

요약

생활권계획의 역할 명확화·실현전략 마련 자치구단위 활용해 지역생활권계획 세워야

생활권계획은 공공·전문가·지역주민이 함께 수립하는 상향식 계획

서울시는 「2030 서울플랜(도시기본계획)」의 후속계획으로 생활권계획을 수립하고 있다. 생활권계획이란 「2030 서울플랜」을 권역 및 지역생활권별로 구체화하여 도시관리계획에 지침을 제시하는 중간단계계획으로, 주민참여를 통해 수립하는 상향식 계획이다. 국토교통부는 2014년 10월 도시·군기본계획 수립지침을 개정하여 도시 여건에 따라 ‘생활권계획’을 수립할 수 있도록 하였다.

생활권계획은 공간적으로 ‘권역계획’과 ‘지역생활권계획’으로 구성되며, 내용상으로는 ‘이슈별 계획’과 ‘공간계획’으로 이루어진다. 서울시는 생활권을 ‘5개 권역’과 ‘116개 지역생활권’으로 구분하고, 지역의 미래상과 발전방향을 제시하는 ‘이슈별 계획’과 도시관리지침을 제시하는 ‘공간계획’을 수립하고 있다. 생활권계획은 기존 계획과 달리 공공(서울시·자치구)·전문가·지역주민이 함께 수립하며, 주민들은 지역생활권계획 수립에 참여한다.

서울시는 지금까지 「권역별 발전계획」, 「권역별 르네상스」 등 권역단위로 계획을 수립한 경험은 있지만, 지역생활권처럼 작은 단위의 공간계획을 수립하는 것은 이번이 처음이다. 생활권계획은 주민들과 함께 수립하는 최초의 상향식 계획이라는 점에 의의가 있지만, 처음 수립하는 만큼 계획수립과정에서 시행착오가 나타나고 있다. 향후 생활권계획을 지속적으로 수립·운영하기 위해서는 계획수립과정을 모니터링하여 쟁점과 개선과제를 도출할 필요가 있다.

생활권계획은 사전기획·계획착수·계획수립·주민참여 4단계로 수립

서울시는 2012년부터 생활권계획의 도입을 준비하였고 2014년 9월부터 계획을 수립하기 시작했다. 지금까지 4,000여 명의 주민들이 계획수립과정에 참여했고, 계획이 완료되는 2016년 12월

까지 총 64억 원을 투입할 예정이다. 생활권계획의 수립과정은 ① 사전기획, ② 계획착수, ③ 권역 및 지역생활권계획 수립, ④ 주민참여 등 4단계로 구분된다.

1단계	사전기획 2012. 4. ~ 2013. 11.	사전연구·기획 권역별 용역 발주	2012. 4. ~ 2013. 5. 사전연구(서울연구원) *13.8.9. 시정보고 2013. 12. 용역발주(권역별 3~4개 기술 용역사)
2단계	계획 착수 2013. 12. ~ 2014. 7.	권역별 총괄계획가 선정, 생활권계획 수립 원칙 마련	2014. 4. 총괄계획가 위촉 *14. 7. 부문계획가 위촉 - 서울시 주관회의 3회, 권역별 회의 11회
3단계	계획 수립 2014. 8. ~ 2016. 6.	권역계획 및 지역생활권계획 수립	- 서울시 주관회의 16회, 권역별 회의 60회(2015.11월 기준) - 권역별 자치구 협의 8회, 국장/부시정보고 6회 등 - 2015. 2. 22개 시범지역생활권계획 수립 완료 - 2016. 6. 권역계획 및 지역생활권계획(안) 수립 완료
4단계	주민 참여 2014. 8. ~ 12. 2015. 3. ~ 10.	주민참여단 운영	- 2014년 22개 지역생활권계획 주민참여단 운영(913명) - 2015년 83개 지역생활권계획 주민참여단 운영(2,890명)
예정	계획 완료 2016. 7. ~	행정절차 및 계획 완료	2016. 7. ~ 도시기본계획 절차이행 예정

[그림 1] 생활권계획 수립과정의 단계 구분

사전기획: 공감대 형성... 계획착수: 시·자치구 추진팀 구성, MP 선정

사전기획 단계(2012.4.~2013.11.)에서는 서울시와 서울연구원이 생활권계획의 필요성과 계획의 수립 및 운영방안을 마련하였다. 이를 토대로 전문가 자문회의와 자치구 설명회 등을 열어 생활권계획에 관한 공감대를 형성하는 데 주력했다.

