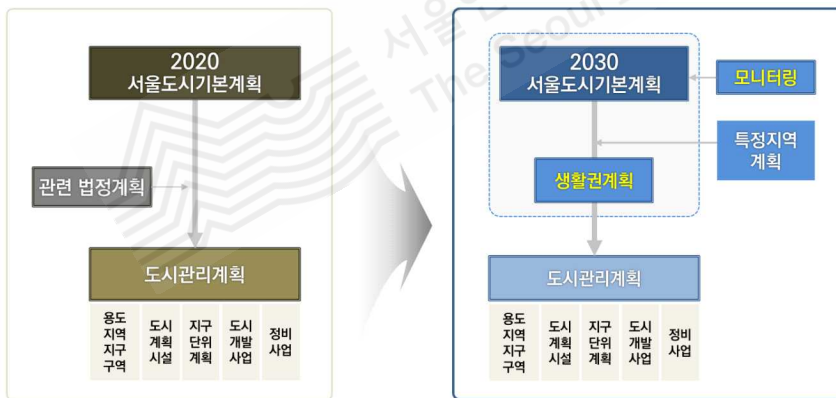


서울시 도시계획체계는 여건변화 대응 위해 서울 특성 반영, 저비용·고효율, 협력 지향

‘2040 서울도시기본계획’ 수립에 따른 도시계획체계 진단과 개선방안 모색해야

2014년 ‘2030 서울플랜’ 수립 이후, 서울시는 기존 ‘도시기본계획-도시관리계획’ 2단 체계에 생활권계획을 도입하여 ‘도시기본계획-생활권계획-도시관리계획’으로 이어지는 도시계획 3단 체계를 구축하였다. 이에 더해 매년 정기적인 모니터링을 실시하여 기본계획의 성과와 도시변화를 진단하고 있다. 2022년 ‘2040 서울도시기본계획’을 수립함에 따라, 지금까지 운영해 온 서울시 도시계획 3단 체계의 성과와 과제를 진단하고 개선방안을 모색할 필요가 있다.



[그림 1] 서울시 도시계획체계 현황

‘생활권계획’·‘도시기본계획 모니터링’ 도입하고, 시민참여 시도하는 등 성과 이뤄

인구 천만에 달하는 대도시 서울을 관리하는 데 도시기본계획과 도시관리계획이라는 단 2개의 계획으로는 한계가 있다. ‘서울형 도시계획체계’는 지역별 특성과 여건이 다양한 대도시 서울의 특성을 반영한 것으로, ‘도시 경쟁력 강화’와 ‘시민 삶의 질 제고’

라는 두 가지 목표를 추구한다. 이러한 목표를 달성하기 위해 도시기본계획의 내용을 구체화하고, 도시기본계획과 도시관리계획의 간극을 줄이는 중간단계 계획을 마련하고자 하였다. 이를 위해 서울시는 2012년부터 생활권계획 수립을 위한 준비를 시작하였고, 2018년 3월 전국에서 최초로 생활권계획을 발표하였다. 또 5개 권역생활권과 116개 지역생활권을 대상으로 하는 생활권계획을 수립하였다.

한편 서울시는 2015년 이후 도시기본계획 모니터링을 추진하고 있다. 도시기본계획 모니터링은 도시기본계획의 실행력을 담보하기 위한 보조체제로 도입되었으며, 도시를 체계적으로 진단하고 도시기본계획의 추진과정과 성과를 점검하는 데 활용된다. 도시기본계획 모니터링은 상시계획체제로 전환하기 위한 토대를 마련했다는 점에서 의의가 있다. 도시기본계획은 국토계획법에 근거하여 5년마다 재정비되어야 하는데 모니터링이 도입되면서 계획의 재정비 시기가 아니더라도 여건 변화에 따라 도시계획적 대응이 필요한 이슈와 동향을 진단하고 이를 공론화할 수 있게 되었다.

