합시키는 미래 형성적인 환경 정책수단
- 자연환경보전에 대한 사항뿐 아니라 환경교육, 녹색구매, 에너지 등 일반적으로 인식하고 있는 환경가치 이외에도 사회적, 물리적, 지리적 사항 포함
- 국가 혹은 지방자치단체는 해당 지역의 특성을 고려하여 환경보전계획을 수립, 이행하여야 함 (환경정책기본법 제4조)
- 환경정책기본법 개정(2002. 12)으로 기초자치단체 환경보전계획 수립이 의무화됨.



환경부문 계획 내용



가

세 가지 지방 환경계획

환경보전계획

- 환경정책기본법과 서울시 환경기본조례에 의해 수립되는 장기적이고 종합적인 성격을 가지는 법정계획

시정계획 중 환경분야계획

- 우선성 높은 가장 중요한 환경계획이나 법정계획은 아님
- 2006년 목표의 정책지표 중심의 7개 시책, 81개 사업 제시

지방의제 21

- 지역사회 이해관계자가 참여하여 만드는 지속가능 발전 행동계획
- 전국 225개 지자체(90%)추진 (서울시 25개 자치구 수립 완료)

- 1992년 : 리우 환경회의에서 지방의제 21 작성 권고
 - ※ 지방의제 21은 '의제 21' 28장에 근거
- 1997년 : 서울의제 21 작성, 선포
- 1997.6.23-27 : UN 환경특별총회 참석, 서울의제21 홍보
- 2000년 : 서울의제 21 1차 수정(개정판 발간)
 - ※ 시정 지속가능성평가 제도 도입

8개 분야 30개 행동목표 426개 실천계획

- * 분야 : 대기, 물, 폐기물, 교통, 생태, 도시계획, 문화, 복지
- * 실천계획 : 시민, 기업, 서울시가 해야 할 일
 - 시민 - 128개 (친환경적 소비 및 생활양식 유도)
 - 기업 - 104개 (친환경적 생산 및 유통구조 마련)
 - 서울시 등 - 194개 (지속가능한 친환경적인 시정 운영)

시정4개년계획 중 환경분야 계획



서울의제 21 (21세기 녹색서울 만들기)



환경보전계획 (녹색서울계획 1996-2005)

Ⅲ . 현황과 문제점

중앙정부 차원의 문제점

운영상의 문제

- 도시계획은 100년, 환경계획은 10년의 역사를 가지고 있으므로 현재로서는 두 계획 간 연계에 근본적 한계 있음
- 환경계획이 환경훼손을 초래할 수 있는 도시계획과의 적절한 연계가 부족하여 환경계획상의 본래의 목표마저 실현하기 어려운 실정
- 개발위주의 토지이용이 이루어지면서 환경계획을 비롯한 환경관련 규제가 토지이용과 개발사업의 타당성을 뒷받침하는 기능을 했을 뿐 환경적 영향에 대한 관리와 규제 기능은 미약했음
- 환경계획은 특정사업 시행에 의한 환경영향을 최소화하기 위해 사후 환경성을 검토하는 식의 평가제도로 운영되고 있어 실질적인 성과를 거두기 어려운 실정

중앙정부 차원의 문제점

제도적 문제

- 도시계획 관련 모든 자료와 정보는 공간상에 도면화하여 표시되면서 이해관계자간 명확한 의사소통수단을 확보해 놓고 있는데 반해, 환경계획 관련 대부분의 자료와 정보는 아직 공간상에 표현되지 못하고 있는 한계가 있음
- 도시기본계획에 상응하는 환경보전계획이 있으나 도시기본계획의 하위개념인 도시관리계획에 상응하는 환경계획 없음
- 환경보전계획이 선언적 내용 중심으로 되어 있어 실효성 미약
- 법정계획인 환경보전계획만이 논의의 대상

중앙정부 차원의 문제점

법적 문제

- 각 법에서 도시계획과 환경계획 각자의 우선성 규정에 의한 상충성
 - 국토기본법 제 8 조
국토 종합계획은 다른 법령에 의하여 수립되는 국토에 관한 계획에 우선하며 그 기본이 된다.
 - 국토계획법 제 4 조
도시계획은 ... 다른 법률에 의한 토지의 이용·개발 및 보전에 관한 계획의 기본이 된다.
 - 환경정책기본법 제 2 조
...환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려하며...
- 토지와 관련되지 않은 환경계획이 없고 환경을 이용하지 않는 도시계획이 없으므로 도시계획과 환경계획은 근본적으로 상충하게 됨

