KRIHS POLICY BRIEF
국토정책 Brief
제117호
2006. 12. 4

스마트성장 시리즈 ❹

영국의 새로운 공간계획체계와 살고 싶은 도시 만들기 사례의 시사점

○ 영국에서는 2004년에 'Planning and Compulsory Purchase Act'가 제정되면서 기존의 토지이용계획 위주의 계획체계에서 공간설계 위주의 체계로 변화됨

○ 영국의 새로운 계획체계인 LDF(Local Develpoment Framework)는 전통적인 토지이용계획에서 탈피하여 계속 체계의 단순화와 주민참여의 확대 등을 골자로 하는 10대 원리를 천명

- ① 지속가능한 개발 ② 공간계획적 접근 ③ 분명한 비전제시 ④ 타 부서의 전략과 통합 ⑤ 초기 단계에서 주민참여와 합의도출 ⑥ 국가와 지역정책과의 일관성 유지 ⑦ 계획내용과 과정의 건전성 ⑧ 융통성 있고 동적인 접근 ⑨ LDF의 집행을 위한 검토·모니터링·조사 ⑩ 계획과정에 지속가능성 평가의 통합 등을 10대 원리로 함

○ 새로운 계획체계에 맞추어 영국은 살고 싶은 도시 만들기를 도시 전체에 대한 계획보다는 개선할 필요가 있는 장소에 대한 설계적 접근을 취하고 있음

○ 우리의 경우 도심재생을 위해 광장, 가로, 버려진 공장부지, 도심의 쇠퇴한 주거지 등을 대상으로 현장중심의 문제를 해결하는 것이 바람직함

- 살고 싶은 도시를 위해 공간계획 중심의 새로운 계획체계, 다양한 형태의 주민참여, 일상적인 공간을 주민 스스로 만들어가는 시스템이 필요함

國土硏究院

1. 영국의 새로운 공간계획체계

영국의 공간계획수립 주체

○ 영국에서의 공간계획수립 주체는 지방정부가 주도적으로 계획을 수립하지만, 다양한 형태의 주민참여가 보장되어 있으며 특히, 영국의 계획지원단(Planning Aid)은 계획가를 고용할 수 없는 기관 또는 커뮤니티에 계획관련 전문적 자문을 무료로 제공하는 독립적이면서 전문적인 계획지원을 하는 단체임

○ 계획지원단은 지방정부의 계획을 보완하는 역할을 하지만, 지방정부와는 독립적이며, 대부분의 계획지원단은 왕립도시계획연구소(Royal Town Planning Institute)에 의해 운영됨

○ 2006년에 부수상실(ODPM)은 계획지원단에 2008년까지 자금지원을 약속했고, 계획지원단은 기본적으로 커뮤니티 주민이 자신의 지역에서 일어나는 변화를 스스로 관리하도록 지원함

○ 계획지원단은 영국정부의 계획체계 개혁의 핵심이며, 커뮤니티 참여를 계획체계의 중심에 두고자 하고 있음

- '2004년 Planning and Compulsory Purchase Act'가 제정되어 계획체계에 많은 변화가 생겼고, 주민 및 커뮤니티 참여를 통한 계획체계를 재구성하였음

영국의 새로운 공간계획체계 개요

○ 영국정부는 2004년 경직적이고 관료적인 기존 계획체계를 획기적으로 개편하기 위해 새로운 법안(Planning and Compulsory Purchase Act 2004)을 제정

○ 계획 및 수용법의 관련 규정이 2004년 9월 말에 발효되었고, 지방자치단체는 새로운 체계에 따라 지역개발계획체계(Local Development Framework : LDF)를 수립해야 함

○ LDF는 전통적인 토지이용계획에서 탈피하여, 지속가능한 개발을 추구하면서 균형 있고 효율적인 토지이용 달성을 위해 ▸ 지속가능한 개발, ▸ 공간계획적 접근, ▸ 분명

