

# 우리 나라의 도시생태계 평가제도 고찰<sup>1</sup>

오충현<sup>2</sup>

## Study on Assessment Institution of Urban Ecosystem in Korea<sup>1</sup>

Choong-Hyeon Oh<sup>2</sup>

### 요 약

우리 나라의 도시생태계 평가제도는 도시계획법에 의해 시행되는 제도와 환경관련법에 의해 시행되는 제도로 구분된다. 도시계획법에 의한 평가제도는 개발행위허가기준과 도시계획 환경성검토가 있으며, 환경관련법에 의해 시행되는 제도는 환경영향평가와 사전환경성검토가 있다. 도시생태계 평가제도는 그 동안 개발지향적인 토지이용정책으로 인해 체계적인 발달이 이루어지지 않았으며, 평가기법도 입목본수도 및 녹지자연도 등을 제외하고는 객관적인 평가기법이 개발되지 않았다. 또한 평가 결과 보전가치가 높은 지역에 대한 보전대책 및 계획과정과 사후에 대한 평가가 부족하다는 문제점을 가지고 있다. 우리 나라의 도시생태계 평가제도가 활성화되기 위해서는 다음과 같은 개선방안 마련이 필요하다. (1) 비오톱지도와 같은 객관적인 도시생태계 평가기법 개발, (2) 평가결과 보전가치가 높은 지역에 대한 보전지구 지정 및 훼손에 대한 보상 방안 마련, (3) 도시개발계획과 생태계 보전계획 수립의 병행 및 사후평가 시행

주요어 : 개발행위허가기준, 도시계획 환경성검토, 환경영향평가, 사전환경성검토

### ABSTRACT

Assessment institution of urban ecosystem is divided into 'Urban Planning Act' and 'Environmental Management Act' in Korea. The assessment institution of urban planning is divided into 'Standard of land development approval' and 'Environmental assessment of urban planning'. The institution of environmental management is divided into 'Environmental impact assessment' and 'Advance environmental assessment'. Assessment institution of urban ecosystem is progressed very slowly, because of development oriented policy. And so there are many problems that objective assessment method is not invented except 'Degree of growing tree number per unit area' and 'Degree of human disturbance of vegetation', and insufficiency of conservation measures or post evaluation, etc. Activation of assessment institution of urban ecosystem is necessary followed countermeasures in Korea. (1) Development of objective assessment method for urban ecosystem as biotope map, (2) Appointment of conser-

<sup>1</sup> 접수 5월 31일 Received on May 31, 2002

<sup>2</sup> 서울시 도시계획국 도시생태팀 Ecological Urban Planning Team, Urban Planning Division, Seoul Metropolitan Government(dawon@seoul.go.kr)

vation zone or consideration of damage for high value in conservation, (3) Parallel establishment of development and ecosystem conservation plan, and enforcing post evaluation

**KEY WORDS : STANDARD OF LAND DEVELOPMENT APPROVAL, ENVIRONMENTAL ASSESSMENT OF URBAN PLANNING, ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT, ADVANCE ENVIRONMENTAL ASSESSMENT**

## 서론

산업혁명이후 새로운 사회현상으로 인구가 도시로 집중하였다. 산업혁명이전의 세계 인구는 단 3%만이 도시에 거주하였으나, 현재는 세계인구의 약 50%가 도시에 거주하고 있다. 우리 나라의 경우에는 그 정도가 심하여 2000년 말 현재 전체인구의 87.4%가 도시에 거주하고 있다(대한국토·도시계획학회, 1995; 건설교통부, 2001). 인구의 도시 집중은 각종 도시기반시설의 부족을 수반하게 되었으며 대부분의 대도시들은 부족한 도시기반시설의 확충과 주택지 조성과정에서 시가지 면적이 수평적으로 확대되었고 심각한 도시생태계 훼손이 발생하였다.

우리 나라에서는 도시개발과정에서 발생하는 도시생태계의 훼손을 방지하기 위해 1970년대 이후 토지의 형질변경 기준 마련 등 다양한 도시생태계 평가제도를 개발하고 꾸준히 시행해오고 있다. 하지만 경제성장위주의 개발지향적인 토지이용정책으로 말미암아 도시생태계 평가제도는 아직까지도 체계적으로 정착하지 못하고 있으며 여러 가지 문제점을 안고 있어 이에 대한 대책마련이 필요한 실정이다.

