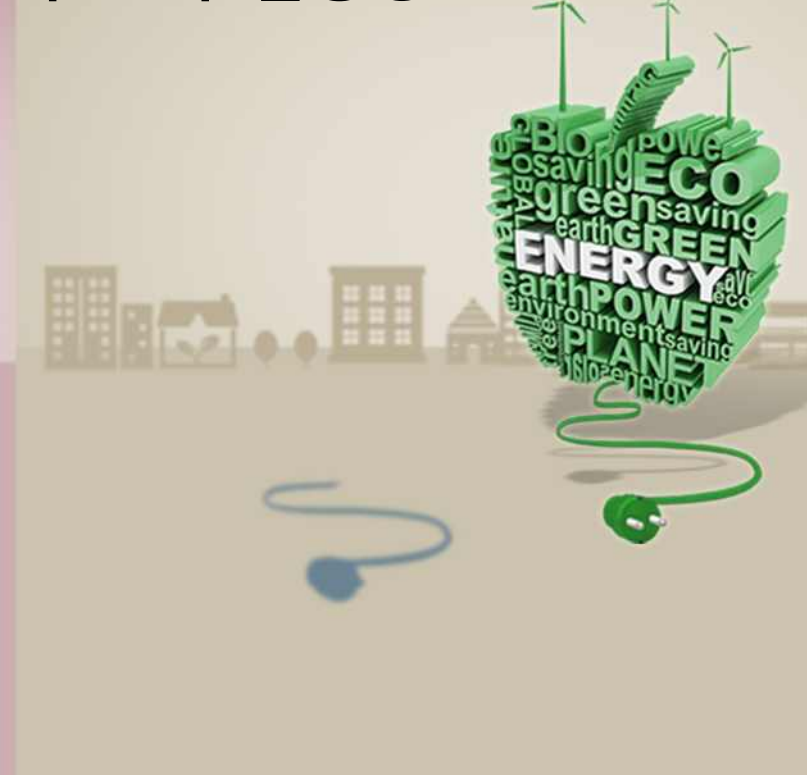




기후변화와 주민참여형 공간계획의 방법

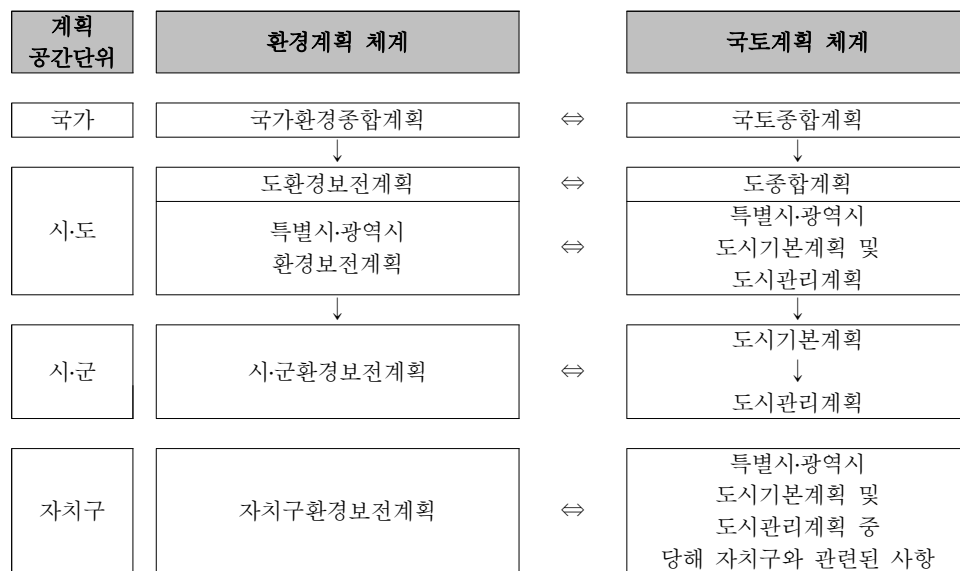
14. 주민참여 기반 기후변화 적응 공간계획방법의 제도 내 활용방안



본 강의는 기후변화 적응형 공간계획의 수립 방법에 대해 주로 논의하였다. 광의적인 측면에서 공간을 대상으로 하는 모든 계획과 관련된 제도가 공간계획의 범주에 포함될 수 있기는 하지만, 공간을 구성하고 미래에 대한 합의적인 틀을 구성한다는 점에서는 국토 및 도시와 관련된 계획과 환경보전과 관련된 계획으로 구분된다. 커뮤니티에 대한 적응형 공간계획의 구성을 제도화하는데 있어서 국토 및 도시와 관련된 계획의 체계 혹은 환경보전과 관련된 계획의 체계 내에서 검토가능하다.

우선 국토 및 도시와 관련된 계획은 최상위계획으로서 국토종합계획이 존재하며, 그 하위의 광역계획으로서 지역계획, 도종합계획, 광역도시계획이 존재한다. 가장 기본이 되는 공간계획은 도시·군 기본계획이며 이의 구체적인 실현이 가능한 방안으로서 도시·군 관리계획이, 그리고 세부적인 공간단위에 대한 실행의 방안으로서 수립되는 공간계획이다. 이러한 국토 및 도시와 관련된 공간계획은 한정된 국토와 도시의 자원을 효율적이고 합리적으로 이용하고 이를 환경적으로 건전하고 지속가능하게 발전시킬 수 있는 정책방향과 전략을 구조적으로 제시하는 종합계획이다.

