

〈수도권의 계획적 관리를 위한 제도개선 방안〉

제1차 해외조사 보고

제5차 연구단 릴레이 워크숍
2007년 6월 29일, 국토연구원



|

조사의 개요

■ 해외조사 목적

- 유럽 주요 국가의 수도권 및 대도시권의 도시성장관리 체제, 광역계획의 수립 및 운영 현황, 협력적·합의적 제도운영 시스템 등에 대한 조사, 의견 교환과 현장방문

■ 일 시

- 2007년 6월 12일(화) - 22일(금) 총11일

■ 조사단 구성

- 건교부 수도권 정책팀 최예명 주무관
- 국가균형발전위원회 수도권정책 및 혁신도시기획국 김희일 주무관
- 서울시정개발연구원 김문현 선임연구위원, 변미리 연구위원
- 인천발전연구원 조상운 연구위원, 기윤환 책임연구위원
- 국토연구원 김태환 연구위원, 정옥주 책임연구위원

■ 방문 도시

- 런던, 바르셀로나, 베를린, 파리

■ 면담기관

- 런던: Government Office for London
- 바르셀로나: 바르셀로나 대도시권전략계획연합, 카탈로니아 주정부 지역개발국
- 베를린: 베를린브란덴부르그 광역계획국
- 파리: 일더프랑스 레지옹 개발및도시계획연구소

■ 세부 일정

날짜	이동 및 체류지	활동내용
6.12(화)	서울 -> 인천	<input type="checkbox"/> 13h25 인천출발-> 16h55 런던 도착
13(수)	런던	<input type="checkbox"/> 오전: 런던 도심지역 답사 <input type="checkbox"/> 15h: 런던 Government Office 면담
14(목)	런던 -> 바르셀로나	<input type="checkbox"/> 오전 및 오후: 런던 대도시권 지역 답사(Dockland, 그리니치 주택지구 등) <input type="checkbox"/> 19h10 런던 출발 -> 22h10 바르셀로나 도착
15(금)	바르셀로나	<input type="checkbox"/> 10h: 바르셀로나 대도시권 전략계획연합 면담 <input type="checkbox"/> 13h: 카탈로니아 주정부 지역개발국 면담
16(토)	바르셀로나	<input type="checkbox"/> 바르셀로나 지역 답사
17(일)	바르셀로나 -> 베를린	<input type="checkbox"/> 14h05 바르셀로나 출발 -> 17h40 베를린 도착
18(월)	베를린	<input type="checkbox"/> 10h: 베를린브란덴부르크 광역계획국 면담 <input type="checkbox"/> 오후: 베를린 도시 답사(포츠다머플라츠, 신도심 지구 등)
19(화)	베를린-> 파리	<input type="checkbox"/> 13h 05 베를린 출발 -> 14h 55 파리도착
20(수)	파리	<input type="checkbox"/> 파리 도시 답사
21(목)	파리 -> 인천	<input type="checkbox"/> 라데팡스 국제업무지구 답사 <input type="checkbox"/> 14h30: 일더프랑스 개발 및 도시계획연구소 면담 <input type="checkbox"/> 21h: 파리 출발
22(금)	인천	<input type="checkbox"/> 14h45: 인천 도착



11

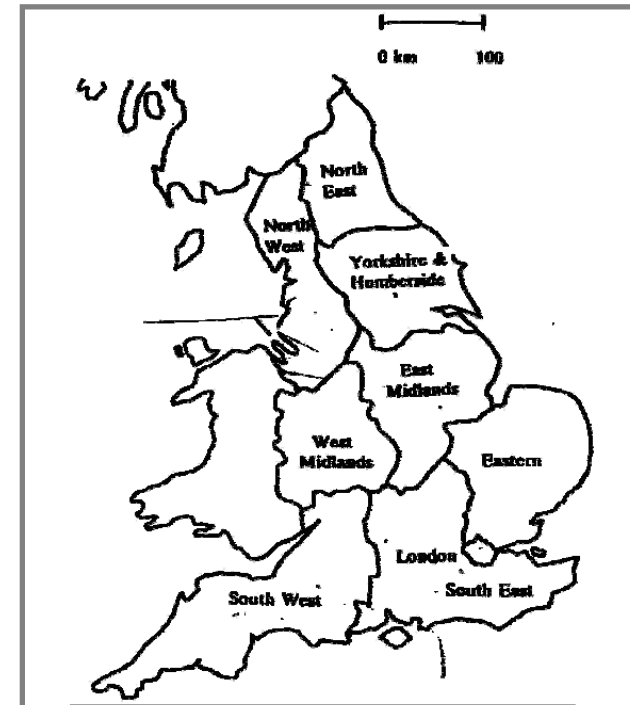
런던
- Government Office for London -

■ 면담자

- Mide Baumont(BA MRUP MSc MRTPI, London Planning)
- Susanna Strandell(Strategic Planning Team) 등 총 5인

■ 면담기관 (Government Office for London)의 성격

- 1997년 구획된 잉글랜드 광역단위 region(총9개)의 하나인 런던지역(Great London Authority:GLA)에서 국가를 대표(representing central government across the Capital)
- ◇ GLA 면적 2,129 km², 인구 666만 명
- 11층 건물, 11개 부서, 250명 정도 근무



<잉글랜드 9개 regions>



8



■ 주요 면담내용

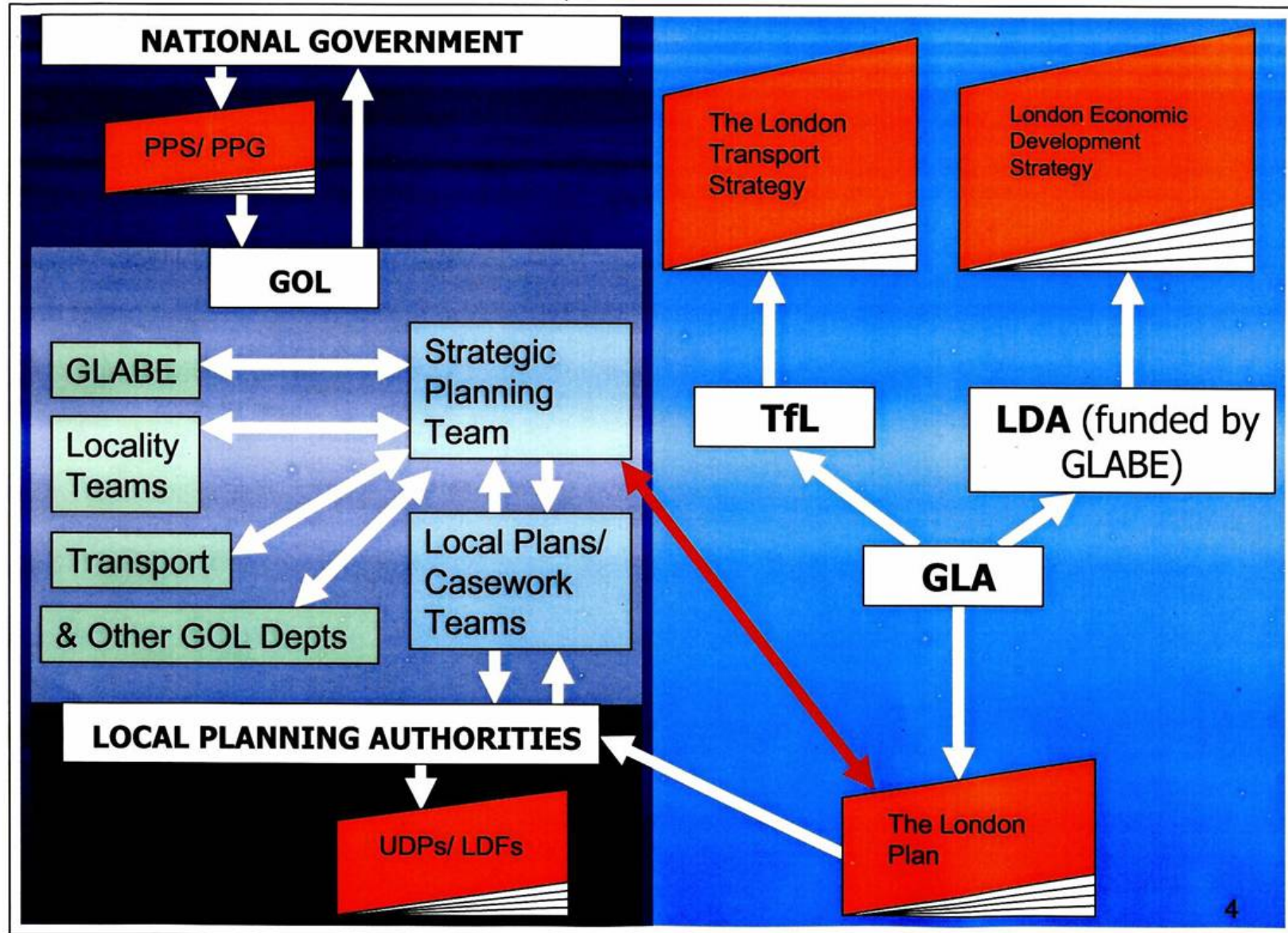
1. 런던지역(GLA) local -regional 계획시스템

- 33개 기초자치단체(City of London + 32 Boroughs) 수준에서의 Local Plan
- GLA 수준에서 London Plan
 - 직선 시장이 수립, 2004년 최종초안 발표
 - 종래의 전략계획지침(Regional Planning Guidance: RPG3)을 대체
 - 총 6개의 장(Positioning London, the Broad development strategy, thematic policies, the Crosscutting policies, the Sub-regions, Implementing the London Plan)으로 구성

