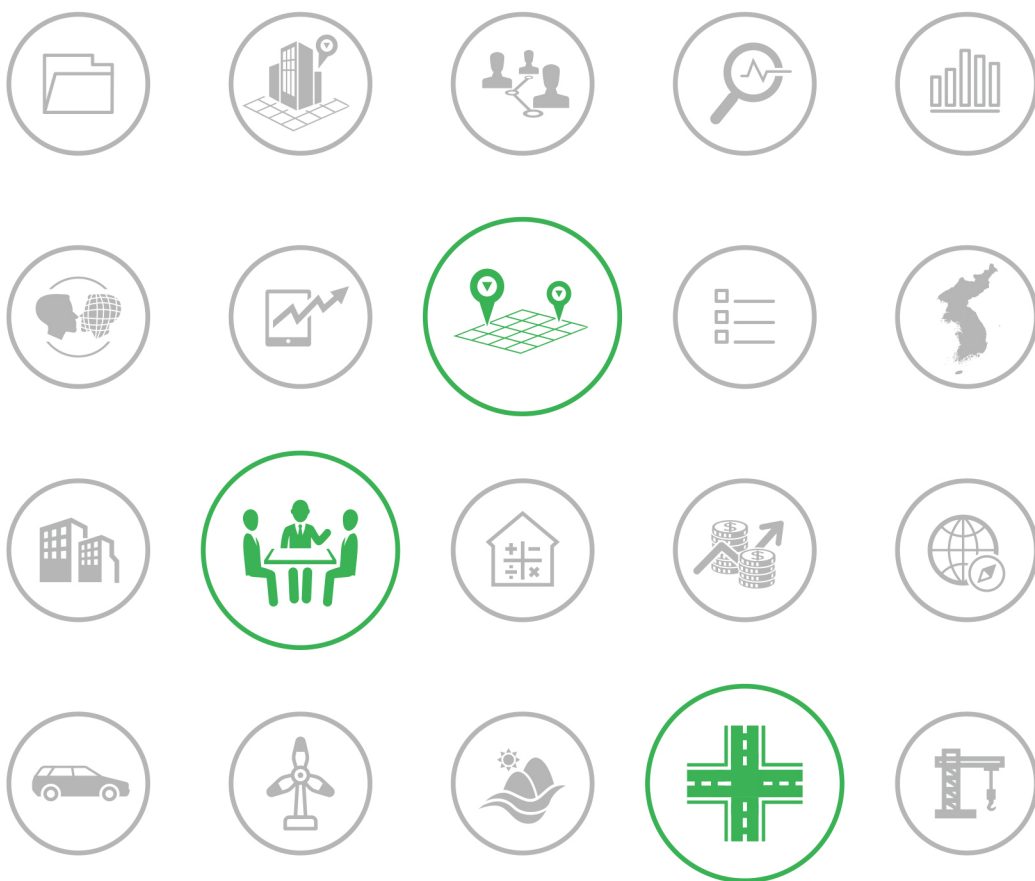




수시 | 21-18

도시계획 실행력 강화를 위한 생활권계획 도입방안 연구

Adopting Neighborhoods Plan for the Better Execution of
Local Comprehensive Planning

신서경, 김동근, 송지은, 김진엽

수시 21-18

도시계획 실행력 강화를 위한 생활권계획 도입방안 연구

Adopting Neighborhoods Plan for the Better Execution of
Local Comprehensive Planning

신서경, 김동근, 송지은, 김진엽

■ 저자

신서경, 김동근, 송지은, 김진엽

■ 연구진

신서경 국토연구원 부연구위원(연구책임)

김동근 국토연구원 연구위원

송지은 국토연구원 부연구위원

김진엽 싱가포르 기술디자인 대학교 연구위원

■ 연구심의위원

이왕건 국토연구원 도시연구본부장

김상조 국토연구원 선임연구위원

김중은 국토연구원 연구위원

남기찬 국토연구원 연구위원

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



본 연구보고서의 주요 내용

- 1 인구감소와 저성장, 감염병 지속, 기후위기에 따른 이례적인 도시의 여건 변화가 이어지며 기존 도시계획은 새로운 공간적 대안을 마련해야 하는 시급한 시점에 직면함
- 2 기존 도시계획의 개선 요구는 도시가 직면한 여건 변화에 대응할 수 있는 시의성 확보와 지역적 특수성을 고려한 다양한 도시문제의 해법을 제시하는 계획으로의 변화가 필요함
- 3 국내의 생활권계획에 관한 논의는 생활권계획을 통해 해결하고자 하는 도시문제나 이슈가 명확히 정립되지 않았으나, 현재 서구를 중심으로 논의되는 ‘15분 도시’ 담론의 방향을 따라 국내 실정에 적합한 대안을 모색해야 함
- 4 기존 생활권계획의 성격과 목적을 더욱 명확히 정립하고 생활권의 공간적 범위를 도시 여건 변화에 대응 가능한 체계로 재구조화하는 관련 제도와 계획방식의 개선이 이루어져야 함
- 5 생활권계획은 도시의 지역적 문제나 이슈(민원 등), 상위·관련 계획 중 직접적 공간개념을 통해서 접근해야 할 정책과제를 통합적으로 추진하기 위한 계획으로 활용해야 함

본 연구보고서의 정책제안

- 1 생활권별 특성과 지역적 문제가 나타나는 공간은 행정구역 경계와 다르기에 거점이나 관심 지역 개념으로 접근하고 이를 행정구역 경계와 중첩하여 생활권설정에 반영해야 함
- 2 행정구역 경계를 준용한 생활권설정을 일반적 방식으로 하되 지역의 이슈나 현안 해결이 시급한 지역을 거점 혹은 핵심 생활권 등으로 지정하여 생활권계획을 수립하도록 함
- 3 현행 도시·군기본계획 수립지침상 생활권설정 및 생활권계획 수립의 지침사항 개정을 통해서 생활권계획의 활용목적과 범위를 더욱 명확히 정립하고 역할을 강화하도록 함

차례

CONTENTS

주요 내용 및 정책제안	iii
--------------------	-----

제1장 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구의 범위 및 방법	6
3. 선행연구와의 차별성	8
4. 연구의 기대효과	11

제2장 도시계획에서 생활권의 개념

1. 관련 선행연구 검토	15
2. 국내 생활권 관련 제도적 여건 및 실태	23
3. 선행연구 및 국내 관련 제도실태 종합	32

제3장 생활권계획 관련 사례고찰

1. 국외 생활권계획 관련 사례	37
2. 국내 도시기본계획상 생활권계획 수립현황	52
3. 생활권계획 제도화 방향	69

제4장 생활권계획 제도화 방안

1. 생활권계획의 역할 및 개념 재정립	73
2. 생활권계획 제도화 방안	77
3. 생활권계획 제도화 기대효과 및 한계	90
4. 향후 과제	92

참고문헌	95
------------	----

SUMMARY	107
---------------	-----

부 록	109
-----------	-----

가. 관련 부처 및 국정과제 관련성	109
나. 생활권 관련 해외사례	110



CHAPTER 1

연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구의 범위 및 방법	6
3. 선행연구와의 차별성	8
4. 연구의 기대효과	11

01 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구 배경

- 인구감소와 저성장, 감염병 지속, 기후위기에 따른 이례적인 도시의 여건 변화가 이어지며 기존 도시계획은 새로운 공간적 대안을 마련해야 하는 시급한 시점에 직면함
 - Glaeser 외(2021)는 코로나 감염병과 4차 산업혁명 등 급격한 도시의 여건 변화로 도시의 집적이 제공하는 경제적 효용에 위기가 왔음을 주장하며 대도시의 생존 위기와 새로운 형태의 도시 모델 필요성을 제기함
- 우리나라의 도시는 대도시를 중심으로 지역별 특성이 다양화되는 한편 중·소도시는 인구 급감으로 인한 소멸 위기를 고민하는 등 도시 규모에 따른 정책적 화두가 다각화함
- 20세기 후 겪어보지 못한 도시의 여건 변화와 도시가 직면한 다양한 양상의 문제로 인해 일원화된 도시계획 및 관리방식은 이 같은 현안을 해결하는 데 한계를 드러내기 시작함
 - 손창희 외(2020)는 “최근 도시계획 패러다임은 획일적 양적 팽창에서 벗어나 사람, 장소 중심의 삶의 질을 향상시키는 맞춤형 계획으로 진화 중”이라 언급함(손창희, 2019:266)
 - 한편, 현행 도시기본계획은 개발시대의 도시발전 패러다임에서 탈피하지 못한 채 인구와 자원의 양적 공급과 배분에 초점을 맞추고 있어 도시 내 지역별 다양한 여건과 급변하는 도시의 여건에 대응 가능한 전략을 제시하기 어려움

□ 도시로의 인구·자원 집중이 어떠한 방향으로 바뀔지 예측이 어려운 가운데 도시 내 지역의 다양한 현안에 대응하는 계획과 실행 수단 마련이 더욱 강조되고 있음

- 특·광역시를 비롯한 시·군은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 2021. 법률 제18473호 (10. 8. 일부개정) (이하 ‘국토계획법’)에 의거 도시·군기본계획을 수립하고 있으나 계획의 실행력과 효과에 관한 비판적 의견이 제기됨

- 김홍배 외(2019)는 도시기본계획의 문제점으로 ‘내용의 방대 및 획일화’를 제기, 도시별로 수립하는 기본계획이 부문별계획을 나열·취합하는 형태로 정책적 활용성이 낮은 점을 지적함(김홍배 외, 2019:50)

□ 이 같은 기존 도시계획의 개선 요구는 도시가 직면한 여건 변화에 대응할 수 있는 시의성 확보와 지역적 특수성을 고려한 다양한 도시문제의 해법을 제시하는 계획으로의 변화가 필요함

- 우리나라의 도시기본계획과 흡사한 위계와 역할을 가진 뉴욕시의 ‘OneNYC 2050’¹⁾은 뉴욕이 직면한 다양한 현재와 미래의 도전 과제에 대응 방안을 정책 주제별로 구성, 주제별 전략을 제시하는 형태로 계획을 수립함

- ‘OneNYC 2050’은 8개 정책 주제별 목표와 이를 달성하기 위한 30개 전략계획으로 구성되었는데 우리나라의 기본계획과 달리 민주주의, 근린생활환경, 포용적 경제, 건강한 삶 등 누구나 접근하기 쉬운 용어와 흥미를 느낄 주제로 계획서를 작성함

□ 우리나라도 대도시를 중심으로 급변하는 여건에 대응하기 위해 도시계획과 관련한 제도개선이 이어지며 대도시를 중심으로 ‘생활권계획’ 수립에 관한 논의가 시작됨

- 서울특별시 2013년부터 2018년까지 장기간에 걸쳐 ‘2030 서울 생활권계획’을 수립, 생활밀착형 계획을 표방하며 2030 서울 도시기본계획의 후속계획 성격으로 권역 및 지역생활권계획을 마련함

1) ‘OneNYC 2050’은 “기민한 민주주의(a vibrant democracy), 포용적 경제(an inclusive economy), 번영하는 근린주구(thriving neighborhoods), 건강한 삶(healthy lives), 교육의 균등과 탁월함(equity and excellence in education), 살기좋은 기후(a livable climate), 효율적 이동성(efficient mobility), 현대적 기반시설(modern infrastructure)”의 총 8개 정책분야의 계획으로 구성됨(자료:OneNYC 2050. 2019) <https://onenyc.cityofnewyork.us/wp-content/uploads/2020/01/OneNYC-2050-Full-Report-1.3.pdf> (검색일: 2021년 8월 27일)

-
- 현재 서울특별시는 2030 서울 생활권계획의 효과를 강화하기 위한 방안을 검토 중이며, 도시계획 분야의 학술적 논의도 생활권계획의 역할과 기능 강화 필요성을 제기함(손창희 외, 2020; 김현수 외, 2015; 서울특별시, 2013)

□ 이러한 배경에서 도시의 다양한 지역적 특수성과 이로 인해 발생하는 복잡한 도시문제를 해결하기 위한 계획으로 생활권계획의 제도적 도입에 관한 정책적 논의가 필요함

2) 연구 목적

□ 도시의 급변하는 여건과 지역별 특수한 현안에 따라서 발생하는 다양한 문제를 해결하기 위한 계획으로서 생활권계획의 제도적 도입방안을 제시하고자 함

□ 국외 관련 사례(정책 및 제도, 계획 사례)와 국내 생활권계획 관련 실태조사를 통해서 생활권계획의 필요성, 계획목적 및 역할, 주요 계획수립사항을 정립하고 기존 제도의 개선을 통한 생활권계획 제도화 방안을 마련함

- 본 연구는 생활권계획의 제도화를 위해 다양한 국내외 관련 사례와 국내 현황을 검토하여 제도적 도입방안 마련에 활용할 수 있는 기초 연구로 활용함

□ 도시계획체계의 생활권계획 도입 여건을 검토하여 기존 여건과 제도가 가진 한계점을 파악하고 향후 생활권계획의 제도적 도입방안을 제시하여 정책적 개선에 기여함

- 생활권계획과 관련된 기존 제도를 검토하여 한계와 문제점을 파악하고 생활권 계획 도입 필요성을 강조함과 동시에 구체적인 제도개선 방안을 마련함

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구 범위

□ 공간적 범위

- 국내 도시의 생활권설정과 계획수립 실태조사를 위해서 연구의 공간적 범위를 다음과 같이 한정함
 - 국토계획법, 2021. 법률 제18473호 (10. 8. 일부개정) 제2조에 의거 도시·군기본계획을 수립하는 자치단체 중 국토 권역을 고려하여 총 6개 시(市)의 생활권설정 및 생활권계획 수립현황을 본 연구의 공간적 범위로 함(<표 1-1> 참조)

표 1-1 | 실태조사의 공간적 범위

권역	시(市, 인구 규모)	계획수립연도/목표연도	인구
특별시	서울특별시 (9,565,990명)	2014년/2030년	10,202,243명
경기도	용인시 (1,094,953명)	2018년/2030년	170,000명
강원도	춘천시 (286,302명)	2018년/2035년	1,286,802명
충청도	공주시 (103,386명)	2017년/2030년	420,000명
전라도	정읍시 (114,783명)	2016년/2030년	135,400명
경상도	영주시 (103,119명)	2020년/2030년	113,000명

자료: 각 시(市)의 홈페이지 인구 및 가구(세대) 통계 현황을 토대로 저자 작성

□ 시간적 범위

- 본 연구의 생활권계획 제도화 논의는 도시계획체계의 개선과 직결되는 사항으로 광역·기초자치단체의 도시기본계획 현황 및 실태를 검토와 병행하여야 함
- 따라서 시간적 범위는 공간적 범위에 해당하는 1개 특별시와 6개 광역시의 도시기본계획 2000년대부터 최근 수립연도로 한정함

□ 내용적 범위

- 국외 생활권계획과 관련한 이론과 정책의 흐름을 파악하고 실제 사례를 검토함

-
- 관련 이론 및 정책 : 근린주구 이론, ‘15분 도시’ 담론, 독일의 도시계획체계 등 고찰
 - 본 연구의 생활권계획 관련 지침의 변경을 우선으로 하며 이에 따라서 연구의 내용적 범위는 아래와 같음
 - **(관련 법·제도)** 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도시·군기본계획 수립지침」, 「도시·군관리계획 수립지침」, 「도시 및 주거환경 정비법」, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 등
 - **(관련 계획)** 공간적 범위에 해당하는 특·광역시 도시기본계획 및 관리계획, 생활권 계획, 도시·주거환경정비기본계획, 도시재생전략계획 등
 - **(관련 정책)** 국내외 도시계획과 생활권설정 및 관련 계획수립 사례
 - 또한 연구 결과에 따라서 후속으로 이어져야 할 시범적 계획 수립 추진과 관련 법령 개정의 필요성을 밝힘

2) 연구 방법

□ 문헌고찰

- 도시계획 이론 및 실제 계획에서 다루지는 생활권의 개념, 설정 기준, 계획으로서 논의 현황에 관련된 선행연구, 정책보고서 등 문헌 검토

□ 사례조사

- 국내외 도시계획 및 정책분야의 생활권설정 및 계획수립 사례, 도시계획 법률·지침 및 기준의 생활권 관련 규정에 관한 조사와 고찰
- 국내외 선행사례조사 및 고찰을 통해서 생활권설정과 생활권계획 수립에 관한 정책적 개념과 관련 법·제도 및 지침의 개선 방향 도출

□ 전문가 자문 및 관련 자치단체 공무원 의견수렴

- 국내 생활권계획 수립사례 도시의 수립 주체(공무원, 연구원 등) 면담

3. 선행연구와의 차별성

1) 선행연구 현황

- 생활권계획에 관련된 선행연구는 생활권 이론과 계획수립실태에 관한 기초 연구부터 서울, 경기도, 충청권 등 특정 지역의 공간적 이슈와 이동 양상 분석을 통한 생활권 구축, 관리방안을 모색한 연구가 있음
 - 오병록(2012)은 국내 인구 50만 명 이상 대도시의 도시기본계획상 생활권 설정과 관련 계획사항의 실태를 분석, 생활권 규모를 한정하는 객관적 기준이 부재하다는 점을 밝히고 소생활권계획과 도시계획 측면의 공공시설 설치기준 마련을 주장함
 - 오병록(2014a)의 서울특별시를 대상으로 한 가구통행실태조사 분석은 서울 내에서 도보 이동의 평균 통행거리를 파악, 이동방식에 따라서 생활권을 위계적으로 구성하는 물리적 반경을 한정하였으며 생활권 위계별 규모를 행정동 단위로 해석하여 대·중·소생활권 범위를 제시함
 - 또한 오병록(2014b)은 경기도를 대상으로 오병록(2014a)의 연구와 동일한 데이터를 활용하여 경기도 내 광역적 생활권설정 기준 마련에 관한 시사점을 제시함
 - 손창희 외(2020)는 22개 자치단체 446명 공무원을 대상으로 생활권 관리의 필요성, 도시 및 주거환경 문제, 생활권관리의 세부적 방안에 관한 설문조사를 실시함
 - 설문조사 결과 생활권관리를 통해 개선 가능한 부문은 역사·문화자산과 생태·경관 자원 관리로 나타났으며 경관관리와 생활편의시설 공급에도 유용한 것으로 조사됨
 - “특히 역사·문화자산의 관리는 도시규모에선 대도시, 입지에선 수도권에서 상관성이 높아서 수도권, 대도시에서 생활권관리 요구가 높음”을 확인함(손창희 외, 2020 : 281)
 - 김수현 외(2020)는 서울 내 휴대전화 빅데이터를 활용하여 생활권을 분석, 도시 기본계획의 수립과 변경의 근거를 과학적이고 객관적으로 마련할 수 있는 지표 발굴을 위해서 빅데이터를 활용한 생활권 분석을 고려할 것을 제안함

- 최현정 외(2020)는 고속철도 연계형 생활권 구축에 관한 연구에서 충청권, 영남권, 호남권, 강원권을 대상으로 권역별 고속철도를 이용한 서울 및 수도권권의 고차서비스 접근 및 이용 행태를 파악함
- 홍성호(2018)는 충북혁신도시에서 나타난 행정구역과 실제 거주민의 생활권 불일치로 인해 발생하는 다양한 생활 불편과 문제를 밝히며 행정협의회, 지방자치단체 조합, 출장소 등의 공공조직을 통해서 제도적으로 문제를 해결하는 방안을 제시함

2) 선행연구와 본 연구와의 차별성

- 선행연구는 주로 서울과 경기, 광역자치단체를 대상으로 한 생활권 분석을 중심으로 하고 있으며, 생활권설정과 생활권계획수립 방안이나 제도적 도입에 대한 구체적인 제시는 상대적으로 부족함
 - 선행연구를 통해서 서울과 경기, 광역자치단체 규모의 도시를 중심으로 생활권 계획 도입이 필요함을 밝힐 수 있었지만, 생활권계획 수립에 관한 제도 도입과 수립지침 등의 구체적 정책 방안을 마련하는 데 한계가 있음
 - 특히, 서울을 대상으로 한 학술적 논의는 생활권계획의 수요 주체가 될 것으로 예상하는 전국 대도시의 여건을 반영하고 있지 못함
- 본 연구는 학술적 논의를 중심으로 이루어지고 있는 생활권개념과 생활권계획 도입 필요성을 면밀히 검토하고 도심지역을 중심으로 수립되고 있는 생활권계획의 수립실태를 고찰하여 구체적인 제도화 방안을 제시함
 - 이를 통해서 생활권계획 제도화를 위한 중앙정부 차원의 제도개선 방안과 계획의 제도적 실효성 확보를 위한 정책적 지원사항을 제안함(〈표 1-2〉 참조)

표 1-2 | 선행연구와의 차별성

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	• 과제명: 생활권 이론과 생활권계획 실태분석 연구 • 연구자: 오병록(2012) • 연구목적: 생활권 기준의 차이점 검토와 실제 생활권계획 비교분석을 통한 생활권계획의 실태 파악	• 실태조사 • 선행연구 및 관련 이론 검토 • 관련 통계자료 검토 및 분석	• 국내 인구 50만 명 이상 대도시의 도시기본계획상 생활권설정과 관련 계획사항의 실태 분석함 • 소생활권계획과 도시계획 측면의 공공시설 설치기준 마련 필요성을 주장함
	2	• 과제명: 가구통행실태조사 자료를 이용한 통행특성 분석과 생활권 기준 설정 연구 • 연구자: 오병록(2014) • 연구목적: 서울특별시의 정책목적이 아닌 주민의 다양한 활동을 포함한 생활권 분석	• 선행연구 및 관련 현황 검토 • 관련 통계자료 검토 및 분석	• 서울 내에서의 도보 이동의 평균 통행거리를 파악함 • 이동방식에 따라서 생활권을 위계적으로 구성하는 물리적 환경을 한정하였으며 생활권 위계별 규모를 행정동 단위로 해석함
	3	• 과제명: 도시·주거환경의 문제인식과 생활권관리 방향에 관한 연구 • 연구자: 손창희·장한두(2020) • 연구목적: 도시특성에 따른 생활권계획 수립방향 도출을 위해 설문조사를 활용, 도시특성을 고려한 생활권 관리방향 제시	• 선행연구 및 관련 현황 검토 • 관련 통계자료 검토 및 분석 • 설문조사	• 생활권관리를 통해 개선 가능한 도시계획 및 정책분야를 파악함 • 수도권, 대도시에서 역사·문화자원과 관련한 생활권 관리 요구가 높은 것을 밝힘
	4	• 과제명: 휴대전화 빅데이터 기반 기종점 통행량 자료를 활용한 서울시 생활권 분석 • 연구자: 김수현·임형준·하준(2020) • 연구목적: 서울을 대상으로 휴대전화 빅데이터를 활용하여 생활권을 분석	• 선행연구 및 관련 현황 검토 • 관련 통계자료 검토 및 분석 • 휴대전화 빅데이터 분석	• 도시기본계획의 수립과 변경의 근거를 과학적이고 객관적으로 마련할 수 있는 지표 발굴 필요성을 주장함 • 지표 발굴을 위해서 빅데이터를 활용한 생활권 분석을 제안함
	5	• 과제명: 고차 서비스 접근성을 고려한 고속철도 연계형 생활권 구축에 관한 연구 • 연구자: 최현정·홍성조(2020) • 연구목적: 지방 중소도시의 고차서비스 이용 가능성에 관한 정책적 시사점 도출	• 선행연구 및 관련 현황 검토 • 관련 통계자료 검토 및 분석	• 충청권, 영남권, 호남권, 강원권을 대상으로 권역별 고속철도를 이용한 서울 및 수도권의 고차서비스 접근 및 이용 행태를 파악함
	6	• 과제명: 충북혁신도시 행정구역과 생활권 불일치 문제 해결을 위한 개선방안 모색 • 연구자: 홍성호(2018) • 연구목적: 혁신도시의 생활권과 행정구역 불일치에 따른 문제 진단과 개선 방안 모색	• 문헌고찰 • 국내외 사례 검토 • 연구대상지 현황검토	• 충북 혁신도시에서 발생하고 있는 생활권 불일치에 따른 문제점 검토 • 행정구역과 생활권 불일치 해소를 위한 국내외 관련 선행사례 및 제도 검토 • 행정협의회, 지방자치단체 조합 등의 제도적 해결 방안을 제시함
본 연구		• 기존 도시계획체계의 한계와 문제를 해소하기 위한 생활권계획의 도입목적과 역할 제시 • 생활권계획 제도화 방향과 대안 구상	• 문헌고찰 • 사례조사·검토 • 전문가 자문 및 관계자 심층면담	• 생활권계획 제도화 배경 및 필요성 제시 • 생활권계획 수립목적 및 역할 설정 • 국내외 관련 정책 및 제도 여건 검토 • 생활권계획 제도화 방안 마련

자료: 저자 작성

4. 연구의 기대효과

□ 학술적 기대효과

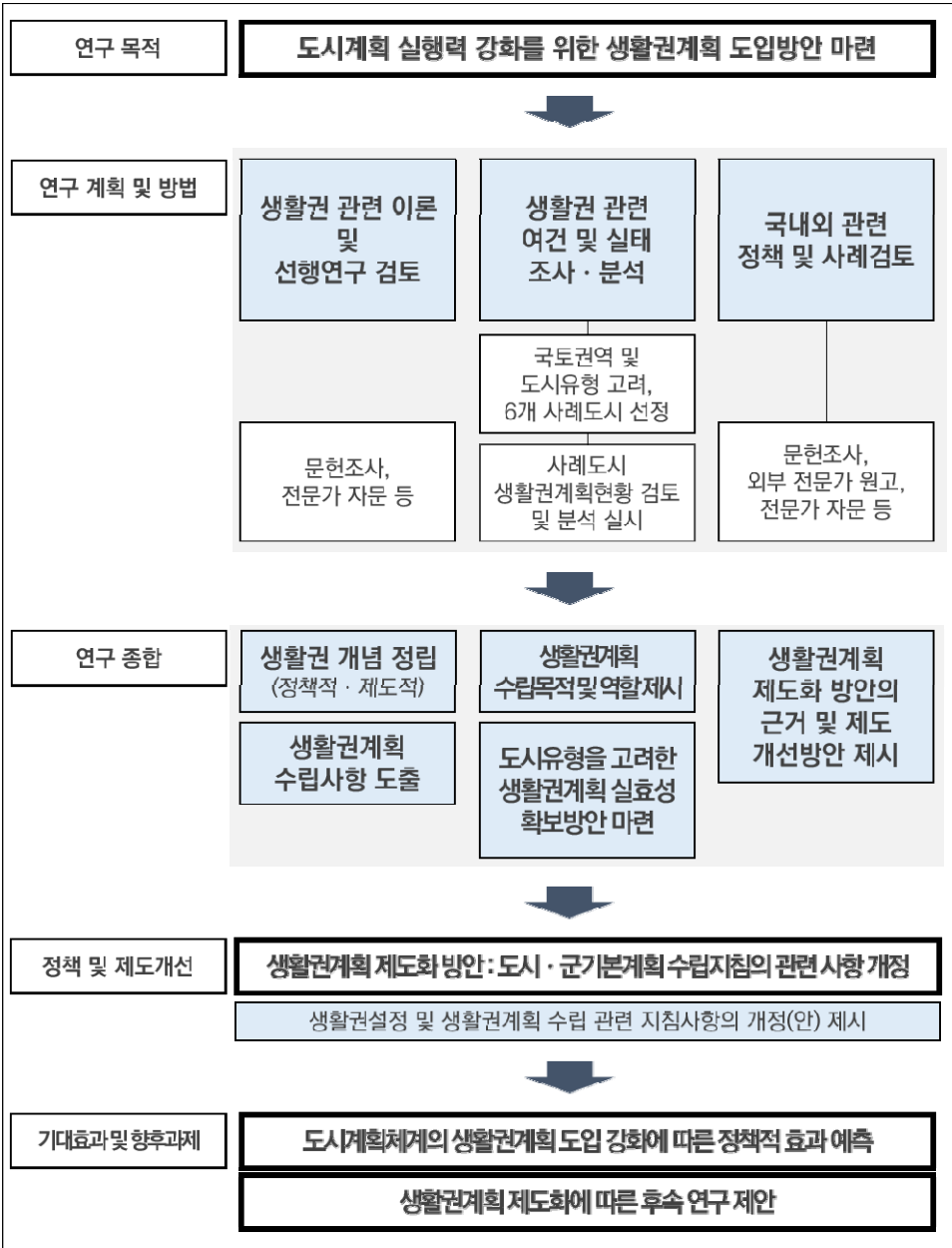
- 그간 학술적 연구를 중심으로 논의되었던 생활권설정과 생활권계획 필요성에 관한 정책적 구현 방안을 다뤄 학술적 논의의 의의 제고

□ 정책적 기대효과

- 학계를 중심으로 논의되던 생활권계획 도입에 대한 구체적인 정책적 실현방안을 구상하고, 이를 통해서 생활권계획의 제도화 추진과 기존 제도의 개선방안을 마련하기 위한 기초자료로 활용
 - 정책적으로 정립되지 못했던 생활권계획 도입 필요성과 계획으로서 역할 및 기대 효과에 대한 검토와 대안 마련에 기여
 - 생활권계획 제도화와 관련한 국내외 선행 정책 및 제도 사례 검토를 통해서 향후 단계적인 제도화 방안 마련에 기초자료로 활용
 - 생활권계획의 제도적 도입 필요성과 역할을 명확히 규정하므로 생활권계획 제도화에 따른 기존 도시계획체계의 실행력 제고에 일조

□ 이상의 내용을 종합하여 연구흐름도를 제시하면 <그림 1-1>과 같이 요약할 수 있음

그림 1-1 | 연구흐름도



자료: 저자 작성



CHAPTER 2

도시계획에서 생활권의 개념

- 1. 관련 선행연구 검토 15
- 2. 국내 생활권 관련 제도적 여건 및 실태 23
- 3. 선행연구 및 국내 관련 제도실태 종합 32

02 도시계획에서 생활권의 개념

1. 관련 선행연구 검토

1) 생활권 관련 이론적 논의

- 본 장은 생활권과 관련된 이론과 선행연구의 고찰을 통해서 그간 학계와 정책에서 통용된 생활권의 의미와 역할을 살펴보고 생활권을 정책용어로 활용하기 위한 주요 개념을 제시함
- 최근 다양한 사회적 배경에서 도시의 인구이동 양상에 따른 도시 서비스·공간 및 시설 이용에 관한 정책 발굴과 연구가 활발히 이루어지는 가운데 ‘생활권’의 언급이 증가함
 - ‘생활권’을 주제로 한 연구 대부분은 광역교통, 보행 이동 등 인구이동 관련 요인 분석과 이에 따른 이동 양상 변화에 집중함
 - 생활권과 관련된 최근의 연구는 서울과 수도권, 광역자치단체를 주요 연구대상으로 한 광역적 인구이동 양상, 휴대전화 빅데이터 분석 등을 토대로 생활권의 범위나 위계를 구분하여 관리하는 방안을 논의함
 - 이처럼 인구이동과 관련된 생활권은 그 용어가 정책적 개념으로 정의되어 통용되거나 제도적 활용이 일관되게 정립되지 않기 때문에 생활권의 정책적 개념과 제도적 활용에 관한 정리가 필요함
- 생활권에 관한 논의는 도시계획 분야를 중심으로 이루어지고 있는데 미국의 도시계획가 Clarence A. Perry는 근린주구 이론을 주장한 계획가 중 하나로 도시계획에서 주거·일상생활과 경제활동을 담는 근린과 생활권개념을 구체화함

-
- 1920년대 초 소개된 근린주구 이론은 근린 개념을 인구 5천 명에서 9천 명 정도가 거주하는 지역으로 학교와 종교시설, 여가 공간이 해당 지역 중심에 자리한 공간으로 정의함(Lawhon, 2014:112)
 - 근린주구 이론은 당시 서구 사회의 도시계획 및 개발을 위한 최소한의 공간 단위를 정의하는 근거가 됨
 - 이론은 당시의 인구구조와 가구 특성을 바탕으로 근린 안에 거주하는 가구의 일반적 특성을 혈연으로 맺어진 4인 이상의 부모와 자녀로 정의함(Dahir, 1947)
 - 당시 미국을 비롯한 서구는 인구팽창과 도시화가 확산하기 시작한 시기로 4인 이상 가구를 대상으로 한 주택공급과 생활환경 조성이 도시계획의 주요한 과업이었음
 - 근린주구 이론은 근린 단위별 정주, 교육, 여가 등의 생활편의 충족과 공동체 의식 형성을 위한 공간조성 원칙을 제시하였고 개별 근린의 바람직한 공간 조성을 위한 도시설계적 요소를 정립함
 - 근린 안쪽 공간의 중심부는 주민 교육, 여가·문화 향유가 가능한 시설이 입지 하는 것을 원칙으로 하여 해당 시설의 접근성을 확보하고 이용을 활성화하였고, 이에 따라서 주민 간 교류를 증대하여 공동체 의식 형성을 유도하는 공간계획을 추구함(Dahir, 1947)
 - 한편, 상점 등 상업시설은 근린 바깥 지역에 조성하여 인접한 타 근린과 교류가 이루어지도록 하였고 근린 안팎과 근린과 근린 간 상호 접근 용이성을 확보하는 도로망을 설계하여 근린 내외부를 연결하도록 함(Dahir, 1947; Stein, 1969)
 - 이 같은 근린주구 이론의 주요 내용을 현대 사회의 변화한 가구 특성과 도시 여건에 적용하는 데 한계가 있으나 이론이 제시한 공공·생활편의시설 입지, 지역 공동체 형성에 관한 공간적 개념은 정책과 학술 분야에서 여전히 활용되고 있음
- 근린주구 이론에 기반한 생활권에 관한 학술적 논의는 현재까지 지속되고 있으나 생활권의 개념적 정의는 정형화되거나 일관되지 않으며, 연구나 정책의 주제 그리고 연구자의 관점에 따라서 생활권에 관한 다양한 개념이 제시됨

