서울시립대학교 도시과학연구원
도시과학논총 제31권 2005년 12월
The Journal of Urban Science
The University of Seoul
Vol.31, No.1, December 2005

大런던 바넷자치구의 단일개발계획 사례연구

이 영 웅
(서울시립대학교 도시공학과 교수)

Unitary Development Plan : The case of Barnet in Greater London

Lee, Yeoung-Oung

ABSTRACT

This study will focus on case studies to see Korea's process of making strategic and recursive plans, with a recognition of issues in comprehensive and rational planning processes in Korea .

For this purpose, we analyse the nature of the British Town Planning Act and the contents of a development plan of Barnet borough and its process of making it.

We hope that the study will render great service to working out plans for executable legal provisions in Korea in the future.

Keywords : Town and Country Planning Act, Unitary Development Plan, Strategic Planning, Planning Process, Barnet borough

1. 서 론

계획적 접근방법 측면에서 우리나라 법정계획은 도시기본계획과 지구단위계획으로 구성되어 있다. 도시기본계획은 1981년 도시계획법에 도입되었으며 종합계획(Comprehensive plan) 혹은 기본계획(Mater Plan)의 역할을 했다는 점에서 그 의의가 크다. 도시기본계획은 2003년 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의해 새로워 졌음에도 불구하고 마스터플랜 개념을 벗어나지 못하고 있다. 도시기본계획은 수립자체에 의의가 있다고 보고 일단 채택되면 그대로 방치해 둘 뿐 실천성이 없는 청사진적인 계획에 머물러 있는 상황이다.

무엇보다도 근본적인 문제는 계획과정이 목표지향적이고 일방통행식의 계획과정에 머물러 있으며, 목표는 매우 추상적이고 개념적인 내용을 담고 있다. 또한 장기적인 도시기본계획과 중기적인 지구단위계획간의 연계성이 부족하고, 도시기본계획의 내용 항목간에도 상호 연계성이 결여되어 있다. 따라서 지방자치시대를 준비하고, 지방자치 단체의 한정된 자원과 재원을 효율적으로 이용할 수 있는 실현성있는 계획과정이 될 수 있도록 법정계획의 현대화에 대한 연구가 필요한 실정이다.

이러한 배경에서 본 연구는 영국의 단일개발계획(UDP) 사례를 살펴보고자 한다. 단일개발계획은 전통적 계획모형의 종합성과 합리성에 중심을 두고 이를 보완하여 제시된 지방자치시대의 계획으로서 전략적 정책

계획이다.

따라서 본 연구는 종합적이고 합리적인 계획과정에 대한 문제인식에서부터 출발하여 전략적이고 순환적인 계획과정에 대한 사례연구에 초점을 두고 있다. 이를 위해 영국 도시계획법의 특성과 바넷자치구(Barnet Borough) 단일개발계획의 계획내용과 계획과정을 파악하는 것에 목적을 둔다.

본 연구는 단일개발계획의 내용을 구체적으로 다루어 전략계획의 특징을 제시하였다는 점에서 창의성을 찾아볼 수 있다. 기존 연구들은 일반적인 제도연구 결과물이 대부분이고, 본 연구에서는 내용을 전략적 계획관점에서 상세하게 분석하였다는 점에서 차별성을 두고 있다.

연구 대상지역은 대런던의 33개 자치구 중에서 바넷자치구를 대상으로 하고 연구의 주요내용으로서 2장에서는 근대 영국 도시계획에 큰 영향을 준 도시계획가들을 살펴보고 3장에서는 영국 도시계획법의 특징을 검토하고 이를 토대로 4장에서 바넷자치구의 단일개발계획 사례 분석을 통해 계획내용과 계획과정을 파악하며, 마지막으로 5장에서는 사례연구를 통하여 얻을 수 있는 정책적 시사점을 제시하는 것이다.

특정국가의 도시계획제도는 그 나라의 역사적 전통에 의해 생성된 산물이라 하겠다. 따라서 연구방법은 근대 영국 도시계획에 영향을 준 도시계획가들을 중심으로 영국 도시계획의 특성을 각종 문헌들을 통해 정리하고, 단일개발계획 보고서와 도면은 현지방문을 통해 수집하고 이를 중심으로 사례분석을 실시하였다.

연구의 결과는 장차 우리나라의 실천가능한 법정계획 적성에 크게 이바지 하리라 생각된다.

2. 영국 도시계획에 영향을 준 도시계획가들

2-1. Patrick Geddes(1854~1932)

한나라의 도시계획제도는 그 나라의 역사적 전통에 의해 생성된 산물이라 하겠다. 피터 홀(Peter Hall)에 의하면 P.Geddes, E.Howard, P.Abercrombie는 근대 영국도시계획에 큰 영향을 준 주요한 인물로 소개하고 있다. 오염된 공업도시를 강하게 비판한 사람 가운데 가장 유명한 사람은 스코틀랜드의 도시계획가인 P.Geddes이다. 게데스는 영국의 첫 번째 생태환경설계가 이였고, 그는 생물학적, 심리학적, 사회학적 지식에 기반을 둔 도시의 이해를 추구했다. 이러한 도시의 이해는 도시조사 개념과 지역조사 개념에서 나타난다. 그는 독일 Camillo Sitte(1843~1903)의 도시미학을 숭배하였고, 도시조사 개념에 Sitte의 시각적 측면을 도입하였다. 도시문제는 물리적 측면에서 다루되, 사회·경제적 측면까지 고려해서 종합적으로 다루어야 한다고 주장했다. 이 논리의 경우 오늘날에는 받아들여지지만, 그 당시에는 완전히 새로운 것이었다. 그의 가장 큰 공헌은 도시조사와 계획과정에 대한 개념이다. 그는 도시를 사회·경제·역사·문화의 혼합적인 산물로 규정하고, 종합적인 조사분석을 제안했다. 그는 1915년에 합리적인 계획과정의 개념을 책 「Cities in Evolution」에 발표하였다.

종합적인 조사분석은 도시의 현재·과거·미래의 지형도를 가지고 시작하고, 지리적, 지질학적, 역사적, 시각적, 보전적 측면을 모두 포함하고 있다.

게데스는 합리적이고 명확한 기반을 둔 계획과정을 주장했으며 조사분석(survey) → 진단(analysis) → 계획안(Plan)의 형태를 가진다. 미국에서는 이를 종합계획 혹은 전통적 도시계획이라 불렀다.

게데스의 계획과정개념을 그가 죽은 후 계속 발전하여 1947년 영국의 도시계획법에 처음으로 포함되었다.

그 내용은 조사분석(Survey) → 진단/예측(analysis/Diagnosis) → 설계/종합(Design/Synthesis) → 계획안/집행(Plan/implemention) 이였다. 게데스의 계획과정 개념에 추가된 부분들이 일부있지만 본질적으로 다르지는 않다.

