

지방분권화시대에서의 환경우위의 도시환경법정책

박수혁*

〈 차례 〉

- I. 서론
- II. 도시환경법체계
- III. 도시환경문제에 대한 새로운 관점으로서의 건물환경
- IV. 도시 건물환경의 과제와 도시법
- V. 도시의 자연환경과 도시법
- VI. 대기오염과 도시계획
- VII. 도시환경을 개선하기 위한 도시법정책
- VIII. 결론

I. 서론

서울은 인구 천만명이 살고 있는 대도시이다. 그럼에도 불구하고 그 비대해지는 규모에 반비례하여 시민들의 삶의 질은 개선되지 않고 있다. 이러한 상황의 가장 큰 원인은 도시 환경의 문제에서 찾을 수 있다.

오늘날 도시 중심부에 마치 섬과 같이 고온지역이 집중하는 열섬(Heat Island)현상이 심각하게 나타나고 있다. 이러한 열섬현상으로 최저 기온의 상승에 많은 영향을 주어서 불쾌한 열대야가 증가하고 있다. 최근에는 도시중심부에서 자주 발생하는 집중호우가 새로운 도시형 수해를 야기시키고 있는데, 이것도 열섬현상에 기인하고 있다고 한다. 이와 같은 열섬현상은 도시에서의 새로운 환경문제로 부각되고 있다.

열섬현상의 원인은 도시지표면의 열수지(熱收支)의 변화에 있다. 도시에서 여러가지 활동이 집중됨에 따라 에너지 소비가 증대되고, 인공적인 열배출이 증가하고 있다.

이와 같이 열섬현상은 도시에 인간활동이 집중된 이래 도시개발의 형태, 건축물이나 도

* 서울시립대 교수

시시설의 제작방식 등이 상호작용을 일으켜 발생한다고 할 수 있다. 즉, 열섬현상은 도시의 공간구성이 환경문제를 발생시키는 요인인 점을 명확히 보여주는 예이다. 열섬현상에 의한 도시의 온난화를 완화하기 위하여 도시의 구조를 변경해나갈 필요가 있으며, 그렇기 때문에 현재의 도시공간구성을 규정하고 있는 도시법을 논구하여 이를 개선해 나갈 필요가 있다.

한편, 도시화의 진행은 숲이나 농지 등의 녹지대를 감소시킴으로서 지표는 건물이나 포장으로 뒤덮이고 있다. 그 결과 지표로부터 증발되는 열이 감소하고, 그 결과 지상의 열은 그대로 잔류한다. 나아가 빌딩의 벽면은 일사(日射)를 여러차례 반사시킴으로서 고밀도의 도시 구조는 통풍이 차단되어 온도상승을 부추기게 된다.

그밖에 도시기후(urban climate)는 주변과 다른 독특한 양태를 띤다. 그 자체로 하나의 개념. 열 소비, 오염물질, 도로포장, 녹지 감소 등은 최저 기온 상승, 습도 감소, 안개인수 증가 등을 낳는다. 대도시 도심은 교외에 비해 4~5도 이상, 인구 20만명, 도시는 3도 정도 고온의 현상을 가져온다.

이 글에서는 열섬현상에서 찾아볼 수 있는 것과 같이 현재의 도시환경문제의 근저에 위치하고 있는 도시공간의 과제를 해결함으로써 현재의 도시법의 문제점을 지적하고, 그 해결방안을 모색하고자 한다. 그리고 도시환경을 개선하기 위하여 도시법이 나아가야 할 방향에 대하여도 검토하고자 한다.

II. 도시환경법체계

우리나라 대도시의 상징인 수도 서울시의 현행 도시환경법의 법체계는 헌법 제35조를 비롯하여 환경정책기본법 등 많은 법률과 지방자치단체의 조례로 체계화 되어 있다¹⁾.

현행 서울시의 조례로는 환경관련 분야에 서울시환경기본조례, 자연환경보전조례, 가로수조성및관리조례, 도시공원조례 및 폐기물관리조례 등이 제정되어 있다. 또 도시계획 관련 조례로는 서울시도시계획조례과 도시개발조례 등이 있다. 그밖에 주택관련 조례로 서울시건축조례, 주택조례와 한옥지원조례 등이 제정되어 있다. 이와같이 대도시 서울에는 도시가 안고 있는 여러 가지 문제에 대응하고자 많은 조례가 제정되어 있다.

1) 이에 관하여는 박수혁, 지방화시대에 있어서의 우리나라의 환경법 정책, 환경법 연구 제 18권(1996) 104면 이하; 홍준형, 21세기 지방화시대의 자치환경법정책, 환경법연구 제 21권(1999) 47면 이하 참조 바람.

Ⅲ. 도시환경문제에 대한 새로운 관점으로서의 건물환경

최근 국내외의 대도시를 중심으로 도시의 공간구성이 변화함에 따라 많은 환경문제가 발생하고 있다. 전통적인 환경법체계에서는 그 연구대상으로 대기오염, 소음, 수질오염과 같이 매체의 물리적 성질에 따른 분류, 또는 산업공해, 자동차공해와 같이 원인에 따른 분류방법을 채택하여 왔다. 이러한 전통적인 분류방법은 명확하게 드러나는 오염현상에 따른 피해를 개선하거나, 또 책임의 원인을 밝히는 데 중점을 둔 것으로 공해법제에서 유효한 방법이었다. 그러나 이러한 전통적인 환경문제에 대한 대책과 더불어 새롭게 제기되고 있는 대책이 건축물을 비롯한 인공물에서 발생하는 환경문제에 대한 관점이다. 즉, 최근들어 자연환경(Natural environment)에 대하여 건물환경(Built environment)이라는 관점이 새롭게 제기되고 있는 것이다.

