

서울시 생활권계획의 활용과 운영 방향

양재섭 성수연

A Study on the Implementation and Operation of the Community Plan in Seoul



서울연구원
The Seoul Institute

서울시
생활권계획의
활용과 운영 방향

연구책임

양재섭 도시공간연구실 선임연구위원

연구진

성수연 도시공간연구실 연구원

외국사례

남선희 서울대학교 박사과정 (런던)

이제선 연세대학교 교수 (시애틀)

임화진 도쿄도시대학 교수 (도쿄)

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약

생활권계획 활용방안·운영체계 구축하고 계획 내용 보완·자치구 역할 확대 필요

서울시 생활권계획, 시·지자체·주민이 참여해 수립한 상향식 계획

서울시 생활권계획은 서울시와 25개 자치구, 6,000여 명의 주민들이 참여하여 수립한 상향식 계획으로, 전국에서 처음으로 수립되었다. 서울시는 2014년부터 생활권계획을 본격적으로 수립하기 시작하여 2017년 5월 공청회를 개최하였으며, 2018년 초에 확정·고시할 예정이다.

생활권계획은 도시기본계획의 부문별 계획 중 하나로, 도시기본계획을 생활권별로 구체화하는 중간단계 계획이다. 서울시는 생활권계획을 통해 도시계획의 수립 및 운영과정에 새로운 전기를 마련하였다. 생활권계획 수립이 완료됨에 따라 앞으로는 생활권계획의 도입 취지에 부합하는 역할과 활용방안을 설정하고, 내실 있는 운영방안을 마련할 필요가 있다.

1단계	사전기획 2012.4.~2013.11.	사전연구·기획 권역별 용역 발주	<ul style="list-style-type: none"> • 2012. 4. ~ 2013. 5. 사전연구(서울연구원) • 2013. 8. 생활권계획 수립운영방안 시장보고
2단계	계획 착수 2013.12.~ 2014.7.	권역별 MP단 구성, 생활권계획 수립 원칙 마련 시민홍보	<ul style="list-style-type: none"> • 2013. 12. 용역발주 (권역별 3~4개 기술 용역사) • 2014. 4. MP단 구성 - 서울시 주관회의 3회, 권역별 회의 11회 • 2014. 8. 시민홍보 시작
3단계	계획 수립 2014.8.~ 2016.12.	권역·시범지역생활권 (22개) 2014.8.~2015.2.	<ul style="list-style-type: none"> • 서울시 주관회의 4회, 권역별 회의 26회 • 시·구 합동워크숍 3회, 주민참여단 워크숍 42회 (913명)
		전체 지역생활권 (94개) 2015.3.~2016.12.	<ul style="list-style-type: none"> • 2015. 11. 83개 지역생활권 주민 워크숍 완료 • 2016. 12. 116개 지역생활권(안) 마련 완료
4단계	계획 확정 2017.1.~2018.초	공청회 및 자치구 설명회 도시계획위원회심의 계획 확정	<ul style="list-style-type: none"> • 2017. 1. 20. 생활권계획 정착을 위한 심포지엄 • 2017. 5. 18. 생활권계획(안) 공청회 • 2017. 12. 6. 도시계획위원회 심의 • 2018. 초 생활권계획 확정 공고 (예정)

[그림 1] 생활권계획의 수립 단계와 추진 경과

생활권계획, 도시기본계획·도시관리계획 간극 줄이는 중간단계계획

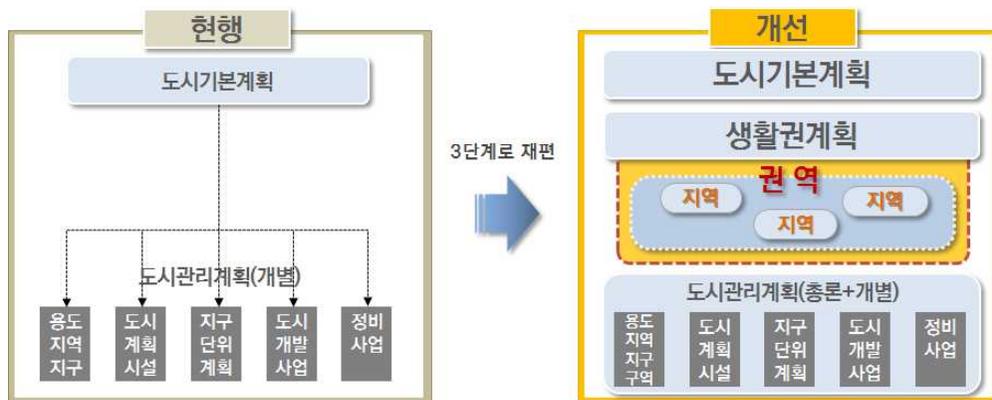
서울시가 최초로 수립한 생활권계획은 5개 권역 및 116개 지역생활권을 대상으로 해당 지역의 계획 이슈와 발전방향, 공간관리지침을 제시한다. 생활권계획은 다음 네 가지 의미를 갖는다.

생활권계획은 도시기본계획과 관리계획의 간극을 줄이는 중간단계 계획으로서 의미가 있다. 생활권계획을 통해 지역별 이슈와 공간관리 지침을 제시함으로써, 도시기본계획을 구체화하고 도시관리계획을 가이드하는 중간단계 계획을 마련하게 되었다.

생활권계획은 다양한 분야의 계획 내용을 권역 및 지역생활권별로 종합한 계획이다. 생활권계획을 통해 서울시 실국별로 수립되던 도시공간, 주거, 교통, 복지·문화시설 등 분야별 계획을 한눈에 파악할 수 있게 되었고, 도시기본계획과 정합성을 유지할 수 있게 되었다.

생활권계획은 서울시와 자치구가 공유하는 협력적 계획이다. 생활권계획을 통해 서울시는 자치구에서 추진 중인 사업들을 종합하고 주요 개발계획을 공감할 수 있게 되었고, 자치구는 서울시 도시계획에 구의 발전방향을 담아낼 수 있는 기회를 마련하였다.

생활권계획을 통해 지역밀착형 주민참여 도시계획의 틀을 마련하였다. 공무원과 전문가가 주도하여 하향식으로 수립·운영하던 기존 도시계획과 달리, 생활권계획은 주민참여 도시계획을 지향한다. 계획 수립 초기단계부터 주민참여단을 구성·운영하고, 주민들이 계획 수립에 직접 참여할 수 있도록 유도했다는 점에서 의미가 있다.



[그림 2] 생활권계획을 통한 서울시 도시계획체계 개편

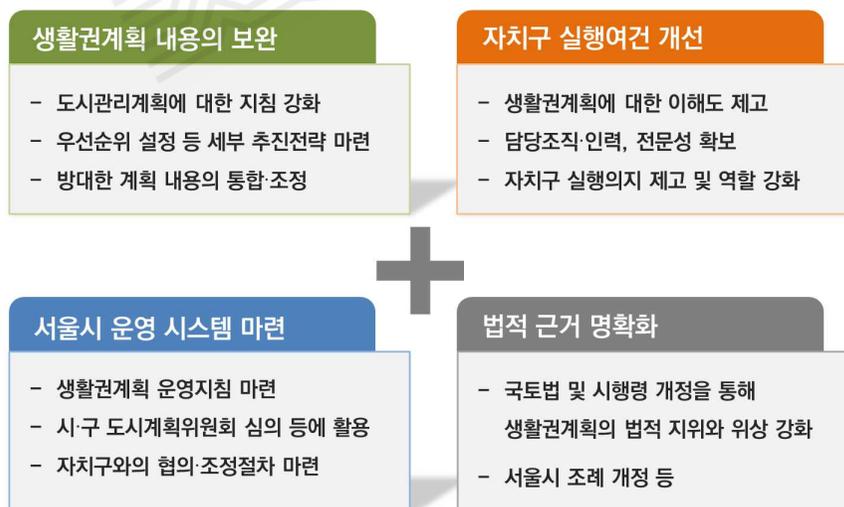
계획 내용 보완·실행여건 개선 등이 생활권계획 운영의 전제조건

방대하고 모호한 생활권계획 내용의 구체화가 필요하다. 생활권계획은 중심지, 주거지, 생활서비스시설 등 분야별 목표와 전략으로 구성된 종합계획이기 때문에 계획 내용이 방대하고, 선언적인 수준에 그친 경우도 많다. 필요시 계획의 우선순위를 설정하고, 보다 구체적인 계획 기준을 제시하여 생활권계획의 활용성을 높일 필요가 있다.

자치구의 생활권계획 실행여건을 개선할 필요가 있다. 현재 대다수의 자치구는 도시계획 전문인력 확보가 미흡하고, 자치구의 역할이 불분명하여 생활권계획에 대한 관심과 이해도가 낮은 실정이다. 생활권계획의 효율적 실행을 위해서는 자치구의 실행여건을 개선할 필요가 있으며, 이를 위한 서울시의 행·재정적 지원방안을 모색하는 것이 필요하다.

생활권계획에 대한 서울시 차원의 운영시스템이 필요하다. 서울시 차원의 운영지침을 마련하여 생활권계획의 활용 및 운영절차, 계획 수립·운영과정에서의 서울시와 자치구의 역할분담 등을 설정할 필요가 있다.

생활권계획의 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 현행 국토계획법과 서울시 도시계획조례에는 생활권계획과 관련된 규정이 없어서 계획의 역할과 위상이 모호한 실정이다. 생활권계획의 법적 기반을 강화하고 관련계획과의 관계를 명확하게 설정할 필요가 있다.



[그림 3] 생활권계획 운영을 위한 전제조건

생활권계획 활용·운영 위한 기본방향, 재정비 시 보완사항 설정 필요

생활권계획의 본격적인 실행을 앞두고, 생활권계획의 활용 및 운영을 위한 기본방향과 향후 계획의 재정비 시 보완해야 할 사항은 다음과 같다.

먼저, 생활권계획 수립 직후 또는 중·단기적으로는 1) 생활권계획의 활용방안을 설정하고, 2) 운영절차 및 후속조치를 마련하며, 3) 생활권계획의 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

향후 생활권계획의 안착을 위해서는 운영과정에 대한 모니터링이 필요하며, 이를 토대로 향후 생활권계획 재정비 시 1) 계획 내용의 보완 및 구체화, 2) 자치구의 역할 강화 등을 검토할 필요가 있다.



[그림 4] 생활권계획 활용 및 운영의 기본방향

생활권계획, 도시관리계획 지침·자치구 도시계획 입안근거로 활용 가능

생활권계획은 서울시 도시관리계획을 수립·결정하는 지침으로 활용할 수 있다. 특히, 중심지 및 주거지 관리, 생활서비스시설 확충, 지역특화사업, 보행 및 가로환경 개선 등 각종 도시관리 계획 결정 및 사업 추진을 위한 근거와 가이드라인으로 활용할 필요가 있다.

생활권계획은 자치구가 도시계획 및 사업을 입안하는 근거 계획으로 활용할 수 있다. 생활권계획은 서울시와 자치구, 지역주민이 참여하여 수립한 계획으로, 지역생활권별 목표와 전략, 공간 관리지침 등에 대해서는 어느 정도 공감대가 이루어졌으므로, 자치구는 생활권계획에 근거하여 도시계획 및 사업을 입안하고 추진할 수 있게 되었다.

생활권계획을 서울시와 자치구의 도시계획위원회 심의·검토 기준으로 활용할 필요가 있다. 서울시와 자치구 도시계획위원회 심의 시 체크리스트(check-list)를 마련하여 생활권계획과의 정합성을 검토하고 주요 정책 및 사업계획, 지구단위계획 등의 심의 기준으로 활용할 수 있다.



[그림 5] 생활권계획의 심의 활용 절차 예시

생활권계획 단계별 실행전략 수립하고 권역별 자치구협의회 운영

생활권계획을 효율적으로 운영하기 위해서 서울시는 ‘생활권계획 운영지침’을 마련하는 것이 필요하다. 생활권계획 운영지침은 서울시 관련 부서와 자치구의 생활권계획에 대한 이해도를 높이고, 자치구별로 생활권계획을 활용하거나 운영하는 데 기본 방침을 제시하는 역할을 한다.

자치구는 서울시와 협의하여 중심지 육성, 생활서비스시설 확충 등 중점적으로 추진하고자 하는 계획에 대한 단계별 실행전략(action plan)을 마련할 필요가 있다. 실행전략을 통해 단계별 추진 일정, 실현수단과의 연계, 추진 주체 등을 구체화할 수 있다.

■ 사업화방안 / □ 후속계획 지침 제시 / ▨ 장기적 관리방향

목표	전략	우선 추진사항	기시행	중단기	장기
1 노량진 역세권 기능 복합을 통한 중심성 강화	1-1. 노량진역 일대 문화·관광 중심지 조성	<ul style="list-style-type: none"> 노량진역 입체복합화 개발사업 (※ 구발전계획 기반영) 저이용부지 관광·숙박·상업 복합개발 추진 (※ 구발전계획 기반영) 			
	1-2. 노량진학원가 일대 종합적인 계획으로 교육·문화중심지 조성	<ul style="list-style-type: none"> 교육기능, 노점거리 등 특화조성 계획 검토 구청·경찰서 이전부지 개발을 통한 기반시설 확충 (※ 구발전계획 기반영) 			
	1-3. 신대방삼거리 역세권 고밀개발을 통한 상업기능 강화	<ul style="list-style-type: none"> 역세권 고밀개발, 합필 및 공동개발 유도 등 후속계획 지침 			
2 주거지 특성별 생활환경 정비 및 관리	2-1. 노량진 재정비촉진사업 추진에 의한 주거환경 개선	<ul style="list-style-type: none"> 재속계획 수립 시 기반시설 확충 포함 CPTED 등 주민 안전을 위한 가로환경 정비 			
	2-2. 노량진1동, 대방동 일대 생활서비스시설 확충을 통한 쾌적한 주거환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> 체육관, 도서관 등 도입 검토 시설물·보도 정비 등 골목길 환경 정비 			
3 교통편의 개선 및 안전한 보행중심 가로환경 조성	3-1. 노량진로 및 노량진역 일대 교통편의 개선	<ul style="list-style-type: none"> 신호 및 차로운영 개선방안 검토 대중교통 환승시설 확충 등 			
	3-2. 생활가로 개선 및 지역 내 부족한 주차장 확보방안 마련	<ul style="list-style-type: none"> 전신주 지중화 등 생활가로 정비 통학로 안전펜스 등 보행안전시설 확충 초등학교 부지 아간주차 검토 			
4 문화·관광자원을 활용한 특화거리 조성 및 탐방코스 계획	4-1. 관광명소를 활용한 체험관광 활성화	<ul style="list-style-type: none"> 노량진바다축제, 노점특화거리, 세계 불꽃축제 조망공간 확충 등 (※ 구발전계획 기반영) 			
	4-2. 역사문화자원 연계 탐방코스 및 문화활력가로 조성	<ul style="list-style-type: none"> 역사문화탐방코스 조성 검토 종합행정타운 연계 중심가로 조성, 가로 활성화 용도 권장 검토 			

[그림 6] 생활권계획의 단계별 추진전략 예시 : 노량진지역생활권

생활권계획 실행 과정에서 자치구 의견이 서울시와 불합치하는 경우, 이를 협의·조정할 수 있는 절차가 미흡하다. ‘(가칭)권역별 자치구 협의회’를 운영하여 서울시와 자치구 간 의견 조율이 필요한 부분을 재검토하고, 필요시 계획 내용과 지침을 조정하는 것이 필요하다.

자치구, 도시계획 역량 강화하고 생활권계획 자체 활용방안 마련

향후 생활권계획의 재정비와 운영을 위해서는 장기적인 관점에서 자치구의 도시계획 역량을 강화해 나갈 필요가 있다. 도시계획상임기획단 운영을 모든 자치구로 확대하여 도시계획 업무의 연속성을 담보하고, 생활권계획 실행·운영을 위한 전문인력으로 활용하는 것이 필요하다.

자치구 차원에서는 생활권계획의 활용방안을 마련해야 한다. 생활권계획 중 우선적으로 추진할 계획 및 사업에 대해 우선순위를 설정하여 실행계획을 마련하고, 사업화하거나 후속 계획의 입안을 준비할 필요가 있다. 또한 생활권계획을 자치구 발전계획에 반영하여 계획 간 정합성과 활용도를 높이는 방안 모색도 필요하다.

다양한 분야를 아우르는 생활권계획의 활용도를 높이기 위해서는 담당자와 관련 부서의 관심과 협업체계가 필요하다. 서울시, 자치구 담당자 및 관련부서 공무원을 대상으로 생활권계획에 대한 지속적인 교육과 홍보를 통해 공감대를 형성할 필요가 있다.

국토계획법·도시계획조례에 생활권계획의 법제도적 근거 마련

국토계획법상에 생활권계획 관련 조항을 신설하여 계획의 역할과 위상에 대한 법적 근거를 강화할 필요가 있다. 또한 도시·군기본계획 수립지침상에 서울시 권역 및 지역생활권계획 수립의 기준, 계획항목, 절차 등에 관한 내용을 반영하여 보완하는 것도 필요하다.

서울시 도시계획조례를 개정하여 생활권계획의 운영 및 실행을 위한 법적·행정적 근거를 마련하고 이를 통해 생활권계획의 활용 기반을 확대해 나갈 필요가 있다.

생활권계획 운영과정 모니터링으로 계획 재정비 시 내용 보완·구체화

최초로 수립된 생활권계획을 안착시키기 위해서는 운영과정을 모니터링할 필요가 있다. 생활권 계획에 대한 모니터링은 2030 서울도시기본계획 모니터링과 달리, 생활권계획의 성과보다 계획 내용의 적정성과 운영과정의 효율성 중심으로 진행하는 것이 필요하다.

향후 재정비 시, 지역생활권별로 되어 있는 계획 내용은 자치구 차원의 종합적인 관점에서 보완할 필요가 있다. 지역생활권별 현황보다는 자치구 차원의 현황을 분석해 공통 현안 등을 제시하고, 자치구 전역에 공통 적용되는 이슈를 제시하는 등 계획 내용을 간추리는 것이 필요하다.

생활권계획의 공간관리지침도 공통지침과 특정 지역에 적용되는 개별지침으로 구분하여 제시할 필요가 있다. 자치구별로 공통 적용할 수 있는 원칙과 방향을 우선 제시하고, 지역별로는 지역 특성을 고려한 개별지침 위주로 제시하는 것이 필요하다.

중장기적으로 도시관리계획을 가이드할 수 있도록 생활권계획 내용을 구체화할 필요가 있다. 특히, 중심지, 토지이용, 생활서비스시설 확충 등에 대한 보완 검토가 필요하다.

자치구가 지역생활권계획 수립하고 시·구 간 도시계획 역할 분담 필수

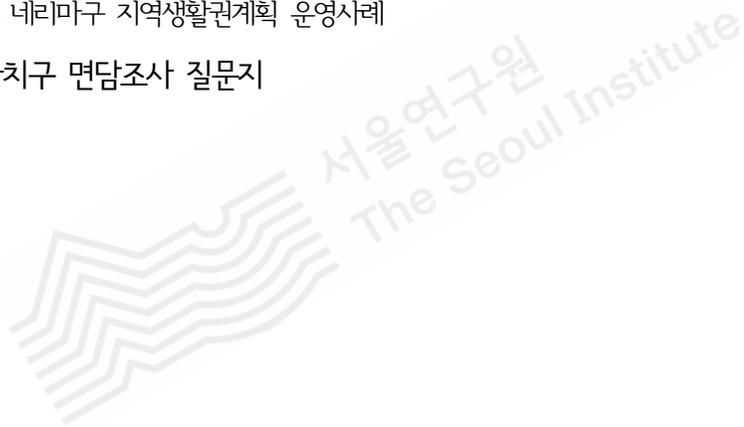
향후 지역생활권계획은 자치구가 주도적으로 수립하는 등 생활권계획의 수립·운영 과정에서 자치구의 역할 강화가 요구된다. 자치구는 지역 여건을 종합적으로 검토하여 생활권계획에 부합하는 계획과 사업을 우선적으로 추진해나갈 필요가 있다.

장기적으로 서울시는 권역계획과 도심, 광역중심 등에 대한 발전방향을 제시하고, 지역생활권 계획은 자치구가 수립하는 것이 바람직하다. 서울시는 자치구가 입안한 지역생활권계획을 협의·조정할 필요가 있다. 생활권계획의 효율적인 수립과 운영을 위한 서울시와 자치구의 도시계획 역할분담이 필요하다.

목차

01 연구개요	2
1_연구의 배경 및 목적	2
2_연구의 범위 및 방법	4
02 생활권계획의 추진경과와 주요내용	12
1_생활권계획 도입배경과 의의	12
2_생활권계획의 추진경과	17
3_생활권계획의 구성과 주요 내용	21
03 생활권계획 운영상의 쟁점과 전제조건	34
1_생활권계획 운영을 둘러싼 쟁점	34
2_생활권계획 운영을 위한 전제조건	43
04 생활권계획 운영을 위한 보완방향	48
1_생활권계획 내용의 보완	48
2_자치구 실행여건 개선	59
3_생활권계획 운영체계 마련	67
4_생활권계획의 법적 근거 마련	72

05 생활권계획 활용 및 운영방향	76
1_기본방향	76
2_생활권계획 활용 및 운영방향	77
3_모니터링 및 재정비 시 보완방향	88
참고문헌	93
부록 1. 외국의 생활권계획 운영 사례	96
1_런던시 헤링게이구 지역실행계획(AAP) 운영사례	96
2_시애틀시 근린지역계획	115
3_도쿄도 네리마구 지역생활권계획 운영사례	131
부록 2. 자치구 면담조사 질문지	154
Abstract	157



표

[표 1-1] 생활권계획 실행 및 운영 관련 자치구 면담조사 개요	8
[표 2-1] 생활권계획의 수립 및 추진경과	20
[표 4-1] 자치구 발전계획 수립 현황	65
[표 5-1] 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 개정(안)	86
[표 5-2] 서울시 도시계획조례 개정(안)	87



그림

[그림 1-1] 서울시 생활권계획의 구분	4
[그림 1-2] 연구의 내용 및 방법	9
[그림 2-1] 생활권계획을 통한 서울시 도시계획체계 개편	13
[그림 2-2] 생활권계획의 도입 배경	14
[그림 2-3] 생활권계획의 수립 단계와 추진 경과	17
[그림 2-4] 서울시 생활권계획(안) 공청회(좌) 및 성북구 주민설명회 모습(우)	19
[그림 2-5] 생활권계획의 구성과 주요 내용	22
[그림 2-6] 지역생활권계획 이슈별 계획 : 성북구 성북·동선지역생활권 예시	23
[그림 2-7] 성북·동선지역생활권 목표 3 : 역세권 및 대학가 정비를 통한 지역활성화	24
[그림 2-8] 성북구 성북·동선지역생활권 지역발전구상도	25
[그림 2-9] 동선지구중심 발전방향 및 관리방안 예시	26
[그림 2-10] 성북·동선지역생활권 특성주거지역 관리방안 예시	28
[그림 2-11] 성북·동선지역생활권 경관관리대상 관리방안 예시	29
[그림 2-12] 성북·동선지역생활권 생활서비스시설 분야 지침 예시	30
[그림 2-13] 성북구 성북·동선지역생활권 공간관리지침도	31
[그림 3-1] 생활권계획 운영을 위한 전제조건	45
[그림 4-1] 성북구 지역생활권별 개요 예시	49
[그림 4-2] 경전철 신설 역세권 관리방안 : 성북구 예시	50
[그림 4-3] 이전적지 및 개발가용지 활용방안 : 구로구 고척·개봉지역생활권 예시	51
[그림 4-4] 성북구 정릉지역생활권 공간관리지침(특성주거지역 분야) 예시	53

[그림 4-5] 종암·월곡 창조문화벨트 조성 관련 계획 내용	55
[그림 4-6] 정릉지역생활권 사례 : 정릉천 일대 한옥 보전 및 활성화계획	57
[그림 4-7] 장위·석관지역생활권계획 중 한예종 주변 지역 특화거리 조성(목표 3)	58
[그림 4-8] 자치구별 생활권계획 관련 전담조직·인력 운영 현황	62
[그림 4-9] 생활권계획과 연계한 자치구 발전계획 수립 현황	64
[그림 4-10] 자치구에서 생각하는 생활권계획의 활용방안	67
[그림 4-11] 생활권계획 실행을 위한 자치구의 후속조치	69
[그림 5-1] 생활권계획 활용 및 운영의 기본방향	76
[그림 5-2] 생활권계획의 심의 활용 절차 예시	78
[그림 5-3] 실행전략 운영 사례 : 시애틀 North Beacon Hill 근린지역 실행계획	80
[그림 5-4] 지역생활권계획 현황 예시 : 동작구 노량진지역생활권	81
[그림 5-5] 생활권계획의 단계별 추진전략 예시 : 노량진지역생활권	82
[그림 5-6] 베를린 자치구 ‘미테’ 발전계획과 불합치계획(Dissensplan) 대상지	84
[그림 5-7] 자치구 차원의 생활권계획 종합(안) : 성북구 예시	89
[그림 5-8] 도쿄도 네리마구 지역생활권계획의 토지이용방침 사례	90
[그림 5-9] 향후 재정비 시 보완방향 : 서울시-자치구 역할 분담	91

01

연구개요

1_연구의 배경 및 목적

2_연구의 범위 및 방법

01 | 연구개요

1_연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

- 최초로 수립된 생활권계획의 활용 및 운영방안 마련 필요

서울시 생활권계획은 서울시와 25개 자치구, 6,000여 명의 주민들이 참여하여 전국에서 처음으로 수립되었다. 서울시는 2014년부터 생활권계획을 본격적으로 수립하기 시작하여 2017년 5월 공청회를 개최하였으며, 2018년 초에 확정·고시할 예정이다.

서울시 생활권계획은 ‘2030 서울도시기본계획’을 생활권별로 구체화하는 중간단계 계획이다. 생활권계획의 수립 근거가 되는 국토교통부(이하 ‘국토부’)의 도시·군기본계획 수립지침에서는 생활권계획을 ‘도시기본계획의 부문별 계획 중 하나로, 도시기본계획의 내용을 생활권별로 상세화한 계획’으로 규정하고 있다.¹⁾

서울시는 생활권계획을 통해 도시계획 수립 및 운영과정에 새로운 전환점을 마련하였다. 지금까지는 생활권계획의 필요성과 수립 근거, 절차 등을 마련하여 계획을 어떻게 수립할 것인가가 관건이었지만, 생활권계획 수립이 완료됨에 따라 앞으로는 생활권계획의 도입 취지에 부합하는 역할과 활용방안을 설정하고, 내실 있는 운영방안을 마련할 필요가 있다.

- 생활권계획 내용의 보완 및 후속조치 필요

생활권계획은 서울의 지역 간 균형발전과 주민들의 일상생활을 지원하기 위해 5개 권역과 116개 지역생활권으로 구분하여 수립되었다. 여기서 지역생활권은

1) 생활권계획 관련 조항은 2014년 10월 31일 국토부의 도시·군기본계획 수립지침 개정 시 제4장 제13절에 신설되었다.

행정동 3~5개를 합친 인구 10만 내외의 공간범위를 대상으로 하며, 1개 자치구는 3~7개 정도의 지역생활권으로 구분된다.

생활권계획은 권역 및 지역생활권별 특성을 반영하고, 주민들이 참여하여 수립되었다. 그러나 각 권역 및 지역생활권마다 다양한 계획과 사업을 반영하여 수립하다 보니, 너무 많은 계획 내용을 담고 있다. 현재 권역생활권계획(안)은 총 111개 목표와 263개 전략, 지역생활권계획(안)은 총 492개 목표, 1,128개 전략 등 상당히 많은 목표와 전략으로 구성되어 있다.

생활권계획의 활용도를 높이고 효율적으로 운영하기 위해서는 방대한 계획 내용을 보완하고, 자치구 여건을 감안하여 후속조치를 마련할 필요가 있다.

○ 생활권계획의 운영을 위한 행·재정적 지원 및 관련 법제도 마련

생활권계획을 내실있게 운영하기 위해서는 자치구의 역할 확대가 필수적이다. 지금까지 서울시 주도로 운영되었던 기존 도시계획과 달리, 생활권계획의 운영에 있어서는 서울시와 자치구의 역할 분담이 필요하다.

지역 현황과 여건, 주민의견 등을 충분히 이해하고 있는 자치구가 생활권계획을 활용하여 각종 도시계획을 수립·입안하고 서울시는 이를 심의하되, 필요시 적절한 행·재정적 지원방안을 마련하는 것이 필요하다.

실효성있는 생활권계획의 수립·운영을 위해서는 생활권계획이 법정화될 필요가 있다. 서울시 생활권계획은 2014년 일부 개정된 도시·군기본계획 수립지침에 근거하여 수립되었으나, 계획 수립과 운영의 법적 근거를 보다 명확히 하기 위해서는 국토계획법 및 서울시 도시계획조례 등을 개정하여 생활권계획의 법적 위상과 역할을 명확히 할 필요가 있다.

2) 연구 목적

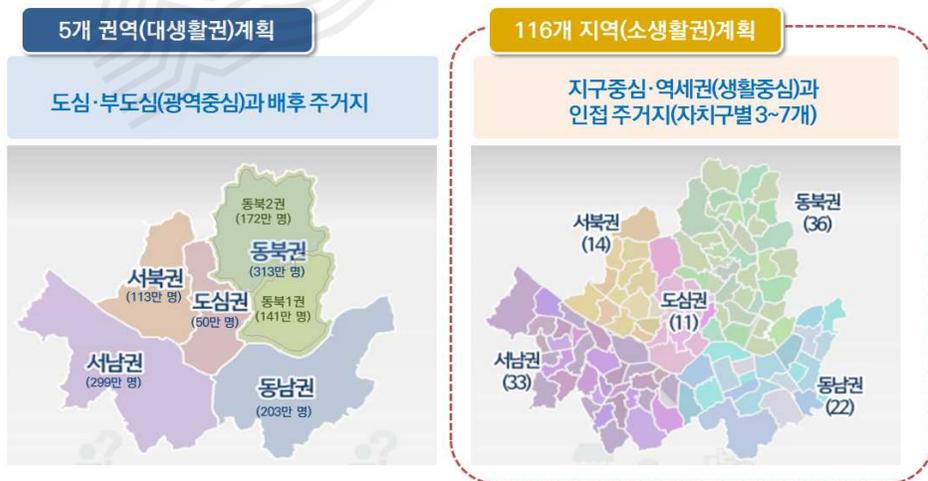
이 연구는 서울시가 처음으로 수립한 생활권계획이 당초 도입 취지에 맞도록 역할과 위상을 명확하게 설정하고, 앞으로 어떻게 활용·운영할 것인지 그 방향을 제시하는 데 목적이 있다. 이를 위해 서울시 생활권계획의 운영을 위한 쟁점과 전제조건을 파악하고, 생활권계획의 효율적인 활용 및 운영을 위한 후속 조치를 제안하고자 한다.

2_연구의 범위 및 방법

1) 연구 범위와 내용

- ‘지역생활권계획’을 중심으로 활용 및 운영방향 제시

서울시 생활권계획은 5개 권역생활권계획과 116개 지역생활권계획으로 구성되어 있다. 여기서는 권역계획보다 주민들이 체감하는 ‘지역생활권계획’에 초점을 맞추어 생활권계획의 활용 및 운영방향을 제시한다.



[그림 1-1] 서울시 생활권계획의 구분

자료 : 서울시, 2017.5.14., “2030 서울시 생활권계획” 기자설명회 자료, p.4 재구성

생활권계획의 운영을 둘러싼 쟁점을 도출하기 위해 25개 자치구별 지역생활권 계획의 구성과 항목, 목표와 전략 등을 검토하였다. 계획 내용에 대한 세부적인 검토가 필요한 경우, 생활권계획 추진의지가 높은 성북구, 구로구, 동작구 등의 지역생활권계획(안)을 사례로 계획 내용을 분석하고 보완방향을 제시하였다.

○ 생활권계획 내용의 보완방향 제시

서울시가 최초로 수립한 생활권계획을 체계적으로 활용하기 위해서는 생활권계획의 내용을 보완할 필요가 있다. 지역생활권계획은 492개 목표, 1,128개 전략으로 구성되어 있어 계획 내용이 광범위하지만, 이를 실질적으로 활용하기 위한 세부적인 지침은 미흡한 실정이다.

생활권계획 내용 중 모호하고 반복적이거나, 한눈에 파악하기 어려운 현황과 이슈 등 보완이 필요한 부분을 파악하고, 향후 재정비 시 개선방향을 제시하였다.

○ 생활권계획의 활용 및 운영을 위한 자치구 여건 분석

25개 자치구 생활권계획 담당부서 면담조사를 통해 생활권계획 운영을 위한 실행여건을 검토하였다. 자치구별 도시계획 관련 조직 및 인력, 예산 등 행정적 현황을 파악하고, 자치구 입장에서 생각하는 생활권계획의 의의와 기대효과, 생활권계획을 실행하는 데 예상되는 장애요인 등을 조사하였다.

또한 자치구 차원에서 생활권계획을 효율적으로 운영하기 위한 후속조치는 무엇이고, 향후 생활권계획을 어떻게 활용할 것인지 등에 대한 의견을 수렴하여 생활권계획의 활용가능성과 서울시와의 역할분담 방향을 제시하였다.

○ 생활권계획 운영을 위한 후속조치 및 법제도 보완방향 제시

서울시 관련 부서와 25개 자치구가 각종 도시계획을 수립·입안하는 과정에서 생활권계획을 활용·운영하기 위해서는 생활권계획 운영지침 등 서울시 차원의 후속조치가 필요하다.

또한 중간단계 계획으로서 생활권계획의 역할과 위상을 명확하게 하기 위해서는 생활권계획의 법제도적 위상과 역할을 강화할 필요가 있다. 이를 위해 국토계획법 및 서울시 도시계획조례 등 관련 법제도의 개정 방안을 검토하였다.

○ 외국의 자치구계획 및 근린계획 운영사례 검토

서울의 경우, 자치구계획이나 근린계획 등 지역단위의 생활권계획을 운영해 본 경험이 없다. 따라서 자치구 및 생활권계획과 유사한 공간계획을 운영하고 있는 외국 도시의 운영사례를 검토하여 시사점을 도출하였다.

런던의 헤링게이구(London Borough of Haringey), 시애틀의 노스비콘힐(North Beacon Hill), 도쿄의 네리마구(練馬区) 지역을 대상으로 자치구계획과 근린지역계획, 실행계획(Action Plan)의 내용과 구성 등을 살펴보고, 시사점을 도출하였다.

2) 연구 방법

앞서의 연구목적을 달성하기 위해 ① 생활권계획 내용 파악·분석을 위한 문헌 및 관련자료 검토, ② 전문가 심층 의견조사 및 간담회, ③ 서울시 및 자치구 면담조사, ④ 외국의 근린계획 및 실행계획 운영 사례 검토 등의 방법을 활용하였다.

○ 문헌 및 관련자료 검토

생활권계획 내용을 분석하기 위하여 5개 권역생활권계획과 116개 지역생활권계획(안)의 목표와 전략을 검토하였다.

또한 서울시 생활권계획 심포지엄(2017.1.20)과 공청회(2017.5.18) 자료, 도시·군기본계획 수립지침과 서울시 도시계획조례 등 관련 법제도를 검토하여 생활권계획 수립과 실행을 둘러싼 주요 이슈와 과제를 도출하였다.

○ 생활권계획 관련 전문가 간담회 및 심층 의견조사

생활권계획 수립 과정에 참여한 총괄계획가(총괄MP), 실무책임자 등을 대상으로 간담회를 개최하여 전문가 의견을 수렴하였다(2017년 3월~5월). 간담회에서는 생활권계획 실행을 위한 전제조건, 서울시와 자치구의 역할분담, 법제도 보완방안, 후속조치 등 주요 쟁점사항을 집중적으로 논의했다.

전문가 심층 의견조사는 생활권계획 수립과정에 참여한 부문 MP와 용역사 책임자 12명을 대상으로 2017년 5월 24~31일에 진행하였다. 생활권계획의 역할과 활용방안, 생활권계획 실행 과정에서 예상되는 문제점과 걸림돌, 생활권계획 운영을 위한 전제조건, 후속조치와 지원사항 등 총 10개 문항에 대한 의견을 서면으로 취합하였다.

○ 서울시 주무부서와 자치구 면담조사

서울시 생활권계획추진반과의 협의 및 자치구 면담조사를 통해 향후 서울시와 자치구의 생활권계획 활용방안과 실행여건을 검토하였다.

자치구 면담조사는 2017년 6월부터 9월까지 진행되었으며, 25개 자치구 중 면담조사에 응한 24개 구를 대상으로 실시하였다. 질문지를 구성하여 사전에 면담 대상자에게 주요 조사 내용을 송부하고, 이후 자치구를 직접 방문하여 의견을 듣는 방식으로 진행하였다. 도시계획상임기획단 또는 도시계획팀 등 생활권계획 업무를 담당하고 있는 팀장을 대상으로 인터뷰를 진행하였다.²⁾

질문지는 생활권계획의 활용 및 운영방향을 검토하는 데 기초자료로 활용할 수 있도록 자치구 실행여건, 생활권계획 운영 시 예상되는 문제, 생활권계획 운영 관련 서울시 요청사항 등의 문항으로 구성하였다.

²⁾ 자치구별 여건에 따라 담당자가 2014년 최초 수립 당시부터 생활권계획 업무를 맡고 있거나, 계획 내용에 대해 충분히 숙지하고 있는 경우 담당자가 팀장 대신 또는 팀장과 함께 면담조사에 참여하였다.

특히 자치구 실행여건과 관련해서는 생활권계획에 대한 자치구의 이해도, 생활권계획 담당 조직 및 예산 현황, 생활권계획과 자치구 발전계획의 연계 여부 등을 중심으로 면담을 진행하였다.

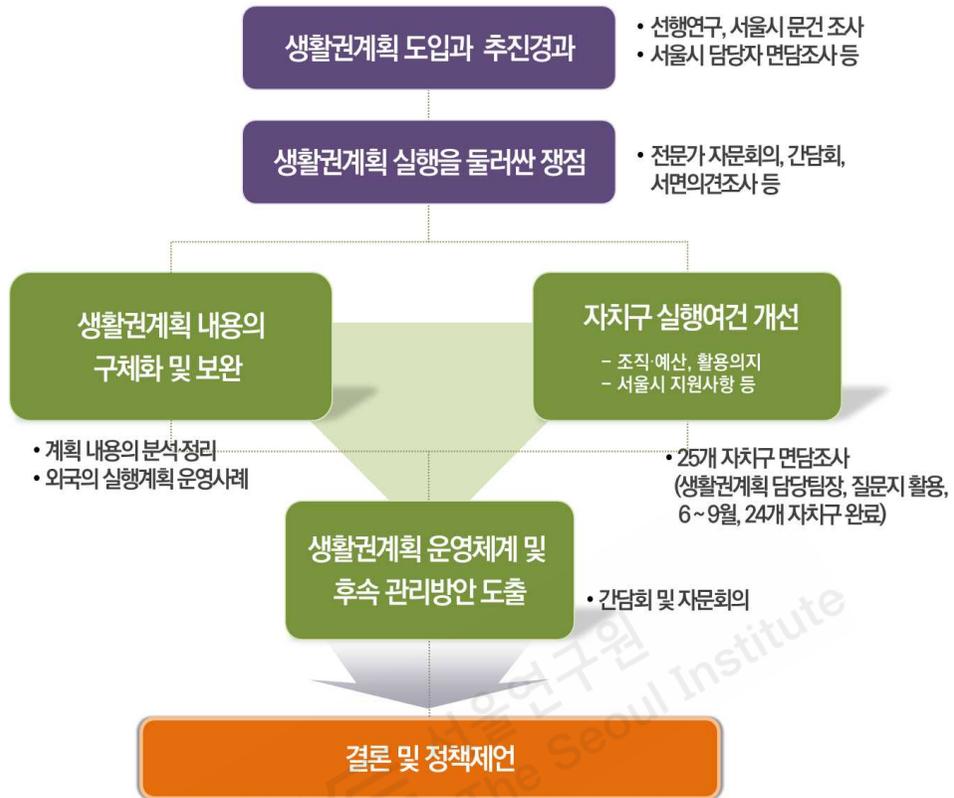
[표 1-1] 생활권계획 실행 및 운영 관련 자치구 면담조사 개요

구분	내용
조사목적	생활권계획 수립 이후 실현 및 운영을 위한 자치구 여건의 종합적 검토
조사기간	2017.6.23. ~ 2017.9.15. (25개 자치구 중 24개 구 조사)
조사대상 및 방법	<ul style="list-style-type: none"> • 생활권계획 담당 팀장 대상 • 질문지를 활용한 면담조사 실시
주요 면담내용	<ul style="list-style-type: none"> • 생활권계획 인지도, 조직, 예산 / 자치구 발전계획 반영 여부 • 자치구 입장에서 생각하는 생활권계획의 의의와 기대효과 • 생활권계획의 활용계획과 후속조치 • 생활권계획 운영 및 실현을 위한 서울시 요청사항 • 생활권계획 운영과정 모니터링에 대한 의견 등

○ 외국의 자치구계획 및 근린계획 운영사례 검토

외국의 근린지역 운영사례를 검토하기 위해 런던의 헤링게이구 자치구계획(Haringey Local Plan, 2013), 시애틀 노스비콘힐 근린지역계획(North Beacon Hill Neighborhood Plan, 2009), 도쿄도 네리마구 도시계획 마스터플랜(練馬区都市計画マスタープラン, 2015) 등의 보고서와 실시계획(액션플랜) 등을 검토하여 서울의 생활권계획 운영에 주는 시사점을 도출하였다.

이상의 연구내용과 방법을 종합하여 정리하면 다음의 [그림 1-2]와 같다.



[그림 1-2] 연구의 내용 및 방법

02

생활권계획의 추진경과와 주요내용

- 1_ 생활권계획 도입배경과 의의
- 2_ 생활권계획의 추진경과
- 3_ 생활권계획의 구성과 주요 내용

02 | 생활권계획의 추진경과와 주요내용

1_생활권계획 도입배경과 의의

1) 생활권계획의 도입배경과 역할

- 도시기본계획과 도시관리계획 사이의 중간단계 계획으로 도입

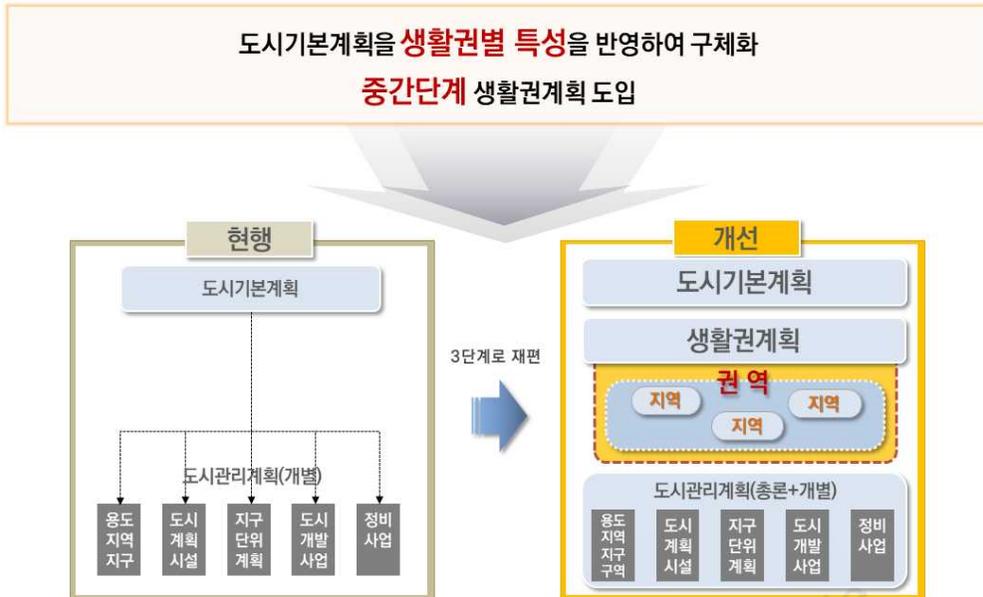
서울시가 처음으로 수립한 생활권계획은 도시기본계획을 구체화하고 도시관리계획에 지침을 제시하는 중간단계 계획이다. 서울시는 2013년 4월 ‘서울 미래 100년 도시계획’을 통해 ‘도시기본계획-도시관리계획’으로 이원화되어 있는 서울의 도시계획체계를 ‘도시기본계획-생활권계획-도시관리계획’ 등 3단계로 개편할 것을 발표하였다.³⁾

이후 서울시는 국토부에 도시·군기본계획 수립지침의 개정을 건의하여 2014년 도시 여건에 따라 도시기본계획의 부문계획으로 ‘생활권계획’을 수립할 수 있는 제도적 근거를 마련하였다.

