

N분 생활권 조성을 위한 도시개발 전략 및 계획기준 개선 연구

A Study on the improving urban development strategies and planning
standards for the creation of N-minute living areas

연구관리 2024-011호

N분 생활권 조성을 위한 도시개발 전략 및 계획기준 개선 연구

지 은 이 윤정란, 임주호, 신도겸, 나혜민
발 행 인 김홍배
발 행 처 한국토지주택공사 토지주택연구원
주 소 (34047) 대전 유성구 엑스포로 539번길 99
홈페이지 <http://lhri.lh.or.kr>

전화번호 042-866-8566

이 메 일 yjr412@lh.or.kr

- 이 출판물은 우리 공사의 업무상 필요에 의하여 연구·검토한 기초자료로써 공사나 정부의 공식적인 견해와 관계가 없습니다.
- 우리 공사의 승인 없이 연구내용의 일부 또는 전부를 다른 목적으로 이용할 수 없습니다.

N분 생활권 조성을 위한 도시개발 전략 및 계획기준 개선 연구

A Study on the improving urban development strategies and planning
standards for the creation of N-minute living areas

윤정란 · 임주호 · 신도겸 · 나혜민

참여연구진

연구책임

윤정란 LH 토지주택연구원 연구위원

연구진

임주호 LH 토지주택연구원 연구위원

신도겸 LH 토지주택연구원 수석연구원

나혜민 LH 토지주택연구원 주임연구원

연구심의위원

이은엽 LH 토지주택연구원 연구위원(위원장)

이상호 한밭대학교 교수

성은영 건축공간연구원 연구위원

양시전 LH 동탄사업본부 팀장 (전: LH 국토도시기획처 부장)

임홍상 LH 스마트도시계획처 팀장 (전: LH 지역균형발전사업처 단장)

이삼수 LH 토지주택연구원 단장

자문위원 (가나다순)

신서경 국토연구원 부연구위원

맹다미 서울연구원 선임연구위원

박상필 부산연구원 책임연구위원

이민주 제주연구원 부연구위원

한다혁 제주연구원 부연구위원

부분위탁연구 수행기관

(주)플랜웍스엔건축사사무소

■ N분 도시, 도시문제 해결과 지속가능한 도시구현의 대안적 도시모델로 등장

Covid-19가 가져온 팬데믹 시대를 경험하면서 파리를 중심으로 시작된 15분 도시개념은 이 동제한으로 인해 직면했던 도시문제 해결의 새로운 대안으로 등장

라이프스타일의 변화와 디지털 전환이 맞물려 근거리에서 일(職), 주거(住), 놀이(樂)가 해결 되는 하이퍼로컬(Hyperlocal, 지역밀착) 서비스의 제공과 이에 맞춘 도시공간체계를 요구

■ 정책적으로도 '도시계획 패러다임의 전환'에 대한 제도적 조치 선언

올해 초, 정부(국토교통부)는 'n분 생활권 조성을 위한 생활권 도시계획의 제도화'를 공표하고, 경제·사회 여건 변화에 신속 대응하는 도시계획으로의 전환을 선언하면서 이에 부응

■ 이에, '도시계획 패러다임 전환'과 '생활권계획 제도화'에 따른 사업적 대비 필요

본 연구는 새로운 도시계획 개념으로 등장한 'n분 도시'와 이에 대한 제도적 장치로 등장한 '생활권 도시계획 제도화'의 정책 동향을 살펴, 공사 개발사업(신도시 등)에의 영향요인을 예측하고, n분 생활권 조성을 위한 도시개발 전략 및 계획기준을 모색하는 것을 목적으로 수행



사회여건변화에 신속하게 대응할 수 있는 미시적 생활권계획의 중요성이 사회적·정책적으로 증대
N분 생활권 조성을 위한 도시개발 전략 및 계획기준 점검 필요

일일생활권 중심의 도시서비스 제공에 대한 요구 증대, 기후위기와 팬데믹 대응전략으로 'N분 도시' 급부상

- 디지털 전환과 라이프스타일의 변화, 인구감소 및 저성장예 따른 동내·근린 생활권의 발달과 중요성 확대
- 현행 도시계획체계로는 운영하기 어려운 정교한 도시관리를 위해 미시적 범위에서의 공간계획에 대한 요구가 증가
- N분 도시는 필수생활시설을 도보 15~30분 내 누릴 수 있는 근린생활권 개념으로, 주민 개개인 삶의 질을 높이고 탄소중립과 도시의 균형 발전에 기여




장거리통행 감소에 따른 지역기반 커뮤니티 활성화
출처: 건축공간연구원(2022)

파리 15분도시
출처: 프랑스 파리시 홈페이지

중앙정부는 올해 초 도시계획 혁신방안을 발표, 'N분 생활권 조성을 위한 생활권 도시계획의 제도화' 추진

- 정부는 현재 도시기본계획에서 부문 계획인 생활권 계획을 '생활권 도시계획'으로 제도화하기로 공표
- 서울시, 국내 자치단체 최초로 생활권계획을 도입 (2018년, 2030 서울생활권계획)
- 그 밖의 부산, 제주, 대구에서 N분 도시 개념을 주요 정책으로 추진




생활권계획의 의의
출처: 서울연구원(2019)

2030 서울생활권계획
(2018, 서울시)

■ N분 도시계획 수립기준 및 실행전략 검토결과

그동안 생활권 개념과 계획기준은 근대 도시계획이론 속에서 많은 변화를 거쳐 왔지만, 기본 개념과 설계원리는 국내외 생활권계획의 기본원칙으로 수용되어 계속 맥락을 유지

그러나 최근 기후변화 위기와 코로나19로 인한 팬데믹 상황을 겪으면서 일상생활의 기반인 근린환경의 중요성이 강조되자 대안적 공간계획으로서 시간중심의 도시계획(Chrono-Urbanisme)에 기반한 새로운 생활권 개념(N분 도시/생활권)이 등장

그러나 N분 생활권의 범위설정 및 계획기준은 현재는 보편적 담론으로 자리잡지 못해 해당 도시마다 제각기 다른 개념과 기준을 제시하고는 있는 상황

- N분 생활권은 물리적 경계요소가 아닌 시간적 접근거리를 경계기준으로 범위를 설정하고 있을 뿐, 중심시설을 정하거나 경계설정 기준을 규정하고 있지 않아, 동일한 도시개념을 선언한 경우라도 각기 다른 생활권 설정기준을 적용하고 있는 상황 더욱이, 최근 통신기술이나 교통수단의 발달로 시공간적 제약이 무너지면서 크로노어바니즘에서 말하는 n분 도시/생활권 범위에 대한 해석과 기준도 유연적 확장이 가능하여 n분 생활권의 공간적 범위나 필수시설의 유형 분류에 있어 또 다른 접근이 필요할 것으로 고찰

국내에서도 정책제도적으로 ‘n분 생활권’ 개념을 도입하여 도시계획체계를 개편하고 있어서 향후, n분 도시 구현을 위해서는 n분 생활권을 포함한 위계를 갖추고 위계별 생활권 설정 및 계획기준을 마련하여, 체계적으로 계획하고 관리하는 전략이 필요한 것으로 고찰

- 국내법령에서는 생활권 경계를 서비스 제공범위와 물리적·사회문화적 동질성 등을 고려하여 설정하도록 규정하고 있으나, 통상적으로 행정경계를 기준으로 설정
- 그러나 n분 생활권의 공간범위는 정책제도적으로 접근가능한 소생활권보다 하위의 근린(보행)권 범위로 공간적 차이가 있어 실행체계상 한계가 있을 것으로 분석

■ n분 도시/생활권에 대한 대응동향과 전망

n분 도시개념은 파리에서 ‘15분 도시’ 구상을 정책적으로 채택하면서 급속하게 확산되고 있는 추세로, 현재 많은 도시에서 ‘15분 도시’를 차용하거나, 또 다른 n분을 선언하고 있는 양상에 이어, 한편에서는 ‘n분 도시’ 구현에 대한 비판적 여론도 등장하고 있지만, 전 세계 도시들이 적극적으로 수용하고 있으며 글로벌스탠다드로까지 정착할 것이라는 전망도 우세한 상황

- C40에서는 코로나 19 이후 회복을 위한 청사진으로 15분 도시개념을 적극 수용
- 반면, 영국에서는 15분 도시 반대집회, 회의론 확산 등 반대여론도 거세게 등장

전 세계적 추세가 아니더라도, 고령화와 라이프스타일의 변화로 요구되는 일상서비스 제공의 중요성과 교통수단의 발달로 인한 이동거리의 증가로 인한 탄소배출 문제에 대한 현대도시가 직면하고 있는 문제에 n분 도시개념은 매우 유용한 해법으로 평가

- n분 도시가 추구하는 기본가치는 건강과 안전, 삶의 질, 지속가능성으로 이는 기존의 지속가능한 도시가 지향하는 바와 다르지 않다고 평가(성은영, 2021:35)

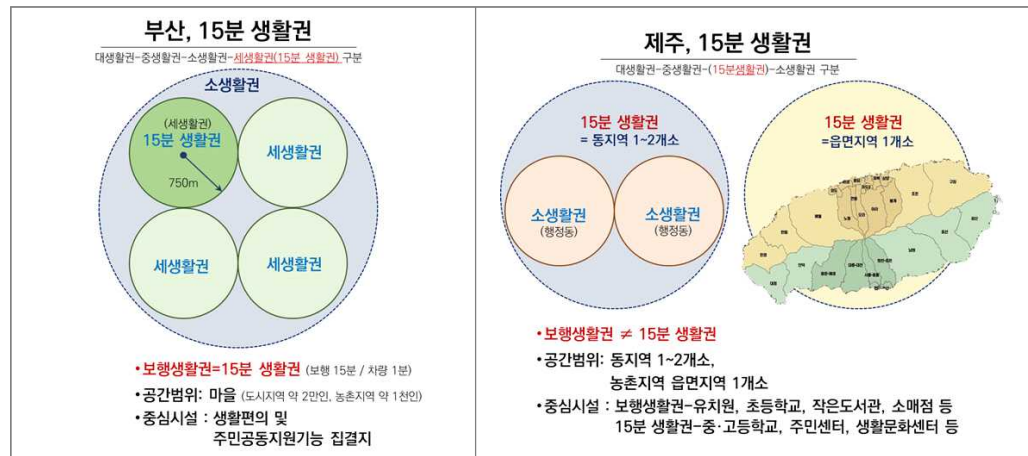
따라서 ‘n분 도시/생활권’의 기본원칙과 계획원리를 파악하고 이에 어떻게 대응할지에 대한 모색은 신도시 계획을 주도하고 있는 공사사업에 매우 중요한 사안이 될 것으로 고찰

- 현재 ‘n분 도시’의 계획기준은 지향가치에 따라 전혀 다른 실행전략이 적용될 수 있어 특정할 수는 없지만, 여러 해외도시에서 채택한 ‘n분 도시/생활권’의 실행전략을 기반으로 공사 사업지구 생활권계획의 적정성 및 부합성을 평가하여 개선과제 도출
- 한편, 15분 도시의 기본원칙에 대한 검토결과, n분 도시 실현에서 일상서비스 제공에 있어 관련이 되는 요소는 ‘근접성’과 ‘밀도’가 중요한 것으로 고찰되었고, 특히 고령화와 기술발달에 따른 보행약자, 디지털약자 증가에 대비하여 다양성과 디지털화 전략이 요구되나 이에 대한 고려는 미흡한 것으로 검토되어 개선과제 필요성을 인지

- 15분 도시 비판론에서도 파리와 같이 높은 인구밀도를 가진 도시는 성공 가능성이 있지만, 인구밀도가 낮은 도시에서는 성공하기 어려운 모델이라고 지적

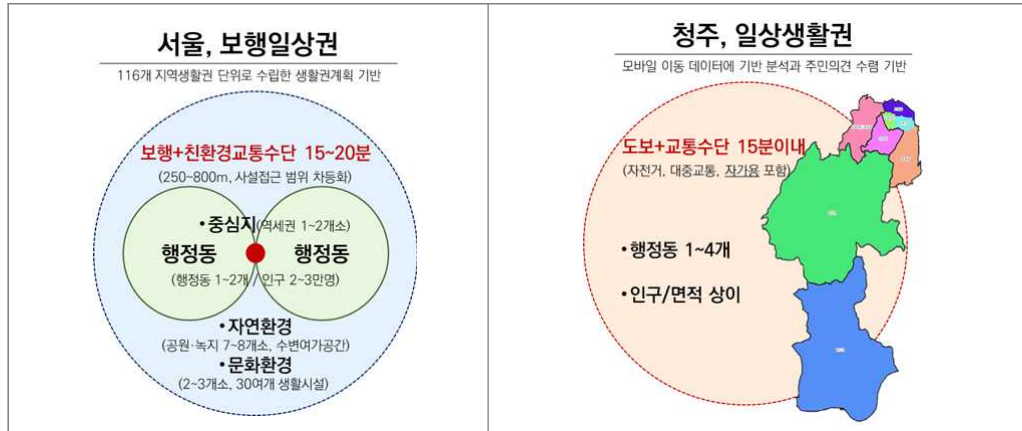
■ 15분 도시선언 및 생활권계획 실행 국내도시들의 계획기준 비교

국내에서 ‘15분 도시’를 선언한 대표적 도시는 부산광역시와 제주특별자치도로, 두 곳 모두 현재 15분 도시 구현을 위해 별도 계획수립 및 전담조직 신설 등 적극적으로 추진하고 있는 상황이나 동일한 개념을 수용한 부산과 제주 역시 각기 다른 기준으로 15분 생활권을 설정



또한, 15분 도시를 선언하지는 않았지만 서울은 별도의 생활권 계획을 수립하면서, 청주는 2040 도시기본계획을 재정비하면서 n분 도시개념을 반영하여 생활권을 설정하고, 실행계획을 수립하고 있으나 두 도시의 경우에도 각각 다른 개념과 해석으로 생활권 범위를 설정

- 두 도시 모두 도보와 자전거 이동을 넘어 친환경 교통수단(서울), 자가용(청주)까지를 포함하여 무동력 이동을 전제로 한 15분 도시의 기본원칙과 차별



공사 사업에서는 행복도시가 계획초기부터 적정인구, 면적 등을 고려하여 생활권계획을 수립한 대표사례로, 계획구역을 3단계(기초/지역/도시생활권)로 구분하여 생활권 설정

- 계획구역을 3단계(기초/지역/도시생활권)로 구분하고, 총 6개 지역생활권 내 23개 기초생활권을 설정하였으며, 생활권 위계별로 공공시설, 교육, 문화, 복지시설 등의 공공/커뮤니티시설을 배분하고 복합화 방안과 연계개발을 유도
- 특히, 기초생활권은 단지/근린/지구생활권으로 세분되며, 중심에 복합커뮤니티시설을 배치하는 한편 취약계층의 진료접근성 제고를 위해 공공의료기관 설치를 권장
- 이외에도 2기 신도시 건설의 계획지침이 된 ‘지속가능한 신도시 계획기준(2010)’ 등 속에도 생활권 설정에 10분 보행거리가 적용되었으며, 현재 추진 중인 3기 신도시 계획에는 n분 생활권 개념이 일부 반영된 것으로 분석되었으나 보다 체계적인 계획기준이 필요할 것으로 고찰
- 3기 신도시는 2기 신도시나 행복도시(세종) 등과는 달리 당초 독립적인 생활권 계획이 아닌 인근 지역의 생활권 계획과 연계를 전제로 계획되었으며, 지구 형태와 경계가 비정형적이고, 중소규모에 불과하여 위계별 생활권 형성이 어려운 상황

생활권	남양주 왕숙	하남 교산	고양 창릉	부천 대장	인천 계양
소생활권	●	●	●	●	●
중생활권	●	●	●	◐	◐
대생활권	●	○	○	○	○

■ 국내 '생활권 제도화' 동향 및 제도적 계획기준 분석

국내에서는 'n분 도시' 개념과 같은 학술적 정의나 선언은 없었지만, 정책·제도적 반영에 있어서는 오래전부터 생활권 관련 계획을 정책적, 제도적으로 반영하여 계획을 수립하고 실행

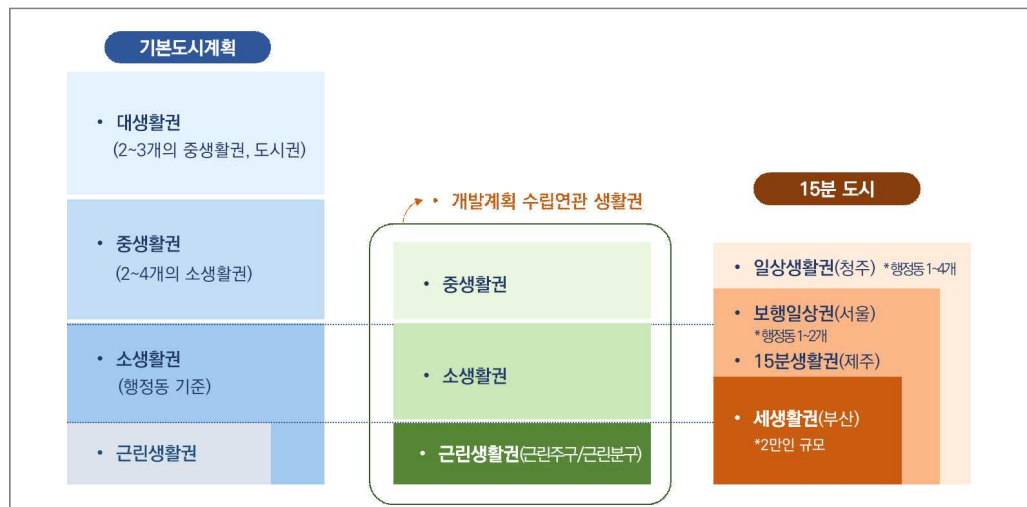
- 제도적 측면에서 가장 대표적인 생활권계획 부문은 도시·군기본계획이지만, 정책적으로는 국가균형/지역발전정책 상에서도 중요하게 다뤄져 왔으며, 이외에도 도시 및 주거환경/도시재생 관련 계획지침 등의 정책사업에서도 생활권은 기초생활인프라 공급방향 설정 등에 중요한 공간단위로 적용
- 사업지침으로도 생활권 계획은 「지속가능한 신도시 계획기준」, 「지속가능한 신도시 계획기준」, 「행정중심복합도시 지구단위계획기준」, 「혁신도시 계획기준」 등을 비롯하여 「공공주택 업무처리지침」 등 개발법 관련 지침 상에서도 규정

올해 초, 정부(국토교통부)는 '생활권계획의 도시계획 제도화'를 선언하고, 대대적인 도시계획체계 개편 및 법령 개정을 진행하였으나 아직 구체적인 내용은 공표하고 있지 않은 상황

- 서울시 사례를 살펴보면, 생활권계획은 도시관리계획은 물론 각 법정기본계획과 행정계획과 연동되어 사업지구 개발계획에 많은 영향 예상

이처럼 제도적 기반이 마련되지 않은 상태임에도 서울을 비롯한 광역지자체를 중심으로 n분 도시개념의 생활권계획을 2040 도시기본계획에 반영하거나 별도의 생활권계획을 수립하는 등 자치단체에서는 n분 생활권계획에 대한 적극적 수용 추세

- 도시기본계획에서 생활권의 구분은 통상 3단계로 구성되어 왔으나, n분 생활권을 포함하여 4단계로 전환이 예상되며, n분 생활권의 위계를 특정할 순 없지만 소생활권 하위 위계가 적정할 것으로 예측

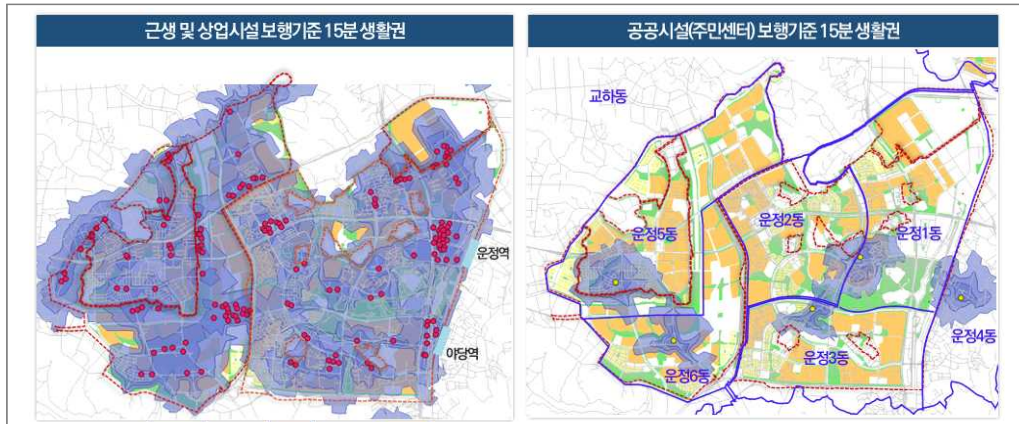


■ 사례지구 생활권계획 수립 및 적용 실태분석

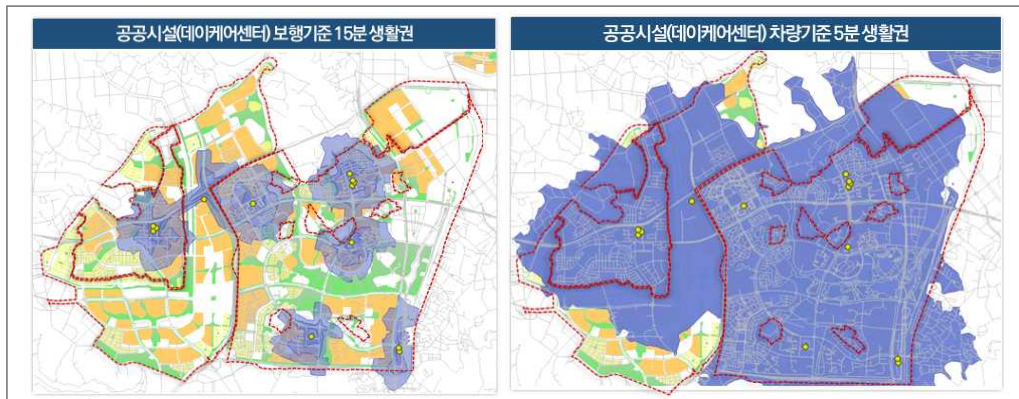
본 장에서는 ‘파주 운정1,2,3지구 및 교하지구’를 대상으로 생활권 구분 현황 및 규모의 적정성 검토, 생활서비스 접근성 분석, 보행환경 분석 등을 시행하여 실제 조성된 신도시에서의 생활권 구분 및 계획기준의 n분 생활권 부합여부를 분석

생활권 구분은 교하지구는 계획상 반영되어 있었으나, 운정1,2,3지구는 별도의 구분 부재
생활서비스 접근성은 상업시설 서비스의 경우, 보행 시간을 기준으로 10분과 15분의 이동시간별 범위차이는 있으나 형평적 서비스가 제공되고 있는 것으로 분석

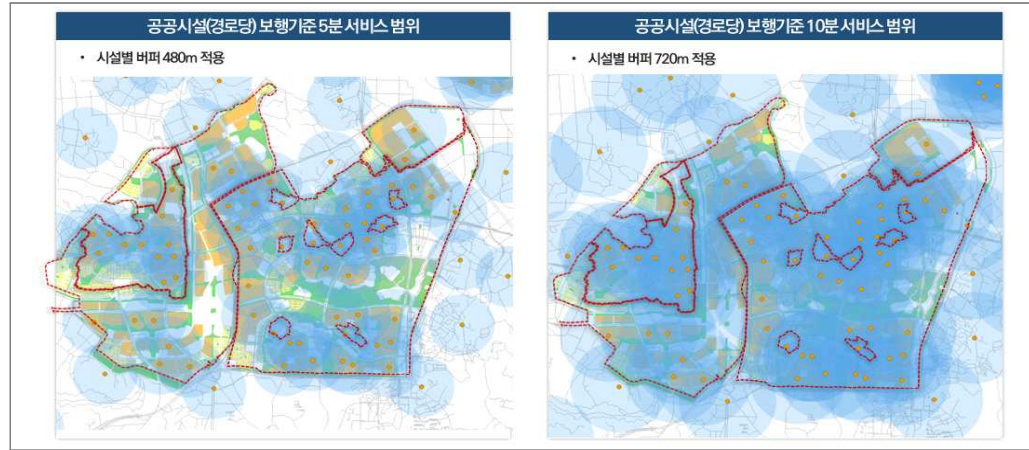
공공행정서비스(주민센터)의 보행 접근성은 15분의 이동시간을 적용해도 중심부의 일부지역만 서비스가 가능한 것으로 나타나 매우 취약한 것으로 분석



데이케어센터가 13개소가 위치하고 있었으나, 대체로 2~3개소의 센터가 군집형태로 배치되어 15분 동안 보행을 통한 서비스는 일부지역에 국한되어 서비스 음영지역이 60% 이상 발생
- 이용특성 상 차량에 의한 접근이 대부분으로 차량 10분 내 전 지역 서비스는 가능



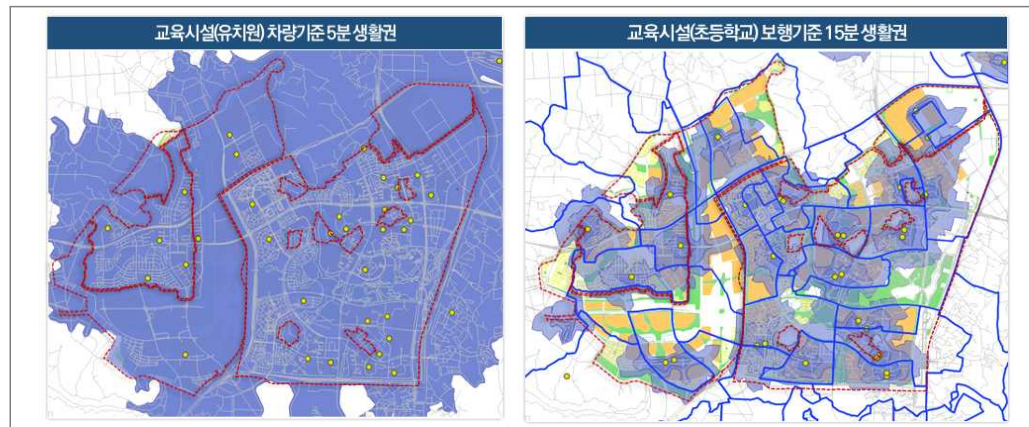
하지만, 이외에 고령층을 위한 도보접근 시설로 경로당 등 복지시설은 공동주택단지 내 부대 시설기준으로 구성되어 공공서비스로 제공되는 데에는 한계로 분석



유치원 등은 10분 내 접근서비스는 불충분한 것으로 분석되었으나 이 역시 대부분 통학 차량을 이용하므로, 차량 기준으로 5분이면 모든 지역에 대해 서비스 가능

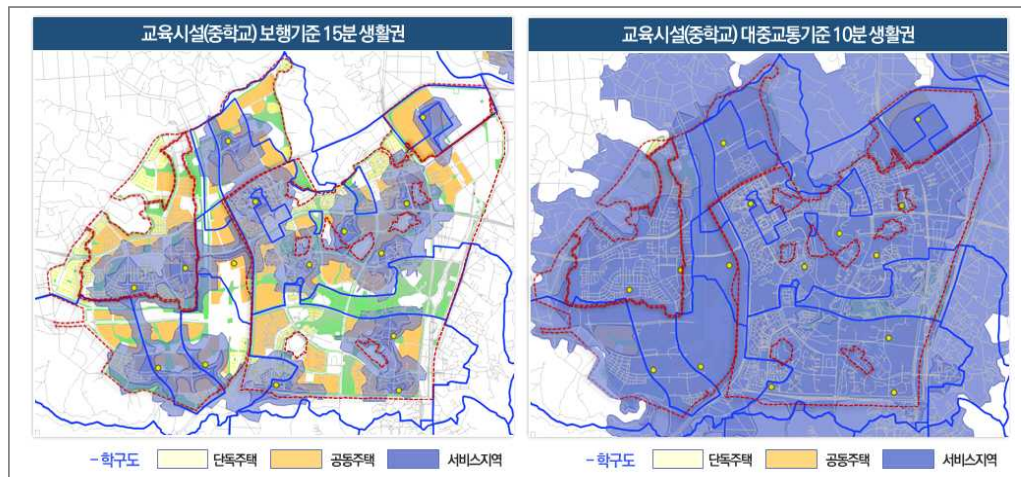
초등학교는 전체적으로는 주택단지 부근에 분산 배치되어 있으나, 가구 밀집지역에는 2개의 초등학교가 인접하여 설립되어 있는 경우가 많아, 도보 10분 내 서비스가 어려운 지역이 다수

- 초등학교의 통학거리는 1천m 이내로 규정(「도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제89조) 등 엄격한 기준이 적용됨에도 접근성이 열악한 경우 발생



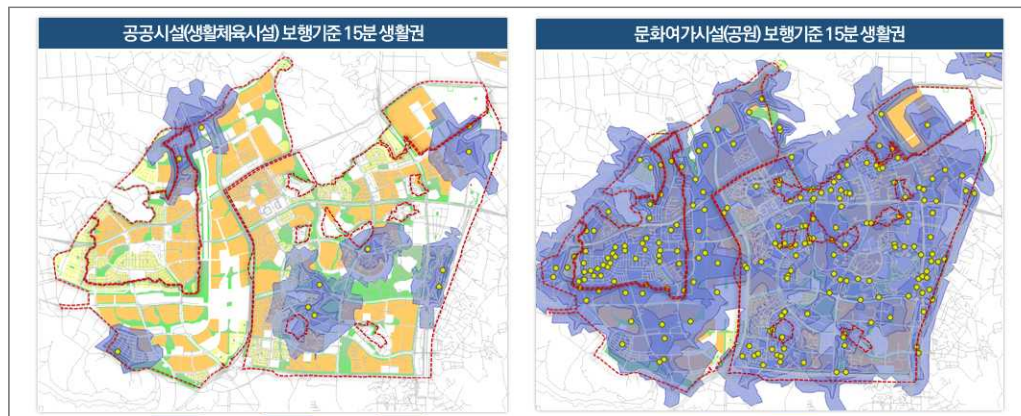
중학교는 파주운정 1,2,3지구와 교하지구 내에 15개소가 위치(예정 포함)하여 중심부에서는 접근이 용이하나, 지구외곽에서는 도보 15분 이내 접근이 불가한 서비스 음영 지역 다수 발생

- 중학생의 경우 대중교통을 이용할 수 있으므로, 차량을 이용한 서비스권역을 분석하면 10분 이동권역(대기시간포함시 15분)에서 모든 지역에 서비스가 가능



수영장, 테니스장, 다목적체육관 등의 생활체육시설은 공원시설의 인근에 배치되어 있으나, 위치가 지구의 북측과 우측, 서남측 등에 배치되어 도보로 이용하기에는 서비스 불가 지역이 70%로 대부분의 주거지역에서 접근성이 낮은 것으로 분석

공원은 광장을 포함한 자료를 대상으로 분석하였으며, 전반적으로 대상지구 내 공원은 골고루 분포하고 있어 도보 10분만으로도 대부분의 지역에서 접근이 가능



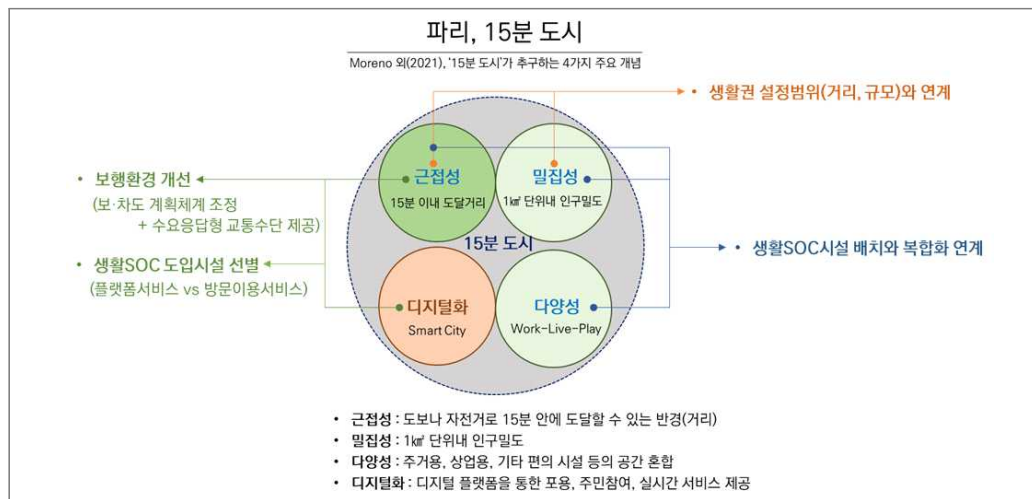
n분 도시개념에서 제시하고 있는 접근시간과 이동거리는 15분, 반경 750m~1km 내외 수준으로, 실제 생활행태 속에서 접근할 수 있는 물리적 거리는 보행약자를 고려 시 도달 불가능 현재 신도시계획기준 등의 보행접근시간은 10분 이내로, 보행약자 고려 또는 보행 시 제약요인 등을 고려할 때 10분 권역이 실생활에서의 15분 서비스권역으로 해석하는 것이 적합 이에, n분 생활권 개념에서든 신도시계획기준에서든 생활권 설정기준에 도달시간과 이동거리간에 정합성이 없어 이에 대한 검토와 조정이 필요한 것으로 시사점 도출

■ n분 생활권 개념 재정립 및 영향 예측

본 연구에서는 국내 적용가능한 ‘n분 생활권’의 개념을 ‘모든 주민(다양한 계층 포괄)에게 건강한 생활환경과 편리한 일상서비스의 형평적 제공’ 목표를 지향하는 보행생활권으로 규정 해외에서 우선적 지향가치로 내세우는 ‘탄소배출 저감’ 목표는 지향하되, 부가적 지향가치로 가중을 조정, 이는 국내 일상생활에서의 필요시설의 유형 및 이용자계층 특성에 따라 보행이 아닌 차량이용이 불가피한 경우가 있으며, 이를 수용하되 친환경 교통수단 등 활용 지향

또한, 국내 스마트시티 서비스 기술 및 실용화 수준 등을 반영하고 ‘n분 생활권’ 조성의 기본 원칙 중 디지털화를 적극 반영하여 디지털포용(Digital Inclusion) 관점에서 개선방안 모색 다만, 기본원칙은 15분 도시에서 제시한 ‘근접성’, ‘다양성’, ‘밀집성’, ‘디지털화’의 4가지 기본원칙이 국내 n분 생활권 조성 기준으로도 유용하다고 평가되어, 각 요소들이 도시계획적 측면에서 어떤 영향을 미칠 것인지를 국내외 사례 및 학술적 견해, 분석결과에 비춰 영향 예측

- ‘근접성(proximity)’과 ‘밀집성(density)’은 생활권 설정범위(거리, 규모) 결정에 영향을 주고, ‘다양성(diversity)’은 생활SOC 시설 배치와 기능복합화와 연계, ‘디지털화(digitalization)’는 실행전략 선택에 있어 15분 도시의 지향가치인 ‘탄소배출 저감’이라는 측면과 대치되는 상황이 발생될 수 있을 것으로 예측
- 특히, 디지털화는 수요응답형 서비스체계 구축측면에서 개선과제를 도출하고, 이를 위하여 생활SOC 도입시설의 선별기준(대면/비대면서비스 시설 구분)과 보행이외의 보조적 접근수단 등에 대한 고려가 필요할 것으로 예측되며, 이외에도 n분 생활권의 계획, 관리, 평가 등에 포괄적 접근이 필요할 것으로 전망



■ n분 생활권 조성을 위한 「계획기준」 개선방안

① 생활권 구분 및 설정기준 개선

지속가능한 신도시계획기준(2010)에서는 생활권 구분을 4단계로 구분하였으나, 2020년에 개선(안)으로 제시된 계획기준에서는 3단계로 축소하여 생활권을 구분하였으나, 생활권의 실효적 구분 및 운용을 위해서는 4단계 구분이 적절할 것으로 평가되어 이를 제안

생활권 설정기준도 국토부(2010)에서는 거리와 시간 기준을 형평적으로 적용하고 있지 않으며, LH(2020)도 자가용, 버스이용 등의 동일시간-거리로 제시하고 있어 부적합 문제 도출

국토교통부(2010)		→	LH(2020)	→	개선(안)
도시권	반경 4~10km 범위		대생활권 광역교통, 지하철을 이용하여 30분 이내 이동범위로 7km 내외로 설정		대생활권 광역버스, 지하철 등 대중교통(지선) 30분 이내
지역권	대 중 교통으로 10~15분 이내에 이동할 수 있는 범위		중생활권 자가용, 버스를 이용하여 20분 이내 이동범위로 3.5km 내외로 설정		중생활권 대중교통(지선) 20분 이내
지구권	자동차로 5분 내외에 도달할 수 있는 범위 반경 400m~1km		소생활권 도보를 통해 10분 이내에 이동범위로 반경 1km 내외로 설정		소생활권 도보 15분 이동범위로 반경 1km 내외로 설정
근린권	보행권 중심으로 이동할 수 있는 범위(반경 150~500m범위)				근린 생활권 도보 5~10분 반경 500m 이내로 설정

② 생활권 중심공간/시설의 재구성 및 복합/결합배치 유도

사회적, 계층적 시설소요 변화에 맞춰 근린생활권의 중심시설 기능의 전환 필요성을 제기하였으며, 이 때 중심시설은 공간의 효율적 활용 및 근접성 제고를 위하여 학교, 공원녹지, 공공지원시설 등을 복합화 또는 결합 개발하고 보행네트워크와 연계 계획하는 방식 제안

복합커뮤니티센터의 핵심기능은 기존 주민센터와 교육문화 중심기능에서 공공행정서비스 통합지원 및 건강관리 중심으로 한 서비스시설(디지털케어 포함)을 핵심기능으로 도입하여 인구구조·사회변화 대응을 제안(복합커뮤니티센터 → ^{가칭}일상케어센터로 전환)

③ 주거유형 배치기준 개선

n분 도시 계획원리(다양성)에서는 계층의 혼합과 더불어 다양한 주거유형의 혼합을 권장하고 있으나, 이는 대규모 아파트단지를 선호하는 국내 주거선호 상황에서는 적용에 한계 내재

그러나 주거선호 다변화로 최근 단독주택, 연립주택 등에 대한 선호가 높아지고 있고 공동주택 내 다양한 유형이 혼합 배치되는 사례도 많아 주거유형 혼합 시 블록배치 방식 고려 필요

- 주택건설용지 블록 구획시, 중심시설로부터 소블럭, 대블럭 순 배치로 접근성 제고

④ 단독주택지역의 서비스 제공을 위한 대안 마련

전반적으로 상업서비스에 대한 근접성은 양호한 것으로 분석되었으나, 단독주택단지의 경우에는 거의 모든 서비스의 음영지역이 형성되어 다각적 개선 필요성 도출

이에, 단독주택단지 계획 시 일상지원서비스 향상 대안으로 인근 공동주택단지 내 상가 접근성 제고 및 초등학교 복합화를 통한 필수시설 도입, 온디맨드서비스 제공대책 등 계획을 제안

⑤ 디지털포용(Digital Inclusive)을 통한 편재성 제고

디지털화, 편재성 원칙에 기반한 n분 생활권 구현은 결국 불가피하게 발생하는 서비스 취약지역에 대해 온디맨드 서비스(로봇드론배송, 원격의료 등)을 통해 근접성 제고 필요성 제기
이에, 서비스취약지역에 필요한 물리적 서비스시설과 비물리적 서비스시설을 구분하여 서비스 제공전략을 마련, 디지털서비스 제공을 위한 생활권 내 구축시설과 배송시설 등의 설치
- 일상케어센터 내 공동집하장 인프라 기반의 로봇 배송 구현, 원격진료 및 의약품 드론배송 등의 스마트 인프라 구축 반영

⑥ 접근성 향상을 위한 보행환경 개선요소 도출 및 대안 제시

도로로 서비스시설에 접근할 때, 가장 큰 장애요소는 교차로(횡단보도) 개소와 대규모 아파트단지 등에 의한 차단으로 보행 단절요소 제어가 중요

또한, 학교시설의 진출입구와 아파트단지 진출입구 위치 조율, 보행네트워크 보행네트워크 설정기준 마련(남양주 왕숙사례 준용) 등을 검토, 제안

더불어 보행에 의한 n분 생활권을 보조하기 위해 자전거와 PM, 수용응답형 버스 등의 이용을 권장하고, 이용계층이 방문하는 시설 구분과 해당 수단의 운행여건 확보 제안

■ AI를 활용한 n분 생활권 계획-평가-관리시스템 구축

현재 뉴질랜드에서 도시에서 거주자가 6개의 주요 일상편의시설로 접근 가능한 시간과 10분 이내 도달 가능한 거주자 비중 등을 쉽게 확인할 수 있는 ‘X분 도시 평가시스템’을 구축한 사례를 고찰하여 ‘AI를 활용한 n분 생활권 계획/평가/관리시스템 구축’을 제안

해당 시스템은 기성도시는 물론, 신도시 개발계획 수립 및 관리, 홍보 등에 유용한 방안으로 평가되었으며, 이는 n분 생활권 구성에 있어 ‘디지털화/편재성’ 원칙 구현에 매우 중요한 요소로, 공사가 해당 시스템으로 구축하면 사업지구에 대한 체계적, 효율적인 계획과 관리는 물론 입주민의 삶의 질 향상에 기여할 것으로 기대

■ n분 생활권계획의 제도적 연계방향 제시

① 도시기본계획 상 생활권계획 연계 시 고려사항 제시

파주 운정1·2지구와 3지구, 교하지구와 같이 동일한 생활권(운정·교하중생활권)에 해당되나 개별적 계획수립으로 연계성 부족 문제, 위례신도시와 같이 1개의 사업지구가 3개 중생활권(서울, 성남, 하남)과 연결되어 상위계획의 내용을 동시에 수용 불가능한 문제 파악

특히, 사업적으로 동일 생활권 내 유사시설이 중복 계획되어 수요 중첩으로 토지 미매각 발생 및 비효율적 토지이용으로 지역 활성화 저하 문제를 파악하여 생활권계획 통합 필요성 도출 또한, 생활권 경계가 실제 생활권역 및 행정적 관리운영 경계와도 달라 접근성 저하 및 관리운영 문제가 발생하는 점을 파악, 생활권과 행정동 경계, 학군 경계 등의 조율 필요성 제기

② 생활권계획 제도화 대응과제 제시

사업적으로 생활권계획 제도화로 달라질 변화는 ‘생활권 계획·관리의 행정주체의 변화’와 ‘생활인구 포함에 따른 계획인구 및 토지개발 물량 등의 조정 특례 부여’가 될 것으로 평가

이는 ‘지속가능한 신도시 계획기준’이나 ‘공공주택 업무처리지침’ 등 개발사업 관련 지침의 생활권 구분과 공공편익시설 배치, 인구밀도의 차등화 및 복합용지 배분, 커뮤니티시설의 복합화와 같은 계획기준의 상위계획으로서 연동되어 작용 예측

따라서 공공주택특별법의 경우 신속한 사업추진을 위해 지구계획 승인 시 도시기본계획 변경 수립과 도시관리계획 결정을 의제하는 규정을 포함하고 있으나, 지구계획 수립시 생활권계획에서 설정된 생활권 구분 위계를 고려하여 생활권 연계설정 필요성 제기

더불어, 공공편익시설 배치계획에 있어서도 주변지역과의 생활서비스 불균형이나 기존 계획과의 중복성이 발생하지 않도록 하고 지구 내 외부 간 적정시설 배치, 대중교통 및 보행자전거 네트워크 연계 확보 등을 통해 접근성 제고 방안 마련 제안

또한, 개발사업에서 N분 생활권 조성 관점에서는 근린생활권(소생활권) 단위에서 커뮤니티시설의 복합화와 접근성 확보를 위한 적정 인구규모와 밀도 설정 시, 개발 후 장래 인구구조 변화 및 생활인구 포함 등에 따른 유연성과 가변성 반영 허용 검토 필요성 등을 제시

주제어

n분 생활권, 15분 도시, 20분 근린, 생활권계획, 일상생활권, 근린생활권

차례 Contents

제1장 서론	1
1. 연구 배경 및 목적	1
1.1. 연구의 배경	1
1.2. 연구의 목적	3
2. 연구 범위 및 방법	4
2.1. 연구의 범위	4
2.2. 연구의 방법	6
3. 선행연구 검토	8
3.1. 선행연구 동향	8
3.2. 선행연구와의 차별성	11
 제2장 생활권 개념 변화 및 N분 도시계획 추진동향 고찰	 11
1. 생활권과 생활권계획의 개념 정립	11
1.1. 생활권의 개념 변화	13
1.2. 생활권 설정기준 검토	18
2. N분 도시계획 수립기준 검토	24
2.1. 국외 n분 도시전략 및 생활권 계획기법 고찰	24
2.2. 국내 n분 도시 및 생활권 계획기법 고찰	40
 제3장 국내 생활권 계획기준 및 제도화 상황 검토	 67
1. 기존 생활권계획 수립기준 검토	67
1.1. 도시계획 및 지역계획 제도의 생활권	69
1.2. 개발사업 관련 생활권계획	74
1.3. 기존 생활권계획 수립 체계 특성과 평가	84

2. 정부의 생활권계획 제도화 동향	87
2.1. n분 생활권계획에 대한 대응	87
2.2. 신규 생활권계획 제도화 방향 및 쟁점	88
2.3. 시사점	91
제4장 사례지구 생활권계획 수립 및 적용 실태분석	93
1. 분석개요	93
1.1. 분석 목적 및 대상지 선정	93
1.2. 분석의 범위 및 방법 설정	94
2. 생활SOC 시설 서비스 수준 분석	97
2.1. 근린상업시설 서비스권역 분석결과	97
2.2. 공공행정시설 서비스권역 분석결과	98
2.3. 복지시설 서비스권역 분석결과	100
2.4. 교육시설 서비스권역 분석결과	103
2.5. 생활체육/여가시설 서비스권역 분석결과	105
3. 사례지구 생활권계획 적정성 검토결과	107
제5장 신개발지구 생활권계획 수립기준 개선방안	111
1. 생활권 계획변화에 따른 영향 예측	111
2. 적정 생활권 규모설정을 위한 기준 재정립 방향 설정	115
3. n분 생활권 조성을 위한 「계획기준」 개선방안	118
4. 디지털화를 통한 n분 생활권계획 및 평가, 유지관리시스템 구축	132
5. n분 생활권계획의 제도적 연계방안	133
제6장 결론	141
1. 연구의 성과	141
2. 연구의 한계	148
참고문헌	129

표 차례 List of Tables

[표 1-1] N분 도시 및 생활권계획 관련 선행연구	8
[표 2-1] 생활권 개념 정의	15
[표 2-2] 행복도시 및 혁신도시 계획기준 상 생활권 규정	17
[표 2-3] 도시계획 제도상에서의 생활권 설정기준	18
[표 2-4] 15분 도시의 접근성 결정요인과 구성단계	19
[표 2-5] 생활권 설정 기준	20
[표 2-6] 통행기반 생활권 구분	21
[표 2-7] 학계에서 제시한 생활권 설정기준 비교	21
[표 2-8] 도시계획 제도상에서의 생활권 설정기준	22
[표 2-9] 도시기본계획의 생활권 설정기준	23
[표 2-10] n분 도시개념/목표지향 해외사례	28
[표 2-11] 생활권 내 필요시설의 접근성 기준	32
[표 2-12] 15분 도시의 주요 시설기준	33
[표 2-13] 15분 도시의 이동거리별 시설유형	35
[표 2-14] 이동수단별 도달범위	36
[표 2-15] 15분 도시의 이동거리별 시설수단	37
[표 2-16] 도시기본계획상 생활권계획과 생활보행권계획의 관계	44
[표 2-17] 「15분 도시 제주」 생활권 위계별 생활필수기능 공급시설 설정(안)	48
[표 2-18] 「2040 서울도시기본계획」 생활권계획별 특성 및 주요내용	51
[표 2-19] 생활권계획 지역생활서비스시설 보행이용 반영기준	52
[표 2-20] 행복도시의 생활권 위계별 공공/커뮤니티시설 배분기준	57
[표 2-21] 공공편익시설 공급 기준	61
[표 2-22] 학교용지 확보기준	63
[표 3-1] 도시기본계획수립지침 상 생활권 설정 및 인구배분계획	71
[표 3-2] 기초생활인프라 국가적 최저기준	73

[표 3-3] 공공주택지구 복합커뮤니티시설 계획기준	75
[표 3-4] 「지속가능한 신도시 계획기준」의 공공시설 수용인구와 규모 기준	76
[표 3-5] 「지속가능한 신도시 계획기준」의 권역설정과 기반시설 및 근린시설 기준	77
[표 3-6] 「지속가능한 신도시 계획기준」의 권역별 용도복합 유형과 계획기준	78
[표 3-7] 「스마트하고 지속가능한 신도시 계획기준(LH, 2020)」 생활권 설정기준	79
[표 3-8] 신도시 계획기준 내 인구밀도 기준(주택건설용지)	79
[표 3-9] 최근에 도시기본계획이 수립된 도시들의 생활권계획 수립사례	84
[표 3-10] 2030 서울생활권계획의 역할	85
[표 4-1] 사례지구(파주운정1·2·3, 교하지구) 현황	93
[표 4-2] 분석 시설별 적용 이동수단	94
[표 4-3] 이동수단별 N분 이동범위	95
[표 4-4] 보행기준 지구면적 대비 서비스면적 비율	108
[표 4-5] 보행기준 주거지면적 대비 서비스면적 비율	108
[표 4-6] 자전거/차량기준 지구면적 및 주거지면적 대비 서비스 면적 비율	109
[표 5-1] 지속가능한 신도시 계획기준의 권역설정과 기반시설 및 근린시설 기준	118
[표 5-2] 청주시의 「일상생활관」의 도입방향	122
[표 5-3] 데이케어센터와 통합돌봄센터 비교	122

그림 차례 List of Figures

[그림 1-1] 연구 흐름도	5
[그림 1-2] 분석대상지 위성사진	6
[그림 2-1] 15분 도시계획의 기본원리	27
[그림 2-2] 「15분 도시, 부산」의 3대 지향점과 5대 목표	41
[그림 2-3] 「15분 도시, 부산」생활권 설정	42
[그림 2-4] 「15분 도시, 부산」추진사업 및 프로그램	43
[그림 2-5] 「15분 도시, 제주」정의와 핵심가치	45
[그림 2-6] 「15분 도시, 제주」기본구상 및 시범지구 기본계획 개요	46
[그림 2-7] 「15분 도시, 제주」생활권 설정기준	47
[그림 2-8] 「15분 도시, 제주」계획요소 및 추진전략	47
[그림 2-9] 「15분 도시, 제주」생활필수기능 설정(안)	48
[그림 2-10] 제주특별자치도 기본계획 상 생활권계획과 제주형 n분 생활권	49
[그림 2-11] 서울시 도시계획체계 내 계획별 위상과 역할	51
[그림 2-12] 서울시 ‘보행일상권’ 개념	52
[그림 2-13] 서울시 ‘보행일상권’ 계획기준	53
[그림 2-14] 청주시 ‘일상생활권’ 범위	54
[그림 2-15] 청주시 ‘일상생활권’ 범위 및 계획	55
[그림 2-16] 행복도시의 생활권 설정기준	56
[그림 2-17] 기초생활권별 복합가능시설 예시	57
[그림 2-18] 남양주왕숙1·2지구 생활권 구상	58
[그림 2-19] 남양주왕숙2지구 생활권 가이드라인	59
[그림 2-20] 하남교산지구 생활권 구상	60
[그림 2-21] 고양창릉지구 생활권 구상	61
[그림 2-22] 부천대장지구 생활권 구상	61
[그림 2-23] 부천대장지구 생활권 구상	62

[그림 2-24] 부천대장지구 생활권 구상	63
[그림 2-25] 인천계양지구 상위계획 생활권 구상	64
[그림 2-26] 인천계양지구 생활권 구상	65
[그림 2-27] 인천계양지구 생활가로(계양벼리)계획	65
[그림 2-28] 인천계양지구 생활권역별 도시건축 종합구상	67
[그림 2-29] 인천계양지구 스마트시티 비전 및 세부목표	68
[그림 3-1] 공공주택지구계획의 위계별 복합커뮤니티 개념	75
[그림 3-2] 행복도시 생활권	80
[그림 3-3] 행복도시 생활권별 지구단위계획 수립현황	81
[그림 3-4] 울산혁신도시-주변지역 연계 생활권 구상안	83
[그림 3-5] 2030 서울플랜과 생활권계획 관계	86
[그림 4-1] Network 분석 자료 : 도로망	96
[그림 4-2] Network 분석 절차	96
[그림 4-3] N분 보행 이동시간별 서비스권역 분포 : 근린생활시설	97
[그림 4-4] N분 보행 이동시간별 서비스권역 분포 : 주민센터	98
[그림 4-5] N분 자전거 이동시간별 서비스권역 분포 : 주민센터	99
[그림 4-6] N분 보행 이동시간별 서비스권역 분포 : 데이케어센터	100
[그림 4-7] N분 차량 이동시간별 서비스권역 분포 : 데이케어센터	101
[그림 4-8] N분 보행 이동시간별 서비스권역 분포 : 경로당	101
[그림 4-9] N분 보행 이동시간별 서비스권역 분포 : 유치원	102
[그림 4-10] N분 차량 이동시간별 서비스권역 분포 : 유치원	102
[그림 4-11] N분 보행 이동시간별 서비스권역 분포 : 초등학교	103
[그림 4-12] N분 보행/차량 이동시간별 서비스권역 분포 : 중학교	104
[그림 4-13] N분 보행 이동시간별 서비스권역 분포 : 공원	105
[그림 4-14] N분 보행 이동시간별 서비스권역 분포 : 생활체육시설	106
[그림 4-15] N분 자전거 이동시간별 서비스권역 분포 : 생활체육시설	106
[그림 5-1] 15분 도시개념의 도시계획적 측면에서의 영향	112
[그림 5-2] 생활권계획 내용상 사업지구 연관영역(서울시 사례기반)	113
[그림 5-3] 생활권 위계상 사업지구 연관영역	113
[그림 5-4] 3기 신도시 사업지구 규모에 따른 생활권 설정가능성 검토	114
[그림 5-5] 생활권 설정기준 : 부산 vs 제주 15분 도시	115

[그림 5-6] 생활권 설정기준 : 서울 보행일상권 vs 청주 일상생활권	116
[그림 5-7] 초등학교 중심의 생활권 설정기준 예시(남양주왕숙)	119
[그림 5-8] 학교+커뮤니티센터+공원 통합설계 예시(부천대장, 에듀카펫)	121
[그림 5-9] 근린상업용지 배열과 도로계획 방식 개선(안)	123
[그림 5-10] 복합권역 계획기준 사례(하남교산)	123
[그림 5-11] 보행생활권 계획에서의 개선방안	125
[그림 5-12] 횡단보도에 의한 복합커뮤니티센터(주민센터)까지의 보행차단(예시)	126
[그림 5-13] 횡단보도에 의한 초등학교까지의 보행차단 예시	127
[그림 5-14] 단지 내부 도로 등 보행로 확보에 따른 도보 서비스 가능 권역변화 예시	127
[그림 5-15] 단지 내 도로 등 공공보행로 확보에 따른 도보 서비스권역 변화	128
[그림 5-16] 15분 생활권 수단별 권역	129
[그림 5-17] 보행네트워크 설정기준 사례(남양주왕숙)	130
[그림 5-18] 공간계획 및 설계 가이드(하남교산)	131
[그림 5-19] X분 도시평가 시스템 구축사례(네덜란드)	132
[그림 5-20] 주변지역/상위계획 생활권 연계상황	133
[그림 5-21] 교하지구 및 주변 생활권 현황	134
[그림 5-22] 동일 생활권 내 유사거점시설 중복 공급사례(파주운정)	134
[그림 5-23] 행복도시(세종) 생활권계획 사례	135
[그림 5-24] 생활권 경계 - 행정동 경계 조정	135
[그림 5-25] 초등학교와 중학교 학구 경계 차이비교(남양주왕숙)	136
[그림 5-26] 학구 경계-생활권 경계 비교(남양주왕숙)	136
[그림 5-27] 생활권 구분기준 예시	137
[그림 5-28] 생활권 구분기준 적용결과	138

제1장 서론

1. 연구 배경 및 목적

1.1. 연구의 배경

■ N분 도시, 도시문제 해결과 지속가능한 도시 구현을 위한 대안적 도시모델의 등장

- Covid-19가 가져온 팬데믹 시대를 경험하면서 이동제한으로 인해 직면하게 된 도시 문제 해결의 새로운 대안으로 파리를 중심으로 15분 도시개념 확산
 - 파리의 15분 도시개념은 C40에서 팬데믹 이후의 경제활성화, 친환경적이고 인본주의적이며 공정한 도시를 표방하는 핵심 개념으로 채택(Carlos Moreno, 2023:135)
- 물론 이보다 앞서 2009년에 포틀랜드시가 기후변화에 대응하기 위한 전략으로 ‘Complete Neighborhoods’ 정책을 추진한 바 있고, 호주 멜버른에서도 2017년에 ‘Plan Melbourne 2017~2050’에 근거하여 ‘20-minutes Neighborhoods’를 발표
- 일본에서도 초고령사회에 대응한 ‘건강·의료·복지 마을만들기’ 정책을 통해 주거지 내 생활서비스 지원시설을 중심으로 일상생활권역을 형성하는 도시개념을 도입¹⁾
 - 2014년 국토교통성에서 발표한 가이드라인에 따르면 ‘일상생활권역’을 도보 30분 내 필요서비스가 제공되는 범위에 해당하는 약 1km × 2km 이내로 규정

■ 뉴노멀시대, 변화하는 생활양식을 담기 위한 새로운 공간구조로의 재편 요구

- 일상생활권 중심의 공간구조 재편은 팬데믹 상황이 아니었더라도 라이프스타일의 변화와 디지털 전환이 맞물려 요구되던 도시계획 패러다임의 전환 방향
 - 기존 도시계획이 시설과 공간 등 물리적 측면에 중점을 두었던 것과는 달리 미래 도시 계획은 라이프스타일과 이동시간(근접성)을 중심으로 한 계획적 관점과 기준을 요구
- 특히 라이프스타일의 변화는 근거리에서 일(職), 주거(住), 놀이(樂)가 해결되는 하이퍼로컬(Hyperlocal, 지역밀착) 서비스의 제공과 이에 맞춘 도시공간체계를 요구

1) 맹다미·양재섭·성수연(2023), 다양한 도시계획·제도 활용과 서울만의 특성 살려 이동시간 줄이고 삶의 질 높이는 ‘보행일상권’ 실현, 서울연구원 ISSUE PAPER, p.4

■ '공간중심의 도시계획'에서 '시간중심의 도시계획'으로의 전환 선언

- 생활권 계획은 오래 전부터 페리의 근린주구론 등을 기반으로 이론적 개념이 정립되어 왔고 제도적으로도 도시기본계획 상 하위요소의 하나로 계획수립이 제도화되어 있으며, 사업적으로는 개발계획 수립 시 도시설계 기준으로 반영되어 구현
- 근래에 등장한 생활권 계획은 '일상생활과 시간을 고려한 도시개념(크로노 어버니즘)'으로 차별되며, 전 세계적으로는 '15분 도시, 20분 근린' 등 n분 도시개념으로 알려져 있으며 국내에서도 정계 및 지자체가 앞서 15분 도시 선언 및 실행전략을 수립
 - '크로노 어버니즘(Chrono-urbanism)'은 시간적 근접성을 중심으로 수립하는 새로운 도시계획 패러다임으로 제안되었으며, 2020년 파리시의 도시정책으로 채택
 - 국내에서도 서울, 부산, 제주, 청주 등에서도 '15분 도시, 일상생활권 도입' 선언 후 지자체별로 15분 생활권 도입을 위한 계획 수립 및 실행전략 모색

■ 정책적으로도 '도시계획 패러다임의 전환'에 대한 제도적 조치 선언

- 이에, 올해 초 정부에서도 'n분 생활권 조성을 위한 생활권 도시계획의 제도화'를 공표하고, 경제사회 여건 변화에 신속 대응하는 도시계획으로의 전환을 선언
 - 융복합 도시공간 조성을 위한 "공간혁신구역(3종)" 도입 및 "생활권 도시계획 제도화"를 골자로 한 「도시계획 혁신방안」을 발표(국토교통부, 2023.1.6 보도자료)
- 이와 더불어, 생활권계획의 제도화 내용을 반영한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안」이 김정재의원 대표발의로 국회에 상정²⁾

■ '도시계획패러다임 전환'과 '생활권계획 제도화'에 대비하여 도시계획기준 개선 필요

- 하지만, 파리의 15분 도시, 뮌헨 20분 도시, 시드니 30분 도시 등 해외도시에서 활용되고 있는 'n분 도시' 개념은 도시마다 지향점과 공간적 범위, 실행수단 등이 각기 다르고, 이는 국내 도시에서 차용하는 목적과도 상이한 점이 있어 상호 비교가 필요
- 또한, 국토교통부가 공표한 '생활권 계획 제도화'에서 의도하고 있는 방향과도 차이가 있어 정부의 n분 생활권계획의 제도화 취지와 n분 도시선언 지자체들의 실행방향 등에 대한 검토가 필요

2) 김정재의원 대표발의, 2023.02.27., 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안, 의안번호 20320.