본 연구에서는 우리 나라의 각종 법체계에 포함되어 있는 도시생태계 평가제도에 대해 고찰해 보고 그 문제점과 개선방향을 검토해보고자 한다.

## 재료 및 방법

우리 나라 도시생태계 평가제도의 현황은 대한민국 현행 법령집과 지방자치단체 법규인 서울특별시 현행자치법규집에 수록된 법규를 분석하여 파악하였다. 도시생태계 평가제도에별 평가 내용 및 평가 방법은 관련 법규와 지침의 내용을 바탕으로 분석하였다. 도시생태계 평가제도의 문제점 및 개선방안은 관련 법규의 변천과정을 조사하여 법규의 변천과정에서 개선하고자 노력했던 내용에 대한 분석과 관련 법규

의 상호 비교 및 기존에 발표된 문헌분석을 통해 현재의 문제점을 도출하고, 개선방향을 제시하였다.

## 결과 및 고찰

### 1. 도시생태계 평가제도의 변천

우리 나라의 현대 도시계획체계는 일제시대인 1934년 6월에 제정된 '조선시가지계획령'에서 출발되었다. 당시 이령의 제21조는 도시풍치를 보호하기 위해 풍치지역을 지정하고 그 지역내의 토지의 형질변경, 수목의 벌채, 흙과 돌의 채취 등을 금지하도록 하고 있는데 이 조항이 현대 도시계획 법규에 나타난 최초의 도시생태계 보존 관련 법조문이다(서울시, 1997a).

조선시가지계획령은 광복이후 6·25 등의 혼란기를 거치는 동안 1962년까지 '내무부령'이라는 이름으로 그대로 준용되었다. 1962년에 '도시계획법'이 제정되면서 대한민국의 독자적인 도시계획법체계가 확립되었다. 제정된 도시계획법 제13조에서는 '토지의 보전'이라는 항목을 두고 토지의 형질변경, 공작물 신축 등의 행위, 수목의 벌채 또는 흙과 돌의 채취행위를 관할 시장의 허가를 받도록 하여 무분별한 도시개발행위가 발생하지 않도록 하였다.

그러나 일제시대의 조선시가지계획령이나 1962년에 제정된 도시계획법에서는 도시개발에 따른 도시생태계 훼손에 대한 평가방법을 구체화하지 않아 허가권자의 재량권이 지나치게 포괄적이라는 문제점을 가지고 있었다. 지나친 허가 재량권에 대한 견제의 필요성은 도시화가 심각한 서울에서 최초로 제기되었다. 6·25 이후 무분별한 도시개발에 따라 도시생태계 훼손이 심각하였던 서울시에서는 1972년 '도시계획법 제4조의 규정에 의한 행위허가 사무취급요령'이라는 자체 지침을 제정하여 입목본수도(立木本數度, Degree of growing tree number per

unit area)와 토지의 경사도를 행위허가에 필요한 평가기준으로 도입하였다. 10년후인 1982년에는 서울 이외의 도시지역에 대해서도 토지의 형질변경 허가권자의 재량에 대한 제한의 필요성이 높아져 '토지의 형질변경 등 행위 허가 기준에 관한 규칙'이 건설부 규칙으로 제정되었다(서울특별시, 1972, 1997b; 건설교통부, 1998a, 1998b).

1990년대 이후 환경보전에 대한 국민의식이 높아짐에 따라 2000년 2월에 지속가능한 도시관리라는 개념을 도입하여 도시계획법이 전면 개정되었다. 개정된 도시계획법에서는 도시생태계 훼손에 대한 대응방안으로 '도시계획 환경성검토' 제도를 도입하여 2000년 7월부터 시행하고 있다(건설교통부, 2000).

도시계획법 체계와는 별도로 1977년 '환경보전법'이 제정되면서 '사전협의'라는 제목으로 도시개발사업 등 3개 분야에 대한 환경영향평가제도의 근거가 마련되었다. 이 제도는 1979년 '환경보전법'이 개정되면서 '환경영향평가 및 협의'라는 제목으로 보다 구체화되었으며, 이후 지속적으로 평가대상이 확대되었다. 1990년 '환경정책기본법'이 제정되면서 환경영향평가의 실효성 제고를 위한 주민 의견수렴, 협의내용 사후관리 등이 포함되었고, 1993년 단일법인 '환경영향평가법'으로 독립하였다가 1999년 각종 영향평가업무의 효율적인 운영을 위해 '환경교통해등에관한영향평가법'으로 통합되었다.

