

## 서울시 생활권계획의 운영실태와 개선방향에 관한 연구\*

- 도쿄도와의 비교를 중심으로 -

최 정 민\*\* · 양 재 섭\*\*\* · 김 창 기\*\*\*\*

### A Study on the Management and Improvement of Sub-Regional Plan in Seoul\*

- A comparison with Tokyo -

Jung-Min Choi\*\* · Jae-Seob Yang\*\*\* · Chang-Gi Kim\*\*\*\*

요약 : 본 연구는 서울의 도시기본계획과 지구단위계획 등을 연계할 수 있는 중간적 역할로서, 생활권계획이 갖는 역할과 위상을 일본 도쿄도의 경우와 비교함으로써 시사점을 도출하는데 목적이 있다. 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 일본 도쿄도에서는 권역별로 개략적인 정비구상과 방향을 제시하고 있으며, 구체적인 내용은 자치구의 '도시계획 마스터플랜'(도시 MP)을 통해 수립되고 있다. 둘째, 기초자치단체의 생활권계획이라고 할 수 있는 도시 MP는 일본 도시계획법상 수립이 의무화되어 있는 법정계획이지만, 도시계획 결정사항이 아니어서 운영의 융통성을 가질 수 있다. 셋째, 일본의 도시 MP는 도시계획체계상 상위계획과는 물론, 토지이용계획 체계와도 연계성을 가지고 있다. 서울시의 경우에도, 장기적으로는 자치구별로 기본계획을 수립하는 것이 바람직하겠으나, 중단기적으로는 현행 방식을 유지하되, 서울시(광역) 차원의 계획방향과 자치구(지역) 차원의 특성을 적절히 담아낼 수 있는 계획체계를 마련하는 것이 필요하다.

주제어 : 생활권계획, 도시기본계획, 도쿄도, 도시계획 마스터플랜

**ABSTRACT** : Recently, Seoul has introduced sub-regional plan to give planning guidelines for various plans of each jurisdiction, following the city master plan. This study aims to compare the characteristics and roles of the Sub-Regional plan for Seoul to Tokyo's, in which the former attempts to bridge the gaps between city master plan and District Unit Planning. The result shows that Tokyo's plan has somewhat rough guidelines for each sub-region, allowing each jurisdiction to establish its own 'master plan'. Then, each jurisdiction's master plan is a legal plan by Japan's Urban Planning Law, however it is not mandatory for urban planning decision. Next, each jurisdiction's master plan has consistency to Tokyo's plans and its land-use plan. This suggest that it would be better to establish a new planning system to ensure our sub-regional plan to give

\* 본 연구는 서울시정개발연구원의 2005년도 정책과제 『일본의 도시계획 체계와 생활권계획의 운영실태 연구 - 동경도를 중심으로』(시정연 2005-PR-33)의 내용을 수정·보완한 것임.

\*\* 건국대학교 건축대학 주거환경 전공 조교수(Assistant Professor, Department of Architectural Engineering, Konkuk University)

\*\*\* 서울시정개발연구원 도시계획부 연구위원(Research Fellow, Department of Urban Planning, Seoul Development Institute)

\*\*\*\* 동경대학 도시공학과 박사과정(Ph.D. Candidate, Department of Urban Engineering, University of Tokyo)

effective guidelines for the plans of each jurisdiction, realizing city master plan's goals.

**Key Words** : sub-regional plan, city master plan, Tokyo metropolitan government, urban planning master plan

## I. 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

서울의 도시계획은 “광역계획 → 도시기본계획 → 도시관리계획 및 지구단위계획 → 건축계획”의 운영체계를 유지하고 있다. 그러나 광역 차원의 추상적인 도시기본계획이 자치구 차원의 계획 등 일정한 공간범위를 갖는 계획 체계 없이 바로 도시관리계획이나 지구단위계획으로 결정되고 있어서 이를 연계할 수 있는 새로운 계획의 필요성이 제기되어 왔다. 이러한 중간단계의 계획체계는 관점과 역할에 따라 여러 가지 형태가 존재할 수 있겠지만, 여기서는 이를 ‘생활권계획 체계’라고 부르기로 한다.

건설교통부에서 정한 ‘도시기본계획 수립지침(2004)’에서는 도시기본계획의 부문별 계획 중 ‘생활권’의 설정과 인구배분에 관한 사항을 포함하도록 규정하고 있으며, ‘도시관리계획 수립지침(2004)’에서도 “공간구조는 생활권단위로 적정하게 구분하고 생활권별로 생활·편의 시설이 고루 갖추어지도록” 명시하고 있다. 그러나 생활권계획 수립의 공간범위가 불명확하고 인구배분계획 위주로 규정되어 있어서 서울과

같은 대도시에서는 이를 적용하는데 어려움이 있다. 이러한 측면에서 지역별 특성과 여건에 따라 물리적 환경을 보다 세심하게 관리할 수 있는 제도적 여건을 마련하고, 생활권 차원에서 해당 지역의 특성과 여건을 적절하게 반영할 수 있는 계획체계를 마련할 필요가 있다.

이러한 계획체계의 수립 필요성에도 불구하고, 이에 대한 심층적인 논의나 제도적인 체계는 아직 마련되지 않은 상태이며, 일부 지자체에서는 임시방편으로 생활권계획을 구상하거나 수립을 추진하고 있는 실정이다. 예컨대, 뉴타운사업을 계기로 서울시에서는 ‘동북2 중생활권계획’을 통해 일련의 중간계획 체계<sup>1)</sup>를 수립한 바 있다. 그러나 이 과정에서도 생활권계획이 어떠한 개념과 위상으로 상위계획 및 하위계획과 연계성을 가져야 하는지, 주요 내용에는 무엇을 담아야 하는지, 그리고 계획내용을 실현하기 위해서 어떤 조치가 필요한지에 대해서는 여전히 과제로 남아 있다.

본 연구에서는 서울의 도시계획체계와 유사한 일본 도쿄도와의 비교를 통해 생활권계획체계와 운영실태를 살펴봄으로써, 향후 생활권계획의 역할과 위상에 관한 시사점을 도출하고자 한다.

1) 2005년 서울시에서 수립한 동북2 중생활권 발전종합계획, 미아생활권 생활환경정비계획, 미아균형발전촉진지구 개발기본계획을 말함.

## 2. 연구의 범위 및 방법

본 연구에서는 서울시 생활권계획의 운영실태를 다음 세 가지 측면에서 동경과 비교분석하고, 그 개선방향을 도출하고자 하였다.

첫째, 일본 도쿄도는 광역 및 기초자치단체 차원에서 어떠한 생활권계획 체계와 운영방식을 가지고 있으며, 우리와의 차이점은 무엇인가?

둘째, 생활권계획의 토대가 되는 기초자치단체 차원의 자치구계획은 어떻게 운영되고 있는가?

셋째, 광역 및 기초자치단체 차원의 생활권계획은 어떤 위계와 상호 연관성을 가지면서 운영되고 있는가?

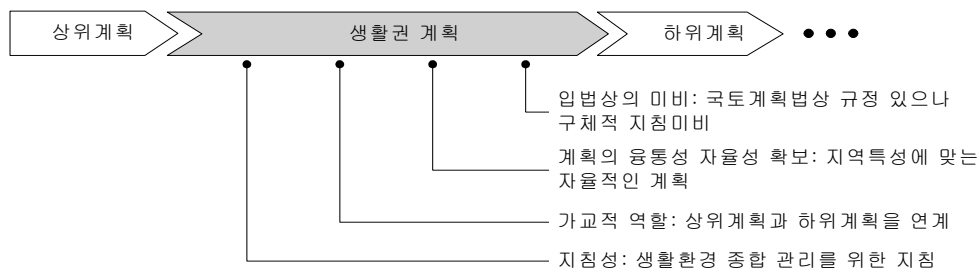
이를 파악하기 위해 본 연구에서는 관련문헌 조사와 담당 공무원의 인터뷰를 수행하였다. 문헌조사는 우리나라와 일본의 도시계획분야 연구논문, 서울시와 도쿄도의 도시계획 및 생활권계획 보고서, 홈페이지 등을 참조하였고, 생활권 관련계획의 구체적인 운영실태를 파악하기 위해 도쿄도와 세타가야구 및 아다치구<sup>2)</sup>의 담당 공무원을 대상으로 2005년 8월과 11월 두 차례에 걸친 현지 방문·면담조사를 실시하였다.

## II. 생활권계획의 필요성과 역할

김철수(1989)는 생활권계획을 “도시계획을 수립해 나가는데 유용한 원칙으로서 토지이용계획, 가로망계획, 공공편의시설 배치계획 등에 대한 전제조건을 마련하는 것”이라고 그 필요성을 제시하였다. 또한 계획자체가 법적 효력을 갖거나 또는 제도적으로 보장되어 있는 것이 아니라 도시계획 수립을 위한 방법론으로 활용되기 때문에, 충분한 평가 없이 남용 또는 오용될 우려가 크다고 지적하였다. 따라서 생활권계획을 보장하는 제도적 장치의 보완이 시급하고, 도시 여건에 따라 생활권계획의 수립방법과 기준에 대한 구체적인 지침이 조속히 마련되어야 한다고 역설하였다.

