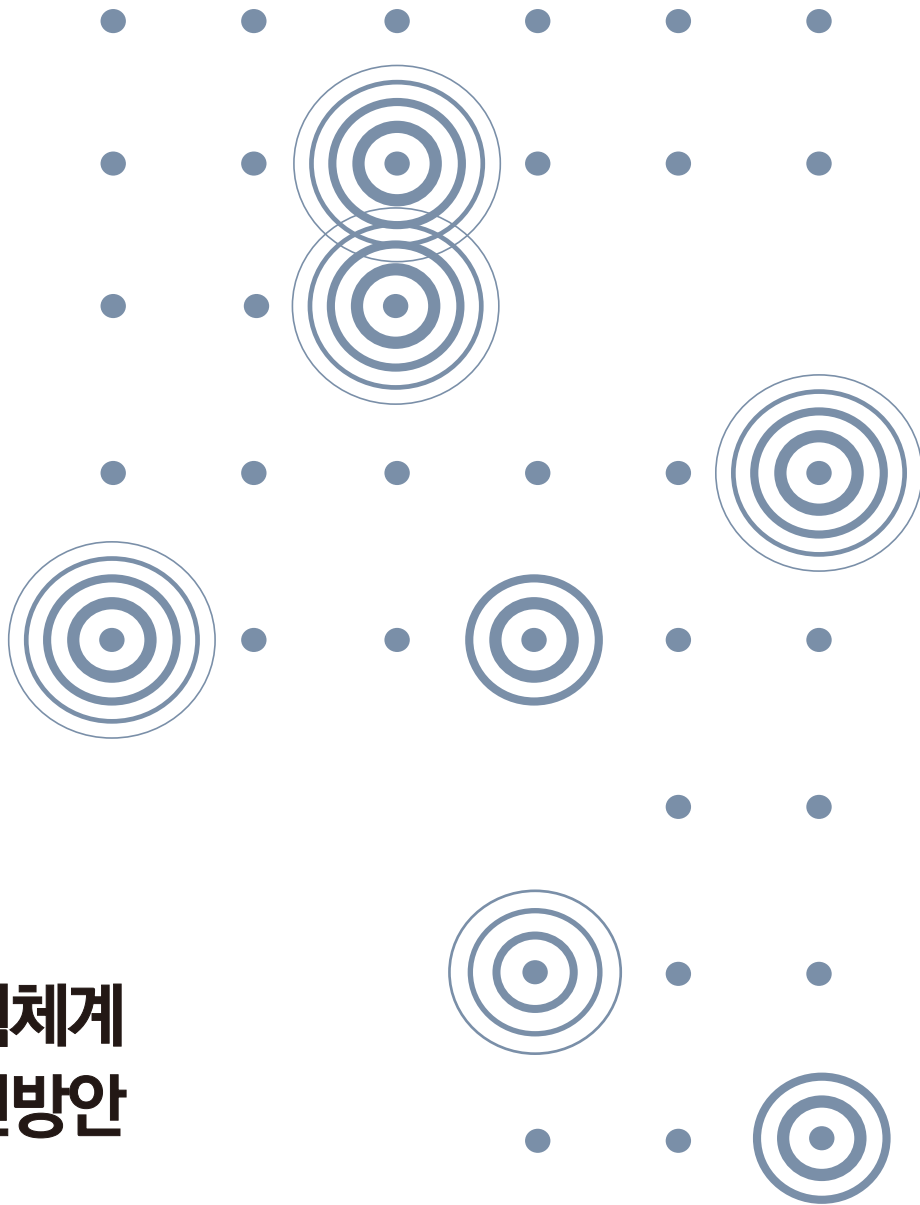


정책리포트

제378호 2023. 9. 18



---

# 서울시 도시계획체계 운영진단과 개선방안

맹다미

선임연구위원

성수연

연구원

서울연구원 정책리포트는 서울시민의 삶의 질을 향상하고

서울의 도시 경쟁력을 강화하기 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써  
서울시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 정책보고서입니다.

### 제378호

서울시 도시계획체계 운영진단과 개선방안

발행인 박형수

편집인 이신해

발행처 서울연구원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

02-2149-1234

www.si.re.kr

ISSN 2586-484X

발행일 2023년 9월 18일

※ 이 정책리포트는 서울연구원의 연구보고서 「서울시 도시계획체계 운영진단과 개선방안」을 바탕으로 작성되었습니다.

※ 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로 서울특별시의 정책과 다를 수 있습니다.

2023. 9. 18  
서울연구원 정책리포트  
378

---

## 서울시 도시계획체계 운영진단과 개선방안

맹다미 선임연구위원  
02-2149-1178  
dmaeng@si.re.kr

성수연 연구원  
02-2149-1229  
syseong@si.re.kr

요약	3
I. 서울시 도시계획체계의 현황 및 특성	4
II. 서울시 도시계획체계 운영의 주요 쟁점	7
III. 해외 대도시의 도시계획체계 운영 사례	11
IV. 서울시 도시계획체계 개선방안	14

## 요약

서울시는 2030 서울플랜 수립 이후 '도시기본계획-생활권계획-도시관리계획'의 3단 도시계획체계를 운영하고 있으나, 중간 단계 계획의 역할과 위상 불분명, 계획 간 정합성 미흡, 급변하는 여건 변화에 대응하기 어려운 한계가 있다. 도시기본계획에서 제시한 '글로벌 경쟁력 향상'과 '시민 삶의 질 제고' 목표를 실현하기 위해서는 실효성 있는 도시계획체계로의 개선이 필요하다. 기존의 3단 체계를 유지하되 서울의 특성을 반영한 저비용·고효율 체계로 전환하고, 계획 간 연계 또는 참여주체별 역할 재정립으로 협력적 체계를 지향할 필요가 있다.

---

### 서울시는 도시기본계획-생활권계획-도시관리계획의 도시계획체계 운영, 모니터링 추진

서울시는 2030 서울플랜을 수립하면서 기존 도시기본계획-도시관리계획 2단 체계에서 도시기본계획-생활권계획-도시관리계획의 3단 도시계획체계로 전환하였다. 이를 통해 대도시 서울의 특성을 반영하고 서울의 '경쟁력 강화'와 '시민 삶의 질 향상'이라는 두 가지 계획 수요에 대응하고자 하였다. 전국 최초로 생활권계획을 도입하여 서울의 지역별 여건과 특성을 계획에 반영하고, 도시기본계획 모니터링을 추진하여 계획의 목표 대비 실현 정도를 진단하는 등 상시계획체계 운영을 위한 토대를 마련하였다.

### 도시계획체계에서 계획 간 역할 및 정합성 미흡, 급변하는 여건 대응 한계

중간단계 계획으로서 도입된 생활권계획은 도시기본계획과 도시관리계획의 간극을 좁히기 위해 수립되었으나, 법적 위상과 역할 설정이 미비하고 계획 내용의 반복적·나열식 구성 및 구체성 미흡 등으로 도시관리계획에 실질적인 지침을 제시하는 역할은 미미하다. 또한 도시계획체계 내 계획 간 수직적·수평적 정합성이 미흡하거나, 개별적인 계획 수립으로 상호 연계가 부족하다는 한계가 있다. 계획이 장기간 수립되면서 행정력이 과도하게 소모되거나, 대다수 계획이 종합계획을 지향하면서 급변하는 여건에 적기 대응하기 어려운 문제도 개선이 필요하다.

