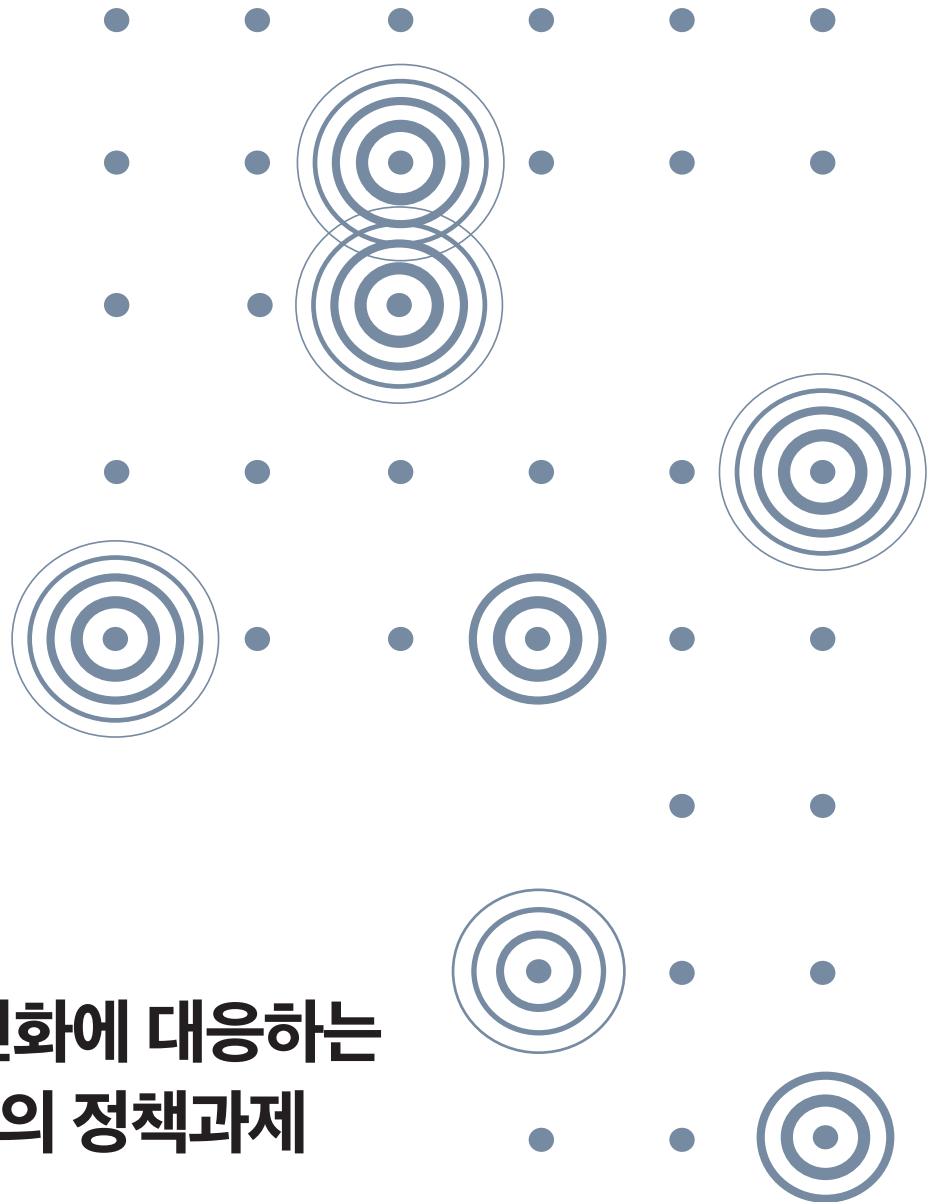


정책리포트

제285호 2019. 10. 14



서울시 여건변화에 대응하는 도시계획시설의 정책과제

맹다미

연구위원

백세나

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.

제285호

서울시 여건변화에 대응하는 도시계획시설의 정책과제

발행인 서왕진
편집인 최 봉
발행처 서울연구원
06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57
02-2149-1234
www.si.re.kr
ISSN 2586-484X
발행일 2019년 10월 14일

※ 이 정책리포트는 서울연구원의 연구보고서 「여건변화에 따른 도시계획시설의 주요 쟁점과 과제」를 바탕으로 작성되었습니다.
※ 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로 서울특별시의 정책과 다를 수 있습니다.

서울시 여건변화에 대응하는 도시계획시설의 정책과제

맹다미 연구위원
02-2149-1178
dmaeng@si.re.kr

백세나 연구원
02-2149-1457
cena100@si.re.kr

요약	3
Ⅰ. 서울시 도시계획시설의 여건변화 및 특성	4
Ⅱ. 도시계획시설 공급·관리의 주요 쟁점	8
Ⅲ. 정책제언	14

요약

도시계획시설은 도시의 기능과 안전을 유지하고 주민생활에 필요한 공공서비스를 제공한다. 공급되는 도시계획시설의 종류와 규모는 인구 분포와 구조, 생활양식, 토지이용 등에 따라 결정되므로, 이런 여건이 변화하면 도시계획시설의 공급도 변할 수밖에 없다. 인구·가구구조, 도시성장, 라이프스타일, 정책 등의 여건이 변하고 있으며 서울시 도시계획시설은 공급·관리 측면에서 여러 가지 문제에 직면하고 있다. 최근 여건변화에 따라 서울시 도시계획시설의 공급·관리 측면에서 나타나는 주요 쟁점을 파악하여 향후 서울시 도시계획시설의 합리적인 공급·관리방안을 마련하고자 한다.

사회·경제적 여건변화로 서울시 도시계획시설 공급·관리에 변화 예상

저출생, 고령화, 1인 가구 증가 등 인구·가구구조의 변화로 도시계획시설 관련 수요도 변화하고 있다. 특히 서울의 성장단계가 변하면서 도시계획시설의 공급 양상도 달라지고, 고도성장기에 대량으로 공급되었던 도시계획시설의 노후화가 진행되고 있다. 개발가능지 및 공공재정의 한계도 서울시 도시계획시설의 공급에 변화를 주는 요인이 되고 있다. 한편 서울시 도시계획시설의 총규모는 꾸준히 증가하는 추세이며, 특히 문화, 사회복지시설 등 생활편의 증진과 삶의 질 향상을 위한 시설이 증가하는 특성을 보이고 있다.

고도성장기의 도시계획시설 관련 제도·기준 체계, 변화에 대응 어려워

제도적으로 도시계획시설의 기능과 역할 정의가 명확하지 않고 도시계획시설의 분류 방식이 여건변화에 대응하기 어려운 구조이다. 또한, 고도성장기에 적용되었던 공급의 양적 기준이 현재에도 그대로 적용되고 있다. 기존 도시계획시설을 정비하거나 변경하는 기준이 미흡하고, 임의시설에 관한 도시계획시설 결정기준이 명확하지 않아 장래 수요에 대비하기 위한 시설 확보가 어려울 수 있다. 도시 여건 차이를 반영하지 않는 획일적인 제도로는 변화에 대응하기 어렵다. 민간부문이 참여하여 공급·운영할 수 있는 시설 범위가 한정적이며, 도시계획시설의 관리체계가 미비해 도시계획시설을 효율적으로 활용하기 어려운 상황이다.

