



서울시 생활권계획의 주민참여단 운영과정 분석*

Analyzing the Involvement Process of Resident-Participation Groups for Establishing the Community Plan in Seoul

양재섭** · 남선희***

Yang, Jae-Seob · Nam, Seon-hui

Abstract

This study aims to analyze the involvement process of Resident-Participation Groups for establishing the Community Plan in Seoul. We set the following four analysis criteria through the literature review; ① representativeness and voluntariness of participants, ② clarity of objectives and information accessibility, ③ adequate discussion and satisfaction of participants, and ④ transparency of process and adequate feedback. The analysis was conducted by reviewing official documents, completing a participant survey, and interviewing officials and experts. The research findings are as follows. First, despite various promotional activities of the Seoul Metropolitan Government and local governments to attract voluntary participation, the representativeness and voluntariness of participants was insufficient. Second, information on the Community Plan and participation workshops was not adequately provided to the participants, so they did not clearly understand their role in the participation process. Third, only two times of the workshop were short to discuss, but participants were satisfied with the process. Finally, the participation process was transparent, but feedback was not timely and effective. In order to establish the Community Plan, it is necessary to improve the resident-participation process by clarifying the principles and criteria.

키 워 드 ■ 생활권계획, 주민참여, 주민참여단, 운영과정

Keywords ■ Community Plan, Public involvement, Residents-Participation Groups, Participation Process

I. 서 론

1. 연구의 배경과 목적

서울시는 2013년 국내 처음으로 ‘생활권계획’을 도입하여 수립하고 있다. 서울시 생활권계획은 도시 기본계획을 생활권 단위로 구체화하는 ‘중간단계

계획’으로, 주민참여를 통해 수립하는 ‘상향식 계획’의 성격을 갖는다. 생활권계획은 공간범위에 따라 권역계획과 지역생활권계획으로 구분되는데, 특히 지역생활권계획은 서울시와 자치구, 지역주민들이 참여하여 지역생활권의 미래상과 개선과제를 함께 도출했다는 점에서 전문가와 관주도로 수립했던 기존의 하향식 도시계획과 차별화된다.

* 이 논문은 2015년 서울연구원에서 수행한 「서울시 생활권계획 수립과정 모니터링」 연구보고서의 일부를 발췌, 수정·보완한 것임.

** The Seoul Institute

*** Seoul National University (corresponding author. helpssun@snu.ac.kr)

서울시와 자치구는 지역주민의 참여를 위해 116개 지역생활권별로 주민참여단(약 40여 명씩)을 구성하고 주민워크숍을 개최하였다. 이에 따라 2014년부터 2016년까지 3년 간 총 6,000여 명의 주민이 약 400회 이상의 워크숍에 참여하였다. 지금까지 서울에서 지구단위계획이나 경관협정 등에 주민들이 참여한 적은 있지만, 그 외 도시계획 수립과정에서의 주민참여는 공청회나 공람 등을 통해 사후에 이루어지는 것이 일반적이었다(양재섭, 2012). 이런 점에서 서울시 생활권계획은 지역별 발전방향을 제시하는 계획수립과정에 주민들이 직접 참여한 최초의 시도라는 데 의미가 있다.

도시계획수립 과정에서의 주민참여는 계획에 대한 주민의 신뢰를 확보하고 실행력을 강화할 수 있지만, 참여한 주민들이 특정 지역·집단·개인의 이익에 초점을 두거나 전문성이 결여된 경우 긍정적인 효과를 거두기 어렵다(정환용, 2009). 따라서 주민참여를 통해 수립한 계획의 긍정적 효과 즉, 시민의 신뢰와 실행력을 확보하기 위해서는, 주민참여 과정이 실제로 어떻게 운영되었는지, 참여한 주민의 대표성이 확보되었는지, 참여과정은 투명하게 이루어졌는지 등을 점검할 필요가 있다(Frewer and Rowe, 2005).

지금까지 주민참여에 대한 국내 연구는 주로 주민참여의 필요성이나 참여방법 등을 제시하여 주민참여를 활성화하는데 주안점을 두었다. 최근에는 서울·청주·수원·제천 등에서 주민참여를 통해 도시기본계획을 수립하는 사례가 늘어나면서 참여과정을 분석하는 연구가 진행된 바 있다(홍성우·허훈, 2014; 강희용, 2015; 전철민·이희정, 2016). 그러나 참여주민의 대표성이나 과정의 투명성 등 주민참여의 원칙과 기준을 토대로 참여과정을 분석한 연구는 많지 않다. 특히, 도시계획 수립을 위해 구성된 주민참여단 운영과정을 단계별 원칙과 기준을 설정하여 분석한 연구는 거의 없는 실정이다.