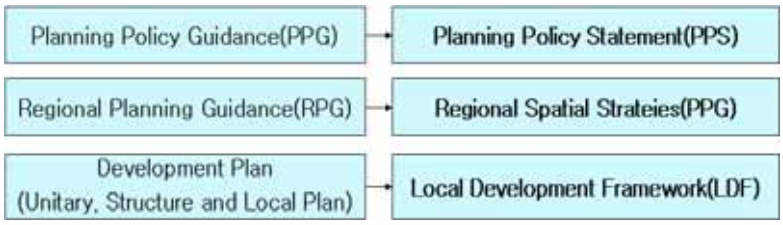
한 비전제시, ▸ 타 부서의 전략과 통합, ▸ 초기단계에서 주민참여와 합의도출, ▸ 다양한 LDF 문서 및 국가와 지역정책과의 일관성 유지, ▸ 계획내용과 과정의 건전성, ▸ 융통성 있고 동적인 접근, ▸ LDF의 집행을 위한 검토, 모니터링, 조사, ▸ 계획과정에 지속가능성 평가의 통합 등을 10대 원리로 하는 새로운 계획체계로 개편하였음

○ LDF로 요약되는 새로운 계획체계의 목적은 ▸ 복잡한 위계의 계획체계 단순화, ▸ 신속한 계획수립(짧은 보고서)과 집행, ▸ 주민참여 방식의 개선임

○ 법안은 시의회가 2007년 9월까지 LDF를 마련하도록 하고 있으며, LDF는 여러 가지의 LDDs(Local Development Documents)로 구성되어 있으며, LDF는 2007년 9월부터 개발계획(Unitary, Structure and Local Plan)을 대체할 것이며, 기존 개발계획은 2007년까지 3년 동안만 유효함

○ LDF는 기존의 계획체계와 달리 광범위한 계획적 시각을 가지고 있으며, 지방자치단체의 개발계획 실현을 촉진하는 데 목적이 있고, 지원금이나 계획의 불허만을 통해 계획이 실현될 수는 없기 때문에 다양한 관련 이해당사자의 참여와 동의를 중요시하는 계획체계로 개편하였음

[그림 1] 영국 계획체계의 변화



2. 영국의 지역개발계획체계(LDF)의 주요 내용

○ LDF는 공식적으로 적용되는 몇 가지 DPDs(Development Plan Documents)와 다수의 SPDs(Supplementary Planning Documents)를 포함하며, DPDs는 개발계획 수립의 근간으로서 모든 계획결정의 근거가 되며, LDF는 장소의 특성과 토지의 기능에 영향을 주는 다양한 개발정책과 프로그램과 통합을 요구하고 있음

