제353회 서초구의회(임시회)

「서울특별시 서초구 갈등유발 예상시설 사전고지 조례안」

검 토 보 고 서

[안종숙 의원 대표발의(의안번호 제33호)]

2026. 10.

서울특별시서초구의회

(재정건설위원회)

의안검토보고

의안번호	제33호		
의 안 명	서울특별시 서초구 갈등유발 예상시설 사전고지 조례안		
제 출 자	안종숙·김해바른·조희옥 의원 (총 3명)	**제출연월일**	2026. 9. 21.
위 원 회	재정건설위원회	**전문위원**	김 민 희

Ⅰ 제안내용

1. 제안이유

주거 밀접 지역 내 갈등유발 예상시설의 건립 추진으로 발생하는 주민과의 사회적 갈등을 선제적으로 예방하고, 건축 인·허가 신청 사실에 대한 정보 제공을 통해 주민의 알 권리를 보장함으로써, 쾌적한 주거·생활환경 조성과 지역사회의 복리 증진에 이바지하고자 함

2. 주요내용

가. 목적 및 정의에 관한 사항 규정(안 제1조, 안 제2조)

나. 사전고지 대상 시설 및 지역에 관한 사항 규정(안 제3조, 안 제4조)

다. 사전고지의 적용, 내용, 방법에 관한 사항 규정(안 제5조~제7조)

3. 참고사항

가. 관계법령 : [붙임]

1) 「건축법 시행령」 제3조의5

2) 「민원 처리에 관한 법률」 제2조, 제7조

나. 예산조치 : 필요시 조치

다. 입법예고 : 2026. 09. 28. ~ 2026. 10. 03.(5일), 의견없음

Ⅱ 검토의견

1. 제정조례안의 제출 배경

○ 「건축법」상 “건축물”이란 토지에 정착(定着)하는 공작물 중 지붕과 기둥 또는 벽이 있는 것과 이에 딸린 시설물, 지하나 고가(高架)의 공작물에 설치하는 사무소·공연장·점포·차고·창고 등을 말하며, 건축물의 용도는 「건축법」 제2조제2항 및 같은 법 시행령 별표 1에 따라 구분하고 있음.

○ 「건축법」 제11조에 따라 건축물을 건축하거나 대수선하려는 자는 원칙적으로 허가권자의 허가를 받아야 하며, 같은 법 제14조는 일정한 소규모 건축물을 건축하는 경우 건축신고를 할 수 있도록 규정하고 있음. 또한 같은 법 제19조는 건축물의 용도변경에 대하여 시설군의 상·하위 관계에 따라 허가 또는 신고를 받도록 규정하고 있음.

○ 한편 우리 구에서는 구민의 생활에 직접적인 영향을 미치는 관내 대형·특수용도 건축물 및 저층주택지역 등의 건축허가(신축)가 접수된 경우, 허가 처리 전에 해당 건축물의 건축개요 및 계획도면 등을 공개하는 건축허가 사전예고제를 구청장 내부 방침에 따라 시행하고 있음.

○ 이는 대형건축물 및 특수용도 건축물 인근 주민들이 건축물 공사 착공 이후 건축물의 설립 사실을 뒤늦게 인지하는 것을 방지하고, 행정의 투명성을 확보하는 한편 주민의견을 수렴하여 건축주에게

반영될 수 있도록 협조를 요청함으로써 주민 생활의 불편을 최소화하기 위한 것임.

<대형・특수용도 건축물 건축허가 사전예고제>

○ **공개대상:「건축법」제11조에 따른 건축허가 대상 건축물 중**
- **대형건축물[연면적 1만㎡ 이상**(증축 시 증축면적 기준)**, 지상 16층 이상]**
- **특수용도 건축물**
  - 종교시설, 숙박시설(생활숙박시설 제외), 위락시설
  - 위험물저장 및 처리시설, 자동차관련시설(정비공장, 폐차장)
- **저층주택지역**(제1종전용・제1종일반주거지역) **주거용 신축** 건축물
- 단, 상업지역, 준주거지역 내 건축하는 건축물은 제외
- 그 밖에 구청장이 필요하다고 인정하는 건축물

○ **공개시기: 건축허가 처리 전**

※ 건축위원회 심의 단계에 민원 발생 시 심의 단계에서 공개

○ **공개방법**
- **건축개요**[층수・용도・높이・면적 등/ 붙임서식]
  - 구 홈페이지・ 동주민센터 게시판・ 건축 예정 현장 게시[7일간]
  - 신축예정지 30m 이내에 100세대(호) 이상 공동주택 ・ 오피스텔(주거용), 학교(초·중·고등학교)가 위치한 경우 해당 건축물 관리사무소 및 행정실 통지
- **계획도면**(배치도 및 입면도): 동 주민센터 및 건축과 비치 ・열람

○ **주민의견 제출 시 처리방안**
- 건축주가 주민의견 수용 시: 건축계획안에 반영하여 건축허가 처리
- 건축주가 주민의견 미수용 시: 필요시 민원조정회의 개최 등

❍ 이러한 가운데 최근 관내 데이터센터 건립과 관련하여 다수의 민원이 접수되고 있으며, 이는 비단 우리 구에만 국한된 현상이 아니라 서울시 자치구를 비롯해 전국적으로 나타나고 있는 상황임. 데이터센터 건립과 관련하여 주민들이 제기하는 주요 우려사항으로는 부

동산 가치 하락, 양재천 수생태계 훼손, 디젤유 탱크 보관에 따른 화재·폭발 위험, 대규모 냉각시설 가동으로 발생하는 소음·진동 및 열배출, 대형 변압기와 전력설비로 인한 전자파 발생 등이 있음.

