

## I. 연구요약

### 1. 연구의 배경 및 목적

#### 1) 연구의 배경 및 필요성

도시기본계획은 1981년부터 법정화되면서 도시계획의 가장 기본적인 계획으로 자리 잡았음. 2009년 전문가와 공무원을 대상으로 실시한 설문조사에 따르면 전문가의 36.5%, 공무원의 24.6%가 ‘정책결정 시 도시기본계획을 잘 활용하지 못하거나 전혀 활용하지 못한다’고 응답함.<sup>1)</sup> 이를 통해 도시기본계획이 도시공간변화를 제시하지 못하고, 정책 결정에 영향을 미치지 못함을 알 수 있음.

민선 시정 시대에 접어들면서 행정부는 도시계획과 별도로 시장임기 4년마다 ‘시정방향’, ‘정책’, ‘역점사업 및 공약’을 설정하는 ‘시정계획’을 세워왔음.

임기 내 가시적 성과를 내기 위한 ‘시정계획’은 예산과 조직이 뒤받쳐져 집행력이 높음. 하지만 ‘시정계획’은 종종 목표나 우선 순위에서 도시기본계획과 마찰을 일으키며 이는 도시기본계획의 빈번한 변경을 야기함.

도시기본계획의 실효성을 담보하기 위해서는 관습적인 계획이 아니라 도시공간 현황을 명확히 진단하고 이슈에 대응한 정책을 구체적으로 수립하여 도시공간변화를 지속적으로 모니터링할 필요가 있음. 특히, 정책의 집행추이와 정책 효과를 확인하고 향후 정책 수정에 반영하기 위한 모니터링 및 환류체계 구축이 시급함. 계획과정에 시민 참여를 확대해 가는 상황에서 알기 쉽고, 빠른 모니터링 체계는 시민들에게 정확한 시정 현황을 제공하고 시민의견을 폭넓게

---

1) 양재섭·이재수, 2010, “서울의 도시계획 운영실태와 개선과제”, 『선도적 도시관리를 위한 서울형 도시계획체계 구축방향』, 서울시정개발연구원

수립하기 위한 전제가 될 수 있음.

## 2) 연구의 목적

### (1) 도시공간변화 진단 보고서 작성 지침 마련

이 연구의 목적은 서울 도시공간 변화진단 보고서를 만들기 위한 가이드라인을 제시하는 것임. 이에 따라 서울 도시공간변화 진단 보고서의 발간 방향, 목적, 편제를 설정하고 도시공간변화 진단지표를 선정함. 또한 지표산출을 위한 자료, 분석방법 및 표현 방법에 대한 지침을 마련함.

### (2) 도시공간 모니터링 체계 마련

이 연구는 도시공간변화 진단 보고서를 지속적으로 발간하고, 자료와 분석 결과를 수집·축적하기 위한 조직 및 발간 체계를 구상하였으며, 도시공간변화 진단 보고서의 편집 양식 및 홍보, 배포방식 등 자료공개 및 환류 체계에 관해 조사함. 또한 정책의 실행 및 성과, 관련 자료의 수집체계와 각 조직의 역할 관계를 설정함.

## 2. 주요 연구 내용 및 결과

### 1) 도시공간변화 진단 보고서의 목적

도시기본계획을 비롯하여 도시와 관련한 각종 계획들이 수립된 후 명확한 평가나 실효성 검증 없이 계획으로 끝난 경우가 많음. 지속적이고 일상적·구체적인 모니터링 체계로 정책의 실효성과 추진에 대한 구체적 평가를 도모하며, 그 평가를 토대로 향후 보다 나은 정책 수립 기반을 마련하고자 함.

또한 상시적인 자료 수집과 도시공간 변화 양상을 점검함으로써 일관되고 유연하게 정책 방향을 결정할 수 있도록 함.

## 2) 도시공간변화 진단 보고서 작성 방향

도시공간변화를 판단하기 위한 방법으로 시계열적 변화를 분석하는 방법과 해외 도시와 비교하는 방법이 있음. 서울시는 해외도시와 비교하여 그 수준을 가늠하는 것도 중요하지만, 도시 공간 변화가 지역적 특성과 여건에 따라 크게 달라지므로, 서울시 내부 도시공간의 시계열적 변화를 파악하는 통시적 접근이 유리함.

