지역생활권계획, 실현성 강화하려면 자치구 단위 계획 수립·법정화 필요

지난 2018년 도입한 생활권계획의 운영실태 진단해 개선방향 마련할 시점

2018년 3월, 서울시는 도시기본계획과 도시관리계획을 연계하는 '생활권계획'을 처음으로 수립하여 확정했다. 이후 서울시는 생활권계획의 실현과 강남북 균형발전을 위해 상대적으로 낙후된 지역생활권 60여 곳을 선정하여 '지역생활권계획 실행방안(Action Plan)'을 수립하고, 중심지 육성과 생활 SOC 확충, 지역특화사업 등을 추진하고 있다.

그러나 현행 지역생활권계획은 중간단계 계획으로서의 역할 미흡, 방대한 계획내용의 나열식 구성, 계획의 활용 및 실효성 미흡, 자치구의 역할과 관계 설정 미흡 등 계획의 수립·운영과정에서 다양한 문제가 지적되고 있다. 따라서 지금까지 생활권계획 수립 및 운영과정에서 나타난 문제점을 진단하여 개선방향을 모색하고, 향후 수립될 2040 서울플랜과 자치구의 도시계획 역할 확대에 부응하여 생활권계획의 재정비 방향을 마련할 필요가 있다.

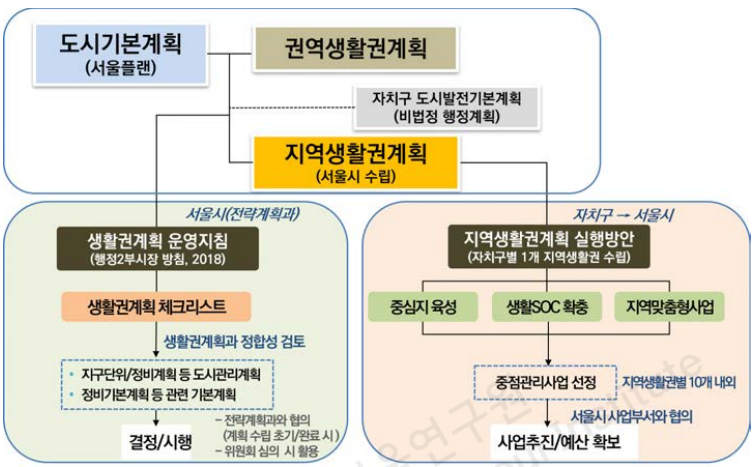
현재 '생활권계획 운영지침'과 '지역생활권계획 실행방안' 마련해 운영 중

서울시 지역생활권계획은 '생활권계획 운영지침'과 '지역생활권계획 실행방안'을 통해 운영된다. 생활권계획 운영지침은 2018년 4월, 생활권계획과 관련 계획 간에 정합성을 확보하기 위해 마련한 지침으로, 도시관리계획과 관련 법정 기본계획을 수립하는 부서는 계획 수립 초기와 완료 단계에 체크리스트를 작성하여 생활권계획 운영부서와 협의하도록 하고 있다. 또한 서울시 도시계획위원회 등 5개 관련 위원회는 생활권계획과의 협의 결과를 활용하여 심의하도록 규정하고 있다.

한편, 지역생활권계획을 실행하기 위해 2019년부터 수립·운영 중인 「지역생활권계획 실행방안」은 매년 15~20개 내외의 지역생활권을 선정하여 2022년까지 총 62

개 지역의 실행방안을 수립할 예정이다. 실행방안은 중심지 발전 및 관리방안, 생활 SOC 확충방안, 지역맞춤형 사업 등으로 구성되는데, 지역생활권별로 중점관리사업을 선정하고 이를 서울시가 지원하는 방식으로 운영된다.

이처럼 서울시는 지역생활권계획을 도시기본계획과 관련 계획을 연결하는 중간 단위 계획으로 활용하여 도시기본계획과 정합성을 확보하고, 계획의 실행력을 강화하고 있다.



[그림 1] 지역생활권계획의 운영체계

계획의 수립·운영 과정에서 자치구 단위 실효성 미흡 등 다양한 문제 발생

지역생활권계획은 서울시가 처음 수립하여 운영하는 계획인 만큼 계획의 수립방식, 계획의 내용 및 구성, 운영과 활용방식, 재정비 기준 및 시·구의 역할 등에서 다양한 문제가 나타나고 있다.

