

2040 서울도시기본계획

2023

「2040 서울도시기본계획」을 발간하며

지난 3년간 코로나19 팬데믹으로 전 세계가 심각한 타격을 받아왔지만, 대한민국의 수도 서울은 혁신적인 디지털 기술과 뛰어난 시민 의식, 풍부한 자연환경을 토대로 도시의 가능성과 잠재력을 확인할 수 있었습니다. 「2040 서울도시기본계획」은 기후위기, 디지털 전환, 생활양식의 변화 등 글로벌 대도시가 당면한 과제에 대한 해법을 제시하고 있습니다.

첫째, 보행일상권으로의 공간구조 개편입니다. 서울을 하나의 기준으로 관리하던 지금까지의 방식에서 벗어나, 미래의 서울은 다양한 지역특성을 반영한 차별화된 계획체계를 통해 동네 단위의 자족적 생활권으로 재구성하게 됩니다. 이는 기후위기, 팬데믹 등 각종 재난상황에서도 도시활동이 가능한 공간단위로, 서울 어디에서나 시민 삶의 질이 보장되는 새로운 차원의 균형발전정책 기반이 될 것입니다.

둘째, 과감하고 유연한 도시계획 기조로의 전환입니다. 앞으로의 도시계획은 미래 여건변화에 유연하고 신속하게 대응할 수 있는 체계를 통해 현장에서 강력하게 작동하는 수단이 될 것입니다. 미래지향적인 계획철학을 토대로 융복합적인 토지이용제도를 실현하고 수변녹지와 연계된 생활공간을 조성하는 등 도시계획체계를 과감하고 유연하게 전환했습니다.

셋째, 미래 변화 속 지속가능한 도시의 구축입니다. 디지털 대전환과 기후위기 등 급변하는 시대에 발맞춰 지속가능한 첨단 도시를 구축하기 위한 구체적인 목표를 수립했습니다. 미래 산업을 육성하고 첨단 미래교통수단의 기반을 마련하는 한편, 자립적인 자원순환체계와 대형 재난에 대한 전방위적인 방재체계를 구축하는 등 미래 변화에 대한 도시의 기술 적응력을 강화하고 안전하고 지속가능한 도시를 만들기 위한 노력을 담아냈습니다.

넷째, 참여형 계획문화의 진화입니다. 행정 최일선의 목소리를 적극적으로 반영함으로써 정책을 과감하게 실행하고 추진할 수 있도록 구체적인 지침과 우선순위를 마련했습니다. 서울 시민은 미래 서울의 가치와 방향성을 제시하고, 행정 실무자는 구체적이고 실현 가능한 정책 내용을 제공합니다. 또한 전문가는 객관적이고 정합성을 가진 지침을 제안해서 계획의 실효성을 높이게 됩니다.

「2040 서울도시기본계획」은 팬데믹과 디지털 전환 등 뉴노멀 시대를 겪으면서 수립한 전환기의 계획이자, 불확실한 미래를 향해 과감하게 도전하는 서울시 최상위 공간계획입니다. 이번 계획이 서울시민의 삶의 질을 높이고 도시경쟁력을 강화하는 기반이 되길 바라며, 계획 수립에 큰 도움을 주신 천만 서울시민과 서울특별시의회 관계자, 서울시 및 자치구 공무원, 서울연구원 연구진을 비롯한 모든 분들께 감사드립니다.

2023년 2월

서울특별시장 

목차

| | | |
|-----|---------------------|----|
| 제1장 | 개요 | 1 |
| 제1절 | 2040 서울도시기본계획 개요 | 3 |
| 제2절 | 수립배경 및 특징 | 7 |
| 제3절 | 수립과정 및 추진체계 | 11 |
| 제2장 | 미래상과 목표 | 17 |
| 제1절 | 서울의 변화진단 | 19 |
| 제2절 | 2040 서울의 미래상 | 42 |
| 제3절 | 2040 서울도시기본계획 7대 목표 | 45 |
| 제3장 | 부문별 전략계획 | 61 |
| 제1절 | 개요 | 63 |
| 제2절 | 주택·정비 부문 | 67 |
| 제3절 | 경제·산업 부문 | 73 |
| 제4절 | 기후·환경 부문 | 78 |
| 제5절 | 안전·방재 부문 | 83 |
| 제6절 | 교통·물류 부문 | 89 |
| 제7절 | 사회·문화 부문 | 95 |

