

서울특별시 도시계획 조례 일부개정조례안 검 토 보 고 서

의안 번호	645
----------	-----

2019년 6월 18일
도시계획관리위원회
수석전문위원

1. 제안경위

- 2019. 5. 21. 노식래 의원 발의 (2019. 5. 24. 회부)

2. 제안이유

- 서울시에서는 '18.3월 전국 최초로 생활권계획을 확정·공고하고 도시기본계획의 부문별계획이자 최상위 법정계획으로서 각종 도시계획의 지침역할을 하고 있음.
- 그러나 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 근거가 미약하고 현행 서울특별시 도시계획 조례에서도 생활권계획 관련 근거가 없어 계획수립의 지속성과 안정성을 담보하기 어려운 상황임.
- 또한 지방분권 강화 추세를 반영하고 지역밀착형 계획으로서 효율적인 계획수립을 위하여 자치구 참여확대가 필요한 실정이며, 지역생활권의 중심지육성, 생활SOC 확충 등 생활권계획을 실현하는 지역생활권 실행계획의 원활한 추진을 위해 법적근거 마련이 요구되고 있음.
- 이에 생활권계획의 수립근거 및 자치구 참여 등을 조례로 법제화함으로써 지속가능하고 실효성있는 생활권계획 수립·관리체계를

마련하고자 함.

3. 주요내용

- 시장이 도시기본계획의 내용에 대해 생활권 단위의 상세계획을 수립토록 의무화 함(안 제4조의2제1항 신설)
- 지역생활권과 권역생활권의 정의를 명확히 함(안 제4조의2제2항 신설)
- 지역생활권계획안을 구청장이 작성, 제출할 수 있도록 함(안 제4조의2제3항 신설)
- 지역생활권계획안은 도시기본계획 및 권역생활권계획과 부합하여야 한다는 조건부여(안 제4조의2제4항 신설)
- 지역생활권 실행계획 수립 근거 마련 및 구청장이 지역생활권 실행계획안을 제안할 수 있도록 함(안 제4조의2제5항 신설)
- 생활권계획의 수립, 운영에 대한 세부사항을 시장이 별도로 정할 수 있도록 함(안 제4조의2제6항 신설)

4. 참고사항

가. 관계법령: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」, 「도시·군기본계획수립지침」

나. 예산조치: 해당없음(비용추계 비대상사유서 별첨)

다. 기 타: 신·구조문대비표

5. 검토의견

- 이 개정조례안은 생활권계획의 수립·관리에 관한 사항을 규정하려는 것으로 2019년 5월 21일 노식래 의원이 발의하여 같은 해 5월 24일 우리위원회에 회부된 사안임.
- 생활권계획은 생활권별 발전구상·실행전략을 담은 지역밀착형 도시계획이라고 이해할 수 있는 가운데, '18년 3월에 2030 서울 생활권계획이 고시되었고 일부 지역생활권의 실행계획이 현재 수립 중에 있음.
- 생활권계획은 도시기본계획과 도시관리계획의 중간단위 도시계획이라고 할 수 있으나, 도시계획의 모법인 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하, 국토법)에서는 도시기본계획과 도시관리계획의 이원화된 도시계획 체계를 운영함으로써 생활권계획의 법적 위상이 사실상 확보되지 않은 상황에서, 이 개정조례안은 생활권계획을 명료히 제도화하고 지역생활권계획의 실행계획 수립 근거를 마련코자 하는 것으로 이해됨.

“생활권계획과 법적 근거”

- 생활권계획을 간략히 살펴보면, 생활권은 5개 권역생활권과 116개 지역생활권¹⁾으로 구분되고, 권역생활권계획은 총 111개 목표와 263개 전략, 지역생활권계획은 총 492개 목표와 1,128개의 전략(자치구별 평균 20개 목표와 45개 전략) 등이 포함되어 있으며, 생활권계획의 후속 계획으로서 지역생활권 실행계획을 수립하여 중심지 육성을 위한 용도지역 변경 및 전략용도 도입, 생활

1) 행정동 3~5개를 합친 인구 10만명 내외의 공간범위, 1개 자치구당 3~7개 정도의 지역생활권 구성

서비스시설(생활SOC) 확충²⁾, 후속사업 도출 등을 통해 생활권계획을 실행코자 하고 있음.