환경보전과 관련된 계획은 국가환경종합계획이 최상위계획으로 수립되며 국가환경종합계획의 세부적인 시행을 위해서 부문별 계획으로서 환경보전 중기종합계획이 수립된다. 그리고 국가환경종합계획과 환경보전중기 종합계획의 지방자치단체 별 세부 시행을 위한 시·도 환경보전계획 및 시·군·구 환경보전계획이 수립된다. 이러한 환경보전계획은 국가환경종합계획과 환경보전 중기종합계획에서 국토환경의 보전에 관한 사항을 포함하고 있으며, 그 이행에 있어 시·도 환경보전계획과 시·군·구 환경보전계획에서 공간환경계획을 수립하도록 하고 있다. 여기에서 공간환경계획의 목적은 통합적인 환경관리를 위해 환경계획을 공간화하고 공간 단위의 환경정보와 관리방안을 제시함으로써 각종 개발계획 및 사업시행 시 고려할 수 있도록 하는 것이다.



<그림 1> 환경계획과 국토계획 체계의 연동
자료: 환경부(2007).

본 강의에서 학습한 기후변화 적응형 공간계획의 방법은 커뮤니티 단위에서 미래에 심화될 기후변화의 영향을 미리 대비하고 이를 지역의 발전과 통합하며 계획과정의 거버넌스와 의사소통과정을 통하여 역량을 강화하고 합의된 미래를 만들어나가는 것이 목적이다. 이는 <그림 1>에서 나타난 국토계획과 환경계획의 체계 상에서 시·군·구 이하의 공간을 대상으로 할 수 있다는 것을 의미한다. 기후변화 적응형 공간계획이 공간계획의 제도 상 어디에 위치할 수 있을 것인가는 공간계획 상의 구역과 관련된 체계의 문제 및 두 계획 간의 역할, 그리고 계획에서 포함하고 있는 사항을 고려한 다음에 논의할 수 있다.

