



2010

세계 대도시의 도시기본계획 운영방식 비교연구
- 런던, 베를린, 뉴욕, 도쿄 -

A Comparative Study on the Operational Systems
of the Master Plans in World Cities

양재섭

세계 대도시의 도시기본계획 운영방식 비교연구

- 런던, 베를린, 뉴욕, 도쿄 -

A Comparative Study on
the Operational Systems of the Master Plans in World Cities

- London, Berlin, New York, Tokyo -

2010

■ 연구진 ■

연구책임	양 재 섭 • 도시기반연구본부 연구위원
외국사례	김 인 희 • 도시기반연구본부 연구위원 (베를린) 김 지 엽 • 아주대 건축학부 교수 (뉴욕) 양 도 식 • 영국 어번프라즈마 대표 (런던) 조 승 연 • 토지주택연구원 책임연구원 (도쿄)
연구원	황 하 • 도시기반연구본부 연구원 권 미 리 • 도시기반연구본부 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

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 녹지확보 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 (도시민들끼리 비전)
기본계획의 성과와 수립주체	- 도시생활 전반을 다루되, 핵심 이슈 중심 - 전략계획과 종합계획 성격을 모두 가진 - 런던의 교통, 개발, 방재, 경찰 업무를 총괄하는 GLA(시장+의원 25명)가 수립	- 도시발전의 방향, 토지이용밀도, 기능배분에 대한 법적 기반 제공 - 모든 공간계획의 기본이 되는 계획으로 도시발전국(총괄국)이 수립	- 노후화된 인프라 정비와 기후변화에 대응한 뉴욕시의 장기발전구상, 전략계획적 성격 - 시장설 직속의 Office of Long-term Planning and Sustainability가 수립	- 종전에는 종합계획적 성격이 강했으나, 전략(정책)운도형) 계획으로 전환 - 도시계획 및 주택, 정비업무를 총괄하는 도시정비국이 수립
중간단계 및 자치구 계획의 운영	- 런던을 5개 권역으로 구분하여 권역별 발전 계획 수립 - 자치구(borough)별로 자치구 기본계획을 수립하여 운영	- 베를린 광역권을 대상으로 필요한 전략적 지역에 4개의 권역별계획을 수립 - 도시기본계획(FNP)을 바탕으로 생활권계획(BEP)을 자치구차원에서 수립	Zoning에 의해 도시계획이 제어되므로 자치구 차원의 종합발전계획은 수립하지 않음	- 도시민들끼리비전에서 도쿄를 5개 존으로 구분하여 지역별 장래상을 제시 23개 자치구별로 도시계획 마스터플랜 수립 의무화(1992)
시민의견수렴 및 시의회 역할	- 공공컨설팅, 공공심사를 통한 의견수렴 및 자성과정과 실행과정에서의 의견수렴 실시 - 시의회는 GLA의 주요 업무책임자 임명, 부시장 선출, 시장과 GLA의 감시·감독 등의 역할 수행	- 의회에서 계획이 결정될 때까지 2회의 시민 참여, 3회의 수렴과정 실시 1990년부터 도시포럼이라는 계획내용에 관한 전문가-시민-행정부의 소통수단 운영	100회 이상의 커뮤니티회의, 11회의 공청회, 수신회의 설명회 실시 - 시의회는 직접적인 개입은 없음 - 보로양장, 시의회, 커뮤니티보드에 초안을 보내 의견을 수렴	- 중간안 발표, 공람, 공청회, 시구정촌 의견 수렴 등을 통한 시민의견 수렴 - 도쿄도와 자치구 도시계획 마스터플랜은 각 각의 역할이 다르기 때문에 상호 자율성을 유지하면서 연계하여 운영되고 있음.
공간발전전략과 중심지체계	4개 성장축을 중심으로 한 교통인프라 투자 및 개발 - 위계별 중심지의 고층, 주택, 연구개발계획 수립 - 기화지역, 중점개발지역, 도시재생지역 등 선택적 육성	- 판매시설의 위상과 규모로 베를린 중심지체계 결정 - 도심부, 도심, 전략중심, 지역중심, 지구중심, 주거중심으로 구분	- 맨해튼 등 중심업무지구를 중심으로 교통인프라 확충 및 보수 - 업무중심지의 매력 향상을 위한 배후주거지 조성 및 녹지공간 확보	- 다양한 기능을 거점별로 육성하는 환상메가로폴리그구조 실현 - 도심, 부도심, 신거점, 해도시, 생활거점·중심지 설정 및 기능 부여
모니터링 체계와 방법	- 런던플랜의 6개 목표에 대한 25개 성과지표를 통한 모니터링 실시 - 연차별 모니터링 보고서 작성을 통해 런던플랜의 장기적 목표의 평가·검토수단으로 활용	용도지역(주거, 상업, 공업, 복지별 변화분석, 인구구조, 주택시장, 건설, 고용, 임무, 판매, 관광, 기반시설에 대한 향후 트렌드 분석 및 필요수요 산정	- 다양한 평가지표를 개발하여 PlaNYC의 목표 달성여부 모니터링 및 진행보고서 발간 - 각 관련 부서 또는 기관들에 의한 주제별 보고서 작성	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 시민참여의 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.

목 차

제1장 연구 개요	3
제1절 연구 배경 및 목적	3
제2절 연구 내용 및 방법	5
 제2장 서울의 도시기본계획 운영실태와 개선과제	 9
제1절 서울의 도시계획체계	9
제2절 서울의 도시기본계획 변천과정	13
제3절 도시기본계획의 운영실태와 최근 동향	20
3.1 도시기본계획의 운영실태	20
3.2 중앙정부의 도시계획 수립지침 개편방향	22
제4절 도시기본계획의 문제점과 개선과제	24
4.1 도시기본계획 및 운영상의 문제점	24
4.2 도시기본계획을 둘러싼 개선과제	27
 제3장 런던의 도시계획체계와 기본계획 운영방식	 33
제1절 런던의 도시현황 및 계획체계	33
1.1 런던의 도시현황	33
1.2 런던의 계획행정체계	37
1.3 영국 도시계획체계의 변천과 런던플랜	39
1.4 국가·지역·지방 차원의 도시계획 변화	41
제2절 런던플랜의 수립배경과 과정	43
제3절 런던플랜의 구성체계와 주요 내용	46
3.1 런던플랜의 계획목표와 위상	46
3.2 런던플랜의 구성체계와 주요내용	47
3.3 런던플랜에서의 권역계획	54
제4절 런던플랜의 실현 및 모니터링체계	57
4.1 GLA의 역할과 런던플랜의 실현	57
4.2 자치구 계획과의 연계를 통한 런던플랜의 실현	58
4.3 런던플랜의 실현을 위한 모니터링체계	60
제5절 소결	64

제4장 베를린의 도시계획체계와 기본계획 운영방식	71
제1절 베를린 도시현황 및 행정시스템	71
1.1 도시현황	71
1.2 행정시스템	74
제2절 독일과 베를린의 공간계획체계	76
2.1 독일의 공간계획체계	76
2.2 베를린의 공간계획체계	79
2.3 베를린 도시기본계획의 개념 및 변화과정	86
제3절 도시기본계획(FNP) 구성체계와 주요내용	90
3.1 계획수립의 배경 및 과제	90
3.2 계획의 주요내용	92
제4절 도시기본계획(FNP)의 수립주체와 과정	95
4.1 베를린의 공간계획 수립주체	95
4.2 도시기본계획(FNP)의 수립과정 및 모니터링	96
제5절 소결	99
 제5장 뉴욕의 도시계획체계와 기본계획 운영방식	 105
제1절 뉴욕의 도시 및 계획체계	105
1.1 뉴욕시의 도시현황	105
1.2 뉴욕의 계획행정 체계	107
1.3 뉴욕 도시계획체계의 변천과 PlaNYC	109
제2절 PlaNYC의 수립배경과 과정	117
2.1 PlaNYC의 수립배경 및 목적	117
2.2 PlaNYC의 수립주체와 과정	118
제3절 PlaNYC의 구성체계와 주요내용	120
3.1 PlaNYC의 구성체계	120
3.2 PlaNYC의 계획목표와 계획지표	121
3.3 핵심 이슈별 주요내용	125
제4절 PlaNYC의 실현 및 모니터링체계	134
4.1 계획의 실행을 총괄관리하는 전담부서 설치	134

4.2 계획내용 및 관련계획 간 정합성 확보	136
4.3 다양한 평가지표를 통한 지속적인 모니터링 실시	138
제5절 소결	141
제6장 도쿄의 도시계획체계와 기본계획 운영방식	145
제1절 도쿄의 도시현황 및 계획체계	145
1.1 도쿄의 도시현황	145
1.2 도쿄의 도시계획체계	152
제2절 도시만들기 비전의 수립배경 및 과정	155
2.1 수립 배경	155
2.2 계획의 수립과정	157
제3절 도시만들기 비전의 구성체계와 주요내용	160
3.1 구성체계	160
3.2 정책목표 및 기본전략	161
3.3 도시만들기 비전의 도시상	163
3.4 도시상의 실현을 위한 추진시책	168
제4절 계획의 실현방안 및 세부 추진계획	173
제5절 소결	176
제7장 이슈별 비교분석 및 시사점	181
제1절 도시기본계획의 성격과 수립주체	181
제2절 중간단계 및 자치구 계획의 운용	185
제3절 시민의견 수렴 및 시의회의 역할	188
제4절 공간발전전략과 중심지체계	190
제5절 모니터링체계와 방법	191
제6절 종합 및 시사점	194
참고문헌	199
영문요약	205

표 목 차

〈표 2-1〉	현행 우리나라 도시계획체계 비교	10
〈표 2-2〉	서울시 법정 도시기본계획의 수립과정	13
〈표 2-3〉	서울시 법정 도시기본계획의 변천과정	19
〈표 2-4〉	도시기본계획과 각종 법정 기본계획들 간의 관계	26
〈표 3-1〉	2004년 이전 런던의 개발계획시스템	40
〈표 3-2〉	2004년 이후 새롭게 도입된 개발계획시스템	40
〈표 3-3〉	런던의 5개 권역별 자치구와 인구수	55
〈표 3-4〉	런던플랜이 제시한 성과지표와 지표의 구체적 내용	61
〈표 3-5〉	런던플랜에 제시된 지표 외에 연차별모니터링 보고서에서 고려하는 지표	63
〈표 4-1〉	베를린과 유럽 대도시의 도시계획구역 면적 비교	71
〈표 4-2〉	베를린 시가화지역의 용도지역 지정현황	73
〈표 4-3〉	공원 및 녹지지역의 세부 토지이용 현황	73
〈표 4-4〉	독일의 공간계획체계	76
〈표 4-5〉	베를린 도시기본계획의 변천과정 및 주요 내용	89
〈표 4-6〉	도시국가인 베를린과 자치단체의 계획권한 비교	95
〈표 5-1〉	뉴욕시 기본 통계	106
〈표 5-2〉	뉴욕시 토지이용규제 관련 법제도	113
〈표 5-3〉	PlaNYC의 구성체계	120
〈표 5-4〉	뉴욕의 자치구별 인구변화 전망	123
〈표 5-5〉	주택 공급을 위한 기본전략과 세부시책	126
〈표 5-6〉	오픈스페이스 공급을 위한 기본전략과 세부시책	127
〈표 5-7〉	브라운필드 활용을 위한 기본전략과 세부시책	128
〈표 5-8〉	수질 확보를 위한 기본전략과 세부시책	128
〈표 5-9〉	원활한 물 공급을 위한 기본전략과 세부시책	129
〈표 5-10〉	교통부문에 대한 기본전략과 세부시책	130
〈표 5-11〉	에너지부문에 대한 기본전략과 세부시책	131
〈표 5-12〉	대기질 부문에 대한 기본전략과 세부시책	132
〈표 5-13〉	기후변화 대비를 위한 기본전략과 세부시책	133
〈표 5-14〉	2010년 PlaNYC Progress Report의 2007년 4월 이후 주요 성과 내용	140
〈표 5-15〉	2010년 PlaNYC Progress Report에서 사용된 PlaNYC 평가 지표	140

〈표 6-1〉 도쿄도의 행정구역 및 인구	148
〈표 6-2〉 도쿄도 토지이용현황(2008년)	150
〈표 6-3〉 도쿄의 도시만들기 비전 비교	159
〈표 6-4〉 「도시만들기 비전(개정)」의 구성체계와 주요내용	160
〈표 6-5〉 센터·코어재생존의 지역상	167
〈표 6-6〉 개정된 「도시만들기 비전」의 추진시책 및 세부내용	168
〈표 6-7〉 「10년 후의 도쿄 실행프로그램」 개요	175
〈표 7-1〉 사례도시의 도시기본계획 운영 및 이슈별 시사점 종합	193

그림 목차

〈그림 2-1〉 서울시 도시계획체계 및 도시기본계획의 위상	11
〈그림 2-2〉 2000년 서울 토지이용 계획안	14
〈그림 2-3〉 2011년 서울 중심지체계 계획안	16
〈그림 2-4〉 2020년 서울 중심지체계 및 발전축 계획안	17
〈그림 2-5〉 2020 서울도시기본계획의 참조 및 검토 경험	20
〈그림 2-6〉 2020 서울도시기본계획의 활용 정도	21
〈그림 2-7〉 도시기본계획이 활용되지 않는 이유(2가지 선택)	22
〈그림 2-8〉 국토이용 통합지침의 구성	23
〈그림 2-9〉 2020 서울 도시기본계획의 편제와 내용구성	24
〈그림 2-10〉 서울 도시기본계획과 도시관리계획의 스케일(예시)	25
〈그림 2-11〉 도시기본계획 수립 시 개선할 사항(2가지 선택)	28
〈그림 3-1〉 런던과 영국(United Kingdom)의 연령구조 비교(2006)	34
〈그림 3-2〉 런던의 GVA(Gross Value Added)	34
〈그림 3-3〉 복합빈곤지수(Index of Multiple Deprivation)에 의한 런던의 빈곤지역(2007)	35
〈그림 3-4〉 1997~2006/07년 런던의 총 주택공급 수	36
〈그림 3-5〉 GLA(Greater London Authority)를 구성하는 14개 선거구	38
〈그림 3-6〉 런던의 잠재적 전략지구에 관한 자치구의 도시계획허가 및 결정과정	47
〈그림 3-7〉 2001~2016년 런던의 성장과 고용창출 추세 및 전망	49
〈그림 3-8〉 런던의 교통인프라 계획과 연계된 4개 공간개발 회랑	50
〈그림 3-9〉 런던플랜에서 제시한 ‘기회지역과 중점개발지역’(좌), ‘도시재생지역’(우)	51
〈그림 3-10〉 런던플랜의 보행로 네트워크와 도시수변공간 네트워크 전략	51
〈그림 3-11〉 런던플랜의 전략적 오픈스페이스 네트워크 조성을 통한 대기질 향상 전략	52
〈그림 3-12〉 런던플랜의 5개 권역	53
〈그림 3-13〉 런던플랜의 정책 실현과 관련된 이해당사자들	53
〈그림 3-14〉 Central London 권역의 경계와 주요 계획 내용	56
〈그림 3-15〉 런던의 도시계획영역에서 GLA의 권한과 영향력	58
〈그림 4-1〉 베를린 광역대도시권의 권역 구분	72
〈그림 4-2〉 베를린 시정부 행정조직도	74
〈그림 4-3〉 독일의 공간계획시스템	78
〈그림 4-4〉 베를린의 법정 및 비법정계획	79

〈그림 4-5〉 베를린의 도시계획체계	80
〈그림 4-6〉 베를린 도시기본계획도(FNP)	81
〈그림 4-7〉 베를린의 생활권 구분 현황	84
〈그림 4-8〉 베를린의 전략적 권역계획 사례 : 도심부 관리계획	86
〈그림 4-9〉 독일의 주정부와 특별시정부의 행정조직 비교	95
〈그림 4-10〉 도시기본계획(FNP) 수립과정	97
〈그림 5-1〉 뉴욕의 행정구역 현황	105
〈그림 5-2〉 뉴욕시 주요 토지이용 현황(2007)	106
〈그림 5-3〉 뉴욕시의 59개 커뮤니티구역	108
〈그림 5-4〉 뉴욕시 토지이용규제 관련 법체계	112
〈그림 5-5〉 PlaNYC 수립을 위한 의견수렴 과정	119
〈그림 5-6〉 PlaNYC의 미래상과 6가지 핵심 이슈	122
〈그림 5-7〉 뉴욕의 고용 증가 예상치	123
〈그림 5-8〉 온실가스 배출 지표	124
〈그림 5-9〉 배터리파크 주변 해수면 상승	124
〈그림 5-10〉 뉴욕의 주택개발 가능지역	125
〈그림 5-11〉 활용가능한 오픈스페이스, 공원, 놀이터 검토 부분	126
〈그림 5-12〉 브라운필드 재개발 가능지역	127
〈그림 5-13〉 뉴욕의 광역 및 지역 대중교통 확충 및 개선방향	129
〈그림 5-14〉 뉴욕시 에너지 수요 증가 예상치	131
〈그림 5-15〉 PlaNYC 전략에 의한 온실가스 감축 효과	133
〈그림 5-16〉 PlaNYC 실행담당기구 및 부서체계	135
〈그림 5-17〉 PlaNYC의 세부전략별 담당부서 및 2009~2015년 실행목표, 예산배정 현황	136
〈그림 5-18〉 부문 간 세부전략과 목표 및 관련부문과의 정합성 체크	137
〈그림 5-19〉 도시계획국의 Strategic Plan 및 PlaNYC 관련 부분	138
〈그림 5-20〉 관련기관 및 부서들이 발행한 PlaNYC 모니터링 보고서들	138
〈그림 6-1〉 도쿄의 지형구분	145
〈그림 6-2〉 도쿄의 도시공간구조 변화	146
〈그림 6-3〉 도쿄도 행정구역	147
〈그림 6-4〉 도쿄도의 인구 전망	148

〈그림 6-5〉 도쿄의 다심형 도시구조	149
〈그림 6-6〉 현행 도쿄 계획의 중심지 구조	150
〈그림 6-7〉 도쿄도 구부의 용도지역 및 용적률	151
〈그림 6-8〉 도쿄도 구부의 용도지역 총괄도	151
〈그림 6-9〉 도쿄 대도시권 및 도쿄도의 계획체계	152
〈그림 6-10〉 도쿄의 계획체계	153
〈그림 6-11〉 도쿄도의 도시계획체계	154
〈그림 6-12〉 도쿄의 도시만들기 비전(좌: 2001년 계획안, 우: 2009년 개정안)	159
〈그림 6-13〉 경제 활력을 높이기 위한 거점 형성	162
〈그림 6-14〉 환상메가로폴리스구조	163
〈그림 6-15〉 도시만들기 비전에서의 존별 구분	164
〈그림 6-16〉 센터·코어 재생존의 이미지	165
〈그림 6-17〉 센터·코어 재생존의 지역상	166
〈그림 6-18〉 고속도로 네트워크	169
〈그림 6-19〉 도쿄권의 철도망	169
〈그림 6-20〉 녹지 환경축 정비 이미지	170
〈그림 6-21〉 유니버설 디자인 마을 만들기 중점정비 지역	171
〈그림 6-22〉 가구재편 마찌즈쿠리 제도의 흐름	173
〈그림 7-1〉 서울 및 세계 대도시의 도시기본계획 성격 비교	182
〈그림 7-2〉 세계 대도시 도시기본계획 개요 및 수립주체	184
〈그림 7-3〉 런던의 5개 권역 구분과 권역별 계획(Central London) 사례	185
〈그림 7-4〉 베를린의 권역별 계획(Planwerke) 사례	186
〈그림 7-5〉 도쿄 및 자치구의 도시계획체계	187
〈그림 7-6〉 뉴욕 PlaNYC의 부문계획 간 연계성 검증체계	187
〈그림 7-7〉 런던플랜의 공간발전구상(좌)과 베를린시 도시발전계획(StEP)(우)	190
〈그림 7-8〉 런던플랜 모니터링 리포트(2010)와 주요부문 사전조사 보고서	191
〈그림 7-9〉 런던플랜의 목표와 성과지표 (예시)	192
〈그림 7-10〉 PlaNYC의 연차별 리포트(2008/09)와 이슈별 보고서	192

제1장 연구 개요

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 연구 내용 및 방법

제1절 연구 배경 및 목적

□ 서울시 도시기본계획의 성격 및 운영방식의 전환 모색

세계 대도시들은 기후 변화, 고령화, 도시경쟁력 강화 등 급변하는 환경 변화에 적극적으로 대응하기 위해 도시 현황과 장래 과제를 심층적으로 진단하고, 이슈 중심으로 발전방향을 제시하는 전략계획 형식의 도시기본계획을 수립하고 있다.

그러나 서울의 도시기본계획은 도시의 미래상과 공간구조, 장기적인 발전방향을 제시하는 최상위 법정계획임에도 불구하고, 주요 정책 수립 시 공무원들이 활용하는 정도가 낮은 수준에 머물고 있다.¹⁾ 여기에는 여러 가지 이유가 있겠지만, 현행 도시기본계획이 여러 부문별 계획을 총망라한 종합계획적인 성격으로 수립되고 있어, 계획의 지향점과 정책의 우선순위를 찾기가 어렵기 때문인 것으로 추측된다. 또한, 도시기본계획 수립 과정에서 서울시 관련부서들이 적극적으로 참여하면서 서울의 미래상을 실현하기 위한 세부 정책들을 협의·조정하는 과정이 미흡하기 때문이기도 하다.

특히, 서울과 같은 대도시는 시 전체를 대상으로 하는 도시기본계획 하나만으로 도시를 관리해 나갈 수 없다. 추상적인 도시기본계획과 시 주도의 하향식(top-down) 계획을 실현하는 데는 한계가 있으므로, 권역별 계획 혹은 자치구 기본계획을 적극적으로 활용하는 등 도시계획체계에서도 새로운 전환을 모색할 필요가 있다.

1) 2009년 11월 『2030 서울 도시기본계획(안)』을 수립하기 위해 서울시정개발연구원과 미디어리서치가 서울시 5급 이상 공무원 240명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 주요정책 수립 시 도시기본계획의 활용 여부를 묻는 질문에 22%는 ‘매우/잘 활용하고 있다’, 25%는 ‘전혀/잘 활용되고 있지 못하다’, 46%는 ‘보통이다’라고 응답하였다.

□ 도시기본계획 수립과정에서의 시민참여 확대 및 모니터링체계 필요

도시기본계획이 ‘계획을 위한 계획’으로 그치는 것이 아니라 실효성을 확보하기 위해서는 계획수립 초기부터 시민 등 다양한 이해집단과 관련기관들의 참여를 유도하여 시민사회가 존중하는 계획안을 수립하는 것이 필요하다. 또한, 도시기본계획이 수립된 이후에는 여러 부서별로 나누어져 실행되는 후속 계획과 시책들이 당초 계획목표를 얼마나 어떻게 달성하고 있는지를 지속적으로 모니터링할 수 있는 체계적인 시스템을 구축하는 것이 필수적이다.

서울의 경우 도시기본계획의 수립과정에서 시민 등 다양한 주체들의 참여와 계획의 실현 여부를 모니터링하는 시스템이 미흡한 실정이므로, 세계 대도시의 도시기본계획 운영사례를 파악하여 새로운 방식을 도입할 필요가 있다.

□ 새로운 도시기본계획 수립을 위한 서울시 차원의 대안 마련

우리나라에서도 도시기본계획의 수립 및 운영에 대한 지방정부의 자율권은 점차 확대되고 있다. 특히, 2009년 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 ‘국토법’)이 개정되면서 도시기본계획에 대한 승인권은 광역자치단체장에게 이양되었다.²⁾ 또한, 최근 국토해양부는 그동안 도시규모와 여건에 관계없이 획일적으로 운영되던 도시기본계획의 편제와 운영방식을 대대적으로 개편하는 <도시계획 통합 수립지침>을 마련하고 있다.

이러한 시점에서 서울시는 기존의 『2020 서울 도시기본계획』을 재정비하여 『2030 서울 도시기본계획』을 수립하고 있는바, 그동안 지적되어 온 도시기본계획의 백과사전식 내용 구성과 운영방식에 대한 문제점을 개선하고, 실효성을 높일 수 있는 서울시 차원의 개편안을 마련할 필요가 있다.

따라서 이 연구는 세계 대도시와의 비교 분석을 통해 지금까지 제기된 서울의 도시계획체계와 도시기본계획 운영방식의 문제점을 개선하는데 목적이 있다. 즉, 런던, 뉴욕, 베를린, 도쿄 등 4개 도시의 도시기본계획과 운영방식을 비교 분석하여 서울의 새로운 도시기본계획을 수립하는데 기초자료로 활용하고자 한다.

2) 종전에는 모든 시의 도시기본계획을 중앙도시계획위원회 심의를 거쳐 국토해양부 장관이 승인했으나, 2009년 국토법이 개정되면서 특별시·광역시에 대해서는 해당 시장에게 승인권을 이양하였다. 이에 따라 서울시는 시장이 도시기본계획을 확정하되, 국토해양부 장관을 포함하는 관계 행정기관의 장과 협의하도록 변경되었다.

제2절 연구 내용 및 방법

□ 주요 연구내용

이 연구는 크게 세 부분으로 구성된다. 첫 번째 부분(제2장)에서는 서울의 도시계획체계와 기본계획 운영실태를 진단한다. 서울의 도시계획체계와 기본계획의 성격과 위상, 계획의 수립 및 변천과정을 살펴보고, 도시기본계획의 운용실태와 개선과제를 진단한다.

두 번째 부분(제3~6장)에서는 런던, 베를린, 뉴욕, 도쿄 등 4개 도시별로 도시계획체계와 운영방식을 파악한다. 장별로 해당 도시의 계획체계를 분석할 때 ① 도시 현황 및 도시계획체계, ② 도시기본계획의 수립배경과 성격, ③ 기본계획의 수립주체와 과정, ④ 기본계획의 구성체계와 주요내용, ⑤ 계획의 실현 및 모니터링 방법 순으로 서술하고, 도시별 특성과 시사점을 소결로 제시한다.

세 번째 부분(제7장)은 결론에 해당하는 부분으로, 서울의 도시기본체계 및 기본계획의 성격과 운영방식을 개선하기 위해 앞서 서술한 4개 도시와 서울을 이슈별로 비교분석하여 시사점 및 개선방향을 도출한다.

□ 이슈별 비교 분석

서울과 세계 대도시의 도시계획체계 및 도시기본계획 운영방식의 비교분석을 위한 이슈는 1) 도시기본계획의 성격과 수립주체, 2) 중간단계 및 자치구 계획의 운영, 3) 시민 의견 수렴 및 시의회의 역할, 4) 공간발전전략과 중심지체계, 5) 모니터링체계와 방법 등 5가지이다. 5가지 이슈에 대한 세부적인 질문은 다음과 같다.

첫째, 도시기본계획의 성격과 수립주체 : 세계 대도시 도시기본계획의 성격은 종합계획적 성격이 강한가, 전략계획적 성격이 강한가? 도시기본계획을 어느 부서가 주관하여 수립하는가?

둘째, 중간단계 및 자치구 계획의 운영 : 세계 대도시들은 자치구 도시기본계획을 수립하여 운영하는가? 또한, 도시기본계획과 자치구 기본계획을 연계하기 위한 중간단계의 공간계획(권역별 계획)을 운용하고 있는가?

셋째, 시민의견 수렴 및 시의회의 역할 : 도시기본계획을 수립하는 과정에서 시민들은 어떻게 참여하고, 의견을 어떻게 수렴하며, 시의회는 어떤 역할을 하는가?

넷째, 공간발전전략 및 중심지체계 : 도시기본계획의 주요내용 중에서 공간발전전략과 중심지체계를 어떻게 구상하고 있는가?

다섯째, 모니터링체계와 방법 : 도시기본계획의 실현성을 제고하기 위해 계획목표의 달성 여부를 검증하는 모니터링을 어떻게 수행하고 있는가?

□ 연구수행방법

이 연구는 <2030 서울 도시기본계획>을 수립하면서 서울 도시기본계획의 편제와 운영방식의 개편을 위해 세계 대도시 사례를 비교 검토하는 일환으로 시작되었다. 이에 따라 런던, 베를린, 뉴욕, 도쿄 등 사례 도시의 여건과 계획체계를 소개할 수 있는 전문가들에게 1차 원고를 의뢰하였고, 이를 수정·보완하면서 서울과의 비교분석 등을 추가하여 재구성하였다.

도시별로 1차 원고를 담당한 전문가는 런던의 경우, 양도식 박사(영국 어번프라즈마 대표), 베를린은 김인희 박사(서울시정개발연구원 도시기반연구본부), 뉴욕은 김지엽 교수(아주대학교 건축학부), 그리고 도쿄는 조승연 박사(한국토지주택공사 토지주택연구원)이다.

연구를 진행하는 과정에서 해당 도시 담당 전문가들과 수차례 협의하였으며, 세부적인 내용은 해당 도시의 도시기본계획서와 관련자료, 시청 및 관련기관 홈페이지 등을 조사하여 수정·보완하였다.

제2장 서울의 도시기본계획 운영실태와 개선과제

제1절 서울의 도시계획체계

제2절 서울의 도시기본계획 변천과정

제3절 도시기본계획의 운영실태와 최근 동향

제4절 도시기본계획의 문제점과 개선과제

제2장

서울의 도시기본계획 운영실태와 개선과제

제1절 서울의 도시계획체계

우리나라에서 도시기본계획이 법정화된 것은 1981년 도시계획법이 개정되면서부터였다. 이를 통해 도시기본계획과 도시계획(재정비)으로 이원화된 계획체계가 확립되었다.

이후 우리나라의 도시계획체계는 2000년이 되면서 다시 한번 변화를 겪게 되었다. 도시기본계획의 상위계획이라고 할 수 있는 광역차원의 ‘광역도시계획’이 도입되었고, 도시계획과 개별 건축과의 간극을 좁히기 위해 활용되던 도시설계와 상세계획제도가 ‘지구단위계획’으로 통합되었다.¹⁾ 이를 통해 우리나라의 도시계획은 광역계획-도시기본계획-도시관리계획-개별 건축으로 이어지는 도시계획체계를 확립하게 되었다.

□ 도시계획체계와 도시기본계획의 특징

도시기본계획이란 도시의 장래상과 비전을 제시하는 장기 계획이자 물리적 환경을 다루는 공간계획이라고 할 수 있다. 국토법에 따르면, ‘도시기본계획’은 해당 도시의 기본적인 공간구조와 장기 발전방향을 제시하는 최상위 법정계획으로, 도시관리계획과 비교할

1) 1981년 이후 지금까지 서울시는 세 차례 법정 도시기본계획을 수립하여 운용해 오고 있다. 최초의 법정 기본계획은 1990년에 수립된 「2000년대를 향한 서울시 도시기본계획」이며, 이후 본격적인 지방자치제가 실시되면서 1997년 「2011 서울 도시기본계획」이 두 번째로 수립되었다. 또한 개발제한구역의 해제 및 광역계획과 관련하여 2005년 세 번째 기본계획인 「2020 서울 도시기본계획」이 수립되어 운영되고 있다.

때 다음과 같은 특징을 갖는다(<표 2-1>참조).

먼저, 도시기본계획은 계획의 내용이 물적인 측면뿐만 아니라 인구·산업·사회개발·재정 등 사회경제적 측면을 포괄하는 종합계획의 성격을 갖는다.

둘째, 도시기본계획은 상위계획인 국토계획의 지침을 수용·발전시켜 관할구역에 대한 기본적인 공간구조와 장기 발전방향을 제시하는 계획으로, 도시관리계획에 지침을 제시하는 장기 계획이다.

셋째, 도시기본계획은 일반 시민의 건축활동을 직접적으로 구속하지 않으며, 공무원을 구속하는 정책 계획이다.

넷째, 도시기본계획의 수립 또는 변경을 위해서는 미리 인구·경제·사회·문화·토지이용·교통·주택 등 필요한 사항에 대한 기초조사 실시, 공청회 개최 및 시의회 의견 청취 등을 실시하도록 되어 있다.

서울의 경우 도시기본계획의 상위계획으로 국토종합계획, 수도권정비계획과 광역도시계획 등이 있지만, 서울의 장기 발전방향을 제시하는 최상위 법정 계획은 도시기본계획이다. 그 아래 도시관리계획과 지구단위계획이 있으며, 다시 그 아래 개별 건축행위가 자리를 잡고 있다.

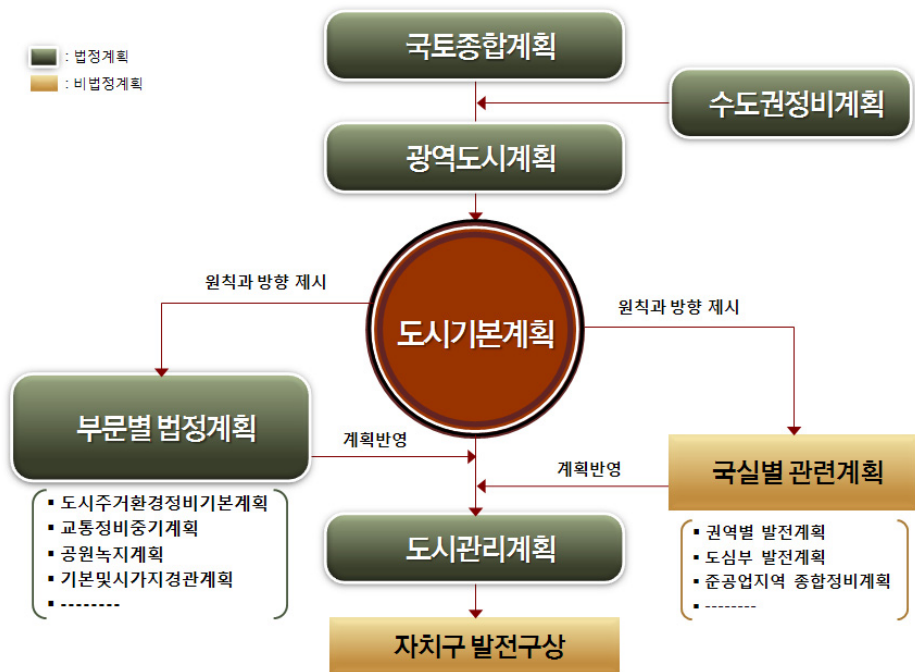
〈표 2-1〉 현행 우리나라 도시계획체계 비교

구분	도시기본계획	도시관리계획	집행계획
계획 목표	기본적 공간구상 및 장기발전방향 제시	구체적인 개발절차 및 규제지침 제시	사업의 집행
계획내용	물적·비물적 측면의 종합	물적 측면	특정사업의 시행
법적 근거	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 해당법	국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 해당법
법적 구속력	시장·군수(공무원)	일반 시민	일반 시민
목표연도	20년 (5년 단위 재정비)	10년 (5년 단위 재정비)	-
계획입안	특별·광역시장, 시장·군수	특별·광역시장, 시장·군수	시장·군수, 사업시행자
계획승인	특별·광역시장, 시도지사	시도지사, 대도시 시장(인구50만 이상)	-
시민참여	공청회	공람	공람, 직접 참여
계획 간 연계	국토계획, 도계획 등의 지침수용 및 도시관리계획에 지침 제시	도시기본계획의 지침 수용 및 사업집행계획에 지침 제시	도시기본계획 및 도시관리계획의 지침 수용
표현방식 (스케일)	개념적·계획적 표현 (1/25,000, 1/50,000)	구체적 표현 (1/1,000, 1/5,000)	세밀한 계획 및 설계 (1/1,000, 1/5,000)

자료 : 서울시, 도시계획 업무편람, 2007, 10쪽에서 재구성

□ 서울의 도시계획체계 : 수직적 위계와 수평적 연계

서울의 도시계획체계는 수직적 위계와 수평적 연계구조를 가지고 있다. 수직적 위계란 도시기본계획-도시관리계획-건축과 같이 계획의 성격과 구체적인 정도에 따라 상하위 계획으로 구분되는 계획체계를 말한다. 반면, 수평적 연계란 도시기본계획과 교통, 도시 및 주거환경정비, 공원녹지, 환경 등 관련 부문계획들과의 상호 정합성을 말한다.



〈그림 2-1〉 서울시 도시계획체계 및 도시기본계획의 위상

먼저, 수직적 측면에서 보면, 도시기본계획과 개별 건축과의 관계는 기본적으로 느슨하면서 간접적이라고 할 수 있다. 도시기본계획은 상위계획인 광역계획(수도권의 경우, 수도권 정비계획도 고려) 등의 지침을 수용하고, 하위계획인 도시관리계획을 수립하는데 있어 지침을 제시하는 계획이다. 즉, 도시기본계획은 용도지역·지구·구역, 도시기반시설, 정비사업, 그리고 지구단위계획 등 도시관리계획에 필요한 지침과 가이드라인을 제시해야 하며, 개별 건축 행위는 도시관리계획을 통해 결정된 계획틀하에서 이루어진다.

도시기본계획의 법적 구속력은 일반 시민이 아닌 시장·군수(공무원)에게 미친다. 따라서 도시기본계획은 시장·군수(공무원)가 결정하는 주요 계획과 정책에 직접적인 영향을 미치지만, 일반 시민(건축주)들의 토지이용과 건축 행위에 간접적인 영향을 미친다.

한편, 도시계획체계에서 개별 건축에 실질적이고 직접적으로 영향을 미치는 것은 도시관리계획이다. 도시관리계획은 도시기본계획에서 제시한 방향을 수용하여 용도지역·지구, 기반시설, 정비사업, 그리고 지구단위계획 등의 도시계획을 결정 혹은 변경하게 된다.

특히, 지구단위계획은 해당 지역의 정비 및 관리방향에 따라 용도지역·지구의 변경, 가구 및 획지구도, 기반시설 및 교통처리계획뿐만 아니라 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이, 건축물의 배치·형태·색채 또는 건축선, 경관계획 등을 통해 개별 건축행위를 직접적으로 규제하게 된다.

이렇게 볼 때, 현 도시계획체계하에서 개별 건축 등 도시환경 조성에 직접적으로 영향을 미치는 것은 도시관리계획과 지구단위계획이지만, 도시의 미래상과 계획목표, 정책 방향은 도시기본계획을 통해 설정된다. 그러나 서울의 경우 도시기본계획의 성격과 내용이 상당히 개념적이고 추상적이어서, 구체적인 행위규제가 적용되는 도시관리계획과 건축 등 하위계획에 명확한 원칙과 지침을 제시하는 못하는 문제를 안고 있다.

다음으로 수평적 측면에서 볼 때, 서울과 같은 대도시에서 주목할 점은 도시기본계획과 부문별 법정계획과의 관계를 어떻게 설정하느냐 하는 점이다.

개별법에 근거하여 수립되는 부문별 법정계획에는 주택종합계획(주택법), 도시 및 주거환경정비기본계획(도시 및 주거환경정비법), 기본 및 시가지경관계획(경관법) 등이 있으며, 법정계획은 아니지만 청계천 복원에 따른 도심부 발전계획(2004), 도시기본계획에 따른 권역별 발전계획(2007), 준공업지역 종합정비계획(2009) 등과 같이 도시기본계획을 보완하는 후속 관련계획들도 다수 운영되고 있다.

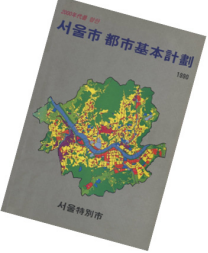
개별법 및 국·실별 관련계획들은 앞으로도 더욱 늘어날 전망이어서 도시기본계획과 부문별 관련 계획들 간의 관계 설정 등 계획 간의 상호 정합성을 확보하는 수평적 연계를 어떻게 하느냐가 체계적인 도시계획 운영의 관건이라고 할 수 있다.

제2절 서울의 도시기본계획 변천과정

□ 도시기본계획 법정화 이후 3차례 수립

서울의 최초 도시기본계획은 대한국토계획학회에 의뢰하여 수립한 ‘서울 도시기본계획(1966)’으로, 오늘날 서울의 공간구조를 결정짓는 중요한 계기가 되었다. 이후 1978년 ‘2000년을 향한 제2차 서울 도시기본계획’이 수립되었으나, 이들 계획은 모두 비법정 계획이었다. 1981년 도시계획법이 개정되어 도시기본계획이 법정화된 이후, 서울시는 1990년 최초의 법정 도시기본계획을 수립하였으며, 1997년과 2006년 두 차례 재정비를 거쳐 오늘에 이르고 있다.

〈표 2-2〉 서울시 법정 도시기본계획의 수립과정

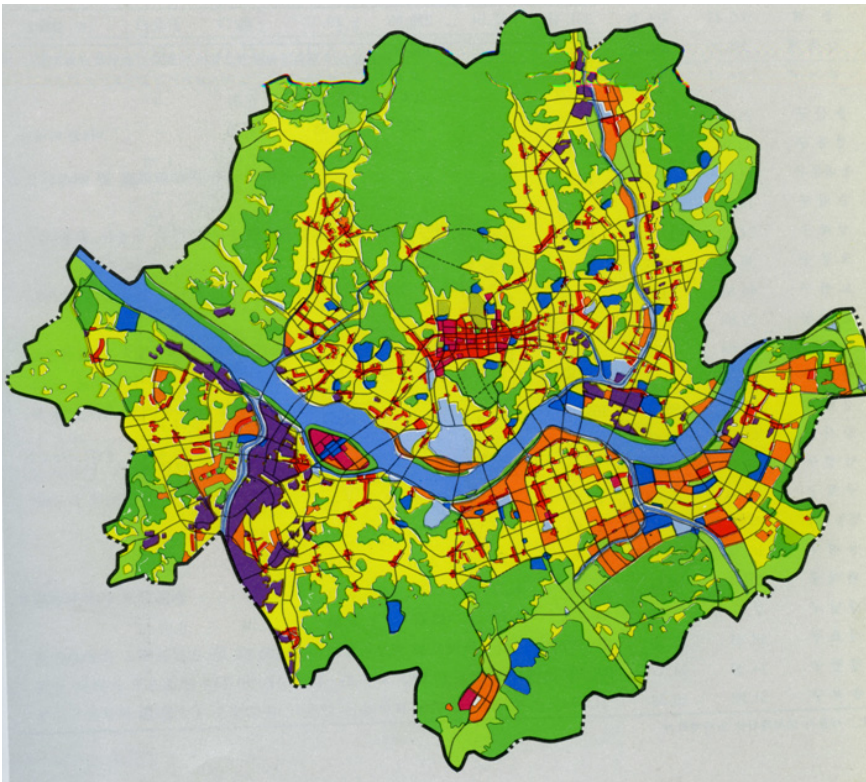
법정 도시기본계획	계획 수립과정
 2000 서울 도시기본계획(1990)	1966년 : ‘서울 도시기본계획’ 수립(비법정) 1978년 : ‘2000년을 향한 제2차 서울 도시기본계획’ 수립(비법정) 1981년 : 도시계획법 개정으로 도시기본계획의 법정화 명시 1982년 : ‘2000년대를 향한 서울시 도시기본계획(안)’ 입안 1988년 : 서울 도시기본계획 공청회 개최 1990년 : 건설부 승인으로 ‘서울도시기본계획’ 확정 (최초의 법정 도시기본계획)
 2011 서울 도시기본계획(1997)	1991년 ~ 1995년 : 각 구의 구단위 도시기본계획(22개구) 수립 1993년 : 서울 도시기본계획 수정계획 연구 착수 1994년 : 서울대도시권 계획구상 1995년 : 시민공청회 개최 및 시의회 의견 청취 1997.1.7 : 법정계획인 ‘2011 서울 도시기본계획’ 건교부 승인
 2020 서울 도시기본계획(2006)	2000년 10월 : 기정 ‘2011 서울 도시기본계획(1997)’의 수정·보완 착수 2003년 5월 : 공청회 개최 2003년 6월 : 서울시 도시계획위원회 자문 2003년 10월 : 서울시 의회 의견청취 2005년 12월 12일 : 2020 서울 도시기본계획안 조건부 승인(건교부)

자료 : 서울시, 2000년대를 향한 서울시 도시기본계획, 1990 / 2011 서울 도시기본계획, 1997 / 2020 서울 도시기본계획, 2006.

□ 1990년 서울 최초의 법정 도시기본계획

우리나라에서는 1981년 도시계획법이 개정되면서 도시기본계획이 법정화되었다. 이에 따라 서울시는 1980년 수립된 ‘서울 도시개발 장기구상·중기계획’과 1984년 수립된 ‘2000년대를 향한 서울 도시구조 개편을 위한 다핵도시 개발연구’의 내용을 근간으로 1990년 ‘2000년대를 향한 서울시 도시기본계획’을 최초의 법정 도시기본계획으로 수립하였다.

당시 도시기본계획에서는 목표연도를 2001년, 계획인구를 1,200만명으로 설정하였다. 특히, 성년기의 도시 골격을 갖춘 개방화된 국제도시, 정보·지식산업의 비중이 증대된 도시, 도시 및 주거환경이 질적으로 향상된 도시, 광역적 도시기본체계를 갖춘 도시, 문화·휴식·복지시설이 확충된 도시가 되는 것을 목표로 하여 계획의 틀을 마련하였다.



자료 : 서울시, 2000년대를 향한 서울시 도시기본계획, 1997.

〈그림 2-2〉 2000년 서울 토지이용 계획안

또한, 평준화된 기초생활시설의 배치 및 격자형 도로망의 형성, 도시의 활동중심과 교통연결점을 일치시켜 접근성을 높임으로써 강남·북 균형발전과 유연한 다핵공간구조를 추구하였다. 이를 위해 서울의 중심지체계를 도심과 5개 부도심(신촌, 청량리, 영등포, 영동, 잠실), 그리고 59개 지구중심으로 개편하는 계획을 마련하였다.

당시 도시기본계획은 공간구조, 생활권, 토지이용, 교통, 공원·녹지, 주택공급계획 등 6개 부문계획으로 구성되었다. 이 중 공간구조와 교통망의 연계를 위해 도시 고속도로망과 도시 전철망 계획을 수립하였고, 다양한 시민편익시설의 균형 분산을 고려하여 지구별 공원·녹지계획 등이 수립되었다.

□ 자치구 기본계획을 반영한 2011년 도시기본계획

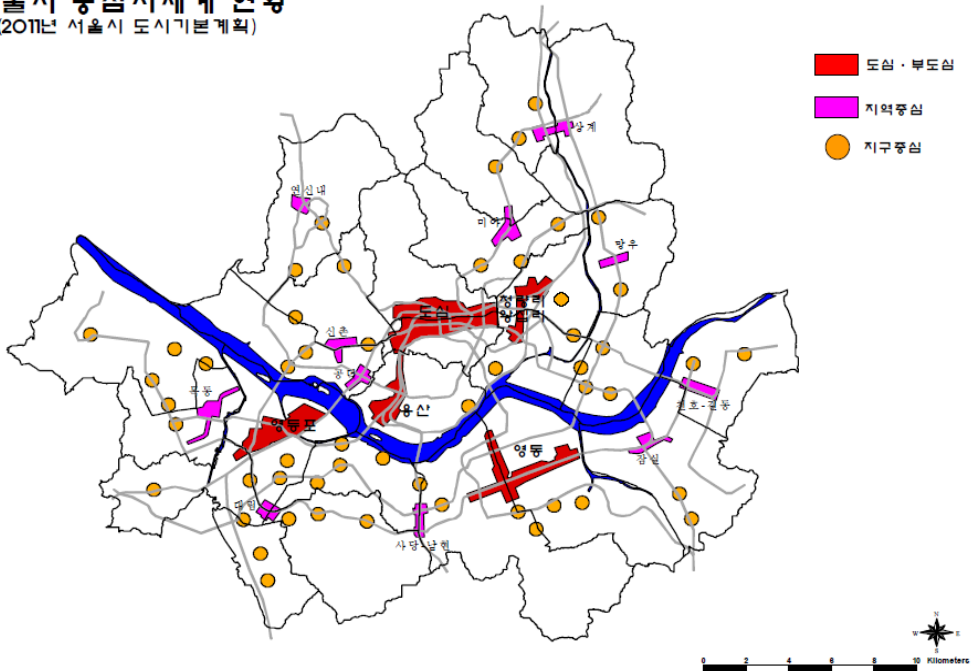
1990년대 이후 서울은 하루가 다르게 변화하였다. 대내외적인 세계화 추세와 1988년 서울 올림픽 개최, 그리고 민선1기 서울시정에서 시작된 지방자치제의 시행과 같은 커다란 변화가 밀려오고 있었다. 1990년에 수립된 청사진식 도시기본계획은 이러한 변화를 수용하는 데 한계가 있었고, 이에 따라 1997년 종전 기본계획을 전면개편하여 2011년 목표 서울 도시기본계획을 수립하였다.

2011년 도시기본계획은 서울 정도(定都) 600년 기념사업과 21세기 세계화에 대비하여 서울의 미래상을 설정하고, 15년간 추진해야 할 중점과제와 시책방향을 제시하였다. 특히, 1990년대 초 자치구별로 수립된 자치구 도시기본계획을 반영하는 등 지방화시대에 대응하여 상향식(bottom-up)으로 계획을 수립하였고, 서울과 연접한 시·군을 포함하는 광역적인 접근을 시도하였다.

목표연도인 2011년의 계획인구를 1,200만명으로 유지하되, 시민생활이 우선하는 도시, 지역의 특성과 역할을 중시하는 도시, 지속적으로 발전가능한 환경친화적 도시, 서울 대도시권이 일체적으로 작동할 수 있는 협력기반 조성, 21세기를 주도할 서울의 세계 도시화에 주력하였다.

2011년 기본계획은 광역화에 따른 도시활동을 공간적으로 일체화하고, 기능분담이 가능한 공간구조를 구축하기 위해 서울의 공간구조를 1도심, 4부도심(영동, 영등포, 용산, 청량리·왕십리), 11지역중심, 54지구중심으로 다핵화하는 4단계 중심지 체계로 전환하였다.

서울시 중심지체계 현황
(2011년 서울시 도시기본계획)



자료 : 서울시, 2011 서울 도시기본계획, 1997.

〈그림 2-3〉 2011년 서울 중심지체계 계획안

특히, 동북아시대에 대비한 초국경적 도시개발축 구상과 서울의 국제 경쟁력 향상을 위해 당시 미개발지로 남아 있던 상암, 용산, 독섬, 김포-마곡지구 등 ‘4대 전략사업 지구’ 개발구상이 검토되었으나, 과도한 개발 위주의 계획이라는 비판이 제기되어 2011년 도시 기본계획에는 용산과 상암 등 일부 지역의 개발구상만 반영되었다.

부문별 계획에서는 지속가능한 개발 등 환경 중시 경향에 따라 한강의 체계적인 관리를 위한 환경보전계획과 합리적인 도시경관 관리를 위한 경관계획 부문이 추가되었다.

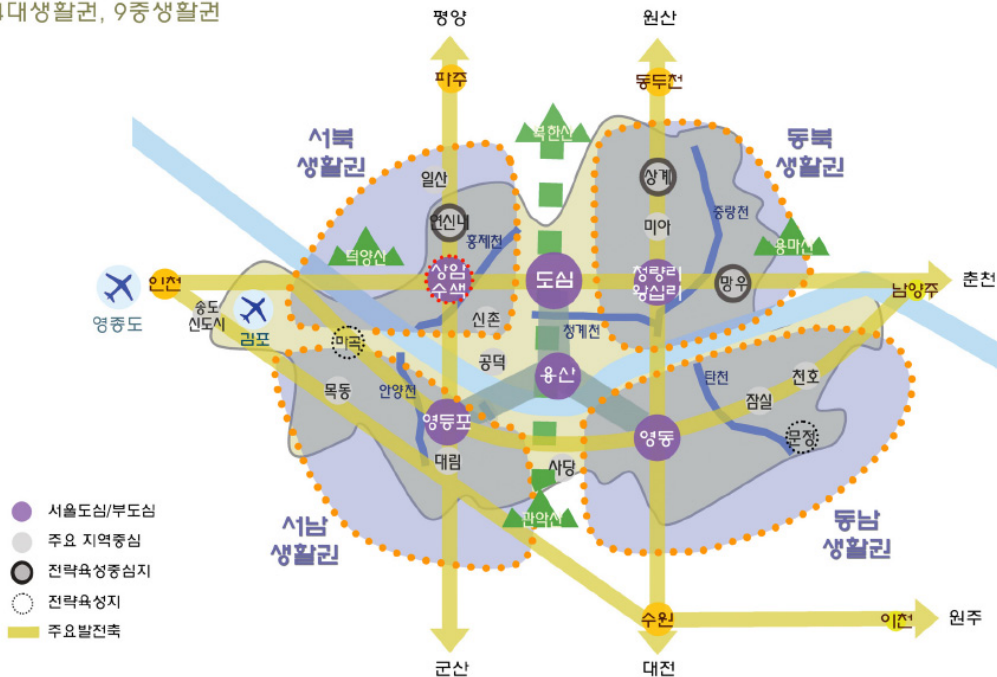
2011년 도시기본계획은 기존 계획과 달리 서울과 주변 지역을 고려하여 기능 분담과 교통망을 계획하는 등 광역적으로 접근하였다는 데 특징이 있다. 계획 내용에서는 물리적 시설 등 하드웨어 중심의 기존 계획에서 운영·관리를 중시하는 소프트한 계획과 정책으로 전환하였다. 더불어, 본격적인 지방자치시대에 발맞춰 1990년대 초 수립했던 자치구 기본계획들을 도시기본계획에 반영하는 상향식 도시계획을 시도했다는 점에 큰 의의를 가지고 있다.

□ 첨단·정보사회, 새 천년을 대비한 2020년 도시기본계획

2011년 서울 도시기본계획이 확정된 1997년 이후 우리나라의 국가 경제 및 사회적·물리적 여건은 급격하게 변화하였다. IMF 금융위기를 거치면서 국가의 대외 경쟁력, 금융 및 고용시장, 그리고 주택 및 부동산시장 등이 크게 변화하였고, 정보화, 사회통합, 통일 등 새 천년 이슈에 대비하여 서울의 새로운 비전이 요구되었다. 또한, 개발제한구역의 우선 해제, 청계천 복원 등 정치사회적 이슈에 대응하기 위해 전략적인 관점에서 기본계획을 수정해야 할 필요성이 대두되었다.

이러한 배경에서 수립된 2020년 서울 도시기본계획은 목표연도인 2020년 서울의 계획인구를 980만명으로 하향 조정하였다. 이는 서울의 지속적인 인구감소 추세를 반영하고, 개발 우선의 양적 성장에서 성장 관리를 통한 삶의 질 향상에 초점을 맞추기 위한 것이었다. 환경친화적이고, 미래 서울의 여건변화를 반영할 수 있는 탄력적인 도시의 기본틀을 마련하고자 하였다.

1도심, 5부도심, 11지역중심
4대생활권, 9중생활권



자료 : 서울시, 2020 서울 도시기본계획, 2006.

〈그림 2-4〉 2020년 서울 중심지체계 및 발전축 계획안

<그림 2-4>에서 보듯이, 중심지 체계 등 공간구조계획은 2011년 기본계획과 연속성을 유지하면서 개발여건이 변화한 일부 지역을 조정하였다. 기존의 1도심 4부도심에서 상암·수색이 부도심에 추가되어 1도심, 5부도심(영동, 영등포, 용산, 청량리·왕십리, 상암·수색), 11지역중심, 53지구중심으로 중심지체계를 조정하고, 생활권별 균형발전을 지향하였다.

2020년 서울 도시기본계획은 도시 전반의 물적·비물적 부문계획을 망라한 12개 부문별 계획으로 구성되었는데, 종전에 비해 정보통신계획, 재개발·재건축계획, 방재계획 등이 추가되었다. 이전의 도시기본계획이 물적·사회경제적 측면을 포괄하는 종합계획적 성격을 띠고 있었다면, 2020년 도시기본계획은 종합계획적 성격과 함께, 정책목표와 우선순위를 제시하는 정책계획의 성격을 강조하였다.

2020년 도시기본계획은 법정 기본계획 중 처음으로 서울의 인구 감소와 인구구조의 변화를 고려했다는 점에서 종전 기본계획과 구분된다. 특히, 서울을 5개의 대생활권으로 구분하고, 생활권별 발전방향을 제시하여 권역별 균형발전을 추구하였으며, 부문별 계획목표의 달성을 위해 정책지표를 제시하는 등 정책계획의 성격을 강조하였다.

□ 서울 도시기본계획의 변천과정

1981년 도시기본계획이 법정화된 이후, 서울시는 1990년 “2000년대를 향한 서울 도시기본계획”을 최초의 법정계획으로 수립하였고, 이후 두 차례 수정·보완을 거쳐 현재는 2005년 수립한 “2020년 서울 도시기본계획”이 운영되고 있다.

2020년 서울 도시기본계획은 IMF 금융위기 이후 경기 침체, 개발제한구역의 해제, 청계천 복원과 행정기능 이전 등 대내외적인 여건변화를 반영하여 “개발과 성장시대를 치유하고 서울의 정체성을 회복한다”는 구호 아래 수립되었다. 특히, 인구감소시대에 대비하여 목표연도 서울의 인구를 980만명으로 하향 조정하였고, 부문별로 정책지표를 제시하는 등 정책계획으로의 전환을 시도하였다(<표 2-3> 참조).

그러나 현행 도시기본계획은 국토해양부의 도시기본계획 수립지침에 따라 12개 부문별 계획들이 나열식으로 서술되어 있다. 또한, 하위계획인 도시관리계획에 필요한 원칙과 기준을 제시하지 못하고 있으며, 민선 시정계획을 반영하지 못하는 등 도시기본계획 운영상에 많은 문제점과 한계를 노정하면서 오늘에 이르고 있다.

〈표 2-3〉 서울시 법정 도시기본계획의 변천과정

목표연도	2000년	2011년	2020년
수립연도	1990년	1997년	2005년
목표인구	1,200만 명	1,200만 명	980만 명
수립배경	· 도시기본계획의 법정화 · 지방자치제도 시작 · 강남·북 균형발전	· 세계화 · 서울의 광역화 · 본격적인 지방자치제 실시	· IMF 금융위기 이후 여건 변화 · 개발제한구역 우선해제 · 청계천 복원, 행정기능 이전 등
계획기조	· 개방과 국제화 · 시민의 자율적 참여 확대 · 주거환경의 질적 향상 도모 · 광역적 도시기본체계 구성 · 문화·휴식·복지시설 증대	· 시민생활 우선 · 지역 특성과 역할 중시 · 지속적인 환경친화적 도시 · 서울 대도시권의 분담과 협조의 공생기반 조성	· 개발과 성장 위주의 계획에서 벗어나 '삶의 질 향상'으로 전환
키워드	· 쾌적, 건강, 문화, 여유	· 시민본위, 인간중심	· 치유와 회복
공간구조 구상	· 1도심 5부도심 59지구중심	· 1도심 4부도심 11지역중심 54지구중심	· 1도심 5부도심 11지역중심 53지구중심
부문계획 구성	· 6개 부문 -공원녹지 시설의 형평성과 도시 전철망 계획의 비중 증대	· 8개 부문 -환경보전계획 및 경관계획의 비중 증대	· 12개 부문 -교통, 재건축·재개발, 복지 및 산업·경제, 방재계획
주요특징	· 최초의 법정 도시기본계획 -서울시 행·재정계획 및 운영의 기본지침 · 다핵구조로의 공간구조 개편	· 광역적 접근 시도(기능분담 및 교통계획) · 용산, 상암 등 개발구상 · 지역중심 설정	· 정책계획으로 전환 시도(정책지표 제시) · 인구감소에 대한 고려 · 도심 및 권역별 발전방향 제시

자료 : 서울시, 2000년대를 향한 서울시 도시기본계획, 1990 / 2011 서울 도시기본계획, 1997 / 2020 서울 도시기본계획, 2006.

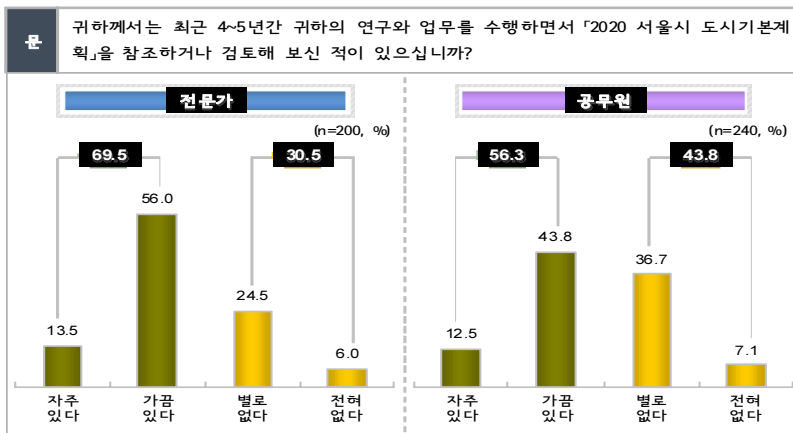
제3절 도시기본계획의 운영실태와 최근 동향

3.1 도시기본계획의 운영실태²⁾

수준 높은 도시환경을 조성하기 위해서는 도시계획체계의 여러 계획들과 부문별 계획, 그리고 건축 행위가 유기적으로 작동하면서 운용되어야 하며, 최상위 법정계획인 도시기본계획이 그 중심을 잡고 있어야 한다. 그러나 현실은 그렇지 못한 경우가 많다. 「2030년 서울 도시기본계획」을 수립하기 위해 2009년 실시한 전문가와 서울시 공무원을 대상으로 한 설문조사 결과는 도시기본계획 활용의 현주소를 잘 보여주고 있다.³⁾

□ 서울 도시기본계획의 참조 및 검토 경험

먼저 ‘최근 4~5년간 업무를 수행하면서 「2020년 서울 도시기본계획」을 참조하거나 검토한 적이 있느냐’는 질문에, 전문가의 69.5%, 공무원의 56.3%가 자주 혹은 가끔 검토한다고 응답하였다. 그러나 전문가의 30.5%와 공무원의 43.8%는 각각 별로 혹은 전혀 검토한 적이 없다고 응답하여 대조적인 양상을 보였다. 전문가들 중에서는 인문·경제·사회분야 전공자들이, 공무원들 중에서는 행정직이, 도시기본계획을 활용하는 비율이 상대적으로 낮게 나타났다.