현재 도시기본계획이 재정비 과정에 있어 합의된 계획 목표가 명확하지 않으므로 이 보고서는 도시계획의 성과 평가보다 도시공간변화 양상을 명확하게 파악하는 현상보고서의 성격이 적절함. 따라서 현상을 객관적으로 평가하기 위한 지표를 선택하는 동시에 이슈와 주제를 부각하고자 함. 또한 도시와 관련한 모든 분야를 망라하기보다 ‘공간’변화에 주목하여 대상을 한정함.

서울 내부 동향 보고서	>	해외 도시 비교 보고서
현상 진단 보고서	>	성과 평가 보고서
객관적 지표	>	주관적 지표
이슈와 주제 부각	>	상세한 자료 수록, 백서 형태

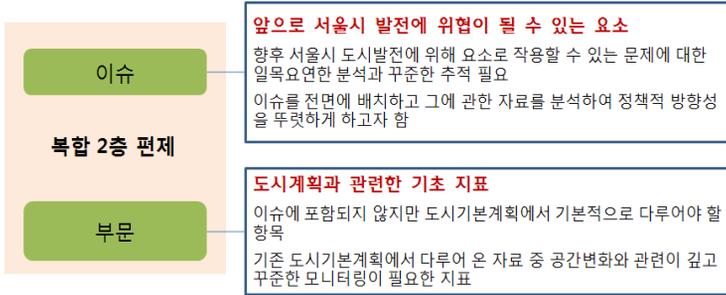
### 공간 변화 진단 보고서

〈그림 1〉 도시공간변화 진단 보고서의 작성 방향

## 3) 도시공간변화 진단 보고서 편제

도시공간변화 진단 보고서는 이슈와 부문을 혼합한 2층 체계를 채택하고자 함. 이슈 지표에서는 관련 지표를 통해 서울시정에 위협요소로 작용할 수 있는 현상, 즉 현안문제에 대한 진단 지표를 마련하고, 부문 지표에서는 이슈에 포함

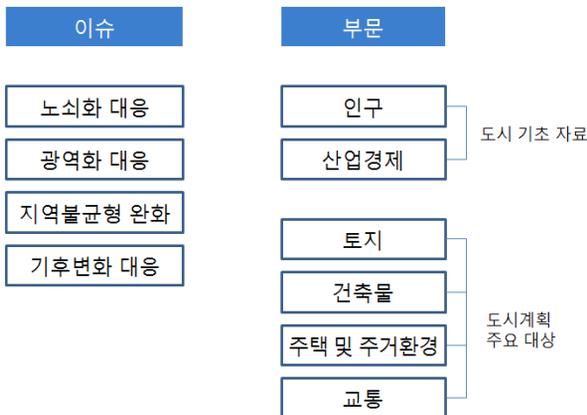
되지 않으나 도시계획에서 일반적으로 다루어지거나 축적하여야 할 지표들을 포함함.



〈그림 2〉 도시공간변화 진단 보고서의 2층 편제

#### 4) 전체 지표 체계 분류

전체 지표를 이슈와 부문의 두 개 편제로 분류하여 이슈는 ‘노쇠화 대응’, ‘광역화 대응’, ‘지역 불균형 완화’, ‘기후변화 대응’ 등 4가지를 선정함. 부문은 도시기초자료인 ‘인구’와 ‘산업경제’, 그리고 도시계획의 주요 대상인 ‘토지’, ‘건축물’, ‘주택 및 주거환경’, ‘교통’ 등 6가지로 구분함.



〈그림 3〉 전체 지표 체계 분류

## 5) 발간조직 제안

도시공간변화 진단 보고서 작성을 위한 전담 부서는 서울시정개발연구원(이하 시정연)에 설치하는 것이 효율적이라 판단됨. 시정연에는 각 분야 관련 전문가들이 다양하게 모여 있어 도시계획과 관련한 모니터링 방향의 결정, 지표의 결정, 분석 평가 등 보고서 작성에 필요한 전문적 지식을 쉽게 활용할 수 있기 때문임. 또한 서울 시정에 관한 연구를 가장 많이 하고 있는 연구기관으로 자료의 관리와 활용 측면에서도 적합함.

도시공간진단 보고서 작성 전담부서를 시정연에 두되, 시청에 모니터링 관련 전담부서를 둘 것인지의 여부에 따라 1안과 2안으로 나눔.

