



2010

서울시 중심지체계 개편에 따른
생활중심의 도입방안 연구

Introduction of a Neighborhood Center by the Restructuring
of the Central Place System in Seoul

맹 다 미 · 장 남 종

서울시 중심지체계 개편에 따른
생활중심의 도입방안 연구

Introduction of a Neighborhood Center by the Restructuring of
the Central Place System in Seoul

2010

■ 연구진 ■

연구책임	맹 다 미 • 도시계획연구실 부연구위원
연구원	장 남 중 • 도시계획연구실 연구위원
	오 정 현 • 도시계획연구실 연구원

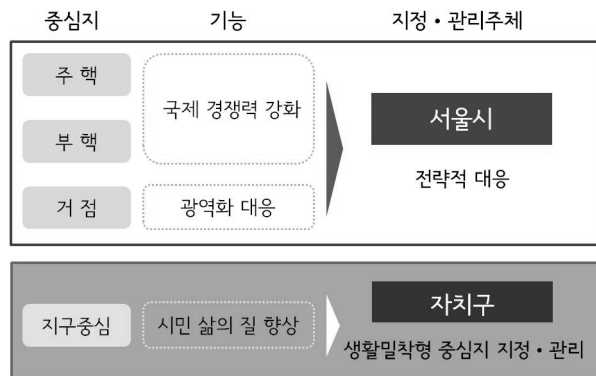
이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

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.



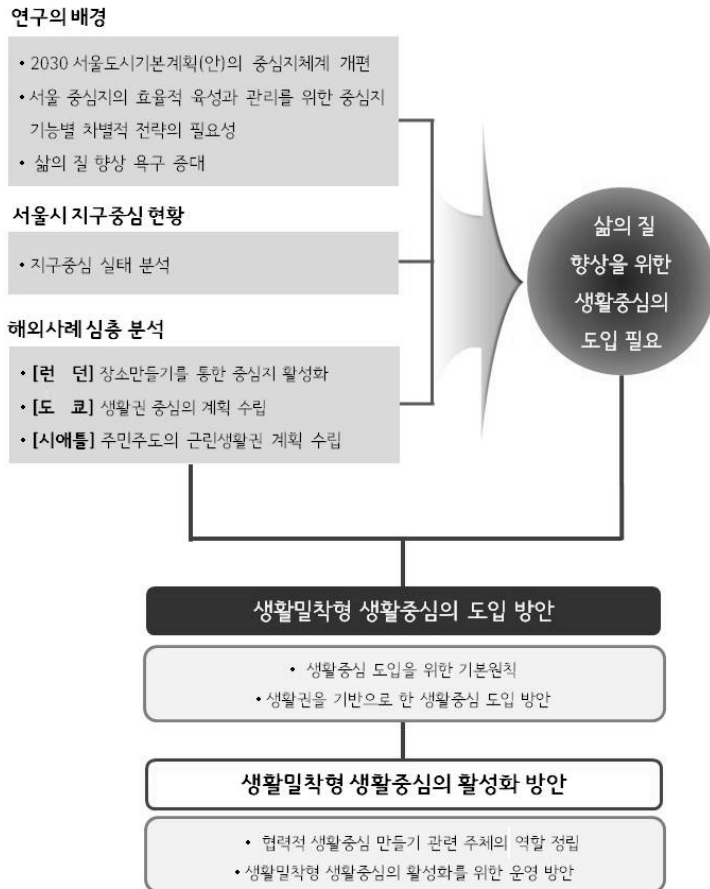
〈그림 1〉 서울시 중심지의 기능별 차별적 접근방식

- 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.

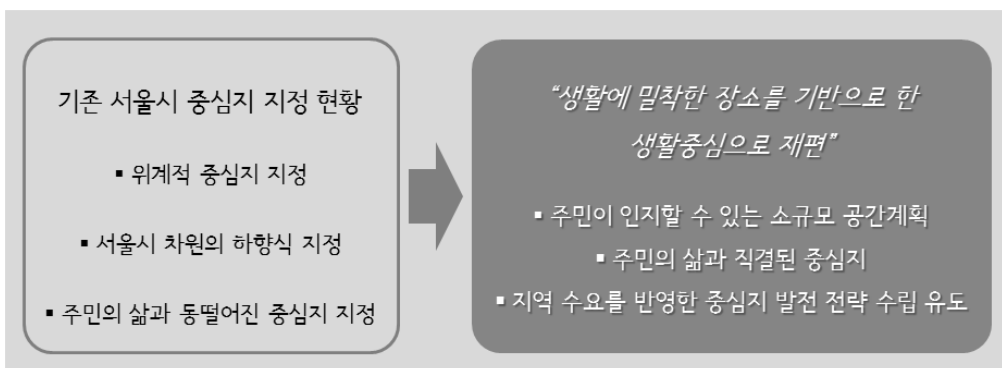
이러한 용도지역제나 지구단위계획 등 중심지 관리 수단이 중심지 위계에 따라 차별적으로 적용되지 못하고 있어 중심지 위계가 다르더라도 동일한 기준이 적용되고 동일한 성격의 계획이 수립될 수 있다는 문제점이 있다. 무엇보다 실질적으로 일상생활을 지원할 수 있는 기능과 용도가 입지할 수 있도록 유도할 관리수단이 필요하다.

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 편익을 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.

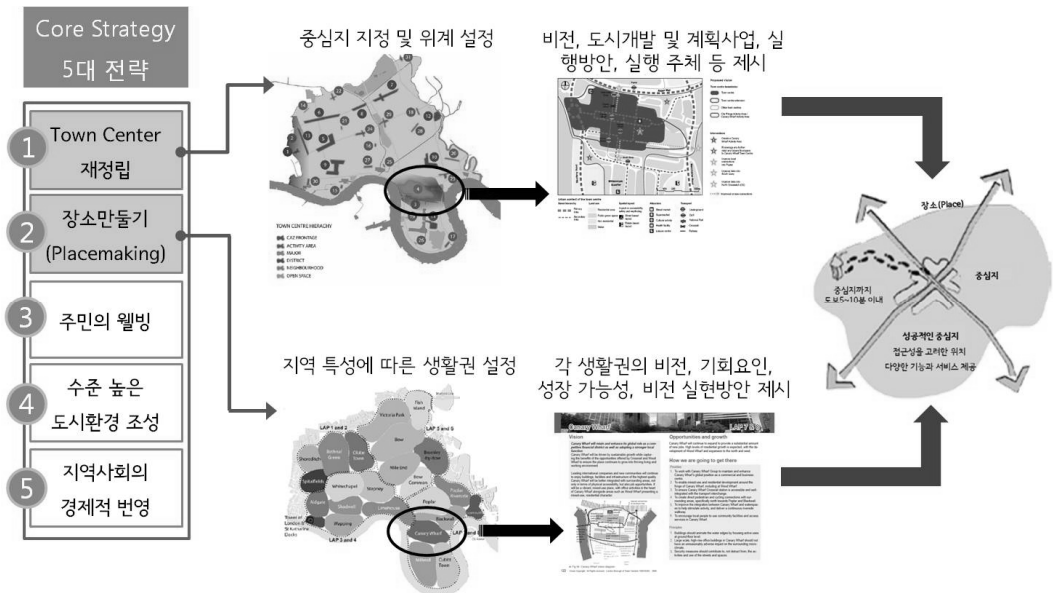
- 도쿄도 : 도쿄 대도시권차원에서 도심과 7개의 부도심을 지정하고 있다.
- 자치구 : 그 외 중심지는 자치구 차원에서 지역의 특성을 고려한 생활권 계획을 통해 지정된다.

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.

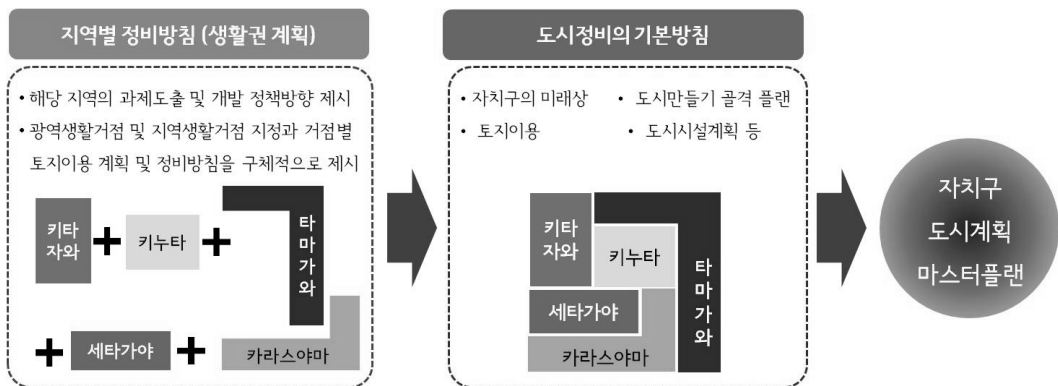


〈그림 4〉 타워 햄릿 핵심 전략의 주요 내용

- 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.

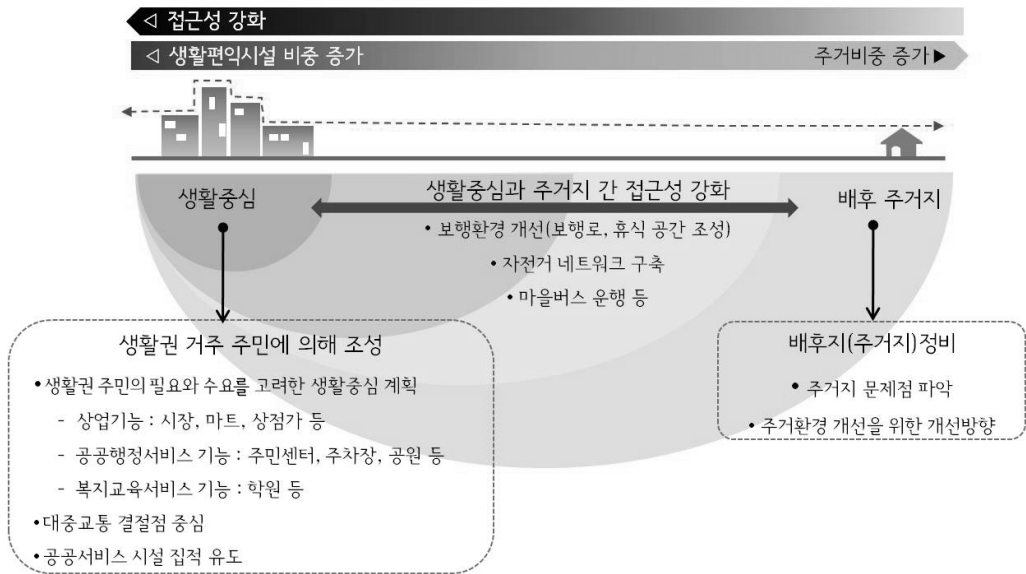
—생활권을 기반으로 한 생활중심의 지정 기준을 마련한다.

—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

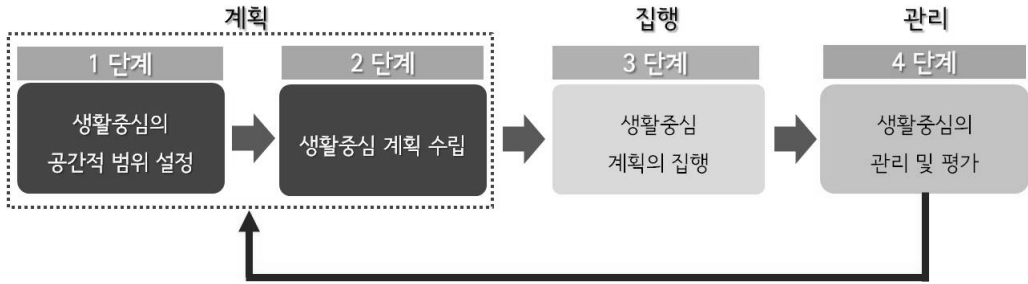


〈그림 6〉 생활중심 및 생활권의 기능 및 공간적 분포 개념도

2) 생활밀착형 생활중심의 조성방안

○ 생활권을 기반으로 한 생활중심의 조성

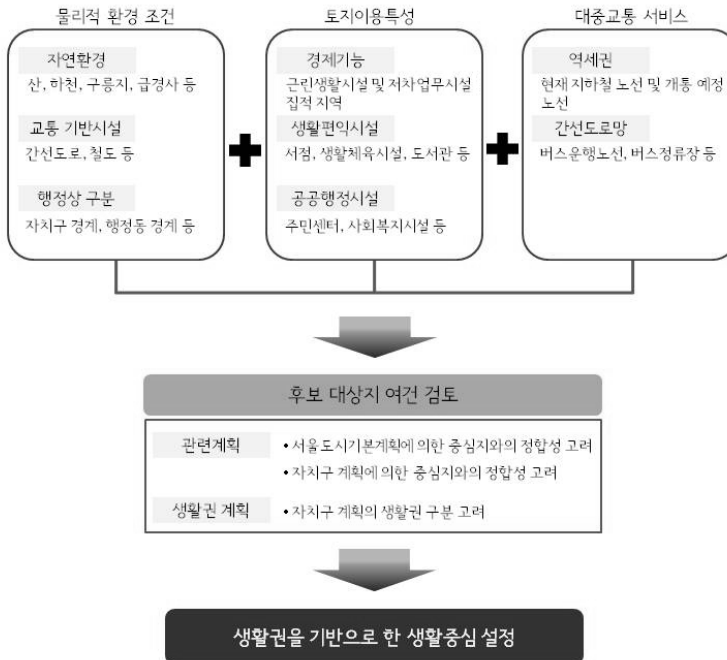
생활밀착형 생활중심은 생활중심의 공간적 범위 설정, 계획의 수립, 집행, 관리·평가의 총 4단계로 진행된다. 계획의 공간적 범위 설정을 위한 1단계는 자치구가 주도하여 진행하되 설문 조사와 인터뷰 등을 통해 주민의견을 반영하여 결정하는 단계이다. 2단계는 주민이 참여하여 자치구가 생활권을 기반으로 한 생활중심의 계획을 수립하는 단계이며, 3단계는 수립된 계획의 집행단계로 계획의 운영 중 문제가 발생한 경우 주민과의 피드백을 거쳐 즉각적으로 대응할 수 있는 체계를 갖추는 단계이다. 마지막으로 4단계는 계획의 관리와 평가 단계로 계획 실현여부와 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

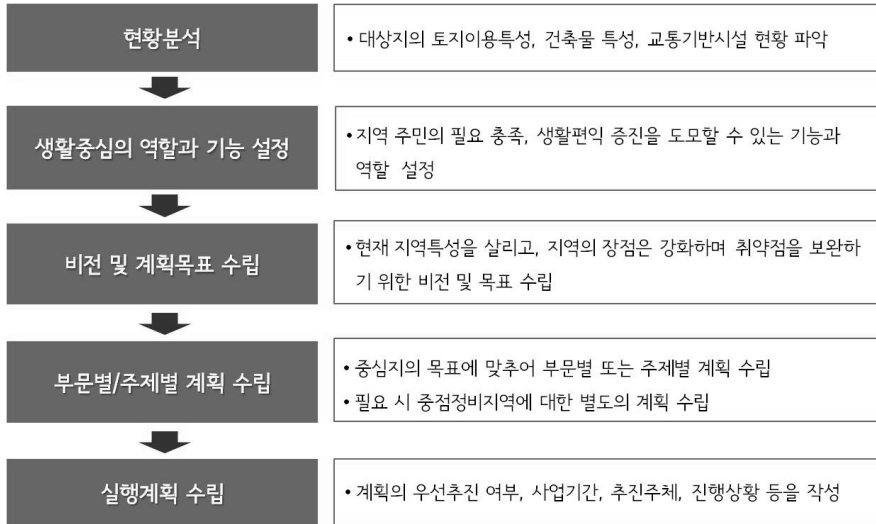
생활중심 설정 시 고려해야 할 사항으로는 자연·지형적 특성인 물리적 환경 조건, 토지이용 특성, 대중교통서비스 현황, 서울시 기본계획과 자치구계획 및 인접 자치구계획 등이 있다. 자치구에서 생활중심 및 생활권과 관련된 계획 수립 시 이 연구에서 제시된 프로세스를 활용하되 각 단계에서 관련 부서와 이해관계자들의 협의와 피드백이 이루어지도록 하며 무엇보다 주민 참여를 통해 주민 의견을 반영할 수 있어야 할 것이다.



〈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 집행이 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.

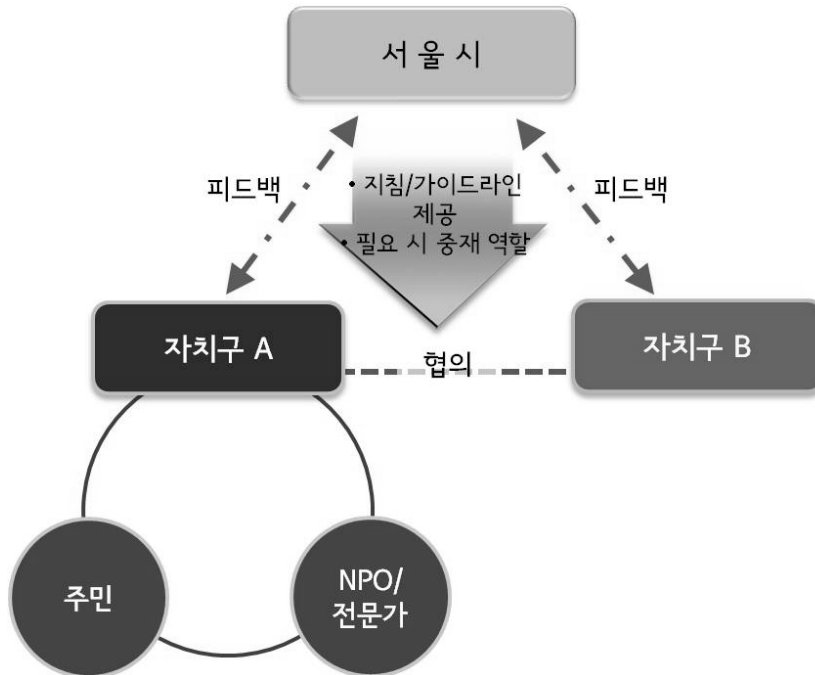
중심지 관리의 경직성은 모니터링을 통해 일부 개선될 수 있는데, 영국 런던의 사례에서 보는 바와 같이 중심지에 대한 기준을 마련하여 이를 지속적으로 평가하고 모니터링함으로써 중심지의 지정이 현실에 어떻게 반영되고 있는지를 점검하는 과정이 필요하다.

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 주요를 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

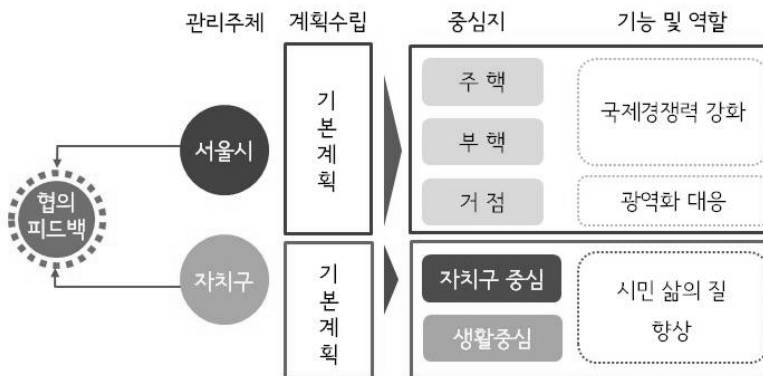
분포, 역할 및 의무, 권리 등에 대한 가이드라인 작성이 필요하다.

- 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)

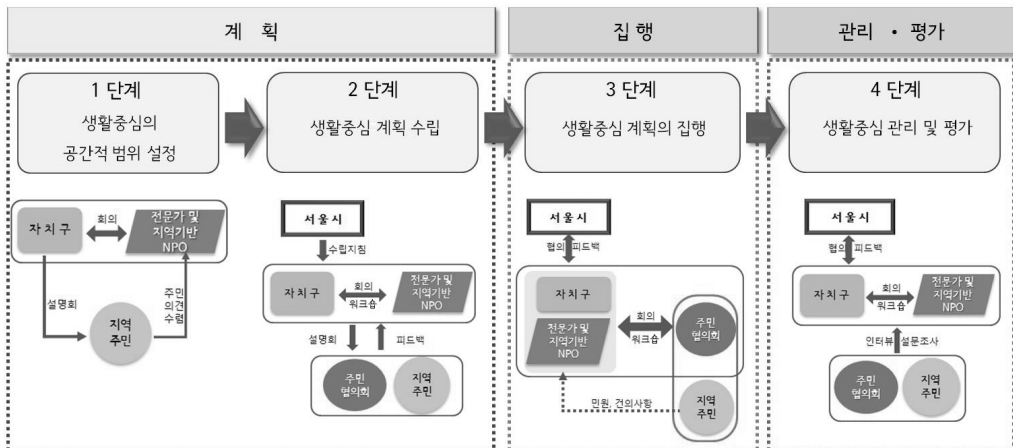
-이를 위해서는 도시기본계획과 도시관리계획 간의 중간단위계획으로서 자치구 기본계획을 수립함으로써 도시기본계획 내용의 구체화와 사업으로서의 실행가능성을 확보하도록 한다.

○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.

목 차

제1장 서론	3
제1절 연구의 배경 및 목적	3
1. 연구의 배경	3
2. 연구의 목적	5
제2절 연구의 주요 내용	6
1. 연구의 범위 및 방법	6
2. 연구의 흐름	7
 제2장 서울시 중심지 지정 실태 및 생활중심 도입의 필요성	11
제1절 서울시 지구중심의 현황분석	11
1. 2030 서울도시기본계획(안)에 의한 서울시 중심지체계	11
2. 지구중심의 실태분석	13
제2절 삶의 질 향상을 위한 생활밀착형 생활중심 도입의 필요성	31
1. 도시계획의 중심가치로서 삶의 질 향상	31
2. 생활밀착형 생활중심 도입의 필요성	32
 제3장 주민생활과 밀착한 중심지계획의 해외사례 분석	37
제1절 영국 런던 : 장소만들기를 통한 중심지 활성화	37
1. 개요	37
2. 런던의 중심지 지정 및 관리 현황	38
3. 자치구계획 사례 : 타워 햄릿(Borough of Tower Hamlets)	45
4. 자치구 내 중심지의 상세계획 사례 : 뉴 바넷(New Barnet) 중심지	52
5. 계획과정으로서의 주민참여	55
제2절 일본 도쿄 : 생활권 중심의 계획 수립	59
1. 개요	59
2. 도쿄의 중심지 지정	63
3. 생활권 중심의 계획 수립을 통한 지역특성 반영	64
4. 주민참여의 의무화	69

제3절 미국 시애틀 : 주민참여에 의한 근린생활권 계획 수립	72
1. 근린생활권 계획(Neighborhood Planning)의 개요	72
2. 오틀로(Othello) 근린생활권 계획의 사례	73
3. 근린생활권 계획의 실행	74
4. 근린생활권 계획에서의 주민참여	76
제4절 시사점	79
제4장 생활밀착형 생활중심의 도입방안	83
제1절 생활밀착형 생활중심의 도입을 위한 기본 원칙	83
1. 생활밀착형 생활중심 도입을 위한 기본 원칙	83
2. 생활권을 기반으로 한 생활중심의 계획 요소	84
제2절 생활권을 기반으로 한 생활중심의 도입방안	86
1. 생활권을 기반으로 한 생활중심 조성방안	86
2. 1단계 : 생활권을 기반으로 한 생활중심의 공간범위 설정	86
3. 2단계 : 생활권을 기반으로 한 생활중심의 계획 수립	94
4. 3단계 : 생활중심 계획의 집행	103
5. 4단계 : 생활중심의 관리 및 평가	103
제3절 소결	104
제5장 생활밀착형 생활중심의 활성화 방안	109
제1절 생활밀착형 생활중심의 활성화를 위한 역할 정립	109
1. 협력적 생활중심 만들기의 필요성	109
2. 관련 주체별 역할의 정립	109
제2절 생활중심의 활성화를 위한 운영방안	111
1. 계획적 수단을 통한 자치구의 운영방안	111
2. 주민참여 활성화를 위한 운영방안	113
제3절 생활중심의 활성화를 위한 개선방안	114
1. 계획체계의 개선방안	114

2. 운영상 개선방안	117
3. 협력적 생활중심의 활성화를 위한 개선방안	119
제4절 소결	122
참고문헌	127
영문요약	133

표 목 차

〈표 2-1〉 2020 서울도시기본계획과 2030 서울도시기본계획(안)의 중심지체계 비교	13
〈표 2-2〉 주거 연상면적 비중 상위 지구중심	15
〈표 2-3〉 근린상업 연상면적 비중 상위 지구중심	16
〈표 2-4〉 중심상업 연상면적 비중 상위 지구중심	16
〈표 2-5〉 업무 연상면적 비중 상위 지구중심	17
〈표 2-6〉 지구중심과 지역거점 비교 : 용도별 연상면적 비중	19
〈표 2-7〉 지역거점의 신축건물 용도 및 용도지역 분포	20
〈표 3-1〉 영국 자치구계획(LDFs)의 구성요소	38
〈표 3-2〉 중심지 위계 구분을 위한 핵심지표	41
〈표 3-3〉 성장 잠재력 중심지 구분 지표 및 정책방향	42
〈표 3-4〉 중심지의 접근성 및 기능 분포 특성	47
〈표 3-5〉 타워 햄릿의 중심지 위계 결정 기준	51
〈표 3-6〉 런던 자치구계획의 참여 대상	56
〈표 3-7〉 다양한 주민참여의 방법	57
〈표 3-8〉 도쿄도 구역MP의 주요 내용	62
〈표 3-9〉 세타가야구 기본계획의 거점과 축	65
〈표 3-10〉 지역별 정비방침의 내용	67
〈표 3-11〉 일본 도시계획의 주민참여 의무화 근거법	70
〈표 3-12〉 오텔로 근린생활권 계획 개정과정	73
〈표 4-1〉 부문별 계획 수립 시 고려사항	95
〈표 4-2〉 현황분석 부문별 세부 고려사항	97
〈표 4-3〉 생활중심 유형별 역할과 기능 설정	98
〈표 4-4〉 부문별 계획 수립 시 고려할 수 있는 요소 및 프로그램	99
〈표 4-5〉 실행계획 예시 : 쌍문 지역 생활중심	101
〈표 5-1〉 생활중심 유형별 기능 및 용도지역 지정의 예시	112

그림 목차

〈그림 1-1〉 2030 서울도시기본계획(안)에 따른 중심지체계 개편	4
〈그림 1-2〉 서울시 중심지의 기능별 차별적 접근방식	6
〈그림 1-3〉 연구흐름도	8
〈그림 2-1〉 2030 서울도시기본계획(안)에 의한 중심지체계	12
〈그림 2-2〉 2030 서울도시기본계획(안)에 의한 지구중심의 공간적 분포	14
〈그림 2-3〉 주거기능 집적 지구중심	15
〈그림 2-4〉 근린상업기능 집적 지구중심	16
〈그림 2-5〉 중심상업기능 집적 지구중심	16
〈그림 2-6〉 업무기능 집적 지구중심	17
〈그림 2-7〉 업무기능 집적 : 군자	18
〈그림 2-8〉 중심상업기능 집적 : 건대입구	18
〈그림 2-9〉 지구중심의 불균형적 공간분포	20
〈그림 2-10〉 구로구 도시발전계획과 서울도시기본계획 : 중심지체계	22
〈그림 2-11〉 도봉구 도시발전계획과 서울도시기본계획 : 중심지체계	23
〈그림 2-12〉 성동구 장기종합발전계획과 서울도시기본계획 : 중심지체계	24
〈그림 2-13〉 지구중심의 주거 연상면적 비중 현황(반경 0~250m)	26
〈그림 2-14〉 지구중심의 주거 연상면적 비중 현황(반경 250~500m)	26
〈그림 2-15〉 지구중심(반경 0~250m) 내 일반주거지역의 비중	28
〈그림 2-16〉 지구중심의 평균 용적률(반경 0~250m)	28
〈그림 2-17〉 석관 지구중심 현황	29
〈그림 2-18〉 거리에 따른 지구중심의 주거용도 비중	30
〈그림 2-19〉 거리에 따른 지구중심의 상업용도 비중	31
〈그림 3-1〉 중심활동존의 위치 및 경계	39
〈그림 3-2〉 런던 도시계획체계상 중심지 지정 및 운영의 틀	44
〈그림 3-3〉 타워 햄릿(Tower Hamlets)의 위치	45
〈그림 3-4〉 타워 햄릿(Tower Hamlets) 핵심 전략의 주요 내용	46
〈그림 3-5〉 타워 햄릿(Tower Hamlets)의 공간비전 다이어그램	46
〈그림 3-6〉 장소만들기 과정	48

〈그림 3-7〉 장소와 중심지의 관계	49
〈그림 3-8〉 중심지 공간 전략의 수립과정	50
〈그림 3-9〉 바넷 자치구 위치	52
〈그림 3-10〉 계획수립 공간 범위	52
〈그림 3-11〉 지역전략계획의 구조 및 커뮤니티 플랜 작성 과정	58
〈그림 3-12〉 일본 도쿄도의 도시계획체계	60
〈그림 3-13〉 환상 메갈로폴리스의 구조	61
〈그림 3-14〉 일본 지방자치체의 계획 체계	62
〈그림 3-15〉 세타가야구 도시정비방침의 구성	65
〈그림 3-16〉 세타가야구 도시만들기 골격 플랜	66
〈그림 3-17〉 시애틀 근린생활권 계획의 집행체계	75
〈그림 4-1〉 생활중심 및 생활권의 기능 및 공간적 분포 개념도	85
〈그림 4-2〉 생활중심의 계획 수립 및 운영 프로세스	86
〈그림 4-3〉 도봉구의 물리적 환경의 검토	88
〈그림 4-4〉 도봉구의 토지이용특성	89
〈그림 4-5〉 도봉구의 대중교통서비스 현황	90
〈그림 4-6〉 도봉구의 생활중심 후보대상지 여건 검토	91
〈그림 4-7〉 생활권을 기반으로 한 생활중심의 지정 예시	92
〈그림 4-8〉 생활권을 기반으로 한 생활중심 설정 프로세스(안)	93
〈그림 4-9〉 2단계 : 지속가능한 생활중심의 계획 수립 과정	96
〈그림 4-10〉 생활중심의 현황분석을 바탕으로 한 유형구분	97
〈그림 4-11〉 생활중심 계획 구상도 예시 : 쌍문역 지역생활중심	102
〈그림 5-1〉 관련 주체별 역할 및 관계	111
〈그림 5-2〉 생활중심의 활성화를 위한 관련주체별 협력적 관계 모색	112
〈그림 5-3〉 중심지 지정 및 관리 주체 이원화 시스템(안)	115
〈그림 5-4〉 서울시 도시계획체계의 개선안	116
〈그림 5-5〉 생활밀착형 생활중심의 활성화를 위한 운영체계(안)	118
〈그림 5-6〉 주민참여의 단계적 접근(안)	120
〈그림 5-7〉 생활중심 계획 수립 및 운영 과정상 주민참여 방식 예시	121

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 주요 내용

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

○ 「2030 서울도시기본계획(안)」의 수립과 중심지체계의 변화

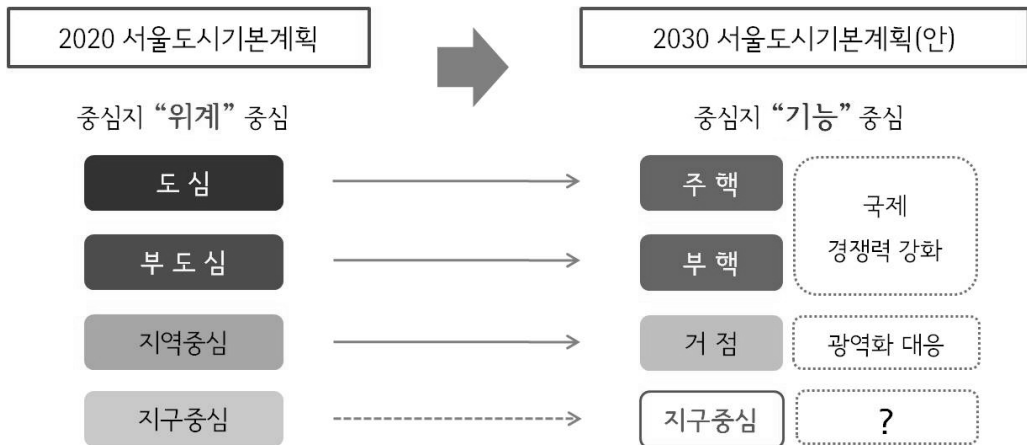
서울시는 1990년 서울시 최초의 법정계획인 「2000년대를 향한 서울도시기본계획」¹⁾ 이래로 기존 도심의 역할이 강화되고 부도심을 갖춘 다핵공간구조를 지향해왔다. 「2020 서울도시기본계획」에서는 중심지를 ‘도심-부도심-지역중심-지구중심’으로 계층화하여 중심지의 위계에 초점을 두었던 반면, 「2030 서울도시기본계획(안)」¹⁾에서는 중심지의 기능에 중점을 둔 ‘핵-부핵-거점-지구중심’의 체계로 개편되었다.

2030 서울도시기본계획(안)은 글로벌 경쟁력의 강화와 삶의 질 향상을 위해 서울시의 공간구조를 대도시권차원으로 확대하고, 기능적이고 개방적인 구조로 전환하기 위한 대도시차원의 다핵연계형 공간구조를 지향하고 있다.

중심지체계와 관련해 변화된 내용을 살펴보면, 글로벌 경쟁력 강화를 위해 기존 도심과 부도심이었던 영동과 영등포가 3핵으로 지정되었고 3부핵으로 용산, 청량리·왕십리, 상암·수색이 지정되었다. 지역중심은 13거점으로 변하면서 광역연계거점과 지역거점으로 유형을 구분하여 서울대도시권의 광역화에 대응하고 대생활권의 중심 기능을 수행하기 위해 기능 중심으로 접근하고 있다.

1) 2030 서울도시기본계획(안)은 2009년 1월부터 계획안이 마련되어 2011년 5월에 공청회를 거쳤다.

2020 서울도시기본계획에서 ‘도심-부도심-지역중심’의 중심지체계가 2030 서울도시기본계획(안)에서 ‘핵-부핵-거점’으로 중심지의 기능에 초점을 맞춰 재편된 반면, 지구중심은 외형적으로나 내용적인 측면에서 2020 서울도시기본계획을 그대로 따르고 있다. 2030 서울도시기본계획(안)에 의한 중심지체계 개편에 따라 지구중심에 대한 새로운 접근방식이 필요한 실정이다.



〈그림 1-1〉 2030 서울도시기본계획(안)에 따른 중심지체계 개편

○ 중심지의 효율적인 육성과 관리를 위해 기능에 따른 차별적 전략의 필요성

도시의 중심적인 기능과 활동이 집적되는 중심지는 서울시와 같은 대도시의 경우 여러 개의 중심지가 서로 다른 역할, 기능과 규모로 형성된다. 중심지체계상 주핵, 부핵, 거점은 장기적으로 서울시가 국제 경쟁력을 강화하고 대도시권의 광역화에 대응하기 위해 필요한 기능을 갖추어야 한다. 이를 위해서는 서울시 차원에서 중심지를 전략적으로 육성하고 관리할 필요가 있다.

지구중심은 지역주민이 일상생활을 영위하는 데 있어 편의를 제공하기 위한 기반을 조성해야 하고 궁극적으로 삶의 질을 향상시키는 역할을 해야 한다. 지구중심은 중심지로서의 역할과 기능이 주핵, 부핵, 거점과 다르지만, 현실에서는 도시기본계획을 통해 지정되고 지구단위계획 등과 같은 동일한 수법으로 관리되고 있다.

서울도시기본계획에 의해 지정하고 있는 지구중심은 계획상의 지정으로 그치고 있는 경우가 많고, 중심지별 체계적인 육성 및 관리방안은 거의 없어 실질적으로 지역 주민에게 편의를 제공하는 중심지의 역할을 수행하지 못하는 경우가 많다. 따라서 현재와 같이 서울시가 도시기본계획을 통해 주핵부터 지구중심까지 지정하여 일률적으로 관리하는 것이 아니라, 중심지의 기

능과 역할에 따라 차별적인 접근방법과 전략을 마련해야 할 것이다. 서울시의 재원이 한정되어 있음을 고려한다면 근린생활을 지원하는 지구중심까지 서울시 차원에서 지정하고 관리하는 것보다 선택과 집중을 통해 효율적으로 중심지를 관리하고 육성할 수 있는 전략이 필요하다.

○ 삶의 질 향상의 수요 증대로 인한 정책적 대응의 필요성

도시정책은 과거에는 양적 성장을 중심으로 수립되었지만, 최근에는 사회경제적 여건의 변화로 그 무게 중심이 질적 성장으로 옮겨졌다. 실질적인 삶의 질 향상에 대한 기대와 수요가 크게 늘고 있는 상황에서 일상생활에 편익을 제공할 수 있는 중심지에 대한 필요성이 크게 증대되었다.

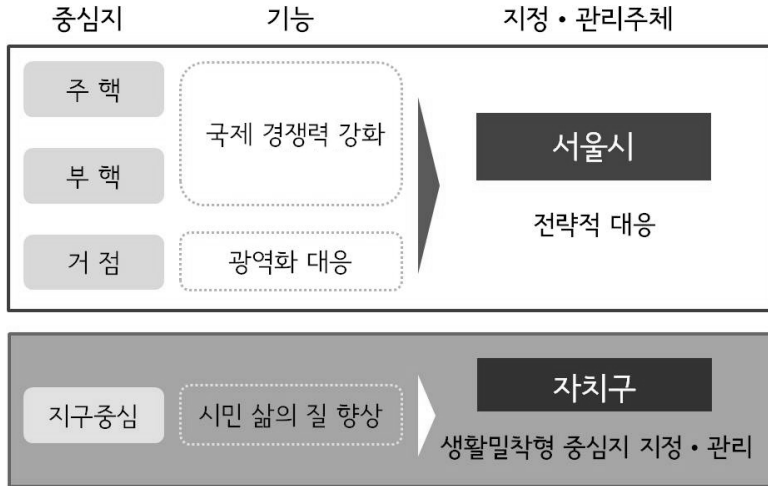
국제 경쟁력 강화, 광역화 대응 등과 같은 다소 미래지향적이고 추상적인 목표를 지닌 중심지와 달리 지구중심의 경우 지역주민의 생활에 필요한 서비스와 기능이 집적된 중심지로서 삶의 질 향상에 대한 주민 수요에 중점을 두고 있다. 특히 기후변화에 대응하기 위한 노력의 일환으로 대중교통을 중심으로 다양한 서비스와 기능이 집적된 중심지의 도입을 통해 지역주민의 삶의 질 향상을 위한 정책적인 대응을 모색할 수 있을 것이다.

2. 연구의 목적

○ 생활밀착형 생활중심의 도입 방안 모색

도시기본계획상 중심지가 아닌 주민의 일상생활에 편익을 제공하고 다양한 서비스를 지원할 수 있는 일상생활과 연계된 중심지의 개념을 도입하는 것이 필요하다. 궁극적으로 지역주민의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 실질적인 중심지의 기능과 역할에 초점을 맞추어 중심지에 대한 차별적인 접근방식을 모색해야 한다. ‘핵-부핵-거점’은 서울시의 국제 경쟁력을 강화하고 대도시권의 광역화에 대응하기 위해 서울시 차원에서 전략적으로 논의할 필요가 있다. 반면, 실질적인 일상생활과 밀접하고 지역의 특성을 나타낼 수 있는 지구중심은 자치구 차원에서 구체적으로 논의하는 것이 바람직하다고 할 수 있을 것이다.

이 연구에서는 대중교통 결절점을 중심으로 일상생활에 필요한 서비스와 기능을 제공하는 생활중심의 개념을 도입하고자 한다. 생활밀착형 생활중심의 개념과 기능을 정립하여 자치구 차원에서 지역 수요에 대응할 수 있는 생활중심을 도입하고 이를 실현할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.



〈그림 1-2〉 서울시 중심지의 기능별 차별적 접근방식

제2절 연구의 주요 내용

1. 연구의 범위 및 방법

(1) 연구의 범위

이 연구는 2030 서울도시기본계획(안)의 중심지 개편에 따른 생활중심의 도입방안을 모색하는 연구로서 공간적 범위를 서울도시기본계획에서 지정한 50개의 지구중심을 대상으로 하였다. 또한 자치구 차원에서 중심지 지정에 대한 구체적인 사례를 살펴보기 위해 서울시 25개 자치구 중 구로구, 도봉구, 성동구의 계획을 대상으로 분석하였다.

(2) 연구의 방법

연구의 주요 내용은 현재 서울시 지구중심의 지정 및 운영 실태를 파악하며, 생활밀착형 중심지를 지정하고 관리하고 있는 해외사례를 분석하여, 생활중심의 도입을 위한 정책적 방안을 제시하는 것으로 구성되며, 그에 따른 연구 방법은 다음과 같다.

○ 통계자료 수집 및 정량적 분석

— 2000년과 2010년 개별공시지가, 건축물 과세부과자료, 도시정비사업 및 지구단위계획 구역 지정 현황 등의 데이터를 토대로 GIS를 이용하여 공간분석을 수행하였다.

○ 문헌조사 및 해외사례의 심층 분석

－ 선행연구, 2020 서울도시기본계획 및 2030 서울도시기본계획(안), 자치구 종합발전계획 등 관련 계획서를 살펴봄으로써 현재 서울시 중심지 지정 및 운영 실태를 분석하였다. 또한 해외사례 연구를 위해 영국 런던, 일본 도쿄, 미국 시애틀의 계획서, 웹사이트 및 도시계획체계에 대한 관련 연구 문헌을 검토하였다.

○ 전문가 및 실무자 자문회의 실시

－ 해당분야의 전문가, 실무자와의 토론 및 의견수렴을 통해 연구의 방향을 결정하고, 생활중심의 도입방안, 생활권 설정 등에 대한 전문가 및 실무자 의견을 검토하여 연구보고서에 반영하였다.

○ 사례연구

－ 생활밀착형 생활중심의 도입을 위해 제안한 생활중심 설정 프로세스를 사례대상지에 적용하였다. 사례대상지는 2010년에 자치구 발전계획을 수립한 도봉구를 대상으로 하였다. 이 연구에서 제시한 생활중심 설정 절차는 생활권을 고려한 생활중심의 설정 방식에 대한 논의를 구체화하기 위한 연구 방법으로 개별 사례대상지에 대한 논의가 아닌 절차의 일반화에 그 목적이 있다.

