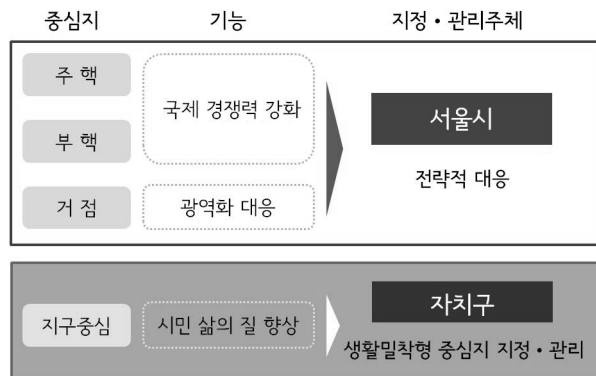


요약 및 정책건의

I. 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적

- 「2030 서울도시기본계획(안)」이 수립되면서 기존 위계 중심의 ‘도심-부도심-지역중심-지구중심’ 체계에서 기능 중심의 ‘핵-부핵-거점-지구중심’ 체계로 개편되었다. 도심과 부도심은 국제 경쟁력 강화, 지역중심은 광역화 대응이라는 기능에 초점을 맞춰 재편되었으나, 지구중심은 2020 서울도시기본계획을 그대로 유지하고 있어 2030 서울도시기본계획(안)의 중심지체계 개편에 따라 지구중심에 대한 새로운 접근방식이 필요한 시점이다.
- 중심지체계상 핵, 부핵, 거점은 국제적 경쟁력 강화와 대도시권 광역화 대응을 위해 서울시 차원에서 육성·관리할 필요가 있으나, 지역주민 일상생활과 밀접한 관계가 있는 지구중심은 효율적인 관리와 육성을 위해 자치구 차원에서 차별적인 접근방법과 전략 마련이 필요하다.



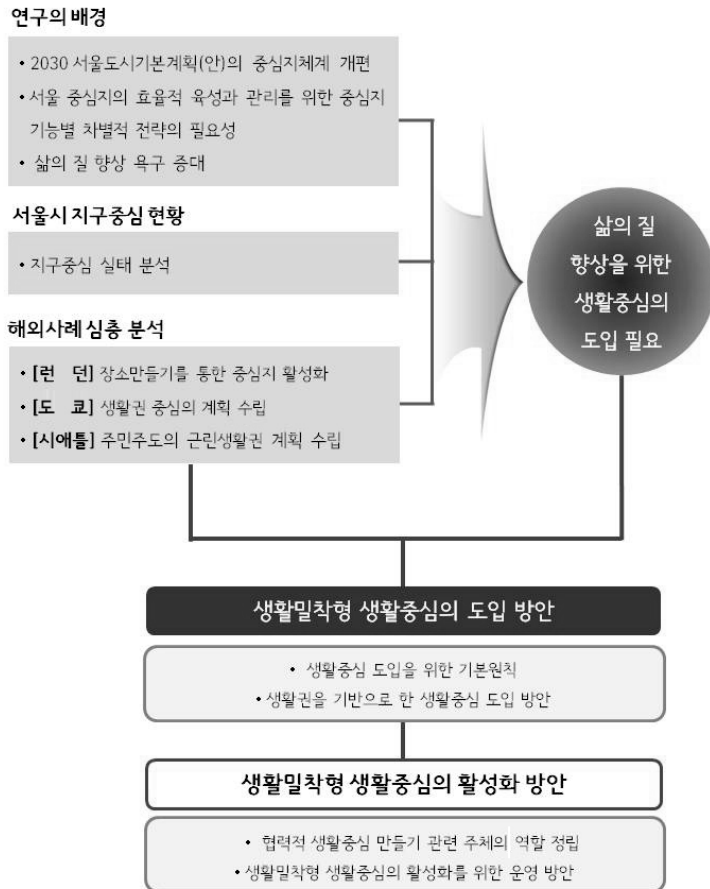
〈그림 1〉 서울시 중심지의 기능별 차별적 접근방식

- 최근 삶의 질 향상에 대한 주민의 기대와 수요가 늘고 있는 사회경제적 여건을 고려할 때, 대중교통 결절점을 중심으로 다양한 서비스와 기능이 집적된 생활의 중심지 개념을 도입한다면, 지역주민 생활에 필요한 서비스와 기능을 공급함으로써 삶의 질 향상을 위한 정책적 대응을 모색할 수 있을 것이다.
- 따라서 대중교통 결절점을 중심으로 주민의 일상생활을 지원하기 위한 서비스와 기능을

제공하는 생활중심의 개념 및 기능 정립이 필요하다. 또한 자치구 차원에서 지역 수요에 대응할 수 있는 생활중심의 도입 및 실현 방안을 모색하고자 한다.

2. 연구의 주요내용

- 서울시 지구중심의 현황 분석을 통해 현행 중심지의 지정 및 관리의 문제점을 파악하고, 이를 개선하기 위한 효율적인 중심지 관리 수단으로서 생활중심 도입의 필요성을 제시하였다.



〈그림 2〉 연구흐름도

- 주민의 일상생활에 밀접한 중심지를 도입하고 이를 활성화하기 위한 도시계획체계를 운영하고 있는 영국 런던과 일본 도쿄, 주민참여를 통해 근린생활권 계획을 수립하고 있는 미국 시애틀을 대상으로 사례연구를 수행하였다. 이를 통해 서울시 중심지체계와 이를 관리하는 데 있어 문제점을 개선하고 주민참여를 활성화할 수 있는 시사점을 도출하였다.
- 이상의 현황분석과 사례연구를 통해 자치구 차원의 생활밀착형 생활중심지 도입의 기본 원칙, 기능과 역할을 정의하고, 생활중심 도입을 위한 계획체계 및 운영개선방안 등을 제안하였다.

II. 연구의 내용

1. 서울시 지구중심의 현황 및 생활중심 도입의 필요성

1) 서울시 지구중심의 현황분석

○지구중심의 기능 특화 현상

도시기본계획에서는 지구중심을 지역 주민의 일상생활의 편의를 제공하는 근린생활중심지로 주거, 업무, 중심상업 등 특정 기능의 특화가 아닌 주민의 일상생활 서비스 기능을 제공하는 중심지로 정의하고 있다. 그러나 대중교통 결절점을 중심으로 반경 250m 내 지구중심에서 건축물 연상면적의 분포 현황을 분석한 결과, 여러 지구중심에서 주거, 중심상업, 업무 등 특정 용도가 집적하여 분포하고 있었다.