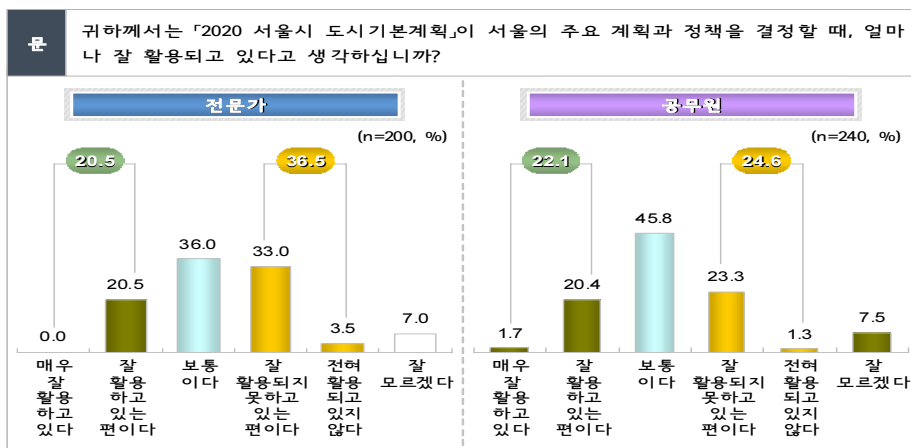


〈그림 2-5〉 2020 서울도시기본계획의 참조 및 검토 경험

- 2) 양재섭, "도시기본계획과 도시계획체계의 건축", 『건축과 사회』 제21호(2010 가을), 새건축사협의회, 42~43쪽.
3) 설문조사는 「2030 서울 도시기본계획(안)」을 수립하는 일환으로 2009년 11월초부터 3주간 서울시정개발연구원과 미디어리서치 주관으로 실시되었다. 조사는 도시분야 전문가(200명)와 서울시 5급 이상 공무원(240명)을 대상으로 하여 웹 메일링 방식으로 진행되었다.

□ 주요 정책 결정 시 도시기본계획의 활용 정도

다음으로 ‘서울의 주요 계획과 정책을 결정할 때, 『2020년 서울 도시기본계획』을 얼마나 활용하느냐’는 질문에 대해서는 전문가의 20.5%, 공무원의 22.1%만이 잘 활용하고 있다고 응답하였다. 반면, 전문가의 36.5%와 공무원의 24.6%는 도시기본계획이 잘 혹은 전혀 활용되지 못한다고 응답하였다. 이렇게 볼 때, 『2020년 서울 도시기본계획』은 관련 업무를 수행할 때 가끔 참조하거나 검토하지만, 서울시의 주요 계획과 정책을 결정할 때 활용되는 비율은 상대적으로 낮게 나타났다.

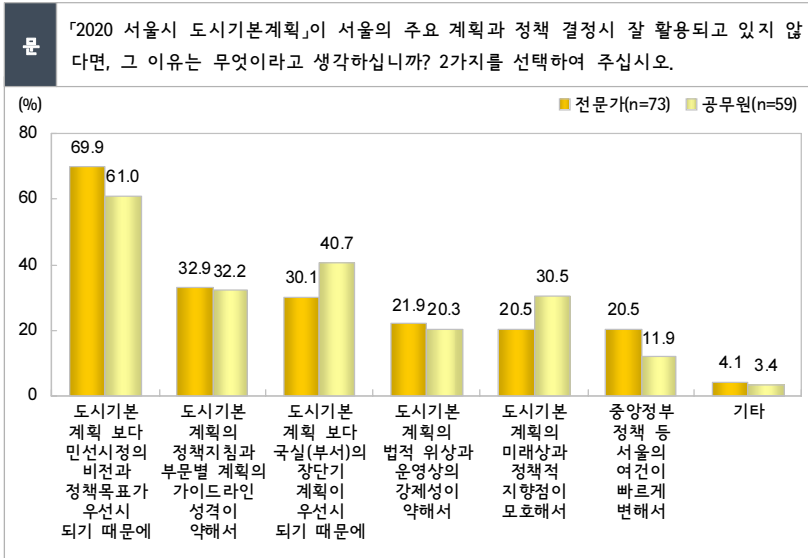


〈그림 2-6〉 2020 서울도시기본계획의 활용 정도

□ 주요 정책결정 시 도시기본계획이 잘 활용되지 않는 이유

그렇다면 서울시 주요 정책결정 시 도시기본계획이 잘 활용되지 않는 이유는 무엇일까? 그 이유를 물어본 결과, 전문가(69.9%)와 공무원들(61.0%) 모두 ‘도시기본계획보다 민선시장의 비전과 목표가 우선하기 때문에’를 1순위로 꼽았다.

공무원의 경우, 2순위로 ‘기본계획보다 해당 국·실의 장단기 계획이 우선하기 때문’(40.7%)이라고 응답하였고, 3순위로 ‘도시기본계획의 정책지침과 가이드라인 성격이 약해서’(32.2%)라고 대답하였다. 이같은 결과는 법정계획인 도시기본계획에 비해 민선 시정계획과 국·실별 계획이 우선적으로 활용되는 현실을 보여준다고 할 수 있다.



〈그림 2-7〉 도시기본계획이 활용되지 않는 이유(2가지 선택)

3.2 중앙정부의 도시계획 수립지침 개편방향

최근 중앙정부는 국토이용 관련 통합지침을 수립하기 위한 작업을 진행 중이다. 특히 2010년 4월~5월 국토이용 통합지침에 대한 전문가 공청회를 실시하여 의견을 수렴하고 있다. 이번 도시계획 수립지침 개편안의 주요내용은 다음과 같다.

□ 세분화된 계획수립지침을 통합하여 운영

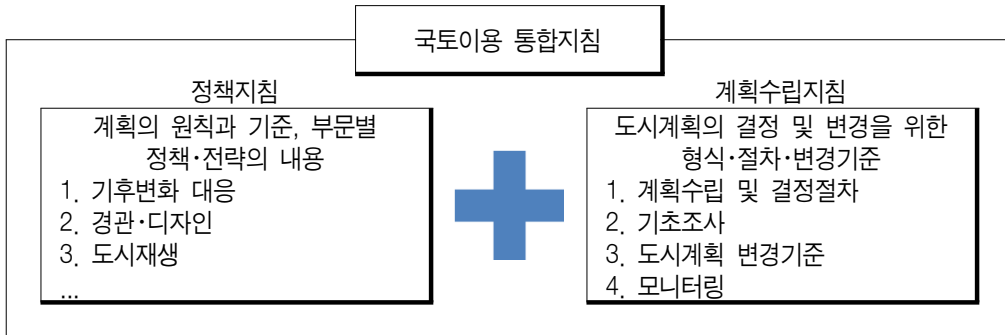
2002년 국토법이 제정된 이후, 분야별로 세분화된 계획수립지침에 따라 “선계획, 후개발”의 원칙으로 도시를 관리함으로써 난개발 문제가 상당 부분 해소되었다. 그러나 비도시지역에서 소규모 개발행위에 의한 새로운 형태의 난개발이 일어나는 등 도시의 계획적 관리상에 문제점이 드러남에 따라, 도시계획 수립지침을 통합하여 운영할 필요성이 제기되고 있다.

□ 정책지침과 계획수립지침으로 구성

새로 만들고 있는 국토이용 통합지침은 크게 정책지침과 계획수립지침으로 구분된다.

정책지침은 사회적 이슈와 변화추세, 도시계획 패러다임의 변화 등에 대한 계획의 원칙과 기준, 부문별 정책 및 전략 내용을 서술한다. 예컨대, 기후변화 대응, 도시경관 및 디자인, 도시재생 등에 대한 정책방향을 제시한다.

또한, 계획수립지침은 도시계획의 결정 및 변경을 위한 형식과 절차, 변경기준을 제시한다. 즉, 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획 등 각종 도시계획 수립 시 통합 혹은 개별적으로 요구되는 기초조사와 변경절차, 모니터링 방법 등을 포함하고 있다.



자료 : 국토해양부, 국토이용 통합지침(안) 워크숍 자료집, 2010.

〈그림 2-8〉 국토이용 통합지침의 구성

□ 정책계획·공간계획 중심의 기본계획 수립

이번 도시계획 수립지침 개편에서 가장 큰 변화는 도시기본계획의 내용을 정책계획과 공간계획 위주로 개편한다는 것이다. 목표인구를 통해 개발물량을 산정하고, 이에 따라 공간을 제어하는 기존 방식에서 탈피하여 정책계획과 공간계획 위주로 도시기본계획을 재정립하고자 한다. 또한, 발전축, 보전축, 중심지체계, 생활권별 주요기능 등을 구체적인 경계 표시 없이 계획적 개념으로 표현하고자 한다.

□ 모니터링제도 도입 및 주민참여 강화

이번 개편에서는 도시계획에 대한 모니터링제도를 도입하고, 주민참여를 강화하고자 한다. 도시관리계획 변경에 대한 모니터링을 실시하고, 이를 GIS데이터로 구축하여 시민 등 일반인에게 제공토록 할 예정이다. 또한 도시계획수립 협의회 구성을 의무화하고, 도시기본계획 수립 시 설문조사와 인터넷을 통한 의견 제시 등 다양한 방법을 활용하여 주민의견을 반영하도록 하고 있다.

제4절 도시기본계획의 문제점과 개선과제

4.1 도시기본계획 및 운영상의 문제점

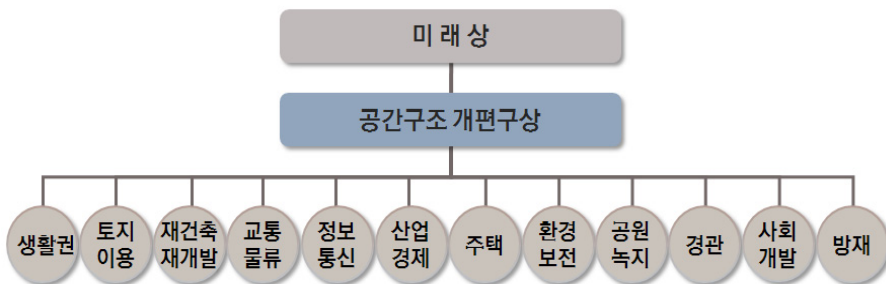
□ 도시기본계획의 역할과 위상 미흡

도시기본계획은 국토법에 의해 수립되는 공간부문에 대한 최상위 법정계획이지만, 실제 운영과정에서의 역할과 위상은 미흡한 실정이다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 현행 서울시 도시기본계획은 도시관리계획 등 하위계획에 대한 정책지침으로서의 역할을 못하고 있으며, 오히려 민선 시정계획과 국·실별 계획들이 정책결정 시 우선시되고 있다.

서울의 도시기본계획이 그 역할을 제대로 수행하지 못하는 것은 계획수립 주체(부서)와 계획수립 과정상에 문제가 있기 때문이다. 현재는 도시기본계획을 서울시 조직 위계상 여타 국·실과 같은 위계의 도시계획국이 수립하다 보니, 관련 부서와의 협의·조정 및 계획 간 정합성을 확보하기가 어려운 실정이다. 또한 계획수립 과정에서도 서울의 미래상과 비전, 발전방향에 대한 시민의견을 폭넓게 수렴하고 논의하는 공론화과정이 미흡하여 시민사회로부터 존중받는 도시기본계획을 수립하지 못하고 있다.

□ 부문별 계획을 나열하는 방식의 기본계획

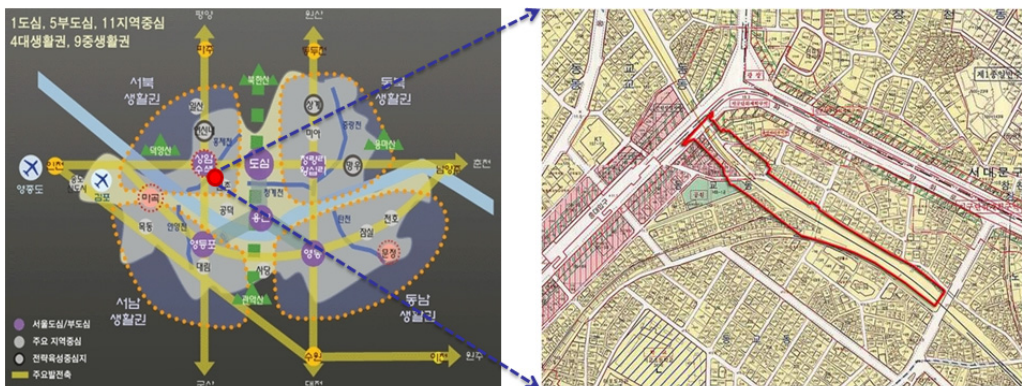
현행 도시기본계획은 도시기본계획 수립지침에 따라 수립되어 12개 부문별 계획을 나열하는 방식으로 구성되어 있다. 장래 서울이 직면할 핵심 이슈를 설정하고, 그에 대한 대응방향을 제시하는 전략계획적 성격보다는 부문별 계획들을 나열하는 종합계획적 성격을 보이고 있다. 이에 따라 부문 계획 간 내용이 상충되거나 정책의 우선순위를 파악하기가 어려운 경우가 있다.



〈그림 2-9〉 2020 서울 도시기본계획의 편제와 내용구성

□ 중간단계 및 자치구 차원의 공간계획 부재

현행 서울의 도시계획체계상에는 도시기본계획과 도시관리계획을 연결해주는 중간 단계의 공간계획이 없는 상황이다. 도시기본계획은 그 성격상 개념적이고 추상적인 스케일(1/25,000-1/50,000)로 표현하는데 그치고 있어 구체적인 스케일(1/1,000-1/5,000)로 결정·고시가 이루어지는 도시관리계획에 대한 지침을 제시하는 데 한계가 있다. 따라서 도시기본계획과 관리계획 간의 간극을 계획적으로 어떻게 연결하느냐가 관건이라고 할 수 있다.



〈그림 2-10〉 서울 도시기본계획과 도시관리계획의 스케일(예시)

인구 1,000만의 거대도시 서울은 지역별로 특성이 다르고 직면한 문제들이 다르기 때문에, 일률적인 계획이나 정책만으로 지역발전을 도모하는 데 한계가 있다. 따라서 인구, 고용, 산업, 공간구조, 토지이용, 생활환경 등 권역별로 다양한 지역여건을 반영할 수 있도록 중간단계의 공간계획을 수립할 필요가 제기되고 있다.

한편, 자치구는 도시계획 수립의 기초 행정단위이고, 자치구 도시기본계획은 계획적·종합적 행정의 추진을 위한 토대를 구축하여 지방자치의 내실화를 도모할 수 있다. 기존의 하향식 계획과정에 상향식 계획과정을 접목시켜, 자치구별로 다양한 시민들의 요구를 계획에 반영하기 위해서는 자치구 도시기본계획을 도입할 필요가 있다. 이러한 중간단계 및 자치구 차원의 공간계획을 수립하여 보다 짜임새 있는 계획체계를 구축할 필요가 있다.

□ 도시기본계획과 관련계획 간 정합성 문제

서울시에는 도시기본계획 외에 국·실별로 수많은 계획들이 수립되고 있다. 그러나 도시 및 주거환경정비법, 주택법, 경관법, 건축기본법 등 개별법에 근거하여 수립되는 부문별 기본계획이 도시기본계획과 정합성을 갖는지 점검하는 절차가 미흡하여 계획 간 상충 및 정합성 문제가 발생하고 있다.

실제로 서울시 도시기본계획과 부문별 계획의 관계를 법 규정을 통해 살펴보면, 법 조항에 양자의 관계를 규정하고 있지만(공원녹지기본계획, 경관계획, 도시교통정비기본계획, 하수도정비기본계획 등), 도시·주거환경정비기본계획, 시·도 주택종합계획, 광역건축기본계획과 관련된 법에는 도시기본계획과의 관계가 규정되어 있지 않음을 알 수 있다(<표 2-4> 참조).

〈표 2-4〉 도시기본계획과 각종 법정 기본계획들 간의 관계

도시기본계획 관계규정	법	관련 계획
도시기본계획과 부합, 도시기본계획이 우선함	도시공원 및 녹지 등에 관한 법률	공원녹지기본계획
	경관법	경관계획
도시기본계획과 조화, 연계 필요	도시교통 정비촉진법	도시교통정비 기본계획
	유비쿼터스 도시의 건설등에 관한 법률	유비쿼터스 도시계획
도시기본계획을 기본으로 함	수도법	수도정비 기본계획
	하수도법	하수도정비 기본계획
도시기본계획과의 관계 규정 없음	도시 및 주거환경 정비법	도시·주거환경정비기본계획
	주택법	시·도 주택종합계획
	건축기본법	광역건축기본계획

자료: 국가법령 정보센터, 법제처 웹사이트, <http://www.law.go.kr>

□ 도시기본계획 실현을 위한 모니터링체계 부재

도시기본계획과 권역별 발전계획 등 각종 도시계획에서 제시된 계획목표의 달성 여부와 진척 상황을 정기적으로 점검하여 계획 목표를 수정 및 보완하는 것은 계획 수립과 집행에서 필수적인 과정이다.

그러나 서울에는 도시기본계획 등 각종 계획을 수립한 이후, 그 내용과 정책들이 어떻게 실현되고 있는지를 지속적이고 체계적으로 평가하고 모니터링하는 시스템이 갖추

어져 있지 않다. 이로 인해 급변하는 서울과 수도권의 인구, 주택, 산업, 생활환경뿐만 아니라, 기후 변화 등과 같은 이슈에 체계적으로 대응하면서 일관성있는 정책을 추진하기가 어려운 실정이다.

『2020 서울 도시기본계획』은 부문별 계획을 통해 총 96개에 달하는 정책지표를 제시하고 있다. 그러나 정책목표와 지표들의 측정과 평가 방법 등에 대한 후속적인 조치가 마련되지 않아 계획의 모니터링 결과에 근거하여 계획내용을 수정·보완하는 상시적인 계획체계가 수립되어 있지 않은 상태이다.

4.2 도시기본계획을 둘러싼 개선과제

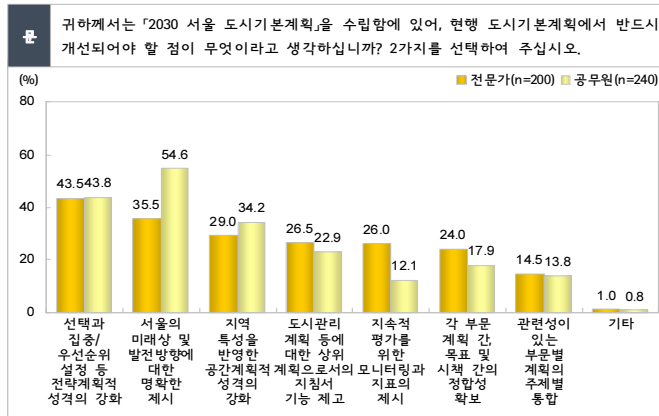
도시기본계획·도시관리계획·개별 건축에 이르는 우리의 도시계획체계가 각자의 역할을 수행하면서 수준높은 도시환경을 창출하기 위해서는 각각의 계획들을 수직·수평적으로 긴밀하게 연결되도록 운용하는 것이 필요하다. 현행 도시계획체계 및 운용상 보완이 필요한 사항을 제안하면 다음과 같다.

□ 도시기본계획의 정책지침 및 전략계획적 성격 강화

도시기본계획의 지향점과 방향성을 분명히 하여 하위계획인 도시관리계획에 대해 명확한 지침을 제시하는 것이 필요하다. 현행 도시계획체계상 시급히 개선해야 할 것은 도시기본계획과 관리계획 간의 간극을 좁히는 일이다. 추상적이고 개념적인 도시기본계획을 도시계획 결정의 지침으로 활용하기에는 어려움이 있으므로, 핵심 이슈 중심으로 접근하는 전략계획적 성격을 강화할 필요가 있다.

앞서 전문가와 공무원을 대상으로 한 설문조사에서도 현행 도시기본계획에서 반드시 개선해야 할 사항으로, 공무원들은 1순위로 ‘서울의 미래상 및 발전방향의 명확한 제시’(54.6%)라고 응답하였고, 2순위로 ‘전략계획적 성격의 강화’(43.8%), 그리고 3순위로 ‘지역특성을 반영한 공간계획의 성격강화’(34.2%)라고 응답하여⁴⁾ 도시기본계획의 개편 방향을 암시하고 있다.

4) 전문가들도 공무원에 비해 1·2순위만 바뀐 응답 비율을 보이고 있다. 양제섭, 앞의 글, 43~44쪽 참조.



〈그림 2-11〉 도시기본계획 수립 시 개선할 사항(2가지 선택)

□ 중간단계 및 자치구 차원의 공간계획 필요

서울과 같은 대도시에서 도시기본계획과 관리계획 간의 간극을 좁히는 또 하나의 방법으로 ‘중간단계 및 자치구 차원의 공간계획’을 수립하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 현행 도시기본계획은 그 표현방식이 평면적·추상적이어서 구체적인 스케일로 결정·고시가 이루어지는 도시관리계획에 지침을 제시하는 데 한계가 있다.

따라서 도시기본계획의 지침을 수용하여 이를 적절한 공간범위의 생활권 혹은 권역별로 구체화하는 중간단계의 계획을 수립할 필요가 있다. 또한, 25개 자치구별로 자치구 도시기본계획을 수립토록 하여 상향식 계획을 위한 토대를 마련하는 등 보다 짜임새 있는 계획체계를 구축할 필요가 있다.

□ 부문별 계획들 간의 정합성 확보를 위한 절차 필요

도시기본계획과 개별법에 의해 수립되는 부문별 계획, 그리고 부문별 계획들 간의 정합성을 확보하는 일이 무엇보다 시급하다. 예컨대, 서울의 사대문안 도심부에 대해 현행 도시기본계획은 관리·정비의 큰 원칙과 방향만 제시하고, 도심부에 대한 구체적인 관리 방향은 비 법정계획인 도심부 발전계획이 제시하고 있다. 또한, 도심부에서 시행되는 도시환경정비사업은 도심부 발전계획의 정책기조를 반영하여 수립된 도시 및 주거환경정비기본계획을 따르도록 되어 있다.

따라서 도시기본계획과 부문별 계획들 간의 관계를 명확히 하고, 그 내용 및 운용상에 일관성을 확보하기 위해서는 개별법 혹은 국·시·도별로 수립되는 법정·비법정 부문계획과 도시기본계획 간의 정합성을 검증하는 절차를 마련하는 것이 필요하다.

□ 시민참여 확대 및 모니터링체계 구축

2005년에 수립된 「2020 서울 도시기본계획」은 서울의 미래상 공모, 인터넷 홈페이지 운영 등을 통해 시민들의 참여를 유도했다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고, 시민의견 수렴을 일회성 이벤트로 끝내버린 경향이 없지 않다. 도시기본계획이 그 정당성을 인정받기 위해서는 다양하고 지속적인 시민참여의 장을 만들어감으로써, 기본계획의 내용이 몇몇 전문가들의 주장이 아닌 시민들과 합의된 내용이라는 점을 강조해야 한다.

도시기본계획은 20년 장기계획이며, 5년마다 재정비하는 계획이다. 따라서 계획의 수립뿐만 아니라 계획의 실현과정과 여건 변화를 지속적으로 모니터링하고, 이러한 변화에 대응하는 발전방향을 제시할 필요가 있다. 이를 위해서는 상시적인 모니터링체계를 구축하여 계획목표의 달성 정도와 대내외적인 여건변화를 지속적으로 점검할 수 있는 시스템을 구축하는 것이 필요하다.

제3장 런던의 도시계획체계와 기본계획 운영방식

- 제1절 런던의 도시현황 및 계획체계
- 제2절 런던플랜의 수립배경과 과정
- 제3절 런던플랜의 구성체계와 주요내용
- 제4절 런던플랜의 실현 및 모니터링체계
- 제5절 소결

제3장

런던의 도시계획체제와 기본계획 운영방식

제1절 런던의 도시현황 및 계획체제

1.1 런던의 도시현황¹⁾

□ 인구와 인구구성

런던의 면적은 1,572.1km²이며, City of London과 32개 자치구(borough)로 구성되어 있다. 2009년 런던의 인구는 약 775만명으로, 영국(UK) 전체 인구의 약 12.5%를 차지하고 있다. 2001~2009년 사이에 런던의 인구는 약 43만명이 증가하여 5.9%의 높은 증가율을 보이고 있는데, 이는 해외로부터의 이주 인구가 증가했기 때문이다.²⁾

런던은 영국에서 가장 다양한 인종적·문화적 특성을 가진 지역으로, 외부로의 인구 유출 또한 가장 심한 도시이다. 런던 인구의 40%는 소수인종(Black, Asian and Minority Ethnic: BAME)으로 구성되어 있으며, 3분의 1은 해외에서 태어났다. 이들 소수인종의 인구 비율은 앞으로 더욱 증가할 것으로 예상되고 있다.

런던의 연령별 인구구조를 영국 전체와 비교해 보면, 상대적으로 청장년층의 구성비율이 높게 나타나고 있다. 런던의 인구는 20대 중반~40대 중반에 이르는 청장년층과 5세 이하 유년층의 비율이 높게 나타나는 반면, 10대 청소년층과 40대 중반 이상 중장년 및 고령층의 비율은 낮은 특성을 보이고 있다.

1) 런던의 도시현황은 「Focus on London 2008」의 데이터를 바탕으로 정리하였음.

2) 2006년 17만 명의 외국인 이민이 유입되었는데, 이는 런던 인구의 2.25%에 해당함.



자료 : Focus on London, 2008

〈그림 3-1〉 런던과 영국(United Kingdom)의 연령구조 비교(2006)

□ 경제 · 산업과 노동시장

2007년 현재 런던에는 약 470만개의 일자리가 있으며, 이는 영국 전체 일자리의 15%에 해당한다. 그러나 2006년 통계에 따르면, 런던에서는 일할 수 있는 연령의 69%만이 고용상태에 있으며, 영국에서 가장 높은 실업율(8%)을 보이고 있다.

한편, 2006년 런던의 GVA(Gross Value Added)는 2,175억 파운드로 영국 전체 GVA의 19%를 차지하고 있다. 여기에는 비즈니스와 금융부문이 가장 큰 기여를 하고 있는데, 비즈니스부문은 고용의 25%를, 금융부문은 30%의 일자리를 창출하고 있다.



자료 : Office for National Statistics, 2007

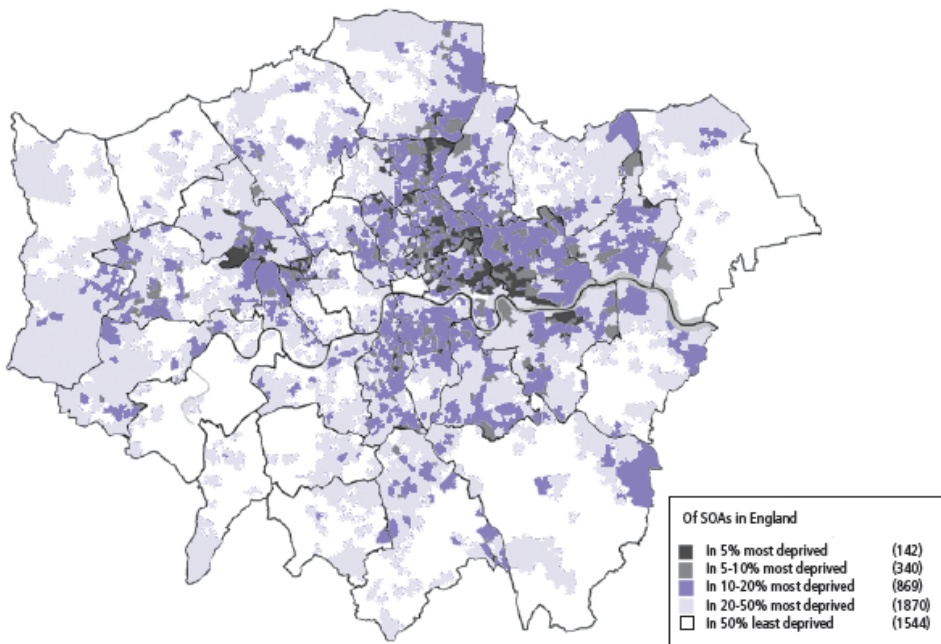
〈그림 3-2〉 런던의 GVA(Gross Value Added)

□ 서민경제, 빈곤, 복지

런던은 영국에서 가장 부유한 지역이지만, 동시에 빈곤·복지 등 서민생활 측면에서 많은 문제를 안고 있기도 하다. 특히, 런던은 부의 불균형이 영국 내에서 가장 심한 지역으로, 극빈층과 저임금가구들이 집중해서 거주하고 있다. 2003~2006년 통계에 따르면, 런던의 어린이 5명 중 2명이 극빈층 가족에 속해 있으며, 이들은 주로 도심지역(inner London)에 거주하는 것으로 나타났다.

2007년 빈곤지수를 보면, 런던 내 33개 자치구 중 20개가 영국에서 가장 빈곤한 자치구 50위 안에 포함되어 있다(Index of Multiple Deprivation, 2007). 수명, 장애인, 보건·건강 등의 측면에서 런던은 긍정적인 면과 부정적인 면을 동시에 가지고 있다. 영국에서 평균 수명이 가장 높은 자치구가 런던에 있지만, 런던의 장애인 고용비율은 영국 전체 평균(49%)에 비해 낮은 수준(46%)에 머물고 있다.

Percentiles



자료 : Department of Communities and Local Government, Indices of Deprivation 2007

* 참고 : SOAs(Super Output Areas) 의미로 가장 열악한 지역을 나타냄

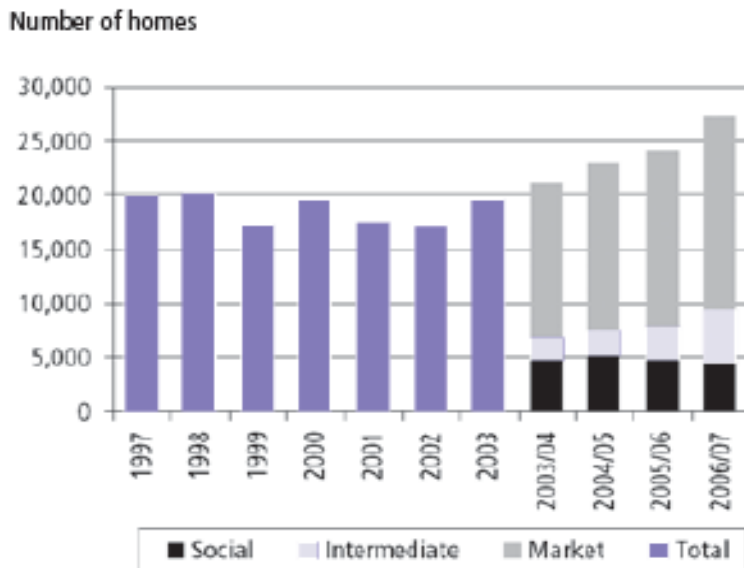
〈그림 3-3〉 복합빈곤지수(Index of Multiple Deprivation)에 의한 런던의 빈곤지역(2007)

□ 주택, 환경, 교통

1991년~2006년 사이 런던에서의 10% 인구 증가는 주택수요 증가와 함께 서민주택의 공급정책에도 영향을 미쳤다. 2007년 런던의 주택가격 대비 소득 비율은 9배에 달하고 있어 서민을 위한 주택공급정책이 지속적으로 필요한 실정이다. 인구 증가와 함께 지속가능한 런던을 위한 식수, 에너지, 개발, 환경문제 등도 중요 현안이 되고 있다.

한편, 교통에서는 증가하는 인구와 지난 반세기 동안 저투자된 교통인프라가 문제이다. 이를 해결하기 위해 교통이용패턴, 대중교통시설과 개인교통수단에 대한 투자와 관심이 높아지고 있으며, 이 중에서도 대중교통, 자전거, 보행을 장려하는 정책이 런던의 핵심적인 교통정책이 되고 있다.

2006년 통계에 따르면, 오전 7~10시 사이에 런던 도심으로 진입하는 사람은 110만 명이며, 이들 중 44%는 열차, 34%는 런던 지하철과 경전철, 10%는 버스, 7%는 개인 자동차를 이용하는 것으로 나타났다.



자료 : GLA, London Plan Annual Monitoring Report, 2009

〈그림 3-4〉 1997~2006/07 런던의 총 주택공급 수

1.2 런던의 계획행정체계

□ Greater London Authority(GLA)의 설립

런던의 거버넌스와 행정체계에 대한 정치적 논의는 19세기 후반부터 지속적으로 진행되었다. 1855년 Metropolitan Board of Work(MBW)는 과밀한 런던의 인프라 확충, 하수처리시설, 슬럼 정비, 가로와 교량 정비, 템즈강 관리, 도시방재 등을 관리하기 위해 설립되었다. 1889년에 설립된 London County Council(LCC)은 28개 자치구와 The City of London으로 구성된 런던정부였다. 그 후 1965년에는 32개 자치구와 The City of London으로 구성된 Greater London Council(GLC)이 설립되었다.

그러나 1986년 대처정부는 GLC를 폐지하였으며, 이후 2000년 Greater London Authority(GLA)가 설립되기까지 런던을 대표하는 정부가 존재하지 않았다. 현재 런던의 거버넌스는 Greater London Authority(GLA)를 통해 이루어진다. GLA는 1997년 집권한 노동당 정부가 런던시민의 투표를 통해 설립 동의를 얻은 후, 2000년 5월 5일 런던시민이 참여한 선거를 통해 25명의 런던시의원과 런던시장을 선출함으로써 구성되었다.

□ GLA, 런던시장, 시의회의 역할

GLA(Greater London Authority)는 런던의 환경, 경제개발, 문화, 미디어와 스포츠, 건강, 투자에 대한 계획과 정책을 수립하는 역할을 수행한다. 이를 실행하기 위해 GLA 산하에 아래와 같이 4개의 기구(functional body)를 두고 있으며, 주요 정책은 런던시장이 결정하도록 되어 있다.

- 메트로폴리탄 경찰위원회(Metropolitan Police Authority:MPA)
- 런던교통국(Transport for London:TfL)
- 런던화재·비상사태계획위원회(London Fire & Emergency Planning Authority:LFEPA)
- 런던개발청(London Development Agency:LDA)

런던시장은 런던시를 대표하는 정책집행자로서, 런던을 위한 전략계획과 정책의 수립 및 결정, GLA의 예산 책정, GLA내 4개 기구(MPA, TfL, LFEPA, LDA)의 임명권, 시정 자문단(advisory cabinet)과 부시장 임명권, 런던플랜 수립의 의무를 가지고 있다.

한편, 런던시의회(London Assembly)는 GLA와 런던시장의 활동을 감시·감독하는 역할을 한다. 25명의 런던시의원은 런던 내 자치구를 14개의 선거구에서 투표를 통해 선출된 14명과, 비례대표제를 통해 선출된 11명으로 구성된다.



자료: 런던시청 홈페이지, www.london.gov.uk

〈그림 3-5〉 GLA(Greater London Authority)를 구성하는 14개 선거구

런던시의회의 상징적인 역할은 GLA와 런던시장의 활동을 ‘감시·감독’하는 데 있다. 런던시장의 정치적 활동을 견제하면서 시장의 재정계획안을 검토·수정하며, GLA의 주요 업무책임자, 모니터링 공무원, 재정담당관과 직원들에 대한 임명권을 가진다.

또한, 새로운 현안을 런던시장에게 제시하고 런던시장과 GLA내의 주요 업무책임자, GLA내의 부서, GLA로부터 보조를 받는 기관, GLA와 계약관계에 있는 개인 및 기관을 소환할 권한을 가지고 있다. GLA 산하기구의 멤버 제공권, 시의회 멤버 중 런던시장에 의해 지명되는 부시장 선출권도 가지고 있다.

1.3 영국 도시계획체계의 변천과 런던플랜

□ 2004년 도시계획체계 개혁과 런던플랜

2004년 영국에서 새로운 도시계획시스템이 도입된 이유는 기존 도시계획시스템이 규제 중심으로 운영되고, 기존 토지이용계획이 한정된 토지자원을 효율적으로 이용하는 데 한계가 있었기 때문이다. 특히, 토지이용계획에서 사회·복지·문화·교육·건강·경제적 측면을 함께 고려하는 공간계획(spatial plan)을 필요로 하였으며, 지속가능한 개발의 개념 적용, 도시계획과정에서 이해당사자의 참여 확대 등이 제기되었다.

새롭게 도입된 시스템의 가장 큰 변화는 기존 ‘지역계획’(Local Plan)과 ‘통합개발계획’(Unitary Development Plan:UDP)을 ‘지방개발계획’(Local Development Frameworks: LDFs)으로 대체하고, 카운티(county) 차원에서 수립되던 ‘기본계획’(Structure Plan)을 ‘지역공간전략’(Regional Spatial Strategy:RSS)으로 대체한 것이다. 새로운 개발계획 시스템은 국가차원(national), 지역차원(regional), 지방차원(local) 등으로 공간적 범위에 변화를 가져왔다(<표 3-1>, <표 3-2> 참조).

국가차원에서는 도시계획의 정책방향을 제시하는 ‘도시계획정책지침’(Planning Policy Guidance : PPG)을 새로운 도시계획 패러다임과 정책 변화를 반영하여 ‘도시계획정책방침’(Planning Policy Statement:PPS)으로 변경하였다³⁾. 지역차원에서는 ‘지역계획지침’(Regional Planning Guidance: RPG)을 ‘지역공간전략’(Regional Spatial Strategy: RSS)으로 대체하였는데, 런던플랜이 여기에 해당한다. 또한 지방차원에서는 기존의 지방계획(Local Plan)과 통합개발계획(UDP)을 ‘지방개발계획’(Local Development Frameworks: LDFs)으로 대체하는 변화가 있었다.

3) 새로운 도시계획시스템의 핵심을 이루는 LDFs의 작성과 준비는 국가의 ‘Planning Policy Statement 12 : Local Developments Frameworks’에 근거를 두고 있다. 최근에 이 문서는 ‘Planning Policy Statement 12 : Local Spatial Planning’으로 명명되었다.

〈표 3-1〉 2004년 이전 런던의 개발계획시스템

개발계획 (The Development Plan)	기본계획 (Structure Plan)	· 런던플랜(The London Plan)	
		· 카운티(County)의 기본계획(Structure Plan)	
		· 광물과 쓰레기 계획(Mineral and Waste Plans)	
	지방계획 (Local Plan)	· 지구·지방계획(District wide Local Plan)	
		· 지구 광물과 쓰레기 계획(Minerals and Waste Local Plan)	
		· 통합개발계획 (Unitary Development Plan)	· 기본계획(Structure Plan)
			· 지역계획(Local Plan)

〈표 3-2〉 2004년 이후 새롭게 도입된 개발계획시스템

개발계획 (The Development Plan)	지역공간전략 (Regional Spatial Strategy)	· 지역교통전략(Regional Transport Strategy)	
		· 권역 전략(Sub-regional Strategies)	
		· 광물과 쓰레기 계획(Mineral and Waste Plans)	
		· 런던플랜(The London Plan)	
	지방개발계획 (Local Development Frameworks)	개발계획문서 (Development Plan Documents)	· 핵심전략문서(Core Strategy)
			· 토지배분이용계획(Site Specific Allocations)
			· 채택된 제안지도(Adopted Proposal Map)
			· 지역실행계획(Area Action Plans)
		· 기타개발계획문서(Other Development Plan Documents)	
		· 주민참여계획문서(Statement of Community Involvement)	
		· 연차별 모니터링보고서(Annual Monitoring Report)	
		· 지역개발계획서(Local Development Scheme)	
		· 부속계획문서(Supplementary Planning Documents)	
		· 지역개발계획법령(Local Development Orders)과 개발장려지역계획(Spatial Planning Zones)	

□ 도시계획체계의 개혁과 런던플랜

런던플랜은 2000년 GLA가 설립된 이후 런던시장이 의무적으로 수립해야 하는 계획으로, 4년간의 수립과정을 거쳐 2004년에 최종 승인되었다. 영국 도시계획체계의 개혁이 시작되는 시점에 승인된 런던플랜은 그 역할과 위상이 더욱 강화되고 있다. 이는 런던시민들이 런던을 대표하는 GLA의 필요성을 인식하게 되고, 인구, 주택, 교통, 환경, 복지 등 현안에 대한 런던 차원에서의 접근이 필요했기 때문이다.

2008년 금융위기 이전까지 지속적으로 성장해 온 런던의 경제와 이에 따른 인구 증가, 주택 문제(특히, 서민주택), 경제활성화와 연계된 교통인프라의 장기적 구축(예, Cross Rail) 등은 런던 차원에서의 전략적 접근을 요구하고 있다. 이 때문에 런던의 장기적인 토지이용계획과 개발전략을 제시하는 런던플랜의 중요성이 더욱 커지고 있는 것이다. 특히, 2005년 부수상실(Office of the Deputy Prime Minister)은 GLA와 런던시장의 부가적인 권한에 대한 컨설팅 결과를 바탕으로, 런던의 도시계획과 정책에 대한 GLA의 추가적인 권한을 법률로 승인하였다⁴⁾.

현재 GLA는 2008년 세계금융 위기와 2010년 유럽의 경제위기 속에서 어려움을 겪고 있는 런던의 경제를 회복시켜야 하는 과제를 안고 있다. 동시에, 2012년 올림픽 개최와 교통인프라의 확충, 세계 환경수도 비전, 서민주택 건설, 사회계층 분화 등 현안에 대응하기 위해 그 역할과 위상을 강화하고 있다.

1.4 국가·지역·지방 차원의 도시계획 변화

□ 국가차원의 도시계획 변화

영국 정부는 2004년 도시계획체계의 개편과 함께 기존의 ‘국가 도시계획정책지침’(Planning Policy Guidance Notes)을 변화된 시대상황과 여건을 반영하여 ‘국가 도시계획정책방침’(Planning Policy Statement)으로 수정·보완하고 있다. 기존 PPG의 많은 부분이 PPS로 전환되고 있는데, 일부는 삭제되거나 통합되고 있기도 하다.

국가 차원의 도시계획 개혁이 지역과 지방자치단체에 미치는 가장 큰 영향은 ‘도시계획정책방침 1: 지속가능한 개발의 실현’(Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable Development)이며, 이에 따른 ‘도시계획과 기후변화’(Planning and Climate Change), ‘에코타운’(Eco-Towns)의 도입이다. 지속가능한 개발 개념은 이러한 과정을 통해 지역계획에 반영되며, 지역정부와 지자체는 지역공간전략(RSS) 및 지방개발계획(LDFs) 수립 시 이러한 현안을 반영해야 한다.

4) 이와 관련된 법령은 2006년 11월 발표된 ‘The Greater London Authority Bill’이다. 부가적인 권한의 주요 내용은 주택, 성인 교육, 도시계획권한의 강화, 쓰레기, 문화, 스포츠, 보건, 기후변화에 대한 전략적 권한의 강화, GLA 산하의 부서에 대한 임명권, 런던시장의 계획과 정책에 대한 런던시의회의 감시·감독권 강화 등을 골자로 하고 있다. GLA는 자치구 개발계획의 프로그램 변경에 대한 관리·통제, 런던플랜과 자치구 개발계획안의 일치여부 검토, 전략적으로 중요한 도시계획 신청·허가에 대한 결정권 등의 도시계획권한을 가지고 있다.

□ 지역 차원의 도시계획 변화

지역차원에서는 기존의 ‘지역계획지침’(Regional Development Guidance)이 ‘지역공간전략’(RSS)으로 대체되고 있다. 지역공간전략은 지속가능한 개발과 지역의 경제발전을 핵심목표로 한다. 세계화-지방화시대를 맞아 경제활동과 경제영역이 확대됨에 따라 도시·지역(city-region)이 공생하는 경제개발과 도시재생전략을 추구하고 있다. 이러한 지역공간전략은 지방정부의 자치구 계획, 교통계획(Local Transport Plans), 권역계획(Sub-Region) 수립 시 정책지침을 제공한다.

지역차원의 접근과 전략이 중요시됨에 따라 지역공간전략(RSS)은 지역발전이라는 전략적 목표를 달성하기 위해 권역별(sub-region) 접근을 강조하고 있으며, 지자체와 지역 차원의 연계 또한 강조하고 있다. 이러한 맥락에서 1998년 설립된 지역개발청(Regional Development Agency)은 그 역할이 더욱 중요해지고 있다.

□ 지방(자치구) 차원의 개발계획(LDFs) 도입

지방개발계획(Local Development Frameworks: LDFs)의 법적 근거가 되는 ‘도시계획 및 강제수용법’(The Planning and Compulsory Purchase Act 2004)은 LDFs의 도입 배경을 “지방(자치구)의 도시계획과정을 간소화·합리화·능률화하면서 사전예방적인 개발관리를 장려하기 위한 것”(ODPM, 2004:11)이라고 밝히고 있다. 또한 ‘도시계획정책방침 12’(Planning Policy Statement 12)는 LDFs의 도입 목적을 다음의 6가지로 정리하고 있다.

- 자치구 여건변화에 신속하게 대응하여 공간계획 개념을 적용한 개발계획을 작성함.
- 자치구 개발과정에서 커뮤니티와 이해관계 당사자들의 참여를 적극 유도함.
- 사전예방적인(proactive) 자치구 계획을 작성함.
- 지속가능한 개발 개념을 반영함.
- LDFs의 도시계획 문서를 ‘지역개발계획서’(Local Development Scheme)를 통해 효율적으로 관리함.
- 증거에 기초한(evidence-based) 현실성있고 실현가능한 계획을 수립함.

지방개발계획(LDFs)은 약 3년간의 준비과정을 거쳐 수립되는데, ① 기초자료 준비, ② 개발계획문서 작성, ③ 심사, ④ 최종심사·확정 등 4단계 과정을 거쳐 확정된다.

제2절 런던플랜의 수립배경과 과정

□ 시대적 요구에 의해 수립된 런던플랜

런던플랜은 행정적, 정치적, 도시계획적 필요성에 의해 수립되었다. 첫째, 런던 거버넌스의 변천과정을 보면, 1986년 대처 정부가 런던을 대표하는 정부인 GLC(Greater London Council)를 폐지한 후 2000년까지 런던에서는 경제·사회·문화·환경·복지·교통 등에 대한 일관된 정책추진이 사실상 불가능했다. 9개의 기관들이⁵⁾ 런던의 주요 현안에 따라 조직되는 방식으로 관련업무를 수행해왔기 때문에, 효율성과 거버넌스 측면에서 많은 문제가 나타났다.

둘째, 정치적 측면에서 보면, 1997년 집권한 노동당은 중앙정부 차원의 정책을 런던에 효과적으로 반영시키고, 과거 런던의 거버넌스 문제를 해결하기 위해 런던을 대표하는 GLA(Greater London Authority)를 설립하였다. 이와 함께, 런던의 장기적인 토지이용 계획과 발전방향을 제시하는 런던플랜을 시장이 의무적으로 수립하도록 하였다.

셋째, 도시계획적 측면에서 보면, 영국의 국부를 창출하는 런던을 지속가능한 도시로 만들기 위해서는 장기적인 차원의 도시계획 전략과 목표를 영역별로 구체화하는 계획이 필요했다. 또한, 런던의 도시계획적 현안을 런던 내 자치구들과 공조하여 해결하기 위해서는 런던 차원의 총괄적인 계획이 필요했다. 2000년 GLA가 설립된 이후, 런던시장의 치적 중 하나로 런던플랜의 수립을 꼽는 것은 이러한 점들을 잘 반영해 주고 있다.

□ 4년간의 연구와 컨설팅, 공공심사를 거쳐 수립

2000년 설립된 GLA는 ‘Greater London Authority Act’에 법적 근거를 두고 있다. 이 법에 따르면, 런던시장은 국가의 도시계획정책을 토대로 런던의 장기적인 개발과 토지이용 전략을 제시하는 런던플랜을 수립해야 한다. 2004년 수립된 런던플랜은 GLA 설립 이후 4년간에 걸친 연구와 컨설팅, 공공심사 등을 거쳐 2016년까지의 개발전략을 담고 있다. 다음 표는 2004년 공식 채택된 런던플랜의 수립과정과 2008년 새롭게 당선된 런던시장(Boris Johnson)의 ‘개정 런던플랜 초안’의 수립과정을 보여주고 있다.

5) 9개 기관들은 다음과 같다. The Association of London Government, The Greater London Employers Association, London Borough Grants, The London Housing Unit, The Transport Committee for London, The London Planning Advisory Committee, London Research Centre, London Ecological Unit, London First.

- ① 1998년 런던정부 설립 청사진을 위한 백서 발표
- ② 1999년 GLA 법(The Greater London Authority Act) 제정
- ③ 2000년 런던시장(노동당 Ken Livingston) 직선 선출, 2000년 7월 GLA(Greater London Authority) 설립
- ④ 런던시장의 런던플랜 작성 의무
- ⑤ 2001년 '런던플랜을 향하여'(Towards The London Plan) 발표
- ⑥ 2002년 6월 '런던플랜을 향하여'에 대한 런던시장의 견해 발표
- ⑦ 2002년 '런던플랜을 향하여 초안'(Draft Towards The London Plan) 작성
- ⑧ 2002년 6월 '런던플랜 초안'(Draft London Plan) 작성 완료
- ⑨ 2003년 3월 '런던플랜 초안'에 대한 공공심사 실시(Examination in Public)
- ⑩ 2004년 2월 '런던플랜' 출간(Publication of The London Plan)
- ⑪ 2005년 10월 출판된 '런던플랜'의 변경사항에 대한 컨설팅(주택공급 목표수치, 쓰레기, 광물 분야)
- ⑫ 2006년 6월 변경된 '런던플랜'에 대한 공공심사(Examination in Public)
- ⑬ 2006년 12월 변경사항에 대해 '수정·보완된 런던플랜' 출판(publication of Early Alternations)
- ⑭ 2007년 런던플랜에 대한 추가적인 수정·보완과 공공심사(Examination in Public)
- ⑮ 2008년 두 차례의 수정·보완된 런던플랜 출간
- ⑯ 2008년 5월 새로운 시장 당선(보수당 Boris Johnson) 및 기존 런던플랜에 대한 재검토
- ⑰ 2008년 기존 런던플랜을 대체하는 런던플랜(replacement of the London Plan) 수립을 결정함. 이를 위한 'Planning for a better London'(2008년 7월) 출간
- ⑱ 2009년 10월 공공컨설팅(Public Consultation)을 위한 개정 런던플랜 초안 출간
- ⑲ 2010년 개정 런던플랜 초안 작성 및 공공 컨설팅(Examination in Public)
- ⑳ 2011년 후반 최종 개정 런던플랜 출간 예정

□ 런던플랜의 수립 및 운영과정에서 의견수렴

런던플랜 수립과정에서 관련 이해당사자의 의견수렴과정은 크게 3가지 방식으로 이루어진다. ① 런던플랜으로 인해 영향을 받는 모든 관련당사자들의 의견수렴을 하는 공공컨설팅(Public Consultation), ② 수립된 공공의견을 지정된 패널(전문가)들이 검토하여 런던플랜의 방향을 제시하는 현안별 공공심사(Examination in Public), 그리고 ③ 런던플랜의 준비과정이나 이후 작성되는 전략문서(Strategy Documents), 부속계획문서(Supplementary Planning Guidance), 모범실행지침서(Best Practice Guidance) 등을 통해 이해당사자들의 의견을 수렴하고 있다.

● 공공컨설팅(public consultation)을 통한 의견수렴

공공컨설팅은 런던시장에 제시한 런던플랜의 초안에 대해 일반시민과 관계기관의 의견을 폭넓게 수렴하는 과정이다. 공공컨설팅에는 일반시민, 지자체, 커뮤니티 그룹, 기업, 정부부처, 비영리단체, 자원봉사 그룹(voluntary group) 등 다양한 이해당사자들이 의견을 개진할 수 있으며, 제시된 의견은 이후의 공공심사를 위해 문서로 정리되고 공개된다.

- 공공심사(examination in public)를 통한 의견수렴

공공건설청을 통해 수립된 다양한 의견들은 패널(전문가)들로 구성된 ‘공공심사’과정을 거치면서 반영여부가 결정된다. 실제로 최근 새롭게 수립하고 있는 런던플랜(개정) 초안의 경우 2010년 6월 28일부터 약 6개월간 공공심사가 진행되었다. 공공심사과정에서는 제시된 계획과 정책을 현안별로 상세하게 심사하는데, 현안에 따라 참석하는 패널들도 달라지게 된다.

- 런던플랜을 보조하는 문서를 통한 의견수렴

런던플랜을 수립하면서 추가적인 지침을 만들거나 별도의 보조문서를 작성하는 과정에서도 다양한 이해당사자들의 의견이 반영된다. 이들 문서는 크게 ① 전략문서(strategy documents), ② 부속계획문서(supplementary planning documents), ③ 모범실행지침서(best practice guidance) 등으로 나누어지는데, 이들을 작성하는 과정에서 여러 이해당사자들의 의견을 반영하게 된다.

- 런던플랜 실행과정에서 다양한 이해당사자들의 의견수렴

기존 런던플랜(2004)과 2011년 개정될 예정인 런던플랜은 양자간의 내용적인 차이에도 불구하고, 정책의 실현을 위해 여러 이해당사자들의 의견을 수렴하는 ‘파트너십적 접근방식’은 일관되게 유지하고 있다. 정책 실현을 위한 파트너십적 접근은 확정된 계획과 정책일지라도 이를 실현하는 과정에서 다양한 이해당사자들의 참여를 유도하는 기회를 제공한다.

□ 런던플랜을 위한 다양한 사전연구와 후속 계획 수립

런던플랜은 계획을 수립하기 전에 다양한 사전연구가 진행되었고, 런던플랜이 수립된 후에도 후속 계획이 작성되었다. 런던플랜을 수립하기 전에 ① 기술보고서(Technical Reports), ② 연구보고서(Research Reports), ③ 산업용지보고서(Industrial Land reports) 등이 작성되었고, ④ 부속 도시계획지침서(supplementary planning guidance), ⑤ 모범실행지침서(Best Practice Guidance), ⑥ 권역계획(Sub-Regional Development Framework) 등의 후속 계획을 통해 런던플랜을 실현하고자 하였다.

제3절 런던플랜의 구성체계와 주요 내용

3.1 런던플랜의 계획목표와 위상

□ 세계도시 런던의 ‘변화’와 ‘도전’에 대응

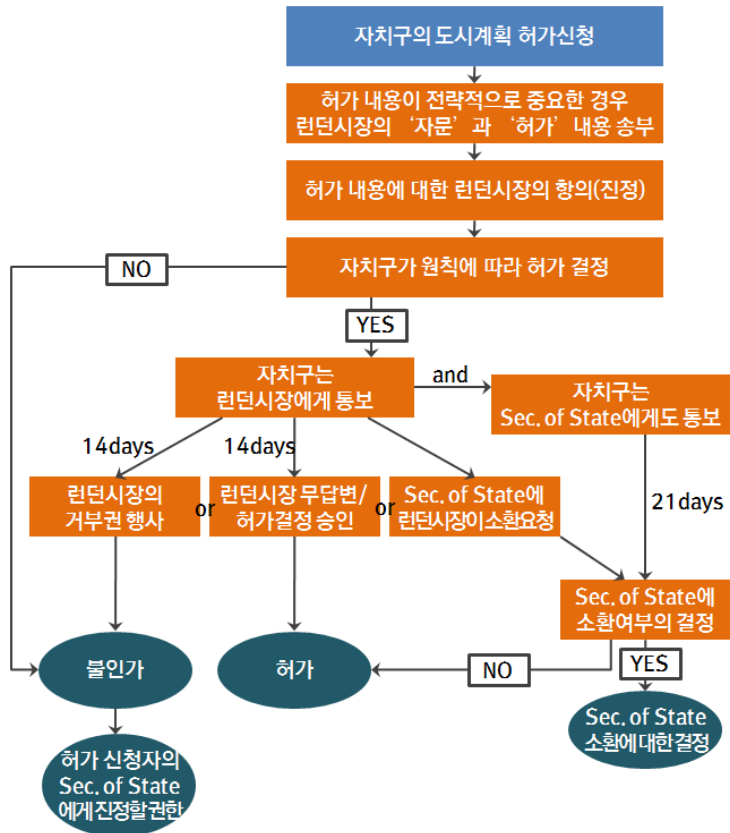
2004년 수립된 런던플랜의 목표와 지향점은 세계도시 런던이 앞으로 겪게 될 ‘변화’와 ‘도전’에서 출발하고 있다. 최근 런던은 인구증가, 경제성장, 환경문제, 생활스타일과 기술의 변화 등 대내외적인 변화와 도전에 직면하고 있다. 이러한 현안을 바탕으로 런던 플랜에서는 2016년까지 런던이 지향해야 할 목표를 아래와 같이 제시하고 있다.

- 녹지공간과 오픈스페이스를 잠식하지 않는 범위 내에서의 성장
- 사람 중심적인 도시 조성
- 성장하는 경제를 바탕으로 한 안정적이며 다양성을 가진 도시
- 빈곤과 차별 없이 사회적 융합을 추구하는 도시
- 접근이 용이한 도시
- 매력적이고 수준 높은 디자인을 가진 녹색 도시

□ 런던의 장기발전구상을 담은 상위 법정계획

1999년 제정된 The Greater London Authority Act에 따라, 2000년 런던 시민들은 런던 시장과 시의회 의원들을 직접 선출하였다. 또한 이 법령은 런던의 통합적인 장기 개발계획인 런던플랜의 수립을 시장의 의무사항으로 규정하고 있다. 2004년 출간된 런던플랜은 이 법령에 근거하여 작성된 법령문서이다. 따라서 런던플랜에서 제시한 정책은 법률이 정한 바에 따라 도시계획적 강제권을 가지게 된다.

런던 내 자치구들은 자치구 계획 작성 시 상위계획에 해당하는 런던플랜의 전략과 정책을 반영해야 하며, 이에 부합하지(conformity) 않을 경우 런던시장은 이를 승인하지 않을 수 있다. 또한 자치구의 개발계획안에 대해서도 런던플랜이 제시하는 전략과 목표에 부합하지 않을 경우, 런던시장은 도시계획 허가 신청에 대해 거부권을 행사할 수 있도록 되어 있다. 다음 그림은 런던플랜의 전략과 목표에 영향을 미치는 자치구의 개발계획안이 런던시장에 의해 허가(또는 거부)되는 과정을 보여준다.



자료: GOL Circular 1/2000, Strategic Planning in London (June, 2000)

〈그림 3-6〉 런던의 잠재적 전략지구에 관한 자치구의 도시계획허가 및 결정과정

3.2 런던플랜의 구성체계와 주요내용

□ 주제별 정책과 핵심정책으로 구성

2004년 수립된 런던플랜은 다음과 같이 6개의 장으로 구성되어 있다.

- 제1장 런던의 위상 (positioning London)
- 제2장 전반적인 개발전략 (the broad development strategy)
- 제3장 주제별 정책 (thematic policies)
- 제4장 핵심 정책 (the cross-cutting policies)
- 제5장 권역계획 (the sub-regions)
- 제6장 런던플랜의 실행계획 (implementing the London Plan)

런던플랜은 개발전략을 주제별 정책(thematic policies)과 핵심 정책(cross-cutting policies)으로 구분하여 제시하고 있다. 주제별 정책에서는 런던 시민들의 생활(living)과 일자리(working), 이를 연결하는 물리적·사회적 인프라(connecting)에 대한 전략, 그리고 세계적인 문화도시로서 역할을 수행하기 위한 기반 조성(enjoying)의 방향성을 제시하고 있다. 주제별 정책에서 가장 큰 현안은 지난 반세기 동안 저 투자된 런던의 노후화되고 과 포화된 교통시설과 증가하는 인구로 인한 주택문제(특히, 서민주택)이다.

한편, 핵심 정책(cross-cutting policies)에서는 주제별 정책을 포괄하는 런던의 자연환경(metabolism), 디자인(design), 그리고 물길 네트워크(blue network) 등에 대한 방향성을 제시하고 있다. 주목할 것은 도시환경의 디자인적인 측면을 삶의 질과 도시경쟁력, 그리고 지속가능성과 연계하여 다루고 있다는 점이다.