건물환경이란 건축물이나 도시시설 등 도시에 존재하는 여러 인공적 구조물을 형성하는 환경을 말한다. 자연환경과 건물환경은 한편으로는 대치되며, 다른 한편으로는 상호보완하는 환경의 하위개념으로 볼 수 있다. 도시에서는 건축물 등 인공적 구조물이 어떻게 공간을 구성하고 있는가에 따라 직접적으로 도시주민의 생활의 질을 규정할 뿐만 아니라 역사적 건축물, 문화적 시설, 거리와 그 밖의 경관의 배치에 따라 도시의 문화적이고 사회적 환경을 형성한다. 결과적으로 지금까지 도시계획, 도시구조를 환경으로 인식하고자 하는 측면이 미약했다는 점에서 건물환경에 대한 관점이 새롭게 등장한 배경을 찾아볼 수 있다.

선진국의 구체적인 예²⁾를 들어보면, 미국 뉴욕시³⁾에는 인공건축물에 대한 환경영향평가 항목에 토지이용이나 밀도, 규모, 근린시설의 성격, 도시디자인, 사회경제적 영향, 인프라나 공공시설에의 영향 등이 포함되어 있다. 우리나라에서는 토지이용이나 용적, 밀도 등과 같은 항목은 「도시계획결정」 시에 고려되어야 항목이지만, 환경영향평가의 항목으로는 다루지 않고 있다. 물론, 도시계획과 환경영향평가의 분류방법에 차이가 있지만, 도시계획이 주민의 생활의 질에 미치는 영향을 고려하면 생활환경으로서의 도시계획이라는 관점은 매우 중요하다고 할 수 있다.

매우 광범위하고 복합적인 현대의 도시환경문제를 생각할 때, 생활환경으로서의 도시계획이라는 관점을 고려하여 도시의 구조물과 환경의 관계에 주목하고, 그 대상을 재구성해

2) 이에 관하여는 박수혁, 현대도시법의 형성역사와 발전(미, 영, 독, 불의 경우를 중심으로), 도시과학논총(제24권), 서울시립대 도시과학연구원, 289면 이하 참조

3) City of New York, 『City Environmental Quality Review, Technical Manual』(1993)

볼 필요가 있다. 즉, 현대 도시법정책의 궁극적인 목표는 「현재와 미래의 도시주민의 생활의 질을 확보하는」 것이며, 이러한 관점에서 필요한 환경조건을 정비해 가는 것이 오늘날의 과제이다. 도시환경을 도시주민의 건강을 유지한다고 하는 최저조건을 확보가 아니라 현재와 미래 세대의 도시주민이 문화를 유지·창조하고, 생활의 질을 향유할 수 있다고 하는 환경조건을 창조·보전의 문제로서 파악하는 점에 현대 도시환경의 의미가 있다고 생각하기 때문이다.

도시주민의 생활의 질을 확보하고, 이것을 미래에 향하여 확보하기 위한 도시환경조건을 생각하면 지금부터 해결해야 할 도시환경의 과제는 다음과 같다.

① 건물환경의 개선

도시환경에 있어서 인공적 구조물이 만드는 환경은 도시주민의 생활의 질을 크게 좌우한다. 양호한 건물환경을 형성하는 요소는 양질의 건축물·적절한 규모나 밀도·도시의 개성을 나타내는 역사적·문화적 구조물 등으로 형성된다. 그러나 서울을 비롯한 한국의 대도시에서는 건축물이나 공공시설이 주민의 생활의 질을 저해하고 있는 현상이 발생하고 있다. 지금까지 환경보전대책에는 건물환경에 대한 관점이 빠져있는 것이나 다름없기 때문이라고 할 수 있다.

② 자연환경의 보전·회복

오늘날 대도시 내에서는 공원이나 녹지 등 공공장소(open space) 확보가 결정적으로 중요함과 동시에 교외에 있어서의 농지나 뒷산 등 보다 자연스럽게 접근할 수 있는 가까운 산림 등의 보전이 중요한 과제이다. 이러한 자연환경은 도시공간의 질을 향상시키는 중요한 요소임과 동시에 오염이나 지구온난화 등을 완화하는 역할도 하기 때문에 그 보전·회복은 도시환경의 질에 크게 공헌한다는 점에서 중점적인 대책이 필요하다.

서울의 녹지는 주로 산림과 개발제한구역으로 되어 있다. 산림은 대부분 도시계획상 공원과 개발제한구역으로 지정되어 있고, 산림면적은 157.58km²으로서 행정구역의 26.02%를 차지하고 있으며, 시민 1인당 산림면적은 15.25m²이다. 산림은 사유림이 49.4%, 국공유림이 50.6%를 차지한다. 개발제한구역은 시민의 건강한 생활환경을 확보하기 위하여 '71년에 지

정한 것으로 면적은 166.19km²로서 임야 109.70km², 농경지 22.83km² 및 기타 등으로 구성되어 있다.

이러한 상황에서 서울시는 지역적 특성 등을 감안하여 1999년 3월에 자연환경보전조례를 제정하였다. 그러나 현재 이루어지고 있는 도시개발정책은 지금까지 산림이나 농지 등의 녹지대를 감소시켜가며 개발을 진행시켜 왔으며, 이러한 현상을 도시계획법제도가 방조하여 왔다고 볼 수 있다.

서울시의 공원면적은 158.13km²로 행정구역면적의 약 20.12%를 차지하고 있다.⁴⁾ 그러나 공원녹지의 76%이상이 외곽지역에 편중되어 있어 생활주변에서 시민들이 여가 휴식장소로 활용할 수 있는 공간이 크게 부족하고, 특히 도심지 내 녹지량이 절대 부족한 실정이다.

③ 환경오염에의 대응

환경오염의 문제는 전통적인 환경분야의 핵심부분이며, 인간의 도시생활의 기반으로서의 기본적인 환경조건을 유지하기 위하여 빠뜨릴 수 없는 요소이다.