2030 서울플랜과 생활권계획을 수립하는 과정에서 다양한 주체가 참여할 수 있게 되었다. 2030 서울플랜 수립을 위해 100인의 시민참여단을 운영하였으며, 시민이 직접 선정한 서울의 미래상을 계획에 담아 발표하였다. 2030 서울생활권계획 수립과정에서는 지역생활권별 주민참여단 워크숍을 진행하였으며, 주민들이 생활권별 과제를 선정하고 미래상을 구체화하였다.



[그림 2] 도시계획체계 내 계획별 위상과 역할

자료: 서울시, 2014, 2030 서울플랜, p.142; 서울시, 2018, 2030 서울생활권계획-금천구, p.53; 금천구심 지구단위계획 결정(변경) 및 지형도면 고시(서울특별시고시 제2015-52호).

2030 서울플랜 수립 이후 운영 중인 도시계획 3단 체계의 실효성 미흡

서울시는 도시기본계획과 도시관리계획의 간극을 좁히기 위해 생활권계획을 도입했다. 하지만 당초 취지와 달리 생활권계획은 도시관리계획에 가이드를 제시하지 못해, 실제 도시계획 3단 체계가 원활히 작동하지 않는 실정이다.

생활권계획은 법적 위상이 불분명하고, 특정지역계획과의 관계를 명확히 설정하지 않았기 때문에 역할이 모호하다. 또한 도시기본계획의 내용을 상세화했지만, 방대한 내용의 나열식 구성, 계획 내용의 구체성 미흡 등으로 도시관리계획에 지침을 제시하지 못하고 있다. 더욱이 생활권계획만으로는 도시기본계획의 두 가지 목표인 서울의 ‘도시경쟁력 강화’와 ‘시민 삶의 질 제고’를 달성하는 데 한계가 있다.

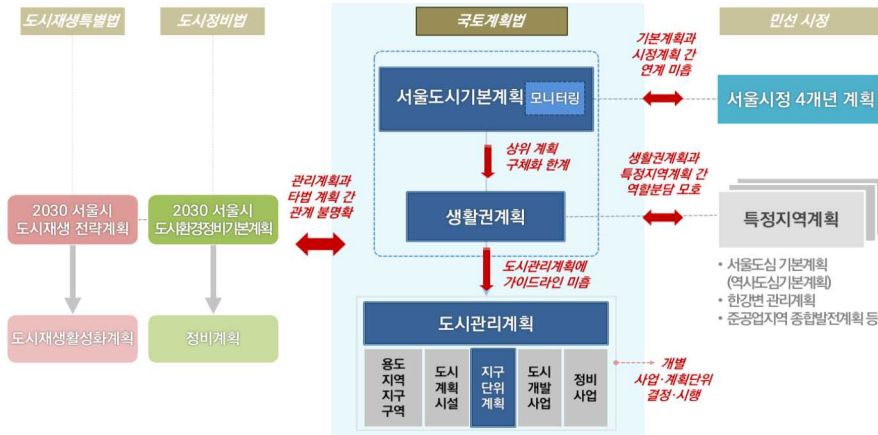


[그림 3] 서울시 도시계획 3단 체계 운영 현황

도시계획체계를 구성하는 계획 간 상호연계성이 미흡하고 역할분담도 모호해

현재 생활권계획은 도시·군기본계획 수립지침에 근거해 도시기본계획의 부문별계획으로 수립되는데, 기본계획의 성격을 감안할 때 구체적인 계획 내용과 추진전략을 명시하는 데 제도적으로 어려움이 있다. 또한 지구단위계획이 상위 계획을 구체화하는 과정에서도 계획 유도를 위한 실현수단이나 인센티브 요소 등이 부족하기 때문에, 상위 계획과의 정합성을 갖춘 구체적인 관리지침을 마련하는 데 한계가 있다.

한편 중간단계 계획인 생활권계획과 특정지역계획, 다른 법들에 따른 기본계획 등은 계획별로 공간적 범위나 스케일이 유사하여 중첩되는 계획 내용이 많은 반면, 개별적으로 수립되고 있어 상호연계가 미흡한 실정이다.



