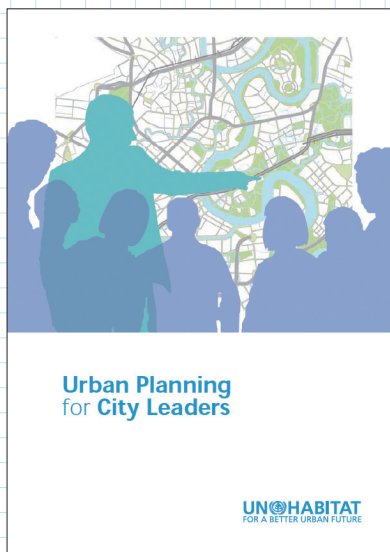


도시 리더들을 위한 도시계획 가이드라인

송미경 연구원
서울연구원



도시 리더들을 위한
도시계획
유엔해비타트, 2013

유엔의 부사무국장이자 유엔해비타트의 총괄 국장인 조안 클로스(Joan Clos)는 21세기의 가장 큰 과제 중 하나로 급격한 도시성장을 꼽고 있다. 향후 20년 동안 도시인구는 약 20억 명 증가할 것으로 예견되고 있으며, 이러한 추세가 이어질 경우 2050년까지 선진국은 현 도시면적의 약 2배, 개발도상국은 약 3배의 도시면적이 필요할 것으로 예측하고 있다. 이 수치는 향후 40년간 매달 런던 규모의 도시가 하나씩 생성되는 것과 같다고 한다. 도시 인구가 급격하게 증가함에 따라 일자리 부족, 기후변화, 환경파괴, 도시의 슬럼화, 무허가 주택 문제, 도시기반시설 부족, 토지 갈등 등 다양한 경제, 사회, 환경적 문제들이 나타날 것이라는 것은 이미 예견되는 현상이다. 이와 마찬가지로 급격한 도시화를 이루게 되면 산업화에 따라 지역의 경제적 성장도 동반될 것이다. 유엔해비타트는 도시계획이 이미 예정된 도시문제를 사전에 대비하고 도시의 잠재력을 높임으로서 도시가 경제적, 사회적, 환경적 성장을 함께 이룰 수 있는 매우 유용한 수단이라 여기고 ‘도시 리더들을 위한 도시계획’¹이라는 작은 핸드북을 통해 도시의 지도자들이 도시계획을 위해 필요한 기초적인 정보와 노하우를 알기 쉽게 제공함으로써 이들이 제대로 된 도시계획을 마련하고 실행시킬 수 있도록 도모하고 있다.

“전세계는 이미 경험적으로 도시화가 경제적 성장에 미치는 잠재력을 알고 있다. 또한 제대로 된 도시계획이 이루어진다면 경제적 번영은 물론 효율적인 자원 이용을 통해 환경에 이바지하고 시민들의 삶의 질을 높일 수 있는 기회

¹ 스웨스 국제개발협력기관(Sida), 지멘스 AG의 후원 아래 제작되었고 나이로비 본부에서 출판되었다.

표1 도시인구분포에 따른 도시집적 예상 규모

	도시규모별 개수			도시규모별 인구분포(%)			인구(천만명)		
	2000	2010	2020	2000	2010	2020	2000	2010	2020
전세계									
2천만명 이상	16	21	28	8.2	9.3	10.4	231,624	324,190	436,308
500만명~천만명	28	33	43	6.9	6.7	7.0	195,644	233,827	290,456
100만명~500만명	305	388	467	20.6	22.1	22.0	584,050	772,084	917,985
50만명~100만명	402	516	608	9.6	10.2	10.2	273,483	355,619	425,329
50만명 이하	-	-	-	54.7	51.6	50.4	1,552,631	1,800,607	2,106,156

가 마련될 것이다. 앞으로 도시들이 어떻게 도시화를 대응하느냐는 성장의 기회가 될 수도 있고 세계적인 대재앙이 될 수도 있다.”

‘도시 리더들을 위한 도시계획’ 전문 중에서

도시 리더들을 위한 도시계획은 빠르게 성장하고 있는 중소도시(intermediate cities)의 지도자를 주요 타겟으로 하고 있다. 그 이유는 향후 20년 동안 증가할 것으로 예상되는 20억 명의 도시인구 중 상당수가 오늘날 2만명에서 200만명의 중소도시에 거주할 것으로 예측되기 때문이다<표1참고>. 전세계적으로 분포된 중소도시들은 연 5%씩 인구가 증가할 것으로 예견됨에 따라 각 도시의 결과에 따른 영향력도 대도시에 비해 더욱 글로벌한 스케일로 나타날 것으로 예상된다.

