



## 도시부활을 위한 영국도시계획의 혁신과 새로운 자치구계획의 도입

Keith Holland (BA DipTP MRTPI ARICS) | 영국 중앙도시계획심의위원회, 런던 담당관  
대담 · 정리 : 양도식 (영국도시건축연구소 UrbanPlasma(주) 소장)

## Innovation of English Planning System And Introduction of New Local Development Frameworks for Urban Renaissance

**Q1** 영국도시계획체계에서 중앙도시계획심의위원회(Planning Inspectorate) 소속의 도시계획심의관(Planning Inspector)의 역할은 무엇입니까?

도시계획심의관은 도시계획허가 신청자와 도시계획허가를 결정하는 지방정부 사이의 분쟁을 해결하는 중재자 역할을 합니다. 우리들은 일 년에 지방정부로부터 도시계획허가 승인이 나지 않아 소송이 제기된 약 2만3천 건의 사례를 다루고 있습니다. 그리고 소송을 제기한 사람들은 결정에 있어 주무장관(secretary of states)에게 항소할 수 있습니다. 여기서 도시계획심의관은 중재자로 관여할 수 있습니다. 이 소송에는 주택을 확장하려는 개인, 대규모 쇼핑 콤플렉스를 건설하는 쇼핑센터 개발업자, 산업시설을 만들고자 하는 산업가 등 아주 다양합니다.

**Q2** 2004년 영국 도시계획체계의 개혁과 함께 도입된 새로운 자치구계획인(Local Development Frameworks : LDFs)에 대해서 설명해 주십시오.

새로운 도시계획체계는 현재 실행중입니다. 새로운 도시계획체계가 소개된 2004년 이전에는 지방정부는 '지역계획' (Local Plans)을 작성하였습니다. 지방정부가 아닌 아주 작은 도시의 경우에도 지역계획을 작성하였습니다. 대도시의 경우 '통합개발계획' (Unitary Development Plan:UDP)을 작성합니다. 결과적으로 두 개의 다른 타입의 계획이 있다고 할 수 있습니다. 하나는 도심을 위한 것이고 다른 하나는 농촌 지역을 위한 계획입니다. 농촌지역의 경우에는 '광역지역' (regional) 차원의 도시계획이 있습니다. 이 광역지역 차원에서는 카운티(county) 차원에서 '기본계획' (Structure Plan)을 작성합니다. 이 기본계획은 광역지역의 폭넓은 공간범위의 전략을 제시합니다.

예를 들면, 만약 카운티가 그 지역 안에 5개의 '지구' (district)를 포함하고 있다면, 기본계획은 앞으로 15년 동안 몇 호의 주택을 건설할 것인지에 대해서 명시해야 합니다. 그리고 각 지구에 주택분배 계획을 제시해야 합니다. 그리고 각 지구의 지방정부(district council)는 자치구의 계획인 '지역계획' (District Plan)에 앞으로 15년 동안 주택을 위한 토지가 할당되었을 때 얼마의 주택을 건설할 것인가를 결정해야 합니다. 이와 같은 방법으

로 고용문제 같은 여러 현안들에 대한 계획이 반영됩니다. 그래서 광역지역에서는 ‘기본계획’이 사용되고 지역 차원에서는 ‘지역계획’ (Local Plan)이 사용됩니다.

대도시의 경우에는 기본계획을 가지고 있지 않습니다. 대도시의 경우 ‘통합개발계획’은 두 부분으로 구성되어 있습니다. 한 부분은 어떻게 목표를 달성할 것인가에 대한 상세한 내용과 전략적 접근을 담고 있습니다. 지구(district) 차원에서는 종종 정치적인 이유로 인해 지역계획을 작성하기에 문제점이 있습니다. 그래서 지구들은 기본계획의 목표 달성에 노력합니다. 예를 들면, 1천호의 주택을 지구 안에 건설하는 경우가 그 예입니다. 지역의 정치적 반대로 인해 주택을 지을 토지 할당에 많은 어려움이 있습니다. 기본계획이 처음 소개되었을 때는 너무 상세했습니다. 그리고 전략적인 측면에 많이 집중되었습니다. 현재 새로운 도시계획체계의 도입으로 이 전략적 차원이 사라진 것은 아쉽습니다.