생활권계획은 도시기본계획과 도시관리계획의 공간적·내용적 간극을 줄이는 역할을 한다. 서울과 같은 대도시에서는 도시기본계획과 도시관리계획 간에 상당한 간극이 존재한다. 도시기본계획은 20년 장기계획으로 도시 전체의 비전과 발전방향을 제시하는 추상적인 계획이기 때문에, 필지 단위로 법적인 효력을 갖는 도시관리계획에 구체적인 지침을 제시하는 데 한계가 있다.

실제로 서울의 도시기본계획과 도시관리계획은 목표연도, 계획 내용, 법적 구속력, 도면의 스케일(scale) 등에 상당한 차이가 있다.

³⁾ 현행법상 서울을 비롯한 우리나라의 시·군 도시계획체계는 도시 전체의 발전방향과 비전을 제시하는 도시기본계획과 도시관리계획 등 2단계로 구성되어 있다.



[그림 2-1] 생활권계획을 통한 서울시 도시계획체계 개편

자료 : 서울시, 2013, 서울시 생활권계획의 수립 및 운영방안, p.35

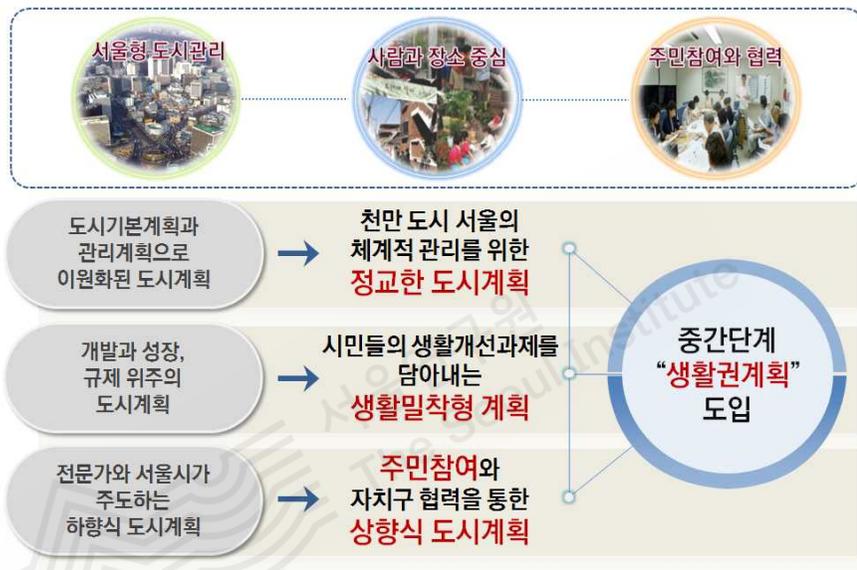
○ 지역과 주민 특성을 반영하는 지역밀착형 도시계획

지금까지 서울에서는 공무원과 전문가가 주도하여 도시계획을 수립·운영해 왔으며, 계획 내용도 개발 혹은 토지이용 규제가 주류를 이루었다. 그러나 저성장·고령화 등 사회경제적 여건 변화로 도시계획 패러다임이 바뀌면서 기존의 계획 수립 및 운영방식은 한계에 이르고 있다. 대규모 개발사업이나 신규 인프라 확충보다 시민들의 생활환경 개선에 대한 관심이 높아지고 있는 것이다.

서울시 생활권계획은 지역 특성과 주민 의견을 토대로 하여 도시기본계획을 생활권 단위로 구체화하는 계획이다. 시민생활과 밀착된 작은 단위의 도시계획을 통해 지역의 문제점을 주민들과 함께 찾아내고, 발전방향을 마련한다는 측면에서 ‘지역밀착형 계획’이라고 할 수 있다. 주민들이 일상에서 느끼는 생활의 불편함을 도시계획적으로 해결하고, 주거환경을 개선하는 등 일상생활을 지원하는 도시계획이 필요하게 된 것이다.

○ 자치구 협력과 주민참여에 기초한 상향식 계획

생활권계획은 기존의 도시계획과 달리, 주민과 공무원, 전문가가 함께 참여하고 수립하는 상향식 계획이다. 주민참여와 자치구 협력을 통해 수립하기 때문에 기존의 하향식 도시계획과 차별화되며, 지역 내 공감대를 바탕으로 하기 때문에 운영과정에서도 더 큰 힘을 발휘할 것으로 기대된다.



[그림 2-2] 생활권계획의 도입 배경

자료 : 서울시, 2013, 서울시 생활권계획의 수립 및 운영방안, p.9 재구성

○ 도시기본계획과 관련계획 간의 정합성 확보

현재 서울시 각 실·국에서는 도시 및 주거환경, 주택, 교통, 경관 등 부문별로 다수의 법정·비법정계획을 수립하여 운영하고 있다. 최근에는 도시재생전략계획, 마을만들기 기본계획 등 새로운 계획을 수립·운영하고 있으며, 한양도성이나 한강변 등 보전과 관리가 필요한 지역에 대해서는 역사도심과 경관관리를 위한 기본계획을 별도로 수립하고 있다.

따라서 생활권계획은 실·국별로 수립·운영되고 있는 다양한 계획들을 생활권별로 통합·조정하고, 상위계획인 도시기본계획과의 정합성을 높이는 역할을 한다. 또한 생활권별 관리방향과 도시계획 결정사항에 대한 기준을 제시하여 서울시와 자치구의 도시계획 실행 및 예산 배정의 근거가 되는 플랫폼 역할을 한다.

2) 생활권계획의 의의

서울시가 최초로 수립한 생활권계획은 계획의 내용과 형식, 수립방법 등에서 기존 도시계획과 차별화된다. 도시기본계획을 생활권별로 구체화하여 도시관리계획을 결정하는 가이드라인을 제시하며, 자치구 차원에서는 각종 도시계획 및 사업을 입안하는 근거 계획으로 역할을 한다. 이렇게 볼 때, 서울시 생활권계획은 다음 4가지 측면에서 의미가 있다.

○ 도시기본계획과 관리계획의 간극을 줄이는 중간단계 계획

현행 도시기본계획은 서울시 전체를 대상으로 하여 20년 후의 장기 비전을 제시하는 선언적 계획 내용 위주로 되어 있어, 실제 도시계획 결정이 이루어지는 도시관리계획을 가이드하기에는 한계가 있다.

서울시 생활권계획은 도시기본계획을 지역생활권별로 구체화하고, 도시관리계획에 지침이 될 수 있는 가이드라인을 제시함으로써, 도시기본계획과 도시관리계획의 공간적, 내용적 간극을 줄일 수 있는 계기를 마련하였다.

○ 실국별 관련계획을 권역별로 통합·조율하는 계획

생활권계획은 도시공간뿐 아니라 다양한 분야의 계획 내용을 생활권별로 아우르는 종합계획 성격을 갖는다. 생활권계획을 통해 지금까지 서울시 실국별로 수립되던 도시공간, 주거, 교통, 복지·문화시설 등 다양한 분야의 계획들을 지역별로 한눈에 파악할 수 있게 되었다.

또한 생활권계획은 분야별 계획의 목표와 내용을 통합·조정하는 역할을 한다. 생활권별 특성과 여건에 따라 핵심이슈를 도출하여 필요에 따라 계획 내용을 통합·조정하고, 향후 관련계획 수립 시에도 생활권계획을 토대로 일관성을 유지할 수 있게 되었다.

○ 서울시와 자치구가 지역의 발전방향을 공유하는 협력적 계획

생활권계획은 서울시와 자치구, 전문가와 주민이 협력하여 수립한 최초의 도시 계획이다. 지금까지는 서울시와 자치구가 발전방향을 공유할 수 있는 도시계획 적 틀이 전무했다. 생활권계획을 통해 서울시는 자치구의 정책방향을 이해하고, 자치구는 서울시 도시계획에 구 발전방향을 담아낼 수 있는 기회를 마련하였다.

생활권계획을 통해 서울시는 자치구에서 추진 중인 계획과 사업들을 종합하는 계기가 되었고, 자치구에서는 생활권계획을 각종 도시계획 및 사업 입안의 근거가 되는 계획으로 활용할 수 있게 되었다.

○ 지역밀착형 주민참여 도시계획의 틀 마련

기존의 도시계획이 공무원과 전문가가 주도하여 하향식으로 수립했던 것과 달리, 생활권계획은 지역밀착형 주민참여 도시계획을 지향한다. 계획 수립 초기 단계부터 주민참여단을 구성하고, 주민들이 계획 수립에 직접 참여할 수 있도록 유도했다는 점에서 의미가 있다.

주민참여단은 지역생활권별로 약 40명씩 구성되었으며, 계획수립 과정에서 2회 이상의 사전 설명회와 주민 워크숍을 실시하였다. 워크숍에서는 주민들이 직접 지역의 미래상과 목표, 주요 현안과 개선방향을 도출하였다. 지역별 문제점과 강점, 발전방향은 그곳에 살고 있는 주민들이 가장 잘 알고 있기 때문이다. 지역생활권계획은 자치구 공무원과 전문가, 주민이 함께 지역의 문제를 고민하고 계획요소를 발굴했다는 점에서 의미가 있다.

2_생활권계획의 추진경과

서울시는 생활권계획을 도입하기 위해 2012년 4월 서울연구원에 의뢰하여 생활권계획의 수립·운영방안을 마련하였다. 처음 수립하는 생활권계획의 필요성, 수립방법과 절차, 계획의 내용과 운영방안 등에 대한 사전기획 연구를 수행한 것이다.

이후 생활권계획은 2013년 12월부터 시범 생활권계획을 시작으로 서울시 전역의 5개 권역, 116개 지역생활권을 대상으로 수립되었다. 서울시는 2016년 말 생활권계획(안)을 완성한 이후 2017년 5월 공청회와 주민설명회, 2017년 12월 도시계획위원회 심의를 거쳐 2018년 초 확정·공고할 예정이다.⁴⁾

1단계	사전기획 2012.4.~2013.11.	사전연구·기획 권역별 용역 발주	<ul style="list-style-type: none"> • 2012.4.~2013.5. 사전연구(서울연구원) • 2013.8. 생활권계획 수립운영방안 시정보고
2단계	계획 착수 2013.12.~2014.7.	권역별 MP단 구성, 생활권계획 수립 원칙 마련 시민홍보	<ul style="list-style-type: none"> • 2013.12. 용역발주 (권역별 3~4개 기술 용역사) • 2014.4. MP단 구성 - 서울시 주관회의 3회, 권역별 회의 11회 • 2014.8. 시민홍보 시작
3단계	계획 수립 2014.8.~2016.12.	권역·시범지역생활권 (22개) 2014.8.~2015.2.	<ul style="list-style-type: none"> • 서울시 주관회의 4회, 권역별 회의 26회 • 시·구 합동워크숍 3회, 주민참여단 워크숍 42회 (913명)
		전체 지역생활권 (94개) 2015.3.~2016.12.	<ul style="list-style-type: none"> • 2015.11. 83개 지역생활권 주민 워크숍 완료 • 2016.12. 116개 지역생활권(안) 마련 완료
4단계	계획 확정 2017.1.~2018.초	공청회 및 자치구 설명회 도시계획위원회심의 계획 확정	<ul style="list-style-type: none"> • 2017.1.20. 생활권계획 정착을 위한 심포지엄 • 2017.5.18. 생활권계획(안) 공청회 • 2017.12.6. 도시계획위원회 심의 • 2018.초 생활권계획 확정 공고 (예정)

[그림 2-3] 생활권계획의 수립 단계와 추진 경과

⁴⁾ 2017년 12월 6일 개최된 제22차 서울시 도시계획위원회 심의에서 생활권계획은 '조건부 가결'로 최종 심의를 통과하였다. 심의 과정에서 제시된 조건사항의 보안을 완료한 후 2018년 초 확정·공고될 예정이다("전국 최초 수립 「2030 서울시 생활권계획」 도시계획위원회 최종 심의 통과", 서울시 보도자료, 2017.12.7.)

○ 사전 기획단계 : 사전 연구 및 생활권계획의 도입⁵⁾

2012~13년 서울연구원에서 '생활권계획 수립 및 운영방안 연구'를 수행한 이후, 2013년 4월 서울시는 '미래 서울 100년 도시계획기반 마련' 기자설명회를 통해 중간단계 계획으로서 생활권계획 도입을 발표하였다. 같은 해 8월에는 도시계획국 내 '생활권계획팀'을 신설하고, 생활권계획 수립을 위한 권역별 예산을 확보하였다.

○ 계획 착수단계 : 2014년 시범 생활권계획 수립

2013년 말 서울시는 권역별로 생활권계획 수립 용역을 체결하고, 자치구별로 1개씩 지역생활권을 선정하여 시범 지역생활권계획을 수립하였다. 생활권계획은 권역별로 선정한 4명의 총괄계획가(MP)가 전체 내용을 총괄하였고, 권역별 2~4인의 부문계획가를 두어 교통, 경관, 부동산 등 분야별 내용을 검토하도록 하였다. 자치구는 생활권계획추진팀(TF)을 구성하여 주민참여단을 모집·운영하는 역할을 담당했다.

한편, 서울시는 2014년 7월 생활권계획 전담조직을 생활권계획추진반으로 확대·개편하여, 서울시 전 지역에 대한 계획 수립 및 운영에 대비하였다.⁶⁾

○ 계획 수립단계 : 2015년 이후 권역 및 지역별 생활권계획 수립

2015년 이후 서울시는 시범 지역생활권계획을 수립한 경험을 바탕으로 서울시 전역에 대한 본격적인 생활권계획 수립에 착수하였다. '주민참여단 워크숍 매뉴얼'을 작성하고, 116개 지역생활권계획에서 6,000여 명의 주민참여단을 모집하여 자치구별 주민 워크숍을 진행하였다. 워크숍에서는 생활권계획에 대한 지역 주민의 공감대를 형성하고, 지역 현안과 문제점, 개선방향에 대한 주민 의견을 수렴하였다.⁷⁾

5) 생활권계획 추진경과는 양재섭·남선희, 2015, 서울시 생활권계획 수립과정 모니터링, 서울연구원, pp.20~23을 수정·보완하여 작성하였다.

6) 기존의 '생활권계획팀'을 2개 팀으로 구성된 '생활권계획추진반'으로 확대하였다.

○ 계획 확정단계 : 생활권계획 수립 및 행정절차 추진

2016년 5월 권역 및 지역생활권계획(안)을 수립한 이후, 서울시는 생활권계획에 대한 전문가와 시민들의 이해를 높이기 위해 ‘생활권계획의 안착을 위한 심포지엄’(2017.1.20)을 개최하여 전문가와 시민들의 의견을 수렴하였다. 또한 2017년 5월 18일 ‘2030 서울시 생활권계획(안) 공청회’를 통해 서울시 생활권계획(안)을 공식적으로 발표하고, 생활권계획에 대한 시민 사회의 공감대를 넓혀갔다.

서울시는 2016년 11월과 2017년 5~7월 두 차례에 걸쳐 자치구별 주민설명회를 실시하였다. 자치구별로 서울시 및 자치구 담당부서, 기술용역사, 시의원 및 구의원, 지역주민들이 참석하였으며, 생활권별 목표와 전략을 소개하고 계획 내용에 대해 질의응답하는 방식으로 진행되었다.

2014년부터 4년여간 25개 자치구와 6,000여 명의 주민이 참여하여 수립한 생활권계획은 2017년 12월 서울시 도시계획위원회 심의 등 행정절차를 거쳐 2018년 확정·공고될 예정이다.



[그림 2-4] 서울시 생활권계획(안) 공청회(좌) 및 성북구 주민설명회 모습(우)

7) 주민참여단 워크숍은 지역생활권별로 2차례에 걸쳐 진행되었다. 1차 워크숍에서는 ‘생활권계획 이해하기, 우리 지역 그리기, 우리생활권 자원찾기, 2030 우리 생활권’ 등의 프로그램을 통해 생활권계획과 지역 현황을 이해하고 공감대를 형성하였다. 2차 워크숍에서는 ‘우리 생활권 살펴보기, 우리 생활권 좋게 더 좋게, 생활서비스시설 선호도 조사’ 등 지역의 문제점과 개선방향에 대한 논의를 진행하였다. (양재섭·남선희, 2015, 서울시 생활권계획 수립과정 모니터링, 서울연구원, pp.17~19.)

[표 2-1] 생활권계획의 수립 및 추진경과

일정	주요 추진사항
2012.4.~2013.5.	서울연구원 사전연구 착수
2013.3.	자치구 설명회 및 의견 수렴
2013.4.	미래 서울 100년 도시계획 기반 마련 발표
2013.8.	생활권계획 수립·운영방안 시장보고
2013.8.	서울시 도시계획과 생활권계획팀 신설
2013.8.	자치구·용역사 생활권계획 교육
2013.9.	생활권계획 수립 관련 보도자료 배포
2013.12.	4개 권역 생활권계획 수립 용역 착수 (도심권 2016.4.~)
2014.4.	생활권계획 수립 관련 도시계획국 합동 실무회의
2014.4.	권역별 총괄계획가 위촉 (부문계획가 2014.8. 위촉) ※ 2014.4. 이후 MP단 구성, 수시/전체 MP회의 운영
2014.6.	서울시·자치구합동회의
2014.7.	도시계획국 생활권계획추진반 신설 (생활권계획팀 확대·개편)
2014.8.	생활권계획 참여단 워크숍 운영계획 수립
2014.8.	자치구별 생활권계획 참여단 모집 시작
2014.9.~2016.10.	지역생활권 주민참여단 워크숍 추진 ※ 2014년 42회, 913명 / 2015년 136회, 3,109명 / 2016년 22회 457명
2014.10.8.	[국토부] 서울시 생활권계획 시범도시 선정
2014.10.31.	[국토부] 도시기본계획 수립지침 개정
2014.12.	서울시·자치구 합동워크숍
2015.5.	생활권계획 부시장보고
2015.9.10.	도시계획현장 선포식
2016.5.27.	권역 및 지역생활권계획(안) 부시장 보고
2016.10.	생활권계획 관련부서 T/F팀 회의 개최
2016.7.~12.	도시계획정책자문단 분과위 및 전체회의
2016.11.	자치구별 주민설명회 개최 (22개 자치구)
2017.1.20.	생활권계획 심포지엄 개최
2016.12.~2017.5.	생활권계획 수립 시장(단) 보고 (4회)
2017.5.15.	'생활권계획 통한 지역균형성장' 기자설명회
2017.5.18.	2030 서울시 생활권계획 공청회 개최
2017.5.~7.	자치구별 주민설명회 개최
2017.6.~7.	시의회 의견청취 및 국토부 협의
2017.12.	서울시 도시계획위원회 심의
2018. 초	생활권계획 결정 및 공고 (예정)

자료 : 양재섭·남선희, 2015, 서울시 생활권계획 수립과정 모니터링, 서울연구원, p.23의 내용을 수정·보완하였음.

3_생활권계획의 구성과 주요 내용

1) 생활권계획의 구성

○ 생활권계획은 권역 및 지역생활권계획으로 구분

생활권계획은 계획의 공간적 범위에 따라 5개 대생활권에 대한 ‘권역생활권계획’과 116개 소생활권에 대한 ‘지역생활권계획’으로 구분된다.

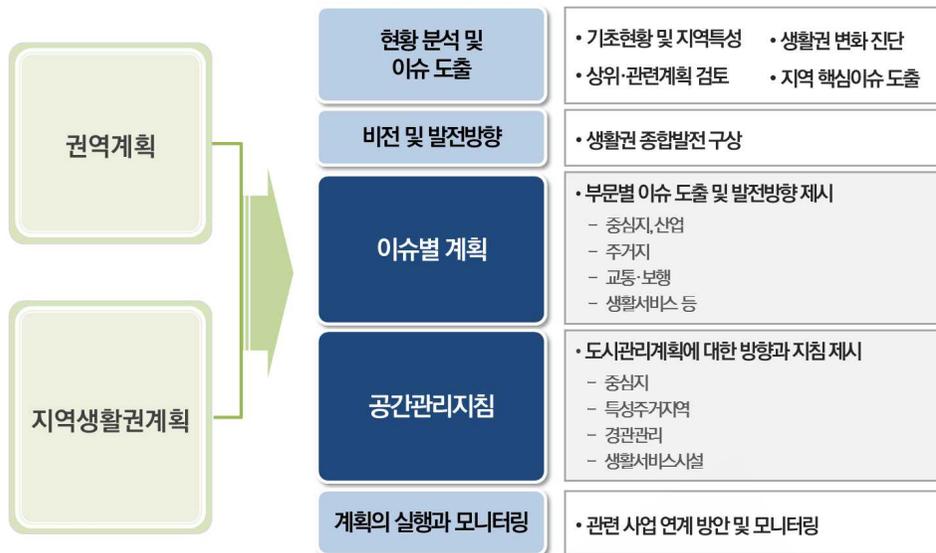
권역생활권계획은 2030 서울플랜의 권역별 구상을 구체화하여 권역별 미래상을 설정하고, 분야별 목표와 전략을 제시하는 계획이다. 주로 권역별 중심지 관리 및 육성, 광역교통시설 확충을 통한 권역 발전, 자족기반 강화, 지역균형 발전 등의 이슈에 초점을 맞추고 있다.

한편, 지역생활권계획은 인구 10만 내외의 행정동 3~5개를 합친 지역생활권의 발전 및 관리방향을 제시하는 계획이다. 자치구 내 3~7개 지역생활권별로 인구·산업·토지이용·시설 등에 대한 기초 현황조사와 주민워크숍을 통해 생활환경 개선과제와 이슈를 도출하고, 지역 차원에서 해결해야 할 도시계획 이슈 등을 제시하는 내용으로 구성되어 있다.

○ 생활권계획 내용은 이슈별 계획과 공간관리지침 등으로 구성

지역생활권계획의 내용은 ‘이슈별 계획’과 ‘공간관리지침’으로 구성된다. 이슈별 계획은 해당 지역의 중심지·산업, 주거지, 교통·보행, 생활서비스, 역사문화자원 등 부문별 이슈에 대해 발전방향을 제시한다. 계획 내용은 지역의 미래상을 실현하기 위한 목표와 전략으로 구성되며, 지역 특성과 여건을 감안해서 차별성있게 구성할 수 있도록 되어 있다([그림 2-5] 참조).

한편, 공간관리지침은 이슈별 계획 내용을 토대로 도시관리계획에 대한 방향성과 지침을 제시한다. 중심지, 특성주거지역, 경관 부문에 대한 관리 방향과 생활서비스시설의 공급 방향에 대한 지침을 제시한다.



[그림 2-5] 생활권계획의 구성과 주요 내용

자료 : 서울시, 2013, 서울시 생활권계획의 수립 및 운영방안, p.16을 수정·보완함.

2) 지역생활권계획의 주요 내용

(1) 이슈별 계획

○ 이슈별 계획은 부문별 이슈 도출 및 발전방향 제시

이슈별 계획은 생활권별 평균 4~5개의 목표와 10개 내외의 전략으로 구성되어 있다. 중심지 육성 및 발전, 주거지 관리, 교통·보행체계, 생활서비스 확충·개선, 지역특화 등 부문별 이슈에 대한 목표와 전략을 제시한다.

예컨대, 성북구 성북·동선지역생활권계획(안)은 4개 목표, 8개 실현전략으로 구성되어 있다. ‘다양한 역사문화자원 및 지역자원을 활용한 문화·관광 활성화’, ‘성북천 일대 활력 있는 지역커뮤니티 및 여가 공간으로 육성’, ‘역세권 및 대학가 주변 정비를 통한 지역 활성화’, ‘자연경관 및 지역특성을 고려한 체계적 주거지 관리’ 등 4가지 목표를 제시하고 있다([그림 2-6] 참조).

「자연과 역사, 문화가 공존하는 성북·동선생활권」 조성을 위해
4 목표 + 8 실현전략 마련

목표 1	다양한 역사문화자원 및 지역자원을 활용한 문화·관광활성화	전략 1-1. 서울성곽 및 북악스카이웨이와 연계한 역사문화관광코스 조성 전략 1-2. 성북동일대 다양한 지역자원을 활용한 성북동 명소화 전략 1-3. 미아리고개 점성촌 관광활성화
목표 2	성북천일대 활력 있는 지역커뮤니티 및 여가공간으로 육성	전략 2-1. 성북천 복원구간 천변 노후건축물 정비를 통한 활성화 전략 2-2. 성북천 주변으로 밀집된 한옥보전 및 활성화를 통해 특화된 한옥거리 조성
목표 3	역세권 및 대학가 주변 정비를 통한 지역 활성화	전략 3-1. 동소문로 중심가로 기능 수행을 위한 역세권 정비 관리 전략 3-2. 고려대, 성신여대 등 대학주변 문화 및 상권활성화
목표 4	자연경관 및 지역특성을 고려한 체계적 주거지 관리	전략 4-1. 지역특성별 노후주거지 재생방안 마련

[그림 2-6] 지역생활권계획 이슈별 계획 : 성북구 성북·동선지역생활권 예시

자료 : 성북구 지역생활권계획(안) 공람자료; 서울시 생활권계획 홈페이지(<http://planning.seoul.go.kr>)

○ 목표를 달성하기 위한 전략과 세부 시책으로 구성

각 목표 안에서는 목표를 달성하기 위해 필요한 2~3가지 전략과 활용가능한 세부 시책을 제시하고 있다.

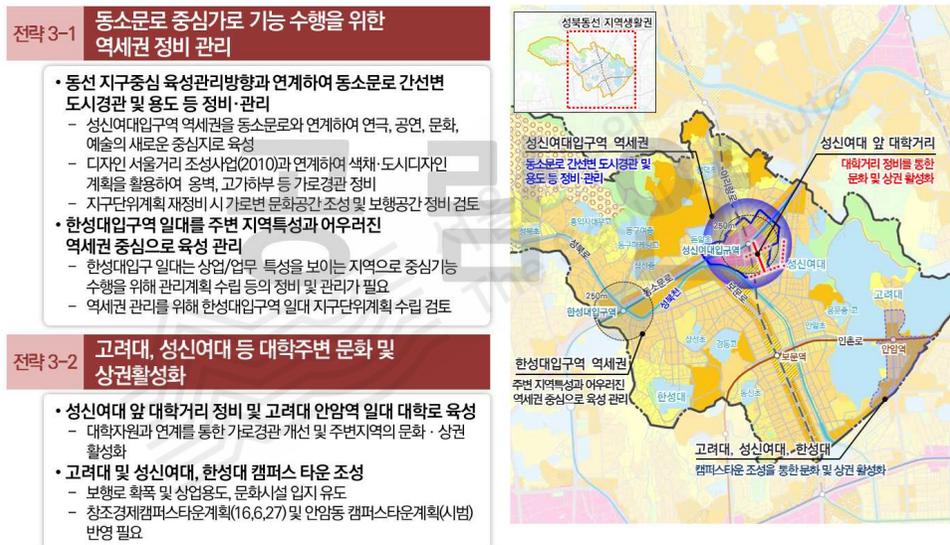
예컨대, 성북·동선지역생활권계획(안)에서는 중심지 정비·관리와 관련하여 ‘역세권 및 대학가 주변 정비를 통한 지역활성화’를 목표로 설정하고, 이를 실현하기 위한 전략으로 ‘동소문로 중심가로 기능 수행을 위한 역세권 정비 관리(전략3-1)’와 ‘고려대, 성신여대 등 대학주변 문화 및 상권활성화(전략3-2)’ 등을 제시하고 있다.

또한 전략별로 1~2개의 세부 시책이 제시된다. 전략 3-1에서는 동소문로 중심가로의 기능활성화와 역세권 정비·관리를 위해 2가지 시책을 제시하고 있다. 첫 번째 시책은 동소문로 간선변의 가로경관을 개선하기 위한 것으로, 지구단

위계획 재정비 시 가로변 문화공간과 보행공간을 정비하는 것이다. 성신여대입구 역세권과 연계하여 연극, 공연, 문화 기능을 도입·관리하고, 새로운 중심지로 육성할 것을 제안하고 있다.

두 번째 시책은 한성대입구역 일대가 상업·업무기능을 갖는 주변 지역과 연계하여 중심기능을 수행할 수 있도록 지구단위계획 수립을 검토하도록 제안하고 있다. [그림 2-7]은 성북·동선지역생활권의 ‘역세권 및 대학가 주변 정비를 통한 지역활성화’ 계획 내용을 예시한 것이다.

목표 3 : 역세권 및 대학가 주변 정비를 통한 지역활성화

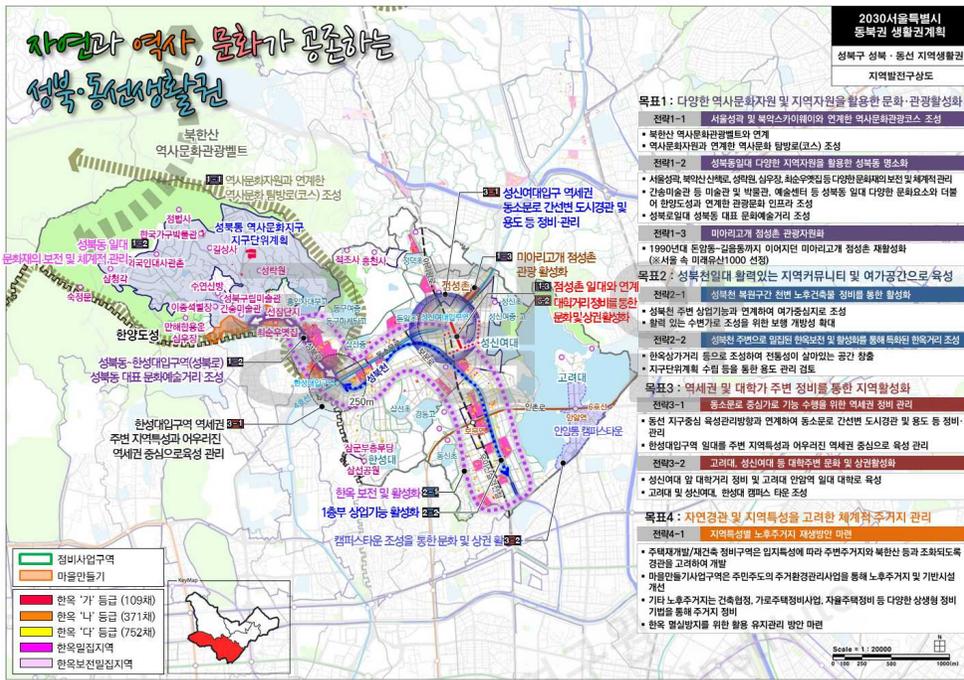


[그림 2-7] 성북·동선지역생활권 목표 3 : 역세권 및 대학가 정비를 통한 지역활성화

자료 : 성북구 지역생활권계획(안) 공람자료; 서울시 생활권계획 홈페이지(<http://planning.seoul.go.kr>)

○ 지역발전구상도는 이슈별 계획을 종합하여 표현

지역생활권계획의 이슈별 계획을 도면으로 종합한 발전구상도는 1:15,000 정도의 축척으로 작성된다([그림 2-8] 참조). 성북·동선지역생활권의 미래상은 ‘자연과 역사, 문화가 공존하는 생활권’으로, 이슈별 계획에 해당하는 목표와 전략을 도면에 표시하고 있다.



[그림 2-8] 성북구 성북·동선지역생활권 지역발전구상도

자료 : 성북구 지역생활권계획(안) 공람자료; 서울시 생활권계획 홈페이지(http://planning.seoul.go.kr)

(2) 공간관리지침

○ 공간관리지침은 도시관리계획에 대한 방향과 지침 제시

공간관리지침에서는 이슈별 계획 내용과 연계하여 지역생활권별 중심지, 용도 지역, 경관, 생활서비스시설 등에 대한 관리방향과 지침을 제시한다.

① 중심지

중심지는 지역생활권 내 광역중심 이하의 중심지를 대상으로, 중심지 위계, 지역 여건과 현황 등을 고려하여 발전방향과 관리방향을 제시한다. 성북구 동선 지구중심은 경전철역 신설 등에 대응하고, 역사권 및 대학가라는 지역 특성을 활용하여 문화·상업 중심기능을 강화하고자 하며([그림 2-9] 참조), 이를 위한 관리방안으로 다음 3가지를 제시하고 있다.

첫째, 동소문로 등 간선변의 도시경관 및 용도를 정비·관리하는 것이다. 이를 위해 동소문로를 비롯한 주요 가로변을 대상으로 공연·문화·예술 기능을 집적시켜 역세권 기능을 강화하고, 용도관리와 더불어 배치계획을 통해 정연한 가로경관을 조성할 수 있도록 한다.

둘째, 성신여대입구역 이면부에 해당하는 동소문로22길 등에 대학문화기능을 강화하는 것이다. 성신여대입구역 주변 주요가로의 보행환경을 개선하고, 문화시설과 카페 등이 입지할 수 있도록 유도한다.

셋째, 성북천변 건물 1층부에 가로활성화용도를 유도하여 활력있는 보행 명소를 만들고, 보로를 확폭하는 등 보행환경을 개선·관리하는 것이다.

발전방향 및 관리방안

**상업·대학, 성북천이 융합된 보행명소
근린상업·문화 중심지**

발전방향

- 역세권 및 대학가 일대 문화·상업 중심 기능 강화**
- 성신여대입구 경전철 역세권과의 환승역 신설을 고려하여 상업 및 문화 기능 육성
 - 대학 및 성북천 등의 지역자원을 활용한 지역 특화 및 명소 조성

관리방안

- 동소문로 등 간선변 도시경관 및 용도 등 정비·관리**
 - 동소문로, 동소문로20길 등 주요가로변으로 연극·공연·문화·예술 등의 기능 도입을 통한 역세권 기능 강화
 - 간선변 용도관리 및 배치계획 등을 통한 정연한 가로경관 형성
- 성신여대입구역 이면부 대학문화기능 강화**
 - 동소문로22길 등 이면부 주요보행가로 보행환경 개선 및 문화시설 입지 유도
 - 공연, 패션, 카페 등의 테마가 있는 특화거리 조성 검토
- 성북천변 가로활성화 및 보행환경 개선**
 - 성북천변 건축물 1층부 가로활성화용도 도입 및 보도 확폭 등 검토



[그림 2-9] 동선지구중심 발전방향 및 관리방안 예시

자료 : 성북구 지역생활권계획(안) 공람자료; 서울시 생활권계획 홈페이지(<http://planning.seoul.go.kr>)

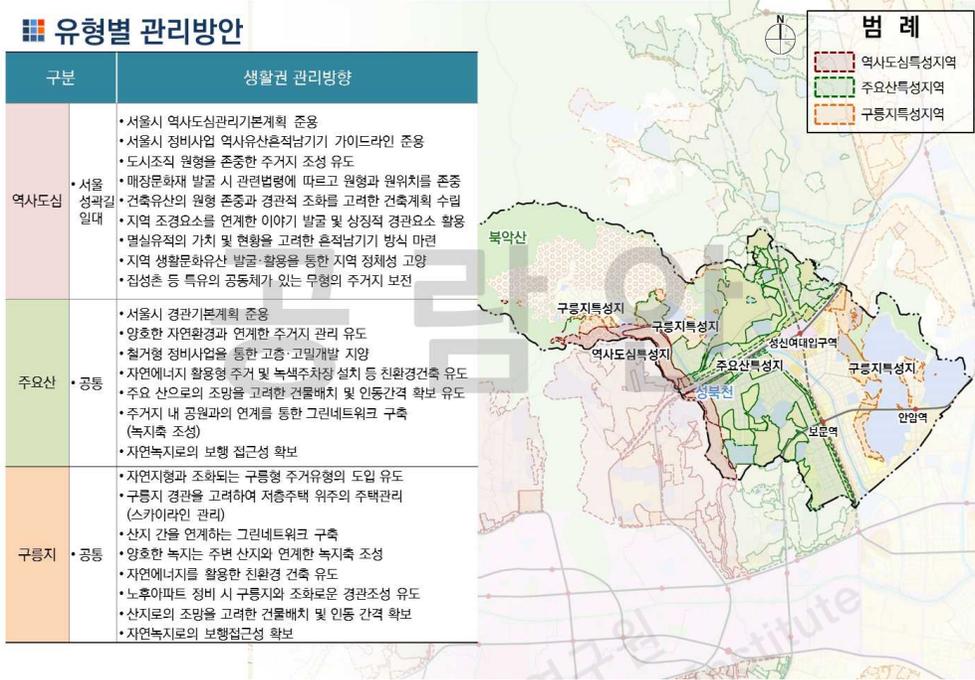
② 용도지역(특성주거지역)

용도지역 부문에서는 용도지역 중 특성주거지역에 대한 유형별 공간관리지침을 제시한다. 특성주거지역은 역사·문화적, 자연적 측면에서 특별한 관리가 필요하거나 양호한 주거환경을 유지·관리하기 위한 지역이다. 구체적으로 역사도심, 주요 산, 한강변, 구릉지, 제1종 일반주거지역 또는 전용주거지역 등이 해당한다.

예컨대, 성북·동선지역생활권계획(안)의 ‘서울 성곽길 일대’ 주거지역은 역사적으로 보존·관리가 필요한 역사도심에 해당한다. 이 지역은 서울시 ‘역사도심관리기본계획’과 역사유산흔적 남기기의 가이드라인을 준용하되, 도시 원형의 조직을 유지하면서 주거지를 조성할 수 있도록 유도한다([그림 2-10] 참조).

한편, 주요 산과 한강변의 주거지역은 철거재개발을 통한 고층·고밀개발을 지양하고, 서울의 주요 자연자원이 지속적으로 유지될 수 있도록 관리·유도한다. 또한 서울시 경관기본계획을 준용하되, 주거지 내 공원과 연계하여 녹지축을 조성하거나 자연녹지로의 접근성을 향상시키는 지침을 제시하고 있다.

표고 40m 이상 구릉지에 위치한 주거지역은 자연지형과 조화될 수 있도록 저층주택 위주의 주택 유형을 유도하고, 산지로의 조망을 고려하여 건물을 배치하도록 지침을 제시하고 있다. 이밖에도 양호한 저층 주거지에 대해서는 주거환경관리사업 등을 통해 저층주거지 특성을 유지·관리하고, 보행로 정비 등 생활환경의 개선을 유도하고 있다.



[그림 2-10] 성북-동선지역생활권 특성주거지역 관리방안 예시

자료 : 성북구 지역생활권계획(안) 공람자료; 서울시 생활권계획 홈페이지(<http://planning.seoul.go.kr>)

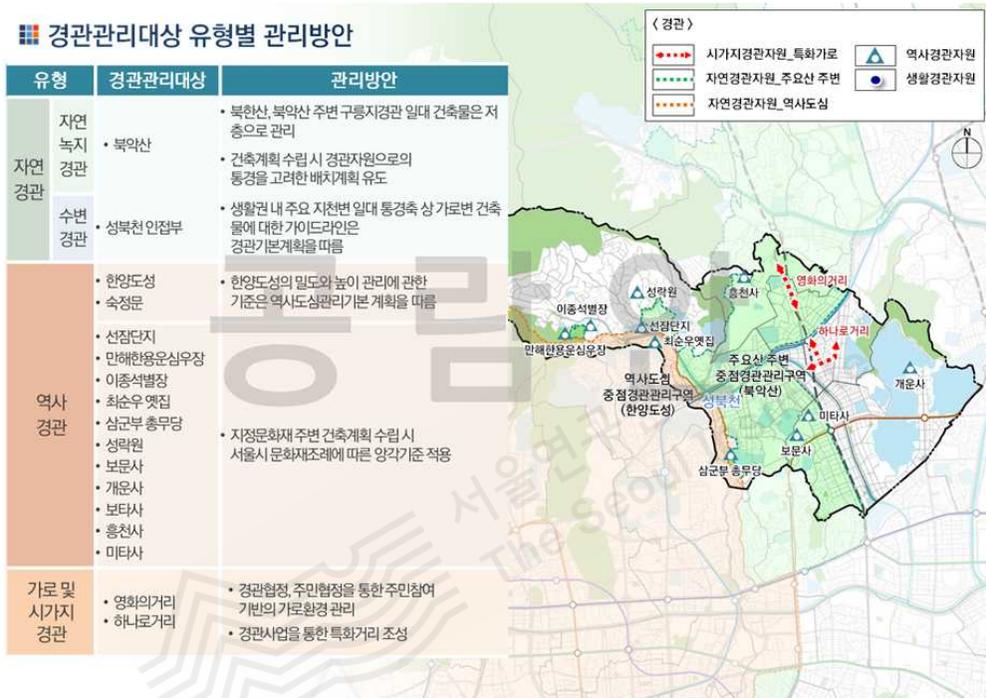
③ 경관

경관 부문의 공간관리지침은 도시기본계획과 경관계획, 역사도심기본계획 등 관련 계획에서 제시한 경관계획 내용을 지역생활권별로 종합한 것이다. 주요 문화재와 역사·자연자원뿐만 아니라 주민위크숍을 통해 도출한 지역별 시가지 경관 자원에 대해서도 종합적인 관리방향을 제시하고 있다.

성북-동선지역생활권계획(안)의 경관관리지침은 자연경관, 역사경관, 가로 및 시가지경관 등으로 구분되며, [그림 2-11]과 같다.

북악산 일대는 자연녹지경관으로, 주변 구릉지경관 일대 건축물은 저층으로 관리한다. 또한 해당 지역에 건축계획을 수립할 경우 북악산으로의 통경을 고려하여 배치할 것을 권고하고 있다.

한양도성과 숙정문 주변 지역은 역사도심기본계획에 따라 밀도와 높이를 관리하도록 지침을 제시하고 있다. 선잠단지, 만해한용운 심우장, 보문사 등 지정 문화재 주변 지역의 경우 서울시 문화재조례에 부합하도록 건축계획을 수립하도록 한다.



[그림 2-11] 성북-동선지역생활권 경관관리대상 관리방안 예시

자료 : 성북구 지역생활권계획(안) 공람자료; 서울시 생활권계획 홈페이지(<http://planning.seoul.go.kr>)

④ 생활서비스시설

생활서비스시설 부문은 공원, 주차장, 도서관, 노인여가복지시설, 청소년아동복지시설, 보육시설, 공공체육시설 등 7개 시설에 대한 정량적(이용반경 및 평균 지표), 정성적(주민의견) 분석을 통해 우선 공급대상 시설을 도출한다.

성북-동선지역생활권계획(안)에서는 청소년아동복지시설과 보육시설 공급이 서울시 및 자치구 평균에 미치지 못하는 것으로 나타나, 향후 지역 여건이 마련되면 해당 시설을 우선적으로 공급하도록 제시하고 있다.

