都市計劃機能의 民間化의 性格과 限界

The Characteristics of the Privatization of Urban Planning and Its Limits

李 壽 長

(江南大 都市工學科 敎授)

<目 次>

I. 序論
II. 都市計劃에서의 進步性과 功利性의 理念
III. 都市再構造化와 都市計劃의 商業化
IV. 民間化된 都市計劃過程과 計劃家의 役割
V. 進步性 回復을 위한 都市計劃의 方向

<Abstract>

Since the first modern urban planning of the late 19th century, urban planning had started with the ideal of progressiveness and has been transformed to pursue the ideal of utilitarianism. In the arena of urban planning these two ideals not only have coexisted and but also conflicted each other. But nowadays commercialization of urban planning and privatization of planning agents are prevailing at the causes of deregulation and effectiveness. In this study we will examine how the ideals of urban planning have been changed, what has caused urban planning to be commercialized, and how this trends have appeared in the realm of urban planning of Korea. In the conclusion to recover the ideal of early urban planning, progressiveness, four directions are presented. They are recovery of the participatory agents in the urban planning, revitalization of community, overcoming market-led planning, and reestablishment of urban planners' role.

I. 序 論

근대적 의미의 도시계획은 19세기 말 산업화가 진행되면서 나타났던 각종 도시문제에 대처하는 과정에서 등장하였다. 이 당시의 지식인들은 새로운 도시상황에 대처하기 위하여 도시문제 뿐만 아니라 사회전반에 걸쳐 변화를 모색하였는데, 이것이 도시계획에서 진보성이 등장하게 된 계기가 되었다. 그 후 그들의 이념이 실천되는 과정에서 도시내 각 계급간의 이해관계에 따라 도시계획은 공리적 성격을 띠게 되었다. 이러한 진보성과 공리성은 공존 또는 상충하면서 오늘날 도시계획규범의 근간을 이루어 왔다고 할 수 있다.

그런데 서구 자본주의 국가에서는 '70년대 말 이후 국가에 의한 각종 규제와 서비스 공급이 사회 전반적인 비효율성의 원인으로 지적되면서, 규제완화와 서비스의 민영화가 보편적인 사회 분위기로 대두되었다. 이러한 변화의 근저에는 국가에 의한 복지서비스 공급이라는 체제를 지탱하고 있었던 포드주의적 조절기제가 서구 자본주의의 전반적인 침체로 해체된 데도 그 원인이 있다고 할 것이다. 중앙정부의 서비스공급이 축소되면서 도시정부는 중앙으로부터 위임받은 복지서비스를 전달하는 기능에서 벗어나 적극적으로 경제개발을 촉진시키는 매개자로서의 역할이 강조되었다. 이에 따라 공공부문의 계획은 각종 규제완화나 효율성 제고 등의 명분으로 축소되는 반면, 민간영역에서는 도시계획가들을 고용할 수 있는 준계획기구들이 다양하게 등장하고 있다. 말하자면 도시계획의 새로운 방향으로 도시정책 및 도시계획의 상업성과 도시계획 주체의 민간화가 진행되고 있는 것이다.

서구 국가와는 달리 전문적인 직업영역으로 도시계획가가 존재하지 않는 우리나라의 경우에는 오히려 이러한 경향이 더욱 두드러진 면이 없지 않다. 도시문제가 복잡다단해지면서 종래 계획기능을 담당하여 왔던 공무원이 외부기관의 도움없이는 도시문제를 예측하고 규제하는 것이 불가능해지게 되었다. 이에 따라 도시문제를 진단하고 예측이나 규제방법에 관한 전문적인 정보를 제공해주는 민간연구소나 민간기업이 활성화되었다. 또한 지방자치제가 실시되면서 지방정부가 중앙의 획일적인 통제에서 벗어나 자체적인 개발방안을 모색하면서 민간부문은 소극적인 문제진단을 넘어서서 적극적으로 도시개발의 사업계획을 위탁받아서 작성하기도 하고 스스로 작성하여 도시개발방향을 제시하는 것이 점차 보편화되고 있다.

이에 본 연구에서는 이러한 도시계획기능의 민간화가 나타나게 된 사회적 배경을 파악하고, 우리나라에서 도시계획기능의 민간화가 어떤 의미를 지니고 있는지를 분석하고자 한다. 이를 위해 우선 근대적 의미의 도시계획이 가지는 이념적 성격을 파악하고 자본주의가 진

행되면서 이러한 도시계획의 성격이 어떻게 변화해 왔는가를 고찰해 보고자 한다. 이러한 분석을 토대로 하여 우리나라에서의 도시계획 주체들의 변화와 그 한계를 분석해 봄으로써 도시계획의 올바른 위상을 확립하는 계기로 삼고자 한다.

II. 都市計劃에서의 進步性과 功利性의 理念

1. 도시계획에서의 진보성

산업혁명 이후 종래 소비의 공간이었던 도시에서 생산과 소비가 동시에 이루어지면서 도시는 갑작스러운 인구의 도시집중으로 인해 인구과밀, 열악한 주거문제, 위생문제, 범죄문제 등을 노정하게 되었다. 이러한 비참한 도시환경은 그 당시 지식인들 사이에서는 사회주의적인 사상과 그에 기반한 운동을 싹트게 하였으며, 이 사상의 연장선상에서 도시문제를 해결하기 위한 방안을 모색하게 되었다. 이것이 도시계획에서 진보성 혹은 개혁성이 대두하게 된 배경이 된다.

이 진보성을 띤 대안들은 공통적으로 산업화 과정에서 상실해 가는 공동체성을 회복하고자 하는 데 특징이 있다. 이러한 대안들은 크게 세 가지로 유형화할 수 있다. 우선 산업화를 기존의 공동체를 해체해 가는 과정으로 파악하고, 도시공동체경영과 공동생활의 실현, 농업과 공업의 적절한 조화 등을 추구하고자 하는 공상적 사회주의자들의 주장이 있다. 오웬(R.Owen)이 뉴라나크(New Lanark)에 건설한 이상공장촌, 르두(C. N. Ledoux)가 제염노동자를 위하여 건설한 이상도시 쇼우(Chaux), 푸리에(C. Fourier)가 단일건물 형태의 이상도시로 제안한 팔란스테르(Phalanstère)를 공장주 고댕(J. B. Godin)이 건설한 파밀리스테르(Familistère) 등이 이들이 추구하는 이상사회의 예들이다. 이러한 이상도시의 제안은 너무 공상적이거나 경영에 난점이 있어서 실제로는 거의 실현되지 못했다. 그러나 노동자의 생활에 대한 관심, 협동조합방식에 의한 운영, 도시와 농촌을 결합하는 계획 등은 당시 사람들의 주의를 환기시키고 또 공장경영자들에게 자극을 주게 되었다(윤정섭, 334).

또 하나의 대안은 인구집중으로 인한 대도시 문제를 농촌과 연계시켜 해결하고자 하는 일종의 낭만주의적 사상에서 유래한 것이다. 이러한 사고에는 문제발생의 공간적 토대인 도시를 떠나서 종래의 삶의 방식인 전원생활로 회귀하고자 하는 의도가 내포되어 있었다. 하워드(E. Howard)의 전원도시론이 가장 대표적인 것으로 오늘날의 신도시이론으로 이어지고 있다. 하워드의 전원도시론은 1898년 초판의 제목인『내일: 진정한 개혁에 이르는 평

화로운 길(Tomorrow: A Peaceful Path to Real Reform)』에서 잘 드러나듯이 단순한 대도시문제의 해결차원이 아니라 개혁의 수단으로써 제시되었음을 잘 알 수 있다. 또한 하워드의 반도시계획(anti-city planning)을 더욱 발전시킨 르 코르뷔제(Le Corbusier)의 빛나는 도시(radiant city)도 수직적 전원도시로서 오늘날 도시설계에서 전원도시와 함께 광범위하게 구현되고 있다(이창우, 80-81).

