

# 자치구 도시발전계획 실행력 강화 촉구 건의안

## 심사보고서

의안 번호	1607
----------	------

2024년 3월 5일  
도시계획균형위원회

### 1. 심사경과

- 가. 발의자 : 서상열 의원(찬성자 13명)
- 나. 제안일 : 2024년 2월 5일
- 다. 회부일 : 2024년 2월 7일
- 다. 상정일 : 제322회 서울시의회 임시회 제4차 도시계획균형위원회  
2024년 3월 5일 상정·의결(원안가결)

### 2. 제안설명의 요지 (서상열 의원)

#### 가. 주문

- 자치구 도시발전계획이 법정계획으로서 실효성을 가질 수 있도록 법적 근거를 마련하여 장래 도시 비전과 발전 방향을 자율적으로 제시하고 실행할 수 있는 도시계획 운영 체제를 마련하고, 서울시 도시기본계획과 연계할 수 있도록 「지방자치법」과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 개정을 건의함

## 나. 제안이유

- 서울시 25개 자치구는 도시발전에 대한 미래상을 제시하고 실행하기 위한 자치구 도시발전계획을 자체적으로 수립·운영하고 있으나 해당 계획은 법적 근거가 없는 비법정계획으로 계획수립이 정례화되지 못하고 일회성으로 그치는 경우가 많으며, 서울시 지역생활권계획과 내용 및 위상이 비슷하여 역할이 일부 중복되며, 도시계획 내용과 무관한 민원성 내용이 일부 포함되는 등 문제점이 확인됨
- 이러한 이유로 관련 부서에서는 해당 계획 내용에 대한 인지도가 낮으며 계획수립 시 필요한 업무 협의 또한 형식적으로 이루어지고 있는 것으로 확인되며 상당한 예산과 기간을 투입하여 계획수립을 하고 있음에도 불구하고 결과물의 활용도는 매우 제한적이고 미흡한 수준이라고 볼 수 있음
- 이에, 자치구 특성과 현황을 반영한 실효성 높은 자치구 도시발전계획 수립 및 시행을 위해 법정계획으로서의 근거를 마련하고, 상위계획인 서울시 도시기본계획과의 연계성 확보, 서울시 생활권계획과의 통합 운영방안을 마련할 수 있도록 관련 제도를 도입할 것을 국회와 관계 부처인 국토교통부에 건의함

## 3. 참고사항

가. 관계법령 : 「지방자치법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

## 4. 이송처

가. 국회, 국토교통부, 행정안전부

## 5. 전문위원 검토보고 요지 (수석전문위원 조성준)

### 가. 개요

- 이번 「자치구 도시발전계획 실행력 강화 촉구 건의안」은 현재 자치구 별로 수립 중인 ‘자치구 도시발전계획(이하, ‘도시발전계획’)이 목적에 부합하게 수립·운영되고 있는지 점검하고, 법정계획으로서 구속력을 가지고 실효성 높은 도시 비전과 발전 방향을 제시할 수 있도록 「지방자치법」과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하, 국토계획법)」의 개정을 국회, 국토교통부 및 행정안전부에 건의하고자 하는 것임

### 나. 검토 내용

#### “자치구 도시발전계획(舊 도시기본계획) 추진 현황”

##### (1) 도입 배경

- 서울시는 '90.5월 '2000년대를 향한 서울시 도시기본계획'을 발표하고 생활권계획의 수립 방향에 대해 합리적이고 계획적인 자치구 단위 개발구상의 필요성<sup>1)</sup>을 언급하였음
- 서울시는 '91.12월 (舊)건설부 「도시기본계획수립지침」, '92.4월 서울시 「자치구 도시기본계획 수립지침<sup>2)</sup>」에 따라 자치구의 지역 여건과 특성을 살릴 수 있는 구체적인 도시계획 수립기반을 마련<sup>3)</sup>하고자 자치구별로 도시기본계획 수립을 지시하였고,
- '92.7월 작성된 도시기본계획 내용 및 수준에 대한 자치구별 편차를