표 목차

| | |
|---|-----|
| [표 1-1] 2040 서울도시기본계획 수립과정(2019~2023) | 12 |
| [표 1-2] 계획 수립과정별 계획참여 주체의 주요 역할 및 내용 | 13 |
| [표 2-1] 서울시 폭우 종합재해취약성 분석결과 | 21 |
| [표 2-2] 서울시 폭염 종합재해취약성 분석결과 | 21 |
| [표 2-3] 서울시 폭설 종합재해취약성 분석결과 | 22 |
| [표 2-4] 서울시 가뭄 종합재해취약성 분석결과 | 22 |
| [표 2-5] 서울시 강풍 종합재해취약성 분석결과 | 23 |
| [표 2-6] 서울시 토지적성평가 결과 | 24 |
| [표 2-7] 서울시민 의견 조사 개요 | 40 |
| [표 2-8] 서울시민 의견 조사 내용 | 40 |
| [표 2-9] 2040 서울도시기본계획 미래상 수립과정 | 43 |
| [표 2-10] 서울도시기본계획 미래상 변화 | 44 |
| [표 2-11] 2040 서울도시기본계획 7대 목표 | 45 |
| [표 3-1] 서울형 부문별 전략계획의 개요 | 64 |
| [표 3-2] 6개 부문별 목표와 전략(24개 목표, 70개 전략) | 65 |
| [표 3-3] 주택·정비 부문별 전략계획 | 67 |
| [표 3-4] 경제·산업 부문별 전략계획 | 73 |
| [표 3-5] 기후·환경 부문별 전략계획 | 78 |
| [표 3-6] 안전·방재 부문별 전략계획 | 83 |
| [표 3-7] 교통·물류 부문별 전략계획 | 89 |
| [표 3-8] 사회·문화 부문별 전략계획 | 95 |
| [표 4-1] 3도심의 특성 및 육성방향 | 106 |
| [표 4-2] 7광역중심의 특성 및 육성방향 | 108 |
| [표 4-3] 12지역중심의 특성 및 육성방향 | 109 |
| [표 4-4] 서울-수도권 간 광역교통망 노선 계획 | 112 |
| [표 4-5] 4대 혁신축의 육성방향 및 주요 거점별 개발방향 | 115 |

| | |
|--|-----|
| [표 5-1] 생활권계획별 특성 및 주요 내용 | 141 |
| [표 5-2] 도심권 발전방향 및 계획과제 | 144 |
| [표 5-3] 동북권 발전방향 및 계획과제 | 150 |
| [표 5-4] 서북권 발전방향 및 계획과제 | 156 |
| [표 5-5] 서남권 발전방향 및 계획과제 | 161 |
| [표 5-6] 동남권 발전방향 및 계획과제 | 167 |
| [표 6-1] 2040 서울도시기본계획 부문별 성과 진단지표(안) | 179 |

그림 목차

| | |
|---|----|
| [그림 1-1] 2040 서울도시기본계획의 위상 | 5 |
| [그림 1-2] 2000년 이후 서울도시기본계획의 변천 | 7 |
| [그림 1-3] 2040 서울도시기본계획의 구성체계 | 10 |
| [그림 1-4] 2040 서울도시기본계획 추진체계 | 15 |
| [그림 2-1] 서울시 자연환경 | 19 |
| [그림 2-2] 서울시 음영기복도 | 19 |
| [그림 2-3] 서울의 도시형태의 변화 | 20 |
| [그림 2-4] 서울시 토지적성등급도 | 24 |
| [그림 2-5] 서울의 자연증가 변화(2000~2020) | 25 |
| [그림 2-6] 연령대별 인구의 증감과 세대주 연령의 변화(2010, 2020) | 26 |
| [그림 2-7] 1인 가구 및 비친족 가구 현황(2010, 2020)과 연령대별 조혼인율(2020) | 27 |
| [그림 2-8] 주택구입부담지수의 변화(2010~2020)와 주택별 점유 현황(2010, 2020) | 27 |
| [그림 2-9] 서울의 GRDP 성장률 및 산업별 특화도(2010~2019) | 28 |
| [그림 2-10] 자치구별 GRDP의 추이(2010, 2018) | 29 |
| [그림 2-11] 자치구별 출근 유입통행량의 추이(2016, 2019) | 29 |
| [그림 2-12] 자치구별 주간인구와 야간인구 비교(2020) | 30 |
| [그림 2-13] 30년 이상 경과된 주택 비율(2019) | 31 |

