

시민참여형 지역계획 수립의 가능성과 과제*

－ 제천시 시민계획단 운영 사례를 중심으로 －

김태환** · 김은정*** · 이수암****

Possibilities and Challenges of the Citizen Participation in Regional Planning : Case of Jecheon Citizen Group for Urban Planning*

Kim, Tae Hwan** · Kim, Eun Jung*** · Lee, Soo Ahm****

요약 : 이 논문은 시민의 의견을 수렴하여 계획수립의 과정에 반영하는 협력적 계획의 프로세스를 살펴보고, 지역계획에서의 시민참여의 가능성과 과제를 도출하는데 목적이 있다. 이를 위해 제천시 장기발전계획 수립의 일환으로 진행했던 제천시 시민계획단 운영 사례를 분석하였다. 제천시 시민계획단은 산업·경제, 도시재생·인프라, 건강·복지, 환경·휴양 등 4개 분과로 구성하였고, 시민계획단의 실제 운영기간은 2012년 10월 16일부터 11월 30일까지 총 45일이었다. 분과별 인원은 각 분과당 16~18명 내외로 총 67명과 운영 및 지원인력 25명으로 구성되어 총 92명이 참여하였다. 본 회의는 3차에 걸쳐 진행되었다. 1차 회의에서는 제천시의 현안과 과제에 대해 논의했으며, 2차 회의에서는 2025년 제천시의 미래비전과 목표에 대해, 3차 회의에서는 미래비전과 목표에 도달하기 위한 추진전략들에 대해 논의하였다. 제천시 시민계획단 운영 사례의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 시정운영에 대한 시민들의 관심을 유발하는 계기가 되었다. 시가 추진하는 다양한 사업과 계획에 대한 관심을 불러일으키고, 지역사회에 대한 관심과 애정 그리고 자부심을 유발하는 계기가 되었다. 둘째, 다양한 계층의 의견을 반영하는 도구가 되었다. 시민과 전문가의 토의를 통해 실현가능한 정책방향과 추진과제를 도출하였다. 셋째, 시민 및 관련 전문가 등 다양한 계층의 의견을 반영하여 시민의 요구에 보다 부합하는 장기발전계획 수립이 가능하게 되었다. 시민참여에 의한 협력적 계획의 성과라는 측면에서도 호혜성, 관계성, 학습성, 창조성, 사회적 자본 형성 등의 효과가 제천시 시민계획단의 사례에서도 다시금 확인되었다. 제천시 시민계획단의 사례는 도시계획가, 행정가 뿐 아니라 주민참여 계획에 관심이 있는 지역단체와 일반 주민들에게 실제 운영 경험에서 나오는 많은 아이디어를 제공하고 있다.

주요어 : 시민참여, 협력적 계획, 시민계획단, 제천시

Abstract : The purpose of this paper is to review the process of collaborative planning from the case of the Jecheon Citizen Group for Urban Planning(JCGUP). The JCGUP was composed of 4 subdivisions including industry/economy, urban regeneration/infra, health/welfare, and environment/tourism. The operation period was from October 16 to November 30, 2012, and the 67 citizens and 25 staffs participated in the JCGUP. The plenary sessions were scheduled to be held three times. Topics of 1st, 2nd, and 3rd sessions were pending issues of Jecheon, vision and goals for 2025, and strategies for accomplishing those vision and goals, respectively. Policy implications of the JCGUP was as follows. It functions as a tool to bring interests in civic planning and policies, and be an effective way to collect public opinions. Moreover, those opinions could be used as strategies and action plans in regional planning of Jecheon. This study can offer insights into how to manage and develop the citizen group for urban planning to help promote collaborative planning process in practice.

Key Words : Citizen Participation, Collaborative Planning, Citizen Group for Urban Planning, Jecheon

1. 서론

최근 들어 주민참여 계획에 대한 논의가 활발

하다. 기존 관 주도의 정책수립에서 탈피하여, 지역주민의 참여를 통해 계획을 수립해 나가려는 노력들이 나타나고 있다(지역재단, 2010; 구자인

* 이 논문은 2013년 국토연구원에서 수행한 ‘제천비전 2025 장기발전계획 수립연구’ 내용의 일부를 발췌, 보완·수정한 내용임.

** 국토연구원 국토관리·도시연구본부장(Head of Land Management and Urban Planning Division, Korea Research Institute for Human Settlements)(thkim@krihs.re.kr)

*** 국토연구원 국토관리·도시연구본부 책임연구원(Associate Research Fellow, Land Management and Urban Planning Division, Korea Research Institute for Human Settlements)(ejkim@krihs.re.kr, 교신저자)

**** 국토연구원 국토관리·도시연구본부 연구원(Researcher, Land Management and Urban Planning Division, Korea Research Institute for Human Settlements)(salee@krihs.re.kr)

등, 2011; 진영호 등, 2011; 최윤정 등, 2011; 장우연, 2012). 계획 패러다임이 지역주민의 참여(citizen participation)에 기반을 두는 방향으로 변화되고 있고, 정책 패러다임도 지역에 기반을 둔 발전(community-based development)에서 더 나아가 지역이 주도하는 발전(community-driven development)으로 변화되고 있다(정규호, 2007).

몇 년 전부터 ‘살기 좋은 지역 만들기’라는 정책을 추진하여 기존의 하향식 정책개발 방식을 탈피하고 주민들의 자발적인 참여를 통한 협력적 계획(collaborative planning)을 추진해 나가는 사례들이 나타나고 있다(정규호, 2007). 주민들의 자발적이고 주도적인 참여를 통해 거버넌스 체계를 구성하는 것이 살기 좋은 지역만들기의 핵심 요소로 대두되고 있는 것이다(한포환, 2007).

이 논문은 제천시 장기발전계획(제천시, 2013) 수립의 일환으로 진행했던 제천시 시민계획단 운영을 통해 시민의 의견을 수렴하여 계획수립의 과정에 반영하는 협력적 계획의 프로세스를 살펴보고, 지역계획에서의 시민참여의 가능성과 발전과제를 도출하는데 목적이 있다. 즉, 장기적 관점에서의 제천시 미래 정책방향과 전략에 대해 시민들이 주도적으로 토의하고 제안하여 시민 스스로 만들어나가는 계획수립 방식이 얼마나 효율성이 있는지, 그리고 어떠한 한계가 있는지를 살펴보고자 한다. 이를 통해 향후 시민, 전문가, 행정기관이 협력하여 구체적이고 현장감 있는 수요를 반영하는 계획을 수립하는데 시사점을 주고자 한다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 주민참여 계획의 개념 및 필요성과 국내 유사사례에 대해 논의하였고, 3장에서는 제천시 시민계획단의 구성방법과 운영 실체에 대해 살펴보았다. 이후 4장에서는 시민계획단의 운영 결과를 제시하였고, 5장에서는 제천시 시민계획단 사례로 본 시민참여 지역계획 수립의 가능성과 과제에 대해 논의하였다. 마지막으로 6장에서는 종합적인 시사점과 결론에 대해 서술하였다.