□ 생활권개념을 정의한 연구를 종합적으로 살펴본 결과, 생활권은 경계가 구분되거나 특정된 물리적 공간으로 그 공간 안에서 이루어지는 유무형의 활동·행위(토지이용 포함)에 영향을 받아 형성되고 변화하는 3차원 공간으로 정의할 수 있음

- 생활권에 관한 연구는 생활권의 경계, 공간적 목적과 역할 정의에 집중하였으며 생활권은 일정한 공간 반경 안에서 공공서비스와 시설을 공유하고 그 과정에서 상호 교류가 발생하는 특정된 공간 범위로 이해할 수 있음

- 생활권은 지리적 경계로 정의된 공간 안에서 공공서비스를 함께 공유하며 이웃으로서의 화합과 응집의 일정 수준을 나타낼 수 있는 집합체임(Park 외, 2015)

- 일상생활 속 사회적 교류와 정치·경제·사회·문화적 활동 등을 통해 사회제도와 사회 구조를 재생산하는 특정 공간을 생활권이라 할 수 있음(Martin, 2003)

- 거주자가 각종 편의시설 및 서비스 장소에 대한 접근성을 공유할 수 있는 범위의 지리적 단위를 생활권이라 할 수 있으며 특정 거주지역과 공간적으로 밀접하여 거주자가 주변 공공재에 접근을 공유하는 공간적 집합체임(Chaskin, 1997; Galster 외, 2001)

- 작은 도시 공간으로 분류되는 지리적 하부 지역으로 그 안에서 사람들은 일상생활 속 사회적 교류를 하며 사회·경제적으로 영향을 주고 받음(Hallman, 1984; Goodman, 1977)

- 도시 생활의 핵심이 되는 지리적 요소로서 그곳에서 사람들은 상호 작용하며 살아가는 동시에 각기 다른 유기체로서 독립성을 유지할 수 있는 공간임(Mumford, 1954:260)

□ 한편, Park 외(2015)는 생활권개념을 구성하는 요소로 ‘사람’, ‘장소’, ‘결속성’을 꼽았으며 그 중 ‘장소’는 생활권과 혼용되는 ‘커뮤니티’라는 용어로부터 생활권의 차별성을 함의하는 요소라고 주장함(Park 외, 2015:19)

- 생활권을 물리적이고 지리적인 개념을 포함하는 유형의 공간으로 정의하였고 도시계획과 정책 실행을 위한 조사, 분석, 중재, 협의에서 물리적 공간 대상을 특정하는 주요 개념으로 풀이함(Park 외, 2015:18)

- 반면 커뮤니티는 물리적, 지리적 개념과 무관한 무형의 개념으로 간주하며 가치, 믿음, 상황, 흥미, 문화 등에서 공통분모를 공유하며 연결된 사람으로 구성된 집단으로 의미함(Chaskin 1997; Keller 1968; Park 외, 2015:19)

□ 국내 학계를 중심으로 논의되는 생활권개념은 근린주구 이론을 비롯한 영미권 도시 계획 이론에 영향을 받아 개념 도입 초기에 ‘단지계획’으로 풀이함

- 전술한 바와 같이 서구의 근린 개념은 인구 최소 5천 명 이상 규모의 지역으로 해당 인구가 자족적 생활을 영위할 수 있는 주거와 지원시설을 제공하는 공간으로 해석(Dahir, 1947:24), 국내 주택단지계획에 방향성을 제시함
- 근린주구 이론의 인구 규모와 같은 정량적 개념은 우리나라 도시의 인구 규모, 지리적 여건, 행정체계 등에 따라서 재정립되었고 따라서 우리나라는 2~3만 명 규모를 자족이 가능한 최소한의 근린 규모로 인지하는 것이 일반적임

□ 단지계획에서 시작한 우리나라의 생활권개념은 도시화가 지속되고 이동수단이 발달하며 확장된 인구·재화의 이동반경과 증가한 물리적 시설을 더욱 효과적으로 관리·배분하기 위한 계획의 범위로 자리함

- 도시·군기본계획수립지침(2018. 국토교통부훈령 제1133호(12월 21일 일부개정))은 생활권설정을 통해서 인구배분계획을 수립하고 도시계획시설 등의 수요와 공급에 관한 물리적 공간을 체계화하도록 함

□ 최근 연구는 이동 수단 발달에 따른 인구이동 양상에 초점을 맞춰 광역 이동에 따른 생활반경부터 일상 영위를 위한 도보 반경에 이르기까지 다양한 생활권 규모를 논의함

□ 인구이동 양상에 따른 유동적 경계로서 생활권의 공간적 범위를 정립하기 위해서는 인구이동반경 및 특성에 대한 이해가 선행되어야 하는데 이에 따라서 학술적 연구는 통행 목적과 수단을 분석하여 생활권 경계를 설정함

- 오병록(2014a)은 뉴어바니즘 사조를 바탕으로 한 생활권개념과 이론적 위계를 서울 시민의 일일 이동 반경과 통행 목적(통근·통학, 쇼핑, 여가 등) 분석을 통해서 검증함
 - 연구는 서울을 대상으로 생활권의 물리적 규모와 생활권 위계별 공간적 반경과 규모를 분석하였고, 그 결과를 바탕으로 통행수단에 따른 서울 안에서의 생활권 위계 구분과 위계별 규모 기준을 제안함

- 분석 결과는 도보 통행이 전체 통행량의 45%로 가장 높은 비율을 차지하였고 도보 통행의 평균 이동 거리는 744m로 나타났으며, 이는 일반적 도보권 규모인 400~500m 보다 약 1.7배 큰 반경으로 서울의 도보 생활권 범위라고 주장함(오병록, 2014a: 17)

- 오병록(2014a)의 연구는 서울의 통행 양상 분석에 근거한 인구의 생활반경을 실증하였다는 점에서 의미가 있으나 행정동 단위 분석에 의한 오차와 서울이라는 특수한 도시에 한정된 연구로서 도보 생활권개념 일반화에 한계를 가짐

□ 손창희 외(2020)는 계획적 관리 차원에서 생활권 관리방안에 관한 연구를 수행하였으며 생활권설정과 연계하여 계획해야 할 도시계획 부문과 정책 사항을 제시함

- 연구는 공무원 대상 설문조사를 통해서 도시 및 주거환경 관련 문제를 비롯한 도시·군기본계획의 부문별 이슈와 생활권 차원의 관리 필요성 간의 상관성을 분석함

- 자치단체의 관련 공공주체와의 설문조사를 통해서 도시 규모, 입지적 특성 등과 같은 도시별 특성을 고려한 생활권 관리 필요성과 주요 계획 및 관리 부문을 도출함

- 요컨대, “생활권 관리분야 분석에서 광역시와 중소도시는 중심지·주거분야에 요구도가 가장 높았고 다음으로 기반시설·교통 분야가 높았으며, 광역시는 이 두 분야의 필요성이 눈에 띄게 높은 반면, 중소도시는 지역자원, 산업 분야도 필요성이 높은 결과”가 나타남(손창희 외, 2020:280)

□ 그밖에 김수현 외(2020)는 휴대전화 빅데이터를 활용하여 서울을 대상으로 생활권 분석을 시도하였고 빅데이터 분석 알고리즘을 통한 통행 분석의 정확도 제고 가능성을 주장함

- 휴대전화 사용 정보와 같은 빅데이터 분석 방법을 활용하여 서울 내 인구 통행 양상을 분석, “통행량 기반의 생활권 형성” 양상을 파악함(김수현 외, 2020:9)

□ 홍성호(2018)는 충북혁신도시 조성 후 발생하는 행정구역과 실제 주민의 생활권 불일치에 따른 민원의 심각성과 이를 해결하기 위한 제도적 개선방안을 제시함

- 진천군과 음성군에 걸쳐있는 충북혁신도시의 ‘동일 생활권·이원 행정체계’로 인한 생활 요금 불일치, 시내버스 요금 불일치 등을 지적함

-
- 연구는 행정구역 불일치에 따른 생활불편을 해소하고 도시발전을 도모하기 위해서 행정협의회, 자치단체 간 협약제도 등과 같은 협치 방식의 제도화 필요성을 강조함
 - 오병록(2012, 2014a, 2014b)의 생활권설정을 위한 실증적 연구는 이론이나 계획서의 생활권설정과 활용의 한계를 지적하였고 관련 통계자료와 실증분석에 기반한 생활권 설정 필요성을 주장함
 - 손창희 외(2020)의 연구를 비롯하여 생활권을 주제로 한 기존의 학술연구 대다수가 도시계획 체계 안에서 생활권설정 및 계획수립의 정교화 필요성을 논의함
 - 선행연구 대부분은 뉴어바니즘, 통행량 분석 등 도시계획의 주요 주제나 이슈 혹은 서울, 경기와 같은 특정 도시의 도시·군기본계획상 생활권설정과 계획적 한계에 대한 해결방안 모색에 집중함
 - 생활권에 관한 학술적 연구와 이론적 논의는 생활권설정을 위한 객관적 기준 마련을 강조하는 한편 일부 연구는 생활권 차원에서 주목해야 할 도시문제와 계획 주제를 제시함
 - 선행연구의 생활권 관련 논의는 생활권설정과 계획수립 정교화의 두 가지 주제로 수렴하며 이는 도시계획에서 다루는 생활권구상과 계획수립 여건의 개선과 연결되어야 함
 - 따라서 생활권계획의 제도화는 기존 도시계획체계를 강화하기 위한 목적으로 진행되어야 하며 이를 위해 기존 도시계획 체계와 관련 제도 및 계획수립 실태를 고찰해야 함
 - 선행연구와 같이 특정 도시나 지역에 국한한 생활권설정 근거에 관한 논의는 생활권계획 수립에 관한 제도화 방안 중 생활권설정 기준 마련에 활용 가능함
 - 하지만 생활권의 물리적 경계는 도시별 특성을 고려하여 설정해야 하므로 절대적이고 수치적인 생활권설정 기준을 마련하는 것은 한계가 있음
 - 오병록(2014a)이 연구의 한계에서 언급한 바와 같이 생활권설정은 개별 도시를 대상으로 이루어지기 때문에 생활권 규모를 물리적으로 특정하기 위한 절대적 기준 마련에 집중하기보다 생활권구상을 위한 개념과 방향성 확립에 중점을 두어야 함

□ 이러한 배경에서 본 연구는 생활권계획의 수립과 추진을 위한 정책 집행의 관점에서 도시계획상 생활권의 설정 및 계획수립에 관한 제도화 방안을 제시하도록 함

- 앞서 살펴본 국내외 학술연구를 종합한 결과, 생활권 논의의 핵심은 **생활권설정의 정교화와 생활권계획 수립방안 마련**에 있음
- 따라서 본 연구는 생활권설정과 계획수립이 이루어진 이론적 근거와 현재 수립 실태를 조사·분석하여 생활권계획의 제도화 방안을 제시하고자 함

2) 도시공간구조와 생활권구상

□ 도시계획은 공간구조와 중심지체계 구상을 통해서 최적의 도시공간을 조성하는데 이러한 도시계획의 공간적 체계 안에서 생활권은 경제활동과 주거생활의 물리적 범위가 됨

- 공간구조와 중심지체계는 동심원이론, 다핵심이론, 중심지이론 등 도시공간 이론에 근거하여 인구이동과 산업·경제발전에 따른 도시공간의 변화를 구조화하고 도시관리와 성장에 관한 방향성을 제시함
- 한편, 발터 크리스탈러(Walter Christaller)의 중심지이론(the central place theory)은 재화와 서비스가 도달하는 공간적 범위, 규모 등을 개념화하여 생활권 설정에 관한 이론적 토대를 마련함(임석희, 1998)
 - 크리스탈러의 중심지이론은 재화의 ‘도달 범위(range)’를 “주민들이 중심재를 구입하기 위하여 기꺼이 이동하고자 하는 가장 먼 거리”로 정의함(구동회, 2017: 391)
 - 도달 범위의 개념적 정의는 ‘가장 먼 거리’로 해석되었으나 원어인 독일어 ‘Reichweite’와 영문의 상응하는 단어인 ‘range’는 “1차원(거리)과 2차원(범위)의 의미를 동시에 함의”(구동회, 2017: 393)하고 있어 거리보다는 공간적 규모나 범위로 이해하는 것이 적절함

□ 중심지이론의 ‘도달 범위’는 인구의 이동범위를 고려하여 공간이용 행태, 경제활동 양상 등을 공간적으로 구조화하였다는 점에서 선행연구의 생활권설정 방식과 유사함

- 구동회(2017: 393)는 도달 범위를 “거리를 반지름으로 하는 공간적 범위”로 규정하였다는 점에서 1차원적 거리로서의 개념보다 특정 지점으로부터의 반경을 의미하는 2차원 공간개념으로 해석하는 것이 적합하다고 주장함
 - 이러한 도달 범위 개념은 이후 ‘한계점(threshold)’을 정의하는 근거가 되었고 지리경제학을 비롯한 공간분석 연구에서 ‘최소한의 규모’를 의미하는 기초적인 개념으로 자리함
 - 한편, 최소한의 범위(규모)를 의미하는 ‘threshold’는 우리말로 대개 ‘한계점’이라 해석되는데 국립국어원 표준국어대사전은 이를 “능력이나 책임 따위가 더 이상 미치지 못하는 막다른 지점”으로 정의함
 - 도달 범위(range)와 한계점(threshold)은 소비나 경제활동 등 인구이동의 목적을 고려한 최소한의 이동범위이자 생활을 영위할 수 있는 최소한의 공간 단위를 의미함
- 따라서 도달 범위(range)와 한계점(threshold)은 도시공간을 구조화하는 주요한 개념으로 볼 수 있으며, 최소 소비·최대 거리의 경제학적 개념과 인구 및 경제활동 규모를 함의한 도심·부도심, 지역중심의 위계적 공간구조 설정의 근거를 제공함
- 이론적인 도달 범위 개념과 중심지체계에 나타난 위계적 공간구조는 도시가 제공 가능한 기능 및 서비스와 이를 이용하려는 인구이동 사이의 관계를 구체화하고 있으며 생활권 범위와 규모를 설정하는 암묵적 기준을 제시함
- 도시계획의 생활권설정은 계획 및 개발을 위한 토지 구획이나 사업대상지 설정을 목적으로 하며, 인구와 재화 및 서비스 이동을 특정한 공간 범위 안팎으로 한정하여 생활권을 형성하도록 함
 - 계획 및 개발을 목적으로 구획한 생활권설정의 사례는 서울 강남지역과 수도권 일대 위성도시가 대표적이며, 특히 이들 사례 중 서울 강남지역은 과거 서울의 주택난 해소를 목적으로 서울의 중심지인 강북지역 외곽에 조성된 ‘계획적 생활권역’이라 할 수 있음

-
- 도시계획의 권역이나 지역은 2차원의 면적 개념으로 3차원적 특성을 가진 인구이동과 재화 및 서비스의 교환 행위가 이루어지는 최소/최대의 공간 단위로 우리에게서는 생활 환경, 주거환경, 경제활동 장소 등으로 인식됨
 - 생활환경과 경제활동 공간이 위치한 일정 규모의 권역이나 지역을 하나의 생활권으로 볼 수 있으며, 실제로 도시계획은 생활권설정을 통해서 도시를 복수 이상의 생활권으로 구획하여 권역/지역별 발전 방향을 수립함
 - 요컨대, 생활권은 일상생활과 경제활동을 영위하는 최소/최대 공간 단위로 면적 개념에 근거하여 인구와 재화 및 서비스의 이동 반경과 주요 시설의 입지를 포괄하는 용어로 정의함
 - 생활권은 ‘인구와 재화 및 서비스의 최대/최소 이동 반경을 한정하는 면적’으로 우리의 일상 생활반경과도 연결되며 도시계획의 공간별 발전 방향을 구체화하는 물리적 기준임
 - 이러한 생활권의 개념은 도시계획과 개발을 비롯한 다양한 공간 정책분야에서 사용되고 있는데, 생활권개념이 활용되고 있는 국내의 제도적 현황과 실태 검토가 선행과제임

2. 국내 생활권 관련 제도적 여건 및 실태

1) 도시기본계획의 생활권 관련 사항

- 도시계획은 ‘생활권’을 제도적 용어로 활용하는 가장 대표적인 분야로 도시·군기본계획 수립지침(이하 ‘지침’)에 생활권설정과 생활권계획 수립에 관한 사항을 제시하고 있음
- 도시·군기본계획의 생활권설정은 단일 도시의 전체 면적을 적정하게 구획하여 인구 및 주요 시설(주택, 기반시설, 교통 등)을 배분하기 위한 공간적 준거를 제시함

- 특히, 현행 지침은 생활권설정의 목적을 단일한 도시를 구획한 생활권별로 인구배분계획을 제시하는 데 활용하도록 하고 있음

□ <표 2-1>에서 보는 바와 같이 지침은 ‘생활권설정’에 관한 사항을 생활권설정 방식과 인구배분계획의 두 가지 내용으로 제시하고 있음

- 먼저 생활권설정 방식은 도시공간구조, 중심지체계, 토지이용현황, 지역 특성 등의 사항을 종합적으로 고려하여 생활권을 구획하도록 함
 - 전술한 생활권 관련 이론과 같이 지침의 생활권설정도 2차원의 면적을 생활권설정의 기본 개념으로 제시하며, 지역(면적) 현황과 특성을 고려하여 생활권 간 위계를 형성하도록 함

표 2-1 | 도시·군기본계획수립지침의 ‘생활권설정’ 관련 사항

4-3-2. 생활권설정 및 인구배분계획

(1) 생활권설정

- ① 시·군의 발전과정, 개발축, 도시기능 및 토지이용의 특성, 주거의 특성, 자연환경 및 생활환경 여건 등 지역특성별로 위계에 따른 생활권을 설정한다.
- ② 생활권은 시·군의 여건에 따라 위계별로 구분할 수 있으며, 하나의 생활권은 계획의 적정규모가 될 수 있도록 설정한다.
- ③ 생활권의 경계는 생활서비스의 공간적 제공범위와 물리적·사회문화적 공간의 동질성 및 각종 자료 취득의 용이성 등을 고려하여 정한다.

(2) 인구배분계획

- ① 생활권별 인구·가구분포현황 및 인구밀도 변화요인을 분석하여 목표연도의 계획인구(상주인구, 주간인구, 인구구조 등)를 생활권별로 추정하고 단계별 인구배분계획을 수립한다. 다만, 도시여건의 급격한 변화등 불가피한 사유(기 승인된 주택건설사업의 변경이 인구계획 변경을 불가피하게 수반하는 경우를 포함한다)가 있으면 인구배분계획 총량을 유지하면서 시·도도시계획위원회 심의를 거쳐 생활권별(서울특별시·광역시의 경우 대생활권을 기준으로 한다)·단계별 인구배분계획을 조정할 수 있으며, 아래의 경우에는 시·도도시계획위원회의 심의를 거치지 아니할 수 있다.
 - 동일한 생활권 내에서 단계별 인구배분계획(전단계로부터 이월된 인구배분계획의 인구수를 제외한다)의 30퍼센트 내에서 조정
 - 동일한 계획단계에서 연접한 생활권별 인구배분계획의 10퍼센트(연접생활권 중 계획인구가 가장 적은 생활권을 기준으로 함)내에서 조정
- ② 생활권별로 인구증감추세, 재개발·재건축, 개발가능지(미개발지나 저개발지) 등을 고려한 적정인구밀도를 계획하여 그에 따라 인구배분계획을 수립한다. 이 때 인구증감추세, 인구밀도 현황, 재개발재건축, 개발가능지(미개발지나 저개발지), 중심지와 거리, 개발축 등을 고려하여 생활권의 중심기능을 담당하는 소생활권과 주변부 소생활권의 인구밀도를 달리하고, 시가화구역 및 비시가화구역에 대한 인구배분계획을 수립한다. <이하 생략>

자료: 도시·군기본계획수립지침. 2018. 국토교통부훈령 제1133호 (12월 21일 일부개정) 제4장 제3절 2
<https://law.go.kr/LSW/admRulInfoP.do?admRulSeq=2100000174470> (접속일: 2021년 9월 2일)

□ 지침은 생활권설정의 목적을 인구 배분에 두고 있으며 구획한 생활권별로 적정한 인구 규모가 형성되도록 하여 도시의 균형적 발전을 도모하도록 함(표 2-1) 참조)

- 도시·군기본계획을 수립할 때 통상 인구 규모에 따른 자족성 정도를 고려하며 이에 따라서 생활권의 위계를 대/중/소규모로 구조화함
- 대/중/소규모 생활권을 구분하는 방식은 도시의 다양한 여건에 따라서 상이하게 설정될 수 있기에 절대적 기준을 별도로 정의하지 않지만, 도시의 인구 규모에 따라서 아래와 같이 개념적인 생활권 위계를 정하도록 함
 - 대생활권은 도시·군기본계획을 수립하는 단일 도시 전체로 설정하는 것이 일반적이며 중생활권은 대생활권을 복수 이상의 권역으로 구획한 생활권임
 - 소생활권은 통상적으로 행정구역상 읍·면·동 단위의 공간을 기준으로 구획하는데 중생활권보다 작게 설정하여 중생활권에 다수의 소생활권이 포함되도록 함

□ 이처럼 도시의 개략적 규모를 고려하여 3단계로 설정하는 생활권은 도시별 인구 규모와 면적 등에 따라서 대/중/소생활권의 규모가 상이하게 나타남

- 예를 들어, 근린주구 이론이 우리나라의 단지계획에 활용되었으나 이론이 제시한 인구 규모인 5,000명에서 9,000명의 수치적 기준은 국내 실정을 고려하여 변경됨
 - 우리나라는 2만 명에서 3만 명 규모를 최소한의 도시 규모 즉 근린의 규모로 보는 것이 일반적이며, 이를 소생활권 설정의 단위로 활용하는 것이 일반적임
- 근린주구 이론이 제시한 근린의 자족성 확보를 위한 공간배치 원칙, 도로망 체계 등과 같은 계획 개념은 우리나라의 단지계획을 비롯한 주택개발과 도시계획에 관한 이론적 토대로 활용됨
- 이러한 이론과 실제 적용의 차이는 인구 저밀 도시가 일반적인 미국과 인구 고밀 지역이 밀집한 대도시 중심의 우리나라 도시 여건이 상이하여 비롯된 결과임

□ 한편, 인구와 물리적 규모가 큰 도시일수록 더욱 상세하고 객관적인 생활권설정에 따른 생활권별 계획의 수립이 필요할 것으로 예상됨

- 도시·군기본계획의 이용에 관한 서울특별시 공무원 대상 설문조사 결과, 도시 기본계획을 검토하지 않는다는 응답이 전체 조사대상의 43.8%를 차지함(손창희 외, 2020:267)

– 동 설문조사 결과에 따르면 도시기본계획의 활용성이 낮은 이유를 첫째, “민선시장 정책목표를 우선시(61.0%)” 둘째, “부서별 계획 우선시(40.7%)” 셋째, “도시관리 계획 등 하위계획의 지침 역할 부족(32.3%)” 순으로 응답함(손창희 외, 2020:267)

- 손창희 외(2020)의 설문조사 결과 중 ‘도시관리계획 등 하위계획의 지침 역할이 부족’하다는 의견은 도시·군기본계획의 도시 전체를 대상으로 한 포괄적인 계획 내용이 갖는 한계를 지적한 것임

□ 이러한 도시·군기본계획의 최상위계획으로서의 한계를 극복하기 위해서 생활권계획의 활용 방안을 다양화하는 것을 고려할 수 있으나 현행 지침은 생활권계획의 수립목적과 역할, 세부적인 계획수립방안을 구체화하지 않음(〈표 2-2〉 참조)

- 지침은 생활권계획수립을 ‘선택사항’으로 규정하여 도시·군기본계획을 수립하는 자치단체가 생활권계획수립의 범위와 목적 등을 자율적으로 결정하도록 함
- 이러한 이유로 대다수의 자치단체는 생활권계획을 지침이 제시한 범위 안에서 최소한으로 수립하고 있기에 요식 행위로 인식되는 경향이 있음
 - 한편, 지침은 생활권계획과 경관계획의 경우 계획의 이해도를 높이기 위해서 기본계획의 별책으로 작성할 수 있도록 하였으며 서울특별시는 2014년 수립한 ‘2030 서울 생활권계획’을 하위계획이지만 별도의 계획서로 고시함
 - 서울특별시 이외의 대부분 자치단체는 생활권계획을 생활권설정과 발전 방향으로 같음하거나 도시기본계획의 부문별 계획으로 간략히 제시하고 있음

□ 생활권계획 수립에 관한 지침 사항은 〈표 2-2〉에서 보는 바와 같이 첫째, 생활권의 구분 둘째, 생활권계획의 성격 및 범위 셋째, 작성원칙을 제시하고 있음

- 첫째, 생활권의 구분은 일상 또는 근린(소)생활권과 권역(대)생활권으로 생활권을 위계화하도록 함

- 일상/근린(소)생활권은 주민의 일상 생활활동(통학, 사교모임, 근린 공공서비스, 장보기 등)으로 읍·면·동이 1개 이상 모인 규모로 한정하도록 함
- 지침은 일상/근린(소)생활권을 특·광역시, 대도시, 일반시·군 모두에 적용 가능한 생활권으로 정의함
- 한편, 권역(대)생활권은 자치구(군), 군이 1개 이상인 특·광역시, 대도시에 적용 가능한 생활권으로 규정함

표 2-2 | 도시·군기본계획수립지침의 ‘생활권계획 수립’ 관련 사항

제13절 생활권 계획

4-13-1. 생활권의 구분

- (1) 생활권의 구분은 도시의 규모에 따라 달라 질수 있으며, 일상 또는 근린(소)생활권, 권역(대)생활권으로 구분할 수 있다.
- (2) 일상생활권은 주민의 일상생활활동(통학, 사교모임, 근린공공서비스, 장보기 등)이 이루어지는 정도로써 동, 읍, 면이 1개 이상인 규모로 볼 수 있으며 특광역시, 대도시, 일반 시·군 모두 적용 가능한 생활권이다.
- (3) 권역생활권은 자치구(군), 군이 1개 이상으로, 특광역시, 대도시에 적용가능한 생활권이다.
- (4) 모든 자치단체가 위계적으로 생활권을 권역, 일상생활권으로 의무적으로 구분해야 하는 것은 아니며, 필요한 지역에만 생활권을 설정할 수도 있다.

4-13-2. 생활권계획의 성격 및 범위

- (1) 생활권계획은 부문별 계획의 하나로서, 전체 도시·군기본계획의 내용을 생활권별로 상세화한 계획이다.
- (2) 공간적 범위는 주민들의 일상적인 생활 및 생산활동(통근, 통학, 여가, 친교, 쇼핑, 업무 등)이 이루어지는 범위로 한다.
- (3) 지역의 생산 및 생활환경 개선과제와 관리방향을 제시하는 계획이다.
- (4) 생활권계획은 모든 자치단체가 수립하는 것은 아니며, 지역의 생활권 단위로 계획 수립이 필요하다고 인정하는 경우에 작성할 수 있다.

4-13-3. 작성 원칙

- (1) 생활권 계획을 수립하는 경우 주민의사를 충분히 반영한 주민참여 생활권계획을 수립할 수 있다. 생활권 계획을 수립하는 경우 기초조사, 주민계획단 과제 도출, 생활권 발전비전 및 공간구상, 생활권 계획지표 생활권 및 발전전략, 주요 생활인프라 배치전략 등을 포함하여야 한다.
- (2) 일상생활권계획
 - ① 중심지 및 주거지관리, 대중교통, 가로환경, 경관 및 미관, 생활인프라시설, 지역특화시설, 계층별(영유아, 노인, 여성)필요시설, 생활안전, 지역문화교육 및 역사보존 관련 분야 등에 생활권의 발전 전략에 대한 내용을 포함한다.
 - ② 용도지역지구, 지구단위계획구역, 마을만들기대상지역, 도시계획시설 등과 관련된 지자체의 정책 방향도 포함할 수 있다.
- (3) 권역생활권계획
 - ① 중심지 및 주거지관리, 간선교통, 경관 및 미관, 지역의 균형발전, 광역기반시설, 고용 및 경제기반, 범죄예방, 권역문화 및 교육, 역사보존, 권역특화 등에 대한 지자체의 발전 전략을 포함한다.
 - ② 도시·군관리계획의 방향을 제시할 수 있는 내용도 포함할 수 있다.
 - ③ 권역생활권의 중심지 체계 및 기반시설 등에 영향을 줄 수 있는 대규모 이전 적지, 유흥지, 나대지 등을 개발하는 경우 그 개발방향을 설정하는 내용을 포함할 수도 있다.

자료: 도시·군기본계획수립지침, 2018. 국토교통부훈령 제1133호 (12월 21일 일부개정) 제4장 제13절
<https://law.go.kr/LSW/admRulInfoP.do?admRulSeq=2100000174470> (접속일: 2021년 9월 3일)

- 이러한 생활권 구분기준은 계획수립시 참고의 사항으로 자치단체별 인구 규모와 토지이용현황 등을 고려하여 필요하다고 판단하는 지역에만 생활권을 설정하는 것도 가능하다고 명시함
 - 둘째, 생활권계획의 역할과 기능은 도시·군 기본계획의 부문별계획으로 규정하고 있음
 - 지침은 생활권계획의 수립목적은 도시·군 기본계획의 내용을 생활권별로 상세화하는 것으로 정의하며, 지역의 생산활동과 생활환경에 관한 개선과제와 관리 방향을 제시하는 계획으로 그 역할을 명시함
 - 또한 생활권계획 수립을 자치단체의 선택사항으로 규정하고 있으며 생활권 단위로 계획을 수립할 필요가 있다고 인정되는 경우 생활권계획을 작성하도록 함
 - 셋째, 생활권계획의 주요 작성원칙으로 ‘주민참여’에 기반하여 생활권계획을 수립하도록 함
 - 지침은 생활권계획이 기초조사, 주민계획단 과제도출을 바탕으로 생활권 발전비전 및 공간구상, 계획지표 및 전략, 주요 생활인프라 배치전략 등을 제시하도록 함
 - 더불어 생활권계획을 일상/권역생활권별로 필요한 전략과 계획수립 과정에서 고려해야 할 정책 부문과 타 계획, 관련 제도의 사항을 개략적으로 제시함
 - 생활권계획 수립에 주민참여를 강조한 지침 사항은 2014년 수립된 서울 생활권 계획에 따른 후속적 조치로 그 효과와 한계에 대한 검토를 비롯하여 서울과 다른 행정 여건을 가진 대다수 자치단체에 적용 가능성을 검토하여야 함
 - 한편, 생활권계획 수립의 지침은 인구배분계획의 생활권설정과의 관계를 정립하고 있지 않아 도시·군기본계획의 생활권 범위에 혼동을 가져올 우려가 있음
- 현행 지침의 생활권계획 수립에 관한 사항은 계획수립 목적이거나 계획사항을 구체적으로 제시하고 있지 못하며 생활권설정에 따른 인구배분계획과의 연결성도 부재함
- 따라서 현행 지침은 생활권설정과 인구배분계획, 생활권계획수립에 관한 지침 간의 상호 논리적 연계를 강화하여야 함

2) 도심 및 주거환경/도시재생 정책의 생활권 관련 사항

□ 우리나라에서 생활권이라는 용어를 계획에 적극 적용하는 대표적 계획은 도시 및 주거환경 정비에 관한 법률(이하 ‘도시정비법’. 2021. 법률 제18388호 (8월 10일 일부개정))에 의거하여 수립하는 도시 및 주거환경 정비 기본계획임

- 노후 도심과 주거환경의 정비를 위해서 자치단체가 수립하는 법정계획으로 도시 내 노후 시설 밀집지역의 계획적 관리방안을 제시함
- 도시 및 주거환경 정비 기본계획의 공간적 대상은 도시·군기본계획의 공간적 범위에 속하거나 동일하여 각 계획이 정의하는 생활권은 상호 연관될 필요가 있음
 - 도시 및 주거환경 정비 기본계획 수립지침은 <표 2-3>에서 보는 바와 같이, 계획수립의 기본원칙에 상위계획인 도시·군기본계획과 관련 계획인 도시·군관리계획과의 상호 연계를 고려하여 수립하도록 명시함

표 2-3 | 도시 및 주거환경정비법 수립지침의 ‘기본원칙’

제2장 계획수립 일반원칙

제1절 기본원칙

- 2-1-1. 기본계획은 국토계획법 제2조제1호에 따른 광역도시계획 및 도시·군기본계획 등 상위계획을 수용하고, 국토계획법 제2조제4호에 따른 도시·군관리계획과 서로 연계되도록 수립한다.
- 2-1-2. 기본계획은 여건의 변화에 유연하게 대응할 수 있도록 포괄적이고 개략적으로 수립한다.
- 2-1-3. 정비의 기본방향, 목표, 단계별 추진계획, 부문별 계획 등 기본계획의 전 과정은 합리적 근거에 따라 수립한다.

