

충청남도 계획수립... 주민참여방안 연구

김 하 균

LH 토지주택연구원 연구원 hagnyun34@gmail.com

이 연구는 충청남도 계획수립과정에 주민참여를 확대하기 위해 필요한 요인의 중요도를 산출하여 필요한 제도 도입 및 환경 조성을 마련할 수 있는 기초정보를 제공하고자 함

CONTENTS

1. 주민참여의 중요성
2. 주민참여제도 현황 및 연구방법
3. 연구분석틀
4. 분석결과
5. 결론 및 정책제언

요 약

- ◀ 법제도를 분석한 결과, 계획과정에 주민참여를 위한 충분한 기반은 조성되어 있으며, 충청남도뿐만 아니라 국가적으로 중요한 사안 및 타 차치단체도 계획과정에 다양한 주민참여 기법을 동원하여 주민의 참여를 보장하고 있음
- ◀ 그러나 대부분의 계획수립과정을 보면 계획이 전문기관 용역에 의해 수립되고 있고, 수립과정과 내용의 상당부분을 용역담당 계획가가 주도하는 것이 현실임
- ◀ 주민참여에 중요한 요인으로 참여여건, 참여수단, 주민요인을 선정하였고, △참여여건은 전문가 의지, 공무원 의지, 제도적 장치로 구성였으며, △참여수단은 설문을 통한 여론조사, 빅데이터를 통한 여론조사, 숙의 워크숍으로 구성하였고, △주민요인은 도정에 대한 주민관심, 참여경험, 주민역량으로 구성하였음
- ◀ 이러한 요인들을 전문가, 공무원, 시민단체 구성원을 대상으로 AHP 기법을 활용하여 분석한 결과, 주민참여계획에 가장 우선하는 것은 참여여건으로 나타났으며, 하위변수를 종합적으로 검토한 결과 전문가와 공무원의 의지가 가장 중요한 것으로 나타남
- ◀ 주민들의 참여를 확대하고 지속하기 위해서는 전문가와 공무원 집단이 보유하고 있는 전문적인 정보를 주민들에게 공유하여 주민들이 이를 바탕으로 다양한 의견을 제시할 수 있도록 해야 할 것이며, 주민들의 의견을 반영하기 위한 다양한 기법을 개발하여 적용할 필요가 있을 것임

01

주민참여의 중요성

1. 주민참여 활성화의 필요성

- 시민사회가 성숙하고 지방자치제도가 발전함에 따라 시민들의 자치의식은 증대되고 있으며, 정책과정에 주민참여사례가 증가하고 있음
 - 마을만들기, 도시재생 등 정책과정에 주민들의 참여사례가 증가하고 있는데, 정책과정에 주민의 참여가 확대되는 것은 정부의 일방적인 정책결정과 집행에 한계가 있고, 이해관계자 집단과의 소통이 중요한 인식이 새롭게 부상하고 있기 때문임(정정화 외, 2014)
- 계획을 수립한다는 것은 변화에 대한 비전을 공유하고, 바람직한 변화를 성취하는데 필요한 윤곽을 제시한다는 점에서 중요하다고 볼 수 있음(조성수, 2012)
 - 특히 자치단체의 경우 중앙정부의 계획에 근거하여 구체적인 계획을 수립하기 때문에 주민들의 삶에 미치는 영향력은 매우 크다고 볼 수 있고, 자치단체에서 계획을 수립할 시 주민들의 다양한 의견을 수렴하기 위한 참여방안을 마련하고 주민들의 참여를 유도하고 있음
- 하지만 대부분의 계획수립과정을 보면 계획이 전문기관의 용역에 의해 수립되고 있고, 수립과정과 내용의 상당부분을 용역담당 계획가가 주도하는 것이 현실임(황희연, 2012)
 - 주민참여를 위한 제도적인 틀은 마련되어 있지만 이미 입안된 계획에 대한 의견을 청취하는 소극적인 참여 형태로 진행되고 있음(전철민·이희정, 2016)
 - 실효성 있는 계획을 수립하기 위해서는 계획과정에서 다양한 주민참여여건을 조성하여 주민들의 의견을 계획에 반영해야 할 것임. 또한 충청남도 역시 주민참여를 극대화할 필요가 있으며, 전문적인 영역으로 인식되어 온 계획수립과정에도 주민의 참여를 바탕으로 해야 할 것임