2. 선행연구 고찰

1) 주민참여 계획의 개념 및 필요성

시민의식이 높아진 현대사회에서는 국가적 계획에서부터 커뮤니티 단위의 마을 만들기 사업에 이르기까지 주민이 참여하는 협력적 계획에 대한 관심이 높아지고 있다(박경원, 2003; 이경환·안건혁, 2007; 이흥권·서순탁, 2010; 전상인, 2011; Huxley, 2000; McGuirk, 2001; Healey, 2003; Brand and Gaffikin, 2007). 기존 정부주도의 계획이 실제 주민들의 의견을 반영하지 못하고, 생활여건과 괴리가 있는 경우가 많았다. 이런 정부 주도적 계획의 대안으로서 제시되고 있는 주민참여 계획에 대한 관심은 우리나라에서는 1991년 지방자치시대와 함께 시작되었다. 하지만 현재 지역계획 수립과정에서 주민참여의 유형으로는 공청회, 의견청취, 위원회, 설문응답 등에 지나지 않는다(서태성, 2002). 이에 최근 들어서는 지역주민의 의견을 능동적이고 효율적으로 수렴하여 계획과정이나 개발사업에 반영하는 노력들이 많이 나타나고 있다.

계획수립에 있어 주민참여는 대의정치(代議政治)의 결함 보완, 자치단체의 정책능력 고양, 정책순응의 확보, 주민자원 활용, 이익상충의 조정 및 타협가능, 소수자의 권리보호 및 이해기반 증진, 주민학습, 지역주민의 책임성 강화 등의 기능이 있으므로, 기존 계획수립 기법의 대안으로 제시되고 있는 것이다(김세용, 2002). 또한 주민참여를 통한 협력적 계획을 통해 호혜성(reciprocity), 관계성(relationship), 학습(learning), 창조성(creativity)을 기대할 수 있고, 더 나아가 이해당사자 간의 신뢰가 구축되어 사회적 자본(social capital)을 형성하는데도 기여하는 효과가 있다(박경원, 2001).

황희연(2012)은 주민참여 계획을 ‘지역사회의 주민이 지역의 문제 해결 방법이나 미래상, 장기발전계획 등을 입안하고 결정하는 과정에 참여하는 계획’이라고 보다 구체화 하였다. 즉, 주민참여 계획을 통해 지역 주민들은 주도적으로 지역의 정책적 계획에 참여하게 되고, 지방자치단체의 입장에서 정책집행 단계에서 주민들의 이해와 지지를 확보하여 서로 윈-윈(win-win)할 수 있게 되었다.

주민참여 계획의 주체는 행정, 계획가, 시민으로 구성된다(그림 1). 행정가는 공공의 입장에서 지방자치단체가 실제적으로 추진해야 할 정책을 발굴해야 할 의무가 있다. 시민그룹은 지역의 현

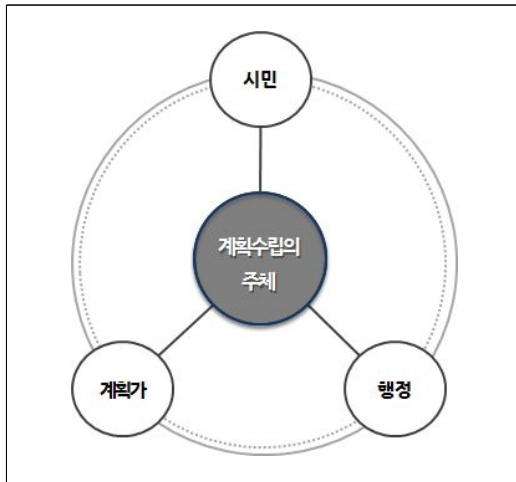


그림 1. 주민참여 계획의 주체

견 수립 및 협의, 공공과 주민의 파트너십, 일정범위의 권한을 지역사회에 위임하는 4가지 단계로 분류하였고, 과업의 단계로는 개시, 계획, 실행, 관리 등 4단계로 분류하였다.

과업단계별 주민참여의 단계를 구분한 <표 1>에서 제천시 시민계획단의 위치는 계획의 과업단계에서 공공과 주민이 의사결정을 공유하는 파트너십의 단계에 있는 것으로 판단된다. 즉, 계획수립의 단계에서 제천시와 시민계획단이 함께 2025년 제천시의 미래비전과 목표, 그리고 실천전략 등을 도출하여 장기발전계획에 반영하는 것이다.

2) 국내 유사사례

안과 여건을 가장 잘 숙지하고 있으며, 실제 계획의 정책적 결과물의 수혜자이다. 계획의 주체로서 시민들은 개인의 입장보다는 전체 시민들의 입장을 대변해야 한다. 또한, 계획가는 계획과정에서 다양한 이해관계를 가진 주민들과 공공의 입장을 조정하는 역할은 물론 전문가적 견해를 가지고 지역발전을 위한 계획을 수립하는 역할을 한다.

김세용(2002)은 주민참여를 ‘주민이 정부의 정책결정과정에 영향력을 행사하려는 노력’이라고 정의하였고, 이 때 영향력의 행사 정도를 <표 1>과 같이 구분하였다. 즉, 주민참여 정도에 따라 지방자치단체의 정보독점, 공공이 주체가 된 지역의

도시계획 수립과정에서의 주민참여는 해외사례에서 다양하게 찾아볼 수 있다¹⁾. 우리나라에서도 지난 20여 년간 주민참여계획에 대한 관심이 점점 높아지고 있다. 개별 지역만들기 사업에서 주민참여를 유도하는 노력들은 더러 찾아볼 수 있으나, 도시계획 수립단계에서 주민참여 계획을 본격적으로 추진한 최초의 사례는 수원시 시민계획단이다(수원시, 2012). 이후 서울시가 제천시와 비슷한 시기에 시민참여단을 운영하였고, 청주와 청원군이 주민참여형 도시기본계획을 수립 중에 있다. 최근 들어서는 부천시 도시기본계획, 시흥시 지구단위 계획 재정비에서 시민계획단을 출범하였다. 이 절

표 1. 과업단계별 주민참여 정도와 제천시 시민계획단의 단계

주민참여		과업 단계			
		개시	계획	실행	관리
주민참여 정도	위임/자조 (지역사회 제어)	지역사회 단독으로 과업 개시	지역사회 단독으로 계획 수립	지역사회 단독으로 계획 실행	지역사회 단독으로 과업 관리
	파트너십 (작업 및 의사결정 공유)	공공과 지역사회 공동으로 과업 개시	공공과 지역사회 공동으로 계획하고 설계	공공과 지역사회 공동으로 계획 실행	공공과 지역사회 공동으로 과업 관리
	협의 (공공의 지역사회 의견 수렴)	공공이 지역사회와 협의후 과업 개시	공공이 지역사회와 협의후 계획 수립	공공이 지역사회와 협의후 계획 실행	공공이 지역사회와 협의후 과업 관리
	정보독점 (공공이 정보를 독점)	공공이 과업을 개시	공공이 단독으로 계획하고 설계	공공이 단독으로 과업 실행	공공이 단독으로 과업 관리

자료: 김세용(2002)의 표 1에서 발췌, ◻ : 제천시 시민계획단의 단계

에서는 계획수립이 완료된 수원시와 서울시 및 현재 계획수립 중에 있는 청주·청원의 주민참여 계획의 사례를 살펴보기로 한다.