자료: 도시정비법. 2021. 법률 제18388호 (8월 10일 일부개정) 제2장 제1절 <https://www.law.go.kr/행정규칙/도시·주거환경정비기본계획%20수립%20지침> (접속일: 2021년 10월 8일)

□ 한편, 도시 및 주거환경정비법은 정비구역 지정과 정비사업 추진계획 수립을 법률의 목적으로 하며, 정비구역의 지정은 생활권설정과 연계하여 정비사업 추진구역을 확정하도록 함

- <표 2-4>에서 보는 바와 같이 정비 기본계획 수립지침은 정비예정구역의 개략적인 범위의 표시 방법을 제시함
 - 정비예정구역의 개략적 범위는 도시·군기본계획의 관할구역을 대상으로 수립하는 공간구조와 발전방향을 고려하여 설정하도록 하였으며 정비 기본계획 수립지침은 구체적인 축척과 정비구역의 면적 규모를 고려한 범위설정 방식을 설명함

- <표 2-4>의 '4-3-1'은 궁극적으로 도시·군기본계획의 생활권설정과 생활권별 기반시설 및 주택공급계획, 공원·녹지공간 확충 등의 내용을 정비 기본계획이 더욱 구체적으로 다루도록 유도함

표 2-4 | 도시 및 주거환경정비법 수립지침의 '정비예정구역의 개략적인 범위의 표시'

제3절 정비예정구역의 개략적인 범위의 표시

- 4-3-1. 기본계획에는 정비예정구역의 개략적인 범위를 표시한다. 다만, 기본계획에 생활권의 설정, 생활권별 기반시설 설치계획 및 주택수급계획, 생활권별 주거지의 정비·보전·관리의 방향을 포함하는 경우에는 생략할 수 있다.
- 4-3-2. 정비예정구역의 표시는 국토계획법 제2조제2호에 따른 도시·군계획이 포함된 축척 1:5,000이상의 도면에 표시하는 것을 원칙으로 하고 해당 시의 규모 및 예정구역의 면적에 따라서 축척을 조정할 수 있다.
- 4-3-3. 정비예정구역을 표시할 때 사업유형을 주거환경개선사업, 재개발사업 및 재건축사업으로 구분 표시한다. 다만, 주거환경개선사업 예정구역과 재개발사업 예정구역은 구분하여 표시하지 않을 수도 있다.
- 4-3-4. 부지 3만㎡를 초과하는 정비예정구역은 개략적인 범위를 표시하는 것 외에 건물·용적률 등 개발규모와 개발 시기를 정하며, 부지 3만㎡ 이하의 정비구역은 범위를 설정하기 보다는 좌표로서 그 위치를 표시하고 개발규모 등을 표기한다.

자료: 도시정비법, 2021. 법률 제18388호 (8월 10일 일부개정) 제4장 제3절 <https://www.law.go.kr/행정규칙/도시·주거환경정비기본계획%20수립%20지침> (접속일: 2021년 10월 4일)

- 정비 기본계획 수립지침은 생활권설정에 따라서 정비예정구역 범위를 한정하고 생활권별 기반시설 및 주택 공급계획 등을 구체화하도록 하고 있는데, 이는 상위계획인 도시·군기본계획의 부문별 계획인 도시 및 주거환경 계획을 상세화하는 의도를 가짐
 - 현행 도시계획 및 주택 분야의 행정적 집행 여건은 도시계획과 주택정책을 담당하는 부서가 이원화되어 별개의 정책으로 이루어지고 있기에 각 법정계획 간에 상호 정합성을 갖도록 관련 지침이나 제도를 개선하는 것이 필요함
- 도시정비법 및 수립지침은 생활권과 정비구역의 범위설정이 상호 연결되도록 하였으며 생활권별 기반시설 및 주택공급, 공원·녹지 확보 등의 사항을 정비 기본계획에 구체화하도록 함
 - 정비 기본계획 수립지침은 해당 계획이 도시·군관리계획과 상호 연계성을 확보하여 계획의 추진에 실행력을 확보하도록 할 것을 명시함
- 정비 기본계획 수립지침은 해당 계획이 도시·군기본계획의 도시 및 주거환경 부문 계획을 반영하도록 하며, 이는 도시·군기본계획의 생활권설정과 생활권계획이 부문별 계획의 공간적 범위와 세부 계획수립의 준거로 활용될 수 있음을 시사함

- 도시·군기본계획의 생활권설정은 인구배분계획 수립의 공간적 범위 기준으로 활용되며 상위계획이 제시한 생활권과 인구배분계획에 따라서 정비 기본계획은 생활권별 주택공급, 기반시설 확충 방안을 상세한 계획으로 제시할 수 있음

□ 생활권설정 및 계획수립은 정비 기본계획과 도시·군기본계획의 정합성을 확보할 수 있는 계획 요소이며, 계획의 실행력 강화를 위해서 생활권설정에 대한 보다 객관적이고 과학적인 설정 방식이 정립되어야 함

□ 한편, 도시재생전략계획 수립 가이드라인(국토교통부, 2014)의 ‘쇠퇴진단 및 여건 분석’에 관한 지침도 도시·군기본계획의 생활권 활용을 언급함

- 동 가이드라인은 ‘도시재생 기본구상’에서 도시기본계획의 생활권별 혹은 도시재생전략계획이 설정한 도시재생 권역별로 계획의 기본구상을 제시하도록 함
 - 도시 쇠퇴에 관한 기초조사와 진단을 바탕으로 도시재생을 위한 물리적 권역을 설정하거나 도시·군기본계획의 생활권을 준용하여 도시재생 전략계획을 추진할 권역을 설정하도록 함(〈표 2-5〉 참조)

표 2-5 | 도시재생전략계획 수립 가이드라인의 생활권 관련 사항

기초조사 결과를 토대로 해당 도시 내에서 생활권 단위 또는 도시재생을 추진하기 위한 일정 범위의 권역을 설정하여 도시쇠퇴의 양상 및 원인을 구분하고, 그에 따라 도시재생의 방향을 달리 도출하도록 한다.

자료: 도시재생전략계획 수립 가이드라인. 국토교통부. 2014의 9쪽 인용

3) 국가 균형발전정책의 생활권 관련 사항

□ 국가균형발전특별법(이하 ‘국가균형발전법’. 2019. 법률 제16202호 (1월 8일 일부개정) 제2조 2항)은 법령에 ‘기초생활권’ 개념을 정의하였는데 이는 광역도시계획의 생활권설정 개념과 유사, 자치단체 간 협의를 통해 설정하는 광역적 공간 규모를 말함(〈표 2-6〉 참조)

- 〈표 2-6〉에서 보는 바와 같이 국가 균형발전법은 기초생활권의 범위를 모든 위계의 행정구역으로 하며, 복수 이상의 행정구역이 자치단체의 규모와 위계에 상관없이 이웃한 자치단체와 협의를 통해서 생활권을 설정하도록 함

□ 국가 균형발전법은 지역 간의 불균형을 해소하고 자립형 지방화를 촉진하기 위한 목적으로 제정되었으며, 현재 인구감소와 지방도시 쇠퇴 이슈를 해소하기 위한 국가 차원의 균형발전 정책에 법적 근거가 됨

- <표 2-6>에서 보는 바와 같이 국가 균형발전법은 ‘기초생활권’의 법률적 정의를 통해서 삶의 질 향상을 위한 일자리 및 교육, 문화, 복지, 주거, 안전, 환경 등의 생활기반 조성이 기초생활권 단위로 이루어져야 함을 규정함

표 2-6 | 국가균형발전 특별법 제2조 2항의 ‘기초생활권’ 정의

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.〈개정 2011. 5. 19., 2014. 1. 7., 2015. 7. 24., 2017. 3. 21., 2018. 3. 20., 2020. 4. 7., 2020. 12. 8.〉
2. “기초생활권”이란 지역 주민의 삶의 질 향상에 필요한 일자리 및 교육·문화·복지·주거·안전·환경 등의 생활기반을 확충하기 위하여 시(특별시, 광역시, 특별자치시 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조에 따른 행정시를 포함한다. 이하 같다)·군(광역시의 군을 포함한다. 이하 같다)·구(자치구를 말한다. 이하 같다)가 인근 시·군·구와 협의하여 설정한 권역을 말한다.

자료: 국가균형발전 특별법. 2019. 법률 제16202호 (1월 8일 일부개정) 제2조 2항 <https://www.law.go.kr/법령/국가균형발전특별법> (접속일: 2021년 10월 11일)

□ 국가 균형발전법의 기초생활권은 도시계획의 근린생활권이 갖추어야 할 생활환경의 수준과 유사한 개념을 제시하고 있으나 행정구역 위계와 규모 측면에서 근린생활권 개념과 달리 행정 경계를 넘나드는 광역적 생활권 형성에 초점을 둠

- 도시·군기본계획의 근린생활권(소생활권) 규모와 개념은 인구 약 2만 명에서 3만 명 수준의 단일 행정구역을 의미하는 한편, 국가 균형발전법의 기초생활권은 인구 최소 10만 명 이상 규모의 시·군·구 간 생활권의 설정을 의미함

3. 선행연구 및 국내 관련 제도실태 종합

□ 산업화와 도시화가 시작된 1900년대를 배경으로 발전한 도시계획 이론이 현행 제도에 여전히 영향을 미치는 가운데 현재의 생활권개념은 인구와 자원의 집약적이고 효율적인 입지와 안정적 생활환경 조성을 주된 목적으로 함

- 근린주구 이론은 미국을 중심으로 서구 도시의 주거지역 개발에 관한 이론적 모델로 자리하며 우리나라의 단지계획에 영향을 미침
- 근린주구 이론은 근린 단위의 자족성 확보와 인근 타 근린과의 연계성 강화, 공공서비스와 시설의 공유 등에 관한 계획원칙을 제시하며 우리나라 도시계획의 생활권설정에 근거로 활용됨

□ 한편, 교통이 발달하며 인구이동이 더욱 자유로워지고 도시별 여건과 특성이 다양해지며 근린의 규모와 개념을 비롯한 생활권에 대한 인식이 다각화되었으나, 이에 따른 생활권의 개념적 재정립이나 재구조화는 미비하였음

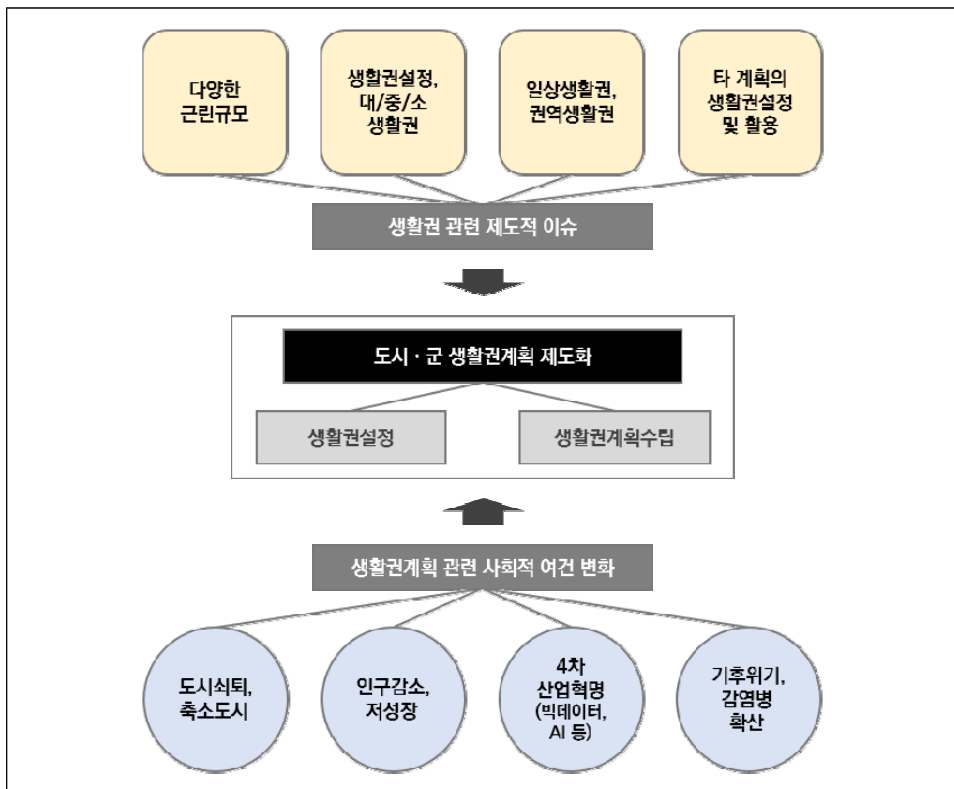
- 인구의 자연증가가 지속되던 산업화와 도시화 시대의 주택공급을 목적으로 한 근린 규모와 생활권설정 방식이 현재까지 이어지고 있음
- 향후 인구감소가 가속화되고 도심 쇠퇴가 한층 심화할 것으로 예상되는 가운데 이러한 여건 변화에 대응 가능한 새로운 생활권개념과 계획적 대응 방안이 필요함

□ 앞서 살펴본 바와 같이 현행 도시·군기본계획의 생활권설정과 위계별 계획수립은 행정 편의와 관리 용이성 확보에 치중하여 관할 자치구나 행정동 단위를 기준으로 구분하는 것이 관행으로 자리함

- 행정구역 중심의 생활권설정은 계획의 집행과 추진력을 확보하기 위한 최선의 대안이지만 생활권계획의 내용적 수립 측면에서는 행정구역을 넘어선 공간 단위의 분석과 검토가 반드시 병행되어야 함
 - 선행연구에 나타난 바와 같이 생활권계획은 인구이동 양상, 교통 결절지역, 인구밀도에 관한 분석이 요구되는 도시문제 해결을 지향해야 하며, 행정구역의 한계를 보완할 수 있는 생활권설정 방식을 마련하는 데 집중해야 함
- 따라서 생활권설정에 관한 데이터 기반 실증연구를 더욱 활성화하여 생활권 계획 수립시 생활권의 위계적 구성의 근거와 객관적 설정 기준을 강화하기 위한 제도적 지침을 상세히 하여야 함

- 생활권과 관련된 현행 정책과 제도를 살펴본 결과, 도시·군기본계획의 생활권설정과 계획수립은 도심 및 주거환경 정비법에 따른 기본계획과 내용적 관련성을 갖고 있으나 생활권을 매개로 두 계획 간 정합성을 확보하도록 하는 제도적 근거를 마련해야 함
- 도시·군기본계획의 생활권설정과 생활권계획의 방향을 도시 및 주거환경 정비 기본계획의 내용상 상위 지침으로 검토하도록 하는 지침의 개정을 검토하여야 함
- 현행 도시계획의 생활권설정과 계획수립은 변화하는 도시 패러다임에 맞춰 그 개념과 기준, 목적과 역할을 변화시켜야 하며, 관련 제도와 정책의 정합성과 실행력을 강화하는 계획으로 진화해야 함(그림 2-1) 참조)

그림 2-1 | 계획수립 관련 제도적 이슈와 사회적 여건 변화를 고려한 생활권계획 제도화 구상



자료: 저자 작성



CHAPTER 3

생활권계획 관련 사례고찰

- 1. 국외 생활권계획 관련 사례 37
- 2. 국내 도시기본계획상 생활권계획 수립현황 52
- 3. 생활권계획 제도화 방향 69

03 생활권계획 관련 사례고찰

1. 국외 생활권계획 관련 사례

- 생활권은 국내외 도시계획 분야에서 널리 활용되는 공간적 개념이지만 생활권을 일정한 규모의 물리적 공간 단위로 정형화하는 데 한계가 있음
- 생활권개념과 설정 그리고 계획의 수립을 제도와 정책에 활용하는 방식은 나라마다 다르게 나타나며 정책 현안과 문제에 따라서 다양한 방식을 취함
 - 이러한 양상은 생활권이 도시의 규모와 여건, 특성에 따라서 다르게 결정되고 계획목적과 사업 방향이 생활권의 규모나 범위를 다르게 정의하기 때문임
- 이러한 배경에서 국외 도시계획과 제도에 나타난 생활권개념과 활용 방식을 종합적으로 검토하고 국내 관련 계획과 제도에 활용 필요성을 살펴 생활권계획 수립방안을 정교화하고자 함
 - <표 3-1>에서 보는 바와 같이 국외 사례에 나타난 생활권개념과 계획체계 및 역할, 계획의 범위와 목적, 주요 여건 변화를 중심으로 고찰함

표 3-1 | 국내외 사례검토 개요

구분	미국 오리건주 포틀랜드 '완전한 근린'	'15분 도시' 담론	독일 도시계획체계
개요	• 오리건주 포틀랜드의 '완전한 근린(complete neighborhood)' • 기후위기 대응이라는 거시적 목표를 달성하기 위해 근린생활권 단위에서 실천 가능한 계획을 수립하고 관련된 제도적, 정책적 지원방안을 마련한 사례	• 압축적 도시공간, 뉴여버니즘 등 보행 친화와 공동체 의식 강화, 도시의 에너지 소비 절감과 탄소배출량 감축과 같은 다양한 사회 이슈에 대응하기 위해 논의되는 도시계획 담론	• 지구마스터플랜(Rahmenplanningen) • 독일 자치단체의 도시계획체계 중 중간단계 성격의 계획으로 본 연구의 생활권계획 위계와 유사한 제도화된 계획 사례

자료: 저자 작성

1) 미국 오리건주 포틀랜드 ‘완전한 근린(complete neighborhood)’ 프로젝트²⁾

□ 2012년, 포틀랜드는 ‘포틀랜드 계획(the Portland Plan)’을 발표, 미래 15년에 대한 중기적 계획과 추진전략을 제시함(Pozoukidou 외, 2021)

- ‘포틀랜드 계획(the Portland Plan)’은 번영(prosperity)·교육(education)·건강(health)·평등(equity)을 계획의 핵심으로 한 종합적 도시계획으로 세부 정책 방안을 추진하기 위한 로드맵을 제시함
 - 계획은 포틀랜드의 젊은 계층을 비롯한 모든 시민의 경제적 번성과 여유로움 그리고 건강하게 연결된 도시조성을 계획의 목표로 수립함
 - 계획은 총 9개 주제를 포괄하며 주제별로 다양한 정책지표와 대안을 고려하여 계획 추진체계를 확립함(〈표 3-2〉 참조)

표 3-2 | ‘포틀랜드 계획(the Portland Plan)’의 계획주제 및 정책지표 및 수단

9개 계획주제	정책지표 및 방안
번영·사업성공·평등 (Prosperity, Business Success & Equity)	• 고용성장 예측, 목표 고용대상, 시장 지배성
교육과 자기개발 (Education & Skill Development)	• 학군/인종별 고등학교 졸업률, 초·중·고 교육 성취율, 25세 이상 인구의 교육수준(정도)
지속가능성과 자연환경 (Sustainability & the Natural Environment)	• 탄소배출량, 청정구역에너지 생산비율, 폐기물 저감, 녹지피복률, 근린 내 녹지비율, 하천 수질
건강, 식량과 공공안전 (Human Health, Food & Public Safety)	• 근린공원 접근성, 식자재 판매시설/생산시설 접근성, 성인 및 청소년 비만비율, 응급상황 대처시간, 기대수명, 식수원 안전성, 범죄율
설계, 계획과 공공공간 (Design, Planning & Public Spaces)	• 보행 여건(수준)
근린과 주거 (Neighborhoods & Housing)	• 가구 경제력, 주택공급, 건물 인·허가, 근린 변화
교통, 기술과 접근 (Transportation, Technology & Access)	• 인구당 일일 자동차 이용량, 직주근접성, 가구별 인터넷 보급률, 가로(보행로)
삶의 질과 시민결속 (Quality of Life & Civic Engagement)	• 자원봉사, 근린 단위 모임 및 행사개최, 투표율
예술, 문화와 혁신 (Arts, Culture & Innovation)	• 공공미술 지출예산, 도서관 순환률, 여가·예술 향유활동 참여

출처 : Action Areas. <https://www.portlandonline.com/portlandplan/index.cfm?c=51428&a=272003> (접속일 : 2021년 9월 7일)

2) 포틀랜드는 2012년부터 계획과 제도, 사업 및 재정지원 등을 통해 ‘완전한 근린’ 프로젝트를 시작, 2035년까지 포틀랜드 인구의 80%가 ‘완전한 근린’ 프로젝트로 개선된 도시공간에 정주하는 것을 정책의 목표로 함. <https://www.portlandonline.com/portlandplan/?a=437441> (검색일: 2021년 9월 23일)

□ 포틀랜드의 ‘완전한 근린(complete neighborhood)’ 프로젝트(이하 ‘프로젝트’)는 ‘포틀랜드 계획(the Portland Plan)’의 일환으로 양질의 근린 환경을 포틀랜드 전 지역을 대상으로 균등하게 조성하기 위한 목표로 추진되고 있음

- 프로젝트는 ‘포틀랜드 계획(the Portland Plan)’의 핵심 목표 중 하나인 ‘건강하게 연결된 도시(healthy connected city)’를 실현하기 위한 세부 정책의 성격으로 근린 환경이 열악한 지역을 우선 대상으로 함
 - ‘건강하게 연결된 도시(healthy connected city)’는 상하수도시설, 대중교통, 환경 관리, 공원·녹지, 여가 향유, 공공안전과 교육에 관한 양질의 공공서비스를 포틀랜드 전 지역을 대상으로 균등하게 공급하는 것을 목적으로 함(Adams 외, 2012)
 - 계획은 이러한 양질의 공공서비스를 균등하게 공급하는 것이 ‘완전한 근린(complete neighborhood)’을 실현하기 위한 초석으로 정의하고 있으며, 궁극적으로 이러한 양질의 근린생활권이 중심지와 녹지축(greenway) 등으로 상호 연결되는 것을 추구함
 - 프로젝트를 통해서 활력있는 중심지와 사람·장소·자연을 연결하여 ‘건강하게 연결된 도시(healthy connected city)’를 구현하기 위해 관련된 공공기반시설 확충에 집중하기 위한 제도와 사업을 개선·발굴·운용하도록 함
- 한편, 프로젝트는 도보나 자전거 이동 20분 반경 안에서 상업, 여가, 대중교통, 경제활동, 양질의 주거환경의 접근성 확보를 균등한 공공서비스 및 관련 시설 공급의 기준으로 정의함(The City of Portland, 2010)
 - 즉, ‘완전한 근린(complete neighborhood)’은 일상생활에 필요한 재화와 서비스에 안전하고 편리하게 접근할 수 있는 환경과 이동반경으로 구성된 생활권 조성을 의미함
 - 따라서 프로젝트는 다양한 주거, 상점, 학교, 녹지공간, 기타 편의시설 등 일상 수요를 충족할 수 있는 시설과 서비스를 도보·자전거 이동 중심의 20분 생활권 반경 안에 위치하도록 하는 구체적 목표를 수립함

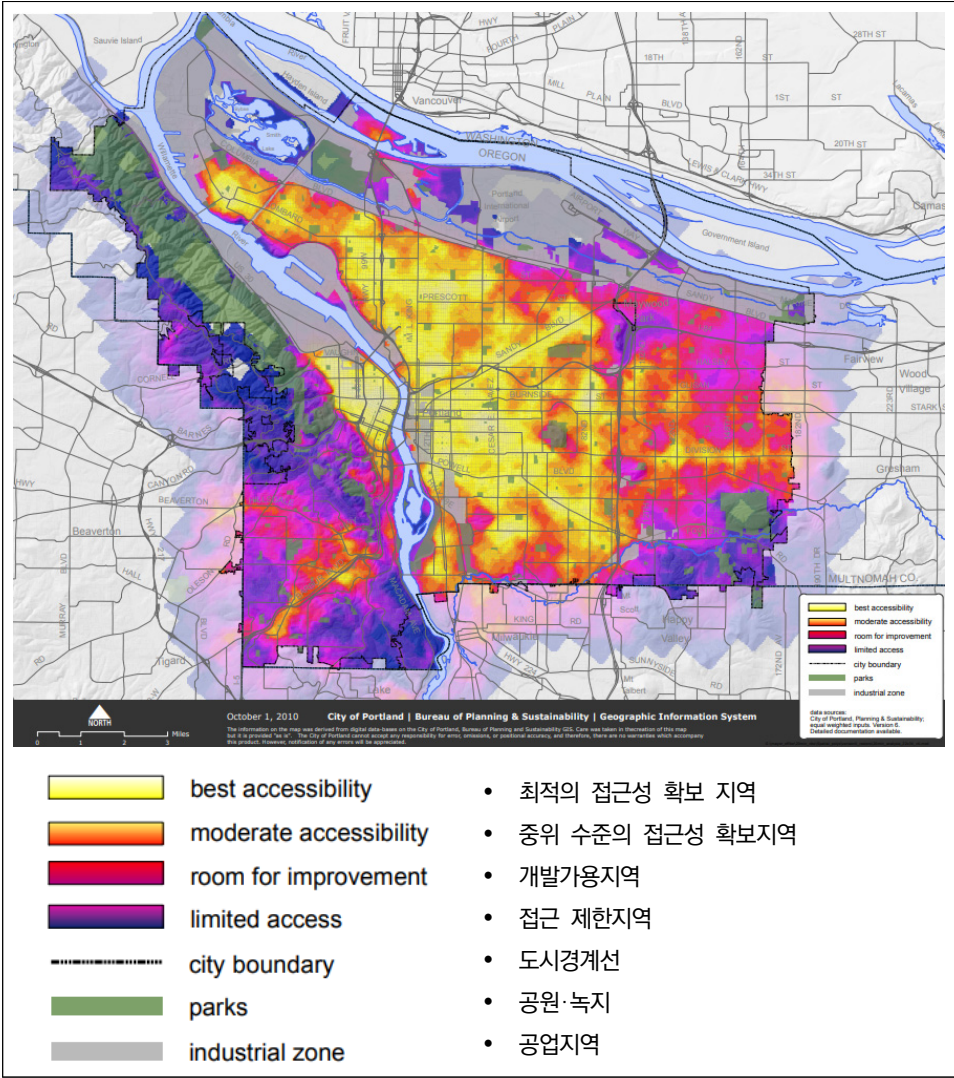
□ 이와 함께 ‘포틀랜드 기후 행동계획(2015 Portland Climate Action Plan)’은 탄소 배출량 감축을 위한 방안 중 하나로 ‘완전한 근린(complete neighborhood)’이 추구하는 도보·자전거 중심의 연결된 근린생활권 조성을 강조함(Anderson 외, 2015)

- ‘포틀랜드 기후 행동계획(2015 Portland Climate Action Plan)’은 ‘완전한 근린(complete neighborhood)’을 실현하기 위해서 2030년을 목표로 포틀랜드 시민의 80%가 도보나 자전거로 일상생활이 가능한 생활권을 조성하기 위한 계획을 수립함(C40 Cities Climate Leadership Group, 2020)

□ 포틀랜드는 계획과 세부 추진방안을 구체화하고 계획 간 연계를 통해서 ‘완전한 근린(complete neighborhood)’을 실현하기 위한 다양한 정책 방안을 추진 중이며 기존 토지이용 및 용도지역 제도개선과 ‘20분 도시’ 개념과 기준을 확립함

- ‘완전한 근린(complete neighborhood)’의 핵심은 기초적 기반시설 충족과 편의시설, 녹지 및 여가 공간, 경제활동 지역 등의 접근성 확보인데 기존 토지이용 및 용도지역 제도는 접근성을 확보하는데 한계로 작용하여 개선을 추진함
 - 포틀랜드시는 기존 토지이용 및 용도지역 제도개선 추진을 ‘ReCode’로 명명, 50년 동안 운용되던 토지이용 관련 제도를 전반적으로 개정하는 대대적인 정책 프로젝트를 지속하고 있음(The City of Portland, 2021)
 - 2020년 시의회는 ‘ReCode’의 첫 성과인 토지이용 관련 행정절차 대폭 개선 및 효율화 방안을 담은 조례와 행정규칙 등의 시행을 승인함(The City of Portland, 2020)
- ‘ReCode’의 궁극적 목적은 ‘포틀랜드 계획(the Portland Plan)’을 실현하는 것으로 이러한 배경에서 계획의 세부 추진방안 격인 ‘완전한 근린(complete neighborhood)’ 실현을 구체화하는 토지이용 부문의 제도를 종합적으로 개선함
 - ‘ReCode’는 주거, 도시설계, 보전, 수변공간, 에너지, 교통에 관련된 토지이용 및 용도지역 제도의 개선에 집중함(The City of Portland, 2021)
- 더불어, 포틀랜드는 ‘완전한 근린(complete neighborhood)’과 밀접한 관련을 맺는 ‘20분 도시’ 개념을 포틀랜드 여건에 맞게 정의하고 이를 평가·관리할 수 있는 체계를 구축함(<그림 3-1> 참조)
 - 포틀랜드의 ‘20분 도시’는 시민 90% 이상이 도보나 자전거를 이용하여 도달 가능한 20분 반경 안에서 경제활동, 여가생활, 생활편의를 충족할 수 있는 생활권을 의미함(Kagan, 2019)

그림 3-1 | 포틀랜드 '20분 근린(20-minute neighborhood)' 개념분석(concept analysis) 결과



자료 : (상) Portland Plan, '20-minute neighborhood concept analysis' / (하) 범례

출처 : <https://www.portlandonline.com/portlandplan/index.cfm?c=52256&a=288547> (접속일 : 2021년 7월 4일)

□ 포틀랜드는 도시의 지속가능한 성장을 실현하기 위한 목적으로 수립한 도시계획과 토지 이용, 기후변화 대응 등 다양한 정책을 ‘20분 근린’, ‘20분 도시’ 개념의 공간 안에 구현하기 위한 구체적인 제도개선과 사업발굴을 이어가고 있음

- 2017년 수립한 ‘포틀랜드 계획(the Portland Plan)’은 계획 주제별 지표(<표 3-2> 참조)를 바탕으로 계획 추진현황을 검토하였으며 그 결과, ‘완전한 근린(complete neighborhood)’ 부문은 긍정적 방향으로 추진되고 있는 것으로 평가됨
 - 그밖에 ‘일자리 성장’과 ‘젊은 계층의 교육 수준’ 그리고 ‘탄소배출량 감축’에서 긍정적 성과를 거두고 있는 것으로 나타나지만, ‘번영하는 가구(prosperous neighborhood)’ 부문의 평가지표는 부정적으로 평가됨

□ 포틀랜드의 ‘완전한 근린(complete neighborhood)’ 프로젝트는 도시계획과 행정적 집행체계 안에서 ‘20분 도시(20-minute city)’ 개념을 구현하기 위한 다양한 정책적 노력을 지속하고 있는 선례임

2) ‘15분 도시’ 담론

□ ‘15분 도시’가 지향하는 도시공간은 도보나 자전거로 이동 가능한 반경 안에서 정주, 근로, 교육, 문화·여가 등의 일상생활을 영위할 수 있는 생활권(지역/구역) 개념임

- ‘15분 도시’ 담론은 기후위기 극복을 위한 탄소배출 저감과 코로나 감염병 확산에 따른 인구 밀집 등의 문제에 대응하기 위한 도시 공간적 대안으로 논의되고 있음
 - 도시의 탄소배출을 줄이기 위해서 인구의 장거리 이동과 내연기관 수송 감축이 시급한 가운데, ‘15분 도시’는 화석연료를 사용하지 않는 도보와 자전거 중심의 이동 반경 안에서 생활편의와 일상 향유를 충족할 수 있는 15분 생활권 조성을 주장함 (Moreno 외, 2021)
 - 15분 생활권개념은 코로나 감염병 지속에 따른 인구이동·밀집 제한을 극복하기 위한 대안적 공간 마련을 위해 녹지와 도보 환경을 확충하기 위한 이론적 배경으로 활용되기도 함

□ 2016년, Carlos Moreno는 도시 삶의 질은 이동에 투입되는 시간의 양에 반비례한다는 ‘크로노어바니즘(chrono-urbanism)’의 개념으로부터 ‘15분 도시’ 이론을 주창함 (Moreno 외, 2021)

- 크로노어바니즘(chrono-urbanism)은 ‘시간에 따른 도시관리(the management of cities according to time)’에 관한 사조로 15분 생활권(이동 반경)에서 삶의 필요를 충족할 수 있는 시설과 공간을 배치하여 초접근성(hyper proximity)을 실현하고자 하는 ‘15분 도시’의 핵심적 개념임

- Moreno는 여섯 가지 삶의 필요를 정주, 근로, 상업, 병원, 교육, 엔터테인먼트로 축약하였고 이를 추구하기 위한 공간이 도보 또는 자전거로 15분 안에 접근 가능한 지역에 위치해야 한다고 주장함

- 2020년, Anne Hidalgo는 파리 시장선거 캠페인에 이러한 ‘15분 도시’ 개념을 적극 활용, 파리 시내의 15분 생활권 조성을 위한 근접성·다양성·밀접성·편재성 등의 확보방안을 공약으로 제시함(Willsher, 2020)

- 중세시대부터 파리 시내에는 도보 20분 반경 안에서 상업시설 이용이 가능한 소단위 생활권이 균등하게 배치된 도시공간을 형성하였고(Larson, 2012), 최근 탄소중립과 기후위기 극복을 위한 측면에서 이러한 도보 중심 소생활권을 재조명함

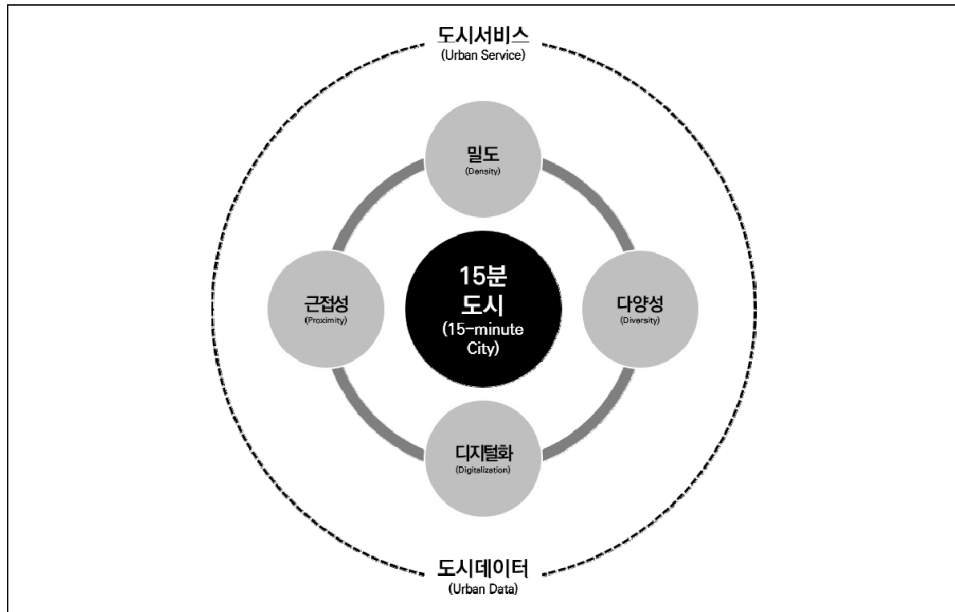
□ Moreno 외(2021)는 ‘15분 도시’가 추구해야 할 4가지 주요 개념을 다음과 같이 정립함