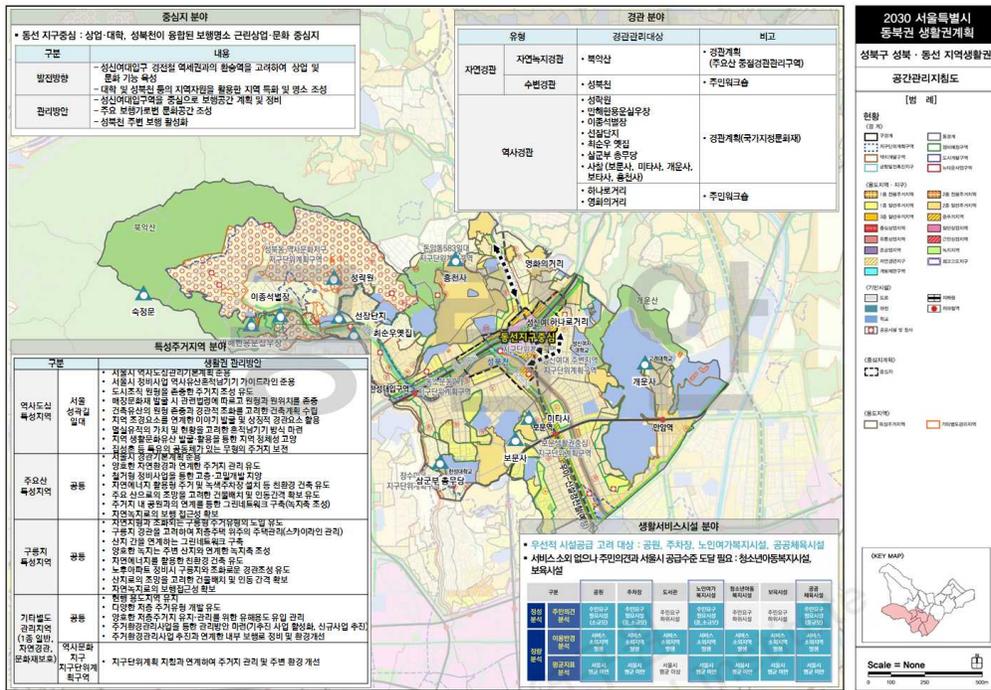
■ 분석종합

구분		공원	주차장	도서관	노인여가복지시설	청소년아동복지시설	보육시설	공공체육시설
정성 분석	주민의견 분석	주민요구 필요시설 (소규모)	주민요구 필요시설 (중·소규모)	주민요구 하위시설	주민요구 필요시설 (중·소규모)	주민요구 하위시설	주민요구 하위시설	주민요구 필요시설 (중규모)
	이용반경 분석	서비스 소외지역 발생	서비스 소외지역 발생	서비스 소외지역 발생	서비스 소외지역 발생	서비스 소외지역 발생	서비스 소외지역 발생	서비스 소외지역 발생
정량 분석	평균지표 분석	서울시 평균 미만	서울시 평균 미만	서울시 평균 이상	서울시 평균 미만	서울시 평균 미만	서울시 평균 미만	서울시 평균 미만
	분석 종합	<p>■ 우선적 시설공급 고려 대상 : 공원, 주차장, 노인여가복지시설, 공공체육시설 (주민의견의 필요시설, 이용반경의 소외지역 발생, 평균지표의 부족시설에 해당) - 공원 : 서울시 평균값 대비 약 29.7% 부족, 일부 지역에 소외지역이 발생하고, 주민의견에서 소규모 시설을 필요로 하여 향후 개발계획을 고려한 시설확충 필요 - 주차장 : 서울시 평균값 대비 약 770% 부족, 주민필요시설로, 소외지역이 발생되어 접근성 및 이용성을 고려한 차차구 단위의 단계별 공급/운영계획 우선수립 필요 - 노인여가복지시설 : 서울시 평균값 대비 약 1개소 부족, 주민필요시설로, 소외지역이 발생되어 접근성 및 이용성을 고려한 차차구 단위의 단계별 공급/운영계획 우선수립 필요 - 공공체육시설 : 서울시 평균값 대비 약 1개소 부족, 일부 지역에 소외지역이 발생하고, 주민의견에서 소규모 시설을 필요로 하여 향후 개발계획을 고려한 시설확충 필요</p> <p>■ 시설공급 고려 대상 - 청소년아동복지시설 : 서울시 평균값 대비 약 6개소 부족, 일부 지역에 소외지역이 발생하고 있어, 접근성 및 이용성 개선에 집중 필요 - 보육시설 : 서울시 평균값 대비 약 9개소 부족, 일부 지역에 소외지역이 발생하고 있어, 접근성 및 이용성 개선에 집중 필요</p>						
수요분석	■ 주민의견 분석 : 주민의견의 필요시설 요구사항등 분석 ■ 이용반경 분석 : 보행이용 반경의 서비스소외지역분석 ■ 평균지표 분석 : 서울시 공급수준시 평균값 대비 공급 불균형 분석							

[그림 2-12] 성북-동선지역생활권 생활서비스시설 분야 지침 예시

자료 : 성북구 지역생활권계획(안) 공람자료; 서울시 생활권계획 홈페이지(<http://planning.seoul.go.kr>)

지역생활권계획의 공간관리지침을 종합하여 표현한 공간관리지침도는 [그림 2-13]과 같다. 도면에는 중심지 및 용도지역·지구 현황, 도로 및 공공시설 등 주요 기반시설 현황 등이 함께 표시되어 있다.



[그림 2-13] 성북구 성북-동선지역생활권 공간관리지침도

자료 : 성북구 지역생활권계획(안) 공람자료; 서울시 생활권계획 홈페이지(<http://planning.seoul.go.kr>)

03

생활권계획 운영상의 쟁점과 전제조건

- 1_ 생활권계획 운영을 둘러싼 쟁점
- 2_ 생활권계획 운영을 위한 전제조건

03 | 생활권계획 운영상의 쟁점과 전제조건

1_ 생활권계획 운영을 둘러싼 쟁점

생활권계획은 도시기본계획의 부문계획으로 수립되었으나, 처음 수립하는 계획이다 보니 향후 계획을 운영하는 과정에서 많은 걸림돌이 예상된다. 생활권계획을 운영하는 과정에서 예상되는 걸림돌과 생활권계획 운영을 둘러싼 쟁점을 파악하기 위해 전문가(12명)와 자치구 의견(24개 구)을 조사하였다.

조사 결과, 생활권계획의 운영을 둘러싼 쟁점은 1) 중간단계 계획으로서 생활권계획의 역할 미흡, 2) 방대하고 포괄적인 생활권계획 내용, 3) 생활권계획에 대한 자치구의 이해 부족, 4) 자치구의 역할 모호, 서울시와 협의과정 미흡 등으로 정리할 수 있다.

1) 쟁점 1 : 중간단계 계획으로서 생활권계획의 역할 미흡

- 도시관리계획을 가이드할 수 있는 실질적인 내용 부족

생활권계획은 도시기본계획을 생활권 단위로 구체화하고, 도시관리계획에 방향성과 지침을 제시하기 위한 중간단계 계획으로 도입되었다. 생활권계획은 서울시 전체를 116개 지역생활권 단위로 구분하고 지역별 발전방향과 비전을 제시하고 있다.

생활권계획을 도시관리계획의 가이드라인으로 활용하기 위해서는 계획의 원칙과 기준이 구체적으로 제시되어야 한다. 하지만 현재의 생활권계획은 지역의 구체적인 관리방안을 제시하는 데 있어 미흡한 측면이 있다. 예컨대, 특성 주거지 관리지침의 경우, ‘양호한 자연환경과 연계한 주거지 관리 유도’, ‘구릉지 경관을 고려하여 저층 주택 위주의 주거지 관리’, ‘다양한 저층 주거

유형 개발 유도' 등과 같이 구체화되지 않은 채 원론적인 수준에 머물고 있다.⁸⁾

생활권계획을 중간단계 계획으로 활용하기 위해서는 주요 중심지에 대한 중장기적인 발전방향과 함께 토지이용 방향, 지구단위계획의 수립·재정비 방향, 적용가능한 사업수단 등 중·단기 관리지침을 구체화할 필요가 있다.

특히, 중심지 관리지침에 대해서는 보다 구체적이고 세밀한 기준을 담아 지구단위계획을 수립(재정비)하거나 각종 정비사업의 근거로 활용하는 등 생활권계획의 활용도를 높여가야 할 것이다.

- “생활권계획의 도입 취지는 좋다고 생각하지만 자치구에서는 체감도가 떨어지며, 실제 도시관리계획과 거리가 있다고 생각함. 도시관리계획의 지침적 성격을 강화하면 더 좋을 것임”
- “계획 수립 초기에는 생활권계획이 매우 구체적인 내용으로 구성될 것이라고 예상했기 때문에 ‘그럼 이제 지구단위계획 수립 안 해도 되겠다’고 생각하기도 했음. 그러나 현 시점의 생활권계획 내용은 도시관리계획에 비해 여전히 추상적인 수준이기 때문에 어떻게 활용해야 할지 애매함”
- “생활권계획은 도시기본계획 성격을 가지고 있기 때문에, 사업계획 또는 도시관리계획으로 구체화하는 과정에서 어려움이 있을 것으로 생각됨”

- 전문가 및 성동구, 영등포구, 성북구 의견



⁸⁾ 성북구 성북·동선지역생활권 특성주거지역 관리방안 내용을 일부 발췌한 것이다.

○ 생활권계획의 법적 근거 미흡, 중간단계계획으로서의 역할 모호

서울시 생활권계획은 2030 서울플랜(도시기본계획)과 2014년 개정된 국토부의 도시·군기본계획 수립지침에 근거하여 수립되었다. 생활권계획은 도시기본계획의 부문별 계획이자 도시관리계획의 상위계획으로, 2018년 초 최종 확정을 앞두고 도시계획위원회 심의(2017.12.6.) 등의 법적 절차를 완료하였다.

2014년 수립된 ‘2030 서울플랜’에서는 도시기본계획의 부문계획으로 생활권계획의 역할을 설정하고 있다.⁹⁾ 권역계획은 지역균형발전을 목표로 자치구 간 공동 대응이슈와 추진전략을 마련하고, 특히 권역별 발전 목표와 중심지의 관라·육성방향을 제시하고 있다. 또한 지역생활권계획에서는 일상적인 활동이 일어나는 생활권을 대상으로 지역 특성과 여건에 맞는 발전방향과 개선과제를 도출하고, 서울시 도시관리 원칙을 생활권별로 구체화할 것을 제안하고 있다.

하지만 생활권계획의 본격적인 활용과 운영을 앞두고, 법적인 근거는 여전히 미흡한 실정이다. ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’에서는 생활권계획의 수립 및 운영에 대한 구체적인 근거가 없으며, 공간구조 및 인구 배분과 관련된 ‘생활권’에 대해서만 간략히 명시하고 있다.¹⁰⁾ 또한 ‘서울시 도시계획조례’에는 생활권계획에 대한 언급이 전혀 없는 실정이다.

생활권계획 수립과정에서도 법적 근거가 미흡하여 상당수 자치구가 혼란을 겪고 있다. 생활권계획이 중간단계 계획으로서 어떤 역할을 해야 하는지에 대해서도 여전히 불분명한 상황이다. 향후 생활권계획의 활용도를 높이기 위해서는 중간단계 도시계획으로서의 위상과 역할을 법·조례에 명시하고, 계획의 내용과 역할을 명확하게 설정해야 할 것이다.

9) 서울시, 2014, 2030 서울플랜, pp.169~171.

10) 국토계획법 제19조 1항 ‘도시·군기본계획의 내용’에서는, 도시·군기본계획에 공간구조, 생활권의 설정 및 인구 배분에 대한 정책방향을 포함할 것을 규정하고 있다.

- “생활권계획을 운영하기 위해서는 보다 구체적인 접근이 필요하며, 실질적인 가이드라인을 통해 중간단계 역할을 할 수 있어야 함. 자치구에서 어느 정도나 실현할 수 있는지 의문이 듦”
- “생활권계획에 대한 법적 기반이 없고, 중간단계 계획으로서 성격과 역할이 모호함. 예컨대 어떤 지역의 활성화가 필요하다면, 어느 정도 구체적인 가이드라인을 제시하여 목표에 맞는 방향을 설정할 수 있도록 해야 할 것임”
- “도시기본계획과 관리계획의 중간단계 계획으로서 법적 정의가 미흡함. 법 개정 등을 통해 생활권계획의 개념, 정의 및 수립체계, 계획 내용 범위, 관련계획과의 관계 등을 명확하게 마련할 필요가 있음”

- 전문가 및 종로구, 노원구 등 자치구 의견



2) 쟁점 2 : 방대한 생활권계획의 내용

○ 중심지, 주거지, 생활서비스시설, 지역특화 등 백화점식 계획안

서울시 생활권계획은 116개 지역생활권에 대해 총 492개 목표와 1,128개 전략을 제시하고 있다. 자치구별로 계산해보면 평균 20개 목표와 45개 전략을 제시하고 있는 상당히 방대한 계획이라고 할 수 있다.

내용 면에서도 중심지와 역세권 등 도시공간뿐 아니라 주거지 정비, 교통망 확충, 복지·문화시설 공급, 역사문화자원을 활용한 지역특화발전 등 분야별 사업과 계획 내용을 망라하고 있다.

116개 지역생활권에 대해 부문별 계획 내용을 종합하다보니, 계획의 우선순위나 중요도 없이 목표와 전략을 백화점식으로 나열한 경향이 있다. 장기 계획임에도 불구하고 계획의 추진가능성, 확실성을 담보하기 어려워 현재 추진 중인 계획 위주로 제시한 한계도 있다.

생활권계획 수립 초기에 지역생활권계획은 지역별 특성에 따라 유연하게 수립하려고 했으나, 일률적인 내용 구성으로 인해 틀에 짜여진 계획이 되었다는 의견도 있다. 지역별 특성과 잠재력을 충분히 고려하기 위해서는 지역별 핵심 내용에 맞도록 구성을 다양화할 필요가 있다.

- “생활권계획 내용이 모호하거나, 명확한 기준이 없는 경우가 많아 실무에서 활용하기 어려움”
- “계획 내용이 매우 방대하지만, 각 계획 내용에 대한 세부적인 지침과 가이드라인은 부족한 상황임. 자치구 입장에서 생활권계획에 관심을 가질 수 있는 계획 내용의 디테일은 미흡하다고 생각함”
- “함께 검토해야 할 관련 자료가 방대하고 생활권계획 내용의 구체성이 떨어지는 문제가 있음. 계획 내용이 매우 광범위해서 담당자들도 이해하거나 다루는 데 어려운 측면이 있음”

- 전문가 및 영등포구, 중랑구, 종로구 의견



○ 지나치게 세부적인 계획 내용

생활권계획은 도시기본계획의 부문계획임에도 불구하고, 일부 지역생활권의 계획 내용은 지나치게 구체적이거나 개별 필지 내 사업에 한정되어 있는 경우가 있다. 예컨대, 성북구 장위·석관생활권계획(안)의 ‘OO번지 일대 공공부지를 활용한 문화복합시설 조성’이나 ‘지역상권 활성화를 위한 상인회 활성화, 이벤트를 개최’ 등을 예로 들 수 있다.

지역생활권계획의 이슈별 목표와 전략은 지역 발전을 위한 중장기적인 관점에서 지나치게 세부적인 계획 내용을 제시하기보다는 계획의 지향점과 방향성을 명확하게 제시할 필요가 있다.

3) 쟁점 3 : 생활권계획에 대한 자치구의 이해 부족

○ 도시계획상임기획단 등 자치구 전담조직 및 인력 부족

생활권계획에 대한 자치구의 이해 정도는 전담조직 유무에 따라 편차가 크게 나타났다. 순환 보직 등의 이유로 생활권계획 수립 중간 단계에서 업무를 맡게 되면 담당자조차도 생활권계획에 대한 이해도가 낮은 경우가 많았다. 생활권계획 내용이 워낙 복잡하고 방대해서, 단기간에 계획 내용을 이해하고 파악하는 데 어려움을 겪고 있었다.

또한 생활권계획이 4년여간 수립되는 과정에서 서울시와 자치구의 생활권계획 담당자들은 수차례 변동이 있었다. 특히 자치구에서 생활권계획 업무를 담당하기 위해 도시계획상임기획단 등 전담조직·인력을 운영하는 경우는 매우 드문 실정이다.

생활권계획은 서울시에서 주도적으로 수립했지만, 지역 단위의 이슈와 공간관리 지침을 다루고 있어 생활권계획의 운영과 실행을 위해서는 자치구의 이해도와 관심이 필수적이다. 잦은 담당자 교체는 서울시·자치구 또는 자치구 간 생활권계획에 대한 공감대 형성을 어렵게 하므로, 전문인력을 구성하여 운영할 필요가 있다.

- “계획 내용이 매우 광범위해서 담당자들도 이해하기 어려운 측면이 있음. 자치구의 전담인력 및 전문성 부족, 담당자의 잦은 교체로 인해 이해도가 떨어지는 문제가 발생함”
- “순환보직 특성상 담당자조차도 생활권계획을 이해하기 어려운 실정임. 해당 업무를 처음 담당하게 되었을 때 자치구 담당자를 대상으로 한 적절한 설명회나 교육 기회가 없었다는 점이 아쉬움”

- 전문가 및 마포구, 중랑구 등 자치구 의견 

○ 생활권계획 운영을 위한 전담조직 구성의 어려움

생활권계획의 지속적인 운영을 위해서는 사업추진과 조직 구성 등을 위한 예산을 확보할 필요가 있다. 그러나 생활권계획의 내용은 대부분 사업의 추진기간, 예산 규모 등이 구체화되어 있지 않아 실현성을 담보하기 어렵다.

특히 자치구 입장에서 지역생활권별로 평균 20개 목표, 45개 전략에 이르는 방대한 계획 내용¹¹⁾을 단기간에 추진하는 것은 현실적으로 어려움이 있다. 또한 자치구에서 운용할 수 있는 예산 및 인력 부족, 담당자 교체 등 자치구의 실행여건에 따라 생활권계획의 활용성은 낮아질 수도 있다.

자치구 차원에서 생활권계획 활용을 위해 운용할 수 있는 인력과 예산에 한계가 있으므로, 이에 대한 서울시의 지원방안을 마련할 필요가 있다.

- “결국 어떻게 실행할 것인가가 문제이며, 예산이 가장 큰 걸림돌임. 도시계획 관련 부문의 자치구 예산 자체가 많이 부족한 상황임”
- “자치구에서 운용할 수 있는 예산도 부족하고, 계획 내용 실행을 위해 자치구가 결정할 수 있는 도시계획 권한이 거의 없음”
- “생활권계획 내용을 사업화하기 위한 실행 예산도 부족하지만, 향후 계획을 운영·관리하기 위한 인력을 마련하는 것도 결국 예산 문제로 귀결된다고 생각함. 대부분의 자치구는 재정자립도가 낮아서 매칭방식도 부담스러운 실정임”

- 동작구, 광진구, 관악구, 서대문구 등 자치구 의견



11) 자치구마다 여건에 따라 차이가 있지만, 최소 3개 ~ 최대 7개 정도의 지역생활권으로 구분되어 있다. 어림잡아 50~130여 개에 달하는 목표와 100~300개에 이르는 전략을 실행해야 하는 셈이다.

4) 쟁점 4 : 자치구의 역할 모호, 서울시와 협의과정 미흡

○ 자치구의 역할과 권한 모호

생활권계획은 상향식 계획을 지향하고 있음에도 불구하고, 서울시가 주도적으로 수립한 측면이 있다. 자치구가 어떤 역할을 해야 하는지 불분명하다 보니, 주민참여단 운영 등에만 한정해서 수동적으로 참여할 수밖에 없었다. 더욱이 생활권계획 내용을 실행하기 위해 자치구가 결정할 수 있는 도시계획 권한은 거의 없는 실정이다.

지역생활권계획은 지역 현안을 가장 잘 파악하고 있는 자치구에서 주도적으로 실행해나가는 것이 가장 바람직하지만, 이와 같은 여건 속에서 자치구가 도시계획적 역할을 담당하기는 매우 어려운 실정이다. 장기적 관점에서 서울시와 자치구 간 도시계획 역할 분담을 검토할 필요가 있다.

- “생활권계획 수립·운영을 위해 자치구가 어떤 업무를 어디부터 어디까지 담당해야 하는지 자치구 역할에 대한 명확한 방향이 없기 때문에, 향후 구의 전담조직 필요성 등도 예측하기 어려움”
- “서울시에서 수립한 계획이기 때문에, 자치구가 어떤 역할을 해야 하는지 불분명하고 애매한 측면이 있음”
- “자치구가 할 수 있는 부분과 역할에 한계가 있기 때문에, 자치구가 주도적으로 추진해가기는 어려울 것으로 생각됨”

- 성북구, 노원구, 성동구 등 자치구 의견



○ 서울시-자치구 간 협의과정 미흡

다수의 자치구는 생활권계획 수립과정에서 서울시와의 협의과정이 충분하지 못해 어려움을 겪었다고 응답했다. 정기적 또는 상시적인 협의는 많지 않았으며, 협의 기간도 짧은 편이었다는 의견이 많았다.

또한 자치구 입장에서는 주민의견 수렴 과정에서 서울시의 피드백 과정이 충분하지 못했다는 점을 문제로 지적했다. 구 차원에서 제시된 의견이 생활권계획 내용에 어떻게 반영되었는지 제시하고, 미반영된 사안에 대해서는 그 이유를 충분히 설명하는 자리가 필요하다는 의견이 많았다.

자치구의 생활권계획 활용 및 추진의지를 높이기 위해서는 자치구 요청사항에 대한 서울시의 적절한 피드백과 서울시-자치구 간 협의과정을 마련할 필요가 있다.

- “중심지, 용도지역 등 주요 내용에 대한 협의과정에서 지역 여건이 잘 반영되지 못한 한계가 있음. 자치구에서는 지역 여건과 자치구 발전방향을 토대로 중심지 범위 변경을 요청하였으나 용도지역 상향반을 위한 요구라고 판단되어 생활권계획 내용에 반영되지 못한 부분이 있음”
- “자치구는 주민들의 의견을 최대한 반영할 수밖에 없으므로, 서울시와 자치구 간 지속적인 협의과정을 통해 서울시가 전체적인 틀에서 합리적으로 결정·배분할 필요가 있음”
- “서울시-자치구 간 협의할 수 있는 기회가 많지 않고, 협의기간도 짧은 편이라고 생각함”

- 강북구, 동작구, 서초구 등 자치구 의견



2_생활권계획 운영을 위한 전제조건

앞서 살펴본 생활권계획 운영상의 쟁점을 개선하면서 내실있는 운영체계를 만
들어가기 위해서는 1) 생활권계획 내용의 구체화, 2) 자치구의 실행여건 개선,
3) 생활권계획 운영체계 마련, 4) 생활권계획의 법적 근거 등 네 가지 전제조
건이 필요하다.

○ 방대하고 모호한 생활권계획 내용 보완

생활권계획은 기본계획이자 종합계획 성격을 가지고 있기 때문에 계획 내용이
상당히 방대하다. 생활권계획의 내용은 크게 이슈별 계획과 공간관리지침으로
구분되는데, 이슈별 계획은 자치구별 평균 20개 목표, 45개 전략으로 구성되어
있다. 또한 공간관리지침에서는 중심지, 토지이용, 경관, 생활서비스시설 등의
분야별 도시관리 방향을 제시하고 있다.

생활권계획은 향후 생활권에서 추진될 가능성이 있는 계획을 종합한 측면이
있으며, 수립 과정에서도 중점 추진계획을 선정하거나 특정 계획에 우선순위를
두지 않았다. 계획 내용이 매우 방대한 만큼, 효율적인 운영을 위해서는 계획
내용의 우선순위를 결정하고, 무엇을, 언제, 어떻게 실행해나갈 것인지에 대한
세부 추진전략을 마련할 필요가 있다.

한편, 계획 내용에 있어서는 목표와 전략이 구체적인 추진방안과 연계되지 못
하고, 당위적이거나 선언적인 수준에 그치는 경우가 많았다. 일부 사업화 방안
이 예시되어 있다 할지라도, 세부 지침이나 기준이 모호하기 때문에 자치구 또
는 민간에서 직접 활용하기 어려운 측면도 있다. 생활권계획 내용의 활용성을
높이기 위해서는 어느 정도 가시화된 계획을 중심으로 구체적인 기준과 실현수
단을 제시할 필요가 있다.

○ 자치구 생활권계획의 실행여건 개선

생활권계획이 4년에 걸쳐 장기간 수립되면서 서울시와 자치구의 생활권계획 담당자 역시 잦은 교체가 있었다. 일부 자치구에서는 순환보직으로 인해 계획 내용이 거의 확정된 시점에서 업무를 맡게 되어 생활권계획을 충분히 이해하기 어려운 경우도 있었다.

대다수의 자치구는 계획 수립과정에서 적극적인 역할을 하지 못했으며, 주민위크숍 운영·관리 등에 수동적으로 참여했기 때문에 후속적인 운영에 어려움을 겪고 있었다. 특히 자치구의 도시계획적 권한과 역할이 제한적이기 때문에, 생활권계획에 대한 자치구 관심은 낮아질 수밖에 없는 것이 현실이다.

생활권계획의 실행을 위해서는 자치구의 전문인력, 추진의지 등 실행여건을 종합적으로 검토하고, 자치구의 실행여건 개선방안과 서울시의 지원방향을 모색할 필요가 있다.

○ 서울시 차원의 운영시스템 마련

2017년 말 서울시 생활권계획이 확정된 이후 생활권계획을 어떻게 활용·운영할 것인지가 핵심 이슈이지만, 아직까지 생활권계획 운영을 위한 절차나 가이드라인은 없는 실정이다. 자치구, 민간, 주민 입장에서 생활권계획이 어떤 과정을 통해 활용되고 실행될 수 있는지 가늠하기 어렵다.

더욱이 자치구의 인력과 권한, 예산 등 제한적인 실행여건을 감안할 때, 서울시 운영방침이 없는 상황에서 자치구가 선도적으로 생활권계획을 운영해나가는 것은 어려울 것으로 예상된다.

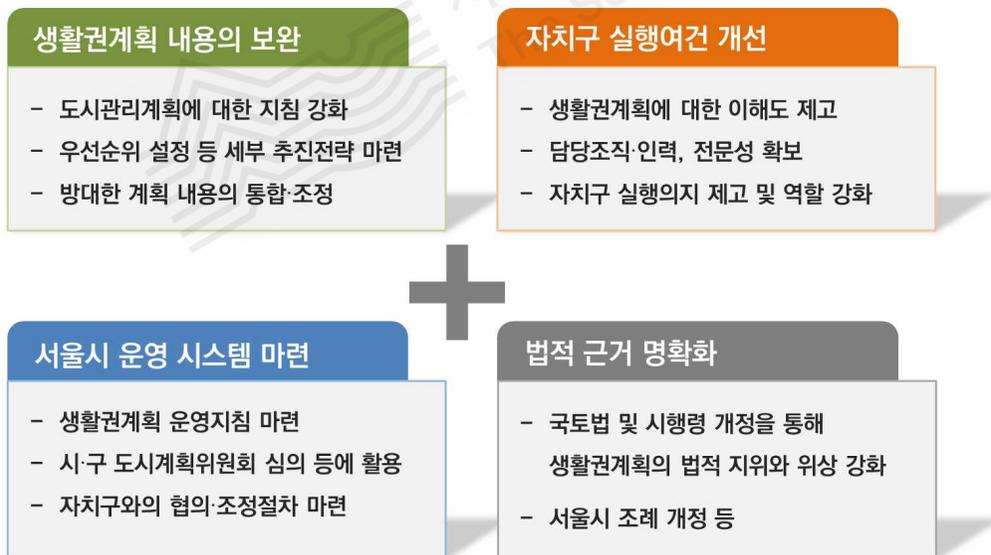
처음으로 수립한 생활권계획의 안정된 운영을 위해서는 서울시 차원의 운영체계를 마련하고, 서울시와 자치구의 역할을 명확히 분담해야 할 것이다. 서울시는 생활권계획 운영지침을 마련하고, 자치구는 도시계획 역량을 강화하여 생활권계획의 활용방안을 검토하는 등 구체적인 실행방안을 모색할 필요가 있다.

○ 생활권계획의 법적 근거 강화

서울시 생활권계획은 도시기본계획과 도시관리계획의 간극을 줄이는 중간단계 계획으로 도입되었으나, 아직까지 국토계획법 및 서울시 도시계획조례 등에 생활권계획 관련 규정이 없어 위상과 역할이 모호한 실정이다.

생활권계획의 활용성을 높이기 위해서는 생활권계획의 법적 기반을 강화할 필요가 있다. 국토계획법 개정을 통해 중간단계 계획으로서의 위상과 역할, 관련 계획과의 관계 등을 명확히 설정할 필요가 있다. 또한 서울시 도시계획 조례를 개정하여 계획 수립·운영과정에서의 서울시와 자치구 역할을 구체화하고, 계획의 실행 절차와 기준을 마련해야 할 것이다.

자치구에서는 법정사무를 담당·실행하기 때문에, 이같은 법제도적 뒷받침은 자치구의 추진의지와 실행력을 높일 수 있다. 생활권계획의 법정화를 통해 서울시와 자치구의 생활권계획 활용 기반을 확대해 나갈 필요가 있다.



[그림 3-1] 생활권계획 운영을 위한 전제조건

04

생활권계획 운영을 위한 보완방향

- 1_ 생활권계획 내용의 보완
- 2_ 자치구 실행여건 개선
- 3_ 생활권계획 운영체계 마련
- 4_ 생활권계획의 법적 근거 마련

04 | 생활권계획 운영을 위한 보완방향

앞서 생활권계획 운영을 위한 전제조건에서 언급했듯이, 처음 수립한 생활권계획을 효율적으로 운영하기 위해서는 1) 생활권계획 내용의 보완, 2) 자치구 실행여건의 개선, 3) 생활권계획 운영체계 마련, 4) 생활권계획 법적 근거 강화 등의 보완이 필요하다.

1_생활권계획 내용의 보완

생활권계획의 내실있는 운영을 위해서는 생활권계획의 이슈별 계획과 공간관리 지침에 어떤 문제가 있는지를 파악하고, 보완방향을 마련할 필요가 있다. 여기서는 성북구와 구로구를 사례로 선정하여 계획 내용의 미흡한 부분을 파악하고 보완방향을 도출하였다.¹²⁾

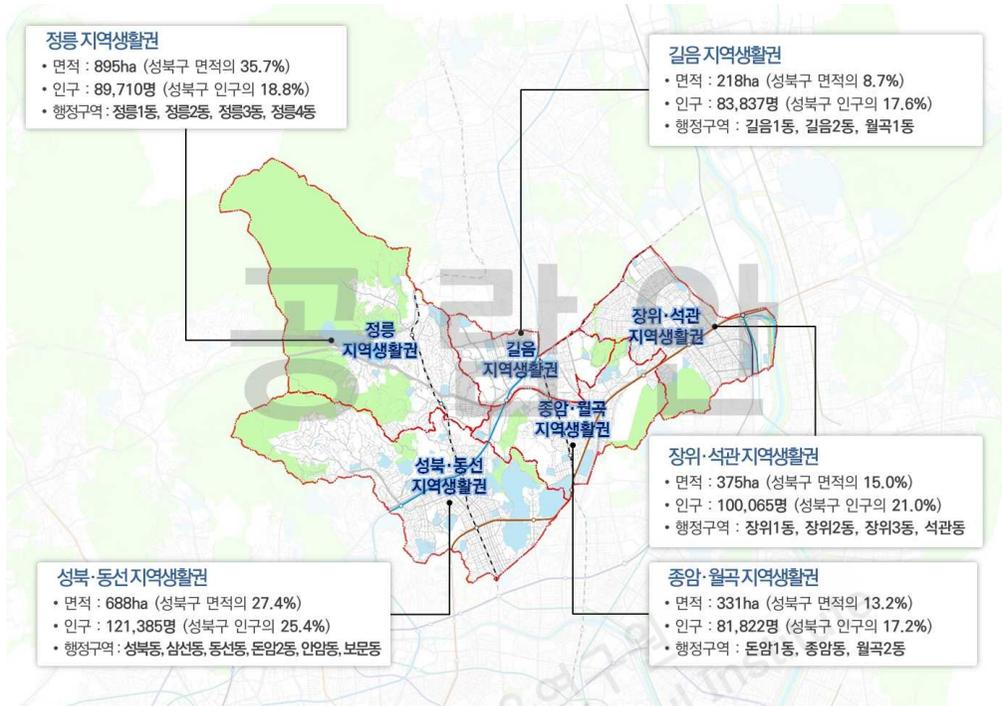
1) 자치구 차원의 종합적인 관점에서 보완

○ 자치구 차원의 현황과 이슈 파악에 어려움

생활권계획은 자치구 내 지역생활권별로 현황과 이슈를 분석하고 있어서 자치구의 전체적인 현황과 이슈가 무엇인지 파악하기 어렵게 되어 있다. 예컨대, [그림 4-1]은 성북구 내 5개 지역생활권을 표시한 것으로, 지역생활권별로 면적과 인구, 행정구역 등을 제시하고 있지만, 성북구 전체 면적과 인구를 한눈에 파악하기는 어려운 실정이다.¹³⁾

12) 성북구는 서울의 대표적인 주거지이고 구로구는 산업과 주거기능이 혼재한 지역으로, 지역특성에 따른 생활권계획 내용을 검토할 수 있어 사례로 선정하였다.

13) 지역생활권별 면적과 인구를 합산해보면 성북구 면적은 약 2,500ha, 총인구는 약 47.7만 명이다.



[그림 4-1] 성북구 지역생활권별 개요 예시

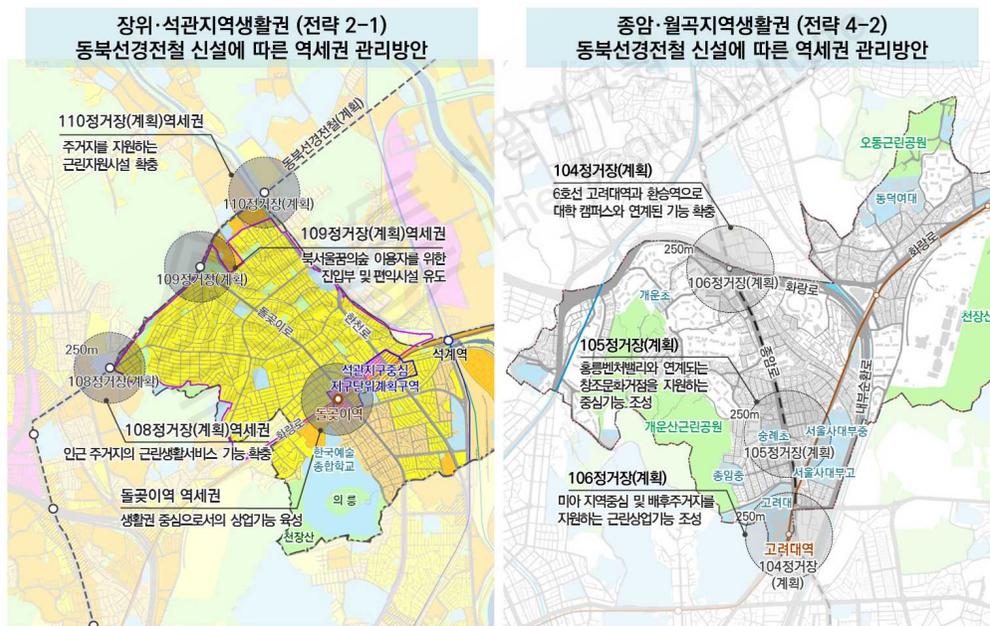
자료 : 성북구 지역생활권계획(안) 공람자료; 서울시 생활권계획 홈페이지(<http://planning.seoul.go.kr>)

현황분석에 있어서도 지역생활권별로 인구구성, 토지이용 및 주요 교통망, 역사문화자원 등을 제시하고 있어서, 자치구의 전체 현황과 공간적 분포를 파악하기 어렵게 되어 있다. 이에 따라 지역생활권의 현황을 단편적으로 이해하기 쉬우며, 자치구 전체적인 관점에서 파악해야 할 부분을 간과할 가능성이 있다.

또한 지역생활권별로 사업과 계획을 제시하다보니, 중심지, 주거지, 교통망 등 전 분야에서 유사한 계획 내용이 반복되는 경향이 있다. 대표적인 예로 서울시 전역에서 추진 중인 경전철 사업과 광역철도 사업 등 교통망 확충 계획을 들 수 있다. 교통망이 신설되는 자치구의 생활권계획에는 신규 역세권의 육성 및 중심기능 강화, 역세권별 관리방안 마련 등에 대한 목표와 전략이 반복적으로 제시되고 있다.

성북구의 경우, 2017년 9월 우이동~신설동을 잇는 우이신설 경전철이 개통되었으며, 2019년에는 상계역~왕십리를 잇는 동북선 경전철이 착공될 예정이다. 성북구 내 5개 지역생활권 중 4개 생활권에서 신규 역세권 내 생활거점의 역할 및 도심주거 기능을 도입하기 위한 계획이 반복적으로 제시되고 있다.

정릉지역생활권의 ‘북한산 보국문역 등 경전철 역세권 기능 부여를 통한 중심 기능 강화’(전략 2-1), 길음지역생활권의 ‘동북선 경전철 역세권 형성에 따른 도심형 주거 공급을 통해 직주근접 실현’(목표 1), 장위·석관지역생활권의 ‘월곡로 동북선 경전철 신설에 따른 역세권 관리방안 마련’(전략 2-1의 세부 시책), 종암·월곡지역생활권의 ‘경전철 역세권 주거지 관리방안 마련’(전략 4-2) 등이 이에 해당한다.



[그림 4-2] 경전철 신설 역세권 관리방안 : 성북구 예시

자료 : 성북구 지역생활권계획(안) 공람자료 재구성

또한, 구로구 지역생활권계획에서도 생활권별로 이전부지와 개발가능지의 활용계획이 반복적으로 제시되고 있다. 동부제강, 화창기공, 럭비구장 등 이전부지(오류·수공), 구로차량기지 이전부지, CJ부지(구로·신도림), 남부교정시설, 한일시멘트 이전부지(고척·개봉), 정수장 부지(구로디지털단지) 등의 개발 내용이 구로구 전체 차원이 아니라 지역생활권 혹은 개별 사업 단위로 제시되고 있다.

개발가능지를 활용한 대규모 계획에 대해서는 자치구 차원에서 현황을 파악하고, 종합적인 관점에서 이슈를 도출하여 단계적 개발 및 관리방향을 제시할 필요가 있다.



[그림 4-3] 이전지 및 개발가능지 활용방안 : 구로구 고척·개봉지역생활권 예시

자료 : 구로구 지역생활권계획(안) 공람자료.

○ 자치구 차원에서의 현황 분석과 공통 원칙 보완

향후 생활권계획은 자치구 차원의 종합적 관점에서 보완해나갈 필요가 있다. 지역생활권별로 현황을 분석하기보다는 자치구 차원에서 인구, 토지이용, 지역자원의 현황과 특성을 파악하고, 지역생활권별로 비교·분석하는 접

근이 필요하다. 또한 영향력이 크거나 지역생활권의 경계를 넘어 추진하는 계획·사업에 대해서는 자치구 차원에서 검토하여 단계별 추진방안을 모색할 필요가 있다.

앞서 살펴 본 구로구 사례의 경우, 남부교정시설 이전부지와 한일시멘트부지의 활용계획은 인근 고척공구상가의 복합산업 육성, 개봉역 복합개발 계획 등과 중첩되지 않도록 검토하거나, 상호 연계를 통한 단계적 추진방안을 모색할 필요가 있다.

현행 생활권계획은 지역생활권별로 계획을 수립하는 과정에서 유사한 목표와 전략이 중복되어 계획 내용이 방대해진 측면이 있다. 교통망 신설에 따른 육성·관리방안, 저층 노후주거지 재생·관리, 전통시장 육성 및 활성화, 하천변 활성화 등의 내용은 지역생활권별로 반복되는 경우가 많다.

이처럼 서울시와 자치구에서 추진하는 사업이나 계획에 대해서는 자치구 차원의 공통 원칙과 방향을 먼저 제시하고, 이후 지역별 특성을 고려한 계획 내용을 마련할 필요가 있다.

2) 공통지침과 개별지침으로 구분하여 관리

○ 반복적으로 제시되는 생활권계획의 공간관리지침

생활권계획의 공간관리지침도 이슈별 계획과 마찬가지로, 포괄적인 관리지침을 생활권별로 반복해서 제시하고 있다. 중심지, 특성주거지역, 경관, 생활서비스시설 등 여러 부문에 걸쳐 공간관리지침이 제시되고 있지만, 실제 자치구 담당부서나 개발 당사자들이 참고하거나 활용할 만한 구체적인 지침은 많지 않은 실정이다.

예컨대, 지역생활권계획에 포함된 용도지역 관리지침은 특성주거지역에 대한 것으로, 역사·문화·자연적으로 특별한 관리가 필요한 지역과 양호한 주거환경 등을 관리하기 위한 지역을 대상으로 한다. 그러나 특성주거지역별 관리 및 제어방안, 활성화를 위한 유도방안 등은 구체적으로 제시하지 못하고 있다.

정릉지역생활권 사례 : 특성주거지역 관리방안

- 현재 공간관리지침은 큰 틀의 방향성 위주, 구체적인 내용을 파악하기 어려움
- 자치구 차원의 방향성 + 개별 지역 특성에 맞는 구체적인 용도·밀도높이 제어/유도지침 제시 필요

구분	생활권 관리방안
1종일반 주거지역	<ul style="list-style-type: none"> • 현행 용도지역 유지 • 단독주택 중심의 주거지 보전 • 다양한 저층 주거유형 개발 유도 • 저층주거지 특성 유지 및 관리방안 마련
자연경관 지구	<p>공통</p> <ul style="list-style-type: none"> • 양호한 저층주거지 유지·관리를 위한 유해용도 유입 관리 • 주거환경관리사업을 통한 관리방안 마련 (기추진 사업 활성화, 신규 사업 추진) • 주거환경관리사업 추진과 연계한 내부 보행로 정비 및 환경개선
문화재 보호구역	



[그림 4-4] 성북구 정릉지역생활권 공간관리지침(특성주거지역 분야) 예시

자료 : 성북구 지역생활권계획(안) 공람자료; 서울시 생활권계획 홈페이지(<http://planning.seoul.go.kr>)

○ **공동지침과 개별지침으로 구분하여 관리방향 보완**

공간관리지침을 지역생활권별로 반복해서 제시하기보다는 자치구 차원의 공통지침으로 제시할 필요가 있다. 예를 들어, 성북구의 주요 산, 구릉지에 대한 관리지침은 5개 지역생활권에서 모두 유사한 것으로 나타났다. 이 경우 반복적인 내용을 통합하여 자치구 차원의 공동지침으로 관리할 필요가 있다.

한편, 지역별 특성에 따라 차별성을 갖는 관리방향과 지침은 개별적으로 제시하는 것이 필요하다. 성북구 정릉지역의 북한산 진입부, 길음지역의 길음로 9길 46 일대, 장위·석관지역의 장위13 도시재생생활성화구역, 종암·월곡지역의 개운산 및 천장산 일대, 성북·동선지역의 서울성곽길 일대 등 일부 대상지에 대해서는 지역특성에 적합한 개별지침을 제시할 필요가 있다.

장기적으로 공간관리지침은 도시관리계획을 실질적으로 가이드할 수 있도록 지침 내용을 구체화하는 것이 필요하다. 예컨대, 도쿄도 네리마구는 지역생활권 계획의 토지이용방침을 활용하여 지역 특성에 부합하는 도시관리를 제시하고 있다. 토지이용방침에서 지역 내 정비가 필요한 시설 및 주거지에 대한 구체적인 지침을 제시하고, 권장용도, 주거지 밀도와 높이 등에 대한 방향성을 제시하고 있다([부록 1-3] 네리마구 자치구계획 참조).¹⁴⁾

3) 선언적이거나 모호한 계획 내용의 구체화

○ 계획 내용이 모호하거나 실현수단과의 연계 미흡

지역생활권계획 중에는 해당 지역의 목표와 전략 등 발전방향이 모호하게 제시된 경우가 많다. 또한 활용가능한 사업수단이 불분명하여 계획 내용이 선언적인 수준에 그치는 경우도 있다.