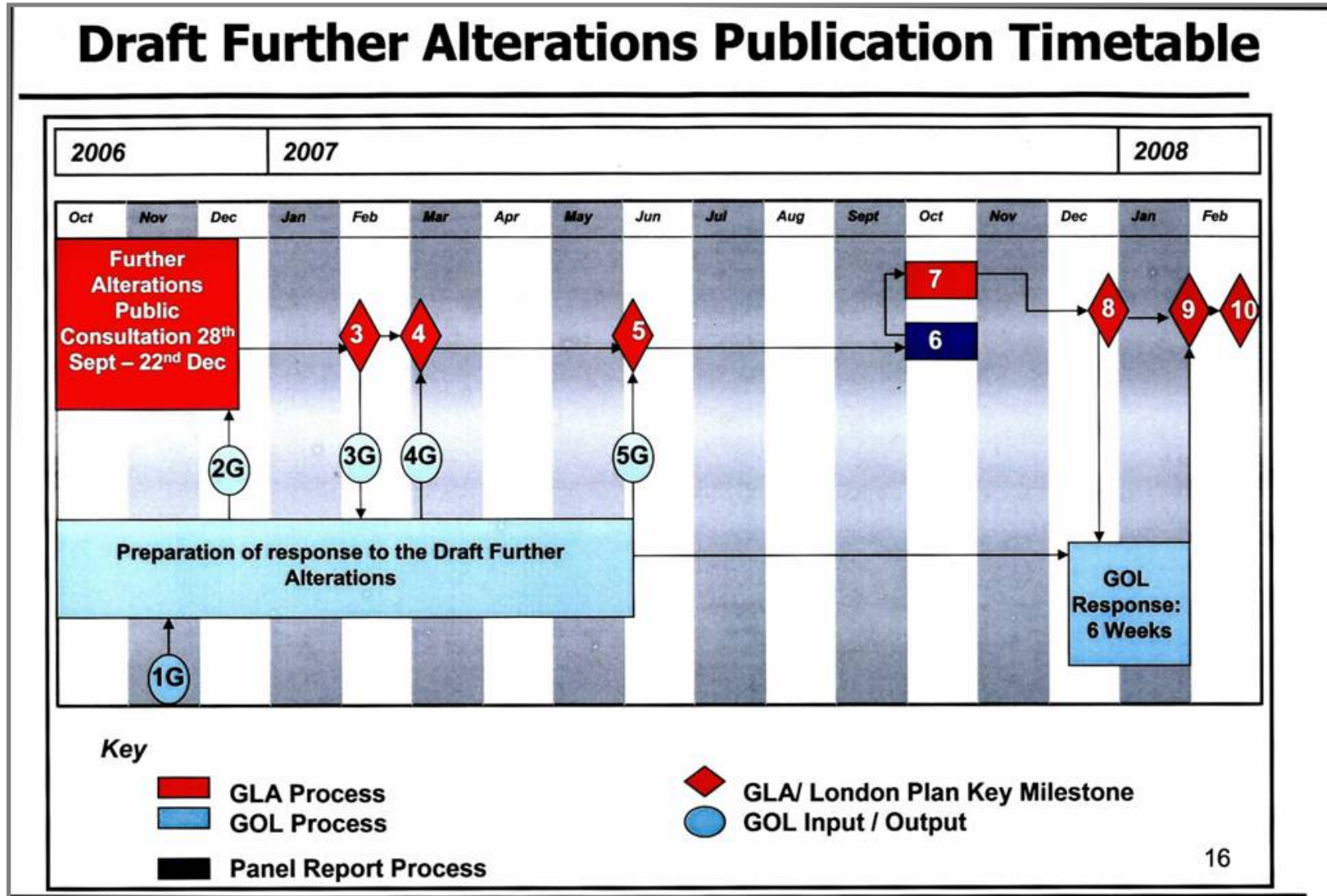
2. Government Office for London의 지역계획에 대한 역할

- 주요 이해당사자들(GLA, London Councils, 민간 부문 등)과의 긴밀한 협력
- 각 Borough가 Local Plan을 수립하는 것을 지원
- GLA가 수립하는 London Plan 내용에 국가 정책 반영

< 런던지역 계획 시스템 >



〈 런던계획 향후 추진 일정〉

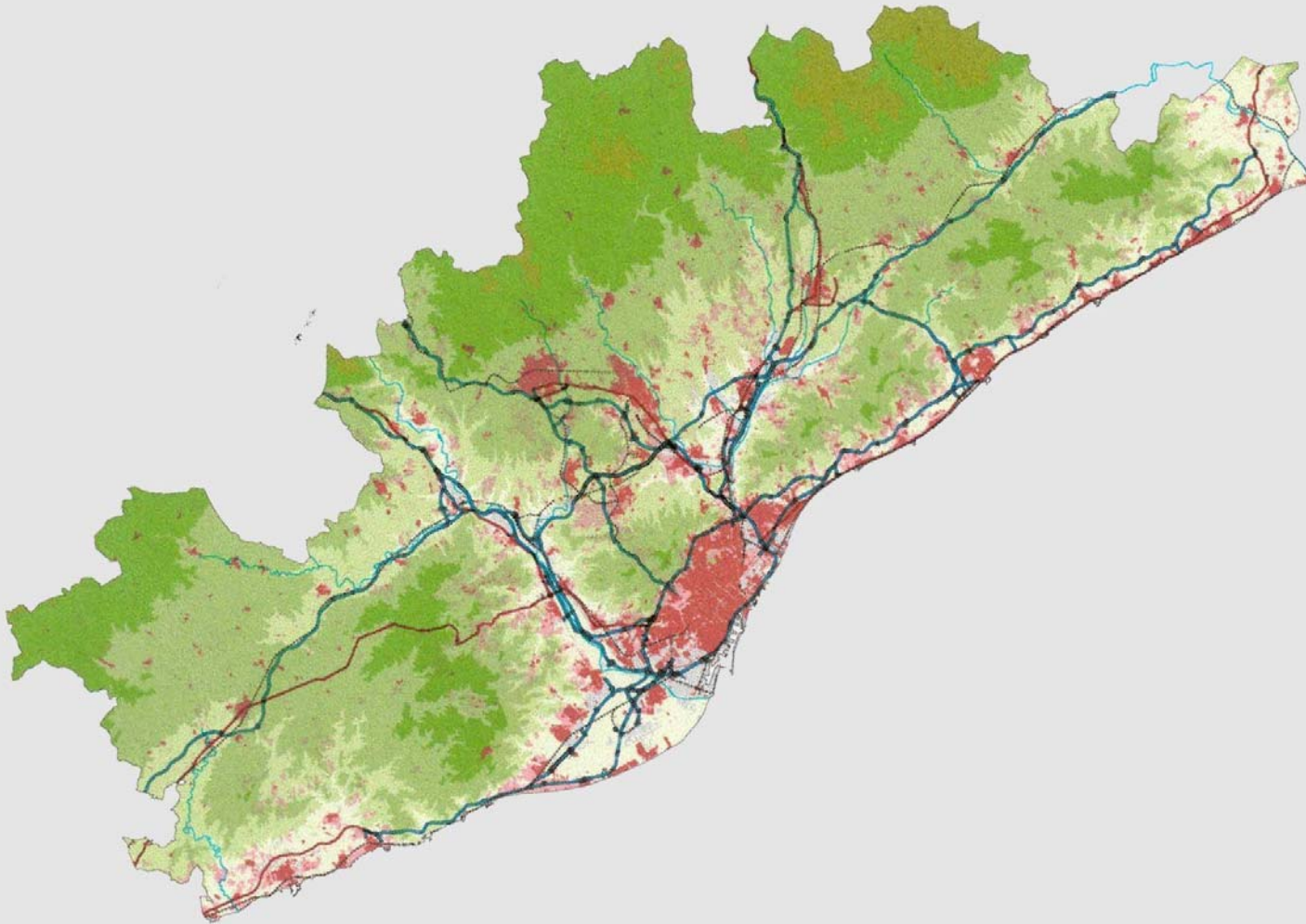




바르셀로나

- **Strategic Metropolitan Plan of Barcelona Association -**
- **카탈로니아 자치주 정부 지역정책국 -**

