

# 서울특별시 도시계획 조례 일부개정조례안 검 토 보 고 서

의 안 번 호	359
------------	-----

2019. 2. 28.  
도시계획관리위원회  
수 석 전 문 위 원

## 1. 제안경위

- 2019. 1. 30. 신정호 의원 발의 (2019. 1. 31. 회부)

## 2. 제안이유

- 현행 서울특별시 도시계획 조례에서는 공청회 개최, 공고·열람 등 도시기본계획 및 도시관리계획 수립시 주민의견을 반영할 수 있도록 하는 다양한 제도를 규정하고 있음
- 그러나 현재 시행되고 있는 각종 주민참여제도의 경우 그 형태가 사후적이고 형식적인데 그쳐 실질적인 주민참여를 보장하는데 한계가 있을 뿐 아니라, 행정문서 위주의 계획정보 제공으로 주민들이 도시계획 내용을 쉽게 이해하기 어려운 문제가 있음
- 이에 도시계획 수립의 방향성을 결정짓는 조례 기본원칙에 주민참여 기회제공, 제도마련 등의 의무를 부과하는 선언적 규정을 신설함으로써 보다 실효성 있는 주민참여제도의 토대를 마련하고자 함

## 3. 주요내용

- 도시계획 및 관리의 기본방향에 주민참여 기회제공, 계획입안 전 주민의견 수렴의무 등을 추가함(안 제2조제2항 신설)

#### 4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」, 「도시·군기본계획수립지침」, 「도시·군관리계획수립지침」,
- 나. 예산조치 : 해당없음(비용추계 비대상사유서 별첨)
- 다. 기 타 :

#### 5. 검토의견

- 이 개정조례안은 도시계획 원칙에 주민참여를 규정하려는 것으로 2019년 1월 30일 신정호 의원이 발의하여 같은 해 1월 31일 우리위원회에 회부된 사안임.

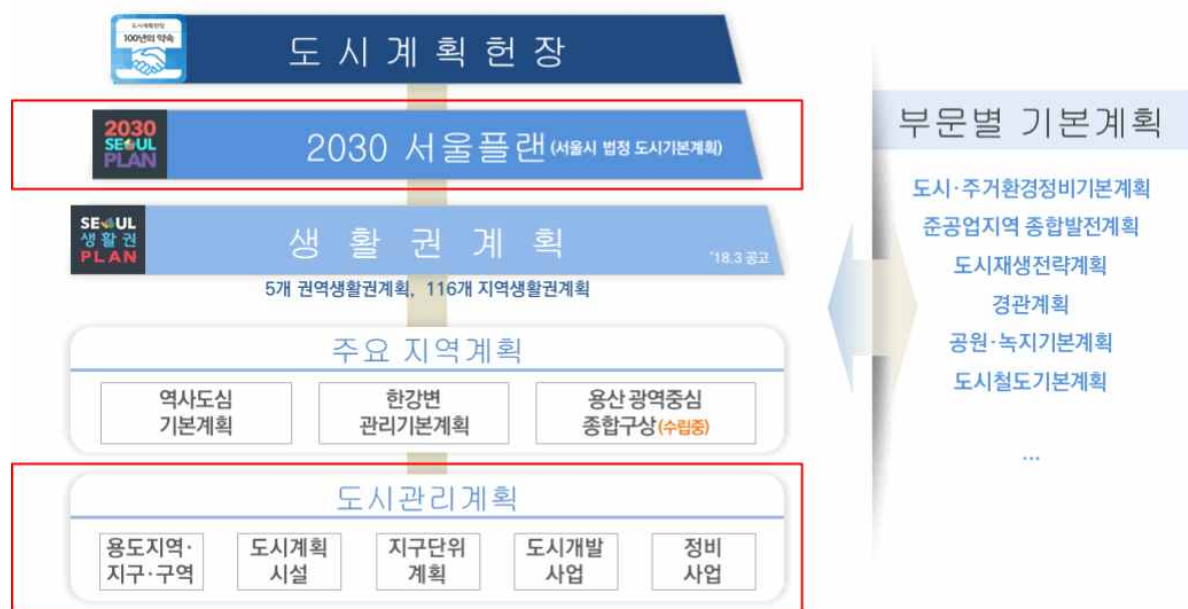
현 행	개 정 안
제2조(도시계획 및 관리의 기본방향) (생략)  <div style="text-align: right;">&lt;신 설&gt;</div>	제2조(도시계획 및 관리의 기본방향) ① (현행 제목 외의 부분과 같음)  ② <u>시의 도시계획 및 관리의 전 과정에 지역 주민들이 참여할 수 있는 기회를 제공하고, 계획을 입안하기 전에 미리 주민 의견을 수렴할 수 있는 계획 수립 체계를 마련한다.</u>

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하, 국토법) 및 시행령, 관련 지침<sup>1)</sup> 등에 따라 공청회, 주민의견 청취, 지방의회 의견청취, 지

1) 도시·군기본계획수립지침, 도시·군관리계획수립지침, 지구단위계획 수립지침

방도시계획위원회 심의, 공고 및 열람 등 주민참여 제도가 규정되어 있고, 이 조례에서도 도시관리계획 입안 및 개발행위허가 제한 시 주민의견 청취(제7조 및 제24의3) 등이 규정되어 있음에도(붙임 1) 이 개정조례안이 발의된 것은, 계획이 거의 수립된 이후에 주민참여가 이루어짐으로써 주민의견의 계획 반영에 한계가 있다는 문제의식에 기인한 것으로 이해됨.