중앙정부 차원의 문제점

법적 문제

- 에너지이용합리화법, 국토의계획및이용에관한법률, 도시공원법, 지하수법 등 환경관련 조항을 두고 있는 18개 도시계획 관련 법에서 환경계획 요소 및 환경적 기준이 되는 사항을 포함하고 있는 조항은 그리 많지 않음.
- 그나마 있는 도시계획 관련법의 환경관련 조항들은 환경문제에 대한 일반적이고 포괄적인 사항만을 담고 있어 이를 활용하여 구체적인 환경계획적 요소를 도시계획에 포함시키기 어려움
- 한편 환경관련 법상의 공간계획 관련 조항은 주로 토지이용의 행위제한, 개발행위의 허가 등이 중심이 되어 있음
- 실제로 행해지는 개발행위에 있어 공간계획이 환경계획보다 우선순위에 있기 때문에 환경문제에 대한 근본적인 해결이 어려울 뿐 아니라 충분한 합의과정을 거치기도 쉽지 않음



도시계획 관련 법 중 환경관련 조항

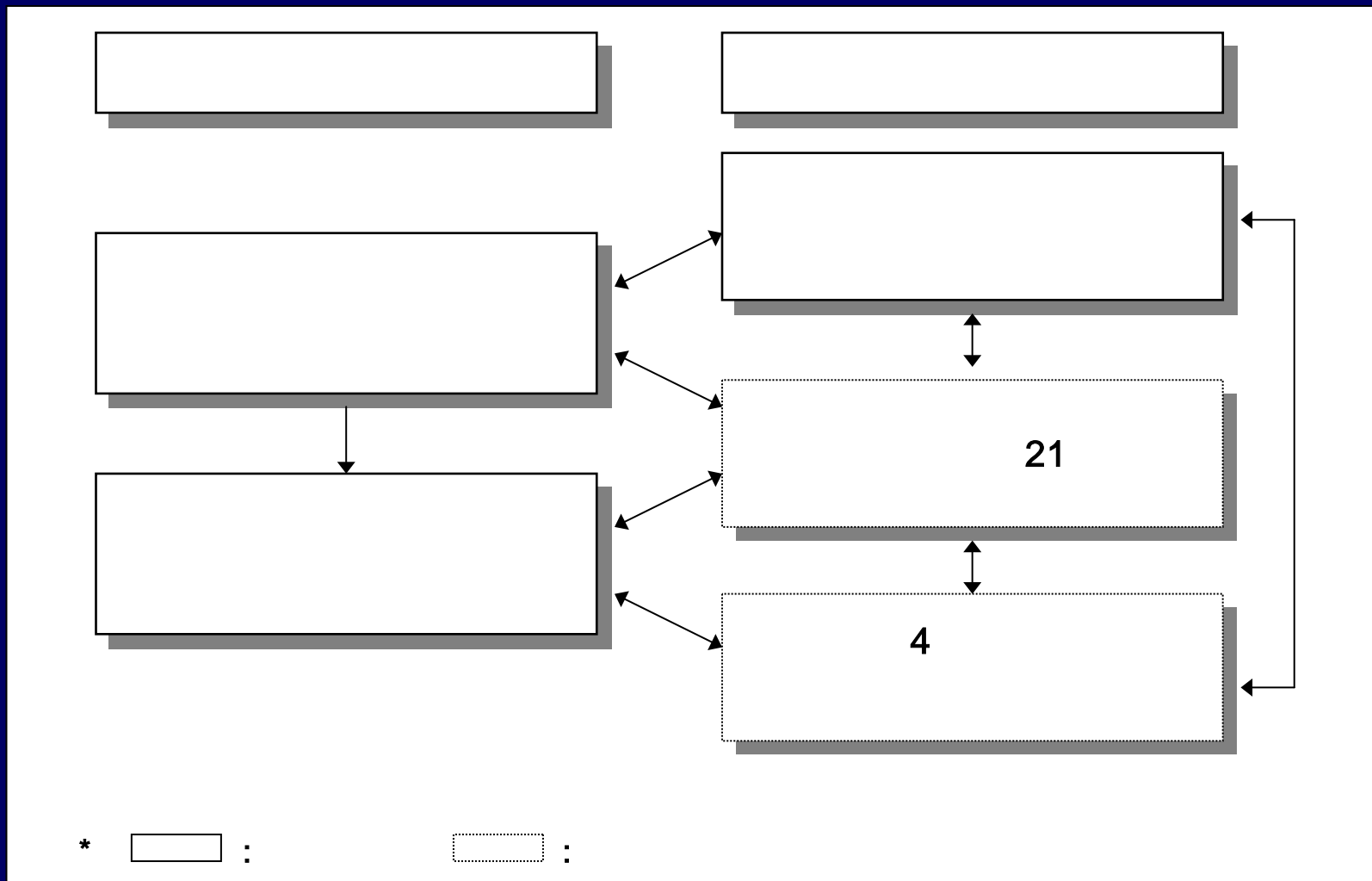
1			-
2			1
3			1 , 3 , 4 , 5 , 8 , 9 , 21 , 25
4			1
5			2
6			1 , 6 , 16
7			9
8			15
9			2
10			2 , 5 , 6 , 24 , 25
11			2 , 3 , 4 , 6 , 7 , 8 , 13 , 19 , 27 , 36 , 37 , 38 , 49 , 52 , 57 , 58 , 59 , 63 , 68 , 76 , 77 , 79 , 89 , 119
12			6 , 31
13			1 2 32 11 12 12 23
14			1 2 5 11
15			11
16			7 8
17			4 , 6 , 9
18			1 , 2 , 4 , 6 , 7
19			2 , 6 , 7 , 13 , 16

