

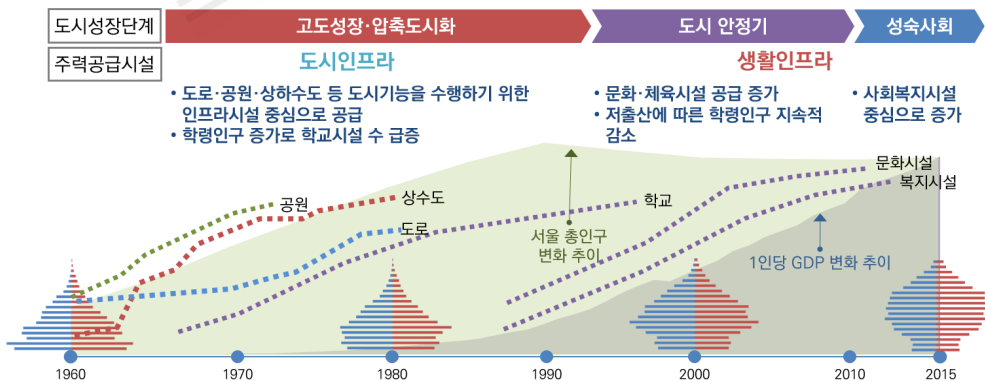
요약

서울형 도시계획시설 기능·역할 재정립하고
민간부문 참여로 공급·운영방식 다각화 필요

인구구조 등 여건변화로 서울시 도시계획시설 공급·관리에 변화 예상

서울시는 저출생과 기대수명 증가로, 유소년 인구가 감소하고 노인층이 증가하는 인구구조로 변화하고 있다. 인구구조가 변하면서 연령대별로 필요한 도시계획시설도 달라져, 확대해야 하거나 감축해야 할 도시계획시설이 나타나고 있다. 1인 가구가 늘어나고 이로 인해 생활양식도 변하면서 새로운 용도의 시설에 대한 수요도 발생하고 있다.

도시의 성장단계에 따라 주요한 도시계획시설의 종류도 변화한다. 고도 성장기를 거쳐 안정기에서 성숙기로 가고 있는 서울시 도시계획시설의 주요 정책 방향은 도시 기능 유지를 위한 도시인프라에서 삶의 질 향상을 위한 생활인프라로 이동하고 있다. 도시가 성장하면서 공간의 성격과 위계가 변화하고, 기술이 발달하고 생활양식이 변하면서 도시계획시설로 공급·관리할 필요성이 낮아진 시설도 생긴다. 고도 성장기에 대량 공급되었던 도시계획시설이 노후화되어 이용도 저하되고 재정비를 해야 할 시점도 도래하고 있어, 주민의 안전과 토지의 효율적인 이용을 위해서는 노후·저이용 시설에 대한 전략적인 정비가 필요하다.