1) 서울특별시, 2000년대를 향한 서울시 도시기본계획, 1990년 5월, p.63

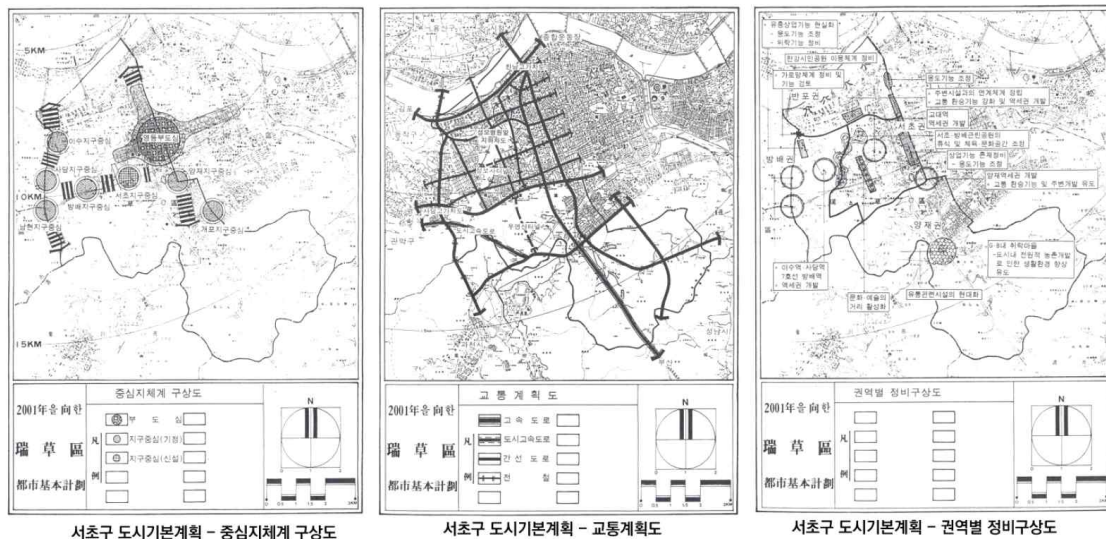
2) 서울특별시, 자치구 도시기본계획 수립 지침 시달, 1992년 4월

3) 자치구 도시기본계획의 구체적 내용으로는 ① 자치구의 행정의 기본이 되는 장기발전계획, ② 도시계획의 재정비를 위한 기초 계획, ③ 지구상세계획과 도시설계 등을 위한 구상계획, ④ 자치구에서 추진할 사업에 대한 연차별 집행 계획 등 네 가지로 구분됨

줄이는 보완작업을 거친 후, 1994년에 22개 자치구<sup>4)</sup>에서 작성한 도시기본계획안을 확정·발표하였음

- 1992년 당시 자치구에서 자체적으로 작성한 도시기본계획은 자치구 스스로 관할 구역에 대한 도시계획의 방향성을 제시했다는 점에서 큰 의미<sup>5)</sup>가 있었다고 평가를 받았으며, 1997년 도시기본계획의 내용 중 상당 부분이 「2011년 서울도시기본계획」에 반영되는 성과를 내기도 하였음

### < ‘자치구 도시기본계획’ 계획도면 예시 >



출처 : 서초구, 1995년, 2001년을 향한 서초구 도시기본계획

4) 1994년 서울의 자치구는 22개였고, 1995년 3월에 강북구, 광진구, 금천구 등 3개 구가 분구하여 25개 자치구가 되었음

5) 서울연구원, 서울의 자치구 도시발전기본계획 운영실태와 개편방향, 2021년 6월, p.15 : 자치구 도시기본계획은 지역별 특성과 주민 요구를 반영하여 지역 발전의 청사진과 기본골격을 제시했다는 점에서 긍정적인 평가를 받았음

## (2) 한계점

- 자치구 차원에서 작성된 도시기본계획은 그 의의에도 불구하고 여러 문제점이 지적되었는데,
  - 첫째, 시민들의 의견을 수렴하여 도시기본계획 내용에 반영하려던 최초 의도와는 달리 관 주도로 계획이 수립되어 주민 의견이 제대로 반영되지 않았고,
  - 둘째, 계획을 수립한 자치구의 관할지역이 서울의 중심이 되어야 한다는 등의 자기중심적인 계획안을 제시하였으며,
  - 셋째, 주민들의 무리한 민원성 숙원사업 등이 계획 내용에 포함되기도 하였고,
  - 마지막으로, 자치구의 도시계획 권한이 행정적·법적으로 뒷받침되지 못해 실제 계획 실행에 한계가 발견되는 등의 문제가 있었음
- 서울시는 이러한 문제들에 대한 개선책을 마련하지 못하였고, 1990년대 중반 이후 자치구별 도시기본계획 수립을 중단하게 되었음

### < 1990년대 ‘자치구 도시기본계획’ 의 수립 의의와 한계 >

구 분	내 용
의 의	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치시대 자치권에 대한 도시계획적 준비</li> <li>- 비법정계획으로 국내에서 처음으로 시도되는 지방분권적 시도</li> <li>- 주민 생활과 밀착된 지역단위에서의 도시계획적 대응</li> <li>- 도시계획 재정비(도시관리계획) 수립을 위한 예비 작업의 성격</li> <li>- 자치구 도시계획사업 및 도시시설 결정을 위한 행정지침적 성격</li> <li>- 하향식 개발방식에서 탈피하여 주민의사를 반영할 수 있는 상향식 개발방식 도입</li> </ul>
한 계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민들의 도시계획적 요구가 자치구 기본계획 수립을 계기로 일시에 분출</li> <li>- 지역 이기주의적 발상에서 해당 자치구가 서울시 발전의 중심이거나 전략적 거점으로 기능해야 한다는 자기중심적 계획안 제시</li> <li>- 자치구 도시기본계획에 대한 시민들의 관심이 고조되면서 수립 중인 계획들이 공개되는 등 시정 운영에 불필요한 잡음 발생</li> </ul>

출처 : 서울연구원(2020)

### (3) 추진 현황

- '24.2월 기준으로 각 자치구는 도시발전계획 등6)의 명칭으로 도시 기본계획을 수립했거나 수립하고 있는 것으로 확인되며(붙임1), 6개 자치구(중구·성동·중랑·성북·양천·송파)는 2020년 이전에 도시발전 계획이 수립되었고, 7개 자치구(용산·광진·구로·동작·서초·강남·강동)는 현재 2040 자치구 도시발전계획을 수립 중인 것으로 확인됨

#### < 자치구별 도시발전계획 명칭(예) >



출처 : 자치구 도시발전계획(구로구, 금천구, 영등포구, 은평구)

- 자치구 도시발전계획 수립의 원래 취지는 서울시의 총괄적인 계획 수립지침에 따라 비슷한 위상과 내용으로 각 자치구별 지역 특성을 반영한 종합계획을 수립하는 것이며, 이를 상위계획에 반영하여 「서울시 도시 기본계획」 등의 내용을 고도화하는 것이 요구된다고 판단됨
- 그러나, 현재 대부분의 자치구에서는 서울시와 별도의 협의 과정 없이 자체적인 기준을 가지고 상당한 예산과 행정력을 동원7)하여 도시발전 계획을 수립하고 있는 것으로 확인됨

