



서울시 도시계획체계 운영진단과 개선방안

맹다미 김인희 양재섭 성수연



서울시 도시계획체계 운영진단과 개선방안



연구책임

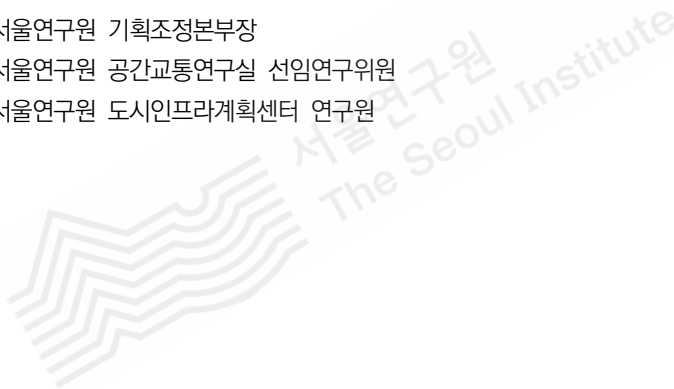
맹다미 서울연구원 도시인프라계획센터 연구위원

연구진

김인희 서울연구원 기획조정본부장

양재섭 서울연구원 공간교통연구실 선임연구위원

성수연 서울연구원 도시인프라계획센터 연구위원

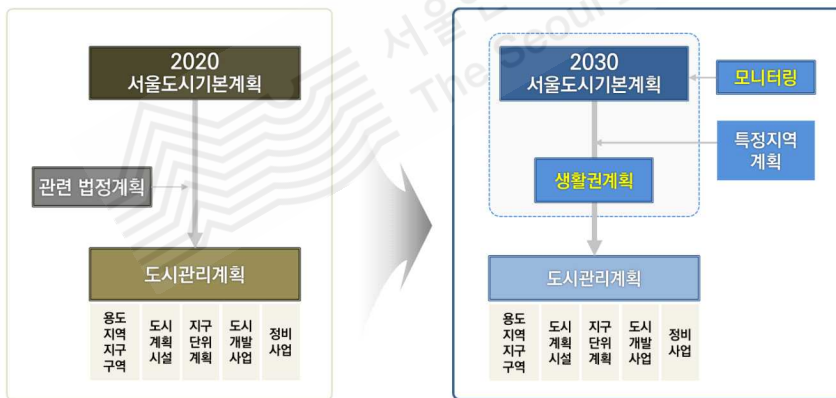


이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

서울시 도시계획체계는 여건변화 대응 위해 서울 특성 반영, 저비용·고효율, 협력 지향

‘2040 서울도시기본계획’ 수립에 따른 도시계획체계 진단과 개선방안 모색해야

2014년 ‘2030 서울플랜’ 수립 이후, 서울시는 기존 ‘도시기본계획-도시관리계획’ 2단 체계에 생활권계획을 도입하여 ‘도시기본계획-생활권계획-도시관리계획’으로 이어지는 도시계획 3단 체계를 구축하였다. 이에 더해 매년 정기적인 모니터링을 실시하여 기본계획의 성과와 도시변화를 진단하고 있다. 2022년 ‘2040 서울도시기본계획’을 수립함에 따라, 지금까지 운영해 온 서울시 도시계획 3단 체계의 성과와 과제를 진단하고 개선방안을 모색할 필요가 있다.



[그림 1] 서울시 도시계획체계 현황

‘생활권계획’·‘도시기본계획 모니터링’ 도입하고, 시민참여 시도하는 등 성과 이뤄

인구 천만에 달하는 대도시 서울을 관리하는 데 도시기본계획과 도시관리계획이라는 단 2개의 계획으로는 한계가 있다. ‘서울형 도시계획체계’는 지역별 특성과 여건이 다양한 대도시 서울의 특성을 반영한 것으로, ‘도시 경쟁력 강화’와 ‘시민 삶의 질 제고’

라는 두 가지 목표를 추구한다. 이러한 목표를 달성하기 위해 도시기본계획의 내용을 구체화하고, 도시기본계획과 도시관리계획의 간극을 줄이는 중간단계 계획을 마련하고자 하였다. 이를 위해 서울시는 2012년부터 생활권계획 수립을 위한 준비를 시작하였고, 2018년 3월 전국에서 최초로 생활권계획을 발표하였다. 또 5개 권역생활권과 116개 지역생활권을 대상으로 하는 생활권계획을 수립하였다.

한편 서울시는 2015년 이후 도시기본계획 모니터링을 추진하고 있다. 도시기본계획 모니터링은 도시기본계획의 실행력을 담보하기 위한 보조체제로 도입되었으며, 도시를 체계적으로 진단하고 도시기본계획의 추진과정과 성과를 점검하는 데 활용된다. 도시기본계획 모니터링은 상시계획체제로 전환하기 위한 토대를 마련했다는 점에서 의의가 있다. 도시기본계획은 국토계획법에 근거하여 5년마다 재정비되어야 하는데 모니터링이 도입되면서 계획의 재정비 시기가 아니더라도 여건 변화에 따라 도시계획적 대응이 필요한 이슈와 동향을 진단하고 이를 공론화할 수 있게 되었다.

2030 서울플랜과 생활권계획을 수립하는 과정에서 다양한 주체가 참여할 수 있게 되었다. 2030 서울플랜 수립을 위해 100인의 시민참여단을 운영하였으며, 시민이 직접 선정한 서울의 미래상을 계획에 담아 발표하였다. 2030 서울생활권계획 수립과정에서는 지역생활권별 주민참여단 워크숍을 진행하였으며, 주민들이 생활권별 과제를 선정하고 미래상을 구체화하였다.



[그림 2] 도시계획체계 내 계획별 위상과 역할

자료: 서울시, 2014, 2030 서울플랜, p.142; 서울시, 2018, 2030 서울생활권계획-금천구, p.53; 금천구심 지구단위계획 결정(변경) 및 지형도면 고시(서울특별시고시 제2015-52호).

2030 서울플랜 수립 이후 운영 중인 도시계획 3단 체계의 실효성 미흡

서울시는 도시기본계획과 도시관리계획의 간극을 좁히기 위해 생활권계획을 도입했다. 하지만 당초 취지와 달리 생활권계획은 도시관리계획에 가이드를 제시하지 못해, 실제 도시계획 3단 체계가 원활히 작동하지 않는 실정이다.

생활권계획은 법적 위상이 불분명하고, 특정지역계획과의 관계를 명확히 설정하지 않았기 때문에 역할이 모호하다. 또한 도시기본계획의 내용을 상세화했지만, 방대한 내용의 나열식 구성, 계획 내용의 구체성 미흡 등으로 도시관리계획에 지침을 제시하지 못하고 있다. 더욱이 생활권계획만으로는 도시기본계획의 두 가지 목표인 서울의 ‘도시경쟁력 강화’와 ‘시민 삶의 질 제고’를 달성하는 데 한계가 있다.

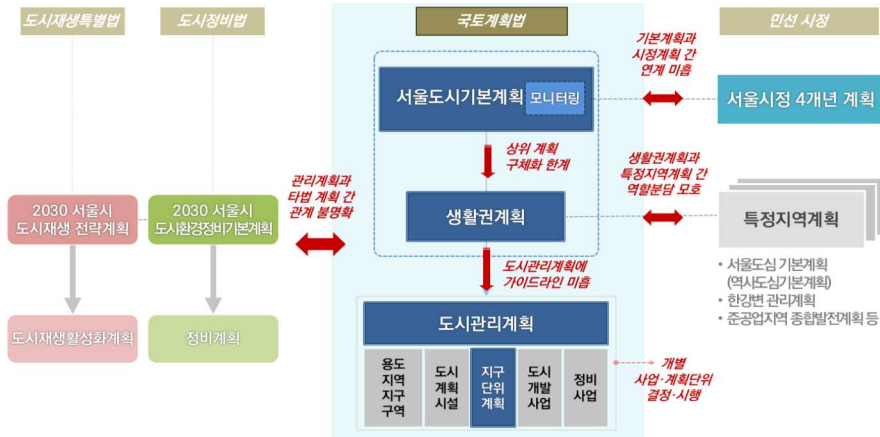


[그림 3] 서울시 도시계획 3단 체계 운영 현황

도시계획체계를 구성하는 계획 간 상호연계성이 미흡하고 역할분담도 모호해

현재 생활권계획은 도시·군기본계획 수립지침에 근거해 도시기본계획의 부문별계획으로 수립되는데, 기본계획의 성격을 감안할 때 구체적인 계획 내용과 추진전략을 명시하는 데 제도적으로 어려움이 있다. 또한 지구단위계획이 상위 계획을 구체화하는 과정에서도 계획 유도를 위한 실현수단이나 인센티브 요소 등이 부족하기 때문에, 상위 계획과의 정합성을 갖춘 구체적인 관리지침을 마련하는 데 한계가 있다.

한편 중간단계 계획인 생활권계획과 특정지역계획, 다른 법들에 따른 기본계획 등은 계획별로 공간적 범위나 스케일이 유사하여 중첩되는 계획 내용이 많은 반면, 개별적으로 수립되고 있어 상호연계가 미흡한 실정이다.



[그림 4] 서울시 도시계획체계 및 계획 간 관계

계획 수립 오래 걸려 급변하는 사회경제적 여건 대응 못해...수립기간 단축 필요

최근 사회경제적 여건은 빠르게 변하고 있지만, 도시기본계획과 생활권계획의 수립은 3~4년 이상씩 소요되면서 적기에 대응하지 못하는 문제가 있다. 대표적으로 2030 서울플랜을 2009년 초 재정비에 착수했지만, 2011년 계획의 수정·보완을 검토하면서 장기화되었고, 2014년 5월 2030 서울플랜으로 확정·공고하였다. 도시기본계획, 생활권계획, 도시관리계획 등에는 방대한 부분과 내용이 포함되어 있어, 계획 수립에 일정 기간 이상이 소요되는 것은 불가피하다. 그러나 국토계획법에 따라 5년마다 계획을 재검토해야 하므로, 계획의 재정비 주기와 계획 간 정합성을 고려한다면 경량화 등을 통해 수립 기간을 단축하기 위한 노력이 필요하다.



[그림 5] 도시기본계획과 생활권계획 수립 과정

도시계획체계, 3단 체계 유지하되 서울 특성 반영, 저비용·고효율, 협력형 지향

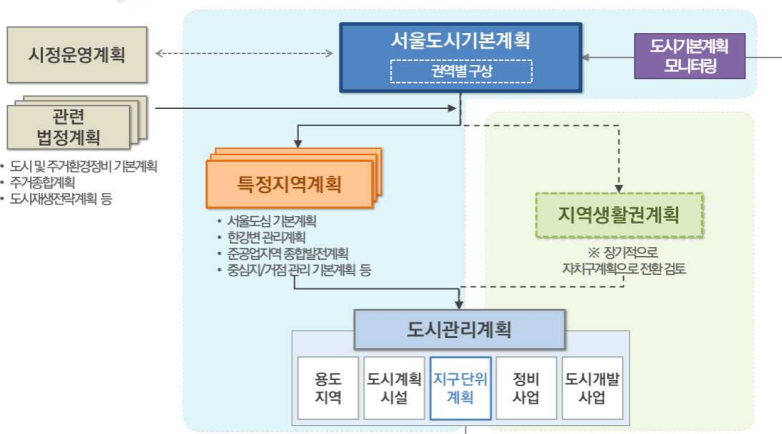
서울시 도시계획체계는 기존 3단 체계를 유지하되, 첫째, 서울의 특성을 반영한 도시계획체계, 둘째, 저비용·고효율 도시계획체계, 셋째, 협력적 도시계획체계 등을 지향하는 방향으로 개선해 나가야 한다. 이를 통해 도시기본계획에서 제시한 서울의 미래상을 실현하고, ‘글로벌 경쟁력 향상’과 ‘시민 삶의 질 제고’를 달성해야 한다.

도시계획체계 운영의 장점



[그림 6] 서울시 도시계획체계 개선의 기본방향

이를 위해 국토계획법에 근거한 현행 도시계획 3단 체계에 특정지역계획을 편입하는 방안을 제안한다. 한편 도시기본계획은 시정운영계획, 타 법에 의한 기본계획 등과의 내용적 연계를 강화해 나가야 한다. 지역생활권계획은 자치구의 역할을 강화하여 지역맞춤형 계획으로서의 성격을 명확히 할 필요가 있다. 마지막으로 도시기본계획 모니터링을 통해 계획의 달성 정도를 진단하고 이를 차기 도시기본계획에 반영하는 환류체계를 구축하여, 장기적으로 상시계획체계로의 전환을 모색해야 한다.

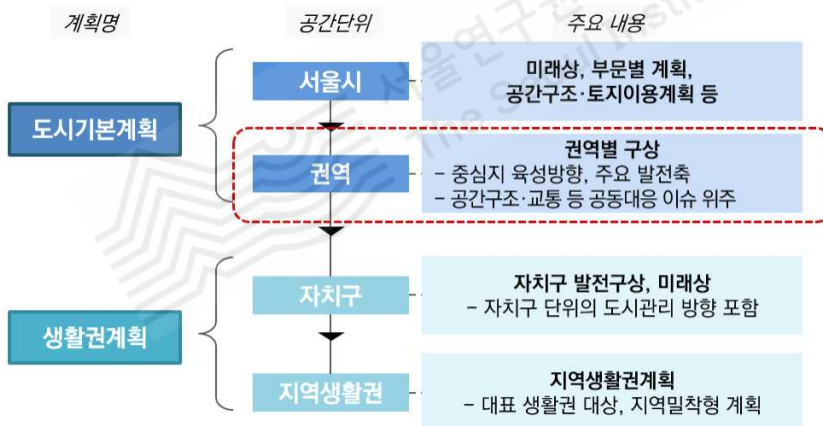


[그림 7] 서울시 도시계획체계 개선(안)

개선방안①: 최상위 공간계획으로서 도시기본계획의 역할과 위상 강화

첫째, 도시기본계획은 국토계획법에 근거한 최상위 공간계획으로서 개별 부서에서 대응하기 어려운 사항에 중점을 두고, 공간계획 위주로 계획 내용을 재편할 필요가 있다. 기후변화탄소중립 등과 같은 실·국을 아우르는 주제를 선정하고, 해당 사항으로부터 공간적 함의를 도출해야 한다.

둘째, 서울시의 균형발전을 위해 도시기본계획의 '권역별 구상'을 활용하여 계획 내용을 구체화할 필요가 있다. 권역별 구상은 개별 자치구가 대응하기 어렵거나 권역 단위에 협의가 필요한 사항을 중심으로 한다. '공통 부문'은 공간구조나 중심지 육성, 교통망 확충 등으로 구성하고, '개별 부문'은 권역별 여건을 고려해 추가할 필요가 있다. 권역별 구상은 도시기본계획의 하위 계획으로 수립되는 특정지역계획(한강변 관리 기본계획, 서울도심기본계획, 준공업지역 종합발전계획 등)에 대해서도 방향성을 제시해야 한다. 실·국별 행정계획으로 수립되는 계획에 대해 권역 차원에서 원칙과 방향성을 제시할 필요가 있다.



[그림 8] 권역별 구상의 위상과 내용적 범위

셋째, 주요 정책 추진과정에서 도시기본계획의 우선순위를 높이고, 도시기본계획과 정책 방향 간의 정합성을 높이기 위해 시정계획과의 연계를 강화해야 한다. 서울의 장기 발전방향을 제시하는 도시기본계획 본연의 역할을 유지하되, 시정계획이 갖는 전략 요소와 행·재정적 지원 등을 활용하여 계획의 실현성을 높여야 한다. 이를 위해 도시·군기본계획 수립지침 등 관련 제도를 개선하여, 계획 수립 주기를 지자체별 특성에 따라 유연하게 조정할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

개선방안②: 도시기본계획 수립·운영 과정에서 참여주체별 역할 재정립

서울시는 도시기본계획을 수립하는 과정에서 방향성을 설정하고, 대내외 공감대를 형성할 필요가 있다. 특히 관련 부서 간 협력체계를 구축하고, 계획 간 내용적 정합성을 확보하며, 전반적인 도시기본계획 수립·운영을 총괄하는 컨트롤타워가 필요한 실정이다. 먼저 단기적으로 행정2부시장 총괄의 도시기본계획 수립·운영체계를 구축할 필요가 있는데, 예컨대 도시계획과에서 도시기본계획을 수립하고 도시계획상임기획과에서 실행·운영 업무를 담당하는 방식이다. 또한 도시계획국은 계획 내용에 대한 사전 검토 및 부문별 조정, 성과 진단과 같은 의사결정 지원 업무를 포함하는 상시계획체계의 전환을 유도해야 한다. 장기적으로는 도시기본계획 수립·운영을 위한 시장실 산하의 전담부서를 구축하여, 도시기본계획과 시정계획, 부서별 관련 계획 등의 관계를 명확히 하고, 상호 간의 긴밀한 연계 기능을 수행하게 해야 한다.

개선방안③: 서울의 경쟁력 확보를 위해 특정지역계획 기능 강화

향후 서울도심기본계획, 준공업지역 종합발전계획, 한강변 관리 기본계획 등 중심지와 주요 거점을 대상으로 수립하는 특정지역계획을 서울시 도시계획체계에 포함하여 수립·운영하도록 한다. 필요한 경우 그 외 중심지에 대해서도 계획 수립을 검토하여 통합적으로 관리해야 한다. 특정지역계획에는 거점 및 지역별 특성에 부합하는 육성 전략이 제시되도록 하며, 계획 내용이 도시관리계획에 지침적인 역할을 수행할 수 있도록 그 기능이 강화될 필요가 있다.



[그림 9] 특정지역계획의 위상과 역할

개선방안④: 생활권계획은 지역맞춤형 계획으로 성격과 역할 명확화

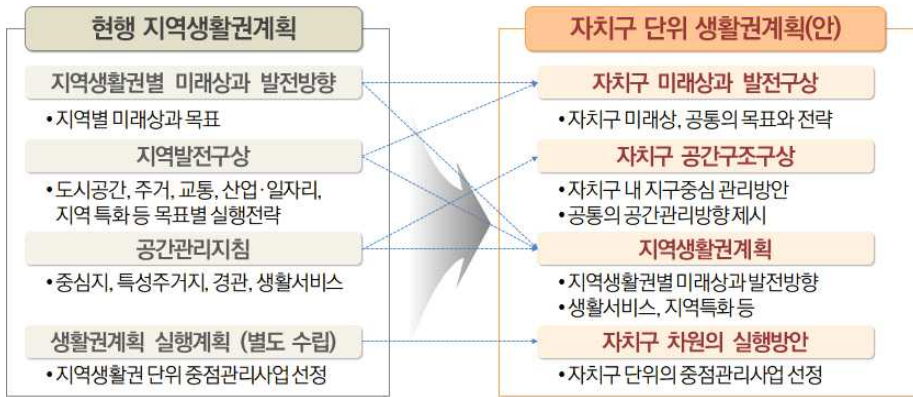
현재 생활권계획은 다루는 내용과 범위가 매우 방대하기 때문에, 도시기본계획과 도시관리계획 사이에서 어떤 역할을 수행해야 하는지 모호한 측면이 있다. 지역생활권 계획의 내용 중 반복적으로 제시되는 사항을 자치구 차원에서 통합하여 공통지침으로 서술하고, 생활권별로는 개별지침을 중심으로 수록하여, 계획 내용을 경량화할 필요가 있다. 계획의 실행방안도 자치구 차원의 우선순위를 고려해서 수립하도록 한다. 다른 한편으로 생활권계획 운영의 지속가능성을 담보하고 실현성을 높이기 위해서는 계획의 목적에 부합하는 내용과 스케일을 정하는 '선택과 집중'이 필요하다. 이를 위해서는 또 다른 중간단계 계획인 특정지역계획과의 역할분담이 필수적이다. 특정지역 계획은 서울의 '도시 경쟁력 강화'를 지원하는 데 중점을 둘 필요가 있다. 반면에 지역생활권계획은 보행일상권 도입에 대응하여 역할을 재정립하고, 주민의 일상생활을 지원하는 '삶의 질 개선'을 지향해야 한다.

개선방안⑤: 지역맞춤형 생활권계획 수립·운영 위한 서울시-자치구 역할 분담

권역생활권계획과 지역생활권계획은 각 계획의 역할과 성격에 부합하도록 서울시와 자치구 역할을 구분할 필요가 있다. 서울시는 도시기본계획의 부문별 계획으로 권역별 구상을 구체화하여 수립한다. 내용적으로 둘 이상의 자치구가 공동으로 대응할 필요가 있는 쟁점사항을 중심으로 선정하여 계획을 경량화해야 한다.

지역생활권계획은 지역의 여건과 주민의 요구를 잘 파악하고 있는 자치구 주도로 수립하되, 주민의 의견에 기초한 계획 내용으로 구성하여 지역밀착형 성격을 강화한다. 이때 모든 생활권에서 방대한 계획 내용을 재정비하는 것이 아닌, 자치구 차원에서 통합적으로 수립하되 대표 생활권을 선정하여 선별적으로 수립할 필요가 있다.

이 밖에도 서울시는 자치구 및 행정동 단위의 인구·산업·도시계획·교통·시설 등 공통의 기초자료를 구축하여 효율적인 지역맞춤형 계획 수립을 지원할 필요가 있다. 분석 결과를 도시계획정보체계(UPIS)에 공유하는 등 여러 계획에 적용할 수 있도록 시스템화하여 계획 간 정합성을 높이는 방안도 고려해야 한다.



[그림 10] 지역생활권계획의 경량화 방안

자료: 양재삼·한지혜·반영권, 2021, 서울시 지역생활권계획 운영실태 진단과 개선방향, 서울연구원, p.70 재구성.

개선방안⑥: 도시기본계획에서 도시관리계획의 통합적 관리방향 제시

도시관리계획에 대한 원칙과 기준은 도시기본계획에서 통합적으로 제시하여, 부문별로 수립·운영되는 도시관리계획의 일관성을 높여야 한다. 하나의 도시관리계획으로 대도시 서울의 전역을 관리하기 어렵기 때문에, 부문별로 도시관리계획을 수립하되 체계적으로 재정비할 필요가 있다. 매년 중점적으로 재정비해야 할 계획을 정하고 주기적으로 재정비하여, 계획 수립의 효율성과 계획 내용 간 정합성을 높이도록 한다.

개선방안⑦: 모니터링을 통해 도시기본계획 환류체계 구축 및 상시계획체계 운영

도시기본계획의 모니터링 결과를 다음번 도시기본계획 수립 시 방향성을 설정하거나, 여건 변화와 현안에 신속하게 대응하는 데 근거자료로 활용하는 등의 환류체계를 구축할 필요가 있다. 또한 모니터링 결과를 관련 부서와 공유하여 부서별 후속 계획 및 사업 추진에 방향성을 제공해야 한다. 도시변화 진단을 통해서 서울의 부문별 현황과 변화 동향을 정기적으로 심층 분석할 필요가 있다. 진단 결과는 서울시의 정책 결정, 계획 수립과정 등에 근거자료로 활용하여 계획의 적시성을 높이도록 해야 한다. 이를 토대로 하여 장기적으로는 상시계획체제로 전환하여 운영할 수 있을 것이다.

도시기본계획 수립주기가계획들의 유연한 조정과 역할 강화 위해 제도 개선 필요

빠르게 변화하는 정책환경과 제도적·사회경제적 여건에 대응하고, 민선시정과의 미스매치를 줄이기 위해서는 도시기본계획의 수립 주기를 유연하게 조정할 수 있도록 도시·군기본계획 수립지침 개정 등을 검토할 필요가 있다. 또한 도시 규모와 유형에 따라 계획의 틀을 유연하게 조정할 수 있도록 한다. 필요한 부분에 대해서만 전략계획 형식으로 계획을 수립하는 방안도 모색해야 한다.

서울시 차원에서 특정지역계획의 역할과 기능을 강화하기 위해서는 도시계획조례에 제도적 근거를 마련해야 한다. 도시기본계획과 도시관리계획의 중간단계 계획으로서 위상을 명확히 하고, 다른 계획과의 관계를 설정할 필요가 있다. 이를 통해 특정지역 계획이 도시기본계획에 근거하여 3도심과 7광역중심, 주요 거점 및 지역에 대해 구체적인 전략을 제시하고, 도시관리계획에 지침적인 역할을 수행할 수 있도록 한다.



목차

01 연구개요	2
1_연구배경 및 목적	2
2_연구내용 및 방법	5
02 서울시 도시계획체계 현황과 계획별 과제	10
1_서울시 도시계획체계 운영 현황	10
2_주요 계획별 성과와 과제	14
03 서울시 도시계획체계 운영의 쟁점	48
1_‘중간단계’ 계획의 역할 미흡	49
2_‘계획의 홍수’ 속 계획 간 역할분담 모호	51
3_급변하는 여건 대응 한계	58
4_서울시 도시계획체계 개선을 위한 과제	60
04 서울시 도시계획체계 개선방안	64
1_도시계획체계 개선의 기본방향	64
2_도시계획 3단 체계 실효성 제고방안	70
3_서울시 도시계획체계 개선안	92
4_향후 과제	93
참고문헌	99
부록. 도시계획체계 개선을 위한 전문가 설문 조사지	102
Abstract	109

표 목차

[표 2-1] 서울시 참여형 도시계획 추진 사례	13
[표 2-2] 서울도시기본계획 구성과 주요 내용 변화	18
[표 2-3] 2040 서울도시기본계획(안) 7대 목표	19
[표 2-4] 도시기본계획의 주요 성과 종합	22
[표 2-5] 생활권계획과 특정지역계획 등 계획 간 역할과 내용 중복 문제	31
[표 2-6] 부문별 도시관리계획 정의	34
[표 2-7] 지구단위계획 유형 구분	38
[표 2-8] 강남구 지구단위계획 수립·재정비 소요 기간	41
[표 3-1] 생활권계획과 준공업지역 종합발전계획 간 종합구상도 비교	55
[표 3-2] 지역생활권계획과 주거생활권계획 비교	56
[표 3-3] 중간단계 계획의 기초분석(현황조사) 항목 비교	60
[표 4-1] 사회경제적 여건 변화에 따른 도시계획 역할 변화	66
[표 4-2] 도시기본계획과 시정계획의 비교	74
[표 4-3] 지구단위계획 관리 기본계획상 단계별 집행계획	88
[표 4-4] 도시·군기본계획 수립지침 개정(안)	95
[표 4-5] 서울시 도시계획조례 개정(안)	96

그림 목차

[그림 1-1] 서울시 도시계획체계 현황	3
[그림 1-2] 연구의 배경 및 목적	4
[그림 1-3] 연구의 주요 내용과 흐름	7
[그림 2-1] 서울시 도시계획체계 현황	10
[그림 2-2] 서울도시기본계획 모니터링의 피드백 과정 예시	12
[그림 2-3] 서울시 도시계획체계 내 계획별 위상과 역할	14
[그림 2-4] 법정 도시기본계획 수립 현황	15
[그림 2-5] 2040 서울도시기본계획(안)의 구성체계	17
[그림 2-6] 서울시 중심지체계	20
[그림 2-7] 2030 서울플랜의 추진체계	21
[그림 2-8] 2030 서울플랜과 모니터링과의 관계	22
[그림 2-9] 서울시 도시기본계획의 문제점에 대한 전문가 설문 응답	24
[그림 2-10] 2030 서울생활권계획 수립 과정	25
[그림 2-11] 권역생활권과 지역생활권 구분	27
[그림 2-12] 권역별 발전구상(서남권)	28
[그림 2-13] 지역생활권계획 발전구상(독산지역생활권)	28
[그림 2-14] 지역생활권별 주요 추진사업	28
[그림 2-15] 2030 서울플랜과 생활권계획의 관계	29
[그림 2-16] 생활권계획의 문제점에 대한 전문가 설문 응답	33
[그림 2-17] 서울시 도시관리계획 부문별 수립(재정비) 주요 현황	35
[그림 2-18] 서울시 지구단위계획 운영 변천과정	36
[그림 2-19] 서울시 지구단위계획 수립 절차	37
[그림 2-20] 지구단위계획의 문제점에 대한 전문가 설문 응답	40

[그림 2-21] 지구단위계획 재정비 미시행 현황	42
[그림 2-22] 도시기본계획 모니터링 추진 경과	43
[그림 3-1] 서울시 도시계획체계 운영상 주요 쟁점 도출	48
[그림 3-2] 서울시 도시계획 3단 체계 운영 현황	49
[그림 3-3] 도시계획체계 운영상 쟁점에 대한 전문가 의견: 중간단계 계획의 역할 미흡	50
[그림 3-4] 서울시 도시계획체계 및 계획 간 관계	51
[그림 3-5] 도시계획체계 운영상 쟁점에 대한 전문가 의견: 계획 간 역할분담 모호	52
[그림 3-6] 생활권계획 내용 중 중심지 육성 전략	53
[그림 3-7] 생활권계획의 중심지 발전방향과 지구단위계획 결정(변경) 사항 예시	54
[그림 3-8] 지구단위계획 관리 기본계획(좌)과 지역생활권별 실행계획(우) 주요 내용	57
[그림 3-9] 도시기본계획과 생활권계획 수립 과정	58
[그림 3-10] 서울시 도시계획체계 개선을 위한 과제	61
[그림 4-1] 서울의 사회경제적 여건 변화	65
[그림 4-2] 향후 서울시 도시계획의 역할	67
[그림 4-3] 향후 서울시 도시계획의 역할(그룹별 응답)	67
[그림 4-4] 도시계획체계 개선의 기본방향	68
[그림 4-5] 도시계획체계 현황과 개선방향	69
[그림 4-6] 도시계획체계 개선을 위한 세부 추진방안	70
[그림 4-7] '보행일상권'의 개념	71
[그림 4-8] 권역별 구상의 위상과 내용적 범위	72
[그림 4-9] 2040 서울도시기본계획(안) 권역별 발전구상: 동북권	73
[그림 4-10] 시정계획과 도시기본계획 상호 연계 예시	75
[그림 4-11] 장기적 관점의 서울시 도시기본계획 수립·운영 체계 구성(안)	76
[그림 4-12] 뉴욕시 도시기본계획(OneNYC)과 수립·운영 전담부서	77
[그림 4-13] 뉴욕 OneNYC 수립·운영 과정에서 시민참여 방안	78
[그림 4-14] 특정지역계획의 위상과 역할	79
[그림 4-15] 특정지역계획과 생활권계획 간 역할분담	81
[그림 4-16] 지역생활권계획의 경량화 방안	81
[그림 4-17] 도쿄도 특별구 차원의 지역별 지침 운영 사례	82
[그림 4-18] 생활권계획 수립을 위한 서울시와 자치구 역할분담	83

[그림 4-19] 런던 도시계획체계 내 계획 수립주체 간 역할분담	85
[그림 4-20] 서울시 도시관리계획 부문별 운영 방향(안)	86
[그림 4-21] 지역맞춤형 계획 유도를 위한 지침: 서울시와 뉴욕시 사례 비교	88
[그림 4-22] 지구단위계획 수립절차 개선방안	89
[그림 4-23] 도시기본계획 모니터링 환류체계 구축	90
[그림 4-24] 도시기본계획 모니터링 역할에 대한 전문가 의견	91
[그림 4-25] 2040 서울도시기본계획(안)에서 제시한 서울의 미래상	92
[그림 4-26] 서울시 도시계획체계 개선(안)	93
[그림 4-27] 여건 변화에 따른 용도지역제 방향성 변화	97
[그림 4-28] 서울대도시권 시가화지역 및 통근권 확대(2014)	98



01

연구개요



1_연구배경 및 목적

2_연구내용 및 방법

01. 연구개요

1_연구배경 및 목적

‘2040 서울도시기본계획’ 수립에 따른 현행 도시계획체계 운영 진단 필요

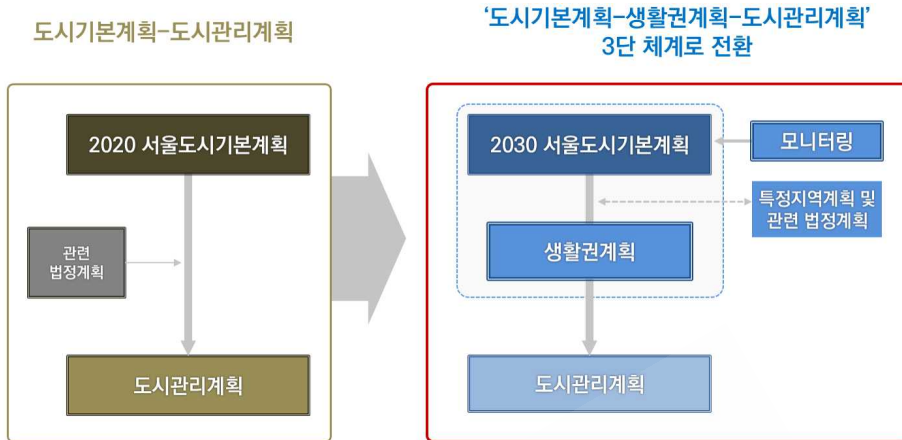
2009년 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법) 개정으로 도시기본계획 승인권이 광역자치단체장으로 이양되었다. 이에 서울시에서는 ‘서울형 도시계획체계’에 대한 논의가 시작되었다. 여기서 ‘도시계획체계’란, 국토계획법에 의한 도시계획 제도인 도시기본계획, 도시관리계획 등이 의도하는 바를 합리적으로 구현하고자 상호 조정되어야 하는 부분들의 집합을 의미한다.¹⁾ 도시계획 제도 상호 간 수직적 관계와 관련 계획 간의 수평적 관계를 포괄하는 것이라 할 수 있다.

당시 도시계획체계 개편이 논의된 것은 국토계획법에 근거해 수립되는 대표적인 도시계획, 즉 ‘도시기본계획-도시관리계획’ 2단 체계로는 인구 천만 서울의 특성을 반영한 계획을 수립·운영하는 데 한계가 있었기 때문이다. 도시기본계획은 25개 자치구를 가진 서울의 지역별 여건과 특성을 반영해 실현하는 데 한계가 있었으며, 이를 구체화하는 도시관리계획과의 연계성도 낮았다. 계획을 수립한 이후 목표 대비 계획의 실현 정도를 진단하는 체계도 미흡했다. 또한 960만 인구와 25개 자치구로 구성된 서울시는 경쟁력 강화와 시민 삶의 질 향상이라는 두 가지 계획 수요에 대응할 필요성이 제기되었다.

이에 서울시는 ‘도시기본계획-생활권계획-도시관리계획’으로 이어지는 3단 도시계획 체계와 모니터링 시스템을 구축했다. 도시기본계획인 ‘2030 서울플랜’을 수립한 이후 2015년부터는 도시기본계획의 성과와 도시변화를 진단하기 위한 모니터링을 시행하

¹⁾ 대한국토도시계획학회, 2016, 도시계획론.

고 있으며, 2018년부터는 도시기본계획을 구체화하는 중간단계 계획으로 ‘생활권계획’을 도입해 운영하고 있다. 한편 2022년 12월 기준 ‘2040 서울도시기본계획’의 확정공고를 앞두고 있다.



[그림 1-1] 서울시 도시계획체계 현황

대내외 여건 변화와 정책 수요 다양화·세분화에 빠르게 대응할 필요

최근 사회적·제도적 여건이 급격히 변화하면서 도시계획체계도 이에 대응할 필요성이 제기된다. 사회적 여건 변화로는 디지털 전환, 코로나19 팬데믹 등을 꼽을 수 있으며, 제도적·정책적 측면에서도 서울시정의 변화, 각종 행정계획 재정비 및 국토계획법 개정 논의가 진행되고 있다. 이 밖에도 저출산·고령화나 가구구조 변화도 장래 도시공간에 직간접적 영향을 미칠 것으로 예상된다. 그러나 현재의 도시계획은 광범위한 내용을 포괄하거나 장기간에 걸쳐 수립되면서 급격히 변화하는 여건에 적절히 대응하지 못하거나 뒤처지고 있다.

대내외 여건 변화로 인해 정책 수요도 점차 다양화, 세분화되는 추세이다. 글로벌 대도시로서 서울의 역할을 강화하기 위한 정책과 더불어, 양적 공급보다는 질적 개선에 대한 수요가 확대되면서 지역맞춤형 정책의 필요성이 강조되고 있다. 지역특화·장소성 강조, 보행일상권 도입 등이 대표적이다. 여건 변화에 대응하여 ‘도시 경쟁력 강화’와 ‘삶의 질 개선’을 모두 실현하기 위해, 서울형 도시계획체계의 효용성, 역할과 기능, 운영체계 등을 재정립하고 개선 방향을 모색할 필요성이 제기된다.

