

# 국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 744

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

## 중앙도시계획위원회 운영 개선방안

김중은 연구위원, 배유진 책임연구원

### 요약

- ❶ (기능 측면) ① 도시계획 승인권한이 대부분 지자체로 이양되어 중앙도시계획위원회\*의 심의안건 유형이 개발제한구역 해제·관리나 공공주택지구 지정에 편중, ② 이러한 유형의 안건 심의에 위원회의 역할이 집중돼 조사·연구나 자문 기능이 상대적으로 소홀, ③ 안건 유형별 심의기준 등의 부재로 심의의 일관성 유지가 곤란하다는 문제점이 지적되고 있음

\* 도시계획 분야의 최상위 심의기구로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제106조에 따라 국토교통부 장관의 권한에 속하는 사항 등에 대한 심의와 조사·연구 업무를 수행

- ❷ (운영 측면) ① 위원회 안건에 대한 효율적 검토를 도모하는 분과위원회 및 소위원회를 적절히 활용하지 못함, ② 위원 인선 시 전공·성별·지역 등의 안배로 인한 위원회의 전문성 약화 우려와 위원 인선과정에서 평가 절차·기준의 미흡으로 인선의 객관성에 이의가 제기될 우려, ③ 위원회 운영을 지원하는 전담조직에 대한 행정적 위계와 인력·예산상의 한계가 지적되고 있음
- ❸ 서울·경기 등 광역지자체의 도시계획위원회 운영사례와 영국·일본 등의 유사기구 운영사례 검토를 바탕으로 중앙도시계획위원회의 심의·자문 기능을 강화하고 운영방식을 개선하기 위한 방안을 제안함

### 향후과제

- ❶ (위원회의 심의·자문 기능 강화) ① 심의기준을 내규 형태 또는 지침화해 운영, ② 자문대상 안건을 정하는 별도 규정 운영 및 중앙도시계획위원회가 직접 조사·연구를 수행할 필요, ③ 심의시간 단축과 심도 있고 전문적인 심의를 위해 분과위원회별 소관업무 조정이나 사전검토 등을 위한 소위원회 운영 활성화
- ❷ (위원회 운영지원 강화) ① 중앙도시계획위원회 민간위원 구성과정에서 공정성을 제고하고 위원의 전문성 등을 객관적으로 평가하기 위해 가칭 '민간위원선정위원회'를 구성·운영, ② 심의결과에 대한 아카이브 구축과 연차보고서 발간을 통해 일관성 있는 심의를 유도, ③ 운영지원 부서의 인력 확충, 독립성 보장을 위한 국토교통부 조직 내 위상 제고

# 1. 중앙도시계획위원회의 운영실태

## 중앙도시계획위원회의 심의 대상·실적

중앙도시계획위원회는 도시계획 분야의 최상위 심의기구로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 「국토계획법」) 제106조에 따라 세 가지 사항에 대한 심의와 조사·연구 업무를 수행

- 국토교통부 장관의 권한에 속하는 사항(「국토계획법」 제106조 제1호)
- 「국토계획법」에서 중앙도시계획위원회 심의를 거치도록 한 사항(「국토계획법」 제106조 제2호)
- 다른 법률에서 중앙도시계획위원회 심의를 거치도록 한 사항(「국토계획법」 제106조 제2호)

7년간(2012~2018년) 총 315건(연 40건 내외)의 신규 안건이 심의됐으며, 안건 유형별로는 개발제한구역 관리계획, 공공주택지구 지정, 개발제한구역 해제사업(개발제한구역 해제를 위한 도시관리계획 변경) 순으로 높게 나타남

표 1 중앙도시계획위원회 심의대상 및 신규 안건 심의실적(2012~2018년)