### 서울의 특성을 반영한 저비용·고효율, 협력적 도시계획체계로 개선 필요

서울시 도시계획체계는 도시기본계획에서 제시한 '글로벌 경쟁력 향상'과 '시민 삶의 질 제고' 목표를 실현하기 위해 개선이 필요하다. 기존의 3단 체계를 유지하되 서울의 특성을 반영한 저비용·고효율 체계, 협력적 체계를 지향하고, 계획 간 역할분담과 상호 연계를 강화해야 한다. 이를 위해 첫째, 서울의 특성을 반영하여 도시기본계획과 특정지역계획의 역할과 위상을 강화하고 실행력을 높일 필요가 있다. 생활권계획은 수립·운영 과정에서 자치구 역할을 확대하고 지역맞춤형 계획으로서 성격을 명확히 해야 한다. 둘째, 도시기본계획에서 통합적인 도시관리 방향을 제시하고, 모니터링을 활용해 상시계획체계를 운영하는 등 도시계획체계의 효율성을 높일 필요가 있다. 셋째, 계획 간 연계 또는 참여주체별 역할 재정립으로 협력적인 계획 수립·운영을 도모해야 한다.

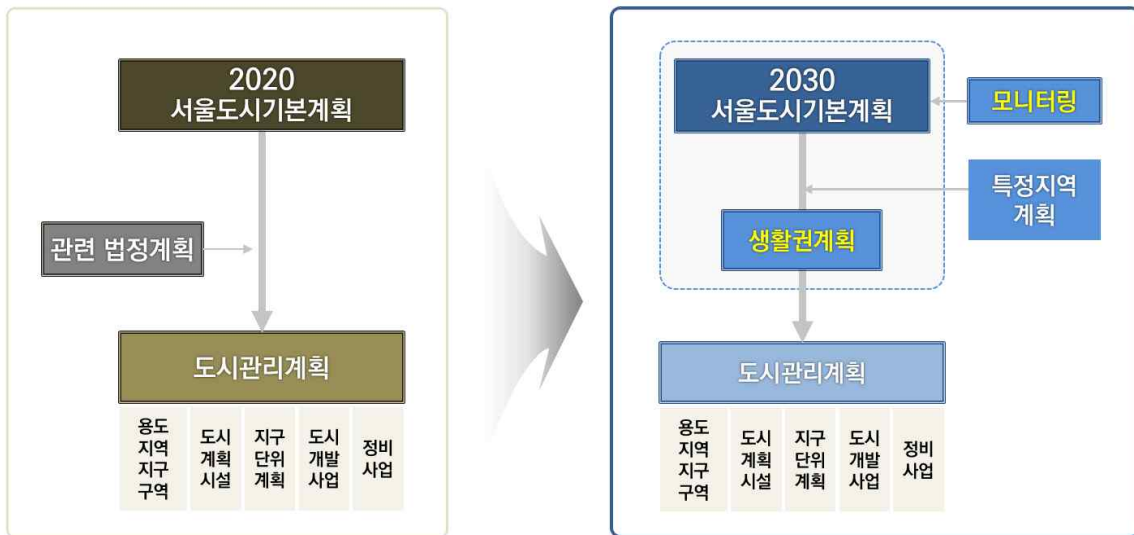
---

# I. 서울시 도시계획체계의 현황 및 특성

## I 서울시 도시기본계획-생활권계획-도시관리계획 3단 체계 운영

### 도시기본계획-도시관리계획의 2단 체계에서 생활권계획을 도입하고 모니터링 체계 마련

- 서울시는 2030 서울플랜을 수립하면서 3단 도시계획체계<sup>1)</sup>로 전환하고 모니터링 시스템 마련
  - 2010년 이후 서울시는 기존 도시기본계획-도시관리계획 2단 체계에서 도시기본계획-생활권계획-도시관리계획의 3단 도시계획체제로 전환
  - 생활권계획을 도입하고 도시기본계획 모니터링 체계를 마련하여 현행 도시계획체계 구축
- 서울의 ‘도시경쟁력 강화’와 ‘시민 삶의 질 향상’이라는 두 가지 계획 수요에 대응 취지
  - 기존의 ‘도시기본계획-도시관리계획’ 2단 체계로는 서울의 특성을 반영한 계획을 수립·운영하는 데 한계
  - 생활권계획을 통해 천만 인구와 25개 자치구로 구성된 서울시의 지역별 여건과 특성을 계획에 반영하고, 계획을 수립한 이후 계획의 추진과정과 실현 정도를 진단하기 위해 모니터링 체계 마련



[그림 1] 서울시 도시계획체계 현황

1) ‘도시계획체계’란 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 도시계획 제도인 도시기본계획, 도시관리계획 등이 의도하는 바를 합리적으로 구현하고자 상호 조정되어야 하는 부분들의 집합을 의미함(대한국토도시계획학회, 2016, 도시계획론). 도시계획 제도 상호 간 수직적 관계와 관련 계획 간의 수평적 관계를 포괄하는 것이라 할 수 있음

# I 생활권계획 수립, 도시기본계획 모니터링 마련 등 성과

## 생활권계획의 도입을 통해 서울의 특성을 반영하는 도시계획체계 구축

- 도시기본계획과 도시관리계획의 간극을 줄이는 중간단계 계획으로서 생활권계획 도입
  - 2018년 3월 발표한 2030 서울생활권계획은 도시기본계획의 부문별 계획으로 도입
  - 도시기본계획의 내용을 생활권별로 구체화한 전국 최초의 계획이라는 점에서 수립 자체에 의의
- 5개 권역과 116개 지역생활권을 대상으로 수립, 생활권별 발전구상 및 공간관리지침으로 구성
  - 생활권계획은 생활권별 미래상과 발전방향을 담은 발전구상과 중심지·생활서비스시설 등에 대한 공간관리지침으로 구성
  - 개별적으로 추진되던 계획과 각종 사업을 5개 권역 및 116개 생활권 단위로 종합

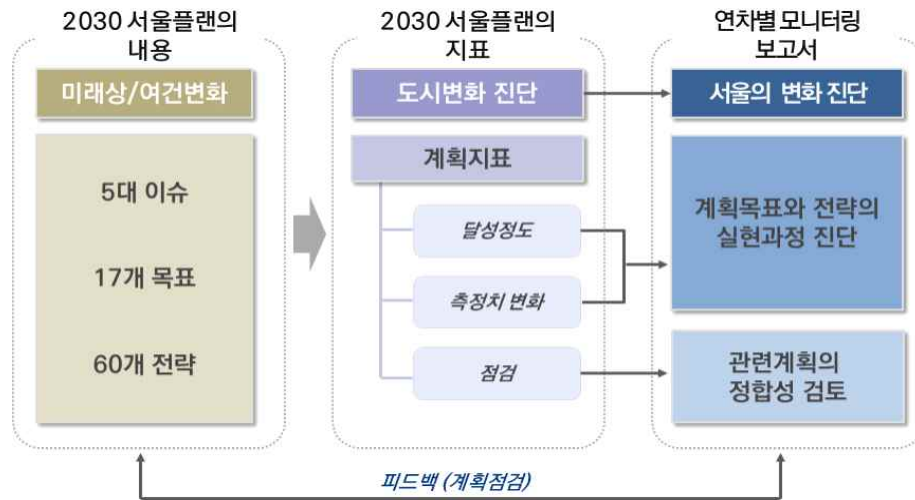


자료: 서울시, 2018, 2030 서울생활권계획-도심권, p.14

[그림 2] 2030 서울플랜과 생활권계획의 관계

## 2030 서울플랜 수립부터 도시기본계획 모니터링 추진, 상시계획체계의 토대 마련

- 계획의 실행력을 담보하기 위한 보조체계로 도시기본계획 모니터링 도입
  - 도시기본계획 모니터링을 통해 도시의 변화와 도시기본계획의 추진과정 및 성과를 정기적으로 진단
  - 상시계획체계로 전환하기 위한 토대를 마련했다는 점에서 의의
    - 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(국토계획법)에 의한 도시기본계획 등 재정비가 아니더라도 여건 변화에 따라 계획적 대응이 필요한 이슈를 진단하고 공론화할 수 있는 기반 구축



