

기본연구 2007-16

효율적인 도시 정비 및 재생사업 추진을 위한 주민참여 활성화 방안

한상욱

발 간 사

지방자치제가 정착되면서 기존 도시 및 지역개발사업에 대한 비판은 시간이 지날수록 그 비판의 강도가 높아지고 있다. 주민을 위한 도시정비 및 개발사업이어야 하지만 계획수립과정과 내용이 지역주민과 관계없이 진행이 되었으며, 계획의 집행과정에 있어서도 주민 참여를 고려하지 않았고, 계획의 집행결과가 주민에게 직접적인 이득을 제공하지 못한다는 인식이 팽배하기에 이른다. 도시계획의 패러다임이 변화하면서 지방자치제하에서 주민참여를 어떻게 실현할 것인가라는 숙제가 대두된 것은 어제 오늘만의 일은 아니다.

선진국을 비롯한 서구에서는 근대화에 대한 비판으로 내발적 발전론이 전개되고 진행되어 지속가능한 개발개념과 결합된 대안적 개발론이 전세계로 과급되었으며, 이에 영향을 받은 우리나라는 지방화시대라는 새로운 여건변화에 따라 주민참여는 도시 및 지역개발분야에서 당해 지역의 독특한 여건을 기초로 지역의 바람직한 발전을 도모하는 기법으로서 그 역할이 기대된다.

따라서, 본 연구의 목적은 지방자치제도의 정착에 따라 주요한 도시정책분야의 원리로서 주민참여의 가능성에 주목하고 주민참여가 구체적인 도시의 정비 및 재생에서 긍정적인 영향을 미쳐 바람직한 정주환경 형성에 기여할 수 있고, 나아가서 도시의 발전을 도모할 수 있다는 전제하에서 출발한다. 이로써 주민참여가 도시 정비 및 재생계획에 주민의 요구를 반영하여 바람직한 도시정비 효과를 발휘할 수 있는 방법이 될 수 있도록 하기 위한 제도적 개선방안을 제시하는 것에 연구의 목적을 두고 있다.

본 연구에 연구책임자로 참여한 한상욱 책임연구원 그리고 연구수행과정에서 적극적으로 협조해 준 연구심의위원에게 특별한 감사의 말씀을 드린다.

2007년 10월 31일

원 장 김 용 응

목 차

제1장 서 론

1. 연구의 필요성과 목적	1
2. 연구의 내용 및 방법	4
3. 연구의 체계	5

제2장 관련제도 및 선진사례 검토

1. 도시정비 및 도시재생	6
1) 도시재생의 개념 및 내용적 범위	6
2) 도시재생과 주민참여	10
2. 주민참여에 대한 이론적 고찰	14
1) 주민참여의 필요성	14
2) 주민참여의 개념	16
3) 주민참여 유형 및 주체	18
4) 주민참여 방식 및 과정	22
5) 주민참여의 의의와 한계	24
3. 선진국의 주민참여 사례 및 시사점(일본의 마을만들기)	26
1) 주민참여형 도시개발의 개요	26
2) 마을가꾸기 현행시책 및 정책	27
3) 도쿄도 아다찌구 고야지구 사례검토	30
4) 일본마을가꾸기의 시사점	32

제3장 주민참여 현황 및 분석틀 설정

1. 현행 제도상의 주민참여의 현황	34
---------------------------	----

1) 도시계획분야의 주민참여 현황	34
2) 도시 및 주거환경정비법상의 주민참여	37
3) 재정비촉진법 제정과 주민참여 규정의 강화	37
4) 도시계획상 주민참여의 문제점	39
2. 분석틀 설정의 기본방향	41
1) 기본방향	41
2) 대상지역 선정시 고려사항	42

제4장 주민의식 조사

1. 설문조사 개요	44
2. 설문 결과	44
1) 주민참여 필요성 및 참여형태	44
2) 주민참여가 이루어지지 않는 이유 및 참여단계별 필요성	46
3) 주민참여 활성화를 위한 관련 주체별 요구사항	47
4) 주민참여 활성화를 위한 개선사항	49

제5장 정책적 시사점

1. 관련주체별 개선과제	53
1) 주민	53
2) 행정	54
3) 전문가	55
2. 주민참여 제도 및 프로그램	57
1) 주민참여 제도	57
2) 주민참여 프로그램	59
3) 도시계획관련 제도	61

제6장 결론

63

참고문헌

66

표 목 차

<표 2-1> 도시정비 패러다임의 변화	11
<표 2-2> 주민참여의 성격	17
<표 2-3> 주민참여의 유형	19
<표 2-4> 주민참여의 수준	21
<표 2-5> 일본 자치성에서 구상하는 마을가꾸기 정책	28
<표 2-6> 현행 일본의 마을가꾸기 위한 주민참여 정책	29
<표 3-1> 관련법과 주민참여 형태	35
<표 4-1> 도시정비 및 재생사업에서 주민참여의 필요성	45
<표 4-2> 도시정비 및 재생사업에서 과거 주민참여의 형태	45
<표 4-3> 주민참여가 이루어지지 않는 이유	46
<표 4-4> 단계별 주민참여 필요성	46
<표 4-5> 주민입장에서의 주민참여 과제	47
<표 4-6> 주민입장에서의 행정 요구도	48
<표 4-7> 주민입장에서의 계획수립가(전문가) 요구도	48
<표 4-8> 주민참여 제도화를 위한 개선사항 요구도	50
<표 4-9> 주민참여 프로그램 요구도	52

그림목차

<그림 2-1> 도시재생에 의한 도시환경개선의 순환구조	8
<그림 2-2> 도시재생의 정의	8
<그림 2-3> 주민참여의 마을가꾸기 추진방향	31

제1장 서론

1. 연구의 필요성과 목적

1) 연구의 배경과 필요성

(1) 지방자치제 시행에 따른 주민참여의 확대

지방자치제가 정착되면서 도시계획에 관한 논의는 주민의 생활과 밀접하고, 더욱 구체화된 수준을 요구하게 되었으며, 도시관련 행정에 있어서 주민참여는 더욱 중요한 과제로 부각되고 있다.¹⁾ 주민참여 측면에서 나타난 기존 도시 및 지역개발사업에 대한 비판은 다음과 같다. 첫째, 계획수립과정과 내용이 지역주민과 관계없이 진행된다는 점, 계획집행과정이 주민 참여를 고려하지 않는다는 점, 계획집행결과가 주민에게 직접적 이득을 제공하지 못하므로 인하여 도시 및 지역개발사업은 관에서 하는 것이라는 인식이 팽배되어 있다는 점, 계획목표 달성을 위해 중앙정부 지원만 강조하여 결국 지역민의 실질적 복지 개선, 삶의 질 향상은 없다고 인식하고 있다.

따라서 지방화시대라는 새로운 여건변화에 따라 주민참여는 도시 및 지역개발분야에서 당해 지역의 독특한 여건을 기초로 지역의 바람직한 발전을 도모하는 관리기법으로서 그 역할이 기대되고 있다. 계획수립 및 시행과정에서 직접적으로 주민과 전문가의 참여는 폐쇄적 계획과정에서 발생하기 쉬운 오류와 저항을 사전에 예방할 수 있고 주민의식을 구체적인 정비목표에 반영함과 동시에 바람직한 환경 형성에 기여할 수 있도록 유도할 수 있다. 특히 현재 도시정비 및 계획분야에서 주민참여의 필요성이 강하게 제기되고 있지만, 제도상의 주민참여는 아직 성숙되지 않은 상태에 있으므로 도시분야의 주민참여의 현실을 짚어보고 바람직한 도시발전을 위한 구체적인 도시정비 및 계획방법의 마련이 시급한 과제라 할 수 있다.

1) 이상호(1997), “주민참여형 도시계획 방법론의 모색”, 대전산업대학교 논문집 제 14권,p367

(2) 내발적 발전론의 전개에 따른 정책상 주민참여의 수용 및 확대 필요

서구에서는 근대화에 대한 비판(대규모 투자, 심각한 환경·생태계 파괴, 지역공체 분열 등)에 대한 대안으로 1975년, 스웨덴 더그 하머설드 재단의 UN경제특별총회 제출 보고서에서 내발적 발전(Endogenous Development)이 최초로 제기되었으며, 1980년대 지역주의 연구로 확산되었으며, 지속가능한 개발 개념에 영향을 미치기에 이른다.

1990년대에는 지속가능한 개발개념과 결합하여 대안적 개발론(마을만들기, 마을의제 21 등)으로 전세계에 파급되었으며, 우리나라에서는 도시지역 마을만들기 방법론으로 도입·확산되기에 이른다. 2000년대에는 순환형사회와 관련하여 낙후지역개발의 일반이론으로 정착하였고, 우리나라에서는 각종 마을단위사업의 개발개념으로 본격 도입·추진중이다. (예, 농촌마을 종합개발사업, 녹색농촌체험마을, 농업농촌테마공원조성사업, 소도읍 육성사업, 살고싶은지역 만들기사업 등) 하지만, 이러한 중앙부처의 각종 개발사업에서의 주민참여는 계획대상지가 어느정도 동일한 커뮤니티가 형성된 농촌지역을 중심으로 이루어지는 것이며, 농촌지역이 아닌 다양한 커뮤니티 활동이 이루어지고 있고, 경제적 이득을 최우선으로 하는 도시지역의 주민들에게도 적용가능한지에 대해서는 그 적용가능성을 예측할 수 없다. 비록, 도시지역의 각종 정비 및 개발사업에 따라 많은 제도적 틀에서 주민참여를 실시하였다 하더라도 그 내용과 깊이에서 회의적 시각이 많은 것이 사실이다.

(3) 도시재생에 있어서 재개발사업 추진 과정상에 나타나는 주민참여 문제점에 대한 총체적인 방안 모색

도시의 재개발 시대가 도래하여 국가에서는 도시재생 연구프로젝트를 수행하고 있다. 국가에서 건설교통R&D혁신로드맵 제시에 따른 도시재생프로젝트의 수행내용 중 주민참여 확대 방안이 세부연구방안으로 책정되어 연구 수행 예정이다.

기존의 재개발사업 추진이 주민조합과 시행사인 건설업체와의 계약에 의한 사업추진방식으로 진행되며 이 과정에서 건설업체의 사업성 분석에 지나치게 의존하고 그에 따라 사업타당성이 우선적인 기준이 됨에 따라 거주환경의 질적 측면 및 도시경관이 열악해져갔으며, 지역의 공공성을 도외시하여 기반시설 등을 고려하지 않은 난개발이 발생하여 결과적으로 계획적이고 체계적인 개발이나 바람직한 도시상을 만들지 못하고 있다는 문제점을 안고 있다. 이러한

문제는 대부분의 거주자의 재개발사업에 대한 이해의 부족과 재개발사업을 통한 경제적 재산상의 가치 증대라는 차원에서 이루어지기 때문에 발생한다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서 주민들간에 대립되는 의견이나 이해를 조정하여 주민의 참여를 보장하기 위한 도시계획법 개정을 시작으로 제도적인 장치가 마련되었지만, 홍보 부족과 주민참여 방법과 절차에 대한 무관심등으로 형식적인 주민참여에 그치고 있다.

이렇게 형식적인 주민참여가 이루어지는 이유는 허락된 제도적 틀 안에서 가능한 방법만을 모색하기 때문이고, 정책 및 사업에 따라 주민참여의 범위와 깊이가 상이한 점을 꼽을 수 있으며, 이를 제도화하고 실현하기 위한 주민참여 방법론에 대한 가이드라인이 부재한 것도 한 요인이라 할 수 있다.

2) 연구의 목적

이 연구는 지방자치제도의 성숙에 따라 주요한 도시정책분야의 원리로서 주민참여의 가능성에 주목하여 주민참여가 구체적인 도시정비 및 재생에서 긍정적인 영향을 미쳐 바람직한 정주환경 형성에 기여할 수 있고, 나아가 도시의 발전을 도모할 수 있다는 전제하에 출발한다.

즉, 주민참여가 도시정비 및 재생계획에 주민의 요구를 반영하여 바람직한 도시정비 효과를 발휘할 수 있는 방법이 될 수 있는지를 관련이론 및 제도적인 측면에서 살펴보고, 도시정비 및 계획 관련자들의 의식조사를 통하여 그 인식정도를 파악함으로써 주민참여가 바람직한 도시정비 및 도시재생을 위해 유용한 계획논리로서 정립되기 위한 요건을 파악하고, 이에 따른 제도적 개선방안을 제시하는 것이 본 연구의 목적이다. 구체적인 연구목적은 다음과 같다.

첫째, 주민참여 관련이론과 선행연구 검토, 제도운영 사례를 분석하여 주민참여제도의 현황 및 문제점을 도출한다.

둘째, 외국의 선진사례를 비교분석함으로써 시사점을 도출하고, 우리나라의 계획성격별로 개선방향을 도출한다.

셋째, 참여정부에서 추진한 도시 정비 및 재생사업과 관련하여 이미 계획을 수립하여 추진하거나 추진중인 대상지역을 중심으로 주민 설문조사를 실시하여 주민참여제도의 개선방안을 제시한다.

2. 연구의 내용 및 방법

1) 연구의 내용

본 연구는 공간적으로는 충청남도를 대상으로 하고, 시간적으로 2006년을 기준으로 한다. 연구의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 주민참여 및 도시재생 및 정비관련 문헌을 조사한다. 주민참여의 개념 및 방법론과 도시정비 및 재생분야의 주민참여 유형 및 주민참여 효과와 한계를 검토한다.

둘째, 선진사례를 검토한다. 선진사례검토는 외국의 선진사례를 주로 검토하며, 주민참여 유형별, 주민참여 주체별 임무를 주로 검토하여 시사점을 도출한다.

셋째, 도시 정비 및 재생과 관련하여 주민의 의식을 조사한다. 계획의 수립주체이며 수혜자인 주민들에게 있어서는 아직까지 도시재생과 도시정비에 있어서의 범주가 명확하게 구분되지 않아 멀게 느껴지므로, 이와 관련된 전반적인 의식을 조사한다. 즉, 주민참여와 관련된 관련법 구성과 문제점, 주민참여와 관련된 방법론상 문제점, 주민참여와 관련된 관련주체별 역할에 대한 의식 조사를 실시한다.

넷째, 도시재생 및 정비와 관련된 주민참여 활성화 방안을 제시한다. 주민참여가 확산되기 위해서는 기본적으로 전제되어야 할 사항에 대해서 그 해소방안을 제시하며, 행정측면에서의 주민참여 활성화 방안과 계획가 측면의 주민참여 활성화 방안을 제시한다.

2) 연구의 방법

본 연구는 크게 이론적 검토와 의식조사의 인터뷰로 크게 나뉜다.

이론적 검토는 관련이론 및 선행연구 검토, 주민참여의 개념 및 방법론, 도시재생 및 정비분야의 주민참여 유형 및 주민참여 효과와 한계, 선진사례 검토를 실시한다.

의식조사는 도시재생 및 정비관련하여 설문조사를 실시한다. 설문지 구성은 주민참여와 관련된 관련법 구성과 문제점 및 개선방안, 주민참여와 관련된 방법론상 문제점 및 개선방안, 주민참여와 관련된 관련주체별 역할 의식 조사를 주로 한다.

이를 위해 본 연구는 주민참여와 관련하여 기 수립된 각종 도시정비 및 재생사업의 작성사

례 분석을 통하여 현장 위주의 문제점과 보완과제를 도출하여 계획수립시 나타나는 문제점을 진단하고, 개선방안을 제시하는데 초점을 두고 있다.

계획수립과정중의 주민참여 실태조사를 실시하기 위하여 기존의 문헌조사 및 사례연구를 실시하여 도시재생 및 정비계획에 있어서 나타나는 현황 및 문제점을 정리하였다. 아직까지 도시정비 및 도시재생과 관련한 주민참여방법과 관련된 문헌이 많지 않고, 그 내용 또한 국한적이므로 나름의 분석틀을 정리하였다. 실태를 조사하기 위해서는 우선 조사대상지역을 선정하여야 하는 바, 이를 위해 도시정비차원에서는 소도읍종합육성계획을 기 수립한 대상지역과 살고싶은 도시만들기를 수립한 지역중에서 선정하였다.

계획수립중의 주민참여는 단계별로 나뉘는 바, 주민에게 있어서 가장 필요한 주민참여의 의식수준에 관련된 사항, 계획목표설정과 관련한 사항, 사업발의에 관한 사항, 사업선정에 관한 사항, 사업계획수립에 관한 사항을 중심으로 주민이 얼마나 참여하였는지와 어떠한 방식으로 참여하였는지에 대해서 조사하였다. 사례조사는 선정된 계획대상사례지에 대해서 계획단계별로 위에 열거한 내용을 토대로 조사하였으며, 이를 토대로 계획수립에 따른 주민참여의 문제점을 분석하였다.

3. 연구의 체계

본 연구는 모두 5장으로 구성된다.

서론에서는 연구의 배경 및 필요성, 목적, 방법을 제시하고, 제2장은 관련이론 및 선행연구를 검토하여 주민참여에 대한 이론적인 주요 쟁점을 고찰하며, 제3장에서는 해외주요국의 주민참여제도를 고찰하여 정책적 시사점을 도출하였다. 제4장은 실질적으로 계획을 수립한 주민을 중심으로 주민참여 실태와 계획단계별 주민참여방법에 대해서 설문조사를 실시하였다. 제5장에서는 앞의 각장에서 도출된 연구결과의 요약과 필요한 정책개선사항을 제시하였다.

제2장 관련제도 및 선진사례 검토

1. 도시정비 및 도시재생

우리나라의 경우 일부 대도시를 제외한 대부분의 지역이 급속한 경제성장으로 농촌으로부터 대규모 인구유입이 이루어지면서 도로나 공원등의 기반시설의 정비가 미처 이루어지지 않은 채 시가지와가 진행된 결과, 개개 건축물의 현대화에도 불구하고 도시 인프라 부족 및 열악이라는 문제가 여전히 상존하고 있다. 또한, 대도시는 건축물의 노후화로 인해 재정비·재건축 시기를 맞이하여도 복잡한 권리관계, 영세필지, 부정형의 도로 등 구조적인 문제로 인해 재정비사업이 힘든 지역이 대부분이다.

그 동안 기성시가지의 재정비는 신규개발에 비해 대규모 면적 정비를 위한 토지확보, 권리관계 조정 등이 어려워 개발에 따른 비용과 시간이 증가한다는 점에서 회피되어 왔다. 기존의 도시정비사업은 대부분이 물리적 환경정비를 중심으로 이루어지면서 지역의 침체된 경제를 활성화시키거나 황폐화된 구시가지들을 회복시키고자 노력한 대안으로 도시재생이라는 개념이 등장하였다. 즉, 도시내 기성시가지의 재활성화 및 고도이용을 통한 도시문제 해결이 장기적인 관점에서 경제적 효용성이 더 높을 수 있다는 관점에 따라 지속가능개발이나 성장관리론 시점에서 도 기성시가지 정비가 주목을 받게 되면서 도시재생에 대한 관심이 증가하고 있다.²⁾

1) 도시재생의 개념 및 내용적 범위

(1) 도시재생의 개념

영국, 미국 등 선진국의 경우, 1950년대부터 시작된 대도시의 무분별한 교외화 현상과 이로

2) 한국건설교통기술평가원(2006), “도시재생사업단 사전기획연구”.

인한 도심부 쇠퇴 현상은 원거리 통근 및 수송을 유발시켜 에너지·자원의 낭비 및 교통 혼잡, 공해 등의 문제를 초래하였다. 또한, 도심부의 투자 감소 및 경제적 여건의 악화 등으로 구시가지 및 기반시설의 노후화, 상업기능의 쇠퇴, 도심공동화 현상 등을 초래하였으며, 사회적 이탈과 범죄, 실업을 증가와 같은 환경적, 경제적, 사회적 문제를 야기하였다. 그러나 1950년대의 도시재건(urban reconstruction), 1970~80년대의 도시재개발(urban renewal, urban redevelopment) 등의 기존 도시정비사업은 물리적 환경정비 위주로 위와 같은 지역의 침체된 경제를 활성화시키고 황폐화된 구 시가지를 회복시키는데 한계를 드러내어 물리적 환경의 개선효과가 지속되지 못하고 재슬럼화의 과정을 겪었으며, 이러한 문제에 대한 정책적 대안으로 '도시재생'이라는 개념이 등장하게 되었다. 또한, 1990년대에 들어 환경문제가 세계적 이슈로 등장하게 되자, 녹지를 훼손하는 도시교외의 신개발에 대한 비판적 인식이 확산되는 등 도시 문제 해결에 대한 복합 처방의 필요에 따라 도시재생의 필요성이 강조되었다.

영국의 토니 블레이어 정부와 일본 고이즈미 내각에서는 도시재생을 사회, 교육, 복지, 문화 서비스수준의 개선과 도시경제 회복을 통한 경쟁력 확보라는 측면에서 도시부흥(urban renaissance)이라는 용어로 개념화하였다. 즉, 도시재생이란 정비사업을 통해 도시의 물리·환경, 산업·경제, 사회·문화적 측면을 부흥시킨다는 포괄적 의미가 강조된 개념이라고 할 수 있다³⁾.