<서울시 데이터센터 현황>

(2026. 6. 기준, 사용승인+공사 중+허가접수)

구 분	계	용산구	마포구	구로구	금천구	영등포구	서초구	강남구
개소	23	2 (1+0+1)	1	4 (0+2+2)	8 (4+1+3)	5 (1+2+2)	1	2

○ 한편으로는 최근 우리나라는 생성형 AI 및 클라우드 서비스의 확산, 디지털 전환의 가속화, 동영상·OTT 등 데이터 기반 서비스의 이용 증가에 따라 데이터의 생성·저장·처리에 필요한 컴퓨팅 인프라 수요가 지속적으로 증가하고 있음. 특히 생성형 AI 등 고성능 연산을 필요로 하는 기술의 발전으로 기존 데이터센터보다 높은 수준의 전력 및 냉각설비를 갖춘 대규모 데이터센터에 대한 수요가 확대되고 있으며, IoT·자율주행·스마트시티 등 신산업의 확산 또한 데이터센터 수요 증가의 요인으로 작용하고 있음.

○ 이에 따라 데이터센터는 단순한 서버 보관시설을 넘어 AI·클라우드 등 디지털 산업의 기반시설로서 그 중요성이 점차 확대되고 있으며, 국회에서도 인공지능 및 데이터센터 산업의 경쟁력 강화를 위한 제도적 기반 마련을 위해 지난 5월 7일 「인공지능 데이터센터 산업 진흥에 관한 특별법」(법률 제21759호)을 본회의에서 의결하였으며, 2027년 3월 10일부터 시행될 예정임.

○ 「건축법」에 따라 현재 데이터센터 건립의 허가권자는 구청장이지만, 건축허가는 상위법령과 조례에 근거하여 이루어지는 만큼 허가권자가 임의로 그 건축을 제한하기에는 한계가 있음. 현행 법령상 데이터센터의 건립을 직접적으로 관리할 수 있는 별도의 기준이나 근거가 충분히 마련되어 있지 않고, 일반상업지역뿐만 아니라 주거지역이나 녹지지역에 인접한 경우에도 데이터센터의 입지를 직접적으로 제한하는 규제나 규정이 없어, 법령 및 조례에서 정한 허가요건을 갖춘 건축허가 신청에 대하여 데이터센터라는 시설의 용도만을 이유로 허가를 제한하거나 불허하기는 어려운 상황임.

○ 특히 데이터센터는 「건축법 시행령」 별표 1에 따라 방송통신시설로 분류되어 주거지 인접지역에도 별도의 이격거리 없이 건축할 수 있는 제도적 공백이 있는 것으로 보이며, 데이터센터 건립에 따른 환경 영향 등에 관한 별도의 규정은 마련되어 있지 않은 반면 건축물의 설립·인허가는 「건축법」에 따라 이루어지고 있어 주거 밀집지역에 대한 인허가 방식과 절차를 둘러싸고 다수의 민원이 제기되는 상황이 지속되고 있음.

○ 이와 관련하여 기후환경과에 접수된 데이터센터 건립 반대 및 환경 관련 민원은 2026. 9. 기준 직통문자·국민신문고·응답소를 통해 총 2,307건에 이르며, 1차 탄원서 3,923건과 2차 탄원서 2,778건을 포함할 경우 총 9,008건에 달하는 것으로 나타났음.

<데이터센터 건립 관련 민원건수>

(2026. 9. 기준, 기후환경과)

구분	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	합계
직통	45	3	31	479	188	4	-	**750**
국민신문고			1	762	621	35	113	**1,532**
응답소					1	4	20	**25**
합계	45	3	32	1,241	810	43	133	**2,307**

○ 현행 「건축법」 제11조제4항제1호에 따르면 허가권자는 위락시설이나 숙박시설에 해당하는 건축물의 건축을 허가하는 경우 해당 건축물의 용도·규모 또는 형태가 주거환경이나 교육환경 등 주변 환경을 고려할 때 부적합하다고 인정되는 경우 건축위원회의 심의를 거쳐 건축허가를 하지 아니할 수 있도록 하고 있음.

○ 따라서 제2종 및 제3종 일반주거지역 내 데이터센터의 입지를 실질적으로 제한하기 위해서는 「건축법」 제11조제4항제1호에 따른 서울특별시 서초구 건축위원회의 심의를 통해 건축허가를 제한할 수 있는 시설의 범위에 방송통신시설(데이터센터)을 추가하거나, 「서울특별시 도시계획 조례」 제33조제4호 및 제5호를 개정하여 일반주거지역 안에서 건축할 수 있는 건축물에서 방송통신시설(데이터센터)을 제외하는 등의 제도적 보완이 필요하며, 이러한 제도적 근거가 마련되지 않는 한 요건을 갖춘 허가 신청에 대한 제한은 현실적으로 어려움.

○ 이러한 제도적 한계와 함께 데이터센터 등 대규모 시설의 주거지 인접 입지와 관련한 주민 안전 및 참여 제도 마련의 필요성에 대해

서는 충분한 공감대가 형성되고 있음. 현재 별도의 조례는 제정되어 있지 않으나, 데이터센터 등 대규모 시설의 입지 및 건립과 관련하여 사전고지 등 관련 조례를 제정해 달라는 취지의 민원이 건축과 직통전화로 총 4건(2026. 8. 25., 8. 26., 9. 11., 9. 14.) 접수된 바 있음.