○지역거점과 지구중심 간 기능 및 역할의 교차현상 발생

도시기본계획에서 지정하고 있는 지역거점과 지구중심은 그 기능과 역할이 다르기 때문에 제 기능에 적합하게 중심지의 토지이용이 효율적으로 이루어져야 한다. 그러나 지구중심과 5개 지역거점(공덕, 목동, 미아, 신촌, 잠실)의 용도(주거, 업무, 상업) 간 연상면적의 비중을 비교·분석한 결과, 일부 지구중심에서 지역거점보다 높은 업무 및 상업의 연상면적 비중이 나타나고 있었다. 예를 들어, 지구중심에서 업무 및 상업의 연상면적 비중이 지역거점보다 높게 나타나 지구중심 이상의 역할을 수행하거나, 지역거점으로 지정되었지만 실질적으로 그 기능을 수행하지 않는 중심지들이 존재하였다.

○서울시 주도의 하향식 중심지 지정

2030 서울도시기본계획(안)에서 지구중심의 지정 및 기능은 2020 서울도시기본계획의 내용을 거의 그대로 수용하고 있다. 기능중심의 재편이 이루어진 핵-부핵-거점에는 기존과 다른 기능과 역할이 부여되고 육성전략이 제시되고 있지만, 지구중심에 대한 전략은 부재한 실정으로 이러한 서울시 주도의 지구중심 지정은 일상생활을 지원하기 어려운 공간분포를 나타내고 있으며, 지역특성과 주민 수요가 반영되지 않은 중심지의 지정이라는 결과를 낳고 있다.

○서울시와 자치구 간 중심지 불일치

최근 자치구계획을 수립한 구로구, 도봉구, 성동구의 자치구 발전계획을 검토한 결과, 기본적으로 서울도시기본계획상의 중심지체계를 기본적으로 수용하고 있으나, 기본계획에서 지정한 중심지가 제 기능을 수행하지 못하거나 새로운 중심지 지정이 필요한 경우 등에서 서울시와 자치구 간의 중심지체계에 대한 견해의 차이를 보이고 있다.

구로구는 서울시에서 지정한 구로와 오류 지구중심이 그 기능을 제대로 수행하고 있지 못하다고 지적하였다. 이는 지역의 현황 및 특성, 개발 잠재력 등에 대한 충분한 고려 없이 서울시에서 일괄적으로 지정하였기 때문에 발생하는 문제로 볼 수 있다.

도봉구와 성동구는 주민 생활편의 기능의 효율적 제공을 위해 생활권의 중요성을 인지하고 생활권을 고려한 생활권 중심을 설정하고 있다. 하지만 여전히 점적인 지정에 그치고 있어 중심지 육성 계획의 실효성이 부족한 실정이다.

〈표 1〉 서울도시기본계획과 자치구계획 간 중심지체계 비교

구분	2020 서울도시기본계획(2006)	자치구계획
구로구	·1지역중심 : 대림 ·3지구중심 : 구로, 오류, 가리봉	·2020 구로구 도시발전계획 (2010) ·개봉 지역중심과 운수 지구중심 추가지정 건의
도봉구	·1지역중심 : 창동·상계 ·2지구중심 : 방학, 쌍문	·2020 도봉구 도시발전계획 (2010) ·도봉 지구중심 추가지정 건의
성동구	·1부도심 : 왕십리 ·1지구중심 : 군자	·2021 성동 장기종합발전계획 (2005) ·뚝섬 지구중심 추가지정 건의

○지구중심 본연의 기능을 강화할 수 있는 관리수단의 부재

지구단위계획구역이 지정된 곳은 50개의 지구중심 중 45개소로 현재 지구중심을 포함한 서울시의 중심지를 관리하고 규제하는 데 가장 큰 역할을 하고 있는 수단이 지구단위계획이다. 지구중심은 상업 및 업무 기능에 비해 주거기능 위주로의 개발이 이루어짐으로써, 밀도와 획지

계획 중심의 지구단위계획구역 지정이 중심지 관리에서 실효성이 크지 않음을 알 수 있다.

용도지역은 도시기능 수행에 필요한 토지이용형성을 유도하기 위한 목적으로 지정되며, 용도지역의 지정을 통해 해당지역의 건축물의 용도와 밀도를 관리하고 있다. 현재 용도지역제는 지구중심의 밀도관리를 위한 역할에 초점이 맞추어져 있어, 지구중심의 기능과 특성을 강화하는 역할에 대한 논의가 필요하다.

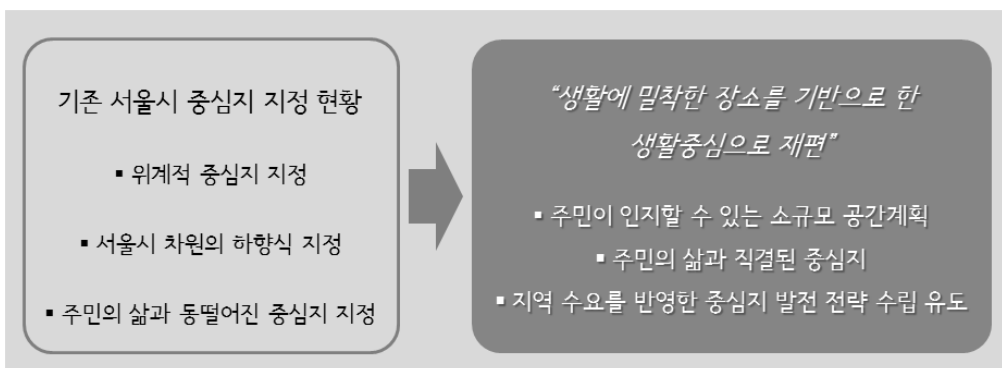
이러한 용도지역제나 지구단위계획 등 중심지 관리 수단이 중심지 위계에 따라 차별적으로 적용되지 못하고 있어 중심지 위계가 다르더라도 동일한 기준이 적용되고 동일한 성격의 계획이 수립될 수 있다는 문제점이 있다. 무엇보다 실질적으로 일상생활을 지원할 수 있는 기능과 용도가 입지할 수 있도록 유도할 관리수단이 필요하다.

2) 생활밀착형 생활중심 도입의 필요성

○지역주민의 일상생활에 편익을 제공할 수 있는 중심지의 도입 필요

삶의 질 향상에 대한 수요의 증대로 일상생활과 밀착한 도시계획에 대한 요구가 증가함에 따라 지역주민의 일상생활에 편익을 제공할 수 있고, 지역의 수요를 반영하는 생활밀착형 생활중심에 대한 필요성이 제기되고 있는 실정이다.

