

Working Paper

2011-BR-03

서울의 도시계획 수립과정에서 시민참여 실태와 개선방향

양재섭 · 김태현

2011

Working Paper

2011-BR-03

서울의 도시계획 수립과정에서 시민참여 실태와 개선방향

Policy Directions for Improving Citizen Participation in the Urban
Planning Process in Seoul

2011

■ 연구진 ■

연구책임	양 재 섭 • 도시계획연구실 연구위원
연구원	김 태 현 • 도시계획연구실 부연구위원 이 태 영 • 도시계획연구실 연구원
자문위원	김 세 용 • 고려대학교 교수 안 상 욱 • 한국토지주택공사 공간환경팀장 정 석 • 경원대학교 교수 조 정 래 • 서울시의회 전문위원 최 정 민 • 건국대학교 교수 유 나 경 • 코레스엔지니어링건축사사무소 소장 장 옥 연 • 온 공간연구소 소장

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

I. 연구개요

1. 연구배경 및 목적

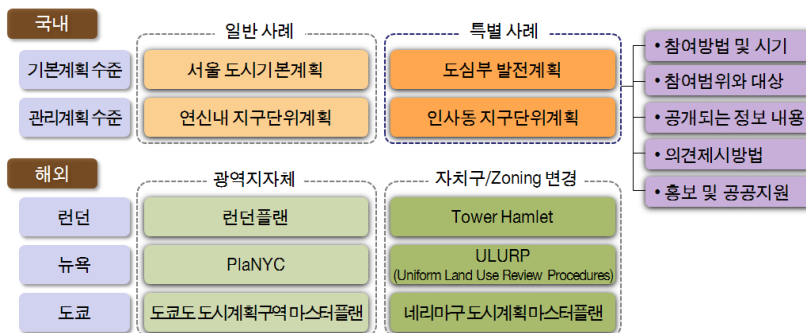
● 내실있는 공론화를 위한 시민참여 방법과 관련제도의 개선방향 도출

- 이 연구는 서울의 도시계획 수립과정을 시민과 소통하는 협력적인 계획과정으로 만들어 가기 위해 ① 계획유형별 시민참여 실태와 제도상의 문제점을 진단하고, ② 국내·외 도시계획과정에서 성공적인 시민참여 사례를 조사·분석하여, ③ 서울에 도입 가능한 시민참여방법과 관련제도의 개선방향을 도출하는데 목적이 있음.

2. 연구범위와 방법

● 도시기본계획과 관리계획의 두 유형으로 구분하여 시민참여 사례 분석

- 사례분석을 위해 계획 유형을 도시기본계획과 도시관리계획으로 구분하고, 이를 다시 일반사례(2030 서울 도시기본계획(안)과 연신내 지구단위계획)와 특별사례(도심부 발전계획과 인사동 지구단위계획)로 비교·분석하였음.
- 외국 사례는 런던, 뉴욕, 도쿄의 시와 자치구 차원의 계획을 분석하였음.



〈그림 1〉 연구범위와 국내외 사례분석 방법

II. 연구결과

1. 시민참여 관련제도 및 도시계획 정보공개 현황

● 정보 제공 및 협의 수준에 머물고 있는 시민참여

- 2007년 ‘공공참여를 위한 국제협회(IAP2)’는 도시계획과정에서의 시민참여를 ① 정보제공(Inform), ② 협의(Consult), ③ 개입(Involve), ④ 협업(Collaborative), ⑤ 권한 부여(Empower) 등 5단계로 구분하고 있음. 서울에서의 시민참여는 1단계 정보 제공(Inform) 혹은 2단계 협의(Consult) 등 낮은 수준에 머물러 있음.

● 생활패턴의 변화에도 불구하고, 시민참여 제도는 30년전과 동일

- 현행 도시계획 수립과정에서의 시민참여 제도를 보면, 공청회, 주민의견 청취, 열람 등 상당히 소극적이고 제한된 수준에 머물고 있음. 시민들이 계획수립과정에 직접 참여하거나 의견을 제시할 수 있는 기회가 다양하게 마련되어 있지 않음.
- 시민들의 생활패턴과 사회경제적 여건, 소셜 네트워크 서비스(SNS) 등 정보전달과 의사소통수단이 급격하게 변화했음에도 불구하고, 도시계획과정에서 시민참여방법은 과거 30여년 전의 법 규정을 거의 그대로 사용하고 있으며, 이를 개선하기 위한 공공의 적극적인 노력도 부족한 실정임.

〈표 1〉 도시계획 수립과정에서의 시민참여 관련 법제도 현황

구분	국토계획법	시행령	조례
도시 기본 계획	- 공청회 - 지방의회 의견청취 - 열람	- 공청회: 일간신문에 개최예정일 14일 전 1회 이상 공고 - 지방의회 의견청취: 30일 이내 의견 제시	- 공청회 주재자는 청취된 주민의견을 검토하여 시장에게 제출 - 공청회에 참여한 관계 전문가 등에게 수당 지급
도시 관리 계획	- 주민의견 청취 - 지방의회 의견청취 - 열람	- 주민의견 청취: 둘 이상 일간신문과 홈페이지에 14일 이상 공고, 60일 이내 반영여부를 의견제출자에게 통보	- 둘 이상의 일간신문과 시 인터넷 홈페이지에 공고, 14일 이상 열람 - 열람 종료 후 60일 이내에 의견 제출자에게 통보
주민 제안 제도	- 기반시설 설치, 정비, 개량 - 지구단위계획구역 지정, 변경 - 지구단위계획 지정, 변경	- 45일 이내 반영여부 제안자에게 통보 (1회한 30일 연장 가능)	

● 시민 눈높이에서의 도시계획 정보공개 및 피드백 과정 필요

- 시민참여의 첫걸음은 도시계획 관련정보를 알기 쉽고 편리하게 시민들에게 제공하는 것임. 현재 인터넷을 통해 자치구별로 도시계획 관련정보가 제공되고 있으나, 계획의 변경, 결정에 관한 고시(공고)문과 도면 위주로 되어 있음. 도시계획 관련 정보를 시민들의 눈높이에서 알기 쉽게 제공할 필요가 있으며, 제시된 시민의견에 대해서는 그 처리결과를 반드시 회신하는 피드백(feedback) 과정이 필요함.

2. 도시계획 수립과정에서의 시민참여 사례 분석

● 도시기본계획 유형에서의 시민참여 실태

- 도시계획 수립과정에서의 시민참여와 관련하여 도시기본계획 유형에서는 ‘2030 서울 도시기본계획(안)’과 ‘도심부 발전계획’의 수립과정을 비교분석하였음.
- 두 계획 모두 전문가를 중심으로 하는 토론회나 간담회가 주를 이루었으나, 도심부 발전계획이 도시기본계획에 비해 보다 적극적으로 시민의견을 수렴하였음. 전문가 간담회, 청계천복원 시민위원회 의견 수렴, 시민 대토론회(2회) 등을 통해 전문가는 물론 지역주민, 상인, 시민단체 등 각계의 의견을 수렴하였음.
- 앞으로 시민참여를 활성화시키기 위해서는 다양한 시민참여 방법을 모색할 필요가 있으며, 공청회 개최 시기와 횟수 등에 대해서도 개선이 필요함.

〈표 2〉 도시기본계획 및 도심부 발전계획에서의 시민참여 실태

구분	2030 서울 도시기본계획(안) (2009~)	서울 도심부 발전계획 (2004)
참여 방법 및 시기	• 전문가 브레인스토밍: 계획수립 초기 • 설문조사: 계획수립 초기 • 공청회: 계획안 작성시점	• 전문가 간담회: 계획수립 초기(17%) • 시민위원회 의견수렴: 계획수립 초기(22%, 26%), 계획안 작성시점(85%) • 전문가 토론회: 계획수립 초기(26%) • 시민대토론회: 계획안 작성시점 2회 실시(40%, 75%)
범위 및 대상	• 전문가: 계획수립 단계 간담회 및 토론회, 설문조사 • 시민: 설문조사	• 전문가: 계획수립과정에서 간담회, 브레인스토밍, 토론회 등에 참여 • 시민: 대토론회 • 주변 상인, 시민단체 등 : 대토론회
공개되는 정보 내용	• 설문조사: 계획 수립 고지 • 공청회: 계획안 최초 공개	• 시민대토론회 : 계획안 공개
의견제시방법	• 공청회: 방청객 자유토론, 서면 의견제시	• 시민대토론회: 방청객 자유토론
홍보 및 유도 노력	• 공청회 개최 시 홈페이지, 일간신문(2개 이상)에 공고	
특징 및 한계	• 전문가 중심의 계획수립 과정 • 공청회를 제외하고 시민참여는 거의 이뤄지지 않음.	• 분야별 전문가 간담회, 토론회, 시민위원회 등 다양한 논의 및 의견수렴 과정을 통해 계획안 작성 • 계획안 수립후 시민대토론회를 실시하여 의견수렴

● 도시관리계획 유형에서의 주민참여 실태

- 도시관리계획 유형에서는 연신내 지구단위계획과 인사동 지구단위계획의 수립과정을 비교분석하였음.
- 연신내 지구단위계획에서는 설문조사, 열람 등 최소한의 주민참여방법이 활용된 반면, 인사동 지구단위계획은 상설위원회를 구성하여 지역상인들을 계획과정에 참여시키고, 간담회, 설명회 등 다양한 방법을 통해 이해당사자들의 의견을 수렴하였음.

〈표 3〉 지구단위계획에서의 시민참여 실태

구분	연신내 지구단위계획 (2011)	인사동 지구단위계획 (2002)
참여 방법 및 시기	- 설문조사: 계획수립 초기(24%) - 열람: 계획안 작성시점(97%)	- 상설위원회: 계획수립 전, 수립 초기(15%), 계획안 작성 시(65%) - 주민 면담: 계획안 작성시점 3회 실시(55~70%) - 간담회: 계획안 작성시점 2회 실시(80~90%) - 설명회: 계획안 작성시점(85%) - 열람: 계획안 작성시점(90%)
범위 및 대상	구역내 토지건물 소유주: 설문조사, 열람	- 상설위원회: 시민, 전문가, 행정, 의회 등 참여 - 시민: 간담회, 설명회, 면담, 열람
공개되는 정보 내용	- 설문조사: 재정비 고지, 생활환경 및 방향 조사 - 열람: 계획안 최초 공개	- 홈페이지: 진행과정, 설명회 자료, 공람 자료 공개 - 설명회, 열람시 개최사실을 공지하고 내용 공개
의견제시방법	열람: 직접 방문하여 계획안 열람, 의견 제시	- 홈페이지상에 의견 제시 - 간담회, 면담, 설명회 등에 참석하여 의견 제시 - 열람: 인터넷, 직접 방문하여 의견 제시
홍보 및 유도 노력	열람시 일간신문에 열람 공고, 토지건물소유주에게 열람공고문 우편 발송	- 홈페이지 개설: 진행과정 및 내용 공개 - 열람 시 일간신문에 열람 공고, 소유주에게 계획 내용 우편 발송
특징 및 한계	- 법에서 정하고 있는 일반적인 시민참여 수준 - 계획과정에 시민들의 직접 참여는 이루어지지 않음.	- 민관협의체를 구성하여 계획에 참여 - 홈페이지를 구성하여 주민과의 소통 강화 - 주민 열람시 필지별로 계획안에 대한 내용을 우편으로 발송

● 도시계획 수립과정에서의 시민참여 문제점

① 계획안이 완성된 후 실시하는 사후적·형식적인 시민참여

- 현행 도시계획 수립과정을 보면, 계획 초기에는 전문가들 위주로 운영되고, 계획안이 거의 완성된 후에 공청회, 의견 청취, 열람이 진행되는 등 시민의견 수렴이 사후적·형식적으로 이루어지는 경향이 있음.

② 단조롭고 소극적인 시민참여 방법

- 현행 도시계획 수립과정에서 이루어지는 시민참여는 공청회, 설문조사, 열람 등이 대부분이어서 상당히 단조롭고 소극적인 경향이 있음.

③ 도시계획 유형과 성격에 맞는 사전정보 제공 부족

- 도시기본계획과 지구단위계획은 계획의 성격과 공간범위가 다르기 때문에, 참여의 대상 또한 달라져야 함. 일반시민들은 도시기본계획에 무관심하며, 이해당사자가 명확한 지구단위계획은 이해관계가 충돌할 가능성이 있음. 따라서 계획의 유형과 성격에 적합하게 계획정보를 제공할 필요가 있음.

④ 시민참여를 위한 공공의 적극적인 노력과 지원 부족

- 도시기본계획이나 지구단위계획은 제한된 기간과 예산범위 내에서 계획이 수립되어야 하기 때문에, 시민들의 의견을 폭넓게 수렴하기 어려운 것이 현실임. 계획수립 과정에서 시민참여 활성화를 위한 공공의 노력 또한 부족한 실정임.

⑤ 주민 자치조직 등 이해당사자의 참여 부족

- 지구단위계획은 명확한 이해당사자들을 대상으로 하는 계획이지만, 관 주도 계획이 수립되기 때문에 일부 전문가들만 계획에 참여하고 있을 뿐, 지역 내 주민조직 등 이해당사자들의 참여는 부족한 실정임.



〈그림 2〉 도시계획 수립과정에서의 시민참여 실태와 문제점

3. 외국의 시민참여 사례분석 및 시사점

● 상세하고 친절한 계획 정보 및 학습 기회 제공

- 도시계획 수립과정에서 상세하고 친절한 계획정보를 제공함으로써, 시민들에게 자신이 살고 있는 도시와 지역현안에 대해 학습할 수 있는 기회를 제공하고 있음.
- 인터넷 홈페이지를 운영하거나 중간계획안(draft)을 발표하여 시민의견을 수렴하고, 복잡하고 다양한 계획이슈를 시민들이 알기 쉽게 홍보하는 등 시민들의 이해를 돕기 위해 다양한 노력을 하고 있음.

● 충분한 계획기간에 다양한 이해관계자들과 접촉하여 의견 수렴

- 충분한 계획기간을 갖고 다양한 이해관계자들과 접촉하면서 시민의견을 수렴하고 있음. 런던플랜의 전면개정안 수립 시 공공컨설팅은 3개월, 공공심사(EiP)는 6개월이 소요되었으며, 뉴욕에서도 계획안(PlaNYC)을 발표한 후 약 7개월간 시민의견을 수렴하였음. 순회 설명회(Road Show), 공청회 외에도 소수자 그룹 등 다양한 이해관계 그룹을 접촉하여 의견을 수렴하고 있음.

● 주민대표자 그룹의 형성 및 전문가(조직)의 적극적인 활용

- 일정한 공간단위별로 간담회를 개최하여 주민의견을 수렴하고 있으며, 전문가 파견제도 등을 적극적으로 활용하고 있음. 자치구 계획 수립시 일정한 공간단위(블록)별로 간담회를 개최하거나 주민협의체를 구성하여 의견을 수렴하고 있으며, 전문가 자문위원회 및 전문가 파견제도 등을 활용하여 주민참여를 활성화하고 있음.

● 계획수립 및 시민참여과정의 법정화

- 도시계획 수립과정에서 시민참여가 필요한 경우 이를 의무화하거나 관련법을 제정하여 법제화하고 있음.
- 영국은 중앙정부가 작성한 도시계획정책지침을 통해 도시계획 수립과정에서 “주민(커뮤니티) 참여”가 필수적임을 선언하고, 법정계획 수립 시 주민참여계획서(SCI)를 의무적으로 작성하도록 하고 있음.

Ⅲ. 결론 및 정책적 시사점

1. 도시계획 수립과정에서 시민참여 관련 개선과제와 방향

과제 1 해설없는 행정문서 위주의 계획정보 제공

→ 알기 쉽고 편리한 도시계획 정보 제공

과제 2 공청회, 공람 등 사후적이고 형식적인 시민참여

→ 내실 있는 공론화 과정의 운영

과제 3 시민참여 유도를 위한 공공의 적극적인 노력 부족

→ 시민참여 활성화를 위한 공공지원 및 전문가 역할 강화

과제 4 최소한의 참여 요건만을 규정하고 있는 법제도

→ 시민참여 요건 강화를 위한 관련 규정 개선

〈그림 3〉 도시계획 수립과정에서 시민참여 관련 개선과제와 방향

1) 알기 쉽고 편리한 도시계획 정보 제공

● 알기 쉬운 도시계획 정보 제공 및 이벤트 개최

- 도시기본계획이나 지구단위계획 수립 시, 계획 정보를 도면, 만화, 팸플릿, 애니메이션 등을 통해 알기 쉽게 제공하고, 도시계획 관련 시민 강좌, 퀴즈대회, 전시회 등 다양한 이벤트를 개최하여 시민들의 관심과 참여를 유도할 필요가 있음.

● 인터넷, 휴대용기기 등을 활용한 쌍방향 의사소통체계 구축

- 법정 계획 수립 시, 홈페이지를 개설하여 계획 진행 상황, 계획 결정 등에 대한 정보를 제공하는 것을 의무화하고, 휴대용기기와 소셜 네트워크 서비스(SNS) 등을 활용하여 시민들과의 양방향 소통체계를 구축할 필요가 있음.

2) 내실 있는 공론화 과정의 운영

● 시민과의 접촉기회 확대 및 참여 시기의 조기화

- 공론화과정을 내실있게 운영하기 위해서는 계획수립과정에서 시민들과의 접촉기회를 확대하고, 계획수립 초·중반기에 시민들이 참여할 수 있도록 참여 시기를 앞당기는 것이 필요함. 최소한 중간 계획(안)이 마련되는 시점에서 공청회 혹은 설명회를 개최하여 시민의견을 중간에 수렴하려는 노력이 필요함.

● 다양한 이해관계그룹의 참여 유도 및 의견 청취

- 전문가들이 주축이 되어 수립해 왔던 도시기본계획의 경우, 관련 시민단체와의 공동연구 및 소수자 그룹과의 간담회 등을 통해 다양한 이해관계그룹의 참여를 유도하고, 지구단위계획의 경우에도 거주자와 세입자까지 참여대상을 확대하여 다양한 계층의 의견을 수렴할 수 있도록 함.

● 기존 주민조직을 활용한 주민협의체 등 대표자 그룹 형성

- 지구단위계획을 수립 시 기존 주민조직을 활용하여 주민협의체 등 대표자 그룹을 구성하는 것이 필요함. 주민협의체는 지역주민들과 계획가, 행정측의 공식적 의사소통 채널로서 역할을 담당할 수 있음.

3) 시민참여 활성화를 위한 공공지원 및 전문가 역할 강화

● 시민참여 관련 전문 인력의 육성 및 성공 사례 발굴

- 도시기본계획, 도시관리계획 등을 담당하는 공무원들을 대상으로 시민참여 기법, 토론과 합의형성 기법 등 시민참여 관련 교육을 강화하고, 시민참여와 관련된 국내외 선진 사례를 발굴하여 홍보하는 것이 필요함.

● 주민협의체에 대한 지원 및 도시계획 지원센터 설치

- 주민협의체에 대한 공공의 재정 지원 및 전문가 파견제도 등의 지원체계를 마련하

고, 장기적으로 서울시 혹은 자치구별로 주민참여 관련 업무를 지원하는 “(가칭) 도시계획 주민참여 지원센터”의 설치를 검토하도록 함.

- 지구단위계획 수립 시 “공공 계획가” 제도 도입 운영

- 지구단위계획 등 주민들의 재산권과 관련된 계획을 수립하는 경우, 계획 초기부터 참여하여 주민 입장에서 계획을 조정하고 구체적인 의사결정을 이끌어갈 수 있는 “공공 계획가” 제도를 도입 운영하도록 함.

4) 시민참여 요건 강화를 위한 관련 규정 개선

- 공청회를 이원화하여 운영

- 현재 도시계획안이 거의 완성되는 시점에 실시하고 있는 공청회를 계획수립 초중반기와 중후반기로 나누어 개최하는 방안을 모색할 필요가 있음. 시민을 주 대상으로 하는 공청회는 계획수립 초중반기에, 전문가를 주 대상으로 하는 공청회는 계획수립 중후반기에 개최하는 등 2회 이상 개최하도록 함.

- 법정 계획 심의 시 “시민참여 보고서” 제출 의무화

- 도시기본계획, 지구단위계획 등 법정 계획을 수립할 경우, 계획수립과정에서의 시민참여 과정, 시민의견 반영 여부 등을 포함하는 “시민참여 보고서”를 작성하여 도시계획 심의 시 부속서류로 제출하도록 의무화함.

- 시민참여 과정의 운영 및 지원을 위한 도시계획조례 제정

- 시민참여와 관련된 사항 중 공청회 개최시기와 횟수, 열람 방법과 기간, 시민의견 제시방법, 그리고 주민협의체에 대한 공공의 행·재정적 지원 조치 등에 대한 별도의 조례를 제정하여 운영하는 방안을 검토할 필요가 있음.

2. 도시계획 유형별 시민참여 개선방향

- 지금까지의 논의를 토대로 도시기본계획과 도시관리계획 수립 시 시민참여 활성화를 위해 개선해야 할 사항을 제시하면 다음과 같음.

〈표 4〉 도시계획 유형별 시민참여 개선방향

구분	방향	도시기본계획	도시관리계획
참여방법 및 시기	참여방법의 다양화	- 공청회 외에 간담회, 설명회 개최 - 시민아이디어 공모, 시정 모니터 요원 등 다양한 방법 활용	- 열람 외에 간담회, 설명회 개최 - 해당 지역 주민조직의 활용 및 “공공 계획가”제도 도입
	참여시기의 조기화	- 공청회, 설명회 조기 개최 (2회 개최 검토)	- 계획수립 초기에 설명회 개최
참여범위와 대상	다양한 이해관계그룹의 참여유도 및 의견청취	- 전문가 외에 시민단체 등 다양한 이해관계 그룹의 의견청취	- 소유자 중심에서 이해관계자 개념으로 참여 대상 확대(세입자 등 포함)
공개되는 정보 내용	계획정보를 시민 눈높이에서 알기 쉽게 제공	- 현황조사자료 - 사전조사보고서, 계획안 및 관련도서 - 계획의 진행상황, 제안된 시민의견 및 조치결과 등	- 현황조사자료 - 열람 도서를 알기 쉽게 작성 (도면화, 시각화, 해설 등) - 계획의 진행상황, 제안된 시민의견 및 조치결과 등
의견제시 방법	쌍방향 의사소통 체계구축	- 홈페이지 개설, 별도의 의견제시란 마련	- 홈페이지 개설, 별도의 의견제시란 마련 - 열람 방법 개선(온라인 등)
홍보 및 공공지원	공공의 적극적인 지원과 노력	- 도시계획 시민강습회/워크숍 등 다양한 이벤트 개최 - 모바일 기기를 활용하여 도시계획 관련 정보 제공 및 홍보(등록자 한정) - 시민참여 관련 전문 인력의 육성 및 성공 사례 발굴	- 주민협의체 등 자발적 주민조직에 대한 지원체계 마련(도시계획 관련 정보 제공, 전문가 파견, 활동비 지원 등) - 시민들의 이해를 돕기 위해 도면, 만화, 애니메이션 등 다양한 자료 활용 - ‘도시계획 주민참여 지원센터’ 운영

목 차

제1장 연구개요	3
제1절 연구배경 및 목적	3
제2절 연구범위와 방법	5
제3절 선행연구 검토 및 차별성	7
제2장 도시계획 수립과정에서의 시민참여 제도 및 정보공개 현황	13
제1절 시민참여의 발전단계와 최근 동향	13
1. 시민참여의 의의와 발전단계	13
2. 시민참여의 필요성	15
3. 시민참여 관련 최근 동향	16
제2절 계획수립과정에서의 시민참여 관련제도 현황	18
1. 시민참여 관련제도의 변천과정	18
2. 현행 시민참여 관련제도 현황	21
제3절 도시계획 관련 정보공개 현황	24
1. 서울시 도시계획 정보공개 현황	24
2. 자치구별 도시계획 정보공개 현황	27
제4절 소결	30
제3장 도시계획 수립과정에서의 시민참여 사례분석	35
제1절 2030 서울 도시기본계획(안)	36
1. 계획수립 배경 및 추진경위	36
2. 시민참여 방법 및 의견수렴 과정	37
3. 특징 및 한계	43
제2절 청계천 복원에 따른 도심부 발전계획	44
1. 계획수립 배경 및 추진경위	44
2. 시민참여 방법 및 의견수렴 과정	45
3. 특징 및 한계	48

제3절 연신내 지구단위계획	49
1. 계획수립 배경 및 추진경위	49
2. 주민참여 방법 및 의견수렴 과정	50
3. 특징 및 한계	54
제4절 인사동 지구단위계획	55
1. 계획수립 배경 및 추진경위	55
2. 주민참여 방법 및 의견수렴 과정	56
3. 특징 및 한계	62
제5절 소결	63
제4장 외국의 도시계획 수립과정과 시민참여 사례분석	69
제1절 런던	69
1. 영국의 도시계획체계와 시민참여	69
2. 런던플랜에서의 시민참여	71
3. 자치구(Tower Hamlets) 계획에서의 시민참여	75
제2절 뉴욕	78
1. PlaNYC 수립과정에서의 시민참여	78
2. 표준 토지이용 심의과정(ULURP)에서의 시민참여	83
제3절 도쿄	87
1. 일본의 도시계획체계와 시민참여	87
2. 도쿄도 마스터플랜 수립과정에서의 시민참여	89
3. 네리마구(練馬区) 도시계획 마스터플랜에서의 시민참여	92
제4절 시사점	96

제5장 도시계획수립과정에서 시민참여 개선방향	101
제1절 시민참여 관련 개선과제	101
제2절 시민참여 개선방향	103
1. 알기 쉽고 편리한 도시계획 정보 제공	103
2. 내실 있는 공론화 과정의 운영	104
3. 시민참여 활성화를 위한 공공지원 및 전문가 역할 강화	105
4. 시민참여 요건 강화를 위한 관련규정 개선	107
제3절 계획유형별 시민참여 개선 및 추진방향	108
1. 계획유형별 시민참여 개선방향	108
2. 시민참여 활성화를 위한 단계별 추진방향	109
참고문헌	113

표 목 차

〈표 1-1〉 시민참여 관련 선행연구	7
〈표 2-1〉 도시계획과정에서의 시민참여 방법	14
〈표 2-2〉 시민참여의 필요성	15
〈표 2-3〉 도시기본계획 수립과정에서의 시민참여 변천과정	19
〈표 2-4〉 도시관리계획 수립과정에서의 시민참여 변천과정	20
〈표 2-5〉 도시관리계획에서의 주민제안제도 변천과정	20
〈표 2-6〉 도시계획 수립과정에서의 시민참여 관련 법제도 현황	22
〈표 2-7〉 부문별 기본계획 수립과정에서의 시민참여 관련규정	23
〈표 2-8〉 서울시 도시계획포털 운영 현황	26
〈표 2-9〉 서울시 자치구 도시계획 관련 홈페이지 운영 현황	29
〈표 3-1〉 2030 서울 도시기본계획(안) 수립과정에서의 시민참여 관련 주요내용	42
〈표 3-2〉 청계천 복원에 따른 도심부 발전계획 수립과정에서의 시민참여 관련 주요내용	47
〈표 3-3〉 연신내 지구단위계획 수립과정에서의 주민참여 관련 주요내용	54
〈표 3-4〉 인사동 전통보전·육성을 위한 상설위원회 구성 및 활동 내역	57
〈표 3-5〉 인사동 지구단위계획(2002) 수립과정에서의 시민참여 관련 주요내용	60
〈표 3-6〉 도시기본계획 및 도심부 발전계획에서의 시민참여 실태	63
〈표 3-7〉 지구단위계획에서의 주민참여 실태	64
〈표 4-1〉 영국의 계획유형별 시민참여방법과 내용	70
〈표 4-2〉 타워햄릿 자치구의 주민참여를 위한 특별 및 일반 컨설팅 기관	76
〈표 4-3〉 네리마구 도시계획 마스터플랜 수립과정에서의 주민참여 특징	93
〈표 4-4〉 네리마구 지역별 지침의 구성	95
〈표 5-1〉 도시계획 유형별 시민참여 개선방향	109

그림 목차

〈그림 1-1〉 연구의 배경 및 목적	4
〈그림 1-2〉 연구범위와 국내외 사례분석 방법	6
〈그림 2-1〉 시민참여 스펙트럼	13
〈그림 2-2〉 도시계획에서의 시민참여 필요성	16
〈그림 2-3〉 시민참여를 둘러싼 최근 동향	17
〈그림 2-4〉 시민참여를 둘러싼 최근 동향	17
〈그림 2-5〉 서울 도시계획 포털 메인 화면	24
〈그림 2-6〉 도시관리계획 정보공개 현황	25
〈그림 2-7〉 노원구 부동산·건축 종합포털	27
〈그림 2-8〉 강서구 도시계획 관련 정보공개 현황	28
〈그림 3-1〉 계획수립과정에서의 시민참여 사례분석 방법	35
〈그림 3-2〉 2030 서울 도시기본계획(안) 수립을 위한 설문조사 개요	38
〈그림 3-3〉 2020 서울 도시기본계획 홈페이지	39
〈그림 3-4〉 도시기본계획 공청회 공고	41
〈그림 3-5〉 2030 서울 도시기본계획(안) 공청회	41
〈그림 3-6〉 중3 사회 교과서에 실린 청주시 도시기본계획 공청회	42
〈그림 3-7〉 청계천 복원에 따른 도심부 발전계획(안) 시민대토론회	46
〈그림 3-8〉 연신내 지구단위계획 설문조사 결과	50
〈그림 3-9〉 지구단위계획 수립을 위한 주민 설문조사서	51
〈그림 3-10〉 지구단위계획 재정비 결정(변경)(안) 열람공고 고시문	52
〈그림 3-11〉 연신내 지구단위계획 재정비 결정(변경)(안) 재열람 공고 기사	53
〈그림 3-12〉 연신내 지구단위계획 수립과정에서의 주민참여	53
〈그림 3-13〉 인사동 상설위원회의 구성	57
〈그림 3-14〉 인사동 지구단위계획 홈페이지	58
〈그림 3-15〉 인사동 지구단위계획(안) 및 문화지구 주민설명회	59
〈그림 3-16〉 인사동 지구단위계획 추진 현황	61
〈그림 4-1〉 2008년 이후 기존 런던플랜의 전면개정 과정	72

〈그림 4-2〉 런던플랜 전면개정안에 대한 시민의견과 제안 예시	73
〈그림 4-3〉 런던플랜의 공공심사 패널위원	74
〈그림 4-4〉 PlaNYC 수립과정	78
〈그림 4-5〉 PlaNYC 수립과정에서 다양한 이해관계집단의 의견수렴	80
〈그림 4-6〉 알기 쉽게 작성한 시민홍보자료(주택부분)	81
〈그림 4-7〉 뉴욕시의 OLTPS와 자문위원회 조직	82
〈그림 4-8〉 뉴욕시 표준 토지이용 심의과정(ULURP)	85
〈그림 4-9〉 일본의 도시계획체계	87
〈그림 4-10〉 도쿄도 도시계획구역 마스터플랜의 수립과정	89
〈그림 4-11〉 ‘도쿄의 도시만들기 비전(개정)’ 중간안에 대한 의견모집 공고	91
〈그림 4-12〉 네리마구 도시계획 마스터플랜의 수립과정	92
〈그림 4-13〉 네리마구 도시계획 마스터플랜의 수립과정	93
〈그림 4-14〉 네리마구 도시계획 마스터플랜에서의 지역구분도	94
〈그림 5-1〉 도시계획 수립과정에서 시민참여 관련 개선과제와 방향	101
〈그림 5-2〉 세타가야구 마치즈쿠리센터의 활동	106
〈그림 5-3〉 시민참여 활성화를 위한 3단계 추진 방향	110

제1장 연구개요

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구범위와 방법

제3절 선행연구 검토 및 차별성

제 1 장

연구개요

제1절 연구배경 및 목적

1. 연구배경

- 도시계획 수립과정에서 내실있는 의견수렴과 공론화 과정 필요

우리나라 도시계획의 수립과 집행은 관 주도로 이루어져 왔으며, 시민의견 수렴은 설문 조사, 공청회, 공람 등 법에서 요구하는 최소한의 요건만 갖춘 채 형식적으로 이루어져 왔다. 그러나 이러한 사후적·형식적인 시민참여는 시민들의 실질적인 도시계획 수요를 담아내지 못하고 있으며, 수립된 계획 조차 원활하게 집행되지 못하는 문제를 낳고 있다.

그 대표적인 예로 2008년 발표된 서울의 ‘권역별 르네상스계획’을 들 수 있다. 이 계획은 서울의 서남권과 동북권 등 상대적으로 낙후된 지역을 활성화시키고, 생활환경을 개선하기 위해 다양한 사업과 시책을 제시하였다. 그러나 계획을 수립하는 과정에서 해당 지역 주민들과 시민단체, 자치구 등 다양한 이해관계자들의 의견을 내실있게 수렴하지 않았기 때문에 계획안에 대한 사회적 공감대를 이루지 못했으며, 이로 인해 후속적인 사업추진도 제대로 진행되지 못하고 있다.

따라서 지금까지 일방적·형식적·사후적으로 이루어져 온 도시계획 수립과정에서의 시민참여 방식을 전면적으로 개편하여 내실있게 운영할 필요가 있으며, 시민들과 쌍방향으로 의사소통할 수 있는 다양한 참여방법을 개발할 필요가 있다.

- 사회경제적 여건변화에도 불구하고, 시민참여를 위한 공공의 노력과 제도 미흡

도시기본계획을 수립하는 과정에서 공청회 등 시민참여제도가 도입된 것은 1981년 도

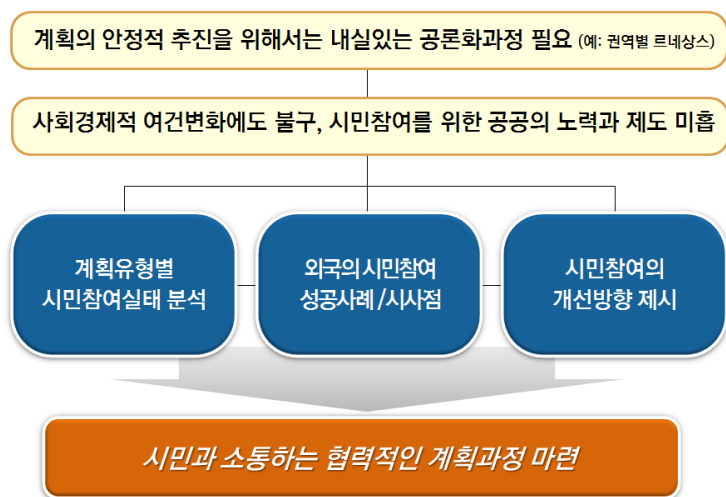
시계획법이 개정되면서부터이다. 그로부터 약 30여년의 시간이 지난 지금, 시민생활과 사회경제적 여건은 급속하게 변화하여 SNS를 통한 정보전달과 의사소통이 보편화되고 있다. 하지만 이러한 여건변화에도 불구하고, 도시계획 수립과정에서의 시민참여제도와 방법은 여전히 공청회, 설문조사, 열람 수준에 머물고 있다. 특히, 시민참여방식을 보다 적극적으로 운영하거나 문제점을 개선하기 위한 공공의 노력 또한 미흡한 실정이다.

현행 도시계획 수립과정에서 시민참여제도와 방식을 개선하기 위해서는 계획 유형별로 시민참여가 어떻게 이루어지고 있는지 그 실태를 정확히 파악하는 것이 필요하다. 또한 국내외의 성공적인 시민참여 사례를 발굴하여 서울에 적용 가능한 방법과 관련제도의 개선방안을 모색할 필요가 있다.