도시계획시설이 공공서비스로 지속 공급·관리되도록 제도·정책 정비

첫째는 여건변화에 대응할 수 있게 서울형 도시계획시설의 기능과 역할을 재정립한다. 둘째는 도시계획시설 관련 제도를 여건변화와 지역특성을 반영하는 유연한 체계로 개선한다. 셋째는 전문성 있는 민간부문 참여를 위해 도시계획시설의 공급·운영방식을 다각화한다. 넷째는 도시계획시설을 효율적으로 이용·관리하기 위해 정보기술을 이용하여 도시계획시설 관리체계를 스마트화한다.

I. 서울시 도시계획시설의 여건변화 및 특성

I 여건변화로 서울 도시계획시설 공급·관리 변화 예상

저출생·고령화로 인구·가구구조 - 생활인프라 수요 변화

- 인구 고령화와 1인 가구의 증가로 도시계획시설 수요가 변화
 - 저출생으로 유소년 인구는 감소하고 기대수명 증가로 노인 인구가 증가해 서울시 인구의 고령화 현상이 심화할 전망
 - 유소년 인구는 1990년에 263만 명(25%), 2000년에 182만 명(18%), 2015년에 115만 명(12%)으로 감소
 - 반면, 65세 이상 노인인구비율은 1990년에 3%, 2015년에는 13%, 2040년에는 약 31%까지 증가할 것으로 예측
 - 1인 가구가 지속 증가할 것으로 예상
 - 1인 가구 비율은 2000년 16%, 2015년 30%, 2035년 36%까지 늘어날 것으로 예측
 - 인구구조 변화에 따라 연령대별로 필요한 도시계획시설도 달라져, 확대하거나 감축해야 할 도시계획시설이 나타나므로 시설 공급의 조정·변화도 불가피
 - 새로운 용도의 시설 수요도 발생할 것으로 예상
- 다양한 생활인프라의 주민수요가 늘어나면서 정책도 변화
 - 여성의 사회진출이 늘어나면서 서울시민의 영유아 보육시설 수요도 증가
 - 2006년부터 2017년까지 어린이집, 유치원 등 보육시설 이용 비율은 53%에서 66%로 계속 상승
 - 지난 10년간 서울 노인의 정기적 사회활동 비율이 늘어나면서 노인여가복지시설 수요도 늘어날 전망
 - 2017년 서울서베이에서 노인의 여가문화활동을 위한 장소로 집 이외에는 노인복지관 등의 수요가 가장 높은 것으로 조사
 - 중앙정부와 서울시는 법·제도 정비와 함께, 기반시설 확보정책을 삶의 질 향상을 위한 주민의 생활인프라 요구에 부응하는 방향으로 전환
 - 2013년 제정된 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에는 주민생활에 필요한 기반시설의 범위를 확대한 ‘기초생활인프라’ 개념 도입
 - 국토계획법도 2015년 12월 개정 시 ‘생활인프라 수준’ 평가를 도입
 - 서울시는 이미 2012년부터 어린이집, 도서관, 노인복지시설, 공원, 공공체육시설 등의 도보접근성을 확보하는 ‘10분 동네 프로젝트’를 추진
 - 중앙정부도 2018년 8월에 지역밀착형 생활SOC 확충계획을 발표하고 여가·건강, 지역일자리·활력, 안전·환경 등 3대 분야 10대 투자과제와 재정투입계획을 제시

고도성장기에서 성숙기로 서울의 도시성장단계 변화

- 도시의 성장단계에 따라 도시계획시설의 공급 상황도 변화
 - 서울이 공간적·기능적·경제적으로 급속하게 성장했던 고도성장기에는 도시 기능에 필요한 기초시설인 도시인프라 중심으로 공급
 - 전체 인구가 증가함에 따라 학령인구도 크게 늘어 학교시설도 대량 공급
 - 1990~2000년대에는 인구증가가 안정화되고 주민의 소득수준이 높아지면서 삶의 질 향상을 원하는 수요가 커져 문화, 체육, 사회복지시설 등의 공급이 증가
 - 2010년대에는 도시인프라에 해당하는 시설 확충이 거의 완료되면서 도시계획시설 수요와 공급의 중심이 도시인프라에서 삶의 질 향상을 위한 생활인프라로 이동
 - 도서관, 노인복지시설 등 문화·복지에 관련된 기존 시설을 비롯하여 일자리지원시설, 주민 커뮤니티시설 등 새로운 복지시설 수요가 증가하고 있어 원활한 공급이 요구
- 과거 대량으로 공급되었던 도시계획시설의 노후화와 이용실태의 변화
 - 고도성장기에 집중적으로 공급되었던 도시인프라는 노후화되고 내구연한에 도달해 주민 안전을 위협할 우려가 있어 대대적인 보수와 재정비가 필요한 시점
 - 기술발전과 생활양식이 변하면서 공공이 도시계획시설로 공급·관리할 필요성이 낮아진 시설도 발생
 - 도시계획시설의 실질적인 수요를 예측하고 저이용되고 있는 시설의 활용방안 모색도 필요

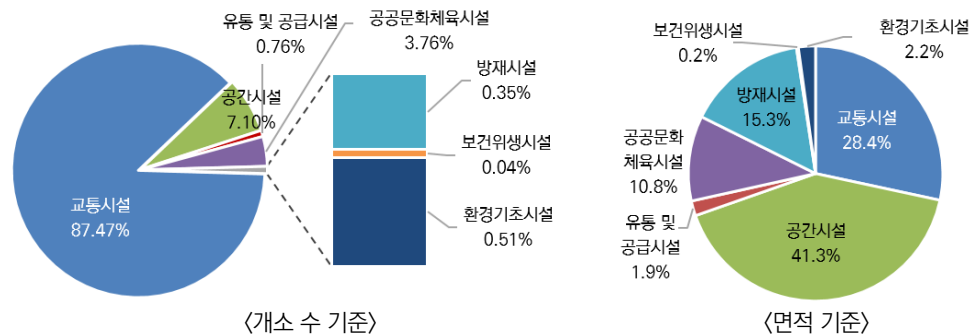
개발가능지·공공재정의 한계

- 서울시 내 개발가능지 부족과 공공재정 여건의 악화로 매입으로 부지를 확보하기에 한계
 - 서울시 시가화지역은 대부분 개발이 완료되어 신규 도시계획시설 부지를 확보하기 어려우며, 지가는 계속 상승하고 있어 재정 여건상 매입을 통한 부지 확보도 어려운 현실
 - 서울시 재정자립도는 2000년대 중반까지 90% 이상을 유지했지만, 이후 계속 감소하면서 2017년에는 81%까지 하락
 - 자치구 평균 재정자립도는 2009년에 50.8%에서 2018년에 29.3%까지 하락하여 재정 여건이 어려운 실정
 - 과거와 같이 공공부문이 주도하여 대량으로 도시계획시설을 공급·관리하는 방식은 물리적, 재정적으로 한계가 있어 생활인프라 확충을 위해서는 공급방식의 다각화가 필요