본문은 크게 3가지로 구분되어 있다. 우선 도시의 지도자들에게 이들이 왜 도시계획을 해야 하는지 설명하는 파트가 있다. 그 다음에는 좋은 도시계획을 마련하려면 어떤 점이 중요하고 어떤 것을 주의해야 하는지를 3가지 중요 포인트와 5가지 방해요소, 7가지 성공요소로 나누어 간략하게 이해할 수 있도록 하였다. 마지막으로 책의 상당한 분량을 차지하며 도시계획을 위한 10가지 하위 분야를 도시형태, 교통, 인프라 등 주제별로 나누어 상세히 설명하고 있다.

왜 도시 계획에 주목해야 하는가?

도시의 인구가 급격하게 증가하게 되면 수요와 공급이 원활하게 맞물리지 않으면서 효과적인 개발을 하기가 어렵다. 하지만 대부분의 중소도시의 경우 재정이 한정되고 규모의 도시문제를 다룬 경험이 적어 대처 능력이 대도시에 비해 떨어질 수밖에 없다. 유엔해비타트는 빠르게 도시화가 이루어지는 중소도시 지도자들의 ‘미래를 대비하는 지도력이 중요’하며 ‘도시가 어떻게 도시화를 대응하느냐는 각 도시의 성장의 기회가 될 수도 있고 세계적인 대재앙이 될 수도 있다’고 설명한다. 그리고 도시계획은 중소도시의 지도자들에게 빠른 도시 성장에 따라 예측되는 문제를 사전에 규명하고 준비하여 실제적인 대응 능력이 높일 수 있는 ‘선제적 예방책’으로서 매우 효과적이라고 강조하며 도시계획이 필요한 10가지 이유를 통해 그 이점을 명료하게 제시한다.

도시계획이 필요한 10가지 이유

1. 성공하는 도시는 모두 도시 성장을 위한 계획이 있었다.
2. 미래 예측은 현재에 이롭다.
3. 계획을 통해 지도자들은 단계별로 접근하여 효과를 높일 수 있다.
4. 도시 형태는 중요하다.
5. 일관된 방향성은 도시경제에 긍정적인 효과가 있다.
6. 집합적으로 마련된 계획은 지속적인 시너지를 야기한다.
7. 광범위한 지역적 관점은 도시가 규모의 경제를 확보하는데 도움이 된다.
8. 지속성으로 신뢰를 낳는다.
9. 사전예방이 사후대응보다 비용면에서 상대적으로 적게 소요된다.
10. 계획의 기틀을 통해 일관된 메시지를 전달할 수 있다.

좋은 도시계획은 어떻게 마련하는가?

도시개발 문제를 효과적으로 대응하는 도시계획을 마련하기 위해서는 3가지의 중요한 포인트를 유념하여야 한다고 설명한다. 첫째로 전체의 시스템을 통합적인 관점에서 봐야 한다. 그래야만 다양한 분야를 상호 연계하여 정책의 효율성과 시너지를 높일 수 있기 때문이다. 둘째로 슬럼, 난개발, 기반시설 불균형을 사전에 예방하려면 충분한 면적의 토지가 확보되어야 한다. 셋째로 도시계획이 계획에만 머물지 않고 실질적으로 실행되려면 시민과 도시관련 이해관계자 모두가 도시계획에 참여하여 수요자 중심의 도시계획을 마련해야 실행가능성과 효과가 높다고 한다. 이 밖에도 도시계획이 실패하게 되는 5가지의 방해요소와 7가지 성공요소를 구체적으로 제공한다.

도시개발문제에 효과적으로 대응하는 도시계획 수립 방안

1. DONTs : 장애요소에 대한 고려

- 핵심 이슈가 무엇인지 규명하는 능력 부족
- 적절하지 않거나 구식의 도시계획으로 접근
- 계획을 발전시키고 실행시키기 위한 역량 부족
- 계획을 충분히 견인할 수 있는 법적 기틀 마련 실패
- 계획 및 이행을 위한 시간 부족

2. DOs : 초기 계획부터 실행을 생각하기

- 간결한 계획과정 :
수요 중심의 실현 가능한 목표에 중점한 간결한 계획안 마련
- 전략적 접근방식 :
장기적 관점에서 계획하고 분명하고 단계적인 실행방안 마련
- 책임을 명확히 규명하고 성과 측정 :
분명한 역할과 타겟을 설정하여 자원 확보
- 법적인 측면을 초기에 대응 :
시의회의 승인, 다른 시정부나 민간기업 간 조약 등
- 예산을 염두한 계획 마련 :
계획자본과 지출경비(러닝코스트)를 계산하고 시정부 예산에 미치는 영향 타산
- 초기에 자원자를 확보하여 투자효과 상승 :
타정부기관, 민간기업 등
- 실행 단계별 공간 및 자원계획 마련 :
안정적인 자금운용을 위한 단계별 구성