6) 자치구에 따라 '도시발전기본계획', '도시발전계획', '장기종합발전계획', '도시발전기본계획', '중장기계획' 등 명칭이 상이함

7) 도시발전계획의 평균 계획 수립 기간은 16.2개월, 평균 예산 약 3억 4천만 원인 것으로 집계됨

- 도시발전계획은 계획수립을 하는 주관부서에 따라 계획의 범위와 내용에 차이<sup>8)</sup>를 보이고 있으며, 비법정계획이 갖는 한계로 인해 도시계획 관련 부서 내에서조차 활용도가 매우 떨어짐을 알 수 있었음
- 첫째, 계획수립을 하는 주관부서에 따라 도시발전계획의 범위와 내용에 차이가 있음. 도시계획 관련 부서는 도시 및 공간계획 중심으로, 기획예산 관련 부서는 도시 및 공간계획 이외 복지·교육·문화·관광 등 다른 분야를 포괄하여 계획을 수립하는 경향이 있는 것으로 확인됨
- 둘째, 대부분의 자치구에서 도시발전계획을 도시계획 관련 업무를 진행하는 과정에서 참고자료 수준으로만 활용하고 있으며 특히 도시계획 관련 이외의 부서에서는 도시계획 분야의 내부 행정계획 정도로만 취급하는 경향이 있음

### 〈 자치구별 도시발전계획의 내용적 범위와 성격 〉

내용 범위	자치구	수립부서
<b>도시계획/ 공간중심</b>	2040 성북구 도시관리계획	도시재생과
	2020 구로구 도시발전기본계획	도시디자인과 (現 도시계획과)
	비전 2030 글로벌 강남 종합발전계획	도시계획상임기획단
	2040 금천구 도시종합관리계획	도시계획과
<b>구정 전분야 포괄</b>	동대문구 2035 장기발전종합계획	기획예산과
	2030 은평구 도시관리종합계획	도시계획과
	2030 강서구 중장기계획	기획예산과
	2040 노원플랜	미래도시과
	2030 강동구 장기발전종합계획	기획예산과

출처 : 서울연구원(2020)

8) 자치구의 여건과 구청장의 의지에 따라 계획의 위상과 내용, 수준에 큰 차이를 보이고 있는 것으로 확인

## “생활권계획 추진 현황”

### (1) 도입 배경

- '18.3월 수립된 「2030 서울생활권계획」은 서울시와 자치구의 중간 단계 위상을 가지는 공간 개념으로, 「서울시 도시기본계획」의 추상적인 내용을 구체화하고 서울시 도시관리계획과 같은 구체화 된 내용에 지침을 제시<sup>9)</sup>하기 위한 목적으로 도입되었음
- 이를 통해 서울시와 자치구는 도시계획적 측면에서 서로 협력할 수 있는 근거를 마련하고 지역별로 세부 계획과 지침 등을 세부적으로 수립할 수 있게 되었으며, 유사한 사업이 자치구 단위에서 산발적으로 추진되는 문제를 해결하기 위한 대책도 마련할 수 있게 되었음

### < 「2030 서울생활권계획」의 위상 및 역할 >



출처 : 2030 서울도시기본계획(본보고서)

9) 서울연구원, 서울의 자치구 도시발전기본계획 운영실태와 개편방향, 2021년 6월, p.17 : 2010년 전후 서울시는 도시기본계획과 도시관리계획을 연계하는 중간단계 공간계획의 필요성이 제기됨. 서울시 도시기본계획은 장래 비전을 제시하지만, 개념적이고 추상적인 성격이 강해서 도시관리계획과 같은 구체적인 법적 계획에 지침을 제시하지 못했기 때문이라고 밝히고 있음



- 서울시는 '19.7월 「서울특별시 도시계획 조례(이하 '도시계획 조례)」 제4조의2를 신설하여 지역생활권계획의 수립 또는 변경과 관련하여 구청장이 관할 구역에 대한 계획안, 중심지 육성방안, 생활SOC 확충방안, 연차별 집행계획 등을 서울시에 제출 가능한 법적 근거를 마련하였음
- 각 자치구는 이를 기반으로 지역생활권계획의 수립 또는 변경과 관련한 계획안을 제출하거나 실행계획<sup>10)</sup>안(Action Plan)을 수립할 수 있게 되었음
- 이는 그동안 도시계획 수립 및 결정 과정에서 배제되었던 자치구에 중간단위 도시관리계획 수립 방향을 자체적으로 작성 및 제시할 수 있도록 근거를 마련한 것이며, 이를 통해 서울시는 자치구의 계획과 사업을 종합하고, 자치구는 생활권계획을 자치구 도시계획 및 사업 입안의 근거로 활용할 수 있게 되었음

### 「서울특별시 도시계획 조례」

- 제4조의2(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.