- 도시계획은 행정 구속력 중심의 도시기본계획과, 구체적 주민재산권 제한의 도시관리계획으로 구분되는 가운데, 도시기본계획(2030서울플랜)과 도시기본계획을 토대로 수립되어지는 생활권계획(2030서울생활권계획)의 경우에는 각각 시민참여단(일반시민 100명)과 주민참여단(25개 자치구, 4,479명 참여)을 운영하며 계획을 수립한 후 공청회를 개최하였고(붙임2), 앞으로 지역생활권계획 수립 시에도 ‘주민참여단-시-구-전문가’ 등의 거버넌스를 운영할 계획으로, 계획 수립 과정에서 주민의견 청취와 수립, 피드백이 이루어지도록 노력해 오고 있음.



○ 반면, 일반 시민의 자산과 생활에 밀접한 관련이 있는 도시관리계획의 경우, 주민의 직접적인 참여는 입안 과정에서 ‘계획도서 열람과 의견제출’ 정도이고(국토법 제28조, 시행령 제22조), 필요시 입안권자가 공청회 또는 설명회, 간담회, 설문조사, 주민공모 등을 실시할 수 있도록 되어 있으나(도시·군관리계획수립지침 8-1-3-1, 지구단위계획 수립지침 2-3-3(설문조사, 주민설명회 등)) 각각의 시행 현황은 파악되고 있지 않고, 설문조사는 계획 수립의 참고사항으로, 설명회는 말 그대로 계획안을 설명하는 자리로서, 물론 주민참여의 의미는 있겠으나, 이 개정조례안의 취지인 계획 수립 과정에서의 주민의견 청취·수렴·피드백이 이루어지고 있다고 보기는 어려움.

○ 즉, 기본계획에서 계획 수립 과정에 주민참여를 도모하는 노력에 비하여, 주민생활과 보다 밀접한 관리계획에서는 ‘71년에 도입된 주민의견청취(공고와 열람)가 유지되는 수준으로서 주민은 직접 구청에 방문하여 계획을 열람하고 의견을 제출하는 형식으로 계획의 사후적 피드백이라고 볼 수 있으며, 생계에 바쁜 일반 주민들은 물론, 토지소유자들을 비롯한 이해관계자들도 열람공고나 열람기간을 간과하고 지나칠 수 있는 등 도시관리계획에서 주민참여는 실효성보다는 절차성·형식성에 머무르고 있는 실정으로,

도시계획에서 주민참여의 사후성·절차성·형식성을 탈피하는 노력을 요하고 실질적 주민참여가 가능한 도시계획 체계를 마련토록 한 이 개정조례안은 타당하다고 판단됨.

○ 특히, 계획의 실행력을 담보하기 위해서는 계획 자체가 지역사회·지역주민의 공감대 형성을 토대로 수립되어야 함을 인식하고, 거버넌스 운영, 수렴된 주민의견의 공공심사를 통한 계획반영 권고,

주민참여계획서 의무화 등 여러 주민참여 장치를 고안하고 있는 국외 사례와(붙임3), 도시재생활성화계획<sup>2)</sup>에서 ‘서울시-자치구-주민협의체’의 민관거버넌스를 구성하여 계획의 주요 사항을 결정하고 지역도시재생지원센터가 계획 과정 내내 주민 의견 수렴 등을 지원해 주는 사례 등을 볼 때,

이 개정조례안은 도시계획의 주민참여를 위한 보다 적극적인 노력을 요구하는 것으로 시의성이 높다고 사료되며, 앞으로도 주민참여의 다양한 사례와 서울시 실정 등을 접목하여 도시관리계획의 주민참여 제도를 보완해주는 규정 등을 지속적으로 마련할 필요가 있다고 판단됨.

- 예를 들면, 계획도서의 전자열람(다운로드 또는 복사·캡처를 방지하여 열람만 가능토록)을 추진하고 인터넷 게시판에 의견을 게시할 수 있도록 하는 등 열람방법의 전산화가 필요하다 하겠고, 주민들이 지역사회 도시계획 사항을 적시에 공지받을 수 있도록 서울시의 열람공고 알림서비스(붙임4)도 적극 홍보할 필요가 있다고 사료됨.

주요 도시관리계획을 수립할 경우에는 주민참여계획서를 포함토록 하고<sup>3)</sup> 입안권자가 주민참여 계획 및 이행 현황을 검토토록 하여, 계획 수립 과정에서 보다 밀도있는 주민참여가 이루어질 수 있도록 하는 방안도 숙고해 볼 수 있을 것임.