I 여건변화에 따라 서울시 도시계획시설도 변화

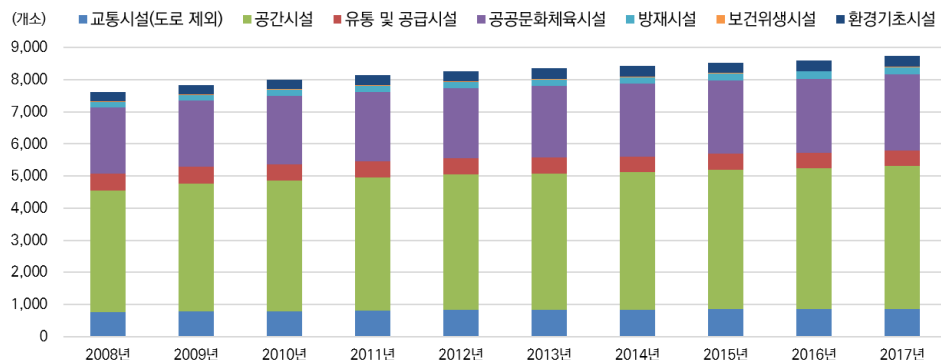
전체 도시계획시설 규모는 꾸준히 증가 추세

- 서울시 도시계획시설은 37종으로 총 62,897개소, 면적 370.64km²에 지정¹⁾
 - 시설유형별 점유현황을 보면, 개소 수 기준으로는 교통시설이 전체 시설의 87%를 차지하고, 교통시설 중에서는 도로가 54,165개소로 전체의 86%를 차지
 - 도로에 이어 공원 2,239개소(3.6%), 학교 1,258개소(2%), 녹지 1,094개소(1.7%)의 순
 - 면적상 공간시설이 41%로 가장 높고, 그다음은 교통시설(28%), 방재시설(15%), 공공문화체육시설(11%) 순으로 높은 점유율 차지
 - 공원(136.93km², 37%), 도로(85.60km², 23%), 하천(54.52km², 15%), 학교(30.42km², 8%) 등 4개 시설이 전체 도시계획시설의 83%를 점유



[그림 1] 도시계획시설 유형별 비율

- 2008년부터 2017년까지 지난 10년간 서울시 전체 도시계획시설의 개소 수는 지속 증가
 - 교통시설, 공간시설, 공공문화체육시설, 방재시설은 계속 증가하는 추세를 유지
 - 민간이 주로 공급하는 유통공급시설은 515개(2008년)에서 480개(2017년)로 감소



[그림 2] 서울시 도시계획시설 개소 수 추이(2008~2017년)

주: 도시계획시설 개소 수 추이에서 도로는 제외

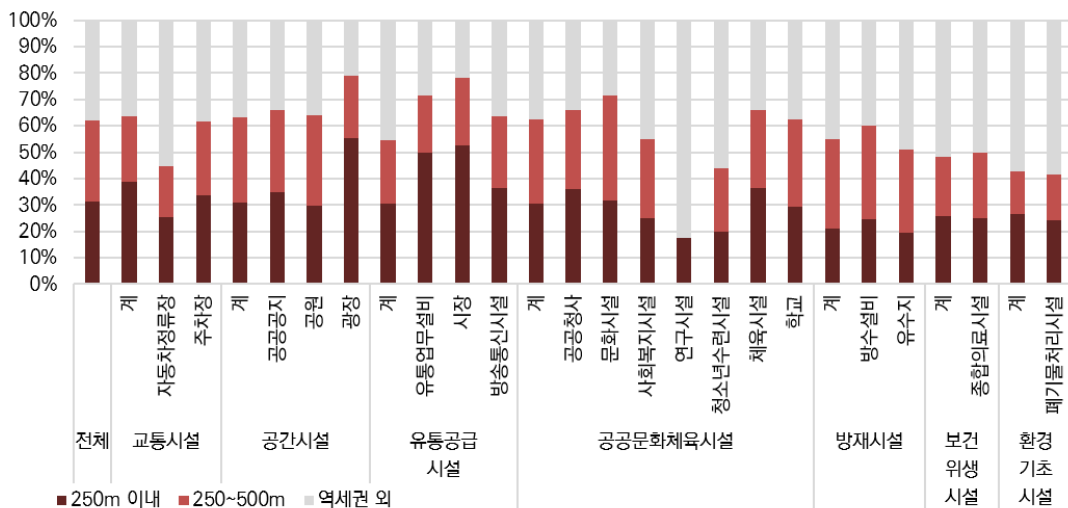
1) 자료: 서울시 내부자료(2018년 1월 기준), 도시계획시설 지정 현황

생활편의 증진, 삶의 질 향상 등 돕는 시설 증가 추세

- 도시 기능 수행에 필요한 시설은 고도성장기에 대량 공급한 후 안정세
 - 고도성장기 이후 도시 기능 수행에 필요한 시설은 공급 안정세를 보이고 증가율도 완만하며, 일부 유통공급시설과 환경기초시설²⁾ 등은 증가 후 유지되거나 감소 수가 일정
 - 기술발달과 생활수준 향상에 따라 민간시설로 대체 가능해져서 더는 도시계획시설로 공급하거나 유지할 필요가 없어 감소하는 시설도 발생
 - 교통시설 중 자동차정류장, 유통공급시설 중 가스·열공급설비와 시장 등이 감소
- 주민의 생활편의 증진, 삶의 질, 안전과 밀접하게 관련된 시설은 지난 10년간 지속 증가
 - 광장, 공원, 녹지, 공공공지(공간시설), 공공청사, 문화시설, 사회복지시설, 청소년수련시설(공공문화체육시설), 우수지, 방수설비(방재시설) 등은 꾸준히 증가

도시계획시설 절반 이상은 대중교통 접근성이 양호한 위치에 입지

- 도시계획시설³⁾의 31%가 지하철역 반경 250m 이내에, 62%가 지하철역 반경 500m 이내에 입지
 - 주민생활에 편익을 제공할 수 있는 공간시설, 유통공급시설, 공공문화체육시설 등이 지하철역세권 내에서 비교적 높은 비율을 차지
 - 광장, 시장, 유통업무설비, 공공청사 등의 70% 이상은 교통접근성이 좋고 고밀개발도 가능한 지하철 역세권에 입지하여 향후 시설 재정비 시 생활밀착형 시설로 활용 잠재력 보유



[그림 3] 서울시 지하철 역세권 내 도시계획시설의 비율

- 2) 유통공급시설은 방송통신시설, 유통업무설비, 공동구, 유류저장 및 송유설비 등, 환경기초시설은 폐기물처리시설, 하수도, 수질오염방지 시설 등이 개소 수 유지
- 3) 서울시 전체 도시계획시설 중 선형시설(도로, 철도, 공동구, 하수도, 하천, 고압선 등)과 도시자연공원 등을 제외한 9,232개 도시계획 시설이 대상