환경영향평가제도가 가진 사전검토 미흡 및 평가대상 미만의 사업에 대한 환경성 검토를 위해 1994년 국무총리훈령 제299호에 따라 '행정계획 및 사업의 환경성 검토에 관한 규정'이 신설되어 '사전환경성검토' 제도가 도입되었다. 이 제도는 1999년 '환경정책기본법'이 개정되면서 훈령이 아닌 법령에 근거한 제도로 바뀌었으며, 검토범위도 확대되었다.

우리 나라의 도시생태계 평가제도는 이와 같이 도시계획이라고 하는 공간계획 체계와 환경영향평가 및 사전환경성검토와 같은 환경법 체계로 이원화되어 현재까지 추진되고 있다(오충현, 2001).

## 2. 현행 도시생태계 평가제도 고찰

### (1) 개발행위 허가 기준(Standard of land development approval)

개발행위 허가는 도시계획법에 의한 직접적인 도시생태계 보전방법으로 도시계획구역 안에서 도시계획사업에 의하지 않고 개발행위를 할 때 그 가능여

부를 결정해 주는 제도이다. 개발행위 허가의 대상은 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 흙과 돌의 채취, 토지의 분할, 녹지지역 안에서의 물건의 쌓아놓는 행위 등이다(도시계획법 제46조). 이 중 도시생태계 보전에 가장 핵심이 되는 사항은 토지의 형질변경에 관한 사항이다. 토지의 형질변경이란 절토·성토 또는 정지 등으로 토지의 형상을 변경하는 행위, 공유수면의 매립 등의 행위를 말한다. 토지의 형질변경허가 기준은 일정 규모(예: 주거지역 및 상업지역은 1ha미만)에 해당할 경우 적용하는데 허가 범위를 넘어설 경우에는 도시계획사업으로 시행하도록 하고 있다. 하지만 토지의 형질변경허가 기준은 그 제정 취지상 도시생태계에 대한 종합적인 고려보다는 단위 필지의 형질변경에 따른 경관훼손 및 지반 안정성을 우선 고려한 사항으로 생태적인 요소를 단순히 임목본수도만으로 평가한다는 한계를 가지고 있어, 도시생태계를 종합적으로 검토할 수 있는 새로운 기준 설정이 필요하다.

개발행위허가 기준의 적용은 2002년 '국토의계획및이용에관한법률'이 제정되면서 법 제5장으로 승격되었으며, 법의 적용 범위가 넓어짐에 따라 도시지역 뿐만 아니라 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로까지 그 적용범위가 확대되었다.

### (2) 도시계획 환경성검토(Environmental assessment of urban planning)

현행 도시계획법 19조에는 도시계획 입안권자가 도시계획을 입안할 경우 도시계획 도서와 이를 보조하는 계획설명서를 작성하도록 하고, 계획설명서에 환경성 검토 결과를 포함하도록 하고 있다. 도시계획법에서 환경성 검토서를 작성하도록 한 취지는 계획의 초기단계부터 물리적, 사회·경제적 여건과 함께 환경성을 검토하도록 하여 종합적으로 계획의 타당성을 판단할 수 있도록 하는데 있다. 도시계획 환경성 검토는 건설교통부 '도시계획수립시침' 제7편에 따라 검토서를 작성하도록 하고 있으며, 자연환경분야와 생활환경분야로 구분하여 평가하고 있다(건설교통부, 2000).

도시계획 환경성 검토는 환경영향평가와는 달리 경미한 변경사항을 제외한 모든 도시계획을 그 대상으로 하고 있어 적용의 폭이 매우 넓다. 하지만 아직 제도 도입 초기단계로서 환경성 검토를 위한 구체적인 기준 및 방법이 마련되지 않아 형식적인 검토에 그칠 우려가 높은 문제점을 가지고 있다. 이와 같은

문제점을 해결하기 위해 서울시에서는 2001년 3월 비오톱지도의 활용 등을 포함하는 구체적인 검토 기준을 마련하여 '서울특별시 도시계획 환경성검토 지침'을 제정하였다(서울시, 2001). 도시계획 환경성검토는 앞으로 제도를 시행해나가면서 문제점을 보완하고 구체적인 기준과 방법을 마련할 경우 환경영향평가 및 사전 환경성 검토와 같이 그 효과가 커질 것으로 기대되는 제도이다.

