

요약 및 정책건의

1. 연구 개요

1) 연구배경 및 목적

- **서울 도시기본계획의 성격과 운영방식의 전환 모색**
 - 현행 서울시 도시기본계획은 국토해양부 수립지침에 따라 12개 부문계획을 나열하는 방식으로 되어 있어 계획의 지향점과 정책적 우선순위를 찾기 어려움. 또한 기후 변화, 도시경쟁력 강화 등 대내외적인 여건변화에 대한 전략적 대응이 미흡함.
 - 서울의 미래상과 공간구조, 발전방향을 설정하는 계획임에도 불구하고, 계획수립과정에서 시민들을 포함한 다양한 주체들과의 공감대 형성이 부족하고, 계획 실현에 대한 모니터링체계가 갖추어져 있지 않아 계획의 실효성을 확보하기 어려움.
- **계획수립과정에서의 시민참여 확대 및 모니터링체계 필요**
 - 도시기본계획의 실효성 확보를 위해서는 계획 초기부터 시민참여를 통해 계획안이 수립되어야 하며, 도시기본계획 수립 이후 계획의 달성 여부를 지속적으로 모니터링할 수 있는 시스템 구축이 필요함.
- **새로운 도시기본계획 수립을 위한 서울시 차원의 대안 마련**
 - 도시기본계획 승인권이 특별시장에게 이양되고, 국토해양부가 <도시계획 통합 수립지침>을 개편하는 중이므로, 새로운 편제의 도시기본계획 수립을 위한 서울시 차원의 대응방안을 마련할 필요가 있음.
- **연구목적**
 - 이 연구는 서울의 도시계획체계와 도시기본계획 운영상의 문제를 개선하기 위해 런던, 베를린, 뉴욕, 도쿄 등 세계 대도시의 도시기본계획 운영방식을 비교 분석하여 시사점을 도출하는데 목적이 있음.

2) 연구내용과 방법

- **도시기본계획 운영방식 비교분석**

- 서울의 도시계획체계와 기본계획 운영상의 문제점을 진단하고, 런던, 베를린, 뉴욕, 도쿄 등 세계 대도시의 도시기본계획 운영방식을 ① 도시현황 및 도시계획체계, ② 도시기본계획의 수립배경과 성격, ③ 계획수립 주체와 수립과정, ④ 기본계획의 구성체계와 내용, ⑤ 계획의 실현 및 모니터링 방법 순으로 비교분석하여 시사점을 도출함.

● **이슈별 비교분석**

- 도시기본계획의 성격과 수립주체 : 종합계획인가? 전략계획인가?
- 중간단계 계획 및 자치구 계획 운영 : 권역별 계획 및 자치구계획을 어떻게 운영하는가?
- 시민의견 수렴과 시의회의 역할 : 시민참여 및 의견수렴방식? 시의회의 역할?
- 공간발전전략 및 중심지체계 : 공간발전전략과 중심지 체계를 어떻게 구상하는가?
- 모니터링체계와 방법 : 계획목표의 달성여부를 검증하는 모니터링 방법은?

2. 서울의 도시계획체계와 도시기본계획의 문제점

1) 서울의 도시계획 체계

● **수직적 · 수평적 계획체계**

- 서울의 도시계획체계는 도시기본계획-도시관리계획-개별 건축으로 연결되는 수직적 체계와 교통, 재개발, 환경 등 각 국·실별 부문계획들 간의 수평적 체계로 구성됨.
- 서울의 도시계획체계를 수직적 위계 측면에서 보면, 도시기본계획과 관리계획 간의 간극이 커서 중간 단계의 공간계획이 필요한 실정이며, 수평적 연계 측면에서는 도시기본계획과 부문별 계획들 간의 관계설정 등 계획 간 정합성 확보가 필요한 상황임.

2) 서울 도시기본계획의 문제점

● **도시기본계획의 역할과 위상 미흡**

- 도시기본계획에서 제시하는 정책지침과 내용이 추상적이어서 도시관리계획 등 하위계획을 제어하는 데 실질적인 역할을 하지 못하고 있으며, 도시계획국이 수립하기 때문에 관련 부서와의 협의·조정 및 계획 간 정합성의 확보가 어려운 실정임.