게데스의 합리적 계획과정 개념은 후대 도시계획발전에 크게 영향을 끼쳤다. 그가 저술한 「Cities in Evolution」이라는 저서는 오늘날 도시계획의 바이블로 읽히고 있다. 이 저서에서 게데스는 합리적 계획과정 이외에도 거대도시가 사회적으로 어떻게 형성되었는지를 처음으로 설명하는 연담도시권(Conurbation)이라는 개념을 전개하였고, 지역적 조사는 최초의 지역계획 개념이 되었다.

2-2. Ebeneger Howard(1850~1928)

전원도시운동(Garden City movement)은

영국 도시계획에 있어서 물리적 계획에 가장 큰 영향을 끼쳤다. 이것은 1898년도의 「내일의 전원도시(Garden cities of tomorrow)」라는 저서에 발표되었다.

하워드 제안의 요점은 폭발하는 대도시의 인구와 산업을 분산하는데서 출발하여 쾌적한 주거환경과 고용문제를 해결하는 방안으로 Central City 둘레에 그룹화된 Social Cities를 그룹화하는 것을 제안했다.

전원도시는 경제적·사회적 기회를 제공하는 도시의 삶과 건강한 주거환경을 제공하는 교외의 삶을 결합한 공동체를 의미한다. 이러한 공동체를 건설할 경우 토지투기와 지가상승이 예상되고, 그 결과 어려운 근로자들은 전원도시에서 비싼 임대료를 부담하게 된다. 때문에 하워드는 토지가치의 증가를 통한 모든 이익이 공동체에게 돌아가도록 전원도시의 모든 토지사용권을 공유화할 것을 제안했다. 하워드의 이러한 토지공유화 제도는 성공적인 전원도시계획에 열쇠가 되었으며, 1947년 도시 및 농촌계획법에 도입하였다.

1903년 언원(Raymond Unwin 1863~1940)은 최초로 런던으로부터 30마일 떨어진 Letchworth 전원도시를 건설하였다. Letchworth의 가장 큰 특징은 하워드의 아이디어를 충실하게 따랐다는 것이며, 일자리 창출, 쾌적한 주거환경, 도시성장을 제한하는 그린벨트, 자립적인 전원도시를 만드는 농업과 산업, 전원도시가 토지를 영구적으로 소유함, 새로운 공동체의 삶, 도시전체가 정원같이 보이는 열린 구조 등이 있다.

언원은 1907년 가장 아름답고 예술적인 전원도시 Hampstead Ganden Suburb를 건설하였고, 1919년에는 Welwyn 전원도시를 성공적으로 건설하였다.

P. Geddes, E. Howard, Unwin 이들은 모두 Garden Suburb의 마을처럼 바람직한 삶의 질을 강조하는 영국의 계획개념을 주장하고 있다.

하워드의 전원도시 운동은 그린벨트개념, 토지소유권 공유화개념, 자연과 조화를 이루고 모든 주택들의 공동체 효과를 만드는 개인주택단지설계(Cottage- Housing), 위성도시개념, 신도시개념 등과 접목되어 그것은 영국뿐만 아니라, 해외 도시계획에도 영향을 주었다.

2-3. Patrick Abercrombie(1879~1957)

런던은 영국의 수도이면서 유럽내 거대도시이다. 20세기 초만 하여도 런던의 인구는 850만명으로 뉴욕에 이어 세계최대의 대도시였다, 대런던 수도권정비는 2차대전 직후 에이버크롬비의 대런던계획이 제정되면서 부터이다.

1944년 에이버크롬비는 「바로우 보고서(The Barlow Report 1937)」에 담긴 인구와 산업의 분산정착을 기초로 하여 대런던계획(Greater London Plan)을 제시하였다. 이 계획의 핵심은 런던시내지역(과밀지역)을 완화하고, 런던주변지역(8개의 신도시 건설예정지역)으로 대규모의 인구와 산업을 계획적으로 분산할 정책을 마련하는데 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해 대런던계획의 주요전략은 첫째, 런던중심부에서 이전되어 오는 백만명의 수용기반을 마련하되, 무계획적인 도시의 외연적 확산을 막기 위해 그린벨트지역(개발금지지역)을 런던주변에 설치한다. 둘째, 그린벨트지역의 외곽에 계획적으로 인구를 수용하여 자립성을 갖춘 신도시를 건설하자는 것이다. 이와 같이 대런던계획은 그린벨트지역을 지정하고, 신도시건설을 병행하여 런던의 폭발하는 인구와 산업을 분산함으로서 과밀을 완화하고자 하는 것이었다.

대런던계획의 신도시건설과 그린벨트지정은 하워드의 전원도시와 게데스의 지역계획에 영향을 크게 받은 것으로 볼 수 있다.

에이버크롬비가 제안한 그린벨트개념과 신도시개념은 하워드의 전원도시개념과 접목되는 부분이다. 이는 오늘날에도 지속되고 있으며, 그 가치가 높이 평가되고 있다.

에이버크롬비의 대런던계획은 런던수도권의 기본골격을 이루고 있으며, 이를 토대로 하여 후속적인 일련의 개발정책이 등장한다. 즉, 1964년 영국정부가 주도하는 「남동권 연구(The South-East Study 1964)」와 1969년 런던 의회가 마련한 「대런던개발계획(The Greater London Development Plan)」과 1970년도에 중앙정부와 지방정부가 공동으로 작성한 「남동권전략계획(The Strategic Plan for the South East)」등이 있다.

3. 1947년 도시 및 농촌계획법의 특성

3-1. 사회적 배경

2차 세계대전은 새로운 영국건설에 대한

열망을 만들어 냈다. 옛 시스템은 새로운 시스템으로 교체 되었으며. 오래된 사회적·경제적 문제들이 개혁되었다. 어디에서나 새로운 정신이 사람들의 사고를 지배했다. 대런던계획(Greater London Plan 1944)으로부터 수많은 새로운 개념들이 전개되었다. 산업분산, 그린벨트, 뉴타운 등의 새로운 계획접근에 대한 새로운 계획절차가 요구되었다. 1944년 도시 및 농촌계획법안은 상기의 도시개발사업과 규제에 대한 해결책을 제공하였으며, 협의를 거쳐 1947년에 법으로 결정되었다.

3-2. 1947년 법의 특성

최초로 토지가격이론의 개념정립 및 발전이 논의된 곳은 북아메리카에서였다. 토지 및 토지가격에 관련된 관심은 18세기 D. Ricardo의 농업지대이론에 그 시초를 두고 있다. 리카르도는 생산요소로서의 토지는 두 가지 특징을 가지고 있다고 지적한다. 첫째, 토지는 제한적이고. 둘째, 토지는 우연히 존재한다는 점이다. 토지는 인간의 노력에 의한 것이 아니라, 자연으로부터 그냥 주어진 것이다. 따라서 토지 소유자의 토지에서 발생하는 수익은 수요에 의한 것이지, 그 자신의 노동에 의한 것이 아니다라는 것이다. Von Thünen은 리카르도의 분석을 더욱 명백하게 발전시킨다. 즉 토지에서의 생산량은 단순히 비옥도의 함수가 아니라, 시장까지의 거리 및 교통비용에 의존한다고 증명하였다. 토지가격은 경제지대에 의존하며, 지대는 토지의 내재가치에 의해서가 아니라, 입지적 요인 즉 접근성에 의하여 발생한다는 것이다. 영국의 토지관은 상기의 이론들과 깊은 연관성이 있다. 토지에서 발생하는 이익을 관리하는데 관련된 문제와 토지소유권을 관리하고 조정하는 문제는 제도적 측면에서 19세기부터 본격화된다.

