

## 요약 및 정책건의

### I. 연구개요

#### 1. 연구배경 및 목적

- 중간단계 생활권계획으로서 자치구계획의 수립 및 운영방안 도출

- 도시기본계획을 구체화하는 생활권계획의 운영방안 마련
- 지역특성과 생활개선 요구를 반영한 자치구 차원의 계획 필요
- 지방분권화에 대응한 서울시와 자치구간 협력적 계획 필요

- 이 연구는 도시기본계획을 구체화하는 중간단계 계획으로서, 지역특성과 주민 요구를 반영하여 상향식(bottom-up)으로 수립하는 서울의 생활권계획 도입 및 운영방안을 마련하는데 목적이 있음.
- 특히, 서울과 같은 기성시가지에서 지역특성과 주민의견을 반영한 생활권계획을 수립·운영하기 위해서는 기초행정단위인 자치구를 공간범위로 하는 계획이 필요하며, 이를 위한 서울시와 자치구 간 협력적인 계획체계를 구축할 필요가 있음.

#### 2. 연구범위와 방법

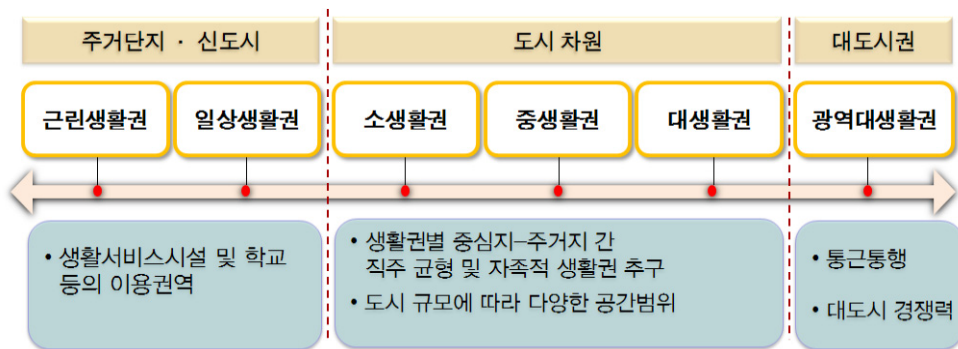
- 국내외 생활권계획의 운영경험을 토대로 자치구계획의 수립·운영방안 도출

- 이 연구는 크게 ① 생활권계획의 개념과 관련규정, ② 생활권계획의 운영경험과 자치구계획의 필요성, ③ 외국의 자치구계획 운영사례와 시사점, 그리고 ④ 자치구계획 수립 및 운영방안 등 네 부분으로 나누어짐.
- 이를 위해 ① 문헌조사, ② 자치구계획 운영경험에 대한 공무원 및 전문가 면담조사, ③ 외국(런던, 베를린, 도쿄)의 자치구계획 사례조사, ④ 자치구계획 수립 및 운영방안에 대한 전문가 설문조사(103명) 등의 연구방법을 활용하였음.

## II. 생활권계획의 운영경험과 자치구계획의 필요성

### 1. 생활권계획의 개념 및 관련규정

- 근린생활권에서 대생활권에 이르기까지 생활권계획의 혼재
  - 생활권계획에 대해서는 그 개념이 명확하게 정립되어 있지 않아 근린생활권에서부터 도시 차원의 소·중·대생활권, 그리고 광역대생활권에 이르기까지 다양한 공간범위의 생활권계획이 혼재되어 사용되고 있음.
  - 국토부의 도시기본계획 수립지침은 기본계획 수립 시 도시여건에 따라 생활권을 구분하고 인구배분 및 시설계획을 수립하도록 규정하고 있지만, 생활권의 규모와 구분 기준을 제시하지 않고 있음. 특히, 서울과 같은 기성시가지에서 주민들의 생활반경을 토대로 생활권 개념을 적용하는 데는 상당한 어려움이 있음.



