



수시 | 21-17

시민참여 도시계획 실현을 위한 커뮤니티 보드 도입·운영 방안

Introducing and Operating Community Boards
to Ensure Citizen Participation in Urban Planning

이다예, 최정윤, 김중은, 서형주

수시 21-17

시민참여 도시계획 실현을 위한 커뮤니티 보드 도입·운영 방안

Introducing and Operating Community Boards
to Ensure Citizen Participation in Urban Planning

이다예, 최정윤, 김중은, 서형주

■ 저자

이다예, 최정윤, 김중은, 서형주

■ 내부연구진

이다예 국토연구원 부연구위원(연구책임)

최정윤 국토연구원 부연구위원

김중은 국토연구원 연구위원

■ 외부연구진

서형주 서울대학교 환경대학원 박사과정

■ 연구심의위원

이왕건 국토연구원 도시연구본부장

박세훈 국토연구원 선임연구위원

김은란 국토연구원 연구위원

김동근 국토연구원 연구위원

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



본 연구보고서의 주요 내용

- 1 도시계획 주민참여제도는 경직적·폐쇄적인 구조로 인해 사회적 요구를 충분히 반영하지 못하며, 이로 인해 지역과 거주민에 대한 충분한 고려 없이 도시계획이 결정·허가되거나 그에 따른 사회적 갈등이 발생하고 있음
- 2 본 연구에서는 현행 도시계획 주민참여제도의 문제를 해소하고 시민참여 도시계획을 실현 하도록 커뮤니티 보드라는 새로운 주민참여제도의 도입·운영을 제안함
- 3 커뮤니티 보드의 도입·운영 방안을 구체화하기 위해 선행연구에서 제시한 도시계획 주민 참여제도의 개선 방향을 검토하고, 국내·외 사례 분석을 진행하여 시사점을 도출함
- 4 커뮤니티 보드는 ‘특정한 공간 범위를 대상으로 설치되어 도시계획·개발 사안에 참여하거나 협의·자문하는 주민대표기구’로서, ‘권한 부여’, ‘참여 확대’, ‘정보공유’에 초점을 둠
- 5 각 지자체는 커뮤니티 보드 도입 시 ①적정 공간 단위를 설정하고 ②신설 또는 기존 조직 활용 등의 방식을 정하며, ③적정 규모와 대표성 확보를 위한 구성 방식, ④커뮤니티 보드의 주요 기능, ⑤효과적인 기능 수행을 위한 운영 방식을 적절히 결정하여야 함

본 연구보고서의 정책제안

- 1 (중앙정부) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 관련 지침에 커뮤니티 보드 도입·운영의 법적 근거를 마련하여 주민이 적극적으로 참여하고 권한을 행사할 수 있는 기반 형성
- 2 (지자체) 커뮤니티 보드의 체계적 도입·운영을 위해 설치, 규모, 구성, 주요 기능, 세부 운영 방침 등을 규정하는 조례 또는 지침을 마련하고, 지침에 따라 커뮤니티 보드를 시범 적으로 운영한 후 점차 기능과 권한을 확장

차례

CONTENTS

주요 내용 및 정책제안	iii
--------------------	-----

제1장 연구의 개요

1. 연구의 배경과 목적	3
2. 연구의 범위와 방법	7
3. 선행연구와의 차별성	11
4. 연구의 기대효과	14

제2장 도시계획 주민참여 현황과 커뮤니티 보드의 필요성

1. 주민참여의 개념과 필요성	17
2. 도시계획 주민참여제도의 현황과 한계	22
3. 커뮤니티 board 도입에 대한 논의	32

제3장 커뮤니티 board 관련 국내·외 사례

1. 사례 선정과 분석 틀	39
2. 국외 유사 제도 도입·운영 사례	41
3. 국내 유사 제도 도입·운영 사례	55
4. 분석 결과와 시사점	69

제4장 커뮤니티 보드의 도입과 운영 방안

1. 커뮤니티 보드의 개념과 기본방향	75
2. 커뮤니티 보드의 도입 방안	77
3. 커뮤니티 보드의 운영 방안	82
4. 법·제도 개선방안	90

제5장 연구의 결론과 향후 과제

1. 연구의 결론과 정책제언	95
2. 연구의 성과와 향후 과제	98

참고문헌	99
------------	----

SUMMARY	105
---------------	-----

부 록	109
-----------	-----



CHAPTER 1

연구의 개요

1. 연구의 배경과 목적	3
2. 연구의 범위와 방법	7
3. 선행연구와의 차별성	11
4. 연구의 기대효과	14

01 연구의 개요

1. 연구의 배경과 목적

1) 연구 배경

□ 사회·경제적 여건이 변화하고 사회가 성숙함에 따라 주민참여¹⁾ 필요성 증가

- 사회·경제적 여건이 급속히 변화함에 따라 일반 대중의 수요가 점차 다변화되고 있으며, 사회가 성숙하면서 주민참여에 대한 인식이 과거에 비해 크게 향상되고 주민자치 기반이 강화되는 추세
- 현 정부에서는 ‘획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화(행정안전부)’라는 국정과제를 채택하고 주민참여(주민자치)를 실재화하기 위해 노력 중
 - 2020년 12월에 지방자치법이 전부 개정되고, 주민참여예산제도와 주민자치회 같은 주민참여제도가 매년 개선되는 등 주민들의 정책 참여 여건이 크게 향상

□ 그러나 현행 도시계획 주민참여제도는 제한적이고 경직되어 주민의 능동적 참여 불가

- 사회·경제적 변화에도 불구하고 도시계획 과정에서의 주민참여는 절차적 성격이 강한 공청회나 주민공람 등의 절차가 전부이고 참여방식도 경직적·폐쇄적이라 사회적 요구를 충분히 반영하지 못하는 한계 존재
 - 서울시, 인천시, 수원시, 청주시 등 일부 지자체에서는 도시계획 수립 시 독자적인

1) 도시계획 관련 법·제도상에서는 주민참여라는 표현을 사용하고 있으나 최근에는 특정 지역에 주소를 둔 ‘주민’보다 해당 지역에서 활동하는 사람들까지 포괄하는 ‘시민’이라는 용어를 활용하여 시민참여라 표현하는 경우가 많음. 두 가지 표현 모두 같은 의미에서 활용되고 있으므로 본 연구에서는 이를 혼용하여 사용함.

참여제도를 운영하거나 다양한 의견수렴 수단을 사용하는 사례가 늘고 있으나 이 역시 단발적으로 시도되는 상황

- 주민참여가 제한되어 있다 보니 도시계획에 대한 일반 대중의 관심이 낮고, 사회적 요구가 충분히 반영되지 못하는 계획에 대한 신뢰 역시 낮아질 수 밖에 없는 상황
- 도시계획 수립 후의 계획 실행이나 개발행위허가 등에 대해서도 주민들의 관심과 의견 제시가 필요하지만 이에 대한 논의는 절대적으로 부족
 - 수립된 계획에 대한 모니터링이 이루어지지 않아 계획의 실효성 문제가 제기되거나, 개발행위허가 시의 주민참여 절차가 부재하여 주민들이 인지하지 못한 채 공장이나 발전시설 등이 설치되면서 사회적 갈등이 야기되는 등의 문제 발생
- 지역과 주민에 대한 충분한 고려 없이 추진된 도시계획 결정·허가로 인해 다양한 문제가 발생할 수 있으므로 지역에 대한 이해가 높은 주민들이 적극적으로 참여할 수 있는 환경을 조성하여 도시계획의 실효성을 높일 필요

□ 그동안 주민참여 방식에 대한 개선 요구가 지속되었음에도 관련 제도는 변화 없이 유지

- 양재섭·김태현(2011), 이상대·정유선(2015), 김봉철(2021) 등 선행연구에서는 도시계획 주민참여제도의 한계를 지적하며 관련 법·제도의 개선 필요성과 개선 방안을 지속적으로 언급
- 2000년대 이후 도시재생과 마을만들기를 중심으로 주민참여 활성화를 위한 다양한 논의가 있었던 반면, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)」상 주민참여제도는 개선 요구가 있었음에도 변화 없이 그대로 유지
 - 1970년대에 도시계획 공람제도, 1980년대에 도시기본계획 공청회와 도시계획 의견 청취제도가 도입되었고, 2000년대에 도시계획 주민 입안 제안 제도가 신설되었으며, 현재까지도 참여방법과 절차가 그대로 유지되고 있는 상황

□ 시민참여 도시계획을 실현하기 위해 시대 변화에 맞는 주민참여 방안 모색 필요

- 도시계획 주민참여 실태와 이슈를 점검하고 다양한 사례를 검토하여 시민참여형 도시계획을 실현할 새로운 주민참여 방안을 모색할 필요

- 선행연구에서 공청회, 의견청취, 열람 등 기존 주민참여제도의 시행 횟수를 늘리고 참여 범위를 넓히는 개선방안을 제시하였으나, 이는 주민참여제도의 경직성·폐쇄성 문제를 근본적으로 해소할 수 없고 비용·예산 측면에서의 한계가 존재
- 최근 주민자치 기반이 강화되는 추세이므로 이러한 개념을 토대로 다양한 계층의 주민들이 도시계획·개발 사안에 지속적이고 안정적으로 개입하고 충분한 영향력을 미칠 수 있도록 관련 제도의 도입·개선방안을 논의하는 것이 중요
 - 주민자치가 강조되며 주민참여예산기구를 통한 예산 결정이나 주민자치회의의 지역 문제 논의 등이 활발히 추진되고, 주민계획단을 조직하여 생활권계획이나 마을계획을 시행하는 추세이므로 도시계획 분야에서도 이러한 시대 흐름을 반영할 필요
- 본 연구에서는 주민들이 도시계획·개발 과정에 주도적이고 직접적으로 참여할 수 있도록 (가칭)커뮤니티 보드(도시계획 주민위원회)²⁾를 도입하여 주민참여의 효율성과 효과성을 높이는 방안 모색
 - 주민들이 계획에 참여하거나 관련 사안에 대해 의견을 제시할 수 있다면 그 과정에서 공감대가 형성되고 계획에 대한 신뢰도도 향상될 것으로 기대
 - 한편, 도시재생이나 생활권계획 등 관련 주민조직이 다양하게 형성되어 역할이 중복되고 있으므로 이를 통합하여 행정·재정적 낭비를 막고 효율적 주민참여 구조를 만들 필요

2) 연구 목적

□ 도시계획 주민참여제도의 현황과 문제점 도출

- 도시계획 분야의 주민참여 법·제도 현황을 고찰하여 문제점을 도출하고, 도시계획·개발 관련 주민참여 실태를 파악하여 효과와 한계 분석

2) 본 연구에서 언급하는 커뮤니티 보드는 도시계획·개발 관련 논의에 참여하여 의견을 제시하는 주민대표조직을 의미하며, 도시계획 주민위원회라고 표기하기에는 주민계획단, 주민참여단, 주민자치위원회, 주민참여예산위원회 등 유사 용어가 많기 때문에 편의상 미국 사례를 참고하여 커뮤니티 보드라는 명칭을 사용함.

□ 국내·외 커뮤니티 보드 유사 사례 검토 및 적용 방안 논의

- 도시계획 또는 유사 분야에서 주민조직을 활용하는 다양한 사례를 조사하고 관계자 의견청취 등을 통해 운영 과정에서의 주요점과 한계점 등 파악
- 관련 사례의 시사점을 도출하고 국내 도시계획 분야에서의 적용 가능성 검토

□ 커뮤니티 보드(도시계획 주민위원회)의 도입·운영 방안 마련

- 도시계획 수립 등의 과정에서 실효성 있는 주민참여가 이루어질 수 있도록 커뮤니티 보드의 도입을 제안하고 실현 방안 모색
- 도시정책 시민계획단, 주민자치회 등 국내 유사 사례를 참고하여 커뮤니티 보드의 구성과 주요 기능 등 운영 방안을 구체적으로 제시

2. 연구의 범위와 방법

1) 연구 범위

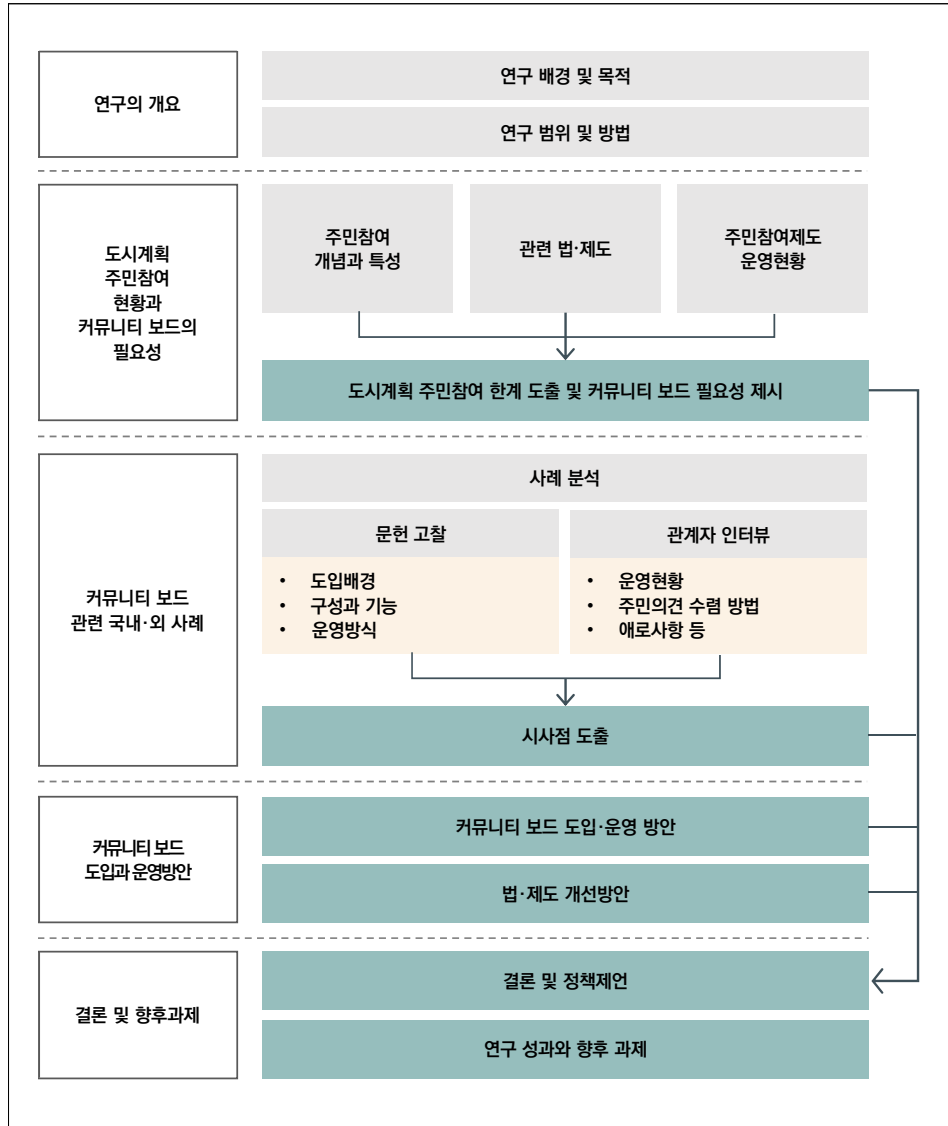
□ 공간적 범위: 국내 전 지역 (사례 분석의 경우 해당 지역으로 범위 한정)

□ 시간적 범위: 2021년 10월 기준의 법률 자료 및 정보 활용

□ 내용적 범위

- 주민참여의 개념과 도시계획에서의 필요성 검토
 - 주민참여의 개념과 특성 정리
 - 도시계획 분야에서의 주민참여 필요성 논의
- 현행 도시계획 주민참여제도의 운영 현황 및 문제점 분석
 - 「국토계획법」을 비롯한 도시계획 관련 법·제도상의 주민참여 내용 분석
 - 현행 제도의 문제점과 커뮤니티 보드 도입·운영 필요성 제시
- 커뮤니티 보드 유사 사례(도시계획 관련 주민조직 활용 사례) 분석
 - (국외) 미국 뉴욕시 커뮤니티 보드(Community Boards)와 휴스턴시 슈퍼근린주구 협의회(Super Neighborhoods Councils) 등 주민조직 중심 도시계획 참여 사례 분석
 - (국내) 수원시 도시정책 시민계획단, 세종시 주민자치회(마을계획단) 등 주민조직을 활용한 도시기본계획 참여 및 마을계획 수립·실행 사례 분석
 - 국내·외 사례 분석 결과를 토대로 시사점 도출
- 커뮤니티 보드 도입·운영 방안 제시
 - 시민참여 도시계획을 위한 커뮤니티 보드 도입·운영 방안(규모·구성·기능 등) 구상
 - 관련 법·제도(국토계획법 등) 개선방안 제시

그림 1-1 | 연구 흐름도



자료: 저자 작성.

2) 연구 방법

□ 문헌고찰

- 주민참여의 개념과 의의, 주민참여와 민주주의의 관계, 주민참여의 유형과 수준 등 주민참여 관련 이론 조사
- 도시계획 분야에서의 주민참여 논의와 필요성, 현행 도시계획 주민참여제도의 한계와 개선 필요성 등 도시계획 주민참여를 다룬 선행연구 검토

□ 법·제도 검토

- 「국토계획법」과 기본계획·관리계획·지구단위계획 등 각종 도시계획수립지침을 비롯한 도시계획 관련 법·제도상의 주민참여제도 검토
- 서울시, 청주시, 수원시 등 지자체 조례상 도시계획 주민참여 관련 내용 검토
- 주민참여와 주민자치 내용을 포함하는 「지방자치법」, 「지방재정법」, 「주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정(안)」 등 관련 제도 검토

□ 사례조사

- 미국의 주민조직 중심 도시계획·개발 논의 사례(뉴욕시 커뮤니티 보드, 휴스턴시 슈퍼근린주구 협의회), 국내의 주민조직 도시계획 참여·자문 사례(수원시 도시정책 시민계획단, 세종시 주민자치회) 조사

표 1-1 | 국내·외 사례조사 대상 및 방법

조사 대상		조사 방법
국외 사례	뉴욕시 커뮤니티 보드	• 문헌고찰 • 법·제도 검토 • 공식 자료와 정보 탐색 • 전문가 및 관계자 인터뷰(국내 사례)
	휴스턴시 슈퍼근린주구 협의회	
국내 사례	수원시 도시정책 시민계획단	
	세종시 주민자치회	

자료: 저자 작성.

□ 전문가 및 관계자 심층 인터뷰

- 도시계획 주민참여 관련 전문가, 지자체 도시계획 주민참여 담당 공무원 등을 대상으로 총 4회에 걸친 심층 인터뷰 진행
- 도시계획 주민참여 현황과 한계 및 개선 방향, 시민계획단과 주민자치회 등 주민조직의 운영실태와 도시계획 분야에서의 확대·적용 가능성, 커뮤니티 보드(도시계획 주민위원회) 도입·운영 방안에 대한 의견 등 질의

표 1-2 | 심층 인터뷰 대상 및 내용

구분	인터뷰 대상	주요 내용
1회 (9/1)	도시계획 수립 업체 관계자	지구단위계획과 정비계획 관련 주민참여 실태
2회 (9/15)	서울연구원 주민참여 전문가	서울시의 경험과 커뮤니티 보드 도입·운영 방안
3회 (서면)	수원시 시민계획단 담당 공무원	시민계획단 운영실태와 한계 및 개선 방향
4회 (10/5)	세종시 도시계획 주민참여 담당 공무원	도시계획 분야에서의 주민조직 활용 가능성

자료: 저자 작성.

3) 주요 개념

□ 시민참여 도시계획

- 도시계획 수립·시행 시의 일반 시민(주민) 참여를 강조한 용어로서 법·제도상 주민참여제도를 포함한 다양한 참여방안을 토대로 시민들의 실질적 참여를 보장하는 도시계획을 의미

□ 커뮤니티 보드(도시계획 주민위원회)

- 본 연구에서 제안하는 도시계획 분야의 공식적인 주민대표조직으로서 역량 있는 주민들이 중심이 되어 도시계획 관련 의사결정에 참여하고 논의하는 역할 수행
- 기존 주민조직(도시계획 주민참여단, 도시재생 주민협의회 등)과 달리 상설조직으로서 다양한 도시계획 사안에 지속적이고 안정적으로 참여할 수 있으며, 지역에 대한 이해를 바탕으로 공공·전문가 중심의 도시계획이 갖는 한계를 보완

3. 선행연구와의 차별성

1) 선행연구 현황

□ 최봉문 외(2019), 김봉철(2021) 등의 연구자들은 현행 도시계획 주민참여제도의 문제를 고찰하고 법·제도적 측면의 개선방안을 제시

- 최봉문 외(2019)는 인구감소시대에 대응한 도시계획체계 개편방안 연구에서 주민참여제도와 관련하여 시민참여계획단 운영, 도시계획정보공개시스템 도입, 중앙부처의 시민참여 계획수립 전문가·비용 지원 등의 제도개선안 제시
- 김봉철(2021)은 법률적 측면에서 도시계획에서의 주민참여 의의와 필요성을 정리하고 현행 주민참여제도를 고찰하였으며, 도시계획 주민참여 강화방안으로 공청회 실효성 제고, 주민 입안제안 확대, 도시계획위원회 주민대표 참여 등을 제안

□ 양재섭·김태현(2011), 이상대·정유선(2015) 등은 특정 지자체의 도시계획 주민참여 사례를 대상으로 주민참여 실태와 특성을 분석하고 주민참여 활성화 방안을 제시

- 양재섭·김태현(2011)은 서울시의 도시기본계획과 도시관리계획(지구단위계획) 주민참여 사례를 분석하여 도시계획 주민참여의 문제점을 도출하고, 알기 쉬운 도시계획정보제공, 공청회와 설명회 시기 및 횟수 조정, 주민협의체 조성 및 지원 등의 방안 제시
- 이상대·정유선(2015)은 도시계획 주민참여 법·제도와 경기도의 다양한 시민참여 도시계획 사례를 검토하여 성과와 한계를 분석하였고, 이를 토대로 효과적인 주민참여 실천을 위해 계획수립 과정에서 시민참여 계획서 작성과 시민협의회 운영 의무화 등을 제도화할 것을 제안
- 이재준 외(2015)는 경기도 31개 시·군을 대상으로 조례 검토와 공무원 설문 조사를 진행하여 도시계획 주민참여 실태와 주민참여에 대한 인식을 조사하였고, 주민참여 활성화를 위한 시민계획단 운영 모델 발굴과 주민역량 강화 교육 시행 등을 제안

-
- 전철민·이희정(2016)은 청주시, 수원시, 서울시 2030 도시기본계획 수립 과정에서의 주민참여 사례를 중심으로 주민참여의 수준과 특성을 비교·분석하여 국내 참여형 도시계획의 특성과 한계를 지적하고, 도시계획 전 과정에 걸친 참여가 가능하도록 온라인 플랫폼이 필요함을 언급

2) 선행연구와 본 연구와의 차별성

□ 다수의 선행연구에서 도시계획 주민참여제도에 대한 한계를 꾸준히 지적하였으나 기존 연구들에서는 현재의 주민참여제도를 조금씩 보완하는 수준의 개선방안만 제시

- 대부분의 선행연구에서는 도시계획 수립 시 공청회나 주민의견청취의 시기와 횟수를 조정하고 도시계획 정보 공개를 강화하는 등의 방안을 언급함
- 이 외 도시계획 수립 시의 주민참여단 운영과 도시계획위원회 주민대표 참여 등도 제안하였으나 구체적인 실현 방안을 제시하지는 못함

□ 본 연구는 도시계획 주민참여제도를 확대하는 것에서 나아가 주민자치 측면에서 주민들이 직접 도시 문제를 논의하고 도시계획·개발 사안에 개입할 수 있도록 구체적 방안을 제시한다는 점에서 차별성을 가짐

- 본 연구에서는 도시계획 관련 주민대표조직의 필요성을 제시하고, 주민조직인 커뮤니티 보드를 도입·운영함으로써 도시계획·개발 사안 전반에 대한 주민참여를 활성화하는 방안을 제안하며,
- 연구 과정에서는 커뮤니티 보드 도입·운영 방안 마련을 위해 도시계획 분야의 주민참여제도를 비롯하여 현재 시행 중인 다양한 주민자치제도(주민자치회, 주민참여예산제 등)와 국내·외 유사 사례들을 면밀히 검토함

표 1-3 | 선행연구와의 차별성

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	• 과제명: 서울의 도시계획 수립과정에서 시민참여 실태와 개선방향 • 연구자: 양재섭·김태현(2011) • 연구목적: 서울시 도시계획 수립과정을 진단하고 시민참여 방법 및 제도개선 방안을 도출	• 법제도 검토 • 국내·외 사례분석	• 서울 도시계획(기본/관리) 과정에서 의 시민참여 수준 분석 • 시민참여 도시계획 사례분석 • 서울 도시계획 과정에서의 시민참여 개선과제 및 방안 제시
	2	• 논문명: 시민참여형 도시기본계획 수립 현황과 공무원 인식: 경기도 31개 시군을 중심으로 • 연구자: 이재준 외(2015) • 연구목적: 도시계획 과정에서의 시민참여 실태를 분석하고 향후 과제를 제시	• 문헌고찰 • 법제도 검토 • 공무원 설문조사	• 시민참여 도시기본계획 개념 고찰 • 시민참여 도시계획 제도(조례) 분석 • 시민참여 도시기본계획의 현황 및 공무원 인식 조사(필요성, 효율적 방안, 활성화 가능성, 보완사항 등)
	3	• 과제명: 시민참여 도시계획의 제도화 방안 • 연구자: 이상대·정유선(2015) • 연구목적: 도시계획 관련 시민참여제도의 문제를 도출하고 개선방안 모색	• 문헌고찰 • 국내 사례분석 • 전문가 자문	• 도시계획의 패러다임 변화와 현행 제도의 문제점 분석 • 시민참여 도시계획 사례분석(계획유형별 사례, 시민참여단 운영 사례) • 경기도 시민참여 도시계획 제도화 방안 제시(계획지침 개선, 조례 개정)
	4	• 논문명: 우리나라 참여형 도시계획의 추세 및 특성에 대한 연구: 청주, 수원, 서울의 2030년 도시기본계획을 중심으로 • 연구자: 전철민·이희정(2016) • 연구목적: 국내 참여형 도시계획의 특성을 분석하고 개선 방향을 제시	• 문헌고찰 • 국내 사례분석	• 참여형 도시계획에 대한 이론 검토 • 지역별(청주, 수원, 서울) 도시기본계획 수립 시의 주민참여 과정 및 주민참여 수준 분석 • 지역 특성에 따른 참여형 도시계획의 특성 및 지향점 제시
	5	• 과제명: 도시계획에서의 주민참여의 강화방안 • 연구자: 김봉철(2021) • 연구목적: 도시계획 주민참여의 한계를 분석하고 주민참여 강화방안을 제시	• 문헌고찰 • 법제도 검토	• 도시계획 주민참여 의의와 필요성 제시 • 도시계획 위계별 주민참여 법·제도 분석 • 주민참여 강화를 위한 개선방안 제시(기초조사 주민참여, 입안제한권 확대, 도시계획위원회 주민대표 참여 등)
본 연구		• 과제명: 시민참여 도시계획 실현을 위한 커뮤니티 보드 도입·운영 방안 • 연구목적: 도시계획 주민참여 실효성 강화를 위한 주민대표조직(커뮤니티 보드) 도입·운영 방안 제시	• 문헌고찰 • 법제도 검토 • 국내·외 사례분석 • 관계자 인터뷰 • 전문가 자문	• 주민참여 개념과 필요성 논의 • 도시계획 주민참여제도 현황 및 문제점 검토 • 도시계획·개발 관련 주민대표조직 운영 사례 분석 • 커뮤니티 보드(도시계획 주민위원회) 도입·운영 방안 제시

자료: 저자 작성.

4. 연구의 기대효과

□ 학술적 기대효과

- 도시계획 분야의 주민참여 필요성을 이해할 수 있고, 주민참여와 관련된 법·제도 및 정책 수단의 성과와 한계를 파악하는 데 도움이 됨

□ 정책적 기대효과

- 주민자치 개념에 기반한 다양한 도시계획 주민참여 사례를 검토하여 실효성과 적용 가능성을 논의하고, 이를 토대로 커뮤니티 보드 도입·운영 방안을 구체적으로 제시하므로 해당 내용을 도시계획 주민참여 관련 법·제도 및 정책 개선의 기초자료로 활용할 수 있음
 - 본 연구에서 제시한 다양한 국내·외 사례 분석 내용을 주민자치 또는 주민참여 관련 정책 마련을 위한 참고자료로 활용 가능
 - 커뮤니티 보드(도시계획 주민위원회) 도입·운영 방안을 참고하여 도시계획 주민참여제도의 구체적인 개선방안을 모색할 수 있음



CHAPTER 2

도시계획 주민참여 현황과 커뮤니티 보드의 필요성

- 1. 주민참여의 개념과 필요성 17
- 2. 도시계획 주민참여제도의 현황과 한계 22
- 3. 커뮤니티 보드 도입에 대한 논의 32

02 도시계획 주민참여 현황과 커뮤니티 보드의 필요성

1. 주민참여의 개념과 필요성

1) 주민참여의 개념과 특성

- 연구자마다 주민참여를 조금씩 다르게 정의하고 있으나, 종합하면 ‘주민이 정부의 정책 결정과 집행 과정에 개입하여 관련 주체로서 영향력을 행사하는 행위’로 정리 가능
 - 양재섭·김태현(2011)은 주민참여를 주민들이 정책 결정에 개입하여 영향력을 행사하는 것이라 정의하였으며, 이재준 외(2015)도 이와 유사하게 주민이 정책 과정에 개입하여 자신에게 유리하게 하는 노력이라 보았음
 - 전병혜(2019)는 지역 문제에 대한 이해관계를 조율하고 해결하는 과정에서 주민이 주체로서 참여하는 것이라 정의하였으며, 김봉철(2021)은 주민이 행정청의 정책 과정에 직·간접적으로 참여하여 영향을 주는 것이라 정의함
- 주민들이 자신의 삶과 밀접한 문제에 대해 공적인 토론과정을 거쳐 의사결정에 도달하는 숙의 형태의 주민참여는 실질적인 민주주의를 실현하는 기반으로 작용
 - 대의 민주주의제도 하에서는 주민들의 의견이 정책 과정에 직접 반영되지 못하는 대리인의 문제가 발생하며, 이로 인해 주민들이 직접 정부의 정책 과정에 관심을 두고 참여하는 참여 민주주의의 필요성이 논의됨(김찬동·이정용, 2014: 29)
 - 참여 민주주의란 주민들이 정책 결정에 관여하여 영향력을 발휘하는 시스템으로서, 역량을 갖춘 주민들이 숙의 과정을 거쳐 공적인 의사결정을 내리는

주민참여가 가능할 때 진정한 민주주의가 실현될 수 있음(김찬동·이정용, 2014: 29~30)

- 이처럼 민주주의와 주민참여는 필수불가결한 관계이므로 민주주의 실현을 위해 역량 있는 주민들이 영향력을 발휘할 수 있는 환경이 형성되어야 하며, 이러한 이유로 적합한 주민참여제도가 마련되는 것이 중요

□ 한편, 주민참여는 상황에 따라 시민참여라는 용어로 대체되어 사용되곤 하며, 이때 주민 참여와 시민참여의 의미는 유사하나 그 대상에 있어 약간의 차이가 존재

- ‘주민’은 법적·행정적으로 지방자치단체 구역 안에 주소를 가진 사람을 의미하며, 해당 지자체의 재산과 공공시설을 이용할 권리와 행정의 혜택을 받을 권리를 가짐(「지방자치법」 제12~13조)
- 이와 달리 ‘시민’은 ‘주민’보다 넓은 개념으로서 해당 지자체에 거주하지는 않지만 지역 안의 사업장 또는 기관에 종사하거나 단체에서 활동하는 사람 등을 포함(강재규, 2016: 109~110)¹⁾
- 최근 거주와 활동 공간이 분리되거나 인구감소에 따라 활동 인구의 중요성이 높아지는 등 주민에 한정하여 지역의 문제를 논하는 것이 어렵게 되면서 주민보다 지역에서 활동하는 시민을 참여의 대상으로 보는 경향이 강함(강재규, 2016: 110)²⁾

□ 연구자들은 참여의 범위와 형태 등에 근거하여 주민참여 단계를 구분하며, 이를 토대로 현재 시행 중인 주민참여제도의 수준 평가가 가능

- Arnstein(1969)은 사다리모형을 만들어 주민참여 수준을 설명하였으며, 행정청이 주민참여를 조직하는 가장 낮은 단계에서 주민이 주도하고 통제하는 가장 높은 단계까지 총 8개의 단계로 구성

1) 행정구역 수준에 맞춰 해당 지역 주민을 시민, 도민, 군민, 구민 등으로 지칭하기 때문에 다소 혼동될 수 있으나 본 연구에서 언급하는 시민참여의 ‘시민’은 단순히 시에 거주하는 주민을 시민이라 일컫는 것과 차이가 있음.
2) 「주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정(안)」에서는 해당 지역에 주민등록이 되어 있는 사람 외에도 해당 지역 사업장에 종사하는 사람과 해당 지역 학교·기관·단체 직원 등 지역에서 활동하는 사람에게 주민자치회 위원 자격을 부여하는 등 주민의 개념을 「지방자치법」보다 넓게 인정하고 있음.