첫 번째는 공간계획 상의 구역과 관련된 체계의 문제이다. 도시·군 기본계획과 그 이하의 관련계획인 도시·군 관리계획 및 지구단위계획(이하 '도시계획'이라 한다)은 수립의 공간적 범위가 "구"라는 세분화된 공간단위를 포함하고 있지 않으며 계획이 필요한 지역은 지구단위계획과 도시·군 관리계획 세분이라는 형태를 취하고 있다. 하지만 시·군·구 환경보전계획(이하 '환경계획'이라 한다)의 경우는 세분화된 공간 단위인 "구"를 포함하고 있다. 다시 말해 도시계획의 체계에서는 서울시 도시기본계획은 존재하지만 종로구와 관련된 사항은 별도의 기본계획이 존재하지 않는다. 종로구는 서울시 도시기본계획 내 생활권 계획으로 포함되어져 있으며 그 구체적인 이행을 위해 도시·군 관리계획이나 지구단위계획을 통하여 계획을 수립하고 조정한다. 하지만 서울시 환경보전계획과 종로구 환경보전계획은 별도로 존재하고 있다. 그렇지만 가장 세분화된 공간단위인 커뮤니티를 계획하는데 있어 도시계획은 지구단위계획이라는 세분화된 도구를 가지고 있으나 환경계획은 별도의 계획이 존재하지 않는다.

두 번째는 도시계획과 환경계획의 상호관련성 및 지위를 둘러싼 문제이다. 기후변화 적응형 공간계획의 공간적 대상이 되는 도시·군 단위의 가장 일반적이고 기본이 되는 계획은 도시·군 기본계획이다. 도시·군 기본계획 수립지침은 도시·군 기본계획의 지위를 시·군에서 수립될 수 있는 가장 상위계획으로 설정하고 있다. 이는 타 법률에 의해 수립되는 각 부문별 계획이나 지침 등 모두를 포함한다. 시·군·구 환경보전계획은 도시계획 수립·변경 및 시행 시 고려되어야 할 환경보전 및 관리지침을 제공할 뿐이며 이러한 역할이 지방자치단체 환경보

전계획 수립지침(환경부, 2007)에 명시되어 있다.

세 번째는 공간계획 지침에서 규정하고 있는 내용이다. 도시·군 기본계획 수립지침은 환경의 보전과 관리의 세부 항목에서 기후변화 완화 및 적응을 위한 사항을 <표 1>과 같이 규정하고 있다. 하지만 도시·군 기본계획을 구체화하거나 특정 지역에 대한 지구단위계획을 수립하기 위한 지침에는 어디에도 이러한 계획을 수립하기 위한 조사항목과 계획의 방법 그리고 구체적인 이행방법이 도출되어 있지 않다. 이는 계획 상 지위에서 환경관리를 위해 상호 보완적인 역할을 하고 있는 환경보전계획 수립지침에서 역시 마찬가지이다. 생활환경 부문의 대기오염 부문에 포함되어져 있는 기후환경지도는 대기오염 및 CO2배출과 관련된 사항을 규정하고 있을 뿐 기후변화 적응과 관련된 공간계획과는 관련성이 없다.

<표 1> 도시·군 기본계획 내 기후변화 적응 관련 항목

제7절 환경의 보전과 관리
5-7-2. 저탄소 녹색도시 조성
(5) 기후변화 완화 및 적응을 위하여 지역의 지리적, 사회경제적 여건 등 지역의 특성을 반영하여 수립하며, 지역의 특성에 따라 계획의 수립 여부 및 계획의 상세 정도를 달리하여 수립할 수 있다.

자료: 국토교통부 훈령 872호(2012).

세 가지 사항과 관련된 논의를 고려하여 기후변화 적응형 공간계획과 관련된 제도화 방안은 두 가지로 도출할 수 있다. 하나는 도시계획 체계 내에서 도입하는 방안이며 다른 하나는 환경보전계획 체계 내 도입하는 방안이다. 두 가지 방안에 대해 계획의 공간 대상, 지침의 구성, 타 부문 계획과의 적합성, 계획의 수립과 적용 가능성, 도입의 방식, 각 대안의 장점과 단점을 살펴보면 <표 2>와 같다.

