

都市計劃의 綜合性과 都市計劃體系 發展方向

Redirection of Urban Planning System toward the Comprehensiveness in Urban Planning

朴 載 吉

(國土開發研究院 責任研究員)

〈目 次〉

I. 머리말

II. 都市計劃의 綜合性과 都市計劃
體系

III. 우리나라 都市計劃體系的 問題
點과 發展課題

IV. 맺는말

〈ABSTRACT〉

In the period of Local Autonomy, urban planning needs to be reoriented with the view of comprehensiveness. And from that, urban planning system should also be redirected within administration system in municipalities.

In this study, the scope of comprehensiveness in urban planning was redefined. Considered the change of urban planning system in Sedagaya-ward in Tokyo, Japan, current urban planning system was evaluated and the direction suggested for renewal from now.

About the comprehensiveness in urban planning, it could be defined by dividing it into substantial one and functional one. From this definition and the case of Japan, the urban planning system should be concluded to be directed as followings.

Firstly, the substantial comprehensiveness in urban planning can and should be supplemented by district or neighborhood scale planning. Secondly, from the aspects of functional comprehensiveness in urban planning, the urban planning system should be linked with operational planning within administrating system. Thirdly, sectoral or subjective planning should also be prepared and managed with functional relationship with urban comprehensive physical planning.

I. 머릿말

내년부터 우리나라에서도 주민투표로 선출된 시장, 군수가 시·군행정을 주도하게 되는 새로운 지방자치시대를 맞이하게 된다. 지금까지 중앙정부가 직접 시장, 군수를 임명해 오던 때와 비교하여 주민이 선출한 시장, 군수는 주민의 일상생활과 관련된 각종 현안과제의 해결과 지역개발에 보다 적극적으로 나설 것임은 충분히 예상되는 일이다. 그러나 이들 과제에 대해 현안으로 제기되는 그때 그때마다 임기응변적으로 대응하는 것은 예산이나 인력의 낭비만 초래할 뿐이며, 과제자체에 대한 근본적인 해결방도가 될 수 없다. 현재 당면하거나 앞으로 예상되는 과제들을 종합적으로 판단한 연후에 그러한 틀 위에서 과제해결을 위한 프로그램을 마련하여 점진적으로 문제를 풀어가는 것이 보다 합리적일 것이다. 이러한 측면에서 지방자치행정은 「종합행정」과 「계획행정」의 기본틀을 가지고 접근해야 할 당위성을 지닌다.

종합행정은 앞으로 지방자치단체가 대응해야 할 행정수요의 대부분이 주민 일상생활과 밀접한 점에서 이를 포괄하는 차원에서의 종합적 정책목표의 설정과 그를 달성하기 위한 조직운용이나 자원동원방식 또한 종합적이어야 함을 말한다.¹⁾ 이를 위해서도 지금까지 중앙정부와의 업무연계성만을 중시하여 각 부서별로 해당 상급 부처와의 「縱的 行政體制」를 위주로 해오던 데서 벗어나, 시·군내 부서간의 업무연계 및 조정을 강화하기 위한 「橫的 行政體制」를 강화해 가지 않으면 안된다.

한편 계획행정은 상술한 종합행정을 전제로 장단기 행정목표를 설정하고 그를 집행해 가는 과정 전반이 과학적, 기술적 지식에 의한 의사결정을 바탕으로 하여야 함을 말한다.²⁾ 이와같은 계획행정이 궁극적으로 지향하는 바는 시·군내 각 부서별 행정의 유기적 연관성을 전제로 관련된 계획활동들을 전체적으로 환류조정할 수 있는 하나의 단일화된 계획체계를 시·군행정 내에 구축시켜가는 것이라 할 수 있다.

시·군 행정발전의 기본틀과 결부하여 도시계획³⁾에 대한 시·군행정 또한 새롭게 검토되지

1) 松下圭一(1985:294)은 주민의 일상생활과 관련한 종합성을 「시민생활구조의 종합성」으로 표현하고 있으며 지방자치단체는 계획을 통해 항상 이러한 관점에서의 종합성을 반영하지 않으면 안된다고 주장한다. 덧붙여 건설, 복지 등으로 행정조직이 분화된 것은 어디까지나 편의상의 분류에 지나지 않으며 각 행정부서를 망라하는 관점에서의 종합성을 계획수립의 토대로 삼아야 한다고 역설한다.

2) 계획에 대한 정의는 매우 다양하다. 본고에서는 John Friedmann(1987:49-50)이 정의한 계획개념을 전제로 한다.

3) 다음 장에서 정의하는 일반적 개념의 도시계획을 지칭한다.

않으면 안된다. 도시계획은 각 부서별 행정과 두루 연관되는 성격을 지니고 있어 특히 종합행정적인 접근이 필요한 업무분야이며, 그와 동시에 우리나라를 포함한 여러나라에서 도시기본계획과 같은 장기계획을 수립, 운용하고 있음에 보듯이 계획행정적 접근이 또한 가장 절실히 요청되는 분야이기 때문이다. 시·군행정이 종합행정, 계획행정을 지향해 갈수록 시·군행정 전체의 틀내에 도시계획을 합리적으로 접목시켜가는 일이 중요해진다고 할 수 있다.⁴⁾

본 연구에서는 지방자치시대의 도시계획이 지향하여야 할 바를 새롭게 인식하고자 하는 시도로써 특히 다음의 두가지 측면에서 도시계획의 발전방향을 재검토하고자 한다. 첫째는 도시계획의 대상범위에 관한 것으로서 도시계획이 포괄하는 종합성 범위를 재규정해 보려고 한다. 지금까지 우리나라의 도시계획은 주로 외형적 도시성장에 치중하여 개발중심적 과제에 편향되어 온 점이 지적된다. 그러나 이러한 양적 수요대응만을 위주로 한 도시계획으로는 지금과 같이 다기화, 복잡화한 도시문제를 해결해 갈 수 없으며 더우기 일상생활공간과 관련하여 각양각색으로 표출되고 있는 시민요구에 직면하여 해결의 실마리를 좀처럼 발견하기 힘들게 된다. 이와같은 현실을 극복하기 위해서도 도시계획의 역할을 새롭게 정립한다는 관점에서 도시계획이 대상으로 하는 범위를 다시 점검해 볼 필요성이 제기된다.