서울시 차원의 문제점

- 서울시 환경보전계획인 녹색서울계획(1996-2005)의 유명무실화
- 법정 환경계획인 환경보전계획은 구체성이 결여되어 그 계획적 위상이 매우 낮은 반면, 시정계획상의 환경분야 계획은 법상 계획이 아님에도 불구하고 가장 강력하고도 우선성 높은 환경계획이 되고 있음
- 시정 4개년계획 중 환경분야 계획과 서울의제 21의 내용이 유사함에도 불구하고 시정계획은 엄격하게 관리되고 평가되는 데 비하여 서울의제 21은 제대로 관리되지 못하고 있음
- 각종 도시개발사업에 대해 계획단계에서 환경성 내지 지속가능성을 적극 반영시키기 위해 지속가능성 평가 제도가 도입되었으나 관련부서의 이해와 인식 부족으로 제대로 정착되지 못하고 있음

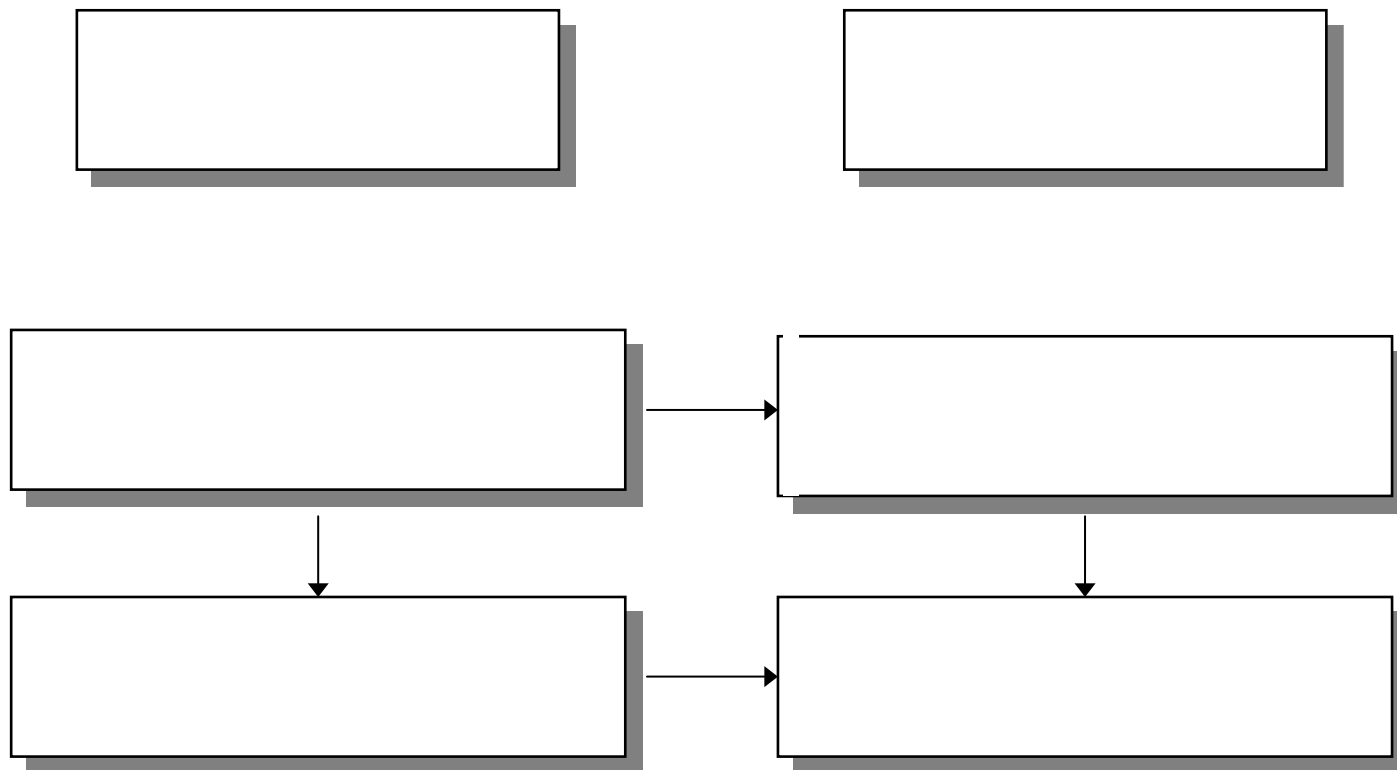
IV . 환경계획과 도시계획 연계