현재 지구중심은 서울도시기본계획에서 지정하고 있고, 지구중심의 현황 분석에서도 보았듯이 대부분이 주민의 일상생활 편의를 위한 시설이 아닌 주거 혹은 특정 기능 위주의 개발이 이루어지고 있다. 따라서 지하철역 또는 버스정류장, 환승센터 등 대중교통 결절점을 중심으로 일상생활에 필요한 시장, 문화시설, 병원, 공공서비스 시설, 학교 등이 집적하여, 시설을 이용하는 주민이 도보나 자전거로 접근하기 용이한 주민 생활에 도움이 되는 생활중심의 도입이 필요하다.



〈그림 3〉 생활밀착형 생활중심 도입의 필요성

○지역수요를 반영한 계획 및 관리 체계 필요

서울시의 50개 지구중심은 사회적·물리적·경제적으로 다른 특성과 여건을 가지고 있으나, 현재 중심지의 규제 및 관리는 지구단위계획을 통한 획일적인 수법으로 이루어지고 있으며, 지구단위계획을 통한 용도지역제는 중심지의 다양한 특성을 담을 수 있을 만큼 세분화되어 있지 않아 제도적 보완이 필요하다. 이러한 상황에서 서울시 차원의 관리 기준에 부합하면서 각각의 중심지 특성을 고려하기 위해서는 자치구 차원에서 관리가 이루어져야 한다. 서울시 차원에서는 정책에 따른 거시적 관리 틀을 제시하고, 생활권 차원에서는 지역 특성과 여건을 반영하는 관리체계를 마련하는 것이 바람직하다.

2. 주민 생활과 밀착한 중심지계획의 해외사례

주민의 일상생활과 밀접한 중심지를 활성화하기 위한 도시계획체계를 운영하고 있는 영국 런던과 일본 도쿄, 주민참여를 통한 근린생활권 계획을 수립하고 있는 미국 시애틀의 도시계획 체계를 분석하여 서울시로의 시사점을 도출하였다.

1) 중심지 기능에 따른 중심지 지정의 역할 분담

○런던의 도시계획체계는 런던플랜-권역별 계획-자치구계획의 3단 구조를 갖추고 있는데, 런던플랜에서는 도심에 해당하는 중심활동존(CAZ)만 면(area)적 형태로 지정하고 이외 중심지는 대략적인 위치(point)만 지정한다.

－협력적인 중심지 지정 : 런던시장, 자치구, 이해관계자들이 중심지의 공간적 범위, 위계, 신규 중심지의 지정 등을 협의를 통해 결정하며 자치구계획의 내용을 적극 반영하는 체계를 갖추고 있다.

－중심지의 정기적 진단 : 중심지만을 대상으로 4~5년마다 중심지 정기 진단(Town Center Health Check)을 시행함으로써, 중심지의 규모, 역할, 기능별 특성, 서비스 능력, 활성화 정도, 중심지 변화 등에 대한 평가와 점검을 통해 향후 런던플랜 및 자치구계획 수립 시 활용하고 있다.

○일본의 도시계획은 도쿄도에서 수립하는 종합계획(기본구상, 기본계획, 실시계획)과 도시계획구역 마스터플랜(구역 MP)이 있으며, 자치구 차원의 계획(기본구상-도시계획 마스터플랜(도시 MP))을 수립하는 이원화된 체계로 구성되어 있다.

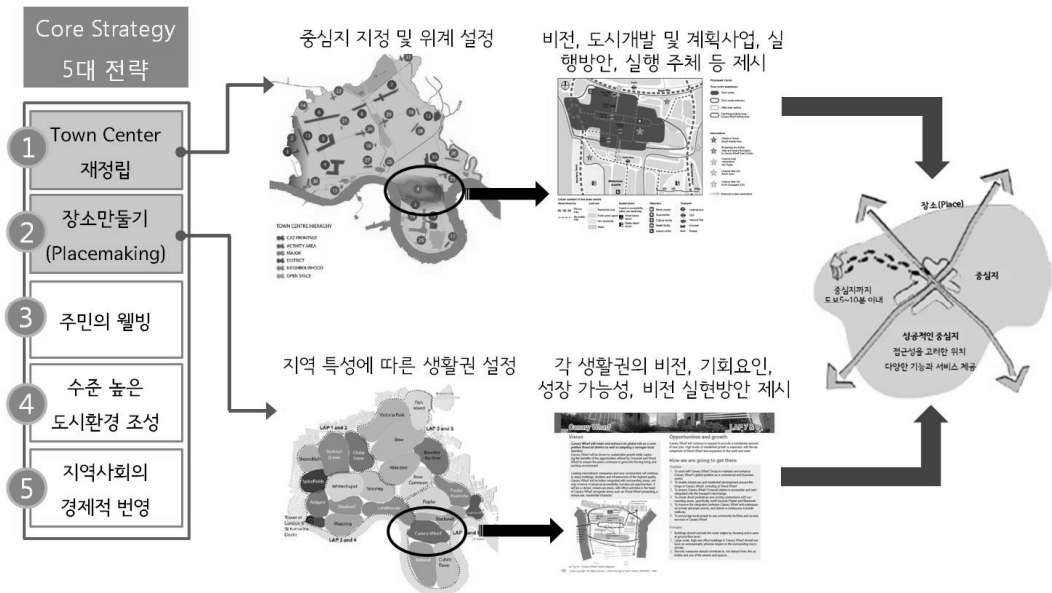
- 도쿄도 : 도쿄 대도시권차원에서 도심과 7개의 부도심을 지정하고 있다.
- 자치구 : 그 외 중심지는 자치구 차원에서 지역의 특성을 고려한 생활권 계획을 통해 지정된다.

2) 생활권을 기반으로 한 자치구계획의 수립

런던과 도쿄는 자치구 내 생활권을 설정하고 각 생활권의 특성을 고려하여 중심지를 지정하며 이에 대한 토지이용계획 등을 수립하고 이를 취합하여 자치구계획을 수립하는 상향식(bottom-up) 계획 수립 체계를 가진다. 즉 생활권을 고려하여 중심지를 지정하고 이에 대한 계획을 수립함으로써 계획의 집행력을 높이고 있다.

(1) 장소만들기의 자치구계획 : 런던 타워 햄릿(Tower Hamlets)

○자치구계획에 의해서 중심지를 지정하고 상세한 구역의 경계를 설정하며, 핵심 전략(Core Strategy)을 수립하게 되는데 5대 핵심 전략 중 공간계획과 관련된 내용은 자치구 전반에 대한 거시적 관점의 공간 전략과 장소만들기(Placemaking)이다.

