

40여 년간의 생활권계획 운영경험 토대로 ‘자치구 차원’에서 생활권계획 재정비 필요

1980년대부터 수립·운영되어 온 서울시 생활권계획의 변천과정을 기록

서울시 생활권계획은 오랜 역사를 가지고 있다. 일찍이 1981년 처음으로 구단위 도시기본계획을 수립하면서 ‘생활권계획’을 수립하였으며, 지방자치제 실시와 함께 수립된 1994년 「자치구 도시기본계획」에서는 자치구를 몇 개의 권역(생활권)으로 구분하여 ‘권역별 계획’을 수립한 바 있다.

이후 2007년에는 서울을 5개 권역(대생활권)으로 구분해서 ‘권역별 발전계획’을 수립하는 등 1980년 이후 시기별 도시계획 여건과 상황에 따라 자치구와 중·소생활권 혹은 권역단위로 생활권계획을 수립하여 운영한 경험이 있다. 이러한 경험을 토대로 2018년 5개 권역과 116개 지역생활권을 대상으로 ‘2030 서울 생활권계획’을 수립하게 된 것이다.

이런 점에서 1980년대 이후 시기별로 수립·운영되어 온 서울시 생활권계획의 변천과정을 체계적으로 기록하고, 시기별 생활권계획의 역할과 공간범위, 주요 내용과 특징 등을 파악하여 향후 서울시 생활권계획의 발전방향을 모색할 필요가 있다.

보행일상권 및 생활권계획 법정화에 대비, 생활권계획의 발전방향 제시

코로나 팬데믹 이후 개인 삶의 질에 대한 중요성이 커지면서 일상생활에 ‘N분 도시’ 개념을 도입하려는 도시계획 추세가 확산되고 있다. 이를 반영하여 서울시는 2023년 1월 확정된 「2040 서울 도시기본계획」에서 ‘보행일상권 조성’을 핵심 목표로 제시하였고, 국토교통부는 일상생활권 단위로 도시계획이 이루어질 수 있도록 ‘생활권계획’을 제도화하는 방안을 발표하였다. 이렇게 되면 그동안 비법정 계획으로 수립·운영되던 생활권계획이 법정화되고, 필요한 지자체별로 적절한 공간단위의 생활권계획을 수립하여 운영할 것으로 예상된다.

이 연구는 생활권계획의 법정화를 앞둔 상황에서 1980년대 이후 서울시 생활권 계획의 변천과정을 기록하고, 그동안 생활권계획의 운영경험을 토대로 중간단계 계획으로서 서울시 생활권계획의 발전방향을 제시하는 데 목적이 있다.

서울시, 1980년대 이후 시기별로 도시기본계획을 구체화한 생활권계획 수립

서울시는 1980년 비법정 도시기본계획에 해당하는 「서울시 도시개발 장기구상·중기계획」을 수립한 이후, 시기별로 도시기본계획을 확정할 때마다 이를 지역별로 구체화하는 생활권계획을 수립해 왔다. 1980년대 구단위 도시기본계획(생활권계획)과 1990년대 자치구 도시기본계획(권역별 계획), 2000년대 서울시 권역별 발전계획(5개 권역계획), 그리고 2010년대 ‘2030 서울 생활권계획’(5개 권역 및 116개 지역생활권 계획) 등 다양한 공간단위의 생활권계획을 수립·운영해 왔다.



[그림 1] 1980년대 이후 서울시 생활권계획 변천과정

1980년대, 소생활권 기반 둔 ‘구단위 도시기본계획’ 최초 수립해 생활권계획 도입

1980년 서울시는 언젠가 실현될 지방자치제에 대비하기 위해 구로 하여금 스스로의 도시계획과 도시개발 비전을 준비하도록 하였다. 당시 서울시 도시기본계획에

해당하는 「서울 도시개발 장기구상·중기계획(1980)」의 후속작업으로 ‘구단위 도시기본계획’을 최초로 수립한 것이다. 1980년 9월 관악구를 대상으로 시범계획을 수립하고, 이를 토대로 1981년 ‘구단위 도시기본계획 수립 과업지시서’를 마련하여 1983년까지 3단계에 걸쳐 17개 구에 대한 계획을 수립하였다.

구단위 도시기본계획은 주민들의 일상적인 활동영역인 소생활권에 기반을 두고 수립된 계획이다. 기초활동 범위인 ‘소생활권’을 기본단위로 생활환경을 개선하고 편의시설을 적정하게 배치하여 균형 잡힌 도시발전을 도모하였다. 구단위 도시기본계획에서는 자치구를 인구 2~3만 명의 소생활권, 10만 명의 중생활권, 50만 명의 대생활권으로 구분하고, 소생활권을 기반으로 생활권별 인구배분계획 및 시설배치계획을 수립하여 공공서비스시설을 균형있게 배치하고자 하였다.