○ 아울러 최근 주거지역 인근에 주민의 건강이나 생활에 직접적인 영향을 미칠 우려가 있는 시설의 설치가 추진되는 경우 시설의 입지 및 운영과 관련하여 주민과 사업자 간 갈등이 발생하는 사례가 나타나고 있으며, 특히 해당 시설의 건립 추진 사실을 주민이 사전에 알지 못하는 경우 시설의 필요성이나 위해성 등에 대한 충분한 정보 없이 민원이 제기되어 사회적 갈등이 확대될 우려가 있음. 따라서 시설의 건축 인·허가 신청 단계에서부터 주민에게 관련 정보를 사전에 제공하고 의견을 제시할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요성이 있음.

○ 이러한 필요성은 데이터센터에만 한정되는 것은 아님. 「건축법 시행령」 별표 1에서는 위험물 저장 및 처리 시설, 동물 및 식물 관련 시설, 자원순환 관련 시설, 방송통신시설 중 데이터센터, 묘지 관련 시설 등 주민의 생활환경 및 건강에 영향을 미칠 가능성이 있는 다양한 시설의 용도를 구분하여 규정하고 있음.

○ 그러나 현행 건축 관련 법령은 건축물의 안전 및 구조·용도 등에 관한 기준과 건축허가·신고 절차 등을 규정하고 있을 뿐, 이러한 시설의 건축 인·허가 신청이 접수된 사실을 인근 주민에게 사전에

고지하도록 하는 일반적인 절차를 별도로 규정하고 있지는 않음.

○ 이러한 상황에서 데이터센터를 비롯하여 주민의 건강이나 생활에 직접적인 영향을 미칠 우려가 있는 시설은 그 사회적 필요성과 산업적 중요성이 증가하고 있는 반면, 주거지역 인접 입지에 따른 주민 우려와 갈등 역시 증가하고 있음. 특히 해당 시설의 건립 추진 사실을 주민이 사전에 알지 못하는 경우 시설의 필요성이나 위해성 등에 대한 충분한 정보 없이 민원이 제기되어 사업자와 주민 간 갈등이 확대될 우려가 있음.

○ 따라서 시설의 입지 자체를 제한하는 것과는 별개로, 건축 인·허가 신청 단계에서부터 시설의 규모·용도 등 관련 정보를 주민에게 사전에 제공하고 의견을 제시할 수 있도록 하는 절차를 마련하여 주민의 알 권리를 보장하고 시설의 설치 과정에서 발생할 수 있는 사회적 갈등을 사전에 예방할 필요가 있음.

○ 이에 본 제정조례안은 주민의 건강이나 생활에 직접적인 영향을 미칠 우려가 있는 시설을 '갈등유발 예상시설'로 정하고, 일정한 주거지역에 인접하여 해당 시설의 건축 인·허가 또는 신고가 신청된 경우 그 사실과 시설의 규모·용도 등을 주민에게 사전에 고지할 수 있는 제도적 근거를 마련함으로써 주민의 알 권리를 보장하고 시설 설치 과정에서 발생할 수 있는 사회적 갈등을 사전에 예방하고자 제출된 안건임.

2. 조문별 주요내용 검토

▣ 안 제1조(목적)

○ 목적 규정은 해당 자치법규의 입법취지와 달성 목적을 간결하고 분명하게 밝혀 주민이 해당 조례의 제정 목적을 쉽고 명확하게 이해할 수 있도록 하기 위해 두는 조문으로 안 제1조는 주민의 알 권리를 보장하고 갈등 발생으로 인한 사회적 비용을 줄이기 위하여 갈등유발 예상시설의 인·허가 시 사전고지에 관한 사항을 규정함을 목적으로 하는 입법취지를 명시하고 있음.

○ 「지방자치법」 제28조제1항은 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있도록 규정하고 있으며, 같은 법 시행령 제10조 및 별표 1에 따르면 건축허가 등에 관한 업무 및 주거생활환경과 관련된 사무는 자치구의 자치사무에 해당함.

○ 따라서 주민의 생활환경에 영향을 미칠 수 있는 시설의 설치와 관련하여 해당 시설의 건축 인·허가 신청 사실 등을 주민에게 알려 지역사회의 갈등을 예방하고 주민의 생활환경을 보호하고자 하는 본 조례안은 지방자치단체의 자치사무 범위에서 규정할 수 있는 사항으로 보임.

▣ 안 제2조(정의)

○ 안 제2조는 조례안에서 개념상 중요한 용어나 반복적으로 사용되는 용어의 뜻을 명확하게 규정함으로써 자치법규의 해석 및 적용 과정에서 발생할 수 있는 논란을 방지하고, 사업의 집행과정에서 발생

할 수 있는 혼란을 사전에 예방하기 위해 두는 조문임.

○ 이러한 정의규정은 목적규정과 함께 해당 자치법규가 규율하고자 하는 사항의 의미와 적용범위를 입법적으로 명확히 하여, 자치법규를 해석·적용하는 과정에서 나타날 수 있는 의문점을 해소하고 법적 분쟁을 예방하는 해석기능을 가짐.

○ 안 제2조제1호는 “주민”을 서초구에 주소를 두고 제4조에 따른 사전고지 대상 지역에 거주하는 자로 규정하고 있음. 일반적으로 자치법규에서 “주민”은 해당 지방자치단체의 관할구역에 주민등록을 두고 거주하는 사람을 의미하는 것으로 볼 수 있으나, 본 조례에서는 일반적으로 사용되는 “주민”이라는 용어의 의미와 다른 의미로 사용되므로 의미와 적용대상을 명확히 규정한 것으로 바람직하다고 판단됨.