표 2-1 | Arnstein의 주민참여 사다리모형

구분	참여 방식	참여 수준
▲ 단계 ▼	시민주도, 시민에 의한 통제 (Citizen control)	영향력 있는 시민참여 (Degree of citizen power)
	시민대표, 권한 위임 (Delegated power)	
	공동협력, 파트너십 (Partnership)	
	화유책, 달래기 (Placation)	형식적 참여 (Degree of tokenism)
	표면적 의견청취, 컨설팅 (Consultation)	
	정보제공 (Informing)	
	긴장완화, 치유 (Therapy)	비참여 (Non-participation)
	조작 (Manipulation)	

자료: Arnstein, 1969: 217, <FIGURE 2>; 전병해, 2019: 48, <그림 1>.

- 공공참여를 위한 국제협회(International Association for Public Participation; IAP2)에서는 결정에 대한 영향력을 기준으로 하여 주민참여를 ‘정보제공 (information) → 협의(consult) → 개입(involve) → 협업(collaborate) → 권한 부여(empower)’ 5단계로 구분³⁾
 - 현재 「국토계획법」 등에서 규정하고 있는 설문조사, 공청회, 주민의견청취, 열람 등은 1단계 정보제공 또는 2단계 협의 수준에 그치는 것으로 판단 가능

표 2-2 | IAP2의 시민참여 단계 구분

구분	정보제공	협의	개입	협업	권한부여
참여 목표	• 문제·대안·기회·해결책에 대한 이해를 돕고자 객관적 정보제공	• 분석·대안·결정안에 대한 공공의 피드백 수렴	• 공공의 관심사와 바람이 일관되게 고려되도록 과정 전반에서 협력	• 대안 개발과 적정 해결책 도출을 포함한 결정 시 공공과 협력	• 공공이 직접 최종 결정
참여 방법	• 자료제공 • 웹사이트 • 공개장소 등	• 의견청취 • 포커스그룹 • 설문조사 • 공개회의 등	• 워크숍 • 토의와 표결 등	• 시민자문위원회 • 합의 형성 • 참여의사결정 등	• 시민배심원 • 주민투표 • 권한위임 등

자료: IAP2 홈페이지 자료(https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf, 2021년 7월 10일 검색); 양재섭·김태현, 2011: 13, <그림 2-1>.

3) IAP2 홈페이지 자료(https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf, 2021년 7월 10일 검색)를 참고하여 작성.

2) 도시계획 분야의 패러다임 변화와 주민참여의 필요성

□ 도시계획은 전문적·기술적 분야로서 오랜 시간 행정청과 전문가들이 중심이 되었으나 최근 도시계획의 패러다임이 바뀌며 주민참여의 필요성이 크게 향상

- 도시계획은 도시공간의 효율적 이용이라는 공익과 개인의 재산권 또는 삶의 질 향상과 연관되어 있으며, 전문성과 기술성에 기반하여 체계적으로 수립되는 특성을 가짐(김봉철, 2021: 168)

□ 도시계획 분야의 주민참여는 이해관계자 간의 소통을 중시하는 협력적 도시계획 이론(collaborative planning theory)에 근거하여 발전

- 기존에는 계획가의 전문성을 기반으로 과학적이고 논리적인 방식으로 도시계획을 수립하는데 초점을 두는 합리적 도시계획 이론이 우세
- 그러나 다양한 이해관계자의 입장과 역할이 고려되지 못한다는 비판이 제기된 후 이해관계자 간의 소통과 협력을 통해 계획을 수립하는 협력적 도시계획 이론 등장(이상대·정유선, 2015: 9; 하경준 외, 2017: 6)
 - 협력적 계획 이전에 Friedmann의 교류계획 이론과 Davidoff의 옹호계획 이론이 등장하였으며 이는 계획가가 아닌 주민 중심의 흐름을 형성(염재원 외, 2020: 340)
 - Healey가 주장한 협력적 계획의 경우 다양한 이해관계자의 지식과 정보를 도시계획에 녹일 수 있으며, 대화와 소통을 통해 갈등을 예방하고 여러 관계자가 참여함에 따라 계획 결과의 정당성이 확보되는 효과를 가짐(이태희, 2015: 152)
- 협력적 도시계획 이론과 유사 이론들로 인해 세계적으로 도시계획의 패러다임이 변화하였으며, 이는 도시계획 과정에서의 주민참여 필요성을 뒷받침하며 도시 계획·개발 사안에 대한 주민참여제도의 발전을 이끔

□ 참여형 도시계획은 주민들을 계획의 대상에서 계획의 주체로 변화시켜 기존 하향식 도시계획이 내포하는 여러 가지 문제들을 해소토록 함

- 참여형 도시계획의 경우 도시계획 과정에서 주민들이 행정청과의 지속적인

소통과 협력을 거치게 되므로 발생 가능한 갈등을 예방하는 효과를 지님

– 주민·행정청·이해관계자 각각의 입장을 이해하게 되므로 이익을 조율하며 불합리한 상황을 줄이고 재산권을 보호하는 결과로 이어짐(김봉철, 2021: 170)

- 참여형 도시계획은 지역 주민이 표출한 다양한 수요를 반영하여 맞춤형의 계획안을 만든다는 점에서 정당성을 쉽게 확보할 수 있음(이태희, 2015: 152)
- 무엇보다도 참여형 도시계획은 그동안 행정과 전문가 중심으로 이루어지던 결정에 주민들이 참여하도록 함으로써 도시계획 영역에서도 실질적인 민주주의의 실현을 가능하게 하는 바탕을 마련한다는 점에서 의미를 가짐

□ 다만, 참여형 도시계획과 관련하여 몇 가지 우려 사항이 제기되고 있으므로 이를 충분히 고려하여 주민참여 방안을 지속적으로 개선·보완할 필요

- 참여형 도시계획을 추구하게 되면 도시계획·개발 과정에서 소요되는 시간과 비용이 증가하여 효율성이 감소할 수 있음(김봉철, 2021: 171)
- 주민들의 도시계획 전문성이 부족하여 행정청과 전문가가 제시한 대안과 달리 추상적이거나 실행 불가능한 대안이 제시될 수 있음(이상대·정유선, 2015: 12)
- 재산권과 관련된 민감한 정보가 타인에게 공개될 가능성이 존재하며, 특정한 개인 또는 단체의 이익을 주장하기 위한 부적절한 참여가 이루어질 수 있음

2. 도시계획 주민참여제도의 현황과 한계

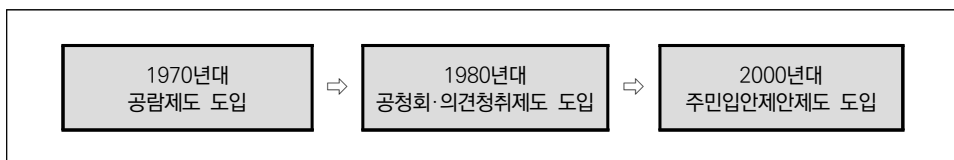
1) 도시계획 주민참여제도 현황

(1) 「국토계획법」상 주민참여제도

□ 주민참여제도의 도입과 발전

- 1970년대 초반에 도시계획 공람제도가 처음 신설되었고, 1980년대 초반에 도시기본계획이 도입되어 공청회와 의견청취제도가 신설되었으며, 이후 2000년대에 주민이 입안권자에게 계획 입안을 제안할 수 있는 제도가 신설되는 등 시대 변화에 따라 단계적으로 주민참여제도가 발전하여 왔음
 - 「도시계획법(1971. 1. 19. 전부개정)」에 도시계획 및 재개발사업 공람 규정(제12조, 제34조)이 처음 도입되었으며, 「도시계획법(1981. 3. 31. 개정)」에 도시기본계획 수립 시 공청회 개최와 도시계획 입안 시 주민의견청취 규정(제16조의2)이 도입됨
 - 또한, 「도시계획법(2000. 1. 28. 전부개정)」에 광역도시계획과 도시기본계획 수립 시 지방의회 의견청취 규정(제9조, 제15조), 지구단위계획구역지정·계획수립과 도시계획시설 설치를 위한 도시계획 입안 제안 규정(제20조)이 처음 도입됨
 - 「도시계획법」이 폐지된 후에는 해당 내용이 「국토계획법」에 그대로 포함

그림 2-1 | 도시계획 주민참여제도의 도입 과정



자료: 저자 작성.

- 도시계획 유형이 세분화되고 새로운 계획이 추가됨에 따라 공청회, 의견청취, 공람 관련 조항이 증가하였으나 주민참여제도의 방식과 절차는 도입 당시의 형태를 거의 그대로 유지하고 있음

□ 현행 「국토계획법」상 주민참여제도로는 공청회, 주민의견청취, 계획서 열람 등이 존재

- 광역도시계획과 도시기본계획의 경우 계획수립 과정에서 공청회를 개최하여 주민 의견을 청취하고(제14조 및 제20조), 지방의회 의견을 청취하여야 하며(제15조 및 제21조), 승인 후 열람 절차를 진행하여야 함(제16조 및 제22조)
 - 공청회는 개최예정일 14일 전까지 일간신문과 관보 등에 공고하여야 하며, 열람의 경우 시·도 공보와 홈페이지에 30일 이상 게재하여야 함(시행령 제12-13조, 제16조의3)
- 도시관리계획의 경우 계획 입안 시 주민과 지방의회의 의견을 청취하여야 하고(제28조) 계획 결정 후 일반이 열람할 수 있도록 하여야 함(제30조)
 - 주민 의견을 청취할 때는 일간신문이나 홈페이지 등에 계획의 주요 내용을 공고하고 14일 이상 열람하도록 하여 의견서를 받으며, 계획 결정 후에는 시·도 공보와 홈페이지에 게재하도록 함(시행령 제22조 및 제25조)
 - 한편, 주민이 기반시설이나 지구단위계획 등과 관련된 도시관리계획 입안을 제안할 수 있으며, 이 경우 직접 도시관리계획도서와 계획설명서를 첨부하여야 함(제26조)
- 그 외 개발행위허가제한지역 지정, 기반시설부담구역 지정, 성장관리계획구역 지정 등과 관련하여 주민 또는 지방의회 의견청취 절차를 규정하고 있음

표 2-3 | 「국토계획법」상 주민참여 관련 규정

구분	국토계획법	국토계획법 시행령
광역 도시계획	• 공청회(제14조) • 의회 의견청취(제15조) • 열람(제16조)	• (공청회) 일간신문, 관보, 공보, 홈페이지 또는 방송 등의 방법으로 개최예정일 14일 전까지 1회 이상 공고(제12조) • (열람) 시·도 공보와 홈페이지에 30일 이상 게재(제13조, 제16조의3)
도시 기본계획	• 공청회(제20조) • 의회 의견청취(제21조) • 열람(제22조)	
도시 관리계획	• 주민제안(제26조) • 주민·지방의회 의견청취(제28조) • 열람(제30조)	• (주민의견청취) 계획 내용을 둘 이상의 일간신문과 홈페이지 등에 공고하고 14일 이상 열람. 의견서가 제출된 경우 시장·군수 등은 반영 여부를 검토하여 60일 이내 통보(제22조) • (열람) 시·도 공보와 홈페이지에 게재(제25조)
기타	• 개발행위허가제한지역 의견청취(제63조) • 기반시설부담구역 의견청취(제67조) • 성장관리계획구역 의견청취(제75조의2)	-

자료: 「국토계획법」과 「국토계획법 시행령」 관련 규정을 참고하여 저자 작성.

□ 각각의 계획수립지침에서도 계획 과정에서 수행하여야 하는 주민참여 절차를 나열하고 있으며, 주민간담회나 주민계획단 등 필요시 수행할 수 있는 방안을 추가적으로 제시

- 「광역도시계획수립지침」에서는 광역계획권의 이슈 발굴이나 미래상 설정을 위해 주민 등을 대상으로 설문조사를 실시할 수 있으며, 계획안에 대해 주민대표 등이 참석한 공청회를 개최하여 의견을 청취하도록 함(4-2-1, 4-2-2)
- 「도시·군기본계획수립지침」에서는 계획 전 과정에서 주민참여 기회를 제공하고, 입안권자와 지자체는 이를 위한 최대한의 지원을 하여야 하며, 주민참여 제고를 위해 계획 도서와 보고서를 이해하기 쉽게 작성하여야 함을 명시(5-2-1)
 - 계획 입안 전 주민간담회 등을 통해 의견을 수렴하고, 필요시 주민참여 생활권계획을 수립하거나 주민대표 등이 참여할 수 있도록 주민계획단을 구성하고 도시대학을 운영하는 등 계획수립체계를 마련할 수 있도록 함(5-2-2)
 - 계획 수립과정에서 지방의회 등의 의견을 듣고 반영하여야 하고, 주민대표 등이 참석한 공청회를 개최하여 의견을 청취하여야 하며, 최종 계획서 작성 시에는 공청회 등에서 제안된 의견에 대해 조치 결과와 미조치 사유 등을 작성하여 자료집에 첨부하여야 함을 규정하고 있음(5-2-3, 5-4-6)
 - 또한, 계획수립에 필요한 경우 주민의식에 대한 설문조사를 실시할 수 있고 주민 공모를 진행하여 계획 내용을 수렴하는 것도 가능함(5-2-5)
- 「도시·군관리계획수립지침」에서는 주민대표 등이 참석한 공청회나 설명회를 개최하여 의견을 청취할 수 있으며, 지역 주민을 대상으로 간담회를 실시하거나 주민의식 설문조사 및 주민공모를 실시할 수 있음을 명시(8-1-3-1)
 - 도시관리계획안의 공고·열람과 관련하여 방송매체나 신문, 홈페이지 등을 활용하고 이해관계자의 의견을 듣도록 하며, 의견이 제출된 경우 조치여부·조치내용·미조치 사유 등을 작성하여 계획 결정 신청 시 첨부토록 함(8-1-3-2)
- 「지구단위계획수립지침」에서는 계획수립 과정에서 주민의견을 충분히 수렴하도록 이해관계자를 포함한 주민을 대상으로 설문조사나 설명회 등을 실시할 수 있으며, 사전에 주민협조를 진행하여야 함을 명시(2-3-3)

표 2-4 | 계획수립지침상 주민참여 관련 규정

구분	관련 규정
광역도시계획	• (4-2-1) 설문조사 시행 • (4-2-2) 공청회 개최
도시기본계획	• (5-2-2) 주민간담회 실시, 주민계획단 구성, 도시대학 운영 • (5-2-3) 공청회 개최 • (5-2-5) 설문조사 및 주민공모 시행
도시관리계획	• (8-1-3-1) 공청회 및 설명회 개최, 주민간담회 실시, 설문조사 및 주민공모 시행 • (8-1-3-2) 계획안에 대한 의견서 제출
지구단위계획	• (2-3-3) 설문조사 시행, 설명회 개최 등

자료: 「광역도시계획수립지침」, 「도시·군기본계획수립지침」, 「도시·군관리계획수립지침」, 「지구단위계획수립지침」의 관련 규정을 참고하여 저자 작성.

□ 이 외에도 일부 지자체에서는 시민참여 도시계획을 실현하고자 조례 등을 통해 자체적으로 도시계획·정책 관련 참여제도를 마련하여 운영

- 서울시는 「서울특별시 도시계획 조례」에서 도시계획을 입안하고 결정하는 전 과정에서 주민참여 기회를 제공하고 주민의견을 수렴하는 계획 체계를 구축하여야 한다고 명시함(제2조)
- 청주시는 「청주시 도시계획 조례」에 도시기본계획 수립 시 각종 위원회, 시민공청회, 간담회를 개최하고 전문가 의견을 청취할 수 있으며, 필요시 계획부문별·기능별 간담회를 개최할 것을 제시(제5조)
- 수원시는 「수원시 도시계획 조례」에서 사회적으로 공감하는 도시기본계획 수립을 위해 도시정책 시민계획단을 운영할 수 있음을 명시하고 있으며(제5조), 「수원시 도시정책 시민계획단 설치 및 운영 조례」를 근거로 시민계획단을 조직하여 도시기본계획·도시관리계획·도시재생사업 등 도시정책에 대한 자문 역할을 수행토록 함
 - 시민계획단은 시민, 수원시의회 의원, 전문가 등 희망자를 모집하여 500명 이내로 구성하고, 초·중·고교 학생 중심으로 청소년계획단을 별도 구성할 수 있음

-
- 시민계획단은 도시기본계획 수립, 도시관리계획 결정 및 변경, 그 외 주요 도시정책 사항에 대한 의견을 제시하는 등 수원시의 정책 자문기구로서 기능하며, 시장은 시민 계획단이 제시한 의견을 도시정책에 반영할 것인지에 대한 여부와 진행 상황을 알려야 함

(2) 기타 도시계획·개발법상 주민참여제도

- 「국토계획법」상 도시계획 외에 도시계획·개발과 관련된 각종 법정계획의 근거가 되는 개별법에서도 구역 지정과 계획안 작성 시 공람, 공청회, 지방의회 의견청취 등 유사한 주민참여제도 시행을 명시
 - 「도시개발법」에서는 도시개발구역을 지정하는 경우 공람 또는 공청회를 진행하여 주민과 전문가 의견을 청취하도록 함(제7조)
 - 「도시 및 주거환경 정비법」의 경우 도시·주거환경정비기본계획 수립 시 주민공람(14일 이상)과 지방의회 의견청취 절차를 진행하여야 하며(제6조), 정비구역에 대한 정비계획 입안 시에도 주민설명회와 주민공람(30일 이상)을 진행하고 지방 의회의 의견을 청취하여야 함(제15조)
 - 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에서는 공원녹지기본계획을 수립하는 경우 공청회를 개최하여 주민과 전문가의 의견을 청취하여야 하고 지방의회 의견청취 절차를 거쳐야 함(제8조)
 - 「경관법」은 주민이 경관계획의 수립을 제안할 수 있는 주민제안제도를 명시하고 있으며(제8조), 경관계획 수립 시에는 공청회 개최를 통해 주민과 전문가 의견을 청취하여야 하고 지방의회의 의견을 들어야 함(제11조)

2) 도시계획 주민참여제도 운영 실태

□ 「국토계획법」에 제시된 도시계획 수립 시의 공청회와 의견청취 절차는 모든 지자체에서 이행 중인 반면, 그 외 주민참여제도는 지자체 상황에 따라 선택적으로 적용

- 이재준 외(2015)가 경기도 31개 시·군의 도시계획 조례를 검토한 결과 도시기본계획 수립 시 법에서 규정하고 있는 공청회와 의견청취는 필수적으로 시행하는 반면, 설문조사·설명회·집담회 등은 실행력이 낮음
 - 도시기본계획 수립 시의 전문성을 확보하기 위해 별도기구설치 조항을 두고 있으나 실제 운영되지는 않는 것으로 조사됨(이재준 외, 2015: 10)

표 2-5 | 경기도 31개 시·군 도시계획 조례상 주민참여제도

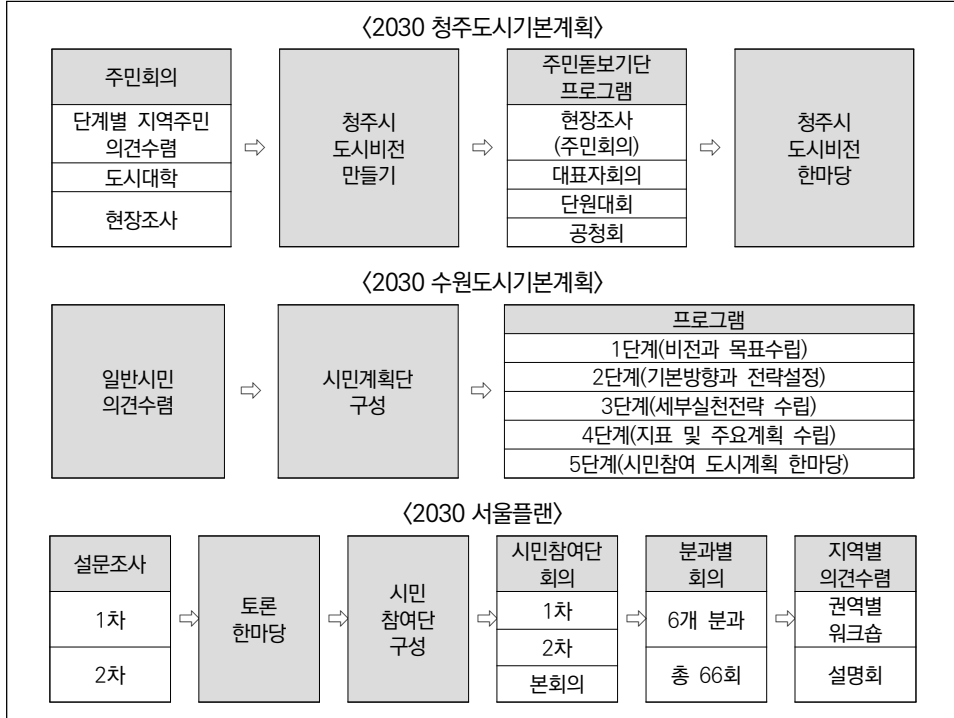
구분	관련법상 주민참여제도			그 외 주민참여제도						
	공청회	주민 의견 청취	의회 의견 청취	설문 조사	인터뷰	주민 설명회	부문별 집담회	위원회 구성	자문단 구성	별도 기구 설치
시·군 (개)	31	31	2	6	3	3	2	2	2	27
비율 (%)	100.0	100.0	6.5	19.3	9.6	9.6	6.5	6.5	6.5	87.1

자료: 이재준 외, 2015: 10, <표 2>.

□ 법률로 규정하고 있지는 않으나 최근 주민계획단을 구성하여 계획을 수립하는 사례 증가

- 청주시, 수원시, 서울시 등 일부 지자체에서는 도시기본계획을 수립하는 과정에서 주민계획단을 구성하고 이들의 의견을 도시계획에 적극적으로 반영
 - 2030 청주도시기본계획 주민돌보기단(2012), 2030 수원도시기본계획 시민계획단(2012), 2030 서울플랜 시민계획단(2012) 등 2010년대 초반에 주민계획단 제도가 처음 시도되었으며, 현재는 더욱 많은 지자체에서 해당 제도를 시행
- 이 외에도 2021 청주도시기본계획 주민간담회 및 평가회, 2030 광주도시기본계획 시민 설문조사 등 다양한 주민참여 방안 시도

그림 2-2 | 도시기본계획 과정에서의 주민계획단 운영 사례



자료: 전철민·이희정, 2016: 6~8. <표 5>, <표 6>, <표 7>.

□ 도시관리계획(지구단위계획) 수립 시 설문조사 등의 방법으로 의견을 청취하며, 일부는 해당 지역의 주민들을 대상으로 간담회나 설명회를 개최

- 지구단위계획 수립과정에서 우편 설문조사 등을 통해 주민 의견을 청취하지만 지구단위계획에 대한 이해가 낮아 응답률이 저조
- 서울시는 2009년부터 주민협정을 통해 지구단위계획을 수립하는 주민참여형 도시만들기를 추진하였고 이후 주민참여형 지구단위계획을 시행하여 주민협의체를 구성하고 워크숍을 진행하는 등 도시계획 주민참여 영역을 확대하는 경향⁴⁾
 - 다만, 주민 권한 부족과 예산 부족 등이 원인이 되어 의견이 반영되기 어려운 구조

4) 도시계획 수립 업체 관계자 인터뷰(2021.9.1.) 내용을 참고하여 작성.

3) 현행 도시계획 주민참여제도의 한계

□ (참여방식) 현행 주민참여제도는 참여 시기나 형태가 매우 제한적이고 절차적 성격이 강해 주민들의 능동적 참여 불가

- 법률로 규정되어 필수적으로 시행되는 주민참여제도는 IAP2 주민참여 1~2단계 수준의 소극적 참여방식으로 분류되며 제한적이고 경직적
 - 공청회, 의견청취, 열람은 완성된 계획안을 공개한 후 의견을 받는 일방적 방법일 뿐 계획 과정 전반에 걸친 행정청과 주민의 양방향 소통이나 계획 이후 실행 과정에서 모니터링 및 피드백으로 이어지는 지속적인 참여는 불가(양재섭·김태현, 2011: 65; 이상대·정유선, 2015: 17; 전철민·이희정, 2016: 15)
 - 물론 2030 서울플랜이나 2030 수원도시기본계획 같이 지자체 차원에서 계획단을 꾸려 지속적으로 참여하는 경우가 있지만 드문 경우이며 이 역시 실질적인 계획안 작성보다는 비전 설정 등 계획 초반의 추상적 개념 설정에 초점이 맞춰져 있음(최봉문 외, 2019: 192)
- 또한, 주민참여제도는 계획수립을 위해 거쳐야 하는 기본 절차로서만 인식되어 주민들의 의견을 수렴하고 반영하는 부분이 다소 미흡
 - 공청회나 의견수렴 과정은 계획수립 단계에서 필수적으로 시행하여야 하는 절차이지만, 이 과정에서 수렴된 의견에 대한 면밀한 검토나 검토 결과 공개에 대한 의무 규정은 부재하여 의견의 충실한 반영이 이루어지지 않음
- 특히, 도시계획 결정·허가에 대한 중대한 권한을 갖는 도시계획위원회의 판단 과정에 있어 주민 의견이 충분히 반영되지 못하는 문제 존재
 - 현재 관련 법에 따라 전문가 중심의 도시계획위원회가 도시계획 사안에 대한 심의·자문 권한을 가지고 있으나 이들이 해당 지역을 면밀히 파악하고 있는 것이 아니므로 지역 상황을 고려하지 못한 결정과 허가가 내려질 수 있는 여지가 존재
 - 도시계획위원회가 안건을 심의하는 과정에서 주민 의견을 참고하고 있으나 제시된 의견 대부분은 이해관계자의 민원성 발언에 근접하고, 주민 의견에 대한 검토 결과나 반영 여부 공개가 의무화되어 있지 않기 때문에 큰 영향을 미치지 못하는 실정

- 한편, 「지방도시계획위원회 운영 가이드라인」에 따르면 도시계획위원회에 주민대표인 지방의회 의원과 시민단체 소속자가 참여할 수 있으나 이들은 특정 계층·단체를 대변하는 특수성을 가지며 참여 수도 제한적이라는 점에서 주민참여로 보기 어려움

표 2-6 | 지방도시계획위원회 직업별 구성(2021)

구분	교수	연구원	공무원	의회의원	시민단체	기타	합계
서울	15	3	5	5	-	2	30
부산	15	2	7	4	1	1	30
대구	14	3	4	3	1	4	29
인천	13	2	5	3	2	5	30
광주	17	-	4	2	3	1	27
대전	11	5	5	3	-	4	28
울산	14	3	4	1	-	3	25

자료: 김예성, 2021: 15, <표 7> 내용 중 일부 발췌.

□ (참여대상) 주민참여제도와 관련하여 참여대상과 규모에 대한 구체적인 규정이 없으며, 이로 인해 대표성이나 이해관계를 고려한 효과적 참여가 어려움

- 주민참여 진행 시 참여자의 구성에 대한 문제가 지속적으로 제기되어 왔으며, 대표성과 이해관계 수준을 고려해야 한다는 지적이 있음
 - 공청회의 경우 일반 주민보다는 특정 단체나 전문가가 주로 참여하기 때문에 충분한 의견을 수렴하기에 부적합하며, 도시기본계획 주민계획단을 운영하는 경우 규모나 선정 방식에 있어 대표성 문제가 제기되기도 함(전철민·이희정, 2016: 15)
- 지구단위계획이나 개발행위허가의 경우 개인의 재산권과 거주환경에 직접적인 영향을 미칠 수 있음에도 참여대상이 제한적이거나 참여방안 부재
 - 지구단위계획 수립 시 주민들을 대상으로 설명회나 간담회를 진행하여 의견을 수렴하기도 하지만 드문 경우이며, 의견을 수렴하더라도 토지소유주를 중심으로 진행하고 세입자 등 실질적인 이해관계자의 참여가 제한되어 있음⁵⁾
 - 개발행위허가 관련 참여제도가 부재하여 주민들에게 상당한 영향을 미칠 수 있는 사안임에도 사전에 정보를 얻거나 의견을 제시하지 못하고 추후 사회적 갈등으로 번짐

5) 도시계획 수립 업체 관계자 인터뷰(2021.9.1.) 내용을 참고하여 작성.

(예시) 비도시지역 개별입지 공장 개발행위허가 사례⁶⁾

화성시가 농촌 마을에 대규모 공장 개발을 허가해 한평생 마을을 지킨 주민들이 집단 민원을 제기하고 나섰다. 30일 시 등에 따르면 방음벽 제조업체 H사는 지난해 10월 서신면 643의6 일원 4천990㎡에 지상 1층(연면적 1천432.9㎡) 일반 철골조 공장동과 지상 2층(연면적 863㎡) 사무동을 착공해 현재 건축공정률은 70%대다. 공사 현장과 맞닿은 농가 주택은 3곳이다. 부지 경계와 농가 사이의 거리는 10여m에 불과하다. 주민들은 허가 과정에 대해 전혀 안내를 받지 못한 채 거주지 앞에 십수m 높이의 건물 골조가 올라가자 60명이 연대 서명한 고충 민원을 내는 등 전전긍긍하고 있다.

□ (정보제공) 홍보가 미흡하여 공청회나 공람 정보를 알기 어렵고 참여가 제대로 이루어지지 못하며, 계획에 대한 설명이나 정보제공 수준이 미흡하여 적극적인 참여 불가

- 공청회, 공람, 의견청취 모두 신문이나 관보·공보 등을 통해서만 간략히 알리도록 하고 있어 충분한 홍보가 되지 않고 주민들이 참여하기 어려움
 - 신문이나 방송 등의 매체보다는 시대 변화에 맞춰 SNS, 이메일, 지역 주민이 활용하는 어플리케이션 등을 활용하여 정보를 제공하는 것이 적합(박주선·장교식, 2020: 54)
- 또한, 계획안과 도면을 제공하는 것만으로는 전문성이 부족한 일반 주민들이 계획의 내용을 쉽게 알 수 없어 실질적 참여에 한계가 존재함
 - 도시계획 유형별로 공간 범위가 다르고 이해관계자가 상이하므로 맞춤형의 참여 방식을 적용하는 것이 적합하지만 현재는 공청회를 통한 설명과 열람 기간 내 계획안과 도면 공개라는 단순한 형태로만 정보를 제공(양재섭·김태현, 2011: 66)
 - 지구단위계획이나 개발행위허가 등은 재산권에 직접 영향을 미칠 수 있는 중대한 사안이며 계획안만으로는 내용을 제대로 이해하기 어려우므로 이해관계자를 대상으로 더욱 상세한 정보를 제공하여야 함(박주선·장교식, 2020: 51, 53)

6) 경인일보, 2020, '40년 산 집앞에 13m높이 공장... '그들' 드러운 화성시 농촌마을', 1월 31일 보도자료 내용을 일부 발췌.