이와는 달리 산업화 이후에 발생한 각종 도시문제의 원인이 자본축적과정에 있다고 보고, 자본주의 사회에서 이러한 자본축적의 근본적인 모순을 제거하지 않는 물리적 개선은 무의미하다고 보는 마르크스주의자들이 있다. 그러나 마르크스주의자들은 다른 개혁가들과는 달리 현실적인 실천대안을 제시하지 못함으로써 한계를 노정하고 있고, 오늘날에는 다만 도시계획에 대한 비판적 담론으로서의 의미를 지니고 있을 뿐이다.

도시계획에서의 이러한 개혁성·진보성은 한편으로는 급격한 정보통신기술의 발달에 힘입어, 다른 한편으로는 환경문제의 심각성이 부각되면서 새로운 대안적 도시건설 노력으로 계승되고 있다. 정보기술에 기반한 테크노폴리스와 정보도시, 지속가능한 발전을 실현할 수 있는 압축도시와 생태도시 등이 그 예이다.

2. 도시계획에서의 공리성

산업화가 진행되면서 등장하게 된 도시계획의 또하나의 이념은 공리성이라 할 수 있다. 도시가 산업자본가들에 의해 부분별하게 점유되면서 발생한 각종 도시문제에 대해 도시내 소자본가와 자영업자들을 중심으로 한 토착세력들은 산업자본가에 의한 도시내 공동체의 파괴, 그로 인한 자신들의 지지기반 잠식을 우려하여 중립적인 중재자로서의 도시계획가의 등장을 요구하게 되었다(Freeman, 42-43).

이들의 존립근거는 객관적으로 인정받을 수 있는 지식에 기반하는 것이었다. 따라서 도시계획은 가치와 분리된 사실의 관찰에서 객관적인 지식을 추구하는 논리실증주의적 가정에 입각하여, '실체적 합리성'보다도 '절차적 합리성'을 중시하고, 가치중립성, 전문영역주의, 기술주의에서 그 정당성을 찾게 되었다.

공리성을 앞세운 이 도시계획은 크게 세 가지의 특성을 갖는다고 할 수 있다. 첫째는 종합성의 추구이다. 종합성을 특성으로 하는 도시계획의 목표는 건강, 공공안전, 유통체계, 서비스와 시설의 공급, 재정적 안정성, 경제성장, 환경보호, 재분배 등으로 주로 경찰력의 행사를 통하여 이들 목표를 실현시키고 있다(Levy, 97-99). 계획의 종합성 때문에 종합계획(comprehensive plan), 일반계획(general plan), 마스터플랜 등의 이름으로 불리고 있다. 종

합계획은 지역사회의 발전을 유도하기 위하여 준비하는 가장 기초적인 계획안을 말하며, 대부분 20년이라는 시간적 범위를 갖는다.

도시계획의 두번째 특성은 물리적 결정주의라 할 수 있다. 도시계획에는 여러 가지 목표들이 있지만, 주된 계획활동은 토지이용을 지정하고 인프라스트럭춰와 어메니티, 주택 등의 공공부문의 활동을 규정하는 역할을 담당하는 것이라 할 수 있다. 이러한 활동의 이면에는 물리적 환경의 변화가 경제적 반향을 초래할 수 있을 것이라는 믿음이 내재되어 있다. 물리적 환경의 질적 저하를 방지하고자 하는 노력은 일찌기 지역지구제의 역사에서부터 기인하는 것이다. 지역지구제는 무분별한 산업용·상업용 개발이 주거지역으로 침투해 들어오는 것을 방지하기 위한 방법의 하나로 고안된 것으로 이런 의미에서 방어적 지역지구제(defensible zoning ordinance)라 할 수 있다.

지역지구제의 합법성은 경찰권의 개념에 의존하고 있는 것으로 사유재산제도가 보편적인 자본주의 국가에서 이 제도가 시행되기 위해서는 수많은 판례[1]를 통한 정당화과정을 거쳐야만 하였다. 이러한 정당성의 근저에는 지역지구제가 도시환경을 보존함으로써 부동산 소유자들의 재산가치를 높여 줄 수 있을 것이라는 믿음이 내재되어 있었던 것으로 보인다. 즉 지역지구제는 도시계획의 중요한 수단으로서 공리적인 성격을 지닌 것으로 인식되어 계획을 선도하거나 계획과 거의 동일한 수준으로 인식하고 있었던 것이다.

이렇게 물리적 규제를 통해 사회의 공익을 향상시킬 수 있다고 믿는다는 점에서 이러한 유형의 도시계획가들은 본질적으로 물리적인 결정주의자들이라 할 수 있다. 이제 남은 문제는 어떠한 전문적인 기법을 활용하여 사회적 효율성을 향상시킬 수 있을 것인가 하는 점뿐이다.

공리성을 띠는 도시계획의 세번째 특성은 경제성장의 관리와 규제라 할 수 있다. 경제개발계획은 도시계획보다도 앞선 것으로 미국에서는 19세기에 접어들면서 많은 도시들이 그들과 경쟁관계에 있는 도시에 비해 자신들의 지위를 강화시키기 위하여 여러 가지 조치를 취하게 되었다. 이러한 노력의 추진주체는 도시경제의 발전에 따라 이윤의 대부분을 차지할 수 있게 될 도시상인들로 이들에 의한 도시간 경쟁은 도시중상주의(urban mercantilism)로 불릴 만큼 치열한 것이었다(Eichner).

경제개발과정에 도시계획가들이 직접 개입하지는 않았지만, 도시의 상업을 촉진시키고

---

1) 지역지구제와 관련한 최초의 판례는 캔자스 주가 양조장을 폐업하게 함으로써 발생한 머글러와 캔자스 주간의 판례(Mugler v. Kansas)이며, 그 이후 해더체크와 세바스티안간의 판례 (Hadacheck v. Sebastian), 유클리드 마을과 앰블러 부동산회사 간의 판례(The Village of Euclide v. Ambler Realty Co.) 등을 통해 지역지구제가 확립되어 갔다(Levy, 1991: 64-79).

이윤과 재산가치를 증진시키는 개발을 확대하고자 하는 각종 프로그램에 도시계획가들은 영향을 미치기 시작하였다. 계획가들이 도시의 경제개발과정에 구체적으로 개입하게 된 것은 1960년대 이후 지나친 성장에 의한 도시문제가 등장하면서부터였다. 환경에 대한 고려에서 출발하는 성장관리프로그램은 일반적으로 개발의 규모, 시기, 입지선정, 성격 등에 대한 규제를 일컫는다.

성장관리가 도시계획의 영역으로 구체화된 것은 1969년 뉴욕주 허드슨 강 서안의 록랜드(Rockland) 카운티에 있는 라마포(Ramapo)의 성장관리프로그램이라 할 수 있다(Levy, 218-236). 라마포는 앞으로 발전할 도시의 운명에 대해 얼마간의 통제를 가하기로 하고 도시개발에 적정한 인프라스트럭춰를 공급하지 않으면 건축허가를 억제하는 제도를 마련하였던 것이다. 이 계획안은 여러 가지 반대에 부딪혀 결국 법원의 결정에까지 도달하게 되었지만[2], 다수의 이익을 위해 개인 토지소유권의 행사를 제한할 수 있다는 좋은 선례가 된 것이다.