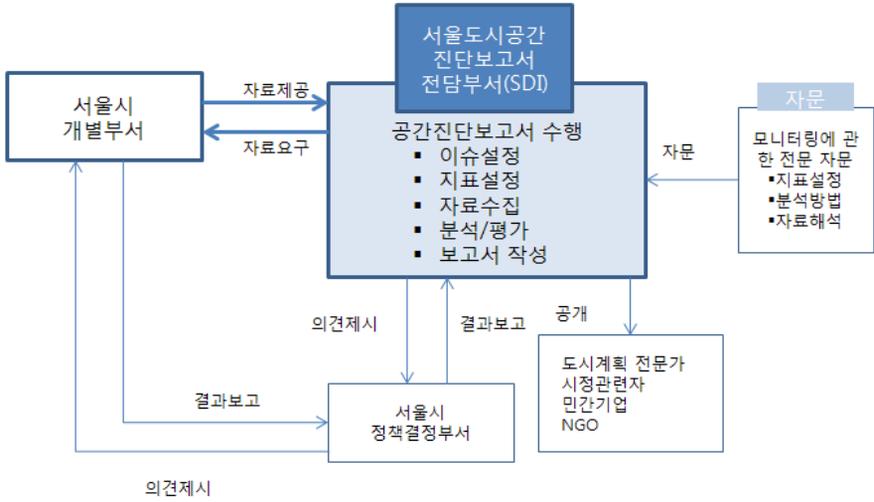
각 부서에 자료가 흩어져 있고 부서마다 관점과 입장이 다르므로 시청 내에 전담부서가 있다면 단일 창구로 자료와 의견 취합에 유리함. 그러나 이 경우 보고서 작성을 위한 조직의 규모가 커지고 제도화 추진이 장기화될 수 있음.

시청 내 전담부서 없이 시정연이 도시공간진단 보고서 작성과 관련된 자료 수집과 정책 반영을 위한 환류 등 모든 일을 전담할 경우, 각 부서와 일일이 접촉해서 자료를 모으고 의견을 취합하는 데 어려움이 있을 수 있음.

그간 모니터링 보고서 추진이 일회성에 그친 경험을 볼 때 단기적 추진방안으로는 1안이 적합하며 도시공간진단 보고서의 작성이 안착되고 충분한 피드백이 형성된 후에는 2안을 검토하는 것이 바람직함.

〈표 1〉 도시공간변화 진단 보고서 발간조직 체계 비교

	1안(시청 내 전담부서가 없는 경우)	2안(시청 내 전담부서가 있는 경우)
장점	조직의 간소화로 예산 절감 제도화의 신속한 추진	시청 내 접촉 창구의 단일화로 자료의 취합 및 제공, 협력체계가 효율적임
단점	각 부서의 개별 접촉으로 자료 취합 및 제공에 어려움	조직의 규모와 함께 예산 규모도 커짐 제도화에 장기화 우려



〈그림 4〉 도시공간변화 진단 보고서 발간 조직 체계 1안 : 서울시청 내 전담부서가 없는 경우

## II. 정책 건의

### 1. 결론 및 시사점

#### 1) 도시공간변화 진단 보고서의 필요성과 기대효과

급변하는 시대상황과 정치 상황에 따라 도시계획이 일관성을 잃게 되면, 삶의 기반이 되는 도시 공간이 혼란으로 남게 됨. 사회적, 경제적, 정치적 상황이 빠르게 변화하는 상황일수록 도시계획은 기본 목표에 따라 충실하게 실행되는 한편, 변화하는 상황에 유연하게 대처할 수 있어야 함.

목표를 견지하면서도 유연한 대처를 할 수 있으려면 상황에 대한 판단이 정확해야 하며 이는 현실에 대한 정확한 자료와 이해를 바탕으로 해야 함. 또한 계획한 방향으로 계획을 꾸준히 추진하고 있는지에 대한 명확한 측정 도구가 필요함.

도시계획 실효성이 의심받고 있는 이유는 도시계획이 제대로 실행되고 있는지에 대한 명확한 평가기준이 없고 이를 정확히 판단할 근거가 부족하기 때문이다. 특히 주민참여, 시민에 의한 시정이 이루어지려면 시민들이 판단할 수 있는 명확한 자료와 근거는 무엇보다도 중요하다.

도시계획 모니터링 보고서는 도시공간 변화 현황을 진단하고 도시계획 및 관리계획 추진 성과를 판단하는 보고서임. 이 연구에서 제안하는 도시계획 모니터링 보고서의 전 단계로서 도시기본계획이 수립되면, 편제나 지표를 계획 내용에 맞게 조정할 필요가 있음.