1895년 Tower Bridge Southern Approach Act가 제정되고 난 뒤 개발부담금 규정이 법제화 되었다. 이 법안은 매우 제한적 이였으며, 단순히 런던정부가 도로확장을 통해 이익을 받는 토지에 대해 토지가격의 연간 상승분에 대하여 과세할 수 있도록 한 것이었으나 성공하지는 못하였다.

1909년 Housing&Town Planning Act에서 개발부담금을 부과할 수 있는 종합적 시도가 반영된다. 예컨대 토지양도시 토지가격증가분의 20% 과세, 혹은 미 개발토지 가치에 대해서는 매년 1파운드당 0.5페니의 비율로 과세토록 하였다. 그러나 토지가격의 상승분에 대한 과세는 평가가 적시에 이루어지지 못하며, 평가작업은 극도로 복잡한 과정이므로 적용활용에 관한 논란의 소지가 많아 1920년에 폐지되었다.

그러나 1919년에 토지수용법에서는 보상가격 평가과정에 관한 6가지 기본원칙을 도입하였다. 주요내용은 시장가격을 보상기준으로 한다는 것이다. 그러나 얼마 후 토지가치의 폭등으로 인해 지방정부는 보상으로 인한 심한 재정적 어려움을 겪게 되었다. 이와 같이 토지와 토지가격에 대한 제도적 경험을 토대로 1947년에는 도시 및 농촌계획법이 제정된다.

2차대전 이후에 즉시 만들어진 3개법 즉 ① 1946년 New Town Act(전국에 신도시 건설에 크게 공헌한 법) ② 1947년 Town and Country Planning Act ③ 1952년 Town Development Act(대도시의 과밀을 완화하고 농촌지역의 개발을 촉진하는 법)는 이제까지의 계획입법을 뛰어넘는 계획법들이다.

1947년 도시 및 농촌계획법제정 이후, 토지소유의 개념을 완전히 바뀌었다. 토지소유자는 계획당국의 허가없이 더 이상 토지개발의 권리를 갖지 못하게 되었다. 따라서 모든 개발권은 국가에 귀속되었다. 토지소유권은 현재 존재하는 목적을 위한 사용권 이외에 어떠한 의미도 갖지 못하게 되었다. 이것을 토지이용권의 공유화라 한다. 이 법 규정은 보수당과 노동당 모두에 의해 합의된 것으로 입법절차를 통과한 것이다. 따라서 영국은 처음으로 토지용도의 변화를 승낙하거나 제한할 수 있는 절대적인 허가권을 가지게 되었다. 토지이용권의 공유화 제도는 오늘날까지 지속되고 있다.

1947년 법의 주요내용을 보면 다음과 같다.

① 지방자치단체는 개발계획(Development Plan)과 계획허가(Planning permission)를 통해 새로운 토지이용규제 체계를 수행한다. 따라서 모든 개발은 개발계획과 계획허가의 절차를 거친다는 것이다.

② 모든 개발은 지방계획청의 동의가 있어야 한다.

③ 개발에 따른 개발부담금은 중앙토지위원회를 통해 부과한다.

④ 공익을 목적으로 토지 강제수용권을 신설한다.

⑤ 토지 강제수용권에 따른 보상제도를 신

설한다.

⑥ 개발계획과 계획허가제에 의해 특정용도가 지정되어도 지방자치단체는 이에 대한 보상의무가 없다.

이 처럼 1947년 법 제정이후 토지이용권이 국유화됨에 따라 통합적인 개발 규제와 개발부담금제도 등으로 인해 토지시장은 침체되었다. 공익과 개발이익에 대한 조화문제를 둘러싼 논쟁이 일어났으며. 노동당과 보수당간의 정권교체시 마다 토지정책의 변동이 거듭되었다.

보수당정권이 재집권함에 따라 1953년과 1954년의 법규정으로 개발부담금제도와 토지기금제도가 폐지되었다. 개발부담금제도의 폐지 이유는 토지가격을 안정시키기보다는 증가시켰으며, 인플레이를 오히려 유발하였기 때문이다.

1967년 노동당정부는 토지문제를 해결하기 위해 토지위원회(The Land Commission)를 설립하였다. 이 위원회의 목적은 첫째 도시계획 실행을 위해 적절한 토지를 확보하는 것이다. 둘째 커뮤니티에 의해 발생한 개발가치는 커뮤니티로 환원되어야 한다는 것이다.

그러나 그 동안 위원회가 매입한 토지는 빈약했으며 그 당시 여러 가지 많은 비판을 받았다. 토지개발을 통제하고, 토지가격의 상승분을 커뮤니티로 귀속시키기 위한 법으로 1975년 Community Land Act와 1976년의 Development Land Tax Act가 제정되었다.

그러나 커뮤니티 토지법은 개발을 억제하였으며 토지시장을 침체시켰다. 또한 세금이 너무 높았으며 과세도 공평하지 않았다. 따라서 1979년 보수당 집권으로 커뮤니티 토지법은 폐지되었다.

1980년 보수당은 지방정부계획 및 토지법(Local Government Planning and Land Act)을 제정하여 개발사업추진을 간소화하기 위해 도시개발공사(UDC), 기업용도지구(EZ)를 지정할 수 있는 법적 근거도 마련했다.

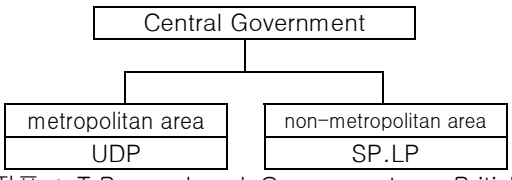
1990년대 들어서 보수당은 도시 및 농촌계획법을 개정하여 경미한 사항의 건축물의 증축과 개축에 대하여 허가없이 시행할 수 있게 허용했다.

1991년에 계획 및 보상법(Planning and Compensation Act)을 지정하여 간이계획지구(SPZ) 지정에 따른 기업의 도시계획 허가절차를 간소화하고 개발을 활성화하는 법적 근거를 마련하였다. 이처럼 1947년 이후 오늘날까지 토지정책의 변동은 있었지만 기본정신과 원리는 그대로 이어져오고 있다.

3-3. 단일개발계획 도입배경

영국은 2차대전이후 런던시와 주변 연담도시지역에 대한 개발전략을 시행한바 있으며, 1965년부터 20년동안 런던대도시권정부(Greater London Counil : GLC)체계를 구축한 경험이 있다. 1972년에는 지방정부법을 개정하여 잉글랜드와 웨일즈지방에 6개의 대도시권 정부를 설치하였다. 1985년부터는 대도시권 정부를 폐지하고, 새로운 지방분권시대를 준비하고 있다.