또한, 도시계획 입안·결정 과정에서 우리나라 지방의회의 기능은 의견청취에 머무르고 있는 반면, 국외의 경우, 의회가 직접 거버

---

2) 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법에 근거하여, 도시재생기본계획의 성격인 도시재생전략계획을 시행하는 실행계획이라고 할 수 있고, 지구단위계획·정비계획·빈집및소단위정비계획 등 다양한 사업계획도 포함될 수 있음

3) 도시관리계획은 대체로 전문업체가 용역으로 수립하게 되므로, 용역업체 선정 조건에 주민참여계획서를 포함토록 하는 방법도 생각해 볼 수 있음

년스를 운영하며 도시계획 컨설팅을 하거나 도시계획을 승인하기도 하는데(붙임5), 중장기적으로는 우리나라도 주민의 대표기관인 지방의회가 도시기본계획의 승인권을 행사하는 등 도시계획에서 주민과 주민대표기관의 권한을 보다 강화하는 방안 마련이 필요하다 하겠음.

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

## <붙임 1> 주민참여 관련 규정

### 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

**제14조(공청회의 개최)** ① 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 광역도시계획을 수립하거나 변경하려면 미리 공청회를 열어 주민과 관계 전문가 등으로부터 의견을 들어야 하며, 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정하면 광역도시계획에 반영하여야 한다.

② 제1항에 따른 공청회의 개최에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제20조(도시·군기본계획 수립을 위한 기초조사 및 공청회)** ① 도시·군기본계획을 수립하거나 변경하는 경우에는 제13조와 제14조를 준용한다. 이 경우 "국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수"는 "특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수"로, "광역도시계획"은 "도시·군기본계획"으로 본다.

### 제28조(주민과 지방의회의 의견 청취)

② 국토교통부장관이나 도지사는 제24조제5항 및 제6항에 따라 도시·군관리계획을 입안하려면 주민의 의견 청취 기한을 밝혀 도시·군관리계획안을 관계 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 송부하여야 한다.

③ 제2항에 따라 도시·군관리계획안을 받은 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 명시된 기한까지 그 도시·군관리계획안에 대한 주민의 의견을 들어 그 결과를 국토교통부장관이나 도지사에게 제출하여야 한다.

④ 제1항에 따른 주민의 의견 청취에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

⑤ 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 도시·군관리계획을 입안하려면 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 해당 지방의회의 의견을 들어야 한다.

⑥ 국토교통부장관이나 도지사가 제5항에 따라 지방의회의 의견을 듣는 경우에는 제2항과 제3항을 준용한다. 이 경우 "주민"은 "지방의회"로 본다.

⑦ 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 제5항에 따라 지방의회의 의견을 들으려면 의견 제시 기한을 밝혀 도시·군관리계획안을 송부하여야 한다. 이 경우 해당 지방의회는 명시된 기한까지 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 의견을 제시하여야 한다.

### 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령

**제12조(광역도시계획의 수립을 위한 공청회)** ① 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 법 제14조제1항에 따라 공청회를 개최하려면 다음 각 호의 사항을 해당 광역계획권에 속하는 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 지역을 주된 보급지역으로 하는 일간신문에 공청회 개최예정일 14일전까지 1회 이상 공고하여야 한다.

1. 공청회의 개최목적
2. 공청회의 개최예정일시 및 장소
3. 수립 또는 변경하고자 하는 광역도시계획의 개요

#### 4. 그 밖에 필요한 사항

- ②법 제14조제1항의 규정에 의한 공청회는 광역계획권 단위로 개최하되, 필요한 경우에는 광역계획권을 수개의 지역으로 구분하여 개최할 수 있다.
- ③법 제14조제1항에 따른 공청회는 국토교통부장관 시·도지사, 시장 또는 군수가 지명하는 사람이 주재한다.
- ④제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 공청회의 개최에 관하여 필요한 사항은 그 공청회를 개최하는 주체에 따라 국토교통부장관이 정하거나 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다), 시 또는 군의 도시·군계획에 관한 조례(이하 "도시·군계획조례"라 한다)로 정할 수 있다.

