

도시지역에서의 자연환경정책 추진의 진단과 평가¹⁾

전 승 훈²⁾

경원대학교 도시계획조경학부 교수

들어가는 말

최근 환경부(2006)는 자연과 인간이 함께 하는 건강하고 균형된 국토 자연생태계 구축이라는 정책목표와 6대 실천목표(한반도 생태네트워크 구축·관리/환경과 개발의 조화를 위한 국토관리체계 구축/생물다양성 보전 및 관리 강화/생태계와 인간이 어우러지는 한반도 자연환경 조성/자연환경 관리기반 구축/자연환경보전에 관한 협력) 및 20대 중점 추진과제를 담은 향후 10년간의 우리나라 자연환경보전기본계획안(2006-2015)을 제시한 바 있다.

이는 그동안 추진되었던 자연환경보전기본계획의 성과에 대한 진단평가와 함께 우리나라 자연환경의 여건과 전망을 반영하면서 국민의 쾌적한 자연환경 욕구증대, 국토개발의 압력 상존, 관광여가의 수요급증, 생물자원의 가치제고 등 새롭게 대두되고 있는 대내외적 변화를 적극 고려한 점에서 볼 때 매우 시의 적절한 정책계획이라 평가할만하다.

한편, 국토연구원(1999)에서 발표한 제4차 국토종합계획 시안(2000-2020)에 따르면, 급속한 도시화율의 증가로 도시적 용지의 수요, 도로·철도 등 사회간접자본의 확충 등

으로 산림과 농지 등이 지속적으로 감소될 것으로 예상되며, 이로 인해 도시지역에서의 자연생태계의 훼손·단절과 자연경관의 훼손, 생물다양성 감소 등은 불가피하게 발생할 것으로 전망되고 있다.

표 1. 주요 국토지표의 전망

구분	1995년	2001년	2011년	증감
도시화율(%)	85	88	90	증가
국토면적(km ²)	99,607	99,697	99,797	증가
도시적 용지(km ²)	4,849	5,709	7,198	증가
농지(km ²)	21,971	21,545	20,752	감소
임야(km ²)	65,506	65,162	64,566	감소

따라서, 도시화는 우리 인간의 삶의 질을 높이기 위한 필수불가결한 명제로 자리잡고 있으나 환경의 파괴와 오염문제의 발생, 그리고 자연환경의 희생을 담보로 하고 있는 이율배반적인 문제라 할 수 있다. 이로 인해 자연에 대한 가치관의 혼란 등 자연과 인간, 그리고 도시의 관계정립이 새로운 문제로 부각되고 있는 상황이라 할 수 있다. 하지만, 급속한 도시화는 비단 우리에게 당면한 문제만은 아니며, 서구 선진국가나 미국 및 일본 등에서 지난 세기에 불어닥쳐 이를 슬기롭게 해결하기 위하여 지속가능성이라는 패

1)A Condition and Limitation for Implementation of Natural Environment Policy in Urban Areas

2)CHUN, Seung-Hoon, Dept. of Landscape Architecture, Kyungwon University

러다임하에 환경생태도시를 지향하는 등 다양한 노력 등이 경주된 바 있다.

우리나라에서도 최근 들어 국토 및 도시 개발의 주체인 건설교통부를 중심으로 친환경적 건설행정을 구현하기 위한 법제도의 개선, 관련 기술의 개발 및 적용 등 많은 노력이 이루어지고 있다고 할 수 있으나 선진국 수준에는 미치지 못하는 실정이다.

본 논고에서는 도시지역에 있어 기초지방자치단체가 자연생태계의 보전과 복원 관련 정책의 실행과정에서 발생하고 있는 법제도의 한계와 이를 개선하기 위한 방안을 중심으로 살펴보고자 한다.

자연생태계 보전복원의 법제도적 수단과 적용의 한계

도시지역의 특성과 자연적 위상

1. 행정지리적 위치

우리나라의 도시는 대부분 지리적으로 바다로 연이어지는 강하구 주변의 연안에 위치하거나 아니면, 대하천의 중, 하류 주변의 산악지형에 위요된 분지상에 형성되어 내륙 도시적 특성을 보여준다. 하지만, 도시의 행정구역은 인문사회적 배경을 중심으로 하되 물줄기나 산능선 등 자연지리적 특성을 부분적으로 고려하여 설정된 인위적 경계로 구분되어 있다.

따라서, 자연생태권역 구분의 기준으로 사용되고 있는 유역단위나 집수역 개념은 적용되고 있지 못하여 자연생태적 동질성을 통합적으로 관리하지 못하는 등 도시자연환경의 관리범위의 불일치가 발생하게 된다.