두번째는 새롭게 규정될 도시계획의 종합성을 전제로 시·군행정내의 도시계획의 기능이 원활히 수행될 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 이를 위하여 도시기본계획을 중심으로한 일련의 도시계획체계가 시·군행정의 종합성과 계획성이 강화되는 방향에서 시·군행정내 전반적인 계획체계와 어떻게 결부될 수 있는지에 대한 검토가 필요하다.

이상의 관점에서 본 연구에서는 첫째로 도시계획의 종합성을 새로이 정의하여 이를 토대로 도시기본계획을 포함한 도시계획체계가 시·군행정내에 체계적으로 연관될 수 있는 방안을 하나의 가설적 모형으로 정립하며, 두번째는 이러한 가설적 모형을 토대로 우리나라 도시계획체계의 현황과 문제점을 진단하여 앞으로의 도시계획체계 발전을 위한 대안을 도출하고자 한다.

4) 도시계획의 이러한 특성을 감안하지 않고 종합행정, 계획행정이 추진될 경우에도 일정 시간이 경과하면 시·군행정내에서의 도시계획의 기능과 역할을 새롭게해야만 한다는 인식이 대두될 수 있다. 문제는 그동안 도시계획의 역할 불충분으로 인하여 도시환경 개선이 그만큼 늦어진다는 점에 있다. 이러한 사실은 혁신지방자치단체의 주도로 종합행정, 계획행정이 추진되어 오면서도 도시계획이 제대로 역할을 수행하지 못하였던 1970년대 일본의 도시계획 경험을 통해 간접적으로 읽을 수 있다.

II. 都市計劃의 綜合性과 都市計劃體系

1. 都市計劃의 概念

우리나라의 경우 도시계획은 일반적 의미의 도시계획과 법률적 의미에서의 도시계획이 매우 다르게 사용되고 있어 이 두가지 개념을 먼저 명확히 구분할 필요성이 있다.

1) 一般의 意味의 都市計劃

일반적 의미에서의 도시계획은 권태준(1982:50), 西山卯三,⁵⁾ 渡邊俊一(1985:7) 등이 언급하듯이 도시의 생활공간, 또는 인간정주공간의 물적 요소를 대상으로 하는 계획이라고 할 수 있다. 최근 사회경제부문까지 포함하는 것으로 주장하는 경우도 있지만, 이 역시 물적 요소를 계획함에 있어서 사회·경제부문을 고려할 필요성을 강조하는데 지나지 않으며 도시계획이 물적 요소를 중심으로 하는 계획임에는 하등의 변함이 없다. 다만 宮澤美智雄(梶秀樹外, 1986:149) 등도 언급하듯이 물적 요소에 관한 계획안 작성 자체뿐만이 아니라, 그러한 계획을 실현하기 위한 관련계획의 수립과 계획집행의 수단 및 방법 등을 포함한 일련의 과정들도 도시계획에 포함할 수 있다. 이와같이 볼 때 도시계획은 물적 요소에 대한 계획과 그 실현과정으로 간단하게 정의될 수 있다.

2) 法律의 意味의 都市計劃

우리나라의 도시계획법에서는 도시계획을 도시계획구역, 용도지역·지구·구역, 도시계획시설, 토지구획정리사업 등 도시개발사업에 관한 계획의 크게 3가지 유형으로 구분하면서 각각의 범주내에 규정된 계획을 포괄적으로 지칭하고 있다.⁶⁾ 이러한 법률적 의미의 도시계획은 일반적 의미의 도시계획에 비교하여 물적 요소 중 일부분만을 다루는 것에 지나지 않으며, 일반적 의미의 도시계획을 실현하기 위한 수단으로서의 의의를 지니고 있다.

그런데 도시계획행정이 이와같은 수단으로서의 도시계획에 안주할 경우 사회변화나 지방자치행정환경의 변화에 적극적으로 대응하지 못할 우려가 있음을 지적하지 않을 수 없다. 사회변화는 시민의 생활공간, 정주공간에 대해 질적 변화를 수반하게 되는데 법률적 의미의 도시계획만으로는 변화의 본질에 접근한 과제해결을 기대하기 곤란하기 때문이다. 실제 우리나라

5) 梶秀樹外(1986:149)

6) 이외에도 도시계획결정의 대상이 되는 상세계획구역과 상세계획, 광역계획구역도 도시계획에 포함하는 것으로 볼 수도 있다.