<표 2> 기후변화 적응형 공간계획의 제도화 방안

구분	1안 (도시계획 체계 내 도입)	2안 (환경보전계획 체계 내 도입)
계획의 공간대상	<ul style="list-style-type: none"> 적응 내재화 대상 : 대상지역 전체 및 생활권 계획 수립지역(도시·군 기본계획 및 관리계획), 지구단위계획 수립지역 적응형 공간계획 대상 : 지구단위계획 수립지역(커뮤니티) 	<ul style="list-style-type: none"> 적응 내재화 대상 : 시도 환경보전계획 및 시·군·구 환경보전계획 중 공간계획 관련 항목 일부 적응형 공간계획 대상 : 시·군·구 환경보전계획 내 중 공간계획 관련 항목 일부(지구단위계획 수립지역과 공간단위를 맞출 수 있는 세분화 필요)
지침의 구성	<ul style="list-style-type: none"> 도시·군의 상위계획으로서 지위를 유지하되 별도의 세부 지침으로 구성 	<ul style="list-style-type: none"> 환경보전계획 중 기후변화 적응형 공간계획이 적용되어야 하는 부분을 계획수립 지침 상 명확히 하고 환경보전계획 수립지침 중 적응항목이 별도의 장으로 추가된 개정지침을 도출
타 부문의 계획과 적합성	<ul style="list-style-type: none"> 지역발전 및 개발계획(기반시설 및 용도지역 등을 포함)과 적합성을 높게 고려할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 환경 및 기후와 관련된 부분과의 적합성을 높게 고려할 수 있음

계획 수립과 적용 가능성	<ul style="list-style-type: none"> 기후변화 적응형 공간계획은 저탄소 녹색도시 구성의 한 방법으로 제시되어 수립되고 적용될 가능성이 높음(비규제 사항) 	<ul style="list-style-type: none"> 법률상 고려해야 하는 필수요건으로 규정되지 않는 이상 적용되기 어려우며 환경영향평가 검토 등의 항목을 동시에 고려해야 함(규제 사항)
도입의 방식	<ul style="list-style-type: none"> 도시·군 기본계획 수립지침 제7절 5-7-2-(5)의 규정에 따른 세부 지침 신설 및 하위 계획인 도시·군 관리계획 및 지구단위계획과 연동 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체 환경보전계획 수립지침의 전면개정(기후변화 적응 항목의 추가 및 공간단위 세분화)
장점	<ul style="list-style-type: none"> 국토도시계획의 체계에 따라 국토, 도시, 지구단위 등의 세분화된 공간으로 적응 내재화가 적용될 수 있음 기존의 계획 체계 내에서 이행방안을 결정하고 마련할 수 있음 주거환경개선사업 등에서 지구단위계획을 수립하는데 활용할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 다른 환경보전계획의 요소들과 함께 통합적으로 논의되어질 수 있음 새로운 계획의 주체가 도출함으로써 계획을 수립하는 절차에 있어 용이함 타 부문의 항목과 정합성 있는 지침개정이 용이함
단점	<ul style="list-style-type: none"> 기후변화 적응이 상세히 계획되지 않을 가능성이 있음 지역발전 항목과 통합되지 못할 경우 기후변화 적응과 관련된 사항이 후순위로 이행될 수 있음 계획에서 고려해야 하는 절차와 타 항목이 많아 충분히 논의되기 어려울 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 지역발전 및 타 부문의 도시계획과 관련된 사항이 직접적으로 반영되기 어려울 수 있음 수립된 계획의 이행을 담보하기가 어려울 수 있음 현 지침을 전면수정해야 하며 협의가 필요함(계획 명칭의 변경이 필요)

계획의 공간대상은 적응 내재화의 대상과 공간계획방법의 적용대상으로 구분할 수 있다. 도시계획 내 체계에서 적응 내재화의 대상은 도시·군 기본계획, 도시·군관리계획, 지구단위계획 등이다. 각 공간단위에서 의사결정과 적응 내재화 전략은 각 계획에 맞게 적용할 수 있다. 적응형 공간계획의 경우는 커뮤니티 단위를 설정하고 있으므로 이는 지구단위계획과 연동하여 적용가능하다. 환경보전계획의 체계 내에서는 적응 내재화 대상이 시·도 환경보전계획, 시·군·구 환경보전계획 중 공간환경계획과 관련된 항목에서 적응을 내재화할 수 있다.