구단위 도시기본계획은 서울시 최초로 구단위 생활권의 현황과 여건에 적합한 계획을 수립하고 구 차원에서 해결해야 할 각종 시설의 공급계획을 제시하였으며, 주민의사를 반영한 상향적 개발방식을 도입했다는 데 의의가 있다. 그러나 처음 수립된 계획인 만큼 생활권을 인구규모에 따라 일률적으로 구분하였고, 계획내용 또한 시설 배분 등 물리적인 내용에 치우쳐 있어 종합적인 계획으로는 한계가 있었다.

1990년대, 지방자치제 대비한 ‘자치구 도시기본계획’ 통해 생활권계획 수립

1990년 「2000년대를 향한 서울 도시기본계획」이 서울 최초의 법정 도시기본계획으로 확정되자, 서울시는 1991년 지방자치제 실시에 따른 지방자치의 내실화와 상향식 도시계획을 위해 ‘자치구 도시기본계획’을 수립하였다. 1991년 계획 수립에 착수하여 1993년 자치구별 계획내용을 검토하여 종합하였고, 1994년에 ‘자치구 도시기본계획’을 확정하였다.

자치구 도시기본계획에서는 자치구의 미래상과 발전방향을 실현하기 위해 자치구 내 ‘권역별 계획’을 수립하였다. 자치구를 일률적인 인구규모가 아니라 계획과제와 지역특성을 중심으로 몇 개의 권역(생활권)으로 구분하고, 권역별 계획을 통해 해당 지역의 도시계획 과제와 정비방향을 제시하였다. 이어서 지구별 계획(중점사업지구)을 통해 구체적인 대상지별로 정비방침과 개발 및 정비수법 등을 제시하였다.

자치구 도시기본계획은 지역별 특성과 주민 요구를 반영하여 지역 발전의 기본방향을 제시했다는 점에서 긍정적인 평가를 받았다. 특히 자치구 내 권역별 계획은 주민들의 생활과 밀착된 지역단위 도시계획의 근거를 마련하고, 장래 공간구조 개편에 필

요한 세부 자료 및 근거를 제공하였다.

그러나 당초 의도와 달리 주민보다는 관 주도로 계획이 수립되었고, 자치구의 계획 결정 권한이 매우 제한적이어서 계획을 실현하는 데 한계가 있었다. 또 각 자치구가 서울의 발전 거점으로 기능해야 한다는 자기중심적인 계획, 용도지역 상향에 대한 무분별한 요구 등으로 서울시는 이후 자치구 도시기본계획을 더 이상 수립하지 않게 되었다.

2000년대, 도시기본계획을 5개 권역단위로 구체화한 ‘권역별 발전계획’ 수립

2006년 「2020년 서울 도시기본계획」이 확정되면서 서울시는 추상적인 도시기본계획을 5개 권역(대생활권)별로 구체화하는 ‘권역별 발전계획’을 수립하였다. 권역별 발전계획은 비법정계획이지만, 도시기본계획을 5개 권역(도심, 동북, 서북, 서남, 동남권)을 대상으로 공간구조, 교통, 도시정비, 공원녹지 및 문화인프라 등으로 구분하여 구체화하였다.

권역별 발전계획은 도시기본계획과 도시관리계획을 연계하는 중간단계 계획으로, 1980년대와 90년대와 같이 자치구 중·소생활권 단위가 아니라 대생활권(권역) 단위로 수립한 생활권계획이다. 이를 통해 서울시 권역별로 미래상과 발전방향을 제시하고, 이 과정에서 자치구 추진사업과 계획수요를 발굴했다는 데 의의가 있다.

하지만 권역별 발전계획은 1990년대 자치구 도시기본계획의 부작용으로 수립되었기에 서울시 주도로 진행되었고, 자치구의 참여와 의견수렴이 미흡하였다. 또한 계획 단위가 5개 권역(대생활권)이어서 계획내용을 자치구나 지역 등 생활권 단위로 구체화하는데 한계가 있었다. 모니터링 시스템이 마련되지 않아 계획의 실현 및 운영과정에 대한 평가가 없었다는 점도 한계로 지적되었다.

2010년대, 5개 권역·116개 지역생활권 대상으로 ‘2030 서울 생활권계획’ 수립

2014년에 수립된 「2030 서울 도시기본계획」의 확정을 앞두고 서울시는 새로운 중간단계 도시계획으로서 생활권계획의 도입을 발표하고, 2018년 ‘2030 서울 생활권계획’을 수립하였다. ‘2030 서울 생활권계획’은 「2030 서울 도시기본계획」을 생활권별로 구체화하고 도시관리계획에 지침을 제시하는 중간단계 계획으로, 주민참여와 자치구의 협력에 기초한 상향식 도시계획을 지향하였다.