10) 자치구별 실행방안(Action Plan)은 지역생활권계획의 실현을 위해 중점 관리사업을 지역별로 선정하여 구체화하고 이를 예산과 연계하는 집행계획의 성격을 가지고 있음

### (3) 한계점

- 「2030 서울도시기본계획」에서는 생활권계획 수립 시 지역단위 주민참여단 등을 구성·운영함으로써 실질적으로 주민을 통해 지역 현안 등을 계획 내용에 반영할 수 있도록 방향을 제시<sup>11)</sup>하고 있음
- 「2030 서울생활권계획」의 수립과정<sup>12)</sup>을 살펴보면, 계획 수립 초기 단계에서는 ① 권역별로 MP 자문단을 구성하여 계획수립을 위한 원칙과 체계를 마련하고 지역 특성을 반영한 발전구상 내용 등 계획수립 및 수준 향상을 도모하며, ② 정책자문단의 운영을 통해 계획의 완성도를 높이고, ③ 자치구 및 관련 부서의 협의 및 의견수렴을 통해 지역 현안을 파악하며, ④ 지역생활권별 주민참여단<sup>13)</sup> 워크숍 등의 운영을 통해 실제 주민이 원하는 것이 무엇인지 정리하여 계획 내용에 반영하는 순서로 진행되었음

#### < 「2030 생활권계획」 수립 과정 >



출처 : 서울연구원(2020)

11) 서울특별시, 2030서울도시기본계획, 2014년 4월, p.203

12) 서울특별시, 2030 서울생활권계획, 권역생활권계획 동북권, p.9

13) 생활권계획 주민참여단은 생활권계획 수립과정에서 주민의 의견을 반영하여 계획을 수립하고자 구성된 주민 조직으로, 연령, 성별, 직업 등 구성원의 다양성이 확보되도록 자치구에서 선발함

## 〈 「2030 생활권계획」 주민참여단 구성도(예) 〉



\* 생활권계획 참여단을 대표하는 운영위원회는 자치구에서 필요 시 구성 가능

출처 : 서울연구원(2020)

- 그러나, 실제 「2030 서울생활권계획」 수립과정에서는 원래 계획과 달리 자치구의 역할은 주민참여단의 운영과 자치구 자체 의견제시 등으로 축소되었고, 주민참여단 운영을 위한 워크숍은 개최 횟수가 적어 실질적으로 주민 의견수렴이 원활히 되지 않았던 것으로 확인<sup>14)</sup>되었음
- 「2030 서울생활권계획」은 자치구에서 수립하고 있는 도시발전계획과 계획의 위상과 성격이 크게 다르지 않다는 것을 알 수 있는데, 일례로 구로구의 「2030 서울생활권계획-구로구」<sup>15)</sup>와 「2020 구로구 도시발전계획」<sup>16)</sup> 내용을 비교해보면, 큰 틀에서 ① 기초현황조사 내용, ② 지역 발전 구상안, ③ 공간관리지침, ④ 목표별 전략계획 등의 내용이 유사하다는 것을 알 수 있음
- 이는 유사 성격의 계획수립에 예산을 중복하여 집행하고 행정력을

14) 서울연구원, 서울의 자치구 도시발전기본계획 운영실태와 개편방향, 2021년 6월, p.21

15) 서울특별시, 2030 서울생활권계획 -지역생활권계획(구로구), 2018.3.8.

16) 구로구, 2020 구로구 도시발전계획, 2010.09.

낭비하고 있다는 것을 알 수 있으며, 두 계획이 구성 내용은 유사하나 계획을 수립하는 주체<sup>17)</sup>에 따라 지향하는 목표와 지향점이 달라 내용적으로 연계가 되지 않거나 상충하는 문제도 있음을 확인함

### (3) 추진 현황

- 서울시는 '23.1월 「2040 서울도시기본계획」을 확정함에 따라 변화된 지역 여건을 반영하여 「2040 권역생활권계획」의 재정비를 추진하고 있음
- 주요 추진내용을 살펴보면 ① 기존에 수립된 「2030 서울생활권 계획」의 운영진단을 통해 보완사항을 도출·정리하여 이번 계획수립 시 반영하고, ② 시-구(市-區)간 명확한 역할 설정을 통해 계획 내용의 혼선을 방지하며, ③ 실효성 높은 계획수립에 따른 지속 가능한 운영 체계를 제시하는 것으로, 서울의 도시 공간구조 및 토지이용계획을 보다 구체화하고, 지역맞춤형 도시관리 지침을 제시하는 것을 목적으로 하고 있음
- 이에 따라 서울시는 '24.1월~2월 중 「2040 권역생활권계획」의 수립기준을 마련하고, 2024년부터 3년에 걸쳐 서울시 권역별(서남권·강북권역·잔여권역<sup>18)</sup>의 순서) 전략계획을 수립할 예정임

#### < 「2040 권역생활권계획」 5개 권역 계획수립 추진 일정 >

구 분	2024				2025				2026	
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2
수립기준	수립기준 마련									
권역별구상	서남권	서남권 전략계획 수립								
	강북권역		강북권역 전략계획 수립							
	잔여권역						잔여권역 전략계획 수립			

출처 : 도시계획국, 2040 권역생활권계획 수립(재정비), 보고자료

17) 구로구를 대상지로 서울시에서 작성한 생활권계획, 자치구에서 작성한 도시발전계획을 의미

18) 표에서 설명하고 있는 「2040 권역생활권계획」 세부 추진 일정 중, 권역별구상의 권역 구분은 서남권, 강북권역 (동북권, 서북권), 잔여권역(도심권, 동남권)으로 총 5개 권역을 의미함 (2030 서울생활권계획의 권역 구분과 동일)

## “관련 법령 현황”

- 현행 「지방자치법」 제2조제1항에 따르면 지방자치단체는 ‘특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도(이하, 시·도)’와 ‘시·군·구’로 구분하고 있고, 같은 조 제2항은 지방자치단체인 구(이하, 자치구)의 자치권 범위를 시·군과 다르게 정할 수 있도록 구분하고 있으며, 「지방자치법 시행령」 제10조제2항 및 별표2제6호가목은 도시·군 기본계획 수립 관련 사무의 경우 자치구가 아닌 서울시가 처리하도록 규정하고 있음

### 「지방자치법」

제2조(지방자치단체의 종류) ① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다.