**제22조(주민 및 지방의회의 의견청취)** ①법 제28조제1항 단서에서 "대통령령이 정하는 경미한 사항"이라 함은 제25조제3항 각호 및 동조제4항 각호의 사항을 말한다.

- ②특별시·광역시·특별자치시·특별자치도지사·시장 또는 군수는 법 제28조제4항에 따라 도시·군관리계획의 입안에 관하여 주민의 의견을 청취하고자 하는 때(법 제28조제2항에 따라 국토교통부장관법 제40조에 따른 수산자원보호구역의 경우 해양수산부장관을 말한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 도지사로부터 송부받은 도시·군관리계획안에 대하여 주민의 의견을 청취하고자 하는 때를 포함한다.에는 도시·군관리계획안의 주요내용을 전국 또는 해당 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 지역을 주된 보급지역으로 하는 2 이상의 일간신문과 해당 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 인터넷 홈페이지 등에 공고하고 도시·군관리계획안을 14일 이상 일반이 열람할 수 있도록 하여야 한다.
- ③제2항의 규정에 의하여 공고된 도시·군관리계획안의 내용에 대하여 의견이 있는 자는 열람기간내에 특별시장·광역시·특별자치시·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 의견서를 제출할 수 있다.
- ④국토교통부장관 시·도지사, 시장 또는 군수는 제3항의 규정에 의하여 제출된 의견을 도시·군관리계획안에 반영할 것인지 여부를 검토하여 그 결과를 열람기간이 종료된 날부터 60일 이내에 당해 의견을 제출한 자에게 통보하여야 한다.
- ⑤국토교통부장관 시·도지사, 시장 또는 군수는 제3항의 규정에 의하여 제출된 의견을 도시·군관리계획안에 반영하고자 하는 경우 그 내용이 해당 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례가 정하는 중요한 사항인 때에는 그 내용을 다시 공고·열람하게 하여 주민의 의견을 들어야 한다.
- ⑥제2항 내지 제4항의 규정은 제5항의 규정에 의한 재공고·열람에 관하여 이를 준용한다.
- ⑦법 제28조제5항에서 "대통령령으로 정하는 사항"이란 다음 각 호의 사항을 말한다. 다만, 제25조제3항 각 호의 사항 및 지구단위계획으로 결정 또는 변경결정하는 사항은 제외한다.

#### 도시·군기본계획수립지침

##### 제2절 주민참여 제고

###### 5-2-1. 기본원칙

- (1) 지속가능한 발전을 실현하고 효과적인 도시·군기본계획을 수립하기 위해서는 도시·군기본계획의 전 과정에서 많은 지역주민들이 참여할 수 있는 기회가 주어져야 한다.
- (2) 도시·군기본계획 수립시 주민참여가 활발하게 이루어질 수 있도록 입안권자와 지방자치단체는 최대한의 지원을 해야 한다. 또한 도시·군기본계획의 입안권자는 계획수립시 주민의 의견을 최대한 반영할 수 있도록 하여야 한다.



(3) 주민참여를 제고하기 위하여 계획의 도서와 보고서는 일반 주민들이 쉽게 이해할 수 있도록 작성되어야 한다.

#### 5-2-2. 계획의 입안전 참여

입안권자는 도시·군기본계획에 주민의사가 충분히 반영될 수 있도록 계획을 입안하기 전에 미리 주민간담회 등을 통하여 주민의견을 수렴하고, 계획의 방향, 주민참여의 과정과 필요성 등을 설명하여 참여를 유도하여야 하며, 필요시 계획수립 과정에 주민대표 등이 직접 참여할 수 있는 계획 수립체계를 마련할 수 있다.

#### 5-2-3. 의견청취

도시·군기본계획을 수립하는 경우에는 법에 따라 관계 시장·군수, 지방의회, 관계행정기관 등의 의견을 듣고 필요한 경우 이를 계획에 반영하여야 한다.

#### 5-2-4. 공청회

도시·군기본계획을 수립하는 경우 입안권자는 도시·군계획 분야 전문가와 주민대표 및 관계기관이 참석한 공청회를 개최하여 의견을 청취한다.

(1) 입안권자가 공청회를 개최하고자 할 때에는 공청회 개최예정일 14일전까지 다음 사항을 게시판에 게시하고, 당해 지방을 주된 보급지역으로 하는 일간신문에 1회 이상 공고하여야 한다.

① 공청회 개최 목적

② 공청회 개최 예정일시 및 장소

③ 계획(안)의 개요

④ 기타 필요한 사항

(2) 공청회 개최 결과 제출된 의견은 면밀히 검토하여 제안된 의견이 타당하다고 인정될 때에는 이를 계획(안)에 반영한다.

(3) 공청회 등의 개최 결과 제안된 의견은 조치결과, 미조치 사유 등 의견청취결과 요지를 승인신청시 첨부한다.

#### 5-2-5. 설문조사 및 주민공모

(1) 입안권자는 계획수립에 필요하다고 인정되는 경우에는 주민의식에 대한 설문조사 등을 실시할 수 있다.

(2) 시장·군수는 계획의 공감대 형성을 위해 필요한 경우 주민공모를 통해 도시·군계획에 대한 다양한 내용을 수렴하여 계획에 반영할 수 있다.

5-2-6. 입안권자와 승인권자는 계획의 수립과 실행의 모든 과정에서 주민상호간 또는 이해관계자 등의 갈등이 발생하지 않도록 대책을 강구하고 갈등의 조정과 해소에 필요한 협의 및 관리체계를 구축하여야 한다.

### 도시·군관리계획수립지침

#### 제3절 입안과정

8-1-3-1. 입안권자는 창의적이고 효과적인 도시·군관리계획이 수립될 수 있도록 주민과 다양한 방법으로 소통하여 주민의 관심과 참여를 활성화하고 주민의사를 반영할 수 있도록 적극 노력하여야 하며, 그 방법은 다음과 같다.