첫째, 계획수립방식에서 현재 지역생활권계획은 자치구 단위가 아닌 116개 지역생활권 단위로 수립되어 자치구 차원의 미래상과 도시발전구상이 없는 실정이다. 이에 따라 자치구 차원의 도시관리가이드라인으로 활용하는데 한계가 있다.

또한 지역생활권계획 실행방안은 116개 지역생활권 전체가 아니라 우선 수립이 필요한 대상지를 선별하여 수립하기 때문에, 자치구 차원의 통합적인 계획 실행과 추진이 어려운 실정이다. 이처럼 지역생활권계획과 실행방안이 이원적으로 수립됨에 따라 불필요한 행정력과 예산이 투입되고, 계획수립 시점의 차이로 인해 지역생활권계획 수립 시 현황분석 결과와 현실 수요가 불일치하는 문제가 발생하고 있다.

둘째, 지역생활권계획은 방대한 내용이 나열식으로 제시되어 있으며, 서로 중복되거나 실효성이 낮은 계획 항목도 상존하고 있다. 방대한 계획이 나열식으로 제시되어 있어 계획의 우선순위와 핵심 전략을 찾기 어렵고, 지역주민은 물론 시·구 관련 부서 공무원과 전문가들도 계획의 핵심내용을 파악하기 어려운 실정이다. 또한 자치구 지역생활권별로 목표와 전략이 유사하거나 중복되는 경우도 많아 계획의 신뢰성 저하가 우려된다.

셋째, 일선 자치구에서는 지역생활권계획과 실행방안의 실효성이 미흡하다고 지적하고 있다. 자치구에서는 지역생활권계획에 근거하여 지구단위계획과 용도지역 등의 변경(재정비)을 제안하더라도 실제 심의 결과에 영향을 미치지 못하는 경우가 많다고 인식하고 있다. 또한 실행방안 수립과정에서 서울시와 자치구가 이미 추진 중이거나 예산 확보가 가능한 사업 위주로 중점관리사업을 선정하여, 중장기 사업을 발굴하는 데 한계가 있다고 지적하고 있다.

넷째, 지역생활권계획 재정비를 위한 절차와 기준이 부재하고, 시·구 생활권계획 담당부서의 역할이 미흡한 실정이다. 2019년 7월 서울시 도시계획조례 개정을 통해 지역생활권계획(안)을 자치구가 제출할 수 있도록 했지만, 계획수립 주체와 방식, 확정 절차 등에 대한 세부 기준이 없는 실정이다. 또한 지역생활권계획이 서울시 주도로 수립되면서 해당 지역의 이슈를 잘 아는 자치구의 역할은 주민참여단을 운영하거나 단순한 의견을 제시하는 수준으로 축소되었다. 그 결과, 지역특성과 자치구의 정책 방향이 생활권계획에 반영되지 못한 한계가 있다.



[그림 2] 지역생활권계획의 문제점

개선방향 1: 지역생활권계획, 기존 116개에서 자치구 단위로 통합해 수립

자치구 차원에서 도시계획 가이드라인의 성격을 강화하고, 서울시와 자치구를 연결하는 중간단위 계획의 역할을 강화하기 위해서는 기존에 116개 지역생활권 단위로 수립하던 지역생활권계획을 자치구 단위로 통합하여 수립할 필요가 있다.

이를 위해서는 기존 지역생활권계획 체계의 보완이 필요하다. 즉, 자치구 내 지역생활권별로 공통된 비전과 공간관리지침은 '자치구 미래상과 발전구상'과 '자치구 공간구조구상'에서 통합하여 제시하고, 지역생활권계획에서는 해당 지역생활권의 중심지, 주거지, 생활SOC, 지역특화에 관한 사항을 제시한다. '실행방안' 또한 자치구 차원에서 중점관리사업을 선정하고 단계별 추진방안을 마련한다.