도시계획 환경성검토 제도는 2002년 도시계획법과 국토이용관리법이 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'로 통합되면서 새로 제정된 법의 제27조 제2항으로 승계되었다.

### (3) 환경영향평가(Environmental impact assessment)

환경영향평가의 목적은 환경교통재해등에관한영향평가법 제2조에서 "환경영향평가란 사업의 시행으로 인하여 자연환경, 생활환경 및 사회·경제환경에 미치는 해로운 영향을 예측·분석하고 이에 대한 대책을 강구하는 것"으로 정의하고 있다.

환경영향평가에서 도시생태계 평가항목에 대해 별도의 규정은 따로 마련되어 있지 않다. 다만 일반적인 자연환경분야의 평가항목 중 도시생태계 평가에 적합한 항목을 대상으로 시행하는 것이 일반적이며, 동·식물상, 종다양도, 특징 있는 식물과 식물군집, 현존식생의 분포상황, 녹지자연도(Degree of human disturbance of vegetation), 식물의 현존량 등이 활용된다(환경부, 1996).

이 중 녹지자연도는 식물상, 종의 분포구조, 식물군집, 현존식생 및 동물서식의 지표 등을 종합적으로 판단할 수 있는 자료이므로 환경영향평가 협의시 주로 사용되며, 개발여부를 결정하는 주요 기준으로 이용된다. 하지만 도시지역에서는 환경영향평가 대상사업이 많지 않고, 환경영향평가 대상사업의 경우에도 녹지자연도를 적용하여 평가할만한 대상지가 많지 않아 환경영향평가에 의한 도시생태계 평가기준이 실제 도시개발사업에 적용되는 사례는 드문 실정이다.

### (4) 사전 환경성 검토(Advance environmental assessment)

사전 환경성 검토란 각종 개발계획이나 개발사업을 수립·시행함에 있어 타당성 조사 등 계획 초기 단계에서 입지의 타당성, 주변환경과의 조화 등 환

경에 미치는 영향을 고려함으로써 개발과 보전의 조화 즉, 환경친화적인 개발을 도모하고자 도입된 제도이다(환경부, 2000).

사전 환경성 검토의 필요성은 현행 환경영향평가 제도가 사업의 타당성 검토보다는 계획확정 후 사업 실시단계에서 환경영향의 저감방안을 검토하고 있어 입지의 타당성 등 근본적으로 친환경적인 개발을 유도하는데는 한계가 있다는 점에서 시작되었다. 사전 환경성 검토를 위한 도시생태계 평가항목에 대해 별도 규정된 내용은 없으며, 환경영향평가 기준을 준용하는 것이 일반적이다. 사전 환경성 검토 대상은 크게 행정계획 및 개발사업으로 환경정책기본법에서 대상으로 정한 경우와 관련 개별 법령에서 대상으로 정한 경우로 구분된다(환경부, 2000).

사전 환경성 검토는 그 특성상 결정이 아닌 협의 단계라는 한계를 가지고 있다. 따라서 협의결과 이행에 있어서 관계행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 협의결과를 해당 행정계획 및 사업계획에 반영하여야 하나, 반영하기 곤란한 사유가 있어 승인 전에 환경부장관 또는 지방환경청장에게 그 사유를 통보한 경우 이행에 대한 법적 제어수단이 없는 한계를 가지고 있다. 다만, 사전 환경성 검토는 환경영향평가 제도의 도입초기와 비슷한 형식을 가지고 있어서 환경영향평가가 발전해온 것처럼 앞으로 많은 발전 가능성을 가지고 있는 제도이다.

### (5) 도시생태계 평가제도 종합

현행 우리 나라 도시생태계 평가제도인 도시계획법에 의한 평가제도와 환경관련법령에 의한 평가제도의 제도별 검토대상 및 검토내용은 Table 1과 같다.