3. 도시계획에서 공익성의 계급적 성격

도시계획은 국가부문의 집합적 통제를 통해 무정부적인 토지이용에 따른 혼란을 방지하고자 하는 수단이다. 그러나 한 사회의 생산력이 공간적으로 통합된 장소일 뿐만 아니라 소비와 유통을 실현시키는 장소로서의 역할을 담당하고 있는 도시에서 국가권력에 의한 인위적인 토지이용규제는 지대관계를 변형시키거나 새로운 형태의 지대를 발생시킨다. 따라서 도시계획이 단순히 수단적 합리성에 근거하여 물리적 규제행위만 시행했다고 하더라도 그 공간적 외부효과는 불가피하게 발생하게 마련이다.

도시계획의 집행과 파급효과가 가지는 이러한 계급편향성은 도시계획의 분석에 있어서 국가의 역할과 성격에 대한 분석을 요구하고 있다. 각국 도시계획의 성격은 독특한 역사발전과정에서 등장하는 각 계급들의 특성, 국가기관의 속성 등이 반영된 것이라 할 수 있다. 따라서 도시계획은 합리적 계획모형에서 제시하는 것처럼 이념형으로서의 완전경쟁상태나 주어진 목표에 대한 수단합리성을 추구하는 가치중립적인 기법이 아니라 적극적으로 시장의 실패를 유도함으로써 도시사회의 요구를 반영하는 강제력을 지닌 수단이라 할 수 있다.

---

2) 결국 법원은 인프라스트럭춰를 주거지 개발에 우선하여 공급하는 것은 강력한 소유권행사에 대한 적절한 대응이며, 경찰력의 정당한 행사라는 입장을 지지하였다(Levy, 1991: 220-224).

III. 都市再構造化와 都市計劃의 商業化

1970년대 후반에 들어서면서 서구자본주의 국가에서는 대량생산과 대량소비라는 체제가 무너지면서 전반적인 사회 및 경제체제가 변화하기 시작하였다. 이러한 변화는 도시구조에도 영향을 미치게 되었으며, 이는 도시계획의 성격도 변화시키게 되었다. 70년대 말 이후 지금까지 도시계획분야에서 가장 큰 변화는 도시계획의 성격이 종래의 진보성, 공리성의 가치를 넘어서서 상업성을 더욱 강하게 띠게 되었다는 점과 도시계획의 주체에 있어서도 민간화가 더욱 강화되었다는 점이다.

1. 도시재구조화와 도시정책의 변화

포드주의는 국제화된 자본의 표준화된 생산, 집단적 협상에 기초한 경직된 자본/노동관계, 새로운 이데올로기로서 대량소비의 촉진이라는 특성을 갖고 있다. 그러나 포드주의는 대량생산으로 인한 과잉생산의 문제, 비숙련노동자들의 집단적인 저항, 서비스산업의 발전에 따른 포드주의적 노동과정의 비적합성 등이 지속적인 축적의 위기를 초래하였고, 복지국가를 특징으로 하는 케인지안 정부는 재정적인 적자로 말미암아 더이상 지속적인 소비를 가능하게 해왔던 복지수혜를 지속할 수 없게 되었다.

포드주의라는 국가조절기제의 해체로 말미암아 나타난 이러한 위기에 대처하기 위해서는 경제·사회뿐만 아니라 도시자체에서도 커다란 변화를 필요로 하였다. 우선 이러한 변화는 도시정부의 성격의 변화를 초래하였다. 포드주의 이후의 도시정부는 중앙정부로부터 위임받은 복지서비스를 전달하는 기능을 넘어서서 직접 지역의 생산성을 향상시키기 위한 노력을 하게 되고, 이에 따라 도시정부는 복지의 수혜자로서가 아니라 기업가로서 탈바꿈하게 되었다. 특히 과학기술의 발달에 따라 기업의 공간적 이동성이 촉진되면서 기업들은 양호한 도시환경을 제공하는 도시를 찾아 국경을 넘나들게 되면서 도시정부간의 경쟁은 더욱 치열하게 되었던 것이다. 즉 도시정부는 도시경제의 활성화를 위해 기업들에게 양호한 환경을 제공함으로써 적극적으로 기업을 유치하기 위해 노력하게 되었던 것이다.

'80년대 들어서면서 영국과 미국에서 대처와 레이건으로 대표되는 보수당과 공화당이 집권하게 된 배경도 이러한 경제적·도시적 여건과 무관하지 않다. 국가적으로나 도시정부의 입장에서나 이 당시의 가장 긴급한 과제는 실업으로 대표되는 경제문제를 해결하는 것이었고 그 도시적 해결책이 도시재활성화(urban regeneration)라 할 수 있다[3]. 이에 따라 종래 도시정부가 담당하였던 복지공급의 문제는 경제활성화의 문제로 대체되었고, 그 해결방식

은 저소득층의 수요창출을 통한 사회의 재건이 아니라 물리적 재건으로 나타났다. 이리하여 '80년대 이후의 도시는 민간에 의해 주도되는 민간도시(private city)로 개발되었고, 도시는 장소를 판매(place marketing)함으로써 소득을 증진시키려는 현대판 중상주의의 형태를 띠게 된 것이다.

2. 도시계획 성격의 상업화

영국과 미국에서의 재구조화 방식은 각국의 특성에 따라 상이하게 나타났지만, 이들의 공통적인 특성은 주로 부동산 개발을 통하여 도시회복을 이룩하려는 시도라 할 수 있다. 즉 도시재활성화는 사회경제적인 개발보다는 부동산 중심의 물리적 개발을 통해 파급효과를 극대화하고자 하는 것이었다.

물리적 개발을 활성화시키기 위해서는 이를 뒷받침하는 각종 제도적 수단이 필요하게되었다. 종래 도시개발을 규정하였던 각종 규제의 완화, 조세 감면, 특별사업지구(Urban Enterprise Zone)의 지정, 개발전담기구인 도시개발공사(Urban Development Corporation)의 설치 등이 그것이다. 미국의 도시재활성화 정책이 연방정부의 개입을 축소하고 지방정부의 자율적인 개발이 확대되는 방식으로 전개된 데 비해, 영국의 도시개발공사는 종래의 런던대의회같은 지방단위의 의사결정단위들을 폐지하고 중앙정부 직속으로 단일목적의 기관을 설치한 것으로 후에 지방정부와 많은 마찰을 일으키게 된다[4].

도시정부의 성격이 관리주의자에서 기업가로 전환됨에 따라 도시의 형태를 실질적으로 결정짓는 도시계획의 성격도 변화하게 되었다. '공공의 이익'이라는 틀 속에서 자기정당성을 확보하고 있었던 국가대리인으로서의 도시계획가는 종래의 국가, 자본, 노동간의 관계에서 중립적인 역할을 담당함으로써 계획활동을 신비화할 수 있었다. 그러나 도시성격의 변화로 도시계획가들은 적극적으로 자본의 유치를 촉진하고 장소를 판매하는 주체로서 나서게 되었다. 즉 도시계획가들은 토지의 제공과 노동력의 훈련 혹은 특별한 서비스와 같은 간접적인 보조에 부가하여 직접 자본과 신용을 지원함으로써 개발을 유인하는 기업가적인

3) 도시재건에 대해서는 다음 문헌을 참조할 것. Judd, D. & Parkinson, M. (eds.) (1990), Leadership and Urban Regeneration, Bevery Hill: Sage; Berry, J. et al. (eds.) (1993), Urban Regeneration: Property Investment and Development, London: E & FN SPON; Healey, P. (1994), "Urban Policy and Property Development", Environment and Planning A, Vol. 26, pp. 177-98; Turok, I. (1992), "Property-Led Urban Regeneration: Panacea or Placebo?, Environment and Planning A, Vol. 24, pp. 361-80.

4) 런던도크랜드개발공사와 런던자치구와의 갈등에 대해서는 다음 문헌을 참조. Oc, T. & S. Tiesdell (1991), "The London Docklands Development Corporation(LDDC), 1981-1991; A Perspective in the Management of Urban Regeneration", Town Planning Review, Vol. 64, No. 3, pp. 311-30.