| | |
|--|-----|
| [그림 2-14] 폐기물 발생량 및 1인당 생활폐기물 배출량(2010~2019) | 32 |
| [그림 2-15] 노인여가복지시설 및 재가노인복지시설 현황(2015~2020) | 33 |
| [그림 2-16] 세계 주요 도시의 1인당 공원면적(2014) | 33 |
| [그림 2-17] 서울시 인구추계(2010~2040) | 34 |
| [그림 2-18] 서울시 온실가스 배출현황 | 35 |
| [그림 2-19] 서울시 전동킥보드 사고 추이 | 36 |
| [그림 2-20] 대도시권 생활인구 경로(상위 50개) | 37 |
| [그림 2-21] 서울시민 선호 미래 서울 핵심가치 | 41 |
| [그림 2-22] 보행일상권 개념도 | 48 |
| [그림 2-23] 서울의 하천현황(법정) | 49 |
| [그림 2-24] 서울의 지상철도 현황 및 잠재력 | 52 |
| [그림 2-25] 수직적·수평적 확장을 통한 입체적 교통체계 구축 | 55 |
| [그림 2-26] 세계 주요 도시 1인당 온실가스 배출량 | 56 |
| [그림 2-27] 기술의 발전과 용도지역제의 변화 | 60 |
| [그림 3-1] 2040 서울도시기본계획 부문별 전략계획의 역할 | 63 |
| [그림 4-1] 서울시 중심지 체계 | 104 |
| [그림 4-2] 광역급행철도망과 중심지 체계를 연계한 광역대도시권 | 113 |
| [그림 4-3] 4대 혁신축: 중심지와 산업거점 연계 | 114 |
| [그림 4-4] 2040 서울도시기본계획 공원·녹지·수변축 | 117 |
| [그림 4-5] 2040 서울도시기본계획의 토지이용계획 및 도시관리계획 구조 | 124 |
| [그림 4-6] 서울시 용도지역 현황 | 129 |
| [그림 5-1] 권역생활권 구분 | 142 |
| [그림 5-2] 권역별 구상 도출을 위한 논의 과정 | 143 |
| [그림 5-3] 도심권 발전구상 | 149 |
| [그림 5-4] 동북권 발전구상 | 155 |
| [그림 5-5] 서북권 발전구상 | 160 |
| [그림 5-6] 서남권 발전구상 | 166 |
| [그림 5-7] 동남권 발전구상 | 171 |
| [그림 6-1] 도시기본계획 모니터링 상시 대응체계 마련 | 177 |
| [그림 6-2] 2040 서울도시기본계획 성과 진단지표의 구성 방향 | 178 |

제1장

개요



제1절 2040 서울도시기본계획 개요

제2절 수립배경 및 특징

제3절 수립과정 및 추진체계

제1절

2040 서울도시기본계획 개요

1. 2040 서울도시기본계획의 의미

- 서울도시기본계획이란 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 근거한 도시·군기본계획을 대도시 서울의 특성에 맞게 재구성한 ‘서울형 도시기본계획’을 의미한다.
- 서울도시기본계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 「도시·군기본계획수립지침」에 따라 국토의 한정된 자원을 효율적이고 합리적으로 활용하여 시민 삶의 질을 향상시키고, 서울시의 지속가능한 발전을 위한 정책 방향을 제시함과 동시에 장기적으로 도시가 발전하여야 할 틀을 제시하는 종합계획이다.
- 2040 서울도시기본계획에서는 디지털 전환, 팬데믹, 인구변화 등에 따른 미래 도시공간 변화에 대비하여 7대 공간목표를 설정하였고, 부문별 전략계획을 통해 실효성 있는 계획체계로 개선하였으며, 토지이용계획의 지침적 성격을 강화하였다.

도시기본계획이란?