중심지 분야에서는 신규 거점의 육성 및 발전방향, 기존 거점의 활성화 및 지역산업 특화 등 주로 지역의 발전을 위한 장기적인 비전을 제시하고 있다. 예컨대, [그림 4-5]는 성북구 종암·월곡지역생활권의 창조문화벨트 구성에 대한 계획이다. 인근 대학 및 홍릉벤처밸리와 연계하여 종암지구중심을 창조문화거점으로 조성하고자 하며, 이를 위해 지구단위계획 수립을 검토하도록 하고 있다.

그러나 창조문화벨트 구성을 위해 주변 지역의 인적자원, 산업자원 등의 구체적인 연계 방안은 제시하지 못하고 있다. 지구단위계획 수립 시 가이드라인이나 지침으로 활용하기에는 미흡한 실정이다.

14) 네리마구, 2015, 네리마구 도시계획마스터플랜 - 지역생활권계획 토지이용방침 사례 참조

중암·월곡지역생활권 사례 : 홍릉벤처밸리와 연계한 중암·월곡 창조문화벨트 조성

- 창조문화벨트 조성을 위한 주변 인적, 산업자원과의 연계 방안 미흡
- 전략산업 및 앵커시설 등 도입을 위한 공간 확보방안 제시 필요

전략 1-1 홍릉벤처밸리와 연계한 중암·월곡 창조문화벨트 조성

- 중암지구중심을 창조문화거점으로 조성하여 홍릉벤처밸리와 연계·육성
 - 동북선 경전철로 인해 신설되는 중암역 및 인근 대학, 홍릉벤처밸리 등 지역발전자원과 연계하여 창조문화거점으로 육성
- 대학자원 및 동북선 경전철 신설, 창조문화거점 조성을 고려한 관리계획 마련
 - 창조문화거점 조성을 위한 중암지구중심 지구단위계획 수립 검토



[그림 4-5] 중암·월곡 창조문화벨트 조성 관련 계획 내용

자료 : 성북구 지역생활권계획(안) 공람자료 재구성

교통체계 개선에 대한 계획 내용도 선언적인 경우가 많다. 특히 구로구는 모든 지역생활권에서 교통 혼잡과 지역 간 단절 문제에 대응하기 위해 지역 교통체계 개선을 위한 계획 내용을 제시하고 있지만, 실현방안은 구체적이지 못한 실정이다.¹⁵⁾

대표적인 사례로 ‘경인선 상부 보행도로 확충으로 남북 간 연계성 강화’(오류·수공), ‘구로역 교차로 일대, 롯데마트 일대, 도림교 일대 구조개선을 통한 교통정체 해소’(구로·신도림), ‘경인로-고척교, 개봉로-경서로 연계성 강화 등 교통체계 개선방안 마련’(고척·개봉) 등을 들 수 있다.

○ 활용가능한 실현수단과 연계하여 관리방향 보완

생활권계획 내용은 향후 지구단위계획 등 후속계획 수립 시 참고하거나 기준으로 활용할 수 있도록 구성할 필요가 있다. 지역에 대한 현황조사를 바탕으

¹⁵⁾ 구로구의 생활권계획 내용에 따르면, 경인로, 서해안로, 경인로, 남부순환로 등 다수의 간선가도가 통과하고 있어 광역교통 여건은 양호하지만, 내부 도로체계는 미흡하며 상습정체구간이 존재한다. 또한 지하철 1호선, 2호선, 7호선 등 노선이 지나고 있지만, 지상철 구간이 많아 지역 간 단절 및 남북 간 연계는 미흡한 지역적 특성을 갖고 있다.

로 이슈별 계획 내용에 부합하는 실현수단을 제시하거나 관리방향을 더욱 구체화할 필요가 있다.

예컨대, 종암·월곡지역생활권은 용도지역상 모두 주거지역이며, 1종 및 3종 일반주거지역이 전체의 71%를 차지하고 있다.¹⁶⁾ 이 중 종암지구중심은 3종 일반주거지역으로, 지금까지 해당 지역에 대한 별도의 관리계획이 없었기 때문에 신규 지구단위계획 수립이 필요한 상황이다. 창조문화 거점을 조성하기 위해 지구단위계획 수립 시 도입해야 할 기능, 핵심 산업의 육성방안, 토지이용 지침과 가이드라인 등을 보다 구체화할 필요가 있다.

또한 교통체계 개선계획에서도 자치구 차원에서 지역 여건과 사업의 파급효과를 검토하여 우선순위를 설정하고 사업 추진방안을 구체화해야 할 것이다.

4) 여건 변화에 따른 일부 계획 내용의 조정

○ 이해관계 상충으로 의견 조율이 필요한 계획 내용의 재정비

생활권계획에는 서울시-자치구 또는 시·구-주민 간의 의견이 상충되어 향후 조율이 필요한 일부 계획 내용이 여전히 남아있다. 그러나 이를 조정할 수 있는 절차나 시스템은 없는 상황이다.

예컨대, 성북구에서는 정릉천 일대 한옥의 보전 및 활성화 계획과 관련하여 해당지역 주민들은 계획 내용에 이견을 보이고 있다. 현 생활권계획에서는 한옥체험장 및 게스트하우스 운영 등 다양한 활용방안을 검토하도록 하였다. 하지만 해당지역 주민은 계획 내용이 선언적이며 실현가능성이 낮다는 의견을 제기하고 있다. 대부분의 한옥이 노후·불량하기 때문에 한옥 개수선과 더불어 주거환경 정비가 우선되어야 한다는 입장이다.

¹⁶⁾ 종암·월곡지역생활권 면적은 총 332만㎡이며, 1종일반주거지역은 129만㎡로 전체의 39%, 3종일반주거지역은 106만㎡로 전체의 32%를 차지하고 있다.



[그림 4-6] 정릉지역생활권 사례 : 정릉천 일대 한옥 보존 및 활성화계획

자료 : 성북구 지역생활권계획(안) 공람자료 재구성; 네이버 로드뷰.

서울시와 자치구 간 또는 지역주민과의 충분한 합의가 이루어지지 않은 생활권계획 내용에 대해서는 재정비 시 협의할 수 있는 여지가 필요하다. 향후 지역별 여건을 감안하여 의견을 조율하거나 계획 내용을 재정비할 수 있도록 협의절차와 방안을 마련할 필요가 있다.

○ 생활권계획 내용과 지역 현황의 불일치(mismatch) 보완

지역의 여건 변화가 가시화된 경우 계획 내용을 향후 변화에 부합하도록 반영·조정할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 생활권계획 수립 과정에서 당초 계획에 담겼던 개발사업이 이미 완료되었거나, 주변 지역 여건이 변화하면서 계획 내용과 지역 현황이 불일치하는 경우가 발생하기 때문이다.

예컨대, 성북구 장위·석관지역생활권계획(안)에는 한예종 주변의 특화거리 조성에 대한 계획 내용이 포함되어 있어, 최근 논의되고 있는 한예종 석관동 캠퍼스 이전계획¹⁷⁾을 반영할 필요성이 제기되고 있다.

17) 한예종 석관동 캠퍼스는 인접한 조선 왕릉(의릉)이 2012년 세계문화유산에 지정되면서 2025년까지 캠퍼스를 이전하기 위한 논의가 본격화되었다. 하지만 생활권계획에는 이러한 논의가 충분히 반영되지 못했다.

또한 ‘의릉과 한예종을 연계한 석관동 일대 복합문화예술타운 조성’(전략 3-1), ‘동덕여대와 한예종을 연결하는 대학문화거리 조성’(전략 3-2) 등 일부 계획 내용에 대해서는 지역 여건 변화에 부합하도록 조정할 필요가 있다.



[그림 4-7] 장위·석관지역생활권계획 중 한예종 주변 지역 특화거리 조성(목표 3)

자료 : 성북구 지역생활권계획(안) 공람자료; 서울시 생활권계획 홈페이지(<http://planning.seoul.go.kr>)

2_자치구 실행여건 개선¹⁸⁾

1) 생활권계획에 대한 이해와 관심 제고

○ 생활권계획에 대한 자치구의 이해와 관심 저조

대부분의 자치구에서는 생활권계획이 서울시, 자치구, 주민이 함께 수립한 최초의 상향식 도시계획이며 자치구와 주민 의견을 반영했다는 점에서 큰 의의가 있다고 응답하였다. 그러나 생활권계획에 대한 이해 정도는 자치구별 여건에 따라 큰 편차를 보였다.

일부 자치구에서는 생활권계획의 역할과 목적이 불분명하기 때문에 충분히 이해하기 어렵다고 응답하였다. 또한 계획 내용이 모호하여 담당자도 모든 내용을 파악하기 어렵고, 계획 내용이 방대함에도 불구하고 구체적인 내용이나 지침이 부족하여 실무에서 활용하기 어려울 것 같다고 응답하기도 하였다.

- “생활권계획 수립은 중요하고 의미 있는 시도라고 생각되지만, 자치구 관심은 부족한 편임”
- “생활권계획의 개념이 복잡하고 가시적이지 않으며, 내용이 매우 방대하기 때문에 자치구 내에서도 관련부서에 설명하는 데 한계가 있음”
- “계획의 필요성에 대해서는 인지하고 있지만, 주민과 공무원 모두 이해도가 부족한 편임. 과거에도 여러 계획에서 ‘생활권’을 사용했기 때문에 혼동되는 문제가 있음. 어떤 목적의 계획인지, 왜 필요한지, 관련계획과는 어떤 차별성이 있는지 등에 대해 명확하게 이해하기 어려움”

- 마포구, 중랑구, 은평구 등 자치구 의견



¹⁸⁾ 자치구 실행여건을 파악하기 위해 자치구 면담조사를 실시하였다. 면담조사는 2017년 6~9월 조사 요청에 응한 24개 자치구를 대상으로 하였으며, 자치구를 직접 방문하여 생활권계획 업무를 담당하고 있는 팀장 및 담당자를 대상으로 실시하였다. 자치구 입장에서 생활권계획에 대한 의의와 기대효과, 생활권계획 실행 시 예상되는 문제점이나 제약조건, 생활권계획 활용의지와 활용계획, 서울시 요청사항 등에 대한 의견을 취합하였다(면담조사 질문지는 [부록 2] 참조).

한편, 상당수 자치구는 생활권계획 수립 초기 단계에 많은 기대가 있었지만, 결과적으로는 큰 의미를 두기 어려워졌다고 응답하였다. 서울시 주도로 생활권 계획이 수립되다보니 자치구 역할이 불분명한 측면이 있었으며, 시·구 간 충분한 협의과정 없이 계획 수립이 장기화되면서 자치구의 관심과 기대가 더욱 낮아질 수밖에 없었다는 것이다.

일부 자치구에서는 구의 장기비전 및 주요 거점에 대한 개발방향 등 자치구 발전계획 내용을 생활권계획에 담지 못했기 때문에 제대로 활용하기 어려울 것이라고 응답하였다. 지역 여건에 따라서는, 이미 정비사업과 재생사업, 교통 인프라 신설 등 다수의 사업이 추진되고 있기 때문에 생활권계획에 대한 필요성이 크지 않다고 응답한 자치구도 있었다.

- “자치구의 비전이나 주요 거점의 개발방향 등이 충분히 담기지 않아 제대로 활용하기 어려움”
- “생활권계획 수립과정에서 자치구의 참여가 간접적이었고, 지속적으로 참여하기도 어려웠음. 서울시와의 협의과정과 기간이 충분하지 않았다고 생각함”
- “이미 많은 사업과 계획이 추진되고 있는 자치구에서는 생활권계획의 의미가 크지 않음. 주민설명회에서도 생활권계획 관련 이슈보다는 일부 용도지역·지구 변경 등에 대한 장기 민원만 제기되었음”

- 광진구, 서대문구, 동대문구 등 자치구 의견



○ 생활권계획에 대한 담당자 및 관련부서의 이해 제고 필요

생활권계획은 도시계획, 산업·일자리, 주거, 교통, 문화·환경 등 다양한 분야를 포괄하고 있어서 담당자도 계획 내용을 단기간에 파악하기 쉽지 않다. 또한 도시계획과 자체적으로 추진하기 어려운 사업들이 다수 포함되어 있어 관련부서 간 협업이 필수적이다.

생활권계획의 활용도를 높이기 위해서는 계획에 대한 지속적인 교육과 홍보를 통해 담당자뿐 아니라 관련 부서의 관심과 이해도를 함께 높일 필요가 있다.

2) 자치구 차원의 전문인력 운영

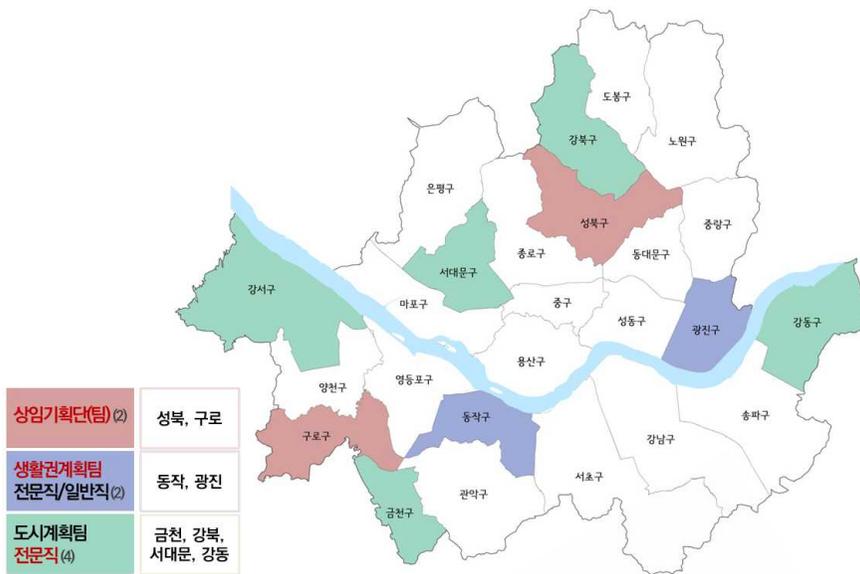
○ 생활권계획 관련한 전담조직 운영은 8개 자치구에 불과

생활권계획의 수립 및 운영을 위해 별도의 생활권계획팀을 운영하고 있거나, 상임기획단 또는 전문직이 생활권계획 업무를 담당하고 있는 경우는 25개 자치구 중 8개 구에 불과한 것으로 나타났다.

성북구, 구로구는 상임기획팀에서 생활권계획 업무를 담당하고 있다. 해당 팀에서는 생활권계획 업무뿐 아니라 자치구 발전계획 수립 또는 도시관리계획 업무를 병행하고 있는 것으로 조사되었다.

또한 동작구, 광진구는 생활권계획팀을 운영하고 있으나, 생활권계획 업무가 상시적이지 않기 때문에 지구단위계획 및 정비사업 등 여타 도시계획 업무를 병행하고 있다. 도시계획팀 내 전문직이 생활권계획 업무를 담당하고 있는 자치구는 금천구, 강북구, 서대문구, 강동구 등으로 조사되었다.

이상 8개 자치구는 생활권계획을 지속적으로 운영하고 후속적으로 관리할 수 있도록 인력과 조직을 갖추고 있지만, 그 외 17개 자치구에서는 도시계획팀(또는 도시재생팀, 도시관리팀) 내 담당자 혼자서 생활권계획 업무를 담당하는 경우가 많았으며, 다른 도시계획 업무와 병행하는 것으로 확인되었다.



[그림 4-8] 자치구별 생활권계획 관련 전담조직인력 운영 현황

○ 자치구 차원의 도시계획 전문인력 운영 필요

생활권계획을 운영할 전문직 등 전담인력이나 조직을 확보한 곳은 8개 자치구에 불과하여 자치구의 생활권계획 실행여건 개선이 필요한 것으로 나타났다.

자치구의 생활권계획 실행여건을 개선하기 위해서는 구별 도시계획 전문인력을 운영하고 역량을 강화할 필요가 있다. 도시계획 전문인력이 부서별 관련계획 및 구 도시계획위원회 심의 시 생활권계획과의 정합성을 검토할 필요가 있다.

그러나 생활권계획의 법적 위상과 역할이 불분명한 현 시점에서 자치구가 자발적으로 계획을 실행하기 위해 별도의 예산을 책정하거나 인력을 확충하는 것은 한계가 있다. 생활권계획의 원활한 운영을 위해서는 구 예산과 인력을 확충할 필요가 있으며, 다수의 자치구에서는 서울시의 적극적인 행·재정적 지원을 요청하였다.

3) 자치구 발전계획과의 연계

○ 최근 8개 구, 자치구 발전계획 재정비

생활권계획은 지역의 주요 현안과 발전방향을 종합적으로 제시하고 있어, 장기적인 관점에서 자치구 발전계획과 연계하여 운영할 필요가 있다.

최근 자치구 발전계획 수립 현황을 보면, 2015년 이후 자치구 발전계획을 수립했거나 수립 중인 자치구는 중랑·성북·은평·동작·관악·서초·강남·송파구 등 8개 8개 구인 것으로 나타났다([표 4-1] 참조).

해당 자치구에서는 생활권계획과 구 발전계획의 수립 시점을 계획적으로 일치시킨 것은 아니지만, 수립 기간이 중첩되면서 생활권계획에 자치구의 장기 발전방향이거나 공약사항 등을 반영할 수 있었다고 응답하였다.

○ 향후 자치구 발전계획을 반영하여 생활권계획 재정비

2015년 이후 생활권계획과 자치구 발전계획을 비슷한 시점에 수립한 8개 자치구는 생활권계획과 구 발전계획 내용을 상호 반영하여 연계한 것으로 나타났다. 구 발전방향과 사업추진계획을 생활권계획과 일치시키거나, 생활권계획 내용을 구 발전계획에 반영하여 실행력을 높이고자 노력하였다.

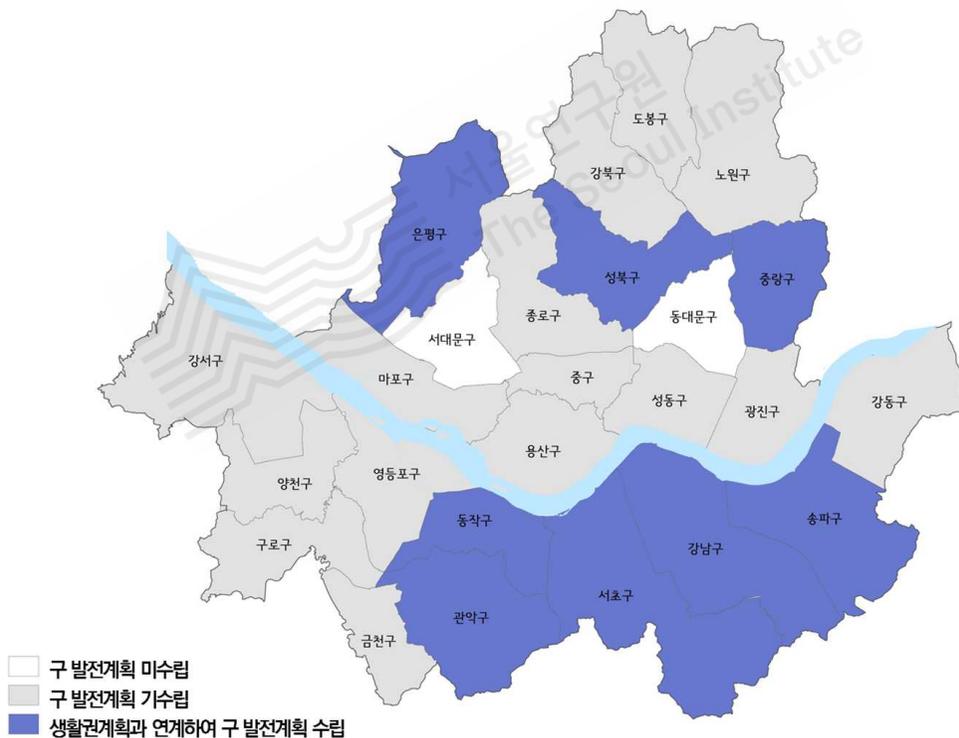
서초구와 강남구는 생활권계획보다 자치구 발전계획을 먼저 수립하기 시작하여 구 발전계획에 담긴 비전과 발전방향, 일부 사업계획을 생활권계획에 반영하기도 하였다.

중랑구, 성북구, 동작구, 관악구 등에서는 생활권계획 내용을 먼저 구상하고 이를 바탕으로 구 발전계획에서 계획 내용의 우선순위를 설정하거나, 사업 추진 계획을 수립하는 등 구체화하였다. 일부 생활권계획에서 누락된 내용은 자치구 여건에 부합하도록 조정·조율하여 자치구 발전계획에 반영하였다.

○ 17개 자치구는 자치구 발전계획을 재정비할 계획 없어

앞서 살펴본 8개 자치구를 제외한 17개 구에서는 당분간 자치구 발전계획을 재정비할 계획이 없는 것으로 나타났다. 서대문구, 마포구, 영등포구 등 일부 자치구는 최근 지역 현안에 대한 관리계획, 활성화계획 등을 수립하여 자치구 발전계획을 대신할 예정이라고 응답하였다.

대부분의 자치구는 발전계획에 대한 필요성은 체감하고 있지만, 예산 및 인력 부족으로 인해 실제 자치구 차원의 발전계획을 수립하기 쉽지 않은 상황이라고 응답하였다. 향후 생활권계획 내용이 확정된다면 자치구 발전계획의 성격으로도 활용 가능할 것이라는 응답도 있었다.



[그림 4-9] 생활권계획과 연계한 자치구 발전계획 수립 현황

[표 4-1] 자치구 발전계획 수립 현황

	기정 계획	발전계획 수립·재정비(도시계획과)
종로	종로비전 2020(2011)	-
중구	중구 글로벌 도심부 중장기 발전계획(2010)	-
용산	2030 세계의 중심 이제는 용산시대(2012)	-
성동	2020 성동구 중장기종합발전계획(2009)	-
광진	광진구 도시관리기본계획(2009)	-
동대문	-	-
중랑	-	중랑구 도시발전계획 (2017년 말 완료 예정)
성북	2020 성북비전(2010)	성북구 도시관리계획 (2017년 계획 수립 시작)
강북	강북비전 2015(2005)	-
도봉	2020 도봉구 도시발전계획(2010)	-
노원	노원구 중장기발전계획(2004)	-
은평	2020 은평구 도시관리종합계획(2007)	은평구 2030 도시관리종합계획(2015)
서대문	-	-
마포	2020 마포구 도시발전 종합관리계획(2004)	-
양천	2020 양천구 도시발전계획(2004)	-
강서	살고싶은 도시, 강서구 발전계획(2008)	-
구로	2020 구로구 도시발전계획(2010)	-
금천	2020 도시종합관리계획(2006)	-
영등포	2020 영등포종합발전계획(2005)	-
동작	동작구 도시발전기본계획	동작구 종합 도시발전계획 (2017년 말 완료 예정)
관악	관악구 장기비전전략계획(2008)	관악구 도시발전계획 (2016.5~2017.12 완료 예정)
서초	서초 중장기발전기본계획(2007)	서초구 장기발전종합계획 '나비플랜' (2017년 말 완료 예정)
강남	미래강남 도시발전계획(2009)	비전 2030 글로벌 강남 종합발전계획(2015)
송파	2020년 송파장기발전계획(2010)	송파구 도시발전기본계획
강동	2020 강동구 도시관리종합계획(2008)	-

주 : 자치구 발전계획 수립·재정비 관련 일정은 2017년 9월 면담조사 기준.

○ 생활권계획과 자치구 발전계획의 연계 활용 필요

자치구는 생활권계획 내용을 자치구 발전계획 수립과정에 활용하거나 연차별 업무계획에 반영할 필요가 있다. 생활권계획을 지역 여건에 맞게 보완하여 계획의 실행력을 높이고, 자치구의 비전과 발전방향을 담는 발전계획에 반영함으로써 계획 간 정합성을 높여갈 필요가 있다.

또한 생활권계획 내용의 우선순위를 설정하고 구체적인 사업화 방안을 마련하거나 후속 계획의 입안을 준비하여 계획 내용의 실현성을 높여가야 할 것이다.



3_생활권계획 운영체계 마련

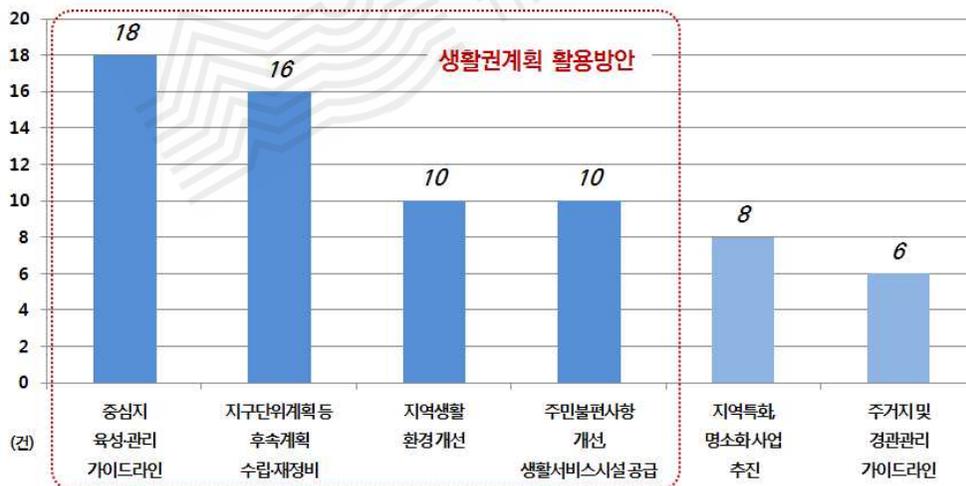
1) 생활권계획의 활용방안 모색

향후 생활권계획의 원활한 운영을 위해서는 계획의 역할과 활용방안을 분명하게 설정해야 한다. 이를 위해 24개 자치구를 대상으로 향후 생활권계획의 활용방안에 대한 의견을 조사하였다.¹⁹⁾

○ 다수의 자치구에서 중심지 육성, 지구단위계획 재정비 등에 활용 예정

생활권계획의 활용방안에 대한 자치구 의견(총 68건)을 분석한 결과, 지구중심 등 ‘중심지 육성 및 관리에 활용’할 예정이라는 응답(18건)이 가장 많았다.

다음으로 중심지 조정 및 신규 지정에 따른 ‘지구단위계획 등 후속계획의 재정비에 활용’하겠다는 응답이 16건으로 뒤를 이었다. ‘지역의 생활환경 개선’과 ‘지역 특화, 명소화를 위한 사업 추진’은 각각 10건으로 나타났다([그림 4-10] 참조).



[그림 4-10] 자치구에서 생각하는 생활권계획의 활용방안

주 : 객관식 문답, 자치구별 3가지 복수응답 허용(24개 자치구 대상 총 68건)

¹⁹⁾ 생활권계획의 활용방안에 대한 24개 자치구 의견 조사에 대해서는 [부록 2] 자치구 면담조사 질문지 참조.

○ 일부 자치구에서는 중심지 지구단위계획 재정비 계획(추진) 중

실제 생활권계획을 통해 지구중심의 위치를 조정하거나 변경을 추진하는 자치구에서는 지구단위계획을 새롭게 수립하거나 재정비하는 등 후속조치를 준비 중인 것으로 나타났다. 대표적인 사례로 관악구와 영등포구를 들 수 있다.

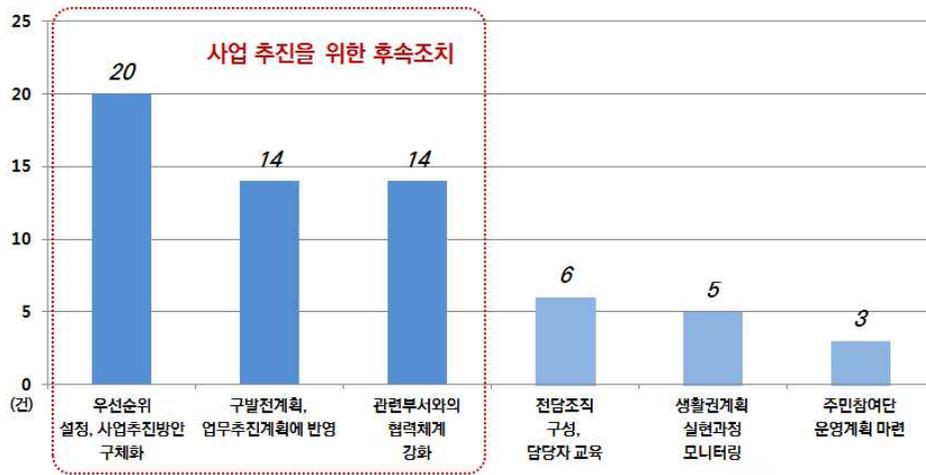
관악구는 미림지구중심이 신규 지정됨에 따라 해당 지역 내 구분되어 있는 기존 2개의 지구단위계획구역을 통합하고, 중심지 신규 지정에 따른 용도와 밀도 관리를 위해 지구단위계획을 재정비할 예정이다. 또한 영등포구에서는 당산지구중심과 가산·대림광역중심의 조정에 대응하여 2016년부터 지구단위계획 재정비를 추진 중이다.

한편, 이미 지구단위계획 재정비를 추진 중인 강동구, 서초구에서는 생활권계획에 지구단위계획 내용을 반영하여, 지구단위계획의 재정비를 보다 원활하게 추진할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

2) 생활권계획 활용을 위한 후속조치 구체화

○ 자치구 차원의 우선순위 설정, 업무추진계획에 반영 예정

다수의 자치구에서는 생활권계획의 사업화를 위한 후속조치를 고려하고 있는 것으로 나타났다. 후속조치 중에는 ‘우선순위 설정 및 사업추진방안 구체화’가 20건으로 가장 많았고, ‘구 발전계획 및 업무추진계획에 반영’, ‘관련부서와의 협력체계 강화’가 14건씩으로 그 다음을 차지했다.



[그림 4-11] 생활권계획 실행을 위한 자치구의 후속조치

주 : 객관식 문답, 자치구별 3가지 복수응답 허용(24개 자치구 대상 총 62건)

○ 서울시-자치구 간 역할분담 및 행·재정적 지원조치 필요

향후 생활권계획의 활용도를 높이기 위해서는 서울시 차원의 운영방침을 통해 자치구의 역할을 명확히 할 필요가 있다. 대다수 자치구는 도시계획 권한이 없기 때문에, 생활권계획을 실현·운영해 나가는 데 한계를 느끼는 것으로 나타났다.²⁰⁾

동작구, 동대문구, 광진구, 양천구 등 다수의 자치구에서 생활권계획의 활용을 위해 서울시와 자치구의 역할 분담이 필요하다는 의견을 제기했다. 자치구 역할에 맞게 생활권계획의 활용을 위한 세부 추진계획이나 후속조치 등을 준비할 것이라는 응답도 있었다.

금천구, 중구 등 일부 자치구는 아직까지는 서울시의 구체적인 가이드라인이 없기 때문에 후속조치를 준비하기 어렵다는 의견을 제기했다. 당분간은 기존에 추진 중인 사업계획과의 연계방안 중심으로 검토할 예정이라고 응답했다.

²⁰⁾ 자치구 면담조사 과정에서, 일부 자치구 담당자는 중심지 내 지구단위계획 수립·재정비 검토 이외에 자치구가 할 수 있는 역할이 무엇인지 반문하기도 하였다.

한편, 서울시는 자치구 차원의 전문인력 운영 등 실행여건 보완을 지원할 필요가 있다. 대다수 자치구는 생활권계획 실행과 운영을 위한 가용 예산과 전문인력 등이 부족한 실정이므로, 이에 대한 적극적인 지원이 필요한 실정이다.

3) 계획 내용의 우선순위 설정 및 협력적 추진

○ 계획의 사업화 가능성 검토 및 우선순위 설정

생활권계획은 자치구가 해결해야 할 지역 현안이나 숙원사업에 대한 내용을 포함하고 있다. 생활권계획에서 제시하고 있는 방대한 내용의 사업들을 일시에 추진할 수는 없으므로, 우선순위를 설정하여 단계적으로 추진할 필요가 있다.

지역 현안으로는 교통체계 개선에 대한 계획 내용이 대표적이다. 구로구는 구 전역에서 교통 혼잡과 지역 간 단절 문제가 제기됨에 따라, 모든 지역생활권에서 지역교통 체계를 문제점으로 지적하고 개선 계획을 담고 있다.

교통체계 개선 계획은 공간구조 측면에서 상당한 변화를 초래하며, 사업 추진을 위해 막대한 예산이 소요되기 때문에 사업화 가능성에 대한 면밀한 사전 검토가 필요하다. 따라서 자치구는 서울시와 협의하여 우선순위를 설정하거나, 중점사업 위주로 선별하여 단계적으로 추진해나갈 필요가 있다.

○ 타 부서와의 협력적 추진방안 마련

생활권계획에는 도시계획과에서 추진하기 어려운 사업들이 다수 포함되어 있으나, 구체적인 사업 추진방안이나 부서 간 협력방안은 미흡한 상황이다.

특화산업 육성, 교통망 확충, 복지·문화서비스 제공 등 도시계획과에서 자체적으로 추진하기 어려운 사업에 대해서는 담당 부서를 명시하고 협력 방안이나 추진 절차 등을 구체화할 필요가 있다. 특히, 생활권계획이 도시기본계획의 부문계획 성격을 갖는다는 점을 감안하여 관련부서와 협력적인 사업 추진이 필요하다.

4) 서울시 차원의 생활권계획 운영지침 마련

○ 생활권계획 활용방안에 대한 가이드라인 마련

서울시는 생활권계획 활용을 위한 가이드라인을 마련할 필요가 있다. 자치구 입장에서는 생활권계획을 어디에, 어떻게 활용할 수 있는지에 대한 구체적인 가이드라인이 없기 때문에 이해도와 관심이 낮아질 수밖에 없는 실정이다.

관련계획 수립 시 생활권계획과의 정합성을 검토하거나, 후속계획의 지침이나 가이드라인으로 활용, 개별 사업의 실행계획과 연계하는 방안 등 생활권계획의 쓰임새와 활용방안을 구체화할 필요가 있다. 자치구에서는 서울시가 생활권계획을 규제 수단으로 활용하기보다 구에서 추진하는 사업과 계획을 실현·지원하는 방향으로 운영해 줄 것을 요청하였다.

○ 자치구 의견과 지역 현안을 공유할 수 있는 절차 마련

서울시 생활권계획이 장기간 수립되었음에도 불구하고 실제 서울시-자치구 간 의견 공유는 충분하지 못했던 것으로 나타났다. 자치구 입장에서는 주민참여단 및 주민워크숍 운영 등 간접적인 참여가 주를 이루었기 때문에, 협의과정과 기간이 충분하지 않았다고 생각하는 경우가 많았다.

향후 지역의 여건 변화, 주요 개발이슈 등에 대한 서울시-자치구 간 의견 공유 기회를 확대하고 긴밀한 협력체계를 구축할 필요가 있다. 시-구 간 활발한 의견 교환을 위해서는 생활권계획을 토대로 사전 협의를 통해 자치구가 계획안을 입안하고, 심의를 거쳐 서울시가 협의·조정하는 절차가 바람직하다.

4_생활권계획의 법적 근거 마련

- 현행 생활권계획은 ‘도시·군기본계획 수립지침’에 근거하여 수립

서울시는 ‘서울시 생활권계획 수립 및 운영방안(2013)’을 통해 생활권계획 수립 절차와 운영기준, 내용과 도면의 작성방법 등 별도의 운영방안을 마련하여 생활권계획을 수립하기 시작했다.

이후 생활권계획은 2014년 개정된 국토부의 도시·군기본계획 수립지침에 근거하고 있다. 도시·군기본계획 수립지침에 ‘제13절 생활권계획’ 부분을 신설하고, 생활권계획을 도시기본계획의 부문별 계획으로 수립하도록 명시하고 있다.

- 국토계획법 등 생활권계획의 수립·운영 근거 미흡

그러나 현 법제도상 생활권계획에 대한 근거는 여전히 미흡한 실정이다. ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’에는 공간구조, 인구 배분과 관련된 공간적 범위의 생활권 설정에 대해서만 언급하고 있을 뿐, 생활권계획에 대한 근거 조항은 없는 실정이다. 또한 서울시 도시계획조례에도 도시기본계획의 후속계획으로서 생활권계획의 수립 및 운영과 관련된 별도의 조항이나 내용이 없는 상황이다.

- “생활권계획의 실행을 위한 법적 근거가 불명확하고, 위상과 역할이 모호해서 어떻게 활용해야 할지 잘 모르겠음. 예를 들어 관련 업무 추진 과정에서 생활권계획과의 정합성 검토를 필수적으로 거쳐야 한다면 계획의 중요도와 실현가능성이 좀 더 높아질 수 있을 것임”
- “법정계획이 되어야 하며, 도시계획 제도 내 자리매김할 필요가 있음”
- “생활권계획에 대한 법적 근거가 없는 현 상황에서 자치구가 계획의 실행과 운영을 준비하기는 어려움”

- 전문가 및 성북구, 강북구, 관악구, 중구 등 자치구 의견



○ 생활권계획의 법적 위상과 성격 모호한 실정

생활권계획 수립과정에서도 생활권계획의 모호한 법적 위상과 불분명한 역할로 인해 계획 내용과 범위에 혼란이 가중되었다. 계획의 확정을 앞둔 시점에서도 여전히 생활권계획의 역할과 성격은 모호한 측면이 있다.

예컨대, ‘생활권계획은 도시관리계획에 지침과 관리방향을 제시해야 한다’는 의견이 있는 반면, ‘생활권계획은 2030 서울플랜의 부문별 계획이므로 보다 미래 지향적 비전과 발전방향을 제시해야 한다’는 의견도 있다. 생활권계획의 법적 위상을 명확히 하여 계획의 성격과 내용을 보다 구체화할 필요가 있다.

○ 국토계획법 및 시 도시계획조례에 생활권계획의 근거 마련

국토계획법과 서울시 도시계획조례에 생활권계획의 개념과 정의, 계획 내용 등에 대한 조항을 신설하여 법적 근거를 강화할 필요가 있다.

이를 위해서는 생활권계획의 법정화를 통해 계획의 법적 위상을 명확히 하고, 관련계획과의 관계 등을 명확히 해야 한다. 또한 생활권계획의 법적 근거를 마련하여 자치구 차원에서 내실 있는 운영을 지원하고, 생활권계획의 활용도를 높여야 할 것이다.

특히 서울시 도시계획조례에는 서울시와 자치구 등 수립주체별 역할을 분명히 하고, 지역생활권계획은 자치구가 주도적으로 운영할 수 있도록 제도적으로 뒷받침해야 할 것이다.

05

생활권계획 활용 및 운영방향

- 1_기본방향
- 2_생활권계획 활용 및 운영방향
- 3_모니터링 및 재정비 시 보완방향

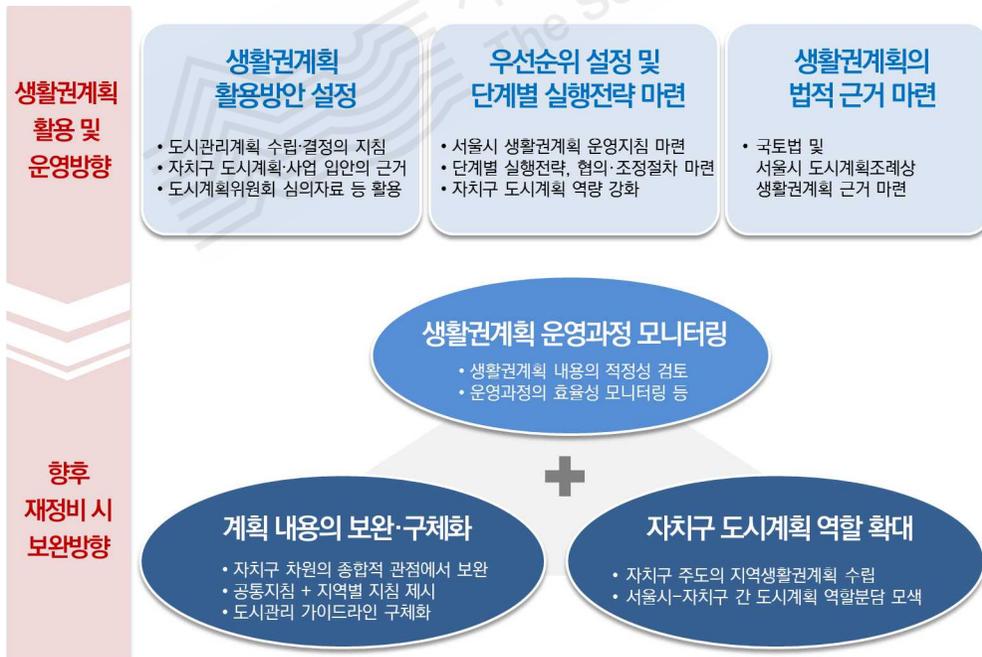
05 | 생활권계획 활용 및 운영방향

1_기본방향

생활권계획의 본격적인 실행을 앞두고, 생활권계획의 활용 및 운영을 위한 기본방향과 향후 계획의 재정비 시 보완해야 할 사항은 다음과 같다.

먼저, 생활권계획 수립 직후 또는 중단기적으로는 1) 생활권계획의 활용방안을 설정하고, 2) 운영절차 및 후속조치를 마련하며, 3) 생활권계획의 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

생활권계획의 안착을 위해서는 운영과정에 대한 모니터링이 필요하며, 이를 토대로 향후 생활권계획 재정비 시 1) 계획 내용의 보완 및 구체화, 2) 자치구의 역할 강화 등을 검토할 필요가 있다.



[그림 5-1] 생활권계획 활용 및 운영의 기본방향

2_생활권계획 활용 및 운영방향

1) 생활권계획 활용방안 설정

○ 도시관리계획 수립·결정을 위한 지침으로 활용

생활권계획은 서울시 각 부서에서 추진 중인 사업·계획을 생활권별로 종합하고 있으므로, 지역밀착형 도시관리를 위한 상위계획으로 활용할 필요가 있다. 생활권계획을 통해 향후 지역별로 추진될 필요가 있는 사업·계획의 리스트를 마련하고, 대상지와 주변지역 변화를 체계적으로 관리하기 위한 기초자료로 활용할 필요가 있다.

특히 중심지 육성·관리, 주거지 정비 및 관리, 생활서비스시설 확충 등은 도시관리계획 결정과 사업 추진을 위한 근거 계획으로서 활용도가 높을 것으로 예상된다. 예컨대, 중심지 체계에 부합하는 기능과 역할을 설정하고, 이를 실현하기 위한 지구단위계획에 지침을 제공하거나, 개별 사업계획의 조정 등에 활용할 수 있다.

○ 자치구 도시계획·사업 입안의 근거 계획으로 활용

생활권계획을 자치구 도시계획·사업의 근거 계획으로 활용할 필요가 있다. 지금까지는 자치구가 지역의 발전방향과 중심지 육성전략을 서울시와 공유할 수 있는 도시계획적 틀이나 기회가 부족했다. 생활권계획 수립을 계기로 서울시와 자치구가 지역의 발전방향을 공유하면서 계획 목표와 전략을 실현해나갈 필요가 있다.