< 바로셀로나 주변지역 도시화 현황 >



■ 면담자

- Montserrat Pubi(Secretaria Tecnica, 바르셀로나 대도시권전략계획연합)
- Oriol Nello I Colom (Secretari, Department de Politica Territorial, 주정부)

■ 면담기관(Strategic Metropolitan Plan of Barcelona Association] 의 성격

- 바르셀로나 대도시권 전략계획의 수립과 집행을 담당하는 비영리 민간단체
 - 바르셀로나 대도시권전략계획연합은 바르셀로나와 주변의 35개 기초자치단체 (municipality)로 구성
- ◇ 면적 628 km², 인구 292만명
- 총36개 시의 시장들과 주정부 관료, 대학교수, 상공인, 항만청·무역부 관계자, 시민 등이 참여
- 카탈로니아 주정부와의 갈등으로 1982년 바르셀로나 대도시권 정부는 해체되고 1992년 개최되는 바르셀로나 올림픽을 계기로 99년 연합이 구성됨
- 바르셀로나 시장이 주도적인 역할(연합회장)을 하지만, 협의를 통한 만장일치, 민관협력, 성원간 균등한 권한, 창의적이고 비관료적인 운영방식을 지향

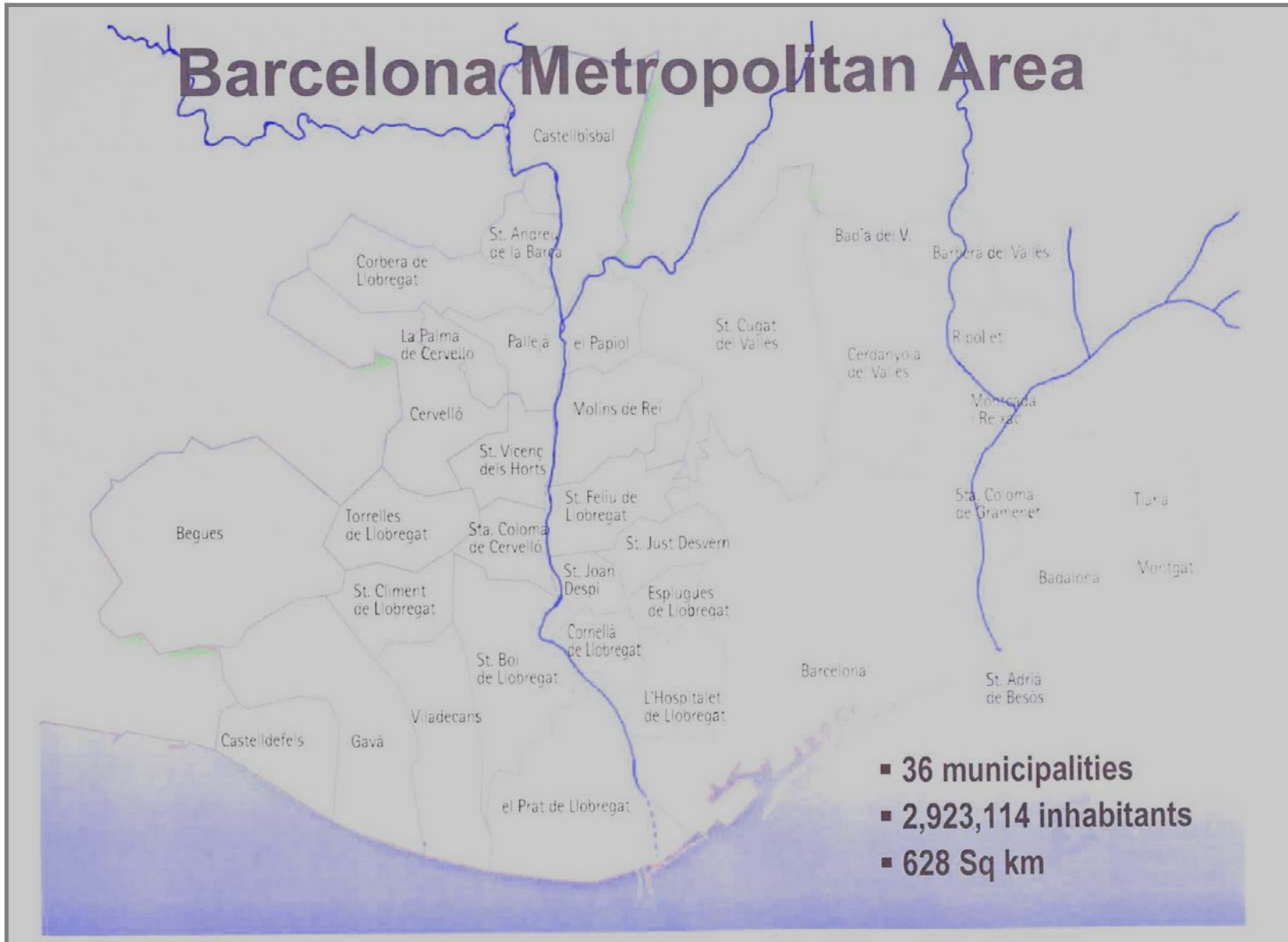


■ 광역계획에 대한 주요 면담내용

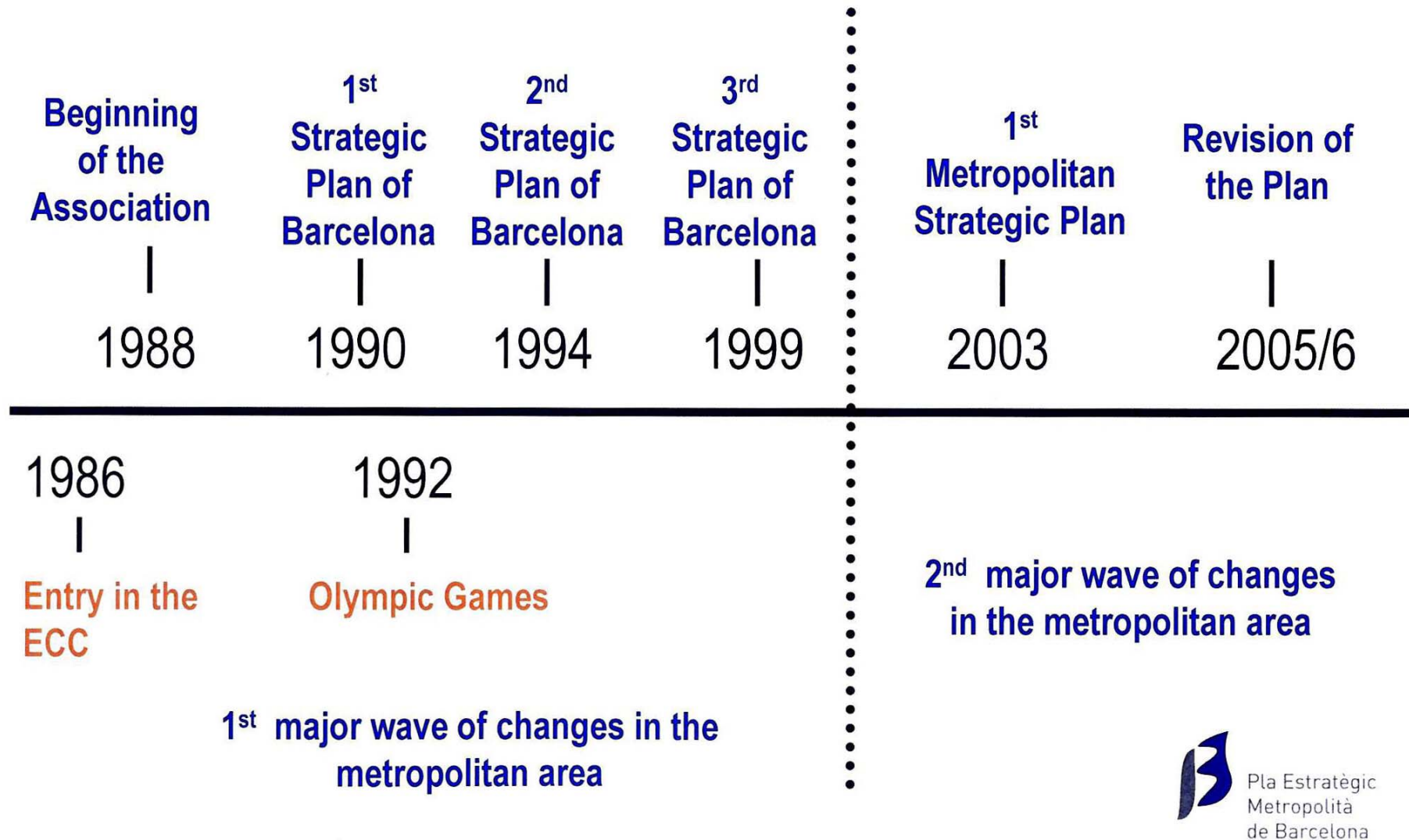
1. 바르셀로나 대도시권전략계획 수정계획(2006-2010) 수립

- 바르셀로나는 전통적으로 산업지역으로서 80년대 들면서 경제의 세계화로 제조업 이전, 탈산업화 -> 창조산업으로의 전환 필요
- 점차 도시화지역이 확대되고 이동성이 증가
- 1999년까지는 바르셀로나만을 지리적 범역으로 하는 Strategic Plan of Barcelona를 수립
 - 3차 계획은 1990-1999 기간
- 2003년 바르셀로나 인접지역을 포함하는 대도시권전략계획을 수립
- 현재 2003년 계획의 수정계획(2006-2010년) 수립완료
- 본 계획의 수립에는 2년, 수정계획 수립에는 6개월 정도 소요