표 1. 1985년 행정개편 이후 지방정부 구조



지표 : T.Byrne, Local Government on British, Penguin Books, London, 1992. PP.1~3.

이에 따라 대도시권 지역(Metropolitan area)의 일원화된 지방자치구는 구조계획과 지방계획을 합병하여 단일화된 계획을 수행하게 되었다. 따라서 단일개발계획(Unitary Development Plan : UDP)은 Part Ⅰ(Structure Plan)과 Part Ⅱ(Local Plan)가 일원화된 계획이다.

4. 바넷자치구의 단일개발계획에 대한 사례분석

4-1. 바넷자치구의 성장과 구조

1) 바넷의 역사적 성장

바넷(Barnet)자치구는 대런던에서 인구와 규모측면에서 보면 가장 큰 런던Borough중에 하나이다. 바넷자치구는 런던의 북서쪽에 위치하여, 대런던 면적의 약 6%에 해당하는 8,950ha이며. 대런던 인구의 4.4%인 302,000명(1989년)이다. 바넷의 총인구중 21%는 16세이하이고 15%는 65세 이상이다. 최근에 다시 인구가 증가하는 추세이다. 오늘날의 도시형태와 주거특징은 약 60~100년 전 런던중심에서 연결된 철도에 의해 형성된마을과 소도시의 변형이다.

바넷자치구의 남쪽을 살펴보면 20세기 초 교외 주거지의 한 모델이며 도시계획과 주택개발의 모범사례였던 Golderns Green과 Hampstead Garden Suburb가 위치하고 있다.

2) 바넷 현황과 특징

바넷자치구에는 약 10만개의 일자리가 있고, 약 12만 세대의 가정이 있으며, 20개의 쇼핑센터가 있다. 그리고 19개의 철도역과 11개의 병원, 150개가 넘는 학교와 대학이 있으며 62개의 공원과 100여개의 운동장이 있고, 전체면적의 28%를 차지하는 그린벨트도 있다.

1989년 주민의 절반이 고용가능 인구(약15만평)이고 앞으로 꾸준히 증가가 예상된다. 최근 바넷의 토지이용조사에 의하면 주거지역은 증가하는 반면에 오픈스페이스 토지는 감소현상을 나타내고 있다. 현재 바넷자치구에 직접 영향을 초래할 만한 경제적 변화는 예상되지 않지만, 토지이용패턴은 계속해서 변화할 것으로 예측된다. 따라서 바넷의 변화를 관리할 수 있는 계획이 필요하다.

4-2. 단일개발계획의 구성

1) 계획의 내용

영국에 있어서의 법정계획은 개발계획(Development Plan : DP)이라 부른다. 영국의 개발계획(DP)은 1947년 법에 따라 단종체계로 되어 있었으나. 1968년 법개정으로 구조계획(Structure Plan : SP)과 지방계획(Local Plan : LP)으로 구분하는 이원적 체계로 바뀌었다.

1985년 지방 정부법개정으로 대런던의회(Greater London Council : GLC)와 6개의 대도시권 시의회(County Council)가 폐지됨에 따라, 대도시권 지역에는 단일 지방정부구조로 개편하였다. 따라서 단일지방정부는 단일개발계획(Unitary Development Plan : UDP)을 수립하게 된다.

개발계획(DP)은 도시와 농촌을 포괄하는 1947년 법과 지속가능한 개발의 개념을 바탕으로 한 1990년 법에 근거하고 있다. 개발계획의 내용은 법규정이 아니라, 시장(market)이 적절한 개발을 할 수 있도록 건전하고 효율적인 개발통제를 위한 정책적 틀을 주요 내용으로 삼고 있다.

1989년 환경부장관은 런던자치구의회에서 자치구를 위한 단일개발계획(UDP)을 준비하도록 하였으며, 계획의 목적은 규제에 의한 공공이익을 창출하고 자치구의 토지이용과 개발규제, 보전행위등에 관한 계획체계를 수립하는 것이다. 자치구의회에 의해 채택된 단일개발계획은 자치구를 위한 법정계획이며, 법정계획 없이 어떠한 개발도 할 수가 없다.

단일개발계획은 첫째부분(Part Ⅰ)과 둘째부분(Part Ⅱ)으로 구성되어 있고 첫째부분과 구조계획의 계획기간은 15년이고 둘째부분과 지방계획의 계획기간은 10년으로 규정하고 있다.

첫째부분의 내용은 구조계획과 유사하며 토지의 개발과 이용에 대한 해당자치구의 포괄적인 정책을 담고 있다. 바넷의 경우 6개 계획원칙과 9개 목표 및 24개 일반정책으로 구성되어 있고 이들의 최상목표는 바람직한 삶의 질을 유지하고 향상시키는 것에 두고 있다.

둘째부분의 내용은 지방계획과 유사하고 자치구 목표아래 토지이용과 개발에 대한 상세한 정책과 제안을 담고 있다. 바넷의 경우 둘째부분의 계획내용에 대한 항목은 8가지로 구성되어 있다. 즉 ① 환경의 질 ② 레저와 관광 ③ 커뮤니티서비스 ④ 쇼핑 ⑤ 고용 ⑥ 주택 ⑦ 이동 ⑧ 자원과 집행으로 구성된다. 여기에 계획내용에 대한 항목은 계획의 질적인 수준을 좌우하는 것이므로 자치구의회의 의결을 거쳐 확정하도록 제도화 되어 있다. 특히, 단일개발계획의 둘째부분은 자치구의 전 지역을 계획의 대상지역으로 삼고 있다는 점이 특징이다.

의회는 법정계획의 주체로서 단일개발계획을 준비해야 한다. 의회는 물리적·사회적·경제적인 제조건과 기타사항에 대한 사전조사 이외에도 환경성이 준비한 국가적·지역적 차원의 정책지침(1988년에 공포된 PPGs, RPGs)과 1989년에 공포된 런던을 위한 전략계획지침을 참작해야 한다.

이들 중앙정부의 정책지침들은 지방정부의 계획작성을 돕는데 기여할 뿐만 아니라 중앙과 지방간의 계획의 일관성을 높이는데도 중요한 역할을 하고 있다. 의회는 변화되는 환경을 계획에 지속적으로 반영하여, 수정을 통한 보완·재검토 과정을 단일계발계획기간동안 계속 유지하여 계획의 실현성과 효율성을 높여야 한다. 계획의 마지막을 고려하는 것은 현명한 일이기 때문이다.

2) 계획의 형태

바넷의 단일개발계획 형태는 보고서와 도면의 형태로 구성되어 있다. 보고서 역시 첫째부분과 둘째부분으로 나누어져 계획의 주체와 제목, 계획의 역할과 목적 그리고 계획의 대상과 대안 등의 내용을 담고 있다.

보고서 첫째부분의 구성형태를 살펴보면 ① 국가차원 ② 대런던과 남동부지역 차원에서의 도시계획정책 ③ 바넷자치구 차원에서 주요목표인 일반정책을 담고 있다. 국가차원에서 중요한 도시계획정책은 중앙정부가 마련한 정책지침이라 할 수 있다.