(1) 입안권자는 필요시 주민, 주민대표, 도시·군계획 분야 전문가, 관계기관 등이 참석한 공청회를 실시하거나 설명회를 개최하여 다양한 의견을 청취할 수 있으며, 공청회 또는 설명회를 실시한 경우 그 결과를 해당 지자체 홈페이지 등에 공개하여야 한다.

(2) 입안권자는 해당 도시·군관리계획과 이해관계가 많은 지역의 주민 또는 해당 도시·군관리계획에 관심이 많

은 지역의 주민 등을 대상으로 간담회를 실시할 수 있다.

(3) 입안권자는 주민의식에 대한 조사를 위하여 설문조사를 실시하거나 창의적이고 다양한 계획안 마련을 위하여 주민공모를 실시할 수 있다.

(4) 입안권자는 위 (1)에 따른 공청회 또는 설명회 실시를 적극 검토하여야 하며, 공청회 또는 설명회를 실시하지 아니하는 경우에는 간담회 또는 설문조사 등을 통해 주민의사를 적극 청취하도록 노력하여야 한다.

8-1-3-2. 도시·군기본계획의 타당성 검토, 기초조사, 계획안의 작성, 계획안의 공고 및 열람, 주민의 의견청취 등의 과정을 거친 후 최종 계획안을 작성한다.

#### (1) 도시·군기본계획의 타당성 검토

시장·군수는 국토교통부장관의 승인을 얻은 도시·군기본계획에 대하여 5년마다 그 타당성 여부를 검토하여 이를 도시·군기본계획에 반영하여야 하고, 도시·군관리계획은 도시·군기본계획 내용을 수용하고 구체화시켜 입안하여야 한다.

(2) 도시·군관리계획에 관한 기초조사는 「제2편 기초조사」를 준용한다.

#### (3) 도시·군관리계획안의 공고 및 열람

① 도시·군관리계획안의 입안에 관하여 주민의 의견을 청취하고자 할 때에는 입안하고자 하는 도시·군관리계획안의 주요내용을 전국 또는 해당 시·군의 지역을 주된 보급지역으로 하는 2 이상의 일간신문에 공고하고 14일 이상 일반인에게 열람시켜야 한다.

② 신문게재와 동시에 시·군구청 및 읍·면·동사무소 게시판에 공고내용을 게시하고, 입안도면을 시·군구청에 게시하여 주민이 열람할 수 있도록 하며, 시·군구의 인터넷홈페이지에 게재하도록 한다.

③ 신문공고 이전에 반상회보 및 시·군구에서 발행하는 회보에 게재하여 이해관계인 등이 널리 알 수 있도록 홍보한다.

④ 단위 도시·군계획시설로서 폐기물처리시설, 화장장, 쓰레기처리장 등 시설입지시 이해관계인의 대립이 예상되는 경우와 이해관계인이 10이하인 경우에는 엽서 또는 서신을 발송하는 등 이해관계인에게 직접 입안내용을 알리도록 한다.

⑤ 필요시 방송매체(TV, 라디오) 및 신문 등 다양한 홍보수단을 이용하여 주민에게 널리 알려 이해관계인 등의 의견을 폭넓게 들을 수 있도록 한다.

⑥ 공고된 도시·군관리계획안의 내용에 대하여 의견이 있는 자는 ① 항의 열람기일내에 시장·군수에게 의견서를 제출할 수 있다.

⑦ 도시·군관리계획(안)에 대한 주민의견 청취결과 도시·군계획조례가 정하는 중요한 변경사항이 있을 경우에는 변경된 부분에 대하여 재공고·열람을 하여야 한다.

#### (4) 주민 등의 의견청취

① 시장·군수는 도시·군관리계획을 입안하고자 할 때에는 주민의 의견을 청취하고 그 의견이 타당하다고 인정할 때에는 이를 도시·군관리계획의 입안에 반영하여야 한다.

② 도시·군관리계획안의 공고 및 열람결과 제출된 주민의 의견은 그 내용의 타당성 여부에 불구하고 조치여부 조치내용·미조치사유 등 주민의 의견청취 결과요지를 작성하여 도시·군관리계획결정 신청시 이를 첨부한다.

③ 국방상 또는 국가안전보장상 기밀을 요하거나(관계중앙행정기관의 장의 요청이 있는 것에 한한다) 다음의

경미한 사항인 경우에는 주민의견 청취를 생략할 수 있다.

## 서울특별시 도시계획 조례

**제2조(도시계획 및 관리의 기본방향)** 서울특별시(이하 "시"라 한다)의 도시계획 및 관리는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제3조의 기본원칙을 바탕으로 환경친화적이며 지속가능한 도시성장 관리 및 지역균형발전을 지향하는 것을 기본방향으로 한다.

**제3조(공청회의 개최 및 방법 등)** ① 서울특별시(이하 "시장"이라 한다)은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 "영"이라 한다) 제12조제4항에 따라 광역도시계획의 수립 또는 변경을 위한 공청회를 개최하는 때에는 공청회를 주관하는 자에게 주민 및 관계전문가 등으로부터 청취된 의견을 검토하여 의견을 제출하게 할 수 있다.