서울시 도시계획 3단 체계 운영 현황을 진단하고 개선방향 모색

2030 서울플랜 수립 이후 3단 체계로 개편하여 운영 중인 서울시 도시계획체계를 진단하여, 그간의 성과와 과제를 도출하고자 하였다. 이를 위해 도시기본계획, 생활권계획, 도시관리계획 등 계획별 과제와 서울형 도시계획체계 운영 과정에서 제기되는 쟁점을 종합적으로 진단하였다.

한편 새롭게 등장하는 여건 변화와 도시정책 수요 변화에 대응하기 위해서는 도시계획의 역할을 보완하고, 새로운 도시공간을 창출해나가야 한다. 특히 국토계획법 개정 논의, 2040 서울도시기본계획 수립 등 최근의 제도적·정책적 변화에 대응하기 위한 도시계획체계 개선방안을 제시하여 실효성 있는 도시계획체계 운영을 도모할 필요가 있다.

이 연구는 현행 서울시 도시계획체계 운영의 쟁점과 여건 변화를 분석하고, 향후 도시계획 3단 체계의 개선 방향을 모색하고자 한다. 이를 통해 장래 여건 변화에 대응하고, 실효성 있는 서울시 도시계획체계로의 개선방안을 제시하는 데 목적이 있다.



2030 서울플랜 이후 운영 중인 서울시 도시계획체계의 성과와 과제 진단,
실효성 있는 도시계획체계로의 개선방안 모색

[그림 1-2] 연구의 배경 및 목적

자료: 서울시 홈페이지(<http://www.seoul.go.kr/>); "2040 서울도시기본계획 공청회"(서울시 발표자료, 2022.6.24.) 재구성

2_연구내용 및 방법

이 연구는 다음의 세 가지 질문에서 출발하였으며, 도시계획체계를 진단분석하기 위해 관련 계획서 등 문헌 연구, 전문가 라운드테이블 및 실무진 협의, 전문가 설문조사 등의 연구 방법을 활용하였다.

첫째, 지난 10여 년간 서울시 도시계획 3단 체계는 어떻게 운영되어 왔으며, 성과와 한계는 무엇인가?

둘째, 대도시 서울의 도시기본계획과 생활권계획, 도시관리계획은 각각 어떠한 역할을 해왔으며, 개선과제는 무엇인가?

셋째, 앞으로 도시계획의 역할은 어떻게 변화할 것이며, 이에 따른 서울시 도시계획체계의 대응과 과제는 무엇인가?

서울도시기본계획, 생활권계획, 지구단위계획 등 계획서와 관련 문헌 검토

도시계획체계 내 계획별 과제와 운영상 주요 쟁점을 검토하기 위해 관련 계획서와 문헌을 검토하였다. 세부적으로는 국토계획법에 따른 도시기본계획(2030 서울플랜, 2040 서울도시기본계획(안)), 도시기본계획의 부문별 계획 성격인 2030 서울생활권계획, 도시관리계획 중 지구단위계획을 위주로 수립 현황, 주요 성과와 과제 등을 분석하였다. 관련 법령과 수립지침, 관리·운영기준 등을 종합적으로 검토하여 운영상 개선이 필요한 사항을 진단하였다.

또한 도시계획체계와 관련성이 높은 특정지역계획과 타 법에 의한 기본계획을 분석하였다. 특정지역계획에는 준공업지역 종합발전계획, 서울도심기본계획(기존 역사도심기본계획)²⁾, 중심지 관리 기본계획 등이 해당하며, 타 법에 의한 기본계획은 도시 및 주거환경정비기본계획을 중심으로 검토하였다. 도시기본계획, 생활권계획, 도시관리계획 등과의 역할분담, 내용적 연계 등을 중심으로 쟁점을 도출하였다.

²⁾ 당초 서울의 도심부를 대상으로 2015년 발표한 계획의 명칭은 '역사도심기본계획'이었다. 2022년 6월 2040 서울도시기본계획 공청회에서 '한양도성'을 '서울도심'으로 변경하면서, 현재 해당 계획은 '서울도심기본계획'으로 명칭을 변경하여 수립 중에 있다.

외국 대도시의 도시계획체계 운영사례 검토

미국 뉴욕, 영국 런던, 일본 도쿄의 도시계획체계 운영 사례를 분석하였다. 뉴욕시는 OneNYC를 수립하기 위해 전담부서를 설치·운영하고 있는 대표적인 사례 지역으로, 컨트롤타워를 중심으로 협력체계를 구축하여 유관 계획 간 정합성을 높이고 있다. 영국 런던은 런던대도시권(GLA), 자치구(borough), 커뮤니티(community) 간 역할분담을 통해 계획 간 수직적 정합성을 높이고 있다. 마지막으로 일본 도쿄는 지역생활권 계획을 통한 지역맞춤형 도시계획을 수립하고 있는 사례로, 쟁점별 사례를 검토하여 서울에 주는 시사점을 제시하였다.

전문가 라운드테이블 및 공무원 의견 수렴

서울시 도시계획체계 운영의 쟁점을 도출하기 위해 부문별 전문가 라운드테이블을 실시하였다. 도시기본계획과 생활권계획, 지구단위계획, 도시환경정비기본계획, 도시재생전략계획, 서울도심기본계획, 관련 법제도 개선 등 관련 계획 수립과정에 직접 참여했거나, 관련 연구를 수행한 경험이 있는 전문가와 심층 논의를 진행하였다.

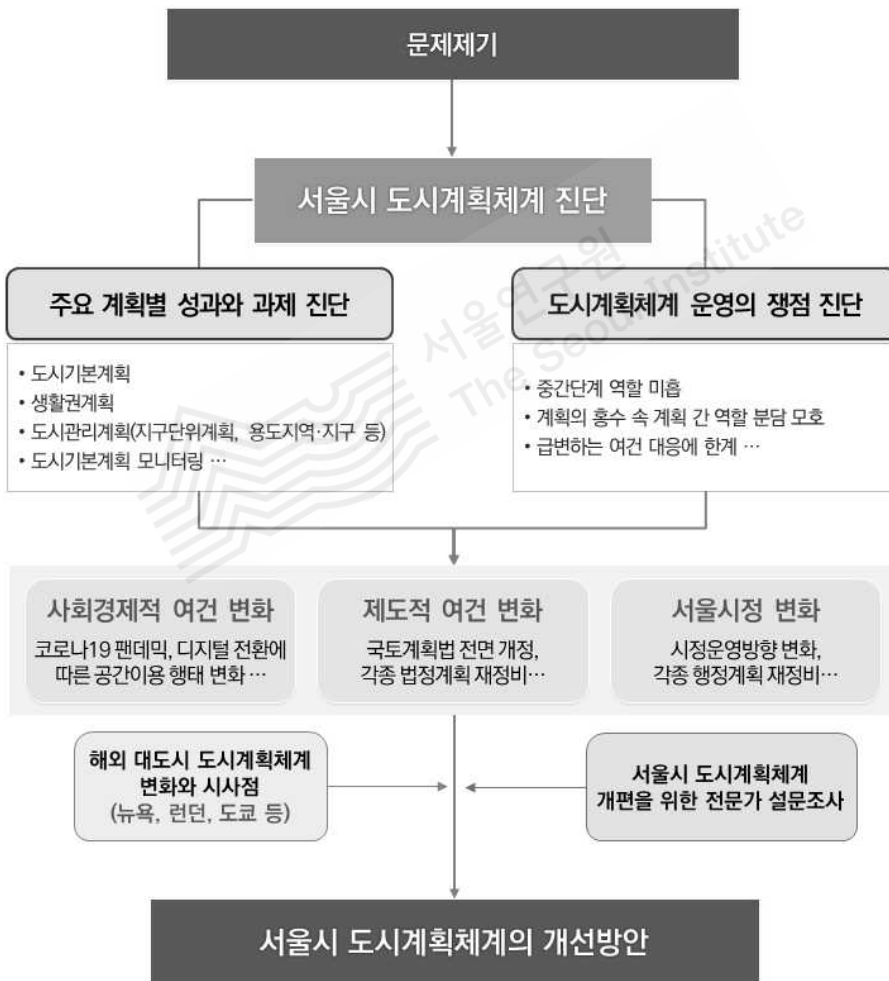
한편 도시계획체계 실효성을 높이기 위해 실제 업무를 담당하고 있는 서울시 관련 부서(도시계획과 등)와의 협의를 진행하였다. 주요 계획의 수립·운영 현황과 수립 과정에서 대두되는 주요 쟁점, 대내외 여건 변화에 대응하기 위한 도시계획체계 과제 등에 대한 담당 부서 의견을 수렴하였다.

전문가 설문조사를 통해 도시계획체계 운영 현황 진단, 계획별 과제 도출

전문가 설문조사를 실시하여 도시계획체계 운영 현황과 개선 방향에 대한 의견을 수렴하였다. 설문조사는 2022년 8월 17일 ~ 9월 2일(15일간) 진행되었으며, 구조화된 설문지를 활용한 웹 설문 방식을 활용하였다. 조사 대상은 도시계획 분야의 대학 교수, 연구기관 종사자, 서울시 및 자치구 공무원, 민간 엔지니어링 업체 종사자로 한정하였으며, 유효부수는 101부이다(유효표본 기준, 95% 신뢰구간에서 최대허용 표본 오차 $\pm 8.48\%$).³⁾

3) 직종별로는 대학 교수 및 연구직 33명, 서울시 및 자치구 공무원 38명, 민간 엔지니어링 업체 종사자 30명이 설문에 응답하였다. 연령대별로는 50대 이상 46.5%, 40대 37.6%, 30대 15.8% 순으로 분포하고 있으며, 도시계획 분야 종사기간별로는 20년 이상이 전체의 36.6%, 10~20년 40.6%, 10년 미만 22.8%를 차지하고 있다.

설문조사는 4개 부문으로 구성되어 있으며 세부 내용은 다음과 같다. 첫째, ‘서울시 도시계획체계 운영 현황과 쟁점’은 도시계획 3단 체계의 전반적인 운영 현황, 성과와 과제에 대해 조사하였다. 둘째, ‘도시계획체계 내 개별 계획의 성과와 과제’는 도시기본계획, 생활권계획, 도시관리계획(지구단위계획 포함)이 당초 취지에 부합하는 정도, 주요 성과와 문제점에 대한 내용을 포함하였다. 셋째, ‘서울시 도시계획체계 개선방향’은 계획의 수립과정, 계획 내용, 도시계획체계 운영 과정에서 제기되는 개선 필요사항을 조사하였다. 넷째, ‘여건 변화에 대응하기 위한 도시계획의 역할’에는 주요 여건 변화와 향후 서울시 도시계획의 역할, 주요 계획별 개선사항과 모니터링의 역할 등에 대한 내용이 포함되었다.



[그림 1-3] 연구의 주요 내용과 흐름

02

서울시 도시계획체계 현황과 계획별 과제



1_서울시 도시계획체계 운영 현황

2_주요 계획별 성과와 과제

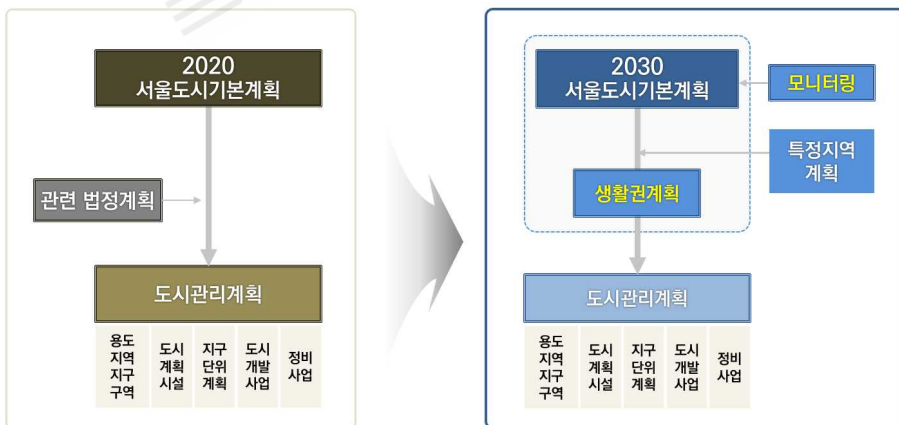
02. 서울시 도시계획체계 현황과 계획별 과제

1_서울시 도시계획체계 운영 현황

도시기본계획-생활권계획-도시관리계획, 도시기본계획 모니터링으로 구성

서울시 도시계획체계는 도시기본계획, 생활권계획, 도시관리계획 3단 체계로 운영되고 있으며, 도시기본계획 모니터링 과정을 거쳐 기본계획의 성과 및 도시변화를 진단하고 있다.

2010년 이후 서울시는 기존 ‘도시기본계획-도시관리계획’ 2단 체계에서 생활권계획을 도입하면서 도시계획 3단 체계를 구축하였다. 2030 서울플랜을 수립하면서 생활권계획을 처음으로 도입하였는데, 이를 통해 도시기본계획과 도시관리계획의 간극을 좁히는 중간단계 계획의 토대를 마련하였다. 현행 ‘서울형 도시계획체계’는 이러한 토대 위에 생활권계획과 도시기본계획 모니터링 체계를 도입하였으며, 계획의 수립 과정에서 시민참여형 도시계획을 시도했다는 점에서 의미가 있다.



[그림 2-1] 서울시 도시계획체계 현황

중간단계 계획으로서 생활권계획 도입

기존 서울을 비롯한 대다수 도시에서는 도시기본계획과 도시관리계획으로 구성된 계획체계를 갖고 있었다. 그러나 서울은 인구 천만에 달하는 대도시로 도시기본계획과 도시관리계획만으로 관리하기에는 한계가 있다.

이에 서울시는 2012년부터 사전 연구를 진행하는 등 생활권계획 도입을 위한 준비를 시작하였다. 2013년 4월 ‘서울의 100년 도시계획 기반 마련’을 발표하면서, 생활권계획을 통해 도시계획체계를 정교화할 것을 선언하였다.⁴⁾

서울시 생활권계획은 자치구 3~8개 규모의 생활권을 대상으로 하는 권역생활권계획과 행정동 3~5개 내외 규모의 생활권을 대상으로 하는 지역생활권계획으로 구분된다. 총 5개 권역, 116개 지역생활권을 대상으로 수립한다. 생활권계획은 생활권별 발전구상과 중심지·생활서비스시설 등에 대한 공간관리지침으로 구성되어 있다. 이를 통해 도시기본계획 내용을 구체화하고, 도시기본계획과 도시관리계획의 간극을 좁히는 중간단계 계획을 마련하고자 하였다.

도시계획조례 개정을 통한 모니터링 정례화

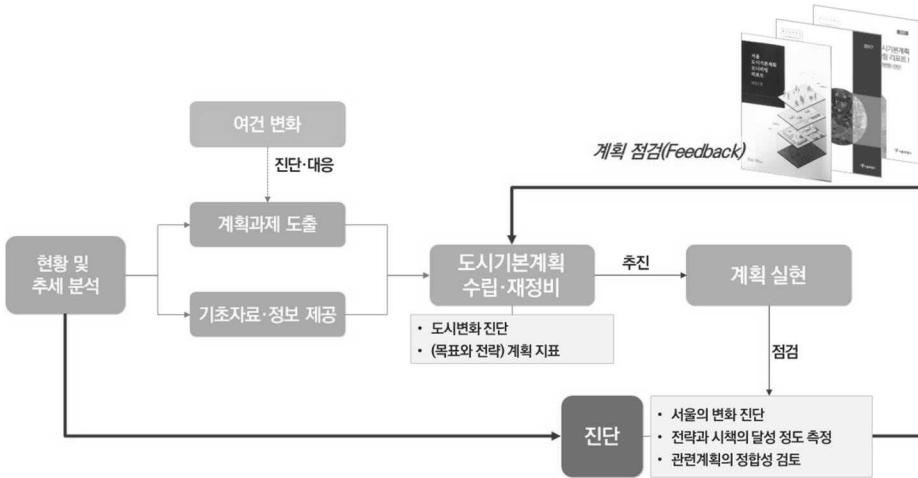
서울시는 2015년 이후 도시기본계획 모니터링을 추진하고 있다. 도시기본계획 모니터링은 도시기본계획의 실행력을 담보하기 위한 보조체계로 도시를 체계적으로 진단하고 도시기본계획의 추진과정과 성과를 진단한다.⁵⁾

도시기본계획 성과 점검과 도시변화 진단 결과를 종합하여 매년 정기 모니터링 보고서를 발간하고 있으며, 여건 변화에 따른 신규 계획과제를 발굴하기 위한 이슈리포트 작성하고 있다. 2015년에는 도시계획조례 개정으로 제도적 근거를 마련하여 정례화된 모니터링 시행을 뒷받침하고 있다.

도시기본계획 모니터링은 상시계획체계로 전환하기 위한 토대를 마련한다는 점에서 의미가 있다. 도시기본계획은 국토계획법에 근거하여 5년마다 재정비하도록 되어 있는데, 모니터링을 통해 계획의 재정비 시기가 아니더라도 여건 변화에 따라 도시계획적 대응이 필요한 이슈와 동향을 진단하고, 이를 공론화할 수 있게 되었다.

4) 서울시, 2018, 2030 서울생활권계획 백서, p.31.

5) 서울시, 2020, 서울도시기본계획 모니터링체계 운영 매뉴얼, p.3.



[그림 2-2] 서울도시기본계획 모니터링의 피드백 과정 예시

시민참여형 도시계획 시도

2030 서울플랜과 생활권계획은 계획의 수립 과정에 다양한 주체가 참여할 수 있도록 하였다. 공무원과 전문가 중심의 도시계획에서 벗어나, 시민과 함께 수립하는 참여형 도시계획을 시도하였다. 2030 서울플랜은 100인의 시민참여단을 운영하였는데, 총 10개의 분임으로 구성된 시민참여단이 예비회의와 본회의에 참여하였으며 시민이 직접 선정한 서울의 미래상을 계획에 담아 발표하였다.

2030 서울생활권계획은 수립 과정에서 지역생활권별 주민참여단 워크숍을 진행하여 지역별 과제와 미래상을 구체화하였다. 주민참여단 워크숍은 지역생활권별 2~3회 실시하였으며 총 184회 진행되어, 4,288명의 지역 주민이 참여하였다.

[표 2-1] 서울시 참여형 도시계획 추진 사례



자료: 김인희, 2015, 시민참여형 2030 서울플랜 경험과 과제, 서울연구원, p.59; 서울시, 2018, 2030 서울 생활권계획 백서, p.67.

종합해보면 2030 서울플랜 수립 이후, 서울시는 기존 ‘도시기본계획-도시관리계획’ 2단 체계에서 ‘도시기본계획-생활권계획-도시관리계획’으로 이어지는 3단 체계로 전환하였다. 이러한 ‘서울형 도시계획체계’는 지역별 특성과 여건이 다른 대도시 서울의 특성을 반영한 것으로, ‘도시 경쟁력 강화’와 ‘시민 삶의 질 제고’라는 두 가지 목표를 달성하기 위한 것이다.

특히 생활권계획은 도시기본계획의 부문별 계획으로서 도시기본계획 내용을 구체화하고, 도시기본계획과 도시관리계획의 간극을 좁히는 중간단계 성격의 계획으로 도입되었다. 이 밖에도 도시계획 3단 체계에서는 도시기본계획 모니터링을 도입하였으며, 2030 서울플랜 시민참여단과 생활권계획 주민참여단 운영 등을 통해 시민참여형 도시계획을 시도하였다.



[그림 2-3] 서울시 도시계획체계 내 계획별 위상과 역할

자료: 서울시, 2014, 2030 서울플랜, p.142; 서울시, 2018, 2030 서울생활권계획-금천구, p.53; 금천구심 지구단위계획 결정(변경) 및 지형도면 고시(서울특별시고시 제2015-52호).

2_주요 계획별 성과와 과제

‘서울형 도시계획체계’를 구성하는 도시기본계획, 생활권계획, 도시관리계획을 대상으로 계획별 수립 현황과 주요 성과, 개선이 필요한 과제를 진단하고자 한다.

1) 도시기본계획

(1) 도시기본계획 수립 현황과 내용

서울시는 1990년 이후 네 차례 법정 도시기본계획 수립

도시기본계획은 국토계획법 및 도시·군기본계획 수립지침에 따라 수립하는 종합계획으로, 국토의 한정된 자원을 효율적이고 합리적으로 활용하여 시민 삶의 질을 향상시키고, 지속가능한 도시 발전을 위한 정책방향과 틀을 제시하는 계획이다. 서울시에서는 1981년 도시기본계획이 법정화된 이후 1990년, 1997년, 2006년, 2014년까지 네 차례의 도시기본계획 재정비를 거쳤으며, 2022년 말 기준 2040 서울도시기본계획⁶⁾의 확정·공고를 앞두고 있다.



[그림 2-4] 법정 도시기본계획 수립 현황

자료: 서울시, 1997, 2011 서울도시기본계획, p.79; 서울시, 2006, 2020 서울도시기본계획, p.103; 서울시, 2014, 2030 서울플랜, p.139; "2040 서울도시기본계획 공청회"(서울시 발표자료, 2022.6.24.)

2014년 확정-공고한 2030 서울플랜은 2009년 국토계획법 개정으로 도시기본계획의 승인권력이 광역지자체로 이양된 이후 계획 수립에 착수한 것으로, 서울시장의 권한과 책임하에 수립되었다. 이에 계획의 틀과 내용, 수립 과정 등에 서울의 특성과 시정 방향을 적극적으로 반영하기 위해 노력했다. 도시기본계획의 틀을 전략계획의 성격으로 전환하고, 계획 수립 과정에 시민 등 다양한 계획주체가 참여할 수 있도록 하였다. 계획의 내용에서도 저성장·고령화·양극화·광역화 등 서울시 특성을 반영하여, 다양한 정책 수요에 대응할 수 있도록 구성했다는 점에서 의의가 있다.

2040 서울도시기본계획(안)에서는 최근 대두되는 디지털 전환, 팬데믹, 인구 변화 등에 따른 미래 도시공간의 다양한 모습에 대비하는 데 중점을 두었다. 또한 부문별 전략계획을 수립하여 계획의 실효성을 높이고자 하였으며, 토지이용계획의 지침 성격을 강화하였다.⁷⁾

6) 이 보고서에서는 2040 서울도시기본계획(안)의 구성과 주요 내용을 2022년 12월 기준으로 검토하였다.

7) 서울시, 2022, 2040 서울도시기본계획(안), p.11.

도시기본계획은 공간구조와 장기 발전방향을 제시하는 종합계획

도시기본계획의 정의와 위상, 역할에 대해서는 국토계획법과 도시·군기본계획 수립지침에 명시되어 있다. 이에 따르면 도시기본계획은 도시의 기본 공간구조와 장기 발전 방향을 제시하는 종합계획으로서, 상위 계획을 수용하여 미래상을 제시하는 역할을 담당한다. 2030 서울플랜에서는 ‘소통과 배려가 있는 행복한 시민도시’를 서울의 미래상으로 설정하였고, 2040 서울도시기본계획(안)에서는 ‘살기 좋은 나의 서울, 세계 속에 모두의 서울’을 미래상으로 설정하고 있다.

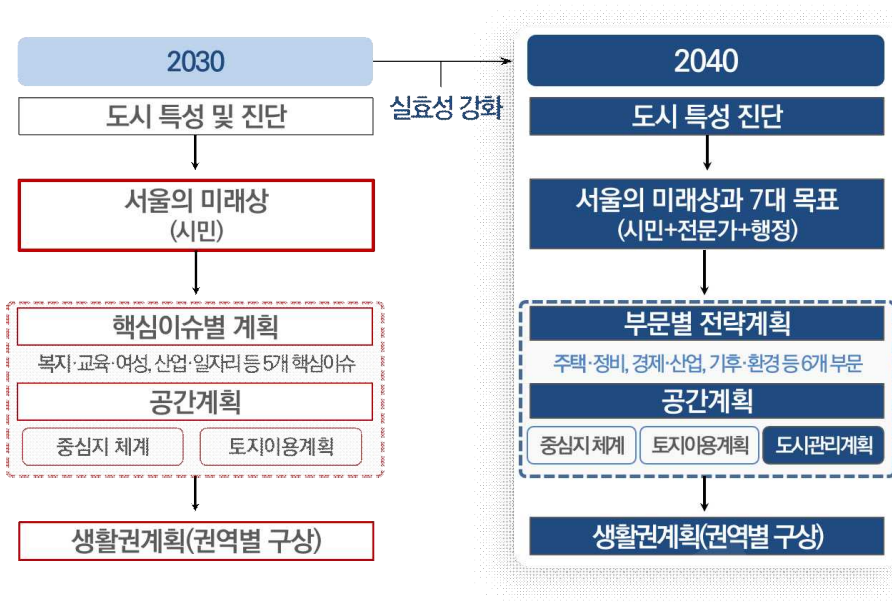
도시기본계획은 미래상을 제시함과 동시에 이를 실현하기 위한 도시의 토지이용과 관리정책에 방향을 제시한다. 또한 지자체가 행정 역량을 집중할 수 있도록 뒷받침한다는 측면에서 일종의 정책계획이자 전략계획의 성격을 갖는다.

최상위 공간계획으로서, 행정에 절차적 정당성 부여

분권화시대 도시기본계획은 행정의 재량행위에 대한 절차적 정당성을 부여하는 최상위 공간계획이라는 점에서 의의가 있다. 도시기본계획은 개인의 토지·건물 소유권과 직접적인 연관성을 갖는 도시관리계획에 지침을 제시하고, 지자체가 도시 관리와 토지이용 규제 등 고유의 권한을 실현할 수 있도록 방향성과 근거를 제시한다. 주택, 정비사업, 도시재생 등 타 법에 의한 부문별 계획이나 지침 등도 도시기본계획의 방향성을 따르도록 규정하고 있다.

2040 서울도시기본계획은 크게 부문별 전략계획과 공간계획으로 구성

2040 서울도시기본계획(안)에서는 2030 서울플랜의 구성과 틀을 보완·발전시켜 계획의 실효성을 높이고자 하였다(그림 2-5). 먼저, 장기적인 관점에서 2040년 서울의 미래상과 이를 도시공간에 실현하기 위한 공간목표를 설정하였다. 그리고 이를 실현하기 위한 부문별 전략계획과 공간계획(중심지체계, 토지이용계획, 도시관리계획)을 제시하고 있다. 마지막으로 생활권계획에서는 권역별 구상을 통해 계획 내용을 권역별로 상세화하였다.



[그림 2-5] 2040 서울도시기본계획(안)의 구성체계

자료: 서울시, 2022, 2040 서울도시기본계획(안), p.18.

특히 2030 서울플랜의 핵심이슈별 계획을 개편하여 분야별 정책과 계획을 공간적 차원에서 통합적으로 제시한 ‘부문별 전략계획’을 마련했다는 점에서 차이가 있다. 또한 ‘도시관리계획’을 신설하여 서울시 차원의 도시관리 총론에 해당하는 원칙과 기준을 제시하고, 도시기본계획의 공간구상을 구체화하였다. 이를 통해 효율적인 도시공간 활용과 토지이용의 체계적인 관리를 도모하고 도시기본계획의 실현성과 활용도를 높이고자 하였다.

(2) 주요 성과

2030 서울플랜에서는 이슈 중심의 전략계획으로 틀 전환

중전의 도시기본계획은 부문별 계획을 나열식으로 열거한 방대한 보고서였기 때문에, 시정의 우선순위를 반영하기 어렵다는 한계가 있었다. 또한 부서 간 융복합 계획 수요에 대응할 필요성이 제기되었다.

2014년 수립한 2030 서울플랜과 이를 발전시킨 2040 서울도시기본계획(안)은 기존에 부문별 계획으로 구성되었던 한계를 보완하고자 하였다. 이에 도시기본계획의 틀

을 이슈 중심의 전략계획으로 전환하고, 계획의 수립과정에서 서울시 전체 실·국·본부 업무를 융합하여 계획 간 정합성을 확보할 수 있도록 하였다. 한정된 자원을 효율적으로 투입하기 위한 세부 전략을 제시하여, 다변화하는 정책 수요에 효과적으로 대응할 수 있도록 하였다.

[표 2-2] 서울도시기본계획 구성과 주요 내용 변화

2020 도시기본계획 (2006년)	2030 서울플랜 (2014년)	2040 서울도시기본계획(안) (2023년 확정공고)
계획과제와 기본 지표	2030 서울의 미래상	2040 서울의 미래상과 7대 목표*
공간구조 개편 구상	핵심이슈별 계획	부문별 전략계획*
<ul style="list-style-type: none"> 미래상 공간구조 구상 및 중심지체계 	<ul style="list-style-type: none"> 차별 없이 더불어 사는 사람중심 도시 일자리와 활력이 넘치는 글로벌 상생도시 역사가 살아있는 즐거운 문화도시 생명이 살아 숨 쉬는 안심도시 주거가 안정되고 이동이 편한 주민 공동체 도시 	<ul style="list-style-type: none"> 주택·정비 부문 경제산업 부문 기후·환경 부문 안전방재 부문 교통·물류 부문 사회문화 부문
부문별 기본계획	공간구조 및 토지이용계획	공간계획
<ul style="list-style-type: none"> 생활권(권역)계획 토지이용계획 재건축 재개발계획 교통 및 물류계획 산업경제계획 주택계획 환경보전계획 공원녹지계획 경관계획 사회개발계획 방재계획 	<ul style="list-style-type: none"> 공간구조구상 토지이용계획 	<ul style="list-style-type: none"> 도시공간구조 토지이용계획 도시관리계획*
	생활권계획(권역별 구상)	생활권계획(권역별 구상)*
계획의 실현방안	계획의 실현	계획의 실현

주: 2040 서울도시기본계획(안)의 * 표시는 2030 서울플랜의 구성을 보완개선한 사항임

2040 서울도시기본계획(안)에서는 계획 이슈를 공간 단위로 종합한 7대 목표를 제시하였다. 이는 ‘어디서나 누릴 수 있는 “삶의 질”’, ‘서울의 성장 견인 “도시경쟁력”’, ‘대전환시대 미래 서울의 “가치와 방향”’ 등 크게 세 가지로 구분하고 있다. 삶의 질 측면에서는 ① 보행일상권 조성, ② 수변 중심의 공간 재편, ③ 기반시설 입체화 등 3가지를 설정하였다. 도시경쟁력 측면에서는 ④ 미래 성장 거점을 육성·연계하는 중심지 기능 혁신, ⑤ 기술 발전에 선제적으로 대응하기 위한 미래 교통 인프라 구축을 제시하였다. 미래 서울의 가치와 방향성 관련해서는 ⑥ 미래 위기를 준비하는 탄소중

립 안전도시 구축, ⑦ 도시의 다양한 모습을 구현하기 위한 도시계획 대전환 등의 목표를 설정하였다. 세부 내용은 [표 2-3]과 같다.

[표 2-3] 2040 서울도시기본계획(안) 7대 목표

구분	7대 목표		주요 내용
어디서나 누릴 수 있는 “삶의 질”	1	걸어서 누리는 다양한 일상, ‘보행일상권 조성’	주거·일자리·여가문화·상업 등 다양한 일상생활을 도보 30분 내로 조성
	2	수변 공간의 잠재력 발굴, ‘수변 중심 공간 재편’	물길의 잠재력을 이끌어내 지역과 시민생활 중심으로 재편
	3	새로운 도시공간의 창출, ‘기반시설 입체화’	도심 속 새로운 공간 창출을 위한 사람 중심의 기반시설 입체화 추진
서울의 성장 견인 “도시경쟁력”	4	미래성장거점 육성·연계 ‘중심지 기능 혁신’	서울의 도시경쟁력을 높이기 위한 중심지 기능 고도화 및 신성장 산업 기반 마련
	5	기술발전에 선제적 대응, ‘미래교통 인프라 구축’	신교통수단의 효율적인 정착을 위한 미래교통 기반시설 마련
대전환시대 미래 서울의 “가치와 방향”	6	미래위기를 준비하는, ‘탄소중립 안전도시 구축’	공간계획의 주요원칙, 기후위기에 대응하는 지속가능한 서울로의 전환
	7	도시의 다양한 모습 구현, ‘도시계획 대전환’	미래 도시변화에 대응하기 위한 유연한 도시계획체계로의 전환

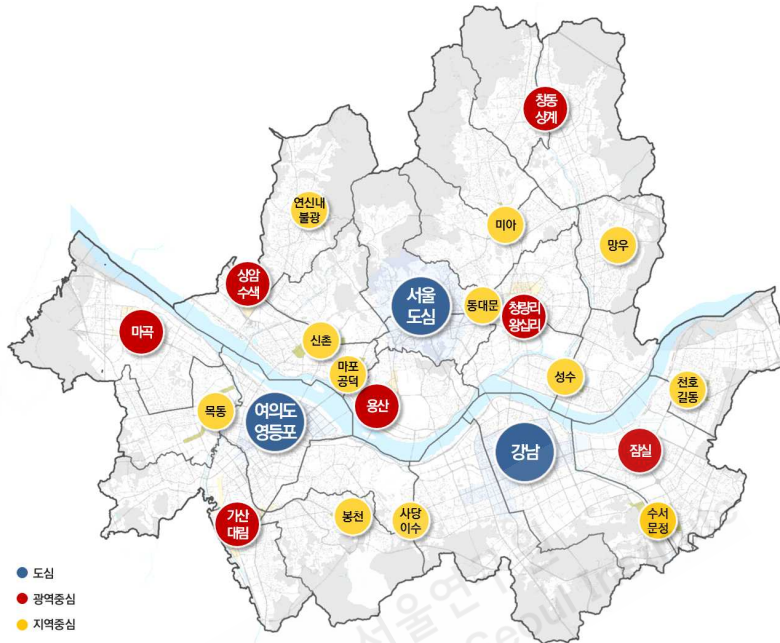
자료: 서울시, 2022, 2040 서울도시기본계획(안), p.53.

2030 서울플랜에서는 중심지체계 개편, 이후 중심지별 기능 고도화

2030 서울플랜에서는 기존 ‘1도심-5부도심’의 단핵 구조였던 중심지체계를 ‘3도심-7광역중심’의 다핵구조로 전환하였다. 먼저 서울의 글로벌 도시경쟁력을 제고하기 위해 도심을 다핵화하고, 한양도성은 역사문화중심지, 강남은 글로벌 업무중심, 영등포·여의도는 국제금융특화지역으로 육성하기 위한 방향을 제시하였다. 다음으로 지역 특성과 수요를 고려하여 권역별 균형발전을 도모하고, 서울대도시권 확장에 계획적으로 대응하기 위해 광역중심을 지정하였다. 광역중심은 총 7개 지역으로, 용산(도심권), 청량리·왕십리, 창동·상계(동북권), 상암수색(서북권), 가산대림, 마곡(서남권), 잠실(동남권)이 해당한다.

2040 서울도시기본계획(안)에서는 2030 서울플랜에서 제시한 ‘3도심-7광역중심-12지역중심’의 중심지 체계를 유지하되, 중심지별 기능을 고도화하여 도시 경쟁력을 강

화하는 데 중점을 두었다. 중심지별 특성과 기능에 따른 장소성을 강화하기 위한 육성 방향을 설정하였으며, 권역별 구상을 통해 일자리·주거·여가기능이 복합된 활력 있는 거점을 조성하기 위한 구체적인 계획과제를 제시하고 있다.



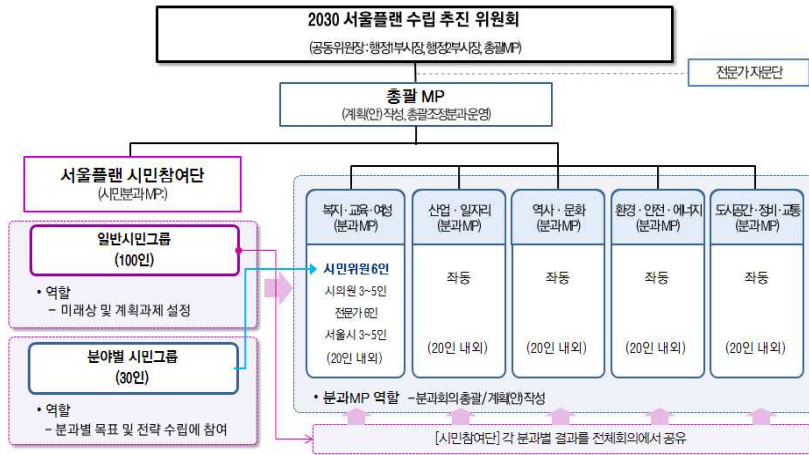
[그림 2-6] 서울시 중심지체계

자료: 서울시, 2022, 2040 서울도시기본계획(안), p.112.