- 도시기본계획 수립지침 상 부문별 계획으로 생활권계획이 수립되고 있으나 세부기준이 없어 계획효과가 미흡하고 지역 생활상 반영에 한계(국토부, 2023.1.5 보도자료)
- 생활권 계획의 사업적 영향은 위계별 설정 기준과 생활인프라의 배치계획, 접근성 제고기법 등이 중요한 계획적 영향요소가 될 것으로 예상되는 바, 학술적, 제도적, 사업적 측면에서 제안, 적용되고 있는 전략이나 계획기법에 대한 심층 분석이 필요
- 특히, 생활권계획에서 핵심적으로 다루게 될 인구밀도와 생활SOC 배치에 대한 사항은 정부가 적극 추진해 온 『생활SOC 국가최저기준』 달성과도 연계 검토가 필요
 - 국토교통부(지역정책과)에서는 생활권 도시계획과 연계하여 ‘지역맞춤형 생활SOC 최적기준’을 마련하고자 연구³⁾를 수행하였으며, 연구결과는 향후 정책사업 시행 및 지역별 생활SOC 관련 사업 추진에 영향을 미칠 것으로 예상
- 따라서 사회적정책적으로 요구되고 있는 ‘생활권 중심으로의 도시계획 전환’과 이와 연계된 ‘생활SOC 공급기준 재정비’ 등의 변화는 현재 진행 중인 3기 신도시사업은 물론 향후 추진될 중소규모 개발사업 등에도 많은 영향을 미칠 것으로 예상

1.2. 연구의 목적

- 이에 본 연구 수행을 통해 ‘n분 도시개념과 생활권계획 제도화’가 공사의 개발사업에 미칠 영향을 예측하고, 이에 대응한 생활권 계획기준의 개선방안을 모색
 - 생활권 계획 적용으로 사업지구별 독립적 토지이용계획 수립(공공시설용지 배치 등)으로 인해 발생하는 문제⁴⁾를 저감 가능할 것으로 전망
- 따라서 연구의 목적은 첫째, 국내 생활권계획 제도화 방향과 국내외에서 구현되고 있는 ‘n분 도시’의 실행전략을 고찰하는 한편 그동안 적용되어 온 생활권 계획기준 및 실행사례를 조사분석하여 상호 정합성 및 연계성 등을 분석
- 둘째, 신도시 등 개발계획 수립 시 적용되고 있는 생활권 계획기준(「지속가능한 신도시 계획기준(국토부)」 등)이 n분 생활권 구현에 적정한지를 살펴 개선과제를 도출
- 셋째, 이를 기반으로 생활권 도시계획의 제도화 방안을 고도화할 수 있도록 개선(안)을 제안하는 것을 목표

3) 국토부 지역정책과, 생활권 도시계획과 연계한 생활인프라 기준 마련 연구(AURI 수행, 2022.8~2023.3)

4) 과거 추진된 2기 신도시 등에서도 생활권 계획과 이에 기반한 생활인프라 공급계획이 이루어졌다면 주변지역 유사 시설과의 수요 중복 등에 따른 유사용지 과다 공급에 따른 미매각 상황 발생은 사전에 방지 가능했을 것으로 예측

2. 연구 범위 및 방법

2.1. 연구의 범위

1) 공간적 범위

- (사례조사) 국내외 n분 도시 선언 지자체 및 생활권 계획·구현 사업지구(행복도시 등)
 - 국외 사례는 선행연구 및 외부원고 의뢰 등을 통해 구득 가능한 자료를 기반으로 n분 도시개념을 도입한 프랑스 파리(15분도시), 호주 멜버른과 미국 포틀랜드(20분근린), 호주 시드니(30분도시), 그리고 뉴질랜드(X분 도시) 등 대상을 포괄적으로 검토
 - 국내 사례는 정책적으로 15분 도시를 선언한 부산광역시와 제주특별자치도 및 제도적 차원에서 생활권 계획을 수립한 서울특별시와 청주시, 그리고 사업적 차원에서 생활권계획이 수립된 세종특별자치시(행복도시)를 대상으로 동향 고찰
- (네트워크분석) 2기 신도시 중 시기적으로 단계별 사업 추진과 유사한 성격의 개발사업 지구가 인접하여 시사점 도출이 유효한 ‘파주 운정1.2·3지구’와 인접한 ‘교하지구’를 대상으로 생활SOC시설별 서비스권역 분석 시행
 - 생활SOC 서비스분석의 대상시설은 근린상업시설, 공공행정시설(주민센터, 복합커뮤니티센터), 복지시설(고령자복지시설, 어린이보유시설), 교육시설(초등학교, 중학교), 생활체육/여가시설(생활체육시설, 공원·광장) 등으로 구분하여 서비스권역 분석

2) 시간적 범위

- 기초현황, 시설 분포 등의 분석은 2022년 말 기준으로 구득 가능한 가장 최신의 자료를 활용하되, 연구 내용 및 결과 실효성 등을 고려하여 필요시 과거 자료 준용

3) 내용적 범위

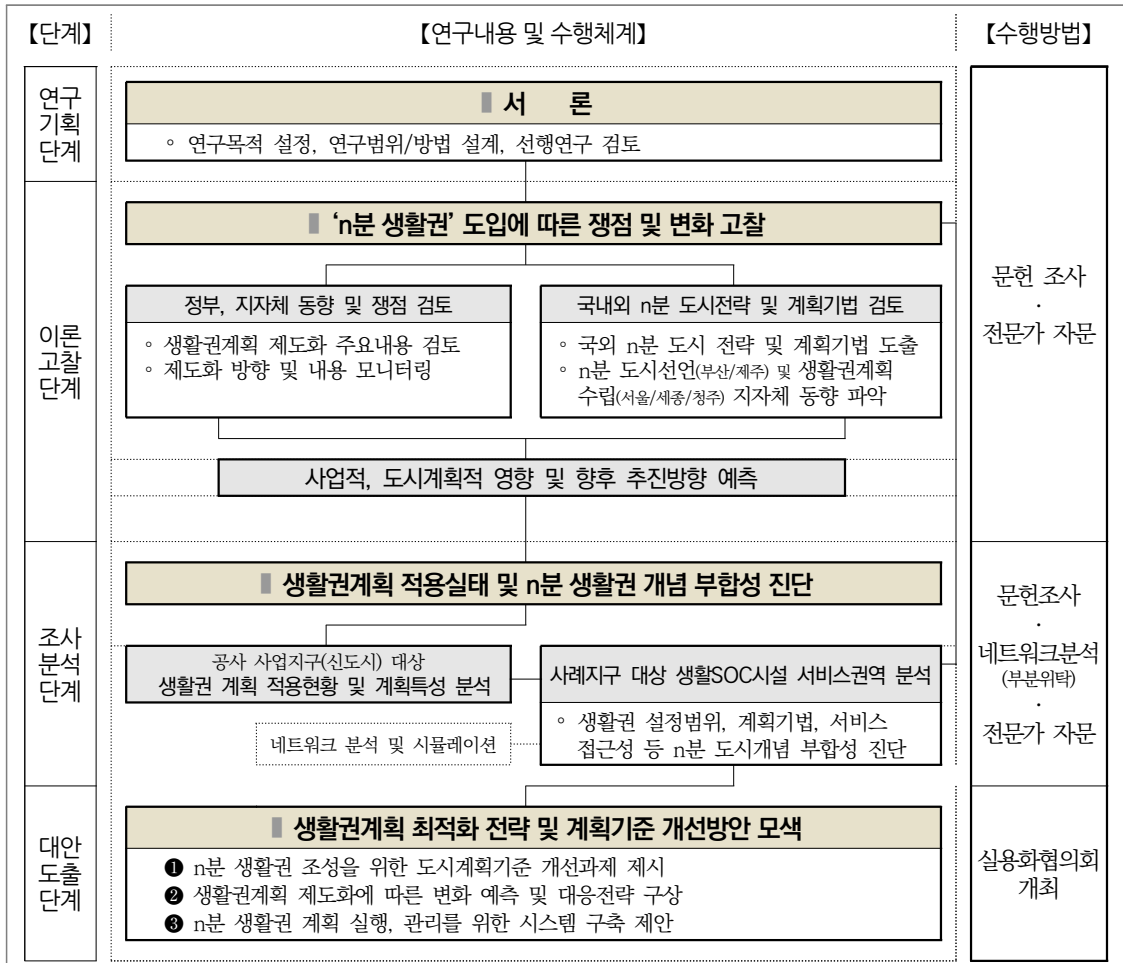
- 정부, 지자체 ‘n분 생활권 계획’ 도입에 따른 쟁점 및 변화 검토
 - 정부, 지자체의 ‘생활권계획 제도화’ 방향 및 쟁점 검토
 - 국내외 n분 도시개념의 계획요소 및 실행전략 검토
 - 생활권 설정기준 및 적용/검토시설, 제도적 변화요소, 계획기법 등 도출
 - 사업적 영향요소 및 시사점 도출

■ 개발사업에서의 생활권계획 추진상황 및 n분 도시개념 부합성 진단

- 기존 개발사업지구의 생활권계획 적용상황 및 계획특성 분석
- 사례지구 생활권계획의 n분 도시개념 부합성 및 적정성 진단

■ 생활권 설정 및 계획기준 개선방안, 제도화 대응방향 모색

- n분 생활권 조성을 위한 도시계획기준 개선과제 제시
- 생활권계획 제도화에 따른 변화 예측 및 대응전략 구상
- n분 생활권 계획 실행, 관리를 위한 시스템 구축 제안



[그림 1-1] 연구 흐름도

2.2. 연구의 방법

■ 문헌조사

- 선행 연구보고서 및 사례지구 관련 상위계획 및 개발계획(지구계획) 상 생활권계획과 관련된 문헌자료 구독 및 보도기사, 정책자료 등을 통해 관련 내용 및 쟁점 파악
- (연구자료) n분 도시/근린, 일상생활권/보행일상권/동네생활권/소생활권 등 다양한 용어로 접근되고 있는 유사 도시개념 및 계획기준 관련 연구내용을 포괄하여 검토
- (개발계획) 개발계획에 생활권 설정 및 계획기준이 적용된 2,3기 신도시 및 세종혁신도시 등의 지구계획 자료를 토대로 사업적 생활권계획 적용상황 검토
- (정책자료) 보도기사, 정책자료 등을 토대로 정부/지자체 생활권계획 추진동향 고찰

■ 네트워크 분석

- 지구내 분포되어 있는 생활SOC 서비스시설을 근린상업시설, 공공행정시설, 복지시설, 교육시설, 여가/체육시설로 구분하고, 이동수단별 시설까지의 도달거리를 파악하여 접근성 기준으로 서비스권역 네트워크 분석
 - (대상지구) 준공 및 입주가 대부분 완료된 파주운정1,2,미준공된 파주운정3 및 교하지구를 대상으로 분석 수행(※ 파주3지구는 계획기준 분석 수행)



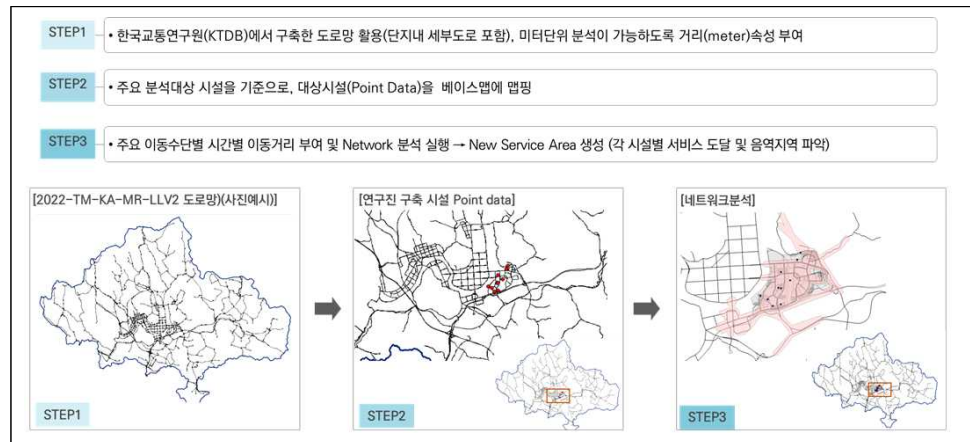
[그림 1-2] 분석대상지 위성사진

출처: 네이버지도(<https://map.naver.com>)

- (분석시설) 운정·교하 중생활권(탄현면 및 동지역) 범위 내 생활SOC 시설 대상

서비스 구분	해당 시설
근린상업	근린생활시설, 근린상업시설
공공행정	주민센터, 복합커뮤니티센터
복지·보육	데이케어센터 및 경로당, 유치원
교육	초등학교, 중학교
여가체육	공원·광장, 생활체육시설

- (분석기준) 네트워크분석 시 속도기준은 보행약자를 고려하여 노인의 평균 보행속도인 0.8m/s(1분 기준 48m, 15분 기준 720m)를 적용
 - 국제기준 노인 평균 보행속도 0.8m/s, 서울시 횡단보도 녹색시간 산정기준 0.8m/s
- (분석방법) 각 시설로부터 도보 및 자전거로 10분과 15분 거리 이내에 접근 가능한 범위를 네트워크분석을 통해 도출하여 이를 서비스권역으로 도식화



■ 전문가 자문

- (15분 도시선언 국내사례) 국내 15분 도시개념을 적용한 대표지역인 부산광역시와 제주특별자치도는 현재 계획수립 단계로 연구시점 상 구체적인 전략이 제시되지 않은 상황이어서 해당 연구수행 전문가 자문 및 실무담당자 인터뷰를 통해 내용 파악
- (생활권계획 수립사례) 도시기본계획을 기반으로 생활권계획을 수립한 서울, 청주시의 사례는 최근 수립된 2040 도시기본계획 자료 및 관련 연구자 자문을 토대로 파악
- (정책·제도변화 동향) 국토교통부에서 ‘n분 생활권 조성을 위한 생활권계획 제도화’ 관련 보도자료 발표이후, 정책제도변화에 대한 구체적인 추가공표가 없어 해당 연구수행기관(국토연구원, 건축공간연구원) 전문가 자문을 통해 동향 파악

3. 선행연구 검토

3.1. 선행연구 동향

- 생활권계획 선행연구는 1920년대 페리의 근린주구론이 주창되었던 연구에서부터 거론될 수 있으나, 본 연구에서 다루고자 하는 크로노 어버니즘에 기반한 생활권계획에 대한 연구는 2000대년 이후라고 할 수 있으며, 대표 선행연구는 다음과 같음

[표 1-1] N분 도시 및 생활권계획 관련 선행연구

연구(연도)		연구과제명	
		연구 배경 및 목적	연구내용 및 결과
대 외	신서경 외 (2021)	도시계획 실행력 강화를 위한 생활권계획 도입방안 연구 • 급변하는 도시 환경에 대응하기 위한 계획적 수단으로 생활권 계획이 대두됨에 따라 국내 도입여건을 검토	• 생활권계획의 역할과 개념을 재정립하고 도시·군기본계획 수립지침 상에서 적정 생활권계획을 수립하도록 제도화 방안 제시
	윤서연 외 (2021)	디지털 전환에 따른 도시 생활과 공간 변화 • 디지털 전환에 따른 도시변화로 복합적 토지이용 가속화, 근린생활권의 중요성 증대, 생활변화의 핵심으로 거리개념·이동변화 등을 고찰하고 이에 대응한 공간계획의 필요성 제기	• 디지털 전환에 따른 서울시의 변화양상을 고찰하여 향후 도시공간의 변화요소를 전망 • 특히, 근린단위가 도시공간에서 중요성이 가장 높은 공간단위이며, 근린권 중심의 도시 계획이 비대면시대 트렌드로 강조 * 전문가 설문조사로 토대로 도심과 근린생활권에 대한 수요 변화를 예측
	성은영 외 (2021)	n분 도시 실현을 위한 도시전략 연구 • 팬데믹으로 인한 기존의 생활을 유지하기 위한 도시정책과 '시간도시계획'의 개념을 담은 도시서비스 검토 • 국내 도시들의 n분 현황을 분석·실증하고, 도시계획 요소를 도출	• n분 도시의 실현전략으로 생활권계획의 범위 설정, 도시 형태를 고려하는 근린생활권의 세분화, 생활권 내 시설 접근성을 고려한 보행 환경 개선 등의 방안 제시
	박상필 외 (2022)	부산형 15분 도시 계획구상 • 해외 n분 도시 사례 분석 및 지역의 잠재성/생활권 검토에 기반하여 '부산형 15분 도시' 실현전략 구상	• 15분 도시전략으로 130개 세생활권을 9개로 유형화하고, 각 생활권에 맞는 다양한 조성 방식 검토, 통합 네트워크형 이동체계, 교류 공간 조성, 민간협력체계 구축 등 제안
	맹다미 외 (2023)	서울시 도시계획체계 운영진단과 개선방안 • '2040 서울도시기본계획' 수립에 따른 현행 도시계획체계 운영 진단 • 서울시 도시계획 3단계체계 운영현황을 진단하고 개선방향 모색	• 서울형 도시계획체계의 효용성, 역할과 기능, 운영체계 등을 모니터링하여 개선방향 제시 • 모니터링 시행결과를 토대로 서울시 도시계획 체계의 성과와 과제를 도출하고 체계 재정립
대 내	윤정란 외 (2019)	혁신도시 입주민 정주여건 개선방안 연구 • 혁신도시 입주민의 정착 상황과 정주여건 (생활SOC)에 대한 실태 분석과 진단을 토대로 정책적, 사업적 측면에서 추진 전략과 실행방안을 모색	• 혁신도시 정주여건 개선전략으로 생활권 설정과 생활SOC 시설접근성 네트워크 분석을 통해 시설위계별 확충전략을 제시
	최상희 외 (2022)	팬데믹 대응형 지속가능한 도시계획기준 연구 • 신도시 계획기준의 팬데믹 연관기준을 평가하여 분야별 개선과제를 도출하고, 이를 토대로 「팬데믹대응 신도시 계획가이드라인 수립방향」을 제안	• 장기간 대중교통 수송과정에서 감염병 노출 최소화 유도, 기능분산형 공간구조 형성을 위해 생활권단위 자족성 강화 전략(30분 도시 지향)을 적용

1) n분 도시개념 관련 생활권 연구

■ AURI(성은영 외, 2021), 『n분 도시 실현을 위한 도시전략 연구』

- 기후변화와 팬데믹 등 지구적 과제에 대한 대안으로 n분 도시개념의 국내 도입이 필요하지만, 국내 지역여건에 맞는 새로운 계획기법과 구체적인 전략이 필요함을 제기
- 또한, 국내 도시에서 달성 가능한 n분 상황을 다각도로 분석하여 구체적으로 실증하고 n분 도시 실현을 위한 도시계획 요소를 도출하여 전략과 실행 방법을 제시
- 다만 본 연구는 n분 도시개념을 구현가능한 공간적 대상을 기성도시로 보았으며, 실증사례지역 선정에 있어서도 이를 반영하여 부천시로 선정하고, n분 도시 실현의 전략적 요소(종속변인)를 관련 시설들의 접근성으로 설정
 - ‘n분 도시’는 일상의 활동과 목적 기능에 접근이 용이해지고 소요시간이 짧아질 때 실현 가능하다고 보고, 해당 시설들에 대한 물리적 접근성을 제고할 수 있다면 n분 도시를 이룰 수 있다고 규정(성은영, 2023:144)

■ AURI(장민영 외, 2022), 『동네생활권 개념 도입 및 정책적 활용방안 연구』

- 디지털 전환, 4차 산업혁명 등 사회경제적 변화와 주민들의 일상생활에 유연하게 대응하고 가변적인 계획여건을 반영하기 위한 공간적 범위로서 ‘동네생활권’의 개념을 정립하고, 이를 도입 및 활용하기 위한 정책지원 방안을 제시
- 동네생활권의 범위와 특성, 설정방식 및 정책적 활용방안의 시사점 도출을 위해 미국의 댄퍼스와 포틀랜드의 종합계획, 캐나다 오타와시의 15분 네이버후드, 중국 상하이시의 15분 생활권, 영국 런던의 기회지역(OA) 등을 국외사례로 분석

■ 부산연구원(박상필 외, 2022), 『부산형 15분 도시계획 구상』

- 어디에 살더라도 걸어서 15분 안에 거주, 이동, 휴식, 상업, 문화 활동 등이 이뤄지는 유기적으로 연결된 동네생활권을 구현하는 것을 목적으로 ‘부산형 15분 도시’ 구상
- 본 연구는 시간도시주의 개념 정립, n분 도시 구현 해외사례 고찰 등을 통해 부산 15분 도시의 계획을 구상하고, 미래 도시이미지를 스토리텔링으로 제시

■ 제주연구원(고태호 외, 2023), 『15분 도시 제주 기본구상 및 시범지구 기본계획』

- 15분 도시 제주 조성을 통해 시간중심 도시계획 패러다임을 적용 및 지역균형 성장 실현이라는 도정목표 구현을 목적으로 기본구상 및 시범지구 기본계획 수립
- 기본구상은 15분 도시 제주 도입배경 및 목적, 지역 현황과 여건 분석, 기본구상, 가이드라인 수립, 추진 및 관리방안 등을, 시범지구 기본계획은 시범지구 선정, 여건분석, 기본계획 및 실행계획 수립을 과업내용으로 수행 중

2) 도시계획제도 상에서의 생활권계획 연구

■ KRIHS(신서경 외, 2021), 『도시계획 실행력 강화를 위한 생활권계획 도입방안』

- 기존 생활권 계획의 목적을 명확하게 정립하고, 생활권의 공간적 범위를 도시여건 변화에 대응가능한 체계로 재구조화하기 위해 관련 제도와 계획방식 개선 필요성 제기
- 행정구역 경계를 기준으로 한 생활권을 설정방식을 준용하되, 지역의 이슈나 현안 해결이 시급한 지역을 핵심 생활권으로 지정할 경우에는 별도의 생활권계획 수립 제안
- 현행 도시·군 기본계획 수립지침 상 생활권 설정 및 계획수립 지침사항 개정을 통해 활용목적과 범위를 재정립하고 역할을 강화할 것을 정책방향으로 제안

■ 서울연구원(맹다미 외, 2023a), 『서울시 도시계획체계 운영진단과 개선방안』

- ‘2030 서울플랜’ 수립이후 생활권계획을 도입하여 도시계획 3단계(도시기본계획-생활권계획-도시관리계획)를 구축한 것에 대해 모니터링을 실시하여 서울시 도시계획체계의 성과와 과제를 진단하고 개선방안을 모색

■ 서울연구원(맹다미 외, 2023b), 『다양한 도시계획제도 활용과 서울만의 특성 살려 이동시간 줄이고 삶의 질 높이는 ‘보행일상권’ 실현』, 서울연 ISSUE PAPER

- 보행일상권 도입에 따른 후속조치 논의로서 공간범위 구체화 및 기존 116개 지역생활권 단위로 수립한 생활권계획의 적극적 활용과 한계를 보완하고 지역별 특성과 일상생활서비스, 자족성 확보 등을 강조하는 생활밀착형 계획으로의 재정비를 제안

3.2. 선행연구와의 차별성

- 본 연구는 전 세계적으로 급부상되고 있는 n분 도시 개념과 이에 부응하여 지난해 국토교통부가 ‘도시계획 혁신방안’의 일환으로 발표한 ‘n분 도시 조성을 위한 생활권계획 제도화’에 따른 공사 사업에의 영향을 사전 예측하고, 이에 대비하고자 기획, 수행
- 특히, 금번 연구는 신도시 개발을 선도하고 있는 공사(LH)가 생활권 계획에 대한 사회적 요구와 개발 패러다임 변화에 대응가능 여력을 진단하고, 생활권 계획수립 기준의 개선방향을 모색하고자 하는 것으로, 선행연구와의 차별화보다는 유관 선행연구에서 도출된 생활권계획의 쟁점과 계획기법, 실행전략 등을 고찰하고 이와 연계하여 개발사업에서 생활권계획 수립 시 고려해야 할 개선과제를 도출하고자 하는데 활용
 - 대표적으로 해외도시들에서 적용하고 있는 n분 도시 개념에 대한 연구는 앞서 살펴본 선행연구에서 심도있게 다뤄지고 있는 것으로 평가됨에 따라 본 연구의 해외사례 고찰은 선행연구 내용을 토대로 연구에 필요한 내용과 시사점 추출
 - 한편, 연구착수 당시 국토교통부에서 발표한 생활권 도시계획 제도화와 관련하여 연구과제⁵⁾가 진행 중으로 파악되어 정책·제도적 측면에서 주요 선행연구로 모니터링하였으나, 본 연구수행 완료시점까지 연구결과가 공개되지 않아 이에 대해서는 미반영
- 물론, 본 연구는 선행연구와는 달리 생활권 계획 제도화의 기준과 계획적 영향요소들을 도출하는 한편 실제 사업지구를 대상으로 네트워크 분석과 시뮬레이션을 통해 공사사업에의 영향 여부 및 개선방안을 제시하고자 하는 실증연구라는 점에서 선행연구와의 차별성은 확보 가능

5) 국토교통부, “미래형 국토도시를 위한 국토계획법 개선방안 연구” 발주, 2022.5(입찰공고 제20220535119-00호)

제2장 N분 도시계획 수립기준 및 실행전략 고찰

1. 생활권과 생활권계획의 개념 정립

1.1. 생활권의 개념 변화

1) 도시계획이론 속 ‘생활권’의 정의

■ 20세기 이후 도시계획 사조 속 ‘생활권’ 개념

- 20세기 도시계획 사조의 대표적 계획개념은 자족적인 근린계획으로 이는 오늘날의 ‘생활권’ 개념과 일맥상통하는 것으로 해석⁶⁾
- 이에, 학계에서는 ‘생활권’ 개념을 하워드의 전원도시(Garden city, 1989)에서 태동한 것으로 보고는 있으나 사실상 생활권에 대한 구체적 정의는 페리의 근린주구(Neighbourhood Unit Planning, 1929)에서 체계화된 것으로 평가
 - 페리의 근린주구계획에서는 일상생활의 범위(생활권)를 초등학교를 중심지점으로 보행거리 기준으로 일상 활동이 가능한 규모(반경 400m, 면적 64ha)로 규정⁷⁾
- 이후, 미국의 뉴어버니즘(New Urbanism)과 영국의 어반빌리지(Urban Village), 그리고 TOD(Transit-oriented Development) 등의 도시계획이론에 의해 진화 또는 변용되어 왔지만, 기본 개념과 설계기준은 국내외 생활권계획의 기본원칙으로 수용
 - 듀아니^{Aners Duany}와 플래터-자이벌^{Elizabeth Plater-Zyberk}이 제시한 뉴어버니즘(New Urbanism, 1988)에서는 보행환경, 기능연계, 복합용도, 대중교통중심계획(TOD) 등과 아울러 전통적 근린구조(TND)를 제시하고 있다는 측면에서 생활권 개념을 계승한 것으로 평가⁸⁾
 - 전통적인 근린구조(TND)는 공동체 기반의 생활권 형성을 공간적으로 구현하기 위한 적정 인구규모와 면적, 그리고 생활편의 제공을 위한 교육, 상업, 공공시설 등의 종류와 규모, 위치, 교통체계 등을 제시하는 것을 지향
- 생활권에 대한 정의는 과거에도 여러 이견이 있었으나 공동체에 대한 개념과 이를 공간적으로 실현 실현하고자 했던 근린주구의 의미는 생활권계획 속에서 맥락을 유지

6) 성은영(2021), p.12 내용 재구성

7) 클래런스페리^著이용근^譯(2014), p.19 내용 재구성

8) 권영상(2011), p.195 내용을 기반으로 작성

■ 현대 도시계획 패러다임으로 새롭게 등장한 '생활권' 개념

- 디지털 대전환으로 시공간적 제약이 사라지고 코로나19로 인한 팬데믹 상황을 겪으면서 일상생활의 중심이 근린공간으로 전환되면서 생활권 개념이 다시 부각
- 특히, 기후위기와 팬데믹 상황 극복 대안으로 파리의 '15분 도시' 개념이 부각되면서 시간에 기반한 도시계획(chrono-urbanism) 개념이 급부상
 - 파리의 '15분 도시'는 일상생활에 필요한 서비스를 도보 또는 자전거로 접근할 수 있도록 도시공간을 조성하는 개념으로 일상생활 필수기능으로 '거주, 생활, 일자리, 건강, 교육, 여가'를 제시하고 해당 기능에 요구되는 시설을 제시⁹⁾
 - '15분 도시' 개념은 C40에서 친환경적이고 인본주의적이며 공정한 도시를 표방하는 핵심 개념으로 채택¹⁰⁾되었고, 15분 도시를 주창한 파리, 밀란, 상해, 광저우, 청두시 등에서 이를 반영하여 도시계획 전환을 선언
 - 이외에도 멜버른의 '20분 근린' 프로젝트를 비롯한 스톡홀름 1분 도시, 마드리드 20분 도시, 시드니 30분 도시, 싱가포르 45분 도시 등 시간 개념을 단위로 한 여러 도시들이 있으며, 이들 모두 시간기반 도시계획 실현을 위한 공간적 범위는 생활권 범주로 동일
- 또한, 청년계층의 거주지 선택에 있어 편하게 걸어다닐 수 있는 거리에 카페, 편의점, 문화시설 등이 분포하고 있는 지역이 중요한 선택기준으로 부상
 - 코로나19 이후 사회트렌드를 반영한 '슬세권'이란 신조어까지 등장¹¹⁾하여 주거입지를 나타내는 의미로 쓰이는 것은 물론 새로운 소비트렌드로 부각¹²⁾
- 국내에서도 시간도시계획 개념을 반영하여 보행일상권^(서울시), 동네생활권^(AURI), N분 생활권^(AURI, 국토부) 등의 용어를 사용하며 근린생활권에 대한 개념을 재정의
 - '보행일상권'은 서울시가 「2040 서울도시기본계획」을 수립하며 공표한 생활권 개념으로, 개인의 생활 반경 안에서 일자리·여가문화·상업 등 다양한 기능을 도보 30분 내 누릴 수 있는 자족적인 서울형 근린생활권으로 정의¹³⁾
 - '동네생활권'은 건축공간연구소(2021, 2022) 연구에서 사용된 용어로 주거를 중심으로 통학, 사교모임, 근린공공서비스, 장보기 등의 일상생활 활동이 이루어지는 근린단위 도시공간으로 정의¹⁴⁾

9) 김형준(2023), p.136

10) 카를로스모레노著·양영란譯(2023), p.135 내용 재구성

11) 아시아경제(<https://www.asiae.co.kr>), 2020.03.12 보도기사

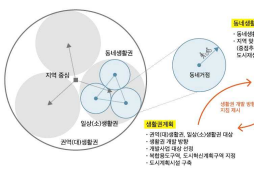
12) 리얼캐스트(<https://www.rcast.co.kr>), 2021.08.25 보도기사

13) 서울특별시 보도자료(2022.3.3) 및 땀다미(2023), p.12 내용 재구성

14) 장민영(2022), p.39

- ‘n분 생활권’은 15분 도시 등 시간기반 도시개념과 연계되어 등장한 용어로 성은영(2021) 연구에서 ‘n분 도시’ 용어가 정의¹⁵⁾된 후, 올해 초 국토교통부가 「도시계획 혁신방안」을 발표¹⁶⁾하면서 ‘n분 생활권’ 용어를 공식적으로 사용

[표 2-1] 생활권 개념 정의

• 슬세권(아시아경제, 2020.3.12)	• 동네생활권(AURI, 2022)	• 보행일상권(서울연구원, 2023)
‘슬세권’은 슬리퍼와 세권(勢權)의 합성어로 편안한 차림으로 각종 편의시설을 이용할 수 있는 주거권역을 의미하는 신조어 	‘동네생활권’은 주민의 라이프스타일을 반영한 근린단위 동시공간으로, 집을 중심으로 일상생활에 필요한 기본적인 생활서비스를 충족할 수 있는 범위 	‘보행일상권’은 디지털 대전환과 코로나19 팬데믹으로 업무공간의 시공간적 제약이 사라지고 주거가 일상생활의 중심공간으로 부상하면서 달라진 라이프스타일을 반영한 새로운 개념의 도시공간 

출처 : 아시아경제(<https://www.asiae.co.kr>, 2020.03.12.), 건축공간연구원(장민영, 2022), 서울연구원(맹다미, 2023)

■ 생활권 개념 변화: 공간중심 → 행태중심 → 시간중심의 생활권 개념으로 진화

- 전통적 도시계획 이론에서 계승되어온 근린단위의 ‘공간적 생활권’ 개념이 뉴어바니즘 학자들을 통해 지역 공동체와 활동 중심의 ‘유기적 생활권’ 개념으로 발전하였고, 최근에는 기후위기, 감염병, 디지털 전환에 대응한 ‘시간적 생활권’ 개념으로 전환
 - 페리(C.A.Perry)의 근린주구론(Neighbourhood Unit) → 제이콥스(J. Jacobs)의 사상이 뉴어바니즘(New Urbanism), 어반빌리지(Urban village)로 발전 → 카를로스 모레노(Carlos Moreno)의 크로노어바니즘(Chrono-urbanisme)으로 전환
- ‘시간적 생활권’ 개념에서도 이전의 생활권 개념에서 중시했던 보행거리와 정주근로·교육·문화·여가 등의 일상생활에 필요한 시설의 확충에 대한 논의는 지속
- 다만, 전원도시나 근린주구 이론에서 정의된 ‘공간적 생활권’은 계획가적 관점에서 일정거리 또는 규모를 기준으로 공간의 경계를 구획하고 접근시설 등을 배치하였으나, 이후 등장한 뉴어바니즘의 ‘유기적 생활권’ 개념에서는 공간의 경계를 구체화하지 않고 거주자 관점에서 일상생활의 활동범위를 생활권으로 규정한 것이 차이
- 이후, 등장한 ‘시간적 생활권’ 개념은 ‘유기적 생활권’ 개념에 시간단위를 적용한 것으로 보이나, 구현방식에 있어서는 ‘공간적 생활권’과 유사한 패턴으로 표출

15) 성은영(2021:9) 연구에서는 ‘n분 도시’를 각 도시들에서 설정하는 일상생활에 필요한 시설과 서비스까지의 시간 거리인 15분, 20분, ..., n분을 달성하기 위한 도시전략으로 정의

16) 국토교통부 보도자료(2023.1.6) 참조

2) 정책·제도적 틀 속에서의 ‘생활권’ 개념

■ 국가균형/지역발전정책의 패러다임 속 ‘생활권’ 개념

- 국내에서 생활권 개념은 국가균형(지역발전)정책 속에서도 중요하게 다뤄지고 있으며, 이때의 생활권은 통상적으로 지역생활권과 기초생활권으로 구분
- ‘지역생활권’은 과거 「국가균형발전특별법」 제2조에 정의되어 있었으나, 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」과 통합된 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(이하. 지방분권균형발전법, 2023.6.9 제정) 상에는 ‘지역생활권’에 대한 정의는 사라지고 ‘기초생활권’에 대해서만 정의되어 있는 상황
 - “지역생활권”은 통합된 「국가균형발전특별법」 제2조의 2항에 ‘지역 주민의 삶의 질 향상에 필요한 일자리 및 교육·문화·복지·주거·안전·환경 등의 생활기반을 확충하기 위하여 시·군·구가 인근 시·군·구와 협의하여 설정한 권역’으로 정의
 - “기초생활권”은 통합 제정된 「지방분권균형발전법」 제2조 4항에 ‘지역 주민의 삶의 질 향상에 필요한 일자리 및 교육·문화·복지·주거·안전·환경 등의 생활기반을 확충하기 위하여 시·군·구가 인근 시·군·구와 협의하여 설정한 권역’으로 정의
- 그러나 현행 ‘기초생활권’과 과거 ‘지역생활권’은 명칭만 달라졌을 뿐 동일한 생활권의 개념과 범위를 유지하고 있으며, 이는 앞서 도시계획이론에서 논의한 생활권 규모와 차이가 있으며 도시기본계획 상의 최소 행정구역 단위보다도 큰 규모로 규정

■ 도시·군기본계획 상의 ‘생활권’ 개념

- 생활권을 제도적 용어로 활용하는 가장 대표적인 영역은 「도시·군기본계획」으로 관련 수립지침 상에서 생활권의 개념과 계획지침을 별도로 명시하고 있으며, 본 연구에서 다루고자 하는 ‘생활권 설정기준 및 계획 수립에 관한 사항’ 등을 규정
 - 「도시·군기본계획수립지침」은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하.국토계획법)」의 하위 행정규칙의 하나로, 상위법 상에서도 생활권에 대한 규정은 지침 제19조 4항에 ‘공간구조는 생활권단위로 적정하게 구분하고 생활권별로 생활·편익시설이 고루 갖추어지도록 할 것’ 정도로만 규정
- 「도시·군기본계획」 상에 정의된 생활권 개념은 ‘일상생활권’으로 주민의 일상생활 활동(통학, 사교모임, 근린공공서비스, 장보기 등)이 이루어지는 정도로 동, 읍, 면이 1개 이상인 규모로 특광역시, 대도시, 일반 시·군 모두 적용 가능한 생활권

- 이외에도, 생활권은 행정규칙 중 행정복합도시 계획기준 및 지구단위계획 수립지침, 혁신도시 계획기준 등에서도 용어가 사용되고 있으나 별도로 정의나 기준이 규정되어 있지는 않으며, 다만 혁신도시계획기준에서는 문화시설 규정(3-10-3)에서 혁신 도시를 기초생활권 단위로 규정하는 내용 수록

[표 2-2] 행복도시 및 혁신도시 계획기준 상 생활권 규정

• 「행정중심복합도시 지구단위계획수립지침」 제2장 계획수립

제1절 기본방향

2-1-1. 지구단위계획의 수립은 다음과 같은 기본방향을 갖는다.

- (1) 기본계획과 개발계획의 기본 이념 및 취지를 근간으로 계획을 수립한다.
- (2) 기초생활권별 계획 수립을 원칙으로 한다. 다만, 기초생활권 간 연계성 강화 등이 필요한 경우에는 몇 개의 기초생활권을 묶어서 계획을 수립할 수 있다.

• 「혁신도시 계획기준」 제3장 부문별 수립기준

제1절 공간구조구상

3-1-1 모도시의 산업기능, 토지이용 및 교통망 등을 검토하여 도시공간구조의 특성을 파악한다.

3-1-2 수용인구 규모와 모도시와의 관계, 개발예정지의 지형·지세 등을 고려하여 2개 이상의 기본골격(안)을 구상한다.

3-1-3 대안별로 개발축·보전축 등을 설정하고 공간별 특성에 따라 기능을 배분하여, 장단점을 분석한 후 적절한 공간구조를 설정한다.

3-1-4 공간구조를 바탕으로 수용하여야 할 시설과 정주계획의 단위를 고려하여 생활권을 설정한다.

3-1-5 생활권은 대중교통중심개발(TOD)이 실현될 수 있도록 하고 기초생활권은 인구 2~3만 정도의 규모로 계획한다.

자료: 행정중심복합도시 지구단위계획 수립지침, 행정중심복합도시건설청훈령 제309호(2023. 2. 3. 일부개정) 및 혁신도시 계획기준(국토교통부훈령 제1251호, 2019. 12. 3., 일부개정)

출처: 법제처, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>, 접속일: 2023.11.10)

■ 정책제도상의 생활권 규정과 ‘시간기반 생활권’과의 차이

- 도시기본계획 상 생활권의 구분은 행정경계 기준으로 최하위 위계는 소생활권으로 1 행정동 규모에 해당되며, 중생활권은 자치구 단위, 대생활권은 도시 단위에 해당
- 그동안 도시기본계획 차원에서 중요하게 다뤄진 개념은 중생활권이었으나, n분 도시 등에서 다루는 시간기반 생활권계획에서 중요한 생활권은 기초생활권보다 하위의 근린생활 범위로 이는 정책제도 상에서 접근하고 있는 생활권 단위보다 작은 범주
- 이에, 국내에서 정책제도적으로 ‘n분 생활권’ 개념을 반영하기 위해서는 n분 생활권을 포함한 위계별 생활권 설정 및 계획기준을 마련하여 체계적으로 계획하고 관리할 수 있는 도시계획체계 개편과 전략이 필요
- 이는 15분 도시구현에 매우 중요한 사항으로, 실행전략이 하위 생활권단위에서부터 촘촘하게 수립해야 하나 정책제도적 상 실행단위와 차이로 한계가 있을 것으로 우려

1.2. 생활권 설정기준 검토

1) 도시계획이론 속 생활권 설정기준

- 생활권의 기준은 여러 이론을 통해 제시되어 왔지만 아직까지 생활권에 대한 개념이나 구분 방식은 이론적으로 정형화되어 있지 않으며, 이는 일상생활을 영위하는데 필요한 물리적 요소가 동일하더라도 도시의 물리적 형태나 인구 구성 및 밀도, 이동수단 등에 따라 그 양상이 매우 상이하게 나타나기 때문이라고 평가¹⁷⁾
- 물론, 전통적으로 생활권 구분은 주요 시설이나 경계 등 도시의 물리적 요소를 활용해 생활권의 범위를 제시해 왔으며, 중심이 되는 주요 시설은 초등학교에서 커뮤니티시설(TND), 대중교통지점(TOD, 역세권) 등으로 변화
 - 페리의 근린주구에서는 초등학교를 중심으로, 이후 뉴어바니즘, 어반빌리지 등 근대 도시계획에서는 커뮤니티시설을 중심으로 한 거리, 면적을 생활권 범위로 설정

[표 2-3] 도시계획 제도상에서의 생활권 설정기준

연대	사회환경	도시개념	주요 적용사례	생활권 개념		비고
				근린규모 및 인구규모	중심	
1900	• 산업혁명 • 도시인구 증가	• 전원도시론 (E. Howard, 1898)	• Letchoworth (1904) • Hampstead (1909) • Welwyn(1919)	• 6,000acre(약 400ha) • 32,000명	• 공공청사, 광장	자족적 생활권
1920	• 자동차생활 • 일반화	• 근린주구론 (C A. Perry, 1929)	• Sunnyside (1924) • Radburn(1928)	• 반경 400m(약 64ha) • 5,000~6,000명	• 초등학교	
1940	• 주택 대량공급 • 고층 고밀화	• CIAM 아테네헌장 (1934)	• Harlow(1947)	•	•	
1960	• 도시의 다양성·지역성 강조	• J Jacobs (1969)	• Hook(1960) • Reston(1962) • Milton Keynes (1967)	•	•	생활권 확대·중첩
1980	• 도시의 역사성·장소성 재인식	• IBA(1977) • R.&L. Krier(1979)	• Seaside(1981) • Kentlands(1988)	•	•	지역 공동체 및 보행중심 생활권
2000	• 지속가능한 환경 요구	• 어반빌리지 (1993) • 뉴어바니즘 (1996)	• Poundbury(1993) • Greenwich Millenium Villiage(1997)	• (어반빌리지) 반경 400m~900m • (뉴어바니즘) 반경 400m	• 커뮤니티시설 (TND) • 대중교통지점 (TOD)	
2020	• 기후위기 • 감염병 • 디지털전환	• N분도시	• Paris(2020)	• 보행+자전거 이동 15분권역	• 중심시설의 개념 없음	자족적 소규모 생활권 강화

출처: 장민영 외(2022), pp.21~22

17) 장민영 외(2022), p.23 내용에 기반하여 재작성

- 그러나 크로노어바니즘은 이전 이론들과는 달리 물리적 요소가 아닌 시간적 요소를 중심으로 한 설정기준으로, 시설까지의 접근성을 기준으로 하고 있지만 별도로 중심 시설을 정하거나 접근거리를 규정하고 있지 않으며 동일한 도시개념을 선언한 경우라도 서로 다른 생활권 범위를 설정하고 있어 차이 존재
 - 최근 통신기술이나 교통수단의 발달로 시공간적 제약이 무너지면서 크로노어바니즘에서 말하는 n분 도시/생활권 범위에 대한 해석과 기준도 유연적 확장 가능

[표 2-4] 15분 도시의 접근성 결정요인과 구성단계

▶ 접근성 결정요인

요 인	특 성
토지이용	잠재적인 출발지와 목적지의 입지와 지리적 분포(인구밀도, 직장, 서비스, 고객, 창고 등을 포함)
교통	사람이나 재화가 교통수단을 활용해 목적지까지 물리적으로 이동하는 데 드는 비용(물질적 비용, 시간비용 포함 등)
시간	시설과 활동을 이용할 수 있는 시간
개인 특성	각 개인의 가치, 기회, 요구, 제약조건을 달라지는 접근성을 의미

▶ 뉴어바니즘 협회가 제시하는 15분 도시의 구성단계

시간/이동수단	규모	서비스	인구(명)	가구
5분 / 도보	중심으로부터 1/4마일의 개별 근린 단위	- 일상적인 요구사항을 충족 - 다양한 주택유형과 근린중심부(혼합용도의 중심가로와 공공광장), 소규모 상업·업무시설	2,600	1,000
15분 / 도보	중심으로부터 3/4마일(도보가능 최대거리)	- 식료품점, 약국, 상점, 학교, - 여러개의 근린에서 이용되는 대규모 공원 - 일상적·주 단위의 요구를 충족하는 서비스 *15분 도보거리 및 5분 거리 자전거 범위와 비슷한 규모	23,000	9,040
5분 / 자전거	중심으로부터 1마일		41,800	16,100
15분 / 자전거	중심으로부터 3마일	- 문화시설, 의료기관, 고등교육기관 - 대규모 지역공원과 일자리가 있는 단위 - 대중교통으로 지역 내 이동 가능 - 보다 특수한 서비스도 입지	350,000	144,800

출처: 성은영(2021), n분 도시 실현을 위한 도시전략 연구, p.27, p.35 재인용

2) 국내 학계에서 제시된 생활권 설정기준

■ 인구·규모기반 생활권 설정기준

- 국내 학계에 발표된 문헌을 중심으로 생활권 설정기준을 검토한 결과, 관련 문헌¹⁸⁾ 대부분이 생활권 위계별로 인구 규모와 공간적 규모(면적, 거리) 등을 함께 제시
 - 1차 생활권은 근린주구의 규모는 인구 5천~2만명, 거리 반경은 300~800m, 소생활권(근린생활권)은 인구 1~5만명으로 행정동, 보행권, 초등학교 2개 권역 등 다양
 - 2차 생활권의 인구 규모는 최소 5만명에서 최대 30만명 사이에서 제시
 - 3차 생활권은 시·군 행정구역 중심으로 인구 규모 최소 20만명, 최대 50만명에 해당

[표 2-5] 생활권 설정 기준

구분	1차 생활권		2차 생활권	3차 생활권
	근린주구	근린(소)생활권	중생활권	대생활권
대한국토도시계획학회(2001)	1-2만 명 반경 300-400m 면적 30-50ha	인구는 개발밀도와 연동, 보행권	지방소도시	대도시
김철수(1994)	1-2만 명 반경 300-400m 면적 30-50ha	1-2만명	5-10만명	20-30만명
이영석(1992)	1-2만명	5만명	최대 30만명	50만명
박병주·김철수 (2004)	-	2-3만명	10-15만명	30-50만명
정삼석(2004)	5천-만명 반경 400-800m	2-3만명 행정동 기준	10만명	50만명 구 단위
황희돈·김찬호(2008)	-	3만명 초등학교 2개 규모	-	-

출처: 윤정중(2020), 3기 신도시 개발전략 및 계획수립 기준 연구, 위탁보고서, p.101

■ 통행기반 생활권 설정기준

- 인구규모를 기준으로 한 생활권 설정 이외의 방법으로는 중심시설까지의 접근거리, 통행 특성을 기준으로 생활권을 구분하는 방안을 채택
 - 가구통행 실태조사를 활용한 공간위계별 생활권 설정 연구(하재현·이수기, 2016)
 - 가구통행실태조사를 활용한 통행특성에 따른 생활권 설정(오병록, 2014a; 오병록, 2014b; 오병록, 2015)

18) 대한국토도시계획학회, 2001; 김철수, 1994; 이영석, 1992; 박병주·김철수, 2004; 정삼석, 2004; 황희돈·김찬호, 2008

[표 2-6] 통행기반 생활권 구분

생활권 구분	수단	통행 시간	비고
소생활권	도보, 자전거	10분 이내	무동력 이동수단을 통한 10분 이내 소규모 생활권역
중생활권	전체 수단	20분 이내	모든 유형의 이동수단을 이용한 20분 이내 중규모 생활권역
대생활권	전체 수단	30분 이내	모든 유형의 이동수단을 이용한 30분 이내 대규모 생활권역
광역생활권	전체 수단	전체	모든 유형의 이동수단을 이용한 지역생활권역

출처: 하재연·이수기(2016), 통행특성별 OD자료와 Community Detection 기법을 활용한 공간위계별 생활권 설정 연구, p.87

[표 2-7] 학계에서 제시한 생활권 설정기준 비교

구분	분석방법	1차 생활권	2차 생활권	3차 생활권
		근린(소)생활권	중생활권	대생활권
하재현·이수기 (2016)	통근통행	평균 반경 1,560 m	4~5개의 소생활권 평균 반경 3,000 m	평균 반경 4,000~11,100 m
오병록(2015)	통근통행	보행권 1,000 m	승용승합차, 마을버스, 시내버스 4,000-5,000 m	지하철 통행 7,000 m
오병록(2014b)	통근통행	보행권 800 m	승용승합차, 마을버스, 시내버스 2,500 m	지하철 3,500 m
오병록(2014a)	통근통행	보행권 2,000 m	승용승합차, 마을버스, 시내버스 5,000 m	지하철 9,000 m
이대일·장한두 (2013)	중심시설 및 지가 기준	1~3개 법정동	-	-
박종순 외(2011)	중심시설과 의 접근성	중심시설까지의 거 리 1 km	-	중심시설까지의 거리 5 km

출처: 윤정중(2020), 3기 신도시 개발전략 및 계획수립 기준 연구: 위탁용역보고서, p.104

■ 시설기반 생활권 설정기준

- 중심시설 및 지가 기준을 통해 생활권 중심과 범위를 설정하는 방법을 통해 기존 도시 기본계획상의 생활권계획에서 구분되지 않았던 소생활권의 범위를 구분
 - 이대일·장한두(2013) 연구에서 GIS를 활용하여 지가 분석과 생활중심시설을 분석하고 이를 통해 현재 도시와 각 생활권 위계별 실질적인 중심지를 파악하여 도시관리에 활용 가능한 생활권 범위를 설정
- 중심시설의 영향권을 기준으로 한 생활권 설정하는 방법을 제시
 - 박종순 외(2011)연구에서 기존 도시기본계획에서 구체적인 기준없이 생활권이 구분되고 있는 문제를 제기하고, GIS를 활용하여 공공시설과 주민편의시설에 대한 접근성을 도출하고 이를 바탕으로 생활권 경계를 설정하는 방법 제시

3) 도시계획제도에서의 생활권 설정기준

- 도시계획 법령 상 생활권 개념은 1979년 「도시계획시설기준에 관한 규칙」을 시작으로 「도시공원법」, 「국가균형발전 특별법」, 「농어촌정비법」 등에서 근린주구, 근린생활권, 정주생활권, 일상생활권 등으로 제시¹⁹⁾
- 도시계획 관련 법령상 생활권은 시·군의 발전과정, 개발축, 도시기능 및 토지이용의 특성, 주거의 특성, 자연환경 및 생활환경 여건 등 지역특성별로 위계에 따른 생활권을 설정할 수 있으며, 가장 하위의 생활권 단위는 ‘소생활권’으로 조문에 명칭²⁰⁾
- 법령상 생활권의 경계는 생활서비스의 공간적 제공범위와 물리적·사회문화적 공간의 동질성 및 각종 자료 취득의 용이성 등을 고려하여 설정하도록 규정하고 있으며, 통상적으로 생활권의 중심기능을 담당하는 소생활권은 1개 이상의 동·읍·면에 해당

[표 2-8] 도시계획 제도상에서의 생활권 설정기준

법령	년도	용어	규모 기준	비고
1	1979	근린주구	통학거리 1,000m 이내	초등학교를 중심시설로 공공시설 이용관계 고려
2	1980	근린공원	유치거리 500m 또는 1,000m 이하	근린주거지의 근린공원(1만㎡), 도보권 근린공원(3만㎡)
1	1981	근린주구, 근린주거구역	2500세대 (신개발 주거지)	기성주거지는 개발현황에 따르고 신설만 생활권규모 규정
2	1986	근린생활권, 도보권	유치거리 500m 또는 1,000m 이하	근린생활권 근린공원(1만㎡), 도보권 근린공원(3만㎡)
1	1987	근린주거생활권	-	도로 기능에서 근린생활권의 외곽과 골격형성을 구분
3	1990	농어촌 정주생활권	면	생활권을 면사무소와 주민생활거점을 중심으로 봄
4	1999	정주생활권	면(읍)	정주생활권의 개발은 면 지역을 대상
1	2000	근린생활권	2,000세대 미만	신개발지 2천~3천세대 규정, 인접 주거지 고려시 2천 미만
1	2009	생활권	읍면동	생활권의 위계별 구분, ‘생활권 경계=행정경계’
5	2005	생활권공원, 근린공원	생활권에 따라 면적 1만~100만㎡	도시공원 위계별 세분화 및 규모 설정
6	2009	기초생활권	시군구	생활기반 확충을 위한 시군구 단위의 생활권
4	2010	정주생활권	면	농어촌 정주생활권의 개발은 면지역을 대상으로 함
6	2014	지역생활권	시군구	생활기반 확충을 위한 시군구 단위의 생활권(용어변경)
1	2014	일상생활권, 소/근린생활권	읍면동	일상생활 활동을 위한 읍면동 1개 이상 규모
1	2014	권역생활권, 대생활권	시군구	자치구(구), 군이 1개 이상, 대도시에 적용가능
7	2022	생활권	-	일상적인 활동을 위해 권역 내 설정한 공간범위로 정의

*법령등 1:도시계획시설기준에관한규칙(現도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙)(건설부령 제225호), 2:도시공원법시행규칙(現도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행규칙), 3:농어촌발전특별조치법시행령(대통령령 제13063호), 4:농어촌정비법(법률 제18755호), 5:도시공원 및 녹지 등에 관한 법률(법률 제17893호), 6:국가균형발전 특별법(법률 제18877호), 7:새만금 사업지역 개발 지침(새만금개발청 고시 제2022-2호)

출처: 장민영 외(2022), 동네생활권 개념 도입 및 정책적 활용방안 연구, p.24 재인용

19) 장민영 외(2022), p.24 내용 재구성

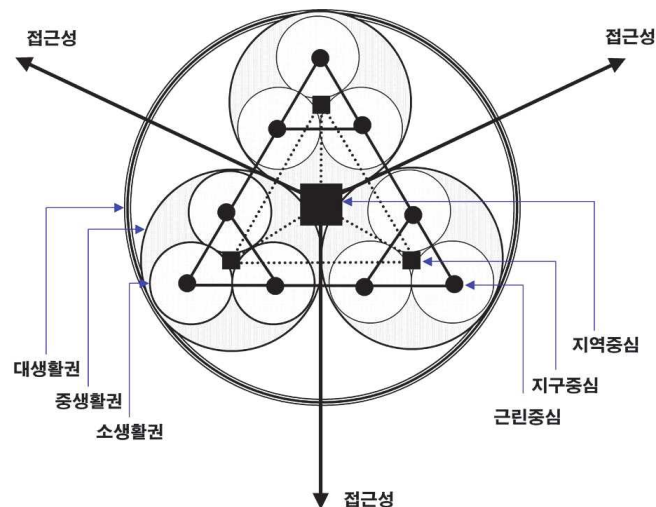
20) 도시군기본계획수립지침. 국토교통부훈령 제1636호(2023.7.18. 일부개정)

○ 도시기본계획 상에서 생활권의 위계는 도시 규모에 따라 차이가 있을 수 있으나, 대부분 근린생활권을 제외한 소생활권·중생활권·대생활권의 3단계로 구분

- 생활권의 설정요소는 지형, 지세 등 자연적 요소와 행정구역, 인구규모, 공간단위 및 중심지간 도로거리 등 지리적 요소, 생활편익시설의 분포, 교통흐름 등 사회·문화적 요소, 산업구조, 물품구매활동 등 경제적 요소를 고려
- 생활권의 결정기준은 규모의 경제성, 기능적 연계성, 공간적 동질성, 지역 개발방향의 동질성을 고려하여 동일 권역으로 설정

[표 2-9] 도시기본계획의 생활권 설정기준

구분		설정기준	인구규모	고려사항	비고
근린생활권	근린분구	-	1천명 내외	• 근린상가 포함 • 어린이놀이터, 작업장 등 공유	-
	근린주구	2~4개의 근린분구	5천~1만인	• 유치원, 초등학교, 근린상가 포함 • 주요 도로 등에 의해 다른지역과 구분	-
소생활권		행정동 기준	5만~10만인	• 초등학교나 중학교의 학군 • 전통적 시장권역 및 지역적 특수성 • 지형적, 인위적 제약성	커뮤니티 (Community)
중생활권		2~4개 소생활권	40만~50만인 내외	• 고등학교의 학군 • 시설배치기준을 고려하여 계획적 구분 • 산세, 하천 등 자연적 환경	지역 (Region)
대생활권		2~3개 중생활권	100만인 내외	• 자연적 조건(하천 등) 및 인문환경(도로, 철도 등) • 용도지역 등 고려, 도심권 형성 유도	도시중심 (CBD)



출처: 부산광역시(2023), 2040 도시기본계획, pp.229~230

2. N분 도시계획 수립기준 검토

2.1. 국외 n분 도시전략 및 생활권 계획기법 고찰

1) n분 도시에 대한 대응동향

■ n분 도시에 대한 급속한 확산

- ‘n분 도시 또는 근린’이라고 불리고 있는 시간기반의 도시개념(Crono-Urbanism)은 2020년 파리의 ‘15분 도시’ 정책을 통해 전 세계로 확산되고 있으나, 이는 이미 오래전부터 ‘지속가능한 도시’ 구현을 위한 대안적 계획패러다임 속에서 발전되어 온 개념
 - n분 도시는 차량중심의 도시환경을 사람 중심의 공간으로 회복하는 개념으로, 근린단위에서 주민들이 도보와 자전거를 이용하여 쇼핑, 일, 여가, 문화적 요구 등을 해결할 수 있도록 도시기능을 재배치하는 도시계획 논의를 아우르는 개념(성은영, 2021:37)
- 일례로, 동일 맥락으로 2008년 포틀랜드시는 지속가능한 도시 발전과 기후 변화를 완화하기 위한 전략으로 ‘20-minute neighborhood Portland’가 있고, 호주 멜버른에도 20분 거리 지역 파일럿 프로그램인 ‘Plan Melbourne’이 존재
- 이외에도 바르셀로나의 ‘거리를 생명으로 채우는(Omplim de vida els carrers)’ 슈퍼블록 계획(2016)²¹⁾ 등도 있으나, n분 도시 개념은 2020년에 파리 시장이 모레노 교수의 ‘15분 도시’ 구상을 정책적으로 채택하면서 급속하게 확산되었고, 현재는 많은 도시들이 ‘15분 도시’를 표방하는 도시 선언들을 앞 다투어 도입하고 있는 상황
 - 파리가 15분 도시를 선언한 이후, 스페인 마드리드, 이탈리아 밀라노, 캐나다 오타와, 미국 시애틀 등에서 15분 도시 계획을 선언하였고, 호주 멜버른은 15분 도시의 변형된 개념으로 ‘20분 근린’ 장기전략 프로젝트를 채택²²⁾

■ n분 도시에 대한 회의론과 비판적 여론 등장

- ‘15분 도시’ 확산세에 대한 우려와 내재된 모순에 대한 지적과 비판 등장
- 15분 도시는 “모든 도시 거주자가 집에서 도보로 가까운 거리에 대부분의 요구 서비스를 충족할 수 있다”는 단순한 개념에도 불구하고, 목표 달성에 가장 큰 영향을 미칠 수 있는 근접성을 측정하는데 여러 가지 모순이 존재한다는 점을 지적

21) Smart Today(2021.10.27.), 바르셀로나 ‘슈퍼블록’, 조성 후 오염 25% 감소 성과

22) Smart Today(2022.9.8.), 스마트시티 프로젝트 ‘15분 도시’ 글로벌스탠다드로 정착할까

- 1분, 10분, 15분, 20분 도시가 되겠다는 기준치를 비전으로 설정한 도시가 실제로 목표를 달성하기 위한 계획과 실행방식과 해당 목표 달성에 대한 측정 문제도 지적
 - Fortney et al.(2000)은 n분 도시의 시작은 시간소요의 형평성에 있으나 평균 시간을 고려하면 거주자의 약 50%는 더 멀리 이동해야 하는 결과를 초래할 수도 있다고 비판
- 특히, 파리와 같이 높은 인구밀도를 가진 도시는 성공 가능성이 있으나 인구밀도가 낮은 런던이나 뉴욕과 같이 도시에서는 구현되기 어려운 도시모델이라고 지적²³⁾하였고, 오히려 사회적 격차를 심화시켜 빈곤층과 부유층 간의 불평등 확장가능성도 제기
 - 인구밀도가 낮은 지역은 교육, 의료 등 사회적 서비스의 품질이 낮아질 수 있다는 점과 더 많은 불평등으로 지역적인 낙인을 초래할 수 있다는 점에서, n분 도시모델은 인구밀도가 낮은 지방도시에 적용하는 것은 부적합 할 것으로 예측
- 이러한 학술적 비판 이외에도, 영국 옥스포드에서는 올해 초 15분 도시 반대집회²⁴⁾ 등 시민사회에서도 반대 여론이 거세게 등장
 - 지난해 옥스포드시에서 주요 도로 6 곳에 허가를 받은 사람만 통행할 수 있는 ‘교통필터 시험운영’ 계획을 제시하자, 기후행동이라는 미명아래 사람들의 이동을 통제한다는 비판과 빈부지역 격차를 키울 수 있다는 우려가 시민반대 여론으로 표출²⁵⁾

■ n분 도시에 대한 전망

- 하지만, n분 도시개념은 해외 뿐 아니라 국내에서도 급속도로 수용되고 있는 상황
 - 15분 도시개념은 2016년에 제안되었으나, 부각되지 못하다가 팬데믹 상황을 겪으면서 파리에서 정책적으로 채택한 후, 전 세계적으로 각광받는 도시개념으로 자리매김
 - 뿐만 아니라, 도시기후 리더십 그룹 C40에서도 코로나 19 이후 도시회복의 대안으로 ‘15분 도시’ 개념을 적극 수용하고 덴마크 금융회사 NREP(Nordic Real Estate Partners)와 협력해 5개의 도시를 대상으로 15분 도시를 조성하는 프로그램을 시작²⁶⁾
- 그러나 ‘n분 도시’ 개념은 비판적 여론에도 불구하고 전 세계 도시들이 적극적으로 도입하고 있는 추세로 앞으로 글로벌스탠다드로 정착할 것이라는 전망이 우세한 상황 이어서, ‘n분 도시’개념을 파악하고 이에 어떻게 대응할지에 대한 고민이 필요

23) Smart Today(2022.9.8.), 스마트시티 프로젝트 ‘15분 도시’ 글로벌스탠다드로 정착할까

24) 한국경제TV(2023.2.27), ‘15분 생활권’ 도시계획에 음모론자들 “기후 독재” 맹공

25) 한국일보 보도기사(2023.2.27.), CNN(2023.2.26.) 보도자료 수록내용 재구성

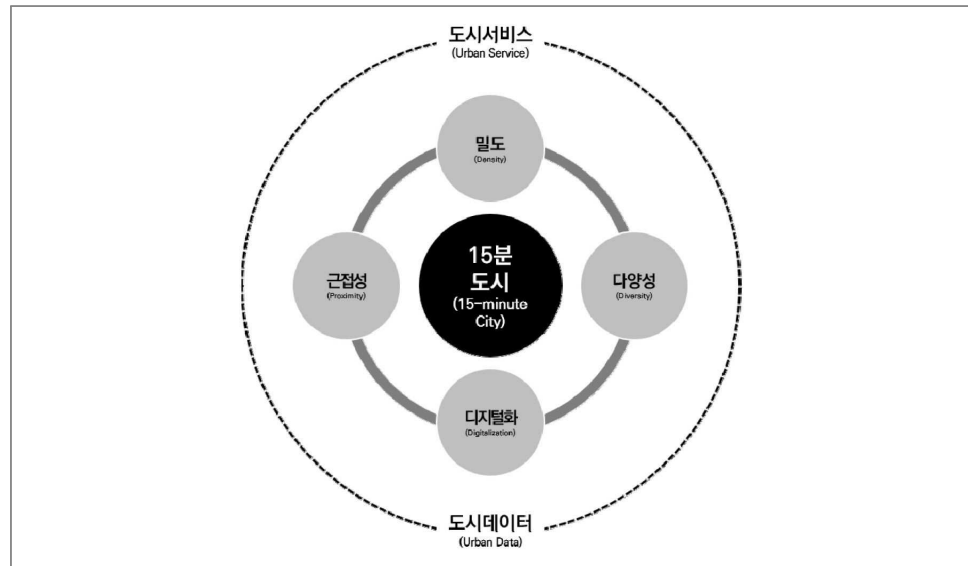
26) Smart Today(2022.9.26.), C40가 전면에 나섰다...‘15분 도시’ 프로젝트 글로벌로 확대

2) n분 도시전략 및 생활권계획의 기본원리²⁷⁾

① n분 도시계획의 기본원칙

- n분 도시개념에 대한 논의는 2012년 포틀랜드시의 20분 도시가 시초라 할 수 있지만, 오늘날 n분 도시를 대변하고 있는 개념은 파리의 ‘15분 도시’ 구상이 대표적
 - n분 도시개념은 2012년 미국 포틀랜드가 ‘20-minute living’ 개념을 처음 도입한 후 호주 멜버른에서도 20분(왕복) 도시를 도입한 이후 2018년 파리에서 모레노교수가 ‘15분 도시’ 구상을 발표하면서 n분 도시개념이 전 세계적으로 확산
 - 이후 2019년에 미국 로스앤젤레스(20분), 벨기에 부뤼셀(10분), 중국 상하이(15분), 호주 시드니(5~10분), 미국의 몬트로스(20분)와 커틀랜드(10분), 네덜란드 위트레흐트(10분), 캐나다 오타와(15분), 영국 워터루(20분) 등 각기 다른 n분 도시개념 적용(세부내용은 표 2-10. 참조)
- 파리의 ‘15분 도시’ 구상은 거주자가 필요로 하는 모든 것이 도보 또는 자전거로 15분 이내에 도달할 수 있는 도시로, 거주자들이 살기, 일하기, 쇼핑, 교육, 돌봄, 엔터테인먼트의 6가지 사회적 기능을 원활하게 수행되는 것을 의미
- 이에, 15분 도시계획의 기본요소는 밀도(Diversity), 근접성(Proximity), 다양성(Diversity), 디지털화(Digitalization) 4가지로 구성
 - 밀도(Diversity)는 기존 도시계획에서의 건축물의 밀도를 의미하는 것이 아닌 인구밀도(제곱킬로미터당 인구수)를 의미하는 것으로, 15분 도시에서의 적정밀도는 서비스의 제공과 자원 소비측면에서 적절한 수준을 유지하는 것을 의미
 - 근접성(Proximity)은 시공간적 가까움을 의미하는 것으로, 15분 도시에서는 도시의 주요 기본기능을 연결점에서 방사형으로 접근가능한 거리로 출퇴근거리와 필수서비스의 접근거리의 단축을 의미
 - 다양성(Diversity)은 주거와 상업, 여가 관련 도시기능의 용도혼합 측면과 문화, 계층 등의 포용적으로 포함한 것으로 도시의 필수시설 이용에 적정 밀도와 근접성을 보장하고 도보 및 자전거 이용을 가능하게 함으로써 다양성을 유지
 - 디지털화(Digitalization)는 세가지 원리를 실현하는 주요 수단으로 스마트도시의 주요 개념인 포용성, 주민참여, 실시간 서비스 제공 등과 관련된 것으로 디지털화를 통해 모든 거주자들에게 포용성과 형평성 제공

27) 본 내용은 성은영(2021), 신서경(2021), 박성필(2022), 맹다미(2023) 등 관련 선행연구의 내용을 기반으로 재구성하여 기술하였음.