라와 마찬가지로 법률적 의미의 도시계획이 도시계획행정을 강하게 지배해 온 일본에서도 도시계획행정이 일반 시민이나 학계로부터 현실과제에 대응하지 못하는 것으로 비판을 받아왔음을 보게 된다.⁷⁾

2. 都市計劃의 綜合性

1) 都市計劃의 綜合性 區分

도시계획의 종합성을 어떻게 볼 것인가에 대해서는 앞서 정의한 도시계획의 일반적 개념을 보다 구체적으로 언급함으로써 가능하다. 도시계획을 「물적 요소」에 대한 계획과 그 「실현과정」으로 정의한 바대로 「물적 요소의 계획」과 그 「실현과정」의 두가지로 나누어 각각을 따로 언급해 볼 필요가 있다. 「물적 요소의 계획」이라는 말은 주어진 상황하에서의 물적 요소에 대한 모든 상호관계를 지적 통찰력에 의해 설정하는 사고작용을 지칭하며, 「실현과정」이라는 말은 도시계획이 목적으로 하는 바의 물적 요소에 대한 계획을 전제로 그와 상관성이 있는 기능조직을 운용하여 실현가능성을 추구하는 것이라 할 수 있다. 이러한 구분이 가능하다면 각각의 합리성은 Karl Mannheim이 구분한 실질적 합리성(substantial rationality)과 기능적 합리성(functional rationality)에 대응하게 된다.⁸⁾ 따라서 도시계획의 종합성도 실질적 측면의 종합성과 기능적 측면의 종합성으로 나누어 볼 수 있다.

2) 實質的 側面的 綜合性

실질적 측면에서의 도시계획의 종합성은 주어진 상황하에서의 물적 요소에 대한 모든 상호관계를 명확히 하는 것이다. 여기서 물적 요소란 도시내 인간의 생활공간 또는 정주공간과 관련된 모든 요소를 말한다. 문제는 물적 요소에 대한 상호 관계를 어떠한 것으로 설정하고자 하는가이며 이것이 곧 도시계획의 종합성 범위를 규정짓게 된다.

근대도시계획의 경우 渡邊俊一(1985:14)의 주장을 빌리자면 물리적 환경에 의한 결정론적 시각을 기본적인 가설로서 전제하여 왔다고 한다. 사실 근대도시계획을 주도해 온 선구자로서

7) 법률적 의미에서의 도시계획이 일반적 의미의 도시계획에 오히려 반하는 것으로 시민들로부터 경원시되는 경우를 많이 보게 된다(住田昌二, 1974:39-40, 참조).

8) John Friedmann(1987:114)과 Karl Mannheim에 의하면 실질적 합리성은 주어진 상황에서 사건의 상호관계에 의한 지적인 통찰력을 드러내는 사고작용을 말하는 것으로 보며, 기능적 합리성은 명료한 목적과 상관성이 있는 기능조직, 관찰자의 관점에서 볼 때 결과에 대한 실현가능성으로 결정되어지는 것으로 규정하고 있다.

Patrick Geddes, Ebenezer Howard, Le Corbusier 등도 각자가 활동한 시대적 환경에 영향을 받으면서 도시계획의 활동양상에 다소간의 차이가 있을지는 몰라도 이러한 물리적 환경에 의한 결정론적 시각을 바탕에 가지고 있었던 것으로 판단된다.⁹⁾

이러한 시각은 인간의 생활공간 또는 정주공간으로서의 도시에 대한 본질적 추구자세로서는 미흡할 뿐만 아니라 오히려 인간을 배제한 입장에서 도시환경을 다루게 되면서 도시를 파괴하는 우를 범하는 것으로 비판의 대상이 되기도 한다. 생활공간, 정주공간으로서의 도시는 단순히 일부 도시계획가들이 접근하는 균질적 공간(space)으로서가 아니라 항상 그곳에 사람들이 스스로의 생활을 영위하고 있는 장소(place)로서 보지 않으면 안된다. 이러한 측면에서 물적 요소에 대한 상호 관계를 설정하는 방식은 인간의 장소적 활동을 총체적으로 파악하고자 하는 시각을 필요로 하며, Jane Jacobs나 Christopher Alexander 등 근대도시계획에 대한 비판론자들이 주장하는 바도 여기에 있다.¹⁰⁾

장소(place)로서의 도시를 계획하는 것은 인간이 그곳에 존재함을 항상 전제로 하게 된다. 인간은 장소내 활동에 있어서 자신을 포함한 특정대상이나 사실과 의사소통행위를 하게 되며 그러한 행위를 담는 그릇으로서 공간(space)이 하나의 조작적 대상요소가 된다. 도시계획은 그러한 場을 형성하는 관점에서 공간을 포함한 모든 물적 요소를 조작함에 다름아니다. 따라서 도시계획의 출발은 인간의 바람직한 의사소통행위를 보장한다는 전제하에 이루어져야 한다. 의사소통행위가 바람직하게 이루어짐으로써 행위자로서의 인간 개개인의 「생활세계」¹¹⁾는 그만큼 향상되며 이러한 계획이야말로 Faludi(1973:9)가 말하고 있는 바대로의 人間啓發(human growth)을 지향하는 계획활동의 본래적 목적에 합당한 것이 된다.

요컨대 도시계획의 실질적 종합성은 인간의 의사소통행위 관점에서 규정됨이 바람직하다. 이는 크게 두가지의 측면에서 언급될 수 있다. 첫째가 인간의 바람직한 의사소통행위의 대상이 될 수 있는 물적 요소 및 그러한 의사소통행위를 위한 장소를 포괄하여 계획대상으로 범주화하는 일이 되며 나아가서는 의사소통행위를 저해하는 요소를 배제하는 것도 계획대상의 범주에 포괄하게 된다. 둘째로는 「생활세계」 외부의 「사회시스템적」 환경변화를 수용하되 인간의 바람직한 의사소통행위가 최대한 저해받지 않는 범위에서 적정하게 수용해가기 위한 물적 요소를 계획하는 것을 포함한다.

9) 間宮陽介(1992:15-43)을 참조하기 바람.