자치구 경계를 넘는 일정 규모 이상의 계획에 대해서는 인접 자치구 간의 협력 체계도 중요하다. 생활권계획을 활용하여 공동의 목표를 설정하고 권역별 자치구 간 연계·협력을 통해 계획의 효율성을 제고할 필요가 있다. 생활권계획은 서울시와 자치구가 함께 수립한 계획이므로, 우선순위가 높은 계획사업에 대해서는 서울시의 행·재정 지원을 강화하여 계획의 실현성을 높이고 지역 발전을 도모할 필요가 있다.

○ 생활권계획을 사구 도시계획위원회 심의·검토 기준으로 활용

생활권계획은 부서별로 개별 추진되는 법정·비법정 계획들을 조율·조정하는 역할을 담당할 필요가 있다. 생활권계획을 통해 산업경제, 교통, 주택, 도시재생, 지역발전 등 서울시 각 부서에서 수립하는 부문별 계획에 방향성을 제시하고, 도시기본계획 목표와의 정합성을 높일 필요가 있다.

이를 위해 생활권계획을 서울시와 자치구 도시계획위원회 심의의 기초자료로 활용할 필요가 있다. 각 실·국·본부에서 주요 법정·비법정계획을 수립하는 과정에서 생활권계획 정합성 검토 절차를 거치는 과정이 필요하다.

각 부서는 법정계획 수립 단계에서 해당계획과 생활권계획의 정합성을 검토한 후 ‘(가칭)생활권계획 반영계획(결과)서’를 작성하고, 도시계획국(생활권계획추진반)과의 협의를 진행한다. 생활권계획은 계획 확정을 위한 심의과정에서 검토자료로 활용할 수 있다. 특히 부서별 관련계획 수립 시 생활권계획 반영 여부를 검토하는 체크리스트(check-list)를 활용할 수 있도록 한다.



[그림 5-2] 생활권계획의 심의 활용 절차 예시

2) 우선순위 설정 및 단계별 실행전략 마련

○ 서울시 차원의 생활권계획 운영지침 마련

생활권계획은 광범위한 계획 내용을 포괄하고 있어서 효율적인 운영을 위해서는 ‘서울시 생활권계획 운영지침’을 마련하는 것이 필요하다. 운영지침은 관련 계획 수립 시 생활권계획 반영에 관한 사항, 결정된 생활권계획 내용의 관리, 향후 실행에 관련된 사항 등의 내용을 포함할 수 있다.

생활권계획 운영지침을 통해 생활권계획에 대한 서울시 관련부서와 자치구의 이해를 높일 필요가 있다. 자치구가 생활권계획을 활용할 수 있는 방안을 모색하도록 하는 등 생활권계획 운영에 대한 기본 방침을 제시할 필요가 있다.

○ 자치구에서는 생활권계획 단계별 실행전략 마련

서울시 운영지침을 토대로, 자치구에서는 생활권계획 중 핵심적인 계획을 선별하여 우선 추진할 필요가 있다.

자치구 차원에서 중점을 두고 추진하려는 중심지 육성, 생활서비스시설 확충 등의 핵심 계획에 대해서는 세부 실행전략(action plan)을 마련할 필요가 있다. 자치구는 실행전략을 통해 실행시기를 단기 또는 중장기로 구분하고 예산을 확보하는 등 단계별 추진 계획을 마련한다.

예컨대, 시애틀에서는 2009년 근린지역계획 실행의 우선순위를 정하기 위해 시와 주민이 협력하여 실행계획(Area Action Plan)을 수립·운영하고 있다. 실행계획은 결정된 근린지역계획을 효율적으로 실행하기 위한 것으로, 계획 실행에 필요한 지역의 여건이 충분히 마련된 이후 추진하는 것을 전제로 한다([부록 1-2] 시애틀 근린지역계획 참조).

실행계획은 근린지역계획에서 제시한 목표와 전략별 실행시기(when), 실행주체(who), 실행과정(how)을 구체화한다. 계획의 실행시기는 우선순위에 따라 단기(1~3년), 중기(3~6년), 장기(6~10)로 구분하며, 실행주체는 계획 내용과 성격에 따라 시정부와 외부 기관, 주민 등으로 구분하여 제시하고 있다. 실행과

정은 사업의 추진 정도를 파악할 수 있도록 계속 추진(On-going), 계획 수립(Plan), 신규 추진(Underway), 완료(Done) 등으로 구분하여 표시한다.²¹⁾

시애틀시 North Beacon Hill의 ‘(목표 1) 문화적·경제적으로 다양한 거주자를 위한 주택 공급’에 대한 실행계획 예시는 [그림 5-3]과 같다.

WHAT		WHEN	WHO	HOW
Vision Goals Policies Strategies Action Steps		Priority (Critical, High, Medium)	Community Partners	Phase (Ongoing, Plan, Underway, Done)
		Timeframe 1-3 yrs, 3-5 yrs, 6-10 yrs	City Dept.	
			Agency	
<p>오랜 역사를 가진 North Beacon Hill은 인종과 문화적 다양성을 가진 커뮤니티이다. 위원회는 이 지역을, 새로운 도서관과 상점가가 중심이 되는 보행 친화적이고 대중교통 접근성이 높은 도시마을(Urban Village)로 계획하고자 한다. 도시마을계획은 North Beacon Hill 곳곳에 저렴한 주택을 공급하고 도시마을 경계부의 성장을 유도함으로써 더 나은 주거환경을 조성하게 될 것이다.</p>				
<p>Goal 1. 문화적·경제적으로 다양한 거주자를 위한 주택 공급</p>				
<p>Beacon Hill 전 지역에 저렴한 다양한 유형의 주택을 공급하여 쾌적한 복합주거지(Mixed-use residential neighborhood) 조성</p>				
<p>Policy 1.A. 단독주택지역(Single-family zones)의 주택부담을 낮추기 위해 소형주택(Cottage housing)을 허용 저렴하고 다양한 소형주택을 공급하여 단독주택지역의 특성을 유지하면서 저렴 주택에 대한 선택권을 증진</p>				
<p>Policy 1.B. 주택가격과 규모의 혼합 촉진 인센티브, 시의 기금(funding), 잉여자금 프로그램을 적극적으로 활용하여 주택가격과 규모의 혼합을 촉진</p>				
<p>Policy 1.C. 저렴한 가족형 주택의 공급 촉진 인센티브, 시의 기금(funding), 잉여자금 프로그램을 활용하여 저렴한 가족형 주택의 공급을 촉진</p>				
<p>Policy 1.D. 저렴한 임대 및 자가주택의 균형 유지 인센티브, 시의 기금(funding), 잉여자금 프로그램을 활용하여 저렴한 임대 및 자가주택의 균형 유지</p>				
<p>Strategy 1.1: 기존 주택의 유지관리 및 신규 저렴한 주택의 공급 기존 주택의 관리 및 신규 주택 공급에 필요한 자금을 마련하기 위해 시 기금을 우선 활용 지원이 필요한 개발자/소유자들은 기존에 마련된 프로그램/기금을 신청한다. 예) Housing Levy, Weatherization, Rehab</p>				
<p>Strategy 1.2: 기본계획에서 제시한 저렴한 주택 공급목표 달성 기본계획에서 Beacon Hill 지역에 대한 저렴한 주택 공급 목표를 설정하고, 정기적으로 진행상황을 평가 시 직원들은 여건분석을 통해 목표와의 격차를 확인하고, 목표를 달성하기 위해 필요한 프로그램을 선정한다.</p>				
<p>Strategy 1.3: 저렴한 임대 및 자가주택 건설 저렴한 임대 및 자가소유 주택의 공급 목표를 설정하고 인센티브, 시의 기금(funding), 잉여자금 프로그램을 활용하여 목표를 달성 지원이 필요한 개발자/소유자는 주거지원 프로그램, 인센티브 등을 신청한다.</p>				
<p>Strategy 1.4: 저소득층 주택소유자를 지원하기 위한 주택의 에너지효율 강화(weatherization) 및 자활프로그램 활용 저소득층 주택소유를 위해 주택의 에너지효율 강화 및 자활프로그램, 재산세 감면 등의 지원 지원이 필요한 주택 소유자들은 기금이나 세금면제 신청을 한다. 예) Housing Levy, Weatherization, Rehab</p>				

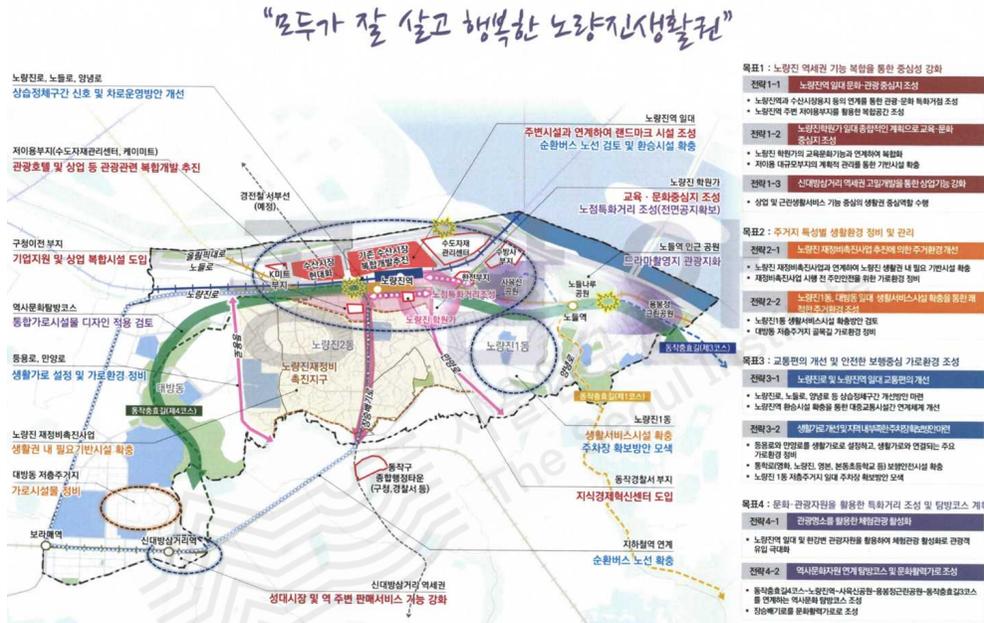
[그림 5-3] 실행전략 운영 사례 : 시애틀 North Beacon Hill 근린지역 실행계획(목표 1)

자료 : Seattle Dept. of Neighborhoods, 2009, "North Beacon Hill Neighborhood Action Plan", p.97.

21) '계속 추진(On-going)'은 과거부터 현재까지 진행 중인 사업을 의미하며, '신규 추진(Underway)'은 이제 막 시작하여 앞으로도 계속될 사업을 의미한다.

○ 생활권계획의 단계별 추진전략 예시 : 동작구 노량진지역생활권

현재의 생활권계획은 계획의 우선순위나 추진 시기, 세부 실현수단 등이 구체적으로 제시되어 있지 않다(그림 5-4) 참조). 따라서 생활권계획의 효율적인 운영과 계획 실행을 위해서는 자치구 차원의 생활권계획 단계별 추진전략을 통해 실현방안과 후속조치를 구체화할 필요가 있다.



[그림 5-4] 지역생활권계획 현황 예시 : 동작구 노량진지역생활권

자료 : 동작구 지역생활권계획(안) 공람자료; 서울시 생활권계획 홈페이지(<http://planning.seoul.go.kr>)

생활권계획의 목표와 전략별로 우선 추진사항을 설정하고, 우선 추진사항에 대해서는 사업화, 후속계획의 지침으로 활용, 장기적 관점에서의 관리방향 등 후속조치를 구체화할 필요가 있다. 시기별로는 이미 계획을 수립했거나 시행 중인 계획, 중단기 추진 계획, 장기 계획으로 구분한다.

[그림 5-5]는 동작구 노량진지역생활권계획을 사례로 단계별 추진계획을 예시한 것이다. 예컨대, 전략 1-1인 ‘노량진역 일대 문화·관광중심지 조성’을 추진

하기 위해서는 우선적으로 ‘노량진역 입체복합화 개발사업’과 ‘저이용부지의 관광·숙박·상업 복합개발’ 등을 추진하는 것이 필요하다. 이 두 가지 사업 내용은 동작구 발전계획에 반영된 것으로, 3~5년 이내에 실행해야 할 중단기 추진 사업에 해당한다.

한편, 전략 3-1의 ‘노량진로 및 노량진역 일대 교통편의 개선’을 위해서는 우선적으로 ‘신호 및 차로운영 개선방안’을 마련하되, 이는 장기적 관점에서 지속적으로 추진해야할 사업으로 구분할 수 있다.

■ 사업화방안 / □ 후속계획 지침 제시 / ▨ 장기적 관리방향

목표	전략	우선 추진사항	기시행	중단기	장기
1 노량진 역세권 기능 복합을 통한 중심성 강화	1-1. 노량진역 일대 문화·관광 중심지 조성	<ul style="list-style-type: none"> 노량진역 입체복합화 개발사업 (※ 구발전계획 기반영) 저이용부지 관광·숙박·상업 복합개발 추진 (※ 구발전계획 기반영) 			
	1-2. 노량진학원가 일대 종합적인 계획으로 교육·문화중심지 조성	<ul style="list-style-type: none"> 교육기능, 노점거리 등 특화조성 계획 검토 구청·경찰서 이전부지 개발을 통한 기반시설 확충 (※ 구발전계획 기반영) 			
	1-3. 신대방삼거리 역세권 고밀개발을 통한 상업기능 강화	<ul style="list-style-type: none"> 역세권 고밀개발, 합필 및 공동개발 유도 등 후속계획 지침 			
2 주거지 특성별 생활환경 정비 및 관리	2-1. 노량진 재정비촉진사업 추진에 의한 주거환경 개선	<ul style="list-style-type: none"> 재촉계획 수립 시 기반시설 확충 포함 CPTED 등 주민 안전을 위한 가로환경 정비 			
	2-2. 노량진1동, 대방동 일대 생활서비스시설 확충 을 통한 쾌적한 주거환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> 체육관, 도서관 등 도입 검토 시설물·보도 정비 등 골목길 환경 정비 			
3 교통편의 개선 및 안전한 보행중심 가로환경 조성	3-1. 노량진로 및 노량진역 일대 교통편의 개선	<ul style="list-style-type: none"> 신호 및 차로운영 개선방안 검토 대중교통 환승시설 확충 등 			
	3-2. 생활가로 개선 및 지역 내 부족한 주차장 확보방안 마련	<ul style="list-style-type: none"> 전신주 지중화 등 생활가로 정비 통학로 안전펜스 등 보행안전시설 확충 초등학교 부지 아간주차 검토 			
4 문화·관광자원을 활용한 특화거리 조성 및 탐방코스 계획	4-1. 관광명소를 활용한 체험관광 활성화	<ul style="list-style-type: none"> 노량진바다축제, 노점특화거리, 세계 불꽃축제 조망공간 확충 등 (※ 구발전계획 기반영) 			
	4-2. 역사문화자원 연계 탐방코스 및 문화활력가로 조성	<ul style="list-style-type: none"> 역사문화탐방코스 조성 검토 종합행정타운 연계 중심가로 조성, 가로 활성화 유도 권장 검토 			

[그림 5-5] 생활권계획의 단계별 추진전략 예시 : 노량진지역생활권

3) 자치구와의 협의·조정절차 마련

○ 시·구 협의를 위한 ‘(가칭)권역별 자치구 협의회’ 상시 운영

생활권계획은 서울시, 자치구 간 계획 내용에 관한 협의를 거치고 자치구 의견을 반영하여 수립 또는 운영할 필요가 있다. 하지만 현재는 생활권계획을 운영하는 과정에서 서울시와 자치구 의견이 불일치할 경우, 이를 협의·조정하는 절차가 미흡한 실정이다. 서울시와 자치구가 의견을 협의·조정할 수 있는 절차를 마련하고, 의견 조율이 필요한 부분을 재검토해나갈 필요가 있다.

특히 지역생활권의 경계를 넘는 계획 내용에 대해서는 자치구-자치구 간, 인접 자치구와의 협의·조정 과정이 필요하다. 권역 내 자치구 차원에서 계획 내용에 대한 의견을 조율할 수 있도록 ‘(가칭)권역별 자치구 협의회’를 상시 운영하여 여건변화에 유연하게 대응할 필요가 있다.

이를 위해서는 독일 베를린시의 ‘불합치계획(Dissensplan)’을 참고할 필요가 있다.²²⁾ 베를린에서는 시와 자치구 간 이견을 조율하고, 관리계획을 협의·조정하기 위해 ‘불합치계획’ 제도를 운영하고 있다. 이 방식에 따르면, 자치구가 생활권 발전계획을 통해 베를린시에 용도지역 변경을 요청하면, 베를린시는 해당 지역의 여건과 계획 내용을 검토하여 변경 여부를 결정·통보한다.

자치구의 변경 요청이 반려되었을 때에는 자치구가 베를린시에 이의를 제기하여 재검토를 요청하고, 이 경우 생활권 발전계획 뒷부분에 불합치계획 대상지를 수록해둔다. 이렇게 수록된 불합치계획은 향후 자치구의 여건이 변화하거나 조성되었을 때, 해당 계획의 변경을 우선적으로 검토하는 데 활용된다. [그림 5-6]은 베를린시의 자치구인 ‘미테(Mitte)’의 불합치계획 대상지(10곳)를 표현한 도면이다.

22) 베를린의 불합치계획(Dissensplan)에 대해서는 서울시, 2013, 서울시 권역별 생활권계획의 수립 및 운영방안, pp.26~29; BezirksamtMitteBerlin, 2004, Bereichsentwicklungsplanung(BEP)2004-Arbeitsbericht을 참조.



자료 : BezirksamtMitteBerlin, 2004, Bereichsentwicklungsplanung(BEP)2004-Arbeitsbericht

[그림 5-6] 베를린 자치구 '미테' 발전계획과 불합치계획(Dissensplan) 대상지

자료 : BezirksamtMitteBerlin, 2004, Bereichsentwicklungsplanung(BEP)2004-Arbeitsbericht

4) 자치구의 도시계획 역량 강화

○ 생활권계획에 대한 자치구의 이해와 관심 제고

생활권계획은 도시계획, 산업·일자리, 주거, 교통, 문화·환경 등 다양한 분야를 아우르고 있기 때문에 서울시와 자치구, 부서 간 협업이 필수적이다. 생활권계획의 활용도를 높이기 위해서는 담당자뿐 아니라 관련 부서의 관심과 이해도를 함께 높일 필요가 있다.

이를 위해서는 서울시, 자치구의 담당자 및 관련부서 공무원을 대상으로 생활권계획에 대한 지속적인 교육과 홍보가 필요하다. 생활권계획 운영 과정에서 자치구 합동 워크숍 등을 개최하여 우수사례를 공유 확대하고 자치구의 관심을 높일 필요가 있다.

○ 생활권계획 추진 및 실행을 위한 자치구 전문인력 확보

향후 생활권계획의 재정비 및 수립을 위해서는 중장기적인 관점에서 자치구의 도시계획 역량을 강화해나갈 필요가 있다.

현재 대부분의 자치구는 생활권계획을 수립하고 지속적으로 관리하기 위한 도시계획적 경험과 역량이 미흡한 실정이다. 앞서 자치구의 생활권계획 실행여건 조사 결과, 전담조직이나 전문직 담당자가 생활권계획을 담당하고 있는 자치구는 8곳에 불과한 것으로 나타났다.

기존의 순환보직 방식으로는 도시계획 전반에 대한 이해도를 높이고 전문성을 강화하는 것에 한계가 있다. 자치구의 도시계획 역량을 높이기 위해서는 자치구별로 도시계획상임기획단을 운영하거나 전문인력을 적극 활용할 필요가 있다.

○ 자치구 발전계획과의 연계 등 활용방안 마련

자치구 차원에서는 지역생활권계획 내용을 자치구 발전계획 수립에 활용할 수 있다. 지역생활권계획 내용을 자치구 여건에 맞게 보완하여 자치구의 비전과 발전방향을 담는 발전계획에 반영함으로써 계획 간 연계 및 활용성을 높일 필요가 있다.

필요시 생활권계획의 목표와 시책에 대한 우선순위를 설정하고 실행전략을 수립하거나 연차별 업무계획에 반영할 필요가 있다. 구체적인 사업화 방안을 마련하거나 후속 계획의 입안을 준비하여 실현성을 제고해야 할 것이다.

5) 생활권계획의 법적 근거 강화

○ 국토계획법 개정을 통해 생활권계획에 대한 법적 근거 명확화

생활권계획 관련 법제도를 개정하여 역할과 위상에 대한 법적 근거를 강화할 필요가 있다. 관련 조항을 신설하여 생활권계획의 수립체제와 개념, 계획 내용, 관련계획과의 관계 등을 명확히 할 필요가 있다.

예컨대, 국토계획법 제18조(도시·군기본계획의 수립권자와 대상지역) 제4항을 [표 5-1]과 같이 신설하여, 특별시·광역시에서는 지역 여건에 따라 도시기본계획을 구체화하는 생활권계획을 수립·운영할 수 있도록 한다. 또한 제19조(도시·군기본계획의 내용)를 개정하여 도시·군기본계획 내 생활권계획의 내용을 포함하도록 규정할 필요가 있다.

[표 5-1] 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 개정(안)

기존	개정(안)
<p>제18조(도시·군기본계획의 수립권자와 대상지역)</p> <p>① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 관할 구역에 대하여 도시·군기본계획을 수립하여야 한다. 다만, 시 또는 군의 위치, 인구의 규모, 인구감소를 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 시 또는 군은 도시·군기본계획을 수립하지 아니할 수 있다.</p> <p>② 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 지역여건상 필요하다고 인정되면 인접한 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 관할 구역 전부 또는 일부를 포함하여 도시·군기본계획을 수립할 수 있다.</p> <p>③ 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 제2항에 따라 인접한 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 관할 구역을 포함하여 도시·군기본계획을 수립하려면 미리 그 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수와 협의하여야 한다.</p>	<p>제18조(도시·군기본계획의 수립권자와 대상지역)</p> <p>① ~ ③ <좌동></p> <p>④ 특별시·광역시 등 대도시에서는 도시기본계획의 부문계획으로 생활권계획을 수립하여 운영할 수 있다. <신설></p>

○ 도시계획조례에 생활권계획에 대한 법적 지위와 실행 근거 마련

2014년 개정된 국토부의 도시·군기본계획 수립지침에서는 생활권계획 수립을 위한 기본적인 사항, 즉 생활권의 설정과 구분, 계획의 성격과 범위, 작성 원칙 등에 대해서만 규정하고 있다.²³⁾ 이 또한 서울시 생활권계획의 수립 경험을 바탕으로 권역 및 지역생활권계획의 주요 계획항목, 수립 절차 등에 대한 내용을 구체화하여 수정·보완할 필요가 있다.

한편, 서울시 도시계획조례에는 생활권계획에 대한 언급이 전혀 없어, 관련 조항을 신설할 필요가 있다. 제4조(도시기본계획의 수립)를 개정하여 생활권계획의 수립 및 운영규정을 추가 신설하고, 생활권계획의 수립 및 실행을 위한 법적, 행정적 근거를 마련할 필요가 있다.

[표 5-2] 서울시 도시계획조례 개정(안)

기존	개정(안)
<p>제4조(도시기본계획의 수립)</p> <p>① 시장은 법 제18조제1항에 따라 관할구역에 대하여 시도시기본계획을 수립하여야 한다.</p> <p>② 시장은 자치구청장(이하 "구청장"이라 한다)에게 시도시기본계획의 수립 또는 변경과 관련하여 관할구역에 관한 계획안을 제출하게 할 수 있다.</p> <p>③ 시장이 수립하는 도시관리계획, 그 밖의 도시의 개발 및 관리에 관한 계획은 시도시기본계획에 적합하여야 한다.</p> <p>④ 시장은 지속가능한 시도시기본계획의 수립에 필요한 기초조사 내용에 도시생태현황 등을 포함시킬 수 있다.</p> <p>⑤ 시장은 도시기본계획 수립 시 성·계층·인종·지역 간 평등의 원칙 아래 다양한 집단의 입장을 고려한 계획이 되도록 노력하여야 한다.</p> <p>⑥ 시장은 시도시기본계획의 실현정도 및 집행상황을 점검하고 서울의 전반적 도시변화를 상시적으로 진단할 수 있도록 도시기본계획 모니터링을 매년 실시하여야 한다.</p>	<p>제4조(도시기본계획의 수립)</p> <p>①~⑥ <좌동></p> <p>⑦ 시장은 법 제18조 4항에 따라 시도시기본계획의 부문계획으로 생활권계획을 수립하여 운영한다.<신설></p>

²³⁾ 2014년 개정으로 신설된 제13절 생활권계획은 1. 생활권의 구분, 2. 계획의 성격 및 범위, 3. 작성 원칙 등으로 구성되어 있다.

3_모니터링 및 재정비 시 보완방향

1) 생활권계획 운영과정 모니터링

- 최초 수립·운영하는 생활권계획에 대한 모니터링 필요

서울시는 2015년 도시계획조례를 개정하여 도시기본계획의 실현 정도와 집행 상황을 매년 모니터링하도록 규정하고 있다. 이에 따라 2030 서울플랜에 대한 모니터링이 진행되고 있으며, 연차별로 모니터링 리포트가 발간되고 있다.

최초로 수립된 생활권계획을 안착시키기 위해서는 운영과정에 대한 모니터링이 필요하다. 생활권계획의 모니터링은 도시기본계획 모니터링과 달리, 처음 수립된 계획 내용의 적정성과 운영과정의 효율성을 중심으로 진행할 필요가 있다.

또한 생활권계획 내용이 방대하므로 권역은 서울시 차원에서 모니터링하고, 지역생활권은 서울시가 체크리스트를 마련하여 자치구에서 모니터링하는 방안을 검토할 필요가 있다. 생활권계획 운영과정에서 주민참여단을 모니터링원으로 활용하여 생활권계획 추진과정을 모니터링하는 방안도 모색할 필요가 있다.

2) 재정비 시 생활권계획 내용의 구체화

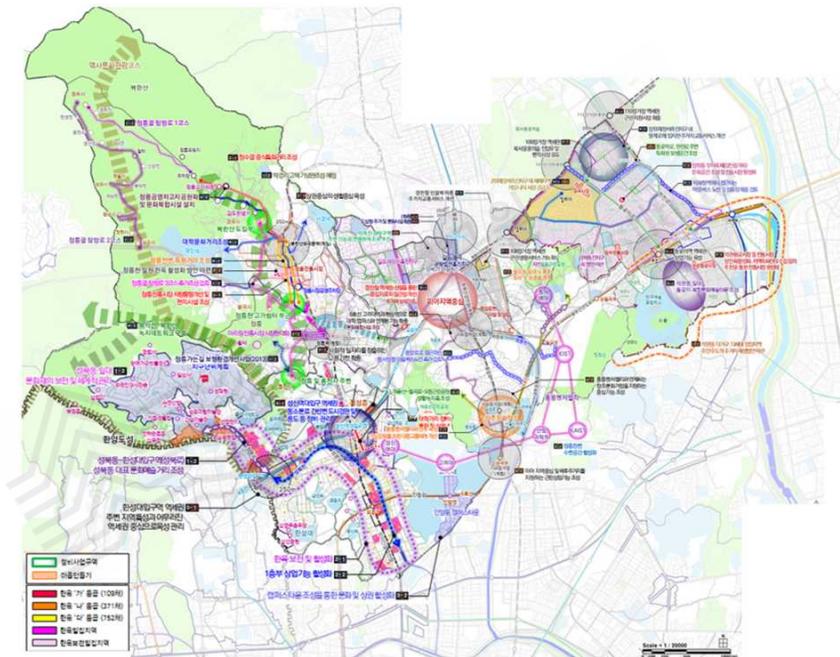
- 향후 재정비 시 자치구 차원의 종합적 관점 보완

현행 생활권계획은 지역생활권별로 수립되어 있어, 자치구 차원의 발전방향 및 기초현황을 파악하거나 인접 생활권과 계획 내용을 연계하여 검토하는 데 어려움이 있다. 전문가 및 자치구 의견 조사에서도 “생활권계획뿐 아니라 자치구 발전계획도 필요”, “자치구 단위의 비전과 미래상 제시 필요” 등 자치구 차원의 종합적 관점에 대한 필요성이 제기된 바 있다.

향후 생활권계획 재정비 시에는 자치구 차원의 관점에서 보완이 필요하다. 생활권별 현황에 앞서 자치구 현황과 공통의 현안과제를 제시하여 계획 내용을 쉽게 이해할 수 있도록 구성할 필요가 있다.

이슈별 계획에서는 자치구 전역에 적용할 수 있는 원칙과 방향을 제시하고, 유사하거나 반복적으로 제시되는 계획을 통합할 필요가 있다. 예컨대 신규 역세권 육성 및 관리, 저층주거지 정비 등과 같은 계획 내용은 구 공통사항이므로 통합을 고려할 필요가 있다.

한편, 지역생활권 간 계획 내용의 연계성을 검토하기 위해 지역 현황이나 이슈별 계획은 자치구 차원에서 종합하여 도면화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 현재의 성북구 이슈별 계획을 사례로 종합한 도면은 [그림 5-7]과 같다.



[그림 5-7] 자치구 차원의 생활권계획 종합(안) : 성북구 예시

- 공간관리지침은 공통지침과 개별지침으로 구분하여 관리

현재의 생활권계획 내용은 중심지, 특성주거지, 경관 및 시설 분야에 대한 공간관리지침이 포괄적, 반복적으로 제시되는 경향이 있다.

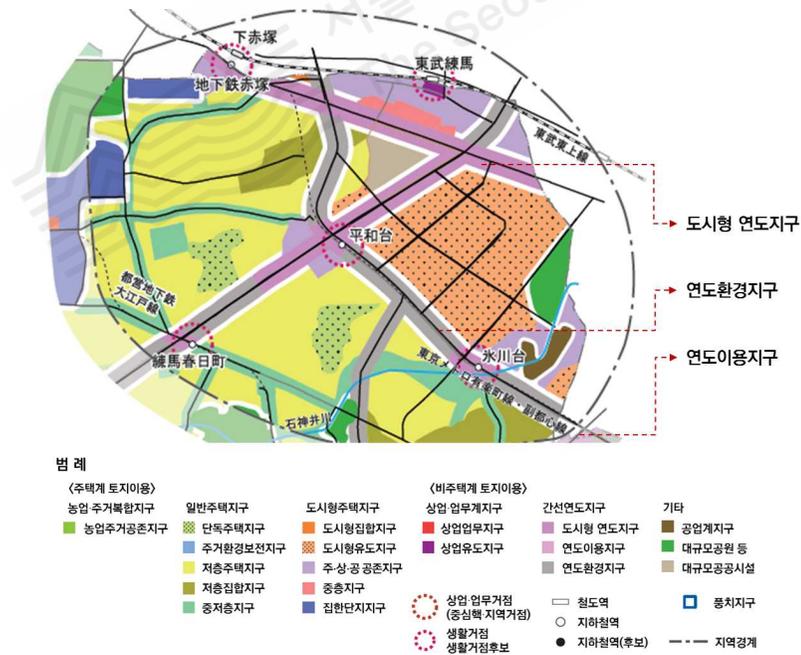
향후 재정비 시에는 공통지침과 개별지침으로 구분하고, 구체적인 지침을 통해 관리할 필요가 있다. 자치구별로 공통 적용할 수 있는 원칙과 방향은 공통지

침으로 관리하고, 지역별 특성에 따라 차별성을 갖는 지침은 개별적으로 관리 하도록 한다.

○ 도시관리계획을 가이드할 수 있도록 생활권계획 지침 구체화

중장기적으로 공간관리지침은 도시관리계획 수립·운영의 가이드라인으로 활용 할 수 있도록 구체화할 필요가 있다. 특히 민감하거나 아직 확정되지 않아 이 번 수립 과정에서 반영되지 못했던 중심지 육성·관리, 주거지 정비 및 관리 등 주요 지침에 대한 보완을 검토할 필요가 있다.

생활권계획의 지침을 보완하기 위해 도쿄도 네리마구의 지역생활권계획 운영사 례를 참고할 만하다. 네리마구는 지역생활권계획의 토지이용방침을 통해 개별 지역특성을 고려하여 차별화된 가이드라인을 제시한다. 지역 특성을 도시형 연 도지구, 연도환경지구, 연도이용지구 등으로 구분하고, 시설 및 주거지 정비, 권 장용도, 주거지 밀도와 높이 등에 대한 세부 지침과 방향을 제시하고 있다.



[그림 5-8] 도쿄도 네리마구 지역생활권계획의 토지이용방침 사례

자료 : 練馬区, 2015, 練馬区都市計画マスタープラン, p.99.

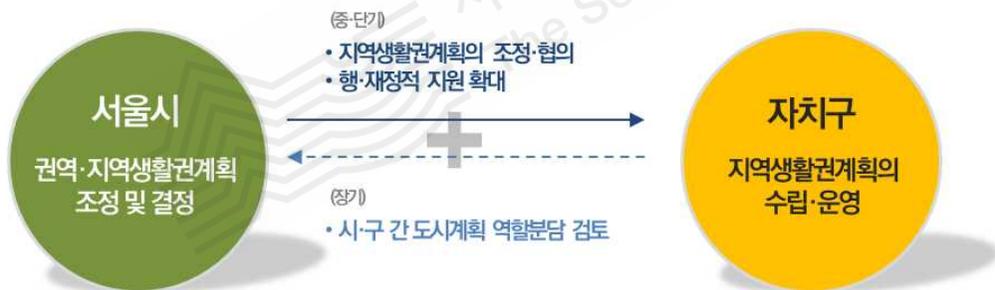
3) 자치구의 도시계획 역할 확대

○ 지역생활권계획은 자치구 주도로 수립·운영 필요

향후 지역생활권계획은 지역 현황을 잘 파악하고 있는 자치구가 주도적으로 실행 및 운영하는 것이 필요하다. 자치구에서는 지역 여건을 고려하여 생활권 계획 내용에 부합하는 계획과 사업을 발굴하여 추진해 나갈 필요가 있다.

한편, 서울시는 도심, 광역중심 등의 발전·육성계획을 관리하고, 권역생활권계획을 맡아 수립·운영할 필요가 있다. 지역생활권계획과 관련하여 서울시는 인접 자치구·생활권 간 계획 내용을 조율하거나 조정하는 역할을 수행하고, 자치구 실행여건을 보완하기 위해 행·재정적 지원을 확대하는 것이 필요하다.

서울시는 생활권계획의 수립 및 운영을 계기로 자치구의 도시계획 역량을 강화할 필요가 있다. 향후 분권화시대를 맞아 서울시와 자치구 간 도시계획 역할 분담을 보다 적극적으로 모색할 필요가 있다.



[그림 5-9] 향후 재정비 시 보완방향 : 서울시-자치구 역할 분담

참고문헌

- 강남구, 2015, 「비전 2030: 글로벌 강남 종합발전계획」.
- 구로구, 2014, 「생활권계획 수립에 따른 자치구 운영방안」.
- 서울시, 2007, 「도시기본계획에 따른 서울시 권역별 발전계획」.
- _____, 2013, 「서울시 생활권계획의 수립 및 운영방안」.
- _____, 2017a, 「구로구 지역생활권계획(안)」 공람자료.
- _____, 2017b, 「동작구 지역생활권계획(안)」 공람자료.
- _____, 2017c, 「성북구 지역생활권계획(안)」 공람자료.
- 양재섭·김인희, 2011, 「도시기본계획에 따른 서울의 생활권계획 도입 및 운영방안 연구 - 자치구계획을 중심으로」, 서울시정개발연구원.
- _____, 2012, 「서울의 마을단위계획 운영실태와 자치구 역할 개선방안 연구」, 서울연구원.
- 양재섭·남선희, 2015, 「서울시 생활권계획의 수립과정 모니터링」, 서울연구원.
- 이주알·김인희, 2009, 「국토 및 도시계획체계의 재정립을 위한 국제비교 연구」, 서울시정개발연구원.
- 練馬区, 2015a, 「練馬区まちづくり条例のあらまし」.
- _____, 2015b, 「練馬区都市計画マスタープラン」.
- _____, 2015c, 「練馬区都市計画マスタープラン概要」.
- _____, 2015d, 「練馬区都市計画マスタープラン - まちづくりカルテ」.
- _____, 2016, 「北町のまちづくりガイド」.
- 趙 美香, 2012, 持続的まちづくりに向けたまち中間支援組織の役割に関する研究 - まちづくり支援センターを中心に -, 東京大学大学院 工学系研究科.
- BezirksamtMitteBerlin, 2004, **Bereichsentwicklungsplanung(BEP)2004-Arbeitsbericht**.
- Haringey Council, 2013, **Haringey's Local Plan: Strategic Policies**.
- _____, 2016, **Haringey's Local Plan: Tottenham Area Action Plan**.
- _____, 2017a, **Haringey's Wood Green Area Action Plan Draft**.

_____, 2017b, **Haringey's Authority Monitoring Report 2015/16.**

Mayor of London, 2011, **London Plan.**

_____, 2013, **Upper Lee Valley Opportunity Area Planning Framework.**

Seattle Department of Neighborhoods, 1999, **North Beacon Hill Neighborhood Plan.**

_____, 2010a, **North Beacon Hill Neighborhood Action Plan.**

_____, 2010b, **North Beacon Hill Neighborhood Plan Update.**

Seattle Dept. of Planning and Development, 2010, **North Beacon Work Plan.**

<발표 및 보도자료>

동작구, 2017, “동작구 종합도시발전계획(안)” 주민설명회 자료(2017.6.1.).

서울시, 2013, “서울 미래 100년 도시계획의 기반 마련” 기자설명회 자료(2013.4.1.).

_____, 2017, “2030 서울시 생활권계획” 기자설명회 자료(2017.5.14.).

_____, 2017, “2030 서울시 생활권계획” 기자설명회 자료(2017.5.15.).

_____, 2017, “서울시 생활권계획 안착을 위한 심포지엄” 자료(2017.1.20.).

_____, 2017, “서울특별시 생활권계획(안)” 공청회 자료(2017.5.18.).

_____, 2017, “전국 최초 수립 「2030 서울시 생활권계획」 도시계획위원회 최종 심의 통과” 보도자료(2017.12.7.).

<홈페이지>

<http://nerimachi.jp> (네리마구 마을만들기 센터)

<http://planning.seoul.go.kr> (서울시 생활권계획)

<http://www.city.nerima.tokyo.jp> (도쿄도 네리마구)

<http://www.haringey.gov.uk> (런던시 헤링게이구)

<http://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/london-plan> (런던시 런던플랜)

<http://www.mlit.go.jp> (일본 국토교통성)

<http://www.seattle.gov/neighborhoods> (Seattle Department of Neighborhoods)

부록 1

외국의 생활권계획 운영 사례

- 1_런던시 헤링게이구 지역실행계획(AAP) 운영사례
- 2_시애틀시 근린지역계획
- 3_도쿄도 네리마구 지역생활권계획 운영사례

[부록 1]에서는 서울시 생활권계획의 운영 및 후속조치에 참고하기 위해 1) 런던 헤링게이 구 자치구계획, 2) 시애틀 근린지역계획, 3) 도쿄 네리마구 자치구계획의 운영사례를 검토하고, 시사점을 도출하였다.

부록 1 | 외국의 생활권계획 운영 사례

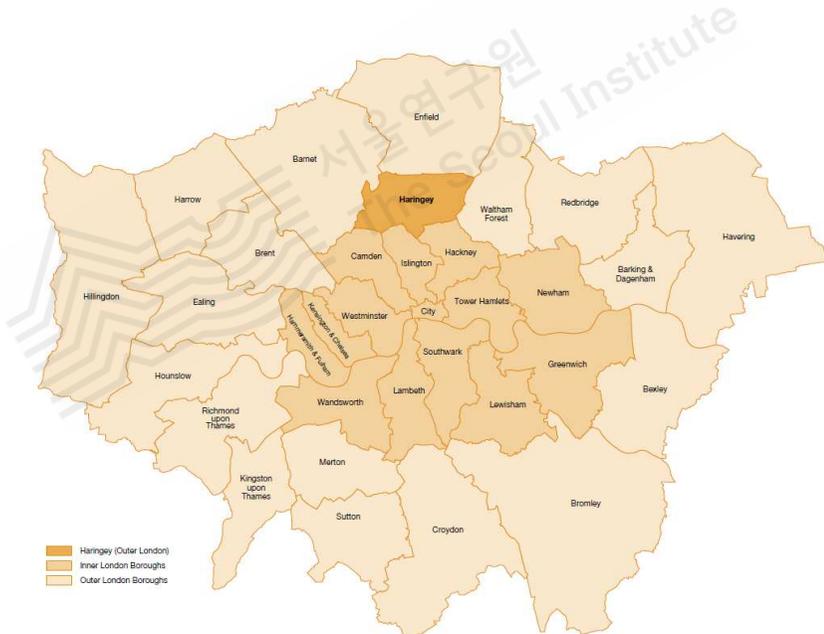
1_런던시 헤링게이구 지역실행계획(AAP) 운영사례

1) 헤링게이 자치구계획과 지역생활권계획

(1) 헤링게이구 개요

- 런던 북쪽에 위치, 런던 중심부와 편리하게 연결된 자치구¹⁾

헤링게이구(London Borough of Haringey)는 런던의 32개 자치구(borough) 중 하나로, 런던 북쪽에 위치한다([그림 1] 참조). 면적은 30km², 인구는 23만 명(자치구계획 기준)으로 런던 인구의 약 3%를 차지한다.



[그림 1] 런던 내 헤링게이구 위치

자료 : Haringey Council, 2013, Haringey's Local Plan: Strategic Policies, p.8.

1) Haringey's local plan: strategic policies, 2013, pp.12-13.

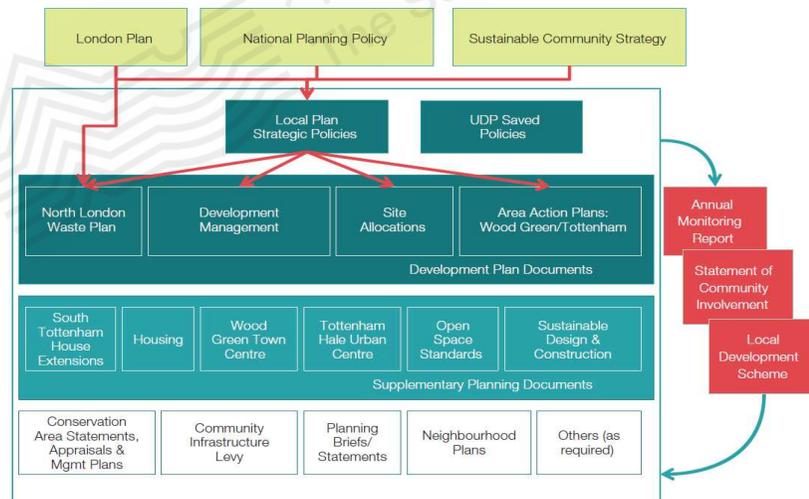
헤링게이구는 전체 면적의 25% 이상이 공원·유원지·녹지 등으로 구성되어 있으며, 그린벨트인 Lee Valley 지역공원의 일부를 포함하고 있어 자연환경이 우수하다. 또한 런던 중심부와 Heathrow and Stansted 공항이 대중교통으로 편리하게 연결되어 있어 통근과 비즈니스에 유리하다.

(2) 자치구계획 개요

○ 계획정책문서 모음집 성격의 자치구계획(LDFs)

2004년 도입된 런던의 자치구계획(Local Development Frameworks; LDFs)은 개발계획문서·보조계획문서·그 외 문서 등 3가지 유형의 계획²⁾을 포함하는 ‘계획문서 모음집(folder)’의 성격을 갖는다([그림 2] 참조).

런던의 각 자치구에서는 자치구계획에 포함되는 여러 문서들을 언제 수립·개정할 것인지에 대한 계획(Local Development Scheme)을 3년 단위로 작성하고, 이에 따라 자치구계획을 수립한다.