[그림 2-1] 15분 도시계획의 기본원리

자료: Moreno외(2021:102), 출처: 신서경(2021:45)

- 이 중, 현재 n분 도시개념 수용에서 가장 중요하게 다뤄지는 요소는 ‘근접성’이지만, 이와 함께 ‘밀도’가 n분 도시 실현에서 서비스 제공에 관건이 되는 요소로 고려 필요
- 이는 지역에 필요한 시설과 서비스 제공은 생활권의 적정규모가 확보되어야 하고, 이는 시설의 효율적 설치와 지속적 운영관리와 연관되기 때문
 - 15분 도시의 비판론 역시 파리와 같이 높은 인구밀도를 가진 도시는 성공 가능성이 있지만, 인구밀도가 낮은 도시에서는 성공하기 어려운 모델이라는 지적에 주목
- 그러나 n분 도시/생활권 전략에서는 공간범위 설정에 있어 거리와 시간은 중요하게 다루고 있으나 밀도에 대해 논의와 제시는 미흡한 것으로 고찰
 - 성은영(2021:17)에 따르면 뉴어바니즘은 건축물의 형태요소에서부터 교통·토지이용 체계를 망라하는 물리적, 기능적 설계원칙을 제시한 반면, n분 도시에서는 건물용도와 활용방식을 유연하게 개선하여 필수서비스로의 접근성을 제고하는 방식을 채택
 - 특히, 생활서비스시설의 배치와 재구성을 통해 근접성을 확보하는 한편 보행·자전거 중심의 가로공간 조성을 통해 체감되는 접근성을 제고하는 것을 지향
 - 또한, n분 도시개념은 근린공간을 편리한 일상생활을 영위하는 도시환경으로 회복시킨다는 점에서 뉴어바니즘의 목표와 일맥상통하나, 실행수단은 전통적 근린계획이 갖는 설계원칙을 넘어 다양한 전략을 구사하는 것으로 고찰

[표 2-10] n분 도시개념/목표지향 해외사례

국가	도시명	계획명	계획년도	이동 키워드	시간 경계	거리 경계	목적지	n분 동네의 개념	주요 목표	측정
			목표년도							
미국	포틀랜드	The Portland plan. 2012	2012	Walking, cycling, transit	20-minute living	0.5마일 (800m)	- 기업 - 서비스 - 접근가능주택 - 건강식품 - 공원/모임장소	안전하고 쉽게 걷거나 자전거를 탈 수 있을 정도로 가까운 기업, 작은 환승 서비스, 학교, 공원 또는 녹지 공간 및 기타 편의 시설	제품 및 서비스를 안전하게 도보로 이용할 수 있는 인구 비율을 80%까지 증가	식료품점, 공원, 초등학교, 그리고 빈번한 교통 수단으로부터 1/2마일 이내에 있는 인구의 %
			-							
호주	멜버른	플랜 멜버른 (2017-2050)	2016	walking, cycling, transit	왕복 20분	800m	액티비티 센터	도시를 20분 도시로 변화시켜 주민들이 주거, 상업, 업무, 레저시설을 편리하게 이용할 수 있도록 하는 계획 사람들이 집에서 도보로 20분 이내에 일상 생활의 대부분을 충족할 수 있는 능력을 제공하며, 안전한 자전거 및 현지 교통 수단을 이용.	안전하고 접근성이 뛰어나며 자전거를 타는 사람들의 네트워크를 통해 능동적인 교통 수단 최적화	헥타르당 최소 25개의 주거 밀도를 달성
			2050							
미국	로스엔젤레스	L.A.'s green new deal	2019	Walking, cycling	10분	1/2마일 (800m)	- 고품질 이동 수단 옵션 - 신선식품 - 공원	주민들이 필요로 하는 서비스를 매일 또는 정기적으로 안전하고 편리하게 이용할 수 있도록 제공하는 동네	걸을 수 있는 동네 수 증가 (보행점수 50점 이상)	학교, 공원, 식료품점, 인도 및 교통 수단에 대한 접근을 측정
			-							
벨기에	브뤼셀	새로운 도시 지속 가능한 개발 계획 (PCDD)	2019		도보 편도 10분	-		10분 이내에 녹지 공간, 학교 또는 상점 등 모든 기본 요구 사항을 찾을 수 있도록 하는 편의 시설 및 주택의 미래 계획을 위한 지침을 개발		
			-							

국가	도시명	계획명	계획년도	이동 키워드	시간 경계	거리 경계	목적지	n분 동네의 개념	주요 목표	측정
			목표년도							
한국	상하이		2019		도보 15분			도보로 15분 이내에 시민들은 생활, 업무, 학습, 여행 및 노인 돌봄과 관련된 다양한 서비스를 이용	15분 공동체 라이프 서클 (15분 CLC)을 홍보한 시범도시 프로젝트를 시행	
			2035							
한국	시드니	Walkable neighborhoods	2019	Walking, cycling, transi	5-10분	-	• 일상적인 필요 • 열린 공간 • 지역사회 및 문화시설 • 헬스케어 • 교육 • 응급구조대	사람들이 일상적인 필요에 따라 도보로 5~10분 이내에 접근할 수 있도록 지역별 환경을 계획		도시 주변의 주요 장소에서 자전거 및 걷기 활동 성장
			-							
미국	몬트로스 (휴스턴)	몬트로즈 TIRZ 27	2020	Walking, cycling,	20-minute neighborhoods	-	• 학교 • 식료품점 • 경유 노선 • 레스토랑 • 보건진료소 • 상업회랑 • 박물관, 도서관 • 주민센터들 • 예배 장소들	성공적인 20분을 정의하는 요소 (1) 안전하고, (2) 연결되어 있으며, (3) 경제적이며, (4) 지속 가능한 거주	-	보도품질 평가
			-							
미국	커틀랜드	커틀랜드 플래닝 2035 종합계획 10minute neighborhood analysis	2020	Walking	도보 편도 10분	800m (1/2마일)	• 복합 활동 센터 • 학교 • 공원 • 해안가	주민들이 집에서 일상의 필요를 충족시키는 목적지까지 짧은 거리(10분 이내)를 걸어갈 수 있는 커뮤니티 10분내 이웃이 있는 커뮤니티		
			2035							

국가	도시명	계획명	계획년도	이동 키워드	시간 경계	거리 경계	목적지	n분 동네의 개념	주요 목표	측정
			목표년도							
네덜란드	위트레흐트	공간 전략 위트레흐트 2040	2020	도보, 자전거, 대중교통	10분	-	• 시설 • 녹지 • 비즈니스 • 사무실 • 상점	매일 또는 자주 필요한 것들은 집이나 직장에서 약 10분 거리에 있습니다. 대중 교통, 자전거 또는 도보로 필요한 곳으로 빠르게 이동	대중 교통을 통해 보행자, 자전거 이용자 및 여행자를 위한 복잡하고 다양하며 매력적이고 강력한 경로 네트워크를 제공	
			2040							
캐나다	오타와	Official plan. 2021: Ottawa	2021	Walking, cycling, transit	15분	보행자 네트워크에서 반경 900m 또는 1200m	• 대중교통 • 학교 • 육아 • 주민센터 • 공원/녹지공간 • 커뮤니티 서비스 • 종합소매 • 식료품점	건강하고 걷기 좋은 15분 거리의 지역: 다양한 토지 용도가 혼합된 클러스터가 있는 작고 잘 연결된 장소	2046년까지 도시의 대부분의 여정을 지속 가능한 방법으로 이동	편의시설 및 서비스에 대한 접근성을 측정
			2046							
프랑스	위티루	transit master plan 2020 update	2021	Walking, cycling, transit	도보 20분 자전거 5분	반경 1,600 m	• 레크리에이션 • 주민센터 • 학교 • 도서관 • 식료품점 • 공원 • 사이클링 네트워크 • LRT 서비스	거주자는 집에서 20분 거리에 있는 편리한 일상 서비스를 이용할 수 있습니다	도보로 20분 거리에 합리적인 서비스를 제공하려면	주어진 목적지에 연결되는 자전거 도로에서 250m 이내의 인구 비율 측정
			-							

출처: 해외사례 조사관련 원고의뢰 내용을 기반으로 저자 작성.

② n분 도시의 계획요소

- 본 연구에서는 n분 도시의 계획요소를 성은영(2021) 연구²⁸⁾을 토대로 현재 n분 도시의 대표적인 개념인 ‘15분 도시’의 4가지 기본원칙(접근성, 밀도, 다양성, 디지털화)에 따라 제시된 기준을 중심으로 계획요소를 고찰

■ 접근성 강화를 위한 계획요소

- n분 도시는 도보 기반의 접근성을 강화하는 것이 핵심적 계획요소로, 접근성은 ‘근접성’과 ‘이동성’으로 결정되는데 근접성은 시설입지를 결정하는 토지이용 및 시설 배치에 따라, 이동성은 시설과 연결되는 도로와 이동수단에 의해 결정된다는 점 고찰
- 이 때문에 시설의 근거리 배치가 이동을 위한 시간거리 단축으로 이어지지 않으며, 최종적으로 접근성을 결정하는 것은 교통수단 외에도 시설의 이용시간, 개인의 선택, 성향 등 다양한 요소가 작용한다는 점을 제기
 - 동일 공간에서도 계층적 특성에 따라 접근성이 달라질 수 있으며, 동일한 입지시설의 경우 개방시간을 확대하는 것만으로도 근접성 강화가 될 수 있다고 설명
- 따라서 n분 도시개념을 실현하는 단계에서는 접근성 강화의 정책 수단 간 상충가능성과 이용자의 사회경제적 특성에 대한 고려가 필요하고, 시설의 배치 및 토지이용계획 시에는 도시의 밀도와 시설의 유형을 종합적으로 검토하여 적절한 계획 수립 필요
 - 접근성 측면에서는 일상생활 필수시설들을 최대한 도보로 접근가능한 거리에 배치하는 것이 우선되어야 하지만, 시설의 배치는 밀도와 유형에 따라 이용인구의 거주범위를 도출한 후 접근거리를 측정하는 밀도를 고려한 접근성 기준 마련 필요
- 한편, Barton, H., et. al.(2003)은 생활권 내 필요시설을 규정하고, 시설별 유치인구와 밀도와 연계한 접근성 기준을 제시
 - 도보 5분 거리(400m 이내)에 입지하는 시설은 동네 상점 등 소규모 상업시설과 어린이집·유치원 등 보육시설, 어린이 놀이공간, 버스정류장으로 규정하였으며, 초·중·고등학교, 체육시설, 공공서비스와 공원·녹지는 15분 거리 범위에 포함되고, 생활권 경계부에는 도시의 교통망에 연결되는 대중교통 정류장이 입지하는 기준 제시

28) 성은영(2021), n분 도시 실현을 위한 도시전략 연구, pp.26~39 내용을 기반으로 재구성하여 기술함

[표 2-11] 생활권 내 필요시설의 접근성 기준

생활권 내 필요시설	유치인구	밀도별 적정 접근성 기준			
		40명/ha	60명/ha	80명/ha	100명/ha
탁아시설/유치원	2,000	600m	500m	400m	400m
초등학교/중학교	4,000	800m	700m	600m	500m
고등학교	8,000	1,200m	1,000m	700m	700m
대규모 고등학교	16,000	1,500m	1,200m	1,000m	1,000m
병원(의사 4인)	10,000	1,200m	1,000m	900m	800m
동네상점	1,500	500m	400m	400m	300m
펍	6,000	1,000m	800m	700m	600m
우체국	5,000	800m	700m	600m	600m
커뮤니티 센터	4,000	800m	600m	600m	500m
로컬 센터	6,000	1,000m	800m	700m	600m
지구 센터/대형슈퍼	24,000	1,900m	1,500m	1,300m	1,200m
레저 센터	24,000	1,900m	1,500m	1,300m	1,200m

자료: Barton, H., et. al.(2003:98), 출처: 성은영(2021:23)

- Weng, M. et. al.은 접근성 기준을 보다 세분하여 시설 접근성 모델을 제시하였는데, 이 모델에서는 식료품점과 어린이·노약자 돌봄시설, 편의점 등은 시설 유치인구 기준에 이용자의 보행 능력을 고려하여 보다 가까운 거리에 위치해야 한다고 주장
- 뉴어바니즘 협회에서는 n분 도시를 실현하기 위해서는 보행친화성이 중요하며, 밀도 기준과 함께 걷기 좋은 도시환경을 갖춰야 한다고 강조하였으며, 주거밀도 80명/ha를 가정한 조건에서 15분 도시의 주요 시설계획기준을 다음 표와 같이 제시 가능

[표 2-12] 15분 도시의 주요 시설기준

범위	시설		거리					
			200m	400m	600m	800m	1km	1.6km
도보 5분 내 (400m)	상업	동네 소규모 상점		○				
	보육	탁아시설/유치원		○				
	녹지	어린이 놀이공간	○					
		놀이터		○				
	교통	로컬 버스정류장		○				
도보15분 내-자전 거 5분 (1.6km)	상업	식료품점, 약국, 상점					○	
		펍				○		
		대형 슈퍼마켓						○
	교육	초등학교			○			
		중·고등학교				○		
		대규모 고등학교					○	
	체육	레저 센터						○
	의료	병원(의사4인 기준)					○	
	공공 서비 스	우체국				○		
		커뮤니티센터			○			
		로컬 센터				○		
		지구 센터						○
	녹지	마을녹지			○			
		운동장				○		
		공원					○	
		경기장, 어드벤처놀이터						○
	교통	광역 버스정류장(통근)						○

출처: 성은영(2021), p.29

■ 적정밀도 확보를 위한 계획기준

- 15분 도시 권역 내에 필수시설을 입지하기 위해서는 도보가능 범위 내에서 적정인구가 거주하는 밀도계획이 필수적
 - 근린주구는 보행을 통해 일상생활의 요구를 충족시키는 계획단위로 인구수, 보도권이라는 면적 개념과 함께 학교의 통학권으로 표현되며, 학생 1,000~1,200명(인구기준 5,000~6,000)에 해당

- 25세대/ha 정도로 8,000명 가량 거주 시에는 600m 거리 이내에 시설을 배치할 수 있고, 2만명~3만명 규모의 단지는 높은 밀도가 아니더라도 커뮤니티시설 유치 가능
- 그러나 대중교통 운영을 위해서도 밀도(인구)는 매우 중요한데, 양질의 버스서비스를 위해서는 100명/ha의 밀도가 필요하고 도심에서는 240명/ha여야 고차서비스 유지
- 블록의 크기는 걷기 편하고 가로로 생동감과 침투성, 시각적 묘미와 식별성을 높이는 데에는 작은 블록이 대형 블록보다 유리하다는 견해가 일반적
 - 도시공간에서 교통에 할애되는 공간의 비율은 30~40%가 적정하고, 교통 격자의 간격은 80~110m 사이가 적당하며, 이보다 작은 블록, 중간 블록 규모에서는 교통공간 비율이 40%를 초과하여 공급과잉이 됨을 주장
- 블록의 크기와 형태는 주거 유형을 포함한 지역적 맥락에 따라 결정되는 요소로 모든 도시에 일괄적으로 적용해야 할 이상적 규모를 제시하는데 한계가 있음도 제기
 - 유럽의 블록규모는 한번이 120m인 반면, 우리나라는 2배 수준인 250m 규모로 설계
- 그럼에도 n분 도시가 요구하는 다양한 건물 유형과 토지이용을 수용하려면 작은 블록을 포함해서 블록의 크기를 다양하게 유지하는 것이 바람직하다고 평가

■ 가로망 계획기준

- 가로망은 목적지를 서로 잘 연결하고 지구차원의 교통체계가 주요 장소와 연계되어야 하며, 작은 블록과 보행 네트워크를 통해 접근이 용이하도록 하고 이동경로는 직선 거리에 가깝게 만들어야한다고 제시
- 이때, 간선도로는 지구를 구분하고 보행을 막는 장애요소가 되기도 하므로, 부분적 재설계를 통해 단절된 공간을 연계하도록 제안

■ 건축물 계획기준

- 건축물은 보행을 유발하는데 있어 중요한 환경요소이므로, 물리적으로 같은 거리라도 건축물의 디자인과 용도가 보행친화적으로 설계되는 것이 중요하다고 강조
 - 보행친화적 설계란 가로에 면하는 건물의 기능과 전면부 디자인이 중요하고, 공공영역의 활력에 기여하는 건축물(카페, 음식점, 거리시장 등)을 가로변에 배치하고 활력을 떨어뜨리는 기능(주차장, 대규모 오피스, 아파트 단지, 대형 슈퍼)은 지양 배치

③ 뉴어바니즘협회가 제시한 15분 도시모델²⁹⁾

- 뉴어바니즘협회는 근린주구 이론과 뉴어바니즘 원칙 등 기존 도시설계의 계획개념의 연속선상에 있는 n분 도시개념을 개선, 발전시켜 15분 도시모델을 제시
- 이 모델에 따르면, 15분 도시개념은 유동적인 것으로 이동수단, 시설 종류, 주택밀도(서비스를 유치할 수 있는 수준)의 세 요소에 의존하는 속성이 내재함을 제시

■ 시설유형

- 일상생활서비스 시설의 종류는 위계에 따라 차이가 있지만, 5분 도보거리인 반경 400m(1/4마일) 내에 다양한 주택 유형, 근린중심부의 혼합용도에 들어가는 소규모 상업 및 업무시설 등으로 개별 근린단위에서 충족되어야 할 시설 필요
 - 15분 도보~5분 자전거 이동거리에 해당하는 1.2~1.6km 내에는 식료품점, 약국, 상점, 학교, 공원 등 일상서비스를 충족시키며 다수의 근린에서 이용하는 시설 입지
- 이외에도, 문화시설, 의료기관, 고등교육기관이나 대규모 공원 등의 지역거점시설은 여러 개의 15분 도시가 공유하는 상위 위계의 시설이므로, 15분 자전거 거리에 해당하는 4.8km(반경 3마일) 범위에 입지하는 것이 바람직하다고 규정

[표 2-13] 15분 도시의 이동거리별 시설유형

시간/ 이동수단	거리	시설 속성	시설유형
5분 도보	반경 1/4마일	개별 근린단위에서 충족해야 할 시설	다양한 주택의 유형, 근린중심 부의 혼합용도에 들어가는 소규모 상업 및 업무시설 등
15분 도보 ~5분 자전거	반경 3/4 ~1마일	일상적인 요구를 충족시키되 다수의 근린에서 이용하는 시설	식료품점, 약국, 상점, 학교, 공원 등
15분 자전거	반경 3마일	15분 도시 내에 포함하는 시설은 아니나, 여러 개의 15분 도시가 공유하는 상위 위계의 거점 시설	문화시설, 의료기관, 고등교육기관, 지역공원 등

출처: 성은영(2021), p.34

29) 성은영(2021), pp.26~39 내용을 기반으로 재구성하여 기술함

■ 이동수단

- 뉴어바니즘 협회의 15분 도시모델은 차량 중심 도시환경을 사람 중심의 공간으로 회복하는 개념으로, 도보와 자전거를 중심으로 한 비동력 이동수단의 이용이 핵심
- 따라서 뉴어바니즘협회에 말하는 15분 도시모델은 대중교통을 포함한 변수에 의존하지 않고, 도보와 자전거의 실제 도달거리를 중심으로 15분 도시 범위를 설정

[표 2-14] 이동수단별 도달범위

이동수단	속도	도달 범위	속성	15분 도시 범위 설정 적용여부
도보	3mph	(5분 거리) 반경 1/4마일 (15분 거리) 반경 3/4마일	- 가장 기본적이고 평등한 이동수단 (소유와 비용지불 측면에서 편차가 없음) - 근거리 이동에 적합하며 마을단위 시설활성화와 사회적 교류를 유발함 - 출발점과 목적지를 바로 연결(door to door)하여 시간소요에 변수영향이 적음	○
자전거	12mph	(5분 거리) 반경 1마일 (15분 거리) 반경 3마일		○
전기 카트	20mph	(15분거리) 반경 5마일	- 이동하기에 저렴하고 실용적인 수단으로 15분도시에서 권장 - 대중교통과 마찬가지로 조건에 따라 과도한 오차가 발생	×
대중 교통	-	변수에 따라 유동적	- 위치와 목적지 등 변수에 따라 소요 시간이 크게 달라짐 15분 도시에서 촉진되어야 하는 요소이지만, 정의에 도입하기엔 과도한 오차가 있음	×
자동차	40mph	(15분 거리) 반경 10마일	차량 15분 거리는 대부분의 도시영역을 포함하므로 접근성 강화의 논의에서 의미가 없음	×

출처: 성은영(2021), p.32

■ 주택밀도

- 뉴어바니즘협회의 15분 도시모델은 1에이커(4,047m²) 당 최소 8개의 가구, 가구당 2.6인을 가정한 주거지를 중심으로 밀도기준을 제시

- 이는 필라델피아나 워싱턴DC의 밀도수준으로 기준보다 주택밀도가 낮은 지역에서 서비스 시설이 더 분산되거나 시설의 규모가 축소
- 5분 도보기준 근린의 집합으로 15분 도시를 구성하는 형태로 1/4 마일 반경인 혼합용도의 근린이 여러 개 모여 더 다양한 위계의 시설들을 충족할 수 있는 공간으로 구성
- 도보가능 최대거리인 15분 범위(3/4마일) 내 7개의 근린이 포함되며, 이보다 약간 더 큰 5분 자전거 도달범위(1마일)에 최대 13개의 근린이 포함되는 것으로 제시
 - 15분 도시 내에서는 위계별로 적정한 시설을 제공하며, 5분 도보 근린에서 일상생활의 일차적이고 기본적인 요구를 충족하고, 15분 도보(5분 자전거) 범위 도시는 여러개의 근린이 필요로 하는 시설을 제공

[표 2-15] 15분 도시의 이동거리별 시설수단

시간-이동 수단	규모	서비스	인구(명)	가구
5분 도보	중심으로부터 1/4마일의 개 별 근린 단위	• 일상적인 요구사항을 충족 • 다양한 주택유형과 근린중심부 (혼합 용도의 중심가로와 공공광장), 소규모 상업·업무시설	2,600	1,000
15분 도보	중심으로부터 3/4마일 (도보가능 최대거리)	• 식료품점, 약국, 상점, 학교, • 여러개의 근린에서 이용되는 대규모 공원 • 일상적·주 단위의 요구를 충족하는 서비스	23,000	9,040
5분 자전거	중심으로부터 1마일	* 15분 도보 거리 및 5분 거리 자전거 범위와 비슷한 규모	41,800	16,100
15분 자전거	중심으로부터 3마일	• 문화시설, 의료기관, 고등교육기관 • 대규모 공원과 일자리가 있는 단위 • 대중교통으로 지역 내 이동가능 • 보다 특수한 서비스도 입지	350,000	144,800

출처: 성은영(2021), p.35

3) 시사점

■ 'n분 도시' 개념과 기존 도시계획 개념과의 차이

- 선행연구를 통해 n분 도시개념의 기본원칙과 계획기준을 고찰한 결과, n분 도시가 추구하는 가치는 기존의 지속가능한 도시가 지향하는 바와 다르지 않은 것으로 평가
- 또한, 선행연구들에서 n분 도시 구현의 기본원칙과 계획기준 역시 20세기 도시계획 사조에서 논의되어온 계획기법, 실행전략들과도 다르지 않다고 평가한 것에 동의
 - 적정 규모와 밀도기준의 생활권 구성, 다양한 용도와 주택유형, 사회계층 혼합, 보행과 대중교통 위주의 공간으로 근린 내 다양한 목적지와의 유기적 연계, 양질의 공공공간과 활동 거점의 제공, 생활권 단위의 활력과 자족성을 강화함으로써 이동 수요를 줄이고 자동차 의존도를 낮추는 것과 같은 구체적인 실행전략들도 유사
 - 고밀, 용도혼합, 보행친화적 근린 형성, 대중교통 접근성 등을 중심으로 하는 전통적인 근린주구 이론이나 뉴어바니즘, TOD, 컴팩시티 등에서의 논의를 상당부분 계승
- 다만, n분 도시개념이 기존 도시계획 사조와 차별화되는 점은 시설과 공간 중심의 계획에서 일상생활의 행태와 시간 중심으로 계획 관점과 기준이 전환되었다는 점이며, 공급자의 경제성이나 효율성보다 수요자의 접근성과 편의성, 포용성과 형평성을 우선시한다는 점이 가장 차별화된 특징인 것으로 시사점 도출

■ 'n분 도시' 개념의 유효성 전망

- 급속하게 성장한 디지털 기술과 라이프스타일의 변화는 하이퍼로컬, 마이크로 라이프, 슬세권 등과 같은 용어를 양산하며 도시 공간구조와 활동범위의 변화를 전인
- 특히, 기후위기와 Covid-19로 인한 팬데믹 상황으로 부각된 근린공간과 근린단위의 일상생활서비스 제공의 중요성이 n분 도시구현의 필요성을 더욱 강조
- 이러한 상황은 도시공간의 중심이 근린단위로 재편되고 있음의 시사이자 n분 도시개념이 단순한 이슈가 아닌 미래 도시계획 패러다임에 있어 중요한 개념이 될 것을 예시
- 특히, 도보에 의한 근접성을 강조하고 있는 n분 도시개념은 기후위기에 직면하고 있는 전 세계적 도시문제에 가장 효과적으로 대처하는 유용한 해법으로 평가

■ 'n분 도시' 개념의 구현공간 확대

- n분 도시개념은 근린단위를 중심으로 설계되었지만 도시공간 전체를 대상으로 확대되고 있으며, 신도시 보다는 기성도시를 대상으로 부족한 서비스를 충진하는 방식으로 진행되고 있어 실행전략도 이해관계자 참여에 기반한 상향식, 참여식 계획을 중시
- 이는 국내 도시에서도 마찬가지로 15분 도시를 선언한 지자체나 n분 생활권 계획을 도입하고 있는 도시에서도 신도시가 아닌 기성도시의 생활SOC시설 공급 조정과 보행환경 정비방식으로 계획을 수립, 실행하고 있는 상황
 - 국내에서 n분 도시선언은 지방거점도시 및 광역사도에서 앞서 도입을 선언하고 있으며, 주요 대상도 기성도시 뿐만 아니라 읍면지역까지 포괄적으로 적용을 시도 중
- 그러나 n분 도시개념의 기본단위인 (근린)생활권에 대한 계획이 가장 최적화된 공간은 신시가지(신도시)일 것으로 평가되며, 기성시가지와 인접 또는 내포된 신규 개발지에서의 n분 도시 구현은 주변지역의 부족한 서비스까지 보완책으로 고려 가능
- 물론, 신도시 계획에서는 계획단계에서 입주민 등 이해관계자의 참여가 어려워 앞서 말한 상향식, 참여식 계획방식의 적용은 불가하므로 이에 대한 한계는 존재
- 따라서 n분 도시개념의 구현은 기성시가지에 국한하지 않고 신도시는 물론 중소택지지구까지도 폭넓게 적용될 수 있는 중요한 도시계획 개념으로 고려 필요

■ '디지털화' 실행전략의 적극적 검토 필요

- n분 도시구현의 중요한 요소의 하나인 '디지털화'는 미래 도시계획 패러다임의 하나인 '스마트도시(smart city)'의 실현은 n분 도시의 실현에도 중요한 열쇠이나 '디지털화'에 대한 실행전략은 구체적 제시가 미흡한 상황이어서 보완 필요
 - 스마트도시(smart city)는 디지털 기술을 사용하여 효율적인 인프라 공급과 관리를 주요 목적으로 하는 도시(김용국 외, 2019:1)로 사물인터넷(IoT) 장치의 가용성, 데이터를 실시간으로 계산, 분석하여 도시전역에 배분하는 것이 주요 실천전략인 스마트도시의 구현은 n분 도시의 실현가능성과 연동(Moreno, C. et al, 2021:98)된다고 주장
- 전 세계적으로 '스마트도시(smart city)' 구현에 앞서 있는 국내 상황 상 '디지털화'를 통한 n분 도시 구현은 유효하다고 평가되며, 이를 통해 'n분 도시'개념에 대한 회의론과 반대여론에서 제기한 지역 간, 계층 간 불평등과 격차 심화를 해소 가능

2.2. 국내 n분 도시 및 생활권 계획기법 고찰

1) 부산, ‘15분 도시’와 제주, ‘15분 도시’

① 부산 ‘15분 도시’

■ 추진동향

- 부산 15분 도시는 박형준 부산시장의 1호 공약으로, 지난 2021년 시정 출범이후 본격 추진되어 「부산형 15분 도시」의 개념을 정립하고 비전과 전략, 중점과제를 포함하는 기본구상안을 수립하고 정책비전 발표(15분 도시 부산 비전 선포식, 2023.5.26)
- 또한, 실행력을 높이기 위해 전담팀을 신설(15분도시추진단, 2023.8)하고 시민대표 1400명으로 구성된 ‘15분 도시 공감정책단’을 위촉하여 시민공감대 형성 노력
- 「부산형 15분 도시」 실행의 대표전략으로 해피챌린지 사업과 비전투어 등 대시민 홍보, 그리고 어린이와 노년층을 위한 복합문화공간 ‘들락날락’과 ‘하하센터’ 개관³⁰⁾
 - ‘해피 챌린지’는 15분 도시를 부산 전역으로 확산하기 위한 ‘마중물’ 프로젝트로, 집 중적인 투자와 시-구군 협업으로 삶의 질을 높이고 따뜻한 공동체 회복지원사업
 - 지역사회 구성원이 참여하는 15분 도시 브랜드 ‘해피챌린지’ 사업을 통해 생활권역별 성공 사례를 창출하고 유사 생활권으로 확산해 나갈 방침
- 2027년까지 1650억 원을 투입해 5개의 대표생활권과 6개의 시범사업권 조성 예정
 - 2025년까지 조성할 제1차 사업 대표생활권으로 부산진구 당감·개금권 1곳, 시범사업 권으로 영도구 신천·남항과 수영구 망미·수영 등 2곳을 선정하였으며, 대표생활권에는 300억 원, 시범사업권에는 20억~30억 원 투입 예정
- 그러나 언론 및 전문가들 사이에서는 부산의 지형적 특성과 불규칙한 도심 구조, 자동차 이용에 익숙한 시민들의 인식을 바꾸기엔 한계가 있음을 지적³¹⁾
 - 인구 77%가 10도 이상의 경사지에 거주하는 지형적 특성으로 15분 도시가 지향하는 이동성 실현이 어렵고, 산복도로 주민 30% 이상이 보행약자인 고령층이라고 지적
- 이에, 부산시는 지역적 특성뿐만 아니라 세대별 특성을 고려한 15분 도시 정책을 추진하는 것을 목표로 어르신·여성·아동을 위한 정책을 적극 반영
 - ‘고령친화 행복도시’를 비전으로 돌봄과 건강관리 서비스를 받으며 건강한 노후생활

30) 문화일보, 2023.07.17 보도기사(문화 즐기고 건강 돌보고...‘15분 도시’ 진행 착착)

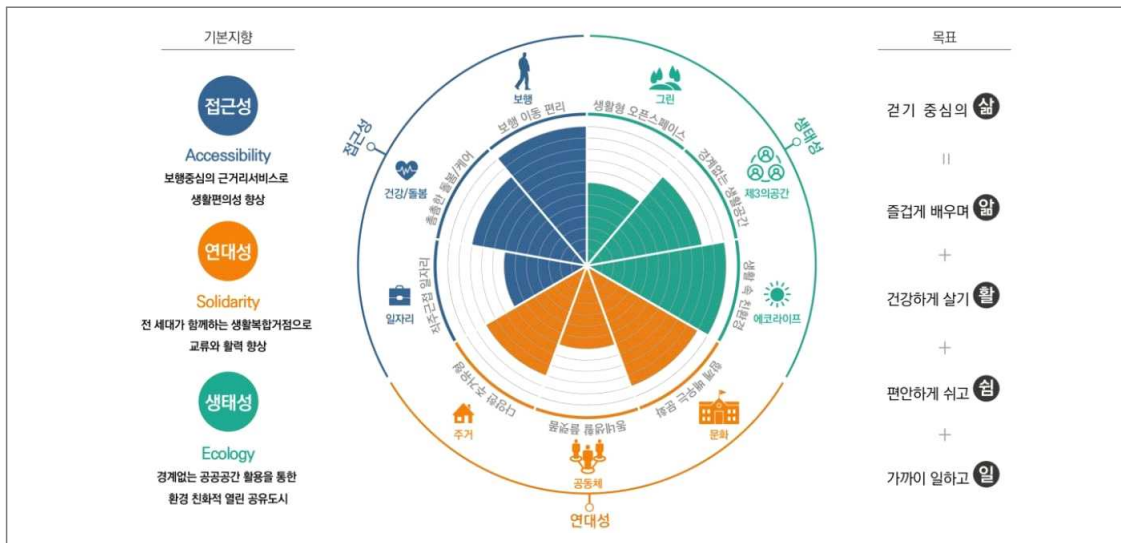
31) 부산일보, 2023.11.07 보도기사(‘15분 도시’ 사업, 주민 주도방안 모색[부산형 15분 도시진단])

을 보낼 수 있도록 ①15분 원스톱 통합돌봄 창구 운영 ②찾아가는 의료서비스 제공 ③ 부산 실버 전용앱 구축 등의 사업 진행 및 문화와 체육 등 여가 활동을 활기차게 보내면서 이웃과 함께 행복하게 살 수 있도록 ①커뮤니티 활성화를 통한 좋은 경로당 만들기 ②어르신 복합힐링파크 조성 ③각종 생활체육시설 확대 추진³²⁾

- 어린이 복합문화공간인 ‘들락날락’은 지난해 24곳 개관, 올해 33곳을 포함하여 2026년까지 200곳을 조성할 예정
- 신노년 복합문화공간인 하하(HA-HA)센터도 연말까지 2곳을 개관하고, 프로그램을 확충할 계획이며, 의료취약계층을 방문하는 ‘찾아가는 건강의료서비스’도 병행 추진
- 인구 감소에 대응한 15분 도시 정책을 통한 출산·양육 친화 환경 조성도 포함
 - 여성의 일·가정 양립을 적극 지원하기 위해 여성일자리통합센터를 운영하고 내년까지 지역거점 가족센터를 6곳으로 확충해 가족 유형별 맞춤 서비스를 제공
 - 소아 응급환자가 24시간 이용 가능한 소아 전문 응급의료센터인 ‘달빛어린이병원’을 동부산권 3곳에 이어 서부산권에도 2곳, 영도구 1곳을 추가하여 모두 6곳을 운영

■ 도시 전략 및 계획기준

- 부산형 15분 도시는 접근성·연대성·생태성 개선을 지향점으로 5대 목표 설정

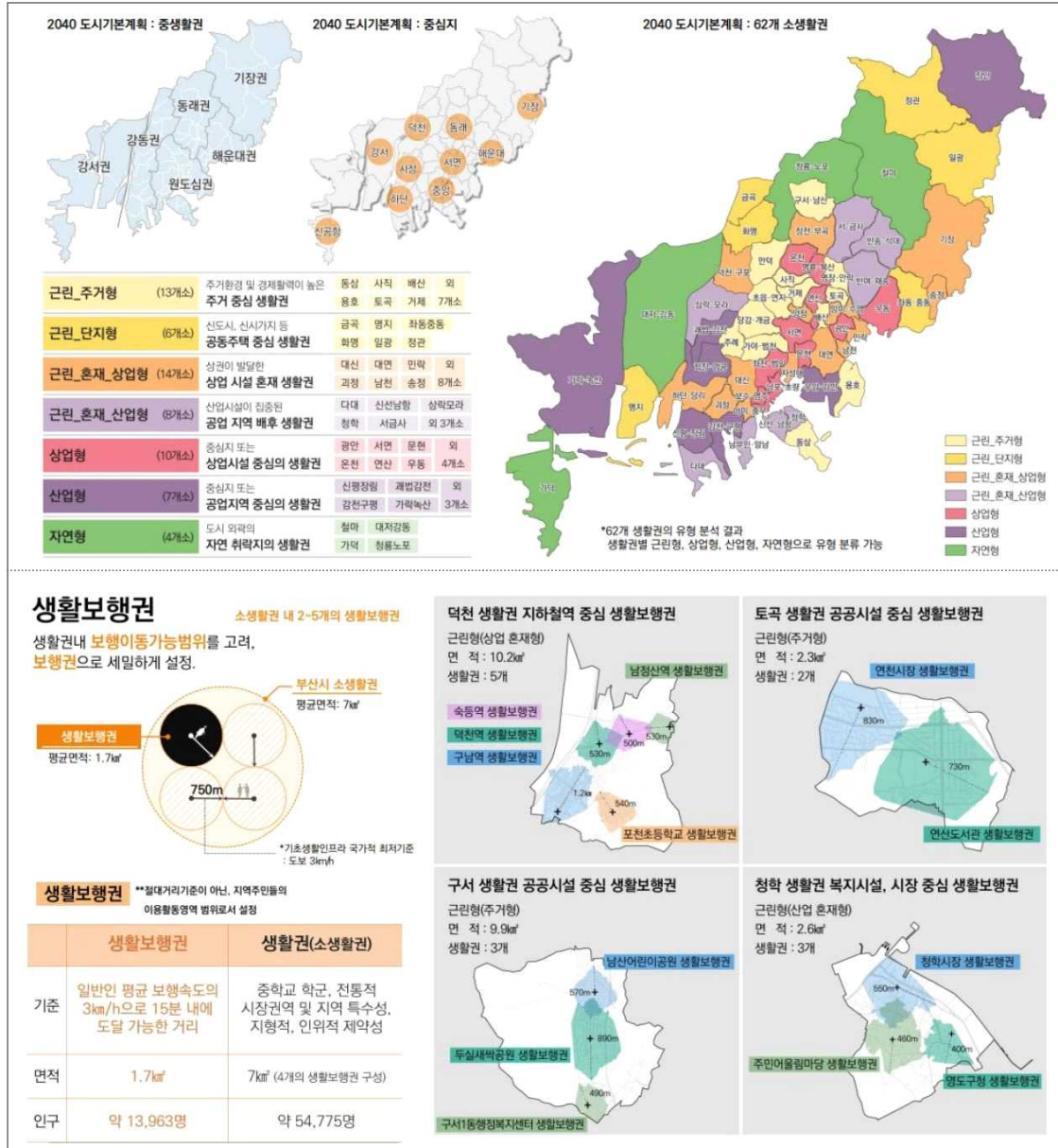


[그림 2-2] 「15분 도시, 부산」의 3대 지향점과 5대 목표

출처: 부산광역시(2022), 15분 도시 부산 기본구상

32) 부산시보, 2023.11.13 보도기사(내게 힘이 되는 ‘15분 도시’……돌봄·건강·의료체계 강화)

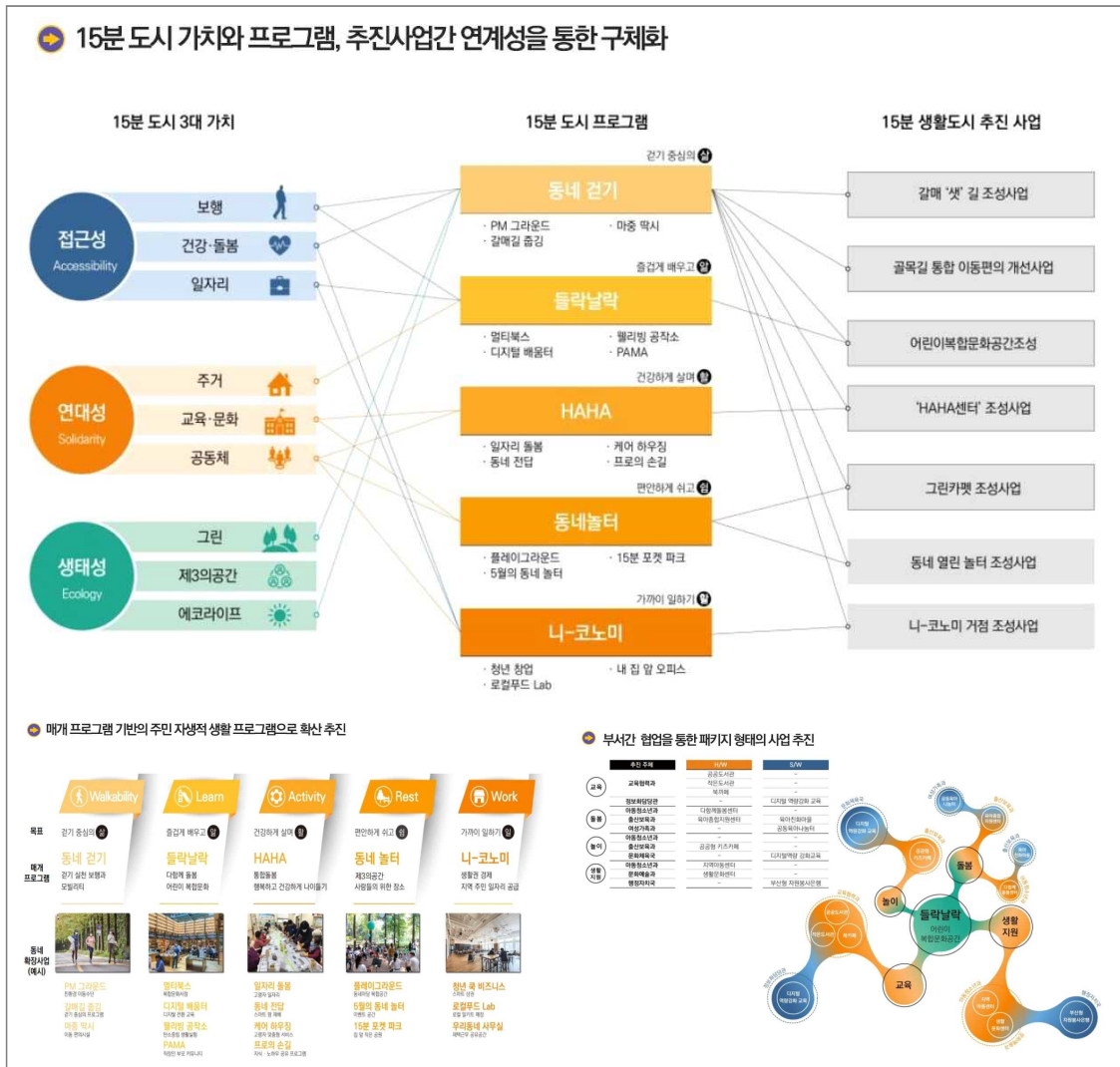
- 부산시는 도시기본계획 상의 62개 소생활권을 기본단위로 설정하고, 소생활권 하위에 2~5개 생활보행권을 설정하고, 생활보행권 단위의 실천계획을 수립
 - 일반인 평균 보행속도의 3km/h³³⁾으로 15분 내 도달가능한 거리를 보행이동가능 범위로 보고 생활보행권을 750m, 평균면적 1.7km², 인구 약 13,936명 수준으로 설정



[그림 2-3] 「15분 도시, 부산」의 생활권 설정

출처: 부산광역시(2022), 15분 도시 부산 기본구상

33) 기초생활인프라 국가최저기준(도보 3km/h) 적용



[그림 2-4] 「15분 도시, 부산」 추진사업 및 프로그램

출처: 부산광역시(2022), 15분 도시 부산 기본구상

■ 제도적 반영 : 부산 2040 도시기본계획 사례

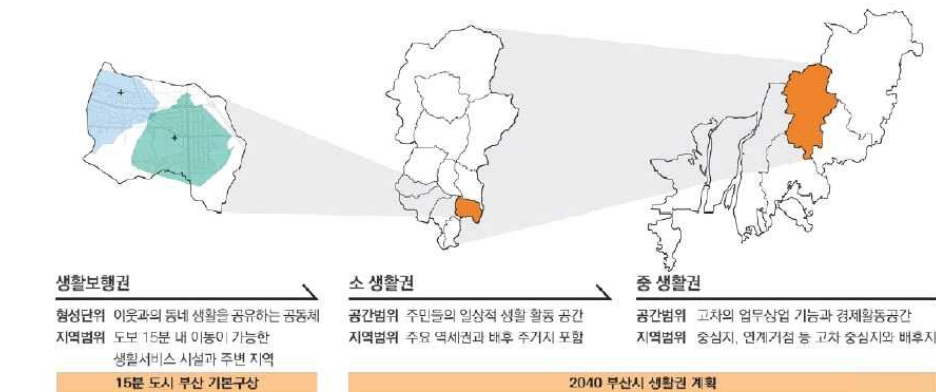
- 도시기본계획 상 생활권계획 내 소생활권계획에서 생활보행권계획 간의 관계를 규정하고, 소생활권계획에 「15분 도시 부산 생활보행권계획 가이드라인」 내용 반영
 - 소생활권은 「15분 도시 부산 생활보행권계획 가이드라인」에서 제시한 생활권 진단 및 생활권 평가 등에 따라 설정되는 계획단위로, 소생활권에 대한 생활권계획은 개별 생활권의 특성과 시급성 등 필요에 따라 별도의 계획을 수립하고 결정된 계획에 따라 도시관리계획을 변경하는 지침이 되는 중간단계 계획으로 정의
 - 생활보행권계획은 소생활권 내에서 보행을 통해 시민들이 생활편의시설로의 접근 및

이웃과의 일상생활이 밀접한 관계를 맺는 활동영역으로 도보 15분 단위로 구성된 보행권으로 하나의 소생활권 내 여러 개의 생활보행권이 구성될 수 있고, 「15분 도시 부산 생활보행권계획 가이드라인」에 따라 15분 도시를 실현하는 실행계획 수립

[표 2-16] 도시기본계획상 생활권계획과 생활보행권계획의 관계

구분	생활권계획	생활보행권계획
목적	도시기본계획을 생활권 별로 구체화 하여 도시관리계획 등 하위계획에 지침을 제시하는 중간 단계 계획	생활밀착의 동네 생활을 위한 계획으로 프로그램과 공동체 중심의 삶터 조성을 위한 실천계획
성격	지침적 성격	실행적 성격
생활권 범위	중생활권, 소생활권 (중생활권) - 고차의 업무·상업기능과 경제활동이 이루어지는 공간범위로, 도심·부도심 등 고차중심지와 배후지를 포함하는 지역 (소생활권) - 주민들의 일상적인 생활활동이 이루어지는 공간범위	생활보행권 보행을 통해 시민들이 생활편의 시설로의 접근 및 이웃과의 일상생활에 밀접한 관계를 맺는 활동단위
주요 내용	- 주요 역세권의 육성 및 관리방향 - 주거지 특성 유지 및 주거환경 개선을 위한 관리방향 - 생활가로체계 및 주요 공공시설에 대한 접근성 개선방향 - 기초생활서비스시설의 확충, 미이용·저이용 공공시설 및 이전적지의 활용방향 - 지역명소 발굴 및 특화방향, 지역밀착형 산업기반 육성, 지역공동체 육성방향 - 용도지역·지구의 재정비, 지역별 밀도와 건축물높이 등의 차등 적용 등 도시관리 계획 조성 방향	- 보행 및 인구특성을 고려한 생활 서비스 시설 재편 15분 도시 부산 매개 프로그램 운영 및 중점 추진사업의 시행 - 주민자생의 공동체활성화를 위한 실천 프로그램 운영

[생활권계획과 생활보행권계획의 위계와 범위]

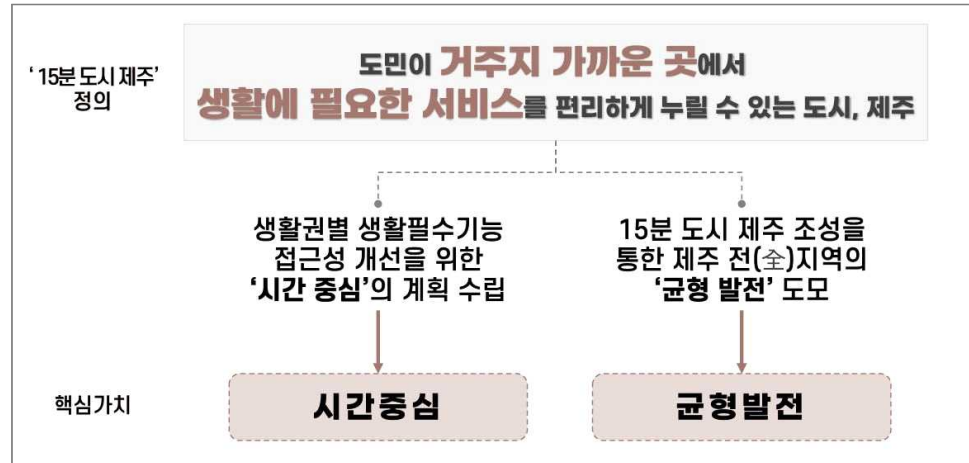


출처: 부산광역시(2023), 2040 도시기본계획, p.240

② 제주 '15분 도시'

■ 추진동향³⁴⁾

- 「15분 도시 제주」 선언 역시 민선 8기 오영훈 제주지사의 핵심 공약으로 추진
- 「15분 도시 제주」는 '시간중심의 생활권계획 수립'이라는 점과 함께 15분 도시 조성을 통해 '균형발전' 도모를 핵심가치로 설정하고, 편리한 생활을 비전으로 제시



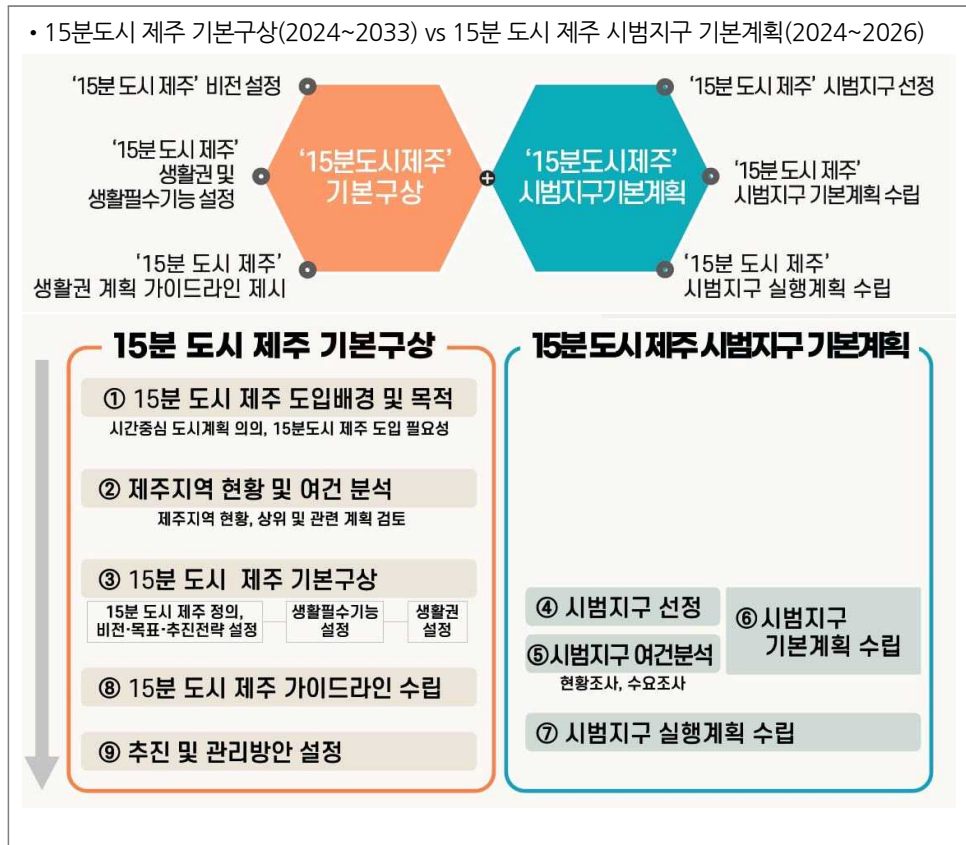
[그림 2-5] 「15분 도시 제주」 정의와 핵심가치

출처: 제주연구원(2023), 「15분 도시 제주 기본구상 및 시범지구 기본계획 수립 용역」 중간보고자료, p.21

- 제주특별자치도는 2033년(10년)까지 순차적으로 제주 전역을 30개 지역으로 나눠 15분 도시생활권을 형성하는 것을 목표로 시범사업 추진 중
 - (선정 대상) 지역별 균형성장을 고려하여 동서는 권역생활권으로 설정한 동·서부생활권(제주시와 서귀포시 읍·면지역)으로, 남북은 제주시 도심 생활권과 서귀포시 도심 생활권(제주시와 서귀포시 읍·면 지역)으로 설정 고려³⁵⁾
 - (사업 추진) 세부 요소(접근성, 이동 환경, 생활서비스, 커뮤니티)를 고려한 시범사업
 - (시범사업) 균형발전 도모를 위해 권역별 '동서남북과 읍·면·동지역을 고려하여 추진
- 앞으로 「15분 도시 제주 기본구상(10년)」, 「15분 도시 제주 시범지구 기본계획(3년)」을 통해 기본틀이 마련되고, 시범지구 선정과 시범사업 추진으로 구현될 예정
 - 기본계획은 2023년 12월에 수립 예정이며, 이후 2024년 1월에는 가이드라인을 수립하고 이와 연계하여 제도개선 및 정책토론회 개최 예정

34) 제주도민일보(2023.6.12 및 2023.11.15), 한라일보(2023.7.25), 제주의소리(2023.8.14) 등 보도기사 내용 재구성

35) 시범지역은 제주시와 서귀포시에 각 4개 시범지구(제주 : 애월, 삼도1동, 삼도2동, 이도1동, 일도1동과 서귀포 : 표선, 천지동, 중앙동, 정방동, 송산동) 선정



[그림 2-6] 「15분 도시 제주」 기본구상 및 시범지구 기본계획 개요

출처: 제주연구원(2023), 「15분 도시 제주 기본구상 및 시범지구 기본계획 수립 용역」 중간보고자료, p.5

- 제주특별자치도에서는 “제주형 n분 도시” 실현을 위한 개념 정립, 추진 로드맵 마련으로 실행체계를 갖추는 한편 “제주형 n분 도시” 관련 전담 조직과 제주형 15분도시 추진위원회(가칭) 등을 구성하여 실행력을 강화
- 또한, 「15분 도시 제주」에 대한 이해와 공감대 제고를 위해 관련 컨퍼런스, 공개토론회는 물론 영상을 제작하여 홍보하고 있으며, 생활필수기능 설정도 15분도시 도민참여단, 워킹그룹 등의 의견을 수렴하여 시민참여 확대
 - 생활필수기능은 15분도시 도민참여단, 워킹그룹 등의 의견을 수렴해 생활, 교육, 돌봄, 건강, 여가 5가지와 업무를 포함해 '5+1' 기능으로 설정

■ 도시 전략 및 계획기준

- 「15분 도시 제주」의 생활권 설정기준은 기존의 행정체계³⁶⁾, 다른 계획의 생활권, 제주의 인구밀도와 면적을 고려하고 기존의 읍면동을 중심으로 일부 동지역을 통합하는 것을 기본 원칙으로 제주 전역을 30개의 15분 도시생활권을 구분
 - 제주도 전역을 대상으로 한 대생활권과 중생활권 위계의 5개 권역생활권, 그리고 30개의 15분 도시생활권을 설정하고, 15분 생활권 하위공간으로 마을을 중심으로 약 200개의 보행생활권을 설정(「2040 제주도 기본계획」 생활권계획과 연계)

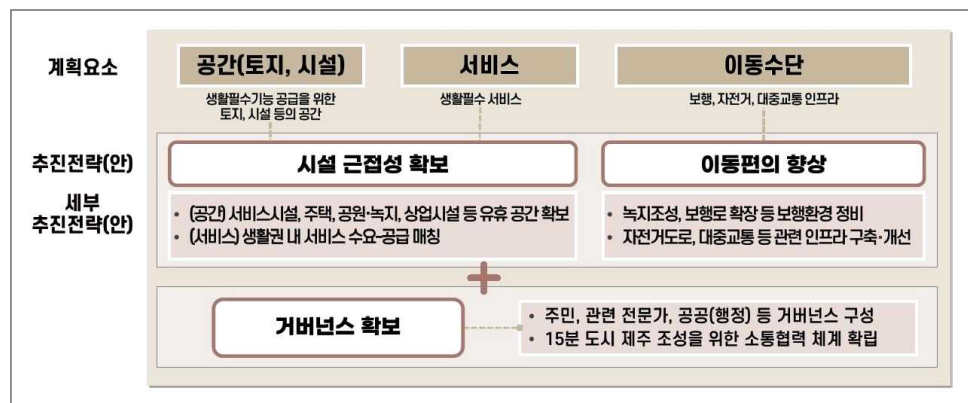
기준	도시공간	농촌공간
생활권 범위	행정동 1~4개 지형지물 등 지리적 특성 고려	단일 행정읍면 단위 적용 지형지물 등 지리적 특성 고려
인구*	1.5만~5만 명	1만~2.5만 명 (우도면·추자면는 예외)
기능 연계성	학교시설, 주요 공공·상업 인프라 이용 등 기능의 연계성	