계획 수립과정에 시민이 직접 참여하여 서울의 미래상 설정

2030 서울플랜이 기존 도시기본계획과 가장 큰 차별성을 갖는 부분은 서울의 미래상을 시민이 직접 제안하고 실현방향을 제시했다는 점이다. 이를 위해 분야별 전문가와 정책결정자 등으로 구성된 자문단을 운영하여 시민참여형 계획 방향과 틀을 결정하였다. 전문가 자문단은 추후 '서울플랜 추진위원회'로 전환되었는데, 추진위원회는 총괄 MP의 지휘 아래 미래상과 계획과제를 설정하는 '시민분과 MP단'과 핵심이슈계획을 수립하는 '분과 MP단'으로 구성되었다(그림 2-7).

계획 수립에 참여한 '시민참여단'은 무작위로 선정된 100인의 시민들로 구성되었으며, 숙의 과정을 거쳐 서울의 미래상과 주요 과제를 도출하였다. 시민이 쉽게 참여할 수 있도록 퍼실리테이터를 운영하는 등 처음 시도하는 시민참여를 활성화하기 위해 다양한 프로그램을 마련하였다.



[그림 2-7] 2030 서울플랜의 추진체계

자료: 서울시, 2015, 2030 서울플랜 수립과정 백서, p.16.

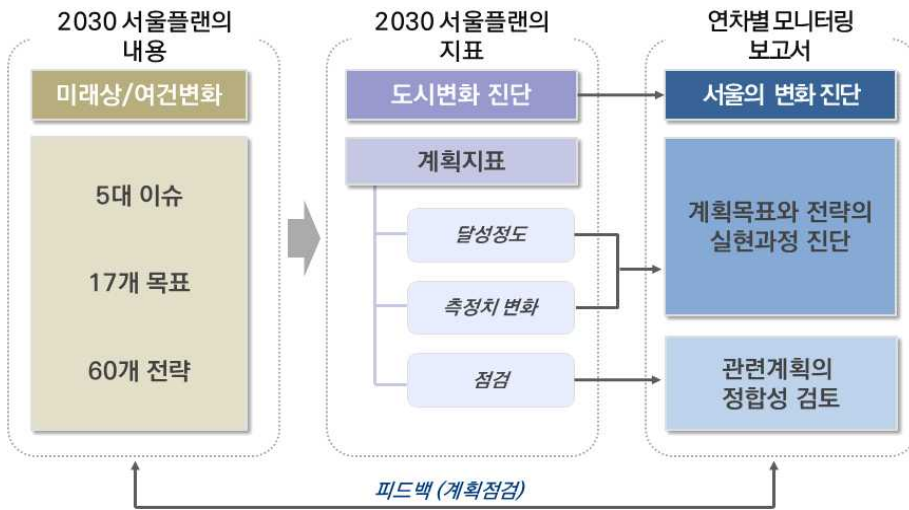
그러나 2030 서울플랜 수립 과정에 시민참여가 지나치게 강조되면서, 단기적이고 체감형 위주의 정책과 비물리적인 계획이 다수 포함되는 한계가 있었다. 또한 시민참여단 100인에 대한 대표성 문제 등이 제기되었다.

이에 2040 서울도시기본계획 수립 과정에서는 기존 시민참여 방식과 범위에 대한 재검토가 필요하다는 의견이 제기되어, 시민참여 방식을 일부 재정비하였다. 시민참여를 확장하기 위해 저소득층, 외국인 노동자, 장애인 등 참여 소외계층을 발굴하여 미래 서울에 대한 의견을 폭넓게 수렴하고, 서울로 통근통학하는 광역 생활인구를 시민계획단에 포함하였다. 최종적으로 대시민 설문조사와 전문가 및 행정가 등의 논의를 거쳐 미래상과 계획 목표를 수정·보완하는 방식으로 개선하였다.⁸⁾

도시기본계획 모니터링 체계 마련

2030 서울플랜에서는 계획의 실현과정을 지속적으로 진단하고 검토하기 위한 모니터링 체계를 마련하였다. 급변하는 여건 변화와 경제, 환경, 주택 등의 현황을 정기적으로 진단하여 계획의 환류 기반을 구축하고, 이를 차기 계획 수립 시 반영하여 서울도시기본계획의 적시성을 보완하고자 하였다. 2015년에는 서울시 도시계획조례를 개정하여 모니터링의 제도적 근거를 마련하였다.

⁸⁾ 서울시, 2022, 2040 서울도시기본계획(안), p.17.



[그림 2-8] 2030 서울플랜과 모니터링과의 관계

자료: 서울시, 2015, 2030 서울플랜 수립과정 백서, p.20.

[표 2-4] 도시기본계획의 주요 성과 종합

구분	2030 서울플랜	2040 서울도시기본계획(안)
계획의 틀	기본계획의 틀 전환 (이슈 중심의 전략계획)	부문별 전략계획 형식
계획내용	중심지체계 개편, 계획을 지역 단위로 구체화	개편된 중심지체계 유지 및 기능고도화 (3도심-7광역중심-12지역중심)
수립과정	시민참여를 통한 미래상 설정	시민참여를 통한 계획 수립
모니터링	모니터링체계 구축 (도시계획조례에 근거 마련)	2015년 이후 매년 모니터링 시행

(3) 개선과제

법정 최상위 공간계획으로서 역할 미흡

도시기본계획은 국토계획법에 근거한 법정 최상위 공간계획이지만 실제 정책의 결정 과정에서는 시정계획 또는 실국별 계획이 우선하는 실정이다. 2030 서울플랜에서 계획의 형식을 전략계획 성격으로 전환하였으나, 여전히 방대한 범위를 다루고 있어 백화점식 계획의 성격을 유지하고 있기 때문이다.

다른 한편으로는 전략계획으로 전환을 시도하면서 계획 내용의 구체성이 떨어지는 문제도 나타났다. 또한 기존 부문별계획에서 전략계획으로 전환되면서 부문을 아우르는 주제 위주로 목표와 전략을 설정하였으나, 계획을 체계적으로 운영하기 위한 전담부서나 관련 부서 간 연계 및 협력체계도 미흡한 측면이 있었다.

도시기본계획 재정비 시 모니터링 결과 환류 미미

각종 도시계획에서 제시한 목표를 어느 정도 달성했는지, 관련 사업과 계획의 진행 상황은 어떠한지 등에 대해 정기적으로 점검하는 것은 효율적인 계획의 재정비를 위해 필수적인 과정이다. 그러나 현행 도시기본계획 모니터링체계는 계획의 성과 진단보다는 도시변화 진단에 중점을 두고 있다. 모니터링 결과를 활용하여 기본계획의 적시성은 어느 정도 높였으나, 목표의 달성 정도를 진단하고 이를 후속 계획에 반영하는 환류체계는 미미한 실정이다. 정기적인 성과 진단 체계를 강화하여 차기 도시기본계획 수립 시 활용할 필요가 있다.

계획 수립 주기와 시정의 미스매치

도시기본계획의 재정비는 국토계획법에 근거하여 5년마다 검토되는 것과 달리, 민선 시장 임기는 4년으로 설정되어 있다. 계획 수립 주기와 시정 교체 주기가 일치하지 않기 때문에, 시정이 바뀌면 계획을 다시 수립하거나 수정·보완하는 경우가 대부분이다. 이로 인해 계획의 수립 기간이 당초 계획보다 장기화되는 문제가 나타나고 있다. 계획을 수정하지 않고 확장·고시한 경우, 적기에 활용되지 못해 계획의 실효성이 떨어지는 문제가 발생할 우려도 있다.

이에 도시기본계획 수립 과정에 대한 논의에서는 제시한 비전과 철학을 유지하면서 민선 공약의 내용을 어떻게 탄력적으로 운영하고 관리할 것인지도 주요 쟁점사항 중 하나로 꼽힌다.⁹⁾ 장기적 관점에서는 민선시정 임기에 부합하도록 계획 수립 주기를 유연화하고 관련 제도 개선을 검토할 필요가 있다.

⁹⁾ 서울시, 2015, 2030 서울플랜 수립과정 백서, p.139.

계획 수립 과정에서 제한적인 시민참여방식

2030 서울플랜에서는 시민참여 과정을 거쳐 100인의 시민이 직접 서울의 미래상을 설정하였다. 이 과정에서 직접 참여에 한정된 시민참여 방식과 시민참여단의 대표성 문제 등이 제기되었다. 계획의 수립과 실행 과정에서 시민들에게 다양한 방식으로 정보를 제공하고 공론화하는 과정을 강화할 필요가 있다. 또한 직접 참여뿐 아니라 온라인 참여를 통한 간접 참여로 참여 계층을 넓혀야 할 것이다.

전문가 설문 결과, 계획의 구체성 미흡, 재정비 주기 등 문제점으로 지적

도시기본계획의 문제점과 관련하여 전문가 의견을 수렴한 결과, 도시기본계획 내용의 구체성이 미흡하다는 지적이 전체의 31.7%로 나타났다. 이어서 계획 수립-재정비 주기와 민선 시정의 미스매치(23.8%), 공간계획을 벗어나 광범위한 범위 포괄(18.8%) 등이 높은 비중을 차지하였다. 이 밖에도 경직적인 수립지침(17.8%)이나 시민참여 범위와 방식(6.9%)에 대한 개선 필요성도 제기되었다.



[그림 2-9] 서울시 도시기본계획의 문제점에 대한 전문가 설문 응답

주: 도시계획체계 개선을 위한 전문가 설문조사 결과(단위: %, N=101)

2) 생활권계획

(1) 생활권계획 수립 현황과 내용

2018년 도시계획체계 내 중간단계 계획으로서 2030 서울생활권계획 발표

서울시에서는 인구 천만의 도시 특성을 고려하여, 도시기본계획과 도시관리계획의 중간단계 계획에 대한 필요성이 제기되었다.¹⁰⁾ 이에 서울시는 2012년부터 관련 준비를

시작하였으며, 2013년 4월 생활권계획 도입을 발표하였다. 2013년 말 본격적으로 계획 수립에 착수한 이후 많은 논의와 시행착오 과정을 거쳐, 2018년 3월 전국에서 최초로 2030 서울생활권계획을 확정-공고하였다.¹¹⁾



[그림 2-10] 2030 서울생활권계획 수립 과정

자료: 서울시, 2019, 2030 서울생활권계획 백서. p.23 재구성.

생활권계획은 도시기본계획과 도시관리계획의 중간단계의 공간계획으로, 도시기본계획의 내용을 생활권별로 구체화한 계획이다. 2014년 도시기본계획 수립지침 내 ‘제13절 생활권계획’을 신설하여 법적 근거를 마련하였으며,¹²⁾ 도시기본계획의 부문별 계획으로서의 위상을 갖는다. 이후 서울시에서는 2019년 도시계획조례 ‘제4조의 2 (생활권계획의 수립·관리)’ 조항을 신설하여, 생활권계획과 실행계획의 근거를 구체화하였다.

10) 서울시, 2018, 2030 서울생활권계획 백서, p.1.

11) 2012년 4월 생활권계획 수립을 위한 사전 기획을 거쳐, 2013년 12월부터 본격적으로 계획을 수립하기 시작했다. 생활권계획은 서울시, 전문가, 자치구, 주민이 참여하여 협의를 통해 수립하였다. 2014년 7월부터 2016년 10월 까지 주민참여단 워크숍이 운영되었다. 이후 자치구 및 주민설명회 등을 통한 공론화 과정을 거쳐, 2017년 12월 도시계획위원회 심의를 통과하였으며, 2018년 3월 8일 생활권계획을 확정-공고하였다.

12) 국토교통부훈령 제445호(2014.10.31.일부개정, 2015.1.1. 시행)

서울시 도시계획조례 제4조의 2(생활권계획의 수립·관리)

- ① 시장은 도시기본계획의 내용에 대해 생활권 단위로 상세화한 계획을 수립하여야 한다.
- ② 생활권은 일상적인 생활활동이 이루어지는 1개 이상 동 규모의 지역생활권과 1개 이상의 자치구 규모인 권역생활권으로 구분한다.
- ③ 시장은 구청장에게 지역생활권계획의 수립 또는 변경과 관련하여 관할구역에 관한 계획안을 제출하게 할 수 있다.
- ④ 제3항에 따른 지역생활권계획안은 도시기본계획 및 권역생활권계획에 부합하여야 한다.
- ⑤ 시장은 생활권계획의 구체적 실현을 위하여 중심지 육성방안 생활서비스시설(생활SOC) 확충방안, 연차별 집행계획 등을 포함한 실행계획을 수립할 수 있다. 다만, 시장은 자치구와 협의하여 구청장에게 실행계획안을 제출하게 할 수 있다.
- ⑥ 시장은 생활권계획 수립, 운영 및 실행에 관한 세부적인 사항을 별도로 정할 수 있다.

생활권계획은 주민이 계획 수립과정에 참여, 지역밀착형 계획 지향

2010년대 이후 서울에서는 규제 위주의 도시계획 기조가 전환될 필요성이 제기되었다. 추상적이고 주민들의 일상생활과 동떨어진 계획 내용, 산발적으로 추진되는 계획·사업들의 중복 문제, 도시계획 수립과정에서 주민 의견을 외면하는 문제 등에 대응해야 했다.¹³⁾ 이에 주민 삶의 질 향상을 주도하는 도시계획의 새로운 역할이 대두되었다. 특히 주거지역만을 대상으로 한 계획보다는 상업·업무, 녹지, 여가공간 등 도시 전체를 아우르는 도시계획의 필요성이 제기되었다.

이 같은 배경에서 탄생한 생활권계획은 지역밀착형 계획의 성격을 지향하였다. 지역 생활권계획 수립 과정에 4,300여 명에 달하는 주민참여단이 참여하였으며, 지역주민이 직접 지역의 미래상을 제시하고 지역별 이슈와 과제를 발굴하였다. 수립지침에 따르면, 생활권계획은 기초조사, 주민계획단과제 도출, 생활권의 비전과 공간구상, 계획 지표, 생활SOC 배치 등 지역 전반의 발전방향과 관리구상을 제시하는 계획이다.

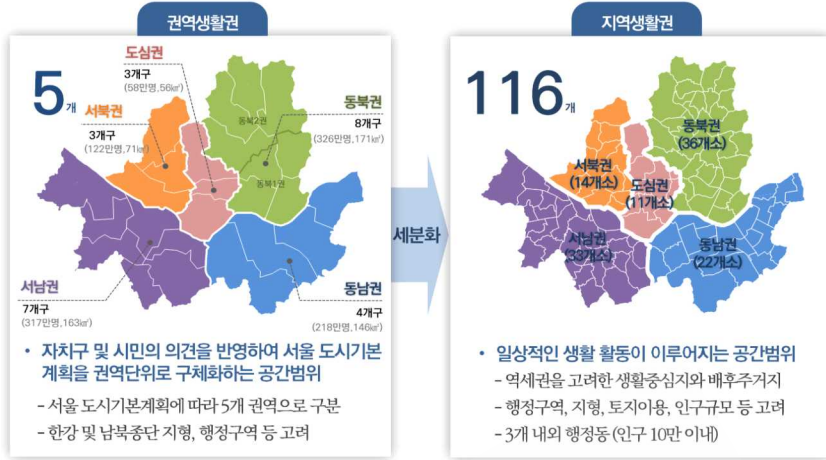
5개 권역생활권과 116개 지역생활권으로 구분, 생활권별 목표와 전략 제시

생활권계획은 5개 권역생활권과 116개 지역생활권을 대상으로 수립되었으며, 생활권별 미래상을 설정하고 이를 실현하기 위한 목표·전략을 제시하고 있다.¹⁴⁾ ‘권역생활권’은 도심과 광역중심 등 고차 중심지와 주변 배후주거지를 포함한다. 도심권·동북권

13) 서울시, 2018, 2030 서울생활권계획 백서, p.5.

14) 116개 지역생활권계획의 목표와 전략을 모두 합하면 총 492개 목표, 1,128개 전략에 달한다.

서북권·서남권·동남권 등 5개 지역으로 구분되며, 각각의 권역은 자치구 3~8개 내외 규모에 해당한다. '지역생활권'은 3~5개 내외 행정동, 인구 10만 명 내외 규모의 일상적인 활동이 일어나는 범위로 구성된다.



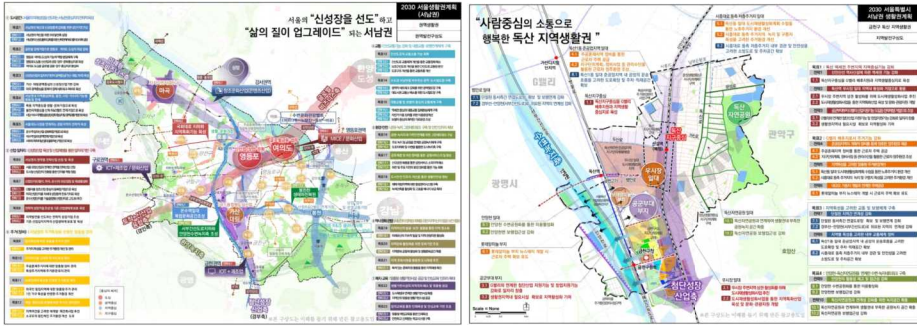
[그림 2-11] 권역생활권과 지역생활권 구분

자료: 서울시, 2019, 2030 서울생활권계획 백서. p.14.

‘권역생활권계획’은 도시기본계획의 권역별 발전구상을 구체화한 것으로 권역의 발전 방향과 목표, 세부 전략 등을 제시하고 있다. 지역균형발전, 광역기반시설, 권역별 자족기반 등 권역별 경쟁력을 확보하고 지역 간 균형성장을 도모하기 위한 이슈들을 중심으로 수립하였다.

한편 ‘지역생활권계획’은 지역 특성과 주민의견을 반영하여 지역의 발전구상과 공간관리지침¹⁵⁾을 제시하였다. 구체적으로는 핵심이슈, 미래상, 목표와 전략 등을 포함하고 있으며, 부문별 목표와 전략은 중심지, 주거(정비), 교통 및 보행, 지역특화 등 지역 특성을 반영할 수 있는 항목으로 구성되어 있다. 도시관리계획에 지침을 제시하기 위한 공간관리지침은 중심지, 용도지역, 경관, 생활서비스시설 등 4개 부문으로 구성되어 있다. 지역생활권계획은 주민이 체감할 수 있는 일상생활 환경을 개선하기 위한 과제와 전략이 주를 이루고 있다.

15) 공간관리지침에서는 중심지, 용도지역, 경관, 생활서비스 시설에 관한 지침, 도시관리의 기본 방향을 제시한다.

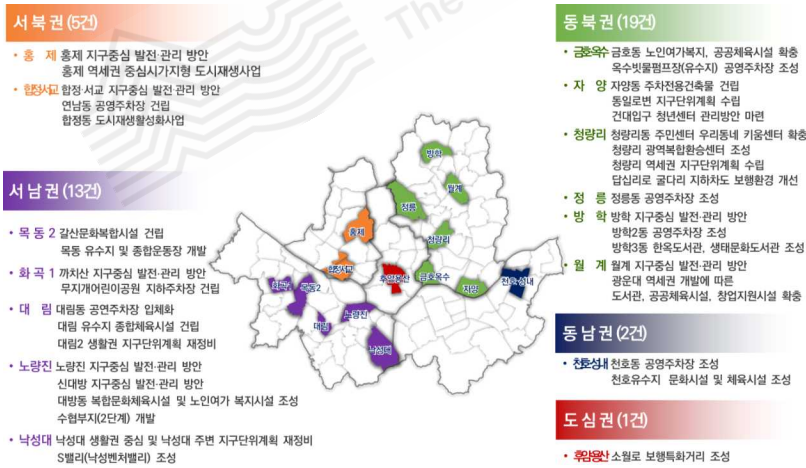


[그림 2-12] 권역별 발전구상(서남권) [그림 2-13] 지역생활권계획 발전구상(독산지역생활권)

자료: 서울시, 2018, 2030 서울생활권계획-서남권, p.69. 자료: 서울시, 2018, 2030 서울생활권계획-금천구, p.53.

2017년 9월 이후 지역생활권별 실행계획 수립 중

생활권계획이 발표된 이후 방대한 계획 내용의 효율적 관리·운영 필요성이 제기되면서, 2017년부터 서울시는 지역생활권별 실행계획을 수립하고 있다. 실행계획에는 생활권계획의 목표연도인 2030년까지 계획에서 제시하고 있는 전략을 실현하기 위한 구체적인 사업화 방안, 우선순위 설정, 추진계획 등을 담고 있다. 2019년 9월 5개 지역의 시범계획을 발표하였고, 2022년 말까지 총 62개 지역생활권을 대상으로 실행계획을 수립할 예정이다.16)



[그림 2-14] 지역생활권별 주요 추진사업

주: 2020년 실행계획 수립 대상 14개소 기준.

자료: "서울시, 균형발전 이끌 15곳 '동네단위 발전전략' 발표...총 4,323억 투입"(2020.12.3., 서울시 보도자료).

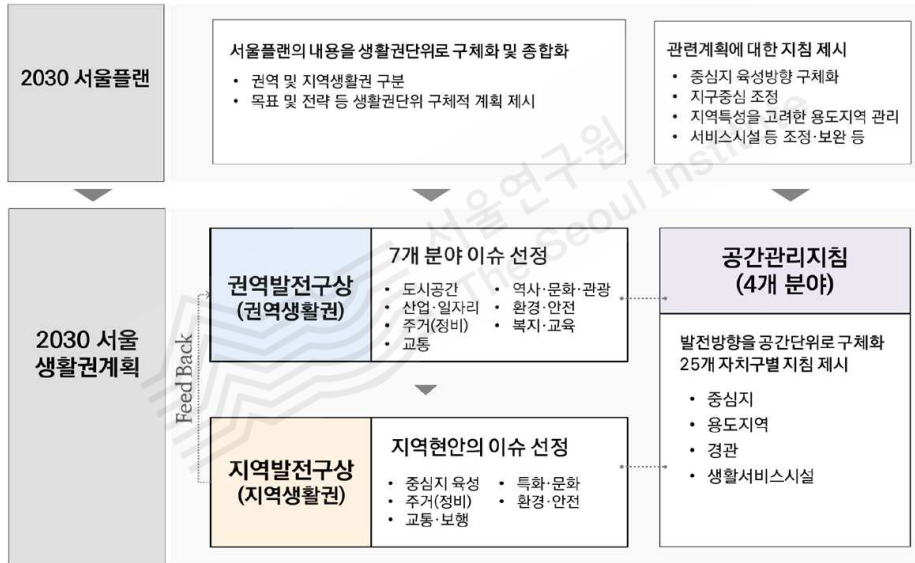
16) "서울시, 균형발전 이끌 15곳 '동네단위 발전전략' 발표...총 4,323억 투입"(2020.12.3., 서울시 보도자료)

(2) 생활권계획의 주요 성과

최초의 중간단계 계획으로 수립 자체에 의의

생활권계획은 도시기본계획과 도시관리계획의 공간적·내용적 간극을 좁히기 위한 중간단계 계획으로 도입되었다. 도시기본계획의 내용을 지역별로 구체화하고, 하위 계획인 도시관리계획에 가이드라인을 제시하는 역할을 맡고 있다. 여러 가지 한계에도 불구하고, 생활권계획은 도시기본계획의 내용을 생활권 단위로 구체화한 최초의 계획이라는 점에서 수립 자체에 큰 의의가 있다.

특히 공간적으로는 권역생활권과 지역생활권으로 위계를 구분하여 생활권 단위 계획을 시도하였다. 권역계획에서는 권역별 경쟁력 확보와 지역 간 균형성장을 도모하는 한편, 지역생활권계획은 지역 특성과 주민의견을 바탕으로 계획 내용을 구성하여 지역 내 생활환경을 개선하는 데 중점을 두었다.



[그림 2-15] 2030 서울플랜과 생활권계획의 관계

자료: 서울시, 2018, 2030 서울생활권계획-도심권, p.14.

지역의 특성과 현황을 반영한 계획 수립

생활권계획에서는 지역 현황 분석을 바탕으로 생활권별 공간관리지침을 제시하고자 하였다. 중심지, 용도지역, 경관, 생활서비스시설 등 4개 부문을 대상으로 도시관리계획에 지침을 제시하였다.

개별적으로 추진되던 계획·사업을 생활권 단위로 종합

2012년 서울시 뉴타운·재개발 출구전략이 발표된 이후 저층주거지를 중심으로 동네 단위의 사업이 동시다발적으로 추진되었다. 당시 서울시 여러 부서와 자치구에서는 휴먼타운, 경관협정, 마을공동체, 도시재생 등 동네 단위의 사업이 새롭게 추진되고 있었다. 그러나 동일한 지역에서 유사한 사업 간 중복이 발생하거나, 관련 사업과 연계되지 못하는 문제가 발생하였다.¹⁷⁾

이에 지역의 현황과 과제를 체계적으로 진단하고, 지역 내에서 추진되는 여러 가지 계획·사업에 가이드라인을 제시하기 위한 지역밀착형 계획의 필요성이 제기되었다. 생활권계획을 통해 그간 개별적으로 추진되었던 계획과 사업을 생활권 단위로 종합할 수 있게 되었다.

주민참여를 통한 상향식 도시계획 시도

생활권계획은 주민이 참여하고 서울시와 자치구가 협력한 상향식 도시계획이다. 2013년 말 생활권계획을 본격적으로 수립하기 시작한 이후 최종적으로 생활권계획을 발표하기까지 지역생활권별로 2~3회, 총 184회의 주민워크숍이 진행되었다. 서울시 전역에서 총 4,288명의 지역 주민이 계획 수립과정에 참여하였다. 이는 주민참여단 워크숍을 통해 도출한 생활 개선과제를 도시계획에 적극적으로 반영하고, 주민들이 원하는 지역의 발전방향을 구체화했다는 점에서 의의가 있다.

(3) 개선과제

생활권계획의 도시관리계획에 가이드 역할 미미

현재 생활권계획은 도시·군기본계획 수립지침에 근거하여 도시기본계획의 부문별 계획으로 수립되고 있어, 법적 위상이 모호하다. 또한 2019년 7월 서울시가 도시계획조례를 개정하여 생활권계획 수립의 근거를 보완하였으나, 중간단계 계획이 도시기본계획과 도시관리계획 사이에서 어떤 역할을 담당해야 하는지 명확하지 않은 실정이다. 이와 더불어 지역생활권계획의 방대한 목표와 전략(116개 생활권, 492개 목표, 1,128개 전략)에 비해 실행전략은 미흡한 측면이 있다.

계획 내용이 방대하고 제도적 위상이 명확하지 않다 보니, 도시관리계획과 각종 사업

17) 서울시, 2018, 2030 서울생활권계획 백서, p.6.

계획 등에 효율적으로 가이드라인을 제시하는 데 한계가 있다. 권역생활권계획과 지역생활권계획이 각각 어떤 부문을 중심으로, 도시관리계획에 어느 정도까지의 지침을 제시해야 하는지 명확히 할 필요성이 제기된다.

생활권계획과 특정지역계획 등 중간단계 계획 간 수평적 역할분담 모호

생활권계획은 도시계획체계상 준공업지역 종합발전계획, 서울도심기본계획 등 특정 지역계획과 유사한 중간단계 계획의 위상을 갖는다.

생활권계획이 생활권 단위로 부문별 계획 내용을 종합하다보니, 특정지역계획과 내용과 범위, 스케일 등 중복되는 문제가 발생하고 있다. 특히 도시기본계획을 구체화하고 도시관리계획에 가이드라인을 제시한다는 역할이 유사하여, 내용적 연계와 더불어 계획의 목표와 공간적 범위 등을 고려해 역할을 분담할 필요가 있다.

[표 2-5] 생활권계획과 특정지역계획 등 계획 간 역할과 내용 중복 문제

구분	2030 서울생활권계획 (2018)	역사도심기본계획 (2015)	2030 준공업지역 종합발전계획(2015)
성격	도시기본계획을 지역별로 구체화하는 부문별계획	한양도성을 대상으로 공간관리방향 제시하는 행정계획	준공업지역의 종합적 관리 원칙과 활성화 방향을 제시하는 행정계획
목적	생활권별 발전구상과 중심지 육성방향, 공간관리 지침 제시	도심부 내 지역별 미래상과 계획과제 제시	공간계획과 산업계획 연계, 준공업지역의 미래상과 관리지침 제시
주요 내용 (계획의 역할)	도시관리계획에 가이드라인 제시 : 용도지역, 생활서비스시설 등 공간관리지침	구역별 관리지침 제시 : 역사문화자원, 조망점 및 건축물 관리, 정비사업 등 (공공부문, 민간부문)	준공업지역 관리 가이드라인 제시 : 재생유형별 관리지침, 생활권별 지역산업 보호·육성 및 재생 방향 등

방대한 계획 내용의 나열식 구성

현재의 생활권계획은 지역생활권별 방대한 계획 내용을 나열식으로 제시하고 있어, 계획의 우선순위와 핵심 사안을 찾는 데 어려움이 있다. 생활권별 계획 내용과 수준도 획일적인 기준에 따르고 있기 때문에 지역별 특성을 차별화하는 데에도 한계가 있다.

예를 들어, 권역생활권계획과 지역생활권계획에서는 중심지, 특성주거지, 경관 및 생활서비스시설 등에 대한 관리지침이 반복적으로 제시되고 있다. 또한 지역생활권계획의 구성과 형식이 강조되면서 반복되는 계획 내용이 다수 포함되었다. 지역 이슈가 없거나 특화된 지역이 아닌 경우, 불필요한 내용이나 지침이 반복되는 문제도 나타나고 있다.

서울시 주도의 생활권계획 수립, 자치구 및 주민의 제한적 참여

생활권계획 도입을 검토하는 과정에서, 시범적으로 수립한 22개 지역생활권계획은 서울시 주도로 수립하고, 이후 나머지 지역생활권에 대해서는 자치구가 계획을 수립할 수 있도록 할 예정이었다. 그러나 처음으로 시도하는 계획인데다가 구체적인 수립 기준이 마련되어 있지 않은 상황에서 자치구가 주도적으로 계획을 수립하는 데 어려움이 있었다.

결과적으로 생활권계획은 서울시 주도로 수립하게 되었고, 자치구는 주민참여 운영 등 제한적으로만 참여하였다. 계획 수립과정에서 시-구 간 의견 공유가 미흡하거나, 자치구 의견을 반영하는 데 소극적이었던 점이 한계로 지적되기도 하였다.¹⁸⁾

한편 참여형 계획을 수립하는 데 있어 주민참여단을 통한 직접 참여방식에 치중하다 보니 주민참여단 외 주민들의 참여기회는 제한적이었다. 특히 주민참여단 워크숍이 평일 오후에 개최되면서 20~40대 직장인들이 참여하는 데 한계가 있었다. 참여 주민의 대표성과 일회성 워크숍 개최 등의 한계도 나타났다. 다양한 주민들이 자발적으로 참여하기보다는 주민자치위원회 등을 중심으로 구성되어 성별, 연령, 직업 등이 편중되는 문제가 나타났다.¹⁹⁾

생활권계획의 낮은 실효성

당초 생활권계획은 도시관리계획에 지침을 제시하는 역할을 유도했으나 실질적인 활용성은 미흡했다. 계획의 수립 과정에서 내용적 깊이에 대한 공감대가 부족했기 때문에 용도, 용적률, 높이 등에 대한 내용을 구체화하는 데 부담이 있었고, 상세한 도시

18) 서울시, 2018, 2030 서울생활권계획 백서, p.91.

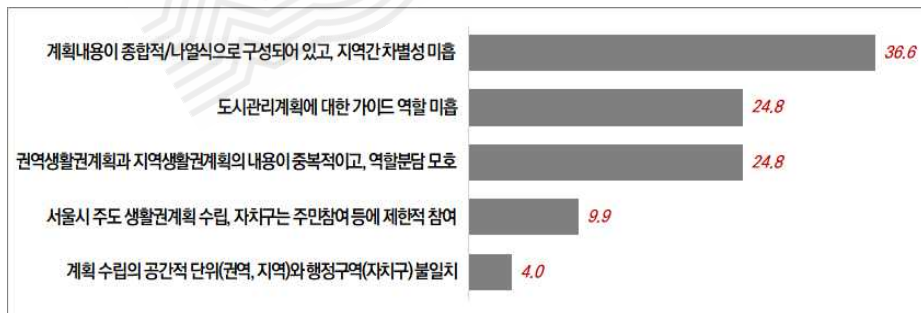
19) 서울시, 2018, 2030 서울생활권계획 백서, p.74.

관리지침을 계획에 담지 못했다. 중심지 등에 대한 육성방안 및 가이드라인이 명확하지 않았기 때문에, 실제 사업 추진과정에서는 생활권계획보다 타 법에 의한 기본계획과 특정지역계획 등이 절대적인 영향을 미쳤다.

2019년에는 생활권계획의 실효성을 높이기 위해 실행계획을 수립하였다. 실행계획에서는 중점 추진 계획내용을 선별하고 단계별 추진전략을 마련하였으나, 여전히 방대한 내용을 포괄하고 있다. 지역생활권계획의 지속적인 운영을 위해서는 실행계획 등을 통해 생활권계획의 실현성을 담보하고, 계획의 활용방안을 모색할 필요가 있다.

전문가들도 생활권계획의 방대한 내용, 역할 모호, 수립주체 간 역할분담 등 지적
서울시 생활권계획은 지역밀착형 계획, 주민참여형 계획 등 많은 성과에도 불구하고, 처음으로 수립한 중간단계 계획인만큼 도시계획체계 내 안착을 위해서는 문제점을 명확히 파악하고 개선해나갈 필요가 있다.

생활권계획의 문제점에 대한 전문가 의견을 수렴한 결과는 다음과 같다. 계획 내용 측면에서 ‘종합적이고 나열식으로 구성되어 있어 지역 간 차별성이 미흡하다’는 지적이 36.6%로 가장 많았다. 이 밖에도 도시관리계획에 대한 지침적 역할이 미흡하다는 점(24.8%), 권역생활권계획과 지역생활권계획 간의 중복 문제(24.8%) 등이 많은 비중을 차지했다.



[그림 2-16] 생활권계획의 문제점에 대한 전문가 설문 응답

주: 도시계획체계 개선을 위한 전문가 설문조사 결과(단위: %, N=101)

3) 도시관리계획 및 지구단위계획

(1) 도시관리계획 수립 현황

도시관리계획은 도시기본계획의 공간구상을 구체화하는 법정 중기계획

도시관리계획은 도시기본계획에서 제시한 장기 발전방향을 공간에 구체화·실현하는 법정 계획이다. 국토계획법 제25조 제4항에 근거하여 시가지 관리, 보전, 개발 등을 위해 수립하는 계획으로, 10년 후를 목표연도로 한다.²⁰⁾

도시관리계획은 개별 필지에서 일어나는 개발 행위를 제한하거나 유도하는 근거가 된다. 세부적으로는 용도지역·지구·구역에 관한 계획, 기반시설에 관한 계획, 도시개발·정비사업에 관한 계획, 지구단위계획 등을 실행할 수 있도록 물적으로 표현하는 계획을 의미한다.