1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도
  2. 시, 군, 구
- ② 지방자치단체인 구(이하 “자치구”라 한다)는 특별시와 광역시의 관할 구역의 구만을 말하며, 자치구의 자치권의 범위는 법령으로 정하는 바에 따라 시·군과 다르게 할 수 있다.
- ③ 제1항의 지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요하면 따로 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. 이 경우 특별지방자치단체의 설치 등에 관하여는 제12장에서 정하는 바에 따른다.

### 「지방자치법 시행령」

제10조(지방자치단체의 종류별 사무) ① 법 제14조제1항의 배분기준에 따른 지방자치단체의 종류별 사무는 별표 1과 같다. 다만, 법령에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그에 따른다.

- ② 법 제2조제2항에 따라 시·군과 다르게 자치구에서 처리하지 않고 특별시·광역시에 처리하는 사무는 별표 2와 같다. 다만, 법령에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그에 따른다.
- ③ 법 제14조제1항제2호 단서에 따라 인구 50만 이상의 시가 직접 처리할 수 있는 도의 사무는 별표 3과 같다. 다만, 법령에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그에 따른다.
- ④ 법 제198조제2항제1호에 따른 인구 100만 이상 대도시가 직접 처리할 수 있는 도의 사무는 별표 4와 같다. 다만, 법령에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그에 따른다.

## 「지방자치법 시행령」

[별표2] 자치구에서 처리하지 않고 특별시·광역시에서 처리하는 사무(제10조제2항 관련)

### 6. 도시·군계획에 관한 사무

가. 도시·군기본계획의 수립

나. 도시·군계획시설의 입안

다. 도시·군계획용도지구의 입안

라. 도시·군계획에 관한 기초조사

마. 도시·군계획사업의 시행

바. 도시·군계획사업 수익자부담금 부과 징수

사. 도시재개발사업(주택개량재개발사업은 제외한다)의 기본계획 수립 및 시행

- 「국토계획법」 제18조제1항은 도시·군기본계획의 수립권자를 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수로 규정하고 있고 자치구 또는 구청장의 역할에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 않음에 따라, 자치구청장은 자체적으로 도시발전계획 등의 계획을 수립해도 법정계획으로서 위상을 가질 수 없음을 알 수 있음

## 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

제18조(도시·군기본계획의 수립권자와 대상지역) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 관할 구역에 대하여 도시·군기본계획을 수립하여야 한다. 다만, 시 또는 군의 위치, 인구의 규모, 인구감소율 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 시 또는 군은 도시·군기본계획을 수립하지 아니할 수 있다.

② 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 지역여건상 필요하다고 인정되면 인접한 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 관할 구역 전부 또는 일부를 포함하여 도시·군기본계획을 수립할 수 있다.

③ 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 제2항에 따라 인접한 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 관할 구역을 포함하여 도시·군기본계획을 수립하려면 미리 그 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수와 협의하여야 한다.

## “자치구 도시발전계획의 개선방안”

### (1) 계획수립 및 절차 개선

- 생활권계획은 각 자치구에서 자체적으로 수립해오고 있는 도시발전계획의 위상과 성격이 중복되고 있어 불필요한 예산의 지출 및 행정력 낭비를 초래하고 있는 것으로 확인됨

#### < 서울시 도시계획 체계 >



출처 : 서울연구원(2020)

- 각 자치구는 생활권계획과 도시발전계획의 위상과 성격이 중복됨에도 불구하고 여전히 도시발전계획의 수립을 지속하고 있는데, 이는 서울시 주도로 생활권계획이 수립되는 과정에서 각 자치구별 특성과 지역주민 의견이 제대로 반영하지 못한다고 보고 있기 때문임
- 현재 서울시가 수립하고 있는 서울시 도시기본계획과 생활권계획은 서울시 주도로 수립·운영되고 있어 각 자치구별 특성과 지역주민의 의견을 모두 반영하고 세부적인 계획을 수립하는 것은 분명한 한계가 있다고 하겠음

- 이러한 문제점을 극복하기 위해 자치구 차원의 도시계획 수립 체계 마련이 요구되고, 계획의 수립과정에서 계획 내용을 협의하고 조정할 수 있는 서울시와 자치구의 협력 체계를 마련할 필요가 있다고 하겠음
- 구체적으로는 서울시가 현재 자체적으로 수립하고 있는 도시발전 계획에 대해 서울시 차원에서 총괄·모니터링 할 수 있는 가이드라인을 제시하고, 자치구는 이에 따라 서울시 상위계획과의 정합성 및 인접 자치구와의 연계성 등을 검토하여 계획을 수립할 수 있는 방식을 도입할 필요가 있다고 하겠음
- 이와 관련하여 '19.9월 서울시구청장협의회(이하, '구청장협의회')<sup>19)</sup> 제 146회 정기회의에서 자치구 기본계획의 도입 필요성에 대해 안건을 상정 하면서 현행 「도시계획 조례」에 대한 개정안을 제시(붙임2)하였고,
- '19.11월 구청장협의회에서 '시·구 도시계획 공동연구 TF(Task Force, 태스크포스) 구성·운영계획'을 수립하여 자치구 기본계획에 대한 도입 필요성을 언급하며, 자치구별 지역 특성을 고려한 효율적 도시 관리를 위한 정책 개선을 목적으로 시·자치구 공동협력방안을 논의 하였으며,
- '20.5월에는 '시·구 도시계획 공동연구 TF' 2차 회의를 개최하여 서울시 도시계획 실효성 제고를 위한 자치구기본계획 도입 관련 회의를 진행하기도 하였으나, TF를 통한 구체적인 성과는 도출되지 않은 것으로 확인되었음

---

19) 서울시구청장협의회(강서구), 서울도시계획 실효성 제고를 위한 자치구기본계획 도입, 2019.9.