- **부문계획을 나열하는 방식의 기본계획**
 - 도시기본계획 수립지침에 따라 12개 부문별 계획을 나열하는 방식으로 구성된 종합계획 성격을 보이고 있으며, 이로 인해 부문계획 간 내용이 상충되거나 정책적 우선순위를 결정하는데 어려움이 있음.
- **중간단계 및 자치구 차원의 공간계획 부재**
 - 도시기본계획과 도시관리계획을 연결해주는 중간단계 및 자치구 차원의 공간계획이 없는 상황에서 두 계획 간의 간극이 커서 도시관리계획에 대한 지침을 제시하는 데 한계가 있음.
- **도시기본계획과 관련계획 간 정합성 문제**
 - 개별법에 근거하여 수립되는 부문별 기본계획이 도시기본계획과 정합성을 갖는지 검증할 수 있는 장치가 없어 계획 간 상충 및 정합성 문제가 발생하고 있음.
- **도시기본계획 실현을 위한 모니터링체계 부재**
 - 도시기본계획을 수립한 이후, 그 내용과 정책들이 어떻게 실현되고 있는지를 지속적으로 체계적으로 모니터링하는 시스템이 마련되어 있지 않음.

3. 런던플랜(London Plan)과 운영방식

1) 계획의 성격과 수립주체

- 2004년 수립된 런던플랜은 2000년 영국의 노동당정부가 기존 도시계획체계를 새롭게 개편하면서 도입한 지역차원의 공간발전전략(RSS: Regional Spatial Strategy)으로, 전략계획과 종합계획을 절충한 성격을 가지고 있음.
- 런던플랜은 런던의 경찰, 교통, 소방·안전, 경제개발 등에 대한 계획과 정책을 총괄하는 GLA(Greater London Authority)가 수립하며, 4년간의 다양한 사전연구를 통해 실증적인 전략들을 제시하고 있음.

2) 중간단계 및 자치구 계획 운영

- 런던의 도시계획체계는 런던플랜-권역별 계획(SRDF)-자치구 계획(LDFs)의 3단계로 이루어짐. 런던플랜의 후속계획으로 런던을 5개 권역으로 구분한 중간단계의 권역별 계획이 수립되며, 각 자치구별로는 자치구 계획(LDFs)을 수립하여 운영하고 있음.

3) 다양한 주체들의 참여에 의한 계획수립

- 계획수립 및 실행과정에서 다양한 이해당사자들과 파트너십을 형성하고 이들의 참여 과정을 법으로 보장하고 있으며, 공공 컨설팅과 공공 심사, 다양한 보조문서의 작성과정 등을 통해 시민참여를 활성화하고 있음.

4) 공간발전 전략

- 메가시티 차원에서 런던의 경쟁력을 강화하기 위해 4개의 발전축과 10개 광역거점을 육성하고, 광역 대중교통 인프라를 확충하는 계획을 수립함. 지역특성을 반영하여 템즈강 주변을 중심으로 기회지역 및 기능강화지역을 설정하고, 도시재생지역 등 상대적으로 낙후된 지역을 중점 육성하는 발전전략을 수립함.

5) 모니터링

- 런던플랜의 정책과 목표들이 어떻게 진행되고 있는지를 모니터링하기 위해 매년 모니터링 보고서(Annual Monitoring Report)를 발간하고 있음. 모니터링은 런던플랜이 제시한 6가지 목표에 대해 25개 성과지표를 설정하여 이루어지고 있음.

4. 베를린의 도시기본계획(FNP)과 운영방식

1) 계획의 성격과 위상

- 베를린의 도시계획은 법정계획인 도시기본계획(FNP)과 이를 부문별로 구체화하는 비법정계획인 도시발전계획(StEP)으로 이원화되어 있음.
- 도시기본계획(FNP)은 도시발전의 방향과 토지이용의 밀도, 기능분배에 대한 법적 기반을 제공하는 계획으로 모든 공간계획의 기본이 되며, 도시발전계획(StEP)은 주택, 산업경제, 공급시설, 교통, 중심지 등 부문별 발전방향을 제시하는 비법정계획임.