한편, ‘2020년 서울 도시기본계획(2006)’에서는 생활권계획의 필요성과 역할에 대해 다음 세 가지 점을 들고 있다(<그림 1> 참조).

첫째, 도시기본계획에서 제시된 부문별 계획과제를 각 생활권별로 종합하여 재구성함으로써 향후 자치구의 미래상과 주요 계획과제의 설정 방향을 제시하고, 도시기본계획의 내용을 자치구 계획이나 발전구상에 체계적으로 반영



<그림 1> 생활권계획의 역할과 필요성

2) 지면관계상 아다치구에 대한 부분은 생략하였다. 관심 있는 독자는 서울시정개발연구원(2005)을 참조하기 바람.

하여 추진할 수 있도록 한다.

둘째, 자치구 계획이나 발전구상에서 제기된 주요 계획과제 중 서울의 전체적인 계획방향과 일치하는 내용을 도시기본계획의 생활권계획에 반영하여 계획의 실현성을 높이는데 기여할 수 있다.

셋째, 서울의 경우 지역간 불균형문제를 완화하기 위해 상대적으로 낙후된 생활권의 문제를 심층적으로 파악하여 전략적인 공공투자와 중점정비의 기회를 부여하고, 지역별 특성을 살려갈 수 있는 특화사업을 발굴함으로써 지역균형발전에 기여하도록 한다는 것이다.

즉, 도시기본계획과 자치구 계획과의 연계성을 도모하여 자치구 계획의 실현성을 높이고, 지역간 불균형 해소를 위해 생활권별 문제를 전략적으로 해결해가기 위한 계획틀로서 생활권계획의 필요성을 제시하고 있다.

여기서 제시하고 있는 세 가지 측면을 도쿄도와 비교해 보면 다음과 같다.

우선, 도시기본계획과 자치구 계획과의 연계성 측면에서, 서울시는 1990년대 중반까지만 하더라도 자치구별로 도시기본계획을 수립하였다. 이 계획은 법정 도시계획인 서울시 도시기본계획의 하위계획으로 해당 자치구 발전을 위한 장기종합계획, 말하자면 일종의 자치구 단위의 생활권계획이다. 그러나 자치구별 계획수립 능력의 격차, 자치단체장인 구청장의 정략적 이용에 따른 계획기능의 왜곡 등의 문제가 나타나면서 폐지되었다. 서울의

경우 이러한 자치구 단위 기본계획의 부재가 권역별 생활권계획이 필요한 이유이며, 이 점에서 자치구 도시계획 마스터플랜의 수립 권한이 제도적으로 마련되어 있는 일본과 비교된다.

둘째, 앞서 지적한 자치구 도시기본계획 수립 권한의 부재와 관련된 것으로, 결과적으로 지역별로 공백이 생기는 계획과제를 광역단체인 서울시에서 담아내야 하기 때문에 발생하는 당연한 귀결이기도 하다. 이 점은 뒤에서 상술할 일본의 계획시스템에서 광역 차원(도쿄도)의 ‘도시계획구역 마스터플랜’과 지역차원(자치구)의 ‘도시계획 마스터플랜’이 서로 연계하여 대응하는 체계와 비교된다.

셋째, 서울과 비교할 때, 도쿄도에서는 지방분권화의 흐름에 따른 ‘도구(都區)제도’<sup>3)</sup>가 마련되어 있어, 광역자치체인 도쿄도(都)와 23개 자치구(區)간에 도시계획 권한과 재정을 적절히 배분하는 등 광역차원에서의 효율적인 도시관리를 추구하면서, 동시에 자치구의 자율성을 강조하고 있다는 점에서 우리와는 차이가 있다.

### III. 서울시 생활권계획의 체계와 운영과정

#### 1. 생활권계획의 체계와 공간범위

일반적으로 생활권은 그 위계와 공간범위에 따라 소생활권(근린생활권), 중생활권, 대생활

3) 일본에서는 2000년 4월 ‘지방자치법의 일부를 개정하는 법률’이 시행되어 도구(都區)제도 개혁이 실시되었는데, 주요 개정사항은 ①특별구를 ‘기초적인 지방공공단체’로 위치매김하며, ②대도시의 일체성·통일성 확보에 배려하면서 특별구의 자주성·자율성을 강화하고, ③주민에 가까운 사무사업을 도에서 특별구로 이관한다는 것 등임.

권으로 구분되는데,<sup>4)</sup> 생활권별 공간범위는 도시의 여건과 규모에 따라 달라진다. 또한 생활권의 공간범위를 설정하는 기준으로는 지형지세와 도로 등의 물리적 요소, 행정구역, 시가지의 형성과 발전, 도시기능 및 토지이용 특성, 생활환경과 주거 및 주민 등의 인문적 특성 등 다양한 요소가 고려된다.

<표 1>은 과거부터 최근까지 서울시 도시기본계획에서 접근해 온 생활권계획의 체계와 공간범위를 정리한 것이다.

서울시가 도시기본계획에서 생활권 개념을 제시한 것은 '1978년 도시기본계획'부터이며, '1990년 기본계획'까지는 주로 일상생활 범위의 '소생활권'과 자치구 범위의 '대생활권'을 중

심으로 생활권계획이 수립되었다. 그러나 1990년대 이후 서울의 외연적 확산과 광역화 경향이 나타나면서 '1997년 기본계획'부터는 2~4개 자치구를 포괄하는 '중생활권'과 1~3개 중생활권을 포괄하는 '대생활권' 계획을 제시하고 있으며, 각 생활권별로 중심지 위계를 연계시키고자 하였다.

이렇게 볼 때, 서울의 경우 도시기본계획상 소생활권의 공간범위는 시기별로 큰 변화가 없었으나, 중·대생활권의 공간범위는 1997년 이후부터 권역 차원으로 확대된 것을 알 수 있다. 즉, 1997년 이전 도시기본계획에서 대생활권은 '1개 자치구'를 공간범위로 하고 있으나, 1997년 이후 도시기본계획의 대생활권은 3~6

<표 1> 서울시 도시기본계획상 생활권계획 체계의 변화

구분	목표연도 및 인구	소생활권	중생활권	대생활권	의의와 특징
1978년 기본계획	2001년 700만	지역사회 기본 단위(인구 5만)	도시내 지역성격 (인구 20~30만)	대도시기능 일부 발휘(인구100만)	· 기본계획에 생활권개념 최초 도입 · 공공편익시설 배치기준으로 활용
1984년 기본계획	2001년 1,000만	행정동 기준, 초 중 고 일상생활권 (인구3~4만)	3~4개 소생활권 포괄, 고교 생활권 (인구10~15만)	자치구 단위, 부도 심권 형성 유도 (인구 50만명)	· 일상생활권을 기본단위로 하여 생활권별 편익시설의 적정배치 · 생활권과 행정권의 최대한 일치
1990년 기본계획	20001년 1,200만	기초생활서비스 시설 이용권역	언급없음	2~3개 소생활권을 포괄하는 자치구 단위	· 서울시 최초의 법정 기본계획 · 생활권: 기초생활편익시설의 이용권, 시설배치 기준이 되는 공간영역 · 행정구역 경계와 가급적 일치 · 區단위 발전구상의 필요성 제기
1997년 기본계획	2011년 1,200만	일상생활권 (자치구 중심: 지구중심)	2~4개 자치구를 포괄하는 9개 중생 활권(지역중심)	1~3개 중생활권을 포괄하는 5개 대생 활권(도심,부도심)	· 생활권과 중심지체계 연계 · 5개 대생활권 중심으로 계획 · 세부적인 생활권계획은 '자치구 기본계획'으로 보완
2006년 기본계획	2020년 980만	상동	상동 (전략육성 지역중심 추가)	상동	· 생활권과 중심지체계 연계 · 5개 대생활권, 9개 중생활권 유지 · 자치구 기본계획 폐지

자료 : 서울특별시(1990, 1997, 2001, 2006)

4) 2020년 서울 도시기본계획에서는 생활권을 “특정 지역에 거주하는 사람들이 일상적인 생활을 영위하는데 필요한 활동범위로서 통근, 통학, 쇼핑, 여가, 친교활동 등을 위한 공간적 범위”로 정의하고 있음.

개 자치구를 포괄하는 광역적인 개념으로 확대되었고, 그 안에 중생활권(2~4개 자치구 포괄)이 설정되는 등 생활권별 공간범위가 확대되었다.

일본에서도 생활권의 개념과 공간범위는 다양하게 다루어지고 있다. 그 중에서도 “단위생활권, 1차 생활권(초등학교), 2차 생활권(중학교), 지방도시권, 지역도시권, 광역도시권”의 분류체계<sup>5)</sup>나 또는 “1차 생활권(지구), 2차 생활권(지구), 3차 생활권(지역)” 등이 전형적인 형태라고 할 수 있다.