〈 바르셀로나 대도시권전략계획 수립 공간적 범위〉



< 바르셀로나 대도시권 전략계획 변천 >



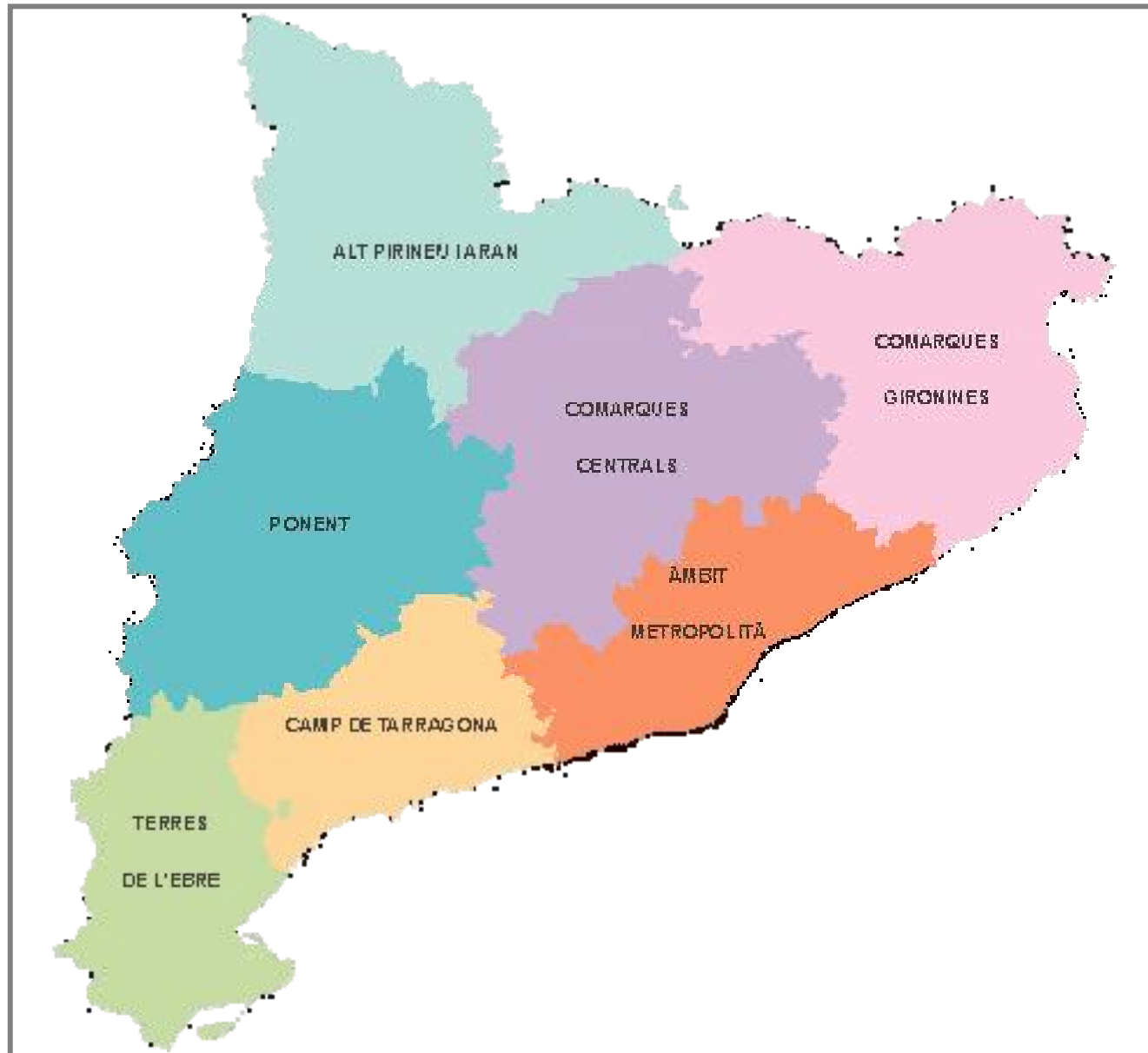
2. 바르셀로나 대도시권전략계획 수정계획(2006-2010)의 구성

- **비전: 친환경적이고 통합된 사회, 세계와 상호연계, 창조와 혁신**
- **지향점: 지식혁신, 새로운 인프라 보완과 새로운 비즈니스, 형평성, 신속한 의사결정**
- **주요 목표 및 전략**
 - **창의와 혁신, 생산과 교육의 연계, 기업의 기술능력 고양, 미래산업 육성, 대도시권프로젝트 고안을 위한 제도적 협력 제고, 기초공급재의 질적 제고, 인프라 접근성, 공항의 지율적 관리, 자자체간 다양성 제고, 문화시설 확대, 계획과 기반시설의 동시성 제공, 성과측정 지표 설정과 모니터링**
- **전략적 추진사업**
 - **지식성장의 플랫폼 구축, 영화산업 증진, 학교거리 조성 시범사업, 바르셀로나 공항관리 모델 제안, 교통계획, 이민자 수용계획, 공공생활서비스 제공, 주택, 전략적 텔레커뮤니케이션 계획 수립**

3. 카탈로니아 주정부 지역정책국의 지역계획 수립

- 지역정책국(department de Politica Territorial I Obres Publicues)은 카탈로니아 자치주의 도시계획, 토지이용계획, 인프라 및 교통, 환경 등을 관장하는 부서로서 도시공간계획 전담 행정조직
- 법정계획으로서 아래의 지역계획을 직접 수립하거나 승인
 - 주 공간전략계획 수립
 - 주를 구성하는 7개의 하위 계획권역에 대한 지역계획 수립
 - 기초지자체가 수립하는 도시기본계획의 심의 및 승인권을 가짐
- 7개 하위 계획권역의 하나인 Barcelona Metropolitan Region은 바르셀로나 대도시권전략계획 공간범역보다 훨씬 넓음: 면적 4268km², 인구 530만명
 - 주정부의 Barcelona Metropolitan Region 지역계획은 바르셀로나 대도시권 전략계획과 특별한 연계 없이 수립