[그림 4] 서울시 도시계획체계 및 계획 간 관계

계획 수립 오래 걸려 급변하는 사회경제적 여건 대응 못해...수립기간 단축 필요

최근 사회경제적 여건은 빠르게 변하고 있지만, 도시기본계획과 생활권계획의 수립은 3~4년 이상씩 소요되면서 적기에 대응하지 못하는 문제가 있다. 대표적으로 2030 서울플랜을 2009년 초 재정비에 착수했지만, 2011년 계획의 수정·보완을 검토하면서 장기화되었고, 2014년 5월 2030 서울플랜으로 확정·공고하였다. 도시기본계획, 생활권계획, 도시관리계획 등에는 방대한 부문과 내용이 포함되어 있어, 계획 수립에 일정 기간 이상이 소요되는 것은 불가피하다. 그러나 국토계획법에 따라 5년마다 계획을 재검토해야 하므로, 계획의 재정비 주기와 계획 간 정합성을 고려한다면 경량화 등을 통해 수립 기간을 단축하기 위한 노력이 필요하다.



[그림 5] 도시기본계획과 생활권계획 수립 과정

도시계획체계, 3단 체계 유지하되 서울 특성 반영, 저비용·고효율, 협력형 지향

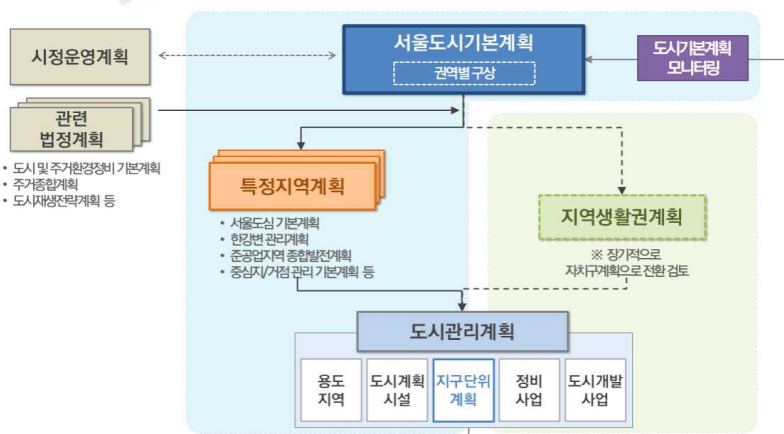
서울시 도시계획체계는 기존 3단 체계를 유지하되, 첫째, 서울의 특성을 반영한 도시계획체계, 둘째, 저비용·고효율 도시계획체계, 셋째, 협력적 도시계획체계 등을 지향하는 방향으로 개선해 나가야 한다. 이를 통해 도시기본계획에서 제시한 서울의 미래상을 실현하고, ‘글로벌 경쟁력 향상’과 ‘시민 삶의 질 제고’를 달성해야 한다.

도시계획체계 운영의 쟁점



[그림 6] 서울시 도시계획체계 개선의 기본방향

이를 위해 국토계획법에 근거한 현행 도시계획 3단 체계에 특정지역계획을 편입하는 방안을 제안한다. 한편 도시기본계획은 시정운영계획, 타 법에 의한 기본계획 등과의 내용적 연계를 강화해 나가야 한다. 지역생활권계획은 자치구의 역할을 강화하여 지역맞춤형 계획으로서의 성격을 명확히 할 필요가 있다. 마지막으로 도시기본계획 모니터링을 통해 계획의 달성 정도를 진단하고 이를 차기 도시기본계획에 반영하는 환류체계를 구축하여, 장기적으로 상시계획체계로의 전환을 모색해야 한다.