계획착수 단계(2013.12.~2014.7.)에서는 권역별 기술용역사를 선정하고, 총괄계획가(MP; Master Planner, 4인)를 위촉하여 생활권계획의 수립 및 운영방안을 구체화하였다. 서울시는 생활권계획을 전담할 '생활권계획추진반', 도시관리 원칙·기준을 마련하기 위한 '도시계획국 추진팀(TF)'을 구성하였다.

서울시 요청에 따라 자치구도 조직과 예산을 마련하였다. 13개 자치구가 '생활권계획 추진팀(TF)'을 구성했고, 일부 자치구에서는 생활권계획 전담팀을 신설하기도 하였다.

계획수립: 권역·지역생활권계획, 이슈별 계획, 공간계획으로 구성

권역 및 지역생활권 계획수립은 2014년 8월부터 시작되어 현재까지 진행 중이다. 권역계획은 「2030 서울플랜」을 구체화하는데 중점을 두고, 서울시, 총괄 및 부문계획가, 기술용역사가 함께 수립하고 있다. ‘이슈별 계획’에서는 권역별 미래상과 일자리·산업, 도시공간·정비, 교통, 공원·녹지 등에 대한 ‘이슈-목표-전략’을 제시하였다.

‘공간계획’은 중심지·용도지역·경관·생활기반시설 등 4개 부문으로 구성하였다. 당초 ‘서울시 전역에 대한 일관성 있는 도시관리 기준’을 제시하고자 했지만, 다수의 이해관계가 얽혀 있는데다가 권역·지역별로 상황과 여건이 달라서 내용을 구체화하는 데 어려움을 겪고 있다. 계획내용의 표현 방식과 수준에 대한 합의도 쉽지 않은 상황이다.

지역생활권계획은 주민참여단 워크숍 결과를 바탕으로 수립한다는 점에서 권역계획과 차이가 있다. 지역생활권별로 주민참여단을 구성하여 워크숍을 개최하였는데, 주민들은 워크숍에서 생활권의 미래상과 자원, 개선과제 등에 관한 의견을 제시하였다. 당초 지역생활권계획은 자치구 주도로 수립할 예정이었으나, 자치구는 주민참여단 모집과 워크숍 운영을 담당할 뿐 서울시가 주도하여 수립하고 있다.

주민참여: 지역생활권별로 30~50명 주민참여단 구성하여 2회 워크숍

주민참여단은 행정동별 10명씩, 지역생활권별로 30~50명으로 구성되었다. 서울시는 주민자치센터 등의 추천을 받은 ‘주민자치위원’과 공모를 통한 ‘일반 주민’을 5:5의 비율로 구성하고 성별·연령·직업 등을 고려하여 대표성을 확보하도록 했다. 각 자치구는 주민자치센터의 협조를 받아 주민참여단을 구성하였다.

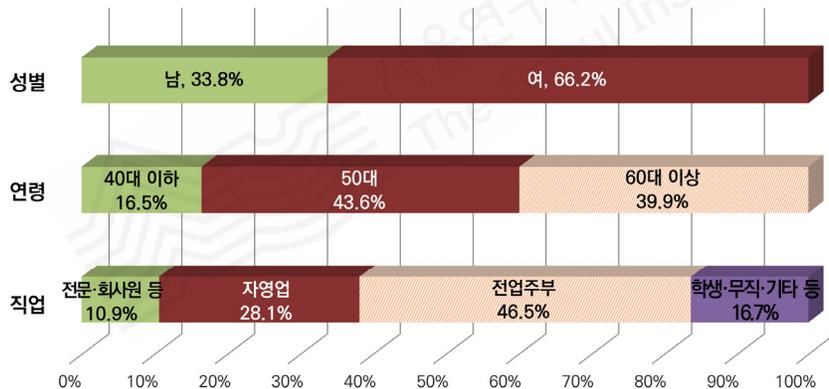
주민참여단 워크숍은 생활권별로 4시간씩 2차례 개최되었고, 워크숍 진행자(facilitator)가 진행을 맡았다. 1차 워크숍에서는 생활권계획과 참여단의 역할에 대한 설명을 듣고 지역현황과 장래 모습에 대해 토론하였다. 2차 워크숍에서는 지역의 개선과제와 발전방향을 논의하였다.