단위사업		'18	'19	'20	'21	'22	'23이후
지역생활권 실행계획	수립	지역생활권	지역생활권	지역생활권	지역생활권	지역생활권	지역생활권
	개소	5개(시범)	15개	15개	15개	10개	56개
수립	예산	시비 737	시비 750	시비 525	시비 525	시비 250	시비 1,400
	(백만원)	구비 -	구비 -	구비 525	구비 525	구비 250	구비 1,400
대상 지역생활권		미아, 독산, 응암,면목, 오류·수궁	홍제, 화곡1, 합정·서교, 낙성대,대림, 노량진,자양, 목동2,월계, 청라리,방학, 금호·옥수, 천호·성내, 후암·용산, 정릉	'20년 이후 실행계획 수립대상은 미정이며 향후 자치구 의견 등을 고려하여 결정할 예정			

※ '18년 예산 737백만원에는 5개 지역생활권 실행계획(시범사업) 수립 뿐만아니라 생활권계획 운영
지침, 생활권계획 모니터링 기준 및 구체적 실행계획 기준 마련이 포함되어 있음

※ '20년 이후 예산은 '2030 생활권계획 실현을 위한 실행방안' 방침('18.9.)에 근거하여 예상한 수
치이며 향후 사업추진과정에서 변경될 수 있음 (자료: 전략계획과)

2) 보행 10분 거리 내 생활밀착형서비스를 제공한다는 취지로, 권역 생활SOC와 지역 생
활SOC로 구분하여 각각 4개 시설유형 및 7개 시설유형으로 수요를 분석·계획함(붙임1)

- 생활권계획은 ‘14년에 일부 개정된 도시·군기본계획수립지침(제13절 생활권계획 신설, 붙임2)에 근거하여 수립되었으나, 국토법³⁾에서는 생활권을 공간구조 및 인구 배분의 측면에서만 기술함으로써 서울시의 생활권계획과는 성격이 다르다고 할 수 있으며, 따라서, 생활권계획의 법적 위상은 현행법에서 사실상 확보되지 못한 차도시기본계획의 부문으로서 생활권을 인용하여 계획을 수립한 차원이라고도 볼 수 있음.

“중간단위 계획과 법적 위상”

- 국토법의 도시계획 체계는 도시기본계획과 도시관리계획의 이원화된 체계로서, 도시기본계획은 도시 전체의 발전방향과 비전을 제시하는 장기계획이고 도시관리계획은 필지 단위로 법적 효력을 발휘하는 시민 구속력 있는 실행계획이라고 할 수 있음.
- 도시기본계획이 도시 전체, 20년 장기, 다소 추상적인 계획으로서 도시관리계획에 구체적인 지침을 제시하는 데는 한계가 있는 상황에서, 도시계획(사업)과 관련된 개별법에서 해당 기본계획을 수립토록 하거나⁴⁾ 서울시·자치구에서 필요한 부문·사안별로 기본계획 성격의 비법정 계획을 수립하여⁵⁾ 도시관리계획의 지침을 마련함으로써 국토법의 이원화된 계획의 간극을 축소하고 있는 반면, 생활권계획은, 내용은 개별 생활권의 발전·실행전략을 담은 도시관리계획의 구체적 지침으로서 도시기본계획과 도시관리계획의

3) 제19조(도시·군기본계획의 내용) ① 도시·군기본계획에는 다음 각 호의 사항에 대한 정책 방향이 포함되어야 한다.