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

[그림 3] 2030 서울플랜과 모니터링과의 관계

### 계획 수립 과정에 다양한 주체 참여

- 2030 서울플랜과 생활권계획 수립 과정에 다양한 주체 참여
  - 2030 서울플랜 수립을 위해 100인의 시민참여단을 운영하고, 시민이 직접 선정한 서울의 미래상을 계획에 담아 발표
  - 2030 서울생활권계획은 수립과정에서 지역생활권별 주민참여단 워크숍을 진행하였으며, 주민들이 생활권별 과제를 선정하고 미래상을 구체화

[표 1] 서울시 참여형 도시계획 추진 사례

2030 서울플랜 시민참여단	2030 서울생활권계획 주민참여단
 	 

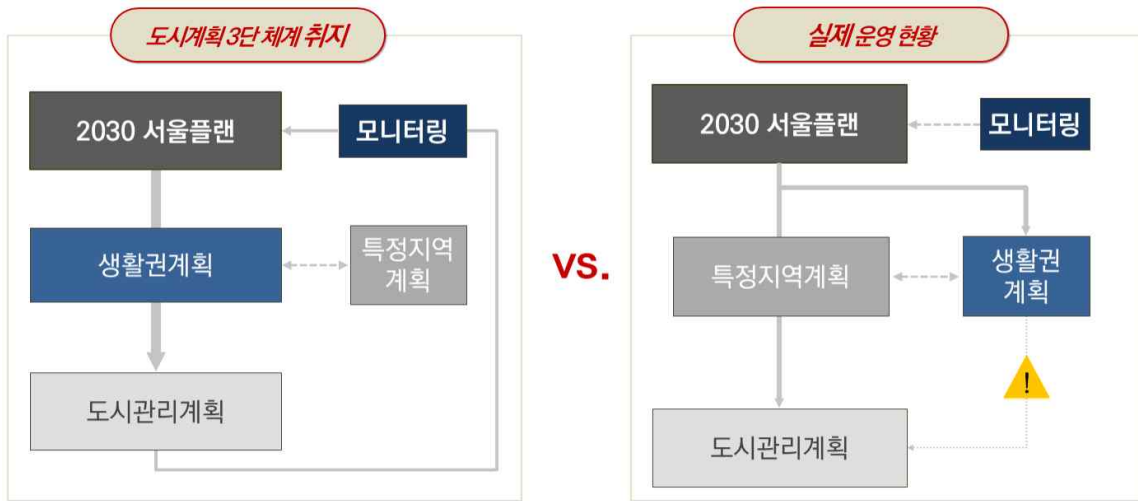
자료: 김인희, 2015, 시민참여형 2030 서울플랜 경험과 과제, 서울연구원, p.59; 서울시, 2018, 2030 서울 생활권계획 백서, p.67

## II. 서울시 도시계획체계 운영의 주요 쟁점

### I 도시계획체계 내 중간단계 계획의 역할 설정 미비

#### 중간단계 계획으로 생활권계획을 도입했으나, 법적 위상과 역할 모호

- 도시기본계획과 도시관리계획 사이에서 생활권계획의 실제 작동 미흡한 편
  - 현재 생활권계획은 도시·군기본계획 수립지침에 근거하여 도시기본계획의 부문별 계획으로 수립되고 있어, 법적 위상이 모호
  - 2019년 서울시가 도시계획조례를 개정하여 생활권계획의 수립 근거를 보완하였으나, 도시기본계획과 도시관리계획 사이에 중간단계 계획으로의 역할 불명확



[그림 4] 서울시 도시계획 3단 체계 운영 현황

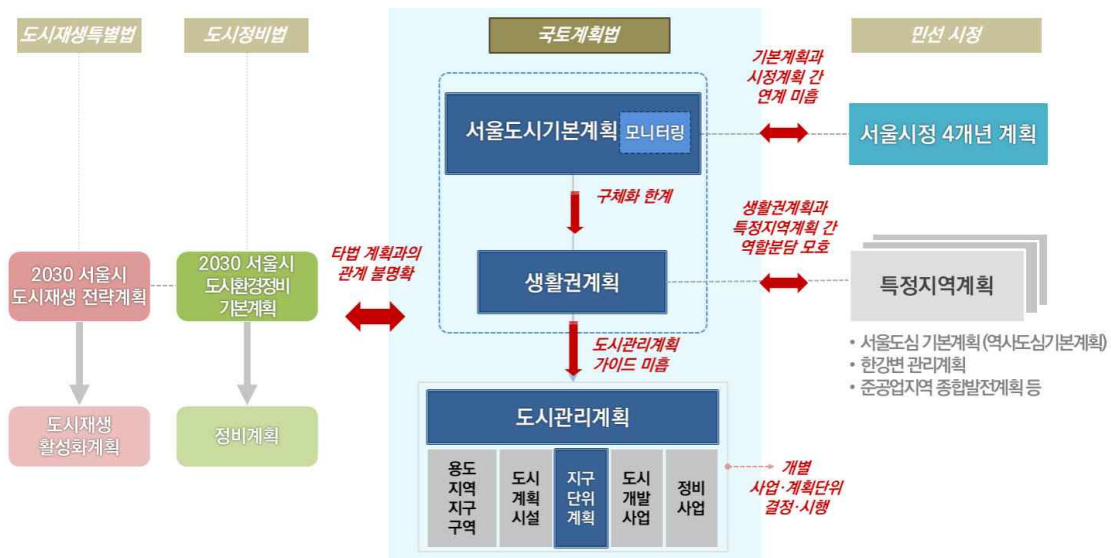
#### 도시관리계획에 지침 역할을 의도했던 생활권계획의 취지에는 미흡

- 생활권계획 내용의 구체성 미흡, 반복적·나열식으로 구성되어 도시관리계획에 가이드 역할 미미
  - 권역생활권계획과 지역생활권계획에서는 중심지, 특성주거지, 경관 및 생활서비스시설 등에 대한 관리지침이 반복적으로 제시
  - 지역생활권계획의 구성과 형식이 강조되면서 계획 내용이 중복되고 지역별 특성을 반영하는 차별화에 한계
- 지역생활권계획의 방대한 목표와 전략(총 492개 목표, 1,128개 전략)에 비해 실행전략 미흡
  - 생활권별로 부문별 계획을 종합하여 내용이 방대하고, 제도적 위상이 명확하지 않다 보니 구체적인 실행전략과 연계하는 데 한계
  - 도시관리계획과 각종 사업계획 등에 효율적으로 가이드라인을 제시하는 데 어려움

# I 계획의 홍수 속에서 계획 간 내용 중첩 및 역할 분담 모호

## 도시계획체계에서 계획의 위계적 측면에서 정합성 미흡

- 도시기본계획의 권역별 구상 내용을 권역생활권계획이 구체화하는 데 한계
  - 권역생활권계획은 2030 서울플랜에서 제시한 중심지별 특성과 육성방향을 구체화할 필요가 있으나, 육성용도, 계획의 유도방안 등에 대한 세부 내용은 미흡한 편
  - 단계별 계획 추진전략, 관련 부서 간 연계·협력방안, 활용 가능한 실현수단 등의 내용이 부족하여 도시관리계획 수립·변경 등에 실질적인 가이드 역할 미미
  