## 3. 우리 나라 도시생태계 평가제도의 문제점

도시계획법의 개발행위허가에 관한 평가제도는 산업화 과정에서 도시의 무분별한 개발을 방지하기 위해 1972년 도입된 서울시의 '토지의 형질변경 허가 사무취급요령'에 그 기원을 두고 있다. 하지만 개발지향적인 도시관리의 흐름에 따라 정규 법체제로 발달하지 못하고, 1988년 '토지의 형질변경 허가에 대한 예규', 1999년 '토지의 형질변경허가에 관한 조례' 등과 같이 더딘 발달과정을 거쳐왔다. 평가대상 역시 대규모 도시개발사업이 아닌 소규모 토지의 형질변경에 관한 사항만을 제약하고 있다는 한계가 있고 입목본수도와 경사도라고 하는 단순한 도시생

Table 1. The objects and contents of assessment institution of urban ecosystem

Institution	Objects	Contents	Enforcing year	Grounded law
Standard of land development approval	Subject of development approval	Yes or no for development approval	1972	Urban Planning Act
Environmental assessment of urban planning	All urban planning (except slight change)	Propriety of plan and reduction plan for environmental impact	2000	Urban Planning Act
Environmental impact assessment	Development over regular limit	Reduction plan for environmental impact	1977	Environmental Impact Assessment Act
Advance environmental assessment	Administrative Plan, Development less than subject of environmental impact assessment	Propriety of plan and reduction plan for environmental impact	1994	Environmental Policy Basic Act

태계 평가방법을 가지고 있다. 그 결과 토지소유자들이 토지 형질변경을 목적으로 필지내 입목 밀도를 감소시키기 위해 일부러 수목을 고사시키는 등과 같은 문제점이 발생하고 있다. 이와 같은 문제점을 방지하기 위해 불법 훼손된 해당 토지에 대해 형질변경 불가지역으로 고시하는 등의 대책이 마련되고 있으나, 오랜 기간에 걸쳐 이루어질 경우 쉽게 판단하기 어렵고 주변 토지와 의 형평성이 문제되는 등 제도 운영과정에 많은 어려움이 있어 개선방안 마련이 필요하다.

'도시계획 환경성 검토'는 2000년 도시계획법의 전면 개정에 따라 도입된 제도로써 기존의 토지의 형질변경허가 기준에 비해 광범위하고 체계적인 환경성 검토가 가능한 제도이다. 도시계획 환경성 검토는 그 동안 토지의 형질변경 기준 적용과 환경영향평가 및 환경성 검토에서 제외되었던 다양한 도시계획 사항에 대해 환경성을 검토할 수 있게 되었다는 점에서 매우 획기적인 제도이다. 그러나 도시계획 환경성 검토는 제도 시행에 필요한 체계적인 평가틀 및 검토과정이 구체화되어 있지 않고, 도시생태계 훼손이 예상되는 경우에도 이를 구체적으로 제어할 수 있는 방안이 마련되어 있지 않아 형식적인 검토 및 대안 제시에 불과한 검토라는 한계가 있다. 이런 문제점을 개선하기 위해서는 도시계획 환경성 검토서 작성 방법을 상세하게 하고, 도시에 적합한 평가기준 및 평가방법을 마련하는 것이 필요하다. 또한 도시계획 환경성 검토 결과 환경영향이 예상되

는 것으로 평가되었을 경우에는 이를 저감하거나 대체할 수 있는 방법을 대안 제시 차원이 아니라 계획 수립과 동시에 실행할 수 있는 실행방안으로 제시하고, 계획 추진 이후 그 이행여부를 검토할 수 있도록 법규가 강화되어야 한다. 이와 같은 개선방안이 마련될 경우 도시계획 환경성 검토 제도는 앞으로 도시생태계 보전정책 추진을 위한 가장 강력한 제도적 뒷받침이 될 수 있는 제도이다.