[그림 2] 헤링게이구 LDF 체계

자료 : Haringey Council, 2013, Haringey’s Local Plan: Strategic Policies, p.5.

2) 개발계획문서(DPD; Development Plan Documents) / 보조계획문서(SPD; Supplementary Planning Documents)

- 자치구 비전 설정 및 물리적·사회적·경제적 핵심 정책 제시

자치구계획은 구의 비전을 설정하고, 물리적·사회적·경제적 측면에서 매력적·지속적·성공적인 공간을 만들기 위한 핵심 정책을 제시한다. 또한 주택·일자리 등의 공급을 위한 가이드라인으로서 여타 개발계획에 지침을 제시한다.

- 헤링게이구는 2013년 ‘Strategy Policies’ 수립

헤링게이구는 2013년 자치구계획에서 가장 핵심적 개발계획문서인 ‘전략적 정책(Strategic Policies)’을 수립했으나, 2015년 런던플랜이 개정됨에 따라 계획 내용을 수정하였다.³⁾ 전략적 정책(이하 자치구계획)은 2026년을 목표로 헤링게이구의 비전과 주요 정책, 발전·성장을 위한 공간 전략을 제시하고 있다.

(3) 자치구계획(Strategic Policies)의 구성

- 개요·공간전략·부문별 전략 등으로 구성

헤링게이 자치구계획은 크게 개요(1장)·공간전략(2장)·전략적 정책(3~8장)·부록 등으로 구성된다([표 1] 참조).

개요(1장)는 자치구계획의 역할과 수립과정, 헤링게이구의 현황·특성·현안 과제, 계획의 비전·목적 등을 담고 있고, 공간전략(2장)은 성장지역·토지이용·밀도·복합 용도 등에 대한 방향을 제시한다. 전략적 정책(3~8장)은 토지이용·환경·경제·안전·문화 등 부문별 전략과 계획의 실현 및 모니터링 방안을 다룬다.

- 전략적 정책(3~8장) : 6개 전략에 대한 정책 제시

자치구계획의 ‘전략적 정책(3~8장)’은 ‘사람 중심의 변화’, ‘지속가능한 미래 환경’, ‘모두를 위한 경제적 활력과 번영’, ‘모두의 안전’, ‘보다 높아진 삶의 질’, ‘더 건강한 사람들’ 등 6개 전략⁴⁾으로 구성된다.

³⁾ Local Development Scheme(2016), p.10.

⁴⁾ 자치구계획의 6가지 전략은 2007년 ‘헤링게이의 지속가능한 커뮤니티 전략 2007-2016’에서 도출된 것이다.

6개 전략별로 2~3개씩 총 16개의 정책을 제시하고 있으며, 각 정책은 성장관리, 토지공급, 탄소배출, 고용, 보존, 오픈스페이스와 생태다양성, 건강과 웰빙 등 다양한 부문을 다루고 있다.

[표 1] 헤링게이구 자치구계획의 구성

구분	내용
1장. 개요	계획 개요, 헤링게이구 입지·특성·과제, 비전과 목표, 자치구계획의 구조
2장. 공간전략	공간전략, 지속가능한 개발
3장. 사람 중심의 변화	성장관리, 주택, 집시 및 관광객들을 위한 토지공급
4장. 지속가능한 미래 환경	탄소배출 저감, 물 관리와 홍수, 폐기물과 재활용, 교통
5장. 모두를 위한 경제적 활력과 번영	고용, 기술증진·일자리 접근·커뮤니티 응집력과 포용력에 대한 훈련 지원
6장. 모두의 안전	디자인, 보존, 오픈스페이스와 생태다양성
7장. 보다 나아진 삶의 질, 더 건강한 사람들	건강과 웰빙, 문화와 여가
8장. 실현과 모니터링	커뮤니티 시설, 계획의 실현과 모니터링
9장. 부록	이전 계획과의 연계성, 주택공급 추정, 모니터링 목표와 지표, 기반시설 확충계획

자료 : Haringey Council, 2013, Haringey's Local Plan: Strategic Policies를 참조하여 작성

(4) 주요 내용

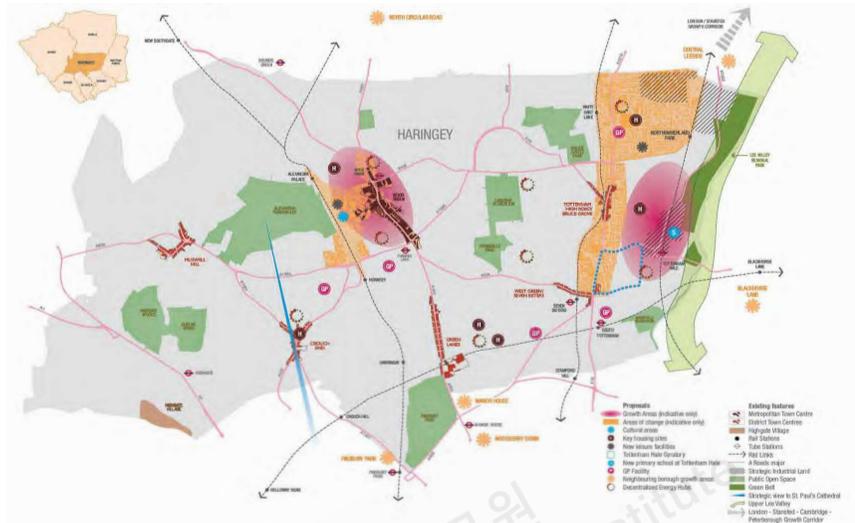
○ 공간전략(2장) : 핵심지역 선정 및 성장관리 방향 제시

헤링게이 자치구계획의 2장은 공간전략(토지이용·밀도·용도 등)⁵⁾을 다룬다. 목표연도까지 성장·변화를 관리해야 하는 주요 지역을 설정하고, 이에 대한 정책 방향을 제시하고 있다.

공간전략의 주요 정책방향은 토지·자원의 효율적 이용, 적정지역의 고밀화, 건물과 장소에 대한 양질의 디자인, 지역·개별 건물의 복합화 등이고, '핵심 다이 어그램'을 통해 성장지역(Growth Areas), 변화지역(Areas of Change)⁶⁾, 핵

5) 헤링게이구에서 추진하는 '성장관리'란 교통이 편리한 지역의 재개발을 통해 주택·일자리·시설을 제공하고, 적절한 개발이 이루어질 수 있도록 지원하는 것을 말한다.

심 주거지, 주요 신규시설(여가시설·초등학교·지역보건소 등)의 개략적인 위치를 제시하고 있다.



[그림 3] 헤링게이구 공간전략의 핵심 다이어그램

자료 : Haringey Council, 2013, Haringey's Local Plan: Strategic Policies, p.41.

[표 2] 헤링게이구 자치구계획 중 공간전략의 주요 내용

공간전략의 지향점과 방향	<ul style="list-style-type: none"> • 성장·변화지역 등 교통이 편리한 지역과 그 인근의 재개발을 통해 주택일자리시설을 제공하고, 그 외 적절한 개발을 지원 • 고밀개발로 기성 주거지 내 주택개발 수요에 대응, 고품질 공간·건물 조성, 규모 있는 계획을 통해 지속가능한 공간 제공 등 • 2011~2026년 신규주택 지표 13,000호: 핵심 주택부지 및 소규모 주택 사업 등을 통해 점진적으로 달성
성장지역	<ul style="list-style-type: none"> • 성장지역 내 개발은 커뮤니티·환경·지역특성을 고려하고, 공공공간·오픈스페이스 등 양질의 도시설계 실현, 사회경제적 융합, 주변 개발사업과의 연계 검토 필요 • 성장지역 외 교통접근성이 좋은 지역을 중요한 발전지역으로 간주

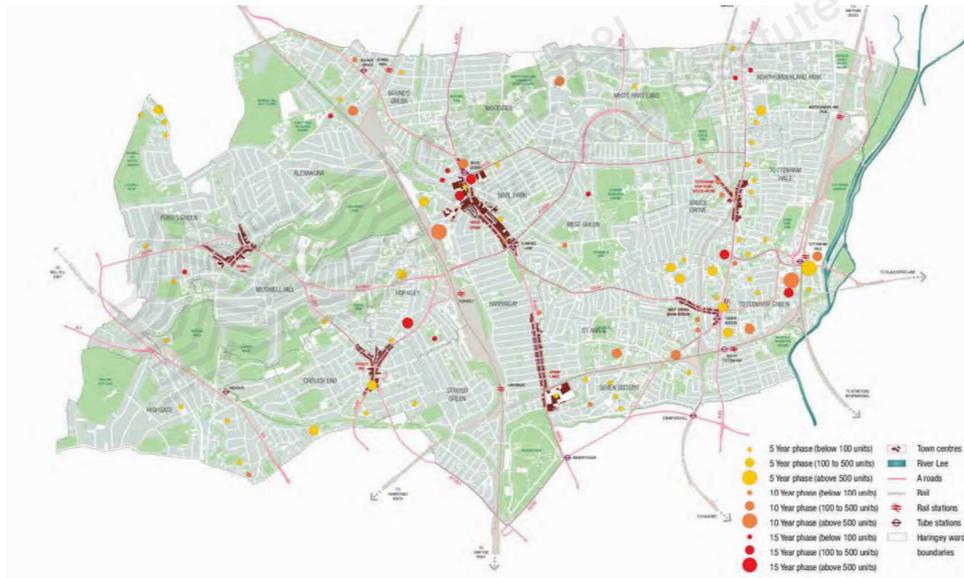
자료 : Haringey Council, 2013, Haringey's Local Plan: Strategic Policies, pp.40~43을 참조하여 작성.

6) 헤링게이구의 성장·변화지역으로는 Haringey Heartlands, Tottenham Hale, Northumberland Park, Wood Green Metropolitan Town Center 등이 지정되었다.

○ 부문별 전략 예시 : 주택

헤링게이 자치구계획은 16개의 부문별 정책을 제시하고 있다. 그 중 주택 부문에서는 신규주택 공급 목표, 저렴한주택 비율, 특정 그룹을 위한 주택 규모와 형태, 양질의 주택 디자인, 관광객 숙박 수요 등에 대한 정책을 담고 있다.

예컨대, 헤링게이구에서는 런던플랜의 신규 주택 공급계획을 자치구계획에 반영하여(가) 2011~2022년에 매년 820호의 신규 주택을 공급하는 것을 목표로 설정하고 있다. 신규개발·재개발, 기존 주택의 보존 등을 통해 주택을 공급하고, 연차별 모니터링 보고서를 작성하여 주택공급 성과를 파악하고 있다. [그림 4]의 주택 공급 계획도면은 앞으로 15년간 어떤 지역에 어느 정도 규모의 주택을 공급할 것인지를 개략적으로 나타낸 것이다.



[그림 4] 헤링게이구 향후 15년간 주택 공급 계획도

자료 : Haringey Council, 2013, Haringey's Local Plan: Strategic Policies, p.63.

가) 런던플랜에서는 2011~2022년 헤링게이구에 총 8,200호의 신규 주택을 공급하는 계획 내용을 제시하고 있다.

[표 3] 헤링게이구 자치구계획 중 주택 관련 주요 내용

주택공급 최대화	<ul style="list-style-type: none"> • 런던플랜 내 헤링게이구 주택공급 목표 검토 <ul style="list-style-type: none"> - 2011-2022년까지 총 8,200호 : 연간 목표 820호로 설정 • 주택공급 수단 및 모니터링 방안 제시 <ul style="list-style-type: none"> - 신규개발·재개발, 비주거시설, 비어 있는 부동산 등 활용 - 매년 820호 초과, 15년간 약 13,000호 공급을 목표로 설정, 연차별 모니터링 통해 점검
저렴주택	<ul style="list-style-type: none"> • 사회임대, 저렴한 임대, 중저가 주택 등 시장에서 대응할 수 없는 다양한 주택수요 충족 필요: 자치구 내 주택수요에 대해서는 SHMA(2011) 참조 • 10호 이상의 주택 건설 시 저렴한주택 공급 필요

자료 : Haringey Council, 2013, Haringey's Local Plan: Strategic Policies, pp.61~67을 참조하여 작성.

(5) 지역생활권계획

○ 자치구를 7개 지역생활권(neighborhood)으로 구분

헤링게이 자치구계획에서는 자치구를 7개 지역생활권으로 구분하고, 이를 토대로 해당 지역의 현황과 과제, 주민의견 등을 파악하고 있다. 헤링게이구는 전체 19개 행정동(ward)으로 구성되어 있는데, 각 지역생활권은 2~4개 행정동을 묶은 규모이다([그림 5]와 [그림 6] 참조).



[그림 5] 헤링게이구 행정동 구분도

자료 : 헤링게이구 홈페이지



[그림 6] 헤링게이구 지역생활권 구분도

자료 : Haringey Council, 2013, Haringey's Local Plan: Strategic Policies 참조하여 작성

○ 지역생활권별 현황과 잠재력, 주민 요구사항 제시

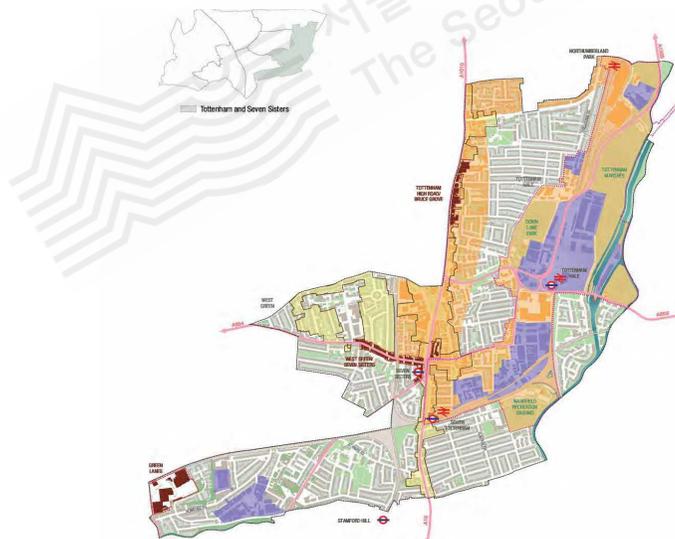
자치구계획 내 지역생활권계획에서는 생활권별 현황과 잠재력, 주민들의 요구사항을 검토하고, 이를 자치구의 정책과 연계하는 방안을 제시하고 있다.

예컨대, 헤링게이구 남동쪽 경계에 위치한 Tottenham and Seven Sisters Neighborhood에 대한 내용을 보면, 이 지역은 그린벨트인 Lee Valley 공원 등을 포함하며 런던플랜에서 제시한 기회지역에 해당되어, 새로운 주택과 일자리 등을 공급할 수 있는 잠재력을 가지고 있다.

해당 지역주민들은 지역 내 사업·고용 지원, 녹지의 이용·성장 촉진, 적극적인 지역참여를 통한 커뮤니티 그룹 지원, 교통 연계 등을 요구하였다. 이에 따라 지역생활권계획에서는 오픈스페이스와 생태적 다양성, 커뮤니티 시설과 건강·웰빙, 중심지, 주택, 교통, 고용 등을 우선적으로 고려하도록 명시하고 있다.

○ 지역생활권별로 현황 위주의 도면 제시

지역생활권별 도면에는 보존지역, 중심지(Town Center), 주요 도로, 철도역과 철도노선, 주요 시설 등이 표시되어 있다([그림 7] 참조). 지역생활권계획의 주요 내용은 다음과 같다.



[그림 7] Tottenham and Seven Sisters Neighborhood 현황도면

자료 : Haringey Council, 2013, Haringey's Local Plan: Strategic Policies, p.15.

8) 헤링게이구는 자치구계획 수립 이전에 각 지역생활권별로 Area Forum, Committee 등을 개최하여 주민의견을 수렴하였다.

지역생활권계획 내용 예시 :
Tottenham and Seven Sisters Neighbourhood

- 1.3.4 Tottenham and Seven Sisters 지역생활권은 3개 동(ward)으로 구성되며, 인구는 39,000명임. 대규모의 유대인 커뮤니티와 흑인 커뮤니티, 구에서 가장 많은 아시아 인구 등이 특징
- 1.3.5 주택의 절반 이상은 아파트(flat)이며, 지역의 평균 가구소득은 29,358파운드임. 거주민의 약 44%는 국내에서 가장 빈곤한 10%에 속하는 지역에 거주하고 있음.
- 1.3.6 지역생활권은 Lee Valley Regional Park의 일부를 포함하며, 최근 리노베이트된 Green Flag Markfield Park의 근거지임.
- 1.3.7 토트넘 고속도로(High Road)는 중요한 역사적 축으로, 6개 보존지역으로 구성됨. 최근 몇 년 간 이 곳에서 중요한 재생사업이 진행되었고, Edwardian 빌딩에 대한 상당한 개선이 이루어짐.
- 1.3.8 일련의 소규모 상가가 있고, 주민들은 이웃한 Hackney구의 service도 이용하고 있음. 토트넘 Hale Retail Park는 헤링게이구와 이웃한 자치구 주민들에게 중요한 상업중심지임.
- 1.3.9 이 지역은 헤링게이 대학, Enfield and North East London, 전통적 토트넘 타운홀, Bernie Grant 아트센터 등의 메인 캠퍼스가 있는 본거지임. 토트넘 그린 레저센터와 마르쿠스 Garvey 도서관이 있다는 점이 장점임.
- 1.3.10 이 지역은 센트럴 런던, 북부런던, Stansted 공항과 지하철철도버스 등으로 잘 연계되어 있음. 토트넘 순환시스템과 보행자전거 네트워크 개편사업 대상에 포함되며, 토트넘 Hale역에 새로운 역 광장과 대중교통 인터체인지가 건설될 예정이고, 그 외의 주요 교통 개선이 이루어질 것임.
- 1.3.11 런던플랜은 토트넘 Hale을 기회지역으로 규정하며, 2,500개의 새로운 주택과 상당한 수의 일자리, 다양한 상업·소매·여가 용도를 공급할 수 있는 잠재력이 있다고 봄.
- 1.3.12 2011년 영국 폭동(Tottenham riots⁹⁾)에 따라 2011년 8월에 설립된 토트넘 재생팀은 지역의 근본적인 변화와 개선, 지리적·문화적·경제적 잠재력의 최대화를 목표로 삼음.
- 1.3.13 (지역의 요구사항) Tottenham and Seven Sisters Area Forum and Committee Area Plan은 다음에 집중함 - 사업과 고용 지원; 지역녹지의 사용과 성장의 증가 및 촉진; 적극적인 지역참여를 통한 커뮤니티 그룹 지원; 범죄 감소; 주민들이 주요 개발에 참여할 수 있는 보다 많은 기회 제공; HMOs(Houses in Multiple Occupation)과 연관되어 진행 중인 이슈 해결; Older People 지원; 지역 내 자원봉사 부문의 그룹이 커뮤니티 내 자원, 전문가, 역량을 공유할 수 있도록 연계; 공공 영역 개선; 교통 및 연계성, 젊은 사람들에 대한 공급 개선
- 1.3.14 (지역에서 중요한 계획부문) 이 지역의 우선순위를 충족시키기 위해 자치구계획에서는 특히 다음의 부문들에 초점을 맞춰야 함 - 오픈 스페이스와 생태적 다양성, 커뮤니티 시설과 건강·웰빙, 중심지, 주택, 교통, 고용

자료 : Haringey Council, 2013, Haringey's Local Plan: Strategic Policies, p.14를 참조하여 작성.

⁹⁾ 토트넘에서 2011년 8월 4일 경찰의 총격으로 흑인 청년(마크 더건, 29)이 사망한 사건에서 촉발되었다. 8월 6일 시위가 시작된 이래 런던 중심가 등 20여 곳에서 폭동과 약탈이 동시 다발로 벌어지고, 제2도시인 버밍엄, 항구도시 리버풀과 브리스톨 등 다른 도시까지 확대되었다. 보수 각료들은 일부 폭력집단이 주도한 범죄라고 발표했으나, 일부에서는 영국의 장기적인

2) 지역실행계획(Area Action Plan) 운영사례

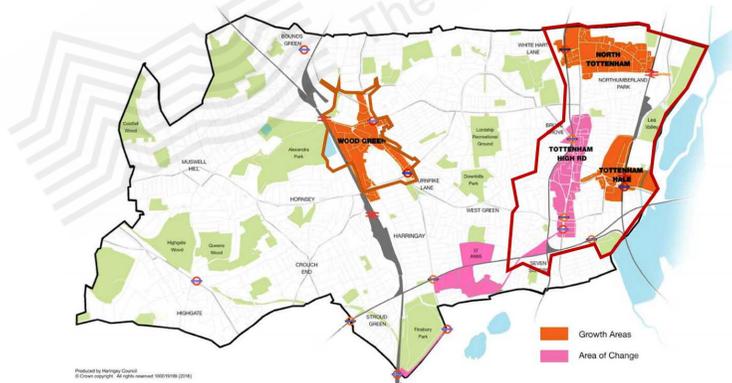
(1) 계획의 대상과 목표

- 성장을 수용할 수 있는 핵심 재생지역

지역실행계획(Area Action Plan)은 지역의 재생을 실현하기 위한 계획으로, 성장을 수용할 수 있는 런던플랜의 ‘기회지역 및 집중개발지역’¹⁰⁾, 자치구계획의 ‘성장·변화지역’을 대상으로 수립된다. 헤링게이구는 런던플랜상 ‘기회지역’인 토트넘(Tottenham)과 ‘집중개발지역’인 우드그린(Wood Green)에 대한 지역 실행계획을 수립하였다(그림 8) 참조).

[표 4] 헤링게이구 지역실행계획

	토트넘(Tottenham)	우드그린(Wood Green)
런던플랜	기회지역	집중개발지역
자치구계획	성장지역 1개소, 변화지역 2개소 포함	변화지역 1개소 포함
중심지 위계	District Center	Metropolitan Center
수립 현황	2017년 7월 채택	수립 중(2018년 채택 예정)



[그림 8] 헤링게이구 지역실행계획 대상지와 성장·변화 지역

자료 : Haringey Council, 2017, Haringey's Wood Green Area Action Plan Draft, p.12 재구성.

경제침체와 실업에 좌절한 소비자들이 일으킨 반란이라고 해석했다. (자료 : 위키피디아)

¹⁰⁾ 런던플랜(2011)은 런던 전체에 38개 기회지역(Opportunity Area)과 7개의 집중개발지역(Areas for Intensification)을 지정하였는데, 헤링게이구에는 Upper Lee Valley가 기회지역으로, Haringey Heartlands/Wood Green이 집중개발지역으로 선정되었다. 런던시는 기회지역과 집중개발지역에 대한 후속계획(OAPF; Opportunity Area Planning Framework, IAPF; Intensification Area Planning Framework)을 자치구 등과 함께 수립한다.

○ 지역 내 개발계획 관리 및 가이드라인 제시

지역실행계획은 런던시와 자치구계획에서 제시한 가이드라인에 따라 수립된다. 예컨대, 자치구계획에서 노섬벌랜드 공원(Northumberland Park), 토트넘 간선도로 회랑(Tottenham High Road Corridor) 등의 개발 잠재력을 제시하고, 지역실행계획에서 이 지역에 대한 발전방향을 구체화하고 있다.

이처럼 지역실행계획은 런던플랜, 자치구계획 등의 내용을 지역특성에 맞게 구체화하고, 지역 내 개발에 대한 상세한 관리방향을 제시한다.

○ 계획 기간 내 주요 개발을 실행하는 데 중점

지역실행계획의 목표는 계획기간 내에 주요 개발을 실현하는 것이다. 이를 위해 지역전반에 대한 개략적인 개발지침을 제시하고, 개발 잠재력이 있는 주요 사업지구에 대해서는 지구별로 구체적인 가이드라인을 제시하고 있다.

(2) 계획의 구성과 표현방식

○ 지역의 비전과 부문별 정책방향, 지구별 가이드라인 제시

지역실행계획의 내용은 ‘지역의 현황과 비전·목표’, ‘부문별 정책방향’, 개발사업에 대한 ‘지구별 가이드라인’ 등으로 구성된다([표 5] 참조).

토트넘 지역실행계획의 내용은 계획목적과 범위(1장), 토트넘의 특징과 과제(2장), 비전과 전략적 목표(3장), 토트넘 지역의 전반적 정책(4장), 근린지역과 기회지구(5장), 실행·실현과 모니터링(6장) 등으로 이루어져 있다.

○ 토트넘 지역실행계획 : 11개 부문과 28개 기회지구에 대한 방향 제시

토트넘 지역실행계획의 4장인 ‘지역의 전반적 정책’은 자치구계획 등 구 단위 정책을 부문별로 구체화한 것이다. 재생과 마스터플랜, 현장협의 지원, 주택, 고용, 보존과 유산, 도시설계와 지역특성, 교통, 고속도로 경관, 녹지축, 임시용도, 기반시설 등 11개 부문으로 구성된다.¹¹⁾

5장 ‘근린지역과 기회지구’는 개발 가이드라인을 제시한다. 토트넘 지역을 5개 근린지역(Neighborhood Areas)으로 구분하여 지역별 특성과 개발방향을 제시하고 있으며, 특히 개발 잠재력이 높은 28개 기회지구(Opportunity Sites)에 대한 개발 가이드라인을 담고 있다. 각 기회지구에 대한 가이드라인은 사업 추진 시 고려해야 할 지역현황과 특성.잠재력, 지향하는 목표와 지표, 추진 과정에서 자치구의 역할, 토지소유주.사업자와의 협력방안 등을 제시한다.

[표 5] 토트넘 AAP 계획의 구성 및 주요 내용

구분	주요 내용	항목
Section 1 AAP의 목적과 범위	계획의 개요	-
Section 2 토트넘의 특징과 과제	토트넘의 특징, 주요 이슈, 과제 기회	<ul style="list-style-type: none"> • 위치, 인구, 쇠퇴, 경제, 신규 일자리와 고용중심지, 주택, 유산과 문화자산, 공원과 오픈스페이스, 교통 등
Section 3 토트넘의 비전 & 전략적 목표	공간적 비전과 목표 설정	<ul style="list-style-type: none"> • 토트넘의 전반적 비전, 공간비전 • 전략적 목표와 공간전략
Section 4 토트넘 AAP 지역 전체에 대한 정책	구 단위 계획을 11개 부문별로 구체화	<ul style="list-style-type: none"> • 1) 재생과 마스터플랜, 2) 현장 협의 지원, 3) 주택, 4) 고용, 5) 보존과 유산, 6) 도시설계와 지역특성, 7) 교통, 8) 고속도로 경관, 9) 녹지축, 10) 임시 용도, 11) 기반시설
Section 5 근린지역과 기회지구	지역별 접근방향, 잠재력이 있는 기회지구 설정 및 개발 가이드라인	<ul style="list-style-type: none"> • 5개 근린지역 접근방향 - 비전, 목표, 특성, 지역자산 관리, 기반시설 • 28개 기회지구 개발방향 - 지구성격 규정, 요구사항, 사업 가이드라인 - 위치, 면적, 단계별 계획 용도, 토지소유, 지구의 성격, 도시계획 규제사항, 주택 호수 및 상업지역 면적 지표
Section 6 실행, 실현과 모니터링	AAP 실행, 실현 모니터링에 대한 구체적 방안 제시	<ul style="list-style-type: none"> • 파트너십 • 사업이 지연된 개발과 지구 • 토지주 또는 개발자로서 지자체 • 기반시설 확충, 모니터링 목표

자료 : Haringey Council, 2016, Haringey's Local Plan: Tottenham Area Action plan 참조하여 작성

11) 현재 수립 중인 우드그린 AAP에서도 11개 부문을 다루고 있으나, 구성은 중심지, 주택, 경제, 문화지구, 도시설계, 고층건물과 경관, 역사유산, 녹지 네트워크와 새로운 도시공간, 커뮤니티 기반시설, 저녁경제(evening economy)의 개선, 교통, 임시용도 등으로 약간의 차이가 있다.

(3) 주요 내용

○ Section 4 : 부문별 정책방향(재생과 마스터플랜) 예시

부문별 정책방향은 주로 부문별 자치구의 목표와 역할, 개발사업에 대한 기대 및 고려사항 등을 제시한다.

4장 재생과 마스터플랜 부문에서는 모든 개발사업을 자치구의 종합적인 목표를 고려하여 추진하도록 유도하고 있다. 이를 위해 자치구는 토지 소유주·런던 시·지역 커뮤니티·그 외 이해관계자들과 적극적으로 협력하면서, 자치구의 계획 목표와 요구사항을 충실하게 반영하여 개발하도록 유도하고 있다. 필요시에는 자치구가 성장·변화지역 내 일부 개발사업을 직접 추진할 수 있다.

자치구는 개발사업을 제안하는 토지소유주들이 지역의 발전방향을 이해하고, 협력적으로 지역발전을 추진할 것을 기대하면서, 잠재력이 높은 지역에 대해서는 토지소유주가 함께 마스터플랜을 작성할 것을 요구하고 있다([표 6] 참조).

[표 6] 토트넘 부문별 정책방향(재생과 마스터플랜) 예시

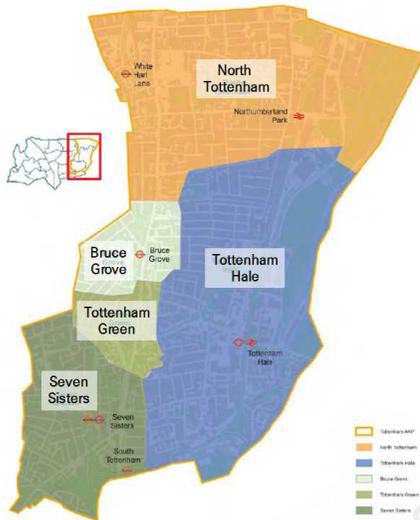
구분	재생과 마스터플랜(부문1)
자치구 목표	<ul style="list-style-type: none"> 지역 내 모든 개발사업이 종합적인 구의 목표를 고려하여 접근
자치구의 역할	<ul style="list-style-type: none"> 토지소유자, 지역사회, 기타 이해관계자들과 적극적으로 협력 성장·변화지역에서 직접 개발 추진 지역의 목표실현과 요구를 고려하는 계획 지원(계획과정의 불필요한 지연 방지 등)
기대사항	<ul style="list-style-type: none"> 토지소유주들이 지역의 발전방향을 인지하고 이에 대해 의논하여 종합적인 방향으로 개발사업을 추진하는 것
고려사항	<ul style="list-style-type: none"> 개발사업 제안 시 지역의 목표 달성 기여방안, 인접 개발사업과의 통합·보완방안, 개발결과의 최적화 방안 등 설명 필요 주요지역에 대한 마스터플랜 수립 필요

자료 : Haringey Council, 2016, Haringey's Local Plan: Tottenham Area Action plan, pp.37~38.

○ Section 5 : 근린지역과 기회지구

5장에서는 토트넘 지역을 5개 근린지역(Neighborhood Areas)으로 구분하여 지역별 비전과 목표, 현황과 특성, 도시환경 개선과제, 지역자원의 관리방안, 기반시설 공급·개선방안 등을 제시하고 있다([그림 9] 참조).

또한 개발 잠재력이 높은 지역을 기회지구(Opportunity Sites)로 설정하고, 지구별 주택 수, 상업용도·중심용도·그 외 용도 면적 등의 개발지표를 할당하고 있다(그림 10) 및 [표 7] 참조).



[그림 9] AAP 대상지의 근린지역 구분

자료 : Haringey Council, 2016, Haringey's Local Plan: Tottenham Area Action plan, p.53.



[그림 10] Tottenham Hale 지역의 기회지구

자료 : Haringey Council, 2016, Haringey's Local Plan: Tottenham Area Action plan, p.109.

[표 7] Tottenham Hale 지역 내 기회지구별 개발지표 예시

Site	Net residential units	Commercial (m ²)	Town Centre(m ²)	Others(m ²)
TH2 : Over station development at Tottenham Hale Station	138	0	2,400	12,000
TH3 : Tottenham Hale Retail Park	992	13,900	13,900	2,780
TH4 : Station Square West	297	0	5,200	0
TH5 : Station Square North	213	0	7,300	0
TH6 : Ashley Road South Employment Area	444	15,300	0	0
TH7 : Ashley Road North	147	0	0	5,100

자료 : Haringey Council, 2016, Haringey's Local Plan: Tottenham Area Action plan, p.111.

각 기회지구별로 개발 가이드라인을 제시하고 있는데¹²⁾, 여기에는 지구의 경계¹³⁾, 면적, 용도, 사업기간, 개발 시 고려사항 등이 포함된다.

[표 8]의 토트넘 리테일파크(Tottenham Hale Retail Park, TH3)를 보면, 이 지구는 사유지이며 기존에 복합 소매점으로 사용되고 있다. 지구의 총면적은 4.8ha이며, 2020년 이후 개발될 예정이다. 주택 992호, 중심용도 13,900㎡, 상업용도 13,900㎡, 그 외 용도 2,800㎡ 등의 개발지표가 제시되어 있다.

이 지역 북측의 토트넘 헤일 역 주변은 런던플랜상 중심지(District Centre)로 지정되어 있다. 이에 따라 지역실행계획에서는 종합적인 재개발을 통해 중심지의 주거·고용을 확충하는 방향을 제시하고 있다.

또한 북측 도로의 확장, 중심광장 및 격자형 구조 조성 등으로 주변지역과의 연계성을 강화하고, 1·2층은 소매용도, 고층부는 주거·업무용으로 활용할 것을 권장하고 있다.

12) 토트넘 AAP는 런던시의 상위계획(Upper Lee Valley OAPF)을 중점적으로 구체화한다. OAPF에서는 개략적으로 개발사업 지구의 경계를 구분하고 우선적으로 고려해야 할 용도·시설들에 관한 지침을 제시하며, 자치구 차원에서 보다 구체적인 지침을 마련할 것을 명시하고 있다.

13) 예컨대, Ashley Road Area는 상위계획인 OAPF에서 1개 사업지구로 제안되었으나, 토트넘 AAP에서는 영역을 북측으로 확대하는 동시에 Ashley Road South Employment Area(TH6)와 Ashley Road North(TH7)의 2개 사업지구로 재설정하였다. 또한 주거·고용·신규 학교 등의 입지, 주변 Down Land Park와 연계성을 강조한 내용을 기반으로, AAP는 Ashley Road South(TH7) 지구에 대해 147호의 신규주택 지표를 설정하고 Down Lane Park에 대해서는 공원의 어메니티 기능과 개선된 경계지역 등의 연계성을 고려할 것을 제시하였다.

[표 8] 기화지구 개발 지침 예시



지구명	TH3: Tottenham Hale Retail Park			
면적	4.8ha			
사업기간	2020년 이후			
현재 용도	복합소매공간			
개발지표(m ²)	주택	중심용도	상업	그 외
	992	13,900	13,900	2,800
지구의 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 종합적 재개발로 Tottenham Hale District Centre의 일부 형성 • 저층은 중심용도, 고층은 주거·상업용으로 이용할 수 있는 도로체계 정비 			
논의사항	<ul style="list-style-type: none"> • 현 자동차 중심의 공간을 대중교통 중심으로 개선 • Tottenham Hale District Centre의 고용 및 주택 수요 충족에 기여 • 북측의 공원을 잇는 Ashley Road를 지구 안으로 확장 			
요구사항	<ul style="list-style-type: none"> • Tottenham Hale District Centre 전반에 대한 마스터플랜 수립 필요 • 지구로 확장되는 Ashely Road를 중심지의 주요 가로로 활용 • 지구 중심에 새롭고 중요한 광장 조성 • 1·2층은 중심용도, 주거 및 업무는 고층에서 허용 • 지구의 동쪽 개발사업은 Crossrail의 요건 충족 시까지 보류 • 대중교통의 이용 최대화를 위해 주차공간 최소화 			
디자인 지침	<ul style="list-style-type: none"> • 건물 저층용도 활성화를 위한 새로운 가로 조성 및 이용 • 남측과 이어지는 세 블록 단위의 격자형 구조 조성 • 북측도로 경계부를 개선하여 인접한 중심지와 역 광장과의 조화 도모 • 서측도로 경계부는 소규모 지역서비스 상점에 적합 • 중심광장은 시장, 이벤트 등의 복합용도로 사용가능한 보행친화공간으로 조성 • 다양한 용도·규모의 소매점이 복합되어야 하며, 비교쇼핑을 위한 대형공간도 필요 • 역과 지구를 잇는 보행축 도입, 녹지축 고려 등 			

자료 : Haringey Council, 2016, Haringey's Local Plan: Tottenham Area Action plan, pp.116~117.

(4) 실현방안

- 자치구의 적극적인 역할과 지원 강조

지역실행계획은 모든 개발사업이 자치구의 계획목표 달성에 중요한 역할을 하며, 이를 위한 구의 적극적인 지원이 필수적임을 강조한다. 자치구는 개발사업의 관리를 주도하고, 이를 위해 자원을 투입한다.

지역실행계획은 구에 제안된 계획안을 결정할 때 핵심적인 가이드라인으로 활용된다. 이 외에도 자치구는 파트너 간 협력, 중지된 개발사업 추진, 토지 소유주·사업주체로서 적극적인 역할을 수행하며, 기반시설 공급과 목표 달성을 정기적으로 모니터링한다.

- 기반시설 확충 및 모니터링 방안 제시

헤링게이구는 기반시설 공급 계획(Infrastructure Delivery Plan)을 수립하는데, 지역실행계획 대상지에 대해서는 보다 상세한 기반시설 확충 계획을 수립하여 관리하고 있다.

또한 자치구는 연차별 모니터링 보고서(Annual Monitoring Report)를 작성하면서 지역실행계획의 비전·목표 달성정도와 성과, 각 사업지구의 개발 진행 상황 등을 함께 검토한다. 지역실행계획에서는 연차별 모니터링 지표를 설정하는데, 토트넘 지역실행계획에서는 10가지 지표를 제시하고 있다.

토트넘 지역실행계획 목표 2는 ‘지역 고용과 사업을 위한 활기찬 허브를 조성’하는 것으로, 이를 위해 5,000개의 새로운 일자리 수용, 고용공간 연면적의 손실 방지 등을 지표로 설정하였다. 또한 28개 기회지구를 2026년까지 100% 개발하는 것도 모니터링 지표 중 하나로 설정되어 있다.

3) 종합 및 시사점

○ 런던플랜 - 자치구계획과 연계된 지역실행계획(AAP) 수립

지역실행계획은 지역의 재생을 실현하기 위한 계획으로, 런던플랜에서 설정한 기회지역 및 집중개발지역, 자치구계획상의 성장·변화지역 등 잠재력이 있는 지역의 개발사업을 관리하기 위해 수립한다.

헤링게이구의 지역실행계획은 런던플랜상의 기회지역인 토트넘(Tottenham), 집중개발지역인 우드그린(Wood Green)에 대한 자치구의 계획과 정책을 구체화하고, 지역 내 개발사업에 대한 상세한 관리방향을 제시한다.

○ 지역실행계획은 부문별·지역별·지구별 계획으로 구성

지역실행계획의 목표는 계획 기간 내에 주요 개발을 실현하는 것이다. 지역 전반에 대한 부문계획, 지역 및 지구별 가이드라인 등을 제시함으로써 지역 내 개발사업을 체계적으로 관리하고 있다.

헤링게이구의 토트넘 지역실행계획은 11개 부문계획을 통해 자치구계획을 구체화하고, 5개 지역에 대한 비전·목표·현황·특성, 공간 개선과제, 지역자원 관리방안, 기반시설 공급·개선방안 등을 제시하고 있다. 또한 개발 잠재력이 있는 28개 기회지구를 선정하고, 지구별 경계·사업시기·개발지표(주택, 중심·상업 면적 등)·용도, 지역 내 자원과 주변지역을 고려한 개발지침을 제시하고 있다.

○ 지구별 개발사업 시 고려사항 제시, 유연한 적용 가능

헤링게이구의 지역실행계획은 수차·도면보다는 개발사업을 통해 자치구가 달성하고자 하는 계획목표와 구의 정책방향을 서술하고, 주변지역의 여건과 변화방향을 토대로 한 지구별 요구사항 등을 제시한다.

예컨대, 지역중심지와와의 인접성을 고려한 토지·시설 이용방향, 주변의 시설 정비사업을 고려한 광장 조성, 블록 및 가로체계 개선방향 등이 주요 내용에 포함되어 있다.

○ 자치구 역할 강조하면서 체계적인 모니터링 실시

자치구계획과 지역실행계획은 구에 제안된 사업계획안을 결정하는 데 핵심적인 가이드라인으로 활용된다. 헤링게이구는 주요 개발사업을 직접 주도하는 동시에, 민간의 개발사업이 구의 목표달성에 기여할 수 있도록 사업실행을 관리하며, 파트너 간 협력 등을 적극적으로 지원하고 있다.

또한 헤링게이구는 매년 연차별 모니터링 보고서를 작성하여 자치구계획과 지역실행계획의 실행과정을 정기적으로 점검하고 있다. 토트넘 지역실행계획에서는 계획목표 달성과 개발사업 추진상황에 대한 10가지 지표를 제시하여 체계적으로 모니터링이 이루어지도록 하고 있다.



2_시애틀시 근린지역계획

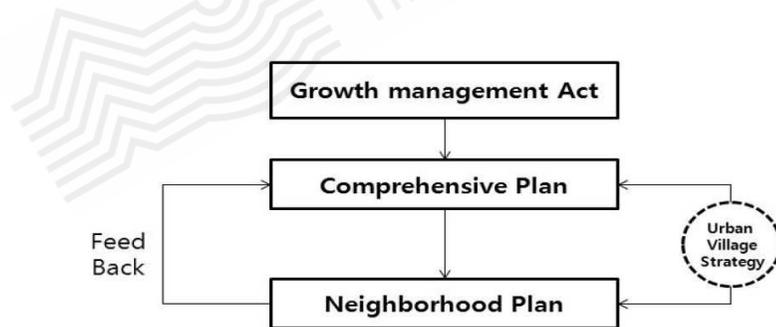
1) 시애틀 도시계획 체계와 근린지역계획(Neighborhood Plan)

(1) 시애틀의 도시계획체계

시애틀시의 도시계획체계는 워싱턴 주의 성장을 관리하는 성장관리법(GMA; Growth Management Act)에 근거를 두고 있으며, 도시기본계획과 근린지역 계획으로 구성된다.

도시기본계획(Comprehensive Plan)은 도시 전체의 성장관리를 실행하기 위한 장기 계획으로, 향후 20년의 비전과 로드맵을 제시하며, 커뮤니티·환경관리·경제적 기회 및 보안·인종 및 사회적 평등을 목표로 한다.

반면, 근린지역계획(Neighborhood Plan)은 각 지역의 발전 목표와 전략을 제시하며, 도시기본계획의 세부적인 실행계획 역할을 담당한다.¹⁴⁾ 지역 커뮤니티에 속한 모든 주민들이 계획 수립과정에 참여할 수 있고, 근린지역계획 및 실행계획 단위에서 설정된 사항은 향후 시애틀 도시기본계획에 반영된다.



[그림 11] 시애틀시의 도시계획체계

자료 : 서울시, 2007, 도시기본계획에 따른 서울시 권역별 발전계획, p.151.

14) 양재섭·김인희, 2012, 서울의 마을단위계획 운영실태와 자치구 역할 개선방안 연구, 서울연구원, pp.101~102.

(2) 시애틀의 근린지역계획

○ 근린지역의 구분

근린지역계획은 도시기본계획에서 설정한 일부 중심지역을 대상으로 수립한다. 현재 시애틀시에는 38개 근린지역이 설정되어 있다(그림 12 참조).

근린지역은 대학캠퍼스·강·호수·가로망 등을 기준으로 설정되며, 인구수는 5천~1만 5천 명 정도의 규모이다. 근린지역의 규모와 경계는 지역의 인구밀도와 지형에 따라 다르지만, 보통 반경 400m에서 1km 정도이며, 2km 이상이 되기도 한다.



