

# 서울시 도시공간 기획기능 강화 방안

신민철 정희윤 이시우

Strengthening Urban Planning and Design Functions in Seoul Metropolitan Government



서울연구원  
The Seoul Institute

서울시 도시공간  
기획기능 강화 방안

## 연구책임

신민철      도시경영연구실 부연구위원

## 연구진

정희운      도시경영연구실 선임연구위원

이시우      도시경영연구실 연구원

김민희      코넬대학교 방문연구원(전)(외부집필)

이지혜      싱가포르국립대학교 연구원(외부집필)

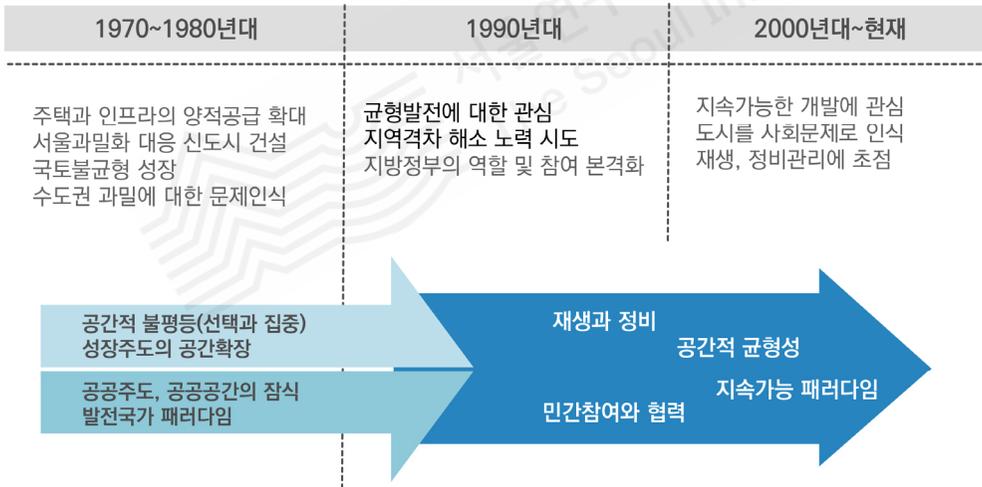
이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
서울시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

# 요약

## 현안중심·물리적 해법의 전문기능에서 벗어나 미래비전·공간단위 해법의 조정기능으로 전환

### 서울시 공간구조 패러다임은 공간적 균형·재생·민간참여 등으로 전환

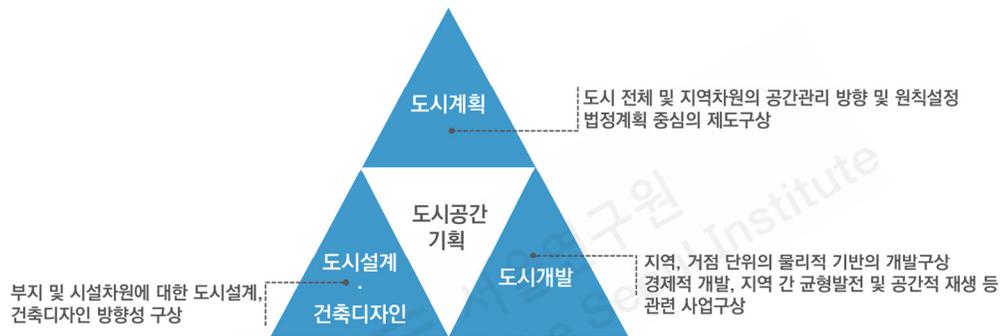
최근 서울시의 공간구조는 1970년대 이후 지속된 성장주도, 발전국가 패러다임에 따른 공간적 불균형을 통한 집중화, 확장기조에서 점차 벗어나 공간적 균형과 재생, 민간과의 협업 등 새로운 구조로 전환되고 있다. 이렇듯 기존 개발시대와는 차별화된 새로운 도시 공간이슈들의 등장은 저성장, 고령화, 노후화 등 우리사회가 직면한 사회경제적 현실을 반영한 것으로 향후 도시 공간을 바라보는 관점을 어떻게 가져갈 것인가에 대한 근본적인 질문을 던져주고 있다.



특히 서울이라는 대규모 도시공간에 대한 물리적, 사회적, 경제적 가치를 정립하고 실행하기 위해서 (1) 도시공간 패러다임 변화에 대한 정책적 대응역량의 확보, (2) 창의성과 역동성, 그리고 혁신성과 같은 도시 현대성의 반영, (3) 서울시 특성을 반영한 지역 맞춤형 도시정책 전략 마련 등 차별화된 공간기획 전략을 수립하고 강화해 갈 필요가 있다.

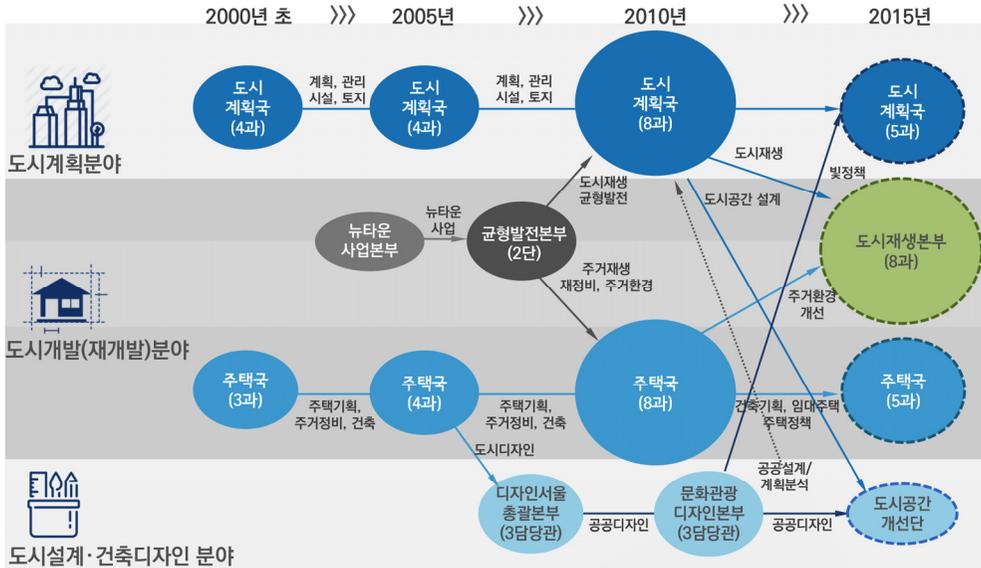
## 도시공간 기획, 계획·개발·건축디자인 관점서 공간가치의 총체적 구상

도시공간은 도시라는 구조적 틀 내에서 시설, 건축물들이 이루어내는 공간적 특성과 그 속에서 살아가는 사람들의 생활양식 등을 모두 포함하는 복합적인 개념이다. 이러한 도시공간에 대한 기획은 (1) 도시 전체 및 지역차원에서 공간구조를 제도적으로 구상하는 도시계획, (2) 지역, 거점 단위의 물리적 경제적 기반의 사업과 개발을 구상하는 도시개발, 그리고 (3) 부지 및 시설 차원에 대한 설계 및 건축구조를 디자인하는 도시설계 및 건축디자인 관점으로 구분될 수 있다.



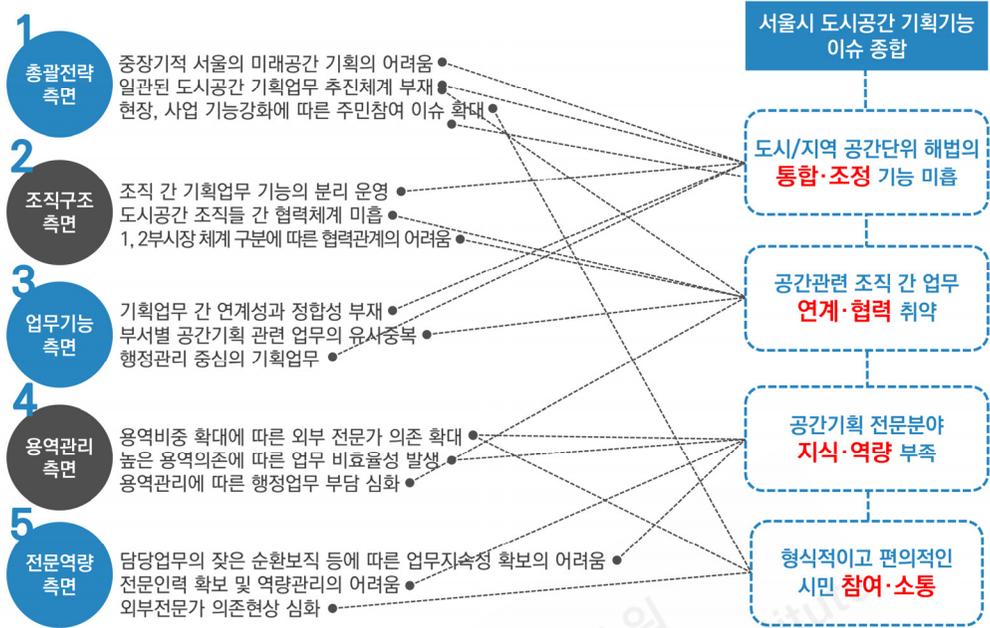
## 서울시 도시공간 기획조직은 현장·사업 중심으로 전문화·세분화 추세

서울시 도시공간 기획기능과 관련된 업무는 도시, 지역거점, 단지, 공공건축물 등 폭넓은 공간 범위를 대상으로 다양한 조직들을 통해 수행되어 왔다. 이러한 공간기획 관련 조직들은 (1) 도시 공간 구조의 변화, (2) 주요 시정 방향, (3) 사회적 요구 등에 따라 조직규모 및 기능, 업무활동 등이 변화되었다. 특히 최근에는 도시계획국, 주택국 등 전통적 공간기획 조직의 규모 및 역할 기능은 점차적으로 축소되는 반면, 도시재생 및 건축디자인 등 새로운 역할과 기능을 보유한 공간기획 전담조직들이 신설 및 확대 분화되는 경향을 보이고 있다.



## 조직 업무분석·인터뷰 결과 통합체계 부재 등의 다양한 이슈 도출

현재 서울시 도시공간 기획기능이 지니고 있는 이슈들을 파악하기 위해 현황분석 및 이해관계자 심층인터뷰 등을 진행하였다. 이를 위해서 서울시 도시공간 기획업무 조직구조 및 운영현황 실태를 검토하고 동시에 부서 실무자 및 외부전문가 등을 대상으로 공간 기획업무에서 발생하고 있는 문제점들을 살펴보았다. 분석 결과 도시공간 기획기능과 관련하여 제시된 이슈들은 크게 4가지로 나타났다. 먼저 (1) 통합·조정 측면에서는 중장기적 관점에서 서울의 미래공간 기획업무 수행의 어려움, 일관된 도시공간 기획업무 추진체계의 부재, 그리고 기획업무 기능 간 분리 운영 등의 이슈가 제기되었다. 그리고 (2) 연계·협력 측면에서는 조직들 간 협력체계 유인 요인 미흡, 기획업무의 부서 간 유사중복, 그리고 도시공간 업무들 간 연계성과 정합성 확보의 어려움 등을 들었다. 또한 (3) 지식·역량 측면에서는 기획업무들의 용역의존성 심화에 따른 비효율성 및 전문성 약화 그리고 용역 행정관리 부담 등이 제시되었다. 마지막으로 (4) 참여·소통 측면에서는 공간 기획업무 추진과정에서의 형식적인 주민참여 및 갈등조정 역량의 미흡 등을 지적하였다.

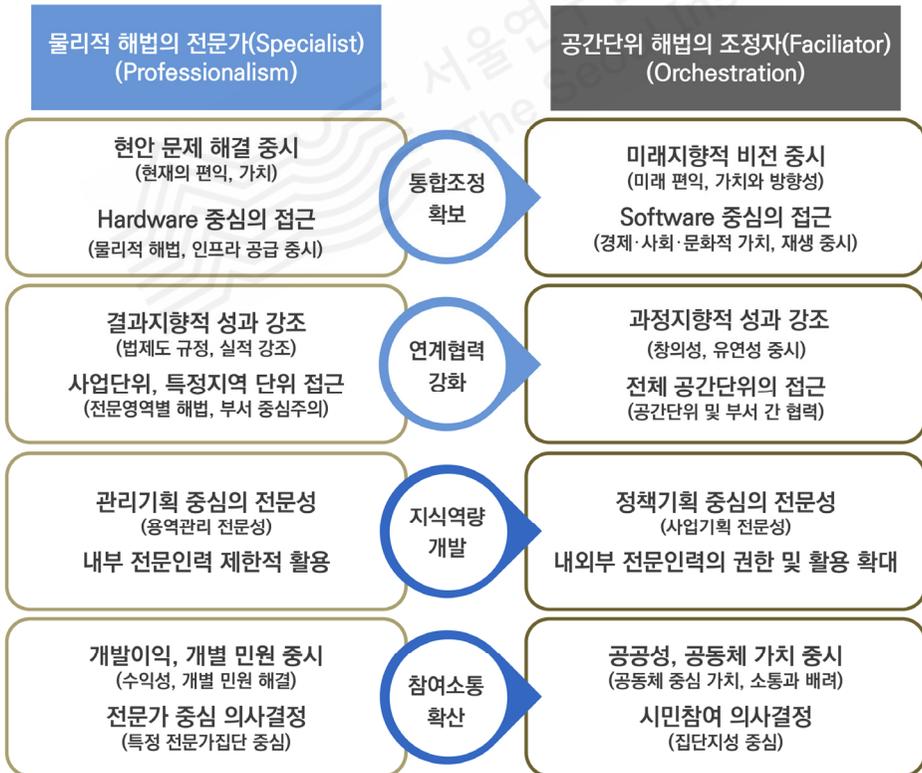


## 해외 선진 공간기획조직들은 전담조직 갖추고 선제적·주도적 역할

정책적 시사점을 살펴보기 위해 도시공간 기획기능을 전담조직을 통해 주도적으로 수행하고 있는 미국 보스턴시 도시계획재개발청(Boston Planning and Development Agency: BPDA)과 싱가포르 도시재개발청(Urban Redevelopment Authority: URA) 사례를 살펴보았다. 분석 결과 이들 해외 공간기획 전담조직들은 전반적으로 도시 전체의 공간구조 및 관리 시스템을 선제적, 주도적으로 기획하기 위한 광범위한 권한과 조직체계를 갖추고 있었다. 이를 통해 계획, 설계, 심의 등 주요 도시계획정책 수립 및 법적 개발관리 기능을 통합 운영하거나(BPDA), 장기적 단계적 도시공간 개발방향을 설정하기 위한 설계, 개발, 컨설팅 업무를 주도적으로 기획하고 있었다(URA). 또한 경제개발(일자리) 등 도시 주요정책들과의 연계(BPDA) 및 토지용도 및 개발규제와 문화보존 등 관련 업무 부서들과의 협업을 강화(URA)하고 전문성과 기술을 가진 인력 채용, 관리, 역량개발에 지속적인 관심을 지니고 자체역량에 기반한 도시 공간기획을 수행하고 있는 것을 확인할 수 있었다.

## 기획기능 강화 위한 서울시 역할은 전문가에서 조정자로 변할 필요

서울시를 둘러싼 공간구조의 환경여건의 변화, 공간 기획기능 조직구조 및 업무와 관련된 현황 분석 및 이해관계자들을 통해 도출된 이슈, 그리고 해외사례 조사 등으로 서울시 공간 기획기능 강화를 위해 가져야할 원칙과 방향성을 아래와 같이 도출하였다. 이를 핵심적으로 요약하면 급격히 변화되는 도시환경여건의 변화에 대응하기 위한 도시공간 기획기능의 역할이 기존의 현안문제 및 개별적 물리적 공간구조에 대한 관리와 해결에 초점을 둔 전문가의 영역에 머물러 있어서는 안된다는 것이다. 즉, 향후 도시공간 기획기능은 미래 비전에 기반하여 전체 공간단위에서 발생하는 이슈들을 시민들과의 소통을 통해서 지속적으로 공공성을 확보해 가는 조정가로서의 역할에 초점이 맞추어져야 한다. 이러한 역할 변화를 위해서 서울시 공간 기획기능은 통합조정 확보, 연계협력 강화, 지식역량 개발, 그리고 참여소통의 확산전략을 수립하고 면밀하게 접근할 필요가 있다.



## 단기적으로 공간기획 총괄조정위원회 설치 등 서울시 역량기반 확충

---

서울시 공간 기획기능 강화 방안은 현실적 여건을 고려하여 단기적 방안과 중장기적 방안으로 접근할 필요가 있다. 현행 법제도의 제약 및 행정조직 운영 여건 등 제약요건은 단순한 조직개편이나 기능 재배치만으로 도시공간 기획기능을 전면적으로 변화시키는 데 한계를 보이고 있다. 이에 따라 단기적 관점에서는 공간기획과 관련한 역량기반을 확충하고 현실적 여건을 고려한 추진체계를 마련하고 중장기적으로는 시범운영 등을 통해 단계적인 공간기획 기구개편 등을 추진하는 방안을 검토할 수 있다.

먼저 단기적으로는 통합조정 강화를 위해 강력한 조정권한이 부여된 공간기획 총괄조정위원회(가칭)를 설치하고 중장기적 방향성을 기반으로 다양한 도시공간 분야 갈등 사항들을 협의 조정하는 역할을 부여할 수 있다. 연계협력과 관련해서는 도시공간 업무 부서들 간 실질적 협력실적을 개인·부서 평가 결과에 반영하여 적극적 협력을 유도하는 방안이 제시될 수 있다. 지식역량 강화를 위해서는 직무분석을 통해 공모, 용역관리, 위원회 관리 등 관리 기획업무 중에서 일반 행정 업무를 축소하고 개발·계획·설계 등과 관련한 기획업무를 확대하는 등 업무재조정 방안을 마련할 필요가 있다. 마지막으로 참여소통 기능과 관련해서는 도시공간 관련 각종 사업수행 프로세스 및 기획분야에 대한 상시적이고 다양한 주민들의 의견을 수렴하고 소통하기 위한 O2O(Online to Offline) 플랫폼 구축을 빠른 시일 내 마련할 필요가 있다.

## 장기적으로는 유사기능 통합 등 조직 개편으로 기획기능 강화 시도

---

이를 통해 장기적으로는 통합조정을 위해 전문조직 확대를 포함한 공간기획 부서 간 유사기능 통합 및 업무재배치를 추진하는 방안을 검토해야 한다. 또한 연계협력과 관련해서는 부서 간 주요한 업무 연계 사안에 대해 통합심의방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 지식역량의 경우 도시공간 분야 전문직군제를 확대 개편하고 권한과 그에 따른 책임을 부여하여 우수한 인력을 유치하고 동시에 전문분야 인사교류 등을 확대·강화하여 특화된 공간기획 전문인력을 발굴해 나갈 필요가 있다. 그리고 참여소통의 경우 주민청문관(public hearing officer)제도 등 공간 기획 관련한 주민들의 의견을 실질적으로 반영하고 투명성을 강화하는 다양한 방안들을 수립 운영해야 한다.

# 목차

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 01 연구개요                     | 2  |
| 1_연구배경 및 목적                 | 2  |
| 2_연구내용 및 방법                 | 3  |
| 02 서울시 도시공간 기획기능 현황 및 특성    | 6  |
| 1_도시공간 기획기능의 의의             | 6  |
| 2_서울시 도시공간 기획기능 강화 필요성      | 9  |
| 3_서울시 도시공간 기획기능 조직 및 업무현황   | 13 |
| 03 서울시 도시공간 기획기능 실태분석       | 20 |
| 1_서울시 도시공간 분야 주요 정책 및 조직 변화 | 20 |
| 2_서울시 도시공간 기획기능 조직 업무분석     | 30 |
| 3_서울시 도시공간 기획분야별 주요 이슈      | 36 |
| 04 해외 도시공간 기획기능 사례조사        | 50 |
| 1_보스턴 도시계획재개발청(BPDA)        | 50 |
| 2_싱가포르 도시재개발청(URA)          | 59 |
| 3_해외사례를 통한 정책적 시사점          | 67 |
| 05 서울시 도시공간 기획기능 강화방안 제언    | 72 |
| 1_도시공간 기획기능 강화를 위한 기본방향     | 72 |

|            |    |
|------------|----|
| 2_분야별 강화방안 | 74 |
| 3_단계별 추진방안 | 77 |
| 참고문헌       | 79 |
| Abstract   | 81 |



**표**

|   |    |
|---|----|
| [표 2-1] 도시공간 기획 조직구성 및 주요 업무            | 15 |
| [표 2-2] 조직별 사업예산 및 인력                   | 16 |
| [표 2-3] 조직별 도시공간 기획 용역수행 현황(2015~2016년) | 17 |
| [표 3-1] 도시공간 부서 기획업무 내용                 | 31 |
| [표 3-2] 도시공간 기획조직 인력변화                  | 32 |
| [표 3-3] 분야별 도시공간 기획 용역수행 현황(2015~2016년) | 34 |
| [표 3-4] 분야별 용역사업 예산(준공연도 2016년 기준)      | 35 |
| [표 3-5] 심층인터뷰 대상자 현황                    | 36 |
| [표 4-1] BPDА의 주요 연혁 및 내용                | 51 |
| [표 4-2] URA의 주요 연혁 및 내용                 | 60 |

## 그림

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| [그림 1-1] 연구방법 및 연구절차                  | 4  |
| [그림 2-1] 도시공간 기획기능 범위                 | 7  |
| [그림 2-2] 도시공간 기획기능 적용대상 및 주요업무        | 8  |
| [그림 2-3] 도시공간 기획업무 주요내용               | 9  |
| [그림 2-4] 시대별 서울시 도시공간 정책 주요특징         | 10 |
| [그림 2-5] 서울시 도시공간관련 조직체계              | 13 |
| [그림 3-1] 민선 1기 주요 조직개편(1998년 6월)      | 20 |
| [그림 3-2] 민선 2기 주요 조직개편(2001년 12월)     | 22 |
| [그림 3-3] 민선 3기 주요 조직개편(2005년 12월)     | 24 |
| [그림 3-4] 민선 4기 주요 조직개편(2009년 12월)     | 26 |
| [그림 3-5] 민선 5기 주요 조직개편(2010년 9월)      | 27 |
| [그림 3-6] 민선 6기 주요 조직개편(2016년 12월)     | 29 |
| [그림 3-7] 서울시 도시공간 기획 조직변화             | 30 |
| [그림 3-8] 주요 연도별 도시공간 기획 조직의 일반·임기제 비율 | 33 |
| [그림 3-9] 5가지 주요 이슈                    | 37 |
| [그림 3-10] 서울시 도시공간 기획기능 주요이슈 종합       | 48 |
| [그림 4-1] 2016년 4월 기준 BPDA 조직·인력 현황도   | 55 |
| [그림 4-2] 싱가포르 도시계획 단계 및 과정            | 62 |
| [그림 4-3] 싱가포르 도시재개발청(URA) 조직구성        | 63 |
| [그림 5-1] 서울시 도시공간 기획기능의 새로운 방향성       | 73 |
| [그림 5-2] 서울시 도시공간 기획기능 단계별 강화방안       | 78 |

# 01

---

## 연구개요

- 1\_연구배경 및 목적
- 2\_연구내용 및 방법

# 01 | 연구개요

## 1\_연구배경 및 목적

### 1) 연구배경

- 도시라는 공간은 경제적 관점뿐 아니라 사회적·문화적 관점에서 시설 및 건축물 간의 관계, 그리고 그 속에서 살아가고 생활하는 다양한 사람들과의 공간적 상호작용으로 구성
- 이러한 도시가 지속가능한 성장을 이어나가기 위해서는 복잡하고 변화되는 물리적·사회적 특성에 맞는 다양한 공간적 구조와 체계를 지속적으로 개편해야 함
  - 특히 행정 및 관리 측면에서 도시의 공간구조가 도심, 부도심, 지역 중심 등 다양한 위계적 관계 속에서 균형과 정합성을 가질 수 있도록 종합적이고 전략적인 공간기획 전략을 확보, 유지 및 강화해 갈 필요가 있음
- 최근 서울은 급격한 정치, 사회, 경제적 변화에 직면하여 이러한 도시의 공간 환경적 측면에서 중대한 패러다임의 전환기를 맞이하고 있음
  - 기존의 고도 성장기에 맞추어진 도시정책의 기초와 시스템들을 저성장의 고착화 추세에 따른 서울시의 인구, 주택, 산업, 환경 등의 여건에 맞추어 미래 서울의 도시공간을 구상하고 재편해야 하는 과제에 직면
  - 특히 기존의 개발 및 성장 중심의 공공주도 공간기획 수립 방식에서 민간과의 협력과 참여에 기반한 재생, 균형 등 새로운 공간구조의 트렌드를 행정체계에 반영하기 위해서 조직운영 및 관리 접근방식의 전환이 필요
- 이와 관련하여 현재 서울시 도시공간을 합리적, 효율적으로 기획하기 위한 조직 구조 및 업무 배분 방식이 적절하게 이루어지고 있는지에 대한 고민이 깊어짐
  - 분절적 업무방식으로 인한 연계성 부족, 개별부서 중심의 사업추진, 총괄적 업무추진의 어려움, 외부 전문가 의존 확대에 따른 품질관리 문제 등 공간기획 조직구조 및 인력 관리와 관련된 다양한 이슈들이 안팎으로 제기