- 생활권계획의 제도적 위상 및 역할 재정립 필요
  - 생활권계획은 도시·군기본계획 수립지침에 근거해 도시기본계획의 부문별 계획으로 수립, 기본계획의 성격을 감안할 때 계획내용과 추진전략을 구체적으로 명시하는 데 한계
  - 관련 법제도 개선을 통해 권역생활권계획과 지역생활권계획의 위상과 역할을 재정립하고, 도시기본계획 및 도시관리계획과의 관계를 명확히 할 필요
    - 권역생활권계획은 도시기본계획의 권역별 구상을 내용적으로 구체화하고, 지역생활권 계획은 지역맞춤형 계획으로 도시관리계획의 방향성 제시 필요
  
- 지구단위계획은 일반적 관리방향 제시로 차별화된 계획 내용 및 실현수단에 제약
  - 현행 지구단위계획은 도서 위주이며 개발밀도와 용도 위주의 지침 제시
  - 지역별 특성을 고려해 차별화된 계획을 유도하기 위한 실현수단과 다양한 인센티브 항목이 미비
    - 용도지역 조정과 용적률 인센티브 등 제한적 활용, 건축물 형태 등 입체적 설계요소 미흡



[그림 5] 서울시 도시계획체계 및 계획 간 관계

## 내용·역할 유사한 중간단위 계획 간 내용적 연계 및 역할 분담 미비

- 중간단계 역할을 지향하는 계획들이 개별적으로 수립되면서 계획내용 중복
  - 계획별로 공간적 범위나 스케일이 유사하고 계획 내용의 중첩이 많지만, 개별적으로 수립하고 있어 실질적으로 상호 연계가 제한적
  - 생활권계획과 준공업지역 종합발전계획 등은 공간적 범위가 중첩되지만, 계획의 성격과 목적에 따라 내용적 범위와 구체성이 서로 다르므로 역할분담을 통한 내용적 연계 필요
- 타 법에 의한 법정계획과의 역할분담 모호
  - 주거생활권계획과 같은 타 법에 의한 법정계획은 생활권계획과 계획의 공간적 범위는 동일하지만 계획의 구속력과 내용적 범위, 구체성 측면에서 차이가 있음
  - 유사하거나 중첩되는 계획 내용에 대해서는 계획의 목표와 성격에 부합하는 방향으로 간소화 필요

[표 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 통일)

## 계획의 완결성을 위해 개별 계획을 중심으로 상·하위 계획 도입, 옥상옥 우려

- 개별 계획별로 상·하위 계획 도입, 관련 계획과의 협력체계보다 계획별 완결성 지향
  - 2020년 서울시는 개별적으로 수립되는 지구단위계획 제도를 통합적·체계적으로 운영하기 위해 행정계획인 지구단위계획 관리 기본계획 발표
    - 지구단위계획의 수립 주체가 자치구, 서울시 각 부서로 다원화되어 있어 발생하는 단편적·지엽적 계획 내용의 한계 등을 보완하고자 도입
  - 지역생활권별 실행계획은 생활권계획의 구체적인 실현을 위해 수립하는 행정계획으로, 서울시 도시계획조례 제4조의2(생활권계획 수립·관리)에 근거하여 수립
    - 실행계획은 중심지 육성방안, 생활서비스시설 확충방안, 지역 맞춤형 사업 발굴 및 사업화, 연차별 추진계획 등을 포함하며, 2023년 이후 모든 생활권을 대상으로 수립 예정<sup>2)</sup>

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

# I 방대한 계획 내용, 수립기간의 장기화로 급변하는 여건 대응에 한계

## 계획별 수립기간 장기화에 따른 행정력 소모

- 도시기본계획 및 생활권계획 수립에 3~4년 이상씩 소요되어 적기에 대응하지 못하는 문제
  - 2030 서울플랜은 2009년 초 재정비에 착수한 이후 2014년 5월 확정·공고
  - 생활권계획은 2012년 사전연구 및 2013년 말 계획 수립 착수, 2018년 3월 계획 발표
- 계획 수립을 위한 일정 기간은 필요하지만, 수립 기간을 단축하기 위한 노력 필요
  - 도시기본계획, 생활권계획, 도시관리계획 등은 방대한 계획 내용을 담고 있기 때문에 일정 수준 이상의 기간이 소요
  - 국토계획법에 따라 5년마다 계획을 재검토해야 하므로, 계획의 재정비 주기와 계획 간 정합성을 고려한다면 수립 기간을 단축하기 위한 내용 경량화 방안 모색 필요
- 계획별 재정비 시점이 부합하지 않아 상위·관련계획의 내용을 반영하지 못하는 한계
  - 2023년 3월 발표한 2040 서울도시기본계획과 연계하여 생활권계획, 특정지역계획 등 하위 계획의 적기 재정비 필요



[그림 6] 도시기본계획과 생활권계획 수립 과정

## 대다수 계획이 종합계획을 지향, 계획 간 역할과 내용 중첩

- 다수의 계획이 중간단계 역할로 도시관리계획에 종합적 가이드라인 제시를 지향
  - 계획별로 미래상과 관리·육성 방향을 설정한 후 이를 실현하기 위해 관리계획에 지침을 제시하고 있어 계획의 범위와 내용이 방대해지고, 역할과 내용이 중첩되는 문제
    - 계획의 법적 근거와 목적이 상이하, 공간적 범위가 중첩되고 계획의 틀, 스케일, 내용 등이 유사

### Ⅲ. 해외 대도시의 도시계획체계 운영 사례

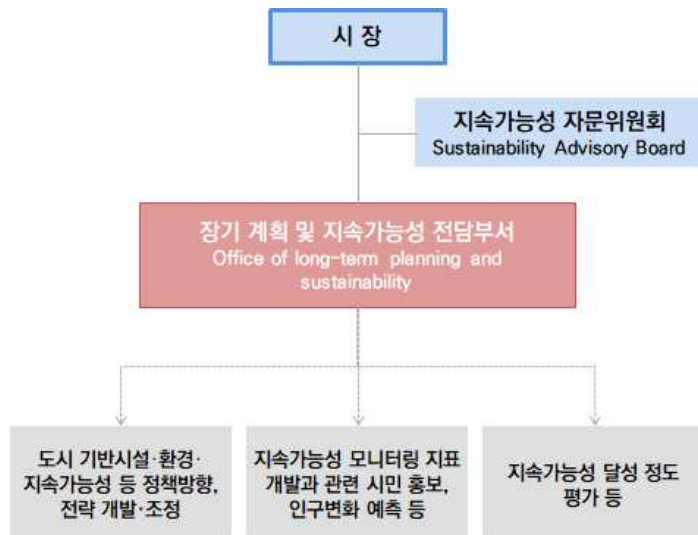
#### Ⅰ 뉴욕: 시장 직속의 전담부서 운영 및 정기적인 모니터링 시행