[표 2-6] 부문별 도시관리계획 정의

구분	정의
용도지역	토지의 이용 및 건축물의 용도, 간폐율, 용적률, 높이 등을 제한함으로써 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위하여 서로 중복되지 아니하게 도시관리계획으로 결정하는 지역
용도지구	용도지역의 제한을 강화하거나 완화하여 적용함으로써 용도지역의 기능을 증진시키고 경관·안전 등을 도모하기 위하여 도시관리계획으로 결정하는 지역
용도구역	용도지역 및 용도지구의 제한을 강화하거나 완화하여 따로 정함으로써 시가지의 무질서한 확산방지, 계획적이고 단계적인 토지이용의 도모, 토지이용의 종합적 조정·관리 등을 위하여 도시관리계획으로 결정하는 지역
도시계획 시설	기반시설 중 도시관리계획으로 결정된 시설
정비계획	도시기능을 회복하기 위하여 정비구역에서 정비기반시설을 정비하거나 주택 등 건축물을 개량 또는 건설하는 사업을 추진하기 위해 수립하는 계획
지구단위 계획	토지이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 그 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시관리계획

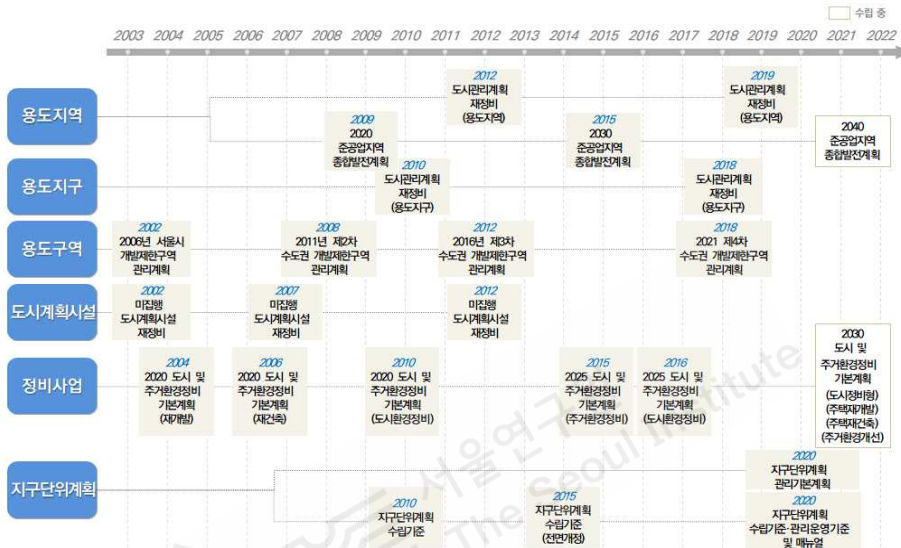
서울시 도시관리계획은 부문별로 개별 수립·재정비

도시관리계획은 도시기본계획을 재정비하거나, 급격한 여건 변화가 있는 경우 정책 방향에 부합하도록 5년마다 재정비하도록 되어 있다. 서울과 같이 지역별로 여건이

20) 도시군관리계획 수립지침(국토교통부 훈령 제1132호, 2018.12.21.)

다양한 대도시에서는 하나의 도시관리계획으로 관리하는 데 한계가 있다. 이에 서울 시에서는 도시관리계획을 부문별로 나누어 수립·재정비하고 있다.

[그림 2-17]에서 보는 바와 같이, 서울시 도시관리계획은 부문별로 여건 변화나 정책 방향을 반영하기 위한 재정비가 주기적으로 이루어지고 있다. 다만 일부 계획은 법에서 정하는 도시관리계획 결정 절차나 그에 준하는 절차(공람이나 공청회, 시의회 심의 등)를 밟지 않아 비법정 계획으로 활용되는 경우도 있다.²¹⁾



[그림 2-17] 서울시 도시관리계획 부문별 수립(재정비) 주요 현황

(2) 지구단위계획 주요 내용과 성과

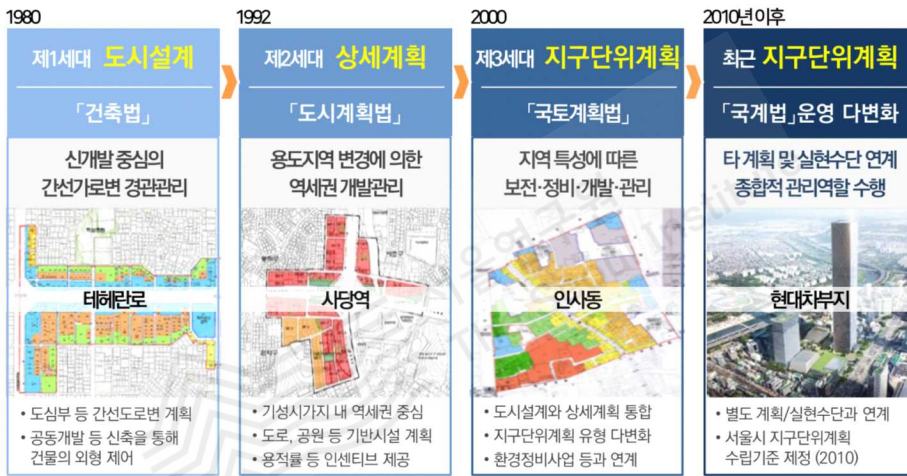
도시관리계획 중 지구단위계획은 도시관리를 위한 대표적인 수단으로 활용

지구단위계획은 1980년대 ‘도시설계제도’로 도입된 후, 40여 년간 제도적 변화를 거치며 다양한 형태로 운용되어 온 대표적인 도시 관리수단이다. 2000년 7월 기준 ‘도시계획법’이 ‘국토계획법’으로 통합되면서 현재의 ‘지구단위계획’으로 법제화되었다.²²⁾

21) 양재섭 외, 2010, 선도적 도시관리를 위한 서울형 도시계획체계 구축방향, pp.41~42.

22) “서울시, 개발시대 지구단위계획 수립기준 전면 손질해 미래 대응”(2020.6.1., 서울시 보도자료)

지구단위계획은 수립지침의 내용을 종합적으로 고려하되, 지자체 여건에 따라 별도의 지침을 마련하여 운영할 수 있다. 이에 서울시에서는 2000년 지구단위계획 관련 제도가 신설된 이후, 시 차원의 수립 기준과 관리운영 기준에 따라 지구단위계획을 운용하고 있다. 2010년 이전까지 90여 개의 개별적인 기준과 내부지침을 운영해왔으나, 2010년 하나의 기준으로 통합·정리하면서 서울시 지구단위계획 수립 기준을 마련하였다. 이후 지구단위계획 부문별, 유형별 작성 원칙과 기준을 제시하는 ‘수립 기준’과, 재정비 검토 등을 위한 ‘운영 기준’으로 개편하여 운영하고 있다. 2020년에는 지구단위계획 수립·운영기준을 재정비하고, ‘지구단위계획 관리 기본계획’을 새롭게 수립하였다. 이를 통해 정책환경과 대내외 여건 변화에 대응한 체계적인 관리·운영을 도모하고 있다.



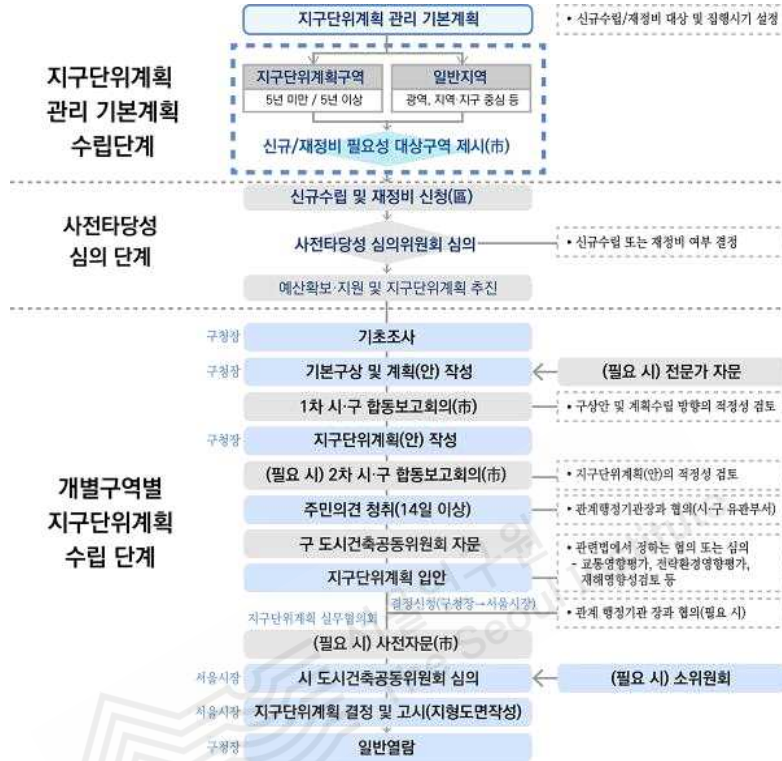
[그림 2-18] 서울시 지구단위계획 운영 변천과정

자료: 서울시, 2020, 2030 서울시 지구단위계획 관리 기본계획, p.7.

사전타당성 심의를 거쳐 수립·재정비 대상 선정, 2019년 기준 총 467개소 지정
서울시는 지구단위계획 수립 및 관리운영 매뉴얼에 따라, 지구단위계획 관리 기본계획 검토와 사전타당성 심의 단계를 거쳐 구역별 지구단위계획을 수립하고 있다.²³⁾ 지구단위계획의 신규 수립 또는 재정비 대상 여부와 계획 수립 시기를 우선적으로 검토해야 하며, 사전타당성 심의위원회에서 신규 또는 재정비 수립대상 구역을 선정하게

23) 서울시, 2020, 서울시 지구단위계획 수립 기준관리운영기준 및 매뉴얼, p.16.

된다. 이후 수립 과정에서 전문가 자문, 시·구 합동보고회 등을 거쳐 실효성 있는 계획이 수립되도록 하고 있다.



[그림 2-19] 서울시 지구단위계획 수립 절차

자료: 서울시, 2020, 서울시 지구단위계획 수립 기준·관리운영기준 및 매뉴얼, p.16.

유형별 관리를 통해 지역·장소별 특성에 맞는 도시개발과 관리 지향

지구단위계획은 계획적 개발이 필요하거나, 체계적 관리가 요구되는 지역을 대상으로 지정한다. 향후 10년간 예상되는 여건 변화를 고려해 수립하며, 기성시가지·정비구역·신규 개발지 등 광범위하게 적용된다는 점이 특징적이다.

기존 지구단위계획 유형은 10가지로 구분되었는데, 2020년 수립기준을 재정비하면서 불필요한 유형 등 여건 변화를 고려하여 총 8개 유형으로 개편하였다.²⁴⁾ 세부적으

24) 지구단위계획의 8개 유형은 다시 20개 유형으로 세분하여 지역특성별로 관리하고 있다.

로 살펴보면, 기존 유형을 재정비한 저층주거지 보전·재생형, 개발사업형, 사전협상형, 의제처리형, 준공업지재생형과, 새롭게 신설한 일반시가지형, 중심지형, 역사문화 보전·재생형 등으로 구분하였다. 이들 유형은 크게 계획관리형, 보전·재생형, 개발정비형으로 분류할 수 있으며, 유형별 계획 수립으로 지역 특성에 부합하는 개발과 관리를 지향하고 있다.

[표 2-7] 지구단위계획 유형 구분

유형 구분		대상 지역 특성
계획관리형	중심지형	도심, 광역중심, 지역중심, 지구중심과 그 외 역세권 지역
	일반시가지형	기성시가지 중에서 계획적 관리 및 재생이 필요한 지역, 대규모 개발사업 완료 후 재건축 시기가 도래하는 지역 등
	준공업지재생형	준공업지역으로서 재생 관점으로 계획적 정비가 필요한 지역
보전·재생형	역사문화 보전·재생형	역사도심 내 역사문화 특성 보유지역, 역사문화 관련 용도지구, 지역(역사)자산 보유지역 등 역사 문화적 특성에 대한 보전 및 재생이 필요한 지역
	저층주거지 보전·재생형	성곽·주요 산 주변 구릉지형에 형성된 저층주거지, 재정비촉진지구·정비구역 해제지역 등 노후저층주거지역
개발정비형	개발사업형	민간 및 공공의 개발사업 시행
	사전협상형	사전협상 기준에 의한 대상지
	의제처리형	주택사업, 재정비촉진계획, 도시계획사업 등 다른 법령에 의한 사업 시 지구단위계획이 의제 처리되는 경우 적용

자료: 서울시, 2020, 지구단위계획 수립 기준·관리운영기준 및 매뉴얼.

2019년 6월을 기준으로 서울시 내 총 467개 지구단위계획구역이 지정되어 있는데, 이는 전체 시가지 면적(371.5km²)의 27%에 해당한다. 중심지에 해당하는 구역은 147개소(31.5%)이고, 그 외 지역에 320개소(68.5%)가 지정되어 있다. 계획유형별로는 계획관리형 193개소(41.3%), 보전·재생형 52개소(11.1%), 개발정비형 222개소(47.6%)가 지정되어 있다.²⁵⁾

25) 서울시, 2020, 2030 서울시 지구단위계획 관리 기본계획, p.50, p.53.

지구단위계획 관리 기본계획을 통해 단계별 집행계획 제시

지역맞춤형 도시관리수단으로서 지구단위계획의 중요성이 높아지면서 서울시 차원의 종합적 운영·관리 필요성이 제기되었다. 이에 2020년 서울시에서는 지구단위계획 관리 기본계획을 수립하였다. 서울시 전역에 산발적으로 지정되어 있는 지구단위계획구역에 대한 운영실태를 분석하고, 통합적 관리체계를 구축하여 여건 변화에 대응할 수 있는 서울시 차원의 방향성을 제시하였다. 또한 신규 계획 수립 또는 재정비를 위한 단계별 집행계획을 제시하였다. 이를 통해 개별적으로 운영되던 지구단위계획의 내용적 일관성을 유지하고, 행정적 측면에서 연차별 예산 확보와 연계하여 예측가능성을 높이고자 하였다.

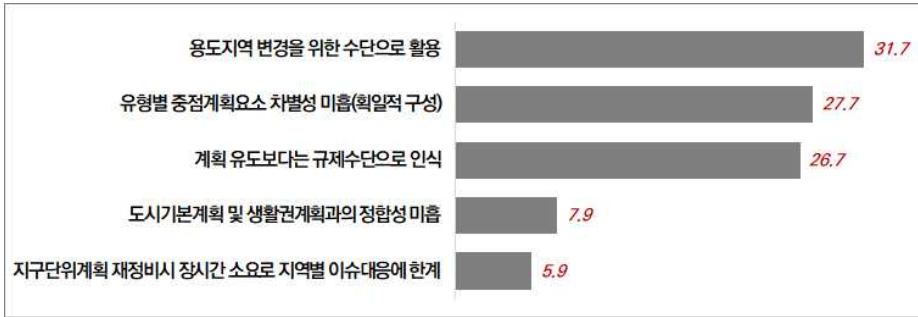
(3) 개선과제

지구단위계획을 용도지역 변경 수단으로 활용

지구단위계획은 그간 용도지역제를 보완하고 도시를 관리하는 핵심 수단으로 자리매김해왔다. 그러나 대다수가 지역맞춤형 관리수단으로서 지구단위계획의 역할에 대해 공감대를 형성하고 있음에도 불구하고, 현안 해결을 위해 단편적이거나 미시적으로 수립되는 한계가 있다.

전문가 설문조사 결과, 전체의 31.7%가 용도지역 변경을 위한 수단으로 활용되는 점을 지구단위계획의 문제점으로 꼽았다. 서울시 전체의 도시공간구조를 고려하여 상위계획을 실현하기보다는 현안에 대응하여 용도, 밀도, 높이 등을 완화하기 위한 목적으로 지구단위계획을 활용하는 것이다. 이로 인해 뚜렷한 계획 목표가 없는 지역임에도 불구하고 지구단위계획구역으로 지정하고 용도지역 상향을 위한 수단으로 활용하는 사례가 있다.²⁶⁾

²⁶⁾ 장경철, 2011, 지구단위계획 제도의 기능과 역할 재정립 연구: 서울시 역세권 지구단위계획구역을 중심으로, 서울대학교 박사학위논문.



[그림 2-20] 지구단위계획의 문제점에 대한 전문가 설문 응답

주: 도시계획체계 개선을 위한 전문가 설문조사 결과(단위: %, N=101)

용도와 밀도 등 제한적·획일적 계획요소로 운영 중, 지역별 차별화 미흡

현재의 지구단위계획은 획일적인 구성을 갖고 있어 지역별 특성을 반영하여 수립하는데 한계가 있다. 구역 중 일부를 특별계획구역으로 지정하거나 정비사업 등과 연계하지 않는 경우, 용도지역 조정이나 용적률 인센티브 등 제한적 수단을 활용하여 개발을 유도하거나 관리해야 하는 실정이다.

또한 대다수 구역에서 실제 토지이용이나 건축물 특성과 관계 없이 적용할 수 있는 일반적인 관리지침을 제시하고 있어, 실제 구역 내 개발을 관리하거나 유도하는 데 실효성이 떨어질 우려가 있다. 지역 특성에 따라 차별성 있는 계획을 유도하기 위해서는 다양한 설계 수단과 인센티브 요소를 발굴할 필요성이 제기된다.

지구단위계획 수립·재정비에 장기간, 많은 자원 소요

지구단위계획은 공간적 대상과 내용적 범위에 비해 수립하는 데 장기간이 소요되는 경향이 있다. 특히 자치구가 입안하고 서울시가 결정하는 지구단위계획의 경우 더욱 장기화되는 경향을 보인다. 자치구별로 차이는 있으나, 강남구 15개소의 지구단위계획 평균 수립·재정비 기간은 6년 2개월로 나타났으며, 재정비 중인 5개소도 평균 3년 2개월째 진행 중인 것으로 나타났다.²⁷⁾

27) 이태영, 2022, 서울시와 자치구의 도시계획 분권화 수준과 역할 분담에 관한 연구, 서울시립대학교 박사학위 논문, pp.96~97을 토대로 재정리하였다.

[표 2-8] 강남구 지구단위계획 수립재정비 소요 기간

	구역명	위치	재정비 착수일/제안일	계획재정비 결정일	소요기간	비고	
1	대치택지개발지구	개포동·대치동 일원	2007.5.	2010.7.15.	3년 2개월	완료	
2	테헤란로제2지구	역삼1·2동, 삼성2동, 대치4동 일원	2005.10.20.	2009.7.2.	3년 9개월	완료	
			2020.5.12.	-	1년 5개월 경과	수립 중	
3	국제교류복합지구	삼성동, 대치동, (송파)잠실동 일대	2019.4.22.	-	2년 6개월 경과	수립 중 (서울시)	
4	양재지구중심	도곡동 957 일대	1997.3.29.	1999.9.6.	2년 6개월	완료	
			2018.6.1.	-	3년 4개월 경과	수립 중	
5	압구정로변	신사동 505~청담동 98-8	2017.5.24.	2020.9.24.	3년 4개월	완료	
6	취락지구(교수마을)	자곡동 290 일원	2010.3.30.	2013.1.24.	2년 10개월	완료	
7	아랫반고개마을	세곡동 168-6 일대	2008.12.17.	2013.2.28.	4년 2개월	완료	
8	개포 택지 개발 지구	개포지구중심	개포동 1236-20 일대	2017.6.	-	4년 4개월 경과	수립 중
		단독주택지 1-1	개포동 1266 일대	2000.12.26.	2011.9.22.	10년 9개월	완료
		단독주택지 1-2	도곡동 411 일대	2000.12.26.	2011.9.22.	10년 9개월	완료
				2017.6.	-	4년 4개월 경과	수립 중
		단독주택지 2-1	도곡동 467-6 일대	2000.12.26.	2016.8.25.	15년 8개월	완료
		단독주택지 2-2	개포동 171 일대	2000.12.26.	2016.8.25.	15년 8개월	완료
		단독주택지 4	일원동 629 일대	2000.12.26.	2016.8.25.	15년 8개월	완료
9	역삼	역삼동 756 일원	2015.1.30.	2016.12.15.	1년 11개월	완료	
10	논현동 40	논현동 40 일대	2016.9.9.	2017.10.26.	1년 1개월	완료	
11	역삼동 653-4	역삼동 653-4	2018.10.12.	2019.7.11.	9개월	완료	
12	강남세브란스병원 일대	도곡동 146-92 일대	2019.9.10.	2020.8.27.	11개월	완료	
계		수립 완료 지구단위계획 평균 소요 기간			6년 2개월	-	
		수립 중 지구단위계획 평균 소요기간			3년 2개월		

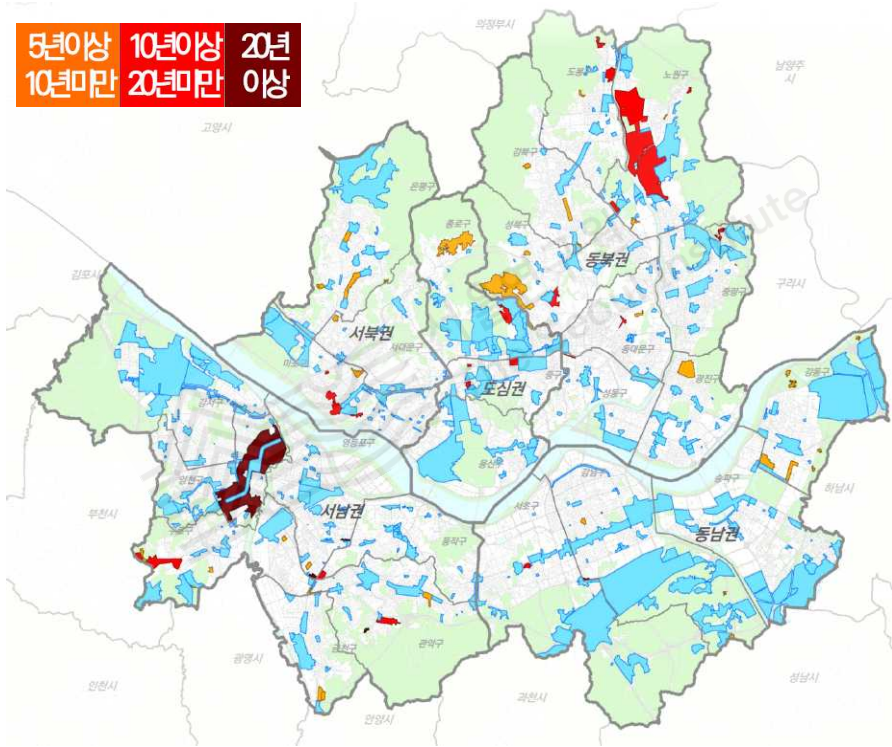
주: 2021년 10월 시점 구득 가능한 자료 기준.

자료: 이태영, 2022, 서울시와 자치구의 도시계획 분권화 수준과 역할 분담에 관한 연구, 서울시립대학교 박사학위 논문, p.97.

재정비되지 않은 채 남아있는 지구단위계획 구역 다수

2020년 발표한 지구단위계획 관리 기본계획에 따르면, 2019년 기준 계획관리형, 보전재생형(총 245개 구역) 중 5년 이상 재정비가 이루어지지 않은 구역은 68개소(28%)에 달한다. 재정비가 이루어진 구역 중에서도 2030 서울플랜이 수립되기 이전에 재정비가 이루어진 경우가 약 110개소인 것으로 나타났다.

해당 구역들은 적기에 재정비가 이루어지지 않아 여건 변화를 반영하지 못하고 있다. 도시기본계획과 생활권계획 등 상위 계획이 변경되는 시점에서 해당 내용을 반영하기 위해서는 적정 시점에 재정비가 이루어져야 할 것이다.



[그림 2-21] 지구단위계획 재정비 미시행 현황

자료: 서울시, 2020, 2030 서울시 지구단위계획 관리 기본계획, p.73.

4) 도시기본계획 모니터링

(1) 도시기본계획 모니터링 추진 현황

도시기본계획 모니터링을 통해 도시변화와 성과 및 추진과정 진단

2014년 ‘2030 서울플랜’을 발표한 이후, 서울시는 도시기본계획 모니터링 체계를 도입하였다. 2015년 도시계획조례를 개정하여 모니터링을 위한 조항을 신설하고, 정기적인 모니터링을 수행하기 위한 제도적 근거를 마련하였다. 모니터링 결과는 보고서를 통해 공개하고 있는데, 서울의 현황과 변화 동향을 분석하는 ‘서울 도시변화 진단’과 도시기본계획의 추진 상황을 점검하기 위한 ‘성과 및 추진과정 진단’ 등 두 가지로 구성되어 있다. 이 밖에도 여건 변화에 따라 분야별 이슈를 발굴하기 위한 ‘이슈리포트’를 비정기적으로 발간하고 있다.

모니터링 정례화, 체계적 진단 위해 모니터링 틀과 진단지표 등 보완

서울시는 지금까지 총 다섯 차례의 도시기본계획 모니터링을 실시하였으며, 추진 과정에서 나타나는 문제점을 보완하기 위해 모니터링 체계를 재정비해나가고 있다.

2017년 도시변화 진단 부문을 확대하여 다각화하고, 성과 및 추진 과정 진단을 경량화하였다. 2020년 이후에는 2040 서울도시기본계획 수립에 대응하여 모니터링 실행 체계를 강화해나가고 있다. 도시변화를 체계적으로 진단하기 위해 권역 또는 중심지별로 분석하고, 시민체감형 지표 위주로 분석을 종합화하였다. 또한 도시기본계획의 추진 과정을 진단하기 위해 목표별 담당 실·국의 주요 정책과 사업 추진 동향을 파악하고, 목표별 핵심적인 지표를 선정하여 성과를 점검하고 있다. 모니터링의 결과는 보고서로 발간함과 동시에 서울시 도시계획포털 홈페이지를 통해 시민에게 공개하고 있다.



[그림 2-22] 도시기본계획 모니터링 추진 경과

(2) 모니터링의 주요 내용과 성과²⁸⁾

‘서울 도시변화 진단’과 ‘성과 및 추진과정 진단’ 모니터링

서울도시기본계획 모니터링은 크게 두 가지 내용으로 구성되어 있다. 먼저 ‘서울 도시 변화 진단’에서는 서울의 인구가구, 주택, 산업·경제, 토지이용과 도시재생, 교통, 안전·환경, 생활서비스 등 측면에서 현황과 변화 동향을 분석하고, 향후 계획 및 정책방향에 필요한 기초자료를 구축하였다. 이후 중심지 등을 추가하여 주요 공간단위에 대한 모니터링을 시행하였다.

다음으로 ‘성과 및 추진과정 진단’에서는 2030 서울플랜에서 제시한 17개 목표, 60개 전략이 서울시정에 어떻게 반영되었는지 점검하고, 성과와 보완과제를 도출하는데 목적을 두고 있다. 17개 목표별 성과지표와 모니터링 과정에서 추가한 9개 지표 등 총 26개 성과지표의 달성 정도를 지역별, 연도별로 점검하였다.

서울형 모니터링 체계 구축, 정기적인 모니터링을 위한 제도적 근거 마련

모니터링 체계 도입 초기에는 도시·군기본계획 수립지침과 2030 서울플랜 등에 모니터링 시행 근거를 두었으나,²⁹⁾ 2015년 서울시 도시계획조례를 개정하여 정기적인 모니터링 시행을 위한 제도적 근거를 마련하였다. 이를 통해 전국에서 최초로 도시기본계획의 목표 달성 정도와 추진 상황을 점검하고 도시 변화를 상시적으로 진단하기 위한 체계를 구축하였다.

서울시 도시계획조례 제4조(도시기본계획의 수립)

- ① 시장은 법 제18조제1항에 따라 관할구역에 대하여 시도시기본계획을 수립하여야 한다.
- ② 시장은 자치구청장(이하 "구청장"이라 한다)에게 시도시기본계획의 수립 또는 변경과 관련하여 관할구역에 관한 계획안을 제출하게 할 수 있다.
- ③ 시장이 수립하는 도시관리계획, 그 밖의 도시의 개발 및 관리에 관한 계획은 시도시기본계획에 적합하여야 한다.
- ④ 시장은 지속가능한 시도시기본계획의 수립에 필요한 기초조사 내용에 도시생태현황 등을 포함시킬 수 있다.
- ⑤ 시장은 도시기본계획 수립 시 성·계층·인종·지역 간 평등의 원칙 아래 다양한 집단의 입장을 고려한 계획이 되도록 노력하여야 한다.
- ⑥ 시장은 시도시기본계획의 실현정도 및 집행상황을 점검하고 서울의 전반적 도시변화를 상시적으로 진단할 수 있도록 도시기본계획 모니터링을 매년 실시하여야 한다.

28) 서울도시기본계획 모니터링체계 운영매뉴얼(서울시, 2020)의 주요 내용을 토대로 재정리하였다.

29) 도시·군기본계획 수립지침(국토교통부 훈령 제1470호) 제4장 제12절(계획의 실행)에서는 “시·군의 부단체장은 다른 법률에 따른 계획과 지침 등이 상위 계획인 도시·군기본계획에 적합하게 수립·시행될 수 있도록 기본계획 정책 모니터링을 실시하고 집행상황을 점검할 수 있는 체계를 구성해야 한다”고 명시하고 있다.

이후 지속적인 모니터링 과정을 거치면서 서울형 도시기본계획 모니터링의 체계를 보완해나가고 있다. 2040 서울도시기본계획 수립에 착수하면서, 2020년에는 모니터링 운영 매뉴얼을 통해 체계를 수정·보완하였다. ‘서울 도시변화 진단’은 시민 생활에 초점을 둔 부문으로 재편성하여 정기적으로 진단하고 있다. ‘성과 및 추진과정 진단’에서는 재정비되는 도시기본계획 내용에 부합하도록 성과지표를 재편 중에 있다.

정례화된 모니터링으로 기초자료 구축 체계화, 도시기본계획 수립 기간 단축

도시기본계획 모니터링을 시행하면서 도시계획 분야의 다양한 자료를 체계적으로 구축할 수 있게 되었고, 분석 및 시각화를 통해 정보 전달에 기여하고 있다. 또한 모니터링 보고서를 발간하거나 공청회 개최 등을 통해 분석 결과를 공유함으로써 시민, 전문가와의 공감대를 형성하였다.

특히 모니터링을 통한 기초자료 구축은 도시기본계획 수립 과정에도 긍정적인 영향을 미쳤다. 2040 서울도시기본계획 수립 과정에서는 지난 5년간의 모니터링 결과를 적극 활용하여 현황 분석 과정을 간소화하였다. 2020 서울도시기본계획을 수립하는 데 5년 2개월, 2030 서울플랜은 5년 3개월 소요된 것에 비해 수립 기간을 단축하였으며, 이를 통해 계획의 적시성을 높이는 데 기여했다.

(3) 개선과제

모니터링 결과를 차기 도시기본계획 수립에 반영하는 환류 기능 미비

현재 운영 중인 모니터링 과정에서는 도시기본계획의 성과와 추진과정을 진단하고, 계획에서 제시하는 목표와 전략의 달성 정도를 점검하고 있다. 그러나 지표별로 설정한 목표연도(2030년, 2040년 등)의 목표치가 적정한지 판단하기 어렵기 때문에, 달성 정도를 평가·점검하는 데 한계가 있다. 또한 진단 결과를 차기 도시기본계획 수립 과정에 반영하기 위한 환류체계도 자리잡지 못한 실정이다.

서울시 실국의 참여, 결과에 대한 후속조치 마련 등 운영시스템 미흡

현재 운영 중인 도시기본계획 모니터링은 정량적 분석과 진단 중심으로 이루어져 있어, 서울시 관련 실·국이 참여하는 평가·진단 과정은 여전히 미흡하다. 모니터링 과정에서 부문별로 법정계획과 주요 행정계획, 관련 사업 추진현황 등을 진단하고 있으나 관련 실·국의 참여가 적극적으로 이루어지지 못했다. 외부 기관에서 서울시 실·국의

추진 계획과 사업에 대해 깊이 있게 진단하는 데 한계가 있기 때문에, 계획 추진과정 진단의 역할과 범위는 점차 축소되는 문제도 나타났다.

또한 모니터링 결과를 관련 부서에 공유하고, 이를 바탕으로 후속 조치를 마련하는 일련의 과정이 미흡한 점도 과제로 꼽힌다. 모니터링 결과를 활용한 후속 계획 및 사업의 방향성 설정이나 자원 투입 계획 등의 구체화도 미미하였다.

모니터링 결과의 활용 및 공유 미비

도시기본계획 모니터링 결과의 활용과 홍보, 공유 등 측면에서도 개선이 필요하다. 먼저 서울시 내부적으로 도시기본계획의 위상과 역할, 모니터링 체계 등에 대한 관련 부서의 이해도가 높지 않은 상황에서는 모니터링 결과를 충분히 활용하기 어려운 실정이다. 부서별 관련 계획 수립에 모니터링 결과를 활용할 수 있도록 모니터링 운영 체계와 진단지표 및 주요 진단 결과를 공유할 필요가 있다.

대시민 측면에서 살펴보면, 기존에는 모니터링 결과를 보고서 발간과 공청회 개최 등 제한적인 방식으로 공유한 측면이 있다. 방대한 분석 결과와 정보를 일괄적으로 제공하다보니 그 결과가 충분히 활용되지 못했다. 향후 일상생활에서 모니터링 결과에 쉽게 접근할 수 있도록 다양한 플랫폼을 활용하고 이슈별로 경량화된 형태로 공유하는 등 모니터링 결과에 대한 다각적인 활용·홍보 방안을 모색해야 할 것이다.

03

서울시 도시계획체계 운영의 쟁점



- 1_ '중간단계' 계획의 역할 미흡
- 2_ '계획의 홍수' 속 계획 간 역할분담 모호
- 3_ 급변하는 여건 대응 한계
- 4_ 서울시 도시계획체계 개선을 위한 과제

03. 서울시 도시계획체계 운영의 쟁점

서울시 도시계획체계의 운영상 쟁점은 도시계획의 작동가능성, 실현성을 떨어뜨리는 요인으로 작용한다. 도시계획체계를 개선하기 위해서는 계획별 보완뿐 아니라, 계획체계의 운영관리 과정에서 나타나는 주요 쟁점에 대응할 필요가 있다. 도시기본계획, 생활권계획, 도시관리계획 등 관련 계획, 전문가 설문조사 결과, 전문가 라운드테이블 및 서울시 실무부서 의견 등을 종합 분석하여, 서울시 도시계획체계 운영을 개선하기 위해 대응해야 할 주요 쟁점을 도출하였다. 중간단계 계획의 역할 미흡, 계획의 홍수 속 계획 간 역할분담 모호, 급변하는 여건 대응 한계 등 크게 세 가지로 종합해 볼 수 있다(그림 3-1).



[그림 3-1] 서울시 도시계획체계 운영상 주요 쟁점 도출

첫째, '중간단계 계획의 역할 미흡'은 계획의 제도적 위상이나 내용적 측면에서 살펴 볼 수 있다. 계획의 역할과 위상이 불분명하거나, 계획 간 수직적·수평적 연계가 미흡한 경우 등을 포함한다. 최근 여건 변화에 대응해 계획의 역할이나 계획 간 관계를 재정립할 필요성이 제기되는 경우가 있다.

둘째, ‘계획 간 역할분담 모호’와 관련해서는 주로 계획의 내용과 수립에 관한 사항을 확인할 수 있다. 계획 내용이 획일적이거나, 나열식으로 구성되어 있는 경우가 대표적이며, 관련 제도가 경직적으로 운영되고 있어 서울의 특성을 반영하기 어렵거나 계획 수립이 장기화되는 경우가 해당한다.

마지막으로, ‘급변하는 여건 대응에 한계’를 주요 쟁점으로 꼽을 수 있다. 대다수 계획이 관련 부문을 포괄하는 종합계획을 지향하고 있어 계획 내용이 무거워지는 문제가 있다. 또한 개별 계획이 하나의 완결성을 갖기 위해 상·하위 계획을 새롭게 수립하여 계획의 옥상옥이 우려되는 실정이다.

도시계획체계 운영 과정에서 제기되는 쟁점들은 각각이 독립적이지 않고 상호 연계되어 있어, 개별 계획에 대한 단편적, 개별적 처방만으로 해결하기 어렵다. 이에 이 연구에서는 도시계획체계의 구조적 개선과 계획별 개선안을 통합적으로 제시하고자 한다.