- 첫째, ‘근접성(proximity)’의 개념은 생활을 영위하는데 필요한 서비스와 시설이 도보나 자전거로 15분 안에 도달할 수 있는 반경(거리) 안에 위치해야 함
- 둘째, ‘15분 도시’의 다양성(diversity)은 주거용, 상업용, 기타 편의 시설용 등의 공간이 적절히 혼합되어 조성된 생활권이자 문화와 사람의 다양성을 포괄하는 생활권을 의미함
- 셋째, 밀집성(density)으로 기성 도시계획의 밀집성이 고층 빌딩의 밀집도와 규모에 주목하였다면 ‘15분 도시’는 1㎢ 단위 내 인구밀도를 밀집성의 기본 단위로 함

-
- 따라서 ‘15분 도시’의 밀집성은 기본 단위인 1㎞ 단위 내 인구밀도를 고려하여 생활권 안에서 다양한 경제·사회·문화 사업 등이 이루어질 수 있는 요건을 충족하는 적정 인구밀도를 밀집성으로 규정함
 - 끝으로 디지털화(digitalization)는 ‘15분 도시’에 스마트도시 개념을 접목하여 디지털 플랫폼을 통한 포용, 주민참여, 실시간 서비스 제공 등이 가능하게 하는 여건을 조성하는 것을 말함
 - 예를 들어, 디지털 기술을 활용한 자전거 공유 프로그램의 운영과 자전거 이용자의 안전 및 보안을 확보하기 위한 센서 기능 장착 등이 디지털화 개념을 도입한 사례임
- ‘15분 도시’의 4가지 개념 중 ‘근접성(proximity)’은 근린주구 이론을 적용한 미국 뉴저지주 래드번의 도보중심 주거생활권 조성개념과 유사하며(〈부록〉 참조), ‘다양성(diversity)’은 복합용도개발(mixed use development)과 연결됨
- 한편, ‘밀집성(density)’은 특정된 공간 안의 인구밀도를 정의하여 기존의 건물 밀도 중심의 공간조성 방식과 다른 새로운 기초 단위를 제시, ‘디지털화(digitalization)’는 도시 서비스·시설 이용에 투입되는 시간과 비용을 최소화하고 상호소통을 활성화하는 물리적 공간(‘15분 도시’)을 조성하기 위한 개념을 제시함(그림 3-2) 참조)
- 이와 같은 ‘15분 도시’ 개념은 압축도시(compact city) 개념에서 한 걸음 더 나아가 도보와 자전거 등 환경친화적 이동 방식을 매개로 한 압축적 생활권 조성 방향을 제시함
- 개인의 이동 방식을 고려한 생활반경 안에서 의식주와 같은 삶의 기본 요건과 나아가 여가 향유, 교육 및 문화 생활을 충족할 수 있는 도시공간 조성을 추구함
- 최근 기후변화와 코로나 감염병 확산 여파는 전 세계 도시의 ‘15분 도시’ 구현에 관한 논의를 촉진함(C40 Cities Climate Leadership Group, 2020)
- 전 세계 약 100여 개 도시의 시장이 협력하는 ‘C40 Cities Climate Leadership Group’은 ‘15분 도시’ 개념을 적용한 근린생활권 조성 방향을 다음과 같이 제시함
 - ‘녹색과 번영하는 근린(Green and Thriving Neighborhoods)’을 비전으로 ‘15분 도시’ 개념을 구현하여 온실가스 순 배출량 ‘0’을 실현하는 생활권으로 조성하여야 함

- 도보, 자전거로 이동 가능한 정주 환경 안에서 생활의 필요를 충족하는 인간적 척도 (human scale, 人間的尺度) 중심의 생활권을 조성하고, 내연기관 수송 수단의 이용을 줄여 기후위기에 대응하는 도시로 전환하려는 목적을 추구하도록 함

그림 3-2 | '15분 도시' 주요 개념

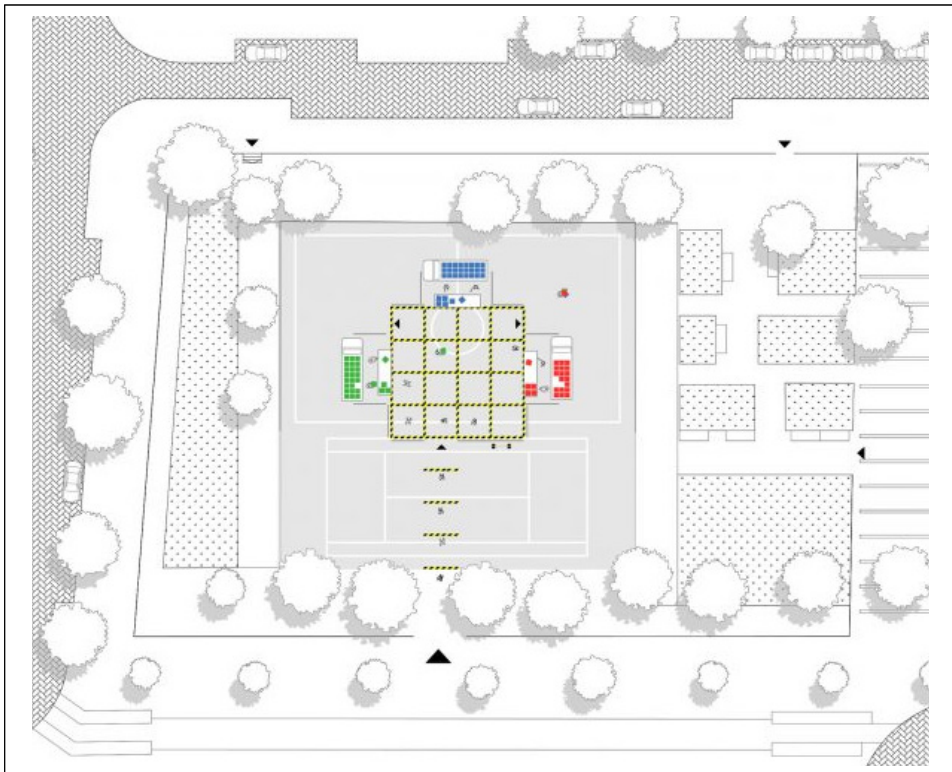


자료: Moreno 외(2021:102, Figure 1.)

- 일부 도시는 코로나 감염병 확산 시기 동안 '15분 도시' 개념을 적용하여 도보나 자전거로 접근 가능한 지역을 중심으로 생활편의시설과 서비스를 제공하기 위한 다양한 시도를 이어가고 있음
- 유럽 등 일부 도시는 코로나 감염병에 따른 일상생활의 한계와 문제를 해소하기 위해서 '아주 좁은 범위의 특정 지역에 맞춘 공간(hyper-local scale)'이라는 개념을 근린생활권에 구현하고 있으며, <그림 3-3>에서 보는 바와 같이 소규모 상업시설의 기능을 응용하여 자가격리자를 비롯한 시민의 생필품 수요 충족을 해소하는 공간적 대안을 마련함(Frearson, 2020)

- 광장이나 공원 등 개방된 외부 공간 일부를 16개 구역으로 분리하여 생필품 등을 판매하는 이동식 상점을 배치, 구매를 위한 이동 동선이 적절한 거리를 확보하여 이루어지도록 설계한 가변적 상업공간임(<그림 3-3> 참조)
- 이러한 가변적 상업시설은 기존 대형 상점에서 겪는 붐빔 현상을 완화하여 코로나 감염 확산 가능성을 낮추고 생활편의를 충족할 수 있는 공간 모델로 평가함(Davies, 2020)
- 호주 ‘메이즈 라이크 공원(Maze-like park)’은 사회적 거리두기를 유지하며 녹지공간을 즐길 수 있도록 공원 내 도로 간 간격을 약 2.4m씩 유지하도록 하였고 사이에 0.9m 폭의 숲 울타리를 조성함(Davies, 2020)

그림 3-3 | 가변적 상업시설 개념도



자료: Frearson. 2020.

-
- 한편, ‘15분 도시’가 주창하는 초접근성은 기존에 논의되던 압축도시 담론과도 접점을 가지며 도보와 자전거, 대중교통 중심의 도시 이동환경 조성을 강조함
- 미국 애리조나(Arizona) 템피(Tempe)는 지역 대학을 중심으로 도시의 지속 가능한 발전 목표 아래 대중교통체계 구축을 통한 ‘20분 도시(20-Minute City)’ 정책을 추진 중임(Capasso Da Silva 외, 2020)
 - Larson(2020)은 20분 도시 개념이 추구하는 압축적 도시공간을 실현하기 위한 친환경적 공유이동 수단과 도시설계기법, 첨단기술, 정책적 지원의 통합적 운영 필요성을 강조함
 - Weng 외(2019)는 상하이를 대상으로 주민 건강 증진을 위한 생활 속 도보 환경 마련을 강조하며 15분 도보 생활권개념의 구현 필요성을 주장함
- ‘15분·20분 도시’의 버스와 트램, 자전거와 도보 중심의 이동환경 조성 노력은 기존의 자동차 중심 생활권과 산업화 시대의 도시계획에 전환을 불가피하게 함
- ‘15분 도시’는 내연기관 이동 수단에 의존한 생활환경의 변화를 통해서 더 나은 삶의 질을 추구하려는 비전을 추구하기 위해서 도시공간의 물리적 변화를 유도하는 개념으로 자리 잡고 있음
- 최근 학계는 과거 산업발전 시대 자동차 중심의 이동 체계를 반영한 도시계획은 사회·경제적 불평등과 지리적 빈부격차를 해소하는 데 한계를 드러내며 기존의 계획방식으로는 지속 가능한 도시를 만들 수 없음을 주장함(Newman 외, 2017)
 - 기정 도시계획의 한계를 극복하기 위해 대중교통체계로의 전환을 통한 자동차 이용 감축 시도가 이어지고 있으나 부의 지리적 양극화, 계층 간 생활환경과 삶의 질 불균형 등 근본적인 도시문제의 해결은 더욱 다양한 논의와 해법을 요구함
- 코로나 감염병이 지속되며 업무·상업과 주거·여가 용도를 분리한 토지이용으로 인한 해당 서비스의 접근성 한계가 두드러졌고 사회·경제적 취약계층을 중심으로 이러한 문제가 더욱 심각하게 나타남

-
- ‘15분 도시’ 담론은 이동의 제약을 겪는 특정 계층이 밀집한 지역을 중심으로 접근성(proximity) 개선을 위한 이동 수단 확충과 관련 서비스 제공을 ‘15분 도시’를 통해 시급히 해결해야 할 과제로 선정함(Moreno외, 2021)
 - 이러한 문제의식 아래서 ‘15분 도시’는 자동차 중심의 이동방식을 지양하고 도보·자전거 이동환경 안에서 삶의 질 추구를 위해 필요한 생활 서비스를 충족할 수 있는 생활권을 조성하기 위한 도시공간 모델을 제시함
 - 또한 ‘15분 도시’는 도보와 자전거 이동 환경을 ‘15분 도시’의 생활권설정 준거로 제시하며 도시의 이동방식에 활력을 더할 수 있는 새롭고 혁신적인 디지털 기술력(자전거 공유 시스템 등)의 활용을 강조함(Reimer, 2020)
 - Gehl(2013)은 도보와 자전거 이동 중심의 생활환경은 공원, 광장 등 공공공간 조성을 촉진하며 이를 통해서 공공·생활·문화·편의시설 접근에 관한 사회적 불평등 문제를 일부 해소할 수 있다고 주장함
 - 코로나 감염병 확산이 지속되는 동안 일부 도시는 ‘15분 도시’ 개념을 적용하여 자전거 이용을 권장하였고, 그 결과 야외에서의 사회적 교류를 지속시키고 도시민의 건강 증진과 삶의 만족도 향상에 긍정적 영향을 준 것으로 나타남(De Vos, 2020)
 - 베를린은 코로나 감염병 시기 동안 2개의 임시 자전거 도로를 추가로 설치하였고(De Vos, 2020:2), 뉴욕 시내 자전거 사용량은 이전보다 67% 증가하여 자전거 도시로의 진화를 추진하고 있음(Kuntzman, 2020)
 - 북경은 대중교통 보다 자전거 사용이 150% 이상 증가하였고(Runjie, 2020) 덴마크 코펜하겐은 자전거 판매상점이 도심 내 필수서비스 시설로 자리함(Laerkholm 외, 2021)
 - ‘15분 도시’ 담론이 강조하는 도보·자전거 이용 증대와 생활편의시설 접근성 강화는 생활권계획의 한 형태로 보아야 하며 균등한 이동권과 생활환경을 제공하는 도시조성에 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상됨

3) 독일 ‘지구마스터 플랜(Rahmenplanungen)’

- 독일 도시계획 체계상 지방정부가 수립하는 주요 계획은 ‘도시발전계획(Stadtentwicklungsplanung), 토지이용계획(Flächennutzungsplan), 지구마스터 플랜(Rahmenplanungen), 지구상세계획(Bebauungsplan)’임
 - 우리나라 시(市)의 위계에 해당하는 독일 자치단체는 도시계획 고권을 가진 독립적 계획 주체로 관할구역의 계획과 사업을 주도하는 주체임
 - 독일 중앙정부는 연방건설법에 의거 ‘건설기본계획(Bauleitplanung)’을 법정계획으로 수립하도록 규정하지만, 이는 계획수립 절차와 개념적 정의, 계획방법론 제시에 한정됨(Sybille Müller 외, 2017)
 - ‘건설기본계획(Bauleitplanung)’은 ‘토지이용계획(Flächennutzungsplan)’과 ‘지구상세계획(Bebauungsplan)’으로 구성되며 토지이용계획은 우리나라 도시·군기본계획의 토지이용계획과 유사, 지구상세계획은 계획의 역할과 기능적 측면에서 필지 용도별 건축지침을 제시함(Waldmüller 외, 2021)
 - 지방정부는 연방건설법이 제시한 건설기본계획 수립의 법적 절차와 개념, 방법론에 따라서 관할구역을 대상으로 실질적인 공간계획을 수립·집행하고 사업을 추진하는 능동적이고 독립된 도시계획 주체임
 - 독일은 우리나라와 달리 중앙정부가 직접적인 공간사업 추진을 주도하기 어려운 계획 수립과 집행 구조로 자치단체의 도시계획고권이 도시공간에 미치는 영향력이 큼
- 지방정부가 수립하는 계획 중 ‘도시발전계획(Stadtentwicklungsplanung)’은 비법정 계획이자 지방정부의 정책적 방향성을 제시하는 계획으로 법정계획인 건설기본계획 추진의 지침 역할을 함(Chlench, 2007)
- 법정계획으로 수립하는 ‘건설기본계획(Bauleitplanung)’의 ‘토지이용계획(Flächennutzungsplan)’과 ‘지구상세계획(Bebauungsplan)’은 각각 큰 틀의 공간 계획 방향과 필지·건축 단위의 조성방안을 제시함(Sybille Müller 외, 2017)
 - 도시계획 체계상 독일 지방정부가 수립하는 ‘건설기본계획(Bauleitplanung)’의

‘토지이용계획(Flächennutzungsplan)’은 국내 도시기본계획이 제시하는 토지 이용계획과 동일하며, ‘지구상세계획(Bebauungsplan)’은 도시관리계획과 유사한 위계에 있음

- ‘지구상세계획(Bebauungsplan)’은 필지·건물 조성지침을 제시하는 법정계획으로 우리나라의 지구단위계획과 유사하며, 일반적으로 1 대 500 축척으로 작성되기 때문에 필지의 용도와 건물 건축지침을 상세하게 제시함(Marks, 2021)

□ 도시계획의 위계 측면에서 우리나라 생활권계획과 유사한 ‘지구마스터플랜(Rahmenplanungen)’은 비법정계획으로 수립하며 지구 수준의 공간에 대한 토지이용과 기반시설 구상에 관한 내용을 제시함(Brandt 외, 2021)

- ‘지구마스터플랜(Rahmenplanungen)’은 <표 3-3>에서 보는 바와 같이 첫째, 공시의 기능 둘째, 사전준비의 기능 셋째, 조정기능 넷째, 합치 및 합의의 기능을 하며 ‘도시발전계획(Stadtentwicklungsplanung)’과 함께 법정계획인 ‘건설기본계획(Bauleitplanung)’을 추진하기 위한 정책적·제도적 방안을 제시함

표 3-3 | 독일 ‘지구마스터플랜(Rahmenplanungen)’의 기능

기능	주요 내용
공시의 기능	• 개발의 공공성, 투명성 증진과 주민이 이해하기 쉬운 형태의 도면으로 계획을 설명
사전준비의 기능	• 개발관련 주체 및 대지상황 파악, 개발가능성 사전조사, 개발가치 산출, 재정계획, 시행기간에 따른 조치사항을 담은 시나리오(전략) 준비
조정기능	• 지구상세계획 수립에 따른 시의회 심의 이전에 관계 부서 간 이견을 조정하고 주요 계획사항에 관한 숙의를 거쳐 합의를 유도하도록 하여 지구상세계획 수립 기간 단축
합치 및 합의의 기능	• 사유재산 보호, 투자환경 개선, 주민참여와 교육, 사전정보 공유를 통한 민원 및 분쟁 최소화 기여

자료: Brunsbüttel 시청 홈페이지 내용을 참고하여 저자 작성

https://www.brunsbuettel.de/Bauen_Wirtschaft/Bauen/St%C3%A4dtebauliche_Rahmenplanungen/
(검색일: 2021년 9월 15일)

□ 독일 지방정부가 수립하는 주요 도시계획은 법정·비법정계획으로 구분되지만 각 계획의 목적과 역할이 상호 보완적 관계로 정립되어 도시계획의 실행력을 강화하도록 함

- 법정계획인 ‘건설기본계획(Bauleitplanung)’ 이 상위계획인 지역계획(Regionalplan) 과 광역(주, 州) 정부의 관련 계획이 제시하는 방향을 공간에 구체화하는 계획 이라면, ‘도시발전계획(Stadtentwicklungsplanung)’ 은 두 계획의 중간 위계로 지방정부의 정책적 현안에 관한 종합적인 검토를 통해서 지방정부의 법정계획 추진에 관한 행정적 집행방안을 마련함(Chlench, 2007)

- 이와 마찬가지로 비법정계획인 ‘지구마스터플랜(Rahmenplanungen)’ 은 지역의 현안 및 문제, 주민 요구사항 등을 종합적으로 분석·반영하여 ‘건설기본계획(Bauleitplanung)’ 의 ‘토지이용계획(Flächennutzungsplan)’ 과 ‘지구상세계획(Bebauungsplan)’ 추진을 위한 지침과 전략을 제시함(양재섭 외, 2010)

□ 독일의 도시계획체계에서 ‘지구마스터플랜(Rahmenplanungen)’을 비롯한 비법정 계획은 법정계획의 계획 내용을 논의하고 결정하는 일련의 행정적 절차와 과정에 관한 원칙과 지침을 제시함

- 예를 들어, 법정계획 중 가장 구체적인 공간계획을 제시하는 ‘지구상세계획(Bebauungsplan)’ 의 수립과정은 빠르면 1년에서 3년이 소요되는데, 수립 기간을 법률로 특정하지 않고 계획수립 주체인 자치단체의 재량에 맡김(황해봉, 2005)

- 자치단체가 갖는 재량의 근거는 관련 비법정계획에서 정한 우선순위를 원칙으로 하며 통상적으로 관련 주체 간 법제적 토의와 판례를 참고하여 정하도록 함

- 독일 연방건설법은 도시계획의 발전과 질서를 위해 요구되는 시기와 정도를 고려하여 법정계획을 작성하도록 하는 방향성만을 규정하기 때문에 자치단체가 해당 규정에 관한 별도의 해석을 하도록 함

□ 독일 도시계획체계상 비법정계획의 목적은 법정계획의 실행력을 강화하는 것으로 비법정 계획이 제시하는 내용이 법정계획의 수립과 집행에 있어서 지침의 역할을 함

- ‘건설기본계획(Bauleitplanung)’, ‘지구상세계획(Bebauungsplan)’ 과 같은 법정계획은 독일 연방정부가 제시하는 기본적 계획의 틀은 유지하되, 관련 비 법정계획을 함께 수립하여 법정계획의 한계를 보완하도록 함

-
- 비법정계획은 법정계획과 관련한 계획수립과 추진에 관한 시간적 개념과 계획의 우선순위, 전략 요소 등을 보다 구체화하여 제시함

- 비법정계획인 ‘도시발전계획(Stadtentwicklungsplanung)’은 자치단체장의 도시 발전 비전과 전략을 상세히 제시하며, ‘지구마스터플랜(Rahmenplanungen)’은 토지이용계획도(1:10,000 축척)와 ‘지구상세계획(Behauungsplan, 1:500 축척)’을 도시의 맥락을 고려하여 연계하고 지구상세계획의 신속한 수립을 지원함(Marks, 2021)

2. 국내 도시기본계획상 생활권계획 수립현황

1) 일반현황

□ 현행 제도상 생활권계획은 도시·군기본계획의 부문별계획으로 수립하도록 하며 특·광역시를 비롯한 일부 특별·자치시·군에서 생활권계획을 상세히 작성하여 시정에 활용함

- 국토부 도시계획현황 통계에 의하면 2020년 기준 도시·군기본계획을 수립한 자치단체는 총 128개로 17개 광역자치단체 하위 행정구역의 경우 기본계획을 수립한 것으로 조사됨(국토교통부·LH 한국토지주택공사, 2021)

- 가장 최근 기본계획을 수립한 자치단체는 영주시로 2020년 12월 31일 기본계획 수립을 완료하였고 목표연도는 2030년, 계획인구는 총 113,000명으로 산정함

- 한편, 2006년 이후 기본계획 수립 혹은 변경이 이루어지지 않은 자치단체는 장성군(2021년 6월 기준 인구 총 44,855명)과 청도군(동시기 기준 인구 총 42,784명)으로 목표연도는 2020년, 계획인구는 각각 70,000명과 60,000명으로 산정함

- 장성군과 청도군은 인구 10만 명 이하 시·군이자 그밖에 도시·군기본계획 수립 예외 요건을 충족한 자치단체로 2006년 이후 계획의 변경이나 재수립을 하지 않음

□ 오병록(2012)은 광역시(100만 명 이상)·대도시(90~50만 명)·소도시(40~10만 명)별 생활권설정 실태를 조사한 결과, 대다수 도시가 대·중생활권의 2단계 위계로 생활권을 설정하고 있는 것으로 나타남

- 광역시의 경우 부산을 제외한 5개 광역시(인천, 대구, 광주, 대전, 울산) 모두 대/중생활권의 2단 위계로 생활권을 설정함
 - 부산은 3개 대생활권, 15개 중생활권, 223개 소생활권으로 3단 위계의 생활권을 설정함
- 10개 대도시 중 청주와 포항은 대·중·소 위계의 생활권을 설정, 다른 8개 도시는 대·중 위계로 생활권을 구성한 한편, 30개 소도시의 경우 과천은 대·소생활권, 양산·오산·제천·천안·화성·강릉은 대·중생활권, 이외는 대·중·소생활권을 설정함

□ 선행연구에서 살펴본 바와 같이 생활권의 위계 설정은 도시의 인구 규모와 큰 관련 없이 도시기본계획 수립지침의 방향에서 취사선택하는 것으로 파악됨

□ 한편, <표 3-4>에서 보는 바와 같이 도시기본계획에 나타난 생활권 위계별 인구 규모를 살펴보면 소생활권의 인구 규모가 근린주구 이론이 제시한 생활권 최소 인구 규모인 약 5,000명에서 8,000명 규모의 3배 이상으로 나타남

표 3-4 | 광역시·대도시·소도시별 생활권 규모

구분	광역시		대도시		소도시	
	평균면적 (km ²)	평균인구 (만 명)	평균면적 (km ²)	평균인구 (만 명)	평균면적 (km ²)	평균인구 (만 명)
대생활권	84.39	33.4	56.7	31.5	55.1	24.1
중생활권	29.52	14.2	17.2	10.1	32.4	7.4
소생활권	-	-	6.0	2.8	14.0	2.9

자료: 오병록(2012), 생활권 이론과 생활권계획 실태분석 연구. 서울도시연구 13(4)의 12쪽 인용 및 재구성

□ 또한 <표 3-5>와 같이 도시기본계획 수립을 위한 생활권설정 기준은 소생활권의 인구 규모를 2~3만 명으로 규정하였고 초·중학교 학군이 위치하도록 함

- 근린주구 이론이 인구 약 5,000명에서 8,000명 규모의 근린생활권에 초등학교 1개를 배치하도록 제시한 것에 비해 국내 생활권은 인구 2~3만 명 단위로 초등학교가 위치하는 기준을 제시하고 있음

□ 도시기본계획 실무편람(2001)은 도시계획수립을 위한 생활권 위계와 설정 기준, 인구 규모, 고려사항을 제시하였고 인구수에 따른 공급시설의 특성과 규모에 관한 개괄적 방향성을 참고할 수 있음

- 실무편람의 생활권설정 기준은 생활권별 기능과 입지 시설 개념에서 서구 근린주구 이론과 일부 유사성을 보이고 있으나 인구규모는 국내 실정을 중심으로 재규정함

표 3-5 | 도시기본계획의 생활권설정 기준

구분		설정기준	인구규모	고려사항
근린생활권	근린분구	-	약 1천 명	• 근린상점 포함 • 어린이놀이터, 작업장 등 공유
	근린주구	2~4개 근린분구	약 5천~1만 명	• 초등학교, 근린상가 포함 • 간선도로, 녹지 등에 의해 다른 지역과 구분
소생활권 (근린지구중심)		행정동 기준	2~3만 명	• 초·중학교 학군 • 전통적 시장권역 • 역세권역 • 지형적, 인위적 제약성 • 지역적 특수성
중생활권 (지역·커뮤니티)		2~4개 소생활권	10만 명	• 중·고등학교 학군 • 시설배치기준의 고려 • 계획의도적 구분 • 산세, 하천 등의 자연적 환경
대생활권 (부도심권중심)		시·군·구 단위 기준	20~30만 명	• 도로, 철도 등 인문적 환경 • 부도심권 형성 및 도심기능 분산을 유도한 계획성

자료: 국토해양수산부. 2001.

□ 서구의 근린주구 이론 및 실제와 우리나라 생활권설정 실태는 각 나라의 도시별 인구 규모와 밀집 양상이 상이하여 생활권별 인구규모에 관한 개념적 규정에 차이가 있음

- 미국은 대도시권(metropolitan area)을 제외한 대다수 도시가 우리나라와 비교하여 매우 낮은 인구밀도를 보이기 때문에, 소생활권의 인구 규모와 공급 시설에서부터 서로 다른 양상을 보임

- 근린주구 이론은 근린지구를 약 5,000명에서 8,000명 인구나 초등학교 1개가 위치한 생활권으로 규정하였는데 이는 우리나라의 소생활권 규모에 해당함 (<표 3-5> 참조)
- 근린주구 이론과 국내의 여건이 보이는 차이는 교육시설 등 기반시설 설치기준의 인구규모가 달라 나타나는 차이로, 이에 따라서 생활권설정 기준을 마련하기 위해서는 우리나라의 인구규모와 특성 변화 등 정량적 지표의 객관성을 확보하기 위한 면밀한 검토가 병행되어야 함

2) 사례 도시별 생활권계획 수립현황 고찰

□ 도시의 인구규모를 고려하여 생활권계획 수립실태를 살펴보기 위해서 국내의 총 6개 사례 도시를 선정함

- 사례 도시 주요 선정기준은 인구규모이며 오병록(2012)의 인구 100만 명(특·광역시)·인구 90~50만 명(대도시)·인구 40~10만 명(소도시)를 참고하여 정함

□ <표 3-6>에서 보는 바와 같이 서울특별시, 공주시, 용인시, 춘천시, 정읍시, 영주시로 6개 사례 도시를 선정함

표 3-6 | 국내 사례 도시

권역	시(市, 인구수)	계획수립연도/목표연도	계획인구
특별시	서울특별시 (9,565,990명)	2014년/2030년	10,202,243명
충청도	공주시 (103,386명)	2018년/2030년	170,000명
경기도	용인시 (1,094,953명)	2018년/2035년	1,286,802명
강원도	춘천시 (286,302명)	2017년/2030년	420,000명
전라도	정읍시 (114,783명)	2016년/2030년	135,400명
경상도	영주시 (103,119명)	2020년/2030년	113,000명

자료: 각 시(市)의 공식 홈페이지상 최신 인구 현황을 토대로 저자 작성

- 서울특별시는 인구 천만 명에 육박하는 국내 유일의 도시로 전국 최초로 생활권 계획을 수립함
- 공주시는 도시·군기본계획을 수립한 128개 자치단체 중 가장 최근(2020년 12월) 계획을 변경한 도시로 전체 인구 103,386명의 소도시임
- 용인시와 춘천시는 각각 인구 백만 명 이상의 특·광역시급 대도시와 인구 20만 명 이상 소도시로 규모의 차이가 있으나 두 도시 모두 인구 증가와 경제적 성장이 지속될 것으로 예측됨
- 정읍시와 영주시는 공주시와 유사한 인구 약 10만 명 이상의 소규모 도시이지만 쇠퇴가 지속될 것으로 예상됨

□ 도시 규모와 특성이 각기 다른 총 6개 사례 도시의 도시기본계획에 나타난 ‘생활권설정’과 ‘생활권계획 수립’ 현황을 중심으로 도시별 인구 규모 및 특성을 고려하여 검토함

(1) 서울특별시(인구 100만 명 이상 특·광역시)

□ 서울특별시는 2014년 전국 최초로 생활권계획을 별도의 계획으로 작성하였으며 서울 생활권계획은 서울 도시기본계획의 후속 계획 성격을 가짐

- 서울특별시는 2014년 ‘2030 서울 도시기본계획(서울플랜)’의 확정·고시에 따른 후속 작업으로 ‘2030 서울 생활권계획’에 착수하였고 2018년 전국 최초로 기본계획과 별도의 생활권계획을 수립함(서울연구원, 2019)
- 2030 서울 생활권계획은 권역 및 지역생활권의 2단계 위계로 생활권을 설정하였고 5개 권역생활권과 116개 지역생활권으로 생활권 범위를 설정함
- 서울특별시는 생활권계획 수립을 통해 도시기본계획의 내용을 구체화하여 생활권별로 도시계획의 추진력을 강화하고자 함
- 또한 <표 3-7>에서 보는 바와 같이 서울 생활권계획은 자치구의 상생적 발전 방안 마련에 집중함(서울특별시, 2014)

표 3-7 | 2030 서울 생활권계획의 역할 및 기능

역할 및 기능	주요 내용
도시기본계획의 내용을 생활권 단위로 구체화하고 종합화	2030 서울 도시기본계획(서울플랜)이 제시한 공간계획과 핵심슈별 계획의 내용을 생활권별로 구체화하는 계획으로 기능
하위계획 및 관련계획에 대한 지침 제시	종합계획성격의 도시기본계획 사항을 생활권별로 구체화하고 도시관리계획에 생활권 차원의 추진 방향을 제시하는 계획으로 역할
자치구 발전계획 및 자치구 간 상생발전을 위한 근거 제시	- 자치구 간 이해 상충, 시설 입지의 중복투자 등을 방지 2개 이상 자치구에 영향을 미치는 계획, 사업의 조정 수행

자료 : 서울특별시, 2014. 2030 서울 도시기본계획, 169·170쪽 인용

□ 서울 생활권계획은 권역발전구상, 지역발전구상, 공간관리지침의 세 가지 사항으로 구성되었으며 공간관리지침은 25개 자치구별 공간조성에 관련된 사항을 상세화함

- 공간관리지침은 중심지, 용도지역, 경관, 생활서비스시설을 중심으로 각 항목에 해당하는 공간관리방식을 자치구 여건에 맞게 수립하도록 함

□ 도시기본계획 실무편람을 기준으로 서울 생활권계획은 권역생활권을 대생활권, 지역생활권을 소생활권 규모로 설정하였으며 각 생활권계획이 추구할 방향을 제시함

- 대생활권인 권역생활권은 도시기본계획이 제시한 공간구조 및 중심지체계, 주요 공간축, 토지이용계획을 권역별로 구조화하여 균형발전, 일자리, 교통체계 등의 정책을 공간에 실현하기 위한 전략을 제시함
- 지역생활권(소생활권)은 근린 생활을 주제로 지역 주민의 생활편의를 도모하고 지역의 특성과 정취를 보존·육성하기 위한 계획을 제시하였고 주민참여를 통해서 계획을 수립함
 - 단일 지역생활권의 인구규모는 3개에서 5개 행정동을 합친 규모인 인구 약 5만 명에서 10만 명 수준으로 규정하였기 때문에 계획수립 초기에는 총 140여 개로 구분함

□ 권역생활권 계획은 총 5개 계획 분야를 중심으로 권역별 발전 방향과 특화전략을 제시하였으며 각 권역에서 해결해야 할 계획과제를 제시함

- 권역생활권 계획은 중심지·일자리, 주거지 관리 및 개선, 교통체계 개선, 생활 기반, 지역특화를 계획 부문으로 하여 권역별 계획구성 체계를 일원화함

- 지역생활권 계획은 권역생활권계획 보다 세분화한 생활권으로 지역생활권 설정을 위해 서울특별시는 <표 3-8>에서 보는 바와 같이 4단계의 분석 및 구분과정을 거쳐 최종 116개 지역생활권을 설정함