서울시는 ‘2030 서울 생활권계획’을 5개 권역(대생활권)과 116개 지역생활권(소생활권)으로 구분하여 수립하였다. 이는 2007년 서울시가 수립한 대생활권 차원의 권역별 발전계획과 1980~90년대 자치구 차원의 중·소생활권계획 운영경험을 결합한 것이다. 권역계획은 도시기본계획의 5개 권역별 구상을 구체화한 것으로, 권역의 경쟁력과 자족기반, 광역기반시설, 지역균형발전, 자치구 간 공동 대응이슈 등을 다룬다. 지역생활권계획은 116개 지역생활권(인구 10만 내외)의 발전방향과 관리지침을 제시한다. 또한 2019년부터 62개 지역에 대한 ‘지역생활권계획 실행방안’을 마련하여 생활권계획의 실행력을 강화하고자 하였다.

‘2030 서울 생활권계획’은 대도시 서울에 필요한 중간단계 공간계획으로, 그동안 배제되었던 자치구의 도시계획적 역할을 유도하고 주민참여단을 운영하여 지역생활권별로 계획을 수립했다는 데 의미가 있다. 하지만 생활권계획의 법적 위상이 여전히 모호하고, 중복되는 방대한 계획내용에 대한 공감대가 부족하여 이를 활용하는 데 어려움이 있었다. 서울시 주도로 수립되어 자치구의 역할에 한계가 있고, 주민참여 과정에서도 참여주민의 대표성과 일회성 문제가 나타나기도 하였다.

도쿄·런던 역시 자치구 기본계획 통해 ‘지역단위 생활권계획’ 수립·운영

도쿄와 런던 등 외국 대도시 역시 자치구 단위의 도시기본계획을 법정계획으로 운영하고 있다. 도쿄는 1992년 도시계획법을 개정하여 ‘구시정촌 도시계획 마스터플랜’을 도입하였고, 런던은 2011년 지역주권법(Localism Act) 제정 이후 자치구 기본계획(Local Plan)을 종전보다 간소화해서 운영하고 있다.

도쿄의 ‘자치구 도시계획 마스터플랜’과 런던의 ‘자치구 기본계획’의 내용은 대체로 ‘전체구상’과 ‘지역별 구상’으로 구성된다. 전체구상에서는 장기적인 자치구의 발전방향과 부문별 정책방향을 제시하고, 지역별 구상에서는 구를 다수의 지역으로 구분하여 지역별 과제를 제시한다.

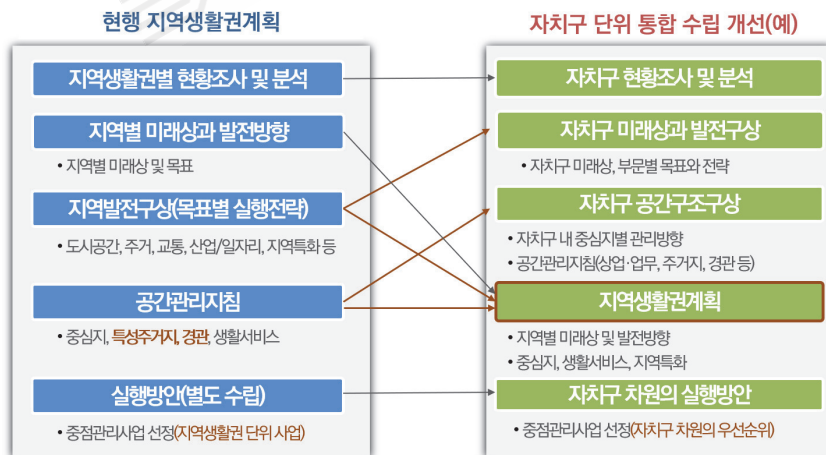
도쿄 자치구의 경우 구를 규모에 따라 5~12개 지역으로 구분하고 지역별 현황과 과제, 마을만들기 방침 등을 제시한다. 지역별 구상에는 상세한 지역현황과 과제가 제시되어 있어 지역 여건을 반영한 도시계획 추진의 기반으로 활용된다. 런던의 일부 자치구 역시 지역별(sub-area) 구상을 통해 지역의 특성과 주민 요구사항을 반영하고, 개별 정책과 개발사업이 지역의 정체성을 강화할 수 있도록 구체적인 지침을 제시하고 있다.