생활권과 밀착한 계획체계에서도, 도시를 중심으로 일체적 정비가 필요한 지역을 대상으로 하는 ‘지방생활권’, 광역화되고 있는 주민의 일상 생활권에 대응하면서 도시 및 주변 농산어촌 지역을 일체적으로 하여 지역사회의 진흥을 도모하기 위한 ‘광역시정촌권’ 외에 일본 제3차 전국종합개발계획<sup>6)</sup>에서는 유역권, 통근통학권, 광역생활권을 단위로 한 생활의 기반 권역으로서 ‘정주권’ 구상 등이 제시되었다.

한편, 2020년 서울 도시기본계획에서 제시하고 있는 생활권계획은 “일정한 공간적 범위를 갖는 생활권역을 대상으로 그 지역의 자연적·물리적 생활환경의 특성을 고려하고, 지역주민들의 연령·계층·문화적 특성 등을 종합적으로 파악하여, 해당 권역의 발전방향과 정책목표, 추진전략 등을 제시하는 계획”으로 정의하고 있다. 즉, 일정한 공간적 범위를 바탕으로 물

적·비물적 특성을 종합적으로 분석하여 과제를 도출하고, 목표를 설정하여 권역별 세부계획을 통해 구체적 실천방안을 제시하는 계획이라고 할 수 있다.

여기서 중요한 점은 생활권계획의 계획주체와 대상으로 하는 공간적 범위라고 할 수 있다. 실제로 서울시 동북2 중생활권계획을 보면, 계획수립의 주체는 광역자치체인 서울시이고, 계획의 공간적 범위는 개별 자치구의 행정구역을 초월하는 형태를 취하고 있다.

바로 이 점이 도쿄도와 비교하여 큰 차이를 보이고 있다. 도쿄도에서는 서울시와 같이 2~3개의 자치구를 포괄하는 형태의 ‘동북2 중생활권 발전종합계획’과 같이 광역자치체인 도쿄도가 수립하는 생활권계획은 존재하지 않는다. 지방자치제의 활성화에 대응하여 자치구 단위의 생활권계획이라고 할 수 있는 ‘도시계획 마스터플랜’의 수립이 법적으로 제도화되어 있기 때문이다. 즉, 도쿄도(광역) 차원에서는 권역별로 개략적인 정비방향만을 제시하고, 구체적인 내용은 자치구(기초자치단체)에서 자체적으로 수립하는 형태를 취하고 있는 것이다.

## 2. 기정 서울시 생활권계획의 검토 : 동북2 중 생활권계획

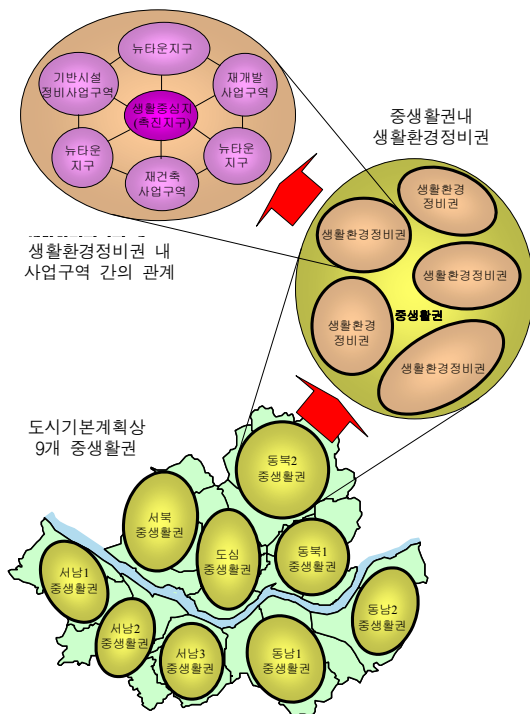
### 1) 동북2 중생활권계획 체계의 개요

서울시는 2005년 지역균형발전계획의 일환

5) <http://www.udit.co.jp/kassei/051500.htm>

6) 1977년에 결정되어 약 10년을 목표연도로 하여 인간 거주에 종합적 환경정비를 기본목표로 하였음. 경제의 안정성장과 인구 및 산업의 지방분산, 국토자원의 유한성에 대한 관심집중 등을 시대적 배경으로 하여 대도시로의 인구 및 산업의 집중을 제어하면서 지방의 진흥과 과밀과소 문제에 대응한 국토이용의 균형을 도모하기 위해 인간 주거의 종합적 환경 형성에 초점을 맞추었음.

으로 동북2 중생활권(<그림 2>)을 대상으로 하여 생활권계획을 처음으로 수립하였다. 이 계획은 앞서 언급한 것처럼 도시기본계획과 도시관리계획의 중간단계의 계획체계로 후속 생활권계획 수립을 위한 시범적인 성격을 동시에 띠고 있다. 그리고 이 계획은 공간적 범위를 기준으로 다음과 같은 세 가지 형태로 구성되어 있다.



<그림 2> 생활환경정비권 개념도(서울시, 2005b)

첫째, 동북2 중생활권 발전종합계획(계획-①)이다. 서울시 도시기본계획의 내용을 동북2 권 차원에서 구체화하여 생활권의 장기적 발전을 위한 미래상 및 계획목표, 계획방향을 설정한 다음, 이를 실현하기 위한 공간구조 및 산업경제, 교통체계, 주거환경, 공원녹지 및 경관관리 등의 부문별 정비방향 및 생활환경정

비권별 정비방향을 제시하고 있다. 여기서 주의할 것은 ‘중생활권’이라는 명칭을 사용하고 있으나 이는 서울시 도시기본계획에서 구분하고 있는 생활권의 분류체계로서 실제 2~3개의 자치구를 포괄하는 공간규모인데, 일반적으로 일컬어지고 있는 중생활권 범위와는 구별되는 광역적 규모이다.

둘째, 미아생활권 생활환경정비계획(계획-②)이다. 상위계획인 동북2중생활권 발전종합계획의 생활환경정비권별 정비방향에서 제시된 권역중 미아생활권의 정비목표와 정비방향을 보다 구체화하고 길음 및 미아의 2개 뉴타운사업, 미아균형발전촉진지구사업, 재개발 및 재건축 등 각종 개발 및 정비사업을 연계하여 일체적이고 효과적인 정비를 추진하기 위한 생활환경의 정비방향을 제시하는 계획이다.

셋째, 미아균형발전촉진지구 개발기본계획(계획-③)이다. 상기 두 개의 상위계획에서 제시된 정비방향에 따라 미아균형발전촉진지구를 대상으로 개발구상, 토지이용계획, 기반시설정비계획, 사업수법 등을 수립하는 개발기본계획으로서 실시계획 및 지구단위계획 재정비의 기본방향을 제시하고 있다.

## 2) 동북2 중생활권계획의 위상과 특성

<그림 3>은 동북2 중생활권 계획체계와 그 특성을 나타낸 것이다. 계획의 위계 측면에서 보면, 서울시와 자치구 사이에 ‘중생활권’ 규모의 발전종합계획(계획-①)이 위치하고, 자치구와 지구의 중간영역에 ‘생활환경정비권’ 계획(계획-②)이 놓여 있다. 또한 균형발전촉진지구(계획-③)와 같은 지구 수준의 개발기본계

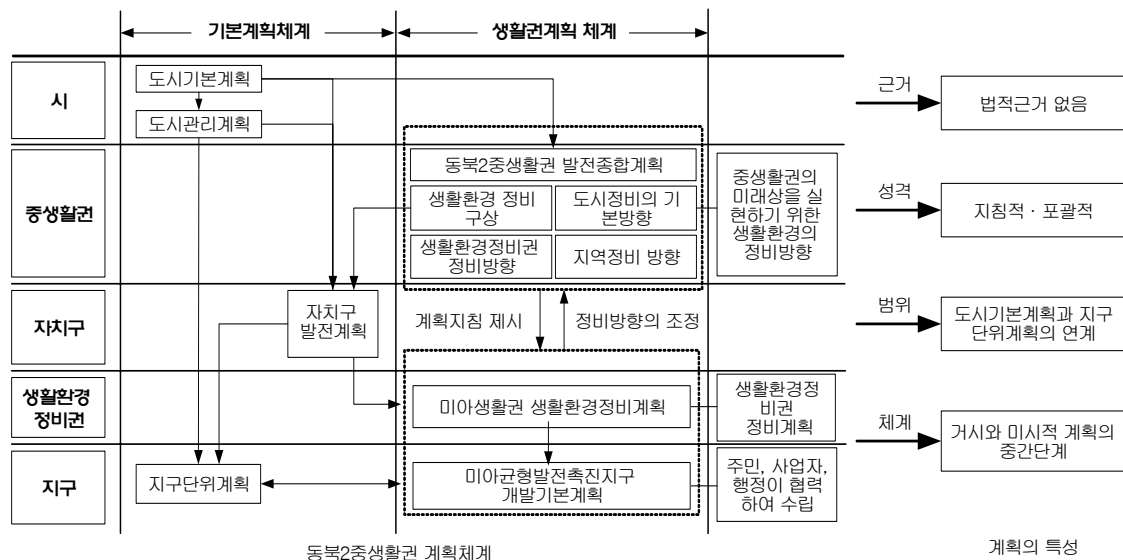
획은 지구단위계획과 연계되도록 하고 있다. 이들 계획들은 하향식 계획체계에 따라 상위 계획과는 정합성을 가지며, 하위계획에 대해서는 지침적 성격을 갖도록 하였다.