10) 間宮陽介(1992:30-42)을 참조하기 바람.

11) 하버마스는 사회를 사회시스템화 진전과 생활세계의 두가지 방향으로 분화되어가는 것으로 밝히면서 사회시스템화가 합목적적 합리성에 근거하는 것이라면 생활세계는 이해합리성에 바탕을 두고 있다고 한다(ユルゲン·ハーバー마스, *ポスト形而上學の思想*, 藤澤賢一郎 譯, 未來社, 1990:129-130).

3) 機能的 側面的 綜合性

도시계획의 기능적 측면에서의 종합성은 도시계획이 목적으로 하는 바의 물적 요소에 대한 계획을 전제로 그와 상관성이 있는 기능조직을 종합적으로 운용하여 실현가능성을 추구해 가는 것으로 볼 수 있다.

이러한 기능적 측면에서의 도시계획의 종합성에 대한 논의는 도시기본계획의 실현성을 둘러싸고 전개되어 왔음을 보게된다. 미국에서는 1920년대에 제도화되어 그동안 수립, 운용되어 온 도시종합계획(urban general planning)의 효용성이 1950년대, 1960년대에 이르러 많은 비판을 받았었다. 종합계획이 계획으로서의 실효성이 매우 낮고, 방법론적으로 볼 때도 과학성이 결여되어 있다는 점 등에서 비판의 대상이 되었다. 그러나, 단순히 실효성이 부족하고 방법론이 미숙하다는 사실 자체만으로 종합계획의 필요성마저 부정될 수는 없을 것이다. 필요성을 부정할 수 있는 논거는 오히려 앞서 언급한 실질적 종합성과 관련하여 검토할 사항이 되며, 종합계획이 운용되면서 야기되는 부작용은 문제발생에 대한 원인 발견을 통해 해결함이 바람직하다. 더구나 오늘에 이르러서도 종합계획이 여전히 유용하다는 사실은 그 이후 미국의 웬만한 도시에서 종합계획을 계속 수립, 운용해 오고 있음에도 알 수 있다.¹²⁾

이와같은 논의와 더불어 도시계획의 기능적 종합성을 보완하기 위한 방안이 1950~60년대에 들어와 Meyerson(1956:58-64), Friedmann(1965:195-197)등에 의하여 이루어진 바 있다. Meyerson은 종합계획과 개별사업계획 사이의 연결고리로 middle-range bridge를 만들 필요성을 제기하면서 그 중의 하나로 실행을 중시하는 중기프로그램을 수립할 것을 제안하였다. 1959년 미국 연방정부가 제도화한 CRP(community renewal program)는 바로 이와같은 Meyerson의 주장과 궤를 같이하는 것이다. Friedmann 역시 이와같은 실행중심의 프로그램 수립에 전적으로 공감하면서 그 전제로 종합계획을 정책중심의 계획으로서 위상을 새로이 정립할 것과 각 프로그램 수립에 분야별 전문가의 참여를 강조하고 있다.

한편 종합계획의 유용성 자체를 부정하는 시각은 종합계획이 속성으로 하는 장기계획을 수립가능하게 하는 지식이나 정보를 인간 스스로 가질 수 없을 뿐 아니라, 객관적 사실로부터 미래지향적 가치가 추출될 수 없음을 주요 논거로 들고 있다. 주로 행정학이나 경제학분야에서 제기한 이와같은 관점은 과학적 방법론에 의한 종합계획의 수립을 원천적으로 불가능한 것으로 단정짓고 있다. 따라서 이들은 계획의 실현가능성에 전적으로 치중하여 목표-수단간을

12) 레이코. 하베. 에반스(1993. 4), 都市マスタープランとは何か, 地域開發, 日本地域開發センター, 63-74.

항상 상호조정해가는 점진적 방법론만이 유효한 것으로 주장하였다. 이러한 관점에서의 계획도 기실은 앞서 Meyerson이나 Friedmann이 종합계획의 보완책으로 제시한 증기프로그램과 같은 성격의 것으로 볼 수 있으며, 다만 앞서 언급한 실질적 종합성에 근거한 종합계획 등을 장기 목표로 받아들이느냐 아니냐의 차이가 있을 뿐이다.

3. 都市計劃體系 發展模型

지금까지 논의된 도시계획의 종합성을 전제로 할 경우 도시계획체제는 어떻게 정립될 수 있을 것인가에 대하여 일본의 사례를 통해 우리나라에 적용해 볼 수 있는 하나의 가설을 마련해 보고자 한다. 물론 우리나라의 계획환경이 일본과 유사한 점도 있으나 다른 점도 또한 많이 있기 때문에 그대로 적용될 수 없을 것이나, 지방자치행정이 종합행정과 계획행정의 추진을 통해 1960년대 후반 이후 정착화해 오고 있는 일본의 경험에서 시사되는 부분이 적지 않을 것으로 가정되기 때문이다. 특히 1952년 구청장 직선제를 폐지한 후 1974년에 다시 직선제를 부활시킨 東京都 世田谷(세다가야)區에서 지난 20년간 정립하여 온 도시계획체제를 검토해 보는 것은 지방자치단체장 선거를 계기로 우리나라 시·군행정내 계획체제 발전을 전망하고자 하는 본 연구의 취지와도 부합되는 것으로 볼 수 있다.