## (2) 관계 법령 개선

- 관련 법령에 따르면 서울시의 각 자치구들은 자체적인 도시기본계획을 수립·운영할 수 있는 권한이 인정되지 않고 있음에 따라, 이에 대한 개선방안으로 「지방자치법 시행령」 제10조제2항 및 별표2를 개정하여 도시기본계획 수립 사무를 자치구 사무로 포함하는 것이 필요할 것으로 보이며, 나아가 「국토계획법」 제18조제1항의 내용을 개정하여 도시기본계획의 수립권자에 자치구청장을 포함하도록 하는 것이 필요하다고 하겠음
- 다만, 이러한 법령 개정은 서울시뿐만 아니라 다른 광역시 및 대도시의 도시계획 체계에도 적용되는 만큼, 사전에 충분한 논의와 공감대가 형성되어야 할 것이고, 각 자치구 차원에서 도시계획 수립 역량을 강화하여 전담 조직을 새롭게 구성하는 등 도시발전계획에 대한 위상을 제고하고 계획수립에 대한 필요성을 인식할 필요가 있다고 하겠음

### 「지방자치법 시행령」

제10조(지방자치단체의 종류별 사무) ② 법 제2조제2항에 따라 시·군과 다르게 자치구에서 처리하지 않고 특별시·광역시에서 처리하는 사무는 별표 2와 같다. 다만, 법령에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그에 따른다.

### 「지방자치법 시행령」

[별표2] 자치구에서 처리하지 않고 특별시·광역시에서 처리하는 사무(제10조제2항 관련)

#### 6. 도시·군계획에 관한 사무

가. 도시·군기본계획의 수립

나. ~ 사. (생략)

### 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

제18조(도시·군기본계획의 수립권자와 대상지역) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 관할 구역에 대하여 도시·군기본계획을 수립하여야 한다. 다만, 시 또는 군의 위치, 인구의 규모, 인구감소율 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 시 또는 군은 도시·군기본계획을 수립하지 아니할 수 있다.

- '19.7.18일 「도시계획 조례」 제4조의2(생활권계획의 수립·관리)를 신설하여 같은 조 제3항과 제5항에서 시장이 구청장에게 지역생활권 계획 수립 또는 변경과 관련한 계획안과 실행계획안을 제출하게 할 수 있도록 하였으나, 구청장이 자체적으로 자치구기본계획을 수립할 수 있고 이를 서울시 도시계획에 반영할 수 있는 절차에 대해서는 명시한 바가 없음
- '19.9월 구청장협의회에서 논의된 바에 따라(붙임2) 「도시계획 조례」 개정을 통해 지역생활권계획과 관련한 자치구청장의 권한과 역할을 확대하여 자치구 차원의 사업추진 및 내실화를 도모할 수 있도록 하는 방안을 고려해볼 필요가 있음

**「서울특별시 도시계획 조례」 (2019.7.18. 조항 신설)**

- 제4조의2(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(생활 SOC) 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.

## 다. 종합 의견

- 이번 「자치구 도시발전계획 실행력 강화 촉구 건의안」은 현재 자치구에서 자체 수립 중인 ‘도시발전계획’에 대해 법정계획으로서의 위상을 갖고 생활권계획과 연계 또는 통합하여 운영할 수 있도록 「국토계획법」 및 「지방자치법」을 개정해 줄 것을 국회, 국토교통부, 행정안전부에 촉구하기 위한 것임
- 현행 법령상 자치구청장에게 도시계획 입안권이 마련되어 있지 않아 비법정계획으로 도시발전계획을 수립하고 있으나 각 자치구별로 수립한 도시발전계획의 위상과 내용이 서로 상이하고, 지역의 특성과 주민 수요를 올바르게 계획에 반영하지 못하고 있으며, 계획수립 후 실행력 또한 부족하여 도시계획적 측면에서 활용도가 낮다는 점을 고려할 때, 이번 건의안의 타당성과 그 필요성이 인정된다고 하겠음
- 이와 관련하여 '19.9월 서울시구청장 협의회는 자치구별 인구변화, 산업구조, 성장추세 등을 고려할 때 각 자치구 단위 기본계획 수립이 필요하다는 의견을 제시한 바 있음
- 서울시 주도로 수립·운영되고 있는 생활권계획은 서울시와 자치구의 중간 단계의 위상을 갖는 것으로, 서울시와 같은 대도시의 특성을 고려하여 생활권이라는 공간 개념을 도입하여 법정계획으로 수립하고 있으나, 이는 도시발전계획과의 내용과 위상이 중복되는 것으로 확인되며 두 계획 간 연계·통합 방안에 대해 심도 있는 검토가 필요하다 하겠음
- 지방분권 강화와 자치구별 다양한 특성과 주민 수요를 반영한 자치구 단위 도시계획을 법정계획으로 수립하기 위해서는 계획수립 주체와 관련된 제도 및 법 개정이 필요할 것으로 보임
- 따라서, 「국토계획법」 제18조제1항의 내용을 개정하여 도시기본