2. 연구목적

● 내실있는 공론화를 위한 시민참여방법과 관련제도 개선방향 도출

이 연구는 서울의 도시계획 수립과정을 시민과 소통하는 협력적인 계획과정으로 만들어 가기 위해 1) 계획유형별 시민참여 실태와 제도상의 문제점을 진단하고, 2) 국내·외 도시계획과정에서 성공적인 시민참여 사례를 조사·분석하여, 3) 내실있는 공론화를 위해 도입 가능한 시민참여방법과 관련제도의 개선방향을 도출하는 데 목적이 있다.



〈그림 1-1〉 연구의 배경 및 목적

제2절 연구범위와 방법

1. 연구질문

이 연구는 서울의 도시계획 수립과정에서 시민참여 실태를 분석하고 개선방향을 모색하기 위해 다음과 같은 네 가지 질문에서 출발한다.

첫째, 서울의 도시계획 수립과정에서 시민참여 관련 제도현황은 어떠하며, 우리의 시민참여는 어떤 수준(단계)에서 이루어지고 있는가?

둘째, 도시기본계획과 도시관리계획 등 실제 도시계획을 수립하는 과정에서 시민참여는 어떻게 이루어지고 있으며, 시민참여 관련제도와 운영상의 문제는 무엇인가?

셋째, 외국 대도시에서 도시기본계획과 자치구 계획 등을 수립할 때, 시민참여는 어떤 절차와 방식으로 이루어지는가?

넷째, 도시계획 수립과정에서 시민참여 활성화를 위해 서울에 도입 가능한 시민참여 방법과 제도개선사항은 무엇인가?

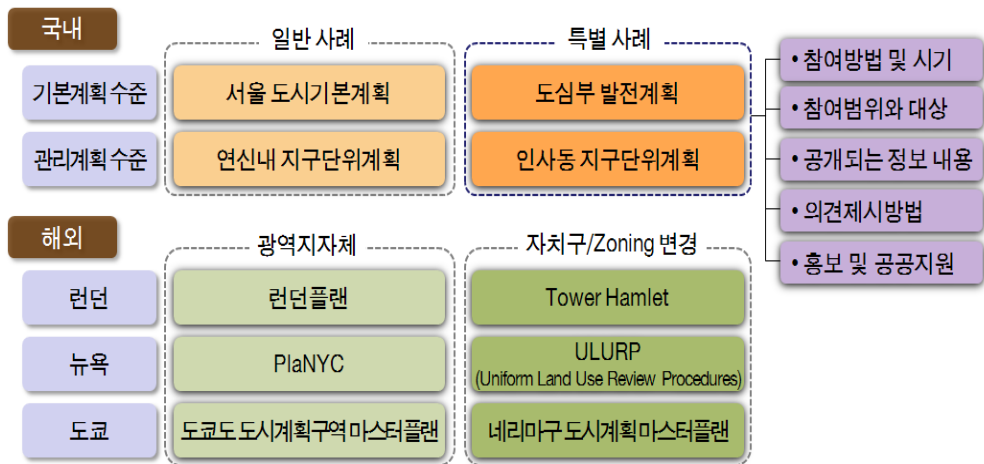
2. 연구범위와 방법

이 연구는 도시계획 수립과정에서의 시민참여 실태를 실제 수립된 국내외 계획을 사례로 분석하였다. 시민참여 방법은 계획 유형에 따라 달라지는데, 여기서는 계획 유형을 도시 전체를 대상으로 하는 ‘도시기본계획’과 특정지역을 대상으로 하는 ‘도시관리계획’의 두 가지로 구분하였다. 또한 서울시 도시기본계획이나 연신내 지구단위계획 같은 ‘일반사례’와 청주 도시기본계획이나 서울 도심부 발전계획, 인사동 지구단위계획 같은 ‘특별사례’로 구분하여 연구를 진행하였다.

도시계획 수립과정에서의 시민참여 사례는 ① 시민참여 시기와 방법, 대상, ② 제공하는 정보의 내용, ③ 시민의견 제시방법, ④ 시민참여 유도를 위한 홍보 및 공공지원 등 네 가지 측면에 중점을 두어 살펴보았다.

한편, 외국 대도시의 시민참여 사례는 런던, 뉴욕, 도쿄를 대상으로 하였다. 이들 도시의 도시기본계획과 자치구 계획 수립과정에서 시민참여 방법을 분석하고, 시사점을 도출하였다. 런던은 런던플랜과 Tower Hamlet 자치구계획, 뉴욕은 도시기본계획에 해당하는 PlaNYC와 표준토지이용 심의과정(Uniform Land Use Review Procedures)을 분석하였다.

또한 도쿄는 도쿄도 도시계획구역 마스터플랜과 네리마(練馬)구의 도시계획 마스터플랜 수립과정을 분석하였다.¹⁾



〈그림 1-2〉 연구범위와 국내외 사례분석 방법

보고서는 모두 5개 장으로 구성된다. 2장에서는 우리나라 도시계획 수립과정에서 시민 참여 제도현황과 정보공개 실태를 진단하고, 3장에서는 실제 사례를 통해 도시계획 수립 과정에서의 시민참여 실태를 분석한다.

4장에서는 런던, 뉴욕, 도쿄 등 외국 대도시를 대상으로 도시기본계획과 자치구 계획 수립과정에서의 시민참여방법을 분석하고 시사점을 도출하였다. 끝으로 5장에서는 서울의 도시계획 수립과정에서 시민참여 개선방향 및 제도개선사항을 도출하였다.

1) 런던의 시민참여 사례는 양도식 박사(어번 프라즈마 대표), 도쿄 사례는 김중은(도쿄대학 박사과정), 그리고 뉴욕 사례는 박순만(서울대 환경대학원 박사과정)의 도움을 받았다.

제3절 선행연구 검토 및 차별성

도시계획 수립과정에서의 시민참여와 관련된 선행연구는 크게 ① 시민참여 관련 이론 연구, ② 계획 수립과정에서의 시민참여 관련 연구, ③ 지구단위계획 및 마을만들기에서의 시민참여 연구 등으로 구분할 수 있다. 주제별로 대표적인 선행연구는 다음과 같다.

〈표 1-1〉 시민참여 관련 선행연구

구분	제목	저자	연도	출처
시민참여 관련 이론	도시 거버넌스와 협력적 계획모형	박경원	2001	국토계획 (대한국토도시계획학회)
	참여시대 공공계획의 패러다임에 관한 연구	문정호 외	2006	국토연구원
	거버넌스 변화에 따른 도시계획체계 개편방안 연구	서순탁	2008	도시행정학보 (한국도시행정학회)
도시계획 수립과정에서 의 시민참여	지방자치 시대에 주민참여를 통한 도시계획 수립 사례 : 주민과 시민단체가 참여한 도시계획의 모범답안	이중훈	2003	도시문제
	도시기본계획의 새로운 실험 : 청주시 사례	황희연	2005	대한국토도시계획학회 대구경북지회 세미나 발표문
	도시계획 진행과정에 있어서 시민참여 수용여부에 관한 연구 : 경기도 31개 시군 도시계획조례를 중심으로	김성균	2004	지역사회발전학회 논문집
	도시계획, 개발과정에서 주민 참여 시스템으로서 뉴욕 시 커뮤니티보드의 운영특성 및 시사점 연구	배웅규	2007	서울도시연구
지구단위 계획 및 마을만들기 에서의 시민참여	지구단위계획 입안과정에 있어 주민의견수렴방안에 관한 연구 : 상세계획 및 도시설계의 민원사례분석을 중심으로	정현순 외	2001	대한건축학회 학술발표
	지구단위계획에서 주민참여에 관한 연구	김세용	2002	대한건축학회 논문집
	서울시 마을만들기 지원제도 연구 : 서울휴먼타운 제1종지구단위계획	서울특별시	2010	서울특별시
	살기좋은 마을만들기 : 주민과 함께하는 도시설계 길라잡이	서울특별시	2011	서울특별시

1) 시민참여 관련 이론 연구

시민참여와 관련된 이론 연구들은 도시계획 패러다임 변화에 따른 협력적 계획모형의 도입과 거버넌스 구조의 변화를 강조하고 있다. 시민참여와 관련된 대표적인 이론 연구로는 협력적 계획모형의 도입 가능성에 관한 연구(박경원, 2001), 공공계획 수립과정에서 시민참여 패러다임의 변화에 관한 연구(문정호 외, 2006), 그리고 거버넌스 변화에 따른 도시계획체계 개편방안 연구(서순탁, 2008) 등이 있다.

박경원(2001)은 지방자치제가 실시되고 도시 거버넌스가 변화함에 따라 도시계획 수립 과정에서 이해관계자들이 협력과정에 참여함으로써 상호 간에 신뢰를 구축해가는 협력적 계획모형(Collaborative Planning)이 필요하다고 주장하였다.

문정호(2006)는 국토종합계획 등 공공계획에서 참여적 패러다임으로의 전환을 주장하면서 ① 계획 수립 시 참여적 의사결정방식의 도입, ② 공론조사, 시민배심원 제도 등 공론화과정의 제도화, ③ 합의형성 과정에 참여하는 중재자 및 관련기관의 설치, ④ 공공계획 수립 시 다양한 이해관계자들이 참여하는 협력적 거버넌스 구조로의 개편방안 등을 제시하였다.

한편, 서순탁(2008)은 급변하는 현대사회 속에서 전문가의 합리성에 의존하는 기존 도시계획방식의 한계를 지적하면서, 도시 거버넌스의 변화에 부응하는 계획체제로 개편을 위해 시장친화적 도시계획, 분권형 도시계획, 지역사회 참여형 도시계획으로의 전환을 강조하였다.

2) 도시계획 수립과정에서의 시민참여 연구

도시계획 수립과정에서의 시민참여 연구는 현행 도시계획 관련 법제도상의 시민참여 실태와 국내외의 시민참여 사례 연구로 구분할 수 있다.

이중훈(2003)과 황희연(2005)은 청주시 도시기본계획 수립과정에서의 시민참여 사례를 소개하면서 ① 지역 시민단체와의 공동연구 수행, ② 현장조사(50여회) 및 설문조사 실시, ③ 주민대표 간담회(20회) 및 설명회 개최, ④ 입안결과에 대한 주민 평가회 개최 등의 시민참여 과정과 방법을 강조하였다.

김성균(2004)은 경기도 31개 시군 도시계획조례의 시민참여 관련 규정과 도시계획 수립과정에서 시민참여 현황을 분석하고, ① 계획수립과정에서 지자체의 자율성 확보, ② 주민의견 청취 범위 확대, ③ 민관협력형·주민자치형 행정 패러다임으로의 전환 등을 개선방향으로 제시하였다.

한편, 배웅규(2007)는 뉴욕시의 커뮤니티보드 운영사례에 대한 분석을 통해 주민참여와 관련된 독립된 행정조직의 구성, 지속적인 주민의견 수렴과정 마련, 공공의 행·재정 지원을 통한 주민참여 여건 마련 등을 시사점으로 제시하였다.

3) 지구단위계획 및 마을만들기에서의 시민참여 연구

지구단위계획에서의 시민참여와 관련하여 정현순(2001)은 도시설계 및 상세계획에서의 주민의견수렴 실태를 분석하고, 지구단위계획에서의 주민참여 활성화를 위해 소단위로 구역을 세분화하여 주민설명회를 개최하는 방안 등을 제안하였다.

또한, 김세용(2002)은 지구단위계획 수립과정에서의 주민참여를 활성화하기 위해 ① 주민설명회, 공청회 의무화, ② 홍보, 설명회, 그룹상담 등 참여방법의 다양화, ③ 주민제안 시 계획수립 비용을 지원하는 주민제안 지원제도 검토, ④ 주민참여 전담조직의 신설 및 공공 지원방안 마련 등을 대안으로 제시하였다.

한편, 최근 서울시는 휴먼타운 지구단위계획, 살기좋은 마을만들기 등의 추진 경험을 토대로 한 실무지침서를 간행하고 있다. 2010년 서울시가 발간한 “마을만들기 지원제도 연구”는 마을만들기 활성화를 위해 전담부서, 지원센터 설치 등의 행정체계 구축과 마을만들기 지원조례 제정 등을 제시하였다. 또한 2011년 “살기좋은 마을만들기”에서는 주민과 함께하는 마을만들기 과정을 마을만들기에 대한 이해에서부터 준비, 설계, 운영에 이르기까지 실제 사례를 통해 알기 쉽게 제시하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 지금까지 도시계획 수립과정에서의 시민참여 관련 연구는 이론, 법제도 등 포괄적인 연구가 대부분이며, 부분적으로 지구단위계획과정에서의 시민참여 사례연구가 이루어졌다. 그러나 서울의 도시계획 수립과정에서 시민참여가 어떤 수준과 단계에 있는지를 진단하거나, 도시기본계획과 지구단위계획 등 실제 수립된 계획에서의 시민참여 시기와 방법 등을 심층적으로 분석한 연구는 거의 없는 실정이다.

최근 들어 휴먼타운, 마을만들기 등 실제 진행된 사업들을 사례로 소개하는 연구결과들이 발표되고 있으므로, 앞으로는 마을만들기뿐만 아니라 도시기본계획과 자치구 계획 등의 수립과정에서 시민참여를 활성화시키기 위한 연구가 필요할 것이다.

제2장 도시계획 수립과정에서의 시민참여 제도 및 정보공개 현황

제1절 시민참여의 발전단계와 최근 동향

제2절 계획수립과정에서의 시민참여 관련제도 현황

제3절 도시계획 관련 정보공개 현황

제4절 소결

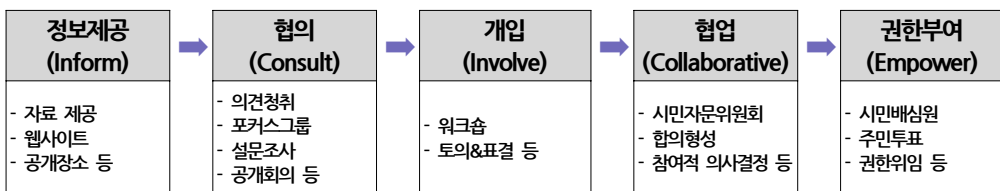
제 2 장

도시계획 수립과정에서의 시민참여 제도 및 정보공개 현황

제1절 시민참여의 발전단계와 최근 동향

1. 시민참여의 의의와 발전단계

일반적으로 시민참여¹⁾란 시민들이 정부의 정책결정과정에 영향력을 행사하려는 행위를 말한다. 2007년 ‘공공참여를 위한 국제협회(International Association for Public Participation; IAP2)’는 시민참여의 발전단계를 다섯 단계로 구분하고 있다. 1단계는 웹사이트나 자료 등 정보제공(Inform) 단계이며, 2단계는 의견청취, 설문조사 등 협의(Consult) 단계, 3단계는 워크숍, 토의 등 개입(Involve) 단계, 4단계는 시민 자문위원회 등을 통한 협업(Collaborative) 단계, 끝으로 5단계는 시민배심원, 주민투표 등을 통한 권한부여(Empower) 단계이다.



자료: International Association for Public Participation(IAP2, 2007),

〈그림 2-1〉 시민참여 스펙트럼

1) ‘시민참여’는 자치주권자인 일반 시민들이 정책과정에 능동적으로 참여하여 자신의 의견을 제안하는 과정을 말하며, ‘주민참여’는 정책과 직접적인 이해관계가 있는 주민들이 정책결정 과정에 의견을 제안하고 조율하는 과정을 말한다(민현석·정석, 2007, 『시정참여 활성화를 위한 서울시 도시홍보관 구상』, 서울시정개발연구원, p.12에서 재인용).

도시계획에서의 시민참여는 계획 유형에 따라 다양한 방법으로 이루어진다. 계획 수립 과정에 참여하여 정책에 대한 의견을 제시하기도 하고, 개인의 권리나 이익을 적극적으로 보호하기 위해 자신들의 의사를 관철시키기도 한다.

그동안 도시계획 수립과정에 활용되는 시민참여방법은 참여단계별로 ① 정보 제공, ② 의견수렴 및 협의, ③ 적극적 참여 등으로 구분할 수 있다. 정보제공 단계에서는 공람, 소식지, 인터넷 게시판, 설명회, 공청회 등이 활용되며, 의견수렴 및 협의단계에서는 설문조사, 토론회, 트위터, 주민 아이디어공모 등의 방법이 사용되고 있다. 또한, 적극적인 참여 단계에서는 주민제안, 주민투표, 자발적 주민조직 등이 활용된다.

그러나 그동안 우리나라에서의 시민참여는 제한된 틀 안에서 행정편의 위주로 이루어지는 경향이 있다. 현재 도시계획 수립과정에서 활용되고 있는 시민참여 방법은 인터넷 게시판, 공청회 등을 통해 정보를 제공(Inform)하거나 설문조사·공개회의 등을 통해 협의(Consult)하는 경우가 대부분이어서, 시민참여 수준이 앞에서 제시한 5단계 중 1~2단계에 해당하는 낮은 수준에 머물고 있다.

〈표 2-1〉 도시계획과정에서의 시민참여 방법

구분	정보제공	의견수렴/협의	적극적 참여
공람	●	△	
소식지/회보/홍보자료	●		
서신/메일링	●		
인터넷 게시판	●	△	
신문/방송	●		
주민설명회	●	△	
공청회	●	△	
설문조사		●	
토론회/포럼		●	
인터넷 토론평/블로그/트위터		●	
지역주민 자문단(시민패널)		●	
주민아이디어공모		●	△
주민제안			●
주민투표		△	●
지역주민 포함 심의위원회		△	●
지역주민 파트너십(coalition)			●
지역주민 자발적 조직			●

주: 주민참여 방식별로 상대적인 특성에 따라 구분한 것임.

자료: 신상영, 2011, “도시계획 수립과정에서 주민참여 활성화 방안”, 양재섭 외, 「선도적 도시관리를 위한 서울형 도시계획체계 구축방안」, 서울시정개발연구원, p.142

2. 시민참여의 필요성

시민참여는 지방자치단체의 계획 및 정책에 관여하여 정책결정에 정당성과 합법성을 부여하는 것으로, 지방화와 분권화라는 시대적 흐름 속에서 그 필요성이 논의되어 왔다. Putnam(1993)은 시민참여가 참여하는 시민들에게 공동체 의식을 배양한다고 하였으며, 김세용(2002)은 시민참여가 주민 자원을 활용하거나 주민들에게 학습기회를 제공하고, 소수자의 권익 보호 등을 위해 필요하다고 주장하였다.

또한, Pelletier(1999)는 시민참여가 정책결정을 위한 지식기반을 확충하며, 다양한 이해관계자들이 참여함으로써 정책추진이 원활해질 수 있다고 주장하였다. 나아가서는 대의 정치의 결함을 보완하고, 정책의 민주적 정당성을 강화하는데 시민참여가 필요하다는 의견도 제시되고 있다(김세용, 2002; Pelletier, 1999; 김성균, 2004).

〈표 2-2〉 시민참여의 필요성

저자	시민참여 필요성	출처
Putnam(1993)	- 시민들의 공동체 의식 배양	<i>Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy</i> , Princeton University press
Pelletier(1999)	- 정책결정을 위한 지식기반 확충(본질적 효과) - 이해관계자들의 협조와 지원 가능성 증진(수단적 효과) - 정책의 민주적 정당성 강화(규범적 효과)	"The Shaping of collective values through deliberative democracy : An empirical study from New York' s North County", <i>Policy Sciences</i> , 32(2), pp 103-131
김세용(2002)	- 대의정치의 결함 보완 - 주민자원 활용 및 주민 학습기회 제공 - 소수자의 권익보호	"지구단위계획에서 주민참여에 관한 연구", 『대한건축학회 논문집』, 18권 9호, pp. 195~202
김성균(2004)	- 대의민주주의의 보완책 - 지속가능한 개발의 필수요소	"도시계획 진행과정에 있어서 시민참여 수용 여부에 관한 연구", 『한국지역사회발전연구』, 29권 1호, pp. 177~194

따라서 도시계획 수립과정에서의 시민참여는 형식적인 시민참여 관련 제도를 보완하여 도시계획 및 정책 결정의 근거를 강화하고, 다양한 계층의 참여를 유도하여 지역의 장래발전에 대한 공감대를 형성하기 위해 필요하다. 또한, 시민참여를 통해 가장 적합한 도시계획과정을 선택하여 계획의 실현성을 제고하고, 자발적인 참여를 유도함으로써 시민들이 가지고 있는 역량을 발휘하는데 기여한다.

이상과 같이 도시계획 수립과정에서의 시민참여는 ① 계획 및 정책 결정의 근거 강화, ② 지역의 장래발전에 대한 공감대 형성, ③ 참여를 통한 계획의 실현성 제고, ④ 주민자원 활용 및 사회적 자본 형성 등을 위해 필요하다고 할 수 있다. 다양한 이해관계자들이 참여하는 과정을 통해 사전 조정 및 합의 형성, 계획 및 정책의 일관성 있는 추진력을 확보할 수 있는 계기가 될 것이다.



〈그림 2-2〉 도시계획에서의 시민참여 필요성

3. 시민참여 관련 최근 동향

서울시는 2007년 「도시기본계획에 따른 권역별 발전계획」을 통해 생활권별로 발전전략을 수립하고, 2008년 그 실행계획으로 ‘권역별 르네상스’를 추진한 바 있다. 그러나 권역별 르네상스는 관련부서와 자치구, 시민사회와 지역주민 등의 의견수렴이 광범위하게 이루어지지 않은 상황에서 계획안이 마련되어 이를 실현하는데 어려움을 겪고 있다.

또한 뉴타운사업이나 도시환경정비사업 등을 추진하는 과정에서도 세입자 등 관련 이해당사자들의 참여나 배려없이 소유자 위주로 사업이 진행되어 주민들 간에 마찰이 일어나거나 사업 진행이 중단되는 등 문제가 발생하고 있다.

이처럼 도시기본계획이나 권역별 발전계획 등에 대한 시민들의 무관심과 공공의 노력 부족 때문에 발생하는 문제나 정비사업에서의 이해관계 대립 등은 공론화된 시민참여과정의 미흡하기 때문에 나타나는 현상이라고 할 수 있다.



은평·길음 빼곤 지지부진... 서울 지역중 85% 착공 못해



구분	지역	사업명	주최
도로	은평구	은평구 도로망 확충 사업	은평구
도로	은평구	은평구 도로망 확충 사업	은평구
도로	은평구	은평구 도로망 확충 사업	은평구
도로	은평구	은평구 도로망 확충 사업	은평구
도로	은평구	은평구 도로망 확충 사업	은평구
도로	은평구	은평구 도로망 확충 사업	은평구
도로	은평구	은평구 도로망 확충 사업	은평구
도로	은평구	은평구 도로망 확충 사업	은평구
도로	은평구	은평구 도로망 확충 사업	은평구
도로	은평구	은평구 도로망 확충 사업	은평구

10년동안 3차에 걸쳐 총 26개 지구 지정 왕십리1·가정동4 등은 소중으로 중단

서울시는 지난 10년간 총 26개 지구지정(이하 지구지정)을 실시해 도시개발을 촉진해 왔지만, 최근에는 도시개발이 둔화되면서 지구지정 제도가 점차 사라지고 있다. 특히, 왕십리1·가정동4 등은 소중으로 중단된 상태다.

서울시는 지난 10년간 총 26개 지구지정(이하 지구지정)을 실시해 도시개발을 촉진해 왔지만, 최근에는 도시개발이 둔화되면서 지구지정 제도가 점차 사라지고 있다. 특히, 왕십리1·가정동4 등은 소중으로 중단된 상태다.

〈그림 2-3〉 시민참여를 둘러싼 최근 동향(좌: 권역별 르네상스, 우: 뉴타운사업 관련 신문보도)

한편, 최근 들어서는 동네의 문제를 주민 스스로 진단하고 대안을 모색하는 “주민참여형 마을만들기”와 “시민학습 프로그램” 등 다양한 시민참여 프로그램이 시도되고 있다.

주민참여형 마을만들기는 무분별한 개발로 인해 급격하게 사라져가는 저층 주거지를 보호하고, 주민과 함께 살기좋은 마을을 만들어가는 운동이다. 2008년 시범사업으로 추진했던 ‘살기좋은 마을만들기형 지구단위계획’과 재개발에 대한 대안으로 서울에서 시작된 ‘주민참여형 지구단위계획(휴먼타운)’ 등이 대표적인 예라고 할 수 있다.

또한, 자치구와 주변 대학이 주관하고 지역 주민, 행정, 전문가 등이 참여하여 마을을 만들어가는 과정을 배워가는 스튜디오형 학습프로그램인 ‘성북구 도시아카데미’는 2기 수료생을 배출하였다.



〈그림 2-4〉 시민참여를 둘러싼 최근 동향(좌: 휴먼타운 지구단위계획, 우: 성북구 도시아카데미)

제2절 계획수립과정에서의 시민참여 관련제도 현황

도시계획 수립과정의 시민참여 관련제도는 1981년 도시계획법상 시민참여 관련규정이 도입된 이래 지금까지 큰 변화없이 현재에 이르고 있다.

여기서는 도시계획법과 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 ‘국토계획법’)에서 시민참여 관련규정이 어떻게 변화해 왔는지를 도시기본계획과 도시관리계획을 대상으로 살펴본다. 또한, 현행 도시기본계획, 도시관리계획, 그리고 부문별 기본계획(경관기본계획, 공원녹지기본계획, 지역전축기본계획) 수립과정에서 시민참여 제도가 어떻게 규정되어 있는지 살펴보고자 한다.

1. 시민참여 관련제도의 변천과정

1) 도시기본계획

우리나라에서 도시기본계획 수립이 제도화된 것은 1981년 도시계획법 개정안에 관련 조항이 신설되면서부터였다. 개정안은 도시기본계획 수립 시 공청회를 열어 주민 및 관계 전문가 등으로부터 의견을 청취하고, 타당할 경우 반영하도록 하였다.

이후 1991년 도시계획법 개정으로 지방의회 의견청취 규정이 추가되었으며, 2003년 국토계획법 개정 시 지방의회는 의견청취 후 30일 이내에 검토의견을 제시해야 한다는 기한 규정이 추가되었다.

이와 같이 도시기본계획 수립과정에서의 시민참여 규정은 공청회와 지방의회 의견청취 정도이며, 관련 조항 또한 1981년 도시기본계획 수립이 의무화된 이후부터 현재까지 거의 변화가 없는 실정이다.

2) 도시관리계획

1981년 도시계획법이 개정된 이후 도시관리계획에서도 주민의견 청취, 지방의회 의견청취 등의 규정이 도입되었다.

이후 1992년 도시계획법 개정 시에는 주민의견을 청취할 경우 종전에는 일간신문에 1회 이상 공고하던 것을 2회 이상 공고하도록 변경하였고, 2002년 국토계획법 개정 시에는 일간신문 외에 인터넷 홈페이지에도 공고하도록 추가하였다. 특히, 2000년 도시계획법 개

정 시에는 주민의견 청취 시 제출된 의견의 반영여부를 열람 종료 후 60일 이내에 의견 제출자에게 통보하도록 하는 규정이 신설되었다. 계획수립과정에서 제시된 주민의견에 대한 검토 결과를 회신하는 환류(feedback) 과정이 최초로 도입된 것이다.

한편, 2000년 7월 도시계획법 개정 시에는 기반시설 정비 및 지구단위계획에 대한 일부 도시관리계획을 주민 제안²⁾으로 입안할 수 있도록 하는 규정이 신설되었다.

※ 지방자치제도에 따른 변화

- 지방자치제도가 도입되면서 1991년 도시계획법 개정 시에는 시장의 권한을 구청장에게 위임 가능하도록 하였으며, 도시계획의 심의를 위하여 구 도시계획위원회를 설치할 수 있도록 하였다.
- 또한, 중앙도시계획위원회의 의결이 필요한 사항에 대해서는 시도도시계획위원회 심의 이전에 구 도시계획위원회의 심의를 얻도록 하였다.

〈표 2-3〉 도시기본계획 수립과정에서의 시민참여 변천과정(도시계획법, 국토계획법)

구분		공청회	지방의회 의견청취
도시 계획 법	개정: 1981.3.31 시행: 1981.7.1	〈법 제16조의2 (주민등의 의견청취)〉 ① 공청회를 열어 주민 및 관계전문가 등으로부터 의견 청취, 의견 타당성 반영 [1981.3.31 신설] ※ 도시기본계획의 수립 조항과 같이 신설 〈영 제14조의2 (공청회 및 주민의 의견청취등)〉 ① 일간신문에 공청회 개최예정일 14일전 1회 이상 공고 [1981.9.25 신설]	-
	개정: 1991.12.14 시행: 1992.6.15	상동	〈법 제10조의2(도시기본계획의 수립)〉 ② 도시기본계획 승인 시, 미리 관계 지방의회의 의견을 들어야 함
국토 법	제정: 2002.2.4 시행: 2003.1.1	〈법 제20조 (도시기본계획 수립을 위한 기초조사 및 공청회)〉 ① 수립 및 변경 시, 공청회를 열어 주민과 관계 전문가 등으로부터 의견 청취, 타당성 반영 〈영제12조 (광역도시계획의 수립을 위한 공청회)〉 ① 일간신문에 공청회 개최예정일 14일전 1회 이상 공고 [제정: 2002.12.26]	〈법 제21조 (지방의회의 의견청취)〉 ① 수립, 변경 시 미리 의회 의견 청취 ② 30일 이내 의견제시
	개정: 2010.2.4 시행: 2011.2.5	상동	상동

2) 주민은 ① 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 사항, ② 지구단위계획구역의 지정 및 변경과 지구단위계획의 수립 및 변경에 관한 사항에 한하여 도시관리계획의 입안을 제안할 수 있음<법 제26조(도시관리계획 입안의 제안)>.

〈표 2-4〉 도시관리계획 수립과정에서의 시민참여 변천과정(도시계획법, 국토계획법)

구분		주민의견청취	지방의회 의견청취
도시 계획 법	개정: 1981.3.31 시행: 1981.7.1	〈법 제16조의2 (주민등의 의견청취)〉 ② 도시계획 입안 시, 주민의견 청취, 의견 타당 시 반영 〈영 제14조의2 (공청회 및 주민의 의견청취 등)〉 ⑥ 주민의견 청취 시, 일간신문에 1회 이상 공고, 14일 간 공람 [개정: 1981.9.25]	〈법 제12조 (도시계획의 결정)〉 ① 관계지방의회의 의견 청취
	개정: 1991.12.14 시행: 1992.6.15	〈영 제14조의2 (공청회 및 주민의 의견청취등)〉 ⑥ 주민의견 청취 시, 일간신문에 2회 이상 공고, 14일 이상 공람 [개정: 1992.6.11]	상동
국토 법	제정: 2002.2.4 시행: 2003.1.1	〈법 제28조(주민과 지방의회의 의견 청취)〉 ① 도시관리계획 입안 시, 주민의견 청취, 의견 타당 시 반영 〈영 제22조 (주민 및 지방의회의 의견청취)〉 ② 주민의견 청취 시, 2 이상의 일간신문과 인터넷 홈페이지 등에 공고, 14일 이상 열람 [제정: 2002.12.26] 〈영 제22조 (주민 및 지방의회의 의견청취)〉 ③ 제출된 의견의 반영여부를 열람기간 종료 후 60일 이내에 의견 제출자에게 통보 ④ 제출된 의견이 반영 시, 다시 공고·열람 [2000.7.1 신설]	〈법 제28조 (주민 및 지방의회의 의견청취)〉 ⑤ 입안 시 해당 지방의회 의견 청취
	개정: 2010.2.4 시행: 2011.2.5	상동	상동
		상동	

〈표 2-5〉 도시관리계획에서의 주민제안제도 변천과정(도시계획법, 국토계획법)

구분		주민제안
도시계획법	개정 2000.1.28 시행 2000.7.1. * 최초의 주민제안 법규	〈법 제20조 (도시계획입안의 제안)〉 ① 주민은 도시계획의 입안 제안 가능 ② 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 그 처리결과를 제안자에게 통보 ③ 제안된 도시계획의 입안 및 결정에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 제안자에게 부담시킬 수 있음
국토법	제정: 2002.2.4 시행: 2003.1.1	〈법 제26조 (도시관리계획 입안의 제안)〉 ① 주민은 도시관리계획의 입안 제안 가능 ② 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 그 처리결과를 제안자에게 통보 ③ 제안된 도시관리계획의 입안 및 결정에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 제안자에게 부담시킬 수 있음
	개정: 2010.2.4 시행: 2011.2.5	

2. 현행 시민참여 관련제도 현황

1) 도시기본계획

현행 법률상 도시기본계획 수립과정에서의 시민참여는 주로 계획 수립단계에서 이루어지고 있으며, 참여 방법은 공청회, 지방의회 의견청취 등으로 상당히 제한적이다. 다만, 도시기본계획 수립지침은 시 게시판, 인터넷 등을 통해 주민참여를 홍보하고, 필요할 경우 주민의식에 관한 설문조사를 실시하도록 제시하고 있다.

공청회에 대한 규정을 보면, 도시기본계획을 수립하거나 변경할 경우에 공청회를 개최하여 주민 및 관계 전문가 등으로부터 의견을 청취하도록 규정하고 있으며, 공청회 개최에 관해서는 개최예정일 14일전까지 일간신문에 1회 이상 공고하도록 정하고 있다. 또한, 지방의회의 의견청취 시에는 의회로 하여금 계획안을 검토하고, 30일 이내에 의견을 제시하도록 규정하고 있다.

2) 도시관리계획

도시관리계획 수립과정에서의 시민참여 또한 도시기본계획과 마찬가지로 주로 계획 수립단계에서 이루어지고 있으며, 공청회 대신 주민의견을 청취하도록 규정하고 있다.

주민의견 청취 시에는 둘 이상의 일간신문과 시 홈페이지에 공고한 후 14일 이상 열람하고, 제출된 의견에 대해서는 60일 이내에 반영 여부를 제출자에게 통보하도록 되어 있다. 또한, 도시관리계획 수립 시에도 도시기본계획과 마찬가지로 지방의회의 의견을 청취하도록 규정하고 있으나, 별도의 의견제시 조항은 규정하지 않고 있다.

이렇게 볼 때, 현행 도시계획 수립과정에서의 시민참여 관련제도는 공청회와 의견 청취 등 상당히 소극적이고 제한된 수준에 머물고 있다. 시민들이 계획수립과정에 직·간접적으로 참여하거나 의견을 제시할 수 있는 통로나 기회가 다양하게 마련되어 있지 않다.

시민들의 생활패턴과 사회경제적 여건, 소셜 네트워크 서비스(SNS) 등 정보전달과 의사소통수단이 급격하게 발전했음에도 불구하고, 시민의견을 수렴하기 위한 방법은 거의 변화가 없으며, 이를 위한 공공의 적극적인 노력도 미흡한 실정이다. 공청회 개최시기와 횟수, 홍보 방법 등은 과거 20여년전에 만들어진 법규정을 거의 그대로 사용하고 있다.