3. 커뮤니티 보드 도입에 대한 논의

1) 도시계획 주민참여제도 개선 방향

- **현행 도시계획 주민참여제도의 문제를 극복하기 위해 요구되는 개선 사항들을 참여방식, 참여대상, 정보제공 측면에서 나열하면 아래와 같음**
- **(참여방식)** 도시계획 수립 마무리 단계에서의 일방적인 계획안 설명이 아니라 전 과정에 걸쳐 양방향의 논의와 적극적 의견수렴이 가능한 구조 필요
 - 먼저, 도시기본계획 주민계획단 운영을 의무화하고 역할을 확대하며, 계획수립 이후의 실행 과정도 지속적으로 모니터링하도록 하여 계획의 실효성을 높이는 체계가 필요함(홍성우, 2013: 229)
 - 도시계획 공청회나 공람 절차에서 제기된 의견에 대해서는 타당성을 검토하여 반영 여부를 결정하고 반영 사유 또는 미반영 사유를 포함하여 공표하는 등 의견 수렴의 결과를 명확히 전달하는 것이 요구됨(김봉철, 2021: 180)
 - 이 외에도 다양한 도시계획·개발 사안에 대해 주민 의견을 들을 수 있는 자문 위원회를 운영하거나, 도시계획위원회에 주민이 참석하여 의견을 제시하도록 하는 등의 제도개선을 통해 주민참여의 범위와 실질적 기능을 확대할 필요가 있음
- **(참여대상)** 도시계획 주민계획단의 구성이나 규모 관련하여 대표성을 확보하여야 하며, 도시계획·개발 관련 각종 공청회, 설명회, 간담회 등에 대한 이해관계자 참여를 보장
 - 주민계획단의 경우 법적 의무사항이 아니고 참여자 선정에 많은 시간·예산이 소요되어 일부 지자체에서 단편적으로 시행되고 있지만, 최근 시민참여 도시계획의 필수 요소로 인식되고 있으므로 대표성 문제를 해소하고 지속적으로 운영할 수 있도록 구체적인 운영 방안 마련이 필요
 - 지역의 미래상을 제시하는 광역도시계획이나 도시기본계획과 달리 지구단위 계획과 개발행위허가 등 특정 지역에 한정되는 사안의 경우 이해관계자가 해당 내용을 명확히 인식하고 의견을 제시할 수 있는 체계 필요

□ **(정보제공)** 도시계획·개발과 관련하여 원활한 주민참여가 가능하도록 다양한 수단을 활용하여 정확하고 충실한 정보를 제공함으로써 의견수렴의 실효성 확보

- 공청회, 설명회, 의견청취, 열람 등의 절차를 진행하기 전 홈페이지나 SNS 등의 수단을 적극적으로 활용하여 홍보하고, 이때 주요 내용을 정확히 제공함으로써 주민들이 관련 내용을 충분히 인식하고 참여하도록 하여야 함
- 도시계획 수립 전 과정에 걸쳐 진행 상황을 주민들과 공유하도록 하고, 계획 내용 또한 알기 쉽게 작성하거나 부연 설명을 덧붙여 도시계획에 대한 이해와 관심을 높일 수 있도록 유도하여야 함
 - 필요하다면 도시계획에 대한 교육과정을 운영하여 주민대표나 관심 있는 주민들이 참여할 수 있도록 하는 방안도 강구할 수 있음, 실제 도시기본계획 주민계획단의 경우 기본적인 교육을 진행한 후 본격적인 참여 수행

2) 커뮤니티 보드의 도입 필요성

□ 주민들이 적극적으로 참여·주도하는 시민참여 도시계획을 실현하기 위해 본 연구에서는 커뮤니티 보드(도시계획 주민위원회)의 도입을 검토

- 시민참여 도시계획은 지금까지 도시계획을 주도하여 온 행정청과 전문가 외에도 주민과의 협력을 강조하며 도시계획에 대한 참여가 주민의 당연한 권리임을 내포하는 개념(이재준 외, 2015: 8)
 - 시민참여 도시계획의 활성화를 위해서는 계획 주체인 주민의 역량을 강화하고 역할을 명확히 분담하여야 하며 주민 의견에 대한 수용성을 높이는 것이 중요
- 커뮤니티 보드는 도시계획과 관련된 의사결정에 참여하는 주민대표조직으로서 역량 있는 주민들이 중심이 되어 정책 결정에 대해 논의하는 역할 수행
 - 모든 주민이 정책 결정에 참여하는 것은 불가능하므로 이들이 주민들을 대표하여 적극적으로 의견을 피력하고 수용력을 높인다면 주민참여 효과가 높아질 것으로 기대

□ 주민자치와 주민참여에 대한 사회적 요구가 높아지며 주민자치조직의 형성과 운영이 확대되는 추세이고 도시계획도 공공 정책으로서 이와 밀접

- 주민자치제도가 발전하면서 행정 운영과 정책 결정에 있어 주민참여가 필수가 되고 있으며 이와 관련하여 각종 주민조직이 운영되는 상황
 - 대표적으로 주민들이 직접 예산 사용처를 결정하는 주민참여예산제가 시행되면서 지자체별로 주민참여예산위원회를 운영하고 있으며, 기초지자체(읍·면·동)별로 지역 행정을 지원하고 문제를 논하는 주민자치회를 운영하고 있음
- 도시계획 분야에서도 주민조직 중심의 정책 제안·결정 체계를 구축하고 능동적 주민참여를 지향하는 방향으로 나아가는 것을 검토할 필요
 - 맞춤형 도시계획의 수립이 요구되고 생활권·마을 단위 계획이 증가하는 추세이므로 변화에 맞춰 시민참여 도시계획의 지원 또는 전담 기구로서 주민조직 운영이 가능함
 - 사회적 요구와 지역적 특성을 반영한 도시계획을 실현하고 불합리한 결정에 따른 사회적 갈등을 예방하여 도시계획의 신뢰를 높이는 효과를 가져올 수 있음

□ 커뮤니티 보드 운영을 통해 도시계획 주민참여의 참여방식·참여대상·정보제공 측면의 개선 사항을 효과적으로 실현하는 것이 가능

- **(참여방식)** 커뮤니티 보드는 상설 조직으로 도시계획·개발 사안 전반에 대한 안정적이고 지속적인 참여 가능
 - 도시기본계획의 주민계획단 또는 생활권·마을계획의 계획단으로 기능할 수 있으며, 그 외 지구단위계획이나 개발행위허가 등 다양한 도시계획·개발 사안에 대한 자문을 수행하거나 공식적인 의견수렴 창구 역할을 수행할 수 있음
 - 공식조직이므로 행정청으로부터 정보를 받아 계획 실행을 모니터링할 수 있고, 의견 제출 시에도 행정청으로부터 반영 여부와 사유 등을 명확히 전달받는 것이 가능
- **(참여대상)** 공식적인 절차로 구성원을 선정하여 대표성 문제를 해소할 수 있고 커뮤니티 보드를 중심으로 개별 사안에 대한 이해관계자 의견수렴 가능
 - 도시기본계획 주민계획단과 관련하여 제기되는 대표성 문제를 해소하기 위해서는

- 하위 단계에서 시민조직을 구성하고 위로 갈수록 수렴하는 피라미드 형태의 참여 체계를 마련하여 주민이 고르게 참여하도록 하는 것이 유리(홍성우, 2013: 223)
- 즉, 특정 행정단위(읍·면·동 또는 생활권 등)에서 공식적인 절차에 따라 커뮤니티 보드를 조직하고 이들이 주축이 되어 하위에서 상위 계획까지 대표성을 갖고 참여하는 체계를 구축하는 것이 바람직
 - 또한, 정기회의를 통해 다양한 안건에 대해 논의하고, 필요한 경우 이해관계자 중심의 의견수렴을 진행함으로써 사회적 갈등을 최소화하는 역할을 수행할 수 있음
 - **(정보제공)** 커뮤니티 보드가 주민참여의 공식적 창구로서 기능하며 행정청으로부터 필요한 정보를 받아 주민에게 전달하는 역할 수행 가능
 - 행정청으로부터 도시계획 관련 정보를 제공받아 홈페이지, SNS, 온라인 영상 등을 통해 주민들과 공유함으로써 적극적인 참여를 유도할 수 있음
 - 커뮤니티 보드의 주요 활동이나 도시계획·개발 안건에 대해 논의한 내용과 결과, 제시된 의견에 대한 진행 상황 등을 공유함으로써 도시계획의 개방성·투명성 달성

그림 2-3 | 현행 제도의 한계와 개선 방향에 기반한 커뮤니티 보드 도입 필요성

	현행 제도의 한계	개선 방향	커뮤니티 보드 도입을 통한 실현
참여 방식	참여 수준 낮음	다양한 참여 수단 도입	공식조직으로서 도시계획 전 과정에 참여하여 의견수렴 및 자문 역할 수행
	참여 시기와 내용 제한	계획수립과 실행 전 과정 참여 유도	
	일방적 소통	양방향 소통 보장	
참여 대상	참여자 대표성 문제	구성과 규모 측면 대표성 확보	주민대표조직을 중심으로 관계자 의견수렴
	이해관계자 참여 제한	사안별 이해관계자 참여 유도	
정보 제공	주민참여 홍보 미흡	다양한 홍보 수단 활용	도시계획 관련 정보와 진행 절차 등을 상시 공유
	도시계획 정보제공 미흡	도시계획 교육 및 정보 공유	

자료: 저자 작성.



CHAPTER 3

커뮤니티 보드 관련 국내·외 사례

- 1. 사례 선정과 분석 틀 39
- 2. 국외 유사 제도 도입·운영 사례 41
- 3. 국내 유사 제도 도입·운영 사례 55
- 4. 분석 결과와 시사점 69

03 커뮤니티 보드 관련 국내·외 사례

1. 사례 선정과 분석 틀

1) 사례 선정

□ 도시계획·개발과 관련하여 주민조직을 조직하고 운영함으로써 시민참여 도시계획을 실현하고 있다고 평가받는 국내·외 사례를 분석 대상으로 선정

- 선행연구와 기사를 참고하여 시민참여 도시계획의 우수 사례 중 주민조직을 적극적으로 활용한 경우를 선별
 - 국외 사례로는 미국 뉴욕시 커뮤니티 보드와 휴스턴시 슈퍼근린주구 협의회, 국내 사례로는 수원시 도시정책 시민계획단과 세종시 주민자치회(마을계획단)를 선정

표 3-1 | 커뮤니티 보드 관련 국내·외 사례 선정

구분		주요 내용
국외 사례	뉴욕시 커뮤니티 보드	• 도시계획·개발 이슈, 정책 예산 결정 등에 관여하는 주민대표기구 • 표준토지이용심의과정(ULURP)에 참여
	휴스턴시 슈퍼근린주구 협의회	• 지역 현안을 논의하고 정책사업 우선순위를 결정하는 주민참여기구 • 슈퍼근린주구 실행계획(SNAP) 수립의 장으로 기능
국내 사례	수원시 도시정책 시민계획단	• 도시계획과 도시정책에 참여하거나 의견을 제시하는 주민자문기구 • 도시기본계획의 참여단이자 정책 토론 수행
	세종시 주민자치회(마을계획단)	• 마을계획과 예산 사용 등에 관여하고 의견을 수렴하는 주민자치기구 • 주민자치회를 중심으로 마을계획단을 구성하고 마을계획 수립

자료: 저자 작성.

2) 사례 분석의 방법

□ 각각의 사례에 대해 주민조직을 중심으로 한 해당 주민참여제도의 도입 배경, 주민조직의 구성과 기능, 운영방식, 주요 성과와 한계를 분석하고 시사점 도출

- 특히 주민조직의 구성과 관련하여 대표성 문제를 어떻게 극복하였는지 살피고, 조직의 기능 측면에서 도시계획·개발 사안과 관련된 역할이 무엇인지 검토
- 또한, 운영 방식 측면에서 회의 등의 운영 방침과 주민 의견수렴 방법, 관련 정보의 취득과 공유 형식 등 구체적인 내용을 집중적으로 고찰
- 검토한 내용을 토대로 사례별 성과와 한계를 분석하고, 모든 분석 내용을 종합하여 도시계획·개발 관련 주민조직 운영에 대한 시사점을 도출

□ 사례 분석은 문헌고찰, 공식 자료 검토, 관계자 인터뷰 등을 토대로 진행

- 국외 사례의 경우 관련 문헌을 폭넓게 고찰하고 공식 홈페이지에서 제공하는 자료 및 정보들을 탐색하여 분석 진행
- 국내 사례의 경우 각종 문헌과 공식 자료 등을 토대로 사전 분석을 진행한 후, 해당 주민조직 운영 담당자 또는 관계자 인터뷰¹⁾를 통해 심층 분석 수행

표 3-2 | 사례 분석의 틀

분석 항목	분석 초점	분석 방법
❶ 도입 배경	• 조직의 필요성	• 문헌고찰 • 공식 자료와 정보 탐색 - 관련 조례 및 운영 규칙 - 회의 안건 자료 - 회의록 및 영상자료 등 • 전문가 및 관계자 인터뷰(국내 사례)
❷ 조직 구성	• 조직의 규모와 대표성 확보 노력	
❸ 주요 기능	• 도시계획과 관련된 주요 역할	
❹ 운영 방식	• 조직의 운영 구조(지원체계) • 논의 및 정보공유 방식 등	
❺ 성과와 한계	• 제도 운영의 효과 • 개선 필요 사항	

자료: 저자 작성.

1) 수원시 시민계획단 담당 공무원 서면 인터뷰(2021.9.14.), 세종시 도시계획 주민참여 담당 공무원 인터뷰(2021.10.5.) 진행.

2. 국외 유사 제도 도입·운영 사례

1) 미국 뉴욕시 커뮤니티 보드(Community Boards)

(1) 도입 배경

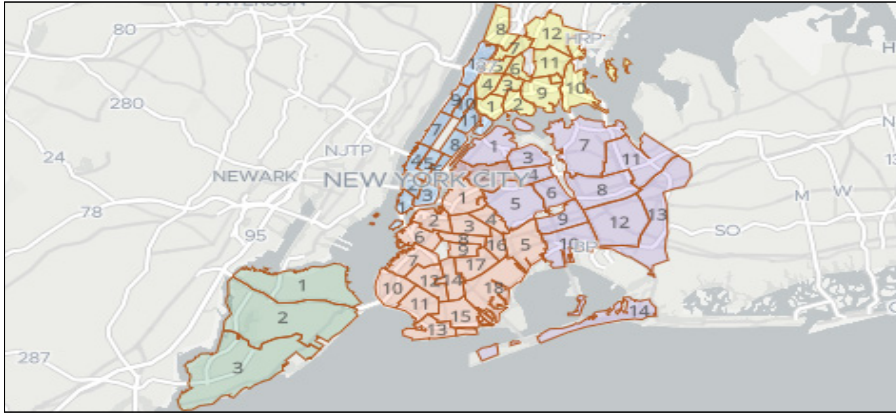
- 미국 뉴욕시의 커뮤니티 보드는 도시계획·개발 이슈, 공공서비스 공급, 정책 예산 결정 등 커뮤니티와 관련된 공적 결정 시 주민 의견을 수렴하고 제시하는 주민대표기구
- 20세기 초 도시 문제 해결 과정에서 거주자의 정책 참여에 대한 필요성이 높아졌고 1951년에 최초의 커뮤니티계획위원회가 설립된 이후 현재의 커뮤니티 보드로 발전
 - 당시 뉴욕은 서유럽 이민자들이 집중되며 심각한 도시 문제를 경험하였으며 슬럼화된 지역을 대상으로 한 공공주도의 대규모 철거형 재개발이 추진되었으나 커뮤니티 파괴라는 비판 제기(최영상·백인걸, 2017: 24~27)
 - 커뮤니티의 특성을 반영한 도시계획·정책 필요성이 높아지면서 1951년 맨하튼 보로장(Borough President)이 도시계획에 대한 자문 역할을 하는 커뮤니티 계획위원회(Community Planning Councils)를 최초로 설립(Forman, 2000)
 - 1963년에 커뮤니티 보드라는 명칭으로 뉴욕시 헌장(New York City Charter)에 도입되어 시 정부 자문 권한을 법적으로 부여받았으며(배웅규 2007: 6~7),²⁾ 1975년 시 헌장 개정에 따라 커뮤니티의 토지이용 계획 및 검토, 예산 제안, 서비스 제공 개선을 담당하는 독립기관으로서의 위치를 확보³⁾
- 뉴욕시 전역의 총 59개 커뮤니티 구역(Community Districts, 5~25만 명 거주)⁴⁾에 커뮤니티 보드가 조직되어 주민참여시스템의 핵심 역할 수행

2) 1963년의 시 헌장 규정에는 커뮤니티 보드 구성이나 책임과 이행에 대한 규정이 없다는 한계 존재, 1968년에 뉴욕시 시장이 Local Law 39를 제정하여 커뮤니티 보드의 공청회 개최 권한을 부여함(배웅규, 2007: 6).

3) 1975년의 시 헌장 개정에 따라 ULURP(표준 토지이용 심의과정) 참여와 197-a 계획 작성 역할이 부여되었으며, 1989년에는 환경영향 검토 역할이 추가로 부여되어 점차 역할이 확대됨(Forman, 2000).

4) 현재 미국 뉴욕시에는 5개 보로(Borough)에 걸쳐 총 59개의 커뮤니티 구역이 존재함(Bronx 12개, Brooklyn 18개, Manhattan 12개, Queens 14개, Staten Island 3개).

그림 3-1 | 뉴욕시 커뮤니티 구역 현황(2021년 기준)



자료: Community District Profiles(<https://communityprofiles.planning.nyc.gov>, 2021년 7월 17일 검색).

(2) 조직 구성

□ 커뮤니티 보드 위원은 최대 50명으로 임기 2년간 급여 없이 봉사직으로 참여

- 커뮤니티 보드 소속 위원은 지역에 거주하거나 종사하는 주민, 사업가, 전문가, 공무원 등을 대상으로 시의원이 추천하거나 보로장이 선별·임명하고 이들은 시의 공무원으로서 역할을 수행(NYC, 2010: 24)
 - 임기 2년에 맞춰 운영한 후에는 전체 인원의 1/2을 교체하여야 하며, 공무원의 참여가 가능하지만 전체 인원의 1/4 초과 불가
 - 기본적으로 보로장이 선별·임명하는 것으로 되어 있으나 실제로는 위원 대표성을 확보하기 위해 홍보, 신청 절차, 정치적 요소를 배제한 선정 등에 많은 노력을 기울이고 있으며, 맨하튼 보로의 경우 커뮤니티 특성에 맞춰 모집 계획을 차별화하거나 전문적인 선별 패널을 구성하여 인터뷰를 진행하는 등 다양한 방식을 활용⁵⁾
- 필요한 경우 보드 내에서 별도의 소위원회(토지이용 및 조닝위원회, 환경위원회, 교통위원회 등)를 구성할 수 있고 여기에는 선출된 보드 위원 외 주민들도 참여할 수 있음(NYC, 2010: 25)

5) Kallos, 2014, Policy Report: Improving Community Boards in New York City, 3월 3일 공청회 자료.

□ 선출된 커뮤니티 보드 위원 외에도 구역 관리자를 비롯한 직원이 상주하며 업무를 지원

- 각 커뮤니티 보드에는 전담 직원인 구역 관리자(District manager)가 존재하여 사무실을 운영하고 직원을 고용하여 업무를 진행(NYC, 2010: 51)
- 2010년부터는 Community Planning Fellowship Program 제도가 마련되어 지역 대학에서 도시계획 및 공공정책 등을 전공하는 대학원생들이 2년간 커뮤니티 보드에서 일하며 실무를 익히고 계획을 지원⁶⁾

(3) 주요 기능

□ 커뮤니티 보드의 주요 역할은 ①도시계획·개발(토지이용) 관련 제안과 검토, ②커뮤니티 관련 시 예산 제안, ③공공서비스 공급 관련 협의, ④기타 커뮤니티 관련 문제 해소이며, 이 중 도시계획·개발(토지이용) 제안과 검토, 시 예산 제안 역할이 중요

- **(토지이용 심의과정 참여)** 뉴욕시는 토지이용과 관련된 각종 사업 제안 시 ‘표준 토지이용 심의과정(Uniform Land Use Review Procedure; ULURP)’을 거치도록 하며, 커뮤니티 보드의 검토 절차가 포함됨(NYC, 2010: 39~41)
 - 커뮤니티 보드는 제안서를 받은 후 공청회를 개최하고 의견서를 제출하여야 하며, 제출된 의견은 구속력은 없지만 보로장과 도시계획위원회의 결정에 큰 영향을 미친다는 점에서 해당 역할이 커뮤니티 보드의 권력 기반으로 작용(이승중, 1997)

표 3-3 | 뉴욕시 표준 토지이용 심의과정(ULURP)의 절차 및 소요 기간

표준 토지이용 심의과정(ULURP)
제안서 제출 → 도시계획국 신청 접수 → 커뮤니티 보드 검토(60일) → 보로장 심의(30일) → 도시계획위원회 심의(60일) → 시의회 심의(50일) → 시장 심의

자료: NYC, 2010: 39~41.

6) FCNY(Fund for the City of New York) 홈페이지 내용(<https://www.fcny.org/fcny/core/cpf>, 2021년 10월 12일 검색)을 참고하여 작성.

- **(197-a 계획수립)** 197-a 계획은 커뮤니티 보드가 수립하여야 하는 커뮤니티의 장기 마스터플랜으로 커뮤니티 보드에 의해 계획안이 작성되면 공청회를 개최하고 각종 심의 절차를 거쳐 확정(NYC, 2010: 95~96)
 - 197-a 계획은 구속력은 없지만 정책 결정 시 고려하여야 하는 계획으로서의 위상을 가지며, 장기 목표와 비전, 부문별 계획(토지이용 및 조닝, 도시디자인, 오픈스페이스 및 역사 보존, 교통, 경제발전, 환경보호 및 지속가능성, 주거, 커뮤니티 시설 등) 내용을 포괄
- **(시설 입지과정 참여)** 시장이 매년 작성하는 도시 내 시설에 대한 필요 진술서(Citywide Statement of Needs)를 검토하여 의견 제출(NYC, 2010: 104)
 - 해당 진술서를 주민들에게 공개하고 공청회를 개최하여 의견을 수렴한 후 제출, 관계 기관에서는 시설 계획 수립 시 커뮤니티 보드의 의견을 반드시 고려하여야 함

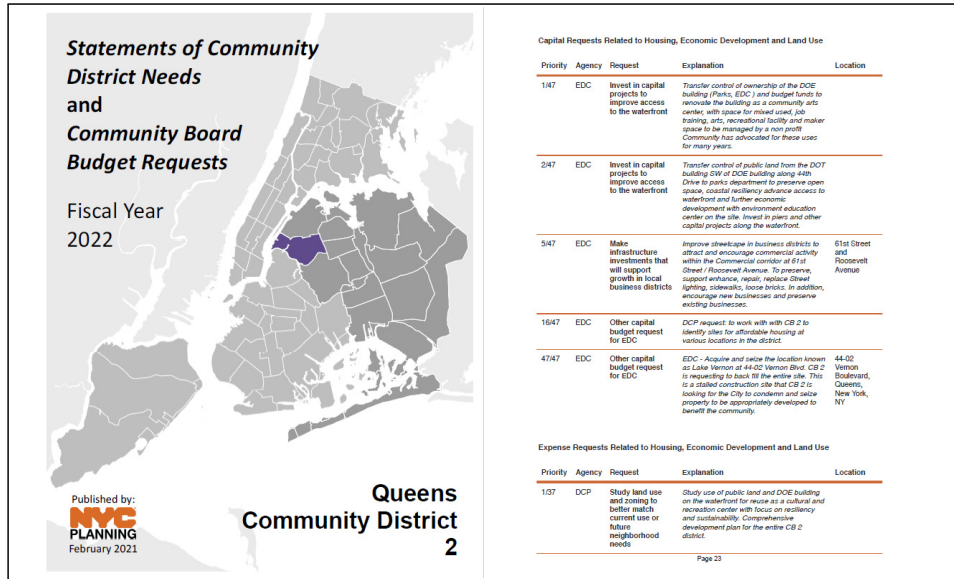
표 3-4 | 도시계획·개발(토지이용)과 관련된 커뮤니티 보드의 주요 역할

구분	책임 사항
표준 토지이용 심의과정 참여	• 시 정부가 결정 권한을 가진 토지이용 제안에 대한 의견 제시 - 60일 이내에 제안에 대한 공청회를 개최하고 의견서 작성
197-a 계획 수립	• 커뮤니티 구역의 목표와 비전, 부문별 계획 내용 작성 - 다양한 분야를 포괄하며 해당 지역의 문제 파악 및 해결 방안 제시
시설 입지과정 참여	• 커뮤니티 시설의 입지와 관리에 대한 의견 제시 - 시설 입지가 결정되면 시설 모니터링 위원회 설립도 가능

자료: NYC, 2010: 39~41, 95~96, 103~104 내용을 종합하여 정리.

- **(커뮤니티 관련 예산 제안)** 커뮤니티 보드는 매년 해당 커뮤니티를 위한 예산 우선순위를 결정하여 시 기관에 제출하고 관련 행정기관은 신청 내용을 검토하여 예산 반영 결정(NYC, 2010: 32~33)
 - 커뮤니티 보드는 설문조사, 공청회, 서비스 기관과의 논의, 주민 불만 사항 등 각종 기록을 활용하여 커뮤니티 내 문제를 파악하고 이를 기반으로 자원 할당 결정
 - 신청한 예산이 모두 반영되는 것은 아니나 직접 예산을 제안한다는 점에서 의의가 있으며, 행정기관이 예산 신청을 수용하지 못하면 이유와 대책을 서면으로 통보할 의무를 가짐

그림 3-2 | 커뮤니티 보드 예산 요구서 예시



자료: NYC Planning, 2021.

(4) 운영 방식

□ 커뮤니티 보드는 법적 근거를 갖는 독립기관으로서 뉴욕시와 해당 보로로부터 행정적·재정적 지원을 받아 운영되고 시의 각 기관과 협력 관계를 유지하며 업무 수행

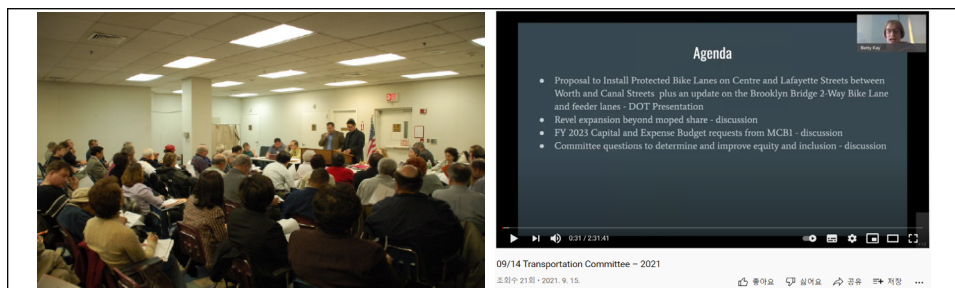
- 시장은 지역 서비스와 관련된 모든 문제에 대해 커뮤니티 보드와 협력하고 커뮤니티 보드를 행정적·재정적으로 지원하여야 하며, 보로장은 커뮤니티 보드 구성원 임명과 교육 등을 담당⁷⁾
- 시장실 소속 커뮤니티지원단이 커뮤니티 보드에 대한 모든 행정 지원을 담당하며, 관련 행정기관도 커뮤니티 보드의 정보 요청에 신속히 대응하고 관련 정책에 대해 정기적으로 보고하는 등 협력 의무 존재

7) 뉴욕시 헌장(New York City Charter) Section 2800 내용을 참고하여 작성.

□ 커뮤니티 보드는 매달 1~2회의 공청회와 정기회의를 개최하여 주민들과 안건을 공유하고 의견을 수렴하며, 자체 홈페이지 등을 통해 주민들과 지속적으로 소통

- 공청회와 정기회의에는 보드 구성원을 비롯한 주민 누구나 참여할 수 있으며, 시간, 장소, 안건을 사전에 공지하여 참여를 독려(NYC, 2010: 28~29)
 - 일반 공청회의 경우 정족수 제한이 없으나 표준 토지이용 심의과정(ULURP)에 대한 안건인 경우 최소한 보드 구성원의 20% 또는 7명의 참석이 요구되며, 정기회의는 소집과 투표 진행을 위해 보드 구성원의 과반 참석 필요
 - 회의에는 시장실 공무원과 관련된 공공기관 소속 공무원도 참관하며, 일반 대중이 의견을 제시할 수 있도록 발언 시간을 반드시 확보하여야 함
 - 커뮤니티 보드의 모든 공청회 및 회의 안건과 결과는 홈페이지를 통해 공개되며, 코로나19 발생 이후에는 비대면 회의를 진행하고 일반 시민에게 개방
- 공청회와 정기회의 외에도 홈페이지나 SNS 등을 통해 각종 커뮤니티 보드 활동과 관련 정보를 공유하며 주민들의 관심을 유도
 - Brooklyn Community Board 5의 경우 커뮤니티의 다양한 프로젝트, 활동, 자원에 대한 소식을 제공하기 위한 원스탑 매체(one stop shop)인 '정보제공 금요일(Informational Friday)'을 운영⁸⁾

그림 3-3 | 커뮤니티 보드 회의 진행 모습



자료: (좌) 배운규, 2007: 14, <그림 3>; (우) Youtube 커뮤니티 보드 회의(https://www.youtube.com/watch?v=N_KdvlBOPTY, 2021년 9월 20일 검색).

8) Brooklyn CB5 홈페이지 내용(<https://www.brooklyncb5.org/calendar/informational-friday>, 2021년 9월 20일 검색)을 참고하여 작성.

(5) 성과와 한계

□ 커뮤니티 보드는 법적 근거를 가진 상설 독립기관으로서 도시계획·개발, 예산, 서비스 공급 등과 관련하여 주민과 행정의 가교 역할을 수행

- 뉴욕시 소속의 독립기관으로서 타 기관들과 동등한 지위를 가지며, 구성과 역할에 대한 명확한 제도적 기반과 행·재정적 지원을 통해 탄탄한 운영이 가능
 - 뉴욕시 헌장에 근거한 주민대표 조직으로 다양한 역할 수행에 대한 권한을 부여받았으며, 커뮤니티 보드의 구성과 운영 등에 대한 지침도 존재
 - 각 보로에서는 커뮤니티 보드 구성원을 공정히 선정하고자 많은 노력을 기울이며, 선정된 이들은 공무원으로 임명되어 여러 권한과 의무를 부여받음
 - 전용 사무실과 전담 직원이 있고 시장 사무실 등의 다양한 기관에서 행정적인 부분을 지원하기 때문에 자율적이고도 안정적인 운영이 가능
- 도시계획을 수립하고 도시계획·개발(토지이용) 심의과정에 참여하여 의견을 제시하는 권한과 의무를 법적으로 보장받기 때문에 상당한 영향력 확보
 - 커뮤니티 보드는 토지이용 관련 이슈에 대한 공청회를 주관함으로써 주민들과 안전을 공유하고 의견을 수렴하여 행정기관에 전달하는 의견수렴 창구로 기능하며, 행정기관에는 제시된 의견을 충분히 검토하고 피드백할 의무가 존재
 - 공식 기구라는 지위와 법적 권한을 가지고 있어 안전 파악이나 의견 작성에 필요한 경우 관련 기관의 출석을 요청하거나 자료를 요청하는 것이 가능

□ 한편, 커뮤니티 구성원의 전문가적 역량이 다소 부족하기 때문에 197-a 계획이나 예산 우선순위 결정 등에서 어려움을 겪는 경우 존재

- 커뮤니티 보드의 역할에 비해 역량이나 자원이 부족한 상황으로 커뮤니티의 사회·경제적 수준에 따라 커뮤니티 보드의 능력 편차가 존재(Forman, 2000)
- 이러한 문제를 해소하고자 뉴욕시에서는 도시계획 전공 대학원생을 커뮤니티 보드에 참여시키는 등 인재를 육성하여 부족한 역량을 강화하려 노력 중이며, 체계적인 교육을 통한 구성원의 역량 강화도 요구되는 상황

2) 미국 휴스턴 슈퍼근린주구 협의회(Super Neighborhood Council)

(1) 도입 배경

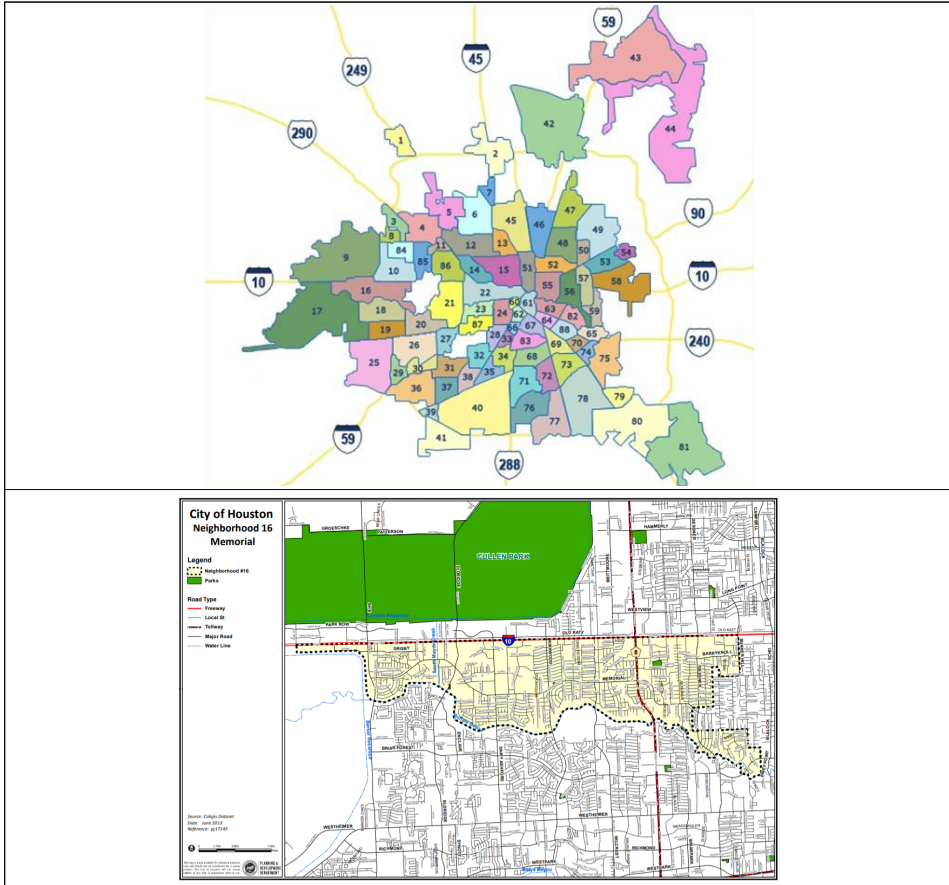
- 슈퍼근린주구(Super Neighborhoods; SN)는 ‘근린주구 기반 정부’ 개념에 근거하여 도입된 지역 단위이며, 슈퍼근린주구 협의회(Council; SNC)는 이를 실체화하는 주민조직
- 휴스턴시는 1999년에 커뮤니티 정책 강화 차원에서 슈퍼근린주구 제도를 처음 도입하였고 실행 과정에서 발생한 문제들을 개선하여 현재까지 운영 중
 - 1999년에 휴스턴시 시장은 커뮤니티 정책의 일환으로 근린주구 기반 정부(Neighborhood Oriented Government) 개념을 도입하였으며, 휴스턴시를 88개의 슈퍼근린주구로 나누고 협의회 조성을 유도(Brown, 2012)
 - 슈퍼근린주구는 유사한 물리적 특성과 정체성, 인프라 등을 공유하는 커뮤니티를 의미하며 고속도로 등의 물리적 형태에 따라 경계를 구분하고 조정도 가능⁹⁾
 - 그러나 실행 과정에서 슈퍼근린주구 협의회 조직이 원활히 진행되지 않았고 협의회와 행정기관 간 소통 문제로 성과가 나지 않자 여러 비판에 직면¹⁰⁾
 - 2002년까지 88개의 슈퍼근린주구 중 42개만이 협의회를 조직하였으며, 2002년 한 해 동안 협의회에서 휴스턴시에 3,200건 이상의 요청을 하였으나 25개만이 자본증진 계획(Capital Improvement Program; CIP)에 포함
 - 2003년 11월에 슈퍼근린주구 협의회에 대한 내용이 휴스턴시 조례에 포함되었으며, 특히 슈퍼근린주구와 시 정부 간 소통 개선을 위해 협의회 지원 담당 직원을 임명하도록 하는 조항 신설(Houston code. Sec. 33-304)
 - 2021년 기준 88개의 슈퍼근린주구 협의회와 4개의 협동의회(Joint council)¹¹⁾ 존재

9) WGI 홈페이지 내용(<https://wginc.com/what-is-a-super-neighborhood-in-houston>, 2021년 9월 25일 검색)을 참고하여 작성.

