

분권화시대 자치구 계획고권 강화 위해 ‘자치구 도시기본계획’ 도입·운영할 필요

분권화시대 서울형 도시계획체계 재정립 위해 자치구 계획고권 강화 필요

서울시는 2030 서울플랜(도시기본계획)을 구체화하는 후속 계획으로, 2018년 ‘생활권계획’을 최초로 수립하여 운영하고 있다. 하지만 이와는 별개로 25개 자치구는 상당한 예산을 투입하여 자치구 차원의 ‘도시발전기본계획’을 자체적으로 수립·운영하고 있다. 자치구 도시발전기본계획(이하 ‘도시발전계획’)은 서울시와 교감 없이 자치구 차원에서 수립되는 비법정계획이어서 법적인 실효성이 없으며, 서울시 지역생활권 계획과도 중복·상충되는 문제가 발생하고 있다.

분권화시대 서울형 도시계획체계를 재정립하고, 자치구의 도시계획고권을 강화하기 위해서는 자치구 도시발전계획과 지역생활권계획을 통합하는 방안을 모색할 필요가 있다.

서울 등 대도시 자치구, 현행법상 도시기본계획 수립 권한이 없는 실정

현행법상 도시계획의 입안, 결정 등 도시계획 관련 사무는 특별·광역시 등 광역자치체의 사무로 되어 있다. 따라서 서울시 자치구는 도시계획 권한이 없으며, 서울시장(광역시자체)의 권한 중 일부(도시관리계획의 입안과 경미한 변경·결정 등)를 도시계획조례로 위임받아 수행하고 있다.

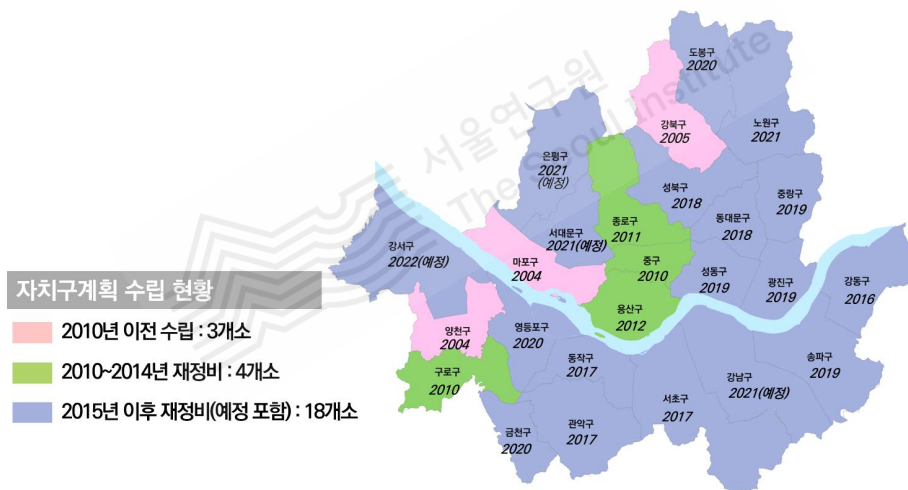
이에 따라 서울과 같은 대도시에서 자치구가 ‘도시기본계획’을 자체적으로 수립하여 운영하는 것은 법적으로 인정되지 않으며, 자치구청장은 도시계획조례에 따라 서울시 도시기본계획 수립 시 관할구역에 대한 계획안과 지역생활권계획안을 제출할 수 있을 뿐이다. 즉, 현행법상 자치구는 도시기본계획과 같은 자치구 차원의 마스터플랜을 수립할 권한이 없으며, 자치구 스스로 장래의 도시 비전과 발전 방향을 제시하는 자율적인 도시계획 운영이 불가능한 실정이다.

25개 자치구, 서울시 지역생활권계획과 별개로 ‘도시발전계획’ 수립·운영

서울시는 도시기본계획과 도시관리계획을 연결하는 중간단계 공간계획이 필요해짐에 따라 2013년 4월 생활권계획의 도입을 발표하고, 2018년 3월 권역(5개) 및 지역생활권계획(116개)을 수립하여 운영하고 있다.

그러나 이와는 별개로 서울의 25개 자치구는 구 차원의 미래상 및 발전 방향을 제시하는 ‘자치구 도시발전계획’을 비법정계획으로 수립·운영하고 있다. 2000년 이후 서울의 모든 자치구에서는 도시발전계획을 수립·운영 중이다. 특히, 2010년 이후 22개 자치구가 종전 계획을 재정비하여 활용하고 있으며, 2010년 이전에 수립한 계획을 운영하는 자치구는 3곳에 불과하다.