이러한 개념에 따라 도시재생은 미국에서는 커뮤니티 운동과 연계된 중심시가지 활성화사업으로 구체화되고 있으며, 일본에서는 "마을만들기 운동" 차원의 도시재생사업과 연계되어 있고, 영국에서는 근린지역재생 운동(New Deal for Communities)과 같은 실천적인 사업과 연계하여 다양한 방식으로 추진되고 있다. 즉, 그림1-2와 같이 물리적 환경쇠퇴로 인한 지역 내 부정적 악순환의 메커니즘을 사회경제적 측면의 개선을 통해 긍정적 순환구조로 전환하기 위한 수단이라는 의미에서 도시재생의 개념이 적용되고 있다.

기존의 물리적 환경정비 중심의 도시정비사업이 환경개선이라는 최종 결과물에 주목하였다면, 도시재생사업은 지속가능한 도시 커뮤니티의 보전, 고양을 위한 과정적 산물을 중시하고 있다. 이에 따라 도시재생은 이해관계자간의 합의 형성 및 종전 권리자의 생활적 지속성 확보 등 의사결정시스템을 중시하며, 도시관리적 관점과 주택정책적 관점, 그리고 사회경제적 관점을 동시에 고려하는 통합적 접근방식의 정비개념이라고 할 수 있다(Roberts and Shkes, 2000).

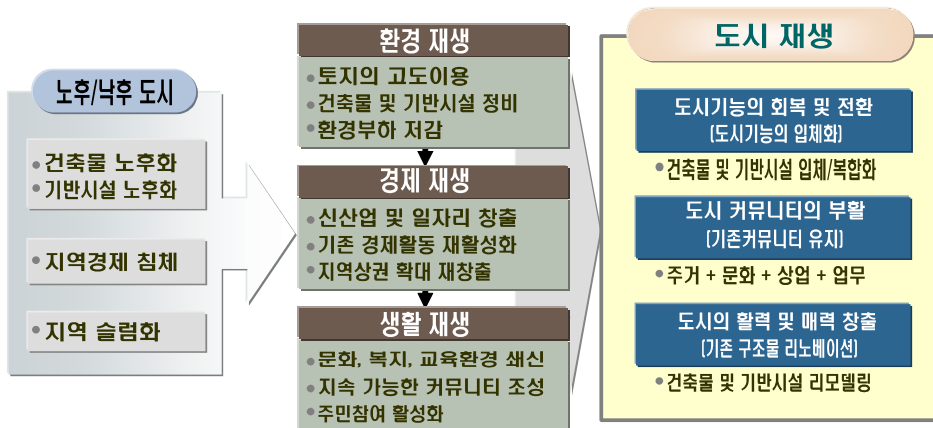
3) 이전에도 영국이나 미국 등에서는 낙후된 기성시가지를 재생하기 위한 사회, 문화, 복지적 측면에서 지원 프로그램을 개발하기 위한 다양한 정책들이 시도되었으나 물리적 환경정비가 쇠퇴지역의 근본적인 문제인 경제적 재생과 연계되지 못함에 따라 지속성이 결여되는 문제가 나타났다.

〈그림 2-1〉 도시재생에 의한 도시환경개선의 순환구조



따라서 도시재생이란 산업구조의 변화(기계적 대량생산 체계 → 전자공학·하이테크·IT 등 신산업 체계) 및 신도시·신시가지 위주의 도시 확장으로 상대적으로 쇠퇴되고 있는 기존 도시를 새로운 기능을 도입 또는 창출함으로써 물리·환경적, 경제적, 생활·문화적으로 재활성화 또는 부흥시키는 것을 의미한다.

〈그림 2-2 도시재생의 정의〉



그리고 도시재생사업이란 기존의 도시 및 주거환경정비사업 영역을 포함하되 그간 물리적 환경 정비 위주로 추진되어온 한계를 극복하고 물리·환경적, 산업·경제적, 사회·문화적으로 쇠퇴한 도시지역의 노후화된 인프라를 재정비하고, 공간 구조재편 및 신공간 창출을 도모함으로써 새로운 도시기능을 수행할 수 있도록 하기 위한 사업을 의미한다.

또한, 도시재생기술이란 환경재생, 경제재생, 생활(사회·문화)재생 등 도시재생(사업)의 궁극적 목적을 달성하기 위해 필요한 정책·제도기술, 계획·설계기술, 첨단입체화기술 등과 같은 하위의 다양한 요소기술들로 구성되어 있으며, 마지막으로 도시재생시스템이란 도시재생사업을 효과적으로 추진하기 위해 종합적으로 적용해야 하는 제반 도시재생 요소기술들의 종합적·체계적 실행 프로그램을 의미한다.

(2) 도시재생의 내용적 범위

기존의 도시재생의 사업의 한계를 극복하기 위한 도시재생의 내용범위는 크게 물리·환경적, 산업·경제적, 사회·문화적 측면으로 구분하여 생각할 수 있다.

① 물리·환경적 측면

도시재생은 쇠퇴화가 진행되고 있는 지역을 대상으로 기성 시가지의 체계적인 정비와 신개발지의 계획적 개발이 균형적으로 이루어지도록 적절히 유도하는 것이 관건이다. 특히, 도심부에는 경제·사회·문화적 중심지로서 공간적·기능적 위상 측면에서 도시전체에 미치는 영향이 크기 때문에 압축적이고 짜임새 있는 도심부를 개발하여야 한다.

일본의 경우, 동경도 도심부에서의 재개발사업은 지역의 특성을 최대한 활용하여 다양한 개발개념에 의해 업무·주거·문화 등의 기능이 통합된 복합개발로 이루어지고 있으며, 이러한 복합개발은 도심의 활성화 및 도시기능의 재생을 통한 지역 이미지 향상과 지역 커뮤니티 활성화에 크게 기여하였다. 복합된 도시기능 재생을 통해 인구 및 산업의 도시회귀를 촉진할 수 있었던 것이다.

② 산업·경제적 측면

도시를 물리·환경적으로만 정비하는 것은 지속적이고 종합적인 활기를 되찾는데 한계가 있다. 따라서 물리적 환경 개선과 함께, 지역 산업과 경제 등 종합적인 도시부흥을 범위로 설정

하여야 한다.

미국의 경우, 저소득층에게 다양한 계층이 혼합된 커뮤니티로 이주할 기회를 주는 프로그램을 실행하여, 고용 확대, 소득 증가, 그리고 교육 증진 부분에서 긍정적인 평가를 받고 있다. 또한 정부도 산업·경제적 다양성을 갖는 주거환경을 조성함으로써 저소득층 주민을 주변 지역사회와 통합시키고 도심재생에 기여하는 프로그램을 개발하고 있다. 도심 인구의 안정적인 확보는 기존 상권의 회복과 소매업 활성화로 나타날 수 있고 도시경제의 활력을 회복할 수 있는 것이다.

③ 사회·문화적 측면

도시재생과 같은 대규모 사업은 중앙정부 또는 지자체 주도의 일방적 접근방식이 아니라 지역주민 등 다양한 개발주체의 참여가 있어야 가능하다. 구체적으로는 공공시설의 유지관리, 지역의 기능 및 용도 설정 그리고 도시 인프라의 관리·운영뿐만 아니라 지역 청소, 식재 등의 지역 유지 활동, 지역 프로모션을 위한 다양한 이벤트, 지역의 홍보 및 정보발신을 통한 소프트한 측면의 활동 등 계획 단계에서 유지관리 단계까지의 전 과정이 주민참여를 통하여 이루어져야만 지역 고유의 사회·문화적 특성을 유지하고 삶의 질, 공간의 질 향상이 가능해 진다.

도시의 문화공간을 구현하기 위해서는 도시를 구성하는 많은 환경요소 중 역사적 환경을 보전·재생하여 도시환경에 다양성을 부여하고 도시경관의 정체성을 확보하는 일이 중요하다.

2) 도시재생과 주민참여

(1) 도시정비 패러다임의 변화와 주민참여

기존의 도시정비는 대부분이 주택의 대량공급에 있었다. 특히, 1990년대 이전은 주로 중앙정부의 정책에 의해 전국적으로 일률적인 규제가 적용되면서 주택공급이라는 시급한 문제를 해결하기 위해서 과정이나 주민참여보다는 효율성이 우선시되었다. 이러한 대량의 주택공급은 민간주도의 정비사업이 활성화되면서 투기성 자본유입으로 인한 부동산 가격상승과 수익성 확보를 위한 고밀개발의 원인이 되기도 하였다.

기존의 정비사업은 겹려법에 따른 주택재개발사업, 주택재건축사업, 주거환경개선사업, 도시환경정비사업 등 개별사업단위의 사업진행과 높은 민간 의존도 등으로 인해 종합적·포괄

적인 도시재생보다 사회·경제적인 요인이 결여된 물리적 환경개선중심의 도시정비사업이 전개되었다.

이로 인하여 나타난 문제점을 요약하면 다음과 같다. 민간기업의 과다 이윤추구로 인한 공공성 약화, 지역특성을 무시한 고밀개발로 인한 장소성 파괴, 원주민 정착률 저하, 지역 커뮤니티 해체 등이 과제로 지적되었다. 4)

이에 대한 반성으로 기존의 단기적, 하향식, 자본(개발)중심의 도시 패러다임에서 장기적, 상향식, 커뮤니티를 강조하는 새로운 도시패러다임의 전개와 함께 지속가능하며 사회, 경제, 문화, 환경의 종합적인 관점의 도시재활성화를 위한 포괄적 정책방향으로 선회하게 된다.

이러한 배경에 의해 2003년의 도시 및 주거환경정비법과 2005년의 도시재정비촉진을 위한 특별법이 이루어지면서 도시재생, 주민참여, 환경이 도시정비의 주요테마로 부상하게 된다.

〈표 2-1〉 도시정비 패러다임의 변화5)

구분	기존 패러다임	새로운 패러다임
주체	공공결정 대기업위주 참여	다양한 주체의 참여보장 및 참여방법론 중시
제도	특별법 위주의 대응	관련법제의 정비, 통합
기법	양적개발 지역단위	질적개발 광역적 계획을 통한 지구단위 개발
타당성	수익성, 효과성 위주 총량적 이익 검토	이해관련그룹의 갈등요소 검토 정량적·정성적 요소 검토
의사결정	하향식(중앙정부)	상향식(지자체 및 이해관계자 관점반영)
불확실성	개발조건 단선화	개발조건 다중화

일반적으로 기성시가지 정비정책은 정부의 재정에 의해 움직이는 공공부문, 영리추구의 장인 시장부문, 그리고 공공부문과 시장부문 어디에도 속하지 않으며 공동체의 이익을 추구하는

4) 조승연(2007), “주민참여를 통한 도시재생의 가능성”, 새국토협의회 2007년도 제2차 포럼,p7.

5) 박태원·양윤재(2004), “기성시가지 도시개발방식 결정 모형연구”, 한국도시설계학회 추계학술발표대회 논문집, pp.331-348.

시민사회부문으로 나뉜다. 이들 각 부문은 각장 고유한 영역과 목표와 선호를 가지며 자신을 표출하며 대로는 독자적으로 때로는 타부문과 상호작용을 하며 어우러져서 정책을 계속적으로 생성되어 왔다.⁶⁾

과거에는 정책형성에 공공부문이 미치는 영향이 절대적이었지만 점차 시장부문이 미치는 영향이 커졌고, 최근에는 시민사회부문의 영향력이 커지고 있다는 점에서 도시재생에 있어서도 주민참여를 통한 정책방향설정이 강조되고 있다.

기존의 정비사업은 도로, 공원 등 도시기반시설의 절대부족, 주변지역 공공시설과의 연계부족으로 인한 신규개발은 건축물의 질적인 개선 효과를 가져왔으나 도시환경의 질은 오히려 악화되어 왔다. 또한 지역주민이 배제된 수익성위주의 개발은 주민과 주민, 주민과 공공, 주민과 민간개발업자간의 갈등을 야기해왔다. 특히, 이러한 정비사업의 명목상 주체는 주민조합이나 현실적으로는 사업비용을 조달하는 건설사에 의해 주도될 뿐만 아니라 주민들이 사업에 대한 경험과 지식이 부족하여 사업추진과정에서 주민소외로 인한 상호불신, 사업지연 등이 발생되어 왔다.

이러한 여러 가지의 문제점 중 주민참여와 관련된 가장 큰 문제점으로 대두되는 것이 대부분의 도시정비사업들이 기존 주민의 재정착과 커뮤니티 유지보다는 사업성 위주로 추진되면서 중대형의 건설로 당해지역의 저소득층 원거주자들은 다른 지역으로 이주할 수밖에 없는 구조를 낳고 있다.

한 예로 2007년의 건설교통부의 국정감사자료에 따르면 실제 원거주민 재정착률은 사업시행인가일을 기준으로 1998년 이후 현재까지 평균 26.4%로 저소득층의 주거안정성을 위해 도입된 주거환경개선사업도 46%에 불과하며, 재정착률이 가장 낮은 지역은 1%에 불과한 것으로 나타났다. 2006년 주택공사가 공동주택건설방식으로 시행한 주거환경개선사업의 경우 재정착률이 가장 높은 지역은 인천 송림의 85%였으나, 군산 동홍남 1%, 군산 창성 3%, 영천 문내 4% 등으로 2004년의 80%에서 잠차 하락하여 2006년에는 46%에 불과하다.

실례에서 알수 있듯이 도시재생에 있어서 지속가능한 커뮤니티의 보전, 고양을 위한 과정을 중시하고 있다는 점에서 이해관계자간의 합의형성 및 종전 권리자의 생활지속성 확보 등을 중시하는 개념이라는 점에서 주민참여는 불가결한 요소로 부상하고 있다.

6) 한국건설교통기술평가원, 전게서.

(2) 도시재생을 통한 도시의 다양성과 정체성확보

대도시나 중소도시에서 행해진 기존의 도시정비사업은 인구집중에 의한 도시문제를 해결하기 위한 수단으로서 시행되었으며, 이에 대한 결과는 편입입출적으로 고층아파트를 양산하였다. 그 결과 대량생산 소비의 정비방식으로 인한 물개성 도시가 창출되어 온 것이다. 그러나 이러한 대량생산소비시대를 지나 다품종·소량생산시대가 도래하면서 다양성이 시대적인 화두로 떠오르고 있다.⁷⁾

과거의 대량생산 소비시대에는 공급자가 일방적으로 양산한 획일적 도시환경을 소비자에게 강요했다면, 다품종·소량생산 소비시대에는 다양한 도시환경의 메뉴에 따라 스스로 살고 싶은 도시환경을 선택할 수 있는 소비자의 권리가 중시되면서 공급자 위주의 시장에서 소비자 위주의 시장으로 변화하는 것을 의미한다.

전국의 모든 도시가 획일화된 도시환경을 제공한다면, 결국 소비자가 선택하는 도시의 조건은 대량생산 소비시대에서와 마찬가지로 양적지표에 의해서만 결정될 것이다. 이러한 상황에서는 도시경쟁력이 규모의 경쟁력에 의해 결정될 수 밖에 없고 이에 따라 규모의 경제에 의해 양적으로 보다 많은 것을 공급해 줄 수 있는 큰 규모의 도시가 소비자의 선택을 받게 된다. 그러나 모든 도시가 각자 고유한 특성을 지니고 다양한 도시환경을 제공한다면, 소비자는 각자의 선호에 따라 자기에게 맞는 도시를 선택할 것이다. 이러한 상황에서는 도시경쟁력이 특정 도시의 고유자원과 특성에 기초하게 된다. 그 도시의 특성을 선호하는 소비자들이 찾아들면, 이를 통해 도시의 활력을 제고할 수 있는 다양한 경제적 기회를 발견할 수 있을 것이다.⁸⁾

특히, 이러한 도시의 다양성 및 정체성 발굴은 지역주민의 의견이나 소의를 반영하는 과정에서 도출될 수 있다는 점에서 주민참여는 도시재생의 방향설정을 위해서도 중요한 요소가 된다.

7) 최막중(2007), “도시재생 : 균형발전에서 특화발전으로, 토지이용연구회”.

8) 상계서.

2. 주민참여에 대한 이론적 고찰

1) 주민참여의 필요성

(1) 사회·경제적 변화

경제수준의 발전, 사회민주화가 진행됨에 따라 사회의식이 높아지고 다양한 이해집단이 구성되는 것은 당연한 추세이며, 일반시민들이 도시계획 및 개발사업계획과 실시에 대한 참여욕구가 커지게 되고 이에 따라 주민참여에 대한 관심과 시행 필요도는 점차 증대될 것으로 예상된다.

또한 지방자치제도가 본격적으로 실시되면서 자율성이 높아짐에 따라 개발계획의 수립, 개발사업 추진 및 관리에 대한 재량권 또한 각종 법령에 대한 지자체 조례 설정 재량범위가 확대될 것이며, 이러한 과정에서 지자체 시민의 선거참여와 함께 계획수립 및 실시에 대한 참여추세가 증대할 것이다.

또한, 개발추세에 있어 기성시가지 개발 및 정비요구가 점차 확대됨에 따라, 기성시가지 개발에는 기존의 재산권 및 이용권이 필연적으로 개입되므로 어떠한 형태를 통해서 기존 주민의 이해조정을 위한 장치가 필요하게 되며, 이에 따라 주민참여를 통한 조정방안이 강구될 필요성이 증가할 것이다.

(2) 이해 및 갈등 조정

도시화된 사회에서는 다양한 배경을 가진 사람들이 모여 생활하기 때문에 과거 농촌사회와 같은 공통의 생활환경 속에서의 자연발생적으로 공유되는 가치관의 형성을 기대하기란 어렵다. 따라서 주민간의 의견의 차이나 이해의 대립이 심각해지고 표면화되는 것이다. 그러므로 주민참여를 통해서 주민들의 이견을 조정해야할 필요성이 있는 것이다. 주민들간의 대립되는 의견이나 이해를 자신들의 손으로 보정하려는 자치의식을 높이고 행정과 주민간의 논의전에 주민과 주민간의 토의가 이루어지면 주민참여는 주민에 의한 합의형성을 시스템으로서 기능할 수도 있을 것이다.

이러한 면에서 주민참여가 당사자의 입장을 충분히 설명할 수 있는 기회가 될 수 있다. 이 과정에서 당사자의 문제가 해결될 수 있으며, 주민들은 전혀 예기치 못한 상황이 벌어졌을때 매우 놀라게 된다. 또한 지역개발이나 도시개발은 그 지역의 발전을 위해서 바람직한 일이지만 이로 인하여 다수의 주민이 혜택을 받는다면 소수의 주민은 피해를 입는 경우가 발생하게 된다. 그러므로 도시 및 지역개발에 주민들을 참여시킴으로써 혜택을 받는 다수의 사람들에게 비혜받는 소수의 사람들의 입장을 이해시켜 그들이 받는 혜택의 일부를 소수의 피해자들에게 이전시키므로써 소수자의 피해를 최소화하고 그들로 하여금 도시 및 지역개발에 협력하도록 유도할 필요가 있다.

(3) 건전한 주민의식의 발취 및 형성에 기여

참여하는 동안에 얻게되는 다양한 정보를 통해 주민들은 관련계획들을 이해하게 되고 현재 추진하는 정책에 적극 협력하는 계기가 되기도 한다. 주민이 그 권리에 따른 책임분담을 인식한 경우, 주민의 자조노력으로 처리하여야하는 문제는 주민, 지역사회 혹은 자원봉사자의 활동에 위임할 수 있을 것이며, 지역문제에 대해선 주민들간에 필요한 이해조정을 도모하기가 수월할 것이다. 이를 통하여 지역사회가 견고해진다는 점도 기대할 수 있다. 참여기회가 부여되지 않고서는 참여하는 것을 배울수 없다. 참여함으로써 주민은 지식과 이해를 얻고 폭넓은 주민으로서의 견해, 주민으로서의 덕행을 배우는 것이다.

(4) 행정의 민주적 통제와 대응성 확보

주민참여는 행정과정에서 주민이 직접 참여함으로써 대표기관의 감시기능의 일부를 대체하고 대표기관에 의한 민주적 통제를 보좌하는 역할을 수행할 것으로 기대된다. 행정과정에 직접 주민의 의향을 제시하므로써 행정의 전문적·관료적·이기적 동기로부터 행정결정을 내리지 않고 주민의 관심을 반영하는 것이다. 주민참여는 행정내부의 개혁을 제안하고 행정조직체 내부의 저항을 억제하며, 오랫동안 방치되어온 행정개혁을 단행하도록 한다. 주민참여는 행정의 민주적 통제와 주민에 대한 행정의 책임확보를 위해서 필요하다.

행정전문가 집단에 의해 지배되는 s과정에 주민이 참여하므로써 비전문가로서의 관점, 건전한 주민적 감각 혹은 일반 주민으로서의 상식적인 판단을 제시함으로써 전문가적인 판단의

부족한 점을 보완하고 재평가의 기회를 부여하여 유용한 감시기능을 한다. 주민참여는 문제의 인지, 목표의 설정, 공공정책의 개발, 계획, 실시, 평가의 제반 단계에서 각각의 기능을 발휘하는 것이며, 특히, 주민참여에 의해 행정이나 사업계획의 환류기능이 유효하게 도모된다. 또한, 주민참여는 참여에 관련된 사업에 주민의 승낙을 촉진하는 효과가 있으며, 참여과정에서 주민과의 대화를 촉진함으로써 적극적으로 주민의 협력을 확보할 수 있다. 일단 정책결정에 참여한 주민은 결국 그러한 결정에 용인하고 지지하며 그 실현에 협조한다. 주민참여는 전체적인 안목으로 행정을 받아들이고 전체적인 행정대응을 요구하는 것으로 행정 각 부문간에 분과주의 해소 내지는 그 폐해를 시정하는 계기가 될 수 있다.