○ 안 제2조제2호는 “사전고지”를 건축 인·허가가 신청된 시설 중 주민의 건강이나 생활에 직접적인 영향을 미칠 우려가 있는 시설에 대하여 관련 사실을 주민에게 알리는 행위로 정의하고 있으며, 제3호에서는 “행위자”를 사전고지 대상 시설을 설치하려는 자로 규정하고 있음. 이는 조례의 적용 대상과 제도의 내용을 명확히 하여 조례의 해석 및 집행 과정에서 발생할 수 있는 혼란을 방지하려는 것으로 보임.

○ 이와 같이 주요 용어의 의미를 구체적으로 규정한 것은 조례의 적용 대상과 사전고지 제도의 범위를 명확히 하여 향후 조례의 해석 및 집행 과정에서 발생할 수 있는 혼란을 방지하고, 제도의 예측

가능성을 확보하기 위한 것으로 사료됨.

○ 특히 「건축법」 제19조는 건축물의 용도를 변경하려는 경우 그 변경하려는 용도의 건축기준에 따라 허가를 받거나 신고하도록 규정하고 있는바, 안 제2조제2호에서 사전고지의 대상을 건축물의 신규 건축뿐만 아니라 용도변경의 경우까지 포함하도록 한 것은 주민의 건강이나 생활에 직접적인 영향을 미칠 우려가 있는 시설의 설치·운영에 따른 주민의 알 권리를 보장하고 사전고지 제도의 실효성을 확보하려는 취지로 판단됨.

▣ 안 제3조(사전고지 대상 시설)

○ 안 제3조는 사전고지 대상 시설을 대지면적을 기준으로 구분하여 규정하고 있으며, 위험물 저장 및 처리 시설, 동물 및 식물 관련 시설, 자원순환 관련 시설, 묘지 관련 시설, 방송통신시설 중 데이터센터 및 그 밖에 구청장이 주민의 건강이나 생활에 직접적인 영향을 미칠 우려가 있다고 인정하는 시설을 대상으로 하고 있음.

<사전고지 대상 시설>

대지 면적	사전고지 대상 시설
1,000제곱미터 이상	- 액화석유가스 충전소·판매소·저장소(기계식 세차설비를 포함한다) - 위험물 제조소·저장소·취급소 - 액화가스 취급소·판매소 - 유독물 보관·저장·판매시설 - 고압가스 충전소·판매소·저장소 - 도료류 판매소 - 도시가스 제조시설

	- 화약류 저장소 - 화장시설 - 동물화장시설, 동물건조장(乾燥葬)시설 및 동물 전용의 납골시설
500제곱미터 이상	- 축사(양잠·양봉·양어·양돈·양계·곤충사육 시설 및 부화장 등을 포함한다) - 가축시설[가축용 운동시설, 인공수정센터, 관리사(管理舍), 가축용 창고, 가축시장, 동물검역소, 실험동물 사육시설, 그 밖에 이와 비슷한 것을 말한다] - 도축장 - 도계장 - 하수 등 처리시설 - 고물상 - 폐기물재활용시설 - 폐기물 처분시설 - 폐기물감량화시설
관계 없음	- 데이터센터

○ 현재 우리 구는 구청장 내부 방침에 따라 '대형·특수용도 건축물 건축허가 사전예고제'를 시행 중에 있으며, 주거지역 및 녹지지역 안에서 대형건축물 및 특수용도 건축물의 신축 허가 신청이 있는 경우 건축개요 및 계획도면 등을 허가 전에 주민에게 공개하도록 하고 있음.

○ 한편 사전예고제 대상 중 특수용도 건축물 중 위험물 저장 및 처리 시설은 「건축법 시행령」 별표 1 제19호에 해당하는 시설을 말하는 것으로 이는 안 제3조제1호에 해당하는 대상시설을 조례에 명시적으로 반영한 것으로 보임.

○ 「건축법 시행령」 별표 1은 제19호에서 위험물 저장 및 처리 시설을, 제21호에서 동물 및 식물 관련 시설을, 제22호에서 자원순환 관련 시설을, 제24호마목에서 데이터센터를, 제26호에서 묘지 관련 시설을 각각 규정하고 있음. 따라서 본 조례안은 건축물의 용도 분류에 관한 상위법령의 체계를 활용하여 사전고지 대상 시설을 구체적으로 정함으로써 제도의 적용 범위를 명확히 하려는 것으로 판단됨.

○ 특히 안 제3조제1호의 위험물 저장 및 처리 시설 중 나목부터 자목까지에는 액화석유가스 충전소·판매소·저장소, 위험물 제조소·저장소·취급소, 유독물 보관·저장·판매시설, 고압가스 충전소·판매소·저장소, 도료류 판매소, 도시가스 제조시설 및 화약류 저장소 등이 포함되어 있어 화재·폭발이나 유해물질 등에 따른 주민의 안전 및 생활환경에 직접적인 영향을 미칠 가능성이 높은 시설을 사전고지 대상으로 정한 것으로 볼 수 있음.

○ 안 제3조제2호의 축사·가축시설·도축장·도계장과 제3호의 자원순환 관련 시설 역시 악취, 소음, 폐기물, 교통량 증가 등으로 인근 주민의 생활환경에 영향을 미칠 가능성이 있는 시설이라는 점에서 사전고지 대상에 포함한 취지는 제도의 취지에 부합하는 것으로 보임.