역할을 담당하게 된 것이다.

브린드리 등(T. Brindley et al.)은 도시계획을 시장주도적 유형(market-led style)과 시장비판적인 유형(market-critical)로 구분하고 '80년대 들면서 계획이 시장주도적인 유형으로 변질되고 있다고 비판한다(Brindley et al., 176-180). 그는 시장주도적 유형의 계획은 계획의 단위들이 폐쇄적인 사적 영역들의 네트워크로 구성되어 있으며 어떠한 공공영역도 없는 왜곡된 건조환경을 만들어 낸다고 지적한다. 이러한 시장주도적 계획은 민간부문의 이해의 관점에서 도시계획을 작성하기 때문에 기존의 지역사회 내에서 불평등을 심화시킬 수 있다. 도시계획이 시장에 대해 일정한 거리를 유지하지 않고 시장주도적으로 추진되는 경우 초래될 수 있는 문제들로는 다음과 같은 것들이 있다(Ibid., 181-183).

첫째, 시장주도적 유형의 지배는 시장에 의해서는 욕구가 충족될 수 없는 빈민, 실업자, 노인 등의 사회적 불이익 집단들의 반대에 부딪칠 수 있다. 원래 국가가 시장 밖에 놓여진 사람들을 돌보아야 하지만 보수당 정권이 들어서면서 이러한 경향은 점차 더 약화되었기 때문이다. 둘째, 시장주도적 접근법은 지역에서 선거로 구성된 계획당국의 권력을 약화시키고 지역적으로 결정된 계획정책의 지위를 약화시킨다. 토지이용계획에서 지역의 욕구보다도 시장의 기준에 더 많은 비중이 주어지게 되며, 이러한 경향에 대해 반대가 있는 곳에서는 중앙정부가 점차 지방정부의 상위로 개입해서 결정을 내리게 되는 것이다. 셋째, 시장주도 계획은 항상 시장의 힘에 동기를 부여하는 단기간 이윤의 극대화에 근거하고 있기 때문에 현재 이득을 보고 있는 집단들도 경기의 부침에 따라서는 더 큰 위험을 안게 되는 것이다. 특히 부동산 중심의 개발인 경우에는 부동산경기 침체로 인하여 공실률의 증가, 민간자본의 철수 등이 나타날 수 있는 것이다.

3. 민간화된 도시계획의 주체

도시재구조화가 도시계획에 미친 또하나의 영향은 도시계획의 주체를 민간화시킨다는 점이다. 경제구조가 전반적으로 재구조화됨에 따라 종래 국가기구가 담당하였던 많은 기능들이 민간부문으로 이양되고 있다. 여기에 사용되는 논리는 비용회복과 정부서비스의 효율성 제고라 할 수 있다. 실제 미국이나 영국에서는 계획가를 고용하였던 많은 프로그램들이 폐지되거나 축소되었으며, 다른 나라에서도 경제발전을 촉진시키기 위해 계획에 의한 통제가 완화되고 있다.

국가기능이 민간화되었다는 것은 정부기능이 민간재와 같이 하나의 패키지화하여 팔릴 수 있는 상품이 되었다는 점을 의미하는 것이기도 하다. 거래의 대상으로 분류된 국가기능

은 별도로 설립된 준공공기관에 의해 공급될 수도 있고, 민간부문에 의해 공급될 수도 있다. 우리나라에서 현재 국가의 기능 중 연구나 조사와 관련된 기능의 대부분은 일차적으로는 전문위원회의 형태로, 그 다음으로는 산하 연구소로, 그 다음으로는 일반용역회사에 연구과제로 발주된다. 특히 도시기능이 다양해지고 복잡해지면서 이러한 현상은 더욱 증가하고 있는 것이다. 상품화되고 다기화된 계획기능은 종래의 계획주체에 의한 총체적인 통제를 불가능하게 하고 계획에 대한 책임을 분산시키게 된다.

계획기능의 민간화는 민간부분의 추동에 의해서 촉진되기도 한다. 개인토지 혹은 부동산 소유자들은 스스로 계획가들을 고용하거나 계획기구를 형성함으로써 자신들의 자산가치를 보존하거나 증식시키고자 한다. 자본가들도 계획가들을 고용하여 자신이 개발하고자 하는 입지의 타당성을 분석하고 논리적 근거를 마련하고 때로는 국가를 설득해내기도 한다. 민간부분의 이러한 계획기능 담당은 새로운 유형의 대변적 계획(advocacy planning)이라 할 수 있다. 이에 따라 조합주의적 이데올로기가 계획교육에도 침투하고 있으며 계획과 관련된 교과과정이 개발지향으로 그 중점이 변화하고 있다.

이에 따라 계획가들의 이념도 퇴색되기 시작하였다. 계획의 다양한 기능은 이미 상품화되었고 계획가들은 급속히 그들 자신과 민간부분에서의 그들의 실천행위를 팔기 시작하였다. 이에 따라 상품화될 수 없는 계획의 어떤 부분은 무시되거나 폐기되었다. 이제 도시계획에서 개혁의 전통은 시장적 유용성에 밀려나게 된 것이다. 계획가들은 경제발전과 계획의 정당성간의 관계를 직접적으로 주장할 수 있게 되었으며, 경제성장을 촉진시키기 위한 다양한 전략이 제시되기 시작하였다. 계획을 둘러싸고 대두되었던 이념은 더 이상 계획가들의 역할을 혼란스럽게 하는데 사용되지 않는다. 도시계획에 대한 신비화는 사적인 이익이 공적인 이익과 동등해지는 수준에서만 보장되게 된 것이다.

과거에는 계획이 그 옹호자들에게나 보수적인 비판가들 사이에서 시장에 반대되는 것으로 여겨졌으나, 이제는 계획 자체가 시장성을 보장하는 것을 목표로 하게 되었다. 어떤 주어진 입지에서 잠재적인 이익을 극대화하기 위하여 정부와 개발업자가 공동으로 추진하는 민관합작이 활성화되면서 공공계획과 민간계획간의 결합이 강화되고 있다. 이에 따라 공공계획과 민간계획간의 차별성은 점차 축소되었으며, 이들간의 공통성은 경제적 효율성 추구에 초점이 맞추어지고 있다.

이제 도시계획은 그 작성권이 여전히 도시정부에 소속되어 있다고 하더라도 도시계획 성격의 상업화, 이를 수행하는 주체의 외부화, 도시계획기법의 고도화 등으로 인한 시민참여의 제약으로 인해 더 이상 공동선을 추구하는 계획으로 안주할 수 없게 되었다.