2) 주민참여의 개념

주민참여는 풀뿌리 민주주의적인 형태와 기능에서부터 전문적인 것에 이르기까지 다의적인 개념이지만, 일반적으로 공공행정의 집행에 있어서 주민들이 행정기관이나 관료들의 정책결정과정에 주체의식을 갖고 참여하여 투입기능을 수행하는 행위를 의미한다. 또한, 주민참여는 사회가 성숙됨에 따라 강하게 나타나는 기본적인 욕구로서 아래로부터의 민주주의의 정치철학과 밀접히 관련되어 일반적으로 정보기능, 주민사회에의 접근기능, 결정에의 관여기능, 행정책임기능 등을 수행한다.

우리나라에서는 1990년대 이후 ‘참여적 민주주의(participatory democracy)’의 강조와 더불어 본격적으로 정립된 개념으로서, 본격적인 민선자치시대가 성숙되고 있는 오늘날 주민참여는 핵심적인 사회원리라고 할 수 있다. 이러한 주민참여의 방식은 크게는 도시계획이나 지역계획의 수립과 같은 공공주체에 의한 공공계획 입안에서 행해질 수 있는 주민참여에서부터 공공사업계획 및 시행과 같은 지역주민의 공감대 형성이 필요한 커뮤니티 참여, 지구단위계획과 같이 보다 주체적인 실제적인 사업계획 및 실시에 대한 관련 주민참여, 혹은 다수의 개인이 사업에 참여하는 입주대상자의 직접참여 등 다양한 참여방식이 있을 수 있다.

다양한 참여방식 중 시민참여와 같은 포괄적인 참여방식은 전문가 및 시민대표집단에 의한 자문위원회 운영, 계획안에 대한 공청회 개최를 통한 시민 간접참여, 공람 등과 같은 간접적인 참여방법을 활용하게 된다. 또한 다른 극단적으로는 입주대상자가 확실하거나 사업시행주체와 수혜권자가 동일한 경우에는 구체적인 설계 및 계획사항에 대하여 전원, 직접참여가 이루어지기도 한다.

이러한 주민참여의 성격은 아래 표와 같이 홍보활동, 공청활동, 자치활동으로 그 성격을 구분해볼 수 있다.

〈표 2-2〉 주민참여의 성격⁹⁾

성 격	내 용	역 할
홍보활동	<ul style="list-style-type: none"> •행정에 관한 정보를 주민에게 제공하고 주지시켜 주민의 이해와 협력을 얻어 행정을 원활하게 수행하고자 하는 것 •자체가 주민참여의 한 방법일 뿐만 아니라 다른 주민참여방법을 활용하기 위한 수단 	<ul style="list-style-type: none"> •주민생활에 관한 각종 행정서비스와 행사를 통보하는 일 •주요시책과 각종 상업시설 상황의 설명 등 행정추진사항을 홍보하고 주민의 이해와 협력을 얻는 일 •주민과 지역사회에 대한 각종 정보를 제공하는 일 •행정상의 문제에 대한 정보를 제공하는 일 •특정시책과 특정사업의 실시에 대한 정보를 제공하는 일 등(공개설명회와 세미나, 심포지엄 등)
공청활동	<ul style="list-style-type: none"> •주민의 요구·의사를 파악하여 의사소통을 도모하고 주민의사를 행정에 반영시키는 것을 목적 •개별공청은 '민원'과 같은 형태로, 행정에 대한 진정과 투서, 전화 혹은 직접방문에 의해 이루어지며, 집단공청은 여론조사, 주민모니터제도, 대화/집회, 주민회의 등으로 이루어짐 	<ul style="list-style-type: none"> •행정에 대한 주민의 의견, 요구, 제언 등의 청취 및 행정예의 반영 •행정시책의 효과측정 내지는 행정의 환류기능의 확보 •행정에 대한 주민고충의 처리 및 조회 •주민의 애로사항에 대한 상담
자치활동	<ul style="list-style-type: none"> •주민들이 스스로 느끼는 문제를 해결하기 위한 노력의 일환으로 주민의견을 모아 이를 실천하는 것이 주요한 내용 •행정의 일환으로 이루어지는 자치활동과 주민의 자발적인 발의에 의해 이루어지는 활동으로 구분 	<ul style="list-style-type: none"> •주민자치의식을 고양 •주민생활환경 개선을 위한 노력 •주민주도를 통해 행정지원 촉발 •민·관이 함께 하는 지역발전의 모범 창출

9) 한국건설기술교통평가원, 전개서,p208

3) 주민참여 유형 및 주체

(1) 주민참여 유형

현재 주민참여의 유형이나 방식에는 여러 가지가 있다. 본 연구에서는 가장 보편적인 제도성 여부에 의한 제도적·비제도적 참여와 주도권 소재에 따른 행정주도형·주민주도형 참여와 함께 직접적·간접적 참여, 개별적·집단적 참여, 능동적·수동적 참여를 포괄하여 검토하였다.

① 제도성에 의한 구분 : 제도적·비제도적 참여

주민참여는 제도성 여부에 의해 구분하는 것이 가장 보편적이라고 할 수 있다. 즉, 이는 제도적 참여와 비제도적 참여로 구분되는 것이다.

비제도적 참여에는 운동과 교섭의 두가지가 있다. 이때의 차이는 운동은 어디까지나 비정형적인데 비해서 교섭은 쌍방의 대립이라고 하는 정형성을 띠는 것으로 분리할 수 있다. 비제도적 참여는 크게 저항형 참여, 요구형 참여, 주도형 참여로 나뉜다. 저항형 참여는 지역주민들의 시위, 점거, 농성 등을 통해 계획에 반대하는 방식으로 계획내용에 대해 가장 즉각적으로 반응하여 사회 문제화 시키는 형태이며, 요구형 참여는 저항형에 비해 한 단계 발전된 참여형태로 주민들이 계획안 자체는 수용하되 필요한 조건을 마련해 줄것을 요구하는 것으로 경제적 이해에 집중되었던 관심이 점차 일반적 이해로 전환될 수 있는 참여형태이다. 주도형 참여는 가장 발전된 참여형태로 주민이 당해 지역의 개발촉진을 위해 새로운 사업을 주도하는 경우로 문제를 해결하기 위한 참여의 형태보다 더욱 적극적인 참여형태이다. 대부분 주도적 참여는 일반적 보편적인 목표달성을 위해 참여하는 경우가 많으며 적극적이고 발전적인 대안의 제시와 함께 정부와 조화를 이루는 경우가 많다.

제도적 참여는 일반적으로 공청회, 공람과 같은 제도적 참여와 지방의회와 같은 준 제도적 참여로 나눌 수 있다.

공청회는 가장 전통적인 주민참여유형으로서 정부의 정책이나 계획에 관하여 주민의 견해를 듣고 참고하는데 주요한 목적을 두고 있다.

공람은 국가나 지방자치단체가 지역개발사업이나 도시계획수립시에 이해당사자나 지역주민들에게 미리 관련자료를 열람할 수 있게 조치하는 것을 말한다.

준제도적 참여로서는 청원, 진정, 민원 등 행정제도상 보장되어 있는 참여를 말하는 것이다. 특히 준 제도적 참여는 주로 민원의 형태로 나타나는데 도시계획관련법에 보장된 제도적 참여

장치가 미흡한 경우 주민이 계획 및 집행과정에 참여할 수 있는 대안적 장치로 의의가 있다. 따라서, 최근 지방자치가 실시되면서 의회에 청원이나 진정을 하는 경우도 늘어나는 추세이다.

〈표 2-3〉 주민참여의 유형¹⁰⁾

구분		내용
제도적 참여	제도적 참여	<ul style="list-style-type: none"> - 도시계획법 및 기타 관련법에 보장된 참여 - 공청회나 공람 등을 통한 의견서 제출이나 법으로 보장된 설명회 등
	준제도적 참여	<ul style="list-style-type: none"> - 청원, 진정, 민원 등 행정제도상 보장되어 있는 참여 - 특히 준 제도적 참여는 주로 민원의 형태로 나타나는데 도시계획관련법에 보장된 제도적 참여장치가 미흡한 경우 주민이 계획 및 집행과정에 참여할 수 있는 대안적 장치로 의의가 있음 - 따라서, 최근 지방자치가 실시되면서 의회에 청원이나 진정을 하는 경우도 늘어남
비제도적 참여	저항형 참여	<ul style="list-style-type: none"> - 지역주민들의 시위, 점거, 농성 등을 통해 계획에 반대하는 방식으로 계획내용에 대해 가장 즉각적으로 반응하여 사회 문제화 시키는 형태
	요구형 참여	<ul style="list-style-type: none"> - 저항형에 비해 한 단계 발전된 참여형태로 주민들이 계획안 자체는 수용하되 필요한 조건을 마련해 줄것을 요구하는 것으로 경제적 이해에 집중되었던 관심이 점차 일반적 이해로 전환될 수 있는 참여형태
	주도형 참여	<ul style="list-style-type: none"> - 가장 발전된 참여형태로 주민이 당해 지역의 개발촉진을 위해 새로운 사업을 주도하는 경우로 문제를 해결하기 위한 참여의 형태보다 더욱 적극적인 참여형태 - 대부분 주도적 참여는 일반적 보편적인 목표달성을 위해 참여하는 경우가 많으며 적극적이고 발전적인 대안의 제시와 함께 정부와 조화를 이루는 경우가 많음

② 주도권 소재에 의한 구분 : 행정주도형, 주민주도형

정책결정과정에 대한 영향력 또는 정책결정의 절차와의 관계등과는 별도로 주민과 행정과의 사이에 참여의 주도권이 어느 편에 있는가에 따라 주민참여의 유형을 다음과 같이 나눌 수 있다.

이중에서 행정주도형은 전통적인 것으로써 행정이 주민참여의 주도권을 쥐고 주민과의 수직적 관계에 있는 유형으로써 우리나라의 주민참여 대부분이 행정주도형의 경우가 많다. 다만, 최근에 들어 주민들의 집단반발로 인한 주민주도형도 점차 늘어나고 있다. 행정·주민협조형은 행정과 주민이 수평적인 관계에 있으면서 이상적인 의사교류를 하는 유형이다. 또한 주민주도형은 주민이 주도권을 쥐고 행정이 이를 받아들이는 유형이며, 밸런스형은 행정과 주민 이외의 기업

10) 이정화(2005), “도시계획과정에서의 주민참여 방안에 관한 연구”, 건국대 행정대학원 석사학위논문,p34.

이나 사회단체등의 제 3자가 개입되어 있는 유형이다. 이렇게 주민참여에 있어서 누가 주도권을 쥐느냐의 문제는 극히 중요한 의미를 갖는다.

③ 기타에 의한 분류

기타분류로는 직접성 여부에 의한 구분, 집단성 여부에 의한 구분, 능동성 여부에 의한 구분으로 크게 나눌 수 있다.

직접성에 의한 구분은 직접적참여와 간접적 참여로 나눌수 있으며, 주민참여의 대두와 전개는 원래 대의제도의 기능상실 및 행정국가에 있어서 행정관료에 대한 통제 능력의 상실이라는 시대적 비판의식하에 이루어졌기 때문이다. 즉, 직접적 참여방식이야말로 진정한 의미의 주민참여라는 것이다.

집단성여부에 의한 구분은 개별적 참여와 집단적 참여로 나눌 수 있으며, 여기서의 쟁점은 참여집단에 관한 문제이다. 즉, 집단의 범주를 비조직적인 주민집단에 한정하느냐 그렇지 않으면 이른바 모든 이익집단들을 모두 포함하느냐의 문제이다. 그러므로 이러한 문제와 관련하여 분명히 해주어야할 것은 조직화의 정도와 행정과정에서의 참여동기등에서 주민집단과 이익집단은 분명히 구별되어야 한다.

능동성여부에 따른 구분은 능동적 참여와 수동적 참여로 구분할 수 있다. 주민은 능동적이든 수동적이든 사회체제내의 다양한 참여매개와 기회를 통해서 행정과정에 접근하게 되지만, 행정체제에 대한 투입기능이라는 측면에서 볼 때 능동적 참여가 바람직하다.

(2) 주민참여 수준

주민참여에는 적극적·수동적 단계에 따른 다양한 수준이 존재한다. 이것의 양극단에는 주민자치계획과전문가 자치설계가 존재하게 된다. 후자는 계호기의 결정을 전문가 홀로 만들고 주민은 계획과 설계, 건설과정에서 완전히 배제되어 있는 반면에 전자는 의뢰자-건설업자-계획가-사용자가 일치된 경우이므로 자신의 기준으로 환경을 형성할 수 있다. 참여의 다양한 형태와 수준은 상호 호혜적인 영향력의 정도에 따라 결정된다.

〈표 2-4〉 주민참여의 수준¹¹⁾

참여수준	정도	내용	주민 영향력
전문가 자치계획	수동	- 전문가의 주관적인 생각과 가치, 예술적 계획가	소
대표표현	↑	- 계획가는 명시적·암시적으로 표현된 주민의 요구에 대한 해석자이며, 계획과정과 결과물에 대한 주민의 영향력은 그 의뢰자의 의견을 해석하는 계획가의 능력으로 나타남 - 대표표현은 모든참여의 과정에 나타나며, 도시계획과 같은 익명을 대상으로 가정적인 사용자의 요구와 바람을 고려하기에 유리	↑
설문		- 요구사항을 통계적인 모집으로 구성하는 설문기술로서, 계획가는 오로지 그 개인적인 직업적 경험에 기반을 둔 결정을 내리고 대신에 통계적으로 취급된 연구와 조사결과를 설계과정에 반영	
지역주의		- 지방적 특성을 다루므로 지역주민의 선호에 대해 알 수 있음 - 지역주민이 문제로 여기는 것과 대표표현적인 사고의 조합이 참여의 형태로서 지역주의를 구성	
대화		- 대화는 계획가와 주민의 양방향 의사소통에 근거를 둠 - 대화참여방법은 주요하게 4가지 목적(계획안을 지방주민에게 알리는 계획의 민주화, 혁신적인 제안을 얻고, 지역적 특성파악, 실명에 의한 참여달성)	
대안제시		- 대안제시는 구체적이고 이행가능하게 하여 주민이 선택할 수 있어야 함 - 대화참여모델에서 일반사용자에 대해 대안제시방법을 고려가능	
협동결정		- 협동결정참여에서 주민은 설계결정에 계획가와 거의 동등하게 참여 - 협동결정의 참여전제(참여자는 개인으로 알려져야하고, 개인은 참여에 동기부여되어 있어야하며, 개인은 모든 계획과정에 참여할 수 있는 충분한 시간을 소유)	
자신결정	↓	- 계획가는 대상지의 전체계획에 주요영향력을 발휘하고, 건축단계에서 조언자로서 자조그룹에 종사 - 자신결정 참여는 주민 스스로에 의해 계획결정이 이루어지고, 사회규범과 법률 등에 의한 정부간섭 배제가 원칙	↓
사용자 자치결정	적극	- 의뢰자, 계획가, 건설자가 일치되고, 주민이 자신에게 적합한 환경창조를 하는 것	대

11) Fredrick Wulz(1990), "The conception of Participation", Henry Sanof, Partipatory Design, pp39-48.

4) 주민참여 방식 및 과정

(1) 주민참여 방식

① 심의회, 위원회의 참여

위원구성은 각종 단체의 대표자, 대학교수, 매스컴 관계자 등과 학식과 경험이 많은 자로서 구성되기도 하나, 주민대표, 의회의원, 관계행정기관 공무원 등이 위원으로 선임된다. 이해조정을 목적으로 하는 심의회·위원회에서는 이익집단을 대표하는 자를 위원으로 하는 경우도 있다.

주민자문위원회는 시책의 방향을 건의하고 행정당국의 제안에 의견을 제시하는 권한을 지닌 주민위원회로서 심의회와 다른 점은 위원이 주민의 입장에서 참여하는데 있다.

심의회·위원회의 역할은 ① 행정에 대한 민의 반영 ② 행정에 대한 전문적 지식, 경험의 도입 ③ 관계단체, 관계행정기관과의 의견 조정 및 실시 협력 ④ 이해조정에 있어서 행정의 공정성과 중립성의 확보 등에 있다.

② 계획안의 공람과 의견서의 제출

도시계획을 결정하고자 하는 경우 사전에 그 취지를 공고하고, 당해 도시계획안을 공고한 후 어느 정도의 기간동안 대중이 자유롭게 열람하도록 하며, 당해 자치체의 주민 및 이해관계자인 행정부서에 의견서를 제출 수 있도록 하는 것이다. 이는 도시계획이 토지이용 등에 관하여 주민에게 의무를 부과하고 권리를 제한하기도 하므로 결정전에 주민의 의견을 반영시키기 위한 것이다.

③ 공청회, 설명회의 참여

공청회는 도시계획안의 작성 등 주민의 이해와 밀접히 관여되는 중요 사항을 최종 결정하기 전에 주민이나 기타 이해관계인의 의견을 듣고 이를 결정에 반영시키기 위하여 개최된다. 설명회는 특정지역에서 제반 사업을 실시하는 경우에 사업내용을 관계지역 주민에게 설명하여 그 이해와 협력을 얻기 위해 실시하게 된다.

설명회는 우선 계획과 사업내용에 대한 정보를 제공하며, 주민과의 질의응답을 통하여 계획과 사업에 대한 주민의 일반적 반응을 알 수 있기 때문에 유용한 것이며, 설명회가 조기에 개최되는 것은 행정당국이 주민의 의견을 충분히 고려하고자 하는 태도를 보이는 것으로서 주민

의 행정에 대한 신뢰를 확보하는 데 도움을 준다.

④ 주민발의, 주민투표제도

주민발의와 주민투표는 모두 입법과정에 직접 주민참여를 인정하는 수단으로서 일반주민에게 새로운 참여의 통로를 부여하는 것이다. 주민발의에 의한 도시계획의 제한을 통해 주민들은 필요하다고 판단되는 도시계획적인 사항을 제안할 수 있다. 주민투표는 주민의견수렴의 방법으로 유용하게 활용될 수 있다.

(2) 주민참여 과정

① 계획단계(입안, 검토, 승인)

현행 우리나라 제도에서는 계획초기의 입안단계에서 주민이 참여할 수 있는 통로가 없으며, 계획의 윤곽이 정해진 다음에 내용이 공개되므로 시민과의 갈등 소지가 많다. 공청회 및 공람 등의 제도로도 형식적인 참여에 그치고 있는 경우가 많다.

② 집행단계

집행단계는 도시계획이 확정되고 난 뒤, 결정된 계획에 의해 도시를 개발하거나 시설을 입지시키고 용도를 지정하는 단계로, 이 단계에서는 토지소유자 등이 주체가 된 도시개발사업을 제외하고는 이미 계획이 결정되고 그에 따라 집행되는 것이기 때문에 시민이 참여할 수 있는 제도적 창구는 없다.

계획단계에서 제한되고 형식적인 시민참여만이 이루어짐에 따라 시민들은 집행단계에 이르러서야 구체적인 내용을 알게 되는 데, 집행단계에서는 더 이상 시민들의 참여가 어렵기 때문에 저항형 참여와 같은 형태가 이루어지게 된다.

③ 평가단계

도시계획이 집행되고 난 뒤 계획내용에 따라 충실하게 집행되었는지에 대한 평가가 필요하나 현재에는 이와 관련된 제도가 없으며, 따라서 이에 대한 시민참여 또한 이루어질 수 없는 상황이다. 평가단계에서 시민의 참여가 이루어진다면 계획 및 개발과정에 대한 지속적인 관심을 가지게 되는 효과를 이끌어 낼 수 있다.

5) 주민참여의 의의와 한계

(1) 주민참여의 의의

주민참여는 사회심리적 요인으로서 주민스스로의 관심과 향토애, 공동체 의식을 고취시키고 동시에 자신감과 책임감을 지니게 하는 기제가 되고 있다. 참여하는 가운데 주민들은 자신들의 지역에 대해 보다 많은 정보를 얻게되고 나름대로의 의미를 부여하게 됨으로써 공동체 의식이 고양시키는 수단으로서 효과가 높다. 또한 주민참여는 지역사회에서 활용지원되지 않는 자원들을 자연스럽게 찾아내어 동원할 수 있는 수단으로서의 역할을 할 수 있다. 각종 유희인력, 토지 등 자원들을 지역의 발전을 위해 활용할 수 있는 기회를 갖게됨으로써 지역사회에 도움이 되게 된다.

주민참여는 정책과 사업계획에 환류장치를 보장하는 수단으로서 작용한다. 주민들이 어떠한 정책이나 사업계획에 관한 내용을 인지하여 타당성 및 적합성에 관한 의견을 제시함으로써 보다 합목적으로 정책과 사업계획을 개선시킬 수 있다. 이러한 과정을 통해 주민상호간의 신뢰감이 생겨날 수 있게 된다. 또한 주민참여는 민주주의의 기본원리에 대한 실천이므로 자신들과 직·간접적으로 관련된 일체의 과정에 참여할 수 있도록 해줌으로 사회적 소외감에서 벗어나 자신감 넘치는 개인으로 삶의 영위하게 해준다.