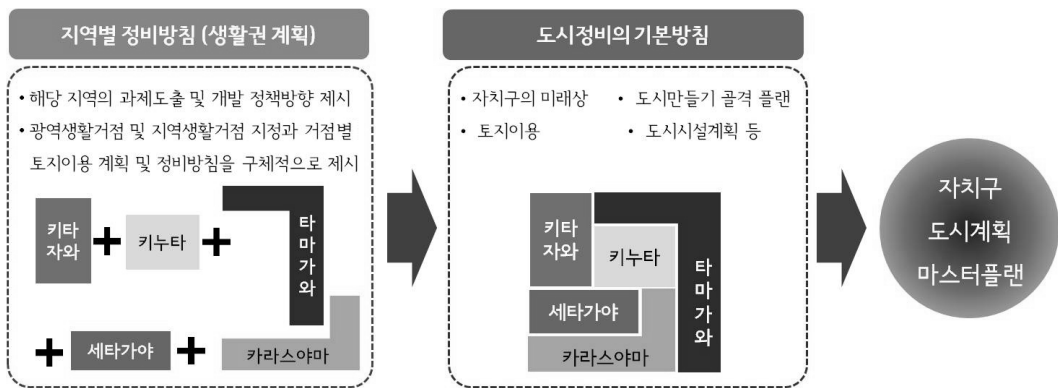


〈그림 4〉 타워 햄릿 핵심 전략의 주요 내용

- 공간 전략은 자치구 전체를 대상으로 경제, 사회복지, 교통, 역사부문 등 다양한 측면을 고려한 종합적인 공간 비전 설정, 비전 달성을 위한 부문별 공간 정책 수립, 정책 수립 배경 제시 등의 순서로 구성되어 있다.
- 장소만들기는 자치구를 장소(place) 단위로 세분한 후, 관련계획을 검토하고 장소별 변화와 성장요인을 분석하여 비전 달성을 위한 장소별 계획 및 개발에 대한 고려사항과 준수사항을 제시한다.

(2) 생활권계획으로서 도시정비방침 : 도쿄 세타가야구

- 도시정비방침은 자치구에서 수립하는 생활권계획으로 법정계획인 기본구상에 근거한 도시만들기, 마을만들기 실현을 위한 종합적 지침을 제시하는 계획이다. 도시정비방침은 자치구 전체의 도시정비기본방침과 각 지역의 특성을 살린 중심지 지정 및 토지이용계획으로 구성된 지역별 정비방침으로 구분된다. 도시정비방침은 지역별 정비방침을 책정한 후 이를 취합하여 도시정비기본방침을 수립하는 상향식의 수립방식을 채택한다.



〈그림 5〉 세타가야구 도시계획 마스터플랜 작성 과정

- 도시정비기본방침(자치구계획)에서는 3개 광역생활거점과 14개 지역생활거점을 지정하여 상업, 업무, 문화, 행정 서비스 등 도시기능 및 서비스를 제공하도록 하며, 주요 간선도로를 기준으로 도시축을 설정한다.
- 지역별 정비방침(생활권 계획)에서는 자치구계획에서 설정한 거점과 축 이외에 생활권 차원에서의 지구생활거점과 녹지축, 생활축, 커뮤니티 네트워크축 등 거점과 축을 추가로 설정한다.

3) 자치구계획에서의 주민참여

(1) 런던 : 제도적 기반을 토대로 한 다양한 주민참여

- 2004년 제정된 The Planning and Compulsory Purchase Act는 자치구계획의 수립과 함께 지역사회의 참여를 보장하는 커뮤니티 참여 제안서(Statement of Community Involvement)를 작성하도록 규정하고 있다. 자치구 주민뿐 아니라 지역 내 사업을 영위하고 있는 기업가, 관광객, 학생 등 관심 있는 모든 사람에게 미디어(신문, 텔레비전, 라디오), 월간 정보지, 팸플릿 제작, 전시회 개최, 인터넷, 이메일, 주민 설문조사, 직통 전화 운영, 각종 포럼과 회의 등의 다양한 방법을 통한 참여 기회가 주어지며, 자치구계획과 개별 사업 계획에 대한 협의 및 의사결정 과정에도 참여하게 해준다.

(2) 도쿄 : 법적으로 의무화된 주민참여

- 도쿄도가 수립하는 계획 중 도시계획구역 마스터플랜과 지자체 계획(기본구상, 기본계획, 도시정비방침)은 해당 법령에 따라 계획 책정 프로세스에 주민참여가 법적으로 의무화되어 있으며, 주민참여는 초기의 계획 요소 작성부터 계획안의 최종 결정 단계까지 법률에 의해 확보된다. 특히 도시정비방침을 구성하는 지역별 정비방침의 경우 정비사업, 마을만들기 등 계획의 수립 및 실행에서 활발한 주민참여가 이루어지고 있다.
- 세타가야구와 아다치구는 주민참여에 의한 마을만들기 사업의 추진을 위해 별도의 자금을 마련하고 있다. 특히 정치적 영향에 좌우되지 않도록 공익신탁 방식을 도입하여 자금을 조성하고 있으며, 이러한 자금은 마을만들기 활동지원, 학습기회 제공, 마을만들기 전문가 파견과 조사, 연구 등에 사용되고 있다.

(3) 시애틀 : 주민참여에 의한 근린생활권 계획 수립

- 시애틀시의 근린생활권 계획은 주민참여를 기반으로 하고 있는데, 1999년에 약 20,000명의 시민이 참여하여 38개의 근린생활권 계획이 수립되었다. 계획 수립 후 약 10년간 인구, 주택, 공공시설, 거주환경 등 다양한 측면에 걸쳐 시애틀시 전반과 각 커뮤니티에 많은 변화가 발생하였다. 이를 계획 내용에 반영하기 위해 시의회는 2008년에 근린생활권부(Department of Neighborhoods)와 계획·개발부(Department of Planning & Development) 주도하에 주민참여를 기반으로 하여 최근 지역 현황을 반영한 근린생활권 계획의 개정을 추진하였다.
- 시애틀의 경우 런던과 도쿄의 주민참여와 같이 다양한 방법을 통한 정보의 제공과 주민

의견 수렴 등의 주민참여를 넘어 주민이 주도하는 도시계획을 위해 위원회와 이사회 등이 구성되어 활동하고 있다. 전문지식을 갖춘 10명의 시민으로 구성된 시애틀 도시설계 위원회는 공공 프로젝트에 대한 검토를 담당하고, 설계검토이사회는 5명의 시민으로 구성되며 민간 개발사업 프로젝트에 대한 검토를 담당하고 있다. 이러한 이사회는 정부-개발업자-주민 간 원활한 의사소통을 통해 도시설계 초기과정부터 관리함으로써 더 나은 프로젝트 결과를 도출하고 민원 발생의 가능성을 줄이기 위해 운영되고 있다.