대신에 새로운 도시계획체계의 도입과 함께 ‘광역지역공간전략’ (Regional Spatial Strategy)이 도입되었습니다. 그러나 이 ‘광역지역공간전략’이 이전의 기본계획과 비교해 보았을 때 공간적 규모가 더 크다고 할 수 있습니다. 이전의 기본계획이 다루는 공간영역이 카운티 규모의 영역이었다면 광역지역공간전략은 광역지역(regional)규모입니다. 이로 인해서의 생각으로는 광역지역 차원의 도시계획은 더욱더 혼란을 가져올 것이라고 생각합니다. 그 이유는 지역의 사람들이 광역지역으로부터 너무 떨어져 있다는 격리감을 느낄 수 있기 때문입니다. 그리고 ‘권역계획’ (sub-regional plan)을 만들어야 한다는 압박감이 있으리라 생각합니다. 예를 들면, 영국의 남동부 지역을 나누어 더 작은 권역을 만들어 좀 더 효과적으로 도시계획을 하는 것입니다.

**Q3** 도시계획심의관은 이런 새로운 도시계획체계를 평가하는데 중요한 역할을 한다고 생각합니다. 여기서 심사관님의 역할은 무엇입니까?

새로운 도시계획체계와 관련하여 도시계획위원회(planning inspectorate)는 많은 관여를 하고 있습니다. 지금은 도시계획심의관으로 새로운 지방정부의 자치구계획인 LDFs을 검사와고 있습니다. 이전의 도시계획체계에서는 ‘기본계획’ (Structure Plan)과 ‘지역

## Innovation of English Planning System And Introduction of New Local Development Frameworks for Urban Renaissance

계획' (Local Plan)이 있었고 사람들은 이 계획에 대해서 반대의견을 가질 수 있었습니다. 이 반대 의견은 도시계획심의관에 의해 검토되어 '지구' (district)와 '지역' (local) 그리고 '카운티' (county) 정부에 어떻게 수정해야 할 것인가에 대한 조언을 담은 보고서를 작성합니다.

새로운 도시계획체계 하에서는 이런 과정에 변화가 있습니다. 저희들은 자치구계획에 대한 사람들의 반대의견에 대한 '검토'는 물론 작성된 자치구계획이 제대로 될 '절차'를 거쳤는지 혹은 '공공의 컨설팅'을 실시했는지, 국가의 도시계획정책을 반영했는지, 민감한 도시계획적 대안을 고려했는지, 다른 여러 대안 중 특정 선택을 하게 된 이유, 제안한 계획이 실제로 현실화 될 수 있는지, 제안된 계획에 대한 적절한 모니터링 조치를 가지고 있는지와 같은 자치구계획의 '적합성' (soundness)에 대해서도 검토해야 합니다.

위에서 언급한 이런 요소들이 새롭게 도입되는 자치구계획인 LDFs의 작성 과정에서 도시계획심의관이 검토해야 하는 부분들입니다. 저희들은 자치구계획의 어떤 내용이 표현되었든 간에 위에서 언급한 내용들을 검토해야 합니다. 지방정부는 자치구계획을 작성한 후 6주 동안 주민들의 의견을 수렴해야 합니다. 도시계획심의관은 주민들의 의견이 반영되었는지 그리고 필요하지 않게 반영된 부분도 파악해야 합니다. 그리고 자치구계획 적합성에 대한 결정을 위해 많은 영역을 검토해야 합니다. 그리고 위에서 언급한 여러 질문사항들은 저희들이 자치구계획의 적합성 여부를 결정을 할 수 있는 기초가 됩니다.

**Q4** 2004년 '도시계획과 토지의 강제수용 법령' (Planning and Compulsory Purchase Act)에 의해 현재 지자체는 LDFs의 작성에 분주합니다. 지자체에서는 현재 LDFs의 심사를 마쳤거나 혹은 결정을 기다리고 있습니다. 이와 관련하여 현재 지자체의 LDFs 준비과정에 있어 문제는 무엇입니까?

현재 새로운 도시계획체계의 초기단계에 있습니다. 그래서 저의 일은 새로운 자치구계획인 LDFs의 여러 도시계획문서를 지방정부가 작성하는데 있어 논의를 하는 것입니다. 그리

고 다른 도시계획심의관과 함께 어떻게 새로운 자치구계획인 LDFs를 감사할 것인가에 대해서 논의하고 있습니다. 이것이 제가 지난 2년 동안 추진 해 온 일입니다.

현재 지방정부는 새로운 도시계획체계를 어떻게 실행할 것인가를 파악하는데 있어 많은 어려움이 있습니다. 이전의 도시계획체계에서는 지방정부 자체가 그들이 스스로 도시계획 현안을 다루고 반영하는 자유로움이 있었습니다. 이전 자치구계획인 ‘지역계획’은 주택, 고용, 교통, 오픈스페이스, 쇼핑, 레크리에이션 등 여러 장으로 구성되어 있었고 이를 통해 지역의 현안을 해결해 왔습니다.