- ② 시장은 공청회를 주관하는 자 및 공청회에 참여한 관계전문가 등에게 예산의 범위안에서 수당을 지급할 수 있다.
- ③ 제1항 및 제2항은 법 제18조에 따른 서울특별시도시기본계획(이하 "시도시기본계획"이라 한다)의 수립 또는 변경을 위한 공청회를 개최하는 경우에 준용한다.

**제7조(도시관리계획 입안시 주민의견의 청취)** ① 시장은 법 제28조제3항제4항에 따라 도시관리계획의 입안에 관하여 주민의 의견을 청취하려는 때에는 도시관리계획안의 주요내용을 시 지역을 주된 보급지역으로 하는 2 이상의 일간신문과 시를 포함한 입안하는 기관의 인터넷 홈페이지에 공고하고 게시판 또는 공보에 게재하여 도시관리계획안을 14일 이상 일반이 열람할 수 있도록 하여야 한다. 다만, 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획, 도시개발사업이나 정비사업에 관한 계획 입안시 등기부에 표기된 토지 및 건물소유자(세입자 포함)에게 의견청취 관련 사항을 우편 발송 등을 통해 알릴 수 있다.

- ② 시장은 제1항에 따라 인터넷 홈페이지에 공고하는 경우 도면 등이 포함된 도시관리계획안의 세부사항을 첨부파일 등의 방법으로 공개하여야 한다.
- ③ 제1항에 따라 공고된 도시관리계획안의 내용에 대하여 의견이 있는 자는 열람기간내에 시장에게 의견서를 제출할 수 있다.
- ④ 시장은 열람기간이 종료된 날부터 60일 이내에 제3항에 따라 제출된 의견을 도시관리계획의 입안에 반영할 것인지 여부를 검토하여 그 결과를 당해 의견을 제출한 자에게 통보하여야 한다.
- ⑤ 시장은 제3항에 따라 제출된 의견을 도시관리계획안에 반영하려는 경우 그 내용이 영 제25조제3항 각 호 및 제4항 각 호에 해당되지 아니하는 사항의 변경인 경우에는 그 내용을 다시 공고·열람하게 하여 주민의 의견을 들어야 한다.
- ⑥ 제1항부터 제4항까지의 규정은 제5항에 따른 재공고·열람에 관하여 준용한다.

**제24조의3(개발행위허가 제한시 주민의견의 청취)** ① 시장은 법 제63조에 따라 개발행위허가를 제한하려는 「토지이용규제 기본법」 제8조에 따라 주민의 의견을 청취하여야 한다.

- ② 시장은 주민의 의견 청취를 위하여 개발행위허가 제한 열람공고와 동시에 등기부에 표기된 토지 및 건물소유자(세입자 포함)에게 의견 청취 관련 사항에 관하여 우편(전자우편 포함)을 발송하거나 현수막 설치를 통해 알릴 수 있다.

※ 도시계획에서의 주민참여제도 비교 (자료: 서울시의회 입법담당관)

구 분	도시기본계획	도시관리계획
주민입안 제안	×	○ 국토계획법 제26조
공청회 개최	○ 국토계획법 제20조	×
주민의견 청취	○ 도시·군기본계획수립지침 제2절	○ 국토계획법 제28조 (지방의회 의견청취 사항을 따로 정함)
지방의회 의견청취	○ 국토계획법 제21조	
지방도시계획위원회 심의	○ 국토계획법 제22조, 제22조의2	○ 국토계획법 제30조
공고 및 열람	○ 국토계획법 제22조, 제22조의2	○ 국토계획법 제30조

<붙임 2> 도시기본계획 등의 주민참여 현황 (자료: 도시계획과)

## □ 2030 도시기본계획 추진경과

- '12.9~10 : 미래상 및 핵심이슈 도출 ▶ 서울플랜 시민참여단(일반시민 100명) 구성·운영
- '12.11~ : 계획(안) 작성
- '13.9.26 : 도시기본계획 초안 마련(발표)
- '13.9.30 ~ : 의견수렴 및 계획 확정절차 진행
  - ▶ 권역별(자치구) 설명회, 관련 부서 협의 등
- '13.10.12 : 공청회 개최
- '13.11.6 : 도시계획위원회 자문(1차)
- '13.12.4 : 도시계획위원회 자문(2차)
- '13.12.17 : 시의회(상임위) 의견청취
- '13.12.20 : 시의회(본회의) 의결
- '13.12.26 : 도시계획위원회 심의
- '14.5.1 : 도시기본계획 확정 및 공고