수원시는 ‘2030 수원도시기본계획’수립을 위해 시민계획단을 운영하였다. 장기적인 안목에서 수원의 종합발전을 위한 계획에 시민이 참여하여 시민에 의한 계획을 수립하는 것을 목표로 하였다. ‘수원의 미래, 시민의 손으로 만들어 갑니다’라는 슬로건 아래 2012년 4월~6월까지 총 4회의 본 회의를 개최하였다. 시민계획단 회의에서는 비전 및 목표설정, 기본방향 및 전략설정, 세부실천전략 수립, 지표 및 주요계획 수립, 도시구상 등에 관하여 토론하였다. 시민계획단 선정방법은 시민공모와 시민사회단체의 추천으로, 총 130명의 인원으로 구성하였다. 수원시 시민계획단의 운영 결과, 3대 기본방향(사람과 환경의 가치를 실천하는 도시, 거버넌스를 통한 균형발전 도시, 역사문화관광과 첨단산업이 상생하는 도시)과 총 12개의 주요 전략이 도출되었다.

서울시의 경우는 서울시 도시기본계획에서 시민참여를 위해 2030 서울플랜 시민참여단을 운영하였다. 2012년 9월 출범식을 시작으로 10월 8일까지 진행되었고, 시민참여단 회의는 10명 단위의 10개 분임이 나누어 분임별 워크숍 및 숙의방식으로 진행되었으며, 회의는 두 차례 예비회의와 한 차례 본 회의 총 3차례에 걸쳐 실시되었다. 계획단은 2030년 서울의 미래상을 ‘서울은 나무다’, ‘서울은 소통과 배려가 있는 행복도시다’, ‘서울은 몸과 마음이 건강한 도시다’로 제시하였다. 또한 2030 서울의 핵심이슈를 교육, 복지, 일자리, 소통, 역사문화·경관, 기후변화·환경, 도시개발 및 정비 부문에서 각각 제시하였다.²⁾

청주시는 ‘2030 청주·청원 도시기본계획’을 수립하는 과정에서 ‘주민과 함께하는 계획’의 비전 아래 주민참여형 계획 수립을 시도하고 있다. 주민과 함께하는 참여형 계획으로 열린워크숍, 주민회의, 시민단체 워크샵, 주민 돈보기도, 미래세대 꿈꾸기(단), 도시대학, 농업·농촌 자문단을 구성하였다. 총 7개 분야로 이루어진 주민참여 계획은 2012년 6월부터 2014년 4월까지 총 23개월간 예정되어 추진중에 있다.³⁾

3. 제천시 시민계획단 운영의 실제

1) 시민계획단 구성

(1) 시민계획단 구성

제천시 시민계획단은 『제천비전 2025 장기발전계획』을 수립하는데 있어 시민의 의견을 효율적으로 수립하기 위해 구성·운영된 주민참여 모임이다. ‘시민의 손으로 제천의 미래를 디자인한다’는 슬로건 아래, 제천시 장기발전 계획의 수립 단계에서 시민들의 의견을 체계적이고 효율적으로 반영하기 위해 구성되었다. 『제천비전 2025 장기발전계획』은 법정계획이 아닌, 장기적 관점에서 시가 나아가야 할 방향과 과제를 제시하는 전략계획(strategic planning)이다. 특히, 이 계획은 계획과정에서 다양한 참여 주체들의 의견과 가치를 수용하는 협력적 계획(collaborative planning)의 성격을 지니고 있어, 그 일환으로 제천시민의 의견을 적극 수립하기 위해 시민계획단을 구상하게 되었다. 즉, 제천시 시민계획단의 목적은 『제천비전 2025 장기발전계획』을 수립하는데 있어, 시민 및 관련 전문가 등 다양한 계층의 의견을 반영하여, 시민의 요구에 부응하는 장기발전 계획을 수립하고자 하는 것이다.

『제천비전 2025 장기발전계획』 수립은 2012년 6월부터 1년간 진행되므로, 본 계획에서 시민의 의견을 효율적으로 수립하여 반영하기 위해서 계획수립 초기단계인 6월부터 준비를 위한 논의가 이루어졌고, 2012년 9월부터 11월까지 총 3개월간 운영되었고, 총 92인의 시민과 지원인원이 참여하였다. 본 회의에 앞서 준비과정으로 시민계획단의 원활한 운영을 위해 3차례에 걸쳐 사전검토 및 기획회의 단계를 거쳤다. 1차 기획회의에서는 본 회의 일정, 참여자 모집, 분과구성, 홍보, 단장 및 분과장 섭외 등 시민계획단의 개괄적인 골격에 관해 논의하였다. 2차 사전회의에서는 분과별 안건 선정, 회의 운영계획 등에 대해 논의하였다. 본 회의의 원활한 운영을 위한 시나리오 작성, 분과회의 진행 방법 및 활용 도구, 사전자료 배포계획 및 회의안내 방식 등에 대해 협의하였다. 즉 2차 사전회의에서는 시민계획단의 실질적인 진행을 위한 상세한 전략과 대응방안에 대해 논의하였다. 제천

된 시간 안에 참여한 시민들이 효율적으로 논의하고 이를 효과적으로 정리하고 논의를 전개시키기 위한 다양한 기법들에 대해 고민하였다. 마지막 3차 기획회의에서는 단장 및 분과장이 배석한 가운데 본 회의의 리허설이 진행되었다. 특히 전문가로 참여한 단장과 분과장의 역할이 중요함을 인식하여 합리적이고 공정하게 회의를 진행하는 방안에 대해 논의하였다.

참여자 모집은 제천시에 거주하는 일반시민, 지역 내 전문가, 시민사회단체, 청소년 등 다양한 시민들이 참여할 수 있도록 하였다. 계획단은 시민단체 20%, 도시 및 건축 전문가 10%, 지역 자치위원 20%, 일반시민 50%로 구성하고자 하였다. 특히 일반시민의 경우, 인터넷, 우편 등을 통해 자발적으로 지원한 시민 중에서 제천시 전체 연령구성과 유사한 비율로 선별하는 과정을 거쳤다.

