

도시관리계획 환경성 검토 현황과 개선방안

- 서울특별시를 사례로 -

오충현

동국대학교 산림자원학과

I. 서론

지난 2000년 도시계획법이 전면 개정되면서 도시계획에 대한 환경성 검토 제도가 도입되었다. 법에서 환경성 검토를 의무화한 취지는 도시계획이 환경에 미치는 영향이 큰 점을 감안하여 계획의 초기단계부터 물리적, 사회·경제적 여건과 함께 환경성을 검토함으로써 종합적으로 계획의 타당성을 판단할 수 있도록 하기 위함이었다(건설교통부, 2000). 이 제도의 도입은 1990년대 이후 논의되어온 환경친화적인 도시계획을 실질적으로 추진할 수 있는 중요한 전기가 되었다. 이 제도는 2002년 도시계획법과 국토이용관리법이 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'로 통합되면서 새로 제정된 법으로 승계되었다. 또한 과거의 도시계획을 도시기본계획과 도시관리계획으로 세분함에 따라 그 명칭도 '도시관리계획에 대한 환경성 검토'로 변화되었다(오충현, 2002).

하지만 도시관리계획 환경성 검토는 도입 의도와는 달리 실질적인 검토 수단의 미비 및 그 중요성에 대한 인식 부족 등으로 일부 형식적으로 시행되고 있다는 비판을 받고 있다(최영국 등, 2002). 이런 점에서 제도 도입 후 그 시행 현황을 살펴보고 문제점을 분석하여 개선대안을 마련할 필요성이 있다. 본 연구는 이런 필요에 따라 도시관리계획 환경성 검토 제도의 시행현황을 분석한 후 이를 바탕으로 앞으로의 개선방향을 제시하는 데 연구의 목적이 있다.

II. 연구방법

본 연구는 서울시를 대상으로 하였다. 도시관리계획 환경성 검토에 대한 근거, 검토 항목, 검토 방법 등은

건설교통부와 서울시에서 발행한 관련 법령자료집을 근거로 분석하였다. 환경성 검토 시행내용은 서울시의 '도시계획 환경성 검토 지침'이 시행된 이후인 2001년부터 2002년까지 2년 동안 서울시 도시계획위원회에 상정된 안건을 대상으로 하였다. 실행내용에 대한 분석은 2년 동안 입안된 안전중 각 유형별로 3건씩을 임의 선정하여 분석하였다. 분석은 서울시 기준을 바탕으로 항목별 정량적 검토비율, 검토결과와 반영 여부 등을 확인하는 방법으로 시행하였다. 환경성 검토 제도의 개선방향은 법령자료 및 시행 사례 분석결과를 바탕으로 검토하였다.

III. 결과 및 고찰

1. 환경성 검토 방법

현재 시행되는 도시관리계획에 대한 환경성 검토는 자연환경과 생활환경으로 구분하여 시행된다. 전자는 자연·경관·주요 동·식물과 비오톱의 보전·복원·개선을 검토하고, 후자는 휴양·여가공간의 확보 및 물리적 환경의 개선이라는 관점에서 검토한다. 환경성 검토는 항목별로 환경영향·저감방안 등을 종합적으로 검토하고 그 결과에 따라 필요한 경우 환류·조정을 거쳐 환경적으로 건전한 도시관리계획 안을 수립하도록 하고 있다.

서울시에서는 건설교통부의 도시계획 수립 지침을 근간으로 '서울특별시 도시계획 환경성 검토 지침'을 별도로 정하여 시행해오고 있다. 서울시의 지침은 건설교통부의 지침을 적용하되, 세부적으로 검토서 작성·검토 기준·협의 방법·도시계획위원회 상정안건 작성 방법 등에 대한 구체적인 기준을 제시하고 있다(서울특별시, 2003). 서울시 기준 중 특별한 것은 비오톱지도

를 환경성 검토에 적용하여 도시관리계획 시행에 따른 비오름 유형 및 평가등급 변화에 대한 대책을 마련하도록 하고 있는 점이다.