2) 중간단계 및 자치구 계획 운영

- 베를린의 권역별 계획은 런던과 달리, 베를린 전체를 대상으로 수립하는 것이 아니라 필요한 전략적 지역(4개 권역)에 한하여 수립하여 운영하고 있음. 또한, 도시기본계획(FNP)의 하위계획으로 자치구를 3~7개의 생활권으로 구분하여 생활권발전계획(BEP)을 수립함으로써, 계획을 구체화하고 실현성을 제고하고 있음.

3) 도시기본계획(FNP)의 수립과정

- 베를린의 도시기본계획(FNP)은 교통, 환경, 주택, 기반시설 등 물적 계획을 총괄하는 도시발전국이 수립하며, 시 의회의 승인을 얻어 결정됨.
- 도시기본계획(FNP)은 여건변화에 따라 유연하게 운영되기 때문에 기존 계획의 재정비 위주로 운용되며, 일정한 재정비 주기없이 필요에 따라 수립됨.
- 계획수립과정에서 두 차례 이상 시민참여 기회가 주어지며, 계획 변경에 대한 의견은 수시로 신청하되 일괄 결정하는 상시 재정비 체계를 갖추고 있음.

4) 공간발전전략 및 중심지 체계

- 베를린의 중심지체계는 서울과 유사하게 도심, 지역중심, 지구중심 등 공간위계별로 구분되어 있음. 특이한 점은 중심지 위계를 판매시설의 연면적을 기준으로 구분되며, 중심기능과 중심지 활성화의 핵심요소를 소매업 활성화에 두고 있다는 점임.

5) 모니터링 및 계획 간 정합성 확보

- 토지이용 변화와 향후 수요에 대한 모니터링 결과를 도시기본계획(FNP) 재정비 시 반영하고 있음. 특히, 도시기본계획(FNP)은 모든 하위계획의 출발점으로, 건설법전 (BauGB)에는 부문계획 및 관련계획을 수립할 때 도시기본계획(FNP)과 정합성을 가져야 한다고 규정하고 있음.

5. 뉴욕의 PlaNYC와 운영방식

1) 계획의 성격과 위상

- 2007년 수립된 PlaNYC는 뉴욕시가 당면하고 있는 지속적인 성장, 노후화된 기반시설, 기후변화 등 환경문제에 대응하기 위해 수립된 계획으로, 전략계획적 성격을 강하게 보이고 있음.
- PlaNYC는 2008년 부터 뉴욕시 현장에 근거하여 수립되는 계획으로 자리잡았으며, 시장실 내 장기계획 및 지속가능성(OLTPS: Office of Long-term Planning and Sustainability)을 담당하는 부서가 PlaNYC의 수립은 물론, 운용 및 모니터링까지 전 과정을 담당하고 있음.

2) 계획의 주요 내용 및 공간발전 전략

- PlaNYC는 “더 푸르고 더 위대한 뉴욕”이라는 미래상 아래 “지속적인 성장”, “기반시설의 업그레이드”, “기후변화 대비”라는 3가지를 핵심이슈로 제시하고 있음.
- PlaNYC는 중심지 육성전략을 다루고 있지는 않지만, 맨해튼을 중심으로 한 업무지구의 교통인프라 확충 및 접근성 향상, 주변지역에 주택 공급을 통해 도시의 매력을 향상시키기 위한 전략들을 제시하고 있음.
- 생활 주변의 녹지 확보 및 기후변화에 따른 해수면 상승으로 인한 저지대의 침수와 같은 환경적인 요인에 많은 관심과 노력을 기울이고 있음.

3) 계획수립 과정과 시민참여

- PlaNYC는 계획 수립과정에서 100회 이상의 시민회의와 11회의 공청회, 수십회의 설명회를 개최하였음. 이 외에도 이민자 및 청소년 등 다양한 계층을 대상으로 의견을 수렴하고 반영하고자 노력하였음.
- 홈페이지를 통해 시민들의 의견을 적극적으로 수용할 뿐만 아니라, PlaNYC를 통한 뉴욕의 미래 비전을 시민들과 공유하기 위한 교육을 적극적으로 실행하고 있음.