참여자 모집에 대한 홍보는 시청 홈페이지, 주민 자치센터와 마을 게시판 포스터, 옥외광고, 지역 신문 보도, 라디오 뉴스 등을 통해 2012년 9월 14일부터 10월 3일까지 20일간 진행되었다. 모집분야는 뒤에서 설명이 나오는 산업·경제, 도시재생·인프라, 건강·복지, 환경·휴양, 청소년 등 총 5개 분야로 나누어 진행하였다. 청소년 분과는 성인 분과와 별도로 회의를 계획하고 진행하였으므로, 이 글에서는 제외하기로 한다.

회의를 운영하고 조정하는 역할을 하는 단장과 분과장은 매우 중요한 역할을 차지한다. 단장과 분과장은 각 분야에서 경험이 많고 지역의 현안에 대해 밝은 전문가를 위촉하고자 하였다. 제천시청의 협조를 받아 연구원, 대학교수, 관련분야의 퇴직공무원 등 총 5인을 단장과 분과장으로 섭외하였다.

(2) 분과 구성

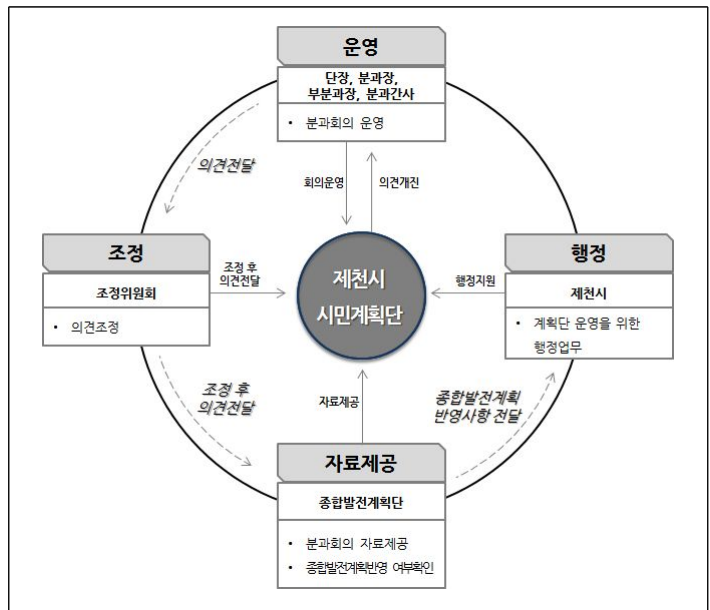
시민계획단을 운영한 이유가 제천시의 장기발전계획을 도출하는 것인 만큼, 장기발전계획에 핵심적으로 포함될 내용을 고려한 시민계획단의 구성이 필요하였다. 따라

서 제천시 장기발전 구상의 목표인 성공경제와 건강휴양의 키워드를 감안하여 산업·경제, 도시재생·인프라, 건강·복지, 환경·휴양 등 4개 분과로 구성하였다. 시민계획단 각 분과에서 논의한 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 산업·경제 분과에서는 지역산업의 발전방안, 지역경제 활성화 방안 등을 중점적으로 다루기로 하였다. 둘째, 도시재생·인프라 분과에서는 도시재생과 함께 도심의 중심기능 강화, 생활환경의 개선, 교통 등 도시기반 인프라 향상에 대한 논의를 포함한다. 셋째, 건강·복지 분과에서는 시민의 삶의 질 제고를 위한 의료·교육·여성정책 방향에 대해 논의하였다. 넷째, 환경·휴양 분과는 환경자원의 보전관리 방안, 관광휴양자원의 활용 등을 포함하였다.

(3) 운영진 구성

시민계획단의 운영은 시민의 참여와 더불어 전문가 그룹의 지원이 함께 결합하여 진행되었다. 제천시 시민계획단의 운영은 수원시 사례를 벤치마킹하여 제천시에 맞게 조정하였다. 시민계획단 운영을 위해 자료제공, 운영, 조정, 행정 등 4개의 주체가 협력하여 추진하였다(그림 2).

각 주체별 기능 및 구성은 다음과 같다. 첫째,



자료: 수원시(2012) p.26의 그림을 기초로 재구성

그림 2. 제천시 시민계획단 운영의 구조

시민계획단 및 운영진 회의에서 논의할 내용에 대한 자료제공은 종합발전계획을 준비하고 제안하는 전담연구진들이 담당하였다. 분과회의에서 논의할 기초자료를 제공하고, 시민계획단의 의견을 행정부서에 전달하는 역할을 담당한다. 둘째, 운영부서는 시민계획단의 분과회의와 전체회의를 실제적으로 운영하는 기능이다. 운영진의 구성은 단장과 분과장 4인을 위촉하였고, 각 분과별로 부(副)분과장, 분과간사를 각 1인씩 두었다. 단장과 분과장은 지역의 리더로서 분야별 전문성을 보유하고 시민들과 회의 진행 경험을 가진 지역 내 전문가를 위촉하였다. 셋째, 조정부서는 시민계획단에서 도출된 의견을 조정하는 역할을 한다. 이 부서는 시민계획단의 운영전반을 조정하는 총괄 MP(master planner)와 함께 단장, 분과장, 부분과장, 종합발전계획 전담연구진으로 구성하였다. 넷째, 행정부서는 시민계획단 운영을 위한 홍보, 회의실 준비 등 행정적 지원의 기능을 담당하며, 제천시 담당부서 공무원들로 구성되었다.

2) 진행 과정

시민계획단의 실제 운영기간은 2012년 10월 16일부터 11월 30일까지 총 45일이었다. 분과별 인원은 각 분과당 16~18명 내외로 총 67명과 운영 및 지원 25명으로 구성되어 총 92명이 참여하였다. 시민계획단 회의는 총 4차례 이루어졌다. 논의 주제는 1차 회의에서는 제천시의 현안과 발전과제에 대해 논의하고, 2차 회의에서는 2025년의 제천시 비전과 지역발전 목표에 대해 논의하며, 3차 회의에서는 미래비전 달성을 위한 추진전략 도출을 목표로 하였다. 마지막으로 4차 회의에서는 시민계획단 전체가 모여 그간에 분과별로 논의된 내

용을 종합 보고하고 도출된 시민계획단의 최종계획안을 발표하는 자리로 마련하였다.

4차례의 본 회의는 주제발표, 분과회의, 전체회의, 운영진 회의 순으로 진행되었다. 먼저 단장이 지난 회의 결과를 발표하고 그 날 논의할 주제에 대해 설명하였다. 이후 분과별로 모여 분과장의 사회로 분과별 논의를 거치고, 다시 전체회의로 함께 모여 각 분과별로 논의된 내용에 대해 설명을 듣고, 최종적으로 안건 선정을 위한 투표를 실시하였다. 이후 단장과 분과장, 연구진이 모여 운영진 회의를 거쳐 논의되었던 의견에 대해 조율하고 정리하는 단계를 거쳤다(그림 3).