이처럼 서울에서는 ‘지역생활권계획’과 ‘자치구 도시발전계획’이 공존하면서 역할과 내용이 중복·상충되는 문제가 발생하고 있으며, 예산과 행정의 낭비를 초래한다는 지적이 제기되고 있다.



[그림 1] 2000년 이후 25개 자치구 도시발전기본계획 수립현황

문제 1: 비법정계획으로 정례적 계획 수립 어렵고 서울시 협의에 한계

서울의 25개 자치구가 도시발전계획을 수립·운영하고 있지만, 비법정계획이 갖는 한계로 인해 정례적인 계획 수립이 어려운 실정이다. 또한 자치구 관련 부서의 관심과

참여가 미흡하고, 서울시와 협의 없이 개별적으로 수립·운영되는 등 계획의 실효성에 많은 문제가 있다.

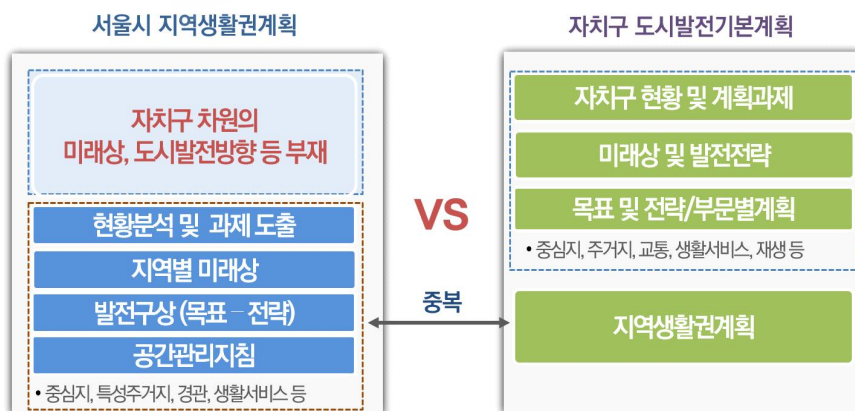
특히 자치구 도시발전계획은 구청장 의지에 따라 계획의 수립 여부와 관련 부서 참여 정도가 결정되며, 서울시와 협의·조율과정을 거치지 않고 수립되기 때문에 공식화된 계획으로 인정받지 못하고 있다.

따라서 계획 수립의 안정성과 지속가능성을 강화하고, 관련 주체들과의 공감대 형성을 통해 실효성 있는 계획을 수립하기 위해서는 자치구 도시발전계획을 법정화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

문제 2: 서울시 지역생활권계획과 중복·상충으로 예산·행정상 낭비 초래

성격과 내용이 유사한 두 개의 계획이 공존하면서 계획 간 중복 및 상충 문제가 나타나고 있다. 서울시 지역생활권계획과 자치구 도시발전계획은 지역생활권별 기초현황, 발전구상, 공간관리지침 등이 중복되어 불필요한 예산과 행정상의 낭비를 초래하고 있다. 특히, 법정계획인 서울시 지역생활권계획에는 자치구 차원의 미래상과 도시발전방향에 관한 내용이 전혀 없어서, 자치구 차원의 도시관리 가이드라인으로 활용하기에는 한계가 있다.

서울시 지역생활권계획과 자치구 도시발전계획이 공존하면서 나타나는 문제를 개선하기 위해서는 두 계획을 통합하여 수립·운영하는 방안을 모색할 필요가 있다.



[그림 2] 서울시 지역생활권계획과 자치구 도시발전계획의 역할 및 내용 중복

문제 3: 일관된 기준 없이 자치구별 수립·운영... 계획 위상·질적 수준 차이

현행 자치구 도시발전계획은 법적 근거나 서울시 가이드라인과 같은 일관된 기준 없이 개별적으로 수립·운영되고 있다. 이에 따라 자치구 여건과 수립부서에 따라 계획 명칭과 위상, 수립방식 및 절차, 계획의 질적 수준 등에 차이가 발생하고 있다.

계획수립 과정에서의 주민 참여도 관련 규정이 없는 데다가, 예산과 기간의 제약으로 인해 공청회를 개최하지 않거나 형식적으로 운영하고 있으며, 관련 부서 참여도 일회성으로 그치는 때가 많다. 또한 자치구가 수립한 계획안에 대해 서울시와 협의·조율하는 절차가 없어서 실질적인 협의가 이루어지지 않는 경우도 많다.

자치구 기본계획의 위상과 범위, 수립 절차 및 방식의 일관성 확보를 위해서는 자치구 도시발전계획에 대한 가이드라인을 마련하여 운영할 필요가 있다.