이에 따라 여러 계획단계에서 '수도권 정비 계획'과 '서울시 도시기본계획'을 비롯하여, '서울시 지역균형발전을 위한 도시관리방안', '서울시 도시 및 주거환경정비기본계획' 등의 상위계획은 반영되지만, 성북·강북·노원구 등의 자치구 기본계획은 법적 구속력이 없기 때문에 참고적으로 적용될 수밖에 없는 한계를 가지고 있다. 말하자면, 성격상 해당 지역의 특성에 밀착하고 주민참여 등에 기반하여 수립되어야 할 자치구 기본계획과 같은 상향식 계획과정으로서의 생활권계획이 현행 하향식 도시계획체계에 의해 배제될 수밖에 없는 구조적인 문제점을 가지고 있는 것이다.

#### IV. 도쿄도의 생활권계획 체계와 운영실태

도시계획에 있어 한·일간, 좁게는 서울시와 도쿄도 사이에는 유사한 부분도 많지만 상이한 부분도 많이 있으므로, 비교대상을 도시계획 중 생활권계획 체계에 한정하고자 한다. 서울과 비교하여 일본 도쿄도의 생활권계획은 광역(도쿄도) 차원의 계획과 기초자치단체(자치구) 차원의 계획으로 구별된다.

도쿄도 차원에서는 도시기본계획에 해당하는 '도시만들기 비전'과 '도시계획구역 마스터 플랜(구역 MP)'<sup>7)</sup>을 통해 권역별로 정비의 큰 틀과 방향성을 제시하고 있으며, 자치구 차원에서는 자치체의 종합계획과 도시계획 마스터 플랜(도시 MP) 등을 통해 계획내용을 구체화하고 있다. 이들 계획들은 적절한 위계와 상호 연관성을 가지면서 긴밀하게 연결되어 있다.



<그림 3> 동북2중 생활권계획 체계와 계획의 특성

7) 본 연구의 용어에서, 일본에서는 "(도시계획)구역-도시-지역"의 순으로 광역-기초-소단위지구의 공간적 위계가 대응하고 있으나, 우리나라의 경우에는 반대로 "지역-도시-구역"의 형태로 지칭되고 있음에 유의하기 바람.



## 1. 도쿄도 차원의 생활권계획

### 1) 도시계획체계상 생활권계획

도쿄도의 도시계획 체계는 종합계획(기본구상·기본계획·실시계획) → 도쿄도 차원의 도시계획구역 마스터플랜(구역 MP) → 자치구 차원의 도시마스터플랜(도시 MP)으로 구성된다. 이 중에서 생활권과 관련된 계획은 종합계획의 일환인 ‘도시만들기 비전’과 이를 계승하고 있는 ‘도시계획구역 마스터플랜’(구역 MP)이다.

‘도시만들기 비전’은 2001년 3월 도쿄도 도시계획심의회의로부터의 답신을 기본으로 하여 도쿄도가 미래 정책유도형 도시만들기를 전개하기 위해 제정한 기본 방침이다. 즉, 도쿄도의 장기구상인 ‘동경 구상 2000’을 구체화하여 도시만들기 분야에 대한 종합적인 발전방향과 비전을 제시하고 있는데, 서울의 도시기본계획과 유사한 도쿄도 ‘도시만들기 비전’의 구성내용은 <표 2>와 같다.

‘도시만들기 비전’에서는 도쿄도 ‘환상메가로폴리스’ 공간구조를 통해 권역별 공간구조의

기본방향을 제시하고 있다. 즉, 각 지역이 안고 있는 전략적 과제를 명확히 하기 위해 도쿄도 23개 구부(區部)를 센터코어 존, 동경만 워터프론트 활성화 존, 도시환경재생 존 등 크게 3개의 존으로 구분하고,<sup>8)</sup> 광역적인 차원에서 존별 특성과 과제, 장래상, 발전전략과 정비구상 등을 개략적으로 제시하고 있다. 구체적인 도시계획의 기본방향 및 정비방침의 내용은 기초자치단체인 자치구의 도시 MP에 담겨져 있다.(<그림 4> 참조).



<그림 4> 도쿄도 환상 메가로폴리스구조

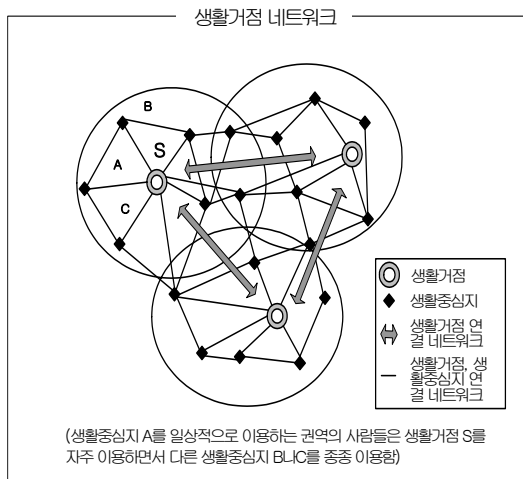
<표 2> 도쿄도 도시만들기 비전의 구성 및 주요내용

구 성	주 요 내 용
계획의 필요성	계획의 배경, 목적, 목표시기, 향후 전망
동경이 지향하는 도시만들기	도시만들기 목표, 이념, 주요 정책과제
도시의 미래상	새로운 도시구조 구축, 공간구조에 맞는 도시만들기 방향성, 지역상
정책유도형 도시만들기의 전개방안	도시 활력의 유지발전, 풍부한 도시환경의 창출, 도시문화의 창출·발전, 안전하고 건강한 생활환경 실현, 정보화 진전에 따른 도시만들기
도시만들기의 틀	독자적인 수법의 강구, 추진방안
도시만들기의 실현방안	구역 MP의 책정, 도시만들기 조례 제정, 자치구와의 역할분담, 광역연계 체계의 강화, 조직체계의 개편, 도시만들기에 대한 의식변혁

8) 도쿄도 전체는 5개 존(①센터·코어 재생 존, ②동경만 워터프론트 활성화 존, ③도시환경재생 존, ④핵도시광역연계 존, ⑤자연환경보전·활용 존)으로 구분되는데, 이 중 23개 구부(區部)는 ①②③ 3개 존에 해당함.

## 2) 도시만들기 비전 : 생활거점 네트워크

도쿄도 ‘도시만들기 비전’에서는 ‘생활거점’과 ‘생활중심지’로 이루어진 생활거점 네트워크의 개념을 통해 생활권계획의 필요성을 제시하고 있다. 여기서 생활거점이란 교통결절점을 중심으로 상업, 복지, 문화, 교육 등 생활기능의 집적을 통해 폭넓은 서비스를 제공할 수 있는 광역성을 갖춘 곳이며, 생활중심지는 특징있는 상점가나 커뮤니티 인프라가 갖추어진 생활의 중심지이다(<그림 5> 참조).



<그림 5> 생활거점 네트워크의 이미지

한편, 이 계획의 하위계획인 ‘도쿄도 도시계획구역 마스터플랜(구역 MP)’에서는 단위 수립구역마다 해당 지역의 생활거점과 생활중심지의 위치에 관한 정보를 개략적으로 기술하고 있을 뿐이며, 구역 MP의 하위계획인 자치구의 도시 MP에서도 생활거점과 생활중심지

를 구체적으로 제시하고 있지는 않다. 즉, 도쿄도에서는 都(광역)차원에서 생활권계획의 기본방향과 필요성 정도만을 언급하고 있는데, 그 이유는 구체적인 공간적 위치를 제시하기 보다는 마을만들기(まちづくり)의 방향성을 제시하기 위하여 만들어졌기 때문인 것으로 판단된다.

이렇듯 도쿄도 광역차원에서는 권역별로 개략적인 정비구상과 방침만 제시하고 있을 뿐, 구체적인 지역 정비방향은 기초지자체의 종합도시계획이라 할 수 있는 자치구 차원의 도시 MP로 넘겨져 있다. 이런 까닭에 도쿄도에서는 서울의 중생활권계획과 같은 중간단계의 생활권계획을 광역자치단체에서 별도로 수립할 필요가 없는 것이다.

## 3) 도시계획구역 마스터플랜 (구역 MP)

일본에서는 2000년 도시계획법이 개정됨에 따라 기존의 ‘整開保 방침’<sup>9)</sup>이 ‘도시계획구역의 정비, 개발 및 보전의 방침’(도시계획구역 마스터플랜, 이하 ‘구역 MP’)으로 개정되었다. 개정 전의 整開保 방침에서는 공간적 범위를 구역 구분을 정하는 도시계획구역 내로 한정하였으나, 개정 후에는 모든 도시계획구역을 대상으로 하였다.