새로운 도시계획체계 하에서는 지방정부에 많은 유동성을 주려고 하고 있습니다. 그래서 지방정부가 관심을 가지고 있는 A, B, C와 같은 중요한 현안을 다룰 수 있습니다. 예를 들면, 모든 현안을 다 다루기보다는 위의 A, B, C와 같은 중요한 현안에 집중된 계획을 작성하는 것입니다. 예를 들면, 영국의 동부지역의 지방정부는 필요한 주택을 공급하기 위해 어떻게 토지를 공급할 것인가에 대해 집중해 있는 반면에, 영국의 북부 지역은 이 문제가 중요한 현안이 되지 못합니다. 북부 지역은 주택활성화를 어떻게 할 것인가가 중요한 현안이기 때문입니다. 현재 지방정부의 자치구계획 작성과 관련하여 어려움은 중요한 현안에 집중하기보다는 도시계획의 모든 현안을 다루는 자치구계획을 작성을 시도하고 있기 때문입니다. 이것은 큰 문제 중에 하나입니다.

**Q5** 예를 들어, 런던의 자치구 중에 하나인 타워햄릿(Tower Hamlets)의 LDFs의 작성 사례를 보면 새 자치구계획은 너무 많은 도시계획문서를 작성해야 하는데 아주 복잡해 보입니다. 그리고 이를 실행할 만한 인적자원이 충분한지 모르겠습니다.

그것이 정확하게 제가 말하고 싶은 부분입니다. 자치구가 그들이 해결할 수 있는 능력의 범위에서 현안들을 해결해야 하는데 그렇지 못합니다. 철도확장에 대한 계획을 작성한다

## Innovation of English Planning System And Introduction of New Local Development Frameworks for Urban Renaissance

는 것은 지자체의 능력을 벗어난 범위라고 할 수 있습니다. 자치구계획에 있어 철도확장 계획은 관련이 있지만 이를 해결하기 위한 역량은 없다는 것입니다.

**Q6** 현재 도시계획심사위원회는 정해진 인력으로 새로운 도시계획체계의 도입으로 인해 많은 양의 심사를 해야 하는 줄로 알고 있습니다. 이 부분은 어떻게 해결하고 계십니까?

저도 알고 있습니다. 도시계획심사위원회도 모든 자치구계획의 도시계획관련 문서를 검토할 만한 수용력은 없습니다. 저는 타워햄릿의 모든 전략계획을 검토했습니다. 타워햄릿의 전략계획은 너무나 상세해서 자치구계획을 통해서 무슨 현안을 제시하고 해결하고자 하는지 이해하기가 참 어려웠습니다. 새로운 도시계획체계는 더욱 더 간소화되는 것이 취지



였으나 현실을 그렇지 않은 것 같습니다. 아마도 지방정부는 광범위한 도시계획문서를 통해서 모든 현안을 다루는 이전의 도시계획체계에 너무나 익숙해 보입니다. 지방정부가 중요한 현안을 집중해서 다루지 않고 있습니다.

**Q7** 새로운 도시계획체계에 의하면, 지속가능성(sustainability)은 중요한 부분으로 등장하고 있습니다. 지속가능성은 아주 복잡한 도시계획현안인 것으로 압니다. 심사하실 때 이 부분에 대해서는 어떤 기준을 통해 평가하고 있습니까?

흥미로운 것은 지방정부는 새로운 도시계획체계 하에서는 ‘지속가능성에 대한 평가’ 서류를 작성하도록 되어 있습니다. 저의 생각으로는 이 부분은 현재 충분한 기준을 가지고 있지 못한 영역입니다. 그리고 도시계획심의관은 지속가능한 평가를 평가하도록 되어 있지 않습니다. 지속가능성 평가부분은 독립된 도시계획문서로 도시계획심사위원회가 평가하지는 않습니다. 우리가 평가하는 것은 지방정부가 선택한 대안이 ‘지속가능성평가를 바탕’으로 하고 있는지의 여부를 평가합니다. 그래서 지속가능성 평가 그 자체보다는 대안을 평가합니다. 이것이 합리적으로 보입니다. 왜냐하면 지속가능성평가가 지방정부의 환경과 관련된 모든 것을 담고 있어 자치구계획만큼이나 많은 양이 되기 때문입니다. 그래서 아주 중요한 정보나 현안에 집중되어 있지 못합니다. 저는 개인적으로 현재 지방정부가 작성한 지속가능성평가는 그렇게 인상적이지 못한 것 같습니다. 왜냐하면 대부분 일반적인 정보를 담고 특정현안에 집중되어 있지 않기 때문입니다. 그리고 지방정부가 저희들에게 지속가능성과 관련된 대안 그 자체에 대해서 저희들에게 제대로 전하지 못하고 있습니다.