II. 도시계획시설 공급·관리의 주요 쟁점

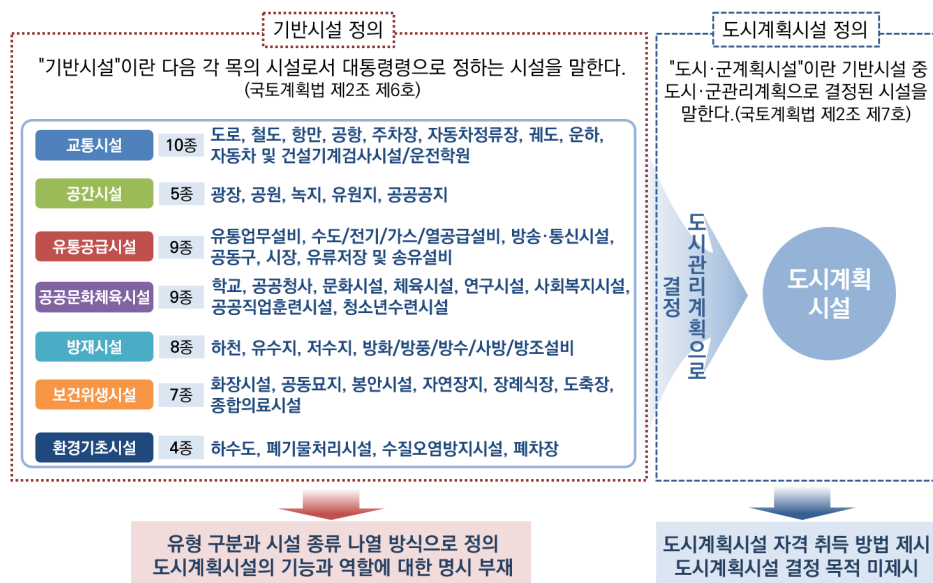
I 도시계획시설의 명확한 기능·역할 정의 미비

도시계획시설의 개념·역할 정의 부재

- 국토계획법은 도시계획시설의 목적·기능·역할을 명시하지 않고 시설종류만 제시
 - ‘도시계획시설’은 기반시설 중 ‘도시관리계획으로 결정된 시설’이라는 법적인 위상만 규정하고 도시계획시설 결정 목적이나 기능·역할 등에 관한 설명은 미흡
 - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법)은 ‘기반시설’의 기능 및 역할에 대한 정의 없이 기반시설의 유형을 구분하고 유형별 시설의 종류만을 제시
 - 이 때문에 도시계획시설을 결정하거나 시설종류를 조정·변경할 필요가 있을 때 도시계획시설의 결정 근거, 당위성 등을 둘러싼 논란 발생 가능

변화에 유연한 대응 어려운 도시계획시설의 분류 방식

- 도시계획시설은 7가지 유형별로 열거된 시설만을 한정하는 방식으로 규정
 - 시설 종류별 세부시설은 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」(이하 도시계획시설 규칙)에서 규정하거나, 개별법으로 위임하거나, 개별법과 도시계획시설 규칙에서 제한적으로 제시
 - 현재 도시계획시설의 정의 및 분류체계는 공공서비스의 복잡한 수요를 반영하기 어렵고, 여건변화에 따라 시설이 제외되거나 신규 도입이 필요할 때의 유연한 대응에도 한계

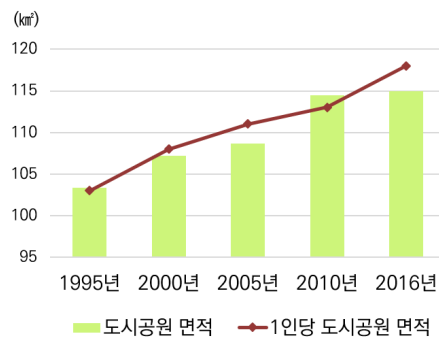


[그림 4] 국토계획법상의 기반시설 및 도시계획시설 정의

I 고도성장기 도시계획시설의 양적 기준·경직적 제도 유지

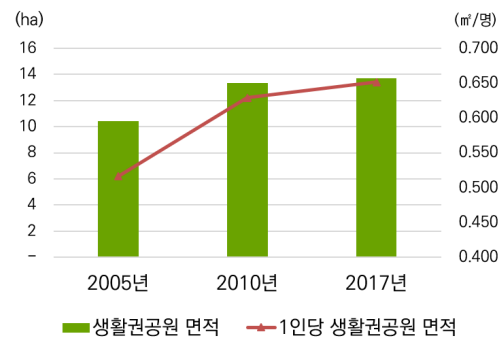
과거 도시계획시설의 양적 기준 그대로 유지

- 고도성장기의 양적 기준에 따른 도시계획시설의 공급방식이 현재까지도 그대로 적용
 - 고도성장기에는 기본적인 도시 기능을 수행하기 위한 시설이 부족하여 양적으로 도시 계획시설을 공급하였고, 서비스지역 내 현황과 계획인구를 고려한 지표를 설정하여 적용
 - 도시계획시설의 양적 기준은 도시계획시설을 일정 수준까지 공급하도록 유도한 역할을 했지만, 주민 서비스의 실질적인 향상과 일치하지 않는 상황도 발생
 - 2016년 서울시 도시공원 확보 현황은 1인당 11.3㎡로 도시공원 확보기준⁴⁾을 웃돌지만, 주민이 도보로 이용 가능한 생활권공원은 1인당 1㎡ 미만⁵⁾
 - 삶의 질을 중시하며 생활밀착형 시설의 요구가 높아지는 현재에는 총량보다 지역적 불균형 없이 양질의 서비스가 적절하게 공급되는지 여부가 더욱 중요



[그림 5] 도시공원 면적 및 1인당 도시공원 면적

자료: 서울통계



[그림 6] 생활권공원 면적 및 1인당 생활권공원 면적

주: 생활권공원은 도보로 접근이 가능한 소공원, 어린이공원, 근린생활권·도보권 근린공원, 가로공원으로 한정
자료: 서울시 내부자료

신규공급 중심으로 짜인 설치기준·공급체계로 변화 대응 부족

- 기존 도시계획시설의 정비와 조정 관련 기준 미흡
 - 산업화에 따른 급속한 도시성장 시기에 제정된 도시계획시설 규칙은 주로 신규 시설의 공급 기준을 제시
 - 현행 도시계획시설 규칙은 기존 시설의 모니터링, 조정 시기 및 지역에 관한 기준과 시스템이 없어 여건변화에 따른 대응에 취약

4) 도시공원 확보기준은 1인당 6㎡이며, 기성 시가지에서는 1인당 3㎡

5) 2016년 서울통계에 따르면, 1인당 생활권공원 면적은 5.4㎡이며, 생활권공원면적 산정식은 [도시자연공원×0.08+근린공원+어린이공원+소공원+체육공원]임. 여기서 생활권공원은 도시공원법이 정의하고 있는 생활권공원(소공원, 어린이공원, 근린생활권·도보권·도시지역권·광역권 근린공원) 중 도시지역권·광역권 근린공원을 제외하고 서울시 도시공원조례에 따른 가로공원을 포함