적응형 공간계획의 대상은 공간단위의 조정과 개정이 많이 필요하다. 현 환경보전계획 체계 내에서는 커뮤니티를 단위로 할 수 있는 공간단위가 없다. 시·군·구 환경보전계획 내에 적용할 수 있지만 그 하위체계로서 공간범위와 계획에 대한 사항이 필요하다.

지침의 구성과 관련해서는 도시계획의 경우 별도의 세부 지침으로 구성하여 각 세부계획에 반영될 수 있도록 구성하면 된다. 하지만 환경보전계획 내 도입할 경우 지방자치단체 환경보전계획 수립지침이 전면적으로 개정되어야 한다. 현재 지방자치단체 환경보전계획 수립지침은 기후변화 적응과 관련된 항목이 존재하지 않아 별도의 장으로 구성된 지침이 필요하다. 또한 지방자치단체 환경보전계획 수립지침의 변경 내용이 상위계획의 수립지침과 일치할 수 있도록 조정하는 과정 역시 필요하다.

타 부문의 계획과 적합성에서는 도시계획에 도입될 경우 도시계획에 포함되는 사항인 지역발전이나 개발 및 기반시설 계획 등과 적합성이 높게 고려될 수 있다. 기후변화 적응형 공간계획이 지역발전의 사항과 기후변화 적응의 사항을 통합적으로 고려하고자 하는 것이기 때문에 필요한 부분이다. 환경보전계획 내 도입된다면 환경 및 기후와 관련된 부분과의 적합성이 높게 고려될 수 있으나 환경보전계획에서 수립된 내용을 다시 도시계획에 반영함에 있어 조정과 협의과정이 요구된다.

계획 수립과 적용 가능성과 도입의 방식에 있어서는 도시계획 내 반영될 경우 저탄소 녹색도시 구성의 한 방법으로 활용되어질 수 있을 것으로 기대되며 이는 도시·군 기본계획 지침의 한 세부지침으로 신설되고 지구단위계획 수립지침과 연계되는 과정이 필요하다. 환경

보전계획에 반영될 경우 법률상 계획의 역할과 지위가 조정되지 않는 한 환경보전계획의 일환으로 기후변화 적응형 공간계획을 수립하더라도 도시계획 체계 내에서 반영되지 않을 가능성이 있다. 따라서 이 방안은 환경영향평가 등의 항목과 동시에 조정되는 일부의 규제사항이 필요하다. 또한 도입에 있어서도 공간단위의 조정과 신설을 포함한 지방자치단체 환경보전계획 수립지침의 전면 개정이 요구된다.

각 대안의 장점과 단점의 경우 도시계획 내 방안은 기존의 계획과 정합성 마련 및 이행과 관련하여 장점이 있으며 이행에 있어서의 후순위 및 기후변화 적응이 충분히 고려되지 못할 가능성이 있다는 단점이 존재한다. 환경보전계획 내 방안은 다른 환경계획의 요소들과 통합될 수 있고 지침개정과 절차가 용이하다는 장점이 있으나, 지역발전에 관한 사항을 도시계획에서 한번 더 조정해야 하는 불편함과 이에 따른 계획 수립과 이행을 담보할 수 없다는 단점이 존재한다.