〈표 2-6〉 도시계획 수립과정에서의 시민참여 관련 법제도 현황

구분	국토계획법	시행령	조례
도시 기본 계획	- 공청회 - 지방의회 의견청취 - 열람	- 공청회: 일간신문에 개최예정일 14일 전 1회 이상 공고 - 지방의회 의견청취: 30일 이내 의견 제시	- 공청회 주재자는 청취된 주민의견을 검토하여 시장에게 제출 - 공청회에 참여한 관계 전문가 등에게 수당 지급
도시 관리 계획	- 주민의견 청취 - 지방의회 의견청취 - 열람	- 주민의견 청취: 2 이상 일간신문, 홈페이지에 14일 이상 공고, 60일 이내 반영여부를 의견제출자에게 통보	- 2 이상의 일간신문과 시 인터넷 홈페이지에 공고, 14일 이상 열람 - 열람 종료 후 60일 이내에 의견 제출자에게 통보
주민 제안 제도	- 기반시설 설치, 정비, 개량 - 지구단위계획구역 지정, 변경 - 지구단위계획 지정, 변경	- 45일 이내 반영여부 제안자에게 통보 (1회 한 30일 연장 가능)	

3) 부문별 기본계획: 경관·공원녹지·지역건축 기본계획

국토계획법 외에 경관, 공원녹지, 건축 등의 부문별 기본계획을 수립할 경우에도 경관법, 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률, 건축기본법 등에 시민참여 관련 조항이 규정되어 있다. 이들 부문계획 관련법들은 상대적으로 최근에 제정되었음에도 불구하고, 시민참여 방법을 공청회, 지방의회 의견청취 등으로 제한하고 있어 도시계획 수립과정과 큰 차이가 없는 실정이다.

시민참여 방법 중 공청회의 경우 공원녹지기본계획과 지역건축기본계획은 공청회 개최만을 규정하고 있으며, 경관기본계획은 공청회 개최 시 일간신문에 개최예정일 14일 전까지 1회 이상 공고하도록 기간과 횟수를 규정하고 있다. 경관기본계획은 필요 시 주민들이 경관계획의 수립을 제안할 수 있으며³⁾, 제안을 받은 시장은 60일 이내에 반영 여부를 통보하도록 규정한 것이 다른 점이라고 할 수 있다.

3) <법 제7조 (경관계획 수립의 제안)>

- ① 주민은 경관계획을 수립권자에게 제안내용을 첨부하여 경관계획 수립 제안 가능
- ② 제안받은 자는 처리결과를 제안자에게 통보

<영 제2조 (경관계획의 수립에 관한 제안의 처리절차)>

- ① 경관계획의 수립을 제안하려는 자는 경관계획수립제안서를 작성, 시·도지사 또는 시장·군수에게 제출
- ② 경관계획의 수립을 제안받은 시·도지사 또는 시장·군수는 제안일부터 60일 이내에 반영여부를 통보해야 함. 다만 부득이한 경우 1회에 한하여 30일 연장 가능
- ③ 시·도지사 또는 시장·군수는 제안을 경관계획에 반영할 것인지를 결정하려는 경우 해당 지방자치단체에 설치된 경관위원회에 자문 가능 [개정 2009.11.26 시행 2009.11.28]

지방의회 의견청취와 관련하여 경관기본계획, 공원녹지기본계획은 지방의회 의견 청취 후 30일 이내에 의견을 제시토록 규정하고 있으나, 지역건축기본계획은 의견제시 규정을 별도로 두고 있지 않다.

이렇듯 현행 국토계획법과 경관·공원녹지·지역건축 관련법에서의 시민참여 규정은 변화된 시민생활과 사회경제적 여건을 반영한 전면적인 재검토가 필요하며, 법제도뿐만 아니라 조례를 통해 시민참여와 관련된 세부규정을 마련하는 방안을 모색할 필요가 있다.

〈표 2-7〉 부문별 기본계획 수립과정에서의 시민참여 관련규정

구분		공청회	지방의회 의견청취
경관 기본 계획	경관법 [개정 2008.3.21 시행 2008.3.21.]	〈법 제10조 (공청회 및 지방의회의 의견청취)〉 ① 경관계획 수립 또는 변경 시, 공청회를 개최하여 주민 및 관계 전문가 등의 의견 청취, 타당 시 반영 〈영 제6조 (경관계획의 수립을 위한 공청회)〉 ① 일간신문에 공청회 개최예정일 14일 전까지 1회 이상 공고 [개정 2009.11.26 시행 2009.11.28]	〈법 제10조 (공청회 및 지방의회의 의견청취)〉 ⑤ 경관계획 수립 또는 변경 시 해당 지방의회의 의견 청취, 30일 이내에 의견 제시
공원 녹지 기본 계획	도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 [개정 2010.4.15 시행 2010.4.15.]	〈법 제8조 (공청회 및 지방의회의 의견청취 등)〉 ① 공원녹지기본계획 수립 또는 변경 시, 공청회를 열어 주민 및 관계전문가 등의 의견 청취 ③ 공청회 의견청취과정에서 제시된 의견이나 자문내용이 타당 시 반영	〈법 제8조 공청회 및 지방의회의 의견청취 등)〉 ② 공원녹지계획 수립 또는 변경 시 지방의회의 의견청취, 30일 이내에 의견 제시 ③ 지방의회 의견청취과정에서 제시된 의견이나 자문내용이 타당 시, 반영
지역 건축 기본 계획	건축기본법 [개정 2008.2.29 시행 2008.6.22]	〈법 제12조 (지역건축기본계획의 수립 등)〉 ② 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 지역 건축기본계획 수립 또는 변경 시 공청회를 거쳐 의견 수렴	〈법 제12조 (지역건축기본계획의 수립 등)〉 ② 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 지역건축기본계획 수립 또는 변경 시 지방의회의 의견 청취

제3절 도시계획 관련 정보공개 현황

시민참여 단계 중 가장 기본이 되는 것은 자료 제공, 웹사이트 등을 통한 정보제공 단계이며, 이는 곧 시민참여의 시작단계라고 할 수 있다. 여기서는 서울시와 자치구 도시계획 관련 홈페이지를 대상으로 현행 도시계획 관련 정보들이 어떻게 공개되고 있는지를 ① 정보공개 방식 및 수준, ② 시민의견 제시 및 답변 수준, ③ 도시계획위원회 심의결과 공개여부 등으로 구분하여 살펴보고자 한다.

1. 서울시 도시계획 정보공개 현황

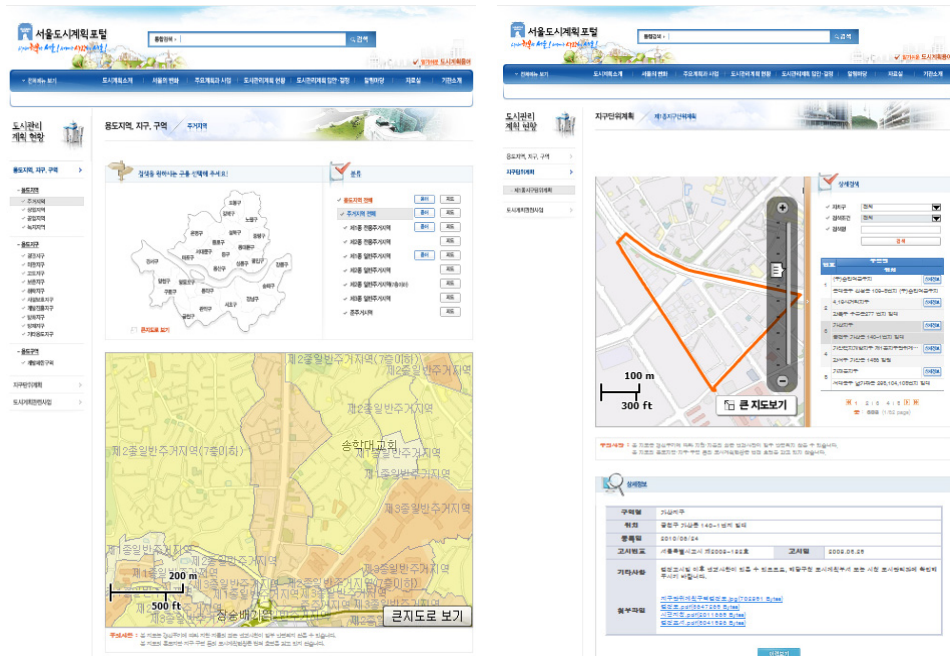
1) 정보공개 방식 및 수준

서울시는 ‘서울 도시계획 포털’ 사이트(<http://urban.seoul.go.kr>)를 개설하여(2011.2.22) 도시계획 관련 정보와 자료 등을 시민들에게 제공하고 있다. 홈페이지에서 공개되는 내용은 도시계획 소개, 도시기본계획, 도시환경정비사업 등 주요 계획과 정비사업, 도시관리 계획 현황 및 입안/결정 등이며, 각각의 계획이나 사업별로 추진과정, 고시·공고문, 관련 도면 등을 제공하고 있다.



〈그림 2-5〉 서울 도시계획 포털 메인 화면

도시관리계획 현황은 서울시 전체 용도지역·지구·구역, 지구단위계획구역 등을 도면화하여 제공하고 있다. 지구단위계획은 도면 서비스 외에, 구역별로 관련 도서나 결정도 등의 도면을 첨부파일 형태로 제공하고 있다. 또한, 각각의 계획이나 사업별로 개요를 제시하고, 현재까지의 진행상황과 향후 일정 등 추진경위를 공개하고 있다.



〈그림 2-6〉 도시관리계획 정보공개 현황(좌: 용도지역, 우: 지구단위계획구역)

2) 시민의견 제시 및 답변 수준

서울 도시계획 포털은 각각의 계획이나 사업별로 시민들이 직접 의견을 제시할 수 있도록 ‘시민참여 바로가기’를 운영하고 있다. 시민참여 바로가기는 서울시가 통합 운영하고 있는 메인 홈페이지상의 시민참여 게시판과 연결되어 민원인이 사안별로 의견을 제시할 수 있도록 되어 있다. 제시된 의견에 대해서는 관련 부서별 담당자들이 게시판에 답변을 올려놓고 있으며, 동시에 민원인의 이메일로 답변을 전송해주고 있다.

도시환경정비사업의 경우에는 도시계획 포털상에 질의·응답 전용게시판을 별도로 운영하고 있으며, 시민참여 관련 통합 게시판으로 이동하지 않고도 민원을 해결할 수 있도록 배려하고 있다.

3) 도시계획위원회 심의결과 공개 여부

도시계획 포털 홈페이지는 도시계획, 주택, 건축 분야의 위원회 심의결과를 별도로 게시하고 있다. 심의결과를 공개하고 있는 위원회는 도시계획위원회, 도시·건축공동위원회, 토지수용위원회, 지방지적위원회 등이며, 심의결과 게시판에서는 사업명, 개요, 시행자, 소관부서, 심의결과 등을 간략하게 제공하고 있다.

이상과 같이 서울시의 도시계획 관련 정보공개 실태를 살펴본 결과, 서울시는 도시계획 관련 홈페이지를 포털사이트로 운영하면서 지구단위계획이나 정비사업별로 진행상황과 심의결과 등을 공개하고, 관련 도면이나 도서 등을 함께 제공하고 있다. 또한, 홈페이지상에 시민들이 직접 의견을 제시할 수 있는 공간을 별도로 제공하는 등 도시계획 관련 정보 공개 및 자료 제공이 비교적 잘 이루어지고 있다고 할 수 있다.

그러나 제공되는 도시계획 정보의 내용이 직접적인 고시·공고문이거나 이에 첨부되는 도면 등이어서, 시민들의 눈높이에 맞게 알기 쉽고 편리하게 이용할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한, 도시계획위원회 등 각종 위원회의 회의록도 일정한 시간이 지나면 자동적으로 공개하여 더욱 투명하고 공정하게 운영할 필요가 있다.

〈표 2-8〉 서울시 도시계획포털 운영 현황

	공개되는 내용 및 수준 ¹⁾	진행과정에 대한 공개여부 ²⁾	주민 의견 제시 방법 ³⁾	주민의견에 대한 답변 ⁴⁾	위원회 심의결과 공개 여부 ⁵⁾
서울시 도시계획포털	●	●	●	●	●

1) 공개되는 내용 및 수준: 고시·공고문과 함께 기본적인 현황(ex: 대상지 계획안, 세부내용, 도면 등)을 공개하고 있는 경우 (●), 고시·공고문만을 게시하고 있거나 서울시 사이트로 링크 연결을 해놓은 경우(△)로 구분

2) 진행과정에 대한 공개여부: 진행과정은 현재까지의 추진경위 또는 향후 추진 일정을 말하며, 모든 계획에서 진행과정을 공개하는 경우(●)와 일부 계획에서만 공개하거나 공개하지 않는 경우(△)로 구분

3) 주민의견 제시 방법: 도시계획 관련 전용게시판이 있는 경우(●), 전용게시판이 없는 경우(△)로 구분

4) 의견에 대한 답변: 의견에 대한 답변을 게시판에 공개하는 경우(●), 게시판에서 답변을 알 수 없는 경우(△)로 구분

5) 위원회 심의결과: 심의결과를 게시하는 경우(●), 심의결과를 게시하지 않는 경우(△)로 구분

2. 자치구별 도시계획 정보공개 현황

1) 정보 공개 방식 및 수준

현재 각 자치구에서 홈페이지 등에 공개하고 있는 도시계획 관련 정보는 자치구에서 추진하고 있는 도시관리계획, 지구단위계획, 정비사업 등의 변경, 결정에 관한 고시·공고문과 심의 결과 등이다.

정보공개 방식을 보면, 도시계획 관련 사이트를 별도로 운영하는 자치구와 도시계획 관련 부서 홈페이지상에 관련 정보를 공개하는 자치구로 구분할 수 있다. 그러나 도시계획 관련 부서 홈페이지상에서 도시계획 정보를 제공하는 경우에는 자치구 홈페이지에서 관련 정보를 열람할 수 있는 경로나 방법이 제시되지 않아, 일반 시민들이 접근하기에 어려움이 있는 실정이다.



〈그림 2-7〉 노원구 부동산·건축 종합포털

도시계획과 관련하여 공개되는 자료의 수준을 보면, 대부분의 자치구는 도시계획 관련 변경, 결정에 관한 고시·공고문과 함께 계획 내용, 도면 등의 현황 자료를 제공하고 있다. 그러나 일부 자치구는 고시·공고문만을 게시하거나, 서울 도시계획 포털로의 링크 서비스만을 제공하는 경우도 있다.

도시계획 관련 진행사항에 대해서는 일부 자치구만이 현재까지의 진행상황과 향후 추진일정 등 전체 진행과정을 제공하고 있으며, 대부분의 자치구들은 일부 계획에 한해서 제한적인 내용만을 공개하고 있다.

서울특별시강서구청 제2009 - 112호

방화 재정비촉진계획별방화구역 변경(안) 공청회 개최 공고

1. 서울특별시고시 제2006-443호(2006.12.21)로 결정된 방화 재정비촉진지구(제4회)의 방화 재정비촉진계획 변경(안)에 대하여 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」 제9조 제2항 규정에 의거 관계전문가 및 주민의견을 수렴하고자 아래와 같이 공청회 개최를 공고합니다.

2009년 12월 7일

서울특별시 강서구청장

방화 재정비촉진계획별방화구역 변경(안) 공청회 개최

가. 개최목적
○ 방화 재정비촉진계획 변경(안)에 대한 관계전문가 및 주민 의견청취

나. 개최일시 및 장소
○ 개최일시 : 2009년 12월 23일 (수요일) 10:00 ~
○ 개최장소 : 강서구민회관 (강서구 내발산동 산19-1호)

다. 방화 재정비촉진계획 변경(안)

구	분	당 초	변 경	비 고
방화6	재정비촉진구역의 면적	31,370.0㎡	31,450.0㎡ (증) 80.0㎡	
재정비	공용주택용지	26,291.0㎡	26,083.9㎡ (감) 207.1㎡	
촉진계획	정비기반시설용지	5,079.0㎡	5,366.1㎡ (증) 287.1㎡	

라. 의견청취의 신청에 관한 내용
○ 공청회에 참석하시어 의견을 발표하실 분은 2009년 12월 16일까지 서면으로 의견요지를 제출하여 주시면 대표자를 선정하여 발표할 수 있도록 하였습니다.

마. 문의사항
○ 주 소 : 강서구 회계동 980-16호 강서구청 도시계획과
○ 연락처 : (02) 2600-6619
○ 전자우편 주소 : sjoonlee@gangseo.seoul.kr

〈그림 2-8〉 강서구 도시계획 관련 정보공개 현황

2) 시민의견 제시 및 답변 수준

현재 각 자치구는 홈페이지를 통해 제공되고 있는 도시계획 관련 정보들에 대해 시민들이 열람하고 의견을 제시할 수 있도록 게시판을 마련해 놓고 있다.

그러나 대부분의 자치구는 도시계획 관련 민원뿐만 아니라 홈페이지상에서 제기되는 다양한 민원을 전체 민원 게시판으로 통합하여 관리하고 있으며, 일부 자치구만 도시계획 관련 게시판을 별도로 운영하고 있다. 또한 시민의견에 대한 답변은 일부 자치구에서만 게시판에 공개하고 있다.

3) 도시계획위원회 심의결과 공개 여부

도시계획 및 사업 결정을 위한 도시계획위원회 등의 심의결과는 대부분의 자치구에서 공개하지 않고 있으며, 일부 공개하고 있는 자치구도 관련 자료에 쉽게 접근하기 어려운 실정이다.

이상과 같이 자치구별 도시계획 관련 정보제공 실태를 분석한 결과, 대부분의 자치구는 홈페이지상에 도시계획 변경·결정을 위한 고시·공고문이나 관련 도면 등의 정보를 제공하고 있다. 그러나 계획의 진행과정에 대한 자세한 내용 공개, 시민의견 제시를 위한 전용 게시판 운영, 도시계획위원회 등의 심의결과 공개 등은 상당수 자치구에서 제한적으로 이루어지고 있는 것으로 나타났다.

〈표 2-9〉 서울시 자치구 도시계획 관련 홈페이지 운영 현황(2011년 7월 현재)

	공개되는 내용 및 수준 ¹⁾	진행과정에 대한 공개여부 ²⁾	주민 의견 제시 방법 ³⁾	주민의견에 대한 답변 ⁴⁾	위원회 심의결과 공개여부 ⁵⁾
종로구	●	●	●	●	●
중구	●	△	△	×	●
용산구	●	●	△	×	△
성동구	●	●	△	×	△
광진구	△	△	△	×	△
동대문구	●	●	△	×	●
종량구	△	△	△	×	△
성북구	●	●	●	●	●
강북구	●	△	△	×	●
도봉구	●	△	△	×	△
노원구	●	●	△	×	●
은평구	●	△	●	△	△
서대문구	●	△	●	△	△
마포구	●	●	●	△	△
양천구	●	△	●	△	△
강서구	△	△	△	×	△
구로구	●	△	●	●	●
금천구	●	●	△	×	△
영등포구	●	●	●	●	●
동작구	●	△	△	×	△
관악구	●	△	●	●	△
서초구	△	△	△	×	△
강남구	●	△	●	●	●
송파구	●	△	●	●	●
강동구	△	△	△	×	●

1) 공개되는 내용 및 수준: 고시·공고문과 함께 기본적인 현황(ex: 대상지 계획안, 세부내용, 도면 등)을 공개하고 있는 경우 (●), 고시·공고문만을 게시하고 있거나 서울시 사이트로 링크 연결을 해놓은 경우(△)로 구분

2) 진행과정에 대한 공개여부: 진행과정은 현재까지의 추진경위 또는 향후 추진 일정을 말하며, 모든 계획에서 진행과정을 공개하는 경우(●)와 일부 계획에서만 공개하거나 공개하지 않는 경우(△)로 구분

3) 주민의견 제시 방법: 도시계획 관련 전용게시판이 있는 경우(●), 전용게시판이 없는 경우(△)로 구분

4) 주민의견에 대한 답변: 의견에 대한 답변을 게시판에 공개하는 경우(●), 게시판에서 답변을 알 수 없는 경우(△), 게시판이 없는 경우(×)로 구분

5) 위원회 심의결과: 심의결과를 게시하는 경우(●), 심의결과를 게시하지 않는 경우(△)로 구분

제4절 소결

지금까지 도시계획 수립과정에서의 시민참여와 관련하여 ① 시민참여 발전단계, ② 계획수립과정에서의 시민참여 관련 제도, ③ 도시계획 관련 정보공개 현황 등으로 구분하여 살펴보았다. 그 결과, 현행 시민참여 관련 제도상의 문제점을 정리하면 다음과 같다.

● 정보 제공(Inform) 및 협의(Consult) 등 낮은 단계의 시민참여

2007년 ‘공공참여를 위한 국제협회(International Association for Public Participation; IAP2)’는 도시계획과정에서의 시민참여를 정보 제공(Inform), 협의(Consult), 개입(Involve), 협업(Collaborative), 권한부여(Empower) 등 5단계로 구분하고 있다. 우리나라의 경우 그동안 도시계획의 수립·결정은 관 주도로 이루어져 왔고, 계획수립과정에서의 시민참여 관련 규정도 소극적이고 행정편의 위주로 운영되어 왔다.

실제로 도시기본계획이나 도시관리계획 등의 계획수립과정에서 이루어지고 있는 시민 참여 단계를 보면, 웹사이트 운영·자료 제공과 같은 1단계 정보 제공(Inform)이거나, 설문 조사·공청회와 같은 2단계 협의(Consult)의 낮은 단계에 머물러 있다.

● 시민생활과 여건변화에도 불구하고 변치 않는 시민참여 제도

국토계획법에 따르면, 현행 도시계획 수립과정에서의 시민참여는 공청회, 주민 및 지방의회 의견청취, 심의, 열람 등으로 규정되어 있다. 이러한 시민참여 방법은 계획의 승인이나 결정을 위해 형식적으로 이루어지는 경우가 대부분이며, 1981년 도시계획법상에 공청회 제도가 처음 도입된 이후 일부 규정을 제외하고 지금까지 거의 변화가 없는 실정이다.

이러한 단조로운 시민참여 방법은 도시계획 수립과정뿐만 아니라 경관, 공원녹지, 건축 등 부문별 기본계획에서도 비슷하게 적용되고 있으며, 도시계획조례 등에서도 시민참여의 시기, 횟수 등에 대한 별도의 규정이 마련되지 않은 실정이다.

● 시민 눈높이에서의 도시계획 정보공개 필요

최근 도시계획 정보가 시민들에게 공개되는 정도와 수준은 과거에 비해 진일보했다고 할 수 있다. 그러나 자치구별로 인터넷상에 공개되고 있는 도시계획 관련 정보는 계획의

변경, 결정에 관한 공시·광고문과 관련 도면 등이 대부분이다. 특히, 계획의 진행과 관련한 내용이나 도면, 추진 경위 등을 자세하게 설명하거나 공개하는 자치구는 일부에 불과하다.

또한, 도시계획과 관련하여 별도의 홈페이지를 운영하고 있지 않은 자치구들은 자치구 홈페이지상에 관련 정보를 열람할 수 있는 방법이나 경로를 설명하고 있지 않아, 일반 시민들이 접근하기에 어려움이 있는 실정이다.

● 시민의견에 대한 반영 여부를 회신하는 쌍방향 의사소통 필요

현재 자치구에서 제공하고 있는 도시계획 관련 정보를 열람하고 의견을 제기할 경우, 대부분의 자치구는 통합 민원 게시판으로 이동하게 되어 있으며, 일부 자치구만 도시계획 관련 민원 게시판을 별도로 운영하고 있다.

도시계획과 관련하여 제기되는 민원에 대해서는 상당수 자치구가 충실하게 답변을 하고 있으나, 일부 자치구는 게시판이 활성화되지 않거나 답변을 확인할 수 없는 경우도 있다. 계획수립과정에서 제시된 시민의견에 대해서는 반영 여부를 반드시 회신토록 함으로써, 시민과 행정 간에 쌍방향 의사소통체계를 갖추는 것이 필요하다.

제3장 도시계획 수립과정에서의 시민참여 사례분석

- 제1절 2030 서울 도시기본계획(안)
- 제2절 청계천 복원에 따른 도심부 발전계획
- 제3절 연신내 지구단위계획
- 제4절 인사동 지구단위계획
- 제5절 소결

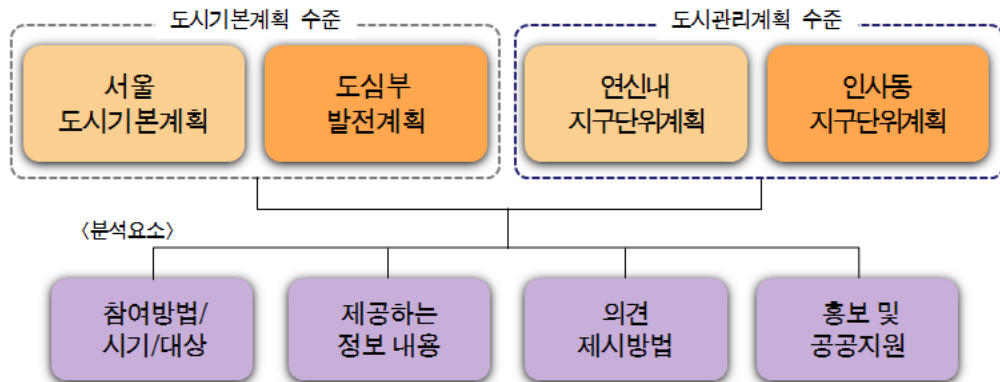
제3장

도시계획 수립과정에서의 시민참여 사례분석

제3장에서는 서울의 도시계획 수립과정에서 시민참여 실태를 살펴보기 위해 계획 유형별로 사례를 비교 분석하였다. 이를 위해 계획 유형을 일반 시민 등 불특정 다수를 대상으로 하는 도시기본계획과 명확한 이해당사자들을 대상으로 하는 도시관리계획으로 구분하고, 각 유형을 일반 사례와 특수 사례로 구분하여 살펴보았다.

도시기본계획은 ‘2030 서울 도시기본계획(안)’을 일반 사례로, ‘청계천 복원에 따른 도심부 발전계획(2004)’을 특수 사례로 선정하였고, 도시관리계획은 지구단위계획 사례 중 ‘연신내 지구단위계획(2011)’과 ‘인사동 지구단위계획(2002)’을 비교 분석하였다.

계획수립과정에서의 시민참여 사례는 국토계획법 등 관련 법에서 정하고 있는 참여방법을 토대로 분석하되, ① 시민참여 방법·시기·대상, ② 제공하는 정보 내용, ③ 의견제시 방법, ④ 홍보 및 공공지원 등으로 구분하여 살펴보았다.



〈그림 3-1〉 계획수립과정에서의 시민참여 사례분석 방법

제1절 2030 서울 도시기본계획(안)

1. 계획수립 배경 및 추진경위

● 계획수립 배경

2030 서울 도시기본계획(안)은 2020 도시기본계획이 수립된 후 5년이 경과하여 법적인 재정비 시기가 도래하였고, 사회·경제 여건변화에 대응하기 위해 수립되었다. 대외적으로는 기후변화에 대응한 녹색성장정책과 대도시권 차원에서의 글로벌 경쟁력 강화, 대내적으로는 도시기본계획 수립권한의 지방정부 이양과 전략계획 성격 강화 및 민선5기 시정에 반영 등을 위해 도시기본계획을 재정비하게 되었다.

● 추진경위

2030 도시기본계획(안)은 수립 초기에 전문가 브레인스토밍(5회), 시민, 공무원, 전문가를 대상으로 한 설문조사를 통해 미래상을 설정하였다. 또한 관련 국·실과 자치구 의견수렴을 거쳐 계획안을 작성하고, 시의회, 자치구 등을 대상으로 설명회를 개최하였다. 2011년 5월에는 시민 공청회를 실시하였고, 공청회 때 제기된 의견을 반영하여 핵심이슈별로 전문가 토론회(2회)를 개최하였다. 앞으로 시의회 의견 청취와 도시계획위원회 심의가 진행될 예정이다.

• 2009. 01. 28	계획수립 착수
• 2009. 04~06	미래상 설정 전문가 브레인스토밍(5회)
• 2009. 07~10	<u>설문조사</u>
• 2009. 09~10	<u>관련 국·실 및 자치구 의견조사</u>
• 2010. 06.	관련부서 의견수렴
• 2010. 11. 22	<u>시의회 사전보고</u>
• 2010. 12. 29	국토해양부 사전협의
• 2011. 04. 05	기자설명회
• 2011. 04.	<u>자치구 설명회 및 의견수렴(4회)</u>
• 2011. 05. 13	<u>공청회 개최</u>
• 2011. 06.	<u>전문가 토론회 개최</u>

2. 시민참여 방법 및 의견수렴 과정

2030 서울도시기본계획(안) 수립과정에서는 시민·전문가 설문조사, 자치구 의견수렴, 공청회 등의 시민참여 방법이 활용되었다.

- 시민 설문을 통한 서울의 장래상 조사

2030 서울 도시기본계획(안) 수립과정에서는 계획수립 초기에 실시한 설문조사에서 시민참여가 처음 이뤄졌다. 설문조사는 2009년 10월 8일부터 11월 23일까지 약 45일간 만 20세 이상 시민과 도시계획 관련 분야 전문가, 담당 공무원 등 1,940명을 대상으로 실시하였다. 조사는 개별 방문면접조사(시민)와 이메일을 통한 온라인 조사(전문가, 공무원)를 병행하여 실시하였다. 시민들에게는 서울의 현재 모습과 장래상, 여건변화와 대응방향, 생활환경에 대한 만족도 등을 조사했으며, 전문가·공무원들에게는 기본계획의 활용 실태, 부문별계획의 정책방향 등을 조사하였다.

조사결과, 시민들은 서울의 현재 모습에 대해 ‘대중교통 편리’, ‘첨단 정보도시’, ‘풍부한 역사/문화자원’ 등을 긍정적으로 평가하였으며, 향후 서울이 지향해야 할 모습으로 ‘자연 친환경 도시’, ‘국제 경쟁력 있는 도시’, ‘역사문화 도시’ 등을 우선적으로 꼽았다. 또한, 서울이 처해 있는 위협 요소로 ‘65세 이상 노인인구의 급격한 증가’, ‘고층아파트 위주의 주거지’, ‘강남·북 간 불균형’ 등을 꼽았고, 향후 추진해야 할 도시정책 방향으로 ‘경제적 활력과 국제경쟁력 강화’를 우선시했다.

이상과 같은 조사 결과를 바탕으로 2030 도시기본계획(안)에서는 “살기 좋은 글로벌 녹색 서울”을 미래상으로 정하고, ‘글로벌 경쟁력 강화’와 ‘시민 삶의 질 향상’을 계획 기조로 삼았다. 또한 핵심이슈로 ‘경쟁력 있는 글로벌 서울’, ‘매력 있는 역사문화 서울’, ‘함께 사는 행복 서울’, ‘친환경 녹색 서울’을 설정하였다.

서울 도시기본계획의 미래상 정립을 위한 시민여론 및 전문가 설문조사

1. 조사개요

1) 일반시민

모집단	만 20세 이상 서울 시민
표본수	1,500명
표본할당	실사 진행 : 25개 구별 60표본씩 동수 할당 결과 분석 : 성 / 연령 / 지역별 인구비례 할당
표본오차	±2.53%p(95%신뢰수준)
조사방법	개방방문면접조사(Face to Face Interview)
조사도구	구조화된 질문지(Structured Questionnaire)
조사일시	2009년 10월 8일 ~ 10월 26일 (3주)

2) 전문가

모집단	국토도시계획학회 정회원 및 도시설계학회 정회원, 서울시 녹색서울시민위원회 및 도시·건축 공동위원회의 위원 등 (579명)
표본수	200명
조사방법	웹매일링 조사
조사일시	2009년 11월 2일 ~ 11월 23일 (3주)

*응답률 34.5%

3) 공무원

모집단	서울시 본청 각 국·실·과장 및 팀장 (526명)
표본수	240명
조사방법	웹매일링 조사
조사일시	2009년 11월 2일 ~ 11월 20일 (3주)

*응답률 45.6%

2. 조사내용

구분	설문 세부 내용	시민	전문가	공무원
서울의 현재모습과 잠재성 (5)	4~5년 전에 비해 서울의 생활환경 변화는? - 서울의 현재 이미지는? (분야별) * - 서울이 살기 좋은 도시인가? 4~5년간 2020기본계획에서 가장 우선적으로 추진한 정책은? - 서울이 가장 지향해야 할 미래상은?	○	○	○
서울의 여건변화와 대응방향 (6)	10년 후, 서울의 변화가 얼마나 심각할까? (분야별) * 4~5년간 여러 변화에 서울이 어떻게 대응해 왔는가? * - 서울의 가장 큰 강점과 과제는? - 서울에 가장 큰 위협 요인은? - 서울이 향후 어떤 가치에 중점을 두고 발전해야 하는가? * - 서울이 가장 지향해야 할 도시정책은?	○	○	○
서울시 전체 생활환경 만족도 (3)	- 서울의 전반적인 생활환경 만족도는? * - 서울의 부문별 생활환경 만족도는? * - 서울시 전체 생활환경 중 개선이 시급한 부문은?	○	○	○
자치구별 생활환경 만족도 (5)	- 자치구 부문별 생활환경 만족도는? * - 자치구 생활환경 중 개선이 시급한 부문은? - 자치구 생활환경 만족 점수는? - 서울에 계속 살고 싶은가? - 서울을 떠나고자 하는 이유는?	○	○	○
도시기본계획 활용실태와 개선방향 (7)	- 도시에 관계없이 도시기본계획 참조/검토 경험 있는가? - 서울시 도시기본계획 참조/검토 경험 있는가? - 서울시 정책 결정에 기본계획이 얼마나 활용되는가? - 기본계획이 잘 활용되고 있지 않은 이유는? - 한정 도시기본계획의 반드시 필요한 개선점은? 2030도시기본계획 제정의 개편방향은? - 가장 효율적인 시민의견 수렴방법은?	○	○	○
미래상 / 핵심목표 설정 (4)	[경쟁력 있는 세계도시]가 되기 위한 우선 추진 정책은? [저밀소 녹성도시]가 되기 위한 우선 추진 정책은? [역사문화도시]가 되기 위한 우선 추진 정책은? [안전하고 편리한 도시]가 되기 위한 우선 추진 정책은?	○	○	○
부문별계획 정책방향 (12)	[공간구조] 전략적 육성이 필요한 중심지(부도심)는? [토지이용] 효율적인 도시관리를 위한 토지이용계획의 방향은? [재생정비] 지속가능한 도시를 위한 도시재생정책의 방향은? [재생정비] 향후 노후주거지 관리정책 방안은? [균형발전] 4~5년 전보다 강남북 불균형이 심해졌는가? [균형발전] 강남북 불균형 문제 해소를 위한 개선책은? [주거] 10년 후, 살고 싶은 주택 형태는? [주거] 10년 후, 살고 싶은 주택 규모는? [주거] 주택문제 해결을 위한 가장 우선 추진 정책은? [교통] 교통문제 개선을 위해 가장 필요한 정책은? [환경] 지구온난화 방지를 위한 우선 추진 정책은? [환경] 가장 우선적으로 추진해야 하는 환경보전 정책은?	○	○	○
계	42개 항목	26	30	29

〈그림 3-2〉 2030 서울 도시기본계획(안) 수립을 위한 설문조사 개요

※ 2020 서울 도시기본계획 : 홈페이지를 활용한 시민의견수렴

2020 서울 도시기본계획은 2000년 10월 계획 수립에 착수하여 2003년 5월 공청회를 개최하기까지 31개월 정도 소요되었다. 계획수립과정에서는 도시기본계획 수립을 위한 홈페이지를 개설하여 (www.sdi.re.kr/seoul) 도시기본계획의 추진 일정 등을 소개하고, 시민들이 계획 수립과 관련된 의견을 직접 제안할 수 있도록 별도의 코너를 마련하였다.