그렇지만 대기오염이나 수질오염 등 오랜 과제였음에도 아직 해결이 어려운 문제가 많다. 오히려 오염원인의 복합화나 유해화학물질 등 새로운 오염원인물질의 발견, 과거의 오염물축적에 대한 대응 등 문제는 복잡해지고 그 대응이 점점 어려워지고 있다. 즉, 자동차 공해와 같은 문제는 도시구조의 문제와 밀접하게 관련되며, 배출규제만으로는 그 해결이 곤란하기 때문에 토지이용규제나 도시계획적인 관점에서의 대책도 아울러 요구되고 있다. 정부는 팔당호 등 서울 상수원 수질개선을 위해 한강수계상수원수질개선및주민지원에관한 법률을 99년에 제정한바 있다. 그럼에도 불구하고 서울의 상수원인 팔당댐의 BOD는 90년의 1.0ppm에서 97년의 1.5ppm으로 악화⁵⁾되는 등 문제가 개선되지 않고 있다.

④ 폐기물과 자원의 문제

대도시는 항상 도시주민의 생활과 밀접하게 관련된 문제로서 폐기물을 어떻게 처리할 것인가라는 과제에 직면하고 있다. 폐기물정책과 관련하여 중앙 정부적인 차원의 대응이

4) 서울의 환경, 2003년 환경백서, 215면

5) 이에 관한 상세는 서울의 환경(2003환경백서) 93~115면 이하 참조

지연됨으로서 지방자치단체가 자체적으로 대책을 수립·시행하기도 하였으며, 도시생활이나 산업방식을 고려한 대책들이 여러 곳에서 시행되고 있다. 그러나 여전히 폐기물 처리를 위하여 수면이나 계곡을 메움으로써 도시주변의 귀중한 자연환경이 유실되는 등 문제는 계속되고 있다.

서울에서 발생하는 폐기물, 특히 생활폐기물은 95년 종량제 실시와 98년의 IMF 경제상황으로 1일 평균 1천 내지 2천여 톤이 감소했으나, 그 후 증가추세를 보이다가, 2002년에는 1일 평균 12,052톤이 발생되고, 그 중 5,852톤은 재활용, 775톤이 소각, 5,425톤이 매립되었다⁶⁾. 이와 같이 특히 서울과 같은 대도시에서 발생하는 폐기물문제는 발생량이 많은 문제뿐만 아니라 재활용, 재사용 등이 미흡한 수준에 머무르고 있다는 문제가 있다.

⑤ 도시온난화에의 대응

서두에서 언급한 것과 같이, 도시의 온난화는 도시집중에 내재하는 문제로서 도시구조의 문제와 밀접하게 관련되고 있는 만큼 앞으로도 계속될 것으로 보인다. 지구온난화를 비롯한 지구환경문제에 대한 대응과 더불어 보다 진지한 대응이 요구된다⁷⁾.

2000년을 기준으로 서울의 에너지원별 소비구조는 유류의 경우 56,181천bbl(전국대비 9.5%), 연탄 223천톤(전국대비 3.6%), 도시가스 4,227천톤(전국대비 33.6%), LPG 10,483천bbl(전국대비 12.4%)이며, 부문별 에너지수요는 산업부문 10.9%, 수송 부문 34.9%, 가정·상업부문 60.1%, 공공·기타 부문 4.2%으로 가정·상업부문과 수송부문의 에너지 수요비중이 지속적으로 증가하고 있다. 2000년 기준으로 서울시의 이산화탄소배출량은 35,600천톤이다.

이같은 현안문제의 하나인 기후변화에 관한 서울시의 대책 중 특히 온실가스 배출을 줄이기 위한 서울시의 대책은 에너지, 자원 및 폐기물, 교통, 자동차오염개선, 자연환경보전 등 5개 대책, 40개 세부 프로그램으로 구성되어 추진하고 있지만 아직도 가시적인 성과가 나타나지 않고 있다.

이상과 같이 도시환경의 과제는 광범위하지만, 그 중에서 건물환경·자연환경과 관련된 많은 과제들은 도시공간의 구조적 문제와 직결되며, 그 밖의 문제에 대하여도 도시의 집

6) 서울의 환경(2003환경백서) 143면 참조

7) 박수혁, 환경법과 정책(2003년), 340면 이하

중의 규모와 형태가 커다란 원인이 되고 있다. 따라서 이하에서는 도시의 건물환경과 자연 환경을 주된 과제로 하여서 그 원인인 도시구조, 도시공간의 문제를 중심으로 도시법정책이 수행하여 온 역할에 대하여 검토하고자 한다.

IV. 도시 건물환경의 과제와 도시법

대도시의 건물환경은 자연적 환경 이외의 도시 내의 바람직한 공물관리이며, 대도시의 공간구성을 형성한다. 거주지나 일터, 그 밖의 활동이 이루어지는 장소의 형태에 의하여, 또 그 문화적·사회적 의미에 따라서 도시주민의 생활의 질이 결정된다. 이와 같은 건물환경에는 다음과 같은 과제가 부여되어 있다. ①부지의 세분화, ②과도한 용도의 혼재, ③과다한 밀도와 용적, ④공공공간의 부족, ⑤역사적·문화적 자원의 상실, 거리경관의 부재가 그것이다. 이러한 과제들이 해결되지 않는 한, 질 높은 도시공간은 바랄 수 없으며, 양호한 도시주민의 생활의 질을 확보하는 것은 어렵다. 이와 같은 과제들은 이전부터 도시법정책의 과제로서 그 해결을 위하여 여러 가지 법 또는 제도가 제정·시행되어져 왔지만, 여전히 많은 문제점들을 안고 있다. 이하에서는 위에 제시한 과제를 도시법과 정책의 관점에서 개관한다.

1. 부지의 세분화·협소화

1) 부지의 세분화에 따른 환경문제

우리나라 서울의 1인당 소유토지면적은 일관되게 감소하고 있다. 수많은 중소규모의 빌딩이 주변의 경관과는 상관없이 난립하고 있는 광경은 대도시뿐만 아니라 중소도시에서 나타나는 공통적인 경향으로 도시환경을 매우 저해하고 있다.⁸⁾ 이러한 중소빌딩의 난립은 ①빌딩의 바닥면적이 협소하여 공용면적이 작으며, ②엘리베이터 등의 설비효율이 나쁘고, ③면적이 협소하기 때문에 이후 사용용도의 변화에 대응할 수 있는 건축의 「여유」를 없게 함으로써 빌딩의 수명을 짧게 하고 있다. 즉, 집무환경·거주환경으로서의 문제뿐만 아니라 에너지나 자원의 문제 또, 경관 등 다양한 문제를 발생시키고 있다.