제천시 시민계획단을 효율적으로 운영하기 위해서 마인드맵(mind map)⁵⁾, 의견 게시판, 스티커 투표, 그리고 온라인 소통방을 활용하였다. 모든 분과회의에는 효율적인 의견수렴을 위해서 분과 간사가 마인드맵 프로그램을 활용하여 개진된 의견을 실시간으로 정리하였다. 분과 회의에서 제기되는 아이디어를 서로 연관 짓거나 통합하고, 제기된 아이디어에 연관된 새로운 제안을 즉석에서 일목요연하게 정리하여 보여줌으로써 논의를 활성화하고 효율적으로 결론에 도달하는데 활용되었다. 또한 본 회의 및 분과 회의와 회의장 입구에 의견 게시판을 설치하여 본 회의에서 논의하지 못한 의견을 수렴토록 하였다.

분과별 논의를 거쳐 정리된 안건들은 전체회의에서 스티커 투표 방식을 통해 최종안을 도출하였다. 전체회의에서 분과장들이 분과별 결과물을 전체 시민계획단에 설명하는 동안 간사들이 스티커 투표 보드를 작성하고, 전체회의 마지막에 투표를 실시하였다.

한편, 시민계획단의 활동을 광범위하게 알리고 일반시민의 관심을 촉발하기 위해 온라인 소통방

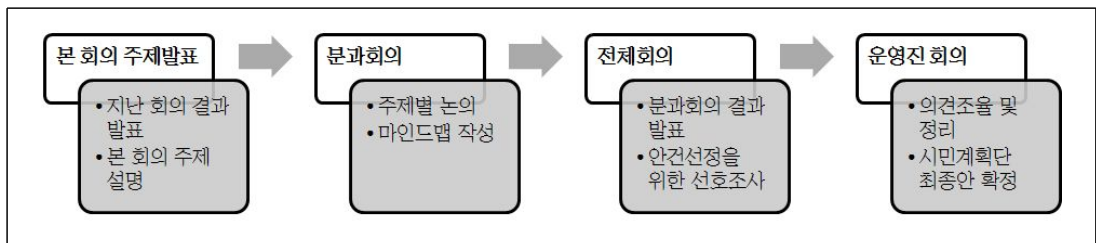


그림 3. 제천시 장기발전계획 수립과정에서의 시민계획단 참여 과정

을 개설하였다. 시민계획단의 논의과정과 결과를 온라인 소통방을 통해 시민계획단 및 일반 시민들에게 공개하여 형식적인 참여계획보다는 실질적으로 보다 열린 계획수립을 지향하였다. 논의를 위한 기초자료와 함께, 계획단 회의에서 도출된 회의 자료들을 업로드 하였고, 또한 회의에서 제안하지 못했던 의견들을 수렴하는 매개체로 온라인 소통방이 활용되었다.

4. 제천시 시민계획단 운영 결과

1) 운영 원칙

시민참여에 의한 계획수립에서 중요한 것은 시민들의 의견이 고루 다양하게 또 여과 없이 제시되고 충분한 논의를 거쳐 공통의 과제를 도출하는 것이다. 이러한 측면에서 제천시 시민계획단에서는 회의운영을 위한 원칙을 미리 설정하고 참여주체들이 이를 지켜나갈 수 있도록 노력하였다. 시민계획단 분과회의의 운영원칙은 다음과 같다. 첫째, 민주적인 회의의 운영이다. 다양한 사람들이 모인만큼 다양한 의견이 충분히 개진될 수 있도록 발언기회를 제공한다. 둘째, 투명성 확보이다. 시민계획단으로부터 나온 모든 회의 내용을 기록하여 계획단에게 공개하였다. 셋째, 전문성 확보이다. 회의 일주일전에 이메일 등으로 사전에 논의 주제와 자료를 배포함으로써 논의자료를 충분히 숙지하고 참여할 수 있도록 하였다.

2) 시민계획단 운영의 주요 내용 및 특징

시민계획단의 계획안을 도출하기 위한 본 회의는 총 3차례에 걸쳐 진행되었다. 계획단 회의의 주요내용 및 운영상의 특징은 다음과 같다.

(1) 회의별 주제 및 논의과정

1차 회의에서는 총괄 MP가 『제천비전 2025 장기발전계획』의 개요와 함께 시민계획단의 목적과 운영 전반에 대해 소개하였다. 1차 회의의 목적은 제천시의 주요 현안과 발전과제에 대해 논의하는 것이었다. 시민계획단 활동의 첫 번째인 이 단계에서는 지역의 주체로서, 생활인으로서 시민들이

생각하는 제천 발전을 위해 가장 시급한 현안과 발전의 장애요인 등을 다양하게 펼쳐놓고 이를 공통의 과제로 모아가도록 진행하는 것이 중요하였다. 분과별 회의에서는 제천시 현안과 과제에 대한 의견들이 매우 다양하게 표출되었고, 시민들 간의 논의를 통해 분과별로 전체회의에 상정할 중요도가 높은 세 가지의 의견을 1차적으로 선정하였다. 이 과정을 통해 분과별로 제시된 다양한 의견을 분과의 공통된 의견으로 압축하고, 타협과 협의를 통해 시민들의 의견들이 조정되는 효과를 가졌다. 분과별 회의 이후 분과장으로부터 각 분과에서 나온 의견에 대해 설명을 듣고, 이후 각 분과별로 논의·제안된 의견 중 가장 중요하다고 판단되는 1개의 안건을 스티커 투표방식으로 선정하였다. 이를 통해 분과별로 한번 걸러진 시민들의 의견들에 대해 도시전체의 발전 차원에서 중요하고 시급한 순서대로 우선순위를 도출하고 정리하는 과정을 거쳤다.

2차 회의의 논의사항은 제천시가 나아가야 할 비전과 목표를 도출하는 것이다. 2차 회의의 목적은 1차 회의에서 도출된 현안과 과제에 대한 논의를 바탕으로 하여, 향후 제천시가 어떠한 방향으로 나아가야 하고 어떠한 목표로 지역의 역량을 결집하여야 하는 것이다. 이를 위해 우선 분과별로 각각의 비전과 이를 실현하기 위한 목표를 제시하게 하였다. 분과별로 제시된 비전과 목표를 바탕으로 시민계획단의 공식적인 견해로서 비전과 목표를 통합하기 위해 시민계획단 전체회의를 통해 의견을 결집하는 과정도 거쳤다.

3차 회의에서는 제천시만의 특화된 발전전략에 대해 논의하였다. 3차 회의의 주된 목적은 지역의 잠재력, 외부 여건변화, 지자체의 지원 정도, 주민들의 관심사 등 다양한 여건들을 감안했을 때 시민계획단이 제시한 비전과 목표를 달성하기 위해 어떠한 실행수단들이 필요할 것인지를 제안하는 것이다. 분과회의 이후, 본 회의에서는 각 분과별로 도출된 발전전략들을 전체 시민계획단에게 설명하고, 분과별로 가장 중요한 의견들을 추출하는 투표도 함께 진행하였다.