○ 새로운 계획체계는 종결적인 계획과정이 아니라 계속적인 과정과 적극적인 참여의 보장을 특징으로 하며, 기존체계와의 차이점은 다음과 같음

[표 1] 영국에서의 기존 공간계획체계와 새로운 공간계획체계 비교

기존 계획체계	새로운 계획체계(LDF)	시사점
종결적인 계획과정	• 계속적인 계획과정	• 상시 계획팀이 필수이지만, 계획수립시 일시적 업무과중을 고려하여 탄력적으로 운용
단계별 계획과정 및 사업관리	• 계획과정 및 프로그램 관리의 중첩	• 광범위한 자원에 대한 계획 및 관리를 하기 때문에 융통성 있는 다중작업 필요
임시적인 위원회를 통한 자문	• 계획단계별 지속적인 전문가 자문 • 주민참여	• 주민참여를 위한 분명하고 사전적 접근과 적합한 자원, 인력 동원
사전 의제설정 및 모니터링이 계획과정에 통합되지 않음	• 계획내용을 뒷받침하는 종합적인 의제설정과 모니터링 요구 • 매년 계획집행에 대한 모니터링 보고서 작성	• 사전 의제설정 및 모니터링을 위한 체계적 접근 요구 • 확증은 계획과정 및 내용에 대한 건전성 심사에 필수적임 • 모니터링과 계획집행의 분명한 관계(모니터링 보고서가 계획집행을 평가하고, 지자체는 모니터링 결과에 대한 적합한 실천수단 강구)
계획 초기와 완료 시점에서 설명	• 커뮤니티가 계획의 전면에 서는 주민참여(Front Loading System)	• 주민이 초기단계에 참여하고 합의 도출 • 이슈의 발견, 적합한 실행수단 선택 및 잠재적 갈등에 해소에 유리
공식적으로 지속가능성 평가를 요구하지 않음	• 지속가능성 평가가 필수적임	• 지속가능성 평가가 계획과정(LDF)에 통합 • 초기단계에서 시작하여 계획 전과정에 개입
토지이용계획 주요한 실행수단은 개발규제	• 광범위한 공간계획 • 다양한 실행수단, 개발관리 및 규제	• 타 부문계획과 통합 및 전략제시 중시 • 타 부서, 이해당사자, 커뮤니티를 포함한 광범위한 자원, 인력 동원 • 중앙정부 및 독립적인 계획조사관과 협력
계획내용별 실행 로드맵 불확실	• 집행 프로그램 수립	• LDF내용, 소요자원 및 실행로드맵 작성 요구

영국의 지방개발계획(DPDs) 내용

○ 지방계획의 틀인 LDF는 가장 중요한 계획보고서(DPDs)와 LDF 수립계획서(LDS), 주민참여방안(SCI), 모니터링 보고서(AMR), 계획부속서(SPD), 개발지침서(LDOs), 필요한 지역에 대한 용도지구(SPzs) 지정도면, 지속가능성평가(SA)를 포함함

○ LDF가 추구하는 공간계획에 대한 단일한 정의는 없지만, 비전 제시적 접근, 광범위한 접근, 참여적 접근, 통합적 접근, 대응적 접근, 집행적 접근의 6개의 핵심적인 원리가 적용되고 있음

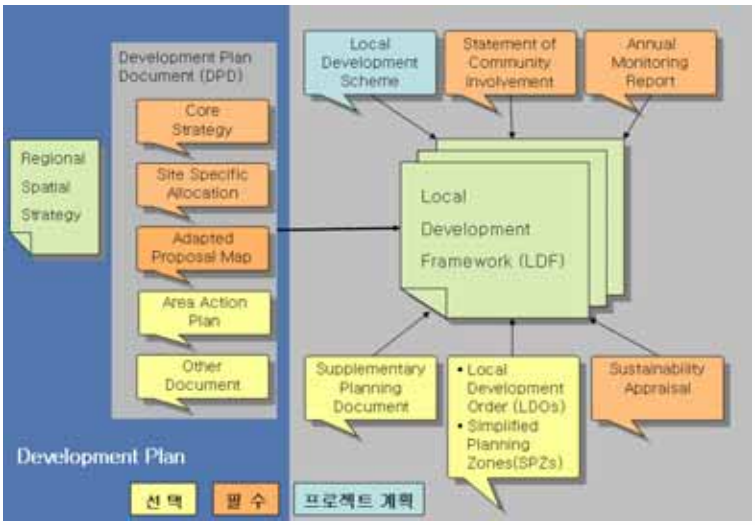
○ DPDs는 현재의 통합개발계획(Unitary Development Plan)과 가장 유사한 문서이며, 계획적용을 결정할 때 가장 중요한 비중을 차지할 것이며, 개발계획의 지위를 가짐

○ 그 중요성 때문에, DPDs는 커뮤니티의 참여와 독립적인 검토를 통한 공식적인 검증 등 엄격한 과정을 따라야 하며, DPD는 독립적인 조사관의 보고서를 접수한 후에 시의회의 승인 후에 적용됨

○ PPS 12(Planning Policy Statement)에서 제시하는 DPDs의 주요 내용은 핵심전략(Core Strategy), 공간배분(Site Specific Allocations of Land), 구상도(Adopted Proposals Map), 지역별 실행계획(Area Action Plan), 기타 개발계획 관련 서류(Other Development Plan Document)로 구성됨(그림 2 참조)