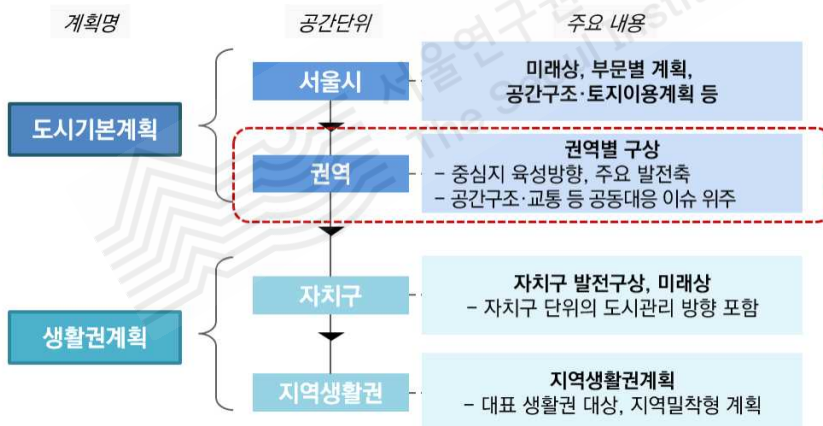


[그림 7] 서울시 도시계획체계 개선(안)

개선방안①: 최상위 공간계획으로서 도시기본계획의 역할과 위상 강화

첫째, 도시기본계획은 국토계획법에 근거한 최상위 공간계획으로서 개별 부서에서 대응하기 어려운 사항에 중점을 두고, 공간계획 위주로 계획 내용을 재편할 필요가 있다. 기후변화탄소중립 등과 같은 실·국을 아우르는 주제를 선정하고, 해당 사항으로부터 공간적 함의를 도출해야 한다.

둘째, 서울시의 균형발전을 위해 도시기본계획의 ‘권역별 구상’을 활용하여 계획 내용을 구체화할 필요가 있다. 권역별 구상은 개별 자치구가 대응하기 어렵거나 권역 단위에서 협의가 필요한 사항을 중심으로 한다. ‘공통 부문’은 공간구조나 중심지 육성, 교통망 확충 등으로 구성하고, ‘개별 부문’은 권역별 여건을 고려해 추가할 필요가 있다. 권역별 구상은 도시기본계획의 하위 계획으로 수립되는 특정지역계획(한강변 관리 기본계획, 서울도심기본계획, 준공업지역 종합발전계획 등)에 대해서도 방향성을 제시해야 한다. 실·국별 행정계획으로 수립되는 계획에 대해 권역 차원에서 원칙과 방향성을 제시할 필요가 있다.



[그림 8] 권역별 구상의 위상과 내용적 범위

셋째, 주요 정책 추진과정에서 도시기본계획의 우선순위를 높이고, 도시기본계획과 정책 방향 간의 정합성을 높이기 위해 시정계획과의 연계를 강화해야 한다. 서울의 장기 발전방향을 제시하는 도시기본계획 본연의 역할을 유지하되, 시정계획이 갖는 전략 요소와 행·재정적 지원 등을 활용하여 계획의 실현성을 높여야 한다. 이를 위해 도시·군기본계획 수립지침 등 관련 제도를 개선하여, 계획 수립 주기를 지자체별 특성에 따라 유연하게 조정할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

개선방안②: 도시기본계획 수립·운영 과정에서 참여주체별 역할 재정립

서울시는 도시기본계획을 수립하는 과정에서 방향성을 설정하고, 대내외 공감대를 형성할 필요가 있다. 특히 관련 부서 간 협력체계를 구축하고, 계획 간 내용적 정합성을 확보하며, 전반적인 도시기본계획 수립·운영을 총괄하는 컨트롤타워가 필요한 실정이다. 먼저 단기적으로 행정2부시장 총괄의 도시기본계획 수립·운영체계를 구축할 필요가 있는데, 예컨대 도시계획과에서 도시기본계획을 수립하고 도시계획상임기획과에서 실행·운영 업무를 담당하는 방식이다. 또한 도시계획국은 계획 내용에 대한 사전 검토 및 부문별 조정, 성과 진단과 같은 의사결정 지원 업무를 포함하는 상시계획체계의로의 전환을 유도해야 한다. 장기적으로는 도시기본계획 수립·운영을 위한 시장실 산하의 전담부서를 구축하여, 도시기본계획과 시정계획, 부서별 관련 계획 등의 관계를 명확히 하고, 상호 간의 긴밀한 연계 기능을 수행하게 해야 한다.