시장 직속 전담부서가 도시기본계획 총괄 조정, 실행·운영·모니터링 과정에 시민 참여 유도

- 시장 직속 전담부서가 OneNYC의 정책방향과 전략 개발, 총괄 조정기능 담당
  - 뉴욕시에서는 시장 직속의 ‘장기 계획 및 지속가능성 전담부서(OLTPS, Office of Long-term Planning and Sustainability)’를 설치
  - 종합계획 성격의 PlaNYC 및 OneNYC의 총괄 조정을 통해 목표별 내용적 연계를 도모하고, 부서 간 중첩되거나 유사한 계획내용이 반복되는 비효율성을 개선하고자 함
  - 최근 뉴욕시에서는 OLTPS 산하의 장기계획추진위원회(Long-term Planning Steering Committee) 신설 논의 중<sup>3)</sup>
    - 장기계획추진위원회는 OLTPS가 급변하는 여건에 대응하고, 도시 내 형평성을 고려한 자원 분배 등 장기적 관점에서 정책 목표를 설정할 수 있도록 협력·지원하는 역할 담당



자료: New York City, 2019, OneNYC 2050



[그림 4] 뉴욕시 도시기본계획(OneNYC)과 수립·운영 전담부서

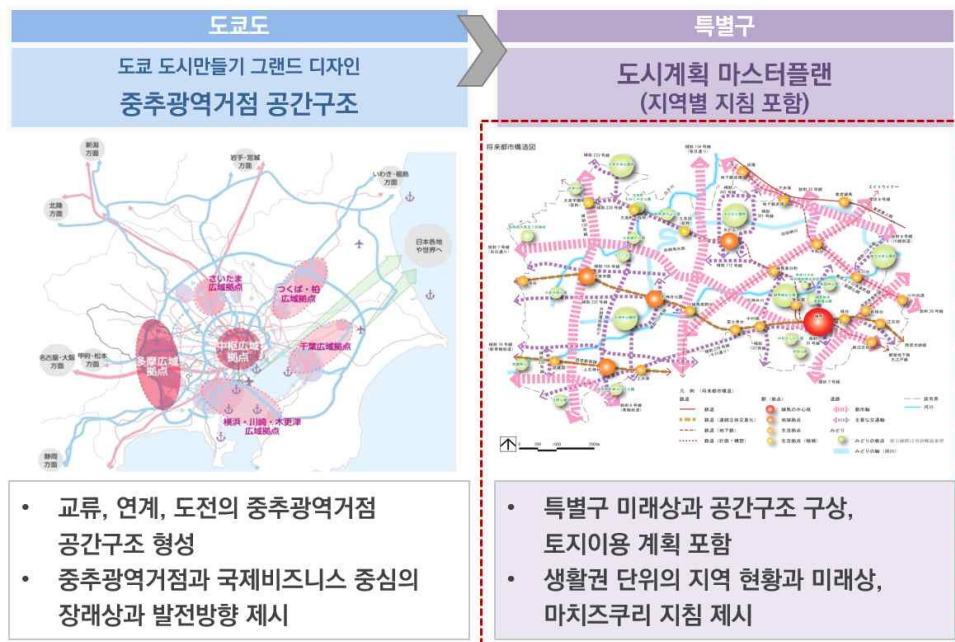
- 도시기본계획의 실행과 성과를 점검하기 위한 모니터링 리포트를 정기적으로 발간
  - 지방법 제84조(Local Law 84) 및 뉴욕시 헌장 제20절에 근거하여 도시기본계획 모니터링을 실시
    - PlaNYC 수립 이후 2008년부터 매년 모니터링 보고서(Progress Report)를 발간
  - 모니터링 보고서는 뉴욕시 도시기본계획의 체계 및 내용에 따라 일부 변화하였지만, 기본적으로 비전, 계획목표, 시책별 성과지표를 중심으로 모니터링

3) New York City Council, 2020, Planning Together – A New Comprehensive Planning Framework for New York City

## Ⅰ 도쿄: 일체적인 관리와 지역밀착형 계획 간 조화 지향

### 특별구 차원의 마스터플랜 수립으로 지역맞춤형 계획 실현

- 도쿄도에서는 광역적 차원에서 미래 도시계획의 기본방향을 제시하고, 미래상과 전략을 구체화
  - ‘도쿄의 도시계획비전’을 토대로 도쿄도 도시계획 마스터플랜을 수립하여 미래상과 전략을 구체화
    - 일체적인 도시로서 정비, 개발, 보전이 필요한 도시계획구역을 대상으로 수립하고, 특별구 도시계획 마스터플랜의 상위계획 역할
- 특별구에서는 도시계획법에 근거하여 도시계획 마스터플랜 수립<sup>4)</sup>
  - 특별구의 도시계획 마스터플랜은 계획 수립과정에 도쿄도와 사전협의 절차를 거치도록 되어 있으며, 도시계획법에 근거하여 특별구가 주도적으로 수립·결정하는 법정 계획
    - 조례를 통해 도시계획 마스터플랜의 수립절차와 기준 등을 달리 정하고 있기 때문에, 도쿄도의 도시계획구역 마스터플랜과 정합성을 가지면서 구별 특성을 반영한 계획 수립 가능
  - 특별구의 도시계획 마스터플랜은 내용적으로 전체 구상과 지역별 구상으로 구분
    - 전체 구상은 구별 현황과 미래상, 도시계획 목표, 분야별 방침 등으로 구성되고 분야별 방침에서는 주요 과제에 대응하기 위한 중점 정비방향 제시
    - 지역별 구상에서는 생활권별 계획 제시, 주요 프로젝트의 실시계획과 실현방안 구체화



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

[그림 8] 도쿄도 특별구 차원의 지역별 지침 운영 사례

4) 양재섭·신민철·반영권, 2019, 분권화시대 자치구 도시계획 운영실태와 역할 강화 방향, p.89

## I 런던: 계획의 수립주체 간 협력과 역할분담

### 런던시, 자치구, 커뮤니티 등 계획 수립주체 간 협력체계 구축<sup>5)</sup>

- 계획 수립 과정에서 수립 주체 간 협력·소통 과정을 거쳐 계획의 수직적 정합성 제고
  - 런던의 도시기본계획인 런던플랜(The London Plan)은 시장이 입안하고 관련 기관 협의와 공공심의 등의 과정을 거쳐 런던시의회에서 결정
  - 자치구 기본계획은 자치구 주도로 수립하며, 15~20년 후를 목표로 자치구의 비전과 공간 전략을 제시
    - 자치구는 계획 수립과정에서 런던플랜이 제시하고 있는 공간개발계획과 내용적 정합성을 검토하는 절차를 거침
    - 자치구 간 협의 과정 및 여러 공공단체와의 소통 채널도 확보하고 있으며, 2011년 로컬리즘 법(Localism Act 2011)에서 자치구 기본계획을 위해 ‘협조의 의무’ 조항을 신설하여 지속가능한 협력체계 구축 지원
  - 커뮤니티 차원에서 수립하는 근린계획<sup>6)</sup>도 상위 계획과 정합성 있게 수립될 수 있도록 자치구가 근린계획 수립과정에 참여하여 계획내용 간 연계를 지원하고, 전문적인 지식 제공, 행정적 지원 등 수행



자료: GLA, 2021, The London Plan, p.28; City of London, 2015, Local Plan, p.18; City of Westminster, 2018, Mayfair Neighbourhood Plan, p.36 재구성