2. 연구의 흐름

이 연구의 내용은 크게 5개의 장으로 구성되었다.

제1장에서는 연구의 배경과 목적, 연구 범위, 연구 방법 등에 대하여 개략적으로 살펴보았다.

제2장에서는 서울시 지구중심의 현황분석을 통해 현재 중심지를 지정하고 관리하는데 있어 문제점을 파악하고 실생활과 밀착한 생활중심 도입의 필요성을 제기하였다.

제3장에서는 주민의 일상생활에 초점을 맞춘 중심지 활성화를 위한 도시계획체계를 갖추고 있는 영국 런던과 일본 도쿄, 그리고 적극적인 주민참여에 의한 근린생활권 계획을 수립하고 있는 미국 시애틀을 대상으로 사례연구를 수행하였다. 런던과 도쿄의 시·자치구로 이원화된 중심지 지정과 관리 시스템을 검토함으로써 현 서울시 중심지 지정 실태의 개선을 위한 시사점을 도출하였다.

제4장에서는 자치구 차원에서의 생활밀착형 생활중심의 도입방안에 대해 논의하였다. 먼저 생활중심 도입의 기본 원칙을 바탕으로 생활중심의 기능과 역할에 대해 정의하였고, 서울시의

자치구를 대상으로 생활권을 기반으로 한 생활중심의 지정 및 계획 수립 과정을 제시하였다.

제5장에서는 생활밀착형 생활중심을 활성화하기 위한 방안을 제안하였다. 협력적 생활중심 만들기의 필요성과 관련 주체별 역할을 정립하였고, 생활중심을 활성화하기 위한 운영방안 및 개선방안을 도출하였다.

연구의 배경

- 2030 서울도시기본계획(안)의 중심지체계 개편
- 서울 중심지의 효율적 육성과 관리를 위한 중심지 기능별 차별적 전략의 필요성
- 삶의 질 향상 욕구 증대

서울시 지구중심 현황

- 지구중심 실태 분석

해외사례 심층 분석

- [런 던] 장소만들기를 통한 중심지 활성화
- [도쿄] 생활권 중심의 계획 수립
- [시애틀] 주민주도의 근린생활권 계획 수립

삶의 질
향상을 위한
생활중심의
도입 필요

생활밀착형 생활중심의 도입 방안

- 생활중심 도입을 위한 기본원칙
- 생활권을 기반으로 한 생활중심 도입 방안

생활밀착형 생활중심의 활성화 방안

- 협력적 생활중심 만들기 관련 주체의 역할 정립
- 생활밀착형 생활중심의 활성화를 위한 운영 방안

〈그림 1-3〉 연구흐름도

제2장 서울시 중심지 지정 실태 및 생활중심 도입의 필요성

제1절 서울시 지구중심의 현황분석

제2절 삶의 질 향상을 위한 생활밀착형 생활중심 도입의 필요성

제2장

서울시 중심지 지정 실태 및 생활중심 도입의 필요성

제1절 서울시 지구중심의 현황분석

1. 「2030 서울도시기본계획(안)」에 의한 서울시 중심지체계

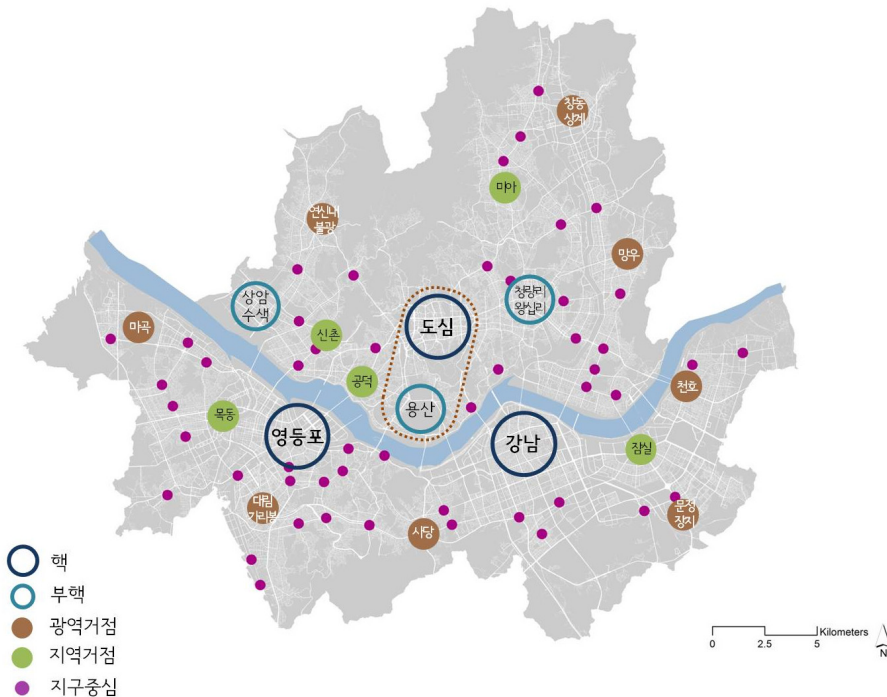
2020 서울도시기본계획의 재정비를 위한 「2030 서울도시기본계획(안)」에서는 기존의 1도심-5부도심-11지역중심-53지구중심의 중심지체계를 3핵-3부핵-13거점-50지구중심으로 재편하여 제안하였다. 기존 「2020 서울도시기본계획」과 「2030 서울도시기본계획(안)」의 공간구조 체계 간 큰 차이점은 위계 중심의 중심지체계에서 기능 중심의 체계로 개편하였다는 점이다.

「2030 서울도시기본계획(안)」의 중심지체계는 기능 중심의 핵-부핵-거점으로 제시되고 있으며, 각 중심지의 새로운 기능 및 역할, 육성전략을 제안하고 있다. 핵은 대도시권 차원에서 도심, 영등포, 강남의 3핵 간 업무기능의 집적을 통한 글로벌 경쟁력을 강화하도록 유도하고 있는데, 기존 1도심의 체계에서 강남과 영등포를 함께 주핵으로 간주하여 현실을 반영하는 다핵공간구조를 구상하고 있다. 3핵의 육성전략을 살펴보면, 도심은 특성화 사업을 추진토록 하고, 강남은 테헤란로를 중심으로 한 IT산업, 컨벤션 기능 특화 및 인천공항과의 연계성을 활용한 국제업무기능 중심으로 육성토록 하며, 영등포는 제조업 및 첨단산업 육성과 대도시권 서남부 유통 및 통행 중심지로 육성토록 한다.

부핵은 핵의 기능을 보완하는 역할을 담당하는데 핵과 연계하여 전략적으로 개발이 필요한 용산, 청량리·왕십리, 상암·수색이 여기에 해당한다. 용산은 기능적·공간적으로 3핵과 통합·연계하여 육성하도록 유도하고, 청량리·왕십리는 수도권 동북부 지역의 생활거점으로, 상암·수색은 첨단 소프트웨어와 멀티미디어 및 디지털콘텐츠 산업으로 특화된 미디어시티로

육성하도록 유도하는 전략을 제시하고 있다.

거점은 서울대도시권의 광역화에 대응하기 위한 광역연계거점과 업무·상업기능 위주의 생활권 중심지로서의 지역거점으로 구분하고 각각의 기능과 역할을 제시하고 있다. 광역연계거점은 고용기반 배후도시와의 연계성을 강화하고, 지역거점은 업무와 상업 기능을 기반으로 중심기능 활성화와 환경개선을 통한 균형발전을 도모하도록 유도하고 있다.



〈그림 2-1〉 2030 서울도시기본계획(안)에 의한 중심지체계

반면, 지구중심은 자치구 단위 혹은 자치구 내 생활권의 중심지이자 주민의 일상생활 편의를 지원하기 위한 근린생활시설 밀집지역으로 『2020 서울도시기본계획』에서의 정의를 그대로 수용하고 있으며 지구중심의 육성전략을 제시하고 있지 않다. 현재의 지구중심은 최초의 법정계획인 『2000년대를 향한 서울도시기본계획』²⁾ (1990)을 근간으로 하고 있는데, 58개의 지구중심

2) 1981년 도시계획법 개정으로 도시기본계획 수립이 법정화되면서 서울의 계획방향을 제시하기 위해 1984년에 『도시구조개편을 위한 다핵도시 개발연구』가 진행되었다. 여기서 분산적 집중개발로 다핵적 도시구조로의 개편을 도모하면서 도심, 3부핵, 13부심, 50지구중심의 체계로 설정하였다. 그러나 공청회의 지연으로 이 계획은 법정화되지 못하였다.

이 지정된 이래 「2011 서울도시기본계획」(1997)과 「2020 서울도시기본계획」(2006)을 거치면서 현재 50개의 지구중심으로 일부 조정되었다. 「2011 서울도시기본계획」에서는 지구중심(54개)이 과도하게 지정되었음을 지적하였으나 정책의 일관성 차원에서 유지하였다. 「2030 서울도시기본계획(안)」에서도 불광, 가리봉, 문정 지구중심을 광역거점으로 상향 조정한 것을 제외하고는 이전 계획의 내용을 대부분 수용하고 있다.

〈표 2-1〉 2020 서울도시기본계획과 2030 서울도시기본계획(안)의 중심지체계 비교

2020 서울도시기본계획	2030 서울도시기본계획(안)
1도심-5부도심-11지역중심-53지구중심	3핵-3부핵-13거점-50지구중심
1도심 : 도심	3핵 : 도심, 영등포, 강남
5부도심 : 용산, 청량리·왕십리, 상암·수색, 영등포, 영동	3부핵 : 용산, 청량리·왕십리, 상암·수색
11지역중심 : 망우, 미아, 상계, 연신내, 신촌, 공덕, 목동, 대림, 사당·남현, 잠실, 천호·길동	13거점 (8광역연계거점 + 5지역거점) 광역연계거점 : 망우, 창동·상계, 연신내·불광, 마곡, 대림·가리봉, 사당, 문정·장지, 천호 지역거점 : 미아, 신촌, 공덕, 목동, 잠실
53지구중심 ·도심권(1) : 한남 ·동북권(15) : 전농, 군자, 금호, 화양, 중곡, 구의, 건대입구, 목동, 면목, 종암, 동선, 석관, 수유, 방학, 쌍문 ·서북권(7) : 불광, 응암, 남가좌, 홍제, 아현, 서교, 합정 ·서남권(20) : 신정4거리, 등촌, 신월, 신정, 화곡, 공하, 오류, 구로, 가리봉, 독산, 시흥, 신길, 신풍, 상도, 노량진, 신대방, 흑석, 신림, 봉천, 난곡사거리 ·동남권(10) : 방배, 양재, 이수, 도곡, 개포, 수서, 가락, 문정, 압사, 고덕	50지구중심 ·도심권(1) : 한남 ·동북권(15) : 전농, 군자, 금호, 화양, 중곡, 구의, 건대입구, 목동, 면목, 종암, 동선, 석관, 수유, 방학, 쌍문 ·서북권(6) : 응암, 남가좌, 홍제, 아현, 서교, 합정 ·서남권(19) : 신정4거리, 등촌, 신월, 신정, 화곡, 공하, 오류, 구로, 독산, 시흥, 신길, 신풍, 상도, 노량진, 신대방, 흑석, 신림, 봉천, 난곡사거리 ·동남권(9) : 방배, 양재, 이수, 도곡, 개포, 수서, 가락, 압사, 고덕

출처 : 서울시(2010), 2020 서울도시기본계획 재정비; 서울시(2011), 2030 서울도시기본계획(안) 공청회 자료

2. 지구중심의 실태분석

「2030 서울도시기본계획(안)」에 의해 지정된 50개 지구중심의 실태를 파악하기 위해, 해당 지구중심의 전철역 또는 간선도로 교차점을 중심으로 반경 0~250m의 지역³⁾을 각 지구중심의

3) 서울도시기본계획에서는 중심지의 위치를 단순한 원으로 표현하기 때문에 중심지의 공간적 범위에 대한 명확한 답변을 하기는 어렵다. 도심과 영등부도심, 영등포부도심에 대해서는 중심지의 영역 설정을 시도했거나(서울시, 2009) 기존 지구단위계획구역의 경계를 사용하는 경우가 많았다. 지구중심은 지구단위계획구역으로 지정되어 있지 않은 지역이 5개였고, 지구중심의 기능을 하지 않는 주변 주거지역까지 포함된 경우가 많아 전철역이나 간선도로 교차점을 중심으로 직접 세력권에 해당하는 지역에 대해 분석하였다.

이상으로 나타났다. 중심상업기능은 상위 10개 지구중심 중 비중이 10% 초과 지역(지구중심 평균 5.3%)을 중심상업기능이 특화된 지구중심으로 간주하였다.

○주거기능 중심의 지구중심

지구중심의 건축물 용도 중 주거용도의 연상면적 비중은 평균 34.0%이며, 전체 연상면적 중 30% 이상이 주거용도인 지구중심은 50개 지구중심 중 30개로 절반 이상이 주거 기능 특화 현상을 보이고 있다. 특히 상위 10개의 지구중심 중 도곡, 신정네거리, 흑석 지구중심은 전체 연상면적 중 70% 이상이 주거용도로 주거기능이 집중되어 있음을 알 수 있다.

〈표 2-2〉 주거 연상면적 비중 상위 지구중심

구분	비중(%)
도곡	82.7
신정네거리	75.3
흑석	70.7
응암	61.5
금호	57.9
석관	50.0
신풍	49.0
홍제	47.5
면목	47.4
신길	44.4
지구중심 평균	34.0



〈그림 2-3〉 주거기능 집적 지구중심

근린생활의 중심지인 지구중심의 특성상 다른 중심지(예: 핵, 거점 등)에 비해 지구중심은 주거용도의 비중이 높은 편이다. 다른 중심지에 비해 높은 주거용도의 비중을 고려하더라도 도곡, 신정네거리 지구중심은 주거용도의 기능이 대부분(75% 이상)을 차지하고 있어 근린생활을 지원하는 지구중심으로서의 기능이 약함을 알 수 있다.

○근린상업기능 특화 지구중심

근린생활을 위해 필요한 일용품과 서비스를 지원하는 근린상업기능은 지구중심에서 큰 부분을 차지한다. 서울시 전체 지구중심 내 근린상업용도⁵⁾의 평균 연상면적의 비중은 26.3%, 즉 전체의 1/4가량을 차지하고 있다.

전체용도 중 주민의 일상생활에서 편의를 제공하는 근린상업용도의 연상면적 비중이 10%

5) 근린상업용도는 슈퍼마켓 등 판매시설, 일용품 판매 단일점포, 학원, 약국 등 근린생활시설, 미용실, 세탁소, 목욕탕 등 공중위생시설을 포함한다.

이상인 지구중심은 20개소로 절반에 못 미치는 수준이다. 이는 근린상업기능을 제외한 다른 용도가 지구 중심에 밀집되어 있다고 볼 수 있다. 반면, 근린상업용도의 연상면적 비중이 35% 이상인 지구중심은 10개소이고, 이 중 종암 지구중심과 동선 지구중심은 근린상업용도의 연상면적 비중이 40% 이상 집적된 지역으로 단순히 주변 주거지역의 일상생활을 지원하는 역할 이상의 기능을 수행하고 있음을 알 수 있다.

〈표 2-3〉 근린상업 연상면적 비중 상위 지구중심

구분	비중(%)
종암	47.1
동선	43.5
신림	38.3
난곡사거리	38.1
암사	37.5
건대입구	37.4
군자	36.8
양재	36.7
봉천	35.7
면목	35.2
지구중심 평균	26.3



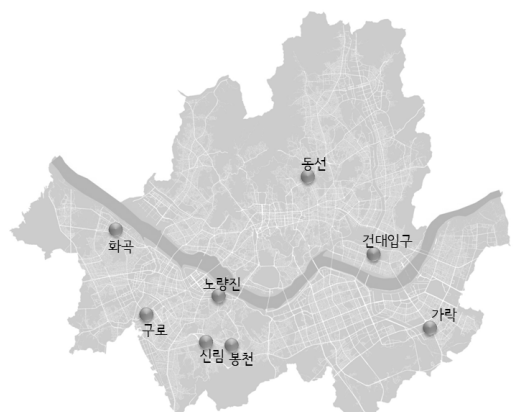
〈그림 2-4〉 근린상업기능 집적 지구중심

○ 중심상업기능 특화 지구중심

대규모 점포 시설, 시장, 위락시설 등을 포함하는 중심상업용도는 공간적으로 근린생활권을 넘어서는 지역생활권을 지원하는 기능이다. 그렇기 때문에 지구중심에서 다른 기능에 비해 중심상업기능의 연상면적 비중은 평균 5.3%로 비교적 낮은 수준이다.

〈표 2-4〉 중심상업 연상면적 비중 상위 지구중심

구분	비중(%)
신림	25.2
노량진	20.4
구로	19.0
화곡	13.6
건대입구	13.6
가락	13.1
동선	12.4
봉천	10.2
고덕	10.0
남가좌	9.8
지구중심 평균	5.3



〈그림 2-5〉 중심상업기능 집적 지구중심

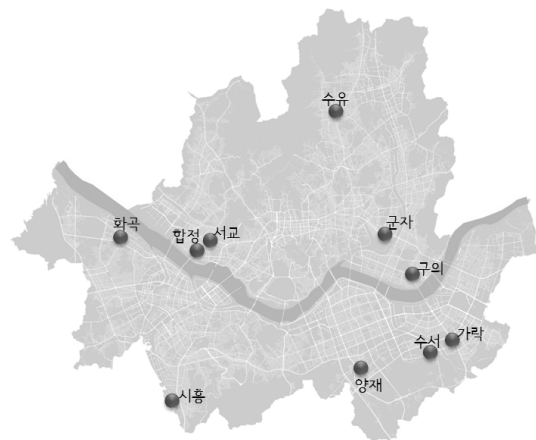
중심상업기능 연상면적 비중의 상위 10개 지구중심 중 신림, 노량진, 구로, 건대입구 등은 상업시설이 밀집된 지역으로 해당 지역뿐 아니라 자치구를 넘어선 타 지역까지도 서비스하고 있어 지구중심 이상의 기능을 수행하고 있는 것으로 볼 수 있다. 특히 신림, 봉천, 동선, 건대입구 지구중심은 근린상업과 중심상업용도의 비중이 높아 상업기능이 집적된 지구중심으로 볼 수 있다.

○업무기능 특화 지구중심

지구중심은 근린생활을 지원하는 서비스를 제공하기 위한 중심지로 일상생활에 필요한 관공서, 병원 등 의료시설, 은행 등 저차업무기능의 입지가 필요하다. 50개 지구중심의 업무용도 평균 연상면적의 비중은 17%가량을 차지하고 있다. 그러나 일부 지구중심의 경우 업무기능이 특화현상을 보이고 있는데, 업무 연상면적 비중이 30% 이상인 지구중심이 9개소이다. 특히 시흥, 서교, 군자 지구중심은 업무 연상면적 비중이 40% 이상으로 업무 기능 중심지로 특화되어 있음을 알 수 있다.

〈표 2-5〉 업무 연상면적 비중 상위 지구중심

구분	비중(%)
시흥	49.2
서교	41.8
군자	40.8
가락	38.6
수서	36.9
수유	33.8
개포	32.4
화곡	31.9
합정	31.3
구의	29.3
지구중심 평균	17.2



〈그림 2-6〉 업무기능 집적 지구중심



〈그림 2-7〉 업무기능 집적 : 군자



〈그림 2-8〉 중심상업기능 집적 : 건대입구

2) 일상성을 넘어서는 지구중심의 기능 및 공간분포

○ 지역거점과 지구중심 간 기능 및 역할의 교차현상 발생

도시기본계획상 지역거점과 지구중심은 그 기능과 역할이 다르다. 지역거점은 업무·상업기능을 중심으로 하나의 자치구 혹은 그 이상의 공간적 범위를 포괄하는 생활권의 중심지인 반면, 지구중심은 근린생활을 지원하는 중심이다. 중심지 간의 이러한 기능과 역할 차이에도 불구하고 중심지의 현황은 지정 목적과 다른 실정이다. 지역중심과 지구중심의, 중심지 위계 간의 교차 현상에 대한 논의가 있는데(서울시 2006), 앞서 지구중심에 대한 실태분석의 내용과 5개 지역거점과의 비교를 통해 이러한 논의에 대해 살펴보고자 한다.

50개 지구중심과 5개 지역거점의 용도별 연상면적 비중의 분포는 다음 <표 2-6>과 같다. 2010년 용도별 비중 분포를 살펴보면, 상업용도를 제외한 주거와 업무기능의 비중 분포에서 지역거점과 지구중심 간의 기능과 역할에 교차현상이 나타나고 있다. 도시기본계획에 따르면 상업 및 업무기능 중심지인 거점은 지구중심보다 주거용도의 비중이 낮고 업무 및 상업 연상면적 비중은 더 높아야 하나, 현황에서는 다른 실태를 보여주고 있다.

지역거점 중 신촌을 제외한 목동, 잠실, 미아 지역거점은 전체 지구중심의 평균 주거용도 연상면적 비중(29.4%)보다 높은 주거용도의 연상면적 비중을 나타내고 있다. 잠실 지역거점의 주거 연상면적 비중이 34.5%로 높은 수준인데, 지난 10년간 신축된 건축물이 전체 건축물의 12% 정도이며 이들의 용도별 연상면적을 살펴보면 이 중 주거용도가 약 40%, 업무용도가 18%, 상업용도가 16%로 여전히 주거용도 위주의 공급이 이루어지고 있다.

〈표 2-6〉 지구중심과 지역거점 비교 : 용도별 연상면적 비중

(단위 : %)

구분		주거	업무	상업		
				중심상업	근린상업	소계
지구중심 평균		29.4	17.3	6.0	26.8	32.9
지역거점	공덕	9.2	48.0	7.7	12.9	20.6
	목동	47.4	9.4	0.9	31.8	32.7
	미아	33.2	7.0	1.4	24.5	25.8
	신촌	4.4	21.1	26.9	39.4	66.3
	잠실	34.5	4.7	36.4	3.7	40.1

업무용도를 살펴보면, 전체 지구중심의 평균 업무용도 연상면적 비중인 17.6%보다 높은 업무 비중을 갖는 지역거점은 공덕(48.0%)과 신촌(21.1%)의 2개소뿐이다. 공덕 지역거점은 지난 10년간 신축된 건축물이 전체 건축물의 66%가량으로 신축이 매우 활발하게 이루어진 중심지이다. 신축된 건축물의 용도를 연상면적 기준으로 살펴보면, 업무용도가 43%, 상업용도가 19%, 주거용도가 13%를 차지하였다. 2000년에 비해 신축건축물의 평균 층수(4층→13층) 및 개발밀도(125%→288%)가 크게 증가하면서 고밀고층개발이 이루어지고 업무기능을 수행하는 중심지로 입지를 다지고 있다. 지구중심 중에서 시흥(49.2%), 서교(41.8%), 군자(40.8%) 등은 지구중심임에도 불구하고 업무시설 연상면적 비중이 40% 이상의 높은 수준을 보이고 있다.

상업용도를 살펴보면, 신촌, 잠실, 목동 지역거점의 평균 상업용도 연상면적 비중은 지구중심보다 크거나 비슷하지만, 공덕과 미아는 각각 20.6%, 25.8%로 지구중심보다 낮게 나타났다. 공덕과 목동, 미아의 중심상업 연상면적 비중이 모두 10% 미만이며, 목동의 경우 상업시설의 대부분이 근린상업시설로 나타났다. 지역거점 중 신촌의 상업용도 비중이 66.3%로 가장 높은 것으로 나타났는데, 지구중심 중 신림(61.3%), 동선(55.8%), 건대입구(50.9%) 등 일부 지구중심의 상업용도 비중도 매우 높게 나타나고 있다.

최근 신축된 건축물의 분포를 보면 목동, 신촌 등은 신축건물 연상면적의 절반 이상이 상업시설인 반면, 잠실은 지역거점으로 지정되었음에도 불구하고 주거 중심의 개발이 이루어지고 있다.

각 지역거점의 용도지역 지정 현황을 보면 목동과 미아는 교통결절점을 중심으로 반경 250m 내 지역이 모두 주거지역으로 지정되어 있으며, 목동과 신촌은 제1종 일반주거지역도 지정되어 있는 실정이다.

〈표 2-7〉 지역거점의 신축건물 용도 및 용도지역 분포

(단위 : %)

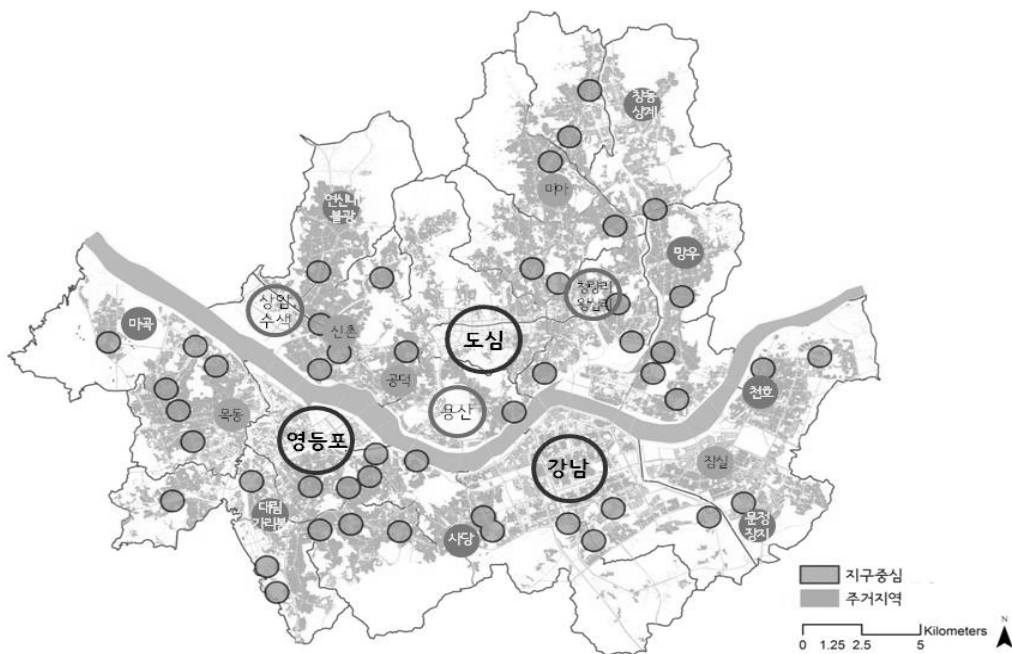
구분	신축 건축물 연상면적 비중					용도지역 비중						
	주거	업무	상업			주거지역				상업지역		누락
			중심 상업	근린 상업	소계	제1종 일반	제2종 일반	제3종 일반	준 주거	근린 상업	일반 상업	
공덕	13,8	43,1	9,8	9,4	19,2	0,0	10,4	17,6	24,8	0,0	29,4	17,8
목동	18,0	13,5	0,0	51,9	51,9	2,0	23,1	60,2	14,6	0,0	0,0	0,1
미아	12,7	1,5	0,0	12,5	12,5	0,0	71,9	27,4	0,0	0,0	0,0	0,7
신촌	0,9	31,3	9,3	47,2	56,5	1,1	8,5	7,6	14,6	0,0	41,0	27,2
잠실	38,2	18,0	12,2	3,9	16,1	0,0	14,8	28,5	0,0	0,0	56,7	0,0

주1 : 2010년 과세부과자료를 근거로 분석한 결과임.

주2 : 위의 표에서는 2000년 이후에 건축된 건축물을 신축 건축물로 보고 분석하였음.

○ 근린생활권을 지원하기 어려운 지구중심의 공간분포

서울시 전체에서 지구중심의 공간적 분포를 살펴보면, 공간적으로 편중되는 불균형한 분포를 보이고 있다. 지구중심 간 부분적으로 중첩되는 지역이 있고, 부핵이나 거점과 중첩되는 지역도 있다. 반면, 동북권과 서북권 자치구의 경우 지구중심의 공간범위가 인근 지역을 모두 포괄하지 못하는 지역도 다수이다. 현재 지구중심은 기능과 역할을 배제하더라도 물리적으로 주민의 일상생활 편의를 지원하기 어려운 불균형적 공간분포를 보이고 있다.



〈그림 2-9〉 지구중심의 불균형적 공간분포

3) 서울시와 자치구 간 지구중심 지정의 불일치

1990년에 수립된 서울시 최초의 도시기본계획인 「2000년대를 향한 서울도시기본계획」이래로 서울시는 수립하는 기본계획에 의해 위계별 중심지를 지정해왔다. 「2020 서울도시기본계획」을 거쳐 최근 제안된 「2030 서울도시기본계획(안)」에서도 기존과 유사한 방식으로 핵, 부핵, 거점, 지구중심을 지정하였다.

현재 자치구 차원의 법정계획은 없지만 자치구 차원에서 다양한 발전계획을 수립하고 있는데, 자치구의 계획은 서울도시기본계획의 중심지체계를 그대로 수용하지 않는 경우가 많다. 자치구 차원에서 중심지를 개편하고 신규 중심지를 지정하는 계획을 세운 구로구, 도봉구, 성동구의 사례를 분석하여 서울시와 자치구 간의 중심지 지정에서 어떠한 차이가 있는지를 분석하였다.

(1) 구로구 : 2020 구로구 도시발전계획

2020 구로구 도시발전계획은 구로구의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로 비법정 계획이다. 이 계획은 2005년에 수립된 구로구 장기발전종합계획의 내용을 보완하고 변화한 정책을 검토·반영하여 2020년 구로구의 도시관리 방향을 제시하는 정책적 지침으로 활용하고자 하는 목적을 지니고 있다.

○도시공간구조의 기본방향

구로구 도시발전계획은 종합계획으로 도시기본구상, 토지이용체계 정비방안, 준공업지역 관리방안, 주거지 발전방안, 교통계획 등을 포함하고 있다. 도시발전계획 중 도시기본구상 부문에서 구로구의 공간구조에 관한 내용 중 중심지체계를 다루고 있다.

2020 서울도시기본계획은 구로구에 1개의 지역중심(대림)과 3개의 지구중심(구로, 오류, 가리봉)을 지정하였다. 하지만 구로구는 2020 도시발전계획에서 새로운 지역중심(개봉)과 지구중심(온수)의 지정을 제안하였다.

○이미 지정된 중심지의 미비한 기능과 역할

대림 지역중심은 행정구역상 구로구에 속해 있으나, 구로·영등포·동작·관악의 4개 자치구 경계에 위치하고 있어 도시발전계획에서는 대림 지역중심이 지리적인 입지로 인해 구로구에 미치는 영향이 부분적이라고 보고 있다. 실질적으로 대림역을 중심으로 한 지역보다 대림역 남쪽 준공업지역에 아파트형 공장들이 입지하면서 업무기능이 집중되고, 가리봉 균형발전촉진지구 지정되어 추진되고 있어 오히려 중심지로서의 기능과 역할을 하고 있다.

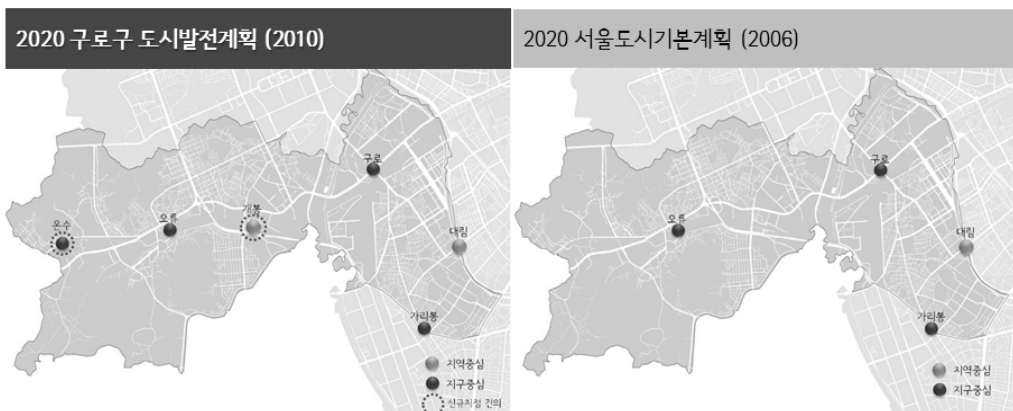
지구중심으로 지정되어 있는 구로와 오류도 중심지로서의 기능과 역할이 미비하다고 보고

있다. 구로 지구중심은 오래전부터 기계공구상가와 재래시장 등이 밀집하여 특화된 지역이지만 중심성 있는 개발이 이루어지지 못하고 있고, 오류 지구중심은 노선 상업지역이 지정되어 있음에도 불구하고 주변 지역의 서비스 기능이 취약하고 중심성이 없는 지역으로 분석되고 있다.

○새로운 중심지 추가 지정 계획

구로구는 기존 중심지의 기능과 역할이 미흡함을 인식하면서도 추가적으로 신규 중심지의 지정(지역중심과 지구중심)을 제안하고 있다. 개봉역 주변지역은 서남권 르네상스 계획의 일환으로 개봉과 고척 일대에 위치한 대규모 부지의 개발이 가시화되고 있어 이 일대의 중심성을 강화하기 위해 지역중심으로 지정을 계획하였다. 온수역 주변지역은 동부제강 특별계획구역, 럭비구장 특별계획구역, 천왕 1, 2지구 등 개발가능지의 체계적이고 계획적인 개발 유도를 위해 지구중심으로 지정을 계획하였다.

도시발전계획에서 기존 중심지의 기능에 대한 문제를 제기하면서 신규 중심지를 추가적으로 지정하는 것은 기존 중심지를 육성·관리하고자 하는 의지보다 추가 지정을 통해 중심지를 양적으로 확보하려는 것으로 보인다.



〈그림 2-10〉 구로구 도시발전계획과 서울도시기본계획 : 중심지체계

(2) 도봉구 : 2020 도봉구 도시발전계획

1998년 도봉구 도시기본계획 수립 이후 대외적 여건변화에 대응하고 지역적 특성을 반영한 도시의 장기 발전 방향을 제시하고자 2010년에 『2020 도봉구 도시발전계획』을 수립하였다.

○도시공간구조의 기본방향

도봉구는 지형적인 요건(북한산)으로 인해 개발가능부지가 한정되어 있고 상업·업무 등 기

능이 도봉로 동측에 집약적으로 입지함에 따라 도봉로 서측에 대한 기능적 배분이 이루어지지 않고 있다. 이러한 지역적 편중현상을 해소하고자 도봉로 서측에 대한 도시기능 배분 및 지역적 활성화를 추진하며, 기능의 배분과 연계를 통한 도봉구 전체의 균형 발전을 목표로 삼고 있다.

2020 서울도시기본계획에서는 도봉구에 1개의 지역중심(창동·상계)과 2개의 지구중심(방학, 쌍문)을 지정하였다. 도봉구 도시발전계획에서는 북측의 도봉 중생활권을 서비스하기 위해 도봉 지구중심의 신규 지정을 제안하면서 1지역중심, 3지구중심의 중심지체계를 계획하였다.

○ 새로운 중심지 지정 건의

도봉구 도시발전계획에서는 서울북부지방법원과 검찰청의 이전으로 인한 법조단지 형성과 성균관대 야구장 부지에 대한 개발 기대로 도봉역 주변지역이 중심지로서의 기능이 강화되고 위상과 역할이 증대될 것으로 보고, 도봉 지구중심을 신규 계획하였다.

2020 도봉구 도시발전계획 (2010)



2020 서울도시기본계획 (2006)



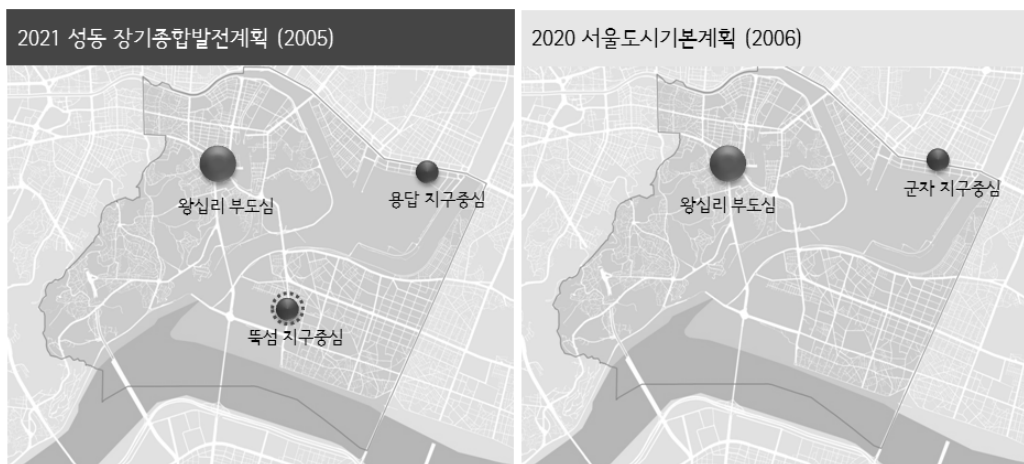
〈그림 2-11〉 도봉구 도시발전계획과 서울도시기본계획 : 중심지체계

특히 성균관대 야구장 부지는 도봉구에 남아 있는 대규모 개발 가용지로, 대상지 남측의 서울북부지방방법원 이전으로 인한 새로운 업무 및 지원 기능의 수요와 주민설문조사 결과를 반영한 종합병원, 교육시설 등 문화 및 복지기능을 도입하기 위해 도봉역 주변을 중심으로 지정해야 할 필요성을 입증하고 있다. 그러나 이러한 기능과 규모는 근린생활권을 지원하는 지구중심 이상의 역할과 기능을 담고 있다.

(3) 성동구 : 2021 성동 장기종합발전계획

2005년에 수립된 2021 성동 장기종합발전계획은 성동구 전체의 통합적인 이미지를 구상하면서 관내 각 지역이 보유하고 있는 잠재적인 특성에 맞추어 지역의 특성을 강화하기 위한 기초적인 틀을 마련하고자 하였다.

2020 서울도시기본계획에서는 성동구에 1개의 부도심(왕십리)과 1개의 지구중심(군자)을 지정하였다. 2021 성동 장기종합발전계획에서는 서울도시기본계획상의 중심지체계에 특점 지구중심을 추가적으로 계획하여 1개 부도심과 2개 지구중심의 중심지체계를 계획하였다. 서울도시기본계획상 동대문구와 성동구에 걸쳐 지정되어 있는 군자 지구중심을 용답 지구중심이라고 지칭하며, 성동구의 용답2생활권 중심으로서의 위상과 역할을 부여하였다.



〈그림 2-12〉 성동구 장기종합발전계획과 서울도시기본계획 : 중심지체계

○ 새로운 중심지 지정 건의

특점역 주변 지역은 노후화된 공장용도와 주거용도의 시설이 혼재되어 있으며, 건축물 대부분

분이 1970년대 이후 건축물로 슬럼화의 문제가 나타나고 있다. 블록 간 보행단절과 주차시설 부족 등 교통 서비스 측면의 개선도 시급한 상황이다.

이에 따라 성동구는 뚝섬주변 지역의 난개발 방지, 도시기능의 증진 등 도시개발의 체계적인 관리와 함께 분당선 신성수역 신설에 따른 개발 기회를 활용하여 뚝섬역~신성수역 간 역세권을 지구중심으로 육성하고자 뚝섬 지구중심의 지정을 건의하였다. 업무, 주상복합, 백화점, 여가시설 등 복합용도의 개발 추진, 보행환경 개선, 분당선 개통 등 도시개발계획을 추진함으로써 지구중심지로 육성할 계획이다.

○기존 지구중심의 명칭 및 공간범위의 변경

2020 서울도시기본계획에서는 군자 지구중심을 지정하였는데, 이를 관리하기 위한 지구단위 계획구역은 동대문구와 성동구에 걸쳐 있다. 성동구 장기종합발전계획에서는 군자 지구중심 중 성동구 관내 부분에 대해서만 지구 중심으로 육성하기 위해 명칭을 용답 지구중심으로 변경하였다.

4) 지구중심의 기능을 강화할 수 있는 관리수단의 부재

○지구중심의 기능을 반영하지 못하는 지구단위계획

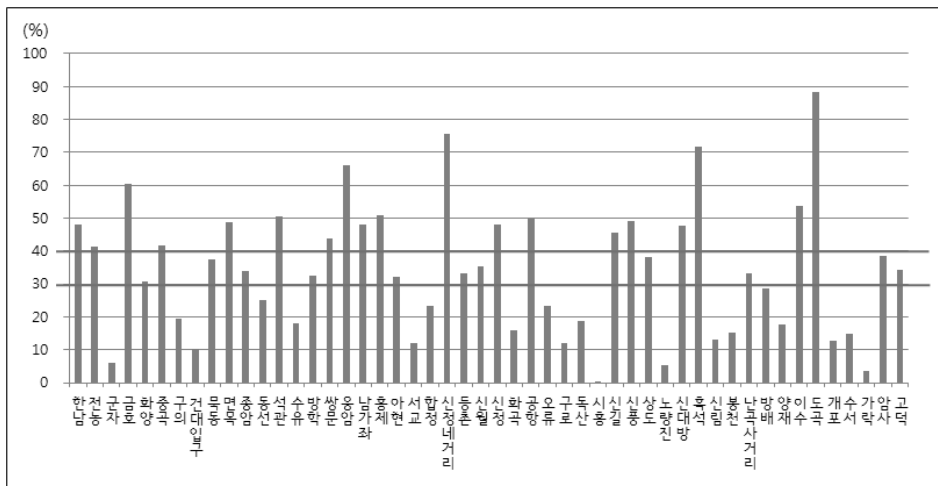
지구단위계획구역이 지정된 곳은 50개의 지구중심 중 45개소로 현재 지구중심을 포함한 서울시의 중심지를 관리하고 규제하는 데 가장 큰 역할을 하고 있는 수단이 지구단위계획이다. 지구단위계획은 실현수단인 공동개발에 대한 계획을 바탕으로 건축선 등의 획지계획과 개별 건축물의 밀도와 높이 계획을 수립하여 중심지를 관리하고자 하는 계획이다. 하지만 이러한 지구단위계획구역의 지정은 신시가지에서는 효율적이나 서울과 같은 기성시가지에서는 실효성을 담보하기 어려운 실정이다.