특히 도시기본계획 홈페이지를 통해 서울시 안고 있는 문제를 중심으로, 가장 시급히 해결해야 할 과제는 무엇인지에 대한 설문조사를 매주 실시하였다. 조사 결과, 시민들은 가장 시급하게 해결해야 할 도시문제로 교통, 환경, 주택 문제를 꼽았으며, 다음 세대를 위해 비중있게 다뤄야 할 가치로 자연환경 회복 및 보전, 지속가능한 개발을 선정하였다.

또한, 2020 도시기본계획 수립과정에서는 홈페이지를 통해 서울시 나아가야 할 목표와 비전을 제시하는 서울의 미래상 슬로건을 시민 공모를 통해 선정하였다. 시민 공모에는 총 683명이 참여하였는데, 시민들은 미래 서울의 모습으로 '친환경적인 도시', '세계/국제적인 도시', '인간중심의 도시', '꿈과 희망의 도시' 등을 제시하였다.

서울의 미래상 슬로건 공모전 분석

•인터넷 홈페이지에서 30자 이내 슬로건 공모(2001. 3.26-4.30), 683건 접수

구분	당선작
최우수	인간, 문화, 자연이 함께 숨쉬는 미래도시, 서울
우수	푸른 서울, 맑은 서울, 정다운 서울
	살기 좋은, 살고 싶은, 살아있는 도시, 서울
	자연과 인간이 어울려 세계로 열린 첨단도시

자료: 서울시, 2006, 2020년 서울도시기본계획



〈그림 3-3〉 2020 서울 도시기본계획 홈페이지

- 자치구 의견수렴

2011년 4월 도시기본계획(안)이 마련된 후에는 자치구를 대상으로 설명회를 열고 의견을 수렴하였다. 설명회는 대생활권(도심부는 서북권과 통합 실시)별로 4회 실시하였으며, 자치구 도시계획 관련 국·과장 및 시의원 등이 참석하였다. 자치구들은 도시기본계획(안)에서 제시한 주요 지역에 대한 거점 육성, 중심지 체계 조정 등 공간구조에 대한 내용과 지역 활성화방안에 대해 다양한 의견을 제시하였다.

- 공청회⁴⁾

국토계획법은 도시기본계획 수립과정에서 공청회를 열어 주민과 관계 전문가 등으로부터 의견을 수렴하도록 규정하고 있으나, 개최시기나 횟수 등은 명시하지 않고 있다. 2030 서울 도시기본계획(안) 수립과정에서도 관련법이 정하고 있는 절차에 따라 계획안이 작성된 시점인 2011년 5월 시민 공청회를 1회 개최하였다.

공청회는 개최 15일전에 법에서 정한 바에 따라 2개 일간신문(4월 28일자 한국일보, 한국경제)에 개최를 공고하였으며, 서울시 및 자치구 홈페이지상에도 개최 공고문을 게시하였다. 공청회 공고 시, 서울시 홈페이지에 개최 공고문과 함께 공청회 자료를 첨부하여 시민들이 미리 볼 수 있도록 조치하였다.

공청회는 시민, 전문가, 공무원 등 약 600여명이 참석한 가운데 서울역사박물관에서 개최되었으며, 기본계획안 발표, 전문가 지정토론, 방청객토론 순서로 진행되었다. 지정토론자(11인)는 대부분 교수들 구성되어 시민단체 등 다양한 이해관계그룹의 참여를 유도하는 데는 미흡한 점이 있었다. 공청회에서는 방청객 토론 등 일반적인 의견수렴 방법 이외에 참석자를 대상으로 서면을 통한 의견 수렴을 실시하였다. 일반시민들을 대상으로 한 의견수렴은 방청객 토론 6건, 서면 의견 9건이 접수되었다.⁵⁾

4) 공청회 당시, 이슈별 계획안에 대한 추가 논의가 필요하다는 의견이 제시됨에 따라 2011년 6월 이슈별 계획안에 대한 전문가 간담회를 2회 개최하였음.

5) 서면으로 접수된 의견에 대해 별도의 답변은 이뤄지지 않았음.

서울특별시공고 제2011 - 815호

『2030 서울도시기본계획(안)』 공청회 개최 공고

「2030 서울도시기본계획(안)」에 대하여 국토의 계획 및 이용에관한법률 제20조에 의하여 다음과 같이 공청회를 개최하오니 관심이 있으신 주민과 관계 전문가께서는 의견을 제출하여 주시기 바랍니다.

2011년 4월 28일

서울특별시

- 목 적 :**
「2030 서울도시기본계획(안)」에 대한 주민 및 관계전문가 등의 의견 청취
- 일 시 :**
2011. 5. 13(금) 14:00
- 장 소 :**
서울역사박물관
(종로구 새문안로 55, 지하철 5호선 광화문역)
- 내 용 :**
미래상과 계획목표, 공간구조 개편 구상, 핵심 이슈별 계획, 권역별 구상, 계획의 실현 및 모니터링 등

서울특별시
2011년 4월 28일

『2030 서울도시기본계획(안)』 공청회 개최 공고

「2030 서울도시기본계획(안)」에 대하여 국토의 계획 및 이용에관한법률 제20조에 의하여 다음과 같이 공청회를 개최하오니 관심이 있으신 주민과 관계 전문가께서는 의견을 제출하여 주시기 바랍니다.

2011. 4.

서울특별시

- 목 적 :** 2030 서울도시기본계획(안)에 대한 주민 및 관계전문가 등의 의견 청취
- 일 시 :** 2011. 5. 13(금) 14:00
- 장 소 :** 서울역사박물관 (종로구 새문안로 55, 지하철 5호선 광화문역)
- 내 용 :** 미래상과 계획목표, 공간구조 개편 구상, 핵심이슈별 계획, 권역별 구상, 계획의 실현 및 모니터링 등

〈그림 3-4〉 도시기본계획 공청회 공고(좌: 일간신문, 우: 시 홈페이지)



〈그림 3-5〉 2030 서울 도시기본계획(안) 공청회

3. 특징 및 한계

2030 서울 도시기본계획(안) 수립과정에서의 시민참여는 도시기본계획 수립지침에서 제시하고 있는 설문조사와 공청회 등 행정절차를 수행하기 위해 법적으로 정해 놓은 최소한의 과정만 수행되었다. 특히, 계획안을 작성하는 과정에서 시민 설문조사만 이루어졌을 뿐 인터넷을 통한 의견 수렴 등 다양한 방법이 활용되지 못했다.

도시기본계획 수립과정에서의 직접적인 시민참여는 공청회가 유일한 방법으로, 2030 서울 도시기본계획(안) 수립과정에서도 계획안이 거의 마련된 후에 공청회가 개최되었다. 공청회는 개최 14일 전에 법에서 규정하고 있는 바와 같이 시 게시판, 일간신문 등에 개최 사실을 공고하였으나, 형식적인 공고에 그쳐 일반 시민들이 인지하기에는 한계가 있었다.

도시기본계획은 불특정 다수를 대상으로 하는 계획의 성격상 시민들의 이해관계에 직접적으로 결부되지 않기 때문에 적극적이고 자발적인 참여를 이끌어내는 데 어려움이 있다. 2030 서울 도시기본계획(안) 공청회에서는 전문가 지정토론과 방청객 토론 외에 현장에서 서면으로 의견을 수렴하였다. 그러나 전문가 지정토론자는 대부분 대학 교수들로 구성되어 일반시민, 시민단체, 자치구 관계자 등 다양한 이해관계자들의 의견을 수렴하는데 미흡한 점이 있었다.

이상에서 본 바와 같이, 2030 서울 도시기본계획(안) 수립과정에서의 시민참여는 설문조사, 공청회 등 법에서 정하고 있는 최소한의 방법만이 활용되었으며, 공청회 등 의견수렴과정에서도 일반시민, 시민단체, 자치구 관계자 등 다양한 이해관계자들의 의견을 수렴하는데 한계가 있었다.

제2절 청계천 복원에 따른 도심부 발전계획

1. 계획수립 배경 및 추진경위

● 계획수립 배경

2004년 수립된 ‘청계천 복원에 따른 도심부 발전계획’(이하 도심부 발전계획)은 기존의 ‘서울 도심부 관리 기본계획(2000)’을 수정·보완한 계획이다. 도심부 발전계획은 청계천 복원을 계기로 도심부 및 청계천 주변지역에 대한 장기 비전과 개발원칙을 새롭게 마련하고, 청계천 복원에 대응하여 사대문안 도심부의 역사성과 장소적 특성을 지키면서 도심부를 관리하기 위해 수립되었다.

● 추진경위

도심부 발전계획은 계획 수립과정에서 전문가, 청계천복원 시민위원회, 일반 시민 등 다양한 계층의 의견을 수렴하였다. 계획 수립 초기에는 전문가 간담회 및 토론회, 시민위원회 및 자치구 의견청취 등을 거치면서 계획안을 작성하고, 계획안이 작성된 후에는 전문가, 이해관계자, 시민 등이 참여하는 대토론회를 2회 개최하였다. 이후 도심부 높이에 대한 전문가 토론회와 도시계획위원회 자문을 거쳐 계획안을 확정하였다.

• 2002. 07	계획수립 착수 (1%)
• 2002. 10~11	<u>전문가 간담회(9회) (15~19%)</u>
• 2002. 12. 18	<u>청계천 복원 시민위원회 도시계획분과 보고의견청취 (22%)</u>
• 2003. 01. 29	<u>청계천 복원 시민위원회 역사문화분과 보고의견청취 (26%)</u>
• 2003. 01	<u>전문가 토론회(4회) (26%)</u>
• 2003. 01~04	<u>자치구 협의 및 의견청취 (26~37%)</u>
• 2003. 02. 20	청계천 복원사업 시민공청회 개최 (30%)
• 2003. 03. 19	<u>전문가 간담회 (33%)</u>
• 2003. 05. 12	<u>도심부 발전방향 시민대토론회 개최 (41%)</u>
• 2004. 02. 05	<u>도심부 발전계획(안) 시민대토론회 개최 (74%)</u>
• 2004. 05. 12	<u>청계천 복원 시민위원회 도시계획분과 보고 (85%)</u>
• 2004. 07. 30	도심부 높이관련 전문가 토론회 (93%)
• 2004. 08. 25	도시계획위원회 자문 (96%)
• 2004. 09	계획안 확정 (100%)

주) ()내 수치는 총 27개월의 계획기간에 대한 공정율을 표시한 것임.

2. 시민참여 방법 및 의견수렴 과정

도심부 발전계획은 정책계획의 성격을 지니고 있는 비법정 계획으로, 시민참여에 관한 규정을 별도로 두고 있지는 않다. 그러나 계획 수립 단계에서 전문가 간담회 및 토론회, 청계천 복원 시민위원회 의견청취 등을 통해 구상안을 작성하였고, 시민 대토론회(2회) 등 다양한 의견수렴 과정을 거쳐 계획안을 확정하였다.

• 전문가 간담회 및 토론회

도심부 발전계획은 계획수립 초기 전문가 간담회와 토론회를 진행하여, 청계천 복원사업이 ‘보전과 개발의 조화’라는 기존의 도심부 관리정책에 미치는 영향과 그에 따른 대응책을 논의하였다.

전문가 간담회는 계획 수립 4~5개월 시점(계획 공정 17%)인 2002년 10~11월에 도시계획, 도시설계, 건축, 부동산개발, 산업경제, 시민단체 등 9개 분야로 나누어 진행되었으며, 총 30여명의 전문가가 참여하였다. 이후 2003년 1월에는 각 분야별 전문가들이 참여하는 자유토론회를 4회 개최하여(총 26명 참여) 도심부의 관리 및 발전방향에 대한 다양한 의견을 수렴하였다.

전문가 간담회 및 토론회에서는 도심부의 역사성과 장소적 특성을 고려하여 청계천 주변지역과 도심 산업을 관리하고, 점진적이고 자생적인 변화가 가능하도록 체계적인 관리와 지원이 필요하다는 의견이 제시되었다.

• ‘청계천 복원 시민위원회’ 의견청취

도심부 발전계획을 수립한 지 6~7개월이 지난 시점(계획 공정 22~26%)에 청계천 복원 시민위원회(도시계획분과위원회와 역사문화분과위원회)의 의견을 청취하였다. 시민위원들은 도심부의 전통 도시조직을 고려한 계획 수립, 도심산업의 특성 유지, 높이제한 강화 등의 의견을 제시하였다.

청계천 복원 시민위원회에 대한 보고는 계획안을 완성하는 시점(계획 공정 85%)에도 이루어졌다. 시민 대토론회 등을 거쳐 마련된 도심부 발전계획(안)을 2004년 5월 청계천 복원 시민위원회(도시계획분과위원회)에 보고하고, 청계천 주변지역 및 세운상가 주변지역의 재개발계획 등에 대한 의견을 청취하였다.

- 시민 대토론회

도심부 발전계획은 계획을 수립하는 과정에서 두 차례 시민 대토론회를 개최하였다. 특이한 점은 1차 시민 대토론회가 계획안을 마련하는 중간 시점(계획 공정 41%)에 개최되었다는 점이다. 도심부 발전계획은 계획 수립 후 11개월이 지난 2003년 5월, 1차 시민 대토론회를 개최하여 이해관계자들의 의견을 청취하였다.

1차 시민 대토론회는 도심부의 역사와 문화살리기, 도심부 활성화 전략, 도심부 발전방안 등 3가지 주제로 진행되었으며, 분야별 전문가 외에 청계천변 상인대표, 시의회의원, 시민단체, 관련 자치구청 담당자 등 다양한 이해당사자들이 발표자 및 토론자(23명)로 참석하였다. 참석자들은 도심부와 청계천의 역사성과 특수성을 감안한 계획 수립이 필요하며, 청계천 주변지역의 개발과 관리는 장기적인 관점에서 다양한 계층의 의견수렴을 통해 점진적으로 추진해야 한다는 의견을 제시하였다.

1차 시민 대토론회에서 제시된 의견을 수렴하여 도심부 발전계획의 보완작업을 진행하였으며, 이후 계획 공정 74% 시점인 2004년 2월에 2차 시민 대토론회를 개최하였다. 2차 시민 대토론회에도 1차 토론회와 마찬가지로 청계천 상인대표, 시의회 의원, 전문가 등 다양한 이해관계자들(10명)이 참여하여 의견을 제시하였다.

시민토론회를 거치면서 도심부의 보전과 개발은 균형과 조화의 문제이지, 어느 하나를 택일하는 문제가 아니라는 입장을 다시 한 번 확인하는 계기가 되었다. 2차 시민 대토론회를 통해 수렴된 의견과 관련 부서 협의 등을 통해 수정·보완된 계획안은 도시계획위원회의 자문(2004.8)을 거쳐 최종 확정되었다.



〈그림 3-7〉 청계천 복원에 따른 도심부 발전계획(안) 시민대토론회

〈표 3-2〉 청계천 복원에 따른 도심부 발전계획 수립과정에서의 시민참여 관련 주요 내용

구분	참여 시기(공정률)	참여자	주요 내용
전문가 간담회	-계획수립 초기 (2002.10~11 (15~19%))	-도시설계분야 6명	-역사문화복원 측면 강조 -민간의 점진적, 자생적 변화 유도 필요
		-도시계획분야 5명	-청계천 주변지역의 세심한 관리 필요 -도심산업의 선택적 이전, 구간별 점진적 추진
		-도시지리분야 3명	-국제기능의 강화 : 외국인 주거기능 확대 -도심산업 이전 : 주민참여+공공 지원
		-청계천 변천사 집필자 4명	-주변지역의 바람직한 변화 유도(지구단위계획) -도심산업 정비 시 주민참여형 방식 추진
		-도시계획원으로 3명	-주변 지역의 점진적인 정비·관리 필요 -주변 도심산업 자생력 강화 필요
		-도심재개발 실무분야 2명	-도심재개발 시 서울시가 공공시설 부담, 재개발 기금 저리 융자 등 사업수지 보완 필요
		-부동산개발 실무분야 3명	-주변 지역 정비 시 민간주도형 개발방향 지향 -민간 개발에 의한 오피스 공급처 역할
		-도시설계분야 3명	-주변 지역 제어장치 마련 필요(지구단위계획) -도심부의 역사성, 장소적 특성 살리기
		-시민단체 5명	-사업 추진 시 주민참여 프로세스 강화 필요 -도심부 높이제한 강화 필요
전문가 자유토론회	-계획수립 초기 (2003.1(26%))	-1차토론회 8명	-주변지역 전체를 지구단위계획으로 관리 -도심 특유의 매력과 역사성 강조
		-2차토론회 5명	-블록별, 정비유형별 시범사업 추진 -도시계획과 산업부문 연계 필요
		-3차토론회 7명	-행정수도 이전에 따른 영향 고려 -주민참여 등 계획수립절차와 방법
		-4차토론회 6명	-세운상가 주변지역 순환재개발 방식 도입 -강북의 독특한 특성 유지
시민위원회 의견청취	계획안 작성시점(3회) (1차: 2002.12 (22%) 2차: 2003.01 (26%) 3차: 2004.05 (85%))	-1차: 도시계획분야 12명	-전통 도시조직 살리기 -도심부의 독특한 산업생태 특성 유지
		-2차: 역사문화분야 6명	-역사도시 서울의 역사성 복원 계기 -높이제한 강화, 보행화 등 필요
		-3차: 도시계획분야 10명	-도심재개발기본계획과 도심부 발전계획의 정합성 -세운상가는 밀도·건폐율 관리 필요
자치구 의견수렴	-계획수립단계 (2003.1~4 (26~37%))	-관련 자치구 12명 (종로, 중, 동대문, 성동구)	-도심부 관리계획의 전면적 재검토 후 조정시행 추진
시민대토론회	-계획안 작성시점 (2003.5 (41%))	-사회자 및 토론자 23명	-도심부 역사와 문화살리기 -도심부 활성화 전략 -도심부 발전방안
	-계획안 수정보완 후 (2004.2 (74%))	-사회자 및 토론자 10명	-도심 경쟁력 강화, 친환경적, 지속가능한 개발 필요
도시계획위원회 자문	-계획안 작성시점 (2004.8 (96%))	-도시계획위원담당자 11명	-주변지역 용도의 계획적인 관리 필요 -역사성 보존을 위해 높이, 용적률 관리 필요

3. 특징 및 한계

2004년 수립된 ‘청계천 복원에 따른 도심부 발전계획’은 ‘도심부 관리 기본계획(2000)’을 청계천 복원에 따라 수정·보완한 계획으로, 전문가, 시민위원회, 상인대표 등 다양한 이해관계자들의 의견을 수렴하여 계획안을 확정하였다.

계획 수립 초기에는 전문가 간담회 및 토론회를 10여 차례 개최하여 청계천 복원에 따른 도심부 관리의 정책기조와 방향에 대해 논의하였다. 이후 청계천 복원 시민위원회, 전문가 및 유관부서 등의 의견수렴 과정을 거쳐 도심부 발전계획 구상안을 작성하였다. 계획을 수립하는 과정에서 전문가, 이해당사자 등이 참여하는 다양한 형태의 논의 및 의견수렴과정을 거쳤다고 할 수 있다.

이렇게 계획된 구상안은 일반 시민들을 대상으로 한 시민 대토론회(2차례), 유관부서 협의, 도시계획위원회 자문 등의 공론화과정을 거쳤다. 특히, 계획 수립 후반부에 형식적으로 개최되는 공청회와 달리, 1차 시민 대토론회를 계획 수립 중간 시점(계획 공정 41%)에 개최하여 각계의 의견을 수렴하였다. 시민 대토론회에는 전문가, 청계천 주변 상인, 시의원, 시민단체 등 다양한 분야의 이해당사자가 참여하였으며, 이러한 과정을 통해 도심부의 보전과 개발이 택일의 문제가 아니라 균형과 조화의 문제라는 공감대를 형성하게 되었다.

청계천 복원을 계기로 수립된 도심부 발전계획은 계획수립 과정에서 전문가, 시민위원회, 상인 대표, 유관 부서 등이 참여하는 다양한 형태의 논의과정을 거쳤으며, 계획 수립 중간과 후반부에 시민 대토론회를 개최하는 등 다양한 이해당사자들의 참여와 충실한 의견수렴을 거쳐 계획안을 완성하였다.

제3절 연신내 지구단위계획

1. 계획수립 배경 및 추진경위

● 계획수립 배경

2011년 수립된 연신내 지구단위계획은 기존 지구단위계획(2002)을 여건 변화에 따라 재정비하는 것이다. 계획안은 연신내 지역중심의 기능 활성화를 위한 토지이용의 집적화와 주변지역의 개발 활성화에 대비하기 위해 수립되었다.

● 계획 대상지 현황

- 위치: 은평구 불광동, 대조동, 갈현동 일대
- 면적: 166,010m²
- 용도지역: 일반상업, 준주거지역, 제2종일반주거지역
- 중심지 위계: 지역중심
- 필지 소유자: 381명

● 추진경위

연신내 지구단위계획은 관련 법과 지침에서 규정하고 있는 주민참여 방법과 절차를 통해 수립된 일반적인 계획 사례이다. 계획 수립 초기에 필지 소유자를 대상으로 설문조사를 실시하였고, 계획안이 마련된 후(계획 공정 60%)에는 열람을 실시하였다. 계획안은 열람 의견을 바탕으로 수정·보완된 후, 재열람을 거쳐 2011년 4월에 결정되었다.

• 2008. 12. 30	과업 착수 (계획 공정 1%)
• 2009. 06. 18~06. 30	주민 설문조사 (24%)
• 2010. 02. 11	시·구 합동보고 (52%)
• 2010. 04. 07~04. 21	주민열람·공고 (59%)
• 2010. 08. 19	구도시계획위원회 자문 (72%)
• 2010. 10. 13	도시건축공동위원회 소위원회 자문 (79%)
• 2010. 12. 22	도시건축공동위원회 심의(1차) (86%)
• 2011. 03. 09	도시건축공동위원회 심의(2차) (97%)
• 2011. 03. 30~04. 13	주민열람·공고 (97%)
• 2011. 04. 28	지구단위계획 변경(재정비) 결정 및 지형도면 고시 (100%)

2. 주민참여 방법 및 의견수렴 과정

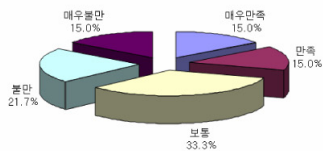
연신내 지구단위계획 수립과정에서의 시민참여는 국토계획법 및 지구단위계획 수립지침에서 규정하고 있는 위원회 심의, 열람 등의 방법을 활용했다.

• 설문조사

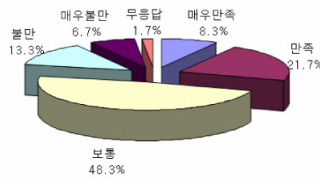
연신내 지구단위계획 수립과정에서 주민참여는 설문조사를 통해 이루어졌다. 설문조사는 계획공정 24%(29개월 중 7개월) 시점에서 지구단위계획구역 내 토지건물 소유주를 대상(381명)으로 실시되었다. 조사는 2009년 6월 18일부터 30일까지 약 2주간 설문지를 우편으로 발송하고 방문하여 수령하는 방식으로 진행되었는데, 회수율은 15.7%로 저조했다. 지역 내 주거환경과 교통, 휴게공간 등 생활환경에 대한 만족도, 지구단위계획의 재정비 방향, 희망하는 용도, 개발 의향 등을 물어보았다.

조사결과, 주거·생활환경과 관련하여 지역 내 주차장 등 기반시설 확보가 필요하다는 의견이 다수 제시되었으며, 연신내 지역의 발전방향으로는 특성화된 상업중심지구로의 정비가 가장 높게 나타났다.

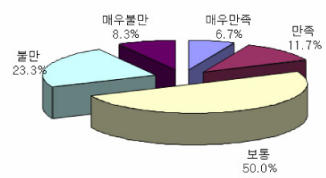
■ 도로/보행여건



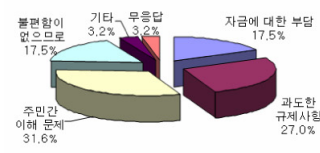
■ 생활편의시설



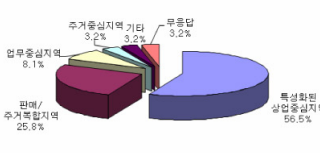
■ 주거환경 만족도



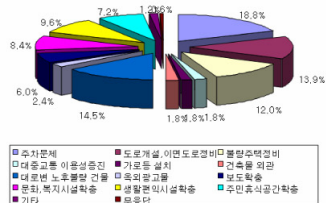
■ 종전 지구단위계획 이행 미진사유



■ 이지역의 발전방향



■ 시급히 정비되길 바라는 것



자료: 서울시, 연신내 지구단위계획, 2010

〈그림 3-8〉 연신내 지구단위계획 설문조사 결과

은평구 제1종지구단위계획구역 재정비계획 수립을 위한 주민 설문조사서

인사의 말씀

안녕하십니까?

금번 우리 은평구에서는 2001년~2002년 수립된 **불광지구, 연신내지구, 독바위지구**의 지구단위계획에 대하여 사회적·제도적 여건변화에 맞추어 지구단위계획재정비계획을 추진하고 있습니다.

본 설문은 지구단위계획 재정비 수립을 위한 기초자료 수집을 위하여 실시하는 것으로서 여러분이 응답해 주신 결과는 본 계획을 수립하는데 귀중한 자료로 활용될 것입니다.

바쁘신 중에 어려움이 있으시더라도 잠시 시간을 내어 응답해 주시면 감사하겠습니다.

본 조사의 결과는 본 계획의 기초 통계자료 이외의 다른 어떤 용도로도 이용되지 않을 것임을 약속드립니다. (특히 본 자료의 개인에 관한 사항은 공개되지 않습니다)

귀택의 건강과 안녕을 기원합니다.

2009. 6

은평구청장

작성방법

1. 가능한 세대주께서 직접 작성해 주시기 바랍니다.

2. 해당사항에 ○표 해 주십시오.

3. ()속에는 구체적인 내용을 기입해 주십시오.

4. 설문지 작성후 동봉한 반송용 봉투에 설문지를 넣어서 6 월 30 일 까지 도착 할 수 있도록 보내주시기 바랍니다.

조사주관	은평구청 도시계획과	(TEL : 02-350-1386)
조사기관	선진연지니어링	(TEL : 02-545-7441)

【3-1】출근 및 외출시 이용하는 교통수단은 무엇입니까?

(3번 질문에서 구역일대에 거주 또는 근무하는 경우만 답해주시시오)

1) 자가용 2) 버스 3) 택시 4) 지하철 5) 보도 6) 기타 ()

생활환경에 대한 사항입니다

4. 이 지역의 대중교통 편리함에 대하여 어떻게 생각하십니까?

1) 매우만족 2) 만족 3) 보통 4) 불만 5) 매우불만

5. 이 지역의 도로여건에 대하여 어떻게 생각하십니까?

1) 매우만족 2) 만족 3) 보통 4) 불만 5) 매우불만

6. 이 지역의 보행환경에 대하여 어떻게 생각하십니까?

1) 매우만족 2) 만족 3) 보통 4) 불만 5) 매우불만

7. 이 지역의 옥외휴식공간(공원, 녹지, 어린이놀이터 등)에 대하여 어떻게 생각하십니까?

1) 매우만족 2) 만족 3) 보통 4) 불만 5) 매우불만

8. 이 지역의 생활편의시설(상가, 금융기관, 병원 등)에 대하여 어떻게 생각하십니까?

1) 매우만족 2) 만족 3) 보통 4) 불만 5) 매우불만

9. 이 지역의 주거환경에 대하여 전반적으로 어떻게 생각하십니까?

1) 매우만족 2) 만족 3) 보통 4) 불만 5) 매우불만

10. 이 지역의 주거환경에 대하여 불만사항이 있으시다면, 대표적인 것을 두가지만 선택하여 주시기 바랍니다.

- | | |
|---------------------|---------------------|
| 1) 대중교통을 이용하는데 불편하다 | 2) 도로여건 및 보행환경이 나쁘다 |
| 3) 주차하기 어렵다 | 4) 생활편의시설이 부족하다 |
| 5) 교육여건이 나쁘다 | 6) 소음, 매연 등 공해가 심하다 |
| 7) 주택이 유흥가내에 위치해 있다 | |

『지구단위계획(재정비)』란 무엇일까요?

『지구단위계획』은 도시내 일정구역에 대상으로 환경친화적 도시를 조성하고자 체계적인 도시관리가능하도록 하는 계획으로 계획수립 시점으로부터 10년 내외의 기간동안 나타날 여건변화를 고려하여 도시기반시설 및 건축기준 등 개발·정비지침을 설정하는 종합적인 계획입니다.

또한 지구단위계획은 중전 결정·승인일로부터 5년마다 여건변화·이행실태 등을 분석하여 재정비하도록 되어있으므로 기존 지구단위계획에 대한 재정비 사업이 도래하여 현재 진행중에 있습니다.

주민여러분의 의견은 지구단위계획 재정비계획 반영의 중요한 참고자료로 활용될 예정이오니 성의있는 답변을 부탁드립니다.

응답자 소유지	서울특별시 은평구 동 번지
	해당지구에 표시 : 1)불광 2)연신내 3)독바위

응답자에 관한 일반적인 사항입니다

1. 귀하의 성별 및 연령은 어떻게 되십니까?

- 1) 성 별 (남 , 여)
2) 연 령 (세)

2. 세대주의 직업은 무엇입니까?

- | | |
|------------|-----------|
| 1) 전문/자유직 | 2) 자영업 |
| 3) 판매/서비스업 | 4) 사무/기술직 |
| 5) 노동/원상 | 6) 무직 |
| 7) 기타 () | |

3. 현재 지구단위계획구역 일대에서 거주하거나 직장 등에 근무하고 있습니까?

- 1) 거주하고 있다 2) 근무하고있다 3) 다른 지역에 거주 및 근무하고 있다

『지구단위계획 재정비』에 관한 의견을 묻습니다

11. 귀하께서는 중전 지구단위계획 수립이후 미진한 이행실태에 대한 이유가 무엇이라고 생각하십니까?

- 1) 재건축등 자금에 대한 부담 2) 과도한 규제사항
3) 공동개발등 주민간의 이해관계 문제 4) 현재상태에 크게 불편이 없으므로
5) 기타 ()

12. 귀하께서는 이 지역의 발전방향에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- 1) 특화된 상업중심지역으로 발전 2) 판매/주거 복합지역으로 발전
3) 업무중심지역으로 발전 4) 주거중심지역으로 발전
5) 기타 ()

13. 귀하께서는 이 지역의 정비방향에 대해 어떻게 생각하십니까?

- 1) 적극적인 계획수립을 통한 전면 정비 2) 일부 불만사항만 개선하는 소극적 정비
3) 현재 상태의 유지

14. 이 지역의 문제점 중 시급히 정비되었으면 하는것 3개를 선택하여 주십시오.

- | | |
|-------------------|------------------|
| 1) 주차문제 정비 | 2) 도로개설, 이면도로 정비 |
| 3) 불량주택의 정비 | 4) 대중교통 이용성 증진 |
| 5) 가로등 설치 및 정비 | 6) 건축을 위한 정비 |
| 7) 대로변 노후불량 건물 정비 | 8) 옥외광고물 정비 |
| 9) 보도 확충 및 정비 | 10) 문화, 복지시설의 확충 |
| 11) 생활편의시설의 확충 | 12) 주민휴식공간 확충 |
| 13) 기타 () | |

15. 귀하께서 향후 신속 및 재건축시 희망용도는 무엇입니까?

- | | |
|-------------|------------|
| 1) 주택용도 | 2) 주상복합건물 |
| 3) 업무용 임대빌딩 | 4) 공동주택 |
| 5) 오피스텔 | 6) 유흥·위락업소 |
| 7) 기타 () | |

〈그림 3-9〉지구단위계획 수립을 위한 주민 설문조사서

• 열람

설문조사 결과를 바탕으로 지구단위계획안을 수립하고, 계획 공정 60%(29개월 중 17개월) 시점인 2010년 4월 4일부터 21일까지 2주간 지구단위계획안에 대한 주민 열람이 실시되었다. 열람에 앞서서 구청 홈페이지에 열람을 위한 공고문을 게재하였고, 토지·건물소유주에게 우편으로 열람 공고문을 발송하였다. 그러나 열람 공고 시, 계획안에 대한 내용과 도면 없이 공고문만을 게시하여 실제 계획안에 대한 확인은 직접 구청을 방문해야만 가능했다. 열람과정에서 서면으로 제출된 의견(4건)에 대해서는 반영 여부를 검토하여 답변서가 발송되었다.

주민 열람 시 제기된 의견을 바탕으로 계획안이 일부 수정되었고, 구 도시계획위원회의 자문, 도시·건축공동위원회 심의(1차: 2010.12, 2차: 2011.3) 등의 행정절차를 거쳐 재열람을 실시하였다. 주민 재열람(2011. 3. 30~4. 13)은 도시·건축공동위원회에서 결정된 결과를 알리기 위한 것으로, 일간신문 2개사(2011년 3월 30일자, 아시아경제, 내일신문)에 공고하였으며, 별도로 제기된 의견은 없었다.

서울특별시온평구 공고 제2009 - 호

연신내 제1종지구단위계획 재정비 결정(변경)(안) 열람공고

1. 서울특별시고시 제1996-195호(1996.7.5)로 구역 결정되고, 서울특별시고시 제2002-255호(2002.7.2)로 계획 결정된 연신내 제1종지구단위계획구역에 대하여 연신내 제1종지구단위계획 재정비 결정(변경)(안)을 작성하고,
2. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제28조, 같은법 시행령 제22조, 서울특별시 도시계획조례 제7조 및 제68조 규정에 의하여 이를 열람공고합니다.
3. 본 열람공고에 대하여 의견이 있을 경우 서면으로 작성하여 열람기간 내에 열람장소로 의견서를 제출하여 주시기 바랍니다.

2010년 4월 일

서울특별시 온평구청장

가. 열람기간 : 신문공고일 다음날로부터 14일간

나. 열람장소 : 온평구청 도시계획과(☎ 351-7405)

다. 도시관리계획(제1종지구단위계획 재정비) 결정(변경)(안) 내용

1) 제1종지구단위계획구역에 관한 결정조서 : (변경없음)

구분	구역명	위치	면적(㎡)			최초결정일	비고
			기정	변경	변경후		
기정	연신내 제1종지구단위계획구역	불광동 311번지 일대 대조동 185번지 일대 갈탄동 399번지 일대	166,010	-	166,010	서울시 고시 제2002-255호(2002.7.2)	-

2) 용도지역·지구에 관한 결정조서 : 재제생략(변경없음)

3) 도시기반시설에 관한 결정조서 : 재제생략(변경없음)

4) 획지 및 건축물 등에 관한 결정(변경)조서 : 재제생략(열람장소 비치도서와 같음)

5) 특별계획구역에 관한 결정(변경)조서

구분	구역명	위치	면적(㎡)			최초결정일	비고
			기정	변경	변경후		
기정	연서시장 특별계획구역	불광동 310-130번지 일대	2,987㎡	-	2,987㎡	-	-
변경	홍창울산부지 특별계획구역	불광동 310-4번지 일대	3,720㎡	증) 5,350㎡	9,070㎡	-	-
기정	연지시장 특별계획구역	대조동 185-43번지 일대	1,474㎡	-	1,474㎡		
기정	운동장시설부지 특별계획구역	불광동 322-3번지 일대	7,992㎡	-	7,992㎡		

라. 관련도서 : 생략

(온평구청 도시계획과에 관계서류와 도면을 비치하고 있음)

〈그림 3-10〉 지구단위계획 재정비 결정(변경)(안) 열람공고 고시문

〈표 3-3〉 연신내 지구단위계획 수립과정에서의 주민참여 관련 주요내용

구분	참여 시기	주요 내용
설문조사	2009.6 (24%)	- 토지건물 소유주 381명 우편조사 - 생활환경 만족도 - 지구단위계획 재정비에 대한 의견 등
주민열람	2010.4 (59%)	- 계획 내용이 변경된 토지소유주에게 우편 통보, 신문 공고 - 공동개발, 구역에서 제외, 개발규모 조정 의견 등
자문 및 심의	2010.10~2011.3 (79%)	- 구 도시계획위원회(최대개발규모, 공동개발) - 시 도시건축공동위원회 자문 - 도시건축공동위원회 심의
재열람	2011.4 (97%)	- 지구단위계획(안)에 대한 열람

3. 특징 및 한계

연신내 지구단위계획은 일반적으로 수립되는 관리형 지구단위계획으로, 2002년에 수립된 것을 재정비한 것이다. 계획수립과정에서의 주민참여는 관련 법 및 지침에서 정하고 있는 설문조사, 열람 등의 기본적인 참여만 이루어졌다.