도시공간변화 진단 보고서는 도시의 여러 가지 지표를 통해 도시 변화를 정확하게 판단할 수 있게 해 주고 앞으로 정책판단을 내리는데 기초자료로 사용할 수 있음. 한편으로는 시민들이 도시의 현황과 정책을 좀 더 잘 이해할 수 있게 해주어 주민참여 확대에 기여할 수 있을 것임. 또한 이 보고서 발간이 지속되면 도시계획 정책의 추진 및 성공 여부를 판단할 수 있는 기준이 될 수 있음.

## 2) 정책의 방향 제시 및 데이터베이스의 역할

도시공간변화 진단 보고서는 1)도시계획의 현안 발굴과 정책 방향을 제시하고, 2)도시공간을 객관적이면서도 직관적으로 이해할 수 있게 하는 지표와 자료를 제공하는 역할을 수행함.

전자를 강조하는 모니터링 보고서는 이슈나 목표 중심의 모니터링 편제를 택하고, 후자를 강조하는 보고서는 백서 형태를 띠게 됨. 최근의 모니터링 보고서의 경향은 이슈나 정책 목표를 강조하는 편제와 편집을 채택하고 있음. 도시공간변화 진단 보고서는 이슈와 부문의 혼합 형태를 사용하여 도시공간변화에서 주목할 만한 이슈를 추적하고 도시계획에서 주요 대상으로 삼아왔던 자료를 부문별로 다루었음. 이는 이슈를 제기하여 현안에 대한 추적과 정책방향을 제시하는 것뿐만 아니라 공간에 대한 데이터를 축적하는 것도 중요하기 때문이다. 기존 통계 데이터가 대부분 수치 형태로만 이루어져 있어 공간적 분포에 대해 미

약한 부분이 있고 공간의 밀도나 분포에 대해서는 데이터조차 많이 부족한 것이 현실임. 도시계획에 필요한 공간분포 및 밀도와 같은 데이터를 수집·축적하는 일도 도시공간변화 진단 보고서의 의의라고 할 수 있음.

## 2. 향후 추진 과제

그동안 모니터링 보고서를 발간하려는 시도들은 있었으나 제도나 지원이 뒷받침되지 못하고 일회성으로 끝나 지속성을 유지하지 못했음. 모니터링 보고서의 가장 중요한 요건은 일정한 지표에 대한 지속적인 관찰을 통하여 변화 양상을 추적하고 변화의 원인을 분석하며 향후 변화 추세를 예측하는 일이라 할 수 있기 때문에 보고서의 지속적 발간이 무엇보다 중요함.

이를 위해서는 보고서 발간을 담당할 구체적인 조직과 재원이 필요함.

현재 도시공간변화 진단 보고서의 발간을 현실화하기 위해서 가장 빠른 방법은 시정연 안에 담당 부서를 설치하는 것임. 시정연에는 도시 관련 여러 분야의 전문가들이 모여 있어 여러 분야의 지식과 성과들을 흡수하고 종합하는데 유리할 것으로 판단됨. 그러나 관련 실무 자료들은 시청 각 과에 흩어져 따로 관리되고 있는 상황으로 담당부서가 시정연에만 있으면 자료 취합에 어려움을 겪을 수 있을 것으로 우려됨. 따라서 시정연에 있는 담당 부서와 연계하여 자료의 수집, 각 부서의 의견 종합, 전략 방향을 논의할 수 있는 전담 부서가 서울 시청내에 있다면 더욱 이상적인 형태일 것임.

그러나 서울시청 내에 전담부서가 설치되기 위해서는 추진 과정이 매우 지난할 것이라 예상되므로 단기적으로 시정연 안에 보고서 발간 전담부서를 두고 장기적으로 서울시청 내에서 보고서 발간 전담부서를 설치하는 것이 적절할 것으로 평가됨.

또한 도시공간변화 진단 보고서가 현실화되려면 이를 위한 제도화와 재원의 분배가 이루어져야 함. 제도화는 재원의 지원뿐만 아니라 자료 수집의 근거 및

보고서의 배포, 활용, 피드백에도 영향을 미치는 요소임. 안정적 근거를 가지고 있어야만 지속적인 자료 수집의 근거를 가질 수 있고, 활용도도 높아질 수 있음.

더불어 아직까지 확정되지 않은 도시기본계획의 연계 방안도 뚜렷이 할 필요가 있음. 즉 도시공간변화 진단 보고서의 내용과 데이터를 도시기본계획에서 충분히 활용하고, 이어 도시기본계획의 목표와 방향이 도시공간변화 진단 보고서 재발간 시에 반영될 수 있어야 함.