○ 안 제3조제4호의 묘지 관련 시설 중 화장시설과 동물화장시설 등은 시설의 특성상 인근 주민의 생활환경 및 정서적 측면에서 갈등이 발생할 가능성이 있다는 점을 고려하여 사전고지 대상에 포함한 것으로 보임.

○ 안 제3조제5호는 「건축법 시행령」 별표 1 제24호마목에 따른

데이터센터를 대상으로 하고 있는데, 데이터센터는 대규모 전력 및 냉각설비 등을 필요로 하는 시설로서, 입지에 따라 주민의 생활환경 및 주변 지역의 개발과 관련한 갈등이 발생할 가능성이 높으며, 현재 다수의 민원이 제기되는 실정이므로 별도의 대상으로 정한 것으로 사료됨.

○ 한편 안 제3조제1항제6호는 구청장이 주민의 건강이나 생활에 직접적인 영향을 미칠 우려가 있다고 인정하는 시설을 사전고지 대상에 포함하고 있는데, 이는 개별 시설의 특성이나 지역적 여건에 따라 예상하지 못한 갈등유발 시설을 탄력적으로 포함할 수 있다는 점에서 제도의 실효성을 높일 수 있을 것으로 보임.

○ 다만, 제6호의 시설은 객관적인 판단기준 없이 구청장의 판단만으로 사전고지 대상이 될 수 있으므로, 실제 적용 시에는 시설의 규모, 위해성, 예상되는 환경·교통·생활 영향 등을 종합적으로 고려하여 객관적인 기준에 따라 운영할 필요가 있을 것임.

○ 또한 안 제3조제1항은 원칙적으로 대지면적 1,000㎡ 이상을 기준으로 하면서 제2호 및 제3호는 500㎡ 이상으로 완화하고 있는데, 이는 축사·도축장 및 자원순환시설의 경우 상대적으로 작은 규모에서도 주민 생활환경에 영향을 미칠 가능성이 있음을 고려한 것으로 보임.

○ 아울러 안 제3조제2항은 제5호의 데이터센터에 대해서는 대지면적과 관계없이 필요하다고 인정하는 경우 사전고지를 할 수 있도록 하고 있는데, 데이터센터의 규모와 관계없이 지역적 영향 등을 고려하여 사전고지 여부를 결정할 수 있도록 함으로써 다양한 형태의

데이터센터 입지에 대응하기 위한 것으로 판단됨.

▣ 안 제4조(사전고지 대상 지역)

○ 안 제4조는 사전고지 대상 시설의 경계로부터 300m 이내에 제2종·제3종 일반주거지역 내 단일 규모 100호 이상의 공동주택 또는 50호 이상의 주택이 있는 지역을 사전고지 대상 지역으로 정하고 있음.

○ 이는 모든 주민에게 일률적으로 고지하기보다는 시설의 입지로부터 일정 거리 이내에 실제 주거지가 형성되어 있는 경우에 한정하여 사전고지를 실시함으로써, 해당 시설의 입지와 주민 생활 간 직접적인 관련성이 있는 지역을 중심으로 제도를 운영하려는 것임. 아울러 시설 인근 주민을 중심으로 제기되는 민원을 제도적으로 반영하여 사전고지의 범위를 정한 것으로 볼 수 있음.

○ 특히 공동주택의 경우 단일 규모 100호 이상으로 기준을 정하고, 공동주택이 아닌 경우 50호 이상의 주택이 있는 지역을 대상으로 하여 일정 수준 이상의 주거밀집지역을 중심으로 사전고지를 실시하도록 한 것은 행정력의 효율적인 활용 측면에서도 의미가 있을 것으로 판단됨.

▣ 안 제5조(사전고지의 적용)

○ 안 제5조제1항은 사전고지 대상 시설에 대하여 행위자로부터 건축인·허가 신청이 접수된 경우 사전고지를 하도록 규정하고 있으며, 제2항에서는 주민설명회·공청회 등의 행정절차를 거쳤거나 해당 절차가 진행 중인 경우, 또는 인근에 동일하거나 유사한 시설이 이

미 건설되어 있거나 건설 중인 경우에는 사전고지의 예외를 인정하고 있음.

○ 안 제5조제1항은 주민이 시설의 설치가 사실상 확정된 이후가 아니라 인·허가 신청 단계에서부터 해당 시설의 추진 사실을 알 수 있도록 함으로써 주민이 충분한 정보를 가지고 대응할 수 있도록 하려는 것으로, 조례의 제정 목적에 부합하는 것으로 판단됨.

○ 또한 관계 법령에 따라 주민설명회나 공청회 등이 이미 실시되었거나 진행 중인 경우에는 동일한 내용을 다시 고지하는 절차를 생략할 수 있도록 하여 행정절차의 중복을 방지하고자 한 것으로 보임.

○ 다만, 제2호에서 반경 100m 내 동일하거나 유사한 시설이 있는 경우를 일률적으로 예외로 하고 있는데, 기존 시설의 존재 여부가 새로운 시설로 인해 발생할 수 있는 주민 갈등이나 환경적 영향을 반드시 감소시키는 것은 아니므로, 해당 예외 규정의 적용에 있어서는 기존 시설의 종류, 규모 및 운영상황 등을 함께 고려할 필요가 있을 것으로 사료됨.