4) 해외사례의 시사점

○중심지 지정의 이원화 및 절충적 방식의 계획 수립

해외사례에서 살펴본 바와 같이 주민 삶의 질 향상이라는 중심지의 역할과 기능을 충실히 수행하기 위한 접근성 및 서비스 제공 범역이라는 측면에서 생활권과 이를 서비스하는 중심지의 지정을 중요하게 생각하고 있다. 런던 및 도쿄의 경우 자치구계획 및 생활권 계획 내용은 기본계획인 상위 계획과의 정합성을 의무화하고, 자치구계획 및 생활권 계획의 내용은 상위 계획에서 반영하는 하향식과 상향식(Bottom-up) 접근이 절충된 수립방식을 채택하고 있다. 이는 도시 전체의 일관된 관리와 현실적이고 효율적인 세부계획의 수립이 모두 가능하다는 장점이 있다. 따라서 중심지 지정의 이원화와 함께 절충적 방식의 계획 수립을 통해 생활중심의 실효성을 확보할 필요가 있다.

○시와 자치구를 연결할 수 있는 중간단계 계획 체계의 마련 필요

영국 및 일본의 도시계획체계는 크게 도시 전체의 기본계획-권역별 계획-자치구계획의 단계별 계획 체계를 가지고 있으며, 자치구계획도 자치구 내 생활권을 구분하고, 각 생활권의 지역 특성을 반영한 계획을 취합하여 수립함으로써 계획의 실현성을 높이고 있다. 서울시도 계획의 실현성을 높이기 위해서는 도시기본계획과 도시관리계획 간의 중간단계 계획체계 마련이 필요하다.

○자치구계획 수립 시 주민참여의 의무화

영국, 일본, 미국의 자치구계획 수립에서 가장 큰 특징은 계획 초기 단계부터 계획안의 최종 작성 단계까지 주민참여를 법으로 보장하고 있다는 점이다. 생활권계획은 생활밀착형 계획이라는 관점에서 볼 때 주민의 의견이 가장 중요하기 때문에 생활권계획을 포함한 자치구계획은 정부에 의한 하향식이 아닌 주민참여를 기본으로 하는 상향식 수립방식을 채택하는 것이 바람직하다. 이러한 주민참여를 통한 계획의 수립과 추진은 지역의 특성과 주민 수요에 적합한 사업을 추진할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

○계획의 실효성을 높일 수 있는 모니터링 시스템

런던플랜, 자치구계획(LDFs) 등 공간계획 전반에 대한 모니터링과 중심지만을 대상으로 하는 중심지 진단과 같은 평가 시스템을 실행함으로써 그 결과를 향후 계획을 수립하고 수정안을 작성하는데 반영하고 있다. 이러한 과정을 통해 계획과 정책의 실현 가능성이 커져 결과적으로 성공적인 계획의 비전과 정책목표의 달성이 가능하게 된다.

○생활권계획 수립과 실행을 위한 재정 지원

시애틀시에는 근린생활권의 개선을 위한 프로젝트를 계획한 단체를 대상으로 지급되는 보조금으로서 근린생활권 매칭펀드가 있고, 도쿄도의 경우 마치쓰쿠리 펀드가 있어 생활권을 대상으로 수립된 계획의 집행을 지원하고 있다. 생활중심 계획 수립 후 계획의 집행력을 담보하기 위해서는 위와 같은 재정적 지원 방안의 마련이 필요하다.

3. 생활밀착형 생활중심의 도입방안

1) 생활밀착형 생활중심 도입의 기본 원칙

○생활중심은 주민의 삶의 질 향상을 도모할 수 있는 생활밀착형 중심지로 지정되어야 하며, 안전성, 편리성, 쾌적성, 지속가능성을 갖춘 생활중심을 지정하기 위한 기본원칙은 다음과 같다.

—지역 수요를 반영하여 생활에 밀착한 생활중심이 될 수 있는 지정 방식을 마련한다.

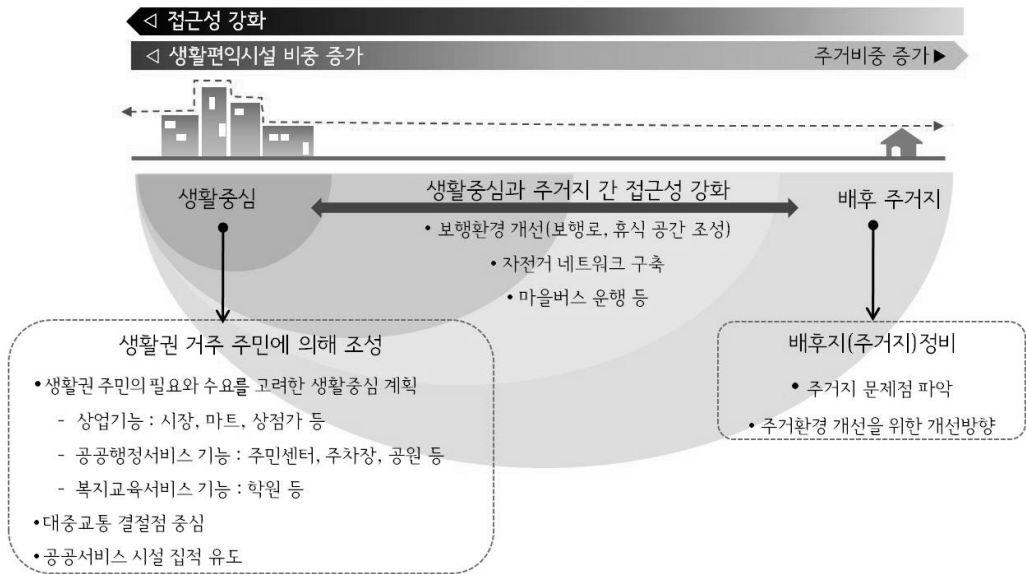
—생활권을 기반으로 한 생활중심의 지정 기준을 마련한다.

—서울도시기본계획 등 상위계획과의 정합성을 토대로 하고, 필요 시 인근 자치구와의 협의를 통해 지정한다.

○생활권을 고려한 생활중심의 구성을 위해 고려해야 할 부문은 내부적 요소와 외부적 요소로 구분할 수 있다.