4) 모니터링을 통한 계획의 실현성 확보

- 런던플랜과 같이 PlaNYC도 계획목표의 달성 여부를 확인하기 위해 모니터링을 실시하고 있으며, 그 결과를 매년 보고서(Progress Report)로 발간하고 있음. 계획목표와 전략의 실행 성과를 측정하고, 부문별 평가지표를 활용하여 모니터링을 하고 있음.

6. 도쿄의 도시만들기 비전과 운영방식

1) 기본계획의 성격과 수립주체

- 도쿄도 차원의 도시기본계획이라고 할 수 있는 「도시만들기 비전」은 인구 감소, 고령화사회, 환경문제 등에 대응하기 위해 2001년 처음 수립되었으며, 2009년에 개정됨.
- 도쿄도 도시정비국이 수립하는 「도시만들기 비전」은 장기적인 관점에서 도쿄가 지향해야 할 장래 도시상과 비전을 설정하고, 이를 달성하기 위해 어떤 정책을 추진할 것인지를 제시하는 정책유도형 전략계획의 성격을 보이고 있음.

2) 중간단계 및 자치구 계획 운영

- 도쿄의 도시계획체계는 광역정부인 도쿄도와 지방정부인 시구정촌이 각각 기본계획을 수립하여 운영하는 이중구조로 되어 있음.
- 도쿄도 차원에서는 「도시만들기 비전」과 「도시계획구역 마스터플랜」을 수립하여 장래상과 발전방향에 대한 큰 틀을 제시하며, 시민생활과 밀착된 도시계획은 자치구 차원의 「도시계획 마스터플랜」을 통해 이루어지고 있음.

3) 도시만들기 비전의 수립과정

- 「도시만들기 비전」은 비 법정계획이기 때문에 도지사의 의지에 따라 수립할 수 있는 계획이지만, 인터넷을 통한 도민 의견 청취, 중간안에 대한 공람 및 공청회, 시구정촌 의견 조회 등의 의견수렴과정을 거쳐 확정됨.

4) 공간발전 전략

- 「도시만들기 비전」은 광역적인 접근을 통해 도쿄권을 환상메가로폴리스로 구축하는 방향을 제시하고 있음.
- 도쿄도를 지역특성에 따라 5개 존으로 구분하고, 존별 지역상과 주요 중심지별 장래상을 제시하고 있으며, 도심, 부도심, 핵거점 등 중심지 성격과 기능에 따라 필요한 육성 용도를 설정하고, 인센티브를 부여하는 등 다양한 육성전략을 제시하고 있음.

5) 실현수단 및 후속계획

- 「도시만들기 비전」을 실현하기 위해 ① 정책유도형 도시계획을 위한 추진체계 구축, ② 「도시만들기 비전」을 구체화하는 부문별 계획의 수립, ③ 구시정촌 및 근린 지자체와의 연계 강화 등을 제시하고 있음. 또한 「10년 후 도쿄」라는 세부 추진계획을 통해 향후 10년간 중점적으로 시행할 구체적인 사업과 시책들을 발굴하여 추진하고 있음.