IV. 民間化된 都市計劃過程과 計劃家의 役割

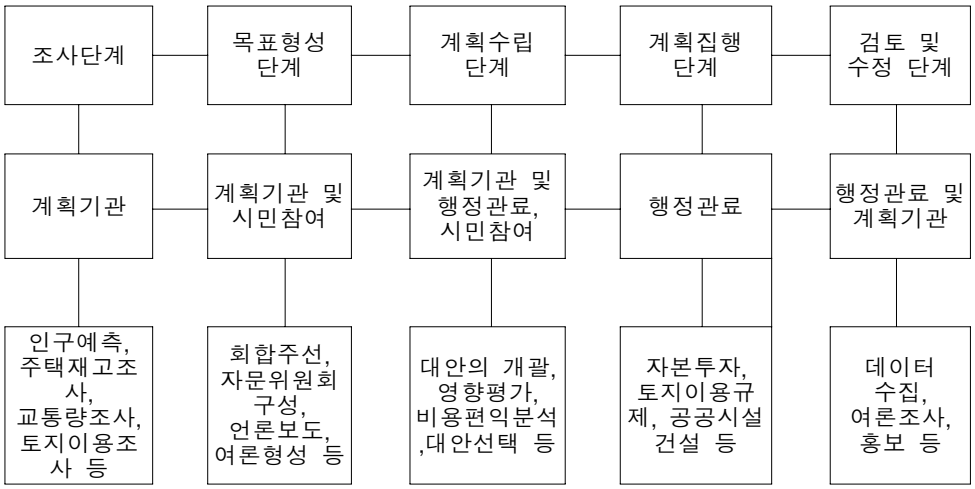
1. 도시계획의 주체

1) 도시계획의 결정 단계와 민간화 영역

도시계획과정은 크게 조사단계, 지역사회의 목표형성단계, 계획수립단계, 계획집행단계, 재검토와 수정단계로 이루어진다(Levy, 99). 조사단계에서는 계획가 혹은 외부의 조사전문가가 전문적인 기법을 활용하여 기초조사를 실시한다. 계획의 목표형성단계는 계획가들이 지역사회의 발전방향을 논의하고 목표를 형성하기 위하여 논의의 장을 형성해가는 단계이다. 계획수립단계는 목표달성을 위한 각종 대안들을 나열하고 각 대안들의 목표달성도 및 수행비용 및 영향을 파악하는 단계이다. 계획집행단계는 주어진 대안을 사용하여 실제 목표달성을 위한 자본투자와 토지이용규제를 실시하는 단계이다. 마지막으로 검토와 수정단계는 계획의 추진으로 인한 효과를 파악하고 목표와 전략의 수정여부를 파악하는 단계이다.

각 단계의 진행과정과 참여주체 및 활동내용을 그림으로 표시하면 아래와 같다.

<그림 1> 도시계획과정에서의 계획가의 참여 및 활동내용



초기의 도시계획에서는 전 단계가 도시계획가에 의해 전적으로 수행되었으나, 도시문제가 복잡성을 띠게 되고 전문성이 요구되면서 계획기능은 점차 분화되기 시작하였다. 이에 따라 각 단계 중 중앙정부 및 지방정부의 대리인으로서 계획가가 전적으로 담당하는 영역은 목표형성과 집행단계에 한정된다. 반면 계획용역을 전문으로 하는 용역기관은 도시계획의 각 단계를 체계적으로 수행하고 있다. 특히 조사단계에서 계획수립단계에 이르는 계획의 대부분을 민간화된 계획기관이 직접 담당하는 것이 일반적이다.

각 계획과정에서 시민참여는 집행단계를 제외한 전영역에 걸쳐 이루어지나 계획과정이 분화될수록 시민참여의 통로는 분할되고 따라서 참여의 폭도 제한된다. 전문적인 기법을 활용하는 계획용역기관에 대한 시민들의 접근은 제한되며 참여의 정당성도 설득력이 떨어지게 되기 때문이다.

2) 우리나라 도시계획가의 성격

영국의 도시계획은 하워드의 전원도시론에 영향을 받아 결성된 전원도시협회에 기원을 두고 있어서 개혁성·진보성에 근거한 중산계급적 정체성을 토대로 하고 있다고 할 수 있다. 반면 미국의 경우는 중산층 이상의 특정집단의 부동산가치보존과 상류계급의 심미적 욕구를 충족시키는 데 일익을 담당하여 왔다고 할 수 있다(최상철, 53).

우리나라의 도시계획가들의 최초의 모임은 1959년에 물리적 도시계획가들이 중심이 되어 발족한 대한국토계획학회라 할 수 있는데(최상철, 53), 이 모임은 영미에서 볼 수 있는 계급성보다는 토목사업과 건축규제라는 기술적·공리적 목적이 더 두드러졌던 것 같다. 따라서 도시계획가들의 집단은 사회개혁적인 이상주의나 특정집단의 이데올로기를 반영한 성격보다는 도시계획이나 건축, 토목 분야에 종사하는 사람들의 친목, 동호인적인 성격을 띤 채 발전하여 왔다. 따라서 도시계획가들은 전문적인 직업의식이 희박하여 연구나 행정이라는 주업에 부수되는 역할로서 도시계획가의 역할을 수행해 왔다. 도시계획가들의 활동이 계급적 이해를 띠지 않았기 때문에 시민조직과 무관한 전문기술영역으로만 존재하게 된 것은 당연한 귀결이었다. 즉 계급적 이해에 근거하여 고용되거나 민간기부금을 통하여 중산층의 이익을 대변하기 위하여 민간계획활동을 하는 계획가들이 존재하지 않는 상황에서 도시계획에의 시민참여는 형식적이고 제한적일 수밖에 없었던 것이다. 1962년의 도시계획법이 제정되고 일제 때부터 있었던 도시계획위원회를 부활하면서 도시계획에 제한적이나마 시민참여의 길이 열리게 되었다. 1981년에 도시계획법이 개정되면서 도시기본계획수립과정에 공청회 제도와 공람제도가 도입되었다. 그러나 운영과정에서 절차의 요식화, 홍보미비, 시민

들의 무관심, 행정당국의 소극적 태도 등으로 큰 성과를 거두지 못하고 있는 것이 현실이다(최상철, 13).

3) 대한국토·도시계획학회의 인적구성

도시계획을 담당하는 계획가의 출신전공과 종사직업에 따라 도시계획의 성격이 어떻게 변화하였는지를 파악할 수 있다. 특히 종사직업의 경우 도시계획가라는 공식적인 자격증이 있는 국가인 경우에는 자격기준에 따라 자연스럽게 직업이 결정될 수 있지만, 우리나라처럼 자격기준이 마련되어 있지 않은 경우에는 대한국토·도시계획학회 회원이 된다는 것은 이 분야에 종사하거나 관심을 가지고 있다는 것을 암시하는 장치가 될 수 있으며, 이들 구성원의 변화는 곧 도시계획의 성격변화가 되는 것이다.

우리나라의 유일한 종합적 도시계획가들의 모임이라 할 수 있는 대한국토·도시계획학회의 회원을 학부 전공을 중심으로 분류해보면, 공학 출신은 전체 1,494명 중 664명으로 44.4%를 차지하고 있으며, 사회과학은 227명으로 15.2%에 불과하다. 더구나 학부전공을 명시하지 않아서 불분명한 기타불명의 학부 전공자를 합하면 공학전공자는 전체 도시계획학회 회원의 60%를 상회하여 전반적으로 공학도들에 의해 도시계획이 주도되고 있음을 알 수 있다[5].

<표 1> 대한국토·도시계획학회 회원의 학부전공

전공분야	공학					사회과학							인문학	기타이학(농학)	조경학	기타불명	합계
	도시계획	도시공학	토목공학	건축공학	산업공학	지리학	경제학	법학	행정학	지역개발학	경영학	기타사회과학					
인원	178	160	116	206	4	50	33	25	69	25	6	19	10	28	60	497	1,494
비율	12.0	10.7	7.8	13.8	0.3	3.3	2.2	1.7	4.6	1.7	0.4	1.3	0.7	2.4	4.0	33.3	100.0

출처: 대한국토·도시계획학회, 「회원명부」, 1995. 12.를 정리.

5) 미국도시계획가에 대한 조사에서도 사회적 성격보다는 전문적 기술적 성격을 갖는 계획가들이 중심이 되어 있음이 밝혀졌다. 알쉴러(Altshuler)는 파우스트(Lucien C. Faust)가 미국계획가협회 설문조사를 통해 회원들의 전공을 파악하여 1,415부 87개 카테고리로 분류한 것을 크게 9개 부분으로 구분하여 재구성하였다. 그에 따르면 미국 계획가들의 학부전공은 건축 24%, 조경 20%, 공학(주로 도시공학) 13%, 도시계획 7%, 사회학 7%, 경제학 6%, 지리학 5%, 정치학 5%, 기타 14% 인 것으로 나타났다. 건축이나 조경, 도시공학 같은 물리적인 계획영역에 해당하는 학부전공을 이수한 계획가가 전체의 53%로 과반수이상을 차지하고 있다.