서울시 지구단위계획 종합운영계획(서울시, 2006)에서는 중심지 위계와 유형별 관리 방안을 제시하고 있다. 즉 지구중심을 저차업무, 쇼핑위락, 근린지원기능의 3가지 유형으로 구분하고, 유형별 총 건축물 연상면적 중 주거 비율을 각각 20%, 30%, 40% 이내로 제시하고 있다. 이는 지구중심의 주거기능을 줄이고 중심지로서의 기능을 유도하기 위함이다. 서울시(2006)의 연구에서 분석 대상에 포함된 44개 지구중심 중 업무기능으로 분류된 중심은 3개소뿐이며 나머지 지구중심은 쇼핑위락 및 근린지원기능의 중심으로 구분되었다.

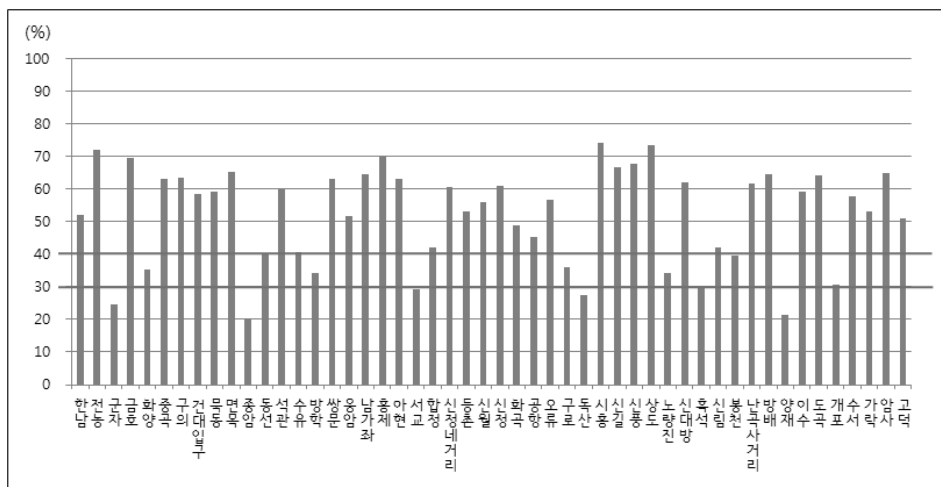
이 연구에서 분석한 50개 지구중심에서 주거 연상면적 비중의 분포를 보면 반경 0~250m의 경우 평균 34.0%, 반경 250~500m의 경우 평균 52.1%의 수준으로 모두 30% 이상의 높은 주거 연상면적 비중을 보이고 있다. 개별 지구중심의 주거 연상면적 비중의 분포를 보면, 반경

0~250m의 지역 내 주거비중이 40% 이상인 지구중심은 19개소, 30% 이상인 지구중심은 30개로 나타난다. 이는 서울시 지구단위계획 종합운영계획에서 제안한 건축물 연상면적의 주거용도 비중보다 높은 수준임을 알 수 있다.

대중교통 결절점을 중심으로 반경 250~500m의 경우 주거 연상면적 비중이 40% 이상인 지구중심은 38개소, 30% 이상인 지구중심은 45개로 서교, 독산, 군자, 양재, 종암의 5개 지구중심을 제외하고는 모두 관리기준 이상의 주거 비중을 보이고 있다.



〈그림 2-13〉 지구중심의 주거 연상면적 비중 현황(반경 0~250m)



〈그림 2-14〉 지구중심의 주거 연상면적 비중 현황(반경 250~500m)

지구중심이 주거기능 위주로 개발되면 주민들의 일상생활 편의를 위한 기능이 부족하여 지구중심으로서의 기능을 수행하지 못하고 있다. 또한 주민들로 하여금 상업 및 업무 기능 및 서비스를 이용하기 위해 고차 중심지로 이동하도록 함으로써 지속가능하고 압축적인 도시 공간 조성에 부정적인 영향을 끼치고 있다.

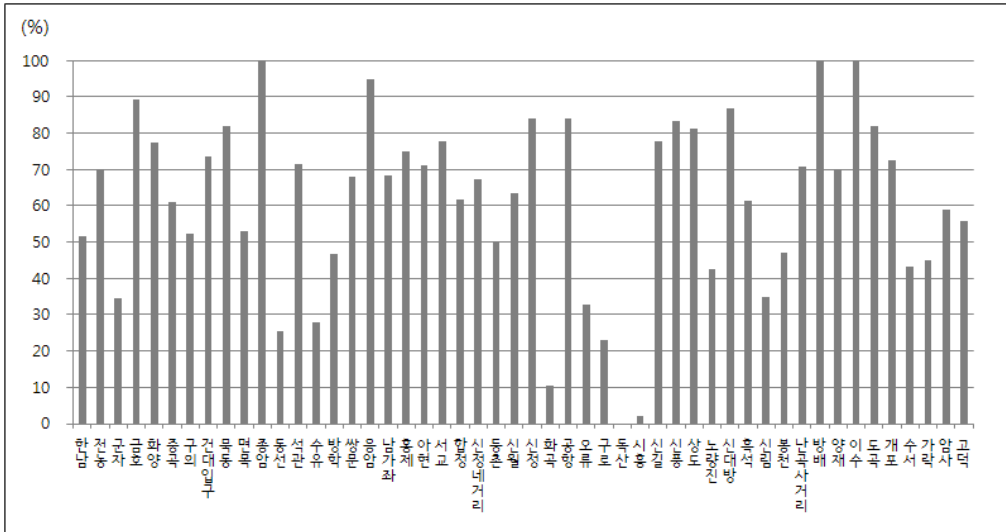
지구중심 대부분은 지구단위계획구역으로 지정되어 있으나 지구중심은 상업 및 업무 기능에 비해 주거기능 위주로의 개발이 이루어짐으로써, 밀도와 획지계획 중심의 지구단위계획구역 지정이 중심지 관리에서 큰 실효성이 없음을 알 수 있다. 실질적으로 일상생활을 지원할 수 있는 기능과 용도가 입지할 수 있도록 유도할 관리수단과 프로그램이 필요하다.

○지역 특성과 기능을 강화하지 못하는 용도지역제

용도지역은 도시기능 수행에 필요한 토지이용형성을 유도하기 위한 목적으로 지정되며, 이를 통해 해당지역의 건축물의 용도와 밀도를 관리하고 있다. 서울시(2006)는 지구단위계획구역의 관리방향에 대한 연구에서 중심지 기능 수행에 필요한 토지이용형성을 유도하기 위해 필요한 용도지역을 중심상업지역, 일반상업지역, 근린상업지역, 준주거지역으로 보았다⁶⁾.

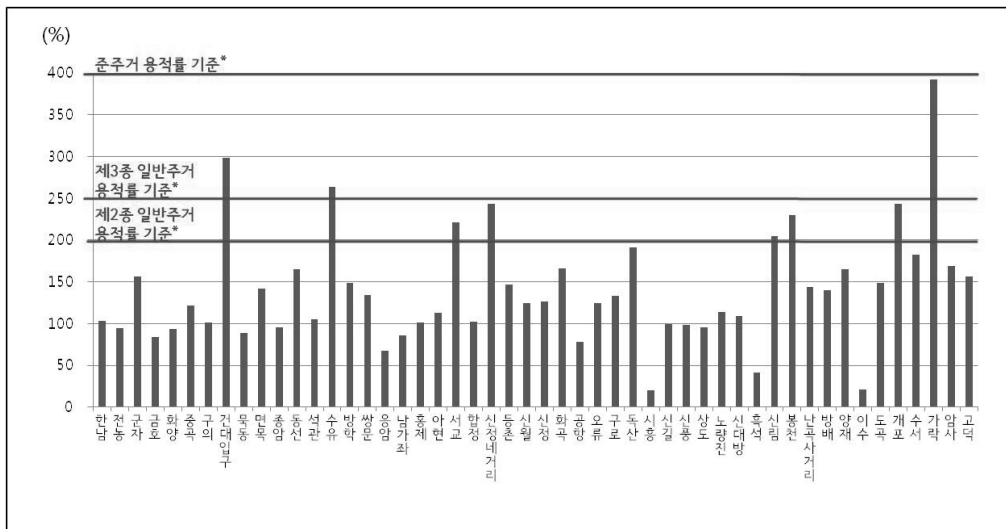
서울시 50개 지구중심의 용도지역 지정 현황을 보면 일반주거지역이 53.8%, 준주거지역이 9.5%, 상업지역이 17.5%로 주거지역의 비중이 매우 높은 수준이다. 지구중심별 용도지역 중 주거지역으로 지정된 면적의 비중을 보면, 화곡, 독산, 시흥 등 공업지역을 제외하고는 주거지역 비중이 20% 이상이며, 종암, 방배, 이수 지구중심은 각 지구중심의 전체(100%)가 주거지역으로 지정되어 있다. 화양 지구중심은 주거지역으로 지정된 면적이 전체 면적의 90% 이상이며, 이 중 14%는 전용주거지역으로 지정되어 있고 전체 면적의 9%만이 상업지역으로 지정되어 있다. 지구중심에는 근린생활을 지원하는 근린생활시설과 저차업무시설이 입지할 수 있는데, 지구중심의 100%가 일반주거지역으로 지정되었다는 것은 용도지역상 중심지로서의 용도와 기능이 입지하기 어렵다고 볼 수 있다.

6) 중심상업지역은 도심과 부도심의 상업·업무기능 확충을 위해, 일반상업지역은 일반적인 상업·업무기능 확충을 위해, 근린상업지역은 근린의 일용품과 서비스를 지원하기 위해 지정하며, 준주거지역은 주거기능을 위주로 하고 이를 지원하는 일부 상업 및 업무기능 입지를 유도하기 위해 지정한다(서울시, 2006).



〈그림 2-15〉 지구중심(반경 0~250m) 내 일반주거지역의 비중(%)

용도지역의 지정은 지구중심의 건축물의 용적률과 직결되는데, 서울시 지구중심의 평균 용적률은 140%이다. 전체 지구중심 50개 중 42개 지구중심 용적률은 제2종 일반주거지역 용적률 기준(200%)보다 낮고, 용적률 200% 이상인 지구중심은 8개소에 불과하다. 이는 지구중심의 기능을 강화하지 못하는 용도지역으로 지정되고 있고, 지정된 용도지역이 제대로 관리되고 있지 않다는 것을 보여주고 있다.



* 서울시 도시계획조례에 의한 용적률

〈그림 2-16〉 지구중심의 평균 용적률(반경 0~250m)

이러한 현황은 중심지 관리를 위한 수단으로서 용도지역제가 효율적인 역할을 하지 않음을 보여주는 하나의 예라 할 수 있다. 현재 용도지역제는 지구중심의 밀도관리를 위한 역할에 초점이 맞추어져 있어, 지구중심의 기능과 특성을 강화하는 역할에 대한 논의가 필요하다. 또한 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.

5) 실태분석의 소결

○주민수요가 반영된 중심의 필요성

주민의 일상생활에 편익을 제공하고자 하는 지정목적과 달리 지구중심의 기능이 일부 특정 기능에 치우쳐 있는 경우가 있으며, 특히 주거위주의 개발이 많이 이루어진 것으로 나타났다. 결국 지역주민이 일상생활에 필요한 서비스를 제공받기 위해서는 해당 지역의 지구중심이 아닌 다른 중심지로의 이동이 불가피함을 의미하며, 이는 지구중심이 지정 목적과 불일치함을 보여준다.

예를 들어 석관 지구중심은 6호선 돌곶이역을 중심으로 지정된 중심지로 고가도로(북부간선도로)에 의해 남북으로 단절되어 있으며, 역 주변의 유동인구가 다른 역세권에 비해 적다. 대상지의 시설 분포를 보면, 도로변으로 3~5층 정도의 노선상업시설이 위치하고 있으나 공공시설, 대형마트, 재래시장, 병원 등의 주민을 위한 생활편익시설은 부재하며, 가로 이면에는 주거지가 형성되어 있다. 실제 석관 지구중심에 거주하는 주민들의 쇼핑, 여가 활동 등은 대상지 동측의 석계역을 중심으로 이루어지고 있다.



* 2011년 2월 촬영

〈그림 2-17〉 석관 지구중심현황

이는 중심지의 지정이 서울시 전체 차원에서 중심지의 위계와 효율을 중심으로 계획되어 주민과 지역사회의 수요를 반영하지 못했기 때문으로, 지역의 현황과 수요에 대한 파악을 통해 일상생활을 지원할 중심지 지정이 필요함을 보여주는 단편적인 사례라고 할 수 있다.

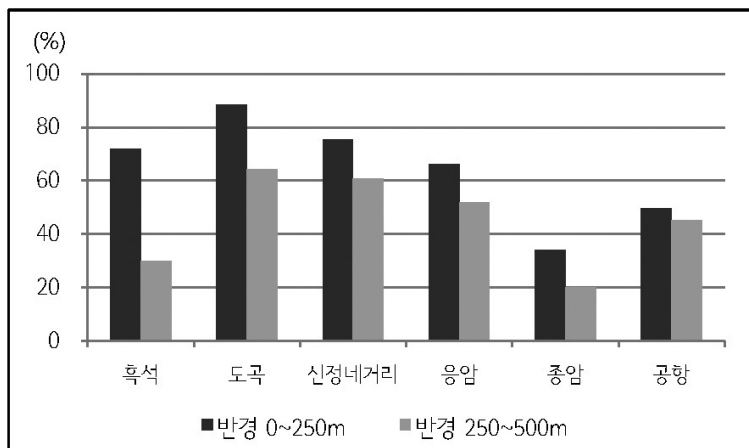
○대중교통 결절점을 중심으로 압축적인 토지이용의 필요성

서울시 전체 지구중심을 대상으로 하여, 전철역 혹은 간선도로 교차점을 기준으로 반경 0~250m와 250~500m의 용도별 연상면적 비중을 비교한 결과, 평균적으로 전철역에서 멀어질수록 주거용도의 연상면적 비중은 증가하고 상업과 업무용도의 연상면적 비중은 감소하는 압축적 도시기능의 분포를 보여주고 있다.

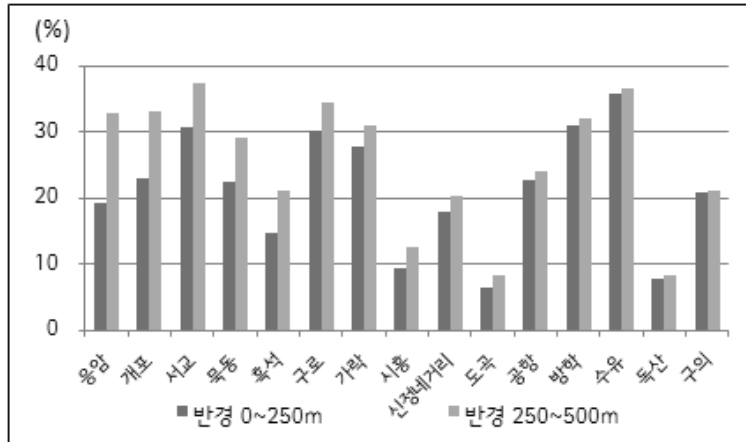
그러나 개별 지구중심의 주거용도 연상면적 비중은 평균값과 다소 다르게 나타나고 있다. 흑석, 도곡, 신정네거리, 응암, 종암, 공항 지구중심의 경우 전철역(또는 간선도로 교차점)과 가까울수록 주거용도의 연상면적 비중이 더 높게 나타났다.

상업 연상면적 비중의 경우에는 응암, 개포, 서교, 목동 등 15개 지구중심에서 전철역(또는 간선도로 교차점)과 멀수록 상업용도의 연상면적 비중이 더 높게 나타났다. 이는 전철역으로부터 반경 0~250m 이내 지역보다 반경 250~500m 지역에서 상업용도의 연상면적 비중이 높은 것으로 역세권 중심의 압축적인 도시기능 집적이 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다.

최근 기후변화에 대응하기 위한 일환으로 온실가스 의무 감축이 시작되었고, 이를 위해 대중교통 결절점을 중심으로 지역주민의 일상생활에 필요한 서비스와 기능이 압축적으로 집적되도록 유도할 필요성이 커지고 있다.



〈그림 2-18〉 거리에 따른 지구중심의 주거용도 비중



〈그림 2-19〉 거리에 따른 지구중심의 상업용도 비중

제2절 삶의 질 향상을 위한 생활밀착형 생활중심 도입의 필요성

1. 도시계획의 중심 가치로서 삶의 질 향상

과거 도시계획과 도시개발이 도시화, 산업화와 같은 시대적인 상황 속에서 양적 성장을 목표로 진행되었던 반면, 이제는 사회경제적 여건의 변화로 그 정책 목표를 도시의 질적 성장에 두고 있는 실정이다. 이러한 도시정책에 대한 변화는 과거 도시계획이 양적 성장과 개발을 통해 시민의 삶을 풍요롭게 하려는 노력을 기울였던 반면, 이제는 실질적으로 시민들이 피부로 느끼는 삶의 질 향상을 위한 도시계획으로의 전환이 필요한 시점이다.

삶의 질은 매우 포괄적인 개념으로 이에 대한 다양한 견해가 있다. 삶의 질에 대한 연구는 1970년대 미국의 교외화 현상을 분석하면서 활발히 이루어졌으며 여전히 삶의 질에 대한 다양한 정의와 견해가 제시되고 있다. 김현식(2001)은 많은 국내외 선행 연구자료 검토를 통해 삶의 질의 개념은 일반화하기 어려우며, 선행연구 중 삶의 질을 특정한 입지에서 그 지역의 주민들이 공통적으로 경험하는 생활환경 조건에 대한 주관적 평가로 본 Myers(1987)의 정의가 삶의 질과 도시연구의 연계성을 강조하고 있다고 언급하였다. 또한 삶의 질의 측정 지표는 시간적·공간적으로 상대성을 가지고 있어 측정하는 시기와 공간에 따라 지표는 달라져야 한다고 주장하였다.

삶의 질이란 시간과 공간에 구애받지 않는 절대적인 개념이라기보다 한 사회의 경제, 정치, 사회의 발전수준과 사회구성원들의 가치관과 관습에 따라 변화되는 상대적인 개념인 것이다. 그래서 개인이 경험하는 일상생활에 대한 느낌인 만족감이나 행복감을 삶의 질을 결정하는 중요한 요인으로 볼 때 이는 크게 주관적인 요소와 객관적인 요소로 나누어 볼 수 있다.

그리고 이 연구의 대상인 지구중심을 서울시기본계획에서는 ‘자치구 단위의 중심지에 해당하는 곳으로 주민의 일상생활 편의를 지원하기 위한 근린생활시설 밀집지역’으로 정의하고 있다. 즉, 지구중심은 지역 주민의 생활에 직접적인 영향을 끼치는 중심으로, 지역 주민이 생활 환경에 대해 긍정적으로 느낄 수 있도록 서비스하기 위해 지정되어야 한다. 이러한 지구중심의 지정 목적은 주민의 삶의 질 향상과 일맥상통한다고 볼 수 있는데, 삶의 질은 특정한 지역의 주민들이 공통적으로 경험하는 생활환경 조건에 대한 주관적인 평가로, ‘삶의 질 향상’은 주민들이 주변 생활환경에 대해 살기 좋다고 느끼는 것을 의미한다.

따라서 지구중심은 서울시 중심지 위계상 최하위 중심지가 아닌 실질적으로 지역주민의 일상생활에 편의를 제공할 수 있는 관점에서의 생활중심으로 고려되어야 하며, 주민의 삶의 질 향상을 위해 생활중심 및 생활권에서 공급해야 할 기능 및 지속가능한 도시 공간 조성 방안 등에 대한 고민이 필요하다.

2. 생활밀착형 생활중심 도입의 필요성

기존 도시계획이 거시적인 측면에서 문제를 해결하려고 했다면, 변화된 여건에서의 도시계획은 실생활과 밀접한 미시적인 측면에서 문제에 접근하고 해결할 필요가 있다. 이러한 측면에서 일상생활에 밀착한 도시계획의 필요성이 대두되는 것이고 이는 궁극적으로 시민 삶의 질 향상을 위한 노력의 일환으로 볼 수 있을 것이다.

○지역주민의 일상생활에 편의를 제공할 수 있는 중심지의 도입 필요

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

현재 지구중심은 서울시가 일괄적으로 지정한 것으로, 지구중심의 현황 분석에서도 보았듯이 소수 지구중심을 제외하고는 지하철 역 또는 간선도로 교차점을 중심으로 한 반경 500m 이내 지역이 주민의 일상생활 편의를 위한 시설이 아닌 주거 위주로 개발되고 있다. 따라서

지하철 역 또는 버스정류장, 환승센터 등 대중교통 결절점을 중심으로 일상생활에 필요한 시장, 문화시설, 병원, 공공서비스 시설, 생활체육시설, 학교 등이 집적하여 시설을 이용하는 주민이 도보나 자전거로 접근하기 용이한, 주민 생활에 도움이 되는 중심지의 도입이 필요하다.

○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 있다. 또한 중심지의 기능 강화를 위한 건축물의 권장용도를 유도할 수 있는 수단이 부족하여 지역의 수요나 계획적 목표에 부합하지 못하는 중심지의 관리가 이루어지고 있다. 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.

제3장 주민생활과 밀착한 중심지 계획의 해외사례 분석

제1절 영국 런던 : 장소만들기를 통한 중심지 활성화

제2절 일본 도쿄 : 생활권 중심의 계획 수립

제3절 미국 시애틀 : 주민참여에 의한 근린생활권 계획 수립

제4절 시사점

제 3 장

주민생활과 밀착한 중심지계획의 해외사례 분석

제1절 영국 런던 : 장소만들기를 통한 중심지 활성화

1. 개요

영국의 도시계획체계는 「The Planning & Compulsory Purchase Act 2004」 도시계획 법령이 제정되면서 지역공간전략(Regional Spatial Strategies; RSS)과 지역개발골격(Local Development Frameworks)의 2단 구조 개발계획(Development Plan) 시스템을 갖추게 되었다. 지역공간전략에 따라 런던광역시(Greater London Authority; GLA)는 공간개발전략(Spatial Development Strategy)인 런던플랜(The London Plan)과 비법정계획이지만 권역별 계획인 권역전략(Sub-Regional Development Framework)을 수립하였다. 자치구 차원에서는 기존의 지방계획(Local Plan)과 통합개발계획(Unitary Development Plan)이 지역개발골격(LDFs)이라는 자치구 계획으로 대체되었으며, 새롭게 도입된 자치구계획에서는 매년 연차모니터링보고서(Annual Monitoring Report)를 작성하도록 함으로써 보다 현실적인 계획안 작성을 유도하고 있다.

○런던플랜(London Plan)

런던광역시, 32개의 자치구(boroughs), 런던시는 공동으로 계획 수립에 책임을 지며, 런던광역시(GLA)의 법안에 따라 런던플랜을 수립한다. 런던플랜은 런던광역시 전체를 대상으로 한 장기적이고 종합적인 계획이며, 계획의 검토 및 수정과정을 거쳐 각 자치구의 계획 수립을 위한 틀을 제공한다. 런던플랜은 매년 모니터링 과정을 거침으로써 계획 내용이 최근 런던 상황에 가장 적합하도록 유지시키는 역할을 한다.

○권역계획(Sub-Regional Development Frameworks; SRDF)

통합적이고 다핵중심적인 런던 개발전략 수립을 위해 여러 자치구와 연계된 도시계획전략의

필요성이 대두됨에 따라 런던지역을 5개 권역으로 구분하여 계획하는 권역계획이 작성되었다.

권역계획은 각 권역의 전반적인 현황분석, 주요 이슈에 따른 정책 및 실행지침, 자치구계획과 런던플랜에서 고려해야 할 사항 제시 등 세 부분으로 구성되어 있다. 권역계획의 내용은 런던플랜에서 제시한 정책의 목표와 이슈별 실행지침을 구체화함으로써 자치구계획의 기초자료를 제공하는 가교적 역할을 수행한다.

○ 자치구계획(Local Development Frameworks; LDFs)

런던플랜은 지역의 특성을 반영하고 자치구 입장에서 개발 및 계획이 필요한 곳을 파악하여 세밀한 분석을 하기 위해 자치구의 계획 수립을 권고한다. 자치구계획은 상위계획인 런던플랜의 정책과 부합하여야 하며, 자치구의 계획 내용이 런던광역시 발전을 저해하지 않는 한 런던플랜의 계획 사항으로 고려된다. 자치구계획은 법정계획으로 다음의 표에서 제시한 개발계획 문서들로 구성된다.

〈표 3-1〉 영국 자치구계획(LDFs)의 구성요소

자치구계획 (Local Development Frameworks)	개발계획문서 (Development Plan Document)	· 핵심 전략문서(Core Strategy)
		· 토지배분이용계획(Site Specific Allocation)
		· 채택된 제안도(Adopted Proposal Map)
		· 지역실행계획(Area Action Plans)
		· 기타개발계획문서(Other Development Plan Documents)
	· 커뮤니티참여계획서(Statement of Community Involvement)	
	· 연차모니터링보고서(Annual Monitoring Report)	
	· 지역개발계획(Local Development Scheme)	
	· 부가계획문서(Supplementary Planning Documents)	
	· 지역개발계획조례와 개발장려지역계획(Local Development Order and Spatial Planning Zones)	

2. 런던의 중심지 지정 및 관리 현황

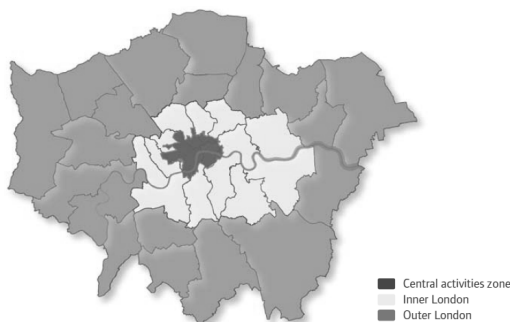
1) 런던플랜의 중심지 계획

런던플랜에서 주요한 공간 전략은 중심활동존(CAZ), 기회지역(Opportunity Areas)⁷⁾, 중점개

7) 런던의 주요 재개발지역(brownfield)으로 기존 자원을 활용하여 주택공급, 일자리 창출의 가능성을 갖추고 있는

발지역(Areas for Intensification)⁸⁾, 중심지(Town center)의 지정이다. 이 중 런던의 도심에 해당하는 중심활동존은 면(area)적인 형태로 지정하며, 이 외의 공간전략 지역은 점(point)으로 대략적인 위치만 표시한다.

중심활동존은 금융과 소매, 관광, 문화 활동을 장려하기 위해 지정한 지역으로 런던플랜에서는 중심활동존의 경계를 개략적인 이미지로 표현하고 있으며, 이를 기반으로 정책 및 관련 사항을 조율한다. 중심활동존의 경계는 런던시장, 각 자치구, 이해관계자가 함께 참여하여 개발 계획문서에서 정의하도록 규정되어 있다.



Source: GLA 2009 © Crown copyright. All rights reserved. Greater London Authority 100032379 (2009)



Source: Source: GLA 2009 © Crown copyright. All rights reserved. Greater London Authority 100032379 (2009)

출처 : Greater London Authority, 2009, The London Plan, p.36(좌), p.44(우)

〈그림 3-1〉 중심활동존의 위치 및 경계

런던시의 중심지(Town center)는 런던 플랜에서 런던 시민 모두에게 서비스를 공급하고 런던시의 경제적 성공 추구라는 목적 달성을 위해 우선적으로 고려해야 할 중요한 공간 단위이다. 적합한 중심지체계 수립은 중심활동존의 역할을 보완할 뿐 아니라 다핵공간구조 조성에도 기여한다. 중심지는 기능 및 역할에 따라 국제 중심(International center), 메트로폴리탄 중심(Metropolitan center), 메이저 중심(Major center), 지구 중심(District center), 근린 중심(Neighborhood center)의 5가지 위계로 구분된다. 현재 런던에는 216개의 중심지가 지정되어 있으며, 런던플랜에서 중심지별 유형, 성장가능성, 유형과 성장가능성을 고려한 정책방향 등을 제시하고 있다.

지역으로 대규모 개발을 통한 지역 발전의 기회를 제공하기 위해 지정된다.

- 8) 양호한 대중교통체계를 갖추고 있거나, 대중교통체계의 개선 가능성을 갖춘 건물밀집지역으로 고밀 개발이 가능하며 새로운 용도 도입 및 비중 증대의 잠재력을 지닌 지역이다. 중점개발지역 개발을 통해 신규 주택 및 고용창출을 기대할 수 있지만, 그 수준은 기회지역보다 낮다.

이러한 지침은 향후 자치구계획의 수립을 위한 참고자료로 사용된다.

2) 중심지 정기 진단 (Town Center Health Check)

중심지 정기 진단(Town Center Health Check ; TCHC)은 런던광역시(GLA)가 런던 전역의 중심지를 대상으로 시행하는 ‘건강검진’으로, 각 중심지의 규모, 역할, 기능별 특성 및 서비스 능력, 활성화 정도, 중심지의 변화 등에 대한 검토 및 평가를 한다. 중심지 정기 진단 결과에 따라 중심지의 위계 조정 및 신규 중심지 지정 등을 결정하며 이는 향후 런던플랜 및 자치구별 계획 수립 시 반영된다.

중심지 정기 진단의 내용은 크게 네 부문으로 구성된다. 첫째, 중심지의 평가 및 위계 재정립, 둘째, 야간경제활동을 위한 중심지 지정, 셋째, 성장잠재력에 따른 정책 방향 제시, 넷째, 런던 플랜의 계획 기간 동안 변화가 예상되는 중심지 파악이 그것이다. 각 단계의 과정 및 평가 내용은 다음과 같다.

(1) 중심지 평가 및 위계 재설정

○ 중심지 평가 지표

중심지의 객관적 평가를 위해 규모 및 기능(Scale and function), 역량(Capacity), 재무성과(Financial performance), 접근성(Accessibility), 타운 센터 계획(Town center initiatives), 사고 및 안전(Accidents and security), 환경(Environment)의 7개 부문, 총 39개 지표를 활용하여 각 중심지의 현황을 평가한다.

○ 중심지 평가를 위한 데이터 구축

평가를 위한 데이터 수집 시 자치구가 중심지 경계를 설정한 경우에는 이를 반영하며, 중심지의 경계가 없는 자치구에 대해서는 상업밀집지역의 상업시설 건물이 위치한 필지 및 그 필지가 바로 접해 있는 필지를 포함하여 경계를 설정한다. 또한 정확한 평가를 위해 먼저 런던광역시(GLA)가 데이터를 수집하고, 수집된 자료를 각 자치구에 발송하여 확인절차를 거쳐 오류를 줄이고자 하였다.

○ 중심지 위계 설정

런던플랜상 중심지로 지정된 중심지 외에 자치구가 위계를 조정하거나 신규 지정을 건의한 중심지를 포함하여 평가하며, 평가 결과에 따른 중심지체계 변경 사항은 향후 런던플랜 및 자치구계획의 수립 또는 수정안 작성 시 반영한다. 중심지 위계 설정을 위한 기준은 중심지 평가 지표(7개 부문, 39개 지표) 중 중심지 활력과 매력도를 나타내는 <표 3-2>의 핵심 지표 11개를

사용하며, 지표별 수준에 따라 중심지의 위계를 구분한다.

〈표 3-2〉 중심지 위계 구분을 위한 핵심지표

핵심 지표	중심지 위계 구분			
	국제 중심 (International)	메트로폴리탄 중심 (Metropolitan)	메이저 중심 (Major)	지구 중심 (District)
총 연면적(소매, 서비스, 여가시설) (㎡)	240,000+	100,000+	50,000+	10~50,000
총 소매시설 연면적 (㎡)	200,000+	85,000+	35,000+	6,000+
총 일반 소매업 연면적 (㎡)	180,000+	65,000+	20,000+	4,000+
총 소매시설 연면적 중 일반 소매업 시설 연면적 비중 (%)	85%+	75%+	60%+	<60%
총 소매시설 연면적 중 식음료소매업 연면적 비중 (%)	<10%	<15%	<30%	10~60%
여가 서비스 시설 (㎡)	250,000+	20,000+	10,000+	2~10,000+
사무실 연면적 (㎡)	10백만+	70,000+	40,000+	2,000+
연간 수입 예측치 (파운드)	40억+	3억+	1억~3억	<1억
임대료 (파운드/㎡)	40억~80억	15억~40억	10억~15억	5억~10억
대중교통 접근성	6	5~6	5~6	3~5
교통수단 선택 (대중교통을 이용한 주중 이동 비율) (%)	50%+	25%+	25%+	10%+

출처 : Greater London Authority, 2009, 2009 London Town Center Health Check Analysis Report, p.66

(2) 야간경제활동을 위한 전략적 클러스터로서의 중심지 지정

야간경제활동 활성화를 위해 지정된 기존 중심지를 대상으로 야간경제활동을 위한 전략적 중심지로서 충분한 역할과 기능을 수행하고 있는지를 평가한다. 평가를 위해 사용되는 지표로는 중심지 위계 설정 시 사용된 용도별 시설 연면적, 임대료, 영화관, 극장, 레스토랑, 카페, 주점, 나이트클럽, 호텔 등의 규모와 서비스 공급 수준 등이 있다. 2009년 중심지 정기 진단의 평가 결과, 기존의 야간경제활동 중심지 이외에 11개의 신규 야간경제활동 중심지가 확인되었으며, 이는 2009년 런던플랜 수정안 작성 시 반영되었다.

(3) 성장 잠재력에 따른 정책방향 제시

중심지의 성장 잠재력 평가를 위해 수요와 공급 수준을 파악할 수 있는 지표로서 추가적인 시설의 연면적 증가 수준, 접근성 수준, 전략적 개발 사업지구의 지정 여부 등을 사용하며, 각 지표 값의 분포에 따라 중심지의 성장 가능성을 높음, 안정적임, 낮음(High, Medium, Low)으로

구분한다. 이 세 가지 유형은 다음의 개발 정책방향을 의미하나, 중심지 정기 진단과 런던플랜에서는 방향성만 제시할 뿐 상세한 계획은 자치구가 수립하도록 되어 있다. 성장 잠재력 수준에 따른 유형화 이외에, 추가적으로 ‘재생(Regeneration)’지역도 정책 방향으로 제시될 수 있다. 이 지역은 현재 지역의 자원, 기반시설 등을 이용함으로써 물리적, 환경적, 경제적 재생을 포함한 지역의 활성화를 추진하려는 지역을 의미한다.

- 고성장(High growth) : 급격한 수요 증가에 대응하기 위해 소매 및 여가, 업무시설 등의 대규모 개발이 진행되고 있는 지역으로 신규개발에 따른 기존 교통기반시설의 활용 또는 신규 공급이 필요한 지역이다.
- 안정적 성장(Medium growth) : 일정 규모 이상의 상업, 여가 시설, 오피스 개발과 이에 따른 대중교통시설 개발이 필요한 지역이다.
- 저성장(Low growth) : 물리적, 환경적 제약과 대중교통 접근성이 취약하거나 개발수요가 부족하여 기존 기반시설의 활용을 극대화하기 위한 정책적 강화가 필요한 지역이다.

〈표 3-3〉 성장 잠재력 중심지 구분 지표 및 정책방향

핵심 지표	정책 방향		
	High (전략적 성장 지역)	Medium (성장 진행 지역)	Low (정책적 육성 필요 지역)
1. 2006~2026년 공급이 필요한 일반소매업 총 연면적(㎡)	30,000+	500~29,999	< 500
2. 현재 일반소매업 연면적 대비 2006~2026년간 공급이 필요한 연면적의 비중(%)	50%+	5 ~ 49.9%	< 5%
3. 신규 개발 중인 일반소매업 연면적(㎡)	25,000+	500~24,999	< 500
4. 현재 일반소매업 연면적 대비 신규 공급 연면적 비중(%)	25%+	5 ~ 24.9%	< 5%
5. 2006~2026년간 일반소매업 부문 예상 수익 성장률	300%+	50~299.9%	< 50%
6. 중심지의 추가 기능을 수용할 있는 연면적(㎡)	30,000+	500~29,999	< 500
7. 중심지의 추가 기능을 수용할 수 있는 대지 면적(ha)	4ha+	0.5~3.9ha	< 0.5ha
8. 2026년 대중교통 접근성 수준 (Public Transport Accessibility Level)	5~6	2~6	1~6
9. 사업구역 지정 여부(예: 기회지역, 중점개발지역 등)	기회지역, 대부분 중점개발지역	일부 중점개발지역	-
10. 총 소매업 연면적 중 공실 연면적 비중(%)	다양	다양	다양, 일부지역 < 5%

출처 : Greater London Authority, 2009, 2009 London Town Center Health Check Analysis Report, p.73

(4) 계획 기간에 변화가 예상되는 중심지

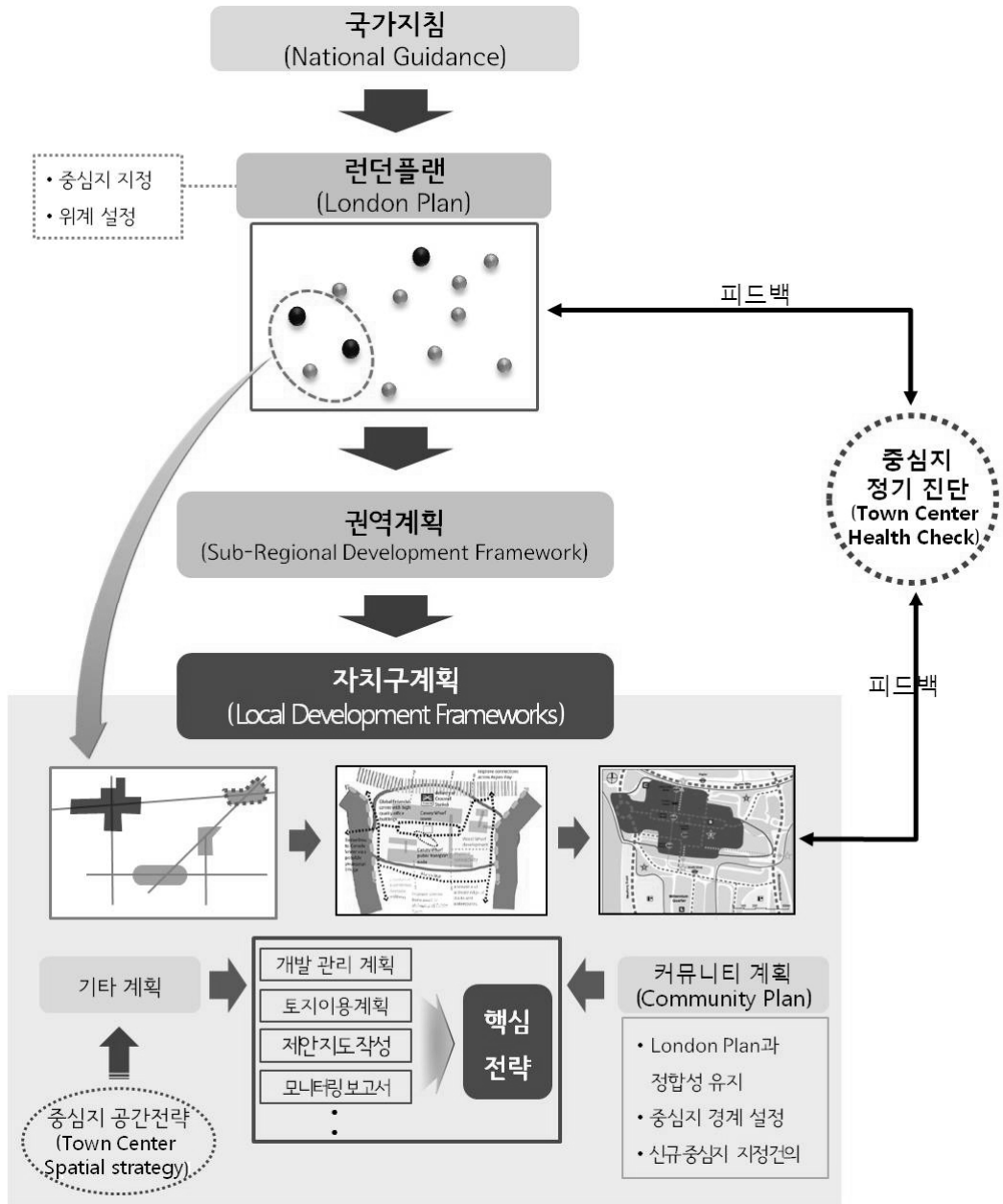
런던플랜이 발표되고 다음 계획의 수립 또는 수정 계획이 발표되기 전까지 중심지의 위계가 변경될 가능성이 있는 중심지를 식별한다. 즉 현재의 성장 추세 및 각종 개발사업 등 발전 가능 요인을 고려한 데이터의 예측치를 평가하여 향후의 위계를 예측하는 것이다. 평가 결과, 위계 변경이 예상되는 중심지에 대해서는 현재 런던플랜상의 위계와 함께 향후 변경될 위계를 결과로 기록한다. 새로운 위계는 바로 적용되지 않으나, 향후 개발정책 및 전략사업 등 수립 시 평가 지표 등에 고려될 수 있다.

(5) 소결

중심지가 런던의 매력과 활력을 유지시키는 중요한 요소로, 런던광역시(GLA)는 4-5년마다 런던시의 중심지만을 대상으로 중심지 정기 진단(TCHC)을 실시하여 중심지의 변화 및 발전 현황, 중심지 위계의 변동 사항 등을 점검한다. 다음의 그림과 같은 계획체계를 통해, 런던플랜, 자치구계획 등 계획 전반에 걸친 모니터링을 실시하는 연간 모니터링 보고서 작성과 함께 지역의 활성화와 발전 방향에 큰 영향을 미치는 중심지에 대한 집중 모니터링도 실시함으로써 계획의 실효성을 더욱 증대시키는 효과를 거두고 있다.

런던광역시(GLA)는 중심지 평가를 수행하지만 관련 자료 수집 시 자치구 및 관련 기관으로부터 자료 및 정보를 제공받음으로써 정확하고 상세한 분석 자료를 활용할 수 있어, 런던광역시의 독자적인 자료 구축과 분석에 의한 결과보다 더욱 정확하고 신뢰할 수 있는 결과를 도출하고 있다. 또한 중심지의 평가 결과는 향후 런던플랜 및 자치구계획 등의 관련계획 수립 및 수정안 작성 시 반영되고 있어 더욱 현실성 있는 계획의 수립을 가능케 한다.

런던플랜을 기반으로 각 자치구는 자치구계획을 수립하는데, 핵심 전략을 통해 다양한 공간 전략을 세워 지역의 특성과 수요를 반영한 커뮤니티와 중심지에 대한 계획을 수립하여 실행하고 있다. 다음에서는 타워 햄릿 자치구 사례를 통해 자치구계획의 구체적인 일례를 살펴보고자 한다.