(2) 계획단 운영의 주요 특징

3차에 걸쳐 진행된 제천시 시민계획단의 주요

특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 계획단 개개인의 역량을 최대한 활용하고 각 단계별로 시민들 스스로 회의를 주도할 수 있도록 제반 여건을 마련하였다. 참여자 모집의 단계에서부터 구성원의 관심사에 따라 분과를 선택하게 하고, 제천시의 현안과 과제에 대해 심층적으로 토의를 실시했다. 즉 시민들의 관심분야에 따라 계획단을 모집하고 구성하였기 때문에 분야별 주요 현안과 과제에 대한 다양하고 심도 있는 논의가 가능하였다. 또한, 시민들 스스로 제천시의 발전방향과 목표, 추진전략 등에 대해 논의하고 시민들이 바라는 도시의 비전을 다양하게 제시하였다는 점도 특징적이다.

둘째, 개인들이 제시한 다양한 의견들이 논리적이고 민주적으로 합의되어지는 과정을 거쳤다. 제천시의 현안과 과제, 추진전략 등에 대해 전체 계획단이 투표함으로써 우선순위에 대한 공감대를 형성하여 공동의 의견으로 합의하도록 진행하였다. 시민들 스스로 제천시 전체차원에서 시민들이 생각하는 시급한 사안, 핵심적인 추진전략 등에 대한 중요도를 파악 할 수 있었고 또한 시민들도 공동의 이익을 위해 우선적으로 필요한 발전과제에 대해 학습할 수 있는 기회가 되었다.

셋째, 주민참여에 있어서 운영진 역할의 중요성이 부각되었다. 단장 및 분과장 등 운영진들은 개인의 관점을 떠나 공동의 이익을 위한 논의를 전개시키기 위해 다양한 현황분석 자료를 제공하고

이를 시민들과 같이 토의함으로써 현실적인 제안이 가능하도록 가이드를 하였다. 또한, 분과장과 부분과장은 계획단 구성원 모두가 다양하게 의견을 개진할 수 있는 기회를 제공하되, 개인 의견이 아닌 공공적 합의에 이르도록 조절하고 중재하는 역할을 하였다. 한편 운영진들은 시민들의 논의가 회의의 주제에 집중될 수 있도록 노력하였다. 주제와 동떨어진 논의가 진행되는 것을 막고 회의 주제에 집중하도록 조정하였다. 또한 1차 회의에서 도출된 결과를 2차 및 3차 회의의 주제와 연계시키면서 전체 계획단 회의가 체계적으로 진행될 수 있도록 유도해 나가는 역할을 하였다.

5. 제천시 시민계획단 사례로 본 시민참여 지역계획 수립의 가능성과 과제

주민참여에 의한 계획수립 방식인 제천시 시민계획단 운영을 통해 최근 ‘협력적 계획’ 이론에서 주장하는 주민참여 거버넌스, 지역주민의 책임성 강화, 주민들간의 이해관계의 조정과 타협 등의 가능성이 실천적으로 확인되었다. <그림 4>는 일반적인 장기발전계획 수립과정과 본 연구에서 수행한 제천시 장기발전계획의 수립과정을 비교한 것이다. 통상적으로 장기발전계획에서 시민참여는 주민간담회, 설문조사, 공청회 등의 형태로 진행되고 있다. 제천시 장기발전계획에서는 현황 및 잠

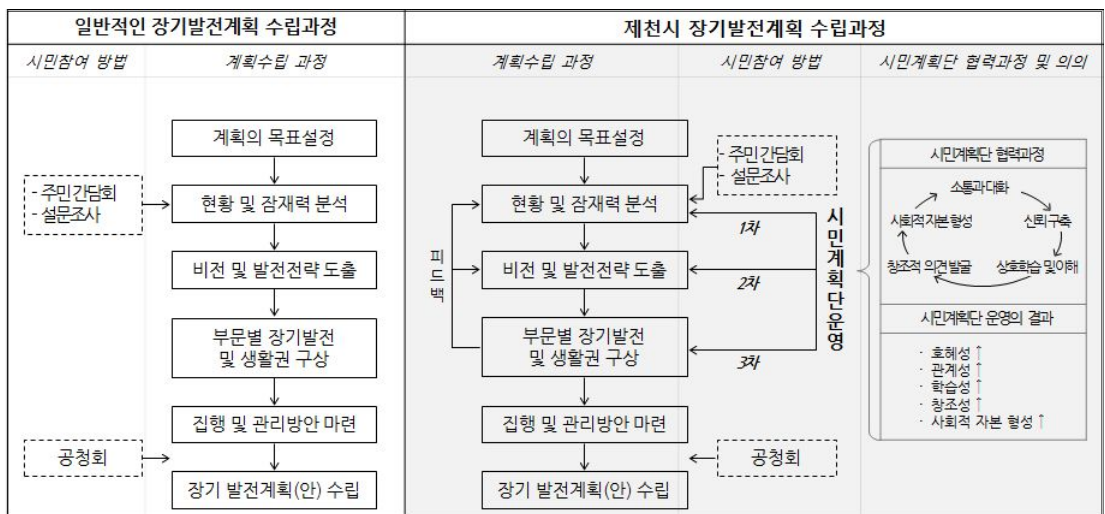


그림 4. 일반적인 장기발전계획과 제천시 장기발전계획 수립과정에서의 시민참여 비교

재력 분석, 비전 및 발전전략 도출, 그리고 부문별 장기발전 및 생활권 구상 단계에서 3차에 걸친 시민계획단 회의를 운영하여 시민들과의 소통의 채널을 마련하였고, 이를 장기발전계획에 적극적으로 담아내고자 노력하였다. 제천시 시민계획단의 협력과정은 적극적인 소통과 대화를 통해 시민들과 신뢰를 구축하고, 제천시와 시민, 그리고 계획가 간의 상호학습과 이해를 제고하였다. 이를 통해 제천시 미래에 대한 새로운 아이디어를 개발하고 창조적인 의견을 발굴하게 되었고, 주민참여에 대한 사회적 자분을 축적하는 결과를 가져왔다. 이는 다시 시민들과의 활발한 소통과 대화를 촉진시키는 순환적인 협력의 프로세스를 형성하게 될 것으로 판단된다.