이 지침에는 계획정책지침(Planning Policy Guidance : PPG)과 지역계획지침(Regional Planning Guidance : RPG) 등이 있다. 계획정책지침의 주요 목적중에 하나는 정부정책의 우선순위를 명확히 하고 체계화 하는데 있다. 계획정책 지침은 1988년에 처음 공포되었으며 1997년 현재까지 24개 종류가 공포되었고, 정부정책이나 지역여건에 따라 계속 갱신되고 있다.

그리고 런던과 남동부차원에서 중요한 도시계획 정책은 1986년 지역전략지침(Regional Strategic Guidance), 1989년 런던을 위한 전략계획지침 (Strategic Planning Guidance for London), 1990년 남동지역계획(South East Regional Planning : SERPLAN) 등이 있다. 이들 정책지침은 보고서 작성에 중요한 기초자료가 되고 있다.

보고서의 둘째부분은 자치구차원에서 토지의 개발과 이용에 대한 구체적인 정책과 제안을 담고 있다. 토지이용계획측면에서 계획의 대상별로 상세한 경향과 예측을 설명하고 세부정책을 제시하여, 선택에 대한 판단의 근거를 제시한다. 그리고 법적 요구사항들에 따른 수정·보완 재검토 과정을 거쳐 실현을 위한 가능성 있는 자원에 대한 제안과 계획도면으로 구성되어 있는 것을 볼 수 있다. 계획의 대상을 살펴보면 ① 환경의질 ② 레저와 관광 ③ 커뮤니티서비스 ④ 쇼핑 ⑤ 고용 ⑥ 주택 ⑦ 이동 ⑧ 자원과 집행 등으로 이루어졌다.

계획은 보고서뿐만 아니라, 계획도면(Proposal map 축척 1/1250), Key diagram, index 등과 함께 이용하되 이용자들에게 간결하고 쉽게 이해를 돕고 있다. 따라서 단일 개발계획의 첫째부분은 보고서와 다이어그램으로 이루어지지만 둘째부분은 보고서와 상세한 계획도면을 갖추고 있다.

보고서는 논리적이고 체계적인 문장으로 기록된 것으로서 계획정책과 제안에 대한 정당한 이유를 포함하여야 한다. 계획도면은 문장으로 기록된 정책과 제안을 도면으로 표현하여 개발통제가 일어나는 지역을 담고 있어야 한다. 모든 도면은 베이스 맵(Base Map)을 바탕으로 한다.

보고서와 계획도면 사이에 모순이 발생할 경우 영국은 계획 도면보다 보고서가 우선하는 것으로 규정하고 있다. 보고서와 계획도면으로 이루어져 있는 단일개발계획은 이를 설명할 수 있는 법적문서(Memorandum)를 갖추어야 한다.

이것은 의회의 정책과 제안을 확실히 해주고 계획정보를 제공해 준다. 1990년 이후 자치구의 단일개발계획은 지방분권화에 따라 환경성의 승인을 필요로 하지는 않으나, 환경성은 도시계획의 분권화를 역행하지 않는 범위내에서 필요에 따라 지방정부 도시계획에 대한 지시권(Call-in)을 발동할 수 있다.

3) 계획의 과정

토지이용계획가들은 실제 하는 일을 분명하게 하기위해 개념화된 계획과정을 제시해야 한다. 계획과정이 합리적이지 못할 경우 계획은 타당성을 잃어버리게 된다. 역사적으로 계획과정에 대한 흐름은 크게 두 부분으로 나뉘어 진다.

첫째, 전통적이고 종합적인 계획과 둘째, 1970년대부터 전통적인 계획을 보완하는 새로운 접근들로 구분할 수 있다. 종합적이고 합리적인 계획과정은 1915년 영국의 게데스로 부터 시작된다.

종합성은 도시를 복잡하고 관련된 여러 요소들의 구성으로 정의하고, 다양한 측면에서 모든 요소들을 포괄적으로 다루는 것을 의미한다. 합리적인 계획과정의 조직은 조사분석(survey) →진단(analysis) → 계획안(plan)으로 이루어져 있다. 종합계획의 특징은 계획의 합리성을 최대한 확보하기 위해 목표를 최대한 성취할 수 있는 수단을 마련하는 점이다. 또한 계획안을 5년마다 재검토하더라도, 그것은 변화하는 계획대상을 평가하기에는 불가능한 과정이며, 그것은 단지 수정되어질 뿐이었다. 따라서 종합계획은 한 시점이나 미래의 한 기간을 대상으로 하는 정적이고 유연하지 못한 계획이기 때문에 이를 청사진적인 계획이라 불렀

다. 영국에서 시작된 청사진적인 계획은 미국에서는 1967년까지, 영국에서는 「Planning Advisory Group Report」가 출판된 1965년까지 지속되었다. 종합계획은 계획과정이 합리적이고 종합적이다. 그러나 계획의 연계성과 실현성을 해결하기가 어렵다는 비판을 받고 있다.

1970년대부터 종합계획이론을 중심에 두고 이것을 보완하는 차원에서 새로운 여러 가지 계획이론들이 (전략계획, 체계적 접근계획, 옹호적 계획) 등장한다. 전략계획 혹은 구조계획은 토지이용규제이상의 행위 즉, 정책을 중심으로 정책의 실천을 강조하는 계획이다. 전략계획은 청사진적 계획의 단점을 보완한 계획으로서 이슈를 설정하고 재검토・수정・보완이 끊임없이 이루어지는 순환적인 계획과정을 강조하고 있다.

단일개발계획의 계획과정은 실천성을 강조하는 순환적인 계획과정에 기초하고 있다. 순환적인 계획과정에는 여러 다른 형태들이 있을 수 있지만 단일개발계획에 사용되고 있는 계획과정의 흐름은 다음과 같다.

표 2. 단일개발계획의 계획과정 흐름도

Trends →Prospects →General Policy Context →Detailed Policies → Proposals →Monitoring and Review
• 1단계는 수용할 계획의 결정 • 2단계는 목표의 공식화 • 3단계는 목적의 규정화 • 4단계는 대안적인 전략들의 준비 • 5단계는 평가 실행 • 6단계는 모니터링과 재평가

오늘날 단일 개발계획에 사용되는 계획과정은 1단계에서 6단계까지 연속적인 의사결정 과정이며 계획과정은 이미 결정된 목표의 성취 수단이 아니다. 더욱이 계획은 한번에 작성되는 것이 아니다. 계획의 조건은 늘 변화하고, 계획의 환경 역시 변하기 때문에 끊임없는 재평가와 재수정이 요구되는 순환적인 의사 결정과정이라는 점을 중시한다. 단일개발계획에 사용되고 있는 계획과정의 단계를 좀 더 상세하게 분석하면 다음과 같다.