□ 인구 증가, 사회적 융합, 기술발전 등의 변화에 대비⁶⁾

런던플랜은 런던이 처한 핵심 현안을 다음 7가지로 정리하고 있다. ① 740만명이던 인구가 2016년에는 약 810만명으로 증가하고, ② 약 64만개의 일자리가 생길 것으로 예측된다. 동시에, ③ 라이프스타일과 ④ 삶의 가치에 대한 변화, ⑤ 친환경적인 도시의 건설, ⑥ 새로운 기술의 등장, ⑦ 다양한 인종으로 이루어진 커뮤니티의 형평성 문제 등이 런던플랜의 핵심 현안(strategic driver)이 되고 있다.

이에 대응하여 런던시장은 지속가능한 세계도시 런던을 만들기 위해 안정적이고 다양한 분야에서의 성장, 커뮤니티의 계층분화를 막기 위한 사회적 융합, 지속가능하고 친환경적인 도시만들기 전략 등을 제시하고 있다.

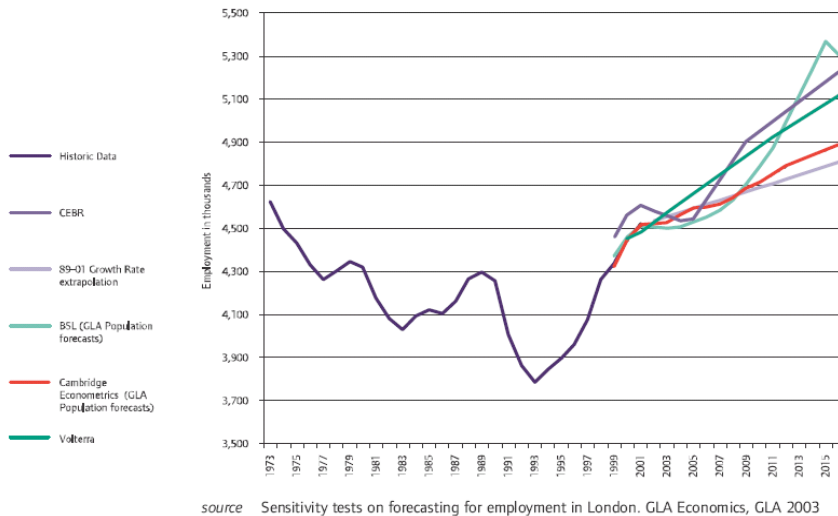
□ 런던플랜의 7가지 공간개발전략⁷⁾

런던플랜의 공간개발전략은 런던플랜의 3장 주제별 정책(thematic policies)과 4장 핵심 정책(the crosscutting policies), 그리고 5장 권역계획(the sub-regions)에 구체적으로 제시되어 있는데, 다음의 7가지로 요약할 수 있다.

6) 이 장의 내용은 2004년 런던플랜이 작성된 시기의 상황과 공간개발전략을 바탕으로 하고 있으므로, 수립된 시점을 고려해서 이해할 필요가 있다. 현재 상황을 반영한 내용은 2011년 개정될 예정인 런던플랜 초안의 제2장을 참조.

7) 런던의 공간개발전략에 대한 내용은 양도식, “런던플랜의 수립과정과 정책적 시사점”, 『국토』, 통권 325호, 2008, 112~121쪽을 참조하여 정리하였음.

첫째, 런던플랜은 런던의 인구가 지속적으로 증가하여 2016년 약 810만명이 될 것으로 예상하고 있다. 이에 따라 세계적인 금융·문화도시로서, 경제적인 발전과 지속가능한 성장을 어떻게 조화시킬 것인가가 현안이 되고 있다. 런던의 경제성장과 인구증가는 일자리(2001~2016년 약 64만개의 일자리 창출 예상), 주택, 환경, 교통, 인종 간 사회적 융합 등 다양한 문제를 도시공간상에 만들어낼 것이다. 따라서 런던의 인구 및 경제성장에 따른 서민주택의 공급, 일자리 확보, 환경관련정책 등이 핵심현안이 되고 있다.

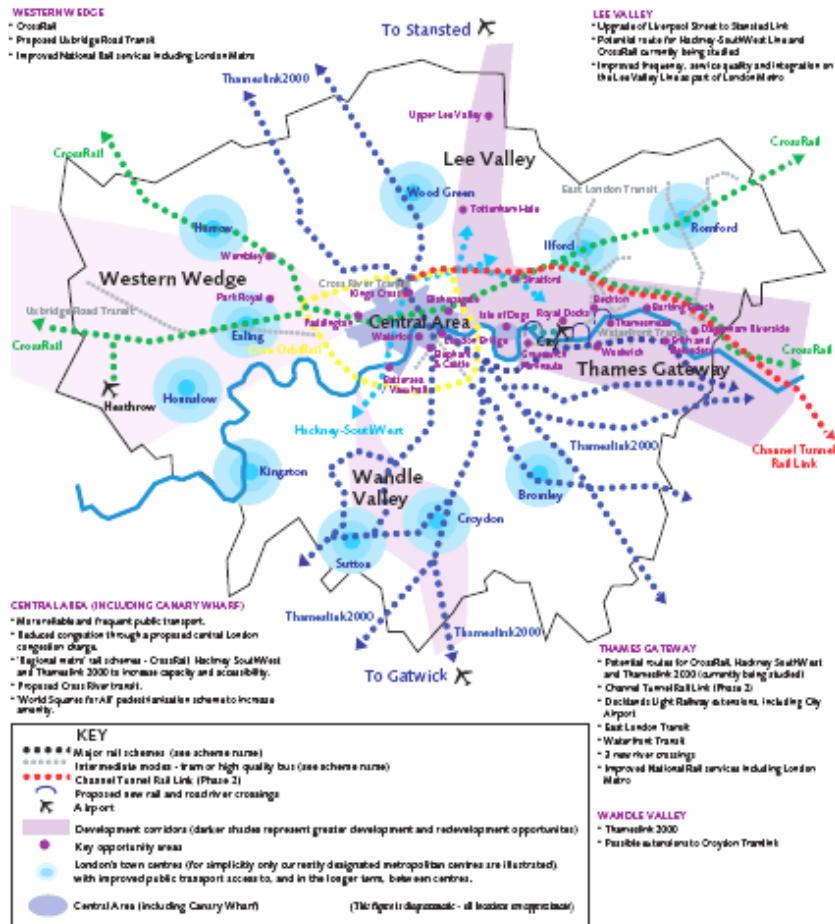


자료: GLA, The London Plan, 2004

〈그림 3-7〉 2001~2016년 런던의 성장과 고용창출 추세 및 전망

둘째, 런던플랜은 열악한 교통인프라에 대한 투자와 함께, 교통인프라 확충에 따른 공간개발전략을 제시하고 있다. 즉, 교통인프라 개발과 성장의 축으로, ① 탬즈게이트웨이(Thames Gateway), ② 런던·스탠스테드·캠브리지(London-Stansted-Cambridge), ③ 완들 계곡(Wandle Valley), ④ 웨스턴웨지(Western Wedge) 등 4개의 공간회랑(spatial corridor)을 제시하고 있다.

이들 4개의 공간회랑은 런던내 침체지역과 성장가능지역을 기존 혹은 새로운 교통인프라의 확충을 통해 개발하는 전략이다. 무엇보다 도시재생의 여지가 많은 소외되고 침체된 지역을 물리적·경제적·사회적으로 활성화시키는 전략을 모색하고 있다.

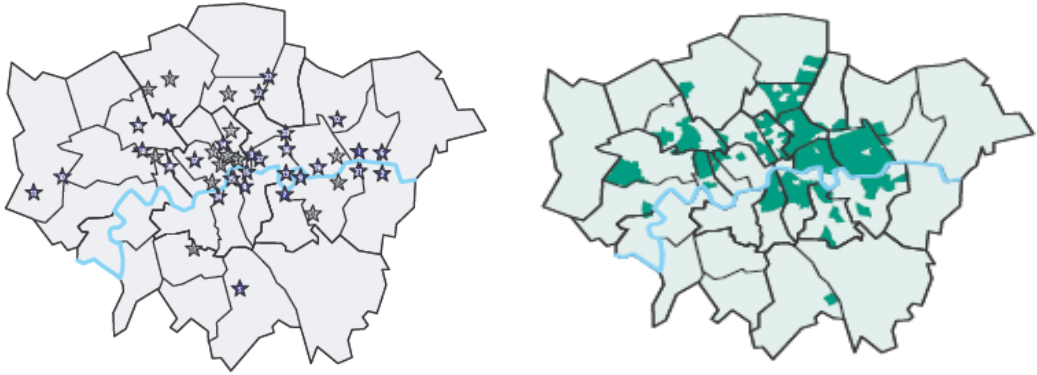


자료: GLA, London Plan, 2004

〈그림 3-8〉 런던의 교통인프라 계획과 연계된 4개 공간개발 회랑

셋째, 런던플랜은 성장과 개발의 잠재력을 지닌 지역을 선택과 집중을 통해 개발하는 공간전략을 제시하고 있다. 이를 위해 대상지역을 ① 기회지역(opportunity area), ② 중점개발지역(area for intensification), ③ 도시재생지역(urban regeneration area) 등으로 구분하고, 지역별 특성에 맞는 개발전략을 제시하고 있다. 이들 지역은 런던플랜의 가장 큰 현안인 지속적인 경제성장, 일자리 창출, 증가하는 인구와 성장을 수용하기 위해 주택을 공급할 수 있는 전략지역이라고 할 수 있다. 이들 지역에 대한 (재)개발을 통해 주택 공급, 일자리 창출, 낙후지역을 재생시키는 정책을 전개할 예정이다.⁸⁾

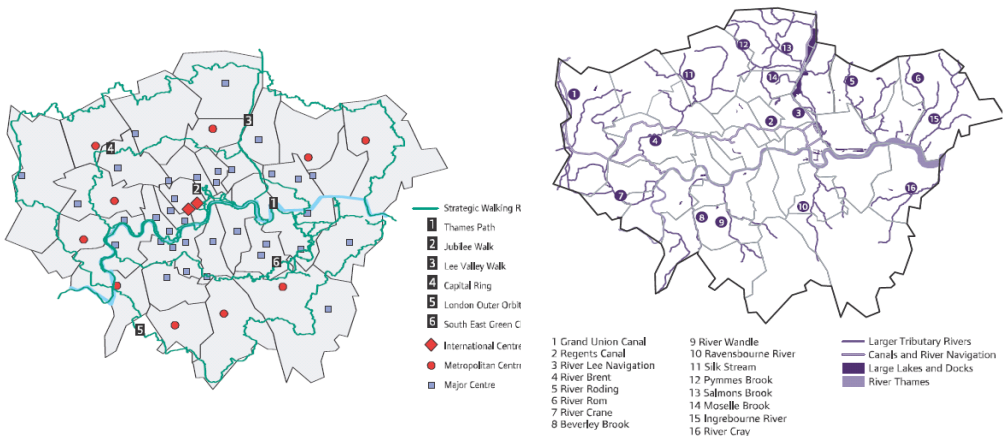
8) 런던플랜은 기회지역, 중점개발지역, 도시재생지역을 도면상에 표시하고 있다. 특히, 5,000개의 일자리와 주택



자료 : GLA, London Plan, 2004 (진한 별표는 '기회지역'을 나타냄)

〈그림 3-9〉 런던플랜에서 제시한 '기회지역과 중점개발지역'(좌), '도시재생지역'(우)

넷째, 런던플랜은 세계도시 런던의 역사와 전통, 그리고 현대적인 이미지를 결합시켜 콤팩트시티, 복합용도 개발, 양질의 디자인 도시를 지향하는 공간개발전략을 추구하고 있다. 양질의 도시공간을 조성하기 위해 공공공간, 녹지공간, 보행로, 사이클로, 건축디자인, 수변공간 등에 대한 세부적인 지침과 정책을 제시하고 있다.



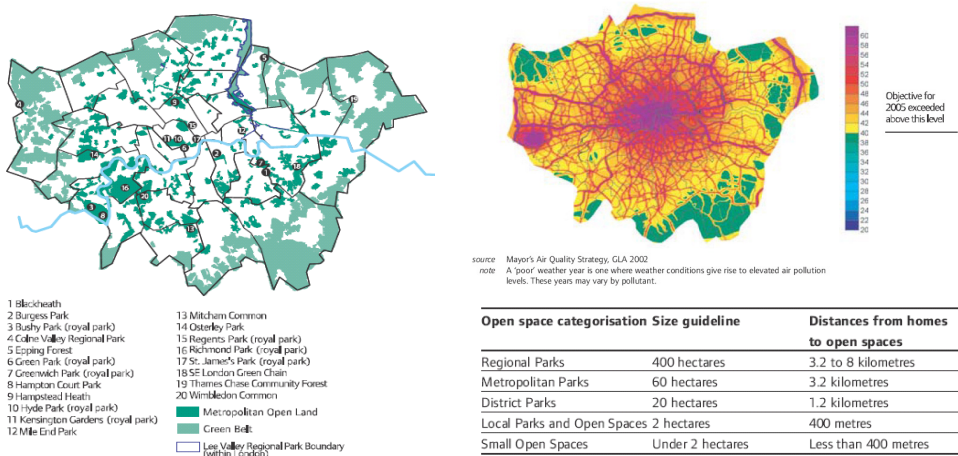
자료 : GLA, London Plan, 2004

〈그림 3-10〉 런던플랜의 보행로 네트워크와 도시수변공간 네트워크 전략

2,500호를 창출할 수 있는 잠재지역을 '기회지역'으로 설정하고 체계적인 실행계획을 수립하고 있다.

다섯째, 런던플랜은 친환경적인 도시를 조성하기 위해 공기오염을 예방하고 기존의 녹지공간과 자연환경을 보호하는 공간개발전략을 제시하고 있다. 구체적으로 제시된 정책을 보면, 대중교통이용 우선정책, 자전거 전용로 설치, 보행을 유도하는 공간구조와 디자인을 장려하는 정책을 전개하고 있다.

특히, 자연녹지나 공원 면적의 감실을 막기 위해 주거지 조성 및 신규 개발 시 기존의 녹지나 보존지구보다 산업유희지(brownfield)를 우선 개발하도록 하고 있다. 또한, 녹지와 공공공간을 최대한으로 보존·관리하기 위해 런던 차원의 오픈스페이스 위계를 설정하고, 시민들이 손쉽게 접근할 수 있도록 계획하고 있다.

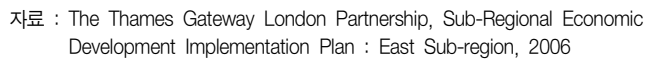


자료 : GLA, London Plan, 2004

〈그림 3-11〉 런던플랜의 전략적 오픈스페이스 네트워크 조성을 통한 대기질 향상 전략

여섯째, 런던플랜은 권역계획(the sub-regions)을 통해 계획의 실현을 위한 공간개발전략을 제시하고 있다. 광역 런던의 개발전략을 효율적으로 실행하기 위해 권역계획의 중요성이 강조되고 있는데, 이는 쓰레기, 공공교통, 건강, 교육 등의 문제를 독립된 자치구보다 여러 자치구를 묶은 생활권 차원에서 접근하는 것이 효과적이기 때문이다. 런던시장은 런던플랜이 지향하는 전략적 목표와 정책을 권역별로 상세하게 제시하기 위해 5개 권역에 대한 계획(Sub-Regional Development Framework)을 별도로 수립하였다.⁹⁾

9) 권역계획에서는 런던의 32개 자치구와 City of London을 Central London, East London, West London, North



일곱째, 런던플랜은 정책의 실행과정에서 다양한 이해당사자들과의 파트너십을 바탕으로 하는 공간개발전략을 제시하고 있다. 4년간의 런던플랜 작성도 다양한 이해당사자들의 컨설팅을 기반으로 이루어졌다는 점을 고려할 필요가 있다.



London, South London 등 5개 권역으로 구분한다.

3.3 런던플랜에서의 권역계획

□ 권역 차원의 공간계획을 통한 상호협력 도모

런던플랜이 지향하는 통합적이고 다핵적인 공간개발전략을 실현하기 위해서는 런던 내 자치구와의 연계가 필수적이다. 특히, 교통, 환경 등의 현안문제는 자치구 행정구역을 넘어서는 공조와 협력이 필요하다. 런던플랜이 지향하는 전략적인 목표를 달성하기 위해서는 무엇보다 권역 차원의 상호협력이 필요한 것이다.

이에 따라 런던플랜에서는 런던을 5개 권역으로 나누어 권역별 발전방향을 개략적으로 제시하고, 5개 권역별 세부적인 발전방향(SRDF: Sub-Regional Development Framework)을 2006년에 수립하였다. 이를 통해 5개 권역의 지속가능한 성장과 정책방향에 대한 구체적인 실행지침을 제공하고 있다.¹⁰⁾

□ 중간적 공간범위인 권역 차원의 계획 필요

런던플랜에서의 권역계획 수립방법은 중앙정부의 ‘도시계획방침 11: 지역공간전략’(Planning Policy Statement 11: Regional Policy Statement)에 간접적으로 제시되어 있다. 지역공간전략에서는 지역(regional) 차원과 지자체(local) 차원의 도시계획 적용이 어려울 경우, 중간적 공간범위인 권역(sub-regional) 차원의 접근을 강조하고 있다. 런던플랜에 나타난 권역계획의 수립 필요성은 다음 두 가지이다.

- 첫째, 방대하고 복잡한 런던의 도시계획 전략을 자치구 차원까지 직접 전달하는 데에는 한계가 있다. 이를 해결하기 위해서는 관리 가능한 공간범위의 정책과 그 실현을 위한 커뮤니케이션 목적의 중간단계 공간전략이 필요하다.
- 둘째, 런던의 자치구들이 개별적으로 처리하기 어려운 현안이나 런던이 공통적으로 처한 문제에 대해서는 이를 해결하기 위한 인접 자치구 간 연합(권역)이 필요하다.

10) 런던플랜은 제5장에서 권역계획(the sub-regions)에 대한 주요내용을 제시하고 있으며, 이를 보다 상세히 설명하기 위해 5개 권역별 계획서(sub-regional development framework)를 별도로 수립하였다.

□ 권역계획의 위상과 역할

권역계획은 법정계획인 런던플랜을 실현하기 위한 수단이다. 그러나 권역계획은 법적인 영향력과 강제력이 없기 때문에 안내 지침서로서의 역할을 수행한다. 따라서 권역계획은 런던플랜의 법적인 위상을 뛰어넘을 수 없을 뿐만 아니라, 런던플랜이 제시하고 있는 정책을 대체할 수 없도록 되어 있다.

한편, 런던의 자치구(Borough)가 수립하는 자치구 계획(LDFs)도 법령문서이므로, 권역계획(SRDF)보다 상위계획이라고 할 수 있다. 권역계획은 런던플랜이 추구하는 전략과 목표를 담고 있지만, 자치구 계획(LDFs)에 대한 법적인 구속력은 없는 실정이다. 그럼에도 불구하고, 자치구 계획을 수립할 때에는 권역계획에서 제시한 정책과 내용을 고려해야 한다.

이런 측면에서 권역계획은 런던플랜과 자치구 계획이 추구하는 정책을 권역차원에서 실행하는 중간자적 역할과 위상을 가지고 있다. 권역계획은 권역별 현안에 대해 유용한 정보와 지침을 제공하지만, 법령문서인 런던플랜이나 자치구 계획에 언급되지 않은 새로운 내용을 제안할 수 없도록 되어 있다.

□ 권역계획의 주요내용 (Central London 권역)

런던의 5개 권역은 ① Central London ② East London ③ West London ④ North London ⑤ South London 등으로 나누어지며, Central London 권역의 주요 계획내용은 다음과 같다.

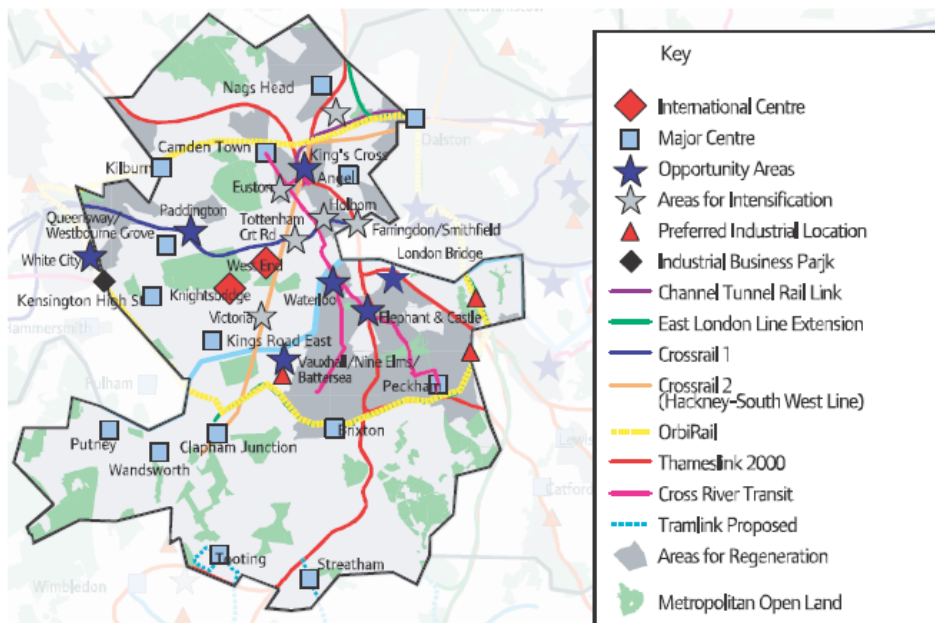
〈표 3-3〉 런던의 5개 권역별 자치구와 인구수

5개 권역	권역을 구성하는 자치구와 인구수
Central London	· 7개 자치구 (인구 약 150만명) · Kensington & Chelsea, Camden, Islington, Wandsworth, Lambeth, Southwark, the City of Westminster.
West London	· 6개 자치구 (인구 약 150만명) · Hammersmith & Fulham, Brent, Ealing, Harrow, Hillingdon, Hounslow.
East London	· 10개 자치구 (인구 약 200만명) · The City of London, Hackney, Tower Hamlets, Newham, Barking & Dagenham, Havering, Redbridge, Lewisham, Greenwich, Bexley
North London	· 4개 자치구 (인구 약 110만명) · Barnet, Enfield, Haringey, Waltham Forest
South London	· 6개의 자치구 (인구 약 130만명) · Bromley, Croydon, Merton, Sutton, Kingston, Richmond

Central London 권역은 런던의 중심으로 7개 자치구로 구성되며, 인구 150만명에 이르는 런던을 대표하는 정치·경제·금융·문화·관광의 세계적 중심지이다. 런던플랜은 Central London 권역이 기존에 가지고 있는 자체 역량을 향상시키고, 향후 이 지역의 잠재적 경제 성장과 인구 증가를 수용하면서 낙후된 East London 권역으로 성장을 확장시키는 전략을 제시하고 있다.

Central London 권역에서는 도시환경의 질을 강조하고 있다. 특히, 세계도시 런던을 대표하는 Central London 권역의 지속적인 발전을 위해 CAZ(Central Activity Zone)의 지정을 제안하고 있다. 또한, 국제 비즈니스, 금융, 교통의 중심지로 육성하여 런던과 영국 남동부지역, 그리고 영국 전체의 성장을 도모하는 성장 전략을 제시하고 있다.

Central London 권역계획에서는 ① 해당 권역이 처한 긍정적·부정적 상황과 현안 분석, ② 개발과 성장의 잠재력, 그리고 ③ 이를 바탕으로 한 장래 발전방향 등을 제시하고 있다. 특히, 향후 2016년까지 Central London 권역 내 기회지역(opportunity areas)과 중점 개발지역(areas for intensification)별로 공급(수용) 가능한 신규 일자리와 주택물량을 제시하고 있다.



자료 : GLA, The London Plan, 2004

〈그림 3-14〉 Central London 권역의 경계와 주요 계획 내용

제4절 런던플랜의 실현 및 모니터링체계

4.1 GLA의 역할과 런던플랜의 실현

□ 런던의 질적 향상에 기여한 GLA의 권한 확대

영국 노동당 정부는 ‘A Mayor and Assembly for London’(DETR, 1998)이라는 백서를 통해 런던의 자치구와 런던 정부(GLA) 간의 긴밀한 협조를 강조하고 있다. 2000년 설립된 GLA는 런던의 지속적인 경제 성장, 올림픽 유치, 혼잡통행료 징수를 통한 교통량 감축, 교통시설에 대한 대대적인 투자, 런던플랜 수립, 그리고 시민들의 삶의 질 향상에 기여한 것에 힘입어 긍정적인 평가를 받고 있다(ODPM, 2005; Pilgrim, 2006; GLA, 2006). 이러한 과정을 통해 GLA의 권한은 점차 확대되고 있다¹¹⁾.

□ 런던플랜의 작성과 자치구 계획 간의 조정

2000년 이후 GLA가 도시계획 분야에서 수행한 역할은 다음과 같다. 첫째, 런던 내 32개 자치구와 City of London 등 전 지역을 대상으로 교통, 경제, 환경, 문화, 복지, 치안, 방재, 토지이용계획에 대한 전체적인 틀과 전략을 제시하였다. 둘째, 런던의 자치구 내에서 시행되는 중요한 도시계획 허가에 대해 자문하는 역할을 한다. 셋째, ‘런던플랜’으로 명명된 런던의 ‘공간개발전략’(Spatial Development Strategy)을 수립하였다. 마지막으로, 런던 내 자치구 계획(LDFs)과 런던플랜의 정합성을 검토하는 역할을 한다.

도시계획적 측면에서 런던플랜은 ‘현안 파악, 문제 해결, 장래 방향 제시’라는 전략적인 목표를 달성하기 위해 런던 내 자치구 계획과의 조율을 강조하고 있다. 이런 측면에서 GLA는 런던플랜이 제시한 전략에 자치구 계획이 부합하는지를 평가하여 적절한 영향력을 행사하고 있다.

11) 2005년 11월 30일 발간된 보고서 ‘The Greater London Authority: Government’s Proposal for Additional Powers and Responsibilities for the Mayor and Assembly’(ODPM, 2005)에서는 런던시장의 ‘권한’과 ‘의무’를 대폭 강화하는 내용이 발표되었다. 이 보고서는 ① GLA와 자치구 간 기능의 명확한 구분, ② GLA가 런던의 경제, 사회, 환경에 대한 전략적인 방향 제시, ③ 자치구 주도하에 자치구 내 주요현안 처리 등을 주요 내용으로 하고 있다(ODPM, 2005:64).

자치구 개발계획 중 런던 전체의 현안과 관련된 개발계획은 런던플랜의 전략적 계획에 부합해야 하며, 런던시장의 동의를 얻어야 한다. 런던시장은 이에 대해 법률이 보장하는 거부권을 행사할 수 있도록 되어 있다.



자료: 'The Greater London Authority: Problems of Strategy Co-ordination' 의 다이어그램을 재구성

〈그림 3-15〉 런던의 도시계획영역에서 GLA의 권한과 영향력

도시계획과 관련된 교통문제에 대해서 GLA는 산하기관인 런던 교통국(Transport for London)을 통해 직접적인 권한과 영향력을 행사하고 있다. 런던의 가장 큰 현안인 적절한 물량의 서민주택(affordable housing) 공급과 관련해서도 GLA의 영향력이 커지고 있다. 또한 주택과 연계된 교통시설의 확보 및 건설과 관련해서도 각 자치구에 영향력을 행사하고 있다.

4.2 자치구 계획과의 연계를 통한 런던플랜의 실현

□ 주요 현안에 대한 법률적 연계 의무

런던플랜과 자치구 계획은 도시계획 관련법을 통해 계획내용의 연계가 의무화되어 있다. 지방정부가 수립하는 자치구 계획은 런던이 제시하는 현안(예: 서민주택, 교통, 도시재생, 환경 등)에 대해 런던플랜이 추구하는 정책방향과 정합성을 가져야 하며(general conformity), 런던시장의 동의를 얻도록 법에서 규정하고 있다. 따라서 자치구 계획과 런던플랜은 런던 전체에 영향을 미치는 도시계획적 이슈에 대해 반드시 연계되어야 하는 법적

인 관계를 가지고 있다.

□ 런던플랜과 자치구 도시계획의 연계

런던 지방정부는 32개 자치구와 City of London으로 구성되어 있다. 따라서 런던정부(GLA)가 추구하는 도시계획적 목표는 자치구 도시계획의 성과와 밀접하게 연관된다. 영국의 도시계획체계는 중앙정부의 도시계획정책방침(Planning Policy Statement), 지역공간전략(Regional Spatial Strategy), 자치구 계획(Local Development Frameworks) 등을 통해 상위계획이 지향하는 목표와 전략을 하위계획이 반영하도록 되어 있다. 이러한 계획체계를 통해 런던플랜과 자치구 계획은 상호 연계된다.

□ 권역계획을 통한 연계

런던의 현재와 미래 현안들은 자치구 내 지리적 경계에 국한되지 않기 때문에(예: 교통, 보건, 교육 등), 여러 자치구들 간의 협력이 필수적이다. 이러한 이유로 런던에서는 전 지역을 5개 권역(sub-regions)으로 구분하여 권역계획(Sub-Regional Development Framework)을 수립하고 있다. 각 권역계획은 권역의 현안을 해결함에 있어 자치구들 간의 연계와 협력, 그리고 파트너십을 강조하고 있다. 런던플랜을 보조하는 권역계획은 런던정부(GLA)가 추구하는 현안을 자치구 계획에 반영하고 상호 연계시키기 위한 계획 수단이라고 할 수 있다.

□ 런던정부와 자치구 간 파트너십을 통한 연계

중앙정부 차원의 도시계획정책방침, 지역차원의 공간전략, 그리고 자치구 계획은 그 실현수단으로 이해당사자와의 파트너십을 강조하고 있다. 런던플랜이 설정한 목표 달성을 위해서도 런던정부와 자치구 간 파트너십을 통한 연계는 필수적이다. 영국 도시계획의 특징이라고 할 수 있는 자유재량적(discretionary) 도시계획 의사결정과정은 급변하는 21세기 도시환경에서 런던정부와 자치구와의 파트너십을 바탕으로, 유동적이고 창의적인 런던플랜의 실행을 가능하게 하고 있다.

4.3 런던플랜의 실현을 위한 모니터링체계

□ 런던플랜의 실현을 위한 모니터링

런던플랜이 종전 계획과 다른 점은 계획을 수립하는 것에 그치는 것이 아니라, 지속적인 모니터링과 평가를 통해 실현가능성을 높이고 있다는 점이다. 런던플랜은 계획목표의 달성 정도와 추진현황을 점검하기 위해 25개의 부문별 성과지표를 설정하고, 이를 모니터링하고 있다. 특히, 매년 2월 모니터링한 결과를 연차별 모니터링보고서(annual monitoring report)를 통해 공개하고 있다.

런던플랜에 대한 모니터링은 세 가지 종류의 지표를 통해 이루어지는데, 인구·가구·주택 등 런던의 변화를 모니터링하는 지표(contextual indicator), 정책의 진행실적에 대한 지표(progress indicator), 그리고 핵심적인 국가지표(Core National Indicator) 등이 그것이다. 특히, 런던플랜에 대한 최초의 연차별 모니터링보고서 작성을 지원하기 위해 2004년 초 ‘연차별 보고서 모니터링그룹’(annual report monitoring group)이 구성되었다.¹²⁾

런던플랜에 대한 모니터링은 26개 부문별 핵심성과지표(key performance indicator)가 얼마나 달성되었는지를 측정하는 방식으로 이루어진다. 그 측정결과는 ① 런던플랜과 관계된 여러 이해당사자와의 논의를 유도하고, ② 다음 연도에 전략적 목표의 우선순위를 정하며, ③ 런던플랜을 실행함에 있어 방법적인 변화를 시도할 수 있는 근거가 된다.

□ 런던플랜 성과지표의 구성과 내용

런던플랜은 ① 오픈스페이스를 잠식하지 않고 런던의 성장 수용, ② 런던을 사람들이 살기 좋은 건강하고 좋은 도시로 만들기, ③ 런던을 더욱더 번성하는 도시로 만들기, ④ 사회융합을 장려하고 빈곤과 차별의 퇴치, ⑤ 런던의 접근성 향상, ⑥ 런던을 더욱 매력적이고, 디자인이 잘된 녹색도시로 만들기 등 6가지 계획목표를 제시하고 있다.

런던플랜에 대한 모니터링은 6가지 목표에 대한 25개의 성과지표를 설정하여, 이를 얼마나 달성했는지를 모니터링하는 방식으로 이루어진다.

12) 연차별 보고서 모니터링그룹은 GOL(Government Office for London), LDA(London Development Agency), TfL(Transport for London), ALG(Association of London Government)의 대표자, 그리고 민간 및 자원봉사단체, 커뮤니티, 교육 및 소수인종의 대표자들로 구성된다.

〈표 3-4〉 런던플랜이 제시한 성과지표와 지표의 구체적 내용

런던플랜 목표	지표 번호	목표 달성을 위한 지표	지표의 내용	참고정책
오픈스페이스를 훼손하지 않고 런던 내의 성장 수용	1	이전에 개발된 토지에 개발 비율을 높이기	새로운 주택개발의 96%는 최소한 이전에 개발된 토지에 조성	정책 2A,1
	2	주거지 개발의 밀도 높이기	95% 이상의 주택개발은 주택밀도위치와 SRQ 매트릭스에 부합	정책 4B,1 정책 3A,3
	3	오픈스페이스의 보호	새로운 개발로 인해 자치구 개발계획문서(Development Plan Document)에 보호 지정된 전체 오픈스페이스가 줄어서는 안 됨	정책 3D,8-11
살기 좋고 건강한 도시로 만들기	4	새로운 주택공급 증대	최소한 매년 30,500호의 새로운 주택 조성(연차별 모니터링보고서는 자치구별 목표를 모니터링)	정책 3A,1, 3A,2
	5	서민주택 공급 증대	2004~2006년 사이 매년 새로운 주택의 50%를 서민주택으로 공급(연차별 모니터링보고서는 자치구의 비율을 모니터링)	정책 3A,8- 정책 3A,11
	5a	건강불평등 줄이기	2026년까지 도시재생지역(Area for Regeneration)과 런던 평균사이의 차이를 최소한 10% 줄이기	정책 3A,23
	5b		2015년까지 도시재생지역과 런던 전체 지역의 평균 사이 인구 10만명당 관상동맥심장질환(coronary heart disease)의 나이평균사망률을 최소한 10% 차이까지 줄이기	정책 3A,23
더욱더 번성하는 도시로 만들기	6	런던에서 일하는 주민의 비율을 높임을 통해 지속가능성과 사회융화 증대	런던플랜의 목표 기간 동안 런던에서 직장을 가지고 런던에 거주하는 주민의 전체비율을 향상	정책 3B,11
	7	고용시장에서 소외되어 어려움을 겪는 사람들에게 고용기회 증대	지난 3년 평균보다 최소한 3배 업무공간 도시계획허가	정책 3B,2
	8	동부런던 우선지역과 권역별 할당된 목표에 따라 경제와 인구 증가 유도	런던플랜에 제시된 지표 수치에 근거하여 각 권역내의 기회지역과 중점개발지역에 개발실행	정책 2A,5 정책 2A,6
사회융화를 장려하고 빈곤과 차별의 퇴치	9	고용시장에서 소외로 어려움을 겪는 사람들에게 증대된 고용기회 제공	흑인과 소수인종 그룹의 연령별실업 비율을 2026년까지 백인보다 높지 않도록 하기. 2011년까지는 실업비율을 50%까지 줄이기	정책 3B,11
	10	고용시장에서 소외로 어려움을 겪는 사람들에게 증대된 고용기회 제공	소득보조금을 받는 혼자 사는 부모의 비율을 2016년까지 영국평균보다 높지 않도록 하고, 2011년까지는 그 비율을 50%까지 줄이기	정책 3B,11
	11a	사회기반시설과 관련 서비스 준비를 향상	특히, 도시재생지역(Area of Regeneration)에 5세 이하 어린이보육시설 설치 증진	정책 3A,27
	11b		지역교육당국과 연계된 도시재생지역(Area of Regeneration) 지역의 학생들이 5과목의 GCSE 획득과 A*~C 등급을 받는 비율을 향상	

〈표 계속〉 런던플랜이 제시한 성과지표와 지표의 구체적 내용

런던플랜 목표	지표 번호	목표 달성을 위한 지표	지표의 내용	참고정책
런던의 접근성 향상	12	개인의 자동차 의존도를 줄이고 특정타입의 교통수단과 통근의 분산을 통한 지속가능성 달성	1인당 공공교통을 사용하는 수가 개인 자동차 수를 사용하는 사람보다 더욱더 증가하도록 조치	정책 2A,1 정책 3C,1-3
	13	-	2001~2011년 사이 혼잡통행료존 교통의 15% 줄이기, 런던도심(inner london)지역에 0% 교통증가, 런던도심 이외(outer london)의 지역에는 5%의 교통량 줄이기	정책 3C,17
	14	-	2001~2011년 사이 블루리본네트워크(Blue Ribbon Network)를 통한 승객과 화물 수송량을 5% 높이기	정책 4C,6-8
	15	공공교통 수용능력 증대	2001~2021년 사이 공공교통 수용능력을 50% 향상. 런던플랜내 표 6A,2의 목표 달성을 위한 중간단계에서 향상	런던플랜 3C장
	16	-	기회지역과 중점개발지역의 개발을 보조하기 위해 교통수용능력의 적합성에 대한 주기적인 평가	런던플랜 3C장, 5장
	17	높은 PTAL 가치를 가진 17곳에 일자리 창출 증대	PTAL 존 5-6에 최소한 B1 개발의 50% 유지, 그리고 존 0-2 지역에 B2와 B8 개발을 최소한 90% 유지	정책 3C,2
런던을 더욱더 매력적이고, 디자인이 잘된 녹색도시로 만들기	18	생물학적으로 다양한 서식지 보호	런던플랜 기간 동안 자연보존중요지역(Sites of Importance for Nature Conservation)으로 지정된 전체 지역의 손실이 없도록 하기	정책 3D,14
	19	지자체의 쓰레기와 퇴비의 재활용 증가	2010년까지 최소한 35%, 2015년까지 최소한 45%	정책 4A,21-22
	20	-	각 자치구에 할당된 쓰레기 톤 수를 달성하기 위해 지자체의 개발계획문서(DPD)에 추가적인 쓰레기 관리 지역 할당	정책 4a,23-27
	21	광역차원에서 쓰레기 처리의 지속성 향상	2010년까지 런던 쓰레기의 75%는 적절하게 처리, 2015년까지는 80%, 2020년까지는 85%는 적절하게 처리	정책 4A,21
	22	이산화탄소 배출 감소	이산화탄소 배출을 2010년까지 1990년 수준보다 낮은 15%로 줄이기, 2015년까지는 20%, 2020년까지는 25%, 2025년까지는 30%로 줄이기	정책 4A,2
	23	재활용 자원으로부터 발생하는 에너지 증대	최소한 6개의 풍력발전기를 포함한 재활용 자원으로부터 945GWh(Gigawatt hours)의 에너지 생산(런던 시장의 에너지 전략 참고)	정책 4A,7
	24	홍수관리에 대한 지속가능한 접근	언급된 도시계획허가에 홍수 피해를 예방하는 기능적 공지의 전체 손실량이 없도록 하기	정책 4A,12-13
	25	런던의 문화유산과 공공영역의 개선과 보호	런던 내에 보존을 위해 등록건물의 전체수의 비율측면에서 위험에 처한 등록건물의 비율을 줄이기	정책 4B,11-13

자료 : GLA, The London Plan, 2004

□ 연차별 모니터링보고서(AMR) 발간

런던플랜은 Greater London Authority Act(1999)에 근거하여 매년 계획목표의 달성여부와 진행상황을 모니터링하도록 되어 있다. 모니터링 결과는 매년 2월 연차별 모니터링 보고서(Annual Monitoring Report:AMR)를 통해 공개되며, 이러한 환류(feed-back)과정을

통해 런던플랜이 제시한 계획 및 정책목표가 얼마나 달성되고, 어떻게 진행되고 있는지를 평가하게 된다. GLA는 2004년 런던플랜을 최초로 수립한 이후, 2005년부터 매년 연차별 모니터링보고서를 발간하고 있다.

런던플랜에 대한 모니터링은 런던플랜에서 제시된 성과지표이외에 중앙정부 차원에서 핵심 지표(Government's Core National Indicators), 런던플랜의 계획목표를 달성하는데 영향을 줄 수 있는 다양한 맥락의 지표들(contextual indicators)을 함께 활용하고 있다. 또한, 런던플랜의 계획목표에 대한 진행상황을 모니터링하는 ‘진행과정 지표’(process indicators), 그리고 런던의 전체적인 변화와 관련된 다양한 지표들을 활용하여 모니터링하고 있다.

〈표 3-5〉 런던플랜에 제시된 지표 외에 연차별 모니터링보고서에서 고려하는 지표

문맥적 지표 (Contextual Indicators)	· 인구변화 - 자치구별, 나이, 인종, 성 · 세대변화 · 주택형태별 평균주택 가격 · 런던과 주변지역의 이주 경향, 통근 경향 · 새로운 오픈스페이스 · 건강증거, 수명, 유아사망률, 병 (특히 재생지역) · 나이, 성, 장애, 인종 실업률 · 최소 임금 상태에 있는 노동자	· 분야별 경제 성과와 지역 학업성취도 · 물과 공기 질, 에너지 원천, 이산화탄소 배출 · 관광객 수와 소비 수준 · 타운센터 건물의 수요와 공급 · 타운센터의 고용수준 · 주요 시장지역에 이용 가능한 사무실 바닥면적과 가격 · 가구, 상업, 산업쓰레기, 수입·수출하는 쓰레기, 처리와 재활용의 배분 · 런던 내 전체 고용 수준과 GVA 성장 측정
진행과정지표 (Process Indicators)	· 런던플랜과 정합성(general conformity)을 가지면서 진행된 런던 내 개발계획 수, 지속가능성 평가(Sustainable Appraisal) 수, 최근의 수용력 연구(capacity studies) 수 · 런던 내 지방정부가 오픈스페이스 전략(open space strategy)을 작성한 수	· 권역실행계획 작성, 부속도시계획지침서(Supplementary Planning Guidance), 모범실행 사례, 기회지역과 중점개발지역의 도시계획 골격 · 100개의 공공공간(100 Public Spaces) 개선 프로그램과 진행상황
지표와 관련하여 고려할 현안	· 런던 상황의 변화 · 런던플랜에서 제시한 주요 지표의 성과 · 다양한 문맥지표(contextual indicators)의 성과 · 정부의 핵심국가지표 · 지속가능성평가 목표 평가지표의 성과 · 권역 실행계획의 진행상황 · 부속 도시계획지침서와 시장전략의 진행상황	· 교통수요 측면에서의 교통수용력, 교통프로젝트 · 핵심 개발의 진행상황 · 도시계획 허가 보류, 공공심사와 같은 시장의 도시계획활동 · 자치구계획과 런던플랜의 일치성 진행상황 · 연간 런던도시계획에 대한 보고서 · 광역지역 간의 협력에 대한 갱신 · 향후 우선순위 설정 및 런던플랜에서 갱신이 필요한 정책 영역 검토

자료 : GLA, London Plan Annual Monitoring Report, 2009

제5절 소결

런던플랜은 2000년 직접 선거를 통해 선출된 런던시장에 의해 수립되었다. 4년간의 연구와 컨설팅을 거쳐 2004년 출간된 런던플랜은 런던의 인구증가와 경제성장, 환경문제, 라이프스타일 등의 변화와 도전에 직면하여 런던이 추구하는 계획목표와 이를 달성하기 위한 공간개발전략을 담고 있다. 이후 런던플랜은 2006년과 2008년 두 차례에 걸쳐 수정되었으며, 2008년 당선된 보수당 시장에 의해 개정 작업이 진행 중이다.

지금까지 살펴본 런던플랜의 수립배경과 절차, 계획체계와 위상, 주요 계획내용과 모니터링체계 등을 토대로 시사점을 정리하면 다음과 같다.

□ 런던을 세계 도시로 육성하기 위한 전략적 성격의 계획

런던의 경제적 번영, 일자리 창출과 주택공급, 친환경적인 도시, 살만한 도시를 위한 물리적·사회적 인프라 건설, 다양한 계층간 사회적 융합은 세계도시 런던이 지향하는 키워드이다. 런던플랜은 지속가능한 런던의 미래를 만들기 위한 전략들을 일관되게 서술하고 있다.

특히, 증가하는 인구와 경제성장의 동력, 일자리, 주택공급, 낙후된 지역의 개발을 위해 ‘기회지역’(opportunity area), ‘집중개발지역’(area for intensification), ‘도시재생지역’(urban regeneration)을 설정하여 개발하는 등 저이용되고 있는 기성시가 내 토지자원을 활용하는 정책을 전개하고 있다. 또한, 도심지역을 중앙활동지역(Central Activity Zone)으로 지정하여 문화와 관광, 금융의 중심지로 지속가능하게 성장하도록 육성·유지하는 정책을 펴고 있다.

런던플랜에서 가장 주목해야 할 점은 계획목표와 정책들이 어떻게 진행되는지를 모니터링하기 위해 매년 모니터링보고서(Annual Monitoring Report)를 작성한다는 점이다. 도시계획이 계획에서 끝나는 것이 아니라, 계획이 실현되는 ‘과정의 관리와 평가’를 통해 ‘문제점을 개선하고 반영’하는 것에 중점을 두고 있다.

□ 권역계획 및 자치구계획을 통한 유기적 계획체계 구축

런던플랜은 권역을 통한 목표 달성을 중요한 전략으로 제시하고 있다. 이를 위해 런던시장은 2004년 런던플랜을 발간한 직후, 5개 권역별 계획을 별도로 수립하였다. 즉, 개별 자치구 차원을 넘어서는 교통, 환경, 주택, 교육, 보건문제를 여러 자치구가 협조하여 해결하도록 하고 있다.

런던플랜은 또한 런던 내 자치구와 런던 외 수도권과의 연계를 강조하고 있다. 이는 런던플랜이 자치구 계획과의 정합성(conformity) 및 자치구 내의 개발권 허가(planning permission)를 법률적으로 규제할 수 있는 승인 권한을 가지고 있으며, 5개 권역별 계획을 통해 런던과 런던 외곽의 연계를 중시하는 4개 공간개발축을 설정하고 있다는 점에 잘 나타나고 있다.

□ 다양한 파트너십을 통한 참여의 확대

런던플랜의 가장 큰 특징 중 하나는 실행과정에서 ‘참여’의 가치를 중요시한다는 점이다. 이는 런던플랜만이 아니라, 2004년 이후 새롭게 도입된 영국의 도시계획시스템의 핵심 내용이기도 하다. 런던플랜은 이러한 기조를 파트너십이라는 용어로 요약하고 있다.

복잡한 도시계획정책의 실행과정에서 참여는 많은 시간과 재원을 필요로 하지만, 참여를 통해 또 다른 차원에서 민주주의를 실현하고, 여러 이해당사자들이 함께 투명한 공공성을 만들어간다는 측면에서 매우 중요하게 다루어지고 있다.

□ 지속가능한 개발과 공간계획을 반영

4년간의 준비기간을 통해 2004년 작성된 런던플랜은 같은 해 실행된 도시계획체계의 개혁과 같은 맥락에 있다. 도시계획체계의 개혁은 기존 계획체계가 규제와 통제 위주로 이루어져 사전예방적이지 못하고, 기존 토지이용계획에 따른 토지자원의 비효율적 활용, 토지이용계획에서 사회·복지·문화·교육·건강·경제 등을 함께 고려하는 공간계획(spatial plan)적 접근의 필요성, 지속가능한 개발 개념의 적용, 도시계획과정에서 이해당사자의 참여 확대 등에 의해 비롯되었다. 런던플랜은 도시계획체계 개혁의 핵심요소인 지속가능(sustainability)한 개발과 공간계획(spatial plan)에 중점을 두고 있다.

□ 사전연구에 바탕을 둔 정책수립과 모니터링 실시

다양한 이해당사자 및 전문가들의 참여 속에서 런던플랜이 출간되기까지 4년간에 걸친 ‘연구’와 ‘컨설팅’, 그리고 ‘재검토’의 준비과정은 주목할 만하다. 연구와 컨설팅, 그리고 오랜 과정은 여러 이해당사자들의 참여를 유도하는 기회를 마련하였다. 도시계획을 비롯한 여러 분야에서 목표를 제시하되, 실질적인 증거를 바탕으로 한 계획을 수립하는 계기가 되었다.

런던플랜이 제시한 여러 정책은 이상적 목표가 아니라 증거 중심적인(evidence-based policies) 정책이라는 점이 주목할 만하다. 런던의 현실을 바탕으로 도시계획 현안을 다룰 수 있는 여건을 마련했다고 할 수 있다. 런던플랜의 부록에는 정책수립의 배경이 되는 데이터, 필요에 따라 작성된 부속계획문서(Supplementary Planning Guidance), 시장의 전략문서(Mayor's Strategy), 모범실행지침서(Best Practice Guidance) 등을 제시하고 있다.

영국 도시계획시스템 개혁의 가장 큰 특징은 기존의 조사→분석→계획과정으로 끝나지 않는다는 점이다. 이 연장선상에서 자치구와 권역의 현안에 대한 실질적인 데이터를 바탕으로 증거 중심의 계획→실천방안 제시→모니터링→관리 및 검토에 중점을 둔 도시계획시스템으로 변화하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 런던플랜에는 계획목표와 함께, 그 목표가 제대로 실행되고 있는지를 지속적으로 모니터링하여 이를 실현하겠다는 의지가 담겨져 있다. 현실에 바탕을 둔 계획 목표의 설정과 이를 모니터링·관리·검토하는 시스템의 구축은 우리에게 시사하는 바가 크다.

■ 기존 런던플랜(2004)을 대체하는 새로운 런던플랜 수립

2008년 5월 새롭게 당선된 보수당의 런던시장(Boris Johnson)은 런던에 대한 새로운 비전과 전략을 제시하기 위해 기존 런던플랜을 대체하는 새로운 계획을 수립하기로 결정했다. 이를 위해 2009년 4월 ‘더 나은 런던을 위한 계획’(Planning for a better London: proposal for the Mayor’s London Plan)을 발표하여 개정방향을 제시하였다. 런던플랜 개정안은 2010년 현재 공공컨설팅(Examination in Public)이 진행 중이며, 2011년에 확정될 예정이다.

전면 개정되는 런던플랜(초안)은 2031년을 목표연도로 하며, ‘모든 사람과 기업에게 기회를 제공하고, 높은 삶의 질과 환경수준의 달성을 통해 세계를 리더하는 글로벌 도시’를 런던의 비전으로 제시하고 있다. 이를 달성하기 위해 아래의 6가지 목표를 제시하고 있으며, 8개 장으로 구성된 보고서를 작성하고 있다.

- ① 경제와 인구 성장의 도전에 대응하는 도시
- ② 국제적으로 경쟁력 있는 성공적인 도시
- ③ 다양하고 안전하며 접근가능한 커뮤니티를 가진 도시
- ④ 수준높은 건축환경을 느낄 수 있는 도시
- ⑤ 환경 개선에서 세계적인 리더가 되는 도시
- ⑥ 일자리, 기회, 교통시설에 대한 접근이 쉽고, 안전하며 편리한 도시

전 체 구 성	세 부 내 용		
1장 문맥과 전략 (Context and Strategy)	증가하는 인구 변화하는 인구 가구들 성장하면서 변화하는 경제	가난과 소외의 문제 기후변화 성장을 지원하는 기반시설 확보 2012년 올림픽	삶의 질에 대한 새로운 초점 변화하는 도시계획시스템 결론: 성장을 위한 계획 전략: 시장의 비전과 목표
2장 런던의 장소 (London’s Places)	공간전략 런던을 넘어서 2012년 올림픽 특수 가시화 권역 런던의 외곽	런던의 도심 중앙활동지역 기회지역과 중점개발지역 도시재생 지역 타운센터	전략적 런던외곽 개발 전략적 산업입지 전략적 오픈스페이스 네트워크 핵심다이아그램
3장 런던의 사람들 (London’s People)	평등한 생활의 기회 보장 건강 불평등 주택 런던의 주택 수요	주택 공급 서민주택 런던의 주택 재고 사회기반시설	아동보육시설 초등 및 중등학교 고등 및 평생교육 스포츠시설
4장 런던의 경제 (London’s Economy)	경제적 문맥 경제분야와 사무공간	새롭게 출현하는 경제분야	모든 사람을 위한 기회 향상
5장 런던의 기후변화에 대한 대응 (London’s Response to Climate Change)	기후변화의 경감 기후변화의 순응	쓰레기	골재, 오염된 토지와 위험 물질
6장 런던의 교통 (London’s Transport)	교통과 토지개발의 연계 런던의 연결	보다 나은 거리 자동차 주차기준	자전거 주차기준 교통계획 지표목록
7장 런던의 거주 장소와 공간 (London’s Living Places and Spaces)	장소 만들기 역사적 환경과 경관 안전, 치안, 비상사태	공기와 소음 공해 런던의 자연환경 보호	런던의 물길 네트워크(Blue Ribbon Network)
8장 실행, 모니터링과 검토 (Implementation, Monitoring and Review)	런던 전역에서의 협력 계획-모니터링-관리	도시계획 의무와 커뮤니티시설 부담금	모니터링 실행계획 미래에 대한 준비

제4장 베를린의 도시 계획 체계와 기본 계획 운영 방식

제1절 베를린 도시현황 및 행정시스템

제2절 독일과 베를린의 공간계획체계

제3절 도시기본계획(FNP) 구성체계와 주요내용

제4절 도시기본계획(FNP)의 수립주체와 과정

제5절 소결

제 4 장

베를린의 도시계획체계와 기본계획 운영방식

제1절 베를린 도시현황 및 행정시스템

1.1 도시현황

□ 개요

베를린은 통일 독일의 수도로 면적이 892km²이며, 인구는 334만명(2007년 6월 30일 현재)에 이르는 유럽의 대표적인 대도시 중 하나이다.

〈표 4-1〉 베를린과 유럽 대도시의 도시계획구역 면적 비교

[단위 : km²]

구분	베를린(Berlin)	함부르크(Hamburg)	런던(London)	파리(Paris)
광역 대도시권	7,335	4,578	26,976	12,072
도시계획구역	892	754	1,580	762
도심부	101	34	302	105

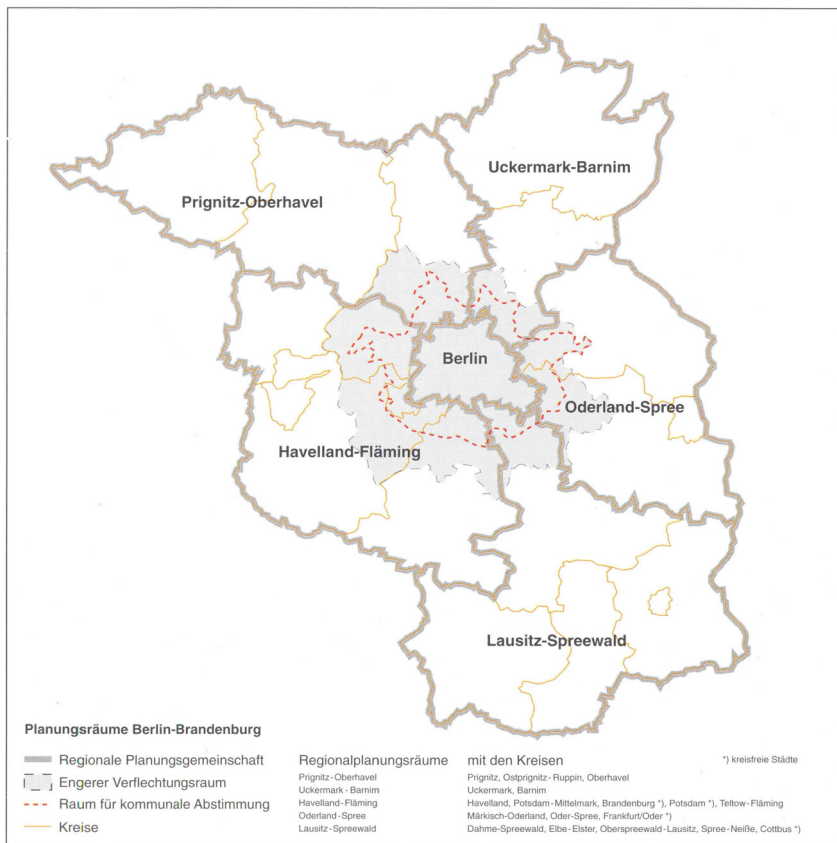
베를린은 19세기 중반 이후 산업혁명과 도시화과정을 거쳐 20세기 초 유럽 최고의 산업도시로 성장하였다. 독일은 세계대전이 끝난 1950년대에 도시재건과 경제성장을 위해 도시개발의 필요성이 높아짐에 따라 현재와 같은 공간계획의 제도들을 마련하였다.

한편, 1990년 통일 이후 베를린은 수도 기능이 옮겨옴에 따라 공간적으로 큰 변화를 겪고 있다. 분단으로 인해 교외화과정이 제한되었던 서 베를린은 통일 이후 광역도시권을 형성하면서 본격적인 도시확산을 경험하고 있다. 특히, 수도 기능이 이전해오면서 각종 산업 및 업무공간, 주택수요가 급증할 것에 대비하여 대규모 업무 및 상업지역, 주택개발계

획이 수립되었다.

당시 예측에 따르면, 베를린 인구는 2010년까지 370만명으로 약 30만명이 증가할 것으로 예상되었다. 이에 따라 대규모 택지공급계획이 수립되었고, 업무공간 11km², 판매시설 1.4km², 준공업지역 10km² 등의 추가적인 공간수요가 발생할 것으로 예측되었다. 그러나 2005년 베를린의 인구는 339만명이 되어 오히려 감소하였다. 이는 베를린으로 수도가 이전된 후 당초 예상했던 것만큼 인구가 유입되지 않았고, 교외화로 인해 외곽지역으로 인구가 이동했기 때문이다. 급격한 인구 증가에 대비하여 추진되던 주택 및 시가지개발사업으로 인해 주거 및 업무공간의 과다공급 현상이 나타나고 있다.

통일 이후 베를린은 공가율의 증가, 사회·공간적 분화현상, 예산 부족 등의 문제를 겪고 있다. 특히, 통일된 이후 사회경제적 여건이 상당히 변화함에 따라 1994년 수립된 도시기본계획(FNP)의 예측 인구와 공간 수요량을 재조정할 필요성이 제기되고 있다.



〈그림 4-1〉 베를린 광역대도시권의 권역 구분

□ 베를린의 토지이용현황

베를린의 행정구역 면적은 892km²에 이른다. 이 중 주거지역, 복합지역, 공업지역, 특별지역 등 시가화지역의 면적이 전체의 55%에 해당하는 489km²이며, 공원 및 녹지지역의 면적은 전체의 45%에 해당하는 403km²에 달한다.

〈표 4-2〉 베를린 시가화지역의 용도지역 지정현황

용도지역	용도세분	면적(km ²)	비율(%)
주거지역(W)	주거지역(Wohngebiet)	260,6	53,3
복합지역(M)	상업 및 판매가 우세한 복합지역(M1)	18,6	3,8
	준공업기능이 우세한 복합지역(M2)	10,3	2,1
	중심지역(Kerngebiet)	5,9	1,2
공업지역(G)	산업 및 준공업지역 (Industrie/Gewerbegebiet)	59,7	12,2
특별지역(S)	공공시설(Gemeinbedarf)	78,7	16,1
	교통관련시설(Verkehrsfläche)	40,6	8,3
	상하수도 및 폐기시설	11,7	2,4
	기타	2,9	0,6
계		489,0	100,0

〈표 4-3〉 공원 및 녹지지역의 세부 토지이용 현황

용도지역	면적(km ²)	비율(%)
자연녹지(Wald)	179,6	44,6
농경지(Landwirtschaft)	42,4	10,5
공원(Park, Gruenfläche, Stadtplatz)	51,9	12,9
묘지공원(Friedhof)	11,9	3,0
주말농장(Kleingarten)	44,4	11,0
수변공원(Ruderfläche)	45,4	11,3
스포츠시설 및 캠핑장	17,6	4,4
수목원(Baumschule, Gartenbau)	9,5	2,4
계	403,0	100,0

주 : 〈표 4-2〉와 〈표 4-3〉의 자료는 베를린시 도시발전국(SenStadt Berlin)에서 발행한 토지이용계획보고서(SenStatd 2009), 토지이용계획의 주요쟁점(SenStatd 2004), 토지이용 모니터링 보고서(SenStatd 2000) 등을 취합하여 산출한 것이기 때문에, 공식적인 면적과 일부 차이가 있을 수 있음.

1.2 행정시스템

베를린의 행정시스템은 시장(Regierender Bürgermeister)을 중심으로 한한 시 정부(Senat), 시 행정기관(Verwaltung), 그리고 주민대표기관인 주 의회(Abgeordnetenhaus)¹⁾로 구성된다.

□ 시 정부(Senat)²⁾

독일의 각 주는 기본법상 고유한 주권을 가지고 있는 하나의 국가로서, 주정부의 구성과 운영을 독립적으로 결정할 수 있는 권한을 가지고 있다. 독일의 주정부(Landesregierung)는 주지사와 각 부처장관으로 구성되는데, 베를린은 특별시의 성격을 가진 도시국가(Stadtstaat)로서, 시장(Bürgermeister)과 각 부처장관(Senator)으로 구성된다.