- 예를 들어 초등학교 확보·설치 기준 개정 시 기존 공급 기준과 체계를 유지한 채 서비스범위와 통학거리만을 변경
- 필요한 시설의 서비스 적정성을 검토하거나 인구구조의 변화에 대응하는 기준은 미흡

경직적인 도시계획시설 관련 제도

- 도시 여건 차이를 반영하지 않는 획일적인 제도와 운영
 - 도시계획시설 관련 사항은 국토계획법과 시행령, 도시계획시설 규칙에서 규정하고 있어 지자체별로 여건에 따라 유연하게 운영하기 어려운 체계
 - 도시의 인구 및 규모, 성장 단계, 주요 산업 등 도시별로 다양한 여건에 따라 도시계획시설의 공급방식도 다를 수밖에 없지만, 똑같은 도시계획시설 제도가 모든 지역에 적용
 - 이를 보완하기 위해 결정기준에 단서조항이 붙어 있지만, 기준마다 단서조항을 제시하는 것은 한계가 있으며, 지역별 다른 여건을 반영하기에도 불충분
- 서울시 여건에 부합한 실질적인 주민의견 수렴 방식 필요
 - 도시계획시설 부지를 효과적으로 확보하고 시설로 결정할 수 있는 강력한 수단인 수용권은 도시 성장기에는 유용한 수단이지만 도시의 성장 여건에 따라 그 위상이 변화
 - 시가화지역 내 개발가능지가 부족한 서울시에서 이미 개발된 부지에 공공이 수용권을 행사할 때 도시계획시설의 공공성에 관한 해당 지역주민의 공감대 확보가 불투명
 - 계획 과정 중에 실질적으로 주민의견을 수렴하고, 이해당사자와 협의과정을 선행하는 방식으로 서울시 여건에 부합한 도시계획시설의 사업추진방안 마련 필요

도시계획시설로 결정할 필요없는 임의시설은 미래지향적 활용에 제한

- 비도시계획시설로 설치 시 장래 수요 등에 대비하기 위한 시설 확보에 한계
 - 임의시설⁶⁾은 비도시계획시설로 설치 시 신속한 사업 추진이 가능하고 용도변경이 쉬워 수요변화에 따라 유연한 사용도 가능
 - 도시계획시설은 도시관리계획으로 용도를 정하고 변경 시에도 무분별한 시설의 폐지를 제한할 수 있지만, 비도시계획시설은 미래를 대비하기 위한 보호 장치가 없는 실정
 - 공공문화체육시설은 운동장과 학교(유치원 제외)를 제외하고 임의시설인데, 서울시 공공문화체육시설의 세부시설 중 도시계획시설로 결정된 시설은 전체의 절반 미만
 - 주민센터는 42%, 종합사회복지관은 47%, 노인종합복지관은 26%, 도서관은 30%만이 도시계획시설로 결정⁷⁾

6) 임의시설은 도시관리계획으로 결정하지 않아도 설치할 수 있는 임의적 도시계획시설을 의미함. 국토계획법 제43조 제1항 및 시행령 제35조 제1항에서 기반시설은 원칙적으로 도시관리계획으로 결정해야 하지만, 용도지역과 기반시설 특성 등을 고려하여 도시관리계획으로 결정하지 않는 시설을 임의시설로 규정

- 서울시는 공공시설의 신규 공급 시 비싼 땅값 때문에 부지확보가 어려우므로, 장기적이고 전략적인 측면에서 비도시계획시설인 공공시설을 도시계획시설로 결정하여 지속적으로 공공이 활용할 수 있는 토대를 마련할 필요
- 임의시설은 정책적으로 도시계획시설 결정기준을 제시하며, 사업추진방식에 따라 비도시 계획시설로 설치하더라도 설치 이후에 도시계획시설로 결정하도록 유도하는 정책이 필요

I 민간참여로 공급·운영 가능한 시설 범위가 한정적

민간이 공급·운영할 수 있는 시설 범위가 제한적

- 생활인프라의 공급에 민간이 참여하기 어려운 구조
 - 생활권공원, 지역단위 공공청사, 문화복지시설 등의 생활인프라는 공공이 공급해야 하지만, 모든 생활인프라를 공공이 지속 공급하기에는 재정상의 한계 발생
 - 생활인프라는 주로 마을단위 시설로 소규모이며 수익이 발생하기 어렵고, 사업주체인 자치구에 전문인력이 부족해 민간투자사업으로 설치하기 어려운 구조
 - 민간투자사업이 가능하기 위해서는 수익성이 보장되어야 하고, 자금조달이 가능할 수 있도록 사업규모가 일정 이상이 될 필요
 - 민간이 다양한 생활인프라 설치사업에 참여하여 이를 원활하게 공급하기 위해서는 사업성을 개선하는 방안과 사업추진을 담당하는 공공주체의 지원방안이 필요
- 전문성을 지닌 민간부문이 공공시설의 운영에 참여 가능한 범위도 제한적
 - 민간의 전문성을 활용하여 더 높은 질의 서비스를 제공하고 예산을 절감하기 위해 일부 공공시설의 운영을 민간에 위탁
 - 공공시설의 민간 위탁운영 유형을 예산지원형과 수익창출형⁸⁾으로 구분할 때 서울시 시설은 대부분 예산지원형(89%)에 해당하며, 수익창출형은 전체의 11% 정도
 - 수익창출형 시설은 기업 지원·전시시설, 문화·관광·체육시설, 노인복지·공공의료시설, 주민편익시설, 교육·청소년 수련시설, 재활용센터, 구내식당 등 12개 종류로 한정
 - 수익창출형 시설 중 비영리민간기관은 주민 복지와 관련된 시설을, 영리민간기관은 기업 지원과 교육시설을 주로 위탁 운영

7) 자료 출처는 서울시 사업부서별 내부자료이며, 개별 시설비용은 사업부서별 데이터에서 추출한 시설 대비 도시계획시설 비율로 계산

8) 예산지원형(시설형 위탁)은 서울시가 소유하거나 임차한 시설의 운영 및 그에 수반되는 사무를 법안단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그 명목과 책임 아래 행사하도록 함. 반면, 수익창출형은 시의 예산지원 없이 수탁기관이 운영하는 위탁사무로, 수익이 발생하는 시설을 일정한 공익적 목적 달성을 위해 법안단체 등에게 맡겨 그 명목과 책임 아래 운영하도록 함(서울특별시, 2018, 「서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침」)

- 자치구에서도 민간 위탁운영은 주로 사회복지시설에 적용하며, 그 외 시설은 공단·자치구 출자재단 등 공공 위주로 운영
- 민간부문의 전문성을 활용할 수 있는 위탁운영시설의 범위를 확대하여 서비스의 질적 향상을 모색하고 공공재정의 절감도 유도할 필요