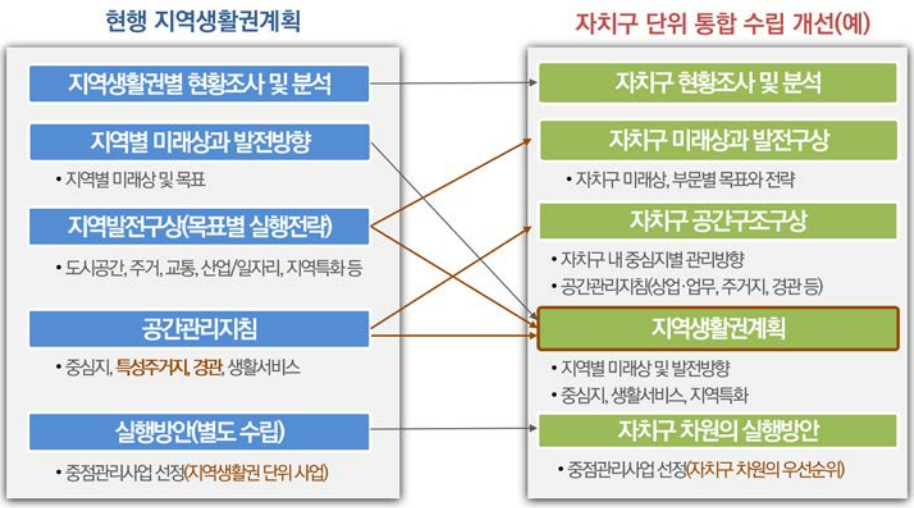


[그림 3] 지역생활권계획의 구성 및 체계 개편 예시

개선방향 2: 유사·중복된 지역생활권계획의 내용 조정·통합해 경량화

방대한 계획내용이 나열식으로 구성되어 계획의 신뢰도와 이해도가 저하되는 문제를 해결하기 위해서는 지역생활권별로 공통되거나 중복되는 계획내용을 자치구 차원에서 통합하여 경량화하는 것이 필요하다.

현행 지역생활권계획의 지역별 발전구상(목표와 전략) 중 유사한 내용은 '자치구 미래상과 발전구상'에서 통합하여 서술하고, 지역생활권별로 중복 서술된 특성주거지와 경관부문은 '자치구 공간구조구상'에서 공통지침으로 제시하여 계획내용을 경량화한다. 계획의 실행방안도 자치구 차원의 우선순위를 고려하여 수립하도록 한다.



[그림 4] 현행 지역생활권계획과 자치구 통합 수립 개선 비교

개선방향 3: '계획의 실현성 높이도록' 행정절차 간소화, 예산과 연계 강화

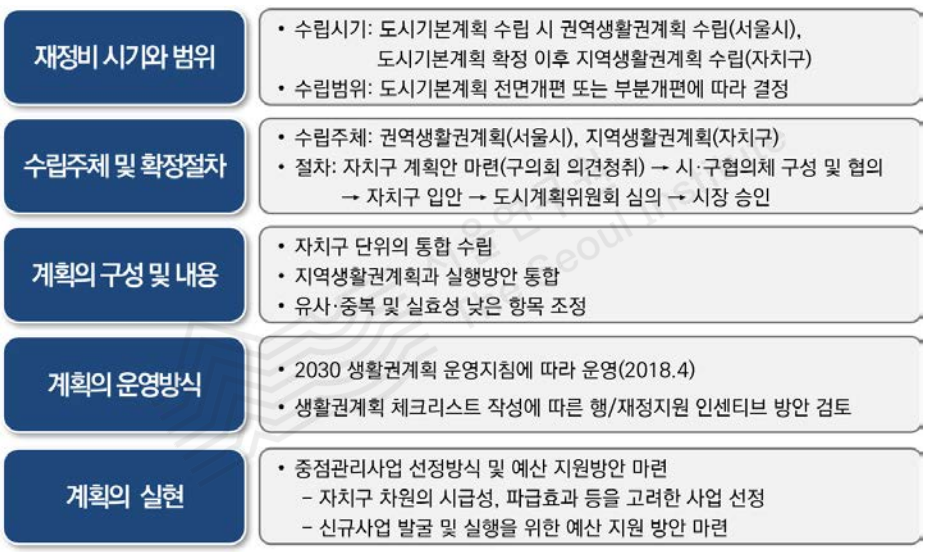
지역생활권계획의 실현성을 강화하기 위해서는 '행정절차 이행 간소화'와 '예산과의 연계 강화'가 필수적이다. 예컨대, 지역생활권계획에 근거하여 도시관리계획을 수립·변경하거나 중점관리사업 추진 시 지역생활권계획 관련 체크리스트를 제출할 경우, 관련부서 협의, 사전타당성 심의 등 내부 행정절차를 간소화해주는 일명 'Fast Track'의 적용을 검토해 볼 수 있다.