1) 都市計劃의 實質的 綜合性과 都市計劃體系

일본에서는 법률적 의미의 도시계획이 시민의 일상생활과 유리된 것으로 비판을 받게 되면서 1960년대 중반 이후 「마찌즈꾸리(まちづくり)」라는 新造語가 지방자치단체 및 시민 일반에 널리 사용되게 되었다. 田村明(1988:52-53)에 의하면 「마찌즈꾸리」란 일정 지역에 사는 사람들이 자신들의 생활을 지탱하며 편리하고 보다 인간답게 생활해가기 위한 共同의 場을 어떻게 만들어 갈 것인가를 추구하는 것으로 규정하고 있다. 東京都 世田谷(세다가야)區에서는 「마찌즈꾸리」를 일본어 히라가나로 명기할 경우 물적·비물적 대상을 모두 포괄하는 것으로 하고, 漢字로서 「마찌(街)」를 쓸 경우(街づくり)에는 물적 요소에 한정하는 것으로 양자를 구분하는데, 후자의 경우 그 대상으로 하는 바가 본고에서 언급하고자 하는 도시계획의 실질적 종합성에 해당된다고 할 수 있다.

필자가 세다가야구 도시계획을 대상으로 도시계획과제의 변화를 검토해 본 바에 의하면,¹³⁾ 20년전에는 주로 도로, 상수도, 하수도 등 도시기반시설에 치중하면서 학교, 보육원 등 커뮤

13) 朴載吉(1992), 都市基本計劃の策定と運用に關する研究, 東京大學都市工學科 博士學位 論文.

니타시설의 신규건설수요에 대응하는 계획을 위주로 하였으나, 1980년부터는 시민의 의사소통행위를 유도하기 위한 다양한 시설을 설치, 정비하고 그와 덧붙여 경관을 계획의 주요대상으로 다루어 왔음을 알게 되었다. 예로서 아동관, 區民 스포츠시설, 區民農園, 소광장, 다목적활동의 지역시설건설과 地域別 景觀計劃, 都市民의 美意識啓發을 위한 事業으로서의 「세다가야 百景」제정, 景觀功勞賞 制定(「세다가야 가이와이」賞)은 바로 생활공간에 대한 시민의 의사소통적 행위를 적극 유도해가기 위한 것으로 볼 수 있다. 이와같은 계획과제에 접근하기 위한 방안으로 도시내를 수개의 지역 및 지구 단위로 구분하여 각각의 환경실태를 조사, 분석하여 그 결과를 도시기본계획에 반영해 오면서, 한걸음 더 나아가서는 지역별, 지구별 계획을 수립하는 움직임으로 나타나고 있다. 이렇게 볼 때 도시계획의 실질적 종합성은 도시계획체계에 내지 지역별, 지구별 계획수립을 포함하여 운용될 수 있음으로써 보다 가시화된다고 할 수 있다.

2) 都市計劃의 機能的 綜合性과 都市計劃體系

세다가야區의 경우도 1980년 무렵 과거 1970년 전후에 수립된 바 있는 물적 요소에 치중된 도시기본계획의 실적을 평가하면서 실현성이 결여된 靑寫眞의 計劃으로 단정하고 많은 비판을 가한 적이 있다. 이에따라 지방자치법에 근거한 10년 목표기간의 종합계획을 수립하여 행정 전분야에 걸친 각종 시책의 종합적 조정과 계획적 추진에 전력하여, 예산과 연계되는 종합프로그램으로서의 실시계획도 제도화하게 되었다. 이로써 종합행정과 계획행정의 기반은 1980년대 중반에 이르러 안정된 형태로 구축되어졌다.

이러한 시점의 1985년에 과거 비판을 받은 바 있는 물적 요소를 대상으로 하는 종합계획으로서 우리나라의 도시기본계획에 해당되는 「都市整備方針」을 다시 수립하여 지방자치법에 근거한 기본계획, 실시계획 등과 계획체계상에 새로운 연관성을 맺게 되었다. 그 연관성이란 「都市整備方針」에서 제시하는 20년 장기의 미래상이나 목표가 각종 시책의 종합적 조정과 계획적 추진을 주요 기능으로 하는 지방자치법 계열의 기본계획에 다시 환류되어 시책화되는 형태로 되었음을 말한다. 그와 함께 「도시정비방침」은 부문별로 구분된 물적 요소에 관한 계획들인 「도로정비방침」, 「주택정비방침」, 「공원녹지정비방침」, 「공공시설정비방침」, 「도시경관방침」 등에 대한 기본계획으로서 이들 내용에 지침을 제시함과 동시에 부문별 계획상의 변화내용을 수용하여 반영하게 된다.

이와같이 도시계획의 기능적 종합성을 보장하기 위한 세다가야區 도시계획체계의 발전은 먼저 행정시책의 종합적, 계획적 조정을 그 역할로 하는 별도의 종합계획에 도시기본계획이

연계됨으로써 실현성이 강화되게 되고, 또한 각 부문별 계획이 다양하게 수립되면서 도시기본 계획은 이에 대한 지침을 제시함과 동시에 이들 부문별 계획에서 제시하는 관련내용을 수용, 반영하는 형태로 정립되어 왔다.

3) 우리나라 都市計劃體系의 發展模型

세다가야區의 사례를 바탕으로 우리나라 도시계획체계의 발전적 모형을 가설적으로 제시하면 다음과 같다.