10) Houston Chronicle, 2002, ‘Super neighborhood not so super to some’, 9월 16일 보도자료.

11) 인접한 둘 이상의 슈퍼근린주구 문제를 해소하고자 해당 구역 전체를 포괄하여 설립된 협의회를 의미함.

그림 3-4 | 휴스턴시 슈퍼근린주구 현황과 경계 예시(SN #16)



자료: (상) Houston Super Neighborhood Alliance 페이스북(<https://www.facebook.com/SNAHouston>, 2021년 7월 18일 검색), (하) Memorial SN 홈페이지(<https://www.memorialsn.org/resources>, 2021년 9월 27일 검색).

(2) 조직 구성

□ 협의회가 공식 기구로서 권한을 얻기 위해서는 특정 조건의 충족과 시장의 승인이 필요

- 슈퍼근린주구 협의회를 신설할 때는 ①지역의 주요 이해관계자를 식별(지역 안에서 이해관계자의 참여 기회가 충분히 주어졌고 참여가 거부당하지 않았다는 것을 입증)하고, ②조직 운영을 위한 규정(내규)을 만들어야 하며, ③의사결정

시의 문제를 해결하기 위한 조례를 마련하여야 함, 모든 절차를 마친 후 시 정부가 공식 협의회로 인정¹²⁾

– 행정기관인 시장지원사무소(Mayor's assistance office)가 협의회 구성을 지원

표 3-5 | 조례에 포함되어야 하는 내용

- 신규 및 기존 조직을 통해 슈퍼근린지구 내 이해관계자를 대표할 권리
- 협의회 의석 및 투표 권한의 할당 방식 (이해관계자 단체별 협의회 의석 배분 등)
- 슈퍼근린지구 협의회 회의 진행 방식
- 주민들의 협의회 활동 참여 방법 및 결정된 사항의 고지 방법
- 모든 협의회 활동을 공개하도록 보장할 방법
- 인종, 신념, 피부색, 종교, 성별, 성적 취향, 출신 국가를 근거로 참여를 배제하는 것을 금지한다는 사항

자료: Houston Super Neighborhood 웹페이지(<http://www.houstontx.gov/superneighborhoods>, 2021년 7월 18일 검색).

□ 협의회는 자체적으로 정한 내규에 따라 지역 내 이해관계자를 중심으로 구성·운영

- 이해관계자란 거주자협회, 시민클럽, 비영리기관, 지역사회 개발기업, 비즈니스 협회, 교육기관, 종교기관, 기타 조직 등을 의미하며, 슈퍼근린지구별 이해관계 단체가 상이하므로 협의회 구성은 협의회 내규로 결정
 - 슈퍼근린지구 협의회별로 자체 내규를 통한 구성원 조건 설정이 가능하나 인종, 연령, 피부색, 종교, 성별, 정치적 성향 등에 의한 차별이 없어야 한다는 원칙이 존재
 - 협의회 구성원은 봉사직으로 활동하고 1인당 하나의 투표권을 가지지만 이해관계가 있거나 상충 가능성이 있는 안건에 대해서는 투표할 수 없으며, 구성원 개인과 관련된 계약도 맺을 수 없다는 규정 존재(Houston code. Sec. 33-313)
- 슈퍼근린지구 협의회 회장, 부회장을 비롯한 임원단으로 운영위원회를 구성하여 회의를 조정·개최하거나 정부 기관과의 의사소통을 추진하며, 필요한 경우 부문별 위원회를 조직하여 운영(Bylaws of Super Neighborhood Council #62. Sec. 8~10)

12) Houston Super Neighborhood 웹페이지(<http://www.houstontx.gov/superneighborhoods>, 2021년 7월 18일 검색) 내용을 참고하여 작성.

표 3-6 | 슈퍼근린주구 협의회별 부문별 위원회 구성 예시

SNC #25 (Alief SNC)	• 내규위원회: SNC가 위임한 대로 내규 수정안의 초안을 만드는 역할을 담당 • 마케팅위원회: 시장 목표 결정 및 목표 달성을 위한 전략 개발, 전략을 수행하기 위한 실행계획 개발, 계획의 성과 평가, ASNC 보고 역할 담당 • 선거위원회: 특별 선거의 일정을 조정하고 수행하며, 이해관계 단체와 기관 선거(재선거 등 필요 시)가 적절한 시기에 개최되는지 등을 감독
SNC #16 (Memorial SNC)	• 미화위원회: 근린주구 미화, 커뮤니티 정원, 파머스 마켓, 길거리 호객행위 등 담당 • 기반시설위원회: SNAP, CIP, 교통, 범죄·안전 등의 부문 담당

자료: Bylaws of the Alief Super Neighborhood Council #25, Article 7 Section 1~2; Memorial SN 홈페이지 (<https://www.memorialsn.org>, 2021년 9월 27일 검색) 내용을 참고하여 작성.

□ 한편, 각 협의회 의장들은 시 단위에서 휴스턴시 슈퍼근린주구 연합(Alliance; SNA)을 구성하고 시장과 시정부의 공식적인 자문위원회 역할을 수행

- 슈퍼근린주구 연합은 개별 슈퍼근린주구 협의회의 목소리를 모으는 것을 목표로 하며, 시 전역의 주요 이슈에 대한 의견을 조정하거나 시 의사결정에 대한 커뮤니티 참여, 각 슈퍼근린주구의 요구사항에 대한 시장 및 시의원과의 원활한 의사소통 등을 위해 존재(Houston code Sec. 33-322)
- 이들은 매월 회의를 개최하여 개발사업 및 공공서비스 등 시 현안에 대해 논의

(3) 주요 기능

□ 슈퍼근린주구 협의회는 시정부와 시의회가 주민들과 효과적으로 협력하도록 하여 지역의 문제에 신속히 대응하고 필요한 서비스의 개선을 효율적으로 수행할 수 있도록 지원하는 기구이며, 이러한 측면에서 실행계획이나 자본증진계획 작성 지원 업무를 수행

- **(실행계획 수립)** 슈퍼근린주구 실행계획(Super Neighborhood Action Plan; SNAP) 수립은 슈퍼근린주구 협의회는 시정부의 기본 의무로서 협의회는 실행계획 수립의 장이자 목표 달성을 위한 포럼 역할을 수행¹³⁾

13) Houston Chronicle, 2001, 'Mayor Lee Brown meets with Super Neighborhood Council', 4월 2일 보도자료.

- 이는 지역의 문제를 해소하기 위해 작성하는 것으로, 작성된 계획은 시의회 승인을 받고 자본증진계획(CIP)이나 시의 통합계획에 포함되어 시행(Bylaws of Super Neighborhood Council #62, article 3)
 - 양식에 맞춰 프로그램 목록을 작성하고 웹사이트를 통해 해당 내용을 게시한 후 투표 진행, 최종적으로 시에 제출 가능한 프로그램은 최대 25개로 제한¹⁴⁾
 - 시의 도시계획 및 개발부서(The Planning and Development Department)와 근린주구 부서(Department of Neighborhood)가 슈퍼근린주구 실행계획 작성을 지원 (Bylaws of Super Neighborhood Council #62, article 3)
- **(자본증진계획 수립 지원)** 휴스턴시에서 매년 수립하는 자본증진계획(Capital Improvement Program; CIP) 과정에 참여하고 해당 과정을 지원
 - 협의회는 수립한 슈퍼근린주구 실행계획에 기반하여 공원 개선, 도서관 운영, 도로 확장 등의 요청 목록을 휴스턴시에 제출함으로써 예산 정책에 영향을 줌¹⁵⁾
 - 슈퍼근린주구 연합은 매년 3월 모든 실행계획에 대한 리포트를 작성하고 차년도 자본증진계획 우선순위를 결정하여 시장과 시의회에 제출하여야 하며, 시장과 시의회는 시의 연간 예산을 결정할 때 해당 제안을 고려하여야 함(Houston Code Sec. 33-323)

표 3-7 | 슈퍼근린주구 협의회(SNC)의 주요 역할

구분	내용
SNAP 수립	• SNC에서 제안한 커뮤니티 우선사항 프로젝트를 반영하여 SNAP 작성 • 작성한 SNAP는 시의 관련 부서에서 검토 • 주로 환경, 도시설계, 교육 및 여가시설, 저렴주택, 노인 관련 문제를 다루며, 특히 밀도와 형태에 집중
SNA에 SNAP 제출	• SNA는 SNAP를 시장과 시의회에 제출하는 연간 보고서 내용에 포함 • 해당 보고서 내용은 CIP 프로젝트 목록 작성 단계에서 반영됨
CIP 공청회 개최 및 일정 조율 지원	• 시의 CIP 수립을 위한 과정 지원
SNA 지원	• SNA 지원 대표 임명

자료: Houston code Sec.33-312-(b).

14) Memorial SN 홈페이지 내용(<https://www.memorialsn.org/committees/infrastructure/snap-20102011>, 2021년 9월 27일 검색)을 참고하여 작성.

15) Alief SN 홈페이지(<http://aliefsuperneighborhood.org>, 2021년 7월 18일 검색) 내용을 참고하여 작성.

(4) 운영 방식

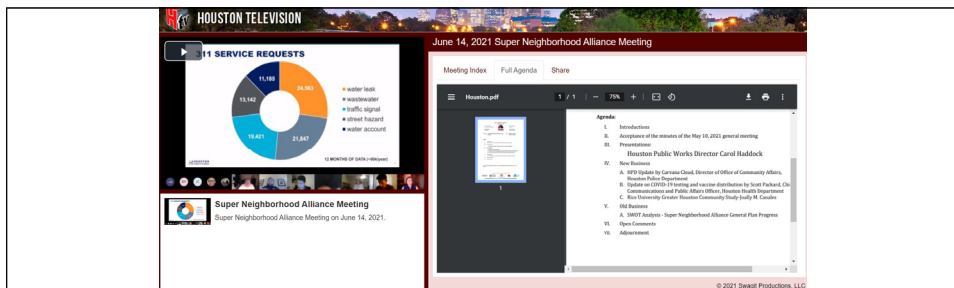
□ 협의회는 대체로 매월 정기회의를 열어 안건을 논의하고 해당 내용을 주민들과 공유

- 정기회의는 협의회에서 지정한 시간과 장소에서 개최되며, 일반적으로 회의는 매달 1회 저녁 6시 이후에 개최하고 희망자 모두가 참석 가능
 - 회의가 개최되기 며칠 전까지 주요 안건과 세부 일정을 미리 공지하고 회의에서 결정을 내리기 위해 정족수가 충족되어야 하며, 협의회 모든 논의와 활동은 포럼 형태로 진행되어 일반 대중이 참여할 수 있고 회의 안건과 회의록도 홈페이지에 등록되어 누구나 열람 가능(Bylaws of Super Neighborhood Council #62, Section 11. 1)
 - 발언을 희망하는 개인은 'Speakers List'에 등록하여 회의 시작 시 3분의 발언 시간 확보 (Washington Avenue Coalition Super Neighborhood Council Bylaws, Section 8. 5)

□ 슈퍼근린주구 연합은 매달 둘째 주 월요일에 회의를 개최하며 주로 화상회의 형태로 진행

- 회의는 2003년에 채택한 양해각서에 따라 진행되며, 연합에서 자문 또는 제안하는 내용에 대해서는 정족수 충족과 과반수 동의가 필요(Houston Code Sec. 33-324)
 - 정기회의는 보통 저녁에 2시간 정도 진행되며, 일반적으로 '개회 → 지난 회의록 확정 → 안건 발표 → 새로운 사업 및 프로젝트 소개 → 진행 중인 사업 및 프로젝트 과정 발표 → 공개 발언 → 폐회' 차례로 진행¹⁶⁾

그림 3-5 | 슈퍼근린주구 연합(SNA) 회의 영상



자료: Houston Television(<https://houstontx.swagit.com/play/06292021-1072>, 2021년 9월 27일 검색).

16) SNA 회의 내용(<https://houstontx.swagit.com/play/06292021-1072>, 2021년 9월 27일 검색)을 참고하여 작성.

(5) 성과와 한계

□ 슈퍼근린주구 협의회는 자율성 강한 커뮤니티 주민조직으로 제도개선을 거듭하며 발전하여 왔으며, 슈퍼근린주구 연합 제도가 도입된 이후부터는 협의회 의견이 시 정부로 전달되는 효과적인 위계 구조를 형성

- 1999년 제도 도입 후 성과가 나지 않자 현장의 문제를 파악하고 제도를 개선하였으며 현재 협의회는 법적 근거에 기반한 안정적인 커뮤니티 조직으로 거듭
 - 슈퍼근린주구 협의회와 시 정부 간 소통 부재로 인한 어려움을 해소하고자 공식적인 소통창구를 마련하고, 커뮤니티의 의견을 시에 원활히 전달하도록 슈퍼근린주구 연합을 설립하는 등 장기적인 관점에서 발전을 지속
- 협의회는 자율적으로 내규를 마련하기 때문에 조직 구성과 운영 방식이 서로 상이하며, 이는 해당 지역의 특성을 살려 슈퍼근린주구 실행계획(SNAP)을 수립·시행하는데 유리하게 작용
- 커뮤니티 단위에서 활동하는 개별 협의회 외에 시 차원에서 연합 조직을 운영함으로써 다양한 위계에서 도시계획·정책을 논의할 수 있는 구조 형성
 - 슈퍼근린주구 연합은 협의회가 작성한 사업계획을 종합하여 우선순위를 결정하며, 협의회 의견의 다양한 제안을 검토하고 조율하는 과정에서 각 슈퍼근린주구에 대한 이해를 높이고 공통의 목표를 찾아나가는 효과를 발휘
 - 또한, 협의회 의견이 시의 자본증진계획에 반영되기 때문에 주민들은 성과를 직접 체감

□ 그러나 자율성이 강조되는 특성 때문에 협의회별 활동 격차가 크다는 문제도 존재

- 일부 슈퍼근린주구 협의회는 정기적으로 회의를 개최하고 다양한 안건을 가지고 주민들과 소통하는 등 활발히 활동하는 반면, 공식 협의회가 개설되었으나 활동이 저조한 경우도 다수
- 주민조직이 잘 운영되도록 하기 위해서는 적정 수준의 의무 규정을 제시하되 자율성을 어느 정도 보장함으로써 균형을 이루도록 하는 것이 필요

3. 국내 유사 제도 도입·운영 사례

1) 수원시 도시정책 시민계획단

(1) 도입 배경

- 수원시 도시정책 시민계획단(이하 시민계획단)은 수원시의 도시계획 및 정책 이슈에 대한 주민 의견을 수렴하고 시민 갈등을 조정하는 수원시의 대표적 거버넌스 기구
- 수원시는 2012년 ‘2030 수원도시기본계획’ 수립과정에서 시민계획단을 구성¹⁷⁾ 한 이후 2014년 「수원시 도시계획조례」를 통해 시민계획단 운영을 명문화
 - 민선 5기 출범 후 ‘수원의 미래, 시민의 손으로 만들어간다’는 슬로건을 내세우며 2030 도시기본계획 수립을 위해 한시적으로 시민들을 모집하여 운영¹⁸⁾
 - 수원시의 시민계획단은 전국 최초의 도시계획 시민참여단으로서 수원시에서 추진한 시민주도 도시기본계획 수립의 주축으로 역할
 - 2014년에는 도시계획 조례에 시민계획단 운영 근거를 마련하였고(2014. 3. 25. 일부개정) 이후 도시기본계획 외에도 주요 정책에 대해 시민들의 집단 지성을 활용하는 방향으로 역할을 확대하여 수원시 도시정책 의사결정기구로서 기능
 - 2019년에는 「수원시 도시정책 시민계획단 설치 및 운영 조례(이하 ‘수원시 시민계획단 조례’)」를 제정하여 운영함으로써 시민계획단의 구성과 기능을 명확히 함
 - 시민계획단 조례를 근거로 시민계획단은 도시기본계획·도시관리계획·도시재생사업 등 도시정책 전반에 대한 자문 및 정책 제안 역할을 지속적으로 수행(수원시 시민계획단 조례 제2~3조)

17) ‘2030 수원도시기본계획’은 시민들이 직접 참여하여 수립한 국내 최초 법정계획으로 시민들이 직접 도시비전과 목표, 도시지표, 주요계획을 수립하고 전자투표를 통해 우선순위를 결정함(김도영 외, 2015: 14).

18) 수원시 시민계획단 담당 공무원 서면 인터뷰(2021.9.14.) 내용을 참고하여 작성.

(2) 조직 구성

□ 조례에 따라 시민계획단은 500명 이내의 규모로 성별과 연령 등을 고려하여 구성하고 시민들은 2년 임기의 무보수 명예직으로 참여 가능

- 시민계획단원은 시민들의 직접 공모나 시민단체 추천 등의 방안을 통해 선정되며 수원시에 거주하는 시민(거주지 또는 직장의 주소가 관내에 있는 사람), 전문가, 시의원, 시민단체, 학생 등으로 구성
 - 단원 중 일부는 시 소재 초·중·고교에 재학 중인 학생들로 선발하여 청소년계획단을 구성하고 미래의 시민으로서 정책 토론에 참여하도록 독려(수원시, 2015: 17)
 - 참여 의사에 따라 연임 가능하며 청소년은 활동 참여시 자원봉사활동 시간 인정
- 2021년 9월 기준 총 400명의 시민계획단원이 활동 중이며 이 중 성인은 300명, 청소년은 100명으로 집계(수원시 도시계획과, 2021)
 - 2012년에는 성인 130명(목표 인구 130만 명의 0.01%)과 청소년 100명으로 시작 하였으나, 2014년 성인 300명과 청소년 100명, 2016년 성인 250명과 청소년 250명 등으로 규모가 확대되었고, 현재는 성인 300명과 청소년 100명으로 구성¹⁹⁾

그림 3-6 | 수원시 시민계획단의 구성



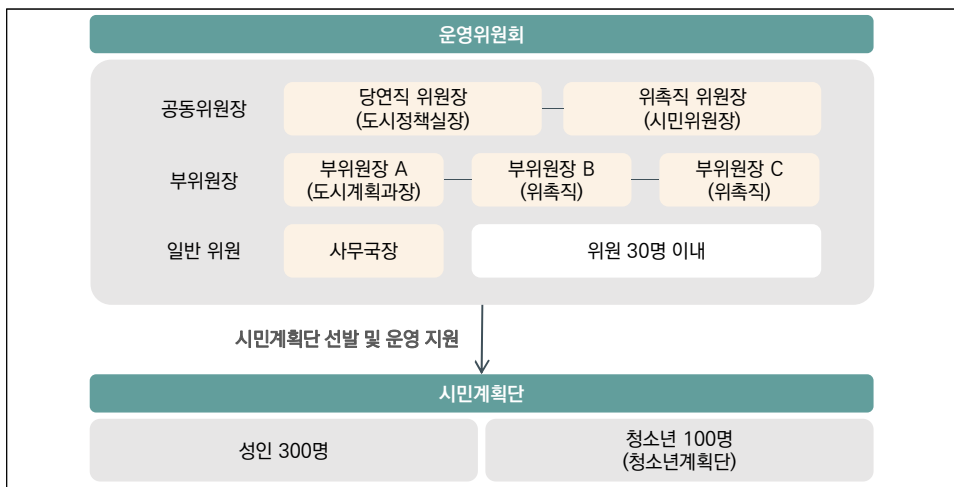
자료: 수원시청 내부자료; 수원시, 2015: 17.

19) 수원시 시민계획단 담당 공무원 서면 인터뷰(2021.9.14.) 내용을 참고하여 작성.

□ 시민계획단 운영위원회를 별도 구성하여 시민계획단 선발과 운영 지원, 토론 안건 검토, 토론회 주관, 홍보 및 교육 등 시민계획단의 운영과 지원에 관련한 업무를 수행

- 시민계획단의 제도적 지위를 명확히 하고 시민 중심의 토론 안건 선정과 능동적인 논의를 가능케 할 목적으로 2016년에 시민계획단의 공식 논의기구인 운영위원회 구성을 결정(수원시, 2016: 38)
- 시민계획단 운영위원회는 공동위원장 2인(당연직 1명, 위촉직 1명), 부위원장 3인(당연직 1명, 위촉직 2명), 사무국장을 포함한 35명 이내의 위원으로 구성
 - 공동위원장 중 당연직 공동위원장은 도시정책실장, 위촉직 공동위원장은 운영위원회 위원 중 1/2 이상의 동의를 얻어서 선출
 - 운영위원회 위원은 분야별 전문 지식이 풍부한 사람, 시의회에서 추천한 시의원, 시민계획단원을 대상으로 시장이 위촉하고, 임기는 2년이며 한 차례 연임 가능
- 위촉직 위원은 시민계획단 조례에 따라 수당과 여비를 지급받고, 운영위원회에서 업무 수행을 위해 조사·연구가 시행되는 경우 경비 지원이 가능하며, 안건 검토 등이 필요한 경우 관계자에게 자료 제출 및 설명 협조 요청 가능

그림 3-7 | 수원시 시민계획단 운영위원회 조직도 및 역할



자료: 「수원시 시민계획단 조례」 규정에 근거하여 저자 작성.

(3) 주요 기능

□ 시민계획단의 주요 역할은 ❶도시기본계획 참여, ❷도시계획 및 정책에 대한 의견 제시이며, 주요 정책 이슈에 대한 의견을 제시하는 원탁토론회 참여가 활동의 주를 이룸

- **(도시기본계획 참여)** 시민계획단은 행정과 대등한 입장으로 도시기본계획 수립 과정에 참여하여 도시의 미래상을 논의하고 시민들이 제안한 정책들을 전달하는 등 실용적인 정책 발굴과 계획안 작성이 가능하도록 역할을 수행
 - 시민계획단은 2012년에 추진된 2030 도시기본계획 수립과정에서 총 5번의 회의에 참여하였고, 2021년에는 2040 도시기본계획 수립과정에 참여할 예정
 - 2030 도시기본계획 수립 시 6개 분과를 구분하고(구도심활성화, 균형발전, 환경수도, 역사문화도시, 마을만들기, 경제활성화) 주제별 토론 진행(수원시, 2016: 20)
- **(도시계획·정책 의견 제시)** 주요 도시계획 및 정책과 관련된 이슈 발생 시 비정기적으로 원탁토론회를 개최하여 해당 안건에 대한 정보공유와 의견 교환을 진행하며, 2014년부터 현재까지 다양한 안건을 중심으로 총 7회의 원탁토론회 개최
 - 2014년에는 주민 의견수렴이 필요한 대규모 개발사업에 대해 논의하였지만 2015년부터는 시민들과 안건 결정을 진행한 후 토론하는 방식으로 변경하여 운영하고 있으며 토론 주제에 제한을 두지 않는 것이 특징(수원시, 2016: 28)

표 3-8 | 수원시 도시계획 원탁토론회 개최 실적 (2014~2020)

날짜	활동 내용
2014.08	수원역 롯데몰 개점 관련 원탁토론회
2014.10	수원컨벤션센터 건립 관련 원탁토론회
2015.10	성매매집결지 정비 및 노면전차 활성화 등과 관련된 원탁토론회
2016.09	영흥공원 조성사업 관련 원탁토론회
2017.11	2030 수원도시기본계획(변경) 관련 원탁토론회
2018.11	수원형 스마트시티 및 서수원 발전방향 관련 원탁토론회
2019.11	미세먼지 저감을 위한 도시계획 방향 관련 원탁토론회
2020	코로나19의 영향으로 활동 중단

자료: 수원시청 홈페이지(<https://www.suwon.go.kr>, 2021년 7월 20일 검색) 도시계획 시민계획단 관련 공고문을 참고하여 저자 작성.

표 3-9 | 영흥공원 민간개발 조성사업 관련 원탁토론회 사례: 개요 및 안건

원탁토론회 개요		
• 일시: 2016년 9월 9일 금요일 오후 2~6시 • 장소: 수원역 노보텔 엠베서더(2층, 그랜드볼룸) • 참석 인원: 420명 • 주최: 수원시 • 주관: 수원시, (재)수원시정연구원		
원탁토론회 안건		
구분	내용	
주제1. 공원의 테마 및 도입시설	주제 1-1	- 영흥공원은 어떤 테마를 지닌 공원이 되어야 할까요? ex) 가족을 위한 공원 등
	주제 1-2	- 그런 테마를 가지기 위해서는 어떤 시설들이 들어가야 할까요? ex) 동물원, 생태학습장 등
주제2. 유지관리 및 효율적 운영주체	주제 2-1	- 공원의 이용료는 어떻게 받는 것이 좋을까요? 무료로 하는 것이 좋을까요? 아니면 유료로 해야 할까요? ex) 무료로 운영, 수원시민만 무료 이용 등
	주제 2-2	- 여러 가지 시설이 들어선 공원을 유지해 나가기 위해서는 관리비용이 발생합니다. 공원 관리주체는 누가 되어야 할까요? ex) 민간위탁, 수원시 등
주제3. 시민참여방안	주제 3-1	- 영흥공원은 시민의, 시민에 의한, 시민을 위한 공원이 되어야 합니다. 어떻게 하면 시민의 공원이 될 수 있을까요? ex) 시민들이 참여할 수 있는 프로그램 운영 등
주제4. 공원개발 방식 및 기타의견	주제 4-1	- 보다 많은 공원을 시민에게 제공하기 위해 민간 참여 방식의 공원조성을 지속적으로 추진하는 것이 좋을까요? 아니면 관계 법령에 따라 자동으로 해제되는 공원이 있더라도 수원시의 예산만으로 조성하는 것이 좋을까요? ex) 민간이 참여하여 지속적으로 추진 등
	주제 4-2	- 기타 추가의견은 무엇인가요?

자료: 수원시, 2016: 48, 51.

그림 3-8 | 2019년 시민계획단 원탁토론회 현장



자료: 수원시 포토뱅크(<http://photo.suwon.go.kr>, 2021년 7월 20일 검색).

(4) 운영 방식

□ 시민계획단은 수원시 소속 위원회로서 시의 발전을 위해 다음의 4가지 협조 수칙을 준수하며 활동하여야 하고, 수원시청은 이러한 시민계획단 활동을 행정·재정적으로 지원

- 수칙은 ①사익보다 공익에 우선할 것, ②시의 지속가능한 발전을 최우선으로 의견을 제시하도록 할 것, ③합리적 의견을 제시하고 타인의 의견을 존중할 것, ④원활한 토론 진행 등을 위해 시민계획단 운영에 협조할 것임(수원시 시민계획단 조례 제5조)
- 수원시에서는 시민계획단 운영을 위해 자체 예산을 편성하며, 시민계획단 행사 운영비, 행사 실비 지원금, 운영위원 회의참석수당 등으로 활용²⁰⁾

□ 운영위원회와 시민계획단 모두 정기회의 및 교육 규정이 없고, 정책 논의가 필요한 경우 운영위원회에서 안건과 회의 개최 방안에 대한 사전 회의를 거친 후 원탁토론회 추진

- 시민계획단 규모가 크기 때문에 운영위원회 중심으로 역량강화 교육을 진행하고 시민계획단의 경우 원탁토론회 당일에 간단한 학습 절차만을 진행
- 운영위원회는 수시로 회의를 개최하여 주요 이슈에 대해 의견을 나누고 토론회 주제를 제안·검토하며 원탁토론회 추진을 결정(수원시, 2016: 28)
- 원탁토론회 개최 시기는 정해져 있지 않으나 평균 1년에 한 번 정도 개최되고 시는 사전에 관련 자료를 배포하여 원활한 토론이 이루어지도록 지원²¹⁾
 - 토론회는 원탁별로 조장 1명, 간사 1명을 포함하여 10명 내외를 배치하고 ‘학습 → 토론 → 결정’ 절차에 따라 진행, 단원 모두는 사전에 내용을 숙지하여야 하며 현장에서 발언할 기회를 확보(수원시, 2016: 22~25)
 - 원활한 진행을 위해 시는 사전에 메일과 우편을 통해 정보를 제공하고 전자투표 기능을 통해 실시간으로 의견을 취합(수원시, 2016: 114), 향후 도시계획 정보 제공, 참여 안내, 토론장, 투표장 기능을 담은 시민계획단 전용 홈페이지 구축 예정²²⁾

20) 수원시 시민계획단 담당 공무원 서면 인터뷰(2021.9.14.) 내용을 참고하여 작성.

21) 수원시 시민계획단 담당 공무원 서면 인터뷰(2021.9.14.) 내용을 참고하여 작성.

22) 수원시 시민계획단 담당 공무원 서면 인터뷰(2021.9.14.) 내용을 참고하여 작성.

- 시장은 제시된 의견이 합리적이라 판단되는 경우 그 의견을 도시정책에 반영할 수 있으며, 의견에 대한 반영 여부와 진행 상황을 알릴 의무를 지님(수원시 시민계획단 조례 제8조)

(5) 성과와 한계

□ 시민계획단의 의견이 시 정책에 상당수 반영됨에 따라 시민계획단의 위상이 높아지고 행정에 대한 시민들의 신뢰가 상승하는 효과

- 시민계획단의 의견 중 상당수가 실제 정책 결정으로 이어지는 성과를 도출
 - 2012년 2030 수원도시기본계획 수립 당시 시민계획단이 제시한 의견 중 92.6% (기본계획 17.1%, 정책 75.5%)가 반영되었으며, 용도지역 변경, 지구단위계획 변경 등 도시관리계획에 반영된 건수는 49건에 이룸(김도영 외, 2015: 14)
 - 이 외에도 주민들의 의견으로 롯데몰 개점 시기가 주변 정비 이후로 연기되고, 공원과 공동주택의 공동개발인 민간참여 공원 논의를 공론화하는 등의 정책적 성과 달성
- 시민계획단 내 자체 논의를 통해 도시정책의 공론화와 의견수렴이라는 역할과 운영 방식을 정립하고 자율적으로 안건을 제시하는 등 지속적인 발전을 시도
- 대한민국 도시대상, UN 해비타트 대상, 지방정부 정책 대상 등을 수여하여 국내·외 주목을 받고, 타 지자체 도시기본계획 주민참여단 운영의 모델이 되며 시민참여 도시계획의 확대에 기여(수원시, 2016: 123)

□ 다만, 적은 횟수와 한정된 시간 탓에 다양한 주제로 충분한 논의를 진행하기가 어렵고 최근에는 코로나19로 인한 활동 제약이 발생하여 활발한 참여가 불가능한 상황

- 20~30대와 청소년의 참여가 저조하고, 최근엔 코로나19로 활동이 중단된 상황
- 수원시에서는 더 많은 시민들이 쉽게 참여하도록 온라인 참여 시스템과 매뉴얼을 구축할 예정이며, 소규모 회의와 온라인 참여 등 참여방안 다각화를 모색 중

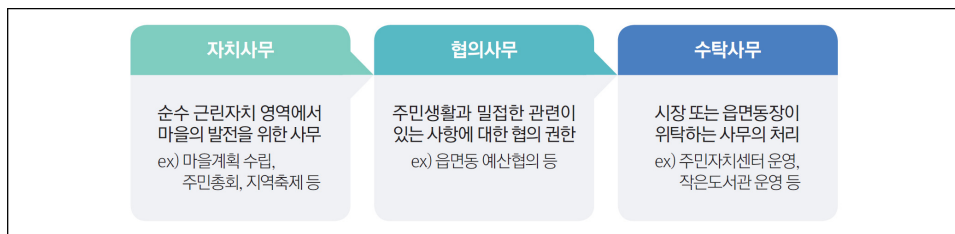
2) 세종특별자치시 주민자치회

(1) 도입 배경

□ 주민자치회는 풀뿌리 자치의 실현을 위해 읍·면·동 단위 주민들로 구성된 조직으로서 지역 일에 대한 의사결정 권한을 갖는 협의 및 실행기구(세종특별자치시, 2020: 5)

- 주민자치회는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제27조에 근거하여 읍·면·동 단위에 설치할 수 있는 주민조직으로서,
- 기존의 주민자치위원회에서 한 걸음 더 나아가 마을 발전을 위한 자치 사무, 주민 생활과 밀접한 사항에 대한 협의 사무, 시장 및 읍·면·동장 위탁 사무 등을 수행

그림 3-9 | 주민자치회의 주요 기능과 권한



자료: 세종특별자치시, 2020: 6.