02

주민참여제도 현황 및 연구방법

1. 주민참여제도 현황

- 민주주의가 발전하면서 정책과정의 주민참여의 중요성은 높아지고 있음
 - 특히 김혜정(2016)은 참여의 유형을 제도부분에 초점을 맞추어 크게 3가지로 분류하였음

	수동적	교호적	적극적
의의	정부가 주도권을 가지는 참여제도	정부와 시민간의 상호작용이 이루어지는 참여제도	시민이 상당한 주도권을 소유하는 참여제도 민주정치 이상에 가장 가까운 형태
예시	<ul style="list-style-type: none"> - 민원실 - 고충처리 - 정보공개 - 서베이/설문조사 - 옴부즈만 - 모니터 	<ul style="list-style-type: none"> - 선거 - 반사회 - 자문위원회 - 공사협동 - 간담회 - 위원회 	<ul style="list-style-type: none"> - 심의위원회 - 지역수권 - 직접민주제(시민발의, 소환, 주민투표)

출처: 이승중, 김혜정(2011), 시민참여론; 김혜정(2016) 재인용

〈그림 1〉 주민참여제도의 유형

- 우리나라의 주민참여제도는 주민투표제부터 국민신문고제도까지 다양한 참여를 법적으로 보장하고 있음
- 충청남도도 역시 주민참여를 위해 조례를 제정하였고, 이를 근거로 다양한 참여제도를 운영 중에 있음

〈표 1〉 충청남도 주민참여제도 현황

제도	근거법률/조례	내 용
도민참여예산제	지방재정법 제39조 충청남도 도민참여예산제 운영조례	예산과정에 도민의 직접참여를 보장하는 제도로 예산의 투명한 공개, 도민참여를 통한 예산의 우선순위 결정, 자치단체와 주민대표의 협의를 통한 실현가능한 예산 편성
도민평가단	충청남도 도민평가단 등의 구성 및 운영에 관한 조례	<ul style="list-style-type: none"> - 온라인 및 오프라인 활동 병행 - 도정의 주요시책과 사업에 대한 주민참여 및 현장평가(총 180명, 10개 분과 위원회 구성) - 도정발전을 위한 시책건의 및 제안
범도민 정책서포터즈	충청남도 도민평가단 등의 구성 및 운영에 관한 조례	<ul style="list-style-type: none"> - 도정 주요 시책 및 사업에 대한 설문참여(스마트폰, ARS, 이메일) - 도정 주요 시책 및 사업에 대한 홍보 및 정책 제안 등 (5기-945명) - 분야: 건설교통 등 9개 분야
도민리포터	-	- 충남넷, 도정신문, 충남공식 블로그 등에 기사를 제공하는 일을 수행하며, 누구나 자유롭게 가입하여 활동
제로-100 도민디자인단	-	- 충남 홈페이지 및 구성원별 관심분야 사이트에 대한 상시 지속적인 모니터링을 통한 보완·발전방향 제의 (46명)
대학생 정책기자단	-	
도정모니터단	-	<ul style="list-style-type: none"> - 인터넷 공모 및 시장·군수 추천을 통해 도지사가 위촉 - 각계각층 주민의 여론, 각종 사회단체 의견 및 신문, TV, 라디오 등 언론보도 사항에 대한 여론과 주민의 시각, 각종 시책추진에 따른 여론, 주민불편사항에 대하여 수시로 모니터링하여 개선방안 제시 - 도정 전반에 대한 여론 수렴·전달, 도 주관행사 참여, 도정발전을 위한 정책 제안 등

출처: 충청남도 홈페이지

2. 주민참여수단

- 중앙정부 및 자치단체는 주민들의 다양한 의견을 정책과정에 반영하기 위해 설문조사와 공청회 등 다양한 수단을 운영중에 있음
 - 설문조사는 불특정다수에게 미리 설정된 질문에 대한 응답을 통해 주민들의 의견을 조사하는 전통적인 방법임
 - 공청회는 행정절차법에 의해 법적으로 보장되어 있고 그 목적은 공개적인 의견을 듣는 형식으로 불특정다수에게 의견을 듣는 사전청취행위, 대립된 의견을 조정하는 역할을 수행함