▣ 안 제6조(사전고지의 내용)

○ 안 제6조는 사전고지 사항으로 대지 위치, 용도 및 구조, 대지면적·건축면적·연면적, 건폐율·용적률, 층수·최고높이 및 인·허가 접수일자를 규정하고 있음.

○ 이는 시설의 위치뿐만 아니라 시설의 규모와 용도 등을 주민에게 함께 제공함으로써 주민이 해당 시설이 자신의 생활환경에 미칠 수 있는 영향을 객관적으로 판단할 수 있도록 하기 위한 것으로, 주민

의 알 권리를 실질적으로 보장하기 위한 내용으로 판단됨.

○ 특히 최초의 건축 인·허가 단계에서는 건축물의 용도나 구조, 규모 등이 변경될 가능성이 있으므로, 최초 인·허가 신청 단계에서 확인 가능한 내용만을 고지할 수 있도록 단서를 둔 것은 행정의 현실을 반영한 것으로 보임.

○ 다만 사전고지는 건축 인·허가 신청 단계에서 이루어지는 만큼, 실제 인·허가 내용이 확정되지 않은 사항을 주민에게 확정된 사실인 것처럼 인식시키지 않도록 사전고지 내용에 “인·허가 신청 내용이며 향후 변경될 수 있음” 등의 사항을 명시하는 방안도 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

○ 아울러 사전고지 내용은 주민의 알 권리를 충족하는 데 필요한 최소한의 범위로 한정하고, 신청인의 성명·연락처 등 개인정보나 영업상 비밀에 해당하는 정보가 포함되지 않도록 하는 것이 바람직할 것으로 사료됨.

▣ 안 제7조(사전고지의 방법)

○ 안 제7조제1항은 인·허가 신청 접수일로부터 14일 이내, 변경 인·허가의 경우 10일 이내에 구 홈페이지, 동주민센터 게시판 및 일정 규모 이상의 공동주택 입주자대표회의 등에 사전고지를 하도록 규정하여, 사전고지의 구체적인 방법과 기한을 정하고 있음.

○ 이는 사전고지의 방법을 구체화하여 주민이 실제로 관련 정보를 확인할 수 있도록 하고, 공동주택의 경우 입주자대표회의 등에 서면으로 통지하도록 함으로써 주거밀집지역의 주민에게 보다 효과적으

로 정보를 전달하려는 취지로 볼 수 있음.

○ 나아가 공동주택이 아닌 경우 해당 동장에게 서면으로 통지하도록 하여 해당 지역의 행정복지센터를 통해 주민에게 관련 정보를 전달할 수 있도록 한 것은 사전고지의 실효성을 확보하기 위한 것으로 적절함.

○ 다만, 본 조례의 제정 취지는 관내 건립 시 사회적 갈등 발생이 예상되는 시설의 건축 인·허가 신청이 있는 경우 허가 처리 전에 건축물 인근 주민에게 건축계획안을 사전 공개하여 구민의 알 권리를 보장하고 행정기관에 대한 불신을 방지하려는 데 있음. 이에 안 제7조제1항에서 정한 사전고지 기간이 실제 건축 인·허가 처리기간보다 짧은 경우에는 사전고지 절차가 허가 처리보다 먼저 이루어지도록 하는 조치가 필요하며, 특히 대상 시설의 건축 인·허가 소요기간이 14일 미만인 경우에는 현행 '14일 이내'라는 기간 규정만으로는 사전고지와 허가 처리의 선후관계를 명확히 담보하는데 어려움이 있을 것으로 보임.

○ 따라서 안 제3조제1항 각 호에 해당하는 사전고지 대상 시설의 평균적인 건축 인·허가 및 변경 인·허가 소요기간 등을 종합적으로 고려하여, 허가 처리 전에 사전고지가 실질적으로 이루어질 수 있도록 사전고지 기간에 대한 재검토가 필요할 것으로 판단되며, 건축허가 처리 기간이 14일 미만인 경우에도 사전고지가 허가에 앞서 이루어질 수 있도록 하여 조례 제정의 취지가 실효성 있게 달성될 수 있도록 해야 할 것임.

○ 한편 「민원 처리에 관한 법률」 제7조는 행정기관의 장이 민원 처

리와 관련하여 알게 된 민원의 내용과 민원인 및 특정인의 개인정보 등이 누설되지 않도록 필요한 조치를 강구하고, 수집된 정보가 민원 처리의 목적 외 용도로 사용되지 않도록 하여야 한다고 규정하고 있음.

○ 또한 「개인정보 보호법」 제15조는 개인정보의 수집·이용에 관한 법적 근거를, 같은 법 제17조는 개인정보의 제3자 제공에 관한 요건을 각각 규정하고 있음.

○ 이와 관련하여 법제처는 2023년 유사한 「음성군 갈등유발 예상시설 사전고지 조례안」에 대한 자치입법 의견제시에서, 인·허가 신청자의 동의 없이 인·허가 신청 내용 및 개인정보 등을 주민에게 고지하도록 하는 경우 「민원 처리에 관한 법률」 및 「개인정보 보호법」에 저촉될 소지가 있다고 판단한 바 있음(법제처 2023. 7. 25. 의견제시 23-0219).

○ 그러므로 안 제7조제2항은 행위자로부터 개인정보 수집 및 활용에 대한 동의를 받은 경우에 한하여 사전고지를 하도록 규정함으로써 민원 처리 과정에서 취득한 개인정보 등을 주민에게 제공하는 과정에서 발생할 수 있는 개인정보 보호 문제를 방지하려는 것으로 타당하다고 판단됨.