## 2) 연구목적

- 본 연구는 대도시 서울의 경쟁력 강화와 시민들의 삶의 질 향상이라는 서울시 도시 공간 정책 기조를 주도해 가기 위해 기획기능의 방향성을 재검토하고 장기적 관점에서 공간기획 조직역량 강화 방안을 제시하는 것을 목적으로 함
  - 도시공간 기획기능 강화를 위한 조직구조 및 운영체제 관련 이슈들을 다각적으로 검토
  - 이를 통해 서울시 도시공간 분야 기획기능 업무체계에 대한 종합적이고 중장기적 관점에서의 조직구조 개편 로드맵의 방향성 제공

## 2\_연구내용 및 방법

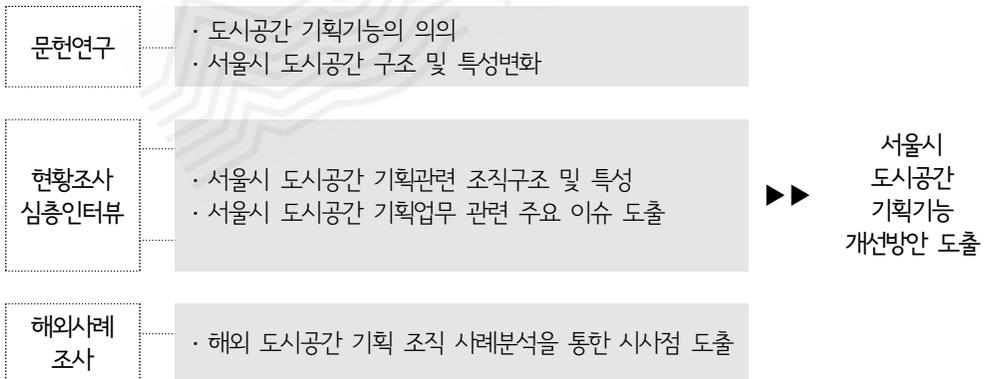
### 1) 연구내용 및 범위

- 본 연구는 서울시 도시공간 기획기능의 개념을 보다 구체화하고 현재 서울시 관련 조직 및 업무들 간의 특성을 종합적으로 분석하여 효율성 제고를 위한 방안을 마련하는 데 초점을 둠
  - 사회경제적 변화에 따른 서울시 도시공간의 트렌드를 살펴보고 향후 미래 환경 여건에 대응하기 위한 행정 조직의 구조와 기능의 방향성을 전망
  - 서울시 도시공간 기획 부서들의 조직구조 및 특성들을 살펴보고 계획, 개발 그리고 건축 디자인 관점에서 발생하는 주요 이슈들의 원인 및 문제점 분석
  - 공간기획을 주도적으로 전담 운영하고 있는 해외 주요 기구 사례 분석을 통해 서울의 도시공간 기획기능 강화를 위한 정책적 시사점 도출
- 연구의 공간적 범위는 서울시 행정조직 중 도시공간 분야 기획 부서들을 대상으로 함
  - 이를 위해서 도시계획 및 주택분야 등 전통적 도시공간 분야에서 기획업무를 수행하는 부서들을 연구범위에 선정하였으며 교통, 환경시설 등 일반 기반시설 공간분야 조직 및 부서들은 대상에서 제외

- 또한 시간적 범위로는 행정조직의 구성 및 운영에 있어 비교적 자치권한 및 자율성을 확보하기 시작한 민선자치 시기(1995년~현재)에 국한하여 연구를 진행

## 2) 연구방법 및 절차

- 연구방법은 문헌실태 연구, 현황조사 및 인터뷰, 해외사례 분석을 중심으로 진행
  - 문헌 및 실태연구는 도시계획 등 도시정책 관련 선행연구와 서울시 도시공간구조 변화와 관련된 주요 이슈 및 트렌드 동향 파악에 초점
  - 현황조사 및 인터뷰는 주로 서울시 도시공간 기획 부서 조직구조 및 업무 특성 변화 실태파악 및 이와 관련한 실무자, 전문가들의 인터뷰 등을 통한 최근 관련 이슈별 문제점 등을 파악
  - 해외사례 조사의 경우 미국 보스턴 도시계획개발청 및 싱가포르 도시재개발청 등 도시공간 기획분야 전담조직을 보유하고 있는 대도시 조직 운영사례를 살펴 보고 서울시정에 대한 적용가능성 및 정책적 시사점 검토
- 주요 연구절차는 아래 연구진행도를 참조



[그림 1-1] 연구방법 및 연구절차

# 02

---

## 서울시 도시공간 기획기능 현황 및 특성

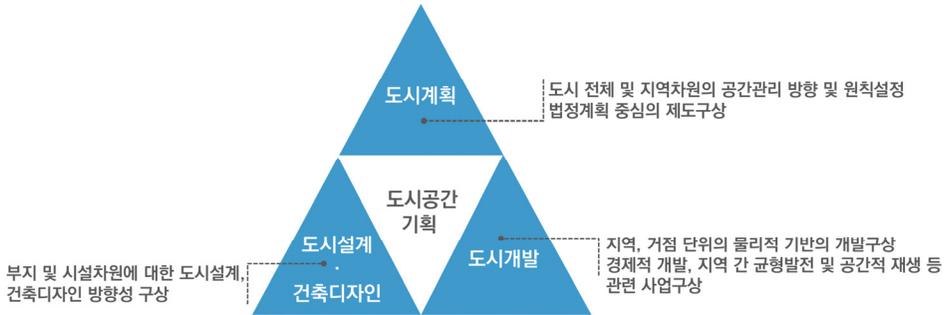
- 1\_도시공간 기획기능의 의의
- 2\_서울시 도시공간 기획기능 강화 필요성
- 3\_서울시 도시공간 기획기능 조직 및 업무현황

## 02 서울시 도시공간 기획기능 현황 및 특성

### 1\_도시공간 기획기능의 의의

#### 1) 도시공간 기획기능의 개념 및 범위

- 일반적으로 공간구조는 ‘어떤 지역의 자연 인문 사회적 현상이 공간적인 상호작용을 통해 하나의 안정된 틀로 형성된 것’을 의미(건축사협의회, 2016)
  - 도시적 관점에서 공간구조는 도시를 구성하는 시설 및 내용물 등의 공간과 그 속에서 살아가는 사람들의 행위 및 생활과 밀접히 연관
- 도시공간은 도시라는 구조적 틀 내에서 시설, 건축물들이 이루어내는 공간적 특성과 그 속에서 살아가는 사람들의 생활양식 등을 모두 포함하는 복합적인 개념
  - 특히 도시공간은 단일 건축물 혹은 지역 단위뿐 아니라 도시 단위 전체에서 시설, 공공공간, 그리고 경관들 간의 상호작용이 입체적으로 구현되는 것을 의미하는 만큼 매우 복잡적이고 통합적인 관점이 필요
- 도시공간 기획은 이러한 도시 공간을 대상으로 바람직한 물리적, 사회적, 경제적 미래상(가치)을 정립하고, 이를 실행하기 위한 총체적 구상
  - 도시공간의 기획은 도시공간에 대한 도시계획과 도시개발, 그리고 도시설계 및 건축디자인 등 공공중심의 다양한 정책 활동들을 포함
- 이러한 도시공간 기획업무는 공간에 대한 위계적 관점에 따라 크게 3가지로 제시
  - 먼저 도시계획의 관점에서는 도시 전체 및 지역차원에서의 공간방향 및 원칙에 초점을 두며 법정계획 중심의 제도 구상을 주로 수행
  - 도시개발 관점은 지역, 거점 단위의 물리적 경제적 기반의 개발에 초점을 둔 개발구상, 지역 간 균형발전 및 공간적 재생 등과 관련한 사업구상
  - 도시설계 및 건축디자인 관점은 주로 도시 내부의 부지 및 시설차원에 대한 도시설계, 건축디자인 방향성 구상



[그림 2-1] 도시공간 기획기능 범위

## 2) 도시공간 기획기능의 업무 대상

- 도시공간 기획기능 업무의 주요 대상은 도시 전체에서부터 권역 등에 따른 지역 및 거점, 개발 등을 위한 단지, 그리고 개별 건축물 및 시설 등에 이르기까지 다양한 스펙트럼으로 구성<sup>1)</sup>
  - 일반적으로 지역·거점 등 거시적 논의는 ‘도시계획 관점의 기획’이, 단지·건축 시설물의 경우에는 ‘건축·디자인 관점 기획’이 제시됨
  - 한편 ‘개발 관점 기획’의 경우 개발 방식의 범위나 특성에 따라 지역·거점에서 단지 부문에 이르기까지 포괄적이고 폭넓게 제시될 수 있음
- 기획기능의 관점에서는 이러한 대상범위에 대해서 실제적인 구상(계획)을 통해 어떠한 공간으로 계획하고 개발하고 디자인할 것인가를 구체화
  - 먼저 도시 전체를 대상으로는 도시기본계획, 생활권 계획, 도시주거환경정비 계획 등 거시적 관점에서 도시의 주요 시설 및 토지 이용 등에 대한 기본 방향, 원칙 및 제도에 대한 기본적 구상을 수립하게 됨
  - 지역·거점 단위에서는 지구단위계획, 종합정비계획 등 지역 거점을 대상으로 종합발전계획안을 마련하거나 공공 및 관련 민간부지 등에 대한 다양한 개발계획을 검토

1) 단, 본 연구에서는 공간 기획의 대상범위와 관련하여 교통시설, 환경시설 등 일반 기반시설과 관련된 부문들은 논의에서 제외함.

- 대규모 시설 입지를 목적으로 하는 단지 등에 대해서도 다양한 건축구상 및 내부 공공시설과 관련된 기본계획 및 마스터플랜 등을 추진
- 이 밖에도 복지, 보건, 교육 등 다양한 정책분야와 관련된 공공건축물 및 시설에 대해서도 총괄적인 설계 및 디자인 등 공간 계획에 대한 방향성 및 관리방안에 대한 구상 및 계획안을 마련

| 범위    | 계 획  |   | 개 발   | 건 축·디자인  |
|-------|--|---|---|--|
|       | 도시   | 지역·거점   | 단 지   | 공공건축 시설  |
| 주요 내용 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시기본계획</li> <li>· 생활권계획</li> <li>· 도시·주거환경정비기본계획</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 종합발전계획</li> <li>· 지구단위계획</li> <li>· 지역·거점 단위 종합계획</li> <li>· 민간·공공부지 개발구상</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 단지 마스터플랜</li> <li>· 단지 기본계획</li> <li>· 민간·공공부지 개발구상</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 공공건축물·시설기본계획</li> <li>· 타당성 조사</li> <li>· 설계기획(공모)</li> </ul> |

[그림 2-2] 도시공간 기획기능 적용대상 및 주요업무

### 3) 도시공간 기획기능의 업무 내용

- 도시공간 기획업무는 업무를 수행하는 단계를 중심으로 정책기획, 관리기획, 설계 기획 등으로 구분
- 먼저 정책기획 단계에서는 도시공간의 계획, 개발, 시설의 건축 디자인과 관련된 사업 및 정책구상, 이론적 방향성을 제시
  - 이러한 단계에서는 주요 정책리더 집단을 비롯하여 내·외부 전문가 등 핵심 정책 전문가 자문그룹이 주도적 역할을 수행
- 관리기획 단계의 경우 수립된 기본적인 구상에 대한 정책적 맥락을 반영하고 이를 시행하기 위한 행정적 절차를 추진하는 데 초점
  - 주로 기획 부서들과 공간사업을 추진하는 사업부서를 중심으로 이루어지며 예산 수립, 관계부서 등과의 의견조정, 보고절차를 통한 세부적 사업방침 마련 등을 수행

- 설계기획 단계의 경우 공간분야 기획구상 및 사업을 정책적으로 구체화하기 위한 실무적이고 전문적인 방안 마련 과정을 의미
  - 각종 기초조사, 제도 및 이론 검토, 경제성 및 사업성 분석 등을 통해 실현 가능한 계획 및 설계 디자인 등으로 구체화하는 것으로 주로 해당분야 전문 외부 용역기관 등을 중심으로 수행됨

|    |      |                       |                     |
|----|------|-----------------------|---------------------|
| 기획 | 정책기획 | 사업 및 정책구상, 이론개발 등     | 기획·사업부서, 시장단, 서울연구원 |
|    | 관리기획 | 예산 및 사업방침, 의견조정, 협의 등 | 기획·사업부서             |
|    | 설계기획 | 기본계획수립, 사업타당성분석 등     | 기획·사업부서, 외부용역       |

자료: 서울시, 2015, 내부자료 수정.

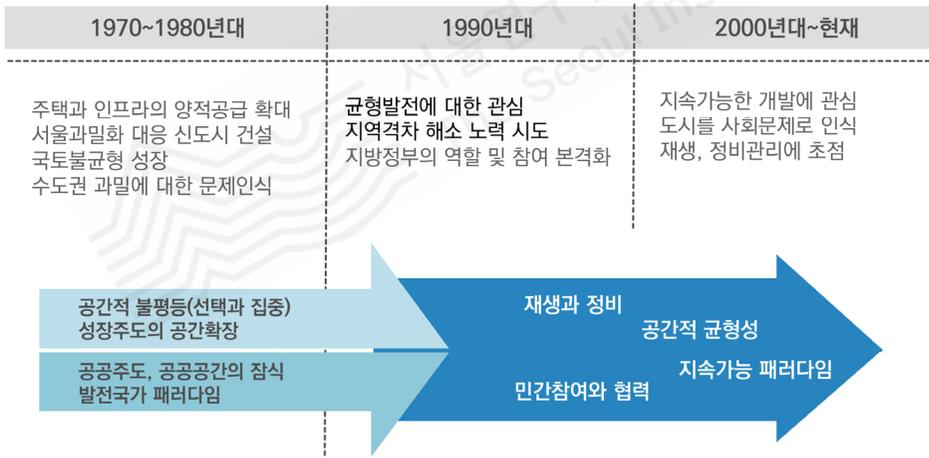
[그림 2-3] 도시공간 기획업무 주요내용

## 2\_서울시 도시공간 기획기능 강화 필요성

- 서울시 도시공간 구조는 1970년대 이후 고도성장 시스템에 기반하여 도시계획 및 개발수요가 끊임없이 확대되기 시작
  - 도시 외곽에서의 대규모 신도시 개발과 개발이익에 근거한 재개발 사업, 주택과 공공인프라의 양적 공급 확대정책 등에 따라 도시공간구조는 단핵 중심에서 다핵 분산형 중심으로 급속히 변화
  - 이 시기 도시공간 기획기능은 선택과 집중, 성장주도의 발전국가 패러다임 중심의 확장전략에 초점을 두고 상대적으로 수도권 과밀 및 국토불균형에 대한 문제제기에 적극적 대응 소홀
- 이후 1970~1980년대 양적개발 시기를 거쳐 1990년대는 점차 균형발전 및 지역 간 격차해결에 기반한 도시기반 정책마련에 관심을 기울이기 시작함
  - 1990년 최초의 법정계획<sup>2)</sup>으로 「서울도시기본계획」을 수립하고 분당, 일산,

2) 1981년 도시계획법의 개정으로 도시기본계획이 법정계획으로 제도화된 것이 최초란 의미이며 비법정계획이지만 사실상 도시기

- 중동, 평촌, 산본 등 계획신도시들이 서울도시권의 중심도시로 자리매김하면서 점차 역세권을 중심으로 한 새로운 공간구조가 형성
- 1998년에는 개발제한구역제도 개선위원회가 설치되는 등 불합리하게 지정되거나 도심화가 진행된 개발제한 구역에 대한 재정비 노력이 수행되기 시작
  - 2000년대에 접어들면서 점차 도시 확장 및 대규모 개발보다 지속가능성에 기반을 둔 도시재생에 대한 관심 확대
    - 2000년대 초 진행된 지역불균형 해결을 위한 ‘지역균형발전사업(뉴타운사업)’ 부작용의 심각성에 대한 우려에 따라 재개발 사업의 성격이 2012년도 이후 사회적 약자의 배려 및 지속가능한 개발방식의 재생사업 성격으로 변화
    - 또한 기존의 고도성장 중심의 개발 정책에서 서울의 자연성, 역사성 회복을 위한 도심의 오픈스페이스가 강조되는 등 환경 친화적 도시의 실현을 위한 지속가능한 개발 정책에 대한 관심이 확대



자료: 서울연구원, 2016, 「저성장시대 서울의 도시정책을 말한다」, p74를 일부 발췌하여 수정함.

[그림 2-4] 시대별 서울시 도시공간 정책 주요특징

본계획이 수립된 것은 1966년 「서울도시기본계획」, 1972년 「서울도시기본계획」, 1978년 「서울도시기본계획안」이 있음. 서울연구원, 2001, 「서울 20세기 공간변천사」, p551.

## 1) 공간 패러다임 변화에 따른 정책 대응역량 확보

- 도시공간 기획기능은 경쟁력 및 지역균형발전을 고려한 차별화된 공간전략 수립대응역량 확보를 위해 강화될 필요성이 확대
- 공간이 하나의 생산요소로 등장하게 되는 4차 산업혁명 등 기존과는 다른 새로운 기술 및 사회경제적 변화가 공간 구조에 미치는 파급력 및 환경적 여건을 냉철하게 인식하기 위한 미래적 시각이 요구됨
  - 특히 서울은 낮은 제조업의 비중에 대한 새로운 대응전략 수립을 위해 자유롭고 유연한 토지이용과 신산업에 대응한 입체적 도시계획에 대한 중장기적 대책마련이 필요한 상황
- 전통적이고 단순한 물리적 공간에 대한 계획, 개발 과정이 아닌 복합적 현안들 간 연계·조정 역할 기능 필요
  - 기존의 상업지구와 주거지구를 나누는 전통적이고 기능적인 접근방식보다는 상호 간 활발한 교류가 가능한 도시설계 접근방식을 적용하거나 일과 생활공간이 융복합되는 멜팅팟(melting-pot) 토지이용 구상 등 새로운 공간 활용 접근<sup>3)</sup>
  - 특히 경제적 개발과 역사 공간 등에 대한 보존, 신속한 시민수요의 대응 및 소통과 공동체적 가치와 참여 등 서로 대립되는 가치 충돌과 관련된 복합사안에 대한 조정 및 대응역량 수요 확대

## 2) 창의성, 역동성, 혁신성(도시현대성)의 공간구조 반영

- 도시공간 문제를 단편적으로 보는 것이 아니라, 최근의 경제, 사회 및 인구구조 등의 변화에 대응하여 통합적으로 해결하려는 대응역량을 확보하기 위해서 창의적, 역동적, 혁신적 도시공간 조성을 위한 기획역량이 필요

<sup>3)</sup> 예를 들어 도시 내에 대학시설들이 존재하고, 그 주변에 다양한 분야의 아티스트들이 몰려들고, 가까운 곳에 거주할 공간을 구할 수 있고, 교육적 혜택이 제공되고, 외부 곳곳에 위치한 도시와의 교통 연계성이 편리하여 대중교통을 이용할 수 있는 도시; 서울아카이브, 2015, "제4차 산업혁명은 도시를 어떻게 변화시킬 것인가", 세계와 도시, 14호 포커스, p.12.

- 불평등, 경제(일자리) 성장, 통합 등 점차 복잡 심화되는 도시문제의 해결방안을 공간 단위에서 총괄적으로 접근하는 방식의 필요성
  - 도심개발 등 공간 기획을 취약계층의 일자리, 교육, 복지 등 주요 시정 정책들과 협력적으로 연계하는 방안을 다각적으로 모색하기 위해 도시공간 관련사업 추진체계와 공간기획 부서 간 업무 연계 및 통합 방안 모색
  - 저성장 및 소득불균형 심화에 따라 지역균형발전과 노약자 및 장애인, 저소득층 등 사회경제적 약자를 위한 주거 및 사회복지서비스 등과 관련한 효과적인 도시공간 구조 개선 방안 발굴
- 고령화 등 서울시 인구구조 변화에 따라 경제, 사회 등 도시 전반에 걸친 활력 둔화를 타개하기 위한 창의적이고 혁신적 공간설계 접근방안 마련
  - 생산가능인구 감소에 따른 도시계획, 주택시장, 교통환경, 복지수요, 소비시장 등 다양한 정책분야의 대응방향을 위해 학교 등의 유휴시설을 새로운 수요 기능으로 전환하거나 공간구조와 토지이용 패턴을 양적 확산보다 기존 시가지 활성화에 초점을 두는 방향으로 변화해 갈 필요

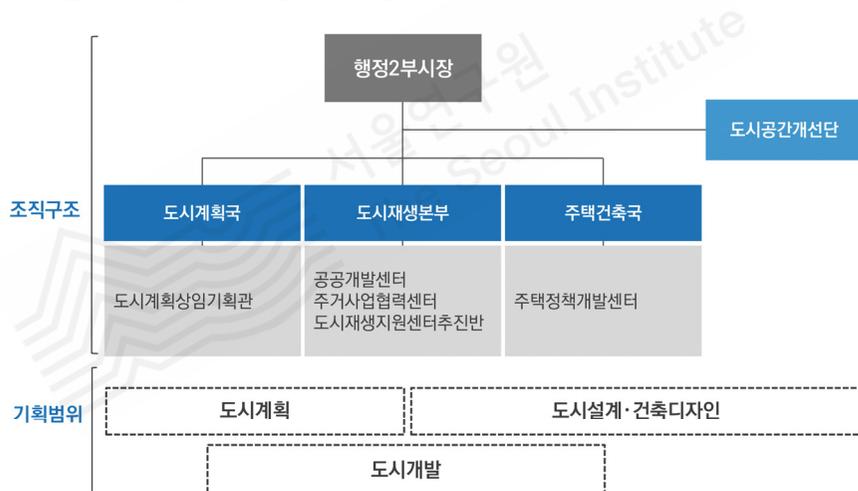
### 3) 지역 맞춤형 도시정책 및 전략 방향성 제시

- 향후 서울의 지속가능한 발전을 위해서는 공간의 외적 확산과 성장이 아니라 도시 관리와 시민의 삶의 질 향상이 우선될 필요가 있으며 역사 및 전통 관점에서 서울의 정체성 회복 및 강화를 위한 공간구조의 설정 등이 마련될 필요
- 이에 따라 서울이 지닌 도시공간적 특성을 정책 전반에 반영하기 위한 중장기 공간구상 마련을 위해 기획역량이 제고되어야 함
  - 예를 들어 지역별 개별 사업구역 중심의 정비사업 방식의 한계에 따라 집단적으로 노후화되는 단독 주거지 및 공동주택단지에 대한 공간관리를 비롯하여 노후주택관리, 장기 미집행 도시정비사업 지구 개편 등 지역의 특성과 기능을 유지하기 위한 소단위 정비 등 정비방식의 다양화가 필요

### 3\_서울시 도시공간 기획기능 조직 및 업무현황

#### 1) 조직체계

- 현재 서울시의 도시공간 기획기능 수행 조직은 크게 도시계획국, 도시재생본부, 주택건축국, 도시공간개선단 등 제2부시장 체제 산하에 구성
  - 도시계획국에서는 종합계획팀과 도시계획상임기획단, 도시재생본부의 공공개발센터, 주택건축국의 주택정책개발센터 및 건축기획과 등이 도시공간 기획 기능을 가짐을 가짐
  - 각 조직의 특성에 따라 기획범위를 도시계획, 도시개발, 도시설계 및 건축디자인으로 구분하여 실행하고 있으며<sup>4)</sup>, 도시계획, 개발 및 설계디자인 등 분야별로 기획업무가 중첩되기도 함



[그림 2-5] 서울시 도시공간관련 조직체계

4) 이 외에도 복지, 체육, 문화 등 주요 정책사업 부서에서도 사업관련 시설 구상과 관련한 공간 기획업무를 수행하고 있으며 도시기반시설본부 등에서도 기획업무 추진 이후 설계·시공에 대한 관리업무를 수행하는 등 실제 서울시 산하 다수 사업부서가 직간접적으로 공간 기획업무와 밀접히 연관되어 있음.