표 3-8 | 2030 서울 생활권계획 지역생활권 설정 단계

구분	분석 항목
1단계 : 자연환경 및 도시골격 검토	• 자연환경, 기반시설 및 대규모 시설, 관련계획
2단계 : 중심지특성 검토	• 토지이용 특성, 중심지 특성, 주거지 특성
3단계 : 동간 연계성 검토	• 동간 통행량 검토, 기타 지역특성 검토
4단계 : 자치구 등과 협의 및 보완을 통한 생활권 구분 확정	

자료 : 서울특별시, 2018. 2030 서울 생활권계획 지역생활권계획 종로구 보고서의 7쪽 표 인용

- 서울 지역생활권설정의 기본원칙은 행정동 및 자치구 경계를 넘지 않도록 하였으며 지역생활권의 공간구조는 생활중심지와 배후지로 정의함

- 구 단위로 수립한 지역생활권 계획은 지역의 현안과 여건, 이슈를 검토하여 각 자치구의 주요 거점지역을 설정, 거점지역 중심의 목표 및 실현전략을 수립함
- 더불어 지역생활권 계획은 거점지역에 관한 중심지, 특성주거지, 경관, 생활 서비스시설의 공간관리지침을 상세하게 제시함
- 한편, 지역생활권계획은 지역 현안 해결을 목적으로 계획수립 과정에 주민 참여단을 구성, 워크숍을 진행하여 지역의 문제점과 자원발굴에 집중함
 - 주민참여단은 지역생활권의 미래상과 발전방향 수립, 지역 경관자원 발굴, 생활서비스시설 조성 등에 관한 주민 의견을 수렴함

- 서울 생활권계획은 도시기본계획의 사항을 생활권별로 구체화하고 도시관리계획에 공간조성지침을 제시하는 계획으로 도시공간 이슈에 초점을 맞춰 해결방안을 구체적으로 제시하려 하였다는 점에 의의가 있음

- 별도의 상세 체계를 가진 생활권계획으로 수립된 2030 서울 생활권계획은 상위계획인 도시기본계획과 하위계획인 관리계획을 연계하여 서울의 도시공간을 더욱 세밀하게 관리하기 위한 목적으로 수립한 계획임

(2) 공주시(인구 10만 명 이상 소도시)³⁾

□ 인구 약 103,386명의 공주시는 세종특별자치시와 대전광역시에 인접한 도시이자 국토 공간차원에서는 충남연계 협력권⁴⁾에 속한 5개 도시 중 하나임

- 공주시는 인구감소가 지속되어 도시 쇠퇴가 우려되는 도시 중 하나였으나 세종 특별자치시 조성에 따라서 ‘공주-세종 상생발전계획’을 도시기본계획의 전략 사업계획으로 수립하며 인구 유입을 기대함

- 이 외에도 공주시 2030 도시기본계획상 전략사업계획의 일환으로 KTX 공주역 활성화 및 역세권 개발, 계실지구 복합연수단지 개발사업 등을 제시함

□ 2030 공주시 도시기본계획은 공주시 전체를 대생활권으로 하여 중생활권과 소생활권의 3단계 위계로 구성, 2개 중생활권·6개 소생활권으로 생활권을 설정함

- 2개 중생활권 내 소생활권은 각각 3개 권역으로 설정하였으며 각 소생활권은 1~5개 행정동을 포괄한 규모로 규정함

□ 소생활권별로 생활권 주요 기능과 발전 방향을 수립하였는데 <표 3-9>에서 보는 바와 같이 각 소생활권은 첨단산업·유통과 복합업무·교육, 관광·휴양, 공업생산, 전원주거 등 다양한 기능을 계획함

- 소생활권별 발전 방향은 소생활권의 기능을 고려하여 제시하였으며 소생활권별 기능을 강화하기 위한 목적의 개발사업, 거점개발, 도시재생, 주거지 및 기반 시설 정비 등의 내용으로 구성됨

□ 한편, 인구배분계획은 중생활권별 인구분포와 소생활권 행정동 단위의 인구밀도 현황을 바탕으로 소생활권 단위로 2030년까지의 계획인구 목표를 제시하였으나 계획인구 산출 배경이나 근거에 대한 설명은 구체적으로 기술하지 않음

3) 본 내용은 2018년 수립한 ‘2030년 공주도시기본계획’의 생활권 관련 계획 내용을 바탕으로 작성함

4) 충남 연계 협력권은 공주시를 비롯한 논산시, 부여군, 서천군, 청양군을 아우르는 권역으로 국토교통부의 8개 연계 협력형 지역계획의 권역 중 하나임

표 3-9 | 2030 공주 생활권계획의 주요 기능 및 발전 방향

구분		주요 기능	발전 방향
북부 중생활권	강북생활권	도심 중추관리 첨단산업 거점유통 복합업무·교육	• 행정지원시설 및 신시가지 개발 • 첨단산업 및 업무·문화복합기능 개발 • 거점 유통(물류)단지 조성 • 세종특별자치시 개발압력 완충지역
	정안생활권	지역중심 전원주거 공업생산 관광·휴양	• 주변 도시와 연계한 전원주택지 개발 • 관광 및 6차 산업개발 • 문화·관광, 휴양시설 정비 및 확충
	유구생활권	지역중심 관광·휴양 교육·연구 공업생산	• 자카드산업 특성화 • 소방방재연구단지 등 교육 및 연구·연수 기능 강화 • 문화·관광, 휴양시설 정비 및 확충 • 배후 농촌중심 강화
남부 중생활권	강남생활권	도심 역사·문화·관광거점 중심상업 복합업무·교육	• 고도 역사문화환경의 계획적 보존 및 복원 • 구도심 근린재생형 도시재생 • 전통시장 및 전문상점가 활성화 • 유네스코 백제문화의 관광거점 개발
	강변생활권	부도심 광역환승 관광·휴양 공업생산	• 역세권 개발 및 복합환승기능 강화 • 지방산단 조성 및 활성화 • 문화·관광, 휴양시설 정비 및 확충
	반포생활권	지역중심 관광·휴양 전원주거	• 대전권 개발압력의 완충지역 • 배후 농촌중심 및 관광지원기능 강화 • 주변도시와 연계한 전원주택지 개발

자료 : 공주시, 2018. 2030 공주 도시기본계획 130쪽 표 인용

□ 2030 공주 도시기본계획은 계획의 실행에 주요 전략사업계획을 수립하였는데 일부 전략사업계획의 경우 공주시 생활권에 변화를 유발할 것으로 예상됨

- 총 5개 전략사업계획 중 ‘공주-세종 상생발전계획’과 ‘KTX 공주역 활성화 및 역세권 개발’, ‘도시재생 뉴딜사업’은 도시공간 기능과 인구이동 변화에 직접 영향을 미치는 사업계획임
- 해당 전략사업계획은 도시의 장기적 발전을 구상하는 기본계획의 목적과 연계되어 있으나 생활권계획과의 관계는 제시되지 않음

(3) 용인시(인구 100만 명 이상 대도시)⁵⁾

- 2035 용인 도시기본계획은 생활권설정의 목적을 인구배분계획 뿐만 아니라 공간구조 구상과 발전전략 제시에 준거로 활용, 생활권을 2개 권역으로 구분하였고 권역별 일상 생활권을 세분화함
 - 2개 권역 중 기흥·수지는 총 8개, 처인중심권역은 5개의 일상생활권으로 구성 되었으며 권역의 발전방향을 중심으로 일상생활권별 발전방안을 제시함
- 용인시 권역생활권은 중심지체계와 연계하여 권역생활권별 공간구조와 발전전략, 핵심 사업을 제시하였는데 기흥·수지권역은 역세권을 중심으로 한 생활권 거점 구축과 정비를 해당 생활권의 주요 발전전략으로 함
 - 기흥·수지권역 내 용인 GTX 구성역을 광역교통 거점으로 하여 8개 일상생활 권별 도시철도, 경전철 등 대중교통 결절점을 지정하여 일상생활권 내 역세권 조성에 집중함
- 5개 일상생활권으로 구성된 처인중심권역은 용인시 외곽에 분포한 권역의 지리적 특성 상 주요 간선도로와 용인시청을 거점으로 일상생활권의 발전 방향을 제시함
 - 처인중심권역은 기흥·수지권역과 마찬가지로 권역의 중심공간을 기본계획의 도시공간구조가 제시한 중심지체계를 기준으로 구조화함
 - 용인시청 거점의 행정도심을 핵으로 한 5개 일상생활권(지역중심)으로 구성된 처인 중심권역의 중심지체계를 생활권설정의 주요 전략으로 제시함
- 2035 용인 도시기본계획의 인구배분계획은 2개 권역의 인구규모와 밀도현황을 바탕으로 계획인구를 제시하였으나 권역별 공간구조와 일상생활권 계획과의 개연성은 미흡함
- 용인시가 수립한 생활권계획의 핵심은 대중교통거점 중심의 생활권 육성이기 때문에 기반시설, 교통 등 관련 부문별계획과의 연계를 ‘생활권을 고려한’, ‘생활권별로’ 등의 표현으로 서술함

5) 본 내용은 2018년 수립한 ‘2035년 용인도시기본계획’의 생활권 관련 계획 내용을 바탕으로 작성함

(4) 춘천시(인구 30만 명 이상 중규모 도시)⁶⁾

□ 2030 춘천 도시기본계획은 2020 춘천 도시기본계획의 평가에서 도심생활권의 획일화된 관리를 계획의 한계로 지적함

- 지정 도시기본계획(목표연도 2020년, 일부 변경)은 도심권을 3개 생활권으로 구성하여 기능을 구분하였으나 중심지체계는 1개 도심으로 기본계획을 수립하여 생활권별 기능이 혼재되었다고 평가함(춘천시, 2017)

□ 계획변경의 핵심은 압축적 공간구조 실현으로 도시를 ‘도시기능 유도구역’과 ‘거주 유도구역’으로 설정하여 시가지 공동화 현상을 최소화하기 위한 공간전략을 제시함(춘천시, 2017)

□ 2030 춘천 도시기본계획은 생활권설정을 위해서 <표 3-10>에서 보는 바와 같이 총 7개 항목을 검토함

- 춘천 기본계획은 생활권설정을 위해 체계적으로 관련 자료를 검토하였으나 결과적으로 생활권의 경계를 인구통계 등 각종 자료의 구득과 계획 집행의 용이성을 고려하여 행정구역 경계(읍·면·동)로 구분함

표 3-10 | 2030 춘천 도시기본계획 생활권 설정기준

구분	분석 항목	구체적인 지표
물리적 요소	• 지형·지세 및 주요 하천 • 도시고속도로, 철도, 도시간선도로	• 지형도, 도시계획도
도시발전과정	• 시가지 형성시기 • 시가지 개발 및 정비수립	• 도시개발사업현황
도시성장 및 발전축	• 도시간선도로축 • 교통의 흐름에 의한 이용권 분석	• 기존 및 계획 교통망 • 통행량
행정구역	• 행정구역 변천과정	• 읍·면·동 단위의 변화
주민의 속성	• 권역별 주거특성 분석 • 권역별 생활환경수준 분석	• 1인당 주거면적, 주택유형 • 자가보유율, 연령별 인구구조 • 가구소득, 자동차보유율
도시기능 및 토지이용특성	• 교통특성의 분석을 통한 중심성 • 건축물 용도의 권역별 구성 특징	• 과세자료 • 목적통행자료
관계계획검토	• 광역계획 구상, 장래 공간구조 구상	-

자료 : 춘천시. 2017. 2030 춘천 도시기본계획 105쪽 표 인용

6) 본 내용은 2017년 수립한 ‘2030년 춘천도시기본계획’의 생활권 관련 계획 내용을 바탕으로 작성함

□ 춘천 도시기본계획의 생활권은 대·중·소생활권으로 구성되었고 생활권별 인구규모에 따른 대략의 계획 방향과 기준을 제시함

- 생활권의 위계와 경계는 장래의 계획적 개발을 유도하고 생활권 안에서 공공 시설이 체계적으로 배치되도록 하는 데 목적을 둠

– 춘천시 전체를 대생활권으로 하여 중생활권은 자족적 생활이 가능한 5개 지역으로 구분, 중생활권 내 소생활권은 행정구역(읍·면·동)을 기준으로 총 14개로 설정함

□ 2030 춘천 도시기본계획은 지리적·지형적 제약, 생활편의 및 문화시설 등의 도심지역 편중과 같은 지역 간 불균형 문제 해결을 생활권계획의 주요 목표로 하는 지역생활권 계획을 제시함

- <표 3-11>에서 보는 바와 같이 생활권별 개발 방향은 5개 중생활권을 대상으로 제시하였으며 인구배분계획도 중생활권을 기준으로 수립함

표 3-11 | 2030 춘천 도시기본계획 생활권별 개발방향

구분		주요기능	개발방향
도심생활권	원도심	행정, 교육, 금융, 상업	• 신청사 건축, 캠페이지 및 역세권개발 • 도시재생 및 균형 개발로 공동화 방지 • 우두동 신도시 개발 및 주민복지시설 확충
	신도심	쾌적한 주거공간	• 택지 및 공동주택단지 조성 • 내·외곽 환상형 도로네트워크 구축
동부생활권		친환경 첨단산업 개발	• 첨단산업단지 및 빅데이터 산업(네이버 등) • 식품의약품 및 바이오, 헬스산업 육성 • 물산업 융복합 클러스터
서부생활권		관광, 산업개발	• 의암호 관광인프라 구축(삼각 관광벨트) • 어린이 관광시설 확충(레고랜드 등) • 의암 레저스포츠타운 기능 강화(승마장 등)
남부생활권		문화·관광, 친환경·첨단, 산업개발	• 문화체험(김유정 문학 마을), 테마관광육성(남이섬 등) • 레포초산업 육성 • 지방산업단지(첨단산업) 조성
북부생활권		자연휴양 체험마을	• 농림산업 클러스터 육성 • 휴양 및 팜·템플스테이 관광산업 육성(추곡약수터 등)

자료 : 춘천시, 2017. 2030 춘천 도시기본계획 117쪽 표 인용

(5) 정읍시(인구 10만 명 이상 소도시)⁷⁾

- 정읍시는 중심지와 기초 생활편의시설 이용 권역의 형태로 생활권계획을 수립하고 생활권별 기능 특화와 개발을 고려한 단계적 인구배분계획을 제시함(정읍시, 2016)
- 2030 정읍 도시기본계획은 생활권을 설정하기 위해서 4가지 기본요소 및 설정 기준을 고려하여 5개 중생활권과 23개 소생활권을 구분함(〈표 3-12〉 참조)
 - 정읍시 전체를 하나의 대생활권으로 하여 5개 중생활권은 도심, 동부, 서부, 남부, 북부로 분류하였고 23개 소생활권은 읍·면·동 단위로 구분함
 - 2030 정읍 도시기본계획은 〈표 3-12〉에서 보는 바와 같이 생활권설정을 위한 기본 요소와 설정 기준을 준거로 하여 생활권별 현황 및 특성을 도출함

표 3-12 | 2030 정읍 도시기본계획 생활권설정의 기본요소 및 설정기준

기본요소		설정기준
자연적 요소	지형 및 지세 수계	• 내장산, 입암산, 두승산 등 주요 산 • 동진강, 정읍천, 옥정호 등 주요 하천
인문적 요소	행정구역 도로 및 철도	• 1읍, 14면, 8동의 행정구역 경계 • KTX 호남선 철도 및 호남고속도로를 비롯한 주요 도로망(국도 4개, 지방도 8개 등)
사회·문화적 요소	도시발전과정 성장개발촉진 관련 개발계획 문화적 특성	• 시가지개발 및 정비과정, 도시지역 현황 등 • 간선도로축, 공간구조체계상 중심지 및 개발축 등 • 정읍첨단과학산업연구단지(1/2단계), 내장산리조트 관광지 개발, 태산선비문화권 관광개발 등 • 주요 관광자원 및 문화재 분포 현황
경제적 요소	도시기능 및 토지이용특성 주거특성 및 생활환경 여건	• 농축산업·산업·상업·관광 등 지역별 특화기능 및 토지이용 현황 • 연령별 인구구조, 지역별 주택유형 및 주택공급현황, 소득격차, 도시기반시설 및 생활편의시설 분포현황 등

자료 : 정읍시, 2016. 2030 정읍 도시기본계획 113쪽 표 인용

7) 본 내용은 2016년 수립한 '정읍도시기본계획'의 생활권 관련 계획 내용을 바탕으로 작성함

□ 2030 정읍 도시기본계획은 생활권별 현황 및 특성, 산업입지와 기능을 중심으로 특화 전략을 제시함

- 예를 들어, 5개 중생활권 중 도심생활권을 제외한 4개 중생활권은 각각 첨단 농업가공, 첨단산업 및 문화관광, 역사문화체험, 관광휴양 및 산악형 농업 기능 등의 산업기능 특화를 주요 발전전략으로 제시함

□ 한편, 생활권설정과 생활권별 발전 방향에 따른 인구배분계획은 중생활권별 사회적 인구증가요인을 반영하여 연령별·연도별 인구변화(계획인구)를 예측하여 제시함

□ 정읍 기본계획의 토지이용계획은 타 기본계획과 마찬가지로 생활권설정과 발전방향, 인구배분계획 등을 고려하여 용도별 수요 예측과 물량을 산정함

□ 그밖에 생활편의시설, 녹지공간 등의 개선에 관련된 기반시설, 공원·녹지 부문별계획에서 생활권설정의 사항을 계획에 일부 고려함

- 토지이용계획이 준용한 생활권설정 외에도 12개 부문별계획 중 생활권설정이나 개념을 활용한 계획 부문이 있지만, 이는 해당 부문에 국한된 생활권개념으로 2030 정읍 도시기본계획의 생활권설정과 연관성을 갖지 않음

- 이와 마찬가지로 춘천 도시기본계획의 도심 및 주거환경계획은 도시재생전략계획 성격으로 수립되어 해당 부문의 생활권개념과 설정방식이 기본계획의 생활권과 상이함

(6) 영주시(인구 10만 명 이상 소도시)⁸⁾

□ 2020 영주 도시기본계획은 2003년 수립한 뒤 2017년 일부 변경되었고 교통계획, 공원 및 녹지계획, 전략사업계획의 사항을 변경함

□ 영주시는 계획변경의 방침으로 세 가지를 적시하였는데 2008년 개정된 도시기본계획 수립지침에 따라서 생활권 및 용도별 기본방향의 재정립을 계획의 변경을 통해서 실시함

8) 본 내용은 2003년, 2017년(일부 변경) 수립한 '영주도시기본계획'의 생활권 관련 계획 내용을 바탕으로 작성함

- 개정된 지침은 시가화예정용지 표기를 삭제하고 생활권과 토지 용도를 중심으로 기본방향을 제시하도록 하였는데, 영주시는 이 같은 지침의 변경을 준용함
 - 2020 영주 도시기본계획은 2003년 수립한 계획의 전반적인 기본방향은 유지하되 도시공원 일몰제 및 영주댐 조성사업 추진 등 영주시의 주요 여건 변화에 대응하기 위한 목적으로 관련 계획사항을 변경함

□ 2030 영주 도시기본계획은 총 11개 행정구역을 기준으로 3개 생활권을 설정하였고 3개 생활권에 해당하는 행정구역 단위로 소생활권을 분류함

- 3개 생활권인 중심/서부/북부 생활권을 단위로 인구배분계획을 제시하였으며 해당 계획의 사항은 변경하지 않음
- 또한 타사례도시와 마찬가지로 토지이용계획은 중생활권별로 용도별 수요추정 및 물량계획을 제시하였으며 2003년 계획을 준용(변경 없음)함

□ 계획이 변경된 교통 부문은 지역 경제활성화 사업추진을 위한 사항을 상세히 반영하였으며, 공원·녹지 부문은 도시공원 일몰제에 따른 영주시 녹지축과 경관적 대응 방안을 변경내용에 제시함

- 전략사업계획은 영주댐 주변 복합관광 휴양시설 조성사업을 추가하여 계획 방향을 구체화함

□ 한편, 2003년 수립한 2030 영주 도시기본계획의 생활권설정과 인구배분계획은 ‘생활권별 공공 편익시설 배치기준’을 활용하여 소생활권별 공공 편익시설 배치계획을 수립함

- <표 3-13>에서 보는 바와 같이 ‘공공편익시설 배치기준’은 근린주구/지구 중심/지역중심 단위를 기준으로 행정·여가·교육·사회복지·보건·유통 부문의 주요 편의시설을 선별함
 - 이러한 계획기준을 바탕으로 3개 중생활권 내 소생활권(행정구역)을 대상으로 공공 편익시설 배치기준의 부문별 편익시설 배치계획을 정량 지표로 구체화함

- 영주 도시기본계획의 소생활권별 공공 편익시설 배치계획은 소규모 쇠퇴 도시로 분류된 영주시의 소생활권 단위 생활환경 개선에 대한 구체적인 계획사항을 제시하였다는 점에서 의의가 있음

표 3-13 | 2030 정읍 도시기본계획 생활권별 공공편익시설 배치기준

구분	소생활권 (근린주구단위)	중생활권 (지구중심단위)	대생활권 (지역중심단위)
행정부문	읍/면/동사무소, 우체국, 파출소	소방파출소, 우체국	시청, 경찰서, 소방서
여가부문	어린이 놀이터, 어린이공원, 소단위운동장	근린공원, 운동장	종합운동장, 도시자연공원(구역)
교육부문	유치원, 초등학교, 중학교	고등학교, 도서관	전문대학, 대학, 연구기관
사회복지부문	탁아소, 경로당, 주민회관	종합복지센터, 청소년회관, 직업보도소, 상담소	어린이회관, 양로원, 영·육아원, 장애인복지회관, 여성복지회관, 근로자복지회관
보건부문	의원, 약국	보건지소, 병원	종합병원, 전문병원, 보건연구원
유통부문	슈퍼마켓, 소매시장, 지역사회금고	지구중심 쇼핑센터, 소단위 도매시장, 은행	지역중심 쇼핑센터, 백화점, 유통단지

자료 : 정읍시. 2003. 2030 정읍 도시기본계획(2003년 수립) 94쪽 표 인용

3) 국내 사례도시 고찰 종합

- 국내 사례도시의 생활권설정 및 생활권계획 수립현황을 살펴본 결과, 서울특별시를 제외한 5개 사례都市는 도시기본계획 수립지침의 생활권설정과 계획수립의 사항을 준용함

- 서울특별시는 우리나라 인구의 약 18.8%가 거주하고 있는 국내 유일의 특별시로 도시의 공간적 범위가 방대하여 생활권별 특화된 계획과 관리에 관한 요구가 많고 이에 부응하기 위해 생활권계획이 타 사례都市에 비해 더 구체적이고 적극적으로 수립된 것으로 풀이됨
 - 서울 생활권계획은 도시공간 최상위 법정계획인 도시기본계획에 포함된 부문 계획으로서 도시관리계획을 비롯한 관련 계획의 추진 방향과 실천전략을 더욱 구체적으로 제시하였다는 점에서 의의가 있음

-
- 서울 생활권계획은 공간적 수립 규모(5개 권역·116개 지역생활권) 측면에서 국내 대다수 도시의 여건과 큰 차이가 나기 때문에 계획수립의 공간적 범위와 계획수립 방식 등의 사항을 일반화하여 활용하는 데 한계가 있음
 - 서울 생활권계획은 그간 실험적인 도시계획기법과 제도개선을 선도한 도시인 서울특별시가 국내 최초로 생활권계획을 별권의 계획서로 수립한 사례라는 점에서 의의가 있음
 - 서울을 제외한 5개 사례도시는 생활권설정과 계획수립에 도시기본계획 수립지침 준용에 충실하였고 그 결과, 도시 특성이나 인구규모에 따른 사례도시 간의 차별성은 두드러지게 나타나지 않음
 - 5개 사례도시 모두 생활권별 계획인구 배분에 관한 구체적인 근거나 검토 내용에 관한 서술이 미비하였고, 생활권계획의 경우 생활권별 기능과 발전방향을 간략히 제시하는 형태로 한정됨
 - 용인시의 경우 역세권 중심의 생활권 발전과 외곽지역의 계획적 관리 및 성장을 골자로 한 나름의 특색을 담은 생활권계획을 제시하였으나 공주시, 정읍시, 영주시의 경우 생활권계획이 아닌 전략사업계획으로 도시 발전방안을 마련함
 - 한편, 춘천시 계획은 기존 도심지역의 기능을 강화하고 인구감소에 대응하기 위한 목적으로 압축적 도시공간구조 조성을 생활권계획에 반영함
 - 5개 사례도시의 생활권설정 및 계획의 수준, 형식, 접근방식의 차별성은 수립지침을 준용한 계획으로 대동소이하였고 이러한 양상은 현행 제도로 도시·군기본계획을 수립하는 대다수 자치단체의 일반적 현상일 것으로 예상됨
 - 하지만 용인시와 춘천시 사례에서 본 바와 같이 유입·유출인구 증가가 생활권계획에 영향을 미치는 주요한 요인이기에 향후 생활권설정과 계획수립에 관한 지침에 이러한 여건 변화에 대응 가능한 계획방식을 제시해야 함
 - 한편, 공주 기본계획과 같이 전략사업계획에 따라서 기존 생활권설정과 계획이 변화할 것으로 예상되는 경우 사업추진에 따른 생활권 변화와 파급효과에 관한 계획내용이 추가되어 기본계획과의 정합성을 확보하는 것이 필요함

□ 이상의 내용을 종합하면 <표 3-14>와 같음

표 3-14 | 국내 사례검토 종합

구분	생활권설정	생활권계획 방향	비고
서울 특별시	5개 권역생활권, 116개 지역생활권 설정	- 권역별 특성을 고려한 발전방향 - 지역별 현안해결과 지역자원 발굴 : 지역별 공간관리지침 제시	- 생활권계획을 별권의 계획서로 수립 - 자치구 발전방안 고려
공주시	2개 중생활권, 6개 소생활권	- 생활권설정 및 인구배분계획 제시 - 전략사업계획의 생활권 관련 사항 有	전략사업계획을 중심으로 계획추진 예상, 생활권계획과 연계 부재
용인시	2개 권역생활권, 5개 일상생활권	- 생활권설정 및 인구배분계획 제시 - 중심지체계를 구체화한 권역생활권 구상 - 교통 부문계획의 생활권개념 일부 반영	도시 중심지체계를 근거로 한 생활권 구상
춘천시	5개 중생활권, 14개 소생활권	- 생활권설정 및 인구배분계획 제시 - 중생활권별 주요 기능과 개발방향 정립	도시공간구조에 압축도시 개념 도입 : 도시기능 유도구역, 거주유도구역 등의 공간개념 적용과 도심 공동화 대응
정읍시	5개 중생활권, 23개 소생활권	- 생활권설정 및 인구배분계획 제시 - 생활권별 산업입지와 기능 중심의 계획방향 제시 - 기반시설, 공원·녹지 부문계획의 생활권설정 사항 일부 고려	다양한 산업육성을 통한 도시발전 구상
영주시	3개 생활권, 11개 행정구역	- 생활권설정 및 인구배분계획 제시 - 생활권별 공공 편의시설 배치계획 수립	근린 규모의 생활권에 관한 시설공급방안 제시

자료: 저자 작성

3. 생활권계획 제도화 방향

□ 현재 우리나라는 부산이나 서울과 같은 특·광역시로 중심으로 생활권계획 수립에 관한 논의를 시작함

- 올해 초 부산은 ‘15분 도시’ 구현을 비전으로 한 생활권계획 수립에 착수하였고 서울은 2030 생활권계획의 변경을 검토하고 있음

□ 국외 ‘15분 도시’ 담론은 근린주구 규모 도시공간을 대상으로 보행·자전거 중심의 이동환경을 조성하고 코로나 감염병에 대응 가능한 마이크로 공간 활용 방안에 대해 논의 중임

-
- 국내의 생활권계획에 관한 논의는 생활권계획을 통해 해결하고자 하는 도시 문제나 이슈가 명확히 정립되지 않았으나, 현재 서구를 중심으로 논의되는 ‘15분 도시’ 담론의 방향을 따라 국내 실정에 적합한 대안을 모색해야 함
 - 영주 기본계획의 소생활권별 공공 편의시설 설치계획에서 일부 나타난 바와 같이 생활권 계획의 목적과 주요 내용을 더욱 상세히 수립하도록 하는 제도적 지침이 강화되어야 함
 - 한편, ‘15분 도시’ 담론이 집중하는 도시공간은 근린주구 규모 혹은 그보다 더 작은 축척의 규모로 시설이나 필지 단위의 변화를 고려하고 있기에 국내 도시의 현행 생활권계획 규모와 큰 차이가 있음
 - 따라서 현행 생활권계획이 따르는 일반적 위계를 고려하여 소생활권 규모의 도시공간을 대상으로 한 생활권계획의 목적과 수립방식 등에 관한 논의가 시작되어야 함
 - 일반적으로 행정구역상 읍·면·동 단위로 구성되는 소생활권은 생활권계획의 최소 공간 단위이며 이외에도 도시·군기본계획의 중심지체계상 지역·지구중심이 기본계획에서 다루는 최소 규모의 공간임
 - ‘15분 도시’ 담론과 국내 생활권 관련 논의는 생활편의시설 확충, 공원·녹지 등 공공공간 이용에 관한 사항에 집중되어 공간 규모 측면에서 기본계획으로 수립하는 생활권계획의 공간적 수립대상과 괴리가 있음
 - 기존 계획이 다루는 생활권 규모와 도시문제 해결을 위해 논의되는 생활권의 물리적 범위 사이의 차이를 단계적으로 좁혀가는 제도적 개선방안이 마련되어야 함
 - 근린주구 이론과 ‘15분 도시’ 담론이 언급한 슈퍼블록 개념과 국내 소생활권, 지역·지구중심, 지구단위계획 등의 공간적 범위를 고려한 생활권계획 수립 방안이 현행 제도보다 더 정교화되어야 함
 - 요컨대, 기존 생활권계획의 성격과 수립목적을 더욱 명확히 정립하고 생활권의 공간적 범위를 도시 여건 변화에 대응 가능한 체계로 재구조화하는 관련 제도와 계획방식의 개선이 이루어져야 함



CHAPTER 4

생활권계획 제도화 방안

- 1. 생활권계획의 역할 및 개념 재정립 73
- 2. 생활권계획 제도화 방안 77
- 3. 생활권계획 제도화 기대효과 및 한계 90
- 4. 향후 과제 92

04 생활권계획 제도화 방안

1. 생활권계획의 역할 및 개념 재정립

□ 생활권계획은 도시 여건변화에 따라 급변하는 정책적 이슈와 문제에 시의성 있게 대응하는 이슈 대응형 계획이 되어야 함

- 현재 대다수 도시는 인구감소가 가속화하고 뉴노멀, 비대면 일상화와 같은 이전과 다른 사회·경제·환경 변화에 대응하기 위해서 생활권의 체계적 관리와 더욱 세부적인 공간계획 수립을 논의하고 있음
 - 프랑스 파리는 도보나 자전거를 이용하여 6가지 도심 주요 기능(주거·업무·상업·여가·교육·의료)을 15분 이내에 접근·이용 가능한 ‘15분 도시’ 개념을 도시에 구현하기 위한 정책적 논의를 시작함(이수진·허동숙, 2021)
- 한편, 현행 도시계획체계는 장기적 성장과 관리 시각에서 계획이 견지해야 할 방향을 제시하는 역할을 하여 왔으나, 급격히 변화하는 도시 여건에 시의 적절히 대응하는 데 한계를 보임
 - 지속되는 인구감소·저성장으로 인해 대다수 도시가 쇠퇴 위기에 직면하였고 코로나 감염병 대확산이 누그러들지 않으며 도시의 낙후는 더욱 급속하게 진행되고 있음
 - 이러한 가운데 기존 도시계획체계는 계획수립과 집행에 효율성을 확보하지 못해 캐비닛 속 계획이라는 비판이 이어지고 있으며, 관련 제도 역시 급변하는 도시 여건에 대응하기 위한 효과적 대안 마련이 미흡함
- 기정 도시계획체계의 한계를 개선하고 큰 틀의 계획 방향을 더욱 구체적으로 제시하여 계획과 실제 공간 사이의 괴리를 좁힐 수 있는 적절한 공간적 범위를 대상으로 한 생활권계획의 제도화가 필요함

□ 첫째, 생활권계획은 도시의 공간적 규모에 따라서 집중해야 할 계획 주제와 정책 부문을 안내하고 관련 계획과 제도의 통합적 검토를 통해 해결방안을 모색하도록 하는 지침 성격의 계획을 제시하여야 함

- 앞서 살펴본 바와 같이 생활권은 대·중·소규모로 위계화할 수 있는데 중·소 생활권을 중심으로 생활권설정과 계획수립을 더욱 구체화하여야 함
 - 대생활권은 대개 단일 도시 전체를 지칭하므로 도시기본계획의 수립대상이기 때문에 기본계획의 부문별계획 중 하나인 생활권계획의 주요 계획대상으로 보지 않음
- 중생활권을 대상으로 한 계획은 광역적 공간 이슈나 문제 해결에 집중하여 도시기본계획의 타 부문별계획과의 정합성 확보방안을 제시하여야 함
 - 용도별 물량관리, 주택공급, 광역교통거점 유치와 복합교통(환승)시설의 설치 등 도시 전체의 인구변화, 이동 양상에 영향을 미치는 광역적 공간 이슈를 중생활권계획 대상으로 할 수 있음
- 소생활권계획은 복수 이상의 읍·면·동 단위를 공간적 범위로 하여 보행·자전거 도로체계, 공원 및 녹지 조성, 교육·문화시설 입지 등 일상생활에 필요한 공간과 시설의 종합적 관리방향을 제시할 수 있음