—내부적 요소 : 상업, 공공행정서비스, 복지교육서비스 등 생활중심의 공급 서비스 및 기능, 주거환경 개선을 위한 계획, 생활중심과 생활권 간 접근성 확보를 위한 보행환경개선, 자전거 도로망 조성, 마을버스 운행 등의 교통기반시설 부문

—외부적 요소 : 상위계획과의 정합성 확보, 인근 자치구와의 협의, 주민참여 기회 제공

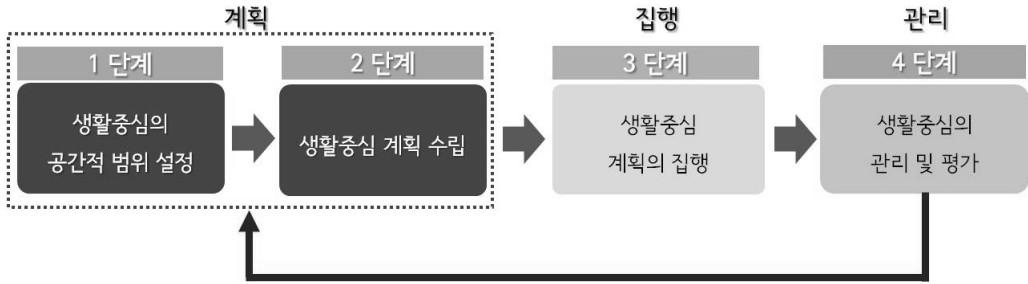


〈그림 6〉 생활중심 및 생활권의 기능 및 공간적 분포 개념도

2) 생활밀착형 생활중심의 조성방안

○ 생활권을 기반으로 한 생활중심의 조성

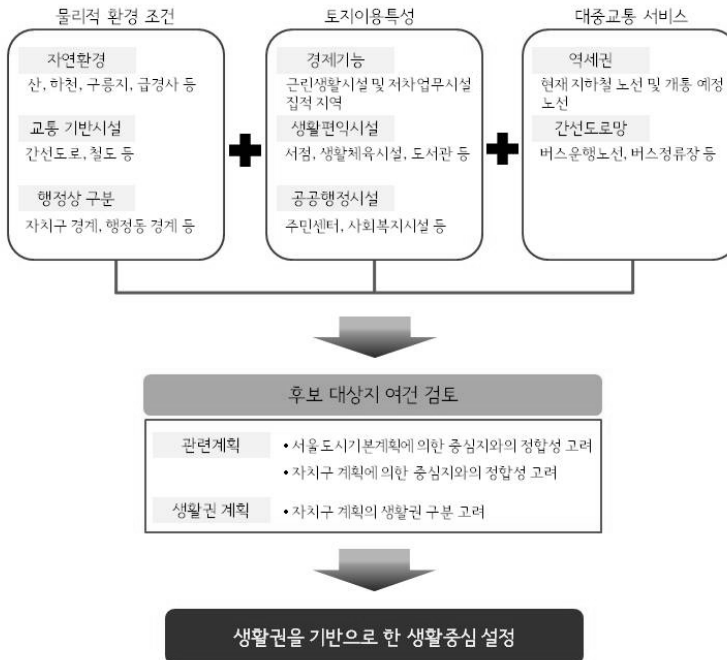
생활밀착형 생활중심은 생활중심의 공간적 범위 설정, 계획의 수립, 집행, 관리·평가의 총 4단계로 진행된다. 계획의 공간적 범위 설정을 위한 1단계는 자치구가 주도하여 진행하되 설문 조사와 인터뷰 등을 통해 주민의견을 반영하여 결정하는 단계이다. 2단계는 주민이 참여하여 자치구가 생활권을 기반으로 한 생활중심의 계획을 수립하는 단계이며, 3단계는 수립된 계획의 집행단계로 계획의 운영 중 문제가 발생한 경우 주민과의 피드백을 거쳐 즉각적으로 대응할 수 있는 체계를 갖추는 단계이다. 마지막으로 4단계는 계획의 관리와 평가 단계로 계획 실현여부와 중심지에 대한 정기적 평가를 통해 계획의 실효성을 확보하기 위한 단계이다. 이 프로세스의 단계별 진행 시 서울시, 관련 자치구, 주민, 다양한 이해관계자 들 간 협의와 피드백과정이 이루어지도록 해야 한다.



〈그림 7〉 생활중심의 계획 수립 및 운영 프로세스

(1) 1단계 : 생활권을 기반으로 한 생활중심의 공간적 범위 설정

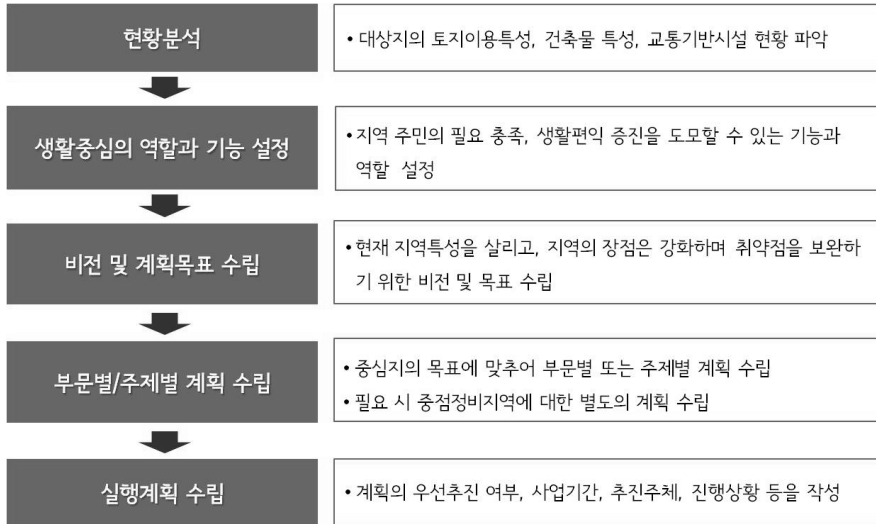
생활중심 설정 시 고려해야 할 사항으로는 자연·지형적 특성인 물리적 환경 조건, 토지이용 특성, 대중교통서비스 현황, 서울시 기본계획과 자치구계획 및 인접 자치구계획 등이 있다. 자치구에서 생활중심 및 생활권과 관련된 계획 수립 시 이 연구에서 제시된 프로세스를 활용하되 각 단계에서 관련 부서와 이해관계자들의 협의와 피드백이 이루어지도록 하며 무엇보다 주민 참여를 통해 주민 의견을 반영할 수 있어야 할 것이다.



〈그림 8〉 생활권을 기반으로 한 생활중심 설정 프로세스(안)

(2) 2단계 : 생활권을 기반으로 한 생활중심의 계획 수립

설정된 생활중심의 계획을 수립하기 위해서는 현재의 대상지 현황을 파악하고, 그 결과를 기반으로 비전과 계획 목표를 수립하며 이를 달성하기 위한 부문별 계획과 주요 정비사업계획 등을 수립하는 과정을 다음과 같이 진행할 필요가 있다.



