

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

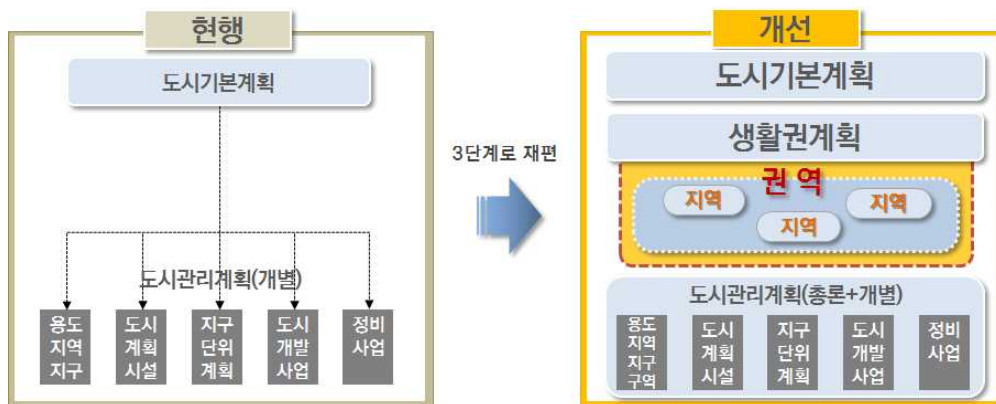
서울시가 최초로 수립한 생활권계획은 5개 권역 및 116개 지역생활권을 대상으로 해당 지역의 계획 이슈와 발전방향, 공간관리지침을 제시한다. 생활권계획은 다음 네 가지 의미를 갖는다.

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

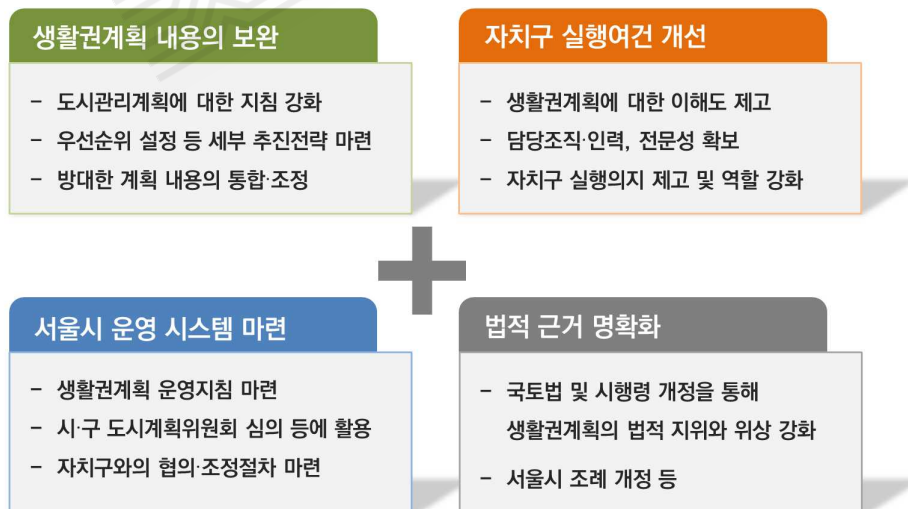
계획 내용 보완·실행여건 개선 등이 생활권계획 운영의 전제조건

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) 지이음부지 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.