2. 자연생태적 가치평가

신이 자연(전원)을 창조하고 인간이 도시를 만들었다라는 속담은 서양문명사적으로 자연을 정복한 인간의 위대함을 상징하는 말

로 흔히 인용되고 있으나 오늘날 자연생태 기반이 없는 도시는 상상하기 힘들 정도로 자연과 인간, 도시의 관계는 공동운명체로 인식되고 있으니 아이러니하기만 하다.

하지만, 아직도 과학기술문명을 맹신하고 자본주의 경제학의 포로가 된 사람들은 도시개발의 공급원으로서 자연환경은 없어지면 필요에 따라 얼마든지 만들 수 있다는 헛된 망상을 하고 있으며, 마치 흑백논리나 선과 악의 구분처럼 공존공생하기 어려운 대상으로 쉽게 분리하려 든다.

비록 국립공원이나 자연생태경관보전지역 또는 멸종위기 및 보호야생동식물과 같은 절대보전범주에 들어있는 자연환경은 국가차원에서 우선적으로 관리해야 할 당위성이 충분하지만, 자연생태적 가치는 인간의 존엄성만큼이나 평등하게 평가될 필요가 있기 때문에 도시지역에 존재하는 자연환경의 가치도 상대적으로 불이익을 받아서는 안될 것이다.

따라서, 국가차원의 자연생태적 가치평가나 관리도 필요하지만, 도시지역 특성에 상대적으로 적용할 수 있는 가치평가나 관리체계의 구축도 시급하다고 볼 수 있다.

3. 국토이용 및 환경보전 측면

국토의 계획 및 이용에 관한 법률상의 국토의 용도구분에 따른 도시지역은 인구와 산업이 밀집되어 있거나 밀집이 예상되어 당해 지역에 대하여 체계적인 개발·정비·관리·보전 등이 필요한 지역으로서 관리지역이나 농림지역 또는 자연환경보전지역에 비해 도시개발중심의 계획공간으로 설정되어 관련 법률에 의한 정책프로그램사업이 최우선적으로 적용될 뿐 아니라 인구증가에 따른 자연환경에 대한 개발압력이 가중되는 등 최악의 상황에 직면하게 된다.

따라서, 도시지역의 자연환경은 심하게 훼손 또는 교란되어 가치 또한 낮게 평가될 수

밖에 없으며, 다른 한편으로 보전중심의 정책프로그램을 적용하는데도 많은 한계가 있다.

4. 사유재와 공공재적 측면

도시지역의 토지는 하천 등 국유소유를 제외하고는 대부분 사유지가 대부분을 차지하고 있으며, 그것도 다수의 거주민이 아닌 소수의 지주가 소유하고 있는 경우가 많다. 이들은 특별한 경우를 제외하고는 최대한 토지의 형질변경을 통해서라도 개발이용목적으로 토지를 사용하고자 하는 사람들로써 개발행위와 거래를 용이하기 위하여 반환경적인 토지분할을 조장하는 사례가 일반화되어 있다.

자본주의 체제하에서의 사유재산권은 보호받아야 마땅하지만, 이로 인해 대다수 시민이 원하는 공공적 목적으로 토지사용은 토지소유의 제한과 도시지역의 희소성의 원리에 따른 높은 지가 등으로 큰 제약을 받을 수 밖에 없는 실정이다.

더욱이 구미 선진국이 도시개발과정에서 생태적으로 민감한 지역이나 공공목적의 토지를 확보하는 과정에서 개발이익을 환수하거나 공공채권을 발행하여 국, 공유지를 매입, 확대했던 재정프로그램도 부재한 가운데, 도시지역의 토지이용방향은 토지사용의 권리가 없는 대다수 시민과 말없는 자연은 뒷전으로 밀려날 수 밖에 없다.

법 제도적 추진체계의 진단 및 평가

1. 도시계획적 측면

우리나라의 도시개발계획은 광역도시계획과 도시계획을 근간으로 하고 있으며, 광역계획권은 건교부 장관과 시도시지사, 도시계획권은 시장군수가 계획을 수립하도록 되어 있으며, 이 과정에서 자연환경관련 부분은 녹지관리체계와 환경보전 및 경관계획 등에서 포함되도록 정해져 있다. 또한, 광역도

시계획과 도시계획 및 도시관리계획은 녹지축·생태계·산림·경관 등 양호한 자연환경과 우량농지, 보전목적의 용도지역 등을 충분히 고려하여 수립하도록 하는 계획수립기준이 법제화되어 있다.