계획의 수립권자에 자치구청장을 포함하고, 「지방자치법」 제10조 제2항 및 별표2의 내용을 개정하여 도시기본계획 수립 사무를 자치구 사무로 포함하는 것이 요구된다 하겠음

- 또한, 서울시에서 수립하고 있는 생활권계획에 자치구에서 수립하고 있는 도시발전계획 또는 지역 현안 내용을 충분히 수립하고 자치구 차원에서 계획수립을 할 수 있도록 조례를 보완하는 것이 필요함에 따라, 현행 「도시계획 조례」 제4조의제3항 및 제5항의 내용 중 지역생활권계획 및 자치구의 실행계획안에 대한 수립 권한과 역할을 자치구청장으로 확대할 필요가 있다고 생각함
- 다만, 이러한 법령 개정은 서울시뿐만 아니라 다른 광역시 및 대도시의 도시계획 체계에도 적용되므로, 충분한 사전 검토가 필요할 것이며, 자치구 또한 도시발전계획 수립에 대한 필요성을 인식하고 수립에 대한 의지를 확인해야 할 것으로 판단됨

**6. 질의 및 답변요지 : 생 락.**

**7. 토 론 요 지 : 없 음.**

**8. 심 사 결 과 : 원안 가결.**

**9. 소수의견의 요지 : 없 음.**

**10. 기타 필요한 사항 : 없 음.**

자치구	계획명	수립연도	목표연도	수립부서
종로구	종로 도시기본계획 2100	2022	2040	도시개발과
중구	중구 글로벌 도심부 중장기 발전계획	2010	2030	도시계획과
용산구	2040 용산구 중장기 종합발전기본계획(수립중)	2023	2040	미래전략담당관
성동구	성동 도시발전기본계획	2019	2040	도시계획과
광진구	2040 광진플랜(수립중)	2022	2040	도시계획과
동대문구	동대문구 미래비전 2050	2024	2050	미래행복정책과
중랑구	2030 중랑 비전 플랜	2019	2030	기획예산과
성북구	성북구 도시관리계획	2018	2040	도시계획과
강북구	2040 강북구 도시발전계획	2022	2040	도시계획과
도봉구	도봉구 도시발전기본계획	2020	2030	도시계획과
노원구	2040 노원구 도시발전기본계획(2040 노원플랜)	2021	2040	미래도시과
은평구	2040 은평구 도시종합발전계획	2022	2040	도시계획과
서대문구	2040 서대문구 도시발전기본계획	2021	2040	도시계획과
마포구	2040 마포 도시발전 마스터플랜	2021	2040	도시계획과
양천구	2020 양천구 도시발전기본계획	2004	2020	도시주택과
강서구	2040 강서구 도시발전기본계획	2022	2040	도시계획과
구로구	구로구 도시발전기본계획(수립중)	2024	2050	도시계획과
금천구	2040 금천구 도시종합관리계획	2020	2040	도시계획과
영등포구	2040 영등포종합발전계획	2020	2040	기획예산과
동작구	동작구 종합발전기본계획(수립중)	2024	2045	도시계획과
관악구	2040 관악구 도시종합관리계획	2023	2040	도시계획과
서초구	2040 서초 도시발전기본계획(수립중)	2024	2040	도시인프라조성과
강남구	강남 미래 도시공간 발전계획(수립중)	2023	2040	혁신전략과
송파구	송파구 2030 도시발전기본계획	2019	2030	도시계획과
강동구	2040 강동 그랜드 디자인 도시발전기본계획(수립중)	2024	2040	기획예산과

현 행	개 정(안)
<p>제4조의2(생활권계획의 수립·관리)</p> <p>① 시장은 도시기본계획의 내용에 대해 생활권 단위로 상세화한 계획을 수립하여야 한다.</p> <p style="text-align: right;">〈신 설〉</p> <p style="text-align: right;">〈신 설〉</p> <p>⑥ 시장은 생활권계획 수립, 운영 및 실행에 관한 세부적인 사항을 별도로 정할 수 있다.</p>	<p>제4조의2(생활권계획 및 구기본계획 수립)</p> <p>① 시장은 도시기본계획의 내용에 대해 생활권 단위로 상세화한 계획(이하 “<u>생활권계획</u>”이라 한다)을 수립하여야 한다.</p> <p>⑥ <u>구청장은 시장과 사전협의를 거쳐 관할 구역에 대하여 생활권계획을 대체하는 자치구기본계획(이하 “구기본계획”이라 한다)을 수립할 수 있다.</u></p> <p>⑦ <u>시장은 제6항에 따라 구기본계획을 승인하려면 법 제113조에 따라 설치된 서울특별시도시계획위원회(이하 “시도시계획위원회”라 한다)에 심의를 거쳐야 한다.</u></p> <p>⑧ <u>시장은 구기본계획과 생활권계획 수립, 운영 및 실행에 관한 세부적인 사항을 별도로 정할 수 있다.</u></p>
<p>제17조(도시계획위원회의 자문) ① 시장은 지구단위계획구역을 지정하려는 때에는 법 제28조에 따른 주민의견을 청취하기 전에 지정의 타당성 여부 등에 대하여 <u>법 제113조에 따라 설치된 서울특별시도시계획위원회(이하 “시도시계획위원회”라 한다)에</u> 자문을 할 수 있다.</p>	<p>제17조(도시계획위원회의 자문) ①시장은 지구단위계획구역을 지정하려는 때에는 법 제28조에 따른 주민의견을 청취하기 전에 지정의 타당성 여부 등에 대하여 <u>시도시계획위원회에</u> 자문을 할 수 있다.</p>

20) 서울시구청장협의회(강서구), 서울도시계획 실효성 제고를 위한 자치구기본계획 도입, 2019.9.