〈 카탈로니아 주 7개 하위 광역계획권역 구분 〉



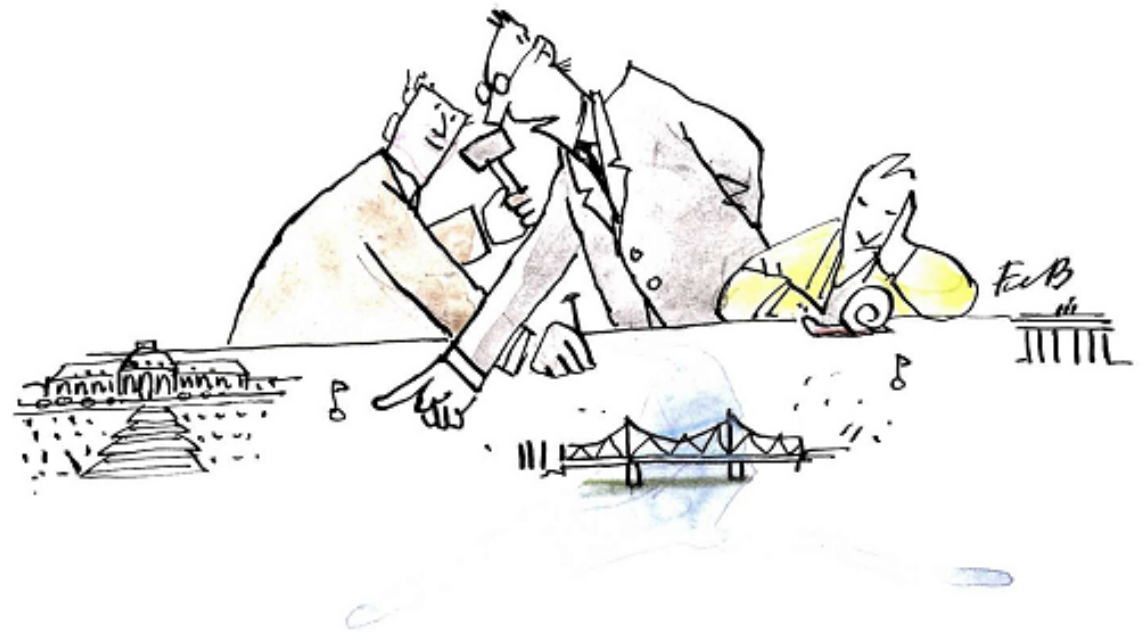
IV

베를린
- 베를린브란덴부르그 광역계획국 -



Raumordnungsverfahren
im gemeinsamen Planungsraum
Berlin-Brandenburg

GEMEINSAME PLANUNG



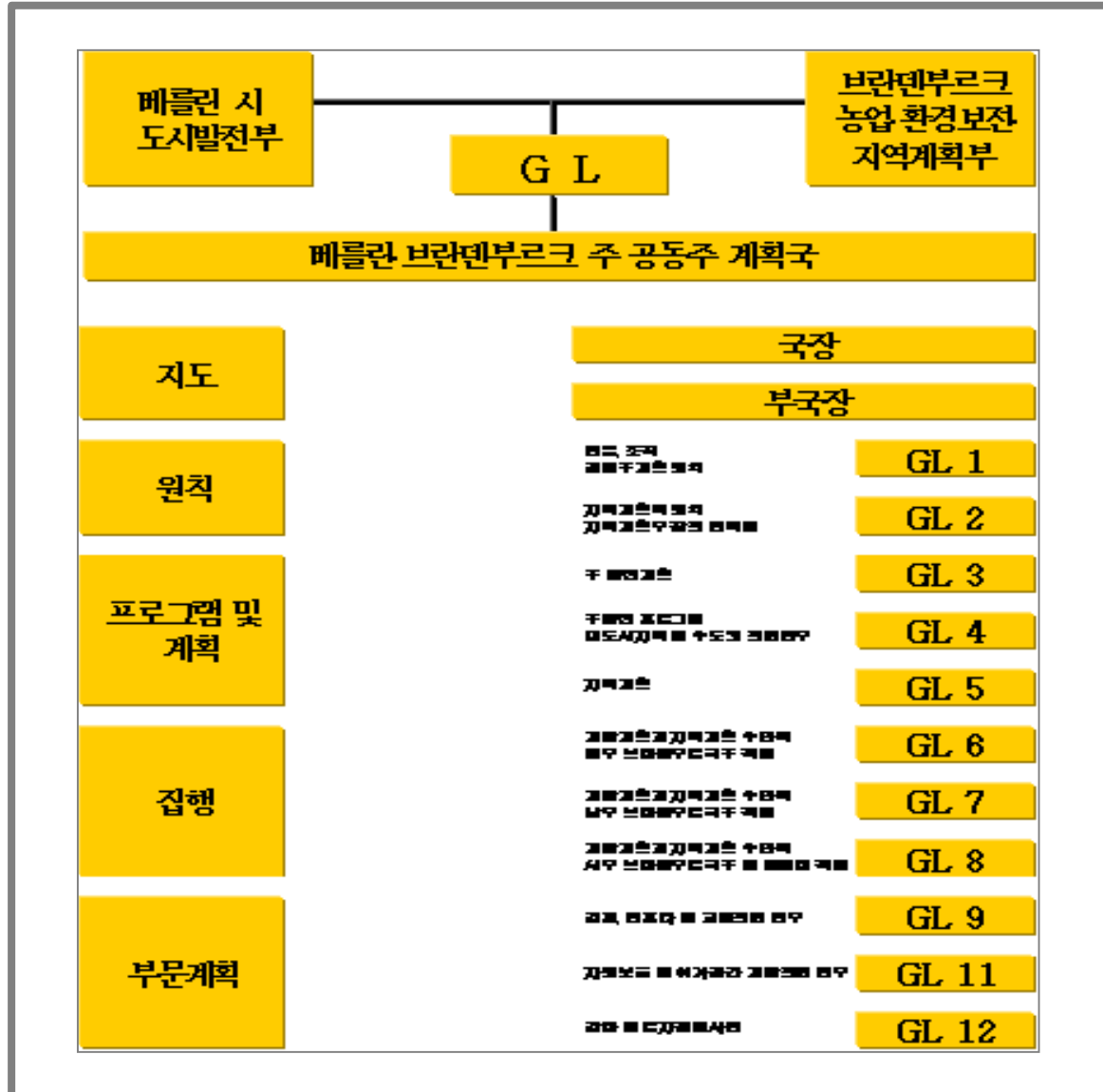
■ 면담자

- Jörg Räder (Referent, Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg)

■ 면담기관(Gemeinsame Landesplanungsabteilung) 의 성격

- 1990년대 초반 준비해온 베를린과 브란덴부르크 간 통합이 1996년 주민투표로 부결 (베를린의 부채 증가가 한 요인)
- 1995년 공동 주 계획 수립에 대한 국가계약 체결
- 1996년 공동계획국(Gemeinsame Landesplanungsabteilung: Joint Spatial Development Department) 설치
- 베를린으로부터 15명, 브란덴부르크로부터 65명 공무원이 파견 근무
- 원칙, 프로그램 및 계획, 집행, 부문계획 등 12개 과로 구성