환경 계획과 도시계획의 관계

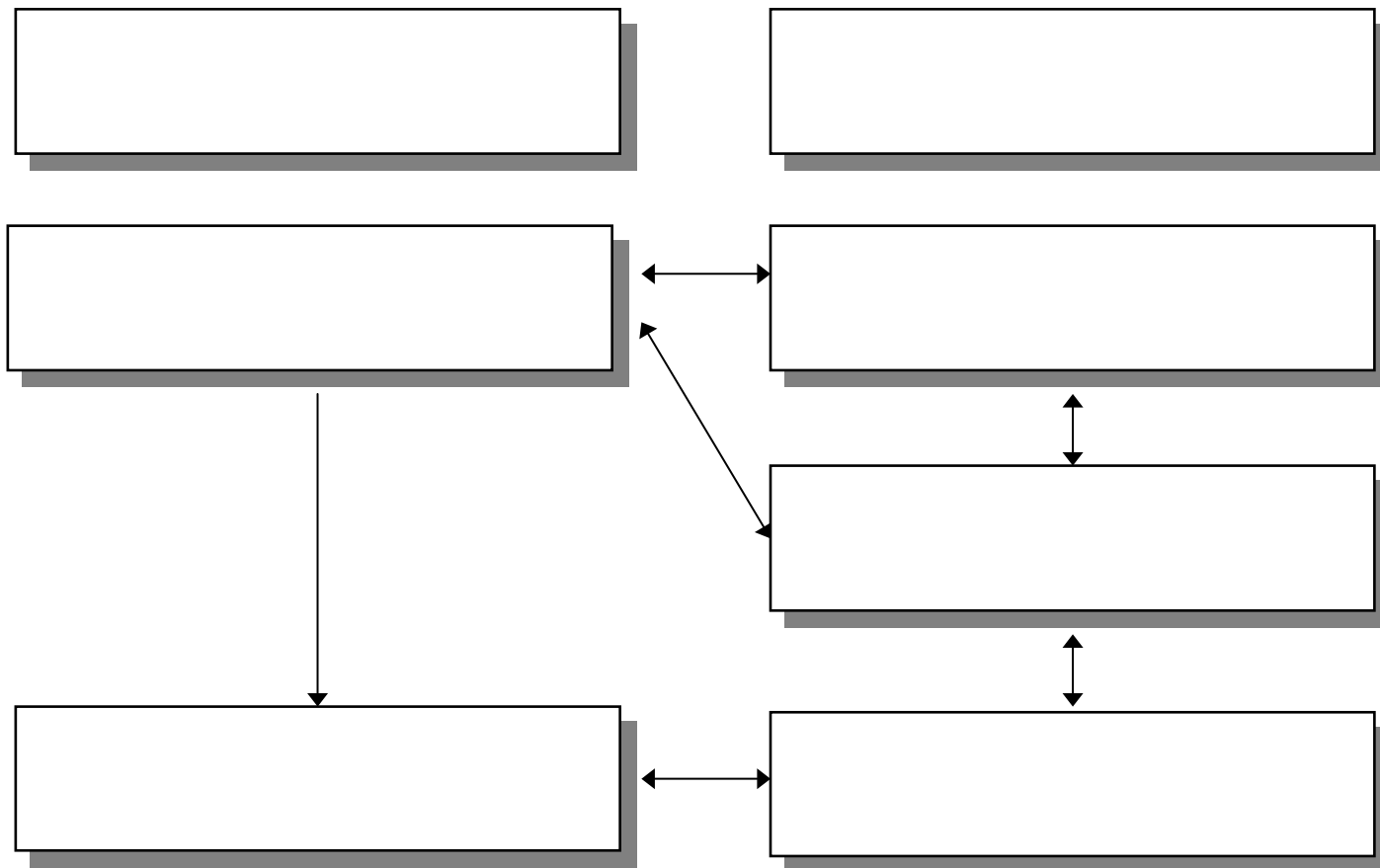


환경 계획과 도시계획 연계 대안 1

1



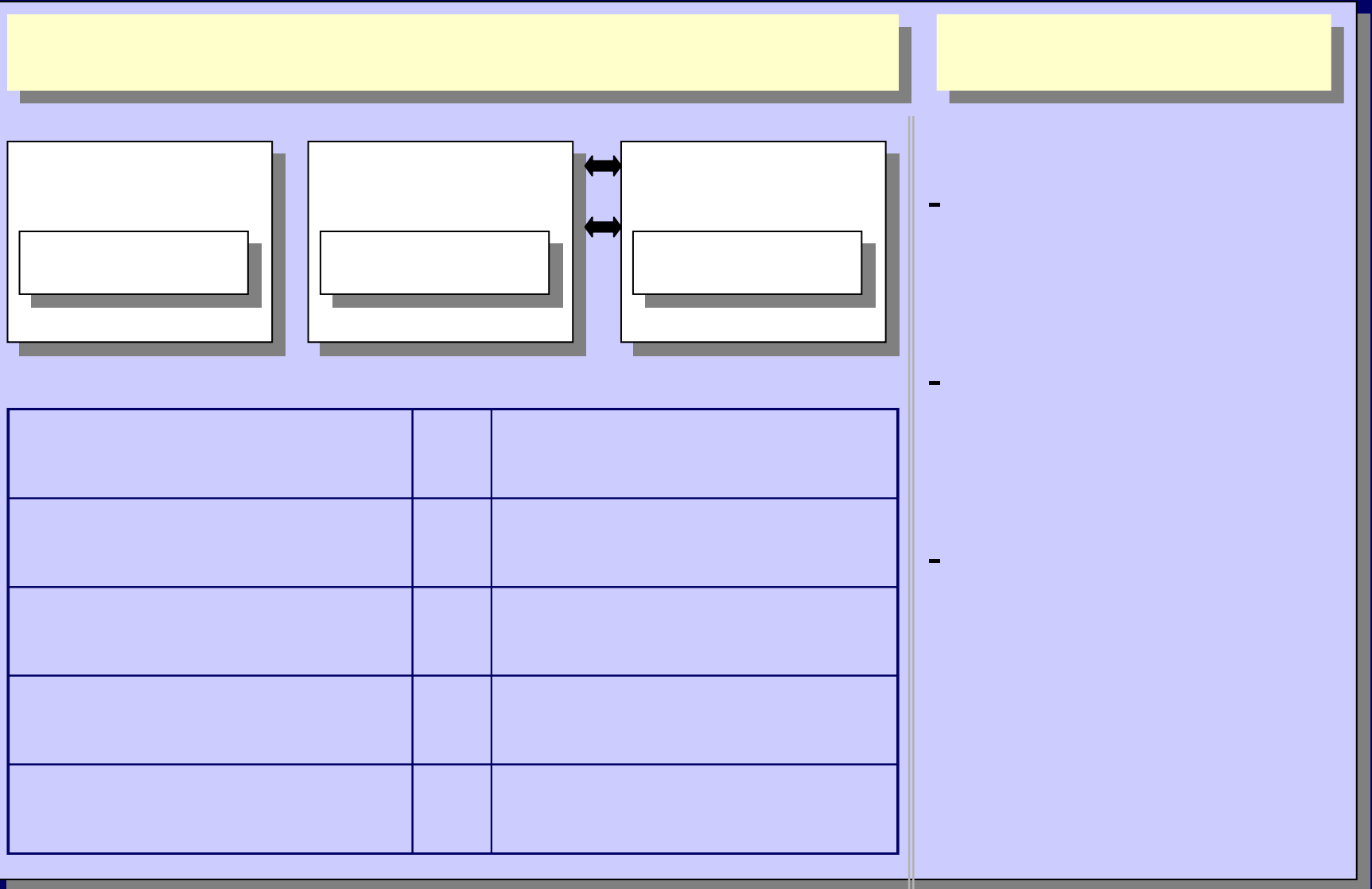
2





V. 외국사례

독일의 도시계획과 환경계획 통합



영국의 개정 지방자치법에 의한 공동체 계획

모든 지방정부의 지속가능한 지방 발전계획 수립 의무화

- 지방자치법 개정(2000)을 통한 공동체 계획 수립 의무화
- 공동체 계획은 모든 이해관계자의 참여를 통한 지방의 지속가능한 발전계획
- 지방의제 21의 법적, 제도적 근거가 마련된 것으로 이해됨
- 공동체 계획을 통해 도시계획과 환경계획의 자연스러운 통합

네덜란드 ROM과 도시환경 프로젝트

토지이용계획과 환경계획의 연계성 제고 정책

- 지역차원 : ROM(공간계획과 환경계획을 의미함)
- 도시차원 : 도시환경사업(City and Environment Project)

도시환경 프로젝트

토지이용계획과 환경계획의 연계를 위한 3단계 접근방법

- 제1단계 : 초기단계에서부터 환경문제 해결에 나서기
(도시계획가와 환경계획가의 동시 참여)
- 제2단계 : 창의적 해결
- 제3단계 : 규칙의 완화
(1, 2단계가 효과가 없을 경우 엄격한 제한하에 시행)

알보그 서약

알보그 현장 선언 10주년 기념 “알보그 +10”(제4차 유럽 지속가능한 도시회의)에서 알보그 서약 채택

- 알보그 10대 서약 (10 Commitments)

자연자원, 책임있는 소비와 라이프스타일, 교통, 지역경제, 도시계획 및 설계, 사회적 형평과 정의, 건강, 굿 거버넌스, 지속가능성 관리 및 평가, 지구환경보호를 위한 국제협력