개선방안③: 서울의 경쟁력 확보를 위해 특정지역계획 기능 강화

향후 서울도심기본계획, 준공업지역 종합발전계획, 한강변 관리 기본계획 등 중심지와 주요 거점을 대상으로 수립하는 특정지역계획을 서울시 도시계획체계에 포함하여 수립·운영하도록 한다. 필요한 경우 그 외 중심지에 대해서도 계획 수립을 검토하여 통합적으로 관리해야 한다. 특정지역계획에는 거점 및 지역별 특성에 부합하는 육성 전략이 제시되도록 하며, 계획 내용이 도시관리계획에 지침적인 역할을 수행할 수 있도록 그 기능이 강화될 필요가 있다.



[그림 9] 특정지역계획의 위상과 역할

개선방안④: 생활권계획은 지역맞춤형 계획으로 성격과 역할 명확화

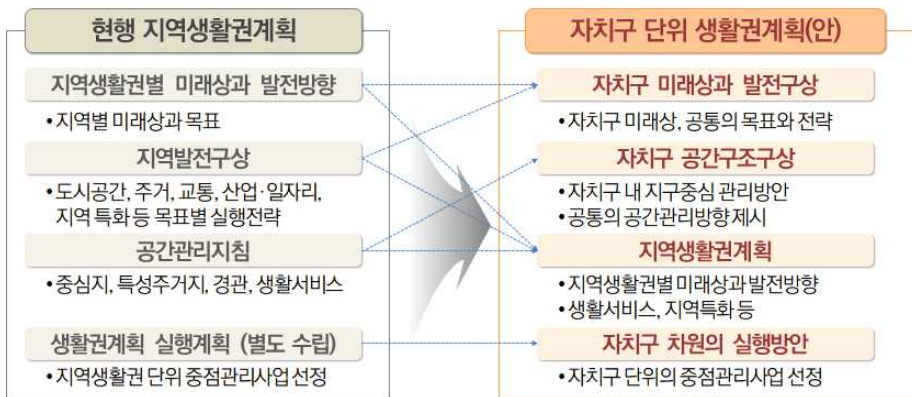
현재 생활권계획은 다루는 내용과 범위가 매우 방대하기 때문에, 도시기본계획과 도시관리계획 사이에서 어떤 역할을 수행해야 하는지 모호한 측면이 있다. 지역생활권 계획의 내용 중 반복적으로 제시되는 사항을 자치구 차원에서 통합하여 공통지침으로 서술하고, 생활권별로는 개별지침을 중심으로 수록하여, 계획 내용을 경량화할 필요가 있다. 계획의 실행방안도 자치구 차원의 우선순위를 고려해서 수립하도록 한다. 다른 한편으로 생활권계획 운영의 지속가능성을 담보하고 실현성을 높이기 위해서는 계획의 목적에 부합하는 내용과 스케일을 정하는 ‘선택과 집중’이 필요하다. 이를 위해서는 또 다른 중간단계 계획인 특정지역계획과의 역할분담이 필수적이다. 특정지역 계획은 서울의 ‘도시 경쟁력 강화’를 지원하는 데 중점을 둘 필요가 있다. 반면에 지역생활권계획은 보행일상권 도입에 대응하여 역할을 재정립하고, 주민의 일상생활을 지원하는 ‘삶의 질 개선’을 지향해야 한다.

개선방안⑤: 지역맞춤형 생활권계획 수립·운영 위한 서울시-자치구 역할 분담

권역생활권계획과 지역생활권계획은 각 계획의 역할과 성격에 부합하도록 서울시와 자치구 역할을 구분할 필요가 있다. 서울시는 도시기본계획의 부문별 계획으로 권역별 구상을 구체화하여 수립한다. 내용적으로 둘 이상의 자치구가 공동으로 대응할 필요가 있는 쟁점사항을 중심으로 선정하여 계획을 경량화해야 한다.