시민참여에 의한 협력적 계획의 성과라는 측면에서 제천시 시민계획단 운영의 의의를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선, 관계성과 호혜성의 원칙을 실현하였다. 제천시 시민계획단에서는 계획수립의 주체인 시민과 계획가, 그리고 행정부서가 유기적으로 협력하는 계획과정을 거쳤다. 시민은 다양한 의견을 개진하고, 계획가는 논의를 위한 자료를 제공하고 의견을 조정하는 역할을 담당하며, 행정부서는 계획단이 효율적으로 운영될 수 있도록 실질적인 행정업무를 담당하고 계획단을 통해 도출된 다양한 의견들을 계획과 시정에 반영하고자 하였다. 이러한 과정을 통해 계획의 주체들이 호혜적 관계를 형성하게 되었다. 둘째, 시민들끼리 서로 학습하며 창조성을 발휘하였다. 다양한 직군과 관심분야의 사람들이 계획과정에 참여함으로써 시민들 스스로 학습하며 창조적인 아이디어를 발굴하게 되었다. 기존 주민대상 설문조사의 경우는 평면적인 지역현안을 확인할 수는 있으나, 시민들이 주체가 되는 피부에 와 닿는 현실적인 의견수렴은 어려운 것이 현실이었다. 또한, 전문가 자문회의를 통해서도 전문가적 의견 및 객관적 시각에서 깊이 있는 논의는 가능하나, 현실적 여건과 유리될 가능성이 있고 시민들과의 합의 과정도 없다. 제천시 시민계획단은 기존 주민대상 설문조사나 전문가 자문회의에서는 기대하기 어려운 현실적인 논의들이 다양하게 진행되었다. 3차에 걸쳐 진행된 본 회의는 매회 주제별로 다양한 의견들이 개진되었다. 3차에 걸친 회의를 통해 산

업·경제 분과 59건, 도시재생·인프라 분과 82건, 건강·복지 분과 74건, 휴양·관광 분과 89건 등 총 304건의 의견이 제시되었다. 외부 계획가의 입장에서는 발견하지 못했을 지역 현안과 실태를 확인하였고, 창의적이고 실질적인 전략들이 대거 발굴되었다. 셋째, 사회적 자본의 형성이다. 제천시 시민계획단 운영 전과 후의 주민들의 의식변화를 살펴본 결과, 시민계획단 운영 이후, 지역발전에 대한 기대, 남을 위하는 배려심, 향후 주민참여 프로그램 참여의지 등의 의식변화가 증가하는 결과를 가져왔다.⁴⁾ 이는 시민들이 계획과정에 직접 참여함으로써 자긍심과 보람을 느끼고, 시정에 대해 적극적으로 참여하고자 하는 관심이 높아지는 등 시민들과 시의 신뢰가 구축되어 사회적 자분을 형성하는 효과도 가져오게 되었다. 이는 앞서 박경원(2001)이 논의했던 바와 같이 주민참여를 통한 협력적 계획을 통해 호혜성, 관계성, 학습성, 창조성, 사회적 자본 형성 등의 효과가 제천시 시민계획단의 사례에서도 실천적으로 재확인되었다.

이와 같은 가능성에도 불구하고 이 연구의 제천시 시민계획단 운영은 다음과 같은 한계가 과제로 남는다. 우선, 주민참여 계획의 중요성을 행정부서에 이해시키고 설득하는데 많은 노력이 동원되었다. 특히 마을단위로 또는 사업단위로 주민참여형 계획이 추진된 사례가 더러 있으나, 제천시와 같이 지방 중소규모 도시의 종합발전계획 수립에 있어 주민참여를 시도한 사례가 흔치 않음으로 인해 그 효과성과 의의를 설득하는데 많은 어려움이 있었다. 실질적으로 행정기관의 적극적인 협조나 지원이 없이는 시민참여에 의한 계획수립에 많은 어려움이 내재하므로 사전에 행정기관과의 워크숍이나 간담회 등을 통해 충분히 공감대를 마련하는 것이 중요하다.

또한, 시민들의 관심을 불러일으키고 참여를 독려하는 것도 큰 어려움이었다. 제천시의 경우 일반시민들이 계획수립의 과정에 참여하는 기회가 거의 없는 현실에서, 시민들의 자발적인 참여를 유도하기가 어려웠다. 또한 개인적인 일정 등의 이유로 처음에 비해 회의가 거듭될수록 출석률이 떨어지기도 하였다. 따라서 향후 시민참여를 유도하기 위한 방법론에 대해 더 많은 노력이 필요한 것으로 보인다.

시간적 제약도 큰 한계요소였다. 시민들 대부분 생업을 유지하고 있는 관계로 주중 낮 시간을 3시간 이상 확보하는 것이 매우 어려운 것으로 파악되었다. 시간적 여유가 있었다라면 제천시 발전의 장애요소를 어떻게 극복하고, 실천전략을 어떻게 실현시킬 수 있을 지에 대해 좀 더 심도 있는 논의가 가능했을 것으로 예상된다.

6. 결론

계획수립에 있어 시민참여의 필요와 당위성에 대한 논의는 최근 들어 다양하게 표출되어 왔다. 제천시 시민계획단 운영도 최근의 이러한 추세를 반영한 것으로 기존 관 주도 계획수립의 기초에서 벗어나 지역주민의 의견수렴과 함께 주민학습, 조정과 타협 등의 과정을 통해 시민 스스로 계획을 수립해 가는 과정을 거쳤다는 측면에서 의미가 있다.

제천시 장기발전계획 수립과정에서 시민참여의 한 방안으로 도입되었던 제천시 시민계획단 운영의 종합적인 시사점은 다음과 같다. 첫째, 시민, 계획가, 행정의 역할 분담과 추진과정에서의 의사소통이 매우 중요하다는 것이다. 시민계획단의 분과별 및 전체 회의를 통해 공동의 사안을 거듭 확인하며 끊임없이 공동의 과제를 도출할 수 있었다. 이를 통해 시민 및 관련 전문가 등 다양한 계층의 의견을 반영하여 시민의 요구에 부응하는 장기발전계획 수립이 용이해졌다. 즉, 각자의 역할에 대한 충분한 이해와 더불어 각 추진 단계별 공감대 형성이 원활한 시민계획단 운영의 밑거름이 되었다.

둘째, 협력적 계획수립에 있어서 행정의 역할이 새롭게 부각되었다. 행정부서는 지금까지 직접 계획수립에 관여하던 방식에서 탈피하여 시민들이 참여할 수 있는 논의의 장을 만들고, 광범위한 시민들이 적극 참여할 수 있도록 홍보하고 참여를 독려하는 역할을 효과적으로 수행할 수 있다. 특히 제천시 시민계획단의 원활한 운영에는 제천시의 전폭적인 지원이 큰 힘이 되었다. 1차 회의와 4차 회의에서는 시장이 직접 참여하여 주민참여 계획의 의의에 대해 지지를 표방하고, 또한 시민들의 직접 참여에 의한 계획 도출을 계기로 앞으로 더 많은 시정에 시민들의 관심과 의견개진이

활발히 이루어질 수 있는 단초가 마련되었다고 평가된다.