도시계획구역은 원칙적으로 광역 자치체인 도도부현(都道府縣)이 지정한다.<sup>10)</sup> 통상 도시계획구역은 둘 이상의 구시정촌 지역을 포함하여 지정하지만, 하나의 구시정촌에 하나의

9) “시가화구역 및 시가화조정구역에 관한 정비, 개발, 또는 보전의 방침”

10) 예외적으로 2개 이상의 都府縣에 걸쳐 지정하는 경우에는 국토교통성 장관이 지정하도록 되어 있으나, 실제로 이러한 사례는 아직까지 일어나지 않았음.

도시계획구역을 가진 경우도 없지 않다. 또한 도시계획구역은 구시정촌의 전역을 커버하고 있는 것이 아니라, 소위 ‘백지지역(白地地域)’이라고 하여 용도지역의 지정이 없는 지역도 있기 때문에 시정촌의 행정경계 면적보다도 작은 경우도 있다.

원래 구역 MP는 일체적인 도시의 정비, 개발 및 보존해야 할 구역으로 정한 도시계획구역 전역을 대상으로 광역 지자체인 도도부현이 광역적 차원에서 구역 구분을 비롯한 도시계획의 기본적 방침을 정하는 것이다.

구역 MP는 도시계획의 목표, 구역 구분의 결정 유무와 방침, 주요 도시계획의 결정 방침 등을 주요내용으로 하며, 궁극적으로 개별 도시계획을 제어함으로써 목표로 하는 도시의 미래상을 실현하는 것을 목표로 한다.

## 2. 자치구 차원의 생활권계획과 운영

### 1) 지방자치법에 의한 종합계획체계

일본의 지자체에서는 10년 또는 15년 단위로 수립되는 ‘기본구상’과 ‘기본계획’이 행정활동의 중요 지침이 되고 있다. 그러나 이들 계획은 도시계획법이 아닌 지방자치법에 의거한 계획이기 때문에 직접적인 법적 구속력을 갖지 않는 경우가 많으며, 3년 또는 5년 단위로 실시계획이 수립되기도 한다. 이렇듯 지자체의 종합계획 체계는 통상 ‘기본구상’ → ‘기본계획’ → ‘실시계획’으로 이루어지는 바, 각 계획의 성격과 특징은 다음과 같다.

첫째, 지자체의 기본구상은 10년 정도의 장기적인 장래 전망에 기초한 기본방침으로, 당해 지역의 종합적이고 바람직한 미래상과 그 실현을 위한 운영방침을 제시하는 것이다.

둘째, 기본계획은 기본구상을 구체적으로 실현하기 위한 중장기 계획으로서 주요 사업계획을 포함한다. 일반적으로 전기와 후기 각 5년의 중기계획 또는 10년의 장기계획으로 이루어지며, 기본구상의 정책방침에 따라 주요시책들을 제시하게 된다. 계획내용은 토지이용이나 시설의 건설계획·배치계획, 산업정책이나 사회정책, 그리고 행재정계획 등으로 구성되며, 통상 기본구상과 일체적으로 수립되어 공표된다.

셋째, 앞서의 두 계획과는 달리 실시계획은 기본계획을 실행하기 위한 연간 사업계획의 성격을 가지며, 예산편성에 반영되는 것이 특징이다. 통상 투자사업이나 신규사업에 대하여 배분 가능한 재원이나 사업별 재원 내역을 단위년도마다 배분한다. 실시계획은 각 연도별 예상편성 시 중요한 판단 재료가 되며, 매년 혹은 3년 단위의 전망을 바탕으로 작성된다.<sup>11)</sup>

### 2) 도시계획 마스터플랜 (도시 MP)

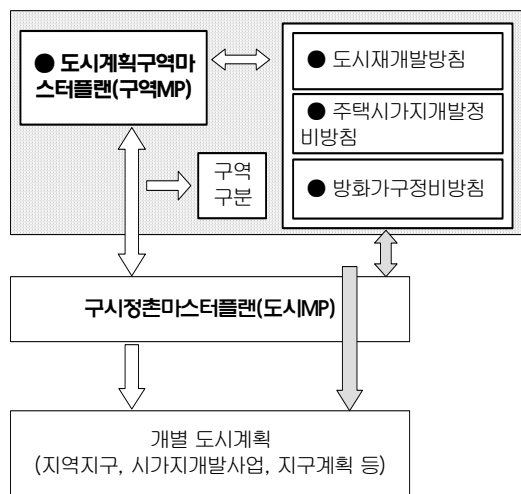
앞서 지방자치법에 의거한 종합계획과 달리 자치구 도시계획 마스터플랜(도시 MP)은 1992년 일본 도시계획법이 개정됨에 따라 ‘시정촌의 도시계획에 관한 기본적인 방침’에 의거하여 수립하는 계획이다.

도시 MP는 도시계획구역 마스터플랜(구역

11) ‘지방자치법에 의한 종합계획체계’의 성격과 특징 부분은 新川達雄(1995)에서 발췌하여 정리한 것임.

MP)에 의거하여, 도시계획구역내 각 구시정촌의 구역을 대상으로 해당 구시정촌이 지역에 밀착한 도시계획 방침을 자체적으로 결정하는 것이다. 이에 따라 도시계획적으로는 광역 차원의 구역 MP와 자치구 차원의 도시 MP에 의한 2단계 계획이 수립되는데, 전자는 광역적이고 근간이 되는 도시계획에 관한 사항을, 후자는 지역에 밀착한 도시계획에 관한 사항을 결정하게 되는 것이다.

이러한 과정을 통해 광역 지자체인 도쿄도에 의한 구역 MP의 도시계획 결정에 기초지자체인 자치구의 제안권이 인정되어 도시 MP의 내용을 반영할 수 있게 되었다(<그림 6> 참조).



<그림 6> 구역 MP와 도시 MP의 위계

이러한 일본의 도시 MP제도는 생활권계획의 수립과정에서 광역 지자체와 기초자치단체 간 계획의 일관성 있는 추진과 융통성 측면에서 시사하는 바가 크다.

첫째, 계획의 일관된 추진이라는 측면에서 도시 MP를 통해 기초지자체인 자치구는 행정

구역 전체의 미래상을 도면 등을 통해 알기 쉽게 제시하고, 그 수립단계에서는 시민참여가 법적으로 의무화됨으로써 시가지의 장래상을 시민들이 공유하는 토양을 마련하게 되었다.

그 결과, 해당 자치구의 독자성과 다양성을 확보할 수 있게 되었으며, 자치구에서 결정하는 도시계획, 즉 지역지구·지구계획 등의 지정이나 기반시설 정비사업 등에서 도시 MP와의 정합성을 확보할 수 있게 되어 이에 입각한 규제 유도나 사업 실시가 가능해졌다.

둘째, 계획의 융통성 측면에서 도시 MP는 도시계획법에 의한 법정계획이면서도 구역 MP와는 달리 도시계획 결정 대상이 아니기 때문에, 계획 기능의 유연성을 확보할 수 있도록 되어 있다. 구역 MP는 광역 차원에서 ‘도시계획구역’을 대상으로 하는 도시계획 결정사항이다. 이러한 점 때문에 구역 MP는 도시계획의 실현성을 중시하면서 10년 정도의 계획기간을 두며, 계획내용에서도 법정 도시계획이라는 현실적인 운용에 한정된다. 이러한 구역 MP의 성격과 달리 자치구의 도시 MP는 도시계획 결정사항은 아니기 때문에, 상위계획과의 정합성 등을 고려하여 계획의 유연성과 융통성을 발휘할 수 있는 여지를 남겨두고 있다.

서울시의 생활권계획을 자치구 단위로 수립할 경우, 이에 대응하는 일본의 생활권 관련계획 체계는 광역 차원의 구역 MP와 자치구 차원의 기본구상-기본계획, 자치구 도시 MP의 체계로 정리할 수 있다(<표 3> 참조).

이렇게 볼 때, 일본 기초지자체의 도시계획 체계는 자치구의 도시 MP를 중심으로, 당해 지역의 종합계획인 기본구상과 광역 도시계획

&lt;표 3&gt; 일본 도쿄도 및 자치구의 생활권 관련계획 체계

구 분	도쿄도 구역 MP	자치구 기본구상	자치구 기본계획*	자치구 도시 MP
대상구역	도시계획구역	구시정촌 전역	구시정촌 전역	도시계획구역
책정의무	의무	의무	임의	의무
계획의 대상	물적 계획	물적·비물적 계획	물적 계획	물적 계획
결정권자	도도부현	구시정촌 의회 의결	구시정촌 의회 의결	구시정촌
주민참여 규정	명기 있음	명기 없음	명기 있음	명기 있음
구속력	행정촉	행정촉	행정촉	행정촉
상위계획	전국종합개발계획, 수도권정비계획 등	명기 없음	도도부현 기본계획, 기본구상	기본구상, 구역 MP, 구시정촌계획
근거법	도시계획법 (제6조2)	지방자치법 (제2조4항)	국토이용계획법 (제8조)	도시계획법 (제18조2)

주 : \*국토이용계획 체계에서의 '구시정촌계획'을 나타냄. 도도부현이 작성하는 '토지이용기본계획'은 해당되지 않음.

자료 : 金井範・飯田直彦(2004)에서 발췌 정리

인 구역 MP를 상위계획으로 하며, 기본구상의 하위계획인 기본계획과 연계하여 수립하는 형태를 취하고 있다.