※ 향후 행정체계 변화에 따라 생활권은 일부 변경될 수 있음
 * 읍면동지역 인구현황 및 선행연구(정현욱, 생활권계획 수립범위와 실행계획에 관한 연구, 2021)를 검토를 통해 적정인구를 산출함
 주) 선행연구에서 소생활권 적정 인구규모는 최소 1만명, 최대 5만명까지 설정하고 있으며, 제주지역은 각 행정경계 인구 현황을 반영하여 동지역은 1.5만명~최대 5만명, 농촌지역은 1만~2.5만명이 적정인구규모로 설정함 (매월을 제외하고 조천, 대정, 한림 등 약 2만~2.5만명 거주)

[그림 2-7] 「15분 도시 제주」 생활권 설정기준

출처: 제주연구원(2023), 「15분 도시 제주 기본구상 및 시범지구 기본계획 수립 용역」 중간보고자료, p.26

- 「15분도시 제주」는 공간, 서비스, 이동수단 3가지 계획요소를 중심으로 시설의 접근성 확보, 이동편의 향상, 거버넌스 확보를 핵심 전략으로 채택



[그림 2-8] 「15분 도시 제주」 계획요소 및 추진전략

출처: 제주연구원(2023), 「15분 도시 제주 기본구상 및 시범지구 기본계획 수립 용역」 중간보고자료, p.23

36) 제주특별자치도는 2개의 행정시에 각각 17개와 26개의 읍·면·동으로 구성

- 「15분 도시 제주」는도민이 거주지 가까운 곳에서 생활에 필요한 서비스를 편리하게 누릴 수 있는 도시를 만드는 것을 목표로, 5+1의 생활필수기능을 설정



[그림 2-9] 「15분 도시 제주」 생활필수기능 설정(안)

출처: 제주특별자치도(2023), 2040 제주특별자치도 기본계획, p.240

- 생활권 위계별 생활필수기능 공급시설 설정(안)을 제시

[표 2-17] 「15분 도시 제주」 생활권 위계별 생활필수기능 공급시설 설정(안)

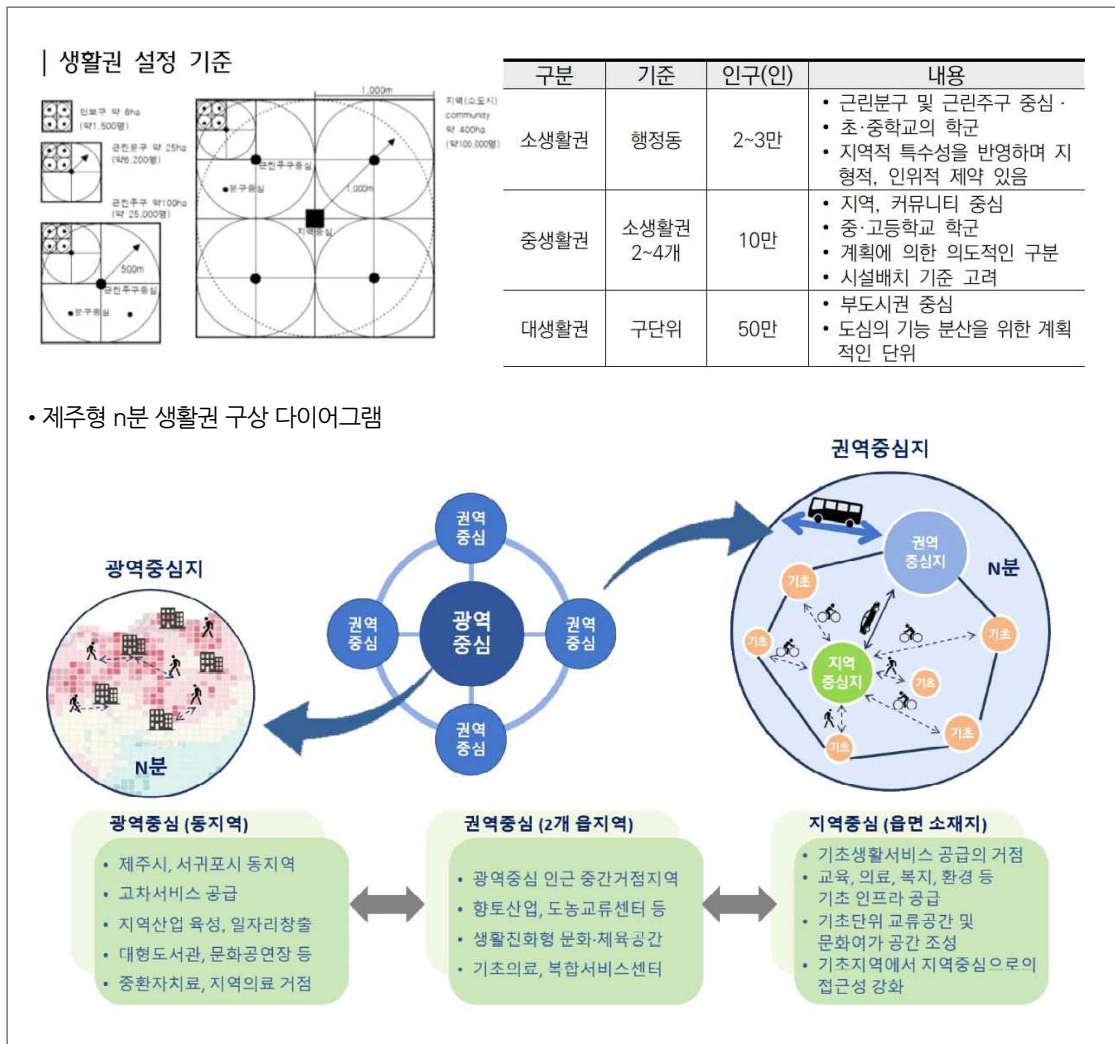
기능	보행생활권		15분생활권	권역생활권	대생활권
	도시지역	농촌지역			
생활	클린하우스, 재활용도움센터, 소매점, 공영주차장	클린하우스, 재활용도움센터, 영농폐기물 공동집하장, 소매점, 공영주차장	읍면사무소 및 동주민센터, 파출소(출장소), 지구대, 은행, 전통시장	시청, 경찰서, 소방서, 대규모 점포 (대형마트)	도청, 경찰청
교육	유치원, 초등학교	초등학교	중학교, 고등학교	-	대학교
돌봄	어린이집, 경로당, 노인교실	어린이집, 경로당, 노인교실	지역아동센터, 사회복지관	노인복지관, 장애인복지관	-
건강	의원, 약국, 체육도장, 체력단련장, 간이운동장, 건강생활지원센터	보건진료소	병원, 운동장, 체육관, 수영장	보건소, 응급의료기관	-
여가	작은도서관, 지역거점공원 (10만㎡이상 근린공원)	작은도서관, 지역거점공원 (10만㎡이상 근린공원)	공공도서관, 생활문화센터, 도시공원	문화예술회관, 미술관, 박물관	-

출처: 제주연구원(2023), 「15분 도시 제주 기본구상 및 시범지구 기본계획 수립 용역」 중간보고자료, p.36

■ 제도적 반영

- 「2040 제주특별자치도 기본계획」 상 생활권계획에는 대생활권과 중생활권 위계의 5개 권역생활권, 그리고 일상생활권과 제주형 n분 생활권 설정 내용 수록

- 생활권계획은 기존 인구 증가에 대비한 물량산정 위주의 계획수립에서 벗어나 수요와 접근성을 고려하여 해당 지역에 필요한 시설이 제공될 수 있도록 시간중심의 공간계획으로 수립할 것을 규정
- 일상생활권은 생활권 내에서 근거리로 도보 또는 자전거를 이용하여 서점, 식료품 상점을 비롯한 다양한 소상공점, 학교, 문화·체육시설, 의료시설, 공공서비스를 접할 수 있는 권역으로 정의되고 있으나, 제주형 n분 생활권 및 소생활권과의 관계나 생활권 설정기준에 대한 내용은 부재
- 생활권 설정기준에서는 위계를 대생활권-권역생활권-15분 도시생활권-보행생활권으로 구분하고 있으며, 부산과는 달리 15분 도시생활권이 보행생활권보다 상위



[그림 2-10] 제주특별자치도 기본계획 상 생활권계획과 제주형 n분 생활권

출처: 제주특별자치도(2023), 2040 제주특별자치도 기본계획, p.240

2) 서울, ‘보행일상권’과 청주, ‘일상생활권’ 계획

① 서울, ‘보행일상권’

■ 추진동향

- 서울시는 2013년에 “서울미래 100년 도시계획의 기반”을 발표하며 생활권계획을 도입하며 체계적인 도시관리와 생활개선 과제 추진
 - 2012년 4월에 생활권계획 수립을 착수하고 2018년 3월, 2030 서울생활권계획을 최초로 수립하여 확정하였으며, 생활권계획을 통해 지속적으로 제기되고 있는 생활권 간 격차뿐만 아니라 생활권 내의 격차문제를 해소할 수 있는 계기를 제공
- 2014년에는 「2030 서울도시기본계획」을 발표하면서 도시기본계획의 후속계획인 생활권계획의 역할과 범위를 규정
- 서울시의 생활권계획은 국토교통부 협의, 도시기본계획 수립지침 개정 등을 통해 별도 계획으로 수립하고, 생활권계획 시범도시로의 선정 및 도시계획 조례 개정을 통해 실행력을 확보
 - 2019년 7월 「서울특별시 도시계획 조례」 개정 시 생활권계획의 수립·관리에 관한 조항을 신설하여 생활권계획의 실행계획 수립에 관한 근거 마련

■ 주요 전략❶ : 생활권계획 제도화

- 별도 생활권계획의 수립은 도시기본계획의 후속적 계획으로, 지역특성을 고려하고 주민의 다양한 생활개선 요구를 담아내기 위해 주민참여를 원칙으로 서울시·자치구, 주민, 전문가 등 관련 주체가 협력하여 생활권계획을 수립하도록 규정
 - 서울시의 생활권계획은 도시기본계획과 도시관리계획 사이의 중간단계 계획으로, 자치구 계획이나 도시관리계획 등 구체적인 하위 및 관련계획의 수립 방향을 제시하는 지침으로 정의
- 계획항목은 권역발전구상과 지역발전구상, 공간관리지침 3개로 구성되며, 공간관리지침은 시민·행정기관 등 수요자 편의를 위해 권역 및 지역별로 구분
 - 권역·지역발전구상은 서울도시기본계획의 내용을 권역생활권과 지역생활권단위로 구체화 및 종합화하고, 지역생활권계획에는 「2040 서울도시기본계획」의 목표인 ‘보행일상권’을 실현하기 위한 전략과 공간관리지침을 지역특성과 필요를 반영 제시



[그림 2-11] 서울시 도시계획체계 내 계획별 위상과 역할

출처: 맹다미 외(2022), 서울시 도시계획체계 운영진단과 개선방안, p.14

[표 2-18] 「2040 서울도시기본계획」 생활권계획별 특성 및 주요내용

구분	2040 서울도시기본계획	생활권계획	
	권역별 구상	권역생활권계획	지역생활권계획
성격	- 미래상·목표, 부문별 전략계획, 공간계획을 5대 권역별로 공간화 - 생활권계획의 재정비 시 고려할 필요가 있는 주요과제 제시	- 권역별 구상의 구체화 - 지역생활권의 방향 설정	생활상의 개선과제와 주민밀착형 이슈 발굴
계획범위	권역생활권 단위	권역생활권 또는 중생활권 단위	인구 10만명 내외(3~5개동)
수립목적	권역별 발전방향과 계획과제 제시	권역 간 균형성장을 위한 권역별 경쟁력과 자족기반 강화	지역특성을 반영하여 생활환경 개선
구성	도시공간, 주거환경, 교통체계, 산업경제, 공원녹지, 지역특화 등에 관한 계획과제 제시	- 권역발전구상: 미래상, 목표 및 전략(도시공간, 산업/일자리, 교통 등 핵심이슈별) - 공간관리 지침	- 발전방향: 이슈도출(지역 현안 관련), 미래상, 목표 - 지역발전구상: 목표별 전략 - 공간관리지침: 중심지(지구중심), 생활SOC 등

출처: 서울특별시(2023), 2040 서울도시기본계획, p.14

■ 주요 전략② : '보행일상권'

- 서울시는 뉴노멀시대 변화하는 생활양식을 담기 위한 전략으로 서울 어디서나 양질의 삶을 누릴 수 있도록 '보행일상권'을 도입
 - 올해 초(2023년) 「2040 서울도시기본계획」을 확정, 공고하면서 기후위기, 디지털 전환, 생활양식의 변화 등 글로벌 대도시가 당면한 과제에 대한 해법으로 '보행일상권'으로 공간구조 개편'과 '유연한 도시계획 기조로의 전환' 등을 발표
- 서울시에서 말하는 '보행일상권'은 디지털 대전환, 팬데믹, 기후변화 등에 대응한 공간구조 재편에 관한 개념으로, 주거지에서 15~20분 내 일상생활서비스에 접근하는 것을 지향하는 국내외에서 논의 중인 시간도시계획(n분 도시/근린)에 기반
 - 보행일상권은 보행, 대중교통을 중심으로 지역 내 일자리, 복지, 문화, 공원녹지 등을 연계하여 다양한 일상서비스를 제공하는 개념으로 서울시는 보행일상권 실현을 통해 자족적이며 탄소중립적이고 감염병에 안전한 근린생활권 조성을 지향³⁷⁾



[그림 2-12] 서울시 '보행일상권' 개념

출처: 맹다미 외(2023), 서울연구원 ISSUE PAPER, p.3

- 2030 서울생활권계획에서는 최대 반경 800m 기준으로 생활권별 필요시설 도출

[표 2-19] 생활권계획 지역생활서비스시설 보행이용 반경기준

구분	공원	주차장	도서관	노인여가 복지시설	청소년아동 복지시설	보육시설	공공 체육시설
최저 기준	250m, 500m	400m	800m	400m	800m	400m	800m

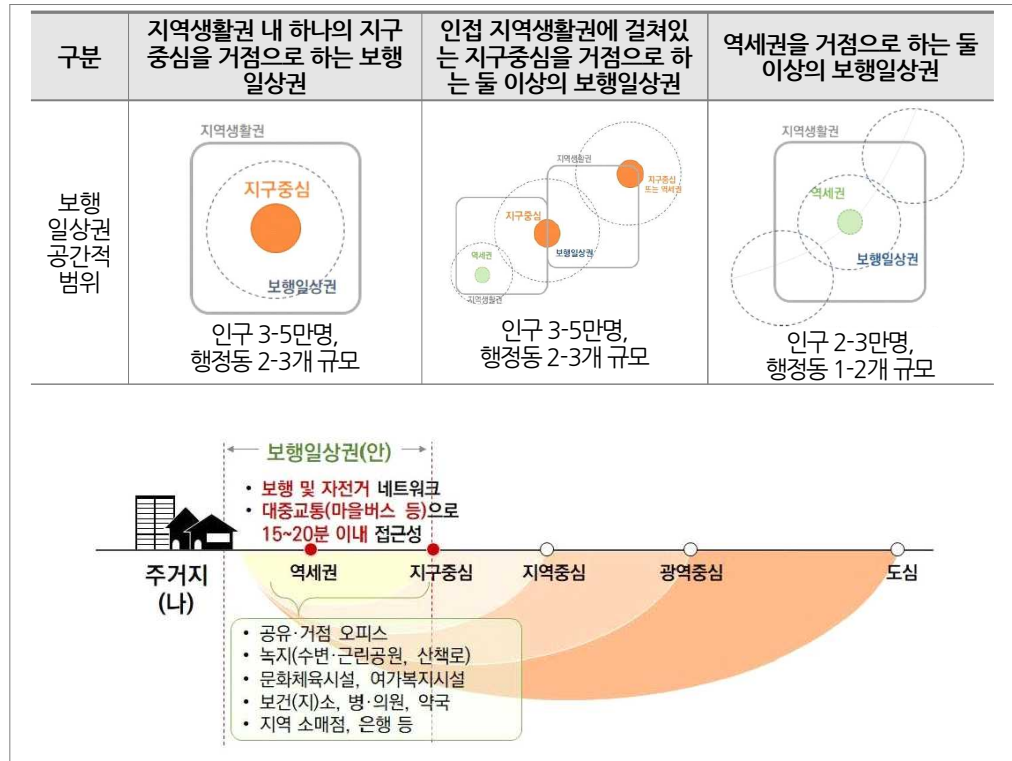
출처: 서울시(2018), 2030 서울생활권계획 보고서

37) 맹다미 외(2023), 다양한 도시계획제도 활용과 서울만의 특성 살려 이동시간 줄이고 삶의 질 높이는 '보행일상권 실현', 서울연구원 ISSUE PAPER, p.2

○ 보행일상권의 기본원칙은 근접성, 다양성, 연결성 세 가지 요소이며, 이에 기반한 세부전략은 다음과 같음

- 첫째는 나와 주요 시설 및 거점, 다른 사람 등과의 근접성을 높이는 것으로, ①일상적인 필수 기능을 확충하여 근거리에서 생활서비스 이용 편의를 높이고, ②역사문화자원, 자연자원 등 공공공간을 가까이에서 누려 삶의 질을 제고, 또한 ③개인교통수단 및 자전거 등 복합환승공간을 확대하여 지역 내 이동 편의를 향상하는 것을 포함
- 둘째는 용도복합을 통해 지역거점에서 일상생활에 필요한 다양한 서비스를 지원하는 것으로 제한된 토지의 효율적 활용을 위해 생활SOC시설의 복합화, 유희공간의 시간대별 활용 등 공간의 유연적 활용
- 셋째는 도보, 자전거, 마을버스 등 다양한 친환경 교통수단을 이용하는 것으로, 지역 내 거점, 시설과 시설 간 높은 연결성을 지향하기 위하여 생활권 내 이면도로나 보행도 등에 대한 개선, 커뮤니티 형성을 위해 공공공간의 확보 및 정보 공유 확대 등 중시

○ 해당 연구(맹다미 외, 2023:3)에서는 보행일상권의 공간적, 내용적 범위와 성격을 구체화하고, 기존 116개 지역생활권을 단위로 생활권계획에 수렴하는 방안을 제시



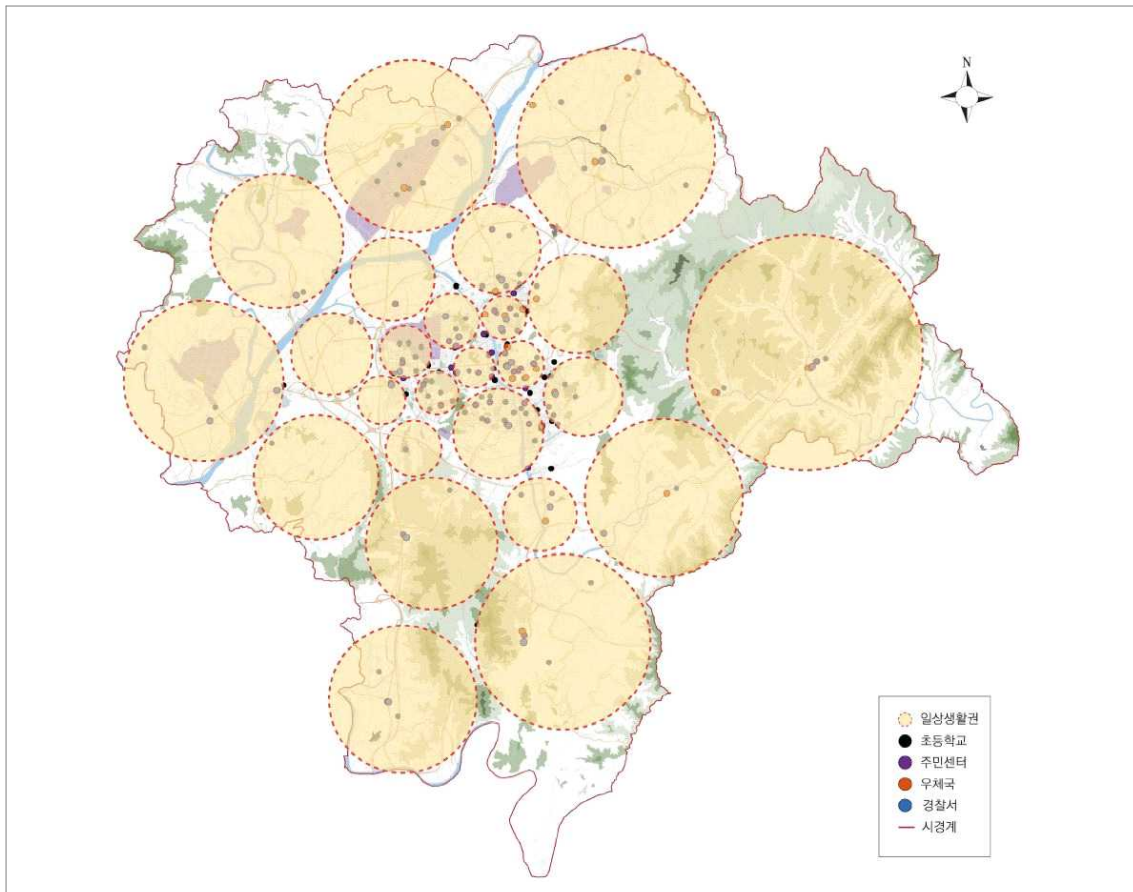
[그림 2-13] 서울시 '보행일상권' 계획기준

출처: 맹다미 외(2023), 서울연구원 ISSUE PAPER, p.16

② 청주, '일상생활권'

■ 추진동향

- 청주시는 도시기본계획과 도시관리계획만으로 운영되는 도시계획체계의 보완과 n분 생활권 개념의 반영이 요구되고 있는 국내적 상황에 앞서 n분 생활권 개념을 선행적으로 수용하여 도시기본계획을 수립
- 먼저, 「청주시 일상생활권 구축계획(시범사업) 연구용역」을 시행하여 「2040 청주도시기본계획」에 의한 서원생활권³⁸⁾을 대상으로 시범적 일상생활권계획을 추진
- 지난해 수립된 「2040 청주도시기본계획」 상에는 일상생활권 설정을 위한 현황분석과 일상생활권별 추진전략을 수록하고 있으나, 구체적인 권역구분과 계획은 미반영



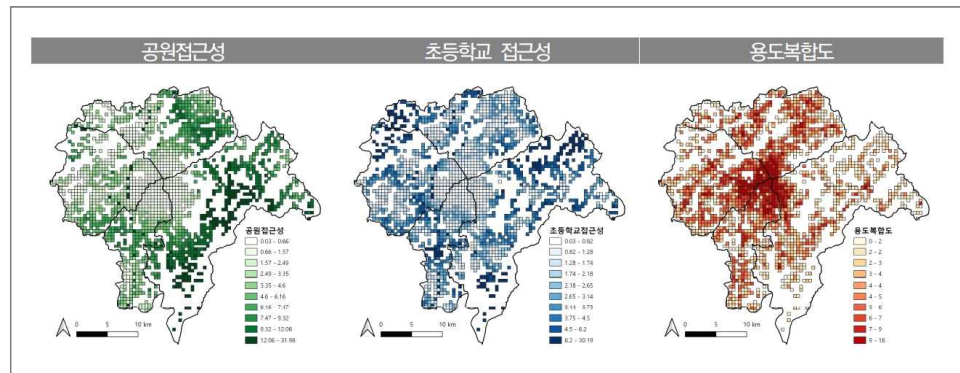
[그림 2-14] 청주시 '일상생활권' 범위

출처: 청주시(2023), 2040 청주도시기본계획, p.202

38) 서원생활권에는 분평동, 성화·개산·죽림동, 수곡1동, 수곡2동, 모충동, 산남동, 남이면, 현도면이 해당됨

■ 주요 전략

- 일상생활권 설정은 데이터 기반의 과학적 방법론을 활용하여 분석한 범위와 주민들이 인지하는 일상생활권과의 비교를 통하여 생활권 범위를 설정
 - 500m×500m의 격자를 하나의 보행권 설정의 기초단위로 정의하고, 일상생활권의 현황을 파악하기 위하여 격자 단위의 분석을 실시
 - 평균 도보속도 4km/h를 기준으로 15분 이내 도달할 수 있는 보행권으로 설정하고, 인구분포, 공원·초등학교 접근성과 용도 혼합도를 분석하여 생활권의 자족성을 평가



[그림 2-15]청주시 '일상생활권' 범위 및 계획

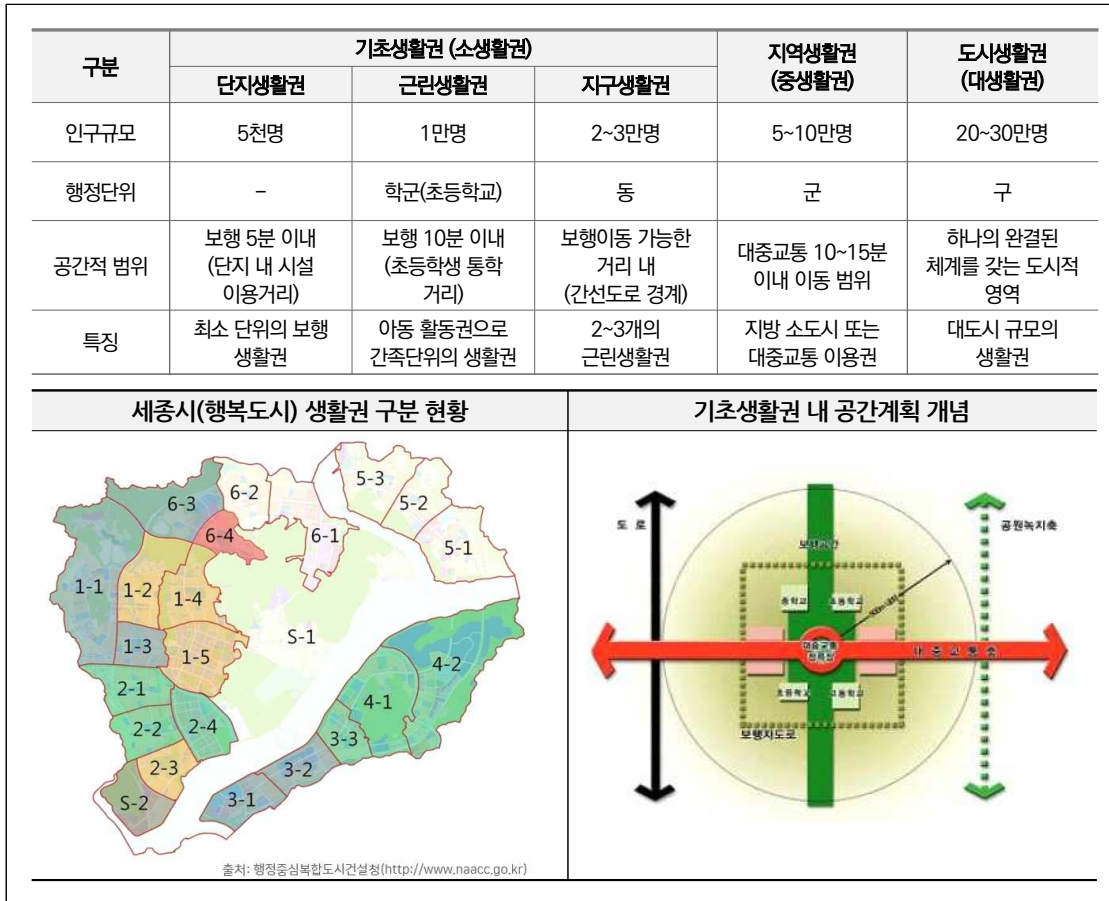
출처: 청주시(2023), 2040 청주도시기본계획, p.202

- 일상생활권 계획은 생활서비스의 다양성, 접근성, 밀도분석과 주민의견 수렴을 통한 문제점 및 현황 파악을 통해 공간 구상과 시범사업 추진전략을 시행하는 내용으로 수립
- 생활권별 기초생활 인프라 구축과 다목적 오픈스페이스 연계, 복합거점 조성을 추진
 - 기초생활인프라 구축전략으로 ① 시설기능 복합화를 통한 주민편의시설 공급과 ② 방역·여가·레저공간으로 오픈스페이스 확대 조성
 - 다목적 오픈스페이스 연계 및 복합거점 조성전략으로 ③ 거점 오픈스페이스간 녹지·보행네트워크 구축, ④ 다목적 복합거점 조성 등 추진
- 공간구상 전략으로는 ① 계획 이슈 진단을 토대로 계획 목표 제시하고, ② 주민 의견 수렴을 통한 공간발전 구상의 구체화하고, ④ 도보, 자전거 등 친환경 이동수단 활성화를 위한 공간 구상으로 접근
- 실행전략으로는 ① 사업별 우선순위 및 시범사업 도출, ② 관련 법·제도 및 정부 지원 사업과의 연계체계 확보, ③ 이해관계의 조율 및 전담조직과 통합의사결정 체계의 마련 등의 전략 수립

3) 신도시 생활권계획 수립 사례

① 행복도시(세종)

- 행복도시는 계획초기부터 생활권의 적정인구, 적정면적 등에 대한 개념을 정립하고 계획구역을 3단계의 생활권(기초/지역/도시생활권)으로 구분하여 총 6개 지역생활권 내 23개 기초생활권 단위의 개발계획을 수립



[그림 2-16] 행복도시의 생활권 설정기준

출처 : 윤정란 외(2019), 혁신도시 입주민의 정주여건 진단 및 개선방안 연구, LHRI

- 행복도시의 생활권은 소생활권(기초), 중생활권(지역), 대생활권(도시)으로, 기초생활권은 단지, 근린, 지구로 세분되어 현재 17개 생활권이 설정된 상태
 - 기초생활권은 독립적이고 특성화된 개발이 가능하도록 인구 2~3만인 규모
 - 지역생활권은 기능거점 권역별로 3~5개 기초생활권을 연계하여 위치 및 도입가능 특성에 적합하도록 계획

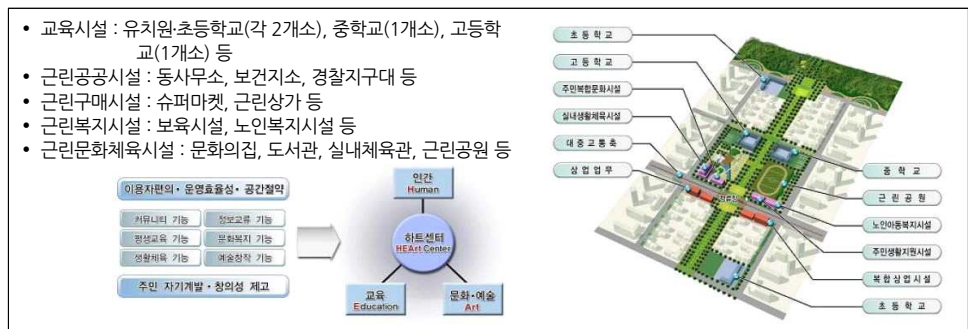
- 도시생활권은 기초생활권의 종합 개념으로 1개 단위로서 도시의 고유특성이 표현될 수 있도록 시설 및 기능을 배치
- 행복도시의 생활권계획은 생활권 위계별로 공공시설, 교육, 문화, 복지시설 등의 공공/커뮤니티시설을 배분하고, 복합화 방안과 연계되어 유용하게 구현
 - 기초생활권에는 생활중심 문화·체육활동을 위한 커뮤니티시설(HEArt Center) 배치
 - 지역 및 도시생활권에는 미술관·박물관, 전문공연시설, 중앙도서관 등을 조성하여 다양한 형태의 문화서비스 제공

[표 2-20] 행복도시의 생활권 위계별 공공/커뮤니티시설 배분기준

구분	서비스 범위	주요시설
기초생활권	인구 2만~2만5천명 대상 (세종시 16개소로 구분)	주민센터, 아동복지시설(보육시설, 지역아동센터), 노인복지시설(노인여가, 교양교실), 복합문화시설(도서관, 문화의집), 체육시설 등
지역생활권	인구 5만~10만명 대상 (세종시 6개소로 구분)	기초생활권 주요시설 + 경찰지구대, 우체국, 119안전센터, 수영장 등

출처 : 윤정란 외(2019), 혁신도시 입주민의 정주여건 진단 및 개선방안 연구, LHRI

- 특히, 기초생활권에는 생활중심의 문화·체육활동을 위한 커뮤니티시설을 배치
 - 학교는 기초생활권 단위로 유치원 2개소, 초등학교 2개소, 중·고등학교 각 1개소를 배치하고 도시자원의 특수학교를 배치하도록 규정
 - 초등학교는 기초생활권의 보행권 내에 배치, 중·고등학교는 학교 및 기초생활권의 특성을 고려하여 배치
 - 주민복합문화시설, 체육시설 등 주민의 일상적 이용시설을 생활권 중심에 배치
- 취약계층의 진료접근성을 강화하기 위해 생활권 중심으로 공공의료기관 설치 유도



[그림 2-17] 기초생활권별 복합가능시설 예시

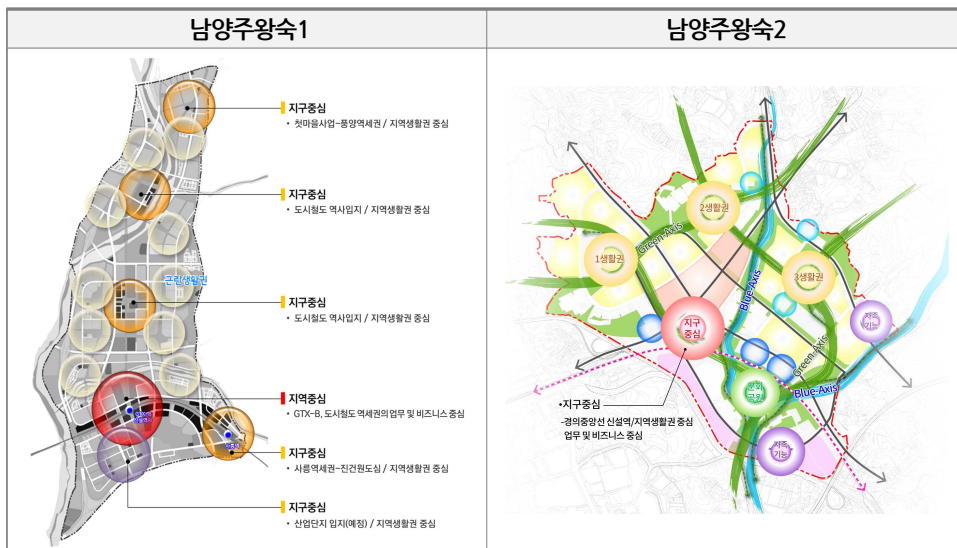
출처 : 건설교통부(2007), 행복도시 건설기본계획, p.57

② 3기 신도시 생활권계획 추진상황

- 3기 신도시는 지구계획 변경 승인이 진행 중인 지구들이 있고, 대외적으로 개발계획에 대한 구체적인 내용은 공개되지 않은 상황이어서 본 연구에서 구체적인 내용을 수록하는데 제한이 있지만 생활권 계획에 대한 특징적 내용을 도출하면 다음과 같음

■ 남양주왕숙 생활권계획

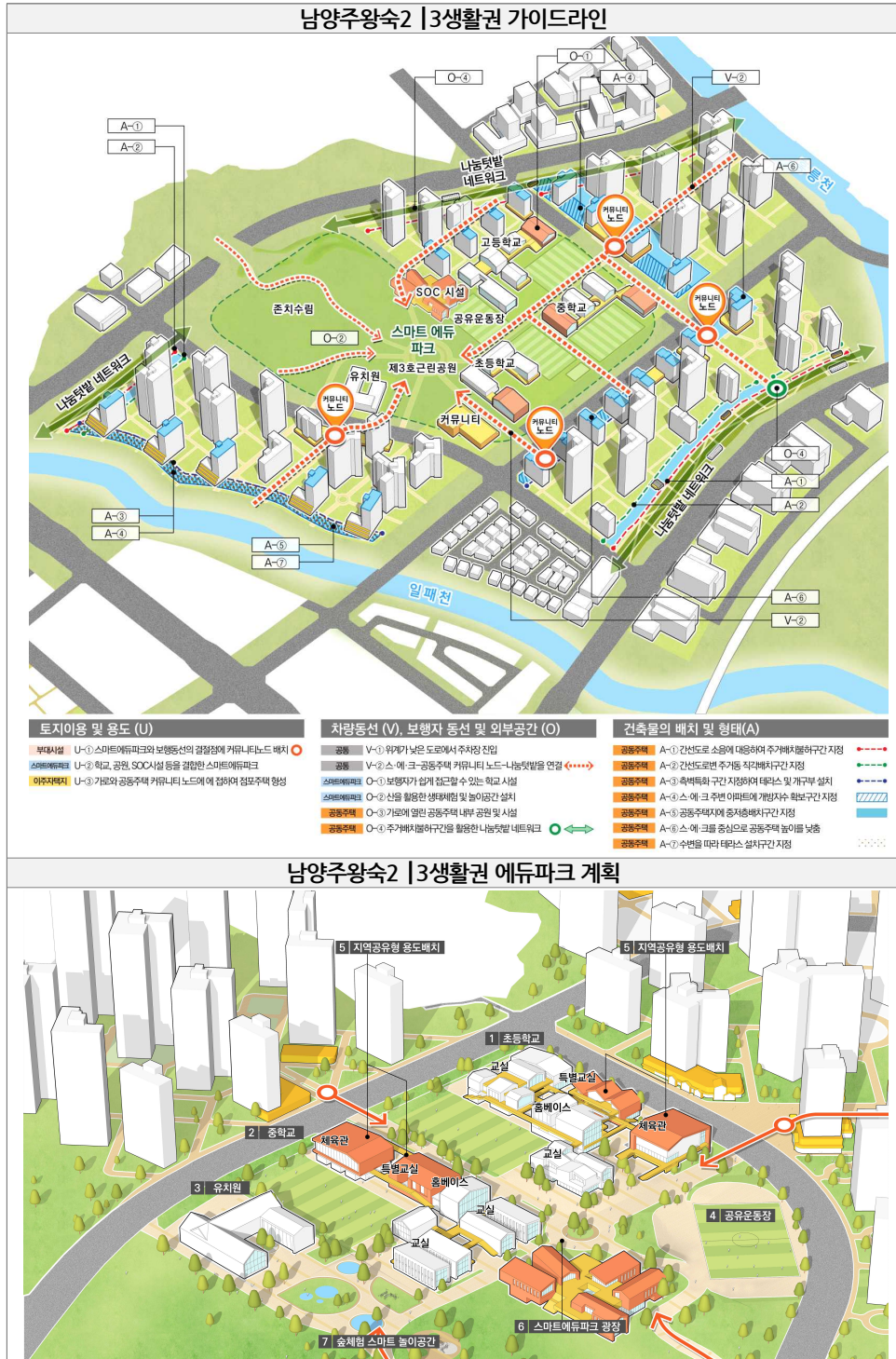
- 왕숙지구는 지역의 허브가 되는 중심생활권, 지구가 자생할 수 있는 자족생활권, 인접지역과 상생하는 주거생활권을 구상하여 3개 중심생활권과 9개 근린생활권 계획
 - 3개 중심생활권은 친환경문화복합, 사회경제복합, 비즈니스복합 권역으로 계획
 - 9개 근린생활권은 주거지 반경 500m 이내 공원·학교 등 공공시설이 포함된 권역으로 구분하고 모든 생활권을 공원·녹지로 연결하는 계획을 수립
- 남양주왕숙지구 계획에서 모든 생활권을 학교-공원 중심의 커뮤니티로 조성하고, 집에서 도보로 10분 이내에 대중교통 이용이 가능하도록 GTX-B, S-BRT 등을 신설하고 퍼스널모빌리티 등과 연계하여 지구 내 직장과의 출퇴근시간 최소화 지향
 - 생활권 커뮤니티 조성 : 복합커뮤니티, 공공청사 및 각종 복리시설 배치를 유도하여 커뮤니티간 연계성 및 일체감 있는 도시공간 연출
 - 안전한 통학로 조성 : 커뮤니티와 보행, PM, 공원, 녹지, 수변이 어우러지는 안전한 통학로 특화 설계 및 CPTED 설계 요소 반영



[그림 2-18] 남양주왕숙1·2지구 생활권 구상

출처 : 남양주왕숙/왕숙2 공공주택지구 지구계획설명서(2022), 한국토지주택공사, p.64, p.49

○ 남양주왕숙2 지구계획에서는 3개의 생활권에 대한 가이드라인 제시

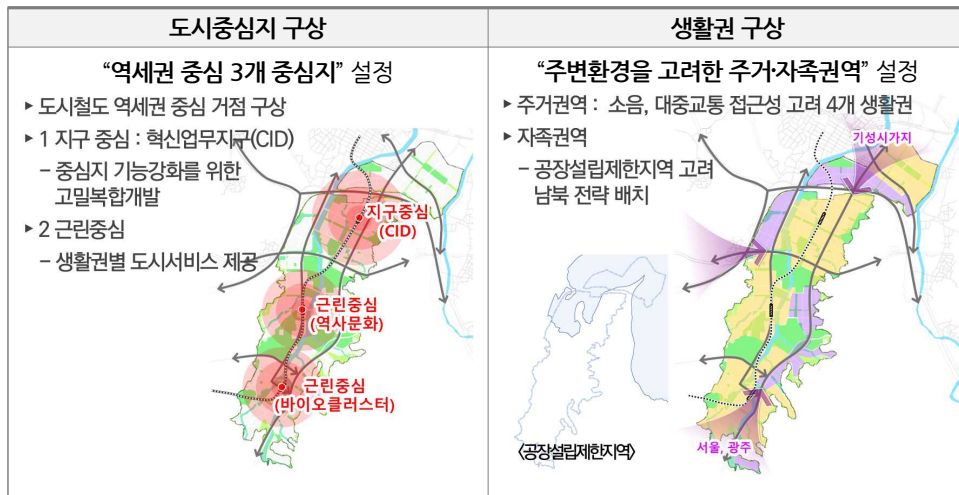


[그림 2-19] 남양주왕숙2지구 생활권 가이드라인

출처 : 남양주왕숙2 공공주택지구 지구계획설명서(2022), 한국토지주택공사, p.223, p.231

■ 하남교산 생활권계획

- 교산지구는 도시철도역을 중심으로 한 도시중심지 및 4개의 주거생활권 계획
- 자족중심 생활권은 도로망을 따라 구분, 주거중심생활권은 학교 및 대중교통역 등 교통결절점을 중심으로 구분
- 토지이용계획 및 시설배치 등에 대해 생활권과 연계
 - 주거생활권과 공공시설, 학교 등을 연계한 보행네트워크 계획
 - 근린생활권내 주민상호간의 접촉유도를 통한 커뮤니티선 형성을 위해 동서의 녹지축 연결 및 남북의 하천을 연계한 공원녹지체계 마련
 - 공공청사는 거주민 증가에 따른 근린생활권단위의 행정서비스 수요를 고려
 - 교육시설은 생활권 인구 및 취학률을 감안하여 계획하되 통학권을 감안하여 분산·배치함으로써 이용의 편의성 제공

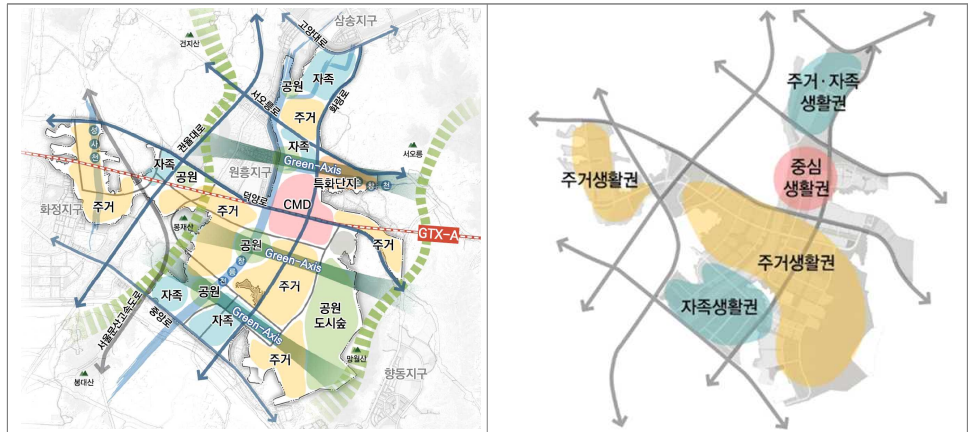


[그림 2-20] 하남교산지구 생활권 구상

출처 : 하남교산 공공주택지구 지구계획설명서(2022), 한국토지주택공사, p.79

■ 고양창릉 생활권계획

- 고양시 도시공간구조상 2도심(일산도심, 화정·창릉도심), 2부도심, 8지역중심으로 구분되어, 창릉지구는 도시성장 추세와 개발축을 고려하여 화정·창릉도심으로 계획
- 이에, 남측 중앙로를 따라 서북권 산업발전축과 덕양로를 따라 도심생활중심축 상에 고양창릉지구 중심생활권을 설정하고, 양측에 2개의 자족생활권과 주거생활권 계획



[그림 2-21] 고양창릉지구 생활권 구상

출처 : 고양창릉 공공주택지구 지구계획설명서(2022), 한국토지주택공사, p.64

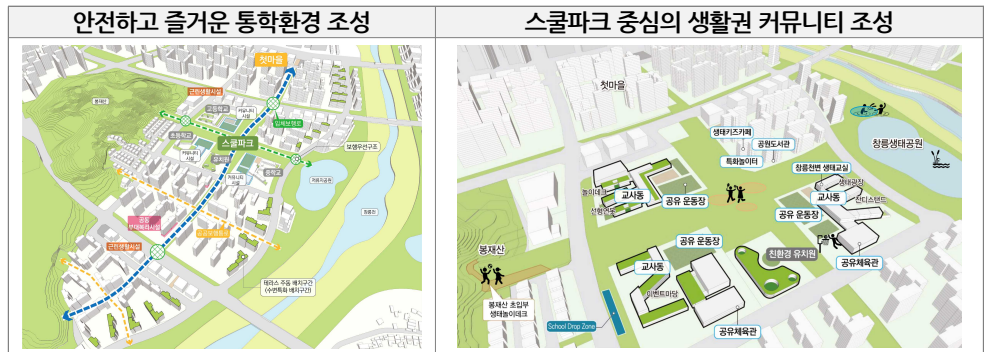
○ 지구계획 상에는 이외에 생활권계획에 대한 기타 세부내용은 수록하고 있지 않으나, 공공편익시설 배치 등에 있어 생활권별 적정 위치를 고려하도록 계획

- 공공편익시설의 배치 시 「지속가능한 신도시 계획기준」 및 「도시개발편람」 상의 기준 및 사례검토 자료를 준용하여 미래수요 및 변경 제시가 가능하도록 생활권별 적정한 위치에 배분하도록 계획(LH, 2022e:79)

[표 2-21] 공공편익시설 공급 기준

공공업무시설	인구(인)	규모(㎡)
행정복지센터	9,000 ~ 30,000	600 ~ 700
파출소	15,000 ~ 30,000	600 ~ 700
소방파출소	15,000 ~ 30,000	800 ~ 1,200
우체국	15,000 ~ 30,000	600 ~ 800

○ 이외에도, 스쿨파크 중심의 생활권 커뮤니티 조성 및 생활가로 조성 시 주거생활권을 연결하는 휴먼스케일의 가로 연출 계획



[그림 2-22] 부천대장지구 생활권 구상

출처 : 고양창릉 공공주택지구 지구계획설명서(2022), 한국토지주택공사, pp.338~339

■ 부천대장 생활권계획

- 대장지구는 4개의 생활권역과 2개의 자족권역을 설정하고 있으며, 생활권 계획의 기본방향과 특화 건축계획 수립에 대해 제시

- 생활권 설정기준

- 간선도로로 구획된 공간을 4개의 생활권으로 설정
- 생활권 연계 및 커뮤니티 촉진을 위해 용도복합밴드 권역 설정
- 신교통수단(S-BRT 등)의 이용권과 접근성을 고려한 생활권 설정



[그림 2-23] 부천대장지구 생활권 구상

출처 : 부천대장 공공주택지구 지구계획설명서(2022), 한국토지주택공사, p.57

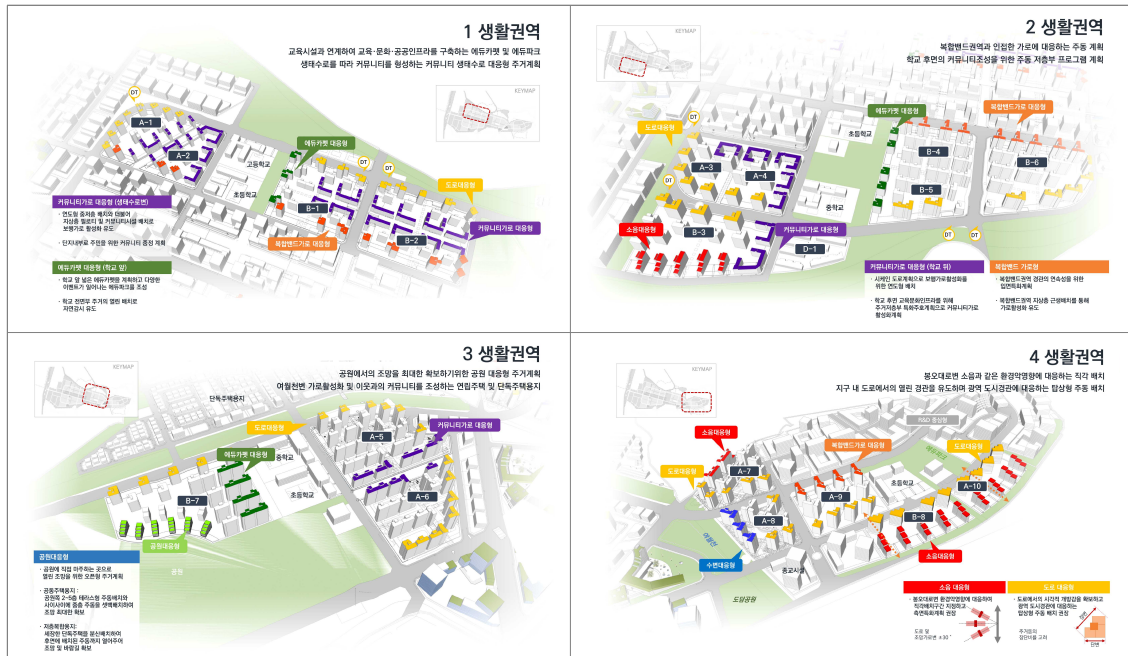
- 생활권계획 기본방향

- 학교시설을 중심으로 한 주택배분을 원칙으로, 입주민들의 통학권, 보행권 등으로 생활권을 구분하되 간선도로 등을 고려하여 생활권 세분
- 주변 생활환경을 고려한 다양한 테마(에듀카펫, 친수주거단지, 용도복합밴드의 그린 플랫폼 연계 주거단지 등)의 생활권 계획
- 그린카펫 또는 그린플랫폼 등 녹지축에 의하여 보행중심 생활권역 형성
- 필지 내부 녹지축 계획으로 블록규모에 따라 그물망 구조의 가로망 형성

- 생활권 내 테마별 가로 설정 및 가로대응형 건축계획 수립

- (에듀카펫) 학교 인근에 다양한 체육과 놀이를 즐길 수 있는 에듀카펫을 계획하고, 공공보행통로 및 학교주변 공유공간을 통해 주거단지와 지역 커뮤니티 연계

- (커뮤니티 가로) 그린카펫변 가로활성화를 위한 연도형 배치로 이웃과의 교류 활성화
- (커뮤니티시설) 에듀카펫, 공유 그라운드, 문화시설, 체육시설, 농업공원, 생태공원
복합커뮤니티센터 등
- (복합밴드 가로) 인접 시설과 연계한 생활SOC 계획으로 집적 커뮤니티시설 복합화,
활력이 넘치는 연속된 경관을 위한 입면 특화계획 추진
- 간선도로변 소음 및 도시경관에 대응하는 도로대응형 주거계획
- 공원 조망을 확보하는 오픈 테라스형 친수주거계획



[그림 2-24] 부천대장지구 생활권 구상

출처 : 부천대장 공공주택지구 지구계획설명서(2022), 한국토지주택공사, p.57

- 이외, 교육시설 배치에 있어서는 다른 신도시와 마찬가지로 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」에 초등학교는 2개(생활권 당 1개교), 중·고등학교는 3개(근린주거 구역 당 1개교 설치) 설치 준용

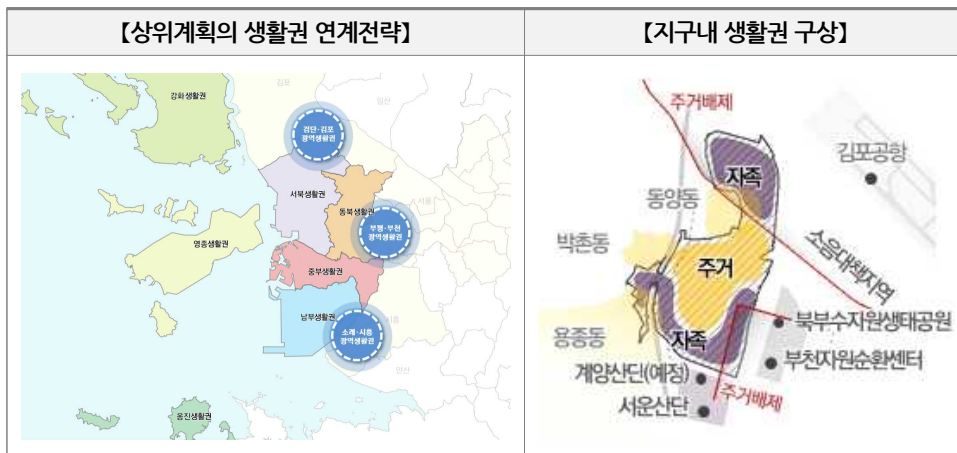
[표 2-22] 학교용지 확보기준

구분	계획기준		비고
	초등학교	중·고등학교	
교육시설 1개당 세대수	4,000~6,000세대	6,000~9,000세대	1개 근린주거구역 2천~3천세대

출처 : 부천대장 공공주택지구 지구계획설명서(2022), 한국토지주택공사, p.115

■ 인천계양 생활권계획

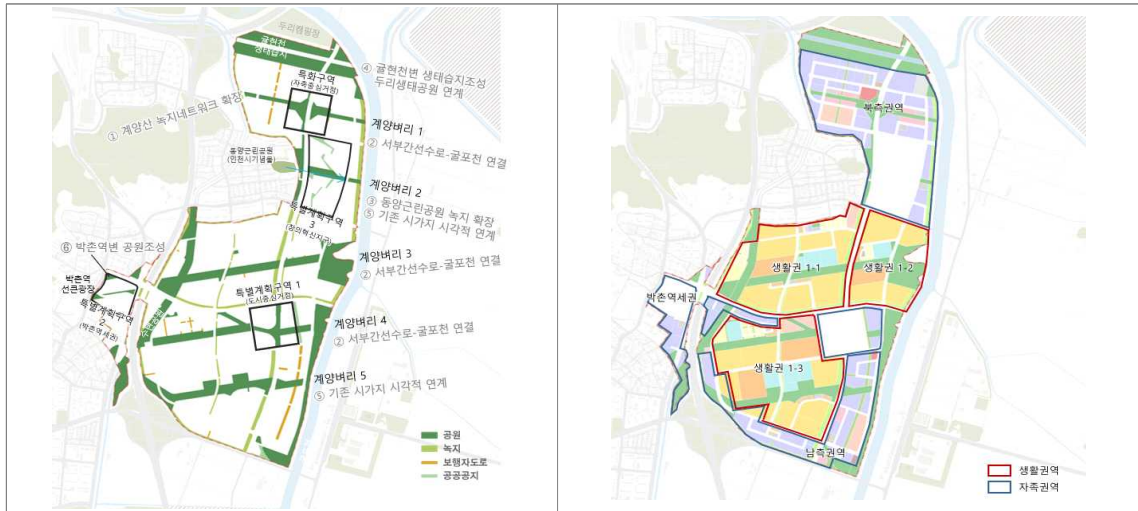
- 계양지구는 상위계획인 「2030년 인천도시기본계획」의 동북생활권(부평·부천 광역 생활권)에 해당하여, 상위 생활권 발전전략으로 부평·부천 광역생활권 도시기능 연계
- 개발전략으로는 보행권 내에서 생활에 필요한 모든 도시활동이 이루어 질 수 있는 새로운 보행 중심 도시공간 조성 및 선형공원을 적극 활용하여 보행기반 생활권 중심공간을 구현하고, 도시편의시설을 누구나 손쉽게 접근하는 촘촘한 공간복지 실현 목표
- 생활권 구상은 주거입지 제한에 따른 권역 구분과 동양지구, 박촌동 구시가지 등 주변 지역과의 연계 고려하여 설정



【그림 2-25】 인천계양지구 상위계획 생활권 구상

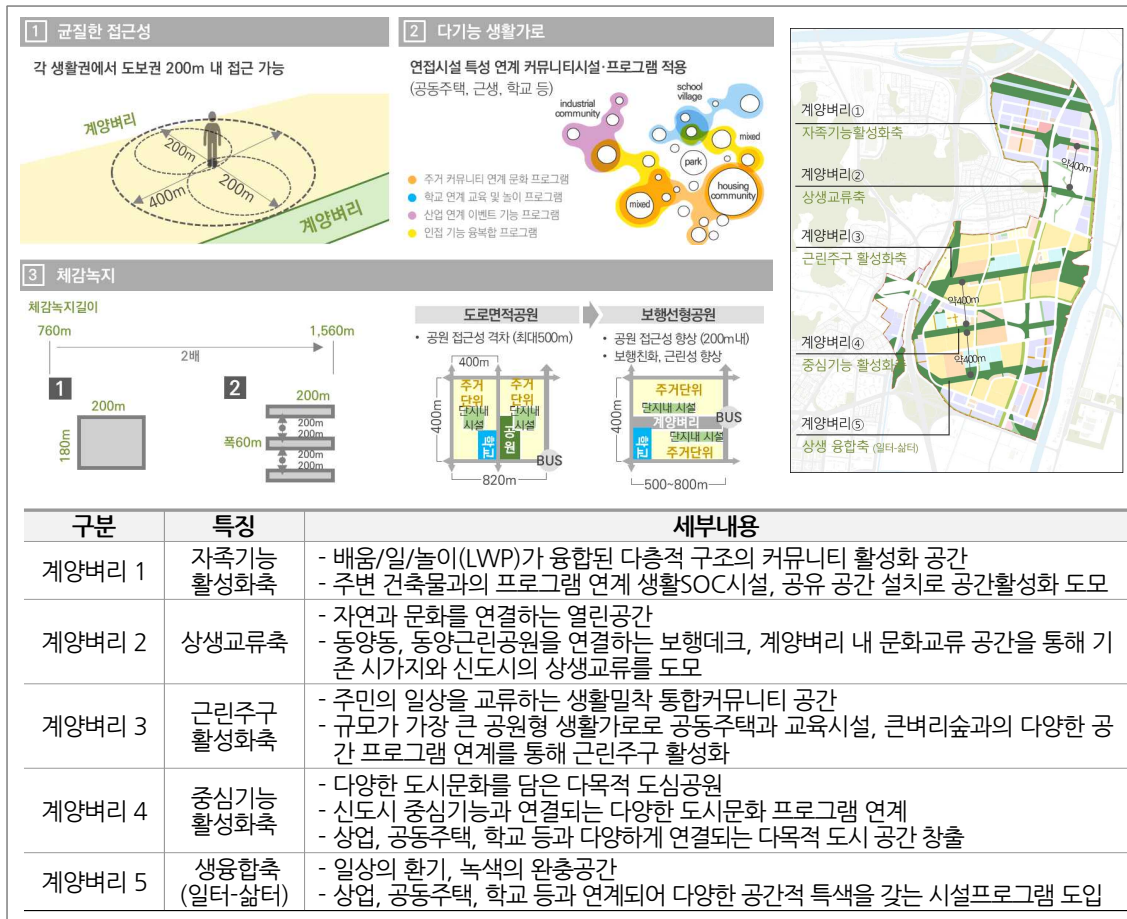
출처 : 인천계양 공공주택지구 지구계획설명서(2022), 한국토지주택공사, p.8, p.39

- 계양지구는 4개 생활권역과 4개 자족권역으로 구분
 - 생활권역은 학교 및 공원을 중심으로, 간선도로 구분에 의한 보행중심 생활권 형성
 - 자족권역은 공간구조에 의하여 구분 4개 권역에 각각에 적합한 성장 모델을 계획하고, 역(정류장)을 중심으로 하는 성장거점 조성
- 4개의 생활권은 생활권역별 특화계획 및 도시건축 종합구상을 수립
 - 각 생활권의 중심부에 학교를 배치하여 생활문화거점을 조성하고, 계양버리와 연계
 - 주거지와 학교, 커뮤니티시설 등을 연계한 생활권을 형성하는 Life Mix Zone 설정
 - 권역을 유기적으로 연결하는 생활가로, 도시연결가로 설정