## □ 생활권계획 추진경과

- '13. 4. 1. : '서울 미래 100년 도시계획 기반마련' 대외발표
- '13. 12. : 생활권계획 수립 용역 착수
- '14.10. 8 : 서울시 생활권계획 시범도시 선정(국토부)
- '14.10.31 : 도시기본계획 수립지침 개정(국토부)
- '14. 9.~ '16. 10. : 주민참여단 워크숍 개최(25개 자치구, 4,479명 참여)
- '16.11.1 ~ 11.28 : 1차 자치구별 주민설명회
- '17. 1. 20. : 생활권계획 심포지엄 개최
- '17. 5. 15. : 기자설명회 '생활권계획을 통한 지역균형성장'(시장, 국장)
- '17. 5. 18. : 2030 서울생활권계획 공청회 개최
- '17. 5. 22. ~ 7. 31. : 2차 자치구별 주민설명회
- '17. 6.29 : 시의회 의견청취
- '17. 7.17 : 국토부 협의 완료
  - 법적 효력을 위해 도시기본계획에 포함하여 변경 필요
- '17.10.~11. : 도시계획위원회 사전설명회 개최 (3회)
- '17.12. 6 : 도시계획위원회 심의 조건부 가결
- '18. 5. 15. : 2030 서울생활권계획 가동

<붙임 3> 영국의 도시계획에서 주민참여 관련 사례 (자료: 서울시의회 입법담당관)

- 영국의 경우 국가 차원에서 PPS1(Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable Development)을 통해 도시계획과정에서 지속가능한 개발의 원칙으로 '주민참여'의 중요성과 의무사항을 제시하고 있음<sup>4)</sup>
- 지역 및 지방차원에서도 각각 RSS(Regional Spatial Strategy)와 LDFs(Local Development Frameworks)를 수립하는 과정에서 공공컨설팅과 공공심사의 실시 및 주민참여 계획과 방법을 제시하는 주민참여계획서(Statement of Community Involvement) 작성을 의무화하고 있음

### 공공컨설팅(Public Consultation)

- 도시계획안과 정책에 영향을 받는 시민사회의 의견을 폭넓게 수렴하는 과정
- 일반시민, 지자체, 커뮤니티 그룹, 관련기업, 정부부처, 비영리단체, 자원단체 등 여러 관련기관들이 의견을 개진함과 동시에 제시된 의견을 공공심사단계에 반영하기 위해 문서로 정리 및 공개
- 시민의견수렴을 위해 다양한 방법으로 운영되는데, 지자체가 운영하는 웹사이트 소식지, 순회설명회 및 타운홀 미팅 등이 활용됨 → 이러한 과정을 통해 수렴된 의견과 제안들은 부문별로 분류되어 공공심사과정으로 전달

### 공공심사(Examination in Public)

- 공공컨설팅을 통해 폭넓게 수렴된 시민의견을 전문가 패널들이 검토하여 계획안의 변경 및 보완을 권고하는 과정을 의미함(1972년 법정 절차로 도입)
- 공공심사는 중앙정부가 임명한 독립적인 지위를 가진 패널위원(위원장, 비서진으로 구성)에 의해 진행되며, 시민의견과 제안들을 체계적으로 정리하여 한달에 1~2회 정도의 회의를 통해 논의 진행
- 공공심사가 종료되면 최종적으로 계획안에 대한 변경 및 수정·보완을 권고하는 보고서를 작성 - 권고안의 반영 여부는 시장이 결정하지만, 런던플랜의 경우 최종적인 승인권은 중앙정부가 가짐

### 주민참여계획서(Statement of Community Involvement)

- 2004년 제정된 영국의 「도시계획 및 강제수용법」은 지역 및 지방계획 수립 시 '주민참여계획서' 작성을 의무화하고 있음
- 지역 내 모든 주민들이 계획수립과정에 참여할 수 있도록 공공이 지원하고, 주민들의 다양한 요구와 이해관계를 반영하도록 맞춤형으로 작성되어야 함
- 주민참여계획서의 주요내용은 주민참여계획서의 개요와 목적, 주민참여계획서와 지역개발계획(LDFs)과의 관계, 모든 커뮤니티 구성원을 대상으로 한 의견수렴 방안, 도시계획 및 지역개발계획(LDFs) 수립과정, 계획허가 과정에서의 주민참여방법과 시기, 다양한 주민참여 유형별 장단점과 비용, 제시된 주민의견에 대한 자치구의 취합 및 조정방안 등이 있음(2009년 작성된 런던의 자치구 '타워햄릿'의 주민참여계획서 내용)

4) PPS와 지침서 작성 전 폭넓은 이해당사자의 의견수렴을 규정함과 동시에 관련 내용의 초안에 대한 공공컨설팅을 의무화하고 있음

<붙임 4> 도시계획열람공고 및 결정고시 SMS 알리미서비스 (자료: 도시계획과)

1> e-mail 서비스 : 열람공고, 결정고시에 대한 알리미서비스 (서비스개시 '10.3, 신청자 29,408명)

- ① 서비스 내용 : 열람공고, 결정고시 내용[고시(공고)번호, 고시(공고)제목]을 E-mail로 발송함
- ② 서비스 방법 : 서울시 전체의 열람공고, 결정고시 사항을 E-mail 시스템 통하여 발송
- ③ 서비스대상 : 서울시홈페이지에서 '부가서비스>소식지>도시계획열람공고' 서비스를 신청한 자