즉, 도쿄도 차원에서는 도시기본계획에 해당하는 도시만들기 비전과 도시계획구역 마스터플랜(구역 MP)을 통해 권역별로 정비의 큰 틀과 방향성을 제시하고 있으며, 자치구 차원에서는 지방자치법에 의한 자치구 기본구상-기본계획과 도시계획법에 의한 도시계획 마스터플랜(도시 MP)을 통해 계획내용을 구체화하고 있다. 특히, 이들 계획은 적절한 위계와 상호 연관성을 가지면서 긴밀하게 연계되어 있다.

### 3) 자치구 도시 MP의 운용 (세타가야구 사례)

자치구 차원의 계획인 세타가야구 도시계획 마스터플랜은 마을만들기 조례를 근거로 하여 구민의 입장에서 정한 도시만들기와 마을만들기에 관한 종합적인 방침이라고 할 수 있다.

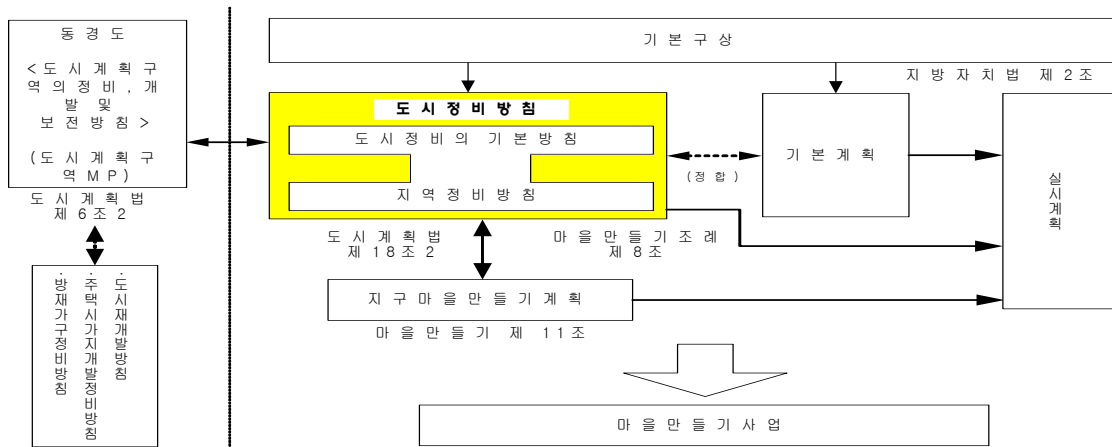
이 방침은 자치구의 기본구상을 기초로 수립되며, 기본계획이나 주택정비방침, 도로정비

방침 등 마을만들기에 관한 분야별 기본방침과 정합성을 가진다. 그리고 여기서 정한 개별 항목들은 지구 마을만들기 계획이나 실시계획 등을 통해 실현된다(<그림 7> 참조).

세타가야구의 도시 MP는 원래 1985년에 처음으로 수립되었는데, 이후 1992년 일본 도시계획법 개정에 따라 도시 MP의 책정이 의무화됨으로써 기존 계획을 수정하여 1995년에 새로운 지침을 제정하였다.

그러다가 2001년 지방분권의 추진과 이에 따른 기초지자체의 도시계획 권한 확대에 기존의 방침을 격상시켜 '도시정비방침'으로 명명하였고, 중간시점인 2005년에 개정한 이후 지금에 이르고 있다. 계획기간은 20년으로 1995년에 수립되어 20년을 목표로 하고 있다.

이 방침은 크게 도시정비의 기본방침과 5개의 지역정비방침으로 나누어져 있다. 제1부의 도시정비의 기본방침에서는 구 전체의 미래 도시상이나 각 지역 공통의 도시만들기 방향성을 제시하고(도시정비의 기본방침), 제2부



<그림 7> 세타가야구 도시정비방침의 위상

이후의 각 지역정비방향에서는 각 지역에 기초한 지역의 미래상 및 구체적인 거리만들기 시책을 명시하고 있다.

이 방침은 지역정비의 기본방향을 제시하고, 구체적인 시책이나 구역 설정은 각 지역의 정비방침에서 가이드라인으로 제시하고 있으며, 개별 구역의 정비사업은 주민참여를 통해 구체적인 마을만들기 계획을 수립토록 하고 있다.

따라서 개별 구역의 계획이나 사업의 진척상황에 맞추어 지역의 정비방침은 유연하게 조정·개정될 수 있게 되어 있다. 도시 MP가 법정 계획이지만 도시계획결정이 아닌 이유도 여기에 있다고 볼 수 있다.

<그림 8>은 상기에서 논의된 도쿄도의 계획 체계를 세타가야구를 사례로 하여 현행 서울시의 중생활권 계획과 비교하여 정리한 것이다.

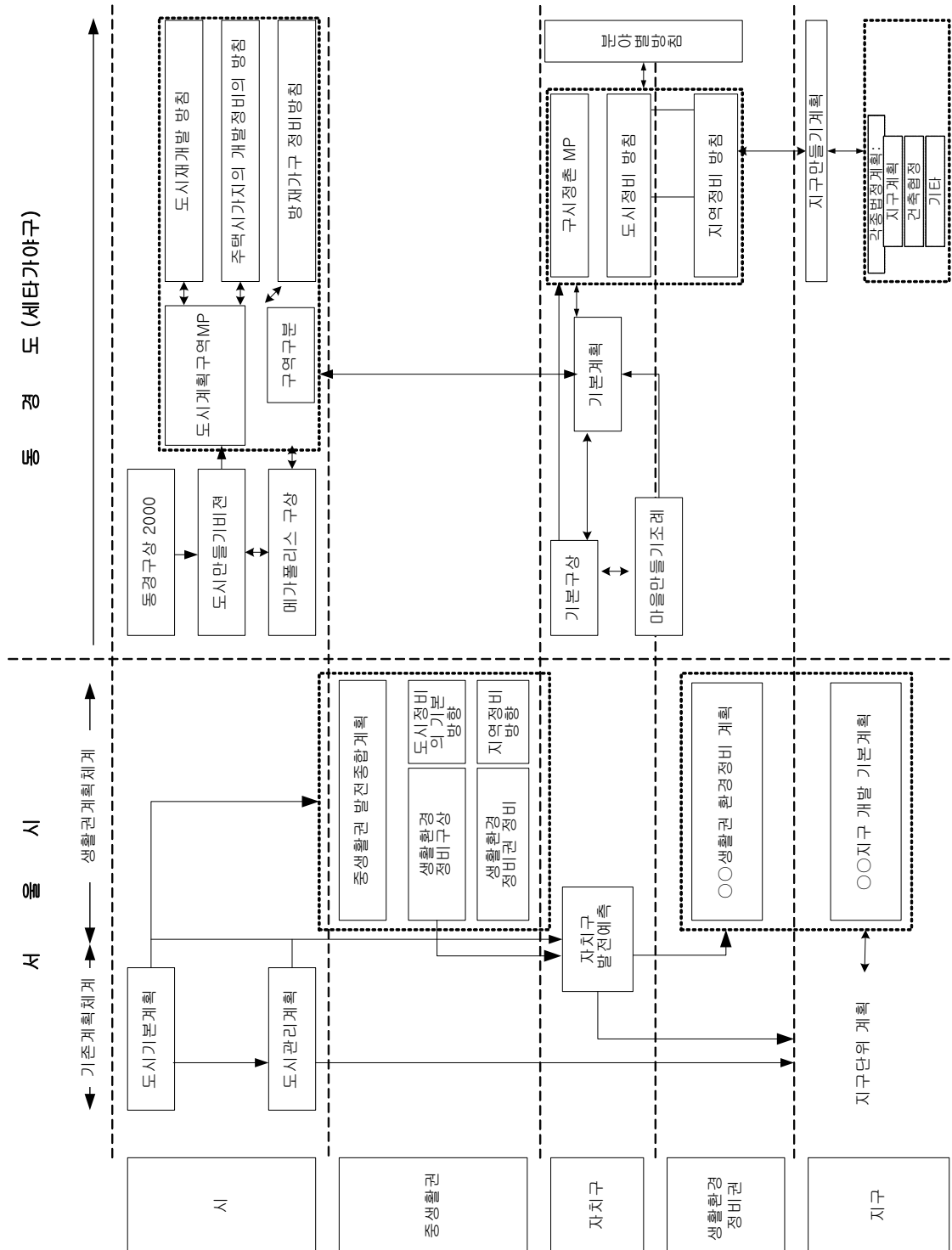
### 3. 생활권계획과 토지이용계획간의 연계

일본 자치체의 생활권계획(도시 MP)은 공간적인 측면에서 광역(도시) 및 지역(자치구)

차원의 연계성과 함께, 토지이용계획(방침)과 규제라는 측면에서도 상호 긴밀한 연관성을 가지면서 운영되고 있다.