1_ ‘중간단계’ 계획의 역할 미흡

중간단계 계획으로 생활권계획을 도입했으나, 법적 위상과 역할 설정 미비

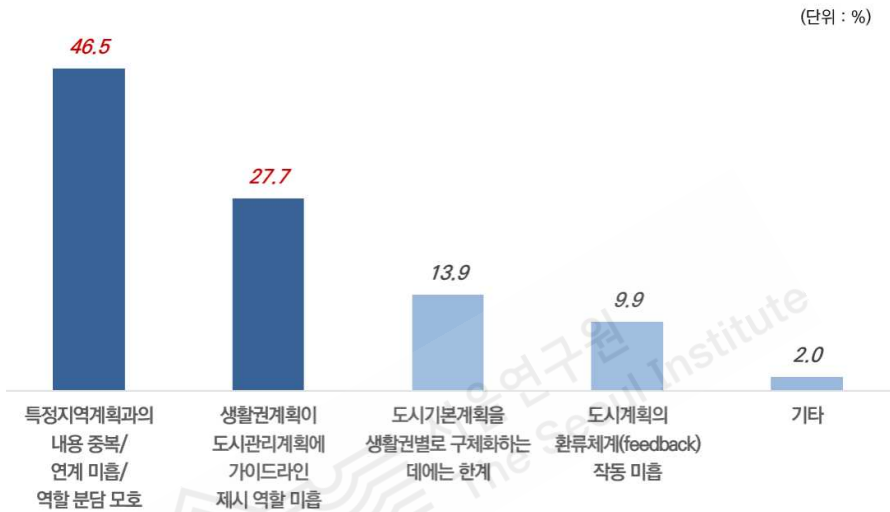
서울시는 도시기본계획과 도시관리계획의 간극을 좁히기 위해 생활권계획을 도입했으나, 실제 작동은 미흡한 편이다. 이는 생활권계획의 법적 위상이 불분명하고, 특정 지역계획과의 관계를 명확히 설정하지 않았기 때문이다. 더욱이 도시기본계획에서 목표로 하는 서울의 ‘도시경쟁력 강화’와 ‘시민 삶의 질 제고’ 두 가지 목표를 생활권계획만으로 달성하는 데 한계가 있다.



[그림 3-2] 서울시 도시계획 3단 체계 운영 현황

생활권계획의 도시관리계획에 지침을 제시하는 역할 미흡

도시계획체계를 개선하기 위해서는 개별 계획의 내용적 보완뿐 아니라, 계획체계를 구조적으로 재편하거나 체계의 운영·관리상 쟁점에 대응하는 것이 더욱 중요하다. 전문가 설문조사 결과, 도시계획체계 내에서 생활권계획의 역할이 모호한 점(46.5%), 도시관리계획에 가이드 역할이 미흡한 점(28%) 등을 지적하는 응답이 높은 비중을 차지했다.



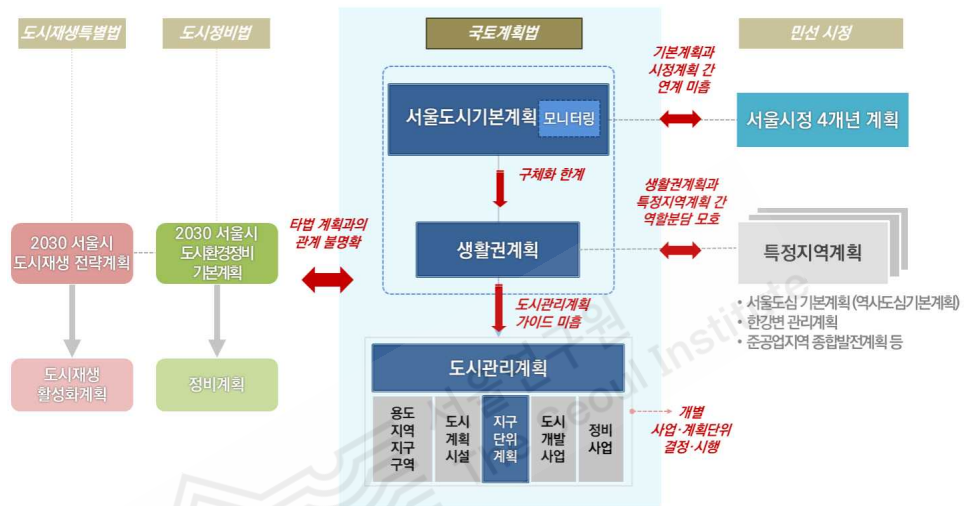
[그림 3-3] 도시계획체계 운영상 쟁점에 대한 전문가 의견: 중간단계 계획의 역할 미흡

주: 도시계획체계 개선을 위한 전문가 설문조사 결과(N=101)

세부적으로 살펴보면, 도시계획 3단 체계의 운영과 관련하여 “유관 계획 간 일관성을 확보하고 위계를 명확히 할 필요”가 있으며, 계획을 실현하기 위해 “부서 간 협력체계와 재정적 지원을 강화해야 한다”는 의견이 제기되었다. 생활권계획 내용과 관련해서는 “실제 도시관리계획 수립 시 참조하거나 가이드라인으로 활용할 수 있도록 재정비” 할 필요가 있으며, 생활권계획에서는 내용의 분량보다는 생활권별 차별화 요소를 발굴하는 것에 중점을 두어야 한다는 의견이 있었다. 이 밖에도 장기적으로 서울시 생활권계획은 자치구 차원의 기본계획으로 운영할 필요성이 제기되었다.

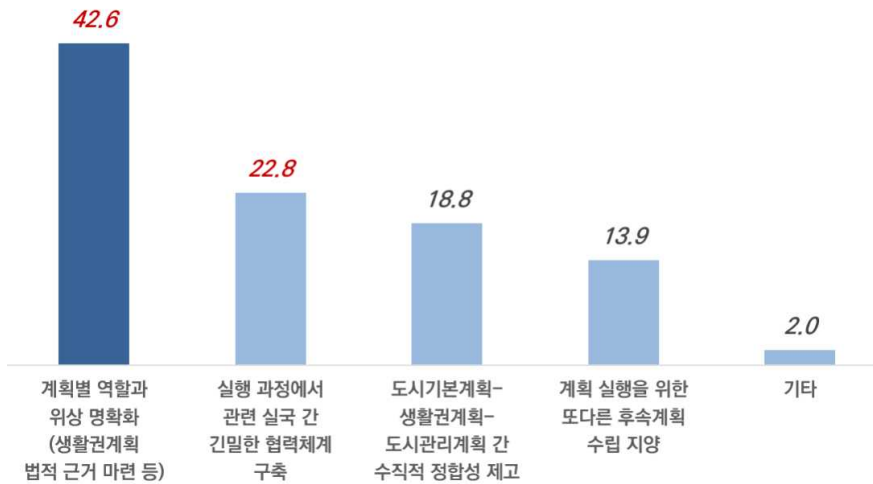
2_ '계획의 흥수' 속 계획 간 역할분담 모호

중간단계 계획인 생활권계획이 도시기본계획의 내용을 실효성 있게 구체화하지 못하면서 계획의 활용성이 떨어지는 측면이 있다. 생활권계획뿐 아니라 도시기본계획과 도시관리계획의 간극을 좁히기 위한 특정지역계획, 타 법에 의한 기본계획 등도 계획별 범위와 대상·스케일 등이 유사하여 역할이 중첩되는 것으로 나타났다.



[그림 3-4] 서울시 도시계획체계 및 계획 간 관계

전문가 설문조사 결과에서도 계획별 역할과 위상 명확화(42.6%), 실·국 간 협력체계 구축(22.8%) 등에 대한 필요성이 제기되었다. 세부적으로는 대도시 서울의 특성을 고려할 때 도시기본계획은 큰 틀에서 정책방향을 제시하고, 생활권계획이 실질적인 도시관리계획의 지침적 역할을 수행해야 한다는 의견이 있었다. 또한 계획별 위상과 역할을 정립하고 이에 따른 구체적인 실현수단과의 연계 필요성도 제기되었다.



[그림 3-5] 도시계획체계 운영상 쟁점에 대한 전문가 의견: 계획 간 역할분담 모호

주: 도시계획체계 개선을 위한 전문가 설문조사 결과(N=101)

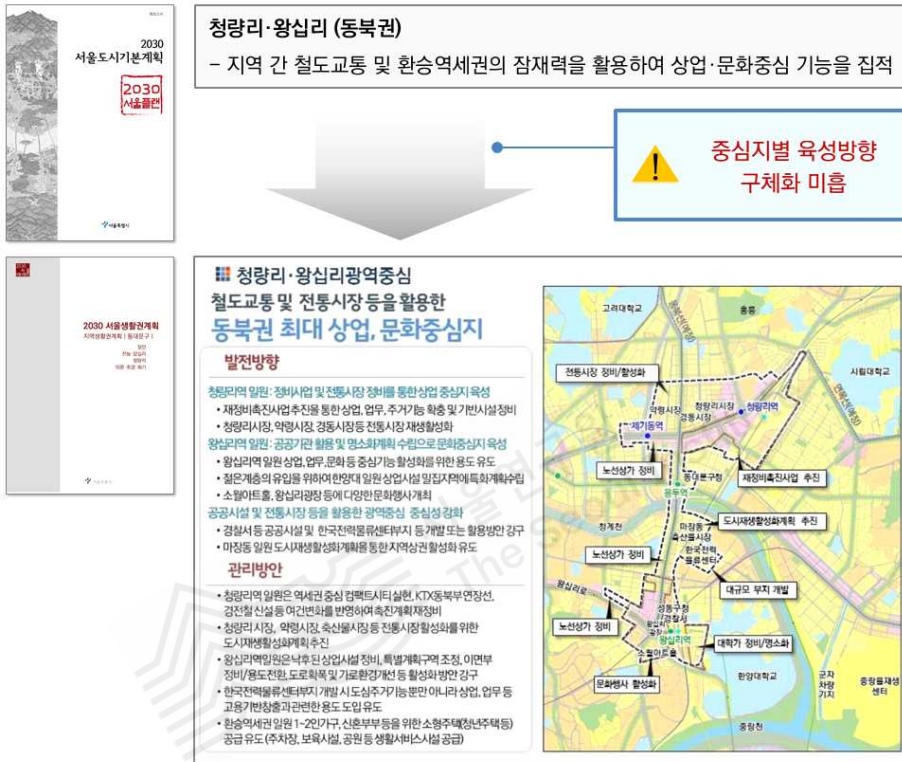
1) 도시계획 3단 체계 내 수직적 정합성 미흡

도시기본계획(권역별 구상)의 내용을 권역생활권계획이 구체화하는 데 한계
 생활권계획은 도시기본계획의 내용을 상세화하였으나 도시관리계획에 실질적 지침을 제시하지 못하고 있다. 예를 들어, 권역생활권계획은 2030 서울플랜에서 제시한 중심지별 특성과 육성방향을 구체화할 필요가 있으나, 육성용도, 계획의 유도방안 등에 대한 세부 내용은 미흡한 편이다. 또한 단계별 계획 추진 전략, 관련 부서 간 연계협력방안, 활용 가능한 실현수단 등의 내용이 부족하여 도시관리계획 수립·변경 등에 실질적인 가이드 역할을 하는 데 한계가 있다.

생활권계획의 제도적 위상 명확화 및 역할 재정립 필요

생활권계획이 도시기본계획의 내용을 구체화하여 도시관리계획에 지침을 실효성 있게 제시하지 못하는 것은 계획 내용상의 문제도 있지만, 생활권계획이 제도적으로 명확한 위상과 역할을 갖고 있지 못하기 때문이기도 하다. 현재 생활권계획은 도시·군기본계획 수립지침에 근거해 도시기본계획의 부문별계획으로 수립되는데, 기본계획의 성격을 감안할 때 계획내용과 추진전략을 구체적으로 명시하는 데 한계가 있다.

특히 권역생활권계획은 도시기본계획의 권역별 구상과 역할 및 내용적 범위에서 차별성이 미미하고, 계획의 구체성도 미흡한 측면이 있다. 관련 법제도 개선을 통해 권역생활권계획과 지역생활권계획의 위상과 역할을 재정립하고, 도시기본계획 및 도시관리계획과의 관계를 명확히 할 필요가 있다.



[그림 3-6] 생활권계획 내용 중 중심지 육성 전략

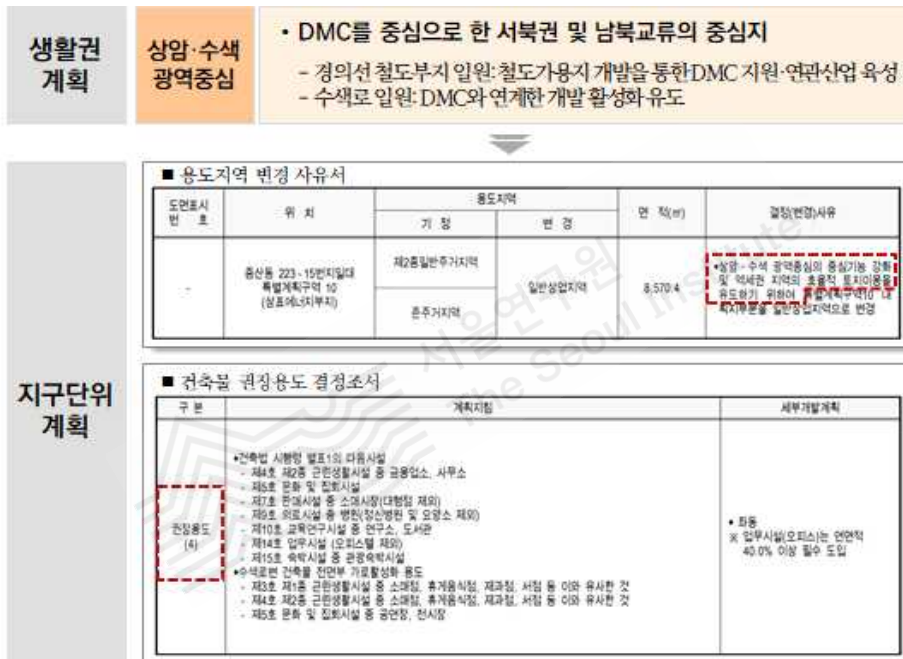
자료: 서울시, 2014, 2030 서울플랜, p.144; 서울시, 2018, 2030 서울생활권계획-성동구, p.95.

지구단위계획은 상위 계획내용 구체화 미흡, 일반적 관리방향 제시에 그쳐 생활권계획을 지구단위계획으로 구체화하는 과정에서도 상위 계획의 내용과 정합성 있게 구체적인 지침을 제시하는 데 한계가 있다. 현행 지구단위계획은 조서 위주, 개발밀도와 용도 위주의 지침을 제시하고 있다. 용도지역 조정과 용적률 인센티브 등 제한적 요소 활용, 건축물 형태 등 입체적 설계요소가 부족한 실정이다.

현행 지구단위계획 제도가 지역별 특성을 고려해 차별화된 계획을 유도하기 위한 실

현수단이 부족하고, 인센티브 항목이 다양하지 못한 측면이 있다. 뉴욕시에서는 조닝 핸드북(2018)을 발간하여 도시 내 용도지역별 건축물 배치와 밀도, 형태 등에 대한 원칙을 공유하고 있으며, 이와 관련하여 상세한 지침을 제시하고 있다.

예를 들어, 광역중심으로 지정되어 있는 상암·수색의 지구단위계획은 중심기능 강화와 역세권 내 효율적 토지이용을 유도하기 위해 용도지역 변경과 권장용도를 제시하고 있다. 하지만, 생활권계획에서 제시하고 있는 DMC 지원·연관산업에 대한 구체적인 세부 산업분류나 개발을 활성화하기 위한 인센티브 항목 등에 대한 지침은 미흡한 것을 알 수 있다.



[그림 3-7] 생활권계획의 중심지 발전방향과 지구단위계획 결정(변경) 사항 예시

자료: 서울특별시고시 제2021-461호.

2) 중간단계 계획 간 수평적 정합성 미흡

개별적으로 수립하여 계획내용 중복

수평적 정합성 문제는 생활권계획과 특지구획계획 등 중간단계 계획 간의 연계와 역할분담 중심으로 검토하였다. 중간단계 계획은 계획별로 공간적 범위나 스케일이 유

사하여 중첩되는 계획 내용이 많은 반면, 개별적으로 수립하고 있어 상호 연계가 미흡한 실정이다.

[표 3-1] 생활권계획과 준공업지역 종합발전계획 간 중합구상도 비교

구분	중합구상도 예시
<p>지역생활권계획 (2030 서울생활권계획)</p>	
<p>지역산업생활권계획 (2030 준공업지역 종합발전계획)</p>	

자료: 서울시, 2018, 2030 서울생활권계획-영등포구, p.53; 서울시, 2015, 2030 준공업지역 종합발전계획-지역별보고서, p.112.

생활권계획은 기본계획의 내용을 생활권 단위에서 구체화하는 계획으로, 용도지역 구분 없이 생활권별 전체를 대상으로 발전방향과 관리방향을 제시하고 있다. 반면, 준공업지역 종합발전계획은 공간적 범위를 생활권 내 준공업지역에 한정하여 인접한 주거지역 등은 계획 대상에서 제외한다. 그 대신 구체화된 산업유형별 특성과 산업 육성·

발전 위주의 관리방향을 제시하고 있다. 생활권계획과 준공업지역 종합발전계획은 공간적 범위가 중첩되지만, 내용적 범위와 구체성이 서로 다르므로 역할분담을 통한 계획내용 간 연계가 필요하다.

예를 들어 앞의 [표 3-1]에서 보는 바와 같이, 중심지 및 산업거점 육성, 지역 내 일자리 확보 등 관련 부문에 대해서는 준공업지역 종합발전계획의 세부 관리방향을 생활권계획에 담아 연계할 필요가 있다. 반면 주거지 관리와 정비에 대한 계획내용은 생활권계획의 내용을 반영하여 준공업지역 내 주공혼재지역 등의 관리방향 설정에 활용할 필요가 있다.

타 법에 의한 법정계획과의 역할분담 모호

생활권계획과 주거환경정비기본계획의 사례도 유사하다. 계획의 공간적 범위는 동일하지만 계획의 구속력과 내용적 범위, 구체성 측면에서 차이가 있다. 생활권계획에서는 생활권 내 정비구역을 포함해 해제지역, 특성주거지역 등 주거지 전반에 대한 종합적 관리방향을 제시한다. 도시 및 주거환경정비법에 근거하여 수립되는 주거환경정비기본계획은 주거지 관리를 위해 정비사업 추진 시 고려해야 하는 구체적인 사항, 즉 정비구역 현황, 주거환경관리, 생활기반시설, 생활가로, 특성관리방향 등에 대한 지침을 제시한다. 유사하거나 중첩되는 계획 내용에 대해서는 계획의 목표와 성격에 부합하는 방향으로 간소화할 필요가 있다.

[표 3-2] 지역생활권계획과 주거생활권계획 비교

구분	지역생활권계획	주거생활권계획
계획명	2030 서울생활권계획(2018)	2025 서울시 주거환경정비기본계획(2015)
계획의 성격	도시기본계획을 생활권별로 구체화	도시정비법(사업법 성격)에 근거한 기본계획
중점사항	생활권별 발전방향과 관리방향	주거지 관리를 위해 정비사업 시 고려해야 하는 지침
주요 내용	정비구역, 해제지역, 특성주거지역 등 생활권별 전반에 대한 관리방향 제시	생활권별·행정동별 정비구역과 주변지역의 주거환경 관리, 생활기반시설, 생활가로, 특성관리방향 제시
공간적 범위	116개 지역생활권	108개 주거생활권 (2022년 기준 2030 계획 수립 중, 지역생활권계획과 동일)

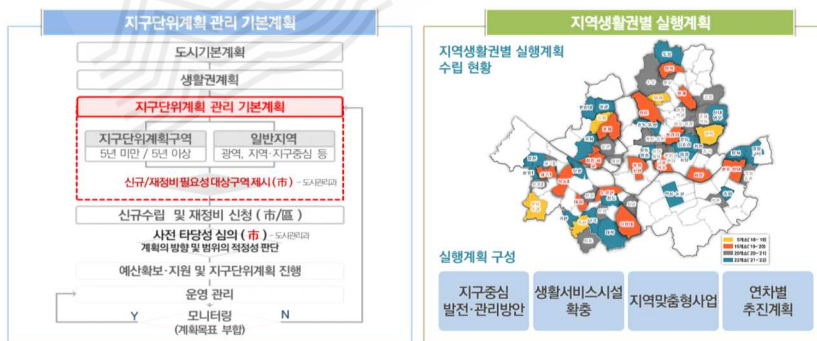
3) 계획의 옥상옥 우려

명목상 ‘실현성 제고’ 위해 상·하위 계획 신규 도입

현재 서울시 도시계획체계는 관련 계획과의 협력체계보다는 계획별 완결성을 지향하는 측면이 있다. ‘지구단위계획 관리 기본계획’과 현재 수립 중인 ‘지역생활권계획 실행계획’ 등이 대표적이다.

2020년 발표한 지구단위계획 관리 기본계획은 개별적으로 수립되는 지구단위계획 제도를 체계적으로 운영하기 위해 수립된 행정계획이다. 현행 지구단위계획이 종합적인 관리수단 부재로 서울시 차원에서의 통합적 관리가 어려운 한계, 수립 주체가 자치구, 서울시 각 부서로 다원화되어 있어 발생하는 단편적·지엽적 계획 내용의 한계 등을 보완하고자 도입되었다.³⁰⁾ 기존 지구단위계획에 대한 관리방안과 신규 지정이 필요한 지구단위계획구역의 선정, 단계별 집행계획 등을 포함하고 있다.

지역생활권별 실행계획은 생활권계획의 구체적인 실현을 위해 수립하는 행정계획이다. 서울시 도시계획조례 제4조의2(생활권계획 수립·관리)에 근거하여 수립되며, 실행계획에 중심지 육성방안, 생활서비스시설 확충방안, 지역 맞춤형 사업 발굴 및 사업화, 연차별 추진계획 등을 포함하도록 명시하고 있다. 2019년 9월 5개 지역생활권에 대한 시범계획 수립을 발표한 이후 62개 생활권에서 계획 수립 중 또는 완료하였으며, 2023년 이후 실행계획의 수립 대상을 모든 생활권으로 확장할 예정이다.³¹⁾



[그림 3-8] 지구단위계획 관리 기본계획(좌)과 지역생활권별 실행계획(우) 주요 내용

자료: 서울시, 2020, 서울시 지구단위계획 수립 기준·관리운영기준 및 매뉴얼, p.16; “우리동네 어떻게 바뀔까? 지역생활권 15곳 추가 선정”(내 손안에 서울 2020.12.2.) 재구성.

30) 서울시, 2020, 서울시 지구단위계획 관리 기본계획, p.1.

31) “지역생활권계획 실행방안 본격 이행 - 면목, 응암, 오류수궁, 독산 지역생활권계획 실행방안 수립시행”(2019.9., 서울시 행정2부시장 방침 제271호)

3_급변하는 여건 대응 한계

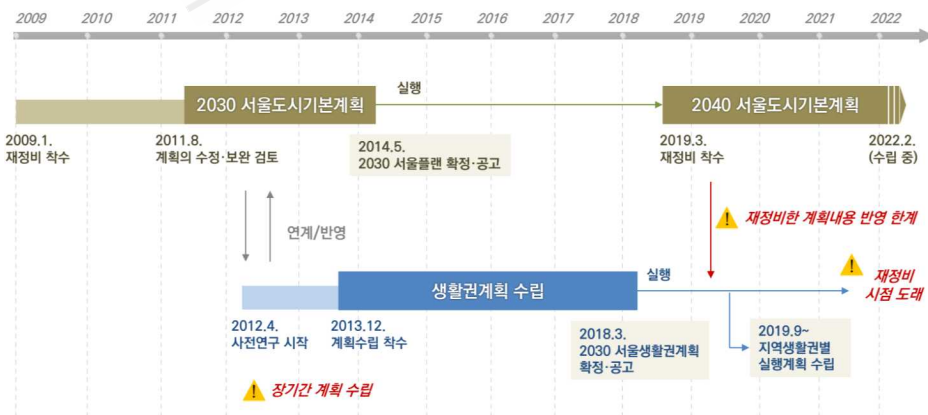
1) 계획의 수립 주기 및 수립 기간

계획별 수립 기간 장기화에 따른 행정력 소모

최근 10여 년간 도시기본계획 및 생활권계획, 도시관리계획 등의 수립 기간을 살펴보면, 계획 수립에 착수한 시점부터 확정·공고하는 데까지 3~4년 이상이 소요되는 것으로 나타났다. 2030 서울도시기본계획은 2009년 초 재정비에 착수했으나, 2011년 계획의 수정·보완을 검토하면서 장기화되었고, 2014년 5월 2030 서울플랜으로 확정·공고하였다. 최초로 수립한 생활권계획의 경우 2012년 사전연구를 시작한 이후, 2013년 말 계획 수립에 착수하였고 2018년 3월 계획을 발표하였다. 장기간 계획 수립에 과도한 행정력과 재원이 소모되는 실정이다.

해당 계획들은 방대한 부문과 광범위한 내용을 담고 있기 때문에, 계획을 수립하는데 일정 수준 이상의 기간이 소요되는 점은 불가피하다. 그러나 국토계획법에 따라 5년마다 계획을 재검토해야 하므로, 계획의 재정비 주기를 고려한다면 수립 기간을 단축하기 위한 노력이 필요하다.

한편 계획별 재정비 시점이 부합하지 않아 상위·관련 계획의 내용을 반영하지 못하기도 한다. 이는 결과적으로 계획 간 정합성을 훼손하는 요인으로 작용한다. 2022년 말 현재 재정비 중인 2040 서울도시기본계획 수립과 연계하여 생활권계획, 특정지역 계획 등 하위 계획을 재정비할 필요가 있다.



[그림 3-9] 도시기본계획과 생활권계획 수립 과정

2) 계획 내용

대다수 계획이 종합계획을 지향, 계획 간 역할과 내용 중첩 야기

대다수 계획이 도시관리계획에 종합적 가이드라인을 제시하는 역할을 지향하면서 계획의 범위와 내용이 무거워지고 있다. 중간단계 계획에 해당하는 생활권계획, 서울도심기본계획, 주거환경정비기본계획 등의 내용을 비교한 결과, 모두 토지이용 및 건축물, 시설 등의 관리·정비를 위한 지침적 성격을 갖고 있다. 계획의 법적 근거와 목적에 차이가 있지만, 공간적 범위가 중첩되고 계획의 틀과 스케일에는 크게 차이가 없는 것으로 나타났다. 또한 계획별로 미래상과 관리·육성 방향을 설정한 후 이를 실현하기 위해 관리계획에 지침을 제시하는 방대한 범위를 포괄하고 있어 계획 간 역할과 내용이 중첩되는 실정이다.

행정구역별 현황 파악을 위한 기초자료도 계획별로 별도 구축

생활권계획, 타 법에 의한 기본계획(주거환경정비기본계획), 행정계획(준공업지역 종합발전계획) 등은 비슷한 시점에 재정비를 추진하였으나, 기초자료 구축이나 지역별 현황 분석은 개별적으로 이루어졌다. 유사한 대상과 공간적 범위에 대해 계획별로 분석을 실시하여 계획 수립이 장기화되고, 인력과 재원을 효율적으로 활용하지 못하는 한계가 있다.

효율적인 계획 수립 및 실행을 위해서는 현황 진단에 필요한 기초자료를 선별하여 공통부문으로 정하고, 특정 시점을 기준으로 구축된 원자료나 분석 결과를 공유할 필요가 있다. 예를 들어, 자치구 및 행정동 단위의 인구가구, 토지이용, 건축행위, 사업체 등에 관한 기초자료를 공통 부문으로 설정하고 매년 업데이트하여 공유한다면, 계획별 현황 분석에 소요되는 기간을 단축할 수 있을 것이다.

[표 3-3] 중간단계 계획의 기초분석(현황조사) 항목 비교

구분	2030 서울생활권계획 (2018)	2025 주거환경정비 기본계획(2015)	2030 서울시 준공업지역 종합발전계획(2015)
인구·사회	총인구, 인구구조 등 세대수	인구가구, 인구구조 변화 기초생활수급자 비율* 등	인구가구 생활인구
산업·경제	사업체일자리	소득(평균/분위별), 소비구조	사업체종사자수 산업구조(LQ)
도시계획 정비·주택	용도지역 정비(예정)구역관리계획 구역 지정 현황 주택유형, 건축연한 등	주택보급률, 주택유형, 주택가격, 주택건설실적, 공공임대주택 공급 현황, 주택규모·시설·점유형태·주거비 부담 등 주거실태, 주택경과연도*, 건축허가*	필지 규모 건축물 규모, 용도·밀도 건축행위, 건축연한, 토지이용 등
교통	도로망, 대중교통, 주차장 등	도로율*, 점도율*, 주차장*, 대중교통* 등	통근통행
생활 서비스 시설	공원 등 생활서비스시설 지역특화자원	판매시설*, 공공문화시설*, 녹지면적*, 사회복지시설 등	도시공원
공간적 단위	지역생활권 (행정동 3~5개 내외)	서울시/ 주거생활권*	서울시/ 지역산업생활권

주: * 표시는 주거생활권별 객관적 진단을 위한 주거환경지표에 해당함

4_서울시 도시계획체계 개선을 위한 과제

지금까지 서울시의 ‘도시기본계획-생활권계획-도시관리계획’으로 이어지는 3단 계획 체계 현황과 계획별 과제를 살펴보았다. 종합해보면, 서울시 도시계획체계 운영 과정에서 제기되는 주요 쟁점은 크게 세 가지로 정리할 수 있다.

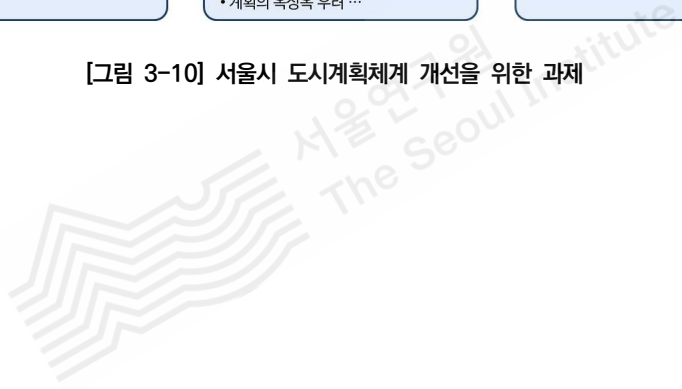
첫째, 생활권계획과 특정지역계획 등 중간단계 계획의 위상과 역할이 불분명하여 도시관리계획에 명확한 지침을 제시하지 못하는 문제가 있다. 둘째, 계획별 내용과 범위, 수립주체 등 역할분담이 모호하여 계획 간 역할이 중첩되거나 내용적으로 연계되지 못하는 실정이다. 셋째, 방대한 계획 내용으로 장기간 수립되는 경향이 있어 급변

하는 여건 변화에 신속히 대응하지 못하고 있다.

도시계획 3단 체계 현황과 계획별 과제로부터 도출한 주요 쟁점사항을 바탕으로, 다음 장에서는 서울시 도시계획체계 개편을 위한 기본 방향과 세부 개선방안을 제시하였다.



[그림 3-10] 서울시 도시계획체계 개선을 위한 과제



04

서울시 도시계획체계 개선방안



- 1_도시계획체계 개선의 기본방향
- 2_도시계획 3단 체계 실효성 제고방안
- 3_서울시 도시계획체계 개선안
- 4_향후 과제

04. 서울시 도시계획체계 개선방안

1_도시계획체계 개선의 기본방향

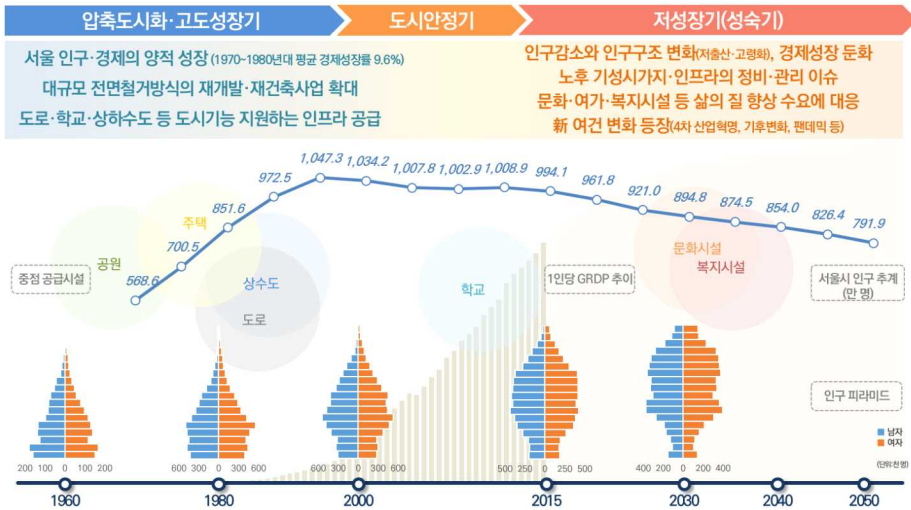
1) 여건 변화에 대응하는 도시계획 역할 변화

사회경제적 여건 변화가 도시계획에 미치는 영향

1960년대 이후 우리나라의 도시정책은 도시화와 산업화를 통한 고도성장 시스템에 맞추어져 있었다. 대규모 전면철거 방식의 재개발·재건축사업과 외곽의 신규 택지개발은 고도성장기를 대표하는 도시계획이라 할 수 있다. 고도성장기의 도시계획에서는 빠른 경제 성장과 인구 증가를 전제로 한 대규모 기반시설과 주택 확충, 도시 경제활동을 위한 다양한 시설과 기능 공급 등을 목표로 하였기 때문에 저성장기 및 인구 감소시대에는 적합하지 않다.

2000년대 이후 서울은 인구구조가 변화하면서 도시기능과 시설의 재편이 요구되고 있으며, 원단위 방식의 시설 공급과 토지이용계획보다는 질적 개선에 대한 요구가 높아지고 있다. 도로·학교·상하수도 등 대규모 도시기능을 지원하기 위한 시설을 확충하던 것에서 벗어나, 노후 인프라를 관리하고 다양한 수요에 대응할 필요성이 제기된다. 최근 대두되고 있는 4차 산업혁명 등 급격한 기술의 발전, 기후변화, 팬데믹 등으로 공간 활용도 변화하고 있다. 동네 단위의 여가활동이 증가하면서 주거지 내에서도 주거, 일자리, 여가가 융합된 새로운 수요가 등장하고 있다.³²⁾ 이 같은 최근의 사회경제적 여건 변화에 대응하기 위해 도시계획의 역할을 재설정하고 도시계획체계 개선 방향을 모색할 필요가 있다.

³²⁾ 김인희, 2021, “위드코로나 시대 서울의 도시 전망 - 전환시대 서울 도시공간 발전 전략 -”, 서울연구원 개원 29주년 기념세미나 발표자료, p.44.



[그림 4-1] 서울의 사회경제적 여건 변화

주: 서울시 인구는 2020년까지는 확정인구이며, 2021년 이후는 추계치임.

자료: 통계청, 2022, 장래인구추계 시도편; 국가통계포털 홈페이지(<https://kosis.kr/>)

저성장기 진입에 따른 도시계획의 역할 변화

인구 증가와 도시의 양적 성장을 지향하는 도시계획체계에서 인구감소와 저성장기에 부합하는 체계로 재편할 필요가 있다. 특히 노후 시가지의 정비·관리와 더불어 4차 산업혁명, 기후변화, 팬데믹 등 새로운 여건 변화에 대응하기 위해 도시계획의 역할을 새롭게 설정하고 개선방안을 모색해야 한다.

저성장기에는 기존에 공공 주도로 추진되던 청사진 기반의 종합계획보다는 구체적인 목표를 갖고 추진되는 전략계획의 필요성이 높아질 것이다. 특히 서울에서는 다양한 이해관계자가 얽혀있는 기성시가지를 대상으로 하는 계획과 사업 위주로 추진되다보니, 분야별 유관부서 간 연계와 민-관 협력의 주체 역할이 더욱 강조될 것이다.

무엇보다도 과거에는 효율성에 근거한 주택·기반시설 등의 양적 공급 정책이 주를 이루었다면, 저성장기에는 장기적 관점에서 서울의 경쟁력을 확보하기 위한 발전전략과 지역맞춤형 관리정책이 균형감 있게 추진될 필요가 있다.