〈그림 3-2〉 런던 도시계획체계상 중심지 지정 및 운영의 틀

3. 자치구계획 사례 : 타워 햄릿(Borough of Tower Hamlets)

런던플랜은 런던광역시 차원에서 중심지를 위계별로 계획하고 있지만, 중심지 결정 시 자치구의 의견이 반영되고 있으며 중심지의 경계 설정 및 상세한 계획 수립은 자치구 차원에서 이루어지고 있다. 이에 따라 타워 햄릿의 자치구계획을 구성하는 개발문서 중 자치구의 공간 전략 및 중심지와 관련된 핵심 전략(Core Strategy)과 중심지 공간 전략(Town Center Spatial Strategy) 개발문서를 중심으로 살펴보았다. 핵심 전략은 자치구의 비전 및 소프트웨어적인 계획을 담은 커뮤니티 계획(Community Plan)을 공간계획으로 구체화한 것이고, 중심지 공간 전략은 자치구 내 중심지별로 상세한 정책 및 계획 실현 방안 등을 수립한 것이다.



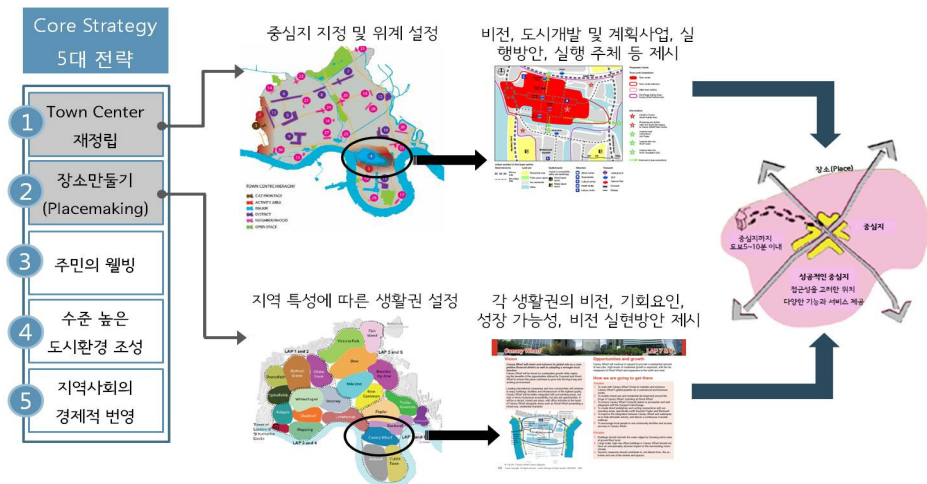
〈그림 3-3〉 타워 햄릿(Tower Hamlets)의 위치

1) 핵심 전략(Core Strategy)⁹⁾

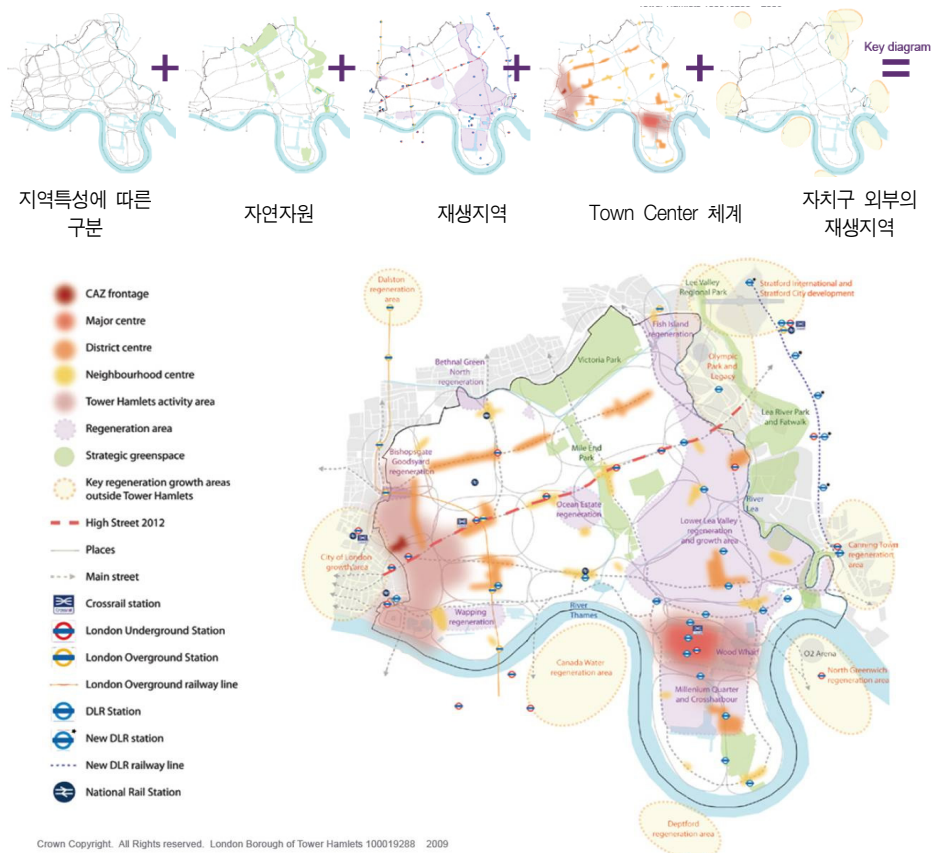
핵심 전략은 크게 자치구 전반에 대한 거시적 관점의 공간 전략과 장소만들기(Placemaking)로 구분된다. 먼저 자치구 전반에 대한 공간 전략은 자치구 전체를 대상으로 경제, 사회복지, 교통, 역사부문 등 다양한 측면을 고려한 종합적인 공간 비전 설정, 공간 비전을 달성하기 위한 부문별 공간 정책 수립, 정책 수립 배경 제시 등의 순서로 구성되어 있다.

먼저, 타워 햄릿의 공간 비전은 ‘새로운 타워 햄릿의 조성(Reinventing the Hamlets)’으로 중심지의 기능 및 역할 강화, 주민의 웰빙 추구, 지역사회의 경제적 번영, 수준 높은 도시환경 조성, 장소만들기를 비전달성을 위한 5대 과제로 제시하고 있다.

9) Borough of Tower Hamlets, 2010, Core Strategy Development Plan Document 2025



〈그림 3-4〉 타워 햄릿(Tower Hamlets) 핵심 전략의 주요 내용



출처 : Borough of Tower Hamlets, 2010, Core Strategy Development Plan Document 2025, pp.26-27

〈그림 3-5〉 타워 햄릿(Tower Hamlets)의 공간비전 다이어그램

이 연구에서는 자치구의 공간비전 내용 중 중심지 활성화를 위한 전략 및 실현방안에 대해 중점적으로 살펴보고자 한다.

(1) 중심지의 기능 및 역할 강화

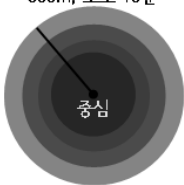
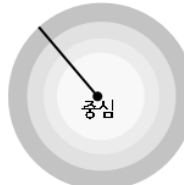
○ 중심지의 활성화를 위한 전략적 목표

다양한 활동이 일어나는 중심지를 역할과 기능에 따라 구분하여 조성하며, 중심지체계를 강화하기 위한 용도별 토지이용을 관리해야 한다.

○ 실현방안

- 중심지의 위계 재설정 및 위계별 지원 방안 제시 : 중심지 공간 전략의 중심지 정책을 수용하여 중심지 위계별 특성에 따른 지원 방향을 제시하고 있으며, 새로운 중심지의 지정과 일부 중심지 위계의 상향 조정을 건의하였다. 또한 중심활동존(CAZ) 및 카나리 와프 메이저 중심(Canary Wharf Major Town Center)과 구별되며 동시에 상호보완적인 기능을 갖춘 새로운 중심지 위계로서 활동지역(Activity Area)을 신설하고 자치구 자체적으로 카나리 와프 활동지역(Canary Wharf Activity Area)과 도시외곽 활동지역(City Fringe Activity Area)을 지정하였다.
- 권장 용도 : 중심지가 영향을 미치는 지역에서 중심지로부터 거리를 기준으로 중심지에 근접할수록 다양한 용도로의 개발을, 외곽지역으로 이동할수록 주거용도로의 개발을 권장한다. 특히 활동지역(Activity areas), 메이저 중심(Major center), 지구 중심(District center)에는 다양한 목적의 문화 및 여가시설 등의 공급을 권장하고 있다.

〈표 3-4〉 중심지의 접근성 및 기능 분포 특성

접근성	다양한 기능 및 서비스의 입지	주거기능의 분포
800m, 도보 10분 		
대중교통을 이용한 중심지로의 접근은 용이해야 하며, 반경 400~800m 이내 지역의 주민들이 도보 10분 이내에 중심지 접근이 가능해야 한다.	중심지의 중심부 및 경계부에서 다양한 도시기능 및 서비스 시설이 입지해야 하며, 다양한 용도가 밀집된 지역의 경우 높은 수준의 접근성이 보장되어야 한다.	중심지의 중심에서 외곽으로 이동할수록 주거지역의 비중이 증가하는 형태로 주거지역을 개발하고, 중심지의 상업시설 및 서비스 시설의 경제적 활력을 보장할 수 있을 정도의 인구규모가 확보되어야 한다.

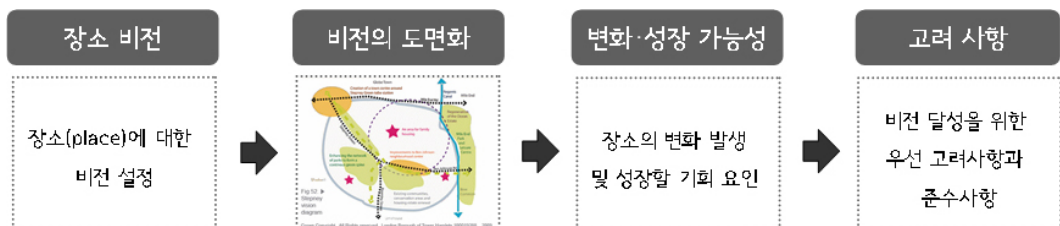
출처 : Borough of Tower Hamlets, 2010, Core Strategy Development Plan Document 2025, p.39

- 소매시설의 공급 조절 : 중심지의 활발한 경제활동과 소매시설의 공급을 유지 및 강화하기 위해 중심지별 소매기능의 수요와 공급 수준을 파악한 후, 결과와 중심지 위계에 따라 일반 소매시설 혹은 식음료 관련 소매시설의 선택적 공급 및 공급 연면적을 조절한다.
- 다양한 형태의 중심지 개발 : 중심지의 특성 및 영향력과 지리적 특성, 가로망 등의 물리적 형태를 고려하여 적합한 형태로의 개발을 추진한다.

(2) 장소만들기(Placemaking)

핵심 전략의 구성요소 중 하나인 장소만들기는 핵심 전략의 두 개 구성 부문 중 하나인 동시에 공간 전략의 다섯 번째 과제이기도 하다. 여기서의 장소(Place)는 지속가능한 지역사회 조성이라는 국가적 계획을 따라 지역 특성에 의해 구분된 공간을 의미한다. 이는 장소만들기가 하나의 개별적인 장소에 대한 계획인 동시에 여러 장소가 모여서 하나의 자치구를 구성하기 때문이다. 따라서 장소만들기의 목적은 각 장소에 특성에 따라 독특하고 효율적으로 설계된 건강한 지역을 조성하고 자치구의 공간 전략이 각 장소에 어떻게 반영되는지를 보여주는 것이다.

타워 햄릿의 경우 지역특성에 따라 총 24개의 장소로 구분하였고, 장소별 비전, 기회 및 성장가능성, 비전의 실현방안에 대해 자세히 다루고 있다. 먼저 자치구를 장소(place) 단위로 세분화한 후, 장소별 공간 비전을 수립하였다. 이어 수립된 장소의 공간 비전을 도면화한 후 장소에서 발생할 수 있는 변화와 성장할 수 있는 요인을 살펴보고 그 결과를 바탕으로 비전 달성을 위해 자치구에서 장소에 대한 개발 추진 시 우선적으로 고려해야 할 사항과 준수해야 할 사항을 제시하였다. 중심지에 대한 전략 및 계획은 그 중심지가 영향을 미치고 있는 생활권과 매우 밀접한 연관성을 가지고 있다.

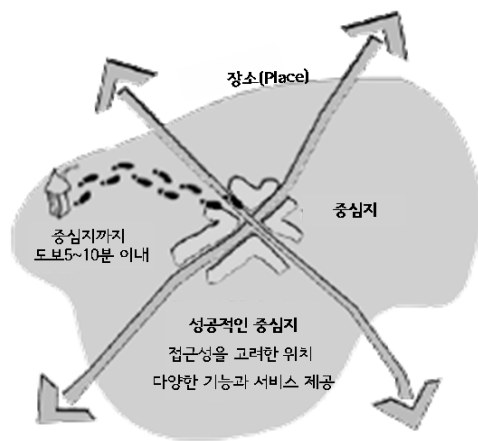


〈그림 3-6〉 장소만들기 과정

(3) 중심지와 장소와의 관계

핵심 전략에서의 장소(place)는 생활권을 의미하는 것으로, 생활권 내 지점에서 중심지로 5~10분의 도보로 접근할 수 있도록 조성하는 것이 중심지와 장소의 바람직한 관계라고 설명하고 있다.

즉 중심지의 영향권 내 주민이 쉽게 접근할 수 있는 곳에 일상생활에 필요한 여러가지 기능 및 서비스가 분포해야 함을 의미하며, 중심지의 영향권은 도보생활권이 바람직하다는 의미로 해석할 수 있다. 핵심 전략의 장소만들기에서 각 장소의 비전은 중심지 공간 전략의 중심지별 비전 수립 시 반영함으로써, 장소와 중심지를 함께 고려하고 있다.



〈그림 3-7〉 장소와 중심지의 관계

2) 중심지 공간 전략

중심지 공간 전략은 상위계획과 자치구의 관련계획을 기반으로 수립되는 것으로, 앞에서 살펴본 핵심 전략 문서 중 중심지 관련 전략과 장소만들기 전략을 구체화시킨 것으로 볼 수 있다. 중심지 공간 전략은 총 4단계를 거쳐 작성되며 각 단계사이에 항상 피드백과 협의 과정을 거치도록 되어 있다.

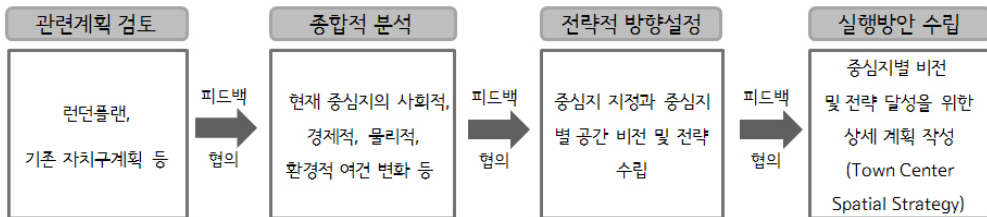
○ 관련 계획 및 방법론 검토

이미 수립되어 있는 커뮤니티 계획, 핵심 전략, 공간 정책, 기존의 중심지 공간 전략 등을 검토하여, 새로운 중심지 공간 전략의 수립 방향 및 방법론을 결정한다.

○ 현재 중심지의 경제적, 사회적, 물리적 현황 분석 및 개발 방향 설정

첫째, 계획 기간에 타워 햄릿의 전반적인 현황을 파악하고 각 중심지에 영향을 끼칠 수 있는

요인, 성장 잠재력 등 변화를 예측한다. 둘째, 토지이용, 인구밀도, 가로망 등 중심지가 입지한 지역의 물리적 특성을 파악한다. 셋째, 각 중심지의 소매업 활동을 평가하고 앞으로 추가 공급이 필요한 소매업의 연면적, 기능 및 추세 분석을 통해 소매업 중 중심지 특성 및 수요에 따라 선택적으로 공급할 규모를 계획한다.



〈그림 3-8〉 중심지 공간 전략의 수립과정

○ 중심지의 공간 비전 및 전략적 목표 설정

핵심 전략에서 제시된 공간 전략과 두 번째 단계인 중심지의 현황 파악 및 분석 결과를 바탕으로 전략적 목표와 실행전략을 수립하였다. 전략적 목표로 2025년까지 타워 햄릿의 중심지 기능 및 역할 강화를 통해 모든 중심지의 활성화와 쇼핑, 여가 및 도시 활동의 중심이자 주민 삶의 핵심지역으로 활기차고 접근성이 뛰어난 공간 조성을 제시하였다. 실행전략은 계획-설계-관리-연계(Planning - Designing - Managing - Connecting)의 단계로 구분하여 제시되고 있다.

각 중심지의 기능과 특성, 활동 범위를 고려한 중심지 경계를 설정하고 성장 잠재력을 갖춘 지역에 새로운 중심지 지정의 필요성을 제시하였다. 또한 쾌적하고 안전하며 효율적인 중심지를 설계하기 위해 주민의 이동 편의성, 접근 용이성, 안전 확보를 위한 가로 설계, 개별 건축물과 상업시설 및 공공시설의 외관 개선을 통한 중심지의 이미지 개선안 등을 제시하였다.

자치구 내 주민의 쇼핑 패턴 분석결과, 대부분의 부유한 주민들은 쇼핑을 위해 근접해 있는 런던 중심부로 이동하나, 여전히 지역의 소매상점과 노선 상점가는 지역 주민의 생활 영위에서 중요한 요소임을 파악하였다. 따라서 지역 내 경제 활성화를 위해 투자유치 노력과 성공적인 노선 상점가의 조성을 제안했으며, 문제점으로 지적된 지역 내 상업시설의 청결과 안전 문제 개선을 지적하였다.

일부 중심지의 경우 접근성이 취약하여 바로 접해 있는 주거지역과 단절됨에 따라 중심지의 성장이 저해되고 있다. 따라서 주변 지역에서 중심지로 걸어서 10~15분 안에 접근할 수 있도록 기반시설을 정비하여야 한다. 화이트체플(Whitechapel)지역은 대상지 내 조성된 노선 상점가의 유지 및 활성화를 위해 물품을 내리고 올리는 서비스 공간과 이용객을 위한 주차공간을 마련할

필요가 있다.

○타워 햄릿의 중심지 지정 및 위계 결정

현재의 역할과 기능, 그리고 미래의 역할과 기능을 기반으로 지정되는 중심지 위계는 중심지의 개발 및 관리도구로, 이를 통해 각 중심지의 개발 방향을 관리할 수 있다. 타워 햄릿의 경우 각 중심지의 위계 결정 기준은 다음 표와 같다.

〈표 3-5〉 타워 햄릿의 중심지 위계 결정 기준

위 계	기 준
활동 지역 (Activity Area)	■ 규모, 기능의 집중도와 연속성, 상업 활동이 자치구 내 다른 중심지(Town Centers)와 구별됨.
메이저 중심 (Major Center)	■ 영향권 : 자치구 전체 ■ 인구 및 종사자 밀도 : 반경 800m 내 현재 또는 미래의 인구 및 종사자 밀도가 40,000명 이상인 경우 ■ 용도 : 주로 comparison과 convenience retail이 혼재되어 있으며, 때로 여가 및 오락기능도 위치 ■ 규모 : 소매업 연면적 50,000㎡ 초과 ■ 접근성 : 접근성이 매우 높은 중심지로 도보 또는 도보 가능거리에 교통 결절점 또는 주요 버스 노선이 위치함. 전략적 가로 네트워크상에 또는 인접하여 위치함. 대중교통접근성지표(Public Transport Accessibility Level : PTAL)값은 6임.
지구 중심 (District Center)	■ 영향권 : 지역사회를 위해 서비스하며 반경 800m ■ 인구 및 종사자 밀도 : 반경 800m 내 현재 또는 미래의 인구 및 종사자 밀도가 8,000명 초과, 3,500명 미만 ■ 용도 : 최소 한 개 이상의 슈퍼마켓, 비소매업(은행, 카페, 레스토랑 등), 도시기능 포함(우체국, 체육관, 도서관, 주민센터 등) ■ 규모 : 소매업 연면적 10,000~50,000㎡ ■ 접근성 : 높은 접근성을 가진 중심지로 도보로 접근이 가능하고, 도보 또는 도보 가능거리에 교통 결절점 또는 주요 버스 노선이 위치함. 전략적 가로 네트워크상에 또는 인접하여 위치함. PTAL 수준은 4임.
근린생활 중심 (Neighborhood Center)	■ 영향권 : 반경 400m 이내 또는 도보 10분 이내 거리 ■ 인구 및 종사자 밀도 : 반경 400m 내 현재 또는 미래의 인구 및 종사자 밀도가 2,000명 초과, 5,000명 미만 ■ 용도 : 식료품점, 약국, 간이 우체국, 세탁소 등의 소규모 상업시설 위치 ■ 규모 : 소매업 연면적 1,000㎡ 이하 ■ 접근성 : 근린주구 내에서 접근이 용이한 위치로 도보가능거리에 교통 결절점 또는 주요 버스 노선이 위치함.

출처 : Borough of Tower Hamlets, 2009, Town Center Spatial Strategy 2009-2025, p.31

이상의 설정 기준을 중심으로 이미 지정된 중심지와 함께 최근 큰 성장세를 나타냈거나 미래의 성장 가능성을 가진 지역을 신규 중심지로서 평가하였다. 평가 결과를 바탕으로 활동지역(Activity Area)이라는 신규 위계를 제안하였으며, 타워 햄릿의 중심지체계로서 활동지역(Activity Area) 2개소, 지구중심(District Center) 2개소, 근린생활 중심(Neighborhood Center) 5개소의 신규 지정을 건의하였다.

위의 4단계를 거쳐 중심지를 지정한 후, 각 중심지의 현황, 비전, 실행 공간 전략을 상세하게 제시하고 있다. 또한 각 중심지에 필요한 개발 사업의 주체와 실행방안, 실행 기간 등 상세한

계획을 수립함으로써 중심지의 효율적인 육성과 관리를 추진하고 있다. 이를 통해 자치구계획의 실효성도 높이려고 노력하고 있다.

4. 자치구 내 중심지의 상세계획 사례 : 뉴 바넷(New Barnet) 중심지

바넷(Barnet) 자치구는 런던 북쪽 지역에 위치한 자치구로, 총 30개(1개의 메이저 중심(Major center), 14개의 지구 중심(District center), 15개의 지역중심(Local center))의 중심지가 지정되어 있다. 바넷 의회는 중심지의 성장을 위한 중심지의 도시환경 조성 지침으로서 중심지계획(Town center framework)을 작성하였다.

중심지계획의 목표는 크게 3가지이다. 첫째, 활력 있고 생기 있는 지속가능한 중심지 조성, 둘째 매력적이고 차별화되며 안전하고 접근성이 높은 도시 환경 조성, 셋째 다양한 시설 및 서비스 공급으로 지역사회 주민의 일상생활에 도움이 되는 공간조성이 그것이다. 이러한 목표 하에 지정된 중심지 중 특정 지역을 대상으로 한 중심지 상세계획에 대해 살펴보고자 한다.



〈그림 3-9〉 바넷 자치구 위치



〈그림 3-10〉 계획수립 공간 범위

출처 : Borough of Barnet, 2010, New Barnet Town Centre Framework, p.4

최초로 중심지 개발 지침을 작성한 중심지는 중심지 위계상 지구중심(District center)에 해당하는 뉴 바넷 중심지(New barnet town center)로 중심지 내 재개발 시기가 도래한 대규모 부지를 중심지 활력 강화와 지역 주민의 필요에 대응할 수 있는 개발로 유도하기 위해 개발지침을 수립하였다. 이 지침서의 경우 법적인 근거는 없으나, 향후 개발 사업 추진 시 지침에 제시된 계획 내용은 반드시 고려하여야 한다.

1) 중심지 상세 계획의 내용

지침서의 내용은 현재 뉴 바넷 중심지의 기능 및 역할에 대한 평가를 바탕으로 개발 지침을 통해 달성해야 할 계획 비전 및 목표, 부문별 계획을 담고 있다. 부문별 계획으로는 건물 전면부, 밀도, 건폐율, 층수, 가로시설물 등에 대한 상세한 도시설계지침과 재개발 시 권장용도 등 토지이용계획, 현재의 접근성 수준을 개선하기 위한 보행로 정비, 자전거 도로망 조성, 대중교통 서비스 계획, 지속가능한 도시 공간 조성을 위한 지침 등이 제시되어 있다.

○도시설계지침 : 중심지 환경 개선

바넷 자치구는 중심지의 전반적인 환경 개선을 위해 다음과 같은 도시설계지침을 제시하고 있다. 도시설계지침의 내용을 살펴보면 신규 개발 추진 시 기존 도시조직과의 융화와 접근성 강화에 기여하도록 유도하고 있다.

- 개발 원칙 1 : 가로망의 연계성 확보 및 증대
- 개발 원칙 2 : 활발한 공간을 조성하기 위한 건물 전면부 설계
- 개발 원칙 3 : 최적화된 토지이용 추구를 위한 적당한 밀도와 건폐율을 위한 설계, 대중교통에 의한 접근성 강화, 중심지 내 다른 건축물과 어울리는 층수의 건물 건축, 중심지 기능과 역할에 적합한 건축물 규모
- 개발 원칙 4 : 기존 건축물의 특성 강화, 가로특성에 따른 건축물 전면부 개조
- 개발 원칙 5 : 기존 도시조직과 융화될 수 있는 건축물 양식 채택
- 개발 원칙 6 : 건물 외벽, 울타리 등의 경계 처리(boundary treatment)에 대한 정부의 허가 없이 소유자의 임의 변경은 불가능(역사적 건축물 등의 보존을 위한 지침)
- 개발 원칙 7 : 가로환경의 개선을 위한 가로시설물, 보도 포장, 표지판 설치, 가로등 설치 등 접근성 향상과 연계

○토지이용 : 지역의 수요 반영

지역주민의 선택 폭을 넓혀주고, 다양한 필요를 충족시키기 위한 사업시설의 공급을 위한 계획 수립과 중심지의 산업경제 활성화를 위한 토지이용, 건축물 층별 입지권장 용도 등을 제시하고 있다. 특히 중심지임에도 불구하고 지역주민의 대부분이 직장을 런던 중심부에 두고 있다는 점을 고려하여, 중심지 내 주거용도의 개발을 추진하고 있다는 점에서 계획 수립 시 지역주민의 실생활을 반영하고 있음을 알 수 있다.

○교통계획 : 접근성 강화

친환경적인 도시조성을 위해 뉴 바넷 중심지의 교통계획은 보행환경 개선과 자전거 이용 확대를 위한 가로망 조성 및 접근성 강화에 중점을 두고 있다. 또한 신규 개발사업 추진 시 대중교통과의 연계 확보를 위한 계획을 수립하고 있으며, 상업시설 개발로 인한 통행에 어려움이 발생하지 않을 경우에만 개발 사업을 허가하고 있다는 점은 시사점을 주고 있다.

2) 재개발 대상지별 상세 계획 수립

뉴 바넷 중심지에는 8개의 재개발지역이 존재하는데, 이를 기회지역(Opportunity site)으로 지정하고 각 대상지의 현황, 토지이용과 교통계획 등에 대한 개발원칙, 시행방안, 계획도면 등 상세한 지침을 제시하고 있다. 특히 현황 파악에서 대상지의 위치에 따른 계획을 별도로 적용하고 있어, 대상지의 세부적인 특성까지 고려한 개발 계획 수립 및 관리가 이루어짐을 알 수 있다. 이러한 대상지별 상세 계획 수립을 통해 개발 파급효과가 큰 대상지의 개발이 자치구 정책과 부합하는 방향으로 추진될 수 있도록 유도하고 있다.

3) 개발계획의 실행 및 모니터링

뉴 바넷 중심지를 대상으로 수립된 개발 계획과 지침에 따른 사업 추진을 위해 사업별 추진 부서 및 기관, 재정 부담, 추진 시기 등에 대해 작성하고 있다. 또한 바넷 자치구는 실행계획을 참고하여 추진 시기별로 각 개발 사업이 지침서에 따라 진행되고 있는지 여부를 점검하도록 명시되어 있다.

5. 계획과정으로서의 주민참여

2004년 The Planning and Compulsory Purchase Act가 제정됨에 따라 지방계획(Local Plan)과 통합개발계획(Unitary Development Plan)이 현재의 자치구계획인 지역개발골격(Local Development Frameworks)으로 통합되었고, 이와 함께 각 자치구의 의회로 하여금 커뮤니티 참여 계획서(Statement of Community Involvement : SCI)를 작성하도록 함으로써 주민참여를 의무화하였다.

커뮤니티 참여 계획서(SCI)는 각 자치구의 의회가 작성하는 것으로 자치구계획의 의사결정 과정과 개별 개발사업 계획 승인 과정에 지역사회의 다양한 이해관계자들이 어떻게 참여할 수 있는지, 언제 의견 수렴이 이루어지며, 어떤 과정을 거치게 되는지에 대해서 자세히 기술하고 있다. 이러한 커뮤니티 참여 계획서의 작성 의무화는 가능한 한 계획 과정 초기에 주민참여가 이루어짐으로써 초기에 문제점의 파악과 문제 해결을 위한 논의를 진행하는 ‘프론트 로딩(front loading)¹⁰⁾’에 중점을 두고 있다.

1) 모든 주민의 참여기회 보장

○자치구계획 및 개별 사업 계획결정 시 주민참여

커뮤니티 참여계획서에는 주민참여와 지속적인 협의가 자치구계획을 구성하는 가장 중요한 요소이며, 자치구 내 이해관계자와 주민들에게 자치구계획 수립에 참여 기회를 제공하는 것이 의회의 최우선 과제라고 명시되어 있다. 계획 수립의 초기 단계부터 주민참여가 이루어지며, 자치구계획을 구성하는 다양한 개발문서의 수립과 개정안 작성 과정에 모두 주민참여가 이루어지도록 규정되어 있다. 자치구계획 이외에 지역주민에게 직접적인 영향을 끼칠 수 있는 개별 사업 계획의 결정과정에도 주민참여가 가능하다.

○특별 참여 대상과 일반 참여 대상

지역사회의 주민과 다양한 기관뿐 아니라 해당 자치구를 방문한 관광객, 학생, 기업가의 참여 기회도 보장하고 있다. 특히 협의 및 의사결정 과정에 항상 참여하는 특별 참여 대상과 주제에 따라 적합한 구성원으로 참석자를 조정하여 참석하는 일반 참여 대상이 있다.

10) 경제학적 용어로서 기업에서 발생하는 문제점에 대해 가능한 한 초기에 대응함으로써 후기에 발생하는 문제점을 해결하는 데 소요되는 비용과 노력, 시간을 최대한 줄이고자 하는 전략을 의미한다.

〈표 3-6〉 런던 자치구계획의 참여 대상

특별 참여 대상	일반 참여 대상
런던광역시(GLA)	구 의회 의원(Ward Councillors)
런던청(Government office for London)	지역주민 패널(Residents' Panel)
런던 자치구	주택협회(Housing Associations)
석탄공사(Coal Authority)	시장 및 부시장(Young Mayor and Deputy Young Mayors)
환경청(Environment Agency)	평등포럼(Interfaith Forum, New Communities Forum, Pan-disability Panel)
환경부(Natural England)	경찰(Police)
Lea Valley 주립공원관리공단(Lea Valley Regional Park Authority)	보건기금 및 응급 서비스(Health Trusts and emergency services)
교통부 장관(Secretary of State for Transport)	기타 자치구 차원의 단체 및 개발업자(Other borough-wide groups and developers)
영국 역사 건축물 및 기념물 관리 위원회(The Historic Building and Monuments Commission for England)	
런던 교통국(Transport for London)	
영국 런던개발청(London Development Agency)	
국가보건서비스 기관(NHS London)	
상수도공사(Thames Water)	

출처 : Tower Hamlets Partnership 홈페이지(<http://www.onetowerhamlets.net/>)

2) 협의 및 의사결정 방식

○정보의 제공 및 주민 의견 수렴

협의 및 의사결정 과정을 거치게 될 계획의 수립 일정과 계획의 내용은 관련 사이트의 게시판, 관련 소책자의 우편 배송, 자치구 홈페이지 공지, 이메일, 전화, 공청회, 신문 광고 등 다양한 방식으로 제공된다.

협의 주제에 관심을 갖는 모든 사람이 손쉽게 무료로 정보를 얻을 수 있도록 제공하고 있다. 제공되는 정보는 일반인이 이해하기 쉬운 용어로 작성되며, 다민족 국가로서 다른 언어를 사용하는 주민을 위해 번역 서비스를 제공하기도 한다. 또한 협의 및 의사결정 과정에의 참여를 위한 교육 과정 및 지침도 제공한다. 계획 관련 정보와 수립 절차 공개를 통한 주민의 의견 수렴을 위해 <표 3-7>과 같은 다양한 방식이 활용되고 있다.

〈표 3-7〉 다양한 주민참여의 방법

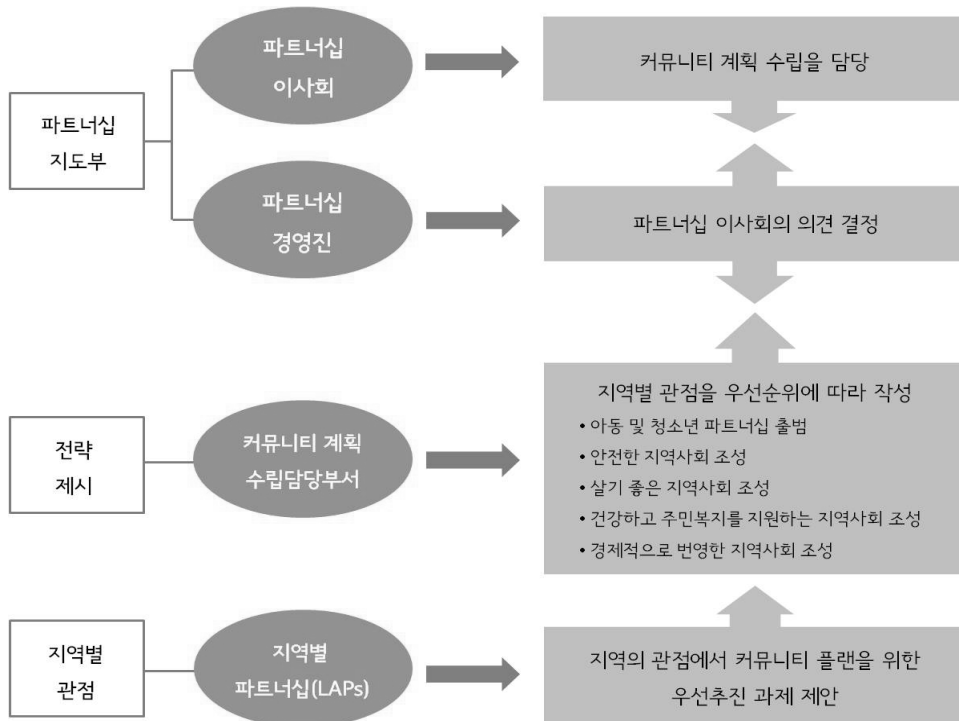
방법	세부사항
관련 자료 배포	법에 의해 규정된 최소한의 주민참여 조치 자료 습득의 용이성을 위해 자료이용 방법을 다양한 매체를 이용해 홍보(우편, 신문, 홈페이지, 이메일, 자치구 월간 정보지 등)
법에 규정된 특정 자문기관에 정보 제공(우편)	주민참여를 위해 법으로 규정된 최소한의 주민참여 방법
인터넷	자치구 웹사이트에 계획내용의 게재, 정보 제공, 진행상황 게시, 의견 교환 등
이메일	900명 이상의 주민이 계획 내용에 관련된 협의사항에 대한 정보를 제공받고 있는 방법임. 대중 및 주요 이해관계자들과 신속하고 정확하게 의사소통할 수 있는 방법
미디어(언론사, 텔레비전, 라디오)	계획과 관련된 홍보는 준수해야 할 최소한의 요건 중 하나임. 계획의 실행, 계획과 관련된 주민의 제안 및 의견에 대한 기사 게재
자치구 월간 정보지	주요 계획 실행 과정 및 정보 제공과 그에 대한 주민 의견 확인, 자치구계획의 개정안 작성 일정 공지 등
팸플릿과 같은 소규모 발행물	Planning Newsletter란 이름으로 자치구계획의 실행 과정, 주요 안건 등에 대한 정보 제공수단으로 활용됨. 저가의 비용으로 신속히 작성될 수 있으며 특정지역과 계획 내용에 대한 정보 제공 수단으로 유용함. 주민이 가장 선호하는 의사소통 수단임.
전시회	도서관과 같이 사람들의 접근이 용이한 장소에 최근의 계획 내용에 대한 정보를 게시
공식 서면 협의	법적으로 참여가 의무화된 주요 이해관계자 등을 대상으로 계획과 관련된 주요 안건과 질문을 제시하고 이에 대한 대답을 서면으로 작성하게 함으로써, 계획에서 가장 중요하게 고려해야 할 사항을 파악할 수 있음.
자치구 주민 설문 조사	2000명 이상의 주민을 대상으로 인터뷰를 수행함으로써 계획의 주요 안건과 협의 방식에 대한 주민의 의견을 조사함. 이 방식을 통해 주민의 최고 관심사와 견해를 파악할 수 있음.
상담 직통 전화(Hotline)	계획 수립을 위한 준비단계에서 상세한 정보 제공에 용이한 수단으로, 특히 인터넷을 통한 정보 습득이 어려운 사람들에게 유용함.
일대일 회의	주요 이해관계자를 대상으로 계획의 주요 안건에 대해 협의할 수 있는 기회를 제공
계획 포럼 개최	지역사회 대표 및 주민단체가 참여하는 포럼으로 연간 2회 개최함. 자치구와 개별 지역 차원의 주요 안건에 대한 논의와 자치구계획 수립 추진과정에 대한 정보를 제공
관련주체의 협의	건축업자, 개발업자, 관련기관 등을 대상으로 일년에 3회 개최되는 회의로 계획과 건축 관련 안건에 대해 다루게 됨. 제안서에 대한 정보의 제공과 전문가의 의견을 제시하는 포럼
기타 패널, 포럼, 파트너십, 지역 단체 회의 등	다양한 조직 및 파트너십 등이 함께 포럼을 개최하여 특정 안건에 대한 논의 또는 지역차원의 문제에 대해 논의
특정 지역의 단체	특정 주제에 대한 논의를 위해 조성된 단체로 심층적인 토론을 통해 문제해결을 모색(예 : 고용문제 등)
계획 자원(planning aid)	기존의 계획 체계에 참여하지 못했던 지역사회를 대상으로 계획 수립 과정에의 참여를 위한 자문 및 도움

출처 : Borough of Wandsworth, 2007, Statement of Community Involvement, pp.11~13

3) 지역전략 파트너십(Local Strategic Partnership: LSP)

지역전략파트너십(LSP)은 각 지역 내 다양한 이해관계자들로 구성된 파트너십으로 지역 사

회 다양한 주체들 간의 협력 부족으로 인한 지역사회의 필요 충족 및 계획 목표 달성의 실패를 해결하기 위해 출현하였다. 지역전략파트너십의 주요한 역할 중 하나는 커뮤니티 계획 (Community Plan)의 수립과 실행인데, 지역사회의 요구를 충족시키기 위해 다음과 같은 과정을 거쳐 작성된다.



출처 : Tower Hamlets Partnership 홈페이지(<http://www.onetowerhamlets.net/>)

〈그림 3-11〉 지역전략계획의 구조 및 커뮤니티 플랜 작성 과정

타워 햄릿 파트너십은 지역주민의 의사 결정 과정 참여와 지역사회 개선을 위한 다양한 참여 기회와 방법을 제공하는 자치구의 전략적 파트너십으로, 타워 햄릿의 주요한 이해 관계자들이 함께 지역주민을 위한 서비스를 공급하고 개선하기 위해 2001년 11월에 출범하였다.

타워 햄릿 파트너십은 주민, 기업가, 다양한 지역 단체, 의회, 정부기관 등 관련 이해관계자들의 의견을 수렴하여 살기 좋고 일하기 좋은 이상적인 생활환경 조성을 위한 커뮤니티 계획의 작성과 추진을 담당한다. 또한 지역주민이 자치구의 정책 수립과 실행에 참여할 수 있도록 다양한 방법으로 정보 및 기회를 제공함으로써 이들이 자치구의 실질적인 주인 역할을 할 수 있

도록 돕는다.

타워 햄릿에서는 현재 2500명 이상이 주민 패널(Residents' Panel)로 활동하고 있으며, 협의 및 의사결정 주제에 따라 적합한 주민이 패널로 구성되어 참여하게 된다. 현재 타워 햄릿에는 8개의 지역 파트너십(Local Area Partnership)이 존재하여 각 해당 지역의 주민 패널을 관리 및 지원한다. 주민 패널은 해당 지역 파트너십에 이메일을 보냄으로써 등록·활동할 수 있다.

자치구계획과 관련하여 접수된 모든 주민 및 참여 단체의 의견은 기록하도록 규정되어 있다. 이에 따라 협의와 주민참여 과정에서 거론된 모든 내용은 문서화되어 공개열람이 가능하며, 의회에도 제출하여야 한다. 또한 효과적인 협의 체계의 구축을 위해 모든 협의 및 참여에 대한 모니터링도 실시된다.

제2절 일본 도쿄 : 생활권 중심의 계획 수립

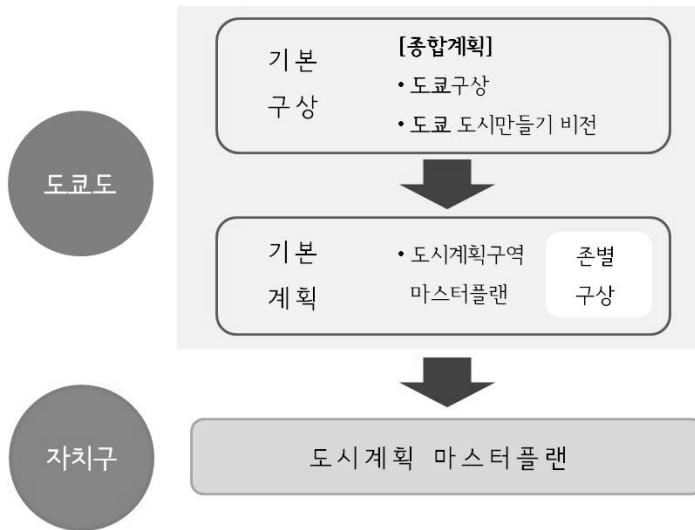
1. 개요

도쿄도의 도시계획체계는 도쿄도에서 수립하는 종합계획(기본구상, 기본계획, 실시계획)과 도시계획구역 마스터플랜(구역 MP)이 있으며, 자치구 차원에서는 도시계획 마스터플랜(도시 MP)이 수립되고 있다.