**Q8** 중앙정부가 새로운 도시계획체계의 도입과 함께 자치구계획 작성을 위한 충분한 지침서를 제공하고 있다고 보십니까?

중앙정부가 현재 지방정부의 새로운 자치구계획 작성을 위한 가이드는 너무 일반적인 것 같습니다. 하지만 이것은 의도적인 성격을 가지고 있습니다. 왜냐하면, 중앙정부의 의도는 새로운 도시계획체계 하에서는 지방정부가 그들이 필요로 하는 자치구계획을 작성하도록 하기위한 것인 궁극적 목표입니다. 그래서 중앙정부의 차원에서는 전략계획의 모델

## Innovation of English Planning System And Introduction of New Local Development Frameworks for Urban Renaissance

을 제시하기를 원합니다. 이는 지방정부가 그들 지방의 현안을 찾아 부각시키고 중요한 현안과 문제를 해결하는 것입니다. 저는 지방정부와 관계자와의 대화 가운데 새로운 자치구 계획문서의 하나인 '전략계획' (Core Strategy)을 작성할 수 있는 모델이 있느냐는 질문을 받습니다. 하지만 그런 모델은 없습니다. 지방정부의 자치구계획의 모델은 그들 지역 문제에 기초하여 만들어지기 때문입니다. 그러므로 중앙정부의 지침서는 한계를 가지고 있습니다. 그렇지만 이 한계는 의도적인 한계라는 점을 이해해야 합니다.

이것이 지방정부가 새로운 자치구계획 작성과 관련하여 어려움을 겪고 있는 이유입니다. 사실 지방정부 내 어려운 도시계획문제를 다룰 전문가들을 가지고 있습니다. 하지만, 이런 문제는 모든 현안에 대한 정책을 만들기는 쉽지만 '뭔가를 변하게 만드는 정책'을 만들기는 쉽지 않기 때문입니다. 예를 들면, 많은 지방정부들의 소매상들의 상업 활동을 장려하는 정책을 많이 제시하고 있지만, 이것을 어떻게 실제로 현실화 시킬 것인가에 대한 정책에 있어서는 어려움이 있습니다.

**Q9** 새로운 도시계획체계에서 지방정부가 자치구계획을 작성 시 정보와 증거를 중심으로(evidence-based) 작성하기로 되어 있습니다. 하지만 지방정부가 새로운 자치구계획 작성 시 많은 양의 실제 데이터를 목표설정을 위해 어떻게 다루고 있는지 궁금합니다. 그리고 이 증거중심적인 자치구계획의 평가를 도시계획심사위원회에서는 어떻게 파악하고 평가할 수 있습니까?

도시계획심사위원회에서는 지방정부가 자치구계획을 작성하는데 적절한 증거를 바탕으로 작성했다는 가정을 가지고 심사를 합니다. 예를 들면, 지방정부는 서민주택 공급을 위해 새로운 주택개발 시 60퍼센트를 서민주택으로 공급하는 목표를 정하는 경우 이 목표는 지방정부 내에 필요한 주택의 수요를 바탕으로 작성되어야 합니다. 그리고 저희들은 지방정부가 사용한 실제의 증거들이 새로운 주택개발 시 60퍼센트의 서민주택공급이 가능여부를 평가하게 됩니다. 하지만, 개발업자의 입장에서는 60퍼센트의 서민주택 공급은 시장성이 맞지 않아 이익을 남기기가 힘듭니다.