이 연구는 서울시 생활권계획 수립을 위한 주민참여단의 운영과정을 단계별로 분석하고, 향후 개선방향을 제시하는데 목적이 있다. 이를 위해 생활권계획 수립단계별 주민참여의 원칙과 기준을 ① 주민의 대표성과 자발성, ② 명확한 역할 설정과 정보제공, ③ 논의의 충실성과 주민만족도, ④ 절차의 투명성과 피드백 등 4가지로 설정하고, 주민참여단 운영과정을 심층 분석하였다.

2. 연구범위와 방법

이 연구는 서울시 생활권계획 수립을 위한 주민참여과정 중 특히 2015년에 운영된 주민워크숍 운영과정을 분석한다. 서울시는 2014년부터 생활권계획을 수립하기 시작하여 2017년 5월에 공청회를 개최하였고, 도시계획위원회 심의를 거쳐 2018년 초에 확정할 예정이다. 생활권계획이 최종적으로 확정되지 않은 현 시점에서는 주민참여가 실제 계획에 얼마나 영향을 미쳤는지와 같은 주민참여의 ‘결과(outcome)’ 보다는 대표성 있는 주민이 참여했는지, 주민들은 얼마나 만족했는지 등의 ‘과정(process)’을 분석하는 것이 적절하다.

생활권계획의 주민참여단 워크숍은 2014년부터 2016년까지 3년에 걸쳐 운영되었다. 2014년은 22개 시범 지역생활권에서 주민참여단이 운영되었고, 2015년에는 시범단계의 운영경험을 토대로 83개 지역생활권에서 약 3,000여 명의 지역주민이 참여한 바 있다. 또한 2016년에는 도심권 내 11개 생활권에서 워크숍이 개최되었다. 따라서 여기서는 본격적인 주민참여가 이루어진 2015년의 주민참여단 워크숍을 중심으로 분석하고자 한다.

연구목적을 위해 주민참여 관련 이론 및 선행연구 검토, 주민참여단 워크숍 관찰조사, 주민 설문조사, 공무원·전문가 면담조사 등을 실시하였다. 먼저

주민참여 관련 이론과 국내외 선행연구를 검토하여 단계별 주민참여의 원칙과 기준을 설정하였다. 이후 2015년 개최된 생활권별 주민참여단 워크숍에 25회 참관하면서 워크숍 운영과정을 관찰조사하였고, 2015년 5월 27일부터 10월 21일까지 약 5개월 간 주민참여단 535명을 대상으로 설문조사를 실시하여 주민참여단 구성과 운영과정에 대한 주민의견을 분석하였다.¹⁾

보다 광범위하고 전문적인 의견수렴을 위해 서울시 및 22개 자치구 담당공무원, 계획수립에 참여한 총괄 및 부문계획가, 기술용역사, 퍼실리테이터 등을 대상으로 면담조사를 실시하여 분석결과를 보완하였다.

II. 주민참여 이론 고찰 및 분석틀 설정

1. 도시계획수립과정에서의 주민참여

사전적 의미로 ‘주민참여’란 지역 주민들이 정책 결정이나 집행 과정에 개입하여 영향력을 행사하는 일련의 행위를 말한다. 주민참여의 효과는 공공과 주민의 입장으로 구분해서 살펴볼 수 있는데, 공공은 주민참여를 통해 주민의견을 계획에 반영하고, 계획 및 결정과정에 대한 주민의 신뢰를 확보할 수 있다. 또한 주민들이 직접 참여해서 정한 계획과 정책이므로 정책 집행의 효율성을 높일 수 있다.

한편, 주민 입장에서는 참여과정 자체가 교육의 장이 된다. 도시계획·지역사회·참여에 대한 주민의 역량을 강화하고, 도시계획 행정에 대한 주민들의 무력감을 해소할 수 있게 된다(김종수, 2010). 즉, 주민참여는 주민 역량을 성숙시키고, 정책의 질을 제고하는 역할을 하게 된다.