## 2) 조직구조 및 주요 업무

- 이러한 도시공간 기획 수행 조직들의 구성 및 업무들은 다음과 같음
  - 도시계획국의 경우 1962년 수립된 이후 1국 5과 3반·단으로 구성되며 도시 기본계획, 도시관리 및 계획시설 등 주로 도시관련 법정계획 수립 관련 업무를 수행하며 도시계획 관련 정책결정, 용도지역 및 지구의 지정·운영 등과 관련된 법정계획에 대한 기획업무에 초점
  - 도시재생본부는 2015년 설치되었으며 1본부 2관 2단 9과 3반 1센터로 구성되며 도시재생 및 공공개발과 관련한 기획업무를 수행. 주요 업무로는 도시재생 전략계획 및 관련 정책수립, 대규모 공공부지 도시계획 활용방안, 사전협상제도 운영, 도시재생 관련 거점형 특화공간 계획, 재건축 재개발 등 주거환경 개선 및 관리사업 운영
  - 주택건축국은 1989년 설치되었으며 주택정책의 개발 및 조정관련 기획업무를 수행하며, 세부적으로 임대주택 공급총괄 및 조정, 공동주택 수요공급 및 관리계획 수립, 건축 관련 행정 총괄 및 법령/조례 운용, 건축위원회 구성 및 운영 등을 들 수 있음
  - 도시공간개선단은 2015년에 설치되었으며 주로 공공건축 및 공공디자인관련 기획업무를 수행하며 세부업무로는 총괄건축가 지원, 도시공간개선사업 구상 및 기본계획 수립, 공공건축물 관련 공모관리, 공공시설 디자인 계획 및 수립, 건축관련 문화사업 및 전시기획, 건축정책위원회 운영, 건축 및 서울도시디자인 법령/조례 업무 등을 들 수 있음

[표 2-1] 도시공간 기획 조직구성 및 주요 업무

| 조직명     | 설립    | 조직구성<br>(2016년 기준)     | 주요 기획업무  |
|---------|-------|------------------------|--|
| 도시계획국   | 1962년 | 1국 5과 3반단              | - 도시관련 법정계획 관련 기획업무<br>· 도시기본계획/도시관리계획/도시계획시설 등 수립<br>· 도시계획 정책결정, 용도지역 및 지구의 지정·운영<br>· 도시계획위원회(심사 및 자문위원회) 구성 및 운영                                       |
| 도시재생본부  | 2015년 | 1본부 2관 2단<br>9과 3반 1센터 | - 도시재생 및 공공개발 관련 기획업무<br>· 도시 및 주거환경정비법령·조례 관리, 도시환경정비<br>사업 정책수립<br>· 도시재정비위원회 운영<br>· 대규모 공공부지 활용방안 수립 및 (민간부지) 사전협<br>상제도 운영                            |
| 주택건축국   | 1989년 | 1국 5과 2센터              | - 주택정책의 개발·조정관련 기획업무<br>· 임대주택 공급총괄 및 조정, 공동주택 수요공급 및<br>관리계획 수립<br>· 건축관련 행정 총괄 및 법령/조례 운용<br>· 건축위원회 구성 및 운영   |
| 도시공간개선단 | 2015년 | 1단 8팀                  | - 공공건축 및 공공디자인관련 기획업무<br>· 총괄건축가 지원, 도시공간개선사업 구상 및 기본계<br>획 수립, 공모관리<br>· 공공시설 디자인 계획 및 수립, 건축관련 문화사업<br>및 전시기획<br>· 건축정책위원회 운영, 건축 및 서울도시디자인 법령/<br>조례 업무 |

자료: 서울시, 2016, 내부자료 일부 수정.

### 3) 예산 및 인력

- 2016년 사업예산은 약 3,330백만 원부터 1,290,000백만 원 수준이며, 주택건축국은 다른 도시공간조직과 달리 공공임대주택 공급과 관련하여 예산이 책정되어 있기 때문임
  - 2016년 사업예산 대비 용역 예산은 도시공간개선단이 가장 많았으며, 다음으로는 도시계획국, 도시재생본부, 주택건축국 순서
- 도시공간 조직의 전문직 인력의 경우, 2005년에는 총 8명이었다가 2016년에는 총 51명으로 10년간 6.37배 증가하였으며, 서울시 전체 대비 평균 6.3% 차지

- 도시공간개선단의 전문인력은 22명으로 정원대비 48.7%를 차지하지만, 현재 시범적으로 자체기획기능을 수행하는 조직이므로 타 조직과 단순 비교는 어려움

[표 2-2] 조직별 사업예산 및 인력

(단위: 백만 원, 명)

| 조직명     | 사업예산      |           | 용역예산             | 인력                   |
|---------|-----------|-----------|------------------|----------------------|
|         | 2015년     | 2016년     | 2016년            | 2016년                |
| 도시계획국   | 16,005    | 20,098    | 5,000<br>(24.9%) | 정원 136, 임기제 9(6.6%)  |
| 도시재생본부  | 141,433   | 180,630   | 9,285<br>(5.1%)  | 정원 197, 임기제 12(6.1%) |
| 주택건축국   | 1,281,512 | 1,288,226 | 1,328<br>(0.1%)  | 정원 126, 임기제 8(6.3%)  |
| 도시공간개선단 | 1,587     | 3,328     | 882<br>(26.5%)   | 정원 45, 임기제 23(48.8%) |

참고: 용역예산 비율은 2016년 사업예산대비 비율이며, 임기제 비율은 각 조직별 정원 대비 임기제 비율임.

자료: 서울시, 2016, 내부자료 일부 수정.

#### 4) 용역수행

- 도시계획 및 도시개발과 관련된 용역은 주로 도시계획국과 도시재생본부에서 수행
- 도시설계 및 건축디자인 기획은 주로 사업부서를 중심으로 이루어지며, 도시재생본부, 도시공간개선단에서 주로 건축기본계획과 타당성조사 등의 업무를 수행
  - 최근 2년간 조직별 용역현황은 [표 2-2]와 같이 도시계획국은 총 53건으로 비용은 127억 원이며, 도시재생본부는 총 49건으로 132억 원의 비용 지출
- 2016년 사업예산 대비 용역수행에 사용된 예산은 도시계획국이 24.9%로 가장 많았으며, 그 다음으로는 도시개선공간이 26.5%를 차지
- 2016년 기준, 기획기능을 주로 수행하는 임기제 인력은 도시공간개선단이 가장 많고, 도시계획국, 도시재생본부, 주택건축국은 서울시 평균인 9.22%보다 낮으며, 행정2부시장 산하 조직의 임기제 평균인 7.02%와 유사한 수준

[표 2-3] 조직별 도시공간 기획 용역수행 현황(2015~2016년)

(단위: 건, %)

| 구 분                |                | 도시계획국    | 도시재생본부   | 주택건축국  | 도시공간<br>개선단 | 기타 부서    |
|--------------------|----------------|----------|----------|--------|-------------|----------|
| 도시계획<br>·<br>도시개발  | 법정 기본계획        | 13(45.7) | 2(3.6)   | 2(6.7) | 2(4.1)      | 4(5.5)   |
|                    | 정책·제도 연구       | 21(39.1) | 14(25.7) | 8(4.7) | 7(6.7)      | 10(14.4) |
|                    | 도시관리계획<br>수립   | 9(20.7)  | 13(55.1) | 1(1.9) | -           | 4(4.2)   |
|                    | 지역·거점<br>종합계획  | 10(21.0) | 20(47.6) | -      | -           | 7(9.7)   |
| 소 계                |                | 53       | 49       | 11     | 9           | 25       |
| 도시설계<br>·<br>건축디자인 | 단지<br>마스터플랜    | -        | 5(6.3)   | -      | 1(1.2)      | 4(8.5)   |
|                    | 단위공공사업<br>기본계획 | -        | 5(2.7)   | -      | 1(2.0)      | 34(44.3) |
|                    | 타당성 조사         | -        | 6(7.0)   | -      | -           | 33(23.8) |
|                    | 설계공모<br>관리     | -        | 6(13.5)  | -      | 2(0.6)      | 2(1.1)   |
| 소 계                |                | -        | 22       | -      | 4           | 73       |

자료: 서울시, 2016, 내부자료.

# 03

---

## 서울시 도시공간 기획기능 실태분석

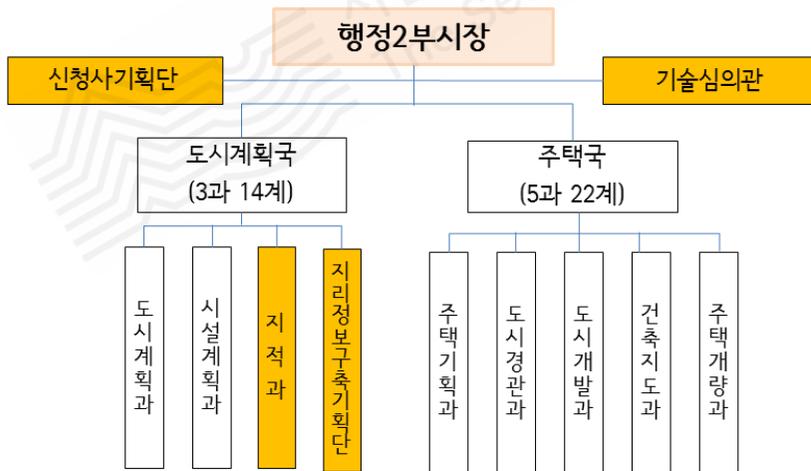
- 1\_서울시 도시공간 분야 주요 정책 및 조직 변화
- 2\_서울시 도시공간 기획기능 조직 업무분석
- 3\_서울시 도시공간 기획분야별 주요 이슈

## 03 서울시 도시공간 기획기능 실태분석

### 1\_서울시 도시공간 분야 주요 정책 및 조직 변화

#### 1) 민선 1기(1995년~1998년)

- 민선 1기에서는 민선자치 시대 개막에 따라 서울시의 권한을 중심으로 본격적으로 도시중심·시민편익 중심에 대한 도시공간분야의 정책적 관심이 확대
  - 독섬지구 개발, 용산지구의 계획적 개발을 허용하고, 역사문화 공원을 조성하는 한편 환경기본조례 제정, 환경헌장 제정, 서울의제 21 등 도시 환경정책을 적극적으로 추진
- 민선 1기 도시계획, 개발, 그리고 디자인과 관련된 도시공간의 기획업무는 행정2부시장 산하 도시계획국(5과 19계)과 주택국(5과 18계)을 통해 수행



자료: 서울시, 2001, 「서울시 조직변천사 II」.

[그림 3-1] 민선 1기 주요 조직개편(1998년 6월)

- 이 시기 도시공간 분야에서 눈에 띄는 조직변화는 이루어지지 않았으나 1996년 도시계획국 산하조직 간 업무기능 이관 및 신설 등 내부 기능 개편이 추진
  - 1996년 도시계획국 산하 공원과, 녹지과가 환경관리실로 이관되고 토지이용 관련 기획업무 강화를 위해 토지관리·토지조사·지적정지·지적전산 등의 역할을 하는 지적과가 도시계획국 내에 신설됨
  - 또한 기존 기술심사관이 기술심의관으로 명칭이 변경하고, 1997년 12월에는 기능이 쇠퇴된 재개발과를 폐지하고 이와 관련된 업무 일체를 도시개발과로 이관하게 됨

## 2) 민선 2기(1998년~2002년)

- 민선 2기에 들어서는 IMF 사태를 맞아 지방조직개편 등에 따라 행정조직을 축소하고, 경제 활성화를 위한 적극적 도시공간 정책을 시행
  - 이와 관련하여 서울시 주도로 상암동 부지에 IT업체와 관련업계를 끌어들여 시너지효과를 얻기 위해 DMC 조성사업을 추진
  - 또한 월드컵공원, 선유도공원 등 도심내 대규모 공원을 조성하고 생활주변 녹화를 위하여 옥상공원화사업, 도시녹지벨트 조성, 공원산림녹화, 시민녹화 희망의 숲 조성, 녹지의 보전관리 사업을 주도적으로 추진
- 민선 2기에 들어서 도시공간 기획기능과 관련하여 특별한 조직변화는 두드러지지 않았으나 인구 및 인프라가 도심에 집중되는 것을 지양하고, 도시계획법 및 조례의 제·개정 등에 따라 도시계획국과 주택국 업무가 일부 조정됨
- 다만 행정2부시장 밑에 기술심사담당관(4급) 및 월드컵주경기장 건설단(2·3급) 등을 신설하는 등 기술부문 조직보강을 수행
  - 2001년 조직개편에서는 민선 1기에 신설하였던 지리정보구축기획단의 명칭을 지리정보과로 변경하였으며, 도시계획과에 도시생태 담당을 신설하고, 시설 계획과에도 공공문화계획, 교통운수계획, 공원녹지계획 등의 역할을 추가하는 등 도시계획 분야에 녹지, 환경 기능을 확대함
  - 명칭과 관련하여 주택국 산하 주택개발과는 주택개발과로, 도시개발과는

도시정비과로 변경

- 또한 도시계획법령, 도시계획조례의 제·개정 및 건축관계법규의 영역축소 등 업무 환경 변화에 대응하여 도시계획국 및 주택국의 업무범위가 조정됨
  - 도시계획 및 건축관련 사무에 대한 도시계획국과 주택국의 소관사무를 조정 하고 조직을 개편하여 도시계획국에 도시관리과를 신설하고, 주택국의 과를 통·폐합하여 주택재개발과와 도시정비과를 합하여 재개발과로 조정
- 특히 민선 2기 당시 주요 시정 정책이었던 월드컵개최를 위해 행정2부시장 직속으로 ‘월드컵주경기장건설단’을 신설



자료: 서울시, 2013, 「서울시 조직변천사 III」.

[그림 3-2] 민선 2기 주요 조직개편(2001년 12월)

3) 민선 3기(2002년~2006년)

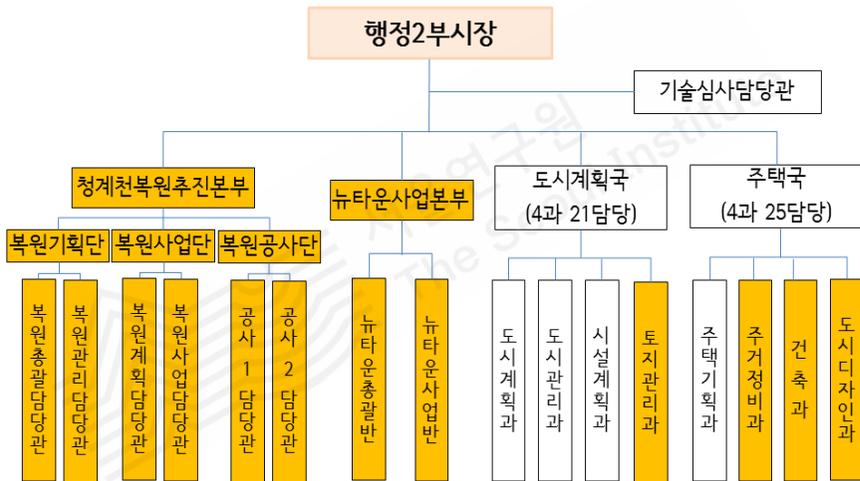
- 민선 3기에 들어서는 서울의 강북·강남지역 간 도로, 공원, 문화시설 등 도시기반 시설 등의 격차를 해소하고, 균형 있는 개발에 초점을 두고 적극적 도시공간 관련 정책을 추진
  - 1987년부터 1993년까지 15년간 서울시에서 발생한 각종 쓰레기를 매립하던 난지도 매립지를 1999년부터 지반 안정화사업, 생태환경 복원사업 등을 통

해 2002년 5월 ‘월드컵 공원’으로 새롭게 탈바꿈(서울특별시, 2001: 101)

- 특히 민선 3기의 경우 지역 간 격차를 해소하고 균형 있는 개발을 추진하는 시기로 균형발전촉진지구인 뉴타운 개발을 시작하고, 관련 기능을 강화하기 시작함
  - 이를 위해 도시계획국, 주택국, 지역균형발전추진단 등의 업무 영역을 구체화하였는데, 도시계획국은 도시계획 관련 법령절차를 담당하고, 주택국은 재건축·재개발 등 주택건설·정비 업무 추진
- 도시계획국 산하에 ‘균형발전추진단(이후 뉴타운사업본부)’을 신설하여 관련 업무 총괄 및 조정, 뉴타운지구 개발 및 지원, 도시·주거환경정비 기본계획 변경 등 적극적 도시공간 구조 개편정책을 수행
  - 기존 민간주도로 추진되던 정비사업에서 총괄계획가(Master Planner), 총괄사업관리 등 공공이 계획수립 및 시행단계에 참여하는 뉴타운 사업으로 불리는 도시개발 시스템을 도입하여 수행(장남종양재섭, 2008: 60)
  - 2005년에는 뉴타운지구사업 및 지역균형발전촉진지구사업 등 서울시 지역균형발전사업의 체계화 및 효율성 제고를 위해 뉴타운사업본부를 한시기구로 개편
- 또한 2002년에는 시정 핵심과제 중 하나인 ‘청계천 복원사업’을 추진하기 위해 행정2부시장 산하에 청계천 관련 조직들을 신설하여 청계천 고가 철거 및 복원 사업(2003~2007)을 강력하게 추진
  - ‘청계천복원추진본부’에서 청계천복원관련 계획수립·조정, 관리방안 수립, 복원공사 감리 등의 주도적 추진체계를 구성(서울특별시, 2013: 203)
  - 또한 청계천복원사업을 효율적이고 체계적으로 추진하기 위하여 청계천복원의 정책방향을 제시하고 시민의견수렴 및 홍보를 담당할 ‘청계천복원시민위원회’, 타당성조사와 기본계획수립 등 연구용역을 수행할 ‘청계천복원지원연구단’을 구성
- 이 밖에도 도시관리 분야 기능 조정을 통해 도시계획국, 주택국, 지역균형발전추진단의 업무 영역을 명확화
  - 도시계획국은 도시계획 관련 법령에 의한 절차를 담당하고 주택국은 재건축·재개발 등 주택건설·정비 업무 추진에 초점을 두도록 하는 등 도시계획

분야의 기능조정을 통하여 각 업무 영역을 명확하게 제시

- 지역균형발전추진단은 강남북균형발전계획 수립·진행을 위한 추진체계 정비
- 이 밖에도 2002년에 월드컵경기가 종료되면서, 행정2부시장 산하의 한시기구였던 월드컵주경기장건설단을 폐지하고 민선 3기 시정 핵심과제인 ‘생활권복지 100만 평 늘리기’ 및 ‘서울숲 조성’을 위해 ‘푸른도시국’을 신설하여 관련 기능을 담당(서울특별시, 2013b: 173)
- 2003년에는 지적과가 폐지되고 토지행정, 토지조사, 토지정보 등을 담당하는 토지관리과를 신설하고, 2005년에는 도시경관, 도시디자인, 한옥보전 등을 담당하는 도시디자인과 신설

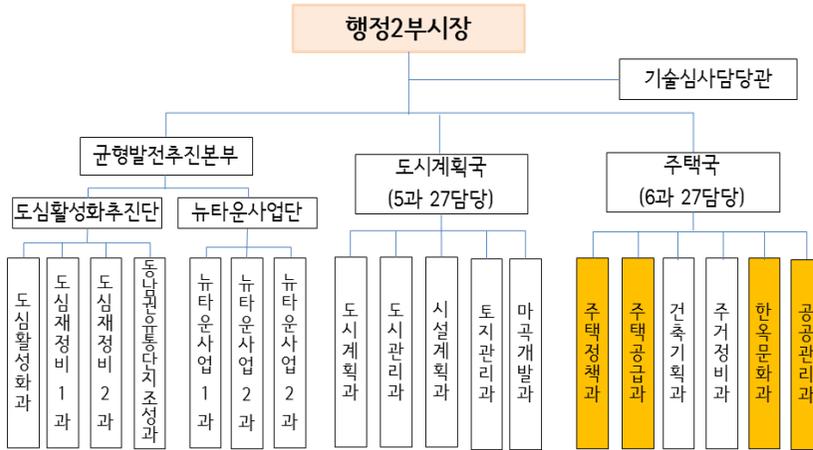


자료: 서울시, 2013, 「서울시 조직변천사 III」.

[그림 3-3] 민선 3기 주요 조직개편(2005년 12월)

#### 4) 민선 4기(2006년~2010년)

- 민선 4기에는 도시재정비를 위해 환경과 역사의 보존, 도시디자인을 강조하기 시작함에 따라 다양한 관련 시책이 마련됨
  - 강남과 강북의 균형발전 차원에서의 북서울꿈의숲을 조성하고 한강르네상스·남산르네상스 사업을 추진하고 패션사업, R&D산업 등 주요 전략산업을 중심으로 ‘디자인 서울’을 조성하는 데 주안점을 둠
  - 이를 위해서 한강르네상스 개발, 광화문광장 조성, 종로 인근의 환경개선사업, 남대문시장의 노후이미지 개선, DDP 건립 등을 수행하던 시기(서울특별시, 2013b: 422)
- 민선 4기에는 이러한 공간기획 시책과 관련된 조직 개편들이 적극적으로 추진
  - 민선 3기의 청계천복원관련 조직이 폐지되고, 뉴타운사업관련 조직은 균형발전추진본부로 편제되어 강북도심 활성화와 뉴타운사업을 추진
  - 이와 함께 한강르네상스 개발, DDP 건립 등의 기능을 수행하기 위해 ‘균형발전추진본부’ 산하에 조직을 신설하여 관련 기능을 수행
  - 특히 2009년 1월 재개발에 따른 보상비 문제로 발생한 용산참사와 같은 문제를 근본적으로 해결하고자, 공공관리제도를 도입하고 전담 기구로 공공관리과를 신설
- 이 밖에도 주택부문에서는 장기전세주택(SHift) 공급을 통해 무주택 서민들 주거문제 해결에 관심을 기울임
  - 이를 위하여 2008년 주택국에 ‘주택공급과’를 신설하여 기존 공급자 위주 주택정책으로부터 탈피하여 수요자 중심의 주택정책 기능을 강화하고 공동주택·재건축 업무, 아파트지구개발기본계획 업무 등을 수행



자료: 서울시, 2013, 「서울시 조직변천사 III」.