도시기본계획은 1981년 「도시계획법」의 개정에 의해 법정화되었고, 수립목적은 토지의 이용 및 개발과 보전을 위한 국토관리의 지속가능성을 담보하는 것이다. 도시기본계획은 한정된 자원을 효율적이고 합리적으로 활용하여 주민의 삶의 질을 향상시키고, 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 위한 정책방향을 제시하며, 20년 후 도시가 발전하여야 할 장기적인 틀을 제시하는 종합계획이다.

도시기본계획은 토지의 이용·개발 및 보전에 관한 관련·하위계획의 방향성을 제시하는 계획으로서, 하위계획인 도시관리계획과 타 법률에 의해 수립되는 부문별 계획이 기본계획과 일관성 있고 통일성 있게 수립될 수 있도록 지침적 역할을 하는 법정 최상위계획의 위상을 가진다.

도시기본계획은 사회·경제, 환경·에너지, 교통·기반시설, 문화·복지 등 도시 전체의 다양한 분야를 포괄하는 종합계획으로서, 계획수립과정에서 시민, 전문가, 행정가 등의 다양한 의견을 폭넓게 수렴하고 조정하는 절차적 정당성이 요구되는 계획이다.

2. 계획의 범위

시간적 범위: 기준연도 2019년, 목표연도 2040년

- 2040 서울도시기본계획에서는 계획의 기준연도를 2019년으로 하여 서울의 인구·산업·경제·환경·교통·주택 등 부문별 현황을 파악하고, 대내외적인 여건 변화 분석과 시민·전문가·행정 등 다양한 주체의 의견을 수렴하여 미래상과 부문별 전략계획, 공간계획 등 도시 전반에 대한 목표와 전략을 수립하였다.
- 계획의 목표연도는 수립지침에 따라 계획 수립 시점으로부터 약 20년 후인 2040년으로 설정하였으며, 향후 통계 전망을 근거로 계획인구를 설정하였다.

공간적 범위: 도시계획구역 605.96km²

- 공간적 범위는 서울시 행정구역과 일치하는 서울시 도시계획구역 전체로 하며, 그 면적은 605.96km²이다.
- 계획과제를 도출하기 위한 현황 및 여건 분석과 공간구조 개편구상에서는 서울과 주변 수도권 지역을 포함한 서울 대도시권을 대상으로 설정하였다.