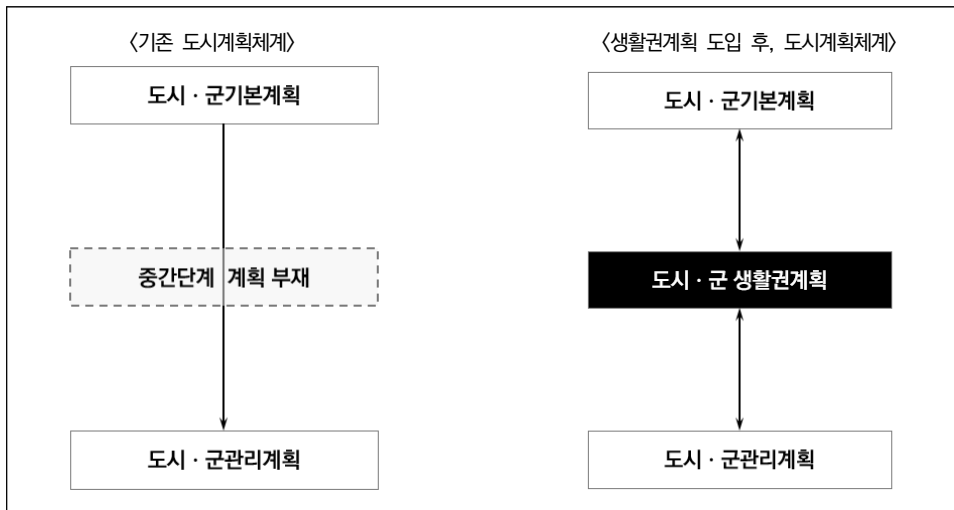
□ 중생활권과 소생활권을 대상으로 생활권계획의 공간적 범위를 구분하므로 도시기본계획의 광범위한 공간적 규모를 구체화하고 도시관리계획의 용도지역이나 지구단위계획의 사업공간을 생활권별로 종합적으로 관리할 수 있음

- 도시기본계획은 도시 내 지역별 특성과 다양한 문제점에 특성화된 해결책을 제시하기에는 계획의 위계적·공간적·내용적 범위에서 제약이 있음
 - 단일 도시 안에서도 지역별 인구 규모와 경제적·사회적·환경적 성장·쇠퇴 정도, 지리적 특성 등에 따라서 문제점이 다양하게 나타남
 - 하지만 도시기본계획은 단일 도시(대생활권)를 대상으로 총체적인 발전상과 정책 과제를 제시하고 있기에 지역적 문제와 특수한 여건을 반영한 구체적인 발전 방향과 대안을 마련하는 데 한계를 가짐

- 한편, 도시관리계획은 용도지역, 개발제한구역, 기반시설, 도시개발사업, 지구단위계획의 제도적 효율성과 효과를 강화하기 위한 통합적 운용체계가 필요함
- 따라서 도시관리계획의 필지이용에 관한 상세한 관리체계는 다양한 관련 제도와 타 정책사업과의 연계 및 융·복합적 제도로 운용하는 방식이 구체화 되어야 함
 - 지구단위계획, 도시개발·정비사업, 용도지역제, 기반시설에 관한 관리계획은 지역별 공간의 문제를 해결하기 위한 제도적 대안을 제공하고 있으나 주택공급이나 도시재생 등 공공사업 위주로 추진하는 타 정책과의 연동으로 제도적 효과를 강화하여야 함

□ 중생활권계획은 도시·군기본계획의 내용을 더욱 구체화하는 계획으로 활용하며 소생활권 계획은 단편적 사업 위주로 추진되는 공공정책과 도시관리계획을 연계하는 중간단계 계획으로 수립하여야 함

그림 4-1 | 도시계획체계와 생활권계획 도입 체계



자료: 저자 작성

□ 〈그림 4-1〉에서 보는 바와 같이 복잡한 도시정책을 가이드하고 도시·군기본계획과 관리 계획의 중재적 역할을 하는 방향으로 생활권계획을 수립하여 기정 도시계획체계의 한계를 보완하고 관련 계획과 제도의 실행력을 강화하여야 함

- 지역적 특수성이 다양하게 나타나는 일정 규모 이상의 도시를 중심으로 사회적 문제와 정책적 과제를 해결하기 위한 계획적 접근방식으로 생활권계획의 제도화를 검토, 기정 도시계획체계에서 집행 가능한 방안을 마련하여야 함
 - 김홍배 외(2019)는 인구감소 시대에 대응하기 위한 도시계획 체계 개편 연구를 통해 생활권계획의 제도적 도입을 주장하였고, 생활권계획을 도시·군기본계획과 관리계획의 중간단계 계획으로 수립하여 상·하위계획의 정합성과 실효성을 강화하는 계획으로 활용할 것을 제안함
 - 중간단계계획으로서 생활권계획은 전술한 3장의 독일의 '지구마스터플랜(Rahmenplanungen)'과 같이 상·하위 법정계획의 실행력을 강화하기 위한 정책·행정 계획으로 수립할 수 있음

□ 생활권계획 개념 정립

- 2장에서 살펴본 바와 같이 생활권은 도시계획 및 개발행위의 목적에 따른 공간적 대상이 되기도 하며, 도시기본계획상 생활권설정은 인구배분계획을 제시하기 위한 물리적 기준 혹은 지역으로 활용되고 있음
 - 국내 사례도시의 생활권설정 및 생활권계획에 나타난 바와 같이 생활권설정과 인구배분계획은 상호 연계되어 있으나 생활권계획과는 계획 간 연결이 미비함
 - 현행 생활권계획은 생활권별 발전 방향과 시설 공급계획 등을 제시하는 역할을 하기 때문에 인구배분계획을 위한 생활권설정과 생활권계획이 다루는 계획사항을 연계하여야 하며 이를 통해서 생활권별 발전방안을 마련하는 객관적 근거를 강화할 수 있음
- 따라서 **생활권계획은 도시의 지역적 문제나 이슈(민원 등), 상위·관련 계획 중 지엽적 공간개념을 통해서 접근해야 할 정책과제를 통합적으로 추진하기 위한 계획**으로 활용해야 함
 - 특히 생활권계획은 고질적인 인구·교통 과밀지역, 노후 건물밀집지역, 유통/상업단지 등과 같은 대규모 기반시설 조성(예정)지역, 생활편의시설 결핍 지역 등 도시 내 특정 지역에서 나타나거나 나타날 것으로 예상되는 문제와 이슈에 대응함
 - 이러한 도시문제를 해결하기 위해서 인구변화와 이동 양상 등을 검토하고 다양한 정책분야의 정책의제, 주요 계획 및 제도를 연계하여 중단기적 해법을 제시함

2. 생활권계획 제도화 방안

1) 생활권설정의 범위

□ 생활권설정의 공간적 범위

- 생활권설정은 도시공간을 구획하는 행위로 다양한 도시의 현안과 사회적 이슈 중 공간적 해결책을 마련해야 하거나 공간적 안배가 필요한 정책을 추진하기 위해 요구되는 계획 행위임
 - 도시 및 주거환경정비 등 타 계획과 제도가 다루는 생활권개념도 이러한 맥락에서 서로 다른 정책적 목적을 실행하기 위해서 생활권을 활용함
- 도시·군기본계획은 인구배분계획을 제시하기 위해 생활권을 설정하며 이렇게 설정한 생활권별 발전 방향을 생활권계획으로 제시함
 - 생활권계획 수립을 위해서는 생활권별 인구 규모뿐만 아니라 지리적 특성, 용도지역 현황, 교통 여건 등 다양한 계획 요소를 검토하여야 하는데, 도시·군기본계획의 부문별 계획인 생활권계획은 생활권별 약식의 발전 방향을 설정하는 수준으로 수립되고 있음
- 생활권설정과 인구배분계획은 미래 지향적 계획이자 기본계획의 주요한 지표로 생활권계획의 발전 방향과 연계하여 더욱 상세한 생활권별 발전계획을 제시하여야 함
- 한편, 현행 생활권계획의 최소 단위는 소생활권을 구성하는 읍·면·동 단위의 행정구역으로 인구통계와 행정 집행에 용이한 공간 단위임
- 하지만 생활권별 특성과 지역적 문제가 나타나는 공간은 행정구역 경계와 다르기에 거점이나 관심 지역 개념으로 접근하고 이를 행정구역 경계와 중첩하여 생활권설정에 반영해야 함
 - 행정구역 경계를 준용한 생활권설정을 일반적 방식으로 하되 지역의 이슈나 현안 해결이 시급한 지역을 거점 혹은 핵심구역 등으로 설정하여 생활권계획을 수립하도록 함

- 앞서 살펴본 국내 사례도시에서 나타난 바와 같이 생활권설정과 이 외의 부문별계획 (토지이용계획 등) 및 전략사업계획과의 연관성은 생활권별 기능 설정을 통해서 일정 부분 연관성을 갖는 것으로 보임

- 또한 중생활권을 대상으로 한 생활권계획은 도시·군기본계획의 공간구조와 중심지체계를 고려하여 생활권을 설정하며, 소생활권은 읍·면·동의 행정구역 경계를 기준으로 하되 중생활권의 공간구조를 고려하도록 함
- 그밖에 중·소생활권 내 거점 혹은 핵심구역이 복수 이상의 행정구역 경계에 걸쳐있을 경우, 각 행정구역 행정기관 간의 생활권설정에 관한 협의를 진행하여 생활권을 결정하도록 함

□ 생활권 위계 및 규모

- 현행 도시기본계획 수립지침은 생활권 위계를 대·중·소생활권의 3단계로 구분할 수 있다고 명시하였으나, 앞서 살펴본 바와 같이 대다수 도시는 단일 도시를 대생활권으로 설정하고 그 안에서 중·소생활권을 구분하여 설정함
 - 전술한 바와 같이 중생활권은 대생활권인 도시 전체의 공간구조와 중심지체계를 고려한 생활권이며 소생활권은 중생활권을 구성하는 근린생활권의 개념을 추구함
- 중·소생활권의 위계는 인구 규모를 고려하여 주요 시설과 서비스의 배치를 반영하여야 하는데 앞서 살펴본 바와 같이 현행 생활권계획은 국토부 편람 (2001)의 사항을 준용하는 것으로 나타남
 - 현행 도시·군기본계획 수립지침의 생활권 위계를 구분하는 기준은 대도시와 중·소 도시, 도시 특성 등에 따른 기준을 제시하고 있지 않기에 앞선 국내 사례도시에 나타난 바와 같이 공주시, 춘천시, 정읍시 등 도시 간 생활권계획의 차별성이 미약함
- 도시별 규모와 특성을 고려한 생활권 위계 설정 방식을 보다 구체화하여야 함
 - 예를 들어, 서울특별시의 현행 생활권계획은 대생활권인 서울특별시 아래 권역생활권 (중생활권)과 지역생활권(소생활권)을 구분하였으나 지역생활권 안에서도 근린 단위를 반영한 기초 혹은 근린생활권으로의 세분화를 고려할 수 있음

- 이와 반대로 공주시, 정읍시 등과 같은 소도시의 생활권 위계는 전략적 육성을 계획하는 지역을 중심으로 중생활권 위계의 생활권을 설정하고 그 안에서 소생활권 혹은 근린생활권 단위의 생활권을 행정구역 경계를 중심으로 세분화하는 방향을 검토할 수 있음
- 또한 인구 규모를 고려한 생활권 위계 구분은 근린생활권(인구 5천 명에서 1만 명 규모)을 기본 단위로 한 주민참여형 도시계획 추진을 위한 공간적 준거로 활용 가능할 것으로 예상됨
- 뉴욕시 커뮤니티 보드는 59개 커뮤니티 지구(community district)별로 주민 위원회를 구성하여 도시계획 이슈를 비롯한 지구 현안에 관한 주민의견을 수렴하여 상위 행정 주체에 전달하는 역할을 함⁹⁾
- 뉴욕시에서 커뮤니티 보드가 구성되는 커뮤니티의 인구 규모는 최소 5,000명에서 200,000명 단위로 구성되며 면적은 약 364ha(900 acres)부터 약 6,070ha(15,000 acres)의 규모임¹⁰⁾
- 생활권 위계는 도시별 인구 규모를 고려하여 최소 2단계에서 최대 3단계 위계로 설정하도록 하며 최소 규모의 생활권 위계(소생활권 혹은 근린생활권)는 근린생활환경을 고려하여 정하도록 함
- 한편, 생활권 위계 설정을 위해 인구 규모와 특성을 고려한다면 생활권설정 및 인구배분계획과의 관계가 더욱 정교화할 것으로 예상되며 도시·군기본계획의 생활권 관련 계획사항 간 정합성을 강화할 수 있을 것임

□ 중재적 지침계획

- 생활권계획은 도시기본계획과 관리계획의 중재적 지침계획으로 수립하여 기본계획의 부문별계획을 비롯한 관련/하위계획과의 정합성을 강화하도록 함

□ 계획 주제의 공간적 규모 수용

- 지역 문제 및 현안에 관한 검토와 함께 이를 해결하기 위한 부문별계획 주제를 선별하고 해당 계획주제의 공간적 규모에 따라 중·소생활권계획에 반영하도록 함

9) 뉴욕시(New York City) 커뮤니티보드 소개 홈페이지의 내용 인용

10) 뉴욕시(New York City) 커뮤니티보드 구역별 프로파일 홈페이지 내용 인용

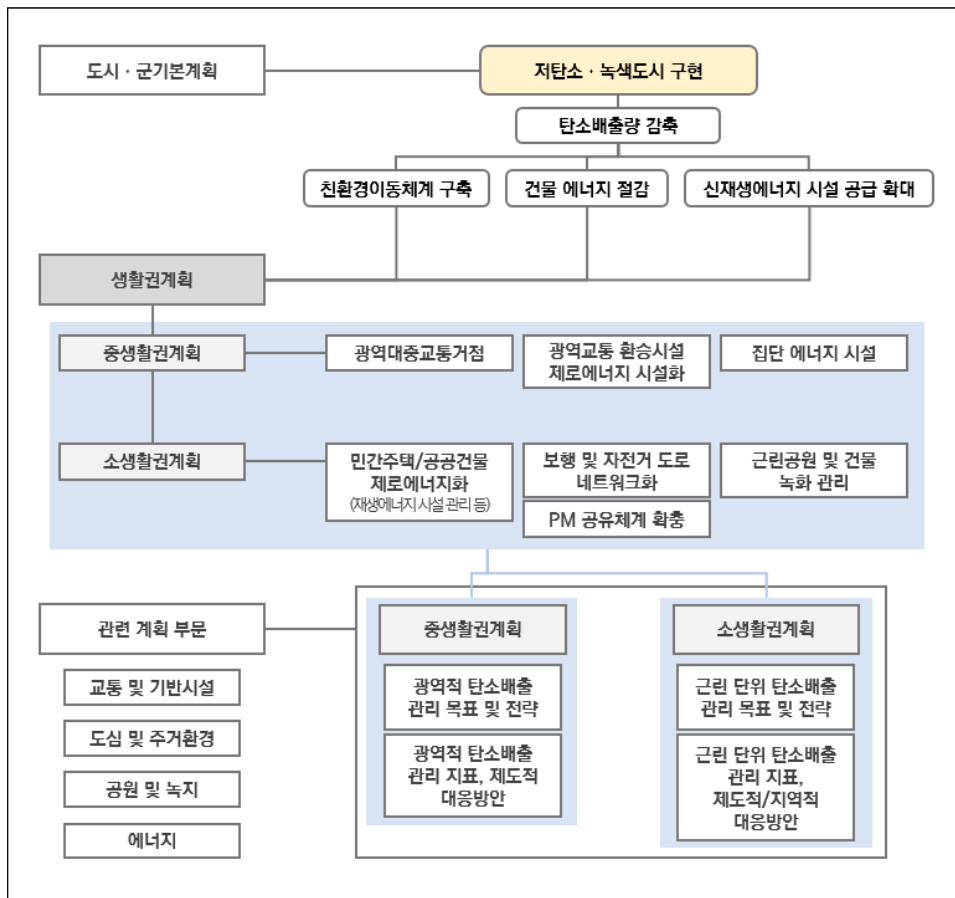
- 생활권별 현안과 문제해결에 집중한 이슈 대응형 계획 성격을 강화하기 위해서 도시·군기본계획의 발전방향과 정책 현안 그리고 생활권별 이슈를 안내한 계획 주제를 선별하여 계획을 수립함(<그림 4-2> 참조)
- 예를 들어, 도시기본계획의 목표가 저탄소녹색도시를 선언할 경우 생활권별 탄소 감축 목표치를 배분하고 지역 특성을 고려하여 탄소배출을 줄이기 위한 공간적 전략을 제시함
- 가구당 에너지 소비량과 탄소배출량 평균치 등 탄소배출량 기준을 토대로 생활권별 탄소배출량을 추정하고 탄소배출량이 가장 높을 것으로 예측되는 생활권을 우선 순위로 하여 녹지공간 증대, 재생에너지 시설 마련 등 공간적 탄소 감축 방안을 생활권계획으로 마련하도록 함
- 최근 탄소중립도시에 관한 논의가 활발해지는 가운데 도시 차원의 탄소중립 실현을 위한 기존의 도시계획 체계와 관련 제도의 변화가 시급한 시점임
- 생활권별 탄소배출량 관리·감축 목표를 수립하고 이를 달성하기 위한 관련 정책과 제도의 활용 방안을 구체적으로 제시할 수 있음
- 도시 차원에서는 생활권계획을 지역에너지 수급 및 거래체계, 제로에너지 건물 공급 및 관리 등을 구체화하고 실행하기 위한 계획으로 활용할 수 있음
- 도시·군기본계획의 12개 부문별계획 중 교통 및 기반시설, 공원·녹지, 산업 부문 계획 등 탄소배출과 연관된 부문을 중심으로 탄소배출량 감축과 흡수원 확보 등의 탄소 관리방안을 마련함
- 생활권계획은 도시·군기본계획의 정성적 계획목표를 구체화하고 실제 공간(생활권)에서 목표를 달성하기 위한 전략을 마련하는 보다 상세한 공간계획으로 수립함
- 중·소생활권별로 계획의 내용과 물리적 실천대상을 구분하여 실천방안을 마련하고 계획 추진을 위해 필요한 타 부문과의 연계방안을 함께 제시하여 기본계획의 전반적인 실행력을 강화함

□ 계획주제와 지역 현안 간 연계

- 생활권계획은 공공정책이나 사회적 이슈를 지역 현안과 연결하여 중단기적 해결 방향과 대안을 제시하는 계획으로 수립함

- 탄소배출량 관리의 정책과제를 예로 들어 설명한 생활권계획수립 방안과 같이 생활권계획의 내용적 범위는 도시·군기본계획과 그 안의 부문별계획 주제를 지역적 문제나 정책적 현안과 연계하여 해결방안을 마련하므로 계획의 시의성과 대응력을 확보함

그림 4-2 | 도시·군기본계획 목표와 연계한 생활권계획 수립에 방향 예시



자료: 저자 작성

2) 계획수립 및 실행

□ 상위계획목표와 전략의 세분화

- 생활권계획이 정책과제와 지역 현안에 시의성 있게 대응하기 위해서는 상위 계획의 목표와 전략을 세분화하여 생활권에서 실행하기 위한 구체적 대안을 제시하여야 함
 - 현행 생활권계획은 도시기본계획의 부문별계획으로 생활권설정을 통한 인구배분 계획수립과 토지이용계획의 용도별 수요 및 물량 산정을 목적으로 수립되고 있음
 - 도시의 장기적 발전 방향을 제시하는 도시기본계획은 5년 혹은 10년 단위로 재수립 되기에 계획의 시의성 확보 한계가 있으며 이를 보완할 대안이 필요함
- 따라서 생활권계획의 목적을 확대하고 기본계획의 부문별계획에 더 상세하고 시의성 있는 주제의 계획사항을 제시하는 중간단계 계획으로 활용해야 함

□ 이슈대응형 계획의 성격 확립

- 생활권계획의 성격을 이슈 대응형 계획으로 확립하기 위해서는 기존의 인구 배분·토지이용계획을 위한 공간적 준거로서의 계획에서 나아가 기본계획의 목표 달성과 지역 현안 해결을 위한 전략적 계획으로 수립해야 함
 - 도시·군기본계획의 12개 부문 중 생활권계획을 제외한 11개 부문별계획을 중심으로 기본계획 추진과 지역 현안 해결을 위해 우선 검토해야 할 계획 부문을 선별, 이를 생활권 규모와 위계(중·소생활권)별로 구분하여 계획적 대안을 마련함
 - <표 4-1>과 같이 도시·군기본계획의 부문별계획 중 도시공간(토지와 시설)과 직접적인 관계를 맺는 계획 부문을 중심으로 해당 부문의 공간적 대상과 생활권설정을 비롯한 생활권계획 수립을 연동하여야 함

표 4-1 | 도시·군기본계획의 생활권과 관련된 부문별계획 및 계획 간 연계 방향

부문별계획 구분		생활권설정/계획과의 연계 방향
공간구조의 설정		• [중생활권계획] 중심지체계와 중생활권 설정의 연결 • 중·소생활권설정 및 생활권 위계별 인구배분계획 제시
토지이용계획		• [중생활권계획] 용도별 수요추정과 물량산정에 중생활권설정 및 인구배분계획 활용
기반시설	교통	• [중생활권계획] 생활권별 인구이동과 교통 관련 현황 • [중·소생활권계획] 생활권 위계별 이동 수단(유형) 및 시설 매칭으로 생활권별 교통체계 정교화
	물류체계	• 중·소생활권별 물류거점 및 시설 현황 • 생활권 위계별 물류거점 및 시설 조성계획 수립에 활용
도심 및 주거환경		• 도시 및 주거환경 정비 기본계획의 생활권과 연계 • 중·소생활권계획에 정비사업구역 반영과 정비계획의 방향 제시
경관 및 미관		• [중·소생활권계획] 경관 및 미관지구 현황 반영, 관리 방향 제시
공원·녹지		• [중·소생활권계획] 공원 규모와 입지 반영, 미집행 공원시설 관리 등 관련 이슈 해결방안 제시
기타 관련 계획		• [도시재생전략계획] 생활권계획에 재생사업구역 현황 반영

자료: 저자 작성

- 중·소생활권계획을 수립할 때 반드시 상호 연계하도록 하는 계획 부문을 정하여 해당 부문의 주요 계획사항을 생활권계획에 반영하므로 계획 부문 간 정합성을 강화할 수 있음(<표 4-1> 참조)
- 또한 도시재생전략계획, 도시 및 주거환경 기본계획, 공원·녹지 기본계획 등 관련 법정계획의 생활권에 도시·군기본계획의 생활권설정을 준용하도록 하는 제도적 개선을 통해서 계획 간 공간적 정합성을 확보하여야 함

□ [상위계획] 도시·군기본계획과 생활권계획의 연계

- 현행 도시계획체계에서 생활권계획은 도시·군기본계획의 12개 부문별계획 중 하나로 수립함
- 이러한 배경에서 생활권계획은 도시·군기본계획의 하위계획으로 보아야 하며 상위계획의 실행력을 강화하기 위해서 생활권별로 기본계획의 구체적 실현방안을 제시하도록 함
- 생활권계획의 수립 부문을 고려하여 지역적 안배와 균형이 시급한 계획 부문을 중심으로 생활권계획에서 통합적인 계획 추진방안을 제시함

- 국내 사례도시에서 살펴본 바와 같이 이미 교통, 공원·녹지, 경관 부문 등 일부 부문별 계획은 생활권설정을 해당 부문의 계획사항에 고려하였거나 생활권개념을 활용하여 부문별계획을 제시함
- 단, 이 같은 생활권설정과 개념 방식이 부문별로 상이하거나 혼용되어 계획의 수요자에게 혼동을 주는 등 계획의 이해에 부정적 영향을 미치기에 앞서 제안한 바와 같이 도시·군기본계획의 생활권설정을 타 부문 계획이 준용하도록 하는 제도개선이 필요함
- 따라서 생활권계획과 타 부문별계획 간의 정합성을 확보하기 위한 방향으로 도시·군기본계획 수립지침을 비롯한 관련 법령의 개정이 이루어져야 함

□ [하위계획] 도시관리계획과 생활권계획의 연계

- 도시·군기본계획의 부문별계획인 생활권계획은 <그림 4-1>에서 보는 바와 같이 도시관리계획의 상위계획으로 위치하여야 함
- 따라서 중간단계 계획으로서 생활권계획은 도시관리계획에 도시·군기본계획의 축약적이고 개념화된 발전 방향과 목표, 도시공간구조의 내용을 구체적으로 제시하여야 함
 - 기본계획의 중심지체계는 ‘도심, 부심, 지역중심, 지구중심’ 등의 도시 전체의 공간적 체계를 제시하고 있으나 도시관리계획의 축척과 차이가 매우 커 기본계획과 관리 계획 사이의 이질성을 유발함
- 생활권계획의 중·소생활권설정과 위계별 계획수립을 통해서 더욱 구체적인 도시공간을 대상으로 한 도시관리 전략을 마련하여 도시관리계획에 방향성을 제시하도록 함

□ 계획수립 및 실행 주체

- [계획의 수립] 생활권계획은 단일 도시를 대생활권으로 하여 그 하위 생활권 위계인 중·소생활권을 대상으로 계획을 수립함
 - 중생활권은 복수 이상의 소생활권으로 구성되며 소생활권은 복수 이상의 읍·면·동을 포괄함

- 도시·군기본계획의 부문별계획인 생활권계획은 그 수립 주체가 도시·군기본계획의 수립 주체와 같지만, 도시의 행정체계에 따라서 생활권 위계별 계획수립 구성원이 달라질 수 있음
 - 예를 들어, 특·광역시에는 자치권을 가진 자치구로 구성된 행정체계에 의해 복수 이상의 소생활권(자치구)으로 구성된 중생활권계획 수립시 해당 소생활권의 자치권을 가진 주체 간의 협의가 동반되어야 함
 - 서울특별시 생활권계획은 25개 자치구의 발전계획과 맞물려 시청과 자치구청 간의 협력적 계획수립이 이루어져야 하며, 시청과 자치구청 간 계획수립·확정·승인 권한을 균형적으로 배분하거나 상호 보완하는 방향으로 제도적 개선이 이루어져야 함
 - 생활권계획 수립시 자치구청 대표 혹은 대의 주체(계획부서)와 시청 계획수립 주체 간의 협의체를 구성하여 계획을 수립할 수 있는 근거가 필요함
- [생활권계획 실행주체] 기존과 같이 도·특별시·광역시의 장이 주도하되 산하 시·군·구의 선출직 장으로 구성된 협의체(대의 주체 포함)와 협력하여 실행하도록 함
 - 도·특별시·광역시 산하 시·군·구의 대표자(대의 주체 포함)로 구성된 생활권계획 협의체를 운영하여 생활권계획 수립을 위한 지역별 이슈와 현안 등 계획 주제를 발굴함
- 또한 현행 제도는 생활권계획의 확정을 특·광역시와 특별자치시·도 등 계획수립 주체가 국토교통부 협의 후 각 자치단체의 도시계획위원회 심의를 거치도록 규정하였으나 계획수립 주체에 협의체가 있을 시, 도시계획위원회 심의 전 협의체 검토를 거치도록 함
- 계획의 승인 권한은 현행 제도상 도시·군기본계획을 수립하는 자치단체장(시·군·도지사)에게 있으나 계획의 확정과 마찬가지로 협의체를 비롯한 주민의견 수렴이 충분히 이루어진 뒤 계획 승인을 추진하는 제도적 보완이 필요함

3) 제도화 방안

□ 중·소생활권별 계획의 구체화

- 생활권계획은 도시·군기본계획의 목표 달성이라는 전제하에 도시 여건변화와 지역 현안에 대응하는 시의성 있는 계획으로 중·소생활권별로 계획을 구체화하여 수립함
- 따라서 생활권계획의 제도화 방향은 첫째, 시의성 확보 둘째, 중·소생활권별 계획방식 구체화 셋째, 관련 계획과의 연계강화를 중심으로 하여야 함
 - 시의성 확보와 생활권 위계별 계획 수립방식은 기존 도시·군기본계획 수립지침의 관련 지침 사항을 개정·보완하여 제도적 정교화를 도모할 수 있음

□ 관련 지침(행정규칙)의 개정 ①

- 관련 계획과의 연계와 통합적 계획 추진을 위해서는 관련 법령의 개정 검토가 필요할 것으로 예상됨
- 중·소생활권계획의 실행력을 확보하기 위해서 생활권계획과 관련된 타 부문의 법정계획을 대상으로 관련 법령 간 개정방안을 검토하여야 함
 - 예를 들어, 도시 및 주거환경 기본계획과 도시재생전략계획이 기본계획의 생활권 설정을 준용하도록 하는 관련 지침 혹은 법령의 개정이 이루어질 수 있음
- 관련 지침의 보완을 통한 생활권계획 제도화는 먼저 <표 4-2>에서 보는 바와 같이 도시·군기본계획 수립지침의 생활권설정에 관한 사항을 보완하는 방향을 고려하여야 함
- 현행 지침은 생활권설정을 위해 고려해야 할 개념적 기준을 제시하는 데 국한되었으나 생활권설정의 활용목적을 지침에 명시하여 생활권설정의 계획에 활용 의의를 강화함

표 4-2 | 생활권계획 제도화를 위한 도시·군기본계획 수립지침 개정 사항(1)

도시·군기본계획 수립지침의 관련 사항(기존)		도시·군기본계획 수립지침 변경(안)	
4-3-2. 생활권설정 및 인구배분계획		4-3-2. 생활권설정(인구배분계획과 지침사항 분리)	
		(1) 생활권설정 목적	
		[생활권설정 목적 적시] 생활권설정은 인구배분계획, 토지이용계획뿐 아니라 생활권계획 수립을 비롯한 타 부문별계획에 활용을 위한 목적으로 설정한다.	
(1) 생활권 설정		(2) 생활권설정 기준	
① 시·군의 발전과정, 개발축, 도시기능 및 토지이용의 특성, 주거의 특성, 자연환경 및 생활환경 여건 등 지역특성별로 위계에 따른 생활권을 설정한다.		(좌동)	
		(좌동)	
② 생활권은 시·군의 여건에 따라 위계별로 구분할 수 있으며, 하나의 생활권은 계획의 적정규모가 될 수 있도록 설정한다.		(좌동)	
③ 생활권의 경계는 생활서비스의 공간적 제공범위와 물리적, 사회문화적 공간의 동질성 및 각종 자료 취득의 용이성 등을 고려하여 정한다.		[지침사항 추가] ④ 일반적으로 생활권의 위계는 대·중·소생활권의 3단계를 고려할 수 있다.	

자료: 도시·군기본계획수립지침. 2018. 국토교통부훈령 제1133호(12월 21일 일부개정) 인용 및 변경(안) 저자 작성

□ 관련 지침(행정규칙)의 개정 ②

- 다음으로 <표 4-3>에서 보는 바와 같이 지침의 생활권계획 수립 관련 사항을 더 상세하게 재구성하여 생활권계획 수립목적과 세부 기준을 명확히 하며 도시·군기본계획의 생활권계획 수립을 강화함
 - ‘생활권의 구분’, ‘생활권계획의 성격 및 범위’, ‘작성원칙’ 전반의 내용을 생활권계획이 고려해야 할 항목을 중심으로 재구조화하였고 생활권의 위계를 ‘대·중·소 생활권’의 중립적 용어로 수정함

표 4-3 | 생활권계획 제도화를 위한 도시·군기본계획 수립지침 개정 사항(2)

도시·군기본계획 수립지침의 관련 사항(기존)	도시·군기본계획 수립지침 변경 방향
제13절 생활권계획	제13절 생활권계획
4-13-1. 생활권의 구분	4-13-1. 생활권의 구분
(1) 생활권의 구분은 도시의 규모에 따라 달라 질수 있으며, 일상 또는 근린(소)생활권, 권역(대)생활권으로 구분할 수 있다. (2) 일상생활권은 주민의 일상생활활동(통학, 사고 모임, 근린공공서비스, 장보기 등)이 이루어지는 정도로써 동, 읍, 면이 1개 이상인 규모로 볼 수 있으며 특광역시, 대도시, 일반 시·군 모두 적용 가능한 생활권이다. (3) 권역생활권은 자치구(구), 군이 1개 이상으로, 특광역시, 대도시에 적용 가능한 생활권이다. (4) 모든 자치단체가 위계적으로 생활권을 권역, 일상 생활권으로 의무적으로 구분해야 하는 것은 아니며, 필요한 지역에만 생활권을 설정할 수도 있다.	(1) 생활권의 구분은 생활권설정의 사항을 준용하되 도시별 규모와 특성, 생활권과 관련된 현안을 고려하여 생활권계획 수립을 위한 별도의 생활권을 설정할 수 있음 (2) 생활권설정의 사항을 준용하여 생활권계획을 수립할 경우, 생활권의 위계에 따라서 계획을 수립한다. - 대·중·소생활권의 공간적 범위와 규모는 도시 규모와 특성 등을 고려하되, 각 생활권 위계는 상위 위계에 종속하는 공간이다. (3) 위계별 생활권계획의 성격은 도시규모와 특성에 따라서 자유롭게 정의하되, 중·소생활권은 각각 광역적 계획 현안과 근린환경 중심의 지역 현안을 고려하도록 한다. - 중·소생활권의 명칭은 변경할 수 있으나 위계별 생활권이 다루는 계획대상의 성격은 반드시 구분하도록 한다. (좌동)
4-13-2. 생활권계획의 성격 및 범위	4-13-2. 생활권계획의 성격 및 범위
(1) 생활권계획은 부문별계획의 하나로서, 전체 도시·군기본계획의 내용을 생활권별로 상세화한 계획이다. (2) 공간적 범위는 주민들의 일상적인 생활 및 생산 활동(통근, 통학, 여가, 친교, 쇼핑, 업무 등)이 이루어지는 범위로 한다. (3) 지역의 생산 및 생활환경 개선과제와 관리 방향을 제시하는 계획이다.	(1) 생활권계획의 성격 ① 생활권계획은 도시·군기본계획의 내용을 추진하기 위한 구체적 방안을 생활권별로 제시하고, 이를 지역 현안 해결과 연계하여 계획의 실행력을 강화하는 목적으로 수립한다. ② 생활권계획은 부문별계획의 하나로서 도시·군기본계획의 목표와 전략을 생활권별로 구체화하여 수립한다. ③ 생활권계획은 도시·군기본계획의 타 부문별계획과 연계하여 계획의 실행수단을 확보한다. (2) 계획의 범위 ① 공간 범위는 생활권 위계별 공간을 대상으로 한다. ② 내용 범위는 도시·군기본계획의 부문별계획과 지역의 생산 및 생활환경 개선에 관한 현안을 중심으로 한다.