계획 수립 초기에 실시한 설문조사는 지역 내 생활환경에 대한 평가와 재정비 방향 등 묻는 것으로, 토지·건물소유주를 대상으로 실시되었다. 생활환경에 대한 만족도 등을 묻는 설문조사가 지역 내 거주 여부와 관계없이 소유주만을 대상으로 형식적으로 이루어졌으며, 회수율이 15.7%에 불과했다.

계획안이 작성된 후 주민 열람을 통해 계획안을 공개하였다. 그러나 열람 공고 시, 구청 홈페이지나 우편을 통해서 공고 사실만을 알렸으며, 계획 내용이나 도면은 구청이나 지정된 장소를 직접 방문해야만 확인이 가능했다.

연신내 지구단위계획은 계획수립 과정에서 설문조사, 열람 등 가장 초보적이고 소극적인 수준의 주민참여가 이루어졌다. 설문조사 외에 주민설명회나 간담회 등을 통해 계획수립 사실을 주민들에게 알리고, 의견을 수렴하는 적극적인 노력은 없었다. 계획안 또한 열람을 통해 주민들에게 공개되는 등 계획수립과정에서 해당 지역주민들이 참여하면서 의견을 제시하거나, 다양하고 적극적인 방법으로 주민의견을 수렴하는 노력이 미흡했다.

제4절 인사동 지구단위계획⁶⁾

1. 계획수립 배경 및 추진경위

● 계획수립 배경

2002년 수립된 인사동 지구단위계획은 1999년 인사동길에 위치한 영빈가든 부지(관훈동 50번지 일대)의 개발 시도로 인사동의 개발 압력과 특성 보존에 대한 갈등이 표면화되면서 시작되었다. 이에 따라 서울시는 1999년 1월 22일 2년 동안 건축행위를 제한하는 ‘건축허가제한(종로구 공고 제1999-351호)’ 조치를 발표하고, 인사동 지역의 종합적 관리를 위해 지구단위계획을 수립하게 되었다.

● 계획 대상지 현황

- 위치: 종로구 인사동, 관훈동, 경운동, 견지동 일대
- 면적: 122,200m²
- 용도지역: 일반상업지역

● 추진경위

인사동 지구단위계획은 1999년 11월 인사동 지역 내 ‘영빈가든 부지’의 개발 시도로 시작된 ‘작은 가게 살리기 운동’이 전개되면서 계획의 필요성이 제기되었다. 이 과정에서 지역주민들과 시민단체 등은 인사동의 무분별한 개발을 방지할 수 있는 대책을 요청했으며, 서울시는 지구단위계획을 통해 민간의 건축행위에 대한 지침을 작성하기로 결정하였다. 또한, 비슷한 시기에 문화관련 업종에 대한 지원 근거를 마련하기 위한 ‘서울시 문화지구 지정 및 운영방안 연구’가 진행되면서 규제와 지원이 동시에 가능한 제도적 틀이 형성되었다.

인사동 지구단위계획은 지역주민, 시민단체, 전문가, 행정 등 다양한 이해당사자들이 의견을 개진하고 합의하는 과정을 통해 계획안을 마련하였고, 도시계획위원회 심의를 거쳐 2002년 1월 결정고시되었다.

6) 인사동 지구단위계획은 2002년 1월 29일 최초 결정된 이후, 2009년 12월 10일 재정비가 완료되었다. 이 연구에서는 2002년 최초 수립된 지구단위계획안을 중심으로 살펴보았다.

• 1999. 11. 05	영빈가든 부지 매각 통보
• 1999. 12. 22	인사동 건축허가제한 공고
• 2000. 03. 15	<u>제1차 종로구 인사동 상설위원회 개최</u>
• 2000. 03. 25	‘서울시 문화지구 지정 및 운영방안 연구’ 착수
• 2000. 06. 19	‘인사동 도시설계 용역’ 계약 (계획 공정 1%)
• 2000. 08. 18	<u>제2차 인사동 상설위원회 개최 (5%)</u>
• 2001. 04. 26	<u>인사동 지구단위계획(안) 주민협의 (55%)</u>
• 2001. 06. 11	<u>골목길 가꾸기 관련 주민 면담 (65%)</u>
• 2001. 06. 28	<u>인사동 지구단위계획(안) 인사동 상설위원회 보고 (65%)</u>
• 2001. 07. 06	<u>골목길 가꾸기 관련 주민 면담 (70%)</u>
• 2001. 09. 05	<u>인사번영회 임원과의 간담회 개최 (80%)</u>
• 2001. 09. 20	인사동 지구단위계획(안) 종로구 건축위원회 자문 (80%)
• 2001. 10. 18	<u>인사동 지구단위계획(안) 및 문화지구 주민설명회 (85%)</u>
• 2001. 11. 03~16	<u>인사동 지구단위계획(안) 주민공람 (90%)</u>
• 2001. 11. 08	<u>인사동 한옥 소유 주민과의 간담회 (90%)</u>
• 2001. 12. 12	서울시 도시계획위원회 심의 (95%)
• 2001. 12. 28	서울시 도시계획위원회 2차 심의 (95%)
• 2002. 01. 29	인사동 지구단위계획 결정고시 (100%)

2. 주민참여 방법 및 의견수렴 과정

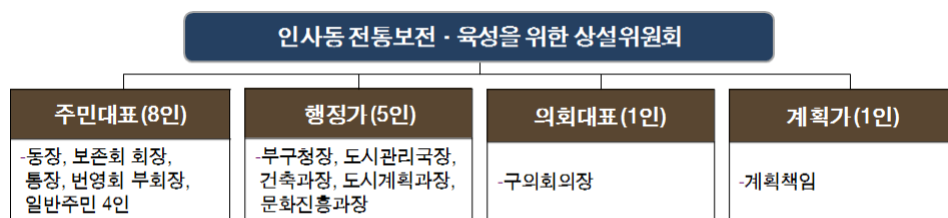
인사동 지구단위계획은 ‘작은가게 살리기 운동’에서부터 논의가 시작되어, 계획수립과정에서 지역주민, 상인, 시민단체 등 다양한 이해관계자들이 참여하였다. 특히, 이해관계자들이 민관 협의체인 상설위원회를 구성하여 계획수립에 참여하였고, 인터넷 홈페이지, 주민설명회 등의 주민참여방법이 활용되었다.

• 상설위원회

인사동 지역의 개발과 보전에 대한 이슈가 공론화되는 과정에서 시민단체는 ‘작은 가게 살리기 운동’을 주도하면서, 행정과의 협의를 통해 인사동 지역의 무분별한 개발에 대한 방지대책을 요청하는 등 적극적인 역할을 수행하였다. 인사동 지역에는 자체 주민조직

으로 ‘인사동 전통문화보존회’, ‘인사번영회’등이 활동하고 있었는데, 이 중 ‘인사동 전통 문화보존회’는 지구단위계획 수립과정에서 지역주민과 계획가를 연결시켜주는 매개체 역할을 하였다. 전통문화보존회는 이후 ‘인사동 전통보전·육성을 위한 상설위원회(이하 상설위원회)’의 구성원이 되어 계획수립에 직접 참여하였다. 상설위원회는 계획과정 중 지역민과 행정, 그리고 계획가 간 공식적 의사소통 채널의 역할을 수행하였는데, 위원회는 주민대표(8명), 행정측(5명), 의회대표(1명), 계획가(1명) 등 15명으로 구성되었다.

계획 수립 단계별로 살펴보면, 1차 상설위원회는 지구단위계획 착수 이전에 개최되었으며, 2차 상설위원회는 계획 수립 초기(3개월 시점, 15%)에 개최되었다. 1, 2차 상설위원회는 계획수립 초기에 개최되어, 계획의 목적 및 추진방향에 대한 기본 입장을 소개하고, 지역정비와 관련된 주민들의 요구사항을 듣는 방식으로 이루어졌다.



〈그림 3-13〉 인사동 상설위원회의 구성

계획안이 마련된 후에는 전통문화보존회와 간담회를 개최하여 계획안에 대한 의견을 청취하였으며, 이후 계획 공정 65% 시점에서 지역 주민들을 대상으로 상설위원회 3차 회의를 개최하여 민간부문 지침을 설명하고, 주민 의견을 청취하였다.

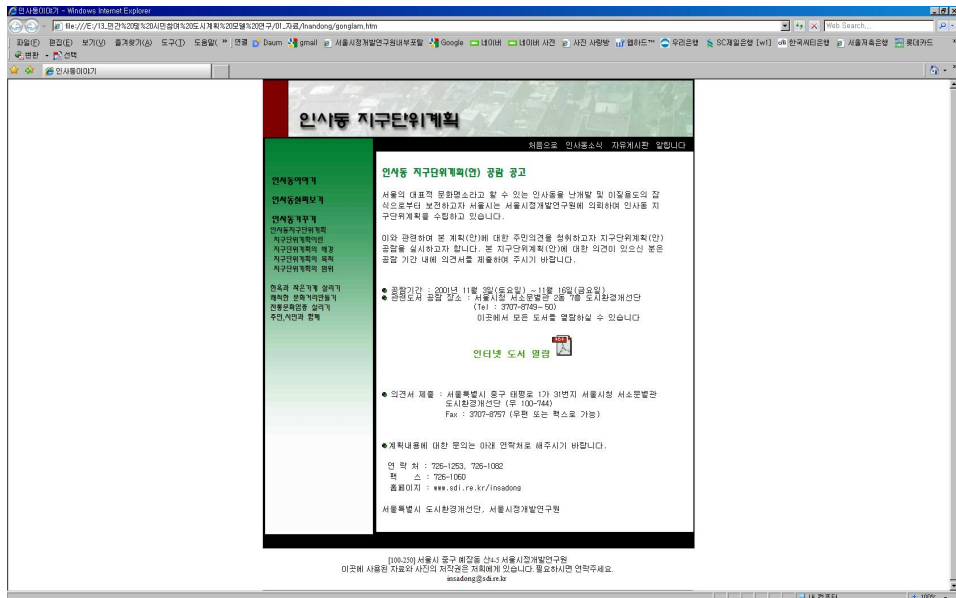
〈표 3-4〉 인사동 전통보전·육성을 위한 상설위원회 구성 및 활동 내역

설립 배경	· 상위계획에서도 지속적으로 주민참여형태 시도 권고 · 건축허가제한 조치 시 민관협의회를 통한 지역관리방안 강구 명시 · 시장과의 대화 때 도시설계과정에서 주민의견 수렴 약속		
구성 (15인)	· 행정가 5인 (부구청장, 도시관리국장, 건축과장, 도시계획과장, 문화진흥과장) · 의회대표 1인 (구의회의장) · 주민대표 8인 (동장, 보존회 회장, 통장, 번영회 부회장, 일반주민 4인) · 계획가 1인 (계획책임)		
개최 시기 및 논의 내용	계획 초기단계: 2회	· 계획의 목적 및 추진방향에 대한 기본 입장 소개 · 지역정비와 관련한 주민들의 요구사항 청취	
	계획안 수립 시점: 1회	· 계획 내용에 대한 논의	

자료: 장옥연, 2005, “소통과 협력을 통한 역사환경 보전 계획과정 연구:서울 인사동과 북촌 계획 사례”, 서울 시립대 박사학위논문, pp.100-101

• 홈페이지 운영

인사동 지구단위계획은 수립과정 중에 별도의 홈페이지(<http://www.sdi.re.kr/insadong>)를 운영하였다. 홈페이지는 인사동 관련기사, 단체 등을 소개하는 ‘인사동 이야기’를 비롯하여, 인사동의 역사와 인사동 가상체험(3D인사동) 기회를 제공하는 ‘인사동 살펴보기’, 그리고 지구단위계획을 소개하는 ‘인사동 가꾸기’ 등으로 구성되었다.



〈그림 3-14〉 인사동 지구단위계획 홈페이지

• 주민 설명회

상설위원회, 전통문화보존회 등과의 간담회 등을 거쳐 계획안을 수정·보완하고, 총 계획기간 20개월 중 17개월 시점(85%)인 2001년 10월, 대성산업 강당에서 인사동 지구단위계획(안)과 문화지구 지정에 대한 주민설명회를 개최하였다. 설명회에는 주민과 공무원 등 150여명이 참석하였으며, 인사동길의 용도제한 문제를 비롯해 한옥관리구역의 규제사항 등에 관한 질문과 의견이 개진되었다.

주민설명회 개최 시, 구역 내 토지주와 건물주에게 참석을 요청하는 안내문을 우편으로 개별 발송하였으며, 지역상인들에게는 직접 방문하여 안내문을 전달하였다. 또한 지구단위계획 홈페이지상에 주민설명회 자료를 게시하여 주민의견을 별도로 수렴하였다.



〈그림 3-15〉 인사동 지구단위계획(안) 및 문화지구 주민설명회

※ 참고 : 주민설명회 개최 안내문 (대림2생활권 지구단위계획)

주민설명회 개최 안내

안녕하십니까?

우리 구정 발전을 위해 협조하여 주시는 주민 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

우리구에서는 대림역 일대를 토지이용의 합리화, 도시기능의 충진, 도시미관의 개선, 양호한 환경의 확보를 위하여 2002년도에 지구단위계획구역으로 결정하였으며, 현재 지구단위계획구역 내외의 여건 변화에 따른 지구단위계획을 재정이 수립 중에 있습니다.

이와 관련하여, 지구단위계획 재정보(안)에 대해 대상지 내 토지소유자 및 지역 주민 여러분의 모시고 아래와 같이 주민설명회를 개최하고자 하오니, 바쁘시더라도 많은 참석 바랍니다.

- 일 시 : 2009. 04. 08(수) 16:30
- 장 소 : 대림2동 주민센터 2층 회의실
- 내 용 : 지구단위계획 재정보(안) 내용 설명
- 주 관 : 영등포구청 도시계획과(☎2670-3544)

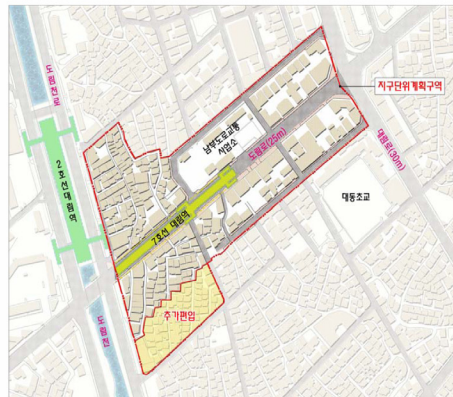
아울러, 지구단위계획 재정이 수립(안) 주민열람공고(4월중 2주일간 실시 예정) 기간 중 지구단위계획 재정보(안) 내용 확인 및 의견을 제출하실 수 있으며, 기타 문의사항은 우리구 도시계획과(☎2670-3544)로 문의하여 주시기 바랍니다.

영 등 포 구 청 장

• 설명회 장소



• 위치도



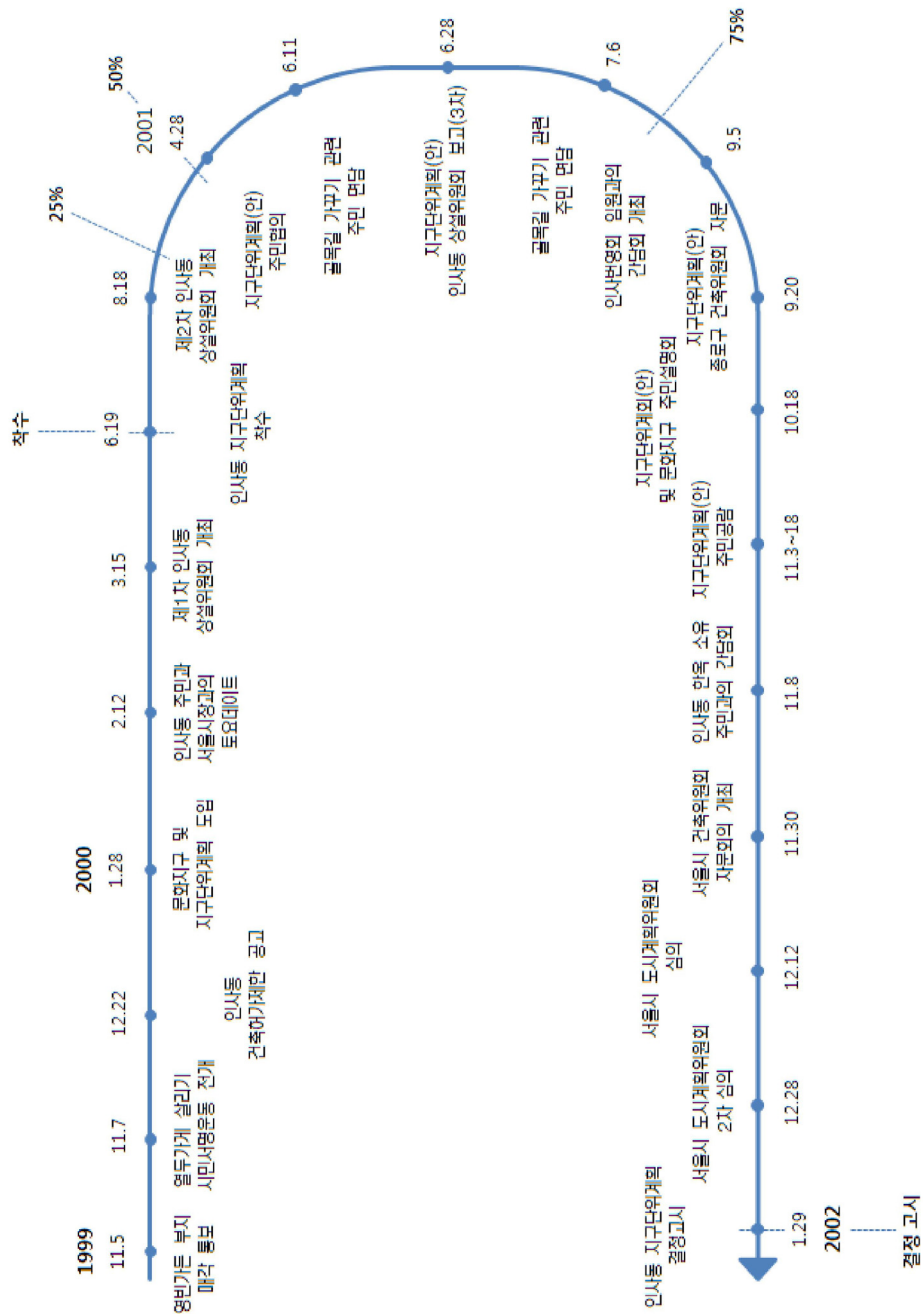
• 주민 공람

이후 2001년 11월 3일부터 16일까지 2주간 계획안에 대한 주민공람이 실시되었다. 주민공람은 11월 2일자 조선일보와 국민일보에 공고하였으며, 주민들의 편의를 위해 각 필지에 대한 계획내용을 우편으로 개별 발송하고, 홈페이지상에도 공개하였다.

〈표 3-5〉 인사동 지구단위계획(2002) 수립과정에서의 시민참여 관련 주요내용

참여 방법 및 시기	장소	참석자	내용
인사동 상설위원회 의견청취 (1차) (2000.03.15)			- 용역기간의 단축 - 현실성 있는 골목길 보존계획 - 견지동 85-18일대 개발상황 고려 요망 - 전통유지를 위한 인센티브 요망 - 종로경찰서 담장 정비요망 - 지역내 노점상, 자판대 없는 계획 요망
인사동 상설위원회 의견청취 (2차) (2000.08.18)	종로구청 기획상황실	종로구 도시관리국장, 건축과문화진흥과장, 시·구 의원, 종로1,2,3,4가 동장, 임명석, 최상렬, 전성희	- 계획 일정의 단축 - 회의의 상설화 - 행정주체 간의 협의
인사 전통문화보존회와의 간담회 (2001.04.26)	서울 시정개발연구원	인사전통문화보존회 (임명석 회장, 최상렬 부회장 외2인)	- 계획구상(안)에 관한 의견 - 보존회 측의 건의사항
골목길 가꾸기 관련 주민 면담 (1차) (2001.06.11)	인사동 섬진강	남강주 사장, 도시연대 이옥연 간사	- 주민참여 골목 가꾸기 의도와 취지 설명 - 인사동 정보검색용 인터넷시스템 설치 - 골목길 이름짓기
인사동 상설위원회 보고 및 의견청취(3차) (2001.06.28)	종로구청 기획상황실	종로구 도시관리국장, 건축과장, 구의원, 종로 1-4가 동장, 임명석, 최상렬, 전성희, 유병국	- 쉼터공간 조성 필요 - 한옥소유자들의 불만 - 인사동길 차량통행 방향
골목길 가꾸기 관련 주민 면담 (2차) (2001.07.06)	인사동 섬진강	남강주 사장	- 주민협약서 형태로 구체화 의사 타진
인사번영회 임원과의 간담회 (2001.09.05)	인사동 음식점	인사번영회 임원 6명	- 인사동 지구단위계획(안)의 주요 내용 및 향후 추진일정 설명
인사동 지구단위계획(안) 및 문화지구 주민설명회 (2001.10.18)	대성그룹 강당	주민 150여명, 서울시 및 종로구 관계자	- 용도 규제에 대한 대책 마련 - 한옥 밀집구역의 관리 - 공공공지 지정 철회 요망 - 의견수렴 창구 일원화, 유인물 배부 - 예산확보
지구단위계획(안) 공람 (2001.11.03~16)	도시환경개선단, 종로구 건축과, 인터넷 사이트		
인사동 한옥 소유 주민과의 간담회 (2001.11.08)	인사전통문화보존회 사무실	한옥소유자 15명, 보존회 임원	- 한옥에 대한 강제 보존 규제 없음 - 한옥의 유지는 개보수 비용지원 및 인센티브를 통해 주민의 자율적 의사에 맡김

출처 : 서울시, 인사동 지구단위계획, 2002; 장옥연, 2005, 전계서



(그림 3-16) 인사동 지구단위계획 추진 현황

3. 특징 및 한계

인사동 지구단위계획은 인사동 지역의 개발과 보전을 둘러싼 사회적 이슈가 부각되면서 계획이 수립되었고, 계획수립 초기부터 지역 주민, 상인, 시민단체 등 다양한 이해관계자들의 참여가 이루어졌다. 계획 수립을 논의하는 과정에서 주민 조직인 ‘인사동 전통문화보존회’를 중심으로 계획팀과 주민간의 의견 교환이 있었으며, 계획 수립 초기에 주민대표, 행정가, 의회대표, 계획가 등이 참여하는 협의체인 ‘상설위원회’를 구성하여 계획의 공식적인 의사결정 채널로 활용하였다.

또한, 인사동 지구단위계획 수립과정에서는 별도의 홈페이지(www.sdi.re.kr/insadong)를 개설하여 계획의 진행과정과 관련 내용을 공개하고, 별도의 의견제시 공간도 마련하였다. 특히, 주민간담회나 설명회 등을 개최할 경우에는 일정에 대한 공지 외에 관련 자료도 함께 공개하는 등 주민과의 의사소통에 많은 노력을 기울였다.

이후 지구단위계획(안)에 대한 주민 공람 시 일간신문에 개최 사실을 공고하였고, 홈페이지에도 계획안을 별도로 공개하였다. 또한, 지구단위계획구역 내 필지 소유주별로 각 필지에 대한 지구단위계획 내용을 담은 우편물을 작성하여 개별적으로 발송하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 인사동 지구단위계획은 계획 수립 이전부터 논의되어 온 인사동의 개발과 보전에 대한 이슈의 연장선상에서 출발하였다. 특히, 계획수립과정에서 주민대표, 행정측, 구의회, 전문가 등으로 이루어진 상설위원회를 구성하여 공식적인 의사결정 채널로 활용하였으며, 홈페이지 운영, 주민설명회 등의 적극적인 주민참여 방법을 활용하였다.

제5절 소결

● 도시기본계획 유형에서의 시민참여 실태

도시계획 수립과정에서의 시민참여와 관련하여 도시기본계획 유형에서는 ‘2030 서울 도시기본계획(안)’과 ‘도심부 발전계획’을 비교분석하였다.

계획수립 단계는 두 계획 모두 전문가를 중심으로 한 토론회나 간담회 형식이 주를 이루었다. 다만, 도심부 발전계획은 전문가 간담회 및 토론회 10여회, 시민위원회 의견수렴 3회 등 보다 적극적인 의견수렴과정을 거쳤다. 계획안이 작성된 후에는 공청회나 대토론회(2회) 등을 개최하여 계획안을 공개하고 시민의견을 수렴하였다.

도시기본계획은 공청회 때 전문가 위주로 패널을 구성한 반면, 도심부 발전계획은 시민대토론회에 전문가는 물론 지역주민, 상인, 시민단체 등 다양한 이해관계자들을 참여시켰다.

도시기본계획과 도심부 발전계획은 불특정 다수를 대상으로 하는 포괄적인 계획으로 직접적인 이해당사자들을 대상으로 하지 않으며, 관련 법 또한 공청회, 의견청취 수준의 참여방식만 규정하고 있어 적극적인 시민참여가 어려운 실정이다. 앞으로 시민참여를 활성화시키기 위해서는 다양한 시민참여 방법을 모색하고, 공청회의 시기와 횟수 등에 대해서도 보다 적극적인 홍보와 참여 유도가 필요할 것이다.

〈표 3-6〉 도시기본계획 및 도심부 발전계획에서의 시민참여 실태

구분	2030 서울 도시기본계획(안)	도심부 발전계획
참여 방법 및 시기	• 전문가 브레인스토밍: 계획수립 초기 • 설문조사: 계획수립 초기 • 공청회: 계획안 작성시점	• 전문가 간담회: 계획수립 초기(17%) • 시민위원회 의견수렴: 계획수립 초기(22%, 26%), 계획안 작성시점(85%) • 전문가 토론회: 계획수립 초기(26%) • 시민대토론회: 계획안 작성시점 2회 실시(40%, 75%)
범위 및 대상	• 전문가: 계획수립 단계 간담회 및 토론회, 설문조사 • 시민: 설문조사	• 전문가: 계획수립과정에서 간담회, 브레인스토밍, 토론회 등에 참여 • 시민: 대토론회 • 주변 상인, 시민단체 등 : 대토론회
공개되는 정보 내용	• 설문조사: 계획 수립 고지 • 공청회: 계획안 최초 공개	• 시민대토론회 : 계획안 공개
의견제시방법	• 공청회: 방청객 자유토론, 서면 의견제시	• 시민대토론회: 방청객 자유토론
홍보 및 유도 노력	• 공청회 개최 시 홈페이지, 일간신문(2개사)에 공고	
특징 및 한계	• 전문가 중심의 계획수립 과정 • 공청회를 제외하고 시민참여는 거의 이뤄지지 않음.	• 분야별 전문가 간담회, 토론회, 시민위원회 등 다양한 논의 및 의견수렴 과정을 통해 계획안 작성 • 계획안 수립후 시민대토론회를 실시하여 의견수렴

● 도시관리계획 유형에서의 주민참여 실태

연신내 지구단위계획에서는 토지건물 소유주를 대상으로 한 설문조사, 열람 등 최소한 주민참여만 이루어졌다. 반면, 인사동 지구단위계획에서는 상설위원회가 구성되어 계획 과정에 참여하였으며, 주민 면담, 간담회, 설명회 등 다양한 의견수렴 과정을 거쳤다. 특히, 상설위원회는 주민, 행정, 의회, 전문가 등 다양한 이해당사자들이 참여하는 민관협의체로, 공식적인 의사소통 채널로서의 역할을 수행하였다.

연신내의 경우 열람을 통해 계획안이 공개되었으나, 인사동 지구단위계획에서는 주민 면담, 간담회, 설명회 등 열람 이전에 미리 공개하고 주민의견을 수렴하였다. 또한 계획 수립 시 별도의 홈페이지를 운영하여 계획의 추진과정 및 정보를 공개하고, 의견을 수렴하는 등 주민과의 소통을 강화하였다.

지구단위계획 열람 시에도 연신내는 일간신문 공고, 우편 발송 등을 통해 주민들에게 소극적으로 알린 반면, 인사동은 공고문 외에 토지소유주에게 필지별 지구단위계획 내용을 발송하였으며, 홈페이지상에도 계획안을 게시하였다.

이상과 같이, 연신내 지구단위계획은 법에서 정하고 있는 최소한의 주민참여 방법이 활용된 반면, 인사동 지구단위계획은 상설위원회를 구성하여 계획과정에 참여하고, 간담회, 설명회 등 다양한 방법을 통해 이해당사자들의 의견을 수렴하였다.

〈표 3-7〉 지구단위계획에서의 주민참여 실태

구분	연신내 지구단위계획	인사동 지구단위계획
참여 방법 및 시기	- 설문조사: 계획수립 초기(24%) - 열람: 계획안 작성시점(97%)	- 상설위원회: 계획수립 전, 수립 초기(15%), 계획안 작성 시(65%) - 주민 면담: 계획안 작성시점 3회 실시(55~70%) - 간담회: 계획안 작성시점 2회 실시(80~90%) - 설명회: 계획안 작성시점(85%) - 열람: 계획안 작성시점(90%)
범위 및 대상	구역내 토지건물 소유주 : 설문조사, 열람	- 상설위원회: 시민, 전문가, 행정, 의회 등 참여 - 시민: 간담회, 설명회, 면담, 열람
공개되는 정보 내용	- 설문조사: 재정비 고지, 생활환경 및 방향 조사 - 열람: 계획안 최초 공개	- 홈페이지: 진행과정, 설명회 자료, 공람 자료 공개 - 설명회, 열람 시 개최사실을 공지하고 내용 공개
의견제시방법	열람 : 직접 방문하여 계획안 열람, 의견 제시	- 홈페이지상에 의견 제시 - 간담회, 면담, 설명회 등에 참석하여 의견 제시 - 열람 : 인터넷, 직접 방문하여 의견 제시
홍보 및 유도 노력	열람 시 일간신문에 열람 공고, 토지건물소유주에게 열람공고문 우편 발송	- 홈페이지 개설: 진행과정 및 내용 공개 - 열람 시 일간신문에 열람 공고, 소유주에게 계획 내용 우편 발송
특징 및 한계	- 법에서 정하고 있는 일반적인 시민참여 수준 - 계획과정에 시민들이 직접 참여는 이루어지지 않음.	- 민관협의체를 구성하여 계획에 참여 - 홈페이지를 구성하여 주민과의 소통 강화 - 주민 열람 시 필지별로 계획안에 대한 내용을 우편으로 발송

● 계획수립과정에서의 시민참여 문제점

① 계획안이 완성된 후 실시하는 사후적·형식적인 시민참여

현행 도시계획 수립과정을 살펴보면, 계획 수립단계에서는 전문가들이 중심이 되어 계획을 마련하고, 계획안이 만들어진 후에 공청회, 의견청취, 열람 등이 이루어지기 때문에, 시민들이 계획수립과정에 적극적으로 참여하기는 어려운 실정이다.

실제로 2030 서울 도시기본계획(안)과 도심부 발전계획을 보면, 계획 수립과정에 전문가들이 참여하여 계획을 만들고, 완성된 계획을 시민에게 공개하여 의견을 수렴하였다. 다만, 도심부 발전계획은 계획안이 마련된 후, 두 차례의 시민 대토론회와 전문가 협의 등을 통해 계획을 수정·보완하는 과정을 거쳤다. 이 과정에서 도심부와 청계천 주변지역의 상인 및 주민, 일반 시민 등이 토론회에 참여하여 의견을 개진하였다.

인사동 지구단위계획에서는 법에서 정하고 있는 일반적인 참여방법 외에 상인, 한옥 소유주 등 지역주민과 주민단체(인사번영회, 전통문화보존회 등)와의 면담, 상설위원회, 간담회, 설명회 등을 통한 적극적인 참여가 이루어졌다. 인사동 지구단위계획 수립과정에서 구성되었던 상설위원회 등 민관협의체를 적극 활용하여 시민들이 계획에 참여할 수 있도록 제도화할 필요가 있다.

② 단조롭고 소극적인 시민참여 방법

현행 도시계획 과정에서의 시민참여는 계획을 수립하는 과정에서의 설문조사, 그리고 계획안이 거의 완성된 후 실시하는 공청회, 열람 등 행정절차상의 형식적인 참여가 대부분이다.

그러나 인사동 지구단위계획에서는 인사동 지역의 주민단체, 행정가, 전문가 등이 상설위원회를 구성하여 계획과정에 직접 참여하였으며, 계획안이 마련된 후에는 간담회, 설명회 등을 통해 주민의견을 수렴하였다. 또한, 지구단위계획 홈페이지를 개설하여 계획과정을 공개함으로써 주민과의 상호 소통이 가능하도록 하였으며, 주민설명회나 열람을 실시할 경우에도 안내문과 계획 내용을 토지소유주에게 우편으로 개별 고지하였다.

따라서 계획수립 후반부에 형식적으로 이루어지고 있는 현행 공청회 운영방식을 개선할 필요가 있으며, 상설위원회를 운영하거나 주민간담회, 설명회 개최, 법정계획 수립 시 홈페이지 의무화 등 보다 적극적으로 주민의견을 수렴할 필요가 있다.

③ 도시계획 유형과 성격에 맞는 사전정보 제공 부족

도시기본계획과 지구단위계획은 계획의 성격은 다르지만, 공공 주도로 계획이 수립되고 계획과정에 주로 전문가들이 참여한다는 점에서 유사하다. 또한, 두 가지 유형 모두 계획안이 마련된 후 일반시민에게 공개하여 의견을 수렴하고 있다.

그러나 일반 시민들을 대상으로 하는 도시기본계획과 이해당사자가 명확한 지구단위계획은 계획 수립과정에서 제공해야 할 정보와 수준, 쟁점사안이 다를 수 있다.

따라서 계획의 유형과 성격에 맞도록 계획수립 과정이나 내용에 대한 정보를 사전에 제공하고, 이를 통해 관련 이해당사자들이 의사결정이나 계획과정에 참여할 수 있는 기회를 제공할 필요가 있다. 특히, 계획 수립 초기부터 인터넷 등 정보 매체를 활용하여 계획과정을 공개함으로써, 보다 적극적인 참여와 의견 제시를 유도할 필요가 있다.

④ 시민참여를 위한 공공의 적극적인 노력과 지원 부족

도시기본계획이나 지구단위계획 등은 공공 주도로 계획이 수립되지만, 제한된 기간과 예산 범위 내에서 계획이 수립되고 있어서 시민이나 관련 이해관계자들의 의견수렴이 충분하게 이루어지지 못하고 있다. 또한, 계획수립과정에서 단순하고 일방적인 계획정보를 제공하는데 그치고 있어, 시민참여 활성화를 위한 공공의 노력이 부족한 실정이다.