주택수요에 대한 평가에 있어 지방정부는 자치구계획의 목적에 따라 보다 높은 수치를 합리화 시킵니다. 하지만 개발업자의 입장을 염두해 두어야 합니다. 높은 수치의 서민주택 공급 요구는 개발업자가 주택건설 자체를 가로막는 역할을 하게 됩니다. 왜냐하면 높은 수치의 서민주택 건설은 이익을 남기지 않기 때문입니다. 만약 개발업자가 저렴하게 토지를 구입할 수 있다면 이것은 시간의 경과에 따라 변할 수 있을 것입니다. 하지만 토지가격은 아주 높아 여기에 문제가 있습니다. 60퍼센트의 서민주택 건설을 개발업자의 입장에서는 할 수 없기 때문입니다. 이를 해결하기 위한 방안이 무엇인지 저도 모릅니다. 저렴한 토지가격이든지 60퍼센트라는 서민주택공급 요구사항이든지, 후자의 경우에는 주택건설 자체가 불가능합니다. 그래서 문제해결이 어렵습니다. 개발업자의 경우에는 개발지와 관련된 도로건설, 토지정리, 주택건설, 토지구입 등과 같은 여러 복합비용을 많이 지불하게 됩니다. 특히 재개발의 경우에는 더욱 더 그렇습니다. 많은 토지가 오염되어 있어 토지의 정화 작업과 같은 여러 가지 일들에 비용이 소요됩니다.

**Q10** 새로운 도시계획체계 하에서 '주민참여'는 아주 중요한 요소로 등장하고 있습니다. 이와 관련하여 말씀해 주십시오.

주민참여와 관련하여 기본적인 논리는 다음과 같습니다. 지방정부가 지자체가 가지고 있는 현안을 다루기 위한 선택을 할 때 자치구계획 작성 초기에 선택사항을 주민에게 제시하고 선택사항이 미칠 영향을 설명하여 주는 것입니다. 그리고 주민들로 하여금 이를 선택하게 하는 것입니다. 하지만 지방정부가 이를 제대로 실행하는데 어려움을 겪고 있습니다. 이러한 시스템에 익숙하지 않기 때문입니다. 저희가 발견한 문제점은 지방정부가 실제적인 선택사항이 아닌 것을 선택사항으로 사용하고 있다는 것입니다. 이는 문제해결에 적합한 방법은 아닙니다. 그래서 실제적인 선택사항을 찾고자 노력하고 있습니다.

예를 들면, 얼마 전 제가 만난 지방정부 관계자는 그린벨트 지역에 필요한 주택을 건설하는 사항을 제시했다고 합니다. 그러나 실제로 그럴 의도가 없다고 합니다. 하지만 뭔가 선택사항을 제시해야 하기 때문에 어쩔 수 없다고 합니다. 다른 지방정부 관계자는 지속가능성평가에 의하면 80퍼센트의 새로운 개발은 기존 도심에 진행될 수밖에 없다고 합니다.



이 관계자의 말은 사실인지 모릅니다. 그렇다 하더라도 어떻게 개발의 80퍼센트를 도심에 실행할 것인가에는 여러 가지 대안이 있다고 봅니다. 새로운 개발이 도심의 가장자리에 할 것인가, 도심 내부에 할 것인가, 주택을 위해 할당된 사용되지 않은 토지 중 고용과 관계된 토지가 있는가가 그 대안들입니다. 하지만 지방정부는 이 대안을 찾기가 아주 어렵습니다.

이론적으로는 최종 자치구계획을 작성하기 전에 주민에게 결과와 실행내용을 보여준다면 주민들이 만족스러워 할 것입니다. 하지만 실제적으로는 상당히 이상적이라고 생각합니다. 주민들 중 다른 그룹들은 특정지역의 개발을 원하지 않습니다. 지방정부 차원에서 아무리 다른 선택의 여지가 없다고 해도 주민들은 반대의견을 거두지 않을 것입니다. 결국, 최종 자치구계획은 모든 사람을 만족시킬 수는 없으며 한계를 가지게 됩니다. 모든 주민들의 요구를 만족시킬 수 없기 때문에 자치구계획은 한정된 커뮤니티의 의견을 반영하게 됩니다.

저는 새로운 도시계획체계가 주민참여를 원하는 사람들 속으로 깊게 관여하고 있지 못하

고 있다고 생각합니다. 동시에 현재의 상황보다 더 잘 할 수 있는 지방정부도 없을 것 같습니다. 주민들에게 참여의 기회를 제공하지만 주민들의 참여 여부는 또 다른 문제입니다. 하나의 방법은 주민들에게 그들이 자치구계획에 영향을 주었다고 착각하게 만드는 것입니다. 대부분의 사람들은 그들이 실제로 자치구계획에 차이를 만들었다고 생각하고 있지는 않다고 저는 생각합니다. 이것이 바로 지방정부가 도움이 되지 않는 비현실적인 선택사항을 만드는 이유입니다. 주민들이 지역의 현안과 관련된 선택사항을 보고 부정적인 견해를 피력하게 됩니다. 이렇게 문제를 해결하는 것은 정말 좋은 방법이 아니며 이에 대한 실질적인 해답도 없다고 생각합니다.