〈베를린 브란덴부르크 광역계획국 구성〉



■ 광역계획에 대한 주요 면담내용

1. 베를린과 브란덴부르크 공간현황

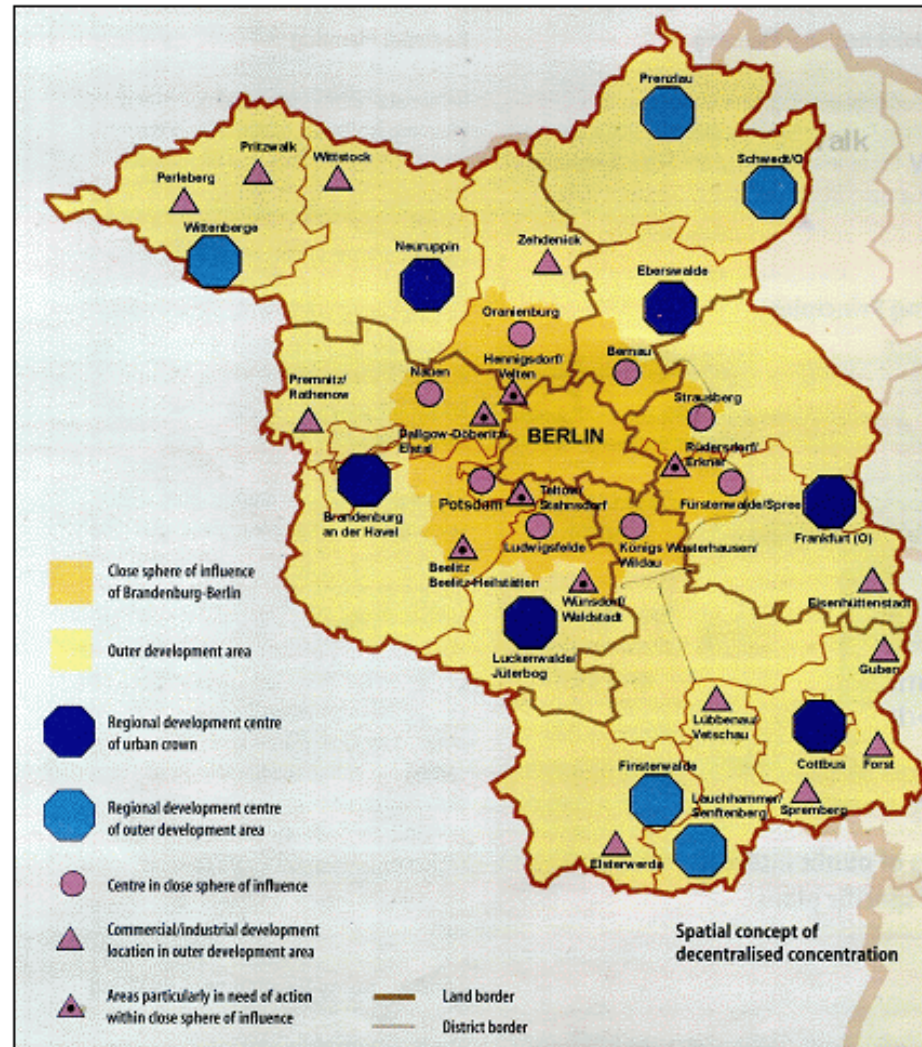
- 독일전체 면적 357,000km² 중 베를린 면적 892, 브란덴부르크 면적 29,476
- 인구 8200만명 중 베를린 346만명, 브란덴부르크 255만명
- ◇ 브란덴부르크가 베를린과 비교하여 면적비중은 97%, 인구비중은 42.5%
- 브란덴부르크 인구의 1/3이 베를린 주변에 집중, 이를 ‘돼지비계 띠’라고 부름

2. 베를린-브란덴부르크 공동 주계획의 수립

- 독일 최초의 공식적 공동주계획
- 통일 독일의 수도권으로서 지역의 발전잠재력 개발 필요성 절감, 구동독/서독 지역간 균형발전, 인구의 교외화 등에 대응하기 위함
- 1998년 최초의 공동계획 수립

- 목표: 지속가능한 발전을 위해 균등한 삶의 조건 조성, 균형발전
- 발전전략: ‘분산적 집중 개발’을 위해 다양한 위계의 발전 거점 개발

〈분산적 집중 개발구상〉

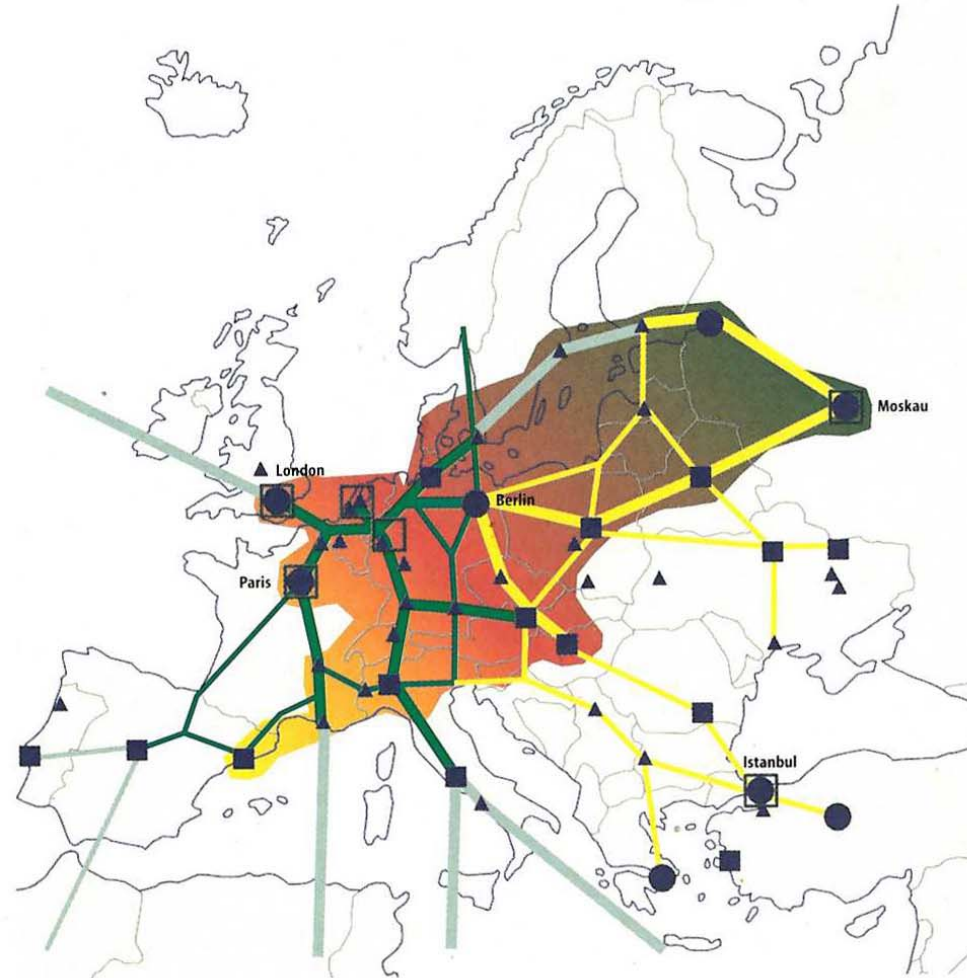


- 정책효과가 미흡하여 분산적 집중 원칙이 포기되고 경쟁력 있는 중심지를 집중 지원하는 방향으로 정책전환
- 계획기간이 별도로 존재하는 것은 아니며(대략 15년 주기) 안건이 발생할 때마다 부분적으로 계획 내용을 변경
- 향후 2년간 계획내용 수정작업 추진: 광역교통망, 주택건설, 녹지연결, 홍수 등이 주요 내용

3. 기타 지역계획 수립체계

- 브란덴베르크 5개 권역, 베를린을 포함 총 6개의 광역계획(regionalplanung) 수립 권역
- 기초자치체 수준에서의 발전계획(kommunale Bauleitplanung)
- 계획 수립을 위한 협력기구로서 공동주계획협의회(Gemeinsame Landesplanungskonferenz), 광역계획협의회(Regionale Planungskonferenz), 광역계획평의회(Regionalplanungsrat)이 존재
- ◇ 공동주계획 수립에 있어서 주민이나 시민단체들의 참여는 제도화되어 있지 않음. 이는 계획내용이 주민들의 일상생활과 직접적으로 연결되지 않기 때문

〈공동 주계획 구상의 유럽 대도시권〉



Stadtregionen und Städte

- 
 über 5 Millionen Einwohner
- 
 3 bis 5 Millionen Einwohner
- 
 1,5 bis 3 Millionen Einwohner
- 
 0,75 bis 1,5 Millionen Einwohner