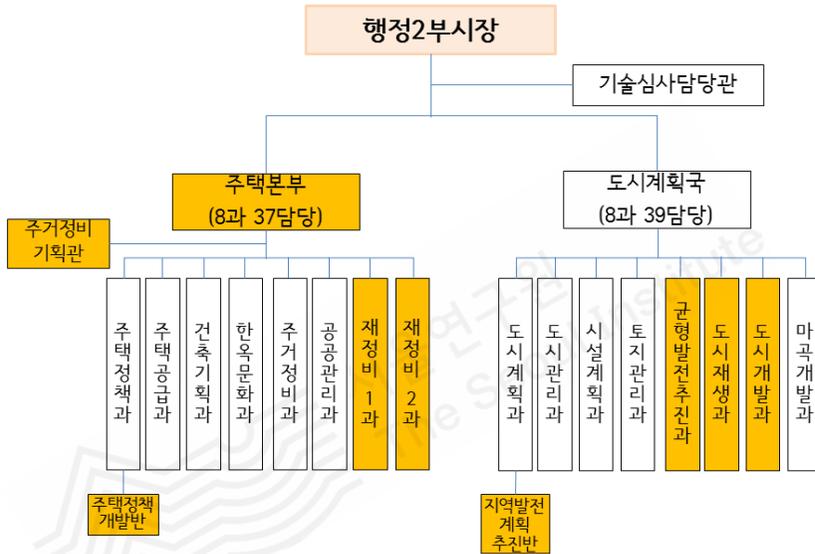
[그림 3-4] 민선 4기 주요 조직개편(2009년 12월)

### 5) 민선 5기(2010년~2014년)<sup>5)</sup>

- 민선 5기에는 계층·지역·세대 간 갈등을 극복하고, 사회적 약자를 우선적으로 배려하는 따뜻한 서울을 목표로 도시공간 분야 관련 시책들이 추진됨
  - 도시개발 패러다임 변화에 따라 도시재생사업을 추진하고, 민관협력형 사회주택 활성화 방안으로 공동체 주택 및 도시형 생활주택 등의 보급률을 높이고 '서울형 주택바우처'제도를 실시
- 민선 5기 전반기 도시공간 분야 조직개편의 경우 주택 분야와 도시계획 분야 기능을 통합하여 운영
- 먼저 주택 분야의 경우 기존 주택국을 주택본부로 확대 개편
  - 시민적 관심사가 크고 해결 필요성이 큰 주택문제에 대해 적극 대처하고 주택 재개발·재건축·뉴타운 등 주거정비 기능을 통합수행하기 위해 기존 균형발전본부 뉴타운기획과와 주택국을 통합하여 주택본부를 설치

<sup>5)</sup> 민선 5기는 오세훈 시장(2010.7.1.-2011.8.26.) 시기와 보궐선거 이후의 박원순 시장(2011.10.27.-2014.6.30.) 시기로 구분되어진다. 본 논의에서는 도시공간 분야 정책의 시기적 흐름을 감안하여 오세훈, 박원순 시장 시기를 구분하여 민선 5기 정책 및 조직변화를 서술하였다.

- 또한 도시계획업무의 경우에도 여러 기능들을 통합하여 도시계획국으로 일원화
  - 도심과 서울시 전체의 입장에서 일원화된 방향으로 도시계획 및 도시공간에 대한 체계적 비전을 정립·추진하고 도시공간구조 개편사업의 효율적, 종합적 추진을 위한 컨트롤타워로서의 도시계획국 역할을 정립
  - 균형발전본부 도심활성화기획관과 도시계획국이 통합되면서 도시재생과를 신설하고 도시개발사업 및 도시환경정비사업을 총괄 추진하는 도시개발과를 신설



자료: 서울시, 2013, 「서울시 조직변천사 III」; 서울시 홈페이지(www.seoul.go.kr).

[그림 3-5] 민선 5기 주요 조직개편(2010년 9월)

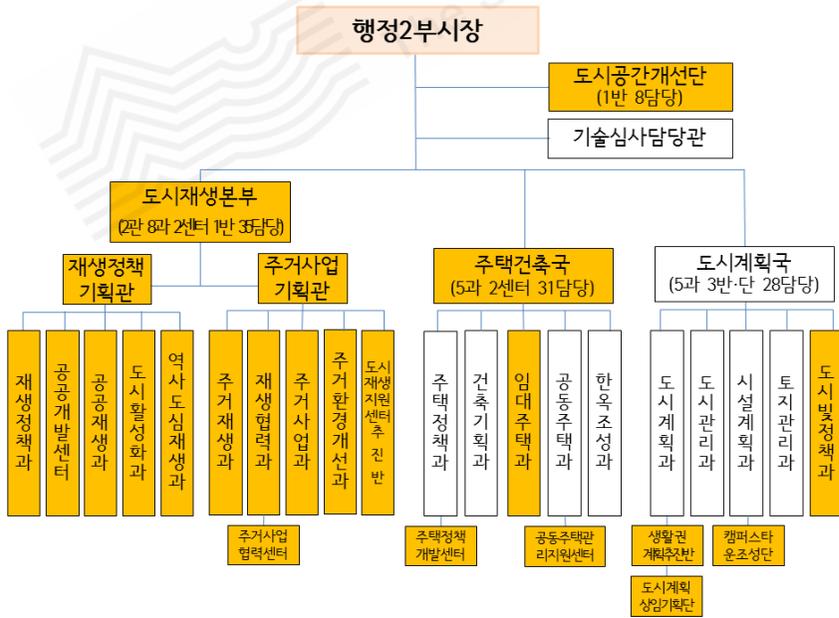
- 그러나 민선 5기 후반기에는 시정 핵심사업 추진 및 업무 간 기능연계와 효율성 등을 반영하여 새롭게 조직 개편을 수행
  - 기존 뉴타운·정비사업을 비롯한 주거정비업무 및 주택공급기능을 ‘주택본부’에서 통합하여 운영·관리하는 방식에서 벗어나 2012년 9월, ‘도시계획국’ 내 ‘공공개발센터’를 신설하여 공공이 주도하는 도시계획을 추진
- 또한 2013년 기존 도시재생 관련법이 통합되어 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(약칭 도시재생법)」이 제정됨에 따라 도시재생 조직 필요성 대두

- 그 동안의 뉴타운 정비사업의 문제점 해결을 위한 대안으로 새로운 뉴타운·재개발 정책을 제시(서울시 뉴타운 재개발 1.30 수습방안 발표)함에 따라 기존의 대규모 개발사업인 뉴타운·정비사업 등이 축소·폐지되고, 세입자의 주거권 보장 및 주민갈등을 완화하기 위한 도시재생의 역할 강조

## 6) 민선 6기(2014년~현재)

- 민선 6기는 도시재생 및 보존, 역사도심에 대한 관리 등 도시의 역사성, 문화성 등을 고려한 도시계획의 기본방향이 강조되고 있으며 이러한 맥락에서 서울역고가 및 세운상가, 창신·송인 도시재생 사업 등이 진행됨
  - 예를 들어 2015년에 발표한 ‘신한강종합개발’의 경우에도 내용면에서는 민선 4기의 ‘한강 르네상스’와 유사하지만, 워터프론트 개발을 계획하면서 대규모 토건 개발을 지양하고 있다는 점에서 차이를 보임
- 이러한 도시공간 정책 흐름에 따라 2015년 ‘도시재생본부’를 신설하여 큰 틀에서 ‘정책’과 ‘사업’기능의 연계를 강화
  - ‘도시재생본부’는 기존의 ‘도시계획국’과 ‘주택정책실’에 분산된 도시재생기능을 통합하여 운영·관리하기 위한 것으로 산하에 재생정책과, 공공개발센터, 공공재생과, 도심활성화과, 주거재생과, 주거환경개선과 등의 하부조직을 신설
  - ‘재생정책과’에서는 주로 도시재생전략계획, 서울역세권 활성화계획, 도시재생사업 모니터링 및 평가 등의 기능을 수행
  - 기존 도시계획국 산하의 ‘공공개발센터’는 도시재생본부 산하로 이관되어 도시계획변경 사전협상제도 운영총괄, 대규모 개발부지 계획·설계·사업시행, 공공·민간의 협동개발방식 등의 기능 담당
  - ‘주거재생과’는 도시재생관련 조례업무, 서울형 도시재생 시범사업 실행관리 등을 담당하고, 기존의 뉴타운·개발 신정책 추진 및 총괄기능을 담당
- ‘도시계획국’의 경우 도시계획 및 관리, 시설계획 및 토지관리 등을 담당
  - ‘도시계획과’는 도시행정 및 종합계획, 지역계획, 지구단위계획 등을 수행하고, 주로 관련 정책결정 및 도시기본계획의 수립·조정, 광역도시계획, 수도

- 권정비계획, 도시발전종합대책 수립 등의 기능을 담당
- 2015년에는 행정2부시장 직속으로 ‘도시공간개선단’을 신설
  - 도시공간정책과 관련하여 주요사업 자문 수행, 공공발주 공모 운영 및 설계자 선정 및 지원 기능 담당
  - 건축정책위원회 운영 및 총괄건축가 지원 기능, 도시계획·조경·건축·공공디자인관련 기능을 담당
- 2014년에는 임대주택 8만 호 추가 공급계획 발표에 따라 서울시 차원에서 다양한 주택공급을 마련하기 위해 주택건축국에 임대주택과, 공동주택과를 조직으로 두어 관련 업무를 추진
- 또한 다양한 공공건축·디자인 등을 강화하기 위해 서울시 차원에서 기획기능을 강화하고, 이를 추진하고자 관련 조직을 신설하거나 확대
- 주택분야의 경우, ‘수요맞춤형 공급’ 위주로 현행 주택정책의 한계를 보완하고, 점차 다양화되는 주거욕구에 대응하는 수단이 됨



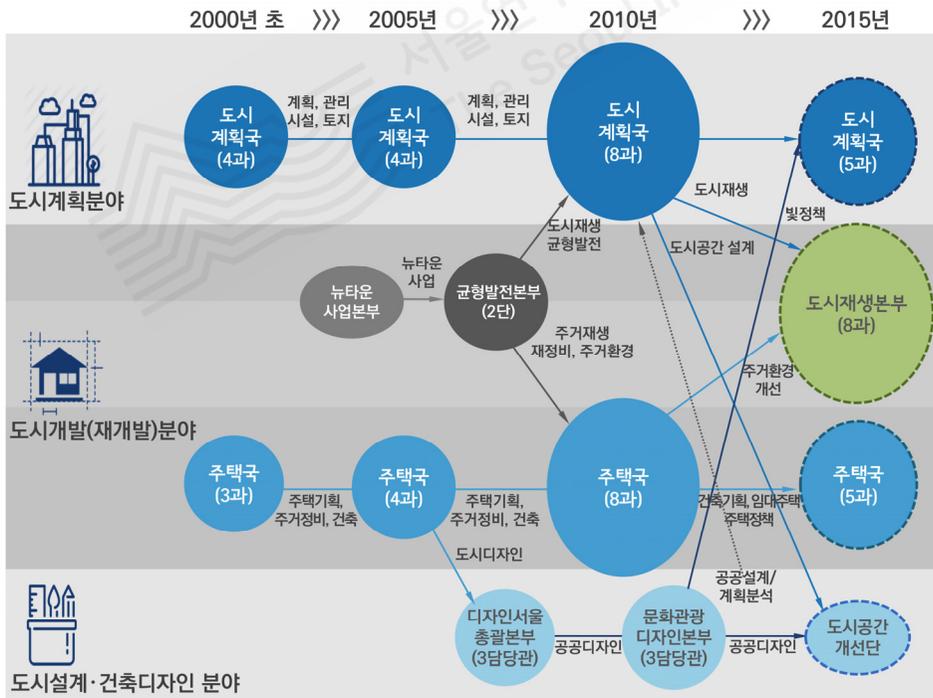
자료: 서울시 홈페이지(www.seoul.go.kr).

[그림 3-6] 민선 6기 주요 조직개편(2016년 12월)

## 2\_서울시 도시공간 기획기능 조직 업무분석

### 1) 도시공간 전담조직의 세분화

- 최근 서울시 도시공간 기획기능 조직체계의 경우 도시계획, 도시재생, 공간 디자인 분야 등 사업 중심의 전담조직 구조로 세분화 및 특화되어 있음
- 이에 반해 상대적으로 전통적인 도시계획 및 주택 분야의 기획기능 관련인 규모 및 역할의 경우 축소되는 경향을 보이고 있음
  - 전통적인 도시계획국 및 주택국을 중심으로 이루어진 도시공간 조직기능은 뉴타운사업 및 도시디자인 사업 등을 통해 다양하게 분화를 거듭
  - 2010년대 이후 현재까지 도시계획국과 주택국 외에도 도시재생본부, 도시공간개선단 등 재생, 건축디자인 등 새로운 공간 기획기능을 수행하는 전담 부서 조직이 확대되는 경향성을 보이고 있음



[그림 3-7] 서울시 도시공간 기획 조직변화

## 2) 도시공간 기획업무 간 중복

- 현재 도시공간 관련 조직들 간의 업무의 경우 부서의 신설 및 변경 과정에서 일부 업무 역할이 유사·중복되거나, 업무영역 간 상충되거나 단절되는 경우 발생
  - 일반적으로 도시계획국, 도시재생본부 그리고 도시공간개선단의 경우 도시, 거점, 시설 등 각각의 대상분야별 고유업무를 보유하고 있는 반면 지역 거점 단위에 대한 개발사업 구상, 공공시설 기획 및 설계공모 등에 있어서는 업무에 따른 분류보다는 추진대상 사업에 따라 구분되는 경우가 발생
  - 이는 명확한 업무분장에 따라서 기획업무들이 분류되기보다는 사업중심의 전담조직체계의 특성상 해당 사업별로 기획업무를 각기 분담하게 되면서 발생하게 되는 특성임
  - 이러한 경우 사업 추진의 신속성 및 명확한 업무 전담성 등에서는 유리한 반면 상대적으로 사업별 대응체계에 따른 기획업무별 통합적이고 체계적인 전담관리체계 확보에는 어려움이 발생할 개연성 존재

[표 3-1] 도시공간 부서 기획업무 내용

| 부서                 | 주요 기획업무  |  |
|--------------------|--|--|
|                    | 고유업무   | 유사업무   |
| 도시계획국              | - 도시기본계획, 생활권계획 수립<br>- 도시기본시설계획 수립<br>· 교통, 환경, 방재시설 등  | - 공공·민간부지 활용구상<br>- 지역·거점단위 종합계획 수립  |
| 도시재생본부<br>(공공개발센터) | - 민간부지 도시계획변경 사전협상<br>- 도시재생사업<br>· 한강협력사업, 노들섬 조성사업 등<br>- 시유지 위탁개발사업 기획 및 추진<br>· 어울림 플라자, 남부도로사업소 등 | - 공공부지 개발구상 및 사업화 계획<br>- 지역·거점단위 개발구상<br>· 도입용도, 규모, 토지이용구상, 사업방식 결정 등<br>- 공공건축물 기획·설계공모<br>· 한강협력사업, 노들섬 조성사업 등 |
| 도시공간개선단            | - 건축문화사업 추진<br>· 건축비엔날레, 건축교육 등<br>- 공공건축가 운영, 공공성지도 작성  | - 공공건축물 기획·설계공모<br>· 단지·건축설계, 공공사업 현상공모 추진<br>- 도시·건축디자인<br>· 도시·건축·시설물 기본계획                                       |

자료: 서울시, 2016, 내부자료.

### 3) 전문인력의 지속적 확보

- 10년간 도시공간 분야 조직 인력변화를 보면 2000년대 중반부터는 도시계획국, 주택국 중심으로 인력 변동 폭에 큰 변화가 없었으며 2010년 이후 점차 확대
  - 2012년에는 도시계획국 내에 공공개발센터가 신설되는 등 사업 및 업무영역이 확대되면서 임기제 인력도 상대적으로 증가하는 추세
  - 2015년 이후에도 도시재생본부와 도시공간개선단이 신설되면서 기존의 도시계획국, 주택건축국의 일부 기능 및 업무 일부를 이관하면서 인력변화 발생

[표 3-2] 도시공간 기획조직 인력변화

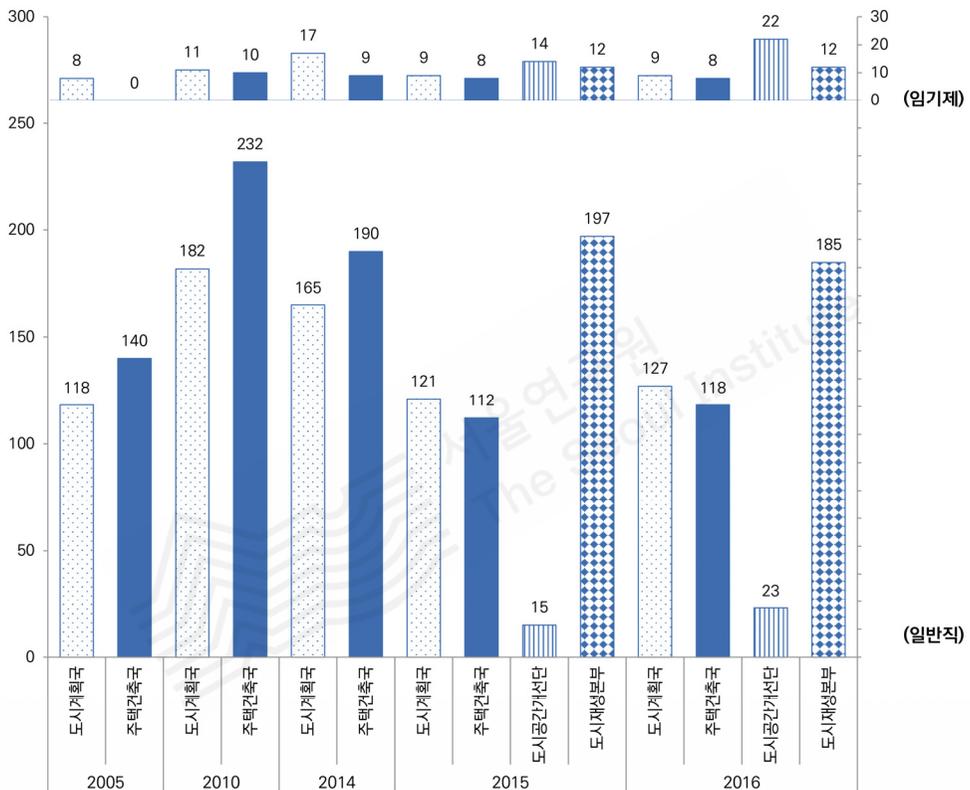
(단위: 명, %)

| 조직명               | 구분 | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  |
|-------------------|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 서울시 전체            | 정원 | 3,105 | 3,103 | 3,287 | 3,297 | 3,339 | 3,514 | 3,536 | 3,562 | 3,651 | 3,689 | 3,988 | 4,056 |
|                   | 일반 | 2,910 | 2,907 | 3,066 | 3,055 | 3,073 | 3,234 | 3,265 | 3,266 | 3,357 | 3,371 | 3,636 | 3,682 |
|                   | 임기 | 195   | 196   | 221   | 242   | 266   | 280   | 271   | 296   | 294   | 318   | 352   | 374   |
| 행정 2부시장           | 정원 | 628   | 526   | 646   | 924   | 885   | 810   | 739   | 796   | 825   | 821   | 1,062 | 1,085 |
|                   | 일반 | 615   | 515   | 627   | 854   | 808   | 776   | 706   | 745   | 770   | 764   | 997   | 999   |
|                   | 임기 | 13    | 11    | 19.0  | 70.0  | 77.0  | 34.0  | 33.0  | 51.0  | 55.0  | 57.0  | 65.0  | 86.0  |
| 도시계획국             | 정원 | 126   | 131   | 148   | 149   | 139   | 193   | 188   | 180   | 180   | 182   | 130   | 136   |
|                   | 일반 | 118   | 123   | 138   | 139   | 130   | 182   | 179   | 167   | 163   | 165   | 121   | 127   |
|                   | 임기 | 8     | 8     | 10    | 10    | 9     | 11    | 9     | 13    | 17    | 17    | 9     | 9     |
| 도시재생본부 (2015 신설)  | 정원 |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       | 209   | 197   |
|                   | 일반 |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       | 197   | 185   |
|                   | 임기 |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       | 12    | 12    |
| 주택건축국             | 정원 | 140   | 149   | 133   | 139   | 137   | 242   | 180   | 189   | 197   | 199   | 120   | 126   |
|                   | 일반 | 140   | 148   | 128   | 134   | 127   | 232   | 170   | 182   | 190   | 190   | 112   | 118   |
|                   | 임기 | 0     | 1     | 5     | 5     | 10    | 10    | 10    | 7     | 7     | 9     | 8     | 8     |
| 도시공간개선단 (2015 신설) | 정원 |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       | 29    | 45    |
|                   | 일반 |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       | 15    | 23    |
|                   | 임기 |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       | 14    | 22    |

참고: 괄호 안의 수치는 서울시 본청 전체 인력대비 비율(%)임.

자료: 서울시, 2016, 내부자료를 수정함.

- 이와 관련하여 도시공간 조직인력이 눈에 띄게 변화하였던 2005년, 2010년, 2014년에서 2016년의 기간 동안 일반직, 임기제 인력의 변화는 아래 그래프와 같음
  - 도시공간 분야 전문인력의 경우 임기제 공무원 등을 통해 도시설계, 건축 등 다양한 인력을 지속적으로 확보하고 있으며, 전문직군의 직급 등의 경우에도 개방직 확대 등 권한 및 활용도가 높아지고 있는 추세임



[그림 3-8] 주요 연도별 도시공간 기획 조직의 일반·임기제 비율

#### 4) 외부용역 의존 경향성

- 도시공간 기획 관련 사업은 일반적으로 외부용역을 활용하는 추세
  - 도시공간 기획분야의 경우 용역대상 및 내용이 매우 다양한 스펙트럼을 지니고 있으나 일반적으로 대규모 법정기본계획에서부터 지구단위계획 재정비,

- 그리고 공공건축물 설계공모관리까지 다양한 분야에 대해 외부용역을 활용
- 용역을 가장 많이 수행하는 주체는 민간 엔지니어링 회사이며, 그 다음으로 서울연구원, 학회 및 대학 등에서 수행

[표 3-3] 분야별 도시공간 기획 용역수행 현황(2015~2016년)

(단위: 건, %)

| 구 분          | 서울연구원      | 학 회       | 민간기업        | 기 타(대학 등)  |
|--------------|------------|-----------|-------------|------------|
| 공간정책·도시계획 기획 | 23건 (15.6) | 8건 (5.4)  | 99건 (67.4)  | 17건 (11.6) |
| 건축디자인 기획     | 8건 (8.0)   | 2건 (2.0)  | 63건 (63.0)  | 27건 (27.0) |
| 합 계          | 31건 (12.6) | 10건 (4.0) | 162건 (65.6) | 44건 (17.8) |

자료: 서울시, 2016, 내부자료를 수정함.

- 주요 도시공간조직에서 추진하고 있는 분야별 용역사업 예산은 단지마스터플랜, 공공건축물, 교통시설의 경우 주로 도시재생본부에서 외부용역을 통해 수행
- 도시관리계획 및 지역거점 종합발전구상 분야는 주로 도시계획국, 도시재생본부에서 외부용역을 통해 수행
  - 도시관리계획 부문의 용역사업은 총 10건으로 사업별로 계약금액은 1억 원~6.6억 원 정도이며, 주로 민간 엔지니어링 업체에서 수행
  - 지역거점 종합발전구상 용역사업은 18건으로, 계약금액으로 지출된 비용은 총 20억 원 정도임
  - 그 외 분야에 대해서는 도시계획국, 도시재생본부, 주택건축국, 도시공간개선단 모두 외부용역을 통해 사업을 추진하고 있음
  - 법정기본계획 용역은 13건, 정책·제도관련은 21건, 기본·실시설계는 18건, 기타 부문의 용역사업은 7건임

[표 3-4] 분야별 용역사업 예산(준공연도 2016년 기준)

(단위: 천 원)

| 연번 | 분야          | 계약금액      | 조직                            |
|----|-------------|-----------|-------------------------------|
| 1  | 단지마스터플랜     | 1,728,878 | 도시재생본부                        |
| 2  | 공공건축물       | 175,320   | 도시재생본부                        |
| 3  | 도시관리계획      | 3,452,050 | 도시계획국, 도시재생본부                 |
| 4  | 지역·거점종합발전구상 | 2,028,999 | 도시계획국, 도시재생본부                 |
| 5  | 교통시설        | 76,090    | 도시재생본부                        |
| 6  | 법정기본계획      | 3,212,992 | 도시계획국, 도시재생본부, 주택건축국, 도시공간개선단 |
| 7  | 정책·제도       | 2,297,948 | 도시계획국, 도시재생본부, 주택건축국, 도시공간개선단 |
| 8  | 기본·실시설계     | 3,202,933 | 도시계획국, 도시재생본부, 주택건축국          |
| 9  | 기타          | 401,928   | 도시계획국, 주택건축국, 도시공간개선단         |

주: 최근 2년(착수연도 2015년, 준공연도 2016년) 기준

자료: 서울시, 2016, 내부자료.

- 최근 이러한 외부용역 의존성 탈피를 위해 도시공간개선단 등을 통한 직접설계 및 자체 기획기능을 강화
  - 2016년 도시공간개선단 조직개편을 통해 기존 행정1부시장 산하조직 및 도시기반시설본부에서 진행하였던 설계공모 사업 등에 대해 자체 기획기능을 수행하기 시작
  - 건축분야 전문 전담 인력을 통해 설계지침을 기존 도시기반시설본부 등에서 제시하는 수준보다 더욱 자세하고 체계적으로 작성하는 등 비용절감 및 공모관리 품질 제고<sup>6)</sup>

6) 도시공간개선단 자체 추산 결과 직접 공모관리 수행을 통해 현재 공공건축물 공모관리용역수준을 국제공모 수준으로 높이고 상대적으로 비용절감 효과가 높은 것으로 추산(기존 3억 원 용역비용 대비 4천만 원 수준)하고 있음. 현재 10개 정도의 설계공모 자체기획을 수행하고 있으며, 2017년에는 20개 사업부서의 의뢰를 받아 더 확대될 예정임.