2> SMS 알리미 서비스 : 열람공고, 결정고시에 대한 알리미서비스 (서비스개시 '07.4, 신청자 9,928명)

(명칭변경 및 서비스확대 : 도시계획열람공고 알리미 → 도시계획열람공고 및 결정 알리미)

- ① 서비스 내용 : 열람공고, 결정고시 내용[고시(공고)번호, 고시(공고)제목]을 문자 메시지로 발송함
- ② 서비스 방법 : 서울시 전체의 열람공고, 결정고시 사항을 휴대폰 문자메시지로 보냄
- ③ 서비스대상 : 서울시홈페이지에서 'SMS알리미서비스'를 신청한 자

**【2016~2018년 도시계획 열람공고·고시 알리미 서비스 현황】**

(단위: 건)

구분	계	2016년	2017년	2018년
고시·공고	6,251	1,983	2,244	2,024
이메일 발송	3,258,991	1,332,377	565,834	1,360,780
문자(SMS) 알리미	636,923	168,281	197,430	271,212

※ 공고 및 고시건수에 따라 1주 내지는 2주에 한번 알리미서비스 시행

<붙임 5> 도시계획에서 의회의 역할·기능 관련 (자료: 서울시의회 입법담당관)

## □ 영국 : 런던 플랜(London Plan)

- 런던 플랜은 지역차원의 공간발전전략으로, 전략계획과 종합계획을 절충한 성격임 (**시장과 시의원**으로 구성된 **대런던위원회**에서 수립)
- 런던의 시민참여를 위해 런던 정부는 도시계획 수립 시 정책과 관련된 다양한 이해당사자들의 참여과정을 법률로 의무화 → 런던플랜 수립과정에서 종합적인 영향평가와 시민검토과정이 필수
  - 런던플랜은 '계획초안의 작성 및 발표' → '시민의견 수렴을 위한 공공컨설팅(순회설명회 포함)' → '전문가(패널)에 의한 공공심사' 과정을 거쳐 수립
  - 런던의 시민참여는 시민들에게 소유의식을 느끼게 함과 동시에 도시계획 수립과정에서 투명성을 확보하기 위한 전략으로 활용
  - 실제 2008년에 전면 재검토 작업이 진행된 런던 플랜의 경우 당시 4개월 동안 21회의 순회설명회, 3개월에 걸친 공공컨설팅, 6개월간의 공공심사 과정 등 1년 여 간의 시민검토과정을 통해 수정됨 (944개 정부기관, 대표기구, 기업 및 개인을 포함하여 약 1,500여명의 시민이 의견개진)
  - 종합적 영향평가 과정에서 수렴된 평가의견에 대해 시장이 반영여부를 알려주고 수정(안) 마련

## □ 프랑스 : 파리도시계획(PLU)

- 파리도시계획은 **토지이용규제**와 중·단기 전략 계획의 성격을 모두 가지고 있어 종합적인 목표에 대한 매우 **구체적인 실천방안**을 마련하는 것이 가능함
  - 계획단계부터 시민단체, 연구기관, 전문가들로 구성된 분야별 연구팀을 조직하여 다양한 형식의 의견 수렴과 협의를 진행토록 함
- 파리는 **지구평의회**와 공청회 감독위원회를 통해 시민이 제시하는 다양한 의견을 수렴하고 평가할 수 있는 체계를 갖추고 있음 (지구평의회는 지구 뿐 아니라 전체 기초자치단체의 정책방향을 결정할 때, 시정에 도움을 주는 자문기관으로 활약하고 있음)

### <지구평의회>

#### ■ 프랑스의 대표적인 참여민주주의 기관

- 2002년 2월 제정된 '근린 민주주의에 관한 법률'에 의해 창설
- 인구 8만 이상의 도시는 의무적으로 설치하며, 2~8만의 도시들은 선택적으로 설치

#### ■ 시의원, 각종 이익단체, 시민단체, 주민단체들의 대표로 구성

- 시의회가 임명할 수도 있고, 자원인들 사이에서 선출될 수도 있음

#### ■ 주요 역할, 활동방식, 의원구성 등은 각 지방의회가 결정

- 지역에 관한 사항을 논의하는 협의의 장으로 법률 제정 기능은 없음
- 지역민을 위한 정보제공, 토론의 장 마련, 지구와 관련된 사업의 계획·실행에 대한 의견 서술



## □ 독일 : 베를린 도시기본계획(FNP)

- 베를린시의 경우 도시기본계획, 지구상세계획, 도시발전계획, 생활권 발전계획, 지구마스터플랜 등을 수립
  - 이 가운데 도시기본계획(FNP)과 지구상세계획(B-Plan)은 베를린의 주법(州法)인 건설법전(BauGB)에 근거를 두고 있음
- 베를린시 도시기본계획(FNP)은 도시발전의 방향과 토지이용의 밀도, 기능분배에 대한 법적 기반으로 제공하는 계획으로 베를린시 도시발전국이 수립하며, 주의회의 승인을 얻어 결정