〈표 1〉 사례도시의 도시기본계획 운영 및 이슈별 시사점 종합

사례도시 시사점	런던 (런던플랜)	베를린 (FNP)	뉴욕 (PlaNYC)	도쿄 (도시민들기 비전)
기본계획의 성과와 수립주체	<ul style="list-style-type: none"> 도시생활 전반을 다루되, 핵심 이슈 중심 전략계획과 종합계획 성격을 모두 가진 런던의 교통, 개발, 방재, 경찰 업무를 총괄하는 GLA(시장+시의원 25명)가 수립 	<ul style="list-style-type: none"> 도시발전의 방향, 토지이용밀도, 기능배분에 대한 법적 기반 제공 모든 공간계획의 기본이 되는 계획으로 도시발전국(총괄국)이 수립 	<ul style="list-style-type: none"> 노후화된 인프라 정비와 기후변화에 대응한 뉴욕시의 장기발전구상, 전략계획적 성격 시장계획 직속의 Office of Long-term Planning and Sustainability가 수립 	<ul style="list-style-type: none"> 종전에는 종합계획적 성격이 강했으나, 전략(정책·운동형) 계획으로 전환 도시계획 및 주택, 정비업무를 총괄하는 도시정비국이 수립
중간단계 및 자치구 계획의 운영	<ul style="list-style-type: none"> 런던을 5개 권역으로 구분하여 권역별 발전 계획 수립 자치구(Borough)별로 자치구 기본계획을 수립하여 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 베를린 광역권을 대상으로 필요한 전략적 지역에 4개의 권역별계획을 수립 도시기본계획(FNP)을 바탕으로 생활권계획(BEP)을 자치구차원에서 수립 	<ul style="list-style-type: none"> Zoning에 의해 도시계획이 제어되므로 자치구 차원의 종합발전계획은 수립하지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> 도시민들기비전에서 도표를 5개 존으로 구분하여 지역별 장래상을 제시 23개 자치구별로 도시계획 마스터플랜 수립 의무화(1992)
시민의견수렴 및 시의회 역할	<ul style="list-style-type: none"> 공공건설, 공공서비스를 통한 의견수렴 및 자성과정과 실행과정에서의 의견수렴 실시 시의회는 GLA의 주요 업무책임자 임명, 부시장 선출, 시장과 GLA의 감사·감독 등의 역할 수행 	<ul style="list-style-type: none"> 의회에서 계획이 결정될 때까지 2회의 시민 참여, 3회의 수렴과정 실시 1990년부터 도시포럼이라는 계획내용에 관한 전문가·시민·행정부의 소통수단 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 100회 이상의 커뮤니티회의, 11회의 공청회, 수신회의 설명회 실시 시의회는 직접적인 개입은 없음 보로유장, 시의회, 커뮤니티보드에 초안을 보내 의견을 수렴 	<ul style="list-style-type: none"> 중간안 발표, 공람, 공청회, 시구정촌 의견 등을 통한 시민의견 수렴 도쿄도와 자치구 도시계획 마스터플랜은 각각의 역할이 다르기 때문에 상호 자율성을 유지하면서 연계하여 운영되고 있음.
공간발전전략과 중심지체계	<ul style="list-style-type: none"> 4개 성장축을 중심으로 한 교통인프라 투자 및 개발 위계별 중심지의 고용, 주택, 인구배분계획 수립 기회지역, 중점개발지역, 도시재생지역 등 선택적 육성 	<ul style="list-style-type: none"> 관내시설의 위상과 규모로 베를린 중심지체계 결정 도심부, 도심, 전방중심, 지역중심, 지구중심, 주거중심으로 구분 	<ul style="list-style-type: none"> 맨해튼 등 중심업무지구를 중심으로 교통인프라 확충 및 보수 인구중심지의 매력 향상을 위한 배후주거지 조성 및 녹지공간 확보 	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 기능을 거점별로 육성하는 확산메가 로폴리구조조 실현 도심 부도심, 신거점, 해도시, 생활거점·중심지, 살정 및 기능 부여
모니터링 체계와 방법	<ul style="list-style-type: none"> 런던플랜의 6개 목표에 대한 25개 성과지표를 통한 모니터링 실시 연차별 모니터링 보고서 작성을 통해 런던플랜의 장기적 목표의 평가·검토수단으로 활용 	<ul style="list-style-type: none"> 용도지역(주거, 상업, 공업, 복지별 변화분석 인구구조, 주택시장, 건설, 고용, 임대, 판매, 관광, 기반시설)에 대한 향후 트렌드 분석 및 필요요소 산정 	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 평가지표를 개발하여 PlaNYC의 목표 달성여부 모니터링 및 진행보고서 발간 각 관련 부서 또는 기관들에 의한 주제별 보고서 작성 	<ul style="list-style-type: none"> 10년 후의 도쿄 실행 프로그램을 매년 수립, 3년 후의 도달 목표와 연차별 계획(사업비 포함) 제시