[표 4-1] 사회경제적 여건 변화에 따른 도시계획 역할 변화

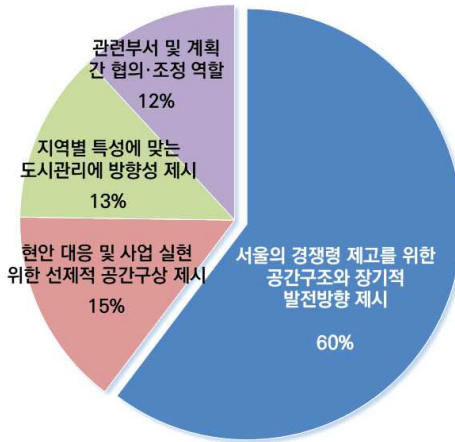
	고도성장기	저성장기
정책기조	<ul style="list-style-type: none"> • 효율성(사업성) • 양적 공급 확대 중시 	<ul style="list-style-type: none"> • 형평성(사회적 약자 배려) • 지역맞춤형, 질적 측면 중시
계획의 중점	<ul style="list-style-type: none"> • 종합적 청사진 기반의 계획 • 공공주도의 개발계획 	<ul style="list-style-type: none"> • 구체적인 목표와 방향성을 갖는 전략계획
주요 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 도시기능을 지원하는 신규 주택·인프라 공급 위주 • 토지수용, 개발제한구역 등 대규모 택지개발 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 시가지 및 인프라 노후화, 정비시점 도래 • 다양한 이해관계가 얽혀있는 기성시가지 위주 사업 
도시계획의 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모 사업의 효율적 추진을 위한 선도적 역할 	<ul style="list-style-type: none"> • 분야별 유관부서 간 연계·공공-민간 협력의 주체 • 장래 서울의 발전방향 제시 • 지역 특성을 고려한 도시 관리방향 제시

자료: 서울역사박물관, 2011, 서울반세기종합전Ⅱ 강남 40년: 영동에서 강남으로, p.32;
 서울역사박물관, 2020, 세계는 서울로, 서울은 세계로: 1984-1988, p.52; "창신·송인, 지역상권 살리는 도시재생 추진"(한국경제, 2014.7.29.); "서울시, 노후 저층주거지 '10분 동네 생활SOC' 180개 확충 본격화"(서울시 보도자료, 2019.5.16.).

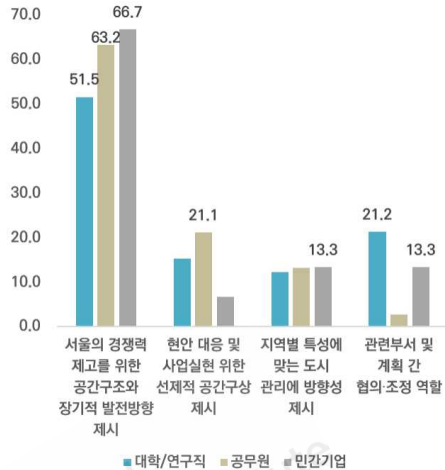
도시계획 본연의 역할 유지하되, 선제적 공간구상 및 지역맞춤형 계획 필요

전문가 설문조사 결과, 향후 서울의 도시계획은 경쟁력 제고를 위한 공간구조와 장기적 발전방향을 제시하는 등 본연의 역할이 여전히 중요할 것이라는 응답이 전체의 60%를 차지했다. 최근 여건 변화에 따라 현안에 대응하기 위한 선제적 공간구상 제시(15%), 지역맞춤형 도시관리를 위한 방향성 제시(13%), 관련 부서 또는 계획 간 협의·조정 역할(12%) 등 도시계획의 새로운 역할에 대한 공감대도 형성하고 있는 것으로 나타났다.

그룹별로 살펴보면, 서울시와 자치구 공무원은 현안 대응을 위한 선제적 공간구상을 제시하는 역할(21.1%)을 상대적으로 강조한 반면, 학계와 연구직 종사자는 관련부서·계획 간 협의·조정 역할(21.2%)을 강조하고 있다.



[그림 4-2] 향후 서울시 도시계획의 역할



[그림 4-3] 향후 서울시 도시계획의 역할 (그룹별 응답)

주: 도시계획체계 개선을 위한 전문가 설문조사 결과(N=101)

주: 도시계획체계 개선을 위한 전문가 설문조사 결과(N=101)

2) 기본방향

서울시 도시계획 3단 체계의 실효성 제고를 위한 개선방향 모색

2030 서울플랜 수립 이후, 서울시는 기존 ‘도시기본계획-도시관리계획’에 생활권계획을 새롭게 도입하면서 ‘도시기본계획-생활권계획-도시관리계획’으로 이어지는 도시계획 3단 체계를 구축하였다. 이를 통해 도시기본계획과 도시관리계획의 간극을 좁히는 중간단계 계획의 토대를 마련하였다.

그러나 2018년 생활권계획 도입 이후의 도시계획체계 운영 경험에 비추어볼 때, 당초 취지와는 달리 생활권계획은 중간단계 계획으로서의 역할을 충분히 하지 못하고 있다. 특정지역계획은 실제 후속 사업과 계획과 연계하여 운영되는 반면, 생활권계획은 도시관리계획에 구체적인 지침을 제시하지 못하고 있는 실정이다. 또한 모니터링

을 통한 기본계획 환류 체계도 작동하지 않고 있음을 확인할 수 있다.

또한 다수의 계획이 수립되면서 역할분담이 미흡한 측면이 있다. 하위 계획이 상위 계획을 구체화하지 못하거나, 하위 계획에 가이드라인을 제시하는 역할이 중첩되는 등의 문제가 대표적이다. 이 밖에도 방대한 분량과 내용의 계획이 장기간 수립되면서 급변하는 여건에 신속히 대응하지 못하는 문제도 나타나고 있다.

도시계획체계 운영상 주요 쟁점은 크게 세 가지로, 생활권계획 등 중간단계 계획의 역할 미흡, 계획 간 역할분담 모호, 급변하는 여건 대응에 한계 등으로 종합해볼 수 있다. 이를 개선하기 위한 세 가지 기본방향은 [그림 4-4]와 같다. 첫째, 서울의 특성을 반영한 도시계획체제로 개선하고, 둘째, 저비용·고효율 도시계획체계를 지향하며, 셋째, 협력적 도시계획체계를 강화하는 것이다.



[그림 4-4] 도시계획체계 개선의 기본방향

도시계획 3단 체계는 서울시 특성과 여건을 고려해 도입한 것으로, 당초 도입취지에 부합해 운영될 수 있도록 개선할 필요가 있다. 이를 위해서는 중간단계 계획으로서 특정지역계획과 생활권계획의 역할을 명확히 하고, 모니터링을 통한 계획 환류체계를 구축할 필요가 있다.



[그림 4-5] 도시계획체계 현황과 개선방향

도시계획체계 실효성을 높이기 위한 개선방안 제시

서울의 특성을 반영한 도시계획체계, 저비용·고효율 도시계획체계, 협력적 도시계획체계 등 세 가지 개선방향을 토대로 계획체계의 실효성을 높이기 위한 계획별 개선방안을 구체화하면 다음과 같다.

첫째, 서울의 특성을 반영한 도시계획체계를 실현하기 위해서는 최상위 공간계획으로서 도시기본계획의 역할과 내용을 명확히 해야 한다. 특정지역계획은 서울의 경쟁력을 강화하기 위해 그 기능을 강화하고, 지역생활권계획의 범위와 내용을 경량화하여 지역맞춤형 계획으로서 역할과 성격을 재정립할 필요가 있다.

둘째, 저비용·고효율 도시계획체계를 지향하기 위해 도시기본계획에서 통합적인 도시관리계획의 관리방향을 제시하고 모니터링을 통해 도시기본계획의 환류체계를 구축해야 한다. 모니터링에 기반한 상시계획체계를 실현함으로써 고효율 계획체계를 실현해나가야 할 것이다.

셋째, 협력적 도시계획체계를 강화할 필요가 있다. 이를 위해 도시기본계획의 수립·운영과정에서 서울시 도시계획국과 시민참여단 등 수립 주체별 역할을 재정립해야 한다. 또한 지역맞춤형 성격을 강화한 생활권계획의 수립·운영을 위해 서울시와 자치구의 역할을 명확히 설정할 필요가 있다.



[그림 4-6] 도시계획체계 개선을 위한 세부 추진방안

2_도시계획 3단 체계 실효성 제고방안

1) 도시기본계획의 역할과 내용 명확화

(1) 도시기본계획은 최상위 공간계획으로서 역할 강화

도시기본계획은 공간계획 중심으로 재편

도시기본계획은 국토계획법에 근거한 최상위 공간계획으로서, 도시·군기본계획 수립 지침에서는 도시기본계획이 장기적 관점에서 공간적으로 발전해야 할 구조적 틀을 제시하도록 규정하고 있다. 수립지침에서 제시하는 큰 틀에서의 방향성은 유지하되, 부문 간 연계가 필요한 사항을 중심으로 목표와 전략을 구성하고, 공간계획 위주로 계획 내용을 재편할 필요가 있다. 즉 사회경제복지 등 비공간적 부문의 과제라 하더라도 해당 과제로부터 공간적 함의를 도출해야 하는 것이다.

도시군기본계획 수립지침

제2절 도시군기본계획의 의의

“도시군기본계획은 국토의 한정된 자원을 효율적이고 합리적으로 활용하여 주민의 삶의 질을 향상시키고, 특별시·광역시·시·군(이하 "시·군"이라 한다)을 환경적으로 건전하고 지속가능하게 발전시킬 수 있는 정책방향을 제시함과 동시에 장기적으로 시·군이 공간적으로 발전하여야 할 구조적 틀을 제시하는 종합계획이다.”

공간계획 중심의 부문 간 연계 사례로는 2040 서울도시기본계획(안)에서 새롭게 제시한 ‘보행일상권’이 대표적이다. 보행일상권은 디지털 대전환, 팬데믹, 기후 변화 등에 대응한 공간구조 재편에 관한 개념이다. 도보 30분 내 공간적 범위에서 주거·업무·소비·여가 등 다양한 활동을 누릴 수 있는 자족적 생활권을 조성하기 위해 필요한 부문별 목표와 전략을 구체화할 필요가 있다.

이 밖에도 도시기본계획은 개별 부서에서 대응하기 어려운 사항에 중점을 두고 목표와 전략을 설정하여 대응방향을 제시할 필요가 있다. 예를 들어 장기적 관점에서 대응이 필요한 기후변화, 탄소중립 등과 같은 실국을 아우르는 주제를 선정하고, 주무부서를 중심으로 유관 실국의 협력 기반을 마련하는 방식이다.



[그림 4-7] ‘보행일상권’의 개념

자료: “2040 서울도시기본계획 공청회”(서울시 발표자료, 2022.6.24.)

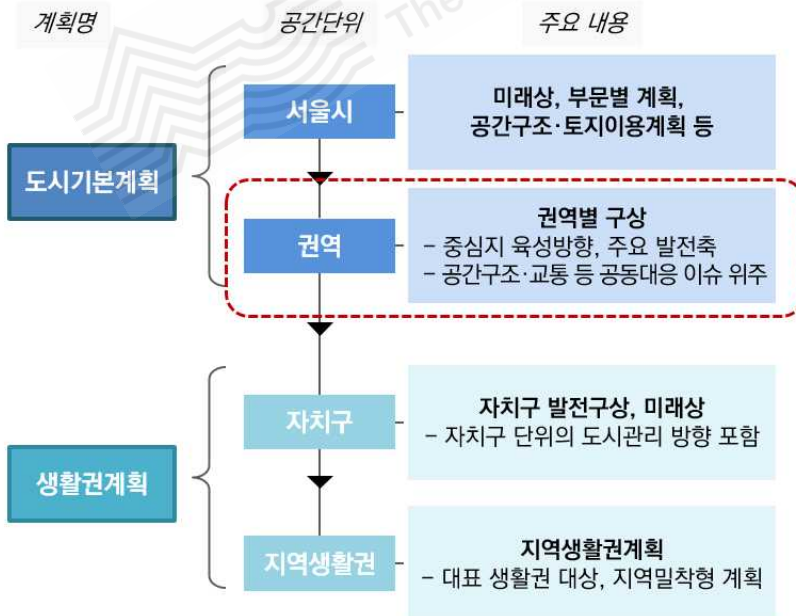
(2) 도시기본계획 내 권역별 구상의 역할 강화

중심지·교통 등 둘 이상의 자치구 공동 대응이 필요한 사항에 중점

지역 균형 발전과 특성화를 위해서는 서울시 전체의 발전방향뿐 아니라 권역 단위로 발전구상을 구체적으로 제시해야 한다. 도시기본계획의 부문별 계획에서 지역별로 다양한 여건을 고려하고 특성화 방향을 제시하는 데에는 한계가 있다. 도시기본계획의 '권역별 구상'을 통해 이를 구체화할 필요가 있다.

권역별 구상의 내용은 개별 자치구가 대응하기 어렵고, 권역 단위에서 협의와 논의가 필요한 사항을 중심으로 수립해야 한다. 이는 도시기본계획의 부문별 계획을 권역별로 구체화하고, 자치구 차원의 발전계획이나 관련 사업 추진, 지역생활권계획 수립에 방향성을 제시한다.

공간구조나 중심지 육성, 교통망 확충 등을 반드시 포함해야 하는 사항은 '공통 부문'으로 설정할 필요가 있다. 이밖에 권역 특성을 고려해 권역별 구상이 필요한 분야(문화환경안전 등)를 선정하여 '개별 부문'으로 추가하는 방식을 검토해볼 수 있다. 이를 통해 기존 생활권계획이 모든 분야에 대해 종합적·반복적으로 기술함에 따라 광범위한 내용을 다루었던 문제를 개선하여 계획의 역할을 명확히 설정할 수 있다.



[그림 4-8] 권역별 구상의 위상과 내용적 범위

개별적으로 수립되는 특정지역계획 등에 방향성 제시 필요

권역별 구상은 도시기본계획의 하위 계획으로 수립되는 특정지역계획(한강변 관리 기본계획, 서울도심기본계획, 준공업지역 종합발전계획, 중심지별 관리 기본계획 등)에 대해서도 방향성을 제시할 필요가 있다. 주요 발전축과 교통망, 중심지 육성, 가용지 개발계획 등이 대표적이다. 대다수 특정지역계획은 실국별 행정계획으로 수립되고 있기 때문에 개별 지역에 대한 특성을 충분히 반영하기 어려워, 권역 차원에서 원칙과 방향성을 제시할 필요가 있다.

한편 권역별 구상을 상세화한 권역생활권계획은 도시기본계획에 별권으로 첨부하여 계획 내용을 구체적으로 제시해야 할 것이다. 자치구에서는 권역별 구상과 권역생활권계획에서 제시한 목표와 전략 등을 바탕으로 구정발전계획 또는 지역생활권계획 등을 수립할 수 있도록 해야 한다.



[그림 4-9] 2040 서울도시기본계획(안) 권역별 발전구상: 동북권

자료: 서울시, 2022, 2040 서울도시기본계획(안), p.163 재구성.

(3) 도시기본계획과 시정계획의 연계 강화

시정계획과의 내용적 연계 강화

도시기본계획은 법정 최상위 공간계획이며, 도시의 발전방향과 세부 목표를 통해 도시 전반의 부문을 포괄하는 계획이다. 법정계획으로서 계획 실행의 안정성을 담보할 수 있으나, 유연한 운영은 한계가 있다. 또한 장기간에 걸쳐 계획이 수립되면서 새롭게 등장하는 현안에 신속히 대응하기 어렵고, 장기 계획 특성상 계획 내용이 추상적인 측면이 있다.

반면 시정계획은 민선 시장의 공약사항이나 현안과 직접적으로 관련이 있으며, 임기 내 목표 달성을 위한 구체적인 전략과 시책을 담은 전략계획 성격을 갖는다. 또한 비법정 행정계획이기 때문에 여건 변화에 신속히 대응하고 유연하게 조정·보완할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 시장 임기가 완료되는 시점에서 전반적인 계획 수정이 불가피하며, 장기적 관점에서 추진하는 계획은 지속성을 담보하기 어렵다.³³⁾

[표 4-2] 도시기본계획과 시정계획의 비교

구분	도시기본계획	시정계획
계획명	2040 서울도시기본계획 (2023년 확장공고 예정)	서울비전 2030 (2021년 9월 발표)
계획의 위상	국토계획법에 근거한 최상위 공간계획	비법정 행정계획
재정비 주기	5년마다 재검토	시장 임기(4년)
수립주체	시장	시장
계획의 역할	서울의 장기 공간구조와 발전방향 제시	민선시장의 로드맵 제시
계획의 성격	종합계획이자 전략계획 성격 (공간계획 중심으로 재편)	시정 전반에 관한 구체적인 방향성을 제시하는 전략계획

자료: 양재섭 외, 2010, 선도적 도시관리를 위한 서울형 도시계획체계 구축 방향, 서울연구원, p.75 재구성.

주요 정책 추진과정에서 도시기본계획의 우선순위를 높이고, 도시기본계획과 정책 방향의 정합성을 높이기 위해서는 시정계획과의 연계를 강화할 필요가 있다. 서울의 장기 발전방향을 제시하는 도시기본계획 본연의 역할을 유지하되, 시정계획이 갖고 있는 전략적 계획 요소와 행·재정적 지원 등을 활용하여 계획의 실현성을 높일 필요가

33) 양재섭 외, 2010, 선도적 도시관리를 위한 서울형 도시계획체계 구축 방향, p.74.

있다. 두 계획 간 내용적 연계를 통해 관련 사업과 후속계획의 안정적이고 효율적 추진을 도모할 필요가 있다.

이를 위해 2040 서울도시기본계획 수립 과정에서는 민선 8기 공약사항을 담은 ‘서울비전 2030’과 내용적으로 정합성을 높이고자 하였다. 2040 서울도시기본계획(안)에서는 서울비전 2030을 통해 발표한 ‘4대 신성장 혁신축 조성’과 ‘지천 르네상스’에 관한 내용과 연계하여, 4대 혁신축별 육성 방향을 제시하고 수변 중심의 공간구조 재편 방향을 제시하였다. 앞으로도 도시기본계획과 시정계획 간 긴밀한 연계로 주요 정책의 실현을 뒷받침하도록 한다.



[그림 4-10] 시정계획과 도시기본계획 상호 연계 예시

자료: 서울시, 2021, 서울비전 2030; 서울시, 2022, 2040 서울도시기본계획(안), pp.57~58 및 pp.122~123 재구성.

도시기본계획 수립 주기의 유연한 조정 필요

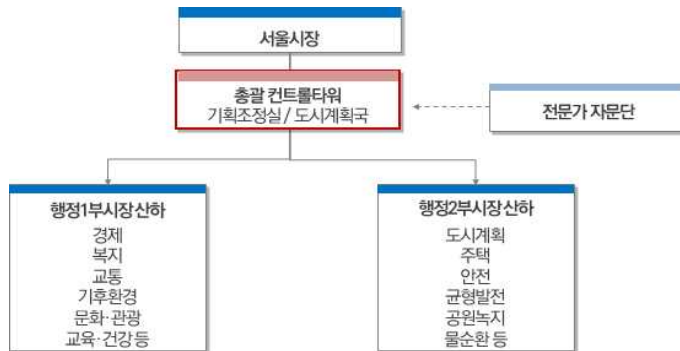
현재 도시기본계획은 5년마다 재검토하도록 되어 있는 반면 민선 시장 임기는 4년이 기 때문에, 계획의 재정비 시점과 시정 교체 시점을 맞추는 데 한계가 있다. 계획 수립주기와 시정의 미스매치로 인해 계획의 수립 기간이 장기화되거나 실효성이 떨어지는 등 문제가 발생하고 있다. 도시·군기본계획 수립지침 등 관련 제도를 개선하여, 도시기본계획 수립 주기를 지자체별 특성에 따라 유연하게 조정할 수 있도록 개선할 필요가 있다.

2) 도시기본계획 수립·운영 과정에서 참여주체별 역할 재정립

(1) 도시기본계획 수립·운영 위한 협력적 체계 구축

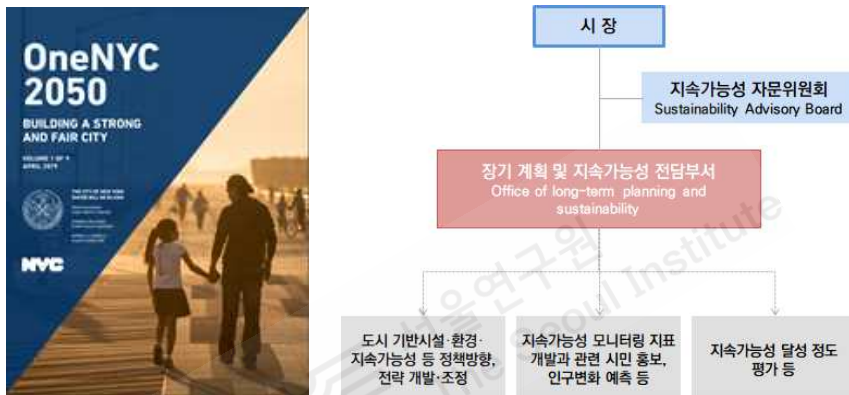
도시계획국이 계획의 수립·운영 총괄하되, 장기적으로 시장실 직속의 체계 구축 필요
도시기본계획은 20년 후를 목표로 수립하는 계획이자 서울의 공간구조와 발전방향을 제시하는 종합계획 성격을 갖는다. 최근 중요성이 높아지고 있는 지역맞춤형 계획을 실현하는 데에도 장기적 관점의 도시기본계획의 역할은 여전히 중요하다. 이를 위해 계획의 수립 과정에서 큰 틀에서 방향성을 설정하고, 서울시 차원의 공감대를 형성할 필요가 있다. 특히 관련 부서 간 협력체계를 구축하고 계획 간 내용적 정합성을 확보하기 위해 전반적인 도시기본계획 수립·운영을 총괄하는 컨트롤타워가 필요하다.

이미 서울시는 지난 2030 서울플랜 수립 과정에서 기획조정실과 도시계획국이 컨트롤타워 역할을 맡았던 경험이 있다. 이 때에는 계획 수립을 위해 총괄조정분과에 서울시 기획조정실장, 도시계획국장, 전문가 6인(총괄MP 및 분과MP), 시의원, 서울연구원 등이 참여하였다. 다만 당시에는 총괄조정분과가 계획 수립과정에만 참여하였는데, 향후에는 계획의 운영 및 실행과정까지 확대하여 계획의 실효성을 제고하도록 한다. 단기적으로는 행정2부시장 총괄의 도시기본계획 수립·운영체계를 구축할 필요가 있다. 예컨대 도시계획과에서 도시기본계획을 수립하고, 도시계획 관련 제도 개선과 위원회 업무를 담당하는 도시계획상임기획과에 도시기본계획 실행·운영 업무를 추가하여 도시계획국을 중심으로 하는 수립·운영 체계를 확립하도록 한다. 또한 도시계획국 차원에서 계획 내용에 대한 사전 검토 및 부문별 조정, 계획 실행에 따른 정기적인 성과 진단과 같은 의사결정 지원 업무를 수행하여 상시계획체계로의 전환을 유도해야 할 것이다.



[그림 4-11] 장기적 관점의 서울시 도시기본계획 수립·운영 체계 구성(안)

장기적으로는 뉴욕시 사례에서 보는 것과 같이 시장실 산하의 도시기본계획 수립·운영체계를 구축할 필요가 있다(그림 4-12). 뉴욕시에서는 시장 직속의 ‘장기 계획 및 지속가능성 전담부서(OLTPS, Office of Long-term Planning and Sustainability)’를 설치하여 OneNYC의 정책 방향과 전략 개발, 총괄 조정기능을 담당하고 있다. PlaNYC 및 OneNYC에서는 종합계획 성격으로 전환함과 동시에 총괄 조정을 통해 목표별 내용적 연계를 도모하였으며, 부서 간 중첩되거나 유사한 계획내용이 반복되는 비효율성을 개선하고자 하였다. 서울시에서도 시장실 산하의 전담부서를 조직하여 도시기본계획과 시정계획, 부서별 관련 계획 등의 관계를 명확히 하고, 상호 긴밀하게 연계하는 기능을 수행하도록 한다.



[그림 4-12] 뉴욕시 도시기본계획(OneNYC)과 수립·운영 전담부서

최근 뉴욕시에서는 OLTPS 산하의 장기계획추진위원회(Long-term Planning Steering Committee) 신설을 논의 중에 있다.³⁴⁾ 장기계획추진위원회는 OLTPS가 급변하는 여건에 대응하는 것뿐 아니라, 도시 내 형평성을 고려한 자원 분배, 불균형 개선 등 장기적 관점에서 정책 목표를 설정할 수 있도록 협력·지원한다.

다만 도시기본계획 수립을 위한 전담부서를 신설해 운영 중인 뉴욕시에서도 여타 제도나 기존 정책과의 연계가 부족하거나 정합성이 미흡한 문제를 완전히 해소하지는 못하고 있다. 체계적이고 종합적인 도시기본계획 수립·운영을 위해서는 관련 조직의 신설뿐 아니라, 행정적 측면에서도 지속성 있는 체계 운영을 위한 노력이 병행되어야 할 것이다.

³⁴⁾ New York City Council, 2020, Planning Together - A New Comprehensive Planning Framework for New York City.

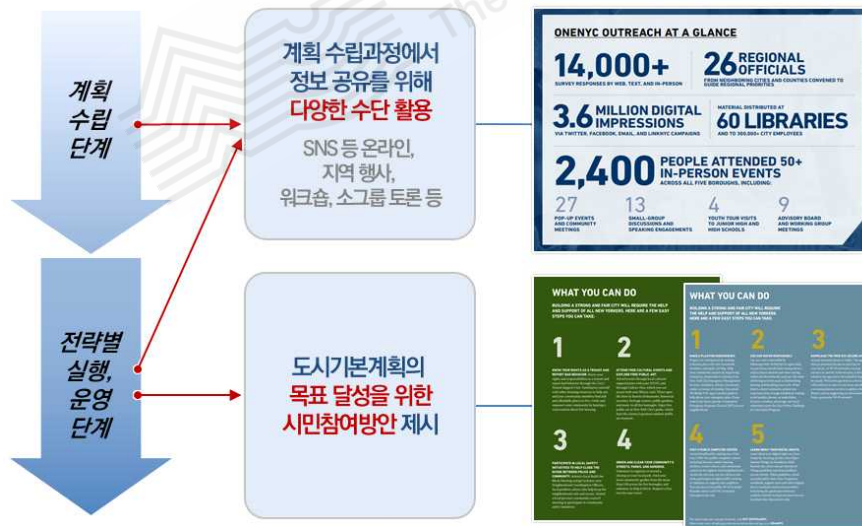
(2) 시민참여 방식과 범위 재정비

도시기본계획 수립 시 정보 공유를 위한 다양한 주민참여방식 활용

2030 서울플랜과 생활권계획 수립 과정에서 시민참여형 도시계획을 시도한 이후 직접 참여에 한정된 시민참여 방식의 개선 필요성이 제기되었다. 계획 수립 단계에 따라, 직접 활동뿐 아니라 온라인상의 SNS, 이메일, 메타버스 등 시민참여를 위한 다양한 기법을 개발하고 참여방식을 다원화할 필요가 있다. 이는 공청회, 주민설명회 등 다소 형식적인 참여뿐 아니라, 진행 상황을 공유하고 계획의 수립과정에서 발생하는 쟁점사항이나 관련 정보를 공유하기 위함이다.

계획의 실행·운영, 모니터링 과정에서도 목표 달성을 위한 참여 유도

계획의 수립단계뿐 아니라 계획의 실행·운영 단계에서도 시민이 참여할 수 있도록 참여의 범위를 확대할 필요가 있다. 뉴욕시의 OneNYC 수립 운영과정 사례를 보면, 계획이 수립된 이후에도 온라인, 오프라인 행사 등 다양한 수단을 활용하여 시민들이 지속적으로 참여할 수 있도록 지원하고 있다. 계획의 목표와 전략을 달성하기 위해 계획의 운영과 모니터링 과정에도 시민들이 기여할 수 있는 다양한 방안을 마련하고, 적극적인 홍보를 통해 관심과 참여를 유도할 필요가 있다.



[그림 4-13] 뉴욕 OneNYC 수립·운영 과정에서 시민참여 방안

자료: NYC, 2019, OneNYC 2050 - Thriving Neighborhoods, p.37; NYC, 2019, OneNYC 2050 - Modern Infrastructure, p.31.

3) 서울의 경쟁력 확보를 위해 특정지역계획 기능 강화

중심지와 주요 거점을 대상으로 한 체계적 육성·관리계획 필요

서울시 내 중심지와 주요 거점에 대한 육성 및 관리계획은 도시기본계획의 공간구조를 실현하고 도시 경쟁력을 강화하기 위해 종합적인 관점에서 수립될 필요가 있다. 현재 서울시에서는 서울도심 등 일부 중심지의 관리를 위한 기본계획을 수립하고 있으나, 주요 거점에 대한 계획 수립은 체계적으로 이루어지지 못하고 있다.

특정지역계획을 도시계획체계에 포함, 주요 거점과 지역에 대한 육성·관리 추진 향후 서울도심기본계획, 준공업지역 종합발전계획, 한강변 관리 기본계획 등 중심지와 주요 거점을 대상으로 수립하는 특정지역계획을 서울시 도시계획체계에 포함하여 수립·운영할 필요가 있다. 필요한 경우 그 외 중심지에 대해서도 계획 수립을 검토하여 통합적으로 관리해나가야 할 것이다.

특정지역계획은 거점 및 지역별 특성에 부합하는 육성 전략을 제시하도록 하며, 계획 내용이 도시관리계획에 지침적인 역할을 수행할 수 있도록 그 기능을 강화할 필요가 있다. 도시기본계획의 방향성에 부합하는 지역별 특화 육성·관리 전략을 마련하고, 관련 사업의 추진방안을 구체화하여 효율적인 정책 실현을 도모할 필요가 있다.



[그림 4-14] 특정지역계획의 위상과 역할

4) 생활권계획은 지역맞춤형 계획으로 성격과 역할 명확화

생활권계획의 재정비방식, 시기 등 논의 필요

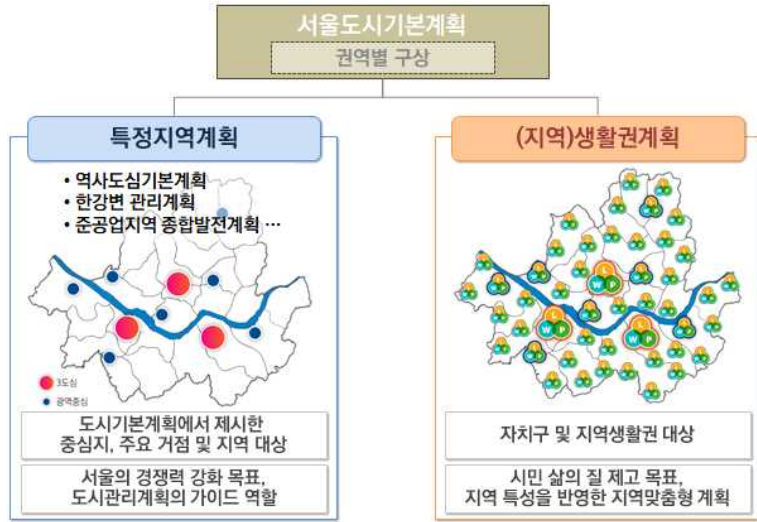
2040 서울도시기본계획이 확정·공고된 이후에는 차기 생활권계획 재정비에 대한 필요성이 더욱 높아질 것이다. 생활권계획의 재정비에 앞서 서울시는 재정비 방식과 시기, 계획의 내용과 구성, 실행방안 등에 대한 세부 지침을 마련할 필요가 있다. 권역 생활권계획과 지역생활권계획의 분리를 위해, 서울시와 자치구의 역할분담과 협력방안도 논의되어야 한다.

지역맞춤형 계획에 부합하는 범위와 스케일 설정, 내용 경량화

현재 생활권계획은 계획에서 다루고 있는 내용과 범위가 매우 방대하기 때문에, 도시 기본계획과 도시관리계획 사이에서 어떤 역할을 수행해야 하는지 모호한 측면이 있다.³⁵⁾ 향후 생활권계획 운영의 지속가능성을 담보하고 실현성을 높이기 위해서는 계획의 목적에 부합하는 내용과 스케일을 정하는 ‘선택과 집중’이 필요하다.

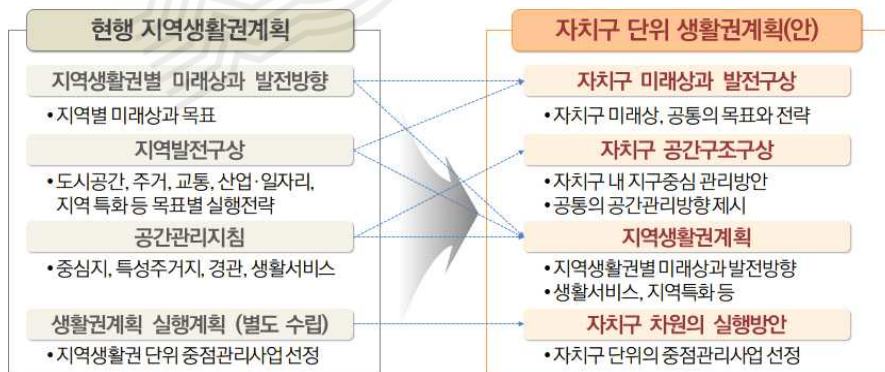
큰 틀에서는 권역별 구상에서 도시기본계획의 내용을 권역별로 구체화할 필요가 있다. 그리고 도시기본계획의 목표를 실현하기 위해 ‘중간단위 계획’인 특정지역계획과 지역생활권계획 간 역할분담을 명확히 해야 한다. 특정지역계획은 서울의 중심지와 주요 전략거점 등 정책적 지원을 통해 육성·관리가 필요한 지역을 대상으로 하며, 서울의 ‘도시 경쟁력 강화’를 지원하는 데 중점을 두고 수립·운영한다. 지역생활권계획은 보행일상권 도입에 대응하여 역할을 재정립하고, 주민의 일상생활을 지원하는 ‘삶의 질 개선’ 사항을 중심으로 계획 내용을 간소화할 필요가 있다.

35) 양재섭·남선희, 2015, 서울시 생활권계획 수립과정 모니터링, 서울연구원.



[그림 4-15] 특정지역계획과 생활권계획 간 역할분담

한편 지역생활권계획은 방대한 계획내용이 나열식으로 구성되어 있어, 계획의 우선순위를 한눈에 파악하기 어려운 문제가 있다. 생활권별 여건과 특성에 차이가 있음에도 불구하고 계획의 틀과 형식을 동일하게 맞추다보니 이와 같은 문제점이 발생하였다. 반복적으로 제시되는 계획내용은 자치구 차원에서 통합하여 공통지침으로 서술하고, 생활권별로는 개별지침을 중심으로 수록하여 계획 내용을 경량화할 필요가 있다.³⁶⁾ 계획의 실행방안도 자치구 차원의 우선순위를 고려하여 수립해야 할 것이다.



[그림 4-16] 지역생활권계획의 경량화 방안

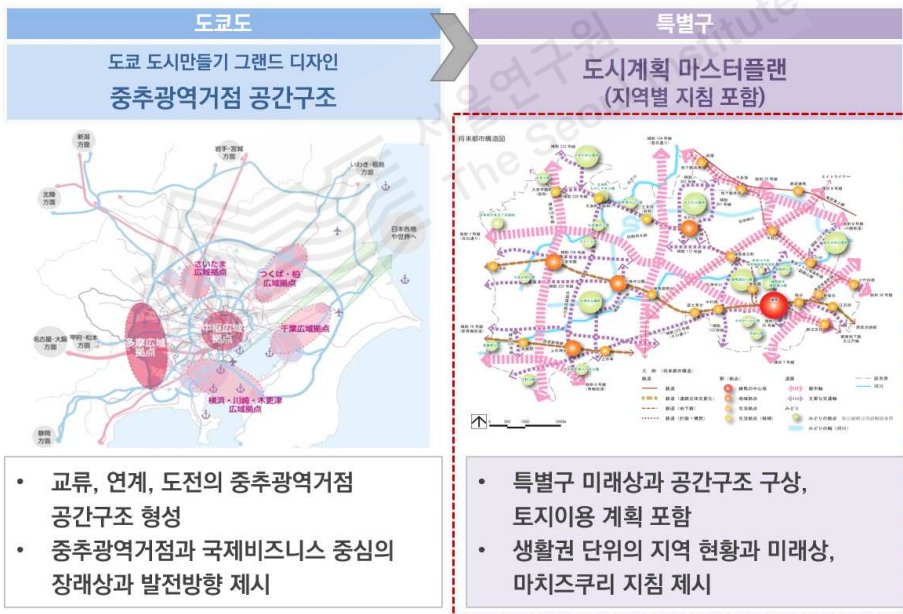
자료: 양재섭·한지혜·반영권, 2021, 서울시 지역생활권계획 운영실태 진단과 개선방향, 서울연구원, p.70 재구성.