[그림 2-26] 인천계양지구 생활권 구상

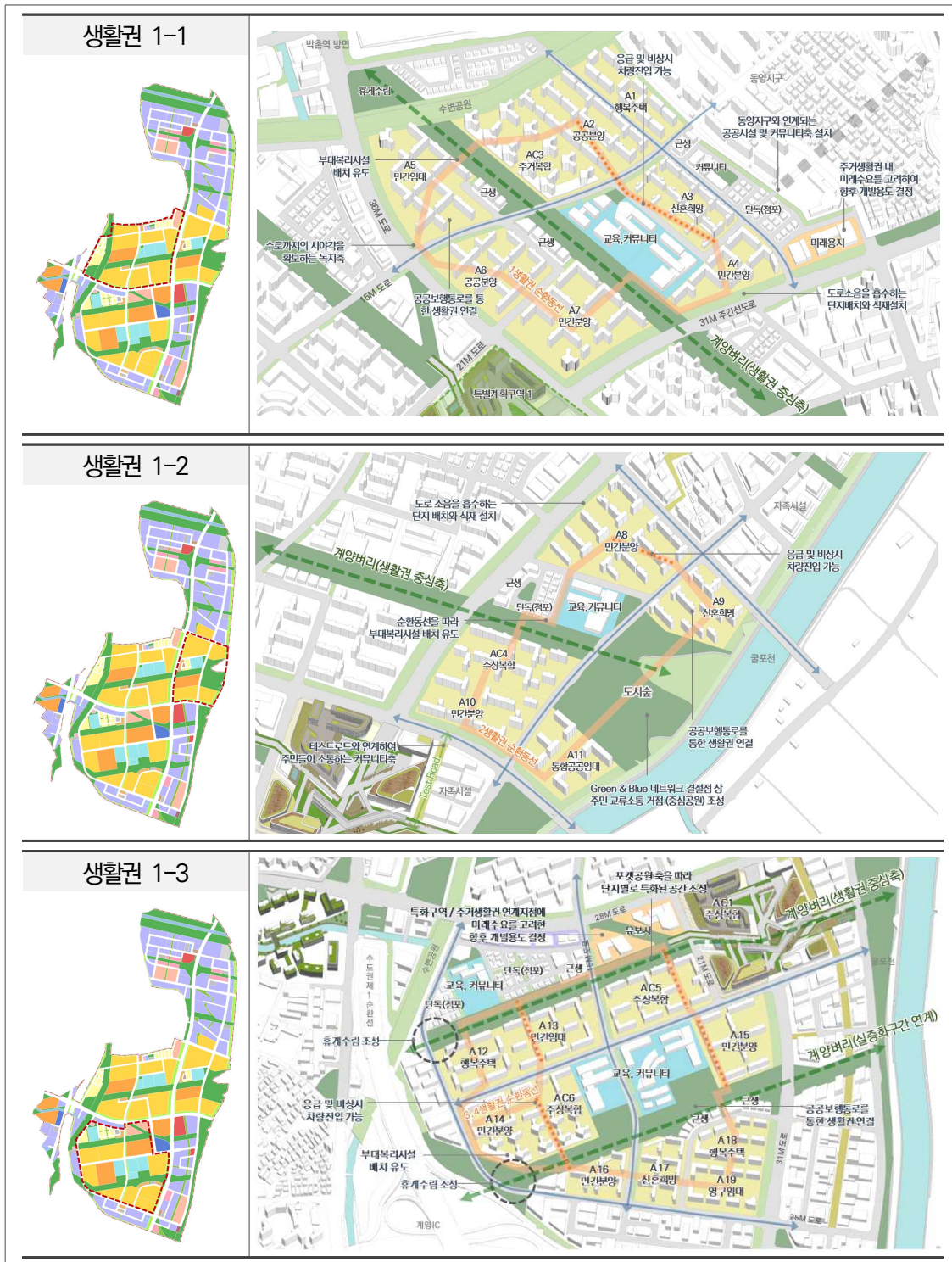
출처 : 인천계양 공공주택지구 지구계획설명서(2022), 한국토지주택공사, p.43



[그림 2-27] 인천계양지구 생활가로(계양버리)계획

출처 : 인천계양 공공주택지구 지구계획설명서(2022), 한국토지주택공사, p.43

- 한편, 계양지구에는 공원형 생활가로(계양벼리)를 통한 보행거리 중심도시 구현을 목표로 선형공원을 중심으로 다양한 커뮤니티시설을 집적한 생활가로 조성
 - (특징) 차량-도로 중심 → 보행-거리 중심으로 전환, 균질한 접근성(도보 200m), 다기능 생활가로(커뮤니티코리더, 녹색커뮤니티체계) 조성, 체감녹지의 강화 등
- 이처럼 계양지구는 공원형 생활가로(계양벼리)를 중심으로 한 새로운 도시네트워크를 형성할 뿐 아니라 생활권별 커뮤니티 형성에도 중요한 역할
 - 학교를 중심으로 하는 생활권역 설정, 간선도로를 경계로 생활권을 구분하는 것은 타 지구나 차이가 없으나, 계양벼리를 중심으로 한 생활권별 커뮤니티 형성으로 차별화
 - 생활권은 2만명 이하를 기준으로 1개의 소생활권으로 구성되나, 사업지구 계획인구 39천인 및 보행권 등을 고려하여 4개의 소생활권으로 구분
- 계양벼리는 지역커뮤니티 연계에도 중요한 기능 담당
 - (지역 커뮤니티코리더) 계양벼리 내부연접지에 생활SOC 설치, 생활 SOC는 인접 시설 간 연계되도록 설치하고, 복합화를 통해 커뮤니티시설 집적, 생활권별 적정배치
 - (단지 커뮤니티링) 공공보행통로를 통하여 공동주택단지를 지역 커뮤니티와 연계
 - (생활권역의 연계) 계양벼리 또는 녹지축에 의하여 권역간 보행 연계
- 이외에도 생활권과 연계하여 학교 및 커뮤니티시설 배치 고려
 - 학교는 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」을 적용하여 생활권 당 초등학교 1개소, 지구 내 중·고등학교 1~2개소 계획
 - 문화, 행정 등 주민 편의를 위한 복합기능을 고려하여 119안전센터, 지구대 등을 위한 공공형과 민간시설인 일반형으로 구분하여 총 9개소를 생활권별로 적정 배치



[그림 2-28] 인천계양지구 생활권역별 도시건축 종합구상

출처 : 인천계양 공공주택지구 지구계획설명서(2022), 한국토지주택공사, p.50

■ 3기 신도시 'n분 생활권' 개념 적용검토 종합

- 3기 신도시 지구계획에는 '15분 도시' 개념의 주요 계획기법을 대다수 적용되었지만, 아직 계획기법의 구체화 부족 및 미래 인구사회변화에 대한 대응적 개선 필요성 도출
 - 인천계양지구는 스마트시티 세부목표로 '스마트 공개 공간과 모빌리티 기반 10분 생활권도시' 조성을 설정하였지만, 아직 구체적인 계획수단은 미확정된 상태



[그림 2-29] 인천계양지구 스마트시티 비전 및 세부목표

출처 : 인천계양 공공주택지구 지구계획설명서(2022), 한국토지주택공사, p.77

- 학교와 공원을 중심으로 커뮤니티시설과의 복합화를 통해 생활권의 중심성을 확보하고, 유보지(복합형) 계획도 생활권 단위로 배치 유도
 - 남양주왕숙지구에서는 유보적 성격의 미래용지 확보를 생활권 단위로 계획
- 공공업무/문화/보육시설, 커뮤니티시설, 상업용지 배치 등은 생활권별 배치를 고려
 - 대부분 학교와 공원을 생활권의 중심으로 설정하고, 커뮤니티시설과 복합화 계획
 - 공공편익시설은 각 근린주구의 단위 이용성을 고려한 배치계획 수립
 - 학교시설, 커뮤니티시설, 상업용지 배치 시에는 생활권별 균일한 배치 고려
- 그리고 공원, 생활가로 등을 통해 접근성을 높이고, 보행환경을 제고
 - 인천계양지구 공원형 생활가로(계양벼리)는 도보 200m 접근거리로 설정하고 생활가로 경관계획 등을 통해 보행환경 개선 유도
 - 부천대장은 그린카펫을 통한 접근성 및 보행환경 제고

제3장 국내 생활권 계획기준 및 제도화 동향 검토

1. 기존 생활권계획 수립기준 검토

1.1. 도시계획 및 지역계획 제도의 생활권

1) 도시·군기본계획 수립지침

■ 생활권 설정 및 인구배분계획

- 생활권계획을 제도적으로 활용하기 위하여 도시·군 기본계획 수립지침 (4-3-2)에 ‘생활권설정 및 인구배분계획’에 관한 사항을 제시하고 있으며, 생활권을 설정하는 방법에 관한 사항과 생활권별 인구배분계획 수립에 관한 사항으로 구분
 - 생활권 설정은 시·군의 발전과정과 개발축, 도시기능 및 토지이용의 특성, 자연환경 및 생활환경 여건 등 지역특성별로 위계에 따라 설정
 - 시·군의 여건에 따라 위계별로 구분하되, 하나의 생활권은 계획의 적정규모로 설정
 - 생활권의 경계는 생활서비스의 공간적 제공범위와 물리적·사회문화적 공간의 동질성 및 각종 자료 취득의 용이성을 고려
- 생활권 설정 관련 지침이 인구배분계획과 짝을 이루는 것은 생활권계획이 도시의 균형발전을 사·공간적으로 가이드하는 기본 수단으로 활용됨을 의미
 - 인구배분계획은 생활권별 인구·가구분포 현황 및 인구밀도 변화요인을 분석하여 목표연도의 계획인구(상주/주간인구, 인구구조 등)를 추정하고 단계별 배분계획 수립
 - 생활권별 인구증감 추세, 재개발·재건축, 개발가능지(미개발지나 저개발지) 등을 고려한 적정인구밀도를 계획하여 인구배분계획을 수립하되, 생활권의 중심기능을 담당하는 소생활권과 주변부 소생활권의 인구밀도를 달리하고, 시가화구역 및 비시가화구역에 대한 인구배분계획 수립

■ 생활권계획의 작성방법

- 도시·군 기본계획 수립지침 제13절(4-13)에서는 ‘생활권 계획’의 작성방법에 관한 사항을 생활권의 구분방법, 생활권계획의 성격 및 범위, 작성 원칙으로 나누어 제시

- 지침에서 생활권의 구분은 도시의 규모에 따라 달라질 수 있으며, 일상 또는 근린(소) 생활권과 권역(대)생활권으로 구분
 - 일상생활권은 주민의 일상적 생활활동이 이루어지는 정도로써 동, 읍, 면 1개 이상의 규모로 보고 대도시(광역시)와 일반 시·군 모두에 적용 가능
 - 권역생활권은 자치구나 군이 1개 이상으로 특광역시, 대도시에 적용 가능
- 지침은 생활권계획의 성격을 부문별 계획의 하나로서, 전체 도시 군기본계획의 내용을 생활권별로 상세화한 계획이자, 위계적으로 구분된 생활권을 공간적 범위로 하여 지역의 생산 및 생활환경 개선과제와 관리방향을 제시하는 계획으로 규정
 - 생활권계획은 모든 자치단체가 의무적으로 수립하는 것이 아니라, 지역의 생활권 단위로 계획 수립이 필요하다고 인정하는 경우에 작성됨
- 도시기본계획 수립지침에서는 생활권계획의 작성원칙으로 주민의사를 반영한 주민 참여 생활권계획 수립을 강조
 - 지침은 생활권계획 수립시 기초조사, 주민계획단 과제 도출, 생활권 발전비전 및 공간 구상, 생활권 계획지표 및 발전전략, 주요 생활인프라 배치전략 등을 포함하도록 하고 있으며, 일상생활권계획과 권역생활권계획이 포함할 세부내용을 차별화하여 제시

■ 도시·군기본계획 실무에서의 생활권계획

- 도시기본계획 실무편람(국토해양수산부, 2001)에서는 도시계획 수립을 위한 생활권 위계와 설정 기준, 인구규모, 고려사항 등을 통해 생활권의 인구수에 따른 공공시설의 특성과 공급규모에 관한 방향성을 제시
 - 근린주구 이론에서와 유사하게 인구 약 5,000명에서 8,000명 규모의 근린생활권에 초등학교 1개를 배치하는 기준이 근린생활권의 단위로 제시
- 계획단위로서의 소생활권은 근린지구중심을 포함하고 인구 2~3만명 정도에 초·중학교 학구(군)이 위치하는 범위로, 근린생활권(근린주구) 3~4개 규모에 해당

[표 3-1] 도시기본계획수립지침 상 생활권 설정 및 인구배분계획

4-3-2. 생활권 설정 및 인구배분계획

(1) 생활권설정

- ① 시·군의 발전과정, 개발촉진, 도시기능 및 토지이용의 특성, 주거의 특성, 자연환경 및 생활환경 여건 등 지역특성별로 위계에 따른 생활권을 설정한다.
- ② 생활권은 시·군의 여건에 따라 위계별로 구분할 수 있으며, 하나의 생활권은 계획의 적정규모가 될 수 있도록 설정한다.
- ③ 생활권의 경계는 생활서비스의 공간적 제공범위와 물리적·사회문화적 공간의 동질성 및 각종 자료 취득의 용이성 등을 고려하여 정한다.

(2) 인구배분계획

- ① 생활권별 인구·가구분포현황 및 인구밀도 변화요인을 분석하여 목표연도의 계획인구(상주인구, 주간인구, 인구구조 등)를 생활권별로 추정하고 단계별 인구배분계획을 수립한다. 다만, 도시여건의 급격한 변화등 불가피한 사유(기 승인된 주택건설사업의 변경이 인구계획 변경을 불가피하게 수반하는 경우를 포함한다)가 있으면 인구배분계획 총량을 유지하면서 시·도도시계획위원회 심의를 거쳐 생활권별(서울특별시·광역시의 경우 대생활권을 기준으로 한다)·단계별 인구배분계획을 조정할 수 있으며, 아래의 경우에는 시·도도시계획위원회의 심의를 거치지 아니할 수 있다.
 - 동일한 생활권 내에서 단계별 인구배분계획(전단계로부터 이월된 인구배분계획의 인구수를 제외한다)의 30퍼센트 내에서 조정
 - 동일한 계획단계에서 연결한 생활권별 인구배분계획의 10퍼센트(연접생활권 중 계획인구가 가장 적은 생활권을 기준으로 함)내에서 조정
- ② 생활권별로 인구증감추세, 재개발·재건축, 개발가능지(미개발지나 저개발지) 등을 고려한 적정인구밀도를 계획하여 그에 따라 인구배분계획을 수립한다. 이 때 인구증감추세, 인구밀도 현황, 재개발·재건축, 개발가능지(미개발지나 저개발지), 중심지와 거리, 개발촉진 등을 고려하여 생활권의 중심기능을 담당하는 소생활권과 주변부 소생활권의 인구밀도를 달리하고, 시가화구역 및 비시가화구역에 대한 인구배분계획을 수립한다.
- ③ 생활권별 인구밀도계획시 학교, 상·하수도, 도로 등 기반시설을 고려하여 수용가능한 인구배분계획이 될 수 있도록 한다.
- ④ 인구배분계획은 토지이용계획, 교통계획, 산업개발계획, 환경계획 등과 연계되고 지역여건을 고려하여 생활권별로 수립한다.
- ⑤ ①에도 불구하고 중앙행정기관의 장이 다른 법률에 따라 추진하는 국가산업단지 등 각종 개발사업이 도시·군기본계획에 반영되지 않은 경우에는 목표연도 총량범위에서 인구배분계획을 조정하고, 단계별·생활권별 배분계획을 적용하지 아니한다.
- ⑥ 인구배분계획에 반영된 인구 중 사업계획의 지연, 취소 등으로 인하여 목표연도내에 사업목적 달성이 불가능하다고 판단되는 인구에 대하여는 시·도도시계획위원회의 심의를 거쳐 다른 사업에 배분할 수 있다.
- ⑦ ①,⑤ 또는 ⑥에 따라 인구배분계획을 조정한 경우에는 도시·군기본계획을 변경하거나 재수립할 때에 동 조정내용을 반영하여야 한다.
- ⑧ 역세권 등에는 다양한 용도의 기능을 복합할 수 있도록 생활권별 인구배분계획을 추가로 반영할 수 있다.

제13절 생활권 계획

4-13-1. 생활권의 구분

- (1) 생활권의 구분은 도시의 규모에 따라 달라 질수 있으며, 일상 또는 근린(소)생활권, 권역(대)생활권으로 구분할 수 있다.
- (2) 일상생활권은 주민의 일상생활활동(통학, 사교모임, 근린공공서비스, 장보기 등)이 이루어지는 정도로서 동, 읍, 면이 1개 이상인 규모로 볼 수 있으며 특광역시, 대도시, 일반시·군 모두 적용 가능한 생활권이다.
- (3) 권역생활권은 자치구(군), 군이 1개 이상으로, 특광역시, 대도시에 적용가능한 생활권이다.
- (4) 모든 자치단체가 위계적으로 생활권을 권역, 일상생활권으로 의무적으로 구분해야 하는 것은 아니며, 필요한 지역에만 생활권을 설정할 수도 있다.

자료: 도시·군기본계획수립지침, 국토교통부훈령 제1636호(2023.7.18. 일부개정) 제4장 제3절 2

출처: 법제처, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>, 접속일: 2023.11.10.)

2) 도시 및 주거환경/도시재생 관련 계획지침

■ 도시·주거환경정비 기본계획

- 도시 및 주거환경정비법에 의한 도시 및 주거환경 정비기본계획은 노후 도심과 주거환경의 정비를 위해 자치단체가 수립하는 법정계획으로 정비구역의 지정과 정비사업 추진계획의 수립 근거로 적용
- 도시 및 주거환경 정비 기본계획 수립지침에서는 정비예정구역의 개략적인 범위를 표시하되, 기본계획에 생활권의 설정, 생활권별 기반시설 설치계획 및 주택수급계획, 생활권별 주거지의 정비·보전·관리의 방향을 포함하는 경우에는 생략 가능(도시 및 주거환경 정비기본계획 수립지침 4-3-1)
 - 도시·주거환경정비 기본계획을 통해 상위계획인 도시·군 기본계획의 생활권설정에 따라 생활권별 기반시설 및 주택공급계획과 같은 내용을 구체화하고, 도시·군 기본계획의 부문별 계획인 도시 및 주거환경계획을 상세하게 수립한다는 것을 의미

■ 도시재생전략계획 수립 가이드라인

- 도시재생전략계획 수립 가이드라인의 ‘계획의 목표 설정 및 달성을 위한 방안’ 관련 지침에서도 도시·군기본계획의 생활권을 준용하여 재생권역을 설정하고, 권역별로 지역 현안문제를 도출하여 도시재생의 방향을 제시하도록 규정
 - 전략계획 수립 대상지역을 도시재생의 목표 및 방향에 따라 재생권역으로 구분할 수 있으며, 재생권역은 도시·군 기본계획에서 제시하고 있는 생활권계획을 따르거나 필요시 전략계획 수립권자가 별도로 재생권역을 설정(2-3-3)
 - 재생방향 및 전략을 재생권역(생활권)별 주민 의견수렴을 통해 지역 현안문제를 도출(2-3-4)
 - 전략계획수립권자는 기초조사, 자원조사, 복합쇠퇴지수를 포함한 쇠퇴진단 및 재생권역(생활권)별 자원조사 결과를 토대로 각 장소별 특성과 잠재력을 도출하여 기능과 역할, 이를 실현할 수 있는 재생방향과 전략, 세부 목표를 제시(2-3-5-①)
- 가이드라인에서는 기초생활인프라 조성방향에 있어서도 생활권 단위에서 국가최저 기준 달성을 강조(도시재생전략계획 수립 가이드라인 2-3-7)
 - 전략계획수립권자는 국가도시재생기본방침에서 제시한 학교, 도서관, 어린이집, 의료시설, 생활체육시설, 근린공원, 주차장 등 기초생활인프라 공급 시 고려사항과 범위 및 최저기준을 달성하기 위해 지자체 전체를 대상으로 생활권 단위 또는 읍·면·동 단

위를 기준으로 국가최저기준과 비교분석하고, 전략계획 대상지역의 접근성과 향유도 수준을 분석

- 기초생활인프라 최저기준 달성 수준 분석을 기준으로 장래 지속가능한 커뮤니티 형성과 지역활성화를 유도하기 위해 도시재생을 통해 달성하고자 하는 생활인프라의 유형별 기준 목표를 설정
- 기초생활인프라 목표 수준을 달성하기 위한 전략으로는 빈집, 유휴 공공시설 활용, 민관협력형 복합시설 조성 등을 검토하고 재생권역 또는 읍면동단위로 국가최저기준 달성을 위한 전략을 제시

[표 3-2] 기초생활인프라 국가적 최저기준

단위	분류	시설	세부시설	최저기준
마을 (도보)	교육	유치원	국공립·민간	5~10분
		초등학교	-	10~15분
	학습	도서관	공공·사립·작은도서관	10~15분
	돌봄	어린이집	국공립·민간, 놀이터	5분
		마을노인복지	경로당, 노인교실	5~10분
	의료	기초의료시설	의원, 약국	지역 보건의료 수요를 고려하여 서비스 전달추진
			건강생활지원센터	10분
	체육	생활체육시설	수영장, 간이운동장, 체육도장 등	10분
	휴식	근린공원	도시공원	10~15분
	생활 편의	주거편의시설	무인택배함, 폐기물수거시설 등	5분
		소매점	-	10분
	교통	마을주차장	시군구 운영 노상·노외·사설주차장	주거지역내주차장확보율 70%이상
지역 거점 (차량)	학습	공공도서관	국공립도서관(국립, 도립, 시립, 교육청 설립)	10분
	돌봄	사회복지시설	사회복지관 노인복지관	20~30분
	의료	보건소	-	20분
		응급실 운영 의료기관	-	30분
	문화	공공문화시설	문화예술회관, 전시시설	20분
	체육	공공체육시설	경기장, 체육관, 수영장	15~30분
	휴식	지역거점공원(10만㎡이상)	-	10분

※ 표에 포함되지 않은 상수도, 하수도, 저류시설 등 도시재생 기반시설에 대해서도 지역의 사회·경제적 특성과 수요에 따라 필요한 시설의 공급계획을 수립하고, 해당 시설을 단계적으로 확충할 수 있도록 권고

출처: 국토교통부, 2019, 국가도시재생방침 별표2

3) 지역균형발전법

■ 국가균형발전특별법의 기초생활권

- 지역 간의 불균형을 해소하고 자립형 지방화를 촉진하기 위한 목적으로 제정된 국가균형발전특별법에서는 지역 주민의 삶의 질 향상에 필요한 생활기반을 확충하기 위한 공간적 단위로 ‘기초생활권’ 용어를 사용
 - ‘기초생활권’이란 지역 주민의 삶의 질 향상에 필요한 일자리 및 교육·문화·복지·주거·안전·환경 등의 생활기반을 확충하기 위하여 시·군·구가 인근 시·군·구와 협의하여 설정한 권역(국가균형발전법 제2조제2항)
 - 둘 이상의 시·군·구 행정구역을 포함하는 범위로 도시계획 상 소생활권 단위
- 국가균형발전특별법의 기초생활권은 광역적 생활권 형성을 염두에 두고 둘 이상의 시·군·구(행정구역)에 걸쳐 생활기반을 확충하고 조성하기 위한 공간적 범위로, 도시계획의 근린생활권이나 소/중/대생활권과는 위계와 규모 측면에서 큰 차이 존재

1.2. 개발사업 관련 생활권계획

- 개발사업의 생활권 설정기준은 공공택지개발사업의 경우 「택지개발 업무처리지침」이나 「공공주택 업무처리지침」 등 개발법에 의한 업무처리지침 상의 규정 준거
- 또한, 신도시사업의 경우에는 「지속가능한 신도시 계획기준」, 「행정중심복합도시 지구단위계획기준」, 「혁신도시 계획기준」 등에서 생활권 계획을 규정
- 이 외에 공식화된 지침은 아니지만 대내적으로 작성된 「3기 신도시 계획기준(스마트하고 지속가능한 신도시 계획기준)」에서 생활권 계획기준을 제시

1) 공공주택 업무처리지침

- 3기 신도시는 공공주택특별법을 근거로 한 개발사업으로, 공공주택사업자는 「지속가능한 신도시계획기준」과 함께 「공공주택 업무처리지침」에 따라 지구계획을 수립하도록 규정(공공주택 업무처리지침 제12조의2)
- 공공주택 업무처리지침 상에서 생활권 계획과 관련하여 도시공간구조 설정에 관하여 기존시가지와 기반시설 및 토지이용 등을 연계하고 조화로운 개발이 되도록 유도

하는 규정(제12조의3 제3항 제4호)과 복합커뮤니티시설 조성(제14조) 규정이 존재

- 공공주택사업자는 공공주택지구가 기존시가지와 연결 또는 인접하여 개발하게 되는 입지적 특성을 감안하여 기존시가지의 기반시설 및 토지이용 등을 최대한 기존시가지와 연계되도록 하고, 기존시가지의 도시기능을 보완 또는 분담하여 계획
 - 복합커뮤니티시설은 공공주택지구 내·외 주민생활에 필요한 부대·복리시설 중 지역 주민이 공동으로 이용하는 커뮤니티 공간 및 시설 등을 주택지구 내 공공시설과 물리적, 기능적으로 복합하여 설치한 것으로 지역, 생활권별 특성을 반영하여 다양한 사용자 요구를 충족시키기 위해 지역별로 특성화된 커뮤니티 공간으로 조성
- 특히, 복합커뮤니티 시설을 조성하는 계획목표와 관련하여 생활권 위계에 따라 커뮤니티시설 규모를 설정하고, 지역의 공공서비스 수요에 대응하여 통합·복합(사회복지시설 설치 권장)하여 조성하도록 권고

[표 3-3] 공공주택지구 복합커뮤니티시설 계획기준

구 분	도시생활권 (20만~30만명)	지역생활권(5만~10만명)			소생활권 (2만명 이하)
		문화중심	의료중심	교육중심	
교육시설	◎			◎	●
공공시설	●				●
문화시설	◎	◎			
체육시설	◎				
사회복지시설	●	●	●	●	
의료시설	◎		◎		

* 복합 필수시설 : ●, 복합가능한 시설 : ◎

출처: 국토교통부, 2019, 공공주택업무처리지침 별표1-3



[그림 3-1] 공공주택지구계획의 위계별 복합커뮤니티 개념

출처: 국토교통부, 2019, 공공주택 업무처리지침 별표1-3

2) 지속가능한 신도시계획기준(국토부, 2010)

- 2기 신도시 계획의 기반이 된 「지속가능한 신도시 계획기준(국토해양부, 2010)」 상에는 ‘생활권 계획’을 별도의 조항으로 계획기준을 제시하고 있지는 않으나, ‘제2절 접근성 제고’ 항목을 통해 생활권 설정의 틀을 제시
- 다만, 사회문화적 지속성 제고를 위한 계획기준(제2장) 중 ‘사회개발’(제1절) 부분과 환경적 지속성 제고를 위한 계획기준(제4장) 중 ‘접근성 제고’(제2절)와 ‘밀도’(제3절) 부분에서 계획에 적용되는 공간 단위의 규모와 위계에 관한 사항들을 제시

■ 커뮤니티 시설 및 공공시설의 배치와 규모 기준

- 지역(행정단위)의 위계에 따라서 도시차원의 시민센터, 지역차원의 구민센터, 동차원의 주민자치센터와 같은 커뮤니티센터의 적정 부지규모에 대한 기준을 제시하고 있으며, 커뮤니티 활성화를 위해 교육, 공공, 문화, 사회복지시설 등을 복합커뮤니티 시설로 설치할 수 있도록 규정
- 도시기반시설 확충을 위해 공공시설의 규모와 배치기준을 다음과 같이 제시
 - 공공시설은 이용자가 쉽게 접근할 수 있는 곳에 배치하되, 중추적 시설은 도심에 단독형으로, 국지적 시설은 분산형으로 배치
 - 근린공공시설과 지역시설로 위계를 구분하고 수용인구별 규모에 관한 기준을 제시

[표 3-4] 「지속가능한 신도시 계획기준」의 공공시설 수용인구와 규모 기준

위계	시설분류	인구(명)	규모(m ²)
근린 공공시설	동사무소	9,000 - 30,000	600 - 700
	파출소	15,000 - 30,000	600 - 700
	소방파출소	15,000 - 30,000	800 - 1,200
	우체국	15,000 - 30,000	600 - 800
지역시설	도서관	20,000 - 30,000	3,000 - 5,000
	종합병원	도시인구전체	25,000 - 30,000
	일반병원	9,000 - 12,000	500 - 1,500
	스포츠센터	25,000 - 40,000	-

출처: 국토해양부(2010), 지속가능한 신도시 계획기준, p.5

■ 접근성 제고를 위한 권역설정과 기반시설 및 근린시설 등의 기준 제시

- 지속가능한 도시형태로 복합개발과 대중교통활성화를 통한 보행친화적 도시구조를 제시하였으며, 이러한 목표를 실현하기 위해 위계별로 권역을 설정하고 권역에 따른 적정밀도의 개발과 동시에 적정접근거리가 되도록 계획기준 제시
- 권역의 설정은 대중교통 환승체계, 공공·상업시설 등 도시기반시설 및 근린시설 배치 계획을 고려하여 위계별로 도시권, 지역권, 지구권, 근린권으로 탄력적 설정 가능

[표 3-5] 「지속가능한 신도시 계획기준」의 권역설정과 기반시설 및 근린시설 기준 (국토교통부, 2010)

위계	권역설정 기준	기반시설 및 근린시설 분류	기타(중심지 밀도 등)
도시권	광역교통환승시설, 시청, 대규모 상업시설 등 유동인구 집중되는 곳 중심으로 반경 4~10km 범위	시청, 경기장, 영화관 등	도시권 및 지역권 중심지와 그 주변은 주거, 업무, 공공, 상업시설 복합개발을 통해 압축형 개발 유도
지역권	대중교통으로 10~15분 이내에 이동할 수 있는 범위로 4~5개의 지구중심으로 구성되어 있으며, 간선대중교통 환승정거장, 역세권, 중규모 상업시설 등 유동인구가 많은 곳을 중심으로 반경 2~6km 범위	도서관, 일반병원, 스포츠센터, 지역센터 등	
지구권	자동차로 5분 내외에 도달가능한 범위로 3~4개의 근린권으로 구성되어 있으며, 간선대중교통 정차장, 커뮤니티센터, 중규모 상업시설 등을 중심으로 반경 400m~1km 범위	주민공동이용시설, 우체국, 커뮤니티센터, 중규모 상가시설 등	외곽지는 대중교통체계와 보행친화적 도시설계를 통해 중심지 접근성을 높이고 저밀도로 개발
근린권	보행을 기준으로 이동할 수 있는 범위로 소규모 단일상가 등을 중심으로 반경 150~500m 범위	초등학교, 의원, 소규모 단일상가 등	

출처: 국토해양부(2010), 지속가능한 신도시 계획기준, p.14

■ 권역별 밀도와 용도별 면적 및 입지배분 기준

- 밀도계획에서 권역별 밀도는 대중교통체계와 보행거리에 따라 차등화하고, 각 권역별 중심지를 고밀로 계획하고 주변지역은 보행거리에 따라 차츰 저밀로 계획
- 용도별 면적배분에 대해서는 다핵분산형 도시구조로의 전환과 신도시의 상징선형축 개발을 촉진할 수 있는 토지이용계획을 강조하고 있으며, 생활권별로 독립적인 중심기능을 수행할 수 있도록 각종 시설용지와 용도지역을 계획적으로 분산 배치
- 용도별 입지배분 원칙에서 주민의 생활편의시설이 원활하게 공급될 수 있도록 권역별 중심지에 상업기능을 배치하도록 제시하고 있으며, 독립적인 생활권 기능을 수행

할 수 있는 개발을 위해 용지별로 주요 용도 이외에 기타 용도의 비율을 설정하는 복합용지의 계획을 권장하고, 권역별 용도 복합 유형과 계획기준을 예시

[표 3-6] 「지속가능한 신도시 계획기준」의 권역별 용도복합 유형과 계획기준

토지의 유형	예시	계획기준
필지별	건물내 복합	일정규모 이하의 각각의 필지는 한 건물 내 주거와 기타기능이 층별로 중첩되도록 계획
필지내	건축물군 복합	일정규모 이상의 한 필지내에서는 주거기능과 기타기능이 건축적으로 연결하도록 계획
블록내	근린성 복합	근린규모에서 주거와 기타기능이 연계성을 갖는 배치가 되도록 계획
지구내	지구내 복합	1.5ha 규모 면적의 근린주구내에 기능간의 연계성(지구규모의 직주근접)을 갖도록 계획
지역내	지역내 복합	주거군으로 구성, 1km 이내에 기타기능이 입지하여 주거와 연계되도록 계획

출처: 국토교통부(2010), 지속가능한 신도시 계획기준, p.17

3) 「스마트하고 지속가능한 신도시 계획기준(LH, 2020)」

- 「스마트하고 지속가능한 신도시 계획기준(2020)」은 기존 「지속가능한 신도시 계획기준(국토해양부, 2010)」을 개선하여 3기 신도시 사업추진에 적용해 보고자 공사(LH)에서 자체 연구수행을 통해 계획기준(안) 마련³⁹⁾
- 본 계획기준에는 기존 계획기준(2010)과는 달리 ‘부문별 계획기준’ 하위에 ‘공간구조와 생활권계획’이 별도로 규정
- 해당 계획에서는 1인 가구 증가, 저출산, 고령화 등 인구구조 변화에 대응하기 위해, 거주민의 통행패턴 중심으로 생활권을 설정하도록 규정
 - 생활권은 시설 중심의 영향권이 아닌 서비스 이용을 위한 이동의 범위로서 이용권을 기반으로 설정
 - 생활권은 도시민의 일상 활동영역 및 이동범위와 관련이 있으므로 실제 생활의 이동패턴을 고려하여 설정
- 생활권 설정 시 위계가 구분되어야 하며, 중대생활권의 경우 인접도시 및 모도시와의 관계를 고려하여 생활권을 설정

39) 「스마트하고 지속가능한 신도시 계획기준(2020)」은 수립 후 공사 유관부서 및 국토부 등과 협의절차는 진행하였으나 공식적으로는 미승인 상태임

- 신도시가 기성시가지와 인접한 입지특성을 갖고 있다면, 신도시의 독립적 생활권이 아닌 인근 지역을 포함하는 생활권 설정
- 신도시 주민들의 이동특성을 반영할 수 있는 통행특성 및 통행시간을 종합적으로 고려하여, 아래 기준에 따라 생활권을 위계별로 소생활권, 중생활권, 대생활권으로 설정하며, 지구특성을 고려하여 적절하게 조정
 - 소생활권 : 도보를 통해 10분 이내에 이동범위로 반경 1km 내외로 설정
 - 중생활권 : 자가용, 버스를 이용하여 20분 이내 이동범위로 3.5km 내외로 설정
 - 대생활권 : 광역교통, 지하철을 이용하여 30분 이내 이동범위로 7km 내외로 설정

[표 3-7] 「스마트하고 지속가능한 신도시 계획기준(LH, 2020)」 생활권 설정기준

구분	소생활권	중생활권	대생활권
범위	1km 내외	3.5km 내외	7km 내외

출처 : 「스마트하고 지속가능한 신도시 계획기준(LH, 2020)」, p.24

- 그러나 본 계획기준 역시 기존 계획과 마찬가지로 인구밀도 배분계획은 생활권 위계별이 아닌 단독주택, 연립 및 다세대, 공동주택 등 주택건설 기준과 토지용도와 연계

[표 3-8] 신도시 계획기준 내 인구밀도 기준(주택건설용지)

구분	기준	저밀도	중밀도(연립)	중밀도(아파트)	고밀도
기존 계획기준(2010)	인구밀도 기준	100인/ha이하	150인/ha내외		200인/ha초과
	인구밀도 기준	150인/ha 이하	250인/ha 이하	450인/ha 이하	450인/ha 초과
신규 계획기준(2020)	인구배분 비중	1~5% 이하	5% 이하	10~20%	75~85%
	주택용지 배분	10% 이하	5% 이하	15~25%	60~70%

출처 : 국토부(2010), p.16 및 LH(2020), p.27 내용을 기반으로 작성

- 토지이용계획에서도 생활권 내용이 언급되어 있는데, 소/중/대생활권의 특성, 크기, 위치 등에 대한 설정에 따라 다양한 토지이용의 구성 및 배치를 검토하도록 명시
- 보행환경에 대해서는 4.1. 사람중심의 안전한 도로망 체계 부문에서 보행네트워크 구축과 교통정온화기법 적용 내용이 명시되어 있으나 기존 계획기준(2010)보다 보행환경에 대한 언급 축소
 - 도시내부 보행패턴과 규모를 고려하여 차로변 보도를 따라 자동적으로 형성되는 보행 동선과 구분되는 독립적인 보행 네트워크 구축
 - 보행자 통행우선권과 안전을 확보함으로써 건강한 생활환경과 편안한 가로환경을 조성할 수 있도록 집산도로, 국지도로, 중로 및 소로에 해당하는 주거·상업지역 도로에는 차량속도 저감 정책 및 교통정온화 기법을 적용

- 4) 「행정중심복합도시 지구단위계획기준(행복도시건설청고시 제2023-38호, 2023. 8. 31)」
- 이론적, 제도적 생활권 설정기준은 신도시 계획과정에서 효과적으로 상용되어 왔으며, 대표적으로 행정중심복합도시(세종) 개발계획에 가장 명확하고 구체적이게 실현
 - 행정중심복합도시 도시계획기준 상에는 생활권 계획이 규정되어 있지 않으며, 행정중심복합도시 지구단위계획 수립지침 상에 ‘지구단위계획의 수립을 기초생활권별 계획 수립 원칙’으로 규정하여 생활권에 대한 상세한 계획 수립 유도
 - 생활권별 차별화된 종합계획(Master Plan) 수립을 위해 건설기술공모 등의 진행 권장
 - 행복도시는 지구단위계획을 통해 생활권 계획을 수립하고 있으며, 생활권 규모는 인구를 기준으로 기초생활권(2~3만명, 21개), 지역생활권(5~13만명, 6개)로 구분
 - 또한, 커뮤니티계획을 통해 생활권별로 공공·교육·문화·복지시설 등의 복합화 및 중·고등학교의 운동장과 체육시설 등의 주민과 공동으로 이용하도록 계획 유도



[그림 3-2] 행복도시(세종) 생활권

출처: 행정중심복합도시건설청(<https://naacc.go.kr/WEB/contents/N1010400000.do>, 2023.11.16. 검색)

- 지구단위계획 상 생활권 관련 규정은 제3절 토지이용계획에서 상업·업무용지, 도시지원시설용지, 제6절 공공청사의 규모 설정 및 배치 시 고려사항 등으로 수록
 - (3-3-2. 상업업무용지) 상업업무용지는 간선급행버스(BRT)정류장 인근에 배치하여 생활권 중심역할을 수행하도록 유도
 - (3-3-3. 공공시설용지) 복합커뮤니티센터는 기초 및 근린상권과 학교·청사·근린

공원 등을 연계하여 생활권의 중심에 입지

- (6-6-1. 공공청사의 건축물 형태 및 배치) 생활권의 중심에 각종 공공시설이 위치하는 커뮤니티센터를 입지시키고 복합화 유도
- 제5장 건축계획, 제6장 특화계획과 제11장 특별계획구역 내용에도 유관 내용 규정
 - (제5장 건축계획, 5-2-3. 건축물 높이) 입지적 특성과 생활권 스카이라인을 고려
 - (제6장 특화계획 6-1-1.) 지구단위계획구역 내에 생활권의 성격을 가장 잘 나타낼 수 있는 특화지역을 설정하고 특화계획 요소를 도입. 특히 (3) 경관적 요소를 생활권별 차별화하고 (3) 가로벽의 최고층수는 도시중심생활권 8층, 지역중심생활권 8층(7층셋백), 기초중심생활권 6층으로 구분 계획하여 생활권별 차별화를 유도
 - (제11장 특별계획구역 11-1-1) 개발계획의 단계별 수립계획에 따라 세부 지구단위계획이 수립되어 있지 아니한 생활권은 특별계획구역으로 설정하고 생활권별 지구단위계획 등을 통해 해제하도록 규정
- 이외에도 제3절 자전거도로와 제7장 경관계획, 제8장 공원녹지계획 시에도 규정
 - (6-3-1. 자전거도로) 환상형, 방사형, 생활권 내부 연계형의 3가지 유형으로 구분하고, 생활권 내부연계형은 보행자전용도로를 중심으로 자전거도로망을 구축하여 생활권 내 다양한 이용 행태를 반영
 - (7-1-1. 경관계획) 생활권별로 차별화된 경관계획을 수립 가능
 - (제8장 공원녹지계획 8-1-2 및 8-1-3) 공원, 녹지, 수변의 개별적인 조성은 지양하고 생활권 내 도시기능 및 주변 토지이용의 특성을 고려하여 연계성을 강화하고, 생활권 내 주요 공원, 녹지 및 수변공간은 주민들의 휴식공간 및 커뮤니티 공간으로 조성
- 상가지침을 기반으로 행복도시는 생활권별로 지구단위계획이 수립되어 있으며, 해당 계획은 행정복합도시건설청(웹사이트) 및 행복도시디자인 누리집을 통해 제공

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100

www.hanseo.kr

192.168.1.100</

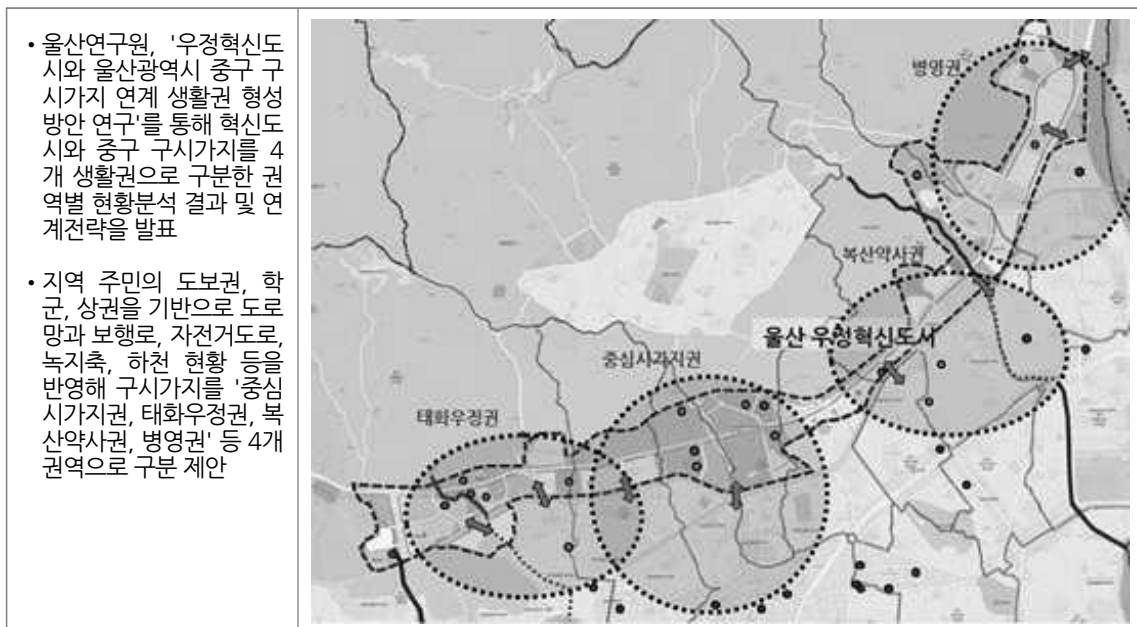
[그림 3-3] 행복도시 생활권별 지구단위계획 수립현황

출처: 행정중심복합도시건설청(<https://naacc.go.kr/WEB/contents/N1010400000.do>, 2023.11.16 검색)

5) 「혁신도시 계획기준(국토교통부훈령 제1251호, 2019.12.3)」

- 혁신도시 계획기준 상에는 대부분의 시설배치에 있어 생활권을 기준으로 하도록 규정하고 있으나, 생활권 설정기준은 인구규모 정도로 간략하게 제시
 - 제3장 부문별 수립기준의 제1절 공간구조구상 3-1-4. 공간구조를 바탕으로 수용하여야 할 시설과 정주계획의 단위를 고려하여 생활권 설정과 3-1-5. 생활권은 대중교통중심개발(TOD)이 실현될 수 있도록 기초생활권은 인구 2~3만 규모로 계획 제시
- 제2절 토지이용계획에는 상업·업무용지, 도시지원시설용지 규모 설정 및 배치 시 생활권을 고려하도록 규정
 - (3) 상업·업무용지는 시민들의 편리한 접근과 원활한 혁신기능의 지원이 가능하도록 생활권별 공간적 중심지역 혁신클러스터 용지에 인접한 곳에 배치
 - (2) 공공·교육·문화·복지시설용지는 생활권계획에 근거하여 수용하여야 할 시설들과 시설들의 적정규모 및 배치를 고려하여 산출
- 제6절의 커뮤니티계획과 제9절 공원·녹지계획에서는 생활권을 고려한 배치 중시
 - (제6절의 커뮤니티계획) 생활권의 중심에 주민을 위한 공공·교육·문화·복지시설, 편의시설, 혁신지원기능 등을 집중 배치함으로써 지역공동체의 중심이 형성 유도
 - (제9절 공원·녹지계획) 주민들의 일상적 이용이 편리하도록 생활권 단위의 공원녹지체계(소공원, 어린이공원, 근린공원)를 계획하고, 대상지 여건분석을 통하여 역사·문화, 수변, 생태, 묘지, 체육공원 등 다양한 주제공원을 계획하고, (2) 생활권 공원과 주제공원은 광역 녹지축 및 대상지내 녹지축과 연결될 수 있도록 공원·녹지체계 수립
 - 도보권내에 접근가능한 생활권 근린공원을 배치하되 그 규모가 20,000㎡ 이상이 되도록 하고 주민의 공원이용 편리성이 제고될 수 있도록 계획하되, 도시개발 여건상 불가피한 경우 근린공원 규모를 조정
 - 주민이 일상적으로 이용가능한 생활권 공원은 1인당 공원면적이 최소 10m²/인 이상으로 계획. 다만, 도시개발 여건상 불가피한 경우 1인당 공원면적을 조정 가능
 - 공원은 생활권 단위마다 도보권을 고려하여 일정 규모 이상의 공원이 균등히 배분되도록 하고 주민이 공원에 쉽게 접근할 수 있도록 계획
- 공공청사와 문화시설, 복지시설 등의 배치는 기초생활권 단위에 맞춰 배치 고려
 - (3-10-1 공공청사) 주민의 민원 및 행정지원을 처리하기 위한 공공청사의 경우 기초생활권단위의 동사무소, 도시형 보건지소, 경찰파출소 또는 치안서비스센터 및 순찰지구대, 소방파출소, 우체분국(7급국) 등의 필요여부를 파악하고 조성계획을 수립

- (3-10-3 문화시설) 혁신도시는 주민들의 삶의 질 향상 및 문화복지도시를 구현하기 위하여 생활중심의 문화시설을 조성하고, 혁신도시는 기초생활권 단위이므로 이 체계에 맞는 시설들을 배치하되 주민 일상생활시설인 문화의집, 주민생활체육시설, 근린도서관, 공연장 등을 중심으로 수요를 파악하여 조성계획을 수립
- (3-10-4 복지시설) 혁신도시의 인구규모와 행정상의 위계 등을 고려하여 기초생활권 단위에 알맞은 각 시설별 계획기준을 설정하며, 균형적 복지시설을 계획
- 상기 계획기준에서 언급된 바와 같이 혁신도시의 생활권을 기초생활권을 단위로 하고 있고, 해당 도시의 규모가 기초생활권 내외여서 행복도시와는 달리 생활권 계획이 체계적으로 수립되지 않은 상황
- 특히, 혁신도시 자체가 하나의 행정동으로 구분된 경우가 대부분이고, 행정동 경계가 기초생활권의 설정구역으로 준용됨에 따라 혁신도시 마다 생활권의 규모(면적, 거리, 인구) 등이 제각각 다르게 설정되었고, 하위의 근린생활권 설정 및 고려 미흡
- 특히, 혁신도시의 입지와 형태에 따라 생활권 계획이 주변 지역과 연계되어야 함에도 별도의 사업구역으로서 개발계획이 수립되어 생활권 연계 부족
- 일부 지역/연구⁴⁰⁾에서는 혁신도시와 주변지역을 연계한 생활권 계획이 구상, 제안



[그림 3-4] 울산혁신도시-주변지역 연계 생활권 구상안

출처: 울산신문, 2016.3.16 보도기사(<https://www.ulsanpress.net/news/articleView.html?idxno=208312>) 내용 재구성

40) 윤정란 외(2019), 「혁신도시 입주민의 정주여건 진단 및 개선방안 연구」에서도 소생활권(근린) 계획필요성 제기

1.3. 기존 생활권계획 수립 체계 특성과 평가

■ 기존 생활권계획 수립체계에 대한 평가

- 대다수 도시들은 도시기본계획 상 생활권 위계를 대생활권과 중생활권 2단계로 설정
 - 도시기본계획의 생활권계획 실태를 조사한 오병록(2012)의 연구에 따르면 대다수 도시들이 대·중생활권의 2단계 위계로 생활권을 설정하고 있으며, 부산광역시와 일부 도시들에서 대·중·소생활권 또는 대·소생활권으로 소생활권까지 구분하여 설정
- 또한, 도시기본계획 수립지침의 생활권 설정과 규정을 따르고 있는 것으로 평가
 - 신서경 외(2021)의 연구⁴¹⁾에서는 대부분의 도시들이 도시의 공간적 범위가 방대하고 생활권별 특화계획과 관리방안에 대한 요구가 많은 서울특별시와 달리 다른 도시들은 기초자치단체들로 계획서상에 생활권별 계획인구 배분 근거나 검토 내용에 대한 서술보다 생활권별 기능과 발전방향을 간략히 제시하는 형태가 많은 것으로 분석

[표 3-9] 최근에 도시기본계획이 수립된 도시들의 생활권계획 수립사례

구분	특징
2035 용인도시기본계획	역세권 중심의 생활권 발전과 외곽지역의 계획적 관리 및 성장방향을 담은 점, 2030 춘천도시기본계획의 경우 기존 도심기능을 강화하고 인구 감소에 대응하기 위하여 압축적 도시공간구조를 생활권계획에 반영한 점 등이 특색으로 도출
2030 공주도시기본계획	전략사업 추진에 따라 기존 생활권의 변화가 예상되는 가운데 전략사업 계획과 생활권계획과의 연계가 부족한 점을 지적
2030 정읍도시기본계획	생활편의시설, 녹지공간등의 개선에 관련된 기반시설, 공원·녹지 부문별 계획 등이 생활권개념을 고려하여 수립되었으며, 다양한 산업육성을 통한 도시발전 구상이 생활권 계획에 포함된 것이 특징
2030 영주도시기본계획	소규모 쇠퇴도시로서 ‘생활권별 공공 편익시설 배치기준’에 따른 배치계획을 수립하여 소생활권 단위의 생활환경 개선에 대한 구체적 계획을 제시하였다는 점이 특징으로 발견

■ 새로운 생활권계획 수립체계의 등장

- 서울시의 경우에는 다른 도시들과는 달리 2014년 도시·국기본계획수립지침 개정을 통해 생활권계획을 별도 계획체계로 도입하고, 「2030 서울플랜」의 구체화를 위하여 「2030서울생활권계획」을 수립
- 2030서울생활권계획은 도시기본계획을 구체화하는 중간단위 계획이자, 각종 법정

41) 생활권계획을 별도로 수립한 서울시와 함께 최근에 도시기본계획이 수립된 5개 도시들(공주, 용인, 춘천, 정읍, 영주)에서 생활권계획 수립사례를 조사

계획과 행정계획을 통합하고 가이드하는 종합계획, 시민생활과 밀착된 방식으로 주민참여 기회를 확대한 과정 중심의 도시계획으로 성격을 규정

- 「2030서울생활권계획」에서는 생활권계획 수립을 통해 4가지 역할을 설정

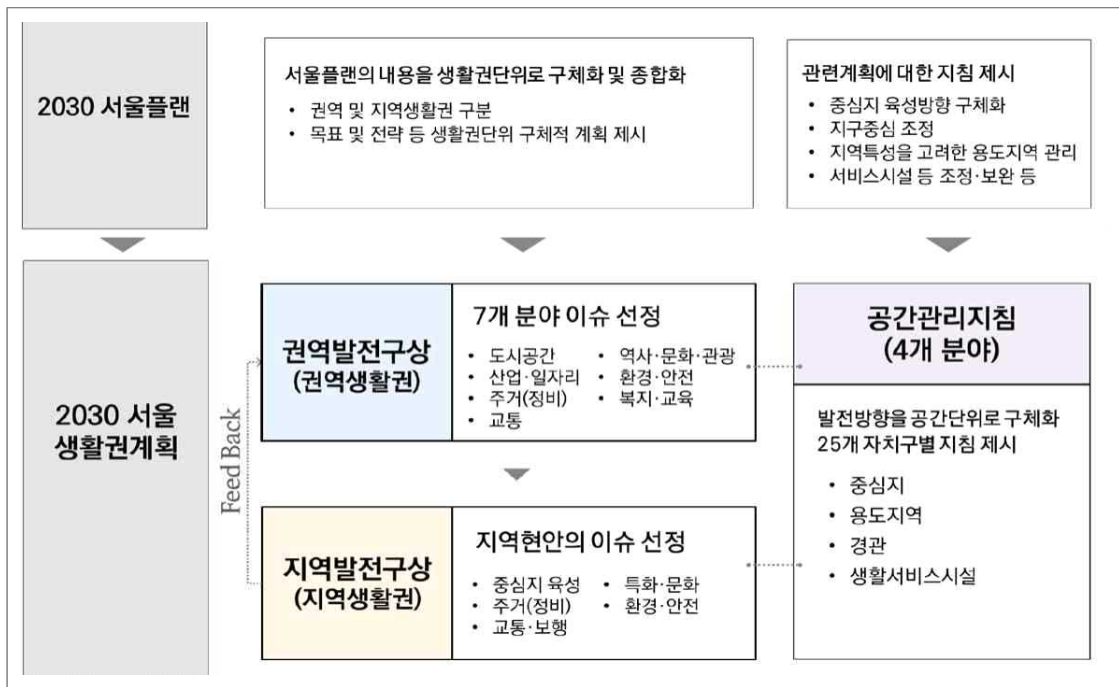
[표 3-10] 2030 서울생활권계획의 역할

역할	주요 내용
도시기본계획 내용을 생활권단위로 구체화·종합화	• 서울도시기본계획에서 제시된 공간계획과 핵심이슈별 계획내용을 생활권(공간단위)별로 구체화 • 부분별 계획에서 수립된 내용의 정합성을 확보하고 서울시, 자치구, 관련부서간에 추진해야 할 목표를 분명하게 함(실현성 제고)
하위계획 및 관련계획에 대한 지침 제시	• 다양한 생활환경 개선과제를 담아내는 중간단위 성격의 계획으로 자치구계획이나 도시관리계획 등 하위계획에 대한 수립방향 제시 • 주거지 관리를 포함한 복지, 문화, 교통 등 부문별 계획을 통합·조정
자치구 발전계획 및 자치구 간 상생발전을 위한 근거 제시	• 자치구 간의 연계·협력이 필요한 사안과 필수고려사항을 종합·조정함으로써 자치구간 이해상충이나 특정시설·입지 중복투자 방지 • 2개 이상의 인접 자치구에 영향을 미치는 계획이나 사업을 조정
주민 참여에 의한 상향식 계획	• 주민참여단 운영을 통해 지역의 미래상, 지역자원 발굴 및 활용 방안, 문제점 및 개선방안, 필요 기반시설 등 의견수렴(상향식 계획)

출처: 서울특별시, 2018, 2030서울생활권계획-도심권 p.3 참조

- 생활권은 도시기본계획상의 생활권 구분에 따라 5개 ‘권역’과 116개 ‘지역’으로 구분
 - 권역생활권은 자연적·물리적 환경, 도시성장과정과 영향권, 중심지 기능과 토지이용 특성, 행정구역과 교육학군, 주거지와 거주인구의 특성, 관련계획 등을 고려하였으며, 고차의 업무·상업기능과 경제활동이 이루어지는 고차중심지와 그 배후지를 포함하는 지역으로 설정
 - 지역생활권은 자연환경 및 도시골격 검토, 중심지특성 검토, 동간 연계성 검토, 자치구 등과의 협의·보완 과정을 거쳐 설정되었으며, 거주인구 10만명 내외, 행정동 3~5개를 원칙으로 하되 지역특성을 고려하여 탄력적으로 구분
- 2030 서울생활권계획은 공간적 측면에서 권역별 경쟁력과 자족기반을 강화하고 권역간 균형성장을 도모하는 권역생활권계획과 지역특성을 반영하여 생활환경 개선을 도모하는 지역생활권계획으로 구성, 내용적으로는 권역발전구상과 지역발전구상, 공간관리지침 3개 계획항목으로 구성
 - 권역·지역발전구상은 2030 서울플랜의 내용을 생활권 단위로 구체화하고 종합화
 - 공간관리지침은 발전구상을 공간단위로 구체화하면서 시민, 행정기관 등 수요자의 편의를 위해 관련계획에 대한 지침을 제시

- 서울생활권계획이 2030 서울플랜(도시기본계획)의 후속 계획으로 수립되면서, 기존의 도시기본계획-도시관리계획의 2단계로 구성되었던 도시계획체계를 도시기본계획-생활권계획-도시관리계획의 3단계로 전환
- 지역별 여건과 특성을 계획에 반영하고 ‘경쟁력 강화’와 ‘시민 삶의 질 향상’이라는 두 가지 계획수요에 대응하고자 최초로 생활권계획을 도시기본계획과는 별도로 수립하였다는데 의의가 있다고 평가(맹다미 외, 2023)
- 생활권계획의 수립과정에 지역생활권별로 주민참여단 워크숍 등을 통해 생활권별 과제와 미래상을 구체화하는데 주민들이 참여하는 상향식 계획을 적용



[그림 3-5] 2030 서울플랜과 생활권계획 관계(서울특별시, 2018)

2. 정부의 생활권계획 제도화 동향

2.1. n분 생활권계획에 대한 대응

■ 중앙정부의 정책적, 제도적 변화 공표

- 현재 우리 정부는 생활권 단위 공간 계획의 중요성 인식하고 생활권계획의 제도화, 법제화를 추진 중
- 생활권 계획의 제도화를 위하여 국토교통부는 도시기본계획 상의 생활권계획의 위상 강화를 추진 중이며, 현재 이를 위한 법안이 발의되어 있는 상황
- 농림부는 장기적인 농촌공간계획의 마련을 위하여 농촌생활권 활성화계획, 농촌협약을 이미 도입하여 운영 중
- 이와 같이 도시 전체보다 작은 생활권 단위의 계획에 대한 정부의 관심이 증가하고 있으며, 향후 각종 공모사업도 이와 연계하여 추진될 가능성이 높은 상황

■ n분 생활권계획에 대한 지자체의 적극적 수용 추세

- 국제적 계획 흐름과 중앙정부의 정책방향 변화에 따라 광역지자체를 중심으로 지자체들도 N분 도시계획, 또는 생활권계획을 기 수립하였거나 수립 중
- 서울특별시 5개의 대생활권 및 100여 개 소생활권을 대상으로 하는 2030 생활권계획을 이미 수립한 있으며, 최근 공표된 2040 도시기본계획 상에서도 ‘일상보행권’을 바탕으로한 생활권계획이 포함
- 청주시에서도 일상생활권계획을 수립하였으나, 서울시와 같은 별도 생활권계획이 아닌 2040 도시기본계획 상에 일상생활권 설정기준 및 전략을 수록
- 부산광역시와 제주특별자치도는 15분 도시를 선언하고, 시책으로 15분 도시전략으로 15분 접근권역을 15분 도시계획 전략을 수립하고 이를 도시기본계획의 생활권계획과 연계하는 작업 진행 중
 - 부산시는 도시기본계획의 소생활권에 대한 지침계획 수립 시 「15분 도시 부산 생활보행권계획 가이드라인」에서 제시하는 생활보행권계획의 주요 사항들을 제도화
 - 제주도는 지난 11월 2일 「2040 도시기본계획」을 확정했는데, 3광역 중심, 2권역 중심, 14지역 중심 체계로, 생활권은 적정 인구규모를 고려해 5개 권역생활권으로 설정했으며, 일상생활권으로 제주형 n분 생활권 구상을 수용⁴²⁾

2.2. 신규 생활권계획 제도화 방향 및 쟁점

■ 도시계획 혁신방안과 생활권계획 제도화

- 2023년 1월 국토교통부는 최근 4차 산업혁명, 디지털 전환 등 경제·사회구조 변화로 인해 직주근접, 고밀·복합개발 등 새로운 공간전략이 요구됨에 따라 시대변화에 맞게 도시계획체계를 개편하는 「도시계획 혁신방안」을 발표, 융복합 도시공간 조성을 위한 공간혁신 구역 3종 도입과 함께 ‘생활권계획 제도화’를 추진
- 생활권 도시계획 제도화는 ‘파리 15분 도시’ 등 일상생활과 시간을 고려한 도시계획의 확산추세에 따라 생활권 단위의 도시계획을 활성화하기 위하여 현재 도시·군기본계획상 부문계획인 생활권계획을 제도화하려는 취지
 - 생활권 단위의 도시관리가 필요한 지자체가 권역내 개발방향, 생활인프라 구축 계획, 밀도·높이 관리방안 등 생활권 중심 도시발전을 위한 생활권 도시계획을 수립
 - 지역내 관광, 산업 등 일정기간 동안 체류하는 “생활인구”를 고려하여 계획을 수립토록 하고, 상위계획인 도시·군기본계획상 계획인구 및 토지개발 물량 등을 조정할 수 있는 특례 부여 예정
- 2023년 2월에 발의되었던 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 개정안⁴³⁾」이 2024년 1월 대안가결 됨에 따라 생활권계획의 별도 수립 및 특례 부여의 제도적 기반 마련
 - “생활권계획”을 도시·군기본계획에 따라 설정된 생활권에 대하여 공간구조, 토지의 이용·개발·보전 방향, 주요 기반시설 설치 등 도시·군기본계획을 상세화한 계획으로 정의한 내용을 추가(제2조 제3호 개정)
 - 기존 ‘공간구조, 생활권 설정’을 ‘공간구조’로 하고, 같은 항에 ‘생활권의 설정 및 생활권역별 개발·정비 및 보전 등에 관한 사항’을 신설(제19조 제1항 제2호의2 신설)
 - 생활권계획이 수립 또는 승인된 때에는 해당 내용이 도시·군기본계획과 다른 경우에 이미 수립된 도시·군기본계획 내용이 변경된 것으로 보는 특례 부여(제19조의2 신설)