구분	심의대상	심의 분과	신규 안건 심의실적							계
			2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
국토교통부 장관의 권한에 속하는 사항	광역도시계획(광역계획권 지정 포함)	전체	-	-	-	-	-	-	-	-
	도시·군관리계획	개발제한구역	4	10	9	7	8	4	2	44
		시가화조정구역	-	-	-	-	-	-	-	-
		입지구제최소구역	1	-	-	1	1	-	-	3
	개발행위허가 제한	전체	-	-	-	-	-	-	-	-
「국토계획법」에서 중앙도시계획위원회 심의를 거치도록 한 사항	타법에 의한 구역지정	1분과	9	5	11	3	1	3	3	35
	타법에 의한 용도지역 변경 의제	1분과	-	-	-	3	2	-	-	5
	개발행위허가	1분과	-	-	-	-	-	-	-	-
	장기미집행 도시·군계획시설 해제심사(권고)	전체	-	-	-	-	-	-	7	7
다른 법률에서 중앙도시계획위원회 심의를 거치도록 한 사항	개발제한구역관리계획	전체	15	15	13	11	8	19	16	97
	도시개발구역	전체	4	-	2	1	3	-	1	11
	공공주택지구	전체	2	7	-	3	9	3	22	46
	공공지원민간임대주택 촉진지구	전체	-	-	-	-	6	2	5	13
	개발제한구역 훼손지복구계획	전체	4	5	-	-	1	3	2	15
	토지가래허가구역	전체	2	1	2	1	-	1	3	10
	해안권 및 내륙권 개발구역	전체	1	-	1	4	1	-	-	7
	기업도시 개발구역	전체	-	-	-	-	-	-	-	-
	친수구역	전체	1	2	-	-	-	-	-	3
	신발전지역 촉진지구	1분과	5	2	-	-	-	-	-	7
	경관심의	1분과	-	-	-	4	3	3	-	10
기타	전체	-	-	-	1	-	-	1	2	
계	-	48	47	38	38	44	38	62	315	

출처: 중앙도시계획위원회 운영지원반 내부자료.

## 중앙도시계획위원회의 인적 구성

중앙도시계획위원회는 총 30인(정부위원 4인 + 민간위원 26인)의 위원으로 구성(「국토계획법」 제107조)

- (정부위원 4인) 당연직으로 국토교통부 도시계획담당 고위 공무원 1인과 환경부, 기획재정부, 농림축산식품부 고위 공무원 중 해당 중앙행정기관의 장이 추천하는 자로 구성(「중앙도시계획위원회 운영세칙」 제2조)
- (민간위원 26인) 성별·지역 균형, 전문분야, 회의 운영의 연속성 등을 고려해 매년 초 선정하고 2년 임기를 원칙으로 함
  - 2019년에 스마트시티, 장기미집행 도시계획시설, 공공주택사업 등 최근 심의안건 유형을 고려해 공간정보·법률·주택·환경·지역·지리 분야의 위원을 2018년 대비 각 1명씩 증원

표 2 중앙도시계획위원회 민간위원 분야별 구성

구분	전공 분야(위원 수)					
	토지이용(14)	건축(2)	주택(1)	교통(1)	공간정보(0)	환경(1)
2018년	토지이용(14)	건축(2)	주택(1)	교통(1)	공간정보(0)	환경(1)
	법률(0)	방재(1)	경관(2)	경제(2)	인구(1)	행정(1)
2019년	토지이용(11)	건축(2)	주택(2)	교통(1)	공간정보(1)	환경(2)
	법률(1)	방재(0)	경관(1)	경제(1)	인구(1), 지리(1)	행정(1), 지역(1)

출처: 중앙도시계획위원회 운영지원반 내부자료.