[그림 12] 시애틀 근린지역계획 대상지



[그림 13] 대학캠퍼스를 포함하는 근린지역 University Community(좌)와 연속적인 가로축을 포함하는 근린지역 Columbia City(우)

자료 : Seattle Department of Neighborhoods

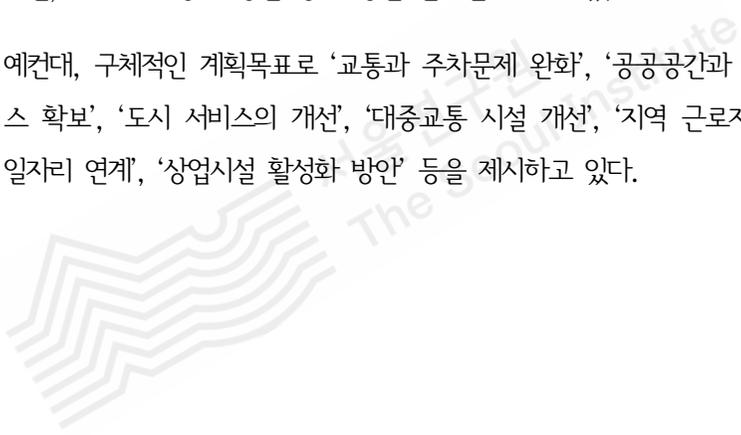
○ 시애틀 근린지역계획 수립현황

근린지역계획은 향후 20년간의 비전을 제시하는 계획으로, 1999년 시애틀 시의회는 38개 근린지역에 대한 계획(Neighborhood Plan)을 승인하였다. 계획 수립 이후 약 10년이 지난 2010년, 시애틀 시의회는 38개 근린지역 중 North Beacon Hill, Rainier Beach, Broadview-Bitter Lake-Haller Lake를 포함한 3개 근린지역계획에 대해 재정비를 결정하였다.

○ 근린지역계획의 내용과 범위

근린지역계획은 물리적 환경개선 및 교통체계, 토지이용, 가로환경, 범죄예방 및 안전뿐만 아니라, 사회·경제적 측면인 일자리 및 신규산업 방향, 도시서비스 개선, 커뮤니티 강화 방안 등 다양한 분야를 다루고 있다.

예컨대, 구체적인 계획목표로 ‘교통과 주차문제 완화’, ‘공공공간과 오픈스페이스 확보’, ‘도시 서비스의 개선’, ‘대중교통 시설 개선’, ‘지역 근로자의 교육과 일자리 연계’, ‘상업시설 활성화 방안’ 등을 제시하고 있다.



2) North Beacon Hill 근린지역계획의 실행전략과 후속조치

(1) North Beacon Hill 근린지역의 개요

○ North Beacon Hill 근린지역 현황

North Beacon Hill 지역은 시애틀의 남동부에 위치하며, 면적은 4.5km²이다. 서측으로는 Sodo Seattle, 동측으로는 Mt. Baker 지역과 인접해 있다. 지역의 인구는 약 12,000명으로 30~40대 인구가 많은 편이다.

Beacon Hill 지역은 1890년, 여러 지역에서 다양한 기회를 얻기 위해 사람들이 모여면서 형성된 개척지이다. 주민들의 유대감과 지역에 대한 애착이 현재까지 강하게 남아있는 지역이다.



[그림 14] North Beacon Hill, WA

○ 근린지역계획 수립 및 재정비 현황

자료 : Office of the Seattle City Clerk

1999년에 수립된 North Beacon Hill 근린지역계획은 지역주민, 민간으로부터 지역의 문화적·역사적 특성을 유지하는 데 큰 역할을 해왔다는 평가를 받았다.

계획 수립 이후 시애틀시는 주거시설의 급증, 공공서비스시설 투자, 인구의 다양화 등의 변화가 있었다. 이에 따라 North Beacon Hill 지역은 2009년 근린지역계획 재정비 대상지 3곳 중 하나로 선정되었다.

시애틀시는 지역주민 위원회, 기존 주민, 신규 이주민, 지역 사업가 등과 함께 North Beacon Hill 근린지역계획을 새롭게 수립하였다. 이 과정에서 많은 지역 주민, 이해관계자들의 참여와 의견 수렴이 이루어졌다.

(2) North Beacon Hill 근린지역계획의 구성과 내용

North Beacon Hill 근린지역계획에서는 계획수립 시 중요하게 고려했던 ‘주민 참여’와 ‘지속가능성’에 대한 방향성을 제시하고, 10가지 계획 목표 및 실행전략을 제시하고 있다.

○ 주민참여(Community Engagement)

North Beacon Hill 근린지역계획 재정비 과정에는 기존계획 수립에 참여했던 관계자들 외에 새로운 계획가들이 참여하였다.

한편, 시애틀시는 급증하는 인구, 다양한 문화적 배경의 주민을 대변하기 위해 ‘다문화 계획참여 활동가 그룹(POLs; Bicultural and/or bilingual Planning Outreach Liaisons)’을 구성하였다. 이들은 계획수립 과정에 참여하기 어려운 13개의 소규모 커뮤니티와 접촉하면서, 29번의 워크숍을 개최하는 등 최대한 많은 주민들의 의견을 수렴하기 위해 노력하였다.

이후 2009년 5월 타운홀 미팅, 9월 오픈하우스 등 다양한 주민참여 기회를 제공하였으며, 주민들은 근린지역계획에 포함될 주요 주제·이슈·목표·제안사항 등을 검토하였다([그림 15] 참조).



[그림 15] 2009년 North Beacon Hill 근린지역계획 주민의견 수렴 과정

자료: Seattle Dept. of Neighborhoods, 2009, North Beacon Hill Neighborhood Plan Update, p.5.

○ 지속가능성(Sustainability)

North Beacon Hill 근린지역계획의 주요 목표 중 하나는 사회적·경제적·환경적으로 지속가능한 커뮤니티를 유지하는 것이며, 지역 주민들이 걷기 편하고 활력 있는 지역을 조성하고자 하였다.

특히 재정비 과정에서 지역 내 신설된 경전철과의 접근성을 높이고 새로운 역세권을 관리하는 방안 등이 주요 목표로 선정되었다(그림 16 참조). 근린지역 차원에서 경전철 신설은 커뮤니티 활성화뿐 아니라, 온실가스 배출 저감 측면에서도 주민들에게 중요한 이슈로 꼽혔다.



[그림 16] North Beacon Hill 경전철

자료 : American Planning Association, Beacon Hill: Seattle, Washington (<http://www.lightrailnow.org>)

경전철 신설에 따른 영향과 효과를 뒷받침하기 위해 커뮤니티, 공공기관, 비영리기관, King County Health, Feet First Organization 등이 협력하여 보행성과 공공보건에 대한 관계를 제시하고 건강 영향 평가를 실시하였다.

또한 North Beacon Hill 근린지역 이해관계자들은 미래의 지속가능성에 대비하여 친환경 건물, 건강한 식재료, 친환경 가로, 공공공간 등을 정비하고 있다.

○ 10가지 계획 목표와 실행전략

North Beacon Hill 근린지역계획은 10개 목표와 55개 세부 실행전략으로 구성된다. 주택, 근린, 중심지, 보행 등 도시 전반에 대한 분야별 목표와 전략을 제시하고 있다([표 9] 참조).

주택공급에 관한 목표로 1) 저렴주택 공급, 2) 경전철역 주변 다양한 주택 공급을 제시하고 있으며, 어반 빌리지(Urban Village)에 대해서는 3) 상업시설의 집적 등 가로환경 개선, 4) 공공공간 제공, 5) 안전하고 활력 있는 근린지역 형성, 6) 다문화 주민들을 위한 공간 제공 등을 목표로 제시한다.

또한 지역거점 육성을 위한 목표로 7) 경전철역 주변 고밀개발, 8) El Centro de la Raza 재건축과 타운센터로의 활용, 9) 타운센터 주변 복합용도 개발을 제시하고 있으며, 보행과 관련해서는 10) 걷기 편하고 안전한 가로환경 조성을 목표로 삼고 있다.

실행전략은 근린지역계획의 후속계획인 ‘North Beacon Hill 실행계획(Action Plan)’에 포함되며, 지역 주민과 관계자, 시 부서 등과의 협의를 통해 구체적인 추진방안을 마련하게 된다.

[표 9] 2009 North Beacon Hill 근린지역계획 계획목표 및 실행전략

계획목표	실행전략
1. 저가형 주택 및 다양한 주거 형태 보급 (7)	<ul style="list-style-type: none"> • 단독 주거용도 지역에 소규모 주택을 허가하여 단독 주거의 특성은 살리면서 저가형 주택을 보급하도록 한다. • 시애틀시 펀드와 잉여 재산(Surplus fund) 프로그램 등을 통해 인센티브를 적용한다. • 저가형 다가구 주택 개발을 추진하도록 하며 시애틀시 펀드를 활용하도록 한다. • 인센티브를 활용하여 저가형 임대 주택과 소유 주택의 균형을 맞추도록 한다. • 시애틀시 펀드를 기존의 주택들을 유지하거나 새로운 주택을 개발하는 것에 활용하도록 한다. • 시애틀 도시기본계획에서 추진하는 저가형 주거 모델을 Beacon Hill Urban Village에 적용하고 주기적으로 과정을 평가하도록 한다. • North Beacon Hill에서 추진하고자 하는 저가형 임대 주택과 소유 주택의 목표를 설정하고 인센티브를 활용하여 경제적 차이를 최소화하도록 한다.
2. 경전철역 주변 다양한 형태의 주거시설 (3)	<ul style="list-style-type: none"> • 경전철역 주변 지역에 주거시설 개발을 권장한다. • 경전철역 주변 지역에 다양한 형태의 주거 개발을 시행하며 특히 저소득층을 위한 저가형 주택을 개발한다. • 공공 펀드를 활용하여 경전철역 주변에 저소득층을 위한 저가형 주택을 개발한다.
3. 상업 시설이 집적해 있는 어반 빌리지 형태의 이미지 제고 (10)	<ul style="list-style-type: none"> • 소규모 상가들이 지역의 특색으로 남을 수 있도록 기술적·경제적 지원을 한다. • 상업 지역 중심부에 식품점을 배치하여 식재료를 근린지역에서 얻을 수 있도록 한다. • 경전철을 활용하여 이동하는 주민들을 위해 다양한 기반 시설 서비스를 제공한다. • North Beacon Hill 사업자 협회를 활용하여 지역 커뮤니티와 협동하여 근린 상업 지구 이미지를 강화한다. • North Beacon Hill 사업자 협회를 통해 기술적·경제적 지원을 수행한다. • 장기적인 저가형 상업 공간을 창출할 수 있는 전략을 도출한다. • 경전철역 주변의 공지를 활용하여 소규모 상업 지구를 개발한다. • 상업 지구 주변 가로환경 등의 개선을 도입한다. • King County Public Health Food and Facilities 프로그램과 협력하여 길거리 노점을 개선한다. • 새로운 식품점 개발 및 개선을 권장한다.
4. 다양한 주민들을 위한 공공공간 제공 (6)	<ul style="list-style-type: none"> • El Centro의 역할 범위를 넓히고 보육원, 푸드뱅크 등의 사회 서비스를 지원한다. • 근린 지역에 작은 포켓 공원 등의 공공공간을 개발한다. • El Centro와 협력하여 시민들이 모일 수 있는 공간과 아이들을 위한 놀이터를 제공한다. • Jose Rizal 공원 환경을 개선하고 보행로, 자전거 도로 등의 접근성을 향상시키도록 한다. • Parks and Green Spaces Levy 프로젝트를 도입하여 Beacon Hill 지역의 놀이터 환경을 개선시키도록 한다. • 1999년 근린지역계획의 큰 부분 중 하나였던 Jefferson 공원 계획을 지속적으로 유지시키며 개선한다.

[표 9 계속] 2009 North Beacon Hill 근린지역계획 계획목표 및 실행전략

계획목표	실행전략
5. 하루 종일 안전하고 활력 있는 근린지역 조성 (3)	<ul style="list-style-type: none"> 커뮤니티 프로그램, 페스티벌, 신축 건물 등의 활용을 통해 자연감시 비율을 높인다. Jefferson 공원 순찰대를 고용하여 보행 안전을 확보한다. North Beacon Hill 주변 지역의 경찰 감시 인원을 증대시키도록 한다.
6. 다양한 배경의 지역 주민들이 모일 수 있는 장소 제공 (7)	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 문화적 배경의 주민들이 모일 수 있는 장소를 지원한다. 문화와 관련된 프로그램을 지속적으로 지원하며 공원에 문화적인 요소가 포함된 설계 방안을 수립한다. 다양한 문화적 배경의 주민들이 모일 수 있는 장소 설계 및 개발 기준을 수립한다. 다문화적 공간인 만큼 안내문을 각 언어별로 구비하고 통역사를 배치한다. 향후 다문화적 모임 공간으로 개발될 수 있는 필지를 매입한다. 타 도시의 농산물 직매장과 연결하여 North Beacon Hill 지역에 매장을 내도록 한다. 문화 기관, 프로젝트 등을 지원하기 위해 지속적으로 문화 예술 프로그램을 개최한다.
7. 경전철역 주변 고밀도 개발 (6)	<ul style="list-style-type: none"> 어반 빌리지 지역에 민감한 개발 밀도 변화를 추진한다. 경전철역 주변 지역의 공기 개발을 장려하기 위해 주변 건물들을 재건축하고 토지이용 및 조닝을 전환한다. 타운센터 주변 건물들의 높이 제한을 점검한다. 토지이용 변화가 검토된 지역의 조닝 변화에 대해 관심을 갖도록 한다. 고밀도 개발 지역의 배수 시설, 화재 흐름 등의 시설을 점검하고 추가적인 보수 및 개발이 필요한 지역에서는 개선을 적용한다. North Beacon Hill 어반 빌리지 전역에 광역 서비스를 도입하는 전략을 모색한다.
8. El Centro de la Raza 재건축과 타운센터로의 활용 (4)	<ul style="list-style-type: none"> El Centro의 문화 및 서비스 센터로서의 역할을 유지시키고 보육원 푸드뱅크와 같은 사회적 서비스를 지원한다. El Centro 필지의 토지이용 및 조닝 변경을 통해 복합용도 개발을 허용한다. El Centro, 커뮤니티, 시애틀시와 협력하여 필지에 대한 개발 계획을 수립한다. El Centro를 역세권 지역 범위에 포함시키도록 한다.
9. 타운센터 주변 지역의 복합 용도 개발 (3)	<ul style="list-style-type: none"> North Beacon Hill의 비전에 맞는 도시 형태를 위해 개발을 계획하고 조닝을 변경한다. North Beacon Hill 역세권의 근린지역계획 설계 및 도시설계 지침을 수립하고, 높이 제한, 저렴한 주거시설을 위한 인센티브, 공공공간, 보행 연결성 등을 포함한다. Beacon Hill 근린지역계획 설계 지침을 도시설계 기준에 맞게 개정한다.
10. 걸기 편하고 안전한 가로 환경 제공 (6)	<ul style="list-style-type: none"> 어반 빌리지 지역의 보행 안전을 개선하고, 부정적 영향을 주는 개발을 지양한다. 보행 마스터플랜을 활용하여 우선적으로 보행환경 개선이 필요한 지역을 파악한다. 자전거 마스터플랜을 이용하여 다운타운, Jefferson 공원, Rainier Valley 등으로 이어지는 자전거 도로의 연결성을 개선한다. Southeast Transportation Study 프로젝트를 반영한다. Beacon Avenue South 도로에 식재, 길거리 카페, 자전거 도로, 조명 등을 추가한다. 버스 정류장 주변에 주민들이 앉을 수 있는 벤치를 설치한다.

(3) North Beacon Hill 근린지역계획의 실행계획(Action Plan)

○ 실행계획의 역할과 주요 내용

North Beacon Hill 실행계획(Action Plan)은 장기계획인 근린지역계획을 성공적으로 수행하기 위한 전략을 도출하고, 추진과정을 제시하는 후속계획이다. 실행계획은 모든 계획 내용에 대한 완료 시점을 설정하고, 기간 내에 진행하는 것을 목표로 추진전략을 제시하며 성과를 파악한다.

실행계획은 지역 커뮤니티와 시애틀시 간 협력을 통해 수립되며, 계획이 진행됨에 따라 변화하는 우선순위, 환경, 도구, 자원 등을 바탕으로 계획을 주기적으로 재정비한다.

North Beacon Hill 근린지역계획에 대한 실행계획은 비전, 목표, 정책, 전략 등으로 구성된다. 실행계획에는 ‘Beacon Avenue와 경전철역 주변지역을 신규 및 소규모 상가들에게 제공’하고, ‘경전철역 주변 잠재력 있는 지역의 조닝을 변경하여 주거·상업·기반시설 등을 함께 배치’하는 내용이 포함되어 있다.

■ North Beacon Hill 근린지역계획 실행계획의 주요 내용

- Beacon Avenue와 경전철역 주변 지역에 신규 및 소규모 상가를 입지토록 함.
- 경전철역 주변 잠재력 있는 지역의 조닝을 변경하여 주거, 상업, 기반시설 등을 함께 배치함.
- 타운센터 주변의 높이 규제(현재 40피트)를 수정하여 최대 65피트까지 개발을 허용함.
- 토지이용 변경을 고려하도록 하고 조닝 변경이 가능한 지역의 개발을 극대화함.
- El Centro 주변 지역의 복합개발을 유도하기 위해 토지이용과 조닝 변경을 허가함.
- North Beacon Hill 경전철역 주변에 대한 근린지역 설계 지침과 도시설계 지침을 제시함.
- 지침에는 건물 높이 규제, 저가형 주택, 공공공간, 보행 연결 등에 대한 인센티브가 포함됨.

○ 실행계획의 우선순위 설정

실행계획에서는 지역 주민의 투표를 통해 계획목표와 전략에 대한 우선순위를 설정한다. 이는 지역 과제에 대한 시애틀시와 지역 커뮤니티의 공감대를 형성

하고, 근린 지역계획의 비전과 목표를 달성하기 위해 반드시 필요한 과정이다.

주민들은 중요하다고 생각하는 계획 목표와 전략에 스티커를 붙이는 방식(Dot Exercise)의 투표를 통해 우선순위를 결정한다([표 10] 참조). 1차 투표는 2010년 5월 개최된 타운홀 미팅을 통해, 2차는 온라인으로 진행되었다. 투표 결과, 주민들은 공공공간, 안전, 다문화센터 등의 계획을 중요하게 생각하는 것으로 나타났다.

[표 10] 계획 목표 우선순위 선정 결과

	스티커 개수	목표 및 전략	내용
목표	332개	계획목표 (4)	다양한 주민들을 위한 공공 공간 제공
	325개	계획목표 (5)	하루 종일 안전하고 활발한 근린지역 창조
	296개	계획목표 (6)	다양한 배경의 지역 주민들이 모일 수 있는 장소 제공
	284개	계획목표 (10)	걸기 좋고 안전한 가로 환경 제공
	275개	계획목표 (3)	여러 상업 시설이 모여 있는 어반 빌리지 형태의 이미지 제고
전략	99개	전략 5	안전하고 건강한 커뮤니티 지원
	86개	전략 6.4	타운센터 근처에 농산물 직판장 설치
	83개	전략 10.1	남동측 교통개선 프로젝트 적용
	82개	전략 2.1	경전철역 주변의 저가형 주택 지원
	80개	전략 8.2	El Centro 개발을 위한 조닝 및 토지이용 변경
	79개	전략 6.5	예술 및 문화 기관, 사업, 이벤트 지원
	78개	전략 5.3	주류 판매 금지구역 구상
	75개	전략 5.2	자전거 순찰 강화
	73개	전략 10.2	Beacon Ave S 길과 S Spokane 길의 설계 완성
	72개	전략 5.1	Jefferson 공원의 안정성 강화

자료 : Seattle Dept. of Department of Neighborhoods, 2010, North Beacon Hill Neighborhood Action Plan.

○ 실행계획팀의 구성

시애틀시 도시계획 및 개발부(Department of Planning and Development)는 근린지역계획의 실행과 실행계획 수립을 위해 2010년 실행계획팀(North Beacon Hill Action Team)을 구성하였다. 실행계획팀은 각 계획목표별로 구성되며, 팀의 구성과 활동내용은 계획 목표와 전략의 성격에 따라 달라질 수 있다.

각 실행계획팀의 성격에 맞게 시애틀시 부서가 배정되며, 근린지역계획 코디네이터가 실행계획에 관심이 있는 주민들을 시애틀시 공무원들과 연결해준다. 주민들은 개인의 선호에 따라 가장 관심있는 팀에 속함으로써 보다 적극적으로 참여할 수 있도록 한다.

○ 실행계획의 내용 구성

시애틀시는 주기적으로 커뮤니티 단위의 미팅을 주최하여 실행계획 내용을 지속적으로 재정비하고 있다([표 4] 참조). North Beacon Hill 실행계획에서는 목표 및 진행 상황을 ‘무엇을(What), 언제(When), 누가(Who), 어떻게(How)’ 등으로 구분하여 제시하고 있다.

‘무엇을(What)’ 실행하는지에 대해서는 비전(Vision), 목표(Goals), 정책(Policies), 전략(Strategies), 실행 단계(Action Steps)로 구분하여 검토한다. 언제(When) 실행하는지에 대해서는 우선순위(Priority)와 계획의 소요기간(Time Frame)으로 구분하여 검토한다. 우선순위는 촉매(Catalyst), 높음(High), 중간(Medium)으로 구분되고, 소요기간은 1~3년, 3~6년, 6~10년으로 구분된다.

‘누가(Who)’ 계획을 실행하는지에 대해서는 커뮤니티 파트너(Community Partner), 시애틀시 담당부서(City Department), 에이전시(Agency)의 참여 여부를 파악하게 된다.

‘어떻게(How)’는 어떤 실행단계(Phase)인지를 의미하는데, 계속 추진(On-going), 계획 수립(Plan), 신규 추진(Underway), 완료(Done) 등으로 구분하여 표시한다.¹⁵⁾

15) ‘계속 추진(On-going)’은 과거부터 현재까지 진행 중인 사업을 의미하며, ‘신규 추진(Underway)’은 이제 막 시작하여 앞으로도 계속될 사업을 의미한다.

[표 11] North Beacon Hill 실행계획의 목표 및 진행 상황

North Beacon Action Plan							WHEN		WHO			HOW
Vision	Goals	Policies	Strategies	Steps	Action	Priority	Time Frame	Community Partners	City Dept	Agency	Phase	
						Vision 오랜 역사를 가진 North Beacon Hill은 인종과 문화적 다양성을 가진 커뮤니티이다. 시애틀시 위원회는 이 지역을 새로운 도서관과 상점가가 중심이 되는 보행 친화적이고 대중교통 접근성이 높은 도시마을(Urban Village)로 계획하고자 한다. 도시마을계획은 North Beacon Hill 지역 곳곳에 저가형 주택을 공급하고 도시 마을 경계부의 성장을 유도함으로써 더 나은 주거환경을 조성하게 될 것이다.						
Goal 1. 문화적·경제적으로 다양한 거주자를 위한 주택 공급 Beacon Hill 전 지역에 저렴하고 다양한 유형의 주택을 공급하여 쾌적한 복합주거지(Mixed Use residential neighborhood) 조성												
Policy 1A. 단독주택지역(Single-family zones)의 주택부담을 낮추기 위해 소형주택을 허용 저렴하고 다양한 소형주택을 공급하여 단독주택지역의 특성을 유지하면서 저렴한 주택에 대한 선택권 증진												
Policy 1B. 주택가격과 규모의 혼합 촉진 인센티브, 시의 기금(funding), 잉여자금 프로그램을 적극적으로 활용하여 주택가격과 규모의 혼합을 촉진												
Policy 1C. 저렴한 가족형 주택의 공급 촉진 인센티브, 시의 기금(funding), 잉여자금 프로그램을 활용하여 저렴한 임대 및 자가주택의 균형 유지												
Strategy 1.1 : 기존 주택의 유지관리 및 신규 저가형 주택의 공급 기존 주택의 관리 및 신규 주택 공급에 필요한 자금을 마련하기 위해 시 기금을 우선 활용 지원이 필요한 개발자/소유자들은 기존에 마련된 프로그램/기금을 신청한다. 예) Housing Levy, Weatherization, Rehab												
Strategy 1.2 : 기본계획에서 제시한 저렴주택 공급 목표 달성 기본계획에서 Beacon Hill 지역에 대한 저렴주택 공급 목표를 설정하고 정기적으로 진행상황을 평가 시 직원들은 여건분석을 통해 목표와의 격차를 확인하고, 목표를 달성하기 위해 필요한 프로그램을 선정한다.												
Strategy 1.3 : 저렴한 임대 및 자가주택 건설 저렴한 임대 및 자가소유 주택의 공급 목표를 설정하고 인센티브, 시의 기금(funding), 잉여자금 프로그램을 활용하여 목표를 달성 지원이 필요한 개발자/소유자는 주거지원 프로그램, 인센티브 등을 신청한다.												
Strategy 1.4 : 저소득층 주택소유자를 지원하기 위한 주택의 에너지효율 강화(weatherization) 및 자활프로그램 활용 저소득층 주택소유를 위해 에너지효율 강화 및 자활 프로그램 재산세 감면 등의 지원 지원이 필요한 주택 소유자들은 기금이나 세금면제 신청을 한다. 예) Housing Levy, Weatherization, Rehab												
H : 높음(High)/ Dev : 개발자(Developer)/ OH : 주택관리부(Office of Housing)/ DPD : Dept. of Planning and Development /O : 계속 추진(On-going)/ P : 계획 수립(Plan)												

자료 : Seattle Dept. of Neighborhood, 2010, North Beacon Hill Neighborhood Action Plan, p.7.

예컨대, '계획목표(1) : 문화적·경제적으로 다양한 거주자를 위한 주택 공급'에 대한 내용 중 전략 1.1의 '지원이 필요한 개발자/소유자들은 기존의 프로그램/기금을 신청'하는 전략은 우선순위가 높고(High), 실행기간은 1~10년이며, 개발자(Developer)와 소유주(Owners)가 주체가 되어 계속 추진 중(On-going)임을 알 수 있다([표 11] 참조).

○ 실행 추진계획(Work Plan)

실행 추진계획(Work Plan)이란 실행계획의 내용 중 시애틀시에서 우선적으로 추진해야 할 조치들을 별도로 정리한 것이다. 시애틀 도시계획 및 개발부는 실행 진행계획을 통해 실행계획의 접근 전략과 우선적으로 실행이 필요한 절차를 제시하고 있다. 실행 추진계획의 내용은 크게 목적(Goals), 정책(Policies), 전략(Strategies), 실행(Actions)으로 구분된다.

'대중교통 기반의 타운센터 건립'에 대한 실행 추진계획을 예로 들면([표 12] 참조), '다양한 배경의 지역 주민들이 모일 수 있는 문화적 공간 구축'이라는 목표(Goals)를 달성하기 위해, 공공 및 민간 개발을 통한 다문화 공간 지원 정책(Policies)을 추진한다.

또한 전략(Strategies)으로는 정책에 부합하는 설계·개발 가이드라인 구축, 다문화 주민들에게 번역자료 제공, 가용지 확보 등이 설정되었으나, 구체적인 실행 방안(Action)은 아직 결정되지 않았다.

반면 '경전철역 주변지역에 고밀도 개발을 시행하고 다양한 형태의 주거 시설을 도입'하는 목표의 경우, zoning 변경 및 높이 규제 완화를 위한 분석을 실행 중임(Actions)을 확인할 수 있다.

[표 12] 실행 추진계획(Work Plan) 예시

대중교통 기반의 타운센터 설립			
목표(Goals)	정책(Policies)	전략(Strategies)	실행(Actions)
1. 다양한 배경의 지역 주민들이 모일 수 있는 문화공간 구축	A. 공공 및 민간 개발을 통한 다문화 공간 지원	1. 다문화 공간 구축을 위한 설계 및 개발 가이드라인 구축	-
		2. 다문화 주민을 위한 번역 자료 제공	-
		3. 다문화 공간 개발이 가능한 토지 구입	-
	B. 지속적으로 근린 지역의 문화 프로그램과 공원 설계를 지원	4. 지역 농장과 협업을 통해 농산물 직매장 배치	-
2. 경전철역 주변 지역에 고밀도 개발을 시행하고 다양한 형태의 주거 시설 도입	A. 타운센터와 주거지역 주변의 개발 밀도를 변화시키도록 함	1. 경전철역 주변의 가능성이 높은 지역의 조닝 변경, 복합개발을 유도	조닝 변경가능 지역에 대한 분석 실시
		2. 현재 40피트인 타운센터 근처의 높이 규제를 평가하고, 규제 완화 검토	현재의 높이 규제에서 완화할 수 있는 건축물에 대한 분석 실시
		3. 토지이용 변경이 가능한 지역에 대한 조닝 변화에 집중	-

자료 : Seattle Dept. of Planning and Development, 2010, North Beacon Work Plan, p.1.

3) 종합 및 시사점

○ 근린지역계획을 시애틀 도시기본계획에 반영

시애틀시의 도시계획체계는 도시기본계획(Comprehensive Plan)과 근린지역계획(Neighborhood Plan)으로 구성된다. 시애틀시 근린지역계획은 각 지역의 향후 20년간 발전 목표와 전략을 설정하기 위해 수립되며, 도시기본계획의 실행을 위한 후속계획의 역할을 한다.

근린지역계획 수립과정에는 모든 주민이 참여할 수 있으며, 여기서 결정된 주요 사항은 향후 시애틀 도시기본계획에 반영된다. 근린지역계획은 도시기본계획에서 지정한 일부 중심지역을 대상으로 수립되며, 시애틀시에는 현재 38개의 근린지역계획이 운영되고 있다.

○ 지역 커뮤니티 의견을 수렴하여 계획 목표의 우선순위 설정

Beacon Hill 지역은 주민들의 유대감과 지역에 대한 애착이 강한 지역으로, 근린지역계획 및 실행계획 수립·실현 과정에서도 적극적인 주민참여가 이루어지고 있다.

시애틀시는 근린지역계획 수립 시 ‘다문화 계획참여 활동가 그룹(POLs)’을 구성하여 소규모 커뮤니티의 참여를 독려하고, 타운홀 미팅, 오픈하우스 등을 통해 다양한 주민참여 기회를 제공하고 있다. 또한 주민들은 온·오프라인상의 투표를 통해 근린지역계획의 목표와 전략에 대한 우선순위를 설정하고, 지속적인 워크숍을 통해 실행계획 내용을 재정비하고 있다.

○ 시와 주민이 협력하여 실행계획 수립

시애틀시는 근린지역계획의 성공적인 실현전략을 도출하고, 추진과정을 검토하기 위해 실행계획(Action Plan)을 수립하여 운영하고 있다. 실행계획은 각 목표의 ‘무엇을(what), 언제(when), 누가(who), 어떻게(how)’ 실행할지에 대한 전략을 설정하고, 이를 점검하는 내용을 포함한다.

실행계획의 수립과 실현을 위해 계획목표별 ‘실행계획팀(Action Team)’이 구성된다. 실행계획팀에는 시애틀시와 주민들이 함께 참여하는데, 시애틀시는 관련 부서의 담당 직원을 각 실행계획팀에 배치하여 회의, 워크숍, 미팅 등을 운영하고, 주민들은 자신들이 관심 있는 계획·전략 관련 팀에 소속되어 활동할 수 있다. 실행계획 내용 중 시애틀시가 우선적으로 추진해야 할 사항들은 실행진행 계획(Work Plan)으로 별도로 정리되어 추진된다.

3_도쿄도 네리마구 지역생활권계획 운영사례

1) 네리마구 자치구계획과 지역생활권계획

(1) 네리마구 개요

○ 도쿄도 북서쪽에 위치한 주거지역

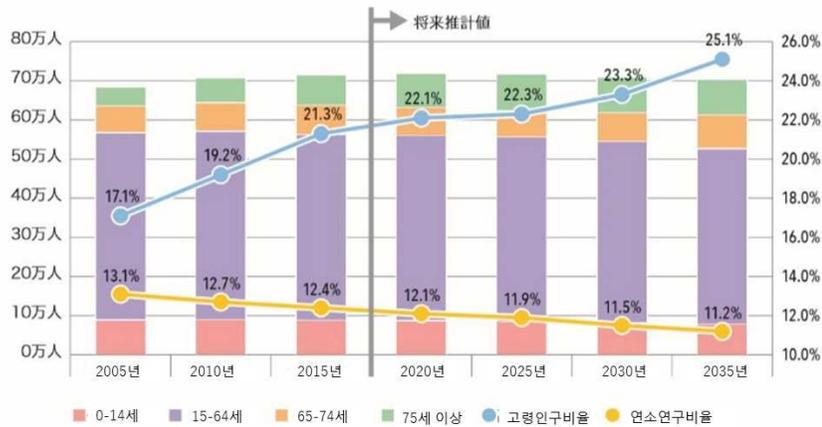
네리마구는 도쿄 23구 중 북서쪽에 위치하며, 도쿄 내에서는 드물게 오피스와 공장 등이 입지하지 않은 주거 위주의 지역이다. 면적은 약 48km²이며, 인구는 약 73만 명이다(2017년 기준). 네리마구 인구는 최근까지 증가해왔지만, 2018년 상반기부터 감소할 것으로 예측되고 있다. 반면, 현재 21.3%인 노인 비율은 지속적으로 증가할 전망이다([그림 18] 참조).

세대수는 2000년부터 꾸준히 증가하고 있으며, 총 52,199세대 중 약 71%인 36,968세대가 1인 세대이다. 이 중 고령자 1인 세대는 10,430세대로 높은 비중을 차지하며, 꾸준한 증가세를 보이고 있다.



[그림 17] 네리마구 위치

자료 : 네리마구 홈페이지(<http://www.city.nerima.tokyo.jp/>)



[그림 18] 네리마구 장래인구 추이

자료 : 練馬区, 2015, 練馬区都市計画マスタープラン.

네리마구는 업무기능이 부족하지만 도쿄 중심부와는 대중교통으로 긴밀하게 연계되어 있는 전형적인 베드타운이다. 다른 지역으로 통근하는 주민들이 많고, 2010년 기준 주야간 인구 비율이 82.1%로 23구 중 가장 낮다.¹⁶⁾

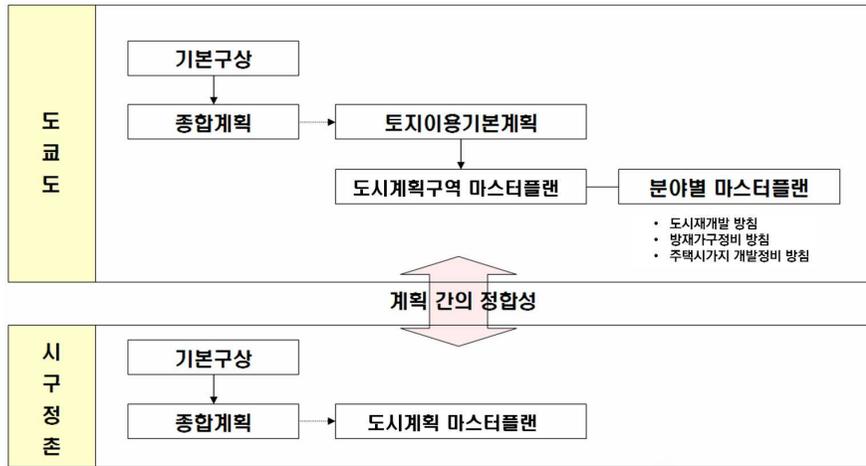
(2) 일본의 도시계획체계와 자치구계획

○ 도쿄도 계획과 자치구계획으로 이원화된 도시계획체계

일본의 도시계획체계는 크게 도쿄도와 같은 광역자치체인 도도부현이 수립·운영하는 ‘도시계획구역 마스터플랜’과, 기초자치체인 시정촌 및 특별구(도쿄23구)가 수립·운영하는 ‘도시계획 마스터플랜’으로 구성된다. 이 두 계획은 개별적으로 수립되지만 계획 간 조정을 통해 정합성을 갖는다([그림 19] 참조).

자치구 도시계획 마스터플랜(이하 ‘자치구계획’)은 자치구가 지역현안 및 방재, 무장애 설계(Barrier Free), 양호한 환경의 보전과 형성, 집약형 도시공간구조 등에 대해 전체적인 방향성을 제시하는 계획이다.

¹⁶⁾ 도쿄도의 평균 주야간 인구 비율은 118%이다.



[그림 19] 도쿄도 도시계획체계

자료 : 이주일김인희, 2009, 국토 및 도시계획체계의 재정립을 위한 국제비교 연구, 서울시장개발연구원 p.151.

○ 자치구계획은 주민들과 소통하는 지역밀착형 계획

자치구계획은 자치구가 지역 여건에 맞춰 도시계획과 사업을 종합적으로 추진하기 위해 수립하는 계획으로, 1992년 도시계획법 개정을 통해 도입되었다. 특히 계획 내용을 주민들과 공유하여, 자치구의 도시계획 결정 및 사업을 원활하게 추진하는 데 활용된다.

자치구계획은 크게 전체구상과 지역별 구상으로 나뉜다. 지역별 구상은 생활 및 주민과 밀접한 내용이라는 점에서 전체구상보다 구체적이며, 계획에서 많은 분량을 차지하는 등 중요하게 다뤄진다.

자치구계획은 자치구가 수립하고 구의회가 승인하여 결정한다. 각 자치구는 조례를 통해 자치구계획의 성격과 수립절차, 주민참여 방식 등을 자치구 여건에 맞게 정할 수 있다.

○ 도쿄도는 주민참여를 통해 수립한 자치구계획을 존중

도쿄도는 주민참여 절차를 거쳐 수립한 자치구계획을 존중하는 입장이며, 국토교통성의 권고¹⁷⁾에 따라 자치구계획의 주요 내용을 도쿄도의 도시계획구역 마

스터플랜에 반영하고 있다.

이를 통해 도쿄도는 자치구 내 주민생활과 밀접한 여러 가지 과제들을 파악할 수 있고, 자치구계획과 도쿄도 도시계획구역 마스터플랜 사이의 정합성을 확보하여 계획의 실현가능성을 높일 수 있다.

도쿄도와 네리마구 계획 간의 관계를 보면, 네리마구 자치구계획과 도쿄도 도시계획구역 마스터플랜은 전체적인 개발의 방향성과 지역의 미래상에 있어서 일치하는 내용이 많다.

그러나 사업별로는 자치구와 도쿄도의 계획에서 제시한 내용, 추진방법 등에 차이가 있을 수 있다. 도쿄도와 자치구는 두 계획의 정합성을 확보하기 위해 각 사업별 내용을 조율하며, 이 과정에서 상당한 행정비용이 야기되기도 한다.

(3) 네리마구 자치구계획의 구성

○ 고령화 및 방재 등 여건 변화에 대응하여 2015년 재정비

네리마구 자치구계획의 성격과 역할, 수립방식 등은 ‘네리마구 마을만들기 조례¹⁸⁾’에서 규정하고 있다.

자치구계획은 자치구 기본구상(基本構想)을 토대로 도시계획 분야의 ‘기본방침’과 ‘마을 만들기 지침’, ‘도시재생계획’ 등의 지침을 제시한다. 네리마구 역시 2009년 ‘인구감소 및 고령화’, ‘재해에 대응한 구민 안전’에 대비하기 위해 자치구 기본구상을 새롭게 수립했고, 이를 토대로 2015년에 기존 자치구계획(2001년 수립)을 재정비하였다([그림 20] 좌측 참조).

17) 법 제15조의2 제1항을 근거로 한다.

18) 네리마구 마치즈쿠리조례(練馬区まちづくり条例) 제5조~6조 도시계획 마스터플랜 개정절차(都市計画マスタープランの変更手続)

○ 자치구계획은 전체구상과 지역별 지침으로 구성

네리마구의 자치구계획은 크게 전체구상(제1부)과 지역별 지침(제2부), 실현방안(제3부)으로 구성된다([그림 20] 우측 및 [표 13] 참조).

전체구상(제1부)은 계획의 개요(1장), 현황 및 과제(2장), 장래상(3장) 및 구체적인 사업계획(4장), 분야별 방침(5장)으로 구성되며, 개요(1장)에는 자치구계획의 역할과 수립과정, 계획의 위상, 계획 개정에 관한 내용을 담고 있다.

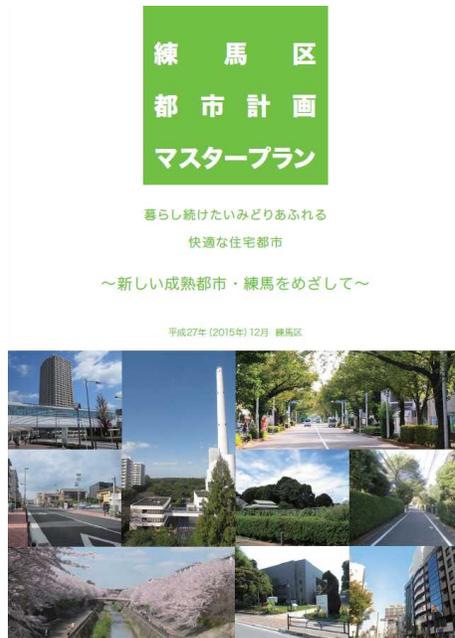
현황 및 과제(2장)는 네리마구의 현황과 특성, 현안 과제 등에 대한 내용을 포함하며, 장래상(3장)은 앞의 내용을 바탕으로 계획의 비전과 목적 등을 제시하고 있다. 사업계획(4장)과 분야별 방침(5장)은 구체적인 사업계획과 분야별 프로젝트를 정리한 내용이다.

제2부 지역별 지침에서는 지역별 지침의 개요와 지역구분을 소개한 뒤, 지역별 현황, 비전, 사업계획 등을 담고 있다. 제3부 실현방안에서는 1부와 2부에서 언급한 계획의 실행 및 평가 방안을 다룬다.

○ 전체구상의 목표 및 방침

네리마구 자치구계획은 ‘계속 살고 싶은, 자연이 풍요로운, 쾌적한 주거지 - 새로운 성숙도시 네리마’를 비전으로 설정하고, 토지이용 방침으로 ‘도시 중심과 거점’, ‘도시의 네트워크’, ‘녹지 네트워크’ 등 3가지를 제시하고 있다.

네리마구 자치구계획의 당초 목표연도는 2020년이었으나, 저출산·고령화와 저성장 등의 여건이 변화함에 따라 당초보다 5년 앞선 2015년에 계획을 재정비하였다. 네리마구는 인구감소, 토지이용 변화, 도시기반 정비 등에 대응하여 적극적으로 계획을 추진해 나가고자 하는 구의 의지를 개정된 자치구계획에 반영하였다.



第1部 全体構想 I	
第5章 分野別まちづくりの方針 安全・安心のまち (1) 防災・復興まちづくりの方針~お互いに助け合い、災害を防ぐまち~ (2) 防災まちづくりの方針~安心して生活できるまち~ 活動的でぎわいのあるまち (1) 交通の方針~活動的に行き来のできるまち~ (2) 産業・魅力あるまちづくりの方針~生き生きとしたにぎわいのあるまち~ みどり水のまち (1) みどりのまちづくりの方針~みどりや水との出会いがあるまち~ (2) 園のあるまちづくりの方針~園とともにあるまち~ 環境と共生するまち (1) 景観まちづくりの方針~周辺と調和のとれたまち~ (2) 環境に配慮したまちづくりの方針~自立分散型エネルギー社会のまち~ ともに住むまち (1) 住まいづくりの方針~ともに住むやさしいまち~ (2) 地域で遊樂するまちづくりの方針~交流を育むまち~	
第2部 地域別指針	
地域別指針について 全体構想に基づき、地域の課題に対応した地域のまちづくりの方向性を示します。	地域の現状と特性 (1) 地域の現状 □人口・土地利用等 (2) 地域の特性 □まちの実況等 □まちの課題等 地域のまちづくりの方向性 (1) まちの将来像 (2) 土地利用の方針 □都市的軌と拠点 □土地利用の方針 (3) まちづくりの指針 □安全・安心のまち □活動的でぎわいのあるまち □みどり水のまち □環境と共生するまち □ともに住むまち (4) 地区まちづくりの推進
第3部 全体構想 II 第6章 都市計画マスタープランの実現に向けて まちづくりの基本的な進め方 (1) まちづくりの進め方 (2) まちづくりの普及および啓発	
都市計画マスタープランの実現に向けて (1) まちづくりの推進体制 (2) 都市計画マスタープランの評価と見直し	

[그림 20] 네리마구 도시계획 마스터플랜(자치구계획) 보고서

자료 : 練馬区, 2015, 練馬区都市計画マスタープラン.