하지만, 도시지역에서의 이들 계획은 용도지역에 따른 토지사용 및 시설계획의 하위개념으로서 구체적인 계획이나 실천프로그램이 제시되지 못한 경우가 대부분이다. 다만, 환경영향평가 및 사전환경성 대상사업의 경우 해당 토지의 자연생태적 측면이 친환경적 개발차원에서 고려는 되고 있으나 저감대책으로서의 그 한계를 지닐 수 밖에 없으며, 더욱이 협의과정이 환경부나 지방환경관리청 소관으로 해당 지자체의 참여가 배제되어 있어 충분한 검토가 이루어지지 미지수이다.

한편, 도시지역의 토지이용은 국토계획이용법이 근간이 되고 있어 이 법에서 정한 기준이 우선적으로 적용되도록 하고 있는 바, 비록 토지정책의 일원화를 위해 필수적이라 할지라도 다른 법률에 의한 토지이용의 제한을 지나치게 제한하고 있는 경우가 많다. 다만, 자연환경보전과 관련해서는 자연환경보전법 제12조의 규정에 의한 생태·경관보전지역과 야생동식물보호법 제27조의 규정에 의한 야생동식물특별보호구역 등이 예외적인 사항이라 할 수 있는데, 국가나 광역차원이 아닌 기초지자체 수준에서 적용할 수 있는 가치평가기준이 부재하기 때문에 적용된 사례도 많지 않을 뿐더러 그 실효성도 낮을 수 밖에 없는 실정이다.

다른 한편으로 국토계획 및 이용법 측면에서 자연생태보전측면을 적극적으로 반영하고 있는 개념은 용도지구 설정으로서 경관지구와 보존지구가 이에 해당한다. 경관지구는 경관을 보호·형성하기 위하여 필요한 지구로서 자연경관지구(산지·구릉지 등 자

연경관의 보호 또는 도시의 자연풍치를 유지하기 위하여 필요한 지구), 수변경관지구(지역내 주요 수계의 수변 자연경관을 보호·유지하기 위하여 필요한 지구), 시가지경관지구(주거지역의 양호한 환경조성과 시가지의 도시경관을 보호하기 위하여 필요한 지구) 등으로 구분된다. 보존지구는 문화재, 중요 시설물 및 문화적·생태적으로 보존가치가 큰 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구로서 문화자원보존지구(문화재·전통사찰 등 역사·문화적으로 보존가치가 큰 시설 및 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구), 중요시설물보존지구(국방상 또는 안보상 중요한 시설물의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구), 생태계보존지구(야생동식물서식처 등 생태적으로 보존가치가 큰 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구) 등으로 구분된다.

하지만, 대부분의 기초지방자치단체에서 이들 경관지구와 생태계보존지구를 지정관리하는 사례는 찾아보기가 쉽지 않다. 이는 일차적으로 법제도적으로 구체적인 계획기준이나 관리실행방안이 마련되어 있지 못한 측면에 기인한다. 또한, 지구지정단계에서 토지소유주의 반발을 무마시키기가 어렵고, 나아가 적극적인 자연보전 정책의지가 부족하기 때문에 그 실효성이 확보되지 못한 것으로 판단된다.

2. 도시 공간시설적 측면

도시지역의 자연환경보전과 관련한 도시계획시설로서는 기반시설로서 공간시설이 해당된다. 도시공원녹지법에서 규정하고 있는 생활권공원외의 주제공원으로서 역사공원, 문화공원, 특히 수변공원(도시의 하천변·호수변 등 수변공간을 활용하여 도시민의 여가·휴식을 목적으로 설치하는 공원)이 이에 근접하는 프로그램이라 할 수 있을 것이

다. 또한, 시·도지사가 도시의 자연환경 및 경관을 보호하고 도시민에게 건전한 여가·휴식공간을 제공하기 위하여 도시지역 안의 식생이 양호한 산지의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정하는 경우에 지정할 수 있는 도시자연공원구역이 관련 프로그램이라 할 것이다.

하지만, 이들 공간시설은 일차적으로 도시민의 여가휴식을 일차적으로 고려하고 관련 시설중심의 실행사업으로서 그 목적의 한계가 있을 뿐 아니라 자연공원법에서처럼 자연생태적 기능을 고려하는 세부기준이 마련되어 있지 못한 상태이다.