도시·군기본계획 수립지침의 관련 사항(기준)	도시·군기본계획 수립지침 변경 방향
(4) 생활권계획은 모든 자치단체가 수립하는 것은 아니며, 지역의 생활권 단위로 계획 수립이 필요하다고 인정하는 경우에 작성할 수 있다.	(3) 계획의 형식 생활권계획은 그 수립목적과 필요에 따라서 별도의 계획서로 작성할 수 있다.
4-13-3. 작성 원칙	4-13-3. 작성 원칙
(1) 생활권 계획을 수립하는 경우 주민의사를 충분히 반영한 주민참여 생활권계획을 수립할 수 있다. 생활권 계획을 수립하는 경우 기초조사, 주민계획단 과제 도출, 생활권 발전비전 및 공간구상, 생활권 계획지표 생활권 및 발전전략, 주요 생활인프라 배치전략 등을 포함하여야 한다.	(1) 작성 주체 - 생활권계획의 수립은 관련 이해관계자의 참여를 고려하여 사전에 참여주체를 구성할 수 있다. - 참여주체는 집단의 대의자 혹은 개인(시민)으로 생활권의 위계별 계획수립에 따라서 참여주체에 관한 별도의 기준을 마련하는 것을 권장한다. - 생활권계획은 도시·군기본계획의 부문별계획으로 수립을 주도하는 주체는 기본계획 수립주체와 동일하다.
(2) 일상생활권계획	(2) 위계별 생활권계획 작성 원칙
- 중심지 및 주거지관리, 대중교통, 가로환경, 경관 및 미관, 생활인프라시설, 지역특화시설, 계층별(영유아, 노인, 여성)필요시설, 생활안전, 지역문화교육 및 역사보전 관련 분야 등에 생활권의 발전 전략에 대한 내용을 포함한다. - 용도지역지구, 지구단위계획구역, 마을만들기대상지역, 도시계획시설 등과 관련된 지자체의 정책 방향도 포함할 수 있다.	(2)-1. 대/중생활권계획 - 중심지 및 주거지관리, 간선교통, 경관 및 미관, 지역의 균형발전, 광역기반시설, 고용 및 경제기반, 범죄예방, 권역문화 및 교육, 역사보전, 권역특화 등에 대한 지자체의 발전 전략을 포함한다. - 도시·군관리계획의 방향을 제시할 수 있는 내용도 포함할 수 있다. - 권역생활권의 중심지 체계 및 기반시설 등에 영향을 줄 수 있는 대규모 이전 적지, 유흥지, 나대지 등을 개발하는 경우 그 개발방향을 설정하는 내용을 포함할 수도 있다.
(3) 권역생활권계획	(2)-2. 중/소생활권계획
- 중심지 및 주거지관리, 간선교통, 경관 및 미관, 지역의 균형발전, 광역기반시설, 고용 및 경제기반, 범죄예방, 권역문화 및 교육, 역사보전, 권역특화 등에 대한 지자체의 발전 전략을 포함한다. - 도시·군관리계획의 방향을 제시할 수 있는 내용도 포함할 수 있다. - 권역생활권의 중심지 체계 및 기반시설 등에 영향을 줄 수 있는 대규모 이전 적지, 유흥지, 나대지 등을 개발하는 경우 그 개발방향을 설정하는 내용을 포함할 수도 있다.	- 중심지 및 주거지관리, 대중교통, 가로환경, 경관 및 미관, 생활인프라시설, 지역특화시설, 계층별(영유아, 노인, 여성)필요시설, 생활안전, 지역문화교육 및 역사보전 관련 분야 등에 생활권의 발전 전략에 대한 내용을 포함한다. - 용도지역지구, 지구단위계획구역, 마을만들기대상지역, 도시계획시설 등과 관련된 지자체의 정책 방향도 포함할 수 있다.

자료: 도시·군기본계획수립지침, 2018. 국토교통부훈령 제1133호(12월 21일 일부개정) 인용 및 변경(안) 저자 작성

□ 기타 법정계획 관련 법령의 중·장기적 개정

- 도시 및 주거환경 정비기본계획, 도시재생전략계획 등 타 법정계획의 생활권 일치 등과 같이 법령의 개정이 필요한 제도화 부분은 타 정책 부문의 법정계획과 연계한 통합적 제도개선을 요구하므로 장기적 시각에서 별도의 논의와 연구가 필요함
- 타 법정계획 및 근거 법령과의 통합 조정을 통해서 국토계획법의 개정을 추진해야 하며 결과적으로 국토계획법 ‘제19조(도시·군기본계획의 내용)’의 항에 생활권계획 제도화에 대한 사항이 반영되어야 할 것임

3. 생활권계획 제도화 기대효과 및 한계

1) 생활권계획 제도화의 기대효과

□ 생활권계획의 제도적 도입을 통해서 다음의 세 가지 기대효과를 예상함

- 첫째, 도시의 지역별 특수성과 차이로 인해 발생하는 다양한 도시문제와 현안 해결에 더욱 민감하게 대응하는 전략적 도시계획체계를 강화함
- 둘째, 현행 도시기본계획과 관리계획이 갖는 한계와 문제점을 해소할 수 있는 중간단계 계획으로 생활권계획을 도입하므로 기정 도시계획체계의 문제점을 개선함
 - 생활권계획은 이상적이고 개념적인 계획목표와 기술적 물량산정 그리고 경직된 개발 방식 간 괴리를 해소하는 중간단계계획으로 조정 및 집행 역할을 함
- 셋째, 도시가 직면한 새로운 현상과 급격한 여건 변화에 대응력을 높이는 시의성 있는 도시계획으로의 이행을 실현함
 - 온실가스 감축과 탄소중립, 인구감소, 저성장 등 도시가 직면한 이슈에 탄력적으로 대응할 수 있는 계획 및 관리방안 마련에 생활권계획을 활용함

2) 생활권계획 제도화의 한계

□ 현안문제 해결을 위한 대안 심화 필요

- 본 연구는 도시의 다양한 지역성과 서로 다른 현안 및 문제를 해결하기 위한 계획의 대안으로서 생활권계획의 제도화 방안을 제시함
 - 생활권계획의 제도적 도입방안을 마련하기 위해서 주요 개념을 고찰하고 기존 제도의 여건과 실제 사례에 대한 검토를 바탕으로 제도화를 위한 큰 틀의 방향성과 주요 고려사항을 마련함
 - 하지만 실제로 자치단체에서 생활권계획을 수립하는 상황에서 고려해야 하는 현안과 계획수립 양상 등 현장의 수용력과 한계를 검토하여 제도화 방안을 한 단계 심도 있게 구체화하여야 함
 - 예를 들어, 특·광역시와 특·광역시 외의 경우 관할 자치구·군의 정책과제 및 숙원사업과 특·광역시 차원의 목표 달성을 위한 시책 및 관련 사업 사이의 괴리를 좁히기 위한 계획의 정합성 확보방안, 행정적 지원, 재정 조달방안을 도시기본계획보다 더욱 구체적으로 제시하는 계획으로 생활권계획을 수립하는 방안이 필요함
- 후속 연구로 도시 유형과 특성을 객관적 준거로 하여 생활권계획 수립을 유형화하고 더욱 구체적인 수립방식을 제시하기 위한 연구가 이어져야 함
 - 예를 들어, 도시 규모와 행정구역 체계 등을 고려하여 서울특별시와 같이 별도의 계획으로 수립하는 방식, 기본계획 안에서 현행보다 더 구체적으로 수립하는 방식, 관리계획 안에서 구체화하는 방식 등에 대해서 비교 검토가 필요함
 - 더불어 중소규모 도시에서 필요한 경우 도시재생계획과 연계하여 생활권 관리방안을 조성하는 방식에 대한 이해관계자 의견수렴 등도 고려하여야 함

□ 계획 간 상호보완 기능의 수행 강화 미흡

- 2장의 국내 관련 제도 검토에서 서술한 바와 같이 생활권설정 및 계획의 수립은 관련 정책 및 제도와 연계하여 상호 보완하는 기능을 수행할 것으로 기대됨
 - 도시 및 주거환경정비법의 생활권개념을 포괄하여 도시기본계획상 생활권계획 기능을 강화하고 관련 계획인 도시 및 주거환경 기본계획과의 정합성을 확보하도록 함

-
- 이러한 생활권설정 및 계획수립에 관한 제도적 정교화를 통해서 도시기본계획의 부문별계획 간 정합성을 전반적으로 향상하므로 계획의 효과와 실행력 확보를 기대할 수 있음
 - 따라서 본 연구가 제안한 내용을 반영한 생활권계획의 역할과 효과를 검토·평가하여 관련 제도와 법령의 개정방안을 마련하는 시범적 생활권계획수립이 필요함

4. 향후 과제

□ 계획의 실행력 강화를 위한 계획 및 관리 대안으로서 역할 구체화

- 도시계획은 도시의 성장과 발전을 실현하는 장기적·종합적 목표와 전략을 제시하는 도시공간 차원의 법정계획이지만, 도시의 규모가 확대되고 지역적 문제와 정책과제가 다분화 하며 계획의 실행력이 약해짐
 - 서울 및 수도권 일부 인구 100만 명 이상 도시와 광역시의 경우 시의 인구 증가에 따른 도시 경계가 확장하며 관할 행정구역이 증가, 인구 규모가 작았던 과거에 비하여 행정수요와 계획적 관리 정교화 필요성이 대두함
- 인구감소와 저성장이 지속되고 코로나 공존(with COVID19)으로 전환된 도시 여건 변화 속에서 도시공간을 지금보다 더 세밀하고 효과적으로 계획·관리하는 대안으로서 생활권계획이 수립되어야 함

□ 시범적 생활권계획의 수립 및 실행

- 도시계획 체계상 도시·군기본·관리계획은 도시정책의 방향성과 지침을 제시하는데 기본계획의 경우 이상적 목표와 전략으로 구성되어 구체성이 낮음
- 이 같은 현행 도시계획의 한계를 해소하고 계획의 실행력과 효과를 강화하기 위한 목적으로 생활권계획의 적극적 활용을 위한 제도개선과 시범적인 제도의 적용 및 효과 검토가 병행되어야 함

-
- 따라서 본 연구가 제시한 생활권계획과 관련된 국내외 현안과 도시·군기본계획 수립지침의 개선방안을 적용한 생활권계획의 시범적 수립이 후속 과제로 추진되어야 함

- 시범적 생활권계획의 수립은 도시 규모가 크고 도시 내 지역성이 다분화된 특·광역시나 대도시를 우선 수립대상으로 고려할 수 있음
- 또한 대도시 대상의 시범적 계획수립과 별도로 중소규모 도시에 적합한 생활권계획 수립 필요성과 수요 등의 사항을 검토하여야 함

□ 기존 도시계획체계 안에서 집행 가능한 제도화 방안 강화

- 지역성이 다양한 대도시를 중심으로 사회적 문제와 정책적 과제를 해결하기 위한 계획적 접근방식으로 생활권계획에 관한 제도화를 검토해야 하며 기존 도시계획체계에서 집행 가능한 계획수립방안을 마련할 필요
- 김홍배 외(2019)를 비롯한 생활권계획의 제도적 도입 논의는 행정구역으로 자치구나 군을 관할하는 특·광역시를 중심으로 제도의 우선적인 개선과 적용을 주장함

□ 지속적인 후속 연구의 수행

- 도시 규모와 특성, 주요 여건변화에 따른 생활권설정 기준과 계획수립 방향을 더욱 정교하게 제시할 수 있는 추가 연구가 진행되어야 함
- 한편, 본 연구는 중간단계계획으로서 생활권계획과 도시·군기본계획의 관계 설정에 따른 제도화 방안 마련에 집중하였고, 도시관리계획과 생활권계획의 역할과 관계를 정립하는 후속 연구가 필요함
- 더불어 도시 규모와 행정체계를 고려한 생활권계획 수립 주체의 차별화 방안도 함께 연구되어야 함

참고문헌

REFERENCE



【인용문헌】

- 공주시. 2018. 2030년 공주도시기본계획.
- 국토교통부·LH 도시재생지원기구. 2014. 도시재생전략계획 수립 가이드라인. 국토교통부.
- 국토해양수산부. 2001. 도시기본계획 실무편람. 국토해양수산부.
- 구동희. 2017. 크리스탈러의 중심지이론에서의 Range 개념. 국토지리학회지 51(4): 391-406.
- 김수현·임형준·허용. 2020. 휴대전화 빅데이터 기반 기종점 통행량 자료를 활용한 서울 특별시 생활권 분석. 대한공간정보학회지 28(1): 3-10.
- 김현수·문채·백운수·손동욱·유천용·윤중경·여춘동·이희정·조경훈·조완섭·최봉문·김예성·장남종·양재섭·전유신·최영은. 2015. 지역맞춤형 국토·도시계획체계로의 개편. 도시정보: 3-22.
- 김홍배·최봉문·문채·김항집·최정석·이승우·조병호·조성우·김상조·김중은·김동근·오용준·이삼수·김형욱·정정영. 2019. 인구감소시대에 대응한 도시계획체계 개편방안. 국토교통부.
- 손창희·장한두. 2020. 도시·주거환경의 문제인식과 생활권관리 방향에 관한 연구 - 도시 규모·수도권 여부에 따른 공무원 의견 비교를 중심으로. 주거환경 18(3): 265-283.
- 서울연구원. 2019. 2030 서울 생활권계획 백서. 서울특별시.
- 서울특별시. 2018. 2030 서울 생활권계획 지역생활권계획 종로구. 서울특별시.
- _____. 2014. 2030 서울 도시기본계획.
- _____. 2013. 서울특별시 생활권계획의 수립 및 운영방안. 서울특별시.
- _____. 2009. 녹색성장을 위한 생활권 정비방안 연구. 서울특별시 도시계획국 도시계획과.

-
- 양재섭·김인희·김지엽·양도식·조승연·황하·권미리. 2010. 세계 대도시의 도시기본계획 운영방식 비교연구 - 런던, 베를린, 뉴욕, 도쿄. 서울연구원.
- 영주시. 2017. 2020년 영주 도시기본계획.
- _____. 2003. 2020년 영주 도시기본계획.
- 오병록. 2014a. 가구통행실태조사 자료를 이용한 통행특성 분석과 생활권 기준 설정 연구 : 서울특별시를 중심으로. 서울도시연구 15(3): 1-18.
- _____. 2014b. 경기도에서 통행거리 및 통행특성 분석과 지역 중심의 생활권 설정 : 가구 통행실태조사 자료를 이용하여. GRI 연구논총 16(3): 125-150.
- _____. 2012. 생활권 이론과 생활권계획 실태 분석 연구 : 도시기본계획에서의 생활권 계획을 중심으로. 서울도시연구 13(4): 1-20.
- 용인시. 2018. 2035년 용인 도시기본계획.
- 이수진·허동숙. 2021. 프랑스 안 이달고(Anne Hidalgo) 파리시장의 '내일의 도시 파리' 정책공약. 국토이슈리포트 32호.
- 임석희. 1998. 크리스탈리의 중심지 이론. 국토 n. 199:80-85.
- 정읍시. 2016. 2030년 정읍도시기본계획.
- 정종대·김지엽·배용규. 2009. 미국 레드번 주거단지에 활용된 사적규약의 특징 및 시사점 연구. 대한건축학회 논문집-계획계, 25(3): 175-186.
- 제이티아이에스(주). 2021. 2020 도시계획 현황. 국토교통부·LH 한국토지주택공사.
- 춘천시. 2017. 2030년 춘천도시기본계획.
- 최현정·홍성조. 2020. 고차서비스 접근성을 고려한 고속철도 연계형 생활권 구축에 관한 연구 - 충청권, 영남권, 호남권, 강원권 비교를 중심으로. 한국산학기술학회 논문지 21(12): 170-181.
- 홍성호. 2018. 충북혁신도시 행정구역과 생활권 불일치 문제 해결을 위한 개선방안 모색. 충북연구원.
- 황해봉. 2005. 독일 연방건설법전상 건설기본계획의 일반원칙과 수립절차. 월간법제. n. 10: 90-113.

-
- Adams, S., Libby, L., Kelley, G., Zehnder, J., Engstrom, E., Dotterer, S., Stein, D., Howard, A. 2012. The Portland Plan. The City of Portland, Oregon.
- Anderson, S., Armstrong, M., Crim, M., Diesner, K., Evans, T., Fish, I., Williams-Rajee, D. 2015. Climate Action Plan. The City of Portland and Multnomah County.
- Ajuntament de Barcelona. 2014. Urban Mobility Plan of Barcelona 2013-2016. <https://www.uni-med.net/en/the-superblock-model-in-barcelona-bringing-life-back-to-the-city-by-improving-urban-mobility-management/> (접속일 : 2021년 9월 14일)
- Bloomberg CityLab. 2020. Paris Mayor: It's Time for a '15-Minute City'. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-02-18/paris-mayor-pledge-s-a-greener-15-minute-city> (접속일 : 2021년 8월 5일)
- Brandt, F., Winter, H., Schotten, H., Führen, F., Führen, F., Willers, F., Zingler, F. 2021. Rahmenplanungen. <https://service.eschweiler.de/suche/-/egov-bis-detail/dienstleistung/4832/show> (접속일: 2021년 9월 22일)
- Capasso Da Silva, D., King, D. A., & Lemar, S. 2020. Accessibility in practice: 20-minute city as a sustainability planning goal. Sustainability, 12(1), 129.
- Chaskin, R. J. 1997. Perspectives on neighborhood and community: a review of the literature. Social Service Review, 71(4), 521-547.
- Chlench, A. 2007. Stadtentwicklung im Spannungsfeld zwischen Planung, Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit. Kaiserslautern. <https://www.baufachinformation.de/stadtentwicklung-im-spannungsfeld-zwischen-planung-verwaltung-politik-und-oeffentlichkeit/mobil/dissertation/2008049011119> (접속일: 2021년 9월 28일)
- Carey, C. 2020. Barcelona to Expand 'Superblocks' to City Centre District. <https://cities-today.com/barcelona-to-expand-superblocks-to-city-centre-district/> (접속일 : 2021년 9월 3일)

-
- C40 Cities Climate Leadership Group. 2020. How to Build Back Better with a 15-minute City. [https://www.c40knowledgehub.org/s/article/How-to-build-back-better-with-a-15-minute-city? language=en_US](https://www.c40knowledgehub.org/s/article/How-to-build-back-better-with-a-15-minute-city?language=en_US) (접속일 : 2021년 9월 29일)
- Dahir, J. 1947. The Neighborhood Unit Plan Its Spread and Acceptance a Selected Bibliography with Interpretative Comments. Russell Sage Foundation.
- Davies, S. 2020. This is How Coronavirus Could Reshape Our Cities Forever. <https://www.weforum.org/agenda/2020/05/coronavirus-change-cities-infrastructure/> (접속일 : 2021년 9월 22일)
- De Vos, J. 2020. The effect of COVID-19 and Subsequent Social Distancing on Travel Behavior. Transportation Research Interdisciplinary Perspectives, 5.
- Frearson, A. 2020. Shift Architecture Urbanism Designs Social Distancing into the Food Market. <https://www.dezeen.com/2020/04/03/shift-architecture-urbanism-designs-social-distancing-into-the-food-market/> (접속일 : 2021년 9월 22일)
- Galster, G., Hanson, R., Ratcliffe, M. R., Wolman, H., Coleman, S., & Freihage, J. 2001. Wrestling Sprawl to the Ground: Defining and Measuring an Elusive Concept. Housing Policy Debate, 12(4), 681-717.
- Glaeser, E. & Cutler, D. 2021. Survival of the City: Living and Thriving in an Age of Isolation. Penguin Press.
- Gehl, J. 2013. Cities for People. Island press.
- Goodman, A. C. 1977. A Comparison of Block Group and Census Tract Data in a Hedonic Housing Price Model. Land Economics, 53(4), 483-487.
- Hallman, H. W. 1984. Neighborhoods: Their Place in Urban Life (Vol.154). SAGE Library of Social Research.
- Kagan, C. 2019. The Future Is 20 Minutes Away? 20-Minute Neighborhoods. Steady State Manchester Team. <https://steadystatemanchester.net/2019/11/20/the-future-is-20-minutes-away-20-minute-neighbourhoods> (접속일 : 2021년 8월 27일)
-

-
- Keller, S. 1968. *The Urban Neighborhood: A Sociological Perspective*. 33. New York: Random House.
- Kuntzman, G. 2020. BOOM! New Citi Bike Stats Show Cycling Surge is Real — But Mayor is Not Acting. <https://nyc.streetsblog.org/2020/03/12/boom-new-citi-bike-stats-show-cycling-surge-is-real-but-mayor-is-not-acting/> (접속일: 2021년 8월 7일)
- Laerholm, G., Stamp, E., Malby, A. 2021. Danish Consumer Sentiment 2021 What the Rapid Change in Consumer Needs Means for Retail. <https://web-assets.bcg.com/c2/d7/1ff75e1041e4b9919adec1b830f1/danish-consumer-sentiment-2021.pdf> (접속일: 2021년 10월 1일)
- Larson, K. 2012. Brilliant Designs to Fit More People in Every City. https://www.ted.com/talks/kent_larson_brilliant_designs_to_fit_more_people_in_every_city (접속일 : 2021년 7월 19일)
- _____. 2020. Technology and the Future of the City. <https://www.youtube.com/watch?v=6nZ4vaTD7W4> (접속일 : 2021년 8월 29일)
- Lawhon, L. L. 2009. The Neighborhood Unit: Physical Design or Physical Determinism? . *Journal of Planning History*, 8(2):111-132.
- _____. 2014. Neighborhood Unit. In: Michalos A. C. (eds) *Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research*. Springer, Dordrecht. https://doi.org/10.1007/978-94-007-0753-5_3335 (접속일 : 2021년 7월 19일)
- Marks, D. 2021. Bebauungsplan lesen und endlich verstehen. <https://bautipps.almondia.com/bauplanung/hausplanung/bebauungsplan-lesen/> (접속일: 2021년 8월 23일)
- Martin, D. G. 2003. Enacting Neighborhood. *Urban Geography*, 24(5), 361-385.
- Moreno, C., Allam, Z., Chabaud, D., Gall, C., & Pratlong, F. 2021. Introducing the “15-Minute City”: Sustainability, resilience and place identity in future

-
- post-pandemic cities. *Smart Cities*, 4(1), 93–111.
- Mumford, L. 1954. The neighborhood and the neighborhood unit. *The Town Planning Review*, 24(4), 256–270.
- Mumford, L. 1976. Modest Means Enduring Contributions to Urban and Regional Planning+ STEIN, CLARENCE. *AIA JOURNAL-AMERICAN INSTITUTE OF ARCHITECTS*, 65(12), 18.
- Müller, S., Stenzel, M., Kampen, S. 2017. Fachthema Bauleitplanung. <https://www.lb-naturschutz-nrw.de/fachthemen/bauleitplanung.html> (접속일: 2021년 9월 24일)
- Newman, P., Beatley, T., & Boyer, H. 2017. *Resilient Cities: Overcoming Fossil Fuel Dependence*. Island Press.
- New York City. Board Composition & Membership. <https://www1.nyc.gov/site/cau/community-boards/about-community-boards.page> (접속일: 2021년 8월 5일)
- _____. Community District Profile. <https://www1.nyc.gov/site/brooklyn/b1/about/community-district-profile.page> (접속일: 2021년 8월 22일)
- Park, Y., & Rogers, G. O. 2015. Neighborhood Planning Theory, Guidelines, and Research: Can Area, Population, and Boundary Guide Conceptual Framing? . *Journal of Planning Literature*, 30(1), 18–36.
- Patricios, N. N. 2002. Urban Design Principles of the Original Neighbourhood Concepts. *Urban Morphology*, 6(1), 21–36.
- Perry, C. A. 1929. *The Neighborhood Unit, a Scheme of Arrangement for the Family-life Community*: Published as Monograph 1 in Vol. 7 of *Regional Plan of N.Y. Regional Survey of N.Y. and Its Environs*, 1929.
- Pozoukidou, G., & Chatziyiannaki, Z. 2021. 15-Minute City: Decomposing the

-
- New Urban Planning Eutopia. Sustainability, 13(2), 928.
- Reimer, J. 2020. The 15-Minute Infrastructure Trend that Could Change Public Transit as We Know It. <https://360.here.com/15-minute-cities-infrastructure> (접속일 : 2021년 9월 7일)
- Rohe, W. M. 2009. From local to global: One hundred years of neighborhood planning. Journal of the American planning association, 75(2), 209-230.
- Runjie, H. 2020. Post-Pandemic, Chinese Cities Gradually Reopen Transport Networks. <https://www.itdp.org/2020/03/26/post-pandemic-chinese-cities-gradually-reopen-transport-networks/> (접속일: 2021년 9월 1일)
- Stein, C. S. 1969. Toward New Towns for America. The MIT Press.
- THE CONVERSATION. 2019. Superblocks: Barcelona's car-free zones could extend lives and boost mental health. <https://theconversation.com/superblocks-barcelonas-car-free-zones-could-extend-lives-and-boost-mental-health-123295> (접속일 : 2021년 8월 8일)
- The City of Portland. 2010. 20-minute Neighborhoods. <https://www.portlandonline.com/portlandplan/index.cfm?a=288098&c=52256> (접속일: 2021년 8월 5일)
- _____. 2012. The Portland Plan, '20-minute neighborhood concept analysis <https://www.portlandonline.com/portlandplan/index.cfm?c=52256&a=288547> (접속일 : 2021년 7월 4일)
- _____. 2020. City of Portland Land Use Code. <https://static1.squarespace.com/static/5a75f43a692ebee1159413d/t/5fc53db06457125654e6efea/1606761971059/Adopted+Land+Use+Code.pdf> (접속일: 2021년 9월 22일)
- _____. 2021. Recode Portland Phase II Land Use Code Evaluation. <https://static1.squarespace.com/static/5a75f43a692ebee1159413d/t/61c4a9>
-

9736b3883d666c39be/1640278465179/Portland_LUC+Evaluation_122021pdf
.pdf (접속일: 2021년 10월 2일)

_____ Action Areas.

<https://www.portlandonline.com/portlandplan/index.cfm?c=51428&a=272003>
(접속일: 2021년 9월 7일)

UBIQUE. 2021. Map of the Week: The 15 Minute City of Paris.

<https://ubique.americangeo.org/map-of-the-week/map-of-the-week-the-15-minute-city-of-paris/> (접속일 : 2021년 8월 22일)

Victoria State Government. 2021. 20-minute Neighborhoods. Create More Inclusive, Vibrant and Healthy Neighborhoods.

<https://www.planning.vic.gov.au/policy-and-strategy/planning-for-melbourne/plan-melbourne/20-minute-neighbourhoods> (접속일 : 2021년 7월 22일)

Weng, M., Ding, N., Li, J., Jin, X., Xiao, H., He, Z., & Su, S. 2019. The 15-Minute Walkable Neighborhoods: Measurement, Social Inequalities and Implications for Building Healthy Communities in Urban China. *Journal of Transport & Health*, 13: 259-273.

Waldmüller, J., Wilbrand, S., Bzdok, R., Stricker, P. 2021. Bauen nach Plan.
<https://www.beckum.de/de/bauen/stadtplanung/flaechennutzungsplan.html>
(접속일: 2021년 10월 6일)

Willsher, K. 2020. Paris Mayor Unveils '15-Minute City' Plan in Re-election Campaign.
<https://www.theguardian.com/world/2020/feb/07/paris-mayor-unveils-15-minute-city-plan-in-re-election-campaign> (접속일 : 2021년 9월 8일)

【 관련문헌 】

김상조·김성수·김동근·오선영. 2011. 도시정책 패러다임 변화에 따른 토지이용규제방식의

-
- 개선방안 연구. 국토연구원.
- 김흥순. 2006. 뉴어버니즘의 실제 : 미국 켄틀랜즈의 사례. 국토연구 51:109-130.
- 김태현·이정화·정경아·이은중·윤은정·이상면·김현정·김창호·강창수·송득범·이제원.
2009. 녹색성장을 위한 생활권 정비방안 연구. 서울특별시 도시계획국 도시계획과
대한국토·도시계획학회. 2001. 단지계획. 서울: 보성각
- Alexander, C., Ishikawa, S., Silvestein, M., Jacobson, M., Fiksdahl-King, I., Angel, S.
1977. *A Pattern Language: Towns, Buildings, Construction*. Oxford university press.
- Bailly, P. C. 1959. *An Urban Elementary School for Boston* (Doctoral dissertation, Massachusetts Institute of Technology).
- Basiago, A. D. 1996. The Search for the Sustainable City in 20th Century Urban Planning. *The Environmentalist*, 16, 135-155.
- Béal, V. 2014. Selective Public Policies: Sustainability and Neo-liberal Urban Restructuring. *Environment and Urbanization*, 27(1), 303-316.
- Birch, E. L. 1980. Radburn and the American Planning Movement the Persistence of an Idea. *Journal of the American Planning Association*, 46(4), 424-439.
- Farr, D. 2011. *Sustainable Urbanism: Urban Design with Nature*. John Wiley & Sons.
- Gallion, A. B., & Eisner, S. 1963. *The Urban Pattern: City Planning and Design*. Van Nostrand.
- Galster, G. C., & Hesser, G. W. 1982. The Social Neighborhood: An Unspecified Factor in Homeowner Maintenance? . *Urban Affairs Quarterly*, 18(2), 235-254.
- Gans, H. J. 1967. *The Levittowners: Ways of Life and Politics in a New Suburban Community*. Columbia University Press; Legacy Editions.
- Gibbs, R. J. 2012. *Principles of Urban Retail Planning and Development*. Wiley.
- Gillette, H. 2012. *Civitas by Design: Building Better Communities, from the Garden City to the New Urbanism*. Philadelphia: the University of Pennsylvania Press.
- Howard, E. 1985. *Garden Cities for Tomorrow*, New revd edn. Eastbourne: Attic.
-

-
- Irazábal, C. 2012. Beyond 'Latino New Urbanism': Advocating Ethnurbanisms. *Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability*, 5(2-3), 241-268.
- Jacobs, J. 1961. *The Death and Life of Great American Cities*. Vintage; Reissue Edition.
- Joss, S., & Molella, A. P. 2013. The Eco-City as Urban Technology: Perspectives on Caofeidian International Eco-City(China). *Journal of Urban Technology*, 20(1), 115-137.
- Martin, M. D. 2004. *Designing the Next Radburn: A Green-Hearted American Neighbourhood for the 21st Century*. OPENspace Research Centre.
- Mehaffy, M. W., Porta, S., & Romice, O. 2014. The "Neighborhood Unit" on Trial: a Case Study in the Impacts of Urban Morphology. *Journal of Urbanism: International Research on Place making and Urban Sustainability*, 8(2): 1-19.
- Nolan, J. 1927. *New Towns for Old(1927): Achievements in Civic Improvement in Some American Small Towns and Neighborhoods*. University of Massachusetts Press.
- Sharifi, A. 2016. From Garden City to Eco-urbanism: The Quest for Sustainable Neighborhood Development. *Sustainable Cities and Society*, 20, 1-16.
- Silver, C. 2006. *New Urbanism and Planning History: Back to the Future*. In J. Monclus, & M. Guardia (Eds.), *Culture, Urbanism and Planning* (179-193). Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- _____. 1985. Neighborhood Planning in Historical Perspective. *Journal of the American Planning Association*, 51(2), 161-174.
- Spreiregen, P. D., De Paz, B. 2006. *Pre-Design*. Kaplan AEC Education.
- Steiner, F., Butler, K., Sendich, E. 2006. *Planning and Urban Design Standards*. John Wiley & Sons.
- Talen, E. 2005. *New Urbanism and American Planning: the Conflict of*

-
- Cultures. Routledge.
- UN HABITAT. 2015. A New Strategy of Sustainable Neighbourhood Planning: Five Principles - Urban Planning Discussion Note 3.
<https://unhabitat.org/a-new-strategy-of-sustainable-neighbourhood-planning-five-principles> (접속일 : 2021년 9월 22일)
- U.S. Bureau of the Census. 2000. Profile for Census Tract 171, Bergen County, New Jersey
_____. 2004. Average Population per Household and Family: 1940 to Present 2004. <http://www.census.gov/population/socdemo/hh-fam/tabHH-6.pdf> (접속일 : 2021년 7월 4일)
- Watson, V. 2009. 'The Planned City Sweeps the Poor Away...': Urban Planning and 21st Century Urbanisation, Progress in Planning, 72(3): 151-193.
- Wheeler, M. S. 2004. Planning for Sustainability: Creating Livable, Equitable, and Ecological Communities. Routledge.