2. 공간구조, 생활권의 설정 및 인구의 배분에 관한 사항

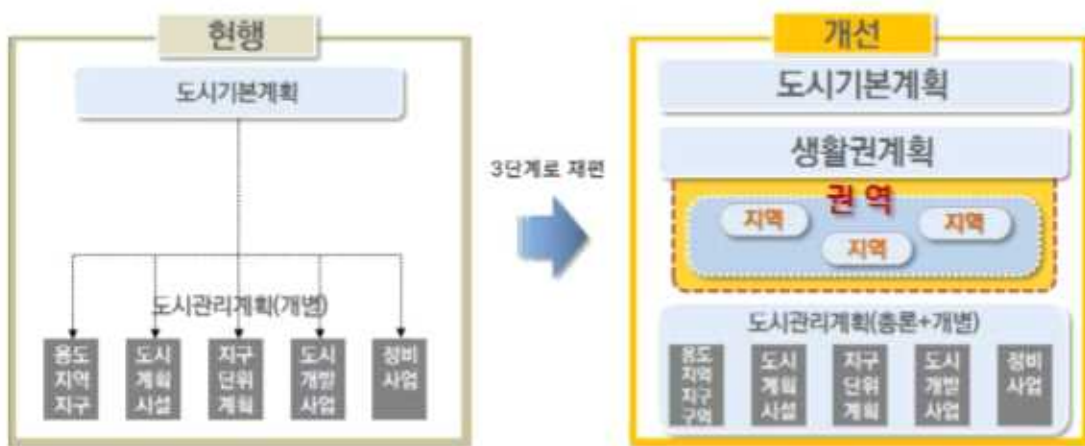
4) 예) 도시 및 주거환경정비법의 도시·주거환경정비기본계획, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법의 도시재생전략계획 등

5) 예) 역사도심기본계획, 한강변관리계획, 자치구의 발전계획 등

중간단위 도시계획이라고 할 수 있으나, 형식은 국토법의 도시기본계획의 부문 계획을 취함으로써 그 형식과 내용에 괴리가 있다 하겠고, 국토법이 개정되지 않으면 이를 치유하기 어렵다고 할 수 있음.

- 개별법에 의한 법정 기본계획 또는 서울시 자체의 비법정 기본계획은 도시정비, 주거환경, 경관 등 대부분 부문별 계획인 반면, 생활권계획은 지역별로 도시관리계획에 지침을 제공하는 성격으로서 지역밀착형 종합계획이 가능하다는 측면에서 그 필요성이 인정된다 사료되므로, 국토법 개정을 통해 생활권계획이 법령에 안착될 수 있도록 서울시의 적극적인 대외적 노력이 요구된다 하겠고, 우선은 조례에 생활권계획의 수립·운영·관리에 관한 사항을 규정하여 생활권계획을 명료히 제도화하는 것은 필요하다고 판단됨.

〈생활권계획을 통한 서울시 도시계획체계 개편 추진(자료: 전략계획과)〉



“지역생활권계획 및 실행계획과 자치구 권한”

- 이 개정조례안의 주요 내용을 살펴보면, 시장이 생활권계획을 의무적으로 수립하되 구청장에게 지역생활권계획안을 제출하게 할 수 있도록 하고, 시장이 지역생활권계획 실행계획을 수립할 수 있

되 구청장에게 실행계획안을 제안하게 할 수 있도록 함.

- 일반적으로 구청장에게 도시관리계획의 입안권이 있고, 특히, 지역생활권계획 및 지역생활권 실행계획은 지역사회에 밀착된 계획으로서 자치구가 보다 많은 정보를 보유하고 있고 이를 토대로 자치구의 정책 판단과 계획 마련·이행이 중요하다는 측면에서 구청장의 권한이 강화될 필요가 있다고 사료되나, 현행 제도에서 도시기본계획의 수립권자는 시장으로 명시되어 있기 때문에⁶⁾ 구청장에게는 제출권한만 부여한 것으로 이해됨.
- 또한, 이 개정조례안이 지역생활권계획 실행계획의 수립 및 제안을 규정한 것은, 지역생활권계획은 도시기본계획으로 인정되나 지역생활권계획의 실행계획은 법적 근거가 부재하여 그 실행력을 보장할 수 없는 상황에서, 지역생활권계획 실행계획이 자치구·서울시의 도시관리계획 입안·결정 및 예산사업 편성의 근거로 작용토록 하여 생활권계획의 실현을 도모하고자 한 것으로 이해됨.