환경법 분야의 도시생태계 평가제도는 환경영향평가와 사전 환경성 검토 제도가 있다. 이 두 가지 제도는 그 뿌리가 같은 제도로써 사전 환경성 검토는 환경영향평가의 단점을 보완하기 위해 도입된 제도이다. 환경영향 평가는 1977년 사전협의제도로 출발하여 1993년 단일법인 환경영향평가법의 제정에 이르기까지 지속적인 발전을 해왔으나, 법체계의 발전에도 불구하고 평가방법에 대한 체계성의 부족, 사전검토기능의 미비, 사업취소(No Action) 대안에 대한 사전 검토 배제 등 여러 가지 문제점을 안고 있다(성현찬, 1998). 이에 대한 대안으로 1994년 국무총리 훈령에 의해 시작된 사전 환경성 검토는 2000년 환경정책기본법의 개정으로 법제화되었으나, 평가방법은 환경영향평가방법을 그대로 준용하고 있어서 환경영향평가와 마찬가지로 평가방법에 대한 개선이 요구되고 있다. 우리나라의 현행 도시생태계 평가제도별 주요평가기법 및 문제점을 분석해보면 Table 2와 같다.

Table 2. The methods and controversial of assessment institution of urban ecosystem

Institution	Main assessment method	Assessment time	Post management	Problem
Standard of land development approval	Degree of growing tree number per unit area	Before approval (advance assessment)	None	Assessment possible for only growing tree area
Environmental assessment of urban planning	Method of environmental impact assessment *biotope map used in Seoul	Before drafting plan(advance assessment)	None	
Environmental impact assessment	Fauna and flora, actual vegetation, degree of human disturbance of vegetation, etc.	After plan fixed(assessment of fixed plan)	Post evaluation	Insufficiency of objective assessment method except Degree of human disturbance of vegetation
Advance environmental assessment	Method of environmental impact assessment	Administrative plan : before drafting plan(advance assessment) Development plan : after plan fixed (assessment of fixed plan)	None	

#### 4. 우리 나라 도시생태계 평가제도의 개선 및 발전방향

##### (1) 도시생태계에 적합한 평가기법 개발

현재 활용되고 있는 도시생태계 평가방법 중 객관화하여 사용되고 있는 방법은 토지의 형질변경허가 기준에서 적용하는 입목본수도와 환경영향평가 등에서 활용하는 녹지자연도가 있다 하지만 입목본수도는 평가대상지에 생육하는 수목의 수와 크기만으로 도시생태계를 평가하고, 수목이 존재하지 않는 초지, 경작지, 습지 등에 대한 평가가 불가능하다는 단점을 가지고 있고, 녹지자연도 역시 수종 및 수목의 나이를 기준으로 작성하는 것이 일반적이므로 다양한 도시생태계를 평가하는데는 한계를 가지고 있다. 따라서 도시생태계 평가제도가 정착되기 위해서는 인간간섭에 의한 영향이 큰 도시생태계의 특성을 반영할 수 있는 새로운 평가기법이 마련되어야 한다.

이와 같은 문제점을 개선하기 위해 서울시에서는 국내 최초로 독일의 포괄적 비오톱지도화 방법을 응용한 도시생태현황도를 제작하여 활용하고 있다. 이

방법은 도시 전지역에 대한 토지이용 현황, 불투수 토양포장 현황, 현존식생 현황 등과 같은 자료를 수집한 후 이를 바탕으로 비오톱 유형을 구분하고 보전가치를 평가하여 각종 도시계획 및 개발사업에 대한 환경영향을 검토하는 방법이다. 도시생태현황도는 시가지지역, 산림지역, 하천 등 습지지역 등 도시 전체에 대한 생태현황 및 보전가치가 지도로 작성되어 도시생태계 평가시 평가자의 주관이 개입되는 여지를 없애고, 객관적인 평가를 기대할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 다만 제작기법과 보전가치 평가 방법 등이 복잡하여 일반 시민들이 쉽게 이해하기 어렵다는 단점을 가지고 있어서 보완이 필요하다. 이와같은 단점에도 불구하고 도시생태현황도는 국내에서 사용되고 있는 도시생태계 평가기법 중 도시 전체지역에 대한 평가기준을 제공하고, 객관적인 평가결과를 기대할 수 있다는 점에서 향후 우리 나라 도시생태계 평가기법의 발전에 대한 방향성을 제시해 줄 수 있는 방법이다. 따라서 우리 나라보다 비오톱지도 제작이 앞선 독일 등의 제작 및 평가기법을 연구하여 우리 실정에 적합한 개선방안을 마련할 것

우 서울시의 도시생태현황도와 같은 비오뎀지도의 활용은 도시생태계 평가제도 정착에 큰 도움이 될 것으로 예상된다(오충현, 2001).