■ 생활권계획 제도화 관련 주요 쟁점

- ‘2030 서울플랜(도시기본계획)’의 후속 계획으로 생활권계획을 수립한 서울특별시에서는 2023년에 ‘2040 서울도시기본계획’ 수립과 함께 생활권계획 운영의 한계점

42) 제주특별자치도 보도자료(2023.11.2)

43) 국토교통위원장, 2024.01.09., 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법령안, 의안번호 26193., 대안가결

들이 지적되었으며 재정비 방향에 대한 논의 시작(맹다미 외, 2023)

- 도시기본계획과 도시관리계획의 간극을 좁히기 위해 중간단계 계획으로서 생활권계획이 수립되었으나 법적 위상과 역할이 아직 모호하며, 계획내용이 반복적·나열식으로 구성되고 구체성이 미흡한 부분도 있어 도시관리계획에 실질적인 지침으로 활용되지 못하고 있는 실정
- 도시계획체계 내에서 계획 간 수직적·수평적 정합성이 미흡하고 개별적으로 수립되는 부문계획이나 특정지역계획 등과 상호연계가 부족
- 전체 생활권을 대상으로 계획이 장기간 동안 수립되면서 행정력이 과도하게 소모되거나, 종합계획을 지향하면서 급변하는 여건에 적기 대응하기 어려운 문제 노출
- 생활권 계획이 제도화되지 않은 상황에서 거대도시 서울 전체를 대상으로 한 생활권 계획이 수립되고 운영되었기 때문에 이 같은 과도한 행정력 소모, 타 부문별 계획이나 특정지역계획들과의 부정합 및 중복성, 법적 위상과 역할의 모호성, 종합계획 성격 부여에 따른 유연성 부족 등의 문제점들은 불가피한 것으로 평가
- 맹다미 외(2023) 연구에서는 이 같은 생활권계획의 한계점을 극복하기 위하여 기존의 3단 계획체계를 유지하되 서울의 특성을 반영한 저비용·고효율 체계, 협력적 체계를 지향하고 계획간 역할분담과 상호 연계를 강화하는 방안을 제안
 - 하위계획이나 행정계획에 대한 권역 차원의 방향성 제시를 위하여 도시기본계획의 권역별 구상을 활용하고, 거점 및 지역의 육성전략 제시에 특정지역계획을 활용하는 등 도시기본계획과 특정지역계획의 역할과 위상을 제고하고 실행력을 강화
 - 생활권계획은 수립·운영 과정에서 자치구 역할을 확대하고, 계획의 목적에 부합하는 내용과 스케일을 정하는 ‘선택과 집중’을 통해 지역맞춤형 계획 성격을 명확화
 - 도시기본계획에서 통합적인 도시관리 방향을 제시하고, 모니터링을 활용해 상시 계획체계를 운영하는 등 도시계획체계의 효율성을 향상
 - 서울시는 권역별 구상을 수립하고, 자치구는 지역생활권계획을 수립하는 등 참여주체별 역할을 재정립하여 협력적인 계획 수립·운영 도모
- 생활권계획은 도시의 여건변화에 따라 급변하는 정책적 이슈들에 시의적절하게 대응하기 위한 이슈대응형 전략계획이자, 도시 전체적으로 추구하는 장기 전략과 실제 생활공간 사이의 괴리를 좁히기 위해 공간 규모에 따라 집중해야 할 계획이슈와 정책 부문을 안내하고 계획과 제도적 수단을 통합적으로 모색하는 지침적 계획으로 제도화 필요성을 제기(신서경 외, 2021)
- 최초로 생활권계획을 수립한 서울시의 경험과 선행연구의 논의에 비추어 볼 때, 생활

권 계획이 단순히 공간적 범위를 한정한 종합계획으로 제도화될 경우에는 유연성과 실행력이 떨어질 수 있는 점을 고려할 필요가 있을 것으로 사료

- 생활권계획은 도시 전체가 아닌 생활권 단위로 수립되는 계획이므로 도시의 공간구조와 중심지 체계에 따른 적절한 생활권의 위계와 규모 설정이 중요하며, 그에 따라 생활권 계획이 다루는 이슈와 계획을 구체화 수준이 상이(신서경 외, 2021)
 - 도시기본계획의 생활권은 대·중·소로 위계화되어 있는데, 중생활권 이상을 대상으로 한 계획은 지역의 공간구조와 발전방향에 관계되는 이슈들, 예를 들면 인구변화에 따른 용도별 개발물량 관리, 주택의 공급과 정비, 광역교통시설의 설치 및 거점화, 복합환승시설의 설치 등에 관한 문제를 취급
 - 특히, 소생활권 계획은 하나 이상의 읍·면·동 행정구역 단위를 공간적 범위로 하게 되며, 기초적인 교육·문화·복지시설의 균형적인 공급과 관리, 공원 및 녹지공간 조성, 보행·자전거 접근성, 지구교통·동선체계 정비 등이 중요한 계획 이슈로 부각
- 국내외에서 논의 중인 N분 도시정책은 시간도시계획을 기반으로 시민들의 이동시간을 줄이고 삶의 질을 높이는 데 초점을 두고 있으므로, 생활권계획의 재정비와 연계하여 ‘보행일상권’의 실현방안 등이 논의되고 있는 상황(맹다미 외, 2023)
 - 2030 서울생활권계획이 도시기본계획의 장기적 개발방향과 전략을 구체화하고 하위 계획인 도시관리계획의 지침으로 제시하기 위한 중간적 계획의 성격으로 수립되어, 시간도시계획을 기반으로 한 N분 생활권 또는 그에 가까운 소생활권 단위의 세부적 계획이슈까지 다루지는 못하고 있는 상태
 - 권역생활권계획과 지역생활권계획으로 구분되어 수립되었는데, 거대도시라는 특성상 권역생활권이 광역시가 아닌 타 도시의 대생활권이나 그 이상의 규모 및 위상을, 지역생활권은 타 도시의 중생활권 이상의 위상을 지니는 특징 도출
- 현재 국토계획법 개정을 통해 이루어지고 있는 생활권계획 제도화에 있어서 중요한 쟁점 두 가지는 제도적인 도시계획체계 내에 생활권계획을 도입함으로써 경직성과 비효율을 얼마나 완화하고 계획의 실행력을 제고할 수 있을 것인가의 문제(계획특례가 부여될 수 있는 조건과 허용 범위), 지역특성의 다양성을 반영하되 생활권의 위계에 따른 계획이슈의 ‘선택과 집중’을 어떻게 달성할 수 있을 것인가가 관건으로 도출
 - N분 생활권 측면에서는 현재 도시계획에서 구분하는 생활권 위계 중에서 대생활권이나 중생활권보다 소생활권 범위의 계획이 다뤄야 할 이슈들과 지침의 구체성이 중요

2.3. 시사점

- 본 장에서는 도시계획제도상의 생활권계획에 관한 지침들과 개발사업 관련 계획기준이나 지침들의 생활권 구분에 따른 시설배치기준 등을 살펴보았으며, 최근 도시계획 혁신방안을 통해 추진되고 있는 생활권계획 제도화 동향을 고찰
- 정부는 생활권계획을 서울시 사례와 같이 도시기본계획과 도시관리계획 사이의 중간단계 계획으로 제도화를 추진하고자 하였으나, 기본적으로는 기존 체계를 준수하여 도시기본계획의 부문별 계획으로 유지되었지만, 별도 계획으로 수립도 허용
- 생활권계획은 도시공간구조에 따라서 생활권을 위계적으로 구분하고 생활권 단위로 계획이슈를 다룸으로써 다소 추상적일 수 있는 도시발전전략을 구체화하여, 시민의 생활공간과 밀접하게 관련이 있는 다양한 문제에 대한 대응책을 관리계획 수립에 필요한 지침으로 제공하는 역할 기대
- 이에, 공공주택 업무처리지침 및 지속가능한 신도시 계획기준 등과 같은 개발사업 관련 지침들에서도 생활권 위계와 규모별로 공공편익시설 배치, 인구밀도의 차등화 및 복합용지의 배분, 커뮤니티시설의 복합화와 같은 계획 수립 시 영향 불가피
- 특히, 생활권의 위계와 규모에 대한 기준이 도시기본계획 수립지침이나 개발사업 관련 지침에서 대체로 유사하게 제시되고 있음에도, 도시기본계획상 생활권 설정과 개발사업 지구계획에서의 생활권 설정 상호 간에 경계 부정합 및 연계가 미흡한 상황
- 특히, 공공주택특별법의 경우 신속한 사업추진을 위해 지구계획 승인 시 도시기본계획 변경 수립과 도시관리계획 결정을 의제하는 규정을 포함하고 있으므로, 도시기본계획에서 설정된 소생활권 범위를 넘는 대규모 개발사업이 추진될 경우 지구계획 수립시 도시기본계획에서 설정된 생활권 구분과 위계의 향후 변화를 고려하여 생활권을 설정할 필요가 있음이 시사점으로 도출
- 대규모 개발사업의 추진으로 인하여 도시공간구조나 중심지 체계, 주민들의 생활권 범위가 달라지게 되므로, 공공편익시설 배치계획에 있어서도 주변지역과의 불균형이나 기존 계획과의 중복성이 발생하지 않도록 하고 지구 내외부간 대중교통 및 보행자전거 도로망 등의 접근성 확보 방안 등의 방안 모색 필요
- 개발사업에서 N분 생활권 조성 관점에서는 근린생활권(소생활권) 단위에서 커뮤니티시설의 복합화와 접근성 확보를 위한 적정 인구규모와 밀도 설정, 개발 후 장래 인구구조 변화에 따른 유연성과 가변성을 고려하는 것 등이 중요한 계획과제로 도출

제4장 사례지구 생활권계획 수립 및 적용 실태분석

1. 분석개요

1.1. 분석 목적 및 대상지 선정

■ 분석목적

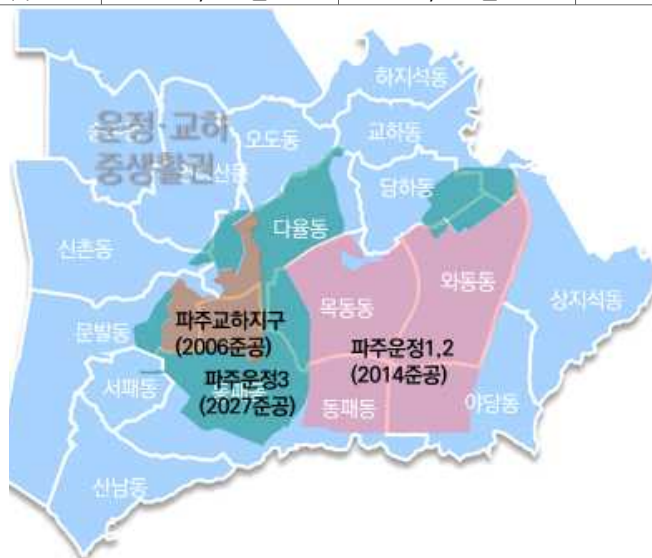
- 실제 조성된 사업지구를 대상으로 생활권 구분 및 규모 현황, 생활서비스 권역 검토, 보행환경 등의 분석 등을 통해 생활권 계획의 적정성 및 n분 도시개념 부합여부 분석

■ 대상지 선정

- 파주 운정 1, 2, 3 지구와 교하지구를 대상지로 선정
 - 운정 1·2, 3지구와 교하지구는 3개의 사업지구가 동일한 중생활권 내 개발되어 있으며, 각 사업지구가 인접되어 개발되었으나 개별적 계획수립으로 한계와 개선점 표출

[표 4-1] 사례지구(파주운정1·2·3, 교하지구) 현황

구분	계획인구(인)	면적(mi)	준공년도(년)
교하지구	32,400인	2,055천	2006
운정 1,2지구	111,161인	9,549천	2014
운정 3지구	97,077인	7,157천	2017



출처 : 파주시청 홈페이지

1.2. 분석의 범위 및 방법 설정

■ 분석 기준 및 범위

- 보행약자중심의 N분 생활권 조성을 위한 생활SOC 시설별 서비스 접근성 파악을 위해 GIS 분석기술인 네트워크 분석을 수행
- 이 때, 생활 SOC 시설은 신도시 조성 시 일상생활권 단위에서 일반적으로 공급되는 시설들을 중심으로 선정하였으며, 서비스 기능 및 이용계층 등을 고려하여 유형 구분
 - 상업서비스 : 상업시설이 입지하는 근린생활시설용지 및 근린상업용지 대상
 - 공공서비스 : 주민센터, 복합커뮤니티센터 등 공공시설 대상
 - 보육·복지서비스 : 데이케어센터, 경로당 등 노인복지시설 및 유치원 등의 아동보육 시설 대상으로 이용자 계층의 접근수단(보행, 차량)을 고려하여 분석
 - 교육시설 : 초등학교, 중학교를 대상으로, 학생들의 통학방식을 고려하여 분석
- 보행에 따른 접근성 분석기준(보행 속도, 보행 이동가능거리)은 노인과 아동, 장애인 등 보행약자를 기준으로 서비스 시설까지의 접근성 분석
 - 일반성인이 아닌 보행약자를 기준으로 하는 것이 형평성을 중시하는 N분 도시의 개념의 원칙에 적합하다고 판단
 - 보행 속도 기준은 미래 고령화 사회 및 교통 약자를 고려하여 노인의 평균 보행속도인 0.8m/s (10분 기준 480m, 15분 기준 720m) 설정
- 보행 이동시간은 n분 생활권 개념의 대표 시간기준인 15분과 국내 신도시 계획의 시간기준이자 보행의 장애요소 반영을 고려한 10분을 기준으로 서비스 영역을 분석

[표 4-2] 분석 시설별 적용 이동수단

구분	상업 서비스	공공서비스		보육·복지서비스		교육서비스		여가체육서비스	
		주민센터	복합커뮤니티센터	데이케어센터	유치원	초등학교	중학교	생활체육센터	공원 및 광장
보행	○	○	○	○	○	○	○	○	○
자전거/PM		○						○	
대중교통/차량				○	○		○		

- 이용계층이 특정가능한 시설의 경우에는 이용 패턴과 접근 방식을 고려하여 보행 이외에도 자전거/PM과 차량에 의한 5분과 10분 이동시간을 고려한 영향권 분석 병행
 - PM과 자전거, 개인차량과 대중교통을 비교하면 각각 자전거와 대중교통의 속도가 더 느리므로 서비스 권역이 더 작게 산출. 따라서 분석을 위해 자전거와 대중교통의 속도를 기준으로 이동시간에 따른 거리를 산정

[표 4-3] 이동수단별 N분 이동범위

구분		시간별 이동거리(km)			평균속도	참고문헌
		5분	10분	15분		
보행		0.24	0.48	0.72	0.8m/s (2.88km/h)	국제기준노약자보행속도, 부산연구원(2023)
자전거 PM	자전거	1.30	2.61	3.91	15.65km/h	서울정책아카이브(2021), 김수재 외(2021)
	PM	0.86	1.72	2.58	10.3km/h	고준호·이창(2010), 내손안에 서울(2021), 한국일보(2018)
차량	대중교통	1.88	3.75	5.63	22.5km/h	서울연구원(2019)
	자가용	2.00	4.00	6.00	24km/h	서울특별시 차량통행속도조사 보고서(2022), 경기연구원(2021)

■ 분석에 이용된 데이터

- 생활SOC 시설 : 시설입지는 경기도 기초생활인프라 구축자료(2019)⁴⁴⁾를 활용
 - 시설자료 DB화
 - 국공립유치원, 사립유치원, 기타유치원, 초등학교, 공공도서관, 국공립어린이집, 민간어린이집, 기타어린이집, 경로당, 노인교실, 의원, 약국, 생활체육시설, 도시공원, 소매점, 공영주차장 등 16개 시설 자료 도출
 - 시설자료 현행화
 - 2019자료를 토대로 네이버와 카카오맵의 분석 대상지역 자료를 활용하여 업데이트
 - 행정복지센터 : 카카오맵을 활용하여 직접 작성

44) 경기데이터드림, <https://data.gg.go.kr/>

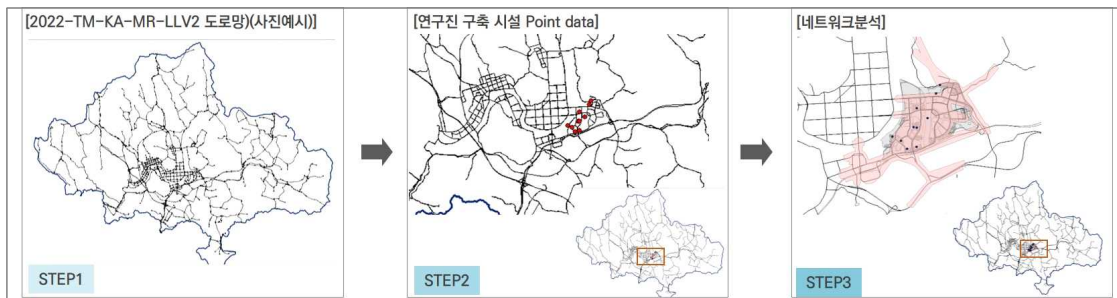
- 행정구역경계 공간정보자료
 - 국가공간포털에서 제공하는 최신 광역시도, 시군구, 읍면동 행정구역경계
- 도로 및 보행 가능 가로망
 - 한국교통연구원의 KTDB의 도로망(2022)⁴⁵⁾ : 일반적인 집산도로 이상의 주도로망
 - Open Street Map⁴⁶⁾ : 단지 내 도로 등 KTDB에서 제공하지 않는 보행로 자료 보완



[그림 4-1] Network 분석자료 : 도로망

■ 분석 절차: 3단계의 절차를 거쳐 분석을 진행

- Step 1 : 도로망 구축 및 업데이터, 거리(m 단위) 속성 부여
 - 주택단지 내 세부도로를 보완하여 실제 접근시간이 반영될 수 있도록 네트워크 구성
- Step 2 : 분석대상 시설(Point 자료)에 유형 등 필요 속성 부여 후 베이스맵에 중첩
- Step 3 : ArcGIS의 Network 분석을 실행하여 New Service Area 생성
 - 보행, 자전거, 차량의 수단별로 시설 유형에 따라 5분, 10분, 15분의 적정 이동시간의 서비스 영역 생성 수행



[그림 4-2] Network 분석 절차

45) 국가교통DB, 2013.11.28.읽음, <http://ktdb.go.kr>

46) Open Street Map, 2023.11.28.읽음, <http://openstreetmap.org>

2. 생활SOC 시설 서비스 수준 분석

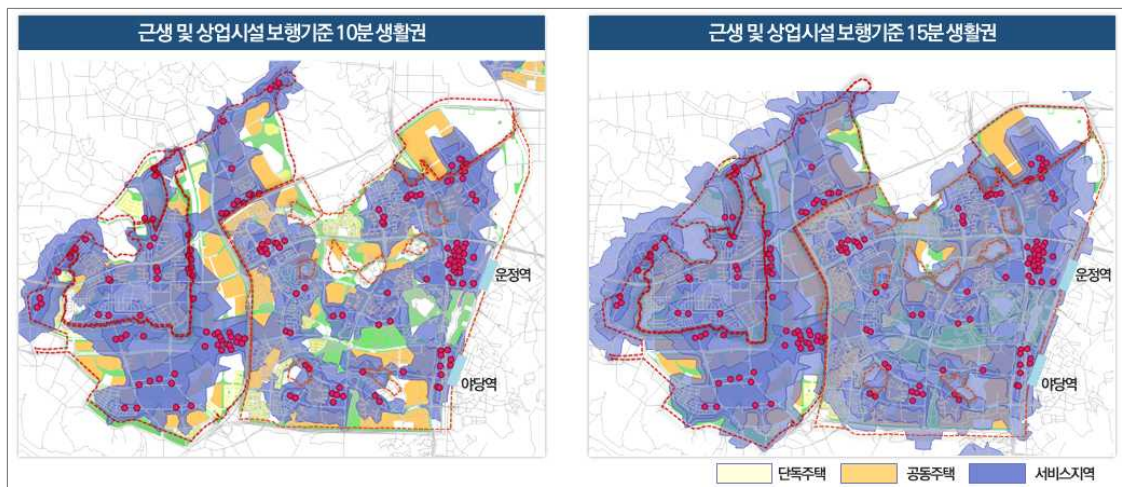
2.1. 근린상업시설 서비스권역 분석결과

■ 시설배치 현황 및 특성

- 근린상업서비스 시설은 편의점, 식당, 의류판매점 등 상업시설 이외에도 병·의원, 약국 등의 의료시설, 학원 등의 교육지원시설 등 포괄적 생활편의서비스 시설에 해당
- 그러나 각 시설에 대한 개별적 서비스권역 분석에는 한계가 있어 토지이용계획 상 근린생활시설용지 및 근린상업용지 등의 위치를 기준으로 서비스 권역 및 접근성 검토
- 근린생활시설용지 및 근린상업용지는 대체로 생활권의 중심에 배치되며, 대체로 지구 내 간선가로를 중심으로 양측에 분산 배치되는 형태로 계획

■ N분에 따른 서비스 영역

- 근린생활시설의 서비스권역은 보행 시간을 기준으로 10분과 15분의 이동시간별 차이는 있으나 대체로 전체적으로 형평적 서비스가 제공 가능한 위치에 배치
- 도보로 15분 정도 이동을 하면 1지구 북동쪽의 일부를 제외한 대부분의 지역에서 근린생활시설과 상업시설을 이용할 수 있는 것으로 분석
- 그러나 도보로 10분 이동 거리에서는 대규모 공동주택단지와 단독주택지역에서 서비스 소외지역이 발생하는 것으로 분석



[그림 4-3] N분 보행 이동시간별 서비스권역 분포 : 근린생활시설

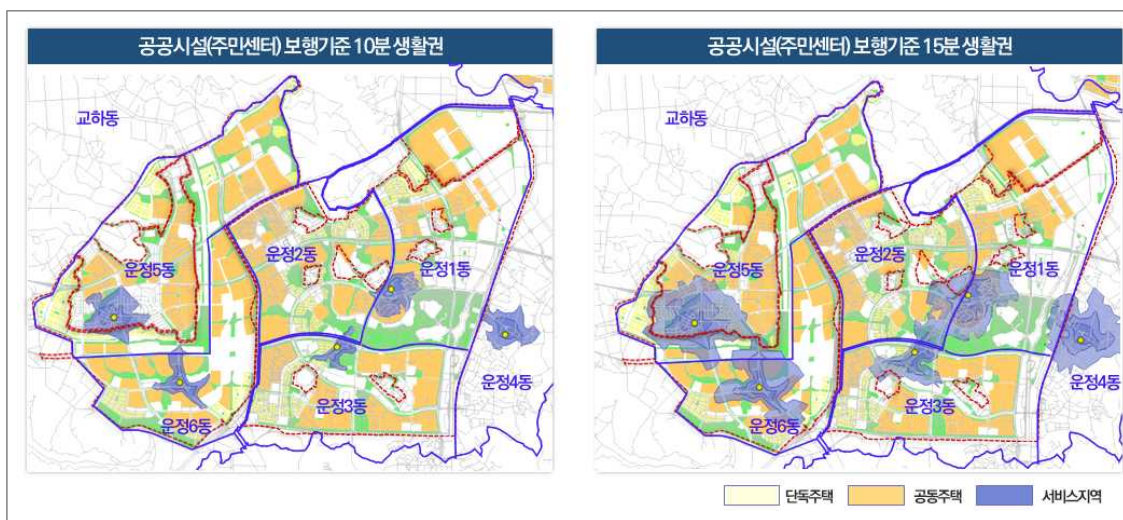
2.2. 공공행정시설 서비스권역 분석결과

■ 시설배치 현황 및 특성

- 주민들이 이용가능한 주민센터는 사업지구 내 3개소(운정1동, 2동, 3동)와 지구 외 (운정4동) 1개소, 그리고 인접 사업지구인 교하지구 내에 1개소 등 총 5개소가 위치
 - 파주시가 각종 도시개발에 따른 인구유입과 행정수요 증가 등으로 행정구역을 조정 (2023년 1월 1일자 시행)하여 운정지구 일대는 2022년 행정동이 개편되면서 기존 운정1동, 운정2동, 운정3동, 교하동으로 나뉘던 행정동이 운정 1~6동, 교하동으로 변경
- 운정1,2지구에 위치한 주민센터에는 행정, 문화, 복지, 체육시설 등 공공편익시설이 함께 있어 지구 내 복합커뮤니티센터의 역할을 수행
 - 해당 센터는 행정동, 복지동, 공연동으로 구성되어 있으며 행정동에는 행정복지, 수영장, 농협, 파주문화원, 청소년문화의집YMCA 등이 입지
 - 복지동에는 파주도시관광공사 사무실, 청년문화의집, 다목적체육관, 노인복지관, 청소년상담복지센터가, 공연동에는 536석의 대공연장, 150석 규모의 다목적홀 위치

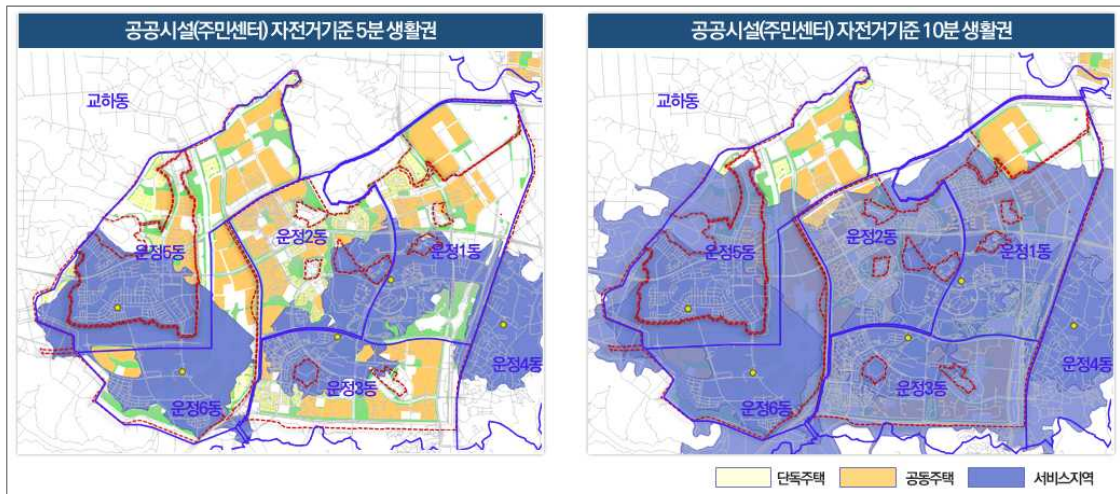
■ N분에 따른 서비스 영역

- 주민센터의 보행 접근성은 매우 취약한 것으로 분석
 - 지구 내 4개의 주민센터가 남측지역으로 집적 배치되어 북측지역이 더욱 취약
- 보행으로는 15분의 이동시간이라도 구역 중심의 일부지역만 서비스 가능



[그림 4-4] N분 보행 이동시간별 서비스권역 분포 : 주민센터

- 한편, 운정4동에 위치한 주민센터의 경우에는 경의중앙선을 가운데 두고 우측과 좌측의 도로가 단절되어 가까운 거리임에도 좌측과 우측의 통행이 어렵기 때문에 실제 서비스 접근성이 불리한 것으로 분석
- 물론, 자전거를 이용하여 접근하면 10분 이내에서는 북측과 중앙지역에서 서비스를 이용하지 못하는 지역이 발생하는 반면, 15분 소요 시 북측의 일부 지역을 제외하고는 대부분 서비스 이용 가능



[그림 4-5] N분 자전거 이동시간별 서비스권역 분포 : 주민센터

- 결론적으로 공공행정서비스(주민센터)의 보행 접근성은 15분의 이동시간을 적용해도 중심부의 일부지역만 서비스가 가능한 것으로 나타나 매우 취약한 것으로 분석
- 이는 주민센터의 위치 및 해당 행정동 경계 등과 연관된 문제로 해석되며, 주민센터 이용행태를 고려하여디지털화, 이용빈도, 계층 등과 연계 해석 및 대안 필요성 도출

2.3. 복지시설 서비스권역 분석결과

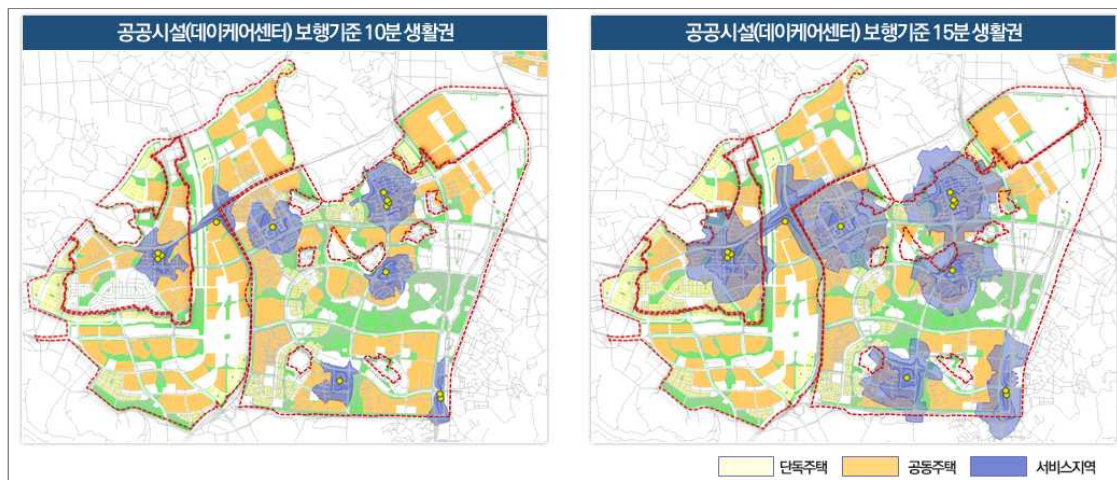
1) 고령자복지시설(데이케어센터, 경로당)

■ 시설배치 현황 및 특성

- 데이케어센터(주야간보호센터, 노인복지센터 포함)는 분석구역의 북측과 동남측에 13개소가 위치하고 있으며, 대체로 2~3개소의 센터가 군집형태로 입지
- 노인복지 차원에서 데이케어센터는 건강상의 어려움이 있는 노인 대상의 요양개념 시설로, 보행을 통한 접근보다는 차량 이용이 보편적

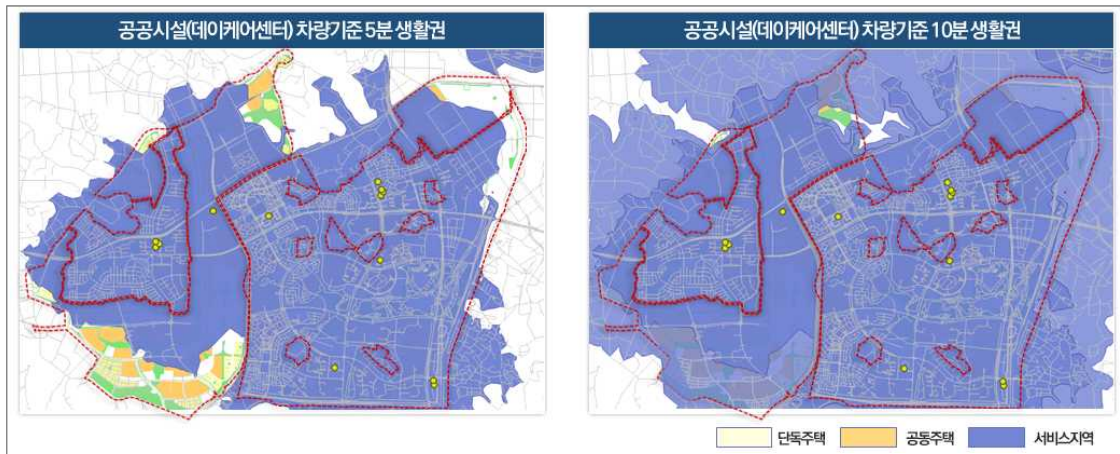
■ N분에 따른 서비스 영역

- 15분 동안 보행을 통한 서비스는 일부지역에 국한되어 서비스 음영지역이 60% 이상 발생하는 것으로 분석
- 특히 운정3지구는 보행기준으로는 서비스가 거의 이루어지지 않는 것으로 분석



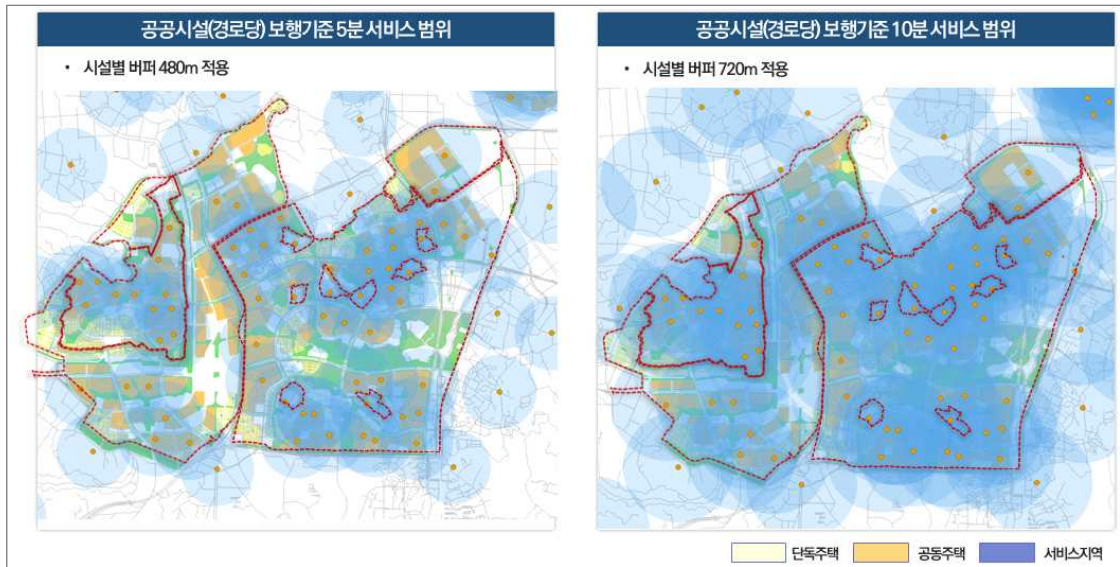
[그림 4-6] N분 보행 이동시간별 서비스권역 분포 : 데이케어센터

- 그러나 데이케어센터 이용자 계층의 특성을 고려하면 차량에 의한 서비스가 보편적 이용행태인 점을 감안하여 차량으로의 접근성을 분석해 본 결과, 차량 10분이면 모든 지역에 대해서 서비스가 가능한 것으로 분석
- 차량으로는 5분의 이동거리로도 운정3지구의 남측과 북측 일부를 제외하고는 해당 시설의 서비스 접근이 가능한 것으로 분석



[그림 4-7] N분 차량 이동시간별 서비스권역 분포 : 데이케어센터

- 이외에도 노인층을 위한 복지시설로 경로당이 존재하나, 경로당은 공동주택단지 내 부대시설기준으로 조성되어 해당 주민 중심으로 시설이용이 한정되는 한계로 서비스 제약
 - 서비스 권역을 분석으로는 대체로 도로로 15분 이내에서 대부분 서비스가 이루어지며, 도보 10분의 경우에는 일부 지역에서 서비스 사각지대가 발생



[그림 4-8] N분 보행 이동시간별 서비스권역 분포 : 경로당

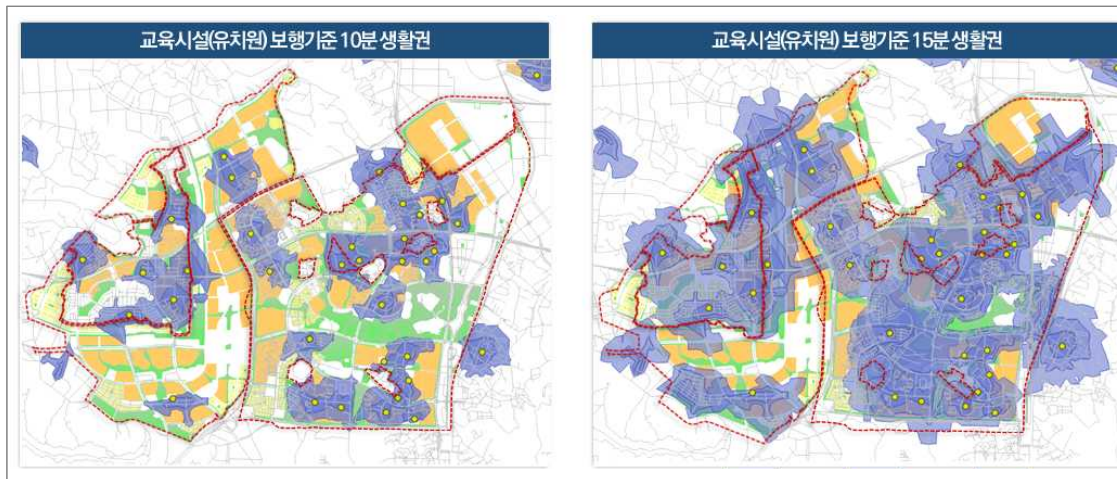
2) 어린이보육시설(유치원)

■ 시설배치 현황 및 특성

- 전반적으로 주거지역 내 또는 인근에 골고루 배치되어 있으나, 운정3지구의 남측에는 유치원이 없는 것으로 파악

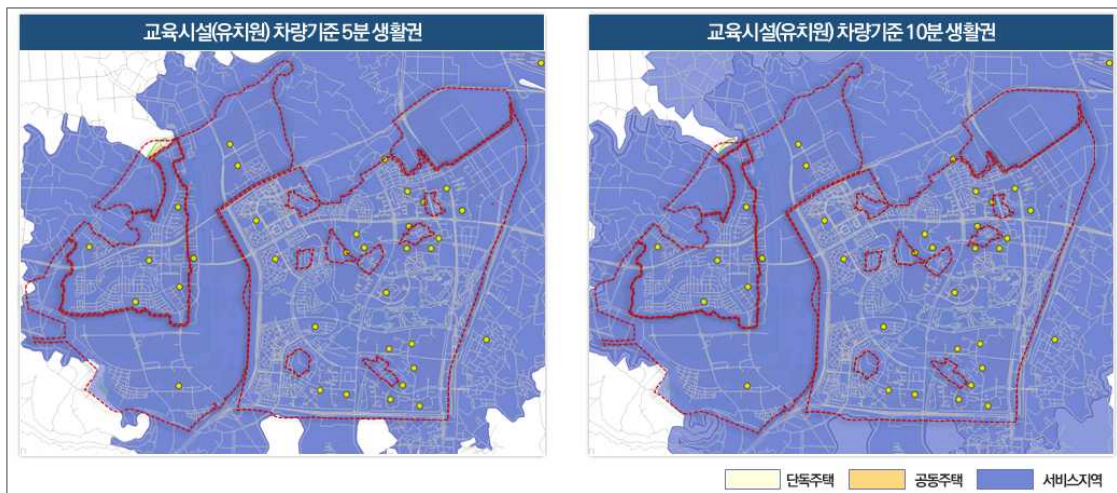
■ N분에 따른 서비스 영역

- 유치원은 보행기준 10분 이내에는 서비스시설로의 접근이 어려운 것으로 분석
- 도보 15분 거리에서는 대다수의 주거지역이 서비스권역에 포함되지만, 보행약자인 유치원생의 도보기준으로 15분의 이동 시간은 다소 긴 것으로 판단



[그림 4-9] N분 보행 이동시간별 서비스권역 분포 : 유치원

- 유치원에서는 대부분 통학 차량을 운행하므로, 차량 기준으로 5분이면 사실상 모든 지역에 대해 서비스 가능한 것으로 진단 가능



[그림 4-10] N분 차량 이동시간별 서비스권역 분포 : 유치원

2.4. 교육시설 서비스권역 분석결과

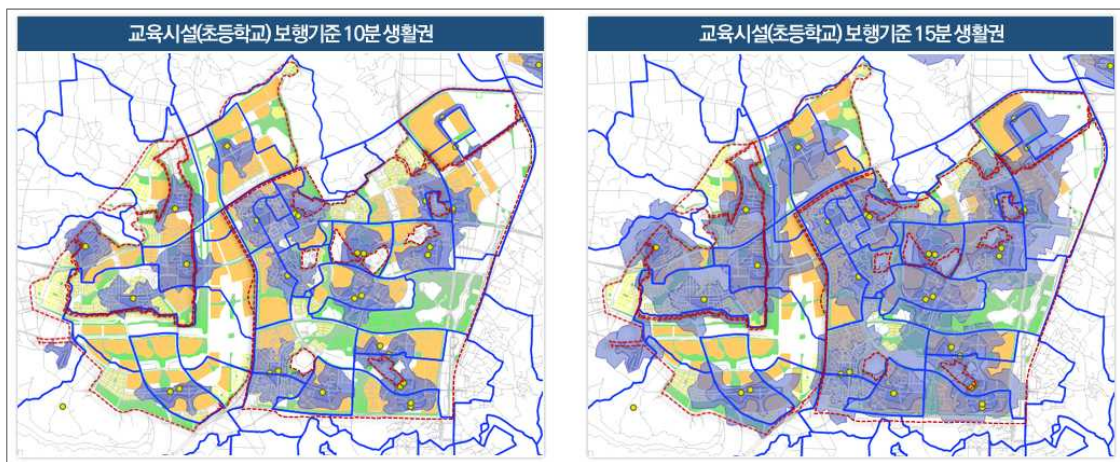
1) 초등학교

■ 시설배치 현황 및 특성

- 초등학교는 전체적으로는 주택단지 부근에 분산 배치되어 있으나, 가구 밀집지역에는 2개의 초등학교가 인접하여 설립되어 있는 경우가 다수인 것으로 확인

■ N분에 따른 서비스 영역

- 도보 10분의 이동거리에서도 서비스가 어려운 주거지역이 다수 존재하며, 특히 운정 3지구에서 초등학교 서비스 불편한 것으로 분석
- 초등학교의 통학거리는 1천m 이내로 규정(「도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제89조)하고, 학생수를 배분하여 학군을 나누는 등 엄격한 기준이 적용됨에도 접근성이 열악한 경우가 발생하고 있음을 파악
- 초등학교의 시설 접근성 분석에서는 초등학생들의 자전거 등하교 금지 교칙 등에 따라 자전거 이용에 따른 접근서비스 분석은 배제
- 그러나 초등학교 계획 시 보행자전용도로, 공원 등과 연결되어 계획하면서 자전거도로와 인접되는 경우가 많아, 초등학생들의 자전거 등하교 금지 교칙 등에도 자전거 이용 학생들이 존재하고, 자전거도로가 학생들의 보행환경에 저해요인이 되고 있는 것으로 파악되어 이에 대한 개선이 필요한 것으로 분석



[그림 4-11] N분 보행 이동시간별 서비스권역 분포 : 초등학교

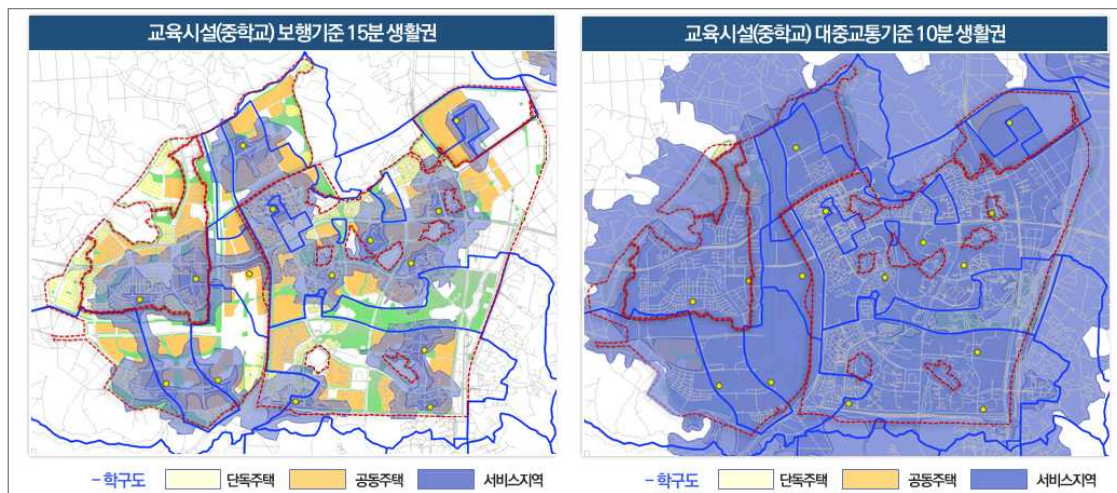
2) 중학교

■ 현황

- 15개소의 중학교가 운정 1,2,3지구와 교하지구 내에 위치하거나 개설 예정
- 초등학교 인근에 배치되어 있으며, 초등학교 2~3개를 모아서 서비스 하므로 특정 위치에 모여 있는 경향 파악

■ N분에 따른 서비스 영역

- 중심부에서는 중학교 서비스가 어느 정도 이루어지지만, 분석지역의 외곽에서 주로 서비스 음영 지역이 발생하는 등 15분 보행권에서도 서비스 불가 지역이 다수
- 초등학교 몇 개를 모아 학구를 설정하는 여건 상 중학교의 보행접근성은 낮게 분석
- 중학생부터는 버스 등의 대중교통을 이용할 수 있으므로, 차량을 이용한 서비스권역을 분석하면 10분 이동권역에서 모든 지역에 서비스가 가능
 - 5분 권역에서도 대부분 지역에서 서비스가 가능하며 일부 서북측(교하지구 및 운정3)과 서남측(운정3)지역, 운정1, 2의 동북측 일부는 5분 차량 이동권역에 포함되지 않음
- 대중교통 이용 시 정류장까지의 이동시간과 대기시간 등을 고려하면 10분 서비스 권역이 실제 15분 서비스 권역으로 해석 가능



[그림 4-12] N분 보행/차량 이동시간별 서비스권역 분포 : 중학교

2.5. 생활체육/여가시설 서비스권역 분석결과

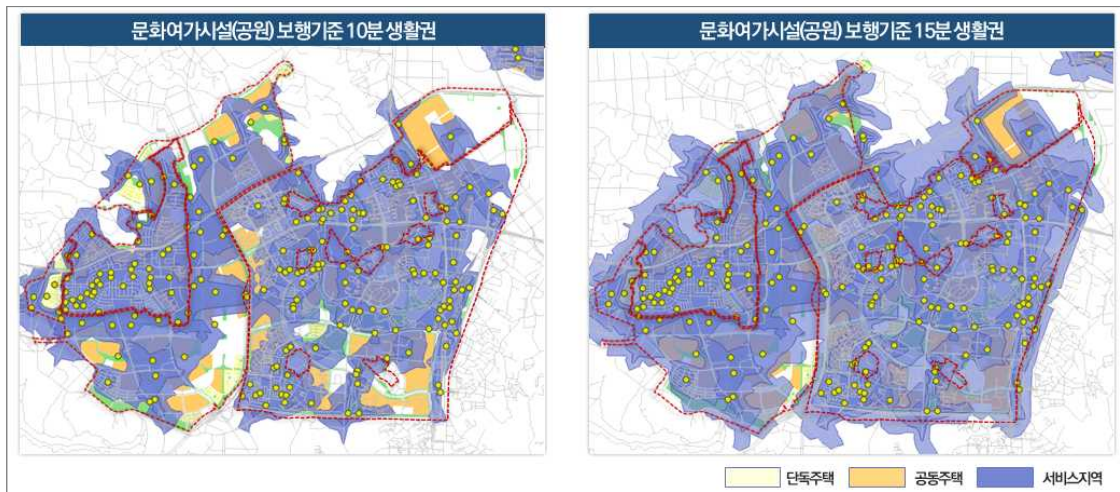
1) 공원 및 광장

■ 시설배치 현황 및 특성

- 공원은 광장을 포함한 자료를 대상으로 분석하였으며, 전반적으로 대상지구 내 공원은 골고루 분포하고 있는 것으로 조사

■ N분에 따른 서비스 영역

- 공원의 경우 도보 10분만으로도 대부분의 지역에서 접근이 가능
- 도보 15분의 경우 운정 1,2 지구의 북측 일부, 운정 3지구의 남측 일부가 서비스 음영으로 나오긴 하지만, 해당 구역의 세부 도로망의 부재로 인한 것으로 분석



[그림 4-13] N분 보행 이동시간별 서비스권역 분포 : 공원

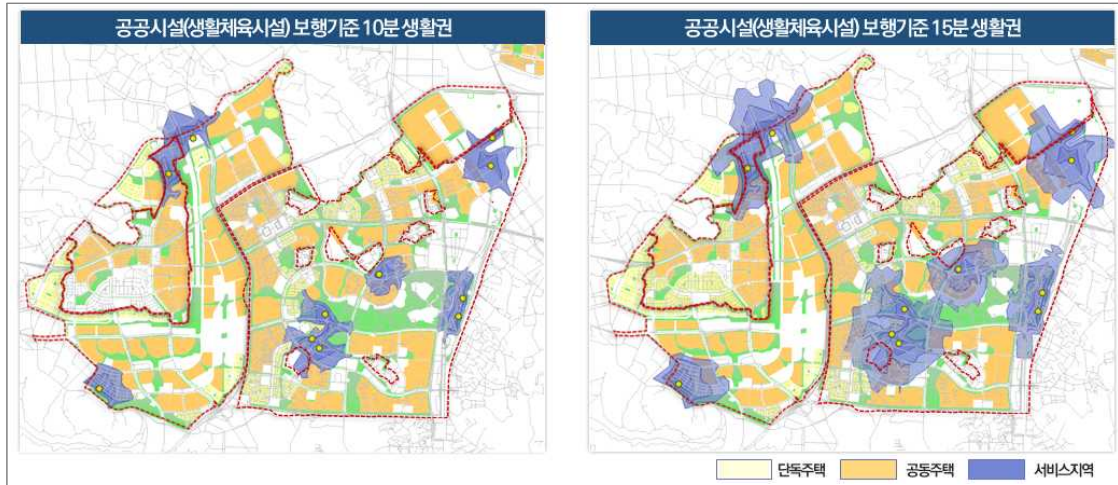
2) 생활체육시설

■ 시설배치 현황 및 특성

- 수영장, 테니스장, 다목적체육관 등의 생활체육시설은 공원시설의 인근에 배치되어 있어 전반적으로 전체 분석 대상 구역의 북측과 우측, 서남측에 위치

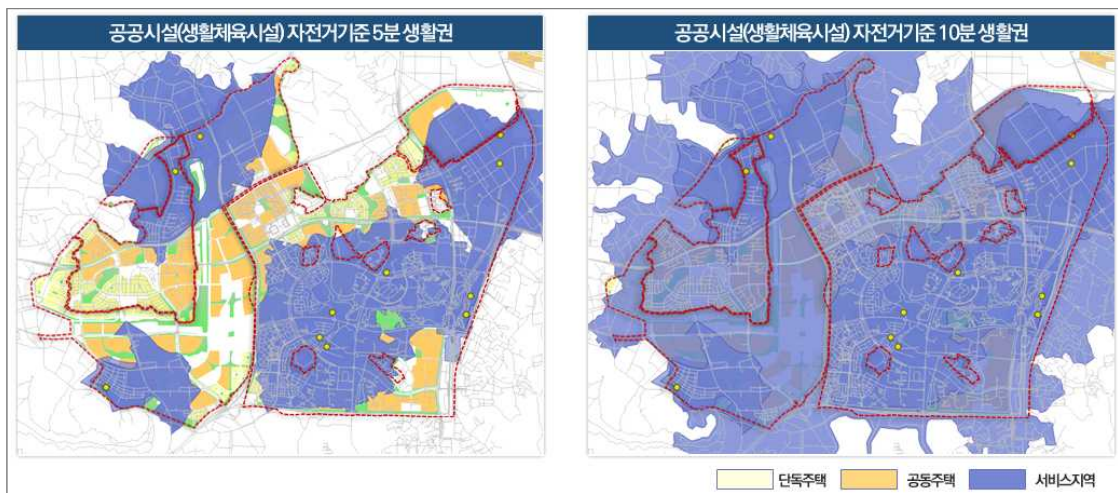
■ N분에 따른 서비스 영역

- 생활체육시설은 보행기준으로는 서비스 접근 음영지역이 70% 이상으로 대부분의 주거지역에서 접근성이 열악한 것으로 분석



[그림 4-14] N분 보행 이동시간별 서비스권역 분포 : 생활체육시설

- 반면 자전거를 이용할 경우에는 5분 서비스권역에서는 서비스가 불가능한 주거지역이 상당수 발생하였으며, 10분 영역에서는 모든 주거지역에서 서비스 접근이 가능한 것으로 분석



[그림 4-15] N분 자전거 이동시간별 서비스권역 분포 : 생활체육시설

3. 사례지구 생활권계획 적정성 검토결과

1) n분 생활권 계획기준의 적정성 검토결과

- 본 연구에서는 사례지구에 대한 네트워크 분석 결과를 토대로 n분 생활권계획에서 제시하고 있는 시간과 거리에 대한 정합성을 검토한 결과 다음과 같은 결론 도출
- n분 도시개념에서 제시하고 있는 접근시간과 이동거리는 15분, 반경 750m~1km 내외 수준으로, 실제 생활행태 속에서 접근할 수 있는 물리적 거리는 보행약자(어린이, 고령자)를 고려 시 도달하기 어려운 공간범위로 진단
- 현재, 신도시계획기준 등에서 제시하고 있는 접근시간은 15분 도시개념보다 단축된 10분 이내로, 보행약자 고려 또는 보행 시 횡단보도 등에 따른 제약요인 등을 고려할 때 10분 서비스권역이 실생활에서의 15분 서비스권역으로 해석하는 것이 적정
- 이를 보행 이동거리로 추산할 경우 500m 내외 거리에 해당되나, 지속가능한 신도시 계획기준(2010)에서는 보행권 중심으로 이동할 수 있는 반경 150~500m 범위를 근린권, 자동차로 5분 이내 도달가능한 반경 400m~1km 범위를 지구권으로 규정
- 이처럼, n분 생활권 개념에서든 신도시계획기준에서든 생활권 설정기준에 도달시간과 이동거리간에 정합성이 없어 이에 대한 검토와 조정이 필요할 것으로 시사점 도출

2) n분 생활권 계획기준의 부합성 검토결과

- 보행을 기준으로 파주운정 지구는 15분 생활권을 목표로 하고 있으나, 보행만으로는 완전한 15분 생활권 구현이 어려울 것으로 분석
- 실질적으로 근린생활 및 상업시설, 경로당, 공원 시설 정도만이 도보 15분의 거리로 충분한 서비스를 제공 가능
- 유치원과 초등학교의 경우 운정1,2지구와 교하지구에서는 도보 15분으로 80% 이상의 주거지역에 대한 서비스가 가능하지만 운정 3지구에서는 서비스 부족 발생
- 생활체육시설과 중학교는 주거지역을 기준으로는 도보로 서비스 가능 권역이 부족
- 주민센터와 데이케어센터의 경우 도보 15분내에서는 서비스를 받을 수 있는 지역이 대단히 제한적이라 한계 도출

- 시설의 주 접근 수단이 보행이 아닌 자전거와 차량 등 보완이 가능한 수단을 이용할 경우 대부분의 지역에 10분 이내 도달 가능한 것으로 진단

[표 4-4] 보행기준 지구면적 대비 서비스면적 비율

(단위 : 면적 1,000m², 비율 %)

구분		운정 1, 2지구				운정3지구				교하지구			
		10분		15분		10분		15분		10분		15분	
		면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율
근린상업	근린생활 및 상업시설	5,739	60.1	9,069	95.0	4,019	56.2	6,159	86.1	1,851	90.1	2,057	100.0
공공행정	주민센터	343	3.6	1,110	11.7	223	3.2	969	13.6	321	15.6	783	38.1
복지/보육	데이케어센터, 경로당	1,389	14.6	3,495	36.6	123	1.8	169	2.4	262	12.7	842	41.0
	유치원	3,246	34.0	6,814	71.4	860	12.1	2,803	39.2	1,065	51.8	1,970	95.8
교육시설	초등학교	3,353	35.2	7,157	75.0	702	9.9	3,018	42.2	874	42.5	1,883	91.6
	중학교	1,592	16.7	4,511	47.3	892	12.5	3,022	42.3	590	28.7	1,223	59.5
여가/체육	공원(광장)	7,704	80.7	9,390	98.4	4,357	60.9	6,249	87.4	2,008	97.7	2,056	100.0
	생활체육시설	1,153	12.1	2,976	31.2	326	4.6	1,016	14.2	140	6.8	252	12.3
지구 면적 합		9,550				7,158				2,056			

[표 4-5] 보행기준 주거지면적 대비 서비스면적 비율

(단위 : 면적 1,000m², 비율 %)

구분		운정 1, 2지구				운정3지구				교하지구			
		5분		10분		5분		10분		5분		10분	
		면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율
근린상업	근린생활 및 상업시설	1,877	60.6	3,041	98.2	1,435	53.0	2,353	86.9	951	90.9	1,048	100.0
공공행정	주민센터	117	3.8	349	11.3	56	2.1	289	10.7	130	12.4	360	34.4
복지/보육	데이케어센터, 경로당	508	16.4	1,428	46.1	19	0.8	169	6.3	115	11.0	461	44.1
	유치원	1,396	45.1	2,601	84.0	288	10.7	1,046	38.6	610	58.3	1,038	99.2
교육시설	초등학교	1,377	44.5	2,738	88.4	206	7.7	1,095	40.4	502	48.0	992	94.8
	중학교	612	19.8	1,781	57.5	314	11.6	1,195	44.1	350	33.4	649	61.9
여가/체육	공원(광장)	2,525	81.5	3,116	100.0	1,621	59.9	2,435	89.9	1,044	99.7	1,048	100.0
	생활체육시설	173	5.6	751	24.3	74	2.8	262	9.7	88	8.4	88	8.4
지구 면적 합		4,958				4,337				1,676			

[표 4-6] 자전거/차량기준 지구면적 및 주거지면적 대비 서비스 면적 비율

(단위 : 면적 1,000m², 비율 %)

구분			운정 1, 2지구				운정3지구				교하지구			
			5분		10분		5분		10분		5분		10분	
			면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율
자 전 거	지구면적 기준	주민센터	3,179	33.3	9,171	96.1	2,529	35.4	4,604	64.4	1,433	69.7	2,026	98.6
		생활체육시설	6,159	64.5	9,552	100.0	2,919	40.8	7,032	98.3	517	25.2	2,057	100.0
	주거지 면적 기준	주민센터	903	29.2	3,012	97.3	864	31.9	1,688	62.4	757	72.3	1,047	100.0
		생활체육시설	1,815	58.6	3,116	100.0	1,187	43.8	2,687	99.2	201	19.2	1,050	100.0
차 량	지구면적 기준	데이케어센터	9,267	97.1	9,552	100.0	4,999	69.9	7,043	98.4	2,057	100.0	2,057	100.0
		유치원	9,551	100.0	9,551	100.0	7,132	99.7	7,132	99.7	2,057	100.0	2,057	100.0
		중학교	9,325	97.7	9,552	100.0	6,835	95.5	7,132	99.7	2,057	100.0	2,057	100.0
	주거지 면적 기준	데이케어센터	3,116	100.0	3,116	100.0	1,965	72.6	2,694	99.5	1,048	100.0	1,048	100.0
		유치원	3,098	100.0	3,098	100.0	2,696	99.6	2,706	99.9	1,047	100.0	1,047	100.0
		중학교	3,116	100.0	3,116	100.0	2,674	98.7	2,706	99.9	1,047	100.0	1,047	100.0
지구 면적 합			4,958				4,337				1,676			

제5장 신개발지구 생활권계획 수립기준 개선방안

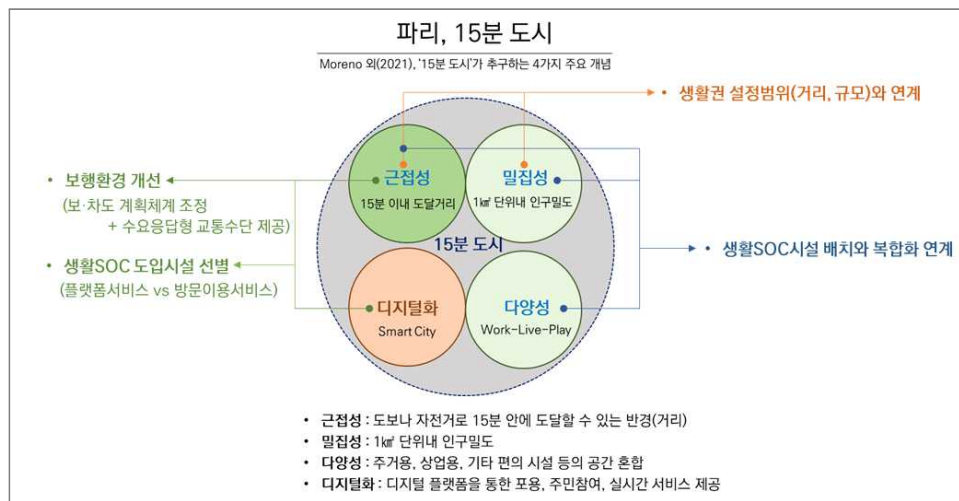
1. 생활권 계획변화에 따른 영향 예측

1) n분 생활권개념의 도시계획적 영향

- ‘시간’과 ‘공간’ 관계로 새롭게 규정한 ‘크로노 어바니즘(Crono-urbanism)’은 ‘완전한 근린’, ‘15분 도시’, ‘X분 도시’ 등으로 다각화되고 있는 추세
- 특히, ‘15분 도시’로 대변되고 있는 ‘n분 생활권’ 개념은 전통적 도시계획에서 지향해 온 가치를 계승한 개념으로서 맥락을 같이한다고 평가되기도 하나, 기존 자동차 중심의 도시전반의 계획을 도보와 자전거 중심의 근린계획으로 회귀시킨 점에서 차별화
- 그러나 현재 ‘n분 도시’ 개념은 전 세계적 확산세에도 불구하고 통합적 담론으로 자리하지 못한 상태이고, 지향 가치에 있어서도 ‘탄소배출 저감’과 ‘일상생활의 건강과 편의 제고’라는 양립적 목표의 경중에 따라 실행전략이 차별화되고 있는 상황
 - ‘완전한 근린(Complete neighborhood)’은 ‘건강하게 연결된 도시(healthy connected city)’를 지향하며, 상하수도시설, 대중교통, 환경관리, 공원·녹지, 여가 향유, 공공안전과 교육에 관한 양질의 공공서비스를 균등하게 공급하는게 목적(Adams 외, 2012)
*(포틀랜드) 시민 90% 이상이 도보나 자전거를 이용하여 도달 가능한 20분 반경 안에서 경제활동, 여가생활, 생활편의를 충족할 수 있는 생활권 조성을 목표
 - ‘15분 도시(15-minute city)’는 기후위기 극복을 위한 탄소배출 저감과 코로나 감염병 확산에 따른 인구 밀집 등의 문제에 대응하기 위한 대안적 공간 마련을 위해 녹지와 도보 환경을 확충하기 위한 이론적 배경으로 활용(Moreno 외, 2021)
*(파리) 화석연료를 사용하지 않는 도보와 자전거 중심의 이동반경 안에서 생활편의와 일상향유를 충족할 수 있는 15분 생활권 조성을 목표
 - ‘X분 도시(X-minute city)’는 집에서 도보, 자전거, 대중교통으로 10분 이내의 거리에서 일상적인 서비스를 대부분 충족할 수 있게 하는 개념(panel T.M. Logan a b, 2022)
*(뉴질랜드) 지역사회 활력, 복지, 안전을 높이는 동시에 교통배출을 줄이는 것을 목표
- 특히, 이미 컴팩트한 도시공간 체계를 갖추고 있다고 평가되는 국내도시의 상황에서는 해외도시와는 다른 ‘n분 생활권’의 개념이 필요하다는 결론 도달
- 이에, 본 연구에서는 국내외 n분 도시전략 및 국내 계획기준 등을 살펴본 결과를 토대로, 국내에 적용가능한 ‘n분 생활권’을 ‘모든 주민(다양한 계층 포괄)에게 건강한 생활