국토교통부 도시정책과 내에 중앙도시계획위원회 운영지원반(4~5인)을 구성하여 위원회의 심의활동을 지원(「국토계획법」 제111조 및 제112조)

- (전문위원 2인) 외부 전문기관(국토연구원, 한국토지주택연구원)으로부터 파견형태로 인력을 지원받아 운영하고 있으며 주로 심의안건에 대한 사전검토 및 검토의견 작성을 담당
- (간사 및 서기) 국토교통부 소속 공무원 중에서 임명하며 중앙도시계획위원회 운영일정 조정, 위원수당 지급, 회의록 작성, 회의결과 통보 등의 사무업무를 주로 담당
- 최근 6년간 구성현황을 보면 간사 및 서기는 2년 주기로 업무를 담당하고 있으며, 외부 기관에서 파견 온 전문위원은 1~2년 주기로 교체

표 3 중앙도시계획위원회 운영지원반 구성 현황(2013~2018년)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
운영반장(간사)	A 서기관	B 서기관	B 서기관	C 서기관	C 서기관	D 서기관
반원(서기)	a 주무관	a 주무관	b 주무관	c 주무관	c 주무관	d 주무관
	-	-	-	㉠ 주무관	㉡ 주무관	㉢ 주무관
전문위원	국토연구원 파견	가 위원	나 위원	나 위원	다 위원	다 위원
	한국토지주택연구원 파견	㉣ 위원	㉤ 위원	㉥ 위원	㉦ 위원	㉧ 위원

출처: 국토교통부 2018, 11의 내용을 저자 수정.

## 2. 중앙도시계획위원회 운영 문제점과 개선방향

### 안건 심의·자문 관련

2009년 이후 도시기본계획 승인권까지 지자체로 이양되면서 중앙도시계획위원회의 주요 심의안건 유형이 개발제한구역 해제 결정 및 관리계획 승인, 공공주택지구 지정 등의 일부 안건에 편중

- 2018년 전체회의에 상정돼 심의된 111건의 안건(재심의 포함) 중, 개발제한구역 해제 및 관리계획 승인이 61건, 공공주택지구 지정 등 타법에 의한 지구 지정이 42건, 장기미집행 시설 해제 권고 등이 8건을 차지

중앙도시계획위원회의 역할이 안건 심의에 집중되어 국가 차원의 도시정책 방향을 발굴·설정하기 위한 조사·연구나 자문 등에 대한 기여도가 상대적으로 낮음

- 중앙도시계획위원회가 도시계획과 관련하여 직접적으로 조사·연구(「국토계획법」 제106조 제3호)를 수행한 사례는 거의 없으며, 중앙도시계획위원회의 자문을 거쳐야 하는 안건 유형이 특정돼 있지 않아 필요에 따라 자의적으로 자문안건이 상정되는 경우가 대부분임

안건 유형별로 심의기준이나 심의 시 필수적으로 검토해야 할 체크리스트가 없어 특정 위원의 참석여부 또는 전문위원의 성향에 따라 검토 누락 항목이 발생하는 등 일관되고 체계적인 심의가 곤란

- 그동안 여러 차례 중앙도시계획위원회 운영지원반 및 안건상정부서에서 주요 안건 유형에 대한 심의 체크리스트를 작성해 위원회에 보고해 왔으나, 회기 초반에만 활용되고 회차가 늘어날수록 위원들이 체크리스트보다는 개인의 전문성을 바탕으로 의견을 개진하는 경우가 다수였음

### 위원회 운영 관련

심의안건 유형의 변화로 인해 본위원회에서 심의하는 안건의 비중이 높아지고, 분과위원회 간의 심의안건 배분의 불균형이 발생해 안건 심의과정에서 비효율 발생

- **(제1분과위원회)** 「국토계획법 시행령」 제109조에 따라 심의안건 유형의 변화 없이 「국토계획법」 제8조, 제9조, 제59조의 내용을 심의해오고 있음
- **(제2분과위원회)** 중앙정부(국토교통부 장관)가 도시기본계획 승인권을 갖고 있던 당시에는 본위원회에서 위임된 시·군의 도시기본계획 심의를 주로 담당했으나, 도시기본계획 승인권이 시·도지사로 이양된 이후 대부분의 안건이 본위원회에서 직접 심의됨으로써 역할이 대폭 축소