“중 합”

- 이 조례를 개정하여, 생활권이라는 일정 지역단위별 종합계획이자 도시관리계획의 지침 성격으로서 생활권계획을 수립하고 지역생활권 실행계획을 통해 실현하고자 하는 것은 타당하다고 판단됨.
- 다만, 생활권계획이 법적으로 안정되지 않았고 지역생활권계획 실행계획의 법적 근거가 부재한 상태에서 조례만으로는 그 실행력에 한계가 있을 것으로 사료되며, 특히, 도시·주거환경·주택·경관

6) 국토법 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.

·교통 등 부문별로 다수의 법정·비법정 계획이 수립되고 운영되고 있는 현재, 이러한 다수의 관련계획들과 생활권계획·실행계획의 관계가 정립되지 않는다면 단순히 자치구별 상업지역을 확대하고 타 부서와 겹치지 않은 범위에서 생활서비스시설을 확충하는⁷⁾ 소극적 수준에만 머무를 수 있는 우려도 배제할 수 없으므로, 조속히 법령 개정을 추진하여 생활권계획과 실행계획의 합리적인 법적 위상을 확보할 필요가 있다고 사료됨.

담 당 자	도시계획관리위원회 입법조사관 최 정 희
연 락 처	02-2180-8206
이 메 일	rienrien@seoul.go.kr

7) 예를 들면, ‘서울특별시 저층주거지 생활밀착형 사회기반시설 공급에 관한 조례’(19.5. 제정)에서 도시재생활성화지역, 정비구역 해제지역, 경관지구·고도지구, 골목길재생지역 등 저층주거지의 생활기반시설 공급기본계획을 3년 단위로 수립토록 하였으나, 저층주거지의 생활기반시설은 생활서비스시설과 유사 개념으로, 지역생활권 실행계획(생활SOC 공급계획)과 많은 부분 중복될 가능성이 있으나, 지역생활권 실행계획의 제도적 위상이 확립되지 않은 현재, 유사계획에 대한 통합·조정 등의 기능을 발휘하기 어려운 실정임

신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
<u><신 설></u>	<p><u>제4조의2(생활권계획의 수립·관리)</u></p> <p>① <u>시장은 도시기본계획의 내용에 대해 생활권 단위로 상세화한 계획을 수립하여야 한다.</u></p> <p>② <u>생활권은 일상적인 생활 활동이 이루어지는 1개 이상 동 규모의 지역생활권과 1개 이상의 자치구 규모인 권역생활권으로 구분한다.</u></p> <p>③ <u>시장은 구청장에게 지역생활권계획의 수립 또는 변경과 관련하여 관할구역에 관한 계획안을 제출하게 할 수 있다.</u></p> <p>④ <u>제3항에 따른 지역생활권계획안은 도시기본계획 및 권역생활권계획에 부합하여야 한다.</u></p> <p>⑤ <u>시장은 생활권계획의 구체적 실현을 위하여 중심지 육성방안, 생활SOC(생활서비스시설) 확충방안, 연차별 집행계획 등을 포함한 실행계획을 수립할 수 있다. 다만, 시장은 자치구와 협의를 통해 구청장에게 실행계획안을 제안하게 할 수 있다.</u></p> <p>⑥ <u>시장은 생활권계획 수립, 운영 및 실현에 관한 세부적인 사항을 별도로 정할 수 있다.</u></p>

<붙임1> 생활SOC 관련 (자료: 생활권계획 공간관리지침)