하지만 주민참여의 역기능도 있다. 공공 입장에서는 주민참여로 인해 행정비용이 높아지고, 참여한

주민이 특정 지역·집단·개인의 이익에 초점을 둘 경우 공정성을 침해받을 수 있다. 또한 참여가 형식적으로 이루어질 경우, 주민조작의 수단으로 악용되어 주민 입장에서는 오히려 공공에 대한 신뢰를 잃게 될 수도 있다(정환용, 2009).

이처럼 도시계획 수립과정에서의 주민참여는 그 과정이 어떻게 운영되는지에 따라 순기능과 역기능을 가질 수 있으므로, 명확한 원칙·기준에 따라 운영되고 그에 따른 평가가 이루어질 필요가 있다.

2. 주민참여의 원칙과 기준

그동안 이루어진 주민참여 과정에 대한 연구는 이론적 측면에서 주민참여의 원칙과 기준을 제시하는 연구와 실제 계획수립에서의 주민참여 과정의 사례를 분석하는 연구로 구분할 수 있다.

먼저 계획수립과정에서 보편적으로 적용할 수 있는 주민참여의 원칙과 기준을 제시한 연구로는 Rowe and Frewer(2000), OECD(2001), International Association for Public Participation (IAP2, 2009), Halvorsen(2001) 등이 있다. Rowe and Frewer(2000)는 주민참여를 위한 다양한 방법이 있지만 그 효과에 대한 실증적인 고려가 부족했다고 지적하면서 ‘주민의 대표성, 참여방식의 독립성, 초기단계의 참여, 과정의 투명성, 정보의 접근성, 구조화된 의사결정과정, 명확한 역할 설정’ 등을 평가기준으로 제시했다.

OECD(2001) 역시 주민참여 과정의 효과분석에 대한 중요성을 강조하면서, ‘주민의 능동적인 참여, 충분한 참여시간, 정보제공 등 참여에 대한 권리, 적절한 예산과 인적·기술적 지원, 명확한 목표와 역할 제시, 피드백 의무, 정보의 객관성’ 등을 참여과정의 평가기준으로 제시하였다. 또한 IAP2(2009)는 ‘모든 주민이 참여할 권리, 피드백, 정보 제공’

등을 핵심적인 원칙으로 제시하였고, Halvorsen (2001)는 주민참여가 공청회 등 전통적인 기법과 달리 '주민의 편안함, 편리함, 신중함, 만족도' 등을 고려해야 한다고 제안한 바 있다.

이들 연구를 종합하면, 주민참여에 대한 권리, 참여 주민의 대표성과 자발성, 정보 제공 및 피드백, 명확한 역할과 과제 설정, 충분한 참여시간, 그리고 주민 입장에서의 편리함과 만족도 등이 주민참여과정의 중요한 원칙으로 제시되고 있음을 알 수 있다 (<Table 1.> 참조).

다음으로, 실제 도시계획 수립과정에서 주민참여 과정을 분석한 연구로는 홍성우·허훈(2014), 강희용(2015), 전철민·이희정(2016) 등을 들 수 있다. 홍성우·허훈(2014)은 2030 서울플랜의 시민참여단 운

영과정을 '절차의 공정성·공개성, 참여의 제도성·민주성, 참여의 대표성' 등의 기준으로 분석하고, 합리성을 제고하기 위한 서울시의 노력이 있었지만 실질적인 효과가 나타났는지에 대해서는 의문을 제기하였다.

강희용(2015)은 2030 서울플랜 수립과정에 참여한 각 참여그룹의 역할과 참여도를 '절차적 정당성·민주성·전문성·실효성' 등의 기준을 활용하여 단계별로 분석하고, 시민참여가 다른 그룹에 비해 제한적으로 이루어졌음을 확인하였다. 또한 전철민·이희정(2016)은 청주·수원·서울의 도시기본계획 수립과정에서의 주민참여를 수립단계별로 '참여활동·참여평등성·정보공개 및 활용·권력공유·참여시기·참여주민의 범위' 등을 기준으로 분석하고 개선과제

Table 1. Literature review on Principles and Criteria for Resident-Participation Process