주민참여는 작은 규모에서는 큰 차이를 만들지 않는다고 생각합니다. 하지만 자치구계획 작성 차원의 규모에서는 큰 차이를 만든다고 봅니다. 왜냐하면, 광범위하고 일반적인 이전의 자치구계획과는 달리 새로운 자치구계획에서는 그 지역의 가지고 있는 현안과 문제를 해결하기 위해 관심과 재원에 집중하도록 하는 기회를 제공해야 하기 때문입니다. ‘지방정부가 중요한 현안에 집중할 수 있도록 기회를 제공하는 것이 새로운 도시계획체계의 본질입니다’. 현재의 상황은 아직 문제가 많지만 미래에는 이렇게 되도록 하는 전망을 가지고 있습니다. 새로운 도시계획체계가 카운티 차원의 도시계획 전략인 ‘기본계획’(structure plan)을 폐지한 것은 아마 큰 실수가 아니었나 생각합니다. 왜냐하면 기본계획을 폐지하고 광역지역(regional)차원의 ‘광역지역공간전략’(regional spatial strategy)의 도입은 공간적 범위가 카운티 차원의 기본계획보다 넓어 주민참여를 유도하기가 더욱더 어렵기 때문입니다.

**Q11** 새로운 자치구계획인 LDFs ‘지속가능한 공동체’의 내용을 강조하고 있습니다. 이점에 대해서 말씀해 주십시오.

새로운 자치구계획은 ‘지속가능한 공동체’의 내용을 아주 많이 언급하고 있습니다. 이와 함께 현재는 지속가능한 공동체의 구성과 관련된 다양한 프로그램의 연계를 강조하고 있습니다. 특히 교육과 건강과 같은 관련 현안들의 연계를 더욱더 강조하고 있습니다. 이런 부분에 대해 자치구계획이 강조하고 있지만 이것이 쉽게 되리라고는 보지 않습니다. 저는 개인적으로 도시계획은 항상 다른 여러 현안을 어떻게 연계시키는데에 대한 작업에 관여했다

## Innovation of English Planning System And Introduction of New Local Development Frameworks for Urban Renaissance

고 생각합니다. 이것이 도시계획의 본질이라고 생각합니다. 이것을 강조하는 것이 도시계획에 큰 차이를 만들지에 대해서는 저도 확신을 할 수 없습니다.

지속가능한 공동체와 관련하여 흥미로운 것은 ‘커뮤니티 전략’(community strategy)입니다. 지방정부가 전략적 파트너십을 통해 민간부분과 협조할 때 적합한 방향이라고 생각합니다. 하지만 지방정부가 이 파트너십을 통해 얻고자 하는 기대는 너무 비현실적입니다. 모든 지방정부가 완전고용, 무범죄, 충분한 주택, 완벽한 교통체계를 가질 수는 없습니다. 저는 커뮤니티 전략이 현실적이어야 한다고 생각합니다.

과거와 현재 도시계획체계의 큰 차이점은 이전의 도시계획이 주로 ‘통제’하고 ‘제약’하는 부정적인 것에 기초를 두고 있다면 새로운 도시계획체계 하에서는 도시계획의 ‘실행’을 더 강조하고 있는 것입니다. 그래서 도시계획 허가를 얻으려면 지방정부가 제시한 많은 도시계획정책을 따르고 지켜야 합니다. 즉 새로운 도시계획체계는 긍정적인 도시계획에 더 많은 초점을 맞추도록 되어 있습니다. 이는 자치구계획이 도시계획적 제약을 제시하기 보다는 ‘목표를 제시하고’ ‘목표를 성취하는 방법’을 더 제시하도록 하고 있습니다.

하지만, 지방정부는 ‘지방정부가 원하는 정책은 이것이며’ 그리고 ‘우리는 목표를 이렇게 이룰 것이다’는 정책보다는 도시계획적 제약을 담은 정책의 제시에 더 익숙해 있습니다. 새로운 도시계획체계의 핵심은 바로 ‘부정적인’ 도시계획이 아니라 ‘긍정적인’ 도시계획정책을 만드는 것입니다. 이 현안은 지방정부에게 있어 긍정적인 도시계획보다는 규제 정책에 익숙한 경우에는 아주 힘들 것이라고 생각합니다.

**Q12** 새로운 도시계획체계 하에서 현재 GLA는 2004년 런던 플랜을 발간하였지만, 이와 반면에 런던내의 많은 지자체가 아직도 LDFs를 준비 과정에 있는 줄로 압니다. 광역 런던플랜과 지자체의 LDFs 사이의 도시계획전략은 어떻게 조율 하고 있습니까?