# 자치구 도시발전계획 실행력 강화 촉구 건의안

(서상열 의원 대표 발의)

의안 번호	1607
----------	------

발 의 년 월 일: 2024년 02월 05일

발 의 자: 서상열, 김영철, 김용일,  
도문열, 박상혁, 박영한,  
서준오, 윤종복, 이병도,  
이용균, 임만균, 허·훈,  
황철규 의원(13명)

## 1. 주문

- 자치구 도시발전계획이 법정계획으로서 실효성을 가질 수 있도록 법적 근거를 마련하여 장래 도시 비전과 발전 방향을 자율적으로 제시하고 실행할 수 있는 도시계획 운영 체제를 마련하고, 서울시 도시기본계획과 연계할 수 있도록 「지방자치법」과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 개정을 건의함

## 2. 제안이유

- 서울시 25개 자치구는 도시발전에 대한 미래상을 제시하고 실행하기 위한 자치구 도시발전계획을 자체적으로 수립·운영하고 있으나 해당 계획은 법적 근거가 없는 비법정계획으로 계획수립이 정례화되지 못하고 일회성으로 그치는 경우가 많으며, 서울시 지역생활권계획과 내용 및 위상이 비슷하여 역할이 일부 중복되며, 도시계획 내용과 무관한 민원성 내용이 일부 포함되는 등 문제점이 확인됨
- 이러한 이유로 관련 부서에서는 해당 계획 내용에 대한 인지도가 낮으며 계획수립 시 필요한 업무 협의 또한 형식적으로 이루어지고 있는 것으로 확인되며 상당한 예산과 기간을 투입하여 계획수립을 하고 있음에도 불구하고 결과물의 활용도는 매우 제한적이고 미흡한 수준이라고 볼 수 있음

- 이에, 자치구 특성과 현황을 반영한 실효성 높은 자치구 도시발전계획 수립 및 시행을 위해 법정계획으로서의 근거를 마련하고, 상위계획인 서울시 도시기본계획과의 연계성 확보, 서울시 생활권계획과의 통합 운영방안을 마련할 수 있도록 관련 제도를 도입할 것을 국회와 관계부처인 국토교통부에 건의함

### 3. 참고사항

가. 관계법령 : 「지방자치법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

### 4. 이송처

- 국회, 국토교통부, 행정안전부



## 자치구 도시발전계획 실행력 강화 촉구 건의안

자치구 도시발전계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상의 법정 도시계획의 하위계획이자 자치구 행정의 기본이 되는 장기 도시발전 종합계획으로, 1991년 서울시의 정책 발표 및 관련 가이드라인 제시를 통해 시작되었다.

이는 해당 자치구의 구체적인 시가지 정비계획의 내용을 담고 있으며 기존의 하향적(Top-down) 계획수립이 아닌, 지역조사를 통한 특성 및 주민 참여를 통해 의견 수렴 내용을 반영한 상향식(Bottom-up) 방법을 도입하여 현실적인 지역 맞춤형 계획을 수립하고자 하는 것으로 큰 의미가 있다 하겠다.

하지만, 자치구청장이 수립하는 자치구 도시발전계획은 현재 비법정계획으로서 법적 실효성이 없으며 계획 내용은 서울시와 협의 과정 없이 수립되므로 상위계획인 서울시 도시기본계획과의 연계성이 떨어지며 계획 내용의 실현 가능성 또한 크지 않아 개선의 목소리가 꾸준히 제기되어 온 실정이다.

또한, 서울시 지역생활권계획과 계획 내용의 위상이 비슷하고 역할이 일부 중복되는 것으로 확인되어, 예산과 행정력을 중복하여 낭비하고 있으며 수립된 주민 의견이 자치구 차원의 발전적인 장기 도시계획 내용과는 무관한 민원성 내용이 일부 포함된 사례 등 문제점을 확인하였다.

이러한 이유로 관련 부서와 기관은 당초 취지 및 기대와는 달리 자치구 도시발전계획 내용에 대해 큰 기대와 관심을 두고 있지 않은 곳이 많으며, 계획수립 시 필요한 업무 협의 또한 형식적으로 이루어지고 있는 것으로 확인하였다.

자치구에서는 상당한 예산과 기간을 투입하여 자치구 도시발전계획을 수립하고 있음에도 불구하고, 결과적으로 실제 계획 내용의 인지도 및 활용도는 매우 제한적이고 미흡한 수준이라고 볼 수 있다.

현행법상 자치구는 도시계획 결정 권한과 예산이 없으므로, 해당 계획의 실현을 위해서는 서울시와의 협의가 필수적이지만 협의 방식과 절차에 대한 기준은 마련되어 있지 않으며, 이에 활용 및 효용성을 높이기 위해서 자치구 도시발전계획을 법제화하는 방안 마련이 필수적으로 요구된다.

그러므로 자치구 도시발전계획이 자치구 차원에서 수립될 수 있도록 법적 근거를 마련하는 한편, 상위계획인 서울시 도시기본계획과의 정합성을 강화하는 내용으로 「지방자치법」과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 개정을 강력히 촉구한다.

2024년 2월

서울특별시의회 의원 일동