36) 양재섭·한지혜·반영권, 2021, 서울시 지역생활권계획 운영실태 진단과 개선방향, 서울연구원, pp.70~71.

도쿄도는 특별구 차원의 마스터플랜 수립하여 지역맞춤형 계획 실현

도쿄도에서는 도 차원의 일체적인 관리와 특별구의 자율성 간 조화를 지향하고 있으며, 특별구에서는 도시계획 마스터플랜을 통해 지역맞춤형 도시계획을 실현하고 있다. 특별구의 도시계획 마스터플랜은 계획 수립과정에 도쿄도와 사전협의 절차를 거치도록 되어 있지만, 도시계획법에 근거하여 특별구가 주도적으로 수립·결정하는 법정 계획이다. 특별구는 도쿄도의 도시계획구역 마스터플랜과 정합성을 확보하되, 조례를 통해 도시계획 마스터플랜의 수립절차와 기준 등을 달리 정하고 있기 때문에 구별 특성과 여건을 반영한 계획을 수립할 수 있다.³⁷⁾

특별구의 도시계획 마스터플랜은 내용적으로 전체 구상과 지역별 구상으로 구분된다. 전체 구상은 구별 현황과 미래상, 도시계획 목표, 분야별 방침 등으로 구성되어 있으며, 분야별 방침에서는 주요 과제에 대응하기 위한 중점 정비방향을 제시한다. 지역별 구상에서는 생활권별 계획을 제시하며, 주요 프로젝트의 실시계획과 실현방안을 구체화하고 있다.



[그림 4-17] 도쿄도 특별구 차원의 지역별 지침 운영 사례

자료: 東京都, 2017, 都市づくりのグランドデザイン, p.21; 練馬区, 2015, 練馬区都市計画マスタープラン, p.38 재구성.

37) 양재섭·신민철·반영권, 2020, 분권화시대 자치구 도시계획 운영실태와 역할 강화 방향, p.89.

5) 지역맞춤형 생활권계획 수립·운영 위한 서울시-자치구 역할분담

서울시는 권역별 구상 수립, 자치구는 지역생활권계획 수립

전국 최초로 수립한 서울시 생활권계획은 서울시가 주도적으로 수립하였고, 자치구는 주민참여단 운영에 제한적으로 참여하였다. 이는 당초 생활권계획 도입 시 상정했던 지역맞춤형, 상향식이라는 계획의 성격과 맞지 않는 측면이 있다. 생활권계획은 공간적으로 권역생활권계획과 지역생활권계획으로 나누어져 있어, 각각의 역할과 성격에 부합하도록 서울시와 자치구의 역할을 구분할 필요가 있다.

서울시는 도시기본계획의 부문별 계획으로 권역별 구상을 수립한다. 발전축, 교통망, 중심지 육성 등 둘 이상의 자치구가 공동으로 대응해야 하는 쟁점사항을 중심으로 계획을 구성할 필요가 있다. 핵심적인 내용 중심으로 간소화하되 부문별로 권역 차원의 방향성을 설정하여, 특정지역계획 등에 원칙과 기준을 제시해야 한다. 서울시는 자치구의 의견을 수렴하는 협의과정을 거쳐 계획 내용을 조정하도록 한다.

지역생활권계획은 지역 여건과 주민 요구를 잘 파악하고 있는 자치구 주도로 수립하되, 주민 의견에 기초한 계획내용으로 구성하여 지역밀착형 성격을 강화한다. 이때 자치구 차원에서 통합적으로 수립하여 계획 내용을 경량화하고, 단계적으로 수립해나갈 필요가 있다. 즉 모든 생활권을 대상으로 계획을 재정비하는 것이 아니라 지구중심 등이 포함된 대표 생활권을 선정해 우선 수립하고, 역세권 등에 사회·경제·공간적으로 큰 변화가 있는 생활권으로 점차 대상을 넓혀나가야 한다.

서울시는 자치구가 생활권계획을 수립하는 데 필요한 가이드를 제시해야 한다. 또한 도시기본계획과의 정합성을 고려하여 생활권계획 내용을 최종적으로 조정·승인하고, 실행 과정에서 자치구가 필요로 하는 행·재정적 지원을 제공할 필요가 있다.

	서울시	자치구
권역별 구상	<ul style="list-style-type: none"> 도시기본계획 부문별 계획으로 권역별 구상 수립 ※ 둘 이상의 자치구 공동 대응이 필요한 이슈 중심 	<ul style="list-style-type: none"> 해당 권역 내 계획 내용의 협의·조정
지역 생활권 계획	<ul style="list-style-type: none"> 생활권계획 수립 가이드 제시 서울시-자치구, 인접 자치구 간 협의·조정 역할 자치구 차원의 중점사업 추진 등 위해 필요한 예산 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 자치구 차원에서 통합적으로 지역밀착형 생활권계획 수립 (※ 대표 지역생활권 대상) 생활권별 주민참여단 운영 후속 도시계획·관련 사업 추진 등 계획 실현

[그림 4-18] 생활권계획 수립을 위한 서울시와 자치구 역할분담

서울시 차원에서 공통의 기초자료 구축, 개별 계획 수립에 공유·활용

기존 계획 수립 과정에서는 개별적으로 기초자료를 구축하고 있기 때문에, 계획별로 동일한 공간적 범위에 대해 유사한 현황 분석이 중첩되고 있다. 효율적인 계획 수립 및 실행을 위해서는 지역별 현황 진단을 위한 공통의 기초 항목을 설정하고, 특정 시점을 기준으로 한 원자료를 공유하거나 분석 결과를 연계·활용해야 한다.

이를 위해 서울시 차원에서 행정동 및 자치구 단위의 인구·가구, 토지이용, 건축행위, 사업체 등에 관한 기초자료를 매년 업데이트하고, 해당 자료를 도시계획정보체계(UPLIS, Urban Planning Information System) 등을 활용해 원자료 형태 또는 1차 분석 결과 형태로 공유한다. 계획별 현황 분석에 소요되는 시간과 행정재정 재원을 줄일 수 있고, 활용 자료의 시점, 공간적 범위, 산정방식 등을 일관성 있게 유지하여 계획 간 정합성을 높여나갈 필요가 있다. 장기적으로는 생활인구, 교통카드 이용자료 등 다양한 빅데이터에 기반한 분석 결과를 여러 계획에 적용할 수 있도록 시스템화하는 방안도 고려해야 할 것이다.

런던시에서는 수립주체 간 협력과 역할분담으로 수직적 정합성 제고³⁸⁾

런던의 도시계획체계는 ‘런던플랜(The London Plan)-자치구 기본계획(Local Plan)-근린계획(Neighbourhood Plan)’으로 구성되어 있다. 런던시, 자치구, 커뮤니티 등 각각의 수립주체가 상호 협력·지원하고, 소통하는 과정을 거쳐 계획 내용의 정합성을 유지하고 있다.

런던의 도시기본계획인 런던플랜(The London Plan)은 시장이 입안하고 관련 기관 협의와 공공심의 등의 과정을 거쳐 런던시의회에서 결정된다. 런던플랜 수립 과정에서 런던시장은 런던플랜 초안을 바탕으로 다양한 협의과정을 거치는데, 협의는 시의회, GLA 운영조직, 자치구, 인접 카운티와 시민 등을 대상으로 진행된다.

자치구 기본계획은 자치구 주도로 수립하며, 15~20년 후를 목표로 자치구의 비전과 공간전략을 제시한다. 계획 수립과정에서 자치구는 런던플랜에서 제시하고 있는 공간개발계획과 내용적 정합성을 검토하는 절차를 거친다. 이 밖에도 자치구 간의 협의뿐 아니라, 여러 공공단체와의 소통 채널도 확보하고 있다. 2011년 로컬리즘 법

³⁸⁾ 양재삼·신민철·반영권, 2020, 분권화시대 자치구 도시계획 운영실태와 역할 강화 방향, pp.65~71의 내용을 토대로 요약·재정리하였다.

(Localism Act 2011)에서는 자치구 기본계획을 위해 ‘협조의 의무’ 조항을 신설하여 지속가능한 협력체계 구축을 지원하고 있다.

커뮤니티 차원에서 수립하는 근린계획³⁹⁾도 상위 계획과 정합성 있게 수립되어야 한다. 또한 자치구는 근린계획 수립과정에 참여하여 계획내용 간 연계를 지원하고, 전문적인 지식 제공, 행정적 지원 등의 역할을 맡고 있다.



[그림 4-19] 런던 도시계획체계 내 계획 수립주체 간 역할분담

자료: 양재섭·신민철·반영권, 2020, 분권화시대 자치구 도시계획 운영실태와 역할 강화 방향, 서울연구원, pp.54~57 재구성.

³⁹⁾ 근린계획은 교구, 마을지자체 또는 법에서 정한 일정 조건을 충족하는 커뮤니티포럼 등이 수립 주체가 되어 계획을 입안한다.

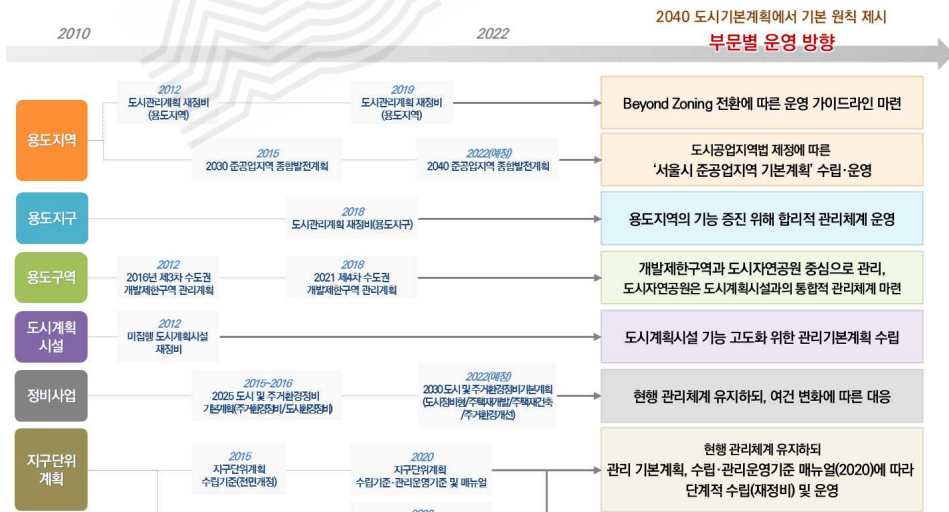
6) 도시관리계획의 통합적 관리방향 제시

도시기본계획에서 통합적 도시관리 방향과 원칙 제시

도시관리계획은 도시기본계획의 공간구상을 실제 공간에 실현하기 위한 것으로, 도시관리계획에 대한 원칙과 기준은 도시기본계획에서 통합적으로 제시할 필요가 있다. 이를 통해 부문별로 수립·운영되는 도시관리계획에 일관성을 높일 수 있다.

2040 서울도시기본계획(안)에서는 서울시 관련 부서에서 추진하고 있는 주요 정책과제와 사업 등과 정합성 있게 내용을 구성하고 계획의 실현성을 강화하고자 하였다. 기본계획에서 제시한 도시관리계획의 부문별 세부 운영계획은 다음과 같다. 용도지역관리계획에서는 용도지역별 지정 목적을 유지하면서 필요한 지원 기능을 유연하게 도입할 수 있도록 서울형 용도지역제(Beyond Zoning) 전환에 따른 운영 가이드라인을 마련할 필요가 있다. 용도지구와 관련해서는 용도지역 기능을 증진시키기 위한 합리적인 관리체계를 마련할 필요가 있으며, 도시계획시설에 대해서는 여건 변화에 따른 시설의 기능 고도화를 위해 관리 기본계획을 수립하도록 한다.

한편 2040 서울도시기본계획(안)에서는 정비사업, 지구단위계획 등에 대해서는 현행 관리체계를 유지하면서 여건 변화에 대응해나갈 것을 제안하였다. 차기 도시기본계획에서는 정비사업과 지구단위계획에 대해서도 보다 구체화된 방향을 제시하여, 통합적으로 도시관리 방향을 제시하는 역할로 점차 확대해나가야 할 것이다.



[그림 4-20] 서울시 도시관리계획 부문별 운영 방향(안)

도시관리계획 재정비 체계화

하나의 도시관리계획으로 대도시 서울 전역을 관리하는 데는 한계가 있기 때문에, 부문별 도시관리계획을 체계적으로 재정비할 필요가 있다. 매년 중점적으로 재정비해야 할 계획을 정하고 주기적으로 재정비하여, 계획 수립의 효율성과 계획 내용 간 정합성을 높이도록 한다.

지구단위계획의 유도수단 다양화, 입체적 가이드라인 제시 필요

대표적인 도시관리계획인 지구단위계획의 체계적 관리를 위해, 2020년 서울시는 지구단위계획 수립기준을 재정비하였다. 용도·밀도 중심의 관리, 조서 중심이었던 지구단위계획을 개선하고자 3차원 공간구상, 블록별 높이 차등 관리 등에 관한 원칙과 기준을 보완하여 지역 특성에 부합하는 지구단위계획을 수립하기 위한 지침을 마련하였다. 또한 지구 특성과 구상을 통해 중점 계획요소를 발굴하고, 중점 인센티브 내용을 제시하여 지역별 계획을 수립하도록 명시하고 있다. 수립기준을 재정비한 이후 지구단위계획을 수립한 사례인 ‘가산동 237일대 지구단위계획(안)’⁴⁰⁾을 살펴보면, 지구단위계획구역 내 블록별 특성을 고려하여 세분화된 구역별로 건축물 불허용도, 권장용도, 높이 등을 제시하고 있다.

그러나 여전히 용도지역 조정, 용적률 또는 높이 인센티브 등 용도·밀도에 제한된 요소를 활용하고 있어, 구역 내 경관과 저층부 활성화 등을 위한 입체적 내용이 포함된 가이드라인이 필요한 실정이다. 예를 들어, 뉴욕시에서는 용도지역별로 가로 경관과 양호한 보행환경을 조성하기 위해 건축물의 저층부 용도 규제, 입면, 간판(규격, 위치 등), 식재, 주차공간 디자인 등 세분하여 지침을 제시하고 있다. 지역특성별 다양한 계획 유도수단을 활용하여 경관, 특화가로, 공공공간 등에 대한 입체적 가이드라인을 제시할 필요가 있다.

⁴⁰⁾ 해당 지구단위계획 내용은 2020년 12월 기준 도시관리계획 열람(안) 자료로 확정된 계획은 아니다.
(<https://www.geumcheon.go.kr/portal/selectBbsNttView.do?key=862&bbsNo=64&nttNo=214505>)



[그림 4-21] 지역맞춤형 계획 유도를 위한 지침: 서울시와 뉴욕시 사례 비교

자료: 가산동 237일대 지구단위계획(안) 열람자료; NYC, 2018, Zoning Handbook, p.41.

지구단위계획의 단계별 수립·재정비, 부분 재정비 시 절차 간소화

지구단위계획 제도는 큰 틀에서 2020년 수립한 ‘지구단위계획 관리 기본계획’의 방향성에 부합하도록 운영할 필요가 있다. 해당 계획은 향후 10년 내 재정비 또는 신규 수립이 필요한 구역에 대한 단계별 집행계획을 포함하고 있으므로, 서울시 차원의 통합적 관리를 위해 적극 활용할 필요가 있다. 이를 통해 서울시 및 자치구 행정의 예측 가능성을 높이고, 연차별 예산 확보와 연계해 실제 집행을 위한 재정 투입의 근거를 마련할 수 있을 것이다.

[표 4-3] 지구단위계획 관리 기본계획상 단계별 집행계획

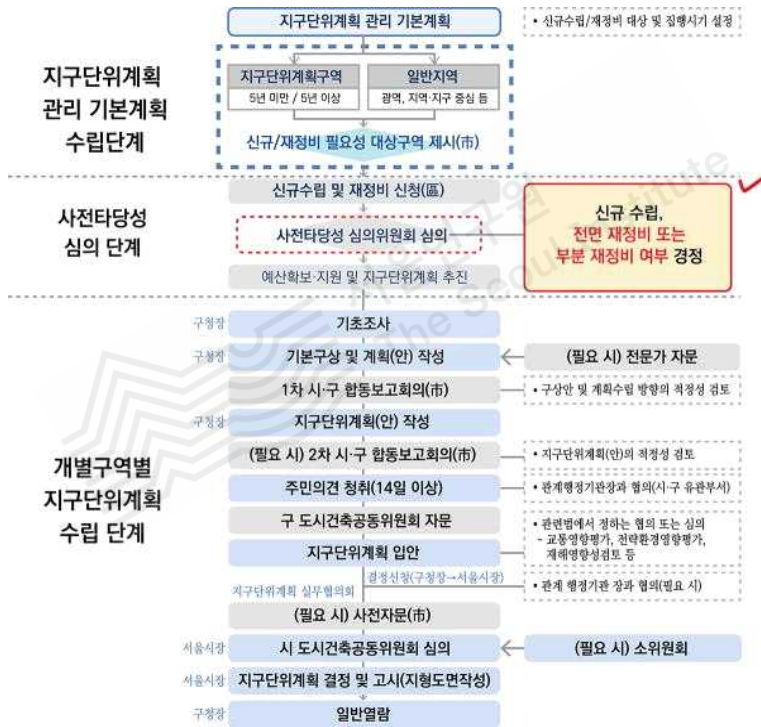
(단위: 개소)

	재정비				신규 수립			
	전체	1단계 (2021~ 2023)	2단계 (2024~ 2026)	3단계 (2027~ 2030)	전체	1단계 (2021~ 2023)	2단계 (2024~ 2026)	3단계 (2027~ 2030)
계	261	61	41	159	74	33	29	12
도심권	39	4	2	33	6	3	2	1
동북권	76	23	13	40	26	10	10	6
서북권	33	5	2	26	4	3	1	0
서남권	60	19	13	28	25	10	11	4
동남권	53	10	11	32	13	7	5	1

자료: 서울시, 2020, 서울시 지구단위계획 관리 기본계획, p.84 재구성.

개별 지구단위계획이 장기간 수립되는 문제를 해결하기 위해서는 원칙적으로 상위 계획과의 정합성, 지역 여건 변화 등 반드시 개선이 필요한 내용 위주로 재정비해야 한다. 이를 통해 부분 재정비 구역에서는 계획의 수립 기간을 단축하고, 계획의 적시성을 높일 수 있다.

부분 재정비 대상 여부는 사전타당성 심의 과정에서 결정할 수 있다. 현재 지구단위계획 제도는 매년 2회 이루어지는 사전타당성 심의를 거쳐 다음 연도의 지구단위계획 수립과 관련된 사항을 결정하고 있다.⁴¹⁾ 현재는 사전타당성 심의위원회 과정에서 신규 수립 및 재정비가 필요한 지역을 정하고 있으나, 이를 세분하여 전면 재정비가 필요한 계획과 부분 재정비가 필요한 계획을 구분할 필요가 있다. 여기서 결정된 부분 재정비 계획에 대해서는 이후 진행되는 수립 절차를 간소화해야 할 것이다.



[그림 4-22] 지구단위계획 수립절차 개선방안

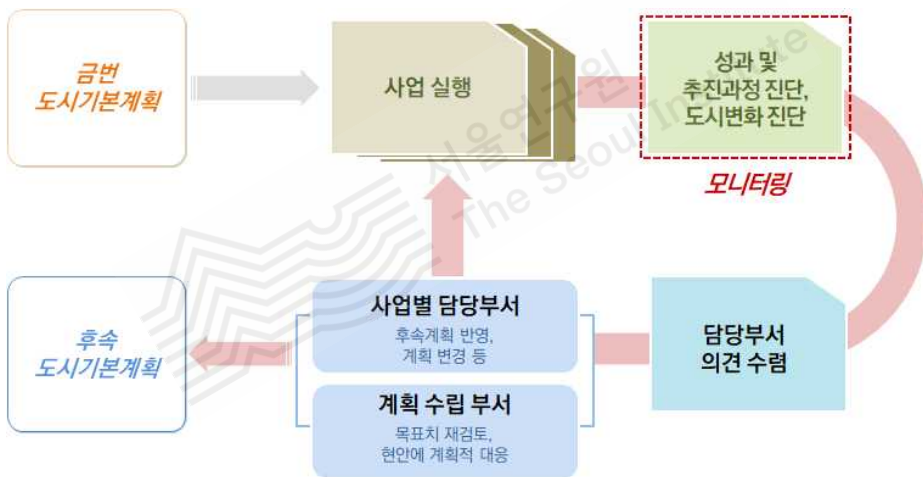
자료: 서울시, 2020, 서울시 지구단위계획 수립 기준-관리운영기준 및 매뉴얼, p.16 재구성.

41) 자치구에서 추진하는 비예산 사업, 경미한 변경, 주민 제안 및 다른 법령에 의한 의제 대상을 제외한 모든 지구단위 계획이 심의 대상에 해당한다. 재정비 및 신규 수립이 필요한 구역을 자치구가 신청하고, 이를 사전타당성 심의위원회 심의를 거쳐 확정하고 있다.

7) 모니터링을 통해 도시기본계획의 환류체계 구축 및 상시계획체계 운영

도시기본계획 모니터링 결과를 차기 도시기본계획 수립 시 반영 필요

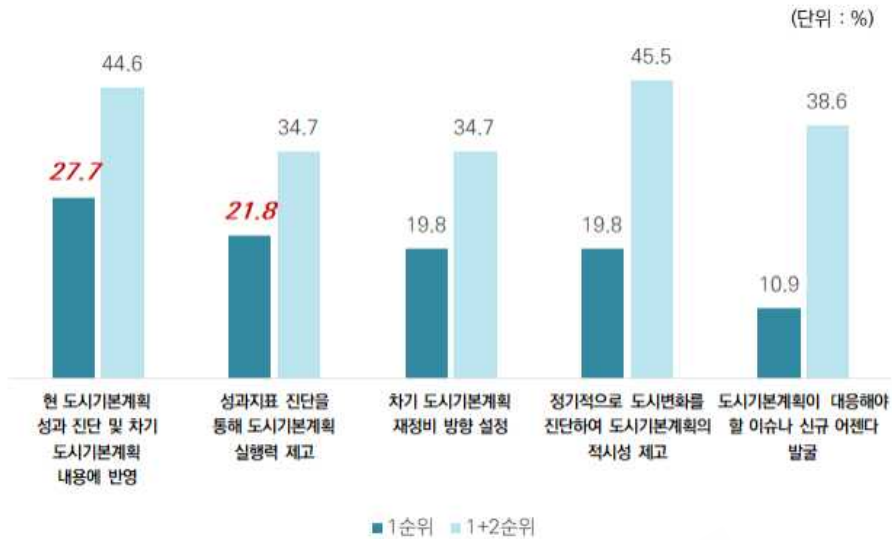
모니터링 결과는 차기 도시기본계획 수립 시 계획의 방향을 설정하거나, 여건 변화와 지역 현안에 신속하게 대응하는 데 근거자료로 활용할 수 있게 하는 등 환류체계를 구축할 필요가 있다. 또한 모니터링 결과를 관련 부서와 공유하여 부서별 후속 계획 및 사업 추진에 방향성을 제시하도록 한다. 환류 과정에서 계획의 우선순위나 필요한 예산 투입을 결정할 수 있으므로 도시기본계획의 실현성을 강화할 수 있을 것이다. 다른 한편으로 도시변화 진단을 통해서도 서울의 부문별 현황과 변화 동향을 정기적으로 심층 분석할 필요가 있다. 모니터링의 결과는 서울시의 정책 결정, 계획 수립과정 등에 근거자료로 활용하여 계획의 적시성을 높이고, 향후 상시계획체계로 전환하는 데 기여할 수 있다.



[그림 4-23] 도시기본계획 모니터링 환류체계 구축

자료: 서울시, 2020, 서울 도시기본계획 모니터링체계 운영매뉴얼, p.76 재구성.

전문가 설문조사 결과에 따르면, 도시기본계획 모니터링은 기존 계획의 성과를 진단하고(27.7%) 이를 통해 계획의 실행력을 높이는 데(21.8%) 활용될 필요가 있다. 또한 계획의 적시성을 높이고(19.8%), 차기 도시기본계획의 재정비 방향을 설정하는 역할(19.8%)도 모니터링의 중요한 역할을 확인할 수 있다.



[그림 4-24] 도시기본계획 모니터링 역할에 대한 전문가 의견

주: 도시계획체계 개선을 위한 전문가 설문조사 결과(N=101)

장기적으로는 도시기본계획 모니터링 운영방식 개선, 계획의 실행력 강화

현재 도시기본계획 모니터링에서는 정량적 지표 중심의 성과 진단이 이루어지고 있다. 2030 서울플랜의 총 17개 목표와 관련된 26개 지표에 대한 연차별 진단이 이루어지고 있는데, 지표의 대표성 또는 적정성에 대한 논의가 지속되고 있으므로 면밀한 검토를 통해 보완해나갈 필요가 있다.

한편 계획의 실행력을 높이기 위해서는 계획의 추진 과정에 대한 정성적 진단도 강화할 필요가 있다. 모니터링체계 도입 초기에는 외부기관(서울연구원)에서 계획의 추진 과정을 진단하였으나, 서울시 실·국·본부에서 추진하는 사업과 정책의 실행과정을 외부기관에서 깊이 있게 진단하는 데 한계가 있어 점차 축소되었다.⁴²⁾ 장기적 관점에서는 서울시 분야별 실무진에 의해 계획의 추진 과정 진단이 이루어질 수 있도록 체계를 보완해나가야 할 것이다.

42) 서울시, 2020, 서울 도시기본계획 모니터링체계 운영매뉴얼, pp.40~41.

3_서울시 도시계획체계 개선안

‘글로벌 경쟁력 향상’과 ‘시민 삶의 질 제고’ 지향하는 도시계획체계

서울시 도시계획체계는 기존의 3단 체계를 유지하되, 도시기본계획에서 목표로 하는 ‘글로벌 경쟁력 향상’과 ‘시민 삶의 질 제고’ 목표를 실현하기 위한 방향으로 개선이 필요하다. 이를 위해 한 축에서는 ‘세계 속의 큰 서울’ 미래상을 상징하고 글로벌 경쟁력을 강화하기 위해 서울시 주도의 전략계획을 추진해야 한다. 다른 한 축에서는 자치구 주도로 시민 삶의 질을 높이기 위한 생활권 단위의 계획을 수립·운영하여 ‘시민 속의 작은 서울’을 실현해나갈 필요가 있다.



[그림 4-25] 2040 서울도시기본계획(안)에서 제시한 서울의 미래상

자료: “2040 서울도시기본계획 공청회”(서울시 발표자료, 2022.6.24.)

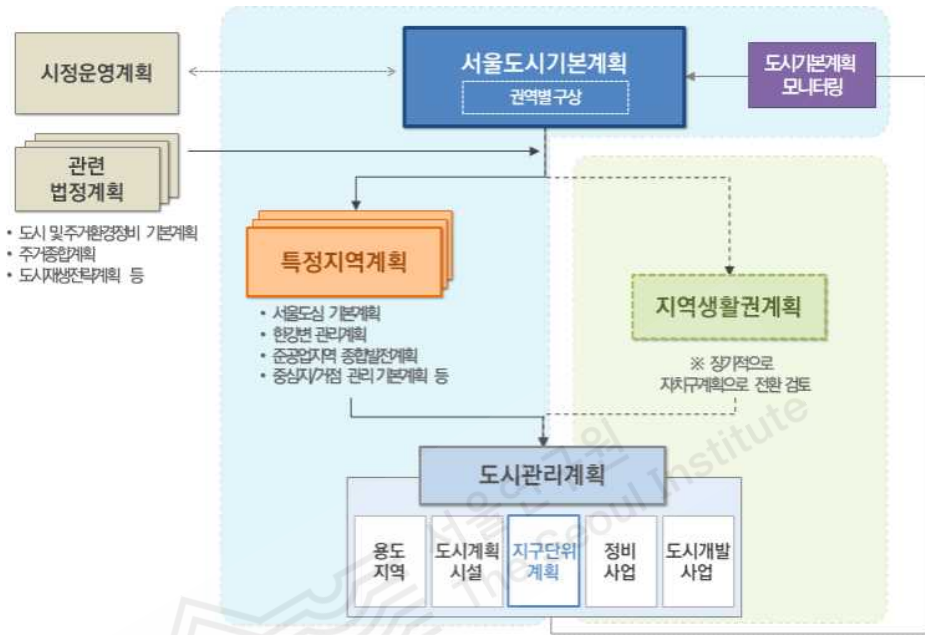
도시기본계획의 미래상 실현을 위해 계획 간 역할분담 및 연계 강화

도시기본계획에서 제시한 서울의 미래상을 실현하기 위해 서울시 도시계획체계의 개선방향을 다이어그램으로 종합하면 [그림 4-26]과 같다. 첫째, 국토계획법에 근거해 도시기본계획과 생활권계획, 도시관리계획으로 이어지는 현행 도시계획 3단 체계에 특정지역계획을 편입할 필요가 있다. 이를 통해 도시기본계획의 중심지 체계와 발전축 구상 등의 실행력을 높여나가야 한다.

둘째, 도시기본계획은 시정운영계획과 타 법에 의한 기본계획 등과의 내용적 연계를 강화해야 한다. 구체적인 전략과 각종 지원 요소를 활용하여 여건 변화에 신속하게 대응하는 시정운영계획, 부문별 기본 방향을 제시하는 관련 법정계획 등과의 정합성을 높여 도시기본계획의 실현성을 높여야 할 것이다.

셋째, 지역생활권계획은 수립·운영 과정에서 자치구의 역할을 강화하여 지역맞춤형 계획으로서의 성격을 명확히 해야 한다. 도시관리에 지침적 성격보다는 보행일상권

내 시민 삶의 질을 높이기 위한 계획으로서의 역할을 재정립해나갈 필요가 있다. 마지막으로 도시기본계획 모니터링을 통한 환류체계를 구축할 필요가 있다. 계획의 달성 정도와 부문별 현황을 정기적으로 진단하고, 진단 결과를 차기 도시기본계획 수립에 반영해야 한다. 이를 통해 장기적으로는 상시계획체계로의 전환을 모색해야 할 것이다.



[그림 4-26] 서울시 도시계획체계 개선(안)

4_향후 과제

1) 관련 제도 개선(안)

(1) 도사군기본계획 수립지침

시정계획과의 연계 강화 및 도시기본계획의 수립주기 조정 필요

빠르게 변화하는 정책환경과 제도적, 사회경제적 여건에 대응하기 위해서는 수립 주기를 유연하게 조정할 수 있도록 관련 제도를 개선해야 할 것이다. 특히 민선 시장 임기는 4년으로, 도시기본계획의 수립주기(5년)와 일치하지 않는 실정이다. 이로 인

해 시정 변화로 계획을 수정·보완함에 따라 수립 기간이 장기화되거나, 계획의 실효성이 떨어지는 문제가 발생하고 있다. 지역 여건에 따라 계획수립 주기를 유연하게 조정할 수 있도록 관련 지침 개정을 검토할 필요가 있다.

도시 규모와 여건에 따른 유형 구분, 유형별 계획의 틀 유연하게 조정 허용 필요
 현행 도시·군기본계획 수립지침에 따르면 도시기본계획은 특별시, 광역시, 특별자치시, 특별자치도, 시군 등에서 수립하며, 인구 10만 명 이하의 시군⁴³⁾을 제외하고는 도시기본계획을 수립하도록 명시하고 있다. 인구 10만 이상의 모든 도시가 동일한 지침을 적용해 도시기본계획을 수립 중인 셈이다.⁴⁴⁾

도시 유형에 따라 계획의 틀을 유연하게 조정할 수 있도록 지침의 보완이 필요하다. 현재 수립지침에서는 도시 유형을 성장형과 성숙안정형으로 구분하고 있으며, 토지이용, 기반시설, 도심 및 주거환경, 경제·산업 분야를 대상으로 계획 내용의 차별화를 허용하고 있다. 이를 구분하는 기준은 직전 3년간 추세 또는 향후 3년간 예상되는 주민등록인구 추세, 산업·고용 증가율, 주간활동인구 등이다. 그러나 특광역시, 시군 등 도시의 규모와 특성에 따라 기본계획의 성격과 방향성(성장관리 등)이 달라질 수 있으므로 유형 구분의 기준을 재조정할 필요성이 제기된다. 재정비한 도시 유형을 바탕으로 계획 분야뿐 아니라 계획 내용과 구성 측면에서 차별화된 계획을 수립할 수 있도록 지침 개정을 검토할 필요가 있다.

도시군기본계획 수립지침 (제3장 도시군기본계획의 내용과 작성원칙)

제1절 도시군기본계획의 내용

3-1-2 시·군에서 도시·군기본계획을 수립하는 경우 토지이용, 기반시설, 도심 및 주거환경, 경제·산업 분야 등에 대해서 해당 지자체의 인구 추세, 산업 및 고용증가율, 주간활동인구 등을 고려하여 아래 유형에 따라 차별화하여 수립할 수 있다.

- (1) 성장형은 수립 또는 정비할 도시·군 기본계획의 기준년도부터 직전 3년간 주민등록인구, 산업 및 고용증가율, 주간활동인구 등이 지속적으로 증가하였거나 향후 3년간 증가가 예상되는 시·군
- (2) 성숙·안정형은 수립 또는 정비할 도시·군 기본계획의 기준년도부터 직전 3년간 주민등록인구, 산업 및 고용증가율, 주간활동인구 등이 지속적으로 증가하지 않았거나 향후 3년간 증가하지 않을 것으로 예상되는 시·군

43) 수도권에 속하지 않고, 광역시와 경계가 맞닿아 있지 않은 시군 중 계획을 수립하는 시점 기준 인구 10만 명 이하인 시군은 도시기본계획을 수립하지 않을 수 있다.

44) 기본계획상 2030년 계획인구는 부산 410만 명, 대전 185만 명, 울산 135만 명(2035년), 대구 275만 명, 광주 170만 명, 서울 1,020만 명, 인천 330만 명(2040년) 규모이다.

특히 서울과 같이 계획 범위 전체가 도시지역에 해당하는 경우 불필요한 계획 내용을 조정할 수 있도록 해야 한다. 현재 포함되어 있는 인구추정(생산모형, 추세연장법 등), 생활권별 인구배분, 비도시지역의 성장관리방안 등과 관련된 지침들은 인구 1,000만 규모의 대도시 서울에 적합하지 않다. 필요한 부분에 대해서만 전략계획 형식으로 계획을 수립할 수 있도록 검토가 필요하다.

[표 4-4] 도시군기본계획 수립지침 개정(안)

현행 도시군기본계획 수립지침	개정(안)
제3장 도시·군기본계획의 내용과 작성원칙 제1절 도시·군기본계획의 내용 3-1-1. 도시·군기본계획을 효율적이고 합리적으로 수립하기 위하여 다음의 부문별 내용이 포함되어야 한다. (1) 지역의 특성과 현황 (2) 계획의 목표와 지표의 설정 (3) 공간구조의 설정 (개발축 및 녹지축의 설정, 생활권 설정 및 인구배분) (4) 토지이용계획 (토지의 수요예측 및 용도배분, 용도지역 관리방안 및 비도시지역 성장관리방안) (5) 기반시설 (6) 도심 및 주거환경 (사가지정비, 주거환경계획정비) (7) 기후변화 대응 및 환경의 보전과 관리 (8) 경관 및 미관 (9) 공원·녹지 (10) 방재·안전 및 범죄예방 (11) 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥 (12) 계획의 실행 (재정확충 및 자원조달, 단계별 추진전략)	3-1-1. 도시·군기본계획을 효율적이고 합리적으로 수립하기 위하여 다음의 부문별 내용이 포함되어야 한다. (1) ~ (12) 동일 <u>다만 계획 범위 전체가 도시지역인 경우에는 시장·군수가 지역 여건상 필요하다고 인정하는 부문을 포함하여 전략계획 성격으로 수립하고, 그 외 나머지 항목은 제외할 수 있다.</u>

(2) 서울시 도시계획조례

특정지역계획의 제도적 근거 마련하고 기능 강화 필요

특정지역계획의 역할과 기능을 강화하기 위해 서울시 도시계획조례에 제도적 근거를 마련해야 한다. 이를 통해 도시기본계획과 도시관리계획의 중간단계 계획으로서 위상을 명확히 하고, 다른 계획과의 관계를 설정할 필요가 있다.