[그림 9] 런던 도시계획체계 내 계획 수립주체 간 역할분담

5) 양재섭·반영권, 2020, 서울의 자치구 도시발전기본계획 운영실태와 개편방향, pp.74~78의 내용을 토대로 재정리

6) 근린계획은 교구, 마을자치체 또는 법에서 정한 일정 조건을 충족하는 커뮤니티포럼 등이 수립 주체가 되어 계획을 입안함

## IV. 서울시 도시계획체계 개선방안

### I 서울시 도시계획체계의 실효성 제고를 위한 개선방안 모색

서울시 도시계획체계는 서울의 특성을 반영한 저비용·고효율, 협력적 체계로 개선 필요

- 서울의 특성을 반영한 계획별 역할과 위상 강화
  - 최상위 공간계획으로서 도시기본계획의 역할과 위상 강화
  - 서울의 경쟁력 확보를 위해 특정지역계획 기능 강화
  - 생활권계획은 지역맞춤형 계획으로 성격과 역할 명확화
- 통합적 관리 및 상시계획체계를 통한 저비용·고효율 체계 지향
  - 도시관리계획의 통합적 관리방향 제시
  - 모니터링을 통해 도시기본계획의 환류체계 구축 및 상시계획체계 운영
- 참여주체별 역할 재정립을 통한 협력적 체계 강화
  - 도시기본계획 수립·운영 과정에서 참여주체별 역할 재정립
  - 지역맞춤형 생활권계획 수립·운영을 위한 서울시-자치구 역할 분담
- 서울의 특성 반영, 저비용·고효율 체계, 협력적 체계를 지향해 도시계획의 실효성 제고
  - 글로벌 경쟁력 향상과 시민 삶의 질 제고 목표를 실현하는 도시계획체계
  - 도시기본계획의 미래상 실현을 위한 계획 간 역할 분담 및 연계 강화

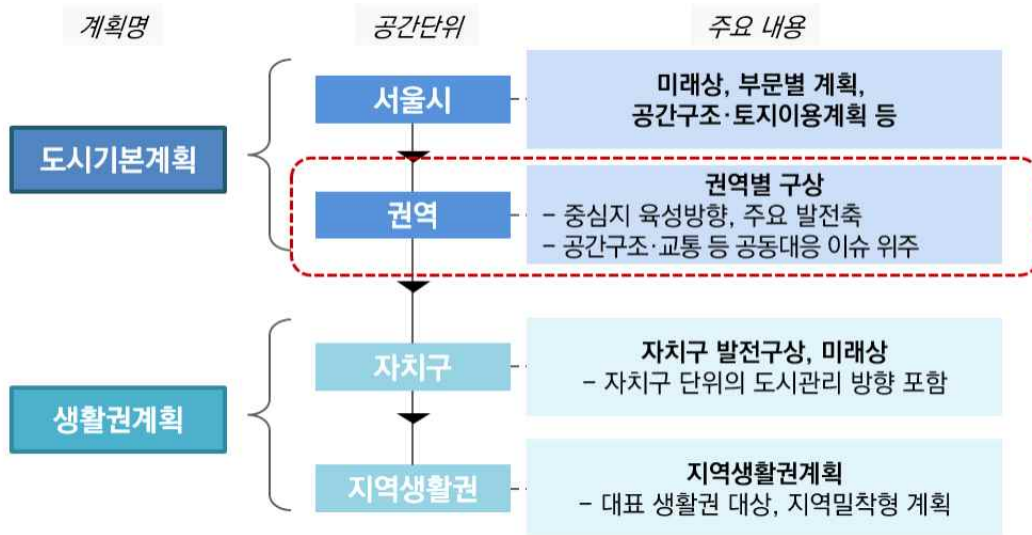
#### 주요 추진전략

주요 과제	추진전략
서울의 특성을 반영한 계획별 역할과 위상 강화	- 최상위 공간계획으로서 도시기본계획의 역할과 위상 강화 - 서울의 경쟁력 확보를 위해 특정지역계획 기능 강화 - 생활권계획은 지역맞춤형 계획으로 성격과 역할 명확화
통합적 관리 및 상시계획체계를 통한 저비용·고효율 도시계획체계 지향	- 도시관리계획의 통합적 관리방향 제시 - 모니터링을 통해 도시기본계획의 환류체계 구축 및 상시계획체계 운영
참여주체별 역할 재정립을 통한 협력적 체계 강화	- 도시기본계획 수립 운영 과정에서 참여주체별 역할 재정립 - 지역맞춤형 생활권계획 수립·운영을 위한 서울시-자치구 역할 분담
서울의 특성 반영, 저비용·고효율, 협력형을 지향해 도시계획의 실효성 제고	- 글로벌 경쟁력 향상과 시민 삶의 질 제고 목표를 실현하는 도시계획체계 - 도시기본계획의 미래상 실현을 위한 계획 간 역할 분담 및 연계 강화

# I 서울의 특성을 반영한 계획별 역할과 위상 강화

## 최상위 공간계획으로서 도시기본계획의 역할과 위상 강화

- 도시기본계획은 최상위 공간계획으로서 도시의 비전 및 장기 발전방향을 제시하는 역할 강화
  - 도시기본계획은 국토계획법에 근거한 최상위 공간계획으로서 개별 부서에서 대응하기 어려운 사항에 중점을 두고, 공간계획 위주로 계획내용 재편
  - 기후변화·탄소중립 등과 같은 실국을 아우르는 정책방향과 공간적 합의 모색
- 서울시의 균형발전을 위해 도시기본계획의 ‘권역별 구상’을 활용하여 계획 내용 구체화
  - 권역별 구상은 개별 자치구가 대응하기 어렵거나 권역 단위에서 협의가 필요한 사항 중심
    - ‘공통 부문’은 공간구조나 중심지 육성, 교통망 확충 등으로 구성하고, ‘개별 부문’은 권역별 여건을 고려해 추가
  - 권역별 구상은 도시기본계획의 하위 계획으로 수립되는 특정지역계획(한강변 관리 기본 계획, 서울도심기본계획, 준공업지역 종합발전계획 등), 실국별 행정계획으로 수립되는 계획 등에 대해 권역 차원에서 원칙과 방향성 제시



[그림 10] 권역별 구상의 위상과 내용적 범위

- 정책 추진 과정에서 도시기본계획의 우선순위를 높이고, 도시기본계획과 시정계획의 연계 강화
  - 서울의 장기 발전방향을 제시하는 도시기본계획 본연의 역할을 유지하되, 시정계획이 갖고 있는 전략 요소와 행·재정적 지원 등을 활용하여 계획의 실현성 제고
    - 도시·군 기본계획 수립지침 등 관련 제도를 개선하여, 계획 수립 주기를 지자체별 특성에 따라 유연하게 조정할 수 있도록 하는 방안 검토 필요

## 서울의 경쟁력 확보를 위해 특정지역계획 기능 강화

- 중심지와 주요 거점을 대상으로 하는 특정지역계획을 서울시 도시계획체계에 포함
  - 향후 서울도심 기본계획, 준공업지역 종합발전계획, 한강변 관리 기본계획 등 특정지역 계획을 도시계획체계 내로 포함하여 도시기본계획의 실효성 강화
  - 필요한 경우 그 외 중심지에 대해서도 계획 수립을 검토하여 통합적으로 관리
- 특정지역계획은 거점 및 지역의 육성 전략 제시
  - 거점 및 지역별 특성에 부합하는 육성 전략을 제시하되, 도시관리계획에 지침적인 역할을 수행할 수 있도록 그 기능을 강화할 필요