○ LDS는 시의회가 LDF를 수립하기 위해 마련하는 계획서이며, LDF준비를 위한 3년(2005~2007) 동안의 계획으로 로드맵 및 주민참여 방안 등이 포함되어 있음

[그림 2] 영국의 LDF 체계



○ AMR은 매년 말 정책집행과 LDF 준비에 대한 진척사항을 자세히 보고서로 작성하고, 결과에 대한 대책을 강구하도록 하고 있으며, 지속가능한 개발을 담보하기 위해 DPDs에 대해 EU의 Directive on Strategic Environmental Assessment(SEA)와 통합된 지속가능성 평가(Sustainable Appraisal)를 실시하도록 하고 있음

영국의 주민참여 방안

○ LDF 내에 주민참여 규정(Statement of Community Involvement)을 두고 있으며, LDF 계획과정은 주민참여를 매우 중요시 하며, 주민참여의 방법과 과정을 자세히 규정하고 있음

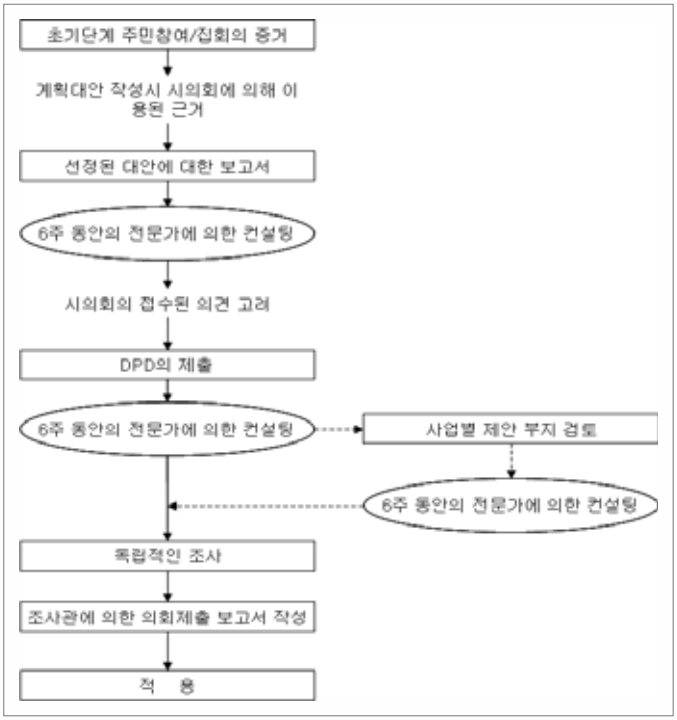
○ 주민참여의 방식을 규정한 SCI를 마련하고, 모든 계획수립에서 반드시 따르도록 하고 있으며, 주민참여의 방식으로 가장 유용한 것은 기존의 조직을 잘 활용하는 것으로 다양한 집단과 이익단체의 의견을 청취하고 있음

3. 살고 싶은 도시 만들기 사례

영국 버밍햄 도심 : 살고 싶은 도시 만들기를 위한 설계중심의 접근

○ 영국 서중부 인구 220만 명의 연담화된 지역의 중심도시로 인구 100만 명의 영국에서 2번째 큰 도시이며 경찰, 소방, 교통을 제외한 거의 모든 도시 서비스 제공을 책임짐

[그림 3] 개발계획서 작성과정 및 주민참여



○ 버밍햄시는 설계적 접근을 통해 도심의 환경을 개선할 수 있다는 인식 아래 도시 재생사업에 노력을 집중하여, 보행자를 무시한 자동차 도로체계, 관통할 수 없는 지하도 체계, 1960년대와 70년대의 신중하지 못한 수많은 재개발 등 부정적인 버밍햄의 이미지를 개선

○ 도심재생전략은 새로운 활동의 혼합 촉진, 안전하고 매력적인 보행환경 제공, 도심의 공공공간의 질 개선, 내부의 원형도로(ring road) 철거 및 통행량 규제, 지하도를 지상 횡단보도로 교체, 도심으로 연결되는 새롭고 특색 있는 보행자도로 제공 등이었음