베를린 시장과 각 부처장관(Senator)은 시의회에서 선출된다. 일반적으로 독일의 주정부에서는 주지사가 각 부처장관을 직접 임명하지만, 베를린, 브레멘, 함부르크 등 도시국가(Stadtstaat)의 경우에는 시장이 부처장관을 직접 임명할 수 없도록 되어 있다. 즉, 특별시의 위상은 주정부에 해당하지만, 특별시장의 실질적인 권한은 주지사에게 비해 약한 편이다.



〈그림 4-2〉 베를린 시정부 행정조직도

1) 주의회의 명칭은 주에 따라 다른데, 베를린주는 Abgeordnetenhaus, 브레멘과 함부르크는 Bürgerschaft, 기타 13개주는 Landtag로 불림. 베를린주는 도시국가로서, 주의회는 특별시의 시의회와 유사한 의미를 가지고 있음.

2) 독일 대부분의 주(州)에서는 주정부(Landesregierung)라고 표기하지만, 베를린의 경우에는 주(州)의 위상을 가진 시(市)이기 때문에, 시 정부의 명칭을 세나트(Senat)라고 표기함.

□ 시 행정기관(Verwaltung in Berlin)

베를린시의 행정기관은 시 전체를 관할하는 행정기관과 자치구(Bezirk)를 관할하는 자치구 행정기관 등 2단계로 구성되어 있다. 시 행정기관은 직접 행정기관(Unmittelbare Berliner Landesverwaltung)과 간접 행정기관(Mittelbare Berliner Landesverwaltung)으로 구분되는데, 각각의 특성은 다음과 같다.

- 직접 행정기관은 베를린시에 속하는 각 부처 및 산하기관을 포함하는 시 소속의 행정기관을 말한다.
- 간접 행정기관에는 공법에 의하여 운영되는 은행, 방송국, 대학, 법인체 등이 포함되며, 이들 기관은 베를린시의 관리감독을 받도록 되어 있다.

□ 베를린 주의회(Abgeordnetenhaus von Berlin)

베를린 주의회는 베를린의 주민대표 기관이며, 법에서 최소 130명 이상으로 구성하도록 되어 있다. 현재 베를린 주의회의 의원수는 총 149명이며, 사민당(SPD) 53명, 기민당(CDU) 37명, 좌파(Die Linke) 23명, 녹색당(Buendnis90/Gruene) 23명, 자민당(FDP) 13명으로 구성되어 있다.

베를린 주의회 의장은 의회에서 다수당이 제안하고, 과반수의 동의를 얻어 선출된다. 한편, 독일의 일부 주(州)에서는 자치단체장이 의회의장을 겸임하는 경우도 있다³⁾. 주의회의 주요업무는 다음과 같다.

- 조례의 제정, 변경, 폐지 등에 관한 입법기능 및 예산에 관한 결정
- 시장과 부처장관(Senator)의 선출
- 시정부의 감독 및 감시 등

3) Baden-Wuerttemberg, Bayern, Nordrhein-Westphalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Tueringen 등

제2절 독일과 베를린의 공간계획체계

2.1 독일의 공간계획 체계

독일의 공간계획에는 주정부가 수립하는 주 발전프로그램(Landesentwicklungs-programm), 광역시(Kreis)가 수립하는 지역계획(Regionalplan), 그리고 기초자치단체인 게마인데(Gemeinde)가 수립하는 건설유도계획(Bauleitplanung) 등이 있다. 건설유도계획은 기본계획 성격의 도시기본계획(FNP)과 상세계획 성격의 지구상세계획(B-Plan)으로 구성된다. 한편, 연방정부는 공간계획지침(ROB)을 통해 행정위계별 공간계획을 수립하는 데 필요한 지침을 제시한다.

〈표 4-4〉 독일의 공간계획체계

행정단위	계획수립주체	공간계획	근거법	스케일
연방 (Bund)	연방교통건설도시발전부 (BMVBS)	공간계획 수립기준 (ORA)	공간계획법 (ROG)	계획의 방향 및 수립기준
주(州) (Land)	주정부 (Landesbehörde)	주발전프로그램 ⁴⁾ (Landesentwicklungs- programm)	주계획법(LPG)	1:500,000 ~ 1:200,000
지역 (Region)	광역시(Landkreis)	지역계획 (Regionalplan)	주계획법(LPG)	1:50,000 ~ 1:25,000
게마인데 (Gemeinde)	시의회(Magisterat), 건설국(Baudezernat)	도시발전계획(STEP) 도시기본계획(FNP) 지구상세계획(B-Plan)	건설법전(BauGB) 건축이용령 (BauNVO)	1:10,000 ~ 1:5,000 1:2,500 ~ 1:1,000

주 : BauGB: Baugesetzbuch, BauNVO: Bundesbaunutzungsverordnung, BMVBS: Bundesministerium für Verkehr und Bau- und Stadtentwicklung, LPG: Landesplanungsgesetz, ORA: Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen, ROG: Raumordnungsgesetz, S-Rahmenplan: Städtebaulicher Rahmenplan, STEP: Stadtentwicklungsplan

● 연방정부 : 공간정책 수립기준(Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen: ORA)

독일 전 지역의 공간계획과 관련된 업무는 연방 교통건설도시발전부(Ministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung)가 담당하고 있다. 연방 교통건설도시발전부는 공간계획을 직접 수립하지는 않지만, 공간계획법(ROG) 제18조 제1항에 따라 연방정부, 주정

4) 주 공간계획프로그램(Landesraumordnungsprogramm)이라고도 함.

부, 자치단체 등 각 행정주체가 수립하는 공간계획의 기본방향을 “공간정책 수립기준(Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen)”을 통해 제시한다. 공간정책 수립기준에는 지역 간 불균형을 해소하고 동유럽의 발전을 모색하는 내용이 강조되어 있다.

- **주정부 : 주 발전프로그램(Landesentwicklungsprogramm)**

주정부는 공간계획법(ROG) 제2조에 따라, 연방정부가 제시한 공간계획 수립기준을 중기적으로 구체화해야 한다. 이에 따라 수립하는 주 발전프로그램은 해당 지역의 계획 체계에 대한 조언과 감독, 계획수립과정에서 인접 주(州)와의 합의 조정, 해당 주정부의 주요 관심사와 요구사항을 연방정부와 유럽연합에 대변하는 역할을 수행한다. 주 발전프로그램은 계획의 기본방향과 목적, 공간계획의 정립과 향후 발전방향 등으로 구성된다.

- **광역자치단체 : 지역계획(Regionalplan)**

지역계획은 주(州)의 특성 및 역사적 발전배경에 따라 주별로 다르게 수립된다. 지역계획의 수립주체는 행정관구(Regierungsbezirk)가 있는 5개 주⁵⁾에서는 행정관구이며, 그렇지 않은 8개 주⁶⁾에서는 광역자치단체(Landkreis)이다. 지역계획은 교통, 환경, 관광·여가 등 부문별 계획과 연계하여 지역의 발전방향을 제시하며, 지방자치단체가 도시계획을 수립할 때 지침을 제시하는 상위계획 역할을 한다.

최근 산업단지와 시가지 개발이 개별 자치단체의 경계를 넘어 지역단위로 전개되고 있고, 특히 지역의 경쟁력 강화를 위해 인접한 자치단체끼리 공동으로 발전계획을 수립해야 하는 수요가 늘어남에 따라 지역계획의 중요성이 부각되고 있다(Beckmann, P. et al., 2004:40).

- **게마인데 : 도시기본계획(FNP)과 지구상세계획(B-Plan)**

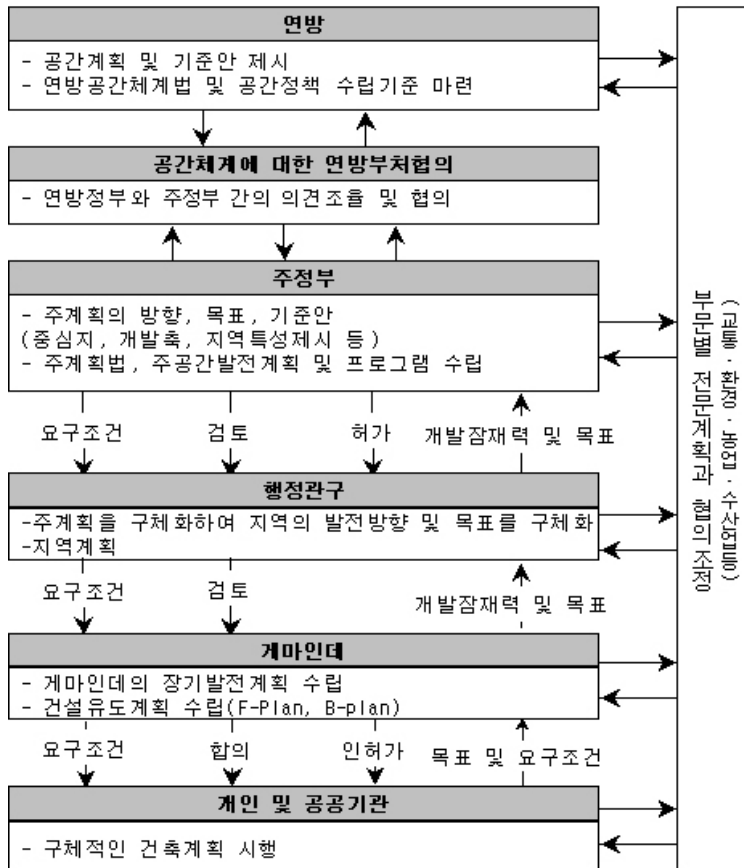
게마인데는 독일의 지방자치단체를 대표하는 행정주체로서, 기본법(Grundgesetz) 제 28장 제2항에 근거하여 계획고권(Planungshoheit)을 보장받고 있다. 게마인데 차원에서 수립하는 공간계획에는 의무적으로 수립해야 하는 건설유도계획(Bauleitplanung), 필요할 경우 게마인데가 자율적으로 수립할 수 있는 도시발전계획(Stadtentwicklungs-plan), 자치구 단위의 생활권 발전계획(Bereichsentwicklungsplan BEP), 그리고 지구마스터플랜

5) Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen

6) Brandenburg, Meklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen

(Städtebaulicher Rahmenplan) 등이 있다.

계마인데가 의무적으로 수립해야 하는 건설유도계획은 계마인데 전 지역을 대상으로 토지이용과 기능을 정하는 도시기본계획(FNP)과 특정지구에 대해 법적 구속력이 있는 건축계획을 수립하는 지구상세계획(B-Plan)으로 구성된다.



자료: Beckmann, P. et. al., 2004, p.39.

〈그림 4-3〉 독일의 공간계획시스템

2.2 베를린의 공간계획체계

□ 공간계획의 개념 및 체계

베를린시가 수립하는 공간계획에는 도시기본계획(FNP), 지구상세계획(B-Plan), 도시발전계획(STEP), 생활권발전계획(BEP), 지구마스터플랜(Städtebaulicher Rahmenplan), 전략적 권역계획(Planwerke) 등이 있다.

이들 공간계획은 법정계획과 비법정계획으로 나누어지는데, 법정계획의 근거법은 건설법전(BauGB)과 베를린의 주법(州法)인 건설법전 시행법(AGBauGB)이다. 법정계획인 도시기본계획(FNP)과 지구상세계획(B-Plan)은 주로 건설법전에 근거를 두고 있으며, 도시발전계획(STEP)과 생활권 발전계획(BEP)은 건설법전 시행법(AGBauGB)에 근거를 두고 있다.

한편, 지구마스터플랜(Städtebaulicher Rahmenplan)과 전략적 권역계획(Planwerke) 등은 베를린 시정부와 자치구가 특정 공간을 대상으로 전략적으로 수립하는 비법정계획이다. 그러나 해당 지역의 건축계획 인허가 및 도시설계에 대한 지침을 제공하기 때문에 하위계획에 대한 영향력이 매우 큰 편이다. 따라서 비법정계획이지만 특별한 경우를 제외하고는 이들 계획 내용을 준수해야 한다.

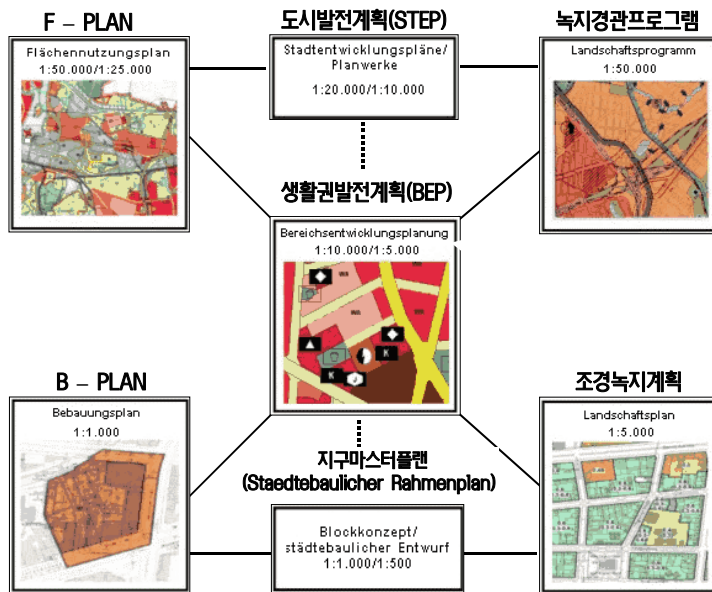
구 분		계 획
법정계획	건설법(BauGB)	토지이용계획(FNP) 지구상세계획(B-Plan)
	건설법시행법(AGBauGB)	도시발전계획(STEP) 생활권발전계획(BEP)
비법정계획		지구마스터플랜 (Städtebaulicher Rahmenplan)
		전략적 권역계획(Planwerke)

〈그림 4-4〉 베를린의 법정 및 비법정계획

베를린의 공간계획 중에서 가장 기본이 되는 계획은 도시기본계획(FNP)이다. 도시기본계획은 도시 전 지역을 대상으로, 도시의 발전방향과 전략, 교통 및 공공시설, 공원녹지 등에 대한 종합적인 검토를 통해 장기적인 활용방향을 제시하는 계획이다. 계획의 성격과 위상으로 보면, 우리나라의 도시기본계획과 유사하다고 할 수 있다. 도시기본계획에 근거하여 자치구 생활권 발전계획(BEP), 지구마스터플랜(Städtebaulicher Rahmenplan), 지구상세계획(B-Plan) 등의 후속계획이 수립된다.

도시기본계획(FNP)과 달리, 특정지구 차원에서 수립되는 공간계획은 지구상세계획(B-Plan)이다. 지구상세계획은 건축계획에 관한 구체적인 사항을 정하는 계획으로, 일반 시민들에게 법적 구속력을 가진다. 지구상세계획(B-Plan)은 블록 혹은 지구단위로 수립되는 구체적인 계획이기 때문에, 도시기본계획(FNP)에서 설정한 기본방향을 제대로 반영하기 어려운 한계가 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해 베를린시는 중간단계 계획으로, 자치구(Bezirk) 차원의 생활권 발전계획(BEP)을 수립하여 운영하고 있다. 또한, 도심 및 부도심 활성화, 수변도시 개발, 대규모 주거단지 조성, 유흥부지의 재개발 등 전략적 개발이 필요한 지역에 대해서는 지구마스터플랜(Städtebaulicher Rahmenplan)을 수립하여 세부적인 개발전략을 제시하고, 공공과 민간의 의견을 조율하고 있다.



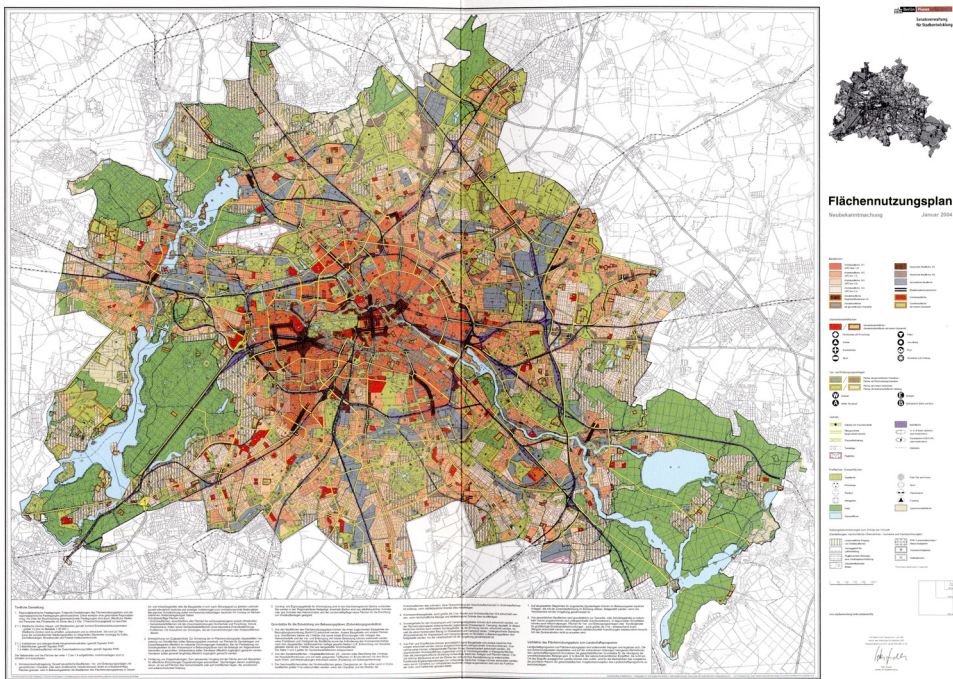
〈그림 4-5〉 베를린의 도시계획체계

□ 베를린의 공간계획 종류

● 도시기본계획(Flächennutzungsplan: FNP)

도시기본계획(FNP)은 건설법전(BauGB) 제1조에 근거하여 베를린시가 의무적으로 수립해야 하는 건설유도계획(vorbereitender Bauleitplan)이다. 이 계획은 베를린시의 장기적인 발전목표에 적합하도록 전체 시가지의 토지용도와 기능을 설정하는 역할을 한다.

도시기본계획(FNP)은 베를린 시정부가 수립하고, 주의회(Abgeordnetenhaus)⁷⁾의 승인을 얻어 결정된다. 이 계획은 민간에게 가해지는 법적 구속력이 없지만 행정적으로는 구속력을 가지며, 베를린시가 수립하는 모든 공간계획의 기준이 된다. 특히, 지구상세계획(B-Plan)과 생활권 발전계획(BEP)을 수립할 때 가장 중요한 행정적 근거가 된다. <그림 4-6>은 2004년 수립된 베를린의 도시기본계획도(FNP)이다.



〈그림 4-6〉 베를린 도시기본계획도(FNP)

7) Parlament와 유사한 개념임

● 지구상세계획(Bebauungsplan: B-Plan)

지구상세계획(B-Plan)은 건설법전(BauGB) 제1조에 근거하여 자치단체가 수립하는 계획이다. 이 계획은 도시기본계획(FNP)을 기준으로 하되, 특정지역에 필요할 경우 수립하는 법적 구속력을 가진 건설유도계획(verbindlicher Bauleitplan)이다. 따라서 특정지역의 필지별 용도와 밀도를 결정하는 등 구체적인 건축계획을 구속한다. 지구상세계획(B-Plan)의 규제내용은 아래와 같이 필수 규제와 선택적 규제로 나뉘어진다.

- 필수규제 내용: 필지별 건축선, 도로, 공공공지 등 경계의 확정, 건축물 용도, 밀도, 층수 등
- 선택규제 내용: 환경보호 및 건축형태 등

지구상세계획(B-Plan)은 자치구 의회(BVV)의 의결과 베를린시 도시계획청의 심의를 거쳐 결정되며, 최종적으로는 자치구청(Bezirksamt)의 법규명령(Rechtsverordnung)⁸⁾을 통해 제정된다. 지구상세계획(B-Plan)은 필지별 건축계획을 표현해야 하기 때문에, 대체로 1:500~1:1,000의 스케일로 도면이 결정된다.

● 도시발전계획(Stadtentwicklungsplanung: STEP)

도시발전계획은 베를린시의 건설법전 시행법(AGBuaGB) 제4조제1항에 근거하여 시정부가 수립하는데, 주택, 산업경제, 공급시설, 기반시설, 교통, 중심지 등 부문별 발전방향과 목표를 제시하는 계획이다.

도시발전계획은 도시의 발전방향을 부문별로 구체화하고, 주요 발전지역과 분야에 대한 우선순위를 결정하는 역할을 한다. 자치구는 지구상세계획 등 공간계획을 수립할 때 도시발전계획의 내용에 부합하게 수립해야 한다(베를린시 건설법전 시행법(AGBuaGB) 제10조).

● 생활권 발전계획(Bereichsentwicklungsplan: BEP)

생활권 발전계획은 베를린시의 건설법전 시행법(AGBuaGB) 제4조제2항에 근거하여 자치구(Bezirk)가 수립하고, 구 의회가 승인하는 법정계획이다. 이 계획은 자치구 전 지역

8) 법규명령(Rechtsverordnung)은 상위 법률의 위임규정이나 직권에 근거하여 입법기관인 의회가 제정한 법령으로 법규의 성격을 지닌다. 반면, 행정규칙(Verwaltungsvorschrift)은 행정기관이 법률에 의하지 않고 자체 권한 내에서 정립하는 일반적·추상적 규율로서, 상위 행정기관이 하위 행정기관에 하달하기 때문에 법적 성격을 갖지 않는다. 예를 들면, 연방 건축이용령(BauNVO), 연방 계획부호령(PlanZVO) 등은 법규명령에 해당하며, 대기관리기술지침(TA Luft: Technische Anleitung Luft) 등은 행정규칙에 해당된다.

을 3~7개의 생활권으로 구분하고, 1:5,000~1:10,000의 범위 내에서 생활권별로 발전계획을 수립하는 것으로, 도시발전계획보다 공간적·내용적으로 더 구체적인 계획이다.

생활권 발전계획은 1975년 제도적 기반이 없이 베를린 도시기본계획을 근거로 도입되었으며, 1977년 베딩(Wedding)과 빌머스도르프(Willmersdorf)에서 계획안이 제시되었다. 베를린시는 1978년 생활권 발전계획에 대한 수립지침을 최초로 작성하면서 제도적 기반을 마련하였다.

이를 바탕으로 1980년 최초로 쇠네베르크 1구역(Schoeneberg1)에 대한 생활권 발전계획이 수립되었다. 생활권 발전계획은 자치구의 발전계획을 수립하는 것뿐만 아니라, 자치구의 장기적인 발전방향을 상위계획에 반영하는 수단으로도 활용되었다. 베를린시는 생활권 발전계획을 전 지역으로 확대·적용하려고 하였으나, 도심부 및 중요한 지역을 중심으로 제한적으로 수립되었다.

생활권 발전계획 수립의 제도적 근거는 1987년 건설법전 시행법(AGBauGB)이 개정되면서 마련되었다. 당시 규정에는 ‘생활권 발전계획은 토지의 용도계획, 도시설계계획, 정비 및 개발사업의 우선순위 등에 관한 내용을 중심으로 수립한다. 생활권 발전계획은 모든 행정청 및 관계부처에 구속력이 있으며, 법적 구속력이 있는 건설유도계획 수립 시 생활권 발전계획을 고려해야 한다’(AGBauGB 제3조제2항)고 되어 있었다.

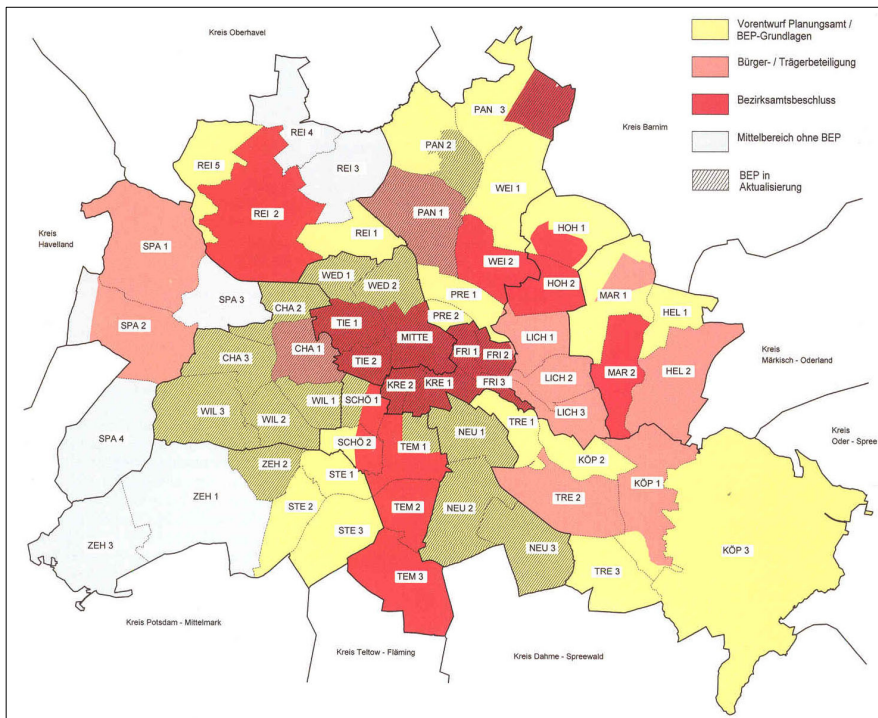
한편, 1990년 통일이 되면서 동베를린의 모든 자치구는 생활권 발전계획을 수립해야 했다. 이를 통해 그동안 서베를린에서 운영되었던 생활권 발전계획을 재검토할 수 있을 뿐만 아니라, 생활권 발전계획의 위상이 새로운 도시기본계획 수립에 영향을 주는 계획으로 높아지게 되었다.

이후 1998년 건설법전(BauGB) 제1조 제5항에 ‘건설유도계획은 자치단체가 수립하고, 결정한 기타 도시계획적 사항을 고려해야 한다’라는 조항이 삽입되었다. 여기서 생활권 발전계획은 ‘기타 도시계획적 사항’에 포함되었다. 이로써 비법정계획이었던 생활권 발전계획의 위상이 법정계획인 건설유도계획으로 상향 조정되었다. 연방 차원의 건설법전 조항에 근거하여 생활권 발전계획을 수립할 수 있는 규정이 생긴 것이다. 이에 따라 생활권 발전계획의 내용은 자치단체 내에서 행정적인 구속력을 갖는다.

2001년 베를린시는 기존의 23개 자치구를 12개 자치구로 통폐합하였으며, 61개 권역으로 구분하여 생활권 발전계획을 수립하고 있다. 즉, 자치구당 적게는 3개, 많게는 7개로 생활권을 구분하여 계획을 수립하고 있다.

생활권 발전계획은 법정계획인 도시기본계획(FNP)과 지구상세계획(B-Plan) 내용을 반영하면서 자치구의 계획목표와 개발사업을 연계·조정하는 역할을 한다. 따라서 생활권 발전계획은 도시 전 지역을 대상으로 수립하는 도시기본계획(FNP), 도시발전계획(STEP), 자연환경프로그램(Landschaftsprogramm)보다 하위계획이며, 지구상세계획(B-Plan), 녹지경관계획(Grünordnungsplan)보다 상위계획에 해당한다. 생활권 발전계획의 주요내용은 다음과 같다.

- 토지의 건축적 이용: 용도지역의 세분화
- 토지의 개발밀도: 용적률 및 건폐율 등
- 사회공공시설
- 녹지 및 공공공간
- 공급처리시설
- 도로 교통시설
- 기타 기반시설의 설치 등



〈그림 4-7〉 베를린의 생활권 구분 현황

한편, 건설법전 시행법(AGBauGB 제4조제2항)의 시행지침에⁹⁾ 규정되어 있는 생활권 발전계획의 수립기준 및 법적 위상은 다음과 같다.

- 생활권 발전계획은 상위계획의 계획목표 및 발전방향을 실현하는 수단임.
- 생활권 발전계획은 환경조경계획(Landschaftsplan), 교통 및 사회복지 등 부문별 계획에서 설정한 계획목표를 고려하여 수립해야 함.
- 생활권 발전계획은 자치구에서 필요한 사회복지시설, 공원녹지시설, 상공업시설, 교통시설, 공공공간, 주택지 등에 대한 수요를 파악하고 적합한 공간입지를 제시해야 함.
- 생활권 발전계획은 행정 구속력을 가지는 계획임.

● 지구마스터플랜(Städtebaulicher Rahmenplan)

지구마스터플랜은 비법정계획이고 행정적인 구속력도 없지만, 해당 지구의 개발방향과 전략을 주민, 관계기관, 행정처, 개발자 등에게 제시하고, 관련분야 전문가 및 주민들의 의견을 반영할 수 있는 계획수단이다. 법정계획인 도시기본계획(FNP)을 구체화하고 지구상세계획(B-Plan)의 지침적 성격을 가지는 지구마스터플랜은, 계획의 성격상 유연한 운영과 변경이 가능하다.

지구마스터플랜은 전략적 계획이 필요한 신개발지역, 도시경관을 고려해야 하는 개발지역, 주민의견을 수렴해야 하는 민감한 기성시가지 정비구역 등 사전 계획이 필요한 지역을 대상으로 수립되는데, 구역·지구와 같은 소규모 블록단위에서부터 시가지 일부를 포함하는 대규모 지역까지 다양한 공간단위로 수립된다. 도면은 공간범위에 따라 1:1,000 ~ 1:5,000의 스케일로 작성되며, 다음과 같은 내용을 포함하고 있다.

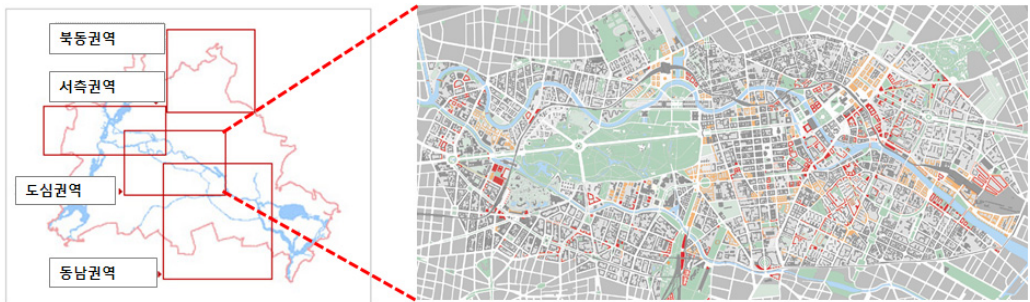
- 계획의 목표: 개발목표 또는 정비목표
- 계획의 목표를 반영한 공간적 형태: 도시설계 콘셉트
- 개별지구 토지의 건축용도, 밀도, 형태
- 사업시행계획
- 비용부담에 관한 계획

9) Ausführungsvorschriften zu §4 Abs. 2 des Gesetzes zur Ausführung des Baugesetzbuchs (AGBauGB)

● 전략적 권역계획(Planwerke)

전략적 권역계획(Planwerke)은 전략적으로 계획이 필요한 특정 지역을 도시개발, 도시재생, 도시설계, 도시관리 등으로 세분화하고, 그에 따르는 구체적인 내용을 제시하는 계획이다. 베를린의 경우 도심부(Innenstadt), 동북권(Nordostraum), 동남권(Suedostraum), 서부권(Westraum) 등 4개 권역에 대하여 계획이 수립되어 있다. 전략적 권역계획은 도시발전계획(STEP)과 함께 도시기본계획(F-Plan)을 실현하는 수단으로, 특히 도시개발과 도시설계 부문을 구체화하는 역할을 한다.

전략적 권역계획은 행정 단위로 공간을 구분하기 보다 기능적 연계성을 중심으로 계획범위를 설정한다. 따라서 권역의 범위는 둘 이상의 자치구와 인접한 브란덴부르크 주(州)를 포함하며, 권역 간 중첩되도록 설정한다. 따라서 전략적 권역계획을 성공적으로 추진하기 위해서는 인접한 행정주체들 간의 다양한 의견을 조정하는 과정이 중요하다.



자료 : <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/planwerke/>

〈그림 4-8〉 베를린 전략적 권역계획 사례 : 도심부 관리계획

2.3 베를린 도시기본계획의 개념 및 변화과정

□ 도시기본계획의 개념

우리나라의 도시기본계획은 도시의 물적 계획과 사회경제적 계획을 포괄하는 종합계획의 성격을 가지며, 공간구조 및 도시의 장기적인 발전구상을 제시하는 행정계획이라고 할 수 있다. 이런 점에서 본다면, 독일의 도시기본계획(FNP)이 우리나라 도시기본계획의 개념과 유사하다고 할 수 있다. 도시기본계획(FNP)은 공간구조와 도시의 장기적인 발전구상을 제시하고, 하위계획에 지침을 제시하는 행정계획의 성격을 가지며, 물적 계획과 사회경제적 계획을 포함하는 종합적인 내용으로 구성되어 있다.

우리나라의 도시기본계획은 부문별 계획과 권역별 계획 등을 포함하여 수립되는 반면, 독일의 도시기본계획은 부문별 계획과 권역별 계획을 필요에 따라 별도로 수립한다. 베를린의 경우 부문별 계획은 도시발전계획(Stadtentwicklungsplan)을 통해 수립되고, 권역별 계획은 전략적 권역계획(Planwerk)과 자치구 생활권 발전계획(Bereichsentwicklungsplan)을 통해 수립된다.

앞에서 살펴보았듯이, 전략적 권역계획은 베를린의 중요한 4개 권역을 대상으로 권역별로 중요한 개발사업과 추진방안을 제시하는 전략적 성격의 계획이다. 한편, 자치구 생활권 발전계획(Bereichsentwicklungsplan)은 자치구를 3~7개의 생활권으로 구분하여 토지이용계획, 도시형태 및 설계, 환경, 교통 등에 대한 계획방향을 제시하는 종합계획의 성격을 갖는다.

□ FNP의 구성체계

도시기본계획(FNP)은 도시 전 지역을 대상으로 용도지역뿐만 아니라, 기반시설 설치 계획과 공원녹지계획 등을 장기적인 관점에서 종합적으로 제시한다. 이 계획은 게마인데가 의무적으로 수립하는 건설유도계획(vorbereitender Bauleitplan)으로, 게마인데의 장기 발전 목표를 달성할 수 있도록 토지의 용도 및 기능을 결정하는 계획이다.

도시기본계획(FNP)은 지구상세계획(B-Plan)과 같이 시민들에게 법적인 구속력은 없지만, 행정기관에 대한 계획적 구속력은 가지고 있다. 게마인데는 지구상세계획(B-Plan)뿐만 아니라 생활권 발전계획(BEP), 지구마스터플랜(Städtebaulicher Rahmenplan) 등 모든 도시계획을 수립할 때 도시기본계획(FNP)의 내용을 준수해야 한다. 도시기본계획(FNP)은 게마인데 전 지역을 대상으로 수립되며¹⁰⁾, 계획도면은 일반적으로 1:5,000~1:20,000의 스케일로 작성된다.¹¹⁾ 도시기본계획(FNP)에서 담아야 할 기본적인 계획내용은 건설법전(BauGB)에 제시되어 있으며, 필요할 경우 게마인데가 계획내용을 추가할 수 있다. 도시기본계획(FNP)의 주요내용은 다음과 같다¹²⁾

10) 두 개 이상의 게마인데가 공동으로 도시기본계획(FNP)을 수립해야 할 필요가 있는 경우는 예외적으로 주변의 게마인데를 포함하는 FNP를 수립할 수 있다(건설법전(BauGB) 204조). 예를 들어 프랑크푸르트, 슈트트가르트 등 대도시는 주변지역과 연합하여 광역토지이용계획을 수립하고 있다. 독일은 1998년 공간계획법(ROG)의 개정을 통하여 FNP와 지역계획을 한 개의 계획도면에 통합하는 광역토지이용계획의 수립을 허용하고 있다(ROG 제9조).

11) 베를린은 행정구역 면적(883km²)이 대규모여서 예외적으로 1:50,000의 스케일로 FNP를 수립하고 있다.

12) 건설법전(BauGB) 제5조 제2항 요약 정리

- 용도지역과 개발밀도
- 공공시설 설치지역(학교, 교회, 공원 등)
- 도로, 상하수도, 쓰레기 소각장 등 기반시설 설치지역
- 공원, 소규모 농경지, 체육 및 여가시설, 묘지공원 등을 포함한 녹지지역
- 환경 및 생태보호지역
- 하천, 호수, 수변공간 등을 포함한 수자원지역
- 농림지역
- 자연 및 생태공간

도시기본계획(FNP)은 게마인데가 수립하고, 게마인데의 상급 행정기관인 행정관구(Regierungsbezirk) 또는 주정부(Landesregierung)가 승인한다. 예컨대, 행정관구가 없는 독일의 8개 주는 게마인데의 상급기관이 주정부가 되며, 그 외 8개 주¹³⁾는 주정부와 게마인데의 중간단계인 행정관구가 있기 때문에 행정관구가 게마인데의 상급기관이 된다.

도시기본계획(FNP)을 수립하기 위해서는 인구구조 및 향후 전망, 경제발전, 환경계획 등 다양한 분야에 대한 종합적인 분석과 예측이 필요하며, 이를 승인받는데 많은 인력과 시간이 소요된다. 따라서 정치·경제·사회적으로 큰 변동이 없는 대부분의 게마인데는 도시기본계획(FNP)을 전면적으로 새로 수립하기보다 기존 계획을 변경해서 활용하고 있다(Fürst and Scholles, 2001, p.49).¹⁴⁾

한편, 독일이 통일되고 유럽공동체가 출범한 이후, 사회경제적 여건의 변화와 환경 및 생태분야에 대한 중요도가 커지면서 이러한 변화를 반영하여 도시기본계획을 새롭게 수립하거나 전면적으로 수정하는 게마인데가 늘어나고 있다.

□ 베를린 FNP의 변천과정

베를린의 도시기본계획(FNP)이 현재와 같은 위상과 내용으로 최초 수립된 것은 1965년이었다. 1960년 연방건설법(BBauGB)이 제정되면서 도시기본계획(FNP)의 수립절차와

13) 행정관구를 설치하고 있는 8개 주는 다음과 같다: 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg), 바이에른(Bayern), 헤센(Hessen), 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen), 작센(Sachsen), 라인란트-팔츠(Rheinland-Pfalz), 작센-안할트(Sachsen-Anhalt), 니더작센(Niedersachsen).

14) 예를 들어 하노버(Hannover)의 도시기본계획(FNP)은 1975/1978년에 수립된 것을 기본으로 하여, 지금까지 100여 건의 변경과정을 거쳐 활용하고 있다(Fürst and Scholles, 2001, p.49).

내용이 제시되었고, 이에 따라 베를린시는 1965년 연방건설법에 근거하여 최초의 도시기본계획을 수립하고 1970년에 고시하였다.

그러나 분단 상황으로 인하여 통일 이전까지 서베를린시는 도시기본계획(FNP)을 수립·운용하였으나, 동베를린시는 동독의 계획체제에 따라 ‘Generalbebauungsplan’이란 이름의 도시기본계획을 수립하여 운용하였다.

독일이 통일되고 베를린시가 수도로 결정됨에 따라 베를린시는 정치·경제·사회 등 여러 분야의 급변하는 정세를 고려하여 1994년 동서 베를린을 통합한 새로운 도시기본계획(FNP)을 최초로 수립하였다. 현재의 도시기본계획(FNP)은 2009년에 수립된 것으로, 사회경제적 여건 변화를 반영하여 2004년 계획을 일부 수정·보완한 것이다.

〈표 4-5〉 베를린 도시기본계획의 변천과정 및 주요 내용

구분	개요	특징	영향
Hobrecht-Plan 호프레히트 계획 1862	·최초의 도시계획으로 화재예방기준이 주요내용 ·근거법은 건설경찰조례	·건축선계획, 도로선 지정 ·도시위생과 하수처리 ·고밀개발이 가능한 계획 ·용도지역과 관련사항 없음	·건축선과 화재예방기준 범위 내에서 최대로 건축행위 가능 ·현재의 베를린 도시구조를 형성하는 기초
Bauzonenplan 건설구역계획 1925	·산업화, 독일제국의 수도, 교통시설의 설치 등으로 베를린의 급성장	·용도지역을 최초로 표기 ⇒ 주거·녹지·공업지역 ·용도분리 시도 ⇒ 주거 공업지역의 분리 ·녹지공간의 보호 ·저밀개발유도	·단계별 건설구역의 분류(9단계)와 개별구역에 대한 건폐율, 용적률, 층수제한 규정 ·교외지역 개발에 영향을 미침 ·특히, 외곽의 공동주거단지를 조성하는 제도적 근거
Flaechennutzungsplan 도시기본계획 1950	·전후복구사업 필요 ·토지이용의 체계적이고 계획적인 관리의 필요성	·경직된 용도지역제 시작 ·공업지역을 녹지축으로 분리 ·주거지역을 인구밀도에 따라 4단계로 세분화	·용도 및 기능의 분리는 기존 도심보다 외곽의 신도시에서 실현되었음.
Baunutzungsplan 건설이용계획 1961	·동서베를린 분리 ·서베를린 중심의 계획	·용도지역과 밀도에 대한 규정을 종합적으로 제시 ·전체도시에 대하여 7개 용도세분지역을 지정 ·건축밀도(건폐율·용적률·층수)는 용도지역과 별도로 지정	·현대적인 의미의 용도지역과 밀도에 관한 개념을 정의하였음. ·단, 용도지역과 밀도를 별개로 지정하였음
Flaechennutzungsplan 도시기본계획 1965	·연방건설법과 건축이용령(BauNVO)의 제정으로 현대적인 제도를 마련 ·최초의 도시기본계획(FNP)을 1970년에 고시	·도시기본계획의 이원적 체계 제시(FNP과 B-Plan) ·용도지역에 관한 구체적인 사항은 건축이용령(BauNVO)에서 규정	·용도지역체계의 제도를 종합적이고 체계적으로 구축 ·용도지역과 밀도규정을 연계하여 지정하기 시작
Flaechennutzungsplan 도시기본계획 1984	·주민참여제 도입 ·생태경관계획 도입 ·중간계획으로 생활권 발전계획(BEP) 도입	·용도지역의 유형별 분류를 체계화	·통일 이후 여건변화와 동베를린의 계획안 추가로 입안 필요
Flaechennutzungsplan 도시기본계획 1994	·동서베를린 통합 도시기본계획 수립	·1984년 계획안을 토대로 수정 및 보완작업 ·주거지역(W1) 용적률이 기존 최대용적률(200%)개념에서 허용용적률로 전환(150% 이상)	·각종 도시개발사업과 재개발 등으로 인하여 수정보완사항이 증가하고 있음.
Flaechennutzungsplan 도시기본계획 2004	·FNP(1994)의 계획내용이 사회경제적 여건변화에 따라 수정 및 보완 필요	·주거지역을 저밀주거지역으로 하향조정하거나 일부 녹지지역으로 변경 ·인구 및 산업의 성장이 예상치에 못 미쳐 기반시설 공급계획을 축소조정	·계획의 틀은 유지되되 일부 계획내용을 변경하여 FNP(1994)와 큰 차이가 없음.

제3절 도시기본계획(FNP) 구성체계와 주요내용

3.1 계획수립의 배경 및 과제

□ FNP 2009 수립배경

통일 이후 베를린시는 1994년 동서로 분단된 도시공간을 하나의 계획단위로 통합하여 도시기본계획(FNP)을 수립하였다. 이후 2004년 일부 변화된 여건과 민원을 반영하여 59개의 용도지역 변경을 담은 재정비계획을 수립하였으며, 최근 정치·경제·사회 등의 여건변화를 반영하여 도시기본계획(FNP)을 재정비하였다. 2009년 수립된 도시기본계획(FNP)은 베를린 광역대도시권의 주요 쟁점, 공간계획과 관련된 여건변화, 부문별 계획과 개별 개발계획과의 정합성 등에 대해 언급하고 있다.

도시기본계획(FNP)은 의회가 승인하는 법정계획으로, 장래 베를린의 토지이용방향과 밀도, 기능분배에 대한 법적 기반을 제공하며, 지방자치제를 실현하는 핵심수단이다. 따라서 도시기본계획은 광역대도시권계획, 도시발전계획, 부문별 계획, 전략적 권역계획, 각종 개발계획 등에 우선하는 위상을 가진다. 지속가능한 도시를 위한 장기적인 준비과정이자 할 수 있는 도시기본계획은 생태·경제·사회 등 관련분야의 쟁점과 과제를 종합적이고 균형감있게 다루어야 한다.

2009년 수립된 도시기본계획(FNP)은 관련기관 및 시민들의 투명하고 공정한 참여와 의견수렴을 거쳐 재정비되었다. 2009년 기본계획(FNP)의 핵심내용은 기성시가지의 고밀화와 양질의 주택을 위한 택지 확보이며, 이를 통해 투자 효과를 높이고 신규고용 창출을 기대하고 있다.

□ 여건변화와 계획과제

도시 발전과 관련된 주변 여건은 끊임없이 변화하고 있으며, 이러한 여건변화에 대응하기 위해 도시기본계획은 지속적으로 수정·보완되어야 한다. 지난 수년간 베를린에서는 급격한 인구 및 경제구조의 변화가 있었으며, 이러한 변화에 대응하기 위해 과거와는 다른 차원의 도시기본계획이 필요하게 되었다.

인구 정체, 사회계층에 따른 공간분리현상, 재정상태의 악화, 국내외 도시 간 경쟁심화 등 여건변화에 따라 베를린의 새로운 도시개발정책에 대한 논쟁이 시작되었다. 연방정부의 지원정책과 광역대도시권에 관한 계획방향도 새롭게 설정되었는데, 베를린과 브란덴부르크주(州)가 향후 해결해야 할 과제는 크게 세 가지로 요약된다.

- **사회통합도시(Soziale Stadt)의 조성:** 실업, 양극화, 범죄의 증가 등 사회문제와 이에 따른 공간분화를 도시재생의 핵심적인 과제로 선정하고, 이에 대한 통합적인 프로그램 수립 필요
- **인구구조의 변화에 대응:** 고령화 및 외국인 증가 등 인구구조의 급격한 변화에 대응할 수 있도록 기반시설과 주택을 적절하게 공급
- **에너지 절약형 도시 건설:** 기후변화에 대응하는 저탄소 녹색도시를 위해 기성시가지의 복합개발하여 교통량을 감소시키고, 도시의 외연적 확산을 방지하는 에너지 절약형 도시 건설

□ 도시정책방향과 계획목표

21세기에 접어들면서 변화된 새로운 여건들이 베를린의 도시개발정책에 영향을 주지만, 전체적인 계획기조와 원칙은 큰 변화 없이 유지되고 있다. 베를린의 도시정책은 크게 두 가지 지향점을 갖고 있는데, 첫째, ‘외곽의 신개발보다는 기성시가지의 정비’, 둘째, ‘주거·업무·상업·문화 등 기능복합화를 통한 도심의 활성화’가 그것이다. 즉, 기능의 복합화를 유도하여 기성시가지의 재생시키는 것이라고 할 수 있다. 이를 위해 다음과 같은 8가지의 계획목표를 설정하고 있다.

- 도심기능의 복합화를 통한 활성화와 기존 도시구조의 질적 향상
- 권역별로 조화롭고 균형잡힌 토지이용 유도
- 기성시가지의 신중한 주거지 정비
- 역세권 등 공공교통의 결절점을 중심으로 고용·업무중심기능 강화
- 기존 중심지 기능을 활성화하여 다핵공간구조 강화
- 자연생태계의 적극적인 보존
- 광역적인 도시기반시설 및 공공시설의 유지·관리
- 이동거리의 최단거리화를 통한 효율적인 토지이용 추구

3.2 계획의 주요내용

□ 입지잠재력의 극대화

베를린은 앞에서 제기한 여건변화에 긍정적으로 대응할 수 있는 입지적 장점을 보유하고 있다. 유럽공동체의 지리적 중심지, 독일의 수도, 충분한 교통기반시설, 다양한 인력 풀, 양호한 연구개발 환경 등은 베를린만이 가지고 있는 중요한 잠재력이다. 또한, 베를린은 인접한 브란덴부르크주(州)와 광역대도시권을 형성하면서 공동으로 계획을 수립하는 등 유럽의 대표적인 메트로폴리탄으로 성장하고 있다. 특히, 베를린의 역사유산을 문화 예술, 연구분야와 연계시켜 창조환경을 조성함으로써 글로벌화에 대비하고 있다.

한편, 베를린이 보유하고 있는 대규모 가용 토지자원은 향후 도시개발을 위한 중요한 자원이 될 것이다. 도심에 인접한 400ha규모의 템펠호프 공항(Tempelhofer Feld) 이전적지는 향후 도시개발에 큰 역할을 할 것으로 예상된다. 그러나 이러한 대규모 가용토지에도 불구하고, 베를린시는 지속가능한 도시발전을 위해 도시의 외연적 확산을 최소화하고 기성시가지의 고밀개발을 유도하는 데 주력하고 있다. 기능의 복합화와 다양화를 통해 활력있는 저탄소도시를 추구하고 있는 것이다.

또한, 베를린은 슈프레(Spre)와 하펠(Havel)과 같은 수려하고 풍부한 수자원을 보유하고 있다. 향후 수변지역을 재정비하여 도시의 새로운 문화여가공간으로 탈바꿈시키는 계획을 수립하고 있다.

□ 도심주거의 재발전

베를린은 유럽의 다른 대도시에 비해 상대적으로 저렴한 가격으로 다양한 주택을 공급하고 있다. 특히, 기성시가지에서의 주거지 정비, 기반시설 확충, 공공공간 및 공원녹지의 조성 등을 통해 도심의 거주매력도가 높아지고 있다. 도심주거는 젊은 계층뿐만 아니라 일반가족과 고령인구에게도 많은 호응을 얻고 있다. 따라서 도심주거 공간을 특정 계층만이 아니라, 어린이부터 노인까지, 1인 가구부터 가족까지, 저소득층부터 고소득층까지 다양한 계층이 어울려 살 수 있도록 조성하고 있다. 이같은 도심주거의 르네상스로 인해 지난 수년간 외곽으로의 주거이동이 현격하게 줄어들고 있다.

고령화와 인구감소는 세계적인 경향으로 베를린도 예외는 아니다. 이러한 현상은 특히 주택시장에서 현저하게 나타나고 있기 때문에 신중하고 장기적인 계획수립이 필요하다.

다. 베를린은 향후 인구구조 변화에 따른 주거수요의 변화에 대비하여 소형주택의 건설, 고령인구를 위한 주택프로그램 마련, 어린이를 위한 사회간접시설 계획 등 다양한 수요 계층을 고려하여 주택정책을 시행하고 있다.

□ 지속가능하고 통합적인 교통정책

지속가능한 도시발전을 위한 전제조건은 환경친화적이고 기능이 뛰어난 교통기반을 마련하는 것이다. 베를린은 현재에도 지하철, 버스, 트램, 전철, 광역전철, 지역 간 철도 등이 거미줄처럼 연결되어 있지만, 도시공간을 자족적인 생활권단위로 구분하고 기존 중심지를 활성화하여 효율적으로 토지를 활용하는 정책을 추진하고 있다.

소규모 자족생활권의 조성은 장거리 교통수요를 줄일 뿐만 아니라 다핵 공간구조를 강화하는 결과를 가져올 것이다. 장래 베를린 교통정책의 핵심은 보행자, 자전거, 대중교통 위주로 지원을 강화하는 교통약자 우선정책이다.

□ 지식, 기술, 서비스중심지

베를린의 미래는 경제발전에 달렸다고 해도 과언이 아니다. 베를린은 지난 수십년간 분단으로 인해 경제구조가 다른 도시에 비해 낙후되었으며, 이를 극복하는데 오랜 기간이 소요되었다. 많은 연구기관, 뛰어난 자연환경, 다양한 문화예술환경 등 베를린의 입지적 장점에도 불구하고, 아직까지 높은 실업률, 낮은 재정상태 등 글로벌 경쟁력을 갖추기 위해서는 보다 많은 노력이 필요하다.

베를린의 경제구조를 개혁하기 위한 핵심과제는 연구개발 분야이다. 베를린시는 ‘바이오산업’, ‘의료산업’, ‘정보통신 및 미디어산업’, ‘교통시스템’, ‘광학산업’ 등 5대 특화산업에 대한 진흥계획을 수립하여 운영하고 있다. 특히, 아들러스호프(Adlershof)와 부흐(Buch) 등 산학연 단지의 활성화를 통해 경제구조 개선뿐만 아니라 중소기업을 유치하여 자족적인 경제구조를 형성해 가고 있다.

최근 들어 중요한 분야로 부각되는 창조경제에 대한 투자도 많은 효과를 거두고 있으며, 향후에도 지속적인 지원정책을 마련 중이다. 문화예술가와 글로벌 인재들이 집적해 있는 베를린의 ‘프리드리히스하인-크로이츠베르크’지역에 대한 공간지원정책을 통해 창

조경제의 공간기반을 제공할 계획이다.

또한, 베를린이 보유하고 있는 역사문화자원과 박물관, 갤러리 등을 연계하여 도시관 광상품을 개발하고, 이를 통해 국제 관광도시로 부흥할 수 있는 전략을 추진하고 있다. 박물관섬(Museuminsel), 문화포럼(Kulturforum), 함부르크반호프(Hamburgbahnhof) 등을 중심으로 베를린의 관광마케팅을 활성화할 계획이다.

□ 공공공간의 질적 향상

베를린은 도시의 절반 이상이 녹지로 구성되어 있고, 2,500여개의 공공녹지와 공원이 조성되어 있으며, 40만 그루의 가로수가 녹색 베를린을 만들어 가고 있다. 숲과 강으로 이루어진 베를린을 자연친화적인 도시로 구성하여 관광뿐만 아니라 후세에게도 쾌적한 환경을 제공할 수 있게 한다. 새로운 공원을 조성하고 가로수와 녹지체계를 연계하며, 도시 내에 산재해 있는 수많은 공공공간을 연계하여 도시의 질적 향상을 도모하고 있다.

□ 사회통합과 글로벌시대의 시민상 제시

베를린의 도시개발정책 중 어려운 과제의 하나는 양극화에 따른 도시공간구조의 분화이다. 특히, 외국인 이민자와 저소득층이 모여 사는 크로이츠베르크(Kreuzberg), 베딩(Wedding), 노이켈른(Neukoelln), 티어가르텐(Tiergarten) 등의 자치구에서는 사회공간적 문제가 심각하게 나타나고 있다.

베를린시는 이러한 문제에 대응하기 위해 ‘지역메니지먼트(Quatiermenagement)’, ‘사회통합 도시(Soziale Stadt)’, ‘도시재생’ 등의 프로그램을 개발하여 운영하고 있다. 다양한 외국인이 모여서 생활하는 것이 베를린의 장점이기도 하지만, 인종 간의 갈등, 계층 분리와 차별 등 사회문제도 함께 나타나고 있으며, 이를 해결하기 위해 다양한 사회통합 정책을 추진하고 있다.

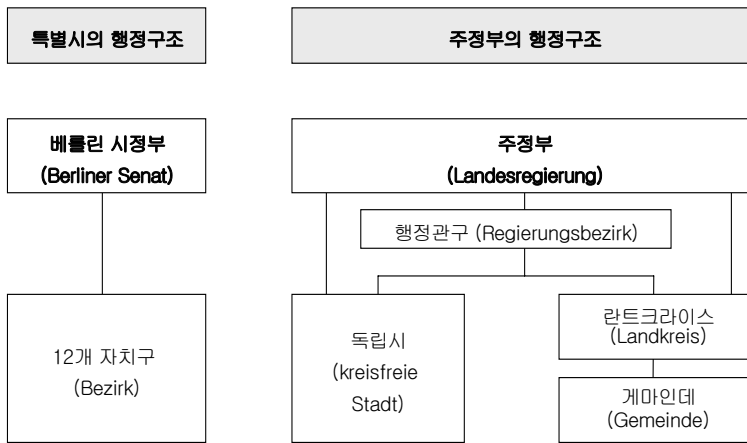
베를린시는 도시기본계획(FNP)에 이러한 여건을 반영하여 계획절차와 주민참여방식을 개선함으로써 모두가 참여하는 통합프로그램을 개발하였으며, 이를 공간에 적용하여 통합적인 도시발전을 추구하고 있다.

제4절 도시기본계획(FNP)의 수립주체와 과정

4.1 베를린의 공간계획 수립주체

□ 베를린 행정조직의 특징

베를린은 함부르크, 브레멘과 같이 도시이면서 동시에 주(州)정부의 위상을 가지고 있는 독일의 3개 도시국가(Stadtstaat) 중 하나이다. 따라서 베를린의 행정구조는 주정부에 해당하는 시정부(Senat)와 자치단체에 해당하는 자치구(Bezirk)의 2단계로 이루어져 있다.



〈그림 4-9〉 독일의 주정부와 특별시정부의 행정조직 비교

한편, 자치구(Bezirk)는 구청장(Bezirksbürgermeister)을 중심으로 하는 구 행정기관(Bezirksverwaltung)과 구민 대표기관인 자치구 의회(BVV : Bezirksverordnetenversammlung)로 구성된다.

〈표 4-6〉 도시국가인 베를린과 자치단체의 계획권한 비교

구분		베를린(도시국가)	자치단체(Gemeinde)
FNP*	수립권	베를린 시정부(Senat)	게마인데, 독립시(Gemeinde, Kreisfreie Stadt)
	승인권	베를린 주의회(Abgeordnetenhaus)	주정부(Landesregierung)
B-Plan	수립권	자치구(Bezirksamt)**	게마인데, 독립시(Gemeinde, Kreisfreie Stadt))
	승인권	자치구 의회(BV)***	게마인데, 독립시(Gemeinde, Kreisfreie Stadt))

주) * 건설법전 시행법(AGBauGB Berlin) § 2 Abs. 3, ** 동법 § 6 Abs. 2, *** 동법 § 6 Abs. 4 참조

□ 자치구의 역할 및 위상

베를린시 자치구의 기능과 위상은 독일의 다른 지방자치단체와 비슷하다. 그러나 베를린시의 자치구는 기본법(Grundgesetz)에서 보장하고 있는 독립적인 지방자치권의 행사가 제한적으로 이루어진다. 즉, 자치단체에 부여된 계획고권이 베를린 자치구에는 부여되지 않고 있으며, 계획의 수립권만 인정되고 있다. 베를린시에서 수립되는 대부분의 도시계획 승인 및 결정권은 베를린시가 가지고 있다.

예컨대, 베를린의 장기발전계획인 도시기본계획(FNP), 도시발전계획(STEP), 자연환경계획(Landschaftsprogramm) 등은 베를린시가 계획을 수립하고, 시의회가 결정한다. 도시계획에서 가장 중요한 법정계획인 지구상세계획(B-Plan)도 자치구에서 계획을 수립하고 구의회의 심의를 거친 후 베를린 도시계획청(Senatsverwaltung für Stadtentwicklung)의 법적 검토를 거쳐 승인된다¹⁵⁾. 그러나 자치구 차원의 기본계획인 생활권 발전계획(BEP)은 자치구 의회가 승인하며, 베를린시는 계획안에 대한 의견을 제시할 수 있도록 되어 있다.

4.2 도시기본계획(FNP)의 수립과정 및 모니터링

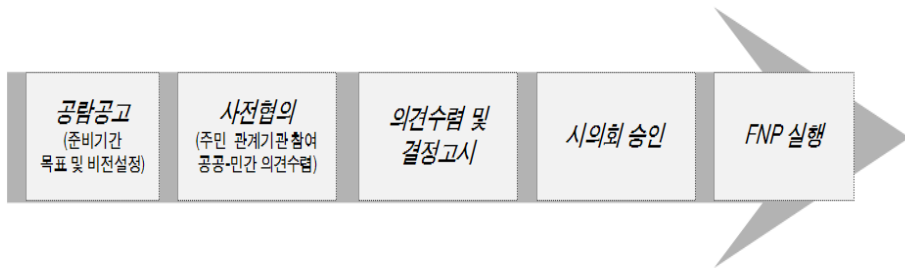
□ 계획의 승인주체 및 수립과정

도시기본계획(FNP)은 베를린시 도시발전국(Senatsverwaltung fuer Stadtentwicklung Berlin)이 수립한다. 도시발전국은 도시계획, 도시개발 및 정비, 보존, 사회개발, 환경, 교통 등 공간과 관련된 모든 계획을 총괄하여 수립하고, 의견을 조정하는 역할을 담당한다. 다양한 공간계획들이 정합성을 유지하면서 일관성 있게 수립되고, 원활하게 소통할 수 있는 것은 통합된 계획 부서에서 모든 계획을 수립·운영하기 때문이다.

독일에서 도시기본계획(FNP)의 승인권은 일반적으로 상위 행정부에 있지만, 베를린은 특별시(StaatStadt)이기 때문에 예외적으로 시 행정부가 수립하고, 시의회(Abgeordnetenhaus)가 승인하도록 되어 있다.

15) 한편, 특별시인 함부르크의 경우 1998년부터 지구상세계획(B-Plan)에 대한 법적 결정을 자치구의 법규명령(Rechtsverordnung)으로 할 수 있도록 되어 있다(Schmidt-Eichstaedt, 1998, p.153).