〈그림 1〉 생활권 개념의 적용범위

### 2. 도시기본계획에서의 생활권계획 변화

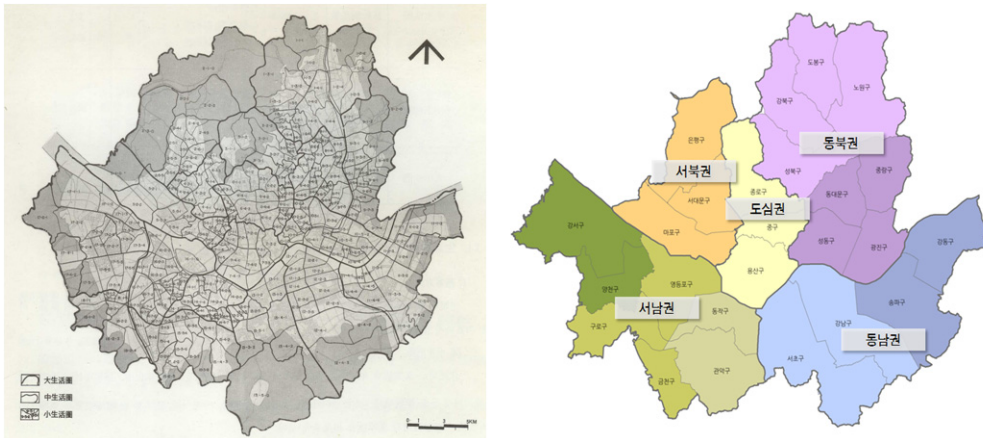
- 서울시는 1980년 장기구상계획에서부터 2020년 도시기본계획에 이르기까지 네 차례 도시기본계획을 재정비하면서 대·중·소 3단계로 생활권을 구분하여 운영해왔음.
- 1990년에 수립된 2001년 도시기본계획까지 소생활권은 행정동이었고, 대생활권은 자치구로 설정되었음. 그러나 1997년 수립된 2011년 도시기본계획에서부터 소생활권은 동일하지만, 2~4개 자치구를 포괄하는 중생활권이 설정되었고, 대생활권의 공간범위가 권역으로 확대되었음. 이는 당시 도시기본계획이 서울의 광역화에 대응하면서 도심·부도심을 중심으로 권역별로 자족적인 생활권 형성을 지향했기 때문임.

- 그러나 이 과정에서 생활권계획의 핵심적인 공간단위이며, 지역주민들에게 생활서비스를 제공하는 기초 행정단위인 자치구계획이 힘을 잃게 되었고, 1990년대 말 자치구 도시기본 계획의 수립도 중단되기에 이르렀음.

〈표 1〉 서울시 도시기본계획상 생활권계획 체계의 변화

구분	목표연도 및 인구	대생활권	중생활권	소생활권	의의와 특징
1980년 도시개발 장기구상 중기계획	2001년 945만	•자치구 단위, 부도심권 형성 유도 (인구 50만명) •18개	•3~4개 소생활 권 포괄, 고교 학군 (인구 10만) •90개	•행정동 기준, 초중고 일상생 활권 (인구 2~3만) •333개	-일일생활권을 기본으로 구상 -생활권별로 도시기반시설 배치 -생활권과 행정권의 최대한 일치
1990년 기본계획	2001년 1,200만	•2~3개 소생활 권을 포괄하는 자치구 단위	언급없음	•기초생활편의 시설 이용권역	-서울시 최초의 법정 기본계획 -생활권: 기초생활편의시설의 이용권, 시설배치 기준이 되는 공간영역 -행정구역 경계와 가급적 일치 -구단위 발전구상의 필요성 제기
1997년 기본계획	2011년 1,200만	•1~3개 중생활 권을 포괄하는 5개 대생활권 (도심, 부도심)	•2~4개 자치구 를 포괄하는 9 개 중생활권 (지역중심)	•일상생활권 (자치구 중심: 지구중심)	-생활권과 중심지체계 연계 -5개 대생활권 중심으로 계획 -세부적인 생활권계획은 '자치구 기 본계획'으로 보완
2006년 기본계획	2020년 980만	상동	상동 (전략육성 지역 중심 추가)	상동	-생활권과 중심지체계 연계 -5개 대생활권, 9개 중생활권 유지 -자치구 기본계획 폐지

자료: 최정민 · 양재섭 · 김창기, 2006, "서울시 생활권계획의 운영실태와 개선방향에 관한 연구", 「서울도시연구」 7(3), 35쪽 재구성