□ 세종시는 전국 최초로 모든 행정구역에 주민자치회를 도입·운영하고 주민자치회를 중심으로 다양한 사업을 추진하여 주민자치를 실현하려 노력

- 세종시는 지역 발전을 위한 주민자치의 중요성을 인식하고 전국 광역자치단체 중 최초로 2021년 3월 전체 행정구역에 주민자치회를 구성하여 자치 기반을 확보²³⁾
- 「세종특별자치시 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례(이하 ‘세종시 주민자치회 조례’)」를 제정하고 이에 근거하여 주민자치회를 운영 중
 - 행정안전부 주민자치회 표준조례안을 기본으로 하되 세종시 특성에 맞춰 구체화

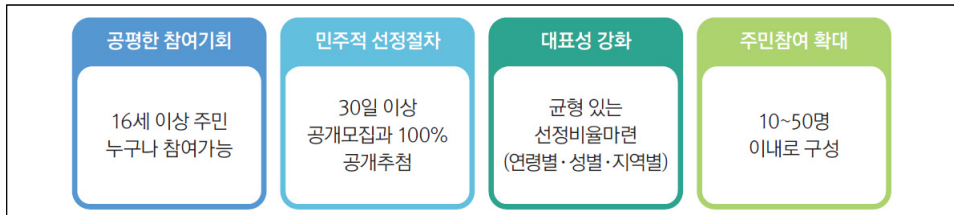
23) 세종특별자치시, 2021a, ‘세종시 읍·면·동 주민자치시대 열다’. 3월 29일 보도자료.

(2) 조직 구성

□ 읍·면·동 단위로 운영되는 주민자치회는 해당 지역 주민 10~50명으로 구성되며 이들은 시장에 의해 위촉되어 2년 임기 동안 봉사직으로 업무 수행

- 주민자치회 위원은 성별·연령별·지역별 선정 비율을 사전에 결정한 후 공개 모집과 공개추첨을 진행하여 선발되며, 지역구에 해당하는 세종시 의원은 표결권이 없는 당연직 고문으로 참여 가능(세종시 주민자치회 조례 제7조, 제9조)
 - 구성 절차는 ❶ 운영위원회를 구성하여 주민자치회 위원 선정 기준 마련, ❷ 시 홈페이지와 읍면동 게시판에 30일 이상 공고하고 설명회와 온라인 채널을 통한 적극 홍보, ❸ 온라인 및 오프라인 접수, ❹ 100% 공개추첨 시행(세종특별자치시, 2020: 11)
 - 운영위원회는 주민자치회 위원 선정·해촉 업무를 담당하며, 읍·면·동장과 기관·단체가 추천한 주민 6인 등 총 7인으로 구성(세종시 주민자치회 조례 제9조)

그림 3-10 | 세종시 주민자치회 구성 원칙



자료: 세종특별자치시, 2020: 11.

□ 주민자치회 위원은 위촉식 이후 총 12시간의 주민자치 및 실무 이해 교육을 이수하여야 하며, 본격 운영을 위해 임원선출과 운영세칙 작성, 분과위원회 구성 등의 절차 진행

- 회의 소집 권한을 갖는 회장 1인, 회장 권한을 대행할 부회장 2인, 사무를 담당하는 간사 1인, 회계와 집행 업무 감사를 진행할 감사 2인을 두며, 필요한 경우 주민자치회 내에 분과위원회를 설치(세종시 주민자치회 조례 제15~17조)
 - 분과위원회는 기획예산·마을계획·교육홍보 등 지역별 특성을 고려하여 구성 가능
- 그 외 조례에서 규정한 범위 안에서 주민자치회 운영을 위한 구체적 운영세칙 작성

표 3-10 | 분과위원회 구성 예시

구분	주요 기능
기획·예산 분과	• 주민자치회 운영 기획 및 예산 관리 - 운영계획 수립, 주민총회 개최, 정기회의 관리 등
마을계획 분과	• 마을의제 발굴 및 마을계획 수립 - 마을자원조사 등을 통해 마을계획 수립, 본 회의 거쳐 총회 상정
프로그램 운영 분과	• 주민자치센터 프로그램 운영 관리 - 프로그램 선정, 강사 채용 및 수강생 관리 등
교육지원 분과	• 주민자치회 위원 및 지역 자치역량 강화 지원 - 역량강화 교육, 선진지 답사, 시민주권대학 교육 지원 등

자료: 김흥주, 2019: 110~111.

(3) 주요 기능

□ 세종시 주민자치회는 행정기능 중 주민생활과 밀접한 사안의 협의·실행 역할을 수행, 특히 ①마을계획 수립, ②주민총회 개최, ③예산협의, ④주민자치센터 운영을 담당하고²⁴⁾ 이 중 마을계획 수립과 주민총회, 예산협의 기능이 도시계획 분야와 밀접

- **(마을계획)** 세종시에서는 주민자치의 주요한 수단으로 마을계획사업을 추진하며, 주민자치회를 중심으로 마을계획단을 모집하고 교육 진행 후 마을계획을 수립²⁵⁾
 - 마을계획은 주민자치회의 운영, 마을 발전 및 활성화 관련 사항, 분과위원회별 추진 사업 관련 사항 등 주민들이 체감할 수 있는 실질적인 사업 내용으로 구성²⁶⁾
 - 마을계획은 주민들이 직접 마을 현안을 발굴하고 마을 발전을 목표로 계획을 수립 하여 실행하도록 하는 데 목적을 두며(세종사회적경제공동체센터, 2020b: 10),
 - 세종시의 경우 주민자치회를 중심으로 30명 이내의 마을계획단을 구성하여 전문가와 함께 계획안을 작성하고 시장·시의회 등 행정청과의 협의 및 주민숙의 과정(토론회, 설문조사, 의견수렴 창구운영 등)을 거친 후 주민총회를 통해 최종 결정

24) 「세종시 주민자치회 조례」 제5조 참고하여 작성.

25) 세종특별자치시청 홈페이지 마을계획단 모집 게시글(<https://www.sejong.go.kr/bbs/R0071/view.do?nttlid=B0000000016474Mw9wM6e>, 2021년 7월 21일 검색)을 참고하여 작성.

26) 「세종시 주민자치회 조례」 제22조 참고하여 작성.

그림 3-11 | 마을계획 수립 및 결정 절차



자료: 세종특별자치시, 2020: 17.

그림 3-12 | 마을계획단 모집 안내문과 주민총회 마을계획단 주민투표

마을계획단원 모집
“내가 직접 만드는 우리 마을”
마을계획단에 여러분을 초대합니다.
마을발전과 마을행복의 초석인 계획을 위해 주민의 주도로 마을계획을 수립합니다.

신청기간 | 2월 17일(월) ~ 3월 31일(화) | 신청방법 | 읍면동 주민센터에 신청서 제출
※ 마을계획단 운영 지침은 포스터와 19쪽의 설명을 고려하여 일부 변경 될 수 있습니다.

주요내용
주민자치 이해, 소통을 위한 공감토론, 마을계획 이해 및 사례, 마을자원조사, 비전수립 및 미래발전, 주민공유체, 마을계획 발표회(의사제, 제안서 포함)

신청인원 | 마을계획단원 30명(내외) | 신청방법 | 신청은 신청서(4월 3일(금) 신청지 가별 홍보)
교육기간 | 4월 20일(월) ~ 4월 27일(토) 10주, 시간 중 2시간
※ 마을계획단 구성 후 기간, 장소, 방법 등은 협의하여 운영

문의처 | 세종시마을공동체지원센터
(☎ 전화 044-860-2001 / ☎ 직통 070-4277-36011)
거주지 읍면동 주민센터

문의 안내 ▶▶

※ 주민자치회 마을계획단 안내
● 주민자치회 구성 지역(문성면, 부곡면, 장곡면, 안안면, 천안면, 관동면, 관동동, 도당동, 새롬동)은 별도로 주민자치회에서 마을계획단을 구성하여 마을계획 수립 계획

투표하기
[제1선거] 2022년 보람동 마을계획사업(안)
보기를 선택하신 후, 페이지 하단 다음투표 버튼을 눌러주십시오(3 개 선택)
보람동 힐링걷기 축제
보람동 오케스트라 구성·연주회 개최
누구나 갤러리 운영
보람 ON마을 방송국 설치·운영
보람동 북점 옥상 주민쉼터 조성

자료: (좌) 세종특별자치시청 홈페이지(<https://www.sejong.go.kr/bbs/R0071/view.do?nttl=B000000016474Mw9wM6e>, 2021년 7월 21일 검색), (우) 보람동 주민총회 투표 화면(직접 캡처).

표 3-11 | 2020 마을계획단 선정 사업 예시

읍면동	1순위 선정 사업	읍면동	1순위 선정 사업
전의면	전의면 꽃길 조성사업	고운동	남측 실개천 심터 그늘막 설치
조치원읍	조치원 핫플레이스 발굴 및 홍보	한솔동	통통 첫마을 벼룩시장
장군면	나눔 주차장 조성	보람동	보람동 힐링걷기축제

자료: 세종사회적경제공동체센터, 2020a: 9.

- **(주민총회)** 주민자치회 업무 수행, 주민자치회 활동 결과 및 성과, 마을계획안, 읍면동 예산 사업, 주민생활과 밀접한 공동의 문제 등과 관련된 주민 의견수렴을 위해 주민총회를 연 1회 이상 개최(세종시 주민자치회 조례 제21조)
 - 마을 축제 형태로 추진할 수 있으나 코로나19 등에 대응하여 온라인 진행도 가능
- **(예산협의)** 주민자치회는 주민참여예산제와 관련하여 읍·면·동 자치분권특별회계 예산 편성에 대한 협의를 수행하는 예산협의회 기능 수행
 - 세종시는 2018년에 「세종특별자치시 자치분권특별회계 설치 및 운영 조례」를 제정하고 2019년 전국 최초로 주민세 전액을 자치분권특별회계로 전환하며 주민자치에 필요한 예산을 안정적으로 확보(세종특별자치시, 2020: 22)
 - 주민자치회(예산협의회)는 마을계획사업과 주민제안사업 안전들을 검토한 후 우선 순위(안)을 결정하고 주민총회를 거쳐 최종 예산 편성·제출²⁷⁾
- **(기타 도시계획 참여·자문)** 세종시에서는 주민자치회를 2040 세종도시기본계획의 시민참여단으로 활용하고 있으며,²⁸⁾ 세종시 지구단위계획과 관련하여 주민자치회(마을계획단) 소속원을 자문단으로 활용하는 등 주민자치회를 도시계획·개발 부문 자문기구로서 적극적으로 활용
 - 세종시에서는 20개 읍·면·동의 주민자치회 위원을 대상으로 2040 세종도시기본계획 참여단을 모집하였으며 총 70여 명의 인원이 도시기본계획 수립에 참여하여(2021년 9~10월 간 총 5회의 참여단 모임 개최) 지역별 문제와 이슈, 계획안에 대한 의견을 나누고 생활권계획(안)을 작성²⁹⁾
 - 또한, 마을계획단원을 비롯한 주민들을 대상으로 지구단위계획구역의 관리 방향에 대한 의견 청취를 진행하는 등 도시관리계획에 대한 주민참여도 확대되는 추세³⁰⁾
 - 주민자치회는 상설 조직으로서 지속적인 참여가 가능하고 마을계획 수립 경험이 있어 도시계획에 대한 이해가 높다는 점에서 참여·자문기구로 활용하기 적합

27) 세종사회적경제공동체센터, 2020b: 34~35 <참고 2> 및 세종특별자치시 홈페이지(www.sejong.go.kr, 2021년 7월 21일 검색) 주민제안사업 게시글들을 참조하여 작성.

28) 세종특별자치시, 2021b, '2040년 세종특별자치시 시민과 그린다', 6월 29일 보도자료.

29) 세종시 도시계획 주민참여 담당 공무원 인터뷰(2021.10.5.) 내용을 참고하여 작성.

30) 세종시 도시계획 주민참여 담당 공무원 인터뷰(2021.10.5.) 내용을 참고하여 작성.

(4) 운영 방식

□ 주민자치회는 시청과 읍·면·동 주민센터의 행정·재정적 지원 및 공동체센터의 교육 지원을 받아 운영되며, 필요한 경우 주민자치회는 행정청에 관련 정보의 요청 가능

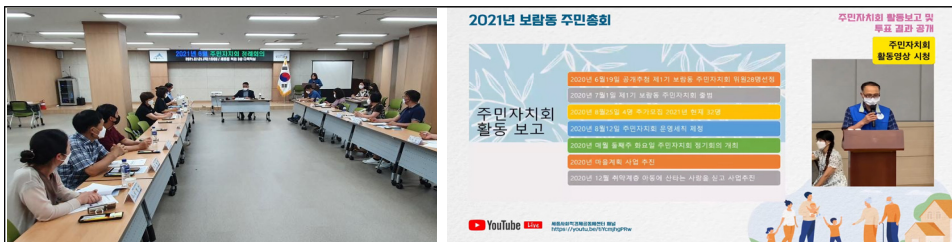
- 조례에 따라 행정청은 주민자치회 위원의 활동에 대한 수당 지급과 역량 강화 교육 등 주민자치회 업무 추진에 필요한 사항에 대해 행정적·재정적 지원 제공
 - 시청은 주민자치회 구성 및 교육 기획, 마을계획단 설명회 개최, 주민총회 가이드 라인 마련 등, 읍·면·동 주민센터는 운영위원회 구성, 회의 개최 지원, 마을계획단 운영 지원, 주민총회 지원, 예산 편성 행정 절차 이행 등, 공동체센터는 주민자치회 교육 및 마을계획 수립 지원 등을 담당(세종사회적경제공동체센터, 2020b: 33~35)

- 주민자치회는 업무 수행을 위해 필요한 경우 공무원이나 전문가를 불러 의견을 청취할 수 있으며, 관련 기관에 자료 요청 가능(세종시 주민자치회 조례 제18조)

□ 주민자치회는 월 1회 정기회의를 진행하고 필요한 경우 임시회의를 진행하여 주요 안건을 논의하며 회의 시에는 내용을 기록하여 공개하는 것이 원칙

- 조례에 따라 회의 개최 7일 전까지 일시, 장소, 안건을 행정청과 위원들에게 공지하여야 하며, 회의는 과반수 출석 시 개최하고 출석자 과반수 찬성으로 결정
- 주민자치회의 활동 내용은 주민총회를 통해 주민들에게 알리고 있으며, 마을계획 사업과 주민제안사업 등 중대한 결정은 전체 주민총회 이전 주민투표를 통해 결정

그림 3-13 | 주민자치회 회의와 주민총회 개최 모습



자료: (좌) 세종특별자치시청 홈페이지(<https://www.sejong.go.kr/bbs/R0129/view.do?bbsId=R0129&nttlId=B00000046016Mk3gC0t>, 2021년 7월 21일 검색), (우) Youtube 세종시 보람동 주민총회(<https://www.youtube.com/watch?v=tiYcmjhgPRw&t=3181s>, 2021년 7월 11일 검색).

(5) 성과와 한계

□ 소규모 공간 단위인 읍·면·동 수준에서 주민자치회 활동이 이루어지므로 주민들과 밀착되어 있고 주민자치 협의·실행 구조가 명확히 구축되어 성과가 뚜렷

- 마을계획이나 주민 제안에 기반하여 실제 시민들이 체감하는 문제와 사업을 다루기 때문에 주민들의 호응도가 높으며, 오프라인 행사나 주민총회 제도를 통해 주민자치회 위원 외에도 많은 주민들의 직접 참여 가능
- 주민자치회의 협의·실행 권한이 제도적으로 보장되어 있고, 마을계획 수립, 주민총회, 자치분권특별회계 예산 편성이라는 명확한 실행 구조와 지원 체계를 갖추고 있어 시민참여가 도시정책으로 실체화되는 이점
 - 세종시청, 읍·면·동 주민센터, 공동체센터가 주민자치회의 활동을 체계적으로 지원하고 주민자치회 조례, 마을계획 수립 매뉴얼, 주민총회 가이드라인 등 각종 지침이 충실히 마련되어 있어 주민자치회 활동의 원활한 추진 가능
- 최근 주민자치회 운영이 활성화되어 기존 역할 외의 도시계획 참여나 자문 등으로 역할이 확대되는 추세, 주민자치회가 도시계획에 참여한다면 안정적 주민참여와 더불어 지역 문제에 기반한 실효성 있는 도시계획 수립이 가능

□ 다만, 매년 개최되는 주민총회 외에는 일반 주민들이 회의에 직접 참여하여 의견을 제시하거나 회의 내용을 공유할 방안이 부족하다는 한계 존재

- 조례에서는 정기회의의 회의록을 공개하도록 정하고 있으나 실제로는 회의 개최 여부만 공개하고 있으며 회의가 개방되지 않아 주민들의 접근이 제한
- 지역 주민들이 주민자치회의 활동이나 마을 관련 정보를 쉽게 습득하고 참여할 수 있도록 정보를 개방하고 참여방식을 다각화하여 적극적으로 홍보하는 것이 필요

4. 분석 결과와 시사점

□ 본 장에서 살펴본 국내·외 사례의 내용을 분석 틀에 맞춰 비교하면 <표 3-12>와 같음

표 3-12 | 국내·외 사례 종합

구분	국외 사례		국내 사례	
	미국 뉴욕시 커뮤니티 보드	미국 휴스턴시 슈퍼근린주구 협의회	수원시 도시정책 시민계획단	세종시 주민자치회 마을계획단
공간 단위	커뮤니티 구역 (뉴욕시 59개 구역)	슈퍼근린주구 (휴스턴시 88개 근린주구)	시·군 (수원시)	읍·면·동 (세종시 20개 읍·면·동)
법적 근거	뉴욕시 현장 (Chapter 70, Section 2800)	휴스턴시 조례 (Sec.33-311)	수원시 도시계획 조례, 수원시 시민계획단 조례	지방분권법(제27조), 세종시 주민자치회 조례
도입 배경	- 도시 문제 해소 과정에서 주민참여 필요 - 1951년 최초 설립 - 1975년 현 체계 갖추	- 커뮤니티 정책 강화 목적 - 1999년 최초 도입 - 2003년 법제도 마련	- 시민제도 도시기본계획 수립 시도 - 2012년 최초 도입 - 2014 법제도 마련	- 주민자치 실현을 통한 지역 발전 노력 - 2021년 전체 행정구역 주민자치회 구성
조직 구성	- 커뮤니티별 최대 50명 - 직접 신청 시민 추천 - 커뮤니티 특성에 맞춰 모집계획 차별화 시도 - 전담직원, 지원인력 보유	- 내규로 규모(20~30명) 및 구성 결정 - 주요단체 대표 중심 - 인종·연령 등 차별 없음 - 연합체인 SNA 존재	- 시민 500명 이내 - 성인, 청소년 구분 - 성·연령·지역 고려 - 직접 신청, 단체 추천 - 운영 지원을 위한 운영위원회 조직	- 읍면동 주민 50명 이내 - 성·연령·지역 고려 - 공개 모집 및 공개 추천 - 주민자치회를 중심으로 매년 마을계획단 구성
주요 기능	- 도시계획·개발 참여 - ULURP 참여 - 197-a 계획수립 - 시설입지과정 참여 - 커뮤니티 예산 제안 - 공공서비스 공급 협의	- SNAP 수립 - SNA에 SNAP 제출 - CIP 수립과정 지원	- 도시기본계획 참여 - 도시정책 자문 - 수원시 요청 또는 주민 제안에 의해 토론	- 마을계획 수립 - 주민총회 개최 - 주민참여예산 협의 - 도시계획 참여·자문 - 도시기본계획 - 지구단위계획 등
운영 방식	- 시와 보로의 행정적 지원 - 월 1~2회 공청회 및 정기회의 개최 - 일반시민 참여 가능 - 관련 정보제공	- SNC 지원 직원 존재 - 내규에 따라 월 1~2회 정기회의 개최 - 일반시민 참여 가능 - 관련 정보제공	- 시에서 행·재정적 지원 - 운영위원회가 단원 선발 및 토론 안건 선정 - 연 1~2회 정기회의 개최 - 10명 내외 조별 운영	- 세종시청 읍면동 주민 센터(행·재정), 공동체 센터(교육) 지원 - 월 1회 정기회의 - 연 1회 주민총회
성과와 한계	(성과) 제도적 기반과 지원 체계로 안정적 운영 (성과) 도시계획·개발 안전에 대한 권한이 보장되어 영향력 확보 (한계) 역할에 비해 역량 및 자원 부족	(성과) SNAP과 CIP 연계로 계획 실효성 확보 (성과) SNC와 SNA가 조직되어 다양한 위계에서 도시정책 논의 가능 (한계) 자율성이 강하여 SNC별 격차 큼	(성과) 높은 정책 반영률로 인한 신뢰도 향상 (성과) 국내·외 도시계획 시민참여단 확산 (한계) 적은 토론 횟수와 한정된 시간	(성과) 교육·협의·실행 구조가 명확하여 계획의 실효성 확보 (성과) 본 기능을 넘어 계획부문 참여 확대 (한계) 일반 주민들과의 소통 부족

자료: 저자 작성.

□ 앞서 검토한 네 가지 주민조직은 몇 가지 공통적인 특성을 공유하고 있으며 이는 해당 조직의 역할 수행에 있어 **이점으로 작용**

- **(법적 근거 마련)** 조직의 위상 확보와 안정적 운영을 위해 지자체 차원에서 법적 근거를 마련하고 지원 체계, 조직 구성, 기능에 대한 구체적 지침 제시
- **(대표성 확보)** 조직 구성과 선정 방식을 지침을 통해 명확히 규정하고 있으며, 지역 특성에 맞는 모집 방식을 고민하며 대표성에 대한 논란을 최소화
- **(계획수립·실행 체계 구축)** 거시 정책을 논의하는 수원시 시민계획단을 제외하면 나머지 사례들은 지역 특성에 기반한 커뮤니티 계획을 수립하고 사업 우선순위를 결정하여 실제 예산 책정으로 연결하는 실행 체계를 확보
- **(정기회의 운영)** 정기회의를 통해 다양한 안건을 논의하고 주민들에게도 해당 내용을 공개하며, 특히 해외 사례의 경우 일반 주민들이 안건을 미리 접하고 참여·발언할 기회를 부여하는 등 적극적으로 주민참여 독려

□ 한편, 이들은 서로 다른 공간 단위에서 작동하며, 규모와 구성, 주요 기능과 운영 방식, 성과와 한계가 상이하므로 각 사례를 분석하여 시사점 도출 가능

- **(뉴욕시 커뮤니티 보드)** 독립기관으로서 다양한 기관과 동등한 위치에서 협력 가능하고 도시계획·개발 안건에 대한 의견 제출 권한을 법적으로 보장받아 주민들이 실질적인 영향력을 확보하고 있지만, 중대한 기능을 담당하는 것에 비해 역량과 자원이 부족하다는 비판 존재
 - 조직의 위상을 확고히 하여 협력 관계를 구축하도록 하며, 적정 수준의 기능을 부여하고 기능 수행을 위한 충분한 역량과 자원을 확보하도록 지원하는 것 필요
 - 제도 도입 초반에는 주요한 안건(도시기본계획, 주요 시설 및 개발계획 등)에 대한 자문 또는 의견 제시 역할 정도를 수행하도록 하고 점차 확대하는 것이 바람직
- **(휴스턴시 슈퍼근린주구 협의회)** 슈퍼근린주구 협의회는 구성과 기능 면에서 자율성을 부여하므로 지역 특성을 반영하기 용이하고 위계구조를 갖춰 하위

협의회와 상위 연합을 조직하여 의견 반영 구조를 탄탄히 하였다는 것이 이점이나, 슈퍼근린주구별로 협의회 운영 격차가 크다는 한계 존재

- 커뮤니티별 주민조직 간의 격차를 최소화하기 위해서는 정부 또는 지자체에서 최소한의 규정을 마련하고 세부 내용만 자율에 맡기는 방향 고려

- 다양한 공간 단위에서 작동할 수 있는 조직 구조를 형성하여 주민들의 의견이 일관성 있게 전달되고, 여러 공간 단위에서 도시계획 사안을 논의할 수 있도록 할 필요

- **(수원시 도시정책 시민계획단)** 주민 제안으로 안건을 결정하고 참여자 모두가 발언 기회를 가지며 제안된 내용의 정책 반영률이 높아 주민참여의 실효성이 충분히 발휘되고 있다고 평가받지만, 시민계획단의 규모가 크고 모임 횟수가 적어 다양한 안건을 논의하기 어렵다는 한계 존재

- 주민 주도적 환경을 조성하고 제시한 내용에 대해 정책 반영률을 높이는 방안 필요

- 전체 규모를 조정하거나 적은 인원으로 여러 차례 회의를 진행하는 등 논의 빈도를 높이고, 온라인 토론 및 투표 등을 적절히 활용하여 활발한 주민참여 유도

- **(세종시 주민자치회)** 기존 조직을 활용하기 때문에 운영 가능성을 높이고 조직 중복성을 낮추는 이점을 가지며 교육과 정책 협의 및 실행 구조가 잘 갖춰져 있어 유리하나, 소규모 공간 단위로 조직되어 도시계획·정책 논의가 어렵다는 한계가 있고 주민들의 관심 유도나 소통 확대에 대한 고민 필요

- 기존 조직이 제대로 운영되고 있다면 해당 조직의 기능을 확장하는 방안 구상 가능

- 읍·면·동 단위는 주민과 밀착되어 있다는 이점이 있으나 거시적인 계획을 논의하는데 부적합하므로 휴스턴시의 사례처럼 다양한 공간 층위를 고려한 조직 구조 형성 필요

□ 해외 사례와 비교할 때 우리나라는 도시계획 수립·시행에 대한 주민 권한이 적고 계획·개발 사안에 대한 주민참여 논의가 오래되지 않은 경향

- 주민들에게 계획 참여·협의·자문 권한을 부여하고 오랜 시간 참여를 독려하여 온 미국과 달리 우리나라는 주민들에게 권한을 부여하지 않으므로 상대적으로 도시 계획에 대한 관심이 저조하고 의견을 제시하더라도 충분히 반영되지 않는 상황

-
- **(제도 도입을 통한 권한 보장)** 주민조직을 구성하고 도시계획에 대한 참여와 협의·자문 권한을 부여함으로써 도시계획 주민참여를 실질화할 필요
 - **(지속적 참여 환경 조성)** 주민조직 운영이 충분한 효과를 발휘하기까지 많은 시행착오가 필요하므로 꾸준한 교육과 토론을 통해 주민참여의 중요성과 역할을 이해하고 공익을 위해 지속적으로 참여하도록 하는 환경을 만드는 것이 중요



CHAPTER 4

커뮤니티 보드의 도입과 운영 방안

- 1. 커뮤니티 보드의 개념과 기본방향 75
- 2. 커뮤니티 보드의 도입 방안 77
- 3. 커뮤니티 보드의 운영 방안 82
- 4. 법·제도 개선방안 90

04 커뮤니티 보드의 도입과 운영 방안

1. 커뮤니티 보드의 개념과 기본방향

1) 커뮤니티 보드의 개념 정립

□ 커뮤니티 보드는 ‘특정한 공간 범위를 대상으로 설치되는 주민대표기구로서 해당 지역의 도시계획 수립에 직접 참여하거나 각종 도시계획·개발 사안에 대한 협의 및 자문 역할을 수행하는 공식 기구이자 상설 기구’로 정의

- 지자체 차원에서 도시계획·개발 관련 사안에 대한 주민참여를 강화할 목적으로 적정한 공간 범위를 설정하여 커뮤니티 보드를 설치·운영할 수 있음
 - 커뮤니티 보드가 주민대표기구로서의 위상을 갖고 기능을 수행하기 위해서는 커뮤니티 보드의 설치와 운영에 대한 법적 근거를 마련하는 것이 필요
 - 또한, 커뮤니티 보드의 운영 지원 체계를 마련하고 구성·역할·운영 등에 대한 지침을 마련하여 원활히 작동할 수 있도록 하는 것이 바람직
- 커뮤니티 보드는 다양한 도시계획·개발 관련 문제에 대한 논의의 장을 형성하며 공익적 측면에서 지역 문제를 해소하고 발전을 도모하는 방향을 추구하여야 함
- 본 연구에서는 편의상 ‘커뮤니티 보드’라는 명칭을 사용하였으나 주어진 권한이나 역할에 따라 도시계획 주민위원회, 주민협의회, 주민자문단 등 적합한 용어로 대체하여 사용 가능

2) 커뮤니티 보드 도입·운영의 기본방향

□ 앞서 2장에서 언급한 커뮤니티 보드의 필요성에 근거하여 다음 세 가지 요소를 커뮤니티 보드 도입·운영의 기본 원칙으로 설정하고자 함

- **(권한 부여)** 도시계획·개발 사안에 대한 참여·협의·자문 등의 권한을 부여하여 주민참여에 대한 인식을 개선하고 영향력을 높일 수 있도록 함
- **(참여 확대)** 커뮤니티 보드 내 다양한 계층의 참여를 보장하고 구성원 외에도 일반 주민들과 소통하여 의견을 수렴하는 창구로서 기능하도록 함
- **(정보 공유)** 주민들의 삶과 밀접한 다양한 도시계획 정보를 공유하여 주민들의 관심과 이해를 높이고 참여를 활성화하도록 함

□ 각 지자체는 기본 원칙을 준수하여 커뮤니티 보드를 도입·운영하되, 지역의 특성이나 역량에 맞춰 공간 단위와 도입 방법, 조직의 규모와 구성, 주요 기능, 운영 방식 등을 자유롭게 설정할 수 있음

- 본 연구에서는 커뮤니티 보드 도입·운영에 참고할 수 있도록 공간 단위와 도입 방법, 규모와 구성, 주요 기능, 운영 방식에 대한 다양한 대안을 제시

표 4-1 | 커뮤니티 보드 도입·운영 시 고려할 사항

구분	세부 내용
공간 단위	• 커뮤니티 보드를 설치할 공간 단위 - 읍·면·동, 생활권, 시·군·구 등 다양한 공간 단위 설정 가능
도입 방법	• 특정 지역에 커뮤니티 보드 제도를 도입하는 방법 - 새로운 주민조직의 신설 또는 기존 조직의 활용 가능
규모와 구성	• 커뮤니티 보드의 적정 규모와 구성 방법 - 공간 단위와 대표성 확보 고려 필요
주요 기능	• 커뮤니티 보드에서 수행할 주요 기능 설정 - 도시계획 수립 참여, 도시계획·개발 안건 협의·자문, 주민 의견수렴 등
운영 방식	• 커뮤니티 보드의 운영 체계 및 기능 수행 방식 - 운영 및 지원 체계 구성, 안건 논의 방식, 정보공유 및 의견수렴 방식 등

자료: 저자 작성.