- 1단계 : 도시계획은 대상지역・주민・관련단체, 환경과 자원의 제약과 연계하여 현재의 활동을 조사・평가하고 내재하는 불균형 상태를 확인한다. 즉, 문제를 해결하기에 앞서 명확한 문제인식이 무엇보다 중요하다.
- 2단계 : 계획과정 측면에서 가장 중요한 과정중에 하나로서 지역사회의 목표(goal)를 설정하는 단계이다. 목표는 미래상태를 정확하게 규명하는 것이 아니라 결과들을 바람직한 방향으로 조절할 수 있는 수행절차와 골격을 설정하는 것이어야 한다. 목표는 계획을 최종적으로 평가할 기준을 제시함으로써 지역사회의 전반적인 요구가 반영된다. 바넷자치구의 단일개발계획의 목표중의 목표는 삶의 질을 유지시키고 향상시키는 것이다. 둘째 목표는 환경의 질을 보존하고 향상시키는 것이다.
- 3단계 : 목표를 달성하기 위한 명확한 방법으로서 목적(objectives)을 설명하는 단계이다. 바넷자치구의 환경의 질이라는 목표를 달성하기 위해 거론 될 수 있는 목적은 다음과 같다. ① 도심지의 성격을 유지하는 것. ② 주거지역의 쾌적함을 유지・향상시키는 것 ③ 그린벨트, 오픈랜드를 유지하고 경관과 자연유산을 보존하는 것, 이상의 목적들을 달성하기 위해 주민들의 지속적인 지지와 우호적인 태도가 필요하다.
- 4단계 : 목표와 목적을 달성하기 위해 대안들은 마련하는 단계이다. 대안은 재정적・법적・사회적・정치적 측면에서 실행가능한 대안이여야 한다.
- 5단계 : 완성된 대안들을 비교하고 평가하는 단계이다. 평가단계로 정교한 기법을 통해 대안들을 골라내는 작업과 비슷하다. 비용편익분석・재정평가 등이 이러한 기법이다. 최종적으로 선정된 대안들을 목표와 목적에 비추어 검증하고 평가한다.
- 6단계 : 선정된 계획안을 시행하는 단계이다. 계획안의 시행시 두 가지 방법이 있다. 첫째는 개발사업을 통한 시행방법이고, 둘째는 규제와 제어를 통해 시행하는 방법이다.
- 7단계 : 계획안이 시행되었다면 계획안의 효과성과 효율성을 계속적으로 재검토・재수정하는 단계이다. 재검토는 계획이 제대로 수행되고 있는지를 파악하는 것이며, 재수정이란 상황이나 여건이 바뀜에 따라 보완하고 고치는 것을 의미한다.

예를 들면 최근 계획에서 5년동안 10,000명의 인구증가를 목표로 설정하였을 경우 학교・상점・주택・병상수・고용 등의 수많은 계획지표들에 영향을 주게

된다. 만약 초기 5년 동안 인구증가가 예측했던 것에 미치지 못할 경우 재검토 과정이 필요하며, 계획안을 상황에 맞게 수정・보안하는 것이 필요하다.

이와 같이 수시로 변화는 요인들 때문에 계획을 끊임없이 순환하는 과정이 된다.

지금까지 기술한 과정은 최적화(optimization)의 예시라 할 수 있겠다. 최선의 의사결정에 이르는 과정을 최적화라고 하지만 계획과정은 가치가 개입되는 정치적 맥락에서 행해진다는 것을 인식할 필요가 있다.

계획과 정치간의 갈등은 매우 심각하며, 계획은 본질적으로 미래에 관심을 두고 있지만 정치는 현재의 영향을 받게 마련이다. 즉, 계획가는 의사결정과정에서 편견없는 태도를 취하여야 한다. 그러나 선택된 대안들이 사회 모든 구성원들에게 동등한 혜택을 줄 수는 없기 때문에 정치적인 고려와 판단도 수반되어야 한다. 결과적으로 계획은 정치적 과정의 일부분이라 볼 수 있다.

이러한 맥락에서 때때로 최적이 아닌 최선의 계획안을 선정하게 되므로 계획과정에는 전문기술과 정치적인 이해가 필요한 것이다.

바꾸어 말하자면 정치적 의사결정과 완전히 격리되어 기술적 합리성을 만족시키는 물리적 계획가로 안주한다는 것은 환상이다. 따라서, 물리적 계획만으로 종합성을 발휘할 수 있을 만큼 도시계획의 과제가 단순하지 않으며 경제적・사회적・정책적 방향을 반영하지 않은 계획은 집행되지 못한 채 사멸되고 말 것이다.

또한, 의사결정과정을 개선하고 향상시키는 방법으로 게임모형(gaming), 모의실험(simulation), 수리모형(modeling) 등 여러 계량분석기법들을 통한 수학적 접근방법의 이용이 증가하고 있다. 이런 계량모형의 사용증가는 자칫 계량적인 기법이 모든 문제해결에 능사라고 생각할 우려가 있다. 올바른 의사결정을 반드시 보장하는 것은 아니기 때문이다. 이러한 방법은 단지 계획가가 수 많은 정보를 정밀하게 체계적으로 살펴보는데 도움을 줄 뿐이다.

4-3. 단일개발계획의 전략사항

단일계발계획의 전략사항은 바넷자치구의회의 토지이용과 개발에 대한 도시계획정책과 중앙정부가 마련한 정책지침을 담고 있다. 전략이란 토지이용규제 이상의 행위를 말하며, 집행과 밀접하게 연관된 실천을 강조하는 정책을 의미한다. 따라서 단일개발계획의 전략사항은 ① 정책의 틀 ② 계획의 원칙 ③ 전략적 해결방안 등으로 구성된다

1) 정책의 틀

① 중앙정부차원의 정책내용

중앙정부차원의 도시계획 정책내용을 담고 있는 자료는 다음과 같다.

- 정부백서(GWPs)
 : Government White Papers)
- 계획정책지침(PPGs)
 : Planning Policy Guidance Notes.
- 지역계획지침(PRGs)
 : Regional Planning Guidance Notes.
- 개발통제정책지침(DCPNs)
 : Development Control Policy Notes. - 행정부서간 화람 및 공문 등이 있다.

정부백서(1990년)는 환경보호・에너지효율・쓰레기감소・공해관련 등 영국의 환경개선을 위한 정책을 담고 있다. 계획정책지침은 중앙정부의 도시계획 관련정책 이슈를 담고 있으며, 지방정부에게 도시계획정책 방향과 체계를 제공하고 있다. 바넷자치구에 사용된 각 지침서의 제목을 보면 다음과 같다.

PPG 1은 정책 총론 및 원칙, 2는 그린벨트, 3은 주택, 4는 공업용지 및 상업용지 개발과 중소기업, 5는 간이계획지구 6은 도심지 및 소매업, 7은 농촌지역과 농촌경제, 8은 통신, 9는 자연보호, 12는 개발계획과 지역계획지침, 13은 교통, 16은 고고학과 계획 24는 계획과 소음 등이다.

계획정책 지침은 1988년에 처음 공포되었으며, 정부의 정책과 지역여건에 따라 계속 갱신되고 있다. 지방정부는 이 지침을 반드시 준수해야 하는 법적 강제성은 없다. 그러나 지방정부는 특별한 이유가 없는 한 계획정책 지침을 준수하여 중앙과 지방부처간 계획의 일체성을 유지하고 있다.