위원 인선 시 전공·성별·지역 등의 안배가 불가피하여 위원회의 전문성이 약화되고 위원 인선과정에서 평가 절차·기준 부재로 객관성 논란이 제기

- 중앙부처의 위원회는 위원들의 지역 안배와 일정 성비 유지(「양성평등기본법」 제21조 제2항)가 불가피해 전공 분야가 맞지 않거나 상대적으로 해당 분야의 경력이 부족한 위원들이 위촉돼 위원회의 전문성 문제 제기
- 신규 위원 위촉 시 각 기관·단체에 공문을 발송하여 공개모집을 하고 있으나 위원 선정을 위한 정성 또는 정량적인 평가 절차가 부재해 인선과정에서 논란이 발생

중앙도시계획위원회 운영을 지원할 전담 공무원 인력이 부족하고, 유관·산하 기관으로부터 전문위원을 파견 받아 운영해 업무의 연속성 저하 문제 발생

- 전문위원의 경우 국토교통부 전담(상임) 인력 없이 국토연구원과 한국토지주택연구원에서 각각 1인을 1년 임기로 파견 받아 운영 중에 있으며, 공무원 인력도 운영지원반장(서기관 1인)과 주무관 2인에 불과

### 3. 국내·외 도시계획위원회 운영사례와 시사점

#### 국내사례

(서울시) ① 도시계획위원회 심의기준을 마련해 위원은 물론 일반시민에게 공개, ② 매년 심의결과에 대한 연차보고서를 작성하여 쟁점사항을 기록하고 유사사례를 축적하여 차기 위원회에 활용, ③ 도시계획위원회 심의사항과 자문사항 유형을 구분하여 운영, ④ 효율적 심의를 위한 분과위원회 및 소위원회 운영을 활성화, ⑤ 위원 인선 시 객관성 확보를 위해 위원선정위원회를 구성·운영

(경기도) ① 중앙정부의 지침보다 상세한 도시계획위원회 심의기준을 마련, ② 심층적인 심의를 위한 사전검토 소위원회를 운영, ③ 공정한 위원 인선을 위해 정량적인 위·해촉 심사기준을 마련하여 운영

#### 해외사례

(영국) ① 계획심사관(planning inspector) 제도를 통해 전문성을 강화, ② 심의·의결 과정에서 주민들에게 편의와 정보 제공, ③ 도시계획 및 개발 인허 시 계획조사부(Planning Inspectorate)가 독립된 위치에서 허가 주체와 신청자 사이의 의견 불일치를 중재하고 상위계획 기초를 유지하는 역할을 수행

(일본) ① 우리나라의 중앙도시계획위원회에 해당하는 사회자본정비심의회는 주로 국가정책에 대한 자문역할을 담당, ② 전문가 비중이 높은 위원 구성, ③ 심의회 내용을 원칙적으로 공개(방청 가능)하고 회의 개최계획과 자료·의사록 등도 열람할 수 있도록 해 위원회 심의의 투명성을 제고

### 4. 중앙도시계획위원회 운영 개선방안

#### 안전유형별 심의기준 작성·운영

(목적) 안전 유형별로 심의기준(심의방향 및 중점 심의사항)을 마련하여 위원회의 전문적·효율적 심의를 지원 하고, 안전상정자 입장에서 심의기준에서 제시하는 중점 검토사항을 숙지해 핵심 위주, 설명력 높은 심의 자료를 준비하도록 유도

**(작성방식)** 광역도시계획·도시기본계획과 같이 개별 법령에서 계획의 세부적 목차(항목)를 열거하고 있는 경우엔 항목별로 체크리스트를 작성하되, 심의 대상에 따라 유형이 다양하거나 정형화가 곤란하면(예: 개발제한구역관리계획 중 입지시설에 관한 심의) 위원회 심의 취지를 살려 중점 심의항목과 체크리스트를 작성