### 3\_서울시 도시공간 기획분야별 주요 이슈

#### 1) 분석 개요

- 서울시 도시공간 기획 조직의 실무자 및 학계 전문가를 대상으로 심층인터뷰 진행
  - 도시공간 관련 조직은 도시계획국, 주택건축국, 도시재생본부, 도시공간개선단으로 총 4개 조직이며, 이 중 3개 조직은 각각 2회씩 인터뷰 진행
  - 인터뷰는 총 8회로 1회당 최소 1명에서 최대 3명을 대상으로 인터뷰를 진행하였으며 인터뷰 대상자는 실무자급 총 15명으로 구성됨
  - 주요 질의 내용으로는 도시공간 기획업무 수행관련 애로사항, 부서 간 협업 실태, 용역업무 품질관리, 기획업무 개선 및 전문역량 강화방안 등 조직업무 분석 결과 관련 등을 중심으로 진행

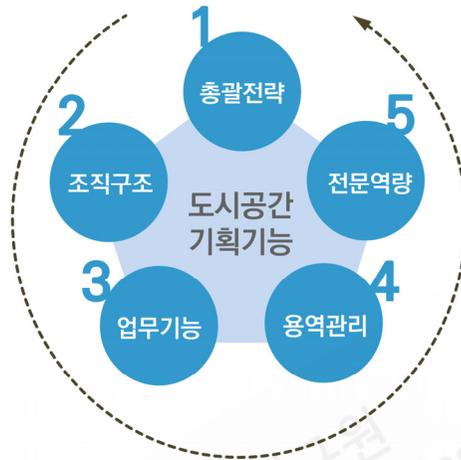
[표 3-5] 심층인터뷰 대상자 현황

| 구 분         | 조직/분야 | 심층인터뷰 대상자 | 비 고        |    |
|-------------|-------|-----------|------------|----|
| 서울시 내부 전문가  | 사례 1  | (가)       | A, B       | 2인 |
|             | 사례 2  | (나)       | C, D, E    | 3인 |
|             | 사례 3  | (다)       | F, G, H    | 3인 |
|             | 사례 4  | (나)       | I          | 1인 |
|             | 사례 5  | (다)       | J          | 1인 |
|             | 사례 6  | (가)       | K          | 1인 |
|             | 사례 7  | (라)       | L          | 1인 |
| 학계 도시공간 전문가 | 사례 8  | (마)       | M, N, O, P | 4인 |
| 합 계         | 8회    | 5개        | 15명        |    |

주: 심층인터뷰 대상자의 경우 서울시 내부 조직 및 도시공간 관련 학계 전문가 그룹은 (가)~(마)로, 대상자는 A~P로 표시함. 심층인터뷰 대상자 중 H, J는 동일 인물임.

## 2) 기획기능 관련 주요 이슈

- 심층인터뷰 결과에 대한 내용을 분석하여 서울시 도시공간 기획기능 관련 이슈를 다음과 같이 5가지 분야로 카테고리화하여 정리



[그림 3-9] 5가지 주요 이슈

### <총괄전략 분야>

#### (1) 중장기적 서울의 미래공간 기획의 어려움

- 도시의 미래비전을 바탕으로 종합적이고 일관된 도시공간 기획전담 기능 불분명
  - 현재의 사업별 전문성을 강화하기 위한 본부제 및 전담조직 체제의 경우 사업 추진력 확보 등에 장점이 있으나 여러 전담조직 체제 간 역할분담 체제가 강화될 경우 중장기적 측면에서 일관되거나 주도적인 공간 기획을 수립하거나 관리하기에 어려운 구조를 발생할 수밖에 없는 구조

### 《컨트롤 타워의 필요성》 사례 5: (가), K

예를 들어 공공임대주택 건설을 위해 행정2부시장 주재로 주택건축국, 도시계획국, SH공사 등 계획하는 분야가 모여 회의를 한다고 해 봅시다. 그런데 이러한 경우에 대부분 건축, 도시계획 측면 등 자기 부서의 입장을 중심으로 일방적으로 이야기를 전달하는 회의 분위기가 많아요. 이런 경우 의견수렴이 안 되는 상황이라 중간에 있는 SH공사의 입장이 답답해질 수 있죠. 서울시라는 하나의 틀에서 조직력 있게 움직일 수 있을 것 같은데도 현실적으로는 부서별로 분할이 돼 있다 보니 잘 안 돼요... 요즘에는 아파트 지구 내에 소규모 단지별로 계획을 해서 주변 단지와의 관계를 생각하지 않아요. 그래서 누군가가 전체를 컨트롤해줘야 하는 데 이 부분을 담당하는 부서가 실제로 없는 것 같아요.

## (2) 일관된 도시공간 기획업무 추진체계 부재

- 강력한 조정권한을 가지고 종합적이고 일관적인 기획업무를 추진할 주체가 부재
  - 현재의 도시계획국은 상대적으로 조정권한이 미약하고 과거에 비해 도시 계획 결정·확인 등 사후적 민원 해결 수준의 역할에 머무르고 있다는 비판이 높아지는 등 전체적인 도시공간 기획분야의 효율성을 높이기 위한 조직구상이 요구됨
  - 이런 의미에서 도시계획, 건축, 도시재생 등 주요 도시공간 기획업무를 조정하거나 총괄할 수 있는 주체나 교통, 복지·체육시설 업무 등 공간분야와 밀접하게 관련되어 있는 사업부서들의 공공건축구상 등 사업기획을 지원할 수 있는 조직체계가 필요
- 도시공간의 계획, 개발 및 공공 건축 설계 심의 등 도시관리 전 단계를 총괄하거나 조정하는 기능 부재
  - 기획기능을 별도로 수행하는 상위조직을 만들고 현재 1부시장 산하의 사회·경제 등의 분야와 연계하여 통합적으로 사업을 추진하는 것이 필요하다고 응답하였음
  - 새로운 조직 신설 등의 방법을 통해 도시계획국보다 상위개념인 총괄적 대

### 과체계의 조직구축도 고려할만함

- 계획부서와 집행부서로 이원화하여 계획업무를 수행하는 조직과 집행 및 기능 업무를 수행하는 조직으로 운영 필요

#### 《전담 공간 기획 조직의 필요성》 사례 7: (라), 1

경제진흥실에서 수행하는 기획업무 중 일자리 창출은 실제 건물과 관련된 것이 대부분인데, 이런 업무를 하는 실제 조직은 도시계획국, 도시재생부, 주택건축국이에요. 기획기능을 수행하는 조직은 시장 직속으로 신설하고, 여러 조직의 지원을 받아 녹지, 공원, 안전, 발전 및 균형, 문화 등 모두 포괄적으로 도시공간 기획을 수행해야 하고요. 전문성도 이러한 조직체계에서 구축될 수 있다고 생각해요.

#### 《조직통합의 필요성》 사례 4: (나), 1

예를 들어 도시공간개선단이나 공공개발센터의 경우에도 통합의 필요성이 있는 것 같아요. 도시공간개선단은 기획이나 건축적인 면으로 훌륭하고, 공공개발센터도 장점이 있어서 조직 내부에 전문직이 많다면 좋은 성과를 낼 수 있을 거예요. 하지만 내용적으로 독립적이지만, 조직적으로는 독립적이지 않은 형태가 중요해요. URA는 경제관련 조직을 포함하고 있는 걸로 아는데, 문과와 이과가 묶여있는 것은 필요하지만 이 부분은 천천히 이루어져야 할 거예요. 기획은 특별한 시각이 필요한데, 일반 조직 내에서 능력을 발휘했으면 이제는 통합으로 묶어서 조직을 키우는 게 필요하다고 생각해요. 어떤 국의 사업을 하는 것이 아니라, 서울시가 해야 하는 사업을 할 수 있는 조직이 돼야한다고 생각해요.

### (3) 현장, 사업 기능강화에 따른 주민참여, 업무권한 등 갈등조정 이슈 확대

- 공간 기획 사업추진 과정에서 주민민원에 대한 대응역량 미흡
  - 최근 들어 공간기획 분야 주민참여 및 거버넌스 체제에 대한 관심이 상대적으로 높아지는 데 비해 실질적인 주민들의 참여 수준은 여전히 형식적 단계를 벗어나기 어려움

**《실질적 주민참여의 중요성》 사례 8: (마), O**

도시공간구조가 실질적으로 어느 방향으로 가야하는지를 아는 데는 주민들의 의견이 중요한 부분이에요. 예를 들어 트렌드와 생각해 보면, 기존 주거지를 개선하겠다는 정책방향과 관련해서 큰 덩어리보다 주거지 주변의 작고 사소한 부분이 의미를 갖고 있는데, 이때 과연 주민들이 무엇을 원하는지 그들과 함께 밀접한 관계를 맺을 수 있도록 공간정책이 만들어 줘야 해요.

**<조직구조 분야>**

**(1) 조직 간 기획업무 기능의 분리운영**

- 도시계획 결정(변경) 관련 위원회의 경우 도시계획국과 도시재생본부 등으로 양분 운영
  - 도시계획위원회, 도시건축공동위원회는 도시계획국, 도시재정비위원회는 도시재생본부에서 운영하는 등 실질적으로 통합 조정되거나 업무연관성이 높은 공간 기획업무들이 조직 간에 분리 운영되고 있는 실정

**《조직 간 업무체계 기능 분리》 사례 5: (가), K**

지구단위계획의 본연의 일과 이를 결정하는 것은 도시건축공동위원회에서 해요. 업무의 특성이 한옥보전이면, 이를 진행하려면 도시계획국에서 하기 힘들니 조직을 만드는데, 지구단위계획과 보전 등을 떼어내어 한옥조성과에서 하고, 지구단위는 주택공급과에서 각각 분리해서 업무를 구성하게 되는 방식이죠.

**(2) 도시공간 조직들 간 협력체계 지원기능의 미흡**

- 현장, 실무 중심의 조직업무 특성상 관련 조직들 간 협력업무가 다수 발생하나 대부분 형식적 운영(사일로 이펙트, silo effect: 부처 이기주의)
- 인터뷰를 통해서도 도시공간 조직 간 협업은 여전히 어려운 상황으로 드러났으며, 그 원인을 다음과 같이 지적
  - 협업으로 업무를 추진하다보면 업무량이 증가하여 이에 대한 부담감 존재

- 협력업무가 부서 핵심 성과로 연결되기 힘든 평가 및 성과관리 체계
- o 불명확한 권한 부여 및 조정 관리로 인한 왜곡현상(distortion)

**《조직 분위기 등에 따른 협업의 어려움》 사례 5: (가), K**

협업의 문제는 잘 모르겠어요. 여러 가지 문제가 있지만, 기본적으로 공무원들이 해내야 하는 일이 있는데, 거기에 다른 일이 더해진다면 아마 넘칠 거예요. 그러다 보니 한계에 놓여있어요. 이런 상황에서 협업을 계속 강조하다보니 잘되지 않는 상황이에요. 시스템을 만들어놨다고 협업이 잘되는 건 아니에요.

**《성과관리 특성에 따른 협업의 어려움》 사례 6: (다), J**

협조가 많이 어려워요. ...중략... 현재 도시공간개선단 기획팀은 설계구상, 기본계획 업무를 해주고 있어서 업무과중으로 이어지고 있다고 해요. 디테일을 고치는 것 같은 업무는 성과로 인정받기 힘든 부분이 있어요. 사업을 처음부터 끝까지 완성하는 쪽이 성과를 가져가게 되는 것인데 그것을 모니터링해주는 자체에 대해서는 드러나지 않는 부분이니까요. 그래서 담당 직원이 열심히 했더라도 결과는 의뢰부서에서 가져가기 때문에 맥이 풀릴 수밖에 없어요.

**《성과관리 체계 문제》 사례 8: (마), N**

근본적인 문제는 공무원마다 직능과 직렬이 있는데, 이것에 따라 성과점검을 받아 근무평가를 받아 승진을 하게 되어 있는 부분이 애매하다. 고유한 기능이 있지만 한 번도 업그레이드된 적이 없기 때문에 현실적으로 고치려면, 먼저 각 사업의 성과가 개인의 문제와 연동되기 때문에 성과에 대한 체계가 어떻게 구축되어 있는지 점검하는 게 필요해요.

(3) 1, 2부시장 체계 구분에 따른 협력관계의 어려움

- o 행정1부시장 산하 조직이 수행하는 용역사업에 대한 지속적 업무협력 관계 유지의 어려움
  - 도시공간 기획 전담부서들과 본연의 업무 외에 공공시설물 등에 대한 사업을 추진하는 사업부서들 간의 협력채널이 모호하고 이를 전담으로 지원하는 조직체계가 구축되지 않음에 따라 공간사업에 있어서 기본구상 기본계획,

타당성조사 등 사전 계획구상 과정에서 전문성이 발휘되기 어려운 구조

- 예를 들어 사업부서의 경우 기본적인 사업구상, 예산 등 사업추진계획에 초점이 맞춰진 반면 공공시설과 관련된 물리적 기반 입지, 공간배치, 디자인, 설계 등 공간계획에 대해서는 관련부서의 협력보다는 상대적으로 외부용역 등에 의존하는 경향이 높아짐

### <업무기능 분야>

#### (1) 기획업무 간 연계성과 정합성 부재

- 도시계획 수립과정에서 관련부서와의 협의 조정 및 국실별 계획 간 정합성을 검토하고 평가하는 시스템이 미약
  - 공간기획에 대해 부서 간 서로 다른 인식의 차이로 인해 실질적으로 부서 상호간에 공간 기획업무들과 관련하여 정합성을 검토하고 협력을 수행할 수 있는 체계를 수립하기 어려운 구조
- 또한 각기 다른 법에 의해 수립되는 국실별 계획들과 도시계획과의 위상관계 및 조율 조정의 어려움으로 인해 계획들 간 연계성과 정합성의 확보에 어려움

#### 《업무 관련 용어의 혼재》 사례 1: (가), B

도시공간개선단에서 ‘공간’이라는 개념을 사용하고, 도시계획국도 ‘공간’이라는 용어를 사용해요. 그런데 부지의 개념을 예로 들면 도시계획국과 도시공간개선단이 생각하는 게 달라요. 용어는 같아도 내용적인 부분이 다른데, 지금은 그 내용이 혼재되어 있는 게 문제라고 생각해요. 우선 각 조직이 어떤 분야를 다루는지 정확하게 정의해야 해요.

#### 《업무 중복성 및 모호성》 사례 2: (나), C

도시공간개선단의 인력구조는 건축 중심의 일반직과 임기제 형태로 구성되어 있고, 전반적으로 건축적 시각이 강하게 나타나요. 그런데 도시계획국과 공공개발센터는 공간을 일반적 공간이 아닌, 사업성 분석의 개념으로 공간을 이해하고 있다는 게 도시공간개선단과 다른 점이지요.

그런데 도시계획국과 공공개발센터에서도 공간구조를 바라보는 입장 차이는 있어

요, 도시계획국은 법정계획이나 공공이 수립하는 계획이라면, 공공개발센터는 민간 토지를 대상으로 계획하는 구조예요. 내용의 차이는 있지만 아직도 공공개발센터가 도시계획국과 도시재생본부 중 어느 소속으로 두어야 할지 애매해요. 도시공간개선단과 비교하면 ‘대규모 필지’를 다룰 때 도시공간개선단은 건축구상을 하고 공공개발센터는 사업성 분석을 해요. 그리고 도시계획국과 공공개발센터는 ‘거점’을 다룬다는 점에서 중복되는 부분이 있지만, 공공개발센터는 그 비중이 작아요. 그래서 당연히 중첩되는 부분이 있지만, 실제 업무를 보면 상당히 달라요. 그리고 공모관리에 대해서도 도시공간개선단과 공공개발센터의 업무가 중복되고 했는데, 공공개발센터에서 공모는 다른 부서에서 하는 것처럼 특정사업에 대한 공모일뿐이지, 공모를 총괄하는 것은 아니에요. 이러한 착시 때문에 업무가 중복된다고 하더라고요.

## (2) 부서별 공간기획 관련 업무의 유사중복

- 현재 도시공간 관련 기획업무의 경우 부서의 신설 및 변경 과정에서 업무 간 유사 중복되는 경우가 발생
  - 이러한 특징은 현재 공간 기획업무들이 명확한 업무분장에 따라서 분류되기 보다는 전담조직체계에 따라 해당 사업이 발생하는 과정에서 각각 기획업무를 분담하게 되면서 발생하게 되는 특성임
  - 이러한 경우 상대적으로 사업 추진의 신속성 및 명확한 업무 전담성 등에서 장점을 지니는 반면 기획업무별로 통합적이고 체계적인 전담관리체계 확보에는 어려움이 발생할 수 있음

## (3) 행정관리 중심의 기획업무

- 관리업무의 증대로 실제 계획·개발·건축 디자인 설계 등과 관련된 적극적 역할에 어려움이 생기는 순환구조
  - 실제로 공간 기획업무를 대부분 용역업무와 관련하여 인식하고 있으며 실제 외부용역을 발주하기 위해서는 시의회 의결, 용역 타당성 심의, 입찰공고, 계약 등의 행정업무 절차가 많은데, 이러한 절차가 까다롭고 부담이 있음

- 아직은 내부 조직인력이 외부 용역업체에 의존하지 않고, 자체적으로 도시공간기획을 수행하기에는 여전히 경험 및 역량이 부족한 실정으로 민간부문 제안을 관리하는 업무에 치중

**《행정기능 중심의 기획업무 확대》 사례 2: (나), E**

최근에는 일반직 공무원도 석사 이상 학위자가 많아서 역량이 떨어진다고 생각하지 않아요. 하지만 제가 이전에 연구원에 있다가 서울시 전문직으로 입사해보니 장점이 있어요. 일반직 공무원보다 용역업체 시스템을 잘 알고 이해하기 때문에 용역관리를 잘할 수 있고, 기획업무에는 전문직이 유리해요. 하지만 실제 일을 해보니 10년 넘게 행정업무를 하시던 분들의 업무능력을 따라가기 힘든 부분이 있어요. 현재 기획업무의 경우 행정관리 업무와 관련된 부문이 대부분이기 때문인 점도 무시 못할 듯해요.

**<용역관리 분야>**

**(1) 용역비중 확대에 따른 외부 전문가 의존 확대**

- 용역기관의 전문성에 의존하는 구조의 고착화 심화
- 공간기획 수립업무의 상당부분을 실제 민간회사 외주(용역)에 의존하고 있는 실태
  - 바람직한 용역체계에 대한 고민이 필요하다고 응답하였고, 용역수행 시 충분한 의사결정을 통해 추진되어야 하며, 이 과정에서 서울시 및 연구원 등과의 협업으로 진행하는 것이 필요하다는 의견이 있었음

**(2) 높은 용역의존에 따른 예산 및 업무 비효율성 발생**

- 예를 들어 2015년의 경우 용역사업 중에서 공모관리 목적으로만 7.6억 원의 비용을 지출하는 등 초기 사업계획수립 등을 외부용역에 의존함으로써 발생하는 여러 경제적 업무적 비효율성 문제가 제기되고 있는 실정임
- 주요사업 추진과정에서 설계변경 등 잦은 사업지연 발생의 원인

## (3) 용역관리에 따른 행정업무 부담 심화

- 시의회 의결, 용역타당성 심사, 입찰공고, 계약 등 용역절차 수행을 위한 행정업무 부담 발생
- 기획 본연의 역할보다 관리업무에 대한 부담 심화
- 업무 중복에 따른 부서 간 품질차이 및 편차가 발생하며, 특히 공모관리에 대한 통합적 아카이빙, 전담부서 관리 등 관리체계의 부재
- 또한 행정1부시장 조직에서 수행하는 용역사업과의 유사·중복 사례
- 일반 행정, 용역 공모관리 등 전문성과 연관이 낮은 관리기획업무 비중이 높음
- 또한 일반 부서에서 공간기획 관련 용역 업무를 추진하다 보니, 전문성이 떨어짐

**《용역업체와 협력구조 필요》 사례 4: (나), 1**

사업의 성격에 맞는 용역을 수행한다면, 개발의 방향보다 설계나 계획을 잘하는 사람이 하면 돼요. 하지만 어떤 방식이든 같이 협력하는 것이 필요하다고 생각해요.

**《충분한 의사결정 후 용역수행 필요》 사례 8: (마), M**

의사결정이 충분히 이루어지지 않은 상태에서 용역이 추진되는 실정이다 보니 기획기능의 중요성이 강조됩니다. 의사결정이 이루어질 때까지 서울시나 연구원의 협업으로 진행하는 것이 필요해요. 구체화됐을 때 용역이 이루어져야 갈등도 해소될 수 있을 거예요.

## &lt;전문역량 분야&gt;

## (1) 담당업무의 잦은 순환보직 등에 따른 업무지속성 확보의 어려움

- 도시공간관련 인력의 평균 근무기간은 대부분 13개월이며, 3개월 미만이 35%를 차지. 2년 이상은 3명으로 5.6%
- 도시공간관련 조직의 담당자들의 잦은 순환보직, 경험 및 역량부족 등으로 전문성 확보에 어려움

(2) 전문인력 확보 및 역량관리의 어려움

- 용역관리와 관련된 행정 전문성 외에도 공간기획 사업관리를 위한 계획, 건축, 설계 등 역량 필요
- 또한 내부 임기제(전문직) 인력 충원율이 낮고, 상대적으로 전문인력의 경우에도 지속적인 전문역량 확보에 어려움

(3) 외부전문가 의존현상 심화

- 내부역량 미흡에 따라 한정된 전문가 인력풀에 의존하는 구조
- 시민들이 직접 공간기획 수립과정에 참여하고 소통할 수 있는 방식 제약

《순환보직의 개선 필요》 사례 1: (가), A

순환보직으로 돌아가다 보니 사람이 바뀔 때마다 처음부터 다시 업무를 하게 되는 문제가 생겨요. ...중략... 그래서 일을 할 때 고민의 깊이나 기술적인 기법이 항상 제자리인 것이죠. 전문직의 경우에는 장기적인 방법으로 플랜을 짜고 역량 있는 사람을 어디서, 어떻게 만들어 갈 것인지 고민해서 양성하는 게 필요하죠. 지금 행정체계 안에서는 행정업무만도 바쁘니 힘들어요.

《전문직 인력관리》 사례 6: (다), J

나중에는 결국 아웃소싱을 사용할 수밖에 없을 거예요. 기획업무 검토와 같은 것은 내부에서 다 해결할 수 없을 테니까요. 서울시는 공공건축가 인력풀이 잘 되어 있어요. 아웃소싱을 쓸 수 있는 인프라가 많으니 이런 시스템이 안정화되면 사업 범위를 넓히고 덩어리가 유지되면서 국에서는 아웃소싱을 활용해서 운영하는 게 좋을 것 같아요. 전문직이 계속해서 많아질 필요는 없는 것이죠.