〈그림 2〉 도시기본계획의 생활권 구분변화(1980년과 2006년)

### 3. 생활권계획의 운영경험과 개선과제

#### 1) 생활권계획의 운영경험

- 1990년대 자치구 도시기본계획

- 1990년대 자치구 도시기본계획은 지방자치제 시행에 따라 상향식 계획방식을 도입하여 자치구 특성과 주민들의 수요에 대응하는 계획을 수립하였다는데 의의가 있음.
- 그러나 용도지역 상향 조정 등 주민들의 민원성 요구가 분출하였고, 자치구별로 자기 중심적인 계획을 제시하는 등 많은 문제가 야기되자 1990년대 중반 이후 중단됨.

- 동북2 중생활권 종합발전계획(2005)

- 동북2 중생활권 종합발전계획은 미아 뉴타운과 균형발전촉진사업을 추진하면서 지역 차원의 미래상과 발전방향이 필요하다는 요구에 따라 수립되었음. 그러나 동북2 중생활권계획은 다른 지역으로 확대되지 못하고 일회성 계획으로 그친 한계가 있음.

- 권역별 발전계획(2007)

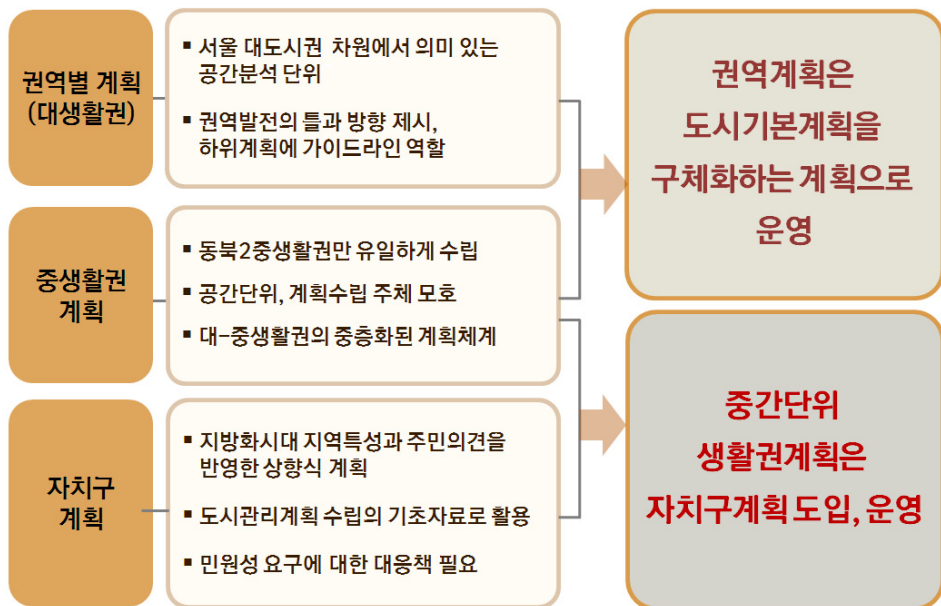
- 권역별 발전계획은 도시기본계획을 구체화하여 권역별 미래상과 발전방향을 제시하고 자치구의 추진사업과 계획수요를 발굴하였으며, 이후 권역별 르네상스사업에 토대를 제공하였다는데 의의가 있음.
- 그러나 비법정계획으로 운영되어 계획의 법적 지위와 성격이 모호하고, 자치구 의견수렴이 미흡했으며, 모니터링 시스템이 마련되지 않은 점이 한계로 지적됨.



〈그림 3〉 서울의 생활권계획 운영사례

## 2) 생활권계획의 교훈 및 개선과제

- 첫째, 권역별 계획은 도시기본계획을 권역별로 구체화하여 권역 발전의 큰 틀과 방향을 제시하고, 하위계획에 가이드라인을 제시한다는 점에서 의의가 있음. 권역별 계획은 장기적으로 도시기본계획의 일부로 수립하는 것이 바람직함.
- 둘째, 2~4개 자치구로 이루어진 중생활권계획은 공간범위와 계획수립 주체가 모호하고, 계획의 실효성이 검증되지 않았을 뿐만 아니라 도시계획체계를 중층화시킬 우려가 있음.
- 셋째, 자치구계획은 지방화시대를 맞아 지역특성과 주민의견을 반영한 상향식 계획이며, 도시기본계획을 구체화하는데 적합한 공간단위 계획이라고 할 수 있음. 서울에서 중간단계 생활권계획을 도입하여 도시계획체계를 개편하기 위해서는 자치구계획을 수립·운영하는 것이 현실적이며 바람직한 대안임.