최상철은 대한국토·도시계획학회 회원의 최종학력을 중심으로 한 분류를 통해서 도시계획이나 지역개발을 전공한 회원이 60년대의 11%인 데 비해서 조사당시인 1983년에는 전체의 43%에 이르러 물리적 계획가로부터 정책계획가로의 성격을 강하게 띠게 되었다고 분석한 적이 있다(최상철, 59). 그러나 최종학력을 기준으로 전공을 구분하는 데에는 몇 가지 고려해야 할 사항이 있다. 우선 가입하는 학회의 성격에 따라 자의적으로 전공을 기재할 수 있다는 점이다. 또한 도시계획이나 지역개발이 종합적인 성격을 띤 학문분야이므로 최종학력인 이 분야 내에서의 세부전공은 학부출신에 따라 다양하게 나타날 수 있다는 점도 고려하여야 한다. 따라서 여전히 우리나라의 도시계획은 건축이나 토목, 도시공학 같은 공학분야를 학부전공으로 한 사람들에 의해 주도되고 있는 것이다.

이 점은 학회 회원에 대한 직업별 구성을 보면 잘 알 수 있다. 조사대상인 1,494명의 회원 중 교수가 전체의 31.5%로 가장 많은 비중을 차지하고 있고, 그 다음이 용역회사로 19.2%를 차지하고 있다. 학회에 가입하는 교수들은 주로 도시공학과, 토목학과, 건축학과, 지역개발학과, 환경공학과, 조경학과 등에 재직하고 있으며, 용역회사는 주로 엔지니어링회사, 기술공사, 설계공단 등인 점을 고려하면 공학분야가 여전히 대다수를 차지하고 있음을 알 수 있다.

1983년의 조사와 비교해 보면 교수의 비중이 41%에서 이번 조사에서는 31.5%로 감소한 반면, 민간기업 및 용역회사가 20%에서 이번 조사에서는 용역회사 19.2%, 건설회사 4.1%, 건설업외 민간기업 1.8% 등 총 25.1%로 상당히 증가했음을 알 수 있다. 또한 특이한 것은 교수, 연구원, 강사, 대학원생 등의 연구분야가 전체 회원의 49.3%를 차지하고 있는 점으로, 이는 미국과 달리 도시계획가들의 모임이 '학회'의 형식을 띠고 있기 때문인 것으로 보인다.

<표 2> 대한국토·도시계획학회 회원의 직업별 분류

직업	교수	연구원	공무원	공기업	대학원생	강사	용역회사	건설회사	건설업외회사	교사	시민단체	기타	합계
인원	471	184	137	58	74	7	287	62	27	4	2	181	1,494
비율	31.5	12.3	9.2	3.9	5.0	0.5	19.2	4.1	1.8	0.3	0.1	12.1	100.0

출처: 대한국토·도시계획학회, 「회원명부」, 1995. 12.를 정리.

전체적으로 보면 우리나라의 도시계획가는 학회를 기준으로 보았을 때 대학 및 연구소와 민간용역기관이 주축을 이루고 있으며 점차 민간기업부문이 증가하고 있음을 알 수 있다.

이는 정부의 조사 및 진단, 계획기능이 점차 민간화될 뿐만 아니라 민간기업 자체의 계획기능이 강화되면서 계획가의 민간화가 점차 확대되고 있다고 할 수 있다.

2. 민간에 의한 자치구기본계획의 작성과 한계

자치구기본계획은 도시계획법상의 법정 도시계획의 하위계획이자 자치구 발전을 위한 자치구 차원의 장기 종합계획이다. 이 계획은 1991년 서울시가 각 자치구에 자치구도시기본계획의 수립에 대한 지시를 내림으로써 시작되었으며, 이후 구체적인 작성은 『자치구 도시기본계획 수립지침』 및 『자치구 도시기본계획 수립수정 추가지침』을 통해 이루어지게 되었다.

자치구기본계획은 다음과 같은 성격을 갖는다(서울시정개발연구원, 15). 첫째, 자치구행정의 기본이 되는 장기발전계획이며 동시에 행·재정계획을 포함하는 기본계획이다. 둘째, 도시계획의 재정비를 위한 기초적인 계획으로서 도시기본계획의 구체화를 위한 재정비 자료의 성격을 갖는다. 셋째, 지역별 시가지 정비계획의 성격을 구비하고 있어서 상세계획, 도시설계 등의 지구지정 및 도시계획사업을 위한 구상계획의 성격을 갖는다. 넷째, 계획의 현실성을 담보하는 연차별 집행계획을 겸비한 것으로 구단위 생활권 시설에 대한 연차별 계획이다.

이 계획은 지방자치의 내실화를 도모하고 기존의 하향적 계획과정에 상향식 계획과정을 접목시키고자 하는 취지에서 출발하였으므로 도시기본계획에서 배제되어 왔던 지역특성과 지역주민의 참여를 증진하는 계기로 삼고자 하였던 것이다. 자치구도시기본계획의 이러한 성격 때문에 혹자는 자치구기본계획이 작성되기 시작하였던 1992년을 “우리 도시계획사에 한 획을 긋는 매우 의미있는 해로 기억될 것이다”라고 하여 그 의미를 크게 부여하고 있다(김창석, 1-13).

그러나 자치구 도시기본계획이 완성된 현재의 시점에서 보면 이 계획안이 작성되는 과정은 당초 엄청난 흥분으로 기대하였던 것과는 달리 작성주체나 작성과정에서 많은 한계가 노출되었다. 여기에서는 일일이 그 문제점을 살펴보기보다는 자치구도시기본계획의 작성과정에 대한 검토를 통해 도시계획의 주체가 누구였으며, 그 한계가 무엇인지를 살펴보고자 한다.

우선 자치구기본계획의 작성주체에 대해서 살펴보면, 계획수립의 주체는 당연히 자치구이지만 실제 작성은 자치구의 위임을 받은 용역회사와 연구소에 의해 이루어졌다. 분구전 서울시의 22개 자치구 중 21개의 자치구도시기본계획이 일반용역회사에 의해 작성되었으

며, 중구의 도시기본계획만이 서울시립대의 수도권개발연구소에서 수행되었던 것이다. 기본계획의 작성자는 전부가 기술사와 공학기사들이었다.

각 부분별 도시계획 작성책임은 도시기본계획의 총괄 및 도시계획분야는 주로 도시계획기술사, 교통분야는 교통기술사, 상하수도 분야는 상하수도기술사나 수자원개발기술사, 조경분야는 조경기술사, 환경분야는 대기관리기술사나 수질관리기술사가 담당하였다. 자치구 도시계획을 작성한 각 용역회사에 대한 설문조사에서 계획작성에 참여한 연구자는 평균 9.2명이며 외부전문가를 활용하여 작성한 예는 8개구로 평균적으로는 2.1명에 불과하였던 것으로 밝혀졌다(서울시정개발연구원, 246-247). 이는 계획작성을 담당한 용역회사가 비교적 규모가 커서 각분야의 전문가를 모두 확보하고 있음을 의미하며, 다른한편으로는 외부전문가의 활용을 투입비용이라는 측면에서만 파악함으로써 폭넓은 자문이나 인적 교류가 미미했음을 알 수 있다.