- ① 먼저 지역별, 지구별 과제를 조사, 분석하는 작업이 도시계획의 실질적 종합성을 새롭게 확립하는데 필수 불가결함이 전제가 된다. 이는 도시계획 관계자를 포함한 지방행정 관계자들이 도시를 시민의 일상적 생활이 영위되는 장소로 받아들이는 근본적인 인식의 대전환위에서 이루어져야 한다. 지역별, 지구별 과제를 조사, 분석하여 그에 대한 대책을 체계화하면서 점차 지역단위, 지구단위에서도 계획수립이 제도화될 수 있는 방향으로 도시계획체계를 발전시켜 갈 필요가 있다.
- ② 도시계획의 기능적 종합성을 강화하기 위해서는 실현성 강화 차원에서 시·군행정내 각종 시책에 대한 종합적, 계획적 조정과 그 집행을 주요 기능으로 하는 별도의 행정계획체계와의 관계 정립을 필요로 한다. 지금까지는 임명제 시장에 의한 단년도 施政方針이 고작이었으나 앞으로 선거로 당선되어 집권할 지방자치단체장은 당연히 자신의 임기내 펼쳐갈 시책을 종합적으로 집대성하여 마련할 것이며, 그를 집행하기 위한 체제도 또한 강구해 갈 것임은 일본의 세다가야區를 보더라도 충분히 예상될 수 있는 일이다. 이와같이 행정계획체계와 도시계획체계가 상호 양립하면서 기능적 연관관계를 맺어가도록 하여, 도시기본계획이 제시하는 도시장기발전 방향이 그러한 행정계획체계상의 종합계획에 반영되어 집행으로 원활히 연결되도록 함이 바람직하다.
- ③ 도시계획의 기능적 종합성을 강화하기 위한 또 하나의 과제는 부문별 계획을 다양하고 내실있게 수립하되, 이를 도시기본계획과 유기적으로 연관시켜 운용해 가는 일이다. 획일적으로 도시기본계획을 수용하는 부문별 계획으로서가 아니라 도시기본계획의 지침을 받아들여 부문별로 중요하게 제기되는 사항은 도시기본계획을 수정하거나 다시 도시기본계획을 수립하는 시점에 관련 내용이 적절히 반영되도록 부문별 계획에도 상당한 재량이 주어져야 한다.

III. 우리나라 都市計劃體系의 問題點과 發展課題

1. 問題點 診斷을 위한 設問調査

東京都 세다가야區의 경험을 토대로 가설적으로 설정한 우리나라 도시계획체계의 발전모형을 가지고 현행 도시계획체계에 대한 문제점 진단과 아울러 도시계획체계 발전을 위한 향후의 노력방향을 밝히고자 한다. 이를 위하여 현행 도시계획체계에 대한 관계공무원 및 도시계획전문가를 대상으로 국토개발연구원의 관련 연구¹⁴⁾에서 행한 설문과 설문조사의 결과를 일부 활용하도록 한다. 이 설문조사는 전국의 특별시, 직할시, 도 및 도시기본계획을 수립 운용중인 시·군 지방자치단체 각각에 근무하는 도시계획관계 공무원 2인, 기획관련 부서에 근무하는 공무원 1인 등 276명의 공무원과 도시계획전문가로서 활동중인 도시계획기술사 91인, 기타 도시계획 전문용역기관 종사자 41인 및 도시계획 관련학과 교수 28인을 포함한 총 436인을 대상으로 행한 것이다. 배부된 설문조사지 중 44%인 192매를 회수하여 이를 집계하였다.

이들을 대상으로 도시계획의 실질적 종합성과 관련된 도시계획체계 발전과제로서 지역별, 지구별 단위에서의 조사 및 계획수립의 필요성에 대한 인식정도를 알아보며, 도시계획의 기능적 종합성과 관련하여서는 시·군의 행정계획체계와 도시계획체계의 양자가 양립하면서 상호 기능적 연관관계를 맺는 계획체계의 필요성 및 부문별 계획과 도시기본계획의 관계에 대한 응답자들의 인식을 알아보기로 하였다.

2. 設問結果

1) 都市計劃의 實質的 綜合性

지역별, 지구별 계획의 수립을 위해서는 먼저 지역별, 지구별 실태에 대한 조사, 분석이 선행되어야 한다. 그러나 우리나라에서는 아직 이러한 유형의 조사가 실시되지 못하고 있어 지역별, 지구별 계획이 별도로 수립되기를 기대하기는 힘든 상황에 있다. 그나마 도시기본계획에서 생활권별 계획을 다루고 있으나 여기에서는 생활권별 인구배분 및 편익시설을 배치하는 정도에 그치고 있다. 이와같은 생활권별 계획도 설문조사를 통해 드러난 결과를 보면 현실적 의의를 가지지 못하는 경우가 55%나 된다. 그렇지만 앞으로 중요하게 다룰 필요가 있다는 데는 86.9%가 공감하고 있듯이, 생활권별 계획을 내실있게 다룰 필요성에 대해서는 충분히

14) 국토개발연구원(1993), 도시계획체계 정립 및 계획수립기준에 관한 연구, 141-153.

인식하고 있다. 보다 장기적으로는 지역별, 지구별 계획¹⁵⁾을 지역주민과 지구주민의 참여를 통해 수립하도록 하여, 도시계획체계의 발전을 도모해가야 함은 물론이다.