도시기본계획(FNP)의 수립과정은 목표와 비전설정 등을 포함한 초안을 공람하고 의견을 받는 공람공고 단계, 계획의 쟁점 및 내용에 관하여 관계기관 및 주민 등과 논의하는 사전협의 단계, 협의내용을 반영한 수정안에 관한 의견수렴 단계, 그리고 최종안에 대한 결정고시와 시의회 승인과정을 거쳐 실행하는 단계 등으로 이루어진다.



〈그림 4-10〉 도시기본계획(FNP) 수립과정

□ 계획의 수립시기

도시기본계획(FNP)의 수립주기는 별도로 정해진 것이 아니라 필요할 때 새롭게 수립하거나 재정비한다. 베를린시는 통일 이후 동서 베를린을 통합한 도시기본계획(FNP)을 1994년 최초로 수립하였고, 변화된 여건을 반영하여 2004년과 2009년 두 차례에 걸쳐 재정비하였다. 독일에서는 도시기본계획(FNP)의 수립 및 재정비 근거가 사회경제적·공간적 여건변화에 있기 때문에, 시장의 임기 및 시정 주기와는 무관하게 독립적으로 운영된다.

□ 모니터링체계

베를린시는 도시기본계획(FNP)이 여건변화에 유연하고 신속하게 대응할 수 있도록 용도지역별 토지의 변화와 수요에 대한 모니터링을 지속적으로 추진하고 있다. 특히, 시의회가 1994년 용도지역별 토지수요 및 경향을 지속적으로 분석하여 계획에 반영하도록 결정하면서 제도적 기반을 마련하게 되었다.

이후 베를린시는 토지이용 모니터링에 관한 GIS시스템을 구축하여 용도지역을 지속적으로 모니터링하고 있으며, 모니터링 보고서를 발간하고 있다. 베를린시는 토지이용 및 향후 수요에 관한 지속적인 모니터링을 통하여 토지이용의 규모와 변경여부를 결정하

고, 그 결과를 재정비 시에 반영하고 있다.

모니터링 보고서에 따르면, 2000년대 들어 베를린시의 토지 수요는 1990년대에 비해 40% 이상 줄어든 것으로 나타났다. 이러한 현상은 주거지역, 준공업지역, 준주거지역을 중심으로 나타나는데, 이는 2000년대 이후 도심의 고밀복합 개발로 인해 도시의 외연적 확산이 줄어들었기 때문이다.

이와 반대로 대형 판매시설의 연상면적은 지속적으로 증가하고 있다. 이러한 현상은 기존 중심지 상권에 부정적인 영향을 미치기 때문에 계획적인 대응방안을 마련할 필요가 있다. 한편, 공원 및 녹지에 대한 수요는 꾸준히 증가하여 매년 30ha 이상의 면적이 필요한 것으로 보고되었다. 이에 대해서는 템펠호프 도심공향을 폐쇄하면서 조성될 공원녹지로 상쇄할 수 있도록 계획을 수립하고 있다.

□ 시민참여과정

계획수립의 참여과정에 관한 기준은 건설법전(BauGB) 제3조와 제4조에 명시되어 있다. 제3조에는 시민참여에 관한 규정이 제시되어 있으며, 제4조는 관련기관 및 부문별 계획수립주체의 참여규정을 명시하고 있다.

도시기본계획(FNP)의 계획목표와 내용에 대해서는 시민과 관계기관을 대상으로 하는 공람과정을 통해 의견을 개진할 수 있도록 되어 있다. 개진된 의견에 대해서는 의견수렴 및 미반영 사유 등을 포함하여 재차 공람하도록 되어 있으며, 이후 최종 고시를 하게 된다. 계획 변경에 대한 의견은 수시로 신청할 수 있으며, 최근에는 인터넷을 통해 접수하는 방식이 추가로 마련되었다.

제5절 소결

□ 기본계획의 성격과 위상

우리나라의 도시기본계획은 종합계획, 공간계획, 행정계획의 성격을 가지고 있다. 이러한 점에서 독일의 도시기본계획(FNP)은 우리나라의 도시기본계획과 유사한 계획이다. 도시기본계획(FNP)은 공간구조와 도시의 장기발전구상을 제시하고, 하위계획에 지침을 제시하며, 물적 계획과 사회경제적 계획을 포함하는 종합적인 내용을 포함하고 있기 때문이다.

우리나라의 도시기본계획은 부문별 계획과 권역별 계획을 포함하여 수립되지만 독일의 도시기본계획은 부문별 계획과 권역별 계획을 필요에 따라 별도로 수립하고 있다. 베를린의 경우, 부문별 계획은 도시발전계획(Stadtentwicklungsplan)을 통해 수립되며, 권역별 계획은 전략적 권역계획(Planwerk)과 자치구 생활권 발전계획(Bereichsentwicklungsplan)을 통해 수립된다.

전략적 권역계획은 베를린을 4개 권역으로 구분하고, 권역별로 중요한 개발사업과 추진방안을 제시하는 전략계획이며, 자치구 생활권 발전계획(Bereichsentwicklungs plan)은 자치구를 3~7개의 생활권으로 구분하여 토지이용계획, 도시형태 및 설계, 환경, 교통 등에 관한 계획방향을 제시하는 종합계획의 성격을 가지고 있다.

□ 계획수립 및 승인 주체

도시기본계획(FNP)은 시정부가 수립하며, 베를린시에서 공간계획을 수립하고 추진하는 부서는 도시발전국(Senatsverwaltung fuer Stadtentwicklung Berlin)이다. 도시발전국은 도시계획, 도시개발 및 정비, 보존, 사회개발, 환경, 교통 등 공간과 관련된 모든 계획을 총괄하여 수립하고 의견을 조정하는 역할을 담당한다. 다양한 공간계획들이 정합성을 유지하면서 일관성 있게 수립되고, 원활하게 소통할 수 있는 것은 통합된 부서에서 모든 계획을 수립·운영하기 때문이다.

도시기본계획(FNP)의 승인권은 다른 시에서는 상위 행정부가 하지만, 베를린은 특별시(StaatStadt)이기 때문에 의회(Abgeordnetenhaus)가 승인하도록 되어 있다.

한편, 도시기본계획(FNP)은 필요에 따라 유연하게 수립되거나 재정비할 수 있도록 되어 있다. 독일에서는 도시기본계획(FNP)의 수립 및 재정비 근거가 사회경제적·공간적 여건변화에 있기 때문에, 시장의 임기 및 시정 주기와 무관하게 독립적으로 운영되는 것이 특징이다.

□ 관련계획 및 하위계획과의 관계

도시기본계획(FNP)은 자치단체가 수립하는 기본계획으로, 모든 하위계획의 출발점이 된다. 건설법전(BauGB) 제7조에는 부문계획 및 관련계획을 수립할 때 도시기본계획(FNP)과 정합성을 가져야 한다는 규정을 두고 있다.

다만, 예외적으로 국가 및 주정부의 정책과 상충할 경우 자치단체와 협의하여 변경할 수 있으며, 국가 방위와 관련된 정책추진과 상충할 경우에는 상위 행정청의 허가를 받아 변경하도록 되어 있다(동법 제 37조). 또한, 광역적인 쓰레기처리시설을 설치할 경우 도시기본계획(FNP)과 상관없이 계획 추진이 가능하게 되어 있다(동법 제30조).

건설법전 베를린 시행령(AGBauGB Berlin)은 도시기본계획(FNP)의 관련계획 및 하위계획의 종류 및 추진방식 등에 관한 기준과 방향을 제시하고 있다.

□ 계획수립과정에서의 시민참여와 소통창구 마련

계획수립의 참여과정에 관한 기준은 건설법전(BauGB) 제3조와 제4조에 명시되어 있다. 제3조에는 시민참여에 관한 규정이 제시되어 있으며, 제4조는 관련기관 및 부문별 계획 수립주체의 참여규정을 명시하고 있다.

도시기본계획(FNP)의 계획목표와 내용에 대해서는 시민과 관계기관을 대상으로 하는 공람과정을 통해 의견을 개진할 수 있도록 되어 있다. 개진된 의견에 대해서는 의견수렴 및 미반영 사유 등을 포함하여 재차 공람하도록 되어 있으며, 이후 최종 고시를 하게 된다. 계획 변경에 대한 의견은 수시로 신청할 수 있으며, 최근에는 인터넷을 통해 접수하는 방식이 추가로 마련되었다.

베를린의 계획수립과정에는 계획수립주체, 시민, 관련부서, 시민단체 등 다양한 주체들이 참여하여 의견을 조정하는 의사소통창구가 마련되어 있다. 전략적 권역계획(Planwerke),

지구마스터플랜(Städtebaulicher Rahmenplan), 생활권 발전계획(BEP) 등이 소통을 위한 대표적인 공간계획이라고 할 수 있다. 특히, 베를린시는 1990년대 초 ‘도시포럼(Stadtforum)’이라는 기구를 설립하여 베를린의 중요한 공간정책을 정기적으로 논의하고 계획에 반영하고 있다. 개별 계획의 공람공고뿐만 아니라, 일반시민과 전문가들이 공동으로 참여하는 이 기구는 계획의 정합성·투명성·형평성을 제고하는 데 큰 역할을 하고 있다.

제5장 뉴욕의 도시계획체계와 기본계획 운영방식

- 제1절 뉴욕의 도시 및 계획체계
- 제2절 PlaNYC의 수립배경과 과정
- 제3절 PlaNYC의 구성체계와 주요내용
- 제4절 PlaNYC의 실현 및 모니터링체계
- 제5절 소결

제5장

뉴욕의 도시계획체계와 기본계획 운영방식

제1절 뉴욕의 도시 및 계획체계

1.1 뉴욕시의 도시현황

□ 인구 830만, 미국 최대도시 뉴욕

뉴욕시는 미국 동북부의 뉴욕주 남단에 위치하고 있는 미국 최대의 도시이다. 뉴욕은 1524년 이탈리아 항해사인 Giovanni da Verrazano에 의해 최초로 발견되어 1613년 네덜란드 상인들이 맨해튼 남부에 무역거래소를 설치하였고, 1626년 인디언으로부터 맨해튼을 매입하여 New Amsterdam을 건설한 것에서부터 역사가 시작되었다. 이후 1664년 영국이 지배권을 획득하여 New York으로 명칭을 변경하였고, 1785년 미국 최초의 수도가 되었다.

1790년 미국 독립 이후 초대 대통령인 워싱턴이 미국 수도를 뉴욕에서



자료: http://teqsmart.org/shop/index.php?main_page=product_info&products_id=44

〈그림 5-1〉 뉴욕의 행정구역 현황

필라델피아로 옮기면서 수도로서의 기능은 상실했지만, 대서양에 면해 있는 지리적 이점과 1825년 개통된 에리 운하(Erie Canal)로 인해 19세기 미국 최대의 도시로 성장하였다. 이 같은 성장에 힘입어 뉴욕시는 맨해튼 남부에서 북부로 확장되었고, 1898년에는 맨해튼을 중심으로 인근 자치구인 브루클린(Brooklyn), 브롱스(Bronx), 퀸즈(Queens), 스테이튼 아일랜드(Staten Island) 등을 아우르면서 현재에 이르고 있다.

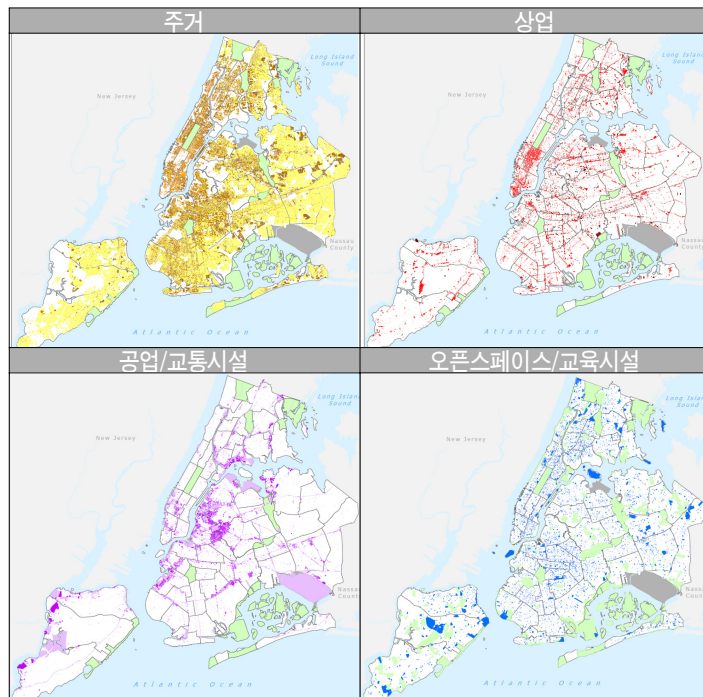
2006~2008년 인구센서스에 따르면, 뉴욕시 전체 인구는 약 830만명이고, 핵심지역인 맨해튼에는 전체 인구의 19%인 약 160만명이 거주하고 있다.

〈표 5-1〉 뉴욕시 기본 통계

구분	전체면적(km)*	인구(명)**	커뮤니티구역
뉴욕시 전체	833.4	8,308,163	59개
맨해튼	61.4	1,624,225	12개
브롱스	114.0	1,382,793	12개
브루클린	211.8	2,539,617	18개
퀸즈	290.5	2,278,482	14개
스테이튼 아일랜드	155.8	483,046	3개

주 : * Communities Profiles(Dec,2005) <http://www.nyc.gov/html/dcp/html/lucds/cdstext.shtml>

** American Community Survey(2006-2008) <http://www.nyc.gov/html/dcp/html/census/popcur.shtml>



자료: <http://www.nyc.gov/html/dcp/html/landusefacts/landusefactsmaps.shtml>

〈그림 5-2〉 뉴욕시 주요 토지이용현황(2007)

1.2 뉴욕의 계획행정 체계

□ 5개 보로우(Borough)와 59개의 커뮤니티 구역(Community District)

뉴욕시는 맨해튼(Manhattan), 브롱스(Bronx), 브루클린(Brooklyn), 퀸즈(Queens), 스테이튼 아일랜드(Staten Island) 등 5개 보로우(Borough, 자치구)로 구성되어 있으며, 각 보로우는 다시 59개의 커뮤니티 구역(Community district)¹⁾으로 나뉘어진다.

5개의 보로우는 선출직인 보로우 장(Borough President)이 책임을 지며, 독립된 보로우 청사(Borough Hall)를 가지고 있다. 그러나 보로우 장의 역할은 제한적인데, 이는 뉴욕시의 일관된 행정 수행을 위해 대부분의 행정 권한을 뉴욕시장이 가지고 있고, 입법권 또한 뉴욕시의회가 총괄하고 있기 때문이다.

□ 주민참여의 핵심, 커뮤니티보드

5개의 각 보로우는 다시 커뮤니티 구역으로 구분되며, 각 커뮤니티 구역은 인구와 토지이용의 특성에 따라 면적 900~1,500에이커(acre), 인구 35,000~250,000명을 기준으로 설정된다. 커뮤니티 구역은 지방정부의 시민참여를 증진하기 위해 1963년 만들어진 커뮤니티 보드(Community Board)가 대표한다.

시헌장에 따르면, 커뮤니티 보드는 “당해 커뮤니티 구역의 요구를 고려하면서 커뮤니티 구역과 당해 주민들의 복지와 관련되는 어떠한 문제라도 선출직 공무원과 협력하고 자문하며, 지원하고 조언하도록” 규정되어 있다. 또한 ‘공공서비스의 배분(Service Delivery)’, ‘시에산의 집행과정(City Budget process)’, ‘토지이용계획(Land Use planning)’, ‘커뮤니티 옹호활동(Community Advocacy)’ 등의 권한을 부여받고 있다.

특히, 1975년 시헌장 개정으로 시작된 “표준 토지이용 심의과정(ULURP: Uniform Land Use Review Procedure)”에서 커뮤니티 보드는 보로우 장에게 제안서가 제출되기 전 60일내에 계획안을 검토하여 권고안을 제시하도록 되어 있다. 또한 1989년 시헌장 개정위원회(Charter Revision Commission)가 환경검토 과정에서 커뮤니티 보드의 역할을 강화함으로써, 커뮤니티 보드는 토지이용 결정 시 적지 않은 영향력을 행사하고 있다.

1) 브롱스 12개, 브루클린 18개, 맨해튼 12개, 퀸즈 14개, 스테이튼 아일랜드 3개로 구성되며, 각 커뮤니티 구역은 최대 인구 250,000명을 기준으로 한다.



자료: <http://www.nyc.gov/html/dcp/html/lucds/cdstart.shtml>

〈그림 5-3〉 뉴욕시의 59개 커뮤니티구역

커뮤니티 보드는 당해 구역에 거주하거나 일하고 있는 최대 50명의 무급 봉사적 위원들로 구성되는데, 이 중 절반은 보로우 장이 임명하고, 나머지 절반은 해당 지역의 시의원들이 임명한다. 각 커뮤니티 보드는 구역장(District Manager)을 대표로 두며, 독자적인 사무실을 꾸리고 직원들을 채용하여 해당 업무를 수행하고 있다.

1.3 뉴욕 도시계획체계의 변천과 PlaNYC

□ 도시계획 관련 주정부의 권한

미국 도시계획체계를 이해하기 위해서는 토지이용에 관한 모든 권한이 각 지방정부에 위임되어 있다는 것을 알아야 한다. 연방정부와 주정부로 이원화된 미국의 정부시스템하에서 연방정부는 헌법과 의회에서 부여한 권한을 제외하고는 주정부에 개입할 수 없도록 되어 있다.²⁾

이에 따라 각 주정부는 공공의 안전을 보호하고 복리를 증진하기 위한 각자의 법을 제정할 수 있는 권한을 가지고 있다. 특히, 도시계획 관련사항은 주들 간의 상업(interstate commerce) 및 외교에 관한 것이 아니라면 전적으로 주정부의 소관사항이다.³⁾

□ 뉴욕시 도시계획 수단 - 조닝의 탄생

Standard State Zoning Enabling Act
(Recommended by the U.S. Department of Commerce,
1926)

Section 1: ...각 지방정부의 입법기관은 공공의 안전과 안전, 도덕, 공공복리를 증진시키기 위해, 건물의 높이, 층수, 규모와 건폐면적, 정원 등의 오픈스페이스 면적, 인구밀도, 건물의 위치와 용도 등을 지정하고 규제할 수 있는 권한을 위임받는다.

Section 2: 각 지방 입법기관은 이 법의 목적을 가장 잘 수행할 수 있도록 해당 지역을 분할할 수 있고...각 분할된 지구 내에서 건물이나 대지의 신축, 재건축, 수선 등을 규제하고 제어할 수 있다. 이 모든 규제들은 각 지구 특성에 맞게 해당 지구 내에서 단일하게 적용되어야 한다.

Section 3: 이 규제들은 '종합계획'에 따라 제정되어야 한다...

미국의 가장 기본적인 도시계획 수단은 1916년 뉴욕시가 처음 채택한 용도지역제, 즉 조닝(zoning)이다. 미국의 토지이용에 대한 공공규제의 시작은 산업화로 인해 급격한 도시화가 진행되면서 공공의 개입이 시급해진 1800년대 말로 볼 수 있다. 1916년 이전까지 미국의 토지이용규제는 영국에 기원을 둔 미국의 보통법(common law)상 개인 간의 사적인 규제들, 예컨대, “nuisance”(불법방해행위)나 “covenant”(규약), “easement”(지역권) 등을 통해 이루어졌다. 그러나 19세기 산업화에 따른 급격한 도시화로 도시문제가 심각해짐에 따라 더 이상 도시관리를 민간에게만 맡겨둘 수 없는 상황이 되면서 공공의 개입이 적극적으로 모색되었다.

2) 미국연방 수정헌법 제10조

3) 미국연방 헌법 제1조 8항

이에 따라 뉴욕시는 1916년 미국 최초로 독일에서 기원한 조닝(zoning)시스템을 도시 계획 수단으로 도입하였고, 이후 다른 도시들도 조닝제도를 채택하기 시작했다. 이 같은 흐름 속에서 조닝에 대한 필요성이 연방정부 차원에서 제기되었고, 연방정부는 각 지방 정부가 조닝을 도시계획을 위한 기본수단으로 활용하도록 장려하였다. 연방정부는 주정부의 도시계획 관련사항에 대해 직접적으로 영향력을 행사할 수 없기 때문에, 1922년 각 주정부를 위해 모델법의 성격을 갖는 “표준주조닝수권법(Standard State Zoning Enabling Act)”을 제정하게 되었다.

표준주조닝수권법의 가장 중요한 3개 항목은 1) 각 지방정부의 입법기관에 일반적인 도시계획에 관한 사항을 위임한다는 것, 2) 위임된 권한으로 조닝에 의해 도시를 규제할 수 있다는 것, 그리고 3) 이러한 조닝은 종합계획(Comprehensive Plan)에 의해 수립되어야 한다는 점이다. 모델법을 근거로 각 주정부는 각자의 수권법을 제정하였고, 이에 따라 각 지방정부는 도시계획에 관한 법/제도를 제정할 수 있는 권한과 이를 운용할 수 있는 행정기관, 그리고 조닝에 대한 이의심사를 하는 준 사법기관을 설치할 수 있는 권한을 부여받게 되었다.

□ 조닝을 보완하는 도시계획 수단

일반적으로 미국의 도시계획 관련규제에는 조닝뿐만 아니라 분할규제(Subdivision Control), 배치계획 심의(Site Plan Review), 역사보존법 등이 있다. 조닝이 개별 건축물의 용도와 건축물의 외관을 규제한다면, 분할규제는 대지의 분할과 이에 따른 기반시설을 규제하는 토지이용규제 중 하나이다. 이는 조닝과 상호보완적으로 기능하는데, 예컨대 단독주택지 개발에서 대지분할이 필요할 경우, 분할규제를 통해 주변지역과의 맥락성과 기반시설을 고려하여 허가 여부가 심사된다. 분할규제가 승인되더라도, 조닝이 각 건물의 신축을 다시 제어하게 된다.

이외에도 역사보존법을 통해 가치있는 건물이나 지역을 보존하려는 노력을 하고 있는데, 이 경우에는 역사보존법이 조닝 규제보다 상위에 있다고 할 수 있다. 또한, 일정규모 이상의 대규모 개발일 경우 사전에 배치계획 심의(Site Plan Review)를 통해 바람직한 개발을 유도하기도 한다.

□ 뉴욕시 토지이용 관련 법체계와 운영주체

뉴욕시의 토지이용 관련 법체계를 보면, 우선 연방정부의 표준주조닝수권법에 따라 뉴욕주는 Town Law §135, 261과 Village Law §7-714, General City Law §20(22)에서 각 지방자치단체에 조닝 채택에 대한 권한을 위임하는 수권법을 제정하였다. 또한, 조닝의 채택 이전에 종합계획(Comprehensive Plan) 수립을 권장하는 도시계획수권법을 Town Law §272-a, Village Law §7-722, General City Law §28-a를 통해 각 지방자치단체에 위임하고 있다.

이에 따라 뉴욕시는 시의 최상위법인 “시헌장(City Charter)⁴⁾”을 통해 기본적인 조닝과 토지이용규제 체계와 운영조직, 절차 등을 규정하고, “뉴욕시 행정법규(Administrative Code of the City of New York)”와 “뉴욕시 규칙(Rules and Regulations of the City of New York)”에서 세부사항을 정하고 있다. 또한 이를 토대로 조닝조례(Zoning Resolution), 역사보존법(Landmarks Preservation)과 건축법규(Building Code)⁵⁾ 등을 제정하여 실질적인 토지이용규제 체계를 갖추고 있다.

분할규제(Subdivision Control)를 조닝과 다른 법체계로 운영하는 다른 지방자치단체와 달리, 뉴욕시는 시헌장 §202를 통해 §197-c와 §197-d의 ULURP 프로세스와 시의회 심의를 받도록 하고 있으며, 주요 배치계획 심의도 도시계획위원회를 거치도록 하고 있다.

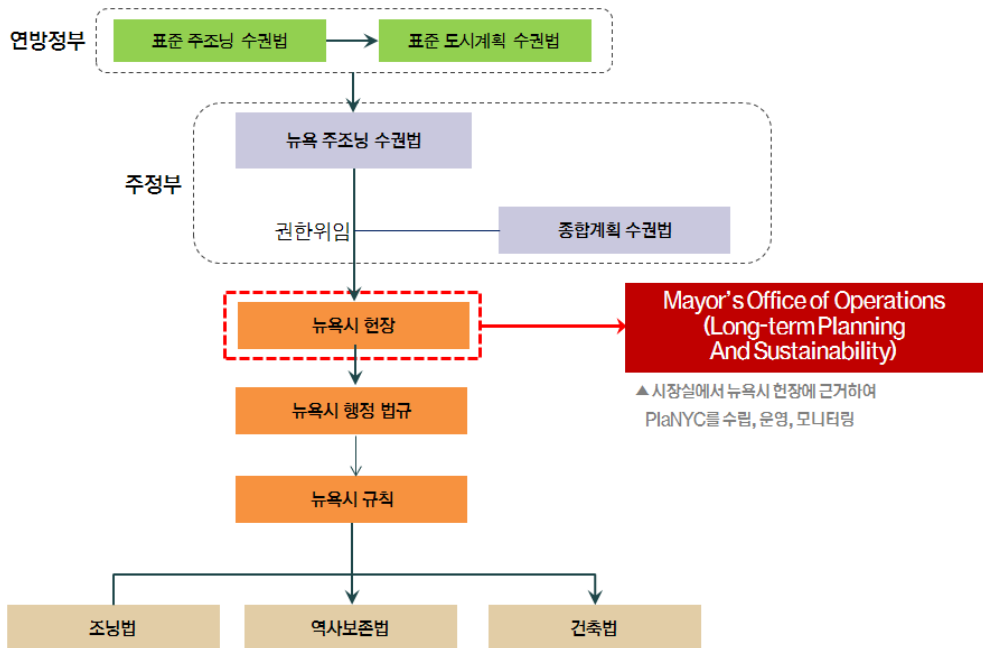
뉴욕시 조닝의 제정 권한은 입법기관인 시의회(City Council)에 있다. 조닝의 운용은 행정기관인 도시계획국(Department of City Planning)이 담당하지만, 중요한 조닝과 토지이용에 관한 결정은 도시계획위원회(City Planning Commission)를 통해 이루어진다. 또한, 조닝에 대한 이의심사는 준사법기관인 이의심사위원회(Board of Standards and Appeals)가 담당한다.

도시계획위원회는 13명의 위원들로 구성되는데, 이 중 위원장은 도시계획국장이 겸임하게 된다. 시장은 위원장 이외 6명의 위원을 임명할 수 있고, 5명은 5개의 보로우장이 임명하며, 나머지 1명은 감사관(Public Advocate)에 의해 임명된다. 도시계획위원회는 도

4) 뉴욕시헌장(New York City Charter)은 뉴욕시 최상위 법률의 위상을 가지고 있으며, 주요 하위 법률로는 “뉴욕시 행정법규(Administrative Code of the City of New York)”와 “뉴욕시 규칙(Rules and Regulations of the City of New York)”이 있다. 시헌장은 뉴욕시헌장 개정위원회(New York City Charter Revision Commission)의 검토와 제안에 따라 시의회가 Local Law에 의해 개정한다.

5) 뉴욕시의 건축법규는 일정부분 도시계획법의 규정을 가지고 있는 우리나라 건축법과 달리, 개별 건축물의 안전과 성능에 관한 기술적인 기준으로만 이루어져 있어 조닝법과 뚜렷하게 구분된다.

시계획 전반에 관여하며, 조닝의 운용에서 일정 정도의 규제 완화 및 강화, 특별허가 승인 등의 재량권(discretion)을 가지고 있다. 도시계획 변경에서 시의회의 입법행위 이전에 도시계획 변경안에 대한 최종 결정권을 가지고 있으며, 강제수용권도 사용할 수 있다. 또한 뉴욕시의 조닝규제를 무력화시킬 수 있는 뉴욕주의 도시개발사업을 위한 General Project Plan의 결정에서 뉴욕시를 대표하는 권한을 가지고 있다.⁶⁾



자료 : 김지엽 외 (2007), 「한미 FTA가 한국 주택 및 부동산 정책·제도에 미치는 영향과 대응방안」, 주택도시연구원, p.64

〈그림 5-4〉 뉴욕시 토지이용규제 관련 법체계

준사법기관인 이의심사위원회(Board of Standards and Appeals)는 조닝에 대한 이의 제기와 예외허가(variance), 도시계획위원회에서 결정할 수 없는 특별허가 여부 등을 심사하며, 조닝뿐만 아니라 건축 및 소방법규 등의 모호한 규정을 해석하는 역할을 한다. 이의심사위원회는 시장에 의해 임명되는 5명의 위원들로 구성되는데, 도시계획 전문가 1인, 건축사 1인, 건축 또는 토목기술사 1인이 반드시 포함되어야 하며, 2명 이상이 같은 보로우에 거주할 수 없도록 되어 있다.

6) New York State Urban Development Corporation Act

건축행위 자체는 ‘허가’에 의해 이루어지기 때문에, 건축물의 최종 허가기관인 ‘건축국(Department of Buildings)’ 역시 zoning 운용에 깊숙이 관여하고 있다. 신축되는 건물이 zoning 규정들을 잘 준수하고 있다면, 특별히 도시계획위원회를 거치지 않는 “권리적 개발(as-of-right)”로서, 건축과에서 Building Code를 검토하여 허가 여부를 심사한다. 한편, 건축과는 zoning을 집행(enforcement)하는 역할도 수행하는데, zoning 위반사항 발견 시 그 시정을 명령할 수 있고, Environmental Control Board 및 Law Department와 함께 법원에 기소할 수 있는 권한을 가지고 있다.

〈표 5-2〉 뉴욕시 토지이용규제 관련 법제도

도시계획 관련법 종류	법적 근거			운영주체
	City Charter	Administ- rative Code	Rules and Regulations	
조닝법 (Zoning Resolution)	Chapter 8 & 27	Title 25 Chapter 1 & 2	Title 62	도시계획국(Department of City Planning) 도시계획위원회(City Planning Commission) 이의심의위원회(Board of Standards and Appeals)
역사보존법 (Landmarks Preservation Law)	Chapter 74	Title 25 Chapter 3	Title 63	역사보존위원회(Landmarks Preservation Commission)
건축법 (Building Code)	Chapter 26	Title 26 Chapter 1	Title 1	건축국(Department of Building)

□ 뉴욕시 최초의 종합계획 “PlaNYC”

뉴욕시의 종합적인 도시기본계획이라고 할 수 있는 “PlaNYC”는 2007년에 발표되었고, 2008년 뉴욕시헌장을 통해 공식화되면서 법적 구속력을 갖추게 되었다. 그러나 그 이전에는 뉴욕시의 도시기본계획이라고 부를 수 있는 계획이 별도로 존재하지 않았다. 다만, 뉴욕시장이 4년마다 작성해야 하는 장기적인 정책계획 중 도시계획국이 수립하는 “Strategic Plan”을 통해 도시관리방향에 대한 전반적인 틀을 제시해왔다.

그러나 Strategic Plan은 행정상 개략적인 방향을 제시한 것으로, 일반적인 도시기본계획 또는 미국의 주조닝수권법에 명시되어 있는 종합계획(Comprehensive Plan)과 다른 성격을 가지고 있으며, 실행을 위한 법적 근거도 미약했다.

□ 조닝과 종합계획의 관계

미국에서 지방정부가 도시계획수단으로 zoning을 채택하기 위해서는 도시기본계획 성격의 “종합계획(Comprehensive Plan)”을 수립해야 한다. 이는 “표준주조닝수권법”이 제

정된 이후 연방정부가 조닝 채택 이전에 “종합계획(Comprehensive Plan)”의 필요성과 중요성을 인식하게 되고, 1928년 “표준도시계획수권법(Standard City Planning Enabling Act)”을 제정하여 종합계획(Comprehensive Plan)을 조닝 제정 이전에 먼저 수립하도록 권장했기 때문이다. 수권법 자체에서 “조닝의 제정은 종합계획에 부합할 것”을 요구하고 있고, 조닝이 종합계획과 다르게 제정된다면 이는 지방정부에 위임된 권한을 벗어나는 행위이므로, 위헌 판결을 받게 된다.⁷⁾

조닝을 제대로 채택해서 운용하기 위해 그 지역에 대한 종합적인 고려와 그에 따른 일련의 종합계획이 필요하다는 것은 현재 관점에서 매우 상식적인 일이다. 그러나 미국의 경우 조닝수권법이 먼저 생겼고, 그다음 도시계획수권법이 탄생했다는 것은 흥미로운 일이다. 또한, 조닝은 입법기관(legislative body)이 제정하는 반면, 종합계획은 도시계획 관련 행정기관이 수립한다.

결과적으로 조닝은 종합계획에 따라 제정되어야 하는데, 행정기관의 결정에 입법기관이 얹매어 있다는 것은 일견 논리적이지 않을 수 있다. 그러나 그 지역의 장기적 계획을 다루는 종합계획이 선거에 의해 선출된 입법기관, 즉 의회 구성원들에 의해 결정되지 않는다는 것은 매우 합리적인 시스템이라고 할 수 있다.⁸⁾

□ 종합계획의 법적 성격

종합계획의 실체에 대한 개념이 분명치 않아 이에 따른 논란도 계속되고 있다. 우선, 종합계획처럼 조닝과 다른 독립된 계획이 반드시 있어야 하는지에 대해 논란이 많다. 따라서 종합계획의 수립이 의무사항인지 아니면 권고사항인지는 주법마다 다르다. 네브라스카 주는 종합계획을 “반드시” 조닝 이전에 별도로 수립하도록 하고 있고, 뉴욕주의 Town Law는 종합계획 수립을 자율적인 사항으로 규정하고 있다. 다만, 종합계획의 수립을 의무화하지 않은 주에서 이에 대한 소송이 생길 경우, 법원은 조닝을 제정할 때 종합적인 고려가 있었는지 여러 증거들을 바탕으로 판단하게 된다.

조닝과 종합계획 간의 상이한 부분이 있을 때도 논란의 여지가 있다. 특히, 조닝 개편 시 이런 문제가 부각될 수 있는데, 새로 개정된 조닝이 이전의 종합계획을 따라야 하는지

7) 법률용어로 Ultra vires라고도 한다.

8) John R. Nolon et. al., Land Use Cases and Materials, 6th Edition, West Group, 2004, pp.283-284.

에 대한 논란이 있을 수 있다. 이는 종합계획의 수립을 입법행위로 봐야 하는지, 행정행위로 봐야 하는지에 대한 질문으로 귀결된다.

예컨대, 뉴저지 주에서는 종합계획이 도시를 관리하기 위한 하나의 정책적 고려사항으로 조닝이 시행되기 전까지는 독자적인 효력이 발생하지 않는다고 본다.⁹⁾ 반면, 오래 곤주에서의 종합계획은 그 자체가 입법행위로 여겨져 새로 개정된 조닝이 이전 종합계획과 다를 때 종합계획에 우선권이 있다.¹⁰⁾ 현재 미국에서는 종합계획을 조닝의 제정과 다른 독자적인 계획의 결과물로 보는 의견이 우세하며,¹¹⁾ 뉴욕시 역시 이러한 경향을 따르고 있다.

□ 뉴욕시 도시기본계획의 역사적 흐름과 관련 계획

최근까지 뉴욕시는 시 전체를 대상으로 하는 종합계획, 즉 도시기본계획을 따로 수립하지 않았다. 그 이유 중 하나는 뉴욕과 같은 대도시에서 도시 전체에 대한 종합계획 자체가 무의미하게 여겨졌기 때문이다.

뉴욕시에도 근대 도시계획이 시작된 19세기 말경 물리적 계획에 초점을 둔 도시기본계획 성격의 계획들이 있었다. 1868년 센트럴파크를 설계한 Frederick Law Olmsted가 뉴욕시를 오픈스페이스와 공원으로 조성하는 내용의 계획을 작성하였고, 1907년에는 뉴욕시의 미관과 도시미화에 초점을 맞춘 뉴욕시 개선위원회의 기본계획안이 만들어져 이후 Robert Moses에 의해 많은 뉴욕의 공원과 parkway등이 조성되었다.

1929년에는 당시 120만달러라는 막대한 자금이 투입되어 당대의 최고 도시계획가들¹²⁾이 참여한 “The Regional Plan of New York and Its Environs”가 수립되었고, 이에 따라 제안된 많은 주요 기반시설들이 개발되어 현재 뉴욕시의 뼈대를 갖추고 있다.

그러나, 수권법에서 권장하고 있는 종합계획은 대도시라는 뉴욕의 특성상 그 존재에 대한 회의 때문에 별도로 채택하지 않았고, 뉴욕시의 도시관리에 대한 전반적인 계획은 도시계획국이 수립하는 전략계획(Strategic Plan)이 대신해왔다. 이 계획은 뉴욕시의 사회·

9) Cochran v. City of Summit(N.J. Super. L. 1965).

10) Baker v. City of Milwaukee(Or. 1975).

11) John R. Nolon, Land Use in a Nutshell, Thomson/West, 2006, p. 56.

12) 영국 최초의 가든 시티인 Letchworth와 Welyn 계획에 참여한 Thomas Adams가 총괄하였고, Edward Bennett, John Nolen, Frederick Law Olmsted Jr. 등이 참여

경제·환경적 측면에 대한 분석과 향후 정책방향 및 전략을 간략하게 제시하고 있다.¹³⁾

또한, 각 커뮤니티 구역 자체적으로 지역특성을 반영한 커뮤니티 계획인 197-a의 수립이 장려되고 있는데, 이 계획은 커뮤니티를 기반으로 한 실질적인 도시계획이다. 197-a 계획은 커뮤니티 보드뿐만 아니라 보로우 보드, 보로우 장, 또는 도시계획과에서 직접 수립할 수 있다. 제안된 197-a 계획이 다른 도시계획 변경 절차와 같이 ULURP를 통해 해당 커뮤니티 보드에서부터 시의회의 의견 수렴을 거쳐 채택되면, 계획의 실현을 위해 뉴욕시는 용도지역 변경 등을 실행하도록 규정되어 있다.

□ 뉴욕시 도시기본계획으로서 PlaNYC의 채택

이 같은 흐름은 PlaNYC가 수립됨에 따라 커다란 변화를 맞게 되었다. 지속가능한 도시관리를 위해 물리적 관점에 초점을 맞춘 기존의 Strategic Plan은 한계가 있었고, 장기적인 관점에서 인구 및 미래의 변화에 대처하기 위해 보다 종합적으로 도시를 관리해야 할 필요성이 대두되었다. 이에 따라 토지에 관한 사항뿐 아니라 환경과 에너지, 기후변화에 대한 대응까지 포괄하는 새로운 형식의 도시관리를 위한 종합계획이 필요하게 되었다. 이것이 뉴욕시가 PlaNYC를 수립하게 된 배경이다.

이렇게 작성된 PlaNYC를 실현하기 위해 뉴욕시는 시헌장을 개정하여 장기적인 계획의 필요성과 수립에 대한 조항을 추가하였다.¹⁴⁾ 이 계획은 “주거, 오픈스페이스, 브라운 필드, 교통, 수질, 기반시설, 공기질, 에너지, 기후변화” 등 6개 부문으로 구성되며, 부문별 목표와 정책방향, 실행전략 등을 포함하고 있다. 계획의 수립과 실행을 위한 총괄적 관리를 시장실(Mayor's Office of Operations)에서 책임지도록 함으로써, 여러 부서에서 작성되는 관련 계획들이 PlaNYC의 하위계획이 되도록 법적 위상을 부여하였다.

2007년 수립된 PlaNYC는 법적으로 뉴욕시 최초의 “장기적이고 지속가능한 계획”으로, 2011년 4월 22일까지 수정된 두 번째 계획을 수립해야 한다. 이후부터는 4년마다 수립일로부터 향후 20년을 목표시점으로 하여 계획을 재정비하도록 되어 있다.¹⁵⁾

13) New York City Charter §16, §191-d

14) 뉴욕시헌장 §20은 “장기적 지속가능 계획(Long-term Sustainability Plan)”이라는 총괄적인 도시기본계획을 수립하도록 규정하고 있다.

15) New York City Charter §20-e

제2절 PlaNYC의 수립배경과 과정

2.1 PlaNYC의 수립배경 및 목적

□ 뉴욕시 사상 최고의 전성기

뉴욕시는 1970년대 범죄율이 최고로 치솟고 인구가 급격히 감소하면서 도시 전체가 쇠락하는 최악의 상황을 경험하였다. 하지만 그로부터 약 30년 후인 2006년 현재 뉴욕시는 최고의 전성기를 맞이하고 있다. 범죄율, 채무, 실업률은 역사상 최저치를 기록하고 있고, 대중교통 이용률은 사상 최고 수준이다. 2007년 한 해에 4천4백만 명의 관광객이 뉴욕시를 방문하였는데, 이는 날로 증가하는 추세이다.

이 같은 뉴욕시의 번영은 지난 30여년간의 집중적인 투자를 통해 동네(neighborhood)가 유지·복원되고 공원과 거리가 청결해졌으며, 식재 등 조경시설이 증가하고 안전한 지하철로 재생되는 등 뉴욕시가 안전하고 활력있는 도시로 거듭났기 때문이다. 이에 따라 뉴욕시의 인구도 늘어나 1970년대 80만명 이상 감소했던 인구가 800만명을 넘을 만큼 증가하였고, 이 같은 추세는 앞으로도 지속될 전망이다.

□ 뉴욕시 번영에 따른 위협요인 대두

이 같은 번영의 이면에는 많은 위협요인들이 자리잡고 있다. 안전하고 깨끗해진 지하철은 기록적인 탑승률을 올리고 있지만, 이미 용량이 초과되어 혼잡이 극심해지고 시설들의 노후화가 지속되고 있다. 도로의 혼잡 역시 갈수록 심각해져 이에 대한 대응을 위해 매년 130억달러 정도가 필요할 것으로 예상된다. 또한 인구 증가에 따른 주택 부족으로 노동자들은 자신들 수준에 맞는 주거를 찾기 위해 도심에서 멀어지면서 통근시간이 길어지고, 도시의 과밀화로 인해 오픈스페이스는 더욱 부족해질 것으로 예상된다.

환경문제 또한 열악해지고 있다. 뉴욕시의 대기질은 국가 기준에 못미치는 수준이고, 수백 개의 공장 이전지들이 정화되었지만, 아직까지 7,600acre 이상의 공장 부지가 남아 있어 위생 및 안전상에 문제가 되고 있다. 또한 기후변화에 따라 뉴욕시 주변의 해수면이 상승하고 있고, 태풍의 위력 또한 강력해져 뉴욕시에 심각한 위협이 될 것으로 분석되고 있다.

□ 장래 도시문제 해결을 위한 새로운 도시기본계획의 필요성

현재와 같은 뉴욕시의 전성기는 뉴욕이 안고 있는 위협요인들로 인해 언제든지 1970년대와 같은 최악의 상황으로 돌아설 수 있다. 현재에도 뉴욕시가 당면한 문제들에 대한 대응은 간단하지 않다. 늘어나는 인구에 비해 부족한 주택문제, 오픈스페이스 부족문제, 노후화가 심각한 상수도과 배선 문제, 혼잡한 도로와 지하철 문제 등은 당장 해결하지 않으면 뉴욕시 전체의 삶의 질과 경제에 커다란 악영향을 줄 것으로 판단된다.

이와 더불어 2030년까지 뉴욕시 인구는 900만 명까지 증가할 것으로 예상되지만, 이 같은 인구를 뒷받침할 수 있는 도시기반시설은 건설된 지 100년 이상 되어 노후화가 심각한 상황이다. 또한, 공기, 물, 토지 등의 환경오염에도 시급한 대응이 필요하며, 전 세계적 이슈인 기후변화 역시 뉴욕시의 미래를 위해 극복해야 할 과제로 인식되고 있다.

따라서 뉴욕시는 미래를 위해 도시를 종합적으로 관리할 수 있는 종합적인 계획이 절실하였고, 도시의 물리적 측면뿐만 아니라 에너지, 환경, 기후변화 등을 총괄할 수 있는 종합적 도시기본계획을 수립하게 되었다. 뉴욕시의 PlaNYC는 다른 도시들이 수립하는 일반적인 도시기본계획이라기보다는 현재 뉴욕시가 당면하고 있는 1) 지속적인 성장(growth)에 대비하고, 2) 노후화된 기반시설(an aging infrastructure)을 개선하며, 3) 점차 나빠지고 있는 환경문제(an increasingly precarious environment)를 해결하기 위해 물리적 측면뿐만 아니라 에너지, 환경문제 등을 포괄하고 있다. 즉, 21세기를 위한 새로운 도시기본계획 모델을 제시하려는 목표를 가지고 수립되었다.

2.2 PlaNYC의 수립주체와 과정

□ 시장의 법적 권한으로 수립되는 행정계획

뉴욕시장은 시헌장에 따라 뉴욕시의 운영을 위해 필요한 정책과 절차를 수립하고 실행할 수 있는 법적 권한을 가지고 있다.¹⁶⁾ 뉴욕시가 직면한 장기적인 과제와 정책목표, 이를 실현하기 위한 전략이 담긴 “전략적 정책계획(a preliminary strategic policy statement)”을 4년마다 수립해야 한다. 이러한 정책계획의 수립은 시장의 고유권한이므로 별도의 법적 절차를 요구받지 않으며, 시의회의 직접적인 개입도 받지 않는다.

16) New York City Charter § 8

다만, 최종 계획의 완성을 위해 보로우 장, 시의회, 커뮤니티 보드에 초안을 보내 의견을 듣고, 시장이 판단하여 적절한 의견을 반영한 후 최종적인 전략계획을 채택하면 될 정도로 시장에게 큰 재량을 부여하고 있다.¹⁷⁾ 이때, 시의회는 계획의 수립과 채택과정에 개입하지 않지만, 계획의 실제 집행을 위한 법제도의 제정 권한이 있기 때문에 시장의 정책계획을 견제할 수 있게 된다.

□ 시민참여 유도를 통한 계획 수립

PlaNYC는 뉴욕시장의 정책 및 전략 수립을 위한 법적 권한으로 작성되었다. 구체적으로 보면, PlaNYC 수립은 시장 직속부서인 Mayor's Office of Operations가 담당하였고, 계획의 수립을 위해 도시계획국을 비롯한 모든 관련 부서들이 참여하였다.

1년 이상에 걸친 작업 끝에 2006년 12월 초안이 완성되었고, 계획의 윤곽이 들어난 후 지속적으로 관련 시 및 주기관들과의 협의, 100번이 넘는 커뮤니티 및 시민조직과의 회의, 11번의 공청회, 수십 번의 설명회 등 다양한 의견을 수렴하기 위한 과정을 거쳤다. 실제로 공청회뿐만 아니라 ‘커뮤니티 리더 회의’(Community Leader Meeting), ‘이민자 리더 회의’(Immigrant Leader Meeting), ‘환경정의 청소년 회의’(Environmental Justice Youth Summit) 등을 개최하였고, 여기서 제기된 의견들을 반영하거나 대응방향을 제시함으로써 시민들의 참여와 관심을 유도하였다.

이러한 과정을 거쳐 2007년 ‘지구의 날’(Earth Day)인 4월 22일 PlaNYC가 공식 발표되었다. 또한, 2008년 뉴욕시헌장이 개정됨에 따라 향후에는 4년마다 20년 후를 목표연도로 하여 시장실에서 PlaNYC를 재수립하도록 되어 있다.¹⁸⁾



자료 : <http://www.nyc.gov/html/planyc2030/html/challenge/challenge.shtm>

〈그림 5-5〉 PlaNYC 수립을 위한 의견수렴 과정

17) New York City Charter § 17

18) New York City Charter § 20

제3절 PlaNYC의 구성체계와 주요내용¹⁹⁾

3.1 PlaNYC의 구성체계

□ 6가지 핵심이슈와 127개 세부전략들을 중심으로 구성

“더 푸르고 더 위대한 뉴욕시”를 만들어 가기 위한 6가지 핵심이슈로는 ① 토지(Land), ② 물(Water), ③ 교통(Transportation), ④ 에너지(Energy), ⑤ 대기질(Air), ⑥ 기후변화(Climate Change)가 제시되었다. 여기서 토지부문은 다시 주택(Housing), 오픈스페이스(Open Space), 브라운필드(Brownfields)로 세분화되고, 물부문은 수질(Water Quality)과 공급체계(Water Network)로, 교통부문은 혼잡(Congestion)과 유지관리(State of Good Repair)로 세분화된다.

6가지 핵심이슈별로 부문별 정책목표와 추진방향, 그리고 이를 실현하기 위한 세부전략(127개)을 제시하고 있다.

〈표 5-3〉 PlaNYC의 구성체계

서문		1. plaNYC (계획의 배경)
		2. Our Challenges (도전과제) 1) opeNYC (열린 뉴욕), 2) maintaiNYC (유지 가능한 뉴욕), 3) greeNYC (녹색 뉴욕)
		3. Climate Change (기후변화)
		4. Our Plan plaNYC (미래상)
		5. plaNYC: Our plan for a greener, greater New York (계획목표)
토지	주택	목표1. 약 100만명 이상의 뉴욕 시민을 위한 지불가능하고 유지가능한 주택 건설
	오픈스페이스	목표2. 모든 뉴욕 시민들이 도보로 10분 내 공원에 접근이 가능하도록 보장
	브라운필드	목표3. 뉴욕시 내에 있는 모든 브라운필드 정화
물	수질	목표4. 수질 오염을 줄이고 자연보호구역을 보존함으로써 여가를 위한 수로 90% 개방
	수자원 네트워크	목표5. 장기적으로 안정적인 물 공급을 확보하기 위해서 노후화된 수자원네트워크의 보완 체계 개발
교통		목표6. 100만 명 이상의 거주민, 관광객, 근로자들을 위해 교통 수용용량을 늘림으로써 교통시간 단축 목표7. 역사상 최초로 뉴욕시의 도로, 지하철, 철도의 완벽한 정비 실시
에너지		목표8. 에너지 기반시설을 업그레이드함으로써 모든 뉴욕시민들에게 보다 깨끗하고 안전한 에너지 공급
대기질		목표9. 미국 어느 대도시보다 더 깨끗한 공기의 질 확보
기후변화		목표10. 지구 온실가스 배출량을 30% 이상 감소

19) PlaNYC(2007)의 계획내용을 토대로 서술하였음.

또한, 세부전략들을 구체적으로 제시한 다음에는 이러한 세부전략들이 다른 핵심이슈들과 어떤 연관관계를 가지고 있는지 보여줌으로써, 각 전략의 목적성을 분명하게 제시하고 있다. 예를 들어, 토지의 주택부문에서 “교통중심 개발지향”이라는 세부전략은 주택뿐만 아니라 오픈스페이스, 교통부문의 “혼잡”, “공기질”, “기후변화” 등과도 관련이 있음을 보여주고 있다.

마지막 부문에는 각 세부전략들의 실행을 위해 실제 전략을 실행할 관련기관과 부서의 배정, 그리고 2009년, 2015년까지의 단기 목표, 시 예산배정 현황 등을 제시하고 있다.

3.2 PlaNYC의 계획목표와 계획지표

□ 계획목표: “A Greener, Greater New York”

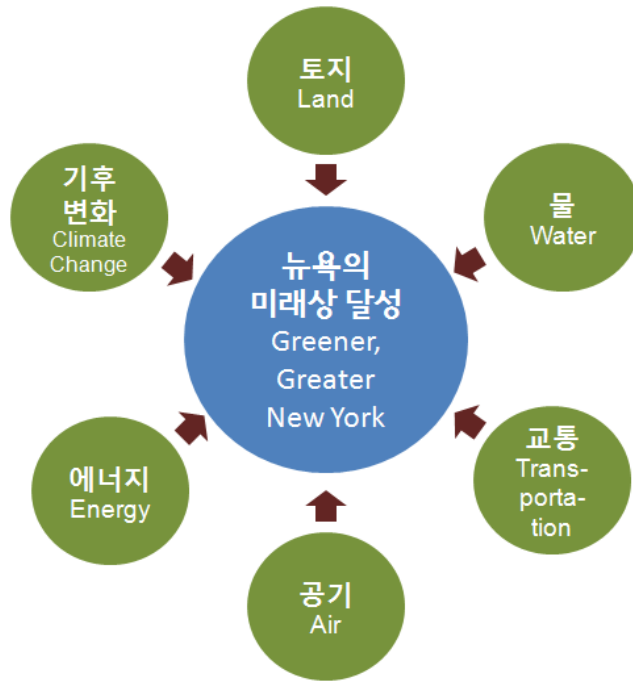
2007년 발표된 PlaNYC는 2030년을 목표연도로 하며, “더 푸르고 더 위대한 뉴욕시”(A Greener, Greater New York)를 모토로 하고 있다. PlaNYC는 뉴욕이 처한 세 가지 당면문제, 즉 1) ‘성장에 대한 대응’, 2) ‘노후화된 기반시설’, 3) ‘열악해지는 환경’을 장기적으로 해결하기 위해 수립되었다. 이를 위해 6가지 핵심이슈를 제시하고, 부문별 정책 목표와 추진방향, 세부전략을 제시하고 있다.

뉴욕시는 미국의 최대도시이자 세계 주요 대도시 중 하나로, 인구뿐만 아니라 관광객도 매년 증가하는 성장세를 보이고 있다. 그러나 이 같은 뉴욕의 위상은 성장에 대한 지속적 관리와 노후화된 기반시설에 대한 대응, 그리고 악화되는 환경에 대한 개선이 수반되지 않는다면 언제든지 흔들릴 수 있다. PlaNYC는 이러한 위기 인식에서 출발하여, “과연 앞으로 25년 후인 2030년에도 많은 사람들이 뉴욕시를 좋아할 수 있을까?”라는 질문에서 출발한다.

그리고 이 같은 근본적 질문에 대한 대답으로, 현재 820여만명이 거주하고 있는 뉴욕시를 보다 더 아름답고 건강하며, 활력 있는 910만 명을 위한 도시로 만드는 것이 뉴욕시의 미래상으로 제시되었다. 이러한 미래상을 달성하기 위해 6가지 핵심이슈가 선정되었고, 핵심이슈별로 정책목표와 추진방향, 그리고 세부중점전략들을 구체적으로 제시하고 있다.

PlaNYC는 일반적인 도시기본계획에서 보이는 백과사전식 계획이라기보다, 뉴욕시가 처한 성장, 노후화, 환경문제에 대응하기 위해 토지이용부터 에너지, 환경 등을 다각적으

로 고려하여 목표와 방향, 세부전략을 제시하는 전략계획적 성격이 강하다고 할 수 있다. 또한, 개별 전략들이 한 개의 핵심이슈만이 아니라 다른 핵심이슈들과 연계하여 제시되었고, 그 실행에 있어서도 한 개의 기관이나 부서가 아니라 관련된 조직들의 협력체계 속에서 최대의 효과를 가질 수 있도록 계획되었다.



〈그림 5-6〉 PlaNYC의 미래상과 6가지 핵심 이슈

□ 계획지표 1: 인구

PlaNYC의 수립을 위해 가장 기본적으로 사용되는 계획지표는 인구(population)이다. 인구에 대한 예측과 전망은 뉴욕시현장에 의해 도시계획국이 담당하는 중요한 임무 중 하나이다. 도시계획국은 4년에 한번, 최소 21년간의 뉴욕시 인구에 대한 예측보고서를 작성해야 하며, 여기에는 지리적·통계적 지표가 포함되어야 한다.

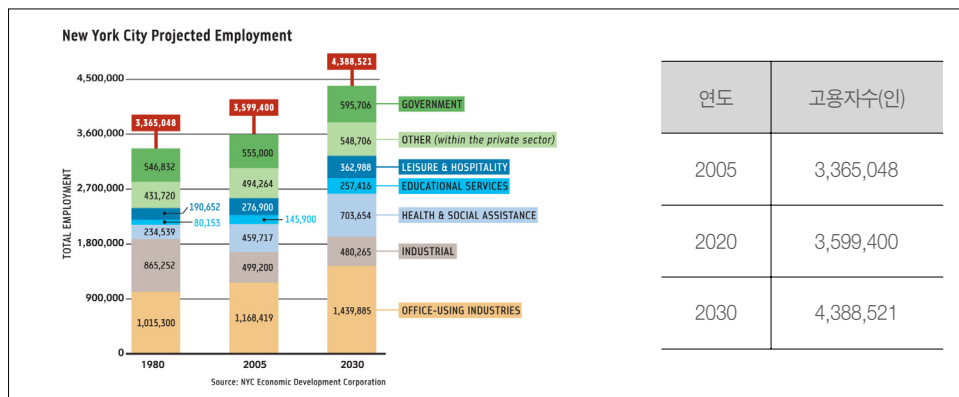
PlaNYC가 제시한 인가지표를 보면, 2006년 현재 뉴욕시 인구는 사상 최고 수준인 820만명에 육박하고 있으며, 이 중 60% 이상이 외국 태생 또는 이민자 자녀로 구성되어 있다. 또한 향후 65세 이상의 고령인구가 급격히 증가할 것으로 예상된다.

이에 따라 뉴욕시 전체 인구는 지속적으로 증가하여 2010년에는 20만명이 늘어나고, 2030년까지 100만명이 증가하여 2030년에는 총 910만명의 인구가 뉴욕시에 거주할 것으로 예측되었다.

〈표 5-4〉 뉴욕의 자치구별 인구변화 전망

자치구	연도	인구 (단위: 백만)	증감 (%)	연령 중간값 (Median Age)	18세 이하 (%)	65세 이상 (%)
Manhattan	1970	1.54		35	21.7	14.0
	2000	1.54	-0.1	36	17.2	12.2
	2030	1.83	18.8	40	15.2	16.1
Brooklyn	1970	2.6		31.3	31.3	11.1
	2000	2.47	-5.3	26.8	26.8	11.5
	2030	2.72	10.3	23.0	23.0	15.1
Bronx	1970	1.47		30	31.6	11.6
	2000	1.33	-9.4	31	29.9	10.1
	2030	1.46	9.3	33	27.2	11.8
Queens	1970	1.99		36	26.1	12.4
	2000	2.23	12.2	35	22.8	12.7
	2030	2.57	15.1	38	20.5	14.5
Staten Island	1970	0.295		28	34.4	8.7
	2000	0.443	50.2	36	25.4	11.6
	2030	0.551	24.4	40	22.0	18.7

이 같은 인구증가에 따라 26만5천 가구의 주택이 더 필요할 것으로 예상되며, 일자리는 75만개가 증가하여 약 6천만 square feet의 업무 및 상업공간이 필요할 것으로 예측되었다.



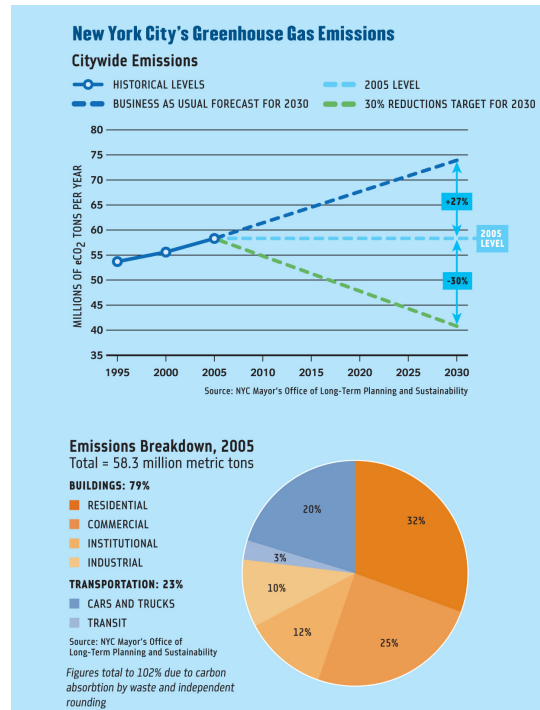
〈그림 5-7〉 뉴욕의 고용 증가 예상치

□ 계획지표 2 : 기후변화

PlaNYC는 기후변화에 대한 대응을 위해 온실가스 배출량과 기후변화에 대한 지표를 추가하였다. 2005년 뉴욕의 CO₂배출량은 58.3million metric tons으로, 이 수치는 전체 미국의 1%에 해당하며, 아일랜드나 스위스 전체와 비슷한 양이다. 뉴욕의 CO₂배출량은 매년 1%씩 상승하여 2030년까지 74million metric tons까지 증가할 것으로 예측되었다.

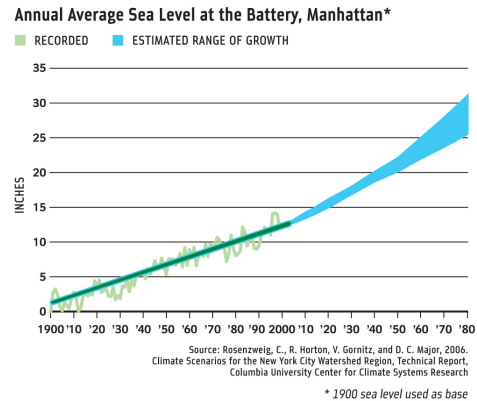
기후변화에 따라 2030년까지 뉴욕시 기온은 2°C 상승할 수 있으며, 도심 지역에서는 도시열섬효과로 인해 주변 교외지역보다 4~7°C까지 기온이 더 높아질 것으로 예측되었다.