**(제도화 방안)** ① ‘지방도시계획위원회 운영 가이드라인’과 같이 지침화, ② 매년 위원회 회기 시작 시(3월) 중앙도시계획위원회가 ‘중앙도시계획위원회 심의기준’을 자체적으로 의결해 내규 형태로 운영

## 자문 및 조사·연구 기능 강화

**(목적)** 도시계획 권한의 지방이양 등으로 인해 중앙도시계획위원회가 심의해야 할 안건의 유형과 수가 감소하고 있는 상황에서 위원회의 기능을 유지하고, 도시계획 관련 정책 형성과정에서 위원회의 역할을 제고

**(자문대상 안건 규정)** 국토교통부 차년도 업무계획(안) 또는 국토교통부 소관 법령 제·개정(안)의 내용 중 도시정책과 관련이 있는 사항이나 도시정책에 대한 국가적 차원의 방침 결정 등에 대해 국토교통부 장관이 승인·결정하기에 앞서 중앙도시계획위원회에 자문을 의무화

**(조사·연구)** 중앙도시계획위원회가 자체적으로 안건의 심의와 관련해 별도의 심층적인 검토가 필요한 사항이나 국토교통부 장관 등이 중앙도시계획위원회에 검토를 요청한 사항에 대해서는 중앙도시계획위원회가 직접 조사·연구를 수행

**(제도화 방안)** 중앙도시계획위원회의 자문이 필요한 사항을 ① 「중앙도시계획위원회 운영세칙」에 직접 열거, ② 중앙도시계획위원회 내규 성격인 ‘중앙도시계획위원회 운영기준’에 규정, 조사·연구가 필요한 경우 해당 내용 검토를 위한 별도의 소위원회를 구성·수행하거나 국토교통부가 발주하는 연구용역을 중앙도시계획위원회가 직접 수행하는 방식으로 추진

## 분과위원회·소위원회 운영 활성화

**(목적)** 안건의 심의 시간을 단축하고 전문적이고 심도 있는 심의 도모

**(분과위원회별 소관업무 조정)** 본위원회의 개최를 통한 안건 처리 부담을 줄이기 위해 전문적이고 심도 있는 검토가 필요한 안건은 적극적으로 제2분과위원회에 (수권)위임하거나 법령 개정을 통해 분과위원회별 소관 업무를 조정

**(소위원회 구성을 통한 사전검토)** 심의 시 검토해야 할 사항이 많고 특정 시기에 대상지역이 다른 동일안건이 집중적으로 상정될 경우에는 안건의 사전검토를 위한 소위원회를 구성해 운영

**(제도화 방안)** 분과위원회별 소관업무는 ① 「국토계획법 시행령」(제109조) 개정을 통해 재조정, ② 지방도시계획위원회와 같이 「국토계획법 시행령」(제113조)에서 구분하지 않고 「중앙도시계획위원회 운영세칙」 등에서 별도로 규정, 소위원회를 구성하는 안건 유형 및 검토방식 등은 중앙도시계획위원회 내규 성격인 가칭 ‘중앙도시계획위원회 운영기준’을 별도로 마련해 규정



## 가칭 ‘민간위원선정위원회’ 구성·운영

**(목적)** 중앙도시계획위원회 민간위원 구성과정에서 공정성을 제고하고 위원의 전문성 등을 객관적으로 평가

**(구성)** 국토교통부 국토도시실장 또는 도시정책관을 위원장으로 하고 관련부서 과장 및 중앙도시계획위원회 운영반장을 포함해 6인 이내로 구성

**(제도화 방안)** ‘중앙도시계획위원회 운영세칙’ 등에 ‘민간위원선정위원회’ 조항을 신설

표 4 민간위원선정위원회의 구성·운영을 위한 「중앙도시계획위원회 운영세칙」 개정(안)

- 제2조의2(민간위원선정위원회) ① 국토교통부 장관은 중앙도시계획위원회 위원 구성과정에서 공정성을 제고하고 위원의 전문성 등을 객관적으로 평가하기 위해 민간위원선정위원회를 구성하여 운영할 수 있다.
- ② 민간위원선정위원회는 국토도시실장 또는 도시정책관을 위원장으로 하고 관련부서 과장 및 중앙도시계획위원회 운영반장 등을 포함한 국토교통부 공무원 6인 이내로 구성한다.
- ③ 민간위원선정위원회는 민간위원 위촉 후보자를 별표1에 따른 평가기준에 따라 평가하고 그 결과를 국토교통부 장관에게 제출한다.