2. 커뮤니티 보드의 도입 방안

1) 커뮤니티 보드 도입의 공간 단위 설정

□ 기본적으로 커뮤니티 보드는 다양한 공간 단위에서 설치·운영될 수 있으며, 지자체에서 가장 적합한 공간 단위를 탐색하여 적용

- 3장에서 살펴본 유사 주민조직들도 시·군(수원시), 커뮤니티 및 생활권(뉴욕시, 휴스턴시), 읍·면·동(세종시) 등 다양한 공간 단위에서 운영되고 있으므로 지역 실정에 맞게 공간 단위를 선택하고 운영 방안을 모색하면 됨

□ 다만, 커뮤니티 보드의 기능을 고려하였을 때 다음의 세 가지 요소들을 검토하여 적절한 공간 단위를 선택하는 것이 지속적 운영 측면에서 유리

- **(주민 밀착성)** 주민들과 밀착되어 적극적으로 소통하고 논의할 수 있는가
 - 주민들과 근접한 공간, 즉 하위 수준의 공간 단위가 주민들과 밀착되어 있어 문제를 체감하기 쉽고 적극적인 참여를 유도하기에 적합
- **(운영 편의성)** 업무 수행이나 조직 운영이 원활히 이루어질 수 있는가
 - 서비스공급권역이나 통근·통학권역 등 다양한 기준에 의해 공간 범위를 설정할 수 있지만 커뮤니티 보드의 운영구조나 주요 기능을 고려하였을 때 행정구역과 최대한 일치시키는 것이 바람직
- **(기능 적합성)** 도시계획·개발 참여 또는 협의·자문 기능 수행이 가능한가
 - 각종 도시계획(도시기본계획, 생활권계획, 도시관리계획, 지구단위계획, 도시재생, 개발행위허가 등)이 시행되는 공간 단위 또는 적정 수준의 안전이 형성되는 단위 등 커뮤니티 보드의 기능 수행이 가능한 공간 단위를 고려할 필요
- 세 가지 요소들을 모두 만족하는 공간 단위를 설정하는 것이 가장 바람직하지만 요소 간 상충되는 부분도 있으므로 도입하려는 커뮤니티 보드의 역할에 근거하여 중요도를 판단하고 결정

표 4-2 | 커뮤니티 보드의 기능을 고려한 적정 공간 단위 비교

구분	행정구역			행정구역 외	
	시·군	자치구	읍·면·동	기능지역*	소생활권
주민 밀착성	X	△	○	-	○
운영 편의성	○	○	○	X	X
기능 적합성	○	○	△	X	△

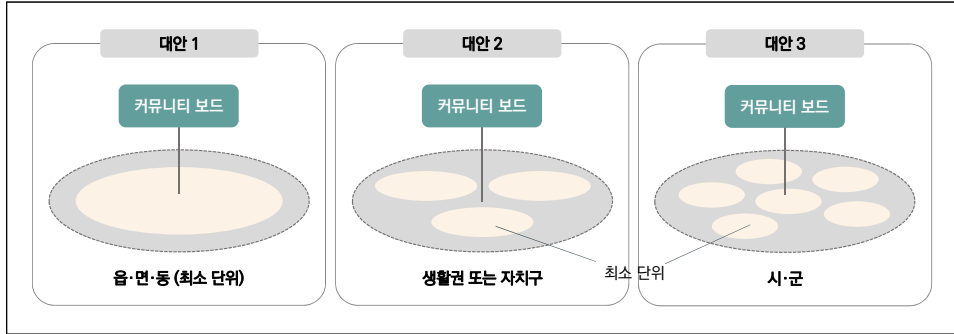
* 주: 기능지역이란 기능적으로 상호 연계된 지역으로서 지역주택시장권역, 지역노동시장권역 등을 의미함.

자료: 저자 작성.

□ 이를 종합하면 커뮤니티 보드의 최소 구성 단위로는 읍·면·동이 가장 적합하고, 지역의 상황에 따라서 여러 행정동을 포괄하는 공간 범위를 선택하는 것도 가능

- 주민들이 지역 문제를 직접 체감하고 관심을 표현하기에 적합하며 행정 측면에서 접근하기 쉬운 기초생활권인 읍·면·동을 최소 구성 단위로 설정하되,
- 실제 커뮤니티 보드는 기능 적합성을 고려하여 단일 읍·면·동 또는 여러 읍·면·동이 합쳐진 공간으로 설정할 수 있고, 더 나아가 다수의 행정동을 포함하는 자치구 단위로 설정하는 등 상황에 맞춰 적용 가능
 - 서울시의 경우 2014년 생활권계획 수립 시 3개 정도의 행정동을 하나의 생활권으로 설정하여 전역을 총 116개 생활권으로 구분한 바 있음(양재섭·남선희, 2015: 14)
- 만약 주민자치 기반이 잘 갖춰져 있고 주민들의 참여가 적극적이며 하위 행정 구역에 관련 업무가 많은 대도시라면 읍·면·동 수준에서 커뮤니티 보드를 설치하는 것이 적합하나,
- 행정구역의 구성이 단순하고 충분한 규모의 주민참여가 어렵거나 도시계획 관련 안건이 적다면 여러 읍·면·동이 합쳐진 생활권 범위나 시·군 수준에서 커뮤니티 보드를 설치하여 운영하는 것이 적합

그림 4-1 | 커뮤니티 보드의 공간 단위 설정

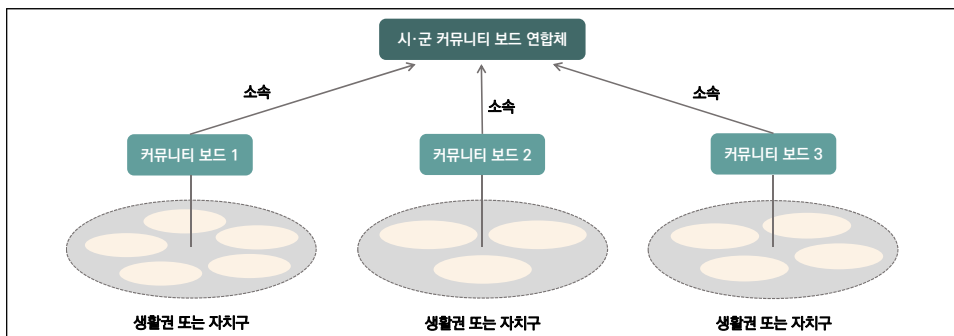


자료: 저자 작성.

□ 한편, 휴스턴시의 사례와 같이 커뮤니티 보드가 하나의 공간 단위가 아닌 여러 공간 층위에서 맞춤형 기능을 수행하며 작동하도록 위계 구조를 형성하는 것도 가능

- 하위 커뮤니티 보드 구성원이 상위 조직에 속하는 중첩된 구조를 형성함으로써 상·하위 조직의 소통을 통해 아래로부터의 주민참여를 실현할 수 있다는 이점
 - 이는 참여 수준을 체계화하는 것으로서 주민들의 고른 참여와 참여 민주주의의 수준 향상이라는 측면에서 바람직(김찬동·이정용, 2014: 34; 홍성우, 2013: 223)
- 예를 들어, 읍·면·동 또는 자치구 차원에서 주민들의 삶과 맞닿은 소규모 사업들을 논의하고, 시·군 차원에서 거시적인 도시계획·정책을 논의하도록 기능 분담

그림 4-2 | 커뮤니티 보드의 수직적 체계화



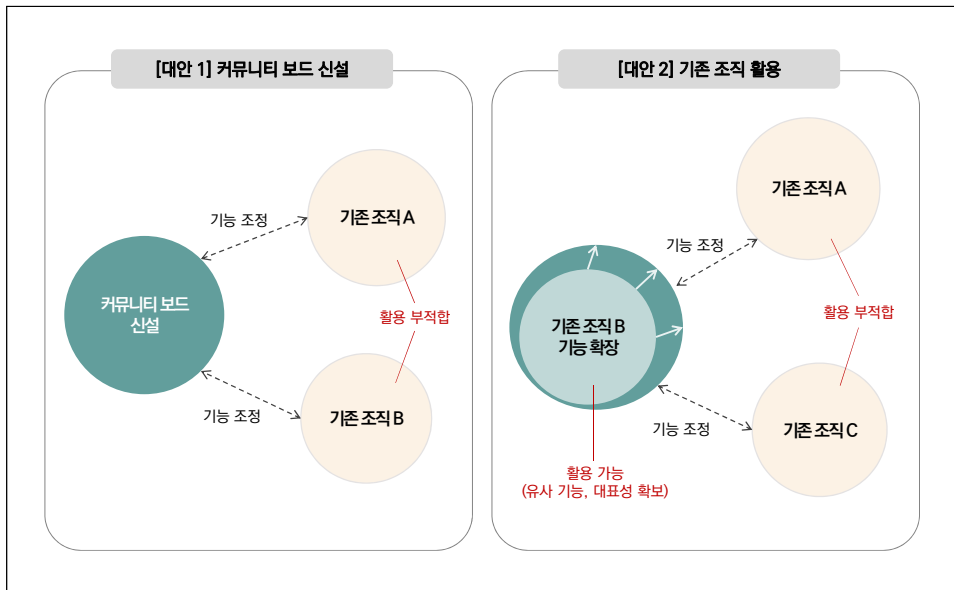
자료: 저자 작성.

2) 기존 주민조직의 활용 가능성 검토

□ 커뮤니티 보드를 도입할 때는 새로운 주민조직을 신설하는 방안과 기존 주민조직을 활용하고 기능을 확대하는 방안을 검토할 수 있음

- (대안 1) 도시계획·개발 관련 사안을 다루는 주민대표조직 신설
 - 커뮤니티 보드를 새로 설치하는 경우 커뮤니티 보드의 구성이나 운영에 대한 기준을 정립하고 기존 주민조직의 기능을 검토하여 중복되는 부분을 조율할 필요
- (대안 2) 기존 주민조직의 역할을 확장하여 도시계획 관련 기능 도입
 - 지역에서 이미 운영되고 있는 주민조직에 커뮤니티 board 기능을 추가하는 것으로서 커뮤니티 보드의 성격에 맞춰 해당 조직의 구성과 기능을 보완하는 것이 필요
 - 예를 들어, 세종시처럼 주민자치회가 마을계획을 수립하고 도시계획에 참여하는 등 커뮤니티 보드의 역할을 일부 수행하고 있다면 해당 조직의 기능 확장 검토 가능

그림 4-3 | 커뮤니티 보드의 도입 방안 비교



자료: 저자 작성.

-
- 만약 운영되는 공간의 단위나 범위가 달라 기존 조직을 그대로 활용하지 못하는 경우라면 기존 조직의 조직원을 추출하여 새로운 조직을 형성하는 것도 가능

□ 커뮤니티 보드의 도입 방식을 결정하기 위해서는 사전에 기존 주민조직의 현황과 기능을 살피고 활용 가능성을 검토하는 과정이 선행되어야 함

- 지역 내에 대표성을 가지고 활발히 운영되는 동시에 도시계획 관련 기능을 수행할 수 있는 주민조직이 있는지 면밀히 검토하여야 함
 - 우선적으로 고려할 수 있는 주민조직은 현재 일부 지자체에서 시범 운영되고 있는 주민자치회이며, 실제로 서울시나 세종시에서는 주민자치회가 마을계획 수립을 통한 정책 결정 기능과 예산 확보에 기반한 실행 기능, 주민총회를 통한 주민 의견수렴 기능 등을 수행하고, 법적 권한은 없으나 도시계획 참여나 자문도 수행
 - 지역별로 도시재생 주민협의체, 지역주민회, 지역협동조합 등 다양한 조직의 활용을 검토할 수 있으나, 이들은 주민자치회와 달리 공간적 범위가 모호하고 기능적인 면에서도 차이가 크다는 점에서 한계가 존재할 것으로 예상됨

□ 또한, 커뮤니티 보드의 도입 방식에 따른 이점과 한계가 존재하므로 지역의 상황에 따라 장단을 분석하여 적합한 방안을 선택하는 것이 필요

- 지자체 입장에서는 커뮤니티 보드를 신설하여 운영하는 것이 가장 쉬울 것이나 지역 내 유사 조직이 운영되고 있다면 기능이 중복되어 행정·재정적으로 낭비이고 참여할 주민을 충분히 확보하기 어려울 수 있음
- 한편, 행정에 대한 이해가 높고 안정적으로 운영되는 기존 조직을 활용할 수 있다면 커뮤니티 보드의 기능 수행 측면에서도 유리하지만, 대표성이 없거나 고착화된 조직이라면 오히려 역효과가 발생할 수 있으므로 신중한 검토 필요

3. 커뮤니티 보드의 운영 방안

1) 커뮤니티 보드의 규모와 구성

□ 커뮤니티 보드의 규모는 대상이 되는 공간 단위에 따라 달라질 수 있지만 일반적으로 20~50명 정도로 설정

- 커뮤니티 보드의 규모가 클수록 참여하는 주민들이 많아지기 때문에 특정 계층에 치우치지 않고 다양한 의견이 제기될 수 있다는 이점이 있으나, 반대로 대규모 인원이 모이기 어렵고 의견을 종합하기 어렵다는 한계 존재
- 공간 단위에 따라 다소 차이가 존재하나 수원시를 제외한 세 개의 사례에서는 20~50명 정도의 규모를 적정 수준으로 보고 있음(뉴욕시 사례 최대 50명, 휴스턴시 사례 20~30명, 세종시 사례 50명 이내)
 - 커뮤니티 보드의 구성원만 20~50명 정도인 것이고, 그 외 관심 있는 일반 주민들이 논의에 자유롭게 참여할 수 있도록 한다면 실제 주민참여 규모는 더욱 클 것

□ 커뮤니티 보드를 구성할 때는 성별·연령·직종 등을 고르게 하여 대표성을 확보하는 것이 중요하며, 주기적인 구성원 교체를 통해 조직의 고착화를 방지하는 것도 필요

- 지역에서 거주하거나 종사하는 시민을 대상으로 하고 대표성 확보를 위해 성별·연령·직종·지역 등을 고르게 배분하며 다양한 계층이 참여하도록 함
 - 지역의 특성을 고려하여 커뮤니티 보드 구성에 대한 지침(조례 등)을 마련할 필요
- 구성원 선정은 ‘모집 공고와 적극적 홍보 → 자유로운 신청 접수 → 계층 배분을 고려한 공개 추첨’ 방식으로 진행할 수 있으며, 필요한 경우 선정위원회를 조직하여 지원자에 대한 심사(서류 및 면접)를 진행하는 것도 고려
- 임기는 유사 사례를 고려하여 2년 정도로 한정하되, 최대한 많은 주민의 참여를 보장하고 구성원이 고착화되는 것에 대한 우려를 없애기 위해 연임은 1번 정도로 제한하는 것이 적함

□ 커뮤니티 보드 내 운영진을 구성하여 회의 소집이나 주관 등의 역할을 수행하도록 하고 다양한 안건을 다루는 만큼 분과위원회를 구성하여 운영하는 것도 권장

- 커뮤니티 보드 내에 회장, 부회장, 간사 등의 직책을 두어 회의 소집 및 진행과 각종 사무를 담당하도록 하고, 가능하다면 안정적인 운영을 위해 커뮤니티 보드 소속원 외에 행정업무를 담당할 전담 직원을 배치하는 것을 고려
 - 운영진의 경우 원활한 역할 수행을 위해 도시계획에 대한 지식이나 의견 조율을 위한 역량을 갖춘 사람을 우선 선정하는 것이 바람직하며, 커뮤니티 보드의 업무가 많다면 전담 직원을 두고 운영을 지원하도록 하는 것이 효율적
 - 한편, 공간 단위별 위계 구조를 갖는 커뮤니티 보드를 조직하는 경우 하위 공간 단위 조직의 운영진이 상위 조직의 구성원으로 소속되는 체계를 갖추도록 구조화
- 커뮤니티 보드 하위에 분과위원회를 두는 경우 분과의 종류, 규모, 구성은 지역 특성에 맞춰 자유롭게 설정
 - 분과위원회에는 커뮤니티 보드 소속원 외에도 해당 분과에 관심이 있는 주민들이 지원하여 참여할 수 있도록 하는 것이 주민참여 규모를 확대하는 측면에서 바람직하며, 분과장은 커뮤니티 보드 내의 소속원으로 한정하여 원활한 운영이 가능하게 함

그림 4-4 | 커뮤니티 보드의 구조(예시)



자료: 저자 작성.

2) 커뮤니티 보드의 주요 기능

- 커뮤니티 보드의 기본적인 기능은 ❶ 도시계획 수립과정 참여, ❷ 도시계획·개발 안건에 대한 협의 및 자문, ❸ 일반 주민 대상 도시계획 정보 제공 및 의견수렴 정도로 설정하고, 각 기능에 대한 구체적인 사항과 부가적인 기능은 지자체에서 자율적으로 정하도록 함
- ‘❶ 도시계획 수립과정 참여’의 경우 커뮤니티 보드가 설치된 공간 단위에 따라 법정 계획인 도시기본계획부터 생활권계획과 마을계획까지 다양한 계획을 포괄하며, 주민들이 직접 계획을 수립하여 시민참여 도시계획을 실현하도록 할 목적
 - 읍·면·동 또는 생활권 수준에서 커뮤니티 보드를 운영하는 경우 이들이 마을계획이나 생활권계획 수립 주체로 기능할 수 있으며, 도시기본계획 같은 시·군 단위 법정계획 수립 시에는 모든 커뮤니티 보드가 참여단 역할을 수행할 수 있음
 - 더 나아가 커뮤니티 보드가 주민자치회 또는 주민참여예산기구와 협력하여 직접 작성한 계획안을 주민참여예산제(부록 2 참조)를 통해 실행하는 체계를 구축한다면 계획의 실효성을 높이는 효과를 가져올 것으로 예상
- ‘❷ 도시계획·개발 안건에 대한 협의 및 자문’은 지역 내 주요한 계획·개발 안건에 대해 주민들이 행정청이나 전문가와 함께 해당 내용을 검토하고 의견을 제시하도록 함으로써 주민들에게 도시계획 권한을 부여하기 위함
 - 주요한 도시계획·정책 결정이 있거나 도시개발 이슈가 발생하였을 때 커뮤니티 보드가 주민들을 대표하여 해당 내용을 관계 기관으로부터 전달받아 검토하고 의견을 제시하며, 해당 기관은 제시된 의견을 검토하고 결과를 알려야 함
 - 도시개발·재정비·재생 등과 관련된 사항, 기반시설의 신설·폐지 및 입지 관련 사항, 기피 시설의 입지 관련 사항 등 주민들과 밀접한 이슈에 대한 검토 필요
 - 모든 이슈를 다룰 수는 없으므로 기준을 정하여 기본계획 수립, 관리계획 수립, 개발 행위허가 등의 안건 중에서 주요 안건을 추출하고 검토와 의견 제시 절차 진행
 - 다만, 특정 안건에 대해 주민 모두와의 논의가 필요하다고 판단된다면 정기회의(공청회)를 통해 안건을 제시하고 의견을 수렴하여 제시

- 한편, 시·군·구 수준 커뮤니티 보드의 경우 지속적인 운영을 통해 위상과 역량이 강화된다면 도시계획위원회에서 심의하는 주요 안전에 대해 주민대표로 의견을 제시하도록 도시계획 절차를 보완하는 것도 고려할 수 있음
 - 이는 뉴욕시의 커뮤니티 보드가 표준 토지이용 심의과정(ULURP)에 참여하여 주요 안전을 공식적으로 검토하고 의견서를 제출하는 것과 유사한 형태로,
 - 현재는 지자체장이 도시계획 관련 결정·허가 권한을 갖거나 위임받는 사항에 대해 도시계획위원회에서 심의 기능을 수행하고 있지만 향후 전문가가 아닌 주민들도 공식적인 절차를 통해 의견을 제시할 수 있도록 체계를 마련하기 위함

□ ‘㉓ 일반 주민 대상 도시계획 정보 제공 및 의견수렴’은 커뮤니티 보드 소속원의 참여에 그치지 않고 일반 주민을 대상으로 도시계획 관련 정보를 제공하고 의견을 수렴함으로써 주민참여의 장을 더욱 넓히는 동시에 도시계획의 개방성과 투명성을 확보하기 위함

- 다양한 도시계획·개발 안전 중에서 주민 모두의 의견이 필요한 사안에 대해서는 정기회의(공청회)나 홈페이지 등을 통해 주민들에게 알리고, 주민들이 제시한 의견을 취합하여 공공에 전달하는 역할 담당
 - 기본계획의 방향 설정이나 계획안 결정, 대규모 개발과 주요 시설에 대한 사항 등, 주민들과 함께 논의한 안전에 대해서는 결과가 도출될 때까지 진행 상황을 공유
- 이 외 다양한 도시계획 정보를 제공하거나 주민들의 제안을 접수하여 행정청에 전달하는 창구로서 기능하도록 하며, 이때 관계 기관의 적극적인 지원 필요

표 4-3 | 도시계획·개발 사안별 커뮤니티 보드의 역할(예시)

구분	도시기본계획	도시관리계획	기타 도시계획 관련
㉑ 도시계획수립 참여	• 계획수립과정 참여 - 계획목표·전략 - 생활권·부문별 계획 등	-	• 도시재생 등 계획 참여 • 생활권·마을계획 수립 (소지역 조직의 경우)
㉒ 주요 안전 협의·자문	• 계획안 검토	• 계획안 검토 - 용도지역·지구 지정 - 도시계획시설 결정 - 지구단위계획 결정 등	• 도시정비·재생, 개발행위 안전 등 검토 • 도시정책(제도) 검토
㉓ 정보제공·의견수렴	• 계획 방향·내용 공유	• 계획 방향·내용 공유	• 도시정책·이슈 공유

자료: 저자 작성.

□ 다만, 커뮤니티 보드의 기능을 처음부터 완전히 갖추려 하기보다는 주민들의 인식과 역량을 고려하여 참여 수준을 단계적으로 높이며 확장하는 것이 바람직

- **(1단계: 수동적 참여)** 현재와 유사한 형태로 도시계획 수립 시의 단순 참여나 주요 정책에 대한 의견 제시 기능 수행, 논의 안건은 담당 공무원 또는 커뮤니티 보드를 지원하는 전문가와 커뮤니티 보드의 운영진이 함께 선별
- **(2단계: 공공과 협력)** 도시계획 수립 시의 지속적 참여와 모니터링, 각종 도시 계획 결정에 대한 자문과 의견 제시, 주민들과 관련 정보 공유 기능 수행
- **(3단계: 주도적 참여)** 도시계획 수립을 주도하거나 적극적으로 개입하고 도시 계획위원회에서 다루는 각종 결정·허가 안건에 대해 공식적인 의견을 제시하며, 필요한 경우 일반 주민과 안건을 공유하고 투표 등을 통해 결정에 관여

표 4-4 | 커뮤니티 보드의 단계별 기능 확장(예시)

구분	1단계	2단계	3단계
참여 수준	낮음 (공공주도의 수동적 참여)	중간 (공공과의 협력)	높음 (주도적 참여)
주요 기능	• 계획수립 시 단순 참여 • 주요 정책에 대한 의견 제시	• 계획수립 시 적극적 참여 • 각종 안건 자문·의견 제시	• 계획수립 주도 및 적극 개입 • 각종 결정·허가 안건에 대한 공식적 참여와 의견 제시

자료: 저자 작성.

□ 한편, 커뮤니티 보드는 도시계획·개발 안건에 대한 의견을 제시한다는 측면에서 도시 계획위원회와 유사한 기능을 수행하며 상호보완적 관계를 형성

- 커뮤니티 보드가 지역 주체로서 다양한 이슈에 대한 의견을 제시하면 도시계획 위원회는 전문적 지식과 주민 의견을 토대로 심의와 자문을 진행
 - 도시계획위원회는 공익을 지향하고 지역에 대한 이해가 높은 주민대표조직의 의견을 반영하여 주어진 안건에 대한 심의 방향을 더욱 효과적으로 결정할 수 있으며,
 - 주민들은 함께 논의하여 제시한 의견이 도시계획위원회에서 검토되고 실제 도시계획 결정에 반영된다는 점에서 실질적 영향력을 확보

3) 커뮤니티 보드의 운영 방식

□ 커뮤니티 보드가 역할을 충실히 수행하기 위해서는 관계 기관의 적극적인 지원 필요

- 커뮤니티 보드의 기능과 업무량에 맞춰 전담 직원을 배치하고 전문 지식을 갖춘 직원인력을 확보하는 등 적정 수준의 행정·재정적 지원이 이루어져야 하며,
- 커뮤니티 보드가 역량을 갖춰 주어진 권한을 잘 발휘하도록 관련 교육을 철저히 진행하고, 관계 기관과의 협력체계를 구축하여 정보공유 기반을 갖추는 필요

□ 커뮤니티 보드는 월 1회 이상 정기회의를 개최하여 다양한 안건에 대한 논의를 진행하고 필요한 경우 공청회를 추가로 개최하여 주민들에게 정보를 제공하고 의견을 수렴

- 정기회의는 구성원이 중심이 되어 커뮤니티 보드의 운영 상황이나 주요 안건 등을 논의하는 자리이고, 공청회는 특정 안건에 대해 주민들과 정보를 공유하고 공개적으로 의견을 수렴하기 위한 자리
 - 회의는 뉴욕시와 휴스턴시 사례를 참고하여 다음과 같은 순서로 진행할 수 있음

회의 진행 순서(예시)

- 정기회의: 개회 - 지난 회의록 확정 - 안건 발표 및 토론 - 분과위원회별 보고 - 공개 발언* - 폐회
- 공청회: 개회 - 커뮤니티 보드 발언 - 안건 발표 - 자유 토론* - 커뮤니티 보드 발언

* 주민 누구나 참여하여 발언 가능

- 정기회의의 순서 안에 공청회를 포함하거나 공청회와 정기회의를 1, 2부로 나눠 진행할 수 있으며, 분리하여 다른 날에 운영하는 것도 가능하므로 적합한 방법을 선택하여 운영하도록 함
- 정기회의 또는 공청회 개최 전에 회의 일정과 안건을 공개하여 관심 있는 주민이 참여할 수 있도록 하고, 회의가 끝난 후에는 회의록을 공개함으로써 커뮤니티 보드 활동의 개방성과 투명성을 확보하도록 함
 - 최근 영상회의를 병행하는 경우가 많으므로 회의 영상을 공개하여 주민들이 내용을 살펴볼 수 있도록 하는 것도 바람직

- 월 1회 개최되는 커뮤니티 보드 정기회의 외에도 임시회의를 개최할 수 있으며, 분과위원회 회의는 별개로 진행하여 논의된 내용을 커뮤니티 보드 정기회의에서 보고하는 형태로 운영

□ 또한, 커뮤니티 보드 홈페이지를 운영하여 정보를 실시간으로 공유하는 것이 바람직하며 각종 정보와 회의 안건 및 회의록도 게시하도록 함

- 주요 논의 안건에 대한 설명과 진행 상황을 주민들에게 공개하기 위한 것이므로 회의에 참여하기 어려운 주민들이 홈페이지에서 정보를 접하고 커뮤니티 보드에 자신의 의견을 전달할 수 있도록 체계를 마련하는 것 필요

그림 4-5 | 미국 뉴욕시 커뮤니티 보드 홈페이지



자료: Manhattan CB 7 홈페이지(<https://www1.nyc.gov/site/manhattancb7/meetings/full-board-agenda.page>, 2021년 10월 22일 검색).

□ 위계 구조를 형성한다면 하위 커뮤니티 보드에서 제기된 의견을 종합하여 상위 커뮤니티 보드 정기회의에서 논의하는 등 의견 전달 체계를 구축하는 것도 가능

- 생활권 단위에서 제안한 내용을 시·도 단위 조직에서 조율하여 도시계획에 반영하거나 제안된 내용의 우선순위를 결정하여 실행으로 옮기는 등 아래로부터의 계획이 실현될 수 있도록 지원

□ 4장 2~3절에서 제시한 커뮤니티 보드의 도입·운영 방안을 종합하면 다음과 같음

표 4-5 | 커뮤니티 보드의 도입·운영 방안 종합

구분		세부 내용
공간 단위 (선택)	① 읍·면·동	- 읍·면·동 주민자치 기반이 잘 갖춰져 있거나 참여가 활성화된 경우 - 도시계획·개발 안건이 많은 대도시에 적합 * 상위 공간 단위 연합체를 구성하여 위계 구조 형성 가능
	② 자치구 및 생활권 (읍·면·동 다수 포함)	- 단일 읍·면·동에서 충분한 규모를 확보할 수 없거나, 자치구 또는 생활권 수준의 도시계획 논의가 필요한 경우 * 상위 공간 단위 연합체를 구성하여 위계 구조 형성 가능
	③ 시·군	- 읍·면·동 또는 생활권 수준에서 충분한 규모의 참여가 어려운 경우 - 도시계획·개발 안건이 적은 중소도시에 적합
도입 방법 (선택)	① 조직 신설	- 활용 가능한 주민조직이 없는 경우 - 조직의 구성과 운영 기준 정립, 기존 조직과의 기능 조율 필요
	② 기존 조직 활용	- 활용 가능한(대표성 있고 고착화되지 않은) 주민조직이 있는 경우 - 커뮤니티 보드 특성에 맞춰 기존 조직의 구성과 기능 보완 필요
규모와 구성	조직 규모	- 커뮤니티 보드의 적정 규모는 20~50명 정도 - 그 외 일반 주민들이 안건 논의 시 참여 가능
	조직 구성	- 성별·연령·직종·지역 등을 고려하여 대표성 확보하고 2년마다 교체 - 원활한 운영을 위해 운영진과 분과위원회 구성 권장
주요 기능		① 도시계획수립 참여 - 도시기본계획 수립과정 참여 - 마을계획 또는 생활권계획 수립 주체로 역할 ② 주요 안건 협의·자문 - 주요한 도시계획·개발 안건에 대한 검토 및 의견 제시 - 주민들과의 논의가 필요한 안건인지 판별 ③ 정보제공·의견수렴 - 정기회의(공청회) 등을 통해 주민들과 도시계획 정보공유 - 주민 의견을 청취하여 관계 기관에 전달
운영 방식		- 기능과 업무량에 맞는 관계 기관의 행정·재정적 지원 필요 - 월 1회 이상 정기회의 및 공청회 개최 - 회의 정보를 사전에 공지하여 주민들의 참여 보장 - 자체 홈페이지 등을 통한 실시간 정보공유

자료: 저자 작성.