문제 4: 자치구, 도시계획 수립 권한이 없어 도시발전계획 활용에 한계

자치구에서는 상당한 예산과 기간을 들여 도시발전계획을 수립하고 있으나, 계획의 활용도는 제한적이고 미흡한 수준이다. 일부 자치구에서는 발전계획(안)에 대한 주민 의견을 수렴하는 공청회를 개최하지 않거나, 최종보고서를 대외비로 하여 비공개하는 경우도 있다.

한편, 현행법상 자치구는 도시계획 결정 권한과 예산이 없기 때문에, 도시발전계획을 추진하고 실현하는 데 한계가 있다. 계획 실현을 위해서는 서울시와의 협의가 필수적이지만, 협의 방식과 절차에 대한 기준이 없어 개별 현안 사업에 대해서만 이루어지고 있는 실정이다.

자치구 도시발전계획의 활용 및 실현성을 강화하기 위해서는 주민참여 절차와 서울시 협의 과정을 제도화하고, 서울시와 자치구 간 도시계획의 역할 분담을 재정립할 필요가 있다.

도쿄·런던, 자치구 기본계획 법정화로 지역특성에 맞게 자율적 수립·운영

서울과 여건은 다르지만, 도쿄와 런던의 자치구는 법률에 근거한 자치구 도시기본계획을 수립하여 자치구 차원의 미래상과 비전을 제시하고, 지역 내 개발계획 및 토지이용 등의 근거로 활용하고 있다.

도쿄도는 1992년 도시계획법 개정 시 자치구 도시기본계획에 해당하는 특별구 도시계획 마스터플랜을 법정계획으로 도입하였다. 구의 도시계획을 결정하는 기준과 가이드라인을 제시하는 도시계획 마스터플랜은 특별구가 주도하여 수립하고 결정(확정)한다. 계획수립 과정에서 도쿄도는 특별구와의 협의를 통해 간접적으로 관여하는 등 구의 자율성을 보장하고 있다. 특히 1999년 지방분권일괄법 제정 이후 2019년까지 기초지자체(구시정촌)로의 도시계획 권한 이양과 재정의 분권화가 지속적으로 이루어지고 있음에 주목할 필요가 있다.

런던은 2011년 로컬리즘 법 제정 이후 자치구(borough)와 지역 커뮤니티의 도시계획 권한이 강화되었다. 이를 통해 자치구 기본계획(Local Plan)이 종전보다 간소화되었고, 근린계획(Neighbourhood Plan)이 새롭게 도입되었다. 자치구 기본계획은 해당 자치구의 미래 비전과 개발의 우선순위를 설정하며, 전략적 정책을 포함한 각 분야의 주요 정책과 실행전략을 제시하는 계획이다. 자치구 기본계획은 자치구 주도로 수립되며, 계획수립 과정에서 런던시장은 런던플랜과 자치구 기본계획 간 정합성을 검토하여 의견을 제시하고 있다.

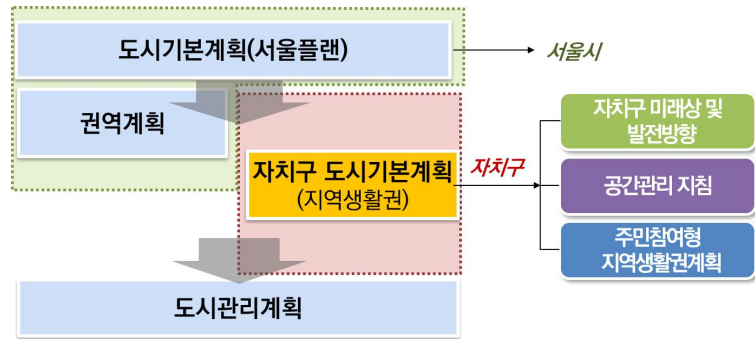
서울시, 중간단위계획으로 자치구 도시기본계획 도입·법제도화 추진 필요

분권화시대 자치구의 도시계획고권을 강화하고, 다양해지는 지역별 도시계획 수요에 대응하기 위해서는 중간단계 공간계획으로 ‘자치구 도시기본계획’을 법제화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

서울시는 도시기본계획과 권역계획을 통해 서울의 전체적인 도시관리 틀과 중장기 발전방향을 제시하고, 자치구는 서울시 계획을 존중하면서 자치구 및 지역 특성을 반영하여 자치구 도시기본계획을 수립하는 역할 분담이 바람직하다.

자치구 도시기본계획을 법제화하기 위해서는 지방자치법과 국토계획법의 개정이 필요하지만, 관련법을 개정하는 데는 광역시까지의 적용 가능성도 검토해야 하므로, 단기적으로는 서울시 도시계획조례를 개정하는 방안을 검토한다.