도입취지와 달리 민간부문 참여가 낮은 도시계획시설의 입체·복합화 저조

- 도시계획시설의 입체·복합화 중 민간이 참여하는 입체적 결정, 공간적 범위 결정은 저조
 - 토지이용의 효율성을 높이기 위해 도시계획시설의 중복결정, 입체적 결정, 공간적 범위 등 입체·복합화 방식을 시행⁹⁾
 - 도시계획시설의 입체·복합화는 국토계획법이 아닌 국토계획법 시행령(공간적 범위)이나 도시계획시설규칙(중복·입체 결정)에서 규정¹⁰⁾하고 있어 다른 시설 관련 법률과 연계되지 못하고, 도로법, 건축법 등 관련법 간 충돌로 저조
 - 이 때문에 입체·복합화는 적용사례가 많지 않고 주로 중복결정이 활용

I 도시계획시설 관리체계 미비, 효율적 활용에 제한

도시계획시설의 체계적인 현황자료 구축·관리 미흡

- 서울시 도시계획시설 담당부서는 주로 도시계획시설의 결정, 변경 등 절차적인 사항을 관리
 - 기존 도시계획시설을 효율적으로 활용하기 위해서는 시설의 현황을 정확하게 파악해야 하지만, 서울시 도시계획시설 담당부서의 주요 업무는 국토계획법에서 정하고 있는 도시 관리계획의 결정·변경 등 절차 처리 및 관리
 - 그 외 설치시기, 공급방식 등 시설사업이나 시설의 성능 수준 등의 현황은 사업부서가 관리

9) 중복결정은 동일한 도시계획시설 부지에 둘 이상의 도시계획시설을 설치하고, 입체적 결정은 일반 부지에서 시설이 위치하는 일부만을 대상으로 도시계획시설을 결정함. 반면, 공간적 범위는 도시계획시설 부지에 일반 건축물도 설치할 수 있도록 하는 방식으로 부지에 관한 평면적 결정을 시설에 대한 공간적 범위로 변경하여 결정

10) 중복결정은 도시계획시설규칙 제3조 제1항에, 입체결정은 도시계획시설규칙 제4조 제1항에, 공간적 범위 결정은 국토계획법 시행령 제61조에 근거

- 임의시설 중 비도시계획시설, 자치구 결정 도시계획시설, 기부채납시설 등의 실태 파악 미흡
 - 서울시 도시계획시설 담당부서는 도시계획시설의 현황만 파악하고 있고, 임의시설은 해당 사업부서가 개별적으로 파악
 - 자치구 결정 도시계획시설에 대해서도 시설차원에서의 공급 정도, 이용실태 등의 구체적 정보는 부족한 상황
 - 자치구 권한위임 사무가 확대되면서 자치구와 서울시 간 도시계획시설 결정에 연관된 정보 교류와 협의 등이 더욱 필요
 - 특히 정비사업과 지구단위계획구역 내에서 용적률 완화를 받는 조건으로 제공되는 기부채납시설은 주로 자치구의 관리 대상인데, 체계적 이력관리가 미비
 - 기부채납시설은 무상귀속시설처럼 원시 취득되지 않기 때문에 등기 이전 등 행정처리가 시행되어야 하지만 자치구청이 기부채납시설의 등기 이전을 누락하는 사례도 발생

도시계획시설 관리체계 미비에 따라 효율적 활용이 어려워

- 시설별 사업부서와 관리주체가 달라 시설의 효율적 관리·활용에 한계
 - 시설의 설치·관리 등 업무는 해당 사업부서에서 담당하고, 관리 주체는 같은 시설이라도 규모에 따라 서울시와 자치구로 구분
 - 시설별로 사업부서와 관리주체가 다르기 때문에 도시계획시설을 담당하는 부서는 이용실태, 노후화 정도와 재정비 시점 및 방식 등 도시계획시설에 관한 구체적 정보 파악이 미흡
 - 사업·관리부서별로 시설의 이용·관리 실태 등의 정보를 원활히 공유하지 못하고 있어 도시계획시설의 용도변경과 중복결정 등 서울시 차원의 전략적인 활용이 미흡
 - 공급 중심에서 기존 시설의 효율적 관리·활용 중심으로 정책을 전환하기 위해서는 도시계획 시설과 비도시계획시설을 포함하는 전체적인 공급·관리현황을 파악할 필요
- 자치구의 도시계획시설 관련 전담 조직 미비
 - 도시계획시설 결정에 대한 자치구청장의 권한 위임 범위가 늘어났지만 도시계획시설을 전담하는 인력을 배치한 자치구는 중구, 관악구, 도봉구 등에 불과
 - 대부분 자치구는 도시계획시설 담당자가 다른 업무를 병행
 - 도시계획과 내에 기반시설계획팀을 구성한 관악구를 제외하면, 자치구 내 도시계획시설 전담조직은 부재
 - 도시계획시설을 효율적이고 전략적으로 이용하기 위해서는 서울시뿐 아니라 자치구 차원에서도 도시계획시설을 적극적으로 관리하고 이를 지원하는 시스템을 구축할 필요
 - 도시계획시설 관련 정보가 필요한 부서에 실시간 정보를 제공하는 시스템 필요

III. 정책제언

I 다양한 여건변화에 대응한 도시계획시설 공급·관리 정책 마련 필요

지속적 공공서비스 제공 위해 변화에 대응 가능한 도시계획시설 정책 마련

- 여건변화에 따른 서울형 도시계획시설의 역할 재정립
 - 도시계획시설 공급·관리 정책의 기본방향을 규정하며, 도시계획시설의 기능과 역할을 명확히 하도록 서울형 도시계획시설의 정의를 확립하고 시설 유형을 재정비
- 도시계획시설 관련 제도, 여건변화·지역특성을 반영하는 체계로 개선
 - 여건변화에 대응하고 다양한 지역특성에 부합하여 도시계획시설을 공급 및 관리할 수 있도록 도시계획시설 관련 제도를 재정비
- 전문성 있는 민간부문 참여로 도시계획시설의 공급·운영방식 다각화
 - 도시계획시설의 공급과 운영에 민간부문 참여를 유도해, 삶의 질 향상에 따라 수요가 늘어나는 생활인프라를 원활히 공급하도록 사업성·제도 개선방안을 마련
- 도시계획시설 관리체계의 스마트화
 - 기존 도시계획시설을 효율적으로 활용·관리할 수 있도록 현황 데이터베이스와 통합 관리 시스템을 구축하고 정책 기반을 마련하며 관리 조직을 체계화

주요 추진전략

주요 과제	추진전략
여건변화에 대응하는 서울형 도시계획시설의 역할 재정립	<ul style="list-style-type: none"> - 다양한 여건변화에 대응하여 수준 높은 공공서비스를 제공하기 위한 정책방향 마련 - 서울형 도시계획시설의 기능과 역할 확립
도시계획시설 관련 제도를 여건변화·지역특성 반영하는 체계로 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 도시계획시설의 기준·체계 재정비 - 도시계획시설 제도의 유연성 확보와 지자체 권한 강화
전문성 있는 민간부문 참여로 도시계획시설의 공급·운영방식 다각화	<ul style="list-style-type: none"> - 민간의 사업 참여를 위한 사업성 개선방안 마련 - 도시계획시설의 질적 향상을 위한 입체·복합화 제도로 개선 - 민간 운영 시설 확대를 위한 방안 마련
도시계획시설 관리체계의 스마트화	<ul style="list-style-type: none"> - 서울시 도시계획시설의 현황 DB 및 관리체계 구축 - 서울시 차원의 미래 비전 마련과 전략적 정비·활용 방안 모색 - 도시계획시설 관리조직의 체계적 역할분담 필요