2. 기후변화 적응형 공간계획의 이행을 위한 방안

본 강의에서 학습한 기후변화 적응형 공간계획이 현 제도 내에서 이행될 수 있는 방안에는 참여적 지구단위계획을 활용하는 방법과 주민참여형 예산을 활용하는 방법이 있다. 지구단위계획은 도시·군계획 수립 대상지역의 일부에 대하여 토지 이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 그 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시·군 관리계획을 의미한다(국토의 이용 및 계획에 관한 법률 제2조의 5). 국토교통부 훈령 제244호에 따른 지구단위계획 수립지침에서는 계획구역의 지정 목적을 기존 시가지의 정비, 기존 시가지의 관리, 기존 시가지 보전, 신시가지의 개발, 복합용도 개발, 유휴지 및 이전적지 개발, 용도지구대체, 복합구역의 경우로 한정하고 있다. 기후변화 적응형 공간계획은 이 중에서 기존시가지의 정비, 기존시가지의 관리, 기존시가지 보전, 신시가지의 개발, 복합용도개발, 유휴지 및 이전적지개발 등에 적용될 수 있다.

지구단위계획 수립지침은 제6절 주민제안에서 주민이 스스로 지구단위계획구역의 지정에 관한 입안을 제안할 수 있는데, 그 중 지나친 개발로 주거환경과 자연환경이 악화될 우려가 있어 주민이 스스로 체계적인 정비 또는 개발을 도모하고자 하는 경우 또는 기반시설의 설치·정비 또는 개량하고자 하는 경우가 활용될 수 있다. 다만 사업시행이 전제되어야 하며, 대상 토지면적의 2/3 이상의 토지소유자 동의가 있어야 한다. 주민제안으로 입안된 지구단위계획은 시장 혹은 군수가 타당성을 검토하며 이에 따라 시행될 수 있다. 이러한 주민제안형 지구단위계획은 현재도 활용되고 있으며 노유동 건대입구, 성신여대입구, 이태원로 거리 등에서 활용된 바 있다(목정훈, 박종현, 2006).

일반적으로 주민제안형 지구단위계획은 지역발전과 환경개선에 초점을 두고 있다. 기후변화 적응형 공간계획 역시 지역발전을 하나의 축으로 두고 있으며 이와 함께 기후변화 적응을 고려할 수 있는 통합적 방안을 마련할 수 있도록 설계되었다. 다만 지역발전을 위한 내용과 기후변화 적응을 위한 내용을 통합할 수 있도록 주민과 소통하는 과정이 중요하다고 여겨진다.

다음으로 기후변화 적응형 공간계획방법을 적용할 수 있는 계획과정의 운영과 실제 이행에 있어 주민참여예산제를 활용할 수 있다. 지방재정법 제39조와 동법 시행령 제46조는 지방자치단체의 장이 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하도록 규정하고 있으며 이에 대한 세부 운영사항에 대한 지방자치단체 조례를 제정하도록 하고

있다. 지방예산 편성에 있어 주민참여의 방법은 주요사업에 대한 공청회 또는 간담회, 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사, 사업공모 등이다. 2011년에 지방재정법이 개정되었고 현재 대부분의 기초지방자치단체들이 주민참여예산제를 운영하고 있다.

주민참여예산제는 계획과정을 운영할 수 있는 방안으로 혹은 계획에서 도출된 세부 단위사업을 이행경로에 따라 시행할 수 있는 방법으로 활용가능하다. 지역에 어떠한 단위사업을 시행하여야 하는지, 어떠한 단위사업을 우선해야 하는지에 대하여 참여적 과정을 통하여 결정하고 실제 재원을 투입하고 이행할 수 있기 때문이다. 주민참여예산제를 운영하는 과정에서 지역투표, 지역갤러리 등 제안하고 있는 계획의 방법과 유사한 방법이 활용되고 있다. 기초지자체에서의 이러한 정책적 수단과 기후변화 적응형 공간계획의 연계는 중장기적으로 지속가능한 지역사회와 커뮤니티를 구성하는데 역할을 할 수 있을 것이다.

●참고 문헌

환경부. 2007. 「지방자치단체 환경보전계획 수립지침」.

국토교통부(건설교통부). 2012. 「도시·군 기본계획 수립지침(훈령 872호)」.

목정훈, 박종현. 2006. “지구단위계획 주민참여 제고를 위한 주민약속 활용 및 개선방안 연구”. 「한국도시설계학회지」 7(2): 109-126.