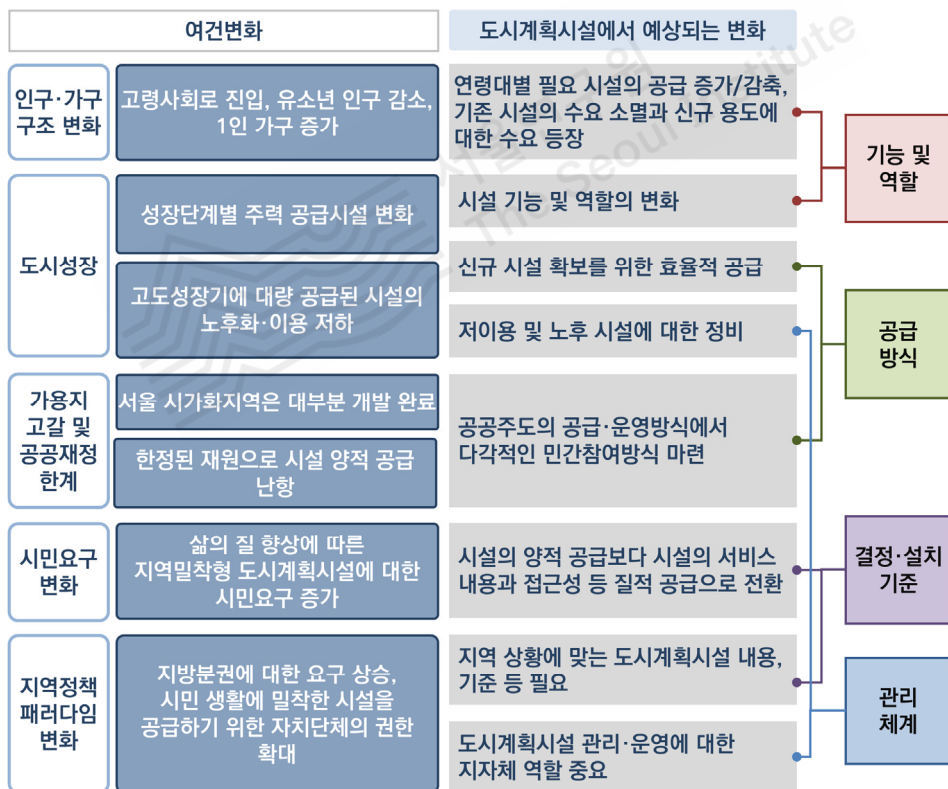


[그림 1] 도시성장단계에 따른 도시계획시설 공급

자료: 장남중, 2017, "서울의 공공인프라 수급 변화 전망과 대응과제", 「저성장시대 서울의 도시정책을 말한다」, 서울연구원 엮음, p.267 재작성

서울시 내 대부분 지역은 시가화되어 개발이 완료되었고 공공부문의 재원은 한정되므로, 과거와 같이 공공부문이 주도하여 대량으로 도시계획시설을 공급·관리하는 방식은 한계가 있다. 공공이 주도하는 공급·관리방식을 유지하기보다는 공급방식을 더욱 다각화하고 그 범위도 확대할 필요가 있다.

삶의 질 향상으로 지역 및 생활밀착형 도시계획시설에 대한 주민요구도 증가하고 있다. 지방자치체의 정착으로 지방분권에 대한 요구와 주민 생활에 밀착한 시설을 공급하기 위한 지방자치단체의 권한이 계속 확대되고 있다. 이를 통해 지역기반의 섬세한 계획으로 주민만족도가 높은 시설을 공급할 수 있게 되었다. 지역의 다양한 여건을 반영하고 기대치가 높아진 주민요구에 부응하기 위해서는 도시계획시설을 양적으로 공급하는 데 그치지 않고, 서비스 내용과 접근성 등 시설의 질을 향상시키는 공급 형태로 전환이 필요하다. 이를 위해서는 도시계획시설의 관리·운영에 대한 지자체의 역할과 노력이 더욱 중요해지고 있다.