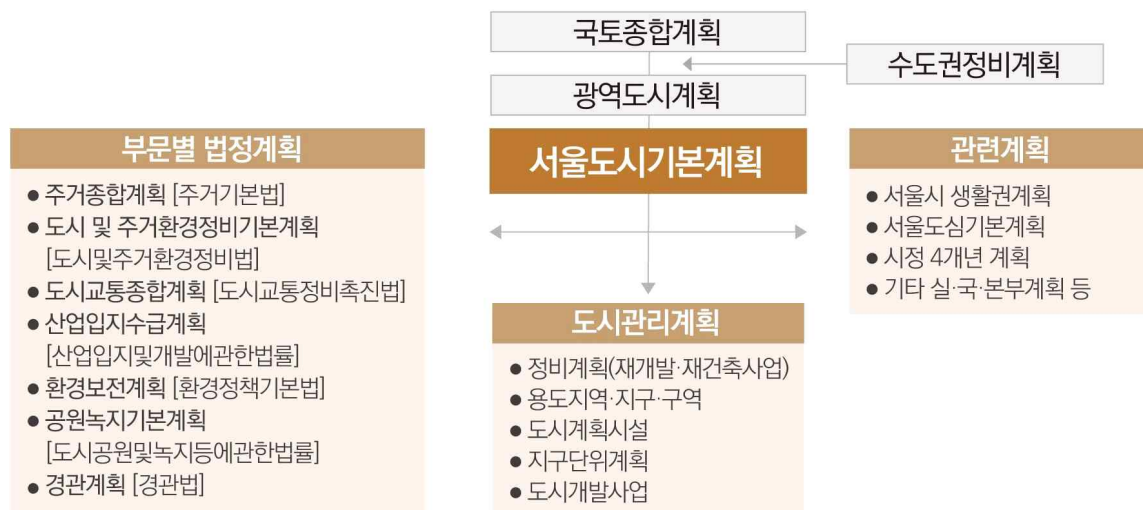
내용적 범위

- 첫째, 장기적인 관점에서 서울의 미래상을 제시하고 이를 도시공간에 실현하기 위해 달성해야 할 구체적인 공간목표를 제시하였다.
- 둘째, 미래상과 목표를 달성하기 위해 실·본부·국 정책과 계획의 구체적인 방향성을 제시하는 부문별 전략계획을 수립하였다.
- 셋째, 미래상과 목표, 부문별 전략계획을 공간적으로 실현하기 위한 도시공간 계획과 토지이용계획, 도시관리계획 등 도시공간 관리를 위한 가이드라인을 제시하였다.
- 넷째, 기본계획의 내용을 구체화하고 지역의 균형발전을 위하여 지역 특성이 반영된 생활권계획의 권역별 구상을 제시하였다.
- 다섯째, 계획의 실현을 위하여 계획체계의 조정·보완, 상시모니터링체계, 광역적 협력 거버넌스, 재정투입의 원칙과 방향을 제시하였다.

3. 계획의 위상 및 역할

서울시 전 분야를 아우르는 최상위 법정계획

- 2040 서울도시기본계획은 도시의 공간구조와 더불어 토지이용에 관련된 서울시 전 부문의 정책에 우선되는 최상위 공간계획으로, 모든 부문별 계획과 정책을 공간구조와 토지이용으로 계획하며 하위계획인 도시관리계획 수립의 지침이 되는 계획이다.¹⁾
- 도시기본계획은 복지·경제·환경·교통·안전 등 다양한 부문을 포괄하는 종합계획으로 서울시 정책의 전 분야를 균형 있게 통합·조정하는 공간분야 최상위 계획의 위상을 갖는다.
- 도시기본계획은 다른 법률에 따른 토지이용·개발 및 보전계획의 기본이 되며, 부문별 법정계획과 시정 운영계획 등 서울시 모든 계획 수립 시 방향성을 제시하는 역할을 수행한다.



[그림 1-1] 2040 서울도시기본계획의 위상

20년 후 도시의 미래상 및 발전방향을 제시하는 장기계획

- 2040 서울도시기본계획은 20년 후 서울의 모습을 내다보고 시대상 및 가치를 담은 미래상과 발전 방향의 기본골격을 제시하는 장기계획이다.
- 서울의 미래상과 발전방향은 인구구조, 사회·경제적 여건, 기후변화에 따른 토지이용의 변화, 산업 구조, 주택과 시가지 변화 등 주요 부문에 대한 기초현황 분석과 디지털 전환, 팬데믹 등 대내외적 여건 변화를 고려하여 장기적인 관점에서 설정하였다.
- 아울러 변화하는 시대 여건을 고려하여 5년마다 도시기본계획의 타당성 여부를 재검토하고 수정·보완하는 재정비 절차가 필요하다.

1) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조

공간구조와 토지이용 방향을 제시하는 공간계획

- 2040 서울도시기본계획은 도시의 미래상을 제시하고 이를 달성하기 위하여 전략적으로 설정한 계획과제를 공간차원에서 구체화하고 실현화하는 계획이다.
- 서울도시기본계획은 미래상과 이를 실현하기 위한 목표, 부문별 전략계획, 공간계획 및 이와 연계된 토지이용의 원칙과 방향을 제시하고 있으며, 권역 단위의 발전방향 등 공간계획의 형태로 구체화하고 실현하는 특징을 갖는다.
- 각 분야의 부문별 정책과 계획을 공간차원에서 통합하고 조정하여 결과적으로 도시공간의 활용과 토지이용을 규제·유도함으로써 계획의 실현을 도모한다.

정책의 우선순위를 설정하는 정책계획이자 전략계획

- 지속되는 서울의 저성장 기조, 재정투입에 대한 수요 증가, 다양화되고 고도화되는 시민 요구 등 공공정책 수요는 계속하여 변화하고 있는 실정이다. 이에 효과적으로 대응하고 한정된 자원을 효율적으로 투입하기 위해서는 정책의 우선순위를 명확하게 하고 정책을 전략적으로 추진하는 것이 중요하다.
- 2040 서울도시기본계획은 2040년 서울의 미래상을 실현하기 위하여 복수의 행정 분야를 융합하고 시민·전문가·행정가의 참여와 합의 과정을 통하여 서울이 우선적으로 추진하여야 할 중점전략을 설정하였다.