지역개발, 공공시설의 정비를 시행함에 있어서 주민과의 마찰을 피할 수 있다. 우발적으로 이익을 보는 주민들이 생기는 경우도 있지만, 피해를 보는 경우도 상당수가 발생될 수 있기 때문에 주민참여는 이들의 의견들을 제시할 수 있도록 해줌으로 문제결의 수단으로 활용할 수 있는 방법이 될 수 있다. 이 과정에서 주민들간의 이해가 대립되었을 경우 이를 조정수단으로 활용할 수 있다.

(2) 주민참여의 한계

① 주민 개인의 자질과 관련한 한계

일반주민은 행정에 대한 전문적인 지식과 경험을 지니고 있지 못하므로 행정상의 결정을 내릴 정도의 능력을 기대하는 것은 어렵다. 주민이 이깃거인 주장이 두드러지고 무책임한 권리주장이 되기 쉬우며, 또한 지역이기주의에 의한 행정정책의 우려가 지적되고 있다. 일반주

민은 그들 자신에게 특히 영향을 미치며 직접 이해관계가 있는 문제가 발생하지 않는 한 행정
에 대한 관심이 부족할 뿐아니라 공공정책에 대해 특별히 정해진 선호를 지니고 있는 경우가
적어 참여과정에 주민의 선호와 의견을 충분히 반영하는 것이 어렵다. 주민은 개인적으로 직
접 필요를 감지하므로써 문제를 고찰하는 경향이 있으므로 눈앞의 이익에 얽매이게 된다고
할 수 있다. 따라서 주민참여에 있어서 관심은 전체적·종합적인 문제, 장밋거인 문제에 대처
하는 데에는 부족한 점이 있게된다.

주민참여의 증대는 주민이 다른 활동을 다소간 희생하는 것을 의미한다. 집회에 참석하고
쟁점에 대해 알고자 하며, 각종의 참여행동을 취하는 것은 시간과 노력이 필요한 것이므로 많
은 주민들에게 쉽게 받아들여지는 것은 아니다. 주민참여는 종종 책임증대를 받아들이도록 하
는데, 이 책임은 심리적으로 큰 부담이 되며 오히려 결정을 다른 사람에게 하도록 하는 책임도
가볍게 되므로 참여에 따른 부담과 책임의 번거로움으로부터 벗어나고자 하는 사람도 많다.

② 참여 비용에 관한 비판

주민참여는 시간과 경비가 들며, 비용대비 효과의 관점에서 보더라도 높은 비용에 비해 효
과가 적다는 비판이 있다. 그러나 주민활동의 행정예의 동원과 결정수용의 촉진효과 등을 감
안하면 주민참여는 중장기의 능률과 비용인하에 공헌이 매우 크다고 하겠다.

③ 주민의견 집약의 어려움

주민의 의견을 특정의 구체적인 정책제안에 어떻게 반영시킬 것인가, 주민의견집약은 필연
적으로 행정당국자의 주관적인 판단이 개입되지 않을 수 없으므로 그 의견 집약의 선택폭은
상당히 크게 될 수 있다는 문제가 있다.

④ 주민참여의 대표성, 정당성

주민참여를 적극적으로 활용하고 있는 주민은 대다수의 주민을 대표하고 있는 것이 아니라
특별이익을 대표하는 주민 엘리트인 경우가 많다. 이렇게 되면 주민참여과정에 참여한 주민은
일반 주민전체를 대표하는 것이라기 보다는 특정집단의 이익이나 관심을 대표하는데 불과하
게 된다. 그 결과, 주민참여로 주민의 합의를 구하고자 하는 노력에는 큰 한계가 생기게 된다.
주민참여가 선출된 대표에 의하지 아니하며, 따라서 주민일반에 대하여 어떠한 책임을 지고
있지 않고 또 특별한 전문지식, 경험, 식견을 지니고 있지 않은 무자격 개인에게 정치·행정과

정에 대한 영향력을 부당하게 많이 부여하게 되는 경우가 있다는 것이다.

⑤ 주민참여 절차의 한계

주민참여는 대개 자문적 형태를 취하게 되는데, 그것은 행정의 전체적인 의사결정과정의 한 요소에 지나지 않는 것으로 주민참여가 전체를 다루는 것은 아니다. 따라서 주민들이 참여하므로써 갖게되는 기대치와 실제의 효과간에는 많은 차이가 발생한다. 주민이 참여한다고 하더라도 그 결과를 얻는 것은 쉽지 않다. 따라서 참여에 의해 주민이 자치 가치를 발견하고 참여의 유효감각을 느끼며 참여의 만족감을 얻기란 쉽지 않다.

⑥ 주민참여에 의한 이해조정 능력의 한계

주민참여는 주민상호간의 이해조정을 주민의 손에 맡김으로써 잠재적인 분쟁을 막는데 그 효과가 크다. 그러나 주민상호간의 토의가 오히려 주민을 분열시킬 경우도 있으며, 주민참여 방식이 사업을 지체시키고 대립을 격화시킬 수도 있다.

⑦ 행정자체의 질 저하

주민참여는 행정결정에 대한 주민의 의견을 듣기 때문에 결정시간의 지연, 장기화하기 마련이다. 따라서 결정이 신속히 이루어지지 않게 된다. 또한 주민참여는 주민의향을 최대한으로 받아들이므로 행정결정에 대한 주민간의 타협이 필요하게 된다. 행정결정은 행정전문가로서의 지식과 경험을 활용한 최량의 판단에 의하게 되며, 모든 주민과 집단으로부터 접수한 최대 공약수적인 것으로 되지 않을 수 없다. 또한 극단적인 경우에는 행정당국의 전문적인 판단에 의하지 않고 대세의 사람들의 부지와 편견을 근거로 하여 결정이 내려질 위험이 있다.

3. 선진국의 주민참여 사례 및 시사점(일본의 마을만들기)

1) 주민참여형 도시개발의 개요

일본은 현대도시의 복잡하고 다양한 문제를 해결하는 방법으로 행정·기업·전문가·주민이 참여하는 커뮤니티 활성화 방법론이 다양한 형태로 전개되어오고 있다. 일본의 도시재정비

는 도시재해방지, 도시기능 회복, 도시구조 갱신 등을 위한 재개발에 관한 법제 등 시스템 형성과 행정관리 부문과 주민참여를 통한 지구계획·건축협정 등 마을가꾸기가 중심을 이루고 있다. 이 과정에서 민·관·전문가의 파트너십이 강하게 형성되며, 도시재정비는 주민들의 적극적인 의견수렴 과정과 그들의 주도적 역할에 의해 많은 부분이 결정된다.

그러나 1980년대 초기만 해도 공공과 전문가집단에 의해 도시개발이 독점되어 효율성과 짧은 기간 내 많은 지구를 재개발하는 성과는 내고 있으나, 반면 지역특성화, 주민의견 반영, 커뮤니티 활성화 등에는 긍정적이지 못하였다. 따라서 그 이후에는 이해관계가 있는 사람들의 생활, 활동의 장을 개선하기 위해 기성시가지의 도로, 공원, 녹지 등 도시인프라를 적극적으로 정비하여 정주인구 감소, 상점가 정체, 방재상 위험지구 등을 적극적으로 개선하는 노력을 기울였다.

이러한 결과, 도시내 공개공지의 증대, 공원녹지 확대, 벽면녹화, 비오톱 조성, 도시 내 생태하천화, 어린이 환경학습 등을 적극적으로 추진해 도시를 보다 아름답고 자연과 인간의 공생형 도시로 변화시키려는 노력이 1992년 리우회담 이후 하나의 흐름으로 정착하게 되어 주민참여가 정착되어 왔다.

2) 마을가꾸기 현행시책 및 정책

도시형 마을가꾸기 사업은 다양한 아이디어를 주민제안에 의해 실시되도록 하는 것이 원칙이나, 지역에 따라 이러한 원칙이 적용되지 않는 경우도 있다. 이는 획일적인 정책이 결코 지역발전에 도움이 되지 않는다는 것을 인식하고 지역성을 고려한 특성개발에 중점을 둔 것에 기인한다.

〈표 2-5〉 본 자치성에서 구상하는 마을가꾸기 정책(2000년 기준)

구 분	내 용
자주적·주체적인 지역가꾸기 전개	<ul style="list-style-type: none"> ·지역을 발전시킬 인재가꾸기 ·과소지역의 자립 촉진 등 특정지역 진흥 ·국토보전 대책사업 및 농산어촌의 활성화 추진 ·지역 문화재·역사적 유산을 활용한 지역가꾸기 ·중심 시가지 재활성화 시책의 추진 ·커뮤니티 시책의 추진 ·지역가꾸기 단체 등의 활성화 및 텔레비전 프로그램 등을 활용한 정보 발신
지역경제의 진흥	<ul style="list-style-type: none"> ·지역경제 활동의 활성화 및 고용 기회의 증대 ·고향 융자에 의한 민간 사업 활동 등 지원 ·지역에 있어서 국제화 추진 시책의 새로운 전개 ·국제 교류의 적극적 전개 ·국제 협력의 적극적 추진 ·외국인이나 유학생에 있어 생활하기 쉬운 지역 사회 만들기
안심하고 생활할 수 있는 쾌적한 순환형 사회 형성	<ul style="list-style-type: none"> ·양호한 환경의 보전·창조를 위한 순환형 사회 형성의 추진 ·차세대를 이어갈 청소년의 건전 육성 ·쾌적하고 활력 있는 도시 환경의 정비 촉진 ·지역의 생활 교통의 확보를 위한 교통망의 정비·유지 ·사람이 함께 생활하는 공생마을 조성의 추진 ·주민의 사회 공헌 활동이나 N P O 활동 지원 ·사회에 대응한 종합적인 지역복지시책의 추진

〈 표 2-6〉 현행 일본의 마을가꾸기 위한 주민참여 정책

구분	단체명	사업명	2000년 예산	사업 내용
도시형	요코하마시	파트너쉽 추진 모델 사업	50,000천엔 (1998)	1) 시와 주민이 협동해 커뮤니티조성을 실시 2) 자치회나 테마, 커뮤니티에 의한 주민 참가 · 지구 간담회나 연구 발표회의 개최 · 마을 조성의 제안 · 지역의 네트워크 만들기, 활동 추진 3) 사업 연도: 1996년 ~ 1998년의 3년간
	후쿠이시	마을의 흥미진진 지역 정화사업	129,000천엔 (1997)	1) 지역활성화를 위해 지구위원회가 계획을 책정·실시한 지역가꾸기에 지원 · 화단 만들기 · 지구의 꿈 비디오 작성 · 역사 안내판의 설치 2) 지원 내용 · 계획 책정 <200천엔 * 43 지구> · 계획 실시 <3,000천엔 * 43 지구> 3) 사업 연도 · 계획 책정 1994 · 계획 실시 1995-1997의 3년간
	텐리시	다세대 상호 이해 교류 사업	2,700천엔	1) 학교단위로 주민이 자주적으로 행한 다세대간 교류 활동에 보조 · 축제 및 민속 행만춤 개최 · 레크리에이션 활동 등 2) 지원 내용: <300천엔 * 9 교구> 3) 사업 연도: 1998년 ~ 진행중
지방형	이이야마시	생기있는 지역가꾸기 사업	6,000천엔	1) 주민이 스스로 지구 장래계획서를 작성 이에 근거한 지역정비를 보조 2) 각 연도 2 ~ 3 지구 ① 지역가꾸기 계획서 작성 100천엔 이내 ② 계획서에 근거한 지역 정비 2,000천엔 이내 · 광장에 정자, 야간 조명을 설치 · 벚꽃의 묘목 200개를 식수 · 같은 성이 많은 취락에 상호간판을 전가구에 게시 3) 사업 연도: 1992년 ~ 1996년의 5년간
	교토부	마을간 대화추진 운동 사업	20,200천엔	1) 농산어촌 취락의 활성화를 도모하기 위해 취락의 활성화 플랜의 작성 등에 교부금을 교부 · 고향 밥풀과자 활성화 논의 · 취락 활성화 플랜 만들기 2) 사업 기간: 1988년 ~ 1994년 3) 지원 내용: <250천엔 (정액) 485*취락>6년간
	시마네현	중산간지역 활성화 대책 사업	500,000천엔	1) 취락활성화를 도모하기 위해 책정한 활성화플랜에 근거한 교부금을 교부 · 푸른 하늘시의 개최 · 고령자에게 음식 서비스 · 공회당의 장애물 제거 2) 사업기간: 1999년 ~ 2002년3년간 전마을 실시(1374호) 3) 지원 내용: 2000 <100만엔 * 500취락> 4) 대상 취락 · 농업 취락, 자치회 등의 취락 · 고령화율 35%이상의 취락 · 취락 활성화 플랜을 책정한 취락
	아키타현	지역보석 발굴 사업	41,600천엔	1) 지역활성화 위해 민간그룹이 하는 지역가꾸기 사업에 보조금을 교부 · 연구 발표회 개최 지원<300천엔*32 그룹> · 지역가꾸기 이벤트 지원<1000천엔*24그룹> · 지역가꾸기 실천 지도<1000천엔*3그룹> · 지역가꾸기 단체 연휴 등<5000천엔> 2) 사업 기간: 2000년 ~ 2002년

3) 도쿄도 아다찌구(足立區) 고야(高野)지구 사례 검토

(1) 기본방향

주민참여의 마을가꾸기는 「마을」에 관한 공통의 인식을 키우고, 마을가꾸기의 이미지를 공유하여 장래의 목표를 설정하고, 또 서로 합의하는 데서부터 출발한다.

이러한 주민참여의 마을가꾸기가 이루어지기 위해서는 무엇보다 「주민」들이 계획과정에 초기단계부터 참여하여 기본적인 합의를 도출할 수 있는 마을가꾸기 프로그램의 개발이 필요하다.

혼합용으로 구성되어 있으며, 고밀 상태인 기성주거지는 어느 곳이나 중·고층으로 중·개축을 반복하면서 마을이 서서히 바뀌어 나간다. 그런데 물리적 환경뿐만 아니라 일상생활에까지 직접적인 영향을 미치는 마을가꾸기를 진행하기 위해서는 주민 중심의 마을이란 무엇인지를 공통으로 인식하고 마을가꾸기의 목표를 서로 합의하여 형성하는 방안이 요구된다. 즉, 이러한 마을공간구조의 변화과정 속에서 주민의 참여와 협력을 위한 기술과 프로그램이 필요한 것이다.

실제로 일본에서도 마을에 대한 공통인식이나 마을가꾸기의 목표이미지를 공유하는 과정은 무시한 채 갑작스럽게 디자인 워크숍이나 근린설명회 등을 통해 공공시설의 디자인이나 마을가꾸기가 진행되는 경우가 종종 있다.

(2) 개요

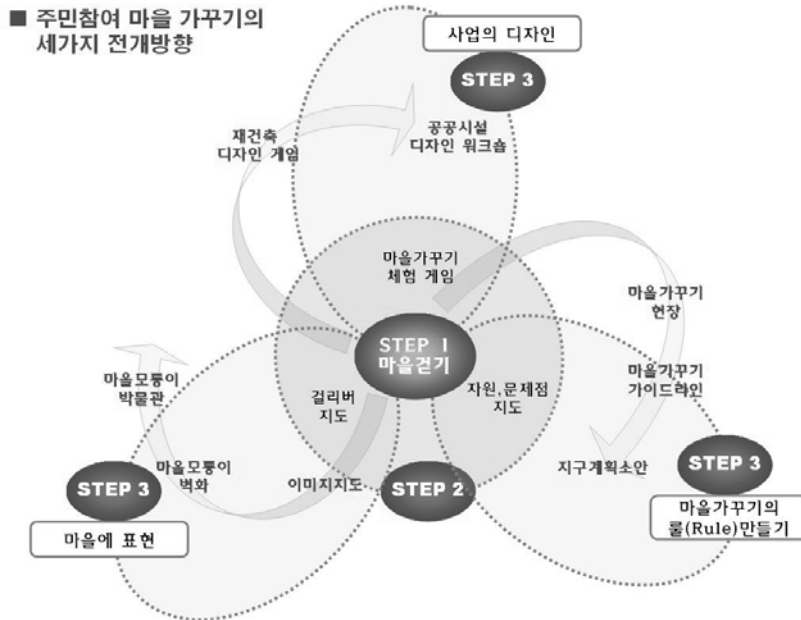
여기서 소개하고자 하는 도쿄도 아다찌구(足立區) 고야(高野)지구는 새로운 역(驛)이 건설되는 것을 계기로 다양한 방법을 동원하여 주민참여에 의한 마을가꾸기를 추진한 성공적인 사례라고 하겠다. 특히, 이 지구는 대학연구실과 협력하여 지역주민 스스로가 마을을 디자인하는 과정으로 진행되었다.

(3) 주민참여에 의한 마을가꾸기 추진방향

- 개별 사업의 디자인을 주민참여의 방법으로 추진하는 방향

- 마을가꾸기의 룰(rule)을 만드는 방향
- 위의 결과를 마을에 직접 표현하는 방향

〈그림 2-3〉 주민참여의 마을가꾸기 추진방향



(4) 주민참여 마을가꾸기 프로그램(합의의 단계)

- 마을에 대한 공통인식을 키우는 단계(자원과 문제)
- 목표공간 이미지를 공유하는 단계(목표 공간 이미지)
- 디자인을 실천하는 단계(디자인 프로세스)

(5) 주민참여의 프로그램

- 「걸리버 지도 만들기」: 마을가꾸기의 자원과 문제점을 공통으로 인식하는 단계에서 사용하는 방법
- 「마을가꾸기 체험 게임」: 마을의 목표공간 이미지를 공유하는 단계에서 현상 모형을 사용하여 마을가꾸기의 진행과정을 체험하는 방법

- 「이미지 카드게임」: 구체적인 마을가꾸기에 의해 생겨나는 마을의 공간을 이미지화 하는데 사용되는 방법
- 「증개축 디자인 게임」: 디자인의 실천 단계에서 모형으로 마을가꾸기를 단계적으로 진행하며 마을경관과 환경을 점검하는 방법
- 「평가게임」: 제안된 계획안에 대한 평가방법

4) 일본 마을가꾸기의 시사점

(1) 커뮤니티를 단위로 한 지역밀착형 마을가꾸기

지구지정에 있어 도시계획과 관리의 편리성을 고려하여 구분하였던 기존의 행정관리의 단위 혹은 간선도로 등으로 둘러싸인 지형적인 단위가 아닌, 생활과 장소에 있어 공동체 의식을 느끼고 어떠한 형태로든 주민 조직이 형성되어 있는 커뮤니티를 마을가꾸기의 단위로 한 점이다. 이것은 계획의 초기단계부터 조직적인 주민참여가 용이하다는 점뿐만 아니라 정비의 과정 속에서 단순히 개인공간과 공공시설의 물리적인 정비만이 아닌 지역의 특성을 살린 커뮤니티를 재생하고 주민의 삶을 지속시키고자 하는 주민생활과 주거환경에 관한 의지를 반영할 수 있다.

더욱이 마을가꾸기 시행과정에서 관련계획과 사업들이 단발적이고 개별적으로 시행되지 않고 개인공간의 정비가 마을의 정비와 연결되도록 지원하는 장치와 프로그램의 마련이 효과적이다.

(2) 함께 만들고 가꾸는 자율적인 마을가꾸기

우리나라는 지금까지 주민참여는 마을가꾸기 계획안에 대한 의견청취와 수렴의 한 과정으로 간주되어 오다가, 2000년 7월 처음으로 지구단위계획에서 주민제안제도가 도입되면서 본격적인 주민참여의 기회를 마련하게 되었다. 그러나 제도적으로만 가능할 뿐 아직까지 그 누구도 분명한 방향과 방법을 제시하고 있지 못하고 있다.

반면, 고야지구 마을가꾸기 주민참여는 지역주민만이 아닌 전문가, 지자체, 시민단체 등 모

든 이해관계자가 함께 만들고 가꾸어 나아가고 있다. 즉, 마을가꾸기의 주체는 주민과 시민이 되어야 하고 개인보다는 조직으로서 대처하며 자율적인 마을로 가꾸어 나가야 할 것을 시사하고 있다.

더욱이 마을가꾸기에 대한 주민의식과 지식 등 주민참여의 토양이 갖추어지지 않은 경우 대학연구실이나 시민단체 등의 비영리조직이 무분별한 개인논리와 시장논리에 대응하여 지역과 주민들의 권익을 보호하고 대변할 필요가 있음을 보여주고 있다.

(3) 다양한 주민참여의 기술과 프로그램

마을가꾸기의 주민참여가 제도화되었다고 해서 주민참여가 다 이루어지는 것은 아니다. 주민참여에 의한 마을가꾸기의 궁극적인 목적은 지역주민 스스로 참여하여 마을을 지속적으로 만들고 가꾸고 관리해 가는 것이다.

이를 위해서는 마을가꾸기의 각 단계에 대응하는 다양한 주민참여의 기술과 프로그램 개발과 이를 지원하는 조직이 필요하다.

고야지구에서는 대학연구실이 일본주택도시정비공단(현 일본도시기반정비공단)과 지자체의 협조를 얻어 지역주민에게 자율적으로 마을가꾸기를 진행하는 방법의 기본구상과 주민참여의 프로그램을 제안하고 주민은 이를 받아들였다. 현재 이 지구에서는 주민중심으로 지자체, 공단, 전문가, 민간기업 등의 이해관계자들이 함께 자율적인 마을을 만들어가고 있다.