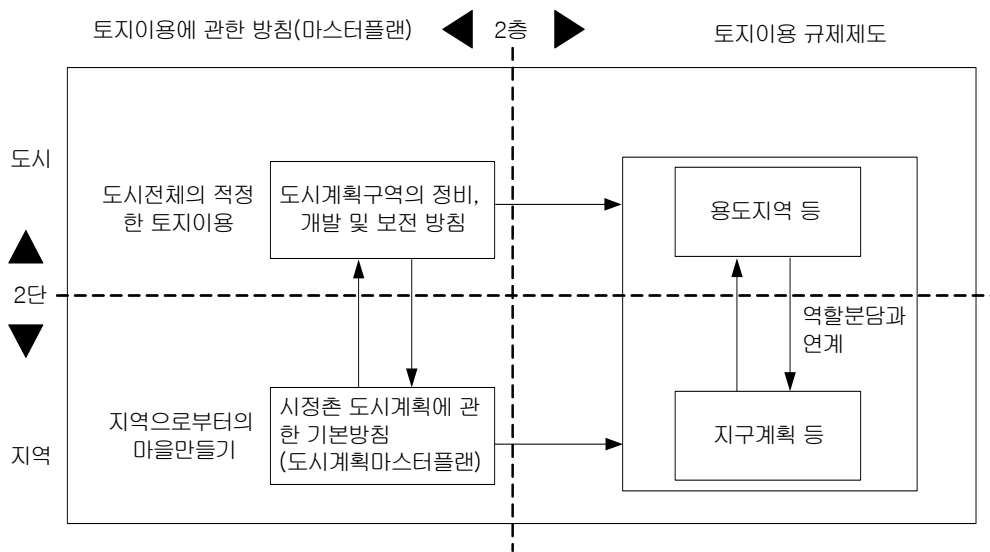
<그림 9>는 일본 토지이용계획의 2단 2층제 운영체제 하에서 자치체의 도시 MP의 위상과 연계성을 나타낸 것이다. 여기서 수직 방향(상하)의 구분은 도시와 지역에서 대한 구분(2단 기준)으로, 도시 전체적인 관점에서 결정하는 ‘도시계획구역의 정비, 개발 및 보전 방침’과 용도지역제도 등의 규제수법을 제1단으로 하고, 지역적인 관점에서의 도시계획 마스터플랜과 지구계획제도 등의 규제수법을 제2단으로 하는 체제이다. ‘도시’는 일체적인 도시 지역을 나타내는 의미의 광역적 범위를, ‘지역’은 광역 범위 내의 기초지자체를 나타낸다.

또한 수평 방향(좌우)은 토지이용계획(방침)과 규제를 구분한 것(2층 기준)으로, 그림에서 좌측은 토지이용의 가이드라인으로서의 방침을, 우측은 방침에 의거한 구체적인 규제수단을 나타낸다. 즉, 도쿄도(광역 차원)의 도시계획구역의 정비, 개발 및 보전 방침을 근거



참고자료 : 서울특별시(2005a, 2005b), 世田谷市(2005a, 2005b)

<그림 8> 서울시와 도쿄도의 생활권 관련계획 체계의 비교



<그림 9> 일본의 토지이용계획 체계: 2단 2층제

로 해서 지정되는 용도지역과, 자치구의 도시 계획 마스터플랜에 근거해서 지정되는 지구계획 등의 ‘방침’과 ‘규제’라는 두 개의 층으로 구성된다.

## V. 비교분석을 통한 시사점

도쿄도에서 채택하고 있는 자치구 도시기본 계획은 <그림 9>에서 도시 MP에 해당한다. 이러한 자치구 도시기본계획은 서울시의 경우에도 1980년대와 1990년대 두 차례 수립된 바 있으나, 1990년대 중반이후 폐지되었다.

1981-84년에 수립된 자치구 기본계획은 당시 서울시 도시기본계획에 해당하는 “2000년대 도시기본계획(1979)”을, 그리고 1991-95년에 수립된 자치구 기본계획은 “2001년 서울 도시기본계획(1990)”을 자치구별로 구체화하여

실현하기 위한 것이었다.

<표 4>에 정리한 바와 같이, 1991년 자치구 기본계획을 도입하게 된 것은 지방자치시대에 대비하여 자치구의 특성과 변화하는 개발수요에 대응하기 위한 것이었다. 즉, 지방자치의 내실화를 도모하고, 기존 도시계획의 하향식 계획과정과 상향식 계획과정을 접목시켜 도시기본계획의 내용을 구체화면서 보완하기 위해 시작되었다.<sup>12)</sup>

그러나 이러한 자치구 도시기본계획 수립의 의의에도 불구하고, 각 자치구들은 해당 자치구가 서울시 발전의 중심 내지 전략적 거점으로 기능해야 한다는 자기중심적인 계획안을 제시하였고, 자치구 기본계획을 계기로 주민들의 민원 해결과 용도지역의 상향조정을 요구하는 등 당초 의도와 달리 많은 문제를 야기하였다. 또한 자치구의 도시계획 권한이 행정

12) 최상철(2001) p. 544 및 서울특별시(2001) p. 147



<표 4> 자치구 도시기본계획 수립의 의의와 문제점

의의	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방자치시대 자치권에 대한 도시계획적 준비</li> <li>· 자치구의 특성과 변화하는 개발수요에 대응</li> <li>· 주민들의 생활과 밀착된 지역단위에서의 도시계획적 대응</li> <li>· 도시계획재정비(도시관리계획) 수립을 위한 예비 작업의 성격</li> <li>· 자치구 도시계획사업 및 도시시설 결정을 위한 행정 지침적 성격</li> <li>· 비법정계획으로 국내에서 처음으로 시도되는 지방분권적 시도</li> <li>· 기존 하향적 개발방식에서 탈피하여 주민의사를 폭넓게 반영할 수 있는 상향식 개발방식을 도입함으로써 자족적 개발계획 수립</li> <li>· 일상생활의 활동영역인 생활권 개념에 바탕을 둔 도시정비계획의 성격</li> </ul>
문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주민들의 도시계획적 요구가 자치구 기본계획 수립을 계기로 일시에 분출</li> <li>· 소지역 이기주의적 발상에서 해당 자치구가 서울시 발전의 중심 내지 전략적 거점으로 기능해야 한다는 자기중심적 계획안 제시</li> <li>· 자치구 도시기본계획에 대한 시민들의 관심이 고조되면서 성안중인 계획들이 공개되는 등 시정운영에 불필요한 잡음 발생</li> </ul>

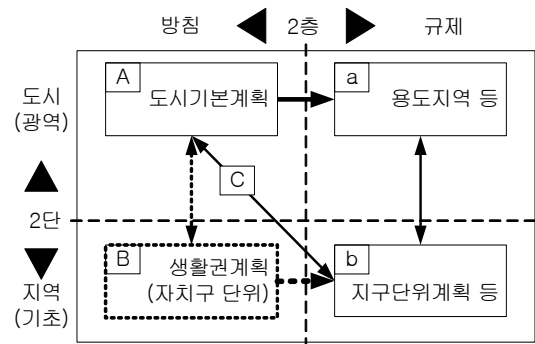
자료 : 최상철(2001) 및 서울시정개발연구원(1993)에서 발췌하여 재구성

적·법적으로 뒷받침되지 못하면서 1990년대 중반이후 자치구 기본계획은 폐지되기에 이르렀다.<sup>13)</sup>

이렇게 볼 때, 서울시 생활권계획이 정착되기 위해서는 우선적으로 서울시(광역) 차원에서 권역별(대생활권)로 계획과제와 중점정비지역, 추진전략 등을 구체화하여 장래 토지이용의 방향성을 제시하고, 각종 정비계획과의 연계를 통해 이를 실현할 수 있는 체계를 마련할 필요가 있다. 또한 장기적으로는 일정부분 자치구의 계획 권한에 대한 법적인 뒷받침도

모색되어야 할 것이다.

한편, <그림 10>은 일본의 2단 2층제의 계획체계에서 본 서울시 생활권계획의 위상을 도시한 것이다. 앞서 지적한 바와 같이, 현재 우리나라의 도시계획체계에서 제도적으로 중간단계에 해당하는 계획체계가 없다는 것은, 그림에서 B부분에 해당하는 계획체계가 제도적으로 마련되어 있지 않다는 것과 같다.



<그림 10> 2단 2층제 관점에서 서울의 생활권계획

서울시 생활권계획은 C부분에 해당하여 A의 도시기본계획과 b의 지구단위계획을 광역지자체 차원에서 연계하는 형태를 취하고 있다. 그림에서 점선은 계획체계의 부재와 그에 따라 관련 계획체계와의 연계가 제대로 되지 못함을 나타낸다. 일본의 경우는 B에 해당하는 도시 MP가 상위계획인 A의 구역 MP와 정합성을 도모하면서 b의 지구계획 등 지구 차원의 각종 단위사업이나 개발사업에 지침을 제시하는 형태를 취하는 중간단계의 역할을 담당한다고 할 수 있다.

이러한 측면에서 본 연구에서는 우리나라도

13) 그러나 현재 일부 자치구에서는 “발전구상 혹은 비전” 등의 이름으로 자치구 기본계획과 유사한 계획을 수립하고 있음.