런던의 경우 런던 내 지방정부와 대런던위원회(Greater London Authority) 그리고 런



던시장과 긴장이 있습니다. 서로 간의 긴장이 창의적일 수도 있고 반대로 부정적일 수도 있습니다. 저는 런던과 같은 도시가 강력한 런던플랜을 가지는 것은 당연하다고 생각합니다. 지방정부에게 이것을 맡긴다는 것은 지방정부가 너무 지방정부 중심적인 관심사에 집중해서 런던 전체를 위한 개발 골격을 제공할 수 없을 것입니다. 예를 들면, 교통, 쓰레기, 건강과 복지 같은 문제들은 런던플랜과 같은 전체적인 접근이 없이는 지방정부간의 간격을 줄이는 것은 불가능합니다. 런던시장을 좋아하던 싫어하던 간에 런던전체를 하나로 보는 접근이 필요합니다. 그리고 이것이 가장 현명한 방법이라 생각합니다.

이는 중요한 현안입니다. 그러나 그렇다고 완전히 새로운 접근방법은 아닙니다. 왜냐하면 런던플랜은 런던을 위한 '광역지역공간전략' (Regional Spatial Strategy)을 제공하기

## Innovation of English Planning System And Introduction of New Local Development Frameworks for Urban Renaissance

때문입니다. 이전에는 런던플랜이 시도한 것은 각 지방정부에 어느 정도의 독립적인 결정권을 주는 시도를 하였습니다. 예를 들면, 서민주택 공급과 관련한 정책이 그 한 예입니다. 하지만 저는 서민주택 문제가 지방정부 차원에서 이루어지리라고는 생각하지 않습니다. 그래서 지금은 런던플랜은 개발계획(Development Plan)의 한 부분이 되었습니다. 기존 도시계획체계 개혁의 법령적 바탕이 된 ‘2004년 도시계획과토지의강제수용 법령’(Planning and Compulsory Purchase Act) 이전에는 런던플랜이 개발계획으로 한 부분으로 간주되지 않았습니다. 그래서 지방정부가 작성하는 ‘통합개발계획’(Unitary Development Plan)에 준하는 위상을 가지지 못했습니다. 지금은 런던플랜이 개발계획의 한 부분으로 위상을 가지고 있습니다. 왜냐하면 런던플랜은 법령문서의 위상을 가지고 영향력을 가지기 때문입니다.

**Q13** 지자체의 LDFs 와 런던플랜의 방향이 상충되는 경우를 심사한 적이 있습니까?  
그리고 두 플랜의 정책방향을 조절하기 무슨 조치가 취해졌습니까?

아직까지는 없습니다. 그러나 지방정부가 작성하는 새로운 자치구계획인 LDFs는 런던플랜과 일치해야만 합니다. 동시에 지방정부가 런던플랜을 따르지 않을 수 있는 선택사항도 있습니다. 이 경우에는 이를 합리화하는 근거가 필요합니다. 저희 도시계획심의관들은 지방정부가 런던플랜의 정책을 따르지 않아도 되는 합리적인 근거를 지방정부가 제시하기를 원합니다. 하지만 이는 모든 부분에서 일치를 요구하는 것이 아니라 ‘일반적인 일치성’을 요구합니다. 런던플랜이 요구하는 것과는 다소 다른지만 지역의 상황을 만족시키기 위해서는 런던플랜과는 약간 다른 정책을 지방정부가 취할 수 있는 범위가 있습니다. 그러나 지방정부가 이를 위해 제시해야 할 합리화의 근거는 용인할 수 있는 근거를 가지고 있어야 합니다. 왜냐하면, 런던플랜은 공공의 컨설팅과 검사 단계를 거쳤을 뿐만 아니라 법률적으로 채택된 정책이기 때문입니다. 만약 지방 정부가 런던플랜이 제시한 정책을 따르지 않을 경우에는 아주 어려운 과정을 거쳐 해결해야 합니다.

지방정부가 새로운 도시계획체계 하에서 ‘개발계획작성계획안’(Local Development Scheme)을 작성해야 합니다. 이 개발계획작성계획안은 지방정부가 새로운 도시계획체계

하에서 작성해야 하는 자치구계획 문서에 관한 것입니다. 그리고 지방정부는 이를 런던주 재 중앙정부 사무실에 제출해야 합니다. 그리고 판정을 받아야 합니다. 도시계획 심사관은 이 과정에 관여하지는 않습니다. 그러나 지방정부가 각 지역의 중앙정부 사무실과 함께 그 지역에 필요한 계획이 무엇인가를 알고 있으리라 생각합니다.