Category	Reference	Principles and Criteria for Resident-Participation Process	
Principles and criteria for public-participation	Rowe and Frewer (2000)	- Representativeness - Early Involvement - Resource accessibility - Structured decision-making process	- Independence - Transparency - Task definition
	OECD (2001)	- Active citizenship - Clarity of objectives and roles - Adequate participation time - Accountability of feedback - Coordinated across government	- Citizens' right to access information, provide feed-back, receive consultation and actively participate - Objectivity of information - Adequate financial, human, and technical resource
	IAP2 (2009)	- Participation right of all citizen - Providing Information	Feedback
	Halvorsen (2001)	- Comfort and Convenience - Deliberation	Satisfaction
Case study on analyzing public-participation	Hong and Huh (2014)	- Institutionalized participation - Democracy	- Representativeness - Fairness and transparentness
	Kang (2015)	- Guarantee of participation by laws and regulations - Procedural equity - Appropriateness of phased participation	- Representativeness - Adequate acceptance of the opinions - Professionalism and Effectiveness
	Jeon and Lee (2016)	- Activity - Transparency - Flexibility	- Equality - Power sharing - Reach of participants

를 제시한 바 있다.

이처럼 도시계획 수립을 위한 주민참여과정을 다룬 국내 연구는 도시기본계획을 대상으로 공공과 전문가 입장에서 분석한 것이 대부분이다. 하지만 앞서 살펴본 것처럼 주민참여의 효과는 공공과 주민의 입장에서 함께 고려되어야 하며, 주민참여형 계획을 지향하는 생활권계획은 주민들의 평가를 통해 주민참여의 실질적인 효과와 개선과제를 파악할 필요가 있다.

이런 점에서 서울시 생활권계획의 주민참여 과정을 분석하기 위해서는 다음 세 가지 측면을 고려할 필요가 있다. 첫째, 주민참여단 운영과정을 단계별로 나누고, 각 단계별로 필요한 주민참여의 원칙과 기준을 설정할 필요가 있다. 둘째, 주민참여 원칙 및 평가기준으로 주민의 대표성과 자발성, 정보 제공, 명확한 과제와 역할, 충분한 논의시간, 주민 만족도, 피드백 등 여러 연구에서 공통적으로 제시된 항목을 적용할 필요가 있다. 셋째, 생활권계획의 주민참여과정은 주민참여를 통해 시민의 신뢰를 확보하고자 하는 공공의 입장(절차의 투명성 등)과 주민의 입장(주민참여과정의 만족도 등)을 함께 고려하는 것이 필요하다.

3. 분석틀의 설정

이 연구는 서울시 생활권계획의 주민참여단 운영과정을 단계별로 분석하고, 향후 개선과제를 제시하는데 목적이 있다. 이를 위해 주민참여단 운영과정이 실제로 어떻게 이루어졌는지, 그 과정에서 주요한 기준과 원칙이 어느 정도 달성되었는지를 심층 분석하고, 개선방향을 제시하였다. 여기서는 생활권계획의 주민참여단 운영과정을 ‘주민참여단 구성’, ‘워크숍 준비’, ‘워크숍 운영’, ‘피드백’ 등 4단계로 구분하고, 다음과 같이 단계별 분석기준과 방법을 설정하였다(〈Table 2〉 참조).

첫째, ‘주민참여단 구성’ 단계의 분석기준은 ‘주민의 대표성과 자발성’이다. 이를 위해 서울시·자치구가 주민참여단 구성 시 주민 대표성과 자발성을 어떻게 확보하고자 했는지 살펴보았다. ‘대표성’은 설문조사 응답자의 연령·성별 구성으로, ‘자발성’은 주민참여단에 어떤 경로로 참여했는지에 대한 설문응답을 토대로 분석하였다.

둘째, ‘워크숍 준비 단계’에서는 ‘명확한 역할 설정과 정보제공 여부’를 파악하였다. 참여한 주민들에게 주민대표로서의 역할과 과제를 사전에 교육하

Table 2. Analysis Framework of Resident-Participation Process

Step	Criteria	Target	Item (Method)
1: Organize Participation group	Representativeness	Promotion and Organization of Participation groups	Sex/Age/occupation of Participants (survey)
	Voluntariness		Participation channel (survey)
2: Prepare Workshops	Clarity of objectives and roles	Previous education and provision of information	Awareness of planning (survey)
	Provision of objective information		Improvement point (survey)
3: Operate Workshops	Adequate participation time	Number, time and progress method of workshop	Evaluation of number/time (survey)
	Satisfaction		Evaluation of satisfaction (survey)
4: Feedback	Transparency	Release of process/outcome	Released status and accessibility
	Feedback	Feedback and public hearing	Necessity of public hearing (survey)

고, 생활권계획 관련 정보를 충분히 제공했는지 확인하였다. 또한 설문조사를 통해 생활권계획에 대한 주민들의 인지도와 사전교육 및 정보제공에 관한 의견을 조사하였다.