〈그림 4〉 생활권계획의 평가 및 과제

## 4. 자치구계획의 도입 필요성

### 1) 최근 자치구계획의 운영실태

- 자치구 도시기본계획은 1990년대 중반 이후 중단되었지만, 그 이후에도 자치구들은 자치구의 개별적인 여건에 따라 비공식적으로 자치구계획을 수립하여 운영하고 있음.
- 2000년 이후 자치구계획의 수립 및 운영실태를 보면, 3개 자치구(동대문·중랑·서대문구)를 제외한 22개 자치구가 임의계획이지만 자치구계획을 수립하고 있으므로, 이를 활용할 수 있도록 공식화하는 방안을 검토할 필요가 있음.

〈표 2〉 2000년 이후 자치구 발전계획 수립 현황

자치구	2000~2005년 수립	2006년 이후 수립
종로구	X	종로비전2020, 2011
중구	X	중구 글로벌 도심부 중장기 발전계획, 2010
용산구	X	용산구 중장기 종합발전계획(수립 중)
성동구	2021 성동 장기종합발전계획, 2005	성동구 중장기 종합발전계획, 2009
광진구	광진구 장기발전 기본계획, 2002	광진구 도시관리기본계획, 2009
동대문구	X	X
중랑구	X	X
성북구	2010 성북비전, 2005	2020 성북비전, 2010
강북구	강북비전 2015, 2005	X
도봉구	X	2020 도봉구 도시발전계획, 2010
노원구	노원구 중·장기발전계획, 2004	X
은평구	X	2020 은평구 도시관리종합계획, 2007
서대문구	X	X
마포구	2020 마포구 도시발전 종합관리계획, 2004	X
양천구	2020 양천구 도시발전계획, 2004	X
강서구	X	살고싶은 도시, 강서구 발전계획, 2008
구로구	구로구 장기발전종합계획, 2005	2020 구로구 도시발전계획, 2010
금천구	X	2020 도시종합관리계획, 2006
영등포구	2020 영등포종합발전계획, 2005	X
동작구	2020년을 향한 동작구 도시종합관리계획, 2004	동작구 도시발전기본계획(수립 중)
관악구	X	관악구 장기비전전략계획, 2008
서초구	X	서초 중장기발전기본계획, 2007
강남구	X	미래강남 도시발전계획, 2009
송파구	송파구 도시관리계획, 2002	2020년 송파장기발전계획, 2010
강동구	2015 강동구 장기발전종합계획, 2005	2020 강동구 도시관리종합계획, 2008

## 2) 자치구계획의 도입 필요성

- 도시기본계획과 관리계획을 연계할 수 있는 중간단계 공간계획
  - 서울의 생활권계획은 도시기본계획과 도시관리계획 사이의 중간단계 공간계획으로 작동할 필요가 있음. 자치구계획은 도시기본계획의 후속계획으로, 공간적으로도 권역별 계획과 도시관리계획의 중간계획이 될 수 있음.
- 서울시와 자치구 간 역할분담을 통한 효율적 도시계획 운영
  - 하향식으로 이루어지고 있는 서울의 도시계획 문제를 해결하기 위해서는 자치구계획을 도입하여 서울시와 자치구가 협력적으로 도시계획을 운영할 필요가 있음.
  - 서울시는 도시기본계획과 권역계획을 통해 서울의 전체적인 골격을 형성하는데 중점을 두고, 자치구는 서울시의 계획을 존중하면서 자치구 특성과 주민 요구를 반영하여 구 단위의 공간계획을 수립함으로써 도시계획을 효율적으로 운영할 필요가 있음.
- 생활서비스 제공 및 마을만들기 지원을 위한 기초단위계획
  - 최근 추진되고 있는 마을만들기 등 주민참여형 도시계획은 해당 지역과 주민 참여를 토대로 이루어지며, 동네, 마을, 지역생활권 등 작은 단위에서 이루어지기 때문에 서울시 차원에서 대응하는 데는 한계가 있음.
  - 지역주민들의 도시계획 수요는 자치구 차원에서 대응하는 것이 바람직하며, 주민들의 요구를 계획에 반영하고, 주민들과의 합의를 통해 실현해갈 수 있도록 작은 단위의 도시계획을 운영할 필요가 있음.