제3장 주민참여 현황 및 분석틀 설정

1. 현행 제도상의 주민참여의 현황

1) 도시계획분야의 주민참여 현황

(1) 주민참여의 제도적 여건

1981년 도시계획법 개정으로 주민이 도시계획에 참여할 수 있는 공식적인 통로(공청회, 공람)가 처음으로 마련되었으며, 지방자치제 도입과 더불어 도시계획의 권한위임 등이 이루어짐에 따라 부분적으로 참여의 기회가 신장되었다.

그러나 과거 중앙정부 일변도로 추진되어 온 우리나라의 도시계획은, 비록 법으로 주민참여가 보장되어 있다 하더라도, 행정편의를 위한 형식적인 절차에 불과한 것이었다. 또한 주민의 도시계획 관련 전문지식의 부족과 참여방식의 제한으로 주민들 역시 도시계획 관련 행정에 무관심했던 것도 사실이다.

(2) 관계법 및 주민참여 형태

새로운 국토 및 도시법체계인 국토기본법에서 규정한 국토종합계획, 도종합계획, 그리고 국토의계획및이용에관한법률에서 규정한 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획의 수립과정에 있어 주민참여제도의 현황을 살펴보고자 한다.

주민참여 현황은 계획단계, 집행단계, 평가단계를 모두 살펴보아야 하나, 집행단계는 하위 다른 법령에서 규정하고 있으며, 평가단계는 관련 규정이 없으므로 계획단계를 중심으로 한다.

〈표 3-1〉 관련법과 주민참여 형태

관계법	계획의 유형	주민참여에 관한 법조항	참여형태
국토기본법 (2001)	국토종합계획	·공청회를 통한 국민 및 전문가 의견 청취(21조) ·국토정책위원회의 심의(22조) ·주요내용의 공고(22조)	행정주도형
	도종합계획	·공청회 개최(24조) ·국토정책위원회의 심의(25조) ·주요내용의 공고(25조)	행정주도형
국토의계획및 이용에관한 법률 (2001)	광역도시계획	·공청회를 통한 국민 및 전문가 의견 청취(13조) ·도시계획위원회의 심의(15조) ·공고 및 일반에 공람(15조)	행정주도형
	도시(군)기본계획	·공청회 개최(19조) ·지방의회 의견청취(20조) ·도시(군)계획위원회의 심의(21조) ·공고 및 일반에 공람(21조)	행정주도형
	도시(군)관리계획	·주민에 의한 국토도시관리계획 입안의 제안(25조) ·주민 및 지방의회의 의견청취(27조) ·도시(군)계획위원회 및 건축위원회의 심의(29조) ·고시 및 일반공람(29조)	민관협력형 행정주도형

(3) 계획수립과정에서의 주민참여 현황

① 공청회 및 주민의 의견청취

국토기본법과 국토의계획및이용에관한법률에서 공청회를 통한 주민의견 청취 조항을 두고 있는데, 이는 행정주도형에서의 가장 기본적인 주민 참여방법으로 볼 수 있다.

국토종합계획·도종합계획·광역도시계획·도시(군)기본계획·도시(군)관리계획을 수립하는 때에는 공청회를 열어 주민 및 관계전문가 등의 의견을 듣고 이에 제시된 의견이 타당하다고 인정된 때에는 이를 도시계획에 반영하도록 규정하고 있으며, 공청회 개최에 필요한 사항은 대통령령으로 규정하고 있다.

주민의 의견청취에 필요한 사항은 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 지방 자치단체의 조례로 정하도록 하고 있는바, 이는 시민참여를 적극적으로 유도할 수 있는 최소한의 자치로 보아야 할 것이다.

② 지방의회의 의견청취

도시(군)기본계획을 수립할 때에는 미리 지방의회의 의견을 청취하도록 하고 있으며, 지방의회는 특별한 사유가 없는 한 30일 이내에 수립권자에게 의견을 제시해야 한다.

도시관리계획에서는 입안 시 주민의 의견청취와 함께 대통령령이 정하는 사항에 관하여 지방의회의 의견을 청취하도록 하고 있으며, 그 절차는 대통령령이 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다.

③ 국토정책위원회 및 도시계획위원회의 심의·자문

국토정책위원회는 국토계획과 국토의 이용과 관리에 관련되는 중요 정책을 심의하기 위하여 대통령 소속하에 국토정책위원회를 두도록 하고 있다. 여기서 심의하는 사항은 국토계획과 관련된 정책의 조정·국토종합계획에 관한 사항·지역계획에 관한 사항·도종합계획에 관한 사항·지역발전협약에 관한 사항 등이 해당된다.

도시계획위원회는 중앙도시계획위원회와 지방도시계획위원회가 있는데, 중앙도시계획위원회는 광역도시계획·도시(군)기본계획·토지거래계약허가구역 등 건설교통부장관의 권한에 속하는 사항 등을 심의하고, 도시계획에 관한 조사·연구를 수행하기 위하여 건설교통부에 두도록 되어 있다. 지방도시계획위원회는 시·도지사가 결정하는 도시관리계획의 심의 등 시·도지사의 권한에 속하는 사항 등을 심의하도록 하고 있다.

④ 주민에 의한 도시계획입안의 제안

도시관리계획의 경우 이해관계자를 포함한 주민이 계획을 입안할 수 있는 자에게 도시관리계획의 입안을 제안할 수 있으며, 이 경우 제안서에는 도시관리계획도서와 계획설명서를 첨부하여야 한다.

도시관리계획의 입안을 제안받은 건설교통부장관, 시·도지사 등은 그 처리결과를 제안자에게 통보하여야 하며, 제안자와 협의하여 도시관리계획의 입안 및 결정에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 제안자에게 부담시킬 수 있고, 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다.

이 방법은 가장 적극적인 시민참여형태로 볼 수 있으며, 비용부담을 제안자가 같이 하도록 하고 있어 민·관협력형 시민참여형태로 볼 수 있다.

⑤ 공고 및 공람

국토기본법에서는 결정된 계획의 주요 내용을 관보에 공고를 함으로써 일반시민에게 알리도록 규정하고 있고, 국토의계획및이용에관한법률에서는 공고와 함께 일반에게 공람을 하도록 하고 있다. 그러나, 공고 및 공람 방식을 채택하고 있는 경우 특정사안과 관련이 있는 시민의 경우에만 행정기관 등의 방문을 통하여 계획의 내용을 알 수 있게 되는 경우가 많다.

2) 도시 및 주거환경정비법상의 주민참여

도시정비와 관련된 제도적 측면에서도 주민참여에 대한 요구가 높아지면서 2003년 제정된 도시 및 주거환경정비법에서는 주민동의 및 주민공람 부분을 법적으로 강화하는 동시에 정비사업에 있어 주민이나 세입자 대책에 대한 법적의무를 강화하였다.

사업시행에 있어 필요한 주민동의 사항의 강화 및 조합설립을 위한 정관작성을 의무화나 사업시행계획서 작성시 주민이주나 세입자 대책을 반영하도록 하는 규정은 주민 참여라기 보다는 주민의사에 반하는 정비사업의 강행을 제어하기 위한 최소한의 장치라 할 수 있다. 따라서 도시 및 주거환경정비법의 제정에도 불구하고 여전히 주민참여의 수단은 공람을 통한 소극적인 의견개진을 통해 행정 혹은 사업자의 의사에 따라 반영여부가 결정되어 왔다.

3) 재정비촉진법 제정과 주민참여 규정의 강화

2005년에 제정된 도시재정비촉진을 위한 특별법 및 2007년의 재정비촉진계획수립지침에서는 주민참여를 법적으로 명시하면서 보다 적극적으로 주민의 의사를 반영할 것을 의무화하고 있다. 구체적으로는 주민참여는 재정비촉진지구 지정, 촉진계획수립, 재정비촉진사업 시행단계별로 명기되어 있다.

(1) 재정비 촉진지구

재정비 촉진지구는 도시의 낙후된 지역으로서 주거환경개선과 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복이 필요하여 광역적인 계획을 통해 체계적으로 정비되어야 할 필요성이 있는 지역에 지정한다. 특히 기존의 개별 사업지구 단위의 개발로 인한 주변지역 도시 인프라의 과부하 발

생, 지역간 불균형, 경관파괴 등의 문제를 개선하기 위하여 도시 전체적인 측면에서 권역간·지역간 형평성을 고려하여 결정된다.

재정비 촉진지구는 시장·군수·구청장등의 신청을 받아 시·도지사가 지정 혹은 변경할 수 있으나, 이 경우 14일 이상 주민에게 공람하고 지방의회의 의견을 들은 후 이를 첨부하여 신청하도록 법에 규정하고 있다.(재정비촉진법 제4조3) 이 경우 공람의 요지 및 장소를 지방자치단체의 공보 및 인터넷 홈페이지상에 공고하고 관계서류를 비치하여야 하도록 하고 있다. 특히 도시재정비촉진을 위한 업무매뉴얼에서는 기존의 도시환경정비 사업들이 지정된 채 사업이 진행되지 않아 장기미집행지구로 남으면서 주민의 재산권 침해는 물론, 도시 미관상 문제등이 제기되었던 만큼, 원활한 사업추진을 위해서는 주민의 촉진사업 추진의지 및 공람 등에서 나온 주민의견이 충분히 수렴하여 이를 반영토록 규정하고 있다.

(2) 재정비촉진계획

재정비 촉진계획은 당해 촉진지구를 광역적으로 계획하여 각종 촉진사업이 상호 유기적이며 효율적으로 정비될 수 있는 체계를 확립하고 촉진지구의 토지이용 및 기반시설의 설치 등에 관한 계획을 구체화 하는 법정계획이다. 특히, 기존 주택 재개발사업 등에 비해 선계획 후 개발을 통해 사업지구단위로 이루어지던 주택위주의 물적·점적 정비에서 벗어나 다양한 계층과 세대가 함께 살 수 있는 인간중심의 커뮤니티를 조성하여 도시를 재생시키는 것을 목적으로 하는 광역적이고 종합적인 계획이다.

결정된 계획안은 14일 이상의 주민공람 및 공청회를 개최하고, 그 결과는 시·도지사에게 촉진계획 결정 신청시 첨부하도록 함으로써 공청회 효과를 계획에 반영할 수 있는 최소한의 조치가 마련되었다.

(3) 재정비촉진사업의 시행

마지막으로 재정비촉진법에서는 촉진지구 내 기반시설 설치, 개별 촉진사업의 관리, 부진사업구역의 우선사업시행, 촉진계획에 대한 자문 등 지방자치단체당의 업무를 대행하여 효율적이고 원활한 촉진사업의 추진이 가능하도록 하기 위하여 전문성과 경험을 갖춘 공공기관중 총괄사업관리자를 시장·군수·구청장이 지정할 수 있도록 규정하고 있다.

4) 도시계획상 주민참여의 문제점

(1) 공청회 및 주민의견 청취 방식의 문제점

현행 공청회방식은 계획전문가 집단 및 행정집행가에 의해 일방적으로 운영될 수 있거나, 그 개최시기도 일방적이다. 계획안이 완성된 단계에서 공청회는 주민의견 수렴보다는 고시의 성격이 강하다.

공청회란 일반적으로 지정토론자와 시간 등이 사전에 정해진 일정의 순서에 의해 진행되는 것이므로 방청객으로 참석한 주민들이 의견을 개진하는데 많은 노력과 기술을 요하는 것과, 공청회의견을 제출하고자 하는 사람은 공청회 개최 1주일까지 제출하도록 하는 것도 문제점이다.

따라서 주민의견서 제출기간이 너무 짧고 계획초기단계에 주민의견을 들을 수 없는 것이 공청회 제도의 한계이다.

(2) 위원회의 문제점

주민의 이해관계가 직접 관련되는 도시계획에서 위원회의 구성원이 주로 당연직 공무원, 관련행정기관, 학자, 민간단체대표들로 위축되고 있어 주민의 이익을 대표하는 참여통로가 넓지 못하다. 그리고 위원장이 공무원이기 때문에 관의 일방적 의견이 제시되거나 행정위주로 회의가 진행될 가능성이 크다.

(3) 공고 및 공람의 문제점

입안된 도시계획에 대한 공람은 이에 특별히 관심 있는 사람에 한해서 자세히 살펴볼 뿐 대부분의 주민들의 의견을 수렴하기에는 어려움이 있다. 그리고 공람된 내용에 대한 의견제출 기회가 없는 것도 또 하나의 문제이다.

(4) 홍보의 문제점

현 제도상 공청회 개최 시에는 2주일 전에 1회 이상 지역의 일간신문에 공청회 개최일정과 개요를 게재·홍보하도록 되어 있다. 그러나 구독력이 낮은 지역신문에 공청회 개최를 홍보하는 것은 그 효과가 미약하여 행정상의 요식절차로 그칠 가능성이 크다.

(5) 전자정보시대에 걸맞은 주민참여방법의 부재

쌍방향 의사소통이 가능한 전자정보 매체를 활용한 주민참여방법이 강구되어 있지 못하다.

(6) 계획초기단계 주민참여의 제한

계획방향 설정에서의 주민참여가 이루어지지 못하고 있다.

(7) 주민에 의한 계획평가제도의 부재

계획 시행 후 평가제도는 '계획 집행 후 즉시 평가'와 '전기(前期)계획에 대한 평가'가 이루어져야 하는데도 불구하고 현행 제도에 도입되어 있지 않은 문제점이 있다. 이와 함께 주민평가제도가 도입된다면 지속적인 도시계획에 관한 관심과 지지를 불러 낼 수 있다.

(8) 민·관협력형 및 주민자치형 참여 방식의 미흡

행정주도형 참여방식은 부족하나마 보장되어 있지만 민·관협력형 및 주민자치형 참여 방식은 제도적 장치가 마련되어 있지 않은 실정이다. 지방자치제가 발달한 나라일수록 주민자치형 참여방식이 제도적으로 보장되어 있고 또한 동시에 자치적 참여를 위한 다양한 유형의 시민단체가 저변에 활성화되어 있는 상태이나 우리나라의 경우는 그렇지 못하다.

(9) 주민 직접계획 및 설계(community design) 방식의 부재

지금까지의 국토도시계획은 행정의 지원을 업은 계획가의 전유물로 인식되어 왔으나, 시민사회가 성숙할수록 엘리트주의적 계획방식의 한계를 지적하고 이를 보완하려는 다양한 계획방식이 논의되는데 그 핵심은 참여형 계획으로 집약된다.

참여형 계획은 단지 계획가가 수립해 놓은 계획 내용의 의견을 부분적으로 개선하는 정도보다 더 나아가 주민이 직접 계획을 작성하고 이를 계획행정에 반영하려는 노력을 의미한다.

국토의계획 및 이용에 관한 법률에서 최초로 도시관리계획에 대한 주민에 의한 계획입안의 제안권을 규정해 놓고 있으나, 이것은 단지 주민이 계획입안권자에게 입안할 것을 제안하는 정도이지 직접 계획과정의 한 부분을 담당하는 것은 아니다.

(10) 주민에 의한 도시관리계획 입안의 제안제도의 한계

이해관계자의 이익 표출의 기회로 악용될 소지가 많아 공익성 확보의 어려움이 예상되며, 법 규정상 입안 제안자에게 비용을 부담시킬 수 있다 라는 조항은 자칫 행정의 독단적 견해에 의해 제안자에게 부담을 전가시키는 동시에 공익성을 갖춘 계획제안 자체를 제약할 가능성이 많다. 그리고 선의의 목적으로 추진하려는 계획안을 행정기관이 수용하는 과정에서 그 기준이 모호하여 임의적으로 판단하여 본 계획안에 반영하지 않을 가능성도 있다.

2. 분석틀 설정의 기본방향

1) 기본방향

주민들의 생활이 이루어지고 있는 도시공간 중 도시정비 및 재생사업의 대상지는 다양한 도시적 여건변화에 대응하여 모습을 달리하면서 존재하고 있다. 도시공간의 계획적 관리의 필요에 따라 우리나라에서는 도시계획제도를 마련하여 운영해오고 있다. 이러한 도시정비 및 도시재생사업은 지구단위의 형태로 시행되고 있는 바, 지구단위의 도시정비제도가 도입되면서부터 주민들의 실생활과 직접 관련된 생활환경정비로 양상이 변모되어 보다 실제적인 주민참

여의 필요성이 강하게 제기되었다.

도시정비 및 재생사업은 필수적으로 주민과 가까운 도시환경 조성에 관한 계획이 되어야 실천성이 있을 것이다. 왜냐하면 주민들이 생활하고 있는 환경을 직접적으로 다루기 때문에 여러 측면에서 주민들이 체감할 수 있도록 정비계획이 마련되어야 하기 때문이다.

첫 번째 방향은 도시정비 및 도시재생사업의 적용가능성이다. 지금까지 기존 연구에서 논의된 정책대안을 설정하는 단계부터 주민참여개선 프로그램은 도시정책부터 지구단위 및 개별사업까지 모두 포괄할 수 있는 내용이므로 이에 따른 각 세부사항이 도시정비 및 도시재생사업에서의 적용가능성을 먼저 판단하여야 한다.

둘째, 참여주체별 구분 및 상호비교가 이루어져야한다. 주민참여는 기본적으로 주민·행정·전문가의 파트너십을 전제로 하고 있으므로, 분석의 틀은 주민참여의 공통적 요인과 개별 참여주체별로 해당사항으로 나누어서 분석의 틀을 설정하여야 한다.

셋째, 정책적 제도적 실천성에 대한 고려이다. 주민참여의 실천성을 담보하고 나아갈 정책적 시사점을 얻기 위해서는 그 추진가능성 및 실현가능성에 대한 단기적·장기적인 시급성을 고려토록하며, 그 실천방안으로 법제화, 프로그램, 운영방안 등에 대한 논의를 함께 분석한다.

2) 대상지역 선정시 고려사항

대부분의 도시정비 및 도시재생사업이 충청남도에서 시행되고 있지만, 본 경구의 관심이 주민참여가 시행되고 적용된 경우이다. 현재 우리나라의 도시정비 및 도시재생사업의 현실을 파악할 수 있는 대상지역을 선정하는 것이 기본원칙이다. 따라서 본 연구에서 분석하고자 하는 사례는 다음과 같은 조건을 만족하여야 한다.

첫째, 주민참여는 안정된 생활환경속에서 다양한 주체들의 관계변화에 따라 일련의 목표를 달성해가는 연속적인 과정이므로 조사대상지는 다양한 주체들이 존재하는 기성시가지를 대상으로 하여야 한다.

둘째, 도시정비로 인해 가시적인 지구환경의 정비가 이루어진 사례이어야 한다. 다양한 이해관계자의 참여로 결과들이 도출되고 이것이 실제적인 환경의 변화를 주게 되는 등 가시적인 결과물이 있어야 할 것이다. 이러한 결과들이 도출되는 동안의 과정을 살펴볼 수 있어야 한다.

셋째, 도시정비 및 도시재생사업이 진행되는 과정에서 구체적인 주민참여방법이 시행되었

던 곳이어야 한다. 다양한 주민참여방법으로 통해 주민들의 의견이 제시되고 제시된 의견에 대하여 반응들이 나오며, 이 과정을 통해 사업대상지의 환경정비가 이루어지게 되므로 다양한 주민참여 방법이 이루어진 지역이 조사되어야 한다.

넷째, 개별 사업들은 특정 목적을 갖고서 진행되는 한계가 있으므로 분석대상으로 선정한 사례들을 종합하면 일련의 도시정비 및 도시재생과정을 포괄할 수 있는 대상지를 선정하도록 하는 것이 유용하다.

다섯째, 충청남도의 경우 도시재생이라는 측면에 있어서 제도권내의 사업이 시행되는 곳은 북부지역에 해당되고, 도시의 발전정도가 미약한 서남부지역의 도시들은 그 필요성을 인지하고 있지 않는 경우가 발생할 수 있으므로, 도시재생 및 도시정비와 유사한 사업의 추진으로 해당도시의 활력을 도모코자 한 사업을 중심으로 대상지역을 선정하여야 한다.

여섯째, 도시계획이라는 틀안에서의 사업이 아니더라도 최근 중앙정부의 살고싶은도시만들기나 지역만들기, 소도읍 육성계획은 주민참여를 권장하고 있으므로 기성시가지내로 주민참여방법이 시행된 곳은 조사대상지역으로 선정할 수 있다.

제4장 주민의식 조사

1. 설문조사 개요

이상에서 논의된 주민참여의 과제를 실질적이고 실효성있는 제도로 개선하기 위해서는 주민입장에서 주민참여를 어떻게 인식하고 있는지에 대해서 조사할 필요성이 있다. 이런측면에서 주민참여의 필요성과 참여의사, 사업추진 단계별 참여형태 및 중요도, 바람직한 주민참여를 위한 필요시책 등에 대해 조사하였다.

본 설문조사는 행정자치부에서 추진하는 소도읍 육성사업과 건설교통부에서 추진하는 살고 싶은 도시만들기를 제안한 서천군 서천읍과 장항읍을 대상으로 조사하였다.

조사대상 주민의 선정은 계획수립 및 시책추진에 있어서 직·간접적으로 참여한 주민을 1차로 선정하였으며, 이와 대별되기 위해서 일반 주민을 대상으로도 조사하였고, 조사방법은 설문지 배포 회수방식을 택하였으며, 설문에 응답한 주민은 총 78명이다.