〈표 1〉 생활권계획의 효과와 전망에 대한 설문결과

구 분	응답자수(명)	비율(%)
현재 중요하고 향후에도 중요하게 다루어야 함	74	38.5
현재는 별의미 없으나 향후 중요하게 다루어야 함	93	48.4
현재 별의미 없고 향후에도 마찬가지일 것임	14	7.3
기타	11	5.7
계	192	100.0

2) 都市計劃의 機能的 綜合性

(1) 시·군내 행정계획체계와의 연계

지방자치단체장 선거이전에도 3直轄市 7市에서 도시기본계획과는 별도로 중장기종합계획을 수립한 바 있다.¹⁶⁾ 이에 여러가지 배경요인이 있을 수 있지만 도시기본계획이 시·군 행정 전체를 포괄하는 차원에서의 지침적 역할까지 수행하는 것은 불합리하다는 사실이 중장기계획을 별도로 수립하는 이유로 보는 것이 보다 타당할 것이다. 도시계획의 실질적 종합성은 시민 생활공간 또는 정주공간과 관련된 물적 요소에 대한 계획으로 정의된 바와 같이, 사회, 경제 부문까지 망라하여 다루는 계획은 아니기 때문이다. 이러한 사실은 도시기본계획이 도시의 사회, 경제분야 전반에 대한 발전목표를 설정하고 필요한 시책을 제시하는 역할의 타당성에 대한 설문조사 결과, 도시기본계획의 역할로서 적합하지 못한 것으로 66.6%의 응답자가 대답하고 있음에서도 드러나고 있다.

〈표 2〉 사회, 경제분야에 대한 도시기본계획의 역할에 관한 설문결과

구 분	응답자수(명)	비율(%)
아주 잘 수행하고 있음	2	1.0
비교적 잘 수행하고 있음	62	32.3
잘 수행하지 못하고 있음	116	60.0
전혀 수행하지 못하고 있음	12	6.2
계	192	100.0

15) 생활권별 계획이라고 해도 무방함.

16) 국토개발연구원(1993:60).

그럼에도 불구하고 지방자치실시에 따라 시·군의 종합행정을 위한 행·재정운영의 기본방향 및 그와 관련된 주요 정책을 제시하면서 각 부서별 업무를 종합적으로 조정하기 위한 중장기 계획의 역할 수행이 도시기본계획으로도 가능하다고 여기는 응답이 58%나 되는 것은 시·군 행정의 계획체계화와 관련하여 도시기본계획의 역할을 앞으로 보다 분명히 인식하게 하도록 하는 노력이 필요함을 시사한다.

〈표 3〉 행·재정운영 및 각 부서별 업무의 종합적 조정과 관련된 도시기본계획 역할

구 분	응답자수(명)	비율(%)
도시기본계획에 그러한 중장기계획은 필요없음	6	3.1
도시기본계획으로 그러한 역할 수행이 가능함	18	9.4
도시기본계획으로 가능하나 승인절차의 개선이 필요	87	45.5
도시기본계획이외에 별도의 계획을 수립하여야 함	80	41.9
계	191	100.0

그와 더불어 도시기본계획의 실현성이 낮은 것으로 평가되는 이유로서는 도시계획사업에 대한 계획, 도시계획시설에 대한 계획이 체계적으로 수립 운용되어야 한다는 사실과 더불어(41.4%), 한편으로는 도시기본계획에서 일부분으로 다루고 있는 재정계획을 충실히 하는 것(9.9%)보다는 시·군 전체차원에서의 중장기 행·재정계획의 수립이 필요하다는 사실(41.4%)이 강조되고 있는 점에 주목할 필요가 있다. 이로써 도시기본계획의 실현성을 제고하기 위해서는 시·군 행정계획체계와 체계적으로 연관되지 않으면 안된다는 사실이 분명해진다.

〈표 4〉 도시기본계획의 실현성 강화 방안에 대한 설문결과

구 분	응답자수(명)	비율(%)
도시기본계획내에 재정계획을 충실히 하여야 함	19	9.9
중장기 행·재정 계획을 별도로 수립하여야 함	68	35.6
도시계획사업, 도시계획시설에 대한 연차별 계획의 수립	79	41.4
기타	25	13.1
계	191	100.0

(2) 部門別 計劃의 樹立 및 運用

현재로서는 시·군이 직접 계획주체가 되어 수립, 운용하고 있는 중장기의 부문별 계획이라고 한다면 6대 도시에 한정되어 수립되는 도시재개발 기본계획을 제외할 경우, 도시 교통정비 기본계획, 하수도정비 기본계획, 하천정비 기본계획 등 3~4개 정도에 불과하다. 이러한 부문별 계획에 대해 도시기본계획이 제대로 역할을 수행하지 못하고 있음은 도시계획법 등에 의하여 규정되는 도시계획행정업무와 직접 연관되지 않는 부문별 계획에 대해 지침적 역할을 옹계 수행하지 못하고 있다는 지적에서 찾아볼 수 있다. 도시계획 업무외에는 지침으로서의 역할을 수행하지 못하고 있다고 응답한 경우가 47.9%나 된다.

〈표 5〉 부문별 계획을 대상으로 한 도시기본계획의 지침제시역할에 대한 설문결과

구 분	응답자수(명)	비율(%)
모든 부문별 계획에 대해 중요한 지침이 됨	46	24.0
일부 부문별 계획에 대해서만 지침이 됨	50	26.0
도시계획과 직접관련된 업무이외에는 지침역할 못함	92	47.9
기 타	4	2.1
계	192	100.0

그와 더불어 도시기본계획이 각 부서별행정과 충분히 연계되지 못한 상태에서 수립·운용되고 있음은 부문별 계획에 의해 도시기본계획이 수정되어야 한다고 하는 경우가 78.6%나 이르고 있음에서 알 수 있다. 앞으로 부문별 계획에 대한 도시기본계획의 역할이 제대로 수행될 수 있게 하려면, 각 행정부서간 업무의 횡적 연관성을 확보하기 위한 시·군행정의 종합화, 체계화가 필히 도모되어야만 한다

〈표 6〉 부문별 계획의 내용에 의한 도시기본계획의 수정 필요성에 대한 설문결과

구 분	응답자수(명)	비율(%)
부문별 계획이 도시기본계획과 많이 괴리됨	68	35.4
부문별 계획이 다소 도시기본계획과 괴리되어 수정 필요	83	43.2
부문별 계획이 도시기본계획과 괴리되나 수정 불필요	39	20.3
부문별 계획이 도시기본계획과 괴리되는 경우는 없음	2	1.0
계	192	100.0

IV. 맺는 말

내년의 선거로 시장, 군수가 해당 시·군 행정을 책임지게 되면서부터는 도시계획행정도 지방자치행정의 종합화, 계획화 추진과 더불어 다음의 두가지 측면에서 새롭게 변화하지 않으면 안된다.