지역생활권계획은 지역의 여건과 주민의 요구를 잘 파악하고 있는 자치구 주도로 수립하되, 주민의 의견에 기초한 계획 내용으로 구성하여 지역밀착형 성격을 강화한다. 이때 모든 생활권에서 방대한 계획 내용을 재정비하는 것이 아닌, 자치구 차원에서 통합적으로 수립하되 대표 생활권을 선정하여 선별적으로 수립할 필요가 있다.

이 밖에도 서울시는 자치구 및 행정동 단위의 인구·산업·도시계획·교통·시설 등 공통의 기초자료를 구축하여 효율적인 지역맞춤형 계획 수립을 지원할 필요가 있다. 분석 결과를 도시계획정보체계(UPIS)에 공유하는 등 여러 계획에 적용할 수 있도록 시스템화하여 계획 간 정합성을 높이는 방안도 고려해야 한다.



[그림 10] 지역생활권계획의 경량화 방안

자료: 양재삼한지해반영권, 2021, 서울시 지역생활권계획 운영실태 진단과 개선방향, 서울연구원, p.70 재구성.

개선방안⑥: 도시기본계획에서 도시관리계획의 통합적 관리방향 제시

도시관리계획에 대한 원칙과 기준은 도시기본계획에서 통합적으로 제시하여, 부문별로 수립·운영되는 도시관리계획의 일관성을 높여야 한다. 하나의 도시관리계획으로 대도시 서울의 전역을 관리하기 어렵기 때문에, 부문별로 도시관리계획을 수립하되 체계적으로 재정비할 필요가 있다. 매년 중점적으로 재정비해야 할 계획을 정하고 주기적으로 재정비하여, 계획 수립의 효율성과 계획 내용 간 정합성을 높이도록 한다.

개선방안⑦: 모니터링을 통해 도시기본계획 환류체계 구축 및 상시계획체계 운영

도시기본계획의 모니터링 결과를 다음번 도시기본계획 수립 시 방향성을 설정하거나, 여건 변화와 현안에 신속하게 대응하는 데 근거자료로 활용하는 등의 환류체계를 구축할 필요가 있다. 또한 모니터링 결과를 관련 부서와 공유하여 부서별 후속 계획 및 사업 추진에 방향성을 제공해야 한다. 도시변화 진단을 통해서도 서울의 부문별 현황과 변화 동향을 정기적으로 심층 분석할 필요가 있다. 진단 결과는 서울시의 정책 결정, 계획 수립과정 등에 근거자료로 활용하여 계획의 적시성을 높이도록 해야 한다. 이를 토대로 하여 장기적으로는 상시계획체제로 전환하여 운영할 수 있을 것이다.

도시기본계획 수립주가계획들의 유연한 조정과 역할 강화 위해 제도 개선 필요

빠르게 변화하는 정책환경과 제도적·사회경제적 여건에 대응하고, 민선시정과의 미스매치를 줄이기 위해서는 도시기본계획의 수립 주기를 유연하게 조정할 수 있도록 도시·군기본계획 수립지침 개정 등을 검토할 필요가 있다. 또한 도시 규모와 유형에 따라 계획의 틀을 유연하게 조정할 수 있도록 한다. 필요한 부분에 대해서만 전략계획 형식으로 계획을 수립하는 방안도 모색해야 한다.

서울시 차원에서 특정지역계획의 역할과 기능을 강화하기 위해서는 도시계획조례에 제도적 근거를 마련해야 한다. 도시기본계획과 도시관리계획의 중간단계 계획으로서 위상을 명확히 하고, 다른 계획과의 관계를 설정할 필요가 있다. 이를 통해 특정지역 계획이 도시기본계획에 근거하여 3도심과 7광역중심, 주요 거점 및 지역에 대해 구체적인 전략을 제시하고, 도시관리계획에 지침적인 역할을 수행할 수 있도록 한다.