8) New York Zoning Resolution.

이와 같은 부지의 소규모화는 도시의 건물환경에는 치명적인 것이며, 이러한 경향은 지가의 상승과 더불어 계속될 전망이다.

2) 부지의 세분화와 도시계획

부지의 세분화를 방지하기 위한 대책으로서는 최소부지의 설정이다. 대표적인 예로서 뉴욕의 경우를 들어보면 조닝(zoning)에서는 단독주택의 최소부지면적은 지구에 따라 9500, 5700, 3800, 2850, 2375sq. ft와 규정하고 있으며, 소규모주택의 건축이 가능한 지구에서도 최저 2375sq. ft가 요구되고 있다. 또 부지를 분할하고자 할 때에는 허가를 받아야 하며, 그 장벽은 매우 높다. 이와 같이 부지의 세분화를 방지하기 위한 규제는 도시계획의 핵심부분으로 기능하고 있다.

2. 과도한 용도의 혼재

1) 과도한 용도에 따른 환경문제

공장이나 폐기물처리장과 같은 이른바 혐오시설에 의한 대기오염이나 수질오염이 주변 환경에 미치는 부하는 배출규제에 따라서 어느 정도 해결할 수 있다. 그렇지만 인접하는 건물이나 시설의 용도가 조화를 이루지 못하고 있는 점은 여전히 도시환경의 커다란 과제이다. 예를 들면, 도시의 경우 제조업의 입지가 어려워서 공장이 이전하거나 폐쇄됨으로써 공장용지가 전매되거나 용도변경 됨으로써 공장철거지에 아파트가 건설되는 경우가 그렇다. 이와 같은 경우에는 공장과 아파트가 인접하게 됨으로써 거주환경으로서는 바람직하지 않게 되며, 공장의 경우에는 소음 등에 대한 고충 등으로 인하여 조업 자체가 어렵게 된다.

2) 용도와 도시계획

토지이용의 용도간의 부조화에 관한 문제는 본질적으로 유클리드(Euclid) 판결에서 「Pig in the parlor」라고 규정한 것처럼 도시계획의 고전적 테마이다. 근대의 도시계획은 대응책으로서 토지이용에서의 용도순화를 진행시켜 왔다. 미국의 수많은 도시가 그 예라고 할 수 있다. 그러나 미국에서는 용도순화의 문제점으로서 생활의 편의 등을 감소시킨다는 지적이 있게 되어 현재는 기존의 용도혼합을 살린 도시계획이나, 이른바 복합용도개발을 하고 있다. 그러나 이와 같은 것들은 용도에 따라 양적인 측면이나 배치가 고려된 위에서의 혼합으로서 주로 주택과 근린상업·사무실의 복합인 주상복합 건물형태이다. 위에서 지적

한 대규모 상업시설이나 공장등의 용도와 주택의 병존과는 질적으로 다른 문제이다.

미국의 용도혼합은 도시에서의 지나친 용도순화에 대한 반성에서 시작된 것으로 우리가 직면해있는 상황과는 다른 관점에서 접근하여야 할 것이다.

우리의 경우에는 주거지역이나 준주거지역에 공장시설이 들어설 수 있으며, 또 공업·준공업 또는 상업지역에서는 공업·유통·상업시설이 설치된 이후에는 주택이 입지할 수 있는 여지가 존재한다. 이와 같은 도시에서의 용도혼합이 산업이나 사회의 변화에 유연하게 대응하고 있다고 높게 평가하는 견해도 있지만, 실제로는 상가의 주택화나 공장철거지에 아파트가 들어서는 등 토지소유자의 자유는 광범위한 반면, 새로운 토지이용상의 문제, 환경상의 문제가 발생하고 있다. 이러한 용도의 과도한 혼재는 용도간의 부조화에 따른 거주환경, 영업환경의 악화뿐만 아니라, 용도에 따라 인프라의 정비수준이 다른 점에서 인프라의 과부족을 발생시킨다. 예를 들면, 갑자기 주택지로 전용됨으로서 학교가 부족하게 되거나 그 반대로 주택이 감소함으로서 학교시설이 과다하게 되는 경우가 발생한다. 또 상업시설로의 전용에 따라 갑자기 교통량이 증가됨으로서 교통체증을 발생시키는 등의 문제도 생각할 수 있다. 따라서 토지이용에 대한 수요의 변화에 대하여는 부지단위별 변경을 허용할 것이 아니라, 최소한 가구(街區)단위 그리고 도시계획을 통한 토지이용의 변경을 결정하고 실시하여야 할 필요가 있다. 이를 실현하기 위하여는 현재의 용도지역에 대한 관련법 규정을 개정하여 개별 부지에서 용도변경이 허용될 수 있는 범위를 규제할 필요가 있다.

3. 과도한 밀도와 용적

1) 과밀도 도시

밀도는 앞의 두 경우에 비하여 대도시환경을 크게 좌우하는 요소이다. 한편으로는 직접 어느 정도까지는 교통이나 도로 등의 인프라의 효율을 높여 상업시설 등의 편의성을 증대시켜 도시의 매력을 만들어내지만, 다른 한편으로는 도시의 집적의 과밀화 자체가 환경문제를 발생시키기 때문에 도시가 선천적으로 가지는 과제라고도 할 수 있다.

현재는 위생설비나 건축기술, 그 밖의 인프라정비 등 기술의 발달에 의하여 보다 높은 인구의 집적이 가능하지만 반면에, 교통의 혼잡·정체, 주택의 질의 확보 등의 문제가 새롭게 발생하고 있다.