중단기적으로 서울시는 ‘권역계획’을, 자치구는 ‘지역생활권계획’을 수립·운영

서울시는 1980년대 이래 40여 년간 서울의 도시기본계획을 지역단위로 구체화하는 생활권계획을 지속적으로 수립해 왔다. 1980년대와 1990년대는 자치구와 중·소생활권단위로, 2000년대에는 서울시 5개 권역(대생활권)별로, 이후 2010년대에는 서울의 5개 권역과 116개 지역생활권별로 수립하였다. 여기서 관건은 1,000만 인구, 25개 자치구, 426개 행정동을 가진 서울과 같은 대도시에서 도시기본계획을 지역별로 구체화하는 중간단계 계획을 어떤 공간범위로 수립·운영하는 것이 효율적인가 하는 점이다.

지금까지 서울시 생활권계획의 운영경험을 토대로 보면, 생활권계획은 서울시와 자치구 간 도시계획 역할분담을 통해 단계별로 정착시켜 나가는 것이 바람직하다. 중단기적으로는 현행 생활권계획의 문제점을 개선하여 활용하는 것이 필요하다.

중간단계 계획으로서 서울시 생활권계획의 위상과 역할을 재정립하기 위해서는 생활권계획이 ‘도시관리계획을 보다 적극적으로 가이드’할 수 있도록 역할을 설정하고, 중심지, 생활SOC, 주거지관리 및 가로활성화, 지역특화와 관련된 내용을 대폭 강화할 필요가 있다. 또한 생활권계획을 ‘자치구 도시계획 입안·결정의 준거 틀’로 활용하도록 해야 한다. 이를 통해 ‘권역계획’은 서울시가 수립·운영하고, ‘지역생활권계획’은 자치구단위로 통합하여 수립하되, 서울시의 승인을 얻어 운영하는 방식을 검토할 필요가 있다.



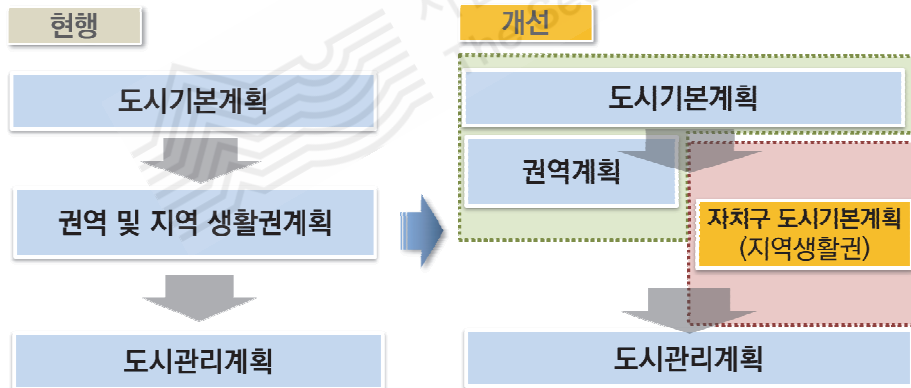
[그림 2] 현행 지역생활권계획을 자치구 단위로 통합 수립

장기적으로 ‘자치구 도시기본계획’을 제도화하여 ‘서울형 생활권계획’으로 활용

장기적으로 서울시가 주도하는 하향식 도시계획체계를 극복하기 위해 도쿄·런던 등 외국 대도시와 같이 ‘자치구 도시기본계획’을 중간단계 계획으로 제도화하여 ‘서울형 생활권계획’으로 활용하는 방향을 모색할 필요가 있다.

서울시는 도시기본계획과 권역(대생활권)계획을 통해 광역적 차원의 일체적 도시관리 업무에 중점을 두고, 자치구는 서울시의 계획 방향을 존중하되 자치구 특성과 주민 요구를 반영한 ‘자치구 도시기본계획’을 수립·운영하는 것이 필요하다. 25개 자치구가 상존하는 서울에서 ‘자치구 도시기본계획’을 제도화하여 도시기본계획과 도시관리계획을 연결하는 중간단계 공간계획으로 활용할 필요가 있다.

2023년 1월 국토교통부는 코로나 팬데믹 이후 주민들이 도보생활권에서 주거, 일자리, 여가·복지서비스를 누릴 수 있는 지역생활권을 조성하기 위해 생활권계획을 제도화한다고 발표하였다. 이러한 중앙정부 차원의 생활권계획 법정화 움직임에 대비하여 서울시는 법정계획으로서의 위상과 역할을 고려한 생활권계획의 재정비 방향을 설정하고, 실행력을 강화할 수 있는 운영체계를 마련해야 한다.



[그림 3] 서울시 생활권계획의 장기 개편방향