도쿄도의 구역 MP는 ‘도시만들기 비전’에서 제시한 미래상을 현실적인 도시계획으로 구체화한 것이며, 도시계획구역의 구분과 구분 방침, 토지이용, 도시시설의 정비 및 시가지 개발사업에 관한 주요 도시계획의 정비방침, 목표 등을 제시하는 역할을 한다.

도시 MP는 1992년 도시계획법의 개정으로 의무화되었으며, 2000년 도시계획법이 개정되면서 자치구의 계획 수립에 대한 권한이 중앙정부에서 광역자치단체로 이양되었다. 따라서 도쿄도의 구역 MP는 도쿄도 전반에 대한 광역적인 계획을 수립하고, 생활권 차원의 구체적인 사항에 대해서는 자치구의 도시 MP가 규정하고 있다. 또한 지역지구 결정, 도로를 제외한 도시계획시설, 촉진구역, 개발사업, 지구계획 등의 사업 계획에서 일부 대규모 개발 사업을 제외하고는 기초자치단체인 구·시정촌에 결정권한이 있다.

더욱이 1992년 도시계획법 개정안은 도시 MP 수립과정에 주민참여 및 주민의 의사를 적극 반영하도록 규정하고 있어, 실질적으로 생활밀착형 생활권 단위의 도시계획 수립이 가능하게 되었다.



〈그림 3-12〉 일본 도쿄도의 도시계획체계

1) 도쿄도의 도시계획

도쿄도 차원의 계획은 종합계획과 구역 MP로 구분할 수 있는데, 종합계획에는 「도쿄구상 2000」과 「도시만들기 비전」이 있고 이를 현실적인 도시계획으로 구현하는 것이 구역 MP이다.

「도쿄구상 2000」은 도쿄대도시권 전체를 대상으로 수립된 종합계획으로 도시계획뿐만 아니라 다양한 분야에 걸쳐 도쿄도의 장기구상을 제시하고 있다. 「도쿄구상 2000」은 수도로서의 기본구상을 제시하는 동시에 향후 행정·재정운영의 지침으로 기능하게 되며, 도민, 기업, 구시정촌 등에 도가 지향하는 방향을 제시하는 역할을 한다.

「도시만들기 비전」은 도쿄 전체의 장기구상인 「도쿄 구상 2000」과 정합성을 이루면서 도시계획 부문의 내용을 구체화한 것이며, ‘수도권메갈로폴리스구상’에서 제시된 도시만들기의 구상도 동시에 고려한 것이다.

다기능 집적 및 기능의 광역적 연계를 통한 환상 메갈로폴리스 구조를 실현하기 위해 도쿄도를 5개 존(센터코어 재생존, 도쿄만 워터프론트 활성화존, 도시환경재생존, 핵도시광역연대존, 자연환경보전·활성존)으로 구분하고 있다. 또한 도가 추진하는 도시만들기에서 각 존의 특성과 과제를 고려한 도시상을 추진하기 위해, 존과 중핵별로 기능 및 역할 분배, 토지이용 전략 등 광역적 관점에서 방향성을 제시하고 있다.

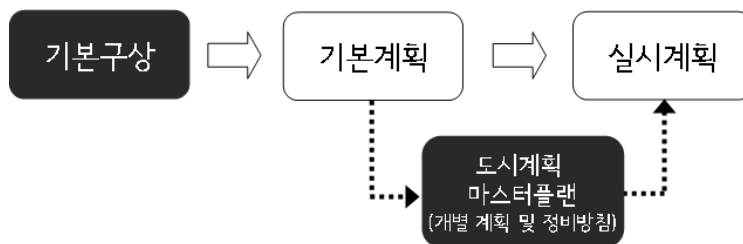
〈표 3-8〉 도쿄도 구역 MP의 주요 내용

주요 내용	세부내용
도시계획의 목표	· 기본사항, 도시만들기 목표와 이념, 도시의 미래상
구역구분의 유무와 결정방침	· 구역구분의 유무, 구역구분의 방침
주요 도시계획의 결정방침	· 토지이용에 관한 도시계획의 결정방침
	· 도시시설에 관한 도시계획의 결정방침 : 교통시설, 하수도 및 하천, 기타 주요 도시시설
	· 시가지개발사업에 관한 도시계획의 결정방침
	· 자연환경의 정비 및 보전에 관한 도시계획의 결정방침
	· 도시방재에 관한 도시계획의 결정방침
	· 기타 도시계획의 결정에 관한 방침 : 도시경관, 환경공생 도시만들기

출처 : 서울시정개발연구원, 2006, 「일본의 도시계획 체계와 생활권계획의 운영실태 연구-도쿄도를 중심으로」, p.18

2) 지방자치체의 도시계획

지자체 계획은 법정계획인 기본구상과 법적 구속력이 없는 기본계획 및 실시계획의 3단 구조로 이루어지는 구조가 일반적이며, 기본계획과 실시계획 중간에 도시정비에 관한 개별 계획과 방침을 다루고 있는 도시계획의 마스터플랜인 ‘도시정비방침’이 있다. 도시정비방침은 1992년 도시계획법 개정에 따라 법정계획이 되었으나, 수립이 의무화되기 이전부터 일부 지자체는 ‘도시정비방침’ 또는 ‘마을만들기 기본계획’ 등으로 일찍부터 수립했다.



〈그림 3-14〉 일본 지방자치체의 계획체계

기본구상은 지자체를 대상으로 10년 정도의 장기적 관점에서 지역의 종합적인 미래상과 이를 실현하기 위한 운영방침으로 구성되어 있다. 이는 기본구상의 구체적 실현을 위한 중장기적 계획으로, 기본구상의 정책별 주요 시책사업을 정리한 것이다.

실시계획은 기본계획을 실행하기 위한 사업실시계획이자 예산편성계획이다. 지자체 계획 중 기본구상과 도시 MP는 법정계획이나, 기본계획과 실시계획은 비법정계획으로 법적 구속력이 없다.

1992년 도시계획법 개정에 따라 수립이 의무화된 도시 MP는 도시계획구역 내 각 시정촌이 주민의 생활과 밀착한 관점에서 지역 특성을 고려하여 수립하는 도시계획의 방침을 의미한다. 도시 MP는 시정촌의 비전을 제시하는 종합계획인 ‘기본구상’ 및 도쿄도 차원의 구역 MP의 내용과 정합성을 가져야 하며, 구역 MP는 시정촌에서 결정한 도시 MP의 내용을 반영해야 한다.

2. 도쿄의 중심지 지정

1958년 도쿄도심의 기능분산을 목적으로 신주쿠, 이케부쿠로, 시부야 부도심을 지정하였고, 이후 균형 있는 도쿄 육성을 목적으로 우에노·아사쿠사, 긴시쵸·카메이도, 오사키 등 3개 부도심이 추가되었다. 1995년 임해부도심 마을만들기 추진계획에 따라 임해부도심이 추가로 지정되어 총 7개의 부도심을 갖추게 되었다.

『도쿄도시계획 도시계획구역의 정비, 개발 및 보전방침』(2004)에 의하면 도쿄대도시권 전체에서 상호 기능을 분담하고 연계하여 도쿄의 중심적인 역할을 담당하기 위해 도심, 부도심, 신거점과 같은 중심지를 지정하였다. 도심은 정치, 행정, 경제의 중추기능이 집적하고 도쿄대도시권 전체를 대표하는 역할을 수행하도록 유도하고, 6개 부도심(신주쿠, 시부야, 이케부쿠로, 오사키, 우에노·아사쿠사, 긴시쵸·카메이도)은 특징 있는 거점으로 육성용도를 유도하면서 다양한 기능의 집적을 도모하고자 하였다. 그 외 임해부도심과 신거점(시나가와, 아키하바라)은 센터·코어재생존의 기능을 높이기 위해 도심, 부도심과 더불어 육성하고자 유도하였다.

이와 같이 도쿄도 차원에서는 도심, 부도심, 신거점을 지정하며 그 외의 중심지는 지정원칙만을 제시하고 자치구에 구체적인 지정과 관리를 일임하고 있다.

3. 생활권 중심의 계획 수립을 통한 지역특성 반영

1) 도쿄도의 생활권계획

『도쿄구상 2000』에서는 철도역을 중심으로 걸을 수 있는 공간적 범위 내에 업무, 상업, 공공 시설이 적합하게 입지함으로써 주민의 일상생활을 지원하는 직주근접의 압축적인 생활권 조성을 구상하고 있다. 도쿄구상의 생활권 도시구조는 도시만들기 비전에서 제시하고 있는 생활거점 네트워크와 유사한 내용이다.

『도시만들기 비전』에서는 생활거점을 중심으로 한 생활권계획의 중요성은 강조하고 있으나, 구체적인 계획 및 기준은 제시하고 있지 않다. 구역 MP는 생활거점과 생활중심지의 정의와 육성 방향을 언급하고 있으며 생활거점 네트워크를 ‘거점성이 높은 계획적 복합시가지’형태로 소개하고 있다. 구역 MP에서 제시한 추상적인 생활거점과 생활중심지는 시정촌 레벨에서 보다 구체적으로 정의되고 있다.

2) 자치구의 생활권계획 운용 사례: 세타가야구

도쿄도의 자치구계획은 크게 기본구상-기본계획-실시계획의 3층 구조로 이루어지며, 도시정비 부문을 다루는 도시 MP인 도시정비방침이 있다. 도시정비방침은 구의 지역별 현황 분석 및 과제를 파악함으로써 수립된 지역별 정비구상을 취합하여 제시하는 계획인데, 여기서 지역은 생활권과 유사한 개념으로 세타가야구의 지역별 정비구상을 생활권 계획으로 간주하여 분석하였다.

(1) 세타가야구의 기본계획

이 기본계획은 기본구상을 통해 제시된 미래상을 실현하기 위한 부문별 시책사업 및 실시계획을 제시하는 계획이며, 자치구 관점에서 거점과 축에 의한 도시공간의 구상도를 제시하고 있다. 여기서의 거점은 광역적 도시기능이 집적되어 구민 간의 활발한 교류를 촉진하기 위한 중심이며, 축은 거점 간 연계 도모와 쾌적한 생활환경 조성을 위한 공간 구성 요소이다.

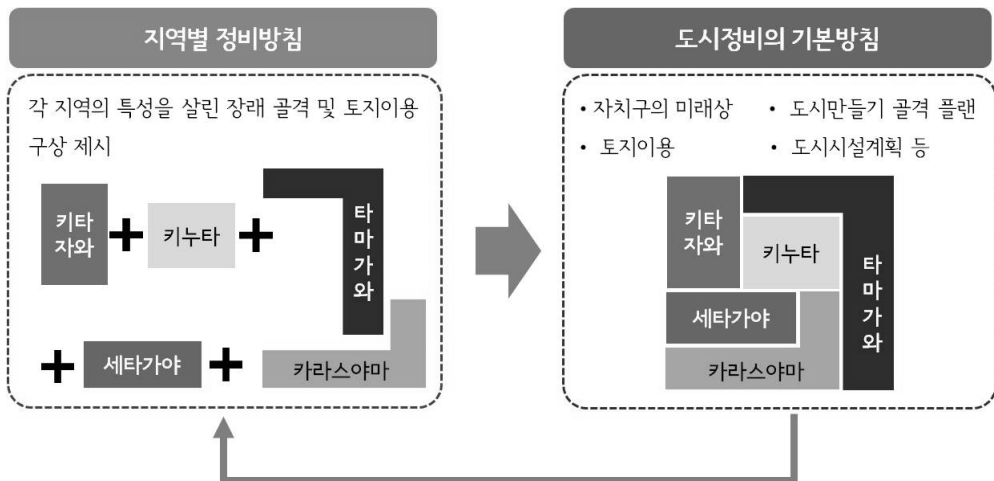
〈표 3-9〉 세타가야구 기본계획의 거점과 축

구분		기능 및 정비 방향
거점	활력의 거점	세타가야구의 핵으로서 상업업무, 문화교류 기능의 집적과 지역문화자원 및 토지의 효용성 극대화 도모
	지역생활거점	주민의 일상생활 핵으로서 상업문화행정 서비스 공급 기능을 수행하며 상점가 정비 등에 의한 매력적인 마을만들기 추진
축	물과 녹음의 축	환경축으로서 생활환경 향상을 위해 조성
	거점연계축	거점기능 향상을 위한 축으로, 대중교통시설 및 간선도로정비 등을 통한 구 내 거점 및 주변 구와의 광역적 연계 도모

(2) 생활권 계획으로서 세타가야구의 도시정비방침

도시정비방침은 자치구에서 수립하는 법정계획으로 기본구상에 근거한 도시만들기와 마을만들기 실현을 위한 종합적 지침을 제시하는 계획이다. 도시정비방침은 크게 도시정비의 기본방침과 지역정비방침의 2개 부문으로 구분된다.

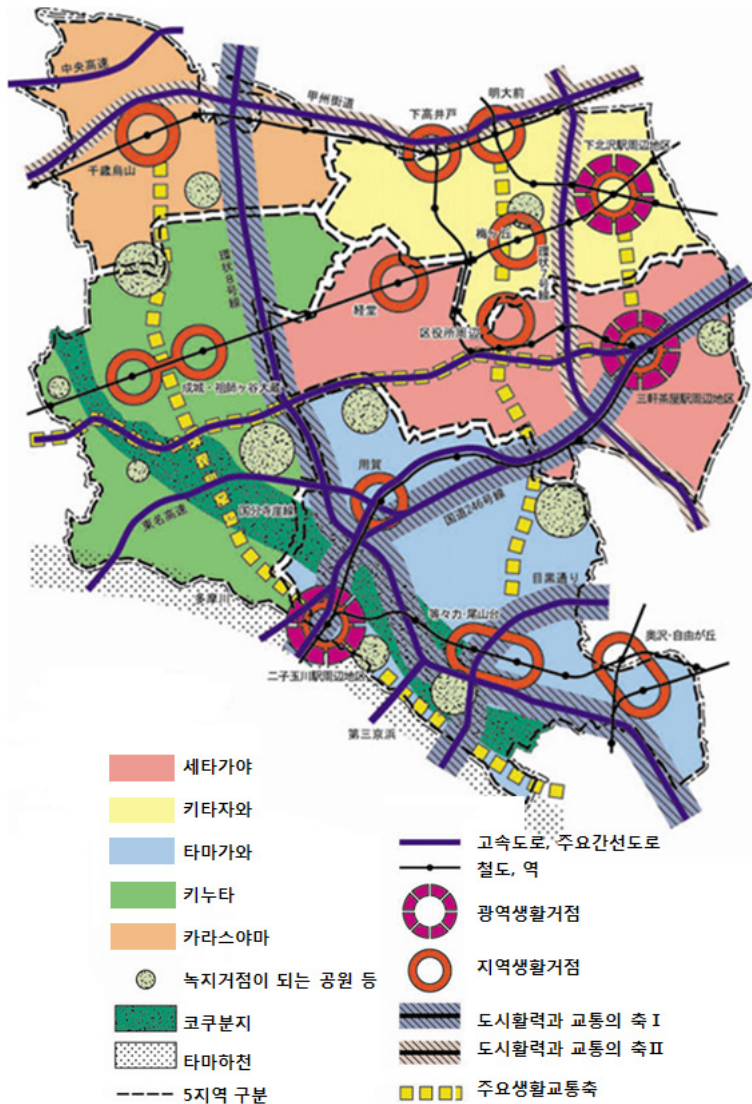
기본방침은 자치구 전체를 대상으로 기본구상을 실현하기 위한 토지이용 및 도시시설의 계획과 관련된 기본적인 방침을 제시한다. 지역정비방침은 자치구의 지역별 토지이용 구상과 지역별 계획 추진을 위한 시가지정비, 지역시설정비, 경관계획 등의 지침을 제시하는 것이다. 도시정비방침은 각 지역의 특성을 살린 장래 구상을 제시하는 지역별 정비방침을 취합하여 자치구 도시정비의 기본방침을 수립한다. 따라서 자치구의 기본방침은 지역별 특성이 담긴 생활권 계획을 토대로 만들어진다고 볼 수 있다.



〈그림 3-15〉 세타가야구 도시정비방침의 구성

○도시만들기 골격 플랜

도시만들기 골격 플랜은 기본구상에서 제시하는 미래상을 실현하기 위한 도시공간구조 계획으로, 도시공간을 구성하는 3대 요소인 거점, 축, 존으로 표현한다. 세타가야구의 도시만들기 골격 플랜은 5개의 지역 구분과 3개 광역생활거점, 14개 지역생활거점, 교통도시축과 환경보존 존으로 구성된다.



출처 : 世田谷区, 1995, 世田谷区基本計画

〈그림 3-16〉 세타가야구 도시만들기 골격 플랜

상업·업무 기능이 활발히 이루어지는 교통결절점인 거점에는 지역의 중심이자 광역적 집객력이 뛰어난 광역거점과 상업·문화·행정서비스 등의 핵이라 구민 생활의 중심지인 지역거점이 있다. 도시축은 도시의 활력을 살려 교류를 촉진하기 위한 축으로 주로 교통망을 의미한다. 세타가야구 내의 5개 주요 간선도로를 도시활력과 교통의 도시축으로 보고, 4개의 보조적 도시축은 지역생활거점을 연결하는 기능을 가진 주요생활교통축을 포함한다. 존은 자연적, 역사적 환경을 보전하여 도심근교의 양호한 주택시가지 형성을 위한 구역이다.

○지역별 정비방침

지역별 정비방침은 세타가야구의 5개 지역 특성을 고려하여 수립된 정비방침으로, 지역별로 정비방침을 우선 책정하고 이를 취합하여 세타가야구 전체의 계획을 수립하게 된다. 지역별 정비방침에서는 해당 지역의 과제를 도출하여 개발의 정책방향을 제시하고, 도시정비 기본방침에서 지정한 거점별 토지이용계획과 정비방침을 구체적으로 제시한다.

〈표 3-10〉 지역별 정비방침의 내용

지역	특성	마을만들기 기본목표
세타가야	· 세타가야구의 행정상 거점 · 상업·업무지역이 혼재	· 생활문화상업 등 각각 기능에 맞는 거점 형성 · 지역의 환경자산을 살린 안전한 주택시가지 형성 · 역사와 녹지 거점 형성 · 거점 간을 연결하는 네트워크 형성
카타자와	· 상업지역 · 비교적 빠른 시기에 지역 전체의 시가화 진행	· 기능에 충실한 환경의 거점 형성 · 적절한 교통네트워크 구축 · 지구특성에 맞는 주거환경 정비 · 농지나 미이용지 등의 공공 공간의 적절한 활용
타마가와	· 주거지역 · 민간에 의한 택지개발이나 경지정리사업 등으로 정비	· 지역 거점과 축의 형성 · 기반이 갖추어진 녹지가 풍부한 주택지의 보전 · 새로운 도시축 형성 · 녹지와 수변의 보전
키누타	· 농업주거지역이 혼재 · 세타가야구의 대표적 이미지를 형성하고 있는 복지 시설과 의료시설이 집중	· 물과 녹지가 풍부한 환경의 마을만들기 · 활기찬 문화 마을 만들기 · 안전하고 쾌적한 주택지 만들기
카라야마	· 주거지역 · 향후 토지이용전환의 가능성이 있는 대규모 미이용지 존재	· 지역의 매력과 개성을 키우는 거점 형성 · 기반이 갖추어진 녹지가 풍부한 주택지 형성 · 지역을 연결하고 소통하는 네트워크 형성

도시정비 기본방침에서 지정한 거점과 축 이외에 지역정비방침을 통해 추가적으로 거점과 축을 설정하게 되며, 각각의 거점과 축은 다음과 같다.

- 지역별 계획을 통해 지구 생활거점, 녹지거점, 역사와 녹지거점, 생활과 문화거점, 새로

운 산업거점, 녹지와 문화거점 등을 추가로 설정한다.

- 지구 생활거점 : 광역·지역생활거점 이외에 철도역이나 기타 중심성을 가지는 지역을 대상으로 지정
 - 녹지거점 : 녹도, 대규모 공원 등 자연환경이 풍부한 지역
 - 역사와 녹지거점 : 역사성을 가지며 녹지가 풍부한 휴식과 교류의 기능을 가지는 지역
 - 새로운 산업거점 : 생산 환경을 유지하며 주택지와 공존하는 지역
 - 녹지와 문화거점 : 새로운 공원정비를 핵으로 하는 지구
- 지역별 계획을 통해 녹지축, 생활축, 생활과 활력의 축, 교류 네트워크축, 커뮤니티 네트워크축, 지역교통 네트워크축 등을 설정한다.

3) 지역특성에 맞는 마을만들기 사례: 아다치구

(1) 지구환경정비계획의 개요

1992년 구시정촌의 도시 MP의 책정을 의무화하고 용도지역을 세분화하는 등 제도의 개정이 이루어진 후 1994년 아다치구의 지구환경정비계획이 수립되었다. 지구환경정비계획은 도시계획법에 기초한 구·시정촌의 도시 MP의 근거가 되는 계획으로 지구를 단위로 한 마을만들기의 각종 부문별 계획을 집대성한 종합적인 계획이고, 마을만들기를 구체화하기 위한 기준 등을 제시하는 상위계획이며, 주민참여에 의한 마을만들기를 위한 계획이다.

아다치구의 기본구상을 포함하는 지구환경정비계획은 ① 마을만들기의 목표로서 지구와 관련된 행정기관, 주민, 개발자가 함께 공유할 수 있는 장래상의 명확화, ② 장래상 실현을 위해 필요한 마을만들기의 방침 수립, ③ 주민참여를 통한 마을만들기 실현이라는 계획 목적 달성을 위해 수립된다. 지역 각각의 특성을 살리는 마을만들기를 위해 구 전역을 70개의 지구로 나누고 하나의 지구를 계획의 공간단위로서 지구환경정비계획을 수립한다.

(2) 지구환경정비계획의 내용

지구환경정비계획은 지구의 위치와 현황, 정비 목표와 방침, 지구환경정비계획도의 세 부분으로 구성되어 있다.

○지구의 위치와 현황

지구의 현황을 파악하고, 환경정비계획, 블록 정비계획 등을 받아서 지구의 위치를 부여한다. 또한 블록별 정비계획, 과제별 정비계획과 각 지구의 현황을 근거로 한 과제를 도출한다.

○정비의 목표 및 방침

지구의 장래상을 이미지화할 수 있는 캐치플레이즈를 설정한다. 장래상을 실현하기 위해 주민과 행정기관은 함께 협동해서 진행하는 마을만들기의 기본적 지침을 제시한다. 각 지구의 문제점을 개선하고 목표가 되는 장래상을 실현하기 위해 토지이용부문, 건축설계부문, 도시시설·지구시설부문, 기타부문(방재, 매력 만들기 등)에 대한 정비방침을 제시한다.

지구환경정비계획은 전체적인 정비의 방침뿐만 아니라 주요 정비 사업에 대한 정비방침도 포함하는데, 정비사업과 주민의 관심을 유발할 수 있는 미니 프로젝트 등을 포함해서 지구환경정비계획을 실현하기 위한 사업, 방책 등을 제안한다.

○지구환경정비계획도

지구정비의 방침에서 토지이용, 건축물 등의 정비, 도시시설, 지구시설정비 기타부문(방재, 매력 만들기 등)에 대한 정비방침을 구체적으로 도면화하여 제시하고 있다.

(3) 지구특성에 맞는 마을만들기 노력

아다치구는 지구환경정비계획에 기초해서 지구의 현황과 지구특성에 어울리는 마을만들기를 도모하기 위해 시가지의 기반시설 현황과 지구유형별 토지이용 현황에 따른 주요 정비사업과 정비방책을 검토하고, 이를 기초로 마을만들기 추진을 위해 가장 적합한 사업과 방책을 제안한다. 이렇게 제안된 사업과 방책에 대한 주민 의견의 수렴, 주민 스스로의 마을만들기 사업 제안 발표 등을 통해 지역특성에 가장 적합한 마을만들기 계획을 수립하고 추진한다.

4. 주민참여의 의무화

1) 주민참여의 의무화

도쿄도가 수립하는 계획 중 구역 MP와 지자체 계획(기본구상, 기본계획, 도시 MP)은 각 해당 법령에 따라 계획 책정 프로세스에 주민참여가 법적으로 의무화되어 있으며, 주민참여는 초기의 계획 요소 작성부터 계획안의 최종 결정 단계까지 법률에 의해 보장된다. 특히 도시 MP를 구성하는 지역별 정비방침의 경우 정비사업, 마을만들기 계획 책정 시 주민의 활발한 참여와 주민 의견 반영이 이루어지고 있다.

도쿄도의 도시계획은 ‘도쿄도 도시계획심의회’에서, 구·시정촌의 도시계획은 ‘구·시정촌 도시계획 심의회’에서 심의를 거치도록 되어 있는데, 도쿄도 도시계획심의회 구성원에 구·시정촌 소속 인원도 일부 포함되어 있다.

〈표 3-11〉 일본 도시계획의 주민참여 의무화 근거법

주체	계획	근거법	생활권계획 관련 법조문
도 교 도	도시계획구역 마스터플랜	도시계획법 (제6조2)	1. 도시계획구역에 대해서는 도시계획으로 당해 도시계획 구역의 정비, 개발 및 보전방침을 정하여야 한다. 2. 도시계획구역의 정비, 개발 및 보전방침은 다음을 따른다. ① 도시계획의 목표 ② 제7조 제1항에서 규정하는 구역구분의 결정 유무 및 해당 구역구분의 결정 방침 ③ 전호에서 규정하는 사항 이외의 토지이용, 도시시설의 정비 및 시가지개발사업에 관한 주요 도시계획의 결정 방침 3. 도시계획구역에 대해서 정해지는 도시계획은 당해 도시계획구역의 정비, 개발 및 보전방침에 입각하여야 한다.
지 자 체	기본구상	지방자치법 (제2조4)	시정촌은 그 사무를 처리 시 의회의 의결을 거쳐 그 지역에서의 종합적이고 계획적인 행정의 운영을 도모하기 위한 기본구상을 정하고, 이에 근거하여 수행하도록 하여야 한다.
	기본계획	국토이용 계획법 (제8조)	〈시정촌계획〉 1. 제8조 시정촌은 정령으로 규정하는 것에 따라 당해 시정촌 구역에서의 국토 이용에 관해 필요한 사항에 대하여 시정촌 계획을 정할 수 있다. 2. 시정촌계획은 도도부현계획이 정해져 있을 때에는 도도부현 계획을 기본으로 함과 동시에, 지방자치법(1947년 법률 제67호) 제2조 제4항의 기본구상에 입각하여야 한다. 3. 시정촌은 시정촌계획을 정할 경우에는 당해 시정촌의 의회 의결을 거쳐야 한다. 4. 시정촌은 시정촌계획을 정할 경우에는 미리 공청회 개최 등 주민의향을 충분히 반영시키기 위해서 필요한 조치를 강구하여야 한다. 5. 시정촌은 시정촌계획을 정했을 때는 지체없이 이를 도도부현지사에게 보고함과 동시에 그 요지를 공표해야 한다. 6. 도도부현지사는 전항의 규정에 의해 시정촌계획에 대해서 보고를 받았을 때는 제38조 1항의 심의회, 기타 합의제 기관의 의견을 듣고 시정촌에 대하여 필요한 조언 또는 권고를 할 수 있다. 7. 제3항부터 전항까지의 규정은 시정촌계획의 변경에 대해서 준용한다.
	도시계획 마스터플랜	도시계획법 (제18조2)	〈시정촌의 도시계획에 관한 기본적인 방침〉 1. 제18조2 시정촌은 의회의 의결을 거쳐 정해진 해당 시정촌의 건설에 관한 기본구상 및 도시계획구역의 정비, 개발 및 보전 방침에 입각하여, 해당 시정촌의 도시계획에 관한 기본적인 방침을 정하는 것으로 한다. 2. 시정촌은 기본방침을 정하려고 할 때는 미리 공청회의 개최 등 주민의견을 반영시키기 위해서 필요한 조치를 강구한다. 3. 시정촌은 기본방침을 정했을 때는 지체 없이 이것을 공표함과 동시에 도도부현지사에게 통지하여야 한다. 4. 시정촌이 결정하는 도시계획은 기본방침에 입각하여야 한다.

출처 : 서울시정개발연구원, 2006, 「일본의 도시계획체제와 생활권계획의 운영실태 연구-도쿄도를 중심으로」, pp.196~197

2) 세타가야구의 주민참여

○주민참여에 의한 마을만들기

도시계획 마스터플랜 수립이 의무화되기 이전인 1982년부터 세타가야구는 ‘세타가야구 마을만들기 조례’를 시행하여 구민 참가를 기본으로 한 마을만들기를 추진하고 있었다. 또한 1984년 주거환경 정비가 필요한 지역을 ‘마치쓰쿠리 추진지구’로 지정하고, 주민의 적극적인

참여를 유도하기 위해 마치쓰쿠리에 대한 주민의 학습, 제안서 작성 및 제출 등의 활동을 하는 ‘마치쓰쿠리 협의회’를 설립하였다.

1995년 마치쓰쿠리 조례가 개정되면서 기존의 계획 수립주체였던 마치쓰쿠리 협의회와 함께 협의회에 참여하지 않은 주민들에게도 동등한 참여 권리가 보장되고 있다. 마을만들기 사업 과정에는 주민의 아이디어 공모, 설계 공모, 워크숍 개최 등 다양한 방법으로 주민의 참여를 유도함으로써 주민이 원하는 방향으로 사업이 진행될 수 있도록 하고 있다.

마을만들기 계획을 추진하면서 초기에는 구가 지역정비 방침에 대한 초안을 작성하고 주민들의 의견을 청취하는 방식으로 주민참여가 이루어졌으나, 2005년 이후부터는 주민들의 의견을 반영하여 지역정비방침의 초안을 작성하는 적극적인 주민참여 방식으로 전환되었다.

○마을만들기 펀드

마을만들기의 재정적 지원을 위한 ‘세타가야 마을만들기 센터’와는 별도로 세타가야구 독자적으로 마을만들기를 지원하기 위한 세타가야 마치쓰쿠리 펀드가 구성되어 운영되고 있다. 세타가야 마치쓰쿠리 펀드는 주민에 의한 마을만들기를 지원하기 위해 조성된 것으로, 구청 및 행정부의 정치적 입장과 관계없이 중립적 입장에서 주민의 활동을 지원하기 위해 공익신탁 방식을 도입하였다. 세타가야 트러스트 마치쓰쿠리의 주요 업무는 마을만들기 활동 지원, 정보 수집과 제공, 학습기회 제공, 지역공생형 주거공간 만들기, 마을만들기 전문가 파견과 조사·연구 등이다.

3) 아다치구의 주민참여

○마을만들기를 위한 조직 설립

아다치구는 「마을만들기 추진요강」(1983년 10월 제정)을 근거로 주민참여를 유도하기 위한 마을만들기 추진위원회를 설립하고, 마을만들기 카운슬러제도를 도입해 주민들의 마을만들기 참여 기회를 확대하였다. 다음 해에는 마을만들기 검토위원회(1984년 7월 설치, 1999년 8월에 마을만들기 추진본부로 개명)를 조직함으로써 마을만들기를 위한 수평적 행정조직 기반을 마련하였다.

지구환경정비계획은 구 정부와 주민이 함께 참여한 마을만들기 계획이다. 아다치구의 총 70개 지구 중 21개 지구는 1986년 9월부터 설명회 개최를 시작으로 현재는 「마을만들기 연락회」를 결성하여 지구주민과 함께 지구환경정비계획에 따른 「마을만들기계획」을 작성함으로써 주민에 의한 마을만들기를 추진하고 있다.

○마을만들기 자금 마련

1988년 4월 (재)마을만들기 공사가 설립되어 공익신탁제도에 의한 「마을만들기 트러스트」가 마련됨으로써 주민의 자주적인 마을만들기가 활성화되었다. 향후에는 지구환경정비계획의 실현성을 높여나가기 위해서 마을만들기 트러스트의 운용 이외에, PFI(민간투자사업) 도입과 NPO(비영리민간단체)와의 협동 등을 통한 마을만들기를 추진하고자 한다.

제3절 미국 시애틀 : 주민참여에 의한 근린생활권 계획 수립

1. 근린생활권 계획(Neighborhood Planning)의 개요

시애틀시는 종합계획(Comprehensive Plan)과 성장관리전략(Growth Management Strategy)을 고려한 근린생활권의 성장관리를 위해 1999년 약 20,000명의 시민이 참여한 가운데 38개의 근린생활권 계획을 수립하였다. 시민참여를 통한 근린생활권 계획 수립은 지역주민이 향후 20년간 자신이 거주하는 지역의 성장과 변화에 대한 비전을 수립하고, 이를 성취하기 위한 프로젝트와 활동을 계획하기 위해 실시되었다.

2003년 근린생활권부(Department of Neighborhood)는 1999년에 수립된 38개 근린생활권 계획의 우선순위 설정을 위해 근린생활권 계획 관리 단체(Neighborhood Plan Stewardship Group)와 자치구 의회(District Council)에 자문을 요청하였고, 근린생활권별로 우선적으로 추진할 4~5개의 프로젝트를 선별하였다.

시애틀 시 정부의 다양한 관련 부서가 함께 선별된 프로젝트를 평가하고, 적합한 프로젝트 담당관 임명, 담당부서 지정, 관련 부서 간 협의체계를 구축하였다. 일부 프로젝트에 대해서는 자본예산제도 내역에 포함시킴으로써 시애틀시가 직접 추진하였다. 우선 추진 프로젝트로 선별된 프로젝트는 전산 자료화(우선순위, 진행현황, 프로젝트 계획 내용, 담당부서와 연락처)되어, 지속적으로 프로젝트 진행상황(Neighborhood Plan Implementation)을 확인한다.

근린생활권 계획의 실행현황은 주요 전략과 추가 조치사항으로 구분된다. 주요 전략(key strategies)은 근린생활권의 비전 실행에 가장 중요한 프로젝트와 활동 내용을 포함하고, 추가 조치 사항은 주요 전략과 직접적인 연관이 없으나 계획 실현을 위한 활동 내용을 담고 있다. 각 프로젝트와 활동에 대해서 계획 내용, 우선순위, 계획 추진 기간, 예상 소요 예산, 실행부서, 계획 내용에 대한 시애틀시의 향후 지원 내용, 의견 등으로 구분하여 제시하고 있다. 적합한

프로젝트의 경우 근린생활권 계획의 일부분을 조례로 제정하여 시애틀시의 도시기본계획 및 토지이용규정에 반영한다.

계획 수립 후 약 10년간 인구, 주택, 공공시설, 거주환경 등 다양한 측면에 걸쳐 시애틀시 전반과 각 커뮤니티에 많은 변화가 발생하였다. 이에 따라 시의회는 2008년 법안을 통과시킴으로써, 근린생활권부(Department of Neighborhoods)와 계획·개발부(Department of Planning & Development) 주도하에 주민참여를 기반으로 하여 최근 지역 현황을 반영한 근린생활권 계획의 개정을 추진하였다.

2. 오텔로(Othello) 근린생활권 계획의 사례

1) 개요

1998년 시애틀시는 주민참여를 통해 38개의 근린생활권 계획을 수립하였고, 2008년 이후 근린생활권 계획 개정을 시작하였다. 2009년 개정이 완료된 3개 지역의 근린생활권 계획 중 오텔로(Othello)의 근린생활권 계획을 살펴보았다.

오텔로 자치구는 근린생활권 계획 개정안 작성 시 전체 근린생활권의 다양한 이해관계자들의 의견 반영을 위해 워크숍 개최, 온라인 의견 수렴, 설문조사 등 다양한 방법을 통해 총 300회 이상의 주민의견 수렴 과정을 거쳤다. 개정된 오텔로 근린생활권 계획은 2010년 시애틀 종합계획(Comprehensive plan)에 반영되었다¹¹⁾.

〈표 3-12〉 오텔로 근린생활권 계획 개정과정

시기	내용
2009년 3월~4월	■ 워크숍과 주민 토론을 통해 오텔로의 중요한 안건과 우선순위 사항을 파악 ■ 근린생활권 계획 비전 수립 : 건강하고 활력 넘치는 근린생활권
2009년 5월	■ 지역주민과 시정부 직원 회의를 개최하여 3,4월 워크숍을 통해 도출된 안건에 대해 논의 → 커뮤니티 계획 목표 도출
2009년 9월~10월	■ 공개회의, 워크숍 등에 커뮤니티 구성원이 참석하여 계획 개정 초안(목표, 제안사항, 안건 등)에 대한 주민참여 토의, 의견 수렴

11) 도시기본계획의 부문 계획으로 근린생활권 계획의 수립 항목을 다루고 있으며, 도시기본계획의 실행계획으로서 근린생활권 계획을 수립하였다.

2) 근린생활권 계획의 내용

근린생활권 계획은 주민에 의해 수립된 근린생활권의 비전, 목표, 이를 달성하기 위한 전략과 정책으로 구성되어 있다. 계획서상에 제시된 목표 순서는 중요도에 따른 우선순위로, 근린생활권 계획을 통해 달성할 목표를 도출한 후 주민의 직접투표와 온라인 설문조사 실시를 통해 우선순위를 결정하였다.

오텔로 근린생활권 계획의 비전은 살기 좋고, 일하기 좋으며 여가활동하기 좋은 근린생활권, 대중교통중심의 근린생활권 만들기(Creating Choices for Living, Working and Playing; and Shaping a Transit-Oriented Town Center)이다. 시애틀시에서 가장 다양한 인종이 생활하는 지역인 오텔로의 근린생활권 계획은 문화의 다양성을 강화할 수 있는 10개의 목표와 목표에 대한 주민 의견, 이를 달성하기 위한 토지이용, 건축물, 교통부문 등 다양한 부문을 고려한 정책 및 전략을 담고 있다. 계획서에는 각 목표에 대한 주민의 의견이 명시되어 있으며, 더욱이 주민의견 수렴 및 협의를 거쳐 중심지의 건축물의 층수, 개발용도, 용도지역 변경 등 자세한 개발 계획안이 수립되어 있다.

3) 오텔로 근린생활권 계획의 실행계획(Othello Action Plan)

실행계획은 근린생활권 계획에서 제시된 목표와 전략의 추진단계별 계획, 우선순위(Catalyst, High, Medium), 사업기간(1~3년, 3~6년, 6~10년), 추진주체, 진행상황(진행, 완료, 계획)등으로 구분하여 상세히 작성한 것이다. 시정부는 매년 커뮤니티 회의를 개최하여 전년도 해당 지역 실행계획의 단계별 진행과정에 대해 주민에게 정보를 제공하고 다음 추진 단계를 결정하며, 실행계획은 커뮤니티와 시정부의 협력을 통해 정기적으로 갱신된다.

3. 근린생활권 계획의 실행

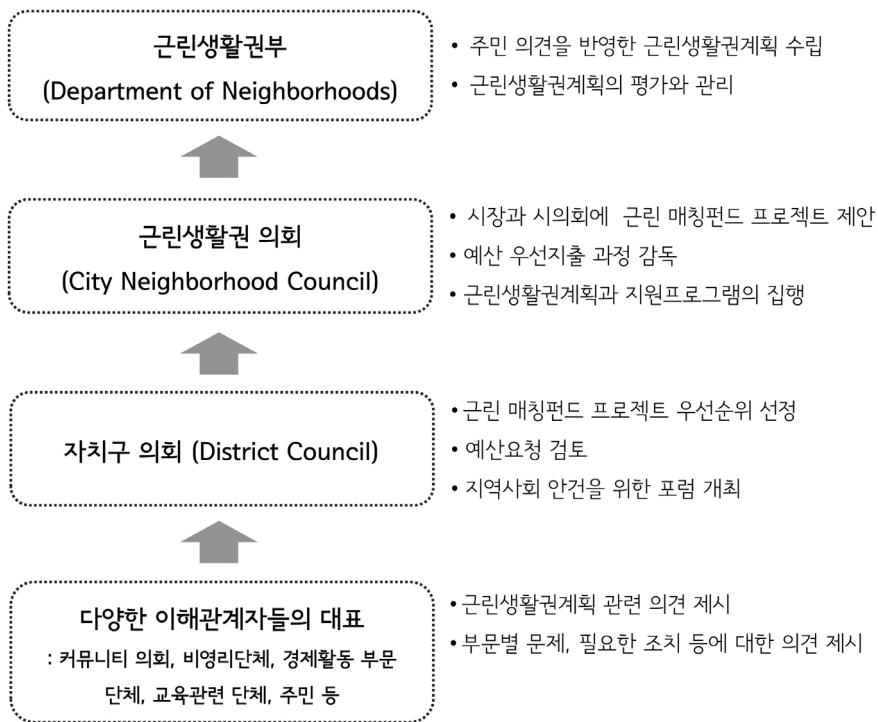
1) 근린생활권 계획 실행 과정

○ 근린생활권 계획의 집행체계

시애틀 근린생활권 계획의 수립 및 집행은 상향식(bottom-up) 체계를 갖추고 있다. 지역의 의회, 지역 경제단체, 비영리 기관, 교육 부문 단체, 주민 등 다양한 이해관계자들을 대변하는 단체 또는 개인이 자치구 의회에서 개최하는 포럼, 공청회, 회의 등에 참석해 근린생활권에 대

한 의견을 제시할 수 있다.

자치구 의회는 활발한 주민참여의 기회를 제공하기 위한 기구로 주민 및 각 단체에 의견 제시 기회를 제공하고, 이를 계획에 반영함으로써 주민의 필요와 가치에 부응한 근린지역계획을 수립하기 위해 노력하고 있다. 근린생활권 의회는 자치구 의회에서 제안한 근린생활권 매칭펀드 프로젝트, 근린생활권 예산 우선순위, 근린생활권 프로그램 등을 시 차원에서 조율하고 결정하는 역할을 수행한다. 근린생활권부는 시 정부의 다양한 관련 부서와 협력하여 최종적인 근린지역계획의 수립, 집행, 평가와 관리의 책임을 진다.



출처 : 시애틀시 홈페이지(<http://www.seattle.gov/neighborhoodcouncil/structure.htm>)

〈그림 3-17〉 시애틀 근린생활권 계획의 집행체계

2) 근린생활권 계획의 실행 자금

근린생활권 계획의 프로젝트 비용을 조달하기 위해 선거권자에 의해 허용된 추가부담금 징수와 채권 발행, 근린생활권 매칭펀드(neighborhood matching fund) 조성 등을 수행한다. 주민

주도의 지역사회 개선을 위한 프로젝트에 재정적 지원을 요청하는 지역사회 대표들의 요청에 따라 1987년 시와 근린생활권 간 파트너십을 구축하고, 재정·기술적 지원을 위해 1988년 근린생활권 매칭펀드를 조성하였다. 이로써 근린생활권 주도 프로젝트의 운영을 위한 재정적 지원을 받게 되었으며, 지역사회 주민들이 해당 지역의 문제와 활동에 적극적으로 참여할 수 있는 기회를 갖게 되었다.