[사진 1] 영국 버밍햄의 도심재생을 위한 공공공간 정비

뉴캐슬(Newcastle upon Tyne) : 행정부서의 서비스 개선과 부서통합을 통한 살고 싶은 도시 만들기 사업 추진

○ 뉴캐슬은 인구 25만 명으로 영국의 최북단에 위치하고, 한때 조선과 중공업의 중심도시였지만, 20세기 내내 계속적인 경기침체를 겪고 있는 지역임

○ 공공공간의 질을 개선하기 위한 강력한 권한을 시정부가 갖고 분명하고 광범위한 정책적 틀, 시정부의 권한 위임, 사업실행 방식의 변화, 이해당사자의 참여 보장 등을 전략으로 채택

○ 전화 및 인터넷을 이용한 환경콜센터를 운영하여 범죄의 신고, 쓰레기 처리, 낙서의 감시 및 제거 등을 효율적으로 운영하고 있으며 GIS를 활용하여 서비스 시간 및 발생빈도 등 통계자료도 생성하고 있음

[사진 2] 뉴캐슬 도심(좌), 환경콜센터에 접수된 낙서 분포도(우)

브리스톨 : 살고 싶은 도시 만들기를 통한 도심전략

○ 영국에서 6번째로 큰 도시이며 인구 40만 명의 브리스톨은 인구 100만 명 이상의 번성하는 대도시권의 중심도시이고, 1인당 GDP가 영국 평균 이상인 지역임

○ 도시재생이 브리스톨 도심전략(Bristol's City Centre Strategy)으로 채택되어 도심 진입 교통량 줄이기, 도심부 보행자공간 개선, 휴식공간과 수경시설 도입, 버려진 공장부지에 새로운 공공공간 도입, 밀레니엄광장 설치, 공공예술 설치 및 도시 전체의 사인시스템 교체, 브리스톨 항구 주변 녹지 및 시민공간 조성 등이 시행됨

[사진 3] 브리스톨 도심 보행자공간

[사진 4] 브리스톨항 주변 녹지 및 시민공간 계획

4. 우리에 대한 정책적 시사점 : 커뮤니티 단위의 계획체계가 중요

○ 영국은 기존의 토지이용계획 중심에서 공간계획 위주의 새로운 계획체계로 전환하고 있으며, 영국의 사례는 우리에게 도시 전체의 계획보다는 주민참여를 통한 커뮤니티 단위의 계획체계로 전환되어야 한다는 점을 시사하고 있음

○ 지역주민이 계획 초기부터 참여하는 다양한 형태의 주민참여 방식을 도입하여 계획안에 대한 합의를 도출해야 하며, 주민참여의 효율을 높이기 위한 전문적인 계획지원 기구가 필요함

- 영국의 사례를 볼 때, 집중토론회(Charrette) 방식을 통해 초기 단계에서는 계획 아이디어를 얻고, 사업의 우선순위를 정하고 예산을 배정하는 과정 등에 주민참여를 확대함으로써 사업에 대한 책임감과 지속성을 높일 수 있음

○ 살고 싶은 도시 만들기에서 가장 중요한 것은 공공공간에 대한 환경개선이며, 대규모 공간보다는 주민이 가장 쉽게 접하는 도심의 광장, 가로, 공원, 하천 등에서 출발하는 것이 효과적임

국토연구원 국토환경 · 문화연구실 김명수 책임연구원 (031-380-0150, mskim@krihs.re.kr)

「스마트성장」과 관련된 주제는 향후 국토정책브리프 시리즈로 계속 소개될 예정임

발행처 국토연구원 발행인 최병선 주소 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6
전화 031-380-0114 팩스 031-380-0470 홈페이지 www.krihs.re.kr

수록된 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다. 지난호는 홈페이지에서 볼 수 있습니다.

國土硏究院
KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR HUMAN SETTLEMENTS