[표 13] 네리마구 도시계획 마스터플랜(자치구계획)의 구성

목차	내용
제1부 전체구상 1	
1장. 도시계획 마스터플랜의 목적과 위상	도시계획 마스터플랜의 역할과 수립과정, 계획의 위상, 계획 개정에 관한 내용
2장. 네리마구의 현황과 과제 등	네리마구의 현황과 특성, 현안 과제
3장. 네리마구의 장래상(장래비전)	계획의 비전과 목적
4장. 중점적으로 추진하는 공간사업	주요 도시계획 사업의 현황 및 계획
5장. 분야별 도시계획 방침	안전·안심·활성화·환경 등 분야별 도시계획 방침
제2부 지역별 지침	
1~7지역 개요 및 각 지역별 계획 지침 등	
제3부 전체구상 2	
6장. 도시계획 마스터플랜의 실현을 위해	1부와 2부에서 언급한 계획을 실행하기 위한 방법과 평가
자료(부록)	도시계획 마스터플랜 개정 경위 및 주민의견 청취 자료, 조례/규칙, 용어 해설 등

자료 : 練馬区, 2015, 練馬区都市計画マスタープラン 참조하여 작성

(4) 주요 내용

○ 도시구조의 장래 목표 설정

네리마구 자치구계획의 핵심 내용은 장래 도시구조에 대한 것으로, 주로 중심지 및 거점 형성, 자치구 내 기반시설 네트워크, 녹지·환경 네트워크 등에 대한 계획 내용을 포함하고 있다. 도시구조에 대해서는 중심지 및 지역거점, 향후 건설 예정인 철도 및 도로 등과 같은 교통축, 자연환경 정비지역, 도시공원 정비 등의 위치를 설정하고, 관련 지침을 제시한다.

○ 토지이용 방침

주거지에 대해서는 유형별로 토지이용 방침을 제시하고 있다. 단독주택지구는 양호한 주거환경을 유지·형성하고, 도시형 공동거주지구(아파트)는 주로 거점역 주변에 형성하도록 유도하며, 집합단지지구는 양호한 아파트 단지를 유지하는 등의 전략을 제시하고 있다.

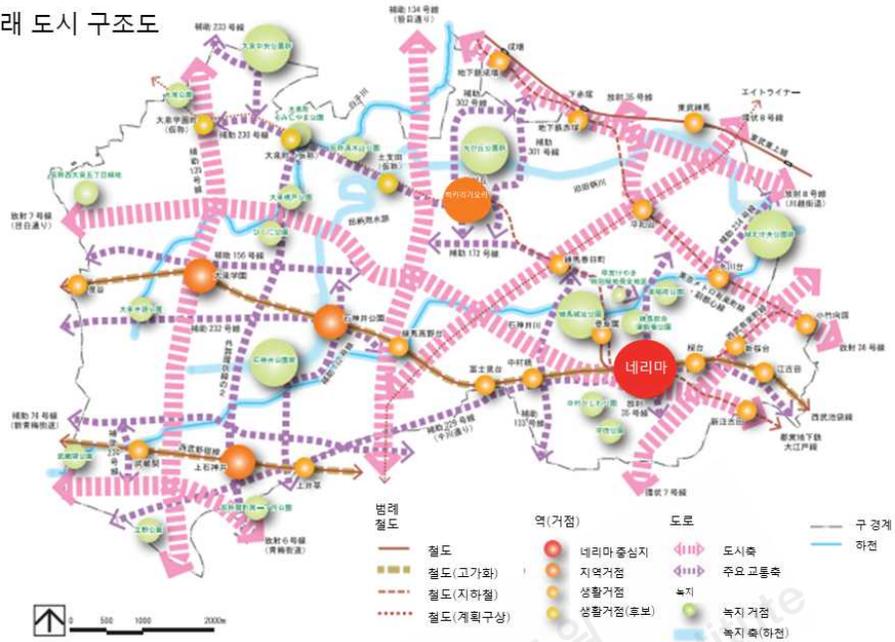
주거지 이외의 토지이용 방침에서는 상업업무지구와 도시형 연도(沿道)지구를 설정하여, 상업업무지구는 토지의 고도이용과 상업·업무환경을 형성하는 것을 전략적 목표로 삼고, 도시형 연도지구는 화재방지기능을 보완하는 등의 내용을 담고 있다.

○ 주요 도시계획 사업

중점 도시계획 사업(4장)에서는 주요 사업과 관련된 지역의 재해·안전 도시계획, 철도·도로 등 사회기반시설 정비, 역세권 개발, 환경보전 및 녹지 관리 등에 대해 현재 추진 중인 사업을 바탕으로 계획 방향을 제시하고 있다.

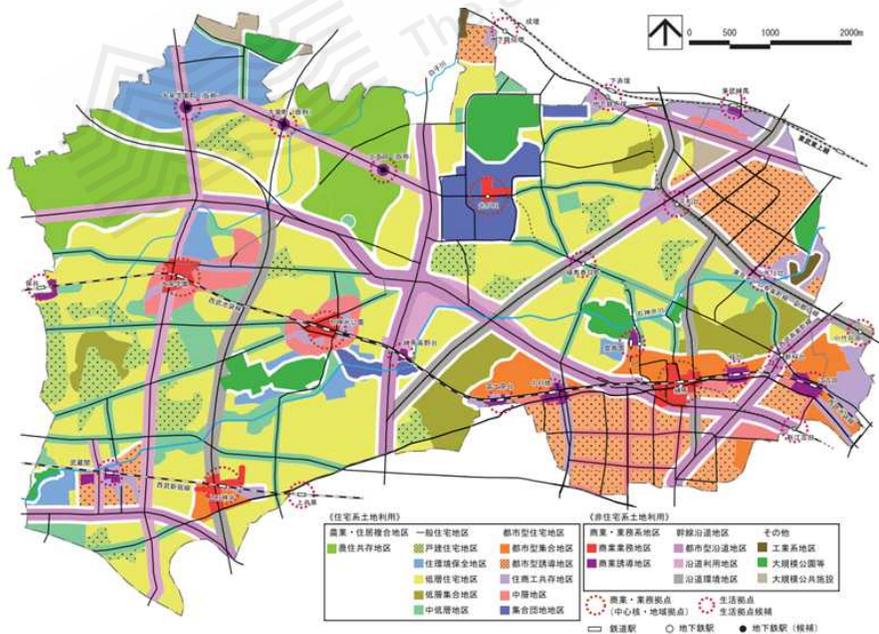
분야별 도시계획 방침(5장)에서는 테마별로 보다 구체적인 사업 내용에 대한 가이드라인을 제시하고 있다.

장래 도시 구조도



[그림 21] 네리마구 장래 도시 구조도

자료 : 練馬区, 2015, 練馬区都市計画マスタープラン概要, p.5.



[그림 22] 네리마구 토지이용 방침도

자료 : 練馬区, 2015, 練馬区都市計画マスタープラン概要, p.5.

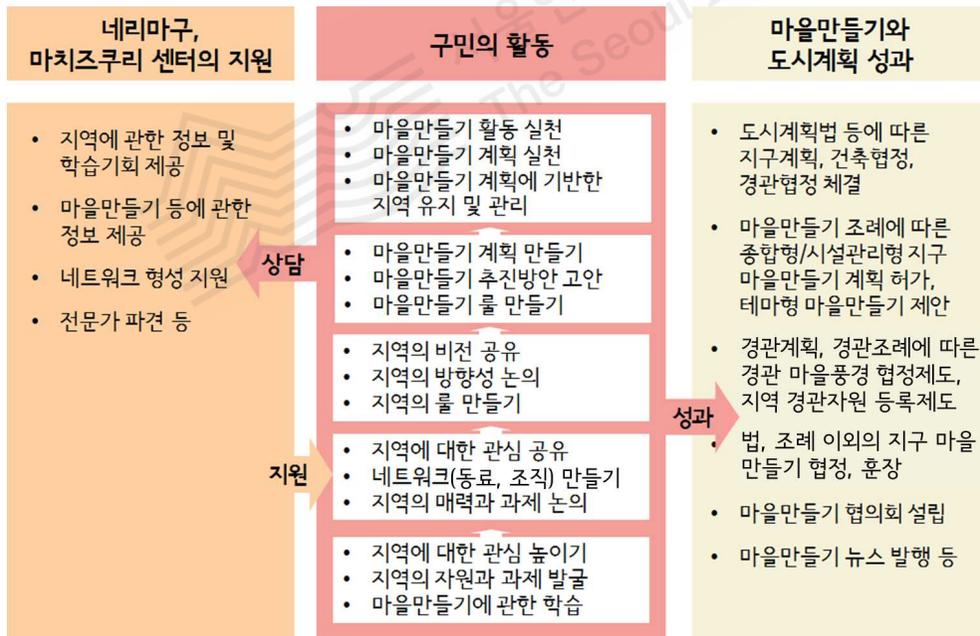
○ 실현방안

자치구계획은 주민들이 중심이 되어 추진하는 것을 원칙으로 한다. 네리마구와 민간이 연계·협력하여 지역과제를 해결하고자 할 때, 네리마구는 각 도시계획 사업 추진 시 진행상황에 대한 정보를 제공하고, 마치즈쿠리 조례, 경관조례 등을 활용하여 행정적으로 지원한다.

또한 네리마구 마치즈쿠리센터는 네리마구와 연계하여 도시계획 정보를 제공하고, 활동을 지원하는 실질적인 창구로서의 역할을 수행한다.

○ 계획 실현을 위한 도쿄도와의 연계·협력

네리마구는 마스터플랜의 실현을 위해 중앙정부 및 도쿄도와 적극적으로 연계·협력하고, 개별적인 도시계획사업 등과의 정합성을 검토한다. 또한 자치구계획의 목표연도 이후의 전망에 대해서도 검토하고 있다.



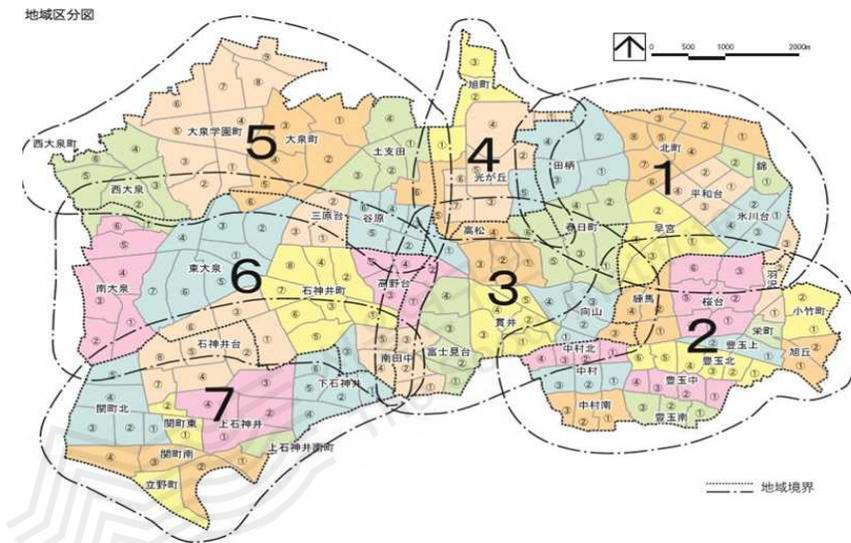
[그림 23] 네리마구 자치구계획 추진 체계

자료 : 練馬区, 2015, 練馬区都市計画マスタープラン, p.207.

2) 네리마구 지역별 지침의 내용

○ 네리마구를 7개 지역생활권으로 구분

네리마구는 구 전체를 역세권 중심의 7개 지역으로 구분하고([그림 24] 참조), 지역별 지침을 제시하고 있다. 각 지역의 경계는 겹쳐서 표현하고 있는데, 이는 지역 경계 부근이 인접한 둘 이상의 생활권에 포함될 수 있음을 의미한다. 지역별 인구규모는 평균 10만 명 정도이다([표 14] 참조).



[그림 24] 네리마구 지역 구분도

자료 : 練馬区, 2015, 練馬区都市計画マスタープラン.

[표 14] 네리마구 지역생활권별 면적과 인구 현황

지역	면적(ha)	인구(인)	세대수(세대)
제1지역	691.1	111,581	54,195
제2지역	702.1	132,744	74,404
제3지역	609.9	91,430	45,438
제4지역	293.3	47,822	21,922
제5지역	920.5	100,864	43,051
제6지역	909.8	127,390	60,921
제7지역	693.1	102,825	50,801
네리마구 전체	4,819.9	714,656	350,732

자료 : 練馬区, 2015, 練馬区都市計画マスタープラン의 지역별 현황을 참조하여 작성

○ 지역별 지침의 구성

지역별 지침은 인구와 토지이용, 기반시설 및 환경 등 현황에 대한 분석과 지역의 미래상, 토지이용정책, 마을만들기 지침 등으로 구성된다([표 15] 참조).

지역별 지침은 지역의 역사적인 배경, 현황 등의 내용을 바탕으로, 지역의 미래 비전과 이에 적합한 사업방향을 제시한다. 지역별 지침은 지역 문제를 개선하고 계획을 실행하는 과정에서 사업 추진의 근거자료로 활용된다.

지역별로 현황도, 중심 및 주요 도로·철도 등 지역구조방침도, 토지이용 방침도, 공간전략계획 지침도, 도로망 계획도 등의 도면이 제시된다([그림 25] 참조).

[표 15] 네리마구 지역별 지침의 내용

구분		주요내용
1. 지역의 현황과 특성	1) 지역의 현황	인구, 토지이용
	2) 지역의 특성	자원과 과제
	※ 지역의 역사	-
2. 지역의 마을만들기 방향	1) 지역의 미래상	-
	2) 토지이용 방침	중심지 및 토지이용별 방침
	3) 마을만들기 방침	5개 부문: 안전안심, 활성화, 녹지, 환경, 공동체
	4) 지구 마을만들기 추진현황	지역 내 추진 중인 계획/사업 현황

자료 : 練馬区, 2015, 練馬区都市計画マスタープラン.



[그림 25] 지역별 지침 토지이용방침도 예시(제1지역)

자료 : 練馬区, 2015, 練馬区都市計画マスタープラン, p.99.

3) 주민참여를 통한 지역별 지침 수립

(1) 마을만들기 카르테

○ 마을만들기 카르테¹⁹⁾를 통한 주민 의견 수렴

네리마구는 계획의 실행과정에서 주민의 참여를 독려하고 지원하는 제도를 운영하고 있는데, 가장 대표적인 제도로 ‘마을만들기 카르테’를 들 수 있다.²⁰⁾

‘마을만들기 카르테’란 네리마구가 자치구계획을 개정하기에 앞서 기존 계획을 중간 점검하는 과정에서, 마스터플랜 내용과 현재 진행 중인 사업에 대한 주민 의견을 수렴한 결과물을 말한다. 마을만들기 카르테에 포함된 민원사항, 지역의 당면과제와 자산, 계획의 달성 정도 등에 대한 주민 의견은 자치구계획을 개정할 때 기초자료로 활용된다([표 16] 참조).

■ 마을만들기 카르테란?

네리마구는 최초 자치구계획 수립을 위해 2년여간 전체구상(2001년 3월)과 지역별 지침(2003년 6월)에 대해 검토하였음. 약 130명의 주민이 참여한 간담회(블록 환담회)를 통해 공공-주민 협력에 의한 지침 만들기를 추진하였음.

간담회에 참여한 참가자들이 2년간의 성과를 정리하여 '지역 카르테'를 작성함. 지역은 철도역을 중심으로 7개 생활권으로 구분하며, 지역 카르테에는 지역의 현황, 특성, 과제 분석 및 마을만들기에 대한 제안이 포함되어 있음.

마을만들기 카르테는 지역 카르테를 이어받은 것으로, 자치구계획에서 구민 의견과 제안 사항을 정리한 자료임. 지역의 과제 해결을 위한 제안사항, 지역에 대한 애정과 관심, 도시계획 아이디어 등 도시계획 및 마을만들기 전반에 관한 주민 의견과 제안사항을 담고 있음.

19) 카르테(カルテ)란 진찰 기록부를 의미하는 의학용어로, 네리마구에서는 주민참여를 통해 도출한 지역의 현황과 과제, 제안사항 등을 기록하는 보고서의 명칭으로 사용되고 있다.

20) 계획의 모니터링과 개별 PDCA(Plan-Do-Check-Action)사이클은 별도로 제정되어 있지 않다. 이는 자치구계획이 지침 성격을 가지고 있어, 계획의 실행정도와 진행상황을 평가하기가 쉽지 않기 때문이다.

[표 16] 네리마구 마을만들기 카르테의 주요내용

구성	주요내용	설명
1부	구가 주최한 의견교환회 등에 제출된 제안 등	구가 주최한 구민의견교환회, 구 정책 모니터 대화모임, 마을만들기 학생 워크숍에서 나온 의견 및 제안을 정리
2부	주민그룹의 제안 등 - 행정과 주민의 협동에 의한 마을 만들기 사례집 -	구민의견교환회에 참가한 주민들의 자발적인 대화모임 주도로 협동을 통한 마을만들기 추진을 위해 지금까지의 사례를 분석하여 [협동 포인트 해설] 등을 정리
3부	마치즈쿠리 센터 주최로 열린 '네리마치 코레카라'(앞으로의 네리마) 집회에서 나온 제안 등	네리마 마치즈쿠리 센터가 주민주체의 마을만들기 방향성을 검토하기 위해 개최한 '네리마치 코레카라' 집회에서 나온 의견 및 제안을 '주민주체 마을만들기의 요점'으로 정리

자료 : 練馬区, 2015, 練馬区都市計画マスタープラン- まちづくりカルテ를 참조하여 작성

(2) 다양한 주민참여 창구를 통한 계획 재정비

○ 지역별 계획의 평가와 운용을 위해 주민 의견 수렴

네리마구 자치구계획의 전체 구상은 2001년 3월, 지역별 지침은 2003년 6월에 처음 수립되었다. 네리마구는 구에서 추진하는 마을만들기와 변화된 도시계획 관련 제도에 대응하기 위해 2015년 12월, 기존 자치구계획을 재정비하였다.

자치구계획의 재정비는 '사회·경제적 변화에 대응하는 것', '기본적인 내용을 바탕으로 알기 쉽게 하는 것', '다양한 방법으로 주민의견을 반영하는 것' 등 크게 3가지 방향을 중심으로 추진되었다. 특히 네리마구는 주민의견 수렴을 위해 구민의견교환회, 의식조사와 인터뷰, 워크숍 등 다양한 참여 기회를 제공하고, 주민의견을 토대로 「마을 만들기 카르테」를 작성하여 계획에 반영하였다.

① 구민의견 교환회

네리마구는 자치구계획 수립 시 주민의견을 반영하기 위해 주민단체를 통해 참여를 독려했으며, 이러한 시도는 전국에서 최초로 이루어졌다. 네리마구 마을만들기 조례의 규정에 따라 주민 의견 청취와 의견교환회 등을 실시하여 주민이 직접 참여할 수 있는 기회를 마련하였다.

② 구민 의식조사와 인터뷰 등 실시

자치구계획 실시상황 보고서 공표에 맞추어 주민 의식조사와 인터뷰가 진행되었다. 주민 의식조사는 3,000명을 대상으로 마을의 현황과 계획 개정, 마을만들기 등 분야별 23개 항목에 대해 설문조사 방식으로 시행되었다. 또한 인터뷰는 네리마구 마을만들기 센터의 사업 추진 단체를 대상으로 하였다.

③ ‘월드 카페’, ‘마을만들기 학생 워크숍’ 등 개최

네리마 마을만들기 센터²¹⁾가 주최한 ‘마을만들기 활동 조성사업 2012’ 중간보고회 이후 ‘월드 카페’가 개최되었다. 이는 마을만들기 활동단체에 속한 30여명이 네리마구의 현재와 미래에 대해 논의하는 워크숍 형식으로 진행되었다.

한편, 주민뿐 아니라 지역의 학생들도 계획 수립에 참여하였다. 2013년 10월 29일에 열린 ‘마을만들기 학생 워크숍’은 무사시대학(武蔵大学) 경제학부 학생들이 참여하여 네리마구의 장단점과 마을만들기 개선 방안을 논의하고, 캐치프레이즈 등을 모색하였다.

④ 네리마구 마을만들기 센터의 개별 사업을 통한 의견 수렴

네리마구 마을만들기 센터는 주민 의견 청취와는 별도로 자치구와 연계한 이벤트를 개최하였다.

2013년 3월부터 1년 동안 3회 개최한 ‘네리마치 미래집회’는 당시 10년 후 네리마 주민 주체의 마을만들기에 대해 생각하는 기회가 되었다. 여기에서는 마을만들기 강좌를 개설하여 마을만들기에 대한 정보를 제공하였고, 마을과 관련된 아이디어를 발굴하고 주제별 참가자들의 의견 교환 기회를 제공하였다.

또한 ‘마을만들기 카페’를 설치하여 마을만들기 활동 거점으로 활용하고, 향후 마을만들기 추진에 대비하여 일반 참가자와 토론의 장을 마련하였다.

21) 네리마구 마을만들기 센터는 2006년에 설립된 마을만들기 중간 지원 조직으로, 구민의 주체적인 활동 지원과 구민, 사업자, 행정의 네트워크 형성이 주요 업무이다.

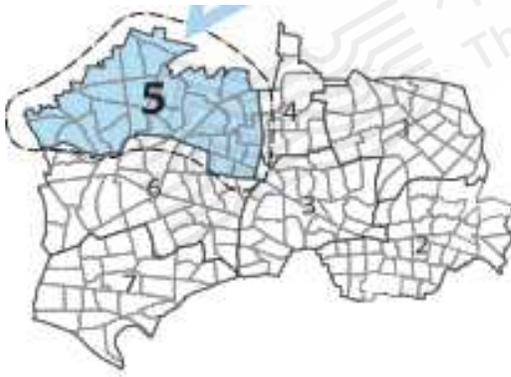
4) 지역별 지침 활용 사례

네리마구의 지역별 지침은 후속 사업으로 이어져 지역환경을 개선하거나 도쿄도 또는 중앙정부의 지원을 받기 위한 근거로 활용된다. 현재 네리마구는 지역별 지침을 토대로 5지역의 지하철 건설과 1지역의 오래된 주거지의 방재계획 등을 추진하고 있다. 또한 주민들은 주민제안형 지구계획을 구에 제안할 수 있도록 되어 있다.

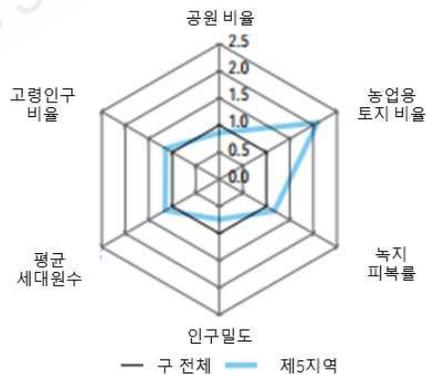
(1) 운용사례 1 : 5지역의 지하철정비 사례

○ 5지역은 지하철 확충이 어려운 실정

5지역은 네리마구의 북서쪽에 위치해 있으며, 농업용 토지비율이 구 평균에 비해 높은 지역이다([그림 26]과 [그림 27] 참조). 네리마구 내에서 유일하게 지하철역이 없는 지역으로, 주민들은 이동 시 주로 버스를 이용하거나 인접 생활권의 역세권으로 이동하여 지하철을 이용하는 실정이다.



[그림 26] 5지역의 위치



[그림 27] 5지역의 인구토지이용 특성

도쿄도와 중앙정부는 현재 4지역에 종점이 있는 도영지하철 오에도선(都営地下鉄大江戸線)을 연장하고자 하였으나, 추진에 어려움을 겪고 있다. 네리마구는 이러한 상황을 보다 적극적으로 해결하기 위해 새로 건설될 지하철의 지상부를 도시계획도로로 미리 정비하여 지하철 개통에 대비하기로 하였다.²²⁾

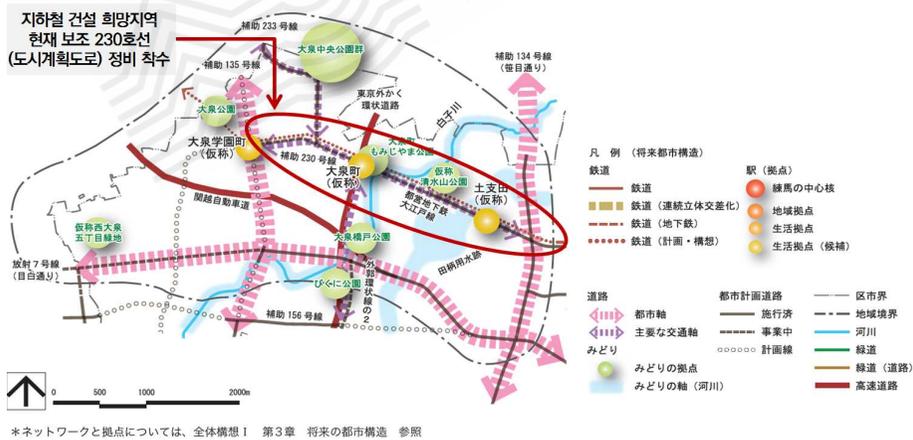
○ 지역별 지침에 지하철 확충 계획을 명시하고 관련 사업 추진

네리마구는 자치구계획의 지역별 지침에 지하철 확충 계획을 명시하여, 도쿄도와 중앙정부의 지원을 위한 근거를 마련하였다. 네리마구는 지역별 지침에 3개의 역을 신설하는 계획을 명시하고, 신설 역세권을 생활거점으로 활용하기 위한 토지이용 지침을 제시하였다([표 17] 및 [그림 28] 참조).

[표 17] 5지역의 지역별 지침에 언급된 지하철역 관련 내용

구분	주요 내용
제5지역의 장래상	<ul style="list-style-type: none"> • 도영지하철 오에도선의 연장, 신설 역세권의 마을만들기(도시계획) 추진 • 도쿄외곽환상도로, 외곽환상선2(지상부 가로)의 정비 추진 • 보조 230호선 및 방사 7호선의 연장에 따른 편의성 향상 및 시가지 형성
보조 230호선 도로 주변지구	<ul style="list-style-type: none"> • 오에도선의 연장과 역사 및 역세권 광장 정비 등을 통해 생활거점으로서 편의성 제고 • 도로변 토지이용의 고도화 추진, 상업·업무시설의 이용을 촉진 • 재해에 강한 안전한 지역을 목표로 방재성 향상 도모 • 자연이 풍요로운 양호한 주거환경 보전, 조화로운 경관 형성을 목표로 마을만들기 추진 • 이와 관련하여 도시다, 다카마츠(土支田一丁目~三丁目, 高松六丁目) 지역에서는 ‘보조 230호선 도시다/다카마츠지구 지구계획’을 수립(2007년 4월 결정)

자료 : 練馬区, 2015, 練馬区都市計画マスタープラン의 지역별 현황 참조하여 작성



[그림 28] 5지역 지역구조도에 명시되어 있는 지하철 건설 희망지역의 위치

자료 : 練馬区, 2015, 練馬区都市計画マスタープラン.

22) 기성시기에 신규 지하철을 건설할 경우 셋백 등을 통한 재산권 조율, 지하철이 지나가는 지상부 정비 과정에서 많은 문제가 발생할 수 있다. 네리마구는 지하철 위의 도시계획도로 정비방침을 결정하는 등 구 차원에서 선제적으로 대응하고 있다.

(2) 운용사례 2 : 1지역 목조 밀집주택시가지의 고도화 사업 시 활용

- 1지역은 네리마구 내 오래된 시가지로 방재대책 시급

네리마구 북동쪽에 위치한 1지역은 에도시대부터 형성된 지역으로, 상업 및 숙박시설이 입지한 오래된 시가지이다([그림 29] 및 [그림 30] 참조).



[그림 29] 제1지역의 위치



[그림 30] 제1지역 특성

- 지역별 지침에 목조 밀집주택시가지 정비촉진사업 반영

네리마구는 지역별 지침에서 강조된 기타마치(北町), 다카라(田柄), 가스가초(春日町) 지구 내 오래된 목조 밀집주택지의 방재계획을 위해 밀집주택시가지 정비촉진사업을 추진 중이다. 세부적으로는 도로의 확폭·정비, 가미주쿠공원 정비 등을 실시하고 있다.



[그림 31] 기타마치 밀집주택시가지 정비촉진사업(도로 확폭 정비) 전·후

자료 : 練馬区, 2016, 北町のまちづくりガイド, p.5.

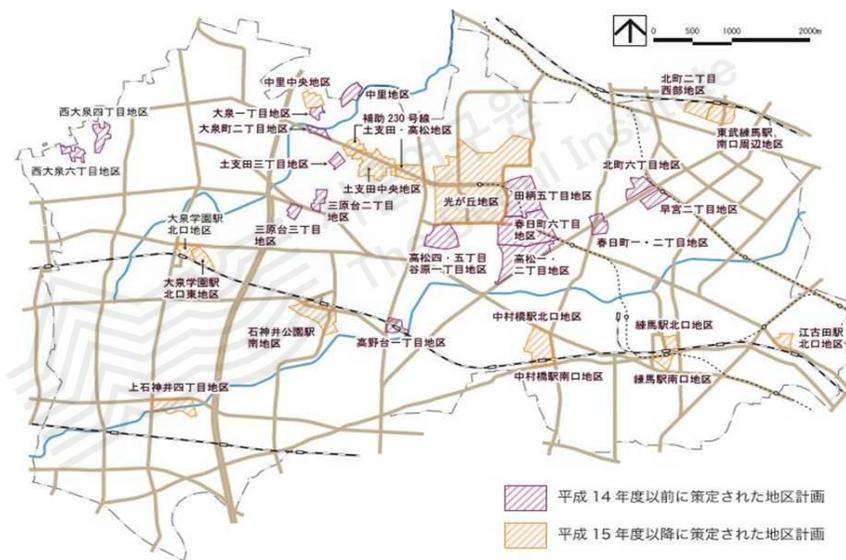
(<http://www.city.nerima.tokyo.jp/kusei/machi/kakuchiiki/kitamachi/index.files/pamphlet2016.pdf>)

(3) 운용사례 3 : 주민제안형 지구계획 시 활용

○ 주민제안형 지구계획 추진

주민제안형 지구계획은 네리마구의 주민들이 직접 참여하여 수립하는 지구계획이다. 이는 주민 스스로 상향식 계획을 추진할 수 있는 제도로, 실제 주민들의 일상생활에 부합하는 계획설계를 지향한다는 점에서 의미가 있다.

주민제안형 지구계획은 네리마구 마을만들기 조례에 근거하여 운영되며, 구체적인 토지이용을 제시한다는 점에서 자치구계획보다 실질적인 구속력을 갖는다. 또한 자치구계획의 지역별 지침과의 조정을 통해 활용되고 있다.



[그림 32] 네리마구 지구계획 수립현황

자료 : 練馬区, 2015, 練馬区都市計画マスタープラン, p.6.

○ 마치즈쿠리 조례를 통해 주민참여 유도

네리마구는 마을만들기 조례를 통해 도시계획의 원안부터 공표에 이르기까지 구민 의견 수렴을 위한 근거를 마련하였다.

조례에서는 법정 도시계획 제안을 할 수 있는 단체, 주민제안형 지구계획과 관련한 사항 및 제안 면적의 요건 완화 등이 명시되어 있다. 이 밖에 도시계획에 관한 제안제도나 지구계획 등에서 주민 의견 제출방법을 상세하게 명시하여 주민참여의 법적 근거로 활용하고 있다([표 18] 참조).

[표 18] 주민참여 도시계획 관련 네리마구 마치즈쿠리 조례 예시

구분		주요 내용
주민참여 도시계획 결정	제7조~제9조	<ul style="list-style-type: none"> 도시계획의 원안 공표, 의견모집, 설명회 및 공청회 개최 등 주민 의견을 도시계획에 반영할 수 있도록 함 구 전역과 관련되는 도시계획에 대해서는 주민참여로 원안 작성방향을 정할 수 있음 도시계획 결정은 주민의견서에 대해 구의 견해서를 공표하거나 의회의 의견을 청취할 수 있음
	제10조~제14조	<ul style="list-style-type: none"> 도시계획법상 도시계획 제안제도의 활용도를 높이기 위해 제안을 할 수 있는 단체를 추가, 면적조건을 완화 도시계획 제안의 심사기준을 마련하고 도시계획의 결정 등에 관한 절차를 마련
	제15조~제18조	<ul style="list-style-type: none"> 도시계획 제안제도와는 별도로 도시계획 관련 제안이 용이하도록 구청의 독자적인 마을만들기 제안제도를 마련
	제19조~제23조	<ul style="list-style-type: none"> 지구계획 등의 주민의견 제안방법 등을 규정하여 지구계획 활용도 제고
지구 마을만들기, 테마형 마을만들기 등의 추진	제24조~제28조	<ul style="list-style-type: none"> 주민이 주체가 된 지구단위의 마을만들기 진행을 위해 개발 사업 및 그 외 토지이용 등에 관한 기준 등을 정하도록 함

자료 : 練馬区, 2015, 練馬区都市計画マスタープラン의 지역별 현황을 참조하여 작성.

5) 종합 및 시사점

○ 자치구 주도로 네리마구 자치구계획 수립

네리마구 자치구계획은 1992년 법정화 된 이후 자치구가 주도적으로 수립하고 있으며, 도쿄도는 자치구계획을 존중하는 입장이다. 자치구계획은 도쿄도 및 중앙정부의 지원을 요청하거나, 도쿄도-자치구 간 의견을 조율하는 근거자료로 활용된다.

네리마구의 지역별 지침은 자치구계획의 일부로 수립된다. 지역별 지침은 자치구 단위에서 제시된 전반적인 목표와 과제를 생활권별 현황과 특성에 맞게 구체화하고, 계획과제와 정책방향을 제시하는 역할을 한다.

○ 지역별 지침을 토지이용 및 마을만들기 지침으로 활용

자치구계획과 지역별 지침은 도시계획의 방향성 및 개별 사업들과 정합성을 도모하며, 효율적인 마을만들기와 토지이용을 위한 가이드라인을 제시한다.

네리마구 자치구계획은 이미 추진 중인 사업과 계획들을 검토 및 조율·조정하고, 신규 개발계획과 마을만들기 조례, 관련계획과의 정합성을 검토하는 과정을 거쳐 수립된다. 특히 지역별 지침은 다양한 주민의견을 수렴하여 토지이용 및 마을만들기에 대한 가이드라인을 제시한다.

○ 계획 수립 및 운영 과정에서 다양한 주민참여 유도

네리마구는 자치구계획 재정비 시 주민 간담회, 인터뷰, 학생 워크숍과 마을만들기센터의 워크숍 등 다양한 주민참여 방식을 활용하여 주민의견을 수렴하고 있다.

특히 네리마구는 일회성에 그치는 설명회나 공청회보다는 상시적·지속적인 소규모 간담회 등을 통해 주민 의견을 수렴하고 있다. 단순히 계획 내용을 설명하고 주민 동의를 얻어내는 것이 아니라, 주민 스스로 지역 환경을 계획·개선할 수 있는 방안들을 제도적으로 마련하고 있다.

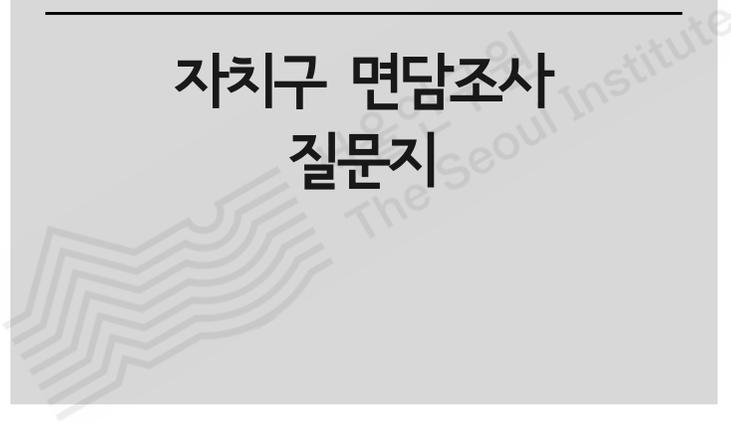
○ 마을만들기 조례를 통해 계획 수립 및 운영의 근거 마련

네리마구는 마을만들기 조례를 통해 자치구계획의 성격, 역할 등을 구 여건에 맞게 규정하고 있다. 마을만들기 조례에서는 주민들이 계획수립 및 실현과정에 참여할 수 있는 다양한 제도적 지원방안을 제시하고 있으며, 주민들은 자치구 계획과 지역별 지침을 토대로 주민주도형 지구계획 등을 제안할 수 있도록 되어 있다.



부록 2

자치구 면담조사 질문지



부록 2 | 자치구 면담조사 질문지

서울시 생활권계획의 실현 및 지원을 위한 자치구 의견 조사

서울연구원에서는 서울시 생활권계획의 수립 이후 체계적인 실현전략과 후속조치에 대한 가이드라인을 제시하기 위해 ‘서울시 생활권계획 실행 및 지원체계 연구’를 자체 과제로 수행하고 있습니다.

이와 관련하여 생활권계획, 특히 지역생활권계획을 중심으로 내용 및 활용방안, 지원 사항 등 몇 가지 이슈에 대한 25개 자치구 의견을 종합하고, 실행여건을 파악하여 후속조치에 대한 가이드라인을 제시하고자 합니다.

자치구별 도시계획국 등 생활권계획 담당 부서를 방문하여 아래와 같은 내용을 중심으로 면담조사를 실시하고자 하오니 협조해 주시기 바랍니다.

※ 문의 : 양재섭(도시공간연구실장 /연구책임), jsyang@si.re.kr / 02-2149-1049
성수연(연구원), syseong@si.re.kr / 02-2149-1229

문 1. 생활권계획과 관련하여 귀 자치구의 현황에 대해 말씀해 주시기 바랍니다.

- 생활권계획 담당 인력 및 조직 현황
- 생활권계획 수립 과정에서의 문제점
- 자치구 발전계획 수립 현황 및 향후 재정비 계획 등

문 2. 서울시 생활권계획은 도시기본계획을 생활권별로 구체화하는 지역밀착형 계획으로, 상향식 계획을 지향하고 있습니다. 자치구 입장에서 현 생활권계획의 의의와 기대효과는 무엇이라고 생각하십니까?

문 3. 귀 자치구에서 생활권계획에 담고자 했던 내용 중, 반영된 내용과 반영되지 않은 내용은 주로 어떤 것입니까?
(구 숙원사업을 포함한 구정계획, 주민 의견 등)

문 4. 생활권계획을 실현해감에 있어, 가장 미흡한 부분은 무엇이라고 생각하십니까?

문 5. 귀 자치구에서는 앞으로 생활권계획을 어떻게 활용하실 예정입니까?

문 6. 귀 자치구에서는 생활권계획을 주로 어디에 활용하실 예정입니까?
활용도가 높을 것으로 예상되는 3가지를 중심으로 말씀해 주시기 바랍니다.

- ① 중심지 육성·관리를 위한 가이드라인으로 활용
- ② 지역 생활환경 개선, 종합적인 정비계획 실행·관리
- ③ 지역 특화, 명소화를 위한 사업 및 프로그램 추진
- ④ 주거지 및 경관관리를 위한 가이드라인으로 활용
- ⑤ 지구단위계획 등 후속 계획의 수립·재정비 검토
- ⑥ 주민 불편사항 개선, 생활서비스시설 공급 등
- ⑦ 기타 ()

문 7. 현재 귀 자치구에서는 생활권계획을 실현하기 위해 어떤 후속조치를 준비(계획)하고 있습니까?

문 8. 자치구 입장에서 생활권계획을 실현해감에 있어 장애요인(걸림돌)은 무엇이라고 생각하십니까? (예산, 조직, 운영체계 등)

Abstract

A Study on the Implementation and Operation of the Community Plan in Seoul

Jae-Seob Yang · Su-Youn Seong

The Community Plan of Seoul will be finalized at the end of 2017 through the residents' workshops and public hearings. The Seoul Community Plan was introduced as an intermediate plan to link the 2030 Seoul plan(Comprehensive Plan) and the Urban Management Plan.

The Seoul Community Plan is a comprehensive plan that integrates and coordinates various projects and plans. Also, it is meaningful as a 'community-based residents participation plan' that Seoul city government, the local government and the residents have established together.

The aim of this study is to find out about the deficiencies in the plan, and review follow-up actions for implementation so as to execute the community plan.

Several follow-up measures are needed to utilize and operate the Seoul Community Plan. First, the contents of issue plan and spatial guidelines should be more specific. It is necessary to avoid overlapping or listing plans, and to link plans to specific means of realization. Second, it should improve the conditions for the implementation of the plan for the local government. It needs to increase its reliance on urban planning experts and strengthen the administrative and financial support for the local community.

Third, it is necessary to establish an operating system for the Seoul Metropolitan Government. It is necessary to clarify the roles of the Seoul Metropolitan Government and the local community to establish a plan for the implementation and operation of the Seoul Community Plan.

Fourth, the legal basis of the Community Plan should be strengthened. It is necessary to clarify the status and the role of the plans through the revision of relevant laws and regulations.

Above all, in order to systematically execute the Seoul Community Plan, it is necessary to decide how to utilize the plan. It can be used as an urban planning review and as a guideline for urban management planning. Second, the Seoul Metropolitan Government needs to set up guidelines for the Seoul Metropolitan Government's operation of the plan, and the local government need to set up an action plan for this plan. In addition, the Seoul Metropolitan Government and the local governments need to ensure that 'The Regional Council for Local Government' meets regularly. Third, it will have to establish a legal framework and operating system for Seoul.

Concerning long-term considerations, the need to reorganize the plan requires the following : We need to clarify the contents of the plan and strengthen our guidelines, such as land use, central area management, and new development. Finally, the community plan will need to be established by the local governments and increase the role they play in its implementation.

Contents

01 Introduction

- 1_Background and Purpose
- 2_Scope and Methodology

02 Progress and Main Contents of the Seoul Community Plan

- 1_Purpose and Significance
- 2_Historical Background of the Plan
- 3_Organization and Contents

03 Issues and Prerequisites for Planning Operations

- 1_Issues in Planning Operations
- 2_Prerequisites for Operating the Seoul Community Plan

04 Supplementary Directions for Operation of the Seoul Community Plan

- 1_Complement the Contents of the Seoul Community Plan
- 2_Improve the Implement Conditions of Local Government
- 3_Prepate the Operating System of the Seoul Community Plan
- 4_Preparation of Legal Basis

05 Implementation and Operation of the Seoul Community Plan

- 1_Direction of Implementation
- 2_Practical Usage and Operation System of the Seoul Community Plan
- 3_Modifications during Planning Reorganization

References

Appendix

서울연 2017-PR-25

서울시
생활권계획의
활용과 운영 방향

발행인 _ 서왕진

발행일 _ 2017년 11월 15일

발행처 _ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-252-8 93530 10,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 저작권은 서울연구원에 속합니다.