[그림 11] 특정지역계획의 위상과 역할

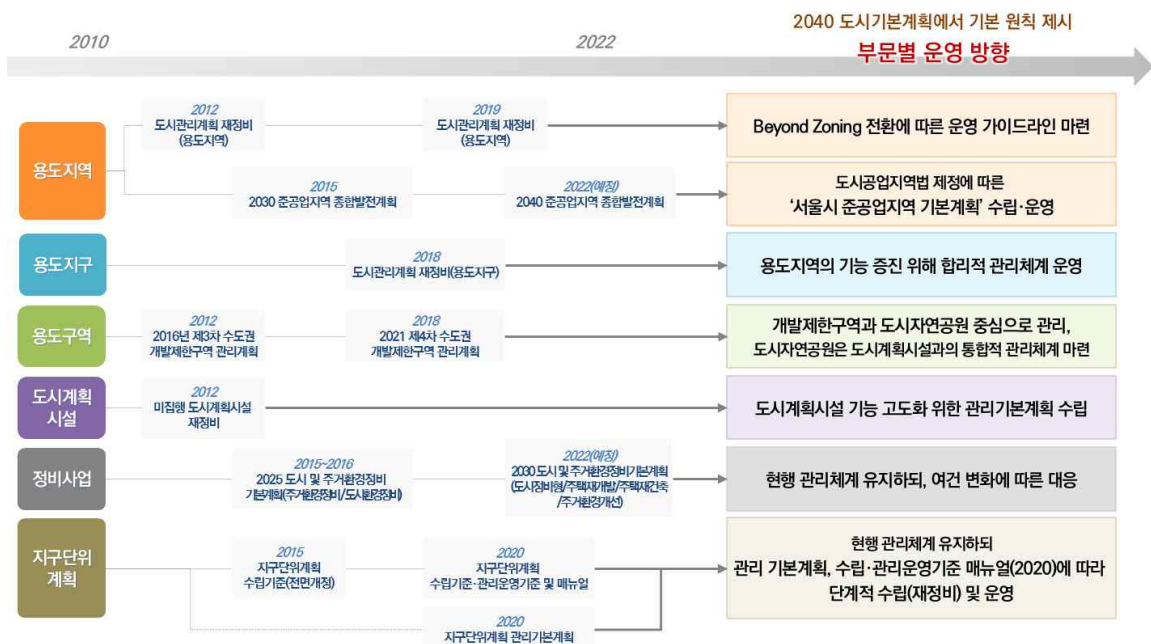
## 생활권계획은 지역맞춤형 계획으로 성격과 역할 명확화

- 자치구 차원의 공통지침과 생활권별 개별지침을 수립하여 지역 특성을 반영한 계획 내용 경량화
  - 지역생활권계획의 내용은 반복적으로 제시되는 사항을 자치구 차원에서 공통지침으로 서술하고, 생활권별로는 개별지침을 중심으로 수록하여 계획 내용을 경량화하고 차별화
  - 계획의 실행방안도 자치구 차원에서의 우선순위를 고려하여 수립
- 계획의 목적에 부합하는 내용과 스케일을 정하는 '선택과 집중' 필요
  - 생활권계획 운영의 지속가능성을 담보하고 실현성을 높이기 위해서는 특정지역계획과의 역할분담 필요
    - 특정지역계획은 서울의 '도시경쟁력 강화'를 지원하는 데 중점
    - 지역생활권계획은 보행일상권 도입에 대응하여 역할을 재정립, 주민의 일상생활을 지원하는 '삶의 질 개선'을 지향

# I 통합적 관리 및 상시계획체계를 통한 저비용·고효율 도시계획체계 지향

## 도시관리계획의 통합적 관리방향 제시

- 도시기본계획에서 통합적 원칙과 기준 제시, 부문별로 수립·운영되는 도시관리계획에 일관성 확보
  - 하나의 도시관리계획으로 대도시 서울의 전역을 관리하기 어렵기 때문에, 부문별로 도시관리계획을 수립하되 체계적으로 재정비 필요
  - 매년 중점적으로 재정비해야 할 계획을 정하고 주기적으로 재정비하여, 계획 수립의 효율성과 계획 내용 간 정합성 제고

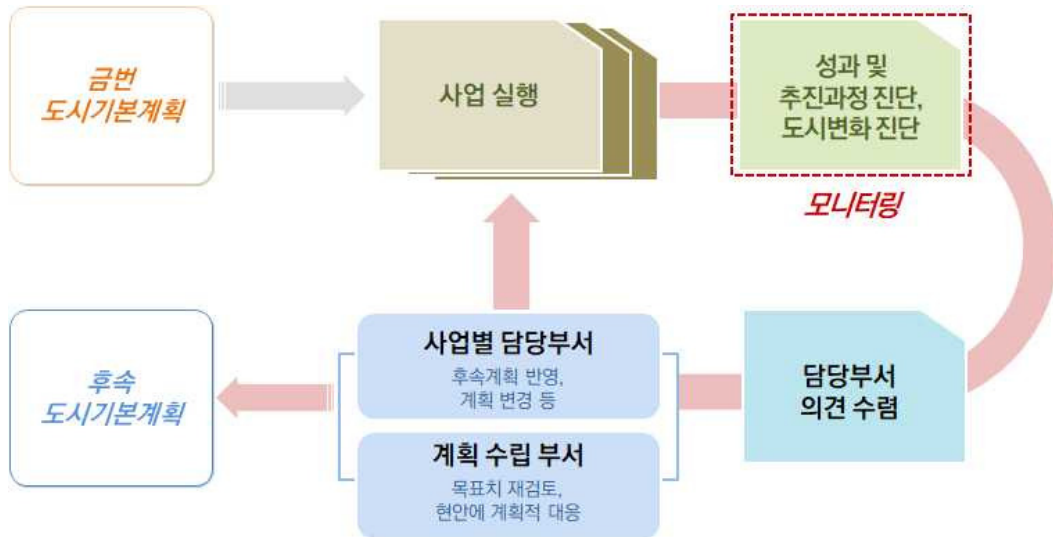


[그림 12] 서울시 도시관리계획 부문별 운영 방향(안)

## 모니터링을 통해 도시기본계획의 환류체계 구축 및 상시계획체계 운영

- 도시기본계획의 모니터링 결과를 활용해 계획의 환류체계 구축
  - 모니터링 결과를 차기 도시기본계획 수립 시 방향성을 설정하거나, 여건 변화와 현안에 신속하게 대응하는 데 근거자료로 활용
  - 모니터링 결과를 관련 부서와 공유하여 부서별 후속 계획 및 사업 추진에 방향성 제공 및 실현과정 점검
    - 차기 도시기본계획 수립 시 주요 기초자료로 활용

- 도시변화 진단을 통해 서울의 부문별 현황과 변화 동향을 정기적으로 심층 분석
  - 진단 결과는 서울시의 정책 결정, 계획 수립과정 등에 근거자료로 활용하여 계획의 적시성을 높이고, 이를 토대로 장기적으로는 상시계획체계로 전환하여 운영 도모



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

[그림 13] 도시기본계획 모니터링 환류체계 구축

## I 참여주체별 역할 재정립을 통한 협력적 체계 강화

### 도시기본계획 수립 운영 과정에서 참여주체별 역할 재정립

- 도시계획국이 도시기본계획의 수립·운영을 총괄하되, 장기적으로 시장실 직속의 체계 구축 필요
  - 단기적으로는 행정2부시장 총괄의 도시기본계획 수립·운영체계를 구축
    - 도시계획국 차원에서 계획 내용에 대한 사전 검토 및 부문별 조정, 계획 실행에 따른 정기적인 성과 진단과 같은 의사결정 지원 업무를 수행하여 상시계획체계로의 전환을 유도
  - 장기적으로는 시장실 산하의 도시기본계획 수립·운영체계를 구축할 필요
    - 시장실 산하의 전담부서를 조직하여 도시기본계획과 시정계획, 부서별 관련 계획 등의 관계를 명확히 하고, 상호 긴밀하게 연계하는 기능을 수행
- 시민참여 방식 다양화 및 참여 범위 확대
  - 도시기본계획 수립 시 정보 공유를 위한 다양한 주민참여방식 활용
    - 2030 서울플랜과 생활권계획 수립 과정에서 시민참여형 도시계획을 시도한 이후 직접 참여에 한정된 시민참여 방식의 개선 필요성 제기