I 여건변화에 대응하는 서울형 도시계획시설의 역할 재정립

다양한 여건변화에 대응하고 수준 높은 공공서비스 제공 위한 정책방향 마련

- 도시계획시설 공급·관리 정책의 네 가지 기본방향 설정
 - 첫째, 도시계획시설의 효율적 이용, 둘째, 도시계획시설의 체계적 관리, 셋째, 도시계획시설의 공급·운영방식 다각화, 넷째, 지역별로 균형 있는 공급 유도

서울형 도시계획시설의 기능·역할 확립

- 서울형 도시계획시설의 기능과 역할을 명확히 정립하고, 이에 부합하도록 도시계획시설의 유형을 재정비
 - 서울형 도시계획시설은 도시의 기능을 유지·보호하고 장래의 성장·변화 대비에 필요한 기본적인 시설(도시인프라)과 시민 생활의 질을 향상시키고 사회적 활동을 활성화하기 위한 공익적 시설(생활인프라)을 의미
 - 도시인프라는 도시 기능을 위한 필수시설인 도로·철도 등 교통시설, 상·하수도, 에너지 공급시설, 하천 등 방재시설, 도시자연공원 등과 경제활동을 위한 물류·유통시설 등이 해당
 - 생활인프라는 생활밀착형 지원시설인 교육시설, 복지시설, 공공청사 등과 여가문화활동을 위한 문화시설, 체육시설, 생활권공원 등을 포함
 - 주민 접근성과 토지이용 효율성을 높이기 위한 융·복합 추세를 반영하여, 생활인프라는 시설의 기능 복합화를 유도
 - 서울형 도시계획시설은 공공성이 확보될 수 있는 사례로 한정
 - 공공성은 공공의 필요와 복리를 의미
 - 도시계획시설의 공급뿐 아니라 이를 지속해서 유지할 수 있는 공공재정과 행정력을 고려한 선택과 집중에 따른 공급·관리도 필요



[그림 7] 여건변화에 따른 서울시 도시계획시설의 정책방향

I 도시계획시설 관련 제도, 여건변화·지역특성 반영하는 체계로 개선

도시계획시설의 체계·기준 전면 재정비

- 여건변화에 대응하여 기능할 수 있도록 도시계획시설 규칙을 개선
 - 기존 시설의 조정과 변경, 시설의 질적 수준을 제고하기 위한 새로운 기준을 도입하고, 지자체 여건에 부합한 도시계획시설을 설치할 수 있도록 시설의 분류 방식 개선
 - 현재 ‘신규 시설의 공급’ 위주의 기준으로만 구성된 도시계획시설 규칙에 ‘기존 시설의 조정 및 변경 기준’을 추가하여 두 가지 체계로 개편
 - 추가되는 ‘기존 시설의 조정 및 변경 기준’은 변화모니터링과 조정·변경기준으로 구분
 - 변화모니터링으로 기초 생활권과 같은 공간단위를 기준으로 인구·세대수 등의 변화를 파악하여 일정 수준 이상 또는 이하로 변화가 생겼을 때 기존 도시계획시설과 주변 시설의 이용 실태, 기능 부합 여부 등을 모니터링하고 점검
 - 기존 시설을 조정·변경할 시점과 방안에 관한 기준을 적용하여, 모니터링 이후 기존 시설의 용도, 규모 등을 변경하고 다른 시설과 중복하거나 주변 시설과 통·폐합하는 방안 모색
- 도시계획시설의 결정기준을 양적 기준에서 질적 기준으로 전환
 - 도시계획시설 규칙 내 시설 확보 및 입지조건을 위한 결정기준에 질적 기준 추가
 - 기존 인구당 시설면적과 같은 양적 기준에서 해당 시설의 이용권역, 접근성(대중교통 및 도보 접근성), 서비스 소외지역 등 실질적인 기준으로 전환
- 미래를 대비하기 위해 임의시설의 도시계획시설 결정기준 마련
 - 임의시설 중 비도시계획시설로 설치되는 공공시설은 용도변경이나 매각이 쉬워 미래를 대비하기 위한 시설로 확보하기에는 한계
 - 가용지가 부족하고 개발압력이 높은 서울의 많은 지역에서는 필요성이 인정될 때에만 시설을 유지
 - 일정 규모 이상, 거점 역할의 공공시설, 전략적으로 필요한 시설 등 기준에 따라 도시계획시설로 결정
 - 다만, 상황에 따라 시설 사업을 원활하게 추진하고 절차를 신속하게 진행하기 위해 시설 설치 후에도 도시계획시설 결정이 가능하도록 정책 마련

도시계획시설 제도 유연성 확보하고 지자체 권한 강화

- 도시계획시설 관련 제도를 개선해 지자체 여건과 특성에 따라 제도를 유연하게 적용하도록 유도
 - 현재 국토계획법이 모든 도시계획시설을 규정하는 방식에서, 법과 조례가 역할을 분담할 수 있는 체계로 전환

- 국토계획법에서는 도시계획시설 중 필수시설을 규정하고, 지자체가 지역별 여건에 부합한 생활인프라의 세부시설을 결정하도록 제도 개선
- 서울시의 특수한 여건을 반영하여 도시계획시설로 결정이 필요한 신규 시설을 도입하거나, 변화된 여건으로 도시계획시설로 유지할 필요가 낮은 시설을 삭제 가능하도록 보완
- 이와 같은 제도 개선이 선행되면, 달라진 도시 상황과 여건변화에 적합하도록 공공성을 기준으로 서울시 도시계획시설의 종류를 재정비
 - 민간재 성격이 뚜렷한 시설은 공공성이 확보되어야 하는 도시계획시설로 공급할 필요성이나 당위성이 낮으므로 도시계획시설 결정 대상에서 제외
 - 공공성이 강한 커뮤니티 공간, 공공임대주택 등 새로운 시설과 변화를 담아낼 수 있도록 도시계획시설의 용도를 중심으로 미래지향적인 유연한 구조로 개선 가능
- 도시계획시설 결정 시 주민의견 수렴과 합의 과정을 포함한 절차 보완
 - 수용이 필요한 도시계획시설 설치 시 계획 과정에서 주민의견 수렴이나 이해당사자와 협의 과정이 실질적으로 이루어질 수 있도록 제도 보완
 - 공공이 사업시행자일 때에도 수용권을 행사할 수 있는 조건을 설정
 - 공공시설을 도시계획시설로 계획 입안 시 일정 비율 이상¹¹⁾의 토지소유자 동의를 의무화 하는 방안 등을 고려