근린생활권 매칭펀드는 비영리단체 또는 특정 프로젝트 진행을 위해 조직된 단체만이 신청 자격을 가지며, 지원 교부금과 동등한 가치의 인적, 물적, 재정적 자원이 확보된 경우에만 지급되는데, 다음의 경우가 해당한다.

- 높은 지역사회 참여와 자조적인 특성을 갖는 프로젝트
- 주민이 주도하는 근린생활권을 기반으로 한 프로젝트
- 주민 단체, 근린생활권 단체, 유색인종의 이익을 대변하는 단체에서 추진하는 프로젝트
- 자원자 또는 전문가 서비스, 물품 기부, 재정적 지원이 시의 교부금과 동등하게 확보된 프로젝트
- 현재 진행 중인 사업과 차별화된 결과를 가져올 수 있는 프로젝트
- 공익을 위한 근린생활권 환경개선사업으로 근린생활권 계획이 수립되고, 시민단체와 공립학교, 근린생활권이 파트너십을 구성하여 추진하는 프로젝트

커뮤니티 매치(community match)를 통한 매칭펀드 지원의 경우, 각 프로젝트 진행을 위해 시에 신청한 자금과 동등한 가치의 자원봉사, 물품 기증, 전문가 지원, 현금 확보 등이 되어야 지원받을 수 있다. 물리적 계획의 경우 시에 요구한 예산과 동등한 수준, 비물리적 계획의 경우 시에 요구한 예산의 절반 수준 이상일 때 지원을 받을 수 있다. 이러한 커뮤니티 매치 요건은 커뮤니티의 책임감과 프로젝트에 대한 주인의식을 고취시키기 위함이다.

4. 근린생활권 계획에서의 주민참여

○ 근린생활권의 특정 프로젝트에 대한 주민참여

특정 프로젝트의 설계지침의 경우 프로젝트의 제안도 주민에 의해서 이루어지고 계획에 대한 최종 결정이전에 주민 의견을 반영하도록 되어 있다. 주민참여에 의해 도출된 전략에 따른

프로젝트 진행 시, 개발·계획국, 도시설계 전문가집단, 설계검토 이사회(Design Review Board members)가 함께 시 전체를 대상으로 한 설계 지침(general design guidelines)을 검토한 다음 프로젝트에 맞게 수정하여 초안을 작성한다. 작성된 초안은 시장이 검토한 후 시의회로 보내 진다. 시의회는 승인과정을 거치기 이전에, 주민 의견 수렴과정을 거치고 의견을 반영하여 승인여부를 결정하게 된다.

○시애틀 도시설계위원회(Seattle Design Commission) 회의

시애틀 도시설계위원회는 시애틀의 공공공간을 형성하는 프로젝트와 시의 자금개선을 위한 설계에 대하여 시장, 시의회, 시의 각 부서를 대상으로 자문을 제공하는 기구로 1968년에 출범하였다. 위원회는 건축, 도시설계, 조경, 공학 등 전문지식을 갖춘 10명의 시민으로 구성되며, 공공 프로젝트에 대한 검토, 의견 제시, 워크숍을 통한 문제 해결 등의 역할을 담당하고 있다.

위원회의 회의는 시청에서 매달 두 번 누구나 참석할 수 있는 공개회의로 진행된다. 회의 진행 시 주민은 발언권을 가지며, 효율적인 회의 진행을 위해 단체로 참석한 주민의 경우 의견을 발표할 대표 선정을 권장한다. 위원회는 프로젝트 검토 결과를 자료집(Project Review Handbook)으로 작성하여 프로젝트의 검토를 의뢰한 프로젝트 매니저, 공공단체 등에 제공하며, 시애틀시의 공공시설과 우선 추진 프로젝트의 설계 검토 과정에 대해 알고 싶어 하는 시민은 누구든지 볼 수 있도록 제공하고 있다.

○도시설계검토 프로그램

설계검토이사회(Design Review Boards)는 민간 개발사업 프로젝트(특정 용도지역 내에서 이루어지는 일정 규모 이상의 상업시설, 공동주택 개발의 경우)에 대한 검토를 담당하며, 시민이 주가 되어 이사회를 구성하고 프로그램을 진행한다.

설계검토이사회는 신규 개발 사업이 근린생활권의 생활환경과 융화될 수 있도록 도시설계와 대상지 계획안을 유도하며, 개발사업 추진 시 규칙의 유연한 적용과 개발사업자-주민-시정부 간 원활한 의사소통 및 활발한 참여를 통해 도시설계 초기 과정부터 관여하여 더 나은 프로젝트의 결과를 도출하고 민원이 발생할 가능성을 줄이기 위한 역할을 수행한다. 이러한 설계검토 프로그램은 신규 개발 사업이 도시기본계획의 정책 방향에 부합하도록 돕는 역할을 한다.

설계검토이사회는 모두 시민으로 구성되며, 도시설계 및 도시개발 전문가, 커뮤니티 대표, 지역주민 대표, 지역사업체 대표의 역할을 하는 사람 등 각 1명씩 총 5명이 한 자치구의 이사회 구성원이 된다. 따라서 자치구별로 다섯 명의 이사회 구성원이 모여 총 35명이 이사회 구성원으로 활동한다.

설계검토이사회 회의에 참석한 구성원들은 제안된 설계안에 대한 의견을 제시(회의 일정 홈

페이지에 공지, 또는 일정을 이메일로 전송, 토지이용정보지에 게재)하고 회의에 참석한 프로젝트 신청자, 시민, 시는 동등한 의견 발언권을 갖는다.

○도시설계지침서(Design Review Guidelines)

도시설계지침서는 설계담당자 및 프로젝트 검토자가 지역의 조건 및 특성을 고려하도록 함으로써 신규 건축 건축물이 주변 환경과 어울릴 수 있으면서 지역 특성을 오히려 강화시킬 수 있는 방향으로 개발을 유도하기 위해 제공된다. 이 지침서는 중심지와 중심지 이외의 상업시설 및 공동주택 개발 사업에 대한 지침서로 구분될 수 있으며¹²⁾, 후자 대신 특정 프로젝트를 대상으로 한 지침서를 제시하기도 한다.

이 지침서의 내용은 크게 부지 계획, 건축물 높이와 규모, 건축적 요소 및 재료, 보행환경, 조경 부분으로 나누어져 있으며, 주변 환경과의 조화를 위해 건축 외장재, 창호의 형태, 건물과 가로와의 관계 등 비교적 자세한 지침을 제시한다.

○개발·계획국의 공지를 통한 주민참여

시애틀시는 제안된 토지이용에 대해 주민의 참여 기회를 공지하도록 토지이용법규에서 규정하고 있다. 주민참여의 방법과 수준은 프로젝트에 따라서 다르나, 우선 프로젝트 대상지에 표지판을 설치하고 2주마다 발행되는 토지이용정보지에 게재한다. 대상지에 표지판이 설치되어 있거나 토지이용정보지에 정보가 실린 경우, 이는 커뮤니티의 주민 의견 수렴 기간임을 의미한다(공지일로부터 14일 간 의견 수렴). 주민, 학생, 직장인, 기업가 등 프로젝트에 영향을 받거나 관심을 갖는 사람은 모두 의견을 제시할 수 있으며, 개발계획국은 주민의견을 수렴하여 발생 가능한 문제점을 파악하고 해결방안을 모색한다.

개발·계획국 프로젝트에 대한 주민참여는 이메일 또는 우편을 통해 의견을 제시하는 방법과 공개회의 개최 시 직접 의견을 발표하는 방법이 있다. 주민은 관심 있는 프로젝트에 대한 의견, 고려 및 추가 연구 필요 사항, 질문, 제안사항, 변경 요청 사항 등에 대한 의견을 제출할 수 있으며, 프로젝트 검토 결과에 대한 정보를 요청하면 검토가 완료된 후 결정된 사항에 대한 정보를 제공할 수 있다.

개발·계획국에서 다루는 프로젝트는 비공개회의 위주로 진행되며, 주민의 의견은 주로 앞서 제시한 이메일과 우편을 통해 수렴하고 있다. 단, 해당 프로젝트가 설계검토프로그램(Design Review Program)의 대상이 되는 경우와 50명 이상의 지역주민이 해당 프로젝트에 대한 공개회

12) 공동주택과 상업용 건물의 설계 검토 가이드라인(Design Review Guidelines for Multi-family and Commercial Buildings)은 중심지(Downtown)를 제외한 상업시설 및 공동주택 개발 사업에 대한 설계 지침으로 특정 프로젝트에 대해서만 적용할 수 있는 지침서이다. 중심지 개발을 위한 설계검토 가이드라인(Design Review Guidelines for Downtown Development)은 중심지만을 대상으로 한 개발사업의 설계 지침이다.

의 개최를 서면으로 요청한 경우, 프로젝트에 대한 공개회의가 개최되며 회의 중 주민은 발언할 권한을 갖게 된다.

제4절 시사점

○중심지 지정의 이원화 및 절충적 방식의 계획 수립

런던과 도쿄의 중심지 지정의 경우 런던플랜 및 도쿄도 계획을 통해 위계적 중심지가 지정되고 있으나, 저차원의 중심지 지정 및 경계 설정 등의 결정권은 모두 자치구에 이양하고 있다. 이는 주민 삶의 질 향상이라는 중심지의 역할과 기능을 충실히 수행하기 위한 접근성 및 서비스 제공 범역이라는 측면에서 생활권의 요소를 모두 중요하게 생각하고 고려하고 있기 때문이다.

서울의 경우 도시기본계획이 하향식(Top-down)의 수립 방식을 취하고 있는 반면, 런던 및 도쿄의 경우 자치구계획 및 생활권 계획 내용은 기본계획인 상위 계획과 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.

반면 서울은 전역을 대상으로 비전과 계획의 큰 방향성을 제시하는 도시기본계획을 수립하고, 자치구 수준의 계획 등 중간 수준의 공간 범역을 기준으로 하는 계획체계 없이 바로 도시관리계획 또는 지구단위계획 등을 수립하고 있어 추상적인 기본계획의 내용을 법적인 틀 안에서 구체적으로 실현하기 어려운 상황이다. 따라서 기본계획의 실현성을 높이고 지역의 특성과 수요를 반영할 수 있는 중간단계의 계획체계를 마련할 필요가 있다.

○자치구계획 수립 시 주민참여의 의무화

영국, 일본, 미국의 자치구계획 수립에서 서울시의 계획 체계와의 가장 큰 차이점은 계획 초

기 단계부터 계획안의 최종작성 단계까지 주민참여가 법에 의해 보장되고 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.

현재 서울시 도시계획과 관련된 주민참여는 공청회와 정보 열람 등의 일방적인 정보의 제공 수준에 그치고 있으나, 해외 도시의 사례분석 결과 다양한 방법을 통해 정보 제공, 주민 발언권 보장, 주민 의견 수렴 등 주민참여 기회를 확대하기 위해 노력하고 있으며, 제시된 주민의 의견은 문서화, 의회제출, 계획 수립에의 반영 등 실질적인 영향력을 갖고 있다. 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

런던플랜과 자치구계획 등 모든 계획문서는 매년 모니터링 과정을 거치도록 규정되어 있어, 모니터링 과정을 통해 계획의 실효성, 성과 등에 대해 평가하고, 필요 시 사회경제적 여건 변화에 대응하기 위해 계획을 수정하도록 하고 있다.

또한 런던광역시(GLA)는 런던의 매력과 활력을 유지시키는 가장 중요한 요소인 중심지만을 대상으로 4~5년마다 중심지 진단을 시행함으로써, 중심지의 변화, 발전현황, 중심지에 대한 공간 계획 및 전략의 실행여부 등을 검토 및 평가한다. 또한 중심지에 대한 자치구의 의견을 최대한 반영하기 위해 자치구에서 신규 지정을 건의한 중심지와 함께 평가함으로써 중심지의 성장과 재생가능성을 평가·판단하여 중심지 위계를 재설정하기도 한다.

런던플랜, 자치구계획 등 공간 전반에 대한 모니터링과 중심지만을 대상으로 하는 중심지 진단(TCHC)과 같은 평가 시스템을 실행함으로써 그 결과를 향후 계획의 수립과 수정안 작성 시 반영하고 있다. 이러한 과정을 통해 계획과 정책의 현실성과 실현 가능성이 커져, 결과적으로 성공적인 계획의 비전과 정책목표의 달성이 가능하게 된다.

○생활권계획 수립과 실행을 위한 재정 지원

시애틀에는 근린생활권의 개선을 위한 프로젝트를 계획한 단체를 대상으로 지급되는 보조금으로서 근린생활권 매칭펀드 제도가 있고, 도쿄도의 경우 마치쓰쿠리 펀드가 구성되어 있어 생활권을 대상으로 수립된 계획의 집행을 지원하고 있다. 생활중심의 계획 수립 후 계획의 실질적인 집행력을 담보하기 위해서는 재정적 지원 방안을 마련할 필요가 있다.

제4장 생활밀착형 생활중심의 도입방안

제1절 생활밀착형 생활중심의 도입을 위한 기본원칙

제2절 생활권을 기반으로 한 생활중심의 도입방안

제3절 소결

제4장

생활밀착형 생활중심의 도입방안

제1절 생활밀착형 생활중심의 도입을 위한 기본 원칙

현재 서울시 도시기본계획에서 지정하고 있는 지구중심은 지역의 수요를 반영하지 못하는 경우가 많다. 서울시의 주요 중심지인 핵, 부핵, 거점과 기능 및 역할이 다른 지구중심의 경우 지역주민이 일상생활을 영위하는데 편익을 제공할 수 있는 위치, 기능 등을 갖추어야 함에도 불구하고 서울시 차원의 중심지 분배 측면에서 접근하고 있는 실정이다. 주민의 실생활과 밀접한 지구중심의 지정은 배후지, 즉 생활권을 기반으로 해야 주변 지역에 거주하는 주민들의 생활에 도움이 되는 기능과 역할을 고려할 수 있을 것이다. 따라서 이 절에서는 지역 주민의 일상생활에 편익을 제공할 수 있는 생활중심을 도입하기 위한 기본 원칙에 대해서 살펴보고자 한다.

1. 생활밀착형 생활중심 도입을 위한 기본 원칙

생활중심은 대중교통 결절점(전철역 등)을 중심으로 형성된 공간으로 생활편익시설이 집적되어 생활권 내 주민의 일상생활을 지원하는 공간으로 정의될 수 있으며, 지역 내 주민의 필요와 지역의 여건변화에 체계적으로 대응함으로써 주민의 삶의 질 향상을 도모할 수 있는 생활밀착형 중심지로 지정되어야 한다. 따라서 생활밀착형 중심으로서의 생활중심 도입을 위한 기본 원칙은 다음과 같다.

첫째, 지역 수요를 반영하여 지역에서 필요한 생활중심이 될 수 있는 지정 방식이 마련되어야 한다. 생활중심을 지정하는 주체는 지역의 특성을 가장 잘 알고 있는 자치구가 되어야 하며,

서울시는 협력자로서의 역할을 수행해야 할 것이다. 또한 자치구는 해당 지역에서 생활하는 주민의 의견을 반영하여 주민의 생활에 밀착한 생활중심지를 만들어 가야 한다. 자치구는 기존 과 같이 용도지역의 상향 조정을 위한 중심지의 지정이 아닌, 주민의 일상생활에 편익을 제공할 수 있는 중심지로서의 지정 목적을 분명히 해야 할 것이다.

둘째, 생활권을 기반으로 한 생활중심을 지정하는 기준이 마련되어야 한다. 생활중심은 대중교통시설, 판매시설, 병의원, 교육시설, 은행 등과 같은 저차업무시설 등 일상생활과 밀접하게 관련 있는 용도들이 밀집한 중심지이기 때문에 이를 이용하는 대상지역의 인구 및 사회경제적 특성을 고려할 필요가 있다. 따라서 기본 공간단위로서의 생활권을 기반으로 한 생활중심을 지정하고 이를 기준으로 필요한 시설에 대한 계획 등을 수립하도록 한다.

셋째, 서울도시기본계획 등 상위계획과의 정합성을 토대로 해당 자치구가 중심이 되어 생활중심을 지정하고 이에 대한 계획을 수립하고 실행한다. 특정 생활중심이 인근 자치구와 인접하거나 영향권에 있으면 인접 자치구와 협의를 통해 지정해야 한다. 예를 들어 성동구와 같이 하나의 생활중심이 하나 이상의 자치구에 걸친 생활권을 서비스하는 경우 각각의 자치구는 별도의 중심지를 지정하려 할 것이다. 이와 같이 중심지 지정문제로 인해 자치구 간 이해관계가 상충되면 서울시 및 관련 자치구, 이해당사자들의 협의를 거쳐 시가 최종 결정을 내리도록 한다. 핵, 부핵, 거점의 상위 위계 중심지가 지정된 경우 이들 고차 중심지의 서비스 권역을 고려한 생활중심을 설정한다.

2. 생활권을 기반으로 한 생활중심의 계획 요소

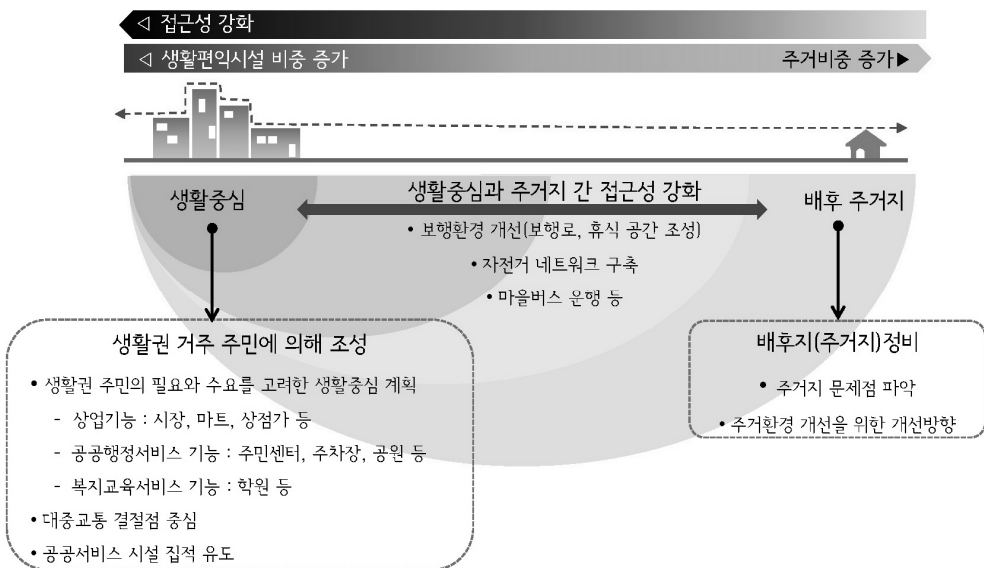
생활중심은 자치구의 기본이 되는 근린생활권의 중심으로 주민 일상생활에 편익을 줄 수 있는 기능을 집적시킴으로써 궁극적으로 삶의 질 향상에 기여하는 역할을 하도록 유도해야 한다. 생활권 전반에 걸쳐 안전하고 쾌적한 주거환경을 지원하기 위한 시설 및 서비스를 공급함으로써 지역주민의 수요에 대응하는 생활밀착형 생활중심을 조성할 수 있을 것이다.

생활중심은 지하철역을 중심으로 한 역세권과 같은 대중교통 결절점에 시장 등 기존에 생활권의 중심으로서 역할을 하고 있는 지역을 대상으로 할 수 있다. 기존의 시설에 추가적으로 필요한 시설을 파악하여 일상생활에 필요한 시장, 마트, 상점가와 같은 상업기능, 주민센터, 공원 등 공공서비스기능, 복지, 교육, 문화 기능 등을 집적시키려는 노력이 필요할 것이다. 이를 통해 대중교통에 대한 접근성이 뛰어나고 동시에 다양한 생활편익시설을 이용할 수 있는 원스

톱(one-stop) 서비스 제공이 가능한 지역으로 기능할 수 있도록 해야 한다.

이 연구에서는 생활중심과 생활중심이 서비스하는 공간 범위인 배후 주거지를 포함하는 행정동 1~2개 정도 규모를 근린생활권이라는 공간 단위로 정의하였다. 즉, 생활권은 생활중심에서 쇼핑, 업무, 여가활동을 영위하는 사람들이 거주하는 주거지로 정의될 수 있으며, 지역주민의 필요에 대응하기 위한 생활중심으로 도보, 자전거, 혹은 마을버스 등으로 용이하게 접근할 수 있는 거리의 공간 규모라고 할 수 있다.

생활권과 생활권의 중심지는 별도로 논의되어 왔으나 효율적이며 실효성 있는 도시관리 시스템 마련을 위해서 중심지와 생활권을 결합한 시스템의 구축이 필요하다.



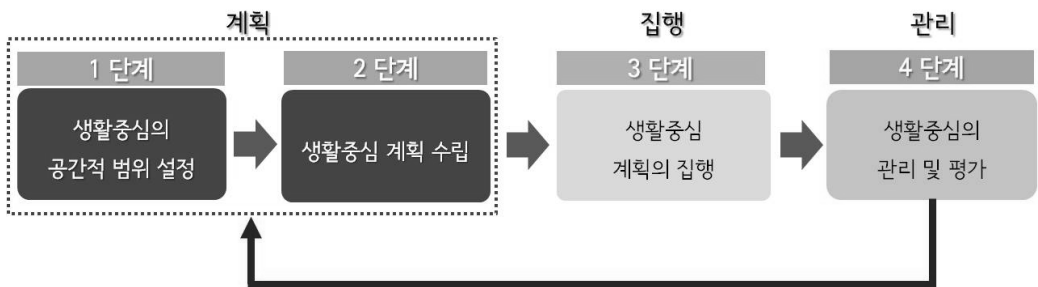
〈그림 4-1〉 생활중심 및 생활권의 기능 및 공간적 분포 개념도

계획 수립 시 고려해야 할 요소는 내부적 요소와 외부적 요소로 구분할 수 있다. 내부적 요소는 생활중심을 이용하는 지역 주민의 수요와 필요에 대응할 수 있는 생활중심의 공급 서비스 및 기능 부문과 생활권 전반의 주거환경 개선을 위한 계획 부문이며, 이와 더불어 생활중심과 생활권 간 보행환경개선, 자전거 도로망 조성, 마을버스 운행 등 접근성 확보를 위한 고려가 필요하다. 외부적 요소는 도시기본계획, 권역별 발전계획 등 상위계획과의 정합성이 확보가 되어야 한다는 점과 계획 과정에서 인근 자치구와의 협의와 주민참여 기회 제공이 이루어지도록 해야 한다는 점이다. 이러한 계획 수립 요소를 고려한 생활중심 및 생활권계획이 수립될 때 지역 주민의 삶의 질 향상에 기여할 수 있을 것이다.

제2절 생활권을 기반으로 한 생활중심의 도입방안

1. 생활권을 기반으로 한 생활중심 조성방안

생활밀착형 생활중심은 생활중심의 공간적 범위의 설정, 계획의 수립, 집행, 관리·평가의 총 4단계에 걸쳐 진행된다. 계획의 공간적 범위 설정을 위한 1단계는 자치구가 주도하여 진행하되 설문조사와 인터뷰 등을 통해 주민의견을 반영하여 결정하는 단계이다. 2단계는 주민이 참여하여 자치구가 생활권을 기반으로 한 생활중심 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 실현 여부와 중심지에 대한 정기적 평가를 통해 계획의 실효성을 확보하기 위한 단계이다. 이 프로세스의 단계별 진행 시 서울시, 관련 자치구, 주민, 다양한 이해관계자들 간의 협의와 피드백과정이 이루어지도록 해야 한다.



〈그림 4-2〉 생활중심의 계획 수립 및 운영 프로세스

2. 1단계 : 생활권을 기반으로 한 생활중심의 공간범위 설정

1) 고려사항

실질적으로 생활중심의 계획을 수립하기 위해서는 중심지의 공간적 범위에 대한 논의가 이루어져야 한다. 서울시의 중심지체계를 규정하고 있는 서울도시기본계획에서는 지구중심의 위치를 점으로 표현하고 있어 구체적인 공간적 범위를 나타내고 있지 않다. 기존 지구단위계획의 경계를 사용하기 하지만, 중심지 경계로서 적합성에 대한 논란이 이어져 왔다. 예를 들면, 지구단위계획구역 지정의 원칙이나 기준이 명확하지 않아 자치구에서 임의로 설정하는 경우도 많

고, 유사한 특성을 갖는 지역임에도 불구하고 행정구역이 달라 구역이 나뉘는 경우도 있다.

중심지 내 포함여부는 대상지의 정비 방향, 용도와 밀도 등에 커다란 영향을 끼치기 때문에, 상세한 중심지 육성 전략을 수립하기 위해서는 중심지별 경계 설정이 선행되어야 한다. 따라서 생활중심 설정 시 고려해야 할 사항은 자연·지형적 조건, 토지이용특성, 대중교통 기반시설 분포, 자치구계획에 따른 중심지체계와 생활권 등이며 구체적인 내용은 다음과 같다.

○물리적 환경 조건

생활권은 전철역과 같은 대중교통 결절점을 중심으로 반경 약 500~800m의 도보 및 자전거로 이동이 용이한 범위로, 생활중심에 입지한 근린상업 및 저차업무시설, 공공시설, 생활편익시설에 의해 주민이 일상생활에 필요한 서비스 및 활동이 집적된 공간을 의미한다. 따라서 도보로 이동이 어려운 산, 하천 등의 지형·지세 및 지장물 여부와 간선도로 및 행정동 경계와 같은 구분에 의해 생활권의 경계를 설정하게 되며, 반경 500m 이내에 인접해 있어도 지형·지세로 인해 동일생활권으로 보기 어려운 경우에는 생활권을 구분한다. 반면 행정동이 다른 지역 일지라도 하나의 생활중심 서비스 영향권에 속하는 경우에는 동일생활권으로 구분한다.

○토지이용특성

생활중심은 쇼핑, 여가활동, 저차 업무, 공공시설 등의 지역 주민의 경제활동을 위한 시설과 생활편익을 위한 시설이 집적되어 있어 배후 주거지를 대상으로 서비스를 제공하는 역할을 하는 지역을 의미한다. 따라서 건축물 용도별 분포상 지역경제활동시설, 생활편익시설, 공공서비스 관련시설 등이 밀집된 지역을 생활중심의 대상지로 고려할 수 있다.

○대중교통서비스 현황

지하철역, 버스정류장 등이 집중되어 있는 대중교통 결절점을 중심으로 지역의 경제활동과 주민의 생활편익시설이 집중되어 생활중심을 조성한다. 생활중심은 외부 자연환경 조건과 함께 가로망 형태에 영향을 받아 선형, 집중형, 분산형 등 다양한 형태로 조성될 수 있다. 또한 중심지에 입지하고 있는 시설의 기능, 공간적 분포, 서비스 범역에 따라 생활권의 규모가 다르며, 인접한 생활권 간 중첩(overlay)이 발생할 수 있다.

○자치구계획 및 인접 자치구 고려

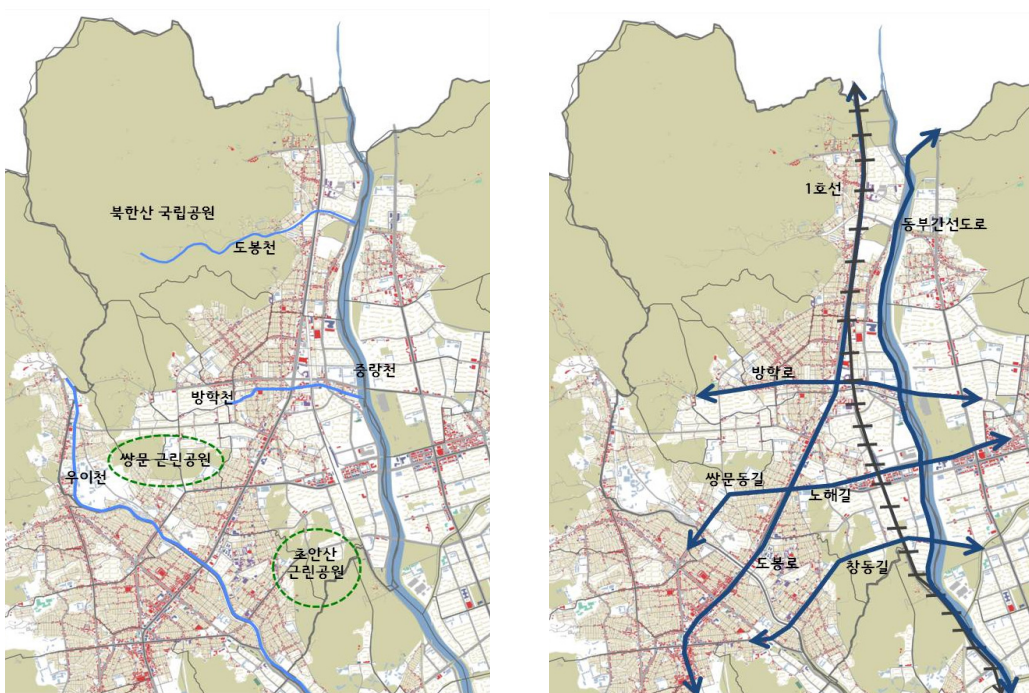
자치구계획이 수립된 자치구의 생활중심 설정에서는 이미 수립된 자치구계획상의 중심지체계와 생활권 구분에 대해 검토하고, 자치구계획에서 생활권 계획과 생활중심을 설정한 경우 이를 최대한 반영하도록 한다. 생활중심 대상지가 자치구 경계 쪽에 위치하면 중심의 영향이 미치는 생활권은 자치구 경계를 넘어 인접 자치구의 일부 지역을 포함할 수 있다. 이러한 경우 인접 자치구 간 협의 및 서울시 중재를 통해 중심지가 중복 지정되지 않도록 한다.

2) 생활중심의 설정 프로세스

앞서 논의한 생활중심 도입의 기본원칙과 생활 중심의 기능을 토대로, 도봉구를 사례 대상으로 하여 생활권을 기반으로 한 생활중심을 설정하는 프로세스를 제안하고자 한다.

(1) 물리적 환경의 검토

생활권을 구분하는 첫 번째 기준은 산, 하천 등 물리적 환경에 의한 자연적 조건과 철도, 간선도로, 행정구역 경계 등의 인공적 조건이다. 이러한 자연적, 인공적 조건은 사람의 이동 및 행위에 제한성을 부여하기 때문에 생활권의 자연스러운 분리를 만들어낸다.



〈그림 4-3〉 도봉구의 물리적 환경의 검토

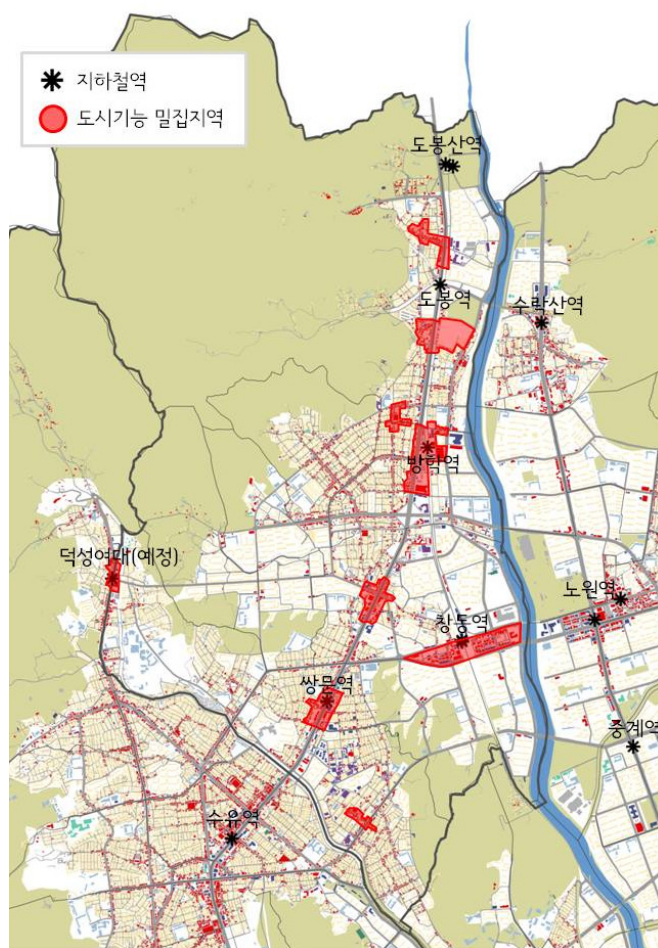
도봉구는 자치구 경계부에 위치한 북한산 국립공원과 우이천, 중랑천에 의해 인접한 자치구인 강북구, 노원구의 생활권과 분리된다. 자치구 내부의 도봉천 및 방학천, 내부 근린공원, 주요 간선도로 및 전철 1호선 등이 물리적 제약요소로 작용한다.

(2) 토지이용특성의 검토

자치구 내 중심지의 위치는 주민 일상생활의 이동 패턴을 나타내는 하나의 특성으로, 경제적

능을 수행하는 상업 및 업무시설과 생활편익시설, 공공행정시설 등 도시기능을 수행하는 시설의 밀집정도를 고려해야 한다.

도봉구는 전철역, 간선도로의 교차로를 중심으로 발달되어 있으며 주변으로 배후 주거지가 분포하는 경향을 나타내고 있다. 중심의 규모는 도시기능 시설의 분포 현황에 따라 다양하게 나타나며 주로 가로망과 비슷하게 중심의 형태가 형성될 수 있다.

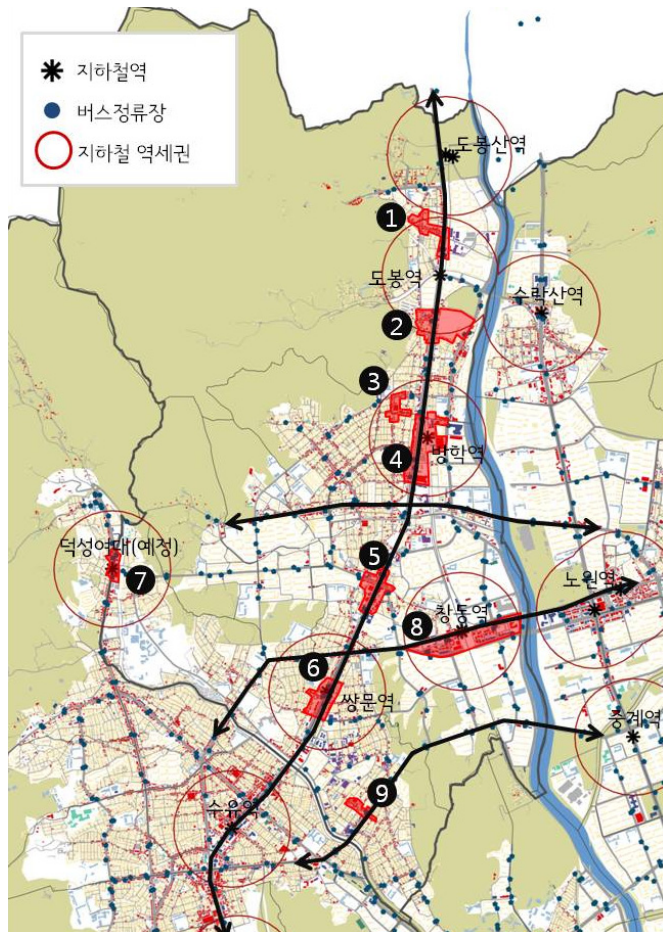


〈그림 4-4〉 도봉구의 토지이용특성

(3) 대중교통서비스의 현황 검토

이 연구에서 생활중심은 역세권과 같은 대중교통 결절점을 기준으로 생활편익시설이 집적되어 생활권 내 주민의 일상생활을 지원하는 중심지라고 정의되었다. 따라서 다음의 그림에서와

같이 외부 환경, 토지이용특성을 기준으로 선별된 생활중심 대상지와 대중교통 결절점 간의 연계성을 검토하였다.



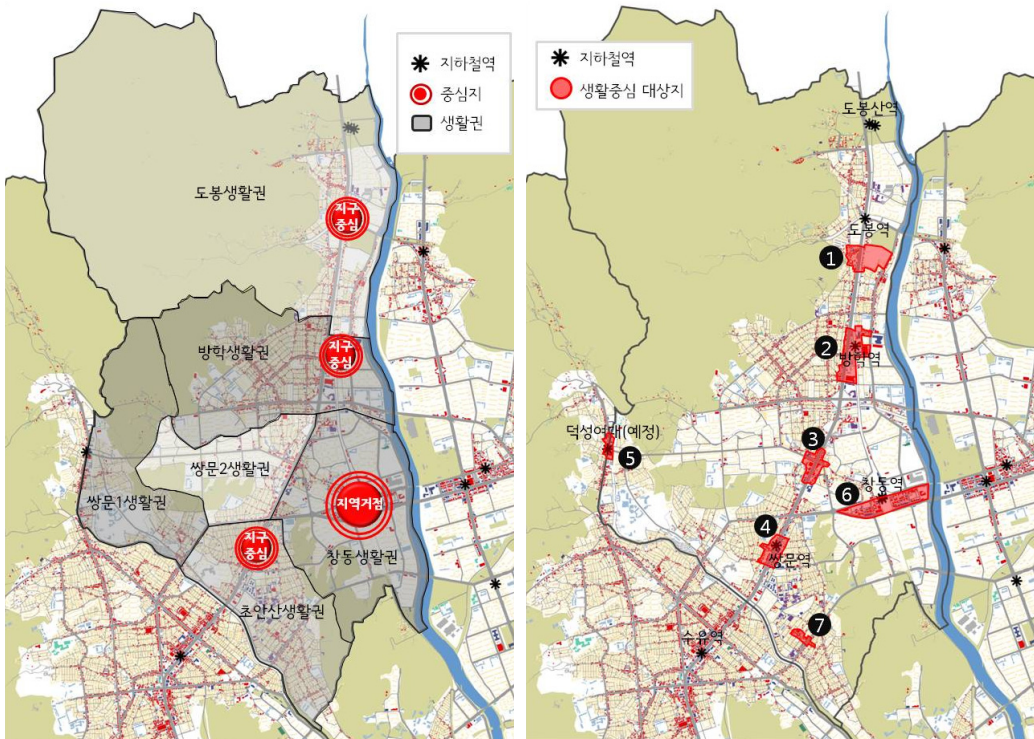
〈그림 4-5〉 도봉구의 대중교통서비스 현황

도봉구의 경우 쌍문역, 창동역을 통과하는 지하철 4호선, 창동역~도봉산역의 1호선이 있으며, 덕성여대 앞으로 신설~우이 간 경전철 개통이 예정되어 있다. 또한 도봉로가 도봉구를 남북으로 관통하며 방학로, 노해길, 창동길 등 50m 이상의 광로가 동서방향으로 위치하고 있어 도봉구 내 지선버스 및 간선버스의 주요 운행로가 되고 있다. 선별된 9개의 생활중심 후보대상지는 대부분 역세권 또는 주요 간선도로 주변에 위치하고 있다. 하지만 1번과 3번 생활중심 대상지의 경우 대중교통서비스 수준이 다른 대상지에 비해 낮고, 3번 생활중심 대상지의 경우 방학역을 중심으로 형성된 4번 생활권과 동일 생활권으로 볼 수 있기 때문에 1번과 3번은 생활중심

대상지에서 제외한다.

(4) 후보 대상지의 여건 검토

생활중심의 설정 과정에서 가장 중요한 것은 자치구의 계획으로 기존에 자치구계획이 수립되어 있는 경우 이를 적극 반영하는 것이 바람직하다. 도봉구는 2010년 『2020 도봉구 도시발전 계획』을 수립하였으므로, 자치구계획과의 비교를 통해 1~3단계를 거쳐 설정된 생활중심이 자치구계획과 정합성을 유지하도록 검토한다.



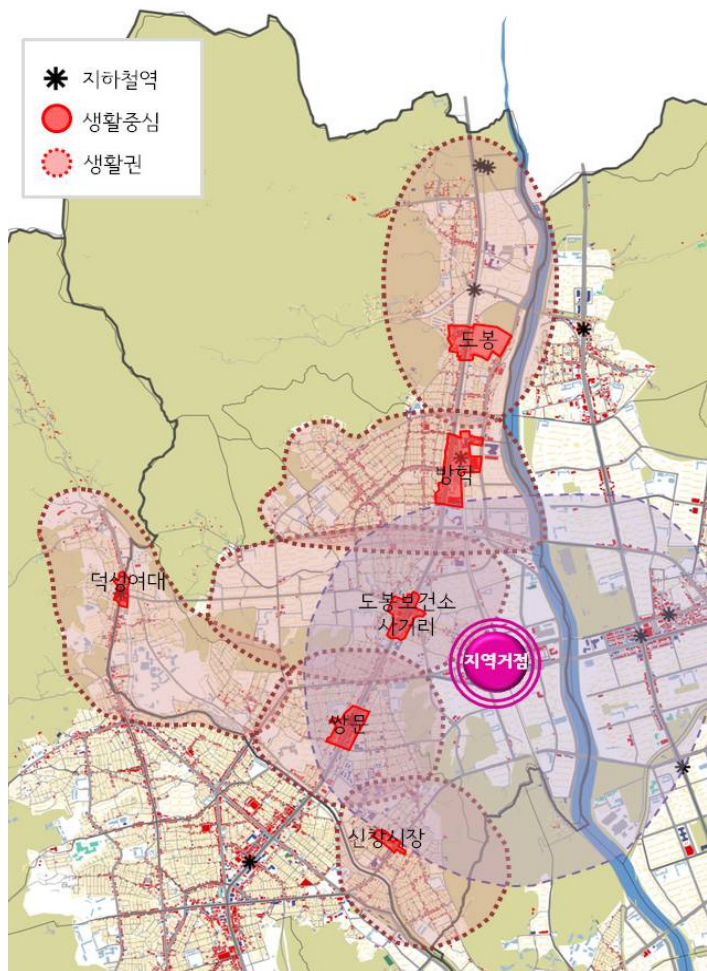
〈그림 4-6〉 도봉구의 생활중심 후보대상지 여건 검토

도봉구 중심지체계에 따르면 1번, 2번, 4번 생활중심 대상지는 각각 도봉, 방학, 쌍문 지구중심으로 지정되어 있으며, 6번 생활중심 대상지는 지역거점으로 지정되어 있다. 이 연구에서 생활중심은 지구중심을 보완 및 대체하는 중심지체계로 1, 2, 4번 대상지가 생활중심으로 적합하다 할 수 있다. 창동역을 중심으로 형성된 6번 생활중심 대상지는 지역거점에 해당하므로, 생활중심 대상지에서 제외하도록 한다. 자치구계획에서 제시한 생활권 구분은 1단계에서 살펴

보았던 외부 환경 조건이 반영된 것으로 판단되어 이를 반영하도록 한다.