2. 설문결과

1) 주민참여 필요성 및 참여형태

도시 정비 및 재생사업에 있어서 주민참여가 필요하냐는 질문에 대해서는 매우 필요하다는 응답이 28.2%, 필요하다는 응답이 47.4%, 약간 필요하다는 응답이 7.7%를 보임으로써 대부분의 주민이 주민참여의 필요성에 대해서 공감하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-1〉 도시 정비 및 재생사업에서 주민참여의 필요성

구분	매우필요	필요	약간필요	보통	약간필요 하지않음	필요 하지않음	매우필요 하지않음
빈도(명)	22	37	6	13	-	-	-
퍼센트(%)	28.2	47.4	7.7	16.7	-	-	-

주민참여의 필요성에 대해서 인식하고 있는 대부분의 주민들은 현재까지 진행되고 있는 주민참여의 형태중 어떠한 형태로 참여하였는지에 대한 질문에 대해서는 홍보활동에 약 70.5% 이상의 주민들이 응답하였으며, 공청활동에는 20.5%, 자치활동에는 9.1%로 응답하여 대부분의 주민이 홍보활동을 통하여 의견을 제시하는 것으로 나타났다.

홍보활동중에서는 주민생활에 관한 행정서비스와 행사통보와 같은 홍보활동에 12.9%, 주요 시책 및 각종 시설에 관한 설명에 18.5%, 주민과 지역사회에 대한 각종 정보제공에 14.5%, 행정상 문제에 대한 정보제공에 8.1%, 공개 설명회, 세미나, 심포지엄에 25.0%의 형태로 참여하는 것으로 나타나 공개적인 설명회, 세미나, 심포지엄에 대한 참여형태 및 주요시책 및 각종 시설에 대한 설명에 대한 관심도가 높은 것으로 나타났다.

공청활동은 진정, 투서, 전화 혹은 직접 방문등의 형태에 33%, 여론조사, 주민모니터링, 집회, 주민회의와 같은 형태에 67%로 나타나 직접 주민의 의사를 반영코자 하는 형태에 집중되어 행정에 대한 주민의 의견, 요구, 제언등의 청취 및 반영 및 주민고충 처리 및 조화, 주민에 로사항에 대한 상담으로 참여하는 형태에 대해서는 의견은 거의 없는 것으로 나타났다.

또한 자치활동형태에 있어서도 행정과 주민의 자발적인 참여에 의한 참여가 50%로 균등하게 나타남으로써 주민의 자발적인 참여가 향후에는 그 요구가 더욱 증대할 것으로 전망된다.

〈표 4-2〉 도시 정비 및 재생사업에서 과거 주민참여의 형태

구분	홍보활동	공청활동	자치활동
빈도(명)	124	36	16
퍼센트(%)	70.5	20.5	9.1

2) 주민참여가 이루어지지 않는 이유 및 참여단계별 필요성

주민참여가 이루어지지 않는 이유가 무엇이라는 질문에 대해서는 계획내용의 미공개 및 홍보부족이 35.9%로 가장 많이 응답하였으며, 주민참여 의식의 부족이 34.6%, 리더 및 리더십 부재가 14.1%, 주민참여제도의 미비가 11.5%로 응답하여 주민의 관심을 유발하고 유인할 수 있도록 하기 위한 내용의 공개성 및 투명성을 1차적인 문제점으로 지적하였다.

〈표 4-3〉 주민참여가 이루어지지 않는 이유

구분	주민참여제도 미비	계획내용의 미공개 또는 홍보부족	리더 및 리더십 부재	주민참여 의식 부족	기타
빈도(명)	9	28	11	27	3
퍼센트(%)	11.5	35.9	14.1	34.6	3.9

정책수립부터 도시계획, 사업계획, 사업평가, 사업시행, 운영관리 단계까지의 일련의 도시관련 사업의 추진에 있어서 주민참여의 필요하겠느냐에 대해서는 도시계획수립단계가 59.0%로 가장 많은 응답을 보여 현재 진행되고 있는 도시계획수립단계에서의 주민참여방식에 대한 불만이 많은 것으로 판단된다. 한편, 사업과 관련하여서는 사업계획단계와 사업평가단계에 각각 17.7%, 16.8%로 나타나 사업의 실질적인 추진에 관해서 주민참여의 필요성이 높다고 응답하였다.

〈표 4-4〉 단계별 주민참여 필요성

	필요성 (%)	매우필요	필요	약간필요	보통	약간필요 하지않음	필요하지않음
정책수립 단계	17.7	24 (30.8%)	30 (38.5%)	11 (14.1%)	10 (12.8%)	1 (1.3%)	2 (2.6%)
도시계획 단계	59.0	15 (19.2%)	32 (41.0%)	17 (21.8%)	13 (16.7%)	1 (1.3%)	
사업계획 단계	17.7	14 (17.9%)	31 (39.7%)	20 (25.6%)	11 (14.1%)	2 (2.6%)	
사업평가 단계	16.8	5 (6.4%)	34 (43.6%)	23 (29.5%)	14 (17.9%)	2 (2.6%)	
사업시행 단계	14.9	10 (12.8%)	31 (39.7%)	14 (17.9%)	19 (24.4%)	3 (3.8%)	1 (1.3%)
운영관리 단계	15.5	8 (10.3%)	33 (42.3%)	16 (20.5%)	19 (24.4%)	1 (1.3%)	1 (1.3%)

3) 주민참여활성화를 위한 관련 주체별 요구사항

주민의 주민참여를 활성화하기 위해서 얼마만큼 필요하냐는 질문에 대해서는 조직력의 확보가 24.0%, 주민들의 참여태도 개선이 25.8%, 지도력의 확보가 24.7%, 규칙과 책임있는 주민참여가 25.4%로 나타나 주민참여 전반에 대해서 그 필요성을 인식하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-5〉 주민입장에서의 주민참여 과제

구분	필요성	매우필요	필요	약간필요	보통	필요없음
조직력의 확보	24.0%	26	29	14	10	
		(32.1%)	(37.2%)	(17.9%)	(12.8%)	
주민들의 참여태도 개선	25.8%	31	34	9	4	
		(39.7%)	(43.6%)	(11.5%)	(5.1%)	
지도력의 확보	24.7%	17	44	10	7	
		(21.8%)	(56.4%)	(12.8%)	(9.0%)	
규칙과 책임있는 주민참여	25.4%	25	34	14	4	
		(32.1%)	(43.6%)	(17.9%)	(5.1%)	

아직까지 우리나라의 주민참여는 행정주도의 주민참여라고 할 수 있는 바, 주민입장에서 주민참여의 확대를 위해서 행정에서 개선되었으면 하는 분야에 대한 질문에는 주민에게 쟁점사항을 알리는 것에 20.8%, 정책형성 및 계획과정에서의 주민참여 기회를 확보하는 것에 19.7%, 정보제공에 19.7%, 주민발언에 대한 실질적인 반영이 20.3%, 주민참여의 기회확충과 적절한 참여의 장 설정에 19.5%로 응답하였다.

세부적으로 살펴보면, 쟁점사항에 대한 주민알림과 주민참여기회확보에 대해서는 90% 이상이 그 필요성을 언급하였으며, 주민발언에 대한 실질적인 반영이 78%, 주민참여의 기회확충에 73%로 응답해 우선 필요한 것은 주민에 대한 정보제공 및 홍보이며, 이에 따른 주민의견을 들을수 있는 장과 그 의사결정과정에 대한 공개가 뒤따라야 할 것으로 보인다.

〈표 4-6〉 주민입장에서의 행정 요구도

구분	필요성	매우필요	필요	약간필요	보통	필요없음
쟁점사항을 주민에게 알림	20.8%	24	47	6	1	
		(30.8%)	(60.3%)	(7.7%)	(1.3%)	
정책형성 및 계획과정에서의 주민참여기획확보	19.7%	22	40	11	5	
		(28.2%)	(51.3%)	(14.1%)	(6.4%)	
정보의 제공	19.7%	14	43	16	5	
		(17.9%)	(55.1%)	(20.5%)	(6.4%)	
주민발언에 대한 실질적인 반영	20.3%	13	47	15	3	
		(16.7%)	(60.3%)	(19.2%)	(3.8%)	
주민참여의 기획확충과 적절한 참여의 장 설정	19.5%	14	43	15	5	
		(17.9%)	(55.1%)	(19.2%)	(6.4%)	

주민참여를 시행한다 하더라도 정책 및 계획 수립·추진·평가에 있어서 전문가가 반드시 관련되게 되는 바, 주민참여를 확대하고 개선하기 위해서 개선되었으면 하는 부문에 대한 질문에 대해서는 계획수립가가 어느 한 분야에 특정되지 않고 다양한 분야를 섭렵한 전문가가 필요하다는 응답이 31.5%, 지역현실을 정확히 이해하고 계획을 수립할 수 있는 지역 밀착형의 전문가가 필요하다는 응답이 35.2%, 주민참여 방법을 다양화 하고 그 기회를 대폭 확장할 수 있는 실질적인 방법론을 제공하고 실천하는 전문가가 필요하다는 응답에 33.3%로 응답하였다.

〈표 4-7〉 주민입장에서의 계획수립가(전문가) 요구도

구분	100	매우필요	필요	약간필요	보통	필요없음
특정분야가 아닌 다양한 분야를 섭렵한 전문가 필요	31.5%	17	34	17	10	
		(21.8%)	(43.6%)	(21.8%)	(12.8%)	
지역현실을 정확히 아는 전문가의 활용 분위기 조성	35.2%	27	38	11	2	
		(34.6%)	(48.7%)	(14.1%)	(2.6%)	
계획수립과정 중 적극적인 주민참여유도를 위한 방법론 제공 및 실천	33.3%	17	42	13	6	
		(21.8%)	(53.8%)	(16.7%)	(7.7%)	

4) 주민참여 활성화를 위한 개선사항

주민참여를 활성화 하기 위해서 주민참여 절차를 제도화한다면 어떠한 내용이 필요하겠느냐는 질문에 대해서 계획단계 및 집행 평가단계까지 전체적인 주민참여를 모색해야한다는 응답이 18.9%로 나타나 계획수립은 물론 집행·평가단계의 전반에 대한 요구가 증폭되고 있는 것으로 나타났다. 특히 그 필요성부분에 있어서 필요성을 인식하고 있음

계획수립과정중에서의 주민참여 방법에 대해서는 매우 필요와 필요에 응답한 비중이 50%이며, 약간필요 응답까지 합산하면 80%를 상회하여 현행 제도하에서 이루어지는 확실적이고 제도권내에서 부여되는 주민참여방법에 대한 불만이 많음을 간접적으로 짐작할 수 있다.

전체 주민을 대상으로 할 수 없기에 이해당사자 및 이해집단에서 탈피하여 공익성을 추구하는 주민단체가 참여주도그룹으로 선정되어 주도하는 방식에 대한 응답에서는 필요 이상의 응답을 한 비중이 74.3%로 나타나 공익성이 담보될 때 주민 대표그룹이 주도하는 것에 대해서는 인식을 공유하고 있다고 할 수 있다.

주민참여의 방법론적인 측면에서 현재의 공청회, 공고공람의 일방적인 조치에서 벗어나 다양한 매체를 활용하기 위한 채널 다양화에 대한 응답은 필요하다고 응답한 응답자가 47.4%, 약간필요하다고 응답한 응답자가 21.8%로서 의견수렴 매체의 다양화도 도모하여야 할 것으로 판단된다.

계획수립중에 공청회나 설명회와 같은 일방적인 계획설명방식에서 탈피하여 개별 부문별 소그룹 형식의 워크숍 방식 도입에 대한 의견은 전체적으로는 그 필요성에 대해서 70%이상이 인식하고 있지만, 그 필요성에 대해서는 약간 필요를 응답한 응답자가 34.6%로 나타나고, 필요하지 않다고 응답한 응답자도 6.4%로 이러한 응답결과의 해석은 부문별 워크숍에 따른 의견개진 및 통합의 어려움, 즉 의사결정을 이루어가기 위해서 장기간의 시간이 소요된다는 인식에서 기인한 것으로 보인다.

일방적인 위원회 위주의 방식보다는 민관협력방식으로의 전화에 대해서는 55.1%이상이 필요성에 대해서 응답하여 관 및 전문가 주도의 각종 위원회에 대한 제도개선이 필요할 것으로 판단된다.

주민모니터링제도 및 주민평가제도의 도입도 역시 필요 및 매우 필요하다고 응답한 응답자가 80.6%로 나타나 계획수립과정 후의 일련의 과정속에서 주민이 참여할 수 있는 기회에 대한 필요성을 짐작케 한다.

〈표 4-8〉 주민참여 제도화를 위한 개선사항 요구도

구분	필요성	매우필요	필요	약간필요	보통	약간필요 요하지 않음	필요하지 않음	필요 없음
계획단계에서의 주민참여확대 유도	13.1%	25	34	11	5	1	2	
		(32.1%)	(43.6%)	(14.1%)	(6.4%)	(1.3%)	(2.6%)	
계획수립은 물론 집행 평가단계까지 주민참여 모색	18.9%	44	35	22	12	3	1	
		(56.4%)	(44.9%)	(28.2%)	(15.4%)	(3.8%)	(1.3%)	
계획수립과정 중 주민참여 방법의 다양화 및 실천	11.8%	10	29	24	13	2		
		(12.8%)	(37.2%)	(30.8%)	(16.7%)	(2.6%)		
이해당사자 및 이해집단에서 탈피하여 공익성을 추구하는 주민단체가 참여 주도그룹으로 선정되어 주도	10.9%	10	27	21	16	2	2	
		(12.8%)	(34.6%)	(26.9%)	(20.5%)	(2.6%)	(2.6%)	
주민참여의 다양한 채널 보장(공청회, 공고공람의 일방적 조치에서 벗어나 다양한 매체활용)	11.8%	9	37	17	14	1		
		(11.5%)	(47.4%)	(21.8%)	(17.9%)	(1.3%)		
계획설명방식(공청 회, 설명회)에서 탈피하여 개별부문별 소그룹형식의 워크숍 방식 도입	10.5%	5	24	27	16	1	5	
		(6.4%)	(30.8%)	(34.6%)	(20.5%)	(1.3%)	(6.4%)	
위원회를 민관협력방식으로 전환 (주민대표참여 등)	11.0%	8	43	8	16	1	2	
		(10.3%)	(55.1%)	(10.3%)	(20.5%)	(1.3%)	(2.6%)	
주민모니터링제도, 주민평가제도의 도입	12.0%	8	47	9	11	1	2	
		(10.3%)	(60.3%)	(11.5%)	(14.1%)	(1.3%)	(2.6%)	

주민이 요구하는 정책적인 프로그램에 있어서 전문 행정인력의 현장투입, 주민참여 재정지
원프로그램 활성화, 주민지원사업에 대한 지자체 조례제정 및 지원, 지구단위계획관련 주민제
안에 대한 공공지원제도, 주민제안사업 지원을 위한 신탁운영, 주민공동체의 자율활동 진작프

로그래밍 시행, 주민협의체 결성 지원프로그램지원, 주민협정제도의 활성화, 마을가꾸기와 같은 주민공모사업 시행, 주민 제안사업 코디네이터 기능수행 등 그 필요성에 대해서는 10%안팎의 균등한 분포를 보였다.

세부적으로 살펴보면 전문가 파견제도, 지역담당제와 같은 전문 행정인력의 현장투입제도에 대해서는 필요하다고 응답한 자가 55.1%, 매우 필요하다고 응답한 자가 20.5%로 나타나 주민참여의 조속한 성숙을 위해서 그 필요성이 높다고 판단된다.

역시 재정지원프로그램에 있어서도 필요하다고 응답한 응답자가 52.6%와 매우 필요하다고 응답한 자가 11.5%로서 주민참여활동에 대한 지자체의 재정적 지원도 시급함을 알 수 있다.

조례제정과 같은 제도적인 장치의 실시에 대해서는 83.4%가 필요하다고 응답하여 인력·재정적·제도적인 부분에 대한 통합적인 실천이 요구된다.

주민제안사업, 자율활동 진작프로그램, 주민협의체 결성 지원프로그램에 대해서도 70% 이상이 필요하다고 응답하였으며, 특히 마을가꾸기와 같은 주민공모사업의 경우 매우필요 16.7%, 필요 44.9%, 약간 필요 26.9%로 88.5%의 높은 비중으로 나타나 주민들의 역량을 키우기 위한 경쟁원리에 근거한 공모방식의 도입에 찬성하는 것으로 나타났다.

반면 전문 공기업의 주민제안사업 코디네이터 기능수행은 필요하다고 응답한 응답자가 63.4%에 그쳐 상대적인 필요성에 대한 인식이 낮음을 알 수 있다.

이를 종합하면, 주민참여프로그램을 활성화 하기 위해서는 우선 법적·제도적·행정적·재정적인 지원을 지속시키기 위한 통합적인 시스템이 필요하며, 주민에게는 서로 경쟁하여 주민 스스로 지역발전을 위해서 생각하고 고민하며, 스스로 노력하는 공모방식의 사업이 절실히 필요함을 알 수 있다.

〈표 4-9〉 주민참여 프로그램 요구도

구분	필요성	매우필요	필요	약간필요	보통	약간필요 하지않음	필요하 지않음	매우필 요하지 않음
전문 행정인력의 현장 투입(예, 전문가 파견제도, 지역담당제)	11.3%	16 (20.5%)	43 (55.1%)	13 (16.7%)	6 (7.7%)			
주민참여 재정지원 프로그램 활성화	10.2%	9 (11.5%)	41 (52.6%)	15 (19.2%)	13 (16.7%)			
지방의제21과 같은 주민지원사업에 대한 지자체 조례제정 및 지원	10.2%	13 (16.7%)	30 (38.5%)	22 (28.2%)	12 (15.4%)	1 (1.3%)		
지구단위계획관련 주민제안에 대한 공공지원제도	9.8%	9 (11.5%)	31 (39.7%)	22 (28.2%)	15 (19.2%)	1 (1.3%)		
주민제안사업 지원을 위한 신탁운용	9.1%	8 (10.3%)	31 (39.7%)	19 (24.4%)	16 (20.5%)	2 (2.6%)	2 (2.6%)	
주민공동체의 자율활동 진작프로그램	9.3%	8 (10.3%)	29 (37.2%)	22 (28.2%)	15 (19.2%)	2 (2.6%)	2 (2.6%)	
주민협의체결성 지원프로그램	9.9%	8 (10.3%)	30 (38.5%)	25 (21.1%)	11 (14.1%)	2 (2.6%)	2 (2.6%)	
주민협정제도의 활성화	10.1%	10 (12.8%)	33 (42.3%)	21 (26.9%)	10 (12.8%)	2 (2.6%)	2 (2.6%)	
마을가꾸기와 같은 주민공모사업	10.9%	13 (16.7%)	35 (44.9%)	21 (26.9%)	9 (11.5%)			
전문공기업의 주민제안사업 코디네이터 기능수행	9.1%	9 (11.5%)	25 (21.1%)	24 (30.8%)	19 (24.4%)	1 (1.3%)		

제5장 정책적 시사점

1. 관련주체별 개선과제

1) 주민

주민은 주민참여에 있어서 가장 기본적인 근간이다. 우리나라의 도시정비 및 도시재생을 위한 주민참여를 활성화하기 위해서는 기존의 도시계획 및 지역계획에서 계획수립과정·집행과정·평가과정 중에서 나타난 주민의 과제를 종합하면 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 조직력의 확보이다. 주민참여는 조직형태를 이루는 것이 중요하다. 이 조직력은 심리적 응집력을 갖고 조직체 형성을 고취해 주는 것이기 때문이다. 개인의 단순한 의견제시로는 계획수립에 있어서 고려사항에 대한 그 비중이 작으므로 주민스스로 한목소리를 만들고 그 공통된 의견을 수렴하기 위해서는 조직력의 확보가 필요하다.

둘째, 주민들의 참여태도 개선이다. 주민들은 문제의식을 가지고 참여할 때 각자의 역할이 효과적으로 발휘될 수 있다. 대개의 경우 교육, 소득, 직업에 따라 개인의 참여태도가 달리 나타나고 있지만, 무엇보다도 참여의 경험이 있는 주민의 경우가 보다 효과적으로 참여를 이룰 수 있다.

셋째, 지도력 확보이다. 지도자의 지도력은 그 집단의 가치와 기대를 대변한다. 지도력은 집행적 기능을 의미하는 것으로 개인의 행동을 효과적인 집단행동으로 전환시키는 기술과 지식이다. 일정한 지역주민의 역량을 효과적으로 발휘할 수 있도록 지도력을 가질 때 바람직한 주민참여가 가능하다.

넷째, 규칙과 책임 있는 주민참여이다. 주민참여의 한계를 극복하기 위해서는 첫째, 일반주민의 참여를 확보하고자 노력할 것, 둘째, 주민참여의 내용에 대해서도 개인적 사정에 편중되지 않고 일반납세자의 입장에서 정책 형성에 참여한다고 하는 건설적, 능동적인 참여에 노력할 것, 셋째, 다른 사람의 입장을 배려하고 권리주장의 결과에 책임을 질 것, 넷째, 각기 역할과

책임분담관계를 근거로 자립적인 입장에서 노력할 것, 다섯째, 참여의 규칙화에 노력할 것 등이 필요하다.