4. 법·제도 개선방안

1) 「국토계획법」상 주민참여제도 개선

□ 커뮤니티 보드 도입·운영의 법적 근거 마련

- 「국토계획법」상에 지자체별로 커뮤니티 보드(도시계획 주민위원회)를 설치하여 운영할 수 있다는 법적 근거 마련
 - 「국토계획법」 제9장 등에 커뮤니티 보드 관련 조항을 신설하거나, 주민참여 관련 조항에서 커뮤니티 보드를 운영하여 주민참여 절차를 수행할 수 있다는 내용 명시
- 커뮤니티 보드에 대한 구체적인 내용을 제시하기보다는 지자체에서 자율적으로 구성·운영하되 세부적인 지침을 마련하여야 한다는 내용 정도로 언급

□ 커뮤니티 보드의 기능 수행을 위한 근거 마련

- 단기적으로는 지자체에서 시범적으로 커뮤니티 보드를 설치·운영하여 자문 또는 의견청취 시 활용할 수 있다는 정도로 접근하고,
 - 커뮤니티 보드 관련 조항을 신설하는 경우 커뮤니티 보드의 역할은 도시계획 관련 자문 및 의견청취 정도로 두고 지자체에서 시범 운영할 수 있음을 명시
- 커뮤니티 보드의 위상과 역량이 어느 정도 향상된 이후, 커뮤니티 보드의 기능을 확장하여 도시계획 결정·허가 절차에 커뮤니티 보드의 의견청취 절차를 추가
 - 제20조 도시기본계획 공청회 개최, 제28조 도시관리계획 의견청취 절차, 제57-59조 개발행위허가 심의 및 허가 절차 등에 커뮤니티 보드의 검토 절차를 의무화
- 또한, 법 개정 사항에 맞춰 「도시·군기본계획수립지침」, 「도시·군관리계획수립지침」, 「지구단위계획수립지침」, 「개발행위허가운영지침」 등에 대해서도 커뮤니티 보드의 검토 절차를 거쳐야 한다는 내용 보완

2) 커뮤니티 보드 도입·운영 지침 마련

□ 커뮤니티 보드 관련 지침의 필요성과 작성 방법

- 커뮤니티 보드가 도시계획 관련 주민대표조직으로서 위상을 갖고 효과적으로 운영되기 위해서는 지자체 차원의 지침을 마련하는 것이 필요
- 지자체 차원에서 조례 또는 별도의 지침을 통해 커뮤니티 보드 설치 근거를 마련하고 구체적인 운영 방안을 제시
 - 개별 조례를 마련하여 설치 근거와 운영 방침을 제시하는 방안이 가장 바람직하며, 도시계획조례 등에 설치 근거를 제시하고 운영 지침을 별도 작성하는 것도 가능
- 또한, 행정안전부에서 마련한 주민자치회 표준조례안인 「주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정(안)」을 참고하여 중앙부처에서 커뮤니티 보드 표준조례나 표준지침을 배포하고 지자체에서 활용하도록 하는 것도 고려

□ 커뮤니티 보드 도입·운영 지침(안)

- 본 연구에서 검토한 뉴욕시, 휴스턴시, 수원시, 세종시 유사 조직 운영 지침을 토대로 다음과 같은 구성의 지침(안) 작성

표 4-6 | 커뮤니티 보드 도입·운영 지침(안)

커뮤니티 보드의 설치와 운영에 관한 지침(안)	
제1장 총칙	
제1조 커뮤니티 보드의 설치 목적	
① 설치 근거	
② 설치 목적	
제2조 관련 용어 정의	
제3조 커뮤니티 보드의 운영원칙	
제4조 커뮤니티 보드의 설치	
① 설치 주체 및 공간 단위	

② 해당 커뮤니티 보드의 명칭

③ 설치 시 고려사항 등

제5조 커뮤니티 보드의 기능

① 도시계획 수립과정 참여

② 주요 도시계획·개발 안건에 대한 협의 및 자문

③ 도시계획 정보제공 및 의견수렴

④ 기타 부가적인 기능 등

제2장 커뮤니티 보드의 구성 및 운영

제6조 커뮤니티 보드의 구성

① 커뮤니티 보드의 규모

② 구성원 자격

③ 선정 방법과 기준

④ 해촉 기준 등

제7조 커뮤니티 보드의 구조

① 임원진 구성 및 직무

② 분과위원회 운영 등

제8조 커뮤니티 보드의 운영

① 정기회의 및 임시회의 규정

② 공청회 규정

③ 정보공유 및 의견수렴 관련 규정 등

제9조 상위 커뮤니티 보드와의 관계 (※ 위계 구조가 형성된 경우 작성)

① 상위 커뮤니티 보드와의 관계

② 상위 커뮤니티 보드 관련 업무 등

제3장 커뮤니티 보드 및 지방자치단체의 책무

제10조 커뮤니티 보드 구성원의 의무

① 공익 추구 및 정치적 중립

② 교육을 통한 역량 강화 등

제11조 지방자치단체와 관계 기관의 의무

① 지방자치단체의 행정적·재정적 지원

② 관계 기관의 업무 지원 등

제12조 운영세칙 작성



CHAPTER 5

연구의 결론과 향후 과제

- 1. 연구의 결론과 정책제언 95
- 2. 연구의 성과와 향후 과제 98

05 연구의 결론과 향후 과제

1. 연구의 결론과 정책제언

1) 연구 요약과 결론

□ 본 연구에서는 현행 도시계획 주민참여제도의 문제를 해소하고 시민참여 도시계획을 실현하기 위해 커뮤니티 보드(도시계획 주민위원회)를 도입·운영할 것을 제안

- 도시계획은 전문적·기술적인 분야로서 행정과 전문가가 주도하여 왔으나 점차 다양한 이해관계자의 협력을 중시하며 주민참여 중요성이 크게 향상
- 그러나 현행 도시계획 주민참여제도는 경직적·폐쇄적인 구조로 사회적 요구를 충분히 반영하지 못하는 상태이며, 이로 인해 지역과 거주민에 대한 고려 없이 도시계획이 결정·허가되거나 그에 따른 사회적 갈등이 발생하고 있으므로,
- 지역의 주민들이 관계 기관과 협력하여 도시계획·개발 이슈를 공유하고 충분한 영향력을 발휘할 수 있는 환경을 만들기 위해 커뮤니티 보드의 도입을 검토

□ 주민대표조직이 중심이 되어 시민참여 도시계획을 실현하는 국내·외 사례가 다수 존재하므로 이들의 경험을 바탕으로 커뮤니티 보드 도입·운영의 시사점을 도출

- 미국 뉴욕시 커뮤니티 보드의 경우 표준 토지이용 심의과정(ULURP) 참여 권한을 법적으로 부여받아 주민들이 영향력을 발휘하고 있으며, 미국 휴스턴시 슈퍼근린주구 협의회는 슈퍼근린주구 실행계획(SNAP) 수립과 자본증진계획(CIP) 작성 지원을 통해 주민참여의 실효성을 확보

- 수원시는 도시정책 시민계획단을 운영하여 주요한 도시정책에 대한 토론을 진행하고 그 결과를 정책에 반영하였으며, 세종시 주민자치회는 마을계획을 수립·실행하고 최근에는 도시기본계획에 참여하는 등 역할을 확대
- 이들은 명확한 법적 근거와 운영 체계를 바탕으로 주민들에게 도시계획에 대한 참여 기회와 권한을 부여함으로써 주민들을 계획의 대상에서 주체로 전환

□ 본 연구에서는 선행연구에서 제시한 도시계획 주민참여제도의 개선 방향과 사례 분석을 통해 도출한 시사점을 바탕으로 커뮤니티 보드의 도입·운영 방안을 제시

- 커뮤니티 보드를 ‘특정한 공간 범위를 대상으로 설치되어 도시계획·개발 사안에 참여하거나 협의·자문하는 주민대표기구’로 정의하고, 커뮤니티 보드 도입·운영의 기본방향으로 권한 부여, 참여 확대, 정보공유 세 가지를 제시
- 지자체 차원에서 커뮤니티 보드를 도입할 때는 먼저 적정 공간 단위를 설정한 후 신설 또는 기존 조직 활용 등 도입 방식을 결정하여야 하고, 적정 규모와 대표성 확보를 위한 구성 방식, 커뮤니티 보드의 주요 기능, 효과적인 기능 수행을 위한 운영 방식을 정하는 것이 필요
- 다만, 아직 주민참여에 대한 인식이나 경험이 부족하므로 처음부터 많은 기능을 부여하여 무리하게 운영하지 않도록 하고, 행정적·기술적 측면의 충분한 지원을 통해 누구나 어려움 없이 참여할 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요

□ 커뮤니티 보드 도입·운영을 통해 참여 환경이 개선되고 참여 경험이 누적된다면 장기적으로는 도시계획은 물론 시민사회 발전에도 도움이 될 것으로 기대

- 주민들은 전문 인력 지원과 교육 시행 등을 통해 지식을 얻고 의견 제시와 조율 능력을 강화할 수 있으며, 익숙한 안전에서 시작하여 논의 영역을 조금씩 넓혀 감에 따라 도시계획에 친숙해지고 참여 문화에도 숙달될 수 있을 것
- 이렇듯 커뮤니티 보드의 도입과 운영을 통해 시민참여 도시계획을 실현할 수 있으며, 나아가 시민사회의 발전으로도 이어질 것으로 기대

2) 정책제언

- 「국토계획법」과 관련 지침에 커뮤니티 보드 도입·운영의 법적 근거를 마련함으로써 주민이 적극적으로 참여하여 권한을 행사할 수 있는 기반 형성
 - 처음에는 시범적으로 운영하며 커뮤니티 보드 제도의 문제점을 개선해나가고, 어느 정도 검증을 거친 후 권한과 기능을 확대하는 방향
- 지자체 차원에서 커뮤니티 보드의 설치, 규모, 구성, 주요 기능, 세부 운영 방침에 대한 지침을 마련하고 체계적 운영 실현
 - 지역 특성에 기반하여 커뮤니티 보드 설치·운영에 대한 지자체 조례 또는 지침을 작성함으로써 효과적·효율적 운영이 이루어지도록 함

2. 연구의 성과와 향후 과제

□ 본 연구에서는 시민참여 도시계획 실현을 위해 커뮤니티 보드라는 새로운 도시계획 주민참여제도를 제안하고 정책화가 가능하도록 구체적인 운영 방안을 제시

- 현행 도시계획 주민참여제도의 문제점과 개선 방향을 살피고 이를 토대로 커뮤니티 보드라는 조직이 중심이 되어 주민참여를 활성화하는 방안을 제시
- 다양한 유사 사례를 검토하여 커뮤니티 보드 도입·운영 방안을 구체적으로 모색

□ 다만, 사례 중심으로 연구를 진행하여 커뮤니티 보드의 운영 가능성을 충분히 검토하지 못하였다는 한계가 있으므로, 향후 실제 지역을 대상으로 커뮤니티 보드의 운영 가능성과 효과를 검토하는 추가 연구가 진행될 필요

- 다수의 지자체 관계자 및 실제 주민들을 대상으로 설문조사 또는 인터뷰 등을 진행하여 커뮤니티 보드 도입·운영 시의 고려사항과 활용성 등을 검토할 필요
- 특정 지자체를 대상으로 어느 정도 범위에서 커뮤니티 보드를 구성할 수 있을지, 논의 가능한 도시계획·개발 안건이 무엇인지 등을 살펴봄으로써 커뮤니티 보드 운영 가능성을 검증하여 보는 것도 필요

참고문헌

REFERENCE



【연구문헌 및 보도자료】

- 강재규. 2016. 지방자치와 주민참가: 심의(숙의)민주주의형 시민참여를 중심으로. 공법학연구. 17권, 1호: 103-142.
- 경인일보. 2020. 40년 산 집앞에 13m높이 공장... '그늘' 드리운 화성시 농촌마을. 2020년 1월 31일.
- 김도영, 최석환, 김기호, 김일한, 진단비. 2015. 도시계획 시민계획단 운영활성화 방안 연구. 수원: 수원시정연구원.
- 김봉철. 2021. 도시계획에서의 주민참여의 강화방안. 한국토지공법학회. 제122회 학술대회 발제논문.
- 김예성. 2021. 지방도시계획위원회 운영현황과 개선과제. 국회입법조사처.
- 김찬동, 이정용. 2014. 지방자치시대 주민참여 제도화방안. 서울: 서울연구원.
- 김흥주. 2019. 주민자치회 시범실시의 평가와 향후 발전과제: 부강면 사례를 중심으로. 세종: 대전세종연구원.
- _____. 2020. 자치분권특별회계 읍·면·동 지역별 합리적 배분방안. 세종: 대전세종연구원.
- 박주선, 장교식. 2020. 개발계획 시 주민의견청취제도의 실효성 제고 방안. 토지공법연구. 91집: 41-58.
- 배웅규. 2007. 도시계획·개발과정에서 주민참여 시스템으로서 뉴욕시 커뮤니티보드의 운영특성 및 시사점 연구. 서울도시연구. 8권, 2호: 1-18.
- 세종사회적경제공동체센터. 2020a. 2020 시민주권대학 마을계획단 사례집.
- _____. 2020b. 주민주도 마을계획수립 매뉴얼.
- 세종특별자치시. 2020. 세종형 주민자치회: 함께해요! 주민자치회.
- _____. 2021a. 세종시 읍·면·동 주민자치시대 열다. 3월 29일 보도자료.
- _____. 2021b. 2040년 세종특별자치시 시민과 그린다. 6월 29일 보도자료.

-
- 수원시. 2015. 수원의 미래 시민에게 길을 묻다.
- _____. 2016. 2016년 도시정책 시민계획단 활동성과서: 수원의 미래 시민에게 길을 묻다.
- 수원시 도시계획과. 2021. 2021년 시민계획단 안내문. 수원: 수원시.
- 양재섭, 김태현. 2011. 서울의 도시계획 수립과정에서 시민참여 실태와 개선방향. 서울: 서울연구원.
- 양재섭, 남선희. 2015. 서울시 생활권계획 수립과정 모니터링. 서울: 서울연구원.
- 염재원, 하동오, 정주철. 2020. 도시계획과 환경영향평가 제도의 통합적 접근을 통한 시민 참여 확대 방안: 케냐 ODA 사업 사례를 바탕으로. 환경영향평가. 29권, 5호: 338-349.
- 이상대, 정유선. 2015. 시민참여 도시계획의 제도화 방안. 수원: 경기연구원.
- 이승중. 1997. 미국 지방정부 정책과정에서의 주민참여기제: 뉴욕시 지역위원회 (community boards)를 중심으로. 한국정치학회보. 31권, 4호. 249-269.
- 이재준, 김예성, 김현, 김도영. 2015. 시민참여형 도시기본계획 수립 현황과 공무원 인식: 경기도 31개 시군을 중심으로. 도시설계. 16권, 4호: 5-16.
- 이태희. 2015. 공동체 참여형 도시재생의 의미와 정책 내 반영실태에 관한 고찰: 영국의 New Deal for Communities 프로그램을 중심으로. 국토연구. 86권: 139-159.
- 전병혜. 2019. 도시정책 수립에 있어서 시민참여 단계와 방법에 관한 연구: 용인시 공무원 인식조사를 중심으로. 도시행정학보. 32권, 3호: 45-61.
- 전철민, 이희정. 2016. 우리나라 참여형 도시계획의 추세 및 특성에 대한 연구: 청주, 수원, 서울의 2030년 도시기본계획을 중심으로. 서울도시연구. 17권, 4호: 1-16.
- 최봉문, 김홍배, 문채, 김향집, 최정석, 이승우, 조병호, 조성우, 김상조, 김중은, 김동근, 오용준. 2019. 인구감소시대에 대응한 도시계획체계 개편방안. 국토교통부.
- 최영상, 백인걸. 2017. 미국 도시재생 경험의 시사점과 교훈. 주택금융월보. 제157호. 22-35. 부산: 한국주택금융공사.
- 하경준, 이달별, 정주철. 2017. 도시계획 비전수립에 있어 시민참여 과정 및 결과에 관한 시사점 고찰. 국토계획. 52권, 1호: 5-20.

-
- 행정안전부. 2020. 주민자치회 제도개선 통해 풀뿌리 주민자치 강화한다. 4월 22일
보도자료.
- 홍성우. 2013. 시민참여형 도시기본계획 수립 사례의 거버넌스 특성 분석: EPG 모델을
중심으로. 한국지방행정학보. 13권, 3호: 209-232.
- Arnstein, S. R. 1969. A Ladder of Citizen Participation, Journal of the American
Institute of Planners, 35, 4: 216-224.
- Brown, L. P. 2012. Policing in the 21st century: Community policing. AuthorHouse.
City of New York, Department of City Planning. 2016. 197-A PLAN for
Community District 9.
- Forman, S. 2000. Community boards. Gotham Gazette. September 20, 2000.
- Houston Chronicle. 2001. Mayor Lee Brown meets with Super Neighborhood
Council. April 2.
- _____. 2002. Super neighborhood not so super to some. September 16.
- Kallos, Benjamin J. 2014. Policy Report: Improving Community Boards in New
York City. The Council of The City of New York.
- NYC. 2010. Handbook for Community Board Members.
- NYC PLANNING. 2021. Statements of Community District Needs and Community
Board Budget Requests.

【 법률 】

- 「경관법」(법률 제15460호, 2018. 3. 13. 타법개정)
- 「광역도시계획수립지침」(국토교통부훈령 제1344호, 2020. 12. 14. 전부개정)
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(법률 제18473호, 2021. 10. 8. 일부개정)
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(대통령령 제31961호, 2021. 8. 31. 타법개정)
- 「대전광역시 유성구 자치분권특별회계 설치 및 운영 조례」(대전광역시유성구조례 제
1460호, 2019. 10. 14. 제정)

「도시개발법」(법률 제17939호, 2021. 3. 16. 타법개정)

「도시계획법」(법률 제2291호, 1971. 1. 19. 전부개정; 법률 제3410호, 1981. 3. 31. 일부개정;
법률 제6243호, 2000. 1. 28. 전부개정)

「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」(법률 제18047호, 2021. 4. 13. 일부개정)

「도시·군관리계획수립지침」(국토교통부훈령 제1132호, 2018. 12. 21. 일부개정)

「도시·군기본계획수립지침」(국토교통부훈령 제1133호, 2018. 12. 21. 일부개정)

「도시 및 주거환경 정비법」(법률 제18345호, 2021. 7. 27. 일부개정)

「서울특별시 도시계획 조례」(서울특별시조례 제8186호, 2021. 9. 30. 일부개정)

「세종특별자치시 자치분권특별회계 설치 및 운영 조례」(세종특별자치시조례 제1560호,
2020. 11. 13. 일부개정)

「세종특별자치시 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례」(세종특별자치시조례
제1667호, 2021. 4. 15. 일부개정)

「수원시 도시계획 조례」(경기도수원시조례 제3296호, 2014. 3. 25. 일부개정; 경기도
수원시조례 제4188호, 2021. 7. 8. 일부개정)

「수원시 도시정책 시민계획단 설치 및 운영 조례」(경기도수원시조례 제3975호,
2019. 11. 8. 전부개정)

「주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정(안)」(자치분권제도과-1222호,
2020. 4. 22.)

「지구단위계획수립지침」(국토교통부훈령 제1131호, 2018. 12. 21. 일부개정)

「지방도시계획위원회 운영 가이드라인」(도시정책과-755호, 2019. 1. 29.)

「지방자치법」(법률 제18092호, 2021. 4. 20. 일부개정)

「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(법률 제16855호, 2019. 12. 31. 타법개정)

「지방재정법」(법률 제7663호, 2005. 8. 4. 전부개정; 법률 제15528호, 2018. 3. 27. 일부
개정; 법률 제17892호, 2021. 1. 12. 타법개정)

「청주시 도시계획 조례」(충청북도청주시조례 제1153호, 2021. 7. 16. 일부개정)

「Bylaws of Super Neighborhood Council #62」(2018. 4. 12. 제정)

「Bylaws of the Alief Super Neighborhood Council #25」 (2016. 8. 개정)
「Houston code」
「New York City Charter」
「Washington Avenue Coalition Super Neighborhood Council Bylaws」 (2004. 6. 14. 제정)

【웹페이지】

세종특별자치시 시민참여예산제. https://www.sejong.go.kr/yesan/sub01_01.do?cmsNo=1199. (2021년 10월 20일 검색)

세종특별자치시청. www.sejong.go.kr. (2021년 7월 21일 검색)

수원시청. <https://www.suwon.go.kr>. (2021년 7월 20일 검색)

수원시 포토뱅크. <http://photo.suwon.go.kr>. (2021년 7월 20일 검색)

행정안전부. <https://www.mois.go.kr>. (2021년 7월 21일 검색)

행정안전부 동영상 뉴스. https://www.mois.go.kr/video/bbs/type019/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000255&nttId=80519. (2021년 10월 20일 검색)

Alief Super Neighborhood. <http://aliefsuperneighborhood.org>. (2021년 7월 18일 검색)

Brooklyn Community Board 5. <https://www.brooklyncb5.org/calendar/informational-friday>. (2021년 9월 20일 검색)

Community District Profiles. <https://communityprofiles.planning.nyc.gov>. (2021년 7월 17일 검색)

CURBED New York. <https://ny.curbed.com/2017/3/15/14918194/nyc-community-board-member-get-involved>. (2021년 9월 12일 검색)

FCNY(Fund for the City of New York). <https://www.fcny.org/fcny/core/cpf>. (2021년 10월 12일 검색)

Houston Super Neighborhood. <http://www.houstontx.gov/superneighborhoods>. (2021년 7월 18일 검색)

Houston Super Neighborhood Alliance. <https://www.facebook.com/SNAHouston>.
(2021년 7월 18일 검색)

Houston Television. <https://houstontx.swagit.com/play/06292021-1072>. (2021년
9월 27일 검색)

IAP2(international association for public participation). [https://cdn.ymaws.com/www.
iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf](https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf). (2021년 7월 10
일 검색)

Manhattan Community Board 7. [https://www1.nyc.gov/site/manhattancb7/meetings
/full-board-agenda.page](https://www1.nyc.gov/site/manhattancb7/meetings/full-board-agenda.page). (2021년 10월 22일 검색)

Memorial Super Neighborhood. <https://www.memorialsn.org>. (2021년 9월 27일 검색)

NYC, Community Boards. [https://www1.nyc.gov/site/cau/community-boards/
community-boards.page](https://www1.nyc.gov/site/cau/community-boards/community-boards.page). (2021년 9월 10일 검색)

Queens Community Board 2. [https://www1.nyc.gov/site/queenscb2/meetings/
notices.page](https://www1.nyc.gov/site/queenscb2/meetings/notices.page). (2021년 9월 12일 검색)

WGI. <https://wginc.com/what-is-a-super-neighborhood-in-houston>. (2021년 9월
25일 검색)

Youtube 세종시 보람동 주민총회. [https://www.youtube.com/watch?v=tiYcmjhgPR
w&t=3181s](https://www.youtube.com/watch?v=tiYcmjhgPRw&t=3181s). (2021년 7월 11일 검색)

Youtube 커뮤니티 보드 회의. https://www.youtube.com/watch?v=N_KdvIBOPTY.
(2021년 9월 20일 검색)

SUMMARY



Introducing and Operating Community Boards to Ensure Citizen Participation in Urban Planning

Lee Daye, Choi Jeongyoon, Kim Joongeun, Seo Hyeongju

Key words: Urban Planning, Citizen Participation, Community Boards

The purpose of this study was to review the feasibility of introducing community boards—organizations representing residents related to urban planning—and to come up with measures to resolve the limitations of the resident participation system for urban planning, in order to realize citizen participation in the development of urban plans. The community board proposed herein is an organization representing residents within a specific spatial range. These organizations allow citizens to participate in matters related to urban planning and put forth opinions on major urban planning and policy matters.

In this study, implications for introducing and operating community boards were derived through an analysis of similar cases found in domestic and foreign residents' organizations. First, in the case of the New York City Community Board in the United States, residents are legally authorized to participate and exert their influence in the ULURP(Uniform Land Use Review Procedure). The

Super Neighborhood Council in Houston has securely established citizen participation by supporting the creation of SNAPs(Super Neighborhood Action Plans) and CIPs(Capital Improvement Programs).

Next, Suwon City in South Korea runs an urban policy citizen group to conduct roundtable discussions on major urban policy issues and reflect the outcomes in actual measures. The Sejong City Residents' Association has established and implemented village-level plans and recently expanded its role through its participation in urban planning process. Grounded on a clear legal basis and an operating system, these groups have provided residents with the opportunity and authority to participate in the decision-making process, and have transformed residents from targets of a plan to its actors.

This study put forth a plan to introduce and operate community boards based on the findings of previous studies on the ways to improve the urban planning resident participation scheme and the implications derived from case analyses.

First, three basic directions for introducing and operating community boards are put in place: endowing authority, expanding participation, and sharing information. Each local government can autonomously introduce and operate community boards in accordance with these basic directions, with it being desirable for the governments to prepare their own guidelines and ordinances for more effective operation. The spatial unit in which community boards are introduced can be adjusted according to local conditions such as eup, myeon, dong, or autonomous districts and si/gun levels, and it is also possible to expand the roles of existing resident organizations in the region, without establishing new ones. The size of the organization is appropriate at about 20 to 50 people. Further, when selecting members, representativeness should be ensured in the consideration of gender, age, occupation, region, and so forth.

Next, the main roles of the community board should be participation in urban planning, presenting opinions on major urban planning issues, and providing local residents with urban planning information and collecting opinions. It is of paramount importance to regularly hold meetings and public hearings, as well as encourage the participation of ordinary citizens, in order for the community board to perform its roles effectively.

It is anticipated that it will be difficult for the community board system to be fully implemented in South Korea within a short period of time, given that it is an unfamiliar system and that Korea's grassroots participation culture has not matured. Thus, a step-by-step approach is needed to ensure that local governments introduce community boards on a trial basis first, and mandate a review of the boards in urban planning decisions and licensing procedures in the mid- to long term. If possible, the process of further refining the system should be initiated through a review of its operability and effectiveness in areas of actual implementation in the years to come.

부 록

APPENDIX



▣ 부록 1: 주민자치회의 개념 및 현황

1. 주민자치회 개요

□ 주민자치회의 개념¹⁾

- 풀뿌리 자치를 활성화하고 민주적 참여의식을 고양하기 위해 행정구역(읍·면·동) 단위로 설치하여 운영되는 주민참여기구
- 1999년 행정구역(읍·면·동) 기능전환 차원에서 주민자치센터를 개설하고 주민자치위원회를 구성하였으며, 2013년부터 주민자치회 형태로 시범운영을 실시
 - 주민자치위원회는 주민자치센터의 운영을 심의하는 기구였던 반면, 주민자치회는 넓은 범위에서 주민자치와 주민생활 관련 사무를 담당하는 민관 협치 기구로 인식

부표 1 | 주민자치위원회와 주민자치회의 차이

구분	주민자치위원회	주민자치회
위상	읍·면·동장의 자문기구	주민자치 협의 및 실행기구
근거규정	지방자치법 제10조제2항, 시행령 제8조	지방분권법 제27~29조
구성	30명 이내	10~50명 이내
임기	2년, 연임 가능	2년, 1회에 한하여 연임 가능
기능	• 주민자치사무 • 주민자치센터 프로그램 운영 등	• (주민자치사무) 주민총회, 마을계획 수립, 마을 축제 개최, 마을소식지 발간 등 • (협의 및 자문사무) 소규모 주민숙원사업, 읍·면·동 예산협의회 관련 사무, 읍·면·동 행정 사무 협의 및 자문 • 기타 시에서 위탁하는 사무
위촉권자	읍·면·동장	시장

자료: 세종사회적경제공동체센터, 2020a: 193.

1) 행정안전부, 2020, '주민자치회 제도개선 통해 풀뿌리 주민자치 강화한다', 4월 22일 보도자료.

□ 주민자치회의 법적 근거

- 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제27~29조와 주민자치회 운영 관련 지자체 조례에 근거하여 주민자치회 설치·운영

지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 (2019.12.31.타법개정)

제27조(주민자치회의 설치)

풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다.

제28조(주민자치회의 기능)

- ① 제27조에 따라 주민자치회가 설치되는 경우 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다.
- ② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.
 1. 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항
 2. 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항
 3. 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항

제29조(주민자치회의 구성 등)

- ① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다.
- ② 제1항에 따라 위촉된 위원은 그 직무를 수행할 때에는 지역사회에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야하며 권한을 남용하여서는 아니 된다.
- ③ 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.
- ④ 행정안전부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

□ 주민자치회의 구성과 운영²⁾

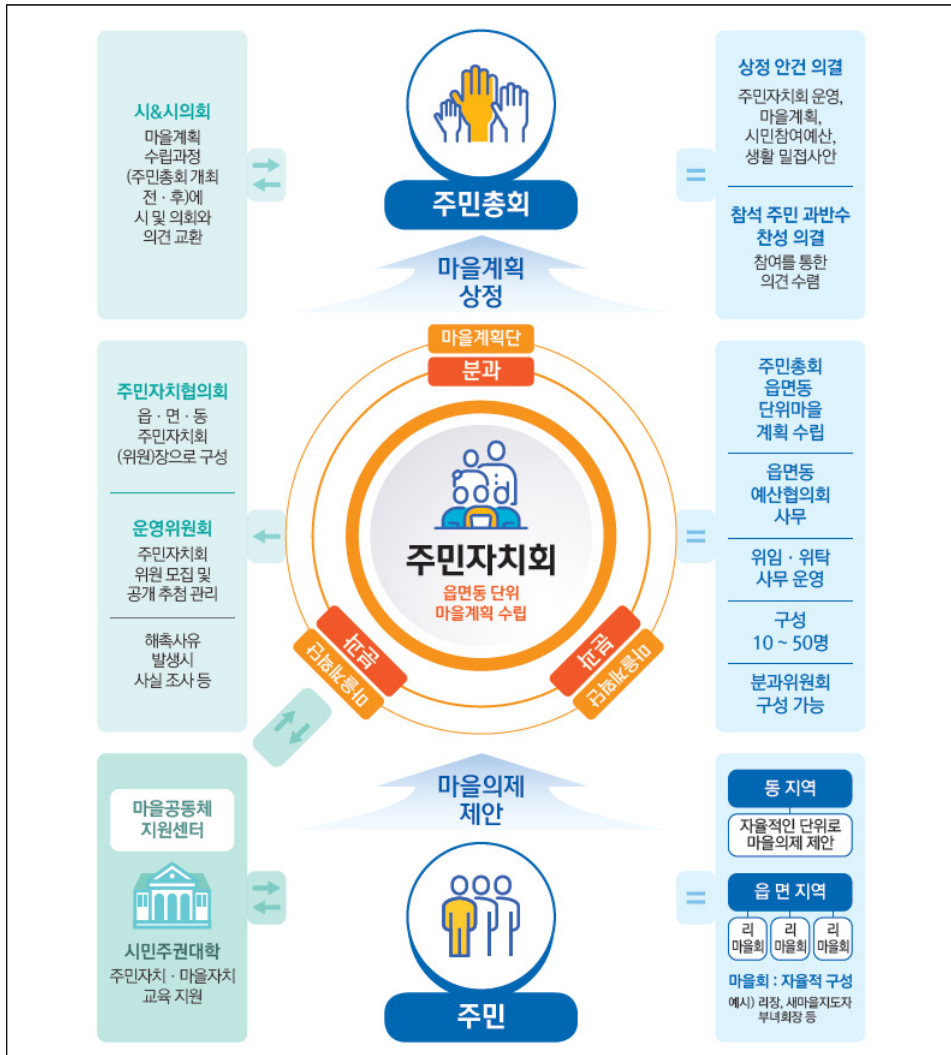
- 지역 주민 중에서 일정 시간 이상 교육 이수자를 대상으로 공개 추첨이나 선정 위원회의 심의를 거쳐 주민자치회의 위원을 선정
- 지역별 정기회의, 임시회의, 분과회의 등을 개최하도록 하고, 주민자치회에서 수립·의결한 사항을 지역의 전체 주민과 공유하고 최종적으로 결정하기 위해 주민총회 개최

2) 행정안전부, 2020, '주민자치회 제도개선 통해 풀뿌리 주민자치 강화한다', 4월 22일 보도자료.

□ 주민자치회의 역할

- 마을계획 수립, 마을축제 개최, 주민총회 등 읍·면·동 주민자치 사무, 읍·면·동 예산협의 사무와 행정 운영에 대한 자문, 지자체 위임·위탁 사무 등을 수행

부도 1 | 세종시 주민자치회의 역할과 운영 체계



자료: 세종사회적경제공동체센터, 2020a: 9.

2. 주민자치회 운영 현황

□ 주민자치회 현황

- 2020년 6월 기준으로 16개 시·도, 118개 시·군·구에서 626개 읍·면·동 주민자치회 운영 중³⁾
- 주민자치회 시범운영이 시행된 2013년 전국 31개에서 2014년 47개, 2018년 95개, 2019년 408개, 2020년 상반기 626개로 증가⁴⁾

부표 2 | 주민자치회 운영 현황(2020.6.)

시·도	설치 지역
서울(171)	강남구(2), 강동구(5), 강북구(5), 강서구(5), 관악구(6), 광진구(5), 구로구(4), 금천구(10), 노원구(6), 도봉구(9), 동대문구(5), 동작구(15), 마포구(5), 서대문구(5), 성동구(17), 성북구(10), 송파구(6), 양천구(5), 영등포구(5), 용산구(5), 은평구(16), 종로구(3), 중구(15), 중랑구(2)
부산(10)	동구(1), 동래구(1), 북구(2), 사하구(2), 연제구(2), 영도구(1), 해운대구(1)
대구(6)	남구(2), 달서구(1), 동구(1), 서구(1), 수성구(1)
인천(70)	계양구(12), 남동구(20), 미추홀구(2), 부평구(9), 서구(8), 연수구(14), 중구(5)
광주(32)	광산구(9), 남구(5), 동구(3), 북구(9), 서구(6)
대전(21)	대덕구(12), 동구(2), 서구(4), 유성구(3)
울산(4)	북구(2), 울주군(1), 중구(1)
세종(10)	세종시(10)
경기(104)	고양시(7), 광명시(18), 군포시(2), 김포시(14), 남양주시(2), 부천시(10), 수원시(8), 시흥시(9), 안산시(2), 오산시(1), 파주시(11), 평택시(4), 포천시(4), 화성시(12)
강원(42)	강릉시(9), 고성군(5), 인제군(1), 춘천시(9), 평창군(8), 홍천군(10)
충북(3)	진천군(3)
충남(64)	계룡시(1), 공주시(2), 금산군(1), 논산시(12), 당진시(14), 보령시(1), 부여군(4), 서산시(2), 서천군(6), 아산시(4), 예산군(3), 천안시(5), 청양군(2), 태안군(1), 홍성군(6)
전북(3)	군산시(1), 완주군(1), 익산시(1)
전남(28)	곡성군(1), 나주시(3), 담양군(12), 목포시(1), 순천시(8), 장성군(1), 해남군(2)
경북(10)	안동시(8), 의성군(2)
경남(48)	거제시(5), 거창군(11), 고성군(5), 남해군(1), 밀양시(3), 사천시(2), 의령군(1), 진주시(3), 창녕군(2), 창원시(11), 통영시(1), 하동군(1), 함안군(1), 함천군(1)

자료: 행정안전부 홈페이지(<https://www.mois.go.kr>, 2021년 7월 21일 검색) 주민자치회 시범실시 현황 자료.

3) 행정안전부 홈페이지(<https://www.mois.go.kr>, 2021년 7월 21일 검색) 주민자치회 시범실시 현황 자료 참고하여 작성.

4) 행정안전부, 2020, '주민자치회 제도개선 통해 풀뿌리 주민자치 강화한다', 4월 22일 보도자료.