(5) 생활권을 기반으로 한 생활중심의 설정

지역의 물리적 환경 조건, 토지이용특성, 대중교통서비스 현황, 후보대상지 여건 검토를 거쳐 최종 선정된 6개의 생활중심은 도봉, 방학, 도봉보건소사거리, 쌍문, 덕성여대, 신창시장 생활중심이다. 각 생활중심이 서비스하는 생활권의 범위는 행정동 경계, 지형·지세, 도로 등의 물리적 환경 조건을 고려하여 설정하였다. 지역거점의 서비스 기능 및 영향권은 생활중심보다 높은 수준으로 인근 생활권과 중첩되어 서비스하게 되며, 동일한 위계의 생활권 간에도 중첩이 발생할 수 있다.

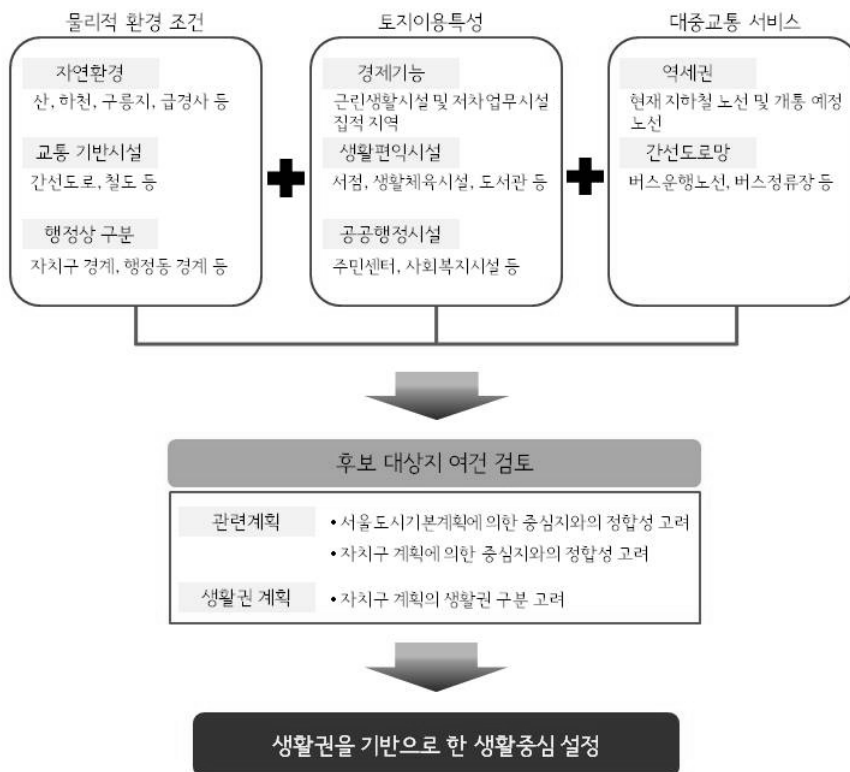


〈그림 4-7〉 생활권을 기반으로 한 생활중심의 지정 예시

생활밀착형 생활중심으로 발전하기 위해서는 지역주민의 수요에 대응하는 기능 또는 시설, 생활중심으로의 접근성 강화를 위한 계획 수립이 필요하다. 향후 자치구계획 수립 시 현재 기능과 역할에 따라 또는 전략적 육성을 목적으로 자치구 중심인 구심과 생활중심을 구분한 지정도 고려해 볼 수 있다.

3) 생활권을 기반으로 한 생활중심 설정 프로세스(안)

도봉구를 사례지역으로 다음 과정에 걸친 분석을 통해 생활밀착형 생활중심을 설정하였다. 자치구가 생활중심과 관련된 계획 수립 시 이 연구에서 제시된 프로세스를 활용하되 각 단계에서 관련 부서와 이해관계자들의 협의와 피드백이 이루어지도록 하며 주민참여를 통해 주민 의견을 반영할 필요가 있다.



〈그림 4-8〉 생활권을 기반으로 한 생활중심 설정 프로세스(안)

3. 2단계 : 생활권을 기반으로 한 생활중심의 계획 수립

1) 계획 수립 과정

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

(1) 현황분석

1단계 과정을 거쳐 도출된 생활중심의 토지이용 및 건축물 특성, 공공 공간의 분포, 교통기반 시설 현황 등을 살펴봄으로써 현재 대상지의 특성을 진단하도록 한다. 먼저 상업시설, 업무시설, 학교, 커뮤니티센터 등의 생활편의시설과 주거시설의 공간적 분포를 살펴봄으로써 토지이용의 특성을 파악한다. 또한 건축물의 층수, 밀도, 디자인 등과 같은 건축물의 특성과 공원, 놀이터, 가로시설물 등 시설 현황을 살펴본다. 더불어 생활중심 내부 혹은 생활중심과 주변 지역을 연계해 줄 수 있는 보행환경, 자전거 도로망, 지하철역, 버스 운행 노선, 버스정류장, 주차장 등 교통부문에 관한 현황도 분석한다.

(2) 생활중심의 역할과 기능 설정

현재 중심지의 서비스 기능과 시설분포, 토지이용 등을 파악한 결과를 근거로 이에 적합한 역할과 기능을 설정한다. 단, 생활중심은 지역주민을 위한 저차원의 재화와 서비스를 제공하며, 지역주민의 필요를 충족시킴으로써 생활편익을 증진시킬 수 있어야 한다. 또한 생활중심으로 대중교통, 도보, 자전거를 이용한 접근이 용이해야 한다.

(3) 비전 및 계획목표 수립

생활중심의 비전은 현재의 지역특성을 고려하여 현재의 장점을 강화하고 취약점을 보완할 수 있는 내용을 담고 있어야 한다. 주민의 삶의 질 향상이라는 목적을 달성하기 위한 비전 수립 과정에 자치구 이외에 주민, 개발업자, 다양한 이해관계자들이 참여하도록 기회를 제공해야 한다. 생활권 계획의 비전은 생활중심으로의 접근성 강화와 배후 주거지의 쾌적한 주거환경 조성에 대한 내용을 담도록 한다. 생활중심의 현황을 고려하고, 계획의 비전을 달성하기 위한 토지이용, 건축물 특성(용도 및 물리적 특성), 교통부문, 지속가능성부문 등의 계획목표를 설정해야 한다.

(4) 부문별/주제별 계획의 수립

이 단계는 각 생활중심을 대상으로 설정된 각 부문의 계획 목표를 달성하기 위한 세부적인 계획을 수립하는 단계로, 토지이용, 건축물, 공공 공간, 교통부문, 지속가능한 생활권부문, 도시의 방재 및 안전부문 등에 대한 계획을 수립한다. 각 부문의 계획 수립 시 고려해야 할 사항은 다음과 같다.

생활권 내(특히 생활중심) 대규모 재개발 대상지 등 생활권에 큰 영향을 끼칠 만한 규모의 개발사업 및 정비사업이 예상되는 경우, 이에 대한 상세한 개발 계획을 수립하여 생활중심 및 생활권의 비전과 계획목표에 부합하는 사업이 추진될 수 있도록 유도한다. 주요 정비사업 계획 수립을 위해서 자치구와 지역주민, 개발업자 등 다양한 주체로 구성된 설계팀이 개발 계획의 수립 및 개발사업의 추진 과정에 참여하여 관리할 수 있도록 한다.

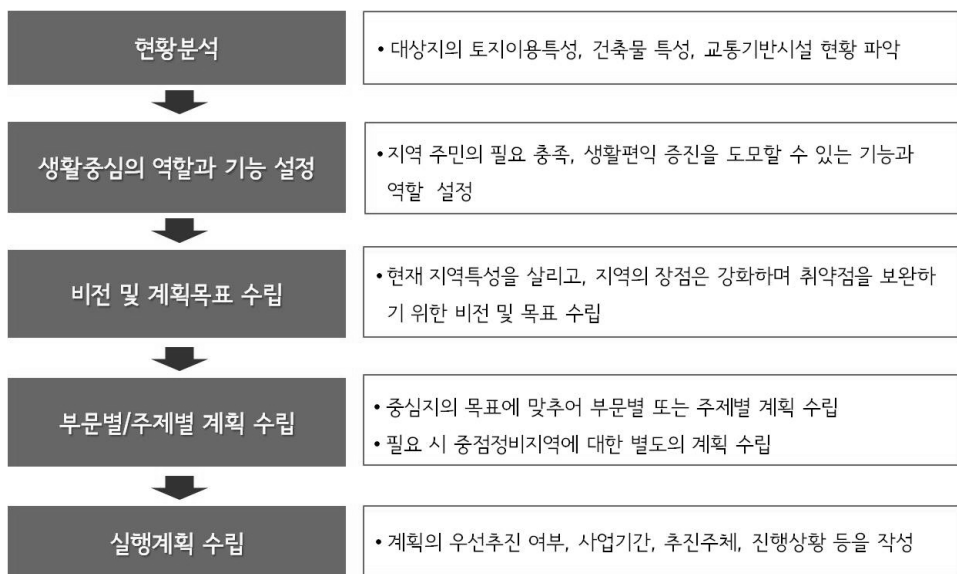
〈표 4-1〉 부문별 계획 수립 시 고려사항

계획부문	고려사항
토지이용	■ 지역주민의 선택의 폭을 넓혀주고, 다양한 필요를 충족시키기 위한 시설 공급 계획 수립 ■ 효율적인 생활중심 기능 수행을 위한 생활중심의 입지 권장 용도 제시 : 부족한 기능을 보완하는 토지이용이 이루어지도록 유도 ■ 쾌적한 배후 주거지 조성을 위한 계획 수립
건축물	■ 활발한 생활중심 가로환경 조성을 위한 건축물 저층부 입지 권장 용도와 설계 방향 제시 ■ 생활중심 기능과 역할에 적합한 건축물 층수와 규모, 밀도에 대한 계획 ■ 기존 도시조직과 융화될 수 있는 건축물 설계
공공공간	■ 생활중심 및 생활권 내 공개공간 분포 및 규모를 감안한 신규 공원, 광장, 놀이터 등 공개공간 조성 계획 ■ 가로환경 개선을 위한 가로등, 표지판, 벤치, 보도블록 등 가로시설물 설치 및 개선 계획
교통부문	■ 보행환경 개선 : 생활권 내 연계성, 안전성 강화, 보행로 및 가로시설물 개선, 생활 중심으로의 접근성 강화 등 ■ 자전거 이용 확대 노력 : 대중교통 결절점을 중심으로 형성된 생활중심에 자전거 거치대 설치 및 자전거 도로망 개설로 자전거를 이용한 접근성 증대 ■ 대중교통서비스 개선 : 지하철, 버스, 마을버스의 연계 확보, 대중교통으로의 환승을 유도하기 위한 주차공간 확보, 환승센터 설치 등
지속가능성	■ 에너지 소비 감소, 에너지의 고효율 활용을 위한 개발 추진 : 대중교통 결절점을 중심으로 중심기능을 집적시키고 보행과 자전거를 이용한 접근성을 강화함으로써 친환경적 도시공간 조성 노력 등 ■ 환경에 미치는 부정적인 영향을 최소화할 수 있는 개발 추진
도시 방재 및 안전	■ 지역주민의 안전한 생활환경 조성을 위한 계획 수립

(5) 실행계획 수립

이 단계는 부문별 계획 목표에 따른 전략과 추진 단계별 실행계획을 마련하는 단계로, 각 계획의 우선추진 여부(중요도에 따른 구분), 사업기간(예:1~3년, 3~5년 등), 추진주체(서울시, 자치구, 민간개발사업 등), 진행상황(계획, 진행, 완료) 등으로 구분하여 작성하며, 계획 실행의 우선순위는 주민의 의견을 반영하여 결정하도록 한다.

실행계획 수립 후 정기적으로 실행계획의 추진 현황에 대해 자치구, 주민, 개발업자 등 이해관계자가 함께 참여하여 점검하고, 향후 실행계획안을 개정함으로써 계획의 실효성을 높이도록 한다.



〈그림 4-9〉 2단계 : 지속가능한 생활중심의 계획 수립 과정

2) 계획수립 과정의 적용사례

1단계에서 도출된 도봉구의 생활중심을 대상으로 생활중심의 계획 수립 과정을 적용하였다.

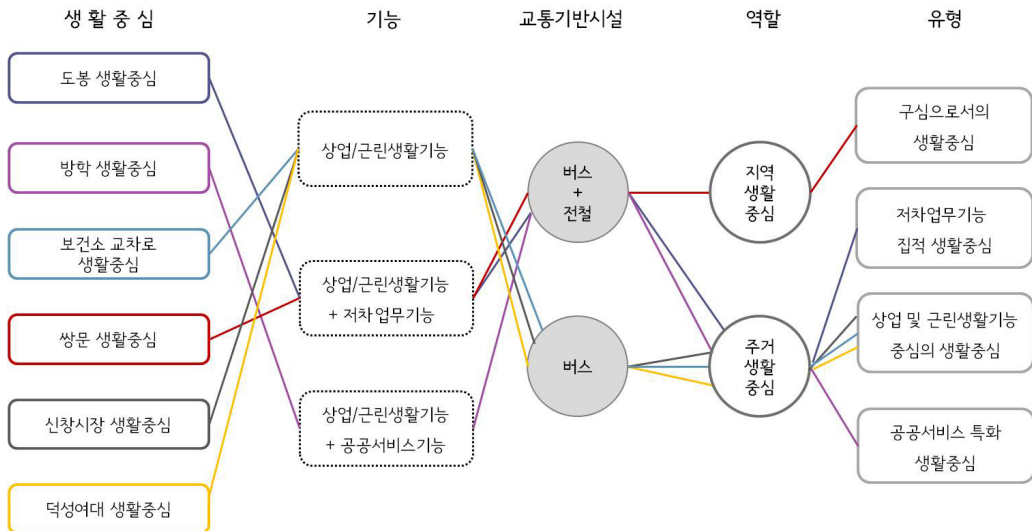
(1) 현황분석

생활중심의 계획 수립 시 가장 먼저 필요한 단계는 대상지의 현황을 분석하는 것이다. 이를 위해 생활중심의 기능, 특성, 접근성 부문 등에 걸쳐 대상지 현황을 분석하고 생활중심의 유형을 구분하도록 한다.

생활중심은 그 기능에 따라 지역생활중심과 주거생활중심으로 구분할 수 있다. 지역생활중심은 지역주민 생활의 중심지이자 구심으로서 역할을 수행하는 생활중심으로, 도봉구의 경우 상업, 근린생활시설 및 저차업무시설이 밀집하고 있는데다 버스와 전철역이 있어 접근성 측면에서도 우수한 쌍문 생활중심이 이에 해당한다. 주거생활중심은 근린생활권 내 주민이 생활을 영위하는 데 있어 다양한 편의를 제공하는 중심지로, 입지한 시설에 따라 상업, 근린생활, 저차업무기능 등 다양한 기능을 제공할 수 있어야 한다. <그림 4-10>에서 보는 바와 같이, 도봉구의 경우 각 생활중심지의 기능 및 교통기반시설 수준에 따라 저차업무기능 중심인 도봉 생활중심, 상업 및 근린생활기능 중심인 보건소 교차로, 신창시장, 덕성여대 생활중심, 다양한 공공기관의 입지로 공공서비스 기능이 특화된 방학 생활중심으로 구분할 수 있다.

〈표 4-2〉 현황분석 부문별 세부 고려사항

현황분석 부문	세부 고려 사항
생활중심의 기능	■ 공공서비스 기능 : 구청, 보건소, 주민센터, 경찰서 등 ■ 상업 및 근린생활기능 : 대형마트, 재래시장, 병원, 약국, 은행, 헬스클럽, 학원 등 ■ 업무기능
생활중심으로의 접근성	■ 전철역, 버스정류장(버스전용차선), 자전거 도로, 보행환경 등
생활중심의 특성	■ 지역생활중심 : 자치구의 구심으로서 역할을 수행하는 생활중심 ■ 주거생활중심 : 근린생활권을 대상으로 다양한 생활편의 기능을 제공하는 생활중심



〈그림 4-10〉 생활중심의 현황분석을 바탕으로 한 유형구분

(2) 생활중심의 구분 및 역할과 기능 설정

현황과약을 통해 결정된 생활중심 유형별 특성을 고려한 생활중심의 기능과 역할을 설정하도록 한다. 이때 생활중심의 기능과 역할은 지역주민에게 필요한 것을 공급함으로써 생활편의 증진을 도모하고 생활권으로부터 접근이 용이한 생활중심의 조성이라는 기본적인 요건을 충족시키는 데 두어야 있어야 한다.

도봉구는 총 4가지 유형으로 생활중심을 구분할 수 있으며, 각 생활중심의 현황과 특성을 고려한 기능과 역할은 다음과 같이 설정할 수 있다.

〈표 4-3〉 생활중심 유형별 역할과 기능 설정

구분	생활중심의 역할과 기능
쌍문 생활중심	[구심으로서의 생활중심] 대중교통 결절점을 중심으로 상업 및 근린생활기능, 업무기능을 수행하는 구심으로서의 지역 생활 중심 조성
도봉 생활중심	[저차 업무기능 특화 생활중심] 대규모 개발가능지를 활용하고 취약한 근린상업기능을 보완하여 근린상업과 저차업무기능 중심의 주거 생활중심 조성
보건소교차로 생활중심 신창시장 생활중심 덕성여대 생활중심	[상업 및 근린생활기능 중심의 생활중심] 현재 상업 및 근린생활기능을 강화하고 보행환경 및 주거환경 개선을 통한 주거생활중심 조성
방학 생활중심	[공공서비스 특화 생활중심] 전철과 버스, 보행의 연계성을 강화하여 상업 및 근린생활기능 이외에 공공서비스 기능을 제공하는 주거생활중심 조성

(3) 생활중심의 비전 및 계획목표의 수립

현재의 지역특성을 살리고 지역의 장점을 강화하면서 취약점을 보완하기 위한 비전 및 목표를 수립한다.

○사례 1 : 쌍문 지역생활중심

현재 쌍문 생활중심의 상업, 업무, 근린생활 기능을 강화하며, 노후화된 물리적 환경의 개선과 대중교통 중심의 네트워크를 구축함으로써 도봉구 구심으로서의 역할 수행과 지역주민의 삶의 질 향상을 도모하도록 한다.

○사례 2 : 신창 주거생활중심

활발한 경제활동이 이루어지고 있는 신창시장과 창동시장을 중심으로 시장기능을 강화할 수 있는 정비방침을 수립하고, 생활중심으로의 이동을 위한 보행로와 자전거 도로를 정비하도록 한다. 또한 주거, 상업, 공업시설의 혼재와 주거시설의 노후화로 인한 낙후된 주거환경을 개선하기 위한 사업을 추진하도록 한다.

(4) 부문별/주제별 계획의 수립

이 단계는 토지이용, 건축물, 공공 공간, 교통부문, 지속가능성부문 등 부문별로 상세한 계획을 수립하는 단계로, 계획 수립 시 적용 가능한 사업수법, 공급시설, 사업, 프로그램 등 물리적 사업부터 비물리적 특성을 지닌 사업까지 계획에 따라 필요한 사업수법 및 프로그램을 연계하여 적용하도록 한다.

기존에는 짧은 기간 내에 계획의 목적을 실현하기 위해 기존 정비사업 추진 시 사용되는 수단인 용도지역의 변경, 지구단위계획구역으로의 지정, 기존 건물 철거 후 신축 등의 물리적 환경 개선에 치중한 방식만을 고려하였다. 노후화되고 열악한 시설의 개선을 위해서는 기존 정비 방식도 고려해야 하지만 이러한 방식 위주의 계획 수립 및 시행은 기존 지역 특성의 훼손 및 높은 개발 비용 등의 한계가 있기 때문에, 기존 시설 및 공간을 최대한 활용하고 개선하는 비물리적 프로그램도 고려할 필요가 있다. 또한 장기적인 안목을 가지고 단계별 계획을 수립하여 생활환경의 질적 향상을 도모해야 한다.

〈표 4-4〉 부문별 계획 수립 시 고려할 수 있는 요소 및 프로그램

구분	수법	시설	사업	프로그램	비고
생활 중심 유형	■ 용도지역 변경 ■ 지구단위계획	■ 자치구 내 도시계획시설의 신규설치 시 생활중심에 우선순위 부여 ■ 도로 : 생활가로, 자전거 도로 등 확충 및 개선 ■ 공공시설 공급 : 문화센터, 노인복지센터, 청소년 공부방, 도서관 등	■ 주거환경정비사업 : 주택 재개발/재건축, 역세권 시프트 등 ■ 보행환경개선사업 : 보행로, 쉼터 조성 등 ■ 시장 정비사업 : 시장 시설현대화사업, 경영현대화사업 등	■ 공무원, 주민을 대상으로 한 교육 시설 ■ 위원회 구성 ■ 생활권 내 시설 활용 프로그램 : 학교 체육관을 방과 후 생활권 주민의 체육시설로 개방하고 학교 내 여유 공간을 주차장으로 활용	기존 개발사업 계획 고려
	물리적 환경 개선 프로그램 (Hard Program) ← 비물리적 프로그램 (Soft Program) →				

생활중심 혹은 생활권 내 개발 잠재력을 갖춘 대상지는 기능 강화를 위해 사업 추진이 필요한 경우 중점정비지역으로 구분하고 생활중심의 비전과 계획 목표에 부합하는 상세한 정비계획을 수립하여 추진하도록 한다.

이를 위해 위치 및 면적, 현재 토지이용과 대상지 주변 토지이용 및 건축물 특성 등 현황 파악과 개발사업 추진 시 고려해야 할 요소, 생활중심의 비전과 계획 목표를 고려한 개발 방향, 도입 기능에 대한 정비계획을 수립하고, 이를 바탕으로 향후 사업 추진 주체 및 추진시기 등 실행계획도 수립하도록 한다.

[사례] 창동시장 활성화사업(쌍문 지역생활중심)

[현황분석]

- 위치 : 도봉구 쌍문제3동 충효길 일대, 창제2동 창골길 일대
- 도시관리계획 현황
 - 용도지역 등 : 상업지역, 제3종일반주거지역
- 대상지 현황
 - 폭 5m 정도의 가로변을 따라 상점이 밀집한 형태로 형성
 - 시장임을 인지할 수 있는 조형물 또는 시장 입구를 나타내는 표지판 등이 없어 시장이라고 인식하기 어려움.
 - 가로변을 따라 상업 및 판매시설이 밀집한 형태로 조성되어, 눈비 등 날씨 여건에 영향을 받을 수밖에 없는 상황임.
 - 상업판매시설 밀집 가로에 노점상이 자리 잡고 있어 통행에 불편을 초래함.
- 대상지 주변 현황
 - 주변 토지이용현황 : 지하철 4호선 쌍문역과 버스정류장 등 대중교통 결절점으로 간선가로변을 따라 업무, 상업 및 근린생활시설이 입지하고 있음.

[정비계획]

- 목표 : 시장으로서의 인지도 및 이용 편리성 확보를 위한 사업 추진
- 세부 정비사업
 - 시장으로서의 인지도와 이용의 편리성을 높이기 위해 시장 입구에 시장 간판을 설치하고 시장구간에 아케이드 설치
 - 시장 이용객들을 위한 주차장 및 자전거 거치대, 쉼터, 화장실 설치
 - 노점상의 좌판 대신 규격화된 판매대 제작을 통한 시장 내 환경 정비 추진

[대상지 현황]



* 2011년 02월 현재

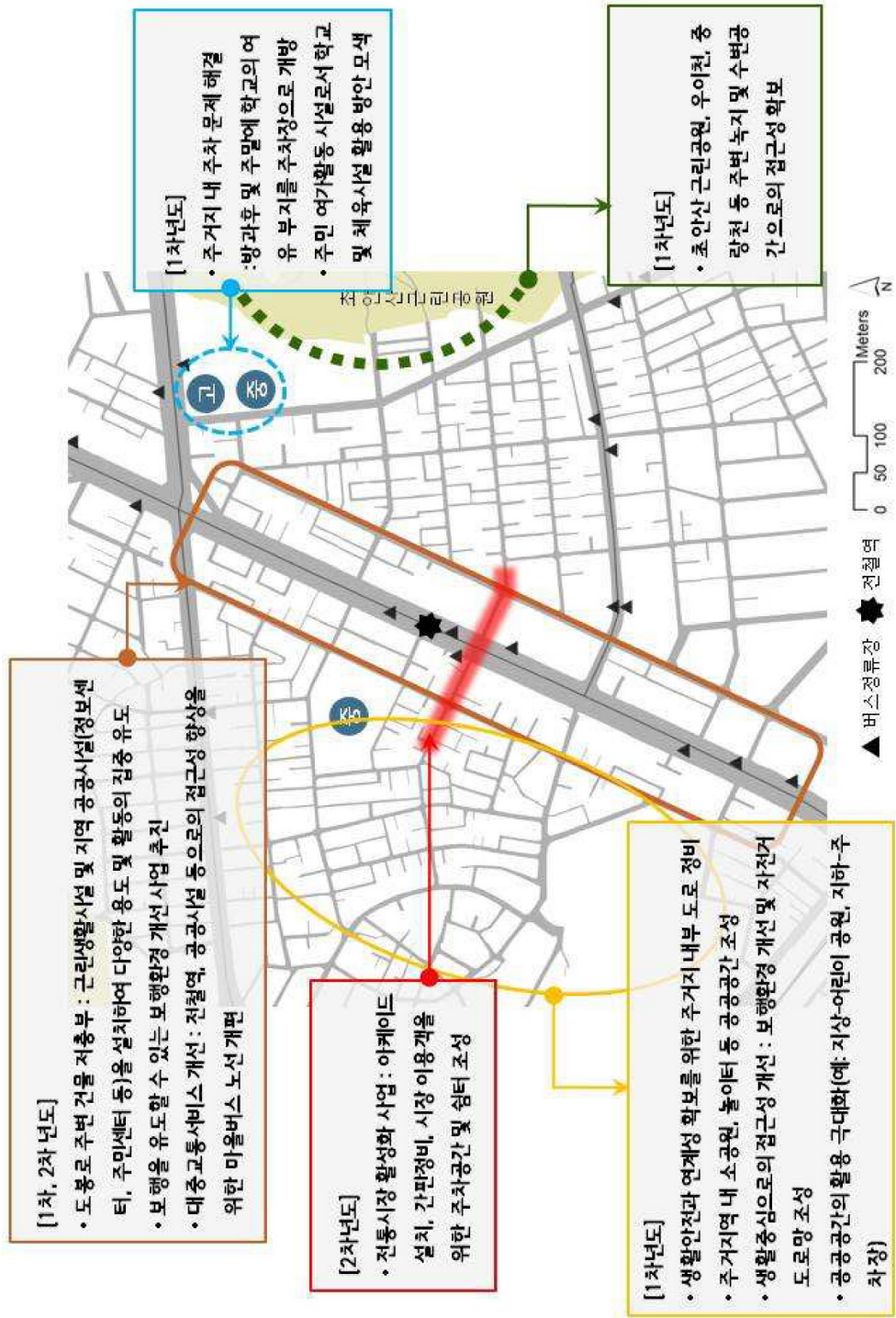
(5) 실행계획의 수립

생활중심의 유형에 따라 적합한 사업수법, 시설, 프로그램을 적용하여 각 계획의 시행 시기, 관련 주체, 고려사항 등에 대한 실행계획을 수립하고 추진함으로써 생활밀착형 생활중심을 도입할 수 있다.

사업의 시행 시기는 적용 사업과 프로그램, 기반시설 현황 등에 따라 결정하며, 특히 기반시설의 용량이 신규 개발 사업에 따른 수요증가를 수용하기 어려운 경우 기반시설 확보 이후로 개발사업의 시행 시기를 조정하도록 한다. 사업 시기는 1차년도(3년 이내), 2차년도(3~5년), 3차년도(5년 이후)의 3단계로 구분한다.

〈표 4-5〉 실행계획 예시 : 쌍문 지역생활중심

대상지	시기	관련주체	실행전략	공급 시설 및 적용 사업	적용 프로그램
쌍문역 주변	1차/ 2차 년도	서울시, 도봉구, 쌍문역 주변 건물 및 토지소유주, 창동시장 상인회 등	구심으로서의 생활중심 위상 강화를 위한 상업, 근린생 활, 업무 기능 강화	• 창동시장의 시장기능 강화를 위한 아케이드 설치 • 시장 이용객을 위한 주차공간 확보 • 도봉로를 기준으로 좌우측 부지의 개발 격차 완화를 위한 좌측 부지 개발 활성화 도모	• 역세권 주변의 활발한 가로활동을 위한 노점상 시설물 정리 • 도봉로 주변 건물 저층부에 지역 공동시설(정보센터, 주민회관 등) 설치
쌍문 생활권 전체	1차 년도	서울시, 도봉구	역세권으로의 접근성 강화	• 전철역으로의 접근성 강화를 위해 마을버스 노선 개편 및 자전거도로망 조성 • 보행자도로 단절구간 연계 • 블록 내부 가로망의 연계성 확보 및 확폭	• 도로 표지판 정비 • 자전거 거치대 마련 • 버스정류장 시설물 관리 • 보행로 중간에 쉼터 조성
쌍문 생활 중심의 배후 주거지	1차/ 2차 년도	서울시, 도봉구, 주민	쾌적한 주거 환경 조성을 위한 공개 공 간 마련과 주 차문제 해결	• 주거지 내 놀이터, 소공원 조성 • 놀이터 및 소공원 설치 시 지하공간의 주차공간 조성을 통한 주차문제 해결	• 학교 운동장, 종교시설 부지의 여유 공간을 주차공간으로 개방 • 방과후 학교 체육시설을 주민의 체육활동 공간으로 활용 • 주민 의견 수렴을 위한 주민센터 내 전용 창구 마련 : 주민의 필요에 즉각적 대응



〈그림 4-11〉 생활중심 계획 구상도 예시 : 쌍문역 지역생활중심

4. 3단계 : 생활중심 계획의 집행

생활중심의 계획은 서울시의 지속가능한 도시 조성과 주민의 삶의 질 향상을 위해서 중요한 수단으로 계획의 집행이 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.

생활중심의 계획 수립 시 고려해야 할 가장 중요한 요소는 주민의 수요에 대응할 수 있는가이다. 따라서 계획 집행 시 문제점 및 건의사항 등에 관한 주민 의견 수렴을 위해 노력해야 하며, 이에 대한 신속한 대응을 할 수 있어야 한다.

5. 4단계 : 생활중심의 관리 및 평가

중전의 중심지체계가 실효성이 적었던 이유 중 하나는 중심지별로 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 모니터링 과정을 통해 자치구의 추진 정책에 부합하도록 계획 혹은 사업을 다시 점검하고, 여건 변화나 주민의 수요를 반영할 수 있을 것이다. 이러한 중심지 관리가 이루어질 때 생활중심이 생활밀착형 중심지로서의 기능을 수행할 수 있을 것이다.

모니터링은 계획 및 정책이 수립 목적에 적합하게 운용되고 있는지 여부를 진단하는 과정으로, 평가 결과 또는 지역 현황과 변화 추세에 따라 계획과 정책을 수정하기 위한 수단이다. 모니터링 과정을 통해 계획의 진척 상황, 최근 사회적, 경제적, 환경적 변화 여건의 반영 등 계획

검토 및 수정이 이루어지고 이를 통해 계획의 유효성과 현실성이 확보될 수 있다.

자치구 스스로 계획의 모니터링을 실시하도록 하기 위해서 자치구계획 수립과 함께 모니터링 실시도 법적으로 의무화하는 방안이 필요하며, 모니터링을 실시하는 경우 서울시가 재정적 지원을 제공하는 등의 인센티브를 적용하는 방안 등도 고려해 볼 수 있을 것이다. 중심지의 관리 및 계획의 평가의 주체로서 서울시, 자치구뿐 아니라 지역 내 전문가, NPO, 지역주민의 참여가 이루어질 수 있는 체계 마련도 필요하다.

제3절 소결

과거 도시의 양적 성장이 정책목표였던 시기와는 달리, 최근 삶의 질 향상에 대한 욕구가 커졌다. 또한 기존 도시계획이 거시적인 관점에서 논의되었던 바와는 달리, 이제는 실생활과 밀착하여 미시적인 차원에서 문제를 접근하고 해결하고자 하는 요구가 커지고 있다. 삶의 질 향상을 위해 일상생활과 밀착한 도시계획 및 정책의 수립을 위한 하나의 방안으로 지역 내 주민의 필요와 지역의 특성에 체계적으로 대응하며 주민의 삶의 질 향상에 기여할 수 있는 생활 중심의 도입이 필요하다.

생활밀착형 생활중심을 도입하기 위해서는 지역 수요에 맞는 중심지를 지정하고 생활중심의 설정기준을 마련해야 하며, 계획의 기초 단위로서의 생활권을 기반으로 한 생활중심 설정을 원칙으로 삼아야 할 것이다. 생활중심은 지역주민 삶의 질 향상을 위해 편리하고 쾌적하며 지속가능한 공간으로 구성되어야 하는데, 이는 대중교통시설을 중심으로 다양한 생활편익시설이 집적하고 있으며, 주변 주거지역에서 도보로 접근이 가능한 지역을 의미한다. 따라서 생활중심에 일상생활에서 필요한 상업, 공공행정, 교육, 복지 기능 등의 집적으로 도보권 내에 원스톱 서비스 제공이 가능하도록 한다.

생활밀착형 생활중심을 계획하고 운영하는 프로세스는 생활중심의 공간적 범위의 설정, 계획의 수립, 계획의 집행, 관리 및 평가의 4단계로 볼 수 있다. 계획의 공간적 범위 설정을 위한 1단계는 자치구가 주도하여 진행하되 주민과 지역의 이해관계자의 의견을 반영하여 결정하는 단계이다. 2단계는 주민이 참여하여 자치구가 생활중심의 계획을 수립하는 단계이며, 3단계는 수립된 계획의 집행단계로 계획의 운영 중 문제가 발생한 경우 주민과의 피드백을 거쳐 대응할 수 있는 단계이다. 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 이해관계자들 간의 참여와 협력이 이루어져야 생활에 밀착한 생활중심이 활성화될 수 있을 것이다.

이 장에서 생활밀착형 생활중심의 기능, 개념, 운영프로세스 등에 대해 논의하였고, 다음 장에서는 생활중심을 활성화하기 위한 방안에 대한 논의를 하고자 한다.

제5장 생활밀착형 생활중심의 활성화 방안

제1절 생활밀착형 생활중심의 활성화를 위한 역할 정립

제2절 생활중심의 활성화를 위한 운영방안

제3절 생활중심의 활성화를 위한 개선방안

제4절 소결

제5장

생활밀착형 생활중심의 활성화 방안

제1절 생활밀착형 생활중심의 활성화를 위한 역할 정립

1. 협력적 생활중심 만들기의 필요성

앞장에서 살펴본 바와 같이 생활밀착형 생활중심을 도입하여 계획을 수립하기 위해서는 기존과 다른 접근방식인 협력적 생활중심 만들기로의 전환이 필요하다. 현재는 관(서울시와 자치구) 주도로 단기간 내 사업의 결과를 도출하기 위한 수단으로서 계획을 수립하고 실행하며, 주민 의견이 반영되지 않는 실효성이 부족한 행정계획의 성격을 띠고 있다. 이러한 기존 계획의 수립과 운용의 문제점을 해결하기 위해서는 합의 형성에 이르는 프로세스를 중심으로 한 계획의 수립과 실행이 이루어져야 하며, 계획 수립 및 운용 과정에 서울시와 자치구뿐 아니라 주민과 다양한 이해관계자들의 참여 기회가 확보되어야 한다.

이를 위해 자치구는 런던, 도쿄, 시애틀의 경우와 같이 다양한 방법을 활용하여 생활중심 및 생활권 관련 정보와 주민참여의 기회를 제공하기 위해 노력해야 할 것이며, 계획의 수립 과정에 주민참여가 이루어질 때 비로소 생활권을 기반으로 한 생활밀착형 계획을 수립할 수 있을 것이다.

2. 관련 주체별 역할의 정립

협력적 생활중심을 만들기 위해서는 서울시, 자치구, 지역주민 등 다양한 관련 주체가 함께 해야 하며, 관련 주체별 역할에 대한 정립이 필요하다. 생활중심 만들기를 위해 서울시는 생활중심의 지정 기준, 계획 수립, 실행 등에 관한 지침을 마련하여 자치구에 제공해야 한다. 이때 생활

중심의 계획 수립의 취지가 왜곡되지 않도록 명확한 계획수립 목적과 상세한 계획 수립 지침이 제시되어야 한다. 또한 자치구 기본계획 수립을 위한 제도적 기반 마련과 자치구 차원에서의 생활중심 지정 시 자치구 간 의견 상충이 발생하는 경우 중재자 역할을 담당하도록 한다.

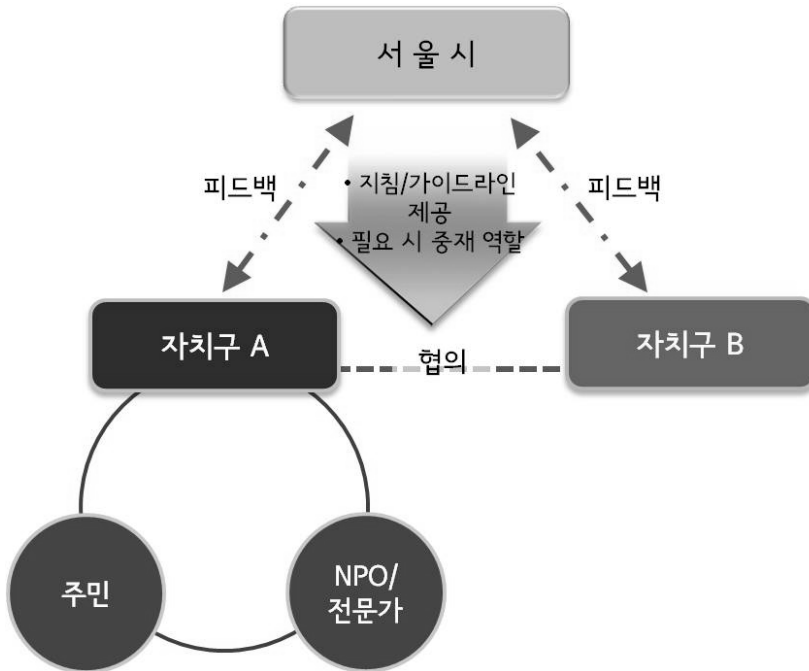
생활중심의 지정 및 관리 시 자치구는 주도적인 역할을 수행하도록 한다. 자치구의 역할은 기본계획 등을 통하여 지역주민 의견을 반영한 생활중심을 계획하고 관리하는 것이다. 생활중심의 지정이 용도지역을 상향 조정하기 위한 것이 아니라 지역주민의 삶의 질 향상을 도모하기 위한 것임을 염두에 두고 서울시에서 제시한 지침을 준수하여 생활중심을 계획하고 관리할 필요가 있다. 자치구는 활발한 주민참여를 위한 계획 내용 및 계획과 관련된 공개회의 등에 대한 정보를 제공하고 다양한 주민참여 방법을 강구해야 한다.

주민은 자신이 사는 지역에 대한 다양한 사업과 계획에 대한 정보를 습득하고, 해당 사업에 대한 의견뿐 아니라 질문과 제안사항, 추가적으로 공급되어야 하는 시설 등에 대한 관심을 포함으로써 더 나은 결과를 도출하는 데 기여할 수 있다. 공개회의가 개최되는 경우 참여하여 의견을 말하거나 이메일 또는 우편을 통해 서면으로 의견을 제시하는 등의 방법을 고려해 볼 수 있으며, 주민을 대표하는 주민위원회 또는 주민협의회를 구성하여 지역의 사업의 계획과 진행 과정에 좀 더 적극적으로 참여할 수 있다.

특히 자치구는 수립된 의견을 계획 내용에 반영하도록 노력하며, 주민이 제시한 의견의 반영 여부와 반영된 의견이 어떻게 적용되었는지에 대한 과정을 공개함으로써 주민 의견이 존중되고 중요한 고려사항으로 다루어지고 있음을 알림으로써 주민의 참여를 유도하는 코디네이터로서의 역할을 수행하도록 한다.

생활중심에 대한 권한은 자치구에 있으나, 서울시의 계획 및 정책 추진 등 상위 계획에 저해되는 경우 생활중심의 설정에 대해 서울시와의 협의는 필수적이다. 자치구는 서울시의 지침을 준수하여 생활중심을 지정해야 하며, 예외적인 상황이 발생하는 경우 서울시 및 인근 자치구 등과의 협의를 거쳐 결정하도록 한다.

자치구에서 지정한 생활중심이 서울시에서 지정한 상위 중심지와 중복되는 경우, 상위 중심이 생활중심의 기능을 포함한 고차 기능을 수행하기 때문에 별도의 생활중심은 지정하지 않는다. 단, 생활중심으로서의 기능을 수행하기에 부족한 부문은 보완하도록 계획에서 명시하여야 한다. 기준에 따라 설정된 생활권이 자치구 경계부에 위치하여 인접한 자치구의 행정구역을 포함하는 경우에는 인접 자치구와 협의를 통해 동일 생활권에 두 개 이상의 생활중심이 설정되지 않도록 조율하도록 한다. 자치구 간 이해 상충으로 협의 도출이 어려운 경우에는 서울시의 중재에 따르도록 한다.



〈그림 5-1〉 관련 주체별 역할 및 관계

제2절 생활중심의 활성화를 위한 운영방안

1. 계획적 수단을 통한 자치구의 운영방안

○ 생활중심의 지정 목적에 부합한 운영

기본적으로 생활중심을 지정하는 목적이 용도지역의 상향 조정을 위한 수단이 아닌 주민생활편익시설의 제공이라는 점을 명시해야 한다. 그러므로 중심지의 위상을 변경하거나 기존 용도지역을 변경할 경우 서울시와 협의를 거쳐 결정하도록 한다.