- 이외에 빅데이터 분석, 시나리오 기법 등 다양한 주민참여수단이 활용되고 있음
 - 기술발달에 따라 대량의 정보를 신속하게 분석할 수 있게 됨으로써 SNS 등 웹상에 표현되는 다양한 형태의 텍스트 혹은 데이터의 분석을 통해 주민들의 니즈를 조사할 수 있는 빅데이터를 활용한 참여수단도 있음
 - 최근 시나리오 기법이 주목 받고 있는데, 이는 발생 가능한 미래상황에 대해 모든 가능성을 열어두고 여러 가지 시나리오를 제시하여 주민들로 하여금 선택하게 하여 이를 정책과정에 반영하는 것임

3. 주민참여를 위한 주요 요인

- 많은 학자들이 실제 주민참여사례 분석을 통해 정책과정에 주민참여에 영향을 미치는 요인을 다음과 같이 분석하였음

〈표 2〉 주민참여 선행연구 검토

연구자	주민참여 방법	주민참여 영향요인
유동상 외(2016)	공청회, 타운홀미팅, 설문지, 전화통화, 팩스, 시민단체, 주민협회, 시민자문위원회, 그 외 비공식 대담 등	- 자치단체장 및 의회의 관심, - 행정관료의 관심
조연경 외(2009)	체험학습, 강의, 과제달성 등	- 어린이 체험활동 및 강의를 통한 주민들의 관심유도
서울연구원 (2011)	시나리오 기법	-
신재욱 (2013)	설문조사, 공청회, 공개세미나	-
권경득 외(2004)	-	- 정책담당자의 태도 및 노력 - 담당공무원, 기관장과 각종 주민협의체(반상회, 주민 자치기구), 공청회, 언론매체를 통한 의견 수렴 - 주민교육을 통한 역량 강화
전민철 외(2016)	공청회, 전자투표, 설문조사, 지역별 워크숍 등	-
김흥순 외(2013)	-	- 지역에 대한 애착심 - 이해관계 등
양재섭 외(2013)	-	- 자치구의 권한 및 역량 강화
정정화 외(2014)	-	- 공무원의 인식전환 - 기관별 특성을 반영한 참여전략 수립
김영인(2007)	-	- 참여경험

4. AHP의 개념

- AHP는 의사결정의 계층구조를 구성하고 있는 요인간의 쌍대비교를 통해 평가자의 지식, 경험 및 직관을 포착하고자 하는 의사결정방법임
 - AHP는 이론의 단순성과 명확성, 적용의 간편성, 범용성 등의 특징으로 인해 여러 의사결정 분야에서 널리 응용되어 왔음(조근태 외, 2003)
 - AHP의 적용방법은 다음과 같음
 - 첫 번째, 상위계층에 있는 요소를 기준으로 하위계층에 있는 각 요인들의 가중치를 측정하며, 상위계층의 요소 하에서 각 하위요소가 다른 하위요소에 비해 우수한 정도를 나타내는 쌍대비교행렬을 작성
 - 두 번째, 위의 행렬로부터 고유치 방법을 이용하여 계층의 각 레벨마다 정규화한 하나의 우선순위를 산출
 - 세 번째, 계층의 최상위에 위치한 의사결정을 나타내 주는 전체계층에 대한 하나의 복합 우선순위를 산출

1. 연구분석모형

- 선행연구 분석결과 주민참여를 활성화하기 위해서는 참여여건, 참여수단, 주민요인이 중요하다고 판단되었음
- 2계층의 요인으로는 다음과 같음
 - (참여여건) 전문가의지, 공무원의지, 제도적 장치로 구성함
 - (참여수단) 설문조사, 빅데이터 분석, 숙의워크숍으로 구성
 - (주민요인) 도정에 대한 주민관심, 참여제도의 참여경험, 주민역량으로 구성