### Ⅲ. 외국의 자치구계획 운영사례와 시사점

- 서울의 생활권계획으로 자치구계획을 도입하고 수립·운영방안을 모색하기 위해 런던의 자치구 발전계획(LDFs)과 베를린의 생활권 발전계획(BEP), 도쿄도의 자치구계획 운영 사례를 분석함.

〈표 3〉 런던, 베를린, 도쿄의 도시계획체계와 자치구계획 운영

구분	영국 런던 7,619,800명(2008년)	독일 베를린 3,442,675명(2009년)	일본 도쿄 13,161,751명(2010년)
행정 체계	1개 특별자치구 (City of London) + 32개 자치구(Borough)	12개 자치구	23특별구 26시 5정 8촌
도시 계획 체계	<p>GLA → London Plan (광역지역 Sub-Regional Strategies) Borough → 자치구계획 (LDFs) Local Development Frameworks London Plan → 권역별 계획 (SRDF) Sub-Regional Development Framework</p>	<p>베를린 → F-Plan (통합계획적 도시개발계획) 자치구 → 자치구발전계획 (B-Plan) F-Plan → 생활권계획(BEP) (지역개발 - 도시개발 부문)</p>	<p>기본구상 → 도쿄 구상 2000 합정계획 → 도쿄 도시계획 비전 (2001/09) 자치구 → 자치구 도시계획 마스터플랜 (2000년 발간) 자치구 → 자치구 도시계획 마스터플랜 (1995년 발간) 도쿄도 자원의 통합구상 공간 및 용역 계획 구상 (도시 지역 외부) 도쿄도 자원의 합정계획 자치구 도시개발 계획</p>
생활권 구분	5개 권역 - 자치구 - 커뮤니티	61개 생활권 - 자치구당 3~7개 (평균 5개)	자치구 - 자치구당 5~7개 권역
수립 권자	자치구	자치구(Bezirk)	자치구
결정 권자	도시계획심사관 (The Planning Inspectorate)	구의회	구의회
생활권 계획 운영 방식	중	자치구 계획	없음
	소	자치구마다 다름 예) Tower Hamlets의 경우는 24개 커뮤니티	61개 생활권
			자치구당 5개(세타가야) ~ 7개(나가노) 생활권

#### ● 법적 근거에 기초한 자치구계획 운영

- 런던, 베를린, 도쿄의 자치구계획은 법정계획으로, 시 차원의 도시기본계획과 정합성을 유지하면서 자치구의 특성을 반영하는 공간계획임. 도시기본계획과 자치구계획의 2단계 도시계획 운영방식을 통해 도시 전체를 일관성 있게 관리하면서 지역특성과 세부현안에 대응하고 있음.



- 자치구의 의견을 공식적으로 제안할 수 있는 수단

- 자치구계획은 자치구가 수립하며, 구의회의 승인을 통해 결정됨. 이렇듯 자치구의 계획고권이 인정되고 있으며, 시 정부는 자치구계획과 시 도시기본계획 간 정합성을 검토하는 역할을 하고 있음.
- 특히 베를린시의 자치구는 생활권 발전계획(BEP)을 통해 용도지역 변경을 시에 제안할 수 있고, 시는 이를 검토하여 토지이용계획을 변경하거나 불합치계획(Dissensplan)의 대상지로 표시하여 추후 재검토할 수 있도록 함.

- 다양한 방식의 주민참여를 통한 계획 수립

- 런던은 계획수립 전 과정에 주민들이 참여할 수 있도록 주민참여계획서를 의무화하고 있으며, 도쿄의 세타가야구는 지역주민의 의견을 토대로 작성한 지역별 계획안을 종합하여 자치구 계획을 수립하는 등 지역주민들의 의견을 적극적으로 반영하고 있음.