7. 비교분석 및 시사점

1) 도시기본계획의 역할과 위상 제고

- 도시기본계획의 역할과 위상을 제고하기 위해서는 계획의 목표와 지향점에 대한 서울시 관련부서와 구청, 그리고 시민들의 폭넓은 공감대 형성이 전제되어야 함.
- 뉴욕, 베를린, 도쿄, 런던의 기본계획은 서울에 비해 전략계획적 성격이 강한 경향을 보이고 있음. 서울의 도시기본계획 성격을 기존에 부문별 계획을 나열하는 종합계획적 성격에서 탈피하여 이슈 중심의 전략계획으로 전환할 필요가 있음.
- 사례에서 본 세계 대도시들은 도시기본계획을 시장실 및 직속기구나 공간계획을 총괄하는 부서가 수립하는 경향을 보이고 있음. 서울에서도 도시기본계획을 시장 직속의 TF팀을 구성하여 수립하되, 공간계획 및 계획실현의 모니터링을 도시계획국이 총괄하여 운영하는 방안을 검토할 필요가 있음.

2) 중간단계 공간계획의 운영

- 도시기본계획과 하위계획 간의 연계를 위해 중간단계의 공간계획을 운영하는 사례 도시로는 런던과 베를린을 들 수 있음.
- 서울도 도시기본계획과 관리계획 간의 간극을 연결하는 중간단계의 공간계획이 필요함. 중간단계의 공간계획은 도시기본계획을 구체화하면서, 관리계획에 필요한 원칙과 기준을 제시하는 비법정계획임.
- 서울 전체를 구분하여 권역별로 수립하는 것도 가능하지만, 베를린과 같이 필요한 특정지역을 대상으로 수립하는 방안도 검토할 필요가 있음.

3) 자치구 도시기본계획의 도입·운영

- 런던, 베를린, 뉴욕, 도쿄 등과 같은 세계 대도시 도시계획체계의 공통점은 자치구 도시계획을 법정계획으로 운영한다는 점임. 서울과 같은 대도시에서 지역별 현황과 주민 수요를 파악하기 위해서는 기초 행정 및 계획단위가 되는 자치구 발전계획(과거 자치구 도시기본계획)을 수립하여 운영할 필요가 있음.

- 모든 자치구가 발전계획을 동시에 수립하여 도시기본계획 수립의 기초자료로 활용하고, 자치구 및 주민들이 의견을 반영하는 상향식 계획들을 마련해야 하며, 이를 위해서는 서울시와 자치구의 도시계획에 대한 역할분담이 전제되어야 함.

4) 관련계획 간 정합성을 위한 검증절차 마련

- 도시기본계획과 관련계획과의 정합성 확보를 위해서는 뉴욕시 상호 검증체계를 참고할 필요가 있음. 도시기본계획과 부문별 계획들 간의 선후 관계를 명확히 하고, 그 내용 및 운영상의 일관성을 확보하기 위해서 도시기본계획과 부문별 및 국·실별 계획 수립 시 정합성을 검증할 수 있는 제도적 장치와 절차를 마련할 필요가 있음.

5) 시민참여 방안 확대 및 전문성 강화

- 런던, 뉴욕, 도쿄, 베를린은 도시계획 수립 및 운영과정에서 다양하고 지속적인 시민 참여의 장을 마련하여 시민들과 소통하고 합의하는 계획을 수립하고 있음.
- 서울도 계획내용 및 근거자료를 공개하고, 시민의견을 수렴하기 위한 다양한 방법과 기법을 개발하여 제도화하는 것이 필요하며, 시의회 및 도시계획위원회의 전문성을 강화할 필요가 있음.

6) 도시계획 모니터링 및 상시 계획시스템 구축

- 런던, 뉴욕과 같이 도시계획에 대한 체계적인 모니터링을 실시하여 상시적인 계획시스템을 마련할 필요가 있음. 도시기본계획 수립후 계획안 및 목표달성 여부에 대한 지속적인 평가와 모니터링 결과를 바탕으로, 서울의 변화와 발전방향을 평가하여 후속 계획을 수립하는 상시 도시계획체계가 요구됨.