오늘날 도시의 과밀화문제는 풍부한 생활환경을 나타내는 「생활의 질」의 문제이다⁹⁾.

9) United Nations, "World Urbanization Prospects 1996".

환경부하가 작은 도시구조로 전환해 나가는 첫걸음으로서 어떻게 도시확산을 저지할 수 있을까 하는 것이 서울을 비롯한 대도시가 안고 있는 가장 큰 과제라고도 할 수 있다. 당연히 신행정수도 건설도 하나의 대안으로 추진되고 있다. 그러나 여러 가지 역기능에 대한 대책도 강구되어야 하겠다.

2) 밀도와 도시계획

용도규제와 더불어 과밀의 해결과 방지는 도시계획의 고전적인 과제이다. 계획(Planing)과 조닝(Zoning), 그 수단으로의 용적율이나 건폐율, 전면·측면·배후의 거리규제 등에 의하여 건물과 인구밀도의 조정이 가능하다. 나아가 뉴욕시의 조닝과 같이 단위면적당 주택호수의 한도를 규제함으로써 빠르게 밀도규제를 실시하고 지역마다 신축적인 밀도설정을 실시하고 있는 예도 있다.

그러나 우리나라에서는 도시의 인구계획과 용도지역에서의 건물의 용적율 등의 관계는 제시되고 있지 않다. 또 토지이용기본계획에서는 용도에 따른 토지면적이 제시되어 있을 뿐이며, 입체적인 규모는 나타나지 않고 있다. 결국 도시 전체의 건물규모를 어느 정도로 할 것인가 하는 것은 기본계획을 비롯하여 토지이용계획의 어디에도 제시되어 있지 않다.

그리고 지정용적율을 초과하여 건물의 규모가 커지는 현상도 발생하고 있다. 이와 같이 지정용적율을 초과하여 건물의 규모가 커지는 현상은 종합설계제도, 재개발지구계획 등의 제도에 의하여 각각의 사업마다 용적완화가 실시되기 때문이다. 그렇지만 용적완화가 실시되는 경우는 부지 내에 공터를 확보하는 등의 요건을 충족시킨다면 쉽게 가능해지기 때문에 지역 전체적으로 완화된 용적을 지지하는 인프라가 정비되어 있는지, 환경악화가 있을지와 같은 요소가 고려될 여지는 없다고 할 것이다.

4. 부족한 공공공간의 확보

공공공간의 확보도 도시환경·도시주민의 생활의 질에 크게 영향을 미친다. 대도시 내의 공공공간이란 주로 공원이지만, 서울을 비롯한 대도시의 경우 이러한 공공공간이 적을 뿐만 아니라, 계속 감소하고 있는 것이 문제이다.

먼저 서울의 공원은 총 1,646개소에 면적 158.13km², 1인당 공원면적은 15.38m²이며, 이 중 시설화된 면적은 135.77km²로 1인당 공원면적은 13.21m²이다.

서울시 전체 공원면적 중에서 시설 투자가 안된 미시설 공원면적은 22.37km²(14.14%)이

며, 도시공원만을 대상으로 할 경우 미시설비율은 20.19%(21.73km²)에 달한다.

공원의 유형별로는 도시자연공원이 전체 공원면적의 약 42.10%를 차지하고, 근린공원 22.95%, 어린이공원 1.03%, 묘지공원 1.97%, 체육공원이 0.02%로 서울시 외곽에 위치하는 도시자연공원이 차지하는 비율이 크다. 또 입지적으로는 대부분 산림지역(전체 공원면적의 76.1%)이어서 시민들의 공원이용에 제약이 크며, 외곽지역에 환상적으로 편재되어 있고 도심과 주거지역에는 공원녹지의 분포가 적은 실정이다.

서울과 선진 외국의 도시들과 비교해 보면 서울시의 공원율은 떨어지는 편이고, 특히 공원의 대부분이 외곽에 위치하는 자연공원이기 때문에 근린공원과 어린이공원 등 실제 체험할 수 있는 도시공원의 1인당 수준은 매우 낮다.

그 밖에 건축허가시 공지의 확보가 도시에 있어서 유효한 공공공간으로서 작용하고 있는가에 관한 의문도 존재한다. 공지의 확보는 대부분 건축업자나 설계자가 할증용적율이나 사전제한 등의 규제완화를 받기 위한 수단으로 기능하여 왔기 때문이다. 그리고 허가권을 행사하는 행정청도 재량부분을 최소화하기 위하여 그 기준을 상세하게 규정하고 있어 그것을 충족시키기만 하면 허가를 주어야 하는 지속행정이다. 즉, 형식적으로 기준을 충족시키면 허가가 난다. 그러나 이런 경우에 인접 부지와와의 공지의 연결상태나 왕래하는 사람들의 활동 전체에 기여하는 바람직한 공지의 형태가 검토될 여지가 적어지게 된다.

5. 역사적·문화적 자원의 손실

건물환경과 관련된 또 다른 과제로 역사적·문화적인 건축물·구조물의 유지와 보존, 거리경관의 보존·창출의 문제가 있다. 이것들은 도시의 역사이며, 거리의 정체성을 나타냄으로서 바람직한 도시형성의 중요한 자원이 된다. 도시주민의 생활의 질과 밀접하게 관련되는 것이지만, 우리나라의 도시법에서는 지금까지 경제성장에 치중한 결과 많은 역사적·문화적 건축물이 손상되어 왔다.

이러한 도시자원을 보존, 창출해 나가기 위한 도시법으로서는 역사적 건축물 등의 보존을 목적으로 하는 문화재보호와 관련된 법제도와 거리정비·경관을 보전하기 위한 도시계획에 관한 법제도가 있다.

문화재보호와 관련된 법제도는 그 적용범위가 매우 한정적으로 도시의 거리정비나 경관보호에는 불충분하다고 할 수 있다.