② 지역차원의 정책내용

1989년 6월에 공표된 지역계획지침은 낙후지역・침체지역・과밀지역 등에 대한 도시계획정책을 담고 있다. 지역계획 정책지침은 계획정책지침과 마찬가지로 중앙정

부의 정책방향을 다루고 있다.

참고로 바넷자치구와 관련된 남동부지역을 위한 전략적 지침이 제시한 3가지 주요 목표는 경제적 성장 장려, 구 도시지역의 재생, 교외지역 보존을 통한 새로운 개발의 수용 등이다.

표 3. 지역계획의 정책지침과 내용

제 목	지 침 내 용
RPG 1	타인과 웨어(Tyne and wear)지역을 위한 전략적 지침
RPG 2	서부요크셔(west Yorkshire)지역을 위한 전략적 지침
RPG 3	런던(London)지역을 위한 전략적 지침
RPG 4	맨체스터(Greater Manchester)지역을 위한 전략적 지침
RPG 9	남동부(The South East)지역을 위한 전략적 지침

③ 런던 광역차원의 정책내용

런던계획자문위원회(London- Planning Advisory Committee; LPAC)는 1986년도에 대런던 시의회(Greater London Council; GLC)가 폐지되면서 런던 자치구들을 대표하는 런던계획자문위원회로 발족하게 됐다. 이 위원회는 ① 대런던의 개발계획에 관한 공동사안의 검토와 자문 ② 환경성에 대한 개발계획의 보고와 자문 ③ 자치구에 정보제공 등 부여된 기능들을 수행하고 있다.

표 4. 런던전략계획보고서의 4vision

Vision 1	세련된 도시로서의 런던
Vision 2	지속적인 성장을 이룬 무역과 산업의 도시
Vision 3	모든 거주자에게 커다란 기회를 제공하는 도시
Vision 4	연속적이고 안전하고 발전적인 커뮤니티를 가진 도시

그리고 1988년에는「런던전략계획보고서(Strategic Planning Advice for London)」를 마련하였는데 이는 환경성의 수정을 거쳐 각 자치구의 전략지침으로 사용되고 있다.

2) 계획의 원칙

바넷의 토지이용패턴은 계속해서 변화할 것으로 예상된다. 계획의 원칙은 6개로 구성되어 있다. 이 원칙은 미래를 위한 청사진이 아니라, 구의회가 변화하는 시대에 통찰력을 가지고 효율적인 토지이용 변화를 관리하기 위한 것이다.

① 의회는 자치구를 위한 다중심(multi centered) 개발패턴을 촉진하는 정책의 채택을 제안한다.

② 자치구 거주자 삶의 질이 유지되고 개선되기를 제안한다. 삶의 질에 영향을 주는 여가 및 문화시설, 커뮤니티시설, 서비스 및 소비시설 등이 유지되어야 하고, 새로운 시설들은 장려되어야 한다.

③ 간선도로변에 일어나는 각종 개발은 도로의 수용용량 및 환경영향과 연계하여 바람직한 개발이 이루어져야 한다.

④ 자치구 주민의 변화하는 요구를 만족시킬 수 있는 주택공급이 필요하다.

⑤ 집에서 직장, 쇼핑지역, 레저, 커뮤니티시설에 대한 접근성을 보장할 수 있도록 선택할 수 있는 도로공급이 이루어져야 한다.

⑥ 균형있는 개발차원에서 인공과 자연의 균형개발이 필요하다.

계획환경의 불확실성, 개발압력, 환경의 질 등에 대한 사회적 요소가 증가되는 가운데 많은 원칙들을 동등하게 동시에 적용하는 것은 불가능하다. 따라서 효과적인 계획을 위해 전략과 우선순위가 필수적이다.

3) 전략적 해결 방안

바넷 단일개발계획의 주요목표들은 9개로 구성되어 있으며 토지이용계획에 대한 당국의 종합적인 기본방향을 제시하는 것이다. 그 하위의 일반정책은 24개로서 계획의 주요목표로부터 직접적으로 전개된 것이며 주요목표를 구체적으로 해결하는 행동지침이다. 즉, 일반정책은 전략계획 지침안에 포함된 런던의 개발계획에 대한 요구를 따르고 있다.

- 계획목표(1)은 바넷자치구의 삶의 질을 유지하고 향상시키는 것이다. 이 목표는 계획의 모든 다른 목표를 지배하는 목표로서 목표중의 상위목표이다.

- 계획목표(2)는 자치구의 환경의 질을 보전하고 개선하는 것이다. 이 목표는 모든 개발사업에 적용되며 자치구 전체의 토지이용에 적용된다.
  - 일반정책(1) : 의회는 자치구 전체의 특성과 환경의 질을 유지하고 향상시키도록 노력한다.
  - 일반정책(2) : 의회는 토지이용과 개발신

청을 평가할 때 환경의 질 측면에서 고려가 있어야 한다.
- 일반정책(3) : 의회는 다음의 경우에 특별한 가치를 보전하고 강화해야 한다. ①보전지구, ②지역적 관심 대상의 장소와 건물, ③스카이라인과 지역적 중요 경관지점, ④자연보전이 중요한 장소, ⑤산림, 하천, ⑥고고학적으로 중요한 장소

▪ 계획목표(3)은 환경의 질을 높이기 위해 자치구의 오픈랜드(open Land), 야생동물 서식지 등을 보호하는 것이다.
- 일반정책(4) : 의회는 자치구의 오픈랜드, 그린벨트, 농경지, 자연경관등의 보존과 영속성을 보장한다.

▪ 계획목표(4)는 삶의 질과 환경의 질은 레저 및 관광시설의 질이 보장될 때 훨씬 더 개선된다.
- 일반정책(9) : 의회는 주변요구에 부합하도록 스포츠 레저시설들의 접근성을 개선한다.

▪ 계획목표(5)는 커뮤니티 서비스의 적절한 입지를 확보하는 것이다.

▪ 계획목표(6)은 자치구내의 쇼핑시설과 상업활동의 활력을 증가시키는 것이다.
- 일반정책(14) : 자치구의 중심타운을 유지하기 위해 교통정체, 소비형태 변화 등의 기존 중심타운 활동에 해가 되는 시설의 신청은 승인하지 않는다.

▪ 계획목표(7)은 의회는 제조업과 서비스업 분야에서 기존의 일자리를 유지하게 하고 새로운 고용창출을 위한 지원을 한다.

▪ 계획목표(8)은 거주공간에 대한 전망과 매력을 증가시키는 것이다.

▪ 계획목표(9)는 자치구내의 사람과 상품의 이동에 대한 통행불편을 해소하고 안전을 증가시키는 것이다.

계획의 모니터에 대해 의회는 검토과정상에 주민·환경단체·이해집단 등과 협의를 촉진해야 한다. 상기의 목표들을 달성하기 위해서 정책이 효과적으로 집행되는지를 보장할 필요가 있으며 이를 위해서 모니터링을 해야 한다.