2) 행정

우리나라의 주민참여는 아직까지 행정주도의 주민참여라고 할 수 있으며, 실질적인 주민참여를 위해서는 행정의 노력이 지극히 중요하다고 할 수 있다. 주민참여가 실질적으로 이루어지는 제도적 참여의 경우 모든 공식적인 주민참여 통로는 행정에 의해서 좌지우지되기 때문이다. 따라서, 도시의 정비 및 재생에 있어서 바람직한 주민참여를 위한 행정의 과제는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 쟁점이 되는 주제를 명확하게 파악하고 주민에게 알려야 한다. 지역주민들에게 있어서 어떤 '주제'가 쟁점이 되고 있으며, 이것을 해결하려면 어떤 수단을 동원하는 것이 가장 현명인가 하는 것에 대한 전반적인 고려가 요구된다. 이러한 홍보 및 알림 활동이 주민이 주민들 간에 협의하고 소통하는 단초를 제공하는 근간이 된다.

둘째, 정책형성 및 계획결정과정에서 주민참여의 기회의 확보이다. 모든 정책을 결정하고 사업을 실시하는 전 단계에 있어서 주민참여는 행정의 일방적인 결정에 따를 것을 강요하는 결과가 될 수 있다. 따라서 주민참여는 집행을 위한 계획뿐만이 아니라 정책을 입안하고 형성하며, 계획결정과정에서 주민이 참여하고, 계획을 모니터링하고 평가할 수 있는 참여기회와 확보되어야 한다.

셋째, 정보의 공개이다. 주민들이 요구하는 가장 큰 목소리가 정보의 공개이다. 정보공개가 중요한 이유는 정보공개를 통해 주민의 관심을 불러일으키고 주민이 참여토록 하는 동기를 부여하기 때문이다. 이것이 주민참여의 시발점이다. 따라서, 행정이 가지고 있는 정보를 가능한 주민에게 널리 공개하여야 한다. 행정은 이 같은 유용한 정보를 제공할 수 있는 효과적인 다양한 방안을 마련해야 한다. 또한, 정보공개에 있어서 문제의 제기뿐만이 아니라 정책수립과정, 계획수립과정, 시행과정, 평가과정 등 전 절차에 걸친 내용을 주민에게 공개하여야 한다. 향후에는 이러한 주민들의 요구가 더욱 높아질 것으로 판단된다.

넷째, 주민 발언에 대한 실질적인 반응이 뒤따라야 한다. 현재까지의 주민들은 설명회 위주의 공청회나 설명회, 각종 행사에서 일방적으로 경청하는 단방향의 주민참여에 그치고 있다. 이러한 단방향의 주민참여는 주민참여의 실효성을 담보할 수 없다. 따라서, 주민이 제시한 의

건에 대해서 주민상호간, 행정당국과 주민대표간의 이해 및 의견의 대립을 실질적으로 조정하는 계기가 되어야 한다. 비록, 그 의견수렴 및 의견조정기간이 장기간을 소요하더라도 단순히 발언에만 그쳐서는 안되고, 행정에서는 주민들의 발언을 경청하고 그것을 정책·계획에 반영하여야 한다. 또한, 주민에게는 반드시 반영되지 않는 발언이라 할지라도 그 이유를 설명함으로써 참여의 중요성을 인식시켜야 한다. 이러한 일련의 행위가 담보되지 않을 경우에는 지역사회에서 주민참여의 지속가능성을 담보할 수가 없게 된다.

다섯째, 일회성의 주민의견청취에서 벗어나 실질적으로 주민이 참여할 수 있는 기회의 장이 마련되어야 하고, 또한 그 방법론이 제공되어야 된다. 현행의 도시계획이나 개발사업에서 이루어지는 주민참여는 일방적인 주민의견청취에 지나지 않으며, 주민들이 함께 고민하고, 협의하며, 이해하는 일련의 기회를 실질적으로 제공하고 있질 못한 것이 현실이다. 따라서 참여기회가 우선 확보되고 보장되어야 하며, 동시에 어떠한 방식으로 어떠한 형태로, 어떠한 논의를 할 것인지에 대한 주민참여 방법론에 대한 논의가 확대되어야 하며, 행정은 이를 적극적으로 뒷받침하고 지원하여야 지만 주민참여의 실효성을 높일 수 있다.

3) 전문가

첫째, 도시정비 및 재생사업은 주민생활과 밀접한 생활환경을 다루는 분야이므로 특정분야가 아닌 다양한 분야를 섭렵한 전문가가 필요하다. 우리나라의 현실에서 도시정비 및 재생사업을 이끌어가기 위해서는 계획수립단계부터 행정에서는 전문가의 도움을 필요로 한다. 즉, “계획수립가 = 전문가”로 인식되기도 하며, 우리나라의 현실상 전문가는 특정분야를 전공으로 하기 때문에 상당한 복합적인 양상을 띠는 도시정비 및 재생계획을 수립하고 실천하는데 어려움을 느끼는 것이 현실이다. 그러므로 주민생활환경의 다양한 측면을 이해할 수 있는 자질을 갖춘 전문가 및 계획수립가를 양성함과 동시에 다양한 분야의 전문가들이 협동작업이 가능하도록 그 자질을 향상시킬 필요가 있다.

둘째, 주민참여 전문가의 적극적인 활용하는 분위기를 조성해야한다. 도시정비 및 재생분야는 물론이고 계획분야 전체에서 주민참여를 전문으로 연구하는 사람들이 늘어나고 있는 추세에 있다. 과거에는 유사한 분야의 전문가가 주민참여 내용을 한꺼번에 다루다보니 많은 한계를 노정시킨 것이 사실이다. 지금까지의 각종 공공계획들은 수행할 수 있는 자격이 실질적인 주민생활환경과 크게 관련이 없는 특정한 자격증을 가진 업체에 우선권을 주는 경우가 많

아 주민생활환경을 다룰 수 있는 실제적인 전문가가 배제되는 경우가 많았다. 따라서, 행정에서 실제 당해 지역 주민생활환경을 정비할 수 있는 자질 있는 전문가를 선정할 수 있도록 자격 기준을 실질화 시켜야 할 것이며, 주민들 역시 능력 있고 자신들의 아픔을 가장 잘 이해할 수 있는 전문가를 적극 활용할 수 있도록 건의해야 할 것이다.

셋째, 계획수립과정중의 적극적인 주민참여를 유도할 수 있도록 하기 위한 방법론의 숙지 및 실천이 필요하다. 주민들의 피부에 와닿고 그 필요성을 절실하게 느낄 수 있는 계획은 주민들의 실질적인 삶에 영향을 주는 마이크로한 단위의 계획들이다. 주민이 견고, 만나며, 물건을 팔고 사는 일련의 작은 지구단위의 도시정비계획이다. 이러한 마이크로한 지구단위의 도시정비계획을 수립함에 있어서 전문가들은 다음과 같은 사항을 준수하여야 한다.

첫째, 주민들은 중요한 의사결정이 이루어지기 전까지는 아무런 어떠한 정보도 갖고 있지 못하므로, 의사결정을 준비하는 시작단계부터 주민을 참여시키기 위한 유도장치가 필요하다.

둘째, 주민에게 계획과정과 절차 및 내용을 공지하여 주민이 참여할 수 있는 기회가 얼마나 되고, 계획과정중 어떠한 내용을 발언해야하는지에 대한 세부계획을 수립하여 주민참여자의 역할과 시기, 전체과정상 계획과 주민간의 관계를 설정하여야 한다. 이러한 세부계획에 따라 주민의 역할이 규정되게 된다.

셋째, 도시 정비 및 재생사업을 추진하기 위한 일정한 틀이 구체화되면 주민들이 과정속에 참여하는 것은 배제하여야 한다. 왜냐하면, 모든 주민들을 만족시킬 수 있는 계획목표를 찾기 힘들며, 워크숍등을 비롯한 주민들의 모임이 진행됨에 따라 집단 이기주의에 의한 계획을 방해하는 요인들이 생성되기 때문이다.

넷째, 계획수립절차에 따라 주민들의 의견이 어떻게 수렴되었으며, 어떻게 반영되었는지에 대한 내용을 공개하고, 다음 단계에서 이루어질 사항에 대해서 주민들에게 반드시 인지시켜야 한다. 만약 계획가가 자신만이 모든 진행과정을 이해하고 각 절차별로 이루어진 일에 대해 인지 한다면 주민들은 당해 계획에 대해서 거부감을 갖게되고 이것은 계획의 공신력과 직결되는 문제가 된다.

다섯째, 계획에 관심이 많은 주민외에 일반주민에게도 참여할 수 있는 기회를 보장하기 위하여 가능한한 수단을 동원하여 주민참여를 독려하여야 한다. 이러한 과정중에서 계획가는 전체 과정을 헤치지 않는 한도내에서 일반 주민의 의견을 효과적으로 수렴할 수 있는 방안을 고안하고 실천하여야 한다.

여섯째, 전문분야에 대해서는 주민들은 무지하다고 할 수 있으므로, 이에 대한 적극적인 대

응방안이 모색되어야 한다. 전문 분야를 토론하고 논할 때, 주민들은 전문가의 일방적인 지식을 듣기 위해서 그 자리에 있는 것이 아니며, 전문가와 논쟁을 벌이기 위해서 그 자리에 있는 것이 아니다. 지식의 장단에 맞추어서 전문가가 주민을 무시하거나 단정지으면 안되고, 주민들에게 이해할 수 있도록 친절하게 풀어서 설명해주는 것이 신뢰성을 높이는데 기여할 수 있을 것이다.

마지막으로 계획가는 정해진 세부추진계획에 의하여 일정을 추진한다 하더라도 주민과의 협의절차를 거치다보면 일정이 지연되고, 최초에 목표했던 성과치를 달성하기 어려운 상황이 발생한다. 이런 경우 자만하지 말고 끝까지 계획을 완성하기 위한 노력이 담보되어야 한다.

2. 주민참여 제도 및 프로그램

1) 주민참여 제도

효율적인 도시 정비 및 재생사업을 추진하기 위해서 추진해야할 주민참여의 제도적 측면에 있어서 그 기본방향을 설정하면 다음과 같다.

우선, 현행의 행정주도형의 계획에서 민·관협력형 또는 주민자치형으로 전환하는 주민참여방식의 전환이 필요하다.

두 번째는 주민의 설문조사에서도 나타났듯이 계획전분야에 대한 주민참여 기회 및 방식이 적극 모색되어야 한다. 도시 정비 및 재생사업 계획수립초기에서부터 계획방향설정, 주요사업 설정, 사업계획작성, 사업추진 및 집행, 사업평가단계에 까지 전분야에 걸친 주민참여 기반이 모색되어야 한다. 이런 일련의 과정을 주민이 참여함으로써 주민은 지역에 대한 애착심과 함께 긍지가 높아지고, 주민참여에 대한 참 뜻을 인식하게 된다.

현재까지는 주민이 참여할 수 있는 제도적인 방법이 공청회, 공고·공람과 같은 일방향의 정보소통방식에 국한되고 있으므로 쌍방향의 의사소통 매체를 적극 활용하는 방안이 필요하다. 이를 위해서 우선 행정주도형 주민참여방식을 개선하기 위해서는 우선 공청회 방식의 개선이 최우선이다. 계획말기에 이루어지는 공청회를 계획초기단계에서부터 개최하여야 하며,

계획전체에 대한 총체적인 설명회 방식에서 탈피하여 계획부문별 혹은 기능별 계획 소그룹을 중심으로 한 워크숍 방식을 도입하여야 한다. 또한 관보 및 지역신문 등 주민들의 실생활과 거리가 있는 공고방식에서 탈피하여 지역 케이블 TV, 인터넷 방송 등 다양한 매체를 활용해야 한다.

행정주도형의 주민참여방식을 보완하여 민관협력방식으로 전환하기 위해서는 위원회 구성 및 운영방식의 전환이 필요하다. 현행의 각종 위원회는 자문·의사결정·협력·추진 등 그 성격이 명확하게 주어지지 않다가 보니 최고의 의결기구로서 자리매김되고 있다. 따라서, 계획수립에 따른 의사결정기구로서의 성격을 갖다보니 하향식의 계획이 되어버리고 이는 주민참여의 근본 취지인 상향식계획과는 전면적으로 배치되는 내용이라 할 수 있다. 따라서, 위원회의 구성을 민·관협력 방식으로 전환하여, 위원회 속에 주민대표들의 참여를 확대하며, 위원장 및 간사직에 주민대표가 참여 할 수 있도록 하여야 한다. 그리고 운영방식을 민·관협력에 의해 위원회가 자율적으로 할 수 있도록 하며, 위원회가 단순 심의 및 자문에서 벗어나 계획내용에 대한 발의가 가능하도록 한다. 또한, 요식적인 위원회 개최가 아니라 상시 운영이 가능하도록 하여야 한다.

이외에 발달된 정보화 시설을 적극 활용한 주민참여방법의 적극적인 발굴·시행이 모색되어야 한다. 예를 들어, 실시간 의견 개진 및 그 반영여부의 확인, 상시 주민참여체제의 구축 가능, 계획 전과정의 참여, 계획 내용의 실시간 정보 공개, 다중의 참여 유도, 해당도시의 비거주인으로서 선의의 감시자의 참여 유도, 전국적인 주민참여와 감시자, 전문가 네트워크 구축, 온라인 시스템 상에서 주민직접계획방식의 선진화된 도구로서 활용, 주민의식조사 및 기초조사의 일부항목 조사에서 시간과 비용 절감 등이다. 이로써 주민이 요구하는 주민 모니터링 방안도 통합적으로 추진되어야 한다.

실질적인 주민참여에 있어서 가장 어려움에 봉착하는 것이 지역이기주의이다. 계획 수립 및 집행시 그 수혜여부가 특정지역이나 특정단체에 국한되는 경우가 종종발생하게 되는데, 이를 극복하지 못하게 되면 주민참여의 근본취지를 역행하게 되고 오히려 지역의 커뮤니티가 붕괴될 가능성이 있다. 따라서, 계획은 공익성을 추구하여야 하며, 그 공익성을 추구하는 주민단체의 적극적인 참여가 보자오디어야 한다. 기존의 주민참여그룹 이해당사자 혹은 이해집단이 주류를 이루었던 것에서 탈피, 주민사회의 최고선인 공익성을 추구하는 주민단체가 참여 주도로 그룹으로 선정될 수 있는 방안을 모색하여야 한다.

2) 주민참여 프로그램

설문조사에서도 나타났듯이 주민참여를 위해서는 법적·제도적측면, 재정적 측면, 지원적 측면에 있어서 통합적인 추진시에 주민참여가 활성화 될 수 있다. 이러한 3가지측면에서 과제를 살펴보면 다음과 같다.

첫 번째, 행정인력지원프로그램은 전문가 파견제도와 지역담당제가 제시되고 있다.

전문가 파견제도는 도시계획 및 정책사업에 대한 관련 행정절차와 법적 사항에 대한 전문성 있는 정보를 제공하고, 주민참여의 성격과 목적 등에 대한 주민의 이해를 높여 주며, 이해집단 간의 상충된 의사를 조정하는 매개체적 역할을 수행하기 위함이다. 또한, 전문가들에게 지역에 관한 관심을 제고시키고, 지역발전의 기회를 마련함과 동시에 지역적 차원의 전문인력을 확보하기 위함이다.

공무원의 지역담당제는 주민참여의 시행에 있어 주민참여도가 초기 단계에 있으며, 주민 제안 의견을 받아들일 수 있는 창구가 없어 주민제안이 어려운 실정이다. 이에 지역에 대한 이해가 깊은 지역 공무원을 통하여 주민 제안 수렴과 이를 홍보하기 위함이다. 공무원들로 하여금 지역정책 및 개발에 대한 지역별 민원이나 사안에 대한 의무를 부여하여 지역 내에서 일어나는 주민참여에 대한 사항들을 전담한다. 지역담당공무원은 지역관련 정책, 개발사업 등에 대한 주민홍보와 이해를 돕고 주민참여를 유도하며, 더 나아가 주민조직을 구성하고 관리하는데 정책적·행정적 지원한다.

둘째, 행정의 재정지원프로그램은 크게 지방의제21과 연계된 주민지원사업, 지구단위계획 관련 주민제안에 대한 공공지원제, 주민제안사업 지원을 위한 신탁운용이 제시된다.

지방의제21과 연계된 주민지원사업은 현재, 각 지역에서 주민참여의 성격과 맞물려 일어나고 있는 지방의제21을 범부처별로 주민지원 사업을 지원 할 수 있도록 함으로써 효율적이고 광역적인 주민참여를 유도하기 위함이다. 지방의제21과 연계된 주민지원사업의 경우 별도의 지원과 관련된 지자체 조례를 제정하여 제도적인 장치를 마련한다.

지구단위계획 관련 주민제안에 대한 공공지원제는 현행 제도에서는 주민이 지구단위계획구역의 지정·변경과 수립에 관하여 제안할 경우, 계획의 입안 및 결정에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 제안자에게 부담시키도록 되어 있어, 비영리민간기구(NGO, NPO)나 순수한 의

도(동네의 쾌적한 환경 가꾸기, 문화유적 보호 등)를 지닌 주민제안이 나오기 어려운 실정이다. 이는 재정적 지원을 통하여 주민제안과 참여를 활성화하기 위한 것이다. 주민이 지구단위 계획구역의 지정·변경과 수립에 관하여 제안할 경우, 공개된 토론과 심사를 거쳐 계획의 입안 및 결정에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지자체가 부담할 수 있도록 한다.

주민제안사업 지원을 위한 신탁운용은 어린이 놀이터, 마을공원 조성, 수목 식재, 마을학교 설립 등의 주민제안사업의 경우, 주민들 자체적 비용을 마련하기 어려운 경우가 많다. 이에 주민제안사업 지원을 위한 별도의 신탁을 운영하여 주민제안사업에 대한 지원을 활성화하기 위함이다. 지자체의 일정재산 혹은 기부금을 신탁하고, 운용수익을 주민참여사업에 지원한다. 지원은 지원프로그램을 구성하여 사업별로 하며, 지원에 관한 세칙은 별도로 구성한다.

셋째, 주민공동체의 자율활동 진작 프로그램으로 주민협의체결성을 위한 지원프로그램, 주민참여제도로써이 주민협정제도 활성화, 마을가꾸기 계획안에 대한 주민공모사업, 전문공기업의 주민제안사업 코디네이터 기능수행이 제시된다.

주민협의체 결성을 위한 지원 프로그램은 주민참여가 현실화되기 위해서는 계획수립과정과 함께 주민참여과정을 이끌어 갈 조직체가 요구되며, 상당한 전문기능과 함께 운용비용을 필요로 하기 때문에 이에 대한 전문가 확보와 운영재원의 마련을 위한 제도적 장치가 구축되어야 한다(예: NPO지원법 등). 특히, 주민조직체는 재정지원이 없을 경우, 지속적인 운영이 불가능하게 되므로 주민협의체 결성과 운영을 위한 지원 프로그램을 마련하여 이러한 문제들을 해결토록 한다. 주민참여가 원활하게 이루어 질 수 있도록 주민들의 의사를 반영할 수 있는 기구(주민협의체) 결성을 위한 프로그램을 만들어 지역민의 협의체 결성에 대한 행정적 지원을 비롯한 기타 관련 사항을 지원한다.

주민참여제도로써의 주민협정(住民協定)제도 활성화는 최근 시민사회의 삶의 질 욕구와 환경의식은 변화하는데 비하여 종래의 일률적인 도시계획체계에 의해 주민이 배제된채 계획이 수립됨으로써 효율적인 지방자치화 시대에 부합하지 못하고 있다. 이에 지역성을 고려한, 주민 스스로에 의한 주민협정이 결성될 경우 이를 실행할 수 있도록 지역과 지역민들의 실상에 부합하는 법적 토대를 마련하기 위함이다. 행정기관에서 일방적으로 정해지는 법령이나 조례와는 달리 주민의 바람과 협의에 세심하게 대응할 수 있다는 점에서 가장 기본적인 주민참여 도시계획제도로 활용될 수 있다. 주민협정을 통하여 지역현안과 직결된 사항들에 대한 주민차원에서의 해결을 유도하고, 주민협정을 통하여 제도화시킬 사안들에 대하여는 시장에게 건의안 등을 제출하여 심의 후 제도화하여 지역에 적용하여 시행한다.

마을가꾸기 계획안(어메니티플랜)에 대한 주민공모사업은 마을가꾸기 계획안에 대한 주민 공모사업을 통하여 종래의 중앙집권적이고 관 주도의 획일적 도시계획 및 관리계획에서 탈피하여 지역민이 필요로 하는 사업을 파악하고 이를 우선적으로 시행하기 위함이다. 마을가꾸기 계획안에 대한 주민공모사업은 주민이 자발적으로 지역의 발전상과 계획과 설계 그리고 적극적으로는 실제 조성에도 참여할 수 있도록 각 지자체별로 주민공모사업을 추진하며, 공모를 통하여 선정된 사업들은 각 지자체에서 사업비 지원 등의 인센티브를 부여한다. 주민공모사업에 주민협의체가 능동적으로 참여하도록 하며, 주민협의체를 통하여 자체적으로 도시가꾸기 중간제안 등을 하고, 실천적 활동으로 ‘협의회뉴스 발간’, ‘도시가꾸기 이벤트 개최’, ‘地區내 가이드북 작성’ 등의 업무도 담당하게 한다.

전문 공기업의 주민제안사업 코디네이터 기능 수행은 여러 분야에 있어서 다양한 주체들 간의 의견 수렴이 강조되고 있는 현 시점에 그들의 의견을 조율할 수 있는 전문 코디네이터의 다양하고 풍부한 경험을 바탕으로 사업의 효율성과 능률을 높이기 위함이다. 개발사업 시행시 공기업은 주민협의체 지원프로그램을 마련하여 주민에게 적극적으로 지원하며, 주민협의체에서 제시한 계획(안)을 검토하여 올바른 방향을 제시하는 기능도 함께 수행한다. 또한, 주민협의체 지원센터 혹은 마을만들기 지원센터에 공기업 요원을 파견하는 것을 검토한다.