## 중앙도시계획위원회 아카이브 구축

**(목적)** 중앙도시계획위원회의 개최실적 및 심의결과, 쟁점사항 등을 데이터베이스화해 효율적이고 일관성 있는 심의·운영을 지원하고, 온라인 시스템을 통해 위원회 운영상황을 공개하여 중앙도시계획위원회의 신뢰도를 제고

**(데이터베이스 구축)** 위원회 개최 시마다 심의결과, 심의 시 쟁점사항 등을 기록한 내용을 체계적으로 관리하고 이를 효율적으로 활용하기 위해 온라인 또는 인트라넷상에 데이터베이스를 구축·운영

**(연차보고서 작성·공개)** 매년 안전유형별 심의목록, 주요 심의결과 및 심의 시 쟁점사항 등을 기록한 가칭 ‘중앙도시계획위원회 연차보고서’를 발간하고 이를 신규 위촉위원들이 참고하도록 하여 유사 안전에 대한 일관성 있는 심의가 이뤄지도록 유도

**(제도화 방안)** 「국토계획법」 제113조의 2(회의록의 공개)를 개정해 데이터베이스 구축을 위한 근거조항을 마련하고, 연차보고서 작성을 위해 「중앙도시계획위원회 운영세칙」 등에 ‘연차보고서 작성 및 공개’ 조항을 신설

표 5 중앙도시계획위원회 데이터베이스 구축을 위한 「국토계획법」 개정(안)

- 제113조의2(회의록의 공개) ② 국토교통부장관 시·도지사, 시장 또는 군수는 제1항에 따른 회의록의 공개 요청 등에 효율적으로 대응하기 위해 위원회의 개최 실적, 심의 결과 등에 대한 정보를 포함하는 데이터베이스를 구축·운영할 수 있다.



## 운영지원 조직 강화 및 인력 확충

**(목적)** 현재의 중앙도시계획위원회 운영지원반의 인력구조나 위상으로는 위에서 제시한 개선방안을 이행하기 어려우므로 운영지원 부서의 인력 확충, 독립성 보장을 위한 국토교통부 조직 내 위상 제고

**(심의지원 인력 확충)** 상정안건에 대한 검토의견 작성, 중앙도시계획위원회 심의기준 초안 작성, 중앙도시계획위원회의 자문 및 조사·연구 기능 지원 등을 위해서는 현재와 같이 2명의 파견직 전문위원으로는 부족하므로 3명 이상의 상임 전문위원 채용

**(운영지원 인력 확충)** 중앙도시계획위원회 운영실적 아카이브 구축 및 운영·관리, 가칭 ‘민간위원선정위원회’ 운영 등을 위해서는 현재와 같이 1명의 주무관급 공무원만으로는 부족하므로 2~3명 정도의 인원을 총원

**(제도화 방안)** 중앙도시계획위원회의 전문성과 독립성 제고를 위해 현재 도시정책과 내 팀으로 운영되고 있는 중앙도시계획위원회 운영지원반을 도시정책관 직속 조직으로 격상해 가칭 ‘중앙도시계획위원회 사무국’ 형태로 운영하는 방안도 검토

그림 1 중앙도시계획위원회 운영 개선방안



출처: 저자 작성.

### 참고문헌

국토교통부, 2018. 2018 도시업무편람. 세종: 국토교통부.  
중앙도시계획위원회 운영지원반. 내부자료.

※ 본 자료는 국토연구원에서 수시과제로 수행한 ‘김중은·배유진, 2019. 중앙도시계획위원회 운영 개선방안 연구. 세종: 국토연구원’의 내용을 수정·보완해 정리한 것임.

**김중은** 도시연구본부 연구위원(jekim@krihs.re.kr, 044-960-0235)

**배유진** 도시연구본부 책임연구원(yjbae@krihs.re.kr, 044-960-0649)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5  
전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr  
팩스 044-211-4760