한편 도시계획상의 법제도로서는 국토의계획및이용에관한법률에 경관지구, 보존지구와 같은 제도가 규정되어 있다. 그러나 경관지구는 역사적 건축물보다는 주로 공원이나 자연적인 요소를 중심으로 한 「경관」을 보전하기 위한 지역으로 자연환경보전의 의미가 강하다고 할 수 있다. 또 보존지구는 문화재, 중요시설물 및 문화적·생태적으로 보존가치가 큰 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구(국토의계획및이용에관한법률제37조제1항제6호)로 정의되어 있으나 실제 보존지구로 지정된 사례는 매우 적은 편이다.

V. 도시의 자연환경과 도시법

1. 서울의 자연환경 현황

도시 내의 자연환경은 도시주민의 생활의 질을 향상시키기 위한 필수적인 요소이다. 도시 내의 녹지의 보전·창출은 도시법이 직면하고 있는 심각한 과제중 하나라고 할 수 있다. 서울과 같은 대도시뿐만 아니라 전국적으로 도시주변의 녹지가 감소하고 있는 추세는 심각한 문제라고 할 것이다.

2. 자연환경의 보전과 도시법

이러한 현상에 대하여 도시계획과 관련된 법제도는 지역지구의 지정 등의 대책을 규정하고 있으나, 실제로 유효하게 작용하고 있는가에 대하여는 많은 의문이 제기되고 있다. 물론 지금까지 많은 문제점들이 지적되어 왔던 종전의 국토이용관리법이나 도시계획법을 폐지하고, 새롭게 환경보호의 관점을 반영한 국토의계획및이용에관한법률을 제정하는 등의 노력을 기울이고 있는 점은 높게 평가할 수 있다. 그러나 아직까지도 도시의 확산과 개발 과정에서 자연환경이 파괴되고, 녹지가 감소하는 현상을 해소하지는 못하고 있다는 측면에서 이와 같은 법제도에 대한 새로운 검토가 요구된다고 할 수 있다.

VI. 대기오염과 도시계획

환경보전에 관한 법정책의 핵심적인 부분인 환경오염대책의 측면도 도시구조·도시법과 밀접하게 관련되어 있다. 그 두드러진 예가 대기오염이다.

서울의 대기오염물질 배출량을 연도별로 살펴보면 '80년 700,983톤, '90년 1,007,111톤, '96년 396,190톤, 2000년 327,267톤이다. 산업활동 및 에너지 사용의 증가 등에 따라 오염물질의 배출량이 '90년까지 증가추세를 보였으나, '88년부터 시작된 청정연료 사용의무화 정책 추진 및 저공해자동차의 보급에 따라 '90년을 기점으로 점차 감소추세를 보이고 있다.

대기오염물질의 배출량을 오염물질별로 살펴보면, '2000년의 경우 일산화탄소가 48.0%로 가장 많이 배출되고 있고 질소산화물은 25.6%, 휘발성 유기화합물은 23.2%, 아황산가스는 2.2%, 먼지는 1.0%순으로 배출되고 있다.

총 배출량중 오염물질별로 차지하는 비율에 대한 연도별 추이를 살펴보면, 아황산가스의 발생비율은 크게 감소하고 있는 반면, 질소산화물은 개선되지 않고 있다. '80년과 '99년 배출량을 비교하여 보면 총배출량에서 차지하는 오염물질별 비율이 아황산가스는 '80년 6.4%에서 2000년 1.0%로 감소하였으나, 질소산화물은 '80년 6.2%에서 2000년 25.6%로, 일산화탄소는 '80년 51.8%에서 2000년에는 48.0%로, 탄화수소는 '80년 2.3%에서 2000년에는 휘발성유기화합물을 포함하여 23.2%로 증가하였다¹⁰⁾.

서울의 대기오염도는 대기질개선대책의 추진으로 오염도가 어느 정도 개선되고 있다. 그러나 아황산가스는 동절기에 비교적 높으며, 하절기에는 오존 농도가 높게 나타나는 등 변화가 심하고, 자동차의 증가 등으로 이산화질소, 먼지, 오존 오염도 개선에 어려움이 발생하고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이, 도시의 환경오염 중에서 대기오염은 여전히 해결되지 않은 최대의 과제이다.

주된 원인인 자동차배출가스에 대한 대책이 대기오염문제를 해결하는 핵심요소인 것은 명백하다. 물론 불충분하지만 이 분야의 규제가 강화되고 기술혁신으로 인하여 약간의 개선의 여지가 보이고 있지만, 그럼에도 불구하고 도시의 대기오염이 전체적으로 개선되고 있다고는 볼 수 없다. 그 원인을 살펴보면, 자동차자체에 대한 대책만으로는 충분하지 못하며, 자동차교통량 및 교통수요관리라고 하는 종합적인 교통정책과의 관련성에 대한 관점

10) 서울의 환경(2003 환경백서) 54면 이하

의 부족에 기인한다고 할 수 있다. 즉, 도시의 개발용량, 도로와 개발의 관계, 공공교통기관의 정비 등 도시가 자동차에 의존하는 구조를 만들어내고 있는 점이야말로 대기오염이 개선되지 않는 원인이라고 할 수 있다. 교통량의 압도적인 양, 그것도 포화상태에 있는 교통량의 흐름은 본래 도시공간의 개발용량을 억제하여야 할 신호로 인식하지 않으면 안 될 것이다.

Ⅶ. 도시환경을 개선하기 위한 도시법정책

1. 도시계획의 법체계와 환경법 체계

앞에서 서술한 도시환경과 관련되는 도시계획관련법제도나 건축법 등의 과제는 주로 도시계획상의 지역지구지정이나 구체적인 시행사업상의 문제들이다. 물론 이와 같은 개별법 제도를 개별적으로 검토하고 변경해 가는 것도 중요하지만 여기에는 한계가 존재한다. 왜냐하면 지금까지의 도시계획법 체계는 도시환경을 개선하고, 도시주민의 생활의 질을 향상시킨다고 하는 명확한 관점이 부족했기 때문이다. 즉, 앞으로는 도시계획과 관련된 법체계를 환경분야의 법제도와 통합적으로 고려하여야 할 필요가 있다고 할 수 있다.