■ 부록 2: 주민참여예산제도와 자치분권특별회계의 개념 및 현황

1. 주민참여예산제도

□ 주민참여예산제도의 개념과 법적 근거

- 주민참여예산제는 지방자치단체의 예산편성, 집행, 결산, 환류 등 예산 과정에 주민이 직접 참여하여 사업의 우선순위 등을 검토 조정하는 제도
- 예산 과정에 대한 주민참여 확대로 지방재정 운영의 투명성과 공정성을 제고하고 재정민주주의를 실현하기 위해 도입
- 「지방재정법」 제39조와 지자체 조례에 근거하여 운영
 - 2005년 지방재정법 개정을 통해 주민참여예산제도 시행의 근거 조항을 마련(제39조)
 - 2011년 주민참여예산제도 실시가 의무화되어 현재 모든 지자체에서 시행 중이며 예산 편성과정에 참여한 주민 의견을 지방의회 예산안에 첨부하도록 하고 있음
 - 2018년 지방재정법 개정을 통해 주민참여 범위를 예산 전체과정으로 확대하고 주민 참여예산기구 설치 근거를 마련

지방재정법 (2021.1.12.타법개정)

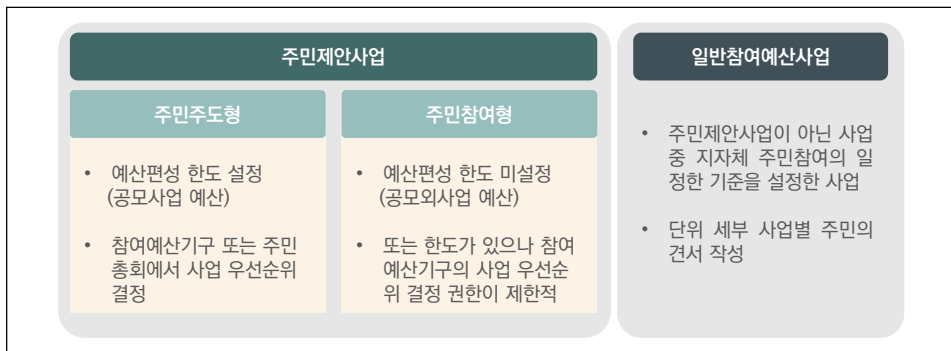
제39조(지방예산 편성 등 예산과정의 주민참여)

- ① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 등 예산과정(「지방자치법」 제47조에 따른 지방의회의 의결사항은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)에 주민이 참여할 수 있는 제도(이하 이 조에서 “주민참여예산제도”라 한다)를 마련하여 시행하여야 한다.
- ② 지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여와 관련되는 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 지방자치단체의 장 소속으로 주민참여예산위원회 등 주민참여예산기구(이하 “주민참여예산기구”라 한다)를 둘 수 있다.
 1. 주민참여예산제도의 운영에 관한 사항
 2. 제3항에 따라 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 하는 의견서의 내용에 관한 사항
 3. 그 밖에 지방자치단체의 장이 주민참여예산제도의 운영에 필요하다고 인정하는 사항
- ③ 지방자치단체의 장은 주민참여예산제도를 통하여 수렴한 주민의 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 한다.
- ④ 행정안전부장관은 지방자치단체의 재정적·지역적 여건 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체별 주민참여예산제도의 운영에 대하여 평가를 실시할 수 있다.
- ⑤ 주민참여예산기구의 구성·운영과 그 밖에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

□ 주민참여예산제도의 운영

- **(운영형태)** 주민참여예산제도의 유형은 주민제안사업과 일반참여예산사업으로 구분 가능하며, 이 외에도 지자체에서 다양한 방법으로 운영
 - 주민이 직접 제안하는 주민제안사업은 예산편성 한도가 설정되어 있으며 세부적으로는 주민이 주도적으로 사업을 선정하는 주민주도형, 예산편성 한도가 미설정되어 있고 주민이 참여하여 사업 선정을 하는 주민참여형으로 구분
 - 일반참여예산사업은 주민제안사업은 아니나 주민참여를 거치는 사업 중 지자체 주민참여의 일정한 기준을 설정한 사업임

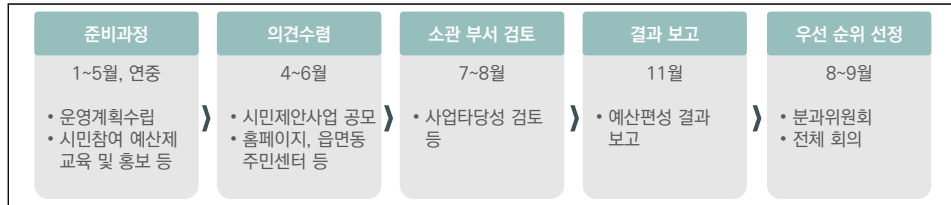
부도 2 | 주민참여예산제도 유형 구분



자료: 행정안전부 동영상 뉴스 '주민참여예산제도, 얼마나 알고 있나요? 아는 만큼 보이는 주민참여예산제도'(https://www.mois.go.kr/video/bbs/type019/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000255&nttId=80519, 2021년 10월 20일 검색).

- **(참여방법)** 주민은 사업제안, 공청회, 설문조사, 주민투표 등을 통해 참여하거나 지자체의 공모 및 추천을 통해 주민참여예산기구 위원으로 참여 가능
 - 주민제안사업의 경우 보통 홈페이지, 우편, 팩스, 방문 등을 통해 의견수렴을 하고, 공청회, 설문조사, 주민투표 등을 통해 사업의 우선순위를 결정한 다음 심의·조정을 거쳐 예산에 반영됨

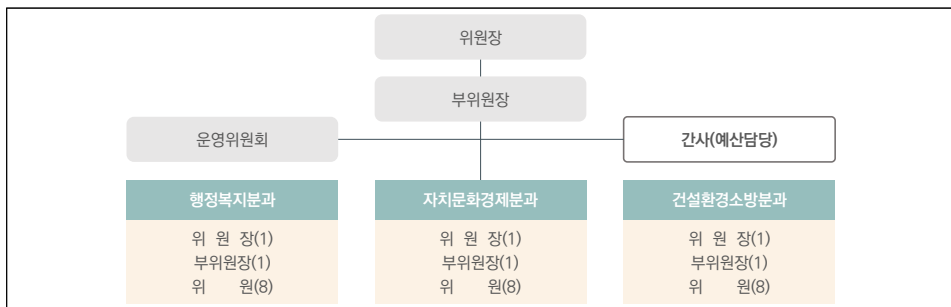
부도 3 | 세종시 주민참여예산제도 운영 절차



자료: 세종특별자치시 시민참여예산제(https://www.sejong.go.kr/yesan/sub01_01.do?cmsNo=1199, 2021년 10월 20일 검색).

- **(주민참여예산기구)** 각 지자체는 지자체별 주민참여예산제 운영 조례로 정하는 바에 따라 주민참여예산기구인 주민참여예산위원회를 구성·운영하고 있으며 지자체에 상황에 따라 분과위원회, 지역위원회, 지원협의회 등을 두기도 함
 - 예산과정의 주민의견 수렴, 지역위원회 등에서 제출한 관련 사업 우선순위 심의 조정, 사업 승인, 재심의 요구, 최종 참여예산 확정, 주요 사업에 대한 의견 제시 등의 역할 수행
 - 주민참여예산기구는 2017년 202개, 2018년 214개, 2019년 224개로 증가 추세⁵⁾
 - 주민참여예산위원회 위원은 공개 모집이나 지자체장 및 지방의회의 추천 등을 통해 지자체장이 위촉하며, 공개 무작위 추첨을 원칙으로 하되 지역, 성별, 사회적 약자 등을 고려해 우선 선정하기도 하는 등 지자체별로 다양한 방식 적용

부도 4 | 세종시 시민참여예산위원회 조직도



자료: 김흥주, 2020: 87.

5) 행정안전부 동영상 뉴스 '주민참여예산제도, 얼마나 알고 있나요? 아는 만큼 보이는 주민참여예산제도'(https://www.mois.go.kr/video/bbs/type019/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000255&nttId=80519, 2021년 10월 20일 검색).

2. 자치분권특별회계

□ 자치분권특별회계의 개념

- **(정의)** 실질적인 자치분권을 실현하고 주민자치에 필요한 안정적인 재원을 마련하기 위해 만든 특별회계로 주민세를 재원으로 함
- **(재원 및 예산규모)** 재원은 「지방세법」에 따른 주민세 중 해당 회계연도의 예산으로 정하는 금액, 읍·면·동장이 부과하는 과태료 중 해당 회계연도의 예산으로 정하는 금액, 주민세 전입금에 상당하는 금액 등으로 구성
 - 대전광역시 유성구의 경우 ① 주민세 중 예산으로 정하는 금액(19년 기준 주민세 세입 예산 185억 원), ② 분권사업 관련 시 지원금 및 그 밖의 전입금(20년 기준 20억 원) (김홍주, 2020: 75)
 - 세종시의 재원은 ① 주민세 중 예산으로 정하는 금액, ② 읍면동장이 부과하는 과태료 중 예산으로 정하는 금액, ③ 1호에서 정하는 주민세 전입금에 상당하는 금액이며 2020년 기준 약 159억 원(김홍주, 2020: 75)
- **(사업내용)** 자치분권특별회계는 마을조직, 마을입법, 마을계획, 마을경제를 재정적으로 뒷받침하는 자금으로 운용되며 마을 현안사업, 마을공동체 지원사업, 주민자치회, 주민총회 지원 등에 활용
 - 특별회계의 사용은 지자체 조례에 따라 상이하지만 주민참여에 의해 결정된 사업, 주민자치센터 운영 관련 비용, 마을공동체 지원 사업, 사회적경제조직 지원, 지역 문화 행사비용 등에 세출 가능하도록 규정하고 있음

□ 자치분권특별회계의 법적 근거

- 현재 세종특별자치시와 대전광역시 유성구가 지자체 조례를 근거로 운영 중
- 세종시는 2018년 전국 최초로 「세종특별자치시 자치분권특별회계 설치 및 운영 조례」 제3~5조에 근거하여 자치분권특별회계를 설치·운영
 - 마을재정 사업예산을 통합하고 주민자치 재원을 안정적으로 확보하여 자치분권

사업을 효율적으로 추진하기 위해 설치(김흥주, 2020: 75)

- 대전시 유성구는 「대전광역시 유성구 자치분권특별회계 설치 및 운영 조례」 제 3~5조에 근거하여 자치분권특별회계를 설치·운영

부표 3 | 세종시 자치분권특별회계 사업구분 및 내용

구분		사업내용
읍·면·동	마을계획사업	주민자치회 또는 마을계획단이 발굴하고 수립한 마을계획사업
	주민불편해소사업	리·통에서 제안한 민원 해결성 사업
	지역문화행사	지역 고유문화 창달, 지역특산물 홍보, 관광진흥 등을 위해 시민 다수가 참여하고 정례 개최하는 주민주도 행사
	주민자치센터 운영비	주민자치센터 운영에 필요한 사업
분청		마을공동체 지원사업, 사회적경제조직 지원사업 등 사업효과가 시 전반에 걸쳐 나타나는 사업

자료: 김흥주, 2020: 89.

부표 4 | 2020 세종시 읍·면·동별 마을계획안 선정 사업 예시

읍면동	1순위 선정 사업
소정면	CCTV 설치
전의면	전의면 꽃길 조성사업
전동면	마을쉼터(정자 도색)
조치원읍	조치원 핫플레이스 발굴 및 홍보
연서면	바람개비길 조성
연동면	싱싱나는 연동
연기면	세종의 옛부리를 찾아서 연기천 거점 조성사업
아름동	학교주변 장미 및 능소화 울타리 조성
고운동	남측 실개천 쉼터 그늘막 설치
도담동	먹자골목 활성화 사업
종촌동	횡단보도 그늘막 설치
다정동	알록달록 다정 바자회
새롬동	골목문화 체험공간
한솔동	통통 첫마을 베풀시장
소담동	아이들과 함께 가자 금강으로!
보람동	보람동 힐링걷기축제
대평동	해들마을 테마 꽃길 조성
장군면	나눔 주차장 조성
부강면	우리마을 환경지킴이
금남면	위치 안내 표지판 설치

자료: 세종사회적경제공동체센터, 2020a: 9.

■ 부록 3: 커뮤니티 보드와 슈퍼근린주구 협의회 보충 자료

1. 뉴욕시 커뮤니티 보드

□ 커뮤니티 보드 참여 절차

- ① 주민들이 커뮤니티 보드에 참여하기 위해서는 먼저 본인이 어느 커뮤니티에 속하는지를 확인하여야 하며, 뉴욕시는 홈페이지를 통해 쉽게 이를 확인할 수 있도록 지원
- ② 커뮤니티 보드 회의에 청중(audience member)으로 참석하여 회의 내용을 들으며 커뮤니티 이슈와 상황을 파악
- ③ 관심이 있는 지역 이슈(토지이용, 환경 등)가 있다면, 회의의 발언자(vocal audience member) 혹은 분과위원회 참여로 이어질 수 있음
- ④ 위원회 회의에 참여하고 보드 구성원들을 알게 되면, 보드장이 public member로 지명할 수 있으며, 이들은 하위 위원회와 보드를 지원하는 역할을 수행
* public member는 공식 임명 절차를 따르지 않으므로 보로장이나 시의회 의원에 의해 임명될 필요가 없음
- ⑤ 커뮤니티 보드 구성원으로 지원하여 참여할 수 있으나 커뮤니티 보드 구성원이 되는 것은 경쟁률이 높음
* 2017년 맨하탄 보로의 경우 커뮤니티 보드 300석에 1,000명이 넘는 지원자가 신청⁶⁾

〈뉴욕시 홈페이지의 커뮤니티 보드 확인 화면〉

Community Boards

Being a New Yorker means playing an active role in shaping your local communities, and one way to do this is to get involved with your local community board. Use the links below to find your community board and take part in shaping your neighborhood today!

Look up your Community Board

* Indicates required fields

Street Address *

Borough *

Submit

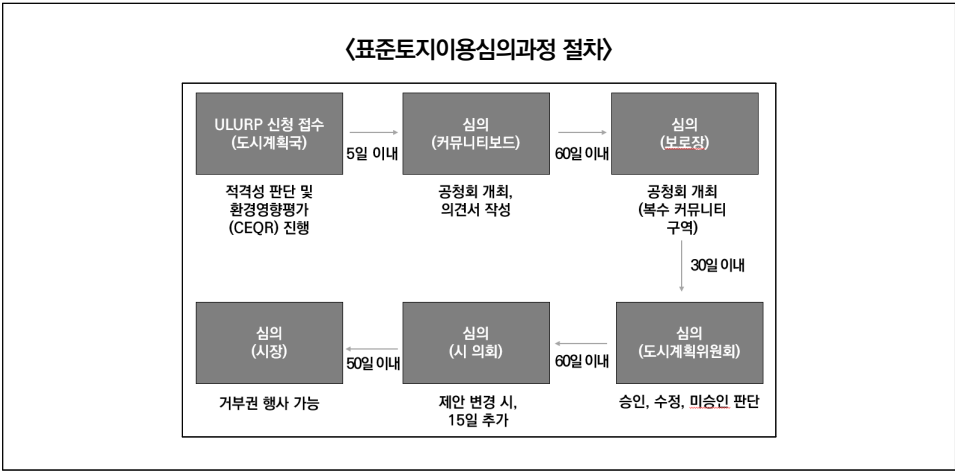
자료: NYC Community Boards 웹사이트(<https://www1.nyc.gov/site/cau/community-boards/community-boards.page>, 2021년 9월 10일 검색).

□ 표준토지이용심의과정(ULURP)⁷⁾

- ① 도시계획국이 ULURP 신청을 접수하고 5일 이내 관할 커뮤니티 보드와 보로장에게 해당 제안 내용 발송
- ② 내부적으로 검토하고 환경영향평가(CEQR)⁶⁾ 수행
 - 심각한 환경적 영향이 확인되면 신청자는 환경적 영향 진술서(Environmental Impact Statement; EIS)를 준비
 - EIS의 범위 설정을 위해 해당 제안 내용에 영향을 받는 커뮤니티 보드와 보로장이 회의 개최
- ③ 신청자가 EIS를 제출하면 도시계획국에서 이를 인증, 시간제한은 없으나 6개월 안에 인증이 되지 않으면 CPC에 인증 요청 가능
- ④ 커뮤니티 보드는 60일 이내 해당 제안에 대한 심의를 진행해야 하며, 이를 위해 공청회 개최 및 의견서 작성 필요
 - 대중에게 제안에 대해 공지(시의 공식 간행물과 지역신문, 전단지 등을 통해 충분한 알림 필요)
 - 공청회 개최(커뮤니티 보드 구성원은 적어도 20%, 7명 이상 참석해야 함)
 - 의견서를 문서로 작성하여 도시계획위원회와 보로장, 신청자에게 제출
- ⑤ 커뮤니티 보드가 의견서를 제출하면(혹은 60일 내 조치가 없다면) 보로장이 30일간 제안을 심의하며, 만약 해당 제안서가 하나 이상의 커뮤니티 구역을 포함한다면 보로장은 해당 기간 내 공청회를 열어 의견을 청취
- ⑥ 보로장의 의견 제출 후 도시계획위원회는 60일 이내에 해당 제안의 승인, 수정, 미승인 여부를 시의회에 알려야 함
- ⑦-1 'triple no'라는 절차를 통해 커뮤니티 보드와 보로장 모두 제안에 대해 반대 의견을 가졌음에도 도시계획위원회가 이를 승인했을 경우, 보로장은 도시계획위원회가 투표한 이후 5일 이내에 의회와 도시계획위원회에 반대 의견을 제출할 수 있으며, 'triple no'에 따라 의회는 반드시 해당 신청을 검토해야 함
- ⑦-2 일반적으로 시의회는 제안을 심의하기 위해 50일의 기한을 가지며, 만약 의회에서 해당 제안 내용을 변경하고자 한다면 도시계획위원회에 다시 통보하여 15일의 추가 검토 기간을 가질 수 있음
- ⑧ 의회의 결정에 대해 시장의 거부권이 행사될 수 있기는 하지만 의회 내 2/3 이상의 투표 결과가 있으면 해당 거부권을 기각시킬 수 있음

6) CURBED New York(<https://ny.curbed.com/2017/3/15/14918194/nyc-community-board-member-get-involved>, 2021년 9월 12일 검색).

7) NYC, 2010: 9~41.



□ 197-a 계획수립 절차⁹⁾

- ① 공청회 개최: 계획을 제안하기 전에 해당 내용에 대한 공청회 개최
- ② 도시계획위원회(City Planning Commission; CPC)의 검토
 - 표준절차 및 건전한 계획 여부 등
- ③ 환경영향평가
- ④ 계획의 영향을 받는 다른 커뮤니티 보드와 보로장 및 보로 위원회가 해당 계획 검토
- ⑤ 도시계획위원회는 다시 공청회를 열고 계획 승인 여부 결정
- ⑥ 시의회 심의
 - 승인된 계획은 시장이 거부권을 행사하거나 시의회가 기각할 수 있음
 - * 의회는 시장이 요청한 경우에만 도시계획위원회가 승인하지 않은 계획을 검토할 수 있으며, 시장의 거부권을 무효화하거나 도시계획위원회가 승인하지 않은 계획을 승인하려면 의회 2/3 이상의 투표가 필요함

8) 제안된 행동이 환경에 영향을 미치는지, 어떠한 행동이 부정적 영향을 줄일 수 있는지 등을 결정하는 과정을 City Environmental Quality Review(CEQR)라 함(NYC, 2010: 39).

9) NYC, 2010: 96.

□ 197-a 계획수립 사례: Manhattan Community Board 9¹⁰⁾

○ 197-A PLAN 목표

- 인종 및 문화적으로 다양한 커뮤니티를 강화하고 활성화할 지속가능한 아젠다를 통해 구역의 강력한 사회, 경제, 문화적 기반 구축
- 미래 개발이 현재 및 역사적인 도시 구조와 양립하고 근린 특성을 고려하도록 보장
- 주민들을 위한 양질의 일자리 형성 조건 확립
- 커뮤니티에 제공할 수 있는 주거 및 서비스 제공
- 현재 주민들의 이동 없이 구역의 물리적, 인구적 특성을 보존하면서 미래 성장 유도

○ 현황

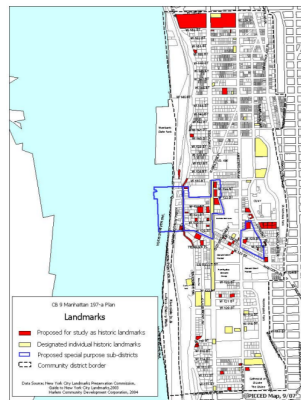
- 현재 CB9의 조닝은 대부분 주거지역이고 주요 거리와 장소들은 상업지역으로 설정, 해당 구역의 건물들은 주로 19세기 후반에서 20세기 초에 지어짐
- 고용과 훈련 기회가 제한되어 높은 실업율이 문제가 되고 있으며, 규모가 있는 장소가 필요하나 동시에 기존의 역사적 장소를 유지하려는 커뮤니티의 바람도 존재함
- 신중하고도 직접적인 개발로 지역주민과 기업에 혜택을 줄 필요가 있음

○ 해결 방안

- 특별 목적 조닝 구역 지정을 통해 혼합적 용도 필요 충족
- 상황에 맞는 조닝을 위한 연구 및 적용
- 저렴한 주택을 제공하기 위한 포괄적 조닝 설정 활용
- 미개발지의 개발 탐색



커뮤니티 포럼 개최 현장



조닝 변경(안)

10) City of New York, Department of City Planning, 2016, 197-A PLAN for Community District 9.

□ 커뮤니티 보드의 예산협의 과정¹¹⁾

- ① 구역의 필요 서비스 관련하여, 서비스를 제공하는 시 기관의 자문
 - 커뮤니티 보드는 지역에 서비스를 제공하는 기관(경찰서장, 위생과장 등)과의 상의를 통해 지역 필요 서비스 수요 조사
- ② 필요 평가 및 구역 필요 진술서(District Needs Statements) 제출
 - 보드는 내년도 예산 준비를 위해 작성한 예산 요구 내역을 시 기관들과 관리·예산실(Office of Management and Budget; OMB)에 제출
 - 커뮤니티 보드는 최대 40개의 자본 요청과 최대 25개의 경비 예산 요청에 대해 별도의 우선순위를 정하고 투표하여 결정
- ④ 보드의 예산 요청에 대한 기관 심의
 - 보드는 한 달 내에 예비 예산 진술서에 대해 기관의 결정에 응답할 기회를 부여 받음
- ⑤ 보드 예산 요청에 대한 OMB 심의
- ⑥ 예산 우선순위 및 실행예산을 제출하기 전 단계에서 공청회 개최, 예비 및 실행예산에 대한 시의회 공청회 개최

□ 커뮤니티 보드의 정기회의 개최 사례: Queens Community Board 2¹²⁾

- **일정:** 매달 첫째주 목요일, 저녁 6시에 회의 개최
 - **방식:** 줌(zoom)을 이용한 화상회의
 - **참석:** 커뮤니티보드 구성원, 구역매니저 등 직원, 도시계획국 공무원, 게스트
 - **회의 순서:** 서약- 공무원·게스트 발언 - 커뮤니티 공개 발언* - 공청회 - 출석 - 지난 회의록 승인 - 위원장 보고(자본 및 지출 예산, 구역 필요 조사 검토 알림) - 구역 매니저 보고 - 소위원회 보고(토지이용위원회/교통위원회/예술·문화위원회/환경위원회/건강·서비스위원회/도시서비스·공공안전위원회/기술위원회) - 커뮤니티 공개 발언*
- * 커뮤니티 공개 발언은 인당 2분 제한
- **회의 안건(예시)**
 - 특정 구역에 대한 허용 건축용도 결정 사안(2021.10.7.)
 - 뉴욕시 교통부(DOT)가 POR(Permanent Open Restaurant Program)을 관리할 수 있도록

11) NYC, 2010: 32~33.

12) Queens CB 2 웹사이트(<https://www1.nyc.gov/site/queenscb2/meetings/notices.page>, 2021년 9월 12일 검색).

Zoning Resolution에서 보도 카페 규정을 제거하는 사안(2021.9.9.)

- (ULURP Application N200069ZRQ) 62-04 Roosevelt Avenue : 영역 변경 적용 사안 (2021.6.3.)
- (ULURP APPLICATION 190260ZMQ) 48-18 VAN DAM STREET -TEAMSTERS : 조닝 맵 수정에 대한 사안(2021.5.6.)

2. 휴스턴시 슈퍼근린주구 협의회

□ 슈퍼근린주구 협의회 구성 사례

〈단체별 대표자 및 대리인 구성 예시〉

Members List : Memorial Super Neighborhood		
Organization	Primary Delegate	Alternate Delegate
Ashford Forest	Craig Kookon	Jessica Sykora
Barker's Landing HOA	David Royston	Kathi Greene
Brittwood HOA	Toby Mattox	Clyde Bryan
Ethan's Glen	Diane Hackem	Bill Bedman
Fleetwood POA	MaryAnn Sterrett-Russell	Sharon Swanson
Fonn Villas	Natalia Branch	Tonya Wright
Frostwood	Rob Benz	Bruce Nichols
Hudson Forest	Mila Elfman	Eric Elfman
Memorial Bend	Robin Menuet	Ed Papin
Memorial Club Townhouses	Suzanne Mihaloglou	Rick Cannon
Memorial Drive Acres	Tom Vallee	Torrey Mosvold
Memorial Forest	Mike Wright	Bill McDonald
Memorial Thicket	Greg Sergesketter	Phil Richardson
Memorial Way Civic Club	Max Zanger	Martha Jorgensen
"Non HOA" Residential	DeLaine Stehle	Patrick Devine
Non Profit	Lauren Miheli (Audubon)	Aimee Friend (Audubon)
Nottingham Civic Assn	Eric Herpin	Dylan Richey
Nottingham IV	Fran Marintsch	Summer Burke
Nottingham Forest Civic Assoc.	Randy Jones	Gabe Zazueta
Nottingham Forest HOA (NF8)	Brian Jarrard	Ysella Kaseman
River Forest Civic Assn	Emilio Garcia-Caro	Michael Lowe
Somerset Place	Ann LeSavage	Alex Cornelio
Thornwood	Tom Dodson	Sara Tyler
Villa Verde TH Association	Sharon Cornelius	Pardha Namuduri
West Bayou Oaks	David Nelson	Chandra Lopez
Westchester Owners Committee	Lauren Covington	Joseph Smith
Westchester Villas	Bob Mader	Ben Crocker
Wilchester	Russ Newton	Jenny Mock
Wilchester West HOA	Walter Agnew, Jr.	Kevin Anonsen
Winding Brook Acres	Mike Reed	Ryan McMillan
Woodland Hollow	Cynthia Neely	Don Ray
Woods On Memorial	Sue Rhoades	Kim Parker
Woodstone III	Roger Osborne	vacant
Yorkshire Civic Association	Jack Smart	Nick Peters

자료: Memorial SN 홈페이지(<https://www.memorialsn.org/membership>, 2021년 9월 27일 검색).

□ 슈퍼근린주구 협의회 구성원의 대표성 입증 절차¹³⁾

- SNC에 참여하기 위해서는 슈퍼근린주구 내 위치한 이해관계기관의 대표성이 입증되어야 함
- 해당 슈퍼근린주구 내 위치한 HOA(Homeowners' Association), 비영리기관, 사업체 혹은 교육기관의 대표자가 SNC에 참여하기 위해서는 다음의 과정을 거쳐야 함

- ① 해당 협의회에 이메일을 보내 참여 의사를 알림
- ② 협의회에서 위임장(Delegate Authorization Letter) 양식을 보내면 내용을 작성하여 재발송
* 소속 단체의 대표로 참여한다는 것을 입증
- ③ 회의에서 해당 내용을 알리고 투표를 진행하며, 회의에는 모두가 참석할 수 있음

〈위임장(Delegate Authorization Letter) 양식〉

Date:	
From:	(association officer)
To:	Memorial Super Neighborhood Council
Subject:	Representatives to the Memorial Super Neighborhood Council from (association name)

We have determined by vote that the following individual is to represent us as a stakeholder in the Memorial Super Neighborhood Council:

Name: _____
Address: _____
Phone: _____
Email: _____

Our alternate representative is:

Name: _____
Address: _____
Phone: _____
Email: _____

We are looking forward to positive actions by the Memorial Super Neighborhood Council on our behalf.

Sincerely,

(signature)

(title)

자료: Memorial SN 홈페이지(<https://www.memorialsn.org/membership>, 2021년 9월 27일 검색).

13) Houston Code Sec.33-311 참고하여 작성.

□ 슈퍼근린주구 실행계획(SNAP) 수립 절차¹⁴⁾

- ① SNAP 수립 요청
- ② 위원회에서 SNAP 양식에 따라 목록 작성
 - HOAs가 프로젝트 목록을 작성하고, Infrastructure committee에 제출
 - 지정된 SN 플래너가 각 항목 검토 및 지원
- ③ 위원회는 SNAP들의 우선순위를 정하고 SNC에 제안
- ④ 웹사이트를 통해 내용 게시
- ⑤ 협의회는 SNAP 목록에 대해 투표 진행
- ④ 최종 SNAP를 시에 제출
- ⑤ 시는 SNAP를 검토하고 승인/추가검토 필요/미승인 여부 결정

〈양식에 따라 작성된 SNAP〉

SNAP (Super Neighborhood Action Plan) Request Form
2012 SNAP Referrals (for FY 2012 COH Operating Budget)

Instructions:

- This form is for use by a member of your SNC designated to submit SNAP Requests
- Use one form for each SNAP request approved by your Super Neighborhood Council
- Refer to the SNAP Matrix Chart as a reference guide for completing this request
- Please do NOT include Council District CDP or TIF items as SNAP Requests

Super Neighborhood Name: Nottingham Forest #16 SNF: _____
Contact Name: Karen W. Martin Telephone: 381.592.3910
Street Address or Email: kmartin@hentangetexas.com
Subdivision (if applicable): Cape Nottingham Forest Council District(s): C

SNAP REQUEST ITEM:
Please List One SNAP Item per Form

Public Works and Engineering Department (check all that apply)		
☐ Overlays - Major Thoroughfare (asphalt streets only)	☐ Amendment/Removal of a Blue Lane/Route	☒ Concrete Patch/Repair - all thoroughfares and local streets (concrete streets ONLY)
☐ Overlays - Neighborhood Street (asphalt streets ONLY)	☐ Bypass Signs (crossing signs only on approved bypasses)	

Parks and Recreation Department (check all that apply)		
☐ Park Gates	☐ Park Signage (Standard)	☐ Trash Cans
☐ Park Tables	☐ Barbecue Pit/Grills	☐ Park Benches
☐ Drinking Fountain	☐ Mural esplanade (island design)	☐ Minor drainage corrections on park grounds (other drainage improvements will require major grading & infrastructure via CDP)
☐ Restripe recreational amenities (i.e. tennis courts, basketball courts, etc.)	☐ Mural esplanade (entire esplanade)	☐ Minor trail and parking lot repairs (other repair/replacement must be accomplished via CDP)

SNAP REQUEST DETAILS (Number, location, description, etc.)
SNAP Item Location or Address: On Sonoma Lane, 1224 Street located at the corner of Twisted Oak and Main Street
1. Deep depression across street at 1436 and 1436-3 Street
2. In the intersection of 1436 and 1436-3 Street
3. In middle of the street between 14326 and 14330 Twisted Oak

SNAP Item Description: (Provide clear, specific details of this Request and what you hope to accomplish—if approved)
1. The depression is turning into a sinkhole. Cars bottom out and school children get on the bus at this corner. It needs to be dug out, filled in and repaved. This is a potential fire hydrant pipe that
2. This spot was poorly resurfaced after repairing a watermain leak. Cars have to drive around it.
3. This is a dangerous hole in middle of the street that needs
SUBMISSION DATE: 12.20.11

자료: Memorial SN 홈페이지(<https://www.memorialsn.org/committees/infrastructure/snap-20102011>, 2021년 9월 27일 검색).

14) Memorial SN 홈페이지(<https://www.memorialsn.org>, 2021년 9월 27일 검색) SNAP 진행 상황을 참고하여 작성.

수시 21-17

시민참여 도시계획 실현을 위한 커뮤니티 보드 도입·운영 방안

연구진 이다예, 최정윤, 김중은, 서형주

발행인 강현수

발행처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

발행 2021년 10월 31일

주소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전화 044-960-0114

팩스 044-211-4760

가격 비매품

I S B N 979-11-5898-670-4

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2021, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주시시오.

이다예, 최정윤, 김중은, 서형주. 2021. 시민참여 도시계획 실현을 위한 커뮤니티 보드 도입·운영 방안.

세종: 국토연구원.

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

시민참여 도시계획 실현을 위한 커뮤니티 보드 도입·운영 방안

Introducing and Operating Community Boards
to Ensure Citizen Participation in Urban Planning



제1장 연구의 개요

제2장 도시계획 주민참여 현황과 커뮤니티 보드의 필요성

제3장 커뮤니티 보드 관련 국내·외 사례

제4장 커뮤니티 보드의 도입과 운영 방안

제5장 연구의 결론과 향후 과제



KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