〈표 3〉 계층별 변수 설정

1계층	2계층	내용
참여여건	전문가의지	- 계획수립과정에 주민들의 참여가 중요하다고 생각하며, 이를 위해 각종 수단을 동원하려는 의지
	공무원의지	- 공무원(산하기관관계자)들이 계획수립과정에 주민들의 참여가 중요하다고 생각하는 것으로 이를 위해 각종 수단을 동원 및 참여를 확대하려는 의지임
	제도적장치	- 주민들의 의견을 효율적으로 반영시키기 위해 여러 가지 수단을 동원하여 최대한 반영하기 위한 장치
참여수단	설문조사	- 설문/여론조사 등은 대표적인 주민의견 취합수단임
	빅데이터분석	- SNS와 인터넷 여론을 빅데이터로 분석하여 설문과 워크숍에서 반영되지 못한 다양한 의견을 분석하는데 용이
	숙의워크숍	- 주민대표단을 모집하여 해당 사안에 대해 학습과 토론을 병행하여 공통된 의견을 취합하는데 용이하며 적극적인 참여수단
주민요인	주민관심	- 도정에 대한 주민들의 관심도
	참여경험	- 계획수립 외에 충남도에서 운영 중인 각종 참여제도를 경험한 도민으로 참여제도는 주민참여예산제도와 각종 위원회 등이 있음
	주민역량	- 정책에 대한 이해도, 전문성 등 주민역량

04 분석결과

1. AHP 평가지표 중요도 및 가중치 종합분석 결과

- 1계층 평가지표 중요도 결과는 다음과 같음
 - 분석결과 참여여건의 가중치가 0.431로 가장 중요하다고 분석됨. 다음으로 참여수단의 가중치가 0.308로 다음 순위로 나타났으며, 주민요인이 0.261로 나타남

〈표 4〉 1계층 평가기준 우선순위 및 중요도 결과

1계층	2계층	가중치	순위
참여여건	전문가 의지	0.431	1
	공무원 의지		
	제도적 장치		
참여수단	설문 등 여론조사	0.308	2
	빅데이터 기법		
	숙의 워크숍		
주민요인	도정에 대한 관심	0.261	3
	참여경험		
	주민역량		

- 2계층 평가지표 중 참여여건의 중요도 결과는 다음과 같음
 - 전문가 의지 항목이 0.441로 가장 높게 측정되었고, 공무원의 의지가 0.332, 제도적 장치요인이 0.227 순으로 분석되었음

〈표 5〉 참여여건 2계층 상대적 중요도

항목	가중치	순위
전문가 의지	0.441	1
공무원 의지	0.332	2
제도적 장치	0.227	3

• 2계층 평가지표 중 참여수단의 중요도 결과는 다음과 같음

- 분석결과 설문을 통한 여론조사가 0.446으로 참여수단 중 높은 순위를 보였으며, 빅데이터 분석을 통한 여론조사가 0.404로 나타남

〈표 6〉 참여수단 2계층 상대적 중요도

항목	가중치	순위
설문을 통한 여론조사	0.446	1
빅데이터분석을 통한 여론조사	0.404	2
숙의 워크숍	0.150	3

• 2계층 평가지표 중 주민요인의 중요도 결과는 다음과 같음

- 도정에 대한 관심이 0.395로 우선순위로 나타났으며 주민역량이 0.326으로 두 번째로 중요하다고 나타났다. 마지막으로 참여경험이 0.279로 마지막 순서로 나타났음

〈표 7〉 주민요인 2계층 상대적 중요도

항목	가중치	순위
도정에 대한 관심	0.395	1
참여경험	0.279	3
주민역량	0.326	2

• 2계층 종합 중요도 결과

- 전문가의지가 0.190으로 가장 중요한 요인으로 선정되었고, 공무원 의지가 0.143으로 두 번째로 중요한 요인으로 선정되었다. 그리고 설문을 통한 여론조사가 0.138로 3번째로 중요한 요인으로 선정되었음

〈표 8〉 2계층 요인 종합 상대적 중요도

1계층	가중치	순위	2계층	가중치	순위
참여여건	0.441	1	전문가 의지	0.190	1
			공무원 의지	0.143	2
			제도적 장치	0.098	6
참여수단	0.308	2	설문을 통한 여론조사	0.138	3
			빅데이터분석을 통한 여론조사	0.124	4
			숙의 워크숍	0.046	9
주민요인	0.261	3	도정에 대한 관심	0.103	5
			참여경험	0.073	8
			주민역량	0.085	7