셋째, ‘워크숍 운영단계’에서는 ‘논의의 충실성과 주민만족도’를 조사하였다. 주민들이 충분히 논의할 수 있는 워크숍 횟수·시간이 주어졌는지, 주민들은 운영과정에 만족하였는지를 분석하였다. 이를 위해 워크숍 횟수·소요시간과 논의방식 등을 살펴보았으며, 주민들이 설문에서 응답한 횟수·시간 평가, 만족도 평가결과를 활용하여 분석하였다.

마지막 ‘피드백’ 단계에서는 ‘절차의 투명성과 피드백 여부’를 분석하였다. 서울시와 자치구가 워크숍 결과와 과정을 어떻게 공개했고, 어떤 방식으로 피드백을 했는지 살펴보았다. 이를 위해 관련 자료의 공개 여부와 접근성, ‘주민설명회 필요성’에 대한 설문결과 등을 활용하였다.

III. 생활권계획 수립 및 주민참여 과정

1. 생활권계획이란?

서울시 생활권계획은 「도시·군기본계획 수립지침」²⁾과 「2030 서울도시기본계획」을 근거로 수

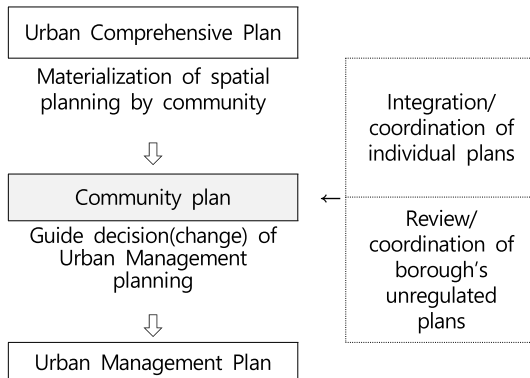


Fig. 1. Role and Status of the Community Plan

립하는 도시기본계획의 부문계획이자 도시관리계획의 상위계획이다. 도시기본계획을 지역생활권별로 구체화하고, 도시관리계획 등 하위계획에 지침과 방향을 제시하는 중간단계 계획으로 도입되었다(Fig. 1) 참조). 서울시는 생활권계획을 통해 도시기본계획과 도시관리계획으로 이원화된 도시계획체계의 한계를 보완하고, 주민들의 참여와 협력을 통해 지역밀착형 계획을 수립·운영하는 것을 목표로 한다.

생활권계획은 공간범위에 따라 ‘권역계획’과 ‘지역생활권계획’으로 구분된다. 권역계획은 2030 서울도시기본계획의 권역별 구상을 구체화하며 권역의 발전을 위한 목표와 전략 등을 제시한다. 한편, 지역생활권계획은 지역의 종합적인 발전방향과 관리



Source : Seoul Metropolitan Government, 2017, Press briefing on Seoul's Community Plan, Seoul.

Fig. 2. Division of Community in Seoul

구상을 제시하며, 지역의 생활환경 개선과제, 도시 계획 관련 이슈 등을 중심으로 주민들의 의견을 반영하여 수립한다.³⁾ 서울의 권역생활권(대생활권)은 도시기본계획에서 제시한 권역 구분을 따르며, 지역 생활권(소생활권)은 3~5개 행정동을 합친 인구 10만 명의 규모로 구성된다. 이에 따라 서울시는 전체 5개 권역과 116개 지역생활권으로 구분된다(〈Fig. 2〉 참조).

생활권계획은 주민참여에 기반한 상향식 계획을 지향하며, 공공(서울시·자치구), 전문가(MP)와 주민 간 협력을 통해 수립하는 것을 원칙으로 한다. 서울시와 자치구는 주민참여를 위해 생활권별로 '주민참여단'을 모집하고 '주민 워크숍'을 개최하였다. 주민참여단은 워크숍에서 지역의 자원·문제점을 도출하고, 생활권의 미래상과 발전과제를 논의하였다.

2. 주민참여단 모집 및 워크숍 운영

주민참여단의 인원은 행정동별 10인이며, 지역생활권 내 행정동 수에 따라 30~50인으로 구성된다. 여기에는 인터넷 공모 등을 통한 일반주민과, 자치구·행정동이 추천하는 주민자치위원이 5:5의 비율로 참여할 수 있다(〈Fig. 3〉 참조).