○ 아울러 지방자치단체가 민원 처리 과정에서 취득한 정보는 「민원 처리에 관한 법률」에 따른 보호 대상이 될 수 있으므로, 주민에게 제공하는 정보의 범위 역시 주민의 알 권리와 개인정보 및 사업자의 정당한 이익 보호가 조화를 이루도록 필요한 최소한의 범위에서 정할 필요가 있음.

○ 특히 사전고지의 목적은 주민에게 시설의 설치 사실과 시설의 규모·용도 등을 알리는 데 있으므로, 개인정보의 수집·이용 또는 제공이 필요한 경우에도 사전고지 목적을 달성하는 데 필요한 최소한의 개인정보만 처리하도록 하는 것이 바람직할 것임.

○ 한편 안 제7조제3항은 전자적 전송매체를 통한 사전고지를 병행할 수 있도록 규정하고 있는데, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제13호에서 “전자적 전송매체”의 개념을 규정하고 있으므로 전자우편 등 전자적 방법을 활용하여 주민에게 정보를 제공할 수 있도록 한 것은 정보 전달의 편의성과 신속성을 높인다는 측면에서 의미가 있음.

3. 소관부서 의견에 대한 검토

원 안	소관부서 제안
제7조(사전고지의 방법) ①·② (생 략) ③ <신 설>	제7조(사전고지의 방법) ①·② (원안과 같음) ③ 제2항에도 불구하고 행위자가 개인정보 수집 및 활용에 동의하지 아니하는 경우에는 **개인을 식별할 수 있는 정보를 제외한 최소한의 건축행위 개요에 한하여 공고 등의 방법으로 사전고지**할 수 있다.

○ 본 제정조례안의 소관부서인 건축과는 행위자가 개인정보 수집 및 활용에 동의하지 아니하는 경우에도 개인을 식별할 수 있는 정보를 제외한 최소한의 건축행위 개요에 한하여 공고 등의 방법으로 사전고지할 수 있도록 안 제7조제3항을 신설하는 방안을 제안하였음.

○ 그러나 「민원 처리에 관한 법률」 제7조는 행정기관의 장에게 민원 처리와 관련하여 알게 된 민원의 내용과 민원인 및 민원의 내용

에 포함되어 있는 특정인의 개인정보 등이 누설되지 않도록 필요한 조치를 강구하도록 규정하고 있음.

○ 이와 관련하여 법제처는 2024년 12월 유사한 「청주시 갈등유발 예상시설 사전고지 및 주민 요청 간담회에 관한 조례안」에 대한 자치입법 의견제시에서, 「민원 처리에 관한 법률」 제7조는 민원인이나 특정인의 개인정보뿐만 아니라 '민원의 내용' 자체가 누설되지 않도록 보호하는 취지의 규정이라고 보았으며, 신청인의 동의 없이 인·허가 신청에 관한 시설의 내용 등을 지역 주민에게 고지하도록 조례로 규정하는 것은 같은 조에 위반될 소지가 있다고 의견을 제시(법제처 2024. 12. 24. 의견제시 24-0415)한 바 있음.

○ 따라서 행위자의 동의가 없는 경우 개인을 식별할 수 있는 정보를 제외한 최소한의 건축행위 개요만을 사전고지하도록 하는 방안 역시, 개인정보를 제외하였다는 이유만으로 「민원 처리에 관한 법률」 제7조에 따른 '민원의 내용' 보호 범위를 벗어난다고 단정하기 어려울 것으로 생각됨.

○ 특히 대지 위치, 시설의 용도·규모 등은 개인정보에 해당하지 않을 수 있더라도 건축 인·허가 신청과 관련된 구체적인 민원 내용에 포함될 수 있으므로, 이를 신청인의 동의 없이 주민에게 공고하는 것은 법제처의 유사 의견제시에 비추어 신중한 검토가 요구됨.

○ 이에 따라 현행 안 제7조제2항과 같이 행위자의 동의를 전제로 사전고지하도록 하는 방안을 유지하는 것이 타당하다고 판단되며, 부서에서 제안한 안 제7조제3항의 신설은 법적 근거 및 상위법과의 관계 등을 보다 면밀히 검토한 후 결정할 사항으로 사료됨.

Ⅲ 종합의견

○ 본 제정조례안은 주거지역과 인접한 곳에 주민의 건강이나 생활에 직접적인 영향을 미칠 우려가 있는 시설이 설치되는 경우 건축 인·허가 신청 단계에서 해당 시설의 위치, 용도 및 규모 등의 정보를 주민에게 사전에 제공함으로써 주민의 알 권리를 보장하고 시설 설치 과정에서 발생할 수 있는 사회적 갈등을 사전에 예방하고자 제출된 안건임.

○ 아울러 현재 시행 중인 대형·특수용도 건축물 건축허가 사전예고제를 제도화하고, 최근 데이터센터 건립과 관련하여 제기된 주민 민원을 반영하여 사전예고 대상에 데이터센터 등 갈등유발 예상시설을 포함함으로써, 주거밀집지역 내 시설 건립 추진 과정에서 발생할 수 있는 사회적 갈등을 선제적으로 예방하고 건축 인·허가 신청 사실에 대한 정보를 허가 전에 주민에게 제공하여 행정의 신뢰도를 높이려는 데 그 제정 취지가 있음.