2014년에는 많은 주민들이 워크숍에 참여할 수 있도록 토요일 오후에 개최하였으나, 개인적인

행사와 모임으로 주민참여가 저조해지자 2015년에는 평일 오후로 시간을 변경하였다. 일부 자치구에서는 동별 대표모임, 현장투어, 전문가 특강 등 자체적인 프로그램을 추가적으로 운영하기도 하였다.

주민참여단, 대표성·자발성 미흡... 워크숍 만족도·재참여 의향은 높아

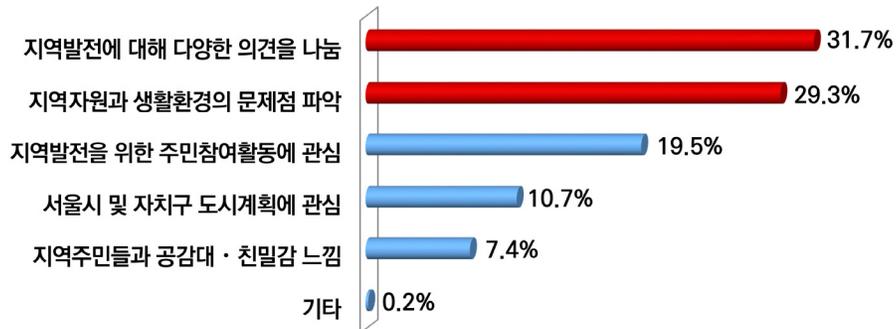
주민참여단(535명)에 대한 설문조사 결과, 참여한 주민들의 상당수가 50~60대이며, 지역활동 경험자들로 편중된 경향을 보였다. 응답자 중 여성이 66%, 50~60대가 84%를 차지하는 등 20~40대 젊은 층의 참여가 상당히 미흡했다. 직업은 전업주부(47%)와 자영업자(28%)가 대부분을 차지하며, 회사원과 학생의 참여율은 저조했다. 또한 응답자 중 91%가 주민자치위원, 통반장 등 지역활동 경험이 있었고, 20년 이상의 장기 거주자(61%)가 높은 비율을 차지하였다.



[그림 2] 성별, 연령별 응답자 비율

주민참여단 참여경로에 대해서는 응답자의 75%가 주민자치센터 등의 추천을 받았고, 공모를 보고 직접 신청한 응답자는 전체의 11%에 불과했다. 또한 응답자 중 52%가 참여단에 지원하기 전에 생활권계획에 대해 모르고 있었던 것으로 나타났다.

생활권계획에 대한 자발적 참여와 사전 인지도는 낮았지만, 워크숍에 대한 만족도는 높은 것으로 나타났다. 전체의 90%가 워크숍이 잘 진행되었다고 응답했고, 96%가 워크숍에 적극적으로 참여했다고 자평했다. 특히, 주민참여단 워크숍을 통해 지역주민들과 다양한 의견을 나누고(32%), 지역의 자원과 문제점을 파악할 수 있었던 점(29%)이 가장 좋았다고 응답했다.



[그림 3] 워크숍에서 가장 좋았던 점(복수응답)

주민들은 생활권계획 중 ‘주거환경 관리 및 개선’(30%)과 ‘교통 및 보행환경 개선’(15%)에 관심이 많았다. 또한 생활권계획이 향후 지역발전과 생활환경 개선에 상당히 도움이 될 것(98%)이며, 기회가 주어진다면 주민참여단 워크숍에 다시 참여할 것(93%)이라는 응답도 높게 나타났다.

생활권단위로 도시기본계획 구체화 등 서울시 도시계획에 ‘새 전기’

생활권계획은 계획의 내용과 형식, 수립과정 등의 측면에서 서울시 도시계획에 새로운 전기를 마련하는 계기가 되었다. ‘중간단계계획’으로서 추상적인 도시기본계획을 생활권단위로 구체화하고, ‘상향식 계획’으로서 주민들과 함께 지역의 미래상과 생활환경 개선방향을 제시하였다.

또한 그동안 개별적으로 운영되었던 주택, 경관, 교통 등 부문별 계획과 사업들을 생활권 단위로 종합하고, 자치구 발전계획구청장 공약사항 등 자치구의 의견을 반영하는 계기를 마련하였다.

생활권계획의 가장 큰 의의는 지역주민과 함께 지역의 발전방향을 마련하는 상향식 계획이라는 점이다. 지금까지 마을이나 사업단위 계획수립에 주민들이 참여한 적은 있지만, 중장기 도시계획 수립과정에 주민들이 참여한 것은 생활권계획에서 처음으로 시도되었다.