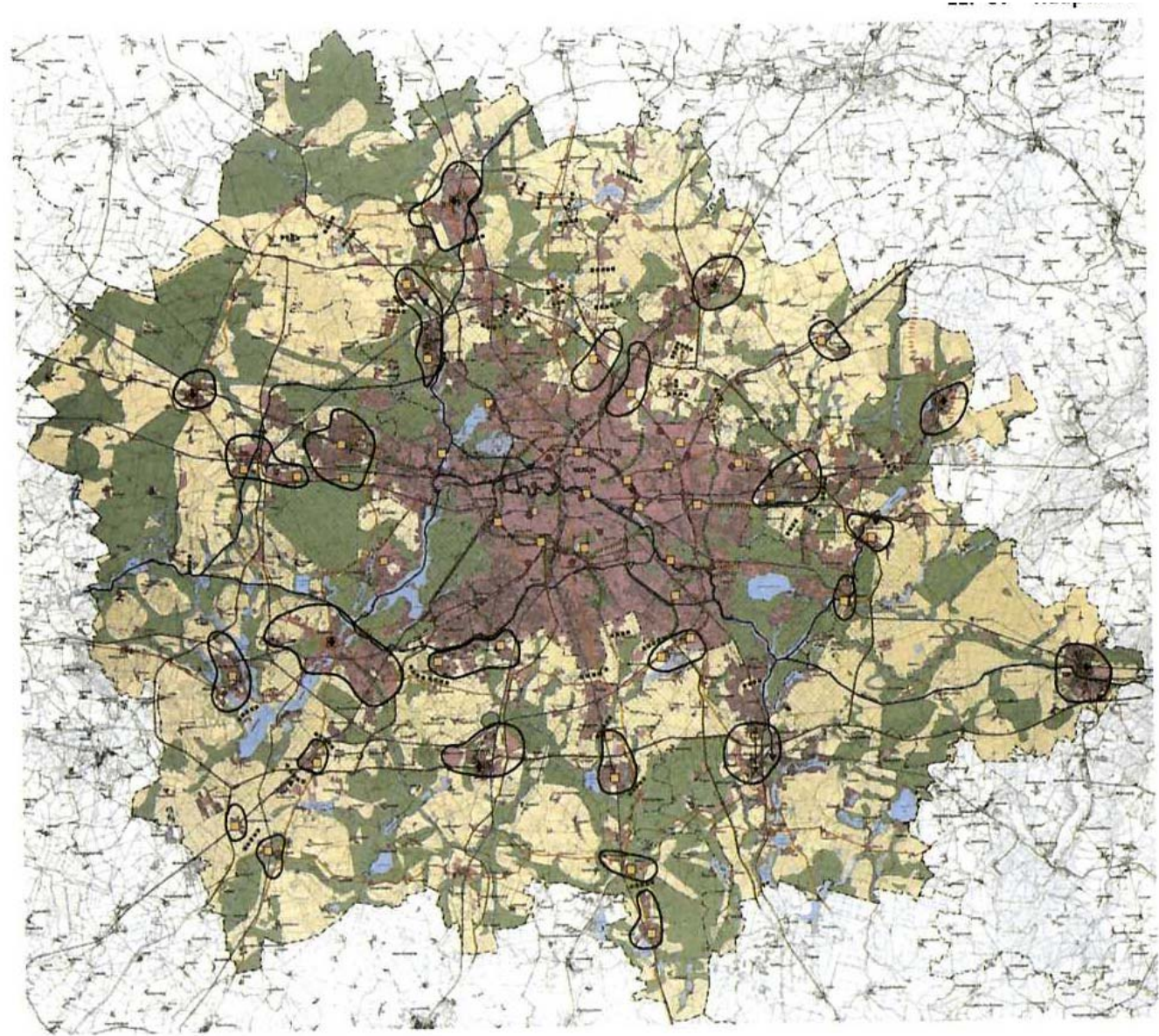
Netz der europäischen Metropolen

- 
 Kern- und Ergänzungsnetz
- 
 Brücken und Verbindungen
- 
 Ausdehnung bzw. Wiederherstellung

Wirtschaftliche Entwicklungstendenz

- 
 hoher Entwicklungsstand mit Wachstumstendenzen im Süden
- 
 Kernbereich (Europäische Metropolis, Dorsale, Blaue Banane)
- 
 Wachstumsdynamik auf unterschiedlichem, teilweise sehr niedrigem Ausgangsniveau

〈베를린 및 인접 지역 계획〉



<베를린 - 브란덴부르크 하위 광역계획권역>



V

파리

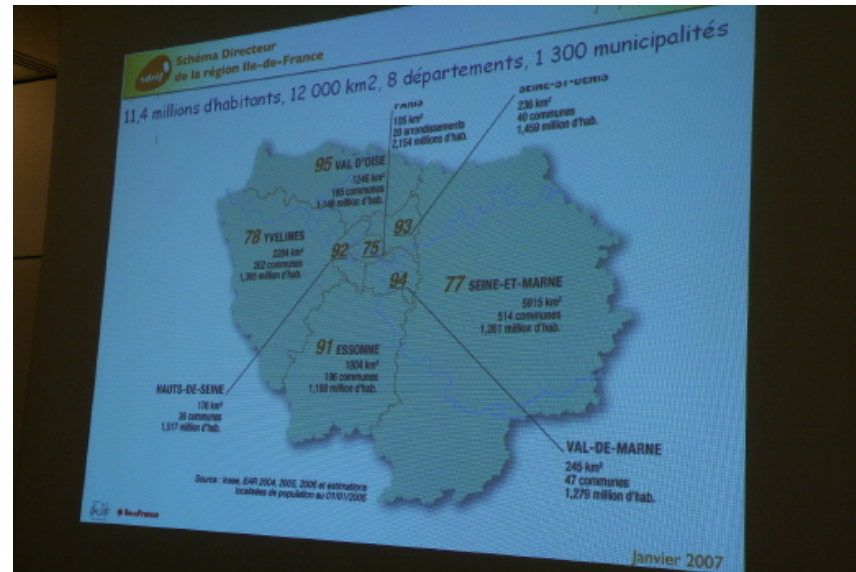
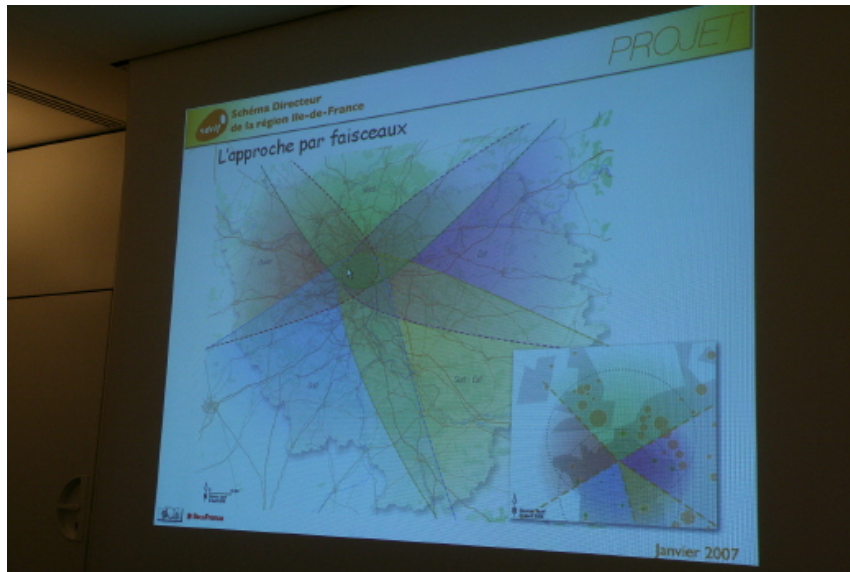
- 일더프랑스 레지옹 개발 및 도시계획 연구소 -

■ 면담자

- Gilles Antier(director, IAURIF)
- Vincent Fouchier(director, IAURIF)
- Thierry Petit(economist, IAURIF)

■ 면담기관[IAURIF]의 성격

- 일더프랑스 레지옹 도의회 소속의 지역개발 및 도시계획정책 연구기관으로서 레지옹 발전전망, 각종 지표들을 활용한 지역현황 분석, 수도권 광역계획 수립과 적용 follow up 기능을 수행
- 수도권 광역계획(SDAURP) 수립을 목적으로 1960년에 국가가 설립하였으며, 1983년 지방분권으로 레지옹 도의회 소속으로 이관되었음
- 연구소장은 레지옹 의회 의장
- SDRIF(1994-2015)에 대한 평가를 비롯하여 차기 SDRIF(2030) 수립에 있어서 핵심적인 주체역할을 수행



Projet

Arrêté par délibération
du Conseil régional
le 15 février 2007

RAPPORT

Schéma directeur de la région Île-de-France



la Région



Projet

Arrêté par délibération
du Conseil régional
le 15 février 2007

ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Schéma directeur de la région Île-de-France



 **île de France**

la Région

■ 광역계획에 대한 주요 면담내용

1. SDRIF2030(일더프랑스레지옹광역기본계획2030)의 수립

- 유일하게 일더프랑스에서만 레지옹 전역을 단위로 광역기본계획을 수립
 - 1차 계획: 1965년 SDAURP · 2차 계획: 1975년 SDAURIF
- 2004년 기존 3차 SDRIF(1994-2015)의 후속계획 수립 작업에 착수하여, 현재 수도권 발전비전과 개발방향을 담은 SDRIF(2030) 최종계획안이 나옴
- 이 안은 올해 2월 레지옹 의회의 승인을 얻고, 향후 레지옹 8개 데파르트망과 레지옹경제사회위원회의 승인, 공람절차를 마친 후 최종적으로 국가(Conseil d'Etat)의 승인을 얻어 2008년 중반 무렵부터 적용에 들어갈 예정
- 국가·레지옹이 공동 수립하는 최초의 광역기본계획
- ◇ 기존계획들은 국가단독수립