○ 현행 「건축법」은 건축물의 건축 및 대수선에 대한 허가, 일정한 건축물에 대한 신고, 건축물의 용도변경에 대한 허가·신고 등의 절차를 규정하고 있으나, 해당 인·허가 신청 사실을 인근 주민에게 사전에 고지하는 일반적인 절차까지 규정하고 있지는 않음.

○ 따라서 본 조례안은 건축 인·허가 자체의 요건을 변경하거나 새로운 허가요건을 추가하는 것이 아니라, 주민의 생활환경에 영향을 미칠 가능성이 있는 시설에 대해 지방자치단체가 별도의 정보제공

절차를 마련하려는 것으로 볼 수 있음.

○ 특히 위험물 저장 및 처리 시설, 축사·도축장 등 동물 및 식물 관련 시설, 폐기물재활용시설 등 자원순환 관련 시설, 화장시설 등 묘지 관련 시설 및 데이터센터 등을 사전고지 대상에 포함하고, 일정 규모 이상의 주거지역이 인접한 경우에 한정하여 고지하도록 한 것은 주민의 생활환경과 직접적인 관련성이 높은 시설을 중심으로 제도의 범위를 설정하려는 것으로 조례 제정의 필요성이 있다 할 것임.

○ 또한 사전고지 사항을 대지 위치, 용도 및 구조, 대지면적·건축면적·연면적, 건폐율·용적률, 층수·최고높이 및 인·허가 접수일자 등으로 한정하고 있어 주민에게 시설의 규모와 용도를 판단하는 데 필요한 정보를 제공하면서도 개인정보 및 영업상 비밀 등 과도한 정보 제공을 방지하려는 것으로 보임.

○ 다만, 사전고지는 시설의 설치를 제한하거나 건축 인·허가를 거부하기 위한 절차가 아니라, 주민에게 해당 시설의 입지·용도·규모 등에 관한 객관적인 정보를 사전에 제공하여 주민의 알 권리를 보장하고 시설 설치에 따른 갈등을 예방하기 위한 절차라는 점을 명확히 할 필요가 있음. 따라서 사전고지 대상이라는 사실만으로 해당 시설의 인·허가 여부에 직접적인 제한이 발생하는 것으로 해석되지 않도록 제도의 취지에 맞게 운영하는 것이 바람직할 것으로 사료됨.

○ 특히 데이터센터의 건립과 관련하여 재산가치, 환경 및 안전, 소음·진동, 냉각설비 및 전력설비 등에 대한 우려가 제기되는 등 상당한 주민 민원이 발생하고 있고, 데이터센터의 유해성 및 환경훼손

등을 이유로 시설 건립에 반대하는 목소리도 높아지고 있는 상황임. 이에 따라 데이터센터와 같이 지역사회에서 갈등이 발생할 가능성이 높은 시설에 대해서는 건축 인·허가 절차와 별도로 주민에게 객관적인 정보를 사전에 제공하고, 주민의 우려 사항을 확인하여 필요한 경우 사업자와 행정기관이 적절한 대응방안을 협의할 수 있는 소통 및 대응체계를 구축해야 할 필요성이 있어 보임.

○ 데이터센터의 건축허가권자는 구청장으로서 관계 법령 및 조례에서 정한 건축허가 요건을 충족하는 경우 데이터센터라는 시설의 용도 자체를 이유로 건축허가를 제한하거나 불허하기는 어려운 측면이 있음. 따라서 데이터센터 건립을 둘러싼 주민 갈등에 대해서는 시설의 입지를 일률적으로 제한하는 방식보다는, 주민에게 관련 정보를 투명하게 제공하고 주민과 사업자, 행정기관 간의 소통을 통해 합리적인 대응방안의 모색이 요구된다 할 것임.

○ 이와 관련하여 경기도 안양시[1]에서는 데이터센터 건립과 관련한 특고압선 지중선로의 전자파 우려에 대하여 주민·사업자·지자체 간 협의를 거쳐 차폐판을 설치하고, 공인된 측정기관을 통해 전자파를 측정하는 등의 대응방안을 마련한 사례가 있음. 이는 데이터센터와 관련한 주민 갈등에 대하여 시설의 설치 여부만을 문제 삼기보다는, 주민이 제기하는 구체적인 우려 사항을 확인하고 사업자와 행정기관이 실질적인 저감조치 및 확인절차를 마련하는 방식으로 갈등을 완화할 수 있음을 보여주는 사례라는 점에서 참고할 필요가

1) 경기도 안양시 보도자료, "안양시·시민연합·LG유플러스 '함께 손잡다'...특고압선 지중선로 관련 협약", 2023. 9. 18.; "안양시·시민·LGU+ 특고압선 관련 협약 이행...이달 11일 '차폐판' 설치 착공", 2024. 3. 5.

있어 보임.

○ 따라서 본 조례안은 주민의 건강 및 생활환경과 밀접한 관련이 있는 시설의 설치 과정에서 주민에게 관련 정보를 사전에 제공할 수 있는 제도적 기반을 마련함으로써 주민의 알 권리를 보장하고, 시설 설치를 둘러싼 정보 부족으로 인한 불필요한 오해와 갈등을 예방하는 데 기여할 수 있다는 점에서 제정의 필요성이 인정됨.

○ 다만, 사전고지의 실효성을 확보하기 위해서는 안 제7조제1항에서 정한 사전고지 시기와 실제 건축 인·허가 처리 시점 간의 선후관계를 재검토하여, 주민에 대한 사전고지가 실질적으로 허가 전에 이루어질 수 있도록 해당 규정을 보완할 필요가 있을 것으로 판단됨.