또한, 50만명이 수변으로부터 약 600마일 이내에 거주하고 있는 뉴욕시는 기후변화로 인한 해수면 상승이 커다란 위협요인이 되고 있다. 실제로 배터리파크 주변의 해수면은 지난 100년 동안 1feet 이상 상승하였고, 매년 5inch 이상씩 상승할 것으로 예상된다. 이에 따라 80년에 한 번 있을 홍수에 직면하고 있는데, 이러한 홍수 주기는 2020년 대까지 43년으로 줄어들고, 2050년까지는 19년으로 줄어들 것으로 예측된다.



자료 : PlaNYC, p.9.

〈그림 5-8〉 온실가스 배출 지표



자료 : PlaNYC, p.9.

〈그림 5-9〉 배터리파크 주변 해수면 상승

3.3 핵심 이슈별 주요내용

1) 핵심이슈 1 : 토지 (주택, 오픈스페이스, 브라운필드)

뉴욕시는 늘어나는 인구를 수용하기 위해 저렴한 주택을 공급하고, 시민들이 쾌적한 삶을 영위할 수 있는 환경을 제공하기 위해 노력하고 있다. 이를 위해 1) 100만 이상의 뉴욕시민을 위한 저렴하고 지속가능한 주택의 공급, 2) 뉴욕시민들이 10분내 도달할 수 있는 오픈스페이스 확충, 3) 뉴욕시내 모든 오염된 브라운필드의 정화 등 세 가지 목표를 제시하고 있다.

□ 주택 공급을 위한 전략과 시책

늘어나는 주택 수요에 대응하기 위해서는 양적인 주택 공급과 함께, 저소득층뿐만 아니라 중산층도 안정적인 주거를 확보할 수 있는 저렴한 주택(affordable housing)을 공급하는 것이 필요하다. 또한 기존 주거지와 새롭게 조성된 주거지가 건강한 커뮤니티를 만들어 내기 위해서는 충분한 오픈스페이스와 공원, 근린상업시설, 미적인 요소들이 균형 잡힌 근린(neighborhood) 환경을 조성하는 것이 필요하다.

주택부문의 기본목표는 늘어나는 뉴욕시민 100만 명을 위한 저렴하고 지속가능한 주택 공급으로 요약된다. 특히, 이렇게 공급되는 주택을 가능한 한 대중교통에서 0.5마일 이내에 조성함으로써, 자동차 이용을 줄이고, 보행자를 확대하여 활력있는 가로공간을 조성할 수 있게 된다.

이를 위해 주택부문에 서는 4개의 기본전략과 세부 시책을 제시하고 있다.



(그림 5-10) 뉴욕의 주택개발 가능 지역

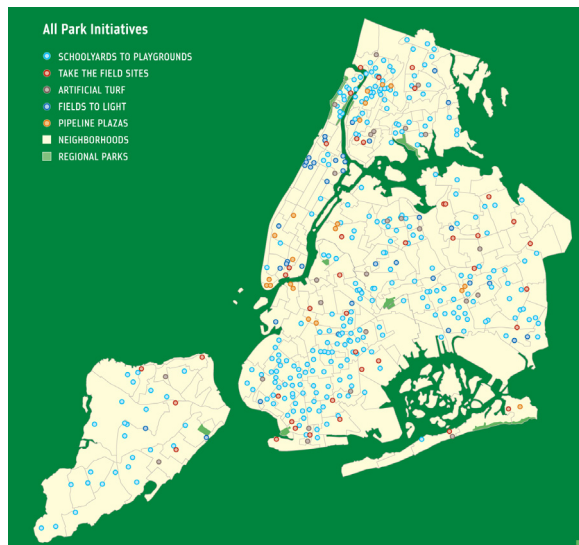
〈표 5-5〉 주택공급을 위한 기본전략과 세부시책

공공주도의 지속적인 용도지역 재설정	• 대중교통 중심의 개발 추구 • 저이용되고 있는 수변지역의 재활용 • 개발을 유도하기 위한 대중교통수단 확충
공공소유부지에 신규주택 공급	• 정부기관과 협업 확대 • 노후된 건물을 새로운 용도로 전환
개발잠재력이 있는 주거지 발굴	• 저이용되고 있는 부지를 지역공동체 강화를 위해 활용 • 교통기반시설의 투자 잠재력 확보 • 철도부지, 철로, 고속도로 상부의 개발
저렴주택 프로그램의 확대 적용	• 새로운 파이낸싱 전략 개발 • Inclusionary Zoning의 확대 적용 • 주택소유(homeownership) 장려 • 기존 저렴한주택 재고의 유지 및 관리

□ 오픈스페이스 공급을 위한 전략과 시책

뉴욕시는 인구에 비해 공원과 오픈스페이스 비율이 다른 미국 도시들보다 부족한 실정이다. 현재 뉴욕에는 인구 1,000명당 1.5acre의 공원과 아동 1,250명당 1개의 놀이터가 있는데, 지금과 같은 인구 증가 추세라면 2030년 59개 커뮤니티 구역에서 1,000명당 1.5acre 이하로 오픈스페이스 비율이 감소할 것이다. 또한, 뉴욕시 아동들의 비만율은 24%로, 미국 전체 평균보다 10% 이상 높으며, 이들의 천식 비율은 미국 전체와 비교할 때 두 배에 이르고 있다.

도시 내 오픈스페이스를 늘리는 것이 이러한 건강 문제에 완벽한 해결책을 주는 것은 아니지만, 부분적인 해결책은 될 수 있을 것이다. 즉, 공공 보건과 환경 정의를 위해 도시 내 오픈스페이스를 더욱 확보하는 것이 필요하다. 이를 위해 오픈스페이스로 활용할 수 있는 기존 매립지 또는 환경이 열악한 지역을 공원으



자료 : PlaNYC, p.20.

〈그림 5-11〉 활용가능한 오픈스페이스, 공원, 놀이터 검토 부분

로 전환하는 프로젝트를 추진하는 것이 시급하다. 그러나 이 같은 대형 사업은 한계가 있으므로, 새로운 접근이 필요하다. 즉, 기존 토지를 다목적으로 활용하는 전략과 시책을 통해 2030년까지 모든 시민이 10분 이내에 공원 또는 오픈스페이스에 도달할 수 있도록 한다. 이를 통해 보다 활기있고 건강하며, 아름다운 공공공간을 조성하도록 한다.

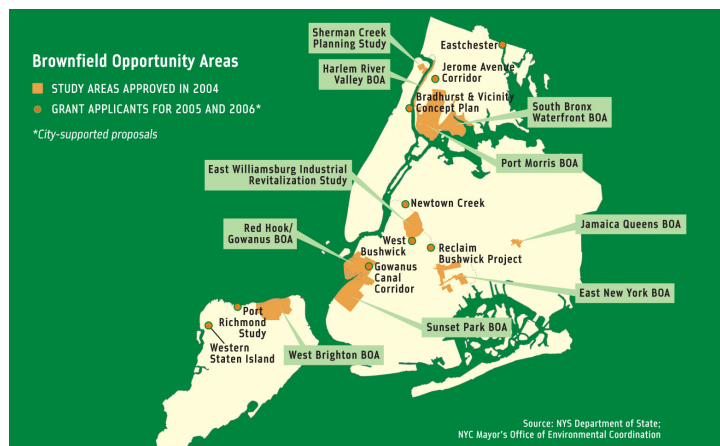
〈표 5-6〉 오픈스페이스 공급을 위한 기본전략과 세부시책

보다 많은 뉴욕시민들이 기존 부지를 이용할 수 있도록 개선	• 도시전역의 학교운동장을 공공여가공간으로 개방 • 수준높은 운동공간의 확충 • 조성계획 중인 공원들을 빠른 시일내에 완공
기존 부지의 이용시간 연장	• 보다 많은 다목적운동장 조성 • 야간 조명시설 설치
공공공간에 대한 이미지 재구성	• 모든 커뮤니티에 공공광장을 조성하거나 확충 • 녹색 도시경관 조성

□ 브라운필드 활용을 위한 전략과 시책

연방정부가 제정한 오염토지에 대한 환경법률 RCRA(Resource Conservation and Recovery Act)와 CERCLA(The Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act)는 토지를 오염시킨 당사자뿐만 아니라 현재의 토지소유주에게도 법적 책임을 부과하고 있으며, 이로 인해 브라운필드를 재개발하는 것이 점점 더 어려워지고 있다.

브라운필드를 적절하게 활용하기 위해서는 브라운필드 정화를 위한 법적인 책임 한도를 줄이고, 관련제도를 간소화하여 재개발 기회를 확대하는 것이 필요하다.



〈그림 5-12〉 브라운필드 재개발 가능지역

〈표 5-7〉 브라운필드 활용을 위한 기본전략과 세부시책

기존 브라운필드 정화프로그램을 신속하고 효율적으로 운영	- 정화 과정을 간소화를 위한 현장테스팅(on-site testing) 적용 - 뉴욕시 특성에 맞는 정화가이드라인 마련 - 브라운필드의 계획 및 재개발을 위한 시 담당부서 설립
효과적인 정화프로그램에 참여하도록 유도	- 현행 뉴욕주 브라운필드정화프로그램(BCP)에 참여 확대 - 신규 브라운필드를 관리하기 위한 뉴욕시 자체 프로그램 마련 - 정화 비용을 낮추기 위한 인센티브 제공
브라운필드 재개발에 대한 커뮤니티의 참여 유도	- 주정부의 커뮤니티 재개발보조금 지원 확대 - 브라운필드 기회지역(BOA) 계획에 참여하도록 인센티브 제공 - 브라운필드 재개발에 대한 커뮤니티 차원의 교육 실시
정화가 필요한 부지의 설정	- 잠재적인 브라운필드를 파악하기 위한 데이터베이스 구축 - 브라운필드를 재개발하는 토지소유주의 법적인 책임한도 설정

2) 핵심이슈 2 : 수질

□ 수질 확보를 위한 전략과 시책

1970년대 제정된 연방정부의 Clean Water Act 덕분에 미국의 전 하천이 깨끗해지긴 했지만, 우천 시 우수에 의해 오염물질이 하천으로 흘러들어가면서(CSO: Combined Sewer Overflows) 발생하는 수질오염에 대해서는 해결책이 없는 상태이다. 따라서, 향후 뉴욕시의 수질 확보를 위해서는 이러한 CSO 처리문제가 선결되어야 한다. 또한, 하천과 수변부의 공공 이용을 확대하여 레크레이션 공간으로 활용하는 방안이 필요하다.

〈표 5-8〉 수질 확보를 위한 기본전략과 세부시책

기반시설에 대한 지속적인 업그레이드 실시	- 장기조절계획(Long-Term Control Plans) 수립 및 실행 - 처리장의 우기 처리용량(wet weather capacity) 확대
우수침투를 방지하기 위한 검증된 해결책 실시	- High Level Storm Sewers(HLSS)의 사용 확대 - 오픈스페이스계획을 통한 수질오염 방지 - 자연정화형 수질개선(Bluebelt) 프로그램의 적용 확대
새로운 우수 최적관리기술(BMPs)의 확대 적용	- 우수 최적관리기술(BMP)을 위한 TF팀 구성 - 우수 최적관리기술(BMP)의 시험 적용 - 주차장 부지의 녹지화 - 지붕 녹화를 위한 인센티브 제공 - 습지 보존

□ 원활한 물 공급을 위한 Water Network 구축의 전략과 시책

뉴욕시의 가장 오래된 상수원인 Croton System은 1842년 인구 95,000명 시대에 건설되어 상당히 노후화되고 용량이 초과된 상태이다. 1917년부터 공급관으로 사용되고 있는 터널 1호와 터널 2호 역시 노후된 상태이며, 1970년 이후 건설되고 있는 3호는 아직까지 건설 중이다. 따라서 뉴욕시의 원활한 물 공급을 위해서는 기존 상수원을 개선하고, 이를 공급하기 위한 수로관을 개선하는 것이 필요하다.

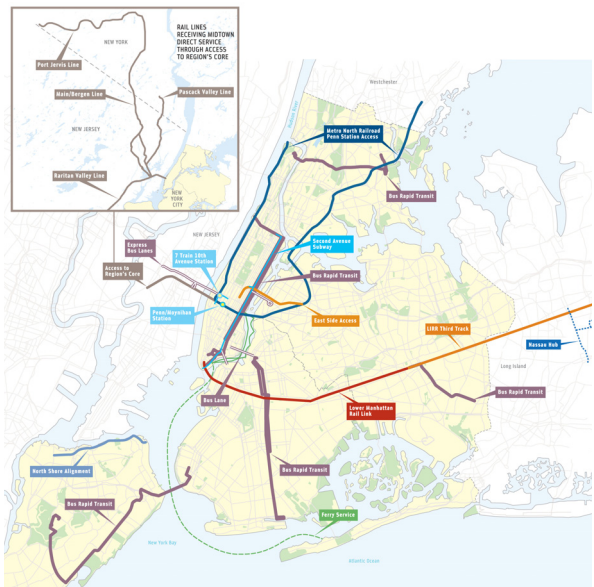
〈표 5-9〉 원활한 물공급을 위한 기본전략과 세부시책

식수 질의 확보	• 유역보호프로그램의 지속적인 운용 • Catskills와 Delaware 지역에 자외선 살균처리시설 설치 • Croton Filtration Plant 건설
뉴욕시를 위한 여분의 수로관 개발	• 물 절약 프로그램 착수 • 기존 시설들을 최대한 활용 • 새로운 식수원 발굴 및 평가
도시 내 수로관의 현대화	• Water Tunnel No.3 완공 • Staten Island까지의 백업터널 완공 • 주요 상수공급시설의 업그레이드 촉진

3) 핵심이슈 3 : 교통

항구도시인 뉴욕은 Erie운하를 비롯하여 여러 가지 교통시설이 발달해 있다. 그러나 지난 50년간 투자자가 미흡하여 교통시설의 노후화가 지속되고 있고, 용량초과 현상이 나타나고 있다. 따라서 향후 뉴욕시 인구가 100만명 증가할 경우에 대비한 대책 마련이 시급한 상황이다.

현재 뉴욕시는 대중교통 이용률이 미국에서 가장 높은 90%를 넘고 있지만, 대중교통시설에 대한 개선이 여전히 필요하다.



〈그림 5-13〉 뉴욕의 광역 및 지역 대중교통 확충 및 개선방향

교통부문의 목표는 1) 교통 혼잡에 대응하기 위해 교통수용용량을 확장하여 교통시간을 단축시키고, 2) 기존 교통기반시설을 최상의 상태로 유지·관리하기 위해 도로, 지하철, 철도를 종합적으로 개선·정비하는 것이다.

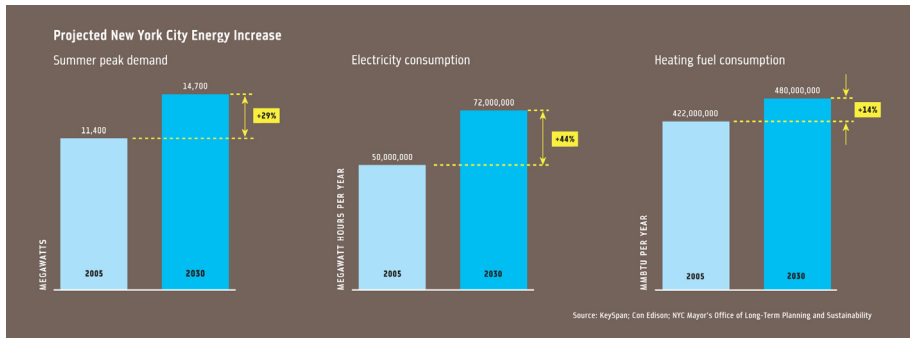
〈표 5-10〉 교통부문에 대한 기본전략과 세부시책

대중교통 기반시설의 건설 및 확장	• 주요 혼잡노선의 용량 확대 • 맨해튼으로의 새로운 통근 철도노선 확충 • 교통서비스 취약지역에 대한 대중교통 접근성 확대
기존 교통시설에 대한 교통서비스 개선	• 버스서비스의 개선 및 확대 • 지역 통근철도 서비스의 개선 • 기존 교통시설에 대한 접근성 개선 • 시 주변의 교통혼잡지역 파악
지속가능한 교통수단 이용 촉진	• 페리 서비스의 확대 • 자전거 이용 촉진
교통혼잡 완화를 통한 통행흐름 개선	• 혼잡통행료 시범 징수 • 보다 효율적인 도로 관리 • 교통위반 단속 강화 • 화물 통행의 효율화
도로 및 교통시스템의 최적 관리	• 유지보수를 위한 뉴욕시 교통청(MTA) 예산 확보 • 도시내 도로와 교량의 최상상태 유지관리
새로운 교통자원 확보	• 새로운 지역교통기금청 설립

4) 핵심이슈 4 : 에너지

뉴욕시는 날로 증가하는 에너지 비용과 노후화된 기반시설, 비효율적 건물로 인해 과도한 탄소배출 문제에 직면하고 있다. 현재와 같은 상황이라면, 2015년까지 전기와 난방 비용을 위해 30억달러가 더 소요될 것이며, 이로 인해 가정당 매년 300~400달러의 추가적인 지출이 필요하고, 4.6million metric tons의 CO₂가 추가 배출될 것으로 예상된다.

따라서 에너지 기반시설을 업그레이드하여 더 깨끗하고 믿을 수 있는 전기를 공급하고, 청정에너지 공급을 늘리며 에너지 효율 증진을 위해 집중 투자하는 것이 필요하다. 특히, 가장 큰 에너지 소비체인 상업·업무·도심주거 건물 등의 에너지 효율을 높이기 위해 인센티브와 규제가 필요하며, 재생에너지 시장을 활성화하여 환경적으로 지속가능한 에너지 공급체계를 구축해야 한다. 그리고, 이 모든 전략들의 실행을 위해 에너지 부문을 총괄하는 뉴욕시 에너지계획기구의 설립이 요구된다.



자료 : PlaNYC, p.102.

〈그림 5-14〉 뉴욕시 에너지 수요 증가 예상치

〈표 5-11〉 에너지부문에 대한 기본전략과 세부시책

에너지계획의 개선	뉴욕시 에너지계획위원회(Energy Planning Board) 설치
시 차원의 에너지소비 감축	- 시 정부 차원의 에너지소비 감축 추진 - 뉴욕시의 에너지 및 건물규제 강화 - 뉴욕시 에너지효율화기구 설치 - 에너지 소비감축을 위해 5개 핵심지역에 인센티브 우선 적용 - 첨두 에너지부하 관리 확대 - 에너지문제에 대한 인식 제고 및 교육 캠페인 실시
시 차원의 청정전원 공급 확대	- 기존 발전소의 효율 개선 및 신규 건립, 전용공급라인 설치 - 분산형 발전소(Clean Distributed Generation) 설치 확대 - 천연가스 기반시설의 확대 지원 - 신재생에너지를 위한 시장 조성
배전망시설의 현대화	- 뉴욕시 배전망의 개선 촉진 - 개선된 공동입찰을 통한 배전망 정비 활성화 - Con Edison의 배전망 현대화사업 지원

5) 핵심이슈 5 : 대기질

1960년대 제정된 Clean Air Act로 인해 뉴욕시의 공기는 많이 깨끗해졌지만, 아직까지 연방정부의 기준에는 못 미치고 있다. 천식 및 관련 질병률도 최고치를 나타내고 있다. 공기 오염의 주범 중 가장 심각한 것은 매연으로 알려진 PM 2.5이다. PM 2.5의 50% 이상이 뉴욕시 외부에서 발생해서 뉴욕시로 날아오고 있으므로, 지역 차원의 공기오염을 측정하기 위한 방안이 필요한 실정이다.

뉴욕시는 우선 PM 2.5수치를 1마일당 39% 감축할 필요가 있다. 이를 위해 차량, 페리 등의 배기가스, 전기 및 난방설비로부터의 배기가스를 집중적으로 감축하고, 생태시스템을 통해 정화 능력을 향상시키는 계획을 수립하였다. 대기질(Air) 부문의 목표는 “미국 대도시에서 가장 깨끗한 공기질을 달성”하는 것이며, 이를 위해 다음과 같은 기본전략과 세부시책을 제시하고 있다.

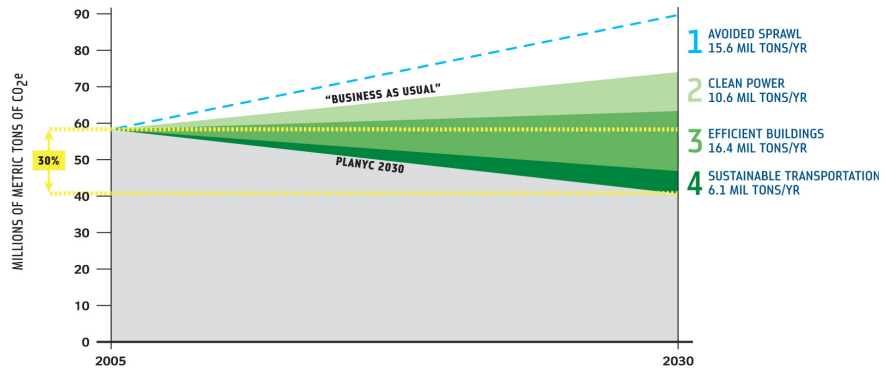
〈표 5-12〉 대기질 부문에 대한 기본전략과 세부시책

자동차 배기가스 배출 감축	• 교통계획을 통한 대기질 개선 • 개인 승용차의 연비 개선 • 택시 및 임대용 차량의 배출가스 감축 • 디젤차량의 대체 및 배출시스템 개선 • 스쿨버스의 배기가스 배출 감축
자동차외의 교통수단의 배기가스 배출 감축	• 페리의 엔진교체 및 청정연료 사용 확대 • 항만시설의 배출가스 감축을 위한 항만청과의 협력체계 구축 • 건설관련 차량의 배출가스 감축
건물의 배출가스 배출 감축	• 에너지계획을 통한 대기질 개선 • 청정 난방연료의 사용 촉진
대기질 개선을 위한 생태적 해결방안 모색	• 오픈스페이스계획을 통한 대기질 개선 • 공원용지로 지정된 지역의 녹화사업 실시 • 대지 내 식재 확대
대기질 개선을 위한 문제 범위의 이해	• 지역차원의 대기질 연구를 위한 협력체계 구축

6) 핵심이슈 6 : 기후변화

뉴욕시의 온실가스 배출량은 지구 전체의 0.24%를 차지하며, 노르웨이 전체 배출량보다 많은 편이다. PlaNYC는 1) 지구 온난화의 주범인 온실가스를 30% 이상 감축하고, 2) 온난화에 의한 해수면 상승과 태풍 등에 대응하기 위한 전략을 제시하고 있다.

온실가스 감축을 위한 기본목표는 매년 33.6million metric tons씩 감축하는 것이다. 2030년까지 증가하는 인구 90만명이 추가로 발생시킬 것으로 예상되는 15.6million metric tons의 감축을 포함하여 총 30% 감축을 목표로 설정하였다. 이를 위해 1) 도시 확산 방지 및 대중교통 중심의 도시개발을 통한 온실가스 감축, 2) 청정에너지 도입, 3) 건물의 에너지 효율 증대, 4) 자동차 사용량 감축 등의 기본전략을 설정하고 있다.



자료 : PlaNYC, p.134.

〈그림 5-15〉 PlaNYC 전략에 의한 온실가스 감축 효과

〈표 5-13〉 기후변화 대비를 위한 기본전략과 세부시책

도시확산 방지	- 지속가능하고 부담가능한 주택의 공급 - 모든 뉴욕시민 가까이에 공원 조성 - 대중교통시설의 개선 및 확충 - 오염된 토지의 정화 - 하천을 레크레이션 공간으로 활용 - 믿고 마실수 있는 물과 안전한 에너지 공급 - 건강하고 아름다운 공공공간 조성을 위한 식재
청정 에너지 개발	- 비효율적인 발전소를 최첨단 발전소로 대체 - 청정 분산형발전소 확대 - 신재생에너지 개발 촉진
에너지 효율적인 건물	- 기존 건물의 에너지 효율 개선 - 신축건물에 대한 에너지 효율성 의무화 - 전기기구의 효율성 증대 - 녹색도시를 위한 건물 및 에너지규칙 마련 - 교육·훈련을 통해 에너지문제에 대한 인식 제고
지속가능한 교통	- 대중교통 개선을 통한 자동차 이용 감축 - 개인 차량, 택시, 운행용 차량의 연비 개선 - 연료 내 CO₂ 비율 감축

제4절 PlaNYC의 실현 및 모니터링체계

4.1 계획의 실행을 총괄관리하는 전담부서 설치

□ 시장실 직속의 전담부서(OLTPS) 설치

PlaNYC의 실현을 위해서는 뉴욕시뿐만 아니라, 뉴욕주 의회, 커뮤니티 리더, 뉴욕주 상·하원 의원, 그리고 모든 뉴욕시민들의 협조와 노력이 요구된다. 블룸버그 시장은 PlaNYC가 장기계획이지만, 즉각적인 실행을 촉구하고 있다. 이를 위해 관련 법안들을 주의회와 시의회 등에 제출하고, 법안 통과를 위해 의원들과 긴밀하게 협조하는 방안을 모색하고 있다.

그러나 PlaNYC의 실행을 위해 무엇보다 중요한 것은 2008년 5월 뉴욕시헌장(City Charter)의 개정을 통해 PlaNYC의 실행과 총괄관리를 위한 전담부서 OLTPS(Office of Long-Term Planning and Sustainability)를 설치한 것이다.²⁰⁾ 이 부서는 시장실(Mayor's Office of Operations) 직속의 산하 부서로²¹⁾, PlaNYC의 실행을 위한 총괄관리와 정책 및 프로그램의 개발, 계획의 실현여부를 모니터링하는 지표 개발, 매년 실행결과 보고서 작성, 지속가능한 도시관리를 위한 시민 홍보, 인구변화 예측 등의 업무를 담당한다.

또한, 뉴욕시 온실가스 목록과 지표, 온실가스 감축을 위한 전략들이 어떻게 작동하고 있는지, 당면한 기후변화와 그 영향에 대한 정보, 기후변화 대응에 관한 뉴욕시의 노력 등을 매년 체크하여 관련 정보와 지표를 갱신해야 하며, 태풍관리시스템과 기후변화 대응을 위한 관련기관들 간의 협력을 관리하는 일도 담당한다.²²⁾

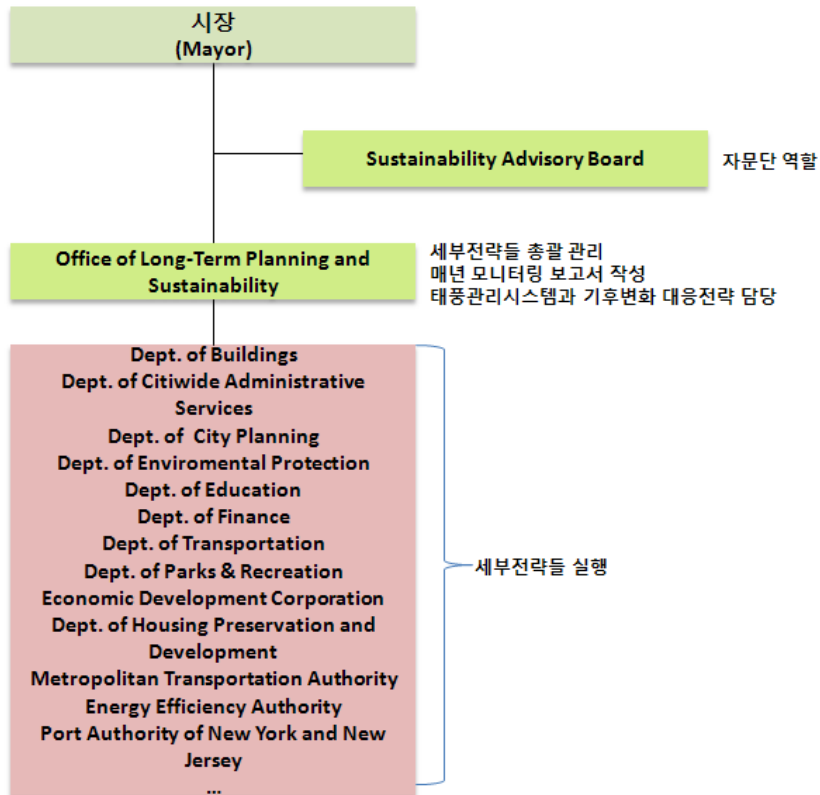
이와 더불어, 시장의 자문기구인 Sustainability Advisory Board는 환경, 도시계획, 노동, 비즈니스, 학계, 시의회 대변인, 시의회 환경관련 위원회장 등으로 구성되며, PlaNYC의 실행과 계획수립, 실행 등에 관해 자문역할을 담당한다.

20) New York City Charter §20

21) 뉴욕시 시장실(Mayor's Office of Operations)은 Office of Long-Term Planning and Sustainability, Agency Services, Office of Environmental Coordination, Office of Environmental Remediation 등 4개의 부속 실로 구성되어 있다.

22) 이 같은 PlaNYC의 온실가스 배출량 감축 전략은 2007년 12월 Local Law 55를 통해 법적 구속력을 갖추게 되었다.

PlaNYC는 2007년 4월 22일(지구의 날) 최초 수립되어 발표된 이래, 4년마다 한번씩 개정하도록 되어 있다. 또한, 2009년 4월 22일 최초로 Progress Report를 출간한 것을 시작으로, 매년 계획의 진행상황에 대한 모니터링 보고서를 작성하도록 되어 있다.



〈그림 5-16〉 PlaNYC 실행담당기구 및 부서체계

□ 세부전략별 실행담당 기관 및 부서 배정

이 같은 행정체계 속에서 PlaNYC 보고서의 “실행(Implementation)” 부분에는 다음 표에서 보는 바와 같이, 세부전략들의 조속한 실행을 위해 세부전략별로 실제 실행을 담당할 관련기관과 부서를 배정하고 있다. 또한 단기 목표를 부여하고, 주요 예산까지 배정하여 세부전략 중 상당 부분이 시 행정부에 의해 실현될 수 있도록 하고 있다.

SUB-INITIATIVE	IMPLEMENTATION LEAD AGENCY	NON-CITY ACTION NEEDED TO PROGRESS	MILESTONES FOR COMPLETION BY END OF		NEW YORK CITY FUNDING, (IN \$ MILLIONS, NOMINAL)		OTHER FUNDING SOURCES
			2009	2015	CAPITAL (FY '08-'17)	OPERATING (FY '08)	
HOUSING	CONTINUE PUBLICLY-INITIATED REZONINGS						
	1 Pursue transit-oriented development						
	Use upcoming rezonings to direct growth toward areas with strong transit access	DCP		Complete current Administration agenda for rezonings and land use studies		-	-
	2 Reclaim underutilized waterfronts						
	Continue restoring underused or vacant waterfront land across the city	DCP		Complete current Administration agenda for rezonings and land use studies		-	-
	3 Increase transit options to spur development						
	Use transit extensions to spark growth as the subways did more than a century ago	MTA/OLTPS/DOT	Transit extensions	Implement increased transit options including BRT to spur development	Undertake rezonings alongside transit expansion	-	-
	CREATE NEW HOUSING ON PUBLIC LAND						
	4 Expand co-locations with government agencies						
	Pursue partnerships with City and State agencies throughout the city	DCAS/HPD		Create database of City, State, and Federal land for co-location opportunities and housing	Execute on co-location opportunities	2.0	0.2
	5 Adapt outdated buildings to new uses						
	Seek to adapt unused schools, hospitals, and other outdated municipal sites for productive use as new housing	DCP/HPD		Use database to identify and execute on initial sites	Execute on co-location opportunities	-	-
	EXPLORE ADDITIONAL AREAS OF OPPORTUNITY						
	6 Develop underused areas to knit neighborhoods together						
	Continue to identify underutilized areas across the city that are well-served by transit and other infrastructure	DCP		Complete current Administration agenda for rezonings and land use studies	Begin studying areas of opportunity and select few for in-depth re-zoning initiatives	-	-

자료 : PlaNYC, p.146

〈그림 5-17〉 PlaNYC의 세부전략별 담당부서 및 2009~2015년 실행목표, 예산배정 현황

4.2 계획내용 및 관련계획 간 정합성 확보

□ 계획목표와 세부전략들 간의 연계 강화

토지, 물, 교통, 에너지, 공기, 기후변화 등 6개 부문 간 세부시책의 정합성은 PlaNYC의 “목표(Goals)” 부분에서 명확하게 나타난다. 즉, 부문별 세부전략들이 상호 어떤 연관성을 가지면서 계획목표를 달성해 가는지, 도표를 통해 보여주고 있다.

다음 표에서 보듯이, 토지부문의 주택(Housing)에서 “대중교통 중심의 개발 지향”이라는 세부전략은 주택 자체뿐만 아니라 오픈스페이스, 교통혼잡 완화, 그리고 기후변화 등과 관련있는 전략임을 보여준다. 또한 “저개발된 수변공간의 재생”은 주택, 오픈스페이스, 브라운필드뿐만 아니라 교통혼잡 완화, 대기질, 기후 변화와도 관련되어 있음을 보여주고 있다. 즉, 각각의 세부전략이 부문계획들과 정합성을 확보하면서 추진될 수 있도록 하고 있다.

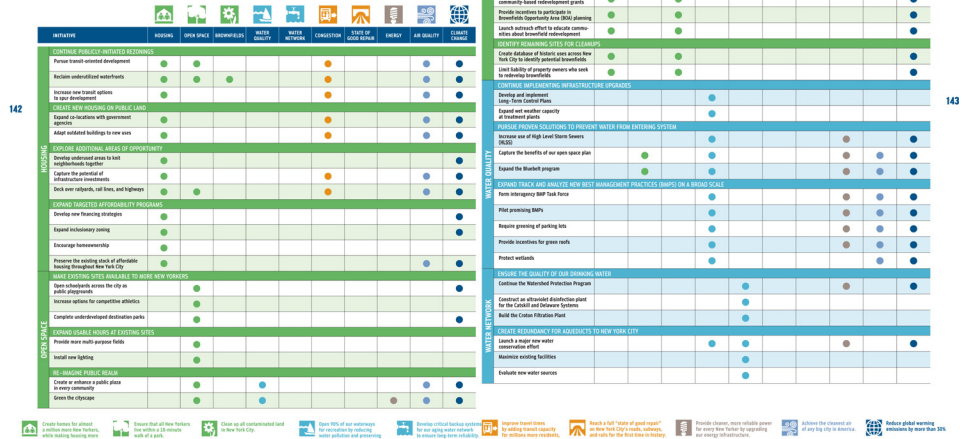
Goals

The concept of "sustainability" brings together economic, social, and environmental considerations precisely because these goals are inter-related. Solutions in one area can bring benefits in another.

Similarly, we have approached this plan holistically, not as a series of separate challenges. Each initiative achieves multiple

ends. Some, in fact, rely on others; for example, we cannot meet our air quality goal if we do not also reduce road congestion. And virtually every initiative in this plan contributes to the global fight against climate change, because making the most energy- and land-efficient city in America to grow will help reduce our nation's global warming emissions.

Throughout this document, each initiative has appeared with icons representing the various goals it helps achieve. Here we present them in one place, demonstrating the interdependence of our solutions to building a sustainable New York.



자료 : PlaNYC, p.142

〈그림 5-18〉 각 부문 간 세부전략과 목표 및 관련부문과의 정합성 체코

□ 뉴욕시 최상위 계획으로서 구속력 확보

시헌장 §20에 의해 시장실 산하의 OLTPS(Office of Long-Term Planning and Sustainability)가 PlanNYC를 총괄관리하게 됨에 따라, PlaNYC는 뉴욕시 최상위 계획으로서 법적 지위를 갖게 되었다. 뉴욕시의 모든 부서와 기관들이 작성하는 관련 및 하위계획들은 OLTPS의 검토를 거쳐야 하며, PlaNYC의 틀 속에서 작성되고 실행되어야 한다.

예를 들어, PlaNYC가 수립된 이후 뉴욕시 도시계획국의 Strategic Plan은 “Sustainability” 부분을 추가하여 개정하였고, PlaNYC의 실행을 위해 도시계획국이 담당하는 세부전략들을 포함시켰다. 또한, 조닝의 개정을 통해 향후 모든 개발사업에서 가로 식재를 비롯하여 주차장 및 전면공지의 녹화를 의무화하였으며, 주택과 상업건물에 자전거 보관 시설을 의무적으로 설치하도록 하였다.

또한, 커뮤니티별로 작성하는 197-a계획에서도 PlaNYC의 정책과 전략들을 반영해야 한다. 197-a계획 수립 시 PlaNYC와의 정합성 및 실질적인 반영 여부는 도시계획국 및 도시계획위원회의 심의와 표준 토지이용 심의과정(ULURP)을 통해 검토되며, 최종적으로 도시계획위원회와 시의회의 심의를 거쳐 채택된다.²³⁾



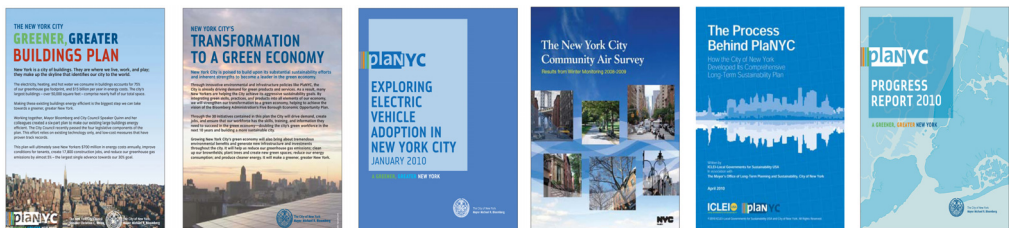
자료 : DCP, Shaping The City: A Strategic Blueprint for New York's Future, 2009

〈그림 5-19〉 도시계획국의 Strategic Plan 및 PlaNYC 관련 부분

4.3 다양한 평가지표를 통한 지속적인 모니터링 실시

□ 연차별 모니터링 보고서 출간

2008년 개정된 뉴욕시헌장에 따르면, 시장실 산하 OLTPS(Office of Long-Term Planning and Sustainability)의 중요한 임무 중 하나는 PlaNYC의 진행상황과 목표달성 정도를 모니터링하기 위한 지표를 개발하고, 매년 4월 22일 이전까지 모니터링 보고서를 작성하여 발간하는 것이다. 이에 따라 2007년 PlaNYC가 발표된 후 2008~2010년까지 총 3번의 진행상황 보고서(Progress Report)가 발간되었다. 이 보고서에는 계획목표의 진행상황과 달성여부를 부문별로 모니터링한 결과가 수록되어 있으며, 온실가스 감축 등 특정 이슈에 대해서는 별도의 보고서가 발간되고 있다.



〈그림 5-20〉 관련기관 및 부서들이 발행한 PlaNYC 모니터링 보고서들

- 23) 커뮤니티계획인 197-a 계획 역시 ULURP을 준용하게 되는데, 이 과정을 거치면서 커뮤니티 보드, 보로우 장, 도시계획국과 도시계획위원회의 검토를 거치게 된다. 시 전체 정책과 부합하는지 여부가 최종 도시계획위원회의 승인을 위한 가장 기본적인 조건이 되므로, PlaNYC과의 정합성이 기본적으로 요구되고 검토된다.

또한, 각 관련 부서와 기관에 의한 부문별 보고서도 작성되어 PlaNYC의 진행상황을 이슈별로 점검하고 있다. 이 같은 진행상황과 모니터링 결과들은 PlaNYC의 공식홈페이지를 통해 수시로 업데이트되며, 시민 누구나 손쉽게 볼 수 있도록 되어 있다.

□ 연차별 모니터링 보고서에 의한 성과 확인

2010년 4월말 발표된 PlaNYC에 대한 Progress Report에 따르면, 2007년 이후 대중교통 접근성이 좋아져 주택 개발이 필요한 19개 지역의 용도지역 변경이 완료되었다. 200마일의 자전거도로가 개설되었고, 자전거 관련법규가 제정되었다. 스쿨버스 배출가스 감축을 위한 환경법이 제정되고, 주요 상수원 주변 29,000acre의 토지가 수질 보호를 위해 매입되었고, 친환경 건축을 위한 건축법이 새롭게 제정되었다.

또한, 타임스퀘어 등 주요 도심지역에 공공보행 플라자가 개설되었고, 32만여 그루의 식재가 조성되었으며, 86개의 에너지효율 프로젝트가 완료되었다. 그리고 25%의 택시에 대해 배기가스 배출 감축을 위한 조치가 완료되었다.

그 결과, 2007년 이후 8% 증가한 뉴욕시 인구의 84%가 10분 이내에 도달할 수 있는 오픈스페이스를 갖게 되었고, 시내로의 자가용 이용이 줄고 대중교통 이용률이 증가하였으며, 자전거 이용률도 두 배로 증가하였다. 또한, 전기사용량이 감소하고 있으며, 온실가스 배출 또한 감소하는 것으로 나타나고 있다.

□ 계획목표의 실행 성과 및 평가지표를 통한 모니터링

2010년 Progress Report에 따르면, PlaNYC에 대한 모니터링은 두 가지 방식으로 이루어진다. 하나는 계획목표를 달성하기 위해 얼마나 시책을 실행(집행)했는지 그 성과를 측정하는 방식이고(<표 5-4> 참조), 다른 하나는 각 부문별로 세부 평가지표를 개발하여 진행상황을 정량적으로 평가하는 방식(<표 5-5> 참조)이다.

예컨대, 주거부문을 보면 전자는 주택 공급을 위해 접근성이 양호한 부지 19개 곳의 용도지역을 변경하고, 10만 가구의 저렴주택을 공급한 것이 시책을 실행한 성과이다. 후자는 저렴주택의 공급량(supply), 부담가능성(affordability), 지속가능성(sustainability)에 대한 평가지표를 통해 연도별 추진실적을 정량적으로 비교분석하는 방식으로 이루어진다.

〈표 5-14〉 2010년 PlaNYC Progress Report의 2007년 4월 이후 주요 성과 내용

핵심이슈		성 과
LAND	주택	주택개발을 위한 대중교통에 의한 접근성이 양호한 19개 지역의 용도지역 변경 New Housing Marketplace Plan에 의해 100,000가구의 저렴한주택 공급
	오픈 스페이스	322,497그루의 나무 식재와 113개소 학교 운동장의 공공개방
	브라운필드	미국 최초 브라운필드 전문 기관인 Office of Environmental Remediation 창설
WATER	수질	Clean Water Act 요구에 적합하도록 14개소 폐수처리시설 개선 상수원 보호를 위해 상수원 주변 28,600에이커 취득
		200마일 자전거 도로 개설과 자전거법 제정
TRANSPORTATION	교통혼잡	타임스퀘어, 헤럴드스퀘어, 메디슨스퀘어 등 주요 공공공간을 보행전용플라자로 개선
	최상유지관리	31개의 최상유지관리 사업 시작
ENERGY		모든 대형건물에 에너지 효율 개선을 요구하는 “Greener, Greater Building” 법 제정 2017년 까지 30% 에너지 사용을 감축하는 계획 중 일부로 84개 에너지효율화사업 시작
AIR		택시의 25%를 하이브리드 차량으로 변경 스쿨버스법 제정으로 스쿨버스차량에 공해방지감소장치 설치 요구
CLIMATE CHANGE		시 전역에서 탄소배출 9% 감축 시의 첫 번째 공식 기후변화 계획 개발

자료 : PlaNYC Progress Report 2010

〈표 5-15〉 2010년 PlaNYC Progress Report에서 사용된 PlaNYC 평가 지표

핵심이슈		목 표	평가지표
LAND	주거	100만명을 위한 주거공급과 중산층 이하 계층이 부담할 수 있는 저렴한 주택의 확보	Supply(공급량) Affordability(저렴성) Sustainability(지속가능성)
	오픈 스페이스	모든 뉴욕시민이 도보로 10분 이내에 도달 가능한 오픈스페이스 공급	Park Distance(GIS를 통한 시민과 공원의 거리)
	브라운 필드	뉴욕 시내의 모든 공장 오염부지 정화	브라운필드의 개수 뉴욕주, 뉴욕시 또는 연방정부의 정화프로그램에 의해 정화된 사이트 개수
WATER	수질	90%이상 하천이 레크레이션 용도로 사용될 수 있을 정도의 수질 확보	Dissolved Oxygen Facal Coliform
	Water Network	장기적인 물 공급 안정성을 확보하기 위해 노후화된 상수관을 교체하는 백업시스템 개발	음용수 수질 음용수 소비량
TRANSPORTATION		교통기반시설에 대한 최상의 관리유지	다리와 도로, 지하철역 상태(최상, 양호, 불량)
		100만 추가인구를 고려한 대중교통량 증가에 의한 혼잡완화	통근시간 평균 대중교통용량(VRM) Modal Shift
ENERGY		청정에너지 공급과 에너지 기반시설 업그레이드를 통한 안정적인 전기 공급	청정에너지 사용정도(Emission Coefficiency: 전기 공급 시설의 탄소 배출량) 효율적 에너지사용정도(1인당 건물 에너지 사용량) 안정적 에너지 공급정도(피크 타임에 대한 발전용량)
AIR		미국 도시 중 최상의 공기질	3년간 평균 PM 2.5량 도시별 PM 2.5량 순위
CLIMATE CHANGE		2030년까지 온실가스 배출을 2005년 수준 이하로 감축	매년 온실가스 배출량 2005년 대비 온실가스 배출 감축율 1인당 온실가스 배출량 총 생산품 단위당 배출량

자료 : PlaNYC Progress Report 2010

제5절 소결

□ 뉴욕의 지속적인 성장을 위한 전략적 정책계획

PlaNYC는 볼룸버그 시장에 의해 최초로 수립된 ‘장기적이고 지속가능한 계획’이다. 계획서 서문에 표방했듯이, PlaNYC는 “21세기 도시를 위한 모델 계획”을 추구하고 있다. PlaNYC는 단순히 도시의 물리적 측면에 초점을 맞춘 토지이용 중심의 마스터플랜이 아니라, 향후 뉴욕시가 목표로 하고 있는 도시의 미래상을 만들어 가기 위해 에너지, 환경, 교통, 물, 그리고 기후변화 등의 핵심이슈에 대해 실행전략을 제시하는 전략적 정책계획이라고 할 수 있다.

정책계획으로서의 성격은 PlaNYC의 법적인 성격에서도 드러난다. 뉴욕시헌장은 뉴욕시장에게 시 운영을 위한 정책을 채택하고 추진할 수 있는 법적 권한을 부여하고 있다.²⁴⁾ PlaNYC는 이러한 뉴욕시장의 권한으로 수립된 정책계획으로, 시의회를 거치는 절차가 필요 없다. 따라서 PlaNYC는 시장의 책임 아래 수립되고 채택된다. 정치적 이해관계에 얽혀 있는 시의원들로부터 자유로울 수 있기 때문에, 계획의 작성과 채택이 효율적이고 신속하게 진행될 수 있다. 물론 시의회는 정책계획의 실행을 위한 법제도 채택에 최종적인 권한을 가지고 있기 때문에, 뉴욕시장이 채택한 PlaNYC를 견제할 수 있다.

PlaNYC는 뉴욕시가 당면한 문제를 1) 지속적인 성장(growth)에 대비하고, 2) 노후화된 기반시설(an aging infrastructure)을 개선하며, 3) 점차 나빠지는 환경(an increasingly precarious environment)문제에 대응하는 것으로 요약하고, 이를 해결하기 위해 “더 푸르고 더 위대한 뉴욕시”(A Greener, Greater New York) 조성이라는 계획목표를 설정하였다.

계획목표의 달성을 위해 토지이용뿐만 아니라 교통, 에너지, 물, 공기, 기후변화 등의 6가지 핵심이슈를 설정하고, 이슈별로 기본전략과 세부시책을 제시하고 있다. 또한, 제시된 전략과 시책들이 어떤 공통된 목적을 가지고 상호 연계되어 있는지 구체적으로 보여줌으로써, 127개의 세부전략과 각 핵심이슈와의 정합성을 유지하고 있다.

특히, PlaNYC의 상당 부분은 기존 기반시설의 업그레이드에 관한 내용으로, 새로운 개발만을 추구하는 것이 아니라 도시의 지속적인 관리를 위해 현실적으로 실행할 수 있

24) New York City Charter §8

는 방법을 모색하고 있다. 도시의 물리적 문제뿐 아니라 에너지, 환경, 기후변화 등 21세기 도시가 당면하고 있는 포괄적 내용을 다루고 있다.

□ 시장실 직속의 전담부서(OLTPS)를 통한 계획의 실행과 총괄관리

뉴욕시헌장에 근거하여 시장실 산하에 OLTPS(Office of Long-term Planning and Sustainability)를 설치하고, PlaNYC의 실행과 모니터링 등을 총괄관리하도록 하였다. 즉, OLTPS는 PlaNYC의 실현을 위해 다른 기관과 부서에 영향력을 행사할 수 있는 권한을 부여받았고, 뉴욕시에서 수립·시행되는 모든 정책과 사업들이 PlaNYC에 부합해서 추진될 수 있도록 법적·행정적 장치를 마련하였다. 이에 따라 OLTPS는 PlaNYC의 실행과 지속적인 모니터링을 위해 관련 기관과 부서들의 정책을 총괄하는 위상을 가지면서 종합적인 협력체계를 구축하였다.

□ 계획수립과정에서 관련 부서 및 시민참여 유도

PlaNYC는 수립과정에서 각 실행전략을 수행할 뉴욕시 산하 부서 및 관련 기관들의 의견을 토대로 작성되었으며, 다양한 계층의 시민들을 위해 적극적인 공청회와 설명회를 개최하여 시민들에게 홍보하고 공감대를 형성하였다. 특히, 각계각층의 시민 의견을 수렴하기 위하여 11번의 공식적인 공청회뿐 아니라, 100번 이상의 커뮤니티 및 다양한 시민단체들과의 회의를 진행하였고, 이를 계획에 반영하기 위해 노력하였다.

□ 연차별 진행보고서 작성을 통한 모니터링 실시

PlaNYC에서 중요하게 다루고 있는 부분 중 하나는 실제로 계획이 어떻게 실행되고 있는지를 지속적으로 모니터링하고, 이에 대한 결과에 따라 계획을 수정·보완하는 것이다. 이를 위해 뉴욕시헌장에서는 매년 PlaNYC의 부문별 실행 성과와 평가지표를 활용하여 모니터링 보고서를 작성하는 것을 의무화하고 있다.

이에 따라 PlaNYC의 모니터링 보고서인 Progress Report가 2008년 이후 매년 발간되고 있으며, 이를 통해 세부전략들의 진행상황을 점검하고 기존 계획을 수정·보완함으로써 PlaNYC의 실행력을 강화하고 있다.

제6장 도교의 도시계획체계와 기본계획 운영방식

- 제1절 도교의 도시현황 및 계획체계
- 제2절 도시만들기 비전의 수립배경 및 과정
- 제3절 도시만들기 비전의 구성체계와 주요내용
- 제4절 계획의 실현방안 및 세부 추진계획
- 제5절 소결

제6장

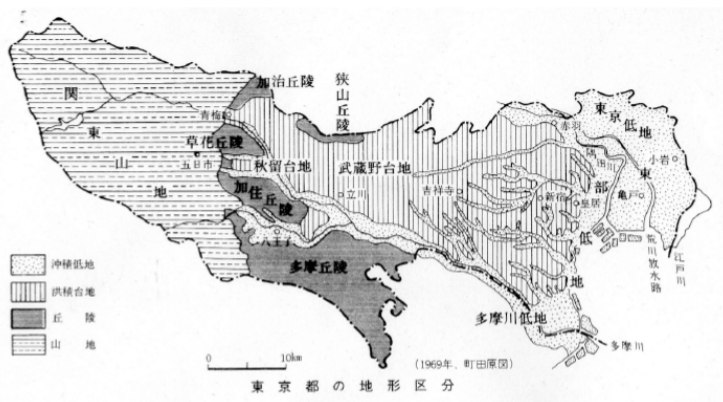
도쿄의 도시계획체계와 기본계획 운영방식

제1절 도쿄의 도시현황 및 계획체계

1.1 도쿄의 도시현황

□ 도시의 형성

도쿄도(東京都)는 관동 평야 남서부에 위치하고 있으며, 도쿄만을 두고 태평양에 면해 있다. 도쿄도 구부(區部)는 동부 저지(低地)라고 불리는 충적 지형과 무사시노(武蔵野)대지 및 야마노테(山の手) 대지상에 자리 잡고 있다. 야마노테 대지가 위치한 지역은 에도시대부터 “야마노테(山の手)”라 불리웠으며, 주로 가신들의 저택이 위치해 있었다. 한편, 충적 저지대에 위치한 “시타마찌(下町)”라 불리는 지역에는 상점과 서민들의 주거지가 자리 잡고 있었다. 이 두 지역은 지형적인 특성은 물론 거주자의 성향에 따라 토지이용의 성격이나 패턴, 시가지 경관에서 큰 차이를 보이고 있다.¹⁾



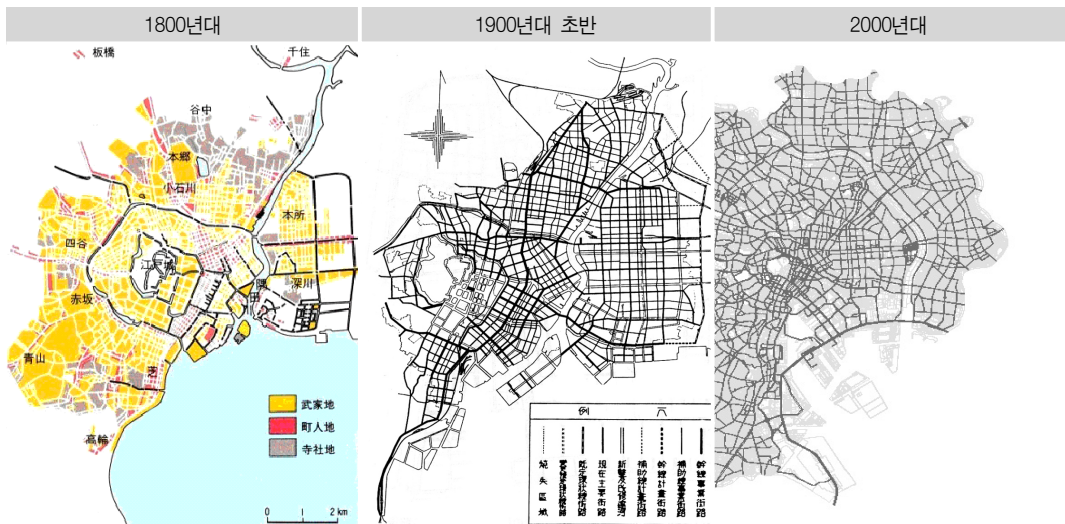
〈그림 6-1〉 도쿄의 지형구분

1) 東京大學21世紀COEプログラム, 東京の歴史文化保全政策, 2005.

에도시대 도쿄는 방어상의 목적으로, 도쿄 만에 면한 저지대(시타마찌)의 세장형 도로와 에도성을 중심으로 전국으로 뻗어나간 방사형 도로를 제외한 다른 도로들은 거의 정비가 이루어지지 않았다. 시타마찌는 서민들의 주거지로, 소규모 장방형 가옥을 따라 필지가 구획되면서 격자형 도시구조가 만들어졌으며, 아마노테에 자리 잡은 가신들의 대규모 주택지도 방어상의 이유로 간선도로외에 이면도로는 정비되지 않았다.

1872년 도쿄 외곽으로 뻗어나가는 철도가 개통되면서 철도망을 따라 시작된 근대적 도시계획을 통해 도시기반시설이 정비되기 시작했다. 그러나 구부(특별구) 지역은 에도시대의 도로망과 가구분할을 유지하면서 전통적인 도시공간구조 위에 건물 개발이 이루어졌다. 관동대지진(1923)과 2차 세계대전(1939~1945) 직후에는 대규모 토지구획정리사업을 통해 간선도로의 확폭과 에도성의 해자를 활용한 순환형 간선도로의 정비가 이루어졌다. 하지만 아마노테와 시타마찌라는 에도시대의 지역별 특성은 그대로 유지되었다.²⁾

이후 1968년 도쿄 올림픽에 대비하여 수도 고속도로 등 일부 환상형 도로의 정비가 시작되었다. 그러나 전재부흥계획에서 제안되었던 환상형 도시계획 도로는 대부분의 노선이 아직도 미집행 도시계획시설로 남아 있어, 도쿄 도시계획에서 여전히 중요한 정비 과제로 남아 있다.



자료: 조승연, 2010

〈그림 6-2〉 도쿄의 도시공간구조 변화

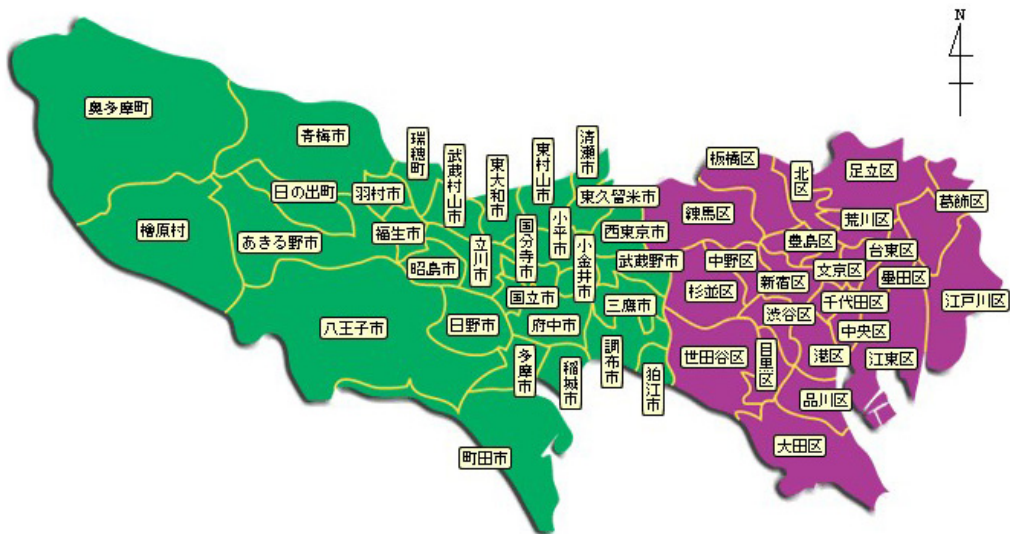
- 2) 전후 전재부흥계획에서 방사선형 도로망 체계를 보완하기 위해 환상형 간선도로망의 정비가 제안되었으나, 전후 경기침체에 따른 예산삭감으로 실행되지 못했다.

□ 도쿄의 행정체계와 인구

도쿄도(都)는 일본의 광역자치단체인 도도부현(都道府縣, 47개) 중 하나로 23개의 특별구(特別區, 구부)와 39개의 시정촌(市町村, 타마 및 도서부)으로 구성되어 있다.

도쿄는 에도시대(1608-1838)에 막부 정권이 자리 잡으면서 이미 인구 100만을 넘는 대도시로 성장하였다. 초기 도쿄는 에도성을 중심으로 충적지에 성하(城下) 마을로 형성되었으나, 인구 100만이 넘어가면서 1889년 15개 구를 가진 도쿄시로 명명되었다. 이후 1932년 인접한 정촌(町村)을 합병하여 현재 23구 범위에 해당하는 도쿄시가 탄생하였다. 23개 특별구(이하 구부)는 선거를 통해 구청장과 의원을 선출하며, 조례 제정권과 과세권을 가지고 있는 등 시정촌(기초자치단체)과 동등한 역할을 수행하고 있다.³⁾

한편, 도쿄도는 제2차 대전 중인 1943년 ‘도쿄부’와 ‘도쿄시’가 합병되면서 현재의 범위로 확대되었으며, 1947년 지방자치법에 의해 “도쿄도”라는 명칭을 사용해오고 있다. 현재 도쿄도의 면적은 2,187km², 인구는 12,907만명이며, 타마지역을 제외한 구부(區部)의 면적은 621.97km², 인구는 874만명으로 서울시(605km²)와 유사한 규모이다.