보다 적극적인 시민참여가 가능하도록 계획수립 기간과 예산을 확대하는 한편, 시민참여를 활성화할 수 있도록 관련제도를 개선할 필요가 있다.

⑤ 시민참여 활성화를 위한 주민조직과 리더 부족

지구단위계획은 명확한 이해당사자들을 대상으로 하는 계획으로, 계획수립과정에서 기존 주민조직 등을 활용하여 주민들의 참여를 유도할 필요가 있다. 실제로 인사동 지구단위계획에서는 계획수립 초기부터 전통문화보존회, 인사변영회 등 주민이나 상인 조직 등의 참여가 이루어졌으며, 이들 주민조직은 상설위원회의 구성원으로도 참여하였다.

지구단위계획 등을 수립하는 과정에서 지역 내 주민단체, 상가변영회 등 주민들의 다양한 이해관계를 대표할 수 있는 주민조직의 참여를 유도할 필요가 있다.

제4장 외국의 도시계획 수립과정과 시민참여 사례분석

제1절 런던

제2절 뉴욕

제3절 도쿄

제4절 시사점

제4장

외국의 도시계획 수립과정과 시민참여 사례분석

제4장에서는 런던, 뉴욕, 도쿄 등 외국 대도시를 사례로 도시계획 수립과정에서 시민참여가 어떻게 이루어지는지를 살펴보고 시사점을 도출하였다. 시민참여 과정과 방법에 대한 외국 사례분석은 도시기본계획과 자치구 계획을 대상으로 하였다. 여기서는 해당 도시 계획이 수립되는 과정에서 시민참여가 언제, 어떤 방법으로 이루어지며, 시민참여 유도를 위해 공공은 어떤 노력을 하고 있는지에 주목하였다.

런던은 2004년에 수립되어 2011년 전면 개정되고 있는 런던플랜과 타워 햄릿(Tower Hamlets)의 자치구 계획(LDFs: Local Development Frameworks)을 사례로 분석하였다. 뉴욕은 자치구(borough) 계획이 없기 때문에 도시기본계획에 해당하는 PlaNYC (2007)와 표준 토지이용 심의과정(ULURP: Uniform Land Use Review Procedure)을 대상으로 하였다. 그리고, 도쿄는 법정계획인 도쿄도 도시계획구역 마스터플랜과 네리마(練馬)구 자치구계획 수립과정에서의 시민참여과정을 분석하였다.

제1절 런던

1. 영국의 도시계획체계와 시민참여

1947년 영국 도시계획체계의 근간이 되는 도시 및 농촌계획법(Town and Country Planning Act)이 제정된 이래 ‘시민참여’에 관한 규정은 지속적으로 발전되어 왔다. 도시 계획이란 사람들이 살고, 일하고, 즐기는 장소를 만드는 과정이므로, 그 장소를 점유하고 이용하는 사람들의 의견을 어떻게 반영할 것인가 하는 문제가 ‘지속가능한 개발’과 함께 도시계획의 중요한 현안이 되고 있다.

특히, 노동당 정부(1997-2010) 시절에 시행된 도시계획체계 개편과정(2004)에서 시민참여는 가장 중요한 현안 중 하나였다. 계획유형별 시민참여 방법에 대한 규정을 보면,

국가 차원에서는 PPS1(Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable Development)을 통해 도시계획과정에서 지속가능한 개발의 원칙으로 ‘주민참여’의 중요성과 의무사항을 제시하고 있다. 또한 지역 및 지방 차원에서도 각각 RSS(Regional Spatial Strategy)와 LDFs(Local Development Frameworks)를 수립하는 과정에서 공공컨설팅과 공공심사를 실시하고, 주민참여 계획과 방법을 제시하는 주민참여계획서(Statement of Community Involvement)를 작성하도록 의무화하고 있다.

〈표 4-1〉 영국의 계획유형별 시민참여방법과 내용

계획 유형	시민 참여 방법
국가 차원(PPS) Planning Policy Statement	• PPS와 지침서 작성 전 폭넓은 이해당사자 의견수렴 • 정부 백서, PPS와 지침서, 각종 도시계획법령 초안 공공컨설팅
지역 차원(RSS) Regional Spatial Strategy	• RSS 검토, 이해당사자 포커스그룹 • 컨설팅 세미나 • RSS 검토와 관련 현안 및 대안에 대한 참여 • 제출된 초안에 대한 공식적인 진정(representations) • RSS에 대한 공공심사(Examination in Public) • 주무장관에 의해 수정이 요구된 RSS에 대한 진정
지방 차원(LDFs) Local Development Frameworks	• 커뮤니티참여계획서(Statement of Community Involvement)에 의한 주민참여 • 자치구 계획의 작성과정에서의 의견수렴 • 자치구 계획에 대한 검토와 진정 • 공공심사(public examination) ※ 의견을 제시한 개인이나 기관은 공공심사에 참석할 권한부여 • 보고서 공공 열람 및 조사 • 매년 연차보고서(Annual Monitoring Report) 지자체 발간

2005년 부수상실(Office of the Deputy Prime Minister)⁷⁾이 제정한 국가 차원의 “도시계획정책지침(PPS1: Planning Policy Statement 1)”에 따르면, 도시계획은 그 결과가 모든 사람에게 영향을 미치기 때문에 주민참여가 필수적이라고 강조하고 있다. 효과적인 “주민참여(community involvement)”를 위해 다음과 같은 노력을 요구하고 있다.

- 진행되고 있는 정책과 제안들을 적절한 시기에 주민(커뮤니티)들에게 알린다.
- 주민(커뮤니티)들이 다양한 아이디어와 제안을 내놓고 이를 발전시키는데 참여할 수 있도록 한다. 일회성으로 주민의견을 수렴하는 것은 적절치 않다.
- 일정한 격식을 갖춘 공식적인 제안(formal proposals)을 대상으로 의견을 수렴(컨설팅)한다.

7) ODMP(Office of the Deputy Prime Minister)는 2006년 DCLG(Department for Communities and Local Government)로 통합, 변경되었음.

- 의견수렴(컨설팅)은 주민들의 접근이 용이한 곳에서 이루어져야 한다.
- 수립된 의견에 대한 환류(feedback) 과정이 있어야 한다.

2004년 제정된 도시계획 및 강제수용법(Planning and Compulsory Purchase Act)은 지역 및 지방계획 수립 시 ‘주민참여계획서’(Statement of Community Involvement) 작성을 의무화하고 있다. 이는 지방정부가 지역공간전략이나 자치구 계획을 수립할 때 주민참여를 언제, 어떻게, 어떤 절차를 거쳐 수행할 것인지를 제시하는 설명서이다.

한편, 2010년 6월 총선에서 노동당 대신 보수당·자유당의 연합정부가 들어서면서 영국의 도시계획체계는 많은 변화를 겪고 있다.⁸⁾ 그러나 이러한 변화에도 불구하고, 보수당·자유당 연합정부는 노동당 정부가 시행해 온 지방분권(devolution) 정책을 지속적으로 추진하고 있다. 특히, 자치구 계획(Local Plans)의 수립을 ‘근린’(neighbourhood) 차원에서 시작되는 협력적이고 민주적인 방식(collaborative democratic methods)의 계획과정으로 설정하고, 커뮤니티와 함께 만들어 가는 도시계획의 필요성을 강조하고 있다.

2. 런던플랜에서의 시민참여

1) 런던플랜의 수립과정

2000년 설립된 GLA(Greater London Authority)의 법률적 근거가 되는 “Greater London Authority Act”에 의하면, 런던시장은 중앙정부의 도시계획정책을 토대로 런던의 개발과 토지이용 전략을 담은 런던플랜을 의무적으로 수립해야 한다. 이에 따라 GLA가 설립된 후 4년간에 걸친 연구와 컨설팅, 공공심사 등을 거쳐 2004년 런던플랜이 수립되었으며, 이후 2006년과 2008년 두 차례에 걸쳐 부분적으로 수정·보완되었다.

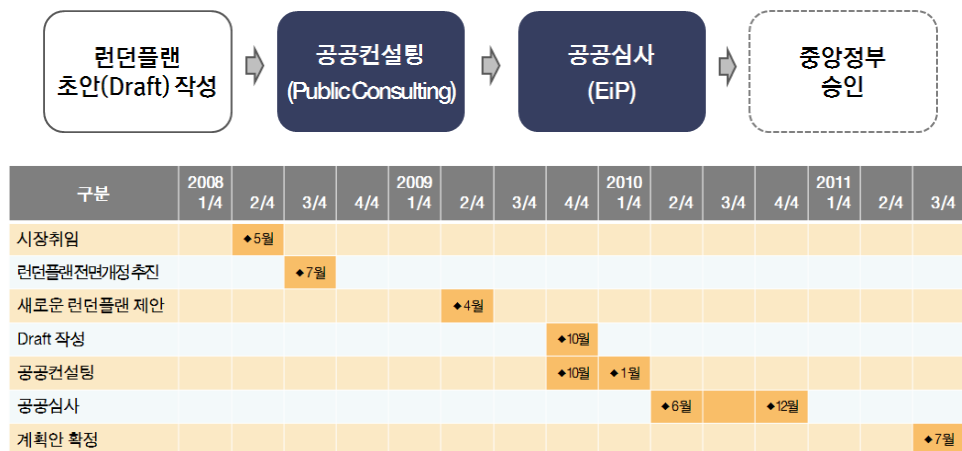
한편, 2008년 5월 보수당의 런던시장(Boris Johnson)이 새롭게 선출된 이후, 기존 런던플랜(2004년)에 대한 전면 재검토 작업이 시작되었다. 새 시장이 당선되자 자문그룹은 기존의 런던플랜을 전면 개정할 것을 건의했고, 2008년 7월 ‘Planning for a better London’을 발간했다. 이후 2009년 런던시장은 기존의 런던플랜을 대체하는 새로운 계획안(A New

8) 도시계획 차원에서의 가장 큰 변화는 광역차원의 개발계획서인 Regional Spatial Strategy(RSS)와 권역차원의 계획(Sub-Regional Plan)이 폐지되고, 지방(local) 차원의 Local Development Frameworks(LDFs) 또한 폐지된 점이다.

Plan for London)과 전면 개정 초안을 발표했고, 이후 2009년 10월부터 3개월간에 걸친 공공컨설팅, 그리고 2010년 6월부터 6개월간에 걸친 공공심사과정을 거쳐 2011년 하반기에 새로운 런던플랜이 완성될 예정이다.

이렇게 볼 때, 런던플랜은 ① 계획초안의 작성 및 발표, ② 시민의견 수렴을 위한 공공컨설팅(public consultation)(순회설명회(road show) 포함), 그리고 ③ 전문가(패널)에 의한 공공심사(Examination in public) 과정을 거쳐 수립된다.

2008년 5월 새로운 시장 당선(보수당 Boris Johnson)과 기존 런던플랜에 대한 재검토
 2008년 기존 런던플랜을 대체하는 새로운 계획(replacement of the London Plan) 작성 결정
 2008년 7월 'Planning for a better London' 발간
 2009년 4월 'A New Plan for London'(목표연도 2031년)
 2009년 8~12월 순회설명회(Road Show) 21회 개최
 2009년 10월 런던플랜 전면개정 초안 출간
 2009년 10~2010년 1월 공공컨설팅(Public Consultation)을 통한 의견수렴
 2010년 6~12월 런던플랜 전면개정안에 대한 공공심사(Examination in Public)
 2011년 하반기 런던플랜 전면개정안 출간(예정)



〈그림 4-1〉 2008년 이후 기존 런던플랜의 전면개정 과정

2) 공공 컨설팅(Public Consultation)

공공컨설팅은 런던시장이 제시한 계획안과 정책에 영향을 받는 시민사회의 의견을 폭넓게 수렴하는 과정을 말한다. 이 과정에는 일반시민, 지자체, 커뮤니티 그룹, 관련기업, 정부부처, 비영리단체, 트러스트(trust), 자원단체(voluntary group) 등 여러 관련기관들이 의견을 개진할 수 있으며, 제시된 의견은 공공심사 단계에 반영하기 위해 문서로 정리되어 공개된다.

시민의견을 수렴하기 위한 공공컨설팅은 다양한 방법으로 운영되는데, 런던시가 운영하는 웹사이트 소식지(지금은 폐간된 London Gazette 등), 순회 설명회 및 타운홀 미팅 등이 활용된다.

실제로 2004년 런던플랜을 전면 개정하는 과정을 보면, 2010년 10월 전면개정 초안의 발표를 전후하여 런던 각지의 쇼핑센터(9회), 공공도서관(9회), 타운홀(2회) 등에서 20여차례의 순회설명회(Road Show)가 개최되었다.

또한, 2010년 10월부터 2011년 1월까지 3개월간 인터넷 웹사이트를 통해 전면 개정안에 대한 각계의 의견을 수렴하였다. 이 과정을 통해 수렴된 의견과 제안들은 부문별로 분류되어 이후 개최되는 공공심사(EiP)과정으로 넘겨진다. 실제로 런던플랜 전면 개정안에 대해서는 개인의견 740건, 기관의견 480건이 접수되었으며, 이를 통해 총 673페이지에 달하는 의견서가 작성되었다(<그림 4-2> 참조).

Draft Replacement London Plan 2010: responses by section					
CSDB		EIP	Resp	Org	Last Name Comments
Note: # Responses > # Respondents (if respondents make more than one comment on same policy)					
Section:		1		Context and strategy	
Policy:		1.1		Delivering the strategic vision and objectives for London	
				# Responses: 311	
Com	625	4537		Davis	To achieve objectives set out in chapter 1, need to eliminate blight of street works by installing utility ducts under London's street and footways. Too many street works and uneven streets in London. Need a duct system to get round this.
Com	624	5199		Fell	Note: Mismatch throughout the Plan between some of the analysis and commentary in the main body of the text, and the propositions that appear as prospective policies. E.g. tackling the unacceptable health inequalities that exist and "making sure all Londoners can have access to good quality and healthy food", that either fail to appear at all in terms of policies or appear only in the very blandest of forms. Potentially a significant issue. Policies need to make clear the Mayor's aspirations on quality of life. Acknowledged that "London is an increasingly polarised city" and that "employment is increasingly skewed towards occupations needing higher level skills and qualifications." the solution in para 1.26 is different to say a "step change" in the kinds of jobs that are available to Londoners. Para 1.46: welcome, however, room to go further:- should this growth only meet needs of enterprises? Why not the needs of Londoners? Community owned enterprises or social businesses are likely to have vital role to play in the more sustainable London of the future, they continue to need special support in shorter and medium term. Absence from the Plan is potentially damaging to their and London's future. Suggest need a more 'joined up' Plan. Steer the economy in direction of green industries.
Com	605	4821		Gadomski-Miles	Stop subsidising wealthy car drivers through higher bus fares
Com	680	6861		Glaesner	The requirement that London excels internationally should not be at the cost of its local responsibilities. Objective 2: It would be excellent if London could be 'internationally competitive' but this must come about through active support of innovation, research and an intelligent awareness of its historical and cultural resources. Objective 3: Should include education and training.
Com	680	6843		Glaesner	Climate change must be taken into account. Aggravation of these effects by 'landmark' type developments should be challenged.
Com	680	6840		Glaesner	Wealth and poverty polarisation would be reduced by encouraging development of independent retail and the encouragement of research education and training to the highest standards.

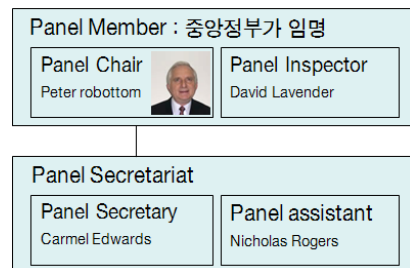
〈그림 4-2〉 런던플랜 전면개정안에 대한 시민의견과 제안 예시

3) 공공심사(Examination in Public)

공공심사(EiP: Examination in Public)란⁹⁾ 공공컨설팅을 통해 폭넓게 수렴된 시민의견을 전문가 패널들이 검토하여 계획안의 변경 및 보완을 권고하는 과정을 말한다. 이 과정은 1972년 도입된 법정 절차로서 공개적으로 이루어지며, 핵심이슈를 중심으로 논의가 진행된다. 런던플랜의 전면 개정안은 공공심사(EiP)를 위해 2010년 6월 28일부터 12월 8일까지 약 6개월간 현안별로 연속적인 회의가 진행되었는데, EiP를 개최하기 전에 핵심이슈 및 참석자 선정, 예비모임 등의 준비과정이 있었다.

- | | |
|-------------|--------------------------------|
| 2010. 3. 25 | 핵심이슈와 참여자 목록(안) 발표 |
| 3. 30 | 예비모임 |
| 4. 27 | 핵심이슈와 참여자 최종 의견접수 |
| 5. 13 | 핵심이슈와 참여자 확정, 초대장 발송 |
| 6. 28 | 공공심사(EiP) 개최 |
| 8. 16 | 추가적인 서면의견 접수 마감 |
| 9. 3 | 주택문제에 대한 추가의견 접수 마감 |
| 10. 4 | 주택문제에 대한 세미나 등 현안별 검토회의 연속 개최 |
| 12. 8 | 공공심사(EiP) 종료 (Panel Report 발간) |

공공심사는 중앙정부(Secretary of State)가 임명한 독립적인 지위를 가진 패널위원(independent panel)에 의해 진행된다. 패널위원(Panel Member)은 위원장(Panel Chair)과 비서관(Panel Secretariat)으로 구성되며, 시민의견과 제안들을 체계적으로 정리하여 한 달에 1~2회 정도 회의를 개최하여 논의한다. 공공심사(EiP)가 종료되면 최종적으로 계획안에 대한 변경 및 수정·보완을 권고하는 보고서(Panel Report)를 작성하도록 되어 있다.¹⁰⁾



〈그림 4-3〉 런던플랜의 공공심사 패널위원

9) EiP는 1972년 카운티(County) 차원의 기본계획(Structure Plan)을 검토하는 'Public Local Inquiries'를 대체하면서 도입되었다. Public Local Inquiries가 너무 상세한 부분까지 다루고 있어서 그 실효성에 많은 의문이 제기되었기 때문이다. EiP는 계획의 전략적인 측면을 집중적으로 검토하는 공공참여 절차로, 런던플랜에 대한 EiP는 2003년에 처음 시행되었다(<http://www.london.gov.uk/london-plan-eip/what-examination-public-eip>).

공공심사는 대체로 아래와 같은 절차로 진행된다. 먼저, 논의할 주제와 패널위원을 선정하고, 주요 현안을 사전에 고지하여 알린 다음, 공공심사에 대한 참관은 허용하되 상당히 엄격하고 절제된 방식으로 회의를 진행하면서 사안별로 심층적인 논의과정을 거치게 된다.

- 논의해야 할 주제를 정한 후 패널위원(panel)을 선정
- 공공심사 위원장(chair) 혹은 심사관(Inspector)은 논의해야 할 주제를 소개하고, 위원과 참관자들이 숙지하도록 함.
- 논의해야 할 주요 현안은 ‘위원회 노트’(panel note)를 통해 참석자에게 미리 공지됨.
- 공공심사과정에서 현안에 대한 논의는 참관자(participant)와 함께 하되, 논의할 의사가 있는 참관자는 의사 표시해야 하며, 참관자가 지도, 다이어그램, 사진 등을 보여주고자 할 때는 Panel Assistant를 통해 미리 전달해야 함.
- 참관자 혹은 참석하지 못하는 사람은 2,000단어의 문서(Written Statement)를 작성하여 공공심사과정에서 논의되도록 할 수 있음.
- 현안별 공공심사를 최종적으로 요약하는 시점에서 런던시장을 초대하여 참석하도록 함.

3. 자치구(Tower Hamlets) 계획에서의 시민참여

● 주민참여계획서(Statement of Community Involvement) 작성 의무화

2004년 영국의 도시계획체계가 개편됨에 따라 기존 자치구 계획(Local Plan)은 3년간의 준비기간을 거쳐 새로운 자치구 계획인 LDFs(Local Development Frameworks)로 전환되었다.¹¹⁾

이에 따라 런던 중심부에 위치한 타워햄릿(Tower Hamlets) 자치구는 2006년 새로운 자치구 계획(LDFs)을 수립하였다. 자치구 계획(LDFs)은 다양한 문서들로 구성되는데, 계획수립



-
- 10) 패널위원이 제시한 권고안의 반영 여부는 런던시장이 결정하지만, 런던플랜에 대한 최종적인 승인권은 중앙정부가 가지고 있다.
 - 11) 2010년 6월 집권한 보수당-자유당 연합정부는 이전 노동당 정부가 추진하던 LDFs((Local Development Frameworks) 형식의 자치구 계획을 폐지하기로 결정하였다.

과정에서 주민(커뮤니티)을 언제, 어떻게 참여시키면서 진행할 것인지를 제시하는 주민참여계획서(Statement of Community Involvement)를 의무적으로 작성하도록 되어 있다.

주민참여계획서는 지역 내 모든 주민들이 계획수립과정에 참여할 수 있도록 공공이 지원하고, 주민들의 다양한 요구와 이해관계를 반영하도록 맞춤형으로 작성되어야 한다. 또한, 자치구 계획 수립의 초기부터 주민참여를 유도한다는 원칙하에서 작성되어야 한다. 2009년 작성된 타워 햄릿의 주민참여계획서는 다음과 같은 내용을 포함하고 있다.

- 주민참여계획서의 개요와 목적
- 주민참여계획서와 LDFs의 관계
- 모든 커뮤니티 구성원을 대상으로 한 의견수렴 방안
- 도시계획 및 LDFs 수립과정, 계획허가 과정에서의 주민참여방법과 시기
- 다양한 주민참여 유형별 장단점과 비용
- 제시된 주민의견에 대한 자치구의 취합 및 조정방안 등

자치구 계획 수립과정에서는 다양한 관계기관과 지역단체의 의견을 수렴해야 한다. 이들 기관은 ① 반드시 컨설팅을 받아야 하는 특별기관(Specific Consultees)과 ② 일반적으로 컨설팅받는 일반기관(General Consultees)으로 구분된다. 특별 컨설팅기관은 법에서 자치구 계획을 반드시 검토하도록 정한 기관들이며, 일반 컨설팅기관은 자치구 계획에 직접적인 영향을 받는 지역단체와 주민조직을 말한다.

〈표 4-2〉 타워햄릿 자치구의 주민참여를 위한 특별 및 일반 컨설팅 기관

특별 컨설팅 기관	일반 컨설팅 기관
· 런던시장(Greater London Authority) · Government Office for London · Newham, Waltham Forest, Hackney, Southwark, Greenwich, Lewisham 자치구, City of London · 석탄청(Coal Authority) · 환경청 (Environment Agency) · Lea Valley Regional Park Authority · 교통부장관(Secretary of State for Transport) · The Historic Building and Monuments Commission for England · 런던교통국(Transport for London) · 런던개발청(London Development Agency) · National Health Service London · Thames Water	· Ward Councillors · Residents' Panel · Housing Association · Young Mayor and Deputy Young Mayors · Equality Forums(Interfaith Forum, New Community Forum, Pan-disability Panel) · Police · Health Trust and Emergency Service · 필요에 따라서는 자치구 내의 여러 단체나 개발업자

한편, 타워햄릿(Tower Hamlets) 자치구는 계획수립 시 가능한 한 모든 커뮤니티 구성원들의 참여를 유도하기 위해 다양하고 적극적인 노력과 서비스를 제공하고 있다.

먼저, 이민자와 소수 인종을 배려하여 자치구 계획(LDFs)를 다양한 언어로 번역해주는 서비스를 제공하고 있으며, 사회계층 간 교육수준의 차이를 고려하여 계획서를 가능한 알기 쉽게 작성하고 있다. 젊은 세대를 포함하여 가능한 모든 세대의 참여를 유도하며, 지역 거주자뿐만 아니라 지역 내 대·중·소규모 사업체의 참여를 보장하고 있다. 또한, 가급적 주민참여가 용이한 시간대에 만나고, 인터넷을 사용하지 못하는 주민들을 감안하여 온/오프(on-off) 라인의 참여를 병행하여 활용하고 있다.



이상에서 살펴본 바와 같이, 영국은 중앙정부 차원의 ‘도시계획정책지침(Planning Policy Statement 1)’을 통해 도시계획 수립과정에서의 주민참여를 필수적인 과정으로 규정하고, 지속가능한 개발을 위한 중요한 요소로 인식하고 있다.

도시기본계획과 유사한 성격의 런던플랜 수립과정에서는 순회 설명회(Road Show), 인터넷을 통해 시민의견을 수렴하는 공공컨설팅(public consultation), 그리고 전문가 패널을 구성하여 시민의견을 검토하는 공공심사(Examination in Public) 과정 등을 통해 주민참여가 이루어지고 있다.

한편, 타워 햄릿(Tower Hamlets) 자치구 계획(LDFs) 수립 시에는 지역주민(커뮤니티)을 언제, 어떻게 참여시킬 것인지를 제시하는 주민참여계획서(Statement of Community Involvement)를 의무적으로 작성하도록 되어 있다. 특히, 이 과정에서 자치구는 지역 내 모든 주민들의 참여를 유도하고, 이민자와 소수인종, 사회적 취약계층들도 참여할 수 있도록 다양한 노력과 지원서비스를 제공하고 있다.

제2절 뉴욕

1. PlaNYC 수립과정에서의 시민참여

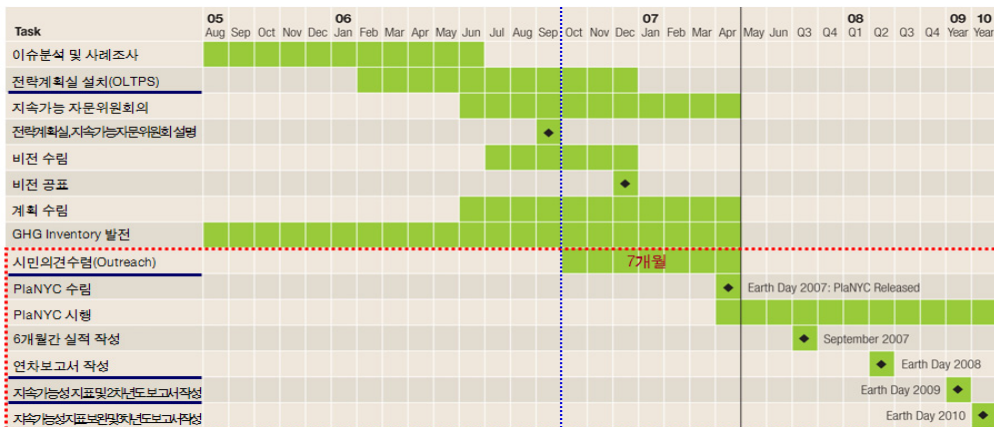
1) PlaNYC 수립과정

PlaNYC는 블룸버그 시장에 의해 최초로 수립된 뉴욕시의 ‘장기적이고 지속가능한 마스터플랜’이다. 이 계획은 단순히 도시의 물리적 측면에 초점을 맞춘 토지이용 중심의 마스터플랜이 아니라, 향후 뉴욕시가 목표로 하는 도시의 미래상과 에너지, 환경, 교통, 물, 기후변화 등의 핵심이슈에 대해 실행전략을 제시하는 전략계획이라고 할 수 있다.



PlaNYC는 2005년 8월에 시작되어 1년 이상에 걸친 작업 끝에 2006년 12월 초안이 완성되었다. 계획의 윤곽이 드러난 후 관련 시 및 주(州) 기관들과의 협의, 커뮤니티 및 시민조직과의 회의, 공청회와 설명회 등 다양한 의견수렴 과정을 거쳐 2007년 4월 22일 ‘지구의 날(Earth Day)’에 공식 발표되었다.

아래 그림에서 보는 바와 같이, PlaNYC 수립과정에서 가장 눈길을 끄는 것은 전체 계획 기간 21개월의 1/3에 해당하는 7개월 동안 시민사회와 각계 각층의 의견을 수렴했다는 점이다(<표 4-4> 참조).



〈그림 4-4〉 PlaNYC 수립과정

PlaNYC의 수립과정은 크게 세 단계로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째는 계획이 공론화되기 이전의 사전 준비단계이며, 두 번째는 공론화 및 계획보완 단계, 그리고 세 번째는 계획의 실행 및 모니터링 단계이다.

사전 준비단계에서는 뉴욕이 처한 현황과 이슈를 분석하고, 그동안 산발적으로 추진되던 각종 시책들을 조사하였다. 특히, 시장실 산하에 전담 조직인 “장기계획실”(OLTPS: Office of Long-Term Planning and Sustainability)을 신설하고, OLTPS 주관하에 자문위원회를 운영하면서 계획안을 작성하였다.

다음으로, 공론화 단계에서는 2006년 12월 블룸버그 시장의 연설을 시작으로 타운홀 미팅, 홈페이지 등을 통해 시민들의 의견을 수렴하였다. 세 번째 실행 및 모니터링 단계에서는 추진계획 및 세부시책을 실행하고, 연차별 진행상황을 모니터링하는 단계이다.

2) PlaNYC 수립과정에서의 시민참여

PlaNYC를 수립하는 과정에서 가장 큰 특징은 일반시민들의 지지를 얻기 위해 다양한 시민참여 과정을 장기간에 걸쳐 충실하게 진행했다는 점이다. 도시계획을 수립하는 데 있어 시민참여는 다양한 아이디어와 계획안에 대한 지지를 얻을 수 있고, 시민들을 학습시키는 효과가 있으며, 계획의 실현가능성을 높이는데 도움이 된다.

- 가능한 한 많은 아이디어를 수렴
- 일반인들이 계획 절차에 참여하고 있다는 느낌을 줌으로써, 계획이 발표된 이후 확실하게 지지할 수 있도록 할 것
- 일반인들에게 시 정부의 환경 및 기반시설 문제에 대한 교육을 실시
- 계획절차에서 피드백을 활용하여 계획이 단순한 ‘초안’이 아닌 즉각적으로 실행될 수 있는 것이 되도록 할 것

실제로 PLaNYC 수립과정에서 뉴욕시는 일반시민들의 의견을 수렴하기 위해 ① 3개월 간 일반시민을 대상으로 웹사이트를 운영하거나, ② 지역의 리더, 공무원, 성직자 등과의 타운홀 미팅 개최, 그리고 ③ 소수 이익집단 및 지역사회 주민조직을 대상으로 한 설명회 개최 등 다양한 방법을 활용하였다.

또한 100번이 넘는 커뮤니티 및 시민조직과의 회의를 가졌고, 11번의 공청회, 수십 번의 설명회 등을 개최하였다. 공청회뿐만 아니라 ‘커뮤니티 리더 회의(Community Leader Meeting)’, ‘이민자 리더 회의(Immigrant Leader Meeting)’, ‘환경정의 청소년 회의(Environmental Justice Youth Summit)’ 등을 개최하여 다양한 의견들을 계획에 반영함으로써, 시민들의 참여와 관심을 적극적으로 유도하였다.

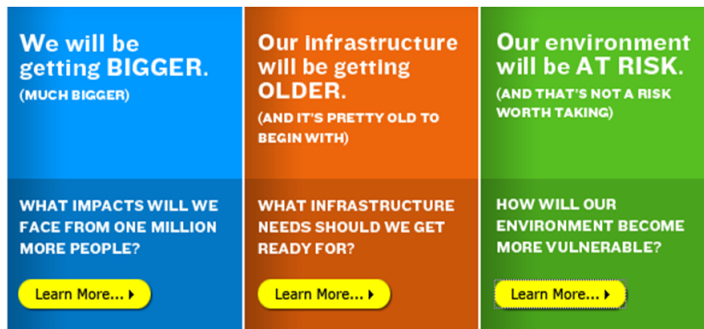
- Website : 2006.12 ~ 2007.3.27 (일반 시민대상)
- Town Hall Meeting : 2007.2.28 ~ 3.12 /
5개 지역, 5,000명의 지역 리더, 공무원, 성직자 등 초대 (600여명 참석)
- Community Leader Meeting : 2007.1. 18 ~ 1.30 /
6개 지역 커뮤니티 리더 885명 초대(300명 이상 참석)
- Stakeholder Meeting

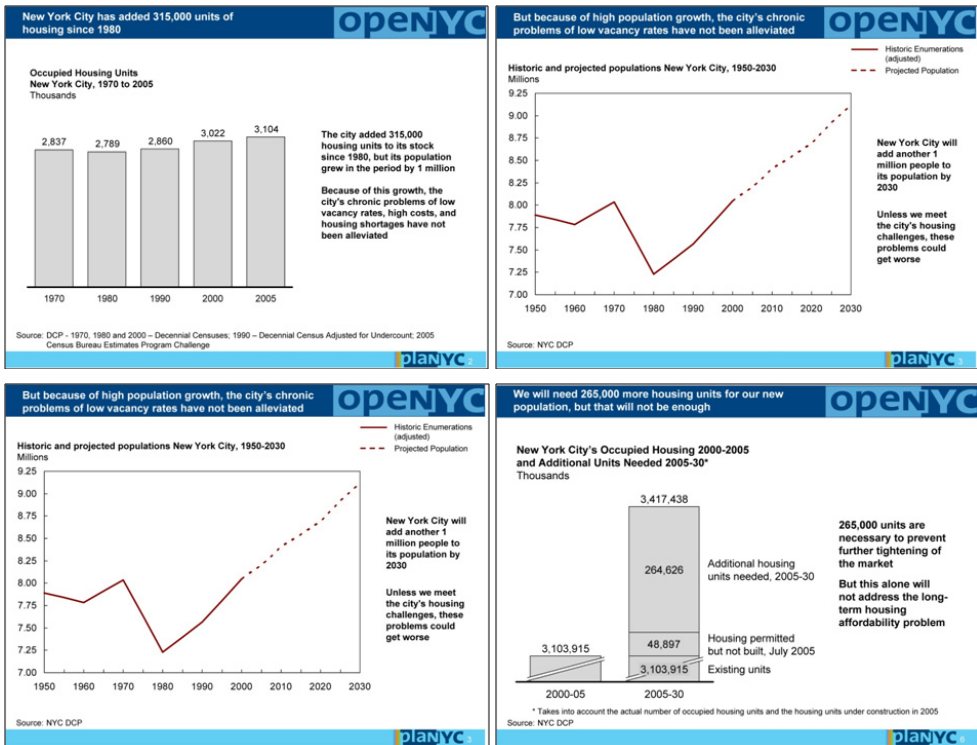


자료: <http://www.nyc.gov/html/planyc2030/html/challenge/challenge.shtm>

〈그림 4-5〉 PlaNYC 수립과정에서 다양한 이해관계집단의 의견수렴

한편, 뉴욕시는 홈페이지를 개설하여 뉴욕이 처한 문제를 시민들에게 알기 쉽게 홍보함으로써, 시민사회와 공감대를 형성해갔다. 이를 통해 뉴욕시민들은 지속적인 성장, 노후화된 기반시설, 환경문제에 대응하는 것이 뉴욕의 당면문제라는 사실을 인식하게 되었다.