중간단위계획인 생활권계획 위상·역할 모호, 주민참여단 대표성 미흡

하지만 생활권계획을 처음 수립하는 과정에서 다음과 같은 문제가 나타났다.

첫째, 생활권계획은 ‘중간단계계획’으로서 도시기본계획과 도시관리계획을 연계한다는 점에서 의의가 있지만, 생활권계획의 위상과 역할에 대한 충분한 공감대가 이루어지지 않았다. 이에 따라 계획수립과정에서 총괄계획가, 서울시, 자치구 등 관련주체들 간에 이견이 있었다.

둘째, 100여 개가 넘는 지역생활권계획을 한꺼번에 수립하는 과정에서 지역생활권계획의 획일성이 우려된다. 일부 지역생활권에서는 특별한 지역자원이나 문제가 없어 계획이슈를 도출하기 어려운 경우도 있었다.

셋째, 서울시-자치구-전문가 간의 협력을 통해 계획을 수립하고자 했지만, 실제 수립과정에서 자치구는 주민참여단을 운영할 뿐 계획수립 과정에 소극적으로 참여했으며, 권역별 총괄계획가의 역할도 모호한 편이다.

넷째, ‘상향식 계획’으로서 4,000여 명의 주민참여를 통해 계획을 수립하고 있지만 주민참여단의 대표성이 부족하고 워크숍이 형식적으로 운영된다는 지적이 있다.

다섯째, 생활권계획 수립과정에서 일관성을 확보하는 데 어려움이 있었다. 특히, 서울시는 생활권계획추진반, 자치구는 생활권계획 추진팀을 구성했지만, 계획수립 중간에 담당자가 교체되어 일관성 있는 계획을 수립하는 데 장애가 되었다.

과제1: 생활권계획의 역할 명확하게 설정하고 실현전략 마련

생활권계획이 권역계획과 지역생활권계획으로 구분되지만, 핵심은 지역생활권계획이다. 지금까지의 계획수립 경험을 바탕으로, 도시기본계획과 도시관리계획을 연계하는 중간단계 공간계획으로서 지역생활권계획의 역할과 위상, 계획내용과 표현방법, 활용방안 등을 보다 명확하게 설정할 필요가 있다.

장기적으로 도시계획조례를 개정하여 중간단계계획으로서 생활권계획의 역할을 규정하고, 생활권계획의 수립절차와 실행근거 등을 명시할 필요가 있다.

생활권계획 수립이 완료된 후에는 이를 어떻게 운영·실현해 갈 것인가가 관건이 된다. 따라서 생활권계획에서 제시한 각종 계획과 사업, 시책들을 어떻게 실현해 갈 것인지 생활권계획의 운영 및 실현전략을 마련할 필요가 있다.

특히, 생활권계획의 실행력을 높이기 위해 자치구가 추진하는 계획이나 사업 중 생활권계획에 제시된 내용은 서울시가 우선적으로 검토하여 추진하는 방안을 마련할 필요가 있다.

과제2: 자치구단위로 지역생활권계획 수립하고 명소화 전략 활용

지역생활권계획의 획일성을 최소화하고 권역과 지역생활권 간 연계성을 강화하기 위해서는 자치구 단위를 활용할 필요가 있다. 자치구 단위로 지역생활권별 이슈를 파악하고, 자치구의 발전방향에 따라 균형감 있게 지역생활권계획을 수립할 필요가 있다. 장기적으로 일본 도쿄 네리마구처럼 지역생활권계획을 자치구계획의 일부로 수립하는 것에 대한 검토가 필요하다.

또한 명소화 전략을 통해 지역생활권별 특성을 반영할 필요가 있다. 주민들의 민원성 문제 해결에 집중하기보다 명소화 전략 등 지역특성을 종합적으로 반영하여 차별화된 발전방향을 제시할 필요가 있다.

과제3: 자치구가 계획수립 주도... MP에 총괄계획가 실질 권한 부여

당초 권역계획은 서울시가, 지역생활권계획은 자치구가 수립하도록 했지만, 실제 계획수립과정에서는 서울시가 주도적인 역할을 담당하였다. 지역생활권계획은 지역의 특성과 주민의견을 토대로 수립하는 계획이므로, 지역여건을 잘 아는 자치구가 주도적으로 수립하는 것이 바람직하다. 자치구는 생활권계획 추진팀을 중심으로 주민들과 함께 지역생활권계획을 수립하고, 서울시는 계획내용을 조정·승인하는 역할분담이 필요하다.