자료 : 도쿄도 홈페이지

〈그림 6-3〉 도쿄도 행정구역

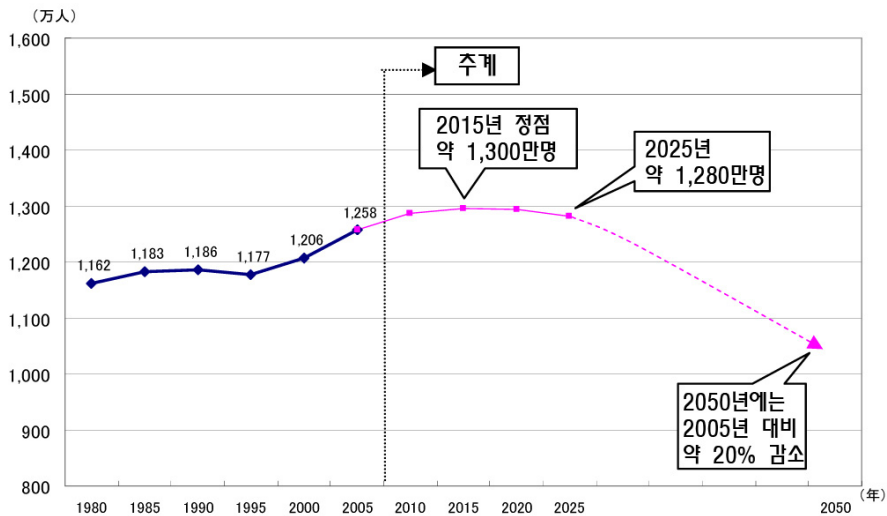
3) 지방자치법 제281조

〈표 6-1〉 도쿄도의 행정구역 및 인구

구분		면적(km ²)		인구(천명)	
구부 區部	치요다구, 주오구, 미나토구, 신주쿠구, 분쿄구, 다이토구, 스미다구, 코토구, 시나가와구, 메구로구, 오타구, 세타가야구, 시부야구, 나가노구, 스기나미구, 토시마구, 기타구, 아라카와구, 이타바시구, 네리마구, 아다치구, 카츠사키구, 에도가와구 (이상 23구)	621	2,187	8,742	12,907
시부 市部	하치오지시, 타치카와시, 무사시노시, 미타카시, 오메시, 후주시, 아키시마시, 초후시, 마치다시, 코가네이시, 코다이라시, 히노시, 히가시무라야마시, 코쿠분지시, 구니타치시, 홋사시, 코마에시, 히가시아마토시, 키요세시, 히가시쿠루에시, 무사시무라야마시, 타마시, 이나기시, 하무라시, 아키루노시, 니시토쿄시 (이상 26시)	783		4,078	
정촌부 町村部	미즈호촌, 히노데촌, 히노하라무라, 오쿠타마마치, 오시마초, 토시마무라, 니이지마무라, 코즈시마무라, 미야케무라, 미쿠라지마무라, 히치조마치, 아오라시마무라, 오가사와라촌 (이상 13정촌)	781		87	

자료 : 도쿄도 홈페이지

일본의 인구는 2005년 약 1억 2,777만명을 정점으로 감소세로 돌아섰으며, 2050년에는 현재보다 25%가 감소한 약 9,500만명이 될 것으로 예상되고 있다. 한편, 도쿄와 도쿄 대도시권의 인구는 최근 도심거주가 진행됨에 따라 소폭 증가하는 경향을 보이고 있다. 도쿄의 인구는 2005년 1,258만명에서 2015년 약 1,300만명 정도로 증가했다가, 이후 감소세로 돌아서 2050년에는 2005년 대비 약 20%가 감소할 것으로 예상되고 있다.



자료: 東京都, 東京の都市づくりビジョン(改定), 2009, p.4.

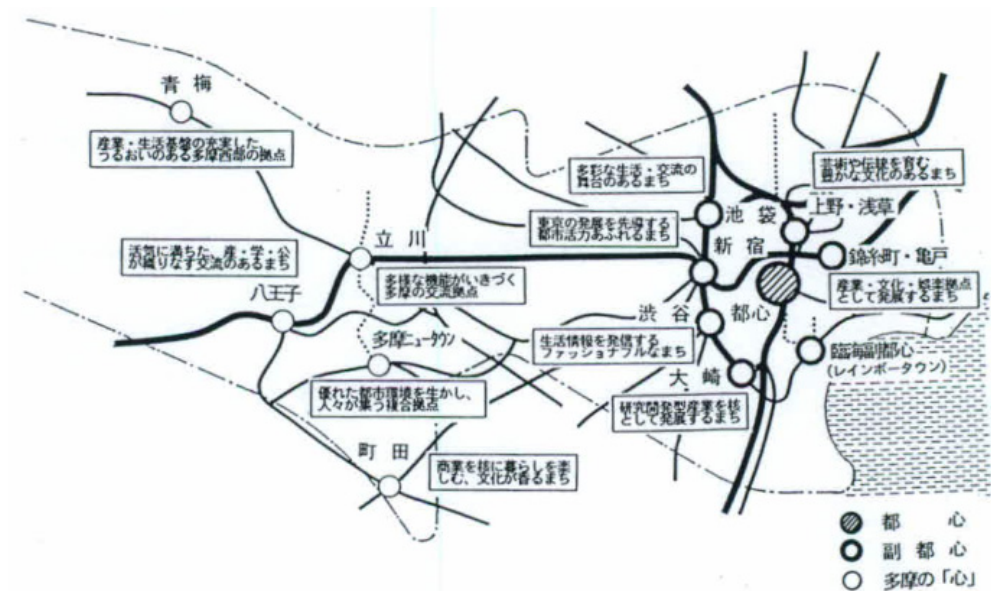
〈그림 6-4〉 도쿄도의 인구 전망

□ 중심지 및 토지이용

도쿄는 에도시대부터 중심지였던 치요다구(千代田區), 주오구(中央區), 미나토구(港區) 외에, 1930년대 교외지역 개발을 통해 시부야(澁谷), 신주쿠(新宿) 등이 상업·업무 중심지로 형성되었다. 이후 고도 성장기를 거치면서 정책적으로 시부야(澁谷), 신주쿠(新宿), 이케부쿠로(池袋), 우에노(上野), 오오사키(大崎), 긴시쵸(錦糸町) 등의 부도심과 교통결절점을 지역중심지로 육성해 왔다.

1980년대에는 거품경제기의 업무 수요에 대응하고자 도쿄만을 매립하여 임해 부도심을 정비하였으며, 1997년 아오시마 지사는『생활도시 도쿄구상』을 통해 하찌오우지(八王子), 타지카와(立川), 아오미(青海), 마찌다(町田) 및 타마뉴타운(多摩ニュータウン) 등을 새로운 지역중심지로 추가하였다.⁴⁾

따라서 현행 도쿄도의 중심지체계는 도심, 부도심, 신거점, 핵도시(광역연계거점) 등을 일컫는 중핵거점과, 생활지원기능이 집적해 있거나 커뮤니티 중심 역할을 하는 생활거점 및 생활중심지 등으로 구분된다.



자료: 도쿄도, 생활도시 도쿄구상, 1997.

〈그림 6-5〉 도쿄의 다심형 도시구조

- 4) 이들 타마지역의 중심지는 현재 “환상 메가로폴리스 구조”에서 핵도시연계 도시축의 중핵거점이 되는 핵도시로 위상이 부여되어 있다.

중핵거점

도심	도쿄도 중심상업업무지 大手町, 丸の内, 有楽町, 内幸町, 霞ヶ関, 永田町, 日本橋, 八重洲, 京橋, 金座, 新橋
부도심	역터미널 및 임해부 新宿, 渋谷, 池袋, 大崎, 上野・浅草, 錦糸町・亀戸, 臨海
신거점	교통기반정비와 다양한 기능집적을 통해 도쿄의 경제활력을 지원 品川, 秋葉原, 羽田
핵도시	광역적 중심성을 갖는 연계, 교류의 중심. 도시전체가 아닌 거점 지역을 의미 八王子, 立川, 多摩ニュータウン, 青梅, 町田
생활거점	교통결절점 등 상업, 복지, 문화, 교육 등 생활기능 집적지 다양한 서비스 제공이 가능한 광역적인 중심성을 갖는 지역
생활중심지	일상 커뮤니티와 관련이 높은 상점가 및 커뮤니티 인프라가 정비된 지역 사람들의 활동이나 교류의 중심

〈그림 6-6〉 현행 도쿄 계획의 중심지 구조

2008년 현재 도쿄도의 토지이용 현황을 살펴보면, 도쿄도는 전체 토지의 약 62%인 55,809ha, 구부는 전체 토지의 약 94%가 택지로 이용되고 있다. 구부 지역의 경우, 전체 택지의 약 58%가 주택용지로, 나머지 상업, 공공, 공업용지는 각각 16%, 15%, 10%의 비율로 이용되고 있다.

〈표 6-2〉 도쿄도 토지이용현황(2008년)

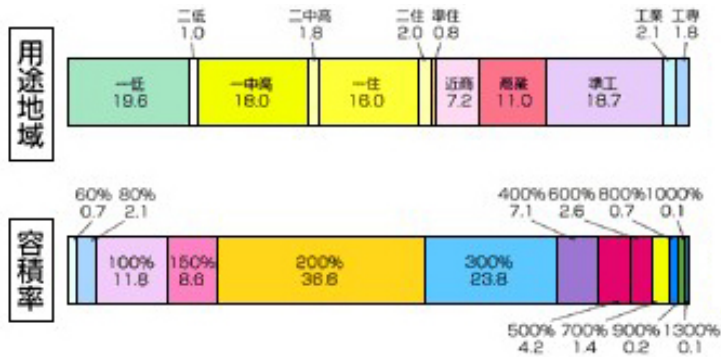
(단위 : ha)

구분	총계	택지	농지	산림	기타
총계	90,514	55,809	7,131	21,612	5,962
구부	33,406	31,486	693	21	1,206
타마부	57,109	24,323	6,438	21,591	4,757

자료: 도쿄도, 도쿄의 토지, 2008.

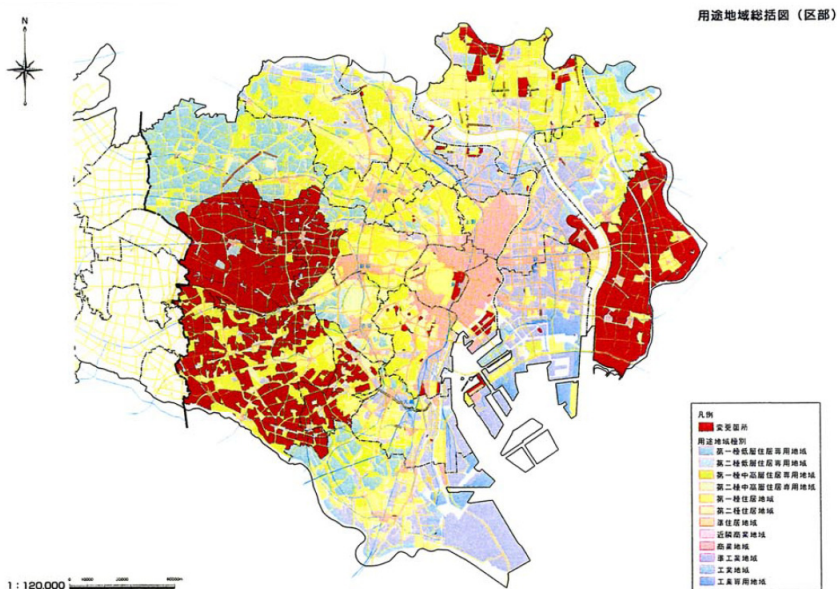
일본은 우리나라와 같이 용도지역제(zoning)를 채택하여 운영하고 있다. 도쿄도의 경우 2001년 수립된 「도쿄의 새로운 도시 만들기 비전」 및 2002년 「도쿄의 토지이용에 관한 기본방침」 등에 근거하여 「용도지역 등에 관한 지정방침 및 지정기준」을 새로이 마련하였다. 또한, 2004년 도심활성화와 도심거주 촉진을 위해 상업지역·주거지역의 용적률을 조정하는 내용을 골자로 하는 용도지역 수정안을 발표하였다.

도쿄의 용도지역은 제1·2종 저층 주거전용지역, 제1·2종 중고층 주거전용지역, 제1·2종 주거지역, 준주거지역, 근린상업지역, 상업지역, 준공업지역, 공업지역, 공업전용지역 등 12개로 구분되며, 각각의 용도지역별로 용적률과 건축물 용도가 다르게 적용되고 있다. 우리나라의 용도지역제와 다른 점은, 우리의 경우 어떤 용도지역이 정해지면 동일한 용적률이 정해지지만, 일본의 경우에는 같은 용도지역이라 하더라도 지역여건과 기반 시설 상태에 따라 용적률이 다르게 적용된다는 것이다.



자료 : 도쿄도 도시정비국 홈페이지, 용도지역 수정 개요, 2004.6

〈그림 6-7〉 도쿄도 구부의 용도지역 및 용적률



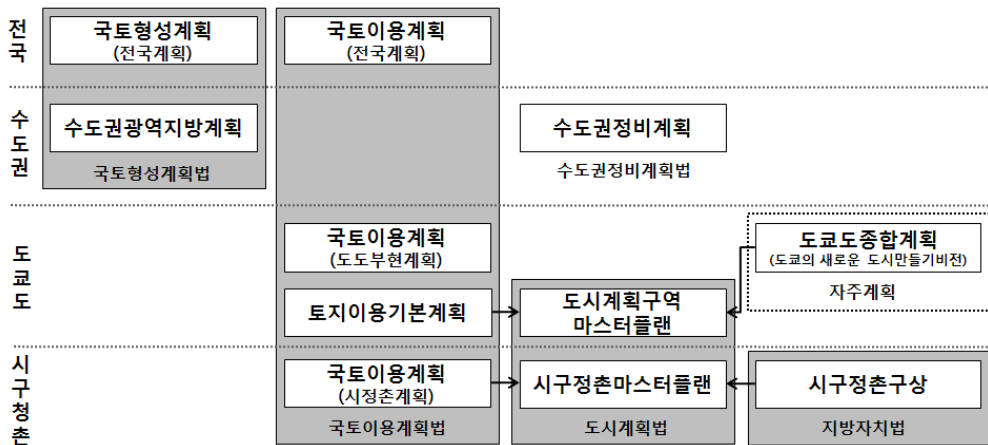
자료 : 도쿄도 도시정비국 홈페이지, 용도지역 수정 개요, 2004.6

〈그림 6-8〉 도쿄도 구부의 용도지역 총괄도

1.2 도쿄의 도시계획체계

도쿄의 도시계획은 크게 세 가지 차원의 법률에 근거하여 수립된다. 국토 차원에서는 「국토형성계획법」과 「국토이용법」, 도시 차원에서는 「도시계획법」, 그리고 지방행정 차원에서는 「지방자치법」에 근거를 두고 관련계획이 수립된다. 수도권 광역지방계획과 토지이용기본계획과 같은 수도권 및 도쿄도 차원의 계획은 도쿄의 도시계획에 간접적으로 영향을 미치고 있다.

도쿄의 도시계획은 광역정부인 도쿄도와 지방정부인 시구정촌이 각각 계획을 수립하여 운영하는 이중구조로 되어 있다. 도쿄도는 자체적으로 ‘도(都) 종합계획’을 수립하지만, 시구정촌은 지방자치법에 의해 ‘시구정촌 기본구상’을 의무적으로 수립하도록 되어 있다. 또한 도쿄도와 시구정촌은 도시계획법에 근거하여 각각 ‘도시계획구역 마스터플랜’과 ‘시구정촌 마스터플랜’을 수립하여 운영하고 있다.⁵⁾



자료 : 이주일 · 김인희, 2009, p121.

〈그림 6-9〉 도쿄 대도시권 및 도쿄도의 계획체계

광역정부 차원의 도쿄도는 도(都) 종합계획을 수립하는 것이 법적인 의무사항은 아니지만, 자체적으로 수립하여 운영하고 있다. 도(都) 종합계획은 기본구상과 기본계획으로 구성되는데, 최근 도쿄도가 수립한 대표적인 도정(都政)구상과 계획은 2000년 「도쿄구상

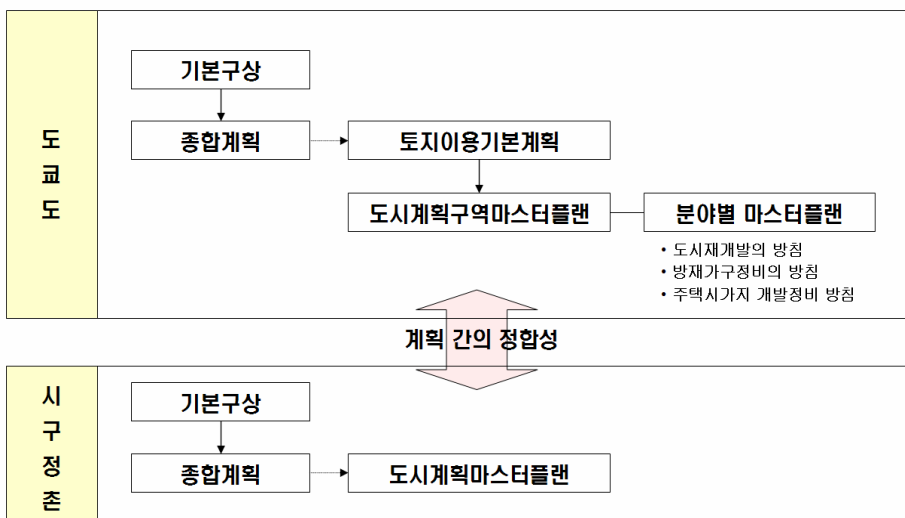
5) 이주일·김인희, 국토 및 도시계획체계의 재정립을 위한 국제비교 연구, 서울시정개발연구원, 2009, 70~71쪽 재정리.

2000』과 2001년 수립되어 2009년 개정된 『도쿄의 도시만들기 비전』을 들 수 있다.

또한, 도쿄도는 도시계획법에 따라 도시계획구역 마스터플랜을 수립하여 운영하고 있다. 2000년 도시계획법이 개정되면서 도입된 도시계획구역 마스터플랜⁶⁾은 도쿄도 전체 도시계획구역을 대상으로, ① 도시계획의 목표, ② 구역구분 결정의 유무 및 구분 방침, ③ 토지이용, 도시시설의 정비 및 시가지개발사업에 관한 주요 도시계획 결정방침 등을 제시한다.

한편, 지방정부 차원의 시구정촌은 『지방자치법』에 따라 주민의견을 수렴하고 의회의 승인을 거쳐 시구정촌의 미래상과 정비방침 등을 제시하는 ‘기본구상’을 수립하고 있으며, 도시계획적으로는 1992년 도시계획법이 개정되면서 법정화된 ‘시구정촌 도시계획 마스터플랜’을 수립하여 운영하고 있다.

도쿄도와 시구정촌의 계획은 각각의 의회에서 승인된 기본구상과 종합계획에 의해 운영된다. 따라서 도쿄도의 계획이 새롭게 수립되었다고 해서 시구정촌의 계획을 반드시 수정해야 하는 것은 아니지만, 계획 간의 정합성과 사업의 일관성 있는 추진을 위해서 관련 계획을 개정할 때에는 새롭게 수립된 도쿄도 계획을 반영하고 있다. 반대로, 도쿄도가 계획을 수립할 경우에도 새롭게 개정된 시구정촌 계획을 반영하고 있다.⁷⁾



〈그림 6-10〉 도쿄의 계획체계

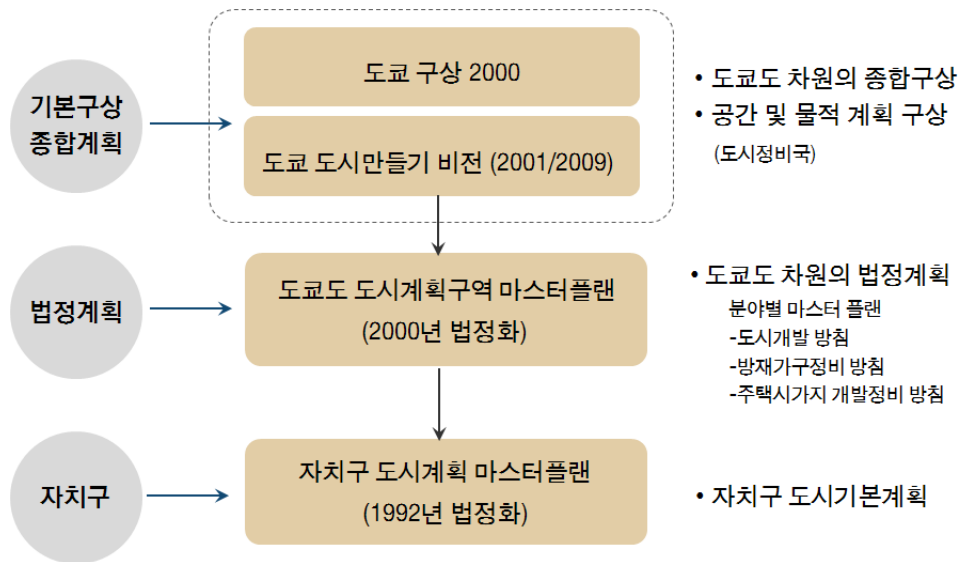
6) 2000년 도시계획법 개정전에는 「정비, 개발 또는 보전의 방침」이었음.

7) 이주알·김인희, 앞의 책, 150~151쪽 재정리.

이상에서 살펴본 바와 같이, 도쿄도의 도시계획체계를 요약하면 다음과 같다.

도쿄의 도시계획은 크게 도쿄도(광역정부)와 자치구(지방정부)로 나뉘어진다. 도쿄도는 2000년 이시하라(石原) 도정(都政)이 출범하면서 도정(都政) 종합계획으로 『도쿄구상 2000』을 수립하였고, 이듬해인 2001년 공간개편구상과 물적 계획의 비전을 담은 『도쿄의 새로운 도시만들기 비전』을 수립하였다. 『도쿄구상 2000』이 도쿄 도정의 기본방향을 제시하는 기본구상이라면, 『도시만들기 비전』은 도쿄의 장래 도시상과 발전방향을 제시하는 계획으로, 서울의 도시기본계획과 유사하다고 할 수 있다.

도쿄도는 2004년 『도쿄의 새로운 도시만들기 비전』을 토대로, 종전의 『정비, 개발 및 보전의 방침』을 법정계획인 『도시계획구역 마스터플랜』으로 개편하였으며⁸⁾, 도쿄의 23개 자치구는 1992년에 법정화된 『자치구 도시계획 마스터플랜』을 자치구별로 수립하여 운영하고 있다.



〈그림 6-11〉 도쿄도의 도시계획체계

8) 『도시계획구역 마스터플랜』은 장기적인 관점에서 도시의 장래상을 설정하고, 그 실현방향을 제시하는 법정계획이다. 특히, 『도쿄의 새로운 도시만들기 비전』에서 제시한 장래상을 실현하기 위해 정책유도형 도시계획을 지향하고 있다.

제2절 도시만들기 비전의 수립배경 및 과정

2.1 수립 배경

이시하라 도정이 출범한 1999년은 지역균형 발전론에 따른 수도 이전 논의 등 도쿄의 정치·경제적 지위가 흔들렸던 시기였다. 또한, 인구 감소, 고령화사회의 도래 등으로 인해 사회적으로도 위기 상황이라는 인식이 팽배해 있었다. 이러한 상황에서 출범한 이시하라 도정은 21세기 도쿄의 새로운 모습을 제시하고, 전략적으로 추진해야 할 정책들을 시급히 제시할 필요가 있었다.

이러한 배경에서 수립된 것이 2001년 「도쿄의 새로운 도시만들기 비전(이하 ‘도시만들기 비전’)」이다. 인구 감소, 산업구조의 전환, 소자녀화로 인한 생산인구의 감소, 지구 온난화 및 열섬현상 등 환경문제가 가시화되고 있는 가운데, 고령자의 증가 등 도쿄를 둘러싼 사회·경제적 환경의 변화에 적극적으로 대응하기 위해 수립된 계획이라고 할 수 있다. 도쿄도는 「도시만들기 비전」을 통해 정책유도형 도시계획을 전개하고자 하였다. 즉, 도시의 미래상을 선도적으로 제시하고, 이를 실현하는 데 필요한 정책을 유도하여 적용하고자 하였다.

한편, 2001년 수립된 「도시만들기 비전」은 8년 뒤인 2009년 새롭게 개정되었다. 그동안 시행된 정책유도형 도시계획을 중간 점검하고, 장기간 중단되었던 도쿄 외곽 환상도로 정비가 다시 추진되는 등 변화된 환경을 반영하기 위해 기존의 「도시만들기 비전」을 개정하게 된 것이다. 2009년 개정된 「도시만들기 비전」의 수립 배경을 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다.

□ 인구감소 및 인구구조의 변화

일본 전체 인구는 2005년을 정점으로 감소하여 2050년에는 현재보다 약 25%가 감소한 9,500만명이 될 것으로 추산되고 있다. 최근 사회적 증가 현상이 나타나고 있는 도쿄의 인구도 2015년 1,300만명을 정점으로 감소하기 시작하여 2050년에는 2005년에 비해 약 20% 감소할 것으로 예상되고 있다.

특히, 전후 베이비붐 세대의 퇴직과 고령화의 진전, 전국 평균을 크게 밑도는 출생률로 인해 도쿄 인구 중 65세 이상의 고령인구 비율은 2005년 19%에서 2020년 25%까지

증가할 것으로 예상된다.

이에 따라 철도, 버스 등 지역생활과 활동을 지원하는 대중교통의 서비스수준과 편의성을 확보하는 것이 중요한 과제로 등장하고 있다. 유비쿼터스 기술 등 다양한 기술을 활용하여 고령자는 물론 어린이, 장애인, 외국인 등의 편리한 생활과 사회참여를 가능하게 하는 도시정책이 요구되고 있다.

□ 도시경쟁력 약화

국제경영개발연구소(IMD)에 따르면, 일본의 국제경쟁력은 1990년대 전반까지 상위권에 랭크되어 있었으나 점차 하락하는 경향을 보이고 있다. 도쿄를 방문하는 외국인수, 국제 컨테이너 물류수, 대내 직접투자 대비 GDP 등도 감소하고 있어, 외국으로부터 사람·물자·자금의 유입이 줄어들고 있다.

따라서 광역 교통인프라를 정비하여 국제경쟁력을 강화하고, 해외 및 국내의 활발한 인적·물적 자원 및 정보의 교류를 촉진할 필요가 있으며, 도심부를 글로벌 경제활동을 위한 거점으로 정비하는 것이 필요하다.

□ 지구환경문제의 심각화

도쿄는 기후변화 위기를 맞이하여 2020년까지 온실가스 배출량을 2000년 기준 25%까지 감량하는 것을 목표로 하고 있다. 그러나 실제 에너지 소비량은 2000~2005년간 약 1.5% 감소하는데 그치고 있으며, 이산화탄소 배출량도 2% 감소하는데 그치고 있다. 따라서 환경부담 저감, 열섬현상 완화, 에너지 사용의 효율화 등을 통해 저탄소형 도시로의 전환이 필요하다.

□ 녹지 및 경관에 대한 의식 향상

최근 각종 정책에 대한 도쿄도민의 의식조사 결과를 보면, 녹지와 도시경관에 대한 요구가 높아지고 있다. 따라서 수변공간과 녹지에 둘러싸인 도시공간의 창출, 지역특색을 표출하는 매력적인 도시공간의 정비, 수도에 어울리는 품격과 활력 있는 도쿄를 만들어냄으로써 도시의 가치를 향상시키려는 노력이 필요하다.

□ 대지진에 대한 대비가 시급

『도쿄도 방재회의』는 향후 30년 이내에 진도 7 이상의 지진이 발생할 확률을 70%로 예상하고 있어, 직하형 지진에 대비한 대책이 요구된다. 특히, 화재에 취약한 목조주택 밀집지역을 안전하게 거주할 수 있는 주거지로 재생시키는 것이 시급한 과제이며, 교각, 하수도 등 사회간접자본을 계획적으로 정비하는 것이 필요하다.

□ 대규모 단지 및 민간 공동주택의 노후화

도쿄는 고도 성장기에 건설된 대규모 주택단지가 물리적으로 노후화되고, 거주자가 고령화함에 따라 거주환경 및 지역사회의 활력 저하에 대한 대책이 요구되고 있다. 특히, 공동주택 중 분양주택의 재고가 140만호를 넘어서고 있으므로, 이들 건축물의 재건축과 내진화에 대한 대응책을 마련해야 한다.

이 같은 배경에서 수립된 2009년 『도시만들기 비전(개정)』은 2001년 『도시만들기 비전』에 비해 ‘환경’, ‘녹색’, ‘경관’에 중점을 두고 있으며, 도시 경관에 대한 관심 증가, 대형 지진 대비의 필요성, 대규모 단지 및 민간 공동주택 노후화 등을 추가하였다.

2.2 계획의 수립과정

2001년 『도시만들기 비전』의 수립은 1999년 10월 20일 이시하라 지사가 사회·경제적 변화를 반영한 도쿄의 새로운 도시계획 방향에 대해 도쿄도 도시계획심의회에 자문을 구하면서 시작되었다.

도시계획심의회는 도시계획 조사특별위원회를 설치하고, 도민 의견 등을 반영하여 『사회경제정세의 변화를 바탕으로 한 도쿄의 새로운 도시만들기에 대한 기본적인 방향』이라는 결과보고서를 제출하였다. 이를 바탕으로 2001년 8월 27일 초안이 마련되었고, 이후 인터넷 등을 통해 제시된 도민 의견을 검토하는 과정⁹⁾을 거쳐 2001년 10월 19일 『도시만들기 비전』이 처음 수립되었다.

9) 제시된 도민 의견과 도의 답변은 『도시만들기 비전』에 참고자료로 수록되어 있다.

2004년 3월에는 도쿄도의 기존 「정비, 개발 및 보전의 방침」과 새로 수립된 「도시만들기 비전」의 내용을 반영하여 「도시계획구역 마스터플랜」이 수립되었다.

「도시만들기 비전」은 비법정계획으로, 별도의 절차 없이 도지사의 의지에 따라 수립할 수 있는 계획이다. 이에 비해 「도시계획구역 마스터플랜」은 도시계획법에 의한 법정 계획이기 때문에, 도시계획법이 규정하는 절차에 따라 공람 및 공청회, 시구정촌 의견 조회, 도시계획심의회 심의 등을 거쳐 도시계획으로 결정된다는 점에서 차이가 있다. 그러나 두 계획 모두 광역적인 내용을 다루는 점에서 주민참여를 적극적으로 유도하기보다는 도쿄도가 주도적으로 수립하는 경향을 보이고 있다.¹⁰⁾

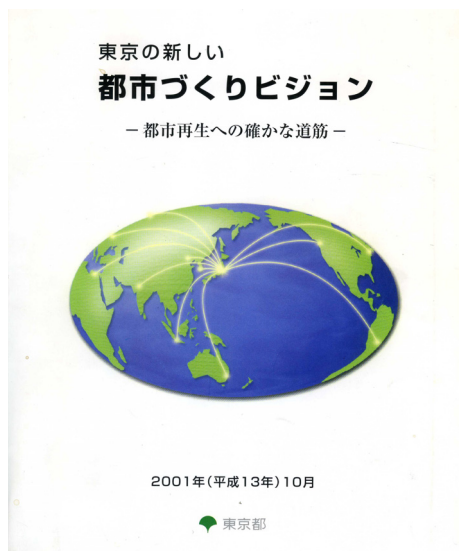
2000년 12월 「도쿄구상 2000」이 수립된 이후 2009년 「도시만들기 비전」이 개정되기까지의 과정은 다음과 같다.

2000년 12월	도쿄 구상 2000 수립
2001년 10월	도쿄의 새로운 도시만들기 비전 수립
2002년 12월	구시정촌의 자료를 모아 초안 작성
2003년 3월	초안의 구성, 개요에 대하여 도민에게 인터넷으로 공개, 의견청취
2003년 7월	중간안 작성, 중간보고, 공람
2003년 9월	중간안에 대한 공청회 개최
2003년 10월	도시계획안 작성
2003년 11월	구시정촌에 의견 조회
2004년 1월	계획안의 공고 및 공람
2004년 4월	결정고시(4월 22일)
2009년 7월	도쿄의 도시만들기 비전 개정*

10) 시구정촌 레벨에서 수립하는 도시계획 마스터플랜은 주민참여를 통해 수립하도록 하고 있다.

〈표 6-3〉 도쿄의 도시만들기 비전 비교

	도쿄의 새로운 도시만들기 비전	도쿄의 도시만들기 비전 (개정)
수립 연도	2001년 10월	2009년 7월
기본 이념 및 목표	“세계를 리드하는 매력과 활력이 있는 국제도시 도쿄의 창조” · 국제경쟁력을 갖춘 도시 활력의 유지·발전 · 지속적 번영을 가능하게 하는 환경과의 공생 · 독자성 있는 도시문화의 창조, 전파 · 안전하고 건강하게 생활할 수 있는 질 높은 생활환경 실현 · 도민, 기업, NPO 등 다양한 주체의 참여와 연대	“세계의 모범이 되는 매력과 활력을 갖춘 환경선진도시 도쿄의 창조” · 국제경쟁력을 갖춘 도시 활력의 유지·발전 · 지속적 발전엔 불가결한 지구환경과의 공생 · 풍부한 녹지와 수변에 둘러싸인 새로운 도시공간의 재생
정책 목표	“정책유도형 도시계획의 전개” · 도시 활력 유지·발전 · 풍부한 도시환경의 창출 · 도시문화의 창조·전파 · 안전하고 건강하게 생활 가능한 생활환경의 실현 · 정보화의 진전에 의한 새로운 도시계획	“도시상 실현을 위한 시책의 전개” · 도시 활력의 유지·발전 · 환경과 공생하는 도시의 실현 · 물과 녹지에 둘러싸인 여유 있는 도시 실현 · 도시문화의 창조·전파·승계 · 안전·안심하고 생활할 수 있는 생활환경의 실현
실현 수단	· 도시계획 마스터플랜의 수립 · 도시계획기본조례(가칭)가 제정 · 구시정촌의 역할분담 · 도쿄권 광역연대체계의 강화 · 조직체제 재편 · 도시계획에 대한 인식 변화	· 도시개발관련 제도의 활용 · 도 독자적인 제도 활용 · 도시계획구역 마스터플랜 개정 · 타마 신거점정비기본계획(가칭) 수립 · 시가지정비기본계획(가칭) 수립 · 방재도시계획 추진계획 개정 · 녹지 확보 종합 방침(가칭) 수립 · 구시정촌 및 근린 지자체와의 연계 강화



東京の都市づくりビジョン (改定)

— 魅力とにぎわいを備えた環境先進都市の創造 —



2009 (平成21) 年 7 月

東京都

〈그림 6-12〉 도쿄의 도시만들기 비전(좌: 2001년 계획안, 우: 2009년 개정안)

제3절 도시만들기 비전의 구성체계와 주요내용

3.1 구성체계

2009년에 개정된 『도시만들기 비전』은 5개 장과 부록으로 구성되어 있다. 1장은 2001년 수립된 비전을 개정하게 된 배경과 목적을, 2장은 도시만들기의 기본이념과 환경첨단 도시를 위한 기본전략을 제시하고 있다. 3장에서는 도교가 지향하는 도시상, 제4장은 도시상의 실현을 위한 5가지 부문별 시책을, 그리고 제5장은 계획의 실현방안을 제시하고 있다.

장별 구성체계에서 보듯이, 개정된 『도시만들기 비전』의 가장 큰 특징은 도교가 지향하는 장래 도시상을 가급적 자세히 설명하고, 이를 실현하기 위한 부문별 시책을 제시하고 있다는 점이다.

〈표 6-4〉『도시만들기 비전(개정)』의 구성체계와 주요내용

구분		주요 내용
제1장	도시만들기 비전의 개정	1. 개정의 배경 및 목적 2. 『도시만들기 비전』의 성격 3. 목표연도 4. 도교를 둘러싼 사회경제현황 5. 향후 도시계획의 과제
제2장	도교를 한층 더 성숙하게 하는 도시만들기	1. 도시만들기의 기본이념과 목표 2. 환경첨단도시 창조를 향한 기본전략
제3장	지향하는 도시상	1. 도교가 지향하는 도시구조 2. 환상 메가폴리스 구조의 구축 3. 콤팩트 시가지로의 재편 4. 지역상
제4장	도시상 실현을 위한 시책의 전개	1. 도시 활력의 유지·발전 2. 환경과 공생하는 도시의 실현 3. 물과 녹지로 둘러싸인 운택한 도시의 실현 4. 도시문화의 창조·발전·계승 5. 안전·안심하고 살 수 있는 생활환경의 실현
제5장	『도시만들기 비전』의 실현방안	1. 정책유도형 도시만들기를 추진하는 기반 구축 2. 도시만들기 비전을 구체화하는 분야별 계획의 수립 3. 시구정촌의 인접 지자체 등과의 연계 강화
부 록		1. 용어설명 2. 도시상의 실현을 위한 시책일람표

3.2 정책목표 및 기본전략

□ 정책목표

2009년 개정된 「도시만들기 비전」은 장기적인 관점에서 정책을 실현해가기 위해 50년 후 도쿄의 모습을 염두에 두되, 목표시점을 약 15년후인 2025년으로 설정하였다. 또한, 「10년후 도쿄」의 중점 실행기간인 2016년까지를 단기 목표시점으로 설정하였다.

개정된 「도시만들기 비전」에서는 주요 과제에 대응하고, 도민·구시정촌사업자 등과 연계하여 시책을 추진하기 위해 도시만들기의 기본이념을 분명하게 제시하고 있다. 2009년 도쿄 도시만들기 비전의 키워드는 ‘매력과 활력’, 그리고 ‘환경선진도시’이다.

경제 활력의 향상, 안전·안심 확보, 환경부담의 감소를 도모하는 한편, 풍부한 녹지와 아름다운 경관을 가진 도쿄로 재생시키기 위해 “세계의 모범이 되는 매력과 활력을 갖춘 환경선진도시 도쿄의 창조”를 기본이념으로 설정한 것이다.

이러한 기본이념의 실현을 위해 ① 도시활력의 유지, ② 지구 환경과의 공생, ③ 녹지·수변공간의 재생, ④ 도시문화의 창조·전파, ⑤ 안전·안심한 생활환경 조성, ⑥ 다양한 주체의 참여와 연대 등 6개의 정책목표를 설정하고 있다.

“세계의 모범이 되는 매력과 활력을 갖춘 환경선진도시 도쿄의 창조”

- 정책목표 1. 국제경쟁력을 갖춘 도시 활력의 유지·발전
- 정책목표 2. 지속적 발전에 불가결한 지구환경과의 공생
- 정책목표 3. 풍부한 녹지와 수변에 둘러싸인 아름다운 도시공간의 재생
- 정책목표 4. 독자성 있는 도시문화의 창조·전파·승계
- 정책목표 5. 안전·안심하고 쾌적하게 생활할 수 있는 도시의 실현
- 정책목표 6. 도민, 구시정촌, 기업이나 NPO 등 다양한 주체의 참여와 연대

□ 기본전략

2009년에 개정된 「도시만들기 비전」은 장래 비전과 6가지 정책목표를 실현하기 위해 7가지 기본전략을 제시하고 있다. 7가지 기본전략은 광역교통 인프라 확충, 경제활력을 위한 거점 형성, 저탄소형 도시로 전환, 물과 녹지의 네트워크 형성, 아름다운 도시공간 창출, 풍부한 주거생활, 방재성 높은 도시 실현 등이다.

기본전략 1. 광역교통 인프라의 강화

- 공항기능 강화, 3환상선 정비, 고속도로 및 대중교통 네트워크 강화, 항만 기능 강화

기본전략 2. 경제 활력을 높이기 위한 거점 형성

- 국제적인 비즈니스 기능을 갖춘 거점 형성(도심), 개성과 다양한 활력을 갖춘 거점 형성(부도심), 도쿄의 경제활력을 지원하는 거점 형성(신거점), 자립권역 형성(핵도시), 다마(多摩)실리콘밸리 형성 도모

기본전략 3. 저탄소형 도시로 전환

- 첨단 에너지 절약기술 도입, 에너지의 효율적 이용 촉진, 미이용재생 가능한 에너지의 적극적인 활용, 교통네트워크의 강화를 통한 환경부하 저감 도모

기본전략 4. 물과 녹지의 네트워크 형성

- ‘그린로드네트워크’ 형성(가로수, 공원, 수변공간), 옥상벽면 등 도시공간 녹화, 농지, 구릉지 등의 녹지 보전 및 확보 도모

기본전략 5. 아름다운 도시공간의 창출

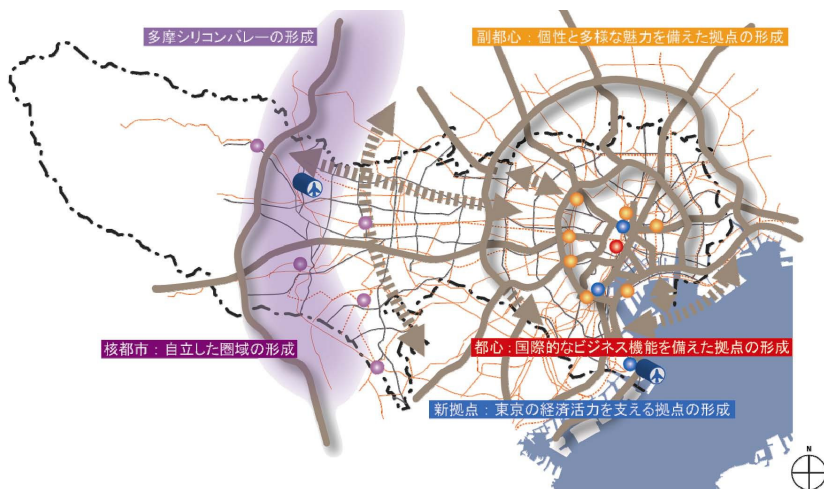
- 항공 주변의 세계적인 경관 형성, 수도 도쿄를 상징하는 건축물의 전망 보전과 품격있는 경관 형성, 관광자원으로서의 가치 증진, 매력있는 도시 공간 창출 도모

기본전략 6. 풍부한 주생활의 실현

- 도심주거 등 직주근접의 주거환경 형성, 목조주택 밀집지역의 양호한 주택-주거환경 형성, 대규모 공동주택을 마을만들기에 활용, 고품질의 친환경 주택 형성 도모

기본전략 7. 방재성 높은 도시 실현

- 목조주택밀집지역의 건축물 불연화내진화 추진, 광역방재거점 정비, 도시인프라와 공공시설의 내진화 촉진, 집중 호우 대책 추진 도모



〈그림 6-13〉 경제 활력을 높이기 위한 거점 형성

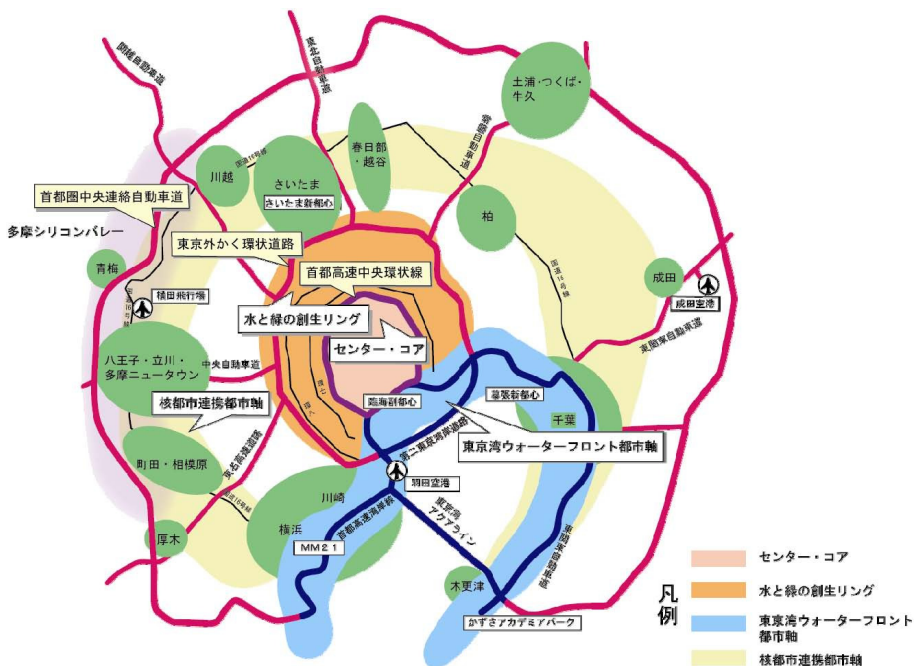
3.3 도시만들기 비전의 도시상

□ 환상 메가로폴리스 구조의 실현

개정된 『도시만들기 비전』은 도쿄의 장래 도시상을 “환상 메가로폴리스 구조”로 설정하고 있다. 환상메가로폴리스구조는 『도쿄구상 2000』에서 제안된 것으로, 도쿄권의 활발한 교류를 위해 업무·주거·상업·물류·방재·문화 등 다양한 기능을 거점별로 육성함으로써, 도쿄권 전역이 일체적인 기능을 발휘하는 도시구조이다.

환상 메가로폴리스구조는 국제적인 접근성 향상을 위해 공항·항만, 환상형의 광역 교통기반시설을 확충함으로써, 다기능 집약형의 도시구조 구축을 지향한다. 이 구조는 센터 코어와 동서남북의 5개 코어, 도쿄만 워터프론트 도시축, 핵도시연계 도시축, 물과 녹지의 창생 링크 및 중핵거점 등으로 구성된다.

특히, 중핵거점은 코어 및 도시축상의 교통편의를 살려 업무·상업·문화·식음 등 고차 서비스기능을 집적시킴으로써, 도쿄권의 활력과 문화를 선도하는 거점으로 육성하고자 한다.



〈그림 6-14〉 환상메가로폴리스구조

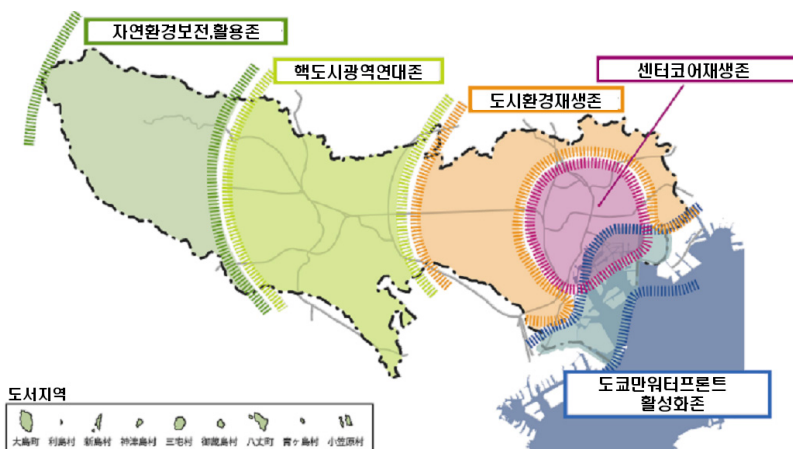
□ 콤팩트 시가지 재편

도쿄는 도시에 필요한 기능이 주요 교통 결절점 주변에 집적되어 사람, 물자, 정보의 집적이익을 누구라도 쉽게 누릴 수 있는 콤팩트한 시가지로 정비해가는 것을 목표로 한다. 도시기반 등 기존 시설을 활용하여 도시기능을 집중 배치함으로써 직주근접을 실현하고, 여유와 녹지가 있는 공간으로 조성해 가고자 한다.

도심부에서는 한정된 도시공간의 지상 및 지하공간을 입체적으로 이용하여 환경 보전과 경제 활력을 양립시키고, 타마지역에서는 기존 중심시가지의 재편과 함께 기능의 집적을 통해 핵도시를 중심으로 자립도시권을 형성해 간다. 또한, 중핵거점의 육성을 통해 센터코어의 기능을 높이는 한편, 생활권 차원에서 생활거점 및 생활중심지를 정비하여 살기 좋은 지역을 만들어 간다.

□ 5개 존(Zone)별 지역상

개정된 『도시만들기 비전』은 도쿄를 센터·코어 재생존, 도쿄만 워터프론트 활성화존, 도시환경재생존, 핵도시광역연대존, 자연환경보전·활용존 등 5개 존(zone)으로 구분하고 있다. 이를 토대로 각각의 존들이 도쿄권에서 어떠한 역할을 담당하며, 어떤 이미지의 시가지로 만들어가야 하는지를 제시하고 있다. 또한, 광역적인 관점에서 지역별 장래상을 제시하고, 존별 특성에 따라 중점적으로 추진해야 하는 전략을 제시하고 있다.



〈그림 6-15〉 도시만들기 비전에서의 존별 구분

도쿄 구부에 해당하는 센터·코어 재생존의 추진전략과 지역상은 다음과 같다.

센터·코어 재생존

일본의 정치·경제·문화·교류의 중핵이며, 황궁 주변은 전통경관지구이기도 하다. 업무기능 위주로 개발이 진행되어 일시적으로 인구공동화 현상이 나타났지만, 최근 대규모 이전적지의 복합개발, 도심주거촉진정책 등으로 인구가 다소 회복되고 있다.

지역내 주택의 약 2/3 정도가 철도역 반경 500m 이내에 위치하고 있어 교통 편리성은 높지만, 도심 3구에는 건설된 지 35년 이상 경과한 오피스가 20%나 되는 등 오피스 노후화가 심각한 문제로 대두되고 있다. 도시재생특별조치법에 따른 도시재생긴급정비지역이 8개 지역(2,514ha)에 지정되는 등 민간 도시개발 프로젝트와 지원조치가 집중적으로 진행되고 있다.

- 전략 1. 국제적인 비즈니스센터 기능의 강화 및 매력과 활력이 넘치는 거점 형성
- 전략 2. 세계에서 환경 부담이 가장 적은 도시계획
- 전략 3. 녹지에 둘러싸인 수변과 공존하는 도시공간 창출
- 전략 4. 역사와 문화를 살린 도시공간 형성
- 전략 5. 도시를 즐길 수 있는 도심거주 추진



〈그림 6-16〉 센터·코어 재생존의 이미지

센터코어 재생존



〈그림 6-17〉 센터코어 재생존의 지역상

〈표 6-5〉 센타·코어재생존의 지역상

지역	장래상
① 중앙부 지역	오테마치(大手町)·마루노우치(丸の内)·유리쿠초(有楽町) - 일본 경제의 중추를 담당하는 기업 본사 등 고차 업무기능과 국제교류, 콘퍼런스 기능이 집적해 있고, 풍부한 녹지와 아름다운 조망 경관을 갖춘 여유와 품격이 있는 국제적인 비즈니스 거점을 형성 - 창건 당시의 모습으로 복원된 도쿄역(東京駅) 마루노우치(丸の内) 역사와 광장, 교코도리(御幸通り) 및 주변 블록의 건축물들을 통일감 있게 정비함으로써, 수도의 랜드마크에 어울리는 역사와 품격있는 가로를 형성 - 마루노우치(丸の内) 나카도리(仲通り)는 지역 주체적인 에어리어매니지먼트¹¹⁾와 관민협력을 통해 안전성·편의성·쾌적성을 고려한 가로 환경, 상업·문화 등 다양한 기능이 집적된 어메니티가 풍부한 도심 교류공간으로 형성 - 오테마치(大手町)는 지상·지하의 공공공간과 보행자 네트워크 등의 도시기반 정비를 추진하여 칸다(神田) 등의 인접 지구와 연계해서 24시간 활동하는 업무기능을 집적해 국제금융거점으로서의 기능을 발휘 - 유리쿠초(有楽町)는 역 주변의 시가지 기능 갱신을 추진하여 상업, 업무, 문화·교류 기능이 집적된 활기와 회유성이 있는 거점을 형성
	니혼바시(日本橋)·야에스(八重洲)·코바시(京橋) - 도쿄역(東京駅) 야에스구치(八重洲口) 역전광장의 정비와 지상·지하의 보행자공간 네트워크의 강화를 통해 교통결절 기능과 회유성을 강화하고, 주변 블록의 기능 갱신에 맞추어 도쿄의 현관에 어울리는 품격있는 가로를 형성 - 민간활력을 통해 소규모 빌딩의 가구(街區)재편¹²⁾ 등에 의한 기능 갱신을 추진하여, 오모테도리(表通り)의 활기와 가구 내 골목이 자아내는 매력 넘치는 가로를 형성 - 니혼바시(日本橋)는 금융 관련 서비스 기능과 숙박, 체재, 주거 기능 등의 집적을 추진하고, 중요문화재로 지정되어 있는 근대건축물의 품격과 어울리는 국제금융거점을 형성 - 니혼바시강(日本橋川)의 수변공간을 재생하여 니혼바시(日本橋)를 중심으로 오래된 점포와 에도(江戸) 문화를 살린 아름답고 매력적인 국제적인 관광지역으로 육성
	칸다(神田) - 오모테도리(表通り)는 가구(街區) 내 골목 공간을 살린 갱신과 주거기능의 회복을 추진하여 시타마치(下町)스러운 분위기를 남기면서 활기 넘치는 가로를 형성 - 칸다(神田) 아와지초(淡路町) 주변은 공공시설의 재편 정비, 토지의 집약화 등을 통해 도로 환경의 정비를 추진하고, 회유성 있는 도시공간을 창출하면서 동시에 주거, 상업, 업무 기능이 조화된 안전하고 여유있는 시가지를 형성

11) 에어리어매니지먼트 : 도시의 문화활동, 홍보활동, 교류활동 등 소프트한 측면의 활동을 지속적, 면적(面的)으로 실시함으로써 도시의 활성화, 도시의 지속적인 발전을 추진하는 활동을 말함.

12) 가구(街區)재편 : 가구(街區)마다 각각의 일체성을 가지면서 세분화된 부지를 통합하거나 폭이 좁은 도로의 교체 내지는 가구에 존재하는 미이용지 또는 저이용지와 그 주변과의 일체적인 개발을 하는 것을 말함.

3.4 도시상의 실현을 위한 추진시책

개정된 『도시만들기 비전』은 앞서 제시한 도교의 장래 도시상을 실현하기 위해 ① 도시 활력의 유지·발전, ② 환경과 공생하는 도시의 실현, ③ 물과 녹지에 둘러싸인 여유있는 도시의 실현, ④ 도시문화의 창조·전파·승계, ⑤ 안전·안심하고 생활할 수 있는 생활환경의 실현 등 5가지 추진시책과 세부사업을 제시하고 있다. 도교의 장래 도시상을 실현하기 위한 추진시책과 세부내용을 요약하면 다음과 같다.

〈표 6-6〉 개정된 「도시만들기비전」의 추진시책 및 세부내용

추진시책	세부 내용
1. 도시 활력의 유지·발전	- 도시재생의 추진 및 업무·비즈니스 환경 정비 - 기능적인 교통네트워크의 실현 - 물류의 효율화
2. 환경과 공생하는 도시의 실현	- 세계에서 환경부하가 가장 적은 도시구조의 구축 - 환경과 조화를 이룬 도시만들기
3. 물과 녹지에 둘러싸인 여유있는 도시의 실현	- 물과 녹지의 네트워크 강화
4. 도시문화의 창조·전파·승계	- 아름답고 품격있는 경관의 형성 - 도시관광 강화를 통한 활발한 교류 촉진
5. 안전·안심하고 생활할 수 있는 생활환경 실현	- 성숙한 도시에 어울리는 풍부한 주거생활의 실현 - 도시의 안전성 확보

□ 도시 활력의 유지·발전

● 도시재생의 추진 및 업무·비즈니스 환경 정비

국제비즈니스 센터로서의 기능을 강화하기 위해 센터코아의 중핵 거점기능을 강화하고, 도시형 주거 공급을 통해 도심거주를 촉진한다. 노후한 오피스를 물리적·기능적으로 재편하고, 역사적 건축물 등을 활용하여 여유와 품격있는 도시공간을 형성한다.

도시재생특구를 활용하여 민간 도시재생 프로젝트를 유도하고, 도시개발제도 및 가구재편 마찌즈쿠리 등을 활용하여 전략적인 토지이용 전환을 도모하는 등 도시재생사업을 추진한다. 또한, 각각의 정책들은 BID 등 에어리어매니지먼트 방식의 도입, 첨단기술을 활용한 정보 제공, 벤처 비즈니스 유치, 자녀보육 지원 및 교육문화기능의 도입 촉진 등 소프트웨어와 연계되도록 한다.

● 기능적인 교통 네트워크의 실현

세계와의 긴밀한 교류를 지원하는 공항기능을 강화하기 위해 하네다공항의 재확장 및 국제화를 추진한다. 요코타 기지의 군민공용화 조기 실현을 통해 수도권 공항기능을 강화하고, 공항으로의 접근 교통을 개선한다.

도쿄권의 인적·물적 자원의 흐름을 원활하게 하기 위해 도쿄 외곽환상도로의 전선 개통 및 수도권 중앙연결자동차도로, 수도 고속도로 중앙환상선 등의 정비를 촉진한다. 그 외에 JR중앙선의 복선화, 타마 모노레일, 도영지하철 오오에도선(大江戸線)의 정비 등 도쿄권의 철도네트워크를 정비해 나간다.

터미널역 등의 교통결절기능을 강화하고, 커뮤니티 버스·LRT(Light Rail Transit)·BRT(Bus Rapid Transit) 등의 도입을 검토한다. 또한, 버스전용차로의 신설, 마을 만들기 의 장이 될 수 있도록 교통광장의 정비, 보행공간의 정비 확충 등 교통정책과 지역 마을 만들기를 연계하여 추진한다.

● 물류 효율화

고속도로 네트워크 및 광역물류거점의 정비, 하네다공항 재확장에 따른 항공물류의 강화, 도쿄항 정비촉진과 항만 물류 효율화 등을 통해 도시 간 물류 및 국제 물류 기능을 강화한다. 또한, 구부에 있는 유통업무시설의 기능을 재편하고, 물류 공동화작업을 통해 도시 내 물류의 효율화를 도모한다.



〈그림 6-18〉 고속도로 네트워크



〈그림 6-19〉 도쿄권의 철도망

□ 환경과 공생하는 도시의 실현

● 세계에서 환경부담이 가장 적은 도시구조 구축

도시기능의 집적과 집약화를 통해 환경 부담을 저감시키고, 시가지의 무질서한 확산을 억제하여 환경 부담이 적은 도시구조를 실현한다. 재생에너지 및 미이용에너지의 이용 촉진, 건축물 에너지 절감기능 강화, 환경영향평가제도 등을 활용하여 CO₂ 배출량을 감소시킨다. 또한, 환상도로, 교통정체 해소 및 공공교통 기능 강화, 물류의 효율화, 걷고 싶은 마을 만들기 등을 통해 도시교통 네트워크를 정비함으로써 환경 부담을 저감시킨다.

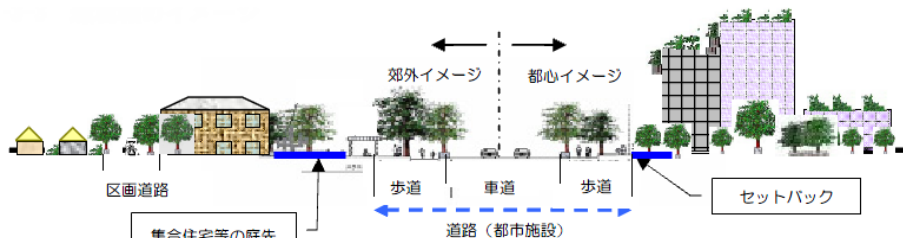
● 환경과 조화를 이룬 도시계획

도심부에 바람길 조성, 지표면 및 건축물의 피복대책 추진을 통해 열섬현상을 완화해 간다. 폐기물처리시설의 입지 유도 및 건설자원의 순환이용 촉진, 시설의 장수명화와 예방 보전형 관리 등을 수도권차원에서 연계 추진하여 자원의 순환이용을 촉진한다. 깨끗하고 맛있는 물의 안정적 공급, 우수 유효이용 및 지하수 보전, 재생수 활용 등 물의 순환을 촉진하고, 수환경의 개선·재생을 통해 환경 회복을 도모한다.

□ 물과 녹지에 둘러싸인 여유 있는 도시의 실현

● 물과 녹지의 네트워크 강화

도시계획 공원, 녹지 등의 전략적인 조성·보전 외에 주택, 오피스, 상업시설 등 민간의 자율적인 녹화를 유도하기 위해 “녹색 운동”을 전개한다. 또한, 도심의 대규모 녹지를 간선도로의 가로수로 연결하는 그린 로드 네트워크의 구축, 임해부의 녹지·국유지 등을 활용한 공원 정비 등을 통해 물과 녹지의 네트워크를 형성해간다.



〈그림 6-20〉 녹지 환경측 정비 이미지

□ 안전·안심하고 생활할 수 있는 생활환경의 실현

● 성숙한 도시에 어울리는 풍부한 주거생활의 실현

직주근접을 실현하기 위하여 센터코어의 거주기능을 강화하고, 도시계획 및 가구재편 마찌즈쿠리제도를 활용하여 양호한 주거환경 및 가로경관을 갖춘 주택시가지를 형성해간다. 또한, 목조주택밀집지역의 주거환경 향상, 도영주택 용지를 활용하여 마을만들기를 추진하고, 커뮤니티를 중심으로 한 주택지 매니지먼트 활용을 촉진한다.

고령자, 장애인 등이 이용하기 쉽도록 도보권 내에서 생활이 가능한 마을 만들기를 지향하며, 안심하고 아이들을 키울 수 있는 환경으로 정비하는 한편, 건강·의료·복지시설의 정비 및 지역방범 조직 등을 통해 안심하고 생활할 수 있는 환경으로 정비한다.

또한, 공공주택의 유효활용 및 고령자와 자녀보육세대 지원을 통해 공공주택의 안전망(Safety Net) 기능을 향상시킨다. 민간 임대주택에 고령자의 입주를 장려하고, 무장애화를 촉진하여 민간주택에서의 주거 안정을 도모한다.

● 도시 안전성의 확보

연소차단지대의 신속한 정비, 수도권 광역방재거점(도쿄임해광역방재공원)의 정비, 대규모 공원 등 긴급대책시설의 정비를 통해 재해에 강한 안전한 도시구조를 실현해 나간다.