- 알보그+10의 의의

지방자치단체 차원에서 도시계획과 환경계획 통합의 계기

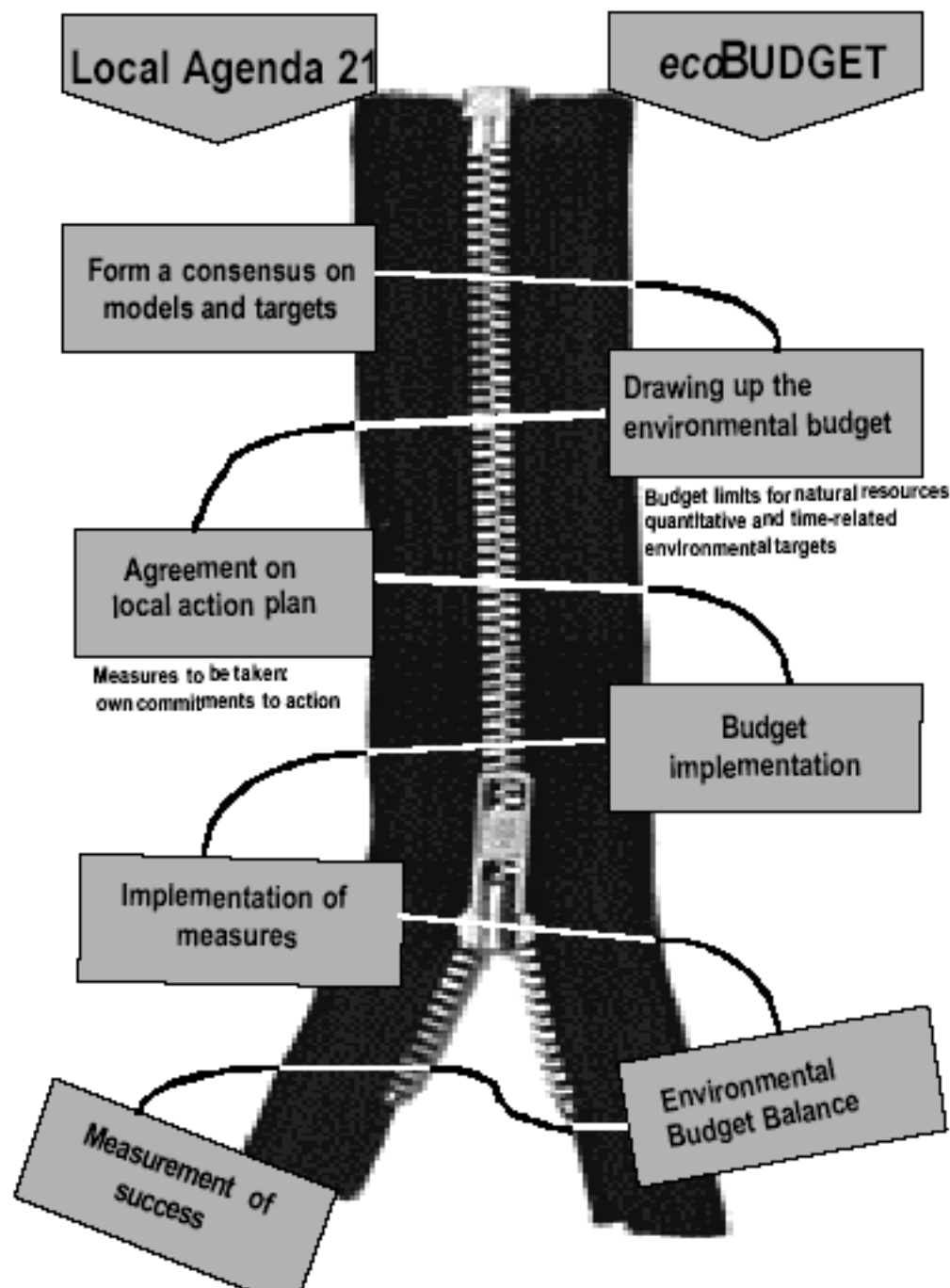
생태예산 제도

지방자치단체 환경관리를 위한 새로운 체계

- 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 통제

생태예산제도의 기대효과

- 서울의제 21에 제시되어 있는 지표들의 집행 및 관리 수단
- 환경적 측면과 경제사회적 측면의 통합관리 가능
- 모든 이해관계자의 적극적인 참여 유도
- 지표 선정 및 갱신에 필요한 각종 근거 제공