환경과 편리한 일상서비스의 형평적 제공'이라는 목표를 지향하는 근린단위의 생활권으로 규정하고, 해외에서 우선적 지향가치로 갖는 '탄소배출 저감'의 측면은 부가적 가치로 지향하는 것으로 목표를 조정하며, 이를 기준으로 개선과제를 도출, 제안

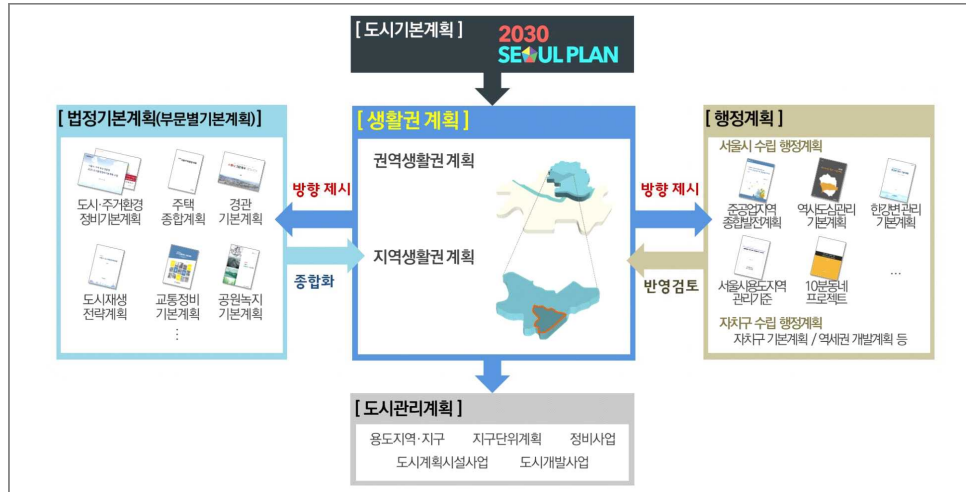
- 다만, 기본원칙은 15분 도시에서 제시한 '근접성(proximity)', '다양성(diversity)', '밀집성(density)', '디지털화(digitalization)'의 4가지 기본원칙이 국내 n분 생활권 조성 기준으로도 유용하다고 평가되어, 각 요소들이 도시계획적 측면에서 어떤 영향을 미칠 것인지를 국내외 사례 및 학술적 견해, 분석결과 등에 비춰 영향 예측
 - n분 생활권 개념에서 공통적으로 강조하는 '도보·자전거 이용 증대'와 '생활편의시설 접근성 강화'는 생활권계획의 한 형태로 보아야 하며 균등한 이동권과 생활환경을 제공하는 도시조성에 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상(신서경, 2021:48)
- 우선, '근접성(proximity)'과 '밀집성(density)'은 생활권 설정범위(거리, 규모) 결정에 영향을 주고, '다양성(diversity)'은 생활SOC 시설 배치와 기능복합화와 연계
- 그러나 '디지털화(digitalization)'는 실행전략 선택에 있어 15분 도시의 지향가치인 '탄소배출 저감'이라는 측면과 대치되는 상황이 발생할 수 있을 것으로 예측
- 따라서 국내 n분 도시 지향가치에서 '탄소배출 저감' 목표의 가중을 낮추어 접근하되, 지속가능한 도시조성 측면에서 친환경 교통수단 이용을 전제하여 계획 고려 전제
- 이에 따라, 디지털화는 수요응답형 서비스체계 구축측면에서 개선과제를 도출하고, 이를 위하여 생활SOC 도입시설의 선별기준(대면/비대면서비스 시설 구분)과 보행 이외의 보조적 접근수단 등에 대한 고려가 필요할 것으로 예측되며, 이외에도 n분 생활권의 계획, 관리, 평가 등에 포괄적 접근이 필요할 것으로 전망



[그림 5-1] 15분 도시개념의 도시계획적 측면에서의 영향

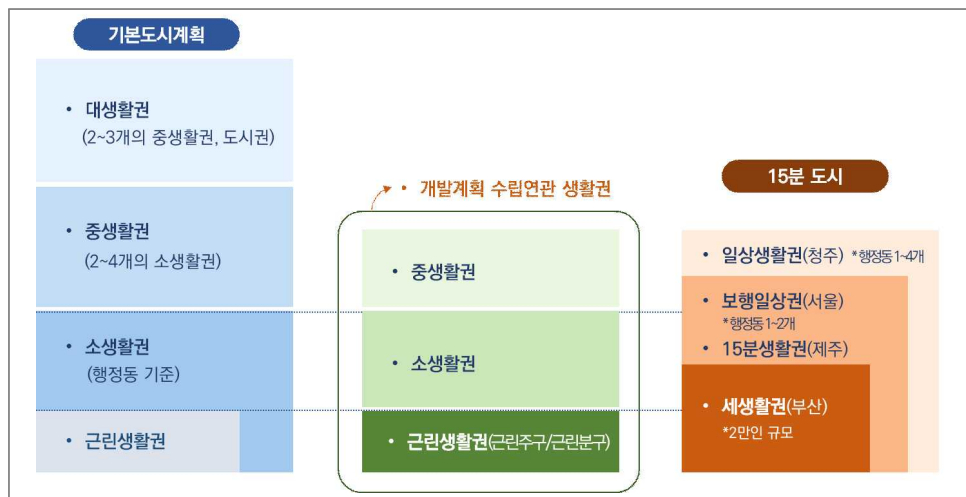
2) 생활권계획 제도화에 따른 영향

- 서울시 사례를 통해 생활권계획의 위계와 내용을 살펴보면, 생활권계획의 위계는 도시기본계획과는 별도의 계획으로 구성되며, 계획내용은 도시관리계획은 물론 각 법정기본계획과 행정계획과 연동되어 사업지구 개발계획 수립 시 많은 영향 예상



[그림 5-2] 생활권계획 내용상 사업지구 연관영역(서울시 사례기반)

- 특히, 도시기본계획에서 생활권 구분이 통상 대생활권, 중생활권, 소생활권의 3단계로 구성되어 왔으나, n분 생활권을 포함하여 생활권 위계가 4단계로 구성전환 예상
- 물론, n분 생활권(보행일상권, 15분생활권 등)에 대한 공간적 범위가 각기 달라 n분 생활권의 위계를 특정할 수는 없지만, 소생활권 하위 위계가 적정할 것으로 예측



[그림 5-3] 생활권 위계상 사업지구 연관영역

3) 3기 신도시 위계별 생활권 설정범위 예측

- 3기 신도시 등 최근 신규 개발지구는 2기 신도시나 행복도시(세종) 등과는 달리 당초 독립적인 생활권 계획이 아닌 인근 지역의 생활권 계획과 연계를 전제로 계획
 - 2기 신도시, 행복도시 등 기존 신도시 건설은 독립된 입지나 행정동 경계 설정 등으로 기성시가지와 원거리에 지정되어 모도시 및 인접지역 생활권과 연계 미흡
- 또한 3기 신도시는 사실상 도시 규모가 아닌 중소규모의 사업지구에 불과하고 지구 형태와 경계가 정형화되지 않아 위계별 생활권 체계를 갖추기 어려운 여건
- 따라서 개발사업 계획에서는 모도시의 생활권 계획을 적극 수용하고, 인접지역과 연계된 생활권 형성 및 계획기준 적용, 연계가 필요

• 3기 신도시 지구규모



• 생활권 위계별 설정가능성 검토

생활권	설정 기준	남양주 왕숙	하남 교산	인천 계양
소생활권 (근린생활권)	3기 신도시 주변도시의 교통수단별 통행 O-D 분석 평균 보행거리 도출(1,000m)	●	●	●
중생활권	승용승합, 시내버스 평균이동거리: 3.5 km 근린생활권 4-5개	●	●	◐
대생활권	지하철 평균 이동거리 : 7 km GTX 역 등 광역교통환승시설 거점	●	○	○
생활권	설정 기준	과천 과천	고양 창릉	부천 대장
소생활권 (근린생활권)	3기 신도시 주변도시의 교통수단별 통행 O-D 분석 평균 보행거리 도출(1,000m)	●	●	●
중생활권	승용승합, 시내버스 평균이동거리: 3.5 km 근린생활권 4-5개	◐	●	◐
대생활권	지하철 평균 이동거리 : 7 km GTX 역 등 광역교통환승시설 거점	○	○	○

- : 신도시 규모 고려시 설정 가능한 공간 위계
- ◐ : 신도시 규모 고려시 완전한 생활권 형성이 어려움; 생활권 내 도입 가능한 기능 입지 제약
- : 신도시 규모 고려시 형성이 어려운 위계. 단, 인근 도시(또는 동일 생활경제권)에 대생활권 기능 부재 시 설정

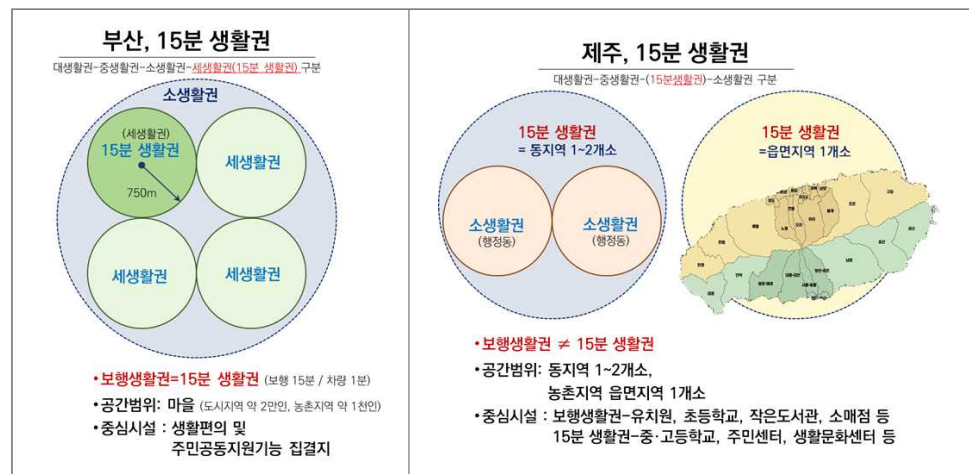
[그림 5-4] 3기 신도시 사업지구 규모에 따른 생활권 설정가능성 검토

출처: 윤정중(2020), 3기 신도시 개발전략 및 계획수립 기준 연구_위탁보고서, p.104 재인용

2. 적정 생활권 규모설정을 위한 기준 재정립 방향 설정

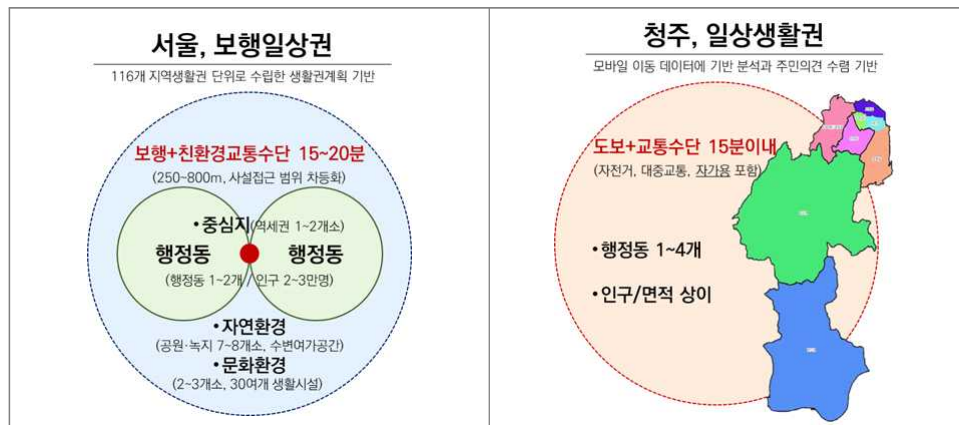
1) 재정립 필요성

- 그동안 생활권 개념은 근린주구이론을 토대로 한 학술적 도시계획 이론 상에서만 중시되어 왔을 뿐 실제 정책·제도나 사업부문에서는 크게 주목받지 못한 공간 개념
- 이에, 생활권계획 역시 도시기본계획 상 부문별 계획의 하나로 다뤄졌지만, 중생활권 중심으로 자치구 단위의 공간발전 방향을 제시하는 수준에서 다뤄져온 영역에 불과
 - 도시·군기본계획에서의 생활권은 인구를 배분하고 기반시설 공급계획을 수립하기 위한 계획단위로서 의미가 컸으며, 실행력을 확보를 위해 행정구역 단위로 권역 구분
- 그러나 최근 도보중심의 n분 생활권계획이 중요해지면서 제도적으로는 ‘소생활권’이, 학술적으로는 ‘근린단위 생활권(근린생활권)’이 중요한 공간영역으로 주목
- 하지만 제도적 기준의 ‘소생활권’이 통상적으로 행정동 경계를 기준으로 구분되다보니, 도로, 지형, 오픈스페이스, 시설 등에 의해 경계가 구분되는 실제 생활권과 상이
- 또한, 학술적 측면에서의 ‘근린생활권’은 보통 소생활권보다 하위레벨인 보행거리 범위의 생활권(근린주구/근린분구) 등이 중요한 공간단위로 설정하고 있어 차이 존재
- 여기에, 최근 확산되고 있는 n분 생활권 역시 보행기준의 접근거리 n분을 시간적, 공간적으로 규정하고는 있지만 해당 개념을 수용한 도시마다 공간적 범위를 달리 설정
 - 15분 도시선언을 한 부산과 제주 역시 15분 생활권의 범위가 서로 다른 기준으로 제시



[그림 5-5] 생활권 설정기준 : 부산 vs 제주 15분도시

- 도시기본계획 상에 n분 생활권의 개념을 반영하여 생활권계획을 수립한 서울시와 청주시의 경우에도 각각 다른 개념과 해석으로 생활권 범위를 설정
 - 서울시는 116개 지역생활권 단위로 수립한 생활권계획 기반으로 보행과 친환경교통 수단으로 15~20분 이내 접근가능한 범위를 ‘보행일상권’의 공간적 범위로 규정
 - 청주시는 모바일 이동 데이터에 기반 분석과 주민의견을 기반으로 도보를 원칙으로 하되, 자전거, 대중교통, 자가용 포함한 교통수단으로 15분 이내 도달 가능한 범위를 ‘일상생활권’의 공간적 범위로 규정
 - 엄밀히 말하면, 두 도시 모두 n분 생활권을 표방하여 보행일상권(서울)과 일상생활권(청주)을 설정하고 있지만, 생활권 설정에 있어 기준을 도보와 자전거 이동을 넘어 친환경 교통수단(서울), 자가용(청주)까지를 포괄하고 있어 이는 도보와 자전거 중심, 즉 무동력 이동수단을 전제로한 n분 생활권의 기본원칙과는 다른 접근으로 간주 가능



[그림 5-6] 생활권 설정기준 : 서울 보행일상권 vs 청주 일상생활권

- 이처럼, 정책적으로든, 제도적으로든 n분 생활권 개념을 적용한 도시에서는 보행을 기준으로 시간기반의 범위를 설정하고 있다는 공통점은 있으나, 각기 다른 n분 생활권의 범위를 설정하고 있어 선행사례를 통해 생활권 기준을 설정하는 것은 한계
- 또한, n분 도시개념을 채택한 해외도시들에서도 공통적으로 도보를 주요 이동수단으로 설정하고 있으나 접근시간과 거리는 통합된 기준으로 적용하기 어렵다고 판단
- 다만, n분 생활권 개념을 도입한 여러 도시에서 도보 기준으로 설정한 접근시간 10분, 15분과 도보거리 750~1,000m 반경을 검토기준으로 설정하고, 이를 공사 사업지구(신도시) n분 생활권 적정성 검토기준으로 적용하였으며, 이를 기반으로 적정 생활권 설정기준(안)과 계획기준 개선과제 등을 도출, 제안

2) 재정립방향

■ 생활권 규모조정 : 보행기반 이동반경 축소 + 인구/세대밀도 상향 연계검토

- 생활권 설정이 명확한 행복도시(세종)의 소생활권 범위는 중심시설까지 반경 400m, 대중교통결절점까지 1km 내외로 15분 도시의 도보거리와 시설배치 기준과 유사
 - 행복도시의 생활편의시설의 분포는 근린상업지역 중심으로 2열식으로 배치되어 해당 생활권 내 거주자에게 부여되는 실제 생활서비스거리는 500m 이내 수준이나, 생활권 중심에서부터 도시연계 대중교통 승강장까지의 접근거리는 1~1.2km 내외 수준
- 그러나 계층적 다양성 측면에서 어린이, 고령자 등 보행약자를 중심으로 보면, 해당 시설들은 동일시간 접근이 어려운 도보거리로, 본 연구에서는 보행약자 기준의 네트 워크 분석을 실시한 결과에서도 현재의 생활권 범위는 축소되어야 할 것으로 분석
 - 정연준 외(2020) 연구에서도 분당신도시 기본계획에 적용된 근린생활권 범위는 약 502,400㎡로 노인들이 인지하는 근린생활권 범위, 실제 활동 범위보다 큰 것으로 나타나 노인들의 보행특성을 반영하여 기존 계획보다 좀 더 작은 범위로의 축소 제기
- 하지만, n분 도시의 기본원칙 중 밀도기준에서도 언급한 바와 같이 시설의 규모결정에 중요한 역할이 되는 인구밀도 등을 고려할 때 생활권 규모 축소는 적정 시설인구를 확보하는 것이 필요하며, 이를 위해서는 주택건설용지의 개발밀도 상향과 연계 필요
 - 1-1생활권과 유사한 반경을 가진 1-2생활권은 규모는 1-1생활권의 1/2 수준이나 밀도는 2배 가량 높고, 넓이는 2배 차이이나 인구밀도는 4배 차이
 - 이러한 이유는 주택유형, 공원녹지 규모 등에 따른 면적과 밀도 차이로 해석되나 n분 생활권 형성의 원칙 중 다양한 주택유형 포함을 고려하더라도 해당 생활권 내에도 타 지역과 동일한 수준의 생활서비스 제공을 유지할 수 있는 대안 필요
- 따라서 적정 편의시설 공급을 위해서는 인구밀도에 대한 고려가 중요한 바 소생활권의 경계구분 시에는 생활권 내 계획된 주택유형과 인구밀도 등에 대한 고려 필요
- 즉, n분 생활권 조성을 위해 생활권의 공간적 범위를 축소하게 될 경우, 생활편의시설 이용자수(인구밀도) 확보가 어려워 필요시설의 설치 및 운영에 영향을 주기 때문에 생활권 단위길이 조정 시에는 주택건설용지의 용적율 상향/세대수 증가 또는 생활인프라시설의 설치기준의 조정 등의 병행 추진이 합리적
 - 시설인구의 증가 방안으로는 세대수 증가를 유도하는 것으로 용적률 상향, 소형평형 비율 증가, 단독주택의 블록형 단독주택/중층 연립주택 공급 등 검토 가능

3. n분 생활권 조성을 위한 「계획기준」 개선방안

1) 생활권 구분 및 설정기준 개선

- 지속가능한 신도시 계획기준 중 n분 생활권 조성에 영향이 줄 ‘접근성 제고’(제4장의 2절)와 ‘밀도’(제4장의 3절) 부분에 대한 개선방안을 제안하고자 하나 기존 체계는 생활권 계획을 체계적으로 제시하기 어려우므로 이의 구성체계 조정을 먼저 제안
- 먼저, 사회문화적 지속성 제고를 위한 계획기준(제2장) 중 ‘사회개발’(제1절) 부분은 지속가능한 신도시계획기준 역시 ‘지속가능한 도시형태로 복합개발과 대중교통활성화를 통한 보행친화적 도시구조’를 지향하고 있어 이는 동일맥락으로 유지
- 다만, 이러한 목표를 실현하기 위해 생활권 위계별로 권역을 설정기준을 마련하고 생활권별 적정밀도와 접근거리가 되도록 생활권 설정기준 개선 필요
- 지속가능한 신도시계획기준(국토부, 2010)에서는 4단계 구성기준이 제시되었으나, 2020년에 개선(안)으로 제시된 계획기준에서는 3단계로 축소
- 그러나 생활권의 실효적 구분 및 운용을 위해서는 4단계 구분이 적절할 것으로 제안
- 이 때, 생활권 범위의 설정기준은 대중교통과 도보로 기준으로 설정하고, 자전거, PM, 자동차 등의 접근은 보조적으로 이루어질 수 있도록 기준으로 활용하고 접근가능시간은 기초생활인프라 국가적 최저기준의 접근시간을 고려하여 설정, 제안
 - 국토부(2010) 생활권 설정기준으로 거리와 시간 기준을 형평적으로 적용하지 않았고, LH(2020)에서는 자가용, 버스이용 등의 동일시간-거리로 제시하고 있어 부적정

[표 5-1] 지속가능한 신도시 계획기준의 권역설정과 기반시설 및 근린시설 기준

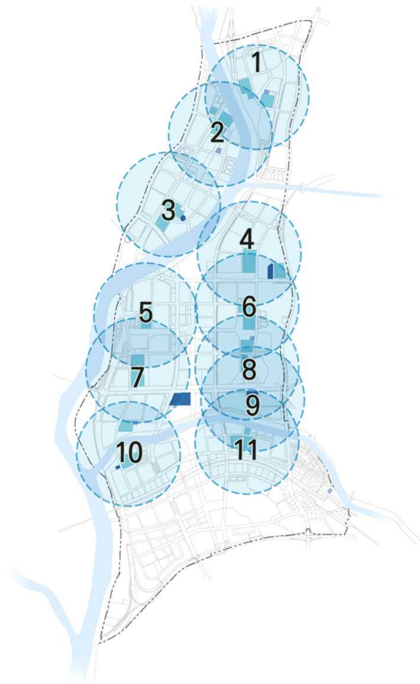
국토교통부(2010)		→	LH(2020)		→	개선(안)	
도시권	반경 4~10km 범위		대생활권	광역교통, 지하철을 이용하여 30분 이내 이동범위로 7km 내외로 설정		대생활권	광역버스, 지하철 등 대중교통(간선) 30분 이내
지역권	대중교통으로 10~15분 이내에 이동할 수 있는 범위		중생활권	자가용, 버스 이용, 20분 이내 범위로 3.5km 내외로 설정		중생활권	대중교통(지선) 20분 이내
지구권	자동차로 5분 내외에 도달할 수 있는 범위 반경 400~1km 범위		소생활권	도보를 통해 10분 이내에 이동범위로 반경 1km 내외로 설정		소생활권	도보 15분 이동범위로 반경 1km 내외로 설정
근린권	보행권 중심으로 이동할 수 있는 범위(반경 150~500m범위)					근린생활권	도보 5~10분 반경 500m 이내로 설정

- 실제 3기 신도시 중 남양주왕숙지구의 경우, 근린생활권을 중심으로 생활권계획을 수립하고 있으며, 근린생활권은 도보 10분 거리, 400m 이내 공공기능(학교)을 배치하고 순환형 생활가로와 격자형 생활녹지를 통해 접근성을 제고하는 계획 수립

- 남양주왕숙지구는 11개 근린생활권으로 형성
- 근린생활권은 주거지 반경 400m이내 필수 공공기능(학교) 포함
- 각 생활권은 도시철도(개통 예정)와 자족시설이 함께하는 순환형 생활가로와 이를 엮어주는 격자형 생활녹지를 통해 선형도시의 특성에 가장 적합하게 작동하도록 계획
- 생활권 공간구조를 통해 미래 수요에 탄력적으로 대응

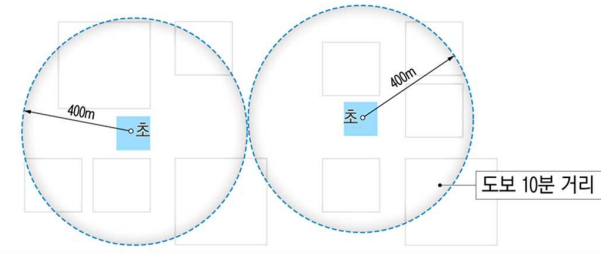
③ 11개의 근린생활권

근린생활권	중심생활권
1, 2, 3 생활권	친환경문화복합
4, 5, 6, 7, 8, 9 생활권	사회경제복합
10, 11 생활권	비즈니스복합



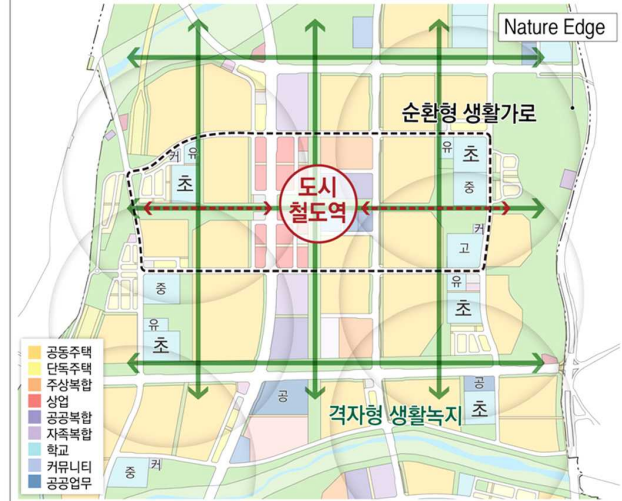
공공성 중심 근린생활권 계획

- 공공성 중심의 시설이 중심에 입지하여 주변과 공간적·기능적 통합



순환형 생활가로 중심 격자형 생활녹지 공간구조

- TOD 개발에 따른 통합적 공간구조 형성 가능
- Nature Edge 및 시설간 입체 연계를 통해 보행편의성 극대화



[그림 5-7] 초등학교 중심의 생활권 설정기준 예시(남양주왕숙)

출처: 한국토지주택공사(2022), 남양주왕숙 공공주택지구 지구계획설명서

2) 생활권 중심공간/시설의 재구성

(1) 재구성 필요성

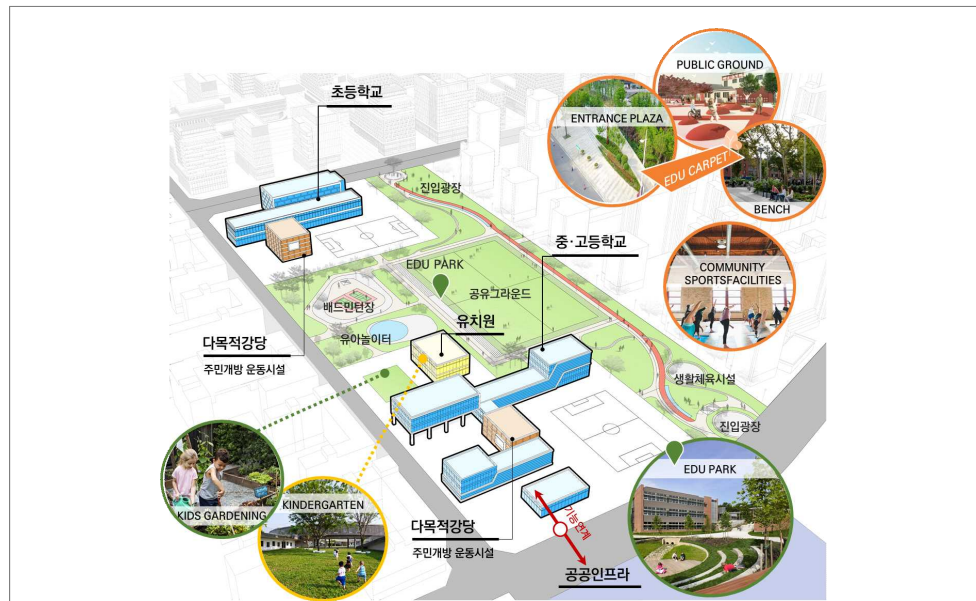
- 유럽 등에서 등장한 n분 생활권 개념은 Covid-19에 따른 팬데믹 상황이 지속되면서 업무·상업과 주거·여가 용도를 분리한 토지이용으로 인한 해당 서비스의 접근성 한계와 기후위기에 대응한 탄소중립도시 구현이라는 두 가지 현안해결을 위해 구상
- 이러한 문제의식 아래서 ‘15분 도시’는 자동차 중심의 이동방식을 지양하고 도보·자전거 이동반경 안에서 삶의 질 추구를 위해 필요한 생활 서비스를 충족할 수 있는 생활권을 조성하기 위한 도시공간 모델로 등장
- 이로 인해, 해외 n분 도시개념에서는 가변적 상업공간의 배치나 공원, 광장 등 공공공간 조성, 공원 내 도로 이격, 도로다이어트, 공유자전거 등이 실행전략으로 제시
 - Gehl(2013)은 도보와 자전거 이동 중심의 생활반경은 공원, 광장 등 공공공간 조성을 촉진하며 이를 통해서 공공·생활·문화 편의시설 접근에 관한 불평등 해소가능성 주장
 - Frearson(2020)은 소규모 상업시설의 기능을 응용하여 자가격리자를 비롯한 시민의 생필품 수요 충족을 해소하는 공간적 대안으로 가변적 상업공간 제시
 - Davies (2020)호주 ‘메이즈 라이크 공원(Maze-like park)’은 사회적 거리두기를 유지하며 녹지공간을 즐길 수 있도록 공원 내 도로 간 간격을 약 2.4m씩 유지하도록 하였고 사이에 0.9m 폭의 숲 울타리 조성 제안
 - Reimer(2020)은 도보와 자전거 이동 반경을 ‘15분 도시’의 생활권설정 준거로 제시하며 도시의 이동방식에 활력을 더할 수 있는 새롭고 혁신적인 디지털 기술력(자전거 공유 시스템 등)의 활용을 강조
- 그러나 한국은 도시권에서는 원래 ‘소생활권’ 단위로 생활서비스들이 적정 수준 갖춰져 있었기 때문에 동일한 팬데믹 상황에서도 유럽과 같은 서비스 단절 등의 문제는 겪지 않았고, n분 생활권이라고 별도로 명명하거나 정의되지 않고, 생활권계획이 제도적으로 규정되지 않았어도 사업적으로 n분 생활권 개념이 수용되어 계획
- 따라서 국내에서 n분 생활권 구현의 방식은 해외도시들과는 다른 관점에서 한국형 n분 생활권개념으로 재정립되어야 하고, 이에 맞춘 토지이용과 생활SOC 서비스시설의 재조정, 보행환경 개선 등의 방안이 필요

(2) 재구성의 기본방향

① 보행생활권 중심(공간/시설)의 재구성

■ 근린생활권의 중심시설 전환 : 중학교+커뮤니티케어센터+오픈스페이스

- 전통적 근린주구 개념의 생활권 구분에서는 초등학교나 공원·광장이 생활권의 중심 시설이었으나, 연구분석 결과 n분 생활권계획에서 근린생활권의 중심시설 변경 필요
 - 학계(박종순 외, 2010)에서는 소생활권을 인구 2~3만 정도의 규모로, 도보 10분 이내에 이동가능한 공간적 범위, 즉 도보를 중심으로 이루어지는 보행권으로 설정하면서, 초등학교나 소매시장을 중심시설로 규정
- 과거와 마찬가지로, 학교가 중심시설로 적정하나 초등학교가 아닌 중학교가 중심이 되는 것이 적합하며 이는 앞서 생활권과 학구 조정의 필요성을 통해 기술한 바와 같이 인구밀도, 접근거리, 학구 등 고려 시 근린생활권의 중심으로 적합할 것으로 분석
- 물론, 중심에 자리하는 중학교는 복합커뮤니티센터, 그리고 오픈스페이스와 결합되어 보행환경과 접근성 제고여건을 갖춘 형태가 이상적으로, 현재 3기 신도시 개발계획에 학교시설 통합설계 사례로 다수 적용 중
 - 통합설계 사례에서 보는 바와 같이 초등학교와 중학교 인접하여 계획되고 통합운영될 경우도 있어 초등학교+중학교가 동시에 근린생활권의 중심으로 배치 가능



[그림 5-8] 학교+커뮤니티센터+공원 통합설계 예시(부천대장, 에듀카펫)

출처: 한국토지주택공사(2022), 부천대장 공공주택지구 지구계획설명서

- 이때, 복합커뮤니티센터는 기존에는 핵심시설로 주민센터(공공행정서비스)와 교육·문화시설 도입되었다면, 앞으로는 공공행정지원과 커뮤니티케어(건강)을 중심으로 한 서비스시설이 인구구조·사회변화에 대비한 핵심시설로 전환 필요

- 행복도시 복합커뮤니티센터 건립 이후 신도시 등에서는 공공주택특별법 상 복합커뮤니티센터의 건립이 의무화되면서 신도시 뿐만 아니라 기성도시에서 유사시설 도입
- n분 생활권계획을 수립한 청주시의 경우에도 ‘일상생활권’을 설정하면서 부족한 생활서비스 공급을 위한 복합시설로 ‘일상생활관’ 건립을 실행계획으로 수립

[표 5-2] 청주시의 「일상생활관」의 도입방향

특징	· 각 일상생활권에 부족한 생활서비스를 복합적으로 제공하는 시설로, 해당 생활권의 생활서비스 접근성을 개선하고, 거점을 활성화할 수 있는 지역에 전략적으로 입지하는 시설 · 일상생활권 내의 부족한 서비스 시설을 패키지로 공급하는 복합시설
도입 시설	· 일상생활권 계획의 생활서비스 수준 분석 결과를 바탕으로, 생활권에 부족한 시설을 파악하고, 이를 중심으로 도입시설 선정 · 일상생활권 계획의 생활서비스 접근성 분석 결과를 바탕으로 생활권의 전반적인 서비스 접근성 개선이 가능한 최적 위치에 입지 · 추진 부서가 다양한 생활서비스를 패키지로 하여 신속하고 효율적으로 공급

출처 : 청주시(2023.4), 일상생활권 구축계획 시범사업, pp.331~339 내용재구성

- 이때, 서비스시설의 위치는 보행약자를 기준으로 10분, 300~350m 이내⁴⁷⁾ 배치
- 커뮤니티케어(건강)시설은 기존 ‘고령자’대상의 요양, 보호차원의 ‘데이케어센터’나 ‘통합돌봄센터’와는 달리 ‘아동, 고령자, 임산부 등을 포함한 전 계층의 주민’을 대상으로 포괄적 일상지원, 건강관리 차원의 시설⁴⁸⁾

[표 5-3] 데이케어센터와 통합돌봄센터 비교

【 데이케어센터 】	→	【 통합돌봄센터 】	→	【 일상케어센터 ^{가칭} 】
• 고령 노인성 질환, 치매, 뇌졸중 등으로 보살핌이 필요한 어르신들을 주간 혹은 야간시간에 보호하며 편안한 공간 제공과 다양한 프로그램을 통하여 자립 활동을 지원하고 신체 정서적 기능향상을 통하여 행복한 노후 생활을 지원하는 노인복지시설		• 일상생활에 돌봄 필요성이 큰 중장년과 가족돌봄청년들을 통합적으로 지원하여 일상생활의 어려움을 해소할 수 있도록 도와주는 서비스 시설 • 재가돌봄, 가사지원 등 가정방문을 통한 서비스 제공		• 모든 주민들이 일상생활과 건강관리를 위한 서비스를 상시 받을 수 있도록 하는 내용으로 ‘생활권 단위 건강생활지원시설’ • 데이케어센터, 통합돌봄센터보다 포괄적 계층, 서비스 확대 • 이용자 방문, 온오프라인플랫폼

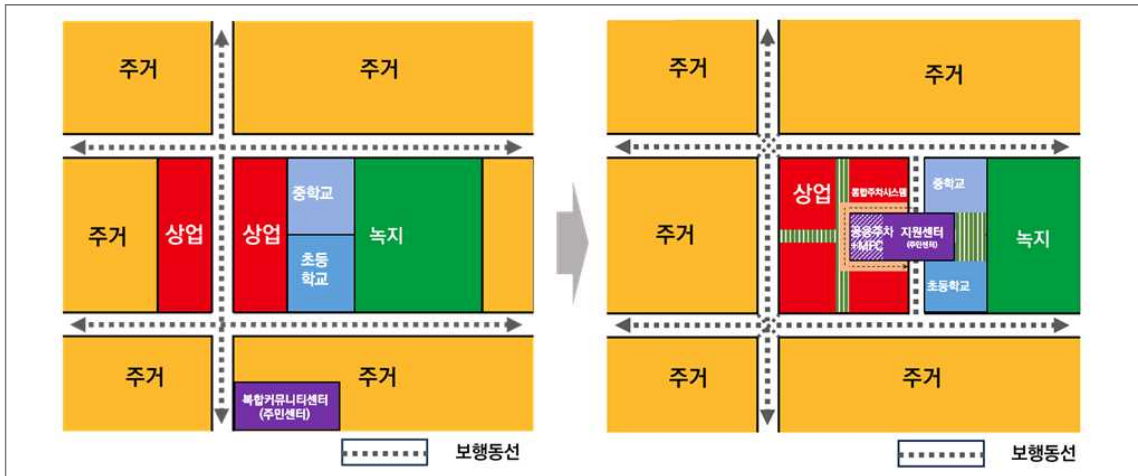
출처 : 케어장(<http://www.carejang.co.kr/>), 한국일보(2022.7.21. 보도기사), 대한민국 정책브리핑(www.korea.kr)

47) 정연준 외(2020) 연구에서도 분당신도시 기본계획에 적용된 근린생활권 범위는 약 502,400㎡로 노인들이 인지하는 근린생활권 범위, 실제 활동 범위와 비교할 때 매우 큰 것으로 나타나 노인들의 보행특성을 반영한 근린생활권 규모는 기존 계획보다 좀 더 작은범위로 설정될 필요가 있다고 분석

48) 유사사례로 부산시 마을건강센터가 있는데, 간호·상담 인력이 상주하여 전문적인 진단뿐 아니라, 건강 관리 업무도 진행하며, 당노교실, 고혈압관리, 치매예방부터 걷기, 댄스 같은 다양한 건강관리 및 동아리 활동을 지원

■ 생활권 중심시설 재구성 및 복합/결합배치 유도

- 근린생활권 중심에는 상업용지와 학교, 커뮤니티시설, 녹지를 결합 배치하고, 인접 도로와 보행동선과의 관계 조정을 통해 접근성을 제고
 - 주거지역으로부터 접근성 제고를 위해 생활권 중심에 도로를 배치하지 않고, 생활가로와 녹지 등이 생활권의 중심이 되어 보행네트워크를 확보 할 수 있도록 하고, 차량 진출입 동선이 보행동선과 교차하지 않도록 하여 보행차단요소를 제어



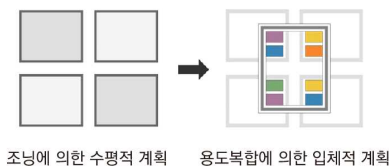
[그림 5-9] 근린상업용지 배열과 도로계획 방식 개선(안)

- 또한, 공공주택업무처리지침에 의거 설치되는 복합커뮤니티센터의 성격을 일상케어 센터로 전환하여, 일상생활에 필요한 공공행정 및 건강관리 서비스가 배치되도록 함은 물론 편재성(디지털화, 수요응답형 서비스) 제고를 위한 시설 배치를 고려하여 스마트워크센터, MFC 등의 시설과 복합/결합배치 등을 계획 수립 시 고려

- 다양한 복합용도의 기능적 결합을 유도하여 활력 넘치는 복합공간으로 개발
- 창의적인 문화 활동 그리고 일상적 소비 활동이 결합된 다기능 복합가로를 조성
- 주택을 공급하여 일과 주거를 함께하는 직주근접의 Multi Complex 공간 제공

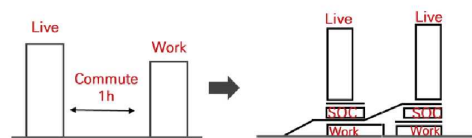
용도복합의 복합공간 조성

다양한 도시 변화에 유연하게 대응하는 3차원적 용도복합공간



직주근접의 Multi Complex 공간

일과 주거를 함께하는 직주근접을 통해 직무생활의 만족과 생산성 증진



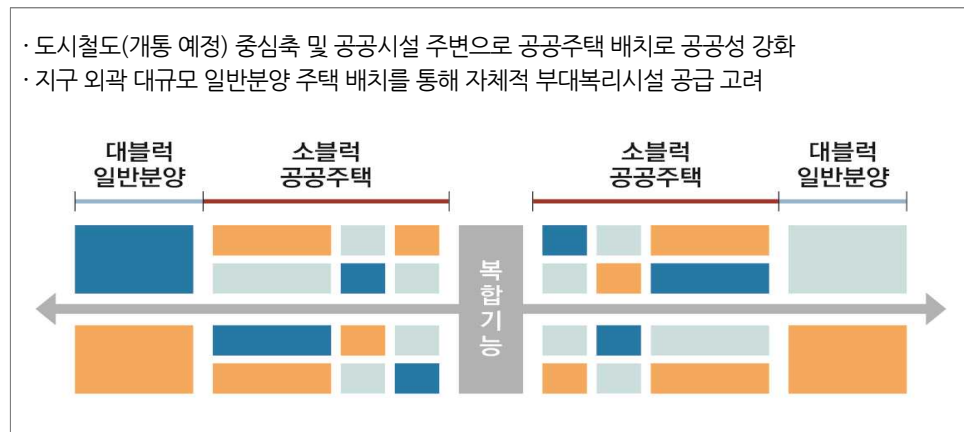
[그림 5-10] 복합권역 계획기준 사례(하남교산)

출처: 한국토지주택공사(2022), 하남교산 공공주택지구 지구계획설명서

- 공공주택 업무처리지침에는 복합커뮤니티시설 조성 등 규정(제14조)을 수록하고 있으나 해당기준에서는 소생활권 단위에는 공공시설과 교육시설만을 권장시설로 지정하고 있어 보다 다양한 시설이 입지되기 위해서는 해당 규정의 개정 필요

■ 주거유형 배치기준 개선

- n분 생활권의 기본개념에서는 다양한 주거유형의 혼합을 권장하고 있으나, 이는 대규모 공동주택단지를 선호하는 국내 주택수요 상황에서는 적용 상 한계 내재
- 그러나 라이프스타일과 주거트렌드 변화로 최근 단독주택, 연립주택 등에 대한 선호가 높아지고 있고 공동주택 내 다양한 유형이 혼합 배치되는 사례도 많아 주거유형 혼합 시 블록배치 방식 고려 필요
 - 즉, 중심부로 갈수록 작은 블록을 배치하여 다양한 가로환경 형성으로 근접성을 높일 수 있도록 유도하고, 생활권의 중심부에 차량축이 아닌 보행축(선형공원 포함)을 배치되도록 교통계획체계 검토
 - 하남교산지구 사례를 토대로 주택건설용지 블록을 구획할 때 중심시설로부터 블록규모를 조정(중심시설←소블럭←대블럭)으로 배치하여 중심부 접근성이 제고되도록 계획하였는데, 유효한 계획기준으로 평가



[그림 5-10] 주거유형 배치기준 사례(하남교산)

출처: 한국토지주택공사(2022), 하남교산 공공주택지구 지구계획설명서

- 특히, 대규모 공동주택단지로 인해 일상생활서비스가 배치된 중심지역으로의 접근성이 저해되고 있는 것으로 분석되어, 단지 내 도로의 공용 활용에 대한 고려도 필요하나 이에 앞서 접근성 제고를 위해 블록 규모별 배치방안에 대한 개선도 필요

■ 단독주택지역의 서비스 제공을 위한 대안 마련

- 사업지구 전반적으로 근린생활시설용지, 근린상업용지, 단지 내 상가 등이 적정하게 잘 배치되어 상업서비스에 대한 근접성은 매우 양호한 것으로 분석
- 다만, 단독주택단지가 형성된 경우에는 모든 서비스에서 취약한 것으로 분석되었으나, 단독주택 내 상업시설이 허용된 점포형 주택인 경우에는 상업서비스 제공은 가능
- 그러나 최근 신도시 내 계획되는 단독주택단지는 전용주거지역인 경우가 다수로, 이 경우에는 공동주택단지 내 상가를 활용하여 상업서비스 접근성 제고대안으로 활용
 - 판매점 등 상업서비스에 대한 보완적 제공은 인근 공동주택단지의 단지내 상가 및 부대시설 등을 공유할 수 있도록 부대시설의 위치 및 허용용도 기준을 검토
- 다만, 이외의 시설들은 모든 지역에 균등한 배치가 불가능하므로, 필요시설의 유형과 이용빈도, 디지털화 가능성 등에 대한 검토 후 일정 권역 내 배치되는 초등학교 등과 복합화하거나, 수요응답형 서비스 제공방식으로 디지털포용을 통한 근접성 제고
 - 물리적 소요시설은 초등학교의 배치를 생활서비스와 연계하고 배치하고, 초등학교와 일상지원센터의 기능 중 방문서비스 기능과 복합화하여 서비스 접근성을 향상



[그림 5-11] 보행생활권 계획에서의 개선방안

3) 접근성 향상을 위한 보행환경 개선

① 보행환경 개선요소

■ 횡단보도 등 보행 장애요소 최소화

- 도보로 서비스시설에 접근할 때, 가장 큰 장애요소는 교차로(횡단보도) 개소와 대규모 아파트단지 등에 의한 차단으로 보행 단절요소 제어를 통해 접근시간 단축 필요
 - 택지개발업무편람(3-6-7, 3-12-8), 대지의 규모가 커서 보행자가 우회하게 되는 불편이 없도록 대지안에 공공보행통로를 지정하는 방안, 설치주체 및 통로의 설치방법 등에 대한 지침을 명시하도록 규정하고 있으나 실제로는 접근성 차단
- 먼저, 네트워크분석을 통해 분석된 바와 같이 n분 도시권역이 500m~1km 범위로 설정되었어도 실제 보행거리는 횡단보도 등에 의한 시간소요로 실제 도달가능 반경은 300m 내외에 불과한 것으로 분석
 - A지점과 B지점에서 각각 생활권 중심의 복합커뮤니티센터(주민센터)까지의 접근거리는 유사하나 횡단보도의 개소와 도로폭 등의 영향으로 도달가능시간은 차이 발생



[그림 5-12] 횡단보도에 의한 복합커뮤니티센터(주민센터)까지의 보행차단(예시)

- 파주운정신도시에는 대규모 아파트 단지가 많이 입지해 있으며, 단지형 아파트는 펜스 등으로 인해 주변지역과 분리하여 보행 장애요소로 작용
- 단지형 아파트가 펜스 등으로 인해 분리되는 경우 보행자는 아파트 단지를 우회해야 하므로 필요시설에 대한 접근 불리
 - A아파트 초등학생이 단지 내 도로를 이용하여 학교까지 접근거리는 총 872m이며, 소요되는 시간은 20분 상당으로, 여기에는 횡단보도에서 소요되는 2분 가량 소요 포함
 - 그러나 아파트단지 인근 단독주택에 거주하는 초등학생이 있을 경우, 주거지 이격거리를 제외하더라도 단지 내 도로를 사용할 수 없을 시 단지외곽을 따라 걷게 되어 접근거리가 300m 이상 증가하고, 소요시간도 20분을 초과하는 상황 발생



[그림 5-13] 횡단보도에 의한 초등학교까지의 보행차단 예시

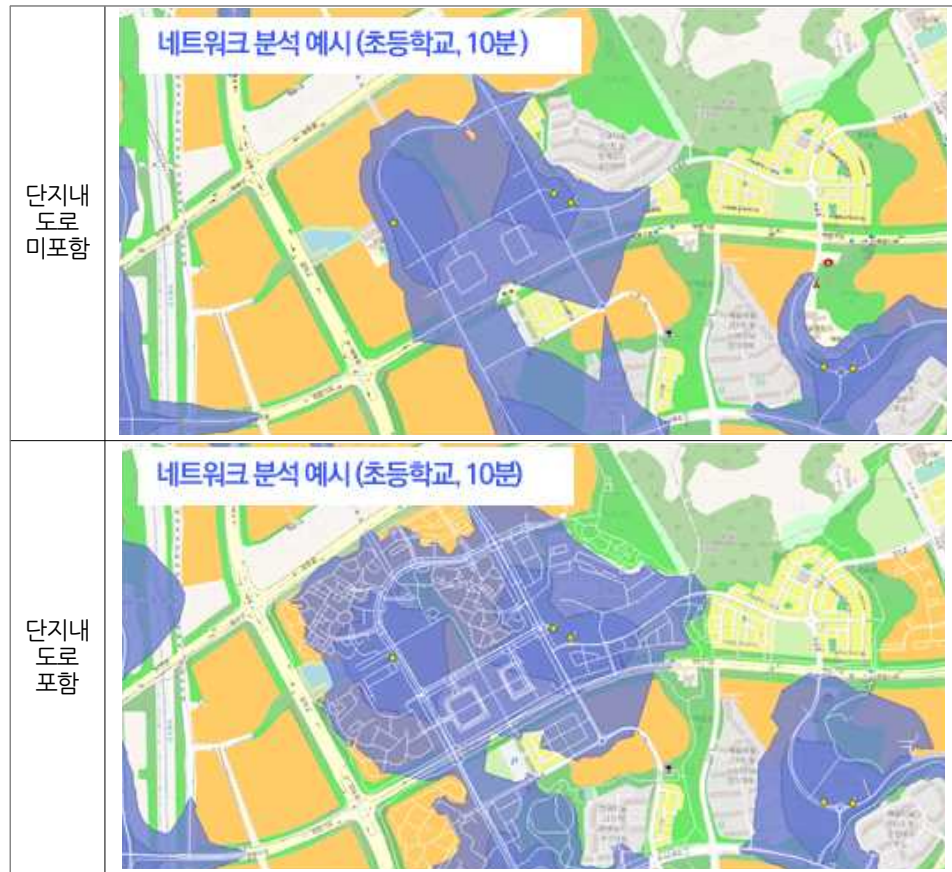
- 따라서 대규모 공동주택 단지의 경우 단지 내 통학로 확보 및 주택공급 시 평형대의 배치 등을 통해 최대한 편리한 보행환경 조성 필요
 - 파주운정신도시의 경우 초등학교의 진입로가 대부분 아파트단지 반대 방향에 위치하여 초등학생들의 통학 환경에 좋지 않으므로 안전보행통로(safe route to school)의 확대를 통해 서비스면적 확대를 꾀할 수 있도록 계획적 배려가 필요



[그림 5-14] 단지 내부 도로 등 보행로 확보에 따른 도보 서비스 가능 권역변화 예시

자료: 공공디자인 종합정보시스템, 2023.11.30. 읽음

- 연구대상지 네트워크 분석결과에서도 단지 내 도로를 포함한 경우와 포함하지 않은 경우의 접근성 수준의 차이가 크게 나타나, 단지 내 도로 활용필요성을 시사
 - 도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙 제89조에서는, 초등학교의 통학 거리는 1천m 이내, 중학교 및 고등학교는 2개의 근린주거구역단위에 1개의 비율로 배치하고 보행자전용도로·자전거전용도로·공원 및 녹지축과 연계 설치하도록 규정

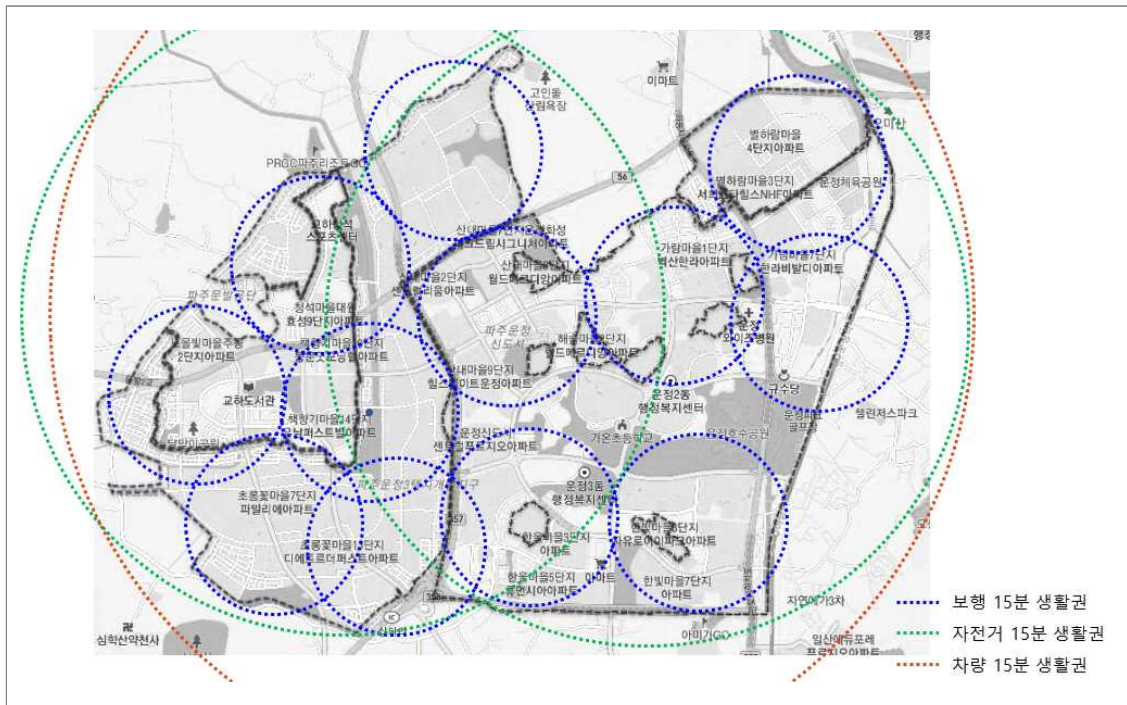


[그림 5-15] 단지 내 도로 등 공공보행로 확보에 따른 도보 서비스권역 변화

- 따라서 생활권 내 전체 시민의 시설 접근성을 향상시키기 위해서는 신도시 계획에서부터 일정 크기 이상의 대단지 아파트에 대해 단지 내 공공 보행로 설치가 필요
- 물론, 현행 기준에도 공공보행로 확보로 지역주민에게 편의를 제공하게 하고 있으나 이는 잘 지켜지지 않는 상황이어서 보다 엄격하고 구체적인 규정 필요
- 공공 보행로 장려하기 위해서는 공공인프라 관리비용을 지원하는 등의 정책적 지원과 행정적 규제도 검토 필요

■ 자전거 등 친환경 모빌리티 수단을 활용한 접근성 향상

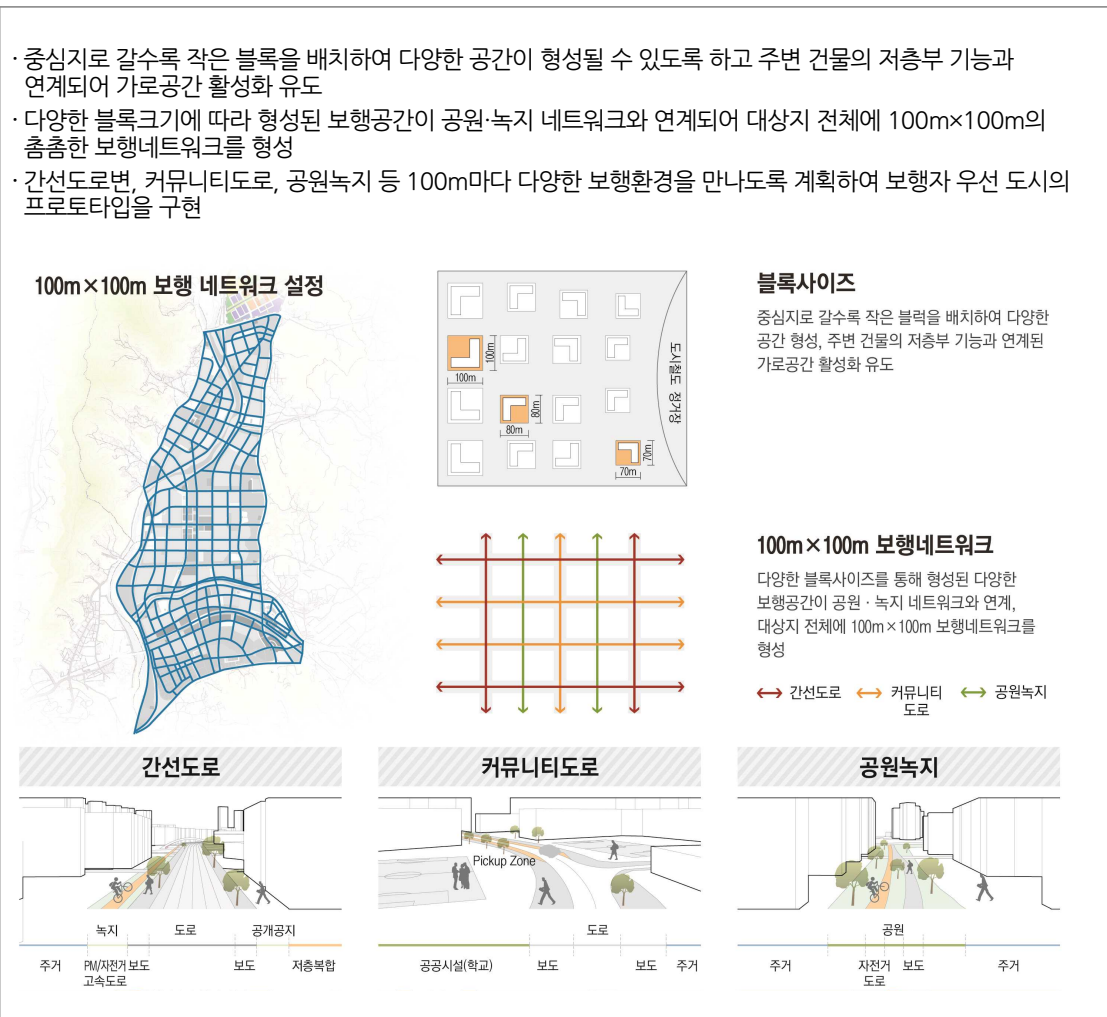
- 자전거를 이용한 이동시간 10분 거리의 서비스 영역 분석을 보면 분석지구의 상당부분이 자전거를 이용하면 서비스가 가능한 것으로 분석
- 따라서 보행에 의한 n분 생활권을 보조하기 위해, 자전거와 PM, 수용응답형 버스 등의 이용을 권장하고, 이용계층이 방문하는 시설 구분과 해당 수단의 운행여건 확보
- 또한, 형식적으로 장려되고 현장에서는 이용을 못하는 하는 초등학교의 자전거 통학이 이루어지도록 안전시설 설치 및 인식전환을 통한 이용서비스 확대 필요



[그림 5-16] 15분 생활권 수단별 권역

② 보행네트워크 설정기준 마련

- n분 생활권 조성에 있어 가장 중요한 것은 보행네트워크에 대한 체계적인 계획으로, 앞서 기술한 바와 같이 보행네트워크 형성시에는 횡단보도 등 장애요인을 최소화하고, 단지 내 도로의 공공활용을 유도하여 접근성을 제고하도록 규정
- 또한, 생활권의 중심부에 차량축이 아닌 보행축(선형공원 포함)을 배치되도록 하고, 중심시설로의 접근 시 보행환경을 향상시키기 위해 중심부로 갈수록 작은 블록을 배치하여 다양한 가로환경 형성으로 도보성을 높일 수 있도록 유도
 - 해당 블록의 사이즈나 보행네트워크 형성간격은 보다 면밀한 검토가 필요할 것으로 검토되나 기본개념은 남양주 왕숙의 개발계획에서 잘 반영하고 있는 것으로 검토



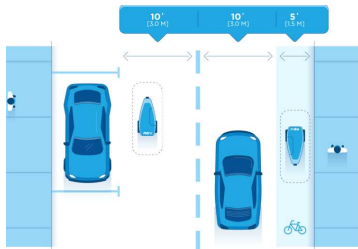
[그림 5-17] 보행네트워크 설정기준 사례(남양주왕숙)