도영주택 재건축과 연계하여 목조주택밀집지역이나 침수우려가 있는 하천변 저지대 등을 정비하고, 자치구와 연계하여 지진화재 발생 시 생명을 보호하는 피난장소를 지정한다. 「도쿄도 내진개선 촉진계획」에 따라 도내 주택의 계획적이고 종합적인 내진 개선을 도모하고, 긴급수송도로변의 건축물 및 병원·학교 등 방재상 주요 건축물의 내진화를 추진한다. 특히, 지진 시에도 도시기능을 발휘할 수 있도록 도시시설, 물류 루트, 귀가 곤란자에 대한 대책을 마련한다.

목조주택밀집지역을 중점정비지역으로 지정하여 방재상 중요한 생활도로의 정비, 독자적인 방화규제제도의 도입을 통한 불연화 촉진, 도로 정비에 따른 연도변 정비 등 계획적인 정비를 추진해 나간다. 특히, 가구재편 마찌즈쿠리제도와 민간 활력 도입을 유도하고, 용적률 이전제도 등을 활용하여 시가지의 정비 촉진을 유도한다.

제4절 계획의 실현방안 및 세부 추진계획

2009년 개정된 「도시만들기 비전」은 도쿄의 장래 도시상과 정책목표를 실현하기 위해 ① 정책유도형 도시계획을 위한 추진체계 구축, ② 「도시만들기 비전」을 구체화하는 분야별 계획의 수립, ③ 구시정촌 및 근린 지자체와의 연계 강화 등을 제시하고 있다. 또한, 「10년후 도쿄」라는 세부 추진계획을 통해 향후 10년간 중점적으로 시행할 구체적인 사업과 시책들을 발굴하여 추진하고 있다.

□ 정책 유도형 도시계획을 위한 추진체계 구축

정책 유도형 도시계획을 추진하기 위해 기존 법제도를 적극적으로 활용하고, 도쿄도의 독자적인 제도를 활용할 것을 제안하고 있다. 「새로운 도시계획을 위한 도시개발제도의 활용방침」¹³⁾ 등 기존 법제도를 적극적으로 적용하여 탄소 저감이나 녹지 확보, 특색있는 지역을 만들어가는 데 활용토록 한다.

또한 부지가 세분화되어 있는 밀집시가지나 소규모 노후건축물 및 목조주택이 혼재되어 있는 시가지의 정비 및 재편을 위해 “가구재편 마찌즈쿠리제도”를 활용하는 등 도쿄도만의 독자적인 도시계획체계를 구축할 필요가 있다.



〈그림 6-22〉 가구재편 마찌즈쿠리 제도의 흐름

13) 「도시만들기 비전」에서 제시한 지역별 장래상을 실현하기 위해 도시개발제(특정가구, 재개발 등 촉진구를 정하는 지구계획, 고도이용지구, 총합설계 등 4가지 제도)의 전략적 활용방침을 말한다.

□ 「도시만들기 비전」을 구체화하는 분야별 계획의 수립

개정된 「도시만들기 비전」을 실현하기 위해서는 분야별로 구체화된 후속 계획을 수립하거나 종전 「도시만들기 비전(2001)」에 따라 수립된 계획을 개정하는 작업이 필요하다. 이를 위해서는 법정계획인 기존의 「도쿄도 도시계획구역 마스터플랜」을 개정된 「도시만들기 비전」에 적합하게 수정할 필요가 있다.

또한, 개정된 「도시만들기 비전」의 지역 및 분야별 사업추진을 위해서는 「(가칭) 타마 거점정비 기본계획」¹⁴⁾, 「(가칭) 시가지정비 기본계획」¹⁵⁾, 「(가칭) 녹지 확보를 위한 종합방침」¹⁶⁾ 등을 새롭게 수립할 필요가 있다. 그러나 이들 계획의 구체적인 위상과 방향, 수립시기 등에 대해서는 아직 정해진 바가 없다.

□ 구시정촌 및 근린 지자체와의 연계 강화

개정된 「도시만들기 비전」의 원활한 실행을 위해서는 도쿄도와 구시정촌, 근린 지자체와의 연계가 필수적이다. 도쿄도는 광역자치체로서 도시기반시설에 대한 계획 수립과 정비·운영, 도 전역에 대한 토지이용 유도 등에 주도적인 역할을 담당하고 있다.

특히, 저탄소형 도시계획으로의 전환, 물과 녹지의 네트워크 구축, 수도(首都) 경관을 형성하는 데 필요한 시책의 추진, 구시정촌 경계를 넘어서는 사업에 대해서는 광역적인 정합성을 검토하는 과정이 필요하다. 또한 존(Zone)별 특성에 따라 개별적으로 시행하는 시책은 구시정촌과의 적절한 역할분담을 통해 추진하는 것이 필요하다.

□ 「10년 후의 도쿄」를 통한 세부 사업 추진

도쿄가 2016년 올림픽 유치 후보도시로 선정되자, 2006년 도쿄도는 「10년 후의 도쿄」라는 중기계획을 수립하였다. 10년 후의 도쿄를 위해 도시 인프라의 정비뿐만 아니라 환

14) 「(가칭) 타마 거점정비기본계획」은 「도시만들기 비전」에서 제시한 지역의 장래상과 전략에 따라 타마지역의 거점이 되는 5개 핵도시에 대한 체계적인 정비방침과 프로젝트 등을 제시하는 계획이다.

15) 「(가칭) 시가지정비 기본계획」은 「도시만들기 비전」에서 제시한 지역의 장래상을 구체화하고, 환경·방재의 관점을 중시하면서 도영주택의 재건축을 통해 창출되는 공유지를 마찌즈쿠리에 전략적으로 활용하는 등 효과적인 시가지 정비를 추진하기 위한 계획이다.

16) 「(가칭) 녹지확보를 위한 종합방침」은 도 전역의 녹지를 일정한 기준으로 분류하여 향후 10년간 확보해야 할 녹지를 명확히 제시하고, 수림지와 농지의 보전은 물론, 주거 및 상업지의 특성에 맞는 녹지 확보방안을 제시한다.

경, 안전, 문화, 관광, 산업부문에 대한 「실행 프로그램」을 매년 수립하여 3년 후의 도달 목표와 연차별 계획(사업비 포함)을 제시하고 있다.

개정된 「도시만들기 비전」도 2016년까지를 중점 추진기간으로 설정하는 등 「10년 후의 도쿄」를 실현하기 위한 체제를 정비하였다.¹⁷⁾ 도쿄도는 「도시만들기 비전」과 같은 장기계획을 별도로 평가하거나 모니터링하고 있지 않지만, 계획을 실행하면서 시책을 검증하고, 매년 중점 실행계획을 수립함으로써 계획의 실현가능성을 높여가고 있다.

〈표 6-7〉 「10년 후의 도쿄 실행프로그램」 개요

구 분	실행프로그램 2008	실행프로그램 2009	실행프로그램 2010
수립시기	2007.12	2008.12	2010.1
계획기간	2008~2010	2009~2011	2010~2012
규 모	39개 시책, 334개 사업	44개 시책, 394개 사업 (신규 141개 사업)	26개 시책, 364개 사업 (신규 92개 사업)
사 업 비	3년 약 1.7조엔 2008년 약 4,700억 엔	3년 약 1.9조엔 2009년 약 5,900억 엔	3년 약 1.9조엔 2010년 약 6,000억 엔

17) 2010년에 수립된 「실행 프로그램 2010」에서는 지금까지의 시책들을 점검하고, 목표달성을 위해 실효성이 높은 시책을 중점적으로 실행하기 위해 기존의 44개 시책을 26개로 재설정하였다.

제5절 소결

□ 장래 도쿄의 도시상과 비전을 제시하는 정책유도형 계획

『도쿄 도시만들기 비전』의 가장 큰 특징은 2030년 장래 도쿄의 도시상과 비전을 제시하는 정책유도형 전략계획이라는 점이다. 기존의 종합계획이 도시정책의 원활한 실행을 보조하는 역할을 했다면, 『도시만들기 비전』은 장기적인 관점에서 도쿄가 지향해야 할 장래상을 설정하고, 이를 달성하기 위해 어떠한 정책을 추진해야 할 것인지를 유도하는 적극적인 역할을 하고 있다.

장래 도쿄의 도시상을 제시할 때에도 도쿄도를 5개의 존으로 구분하고, 존별 현황과 특성을 감안하여 도시(지역)상을 제시하며, 이를 달성하기 위한 전략을 제안하고 있다. 특히, 도시(지역)상을 제시할 때 지역의 기능과 역할을 서술하는 방법 외에 사진, 이미지와 스케치 등 시각적인 기법을 활용하고 있다.

□ 광역적 접근을 통한 환상 메가로폴리스 구축방향 제시

『도시만들기 비전』은 광역적인 접근을 통해 도쿄권을 환상메가로폴리스로 구축하는 방향을 제시하고 있다. 도쿄도를 지역특성에 따라 5개 존으로 구분하고, 존별 지역상과 주요 중심지별 장래상을 제시하고 있으며, 도심, 부도심, 핵거점 등 중심지 성격과 기능에 따라 필요한 육성용도를 설정하고, 인센티브를 부여하는 등 다양한 육성전략을 마련하고 있다.

또한, 국제적 접근성 향상이 필수적인 공항·항만을 환상형의 광역 교통기반시설과 연결하여 도쿄권의 교통네트워크를 강화하고, 중핵거점에는 코어 및 도시축상의 교통편의를 살려 업무·상업·문화·식음 등 고차서비스기능을 집적시킴으로써, 도쿄권의 활력과 문화를 선도하는 거점으로 육성하는 방향을 제시하고 있다.

□ 도쿄도와 자치구 간 도시계획 역할분담 및 연계 강화

도쿄에서는 도(都) 차원의 계획도 중요하지만, 자치구 차원의 계획을 통해 시민생활과 밀착된 도시계획을 운영하고 있다. 도쿄도는 도(都) 차원에서 도시만들기 비전과 도시

계획구역 마스터플랜을 수립하여 도쿄의 장래상과 발전방향에 대한 큰 틀을 제시하지만, 그 내용은 상당히 포괄적이고 추상적이다.

실제로 시민들과 밀착된 도시계획은 1992년 법정화되어 23개 자치구별로 수립하는 자치구 도시계획 마스터플랜을 통해 이루어지고 있다. 즉, 도쿄도는 도시의 장래상과 발전방향에 대한 큰 틀을 제시하고, 지역별로 시민생활과 직결되는 세부 내용은 자치구 차원의 도시계획 마스터플랜을 통해 수립되고 있는 것이다.

또한, 도쿄도와 자치구의 마스터플랜은 각각의 의회에서 승인을 받아 운영되기 때문에, 도쿄도와 자치구는 상하관계보다 상호협력 관계가 강조되고 있다.

□ 도시개발관련 제도 및 10년후 도쿄 등을 통한 계획의 실현성 확보

2009년 개정된 「도시만들기 비전」은 도쿄의 장래 도시상과 정책목표를 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 있다. 또한 「10년 후 도쿄」라는 세부 추진계획을 통해 향후 10년간 중점적으로 시행할 구체적인 사업과 시책들을 발굴하여 추진하고 있다.

도쿄도의 중장기 구상이나 계획 중에서 실행 프로그램을 통해 목표달성 여부를 모니터링하고 있는 것이 「10년 후의 도쿄」이다. 이 계획은 매년 실행 프로그램을 재점검하여 중점추진 사업과 시책을 제시하고 있어 상당한 추진력을 발휘하고 있다. 개정된 「도시만들기 비전」은 「10년 후의 도쿄」을 고려하여 2016년까지를 중점 추진기간으로 설정하고 있다.

제 7 장 이 슈 별 비 교 분 석 및 시 사 점

제1절 도시기본계획의 성격과 수립주체

제2절 중간단계 및 자치구 계획의 운영

제3절 시민의견 수렴 및 시의회의 역할

제4절 공간발전전략과 중심지체계

제5절 모니터링체계와 방법

제6절 종합 및 시사점

제 7 장

이슈별 비교분석 및 시사점

지금까지 살펴본 바와 같이, 서울을 비롯한 런던, 베를린, 뉴욕, 도쿄 등 세계 대도시들은 해당 국가의 정치 및 지방행정시스템, 도시계획체계와 운영방식에 따라 서로 다른 특성을 가진 도시기본계획을 수립하여 운영하고 있다.

이 연구는 서울시가 2030 도시기본계획을 수립하고 있는 시점에서, 세계 대도시의 도시기본계획 운영방식을 ① 도시기본계획의 성격과 수립주체, ② 중간단계 및 자치구 계획의 운영, ③ 시민의견 수립 및 시의회의 역할, ④ 공간발전전략과 중심지체계, ⑤ 모니터링체계와 방법 등 5가지 이슈로 구분하여 비교분석하고, 그 시사점을 도출하고자 한다.

제1절 도시기본계획의 성격과 수립주체

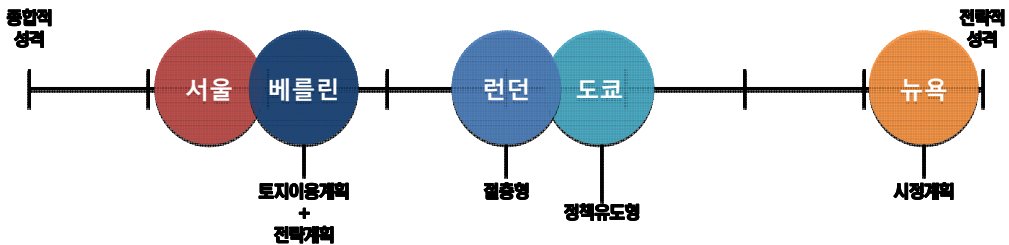
서울시 도시기본계획은 20년 후 서울의 장래 발전방향과 공간구조를 제시하는 장기 계획으로, 도시관리계획을 수립하는데 원칙과 지침을 제시하는 최상위 법정계획이라고 할 수 있다. 현행 도시기본계획은 국토해양부의 도시기본계획 수립지침¹⁸⁾에 따라 수립되기 때문에, 공간구조뿐만 아니라 토지이용, 교통, 주택, 재개발·재건축, 산업경제, 환경, 경관 등 12개 부문을 포괄하는 종합계획적인 성격이 강하다고 할 수 있다.

서울 도시기본계획의 성격 및 수립주체와 관련해서 두 가지 문제가 제기되고 있다. 첫째는 12개의 다양한 부문별 계획들을 망라하는 종합계획적 성격으로는 도시기본계획의 지향점과 정책의 우선순위를 설정하기가 어려우므로, 이슈 중심의 전략계획으로 전환해야 한다는 것이다. 둘째는 서울시 여타 국·실과 동등한 지위에 있는 ‘도시계획국’에서 도시기본계획을 수립하게 되면 국·실별 계획들을 종합·조정하기가 어려우므로, 도시기본계획의 수립 부서의 상향 조정이 필요하다는 것이다.

18) 2010년 10월 현재 국토해양부는 현행 도시기본계획 수립지침을 전면 개정하는 작업을 진행 중임.

□ 도시기본계획의 성격과 위상

도시기본계획의 성격과 관련해서 종합계획과 전략계획 중 어떤 것이 바람직하다고 단정할 수는 없다. 또한, 도시기본계획의 성격과 운영방식은 해당 도시마다 상이한 것이 당연하다. 앞서 살펴본 도시들의 기본계획 성격을 전략계획과 종합계획으로 나누어 보면, 뉴욕의 PlaNYC가 전략계획적 성격이 가장 강하고, 런던플랜은 전략계획과 종합계획을 절충한 경향을 보이고 있다. 서울의 도시기본계획은 상대적으로 종합계획적 성격이 강한 반면, 전략계획적 성격은 약한 경향을 보이고 있다(<그림 7-1> 참조).



〈그림 7-1〉 서울 및 세계 대도시의 도시기본계획 성격 비교

먼저, 뉴욕의 PlaNYC(2007)는 전형적인 전략계획의 성격을 띠고 있다. PlaNYC는 도시 전반에 대한 내용을 서술하기보다 뉴욕이 당면한 이슈들, 즉, 증가하는 인구를 위한 주택 공급, 노후화된 인프라와 기반시설의 보수, 오픈스페이스의 확충 및 대기질·수질의 향상, 기후변화 등에 대한 대응전략을 제시하고 있다.

개정된 「도쿄의 도시만들기 비전(2009)」도 정책유도형 계획을 지향하는 등 전략계획의 성격을 보이고 있다. 도쿄의 국제경쟁력을 강화하고 기후변화에 대응하기 위한 장래 공간구조와 도시(지역)상을 제시하고, 이를 실현하기 위한 부문별 추진시책을 제안하는 등 정책 유도형 계획을 지향하고 있다.

종합계획과 전략계획, 양자를 절충한 계획 형태는 런던플랜(2004)이라고 할 수 있다. 런던플랜은 부문별 계획인 주제별 계획을 Living, Working, Connecting, Enjoying 등 4가지로 구분하여 종합적으로 서술하면서, 런던의 주요 공간을 ‘기능강화지역(Areas for Intensification)’, ‘기회지역(Opportunity Area)’, ‘재생지역(Areas for Regeneration)’ 등으로 구분하여 공간발전전략을 제시하고 있다. 또한, 런던이 당면한 핵심 과제(환경, 디자인, 수변 네트워크)를 제시하는 등 이슈 중심의 전략계획적 성격도 가지고 있다.

베를린의 도시기본계획이라고 할 수 있는 FNP는 장기적인 공간구조와 토지이용의 방향을 제시한 도시기본계획으로, 종합계획적 성격에 가깝다고 할 수 있다. 그러나 필요 시 부문별 계획인 도시발전계획(StEP)이나 전략계획 성격의 권역별 계획(Planwerke)을 수립하여 이를 보완하고 있다.

이렇게 볼 때, 뉴욕, 도쿄, 런던의 도시기본계획은 서울에 비해 전략계획적 성향이 강한 편이다. 도시의 여러 부문이나 생활 전반을 종합적으로 다루기보다는 해당 도시가 직면한 대내외적인 환경변화에 대응하기 위한 정책방향과 지향점을 제시하고 있다. 또한 지역특성과 여건을 고려한 지역별 장래상과 차별화된 중심지 육성전략을 제시하는 등 선택과 집중을 통한 전략계획을 추구하고 있다.

□ 도시기본계획의 수립주체

도시기본계획의 성격과 위상은 기본계획을 수립하는 부서의 지위와도 관련이 있다. 서울의 경우 다른 부서와 동일한 지위에 있는 도시계획국이 서울의 도시생활 전반을 다루는 기본계획을 수립하고 있기 때문에, 관련국·실간에 상충되는 계획내용을 조정하기가 어려운 실정이다. 또한 도시기본계획이 수립된 후에도 계획의 실현 여부를 모니터링하고, 그 결과를 취합하여 후속 계획에 반영하는 것도 체계적으로 이루어지지 않고 있다.

사례에서 본 세계 대도시들은 도시기본계획을 시장실이나 그 직속기구 혹은 공간계획을 총괄하는 부서에서 수립하고 있다. 런던플랜은 런던의 교통, 개발, 방재, 경찰 등의 업무를 총괄하는 시장 직속기구인 GLA(Greater London Authority)가 수립하고 있으며, 뉴욕의 PlaNYC 역시 시장실(Mayor's Office of Operations) 내 장기계획 및 지속가능성팀(Office of Long-term Planning & Sustainability)이 총괄하여 수립하고 있다.

한편, 베를린과 도쿄에서는 도시기본계획을 공간계획에 대한 업무를 총괄하는 도시발전국과 도시지역정비국이 각각 수립하고 있다. 특히, 베를린시의 도시발전계획국은 도시계획, 도시개발 및 정비, 사회개발, 교통, 환경 등 베를린의 공간계획과 관련된 모든 업무를 총괄하고 있기 때문에, 도시기본계획(FNP)과 여타 관련계획들이 일관성과 정합성을 유지하고 있다(<그림 7-2> 참조).

서울도 도시기본계획의 위상과 실행력을 높이기 위해서는 도시계획 및 정비, 주택, 산업, 교통, 공원녹지, 환경, 생활복지 등 서울시 관련국·실들이 도시기본계획 수립과정에 적

극적으로 참여하여 새로운 정책을 제안하고, 정책의 우선순위를 설정하는 과정을 거쳐야 한다. 이를 위해서는 도시기본계획 수립을 위한 TF팀을 시장 직속으로 구성하여 운영하 되, 공간계획 부문과 계획실현을 위한 모니터링을 도시계획국이 총괄하면서 진행하는 방 안을 모색할 수 있을 것이다.

런던 : 런던플랜 2004/08년 GLA (Greater London Authority) 740만('04) → 810만('16) 지속 가능한 세계도시		베를린 : FNP 2009년 도시발전국 343만('08) → 348만('30) 사회통합적, 지속 가능한 성장	
뉴욕 : PlaNYC 2007년 Mayor's Office of Operations (Long-term Planning & Sustainability) 830만('07) → 910만('30) 더 푸르고, 더 위대한 뉴욕		도쿄 : 도시계획비전 2001/09년 도시지역정비국 1,258만('05) → 1,280만('25) 매력과 활력있는 환경선진도시	

〈그림 7-2〉 세계 대도시 도시기본계획 개요 및 수립주체

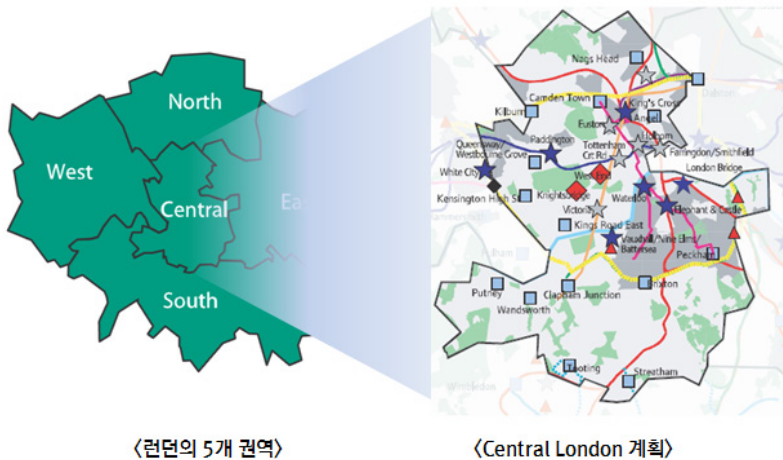
제2절 중간단계 및 자치구 계획의 운용

서울은 인구 규모와 면적이 클 뿐만 아니라 지역별 특성도 다르기 때문에, 서울시 전 지역을 도시기본계획만으로 관리하는 데는 한계가 있다. 이에 따라 도시기본계획과 도시관리계획 간의 간극을 연결해 줄 수 있는 중간단계 공간계획의 필요성이 높아지고 있다. 또한 1990년대초 지방자치제가 실시되면서 수립·운영한 경험이 있는 자치구 도시기본계획을 활용하여 지역별 기초현황과 계획과제를 파악하고, 자치구의 발전구상을 서울시가 수립하여 반영하는 상향식 계획과정이 필요하다는 의견도 제기되고 있다.

□ 중간단계 공간계획의 운용

도시기본계획과 하위계획 간의 연계를 위해 중간단계의 공간계획을 운영하는 사례 도시로는 런던과 베를린을 들 수 있다. 런던시는 런던플랜(London Plan)과 각 자치구 계획(Local Development Frameworks: LDFs)을 연결하는 중간단계의 공간계획으로 권역별 계획(Sub-Regional Development Framework: SRDF)을 운영하고 있다.

런던은 City of London과 32개 자치구(Boroughs)를 동서남북과 중앙의 5개 권역으로 구분하여 권역별 계획을 수립하고 있다. 권역별 계획은 비 법정계획이지만, 런던플랜이 제시한 각 권역의 전략적 목표와 주요 현안별 실행지침들을 권역별로 배분하고 구체화함으로써, 자치구 계획에 가이드라인을 제시하는 가교적인 역할을 수행하고 있다.



〈그림 7-3〉 런던의 5개 권역 구분과 권역별 계획(Central London) 사례

베를린도 도시기본계획에 해당하는 도시기본계획(FNP)과 이를 부문별로 구체화하는 도시발전계획(StEP), 그리고 자치구 차원의 생활권 계획(BEP)과 지구상세계획(B-Plan)을 연결하는 중간계획으로 권역별 계획(Planwerke)을 운영하고 있다.

권역별 계획은 도시기본계획(FNP)을 보완하면서 필요한 특정 권역을 대상으로 하는 비 법정계획으로, 광역 차원의 4개 권역으로 구분하여 수립되고 있다. 특히, 베를린의 권역별 계획은 런던과 달리 도시 전체를 대상으로 하지 않고, 필요한 특정 권역에 대해서만 수립하여 운영하는 특징을 가지고 있다(<그림 7-4> 참조).



〈그림 7-4〉 베를린의 권역별 계획(Planwerke) 사례

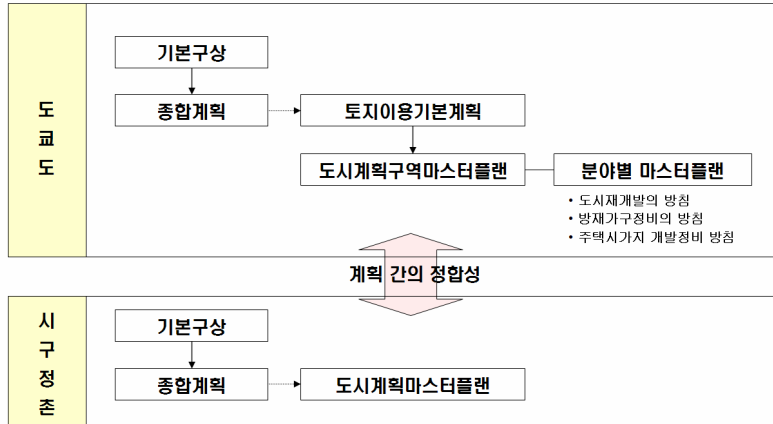
□ 자치구 기본계획의 운용 및 계획 간 정합성 확보

런던, 베를린, 뉴욕, 도쿄 등과 같은 세계 대도시 도시계획체계의 공통점은 자치구 도시기본계획을 법정계획으로 운영한다는 점이다. 런던에서는 자치구(Boroughs)마다 자치구 계획(Local Development Frameworks: LDFs)을 법정 계획으로 수립하여 자치구의 장래 발전방향과 도시계획 운영의 원칙을 제시하고 있다.¹⁹⁾ 베를린에서도 법정계획인 자치구 생활권 발전계획(BEP)²⁰⁾을 통해 지역 단위의 토지이용계획, 도시형태 및 설계, 환경, 교통 등에 대한 계획방향을 제시하고 있다.

19) 예컨대, 런던플랜은 하위 계획인 자치구계획에 대해 주택 공급 및 역사자원 보전 시 고려해야 할 사항에 대한 구체적인 지침을 제시하여 계획의 위상과 역할을 높이고 있다.

20) 베를린의 자치구 생활권발전계획(BEP)은 자치구를 3~7개의 생활권으로 구분하여 수립되고 있다.

도쿄의 경우도 도(都) 차원에서는 도시만들기 비전과 도시계획구역 마스터플랜을 통해 도쿄의 장래상과 발전방향에 대한 큰 그림을 제시하고, 23개 자치구별로 자치구 도시계획 마스터플랜을 수립하여 시민생활과 연계된 도시계획을 추구하고 있다.



〈그림 7-5〉 도쿄 및 자치구의 도시계획체계

한편, 도시기본계획의 부문별 계획 간 정합성 확보에서는 뉴욕시의 사례가 돋보인다. 뉴욕의 PlaNYC는 부문별 세부시책들이 상호 어떤 연관성이 있으며, 계획 전체의 목표와 어떤 관계를 가지고 있는지를 확인할 수 있는 체계를 갖추고 있다. 이를 통해 각 세부시책과 부문 계획들 간의 정합성을 확보하여 도시기본계획의 목표를 효과적으로 달성하는 데 활용하고 있다. 예컨대, 다음 그림은 “대중교통 중심의 개발 추구”라는 주택 부문의 세부시책이 오픈스페이스, 교통혼잡 완화, 공기질, 기후변화 등과 상호 연계되어 있음을 보여주고 있다.

부 문	주거	녹지	오염지대	수질	수자원	교통체중	보수	에너지	대기질	기후변화
주거	공공주택의 리조닝의 지속적 실시									
	대중교통지향 개발 추구	●	●			●			●	●
	비활성화된 수변지구 개선	●	●	●		●			●	●
	개발 촉진을 위한 교통수단의 증가	●				●			●	●
	공공소유 토지에 신규 주택 건설									
	공공청사 주변의 개발	●				●			●	●
	수용된 건축물의 활용	●				●			●	●
	새로운 주택건설 기회지역의 탐색									
	저개발지역의 근린주구 개발	●								●
	기반시설이 투자되는 지역 개발	●				●			●	●
기	철도역사고속도로의 데크 개발	●	●			●			●	●

〈그림 7-6〉 뉴욕 PlaNYC의 부문계획 간 연계성 검증체계

제3절 시민의견 수렴 및 시의회의 역할

서울의 도시계획 운영과정에서 가장 취약한 부분 중 하나가 시민참여와 소통이다. 현재 상황은 도시계획 수립과정에서 시민들의 의견을 수렴하기 위한 제도적·실질적 조치가 미흡하고, 사후적·형식적으로 이루어지는 경우가 대부분이다. 법에서 정하고 있는 시민의견 수렴방법은 공청회, 공람 등에 불과하며, 그 외에 설문조사, 설명회, 인터넷을 활용하는 정도에 그치고 있다.

2020 서울 도시기본계획 수립 시에도 인터넷 홈페이지 운영, 시민을 대상으로 한 서울 미래상 공모 등 시민들의 다양한 의견을 수렴하고자 노력했으나, 일회성 이벤트에 머물렀다는 지적이 있다. 또한, 과거에는 도시기본계획의 승인권이 중앙정부에 있었으나, 2009년 특별·광역시 경우 시장에게 결정(확정) 권한이 이양됨에 따라 도시기본계획 수립과정에서 시의회가 어떤 역할을 할 것인가도 준비해야 할 과제이다.

런던플랜의 경우 공공 컨설팅과 공공 심사제도 등을 통해 시민들의 다양한 의견을 폭넓게 수렴하여 심의하고 있으며, 계획안의 중간본과 최종본, 그리고 각종 근거자료들을 인터넷상에 모두 공개하여 수시로 시민의견을 수렴하고 있다. 이와 함께 시의회는 런던플랜의 수립을 주관하는 GLA의 주요 업무 책임자를 임명할 수 있는 권한이 있으며, 시장과 GLA를 감시·감독하는 역할을 수행함으로써, 런던플랜 수립과 운영 전반에 대한 견제자로서의 역할을 수행하고 있다.

베를린의 경우 계획수립 과정에서의 시민참여 기준이 건설법전(BauGB)에 명시되어 있다. 도시기본계획(FNP) 수립 시 계획내용에 대해서는 시민과 관련기관을 대상으로 하는 공람을 통해 의견을 수렴하며, 제기된 의견에 대해서는 반영 및 미반영 사유를 제시하여 두 차례 공람 후 최종 결정하도록 되어 있다. 또한, 계획 변경에 대해서는 수시로 신청할 수 있으며, 최근에는 인터넷으로 접수하는 창구가 새롭게 마련되었다. 베를린의 도시기본계획(FNP)은 행정부가 수립하고, 시의회(Abgeordnetenhaus)가 승인하는 방식으로 운영된다.

뉴욕의 경우 PlaNYC를 수립하면서 100회 이상의 커뮤니티 회의를 개최하였으며, 11차례의 공청회와 수습회에 달하는 설명회를 통해 시민들이 공감하는 계획안을 만들어가기 위해 노력하고 있다. 뉴욕시 헌장에 따르면, PlaNYC의 수립과 운용은 시장의 권한이기 때문에 시의회의 직접적인 개입은 불가능하다. 그러나 시장은 계획을 최종 확정하기

전에 자치구(보로우) 장, 시의회, 커뮤니티 위원회 등에 초안을 보내어 의견을 수렴하는 과정을 거치고 있다.

향후 도시기본계획 수립과정에서 시민참여를 확대하고 소통을 강화하기 위해서는 다양한 매체를 활용하여 시민들이 알기 쉽고 편리하게 계획 정보를 접할 수 있도록 해야 한다. 특히, 시민 아이디어 공모, 시민 모니터링, 간담회, 순회 설명회 등 계획 유형에 따라 다양한 참여방법을 동원할 필요가 있다. 특히, 법정 계획에 대해서는 계획수립 시 홈페이지 운영을 의무화하고, 중간보고서의 공개, 공청회의 조기 개최와 횟수 확대 등 내실 있는 과정을 모색할 필요하다.

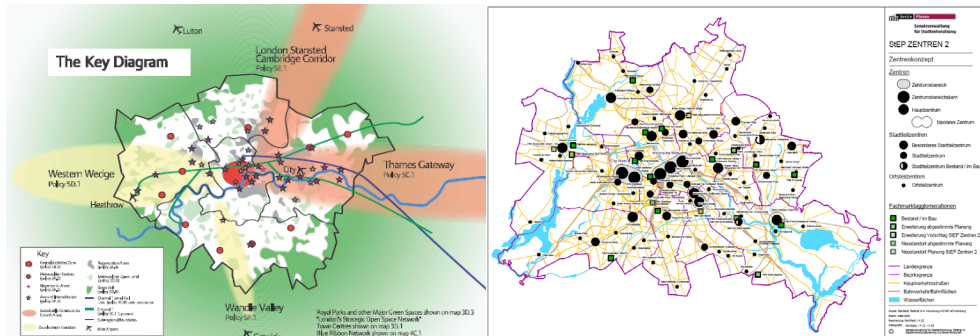
또한, 특별시·광역시장이 입안하고 스스로 결정(확정)하도록 되어 있는 현행 도시기본계획 승인 절차를 개선할 필요가 있다. 즉, 시의회의 역할을 강화하여 내실있는 검토기능을 부여하거나, 장기적으로 도시기본계획에 대한 승인권을 시의회에 부여하는 방안을 검토할 필요가 있다.

제4절 공간발전전략과 중심지체계

서울 도시기본계획은 중심지 체계를 도심, 부도심, 지역중심, 지구중심 등 상당히 수직적 위계구조로 구분하고 있다. 그러나 서울의 경우 대도시권 차원의 광역 중심지에 대한 고려가 미흡하고, 현실을 반영하지 못한 중심지 체계에 대한 실효성 문제가 제기되고 있다. 또한, 중심지별 특성에 따라 기능과 위상을 부여하는 차별적인 육성전략이 마련되지 못한 상태여서 중장기적인 육성 전략이 필요한 실정이다.

런던플랜은 메가시티 차원의 광역거점 육성과 연계를 통한 런던의 경쟁력 강화를 목표로 하고 있다. 이를 위해 4개의 성장축과 10개의 광역거점을 전략적으로 육성하고, 철도망 확충을 통해 교외-중심지-공항 간 연계를 강화하고 있다. 특히, 기획지역, 기능강화지역, 도시재생지역을 설정하는 등 상대적으로 낙후된 지역을 육성하는 전략을 제시하고 있다.

베를린의 중심지 체계는 서울과 유사하게 도심, 지역중심, 지구중심 등 위계적으로 구분되며, 중심지와 주변지역을 포함하여 지정되어 있다. 베를린 중심지 체계의 가장 큰 특징은 중심지 위계를 업무시설이 아닌 판매시설의 연면적을 기준으로 설정한다는 점이다. 중심지 활성화의 핵심요소를 소매업 활성화에 두고 있으며, 판매시설의 입지 및 중심지 육성을 위해 ‘중심지 발전계획(2005)’을 별도로 수립하여 운영하고 있다.



〈그림 7-7〉 런던플랜의 공간발전구상(좌)과 베를린시 도시발전계획(StEP)(우)

한편, 도쿄는 도쿄권을 다기능 집약형 환상메가로폴리스 구조로 육성하고자 한다. 이를 위해 도쿄도를 지역특성에 따라 5개 존으로 구분하고, 존별 지역상과 주요 중심지별 장래상을 제시하고 있으며, 도심, 부도심 등 중심지 성격과 기능에 따라 필요한 육성용도를 설정하고, 인센티브를 부여하는 등 다양한 육성전략을 마련하고 있다.

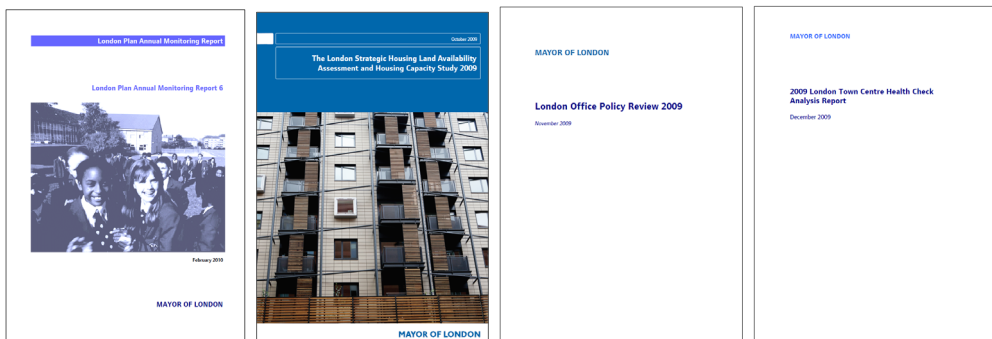
제5절 모니터링체계와 방법

현행 서울의 도시계획은 도시기본계획 등 각종 계획을 수립한 이후, 그 내용과 정책들이 어떻게 실현되고 있는지를 평가하고 모니터링하는 시스템이 마련되어 있지 않은 상황이다. 이로 인해 급변하는 서울과 수도권의 인구주택, 토지이용, 교통, 산업, 환경뿐만 아니라 기후변화와 같은 세계적 이슈에 체계적으로 대응하면서 일관성있는 정책을 추진하기가 어려운 실정이다.

2020 서울 도시기본계획은 각 부문계획별로 96개에 달하는 정책지표를 제시했을 뿐, 지표들의 측정과 평가방법 등에 대한 후속적인 조치를 마련하지 못해 서울의 도시계획 변화를 진단하고, 전망하는 모니터링이 이루어지지 못했다.

런던과 뉴욕의 경우, 도시기본계획의 실현여부를 모니터링하기 위해 정책지표를 설정하고, 연차별 보고서를 발간하는 등 체계적인 모니터링을 실행하고 있다. 런던플랜에서는 계획의 실현 및 목표달성 정도를 평가하기 위해 매년 모니터링 보고서를 작성하도록 하고 있으며, 관련기관 및 시민단체의 대표자들로 구성된 ‘모니터링 그룹’(Annual Report Monitoring Group)을 설립하여 모니터링 보고서 작성을 지원하고 있다.

런던플랜에 대한 연차별 모니터링 보고서에는 도시계획 관련 전략들의 진행상황, 주요 개발사업의 진행상황, 부문별로 설정한 25개 성과지표에 대한 모니터링 결과와 함께, 인구, 주택, 오피스, 중심지의 고용 등 핵심 이슈에 대한 별도의 조사연구 결과가 담겨 있다. 모니터링 결과는 전략적 목표의 우선순위를 검토하고, 후속 계획을 수립하는데 근거로 활용된다.

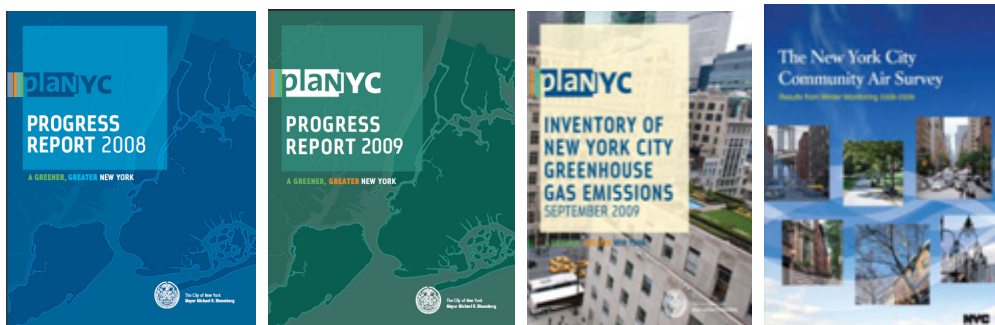


〈그림 7-8〉 런던플랜 모니터링 리포트(2010)와 주요부문 사전조사 보고서



〈그림 7-9〉 런던플랜의 목표와 성과지표(예시)

뉴욕시 역시 PlaNYC의 추진상황과 목표달성 정도를 평가하기 위해 매년 모니터링 리포트(Progress Report)를 발간하고 있다. 토지이용, 교통, 에너지, 쓰레기, 대기질, 수자원, 기후변화 등 7개 부문별로 세부 정책지표를 설정하고, 그 달성 정도를 지속적으로 평가하며, 모니터링 결과는 4년 후 다시 수립되는 PlaNYC에 반영될 예정이다. 연차별 보고서 외에 대기질과 환경 등에 대한 조사보고서를 작성하여 이슈별로도 점검하고 있다.



〈그림 7-10〉 PlaNYC의 연차별 리포트(2008/09)와 이슈별 보고서

〈표 7-1〉 사례도시의 도시기본계획 운영 및 이슈별 시사점 종합

사례도시 시사점	런던 (런던플랜)	베를린 (FNP)	뉴욕 (PlaNYC)	도쿄 (도시민들끼리 비전)
기본계획의 상징과 수립주체	- 도시생활 전반을 다루되, 핵심 이슈 중심 - 전략계획과 중장기계획 상징을 모두 가진 - 런던의 교통, 개발, 방재, 경찰 업무를 총괄하는 GLA(시장+시의원 25명)가 수립	- 도시발전의 방향, 토지이용밀도, 기능배분에 대한 법적 기반, 제공 - 모든 공간계획의 기본이 되는 계획으로 도시발전국(총괄국)이 수립	- 노후화된 인프라 정비와 기후변화에 대응한 뉴욕시의 장기발전구상, 전략계획적 성격 - 시장실 직속의 Office of Long-term Planning and Sustainability가 수립	- 중전에는 종합계획적 성격이 강했으나, 전략정책유도형) 계획으로 전환 - 도시계획 및 주택, 정비업무를 총괄하는 도시정비국이 수립
중간단계 및 자치구 계획의 운영	- 런던을 5개 권역으로 구분하여 권역별 발전 계획 수립 - 자치구(borough)별로 자치구 기본계획을 수립하여 운영	- 베를린 광역권을 대상으로 필요한 전략적 지역에 4개의 권역별계획을 수립 - 도시기본계획(FNP)을 바탕으로 생활권계획(BEP)을 자치구차원에서 수립	Zoning에 의해 도시계획이 제어되므로 자치구 차원의 종합발전계획은 수립하지 않음	- 도시민들끼리비전에서 도료를 5개 존으로 구분하여 지역별 장래상을 제시 23개 자치구별로 도시계획 마스터플랜 수립 의무화(1992)
시민의견수렴 및 시의회 역할	- 공공컨설팅, 공공심사를 통한 의견수렴 및 작성과정과 실행과정에서의 의견수렴 실시 - 시의회는 GLA의 주요 업무책임자 임명, 부시장 선출, 시장과 GLA의 감시·감독 등의 역할 수행	- 의회에서 계획이 결정될 때까지 2회의 시민 참여, 3회의 수립과정 실시 1990년부터 도시포럼이라는 계획내용에 관한 전문가-시민·행정부의 소통수단 운영	100회 이상의 커뮤니티회의, 11회의 공청회, 수십회의 설명회 실시 - 시의회는 직접적인 개입은 없음 - 보로우장, 시의회, 커뮤니티보드에 초안을 보내 의견을 수렴	- 중간안 발표, 공람, 공청회, 시구정촌 의견수렴 등을 통한 시민의견 수렴 - 도쿄도와 자치구 도시계획 마스터플랜은 각자의 역할이 다르기 때문에 상호 자율성을 유지하면서 연계하여 운영되고 있음.
공간발전전략과 중심지체계	4개 성장축을 중심으로 한 교통인프라 투자 및 개발 - 위계별 중심지의 고용, 주택, 인구배분계획 수립 - 기획지역, 중심개발지역, 도시재생지역 등 선택적 육성	- 판매시설의 위상과 규모로 베를린 중심지체계 결정 - 도심부, 도심, 전방중심, 지역중심, 지구중심, 주거중심으로 구분	- 맨해튼 등 중심업무지구를 중심으로 교통인프라 확충 및 보수 - 업무중심지의 매력 향상을 위한 배후주거지 조성 및 녹지공간 확보	- 다양한 기능을 거점별로 육상하는 환상메가로폴리그구조 실현 - 도심, 부도심, 신거점, 해도시, 생활거점·중심지 설정 및 기능 부여
모니터링 체계와 방법	- 런던플랜의 6개 목표에 대한 25개 성과지표를 통한 모니터링 실시 - 연차별 모니터링 보고서 작성을 통해 런던플랜의 장기적 목표의 평가·검토수단으로 활용	- 용도지역주거, 상업, 공업, 녹지별 변화분석 - 인구구조, 주택시장, 건설, 고용, 임무, 판매, 관광, 기반시설에 대한 향후 트렌드 분석 및 필요수요 선정	- 다양한 평가지표를 개발하여 PlaNYC의 목표 달성여부 모니터링 및 진행보고서 발간 - 각 관련 부서 또는 기관들에 의한 주제별 보고서 작성	10년 후의 도쿄 실행 프로그램을 매년 수립, 3년 후의 도달 목표와 연차별 계획(사업비 포함) 제시

제6절 종합 및 시사점

이 연구에서는 서울의 도시계획체계와 기본계획 운영상의 문제점을 해결하기 위해 런던, 베를린, 뉴욕, 도쿄 등의 세계 대도시를 사례로 운영방식을 비교하였다. 비교분석을 위한 이슈는 1) 도시기본계획의 성격과 수립주체, 2) 중간단계 및 자치구 계획의 운영, 3) 시민의견 수렴 및 시의회의 역할, 4) 공간발전전략과 중심지체계, 5) 모니터링체계와 방법 등 5가지로 설정하였다.

각각의 도시마다 고유한 역사와 행정 및 법제도를 가지고 있고, 도시들이 처한 물리적 여건과 상황이 모두 다르기 때문에 어떤 것이 좋고 나쁨을 판단할 수는 없다. 그러나 각 도시의 도시계획체계와 기본계획의 운영방식이 어떻게 다르며, 어떤 공통점이 있는지를 찾아낸 것에 의미를 부여할 수 있을 것이다. 지금까지의 연구를 토대로 서울의 도시계획체계와 기본계획 운영상의 문제점을 해결하기 위해 지향해야 할 방향을 몇 가지 제안하면 다음과 같다.

□ 도시기본계획의 역할과 위상 제고

첫째, 도시기본계획의 역할과 위상을 제고하기 위해서는 계획목표와 지향점에 대한 서울시 관련부서와 구청, 그리고 시민들의 폭넓은 공감대 형성이 전제되어야 한다. 또한, 도시기본계획의 성격을 기존에 부문별 계획을 나열하는 종합계획적 성격에서 탈피하여 이슈 중심의 전략계획으로 전환할 필요가 있다. 또한 도시기본계획을 시장 직속의 TF팀을 구성하여 수립하되, 공간계획 부문 및 계획실현을 위한 모니터링을 도시계획국이 총괄하여 운영하는 방안을 검토할 필요가 있다.

□ 중간단계 공간계획의 운영

둘째, 도시기본계획과 관리계획 간의 간극을 연결하는 중간단계의 공간계획이 필요하다. 중간단계의 공간계획은 도시기본계획 내용을 구체화하면서, 관리계획에 필요한 원칙과 기준을 제시하는 비법정계획으로, 서울 전체를 구분하여 권역별로 수립하는 것도 가능하지만, 베를린과 같이 필요한 특정지역을 대상으로 수립하는 방안도 검토할 필요가 있다(예: 준공업지역에 대한 권역별 계획 수립).

□ 자치구 도시기본계획의 도입 · 운영

셋째, 서울과 같은 대도시에서 지역별 현황과 주민들의 수요를 파악하기 위해서는 기초 행정 및 계획단위가 되는 자치구별 발전계획(과거의 자치구 도시기본계획)을 수립하여 운영할 필요가 있다. 모든 자치구가 발전계획을 동시에 수립하여 도시기본계획 수립의 기초자료로 활용하고, 자치구 및 주민들의 의견을 반영하는 상향식 계획틀을 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 서울시와 자치구 간 도시계획 역할분담이 전제되어야 한다.

□ 관련계획 간 정합성을 위한 검증절차 마련

넷째, 도시기본계획과 관련계획 간의 정합성을 확보할 수 있도록 상호 검증하는 시스템을 마련할 필요가 있다. 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 있다.

□ 시민참여 방안 확대 및 전문성 강화

다섯째, 도시계획 수립 및 운영과정에서 다양하고 지속적인 시민 참여의 장을 마련하여 시민들과 소통하고 합의하는 계획을 수립해야 한다. 이를 위해서는 사전적으로 계획 내용을 공개하고, 시민의견을 수렴하기 위한 다양한 방법과 기법을 개발하여 제도화하는 것이 필요하며, 시의회 및 도시계획위원회의 전문성을 강화할 필요가 있다.

□ 도시계획 모니터링 및 상시 계획시스템 구축

여섯째, 도시계획에 대한 체계적인 모니터링을 실시하여 상시적인 계획시스템을 마련할 필요가 있다. 도시기본계획 수립후 계획안 및 목표달성 여부에 대한 지속적인 평가와 모니터링 결과를 바탕으로, 서울의 변화와 발전방향을 평가하여 후속 계획을 수립하는 상시 도시계획체계가 요구된다.

참 고 문 헌



참고문헌

<국내문헌>

- 국토해양부, 2010, 「국토이용 통합지침(안) 워크숍 자료집」.
- 김지엽·정종대, 2007, “토지이용규제에 대한 한국과 미국의 비교 연구 - 헌법의 재산권 보장 관점을 중심으로”, 『국토계획』 제42권 제4호, 7~28쪽.
- 김지엽 외, 2007, 「한미 FTA가 한국 주택 및 부동산 정책·제도에 미치는 영향과 대응방안」, 주택도시연구원.
- 서울특별시, 1990, 「2000년대를 향한 서울시 도시기본계획」.
- _____, 1997, 「2011 서울 도시기본계획」.
- _____, 2006, 「2020 서울 도시기본계획」.
- _____, 2007a, 「도시기본계획에 따른 서울시 권역별 발전계획-외국의 도시계획체계 운영 실태」.
- _____, 2007b, 「도시계획 업무편람」.
- 양도식, 2008, “런던플랜의 수립과정과 정책적 시사점”, 『국토』, 통권 325호, 112~121쪽.
- _____, 2010, “영국 도시계획체계의 개혁과 자치구계획 LDFs의 시사점”, 『국토』, 통권 344호, 104~113쪽.
- 양재섭, 2010, “도시기본계획과 도시계획체계속의 건축”, 『건축과 사회』, 제21호, 새건축사협의회, 38~46쪽.
- 이주일·김인희, 2009, 「국토 및 도시계획체계의 재정립을 위한 국제비교 연구」, 서울시정개발연구원.
- 최정민·양재섭·김창현, 2006, “서울시 생활권계획의 운영실태와 개선방향에 관한 연구: 도쿄도와의 비교를 중심으로”, 『서울도시연구』, 제7권 제3호, 31~50쪽.

<국외문헌>

■ 런던

- Barry Cullingworth, 1999, *The British Planning, 50 Years of Urban and Regional Policy*, 1st ed. Athlone.

- _____ and Viccent Nadin, 2002, *Town and Country Planning in the UK*, 13th ed. London: Routledge.
- Bryan Macgregor and Andrea Ross, 1994, “Master or Servant?: The changing role of development plan in the British Planning System”, *Town Planning Review*, vol.66, no.1
- Department of Communities and Local Government, 2007a, *Councillor Involvement in Planning Decisions*, London.
- _____, 2007b, *Indices of Deprivation*, London.
- Greater London Authority, 2002, *Problems of Strategy Co-ordination*.
- _____, 2004, *The London Plan: Spatial Development Strategy for Greater London*, London.
- _____, 2006a, *Sub-Regional Development Framework: Central London*, London.
- _____, 2006b, *Sub-Regional Development Framework: East London*, London.
- _____, 2006c, *Sub-Regional Development Framework: North London*, London.
- _____, 2006d, *Sub-Regional Development Framework: South London*, London.
- _____, 2006e, *Sub-Regional Development Framework: West London*, London.
- _____, 2010, *London Plan Annual Monitoring Report*6.
- HWE Davies, 1986 : D Edwards : A R Rowley, “The Relationship between Development Plans, Development Control and Appeals”, *The Planner* [October], pp.11~15, London.
- John Delafons, 1998, “Reforming the British Planning system 1964-5: the Planning Advisory Group and the genesis of the Planning Act of 1968”, *Planning Perspective*, vol.13
- Office of the Deputy Prime Minister, 2005, *The Planning System: General Principles*, London.
- Patsy Healey, 1986, “Planning policies, policy implementation and development plans”, *The Planner*, September.
- Peter Roberts and Hughes Sykes, 2000, *Urban Regeneration: a Handbook*, London: SAGE.
- Pilgrim, 2006, *London Regional Governance and The London Boroughs*, London
- Prime Minister’s Strategy Unit, 2004, *London Project Report*, Prime Minister’s Strategy Unit, London
- Simin Davoud., 2000, “Sustainability: a new vision for the British Planning System”, *Planning Perspective*, vol.15
- The Office of the Deputy Prime Minister, 2004, *Planning Policy Statement 12: Local Development Frameworks*, HMSO

The Planning Inspectorate, 2006, *Local Development Frameworks: Early Experience Examining Development Plan Documents*, The Planning Inspectorate, London.

The Thames Gateway London Partnership, 2006, *Sub-Regional Economic Development Implementation Plan: East Sub-Region*, London.

Tony Travers and George Jones, 1997, *The New Government of London*, Joseph Rowntree Foundation, York.

_____, 2002, "Decentralisation London-style: The GLA and London Governance", *Regional Studies*, vol.36, no.7, pp.779~788.

Yvonne Rydin, 1993, *The British Planning System*, Palgrave Macmillan.

■ 베를린

Beckmann, P., Fürst, D., Scholles, F., 2004, *Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung*

Bernd Mielke, Thomas Schurmann, 2006, *Der Regionaler Flächennutzungsplan im Ruhrgebiet*

Fuerst, D., Scholles, F., 2001, *Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung*

Greiving, S., 2006, *Regionaler Flächennutzungsplane für das Ruhrgebietin: Arbeitsmaterial der ARL Nr. 327*, 2006, S.10-17; Real, B.: Die Landesplanungsgesetze im Vergleich, Arbeitspapier

Kim Pollermann, 2006, *Evaluierungskonzept für den RFNP im Ruhrgebiet*

Koppitz, H-J., Schwarting, G., Finkeldei, J., 2005, *Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis*

Langhagen-Rohrbach, C., 2005, *Raumordnung und Raumplanung*

Schmidt-Eichstaedt, G., 1998, *Städtebaurecht - Einführung und Handbuch*

SenStadt Berlin, 2000, *Stadtentwicklung 2000*, Bericht zur Flächenminitoring 1990-2000/2001-2020

_____, 2002, *Berliner Pläne 1862 - 1994*

_____, 2004, *Schwerpunkt der Flächennutzungsplanung*

_____, 2009, *Berlins Zukunft gestalten - Flächennutzungsplanung für Berlin, FNP-Bericht 2009*

Vogt, J., 1998, *Raumstruktur und Raumplanung*

Wittkamp, P., 1998, *Raumplanung in Deutschland*

■ 뉴욕

John R. Nolon et. al., 2004, *Land Use Cases and Materials, 6th Edition*, West Group.
New York City, 2005, *Greenpoint-Williamsburg Inclusionary Housing Program*, New York City
_____, *New York City Charter*
_____, *Zoning Resolution*
The City of New York, 2007, *PlaNYC: A Greener, Greater New York*, New York City.
The City of New York, 2008, *PlaNYC: Progress Report 2008*, New York City.

■ 도쿄

東京大學 21世紀 COE 프로그램, 2005, 「東京の歴史文化保全政策」
東京都 都市整備局, 2004, 「都市計劃區域 マスタープラン」
東京都, 1997, 「生活都市 東京構想」
東京都, 2001, 「東京の新しい都市づくりビジョン」
東京都, 2009, 「東京の都市づくりビジョン(改定)」
日本の土地百年研究會, 2003, 「日本の土地百年」, 東京: 大成出版社.
田村明, 1992, 「江戸東京まちづくり物語」, 東京: 時事通信社.
趙昇衍, 2006, 「ソウルと東京の都市更新政策と都心商業業務地更新實態に關する研究」, 東京大
學都市工學科博士論文.
總務省, 2006, 「事業所・企業統計調査」

<관련 홈페이지>

<http://www.cityoflondon.gov.uk>, (런던시청 홈페이지)
<http://www.ons.gov.uk>, (영국 통계청, Office for National Statistics)
<http://www.newberlin.org/>, (베를린시청 홈페이지)
<http://www.nyc.gov>, (PlaNYC 홈페이지)
<http://www.nyc.gov/html/dcp>, (NYC Department of City Planning)
<http://www.nyc.gov/html/dcp/html/census>, (American Community Survey: 2006-2008)
<http://www.nyc.gov/html/dcp>, (뉴욕 Communities profiles)
<http://www.metro.tokyo.jp>, (도쿄도 홈페이지)
<http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp>, (도쿄도 도시정비국 홈페이지)

영문 요약 (Abstract)



A Comparative Study on the Operational Systems of Master Plans in World Cities - London, Berlin, New York, Tokyo -

Jae-Seob Yang · In-Hee Kim · Ha Hwang · Mi-Ri Kwon

This study had begun to change the formation and operational systems of the Seoul Master Plan into the issue-centered strategic plan in the process of establishing “2030 Seoul Master Plan”. In other words, the purpose of this study is to draw implications for Seoul by comparing with world cities’ urban planning and operational systems. For the purpose, we analyzed four selected cities, i.e. London, Berlin, New York, and Tokyo, while focusing on their Master Plans and operational systems that give useful lessons for establishing planning and operational systems of the Seoul Master Plan.

This study is composed of three parts. In the first part (chapter 2), we diagnosed Seoul’s urban planning and operational conditions, and in the second part (chapter 3 to 6), four world cities’ urban planning and operational systems were examined. Lastly, in the third part (chapter 7), we suggested implications through comparing Seoul with four world cities on the view points of following five issues: 1) major characteristics and planning department of their Master Plans; 2) application of sub-regional plans and local(borough level) plans; 3) process and methods of citizen participation; 4) spatial development strategies and urban core systems; 5) monitoring system and method.

Implications of the comparative analysis of World Cities are presented as follows.

First, it is necessary to convert the Seoul’s Master Plan from a comprehensive plan composed of sectional plans to a strategic plan mainly focusing on emerging issues. We also need to set up a task force or department to take charge of monitoring system as well as long-term plan for Seoul.

Second, Seoul, one of the world’s largest metropolitan regions, need to examine the sub-regional plan to fill a gap between the Master Plan and subordinate plans. In this manner, boroughs, local governments and basic administrative units for urban planning and implementation, should establish and manage their own long-term plans.

Third, setting up urban planning system and process is important to verify coordinations among the Seoul Master Plan and sectional plans not only to make clear the relations among them, but also to secure the consistency of urban planning process.

Last, we need to consider various ways to encourage citizen participations such as public hearing and draft plan releasing. The professionals in city council and city planning commission should play a major role in this field.

Table of Contents

Chapter1 Introduction

1. Background and Purpose of the Research
2. Scope and Method of the Research

Chapter 2 Seoul : Master Plan and its Improvement Issues

1. Urban Planning System in Seoul
2. Changes of Master Plans in Seoul
3. Implementation and Recent Trends of Master Plan
4. Problems and Improvement Issues of Master Plan

Chapter 3 London : Operational System of London Plan

1. London and Planning System
2. London Plan, Background and Process
3. Main Contents of the Plan
4. Implementation and Monitoring Systems
5. Implications

Chapter 4 Beilin : Operational System of FNP

1. Berlin and Planning System
2. FNP, Background and Process
3. Main Contents of the Plan
4. Implementation and Monitoring Systems
5. Implications

Chapter 5 New York : Operational System of PlaNYC

1. New York and Planning System
2. PlaNYC, Background and Process
3. Main Contents of the Plan
4. Implementation and Monitoring Systems
5. Implications

Chapter 6 Tokyo : Operational System of Tokyo Plan

1. Tokyo and Planning System
2. Tokyo Plan, Background and Process
3. Main Contents of the Plan
4. Implementation and Monitoring Systems
5. Implications

Chapter 7 Comparative Analysis of the Issues and Implications

References

시정연 2010-BR-07

세계 대도시의 도시기본계획 운영방식 비교연구

발 행 인 서울시정개발연구원장

발 행 일 2010년 12월 31일

발 행 처 서울시정개발연구원

137-071 서울특별시 서초구 서초동 391

전화 (02) 2149-1234 팩스 (02) 2149-1025

값 8,000원 ISBN 978-89-8052-855-4 93540

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.