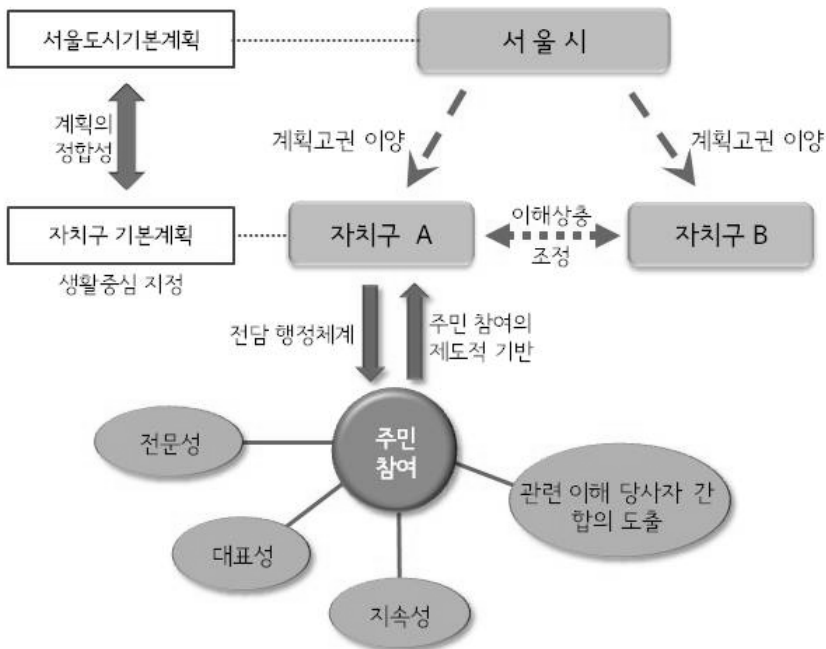
생활중심은 자치구 내 구심으로서의 역할을 수행하는 생활중심인 지역생활중심과 근린상업서비스, 기초 공공서비스, 복지시설 등의 기능을 갖는 주거생활중심으로 구분할 수 있다. 생활중심의 유형에 따라 다음과 같이 기능 및 용도지역을 구분하여 적용하며, 용적률은 서울시 조례에서 정하는 용도지역별 용적률 기준을 따르도록 한다. 이 외에 건축물 용도, 형태 및 규모(용적률, 건폐율, 대지분할, 높이제한 등)에 대한 고려도 필요하다.

〈표 5-1〉 생활중심 유형별 기능 및 용도지역 지정의 예시

구분	기능	용도지역
지역생활중심	저차업무, 근린상업, 문화복지시설	근린상업
		준주거
주거생활중심	근린상업, 기초 공공서비스, 문화복지시설, 복합주거	준주거

○인접 자치구와의 협력적 관계 유지

자치구 간 경계에 위치한 생활중심 설정 시 인접 자치구와 상충이 발생할 가능성이 있다. 따라서 행정경계 부근에 생활중심을 설정하는 경우 우선 해당 자치구 간 협의를 통해 결정하며, 자치구 간 의견 조율이 어려우면 서울시가 중재자 역할을 수행하도록 하고 자치구는 서울시의 결정에 따르도록 한다.



〈그림 5-2〉 생활중심의 활성화를 위한 관련주체별 협력적 관계 모색

2. 주민참여 활성화를 위한 운영방안

○주민참여를 위한 주민협회 구성 기준 마련

생활밀착형 생활중심의 지정과 계획 수립을 위해 가장 중요한 요소는 계획 과정에 주민의 의견이 반영되고, 계획 집행에 주민의 참여가 이루어져야 한다는 점이다. 하지만 주민 모두가 참여하는 것은 불가능하기 때문에, 주민의 의견을 대변할 수 있는 주민협회 등을 구성하게 된다.

현재 서울시 도시계획체계상 주민협회와 같은 주민대표기구의 구성에 대한 기준이 마련되어 있지 않기 때문에, 주민 자발적으로 주민대표기구를 조성할 경우 규모, 구성원 결정 등에서 객관성 및 대표성 확보 여부에 대한 의구심이 제기될 수 있다. 따라서 주민대표기구의 구성에 대한 가이드라인 작성이 필요하며, 이 지침은 규모, 구성원 분포(주민, 구 공무원, 자치구 의원 등의 비율), 구성원의 활동 기간과 역할, 참가 범위, 법적 의무와 권리 등 세부적인 기준과 규칙을 담고 있어야 한다.

○주민의 전문성 강화

지역주민들은 사업을 시행한 경험이나 전문지식이 부족하기 때문에 종합적이며 장기적 측면보다 단기적 안목에 따른 결정을 하기 쉬울 것이다. 이러한 점을 보완하기 위해서 전문성이 요구되는 사항에 대해서는 관계전문가의 지원을 받을 수 있는 체계를 마련하여 주민협의회에서 요청하는 경우 전문가를 연결해줌으로써 지원하도록 할 수 있다. 동시에 공공기관이 장기적 안목으로 주민참여를 기획, 조정할 전문조직을 구성하여 직접 주민참여를 돕는 방법도 있다. 시애틀의 민간 심의위원회인 설계검토이사회의 경우 근린생활권별 총 다섯 명인 위원 중에 도시설계전문가와 도시개발전문가가 포함되어 있어 전문성도 갖추고 있다. 이와 같이 주민협회의 구성원에 전문가를 포함하여 주민협회의 부족한 전문성을 보완할 수 있을 것이다.

○지속적인 주민참여 유지방안

현재 도시계획 및 도시개발과 관련된 법·제도상에서는 계획 입안 단계에서 공람, 공고, 공청회를 통해 주민 의견을 수렴하고 있으나 구체적인 의사결정, 운영방법에 대한 명시적 규제가 부재하여 결국 형식적 절차에 지나지 않는다. 이와 같은 상황에서 주민참여를 계획 수립과 운영 체계에 도입한다 하더라도, 지속적인 주민참여를 유지하는 것은 어렵다. 또한 주민참여가 의무화되어 있지 않아, 보여주기 식의 주민참여가 추진될 가능성이 높다.

지속적이고 실질적인 주민참여를 담보하기 위해 조례제정에 의한 주민참여의 법적 의무화, 예산 집행 등에서 주민단체에 결정권 부여 등 주민참여에 대한 행정적·재정적 지원 방안이 마

련되어야 한다. 또한 주민에게 정보를 제공하고, 교육을 제공할 수 있는 제도 및 기관 신설, 주민참여의 다양한 방식 제공 등 정부의 노력도 필요하다.

○참여 주체 간 이해관계, 의견 상충 시 조정할 수 있는 방안 마련

동일한 사항에 대한 주민들의 의견은 다양하게 나타날 수 있으며, 때로 주민 상호 간 이해 상충이 발생할 수 있다. 주민 상호 간 이해 상충은 조정을 위한 논의를 통해 해결될 수도 있지만, 오히려 주민 분열을 가져올 수도 있다. 주민 간 의견 불일치가 발생하는 경우 행정절차상 주민참여로 인한 결정시간의 지연으로 사업의 장기화 문제를 야기할 수 있다.

이러한 문제를 방지하기 위해서 주민참여와 관련하여 관리 규정 등을 제정하여, 주민 간 대화, 타협을 통해 해결하는 방식을 마련하고, 분쟁조정위원회도 운영하여 주민, 자치단체, 사업 시행자 등의 갈등요인을 예방하고 조정하는 역할을 담당하도록 한다.

○일관성 있는 행정체계의 구축

현재 칸막이식 행정체제로 행정 처리에 장시간이 소요되고, 지역주민 혹은 행정기관의 입장에서 사업에 유연하게 대처하는 것이 불가능한 상황이다. 또한 행정담당자의 잦은 인사이동으로 장기간에 걸친 도시만들기에 지속적으로 관여하기 어려운 실정이다.

주민의 정비방향 및 목적 선도와 사익위주의 사업요소를 선별하여 공익성 확보를 유도하기 위한 전담부서의 신설이 필요하다. 전담부서가 마련되면 신속한 행정처리, 주민협의체와의 대화창구로서 역할, 사업시행의 직접적인 참여 또는 지속적인 지원 협조 제공을 기대할 수 있을 것이다. 무엇보다 일관성 있는 정책과 사업의 실행을 통해 궁극적으로 생활환경의 질을 향상시키는 데 기여할 수 있을 것이다.

제3절 생활중심의 활성화를 위한 개선방안

1. 계획체계의 개선방안

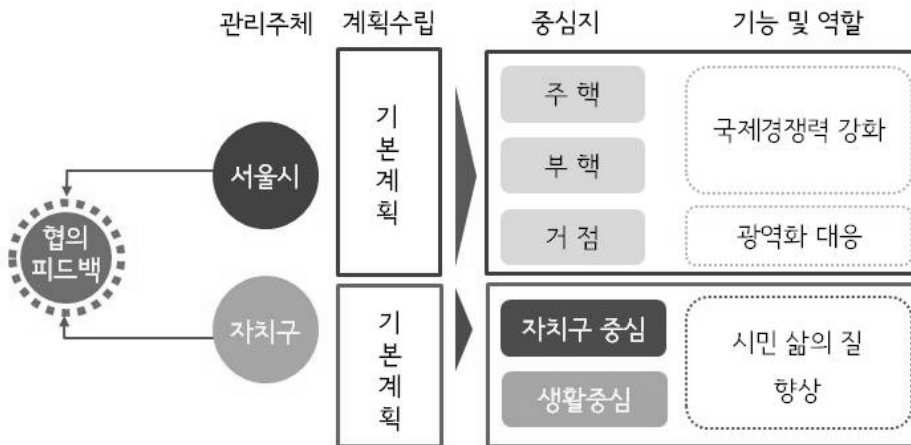
○중심지 지정 및 관리 주체의 이원화

현재 서울시 중심지체계는 서울도시기본계획을 통해 계획되고 이를 바탕으로 중심지의 육성 계획이 수립된다. 『2030 서울도시기본계획(안)』에서 제안하는 주택, 부핵, 거점의 경우 서울시의 국제경쟁력을 강화하고 대도시권의 광역화에 적극적으로 대응하기 위한 노력의 일환으로 서울시가 주관하여 전략적으로 접근하는 것이 바람직하다. 서울시의 주요 중심지는 향후 서울

시의 공간구조와 기능과 직결되는 사안이기 때문에 선택과 집중을 통해 시 차원에서 계획하고 관리할 필요가 있다.

반면 근린생활의 중심지로서 시민의 일상생활을 지원하면서 직접적인 영향력을 미치고 있는 지구중심은 서울시 차원에서 거시적인 논리로 접근하는 것보다 지역 현안을 가장 잘 파악하고 있는 자치구가 중심이 되어 이를 지정하고 관리할 필요가 있다. 따라서 중심지의 기능과 역할에 따라 중심지를 지정하고 관리하는 주체가 달라야 한다. 서울시 차원에서 전략적으로 접근이 필요한 주택, 부핵, 거점은 서울시가 지정 및 관리하고 주민의 일상생활과 직결되는 생활중심은 자치구가 지정하고 관리하는 이원화 시스템으로 가는 것이 바람직하다.

이를 위해서는 도시기본계획에 의해 모든 중심지가 결정되는 하향식(Top-down) 방식에서 자치구의 중심과 생활중심은 자치구가 지정하여 이를 서울시와 협의하는 상향식(Bottom-up) 방식을 허용하는 절충적 도시계획체제로 개편하는 것이 필요하다. 이러한 절충적 수립 체계는 영국 런던의 도시계획체계에서도 볼 수 있는데, 중앙정부의 지침에 근거하여 중심지 지정과 관련하여 광역자치체와 기초자치체 간의 계획에 대한 피드백이 지속적으로 이루어지고 있다. 일본 도쿄의 도시계획에서는 중심지 지정을 포함한 많은 계획고권이 기초자치체로 이양되어 운영되고 있다.



〈그림 5-3〉 중심지 지정 및 관리 주체 이원화 시스템(안)

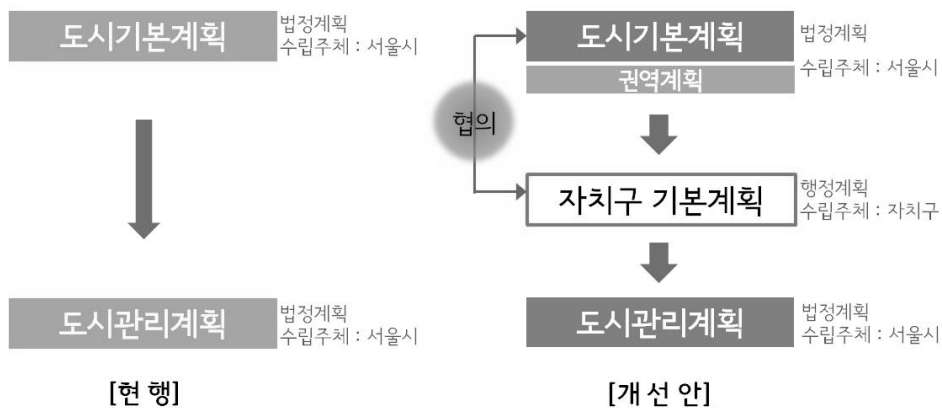
서울시와 자치구 간 계획 수립 시 반드시 피드백 및 업무 협의 과정을 의무화함으로써 계획 간 정합성을 확보하도록 한다. 생활중심의 지정 및 관리 권한을 자치구로 이양하되, 서울시가 생활중심의 지정과 계획 수립에 관한 원칙과 지침을 제시할 필요가 있다.

○ 중간단위계획으로서의 자치구 기본계획 수립 기반 마련

생활중심이 활성화되기 위해서는 서울시가 아닌 자치구의 권한이 강화되어 생활중심을 계획하고 관리해야 한다. 자치구로 계획고권이 이양되면 지역특성이나 지역주민의 의견을 반영할 수 있는 도시계획체계를 마련할 필요가 있는데, 이를 위해서는 자치구 차원의 실행력을 담보할 수 있는 계획이 수립되어야 한다. 현재 도시계획체계에서는 자치구 기본계획과 같은 법정계획이 부재하며, 자치구의 계획적 역량 역시 미흡한 실정이다.

현재 서울시의 도시계획체계는 서울시 전반의 비전 및 공간 전략을 제시하는 도시기본계획과 개별 필지와 사업 단위를 관리하는 도시관리계획이라는 2단계로 이루어져 있다. 그러나 서울시 전체를 다루는 기본계획과 개별 필지를 다루는 관리계획 간의 큰 간극으로 인해 기본계획이 관리계획의 실질적인 지침으로서 역할을 수행하고 있지 못하고 있다. 이러한 간극을 메우기 위해 중간단위계획으로서 자치구 기본계획을 재도입함으로써 이러한 문제점을 해결할 수 있을 것이다.

자치구 기본계획의 수립은 도시기본계획의 내용을 구체화하고 사업으로서의 실행가능성을 증대시킬 수 있을 것이다. 따라서 현재 도시기본계획-도시관리계획의 2단 구조의 도시계획체계에서 도시기본계획(권역별 발전계획)-자치구 기본계획-도시관리계획이라는 3단 구조의 도시계획체제로 전환을 고려해 볼 수 있다.



〈그림 5-4〉 서울시 도시계획체계의 개선안

이는 서울시 조례 제정 등을 통해 자치구 기본계획의 수립 근거를 마련하고 자치구 기본계획¹³⁾의 실행력이 담보된 후 법정계획화를 추진하도록 한다. 이러한 도시계획체계의 변경은 장기적인 비전을 가지고 단계적으로 접근할 필요가 있다. 자치구 기본계획 수립의 의무화를 즉시

추진하기보다 자치구 의견을 반영하여 시기를 조율하는 것이 필요하다. 먼저 자치구 단위의 법정계획 혹은 실행력을 담보로 하는 계획에 대한 공론화를 통해 여건을 만들어야 한다.

예를 들어 자치구의 공간구조 변경에 관한 수요조사를 통한 자치구 의견을 취합한 후 자치구와의 협의를 거쳐 자치구계획의 실행력이 담보되는 시점에 자치구 기본계획 수립 의무화를 추진하는 것이 바람직하다. 일정 기간 공론화 과정을 거친 후에 제도적 기반을 마련하는 수순을 밟도록 할 필요가 있다.

도시기본계획은 자치구계획 수립 시 고려해야 할 권역의 현안과 발전방향을 제시하고, 자치구는 자치구의 공간비전, 생활권 계획, 중심지 계획 및 실행 방안을 자치구 기본계획을 통해 수립하도록 한다. 이때 서울시는 자치구 기본계획의 수립취지가 왜곡되지 않도록 명확한 계획 수립 목적과 상세한 계획 수립 지침을 마련하여 제공해야 한다. 또한 자치구계획의 수립 과정에 주변 자치구 간, 관련 이해당사자들 간 조정과 협의 과정을 포함하는 시스템을 구축하도록 한다.

2. 운영상 개선방안

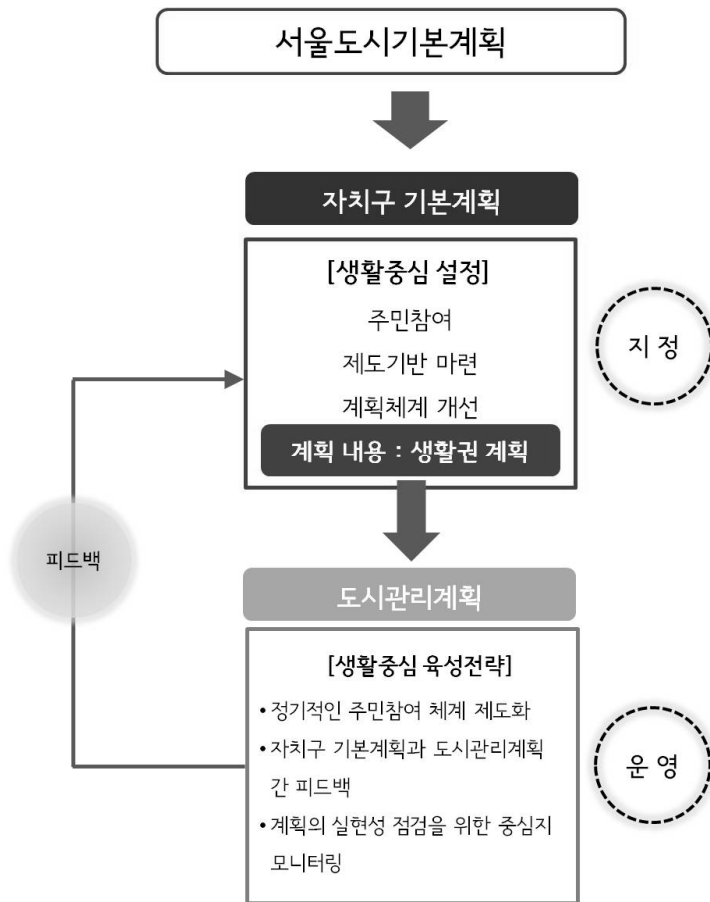
○ 자치구 기본계획과 도시관리계획 간의 운영체계 마련 필요

이 연구에서 제안한 바와 같이 자치구 기본계획이 법정 혹은 비법정계획으로 계획체계상에서 자리매김을 하게 된다면, 자치구 기본계획과 관리계획 간의 효율적인 운영체계를 마련하는 것이 필요하다.

도시기본계획은 상위계획으로서 하위계획에 대한 지침을 제시해야 하는 역할을 해야 하지만, 현재까지 도시관리계획에 대한 지침적 역할을 제대로 하지 못하고 있는 실정이다. 예를 들어 기본계획에서 제시하는 생활권별 밀도계획이 도시관리계획상의 용도지역 결정에 영향력을 발휘하지 못하는 경우가 대부분인데, 이는 중간단계 계획의 부재에 기인한 것으로 볼 수 있다. 자치구 기본계획이 일정 정도 계획 간의 간극을 줄이는 역할을 할 수 있는데, 이를 위해서는 자치구 기본계획과 관리계획 간의 운영체계를 마련할 필요가 있다.

13) 1991년 12월부터 서울시의 각 구청은 자치구 도시기본계획을 법정계획으로서 수립하였다. 이는 기존 도시기본계획의 하향식 계획에 상향식 과정을 접목하고, 기본계획의 내용을 구체화하며 지역특성과 주민의사를 수립하기 위함이었다. 하지만 자치구들은 체계적인 계획 수립보다 민원 해결 및 상업지역 확대 지정을 위한 계획을 제시하는 경향이 많아 기존 취지를 왜곡시키는 결과를 초래하였으며, 이에 따라 자치구 기본계획 수립은 폐지되었다(서울시, 2001, 도시계획연혁집),

생활권 계획은 특성상 생활에 밀착한 계획이라는 관점에서 주민협의회, 위원회와 같은 주민 조직의 참여로 수립되는 것이 바람직하다. 따라서 각 생활권 계획은 자치구 전체의 공간 비전 및 정책방향과 정합성을 유지하는 동시에, 각 지역의 특성과 주민의 의견을 수렴하여 해당 지역의 과제를 도출 하고 개발 정책방향을 결정하며, 생활중심의 지정과 중심지별 토지이용계획 및 정비방침을 구체적으로 수립하도록 한다. 또한 생활권 계획을 통해서 각 생활권에 필요한 도시기반시설, 공공시설 등을 파악함으로써 점적인 개발사업 및 시설 공급이 아닌 생활권 차원의 체계적인 공급이 이루어지도록 한다.



〈그림 5-5〉 생활밀착형 생활중심의 활성화를 위한 운영체계(안)

특히 자치구 기본계획에서 생활중심의 기능과 역할 등이 계획되면, 계획의 내용을 실현하기 위한 관리계획으로 건축물의 용도, 밀도 등 구체적인 계획 및 관리내용이 정해질 수 있을 것

이다. 생활밀착형 생활중심의 실현을 위해 계획 전반에 걸친 관리 및 평가와 함께 자치구 내 설정된 중심지가 지정 목적에 적합한 기능을 수행하고 있는지에 대해 점검하여, 중심지의 유지 여부, 위계 조정, 필요기능 파악 등 지속적인 중심지 관리가 이루어지도록 한다. 이러한 중심지 관리가 이루어질 때 생활중심이 생활밀착형 중심지로서의 기능을 수행할 수 있을 것이다.

○계획 간 상충 문제

자치구 기본계획의 재도입과 생활중심의 지정과 관리에 대한 권한이 자치구에 부여됨에 따라 도시기본계획과 자치구 기본계획의 상충이 발생할 가능성이 있다. 자치구 기본계획은 상위 계획인 도시기본계획과의 정합성을 의무화되 생활권계획에서 제시한 내용이 타당하면 상위 계획과의 피드백과정을 마련하여 이를 반영할 수 있는 유연한 체계가 필요하다.

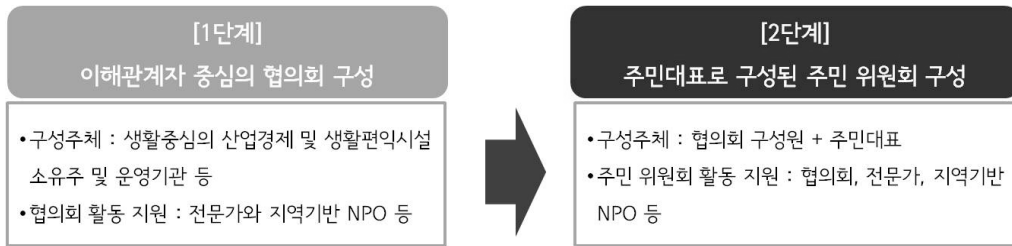
3. 협력적 생활중심의 활성화를 위한 개선방안

○주민참여 활성화를 위한 제도적 시스템의 마련

생활중심을 활성화하기 위해서는 지역의 주민을 포함한 다양한 이해관계자들의 참여가 수반되어야 한다. 현재 서울시 도시계획체계에서 주민참여를 위한 시스템은 공청회 등을 통한 정보 제공의 수준에 그치고 있다. 생활중심을 활성화하는 데 있어 무엇보다 주민의 의견이 가장 중요한 요소로서, 주민참여를 담보하는 법적 근거를 마련해야 하며, 주민참여 확보에 따른 서울시의 재정적 지원의 인센티브를 제공하는 등 자치구의 적극적인 참여를 유도하는 방안을 모색해야 할 것이다.

아직까지 계획 수립 및 실행과정에서 주민의 참여가 활발하지는 않기 때문에 장기적인 비전을 갖고 단계적으로 접근할 필요가 있다. 초기에는 생활중심에 입지하는 지역경제시설과 생활편익시설의 소유주 및 운영기관 등 관련 이해관계자를 중심으로 주민협의회를 구성하고, 생활중심의 기능과 역할 정립에 참여하도록 한다. 주민협의회에 의한 모든 계획 수립 단계에는 전문가와 지역기반 NPO(Non-Profit Organization) 등이 참여하여 협의회 활동에 대한 자문 및 지원을 제공하도록 한다. 향후 주민협의회의 활동이 안정되면, 점차 참여 주체를 확대하여 생활권 시설 및 서비스의 실질 이용자인 일반 주민의 대표로 구성된 주민위원회를 설립한다. 주민위원회는 주민협의회와 함께 생활권에 기반한 생활중심 조성 방안에 대한 의견을 제시하게 되며, 1단계와 마찬가지로 전문가와 지역기반 NPO 등이 위원회 활동을 지원하는 시스템을 마련

한다. 이러한 주민참여의 단계적 확대를 통해 지역 주민의 필요를 충족시키고 변화에 대응하는 계획 수립을 통해 생활밀착형 생활중심을 조성할 수 있을 것이다.



〈그림 5-6〉 주민참여의 단계적 접근(안)

생활중심을 활성화하기 위해서 생활중심의 계획 및 운영프로세스상에 서울시, 자치구, 주민 및 다양한 이해관계자가 다양한 방식으로 참여할 수 있어야 한다. 단계별로 각 주체의 자세한 참여 방식은 다음과 같다.

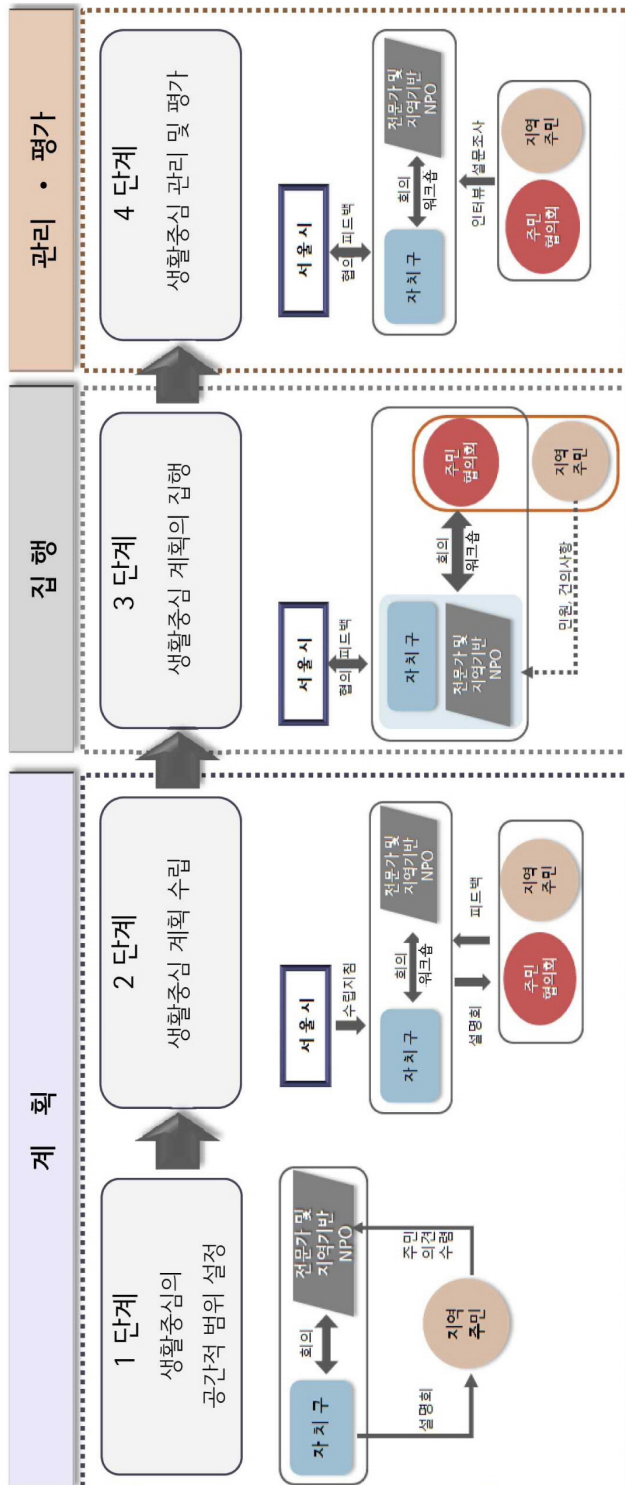
첫째, 1단계인 생활중심의 공간적 범위 설정 단계에서는 주민을 대상으로 설명회, 인터뷰, 설문 등을 통해 주민의 의견을 수렴하도록 한다.

2단계인 생활중심의 계획 수립 단계에서는 서울시에서 작성한 수립지침을 기준으로 자치구와 전문가 및 지역기반 NPO가 함께 계획을 수립한다. 각 생활권과 연관이 있는 주민을 중심으로 주민협의회를 구성하도록 한다. 생활권별 계획에 대한 설명회를 개최하고 해당 생활권의 주민협의회와 지역주민을 대상으로 의견을 수렴함으로써 피드백 과정을 거치도록 한다.

3단계인 계획의 집행 단계에서는 자치구, 전문가 및 지역기반 NPO, 주민협의회 간 회의 및 워크숍을 통해 계획 운영 기간에 지속적인 피드백 과정을 거치도록 한다. 계획 운영 상 발생하는 문제점에 관한 지역주민의 민원, 건의사항 등에도 대응하도록 노력한다.

마지막 단계인 계획의 관리 및 평가 단계에서는 지역주민을 대상으로 인터뷰와 설문조사를 통해 생활중심의 계획에 대한 의견을 수렴하도록 한다. 자치구, 전문가 및 지역기반 NPO, 주민협의회는 공동으로 정기적인 모니터링을 시행함으로써 계획의 실효성을 확보하도록 한다. 단계별 진행 사항에 대해서는 주민협의회를 중심으로 피드백의 과정을 거치도록 한다.

주민협의회는 지역주민의 참여도에 따라 이해관계자 중심의 주민협의회로 운영되거나, 앞서 제안한 2단계 주민참여 방식인 주민대표로 구성된 주민위원회로 확대 구성하여 참여할 수 있다. 생활에 밀착한 생활중심의 조성을 위해서는 주민참여가 지속적으로 이루어질 수 있는 시스템을 마련해야 할 것이다.



* 관련 이해관계자: 중심의 주민협의체의 활동이 안정되면, <그림 5-6>에서 2단계의 참여방식인 일반 주민의 대표로 구성된 주민위원회로 확대 개편하여 운영할 수 있음.

<그림 5-7> 생활중심 계획 수립 및 운영 과정상 주민참여 방식 예시

제4절 소결

이 연구는 2030 서울도시기본계획(안)에 의한 중심지체계의 변화로 서울시 중심지의 기능에 따른 차별적인 전략의 필요성과 삶의 질 향상에 대한 수요 증가에 따른 생활과 밀착한 생활중심의 도입 방안을 제안하였다. 이를 위해 서울시 지구중심의 실태를 분석하고, 중심지 지정 및 관리방안의 문제점을 파악하여 주민의 삶의 질 향상을 위한 생활밀착형 생활중심 도입의 필요성을 제기하였다.

주민의 일상생활과 직결하여 장소만들기를 통해 중심지를 활성화한 영국 런던, 생활권을 중심으로 계획을 수립하는 일본 도쿄, 주민주도의 근린생활계획을 마련하는 미국 시애틀의 사례를 통해 서울시로의 시사점을 도출하였다. 서울시 지구중심의 현황분석과 해외 사례의 심층 분석을 통해 지역의 특성을 이해하고 지역주민의 수요를 파악할 수 있는 자치구 차원에서의 생활밀착형 생활중심지의 도입방안에 대해 논의하였다. 생활중심의 도입을 위해 이의 개념과 기능을 제시하였고, 이를 실현하기 위해 관련 주체의 역할을 정립하고 운영방안 및 제도적 개선방안을 제안하였다.

생활중심의 도입과 실현을 위해서는 무엇보다 서울시 주도의 기존 방식에서 탈피하여 시, 자치구, 지역주민 등이 함께 만들어가는 협력적 생활중심 만들기의 필요성에 대해 각 관련주체가 공감해야 할 것이다. 이러한 공감대가 형성되면, 계획체계상 자치구로 계획고권의 이양이 필요하다. 특히 지역특성을 반영한 실효성 있는 계획으로서 자치구 기본계획의 재도입을 고려할 수 있다. 서울시 조례 제정 등을 통해 자치구 기본계획 수립의 법적 근거를 마련하고, 이 기본계획을 통해서 중심지의 지정과 발전전략 수립을 의무화하도록 한다. 기존 중심지 지정은 점적인 형태로 이루어지고 있으나, 이 연구에서 제시된 생활중심 및 생활권 설정 프로세스를 통해 면적인 형태로 중심지를 지정하고 계획을 수립하도록 한다.

자치구의 기본계획과 도시관리계획 간의 운영체계를 마련해야 하는데, 자치구계획 내 생활권계획이 자치구 기본계획과 관리계획 간의 간극을 메우는 역할을 수행할 수 있을 것이다. 이러한 운영체계는 과거 중심지 지정을 통한 상업지역의 확대 지정과 같은 수단으로 중심지 지정이 사용되는 것에서 탈피하여 각 지역의 특성과 수요를 반영한 도시관리가 가능토록 할 것이다. 이를 위해서는 서울시 차원에서 자치구계획 수립과 관련된 수립 지침을 제시해야 한다. 또한 계획이 확정되기 전에 서울시와 자치구, 인접 자치구, 관련 이해관계자 등 다양한 관련주체 간 협의와 피드백을 통해 계획의 상충과 이해관계를 조율해야 한다.

마지막으로 협력적인 생활중심을 만들고 이를 활성화하기 위해서는 지역의 주민을 포함한

다양한 이해관계자들의 참여를 독려해야 할 것이다. 아직까지 계획 수립 및 실행과정에서 주민의 참여가 활발하지는 않기 때문에 장기적인 비전을 갖고 단계적으로 접근할 필요가 있다. 특히 주민의 참여를 담보하는 법적 근거를 마련해야 하며, 주민참여율이 높은 자치구에 서울시가 재정적 지원이라는 인센티브를 제공하는 등 자치구의 적극적인 참여를 유도하는 방안을 모색할 필요가 있을 것이다.

참 고 문 헌



참고문헌

〈단행본〉

- 구로구, 『구로구 장기발전종합계획』, 2005
- _____, 『2020 구로구 도시발전계획』, 2010
- 구자훈, 1996, 『주민참여형 주거지 정비수법 개발』, 서울시정개발연구원
- 김인희·장남중, 2007, 『주거환경정비사업의 근린생활권 계획 운용실태와 활성화방안』, 서울시정개발연구원
- 김현식, 2001, 『도시의 삶의 질에 관한 연구』, 국토연구원
- 도봉구, 『2020 도봉구 도시발전계획』, 2010
- 민범식·박은관·손동욱·박재길·김형진·와타나베순이치, 2007, 『커뮤니티 중심의 도시정비 활성화 방안』, 국토연구원
- 박재길·김현식·김광익·이왕건·변필성·황승미, 2005, 『살고싶은 도시만들기 추진방안 연구』, 국토연구원
- 박재길·이왕건·김명수·박경현·김지형·이성형, 2006, 『살고싶은 도시만들기와 도시계획의 역할에 관한 연구』, 국토연구원
- 서울시, 『2001년 도시계획연혁집』, 2001
- 서울시a, 『2020 서울도시기본계획』, 2006
- 서울시b, 『서울시 지구단위계획 종합운영계획』, 2006
- 서울시, 『서울친환경에너지기본계획 2030』, 2008
- _____, 『서울 도시계획 중심지에 대한 평가 및 위계 재정립방안 연구』, 2009
- _____, 『2030 서울도시기본계획(안)』, 2010
- _____, 『지역발전계획 수립을 위한 정책지표 개발』, 2010
- 성동구, 『2021 성동 장기종합발전계획』, 2005
- 아사미 야스시, 2001, 『주거환경 평가방법과 이론』, 시공문화사
- 염철호·차주영·박인석, 2009, 『지역기반 건축·도시프로그램 지원 네트워크 구축 및 코디네이터 기능 활성화 방안 연구-지방정부 역량강화를 위한 지원체제 구축을 중심으로-』, 건축도시공간연구소

임희지 · 손기민 · 김운수, 2009, 『기성시가지 내 신도시 개발지역의 탄소중립도시 조성방향 연구』, 서울시정개발연구원

정희윤, 1996, 『주민참여형 상업지 정비수법 개발』, 서울시정개발연구원

채성주 · 최용환 · 원세용 · 홍병곤, 2009, 『도시 관리에 있어 주민참여의 범위와 권한』, 충북개발연구원

최정민, 2006, 『일본의 도시계획 체계와 생활권계획의 운영실태 연구-동경도를 중심으로』, 서울시정개발연구원

〈논 문〉

김영수, 2004, “수도권 5개 신도시 개발을 통한 근린생활권 공간구성 고찰”, 한국지역사회발전학회, 29(2), pp.123~137

최열 · 이성호, 2000, “대도시 생활권 선택과 공공시설 및 근린환경과의 분석”, 대한국토 · 도시계획학회지, 35(5), pp.39~49

최정민 · 양재섭 · 김창기, 2006, “서울시 생활권계획의 운영실태와 개선방향에 관한 연구 -도쿄도의 비교를 중심으로-”, 서울도시연구, 7(3), pp.31~50

Myers, D., 1987, “Community-relevant measurement of quality of life : A focus on local trends.” Urban Affairs Quarterly, 23(1), pp.108-125

〈해외문헌〉

Greater London Authority, 2009, The London Plan
_____, 2009, 2009 London Town Center Health Check Analysis Report

Borough of Barnet, 2010, New Barnet Town Center Framework

Othello, 2006, Othello Neighborhood - Design Guideline
_____, 2010, Othello Neighborhood Plan Update
_____, 2010, Othello Neighborhood Action Plan
_____, 2011, Othello Town Center - Urban Design Framework

Seattle, 2007, Center City Seattle
_____, 2009, An Evaluation of the Neighborhood Matching Fund, 1999-2008

_____, 2011, Seattle Comprehensive Plan Major Review, Your City - Your Future 2011-2013
 Borough of Tower Hamlets, 2010, Core Strategy Development Plan Document 2025
 _____, 2009, Town Center Spatial Strategy To 2025
 _____, 2009, Statement of Community Involvement Summary
 Borough of Wandsworth, 2007, Statement of Community Involvement
 도쿄도, 2006, 10년 후의 동경-동경이 변한다
 _____, 2004, 도쿄도시계획-도시계획구역의 정비, 개발 및 보전방침
 _____, 2001, 수도권 메갈로폴리스 구상
 아다치구, 1994, 지구환경정비계획
 世田谷區, 1995, 世田谷區基本計畫

〈홈페이지〉

<http://www.onetowerhamlets.net/>(Tower Hamlets Partnership)
<http://www.towerhamlets.gov.uk/>(Tower Hamlets 의회)
<http://www.seattle.gov/neighborhoods/>(Seattle 근린생활권부)
<http://www.sngi.org/>(Seattle Neighborhood Group)

영문 요약 (Abstract)



Introduction of a Neighborhood Center by the Restructuring of the Central Place System in Seoul

Da-Mi Maeng · Nam-Jong Jang · Jeong-Hyun Oh

The Proposal of the 2030 Seoul Master Plan suggested a new central place system based on the functions of centers instead of the previous hierarchy-based system from the 2020 Seoul Master Plan. Despite the restructuring of the central place system in the proposed 2030 Seoul Master Plan, “District Centers” among the proposed centers - Cores, Sub-cores, Regional Cores, District Centers - still follows their definitions and roles from the 2020 Seoul Master Plan.

Due to the centers’ functions, the Seoul Metropolitan Government (SMG) needs to strategically designate urban centers like the Core, Sub-Core and Regional Core to enhance the global competitiveness and to deal with the issues resulted from urban sprawl. Although “District Centers” are designated for convenience of residents living and working in a certain neighborhood, they used to be designated by the Seoul Master Plan without a prior consultation with *gus* (district offices).

As a society changes and people tend to ask for the quality of life, urban planning, focused on large-scale developments and physical plans in a macro scale, faces a new challenge. Urban planning needs to become practical and part of everyday life. Thus, this study aimed to introduce a “Neighborhood Center” and to suggest ways to boost neighborhood centers in a real life setting in Seoul.

This study analyzed the current status and problems of District Centers and introduced the concept and function of the neighborhood centers, based on the local context. This helps to improve the quality of life by providing proper functions and facilities in a certain neighborhood.

Then it conducted case studies on planning and management of neighborhood centers from London, Tokyo, and Seattle and found out implications for the SMG. The case studies showed that the designation of neighborhood centers played an important role in providing good accessibility to facilities and proper neighborhood services for the quality of life. In addition, they recognized the importance of citizen participation in planning processes.

Finally, based on the analyses and lessons from different cities, this study practically

suggested principles and processes to apply neighborhood centers. The application of the neighborhood center upon reality needs basic principles as follows: the ways to reflect residents' demands on the neighborhood center; the standards for designation the neighborhood center based on the current situations of a neighborhood; and prior consultation with neighboring *gu* offices when designating the center.

This study proposes four phases of creating the neighborhood center enhancing the quality of life: setting its spatial boundary; making its plan; implementation of the plan; and its management and evaluation. To apply the neighborhood center in reality, the collaborative planning system associated with the SMG, *gu* offices, residents and stakeholders is necessary rather than the previous top-down approach only by the SMG. Under the collaborative planning system, *gu* offices are required to have more planning power and capacity to make comprehensive plans and deal with local issues.

The SMG needs to share its planning authority with *gu* offices and to play a coordinating role in conflicting interests between *gu* offices. Each *gu* office requires to take an initiative in making a comprehensive plan and designating centers by forming a consultative group with planning specialists, residents and local-based non-profit organization. Most of all, the citizen participation plays a crucial role in creating a vital and attractive neighborhood center. Thus, since the citizen participation is still in its infancy, it is required for the SMG and local offices to take a step-by-step approach to bring more participation and to establish an institutional foundation.

시정연 2010-PR-70

서울시 중심지체계 개편에 따른 생활중심의 도입방안 연구

발 행 인 김 상 범

발 행 일 2011년 8월 15일

발 행 처 서울시정개발연구원

137-071 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

값 6,000원 ISBN 978-89-8052-858-5 93540

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.