첫째는 도시계획이 대상으로 하는 물적 요소에 대한 접근은 시민의 바람직한 의사소통행위를 보장한다는 전제하에 그와 관련된 물적 요소 및 장소적 특성을 파악하는 데서부터 출발하여야 한다.

둘째는 도시계획의 실현과정에 있어서는 시·군행정내에 도시계획체계와 별도로 양립될 수 있는 행정계획체계를 발전시켜, 이를 도시계획체계와 기능적으로 연관시킴으로써 도시계획의 실현성이 제고될 수 있도록 하여야 한다.

이러한 관점에서 구체적으로 우리나라 도시계획체계의 문제점을 진단해 본 결과 앞으로의 도시계획체계 발전을 위한 주요과제는 다음과 같이 요약된다.

첫째, 도시기본계획에서 다루는 생활권별 계획을 보다 심도있게 다룰 것과 그를 위해서도 지역별, 지구별로 환경실태를 조사, 분석하는 작업이 필요하며, 보다 발전적으로는 향후 지역별 또는 지구별 계획수립도 가능한 방향으로 도시계획체계를 운용함이 바람직하다.

둘째는 도시계획의 실현성 제고를 위해서도 도시계획체계와 기능적 연관관계를 맺으면서 각종 시책을 종합적으로 조정하여 계획적으로 집행하기 위한 별도의 종합계획이 필요하다. 이러한 종합계획에 대해 도시기본계획은 물적 요소를 대상으로 하는 장기계획으로서의 지침체제의 역할을 수행하고, 종합계획은 그와 직접 기능적 체계로 연관된 행·재정계획을 통하여 도시기본계획의 실현성을 높일 수 있도록 하여야 한다.

셋째로, 도시계획의 실현성제고를 위한 또 하나의 과제로서 시·군행정은 종합행정 추진 차원에서 부서간 횡적 업무의 연계성을 높여 도시기본계획이 물적 요소와 관련된 부문별 계획에 대해 지침체제의 역할을 제대로 수행할 수 있게 하고, 부문별 계획 또한 내실있게 수립하여 필요한 경우 부문별 계획에서 제시된 주요 사항이 도시기본계획 수정을 통해 도시기본계획에 반영되는 방향에서 도시계획체계가 운용되어야 한다.

그러나 본 연구에서 논의해 온 도시계획의 종합성이나 도시계획체계는 본래적으로 이론적 결과에 따라 바로 형상화될 수 있는 그러한 성질의 것이 아니다. 사회적 합의를 형성하여 필요한 부분은 제도화하도록 하지만, 보다 중요한 것은 실제 계획을 수립하고 운용하는 관계자들간의 합의형성과 행정조직 차원에서의 공감대 형성이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구가 결

과로서 제시하는 도시계획의 종합성과 도시계획체계 발전과제를 통해 도시계획관계자들의 도시계획에 대한 인식이 새로워지고, 도시계획체계 발전과제에 대한 활발한 논의가 이루어질 수 있기를 기대한다.

參 考 文 獻

- 국토개발연구원(1993), 「도시계획체계정립 및 계획수립기준에 관한 연구」.
- 權泰竣(1982), 都市計劃의 對象과 範圍, 「환경논총」, 제11권, 서울대학교 환경대학원.
- 大塚祚保(1993), 「現代日本の 都市政策」, 東京: 公人社.
- レイコ. ハベ. エバンス(1993), 都市マスタープランとはか何か, 「地域開發」, 日本地域開發センター: 63-74.
- 間宮陽介(1992), “都市の思想”, 宇澤弘文, 堀内行藏編, 「最適都市を考える」, 東京大學出版會: 15-43.
- 拙稿(1992), 「都市基本計劃の策定と運用に關する研究」, 東京大學都市工學科博士學位論文.
- 西山卯三(1990), 「まちづくりの思想」, 東京: 都市文化社.
- 梶秀樹, 川瀬光一, 星野芳久, 山田學(1986), 「都市計劃用語錄」, 東京: 彰國社.
- 田村明(1988), 「まちづくりの發想」, 東京: 岩波書店.
- 松下圭一(1985), 「市民文化は可能か」, 東京: 岩波書店.
- 渡邊俊一(1985), 「比較都市計劃序說」, 東京: 三省堂.
- Friedmann, John(1987), *Planning in Public Domain*, Princeton: Princeton Univ. (元濟 戊·徐忠元譯(1991), 「공공분야에서의 계획론」, 대광문화사).
- Faludi, Andreas(1973), *Planning Theory*, Oxford: Pergamon Press.
- Altshuler, Alan(1965), “The Goals of Comprehensive Planning”, *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 31: 186-194.
- Friedmann, John(1965), “A Response to Altshuler: Comprehensive Planning as a Process”, *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 31: 195-197.
- Meyerson, Martin(1956), “Building the Middle-Range Bridge for Comprehensive Planning”, *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 22, No. 2: 58-64.
- Kent, T. J., Jr.(1964), *The Urban General Plan*, San Francisco: Chandler Publishing Co.