다만, 조례 개정을 통한 법제화는 계획 체계상 독립된 중간단계 계획의 위상을 갖는 데 한계가 있고, 계획의 수립·운영에 있어 자치구의 자율성이 보장되지 않을 수 있으므로, 장기적으로는 법 개정을 통해 법제화하는 방안을 추진하도록 한다.

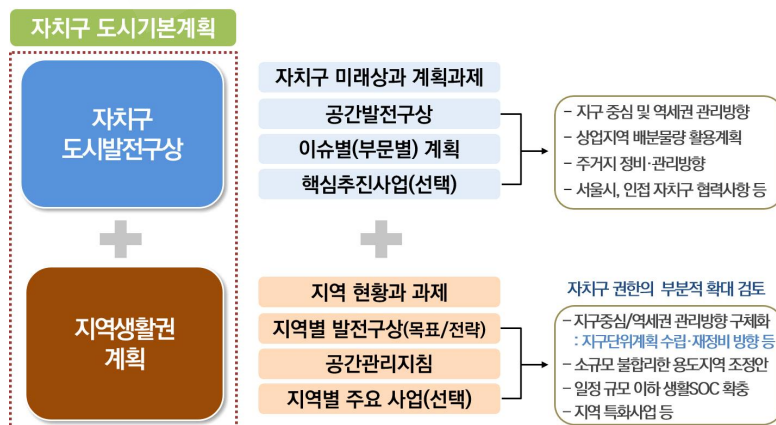


[그림 3] 서울시 도시계획체계의 재편방향

지역생활권계획과 도시발전계획, 자치구 도시기본계획으로 통합·운영해야

서울시 지역생활권계획과 자치구 도시발전계획이 공존하면서 발생하는 중복·상충의 문제를 개선하고, 지역특성을 반영한 자치구 차원의 자율적인 도시계획을 운영하기 위해서는 성격과 내용이 유사한 두 계획을 통합하여 ‘자치구 도시기본계획’으로 제도화하는 것이 바람직하다.

이를 위해서는 현행 지역생활권계획을 자치구 단위로 통합하여 간소화하고, 자치구 차원의 미래상과 도시발전구상을 추가하여 수립하는 방안을 검토할 수 있다. 특히, 자치구 도시기본계획은 자치구 특성과 여건을 가장 잘 이해하고 있는 자치구가 수립하되, 상위계획과의 정합성을 확보하고 자치구의 권한을 넘어서는 사항은 서울시가 제어할 수 있도록 서울시가 최종 승인하는 방식으로 운영한다.



[그림 4] 자치구 기본계획의 구성 및 내용(예시)

자치구 도시기본계획 제도화하려면 행·재정적 지원, 분권화방안 모색 필요

자치구 도시기본계획을 법정화·제도화하여 운영하기 위해서는 서울시와 자치구 간의 긴밀한 협력체제와 함께 다음과 같은 후속 조치가 필요하다.

첫째, 자치구 도시기본계획의 구성과 내용, 수립 주체와 절차, 주민참여 등 수립 방식에 대한 가이드라인을 서울시가 마련해야 한다. 다만, 너무 구체적이고 상세한 가이드라인은 자치구별 특성과 여건을 반영하기 어렵고, 자치구의 자율성을 훼손할 우려가 있으므로 지양하도록 한다.

둘째, 자치구 도시기본계획의 안정적 도입과 정착을 위해서 계획수립에 필요한 조직과 예산을 확보해야 하며, 자치구의 계획역량 강화가 필수적이다. 이를 위해 계획수립에 필요한 예산을 서울시와 자치구가 매칭 방식으로 분담하는 방안을 검토하고, 현재 7개 자치구에만 설치되어 있는 ‘도시계획상임기획단’을 모든 자치구에 설치하도록 의무화하여 계획의 수립·운영을 전담하도록 한다.

셋째, 자치구 도시기본계획의 실현과 활용성 제고를 위해서는 서울시와 자치구 간 협의·조율 절차 의무화와 자치구 도시계획 권한의 점진적 확대가 필요하다. 서울시와의 협의는 자치구의 자기중심적 계획안과 민원성 요구를 제어하고, 상위계획 및 인접 자치구의 계획과 연계성을 확보한다는 측면에서 필수적이다.

끝으로, 자치구 도시기본계획을 도입할 경우, 25개 자치구 계획을 한꺼번에 수립하기보다는 도시계획상임기획단이 설치된 3~4개 자치구를 대상으로 시범계획을 우선 수립하는 것이 바람직하다. 시범계획을 통해 계획의 역할, 내용과 범위, 계획의 상세 정도, 실현방안, 서울시와의 역할 분담 등을 보완한 후에 본격 추진할 필요가 있다.