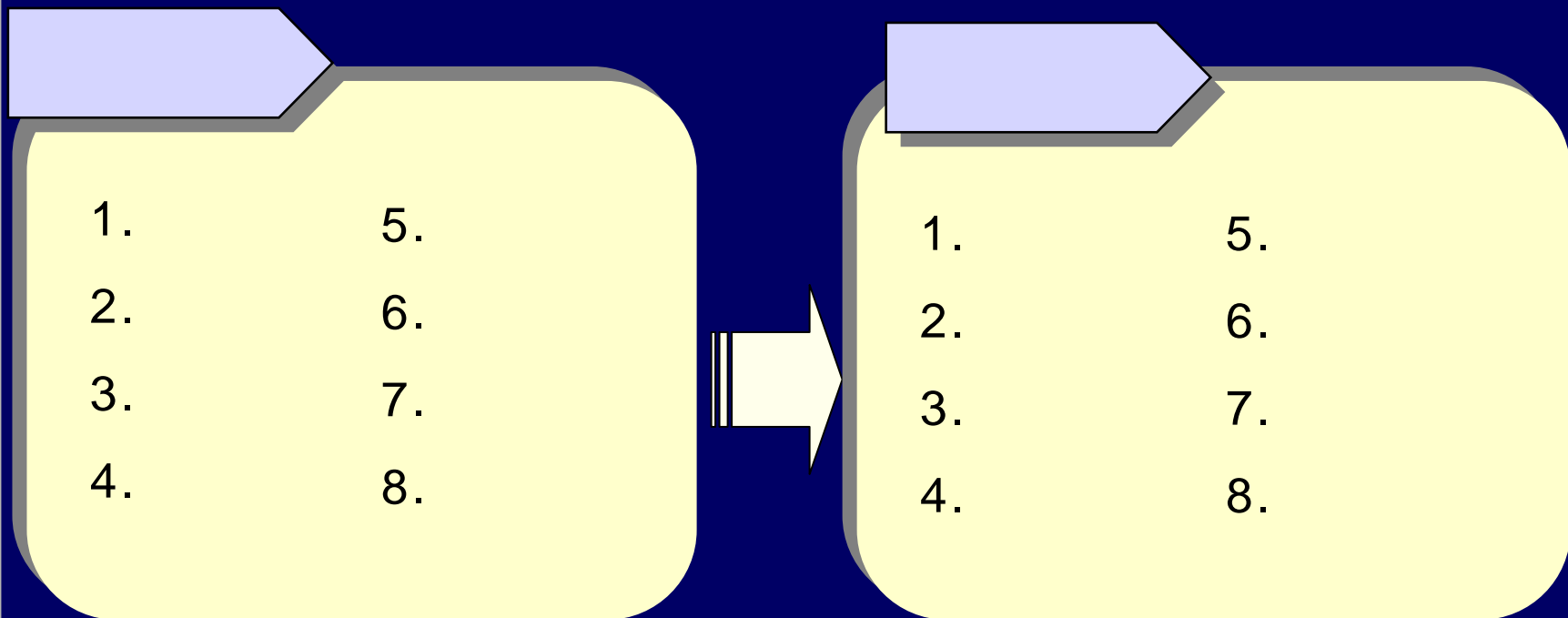
VI. 정책 건의

서울의제 21 수정

- 수정기간 : 2004. 9 - 2005. 1
- 주 관 : 녹색서울시민위원회
- 기본방향

- 1) 시 주요시책 및 과제를 서울의제 21과 연계
- 2) 시 국 단위 업무중심으로 시정 전반의 지속가능성 의제 설정
- 3) 시민의 일상생활 관심사항과 기업의 환경 이슈 고려

시정책과 환경여건 변화 등을 고려한 행동분야 재설정



VI 서울의제 21 수정 추진체계

8개 수정분과위(토론과 합의) : 분야별 수정안 마련

총괄위원회 : 수정분과위 작업내용 조정

서울시 실국 의견 수렴 및 시민공청회 : 의견수렴

녹색위 전체회의(시장, 시민대표, 기업대표 간담회) : 수정안 확정



서울의제 21 선포

운영상의 개선방안

- 도시계획과 환경계획 양자 공히 환경문제를 경제, 사회, 환경이 통합된 “지속가능성”의 문제로 인식해야 함
- 개발계획의 초기단계에서부터 도시계획가와 환경계획가를 모두 참여시키는 한편 지역주민과 기업의 의견을 수렴함
- 도시계획부서와 환경계획부서간 순환근무제 도입 검토

제도적 개선방안

- 모든 환경관련 자료와 정보를 공간화시키는 것을 제도화하며 이를 위한 기반을 구축함
- 환경계획과 도시계획 공히 장소특정적이며 지역적 맥락을 중시하는 “맞춤형 종합계획”이 되어야 함
- 법정계획인 환경보전계획뿐 아니라 지방의제 21과 시정4개년 계획 중 환경분야 계획도 지방환경계획으로 인정하고 3자간 내부적 통합과 연계성을 높여야 함
- 장기적으로 환경보전계획의 하위개념으로서의 “환경관리계획”을 새로이 수립하는 방안 강구

법적 개선방안

- 도시계획 관련법과 환경계획 관련 법에서 각자의 우선성을 규정하는 상충 조문에서 “우선한다”라는 용어를 삭제하거나 이 용어를 “관계부서와 서로 협의하여야 한다” 등으로 수정하여 양 계획간 연계 의무화 부여
- 국토계획법 제3조, 서울시 도시계획조례 제2조 등에 나오는 “환경적으로 건전하고 지속가능한 발전” 등은 지속가능성의 환경적 측면만을 강조하고 있으므로 수정 필요