<표 5> 계획항목별 수요분석방법

구분	계획 항목	수요분석 방법		
		주민의견(의견수집)	보행이용(보행거리)	공급불균형(평균지표)
권역 생활 서비스 시설 (4 개 항목)	문화시설	<ul style="list-style-type: none"> • 정책적 시설공급 대상 - 평균 지표 분석 통해 정책적 시설공급을 판단하기 위한 모니터링 목적으로 실시 		시설개소/10만명
	장애인 복지시설			시설개소/장애인 1천명
	지역주민 복지시설			시설개소/10만명
	보건소			시설개소/10만명
지역 생활 서비스 시설 (7 개 항목)	공원	<ul style="list-style-type: none"> • 참여단 워크숍에서의 주민요구 시설 ※ 중규모 및 소규모 시설 상위 3개 시설 구분 	250m/500m ※서울플랜 공원소외지역 분석 기준	시설면적(ha)/인구1천명
	주차장		노약자 400m	노상·노외 공영주차장면수/ 10세대
	도서관		일반인 800m	시설개소/1만명
	노인여가 복지시설		노약자 400m	시설개소/65세 이상 고령자1천명
	청소년아동 복지시설		일반인 800m	시설개소/청소년(10~24세) 인구1천명
	보육시설		노약자 400m	시설개소/5세미만 1백명
	공공체육 시설		일반인 800m	시설개소/인구1만명

<붙임2> 도시·군기본계획수립지침

제4장 부문별 계획 수립기준

제13절 생활권 계획

4-13-1. 생활권의 구분

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

4-13-2. 생활권계획의 성격 및 범위

- (1) 생활권계획은 부문별 계획의 하나로서, 전체 도시·군기본계획의 내용을 생활권별로 상세화한 계획이다.
- (2) 공간적 범위는 주민들의 일상적인 생활 및 생산활동(통근, 통학, 여가, 친교, 쇼핑, 업무 등)이 이루어지는 범위로 한다.
- (3) 지역의 생산 및 생활환경 개선과제와 관리방향을 제시하는 계획이다.
- (4) 생활권계획은 모든 자치단체가 수립하는 것은 아니며, 지역의 생활권 단위로 계획 수립이 필요하다고 인정하는 경우에 작성할 수 있다.

4-13-3. 작성 원칙

- (1) 생활권 계획을 수립하는 경우 주민의사를 충분히 반영한 주민참여 생활권계획을 수

립할 수 있다. 생활권 계획을 수립하는 경우 기초조사, 주민계획단 과제 도출, 생활권 발전비전 및 공간구상, 생활권 계획지표 생활권 및 발전전략, 주요 생활인프라 배치전략 등을 포함하여야 한다.

(2) 일상생활권계획

- ① 중심지 및 주거지관리, 대중교통, 가로환경, 경관 및 미관, 생활인프라시설, 지역특화 시설, 계층별(영유아, 노인, 여성)필요시설, 생활안전, 지역문화교육 및 역사보전 관련 분야 등에 생활권의 발전 전략에 대한 내용을 포함한다.
- ② 용도지역지구, 지구단위계획구역, 마을만들기대상지역, 도시계획시설 등과 관련된 지자체의 정책 방향도 포함할 수 있다.

(3) 권역생활권계획

- ① 중심지 및 주거지관리, 간선교통, 경관 및 미관, 지역의 균형발전, 광역기반시설, 고용 및 경제기반, 범죄예방, 권역문화 및 교육, 역사보전, 권역특화 등에 대한 지자체의 발전 전략을 포함한다.
- ② 도시·군관리계획의 방향을 제시할 수 있는 내용도 포함할 수 있다.
- ③ 권역생활권의 중심지 체계 및 기반시설 등에 영향을 줄 수 있는 대규모 이전 적지, 유희지, 나대지 등을 개발하는 경우 그 개발방향을 설정하는 내용을 포함할 수도 있다.

<붙임3> 서울특별시 도시계획 조례

- 제4조(도시기본계획의 수립) ① 시장은 법 제18조제1항에 따라 관할구역에 대하여 시도
시기본계획을 수립하여야 한다.
- ② 시장은 자치구청장(이하 "구청장"이라 한다)에게 시도시기본계획의 수립 또는 변경
과 관련하여 관할구역에 관한 계획안을 제출하게 할 수 있다.
- ③ 시장이 수립하는 도시관리계획, 그 밖의 도시의 개발 및 관리에 관한 계획은 시도시
기본계획에 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 도시변화
를 상시적으로 진단할 수 있도록 도시기본계획 모니터링을 매년 실시하여야 한다.