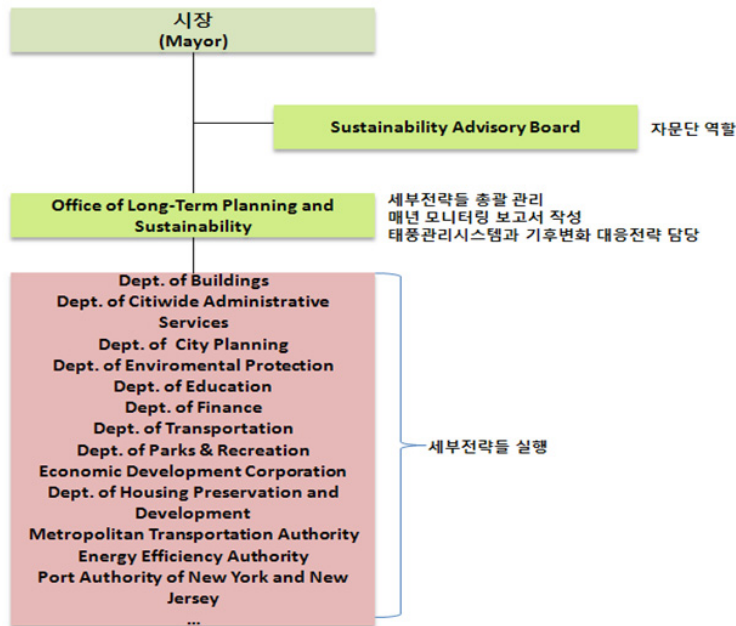
〈그림 4-6〉 알기 쉽게 작성한 시민홍보자료(주택부문)

3) 시민참여를 주도한 전담부서 설치: 장기계획실(OLTPS)

2006년 2월 뉴욕시정부는 시 현장에 근거하여 시장실 산하에 직속으로 장기계획실 (Office of Long-term Planning and Sustainability; OLTPS)를 설치하고, PlaNYC의 전략 개발 및 실행, 모니터링 등을 총괄하도록 하였다. OLTPS는 PlaNYC의 실현을 위해 다른 기관과 부서에 영향력을 행사할 수 있는 권한을 부여받았고, 뉴욕시에서 수립·시행되는 모든 정책과 사업들이 PlaNYC에 부합해서 추진될 수 있도록 법적·행정적 장치를 마련하였다. 이에 따라 OLTPS는 PlaNYC의 실행과 지속적인 모니터링을 위해 관련 기관과 부서의 정책을 총괄하고, 종합적으로 대응할 수 있는 협력체계를 구축하였다.

또한 2006년 6월 OLTPS는 실장 주도로 지속가능 자문위원회(Sustainability Advisory Board)를 구성하였다. 지속가능 자문위원회는 환경 정의, 녹색 건축, 환경정책, 부동산, 산업, 노동, 에너지, 도시계획, 공무원 등의 전문가들로 구성되는데, PlaNYC를 수립하는데

직접적으로 참여하지는 않지만, 계획 내용에 대한 의견과 아이디어를 제시하는 역할을 한다. 또한, 자문위원회는 산하에 7개 실무 위원회를 두고, 시 정부의 각 부서가 작성한 정책 아이디어와 제안을 검토·자문하는 업무를 수행한다.

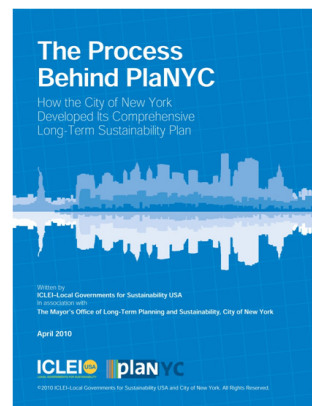


〈그림 4-7〉 뉴욕시의 OLTPS와 자문위원회 조직

4) 시민참여를 통한 PlaNYC 수립의 성과

이러한 과정을 통해 수립된 PlaNYC는 뉴욕 시민들에게 폭넓은 지지를 받고 있는데, PlaNYC 수립의 성과를 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 계획수립과정에서 시민들로부터 실현 가능한 아이디어를 취합했고, 둘째, 발표된 계획에 대해서 시민들의 협조를 유도하였다. 셋째, 뉴욕이 처한 환경과 기반시설 문제에 대해 시민들의 공감을 얻었고, 마지막으로 계획과정을 피드백하여 실현 가능성을 높였다. 이러한 성과를 바탕으로 PlaNYC는 4년마다 정례적으로 수립될 수 있도록 수립부서와 변경시기, 모니터링 등을 뉴욕시 현장과 지방법에 명시하여 법제화하였다.



2. 표준 토지이용 심의과정(ULURP)에서의 시민참여

1) 표준 토지이용 심의과정(ULURP: Uniform Land Use Review Procedure)이란?

1975년 개정된 뉴욕시 헌장은 토지이용, 개발, 부동산 관련 제안서들을 공개적으로 검토하는 제도를 마련하였다. 이에 따라 도시계획위원회는 토지이용에 관한 제안서를 검토하는 과정으로 “표준 토지이용 심의과정(ULURP)”을 마련하였는데, 이 제도는 시의 토지이용에 영향을 미치는 제안서들을 공개적으로 검토하기 위해 표준화된 절차를 거치도록 한 제도이다. 또한 시 헌장은 제안서 검토 시에 필요한 의무 검토기간을 제시하고 있다.

이처럼 표준 토지이용 심의과정(ULURP)은 주요 도시계획 절차에서 주민참여를 공식화하고, 공공의 합리적인 의사결정체계를 개선하기 위하여 채택한 도시계획 제도라고 할 수 있다.

2) ULURP의 대상 및 주요 절차

ULURP의 대상은 다음과 같다.

- 시 지도의 변경
- 용도지역지구의 지정이나 변경
- 도시계획위원회의 승인이 요구되는 용도지역제에 있는 특별 허가
- 시 프로젝트를 위한 부지 선택
- 제안서의 청구, 철회
- 시가 아닌 다른 이에 의해 비용이 지불되는 부동산의 개수공사
- 주택 및 도시 재개발과 시, 주, 연방 법에 관련된 프로젝트
- 공중화장실 또는 수변 쓰레기 매립지
- 시 소유 부동산의 처분
- 시의 부동산 수용

ULURP의 주요 절차를 살펴보면, ① 제안서 제출 → ② 인증 → ③ 커뮤니티 보드(Community Board) 검토 → ④ 보로 장(Borough President) 검토 → ⑤ 도시계획위원회 검토 → ⑥ 시의회 검토 → ⑦ 커뮤니티 보드(Community Board)와 보로 장(Borough President)에 의해 거부된 제안서(Triple no) 검토 → ⑧ 시장 검토 순으로 진행된다.

3) 커뮤니티 보드(Community Board)를 통한 시민참여

커뮤니티 보드는 시 현장 규정에 따른 독립적인 시 기관으로, 보드 회원은 시 공무원으로서의 역할과 책임을 갖는다. 각각의 보드는 자체 조례를 채택할 수 있고, 자체 직원을 선출할 수 있으며, 특정 목적 달성을 위해 위원회를 만들 수 있다. 보드는 토지이용과 조닝문제, 시 예산, 공공서비스, 기타 커뮤니티의 복지 문제 등의 사안에 대해 자문하거나 결정하는 역할을 수행한다.

뉴욕시의 커뮤니티 보드는 시 전체를 최대 인구 50,000명을 기준으로 일정한 지리적 범주로 구분한 59개 커뮤니티구역(Community Districts)마다 구성되어 있으며, 각각은 당해 구역에 거주하거나 일하고 있는 최대 50명의 보드위원으로 구성된다. 보드위원은 급여 없이 봉사하는 봉사직으로, 보로 장(Borough President)에 의해 임명되는데, 이 중 절반은 시의회 의원으로 구성하도록 권고된다.

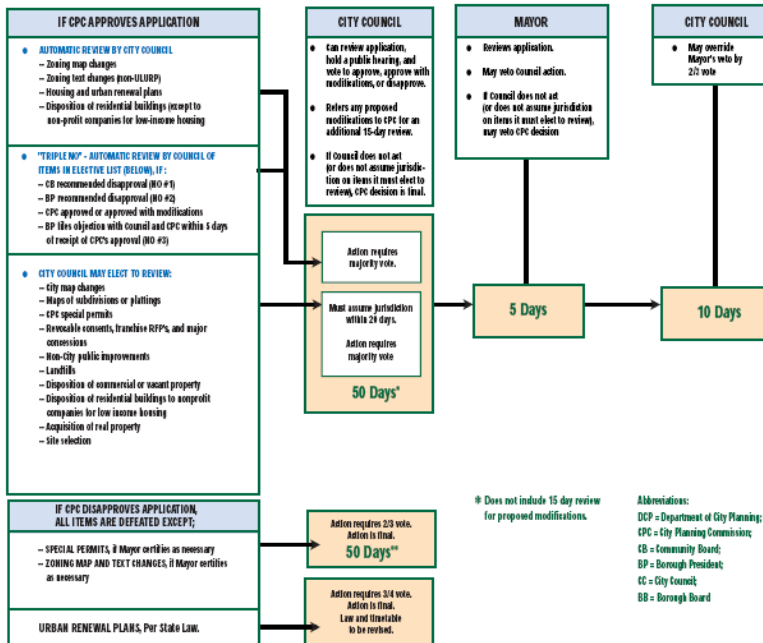
커뮤니티 보드는 필요에 따라 보드위원 외에 일반 주민이 참여할 수 있는 위원회(Committee)를 구성할 수 있도록 되어 있으며, 회의는 최대한 공정성을 가질 수 있도록 뉴욕주 공개회의법에 따라 일반에게 공개된다.

○ Community Districts and Boards

- 59 Community Districts and Boards
 - Bronx(12), Brooklyn(18), Manhattan(12), Queens(14), Staten Island(3)
- 임명 : 자치구의 장이 보드구성원 임명, 시의회에서 지역 인구에 비례해서 구성원의 과반 지명
- Board Membership
 - 50명까지는 해당 커뮤니티에 거주하거나 사업장이 소재해야 하고 해당 커뮤니티에 이해관계가 있어야 함(지명자들의 의무는 커뮤니티의 모든 요소와 근린을 고려하여야 함).
 - 4월 1일부터 2년 임기이며 1/2의 구성원이 매년 교체
 - 시의 공무원은 25%를 넘지 못함.
 - 커뮤니티의 구성원이 아니더라도 커뮤니티에 봉사할 수 있음.
- 제명 : 6개월 이상 커뮤니티 보드와 커뮤니티 미팅에 결석하는 경우 자치구의 장에 의해 제명될 수 있음.
- 역할 : 커뮤니티 보드는 시 조직으로부터 자치권을 가짐. 보드 구성원은 시 공무원 자격
- 구조 : 각각의 보드는 정관 또는 내규를 채택할 수 있고, 자체적으로 간부를 선출할 수 있음. 의장이 다른 운영위원들을 선임

UNIFORM LAND USE REVIEW PROCEDURE

CITY MAP CHANGES	DEPARTMENT OF CITY PLANNING Application and Pre-certification	COMMUNITY BOARD	BOROUGH PRESIDENT (and) BOROUGH BOARD	CITY PLANNING COMMISSION	
- MAPS OF SUBDIVISIONS PLATTINGS - ZONING MAP CHANGES - CPC SPECIAL PERMITS - REVOCABLE CONSENTS, TRANSFER RFPs, MAJOR CONCESSIONS - NON-CITY PUBLIC IMPROVEMENTS - HOUSING AND URBAN RENEWAL PLANS - LANDFILLS - DISPOSITION OF REAL PROPERTY - ACQUISITION OF REAL PROPERTY - SITE SELECTION	- Resolves application and related documents. - Forwards application and documents within 5 days to CB, BP, and CC (and BB - if project affects more than one CB). - Certifies application as complete	- Hear public - Holds public hearing - Submits recommendation to CPC, BP and BB. - Can waive right on transfer RFPs and issues.	- BP submits recommendation to CPC or waive right to do so. - BB (if project affects more than one CB) may hold a public hearing and submit recommendation to CPC or waive right to do so.	- Holds public hearing - Approves, modifies or disapproves application. - Files approach and approach with modifications with City Council. - Disapprovals are final, except for zoning map changes, special permits, and urban renewal plans.	SEE CHART BELOW FOR THE PROCESS FOR CITY COUNCIL AND MAYORAL REVIEW (Charter Section 197-d)
PROCESS TAKES	No Specified Time Limit (after 6 months, applicant or BP in some cases, may appeal to CPC for certification).	60 Days	30 Days	60 Days	
Clock = 1 Year					
TOTAL DAYS...		60 Days	90 Days	150 Days	



출처: 뉴욕시 도시계획과

〈그림 4-8〉 뉴욕시 표준 토지이용 심의과정 (ULURP)

이상에서 살펴본 바와 같이, PlaNYC 수립과정에서 뉴욕시는 계획안 초안이 마련된 후 관련 시 및 주(州) 기관들과의 협의, 커뮤니티 및 시민조직과의 회의, 공청회와 설명회 등 다양한 의견수렴 과정(전체 계획수립기간 21개월 중 7개월간 의견수렴)을 거쳤다.

또한, 계획수립과정에서 시장실 산하의 직속기관으로 장기계획실(OLTPS)을 설치하여 PlaNYC의 전략 개발 및 실행, 모니터링 등을 총괄관리토록 하였다. 장기계획실(OLTPS)은 지속가능 자문위원회를 자문단으로 구성하여, 계획 내용에 대한 의견과 아이디어를 제 공받았다.

이러한 다양한 의견수렴 과정을 통해 수립된 PlaNYC는 시민들로부터 폭넓은 지지를 받고 있으며, 계획수립 부서, 수립 주기, 모니터링 등이 시 현장에 명문화되는 등 법제화 되었다.

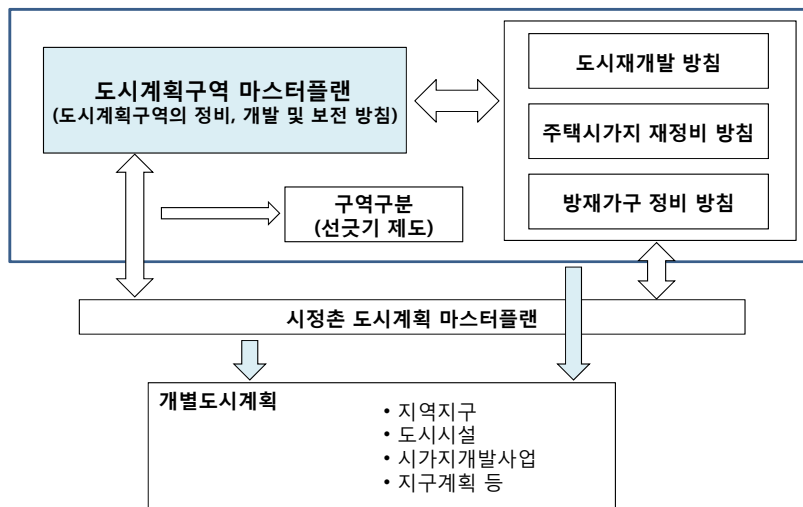
한편, 표준 토지이용 심의과정(ULURP)은 토지이용과 관련된 뉴욕의 도시계획과정에서 주민참여를 공식화하고, 공공의 합리적인 의사결정체계를 개선하기 위해 채택한 도시계획 제도이다. 표준 토지이용 심의과정(ULURP)은 커뮤니티 보드(Community Board)를 통해 시민들이 참여할 수 있도록 배려하고 있다. 특히, 뉴욕시의 커뮤니티 보드는 59개 커뮤니티 구역마다 구성되며, 최대 50명의 보드위원이 참여하게 되는데, 필요에 따라서는 보드위원 외에 일반 주민이 참여할 수 있는 위원회를 구성할 수 있도록 되어 있다.

제3절 도쿄

1. 일본의 도시계획체계와 시민참여

일본의 도시계획체계는 광역정부 차원의 ‘도시계획구역 마스터플랜’과 지방정부 차원의 ‘도시계획 마스터플랜’으로 구성된다. 도시계획구역 마스터플랜은 도시계획법 제6조의2 규정에 근거하여 도도부현이 수립하는 계획으로, 과거에는 도시계획구역의 정비·개발 및 보전방침이라고 불리웠다. 한편, 시구정촌 도시계획 마스터플랜은 동법 제18조의2 규정에 근거하여 기초자치단체인 시구정촌이 수립하는 도시계획 마스터플랜을 말한다.

국토교통성의 ‘도시계획 운용방침’에 따르면, 이들 마스터플랜은 주민들이 이해하기 쉬운 형태로 작성되어야 하며, 장기적인 관점에서 도시의 미래상을 명확히 하고 이를 실현하기 위한 정책방향과 지침을 제시하는 데 목적이 있다.



자료 : 일본 국토교통성 도시지역정비국 홈페이지
(http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/master_plan/index.html)

〈그림 4-9〉 일본의 도시계획체계

도시계획 마스터플랜 수립 시 시민참여에 관한 가이드라인은 국토교통성 ‘도시계획 운영지침’¹²⁾에서 정하고 있는데, 주요 내용은 다음과 같다.

12) 현행 도시계획 운영지침은 2008년 12월에 수립된 제6판으로, 2010년 9월에 일부 개정되었다.

① 공청회 및 설명회 개최

도시계획법 제16조(공청회 등의 개최) 제1항¹³⁾은 도시계획안 작성 시 필요할 경우 공청회, 설명회를 개최하여 주민의견을 반영토록 하고 있다. 또한, 공청회나 설명회 외에 주민들의 의견을 반영하기 위하여 마을만들기의 방향 및 내용 등에 관한 설문조사 실시, 마을만들기 협의회를 중심으로 한 워크숍 개최, 마을만들기 협의회에 의한 계획안 제안 등을 지역 여건에 따라 실시하도록 권장하고 있다.

② 도시계획 결정과정을 조례로 보완

각 지방자치단체는 조례를 통해 시정촌 마스터플랜이나 도시계획에 대한 공청회·설명회 개최를 의무화하거나, 도시계획안에 대한 열람기간을 법정기간인 2주보다 연장할 수 있다. 또한, 마을만들기 추진 시 마을만들기 협의회 설치 등 주민의견을 반영하는 방법에 대해 조례를 통해 별도로 정할 수 있다.

③ 도시계획에 관한 지식정보의 제공

도시계획이 원활하게 결정되고 실현되기 위해서는 결정된 도시계획을 주민 스스로가 마을 만들기의 규범으로 받아들이고 적극적으로 준수해 나가는 자세가 필요하다. 특히, 지방자치단체는 지역 주민들의 참여를 높이기 위하여 도시계획에 관한 지식·정보를 제공할 필요가 있으며, 이를 위한 세부적인 실천방안으로 다음과 같은 방법을 권장한다.

- 도시계획 제도에 관한 강습회, 워크숍 등의 개최
- 마을만들기 협의회 등의 지원
- 도시계획에 관한 팸플릿 등의 작성
- 도시계획에 관한 홈페이지 운영 및 인터넷의 활용 등

④ 도시계획에 관한 인재 육성 및 전문가의 활용

13) 제16조(공청회의 개최 등) ① 도도부현 또는 시정촌은 다음 항의 규정에 의한 경우를 제외하고, 도시계획안을 작성하려고 하는 경우 필요가 있다고 인정할 때는 공청회 개최 등 주민의견을 반영시키기 위하여 필요한 조치를 강구한다.

지역 주민들의 자발적인 참여를 통한 마을만들기를 진행하기 위해서는 도시계획에 관한 지식의 보급 및 정보 제공과 함께, 마을만들기 활동 지원, 주민의견 청취, 워크숍 개최 등 지속적인 피드백 작업과 합의형성 과정이 중요하다.

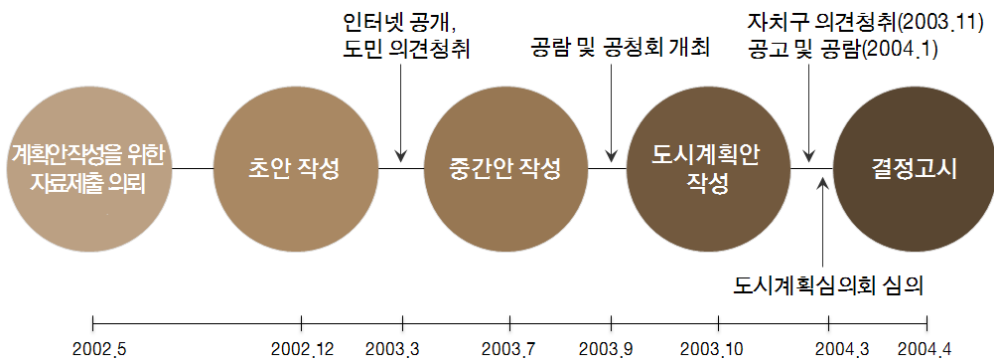
2. 도쿄도 마스터플랜 수립과정에서의 시민참여

2000년 도시계획법 개정됨에 따라 도쿄도의 ‘시가화구역 및 시가화조정구역의 정비, 개발 및 보전정책’은 ‘도시계획구역의 정비, 개발 및 보전 정책’(통상적으로 ‘도시계획구역 마스터플랜’이라 불림)으로 변경되었고, 이에 따라 도쿄도는 도내 전체 도시계획구역을 대상으로 ‘도시계획구역 마스터플랜’을 수립하였다.

1) 도시계획구역 마스터플랜의 수립과정

도쿄도 도시계획구역 마스터플랜은 2001년부터 수립 작업을 진행하여 2004년 3월 도시계획위원회의 심의를 거쳐 4월 22일 도시계획으로 결정 고시되었다.

도시계획구역 마스터플랜의 수립과정은 크게 3단계로 구분할 수 있다. 먼저, 자치구에서 제출한 자료를 바탕으로 초안을 작성하고, 인터넷에 공개하여 도민들의 의견을 청취한다. 이를 바탕으로 중간안을 작성하고, 공람 및 공청회를 개최하게 된다. 마지막으로, 작성된 도시계획안에 대해 자치구의 의견을 청취하고, 도시계획심의회 심의를 거쳐 결정 고시하게 된다.



〈그림 4-10〉 도쿄도 도시계획구역 마스터플랜의 수립과정

도쿄도 도시계획구역 마스터플랜의 주요 수립경위는 다음과 같다.

2000년 5월	도시계획법 개정 (2001년 5월 시행) * 법 시행 후 3년 이내에 수립을 의무화
2000년 12월	〈도쿄 구상 2000〉 수립
2001년 3월	도쿄도 도시계획심의회 답신 ‘사회경제정세의 변화를 바탕으로 한 도쿄의 새로운 도시만들기에 대한 기본적인 방향’
2000년 5월	개정 도시계획법 시행
2001년 10월	〈도쿄의 새로운 도시만들기 비전〉 수립
2002년 3월	도쿄도 도시계획심의회 답신 ‘도쿄의 토지이용에 관한 기본방침에 대하여’
2002년 5월	도쿄도가 작성한 23구 및 도서지역에 대한 마스터플랜의 원안(당초안)을 각 구 및 도서지역의 정촌(町村)에 조회, 다마(多摩)지역 각 시정촌에 원안 작성을 위한 자료제시를 의뢰
2002년 12월	구시정촌의 자료를 모아 초안 작성
2003년 3월	초안의 구성, 개요에 대하여 도민에게 인터넷으로 공개, 의견청취
2003년 7월	중간안 작성, 중간보고, 공람
2003년 9월	중간안에 대한 공청회 개최
2003년 10월	도시계획안 작성
2003년 11월	구시정촌에 의견 조회
2004년 1월	계획안의 공고 및 공람
2004년 3월	도쿄도 도시계획심의회 부의
2004년 4월	도시계획구역 마스터플랜 결정 고시(4월 22일)
2006년 10월	〈10년 후의 도쿄〉 계획 수립
2007년 11월	미야케(三宅) 도시계획구역 마스터플랜(안) 공고 및 공람
2008년 2월	도쿄도 도시계획심의회 부의
2008년 3월	결정고시(3월 7일)
2009년 7월	〈도쿄의 도시만들기 비전〉 개정

2) ‘도쿄의 도시만들기 비전’ 수립과정에서의 시민참여

도쿄도는 2001년 도시의 미래상과 추진전략, 다양한 주체가 참여하는 도시만들기를 위한 기본방침을 제시하기 위하여 ‘도쿄의 새로운 도시만들기 비전’을 수립하였다. 도시만들기 비전은 비 법정계획으로, 도시계획구역 마스터플랜에 근간이 되는 계획이다. 이후 2009년 7월 사회·경제적 여건변화에 따른 시민들의 새로운 요구에 부응하기 위해 개정되었다.

개정안 수립과정에서의 시민참여를 살펴보면, 계획안을 결정고시하기 전에 2주 동안(2009. 7. 1~7. 14) 개정 중간안을 인터넷 홈페이지 및 관공서¹⁴⁾에서 열람할 수 있도록 하고, 시민들의 의견을 접수하였다.

의견 제출 시 개인은 주소(구시정촌 단위까지), 성별, 나이, 직업 등을 기재하도록 되어 있으며, 법인은 지역(구시정촌 단위까지)과 업종을 기재하면 된다. 단, 개인정보 보호차원에서 의견 제출자의 성명(법인명) 및 주소(위치)는 제외하고 공개된다.

공람 결과, 우편, 팩스, 이메일 및 전화 등을 통해 총 32건의 의견이 접수되었으며, 접수된 의견은 검토 작업을 거쳐 개정안에 반영되었다.



〈그림 4-11〉 ‘도쿄의 도시만들기 비전(개정)’ 중간안에 대한 의견모집 공고

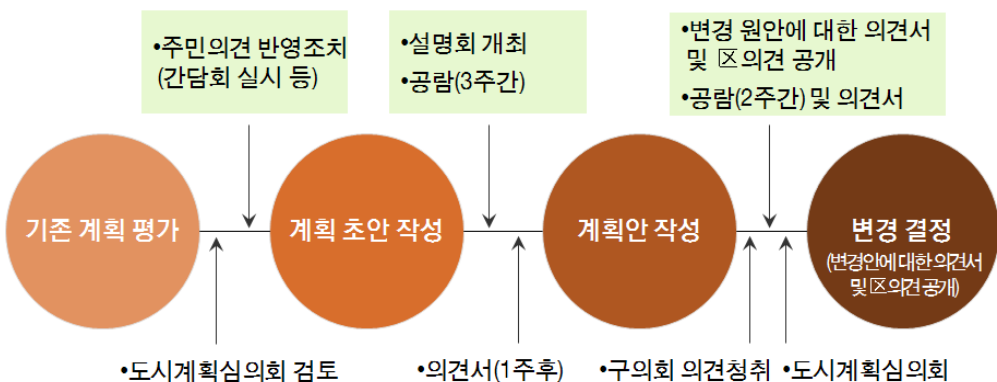
14) 계획안의 열람은 도민정보 룸(도쿄도청 제1청사 3층), 도쿄도 타마(多摩)건축지도사무소(다치카와(立川)합동청사) 등 두 곳에서 이루어졌다.

3. 네리마구(練馬区) 도시계획 마스터플랜에서의 시민참여

네리마구는 도쿄도 북서측에 위치하고 있는 자치구로 도쿄도 23구 중 가장 늦게 신설되었다. 2011년 1월 1일 현재 네리마구의 인구는 715,683명이며, 면적은 48.16km²이다.

1) 도시계획 마스터플랜 수립과정

네리마구 도시계획 마스터플랜의 수립과정은 도쿄도와 마찬가지로 크게 3단계로 구분된다. 먼저 기존 자치구 계획을 평가하여 계획 초안을 마련하고, 설명회 개최 및 공람(3주간)을 실시한다. 이를 바탕으로 계획안을 작성하고, 구의회 의견 청취 및 공람(2주간)을 통해 주민들의 의견을 수렴한다. 마지막으로 제출된 의견서와 계획안에 대해 도시계획심의회의 심의를 거쳐 결정 고시하는 절차를 밟고 있다.



〈그림 4-12〉 네리마구 도시계획 마스터플랜의 수립과정

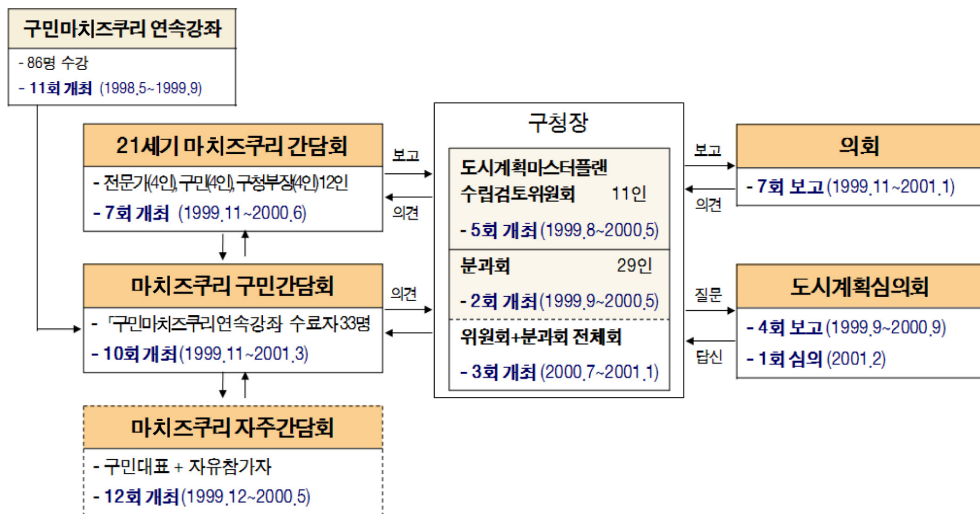
도시계획 마스터플랜을 수립하는 과정에서 주민참여를 적극적으로 유도하기 위해 구민을 대상으로 하는 마치즈쿠리 강좌를 개최하고, 구민, 전문가, 공무원 등이 참여하는 간담회를 개최하는 등 이해관계자 간 협력적인 계획수립체계를 구성하였다.

특히, 계획수립과정에서 전문가와 공모를 통해 선정된 구민이 참여하는 ‘네리마구 21세기 마치즈쿠리 간담회’(초안작성 포함 총 11회)로부터 의견을 청취하였고, ‘구민 마을 만들기 연속강좌’(워크숍 포함 총 14회) 수강생으로 구성된 ‘네리마구 마치즈쿠리 구민간담회’(총 10회)와 ‘마치즈쿠리 자주(自主)간담회’(12회)에서 제시된 제안 및 의견을 근거로 계획안을 작성하였다.

〈표 4-3〉 네리마구 도시계획 마스터플랜 수립과정에서의 주민참여 특징

구분	내용
구민마치즈쿠리 연속강좌	- 마치즈쿠리에 대한 학습, 구민과 함께 마치즈쿠리를 추진할 목적으로 도입 - 마스터플랜을 수립하기 위한 사전작업으로 도입, 1998년도부터 1999년도까지 11회 개최
21세기 마치즈쿠리 간담회	- 지역 내에 거주하고 있는 전문가 4명, 공모를 통해 선발된 구민 4명, 담당 공무원(과장) 4명 등 12명으로 구성 - 제언(1회), 초안작업(3회)을 포함하여 총 11회 개최, 전체구상과 관련된 의견 제시
마치즈쿠리 구민간담회	- ‘구민 마치즈쿠리 연속강좌’ 수료자 중, 일정 횟수 이상 출석한 구민 33명으로 구성 - 1999년 11월부터 2001년 3월까지 총 10회 개최
마치즈쿠리 자주(自主)간담회	- ‘마치즈쿠리 구민간담회’의 논의를 보완하기 위해 행정이 관여하지 않고 주민 자체적으로 조직 - 총 12회 개최

이후 구청장은 구청 내에 도시계획 마스터플랜 수립 검토위원회(5회)를 구성하고, 분과 회의(2회) 및 전체회의(3회)를 개최하여 계획안을 검토하였다. 이를 바탕으로 작성된 계획안을 구의회회와 도시계획심의회의의 보고 및 심의를 거쳐 결정 고시하였다.



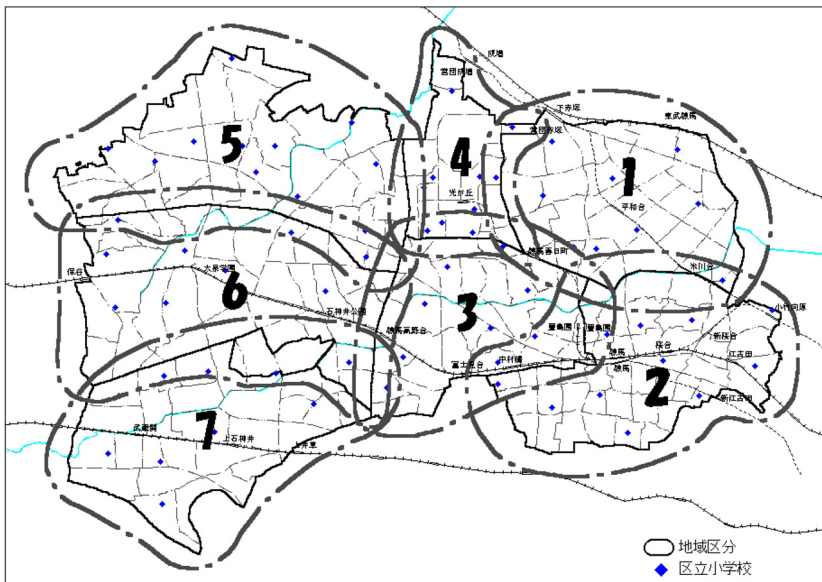
〈그림 4-13〉 네리마구 도시계획 마스터플랜의 수립과정

2) 주민의견수렴 및 블록별 간담회 운영

네리마구는 도시계획 마스터플랜을 수립하는 과정에서 다양한 방식으로 구민들의 의견을 수렴하였다. 구보(區報) 특집호와 홈페이지를 통해 설문조사를 실시하였고, 구민 설명회를 개최(13회)하였다. 또한, 출장소와 51개 도서관에서 계획안을 열람할 수 있도록 하였다.

2000년 10월 11일부터 1개월간 계획안에 대한 구민의견을 접수한 결과, 총 250건(구보 특집호 설문조사 의견 225건, 이메일 12건, 팩스 9건, 기타 서면의견 4건)의 의견이 접수되었으며, 접수된 의견은 검토과정을 거쳐 계획안에 반영되었다.

특히, 네리마구 도시계획 마스터플랜 수립과정에서는 지역별 지침을 작성하기 위해 초안작성 단계에서 부터 2003년 3월까지 주민참여를 통한 지침만들기를 추진하였다. 네리마구 전체를 실질적인 생활권을 기준으로 7개 블록으로 구분하고, 각각의 블록마다 ‘블록 간담회’를 설치하였다. 주민들은 블록간담회를 통해 직접 지역별 지침 작성에 참여하게 되는데, 참여한 인원은 지원자와 추천자를 포함하여 모두 133명이었다.



〈그림 4-14〉 네리마구 도시계획 마스터플랜에서의 지역구분도

지역별 지침은 카르텔(Cartel)과 가이드라인(Guideline)으로 구분되어 작성된다. 여기서 카르텔이란 블록 간담회를 통해 주민들이 파악한 지역의 현황과 특성을 담은 진단서를 말하며, 가이드라인은 그에 따른 지역별 정비 지침을 말한다. 특히, 자치구는 블록 간담회에서 논의된 의견을 토대로 ‘토지이용 지침’과 ‘마을만들기 지침’을 작성하며, 지역 카르텔의 제안 내용을 기초로 블록 간담회와 협의를 거쳐 ‘마을만들기 시 주의를 요하는 사항’을 작성한다.

〈표 4-4〉 네리마구 지역별 지침의 구성

지역별 지침	
카르텔(진단서)에 해당하는 항목	가이드라인(처방전)에 해당하는 항목
1~7-2 지역의 특성	1~7-1 (1) 1) 토지이용 지침
1~7-4 블록 간담회에 의한 지역 카르텔(지역의 현황, 특성 및 과제 등의 부분)	1~7-3 (1) 2) 마을만들기 지침 1~7-3 (2) 마을만들기 시 주의를 요하는 사항

이상에서 살펴본 바와 같이, 일본의 도시계획 관련 마스터플랜은 도도부현이 수립하는 ‘도시계획구역 마스터플랜’과 시구정촌이 수립하는 ‘시구정촌 도시계획 마스터플랜’으로 구분되며, 각각의 마스터플랜은 주민들이 이해하기 쉬운 형태로 도시의 미래상과 실현방향을 제시하는 데 목적을 두고 있다.