- 생활환경을 토대로 지역생활권 단위의 계획 수립

- 자치구를 일정한 범위의 행정구역 혹은 생활반경을 토대로 몇 개의 지역생활권으로 구분하고, 지역별 세부계획을 수립하고 있음. 런던의 타워 햄릿은 1만명, 베를린은 5만명, 도쿄의 세타가야구는 10~20만명 정도로 지역생활권을 구분하고, 지역 현황과 주민들의 요구를 바탕으로 지역의 정비방향과 부문별 세부계획을 수립하고 있음.

#### Ⅳ. 자치구계획의 수립 및 운영방안

구분	자치구계획의 수립 및 운영방안
위상/역할	- 도시기본계획과 관리계획을 연계하는 중간단계 계획 - 중심지(지구중심), 주거지, 생활환경정비방향 제시
제도적 근거	- 서울시 조례 제정을 통해 근거 마련 * (가칭) 자치구계획의 수립 및 운영에 관한 조례
수립주체/절차	- 자치구가 수립, 서울시가 승인하는 방식으로 운영 - 서울시 : 자치구 계획 수립지침 제시 및 주민참여관련 규정 강화
목표연도/재정비	- 10년 단위 중기계획 - 도시기본계획과 연계하여 재정비
주요내용	- 미래상과 발전전략, 부문별 계획 - 지역생활권별 정비방향(마을만들기 등) - 실현방안(모니터링, 예산과의 연계 강화)
추진방안	- 기존 자치구 발전계획의 적극적 활용 - 서울시-자치구 간 협력적 역할분담(매칭펀드 등) - 인접 자치구 간 시범계획 수립(동북2 중생활권) - 자치구 계획역량 강화를 위해 시 지원 및 전문인력 보강

- 위상과 역할 : 중간단계 생활권계획
  - 자치구계획은 도시기본계획과 도시관리계획을 연계하는 중간단계 계획으로, 도시기본계획을 구체화하고, 도시관리계획을 안내하는 역할을 수행함. 또한 자치구의 지역특성과 주민의 견을 반영하여 중심지, 주거지, 교통, 생활기반, 지역특화 등에 대한 정비 및 관리방향을 제시하도록 함.
- 제도적 근거 : 서울시 차원의 조례를 근거로 하는 공식적인 계획
  - 자치구계획의 위상을 분명히 하고, 계획의 실현성을 제고하기 위해서는 서울시 차원의 조례를 제정하여 공식화(법정화)하는 방안을 검토함.
- 수립주체와 절차 : 자치구가 수립, 서울시가 승인하는 방식으로 운영
  - 자치구계획은 자치구청장이 수립하되, 서울시가 승인하는 방식으로 운영하도록 함. 다만, 자치구의 자율성을 보장하기 위해 승인이 필요한 사항을 일부에 한정하고, 수립지침에서 주민참여와 관련된 규정을 강화하도록 함.

- 목표연도와 재정비시기 : 10년 내외의 중기계획, 도시기본계획 재정비와 연계
  - 자치구계획은 도시기본계획을 실현하면서 지역의 변화에 적절하게 대응할 수 있도록 10년을 목표로 하는 중기계획으로 운영하고, 도시기본계획 재정비와 연계하여 재정비하도록 함.
- 주요 내용 : 자치구의 미래상과 발전전략을 부문별, 지역생활권별로 구체화
  - 자치구계획은 도시기본계획과 자치구의 특성을 토대로 자치구의 미래상과 발전전략을 제시하고, 여기에 부문별·지역생활권별로 구체화한 내용을 담을 필요가 있음.
- 추진 방안
  - 기존 자치구 발전계획을 적극적으로 활용하고, 계획수립 시 서울시와 자치구 간 매칭펀드방식으로 비용을 부담하는 방안을 검토함. 또한 시범계획을 수립하여 단계적으로 추진하는 것이 바람직하며, 자치구의 계획역량을 강화하기 위해서는 계획관련 전문인력의 확충과 주민 의견 수렴을 강화할 필요가 있음.