[그림 2] 여건변화에 따른 도시계획시설의 과제

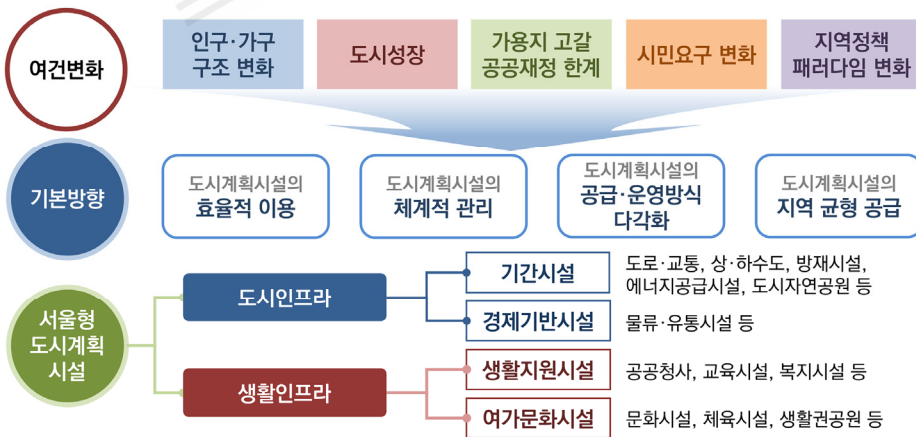
효율적 이용 등 도시계획시설 공급·관리정책의 4가지 기본방향 제시

서울시 도시계획시설이 여건변화에 대응하여 주민에게 지속적으로 높은 수준의 공공서비스를 제공하기 위한 도시계획시설 공급·관리 정책의 기본방향은 다음과 같다. 첫째, 도시계획시설을 효율적으로 이용하고, 둘째, 도시계획시설을 체계적으로 관리하며, 셋째, 공급·운영 방식을 다각화하며, 넷째, 지역별로 균형적으로 공급한다.

먼저 여건변화를 반영하여 도시계획시설의 기능과 역할을 명확히 하여 서울형 도시계획시설의 정의를 확립한다. 서울형 도시계획시설이란 도시의 기능을 유지·보호하고 장래 성장과 변화에 대비하는 데 필요한 기본적인 시설과 도시민의 생활의 질을 향상시키고 사회적 활동을 활성화 하기 위한 공익적인 시설이다.

이러한 도시계획시설의 정의를 토대로 시설의 유형을 도시인프라와 생활인프라로 구분하여 재 정비한다. 유형에 따른 종류는 시설의 기능과 용도를 중심으로 분류한다. 서울형 도시계획시설의 결정은 공공성이 확보될 수 있는 경우로 한정한다. 공공성이란 공공의 필요와 복리를 의미 하며, 기본적으로 비경합성과 비배제성으로 구현된다. 이러한 기준을 충족하지 못하는 시설에 대해서는 도시계획시설로 결정·유지하는 것을 재검토한다.

여건변화에 대응한 도시계획시설의 공급·관리에 관련된 도시계획시설의 결정·설치기준, 공급방식, 관리체계의 주요 쟁점과 이에 따른 대응과제를 제시하였다.



[그림 3] 여건변화에 따른 서울시 도시계획시설의 정책방향

도시계획시설 관련 제도, 여건변화·지역특성 반영하는 체계로 개선

「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」(이하 도시계획시설 규칙)은 1979년에 제정된 이후 초기 체계를 현재까지 유지하고 있다. 도시계획시설 관련 제도는 여건변화와 다양한 지역 상황을 수용할 수 있는 체계로 개선되어야 한다. 도시계획시설 규칙은 저성장기, 성숙기에 적합하도록 전면 개정한다. 여기에는 도시계획시설의 결정 기준, 변경 및 조정기준, 지자체별 특성에 부합하는 유연한 제도로 변화 등의 내용이 포함된다.

고도 성장기에 구축된 도시계획시설 공급을 위한 양적 기준이 현재에도 중요한 공급 지표가 되고 있어, 서비스의 질적 향상 요구에 부응하지 못하고 있다. 공공서비스의 향상을 위하여 도시계획시설 규칙에서 시설의 확보와 입지를 위한 결정 기준을 시설의 질적 수준을 파악할 수 있도록 구체적으로 설정한다. 인구당 시설면적과 같은 양적 기준에서 특정 시설로의 접근가능시간(도보 이동 시), 이용권역, 기초생활권 내 서비스소외지역 등 실질적인 기준으로 전환한다.

현재까지는 도시계획시설을 새롭게 공급하는 데 초점이 맞춰져 있기 때문에, 기존 시설을 모니터링하거나 변경·조정하기 위한 기준과 시스템이 없어 지역의 변화에 따른 대응이 미흡할 수밖에 없다. 시설의 종류 및 범위, 결정기준, 구조·설치기준으로 구성된 체계에서 기존 시설의 조정 및 변경 기준을 포함하는 체계로 정비한다. 정책적으로는 생활권 단위 도시계획시설의 변화감지 모니터링 지표 및 시스템을 마련한다.