이러한 관점에서 도시계획의 기본계획, 지역지구의 지정, 사업시행의 모든 단계에 있어서 환경보호적인 측면에서의 검토가 반영되지 않으면 실효성이 없을 것이다.

동시에 기본계획⇒지역지구지정계획⇒사업시행이라고 하는 도시계획관련법체계내의 수직적인 통제를 강화하는 것도 중요하다. 기본계획에서는 환경보호를 목표로 설정하는 것은 비교적 용이하다고 할 수 있다. 그러나 지역지구의 지정계획이나 사업시행과 같이 구체화단계에서는 환경을 고려한 계획이나 사업의 시행은 어렵게 된다. 따라서 기본계획에서의 환경요소의 설정이 그 이후의 구체화단계에서 구체적으로 활용될 수 있도록 하는 것이 중요하다.

2. 도시기본계획과 환경계획과의 통합

현행법제도상 지방자치단체가 개별적으로 수립·시행하게 되어 있는 도시계획과 환경기본계획을 통합적으로 조정하도록 할 필요가 있다. 이때 계획종합평가제도를 도입함으로써 개별적인 도시계획과 환경기본계획을 통합·조정하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

3. 지역지구지정계획단계의 도시계획과 환경보전의 통합

현행법상 도시계획이 구체화되는 단계인 지역지구지정계획단계에서는 도시환경의 보전이라는 관점을 실현하기 어렵다고 할 수 있다. 즉, 부지의 협소화, 과도한 용도의 혼재, 공공공간의 부족 등과 같은 도시환경상의 문제점들을 개선하기 위해서는 지역지구지정계획단계에서의 환경영향평가를 생각해 볼 수 있다. 예를 들면, 뉴욕시에서는 환경영향평가조례¹¹⁾에 지역설정계획이나 주택건설계획 등의 제도나 계획을 평가의 대상으로 규정하고 있어 지역지구지정의 변경의 경우에는 환경에의 영향을 평가하고 있다.

4. 사업시행단계와 지구종합평가

사업시행단계에서의 도시환경적 과제는 도시계획제도에 내재하는 환경배려시스템이 불충분하다는 점을 하나의 요인으로 지적할 수 있지만, 다른 한편으로는 이에 대응하는 환경적인 측면에서의 검토과제로서 환경영향평가제도를 적극적으로 활용할 필요성이 제기되고 있다. 현행 환경영향평가제도에서는 개별적인 건축물에 대한 평가를 할 수 없게 되어 있다. 또 이를 평가대상으로 한다면 많은 비용과 노력이 요구된다는 측면에서 개별적인 건축물에 대하여 환경영향평가를 도입하는 것은 현실적으로 어렵다고 할 것이다.

따라서 지방자치단체가 용도나 용적 등에 적합하게 기존 도시계획의 범위내에서 건축에 따른 환경영향을 사전에 지역지구 단위에서 평가하는 「지역지구영향평가제도」가 보다 바람직 할 것이다.

즉, 지역지구영향평가에서는 우선 지방자치단체가 지역지구단위로 허용할 수 있는 고도와 빌딩환경기준(건축할 수 있는 건물의 입체적인 경계선)을 규정한다. 빌딩환경기준은 용적율과 건폐율에 의한 지정과 규제완화로 힘들어진 형태규제를 입체적으로 표시한 것으로 이것을 통하여 환경영향을 용이하게 판단할 수 있을 것이다. 이러한 빌딩환경기준을 통하여 지역지구의 지정을 수정하고, 통합해 가면 도시환경의 개선에 기여할 것이다.

이러한 지역지구영향평가제도의 도입을 통하여 지금까지 구체적으로 지역에 어떤 환경영향을 미칠 것인가가 검토되지 않은 채 실시되어온 도시계획시스템을 개혁하는데 참고가 될 것이다. 여기서 무엇보다도 중요한 것은 현재의 도시계획에 의하여 앞으로 우리 지역이

11) City of New York, "City Environmental Quality Review"

어떤 형태로 어떻게 변화될 것인가를 종합적이고 입체적으로 주민들에게 제시하고 이를 인식시킴으로서 환경우위의 도시계획을 실현하여 가는 것이다.

5. 지구단위계획

지구단위계획이란 도시관리계획의 일종으로서 일반적으로 그 목적에 따라 건폐율, 용적율, 건축선, 건축물의 형태 및 용도 등에 관한 기준을 제시함으로써 개별 필지 및 가구의 실질적인 영향을 미치는 적극적인 도시계획이다. 지구단위계획은 일반적 도시계획과 달리 입체적 계획이다.

지구단위계획제도가 도입되기 이전에는 우리나라의 도시계획제도는 도시설계제도와 상세계획제도의 2가지 체제로 이원적으로 운영되었다.

도시설계제도는 기존 시가지의 정비를 목표로 1980년 1월 4일 건축법 제8조의2(도심내의 건축물에 대한 특례규정)에 규정하여 지구차원의 특성을 능동적으로 반영하도록 함으로써 용도지역·지구제를 보완하기 위하여 도입된 제도이다.

지구단위계획 자체의 문제점과 개선방안을 특히 서울을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.¹²⁾ 첫째, 필요한 공공시설을 단순히 민간부문에 대한 규제와 인센티브 제공으로 확보하려 한다면 필연적으로 고밀개발과 도시기반 시설 부족의 악순환이 계속 될 수밖에 없으므로 도로, 공원 등 도시계획시설의 확보는 공공투자계획을 수립하여 추진하되, 구체적인 재정계획이 뒷받침되어야 한다. 또 인센티브 항목을 대폭 축소하여 그 지구에 필수적인 사업에 대하여는 제외하고 지구 밖의 불특정 다수인에게 편익을 주게 되는 경우로 한정해야 할 것이다. 둘째, 상업지역의 주상복합건물에 대한 허용 용적률을 대폭 하향 조정하여 주거용도로 계획된 부분은 주거지역 용적률을 적용해야 한다. 현행 도시계획조례에 따르면 같은 주거용인데도 주상복합인 경우 2배 이상의 용적률을 허용함에 따라 도시 문제의 중요한 원인이 되고 있다.