05

결론 및 정책제언

1. 결론

- AHP분석결과 주민들의 참여를 확대하기 위해서는 주민참여를 위한 전문가와 공무원의 의지가 중요한 요인으로 나타남
 - 충청남도가 주민들의 참여를 유도하기 위해 여러 노력을 기울였지만, 아직까지 계획수립이 특정 집단을 중심으로 독점적으로 진행되어 있음을 의미한다고 볼 수 있음
- 향후 충청남도의 계획수립과정에 주민의 참여를 확대하기 위해서는 전문가와 공무원의 역할이 중요할 것으로 판단됨

2. 주민참여프로세스 제안

- 집단별 역할에 따라 주민참여 계획수립을 위한 프로세스는 다음과 같음
 - 전문가와 공무원 그룹은 주민들이 참여할 수 있는 기법을 개발하여 많은 주민들이 참여할 수 있는 기반을 조성
 - 다양한 방법을 통한 여론조사를 통해 참여단으로 선정되지 못한 불특정 다수의 주민들의 의견을 수렴하여 계획과정에 반영

3. 정책제언

- 충청남도의 계획 수립과정에 주민의 참여를 활성화하기 위해서는
 - 특정집단이 독점적으로 보유하고 있는 정보나 권한을 주민들에게 제공함으로써 참여여건을 조성하는

것이 우선되어야 하며, 각종 데이터나 사업계획들이 일반인이 쉽게 이해할 수 있도록 해야 함

- 다양한 의견을 파악할 수 있는 여론조사가 필요하며, 분석과정을 투명하게 공개되어야 할 것임
- 지속적인 도정PR을 통해 주민들이 도정에 관심을 가질 수 있는 방안을 강구할 필요가 있음

김 하 균

LH 토지주택연구원 연구원
042-866-8400, hagyun34@gmail.com

*** 본 글은 충남연구원 2017년도 전략연구과제 “충청남도 계획수립과정의 도민참여 방안 연구”를 요약, 재정리한 것임

- 김병준(2012), 「지방자치론」 법문사: 서울
- 권경득, 김용철, 원성수, 안혁근(2004), “신도시개발과정에서의 주민참여 활성화 방안” 「한국지역개발학회지」16(3). 1~23.
- 전철민, 이희정(2016), “우리나라 참여형 도시계획의 추세 및 특성에 대한 연구: 청주, 수원, 서울의 2030년 도시기본계획을 중심으로” 「서울도시연구」17(4). 1~16.
- 정희윤, 김선웅, 신정란(2011), 「새로운 도시계획 수립기법 개발 및 서울시 적용방안 연구: 시나리오형 계획기법 중심으로」 서울연구원: 서울
- 박내규(2012), “주민참여형 지구단위계획 추진과정에서의 공공의 역할에 관한 연구” 서울시립대학교 석사학위논문.
- 유동상, 임정빈(2016), “도시 정책결정의 주민참여 상대적 효과성에 관한 연구: 플로리다 도시정부의 도시구조, 정치체제, 주민참여” 「한국사회와 행정연구」26(4). 311~330.
- 조연경, 김정민, 우신구(2009), “마을만들기의 주민참여 수법에 관한 연구: 어린이 참여 디자인을 중심으로” 「대한건축학회논문집」25(4). 205~216.
- 신재욱(2013), “신도시 건설기본계획 수립과정에서 주민참여 제고방안: 세종시 도시건설기본계획 수립과정을 중심으로” 「도시행정학보」26(1). 9~115.
- 심준섭(2011), “언어네트워크분석 기법을 활용한 갈등 프레임 분석” 「한국행정연구」 20(2) 189~212.
- 양재섭, 윤기학, 남선희(2015), “주민참여형 마을단위계획에서 자치구의 역할에 관한 연구: 서울시 휴먼타운과 경관협정을 사례로” 「서울도시연구」16(4). 25~40.
- 이승중 외(2011) 「시민참여론」 박영사: 서울
- 이영아(2009), 지역역량 강화에 영향을 미치는 주민참여 요소 분석, 「한국지역지리학회지」 15(2), 261~271.
- 정정화 외(2015), 「주민참여제도 현황 및 활성화 방안연구」 한국정책학회
- 황규홍 외(2017), 「도시재생 지역역량강화 프로그램 개발 연구」 국토교통부: 세종.
- 황희연(2012). 정부주도 계획의 한계와 주민참여 계획. 「국토」, 44-50.