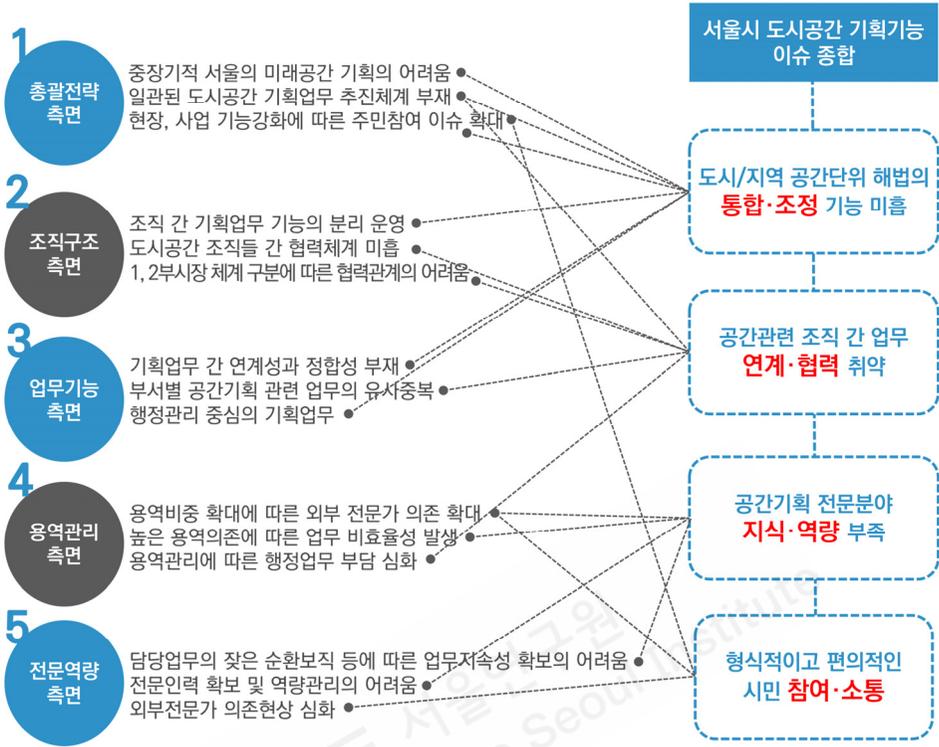
전문직이 조직 내에 오래 있으면 공무원화된다는 말도 있지만, 전문직과 일반직 따로 놓게 되면 용역업체와 다르지 않을 것 같아요. 조직에 들어와서 흡수되려면 그러한 역할이 필요하고, 전문직과 일반직이 섞여 있는 것이 좋은 것 같아요. 저는 팀이 전문직, 행정직같이 있어야 한다고 생각해요. 이 경우에 일반직은 업무에 대해 알게 된다면 그것이 성과이고, 서로 win-win 한다고 봐요. 혹시 나중에 조직이 없어지더라도 일반직은 업무전문성이 생기고 인지하는 것만으로도 성과라고 생각해요. 그리고 기존 조직에 새로운 게 들어오면, 소통하는 분들처럼 중간자적 역할이 필요해요. 조직에 들어와서 흡수되려면 그러한 역할이 필요하고, 전문직과 일반직이 섞여 있는 것은 좋은 것 같아요.

### 《전문직과 행정직 인력 충원의 필요성》 사례 5: (가), K

공간 기획업무는 전문직 보강을 통해서만 이루어지기는 현실적으로 어려워요. 전문직이 기획업무를 하려면 행정업무 지원이 무엇보다 필요하죠. 공무원은 기획에 전문성이 떨어지기 때문에, 전문가를 충원해서 시 내부 별도 조직으로 기획한다는 게 취지에 맞지만, 실행할 때는 어려움이 있을 거예요. 그리고 전문직도 결국 행정 조직 내부에 있다보면 실제 전문성을 키워나가는 데는 한계가 있어요. 그래서 전문성이 진짜 필요한 부분은 외부에 많은 전문가, 지금까지 서울시와 함께해온 분들을 잘 활용한다면 더 효율적으로 될 거예요.

### 3) 소결: 서울시 도시공간 기획기능 이슈 종합

- 서울시 도시공간기획 부서 실무자 및 외부전문가 등을 대상으로 공간 기획업무에서 발생하고 있는 문제점들을 총괄전략적 측면과 함께 조직구조, 업무기능, 용역관리, 전문역량과 관련된 의견들을 조사하여 다음과 같이 종합하여 정리
  - 통합·조정 측면에서는 중장기적 서울의 미래공간 기획의 어려움, 일관된 도시공간 기획업무 추진체계의 부재, 그리고 기획업무 기능 간 분리 운영 등의 이슈가 제기
  - 연계·협력 측면에서는 조직들 간 협력체계 유인체계 미흡, 조직 기획업무 간 유사중복, 그리고 업무 간 연계성과 정합성 부재 등
  - 지식·역량 측면에서는 기획업무의 용역의존 확대에 인한 업무 비효율성, 전문성 약화 그리고 용역관리에 따른 행정업무 부담의 심화 등이 제시
  - 마지막으로 참여·소통 측면에서는 현장 사업기능 강화에 따른 주민참여 이슈, 그리고 외부전문가 의존현상 등을 지적



[그림 3-10] 서울시 도시공간 기획기능 주요이슈 종합

# 04

---

## 해외 도시공간 기획기능 사례조사

- 1\_보스턴 도시계획재개발청(BPDA)
- 2\_싱가포르 도시재개발청(URA)
- 3\_해외사례를 통한 정책적 시사점

## 04 해외 도시공간 기획기능 사례조사

### 1\_보스턴 도시계획재개발청(BPDA)

#### 1) 설립배경 및 특성

- 보스턴 도시계획재개발청(Boston Planning and Redevelopment Agency, 이하 BPDA)은 보스턴시 경기 침체와 도시재생 수요에 대응하여 매사추세츠주 주의회(General Court)와 보스턴 시의회가 협력하여 1957년에 독립적 도시계획 기구로 설립
  - 초기 BRA는 보스턴의 개발업자들 및 사업체들이 도시 내 개발사업이나 신규 사업체를 설립하는 데 있어 절차적 효율성에 초점
  - 이후 도시개발사업 및 도시재생을 위한 법적 권위를 가지면서 민간공공협력 사업을 주도할 수 있는 컨트론타워로서의 기능 확대
- BPDA의 주요 설립 배경에는 1950년대 후반 미국의 전반적인 경제적 어려움으로 경기부양을 위한 개발사업을 적극 추진해야하는 도시정부 차원의 과제가 존재
  - 당시 공공주택사업 및 주요 개발사업들을 주관했던 Boston Housing Authority의 권한은 민간개발에 대한 지침이나 심의 업무에 대한 체계적, 권위적 기능을 하기에는 부족
  - 도시정부에서는 도시공간에 대한 물리적 개발뿐 아니라 기업 활동에 대한 가이드라인 및 개발사업 육성을 위한 법적 강제력과 전문성이 요구
  - 보스턴시는 미국의 주요 대도시들에 비해 도시의 규모가 작기 때문에 상대적으로 도시정부 차원에서의 개발사업 추진을 통한 개발 영향력 및 파급효과 형성에 유리한 환경적 여건 보유

---

7) 설립초기 보스턴 재개발청(Boston Redevelopment Authority: BRA) 명칭이 2016년 현재의 BPDA로 변경됨. 이에 따라 본 논의에서는 연혁적 사항 외에는 모두 BPDA로 명칭을 통일하였음.

**[표 4-1] BPDA의 주요 연혁 및 내용**

| 연 도       | 주요내용  |
|-----------|---|
| 1957      | - Boston Redevelopment 설립   |
| 1958      | - 최초의 도시재생 프로젝트 Boston's West End 착수  |
| 1960      | - 보스턴 도시계획국, BRA에 그 역할 및 기능을 이양, 공식적인 기관이 됨   |
| 1961~1962 | - 연방정부 및 주정부의 자금을 개발사업에 사용(연방정부 대출 시행)  |
| 1963      | - 자문위원회(Advisory Committee) 설치로 주택, 계획, 조례관련, 디자인리뷰 등의 업무에 대한 자문을 시행  |
| 1964      | - Urban revitalization을 시작(워터프론트, 차이나타운, 찰스다운 등 대상)   |
| 1968      | - District Planning Program으로 근린단위 도시계획에 주목하기 시작함   |
| 1978      | - BRA는 Charlestown Navy Yard를 소유하고, 복합용도로 개발계획 수립   |
| 1985      | - Interim Planning Overlay District라는 개념을 처음으로 신규 개발사업에 적용<br>- 잠정적으로 기존 조닝보다 우선하는 계획(Overlay District)을 실시 |
| 1993      | - Economic Development and Industrial Corporation(EDIC)과 BRA 통합   |
| 1996      | - Article 80을 통해 보스턴은 신규 대규모 프로젝트들이 평가를 거치도록 하는 과정을 만들어 시민들이 이해하기 쉽도록 함                                     |
| 2015      | - 도시 재생 및 재개발 사업 확대<br>- BRA 성과 및 기관 평가(외주를 통해 기관에 대한 종합적 평가 시행)  |
| 2016      | - BRA 명칭을 BPDA로 변경, 조직 혁신을 시도   |

자료: 보스턴 도시계획재개발청 홈페이지([www.bostonplans.org](http://www.bostonplans.org)).

- 1960년도 보스턴시는 도시계획위원회(Boston Planning Board)를 없애고, 모든 도시계획의 권한을 BPDA로 통합
- BPDA는 미국 최초의 도시정부 차원의 독자적인 도시계획기관으로 건설 및 경제발전을 위한 일자리 창출과 도시계획, 민간과 공공영역 개발사업의 총괄, 민간 토지 수용과 공공용지에 대한 자산관리 등을 모두 일괄하는 강력한 권한 보유
  - BPDA는 임대료, 토지사용료, 지분참여, 연구과제 수행 등으로 마련된 자금으로 도시정부와는 별도의 재정운용체계를 지님(Mckinsey etc., 2015)
  - 미국 내 유사 규모 도시들(샌프란시스코, 필라델피아 등)과 비교했을 때 도시계획 주요 업무에 대한 권한이 광범위하지만 실질적인 계획업무는 상대적으로 적게 시행하고 있음

- BPDA는 소유하고 있는 토지 및 건축물의 임대수익으로 운영되며, 프로젝트에 따라 연방정부나 주정부, 도시정부로부터 재정 지원을 받은 경우가 있으나 일방적 지원이 아닌 대출형식으로 사업을 진행
- BPDA의 도시계획 업무 및 개발사업들은 Article 80이라는 법적 절차를 거쳐 진행
  - Article 80<sup>8)</sup>: BPDA에서 도시개발사업의 분명한 심의에 대한 가이드라인을 제공하기 위해서 1996년도에 채택한 심의절차조례
  - Article 80에 따라 개발면적이 4,600m<sup>2</sup> 이상일 때는 대규모 사업, 15세대 이상의 주택을 포함한 개발사업이면서 약 1,800m<sup>2</sup> 이상의 사업인 경우는 소규모 사업으로 분류하여 심의
  - Article 80은 대상사업의 경제적, 환경적, 교통, 역사적 영향평가 내용을 포함할 수는 있으나 그로 인한 제한이나 규제는 따로 없음
  - 프로젝트 담당자는 사업의 시행자(개발자)가 본 절차를 따라 사업 심의를 거칠 수 있도록 도움

## 2) 주요업무 및 내용

- BPDA는 근린단위 업무(Neighborhood), 재개발을 포함한 도시계획, 조닝, 주택, 연구 및 맵핑(map) 등을 주요업무로 수행

### (1) 근린단위 업무(Neighborhood)

- BPDA는 서울시의 25개 구와 유사하게 나누어진 보스턴시의 26개 근린 지역(Neighborhood)의 현황과 특성을 파악하고 이에 맞는 개발 및 계획 업무를 시행
  - 각 근린지역에 있는 BPDA 소유 택지의 개발을 원하는 민간영역은 엔지니어링 및 시설관리부 내의 예산관리팀과 협의하여 토지이용이나 개발권, 부동산 리스 등 적합한 사업 절차 진행

<sup>8)</sup> [www.bostonplans.org/projects/development-review/what-is-article-80](http://www.bostonplans.org/projects/development-review/what-is-article-80)

<sup>9)</sup> [www.bostonplans.org/getattachment/c4a33d0a-9718-409c-9614-cbc3ac694180](http://www.bostonplans.org/getattachment/c4a33d0a-9718-409c-9614-cbc3ac694180)

## (2) 공간단위 계획

- BPDA의 도시계획업무는 내부적으로는 설계 전문가, 개발사업 매니저 등과 외부적으로는 전문컨설턴트나 자문 등 다양한 전문 인력들과 협력
  - 계획부서 시행 업무는 기관 내 다른 부서 및 보스턴시 주택국, 공공자산국, 근린개발국(Neighborhood Development) 등과 긴밀한 협력하에 진행

### ① 커뮤니티 계획

- 지역단위 계획(local plan)을 수립 시행하기 위해 근린단위 중심 접근
  - 토지이용, 주택수요, 공공공지, 교통, 네트워킹, 경제개발 및 고용 등의 현황 기반 마스터플랜 수립, 도시디자인 가이드라인 제공, 조닝, 기타 관련 정책 수립 업무 시행

### ② 기관설립 계획

- 보스턴시에는 여러 연구기관, 의학 및 병원 관련기관이 자리 잡고 있으며, 개별 기관들은 시설자체의 기능 외에도 주변지역에 미치는 영향이 크기 때문에 이들 기관의 캠퍼스를 포함한 마스터플랜(Institutional Master Plan)을 BPDA에서 시행

### ③ 수변공간 계획

- 매사추세츠주 Public Waterfront Act(MGL Chapter 91)에 따라 보스턴시는 지형적으로 도시 수변공간의 활용도를 극대화, 수변공간 개발에 대한 비전 수립 및 전반적인 지침을 제공
  - BPDA는 Municipal Harbor Plans(MHPs), Harborpark District Zoning 등 상·하위 법적 위계 속에서 각 커뮤니티와 소통하며 계획을 수립

### ④ 도시설계(Urban Design)

- 도시설계 업무는 BPDA의 핵심으로 도시 전체와 조화를 이루면서 조닝에 맞는 고도, 밀도, 건축물 유형 및 공공공간 계획 등 종합적인 도시의 물리적 환경에 대한 설계 업무를 시행
  - 설계업무는 법적 근거에 따른 계획업무의 연장으로 도면화 작업 중심으로 수행

⑤ 도시재개발

- 1949년 미국 주택법(American Housing Act)에 기반하여 사회간접자본시설 및 공공시설 재개발에 초점을 두었으나 1990년대 이후 최근까지 지역의 경제·문화적 활성화와 지속가능성을 확보하기 위한 사업을 중심으로 추진

(3) 조닝(zoning)

- BPDA에서는 보스턴의 26개 근린지역의 특성을 살리면서 도시계획을 시행하도록 조닝을 조정 및 변경하고 기존의 조닝 조례 안에서는 시행할 수 없는 대규모 사업이나, 독특한 사업에 대한 심의가 가능하도록 overlay zoning 사업을 결정

(4) 주택

- 보스턴시 Fair Housing and Equity국과 BPDA 법률자문부서의 긴밀한 연계로 주택건설사업 및 주택 재개발사업을 시행
  - 주택관련 업무는 저소득층을 위한 주택 공급 지침 등을 제공하며 원칙적으로 저소득층 임대주택 공급 과정에서 직접적으로 개개인을 상대하지 않음
  - 단 중산층 대상 정책으로 The Inclusionary Development Policy<sup>10)</sup>를 수립하여 주택개발사업 시에 법적으로 이를 따르도록 함

(5) 연구 및 맵핑

- BPDA는 연구인력을 통해 통계, 산업 및 고용, 부동산 개발, 모델링, 경제개발 등 도시 환경 및 도시 관련 정보를 제공하는 다양한 연구과제를 수행하며 필요에 따라 부서들과 연계 및 협력
- 맵핑 업무<sup>11)</sup>의 경우 BPDA 특성상 연구활동의 결과물로 도면을 제시하는 경우가 많기 때문에 다양한 연구 결과를 도면으로 나타내고 공식적인 조닝 문서는 모두 GIS 형태로 기록 및 관리

<sup>10)</sup> [www.bostonplans.org/getattachment/91c30f77-6836-43f9-85b9-f0ad73df9f7c](http://www.bostonplans.org/getattachment/91c30f77-6836-43f9-85b9-f0ad73df9f7c)

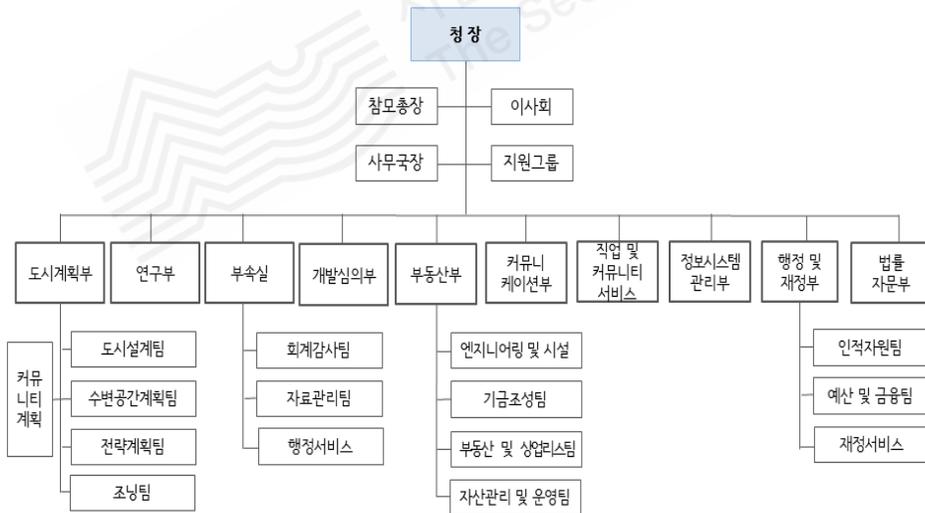
<sup>11)</sup> [www.bostonplans.org/research-maps/maps-and-gis/overview](http://www.bostonplans.org/research-maps/maps-and-gis/overview)

### 3) 조직구성 및 운영

#### (1) 조직구성

- BPDA 조직은 현재 10개 부서와 이사회(BPDA Board)로 구성되며, 각 부서는 팀 단위로 구성되나 업무 특성에 따라서 단일팀, 단일부서로 존재하기도 함
  - 도시계획, 경제개발 및 일자리 창출 두 핵심 업무에 초점을 두고 구성된 BPDA 조직은 초기 6개 부서로 출범한 후 최대 400여 명 이상의 인력을 보유하였으나 도시 규모와 신규 사업의 감소, 업무 효율성과 IT 기반업무가 자리 잡으면서 점차 조직 규모가 축소
  - BPDA 인력은 대부분 도시계획, 경제개발 및 회계, IT, 연구직, 커뮤니케이션, HR 등과 관련된 전문 인력으로 수시로 공개 채용되며, 정년이 보장되거나 고소득 직업군에 속하지는 않지만 의료보험 및 직원 복지, 업무 환경이 양호

#### (2) 주요조직 특성



주: 2016년 11월 기준, 조직 재개편 및 혁신이 진행 중이며, 본 조직도 역시 현재 수정 진행 중임.

자료: 보스턴 도시계획재개발청 홈페이지(<http://www.bostonplans.org>).

[그림 4-1] 2016년 4월 기준 BPDA 조직·인력 현황도

① 행정 및 재정부

- BPDA 내부 모든 부서의 업무를 뒷받침하는 역할을 하며 1987년부터 정부에서 재정적인 독립을 한 기관으로 BPDA 이사회의 승인을 거쳐 예산 편성 및 집행이 이루어짐

② 도시계획부

- 계획부는 BPDA 내부적으로는 개발심의회(Development Review)와 업무를 공유·병행하며, 외부적으로는 교통국(Transportation Department)과 근린개발국(Department of Neighborhood Development)과 협력하여 과제를 수행
  - 커뮤니티계획, 도시설계, 수변공간계획, 전략계획, 조닝팀 등으로 구분

③ 개발심의회

- 개발심의회는 개별 도시계획사업이 조닝 조례와 Article 80에 적합하게 수립, 시행되는지 여부를 관리하며, Project Management 및 도시정부의 관련부서들, 각 커뮤니티 등과 협력하여 업무를 수행

④ 커뮤니케이션부

- 기관 내외부와의 소통, 사업 홍보, 마케팅 자료 작성, SNS나 기타 매체를 통한 활동 등 전문성을 기반으로 종합적 커뮤니케이션 업무 수행

⑤ 부동산부

- BPDA에서 소유하고 있는 부동산 자산의 설계, 관리, 시공, 세입자 관련 이슈 등 광범위한 업무를 수행
  - 민간·공공 개발주체와의 협상, 마케팅 업무를 담당하며, 보스턴시와 매사추세츠 주정부의 계획부서, 행정부서, 예산부서와 지속적 협력관계 유지
  - 지역 전체에 대한 목표와 세부계획을 공유하여 일관성을 유지
- 미국 다른 도시의 도시계획기관 중 부동산 관련 업무를 별도의 부서로 구성하여 운영하는 사례가 드물다는 점에서 차별화된 기능 수행

#### 4) BPDA 도시공간 기획기능 특성

- BPDA의 경우 일반적으로 복잡한 절차와 장기간의 공공의견 수렴과정이 소요되는 전통적 미국행정 체제를 극복하고 단기간에 추진력 있게 도시공간 정책을 추진
  - BPDA는 민간사업과 공공사업의 시행, BPDA 소유 토지 및 건축물의 운용 면에 있어서도 고유 권한을 이행할 수 있어 현재 보스턴시의 여러 재개발 사업을 효율적으로 시행 중
- 이에 반해 1957년 기관이 설립된 이래로 최근까지 BPDA에 대한 부정적 평가 역시 지속적으로 제기되어 옴
  - 지방자치제도와 거버넌스가 강조되는 미국의 민주주의적 환경에서 업무 추진 방식이 시장 중심의 하향식(Top-down) 형태로 이루어진다는 점
  - 도시공간을 형성하는 주요 사업 추진과 관련하여 시민들과 관련 이해당사자들과의 소통이 상대적으로 부족
  - 특히 2015년 발표한 BPDA 평가보고서에서 보스턴시 도시개발 및 경제개발 이해당사자들을 대상으로 조사한 결과 BPDA의 계획 업무에서 비전 제시의 불분명성 등 기관차원의 개선 노력 필요성 지적
  - 이에 따라 Article 80 및 설계심의절차에 대한 효율성을 높이고, 증장기적 도시계획기능 강화 등 기관 개혁방안이 추진되고 있음

##### 《최근 BPDA 조직 및 기능개편 현황<sup>12)</sup>》

- BPDA는 2015년 이후 2년여에 걸쳐 업무 방식과 조직 구조, 명칭 등 전반적인 평가를 통해 업무 방향과 방법에 대한 전반적인 조직 및 기능개편을 추진 중
  - 이에 따라 BRA/EDIC에 대한 업무 추진 방법과 효율성 전반에 대한 평가를 시행 Action Plan에 따라 조직개편을 2년간에 걸쳐 수행
- BRA의 공식 명칭을 2016년 11월 Boston Redevelopment Authority에서 Boston Planning and Development Agency(BPDA)로 변경하면서 도시계획과 경제개발을 통한 보스턴시를 새롭게 만들어가기 위한 핵심미션을 기관명에 반영

- 사업단위 중심의 개발계획 기능에서 **총괄적이고 장기적 종합계획 기능 및 역할을 확대**
  - 샌프란시스코, 시애틀, 필라델피아 등의 도시에서 이미 도시종합계획과 전략계획, 각 근린단위 계획을 모두 수립하였으나 BPDA에서는 몇 개 근린지역의 계획만을 선택적으로 수립
  - 즉, 보스턴의 도시계획 업무는 교통분야 “Go Boston 2030”, 환경분야 “Greenovate”, 주택분야 “Housing a Changing City: Boston 2030” 등과 같이 분야별 내용에 대해 장기 계획을 수립하고 있으나 이를 모두 아우르는 **종합적인 장기계획은 부재한 실정임**.
  - 이에 따라 2015년 시장 직속으로 Imagine Boston 2030<sup>13)</sup>이라는 명칭으로 종합계획을 수립하는 등 계획기능을 강조
  
- 조직구조의 경우 기존 6개 부서(도시계획부, 경제개발부, 일자리 및 커뮤니티 서비스부, 행정 및 재정부, 연구부, 법률자문부)에서 **10개 부서로 전문화, 세분화**
  - 내부 설문조사(2015년) 결과 ① 업무 책임 불분명(누가 어떤 업무에 대해 어떻게 책임지는지 등), ② 업무 권한, 전문성, 투명성 등의 한계, ③ 즉각적 문제 해결능력과 통제 권한 부족 등에 대한 비판이 제기
  - 또한 보스턴시의 도시계획 기능에 투입되는 직원의 수는 BPDA 계획부서 직원을 포함하여 50여 명 정도로 유사 규모 도시의 절반 수준으로 나타나는 등 직원 전문성에 비해 조직규모 등의 상대적 취약성 지적
  - 이에 따라 도시계획업무와 부동산 관련 업무 부서 확충 및 구인구직 및 커뮤니티 서비스 담당 부서 확충에 초점을 두고 모든 직원이 업무 우선순위와 전략에 대해 숙지할 수 있는 커뮤니케이션 능력 확보, 도시계획업무 총괄 담당자 지정 등 개편 시행
  - 또한 Imagine Boston과 관련하여 단기(3년) 마스터플랜을 구체적으로 수립할 도시계획 업무분야 전문 인력 및 부동산 업무 전문 인력을 강화
  - 또한 조직 운영에 있어서 예산·인력, 법적 전문성 강화, 웹사이트에 투명한 예산 경영 공시 추진 등의 개선방안을 제시

12) [www.bostonplans.org/getattachment/96df8329-f2eb-410c-99ae-0efbb06c9604](http://www.bostonplans.org/getattachment/96df8329-f2eb-410c-99ae-0efbb06c9604)

13) 보스턴시 홈페이지([imagine.boston.gov](http://imagine.boston.gov)).