<표 3> 도시기본계획의 분야별 참여기술자의 구분

분야	기술사	기사
총괄분야	도시계획기술사	도시계획기사 지적기사
도시계획분야	도시계획기술사, 토목시공기술사	도시계획기사, 토목기사, 측지기사, 조경기사
교통계획분야	교통기술사	교통기사, 도시계획기사, 건축기사
도로 및 토목분야	토목구조기술사, 도로 및 공항기술사	토목기사
상하수도분야	상하수도기술사, 수자원개발기술사	토목기사, 건설안전기사, 건설재료시험기사
조경분야	조경기술사	조경기사, 도시계획기사
환경분야	대기관리기술사, 수질관리기술사	환경기사, 대기기사, 수질기사, 소음진동기사

출처: 각구, 「자치구기본계획」 혹은 「자치구기본계획 중간보고서」에서 취합함.

이렇게 자치구도시기본계획이 모두 직업적인 공학자(professional engineer)인 기술사의 주도하에 용역전문회사에 의해 작성되었다는 것은 도시계획이 전문기술적인 지식을 요구하는 수준으로 복잡화되었다는 것을 의미하기도 하지만, 다른 한편으로는 정치적·사회적 과정이라는 성격을 지녀야할 도시계획작성이 기술적·공학적 기술의 일방적인 적용과정이라는 성격으로 변질되고 있음을 보여주는 것이라고 하겠다. 계획과정의 이러한 성격 때문에 계

획과정에 일반시민들이 참여한다는 것은 규정상의 의무조항에도 불구하고 제한적일 수밖에 없는 것이다.

자치구도시기본계획 작성과정에서 시민이 참여할 수 있는 방안은 계획작성 전에 실시하는 무작위 설문조사에 응답, 계획작성 담당자를 방문한 민원제기, 자치구의 대표로서의 구의원이나 시의원을 통한 반영, 구청공무원을 통한 반영 등의 형태가 있다.

자치구도시기본계획 작성과정에서 용역회사들은 적게는 900여부(성북구)에서 많게는 8,200여부(마포구)까지 지역주민을 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 일부구(종로, 동대문, 은평, 구로)의 경우는 공무원과 구의회를 대상으로까지 설문조사를 실시하였다. 그러나 형식적인 의견조사에 그친 것이 많아서 설문조사 내용을 권역별 계획에 반영한 예는 13개구이지만, 이를 통해 권역별 계획수립으로까지 연결한 자치구는 8개구(36.4%)에 불과한 것으로 밝혀졌다[6]. 대부분의 용역회사들은 주민들의 의견개진을 전체의 도시기본계획과는 무관한 이기주의적 민원사항에 불과한 것으로 치부하고 있다.

자치구기본계획을 수립하는 과정에서 작성을 담당한 용역회사가 주민의 대표인 구의원이나 시의원에게 도시기본계획을 설명한 횟수도 구의원인 경우 평균 3.3회, 시의회인 경우 평균 1.7회에 불과하여(서울시정개발연구원, 247) 이를 통한 시민참여에도 한계가 있는 것으로 보인다.

결국 자치구도시기본계획은 「자치구 도시기본계획 수립지침」 및 「자치구 도시기본계획 수립수정 추가지침」을 통해 개략적인 작성지침이 결정된 상황에서 투입인력의 비용최소화를 추구하는 용역회사들의 편의주의적 수단에 의해 기술적인 전문지식의 적용을 위주로 작성되었다고 할 수 있다.

V. 進步性 回復을 위한 都市計劃의 方向

도시계획은 원래 산업사회의 각종 병리현상을 치유하고 이상적 삶의 공간을 찾고자 하는 지식인들의 개혁운동의 한 형태였다. 그것이 비록 현실과 타협하여 공리주의적 성격을 띠게 되면서 부분적 개량주의에 그쳤다고 하더라도, 도시계획에서 진보성과 개혁성은 고유한 특성이라 할 수 있다.

6) 권역별 계획은 자치구기본계획의 각 부문별 계획에서 다루었던 내용이 구체적으로 반영되는 공간단위로서 권역별 차원에서 계획과제를 도출하는 것이 필요하며, 이 때 주민의 설문조사 및 민원사항에 대해 검토하여 반영하여야 한다(서울시정개발연구원, 1993: 82-94. 참조).

그러나 다양한 이해관계들이 모여 일정한 시간과 공간을 경쟁적으로 점유하면서 일상적 삶을 영위해 가는 터전이라 할 수 있는 도시공간에서 지속적으로 경제적 잣대로만 도시를 재편하고자 하는 힘들과 삶의 공간으로서 인식하는 주민들과의 충돌이 상시로 발생하고 있다. 이에 따라 시장적 기준에 적합하지 않는 개혁적 잣대로 도시를 재편하고자 하는 노력은 점차 희박해지고 있다. 더구나 중립적인 입장에서의 최소한의 조정능력마저도 성장의 압력속에서 묻혀지고 있다.

또한 한 국가나 지방자치단체가 구역 내의 공간을 자율적으로 통제할 수 없는 힘을 상실하게 하는 세계적인 경쟁의 압력은 도시계획가들의 최소한의 기준이 되는 객관적·중립적 가치기준마저 혼돈하게 만들고 있다. 이에 따라 도시계획은 관찰된 객관적 현상에 기반한 예측력이 한계에 도달하고 있다. 앙고띠(T. Angotti)가 거대도시에서 형식주의적 마스터플랜은 인쇄할 종이만큼의 가치도 없다고 표현한 것은 도시계획의 예측능력이 한계에 도달했음을 은유적으로 잘 표현한 것이라 할 수 있다(Angotti).

이러한 여건 속에서 앞으로 도시계획이 나아가야 할 방향은 다음의 세 가지로 정리될 수 있을 것이다.

첫째, 도시계획에서 다시 진보성을 회복할 수 있는 계기가 마련되어야 한다. 1996년 교통영향평가, 환경영향평가 등의 부정조작에서 드러난 바와 같이 도시계획을 둘러싸고 벌어지고 있는 도시계획가들의 행태는 최소한의 공리주의적 기준마저 준수하지 못하고 있다. 또한 도시계획을 작성하거나 도시계획위원이 되는 계획가는 그들이 적용하는 동일한 기준과 기법, 전문지식을 가지고 민간부문의 개발을 정당화하는 개발계획을 작성하는 데 활용하고 있다. 따라서 공공부문의 공익성과 민간부문의 수익성을 동시에 실현하고 있는 계획가들에게 진보적·개혁적 도시계획을 요구할 수는 없다.

시장지향적인 도시계획을 극복할 수 있는 방안의 하나는 지역공동체의 의미를 되새길 수 있는 방안을 마련하는 것이다. 도시계획이 지나치게 시장지향적인 것에 대한 비판이 방어적 수준에서의 캠페인으로 그치지 않으려면, 많은 상이한 환경 속에 있는 그리고 종종 공간적으로 분리되어 있는 지역공동체(communities)를 활성화해야 한다. 이를 통해 접근가능한 공간적 범위 내의 공동체를 지키고자 하는 노력에 도시계획이 적극적으로 개입하여야 하는 것이다.

둘째, 도시계획과정에 시민들의 참여를 활성화하는 프로그램을 다양화해야 한다. 도시계획과정에의 시민참여는 그 자체만으로도 사회적 학습과정이 된다. 그러나 현재의 공청회, 공람, 고시 등에 의한 시민참여는 도시계획의 범위가 광범하고 주민의 직접적인 이해와 무

관한 경우가 많아서 제한적일 수밖에 없다. 따라서 지금까지는 공식적인 주민참여 형태보다는 관련 공무원이나 시도의원을 통한 로비, 이익집단의 결성 및 홍보, 재개발 주민 투쟁 등의 비공식적인 방법이 주로 활용되었다고 할 수 있다.

그러나 주민의 비공식적인 도시계획참여는 아직 시민사회가 형성되지 않은 우리 사회에서 계급적 이해를 대변하는 과정이라기 보다는 개별적인 이익을 위한 투쟁으로 변질되는 경우가 대부분이었다(변창흠, 367-368). 최근 서울에서 문제가 된 저밀도지구 재건축과 관련된 주민운동이 그 예이다. 재건축과 관련된 시민운동은 자신들의 재산상의 이익을 극대화하고자 하는 입주자 단체의 운동만 있을 뿐 전체 도시의 공간구조의 개편이나 교통문제라는 차원에서 접근하는 시민운동은 하나도 없었던 것이다.