Ⅴ. 결 론

본 연구는 대런던에 위치하는 바넷자치구의 단일개발계획 작성의 사례를 분석함으로서 최근 영국의 도시계획법의 특성과 단일개발계획의 계획내용과 계획과정을 파악하는 것이 주 목적이다. 이를 위해 영국 도시계획에 영향을 끼친 도시계획가들을 살펴보고 오늘날 도시계획법의 모체가 되는 1947년 도시 및 농촌계획법의 특성을 파악해 바넷자치구가 작성한 단일개발계획의 내용·형태·과정을 분석하였다. 이러한 과정을 통해 얻을 수 있는 결론과 정책시사점은 다음과 같다.

첫째, 오늘날의 영국 도시계획법은 1947년 도시 및 농촌계획법을 토대로 하여 정권이 바뀌어도 기본 원리는 그대로 유지하면서 시대적 변화와 요구를 제도적으로 수용하고 있다. 여기서 특이한 점은 계획적 방법을 도입하여 개발계획과 계획허가의 체계와 내용을 현대화하여 모든 개발을 허가함으로써「선계획 후개발」의 체계를 확립하고 있다는 점이다. 이와 같은 도시계획제도는 토지투기를 원천적으로 막을 수 있고, 나아가 바람직한 삶의 질 개념을 유지하는 토대가 되고 있다.

둘째, 단일개발계획의 내용은 법규정이 아니라, 개발의 흐름과 모습에 대한 정책들로 구성되어 있다는 점이다. 바넷의 경우 6개의 계획 원칙과 9개의 목표 및 24개의 일반정책으로 구성되어 있다. 이들 정책의 최상목표는 바람직한 삶의 질을 유지하고 향상시키는 것이다. 따라서 영국 도시계획의 특징은 정책 도시계획이라 말할 수 있다. 이와 같이 물리적 계획만으로는 종합성을 발휘할 수 없으며, 계획의 종합성과 실천성을 높이기 위해서는 정치적인 고려가 요구된다는 점을 검토할 필요가 있겠다.

셋째, 영국에서 시작된 청사진적인 계획은 1970년대에 들어서 실천성을 강조하는 순환적인 계획과정으로 대체 되었다는 점에 주목할 필요가 있다.

계획은 본래 복잡한 속성을 지니고 있으며, 과거로부터 미래로 계속되는 미래지향적인 성격을 지니고 있다. 계획안은 다양한 구성요소들이 내재되어 있으며, 최선의 의사결정을 위해 예측·평가하고, 각 변수들의 상태를 반복적으로 분석하여 당초 목표대로 진행되는지 지속적으로 점검되어야 한

다. 계획의 시행은 한번에 끝나는 것이 아니라 연속적인 것이기 때문이다. 결국, 기결정된 도시계획은 먼 장래의 도시환경에도 적절할 것이라고 담보될 수 없으므로 재검토와 재수정 과정을 거치는 순환적인 의사결정과정으로 볼 수 있다.

아울러, 지방자치단체의 특성을 높일 수 있고 한정된 자원과 재원을 효율적으로 사용할 수 있는 순환적인 계획과정은 앞으로 지방자치화가 정착되는 우리나라에서도 크게 주목해야 할 점이다.

[감사의 글]
이 논문은 2005년도 서울시립대학교 학술연구조성비의 지원으로 이루어졌으며 이에 감사드립니다.

참고문헌

1. 대한국토・도시계획학회「새로운 도시기본계획의 수립과 풀어야 할 과제」, 도시정보, 2004.4
2. 대한국토・도시계획학회「국토계획 및 이용에 관한 체계 개편과 과제」,도시정보 , 2004.4
3. 권태준「개발사회에 있어서 계획과정의 이론」, 국토18-1, 1983
4. 김광식「영국 카디프시의 단일개발계획 수립 사례연구」국토계획 34-2, 1999.4
5. 김영모 「계획이론의 쟁점에 관한 고찰」지역사회개발연구 16권2호 1991
6. 서울시정개발연구원「서울도시기본계획의 검토와 보완 문제」1993.12
7. 송영섭외 「공간계획 체계상 도시기본계획의 역할」국토계획32-3. 1997. 6
8. 안건혁 「도시계획 수립상의 문제점과 개선방안」국토계획 35-3. 2000. 6
9. 안태환「도시계획 수립상의 문제점과 개선방안」국토계획32-3 1997. 6
10. 이영웅「지방자치와 대도시권 개발 : 런던 대도시권 개발계획을 중심으로」 서울시립대 수도권개발연구소 연구논업 제19권 1993.12
11. 이영웅「지구단위계획제도 개선에 관한 연구 」 서울시립대 도시과학논총 제28권 2002.12
12. 이희철・문정희「문제해결을 위한 계획과정의 체계적 접근방안 고찰」국토계획34-2, 1999. 4
13. 최막중외「토지이용계획의 변화 발전과정」 국토계획 34-1, 1999.4
14. Abercrombie P「Greaten London Plan 1944」 London HMSO, 1945
15. Bruton M.J「Controlling Development」Philip. Booth. UCL Press, 1996
16. Bruton M,Nicholson D.「Local Planning in Practice」Hutchinson London, 1988
17. Byrne T.「Local Government in British 」 Penguin Books, 1992
18. Cerda Ildefonso「La Theorie generale de l'urbanisation」Ed.Seuil Paris, 1979
19. Chapin F.S「urban Land use Planning」4th Ed.U.of Ilinois press Chicago, 1995
20. Choay F「Lurbanisme utopies et realites」Ed. Seuil Paris, 1965
21. Cullingworth J.B 「 Environment Planning 1939~1969」London HMSO, 1980
22. Department of The Environment 「Planning Policy Guidance 12」,1992
23. Department of The Environment「Regional Planning Guidance: Strategic Guidance for London」, 1989
24. Geddes P.「Cities in Evolution」London Ernest Benn, 1915
25. Gibberd F.「 Harlow The Story of a NewTown 」 Publications for companies stavenage, 1980
26. Hall P.「London2001」Unwin Hyman 1989
27. Harouel J.L.「Histoire de Lurbanisme」PUF. Paris, 1985
28. Healey P.「Local Plans in British Land Use Planning」 Penguin Press UK, 1983
29. Healey P.「Planning Theory」Pergamon press UK, 1983
30. Hebbert M.「 The London Government Handbook」Cassell, 1988
31. Her Majesty's stationery office「Town and Country Planning Act 1990」HMSO. London
32. Kemp RL.「 Strategic Planning in Local Government」Planner Press, APA 1992
33. Lommicki AJ.「Law of Town and Country Planning」JLT London, 1991
34. London Borough Barnet.「 Unitary Development Plan for the London Borough of Barnet」, 1991
35. Maurice de Soissons「Welwyn Garden City」 cambridge University press 1988
36. Prestwich R, and Taylor P.「Introduction to Regional and Urban Policy in the UK」 London Longman, 1990
37. Ratcliffe J.「An introduction to Town and Country Planning」UCL press London, 1993
38. Telling AE.「Planning Law and Procedure」 Butterworths. London, 1990