주민참여단의 모집과 운영은 자치구별로 진행되었다. 서울시는 전체 운영과정을 총괄하면서 홍보⁴⁾와 홈페이지 운영을 담당하였고, 주민참여단 운영매뉴얼을 작성하여 자치구 여건에 따라 워크숍을 운영하도록 하였다. 자치구는 주민참여단 운영을 위한 예산을 확보하고, 행정동의 협조를 받아 주민참여단을 모집하여 워크숍을 운영하였다. 주민참여단 워크숍은 기본적으로 지역생활권별로 4시간씩 2회에 걸쳐 개최되었다. 2014년에는 워크숍이 주로 토요일 오후에 열렸으나, 2015년에는 대부분 평일 오후로 시간을 옮겨 개최하였다.

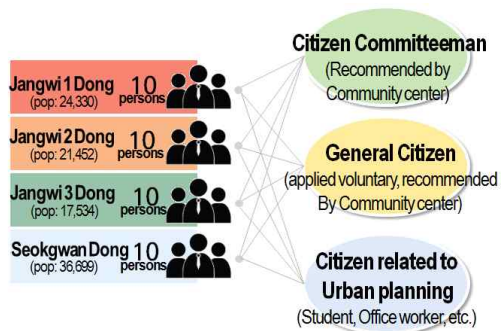


Fig. 3. Organization of Participation Group (case of Jangwi&Seokgwan community)



Fig. 4. Photos of Workshop in 2015 (in Seongdong, Gangbuk, Seongbuk, etc)

1차 워크숍에서는 지역생활권의 자원과 문제점을 탐색하고, 2차 워크숍에서는 미래상과 개선과제, 우선순위 등에 대해 논의하였다(〈Table 3.〉 참조). 워크숍은 주로 행정동별 분임토의 방식으로 진행되었고, 미래상 설정이나 우선순위를 정하는 단계에서는 여러 동의 주민들이 함께 논의하기도 하였다. 진행은 전문 퍼실리테이터(facilitator)가 맡았는데, 총괄 퍼실리테이터가 시간 배분이나 프로그램 운영을 담당하고, 행정동별 담당 퍼실리테이터가 각 프로그램별로 주민들이 활발히 의견을 제시할 수 있도록 유도하고 기록하는 역할을 맡았다(〈Fig. 4〉 참조).

일부 자치구에서는 주민참여단 워크숍 횟수를 늘리거나 생활권계획과 지역현황에 대한 사전교육, 전

문가 특강, 현장답사 프로그램 등을 추가하여 운영 하기도 하였다. 주민참여단 외 일반주민들은 ‘생활 권계획 홈페이지’를 통해 상시적으로 의견을 제시 하거나, 워크숍 결과를 확인할 수 있도록 하였다.

IV. 주민참여단 운영과정 분석

1. 주민참여단의 대표성과 자발성

서울시는 주민참여단을 주민자치위원과 일반주민 의 5:5 비율로 구성하고, 대표성을 확보하기 위해 주민들의 연령·성별·직업 등을 고려하도록 하였다. 하지만 2015년 주민참여단의 성별·연령·직업별 구 성을 보면, 참여한 주민들의 대부분은 50~60대 전 업주부이거나 자영업자였다.

설문조사 응답자 535명 중 여성이 66%, 50~60 대가 84%를 차지하는 등 남성과 젊은 층의 참여가 저조하였다. 직업에서는 전업주부(47%)와 자영업자 (28%)가 대부분이고, 회사원, 대학생 등의 비율은 상당히 낮았다⁵⁾(Fig. 5) 참조). 이는 주민참여단 워크숍의 개최 시간대와 관계가 있는 것으로 보인 다. 워크숍이 주로 평일 오후에 개최되다 보니 시

간적 여유가 있는 주민들로 참여단의 연령·직업 등 이 편중된 것이다.

이처럼 주민참여단의 대표성에는 한계가 있었으 며, 이로 인해 어떤 자치구의 지역생활권은 평소 육아시설이 부족하다는 민원이 많은 곳임에도 불구 하고, 주민참여단 워크숍에서는 노인관련시설이 가 장 필요하다는 의견이 제시되는 등 상이한 결과가 도출되기도 하였다.