생활권계획에 대한 예산을 배정하고 실현성을 강화하기 위해 시·구의회, 주민을 대상으로 생활권계획을 홍보하고, 공감대를 형성할 필요가 있다.

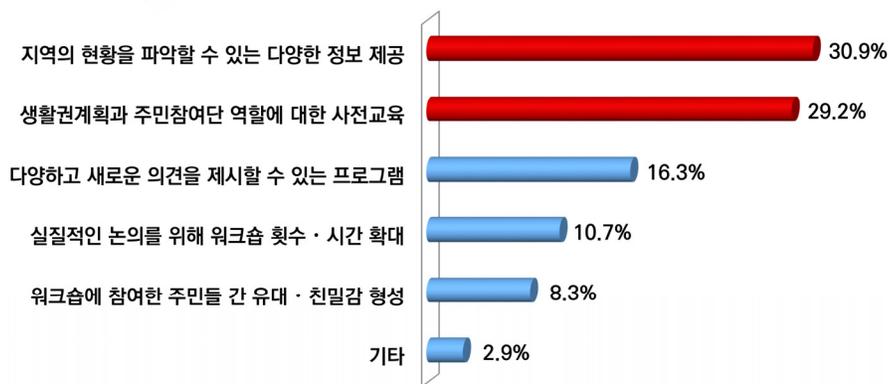
또한 총괄계획가에게 걸맞은 역할과 권한을 부여할 필요가 있다. 서울시는 계획수립과정을 총괄하되, 총괄계획가가 지역별 특성을 반영하여 계획을 수립하고 서울시·자치구·주민의 의견을 전문적인 입장에서 조율할 수 있도록 역할과 권한을 강화해야 한다.

과제4: 주민참여단 워크숍 횟수 늘리고 사전교육·피드백과정도 강화

주민참여단 워크숍에 대한 주민들의 만족도는 높았지만, 일회성으로 개최되어 실제 계획에 반영할 수 있는 주민의견을 수렴하는 데 한계가 있었다. 주민참여단 워크숍 횟수를 늘려 주민의견을 심도 있게 수렴하고, 주민들이 지속적으로 참여할 수 있는 기회를 제공할 필요가 있다.

또한 사전교육을 통해 생활권계획과 주민참여단에 대한 이해를 높이고, 주민들이 지역 현황과 문제점을 객관적으로 파악할 수 있도록 다양한 지역 정보와 설문조사 결과 등을 제공할 필요가 있다. 계획의 실현성을 높이고, 주민참여에 대한 긍정적인 경험을 축적하기 위해서는 계획안에 대한 설명회 등 피드백 과정을 반드시 운영해야 한다.

주민참여단 워크숍이 직장인들이 참여하기 힘든 평일 오후에 개최되어 주민참여단의 대표성 문제가 제기되었다. 생활권계획에 대한 주민참여 기회를 확대하고, 자발적 참여를 유도하기 위해서는 다양한 이벤트와 교육프로그램을 운영할 필요가 있다. 주민참여 예산제를 벤치마킹하여 서울시 도시계획조례 등에 주민참여단 운영에 관한 규정을 마련할 필요가 있다.



[그림 4] 주민참여단 워크숍에서 개선해야 할 점

과제5: 계획수립과정의 총괄 기능 강화해 계획체계 일관성 유지

생활권계획이 다루는 공간범위와 내용이 다양하므로 ‘총괄기능’을 강화할 필요가 있다. 생활권 계획 추진반과 총괄계획가가 중심이 되어 총괄기능을 담당하되, 생활권계획 자문단을 운영하여 생활권계획의 수립과 실현과정을 지원할 필요가 있다. 동북4구 발전협의회와 같이 권역별로 자치구 간 협의회를 구성하여 권역 간 협의를 활성화할 필요가 있다.

일관성 있는 계획수립을 위해 생활권계획 수립이 완료될 때까지 가급적 서울시-자치구 생활계획 담당공무원의 인사이동을 자제할 필요가 있다. 또한 자치구별 생활권계획 추진팀을 활성화하여 자치구가 생활권계획에 따라 부문별 사업을 추진할 수 있는 기반을 마련할 필요가 있다.