경직적이고 일률적인 도시계획시설 관련 제도로 인해 도시의 성장단계, 규모 등 여건이 다름에도 불구하고 지역에 필요한 시설을 공급하기 어렵거나 도시 여건에 맞지 않는 도시계획시설 사업방식으로 사회적 갈등을 유발하기도 한다. 따라서 도시계획시설 제도와 규칙이 지자체 여건에 따라 유연하게 적용될 수 있도록 제도를 개선해야 한다. 특히, 도시계획시설의 유형 및 분류 방식에 유연성을 주어야 한다. 국토계획법에서는 도시의 기본적인 기능을 수행하기 위한 필수시설을 규정하고, 지역과 주민생활에 밀착한 생활인프라는 지자체가 개별 여건과 특성에 부합하도록 시설을 규정하도록 할 필요가 있다.

복잡한 도시계획시설의 결정 절차로 인해 도시관리계획 결정 없이 일반 개발행위허가로 설치할 수 있는 임의시설이 계속 확대되는 추세이다. 그러나 신규 개발을 위한 가용지가 부족한 서울 시에서는 도시계획시설 결정 없이 임의시설을 설치하게 되면 도시계획시설의 기본 현황을 파악하기 어려워 궁극적으로 미래를 대비하기 위한 시설을 확보하는 데 어려움이 있다. 임의시설

중 비도시계획시설로 설치되고 일정 규모 이상으로 거점 기능을 하는 공공시설¹⁾은 도시계획시설로 결정하여 전략적으로 장래 신규 수요에 대비할 필요가 있다. 이를 위해 임의시설에 대해서는 도시계획시설의 결정 기준을 제시하고, 원활한 사업추진과 신속한 공급을 위해 필요한 경우 설치 후에라도 도시계획시설 결정이 가능하도록 한다.

전문성 가진 민간부문 참여로 도시계획시설 공급·운영방식 다각화

생활인프라의 신규 공급이 계속 필요하지만, 가용지와 재정 여건상 공공이 모두 공급하는 데는 한계가 있어 민간이 공공시설 사업을 추진할 수 있도록 하고 있다. 특히, 마을 단위의 생활인프라라는 사업 규모가 작고 수익성이 없어 민간투자를 유도하기 어려운 상황이다. 생활인프라는 주로 자치구가 주도적으로 설치하게 되는데, 민간투자사업을 추진할 수 있는 전문 인력이 부족한 한계도 있다. 생활인프라 공급에 민간 참여를 활성화하는 방안으로 다수의 사업을 모아 사업을 일정 규모로 키워 사업성을 높이는 번들링(Bundling) 제도를 활용한다. 자치구가 업무를 원활히 추진할 수 있도록 서울시 차원의 행정적인 지원방안도 필요하다.

도시계획시설의 공급방식에서 토지를 효율적으로 이용하고 민간부문을 활용하기 위해 도시계획시설의 입체·복합화 방식은 중요하다. 그러나 현재 근거제도가 다른 시설 관련 법률과 연계되지 못해 입체·복합 적용에 한계가 있으므로 건축법, 도로법 등 관련법이 작동하여 도시계획시설의 입체·복합화가 활성화될 수 있도록 국토계획법을 개정한다. 현재 시행령과 규칙에 있는 입체·복합화 관련 조항을 법률에 도입한다. 생활인프라의 복합화를 유도하고자 중복·입체적 결정을 위한 구체적인 설치 및 운용기준을 마련한다.

도시계획시설의 공급뿐만 아니라 운영에서도 민간부문을 활용하는 것이 필요하지만, 현재 민간부문이 공공시설을 위탁운영하려고 할 때 참여 가능한 시설의 종류가 한정적이고 제도적인 기반도 약하다. 특히, 향후에 수익구조가 없는 도시계획시설을 질적으로 운영·관리하기 위해서는 민간의 전문성과 자본을 활용하여 공공서비스와 시설물 관리의 질을 높일 필요가 있다. 이를 위해서는 위탁운영 대상시설을 확대하는 등 민간이 도시계획시설을 운영·관리할 수 있도록 제도적·정책적 기반을 마련한다.