〈그림 9〉 2단계 : 지속가능한 생활중심의 계획 수립 과정

(3) 3단계 : 생활중심 계획의 집행

생활중심의 계획은 서울시의 지속가능한 도시 조성 and 주민의 삶의 질 향상을 위해서 중요한 수단으로 생활중심 계획의 집행을 필수적이다. 이러한 계획이 활성화되고 정착되기 위해서는 무엇보다 서울시와 자치구의 적극적인 노력과 의지가 필요하다. 서울시는 자치구의 계획 운영을 위한 제도적, 재정적 지원을 제공하며, 자치구는 공무원의 역량 강화와 전담 부서 설치 등의 효율적 계획 집행을 위한 노력과 함께 전문가로 구성된 자문기관, 위원회 등을 운영하는 방법도 고려해 볼 수 있을 것이다.

(4) 4단계 : 생활중심의 관리 및 평가

중전의 중심지체계가 실효성이 적었던 이유 중 하나는 중심지별 차별화된 관리 수단이 부족했고 이로 인해 사회경제적인 여건의 변화에 대응하지 못했기 때문이다. 특히 지구단위계획의 지정을 통한 일률적인 관리로 중심지의 기능과 특성에 따라 차별적인 관리가 부족했다는 점이

크게 작용하였다. 특히 생활중심은 기존의 제도적인 해법만으로 풀기 어려울 수도 있는데, 특정 제도(예 : 지구단위계획, 정비사업 등)와 더불어 지역특성에 맞는 다양한 프로그램의 개발과 적용을 통해 운영될 수 있다.

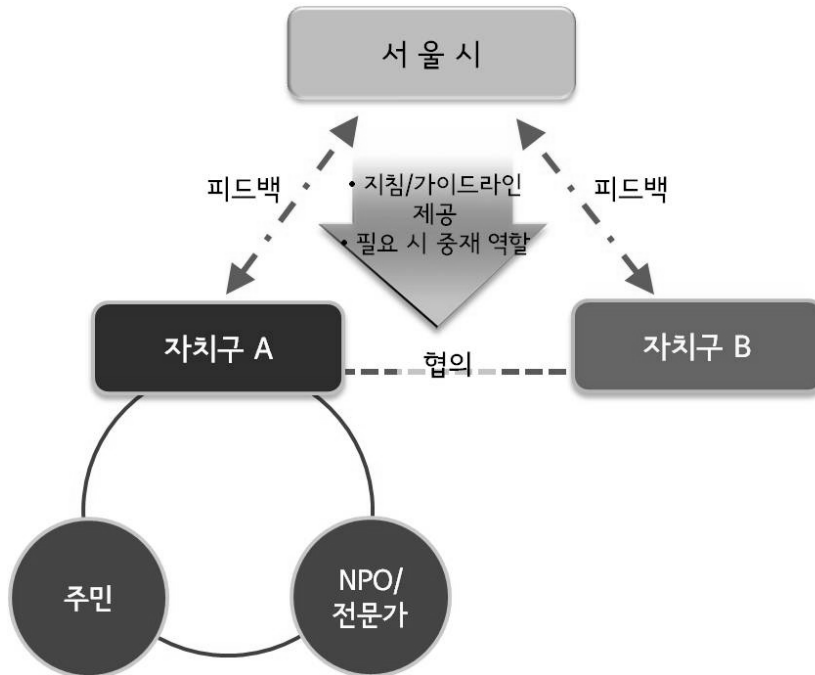
중심지 관리의 경직성은 모니터링을 통해 일부 개선될 수 있는데, 영국 런던의 사례에서 보는 바와 같이 중심지에 대한 기준을 마련하여 이를 지속적으로 평가하고 모니터링함으로써 중심지의 지정이 현실에 어떻게 반영되고 있는지를 점검하는 과정이 필요하다.

생활중심이 제 기능과 역할을 하고 있는지, 생활중심에 대한 계획의 실현성을 제고하는 관리 차원에서의 평가가 필요하다. 이 과정을 통해 자치구의 추진 정책에 부합하도록 계획 혹은 사업을 다시 점검하고, 여건 변화나 주민의 주의를 반영할 수 있을 것이다. 이러한 중심지 관리가 이루어질 때 생활중심이 생활밀착형 중심지로서의 기능을 수행할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 생활중심의 활성화를 위한 정책적 시사점

1. 생활밀착형 생활중심의 활성화를 위한 역할 정립

- 생활밀착형 생활중심 도입과 계획 수립을 위해서는 합의 형성에 이르는 협력적 프로세스를 중심으로 한 계획의 수립과 실행이 이루어져야 하며, 계획 수립 및 운용 과정에 서울시와 자치구뿐 아니라 주민과 다양한 이해관계자들의 참여가 확보되어야 한다.
- 협력적 생활중심 만들기를 위해서는 서울시, 자치구, 지역주민 등 다양한 관련 주체가 함께 해야 하며, 각각의 역할은 다음과 같다.
 - 서울시 : 생활권을 고려한 생활중심 지정 기준과 계획 수립 지침 제공, 자치구 간 의견 상충 시 중재자 역할
 - 자치구 : 기본계획 등을 통하여 지역 주민 의견을 반영한 생활중심의 지정 및 관리
 - 지역주민 : 지역 내 다양한 사업 및 계획에 대한 정보 습득, 공개회의 등에서 의견 제시, 주민을 대표하는 주민위원회 또는 주민협의회를 구성



〈그림 10〉 관련 주체별 역할 및 관계

2. 생활중심의 활성화를 위한 운영방안

○ 계획적 수단을 통한 자치구의 운영방안

- 생활중심 지정의 목적이 주민생활편익시설 제공이라는 점을 명시하고 중심지의 위상변경 및 용도지역 변경을 하는 경우 서울시와의 협의를 거치도록 하여 자치구에서 지정 목적에 부합한 생활중심을 지정하도록 유도한다. 단, 서울도시기본계획 등 상위계획과의 정합성을 유지하도록 권고한다.
- 생활중심의 유형을 구심으로서의 지역 생활중심과 주거 생활중심으로 구분하여 지정하고, 유형에 따라 적합한 기능 및 용도지역을 적용하도록 한다.
- 생활중심 설정 시 인접 자치구와 상충이 발생하는 경우 우선 해당 자치구 간 협의를 통해 결정하며, 자치구 간 의견 조율이 어려우면 서울시가 중재자 역할을 수행하도록 한다.