2. SDRIF2030의 주요내용

○ 일더프랑스 레지옹의 과제

- 도시화 지역의 확장에 대응
- 인구정주패턴에 부응하는 대중교통인프라 확충
- 유럽차원에서의 경제적 경쟁력 강화
- 사회경제적 형평성과 통합
- 부족한 주택공급 확대, 환경과 오염문제에 대응

◇ 일더프랑스 레지옹 인구는 현재 1140만 명으로, 1960년대부터 전체 인구의 19%정도로 안정화

◇ 레지옹 전체면적의 80%가 농지나 녹지, 5% 공원, 주거나 산업 등 도시적 용도로는 15%만이 활용

○ 계획 구성

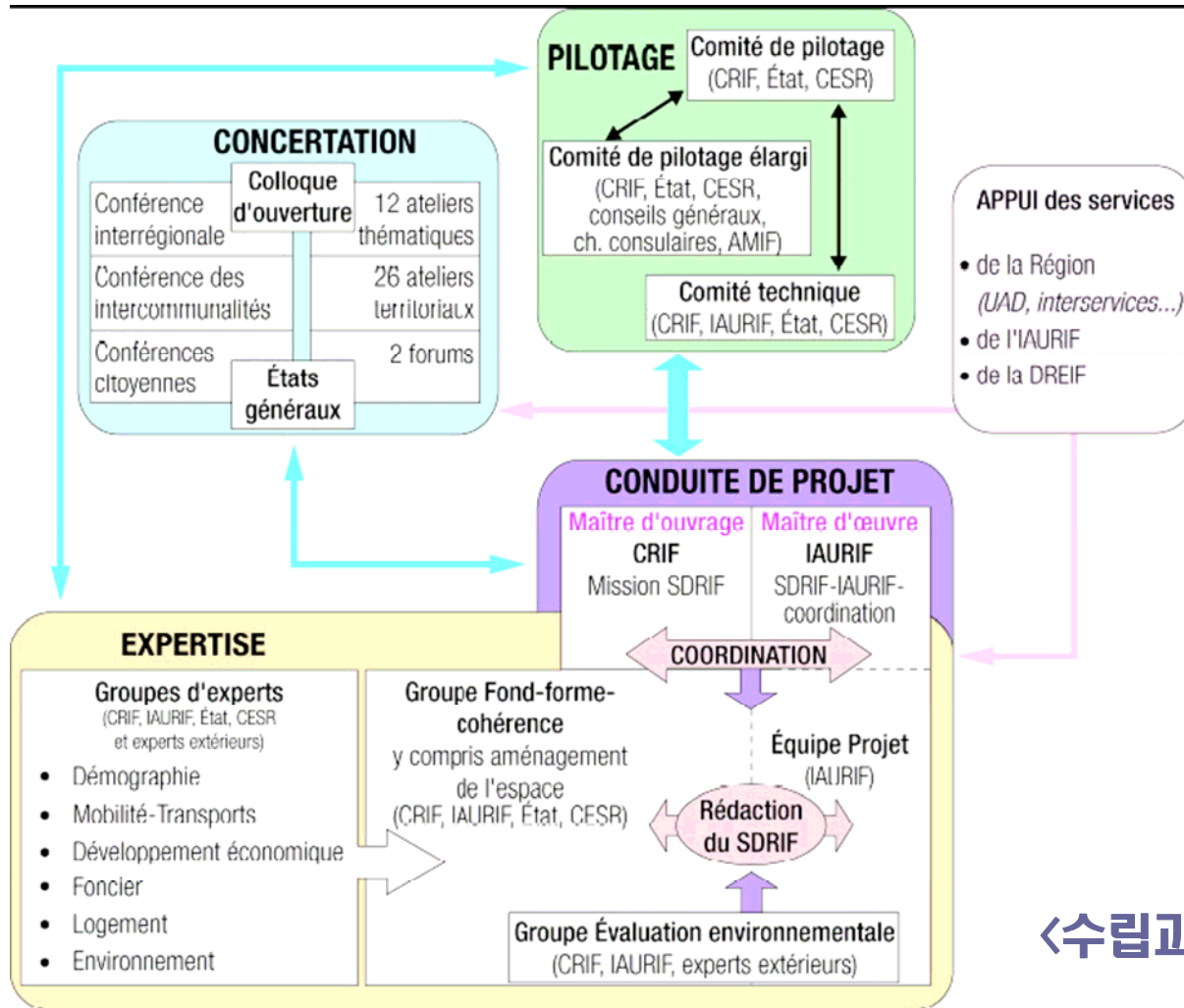
- 계획기조, 5대 목표, 목표달성을 위한 공간정책, 계획집행체계, 지표설정과 위원회 구성을 통한 계획의 추진 및 평가체제

2. SDRIF2030의 토지이용 계획

- SDRIF는 도시계획의 일종이지만 내용은 개발계획적 부분과 도시계획적 부분으로 구분
 - 내용 중 레지용의 중장기적 발전전망에 관한 부분은 지침적인 개발계획
 - 인프라스트럭처와 토지이용을 규정하는 부분은 규제적인 도시계획
- 레지용 토지를 다음과 같이 구획
 - 기도시화구역(최적화 구역, 우선고밀화 구역), 신규 도시화구역(우선도시화 구역, 조건부도시화 구역), 위계별 지역중심거점, 자연지역(농지, 임지, 하천, 위락지, 신규조성녹지)
 - 각각의 지역에 대한 개발방향을 설정
 - 이러한 내용은 축척 1대20만 총괄지도로 표현

○ **계획과정에서 다양한 주체들의 참여**

- 현재 남아 있는 주민참여 절차는 올해 가을 200곳에서 동시에 개최는 최종 공청회



VI

주요 특성

1. 광역계획의 성격과 내용

○ 지역개발계획 vs. 도시계획

→ 대부분이 지역개발계획의 성격을 띠며 발전비전, 목표, 핵심전략(부문별 정책), 계획집행과 추진체계 등의 내용을 포함

◇ 런던지역과 파리지역의 경우 도시계획적 구속력을 갖는 부분이 계획내용에 포함

○ 법정계획 vs. 단순한 협의계획

→ 대부분이 법정계획

◇ 바르셀로나 지역의 경우 단순한 구성원간 협의 계획으로서 집행력 미약

2. 계획 수립의 주체와 거버넌스

○ 국가 vs. 광역지자체(지역)

→ 대부분이 단일 광역지자체가 실질적인 수립주체이나 국가가 최종승인

→ 국가 정책을 계획내용에 반영시킬 수 있는 별도의 장치가 마련

◇ 독일의 경우 2개 이상의 광역지자체가 상설 조직을 설치하여 공동수립

◇ 영국과 프랑스의 경우 지역에서 중앙정부의 이해관계와 정책내용을 대표하는 독립된 기관이 존재

○ 수립에서의 거버넌스, 주민 참여

→ 대부분의 경우 계획 수립에서 하위 지자체를 비롯하여 지역상공인, 주민 등 민간 부분의 참여가 제도적으로 보장

◇ 독일의 경우 기초지자체 수준의 local plan과는 달리 광역계획수립과정에서의 주민 참여 보장 의무규정 없음

3. 지역간·계획기조건 갈등

○ 균형발전 차원에서의 수도권 vs. 비수도권 간 갈등과 긴장관계가 지배적이지 않았음

- 유럽연합, 세계화 차원에서의 도시경쟁력 강화가 계획의 핵심내용 중 하나
- 수도권 내에서의 지역간·사회계층간 균형발전이 더욱 중요한 관심사

◇ 파리지역의 경우 도시화와 산업화가 한창 활발하게 진행되던 60년대·70년대 계획에서는 국토균형발전 차원에서 성장억제가 논의되었으나 현재는 기조전환

4. 새로운 계획 사조의 등장

- 지속가능한 개발과 환경문제(광역계획의 일부로서 전략환경영향평가)
- 스마트 성장: 새로이 도시화될 지역 못지 않게 기존도시화지역의 관리 문제 강조

감사합니다