- 계획 수립 시 단계별 직접 참여뿐만 아니라 SNS, 이메일, 메타버스 등 온라인 참여를 포함한 다양한 기법을 발굴하고 참여방식을 다원화
  - 공청회, 주민설명회 등 다소 형식적인 참여뿐 아니라, 진행 상황을 공유하고 계획의 수립 과정에서 발생하는 쟁점사항이나 관련 정보를 공유
- 계획의 실행·운영 단계에서도 시민이 참여할 수 있도록 참여 범위 확대 필요
  - 뉴욕시 사례와 같이 계획의 운영과 모니터링 과정에도 시민들이 기여할 수 있는 다양한 방안을 마련하여 관심과 참여를 유도

### 지역맞춤형 생활권계획 수립·운영을 위한 서울시-자치구 역할 분담

- 서울시는 권역별 구상 수립, 자치구는 지역생활권계획 수립
  - 서울시는 도시기본계획의 부문별 계획으로 권역별 구상 수립
    - 발전축, 교통망, 중심지 육성 등 둘 이상의 자치구가 공동으로 대응해야 하는 쟁점사항 중심
    - 핵심적인 내용 중심으로 간소화하되 권역 차원의 방향성 설정, 특정지역계획 등에 기준 제시
  - 지역 여건과 주민 요구를 잘 파악하고 있는 자치구는 지역생활권계획 수립
    - 주민 수요에 기초한 계획내용으로 구성하여 지역생활권계획의 지역밀착형 성격 강화
    - 자치구 차원에서 통합적으로 수립하여 계획 내용을 경량화
    - 지구중심 등이 포함된 대표 생활권을 선정해 우선 수립하고, 역세권 등에 사회·경제·공간적으로 큰 변화가 있는 생활권으로 점차 수립 대상을 확대하는 등 단계적으로 수립
- 서울시는 자치구가 생활권계획을 수립하고 실행하는 데 필요한 행·재정적 지원
  - 생활권계획의 수립과정에서 필요한 가이드라인을 제공하고, 도시기본계획과의 정합성을 고려하여 생활권계획 내용을 최종적으로 조정·승인
  - 실행 과정에서도 자치구가 필요로 하는 행·재정적 지원 제공



[그림 14] 생활권계획 수립을 위한 서울시와 자치구 역할분담

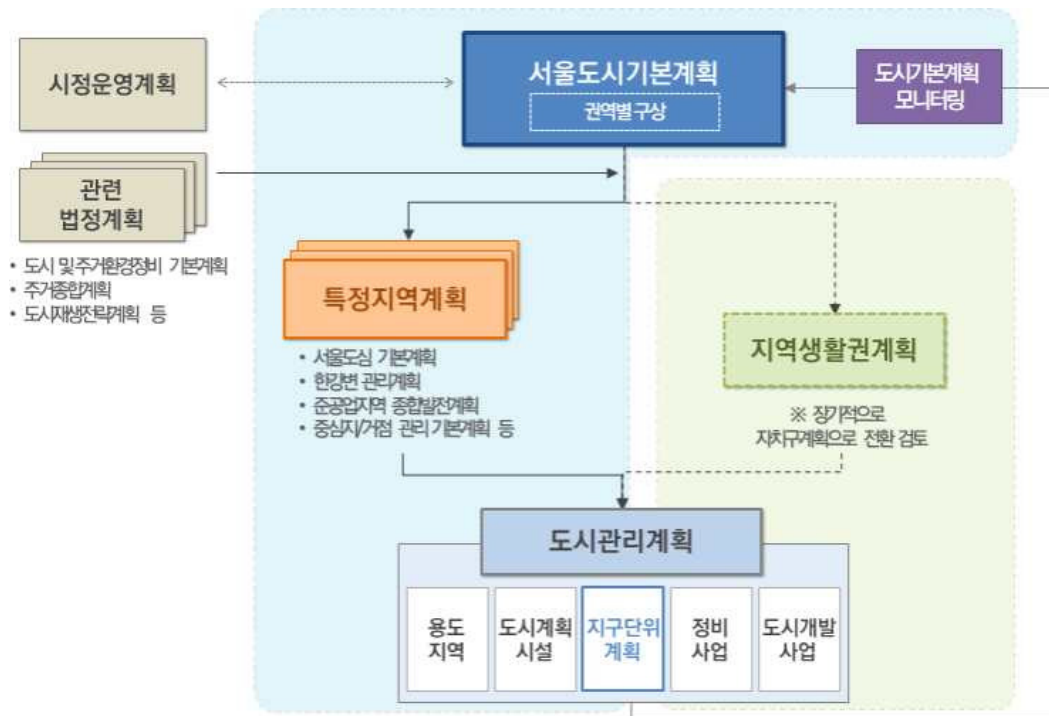
## Ⅰ 서울의 특성 반영, 저비용·고효율, 협력형을 지향해 도시계획의 실효성 제고

### 글로벌 경쟁력 향상과 시민 삶의 질 제고 목표를 실현하는 도시계획체계

- 기존 3단 도시계획체계를 개선하여 ‘글로벌 경쟁력 향상’과 ‘시민 삶의 질 제고’ 두 가지 목표 실현
  - 도시기본계획에서 제시한 목표를 실현하기 위해 서울시 도시계획체계는 서울의 특성을 반영하고, 저비용·고효율 및 협력적 체계를 지향하는 방향으로 개선해나갈 필요
    - ‘세계 속의 큰 서울’이라는 미래상을 상정하고 글로벌 경쟁력 강화를 위해 서울시 주도의 전략계획을 추진하되, 다른 한 축에서는 자치구 주도로 시민 삶의 질을 높이기 위한 생활권 단위의 계획을 수립·운영하여 ‘시민 속의 작은 서울’ 실현

### 도시기본계획의 미래상 실현을 위한 계획 간 역할 분담 및 연계 강화

- 현행 도시계획 3단 체계에 특정지역계획 포함
  - 국토계획법에 근거해 도시기본계획과 생활권계획, 도시관리계획으로 이어지는 기존 서울시 도시계획체계에 특정지역계획 추가
  - 도시기본계획에서 제시한 중심지 체계와 발전축 구상 등의 실행력을 높일 필요
- 도시기본계획은 시정운영계획과 타 법에 의한 기본계획 등과의 내용적 연계 강화
  - 도시기본계획은 구체적인 전략과 각종 지원 요소를 활용하여 여건 변화에 신속하게 대응하는 시정운영계획이나 부문별 기본 방향을 제시하는 관련 법정계획 등과의 정합성을 높여 계획의 실효성 제고
- 지역생활권계획은 수립·운영 과정에서 자치구 역할 강화, 지역맞춤형 계획으로 자리매김
  - 지역생활권계획은 도시관리에 지침을 제시하는 성격보다는 보행일상권 내 시민 삶의 질을 높이기 위한 계획으로 역할 재정립
- 도시기본계획 모니터링을 통한 환류체계 구축
  - 계획의 달성 정도와 부문별 현황을 정기적으로 진단하고, 진단 결과를 차기 도시기본계획 수립에 반영할 필요
  - 장기적으로는 상시계획체계로의 전환 방안 모색



[그림 15] 서울시 도시계획체계 개선(안)

---

06756

서울특별시 서초구

남부순환로 340길 57

02-2149-1234

[www.si.re.kr](http://www.si.re.kr)