○ 주민참여 활성화를 위한 운영방안

- 생활밀착형 생활중심의 계획 수립을 위해 가장 중요한 요소는 주민참여이나, 모든 주민이 참여하는 것은 불가능하기 때문에, 주민협회의와 같은 주민 대표기구의 규모, 구성원

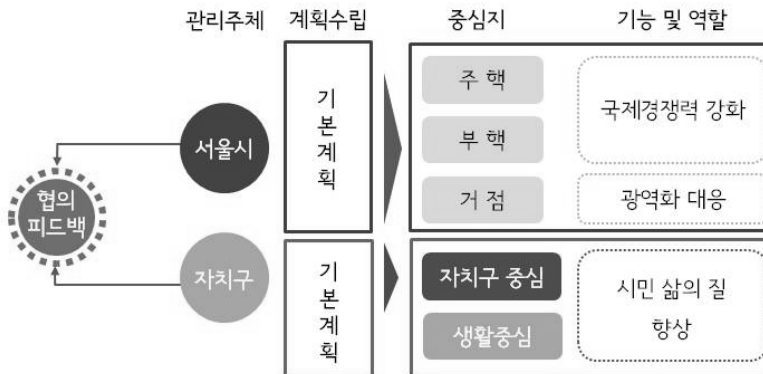
분포, 역할 및 의무, 권리 등에 대한 가이드라인 작성이 필요하다.

- 주민의 전문성 부족 문제를 보완하기 위해, 주민협의체에서 요청하는 경우 전문가를 지원하는 체계를 마련하거나, 주민 대표기구의 구성원으로 전문가를 포함하는 방안을 고려해볼 수 있다.
- 지속적인 주민참여를 담보하기 위해 조례제정에 의한 주민참여 의무화, 예산 집행 시 주민단체에 결정권 부여 등 주민참여에 대한 행정적·재정적 지원 방안을 마련하도록 해야 한다.
- 주민 간 이해관계, 의견 상충 문제를 방지하기 위해 주민참여와 관련한 관리 규정 등을 제정하여 주민 간 대화, 타협을 통해 해결하는 방식을 마련하고, 분쟁조정위원회도 운영하여 이해관계자 간 갈등요인 예방 및 조정 역할을 담당하도록 한다.
- 주민의 정비방향 및 목적 선도, 공익성 확보를 유도하기 위한 전담부서를 신설하여 일관성 있는 정책과 사업 실행을 도모하도록 한다.

3. 생활중심의 활성화를 위한 개선방안

○생활중심 활성화를 위한 계획체계의 개선방안

- 핵, 부핵, 거점은 서울시가 지정·관리하고, 자치구 중심 및 생활중심은 자치구로 지정 및 관리 권한을 이양하되 서울시가 자치구 중심 및 생활중심의 지정과 계획 수립에 관한 지침을 제시하여야 한다.



〈그림 11〉 중심지 지정 및 관리 주체 이원화 시스템(안)

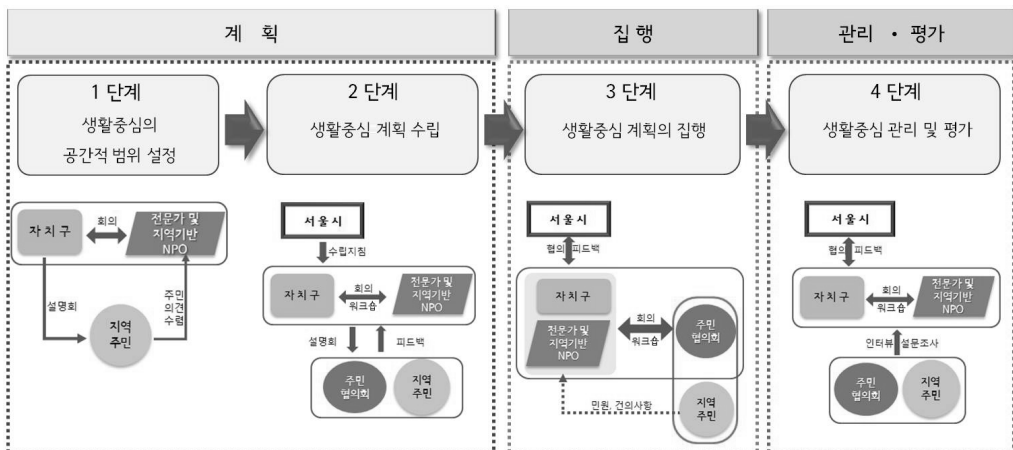
-이를 위해서는 도시기본계획과 도시관리계획 간의 중간단위계획으로서 자치구 기본계획을 수립함으로써 도시기본계획 내용의 구체화와 사업으로서의 실행가능성을 확보하도록 한다.

○생활중심의 운영상 개선방안

- 자치구 기본계획 수립을 통해 상위계획인 도시기본계획과의 정합성을 유지하는 동시에 자치구 내 생활중심의 지정, 기능과 역할 등을 계획하여 생활권 차원의 체계적인 개발사업 및 시설공급이 이루어지도록 한다.
- 자치구계획 내용의 실현을 위해 관리계획으로 건축물의 용도, 밀도 등 구체적인 계획 및 관리 내용을 결정하는 운영체계를 마련하도록 한다.
- 자치구로의 계획고권 이양이 이루어질 경우 도시기본계획과 자치구 기본계획의 상충이 발생할 가능성이 있다. 자치구기본계획은 상위계획인 도시기본계획과 정합성을 의무화 하되, 생활권 계획에서 제시된 내용이 타당하면 이를 상위계획에서 허용하는 유연성도 필요하다.

○협력적 생활중심의 활성화 방안

- 생활중심의 활성화를 위한 서울시, 자치구, 주민 및 다양한 이해관계자가 계획의 운영 프로세스상에 다음과 같이 참여할 수 있다.
- 1단계 : 주민을 대상으로 설명회, 인터뷰 및 설문을 시행하고, 이를 토대로 생활중심의 공간적 범위를 설정한다.



〈그림 12〉 생활중심 계획 수립 및 운영 과정상 주민참여 방식

- 2단계 : 서울시의 수립지침을 기준으로 자치구와 전문가 및 지역기반 NPO가 함께 계획을 수립한다.
- 3단계 : 자치구, 전문가 및 지역기반 NPO, 주민 협의회 간 회의 및 워크숍을 통해 계획 운영 기간에 지속적인 피드백 과정을 거치도록 한다.
- 4단계 : 지역주민을 대상으로 인터뷰와 설문조사를 통해 생활중심 및 생활권계획에 대한 의견을 수렴하고, 정기적인 모니터링을 시행하여 계획의 실효성을 확보한다.