1) 이 연구에서 공공시설은 공공이 소유하고 있는 도시계획시설을 포괄적으로 지칭

도시계획시설 실태조사로 기초 현황DB 만들고 관리시스템도 구축

미래의 다양한 수요에 대비하고 한정적인 토지자원을 효율적으로 이용하기 위해서는 도시계획 시설의 실태를 정확히 파악해야 한다. 서울시는 도시계획시설의 결정 및 변경에 관한 사항 이외에 시설사업과 관리·운영에 관한 실태조사를 통해 기초 현황 DB를 구축해야 한다. 임의시설 중 비도시계획시설이나 자치구가 결정한 시설과 기부채납시설 등의 현황, 이력관리, 이용실태 등을 파악할 필요가 있다. 기초 현황 DB를 기반으로 서울시 도시계획시설의 관리시스템을 구축한다. 서울시는 시스템 활용을 위한 가이드라인을 작성하고 자치구로 배포 및 확산한다.

공공서비스로서 도시계획시설 기능과 역할의 재편방향을 담은 서울시 도시계획시설의 미래 비전을 마련한다. 미래 비전에는 도시계획시설의 입지 및 개발 잠재력을 고려한 정비·활용 전략과 장기적인 도시공간 비전을 포함한다. 특히, 저이용 시설, 기능전환 필요시설, 재정비 시기가 도래한 노후시설 등에 대한 대응방향을 포함한다. 도시기본계획의 재정비 시점에 ‘도시계획시설의 미래 비전’을 포함시켜 도시계획시설 기본계획 수립을 위한 근거를 마련하도록 한다.

도시계획시설 기본계획에서는 도시계획시설별로 지역별 공급 지표 및 공급 현황을 분석하고 생활권별, 시설별 수요를 추정한다. 이를 토대로 도시계획시설의 공급 원칙, 공급 목표, 노후시설 활용방안, 지역 수요에 대응하는 시설로의 전환 등 중장기 관리 및 정비계획을 제시한다. 실행 전략으로서 생활인프라와 생활권계획의 연계방안을 모색하여 자치구의 활용방안을 제시한다.

도시계획시설은 시설별로 관리주체가 다르고, 사업 및 관리부서 간 칸막이운영으로 노후·저이용 시설을 정비할 때 도시계획시설의 입지와 개발여력 등 잠재력이 고려되지 않고 있다. 도시계획시설을 효율적으로 관리·운영하기 위해서는 서울시와 자치구 간 명확한 운영·관리의 업무 분장이 필요하다. 서울시 시설계획과는 전체적인 도시계획시설의 전략적인 활용 및 비전을 제시하고 이끌어가는 주체가 되어야 한다. 자치구는 우선 도시계획시설 전담조직을 구축하고 도시계획시설의 실태를 지속적으로 파악하고 모니터링하면서 지역과 생활에 밀착한 도시계획시설의 결정과 관리·운영 업무를 수행할 필요가 있다.

시설 중요성·시급성 등 고려한 단계별 로드맵 마련해 실행력 확보

여건변화에 대응하여 서울시 도시계획시설을 효과적으로 공급·관리하는 데 필요한 정책과제는 도시계획시설의 중요성 및 시급성, 정책과제 간 선·후 관계, 추진 절차상 기간 등에 따라 단기·중기·장기과제로 구분할 수 있다. 대응과제는 그 성격에 따라 제도를 개선하고 정책을 시행하기 위한 계획·방침 마련, 정보처리 및 관리를 위한 시스템 구축, 조직 정비 및 역할 규정 등으로 구분된다.

도시계획시설 결정·설치기준의 쟁점에 따른 대응과제 실행방안은 다음과 같다. 여건변화에 대응하는 시설의 기준과 체계를 마련하기 위해서 “변화감지 지표 및 시스템 구축”과 “도시계획시설 규칙 체계 전면 개정”을 추진한다. 도시계획시설 제도의 유연성 확보와 지자체 권한 강화를 위한 대응과제로 “도시계획시설 결정 절차 개선”, “도시계획시설에 대한 지자체 권한 확대”, “도시계획시설의 분류 체계 개편”을 각각 단기, 중기, 장기과제로 추진한다. 그 외 “도시계획시설의 결정기준 마련”과 “도시계획시설의 기준 개정: 질적 기준으로 전환 개정” 과제는 각각 단기, 중기과제로 추진한다.