**Q14** 현재 지자체가 도시계획체계의 변화와 함께 LDFs의 준비에 많은 시간과 자원 그리고 어려움이 있는 줄 압니다. 이와 관련하여 지자체가 겪고 있는 어려움은 무엇입니까?

저의 개인적 생각으로는 새로운 도시계획체계가 원활히 작동하도록 만드는데 지자체가 어려움을 겪고 있다고 생각합니다. 그리고 지방정부는 실행과 어떻게 목표를 달성할 것인가를 다루는 긍정적인 정책보다는 규제중심 정책의 부정적인 도시계획정책 만들기에 너무나 익숙해 있다고 생각합니다. 새로운 도시계획체계는 지방정부가 중요한 현안에 집중적으로 도시계획정책을 증거중심을 바탕으로 작성할 수 있는 많은 장점이 있다고 생각합니다. 하지만 이러한 자치구계획을 작성하는데 많은 어려움을 겪고 있습니다.

그리고 중앙정부가 관심을 가지는 새로운 도시계획체계 추진력의 하나는 바로 자치구계획의 작성 기관의 단축입니다. 기존의 자치구 계획의 작성기간은 너무 오래 걸렸습니다. 왜냐하면 지방정부는 도시계획관련 모든 현안을 포함시켜 작성하려고 했기 때문입니다. 그러나 중요한 현안에 집중하여 자치구계획을 작성하도록 하는 새로운 도시계획체계가 작성 기관을 단축시킨다는 근거는 없습니다. 만약 그렇다면 새로운 도시계획체계도 제대로 작동하지 않을 것입니다. 그리고 다른 문제점의 하나는 일반 공공이 자치구계획이 무엇이 일어나고 있는지에 대해 이해하기가 아주 어렵다는 것입니다. 왜냐하면, 새로운 도시계획체계 하에서는 너무나 많은 도시계획관련 문서를 작성하기 때문입니다. 저의 생각으로는 현재 정부는 일반 공공이 쉽게 알 수 있는 좀 더 단순화된 도시계획체계의 필요성에 대한 압박을 받고 있을지도 모릅니다.

그리고 지방정부의 새로운 자치구계획인 LDFs의 여러 관련 문서를 검토했을 때, 몇 가

## Innovation of English Planning System And Introduction of New Local Development Frameworks for Urban Renaissance

지 주요 문제를 발견할 수 있습니다. 첫째는, 정책의 바탕이 되는 실제적인 증거가 부족하다는 점입니다. 지방정부는 그들이 하고자 하는 아이디어를 가지고 있지만 근거를 제시하지 못하고 있습니다. 지방정부는 항상 해오듯이 이렇게 하는 것이 바른 것이기 때문에 이런 정책을 제시한다고 하는 경우가 많습니다. 둘째는, 도시계획문서가 종종 너무 일반적이고 '도전적인' 정책을 제시하지 않습니다. 그리고 정책이 지역의 현안과 관련이 없는 일반적인 정책인 경우가 많습니다. 마지막으로, 정책의 실행과정이 너무 막연하다는 것입니다. 어떻게 '정책을 실행' 해야 할 것인가에 대해서 제시를 하지 못하고 있습니다. 이것은 현재 지방정부의 새로운 자치구계획과정에 있어 나타나는 주요 문제입니다.

지방정부들이 할 수 있는 것은 주무장관(Secretary of State)에게 도시계획심의관에 의해 작성된 자치구계획에 대한 보고서를 파기해 해달라고 요청하는 것뿐인 경우가 많습니다. 리치필드(Lichfield)와 스트라포드(Strafford) 지방정부가 그 예에 해당됩니다. 도시계획심의관으로써 지방정부를 도와주려고 최선을 다해 노력하고 있지만 현실적으로는 아주 어렵습니다. 그리고 위험 부담도 큼니다. 지금까지 자치구계획에 대한 많은 검토를 하였습니다. 그리고 각각의 도시계획심의관은 각각의 자치구계획에 대한 보고서를 작성해야 합니다. 이를 위해 10명으로 구성된 심사단을 조직하여 이 작업을 함께 합니다. 이 심사단은 평가에 있어 일관되게 하려고 노력하고 있습니다만 이는 아주 어려운 작업입니다. 그래서 잘못된 판단을 할 수 있는 위험의 여지도 있습니다.