일본처럼 B부분의 위상을 궁극적으로는 기초지자체를 단위로 하는 생활권계획으로 자리매김할 것을 제안하고자 한다. 그 이유는 우리나라도 점차 지방자치제도의 활성화를 추진하고 있고, 그에 따른 도시계획의 분권화도 불가피할 것이기 때문이다.

즉, 자치구의 생활권계획에 해당하는 B부분의 위상이 제도적으로 정착하게 되면, 현행 2단계에 의한 도시계획 결정에서의 수직적 구조(예, A→b)가 1단계의 수평적인 대등한 구조(예, B→b)로 바뀌게 될 것이다.

또한 세타가야구의 사례에서 보듯이, 도시계획 마스터플랜(도시 MP)을 각종 하위계획 및 관련 계획과 연계되도록 하는 것도 필요하다. 이를 위해서는 자치구 기본계획의 수립 및 추진체계에서 행정측이 중심이 되는 하향식(top-down) 체계를 지양하고, 주민참여를 기본으로 하는 상향식(bottom-up) 형태로 바뀌어야 할 것이다.

## VI. 결론

현행 우리나라의 도시계획 체계는 추상적인 도시기본계획이 자치구 계획 등 일정한 공간범위를 갖는 계획체계 없이 바로 도시관리계획 혹은 지구단위계획으로 수립되는 구조이다. 이에 따라 도시기본계획에서 제시하는 광역차원의 이념이나 목표 등 개념적이고 추상적인 내용지침에 따라 지역의 개발사업이나 단위 개별사업이 추진되어야 하는 실정이다.

서울과 같은 대도시는 공간적 범위가 넓고, 또한 지역적으로 다양한 특성과 과제를 가지

고 있으므로, 생활권을 중심으로 하는 일정한 공간적 범위 내에서 도시기본계획에서 제시된 기본구상이 구체적인 계획내용으로 종합될 필요가 있다.

그러나 서울시 동북2 중생활권계획은 필요에 의해 수립된 편의적 계획체계일 뿐, 법적 근거가 없고 제도화되어 있지 못하기 때문에 계획의 실현성을 담보하기에는 한계가 있다. 게다가 이 계획이 갖는 위상이나 담아야 할 내용 및 실현화방안 등이 불분명한 상황이다.

본 연구는 이러한 배경을 바탕으로 일본의 도쿄도를 대상으로 하여 지정 서울시 생활권계획과 비교함으로써 시사점을 도출하고자 하였는 바, 그 결과는 다음과 같다.

첫째, 일본 도쿄도에서는 서울시에서 접근하고 있는 개념의 생활권계획 체계는 존재하지 않는다. 서울시 생활권계획 중 동북2 중생활권 발전종합계획은 2~3개의 자치구를 아우르는 공간범위를 대상으로 하지만, 도쿄도에서는 이 같은 계획체계를 갖고 있지 않다. 도쿄도에서는 23개 구부(區部)를 광역차원의 3개 존으로 구분하고, 장래상과 발전전략 등을 제시하고 있으며, 구체적인 내용은 자치구 계획을 통해 반영하고 있다.

둘째, 기초지자체인 자치구 단위의 생활권계획이라고 할 수 있는 도시 MP는 일본 도시계획법상 수립이 의무화되어 있는 법정계획이지만 도시계획 결정사항은 아니기 때문에 계획의 융통성을 확보하고 있다. 지역 정비사업에서 주민참여 등을 통하여 구체적인 마을만들기 계획을 추진하고 있지만, 개별 구역의 계획이나 사업의 진척상황에 맞추어 정비방침을

조정 또는 개정할 수 있도록 함으로써 계획기능의 유연성과 융통성을 도모하고 있다.

셋째, 일본 자치구의 도시 MP는 지방자치법에 의한 종합계획 체계(기본구상-기본계획-실시계획)와 2단 2층제의 토지이용계획 체계가 맞물려 상호 연계성을 가지면서 운영되고 있다. 여기서 상위계획은 기본구상과 도시계획구역 마스터플랜(구역 MP)이며, 자치구 기본계획과 각종 부문별 계획은 관련계획 및 하위계획에 해당된다.

지금까지의 논의를 바탕으로 서울시 생활권계획과 관련한 대응을 중단기적 방안과 장기적 방안으로 나누어 제시하면 다음과 같다.

먼저, 중단기적 대안으로서 현재의 도시계획 관련법 체계하에서는 서울시가 도시기본계획과 지구단위계획을 연결하는 권역별 차원의 중간적 도시계획의 틀을 마련해야 할 것이다. 즉, 도시기본계획의 정책방향과 미래상을 광역차원에서 구체화한 권역별(대생활권) 계획을 마련하여 해당 권역의 특성과 중점정비과제, 추진전략 등을 제시하고, 이를 통해 해당 권역의 장래 토지이용과 각종 정비계획에 대한 방향성을 제시할 필요가 있다. 특히, 이러한 중간계획의 수립단계에서 자치구의 의견을 담아낼 수 있도록 자치구의 참여 방안을 모색하고, 계획이 지속적으로 갱신되기 위한 협의·조정시스템의 구축이 동시에 마련되어야 한다.

한편, 장기적으로는 이러한 권역별 계획의 하위계획으로서 자치구 도시기본계획 수립의 토대를 마련해가야 할 것이다. 자치구 도시기본계획을 통해 서울시 차원의 권역별 계획을 구체화해가되, 상호 협의·조정기능을 강화하

여 자치구 기본계획을 유연하고 융통성 있게 적용해 가야 할 것이다. 그리고 이 과정에서 도쿄도의 '도구(都區)제도와 같이 광역자치단체에서의 서울시와 자치구간의 도시계획 권한과 재정권한 등을 정비할 필요가 있다. 즉, 일정 부분에 대해서는 자치구의 도시계획 결정권한을 부여하거나, 지방자치의 발전방향에 부합하도록 도시계획체계를 정비해 갈 필요가 있다.

궁극적으로 향후의 생활권계획은 기초자치단체를 단위로 하여 수립되는 계획체계로 가져가는 것이 바람직할 것이다. 왜냐하면 생활권이 의미하는 것처럼 이 계획은 성격상 지역에 밀착하여 주민참여를 기본으로 계획되고 추진되어야 하며, 이 과정에서 운영상의 문제점 등은 계획과정에 신속히 피드백될 수 있어야 하기 때문이다. 이러한 지자체 기반의 상향식 계획체계를 이루기 위해서는 우선 지방자치제가 보다 활성화되어야 하며, 이에 따른 도시계획의 분권화 등 제도적인 정비가 뒤따라야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강병기, 2005, "국토계획법체제에서 도시기본계획제도 개선방향", 대한국토도시계획학회 대구경북지회 정기총회 및 심포지움.
- 김철수, 1989, "생활권계획의 문제점과 개선방향", 대한국토도시계획학회.
- 박재길, 1992, "일본 도시자치체에서의 계획체계변용에 관한 연구", 『국토연구』 통권17권, 63~79.
- 서울특별시, 1990, 『2000년대를 향한 서울시 도시기본계획』.

서울특별시, 1997, 『2011년 목표 서울도시기본계획』.  
 서울특별시, 2001, 『서울도시계획연혁』.  
 서울특별시, 2003, 『서울시 지역균형발전을 위한 도시관리  
 방안』.  
 서울특별시, 2005a, 『동북2중생활권 발전종합계획』.  
 서울특별시, 2005b, 『미아생활권 생활환경정비계획』.  
 서울특별시, 2006, 『2020년 서울도시기본계획』.  
 서울시정개발연구원, 1993, 『자치구기본계획의 종합화와 조정』.  
 서울시정개발연구원, 2005, 『일본의 도시계획체계와 생활권  
 계획의 운영실태 연구』.  
 최상철, 2001, “현대 서울도시계획의 변화: 1950-2000”, 『서울  
 20세기 공간변천사』, 서울시정개발연구원, 507 ~558.  
 피석훈·이명훈, 2002, “도시기본계획의 법적위상과 역할  
 에 관한연구”, 대한국토도시계획학회 정기학술대  
 회 논문집, 249~259.  
 金廣範・飯田直彦, 2004, “日本の都市計画制度に対する批

判的考察”, Reports of the City Planning Institute  
 of Japan No.2, 29~34.  
 渡辺俊一, 1994, “市町村マスタープランをめぐる『プラン体  
 系』”, 『日本都市計画学術研究論文集』 Vol.29, 7~12.  
 東京都, 2001, 『東京の新しい都市づくりビジョンー都市再  
 生への確かな道筋』.  
 東京都都市計画局, 2003, 『都市計画のあらまし』.  
 世田谷区, 2003, 『都市計画概要』.  
 世田谷区, 2005a, 『世田谷区基本計画』.  
 世田谷区, 2005b, 『世田谷区の都市整備に関する方針』.  
 新川達郎, 1995, 『自治体計画の策定』, 講座 行政学 第4巻,  
 有斐閣.

원 고 접 수 일 : 2006년 5월 11일  
 1차심사완료일 : 2006년 6월 5일  
 2차심사완료일 : 2006년 9월 4일  
 최종원고채택일 : 2006년 9월 20일