3. 환경보전적 측면

도시환경의 악화와 쾌적한 도시환경에 대한 도시민의 염원을 바탕으로 많은 도시들이 환경생태도시를 지향하기 위한 정책의지를 피력하면서 관련 계획을 수립하고 이에 따른 구체적인 실행프로그램을 추진하고 있다. 특히, 도심하천의 자연형 하천복원사업이나 신도시에 시범적용하고 있는 생태네트워크나 생태면적을 제도의 적용 등은 도시자연의 가치를 재인식하는 과정으로 이해될 수 있다.

앞서 도시 계획적 측면에서 살펴보았듯이 도시지역의 특성상 도시계획관리체계의 일원화를 위해서는 상반된 법제도의 상호조정이 중요하다고 생각된다. 하지만, 도시지역에서 환경정책기본법이나 자연환경보전법, 야생동식물보호법, 습지보호법, 자연공원법 등 자연환경보전 관련 법제의 적용에는 많은 한계가 따른다. 이는 기초지자체에서 적용할 수 있는 법제도적 근거나 기준이 마련되어 있지 못하기 때문이라 할 수 있다. 더욱이 프로그램의 추진과정에서 검토되어야 할 다수의 도시 계획적 절차, 토지의 확보에 따른 재정적 부담, 자치단체장의 의지부족

등 어느 것 하나 쉬운 과정이 없는 실정이다.

2000년대 들어서 관심있는 기초 지방자치단체에서는 환경보전적 프로그램 적용의 한계 속에 자연생태 관련 공간시설프로그램을 도시계획시설사업이나 복합적 관리사업으로 추진하려는 시도가 일반화되어 있다. 자연생태관찰원이나 생태공원 등이 공원시설사업으로 추진된 대표적인 사례라 할 수 있으며, 자연형 하천복원사업은 복합적 관리사업의 사례에 해당한다. 이러한 사례의 문제는 계획시공 및 관리과정에서 생태적 고려가 충분히 이루어지지 못한다는 한계가 있을 뿐 아니라 지차체 업무추진부서의 배정에 혼란을 초래하는 경우가 많다.

맺는말

밀레니엄시대의 화두로 등장한 생태, 디지털, 다기능 등의 용어가 자리잡은 지 오래되었다. 도시지역은 이러한 화두의 실제적인 적용공간이라 할 수 있다. 더욱이 도시지역의 특성은 많은 가치축이 부딪히면서 새로운 가치창출이 가능한 원동력을 지닌 역동적인 공간이라 할 수 있다.

자연과 인간, 그리고 도시의 공생공존은 시공간을 초월한 현재와 미래세대가 공유해야만하는 지속가능성의 참모습으로서 더 이상의 불필요한 가치논쟁이나 도시개발이용의 희생양이 되어서는 안된다.

본 논고에서는 도시지역에서의 자연환경보전 관련 정책의 추진과정에서 발생하고 있는 몇 가지 법제도적 한계를 고찰하였다. 토지관리의 독점적 지위를 관장하는 개발이용

측면은 자연환경관리의 실제적 접근의 한계가 문제이고, 반면, 환경보전적 측면에서는 도시지역 자연환경관리의 법제도적 한계에 놓여있다. 따라서, 이들의 상호보완적 협력체계가 요구된다 하겠다.

자유주의적 관습법체제하의 영미국가와 달리 대륙법적 영향을 받은 우리나라의 경우 규제중심적 행위제한이 법질서의 지배적 기준으로 자리잡았고, 이러한 기준이 토지를 둘러싼 자원관리체계에도 그대로 적용되고 있다. 따라서, 상위의 선행법이 선점을 하고 있는 법제도적 기준은 다른 법제도의 정책 프로그램을 절대 받아들이 수 없는 것으로 되어 있다.

따라서, 이러한 경직된 법제도적 운영은 복합적이고 다원화된 사회체계하에서 요구되는 변화와 요구를 수용하기에는 한계가 있다고 판단된다. 중앙단위에서 관련 법과 정책을 관장하는 정부 부처사이의 조정과 협력이 필수적인 시대적 상황을 직시해야만 할 것이다. 다시 말해서 시작과 과정보다는 자연생태자원의 효과적인 관리라는 성과를 중시한다면 법제도적 사각지대에 버려져 있는 것이 아니라 어느 부서건간에 실질적으로 실행할 수 있는 통합적 체계가 마련될 필요가 있다. 이러한 측면에서 환경보전적 정책 프로그램이 도시계획의 용도지역이나 용도지구의 설정 또는 도시계획시설에 구체적으로 포함되든지 아니면, 이들 프로그램의 적용과정에 있어 도시계획적 절차기준이 더 이상 행위제한의 근거가 되어서는 안될 것이다.