지역생활권계획의 실행력을 강화하기 위해서는 무엇보다 관련 계획 및 사업 추진을 위한 예산 확보가 필수적이다. 이를 위해서는 '(가칭) 생활권계획 특별회계'와 같은 별도의 예산체계를 마련하여 지역생활권계획 수립과 중점관리사업 추진을 위한 예산을 우선적으로 배정할 필요가 있다. 단기적으로는 서울시 공모사업 시 지역생활권계획에 근거한 사업에 대해서는 가산점을 부여하는 등 다양한 재정적 지원방안을 모색할 필요가 있다.

개선방향 4: 재정비 지침 마련하고 시·구 생활권계획 담당부서 역할 강화

자치구가 지역생활권계획(안)을 제출할 수 있도록 서울시 도시계획조례를 개정한 지 2년이 지났지만, 아직까지 생활권계획의 재정비 절차와 방식 등 세부 기준은 마련되지 않은 상황이다. 현재 서울시가 수립 중인 「2040 서울플랜(도시기본계획)」이 완료되면 이후 생활권계획의 재정비 시기가 도래할 예정이어서 '생활권계획 수립 및 재정비 지침'의 필요성이 더욱 커지고 있다.

차기 생활권계획의 재정비에 대비하여 서울시는 재정비 시기와 범위, 계획의 수립주체 및 절차, 계획의 구성 및 내용, 계획의 운영 및 실현방안 등을 마련하여 행정적 구속력을 갖는 지침으로 운영할 필요가 있다.



[그림 5] 지역생활권계획 재정비 기준 예시

한편, 생활권계획의 안정적인 수립·운영을 위해 시·구 생활권계획 담당부서의 역할을 강화해야 한다. 서울시 담당부서는 중간조정자로서의 역할 강화가 필요하며, 이를 위해 관련 계획 및 사업추진 시 생활권계획과의 정합성 검토 절차를 도시계획조례에 명시하여 생활권계획 담당부서와의 협의를 의무화하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 이 외에도 생활권계획에 근거한 계획 및 사업 추진을 위한 특별회계를 마련하여 운영하는 방안도 필요하다.

향후 지역생활권계획 재정비 시 자치구가 주도적으로 지역생활권계획을 수립·운영하기 위해서는 자치구의 계획역량을 보다 강화해야 하며, 이를 위해서는 자치구의 도시계획 전문 인력과 조직이 보강되어야 한다. 특히 전문직 공무원으로 구성된 '자치구 도시계획상임기획단'을 설치하여 지역생활권계획의 수립·운영 등을 전담하게 할 필요가 있다.

안정적·실효성 있는 계획의 수립·운영 위해 생활권계획 법정화가 '필수'

현행 「국토계획법」에 따른 도시계획체계는 도시기본계획과 도시관리계획 2단계로 구분하고 있으며, 생활권계획은 「도시·군기본계획 수립지침」에 따라 도시기본계획의 부문별 계획으로 수립할 수 있도록 되어 있다.

이로 인해 서울과 같은 대도시에서는 생활권계획의 법적 근거가 미흡하고, 계획의 실현 및 활용성이 떨어지는 문제가 발생하고 있다. 생활권계획이 도시기본계획과 도시관리계획을 연결하는 중간단위 공간계획으로 위상과 역할을 명확히 하고, 생활권계획 수립·운영의 지속성과 안정성을 담보하기 위해서는 생활권계획의 법정화가 필수적이다.

또한 지역생활권계획이 자치구가 공감할 수 있는 실효성 있는 계획으로 자리매김하기 위해서는 자치구의 도시계획 결정 권한을 점진적으로 확대할 필요가 있다. 예컨대, 지역생활권계획의 내용 중에서 용도지역 변경을 수반하지 않는 지구중심 이하 지구단위계획의 수립 및 재정비, 생활SOC 확충을 위해 자치구가 결정할 수 있는 도시계획시설 규모의 확대 등 주민 생활과 밀접한 지역단위의 도시계획 결정 권한에 대해 단계적으로 자치구에 위임하는 방안을 검토할 필요가 있다.

장기적으로 서울과 같은 대도시(특별·광역시)에서는 '자치구 도시기본계획'을 제도화하여 권역생활권과 지역생활권의 계획내용을 공간적으로 연결하고, 도시기본계획과 도시관리계획 사이를 연결하는 중간단계 공간계획으로 운영할 필요가 있다.