미국에서 근대적 의미의 도시계획의 시초라 할 수 있는 시카고 계획안을 태동시키기 위해 일반인들을 대상으로 계획의 개요를 인쇄하여 중학생들의 교재로 사용하고 일반가정에까지 배포하였을 뿐만 아니라 활동사진을 통해 "어느 한 도시의 이야기"라는 이름으로 홍보함으로써 계획의 정치적이고 공공적인 측면을 일깨워 준 사례는 도시계획의 의미를 다시 한 번 생각하게 하는 좋은 예라 할 수 있다.

현재와 같이 도시계획이 도시의 전체적인 발전방향만 제시할 수 있고 도시정부가 구체적인 실천수단을 갖고 있지 못한 상태에서는 도시계획의 내용이 비록 공동체적 이익을 극대화하고자 하는 방향으로 작성된다고 하더라도 그것은 구두선에 그칠 수 있다. 최근 문제시되고 있는 장기미집행 도시계획시설이 그 예이다. 여건의 변화에 따라 도시계획이 탄력적으로 변화할 수 있는 체계를 갖지 못하고 또한 작성된 도시계획을 집행할 수 있는 예산이 수반되지 못한 결과이다. 최근 대도시 자치구계획에서 제시된 역세권 개발방안의 하나로 제시되고 있는 상세계획구역 지정도 공동체적 이익을 실현하기 위한 도시계획이 가지는 또 다른 한계를 잘 보여 준다. 상세계획은 구역의 장기적인 발전방향과 규제와 유인체계만 제시할 수 있을 뿐 공공이 그것을 직접 집행할 수단은 보유하고 있지 못하다. 따라서 전반적인 시장지향의 도시계획체제하에서 공공이 적절히 개입하기 위해서는 새로운 도시공간구조를 창출하는 데 개입할 수 있는 공공의 주체를 다양화하여야 한다. 민간부문 개발을 유도하면서도 적절히 통제를 가할 수 있는 방안으로 민간부문과의 공동개발방식의 도입, 지방공사의 적절한 활용, 민간부문과의 제3섹터 방식의 도입 등이 그것이다.

셋째, 도시계획가의 역할을 재정립하여야 한다. 우리나라에서 도시계획 분야의 유일한 종합적 단체인 대한국토·도시계획학회는 학회와 직능단체적인 성격을 동시에 갖고 있으며, 최근에는 학회적인 성격이 두드러지고 있다. 이에 따라 이 학회에서 출간되는 기관지는 학술

지로서 일반 도시계획 실무자들에게는 포괄적인 함의조차도 제공하지 못하는 전문적인 분야에 치중되어 있다. 따라서 전문가로서의 도시계획가의 역할에 충실할 수 있는 직능단체로서의 도시계획가협회를 형성하여 직업윤리강령을 확정하고 자기규제체제와 자체교육체계를 확립하여야 할 것이다.

參 考 文 獻

김창석, “우리나라 자치구 도시기본계획의 개념정립에 관한 연구”, 서울시립대학교 수도권 개발연구소 「연구논총」, 제 18집, 12월호, 1992.

박수철, “도시계획결정과정에 관한 연구”, 서울대학교 환경대학원 석사논문, 1992.

변창흠, “자본주의 도시계획으로서의 서울도시계획”, 「서울연구: 유연적 산업화와 새로운 도시·사회·정치」, 한울아카데미, 1993.

서울시정개발연구원, 「자치구도시기본계획의 종합화와 조정」, 1993.

윤정섭, 「도시계획사개론」, 문운당, 1990.

이창우, “포스트모던 도시계획: 그 도전과 극복의 과제”, 「도시문제」, 2월호, 1992.

최병선, "한국도시계획의 반세기", 서울대학교 환경대학원, 「한국도시계획 반세기에 관한 학술세미나」, 1986.

최상철, “계획가, 계획교육과 프로패셔날리즘: 한국적 현실과 전개방향”, 「환경논총」, 제 12권, 1983.

Angotti, T., *Metropolis 2000: Planning, Poverty, Politics*, London: Routledge, 1993.

Brindley, T., Y. Rydin & G. Stoker, *Remaking Planning: The Politics of Urban Change in the Thatcher Years*, London: Unwin Hyman, 1989.

Eichner, A., *State Development Agencies and Employment Expansion*, Ann Arber: University of Michigan Press, 1970.

Fainstein, S. S., "Economics and Politics and Development Policy: The Convergence of New York and London", in J. R. Logan & T. Swanstrom(eds.) *Beyond City Limits: Urban Policy and Economic Restructuring in Comparative Perspective*, Philadelphia: Temple University Press, 1990.

Freeman, D. M., *Choice Against Choice: Constructing a Policy-Assessing Sociology for Social Development*, The Univ. Press of Colorado, 1992.

Gaffinkin, F & W. Barney, "Urban Policy and Post-Keynesian State in the United Kingdom and the United States", *I. J. U. R. R.*, Vol. 17, No. 1, 1993.

Healey, P., "Urban Regeneration and the Development Industry", S. Healey at. al.(eds.), *Rebuilding the City: Property-led Urban Regeneration*, London: E & FN SPON., 1992.

Levy, J. M., *Contemporary Urban Planning,* 2nd ed., Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1991.

Oc, T. & S. Tiesdell, "The London Docklands Development Corporation(LDDC), 1981-1991: A Perspective in the Management of Urban Regeneration", *Town Planning Review*, Vol. 64, No. 3, 1991.

Peiser, R., "Who Plans America? Planners or Developer?", *J. A. P. A.*, Vol. 56, No. 4, 1990.

Vogel, R. K. & B. E. Swanson, "The Growth Machine versus the Antigrowth Coalition: The Battle for Our Communities", *Urban Affairs Quarterly* Vol. 25, No. 1, 1989.

地方行政硏究 第12卷 第1號(通卷 43號), 1997. 5. pp. 155~182

British Local Government's Role in Social Welfare

The Changing Relationships between Social Care, Social Assistance and Health Care

Michael Hill

(Professor, Dept. of Social Policy, University of Newcastle upon Tyne)

<Contents>

Ⅰ. Introduction
Ⅱ. Local Government and Social Welfare 1929 to 1949
Ⅲ. Growth and Consolidation 1949 to 1979
Ⅳ. Another Period of Change 1979 to 1996
Ⅴ. Conclusions

<Abstract>

이 논문은 주요한 현대행정기능 중의 하나인 사회복지기능에 대한 지방정부의 역할을 영국적 시각에서 살펴 본 것이다. 특히 영국지방정부가 사회복지(소득보전제도: income maintenance, 보건:health, 사회보호:social care 포함) 기능과 관련하여 보여주었던 역할변화 및 이러한 역할을 수행하는데 수반되었던 조직변화를 검토하였다.

이 논문은 사회복지에 관한 지방정부의 역할을 검토하는데 있어서 역사적 접근방법을 이용하며, 그것이 어떻게 오늘날의 형태를 갖추게 되었는가를 살펴본다. 여기서 영국이라 함은 잉글랜드, 스코틀랜드 및 웨일즈를 포함하며 북아일랜드는 제외한다. 이 논문은 특히 영국사회의 많은 특징들을 두루 살펴 볼 것이며 사회복지기능과 관련하여 미래에 발생할 수 있는 주요 이슈들을 제시할 것이다. 특히 영국적 경험으로부터 다른 나라들이 교훈으로 얻을 수 있는 것들을 제시할 것이다.