## 2\_싱가포르 도시재개발청(URA)

### 1) 설립배경 및 특성

- 1960년대 중반 이후 싱가포르 정부는 효율적 공공 주택 계획을 바탕으로 한 개발 전략 수립 및 도시 재생 분야에 대해 관심 확대(CLCS, 2016: 20)
  - 1960·1970년대 과밀, 사회 기반시설 및 주거시설 부족과 같은 새로운 국가적 문제를 해결하기 위해 대규모 도시 재생 프로젝트를 통한 빈민가 정리, 공공 주택 제공, 경제시설 공간 제공 등 경제적 성장을 장려하는 것이 당시 싱가포르 정부의 핵심 과업
  - 이에 따라, 중심지역의 종합적인 도시 재생과 재개발 수행을 위한 도시재생단(Urban Renewal Unit)이 1963년 주거개발청(Housing Development Board) 건축부서(Building Department) 산하에 설립
  - 작은 크기의 땅을 더 쉽게 정리할 수 있도록 하는 토지취득법 제정(1996년)과 함께 도시재생단이 도시재생 부서(Urban Renewal Department)로 확장하여 UN 전문가들이 제안<sup>14)</sup>한 재개발 전략 실행을 책임지는 역할을 수행하게 됨(CLCS, 2014: 3)
  - 그러나 이러한 도시재생 부서(Urban Renewal Department)가 중심지역의 물리적 사회적 경제적 개조를 다루기에는 단일 부서로서 한계 등에 노출되어 독립적인 기구 설립 필요성이 대두
- 1974년 도시 재생 부서(Urban Renewal Department)가 국토개발부 산하의 독립 위원회로 변형
  - 주요 임무는 중심 지역 재개발과 거주민들을 새로운 지역으로 분산하는 데 있었으며 이에 따라 1967년~1989년까지 다양한 개발 프로젝트들을 통해 중심지역을 근대화된 금융 사업 중심지로 변화시킴

<sup>14)</sup> UN 전문가들은 전체 중심지역(Central Area)을 21개의 지구로 나누어 도시재생을 전략적으로 계획하고 실행할 것을 제안하였으며, 1966년 N1과 S1 지역의 도시재생이 먼저 시작됨.

[표 4-2] URA의 주요 연혁 및 내용

| 연 도       | 주요내용   |
|-----------|--|
| 1962      | - 도시재생단(Urban Renewal Unit)이 주거개발청(Housing Development Board) 건축부서(Building Department) 산하에 설립<br>- 중심지역(Central Area) 종합적인 도시 재생과 개발을 수행하는 역할   |
| 1966      | - 도시재생단(Urban Renewal Unit)에서 도시재생 부서(Urban Renewal Department)로 확장<br>- 토지취득법(Land Acquisition Act)을 바탕으로 재개발 전략 실행   |
| 1971      | - 다른 부처 산하의 부서와 국제기관들과 장기적 토지이용 및 교통이용개발을 이끌기 위해 개념 계획(Concept Plan) 제시  |
| 1974      | - 도시재개발청(URA)이 국토개발부(Ministry of National Development) 산하의 독립적 기관으로 설립   |
| 1980      | - 기본계획(Master Plan) 1980 수립  |
| 1967-1989 | - 법무부(Ministry of Law)에서 제정한 토지취득법으로 중심지역(Central Area)에 근대화된 금융 사업 중심지로 변화시킴  |
| 1989      | - 도시재개발청(URA)의 확장<br>· 법무부(Ministry of Law)와 국토부(Ministry of National Development) 산하의 계획부서(Planning Department)와 국토부(Ministry of National Development) 산하의 연구 통계단(Research & Statistics Unit)과 합병<br>- 유산보존업무 시행. 경제성장과 역사의 균형 포함<br>- 도시 수변지역들을 위한 도시재개발청 기본계획 수립(URA Master Plan for Urban Waterfronts) |
| 1991      | - 개념 계획(Concept Plan)을 처음으로 자체적으로 수립   |
| 1991-1998 | - 개발 지침 계획(Development Guide Plan) 수립<br>· 이는 1991 개념 계획(1991 Concept Plan)을 바탕으로 구체적인 지역 계획을 용이하게 하기 위해 만들어짐  |

자료: 도시재개발청 홈페이지(www.ura.gov.sg), Urban System Studies, 2016: 127-128

- 이후 1989년에 계획부서(Planning Department)와 국토부(Ministry of National Development) 산하의 연구-통계단(Research & Statistics Unit)이 합병하면서 현재의 도시재개발청(Urban Redevelopment Authority, 이하 URA)이 출범
  - 초기 물리적 개발 계획 수립 및 경제적·사회적 개발 균형 관련 토지관리 등에서 점차 싱가포르 유산보존 업무 등이 포함되면서 경제성장과 풍부한 역사의 유지 등 개발 균형을 모색하는 기능 수행에 초점

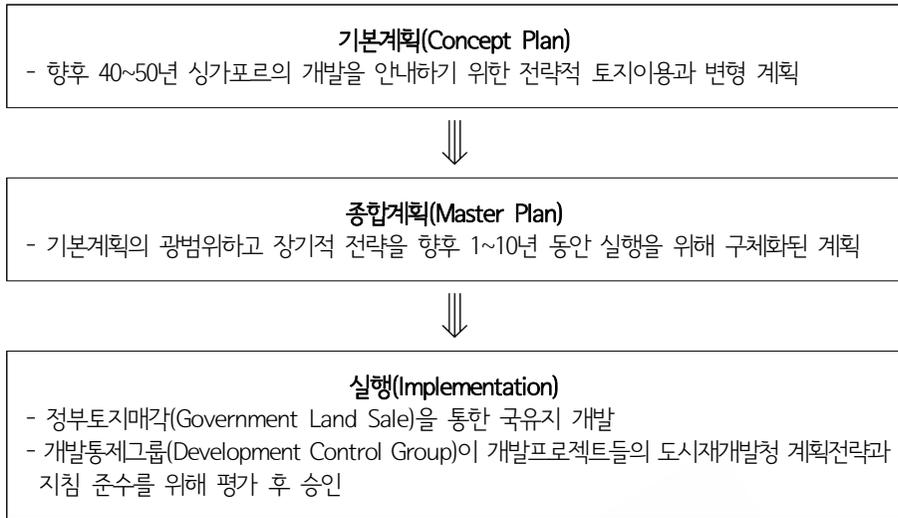
- URA는 초기 중심지역 도시 재생과 관련된 토지매매 기관으로서의 역할에서 현재 토지 이용 계획, 토지매매, 공간 관리, 보존, 도시 설계, 건축 디자인 증진 등 싱가포르 도시공간 기획과 관련한 폭넓은 역할을 수행
  - 싱가포르의 도시개발을 위한 전략적 토지이용과 관련된 기본계획(Concept Plan)을 수립하고 이를 구체적으로 활용하기 위한 개발 규제(Development Control<sup>15)</sup>) 및 디자인 지침(Design Guidelines) 등을 제공
  - 궁극적으로 이를 통해 도시계획의 의도와 제약 등을 소개하여 실제 개발을 계획하고 활성화하는 데 기여하고 개발자들에게 사업 친화적 환경을 조성
  - 과거에는 도시의 물리적 사회적 경제적인 측면을 고려한 개발에 초점을 맞추었다면 현재 더욱 경쟁적인 도시로 거듭나기 위해 환경적이고 삶의 질을 중요시하는 데 목적을 두고 다양하게 활동

## 2) 주요업무 내용

### (1) 도시계획 및 설계 업무

- 도시 정체성을 만들기 위한 도시공간의 계획
  - 실제 주요 도심지역의 정체성들이 잘 인식되고, 고유의 매력이 있는 도시를 만들기 위해서 공간적 환경 제공을 위한 도시설계지침 개발 수립
  - 이와 관련하여 중장기적으로 싱가포르 도시공간구조에 대한 기본계획, 종합 계획 등을 수립하고 이러한 계획안이 완성된 이후 여러 이해 관계자들과 다른 정부기관들과 협업을 통해 실행하고자 할 때 도시개발이 효율적으로 실행 될 수 있도록 도시 설계 지침에 따른 개발여부를 확인

<sup>15)</sup> 도시재개발청 웹사이트([www.ura.gov.sg/uol/DC](http://www.ura.gov.sg/uol/DC))에서 구체적인 개발 규제 문서들을 볼 수 있음.



자료: 싱가포르 도시재개발청 홈페이지(www.ura.gov.sg).

[그림 4-2] 싱가포르 도시계획 단계 및 과정

- 장기적 지속성을 위한 도시공간 설계
  - 제한된 토지에 지속 가능한 성장과 생활환경의 질을 보장하기 위해 적합한 주거와 다양한 사회적 커뮤니티 시설들과 접근 가능한 공원, 공공공간 및 스포츠나 여가시설계획 등 공공공간의 활용과 관련된 장기적이고 종합적 접근을 통한 도시계획 수립

(2) 재개발 및 재생 지원 업무

- 공적 유산에 대한 정체성 보호를 위한 최대한의 유지, 세심한 복원, 주의 깊은 보수 기준 등을 적용하여 보존 건물의 질을 최대한 지키고 공공 인식을 증진시키기 위한 노력 수행

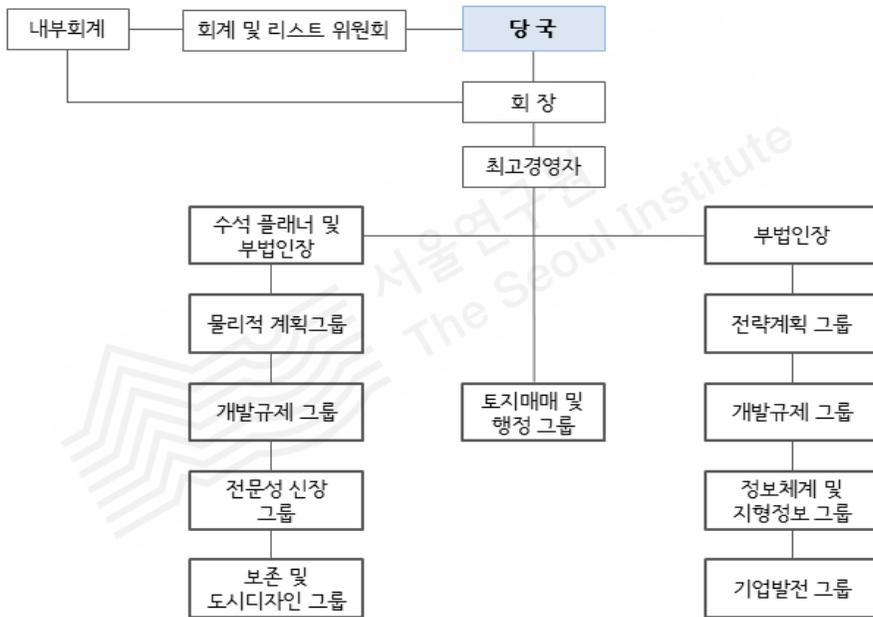
(3) 도시개발 프로젝트 운영 및 지침 제공 업무

- TianJin Eco-City 등 국내외 주요 도시개발 프로젝트에 활발하게 참여하며 이를 위해서 다양한 이해관계자들과 협업
  - 개발자와 시민의 참여를 이끌어내고 혜택이 고루 돌아갈 수 있도록 통합적이고 협력적인 시스템으로 접근

- 필요에 따라 개발자, 전문가, 컨설턴트, 주민들과 계획의 일부를 함께 하는 참여의사결정을 도출하려는 사례가 점차 증가
- 특히 장기적이고 단계적인 도시계획이 계획되고 구조적으로 실행되는 과정 속에서 기본계획의 큰 테두리 안에서 유연성 있는 자침개발이 이루어질 수 있도록 지역의 맥락과 커뮤니티의 수요를 최대한으로 반영할 수 있는 환경 제공

### 3) 주요 조직 구조

- URA는 2본부장 9그룹 체계로 구성되어 있으며 약 1,200여 명이 근무



자료: 2015~2016년 싱가포르 도시재개발청(URA) 연간보고서

[그림 4-3] 싱가포르 도시재개발청(URA) 조직구성

#### ① 계획, 보존 도시설계 그룹(Planning, Conservation & Urban Design Group)

- 도시계획과 디자인, 건축보존과 관련하여 기본계획 등 물리적 개발 관련 계획, 설계, 보존, 개발 서비스 및 성장지역 활성화 방안 등 공간관리 업무를 수행<sup>16)</sup>

- ② 개발규제 그룹(Development Control Group)
  - 모든 토지와 건물이 기본 계획 토지 이용 지구, 연면적, 건물 높이 규제 그리고 다른 계획 요건들에 맞게 개발되었는지를 점검하고 지역사회의 요구와 개발 간 균형 조정 업무
- ③ 토지 매매 행정 그룹(Land sales & Administration Group)
  - 토지매매, 부동산 연구, 주차부서 등으로 구성되어 있으며 주로 상업, 호텔, 개인 주거, 공업개발관련 토지 매매 관련 업무 수행
- ④ 전문성 신장 그룹(Professional Development Group)
  - 설계 및 계획 관련 전문가 집단이나 연구조직들과 관련하여 좋은 디자인과 도시 계획 등에 대한 교육 및 진흥업무를 수행하며 건축 및 도시설계, 국제관계 등과 관련하여 교육, 연구, 전시, 워크샵 등 다양한 지원 활동을 수행
- ⑤ 물리적 계획 그룹(Physical Planning Group)
  - 장기적 전략적 토지사용을 창안하는 그룹으로 경제적 성장, 거주환경의 질의 균형을 지속가능한 방법으로 성취할 수 있도록 물리적 개발을 가이드
    - 전략적 계획은 장기적 토지이용 및 도로, 수로, 철도발전소와 같은 시설들의 분산과 개발강도를 조정하는 역할
    - 물리적 계획은 장기적 계획을 단·중기적 토지이용계획으로 수용하는 역할을 하며 토지이용 계획도 검토
- ⑥ 기업 발전 그룹(Corporate Development Group)
  - URA의 주요 인력관리, 금융, 절차, 정보 등 혁신적이고 효율적인 조직, 예산, 인력 관리 수행을 담당하는 업무를 수행
- ⑦ 정보 체계와 지형정보 그룹(Information System & Geospatial Group)
  - IT와 관련한 혁신, 지식 관리, 지리공간정보 관리, 생산성, 고객서비스 등 전략적

16) 대표적 도시계획 및 설계업무로는 Singapore River, the Orchard Road shopping corridor, and Marina Bay 관련 프로젝트를 들 수 있음. 보존지역 업무로는 1987년 이후 Chinatown, Kampung Glam, Little India 지역 등을 중심으로 수행되었으며 개발서비스의 경우 Marina Bay, Jurong Lake District 등에 대한 사회기반시설 관련 건축 및 개발업무를 수행함.

정보통신기술 유지, 활용 및 관리업무를 수행

- GIS 등과 관련하여 도시 종합계획과 토지 이용 시스템, 디지털 3D 도시 모델 시스템 등 전략적 시스템 유지 관리업무 등을 포함

⑧ 종합계획 위원회(Master Plan Committee)<sup>17)</sup>

- 통합적 개발을 위한 부서별 협력을 통한 의사결정의 도구로 공공부서에서 제안한 내용들에 대한 협의 및 공공기관 간 갈등과 토지이용 이슈를 조정
  - 위원회는 환경부(Ministry of Environment), 국립공원청(National Parks Board), 국방부(Ministry of Defence), 교통부(Land Transport Authority) 등 도시공간 정책과 관련된 다양한 부서들로 구성

#### 4) URA 도시공간 기획기능 특성

(1) 도시공간 총괄기획 조정 역할을 효율성으로 수행

- 도시계획시스템 운영이 단기적인 수준에 그치는 단점을 보완하기 위해 URA는 장기(40-50년), 중기(10-15년) 등 단기별 시차적 위계에 기반한 계획을 수립하는 등 통합적 기획조정 기능을 수행(김기호, 2005: 5).
  - 향후 40~50년 기간 동안의 토지 이용, 교통 계획 등을 포함한 장기적 도시 계획인 기본계획(Concept Plan)과 이를 세부화시킨 중기적 계획인 종합 계획(Master Plan), 이에 따른 개발규제지침(Development Control Guidelines) 과 같은 구체적 세부단위지침(예: Urban Design Guidelines) 등을 수립하는 등 도시 주요 정책들과 연계한 단계적 개발 추진
  - 현재 우리나라 도시계획시스템과 다르게 단순한 토지이용 및 도시기능을 배치하는 수준 이상의 복합적 검토를 주기적으로 수행하고 이를 이후의 도시계획에 반영하는 등 공간구조의 통합 조정 기반의 계획이 가능

<sup>17)</sup> United Nation Sustainable Development, Natural Resource Aspects of Sustainable Development in Singapore ([www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/singapor/natur.htm](http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/singapor/natur.htm))

- 특히 1966년 토지취득법(Land Acquisition Act) 제정 이후, 장기적 비전에 따라 토지에 대한 정부의 사용권한이 가능하도록 함으로써 대규모 계획실현을 위한 제도적 장치 마련(Fernandez, 2011: 62).

## (2) 주요 도시개발 프로젝트 단위별 협업 추진 기반 확대

- URA는 도시공간 기획과 관련하여 컨설턴트와 연구기관과의 연계로 지속적인 혁신적 아이디어 개발을 위한 노력 수행
  - 도시재개발청뿐만 아니라 다른 정부기관의 산학협력과 연구개발에 관한 관심과 기금이 증가하고 있는 추세에 따라 도시개발관련 정부기관들이 프로젝트 초기 단계부터 적극적 협업을 추진할 수 있는 기획 프로젝트 수행
  - 협업의 중요성과 프로젝트의 종합적 접근방법의 필요성 증대로 인해 여러 기관의 이해가 관계된 프로젝트에 대해서는 다양한 정부기관으로 구성된 종합계획위원회(Master Planning Committee)의 조언을 받고, 의사결정 시 다양한 의견을 반영하는 제도를 마련
  - 특히 종합계획위원회(Master Plan Committee)는 주요 정부부처 대표로 구성되며 정부에 제출된 토지이용계획, 계획 기준, 정책 및 지침, 개발제한, 주요 도로 및 사회기반시설 제안 관련 평가 및 고려사항에 대한 컨설팅을 수행

## (3) 공간 기획 전담조직 전문성의 지속적 강화 노력

- 공간 기획업무 수행에서 내부 전문성을 최대한 활용
  - 외부 컨설턴트에 도시설계를 맡기기 이전 단계에서 내부 설계부서가 초기 계획을 디자인하는 등 명확한 도시개발의 방향성을 컨설턴트에게 제시하고, 이후 구체적 설계 관리 기능을 수행
  - 이를 통하여 개발의 목적 및 특수성과 맥락성을 이해하여 도시개발 제안의 타당성과 도시공간의 가치와 비전을 바탕으로 프로젝트 개발을 개별적으로 융통성 있게 조정해 가는 등 사회적, 환경적, 경제적 효과를 극대화하는 데 초점을 맞춤
- 도시계획 및 개발 계획에서의 창의적이고 탄력적 기획제안을 적극적으로 수용

- 도시개발 관련 기획안 제안 시 아이디어의 타당성과 사회적으로 긍정적인 효과가 뚜렷하다고 판단하면, 적극적인 태도로 도시계획에 받아들이고 실행 (예: 토지용도, 토지 구획, 녹지율, 상업 용도율 등)
- 이로 인해 상대적으로 도시개발계획 수립 이후의 유지관리 및 계획안에 대한 구체적인 실행 준수를 체크하고 점검하는 평가관리 체계는 명확하지 않음

### 3\_해외사례를 통한 정책적 시사점

#### 1) 해외 도시공간 기획 전담조직 주요 특성

- 서울시 도시공간 기획기능 이슈에 대한 정책적 시사점을 살펴보기 위해 공간 기획 기능 전담조직을 모범적으로 운영하고 있는 것으로 평가되는 미국 보스턴시 도시 계획개발청(BPDA)과 싱가포르 도시재개발청(URA) 사례를 살펴봄
  - 사례분석 결과 이들 도시공간 전담기획조직들은 사회경제적 여건의 차이에도 불구하고 전체적으로 도시공간에 대한 기획, 개발, 디자인 등 전체적 관리 시스템을 선제적, 주도적으로 이끌어가기 위한 노력을 수행하고 있음
  - 특히 앞서 서울시 도시공간 기획기능과 관련한 주요 이슈로 제시된 통합·조정, 연계·협력, 지식·역량, 참여·소통 부문에서 이들 기관들 역시 변화와 혁신을 통한 개선방안을 모색해 가고 있음.
  - 예를 들어 BPDA의 경우 조직업무 방식과 운영에 대한 평가를 통해 통합 조정을 위한 총괄계획 기능의 강화, 실질적 소통확대를 위한 커뮤니케이션 기능의 확대 등을 장기적 의제로 도출하고 지속적인 개편을 수행하여 문제 점을 개선하려는 노력을 기울이고 있음

#### (1) 통합·조정 측면

- 이들 해외 공간기획기구들의 경우 도시관리 시스템을 선제적이고 주도적으로 전담 하기 위한 효율화된 조직 기능체계를 수립하고 있음
  - BPDA는 공간계획, 설계, 심의기능 등 모든 도시계획의 주요 권한을 통합

운영하고 있으며 특히 부동산 및 도시개발 업무와 관련하여 민간 공공 개발 주체와의 협상을 전담

- URA 또한 초기 도시 재생과 관련된 토지매매 기능 중심에서 토지이용계획, 공간관리 및 보존, 도시설계, 건축디자인 등 도시공간 전반에 대해 장기적이고 단계적 기획 및 개발방향 설정 과정에서 주도적 역할을 수행하고 있음

## (2) 연계·협력 측면

- 도시공간 관련분야인 교통, 관광, 경관, 보존뿐 아니라 경제, 산업 등 도시핵심 정책 분야와의 협업을 강화하고 있는 추세
  - BPDA의 경우 도시공간기획을 건설 및 경제발전 등 일자리 창출전략과 연계 시키고 있으며 URA의 경우에는 특히 토지용도 이용과 관련하여 개발규제와 문화보존 등 도시관리 관련부서들과 긴밀한 협력관계를 유지

## (3) 지식·역량 측면

- 조직운영의 독립성을 보유한 도시공간 기획분야의 특화, 전문화된 조직을 운영
  - BPDA와 URA 모두 도시계획, 설계, 디자인 분야 등 전문성과 기술을 지닌 자체기획기능 전문인력을 확보하고 내부역량을 강화하는 데 많은 관심과 투자를 기울이고 있으며 동시에 외부 전문컨설턴트와 자문 등 다양한 전문 인력들과의 협력업무를 확대

## (4) 참여·소통 측면

- 이해당사자들과의 실질적인 참여와 소통 확대를 위한 조직기능 개편 및 강화
  - BPDA는 최근 조직개편 등을 통해 그간 Top-down 방식의 업무추진 과정에서 발생하는 부정적 평가 및 소통부족을 개선하기 위해 커뮤니케이션 부서의 강화 및 협력 소통 확대를 위한 업무혁신 전략을 추진하고 있음
  - URA 또한 물리적 개발과 접근에서 집권적 성향을 개선하기 위해 개발 프로젝트의 특성과 규모, 그리고 중요성 등을 감안하여 전문가들과 함께 주민들과 계획의 일부를 함께하는 참여적 의사결정을 확대해 나가는 중