3) 도시계획관련 제도

주민참여를 활성화시키기 위한 도시계획관련제도개선 프로그램은 크게 도시계획 수립절차상 주민참여 통로의 다양화를 위한 제도개선, 정책의 입안과 집행, 집행결과에 대한 주민모니터링제도 및 주민평가제 도입, 위원회 운영에서의 주민참여 활성화 방안마련으로 크게 나뉜다.

첫째, 도시계획 수립절차상 주민참여 통로의 다양화를 위한 제도개선은 현 도시계획의 공청회 및 주민의견 청취 방식의 문제점을 보완하고 도시계획의 수립단계 및 진행과정에 있어 주민참여의 기회를 마련하여 주민의견을 적극적으로 받아들이기 위함이다.

그 주요내용으로는 공청회 방식의 개선, 계획수립초기인 기본구상 및 대안설정 단계에서부터 주민간담회, 계획안 공개 등을 통해 주민의견 수렴, 계획전체에 대한 총체적인 설명회 방식에서 탈피하여 계획부문별 혹은 기능별 계획소그룹을 중심으로 한 워크숍 방식을 도입, 공람

은 공람시기·공고방식·공람기간을 개선하고, 공청회의 운영방식과 시기를 개선, 공고 방식의 전환, 관보 및 지역신문에서 탈피하여 지역 케이블 TV, 인터넷 홈페이지, 인터넷 방송 등 다양한 매체를 활용하여 통보하며, 전자정보매체를 활용한 시민참여방법 강구, 실시간 의견개진 및 반영여부의 확인, 계획수립기간동안 상시 시민참여체제 구축, 전자정보매체를 통한 계획수립 전과정의 참여, 입안되는 계획 내용의 실시간 정보공개, 해당도시 비거주인으로서 선의의 감시자 참여유도, 전국적인 시민참여와 감시자, 전문가 네트워크 구축, 온라인 상에서 시민직접계획 등 선진화된 도구 활용, 인터넷을 통한 시민의식조사, 일부 기초조사 수행등이 제시되고 있다.

둘째, 정책의 입안과 집행, 집행결과에 대한 주민모니터링제 및 주민평가제 도입은 주민이 정책의 입안과 집행과정에 대한 정보를 접하고, 그 시행결과를 직접 평가함으로써, 주민들에게 행정에 대한 부정적인 견해 해소와 아울러 신뢰성 확보를 통해 지역현안에 대한 관심을 높이고, 이를 통해 주민참여의 확대를 유도하기 위함이다. 그리고 주민 재산권과 일상생활에 밀접하게 관련되는 도시계획에 대해 계획이 집행되면서 발생한 문제를 파악하여 향후 계획수립 시에는 이를 개선할 수 있도록 시민에 의한 계획평가 기회를 제도적으로 마련하기 위함이다. 도시계획에 대한 지속적인 관심과 지지 유도 효과와 아울러 제도 정착을 통해 민·관 파트너십 형성이 가능하다. 정책의 입안과 집행과정, 그리고 실행결과에 대한 정보공개를 통한 주민모니터링제를 실시하고, 정책의 시행결과에 대한 주민평가제를 도입한다.

셋째, 위원회 운영과 관계한 주민참여 활성화 방안 마련은 주민의 이해관계가 직접적으로 관련되어 있는 도시계획에서 위원회 구성인사가 주로 공무원, 관련 행정기관, 학자, 민간단체 대표들로 위축되고 있어 시민의 이익을 대표하는 참여통로가 넓지 못하다. 이에 위원회에서의 주민참여를 통하여 주민의 공익을 반영할 수 있도록 정책방향을 유도함과 아울러 정책의 투명성을 확보하기 위함이다. 주요내용은 가) 관주도의 위원회 운영에서 탈피하여 시민위원회 개념 부분 도입, 나) 중앙 및 지방도시계획위원회에 시민단체가 추천하는 시민위원 참여, 다) 공무원과 전문가 중심의 위원회 운영에서 탈피하여 다양한 시민의견을 수렴하면서도 공익성을 우선할 수 있도록 시민위원의 참여를 제도화, 라) 국토의계획및이용에관한법률 시행령, 자치단체의 조례에 토지이용, 환경 등과 관련된 시민단체 대표 혹은 시민단체가 추천하는 인사를 포함하도록 규정 등이다.

제6장 결 론

지방자치제가 정착되면서 기존 도시 및 지역개발사업에 대한 비판은 시간이 지날수록 그 비판의 강도가 높아지고 있고 주민을 위한 도시정비 및 개발사업이어야 하지만 계획수립과정 및 집행과정에 있어서 지역주민을 어떻게 참여시킬 것인지에 대한 과제가 대두되고 있다.

또한, 선진국을 비롯한 서구에서는 근대화에 대한 비판으로 내발적 발전론이 전개되고 진행되어 지속가능한 개발개념과 결합된 대안적 개발론이 전세제로 파급되었으며, 이에 영향을 받은 우리나라는 지방화시대라는 새로운 여건변화에 따라 주민참여는 도시 및 지역개발분야에서 당해 지역의 독특한 여건을 기초로 지역의 바람직한 발전을 도모하는 기법으로서 그 역할이 기대된다.

외국의 사례를 검토한 결과, 대규모의 시설계획보다는 커뮤니티 단위의 주민참여가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 즉, 기존의 행정관리의 단위 혹은 간선도로 등으로 둘러싸인 지형적인 단위가 아닌, 생활과 장소에 있어 공동체 의식을 느끼고 어떠한 형태로든 주민 조직이 형성되어 있는 커뮤니티를 마을가꾸기의 단위로 한 점이다. 이것은 계획의 초기단계부터 조직적인 주민참여가 용이하다는 점뿐만 아니라 정비의 과정 속에서 단순히 개인공간과 공공시설의 물리적인 정비만이 아닌 지역의 특성을 살린 커뮤니티를 재생하고 주민의 삶을 지속시키고자 하는 주민생활과 주거환경에 관한 의지를 반영할 수 있다는 장점이 있다.

또한, 주민이 함께 만들고 가꾸는 자율적인 참여가 이루어진다는 점이다. 도시를 아름답게 가꾸고 만들어 가는 주체는 주민이 되어야 하고 개인보다는 조직으로서 대처하며 자율적인 마을로 가꾸어 나가야 할 것을 시사하고 있다. 더욱이 마을가꾸기에 대한 주민의식과 지식 등 주민참여의 토양이 갖추어지지 않은 경우 대학연구실이나 시민단체 등의 비영리조직이 무분별한 개인논리와 시장논리에 대응하여 지역과 주민들의 권익을 보호하고 대변할 필요가 있음을 보여주고 있다.

주민참여를 위한 다양한 기술과 프로그램을 개발하여 실천하고 있다는 점이다. 도시를 만들고 가꾸어 나가는 데에 대한 제도가 규정화되었다고 해서 주민참여가 다 이루어지는 것은 아

니다. 주민참여에 의한 도시만들기의 궁극적인 목적은 지역주민 스스로 참여하여 마을을 지속적으로 만들고 가꾸고 관리해 가는 것이다. 이를 위해서는 각 단계에 대응하는 다양한 주민참여의 기술과 프로그램 개발과 이를 지원하는 조직이 필요하다.

이러한 선진사례를 검토하여 참여정부에서 추진하고 있는 정책사업에 당선된 해당주민들을 대상으로 설문조사를 실시하였는 바, 도시 정비 및 재생사업시에 주민참여를 활성화 하기 위한 검토과제를 예시하면 다음과 같다.

첫째, 주민의 입장에서는 주민조직의 자생력 확보와 참여태도의 개선이 필요하다. 주민참여는 개개인의 형태로 이루어지는 것은 단순한 의견제시로 그치므로 조직형태를 이루는 것이 중요하다. 또한, 주민들의 참여태도를 개선하기 위한 효과적인 방법론의 모색이 필요하다. 우선 조직으로서 활동하기 위해서는 지도력 즉 리더십과 리더의 발굴 육성이 전제되어야 한다. 이로써 개인의 행동을 효과적인 집단행동으로 전환시키는 기술과 지식을 습득하여야 한다.

둘째, 행정에서는 홍보·정보공개·주민참여기회의 확보등을 종합적으로 제공하여야 한다. 지역주민들에게 있어서 어떤 '주제'가 쟁점이 되고 있으며, 이것을 해결하려면 어떤 수단을 동원하는 것이 가장 현명한가 하는 것에 대한 전반적인 고려가 요구된다. 이러한 홍보 및 알림 활동이 주민이 주민들간에 협의하고 소통하는 단초를 제공하는 근간이 된다. 또한, 정책형성 및 계획결정과정에서 주민참여의 기회가 확보되어야 한다. 가장 필수적인 것이 바로 정보의 공개이다. 정보공개를 통해 주민의 관심을 불러일으키고 주민이 참여토록 하는 동기를 부여하기 때문이다. 이것이 주민참여의 시발점이다. 따라서, 행정이 가지고 있는 정보를 가능한 주민에게 널리 공개하여야 한다. 행정은 이 같은 유용한 정보를 제공할 수 있는 효과적인 다양한 방안을 마련해야 한다.

셋째, 계획수립가로 참여하게 되는 전문가는 다양한 분야를 섭렵한 전문가가 계획을 수립하여야 하며, 주민참여 전문가의 적극적인 참여가 배려되어야 한다. 또한, 전문가는 계획수립과정중의 적극적인 주민참여를 유도할 수 있도록 하기 위한 방법론의 숙지 및 실천이 필요하다. 주민들의 피부에 와닿고 그 필요성을 절실하게 느낄 수 있는 계획은 주민들의 실질적인 삶에 영향을 주는 마이크로한 단위의 계획들이다. 주민이 걷고, 만나며, 물건을 팔고 사는 일련의 작은 지구단위의 도시정비계획이다. 이러한 마이크로한 지구단위의 도시정비계획을 수립함에 있어서 전문가들은 많은 노력을 하여야 한다.

도시정비 및 재생사업에서 주민참여를 활성화하기 위한 제도 및 프로그램으로서는 기존의 방식을 수정·보완·개선하는 방안과 새로운 제도 및 프로그램을 개발하여 시행하는 방안이 있다.

우선, 제도적인 면에서는 현행의 행정주도형의 계획에서 민·관협력형 또는 주민자치형으로 전환하는 주민참여방식의 전환이 필요하고, 계획전분야에 대한 주민참여 기회 및 방식이 적극 모색되어야 한다. 도시 정비 및 재생사업 계획수립초기에서부터 계획방향설정, 주요사업 설정, 사업계획작성, 사업추진 및 집행, 사업평가단계에 까지 전분야에 걸친 주민참여 기반이 모색되어야 한다. 이런 일련의 과정을 주민이 참여함으로써 주민은 지역에 대한 애착심과 함께 긍지가 높아지고, 주민참여에 대한 참 뜻을 인식하게 된다.

또한, 현재까지는 주민이 참여할 수 있는 제도적인 방법이 공청회, 공고·공람과 같은 일방향의 정보소통방식에 국한되고 있으므로 쌍방향의 의사소통 매체를 적극 활용하는 방안이 필요하다. 이를 위해서 우선 행정주도형 주민참여방식을 개선하기 위해서 계획말기에 이루어지는 공청회를 계획초기단계에서부터 개최하여야 하며, 계획전체에 대한 총체적인 설명회 방식에서 탈피하여 계획부문별 혹은 기능별 계획 소그룹을 중심으로 한 워크숍 방식을 도입하여야 한다. 또한 관보 및 지역신문 등 주민들의 실생활과 거리가 있는 공고방식에서 탈피하여 지역 케이블 TV, 인터넷 방송 등 다양한 매체를 활용해 나간다.

행정주도형의 주민참여방식을 보완하여 민관협력방식으로 전환하기 위해서는 위원회 구성 및 운영방식의 전환이 필요하다.

도시 정비 및 재생사업에 있어서 주민참여 보장하기 위해서는 법적·제도적 측면, 재정적 측면, 지원적 측면에 있어서 통합적인 추진시에 주민참여가 활성화 될 수 있다. 이러한 프로그램은 크게 행정인력지원프로그램은 전문가 파견제도와 지역담당제, 주민제안에 대한 공공지원제, 주민제안사업 지원을 위한 신탁운용, 주민공동체의 자율활동 진작 프로그램으로 주민협의체결성을 위한 지원프로그램, 주민참여제도로서 주민협정제도 활성화, 마을가꾸기 계획안에 대한 주민공모사업, 전문공기업의 주민제안사업 코디네이터 기능수행등이 제시되고 있다.

본 조사에서는 참여정부에서 도시정비 및 재생사업과 관련이 있는 집단을 표본으로 선정하여 설문조사를 시행하였으며, 이를 바탕으로 정책적인 시사점을 도출하였다.

본 표본집단을 대상으로 향후 사업의 진행에 따라 이와 동일한 조사항목들을 정기적으로 조사하고, 구체적인 사항에 대한 설문을 실시함으로써 주민참여와 관련된 효율적인 정책방안을 모색하는데 도움이 될 수 있을 것이라 판단된다.

참고문헌

- 강경구(2001), “도시계획 과정에 있어서 주민참여 확대방안에 관한 연구”, 건국대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 권영득 · 김용철 · 원성수 · 안혁근(2004), “신도시개발과정에서의 주민참여 활성화 방안”, 한국지역개발학회지 제16권 제3호.
- 김남두(2006), “주민참여 마을만들기 사업의 유형별 특성분석”, 충북대학교 대학원.
- 김대욱 · 류지원 · 정응호 · 김수봉(2006), “도시계획 과정에 있어서 웹기반GIS를 이용한 주민참여시스템 개발에 관한 연구”, 한국지리정보학회지 제9권1호
- 김세웅(2001), “지구단위계획에서 주민참여에 관한 연구”, 대전논업 제9권.
- 김인구(2007), “농촌전통테마마을 사업에 대한 주민참여 요인분석”, 공주대학교 대학원.
- 김재호 · 오세규(2001), “공동주택 단지 재 계획과정에서 적극적 주민참여에 관한 연구”, 대한건축학회 학술발표대회 논문집 제21권 제2호.
- 김혜민(2006), “농촌마을개발사업의 전개와 주민참여에 관한 연구”, 농촌계획 제12권3호
- 김혜천(2001), “지역주민의 도시계획에 대한 인식수준과 주민참여의 차이성에 관한 연구”, 도시행정학보 제14권 제1호.
- 문미혜(2007), “주택재개발사업에 있어서 주민참여 활성화방안에 관한 연구”, 경희대학교 행정대학원.
- 박광우(2006), “주민참여예산제도의 모형에 관한 연구”, 전남대학교 대학원.
- 박선영(2007), “도시재개발사업에서의 주민간 참여불평등에 관한 연구”, 서울대학교 행정대학원.
- 박정미(2004), “지역사회 주민조직화 과정에서의 주민참여 성공요인에 관한 사례연구”, 숭실대학교 통일사회복지정책대학원
- 박진홍(2006), “주민참여 실태분석과 활성화 방안”, 경북대학교 행정대학원.
- 박태원 · 양윤재(2004), “기성시가지 도시개발방식 결정 모형연구”, 한국도시설계학회 추계학술발표대회 논문집.

- 박평길(2005), “주민참여를 통한 도시계획과정의 갈등해소 방안에 관한 연구”, 경희대학교 행정대학원.
- 박호숙(2000), “주민대표성 제고를 위한 주민참여 활성화 전략”, 지방정부연구 제4권 제1호.
- 배웅규(2000), “주민참여에 의한 도시정비·계획 방법에 관한 연구”, 도시지역개발연구 제8권 제2호
- 배웅규(2002), “도시공동체 재생을 위한 주거지정비와 주민참여”, 건축 제46권 제11호.
- 송영국(2005), “지방자치단체의 주민참여예산제도의 도입방안에 관한 연구”, 한양대학교 지방자치대학원.
- 신민정·채현탁(2004), “도시영구임대주택지역의 주민참여 활성화 방안”, 사회복지연구 제25권.
- 신중진(2000), “일본의 마치즈쿠리와 주민참여”, 국토 제221권
- 신중진·배웅규(2005), “주민참여에 의한 도시주거지정비방안에 관한 연구”, 대한건축학회논문집 제21권 제4호.
- 심재봉(2006), “주민참여형 마을만들기 활성화 방안에 관한 연구”, 전남대학교 행정대학원.
- 안혜원(2006), “주민참여에 의한 주거환경정비 연구”, 충북대학교 대학원.
- 양민구(2007), “마을가꾸기에 있어서 주민참여 확대방안에 관한 연구”, 전북대학교 석사학위논문.
- 오세경(2003), “도시가꾸기를 위한 주민참여 방안에 관한 연구”, 연구보고 제27권 제1호.
- 유상오(2000), “일본 오야마초의 주민참여와 NPC운동 과정에 대한 고찰”, 도시행정학보 제13권 제1호.
- 유천용(2007), “재정비촉진계획에 있어서의 주민참여 활성화 방안 연구”, 서울시립대학교 도시과학대학원.
- 윤현석(2007), “마을단위 종합개발사업에 있어서 주민참여 제고방안에 관한연구”, 전남대학교 대학원.
- 이광희(2003), “지방자치단체의 주민참여입법”, 한국정치연구, 제12권 제1호.
- 이동균(2007), “주민참여에 의한 마을가꾸기 사업에서 참여주체의 관계구도와 역할에 고나한 연구”, 성균관대학교 대학원.
- 이병용(2006), “지역개발에 있어 주민참여 활성화 방안에 관한 연구”, 경희대학교 행정대학원.
- 이상열(2007), “공공주도 지구단위계획 구역지정시 주민참여에 관한 연구”, 서울산업대학교 주택대학원

- 이상호(1997), “주민,참여형 도시계획 방법론의 모색”, 대전산업대학교 논문집 제 14권.
- 이승현(2007), “도시개발사업의 주민참여 활성화 방안 연구”, 한양대학교 대학원.
- 이유탉 · 최홍규 · 이원근 · 김영하(1999), “주민참여제도에 관한 연구-우리나라와 일본의 제도를 중심으로”, 대한건축학회 학술발표대회논문집 제19권 제2호.
- 이재준 · 이상문(2003), “지속가능한 농촌발전을 위한 주민참여 요인분석에 관한 연구”, 국토계획 대한국토도시계획학회지 제38권 제3호.
- 이정화(2005), “도시계획과정에서의 주민참여 방안에 관한 연구”, 건국대 행정대학원 석사학위논문.
- 이정화(2005), “도시계획과정에서의 주민참여 방안에 관한 연구”, 건국대학교 행정대학원.
- 이현(2005), “주민참여재개발 활성화 방안에 관한 연구”, 성신여자대학교
- 장세훈(2000), “커뮤니티개발과 주민참여”, 국토 제221권.
- 장철호(2004), “도시사업 유형별 주민참여모형 개발에 관한 연구”, 경희대학교 대학원
- 정범모(2004), “개발사업에의 주민참여와 NGO의 역할”, 서울대학교 대학원.
- 정용훈(2007), “기성상업지 가로환경 개선 방안에 관한 연구”, 성균관대학교.
- 정원식(2003), “독일지방자치에 있어 주민참여와 로컬 거버넌스”, 한국정책과학학회보 제7권 제3호.
- 정윤수 · 이재성(2004), “주민설문을 통한 전자적 주민참여 분석”, 사회과학논총 제22권.
- 조승연(2007), “주민참여를 통한 도시재생의 가능성”, 새국토협의회 2007년도 제2차 포럼.
- 조윤희(2006), “주민참여제도의 인지에 관한 연구”, 충북대학교 행정대학원.
- 최막중(2007), “도시재생 : 균형발전에서 특화발전으로, 토지이용연구회”.
- 태윤재(2007), “북촌의 가로환경 계획에 있어 참여주체간의 의견차이에 관한 연구”, 서울대학교 대학원
- 하상을(2007), “도시계획에서의 주민참여제도 인식도에 관한 연구”, 부산대학교 석사학위논문.
- 한국건설교통기술평가원(2006), “도시재생사업단 사전기획연구”.
- 홍인옥(2001), “주민참여형 도시개발 방안으로서 마을만들기”, 대한지리학회 학술대회 제2001권 제1호.
- 황한철 · 최수명(2001), “마을개발계획의 주민참여형 의사결정방법”, 농촌계획 제7권 제2호.
- 황희연(2005), “주민참여 도시만들기 정착화”, 건축 제49권 8호
- Fredrick Wulz(1990), “The conception of Participation”, Henry Sanof, Partipatory Design, pp39-48.

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 한상욱 충남발전연구원 책임연구원

기본연구 2007-16 · 효율적인 도시 정비 및 재생사업 추진을 위한 주민참여 활성화 방안

글쓴이 · 한상욱 / 발행자 · 김용웅 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2007년 10월 31일 / 발행 · 2007년 10월 31일

주소 · 대전시 중구 용두동 112-1 동아일보빌딩 5~6층 (301-745)

전화 · 042-820-1152(도시계획연구팀) / 팩스 · 042-820-1129

ISBN · 978-89-6124-011-6 93300

<http://www.cdi.re.kr>

© 2007, 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.