한편, 서울시와 자치구는 주민의 자발적인 참여 를 유도하기 위해 버스·지하철·미디어 등을 활용해 적극적으로 주민참여단 모집을 홍보하였고, 참여를 원하는 주민들이 인터넷으로 편리하게 응모할 수 있게 하였다. 하지만 실제 자발적으로 참여한 주민 은 매우 적었다. 생활권계획에 어떤 경로로 참여하 였는지 묻는 질문에 자치구와 주민센터의 추천을 받았다는 응답자가 전체의 75%를 차지하였다. 13% 는 이웃의 추천으로 참여하였으며, 11%만이 공고를 보고 직접 지원했다고 응답하였다(Fig. 6) 참조).

자치구 면담조사 결과, 자발적으로 지원한 참여 자는 지역생활권별로 5명 이하로 매우 적었고, 대 부분 주민센터의 협조와 권유로 주민참여단을 구성 한 것으로 나타났다. 실제로 응답자의 대다수(91%)

Table 3. Workshop Program

Order	Name of program	Detailed contents
First Workshop	Understanding Community planning	Explain about community planning and participants' roles
	Drawing community	Draw maps of community together
	Searching community resources	Discover community resources and discussion
	2030 Community visioning	Make vision of community in 2030
Second Workshop	Review and preview	Review outcome of first workshop, and explain the second workshop
	Exploring community	Discuss problems, causes and improvement by dong
	Making community better	Further discuss problems and improvement by community
	Preference of community service facilities	Survey preference and reason of community service facilities in medium and small-scale

Source: Seoul Metropolitan Government, 2014, Resident-Participation Group Workshop Manual for Seoul Community Plan, Seoul.

가 통반장, 주민자치위원 등의 활동경험이 있다고 응답하여, 지역활동 경험을 통해 주민센터와 관계가 있는 주민들의 참여도가 높은 것으로 나타났다.

2. 주민참여단의 역할 설정과 관련정보 제공

서울시는 주민참여단의 역할을 해당 지역의 자원과 문제점을 발굴하고, 미래상과 개선과제를 도출하는 것으로 설정하였다. 몇몇 자치구에서는 주민참여단 워크숍이 개최되기 전에 생활권계획이 무엇이고 워크숍이 어떻게 진행되는지에 대한 자료를 우편으로 송부하여 사전에 홍보하기도 하였다. 그러나 대다수 자치구들은 1차 워크숍을 시작하면서 간략하

게 생활권계획을 소개하고 워크숍 진행방식을 설명하는데 그쳤다.

설문조사 결과, 워크숍에 참여하기 전 생활권계획에 대해 잘 알고 있었다는 응답은 11%에 불과하며, 52%는 생활권계획에 대해 잘 몰랐다고 응답하였다. 게다가 사전교육이나 정보제공이 간략하게 이루어졌기 때문에 대다수 주민들은 생활권계획에 대한 이해가 부족한 채 워크숍에 참여한 것으로 나타났다. 실제로 주민들은 워크숍 준비과정에서 주민참여단에 대한 명확한 역할 설정과 관련정보 제공이 미흡했다고 평가하였다. 이를 반영하듯, 주민들은 생활권계획 주민워크숍에서 가장 개선할 점으로 '지역의 현황을 파악할 수 있는 다양한 정보 제공