I 전문성 있는 민간부문 참여로 도시계획시설의 공급·운영방식 다각화

민간부문의 사업 참여 유도하는 사업성 개선방안 마련

- 생활인프라에 민간의 사업 참여를 유도하기 위해서는 사업성 개선방안 필요
 - 다수의 사업을 모아 사업을 일정 규모로 키워 사업성을 높이는 번들링(bundling) 제도 등을 활용
 - 여러 자치구에서 설치가 필요한 같은 종류의 시설을 모으거나, 한 개 자치구에서 리모델링이나 재건축이 필요한 비슷한 기능의 여러 시설을 모아 민간투자사업으로 추진 방안 마련
 - 이와 함께 자치구가 생활인프라사업을 민간투자사업으로 추진할 수 있도록, 서울시 차원의 지원방안도 필요

11) 국토계획법 제26조 제1항 및 시행령 제19조의2(도시·군관리계획 입안의 제안) 제2항에 따라 주민이 도시계획시설 결정·변경 제안 시에는 시설결정 대상토지(국공유지 제외) 면적 5분의 4 이상의 토지소유자 동의 필요

도시계획시설의 질적 향상 위한 입체·복합화는 제도로 개선

- 입체·복합화 관련 조항을 법률에 도입하고, 다른 법과 연계해 개정
 - 현재 시행령과 규칙에서 제도적으로 효력이 제한적인 입체·복합화 관련 조항을 법률에 도입하고, 건축법, 도로법 등 관련법과 연계한 개정으로 실질적으로 적용 가능한 토대를 마련
- 공공서비스의 질적 제고를 위해 생활인프라의 복합화를 유도하는 정책방안을 마련
 - 일상생활과 여가문화활동을 지원하는 생활인프라에 대하여 구체적인 중복·입체 결정의 설치 및 운용기준을 마련
 - 시설 결정요건, 경미한 변경 요건, 기존 시설의 입체·복합화를 바탕으로 한 기능 고도화 방안 등을 포함
 - 노후 공공청사 등을 활용하여 다양한 유형과 사례의 복합화 시범사업을 추진하고, 이의 성공사례를 확산
 - 서울시가 시범사업을 추진하면서 자치구가 실질적으로 활용할 수 있는 생활인프라 복합화 설치 및 운용 가이드라인 마련
 - 가이드라인에서는 재정비 도시계획시설의 판단기준, 해당 지역의 미래상과 주변 시설과의 기능과 역할 등을 고려한 재정비 유형, 복합화 유형 등을 제시

민간 운영 시설 범위·방식 등 확대 방안 마련

- 위탁운영 대상 시설의 범위와 시설별 운영에 관한 민간위탁방식의 다각화 방안 필요
 - 우선 민간부문에서 위탁으로 운영이 필요한 생활인프라의 대상과 위탁운영의 장·단점 등의 면밀한 검토를 선행
 - 위탁운영 대상 시설의 범위와 시설별 운영에 관한 민간위탁방식 다각화를 위해 일부 도시계획시설을 대상으로 시범사업을 추진
 - 시범사업 추진과정에서 도출된 제도 및 운영상 쟁점의 개선방안을 마련하고 확산
- 민간이 도시계획시설을 운영·관리할 수 있도록 제도적·정책적 기반을 마련
 - 민간의 관리·운영이 가능한 도시계획시설 대상과 범위, 시설별 적용방안의 차별화, 부작용과 한계 등을 우선 검토
 - 이를 토대로 도시계획시설 일부에 수익시설을 허가하고 수익시설을 운영하는 민간이 시설 전체를 관리하는 방안을 제도적으로 검토

I 도시계획시설 관리체계의 스마트화

도시계획시설의 효율적 이용·관리 위한 체계 구축

- 도시계획시설의 효율적인 이용·관리를 위한 도시계획시설의 기초 DB 보완 및 고도화
 - 도시계획시설 현황자료에는 시설 유형, 위치, 결정시기, 공급방식, 변경이력, 도시관리계획 사항, 이용실태, 성능수준, 예측 재정비 시점 등 추가적인 정보를 포함
 - 도시계획시설의 노후화 및 저이용에 대비하여 결정시기, 성능수준, 이용실태 등을 파악하여 모니터링
- 서울시 전체 도시계획시설 관리시스템 구축으로 기능을 고도화
 - 서울시가 선제적으로 기초 데이터베이스와 관리시스템을 구축하고 활용 가이드라인을 작성하여 자치구에 배포 및 확산
 - 궁극적으로는 서울시와 자치구 간에 자료를 공유하고 관리시스템을 확장할 수 있도록 유도

서울시 미래 비전 등 마련해 도시계획시설의 전략적 정비·활용방안 모색

- 단계적으로 도시계획시설의 미래비전과 기본계획을 수립하여 장기적 계획 마련
 - 서울시 도시계획시설의 관리시스템은 도시계획시설 미래비전과 기본계획에서 제시하는 방향에 따라 운용
 - 도시계획시설 미래비전을 수립하여 서울형 도시계획시설 기능과 역할의 재편방향을 제시
 - 미래비전에는 도시계획시설의 입지 및 개발 잠재력을 고려한 활용 전략, 저이용 시설, 기능 전환 필요시설, 재정비시기가 도래한 시설 등의 대응방향을 포함
 - 서울도시기본계획을 재정비할 때 ‘도시계획시설의 미래 비전’을 포함시켜 도시계획시설의 기본계획 수립 근거를 마련
 - 장기적으로는 도시계획시설 기본계획을 수립하고 도시계획시설의 공급 원칙, 공급 목표, 노후시설 활용방안, 지역 수요에 대응하는 시설 전환 등 서울시 차원의 장기적 관리방안을 제시
 - 도시계획시설에 따라 지역별 공급 지표를 토대로 공급 현황을 분석하고, 생활권별, 시설별 수요를 추정하여 장래 신규 공급 및 기존 시설의 조정·변경계획에 반영
 - 생활인프라를 생활권계획과 연계하는 방안을 모색해 자치구가 활용 가능한 방안 제시

도시계획시설 관리조직의 체계적 역할분담 필요

- 도시계획시설의 효율적 관리를 위해서는 서울시와 자치구 간 명확한 업무 분장이 필요
 - 서울시는 서울시 전체적인 도시계획시설의 전략적인 활용 및 비전을 제시하고 이끌어가는 주체로서 위상 재정립 필요
 - 기존 역할인 도시계획시설의 결정·변경에 관한 관리운영과 함께 개별 사업부서가 추진하는 시설 계획과 사업을 파악할 수 있도록 연계시스템을 구축
 - 개별 사업부서와 자치구 간의 퍼실리테이터(facilitator) 역할도 담당
 - 자치구는 도시계획시설 전담조직을 마련하여 시설 결정에 관한 행정지원과 개별 사업부서의 시설 현황을 파악하고 관리
 - 추가 공급이 필요한 때는 도시계획시설의 현황자료를 근거로 대상지역 범위 내에서 중복 결정이 가능한 시설에 관련 사업부서 간 중계·조정 역할 수행
 - 지역과 생활에 밀착한 도시계획시설 결정과 관리운영 업무를 이행하기 위하여 시설관리공단 등을 활용하여 도시계획시설의 실태를 지속 파악하고 모니터링 추진

06756

서울특별시 서초구

남부순환로 340길 57

02-2149-1234

www.si.re.kr