도시계획에 고려해야 할 10가지 주제

유엔해비타트는 도시계획에 고려해야 할 10가지 주제를 도시형태, 교통, 인프라 및 도시기반 서비스, 무허가지역 대처, 재난재해 예방, 안전도시 구축, 금융자원 마련, 투자 분배 전략, 파트너십 확보, 계획의 효과성 확인으로 나누었다. 이 주제들을 살펴보면 크게 계획에 고려해야 할 요소, 실행을 위해 필요한 요소, 그리고 모니터링을 위한 방법으로 나누어 각 단계별로 순서를 나열했다는 것을 볼 수 있다.

계획 요소 : 도시형태, 교통, 인프라 및 도시기반 서비스, 무허가지역 대처, 재난재해 예방, 안전도시
 실행 요소 : 금융자원 마련, 투자 분배 전략, 파트너십 확보
 모니터링 요소 : 계획의 효과성을 알기 위한 방안

각 주제별로는 해당 주제가 왜 중요한지, 어떤 식으로 접근하여 계획을 마련해야 하는지, 각각 고려해야 할 세부사항은 무엇인지 단계별로 구체적으로 설명하고 대표적인 사례를 제시한다. 도시 형태를 예로 들면, 우선 도시의 급격한 인구증가를 대비하고 장기적으로 삶의 질과 경쟁력을 유지하려면 해당 도시에 성격에 알맞은 도시 형태를 설정하여 장기적 변화에 대비하고 토지를 효율적으로 이용해야 한다는 이야기로 시작한다. 그 다음에 도시의 형태를 마련함에 있어서는 종합적인 비전을 가지고 이를 공간 형태와 접목시키는 것이 중요하다고 설명한다. 또한 도시 형태를 결정하는 유형으로는 크게 도시 중심부로 고밀화하는 방안, 도시 외곽으로 도시 경계선을 확대하여 내부를 개발하는 방안, 도시 외곽에 여러 개의 도시중심지(위성도시)를 마련하는 방안으로 나눌 수 있다고 설명하며 각각의 특징을 제공하여 독자가 선택할 수 있는 대안을 제시한다. 도시 패턴이 결정되면 혼합용도와 고밀화의 다양한 이점을 강조하며 토지이용을 계획하는 방안으로 넘어간다. 여기에는 장기적인 관점(20~30년)에서 수요 예측, 중요한 문화재와 자원을 미리 보호할 수 있는 방안 마련, 용적률에 대한 이해를 통해 개발 밀도를 토지이용에 중요한 변수로 활용하는 방안을 제시하였다. 더불어 토지이용에 있어 공공공간 확보가 도시의 가치 향상에 있어 중요함을 강조하며 여기에 상당한 분량

을 할애한다. 성공 사례도 도로공간에서 녹지공간으로 복원한 서울 청계천 복원 사업도 소개되었다. 교통 부문에서는 접근성을 높이고 교통체증 문제를 최소화하는 것이 생산성, 비용감소, 삶에 질 등에 중요하다는 이야기로 시작하여 토지이용과 교통간의 관계가 매우 밀접하므로 함께 고려하는 방향으로 접근하라고 권유한다. 세부사항에는 공간들을 근접하게 배치하여 이동성을 감소하는 방안, 대중교통을 우선순위로 선정하는 것에 대한 중요성, 자동차 이용 수요를 억제하는 방안 등이 소개되었다.

결론

유엔해비타트는 도시계획의 중요성과 도시계획 과정에서 고려해야 할 중요한 포인트를 포괄적이지만 간결하게 지적하고 효과적인 대안에 접근할 수 있도록 도와주는 말 그대로의 가이드북이다. 유엔 해비타트 사무총장은 서문에서 이 책이 “도시의 지도자가 도시계획 전문가들과 상호 의사소통을 높이고 옳은 질문을 할 수 있도록 도와줄 것”이라 설명했다. 2013년 시티넷 행사에서 시티넷 사무총장은 이 책이 “도시계획에 대해 쉽게 복습하고 도시계획의 최신 트렌드를 이해할 수 있도록 만들어졌다며” “도시 지도자는 물론 오래 학업에서 손을 땀 도시관련 실천가들에게도 유용한 책”이라 말했다. 그만큼 쉬운 용어와 설명, 실질적인 경험에서 우리나라 종합적인 접근은 우리에게도 해외 도시에 진출하거나 관련 공무원을 접해야할 때 유용한 자료로 활용될 수 있을 것 같다. 