특정지역계획은 도시기본계획에 근거하여 3도심과 7광역중심, 주요 거점 및 지역에 대해 구체적인 전략을 제시하고 도시관리계획에 지침적인 역할을 수행할 수 있도록

한다. 계획의 내용은 대상지역의 미래상과 발전방향, 중심기능 육성전략과 관련 시설 확충방안 등을 포함하고, 해당 거점 및 지역 특성에 따라 세부적인 구성과 내용을 차별화할 수 있다.⁴⁵⁾ 이 밖에도 연차별 추진계획을 포함하여 계획의 실행력을 담보해야 할 것이다.

[표 4-5] 서울시 도시계획조례 개정(안)

현행 서울시 도시계획조례	개정(안)
<p>제2장 광역도시계획 및 도시기본계획 제3조(공청회의 개최 및 방법 등) 제4조(도시기본계획의 수립) 제4조의2(생활권계획의 수립·관리)</p>	<p>제2장 광역도시계획 및 도시기본계획 제3조~제4조의2 동일 제4조의3(특정지역계획의 수립·관리) ① 시장은 도시기본계획의 내용에 근거하여 중심지와 주요 거점 및 지역에 대한 전략을 구체화하고 도시관리계획에 지침적 역할을 수행하는 특정지역계획을 수립할 수 있다. ② 특정지역계획에는 중심지와 주요 거점 및 지역의 미래상과 발전방향, 중심기능 육성전략, 시설 공급방안, 연차별 집행계획 등을 포함할 수 있다. ③ 시장은 특정지역계획의 수립, 운영 및 실행에 관한 세부적인 사항을 별도로 정할 수 있다.</p>

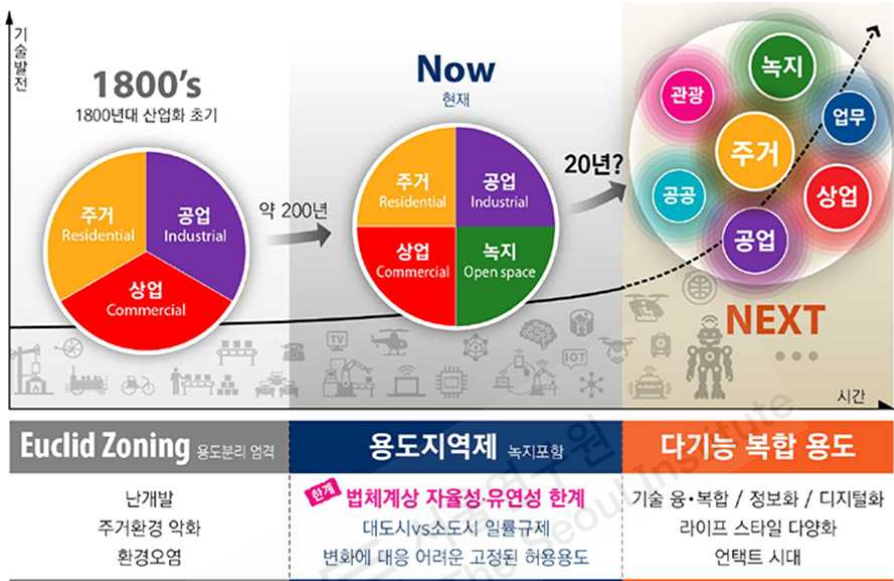
2) 향후 과제

용도지역 체계 개편과 법제도 개정 추진

장래 예상되는 사회경제적 변화와 대도시 서울의 특성을 반영한 도시계획체계 재정립을 위해 용도지역 체계 개편을 검토할 필요가 있다. 기존의 용도지역 지정 목적과 관리 방향을 준수하되, 급변하는 여건 변화, 융복합 토지이용 수요에 대응하기 위해 기능 중심의 운영·관리체계를 지향해야 한다. 도시공간의 융복합 이용 수요에 대응할 수 있도록 관련 규정을 유연화하고, 지역별 다양한 특성과 여건을 고려하여 용도·밀도·형태 등을 선택적으로 완화하는 체계를 구축해나가야 할 것이다.

⁴⁵⁾ 중간단계 계획에 해당하는 '서울도심기본계획'은 2015년부터 '서울시 사대문안 특별 지원에 관한 조례'에 근거해 수립되고 있다. 도시기본계획과의 관계, 재정비 주기(5년) 등을 명시하여 정례화된 계획을 수립하기 위한 기반을 마련하였으며, 관리계획 수립과 관련 사업, 재원 확보 등에 관한 규정을 포함하고 있다.

현재 용도지역은 국토계획법에서 규정하고 있으며, 용도지역 변경을 위해서는 상당히 오랜 시간이 필요한 만큼 지자체 단위에서 자율적이고 유연한 운영을 추진하는 데 근본적인 한계가 있다. 이에 국토계획법 개정 등을 통해 지자체 차원의 용도지역제 운영 권한을 확대하고, 서울시 차원에서도 법제도 개정 및 관련 조례 개정 등을 통해 용도지역 체계 개편을 실현하기 위한 제도적 근거를 마련해나갈 필요가 있다.⁴⁶⁾



[그림 4-27] 여건 변화에 따른 용도지역제 방향성 변화

자료: “보행일상권부터 '미래교통 인프라'까지...2040 서울도시기본계획”(내 손안에 서울, 2022.3.3.)

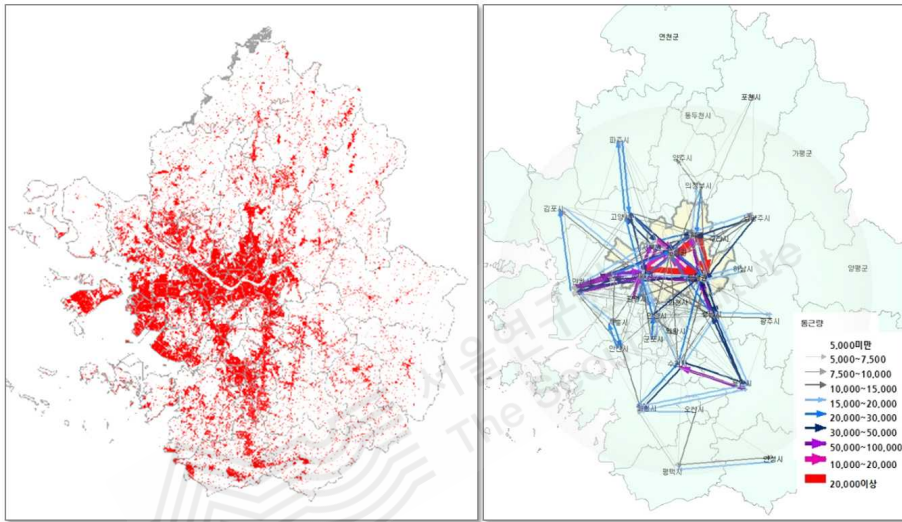
서울 대도시권 차원의 공간구상 및 거버넌스 구축

1990년대 1기 신도시 건설이 본격화된 이후, 지금까지 서울을 둘러싼 시가지의 확장은 지속되고 있다. 서울의 인구는 1990년 이후 지속적으로 감소하고 있지만 서울 대도시권 인구는 증가해왔으며, 광역철도와 버스노선도 점차 확장되면서 서울, 인천, 경기도가 하나의 생활권을 형성하고 있다. 현재도 광역버스 노선 선정, 상수원 보호 등에 관한 서울·경기도 협의를 이루어지고 있으나,⁴⁷⁾ 좀 더 확장하여 주택·교통·산업·환경 등 행정구역을 넘어선 다양한 쟁점에 대응할 필요성이 제기된다.

46) 서울시, 2022, 2040 서울도시기본계획(안), pp.67~68.

47) 서울연구원, 2016, 저성장시대 서울의 도시정책을 말하다, 한울, p.334.

공간적으로는 서울대도시권 차원에서 공간구조와 중심지체계를 구상하고, 상호 연계할 필요가 있으며, 행정적으로는 광역 거버넌스 구축이 요구된다. 단기적으로는 광역 차원의 쟁점이 있는 경우 둘 이상의 지자체가 공간적 계획범위를 설정하고 선택적으로 대응하는 방안을 검토해볼 수 있다. 장기적인 관점에서는 상시 광역계획기구를 설치하거나 광역정책을 실현하기 위한 재원을 마련하는 등 협치체계를 구체화할 필요가 있다. 서울, 인천, 경기도가 경쟁하는 것이 아니라 공통의 목표를 갖고 대도시권 차원에서 글로벌 경쟁력을 확보해나가야 할 것이다.



[그림 4-28] 서울대도시권 시가지지역 및 통근권 확대(2014)

자료: 서울시, 2017, 수도권 종합발전계획, p.21.

참고문헌

- 국토교통부, 2014, 국토이용 및 도시계획체계 개편 연구.
- 김인희, 2015, 시민참여형 2030 서울플랜 경험과 과제, 서울연구원.
- 김인희, 2021, “위드코로나 시대 서울의 도시 전망 - 전환시대 서울 도시공간 발전 전략 -”, 서울연구원 개원 29주년 기념세미나 발표자료집.
- 대한국토도시계획학회, 2016, 도시계획론.
- 도시정보 편집부, 2020, “생활권계획 실행방안의 추진배경과 주요내용”, 도시정보 463호, pp.50~53.
- 서울시, 1997, 2011 서울도시기본계획.
- 서울시, 2006, 2020 서울도시기본계획.
- 서울시, 2014, 2030 서울플랜.
- 서울시, 2015, 2025 서울시 도시·주거환경정비기본계획-주거환경정비사업부문.
- 서울시, 2015, 2030 서울플랜 수립과정 백서.
- 서울시, 2015, 2030 준공업지역 종합발전계획.
- 서울시, 2015, 역사도심기본계획.
- 서울시, 2017, 수도권 종합발전계획.
- 서울시, 2018, 2030 서울생활권계획 백서.
- 서울시, 2018, 2030 서울생활권계획.
- 서울시, 2020, 2030 서울시 지구단위계획 관리 기본계획.
- 서울시, 2020, 서울도시기본계획 모니터링체계 운영 매뉴얼.
- 서울시, 2020, 서울시 지구단위계획 수립 기준·관리운영기준 및 매뉴얼, 서울연구원.
- 서울시, 2021, 서울비전 2030.
- 서울시, 2022, 2040 서울도시기본계획(안).

- 서울역사박물관, 2011, 서울반세기종합전 II 강남 40년: 영동에서 강남으로.
- 서울역사박물관, 2020, 세계는 서울로, 서울은 세계로: 1984-1988.
- 서울연구원, 2016, 저성장시대 서울의 도시정책을 말하다, 한울.
- 양재섭 외, 2010, 선도적 도시관리를 위한 서울형 도시계획체계 구축 방향, 서울연구원.
- 양재섭·남선희, 2015, 서울시 생활권계획 수립과정 모니터링, 서울연구원.
- 양재섭·신민철·반영권, 2020, 분권화시대 자치구 도시계획 운영실태와 역할 강화 방향, 서울연구원.
- 양재섭·한지혜·반영권, 2021, 서울시 지역생활권계획 운영실태 진단과 개선방향, 서울연구원,
- 이용우 외, 2018, 미래 여건변화에 대응한 도시계획체계 재정립방안 연구, 국토연구원.
- 이태영, 2022, 서울시와 자치구의 도시계획 분권화 수준과 역할 분담에 관한 연구, 서울시립대학교 박사학위 논문.
- 최봉문 외, 2019, “인구감소와 여건변화에 대응한 도시계획체계 개편방안”, 도시정보 444호, pp.4~25.
- 최봉문 외, 2020, “인구감소시대의 새로운 지역정책과 생활권계획의 역할 제언”, 도시정보 465호, pp.5~21.
- City of London, 2015, City of London Local Plan.
- Greater London Authority, 2021, The London Plan.
- Mayfair Neighbourhood Forum, 2021, Mayfair Neighbourhood Plan 2018-2038.
- New York City Council, 2020, Planning Together - A New Comprehensive Planning Framework for New York City.
- New York City, 2018, Zoning Handbook.
- New York City, 2019, OneNYC 2050.
- 東京都, 2017, 都市づくりのグランドデザイン.
- 練馬区, 2015, 練馬区都市計画マスタープラン.
- 국가통계포털 홈페이지(<https://kosis.kr/>)
- 금천구청 홈페이지(<http://www.geumcheon.go.kr/>)
- 도쿄도 홈페이지(<http://www.metro.tokyo.lg.jp/>)
- 런던시 홈페이지(<http://www.london.gov.uk/>)
- 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>)
- 서울시 홈페이지(<http://www.seoul.go.kr/>)

시티 오브 런던 홈페이지(<http://www.cityoflondon.gov.uk/>)

시티 오브 웨스트민스터 홈페이지(<http://www.westminster.gov.uk/>)

“2040 서울도시기본계획 공청회”(서울시 발표자료, 2022.6.24.)

“보행일상권부터 '미래교통 인프라'까지…2040 서울도시기본계획”(내 손안에 서울, 2022.3.3.)

“서울시, 균형발전 이끌 15곳 '동네단위 발전전략' 발표…총 4,323억 투입”(서울시 보도자료, 2020.12.3.)

“서울시, 노후 저층주거지 '10분 동네 생활SOC' 180개 확충 본격화”(서울시 보도자료, 2019.5.16.)


“지역생활권계획 실행방안 본격 이행 - 면목, 응암, 오류·수궁, 독산 지역생활권계획 실행방안 수립시행”(서울시 행정2부시장 방침 제271호, 2019.9.)

“창신·송인, 지역상권 살리는 도시재생 추진”(한국경제, 2014.7.29.)



부록.

도시계획체계 개선을 위한 전문가 설문 조사지

이 조사에 조사된 모든 내용은 통계목적 이외에는 절대로 사용할 수 없으며 그 비밀이 보호되도록 통계법(제33조)에 규정되어 있습니다.	서울시 도시계획체계 개선을 위한 전문가 설문조사		 서울연구원 The Seoul Institute	
	ID			

안녕하십니까?

서울연구원(서울시 출연 연구기관)에서는 현재 서울시에서 운영 중인 도시계획체계(도시기본계획-생활권계획-도시관리계획)의 현황을 진단하고, 최근 사회적제도적 여건 변화에 대응하여 서울시 도시계획체계의 개선방향을 모색하는 연구를 수행하고 있습니다.

이번 설문조사는 도시계획 분야 전문가를 대상으로 ① 서울시 도시계획체계 운영현황과 이슈, ② 개별 계획의 성과와 문제점, ③ 서울시 도시계획체계 개선방향에 대한 의견을 조사하기 위한 것입니다. 이 밖에도 ④ 앞으로 대내외 여건 변화에 대응하기 위한 도시계획 역할에 대한 전문가 의견을 종합하여, 효율적이고 정합성 있는 도시계획체계 운영을 위한 개선방향을 제시하는 데 기초자료로 활용하고자 합니다.

바쁘시더라도 잠시 시간을 내어 설문에 협조해 주신다면, 서울의 도시계획체계 개선방향을 모색하는 데 많은 도움이 되겠습니다. 귀하께서 응답하신 내용은 통계법 제33조 및 제34조에 의해 엄격히 보호되며, 통계 작성 목적 이외의 어떠한 다른 용도로도 사용되지 않음을 약속드립니다.

감사합니다.

2022년 8월

서울연구원장

[주관기관] 서울연구원 도시공간연구실 맹다미 연구위원(책임) / 성수연 연구원

[조사수행] 협동조합 리쿰

제33조(비밀의 보호)

- ① 통계의 작성과정에서 알려진 사항으로서 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 사항은 보호되어야 한다.
- ② 통계의 작성을 위하여 수집된 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 자료는 통계작성 외의 목적으로 사용되어서는 아니 된다.

제34조(통계종사자 등의 의무)

통계종사자, 통계종사자이었던 자 또는 통계작성기관으로부터 통계작성업무의 전부/일부를 위탁 받아 그 업무에 종사하거나 종사하였던 자는 직무상 알게 된 사항을 업무 외의 목적으로 사용하거나 다른 자에게 제공하여서는 아니 된다.

■ 응답자 기초 사항

SQ1. 귀하의 연령은 어떻게 되십니까?
 ① 30세 미만 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60세 이상

SQ2. 귀하의 직업은 어떻게 되십니까? (☞ 쿼터 확인)
 ① 대학 교수 ② 연구직 ③ 공기업 종사자 ④ 민간기업 종사자
 ⑤ 서울시 공무원 ⑥ 자치구 공무원 ⑦ 기타()

SQ3. 귀하께서 현재 해당 분야에 종사하신 지는 얼마나 되셨습니까?
 ① 5년 미만 ② 5~10년 미만 ③ 10~15년 미만 ④ 15~20년 미만 ⑤ 20년 이상

서울시 도시계획체계 운영 현황 및 이슈 관련

※ 서울시 도시계획체계는 기존의 도시기본계획-도시관리계획의 2단으로 구성되어 있었으나, 2018년 중간단계 계획인 생활권계획을 수립하여 '도시기본계획-생활권계획-도시관리계획'의 3단 체계로 개편하였습니다. 한편 2015년부터는 도시기본계획 모니터링 체계를 구축하고 있습니다.

〈 개편 전 〉

〈 개편 후 〉

Q1. 귀하께서는 기존의 도시계획체계에서 생활권계획이 추가된 현재의 서울시 도시계획 3단 체계(도시기본계획-생활권계획-도시관리계획+도시기본계획 모니터링)의 전반적인 운영 현황에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 3단 도시계획체계 도입 취지에 맞게 잘 운영되고 있다.
- ② 3단 도시계획체계 도입 취지에 맞게 비교적 잘 운영되고 있다.
- ③ 3단 도시계획체계 도입 취지에 다소 부합하지 않는 방향으로 운영되고 있다.
- ④ 3단 도시계획체계 도입 취지에 매우 부합하지 않는 방향으로 운영되고 있다.

Q1-1. 서울시 도시계획체계를 3단 체계로 개편함에 따른 가장 큰 성과는 무엇이라고 생각하십니까?

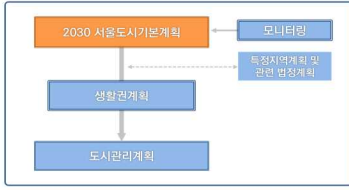
- ① 2018년 생활권계획 도입으로 도시기본계획을 생활권별로 구체화하였다.
- ② 생활권계획을 통해 도시관리계획에 가이드라인을 제시하고 있다.
- ③ 도시계획체계 개편으로 특정지역계획과 생활권계획 등 관련 계획들 간 내용적 연계를 강화하였다.
- ④ 2015년 도시기본계획 모니터링을 도입하여 도시기본계획의 성과 진단체계를 마련하였다.
- ⑤ 기타()

Q1-2. 현재 운영 중인 서울시 도시계획체계의 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 생활권계획을 도입하였으나, 도시기본계획을 생활권별로 구체화하는 데에는 한계가 있다.
- ② 생활권계획이 도시관리계획에 가이드라인을 제시하는 역할이 미흡하다.
- ③ 생활권계획과 특정지역계획 간 내용이 중복되거나 연계가 미흡하고, 계획별 역할분담이 모호하다.
- ④ 도시기본계획 모니터링을 도입했으나, 도시계획의 환류체계(feedback)가 작동하지 않고 있다.
- ⑤ 기타()

개별 도시기본계획의 역할과 성과, 문제점/개선 방향 관련

도시계획체계 내 도시기본계획 관련



- 서울시에서는 1997년 '2011 서울도시기본계획'을 수립한 이후 '2020 서울도시기본계획'(2006), '2030 서울플랜'(2014) 등 총 세 차례의 법정 도시기본계획을 수립
- 현재 '2040 서울도시기본계획'을 수립 중입니다 (2022.6.24. 공청회 개최).

• 도시기본계획의 정의 (국토계획법 및 도시군기본계획 수립지침에 따름)

기본 공간구조와 장기 발전방향 제시하는 종합계획 (국토계획법 제2조)	최상위 공간계획 (수립지침 제1장 제3절)	정책계획이자 전략계획의 성격 (수립지침 제1장 제3절)
<ul style="list-style-type: none"> - 상위 계획을 수용하여 미래상 제시 - 주민 삶의 질 향상, 도시 환경을 건전하고 지속가능하게 발전시키는 정책방향 제시 	<ul style="list-style-type: none"> - 정책계획과 전략계획을 실현할 수 있는 도시관리계획의 지침적 계획 위상 - 타 법에 의한 부문별 계획이나 지침 등은 도시기본계획에 따르도록 함 	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체의 국토 이용개발과 보전에 관한 정책을 계획하고 이를 실현하기 위해 행정 역할을 집중해야 할 전략 수립

Q2. 귀하께서는 도시기본계획의 법적 정의와 성격을 감안할 때, 2030 서울도시기본계획이 당초 아래의 취지에 어느 정도 부합하여 수립·실행되고 있다고 생각하십니까?

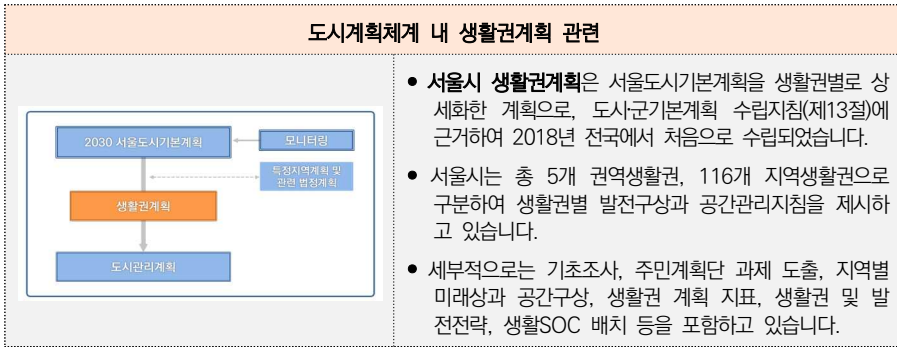
	매우 적절하다	적절한 편이다	미흡한 편이다	매우 미흡하다
국토계획법에 근거한 최상위 공간계획으로서 관련 정책 및 계획에 방향성 제시	①	②	③	④
서울시의 기본 공간구조와 장기 발전방향(미래상) 제시	①	②	③	④
행정적 역량을 집중하기 위한 정책의 실현전략 수립	①	②	③	④

Q2-1. 2014년 수립된 '2030 서울도시기본계획'의 주요 성과는 무엇이라고 생각하십니까? 순서대로 2개까지 선택해 주세요. (1순위: _____), (2순위: _____)

- ① 종전 부문별 계획 중심에서 이슈 중심의 전략계획으로 도시기본계획의 틀과 내용을 전환하였다.
- ② 중심지체계를 단핵 구조(1도심-5부도심)에서 다핵 구조(3도심-7광역중심)로 재편하였다.
- ③ 계획내용을 권역별로 구체화하고, 생활권계획의 기반을 마련하였다.
- ④ 도시계획조례에 모니터링의 근거를 마련하고, 도시기본계획 모니터링 체계를 구축하였다.
- ⑤ 시민참여단 등 다양한 주체가 계획 수립과정에 참여하였다.
- ⑥ 기타()

Q2-2. 향후 서울시가 도시기본계획을 수립·실행하는 데 있어 우선적으로 개선이 필요한 문제점은 무엇이라고 생각하십니까? 순서대로 2개까지 선택해 주십시오. (1순위: _____), (2순위: _____)

- ① 계획의 수립재정비 주기와 민선시장 임기가 mismatch 되고 있다.
- ② 부문별 계획이 물리적인 공간계획을 넘어, 사회문화교육 등 광범위한 범위를 포괄하고 있다.
- ③ 계획내용(중심지 등 공간구조 구성, 토지이용계획, 권역별 구성)의 구체성이 미흡하다.
- ④ 계획 수립과정에서 시민참여 범위와 참여방식 등의 개선이 필요하다.
- ⑤ 수립과정 등 관련 제도의 경직적인 운영으로, 재정비 주기 및 계획내용 조정 등에 한계가 있다.
- ⑥ 기타()



Q3. 귀하께서는 생활권계획의 제도적 정의와 성격을 감안할 때, 서울생활권계획이 당초 아래의 취지에 어느 정도 부합하여 수립·실행되고 있다고 생각하십니까?

	매우 적절하다	적절한 편이다	미흡한 편이다	매우 미흡하다
기본계획을 생활권별로 구체화, 지역 특성을 반영한 계획 수립	①	②	③	④
중심지별 육성 및 발전방향 제시	①	②	③	④
특성주거지역 관리 및 경관 관리방향 제시	①	②	③	④
생활권별 생활SOC시설 공급방향 제시	①	②	③	④

Q3-1. 귀하께서 생각하시는 2030 서울 생활권계획의 주요 성과는 무엇입니까? 순서대로 2개까지 선택해 주십시오. (1순위: _____), (2순위: _____)

- ① 도시기본계획과 도시관리계획의 중간단계 계획을 도입하여 수립 자체에 큰 의의가 있다.
- ② 지역 현황 및 개별적으로 추진되던 계획과 사업을 생활권 단위로 종합화하였다.
- ③ 권역생활권계획을 통해 중심지 범역을 설정하고 발전방향을 제시하였다.
- ④ 주민참여 과정을 거쳐 지역 주민들이 원하는 발전방향과 과제를 제시하였다.
- ⑤ 생활권계획을 자치구의 도시계획 및 사업 입안 근거로 활용할 수 있게 되었다.
- ⑥ 기타()

Q3-2. 향후 서울시가 생활권계획을 수립·실행하는 데 있어 개선이 필요한 문제점은 무엇이라고 생각하십니까? 순서대로 2개까지 선택해 주십시오. (1순위: _____), (2순위: _____)

- ① 계획내용이 종합적·나열식으로 구성되어 있고, 지역 간 차별성이 미흡하다.
- ② 도시관리계획에 대한 가이드 역할이 미흡하다.
- ③ 권역생활권계획과 지역생활권계획의 내용이 중복적이고, 역할분담이 모호하다.
- ④ 서울시 주도로 생활권계획을 수립하였으며, 자치구는 주민참여 등에 제한적으로만 참여하였다.
- ⑤ 계획 수립의 공간적 단위(권역, 지역)와 행정구역(자치구)이 일치하지 않는다.
- ⑥ 주민참여 방식이 직접참여에 한정되었으며, 주민참여단 대표성 등의 문제가 있다.
- ⑦ 기타()

서울시 도시계획체계의 개선 방향 관련

Q5. 현재 서울시 도시계획체계 내 계획 수립과정에서 나타나는 문제점을 개선하기 위해 가장 필요한 사항은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 계획의 **재정비 시점 및 주기의 유연한 조정**
- ② 대도시 특성에 맞는 계획 수립 절차를 마련하기 위한 **제도 및 수립지침 재정비**
- ③ 부분 재정비 시 **수립절차 간소화**, 계획의 내용적 범위 **경량화**
- ④ 수립과정에서 이해관계자 간 **역할분담, 참여 범위와 방식 다양화**
- ⑤ 기타()

Q6. 현재 서울시 도시계획체계 내 계획 내용상의 문제점을 개선하기 위해 가장 필요한 사항은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 특정지역계획, 타 법에 의한 계획 등 **계획내용 간 연계반영**
- ② 계획 목적에 부합하는 항목과 범위 중심으로 **계획내용 경량화**
- ③ 계획 내용의 간소화 등 **재정비 시 계획내용 조정**
- ④ 계획 성격에 부합하는 **내용적 스케일 설정** (예: 정책방향 제시, 실현전략 제시, 구체적인 지침 제시 등)
- ⑤ 기타()

Q7. 현재 서울시 도시계획체계 운영상에서 나타나는 문제점을 개선하기 위해 가장 필요한 사항은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 계획별 **역할과 위상 명확화** (생활권계획 등은 법적 근거 마련)
- ② 도시기본계획-생활권계획-도시관리계획 간 **수직적 정합성 제고**
- ③ 계획을 실행하기 위한 **또다른 후속계획 수립 지양**
- ④ 계획의 실행 과정에서 관련 실국 간 **긴밀한 협력체계 구축**
- ⑤ 기타()

미래의 여건 변화 대응을 위한 도시계획의 역할 관련

Q8. 귀하께서는 향후 10년 내 예상되는 여건 변화 중, 도시계획체계 운영 측면에서 가장 중요하게 고려해야 할 여건 변화는 무엇이라고 생각하십니까? 순서대로 2개까지 선택해 주십시오.

(1순위: _____), (2순위: _____)

- ① 인구감소고령화 등 인구구조 변화
- ② 기후변화
- ③ 코로나19 팬데믹
- ④ 광역화 가속
- ⑤ 수도권 광역교통망 확충
- ⑥ 디지털 전환
- ⑦ 국토계획법 등 관련법 개정
- ⑧ 관련 계획(법정비법정) 재정비
- ⑨ 국정시정의 운영방향 변화
- ⑩ 기타()

Q9. 최근의 여건 변화를 고려할 때, 향후 서울시 도시계획의 가장 중요한 역할은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 서울의 경쟁력 제고를 위한 **공간구조와 장기적인 발전방향 제시**
- ② 관련 부서 및 계획 간 **협업조정 역할**
- ③ 현안에 대응하여 실제 사업을 실현할 수 있도록 **선제적으로 공간구상 제시**
- ④ 지역별 특성에 맞는 **도시 관리에 방향성 제시**
- ⑤ 기타()

Q10. 귀하께서는 향후 서울도시기본계획 수립·실행을 위해 가장 우선적으로 개선해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까? 순서대로 2개까지 선택해 주십시오. (1순위: _____), (2순위: _____)

- ① 민선시정과 기본계획의 수립 주기 미스매치 개선
- ② 기본계획 재정비 시 공간계획에 중점을 두고 개편
- ③ 후속계획이나 사업, 예산 등 실질적 실현수단과의 연계 강화
- ④ 계획 수립과정에서 시민참여 범위 조정 및 참여방식 다양화
- ⑤ 재정비 주기 및 계획내용의 유연한 조정을 위해 기본계획 수립자침 개정
- ⑥ 기타(_____)

Q11. 귀하께서는 향후 서울시 생활권계획 수립·실행을 위해 가장 우선적으로 개선해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까? 순서대로 2개까지 선택해 주십시오. (1순위: _____), (2순위: _____)

- ① 계획내용의 간소화
- ② 도시관리계획에 구체적인 지침 제시
- ③ 권역생활권계획은 서울시가, 지역생활권계획은 자치구 주도로 수립
- ④ 권역생활권계획은 기본계획을 구체화하고 중심지 육성방향 제시, 지역생활권계획은 지역맞춤형 계획내용으로 구성
- ⑤ 주민참여 방식 및 주민참여단 구성 개선
- ⑥ 기타(_____)

Q12. 귀하께서는 향후 지구단위계획 수립·실행을 위해 가장 우선적으로 개선해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까? 순서대로 2개까지 선택해 주십시오. (1순위: _____), (2순위: _____)

- ① 상위 계획과의 정합성 있는 관리방향 제시
- ② 지역별 특성을 고려하여 차별화된 계획내용 구성
- ③ 지구단위계획을 통한 장소 단위의 입체적(3D) 조성관리 역할 강화
- ④ 유형별 중점 계획요소, 인센티브 등 활용하여 계획 유도기능 강화
- ⑤ 지역 현안에 대응할 수 있도록 지구단위계획 내용 경량화
- ⑥ 기타(_____)

Q13. 향후 여건 변화에 대응하기 위해 도시기본계획 모니터링은 어떤 역할에 중점을 두어야 한다고 생각하십니까? 순서대로 2개까지 선택해 주십시오. (1순위: _____), (2순위: _____)

- ① 성과지표 진단을 통해 도시기본계획의 실행력 제고
- ② 차기 도시기본계획의 재정비 방향 설정
- ③ 현 도시기본계획의 성과를 진단하여 차기 도시기본계획 내용에 반영
- ④ 정기적으로 도시변화를 진단하여 도시기본계획의 적시성 제고
- ⑤ 도시기본계획이 대응해야 할 이슈나 신규 아젠다 발굴
- ⑥ 기타(_____)

Q14. 이 밖에도 서울시 도시계획체계 개선을 위한 의견이 있다면 자유롭게 말씀해주세요.

※ 귀중한 시간 내어 주셔서 감사의 말씀을 드립니다 ※

Diagnosis and Improvement of Seoul's Planning System Operation

Da-Mi Maeng, In-Hee Kim, Jae-Seob Yang, Su-Youn Seong

The Seoul Metropolitan Government unveiled the "2030 Seoul Neighbourhood Plan" in 2015 following the publication of the "2030 Seoul Plan" (Seoul Comprehensive Plan) in 2014. Based on this, Seoul's urban planning system was created from the pre-existing two-tier structure, consisting of a comprehensive plan, a neighbourhood plan, and an urban management plan. In addition, the monitoring system for Seoul Comprehensive Plan is conducted every year to diagnose urban changes and performance of the plan. Along with the completion of the 2040 Seoul Comprehensive Plan, it is necessary to examine the achievements and limitations of Seoul's planning system and find a direction for improvement.

The issues for the operation of Seoul's planning system acts as a factor that reduces the operability and feasibility of urban planning. In order to improve the urban planning system, it is necessary not only to supplement each plan, but also to respond to major issues in system operation. Major issues are addressed by analysing the contents of related plans, conducting expert surveys, holding several expert consultative meetings with specific topics and hearing opinions of related department in Seoul Metropolitan Government (SMG). Three main issues are an insufficient role for intermediate-phase plans, ambiguous role sharing among plans, and limitations in responding to rapidly changing conditions.

The planning process in Seoul needs to be enhanced while keeping the current three-stage method. It is necessary for Seoul's planning system to be cooperative, low-cost, and high-efficient in order to reflect Seoul's unique traits. Through this, Seoul must realize the future vision outlined in the Comprehensive Plan, increase its competitiveness on the world stage, and enhance the quality of life for its people.

The Seoul Comprehensive Plan should direct the sub-plans and be closely linked to the Municipal Operation Plan. The plans for special areas and the Neighbourhood Plan, as the intermediate-phase plan, should strengthen the content linkage, but clarify their roles. It is necessary to establish a feedback system through monitoring of Seoul Comprehensive Plan. The achievements of the plan should be regularly monitored, and it should provide directions for the next Comprehensive Plan in the future.

Detailed improvement measures can be summarized as follows. First, since the Comprehensive Plan is the highest spatial plan based on the National Land Planning and Utilization Act, the contents of the plan focused on the spatial sector. It will also strengthen the role of the Plans for Special Areas and strengthen links with the Municipal Operation Plan. Second, the role of each participating entity is re-established in the process of planning and implementing the Seoul Comprehensive Plan. Third, it is necessary to strengthen the functions of the Plans for Special Areas to enhance the competitiveness of Seoul.

Fourth, the Neighbourhood Plan clarifies its purpose of the plan as an area-customized plan. It is proposed that the plan plays a significant role in supporting the daily lives of residents and focusing on issues in the neighbourhood. Fifth, it is necessary to establish the roles of the SMG and autonomous districts (Gu Offices) in planning and implementing the Neighbourhood Plan. The SMG needs to plan a Regional Plan and administratively and financially support the Neighbourhood Plans planned by Gu Offices. Sixth, the Seoul Comprehensive Plan needs to contain the integrated policy directions for Urban Management Plan. Finally, the monitoring results of Seoul Comprehensive Plan needs to play a critical role in

establishing the next plan.

Institutionally, it is required to strengthen relevant policies to allow for flexible modification of the plan's cycle, content, and roles. Furthermore, the SMG needs to prepare an institutional basis to strengthen the role and function of the plans for special areas through the revision of the SMG's planning ordinance.



Contents

01 Introduction

- 1_Background and Purpose
- 2_Contents and Method

02 Achievements and Challenges of Seoul's Planning System and Major Plans

- 1_Status of Seoul's Planning System
- 2_Achievements and Challenges of Major Plans

03 Issues in the Seoul's Planning System Operation

- 1_Insufficient Role of the 'Intermediate-phase' Plan
- 2_Ambiguous Roles Among the Plans
- 3_Limitations in Responding to Rapidly Changing Conditions
- 4_Challenges for Improvement

04 The Improvement of Urban Planning System in Seoul

- 1_Directions for Seoul's Planning System
- 2_Improvement Measures for Effectiveness of the System
- 3_Proposal for Improvement in Planning System Operation
- 4_Future Challenges

References

Appendix. Questionnaire for Expert Survey

서울시 도시계획체계 운영진단과 개선방안

서울연 2022-PR-13

발행인 박형수

발행일 2023년 5월 12일

발행처 서울연구원

ISBN 979-11-5700-749-3 93530 8,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.