## 2) 정책적 시사점

- 제시된 여러 우수 사례들에도 불구하고 사회·경제·문화적 환경, 법제도적 여건, 행정 및 공공조직 업무 특성 등 현재 서울시가 지니고 있는 현실적 한계를 감안 할 때, 일률적으로 이러한 전문적 공간기획 전담조직 체계를 벤치마킹하여 적용 하는 것은 한계가 있음
  - 특히 BPDA의 사례에서 보듯 도시개발 전담조직 등 사업중심체계의 강화가 증장기적이고 종합적인 도시계획 방향제시의 관점에서는 취약점으로 나타나는 등 통합조직 체제가 지니는 장단점에 대해서도 심도 깊은 검토가 필요
- 따라서 공간기획 및 도시관리 역량 강화를 위한 조직 및 기능체계 구축을 위해서는 장기적이고 면밀한 개편전략 마련이 필요
  - 도시계획 및 개발의 심의협상 창구의 일원화, 전문성 기반의 지속적이고 일관된 도시공간기획, 계획/설계 및 개발과정에서의 시민 및 이해관계자와의 지속적 소통확대 등 단계별로 현실적 여건에서의 적용가능성에 대한 검토가 이루어져야 함
  - 또한 공간기획에 대해 전문가 중심의 특화된 전담조직 구성 등에 대해서는 해외 사례를 기반으로 공간기획 관련 부서 간 법제도적 권한 및 업무범위, 증장기 인력계획 등 조직구조 개편 방향성에 대한 장기적 방안 마련이 필요

# 05

---

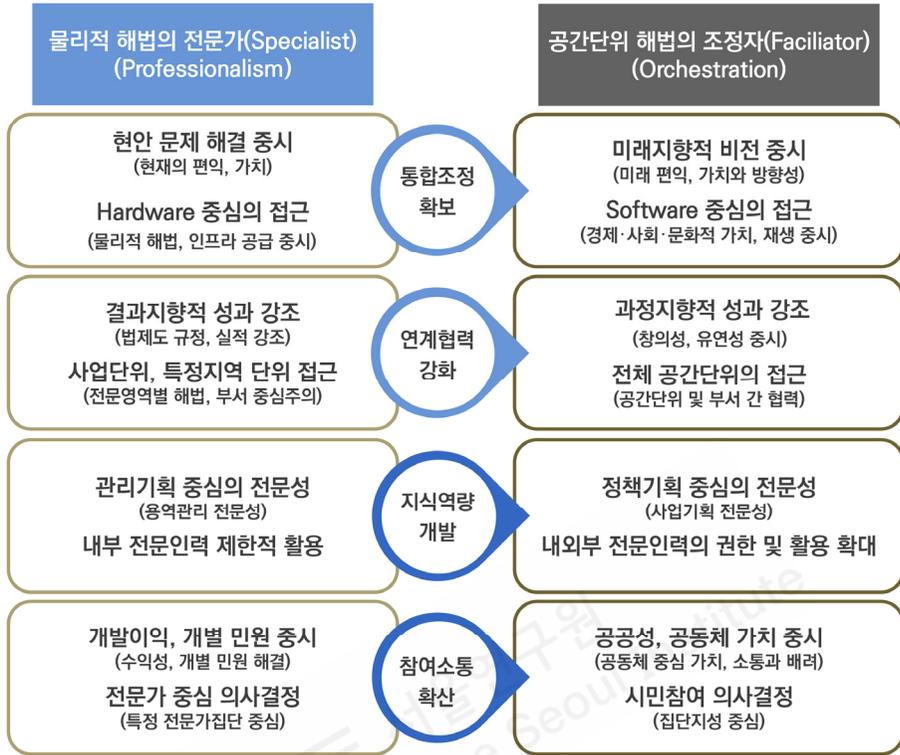
## 서울시 도시공간 기획기능 강화방안 제언

- 1\_도시공간 기획기능 강화를 위한 기본방향
- 2\_분야별 강화방안
- 3\_단계별 추진방안

## 05 서울시 도시공간 기획기능 강화방안 제언

### 1\_도시공간 기획기능 강화를 위한 기본방향

- 지금까지 서울시 도시공간 환경여건의 변화, 공간 기획기능 조직구조 및 업무와 관련된 실태분석 및 이해관계자들을 통한 이슈 도출, 그리고 해외사례 조사 등을 통해 서울시 공간 기획기능 강화를 위한 다양한 이슈들을 도출
  - 공간기획 전담조직 및 인력확충 등에도 불구하고 현재 도시 공간단위 해법에 대한 통합조정 미흡, 공간관련 조직 간 업무의 연계협력 소홀, 공간기획 전문분야 지식역량 부족, 그리고 형식적이고 편의적인 시민 참여소통 등
- 그러나 공간기획 강화를 위한 이러한 이슈들에 대한 개선방안을 단순히 조직구조 개편 등 제도 및 기능 변화만으로 제시하는 것은 실효성을 확보하기 힘든 상황
  - 현실적으로 제시된 이슈들의 경우 법제도 및 규정, 의사결정 프로세스, 인사 및 부서 평가 관리 시스템, 관료적 행정문화 등 조직기능 외에도 실제 행정 운영과 관련된 문제들이 복잡화, 다층화되어 얽여 있기 때문
- 이에 따라 도시공간 기획기능 강화를 위해서는 먼저 미래 환경 변화에 대응하기 위한 도시공간의 원칙과 방향성에 대한 방향성이 제시될 필요
  - 즉, 도시공간 기획기능의 역할은 기존의 전통적인 개별적 물리적 공간구조 관리해결에 초점을 둔 전문가의 영역에서 미래 비전에 기반하여 전체 공간 단위에서 발생하는 이슈들을 시민들과의 소통을 통해 공공성을 확보해 가는 조정이 역할로의 변화가 필요함
  - 이를 기반으로 중장기적이고 미래지향적 비전에 따른 통합조정 확보, 전체 도시공간단위의 접근을 중심으로 한 연계협력의 강화, 실질적인 정책기획 전문지식 역량의 확보와 개발, 그리고 집단지성을 활용한 시민참여 의사결정 방식의 제도화에 대한 접근이 이루어져야 함



[그림 5-1] 서울시 도시공간 기획기능의 새로운 방향성

- 먼저 도시공간 기획기능은 현안문제 해결 중심에서 미래지향적 비전 중심으로의 통합조정 역량이 확보되어야 함
  - 도시공간의 계획, 개발, 디자인의 관점을 현재의 편익 가치에 두는 것이 아닌 미래 편익 가치에 두어야 하며 기존의 전통적인 물리적 기반시설 중심의 하드웨어(Hardware) 중심의 공간구조 및 인프라 공급 중심에서 경제, 사회 문화 등 다양한 소프트웨어(Software) 분야에 대한 공간구조를 만들기 위한 조정과 협력, 통합의 해법을 모색
- 또한 특정한 공간개발 및 단위사업 중심의 접근방식에서 서울시 전체로 공간단위의 종합적 접근에 따른 연계협력이 강화되어야 함
  - 부서 간 협력을 강화하기 위해서는 실적평가 방식이 법제도 규정 중심의

실적이나 성과보다 창의성과 유연성에 기반한 과정지향적 성과가 강조되어야 하며 전문영역 중심의 특정단위 해법이 아니라 공간단위 및 부서 간 협력에 기반한 업무 연계성이 확보되어야 함

- 공간기획분야 전문지식역량의 경우 행정업무 중심의 관리기획 역량이 아닌 실제 정책기획을 추진할 수 있는 전문성을 개발해야 함
  - 법정 계획이나 단순공모관리 중심의 용역관리 기획 중심의 전문성이 아닌 실제 도시계획 및 개발분야에 대한 전문성을 기반으로 내부 전문인력들이 직접 사업을 기획하고 추진할 수 있는 역량 개발이 필요
- 개발이익이나 개별민원에 따른 제한된 시민의견 수렴방식에서 벗어나 공동체 가치에 대한 공감을 기반으로 한 실질적인 참여와 소통의 확산 필요
  - 수익성이나 민원해소 등과 관련한 주민들의 요구에 대한 수동적인 의견수렴 방식이 아닌 실질적인 도시공간의 공공성, 공동체 가치를 중심으로 집단지성을 활용한 주민들의 참여 및 의사결정을 확대할 수 있는 다양한 방안들을 제도화, 공식화하여 도입해야 함

## 2\_분야별 강화방안

### 1) 도시공간 기획업무 간 통합·조정기능 강화

#### (1) 단기: 서울시 공간기획 총괄조정위원회 설치 운영

- 필요한 경우 제2부시장 직속으로 서울시 도시공간과 관련된 다양한 현안을 총괄적 관점에서 논의할 수 있는 공식적 협의체(위원회) 방식의 도입 필요
  - 강력한 조정 권한을 부여한 민관 동수 전문위원회 방식의 운영이 검토될 필요가 있으며 주로 공간기획과 관련된 주요한 갈등 현안과 관련하여 기존 도시관련 위원회들 간 갈등소지가 있는 경우 미래 공간기획의 방향성을 기반으로 사안들을 종합적으로 논의
  - 민관협력 거버넌스 체제 운영 및 강력한 리더십 기반하의 권한위임에 따라

기존의 자문위원회 형식에서 벗어나 정책적 의사결정에 대한 수용력을 확보할 수 있는 장치 필요

## (2) 중장기: 공간기획 주요 부서 간 기능통합 및 업무 재배치

- 공공개발센터, 도시공간개선단 등 전문조직 확대운영 및 유사기능 통합/개편
  - 중장기적으로 규정 개정 등을 통해 교통본부, 기후환경본부 등 도시 공간 관련 주요 실국 조직체계의 이원화(1, 2부시장) 부문을 재조정하여 공간기획 부서들 간의 업무 및 관리구조를 체계화하는 방안에 대한 검토 필요

## 2) 도시공간 관련 부서들 간 연계·협력 기능 확대

### (1) 단기: 부서 간 협력활동 실적을 개인/부서 성과평가결과에 반영

- 인사 및 평가제도 개편을 통해 현행 부서 중심의 사업 실적 평가체계에서 벗어나 부서들 간 업무협력 및 조정과 관련된 실적내용들을 개인 및 부서 성과평가에 반영할 수 있는 제도 보완
  - 현재 형식적 협력업무 수행에 대한 실태분석 및 협력업무 단위에 대한 사전 분석 등을 통해 공간기획 관련 부서들과 일반사업부서 간 협력수행 활동 등을 평가하기 위한 지표를 마련하고 이에 대한 시범운영 후 평가제도 개편

### (2) 중장기: 주요 공간기획 분야 통합심의 방식 타당성 검토 추진

- 필요한 경우 도시공간 관련 분야별로 개별적으로 심의되는 주요 정책사항들을 시급성, 중요성, 연계성 등을 고려하여 통합심의 구조로 개편하는 방안 추진
  - 현재 도시계획, 재정비, 건축, 교통, 환경, 문화재 등 각 분야별 법제도 및 규정 등에 따라 개별적으로 운영되고 있는 도시공간 관련 심의과정에 대해 업무의 효율성 및 파급효과 등에 따른 통합심의 적용성 검토
  - 예를 들어 대규모 개발사업지구 등 주요 개발계획 수립과정에서 용도/밀도/높이 관리 분야 등에 대한 정책 현안들에 대해 시범적용한 후 통합심의 방식 확산 여부를 판단

### 3) 내부 전문인력들의 지식·역량 활용 및 지원 확대

#### (1) 단기: 직무분석을 통한 공간 기획업무 내역 재조정

- 현행 행정업무 중심으로 이루어지는 관리 기획업무들을 재조정 및 축소하고 개발, 계획, 설계 분야 전문성을 활용할 수 있는 기획업무 분야를 확대
  - 법정계획 및 각종 공공시설 계획 건축 등에 대한 공모나 용역 관리업무에 대한 비중을 축소하고 직접적인 공모설계기획, 개발기획과 관련하여 전문가들과의 협업구조하에 직접적으로 서울시 공간구조에 대한 방향성을 제시할 수 있는 업무를 발굴하거나 기존 업무의 품질을 제고

#### (2) 중장기: 도시공간 기획분야 전문역량 및 권한 확충을 통한 용역비중 축소

- 공모관리, 특정분야 계획/설계 검토 등 직접 기획/설계 대상사업 및 업무기준 마련
  - 서울연구원, SH공사 등 전문분야 인사교류 등의 확대를 통한 공간기획 전문인력들을 서울시 도시공간 기획업무과정에 활용할 수 있는 방안을 마련하고 외부 개방직 및 전문직군 제도 개편 등을 통해 공간기획 분야 전문가들을 확충하여 별도 전문조직을 부서 단위로 강화하는 방안 마련

### 4) 도시공간 기획과정에 시민들의 실질적 참여·소통 기회 제공

#### (1) 단기: 집단지성을 활용한 소통 및 의견 수렴을 위한 O2O(Online to Offline) 플랫폼 수립

- 도시공간 기획 수립과 관련한 상시적이고 다양한 주민 의견 수렴
  - Online Platform(NYC), SpeakUpAustin(Austin, Texas) 등 유사 해외 시민 정책참여 플랫폼 등에 대한 검토를 통해 재생, 재건축 등 서울시 도시공간 분야와 관련하여 주민들의 의견을 수렴 반영할 수 있는 제도 도입 검토
  - 서울시가 기존에 운영하고 있는 시민참여 온라인 플랫폼과의 연계를 강화하고 개발계획 등 도시공간 주요 현안 등 부서별 업무 프로세스를 시민들에게 적극적으로 공개하는 등 양방향 플랫폼으로 시민들의 적극적 참여를 유도

## (2) 중장기: 주민 청문관(public hearing officer) 제도 등 주민의견 수렴방식 개선

- 공개토론회, 공청회 등에서 제시된 주민 의견을 부서가 아닌 외부 청문관이 별도로 수렴하는 청문관 제도의 도입 운영 검토
  - 도시재생, 재건축 등 주민들의 의견이 요구되는 공간 기획업무들과 관련하여 청문관제도 운영을 통해 공청회, 토론회 등에서 주민들이 제기한 의견이나 아이디어들을 청문관들이 직접 기록하여 제2부시장에게 직보하고 일정기간 내 의견 반영 결과 공개를 의무화하는 등 보다 적극적인 주민의견 수렴절차 도입 방식 검토

## 3\_단계별 추진방안

## 1) 기획기능 역량 기반조성 단계

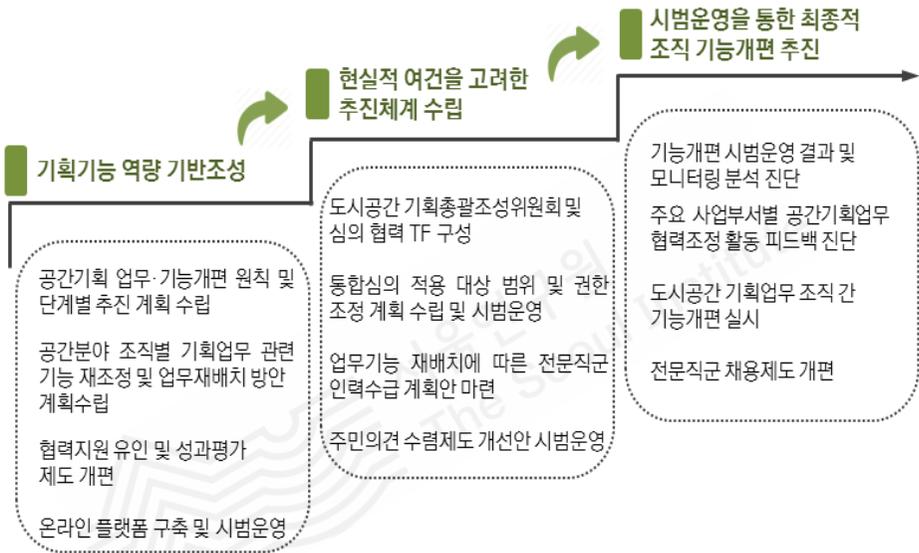
- 먼저 단기적으로는 공간 기획업무와 기능개편 원칙에 대한 기본방향을 제시하고 이에 대응하기 위한 전략적 계획을 면밀하게 수립
  - 공간분야 기획업무에 대한 기능분석을 통해 업무재배치를 포함한 조직기능 개편 방안을 마련하고 협력제도와 관련된 평가제도 개편, 온라인 플랫폼 구축을 통해 공간 기획업무에 대한 투명성 제고 및 시민 참여를 유도
  - 이러한 기반조성 단계에서는 서울시 내부적으로 도시공간 기획업무의 대상, 범위, 내용 등을 명확하게 정의하고 중장기적으로 필요한 업무와 이에 맞는 전문역량 수준 관련 내용들이 제시되어야 함

## 2) 현실적 여건을 고려한 추진체계 수립

- 강력한 조정권한을 보유한 도시공간 기획총괄조정위원회 등을 운영하고 심의협력 TF 구축을 통해 통합심의 대상 선정 및 시범운영
  - 추진체계 수립단계에서는 업무기능 재배치에 따라 새롭게 제시되는 전문직군에 대한 인력수급계획 및 공간기획 조직개편을 위한 추진단을 설치운영

### 3) 시범운영 결과를 통한 최종적 조직기능개편 추진

- 앞서 수립된 기능강화 방안 관련 계획들에 대한 시범추진 결과를 모니터링하고 문제점들을 보완한 후 도시공간 기획조직 간 기능개편을 추진
  - 이러한 기능개편과 함께 전문직군 채용제도 개편을 통해 직접 기획업무에 적합한 권한과 업무를 부여함으로써 총괄기획 요소를 지닌 용역업무 일부를 직접 기획 방식으로 대체



[그림 5-2] 서울시 도시공간 기획기능 단계별 강화방안

## 참고문헌

- 강재중, 2012, “복합용도개발에 의한 도심지 활성화를 위한 도시 거버넌스 체계에 관한 연구”, 『주거환경논문집』, 10(3), pp.17-31, 한국주거환경학회.
- 김기영 외, 2012, 『희망서울 정책실천을 위한 조직진단』, 서울시정개발연구원.
- 김기호, 2005, 『시민의 삶의 질 향상을 위한 도시설계의 새로운 Mission: Vision Making And Its Long-Term Design for the Public Realm』.
- 김상일, 2012, 『서울시 도시공간변화 진단체계 연구』, 서울시정개발연구원.
- 김성수 외, 2014, 『저성장 시대에 대응한 도시기본계획제도의 개선방안 연구』, 국토연구원.
- 김현식 외, 1998, 『개원20주년기념 국토총서 3: 도시정책의 전개와 과제』, 국토개발연구원.
- 김기호, 2014, 『연구총서1: 도시계획학과 서울학』, 서울학연구소.
- 박인석 외, 2007, 『공공·도시 건축과정에서 민간전문가 참여방안 연구』, 대한건축학회.
- 변마리·김목한, 2012, 『미래서울 2030, 도시생활양식과 도시공간 변화』, 서울연구원.
- 서울시정개발연구원, 2009, 『서울의 도시행태 연구』.
- 서울아카이브, 2015, “제4차 산업혁명은 도시를 어떻게 변화시킬 것인가”, 『세계와도시』, 14호 포커스.
- 서울연구원, 2001, 『서울 20세기 공간변천사』.
- 서울연구원, 2016a, 『저성장시대 서울의 도시정책을 말하다』.
- 서울연구원, 2016b, 『서울의 미래, 서울의 선택』, 『서울연구원 개원기념세미나 자료집』.
- 서울특별시, 1997, 『서울의 도시계획 1394-2011』.
- 서울특별시, 2001, 『시정백서: 인간적인, 한국적인, 세계적인 도시』.
- 서울특별시, 2001, 『인간적인, 한국적인, 세계적인 도시, 새서울 시정백서 2001』.
- 서울특별시, 2002, 『서울의 도시계획 2002』.
- 서울특별시, 2013a, 『서울시 조직변천사 II』.
- 서울특별시, 2013b, 『서울시 조직변천사 III』.
- 서울특별시, 2014, 『2030 서울플랜』.

- 서울학연구소, 1996, 「서울의 도시개발정책과 공간구조」.
- 양재섭, 2011, 「서울형 도시계획체계 실행방안 연구」, 서울시정개발연구원.
- 이우형·김영욱, 2001, “서울의 도시공간구조와 기능이 변천에 관한 연구”, 「한국도시설계학회지」, 제3(1), 한국 도시설계학회.
- 이주일·김인희, 2009, 「국토 및 도시계획체계의 재정립을 위한 국제비교연구: 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본」, 서울연구원.
- 이창현 외, 2013, 「지도로 본 서울 2013」, 서울연구원.
- 임서환 외, 2006, 「한국적 도시계획 패러다임 모색」, 주택도시연구원.
- 임창호, 2001, 「서울 20세기 공간변천사」, 서울시정개발연구원
- 염복규, 2005, 「서울은 어떻게 계획되었는가」, 살림.
- 장남중·양재섭, 2008, 「서울시 뉴타운사업의 추진실태와 개선과제」, 서울시정개발연구원.
- 정희운 외, 2012, 「미래서울 2030: 도시공간의 진화」, 서울연구원.
- 전상현, 2016, 「서울, 도시의 품격」, 시대의 창.
- 최근희, 1996, 「서울의 도시개발정책과 공간구조」, 서울학연구소.
- 홍남희·이명훈, 2011, “지속가능한 개발 관점에서의 서울시 도시공간구조 변화특성에 관한 연구”, 「국토계획」, 제46권 제1호, 대한국토·도시계획학회.
- URA, 2014-2015, “도시재개발청(URA) 연간보고서”.
- URA, 2015-2016, “도시재개발청(URA) 연간보고서”.
- Mckinsey etc., 2015, “McKinsey & Company Operational Review”.
- Centre for Liveable Cities Singapore, 2016, Urban System Studies.
- Centre Liveable Cities Singapore, 2014, Urban Transformation of Singapore.
- Fernandez, W., 2011, “Our Homes: 50 years of Housing a Nation”, Singapore: Housing and Development Board.
- <http://imagine.boston.gov>(보스턴시)
- <http://urban.seoul.go.kr>(서울도시계획포털)
- <http://www.bostonplans.org>(보스턴 도시계획재개발청)
- <http://www.seoul.go.kr>(서울특별시)
- <http://www.ura.gov.sg>(싱가포르 도시재개발청)

## Abstract

---

### Strengthening Urban Planning and Design Functions in Seoul Metropolitan Government

Min Chul Shin · Hee-Yun Jung · Si-Woo Lee · Min-Hee Kim · Jihye Lee

This study undertook to find different ways to strengthen the planning and design functions of urban policy in the Seoul metropolitan government, in order to enhance the city competitiveness and improve the quality of life of its citizens. In this endeavor, we analyzed the structure and characteristics of the urban planning, housing and renewal related organizations of the Seoul metropolitan government, by diagnosis and conducting interviews, and analyzing the issues arising in planning, development, and performing architectural design functions. In addition, we explored the policy implications for strengthening the urban space planning function through analysis of overseas examples, such as Boston BPDA and Singapore URA.

Analyzing our results, we propose the four policy directions. In order to cope with future changes in the environment, the principles and consensus about the direction of urban space in Seoul should be prepared. First, the integration and coordination of functions for urban space problem solving should be strengthened. Rather than focusing on the management of individual physical space structures in the urban space policy, a long-term perspective should secure public space, through communication with citizen's issues in the whole space unit. Second, business linkages and cooperation between spatial organizations should be expanded. For this purpose, work allocation and evaluation based on creativity and flexibility will

strengthen the cooperation between departments. Third, various methods should be employed to expand the expertise, and apply this expertise to the work. Finally, we need to focus on individual complaints, and move away from the professional-focused approach to participation and communication.



# Contents

---

## 01 Introduction

1\_Research Background and Purpose

2\_Methodology

## 02 Status and Characteristics of Urban Related Functions in Seoul Government

1\_Main Concepts of Urban Planning and Design Functions

2\_Need for Enhancement of Functions of Urban Space Planning in Seoul

3\_Seoul Metropolitan Space Planning and Organization Structure

## 03 Analysis of Urban Planning Related Functions in Seoul Government

1\_Major Policies and Organizational Changes in Urban issues in Seoul

2\_Changing in the Urban Planning and Design in Seoul

3\_Current State of Plan and organization systems on Department of Urban Planning and Design in Seoul

## 04 Urban Planning Function at International Levels

1\_Boston Planning and Development Agency: BPDA

2\_Urban Redevelopment Authority: URA

3\_Policy Implications

## 05 Conclusions and Recommendations

---

서울연 2016-PR-51

서울시 도시공간  
기획기능 강화 방안

발행인 \_ 김수현

발행일 \_ 2017년 2월 28일

발행처 \_ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-206-1 93530 6,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

---

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.