셋째, 시민계획단은 다양한 계층의 의견을 반영하는 도구가 되었다. 시민과의 토의를 통해 시민들의 피부에 와 닿고 실현가능한 정책방향과 추진과제를 도출할 수 있었다. 특히, 마인드맵, 의견게시판, 스티커 투표, 온라인 소통방 등 다양한 방법을 통해 시민들의 의견 개진이 용이하도록 지원하였는데, 이와 같은 도구들의 활용은 시민참여의 활성화를 위한 효과적인 논의를 유도하는 결과를 낳았다.

마지막으로 시정운영에 대한 시민들의 관심을 유발하는 계기가 되었다. 시가 추진하는 다양한 사업과 계획에 대한 관심을 불러일으키고, 지역사회에 대한 관심과 애정 그리고 자부심을 유발하는 계기가 될 수 있었다.

수원시와 서울시는 도시기본계획에서 유사한 주민참여 계획을 수립했으나, 지방 중소도시 규모에서 종합발전계획을 수립함에 있어 주민참여 계획을 수립한 사례는 극히 드물다. 제천시 시민계획단의 사례가 도시계획가, 행정가 뿐 아니라 주민참여 계획에 관심이 있는 지역단체와 일반 주민들에게 실제 경험에서 나오는 아이디어를 제공할 것이며, 이를 통해 주민참여 계획이 더욱 활발해지기를 기대한다.

주

- 1) 영국의 런던플랜 수립에서 주민의 의견을 수렴하는 공공건설청(public consultation), 타워햄릿(Tower Hamlets)의 자치구 계획에서의 주민참여계획서(statement of community involvement), 미국 뉴욕의 PlaNYC 수립 과정에서의 다양한 시민참여 회의, 일본 마노지구와 네리마구의 마치즈쿠리 운동 등은 주민발의 및 의견개진을 통한 도시계획 수립을 실현한 주요한 외국사례임(김진범, 2008; 양재섭·김태현, 2012).
- 2) 2030 서울플랜의 구체적인 내용은 인터넷 자료(<http://www.seoulplan.re.kr/>)에서 확인하여 정리하였음.
- 3) 2030 청주·청원 도시기본계획의 주요 연구내용 및 시민대상 의견수렴의 내용은 인터넷 자료(<http://www.onecityplan.kr/>)에서 확인할 수 있음.
- 4) 핵심 단어를 중심으로 거미줄처럼 사고가 파생되고 확장되어 가는 과정을 확인하고, 자신이 알고 있는 것을 동시에 검토하고 고려할 수 있는 일종의 시각화된 브레인스토밍 방법임(국립특수교육원, 2009).

5) 계획단에 참여한 시민을 대상으로 만족도 및 의식조사 실시하였음. 설문조사는 총 23개의 문항으로 구성되었으며, 시민계획단 참여 전후의 효과로 관심도, 기대도, 향후 참여의지 등에 대해 측정하였음(국토연구원, 2013).

문헌

구자인·유정규·곽동원·최태영, 2011, 마을만들기: 진안군 10년의 경험과 시스템, 국토연구원, 경기.
 국립특수교육원, 2009, 특수교육학 용어사전, 국립특수교육원, 충남.
 국토연구원, 2013, 제천비전 2025 장기발전계획 수립을 위한 시민계획단 백서, 국토연구원, 경기.
 김세용, 2002, 지구단위계획에서 주민참여에 관한 연구, 대한건축학회논문집, 18(9), 195-202.
 김진범, 2008, 일본 마노지구의 마치즈쿠리 전개 과정과 교훈, 국토 3월호, 82-92.
 박경원, 2001, 도시 가버넌스와 협력적 계획모형, 국토계획, 36(5), 195-209.
 박경원, 2003, 지역발전을 위한 거버넌스 구축: 협력적 계획모형을 중심으로, 국토 11월호, 44-53.
 서태성, 2002, 지역발전과 주민참여형 거버넌스체제 구축방안, 국토 10월호, 20-27.
 수원시, 2012, 이야기로 듣는 시민계획단, 수원시, 경기.
 양재섭·김태현, 2012, 서울의 도시계획 수립과정에서 시민참여 실태와 개선방향, 서울시정개발연구원, 서울.
 이경환·안건혁, 2007, 협력적 계획을 통한 도시계획 합의 과정이 사회자본 형성에 미치는 영향, 국토계획, 42(2), 7-15.
 이흥권·서순탁, 2010, 공공갈등 조정기제로서 협력적 계획의 적용 가능성에 관한 연구, 국토계획, 45(5), 5-25.
 장우연, 2012, 더불어 사는 세상: 주민이 주도하는 도시계획, 도시문제, 47(526), 83-100.
 전상인, 2011, 협력적 공공계획 사례로서의 사회지속협의회 활동 연구, 지역연구, 27(4), 153-176.
 정규호, 2007, 풀뿌리 거버넌스와 주민 참여적 지

역 만들기, 환경사회학연구 ECO, 11(1), 91-131.
 제천시, 2013, 제천비전 2025 장기발전계획, 제천시, 충북.
 지역재단, 2010, 자립·자치를 통한 지역생활공동체를 향하여: 순환과 공생의 지역 만들기, 지역재단, 서울.
 진영효·심규훈·최윤정·이중화·진영, 2011, 시장에서 마을만들기, 국토연구원, 경기.
 최윤정·이중화·진영효·심규훈·윤주진, 2011, 살고 싶은 도시만들기: 시범도시 사업의 성과와 과제, 국토연구원, 경기.
 한표환, 2007, 살기 좋은 지역 만들기의 총괄 소개, 지방행정 1월호, 16-25.
 황희연, 2012, 정부주도 계획의 한계와 주민참여 계획, 국토 12월호, 44-50.
 Brand, R. and Gaffikin, F., 2007, Collaborative planning in an uncollaborative world. *Planning Theory*, 6(3), 282-313.
 Healey, P., 2003, Collaborative planning in perspective, *Planning Theory*, 2(2), 101-123.
 Huxley, M., 2000, The limits to communicative planning, *Journal of Planning Education and Research*, 19(4), 369-377.
 McGuirk, P. M., 2001, Situating communicative planning theory: context, power, and knowledge. *Environment and Planning A*, 33(2), 195-217.
 2030 서울플랜 <http://www.seoulplan.re.kr/>
 2030 청주·청원 도시기본계획 <http://www.onecityplan.kr/>

• 교신 : 김은정, 431-712, 경기도 안양시 동안구 시민대로 254 국토연구원 국토관리·도시연구본부(e-mail: ejkim@krihs.re.kr, tel: 031-380-0239, fax: 031-380-0485)

Correspondence : Eun Jung Kim, 431-712, Land Management and Urban Planning Division, Korea Research Institute for Human Settlements, 254 Simindae-ro, Dongan-gu, Anyang-si, Korea(e-mail: ejkim@krihs.re.kr, tel: 031-380-0239, fax: 031-380-0485)

(접수: 2014.01.15, 수정: 2014.02.12, 채택: 2014.02.20)