2. 환경성 검토 시행 현황

서울시의 도시관리계획 환경성 검토 현황은 2001년부터 2002년까지 2년 간의 자료를 바탕으로 분석하였다. 현황 분석 기초자료는 서울시 도시계획위원회의 안전 상정 자료집을 활용하였다. 2001년부터 2002년까지 도시계획위원회에 상정된 안전 중 2001년에는 9건의 상정 안전에 환경성 검토서가 첨부되지 않았고, 2002년에는 환경성 검토서가 첨부되지 않은 안전이 한 건도 없어서 현황상으로는 환경성 검토 제도가 2000년 제도 시행후 3년 이내에 완전하게 정착된 것으로 보여진다.

도시관리계획의 유형별 입안 현황을 살펴보면 도시 기반시설과 관련된 안전이 가장 많았고(197건), 다음으로 지구단위계획 관련 안전(185건)이며, 지역·지구·구역과 관련된 안전이 62건으로 가장 적었다. 검토 결과 서울시 지침에 의해 정량적인 검토가 가능한 환경성 검토의 최소비율은 54.5%로 분석되었다. 도시관리계획의 유형은 서울시 도시계획위원회에 상정하는 유형을 기준으로 용도지역·지구·구역 분야, 지구단위계획 분야, 도시기반시설 분야, 재개발 분야의 4가지로 구분되었다. 도시관리계획의 유형별로 환경성 검토 시행내용을 분석해 본 결과 정량적 검토 비율은 16.8%로 나타났다. 이 결과는 서울시 환경성 검토 지침의 최소 정량검토 가능 비율인 54.5%나, 유형별로 선정된 안전의 정량검토 가능비율인 44.5%에 크게 미치지 못하는 비율이다. 이것은 정량적 검토가 가능한 항목들 중에서도 이를 시행하지 않은 경우가 많다는 것을 의미한다.

도시관리계획 유형별로 정량평가를 시행한 비율을 살펴보면 도시기반시설(33.3%)>재개발(19.8%)>지구단위계획(13.9%)>용도지역·지구·구역(0.0%) 순으로 나타났다. 실제 평가결과와는 달리 정량적 검토가 가능한 비율은 재개발(58%)>도시기반시설(50%)>지구단위계획(36.1%)>용도지역·지구·구역(33.3%) 순으로 나타났다. 이 결과에서 건축계획 등과 같이 구체적인 토지이용계획이 수반되는 유형일수록 정량평가 비율이나 정량평가 가능비율이 높아짐을 알 수 있다. 반면 구체적인 건축계획이 수반되지 않는 용도지역·

지구·구역에 관한 계획은 구체적인 정량평가 자료 습득이 곤란하여 정량적인 검토 비율이 낮고, 경우에 따라서는 평가항목을 선정하는데도 어려움이 있는 것으로 나타났다. 정량적 검토비율과 환경성검토 내용의 도시관리계획 반영비율을 상호 비교한 결과 반영비율은 재개발(46.0%)>도시기반시설(33.3%)>지구단위계획(13.9%)>용도지역·지구·구역(0.0%)의 순서로 나타나 정량적 검토 비율이 높을수록 환경성 검토 결과를 도시관리계획에 반영하는 비율도 높은 것으로 분석되었다. 검토항목의 수를 정량적 검토비율 및 반영비율과 비교 분석한 결과 검토항목의 수는 재개발(5.3)>지구단위계획(4.3)>도시기반시설(1.7)>용도지역·지구·구역(0.3)의 순서로 나타나 정량검토 비율 및 반영결과와 다소의 차이 있었지만 검토항목의 수가 많은 수록 정량적 평가비율이 높고, 검토 결과를 도시계획에 반영하는 비율도 높은 것으로 분석되었다. 다만 서울시 지침에서 제시한 도시관리계획 환경성 검토 항목이 총 11개 분야임에도 불구하고 재개발의 경우를 제외하고는 대부분 과반수에도 미치지 못하는 항목만을 검토하고 있어 형식적인 검토 가능성이 높고, 환경성 검토 항목의 선정에도 문제가 있는 것으로 나타났다.