지속가능성을 고려한 법정책으로는 첫째, 환경용량을 고려하여 지역별 총 밀도개념을 도입하여 도시가 부담할 수 있는 개발의 규모를 수용용량의 개념으로 설정하고, 그 범위 내에서 개발밀도를 결정하는 것이 필요하다.

둘째, 계획수립시 공공공간을 우선적으로 배치하고, 홍콩의 동천신도시 주거단지와 같이 그 공공공간을 중심으로 하여 설계하는 기법을 채택하여야 한다.

12) 국윤호, 서울시 지구단위계획의 지속가능성 평가에 관한 연구, 2003, 서울시립대 도시과학대학원

셋째, 지속가능한 지구단위계획이 되기 위하여는 독일에서 개발하여 적용하고 있는 생태기반지표를 도입하는 것도 바람직하다. 계획수립시 이 생태기반지표를 적용한다면 지속가능성을 확보할 수 있는 유용한 도구가 될 것이다.

끝으로 과다하게 확정되어 있는 법적 건폐율과 용적률을 하향조정 하여야 한다. 현행 법체계 안에서는 아무리 지구단위계획에 대한 지속가능성을 확보하려 해도 결코 달성할 수 없도록 규정하고 있다. 서울시 조례로 허용한도를 축소하였으나, 여전히 과밀개발로 갈 수밖에 없도록 되어 있으므로 용건폐율과 용적률의 대폭적인 축소가 있어야 한다. 건폐율과 용적률을 대폭 낮출 수만 있다면 높이제한에 대하여는 어느 정도 융통성을 주는 것이 가능하도록 하는 제도의 탄력적 운용이 바람직 할 것이다.

Ⅷ. 결 론

지금까지 환경법의 분야에서는 도시계획이나 건축법과 관련하여 제도를 설계한다고 하는 관점이 결여되어 있었다. 즉, 도시환경에 대한 인식이 주로 대기오염이나 수질오염과 같은 공해의 문제에서 폐기물이나 환경영향평가, 최근에는 열섬현상 등 그 범위를 여전히 도시를 종합적으로 파악하고 있지 못하다. 이러한 문제점들을 반영하여 환경법에 관한 연구에서도 토지이용규제의 중요성을 강조하고 있지만, 도시계획과 관련된 법제도나 건축법 등의 도시법에 대한 검토는 매우 제한적이었다.

한편, 도시계획에 관한 연구에서도 도시환경을 중요한 관점으로 다루어오지 않았다고 할 수 있다. 자연보호에 대한 대책이 존재하지만, 도시내의 녹지대의 보전에 있어서 공원정비의 중요성이나 도시대기오염에서의 교통량의 관계 등에 관한 연구는 매우 부족한 편이었다.

도시주민에게 있어서의 환경은 생활의 질을 충족시키는 것으로 단지 보건이나 안전의 문제에 그치지 않는다. 양질의 건축물, 적절한 규모나 밀도, 도시의 개성을 나타내는 역사적·문화적 구조물이나 풍부한 녹지 등이 형성된 도시공간이야말로 도시 생활의 질에서 빠뜨릴 수 없는 것이다. 이러한 도시공간을 실현하기 위하여는 환경에 관한 보다 적극적인 관점을 도시법정책에 반영시킬 필요가 있다. 미국과 같은 선진국에서는 70년대부터 환경을 축으로 토지이용규제를 크게 전환시켜 왔다. 현재 우리나라도 환경우위의 도시법정책으로 전환하는 시기에 직면하고 있다고 할 것이다.

주제어 : 지방분권화, 도시환경, 건물환경, 자연환경, 도시법, 대기오염, 도시계획

【참 고 문 헌】

서울시, 서울의 환경(2003환경백서)

환경부, 환경백서(2003),

국윤호, 서울시 지구단위계획의 지속가능성 평가에 관한 연구, 서울시립대 2003년 석사학
위논문

박수혁, 환경법과 정책(2003), 법률문화사

박수혁, 현대 도시법의 형성역사와 발전, 도시과학논총, 서울시립대학교 도시과학연구원

배영길, 토지공법(2003), 세종출판사

原田純孝, 日本の 都市法(1)(2), 東京大學出版會, 2001 구원

塩野宏, 行政法の 發展と 變革(상)(하), 2001년, 有斐閣 등

【ZUSAMMENEASSUNG】

Stadtumweltrechtspolitik des Umweltvorrangs in Selbstverwaltungszeit

Park, Soo Hyuk

Unsere Städte sind durch die Industrialentwicklung ohne Umweltbedenken so schnell vergrößert, daß man die unordentliche Städte und zerstörte Umwelt nur mit viel Kosten und Mühe nachholen könnte. Daher müßte man beispielsweise die zerstörte Natur, Luft- und Wasserverschmutzung, immer wieder vermehrende Abfälle, menschenunfreundliche Bebauungsweise und Verlußt der geschichtlichen und kulturelen Denkmäle und Sehenswürdigkeit nachträglich verbessern.

Die Gesetzgebung läufte immer hinter den Umweltprobleme. Infolge dessen war die Stadtumweltpolitik bzw. die Stadtrechtspolitik bislang nämlich eine Wiedergutmachungspolitik.

Bei der Stadtplanung hatte man erst nur zielgemäß geplant, z.B. Wohnsiedlung, Industriegebiet, Handelsgebiet usw.

Aber Menschen denken heute nicht nur an Leben sondern an Lebensqualität, d.h. man möchte eine gute, gesunde Umwelt, in der sich erholen kann, in seiner Nähe haben, so daß man bei der Stadtplanung zuerst an die menschenfreundlichen Umwelt denken muß.

Folglich muß die Stadtrechtspolitik in Zukunft aller erstens mit der Umwelt berücksichtigen.