도시기본계획과 유사한 성격의 도쿄도 도시계획구역 마스터플랜은 초안, 중간안, 도시계획안 등 3단계의 계획수립과정을 통해 작성되며, 과정별로 인터넷 공개, 도민 의견청취, 공청회, 공람 등의 시민참여가 이루어지고 있다.

자치구 차원에서는 주민참여가 더욱 활발하게 이루어지고 있다. 네리마구 도시계획 마스터플랜은 구민, 전문가, 공무원 등 3자가 참여하는 협력적 계획체계를 통해 수립되며, 3단계의 계획수립과정을 거치면서 단계별로 마치즈쿠리 강좌, 간담회, 설명회 등을 개최하여 주민의견을 수렴하고 있다.

또한 지역의 현안 문제를 다루는 지역별 계획 수립 시에는 자치구 전체를 7개로 구분하고 ‘블록별 간담회’를 개최하여 지역의 현황과 문제를 주민들이 직접 진단하는 등 주민들이 체감하는 수준에서의 참여가 이루어지고 있다.

제4절 시사점

지금까지 살펴본 런던플랜과 타워 햄릿 자치구계획, 뉴욕의 PlaNYC와 표준 토지이용 심의과정(ULURP), 그리고 도쿄도와 네리마(練馬)구 도시계획 수립과정에서의 시민참여가 주는 시사점은 다음과 같다.

1 상세하고 친절한 계획정보 및 학습기회 제공

- 인터넷 홈페이지 운영, 중간 시점에 계획초안(Draft) 발표
- 계획이슈를 시민들이 알기 쉽게 홍보, 시민강좌 개설 등

2 충분한 시간을 갖고 다양한 이해관계자들과 접촉/의견 수렴

- 런던플랜 공공컨설팅 : 3개월, EiP: 6개월, PlaNYC: 7개월
- 웹사이트, 순회 설명회, 공청회, 다양한 이해관계그룹과의 미팅 등

3 주민대표자그룹 형성 및 전문조직의 적극적인 역할

- 시민패널, 마처즈쿠리 간담회 등 주민협의체 구성
- 뉴욕의 OLTPS, 지속가능성 위원회, 전문가 파견제도 등

4 계획수립 및 시민참여 과정을 법정화

- 영국 : EiP, 주민참여 보고서(SCI) 제출 의무화
- 뉴욕 : PlaNYC 수립기관, 주기, 모니터링 등 법정화

첫째, 도시계획 수립과정에서 상세하고 친절한 계획정보를 제공함으로써, 시민들에게는 자신이 살고 있는 도시와 지역현안에 대해 학습할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 런던과 뉴욕은 인터넷 홈페이지를 운영하여 계획진행 중간시점에 계획초안(draft)을 공개함으로써, 시민들의 의견을 수렴해가면서 계획안을 완성해 가고 있다. 또한 복잡하고 다양한 계획이슈를 시민들이 알기 쉽게 홍보하고, 도시계획 시민강좌를 개설하는 등 시민들의 이해를 돕기 위한 다양한 노력을 하고 있다.

둘째, 충분한 계획기간을 갖고 다양한 이해관계자들과 접촉하면서 시민의견을 수렴하고 있다. 런던 플랜(2004)의 전면개정안 수립 시 공공컨설팅에 약 3개월, 공공심사(EiP)에 약 6개월이 소요되었으며, 뉴욕에서도 시장이 계획안(PlaNYC)을 발표한 후 약 7개월간

시민들의 의견을 수렴하였다. 특히, 순회 설명회(Road Show), 공청회 외에도 소수자 그룹 등 다양한 이해관계 그룹들을 접촉하면서 폭넓게 의견을 수렴하고 있다.

셋째, 일정한 공간단위별로 간담회를 개최하여 주민의견을 수렴하고 있으며, 전문가 파견제도 등을 적극적으로 활용하고 있다. 자치구 계획 수립시 일정한 공간단위(블록)별로 간담회를 개최하거나 주민협의체를 구성하여 해당 지역 주민들의 의견을 수렴하고 있으며, 전문가 자문위원회 및 전문가 파견제도 등을 활용하여 주민참여를 활성화하는데 활용하고 있다.

넷째, 도시계획 수립과정에서 시민참여가 필요한 경우 이를 의무화하거나 관련법을 제정하여 법제화하고 있다. 영국은 중앙정부에서 작성한 도시계획정책지침을 통해 도시계획 수립과정에서 “주민(커뮤니티) 참여”가 필수적임을 선언하고 있으며, 법정계획 수립시 주민참여계획서(SCI)를 의무적으로 작성하도록 하고 있다.

또한 뉴욕의 PlaNYC는 2007년 수립할 때에는 시장이 수립하는 임의계획이었으나, 이후 뉴욕시 헌장을 개정하여 장기계획실(OLTPS)에서 4년마다 PlaNYC를 수립하고, 1년마다 모니터링 리포트를 작성하도록 법제화하였다.

제5장 도시 계획 수립과정에서 시민참여 개선방향

제1절 시민참여 관련 개선과제

제2절 시민참여 개선방향

제3절 계획유형별 시민참여 개선 및 추진방향

제 5 장

도시계획 수립과정에서 시민참여 개선방향

제1절 시민참여 관련 개선과제

지금까지 국내외 도시계획 수립과정에서 시민참여실태를 분석한 바에 따르면, 서울의 경우에는 법에서 규정하고 있는 공청회, 열람 외에는 별다른 방식의 시민참여가 이루어지지 않고 있으며, 사후적이고 형식적인 방법이 주를 이루고 있다.

특히, 계획수립과정에서 시민참여 유도를 위한 공공의 적극적인 노력과 홍보, 지원이 부족한 실정이며, 제공되는 정보 또한 고시·공고문, 도면 등 행정문서 위주로 되어 있어 일반시민들이 이해하기가 쉽지 않은 실정이다. 현행 도시계획 수립과정에서 시민참여를 활성화하기 위한 개선과제와 방향을 제시하면 다음과 같다.

과제 1 해설없는 행정문서 위주의 계획정보 제공

→ 알기 쉽고 편리한 도시계획 정보 제공

과제 2 공청회, 공람 등 사후적이고 형식적인 시민참여

→ 내실 있는 공론화 과정의 운영

과제 3 시민참여 유도를 위한 공공의 적극적인 노력 부족

→ 시민참여 활성화를 위한 공공지원 및 전문가 역할 강화

과제 4 최소한의 참여 요건만을 규정하고 있는 법제도

→ 시민참여 요건 강화를 위한 관련 규정 개선

〈그림 5-1〉 도시계획 수립과정에서 시민참여 관련 개선과제와 방향

첫째, 도시계획과 관련된 다양한 정보가 시민들에게 알기 쉽고 편리하게 제공되어야 한다. 앞에서 살펴보았듯이, 시민참여 5단계 중 첫 번째 단계는 정보(inform) 제공으로, 도시계획과 관련된 정보를 시민들에게 얼마나 어떻게 제공하는가 하는 점이 관건이다.

이를 위해서는 현재 고시문과 도면 등 행정정보 위주로 제공되고 있는 도시계획 정보를 시민들의 눈높이 수준에 맞춰 알기 쉽고 편리하게 제공함으로써, 도시계획에 대한 관심을 유도하는 것이 필요하다.

둘째, 지난 1980년대 이래 지금까지 우리나라 도시계획 수립과정에서의 시민참여는 대부분 공청회와 설문조사, 열람 등 제한된 방식으로 이루어져 왔다. 지난 30여년간 시민생활과 사회경제적 여건이 급속하게 변화하고 있음에도 불구하고, 시민참여와 관련된 법제도와 규정은 거의 변하지 않았기 때문이다.

내실있는 공론화과정을 거쳐 도시계획을 수립하기 위해서는 시민참여방법을 다양화하고 참여시기를 조기화할 필요가 있으며, 변화된 사회경제적 여건에 부합하도록 시민참여 관련 제도와 조례를 개정하는 것이 필요하다.

셋째, 도시계획 수립과정에서 시민참여가 적극적으로 이루어지지 못한 것은 이를 적극적으로 유도하기 위한 공공의 노력이 부족하기 때문이다. 또한 도시계획 수립의 대부분을 외부 엔지니어링 회사에 의뢰하여 적은 비용으로 짧은 시간에 수행하는 현행 방식도 소극적인 시민참여를 조장하는 요인 중 하나라고 할 수 있다.

소극적이고 형식적인 수준에 머물고 있는 시민참여를 활성화하기 위해서는 공공의 적극적인 노력과 행·재정적 지원이 필요하며, 시민참여 활성화를 위한 공공의 지원과 전문가의 역할이 요구된다.

넷째, 현재 시민참여와 관련된 법제도는 최소한의 요건만 규정하고 있다. 그러나 내실 있는 시민참여와 공론화과정 없이 수립된 계획이 그 정당성을 갖지 못하거나 추진되지 못하는 경우가 있음을 볼 때, 시민참여 관련요건을 강화하는 법제도 개선이 필요하다.

이를 위해서는 도시계획 수립과정에서 시민참여와 관련된 현행 법제도의 전면적인 개편이 필요하며, 시민참여 시기와 횟수, 방법 등 세부적인 사항에 대해서는 지침 혹은 조례를 제정하여 운영하는 것이 중요하다.

제2절 시민참여 개선방향

1. 알기 쉽고 편리한 도시계획 정보 제공

다양한 매체와 방법을 활용하여 도시계획 정보를 알기 쉽고
편리하게 제공함으로써 도시계획에 대한 관심 유도

1) 알기 쉬운 도시계획 정보 제공 및 이벤트 개최

도시기본계획이나 지구단위계획 등을 수립할 때, 관련 계획에 대한 정보를 보다 알기 쉽고 편리하게 제공함으로써 도시계획에 대한 시민들의 관심을 이끌어낼 필요가 있다. 이 때 제공되는 도시계획 관련정보는 도면외에 팸플릿, 만화, 애니메이션 등 시각자료를 적극적으로 활용하여 시민들의 관심과 이해를 높여가도록 한다. 또한, 일반시민을 대상으로 하는 도시계획 관련 시민강좌를 확대하고, 각종 전시회 등 다양한 이벤트를 개최하는 등 다양한 시민참여방법을 모색할 필요가 있다.

성북 도시아카데미 (성북구)

성북구 도시아카데미는 주민들 스스로가 지역에 대한 미래상을 그려보고, 행정 및 다양한 전문가 집단의 지문, 조정을 통해 마을을 만들어가는 스튜디오형 학습프로그램으로, 2010년부터 시작하여 현재까지 2기 과정을 진행하고 있음.



2) 인터넷, 휴대용기기 등을 활용한 쌍방향 의사소통체계 구축

도시기본계획이나 부문별 기본계획, 도시관리계획 등의 법정 계획 또는 비 법정계획이라 하더라도 시민생활에 큰 영향을 미치는 계획에 대해서는 계획수립 시 인터넷 홈페이지

의 운영을 의무화하는 것이 필요하다. 이를 통해 계획의 진행 상황, 시민의견 및 조치결과, 계획 결정 등에 대한 정보를 시민들에게 적극적으로 공개하고 의견을 수렴할 필요가 있다. 또한, 공청회 개최나 열람 공고 시 희망자에 한해서 스마트폰 등 휴대용 기기를 활용하는 등 소셜 네트워크 서비스(SNS)를 통해 시민들과의 쌍방향 의사소통체계를 구축할 필요가 있다.

2. 내실 있는 공론화 과정의 운영

공청회, 열람에 한정되어 있는 시민의견 수렴방법을 다양화하고,
내실있는 공론화 과정을 통해 시민합의 형성

1) 시민과의 접촉기회 확대 및 참여시기의 조기화

내실있는 공론화과정을 운영하기 위해서는 계획수립과정에서 시민과의 접촉기회를 확대하고, 계획수립 초·중반기에 시민들이 실질적으로 참여할 수 있도록 참여 시기를 앞당기는 것이 필요하다. 시민아이디어 공모, 시정 모니터 요원, 계획안에 대한(순회) 설명회, 간담회 등을 통해 시민들과 접촉하면서 의견을 수렴하는 것이 필요하다.

특히, 계획안이 거의 완성될 무렵에 형식적으로 공청회를 개최하는 것이 아니라, 최소한 중간 계획(안)이 마련되는 시점에서 공청회(혹은 설명회)를 개최하도록 관련 규정을 개정하여 시민의견을 중간에 수렴하고 계획에 적극 반영하는 방안이 필요하다.

2) 다양한 이해관계 그룹의 참여 유도 및 의견 청취

시민과의 접촉기회를 확대하는 것도 중요하지만, 특정 계층이나 그룹이 아니라 다양한 이해관계자들의 의견을 수렴하는 것도 필요하다. 지금까지 전문가들이 주축이 되어 수립해 왔던 도시기본계획의 경우 청주시에서 시도했듯이, 미래상 설정 등 필요한 부분에 대해서는 관련 시민단체와의 공동연구(조사)를 추진하고, 계획 수립 시 소수자 그룹과의 간담회를 통해 다양한 이해관계자들의 의견을 수렴할 필요가 있다.

또한, 토지소유주 위주로 참여가 이루어지고 있는 지구단위계획의 경우에도 거주자와 세입자까지 참여 대상에 포함시킴으로써 다양한 계층의 의견을 수렴할 필요가 있다.

3) 기존 주민조직을 활용한 주민협의체 등 대표자 그룹 형성

인사동이나 북촌마을, 휴먼타운에서 보듯이, 지구단위계획을 수립 시 서로 다른 이해관계를 가진 주민들을 효과적으로 참여시키기 위해서는 기존 주민조직을 활용하여 주민협의체 등 대표자 그룹을 구성하는 것이 필요하다. 주민협의체는 지역주민들의 다양한 의사를 협의·조정하는 대표자 그룹으로, 계획과정 중 지역주민들과 계획가, 행정측의 공식적 의사소통 채널로서 역할을 담당할 수 있다.

3. 시민참여 활성화를 위한 공공지원 및 전문가 역할 강화

소극적이고 형식적인 수준에 머물고 있는 시민참여를 활성화하기 위해서는 공공의 적극적인 노력과 행·재정적 지원 필요

1) 시민참여 관련 전문 인력의 육성 및 성공 사례 발굴

도시기본계획, 도시관리계획 등을 담당하는 공무원들을 대상으로 시민참여의 필요성, 다양한 시민참여 기법, 토론과 합의형성 기법 등 시민참여 교육을 강화할 필요가 있다. 또한, 시민들이 체험할 수 있는 도시계획 홍보관을 설치하여 도시계획에 대한 각종 정보 제공 및 열람, 회의 개최, 도시계획에 대한 교육 및 홍보 기회를 제공하고, 시민참여와 관련된 국내외 선진 사례를 발굴하여 도시계획 수립과정에서의 시민참여를 보다 활성화시킬 필요가 있다.

2) 주민협의체에 대한 지원 및 도시계획 지원센터 설치

계획수립과정에 참여하는 주민협의체는 전문성과 함께 협의체를 운영할 최소한의 비용을 필요로 한다. 따라서 주민협의체에 대한 공공의 재정 지원 및 전문가 파견제도 등을 통해 이들을 지원하는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

나아가서는 서울시 혹은 자치구별로 주민참여 관련 업무를 지원하는 “(가칭) 도시계획 주민참여 지원센터”의 설치를 검토할 필요가 있다. 지원센터는 주민참여와 관련된 주민

상담 업무, 정보 및 학습기회 제공, 주민참여 사업 지원, 주민참여 관련 조사와 연구 등을 통해 주민참여를 활성화시키는데 기여할 수 있을 것이다.

〈세타가야구 마치즈쿠리센터〉

- 설립 및 운영
 - 구민, 기업, 행정이 참여하는 파트너십형 마치즈쿠리 추진을 목적으로 1992년 4월 1일 일본에서 최초 설립
 - ‘재단법인 세타가야 트러스트 마치즈쿠리’에서 운영
- 예산
 - 센터운영비 : 세타가야구의 출연금, 위탁수수료, 도서출판 및 도서판매 수익금으로 충당
 - 마치즈쿠리 사업 지원 : ‘공익 신탁 세타가야 마치즈쿠리 펀드’에서 지원
- 특징
 - 펀드와의 제휴를 통해 주민활동 지원
 - 마치즈쿠리 활동그룹과 공동으로 조사연구, 심포지엄, 강연회 등 개최
 - 주민과 행정사이의 중립적인 역할 수행
 - 지속적인 마치즈쿠리 활동으로 주민참여형 마치즈쿠리 노하우 축적



〈그림 5-2〉 세타가야구 마치즈쿠리센터의 활동

3) 지구단위계획 수립 시 “공공 계획가” 제도 도입 운영

지구단위계획 등 주민들의 재산권과 관련된 계획을 수립하는 경우, 계획 초기부터 참여하여 주민 입장에서 계획내용을 조정·협의하고, 주민들의 의사결정을 지원하는 “공공 계획가” 제도를 도입·운영하는 방안을 검토할 필요가 있다.

4. 시민참여 요건 강화를 위한 관련규정 개선

최소한의 요건만을 규정하고 있는 현행 시민참여 관련 법 제도를 강화하고, 세부 규정 마련 필요

1) 공청회를 이원화하여 운영

시민참여를 확대하기 위해서는 현행 공청회 운영과 관련된 규정을 대대적으로 개선하는 것이 필요하다. 현재 도시계획안이 거의 완성되는 시점에 실시하고 있는 공청회를 계획수립 초중반기와 중후반기로 나누어 개최하는 방안을 모색할 필요가 있다. 예컨대, 시민을 주 대상으로 하는 공청회는 계획수립 초중반기에 개최하여 일반시민, 시의회나 시민단체 등 각계 각층의 시민들이 참여하여 다양한 의견을 제시할 수 있도록 한다.

한편, 전문가를 주 대상으로 하는 공청회는 계획수립 중후반기에 개최되되, 런던의 “공공심사(EiP)” 과정과 유사한 형태로 운영하도록 한다. 즉, 계획내용을 핵심사안별로 나누어 몇 차례 검토하는 방식으로 진행하되, 도시계획위원회가 중심이 되어 주관하는 방안을 고려할 필요가 있다.

2) 법정 계획 수립 및 심의 시 “시민참여 보고서” 제출 의무화

도시기본계획, 지구단위계획 등 법정 계획을 수립할 경우에는 계획안 심의 시 “시민참여 보고서”를 작성하여 의무적으로 제출하는 방안을 검토할 필요가 있다. 시민참여 보고서에는 해당 계획 수립과정에서 시민들이 언제, 어떻게 어떤 방식으로 참여했고, 그 과정에서 어떤 의견들이 제시되었으며, 이를 어떻게 반영했는지 제시하도록 한다.

3) 시민참여과정의 운영 및 지원을 위한 조례 제정

시민참여와 관련된 의무사항은 법제도에 담아야 하지만, 공청회 개최시기와 횟수, 열람 방법과 기간, 시민의견 제시방법, 그리고 주민협의체에 대한 공공의 행·재정적 지원 조치 등 시민참여 활성화를 위한 제반 조치에 대해서는 별도의 조례를 제정하여 운영하는 방안을 검토할 필요가 있다.

제3절 계획유형별 시민참여 개선 및 추진방향

1. 계획유형별 시민참여 개선방향

지금까지의 논의를 토대로 도시기본계획과 도시관리계획 수립 시 시민참여 활성화를 위해 개선해야 할 사항을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 시민참여 방법 및 시기와 관련해서는 공청회와 열람 외에 설명회와 간담회를 2회 이상 초기에 개최하는 방안을 검토한다. 도시기본계획 수립 시에는 시민의견을 폭넓게 수렴할 수 있는 시민아이디어 공모, 시정모니터 요원 등을 활용한다. 또한, 도시관리계획 수립 시에는 해당 지역주민들과 협의·조정할 수 있는 주민협의체를 구성하고, “공공 계획가”제도를 도입하여 계획 수립 및 운영에 대해 지원하는 방안을 모색한다.

둘째, 시민참여 범위와 대상에서는 도시기본계획은 전문가 외에 시민단체 등 다양한 이해관계를 가진 그룹들의 의견을 폭넓게 청취하는 것이 필요하며, 도시관리계획은 해당 구역 소유자 외에 거주자(세입자)까지 이해관계자에 포함하여 참여대상을 확대하는 방안을 검토한다.

셋째, 공개되는 도시계획 정보내용에서는 두 계획 모두 현황조사 자료 및 사전조사 보고서, 열람 도서 등을 시민들이 알기 쉽게 작성할 필요가 있다. 또한, 법정계획의 경우, 계획의 진행상황과 제안된 의견, 조치결과 등을 시·구청 홈페이지를 통해 공개하고, 이메일 또는 우편발송 등의 방법을 통해 개별적으로 제시하도록 한다.

넷째, 시민의견 제시방법에서는 법정계획 수립 시 홈페이지 운영을 의무화하여 시민들이 보다 편리하게 열람할 수 있도록 하고, 손쉽게 의견을 제시할 수 있도록 한다.

다섯째, 홍보 및 공공지원에서는 도시기본계획의 경우, 도시계획 시민강좌, 워크숍 등 다양한 이벤트를 개최하고, 희망자에 한해 휴대용 기기를 사용하여 도시계획 관련정보를 제시하는 방법을 모색한다. 또한 시민참여 관련 전문인력을 육성하고, 성공사례를 발굴하는 것도 필요하다.

또한, 도시관리계획 수립 시에는 주민협의체 등 주민조직에 대한 지원체계를 마련하고, 시민들의 이해를 돕기 위해 다양한 시각자료를 활용하도록 한다. 또한, 서울시 혹은 자치구별로 주민참여 도시계획 지원센터를 운영하는 방안을 모색한다.

〈표 5-1〉 도시계획 유형별 시민참여 개선방향

구분	개선방향	도시기본계획	도시관리계획
참여방법 및 시기	참여방법의 다양화	- 공청회 외에 간담회, 설명회 개최 - 시민아이디어 공모, 시정 모니터 요원 등 다양한 방법 활용	- 열람 외에 간담회, 설명회 개최 - 해당 지역 주민조직의 활용 및 “공공 계획가”제도 도입
	참여시기의 조기화	- 공청회, 설명회 조기 개최 (2회 개최 검토)	- 계획수립 초기에 설명회 개최
참여범위와 대상	다양한 이해관계그룹의 참여유도 및 의견청취	- 전문가 외에 시민단체 등 다양한 이해관계 그룹의 의견청취	- 소유자 중심에서 이해관계자 개념으로 참여 대상 확대(세입자 등 포함)
공개되는 정보 내용	계획정보를 시민 눈높이에서 알기 쉽게 제공	- 현황조사자료 - 사전조사보고서, 계획안 및 관련도서 - 계획의 진행상황, 제안된 시민의견 및 조치결과 등	- 현황조사자료 - 열람 도서를 알기 쉽게 작성 (도면화, 시각화, 해설 등) - 계획의 진행상황, 제안된 시민의견 및 조치결과 등
의견제시 방법	쌍방향 의사소통 체계구축	- 홈페이지 개설, 별도의 의견제시란 마련	- 홈페이지 개설, 별도의 의견제시란 마련 - 열람 방법 개선(온라인 등)
홍보 및 공공지원	공공의 적극적인 지원과 노력	- 도시계획 시민강습회/워크숍 등 다양한 이벤트 개최 - 모바일 기기를 활용하여 도시계획 관련 정보 제공 및 홍보(등록자 한정) - 시민참여 관련 전문 인력의 육성 및 성공 사례 발굴	- 주민협의체 등 자발적 주민조직에 대한 지원체계 마련(도시계획 관련 정보 제공, 전문가 파견, 활동비 지원 등) - 시민들의 이해를 돕기 위해 도면, 만화, 애니메이션 등 다양한 자료 활용 - ‘도시계획 주민참여 지원센터’ 운영

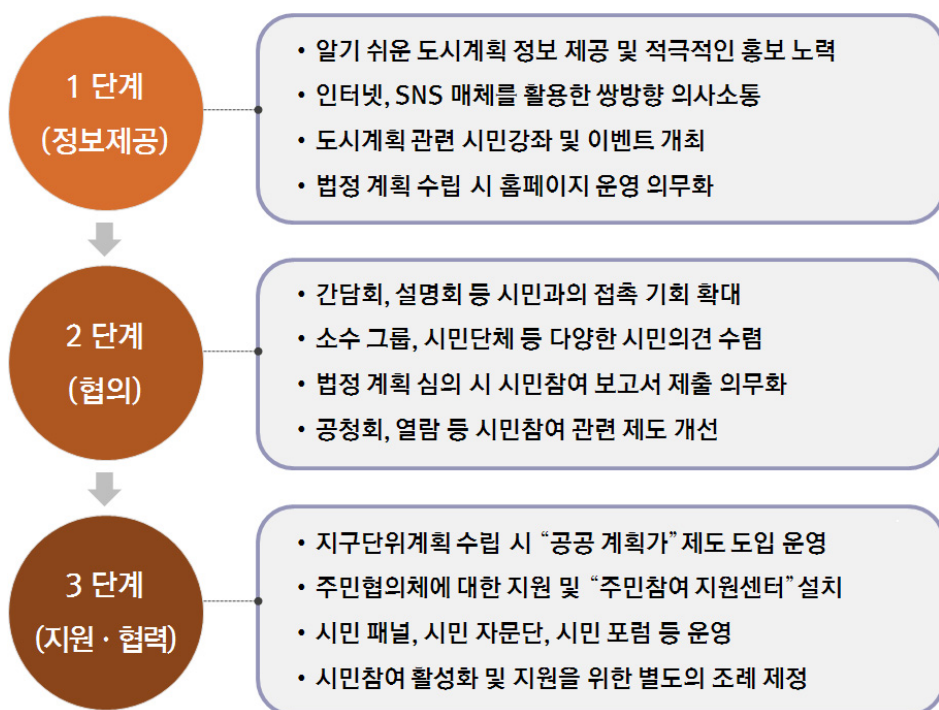
2. 시민참여 활성화를 위한 단계별 추진방향

앞서 시민참여 5단계론에서 언급했듯이, 시민참여 활성화를 위해서는 현 단계에서 개선할 수 있는 것부터 시작해서 단계별로 지속적으로 추진하는 것이 필요하다. 여기서는 시민참여 활성화를 위한 3단계 개선방향을 제안하고자 한다.

먼저, 1단계는 정보 제공 단계이다. 인터넷을 통해 종전 보다 진일보한 도시계획 정보가 시민들에게 제공되고 있지만, 보다 알기 쉽고 편리하게 도시계획 정보와 소식을 제공하는 노력은 여전히 필요하다. 특히, 인터넷, 소셜 네트워크 서비스(SNS) 등을 활용한 쌍방향 의사소통, 도시계획 관련 시민강좌 및 이벤트 개최, 법정계획 수립 시 홈페이지 운영 의무화 등을 우선적으로 추진할 필요가 있다.

다음으로, 2단계는 시민과의 협의·조정을 강화하는 것이다. 간담회와 설명회 등을 통해 시민과의 접촉기회를 확대하고, 소수그룹이나 시민단체 등 다양한 집단의 의견을 수렴하도록 한다. 또한 법정계획 수립 시 심의과정에 “시민참여 보고서”를 의무적으로 제출토록 하고, 공청회와 열람 등 시민참여와 관련된 제도의 운영방식을 개선한다.

마지막 3단계는 시민들을 지원하고, 시민들과 협력하는 단계이다. 지구단위계획 수립 시 공공 계획가 제도를 도입하고, 주민참여 지원센터를 설치하여 운영하도록 한다. 또한 시민패널, 시민자문단, 시민포럼 등 전문가 그룹을 활용하여 협력적인 계획수립체계를 구축하고, 시민참여 활성화 및 지원을 위해 별도의 조례를 제정하도록 한다.



〈그림 5-3〉 시민참여 활성화를 위한 3단계 추진 방향

참 고 문 헌



참고 문헌

〈국내문헌〉

- 김성균, 2004, “도시계획 진행과정에 있어서 시민참여 수용여부에 관한 연구 : 경기도 31개 시군 도시계획조례를 중심으로”, 『지역사회발전학회 논문집』 29권 1호 pp.177-194
- 김세용, 2002, “지구단위계획에서 주민참여에 관한 연구”, 『대한건축학회 논문집』, 18권 9호, pp.195-202
- _____, 2007, “계획의 패러다임 변화와 전자 주민참여”, 『건축』 51권 9호, pp.57-60
- 문정호 외, 2006, 『참여시대 공공계획의 패러다임에 관한 연구』, 국토연구원
- 박경원, 2001, “도시 거버넌스와 협력적 계획모형”, 『국토계획』 36권 5호, pp.195-209
- 배웅규, 2007, “도시계획 · 개발과정에서 주민 참여 시스템으로서 뉴욕시 커뮤니티보드의 운영 특성 및 시사점 연구”, 『서울도시연구』 8권 2호, pp.1-18
- 민현석 · 정석, 2007, 『시정참여 활성화를 위한 서울시 도시홍보관 구상』, 서울시정개발연구원
- 서순탁, 2008, “거버넌스 변화에 따른 도시계획체계 개편방안 연구”, 『도시행정학보』, 21권 1호, pp.85-105
- 서울특별시, 2002, 『인사동 지구단위계획』
- _____, 2004, 『청계천 복원에 따른 도심부 발전계획』
- _____, 2006, 『2020년 서울도시기본계획』
- _____, 2007, 『도시기본계획에 따른 서울시 권역별 발전계획』
- _____, 2010a, 『서울시 마을만들기 지원제도 연구 : 서울휴먼타운 제1종지구단위계획』
- _____, 2010b, 『서울휴먼타운 서원마을 제1종지구단위계획 가이드라인』
- _____, 2011a, 『2030 서울 도시기본계획(안) 공청회』
- _____, 2011b, 『살기좋은 마을만들기 : 주민과 함께하는 도시설계 길라잡이』
- _____, 2011c, 『연신내 지구단위계획』
- 성북구, 2011, 『마을만들기로 새롭게 여는 성북 : 성북 2010 도시아카데미 8주의 기록』

- 안영진, 2008, “독일의 도시 및 지역계획에 있어 주민참여 문제 : 목표와 기능 그리고 법적 토대를 중심으로”, 『지리학연구』 42권 4호, pp.579-591
- 양재섭 외, 2010, 『선도적 도시관리를 위한 서울형 도시계획체계 구축 방향』, 서울시정개발연구원.
- 이중훈, 2003, “지방자치 시대에 주민참여를 통한 도시계획 수립 사례 : 주민과 시민단체가 참여한 도시계획의 모범답안”, 『도시문제』 38권 419호, pp.82-86
- 장옥연, 2005, 『소통과 협력을 통한 역사환경 보전 계획과정 연구 : 서울 인사동과 북촌 계획 사례』, 서울시립대학교 박사학위논문
- 정현순 · 이정형 · 이현호, 2001, “지구단위계획 입안과정에 있어 주민의견수렴방안에 관한 연구 : 상세계획 및 도시설계의 민원사례분석을 중심으로”, 『대한건축학회 학술발표대회 논문집』, 21권 1호, pp.411-414
- 진영환 외, 2007, 『시민이 참여하는 살고 싶은 도시만들기 : 사례편』, 국토연구원
- _____, 2008, 『시민이 참여하는 살고 싶은 도시만들기 : 전략편』, 국토연구원
- 황희연, 2005, 『도시기본계획의 새로운 실험 : 청주시 사례』, 대한국토도시계획학회 대구경북지회 세미나 발표문

〈외국문헌〉

- 練馬區, 2001, 練馬區都市計畫マスタープラン-全本構想
- _____, 2003, 練馬區都市計畫マスタープラン住民參加の記録
- _____, 2006, 練馬區まちづくり條例あのらまし

Putnam, Robert D., 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.

- Pretty et al., 1995, *Participatory Learning and Action: A Trainers' Guide*
- Pelletier, D. 외], 1999. “The shaping of collective values through deliberative democracy: An empirical study from New York's North County”, *Policy Sciences*, 32(2), pp 103~131.
- ODPM, 2004a, The Planning & Compulsory Purchase Act 2004
- _____, 2004b, Planning Policy Statement 12 : Local Development Frameworks
- _____, 2004c, Creating Local Development Frameworks : a Companion Guide to PPS12
- Greater London Authority(GLA), 2004, *The London Plan: Spatial Development Strategy for Greater London*, February 2004
- Tower Hamelets Council, 2006, London Borough of Tower Hamlets Development Plan Documents
- The Planning Inspectorate, 2007, Local Development Frameworks : Early Experiences Examining Development Plan Documents
- International Association for Public Participation, 2007, *IAP2 Spectrum of Public Participation*
- ICLEI, 2010, The Process Behind PlaNYC : How the City of New York Developed Its Comprehensive Long-Term Sustainability Plan, City of New York
- The City of New York, 2011, PlaNYC

〈인터넷 사이트〉

- <http://urban.seoul.go.kr/4DUPIS/index.do>(서울도시계획포털)
- <http://www.jongno.go.kr/portalMain.do>(종로구)
- <http://pub.junggu.seoul.kr/>(중구)
- <http://www.yongsan.go.kr/site/kr/index.jsp>(용산구)
- <http://sd.go.kr/main/main.do>(성동구)

<http://www.gwangjin.go.kr/kr/index.jsp>(광진구)
<http://www.ddm.go.kr/>(동대문구)
<http://jungnang.seoul.kr/>(중랑구)
<http://www.seongbuk.go.kr/>(성북구)
<http://www.gangbuk.go.kr/site/gangbuk/main.do>(강북구)
<http://www.dobong.go.kr/>(도봉구)
<http://www.nowon.kr/index.jsp>(노원구)
<http://www.ep.go.kr/>(은평구)
<http://www.sdm.go.kr/>(서대문구)
<http://www.mapo.go.kr/CmsWeb/main.jsp>(마포구)
<http://www.yangcheon.go.kr/>(양천구)
http://www.gangseo.seoul.kr/new_portal/index.jsp(강서구)
<http://www.guro.go.kr/kor/index.jsp>(구로구)
<http://www.geumcheon.go.kr/GC.do?method=Index>(금천구)
<http://www.ydp.go.kr/main/main.do>(영등포구)
<http://www.dongjak.go.kr/portal/main/main.do>(동작구)
<http://www.gwanak.go.kr/>(관악구)
<http://www.seocho.go.kr/site/sd/index.jsp>(서초구)
<http://www.gangnam.go.kr/main.jsp>(강남구)
<http://www.songpa.go.kr/>(송파구)
<http://www.gangdong.go.kr/web/portal/ko.do>(강동구)
<http://www.metro.tokyo.jp/ENGLISH/>(도쿄도청)
<http://www.city.nerima.tokyo.jp/index.html>(도쿄도 네리마구)
<http://www.london.gov.uk/>(런던시청)
<http://www.london.gov.uk/thelondonplan/>(런던플랜)

<http://www.planningportal.gov.uk>(영국 정부 도시계획정보센터)

http://www.nyc.gov/portal/site/nycgov/?front_door=true(뉴욕시청)

<http://www.iap2.org>(International Association for Public Participation)

Working Paper
2011-BR-03

서울의 도시계획 수립과정에서 시민참여 실태와 개선방향

발 행 인 김 상 범

발 행 일 2011년 8월 10일

발 행 처 서울시정개발연구원

137-071 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

전화 (02) 2149-1234 팩스 (02) 2149-1025

비매품 ISBN 978-89-8052-884-4 93530

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.