도시계획시설의 공급방식을 개선하기 위해 민간소유 도시계획시설 결정·관리 기준을 마련하는 과제는 다음과 같이 추진한다. 단기과제로 “민간소유 도시계획시설 이용실태 조사”를 수행하고, 이후 중기과제로 “민간소유 도시계획시설의 공공성 확보 기준 및 관리방안 마련”을 추진한다. 민간의 사업 참여를 위한 “번들링제도 및 운영방안”은 단기과제로 수행한 후 중기에 적용한다.

도시계획시설의 입체·복합화를 위한 제도 개선을 위하여 단기적으로 생활인프라의 복합화 방안을 마련하여 추진한다. “국토계획법 등 도시계획시설 입체·복합화 관련 제도 개선”은 장기과제로 이행한다. 민간의 시설운영과 관련하여 “민간 위탁운영 확대방안 마련 및 시범사업 추진”, “민간 운영을 위한 제도 및 정책적 기반 마련”, “도시계획시설의 민간 운영 실행”은 각각 단기, 중기, 장기과제로 순차적으로 추진한다.

도시계획시설의 관리체계에 관한 대응과제 중 관리체계 구축을 위해 우선적으로 “서울시 도시계획시설의 실태조사 및 기초 현황 DB 체계 마련” 과제를 추진한다. 이어서 “기초 현황 DB 구축 및 관리시스템 기본구상”을 중기과제로 수행한 후 최종적으로 “도시계획시설 관리시스템을 구축”한다. “도시계획시설 기본계획 수립”을 장기과제로 수행하기에 앞서, 단기과제로 “서

울시 도시계획시설의 미래 비전”을 수립하고 서울시 도시기본계획과 연계한다. 도시계획시설의 관리조직과 관련하여 “도시계획시설 관리 및 역할 분담 체계”를 우선 마련하고, “서울시 시설 계획과 역할 확대”와 “자치구 조직 마련”을 순차적으로 진행한다.

	단기 과제	중기 과제	장기 과제
결정· 설치 기준	변화 감지 지표 및 시스템 기본구상	변화 감지 지표 및 시스템 구축	도시계획시설 규칙 체계 전면 개정
	도시계획시설 결정 절차 개선 (주민의견 수렴 포함)	도시계획시설의 기준 개정: 질적 기준으로 전환	도시계획시설의 분류 체계 개편
	도시계획시설의 결정기준 마련 (임의시설)	도시계획시설에 대한 지자체 권한 확대	
공급 방식	민간소유 도시계획시설 이용실태 조사	민간소유 도시계획시설의 공공성 확보 기준 및 관리방안 마련	
	민간의 사업 참여를 위한 번들링 제도 및 운영방안 마련	민간의 사업 참여를 위한 번들링 제도 적용	
	생활인프라의 복합화 방안		도시계획시설 입체복합화 관련 제도 개선(국토계획법 등)
	민간 위탁운영 확대방안 마련 및 시범사업 추진	민간 운영을 위한 제도 및 정책적 기반 마련	도시계획시설의 민간 운영 실행
관리 체계	서울시 도시계획시설의 실태 조사 및 기초 현황 DB 체계 마련	서울시 도시계획시설의 기초 현황 DB 구축 및 관리시스템 기본구상	도시계획시설 관리시스템 구축
	서울시 도시계획시설의 미래 비전 수립	서울시 도시기본계획과 연계	도시계획시설 기본계획 수립
	도시계획시설 관리 및 역할 분담 체계 마련	서울시 시설계획과 역할 확대	자치구 조직 마련

제도 개선
계획 및 방침 마련
시스템 구축
조직 정비

[그림 4] 서울시 도시계획시설 대응과제의 장단기 로드맵