출처: 한국토지주택공사(2022), 남양주왕숙 공공주택지구 지구계획설명서

4) 디지털포용(Digital Inclusive)을 통한 편재성 제고

■ 서비스취약지역의 온디맨드서비스 제공체계 구축

- 디지털화, 편재성 원칙에 기반한 n분 생활권 구현은 결국 불가피하게 발생하는 서비스 취약지역에 대해 디지털포용(온디맨드서비스)을 통해 근접성 제고 검토
- 이를 위해서는 먼저 서비스취약지역에 필요한 물리적 서비스시설과 비물리적 서비스시설(디지털서비스)을 구분해야 하고, 더불어 디지털서비스 제공을 위한 생활권 내 구축시설과 배송시설 등의 설치여부 검토
 - 공동집하장 인프라 기반의 로봇 배송 구현, 원격진료 및 의약품 드론배송 등의 스마트 인프라 구축이 필요

· 도심 내 스마트 모빌리티 디바이스와 디지털 트랜스포메이션에 따른 시설물 설치 적정 구역산정 및 배치계획 수립	
자율주행 기반 로봇배송	· 자율주행기반 로봇 이동을 위한 자전거도로 및 로봇 전용 도로 공간에 대한 확보 방안과 PM 전용도로와 자율로봇배송로 혼용 운영 가능성 등을 검토 · 라스트마일의 비대면 및 자동화를 위해, 블록별 물류 공동집하 시설 공간을 확보할 수 있도록 공간계획을 제시   자율주행 로봇 전용 도로 검토 자율주행 로봇 주행 속도(안)
퍼스널 모빌리티 공유	· 퍼스널 모빌리티 관련 스테이션 및 운행 도로 등 기반시설확보를 위한 가로설계 및 공지 활용 · 보행도로와 퍼스널 모빌리티 및 자전거간 물리적 교차를 고려한 계획 필요 · 광역교통과 연계될 수 있도록 퍼스널모빌리티 스테이션 위치에 대한 공간계획 제시   도로별 주행가능 퍼스널 모빌리티(안) 퍼스널 모빌리티 스테이션(안)
스마트 워크 지원 서비스	· 산업 입지여건을 고려한 연계거점 및 기능 복합 공간 구상 (교류 +여가+교육+인큐베이팅)
지능형 로봇 기반 시설	· 다중시설 안내 및 순찰을 위한 자율주행 로봇 이동을 고려한 시설물 설계 필요

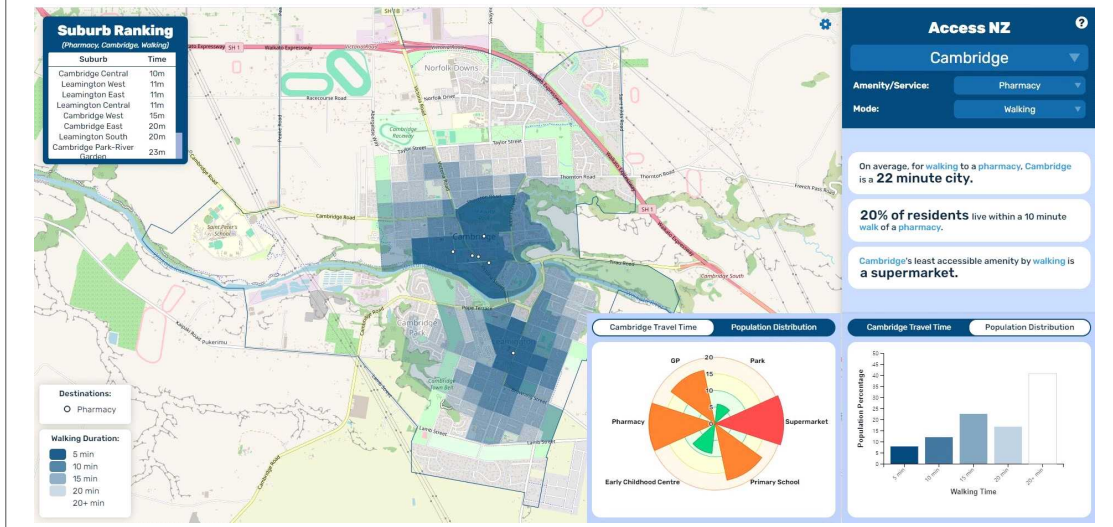
[그림 5-18] 공간계획 및 설계 가이드(하남교산)

출처: 한국토지주택공사(2022), 하남교산 공공주택지구 지구계획설명서

4. 디지털화를 통한 n분 생활권계획 및 평가, 유지관리시스템 구축

- 네덜란드에서는 일상편의시설에 도달가능한 다양한 시간(분)을 ‘X분’으로 규정하고, 도시에서 거주자가 6개의 주요 일상편의시설로 접근 가능한 시간과 10분 이내 도달 가능한 거주자 비중 등을 쉽게 확인할 수 있는 ‘X분 도시 평가시스템’을 구축
 - 해당 시스템 분석정보에 따르면 캠브리지의 경우, 모든 편의시설까지 도보로 23분 이내에 이동할 수 있는 것으로 분석하였고, 도보로 접근이 가장 어려운 편의시설은 슈퍼마켓과 약국인 것으로 분석하였는데, 이를 토대로 서비스시설 보완계획 수립 가능
- 물론, 이 시스템에서도 10분 이내 접근을 대표적으로 보고 이에 대한 거주자 비중 등을 분석하여 보여주고 있지만, n분 도시를 구현하고 있는 다른 도시와 같이 해당 n분을 달성 고정값으로 설정하고 있지 않고 현재의 상태를 시간개념으로 전환하여 분석
- 해당 시스템은 기성도시시는 물론, 신도시 개발계획 수립 및 관리, 홍보 등에 유용한 방안으로 평가되며, 이는 n분 생활권 조성에 있어 ‘디지털화/편재성’ 원칙 구현에 매우 중요한 요소로 향후 공사에서 주도적으로 해당 시스템을 구축하여 분석적, 체계적인 계획과 관리가 이루어지도록 도입 검토 필요

- 주요 일상서비스 시설로부터 접근 가능한 시간과 혜택수혜 거주자 비중을 쉽게 확인할 수 있는 시스템 구축
- 일상서비스 시설은 슈퍼마켓, 공원, GP(의료, 주치의제도), 약국, 유치원, 초등학교 등 6개 시설로 설정
- 해당 시설별로 평균 접근시간과 10분 이내 접근 가능한 거주자 비중, 인구구성 등에 대한 분석결과 제공
- 해당 내용은 도보 이외에도 자전거, 운전 등을 통한 접근시간에 대해서도 분석하여 정보 제공
- 현재 이 X분 도시 평가시스템은 네덜란드 전 도시에 대해 n분 서비스 구현시간 순위에 대해서도 정보 제공



[그림 5-19] X분 도시평가 시스템 구축사례(네덜란드)

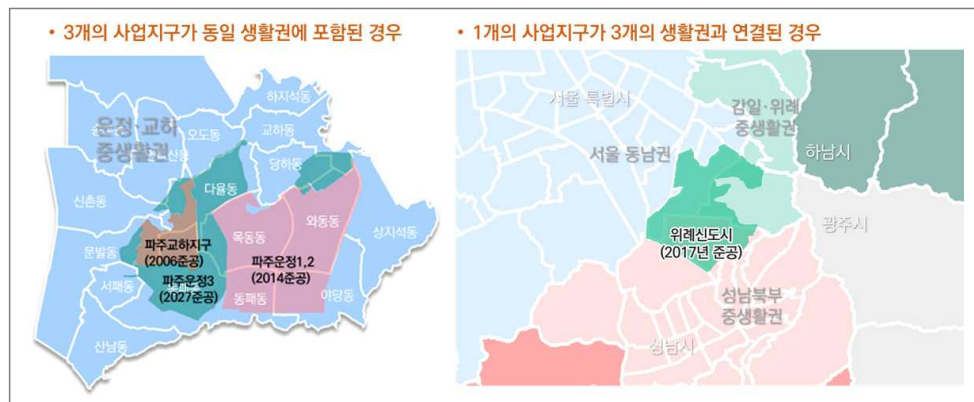
출처 : <https://research.uintel.co.nz/x-minute-city/>(2023.12.11. 검색)

5. n분 생활권계획의 제도적 연계방안

1) 도시기본계획 상 생활권계획 연계시 고려사항

■ 모도시 상위계획 중생활권 계획 통합적 수용

- 파주 운정1·2지구와 3지구, 교하지구는 사업이 각기 진행되었지만, 동일한 생활권(운정·교하중생활권)에 해당되어 해당 생활권계획을 수용하여 개발계획에 반영 필요
 - 운정·교하중생활권은 주거·산업중심의 남부중심도시 조성으로 해당 사업지구(파주 운정·교하지구) 개발계획과 차이를 갖지 않음
- 그러나 위례신도시는 1개의 사업지구가 해당 지자체 도시기본계획 상 생활권계획의 3개 중생활권과 연결되어 있는데, 해당 생활권의 계획방향은 차이가 상당하여 해당 지구가 상위계획의 내용을 동시에 수용 불가능하므로 통합 생활권계획 수립 필요
 - 서울시 포함지구는 동남권 중생활권에 해당되며, 도시기본계획 상 계획방향은 ‘글로벌 경쟁력 강화 및 기존 주거지의 계획적 관리 도모’
 - 성남시 포함지구는 성남북부 중생활권에 해당되며, 도시기본계획 상 계획방향은 ‘4차 산업 융복합 거점 조성 및 주민생활 인프라 개선’
 - 하남시 포함지구는 감알·위례 중생활권에 해당되며, 도시기본계획 상 계획방향은 ‘역사문화가 숨쉬는 자족주거기능 확충’



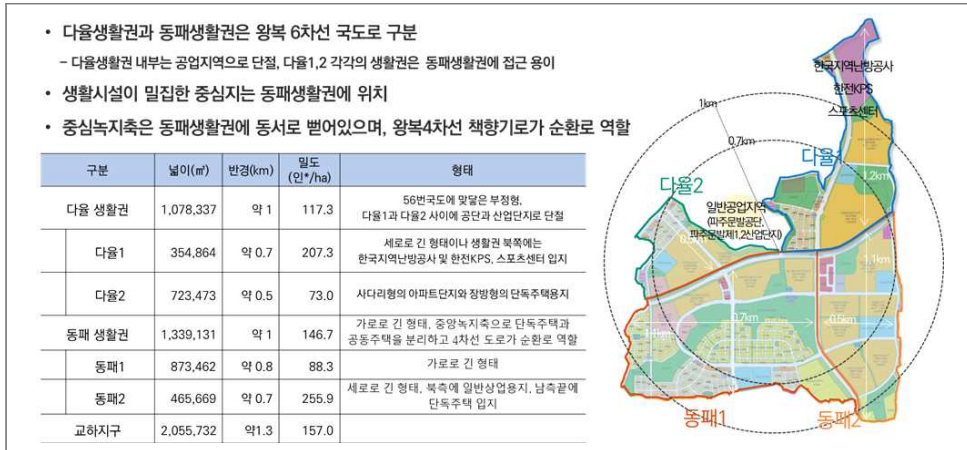
[그림 5-20] 주변지역/상위계획 생활권 연계상황

■ 사업지구경계 인접지역 생활권과 연결계획 수립

- 운정3지구는 운정1·2지구와 교하지구 사이에 계획되어 지구형태가 기형적이고, 주변

도로와 공업지역이 행정구역 경계보다 생활권의 유의미한 경계로 작용

- 더욱이, 해당 사업지구들은 단일의 중생활권에 포함되며, 개발사업의 시차 등으로 인해 현재는 생활권 연계계획 수립 미흡하나 사업지구가 모두 준공되면, 실제로는 인접 지구와의 중소생활권이 서로 연결되어 실제 생활권을 형성



[그림 5-21] 교하지구 및 주변 생활권 현황

- 그러나 이에 대한 고려가 이루어지지 않음으로 해서, 동일 생활권 내 유사시설이 중복 계획되어 수요 중첩, 부족 등으로 사업적으로는 토지 미매각으로 인한 사업성 저하를, 지역에는 비효율적 토지이용에 따른 지역활성화 저하를 초래

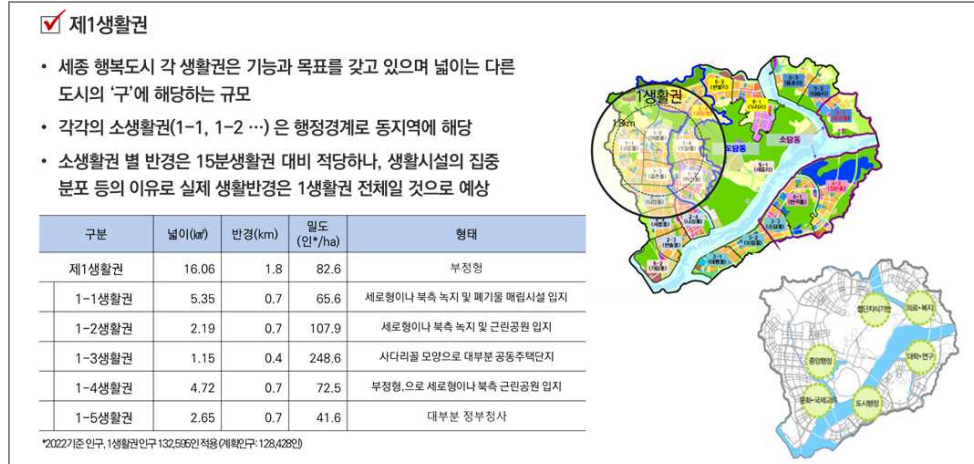


[그림 5-22] 동일 생활권 내 유사거점시설 중복 공급사례(파주운정)

- 따라서, 사업지구 개발계획 수립 시 상위 생활권 및 인접 생활권 내 시설계획에 대한 연계 검토는 사업적, 도시관리적 차원에서 매우 중요한 사항

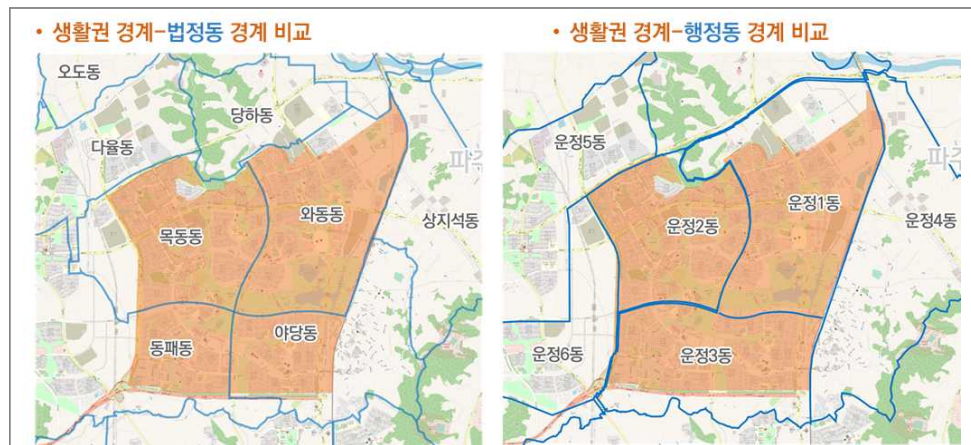
■ 경계조정 : 생활권 경계 - 행정동 경계 조정

- 신도시 중 생활권계획이 가장 잘 적용된 사례는 행복도시(세종)로, 행복도시의 각 생활권은 기능과 목표를 갖고 있으며 넓이는 대생활권 1개소는 도시전체, 중생활권 6개소는 자치구 수준, 중생활권 하위에 3~4개 정도의 소생활권은 행정동 경계와 일치



[그림 5-23] 행복도시(세종) 생활권계획 사례

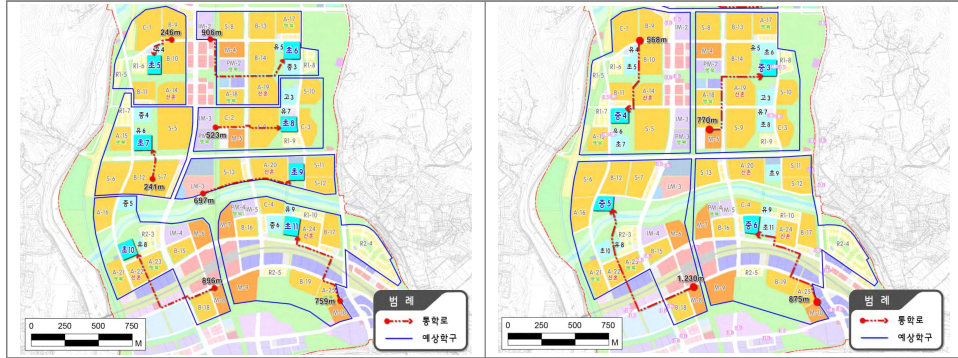
- 그러나 일반적으로 사업지구의 형태에 따라 생활권을 구분하게 되면 행정동과 경계가 일치되기 어려운 상황이나, 이는 n분 생활권 조성을 위한 생활편의시설 배치에도 영향을 미치게 되므로 사업지구 형태와 상관없이 실효적인 생활권 경계의 형성 필요
 - 운정1·2지구 내 행정동 경계와 대표시설인 주민센터 위치를 보면 접근성이 형평적이지 않은 상황으로 실제 생활권을 기반으로 재조정하면 각 생활권의 중심으로 이동하여 계획하는 것이 필요(주민센터의 위치는 복합커뮤니티센터 입지와 함께 조정 검토)



[그림 5-24] 생활권 경계 - 행정동 경계 조정

■ 경계조정 : 생활권 경계 - 중학교 학구경계 조정

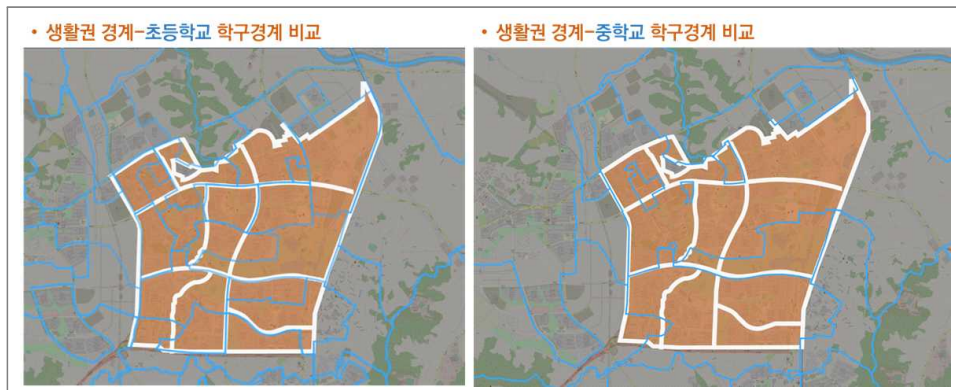
- 그동안 근린생활권의 중심이 되어 왔던 초등학교는 사실상 학구가 생활권 범위의 경계와 일치되기 어려운 상황이며, 오히려 중학교 학구범위가 접근거리, 인구밀도, 공간규모 등에 있어서도 근린생활권 범위설정에 유의미성이 있는 것으로 분석



[그림 5-25] 초등학교와 중학교 학구경계 차이 비교(남양주왕숙 사례)

출처: 경기도·한국토지주택공사(2021), 남양주왕숙 공공주택지구 교육환경평가서

- 그러나 학구와 생활권의 경계는 각각의 해당기관(교육청, 지자체, 사업자)의 기준에 따라 적용되고 기존의 구분과 연계되어 사업지구에서 새롭게 형성되는 권역과 연결이 생활권 경계 설정과 부합되기는 쉽지 않음

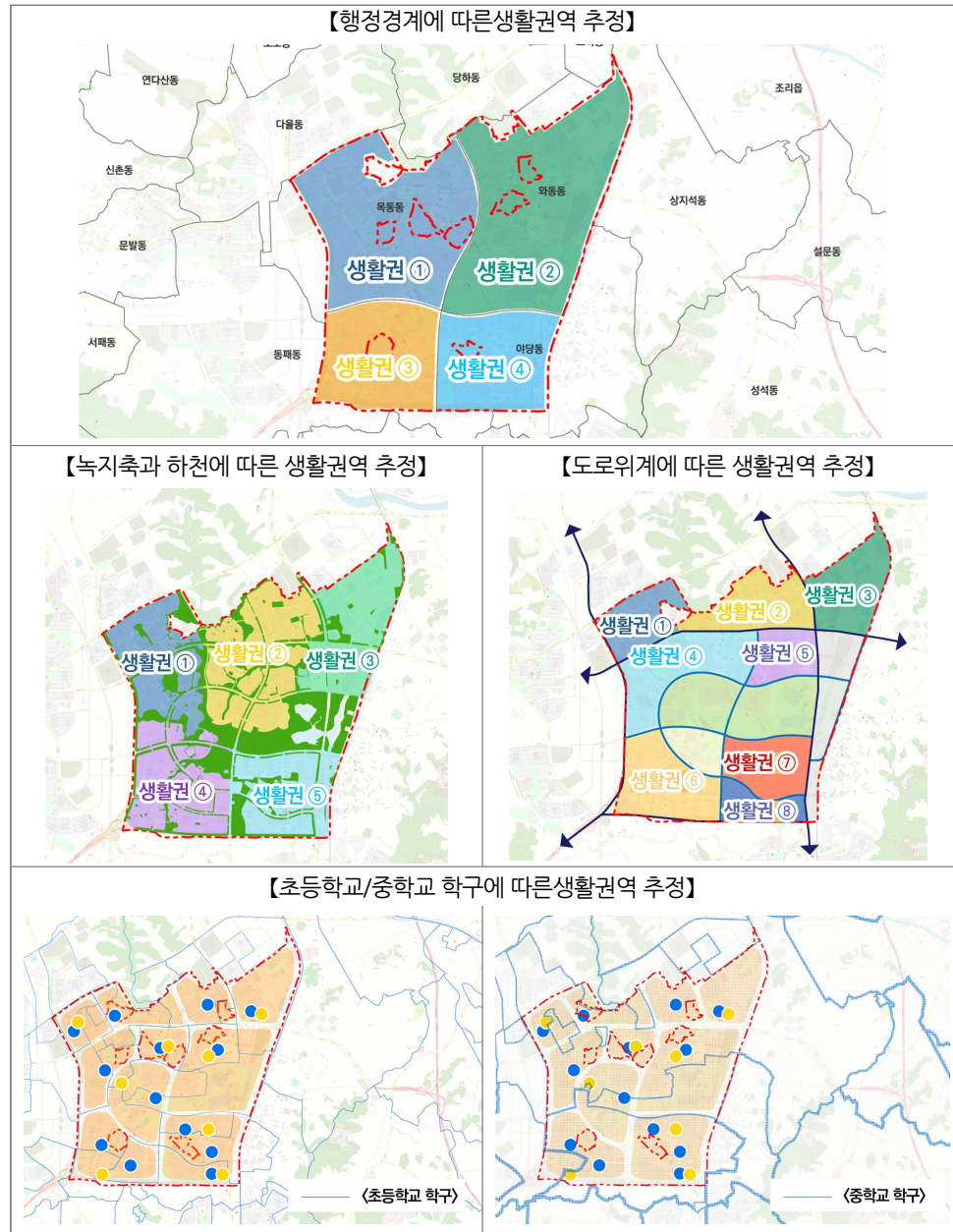


[그림 5-26] 학구 경계-생활권 경계 비교(남양주왕숙 사례)

- 하지만 시대적, 사회적 여건변화와 n분 생활권 개념 등을 고려할 때 중학교 학구권역과 근린생활권의 권역이 연계성을 갖고 상호 부합되도록 계획 유도하여 학생 및 학부모, 관계자 등의 실생활권역과 부합성 제고 노력 필요
- 이를 통해 실효적 생활권 구분이 이루어져야 행정적, 사업적으로도 효율적으로 생활권계획과 n분 도시 구현이 될 수 있을 것으로 판단

■ 참조 Ⅱ 사례지구 대상 생활권 설정기준 적용결과

- 현재 신규 개발사업지구에서 생활권 설정은 지구마다 상이한 기준이 적용되거나 설정 자체가 되지 않은 경우도 다수이며, 연구의 사례지역 역시 생활권 미설정 상태
- 이에, 운정지구를 대상으로 생활권을 설정해 본 결과, ① 행정구역 기준, ② 초·중·고 학교 기준, ③ 도로경계(주간산보조간선) 기준, ④ 녹지축과 하천 기준으로 구분 가능

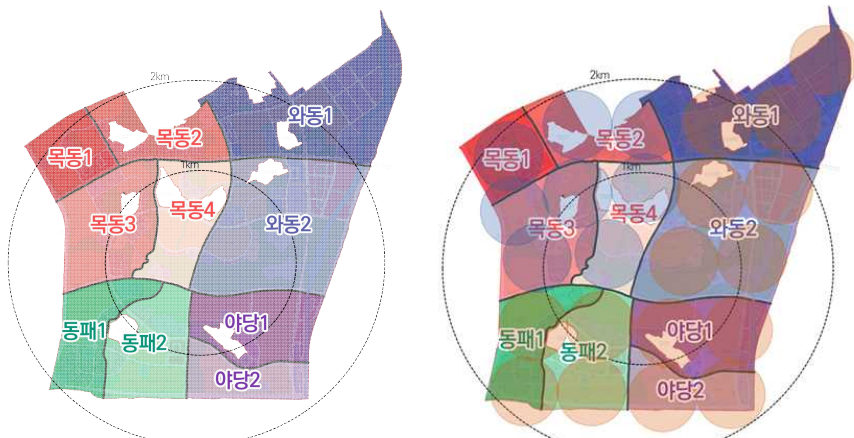


[그림 5-27] 생활권 구분기준 예시

- 검토결과, 도로와 행정·법정 경계가 모두 유의미한 구분 경계로 해당 요소를 토대로 생활권을 구분한 결과 접근거리, 밀도, 공간규모 등이 n분 생활권 기준이내에 포함
- 그러나 1차적 요소에 의해 구분된 생활권 경계는 n분 생활권의 형평적 보행거리 확보에는 부합되지 않으며, 이 역시 4대 원칙 중 밀도와 근접성이 기준범위 이내에 포함이지, 나머지 원칙인 다양성과 편재성에 대한 적합 여부에 대한 판정은 별도 필요
- 따라서 n분 생활권 개념은 물론, 최적의 생활권을 위해 필요한 사항들을 앞선 사례고찰과 네트워크분석을 통해 도출된 결과를 토대로 개선사항을 도출, 제시

• 1차적 생활권 구분에 의한 n분 생활권 적용여부 검토

구분	넓이 (㎡)	가로 (km)	세로 (km)	밀도 (인/ha)	형태	초등 학교	중학 교	주민 센터	데이 케어 센터
목동생활권	2,882,608	약2.1	약2.0	261.8	357번지방도에 맞닿은 부정형, 목동1과 목동2 사이에 56번지방도로 분리	6	3	-	1
목동1	549,579	약0.8	약0.8	167.2	사각형의 형태	1	1	-	1
목동2	568,970	약1.3	약0.8	67.7	가로로 긴 부정형, 단독주택지 입지	2	-	-	-
목동3	1,051,304	약1.0	약 1.0	134.7	녹지축을 기준으로 목동 3,4가 구분	1	1	-	-
목동4	700,620	약0.8	약1.3	162.0	세로로 긴 형태	2	1	-	-
와동생활권	3,546,084	약2.0	약2.3	174.0	남북으로 긴 형태, 56번지방도와 359번 지방도로 생활권이 분리	3	2	-	5
와동1	1,600,407	약2.0	약1.3	118.2	가로로 긴 형태로 생활권 동측에 운정체육공원, 스포츠 센터 입지	2	1	1	4
와동2	1,945,677	약1.4	약1.4	55.8	대상지 남북으로 하천이 흐르고, 생활권 동측 경계에 운정역 입지, 생활권 중 녹지 비율이 가장 높은 생활권	1	1	1	1
동대생활권	1,571,921	약1.3	약1.2	131.5	생활권 북측에 가운운동장, 다목적체육관 입지, 생활권 남측에 운정캐퍼거리 입지	3	1	-	1
동대1	714,191	약1.0	약1.2	120.8	녹지축을 기준으로 동대1,2 구분, 대상지 남측에 단독주택지 입지	2	1	1	-
동대2	857,730	약0.9	약1.2	140.4	대상지 남측에 단독주택지 입지	1	-	-	1
야당생활권	1,452,767	약1.4	약1.1	177.7	359번 지방도 서측은 대부분이 공동주택이고 동측은 상업지역과 야당역 입지	3	2	-	2
야당1	849,163	약1.4	약0.8	117.1	야당역과 가까운 입지	2	1	-	-
야당2	562,528	약1.3	약0.6	282.0	가로로 긴 부정형, 대부분이 공동주택	1	1	-	2
지구 전체	9,549,175	약3.7	약3.4	121.5		14	8	3	9



[그림 5-28] 생활권 구분기준 적용결과

2) 생활권계획 제도화 대응과제

- 앞서 3장에서 최근 도시계획 혁신방안을 통해 추진되고 있는 생활권계획 제도화 동향을 고찰하고 학술적, 정책적 논의들을 통해 주요 쟁점을 파악
- 정부의 생활권 도시계획 제도화의 취지는 ‘15분 도시’ 등 일상생활과 시간을 고려한 도시계획의 확산 추세에 따라 생활권 단위의 도시계획을 활성화하기 위하여 현재 도시군기본계획 상 부문계획인 생활권계획의 위상을 강화하고, 이를 구체화하려는 것
- 생활권계획은 도시공간구조에 따라서 생활권을 위계적으로 구분하고 생활권 단위로 계획이슈를 다룸으로써 다소 추상적일 수 있는 도시발전전략을 구체화하고, 시민의 생활공간과 밀접하게 관련이 있는 다양한 문제에 대한 대응책을 하위계획 수립에 필요한 지침으로 제공하는 역할 기대
- 특히, 제도적 측면에서는 생활권계획이 「도시기본계획」 과 「도시관리계획」 사이의 중간적 성격의 계획으로서 구체화되고 위상이 강화되면, 개발계획의 상위계획으로서 공사 사업에의 영향력이 클 것으로 전망되며, 이에 대한 동향 파악이 중요
- 그러나 올해 초 생활권계획 제도화 공표 이후 구체적 내용이 발표되고 있지 않으며, 다만 2월에 발의된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 개정안에 비춰 생활권계획이 현행 도시군기본계획 상의 부문별 계획에서 별도의 생활권계획으로 수립되고, 이와 관련하여 해당 조항들이 추가, 변경(p.86 내용참조)될 것으로 추정
 - 해당 연구를 진행 중인 전문가 자문회의 결과 생활권계획의 도시군기본계획과의 분리 수립은 아직 국회 등의 의결을 받지 못한 상황이어서 추후 동향에 대한 추가검토 필요
- 하지만, 해당 내용만으로는 구체적인 생활권계획 제도화 방향을 규정하고 이에 대응할 방향을 모색할 수 없어, 본 연구에서는 일단 도시군기본계획의 하위규정으로 별도의 생활권계획을 수립하고 있는 서울시의 생활권계획 수립 및 운영 체계를 기반으로 생활권계획 제도화와 관련된 쟁점을 고찰하고 이에 대한 대응과제를 검토
- 먼저, 현재 국토계획법 개정을 통해 이루어지고 있는 생활권계획 제도화에 있어서 중요한 쟁점 두 가지는 ① 제도적인 도시계획체계 내에 생활권계획을 도입함으로써 경직성과 비효율을 얼마나 완화하고 계획의 실행력을 제고할 수 있을 것인가의 문제(계획특례가 부여될 수 있는 조건과 허용 범위), ② 지역특성의 다양성을 반영하되 생활권의 위계에 따른 계획이슈의 ‘선택과 집중’을 어떻게 할 수 있을 것인가에 대한 문제
- 특히, 사업적으로 생활권계획 제도화로 달라질 변화는 ‘생활권 계획·관리의 행정주체

의 변화’와 ‘생활인구 포함에 따른 계획인구 및 토지개발 물량 등의 조정 특례 부여’

- 생활권 단위의 도시관리가 필요한 지자체가 권역내 개발방향, 생활인프라 구축 계획, 밀도·높이 관리방안 등 생활권 발전을 위한 도시계획을 수립
- 또한, 일정기간 동안 체류하는 “생활인구”를 고려한 계획 수립이 가능하며, 상위계획인 도시군기본계획 상 계획인구 및 토지개발 물량 등을 조정할 수 있는 특례 부여 예정
- 이는 ‘지속가능한 신도시 계획기준’이나 ‘공공주택 업무처리지침’ 등 개발사업 관련 지침의 생활권 구분과 공공편익시설 배치, 인구밀도의 차등화 및 복합용지 배분, 커뮤니티시설의 복합화와 같은 계획기준의 상위계획으로서 연동되어 작용
- 물론, 현재에도 생활권의 위계와 규모에 대한 기준이 도시기본계획 수립지침이나 개발사업 관련 지침에서 대체로 유사하게 제시되고 있음에도, 신도시와 같은 대규모 개발사업이 추진되는 지역에서는 도시기본계획상 생활권 설정과 개발사업 지구계획에서의 생활권이 상호 간에 정합성이나 연계성 고려는 미흡한 상황
- 따라서 공공주택특별법의 경우 신속한 사업추진을 위해 지구계획 승인시 도시기본계획 변경 수립과 도시관리계획 결정을 의제하는 규정을 포함하고 있으나, 지구계획 수립시 생활권계획에서 설정된 생활권 구분 위계를 고려하여 생활권 연계설정 필요
- 공공편익시설 배치계획에 있어서도 주변지역과의 생활서비스 불균형이나 기존 계획과의 중복성이 발생하지 않도록 하고 지구 내·외부 간 적정시설 배치, 대중교통 및 보행자전거 네트워크 연계 확보 등을 통해 접근성 제고 방안 모색 필요
- 또한, 개발사업에서 N분 생활권 조성 관점에서는 근린생활권(소생활권) 단위에서 커뮤니티시설의 복합화와 접근성 확보를 위한 적정 인구규모와 밀도 설정 시, 개발 후 장래 인구구조 변화 및 생활인구 포함 등에 따른 유연성과 가변성 반영 허용 필요
- 이외에도, 앞서 제3장. 국내 생활권 계획기준 및 제도화 동향 검토를 통해 도출된 관련 쟁점을 비추어 추정되는 영향은 다음과 같으며 해당 사항에 대한 계획적 반영 필요
 - 생활권계획은 도시 전체가 아닌 생활권 단위로 수립되는 계획이므로 도시의 공간구조와 중심지 체계에 따른 적절한 생활권의 위계와 규모 설정이 중요(신서경 외, 2021)
 - 생활권계획 제도화의 계기가 된 시간도시계획 개념이 생활권계획의 재정비와 연계하여 ‘n분 생활권’의 구현방안 등에 대한 검토 필요(맹다미 외, 2023)
 - 생활권계획은 수립·운영 과정에서 자치구 역할을 확대하고, 계획의 목적에 부합하는 ‘선택과 집중’을 통해 지역맞춤형 계획으로 구체화 필요(맹다미 외, 2023)
- 따라서 이러한 사항들에 대해서는 앞서 ‘신도시 계획기준’ 개선(안)을 통해 대안 모색

제6장 결론

1. 연구의 성과

1) 연구의 목표 및 내용 구성

- 본 연구는 기후위기와 팬데믹 대응을 위한 대안적 도시계획 개념으로 급부상한 ‘n분 도시’ 개념과 이에 대한 제도적 장치로 등장한 ‘생활권 도시계획 제도화’의 정책 동향을 살펴 공사 개발사업(산·도시개발)의 영향요인 검토 및 일상생활권 중심의 계획수립을 위한 도시개발 전략 및 계획기준을 모색하는 것을 목적으로 수행
- 이에 따라 연구의 내용은 첫째, 국내외에서 적용되고 있는 ‘n분 도시’의 개념과 실행 전략을 고찰하는 한편 국내 생활권계획 제도화 방향을 파악하여 영향을 예측
- 둘째, 연구대상지(파주 운정 및 교하지구, 세종, 3기 신도시 등)의 생활권 계획기준 및 실행사례를 분석하여 n분 생활권 구현에 적정한지 등을 검토하고, 생활권 계획과 관련된 쟁점 및 개선과제를 도출
- 셋째, 분석내용을 토대로 n분 생활권 조성을 위한 생활권 설정기준, 생활권 계획기준의 개선과제, 생활권계획 제도화 대응으로서 상위계획과의 연계방안 등을 제안하는 내용을 중심으로 결론을 포함하여 전체 6개의 장으로 구성

2) 연구의 분석결과

■ N분 도시계획 수립기준 및 실행전략 도출

- 디지털 대전환으로 시공간적 제약이 사라지고 기후변화 위기와 코로나19로 인한 팬데믹을 겪으면서 일상생활 중심의 근린환경의 중요성이 강조되면서 대안적 공간계획으로서, 파리의 ‘15분 도시’, 멜버른의 ‘20분 근린’ 등과 같은 시간에 기반한 생활권 개념(N분 도시/생활권)이 급부상
- 현재, ‘n분 도시’ 구현에 대한 비판적 여론에도 등장하고 있지만 전 세계도시들이 적극적으로 수용하고 있으며, 글로벌 스탠다드로까지 정착할 것이라는 전망이 우세한

상황으로, ‘n분 도시’ 개념을 파악하고, 이를 어떻게 대응할지에 대한 모색 중요

- 하지만, 아직 ‘n분 도시’ 개념은 통합적 담론으로 정착되지 못하고 있고 지향가치에 따라 전혀 다른 실행전략이 적용될 수 있어 ‘n분 생활권의 설정기준과 계획기준’을 규정할 수는 없지만, 여러 도시에서 채택한 ‘15분 도시’의 기본원칙과 실행전략을 기반으로 국내여건을 고려하여 부합성 및 개선과제를 도출하는 것이 적절할 것으로 평가

■ 국내 생활권 계획기준 및 제도화 동향 파악

- 올해초, 정부(국토교통부)는 ‘n분 생활권 조성을 위한 생활권계획 제도화’를 공표하고, 도시계획체계 개편 및 법령 개정을 진행하였으나 아직 구체적인 내용은 미공개
- 그러나 현재 제도적 기반이 마련되지 않은 상태임에도 서울을 비롯한 광역자치체를 중심으로 n분 도시개념의 생활권계획을 2040 도시기본계획에 반영하거나 별도의 생활권계획을 수립하는 등 자치단체에서는 n분 생활권계획에 대한 적극적 수용 추세
- 국내에서는 ‘n분 도시’ 개념과 같은 학술적 정의나 선언은 없었지만, 오래전부터 생활권 관련 계획을 정책제도적, 사업적으로 수립, 실행
- 특히 3기 신도시 개발계획(지구계획) 자료를 기반으로 생활권계획 내용을 검토해 본 결과, 지구마다 각기 다른 생활권 구분과 계획기준을 수립하고 있지만 대부분 근린생활권에 대해 구분하고 n분 생활권의 개념을 적용하고 있는 것으로 분석
- 그러나 사업지구마다 개별적으로 계획기준을 모색하여 수립하고 있고, 일부 지구에서는 여전히 「지속가능한 신도시 계획기준(2010)」 및 「도시개발편람」 상의 기준 및 사례검토 자료를 준용하도록 하고 있어 통합적인 계획기준 마련 필요성 확인

■ 사례지구 생활권계획 실태분석 및 부합성 평가

- 본 장에서는 ‘파주 운정1,2,3지구 및 교하지구’를 대상으로 생활권 구분 현황 및 규모의 적정성 검토, 생활서비스 접근성 분석, 보행환경 분석 등을 시행하여 실제 조성된 신도시에서의 생활권 구분 및 계획기준의 n분 생활권 부합여부를 분석
- 생활권 구분은 교하지구는 계획상 반영되어 있었으나, 운정1·2·3은 별도 구분 부재
- 생활서비스 접근성은 상업시설 서비스의 경우, 보행 시간을 기준으로 10분과 15분의

이동시간별 범위차이는 있으나 형평적 서비스가 제공되고 있는 것으로 분석

- 공공행정서비스(주민센터)의 보행 접근성은 15분의 이동시간을 적용해도 중심부의 일부지역만 서비스가 가능한 것으로 나타나 매우 취약한 것으로 분석
- 데이케어센터가 13개소가 위치하고 있었으나, 군집형태로 배치되어 15분 동안 보행을 통한 서비스는 일부지역에 국한되어 서비스 음영지역이 60% 이상 발생
- 하지만, 이외에 고령층을 위한 시설로 경로당 등 복지시설은 공동주택단지 내 부대시설기준으로 구성되어 공공서비스로 제공되는데 한계 분석
- 유치원 등은 10분 내 접근서비스는 불충분한 것으로 분석되었으나 이 역시 대부분 통학 차량을 이용하므로, 차량 기준으로 5분이면 모든 지역에 대해 서비스 가능
- 초등학교는 전체적으로는 주택단지 부근에 분산 배치되어 있으나, 2개의 초등학교가 인접하여 설립되어 있는 경우가 많아, 도보 10분 내 서비스가 어려운 지역이 다수
- 중학교는 지구 내에 15개소가 위치(예정 포함)하여 중심부에서는 접근이 용이하나, 지구외곽에서는 도보 15분 이내 접근이 불가능한 서비스 음영 지역 다수 발생
- 생활체육시설은 공원시설의 인근에 배치되어 있으나, 도보로 이용하기에는 서비스 불가 지역이 70%로 대부분의 주거지역에서 접근성이 낮은 것으로 분석
- 공원은 광장을 포함한 자료를 대상으로 분석하였으며, 전반적으로 대상지구 내 공원은 골고루 분포하고 있어 도보 10분만으로도 대부분의 지역에서 접근이 가능
- n분 도시개념에서 제시하고 있는 접근시간과 이동거리는 15분, 반경 750m~1km 내외 수준으로, 보행약자를 고려 시 도달 불가능한 것으로 분석되었으며, 현재 신도시 계획기준 등의 보행접근시간은 10분 이내로, 보행약자 및 보행 시 제약 요인 고려 시 10분 권역이 실생활에서의 15분 서비스권역으로 해석하는 것이 적합한 것으로 평가

3) 연구의 도출대안

① n분 생활권 조성을 위한 「계획기준」 개선방안 제안

■ 생활권 구분 및 설정기준 개선

- 지속가능한 신도시계획기준(2010)에서는 생활권 구분을 4단계로 구분하였으나, 2020년에 개선(안)으로 제시된 계획기준에서는 3단계로 축소되어, 생활권의 실효적

구분 및 운용을 위해서는 4단계 구분이 적정할 것으로 평가되어 이를 제안

■ 생활권 중심공간/시설의 재구성 및 복합/결합배치 유도

- 사회적, 계층적 시설소요 변화에 맞춰 근린생활권의 중심시설 전환을 제안
 - 전통적 근린주구 개념의 생활권 구분에서는 초등학교나 공원·광장이 생활권의 중심 시설이었으나, 연구결과 근린생활권의 중심시설 변경 필요성 도출
 - 과거와 마찬가지로, 학교가 중심시설로 적정하나 초등학교가 아닌 중학교가 중심이 되는 것이 적합하며 이는 앞서 생활권과 학구 조정의 필요성을 통해 기술한 바와 같이 인구밀도, 접근거리, 학구 등 고려 시 근린생활권의 중심으로 적합할 것으로 분석
- 또한, 중심시설은 공간의 효율적 활용 및 근접성 제고를 위하여 학교시설, 공원·녹지, 공공지원시설(복합커뮤니티센터) 등을 복합화 또는 결합개발하는 방식 제안
 - 현재 3기 신도시 계획에서 학교시설과 공원 등의 통합설계 사례가 다수 적용 중으로, 생활권 중심에 학교시설과 커뮤니티센터, 공원 등을 결합하여 보행환경과 접근성 제고하는 계획을 수립하고 있으며 이는 n분 도시개념에도 부합되는 이상적 형태로 평가
- 한편, 중심시설로 배치되는 공공주택업무처리지침 상 규정된 복합커뮤니티센터의 기능을 기존 주민센터(공공행정서비스)와 교육문화공간 등의 핵심기능에서 공공행정서비스 토탈지원 및 헬스케어(건강)를 중심으로 한 서비스시설이 도입되는 일명, 일상케어센터로 전환하여 인구구조 및 사회 변화에 대응 제안
 - 일상케어센터는 기존 ‘고령자’대상의 요양, 보호차원의 ‘데이케어센터’나 ‘통합돌봄센터’와는 다른 ‘아동, 고령자, 임산부 등을 포함한 전 계층의 주민’을 대상으로 포괄적 공공지원시설로 위치는 보행약자를 기준으로 10분, 300~350m 이내배치

■ 주거유형 배치기준 개선

- n분 생활권의 기본개념에서는 다양한 주거유형의 혼합을 권장하고 있으나, 이는 대규모 공동주택단지를 선호하는 국내 주택수요 상황에서는 적용한계 도출
- 그러나 최근 단독주택에 대한 선호가 높아지고 있고, 공동주택 내 다양한 주택유형이 혼합 배치되는 사례도 다수 있어 이를 고려하여 주거유형 혼합 시 고려사항 제시
 - 하남교산지구 사례를 토대로 주택건설용지 블록을 구획할 때 중심시설로부터 블럭규모를 조정(중심시설←소블럭←대블럭)으로 배치하여 중심부 접근성 제고방안 제시

■ 단독주택지역의 서비스 제공을 위한 대안 마련

- 전반적으로 상업서비스에 대한 근접성은 양호한 것으로 분석되었으나, 단독주택단지의 경우에는 거의 모든 서비스의 음영지역이 형성되어 다각적 개선 필요성 도출
- 이에 따라, 단독주택단지 계획 시에는 인근 공동주택단지 내 상가 접근성 제고 및 초등학교 복합화, 디지털서비스 제공 등을 통한 일상서비스 제공대안 제시

■ 접근성 향상을 위한 보행환경 개선요소 도출 및 대안 제시

- 도보로 서비스시설에 접근할 때, 가장 큰 장애요소는 교차로(횡단보도) 개소와 대규모 아파트단지 등에 의한 차단으로 보행 단절요소 제어를 통해 접근시간 단축 제안
- 특히, 인근 대규모 공동주택단지가 중심지역으로의 접근성이 저해되고 있는 것으로 분석되어, 단지 내 도로의 공공 활용을 위한 계획적, 제도적 강화 제안
- 더불어, 학교시설의 진출입구와 아파트단지 진출입구 위치 조율, 보행네트워크 보행 네트워크 설정기준 마련(남양주 왕숙사례 준용) 등을 검토, 제안
- 보행에 의한 n분 생활권을 보조하기 위해, 자전거와 PM, 수용응답형 버스 등의 이용을 권장하고, 이용계층이 방문하는 시설 구분과 해당 수단의 운행여건 확보 제안

■ 디지털포용을 통한 편재성 제고 및 n분 생활권의 계획, 평가, 관리 시스템 구축 제안

- 디지털화, 편재성 원칙에 기반한 n분 생활권 구현은 결국 불가피하게 발생하는 서비스 취약지역에 대해 디지털포용(온디맨드서비스)을 통해 근접성 제고 필요성 도출
- 이에, 서비스취약지역에 필요한 물리적 서비스시설과 비물리적 서비스시설을 구분하여 서비스 제공전략을 마련하는 한편, 디지털서비스 제공을 위한 생활권 내 구축시설과 배송시설 등의 설치를 제안
 - 생활권 중심공간/시설의 재구성 및 복합/결합배치 유도대안에서 일상케어센터 내 공동집하장 인프라 기반의 로봇 배송 구현, 원격진료 및 의약품 드론배송 등의 스마트 인프라 구축 검토 제안
- 더불어, 현재 뉴질랜드에서 도시에서 거주자가 6개의 주요 일상편의시설로 접근 가능한 시간과 10분 이내 도달 가능한 거주자 비중 등을 쉽게 확인할 수 있는 ‘X분 도시

평가시스템'을 구축한 사례를 고찰하여 '(신)도시계획/관리시스템으로 구축' 제안

- 해당 시스템은 기성도시는 물론, 신도시 개발계획 수립 및 관리, 홍보 등에 유용한 방안으로 평가되었으며, 이는 n분 생활권 조성에 있어 '디지털화/편재성' 원칙 구현에 매우 중요한 요소로, 공사가 해당 시스템으로 구축하면 사업지구에 대한 체계적, 효율적인 계획과 관리는 물론 입주민의 삶의 질 향상에 기여 가능

② n분 생활권계획의 제도적 연계방향 제시

■ 도시기본계획 상 생활권계획 연계 시 고려사항 제시

- 파주 운정1·2지구와 3지구, 교하지구와 같이 동일한 생활권(운정·교하중생활권)에 해당되나 개별적 계획수립으로 연계성 부족 문제, 위례신도시와 같이 1개의 사업지구가 3개 중생활권(서울, 성남, 하남)과 연결되어 상위계획의 내용을 동시에 수용 불가능한 문제를 파악
- 특히, 동일 생활권 내 유사시설이 중복 계획되어 수요 중첩, 부족 등으로 사업적으로는 토지 미매각 발생 및 비효율적 토지이용에 따른 지역 활성화 저하문제를 파악하여 생활권 계획의 통합적 계획, 관리 필요성 제기
- 또한 생활권 경계가 실제 일상생활권역 및 행정적 관리운영 경계와도 달라 접근성 및 관리운영 상의 문제가 발생되고 있는 것을 분석하고, 생활권 경계와 행정동 경계 조정, 중학교, 초등학교 등의 학군경계와의 조율 제안
- 더불어 사례지구를 대상으로 생활권 구분요소를 도출하고, 적정생활권 설정방향 제시

■ 생활권계획 제도화 대응과제 제시

- 올해 초 정부가 생활권계획 제도화를 공표하였지만, 이후 구체적 내용이 발표되고 있지 않아, 본 연구에서는 2월에 발의된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 개정안과 서울시 생활권계획 수립선례에 비추어 대응방향을 검토
- 검토결과, 사업적으로 생활권계획 제도화로 달라질 변화는 '생활권 계획·관리의 행정 주체의 변화'와 '생활인구 포함에 따른 계획인구 및 토지개발 물량 등의 조정 특례 부여'가 될 것으로 평가

- 이는 ‘지속가능한 신도시 계획기준’이나 ‘공공주택 업무처리지침’ 등 개발사업 관련 지침의 생활권 구분과 공공편익시설 배치, 인구밀도의 차등화 및 복합용지 배분, 커뮤니티시설의 복합화와 같은 계획기준의 상위계획으로서 연동되어 작용 예측
- 따라서 공공주택특별법의 경우 신속한 사업추진을 위해 지구계획 승인 시 도시기본 계획 변경 수립과 도시관리계획 결정을 의제하는 규정을 포함하고 있으나, 지구계획 수립시 생활권계획에서 설정된 생활권 구분 위계를 고려하여 생활권 연계설정 고려
- 공공편익시설 배치계획에 있어서도 주변지역과의 생활서비스 불균형이나 기존 계획과의 중복성이 발생하지 않도록 하고 지구 내·외부 간 적정시설 배치, 대중교통 및 보행·자전거 네트워크 연계 확보 등을 통해 접근성 제고 방안 모색
- 또한, 개발사업에서 N분 생활권 조성 관점에서는 근린생활권(소생활권) 단위에서 커뮤니티시설의 복합화와 접근성 확보를 위한 적정 인구규모와 밀도 설정 시, 개발 후 장래 인구구조 변화 및 생활인구 포함 등에 따른 유연성과 가변성 반영 허용 필요
 - 이러한 사항들에 대해서는 앞서 ‘신도시 계획기준’ 개선(안)에 포함하여 대안 도출

2. 연구의 한계

- 본 연구는 공사 사업지구에서 수립하고 있는 개발계획(생활권계획)이 최근 기후위기와 팬데믹 대응을 위한 대안적 도시계획 개념으로 급부상한 ‘n분 도시/근린’ 개념과의 부합성 검토와 국내에서 추진되고 있는 ‘생활권 도시계획 제도화’의 영향여부를 검토하여 사업지구 개발계획 상의 규정을 개선하고자 한 양립적 목표를 갖고 수행
- 그러나 n분 도시 개념에 대한 통합적 담론도, 생활권계획 제도화에 대한 구체화 방안도 공표되지 않은 미완적 상황이어서, 연구에서 해당 목표를 수행하는데 한계 존재
- 이에, 본 연구에서는 ‘n분 도시’ 개념을 적용한 국내외 도시들의 사례를 포괄적으로 살펴보고, 국내 생활권계획 제도 및 사업지구 계획기준 고찰에 있어서도 다양한 정책제도의 검토와 세종, 혁신, 3기 신도시에 이르기까지 폭넓게 대상을 검토하여 심층적, 체계적 분석은 한정적일 수밖에 없는 한계 내재
- 또한, n분 생활권의 계획기준을 ‘15분 도시’의 기본원칙(근접성, 밀도, 다양성, 디지털화)을 차용하여 사례지구를 분석하고자 하였으나, 연구수행 여건상 체계적 분석은 접근성 측면에 대해서만 수행될 수밖에 없는 상황 불가피
- 따라서 후속 연구 수행시에는 해당 기본원칙이 국내 여건을 고려한 n분 생활권 계획의 평가기준으로 적정한지에 대한 점검과 다른 요소에 대한 심층분석 수행 필요
- 한편, 시간과 공간의 관계를 새롭게 규정한 ‘시간기반의 도시계획’은 ‘완전한 근린’, ‘15분 도시’, ‘X분 도시’ 등으로 다각화되고 있는 추세이며, 국내에서도 지자체마다 다양한 관점에서 n분 도시개념을 해석하고 실행전략을 모색하고 있는 상황
- 더욱이 이미 컴팩트한 도시공간 체계를 갖추고 있다고 평가되는 국내도시의 상황에서 해외도시와는 다른 ‘n분 생활권’의 개념이 필요하다는 결론에 도달하여 연구에서 국내에 적용가능한 ‘n분 생활권’ 개념을 재정의 하였으나, 본 연구에서 재정립한 ‘n분 생활권’ 개념에 대한 합의가 필요

■ 본 연구에서 재정립한 ‘n분 생활권’ 개념

- 국내에 적용 가능한 ‘n분 생활권’을 ‘모든 주민(다양한 계층 포괄)에게 건강한 생활환경과 편리한 일상서비스의 형평적 제공’이라는 목표를 지향하는 보행생활권으로 규정
- 해외에서 우선가치로 설정한 ‘탄소배출 저감’ 목표는 지향하되 부가적 지향가치로 가중을 조정하며, 이는 국내 일상생활에서의 필요시설의 유형 및 이용자계층 특성에 따라 보행이 아닌 차량이용이 불가피한 경우가 있으며, 이를 수용하되 친환경 교통수단 등으로 대체하는 방안 지향
- 또한, 국내 스마트시티 서비스 기술 및 실용화 수준 등을 반영하고 ‘n분 생활권’ 조성의 기본원칙 중 디지털화(편재성)에 대한 확대차원에서 디지털포용(Digital Inclusion) 관점에서 접근

참고문헌 Reference

[국내 자료]

- 안태환(2010), 「기초생활권계획 수립상의 문제점과 개선방안」, 한국지역개발학회지 22(3): 35-62
- 권영상(2011), “우리나라 신도시 계획에서 생활권 공간구조의 변화”, 대한국토·도시계획학회지 「국토계획」 26(2): 193-130.
- 하재현·이수기(2016), “통행특성별 OD자료와 Community Detection 기법을 활용한 공간 위계별 생활권 설정 연구”, 대한국토·도시계획학회지 「국토계획」 51(6): 79-98.
- 김수재·이경재·추상호·김상훈(2021), “공유 전동킥보드 이용특성 및 영향요인에 관한 연구”, 「한국ITS학회논문지」, 20(1): 40-53.
- 김형준(2023), 15분 도시의 개념과 적용에 관한 연구, 한국산학기술학회논문지 24(6):134-139.
- 정성국·남진(2020), 「서울시 생활권계획 도입에 대한 효과 분석」, 도시정책연구 11(2):167-185
- 정연준·박주현·이경환(2020), GPS데이터를 활용한 신도시 노인들의 적정 근린생활권 규모 추정, 한국도시설계학회지 「도시설계」 21(1): 85-101.
- 신서경·김동근·송지은·김진엽(2021), 도시계획 실행력 강화를 위한 생활권계획 도입방안 연구, 국토연구원.
- 성은영 외(2021), n분 도시 실현을 위한 도시전략 연구, 건축공간연구원.
- 장민영 외(2022), 동네생활권 개념 도입 및 정책적 활용방안 연구, 건축공간연구원.
- 고준호·이 창(2010), 「교통수요 관리목표 설정을 위한 기초연구」, 서울연구원.
- 고태호 외(2023), 15분 도시 제주 기본구상 및 시범지구 기본계획, 제주연구원.
- 김점산·김채만·김서정·김아름(2021), 「 시내버스 무정차 운행 실태 및 관리방안」, 정책연구 2021-24, 경기연구원.
- 맹다미·성수연(2023), 서울시 도시계획체계 운영진단과 개선방안, 서울연구원.
- 맹다미·양재섭·성수연(2023), 다양한 도시계획·제도 활용과 서울만의 특성 살려 이동시간 줄이고 삶의 질 높이는 ‘보행일상권’ 실현, ISSUE PAPER, 서울연구원.
- 박상필 외(2022), 부산형 15분 도시 계획구상, 부산발전연구원.

고태호 외(2023), 「15분 도시 제주 기본구상 및 시범지구 기본계획 수립 용역」 중간보고 자료집, 제주연구원.

윤정란·배진원·고지영(2019), 혁신도시 입주민 정주여건 개선방안 연구, 토지주택연구원.

최상희 외(2022), 팬데믹 대응형 지속가능한 도시계획기준 연구, 토지주택연구원

윤정중 외(2020), 3기 신도시 개발전략 및 계획수립 기준 연구, 토지주택연구원.

이삼수 외(2023), 지방중소도시의 인구감소에 대응한 도시규모 적정화방안 연구, 토지주택연구원

한국교통연구원 (2015), 「2015년도 국가교통조사 및 DB구축사업, 도로망 GIS 및 교통분석용 네트워크 구축」, 국토교통부.

제주특별자치도(2023), 2040 제주특별자치도 기본계획.

클래런스페리著·이용근譯, 「근린주구론, 도시는 어떻게 오늘의 도시가 되었나?」, 커뮤니케이션북스, 2013

카를로스모레노著·양영란譯, 「도시에 살 권리」, 정예시, 2023

파리기업행정연구소著·박정윤譯, 「15분 도시 백서」, 국토연구원, 2023

국토연구원 도시재생연구센터(2022), 15분 도시 백서.

국토해양수산부(2001), 도시기본계획 실무편람.

건설교통부(2007), 행복도시 건설기본계획.

국토교통부(2010), 지속가능한 신도시 계획기준.

국토교통부(2019), 공공주택 업무처리지침.

국토교통부(2019), 국가도시재생기본방침.

국토교통부(2021), 도시재생전략계획 수립 가이드라인,

국토교통부(2023), 도시계획 혁신 방안.

국토교통부(2023), 도시·군기본계획 수립지침.

경기도·한국토지주택공사(2021), 남양주왕숙 공공주택지구 교육환경평가서.

한국토지주택공사(2022), 고양창릉 공공주택지구 지구계획설명서.

한국토지주택공사(2022), 남양주왕숙/왕숙2 공공주택지구 지구계획설명서.

한국토지주택공사(2022), 부천대장 공공주택지구 지구계획설명서.

한국토지주택공사(2022), 인천계양 공공주택지구 지구계획설명서.

한국토지주택공사(2022), 하남교산 공공주택지구 지구계획설명서.

서울특별시(2018), 2030 서울생활권계획」 보고서

서울연구원(2019), 2030 서울 생활권계획 백서, 서울특별시.
부산광역시(2023), 2040 도시기본계획
청주시(2023), 청주시 일상생활권 구축계획 시범사업보고서.

[온라인 자료]

대한민국 정책브리핑, www.korea.kr
국가교통DB, <http://ktdb.go.kr>
경기데이터드림, <https://data.gg.go.kr>
공공디자인 종합정보시스템, <https://www.publicdesign.kr/main>
행정중심복합도시건설청, <https://naacc.go.kr/WEB/contents/N1010400000.do>
파주시청 홈페이지, <https://www.paju.go.kr/index.do>.
케어장, <http://www.carejang.co.kr>
네덜란드 X분도시 <https://research.uintel.co.nz/x-minute-city/>
Open Street Map, <http://openstreetmap.org>

서울특별시, “서울특별시 차량통행속도 조사보고서 2022”,
<https://news.seoul.go.kr/traffic/archives/417>
서울정책아카이브, “보행이 먼저!...전동킥보드 속도제한·지정차로제 검토”,
<https://seoulsolution.kr/ko/content/9374>
서울특별시, “택시요금 체계”, <https://news.seoul.go.kr/traffic/archives/1659>
내손안에 서울, “자전거 출퇴근 시대 올까? '자전거특별시 서울'을 꿈꾼다!”,
<https://mediahub.seoul.go.kr/archives/2003247>
한국일보, “누구를 위한 한강 자전거도로인가”,
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201803290452574521>
문화일보, “문화 즐기고 건강 돌보고...‘15분 도시’ 진행 착착”,
<https://www.munhwa.com/news/view.html?no=2023071701071127098001>
부산일보, “‘15분 도시’ 사업, 주민 주도방안 모색[부산형 15분 도시진단]”,
<https://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2023110718340005487>
부산일보, “내게 힘이 되는 ‘15분 도시’……돌봄·건강·의료체계 강화”,
<https://www.busan.go.kr/news/snsbusan01/view?dataNo=68724&curPage=9>
제주도민일보(2023.11.15), “15분 도시 제주를 하면 뭐가 좋아지나?”,

<http://www.jejudomin.co.kr/news/articleView.html?idxno=220414>
한라일보(2023.7.26), “15분 도시 구상 공개…제주 생활권 30곳으로 쪼갬다”,
<https://www.ihalla.com/read.php3?aid=1690361392745055073>
제주의소리(2023.8.14), “15분 도시 시범지구 동서남북 한 곳씩…난이도 최저-최고지역
동시시험대”, <http://www.jejuori.net/news/articleView.html?idxno=418149>
울산신문, “혁신도시-구도심 조화위해 소생활권 형성을”,
<https://www.ulsanpress.net/news/articleView.html?idxno=208312>
전국개인택시운송사업조합연합회, “시,도별 개인택시 요금현황”, http://www.xn--h49al54beid46l.org/information/information_02_1.php