IV. 결론

건설교통부와 서울시의 환경성 검토 지침 및 실제 시행사례를 바탕으로 환경성 검토 제도의 문제점을 분석해 본 결과 다음과 같이 문제점 및 개선방안을 도출하였다.

1. 계획 위계별 평가항목 및 기준 마련

도시관리계획은 지역의 변경이나 세분화와 같은 넓은 개념의 도시관리계획과 지구단위계획중 특별계획구역 지정 등과 같이 매우 구체적인 계획을 모두 포괄하는 개념이다. 따라서 도시관리계획 환경성 검토가 구체적인 사업시행에 대한 검토가 아닌 '계획 환경성 검토'라고 하는 특성을 가지고 있다는 점을 인정한다고 해도 보다 체계적이고 실질적인 환경성 검토를 시행하기 위해서는 도시관리계획의 위계별 특성에 적합한 평가항목 및 기준이 마련되어야 한다.

2. 정량적 지표 개발

형식적인 환경성 검토를 지양하기 위해서는 평가지표를 가능한 정량화 하는 작업이 필요하다. 그 동안 서울시의 환경성 검토 시행 내용을 분석한 결과 검토요소의 정량화는 검토의 질을 높이고, 검토결과를 구체적으로 계획에 반영하는데도 큰 역할을 하는 것으로 나타났다.

3. 기초자료 구축

환경성 검토를 정량화하기 위해서는 비오름지도, 토지이용현황도 등과 같은 다양한 기초자료의 구축이 필요하다. 현재 서울시에서 사용하는 검토 지표 중 일조, 경관, 바람 등은 이론적으로는 정량화가 가능하지만 정량화를 위한 기초자료가 부족하여 정량적인 검토를 시행하지 못하는 경우가 많이 있다. 따라서 환경성 검토 및 체계적인 도시관리를 위해서는 다양한 기초자료의 구축 및 이들 자료의 주기적인 갱신작업이 필요하다.

4. 검토서의 작성 및 협의체계 확립

도시관리계획 환경성 검토서는 환경영향평가와는 달리 작성에 대한 특별한 자격제한이 없다. 따라서 환경성 검토서가 부실하거나 전문성이 없이 작성될 수 있는 개연성이 매우 높다. 또한 작성된 검토서를 협의하는 기관 등을 정하는 규정이 없어서 부실하게 작성된 환경

성 검토서를 체계적으로 검토하여 보완할 수 있는 체계가 마련되어 있지 못하다. 이런 문제점들은 이 제도가 당초 취지와는 달리 친환경적인 도시관리계획의 입안에 도움을 주지 못하고, 오히려 제도 자체를 유명무실하게 만들 수 있는 원인이 될 수 있으므로 이에 대한 개선방안 마련이 필요하다.

도시관리계획에 대한 환경성 검토 제도는 아직은 익숙하지 않은 새로운 제도이다. 이 제도가 정착하기까지는 앞으로도 많은 제도개선과 시행방법의 개발이 필요하다. 환경영향평가가 국내에 도입되어 독립적인 법체제로 독립하기까지는 20년이 넘는 긴 시간이 소요되었다. 도시관리계획에 대한 환경성 검토 제도 역시 앞서 제시한 개선방안들을 바탕으로 지속적으로 개선되어 나간다면 환경친화적인 도시관리계획 수립에 큰 도움이 되는 제도로 발전되어 나갈 수 있을 것으로 기대된다.

인용문헌

1. 건설교통부 (2000) 도시계획·지구단위계획 수립 지침. 건설교통부, pp. 75-80.
2. 건설교통부 (2003) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 관련 지침, pp. 175-182.
3. 서울특별시 (2003) 도시관리계획 환경성 검토 및 토지적성평가 업무 편람, pp. 7-36.
4. 오충현 (2002) "우리나라 도시생태계 평가제도 고찰" 「한국환경생태학회지」 16(2): 188-194.
5. 최영국, 이승복, 박인권, 김현수, 변병설 (2002) 국토계획과 환경계획 체계의 연계방안 연구. 국토연구원, pp. 38-40
6. 환경부 (2001) 친환경적인 도시계획을 위한 환경성 검토 협의 업무 편람, pp. 23-57.