### (2) 생태계 보전지구 지정 및 훼손에 대한 보상 방안 마련

현행 도시생태계 평가제도는 평가 이후의 보전지역 지정 등에 대한 구체적인 관리방안이 마련되어 있지 않다. 그 결과 도시생태계 평가에 따라 개발이 취소되거나 유보된 지역의 경우 개발 압력이 완전히 없어지지 않고 계속 상존하여 토지소유주에 의한 고의적인 생태계 훼손 등으로 일정 시간이 흐른 후에는 보전가치가 높은 지역이 개발지역으로 변경되는 경우가 많이 있다.

이와 같은 문제점을 해결하기 위해서는 도시생태계 평가결과 보전가치가 높은 지역에 대해 도시공원 결정, 생태계 보전지구 지정 등과 같은 도시계획차원의 보전방안을 마련하도록 해야 한다. 또한 불가피하게 이들 지역이 훼손될 경우에는 복구방안을 마련하거나 복구가 불가능한 지역에 대해서는 개발이익을 환수하여 다른 지역의 생태계 보전을 위해 사용할 수 있도록 하는 등과 같이 도시생태계 평가와 보전대책을 동시에 연계시키는 제도가 마련되어야 한다.

### (3) 도시개발계획과 생태계 보전계획의 병행 수립 및 사후평가 도입

도시생태계 평가결과는 각종 도시개발계획의 타당성 검토 및 환경영향을 저감하는 자료로 이용된다. 하지만 현재의 법체계는 개발계획이 결정된 이후의 도시생태계 복원 및 보전방안에 대한 대책을 마련하고 있지 않다. 그 결과 도시개발사업이 결정된 후에는 환경친화적 개발 여부, 도시생태계 보전 등에 대한 별도의 제약을 받지 않아, 도시생태계를 고려하지 않는 무분별한 개발이 이루어질 수 있는 위험이 높다. 이를 방지하기 위해서는 각종 도시개발 과정에서 도시생태계 훼손이 최소화되도록 토양포장 및 지형변동의 최소화, 옥상녹화, 녹지축 연결,

공원녹지 확보 등과 같은 생태계 보전계획을 병행하여 수립하도록 해야 한다. 또한 개발계획의 환경친화성 여부를 파악하여 일정기준에 미달할 경우 계획을 다시 수립하도록 하고, 사업완료 후에는 사후평가를 할 수 있는 제도적인 뒷받침이 필요하다.

## 인용문헌

- 건설교통부(1998a) 토지의 형질변경 등 행위허가 기준 등에 관한 규칙(건설교통부령 제143호, 1998. 6. 5).
- 건설교통부(1998b) 토지의 형질변경 등 행위허가 기준 등에 관한 규칙 연혁집. 1~111쪽.
- 건설교통부(2000) 도시계획수립지침. 75~80쪽.
- 건설교통부(2001) 2000 도시계획현황. 7쪽.
- 국무총리실(1994) 행정계획 및 사업의 환경성 검토에 관한 규정(국무총리 훈령 제299호, 1994. 6. 24).
- 대한국토·도시계획학회(1995) 도시계획론. 형설출판사, 서울, 1~7쪽.
- 법제처(2002a) 대한민국 현행법령집, 제34권(국토개발·도시).
- 법제처(2002b) 대한민국 현행법령집, 제39(1~2)권(환경).
- 서울특별시(1972) 도시계획법 제4조 규정에 의한 행위허가사무취급요령(1972. 3. 13).
- 서울특별시(1997a) 도시계획법령 변천사. 559~587쪽.
- 서울특별시(1997b) 서울특별시 토지의 형질변경 등 행위허가 사무취급요령. 3~32쪽.
- 서울특별시(2001) 도시계획 환경성 검토 지침. 1~24쪽.
- 성현찬(1998) 우리나라 환경영향평가의 문제점과 개선방안. 환경보전 1998(8): 5-17.
- 오충현(2001) 서울의 도시생태계 관리를 위한 비오뎀지도 활용방안. 서울시립대 박사학위논문, 17~56쪽.
- 환경부(1996) 환경영향평가서 검토 및 협의 등에 관한 업무처리 규정(환경부 예규 제146호, 1996. 7. 15).
- 환경부(2000) 사전 환경성 검토 업무 편람. 1~365쪽.