【 홈페이지 】

- 국립국어원 표준국어대사전. <https://stdict.korean.go.kr/main/main.do>
- 국가통계포털. 정읍시 세대 및 인구현황. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=214&tblId=DT_214N_Z00911 (접속일: 2021년 8월 6일)
- 국가통계포털. 영주시 세대 및 인구현황. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=766&tblId=DT_76601_B001004 (접속일: 2021년 8월 6일)
- 서울특별시 홈페이지. 서울특별시 주민등록인구 통계. <https://data.seoul.go.kr/dataList/419/S/2/datasetView.do> (접속일: 2021년 8월 6일)
- 공주시 홈페이지. 세대 및 인구. https://www.gongju.go.kr/prog/popule/stat/sub01_02_01_01/list.do (접속일: 2021년 8월 6일)
- 용인시 홈페이지. 인구 및 세대 통계. http://www.yongin.go.kr/user/bbs/BD_select

BbsList.do? q_bbsCode=1030&q_clCode=1 (접속일: 2021년 8월 6일)
춘천시 홈페이지. 주민등록 인구현황.
https://www.chuncheon.go.kr/board/list.chuncheon.jsessionid=7E9351CDE118C0FB2031634FB929C84C.worker1?boardId=BBS_0000294&menuCd=DOM_000000505006002000&contentsSid=1889&cpath=(접속일: 2021년 8월 6일)
토지이음. 2021. 도시계획현황통계.
file:///C:/Users/20200031/Downloads/2020_%EB%8F%84%EC%8B%9C%EA%B3%84%ED%9A%8D%ED%98%84%ED%99%A9%ED%86%B5%EA%B3%84.pdf (접속일: 2021년 8월 30일)
New York City. 2019. OneNYC 2050.
<https://onenyc.cityofnewyork.us/wp-content/uploads/2020/01/OneNYC-2050-Full-Report-1.3.pdf> (접속일: 2021년 8월 27일)

【 법령 】

국토의 계획 및 이용에 관한 법률. 2021. 법률 제18473호(10. 8. 일부개정)
국토의 계획 및 이용에 관한 법률. 2021. 법률 제18473호(10. 8. 일부개정) 제2조
도시·군기본계획수립지침. 2018. 국토교통부훈령 제1133호(12월 21일 일부개정) 제4장 제3절 2
도시·군기본계획수립지침. 2018. 국토교통부훈령 제1133호(12월 21일 일부개정) 제4장 제13절
도시정비법. 2021. 법률 제18388호(8월 10일 일부개정) 제2장 제1절
도시정비법. 2021. 법률 제18388호(8월 10일 일부개정) 제4장 제3절
국가균형발전 특별법. 2019. 법률 제16202호(1월 8일 일부개정) 제2조 2항

SUMMARY



Adopting Neighborhoods Plan for the Better Execution of Local Comprehensive Planning

Shin Suh-Kyung, Kim Dong Kun, Song Jieun

Key words: Neighborhood Unit, Neighborhoods Planning, Local Comprehensive Plans, 15-minute City Concept

During this pandemic period many cities in the globe delve into making resolutions that cope with unexpected problems. As a part of the cities' efforts old planning theories and new approaches are visited to set a scheme that changes existing boundaries and scales of cities to solve the problems. Neighborhoods planning, one of the old planning theories, provides a clue to recreate our cities' environment efficiently compact and eco-friendly. The concept of 15-minute city emphasizes neighborhood unit, introduced in Clarence Perry's neighborhood theory and actualized in Radburn, NJ.

Currently, several Western countries focus on the 15-minute city concept to implement their policies which support overcoming problems caused by the pandemic and global economic threat. Such policies consider changing the approach to the physical scales of urban planning, more compact and environmental.

In Korea, urban planners and theorists begin to discuss why and how to

actualize city's compactness and the concept of 15-minute city. COVID-19, climate change, and carbon neutrality lead the direction of this discussion; therefore, the existing institution of planning and implementation is about to evolve into a new paradigm that envisions sustainable development. In this background, neighborhoods planning in the context of cities in Korea needs to adjust planning systems and develop new approaches.

This study proposes the revised guidelines of planning neighborhoods in local comprehensive plans, which pursues more local issue-oriented, site-specific, and community-focused planning : (1) enhancing the role of neighborhoods plan as a plan that connects local comprehensive plans and zoning regulations; (2) redefining the criteria and definition of existing neighborhoods planning guidelines; and (3) suggesting the major stakeholders of neighborhoods planning.

However, changing guidelines lacks leading the transformation of our planning context toward sustainable development. Therefore, it is necessary to continue pilot planning projects that follow the revised guidelines suggested in this study. Also, the research expects if the pilot projects continued, amending legal systems could be followed with concrete base built from the results of those projects.



가. 관련 부처 및 국정과제 관련성

1) 도시계획 및 정책분야 관련성

- ☐ 본 연구는 국토교통부 도시정책과 요청 수탁과제인 ‘국토·도시제도 개편추진 연구’ (2022년 2월, 과업 종료)의 생활권계획 분과에 반영
 - 본 연구의 결과인 생활권계획의 제도화 대안인 지침 개정안을 토대로 지정 ‘도시·군기본계획 수립지침’의 생활권설정 및 계획수립 지침 개정 추진에 활용
 - ‘국토·도시제도 개편추진 연구’는 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 2021. 법률 제18473호(10. 8. 일부개정)’의 개정방안 마련을 목적으로 과업 추진
 - 도시 여건에 따른 단일 도시 안의 지역적 다양성과 이에 따른 현안 및 문제점 해결 측면에서 본 연구의 생활권설정과 계획수립 제도화 방안 활용
 - 이러한 배경에서 발굴된 수시 연구과제로 과제 결과물을 토대로 향후 관련 법률의 개정과 자치단체의 도시계획 조례 제정 등에 활용될 것으로 기대
- ☐ 도시 유형에 따른 지역적 다양성과 문제점을 계획적으로 관리·해결하기 위한 목적으로 생활권계획을 제도화하여 자치단체의 균형적 성장 도모에 제도적 기여

2) 관련 부처 및 국정과제 관련성

- ☐ 국토교통부 도시정책과의 도시정책 및 계획, 제도 부문 개선에 기초 문헌으로 활용

국정목표	국정전략	국정과제
IV	2. 골고루 잘 사는 균형발전	78. 전 지역이 고르게 잘 사는 국가균형발전

나. 생활권 관련 해외사례

1) 프랑스 파리 ‘15분 도시’

- 파리 ‘15분 도시’의 핵심 개념은 ‘초 근접성(hyper-proximity)’으로 2020년 파리 시장으로 취임한 안 이달고(Anne Hidalgo)의 선거 주요 캠페인이었음
- 안 이달고(Anne Hidalgo)의 선거 캠페인은 ‘15분 도시’를 조성하여 파리의 대기 오염을 줄이고 출퇴근 혼잡을 해소하여 시민 삶의 질을 향상하고, 2050년까지 파리의 탄소 중립을 실현하려는 정책적 비전을 제시함(C40 Cities Climate Leadership Group, 2020)
 - 이달고 시장은 2014년부터 파리 전역을 대상으로 안전한 보행로와 자전거 도로를 조성해오고 있으며, 도시 전체를 도보나 자전거 이동의 15분 반경 안에서 생활수요를 충족할 수 있는 다수의 생활권 단위로 구성하는 정책을 지속함
 - 이달고의 ‘15분 도시’ 개념은 사람 중심 도시를 표방하며 파리의 가로와 도로에 자리한 주차공간의 70% 이상을 자전거 도로 등으로 확보하여, 보행과 친환경이동 수단을 위한 공간으로 조성하는 정책을 추진하고 있음
 - 이에 따라서 보행과 자전거 이용이 증가하며 사람들의 야외 활동이 늘어나고 이를 통해서 사회적 교류가 더욱 활발해진 것으로 평가함(Bloomberg CityLab, 2020)
- 〈부그림 1〉에서 보는 바와 같이 파리의 ‘15분 도시’는 주거를 중심으로 직장, 시장, 병원, 운동, 대중교통, 지역사회 활동 등 다양한 생활수요와 편의를 도보나 자전거로 이동 가능한 15분 반경 안에서 가능하게 하는 생활권 조성에 집중함

부도 1 | 환경과 공동체 철학을 담은 프랑스 파리 ‘15분 도시’ 개념도



자료: 이수진 · 허동숙. 2021. 프랑스 안 이달고(Anne Hidalgo)파리시장의 ‘내일의 도시 파리’ 정책공약. 국토이슈 리포트 32호 (상/하).

- 파리의 ‘15분 도시’ 개념을 담은 적극적인 도시공간 조성 노력 결과, 2019년 한해 출퇴근 자전거 사용량은 54% 증가하였고 이에 부응하여 파리는 2024년까지 100% 자전거를 통한 출퇴근 도시 만들기를 목표로 정함(UBIQUE, 2021)
- 한편, 우리나라에서도 부산광역시가 2021년 6월, ‘15분 도시’를 주요 정책과제로 정하며 스마트도시와 탄소중립 전환도시로 도약하기 위한 발전 방향을 선언함
 - 도시의 분절적 토지이용으로 인한 이동거리 증가와 이로 인한 탄소배출량 증가 등 삶의 질 악화를 도시의 주요한 해결과제로 보고 이를 해결하기 위한 해법으로 ‘15분 도시’ 개념을 정책에 도입하기 시작함

2) 호주 멜버른 ‘20분 생활권’

□ ‘Plan Melbourne 2017–2050’은 20분 생활권에 관한 이론을 바탕으로 포용적이고 활기차며 건강한 멜버른 도시의 생활권 조성을 강조함

- 멜버른의 ‘20분 생활권’은 모든 시민이 반경 800m 안에서 일상생활의 필요 대부분을 충족할 수 있도록 하는 생활 여건 조성을 말함
 - 멜버른 ‘20분 생활권’의 요건은 총 6가지로 첫째, 도보와 자전거로 모두 안전하게 연결된 거리가 있어야 하며 둘째, 높은 수준의 공공공간과 오픈스페이스가 존재하고 셋째, 지역민의 생활을 지원하는 공공서비스가 충분히 제공되어야 하며 넷째, 사람들을 직장과 타 서비스에 연결시켜주는 대중교통 접근이 용이해야 함
 - 다섯째는 지역 서비스와 대중교통이 원활히 기능하도록 하는 적절한 인구 및 주택 밀집도를 형성하고 마지막으로 지역경제 활성화에 기여함(Victoria State Government, 2021)

부도 2 | 멜버른 20분 생활권 내 접근 가능한 서비스 개념도



자료: Victoria State Government. Plan Melbourne. 2021. Figure 1. 인용
https://www.planmelbourne.vic.gov.au/_data/assets/pdf_file/0003/509736/Brochure-January-20-min-neighbourhood-2019.pdf (접속일: 2021년 7월 22일)

□ 멜버른시는 2018년 ‘20분 도시’ 정책 일환으로 파일럿 프로젝트를 실시하여 20분 도시의 실현 가능성과 효과를 시험함(Victoria State Government, 2021)

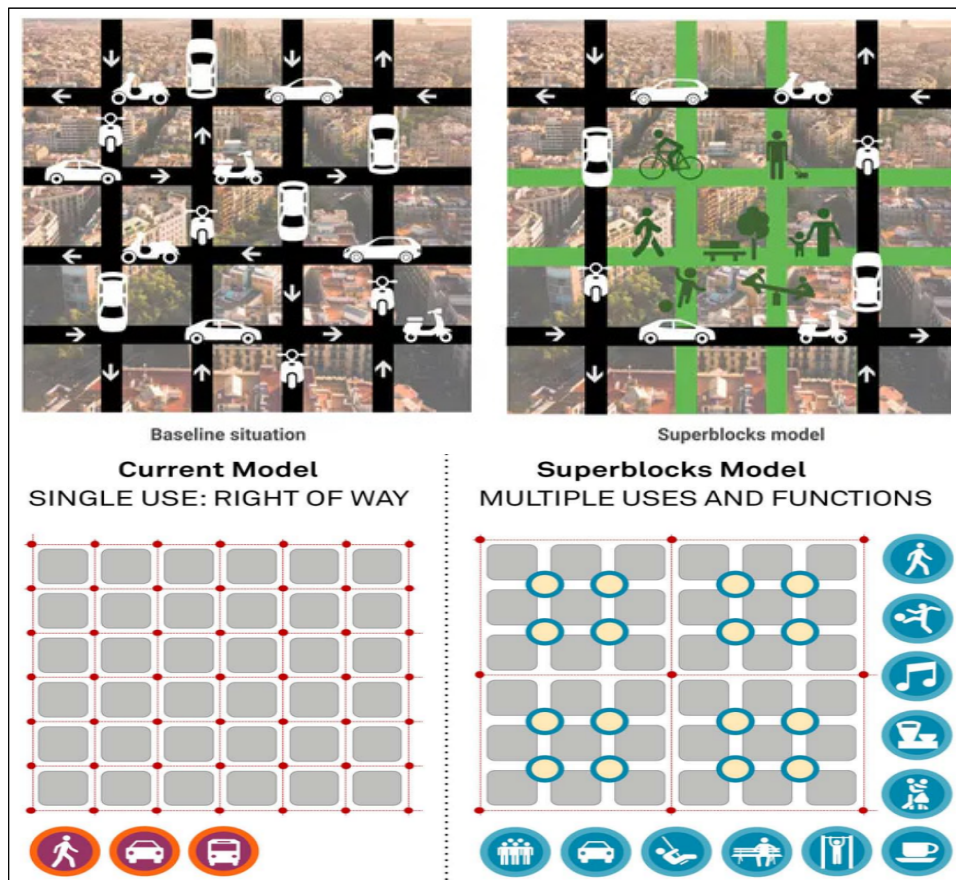
- 멜버른시는 파일럿 프로젝트를 통해서 시 정부의 도시계획과 정책 추진에 관련된 여섯 가지 시사점을 도출함
 - 첫째, 장소기반계획(place-based planning)으로 공공 부서별로 집행되던 도시계획과 공간사업을 장소 중심으로 통합하여 추진하도록 하므로 공공이 지역사회와 함께 협력하여 생활권을 계획·조성하는 성과를 거둠
 - 둘째, 토지이용계획(land-use planning)은 다양한 이해관계자 간 협의를 통해 수립되어야 하며 지역경제를 번영시키기 위한 경제개발 전략과 투자를 바탕으로 추진되어야 함
 - 셋째, 공동체 파트너십(community partnership)을 구축하여 지역사회 참여형 계획으로 20분 생활권계획을 수립하므로 계획의 참여와 지속성을 확보하여야 함
 - 넷째, 정책 지속성(long term commitment)을 확보하여야 하는데 20분 도시는 지방 정부의 일회성 파일럿 프로젝트에 멈추지 말고 광역 정부 차원에서 지속적 관리가 가능한 정책적 연계 체계를 통해서 장기적 계획으로 진화하여야 함
 - 다섯째, 정책의 성과를 모니터링(monitors planning outcomes)하여 일회성 지역 사업으로 그치지 않고 후속 정책과 사업으로 이어지도록 하는 정책적 모니터링 시스템이 구축되어야 함
 - 여섯째, 지방정부 단위의 파일럿 프로젝트를 시작으로 호주 전반의 20분 도시 실현을 위한 혁신적 계획과 개발에 대한 수요에 부응할 수 있는 친환경적이고 지속가능한 20분 도시조성 기반을 마련하여야 함

3) 스페인 바르셀로나 ‘슈퍼블록(superblock)’

□ 2016년, 바르셀로나는 보행자와 자전거 이용자의 여가활동 향상을 위해서 공공공간 개선정책을 마련, ‘400m×400m’ 규모 필지를 단위로 도로 네트워크를 조성하는 슈퍼블록(superblock)을 도입함(C40 Cities Climate Leadership Group, 2020)

- <부그림 3>에서 보는 바와 같이 기존의 격자 거리가 차량의 자유로운 이동을 허락하였다면, 슈퍼블록(superblock)은 ‘400m×400m’ 단위 공간에 보행자 중심, 저속주행구역, 여가활동 전용 녹색 공간 등을 조성하도록 함
- 자동차 등 이동 수단의 통행을 주된 목적으로 활용되던 도로가 보행과 자전거 이동, 녹지공간 등 환경친화적 공간으로 전환되는 계기를 제공함

부도 3 | 바르셀로나 슈퍼블록(superblock) 개념도



자료: THE CONVERSATION. 2019(상) / Ajuntament de Barcelona. 2014(하).
<https://theconversation.com/superblocks-barcelonas-car-free-zones-could-extend-lives-and-boost-mental-health-123295> (접속일 : 2021년 8월 8일)

□ 2020년, 바르셀로나 아다 콜라우(Ada Colau) 시장은 자동차 없는 도시를 선언, 도시의 환경오염을 줄이기 위한 10년 계획으로 중심 상업지역을 슈퍼블록(superblock)으로 재조성하는 계획을 발표함(CitiesToday, 2020)

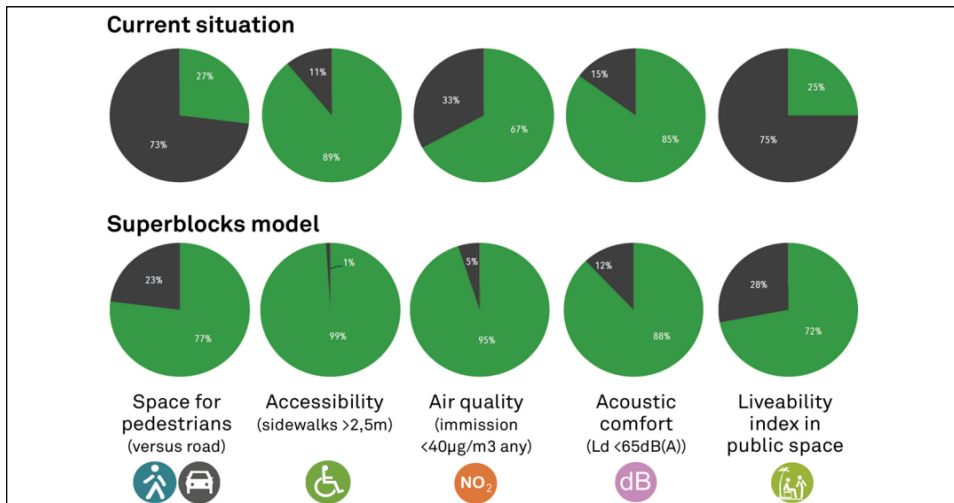
- 미화로 약 44.6백만 달러가 투입되는 해당 계획은 도시민 모두가 정주하는 주거를 중심으로 반경 200m 안에서 넓은 광장과 녹색 거리를 이용할 수 있는 공간을 조성하는 목표를 수립함

– 2022년까지 완성될 슈퍼블록(superblock)은 21개의 새로운 녹색 거리(6.6 ha)를 조성하고 21개의 신규 광장과 보행자를 위한 33.4ha 규모의 완충공간을 만들 예정임

□ 코로나 감염병 창궐 이후 바르셀로나는 슈퍼블록(superblock) 조성 일환으로 1,300여 개의 주차공간을 29km의 자전거 도로와 12km의 보행로로 조성하는 데 성공하였고 그 결과 도심의 차량 이동이 큰 폭으로 감소함(CitiesToday, 2020)

- <부그림 4>에서 보는 바와 같이 보행자를 위한 공간, 접근성, 공기 품질, 소음 안정성, 공공공간의 생활력 정도 등 모든 수치가 증가하였음을 보여줌

부도 4 | 바르셀로나 슈퍼블록(superblock) 조성 전후의 삶의 질 변화



자료: Ajuntament de Barcelona. 2014.
<https://www.uni-med.net/en/the-superblock-model-in-barcelona-bringing-life-back-to-the-city-by-improving-urban-mobility-management/> (접속일 : 2021년 9월 14일)

-
- 바르셀로나의 슈퍼블록(superblock) 조성 정책이 성공을 거두며 뒤이어 마드리드는 2020년 6월, '15분 도시'로의 변화를 위한 슈퍼블록(superblock) 파일럿 프로젝트 계획을 발표함(CitiesToday, 2020)

4) 미국 뉴저지주 래드번(Radburn) 주거단지

- 래드번 주거단지는 교외 지역에 조성된 최초의 계획지구 주거단지(suburban community)로 근린주구 이론을 적용한 대표적 사례임(정종대 외, 2009) (<부그림 5> 참조)

- 1928년 조성된 래드번 근린주구는 미국 지역계획협회(Regional Planning Association of America, RPAA)를 설립한 Clearence Stein을 주축으로 Henry Wright, Lewis Mumford, Clerence A. Perry 등 도시·건축·조경 분야의 전문가가 협력하여 계획을 수립함(Mumford, 1976)
- 2000년까지 인구는 약 3,000명으로 집계되었으며 단독주택 469세대, 타운하우스 48세대, 공동주택 93세대, 기타 60세대의 총 670세대가 거주하는 주거단지로 단지 안에 상업시설, 공원 등이 함께 위치함(US Census, 2000)
- 래드번 주거단지는 인접한 주거단지와 함께 버겐 카운티 페어론(Fair Lawn, Bergen County)에 속한 최소 규모의 행정단위로, 래드번을 포함한 광의의 생활권은 '거주집단(enclave), 블록(block), 슈퍼블록(superblock), 생활권(neighborhood)'의 체계로 형성됨(Patricios, 2002; 정종대 외, 2009)
 - 총 4개 위계로 구성된 래드번 근린주거단지의 생활권 위계를 살펴보면 다음과 같음
 - 거주집단(enclave)은 12개 안팎의 주택으로 구성된 규모로 주택별 단독 차고지 접근성을 확보하는 설계기법인 쿨데삭(cul-de-sac)으로 연결된 U자형 도로를 따라서 구성된 래드번 최소 생활권 단위임(<부그림 6> 참조)
 - 하나의 블록(block)은 3~4개 거주집단(enclave)이 연속적으로 위치한 규모로 블록 안에서 개별 거주집단(enclave)은 보행로를 중심으로 연결됨

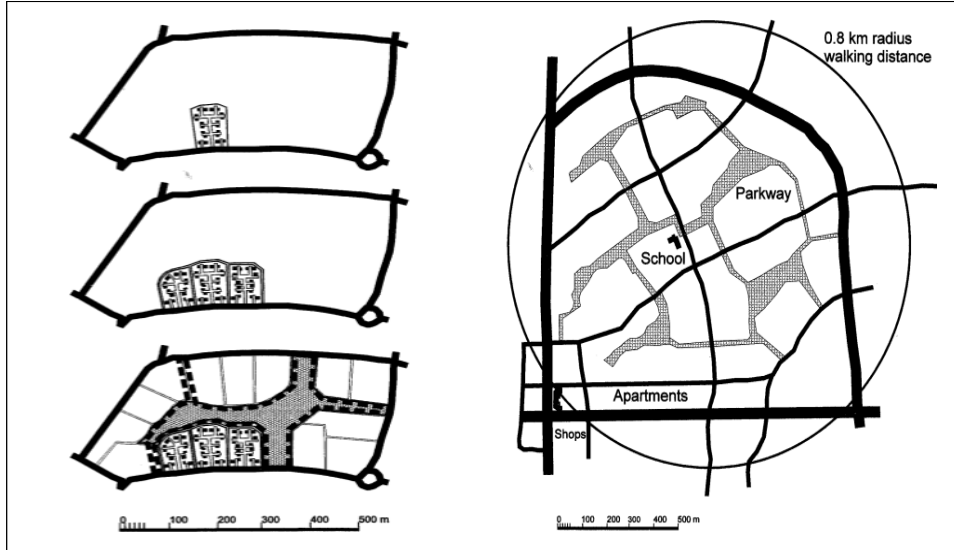
- 4~5개 블록(block)이 중앙 공원 경계의 도로를 따라 배치되는데 이는 개방된 녹지 공간을 둘러싸기 위한 목적을 가지며 슈퍼블록(superblock)을 구성함
- 끝으로 4~6개 슈퍼블록(superblock)은 주요 간선도로와 자연 지형·지물 등에 둘러싸여 하나의 독립된 생활권(neighborhood)이 됨(<부그림 6> 참조)

부도 5 | 미국 뉴저지주 래드번(Radburn) 주거단지 배치도



자료: Stein(1969)의 43쪽, 정종대 외(2009)의 179쪽 인용

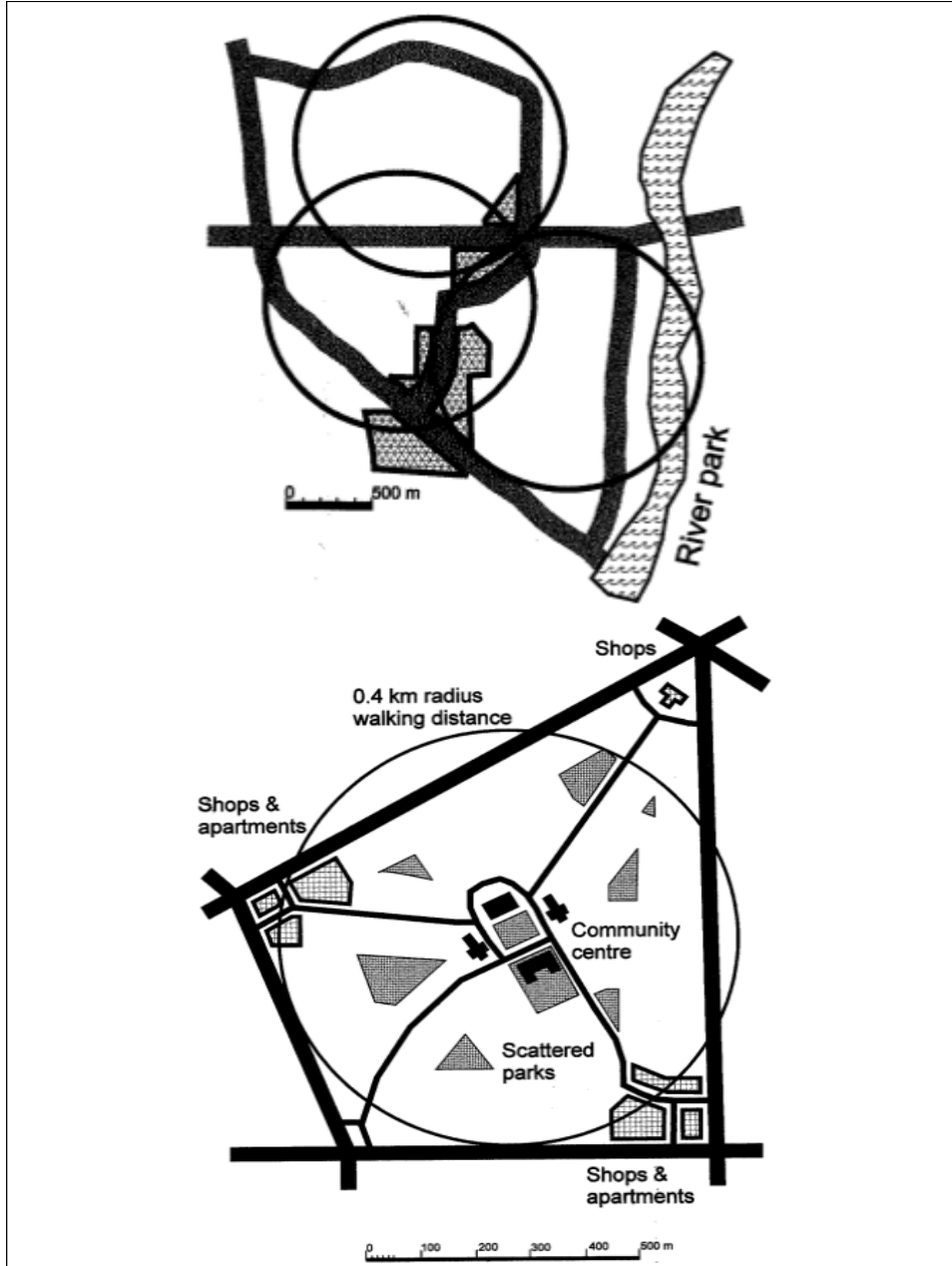
부도 6 | 미국 뉴저지주 래드번(Radburn)의 위계적 생활권 형성 개념도



자료: Patricios(2002)의 24쪽(좌), 25쪽(우) 인용
(좌) 위쪽부터 거주집단·블록·슈퍼블록 / (우) 6개의 슈퍼블록으로 형성된 생활권

- 한편, 래드번은 병원, 고등학교, 극장 등 공공복리를 위한 생활편의시설을 서로 이웃한 생활권 간에 공유할 수 있도록 슈퍼블록 생활권의 외곽에 배치하여 슈퍼블록 간 해당 시설을 공유하도록 함(Patricios, 2002) (<부그림 7> 참조)
- 한편, 래드번의 내부 생활환경은 근린주구 이론에 근거한 다섯 가지 설계원칙을 따라서 조성함(정종대 외, 2009; Patricios, 2002) (<부그림 7> 참조)
 - 첫째, 중심부 커뮤니티센터는 학교, 녹지로 둘러 쌓인 공원 등 공공시설이 설치되어야 함
 - 둘째, 로컬 샵과 아파트는 생활권 외곽부 모서리에 위치되어야 함
 - 셋째, 분산된 작은 공원과 오픈스페이스는 생활권의 사사분면 각각에 존재하며 전체의 10%를 차지해야 함
 - 넷째, 각 도로는 생활권 각 면을 둘러서 배치되어야 함
 - 다섯째, 생활권 내부 거리는 차량 통행이 직통하지 못하도록 설계되어야 함

부도 7 | 미국 뉴저지주 레드번(Redburn)의 지리적 경계 중복 개념(상) 및 설계개념도(하)



자료: (상/하) Patricios(2002)의 26쪽(상) 및 27쪽(하) 인용

- 정종대 외(2009)는 래드번 주거단지의 계획 요소별 특성을 <부표 1>에서 보는 바와 같이, 총 7가지로 요약함
 - 정종대 외(2009)의 래드번 7개 주요 계획 요소의 핵심은 첫 번째로 슈퍼블록을 중간 규모 생활권으로 하여 슈퍼블록 내부의 차량 통행을 제한하고 보행 중심의 주거 환경을 조성하였고, 거주집단(enclave) 조성에서도 보행과 차량 동선을 분리하는 설계기법을 적용함
 - 래드번 주거단지는 1개 초등학교를 기준으로 단일 블록의 규모를 결정하는 근린주구 개념을 공간조성에 적극적으로 도입함
 - 또한 상업, 교육 등의 비주거 용도 시설을 주거단지 간에 공유하도록 배치하여 공동체 간 교류가 자연스럽게 이루어질 수 있는 환경을 조성하였고, 주민자치규약을 통해서 주거단지를 비롯한 생활권의 관리가 이어지도록 함

부표 1 | 미국 뉴저지주 래드번(Radburn) 주거단지의 계획 요소별 특성

계획 요소	주요 특성
슈퍼블록(Super block)	• 다수의 블록(block)을 포함하는 슈퍼블록 구성을 통해 주거 단지 내부의 차량통행을 배제, 보행자 중심의 생활권을 조성함
근린주구 개념	• 초등학교를 중심으로 한 근린주구 개념을 도입, 통학거리를 고려하여 블록(block) 규모를 결정함
보행자와 차량 분리	• 주택으로 접근시 차량과 보행 동선을 분리하여 차량 후면진입과 보행전면진입을 가능하게 함
주민공동편의시설	• 슈퍼블록 중앙공간에 주민 공동의 수영장, 운동장, 녹지공원 등을 배치하고 주민자치회 및 운영회 사무실 등의 공동체 공간을 별도로 마련함
근린생활시설 배치	• 단지 진입부에 근린상업시설을 배치하여 주거단지 주민뿐만 아니라 인근 주민이 함께 이용 가능한 상업시설 입지를 확보함
쿨데삭(cul-de-Sac)	• 막다른 골목 개념의 쿨데삭(cul-de-sac) 설계기법을 적용하여 통과 교통이 배제된 차량 진입 동선을 확보하고 보행가로를 주택 전면에 배치함
주민자치규약	• 공용시설 및 주택관리를 위한 자치규약을 마련하여 시행함

자료 : 정종대 외(2009)의 181쪽 인용

- 래드번이 근린주구 이론을 구현한 대표적 사례로 현재까지 지속가능한 생활권 조성 선례로 평가되는 배경은 주요 계획 요소에서 살펴본 바와 같이, 보행 중심의 물리적 환경과 상호 교류가 가능한 공공공간의 입지를 배려한 것이 주요함

-
- 이처럼 래드번은 근린주구 이론에 근거한 보행 친화적 주거환경을 조성하였고 자치규약을 통해서 양호한 생활환경을 지속할 수 있는 규범을 확립한 사례임
 - 래드번은 근린주구 이론에 기반한 공간적 설계원칙 및 특성과 사적규약의 강력한 관리제도를 통해 약 100년이 지난 현재까지 높은 주민 만족도와 주택시장에서의 양호한 가치평가를 유지함(정종대 외, 2009)
 - 1969년, 미국 도시계획가를 대상으로 한 설문조사에 의하면 설문 응답자의 80%가 근린주구 이론을 계획에 활용하였다고 응답하였으며 지금까지도 근린주구 이론의 계획에 활용이 지속되고 있음(Rohe, 2009)
 - 한편, 래드번 사례에 나타난 슈퍼블록(superblock) 개념은 본문의 ‘15분 도시’ 담론이 주창하는 물리적 공간의 전형으로, 근린주구 이론과 당시 조성된 주거생활권의 특성이 현재의 도시 담론에도 큰 영향을 미치고 있음

수시 21-18

도시계획 실행력 강화를 위한 생활권계획 도입방안 연구

저 자 신서경, 김동근, 송지은, 김진엽

발 행 인 강현수

발 행 처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

발 행 2021년 10월 31일

주 소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전 화 044-960-0114

팩 스 044-211-4760

가 격 비매품

I S B N 979-11-5898-671-1

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2021, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주시시오.

신서경, 김동근, 송지은, 김진엽. 2021. 도시계획 실행력 강화를 위한 생활권계획 도입방안 연구. 세종: 국토연구원.

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

도시계획 실행력 강화를 위한 생활권계획 도입방안 연구

Adopting Neighborhoods Plan for the Better Execution of
Local Comprehensive Planning



제1장 연구의 개요

제2장 도시계획에서 생활권의 개념

제3장 생활권계획 관련 사례고찰

제4장 생활권계획 제도화 방안



KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원으로 5 (반곡동)
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