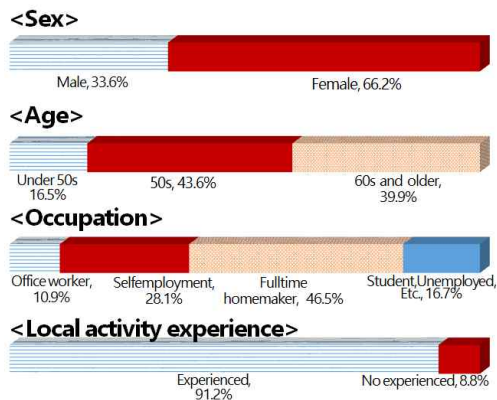


Fig. 5. Characteristics of Respondents

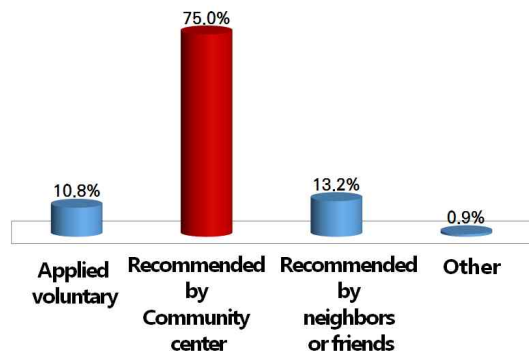


Fig. 6. Channels for Participation

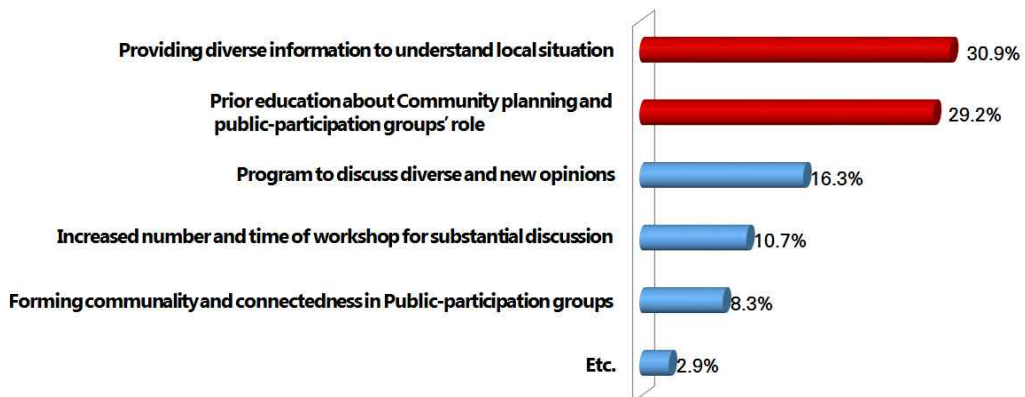


Fig. 7. Improvement Points of Workshops

(31%)’과 ‘생활권계획과 주민참여단 역할에 대한 사전 교육(29%)’을 꼽았다(Fig. 7) 참조).

서울시 생활권계획은 처음 수립하는 계획이라는 점에서 계획의 역할과 내용에 대한 주민들의 이해도가 낮은 실정이다. 실제 워크숍에서 주민들은 민원성 의견이나 실현 불가능한 의견을 제시하는 경향이 있었고, 계획수립과정에 참여한 전문가들은 주민의견을 계획에 반영하는데 상당한 한계가 있다고 밝히기도 하였다. 주민들도 생활권계획과 주민참여단의 역할에 대한 설명이 부족해 의견을 제시하기 어려웠고, 사전교육 또는 자료제공을 통해 워크숍의 토론 내용과 지역현황 자료들을 미리 알려줄 것을 요청하였다.

3. 워크숍 운영 및 주민 만족도

대부분의 지역생활권에서 주민참여단 워크숍은 4시간씩 2회, 총 8시간동안 개최되었다. 서울시는 필요한 경우 자치구별로 횟수를 늘리거나 프로그램을 추가하여 운영할 수 있도록 하였다. 강북구·성북구 등은 주민과 현장답사 프로그램을 운영했고, 서대문구는 횟수와 시간을 조정하여 3시간씩 3회에 걸쳐 워크숍을 개최하기도 하였다.

설문조사 결과, 주민참여단 워크숍 횟수가 부족하다는 응답이 상대적으로 많았다. 워크숍 횟수에 대해 어떻게 생각하는지에 대한 질문에 대해, 횟수가 ‘적당하다’는 응답이 66%로 가장 높았지만, ‘적다(25%)’는 응답도 비교적 높게 나타났다⁶⁾(Fig. 8) 참조).

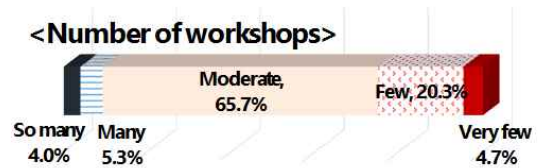


Fig. 8. Evaluation of Number of Workshops

한정된 시간 동안 지역생활권의 다양한 이슈를 다루기 위해 워크숍 프로그램을 중심지·주거지·교통·산업·경관·생활서비스시설 등으로 세분하여 운영하다 보니 시간에 쫓겨 심도 있는 논의를 하기가 어려웠다는 의견도 있었다.

파살리테이터는 최소 4~10회 정도의 모임을 개최하는 다른 주민참여 과정에 비해 생활권계획의 주민워크숍은 횟수가 매우 적은 편이고, 시·구에서 요구하는 결과물이 다양하고 구체적이기 때문에 시간을 쪼개서 여러 프로그램을 진행할 수밖에 없다고 밝혔다. 이처럼 생활권의 다양한 이슈를 2회, 8시간에 걸쳐 다루다 보니 심층적인 논의보다는 형

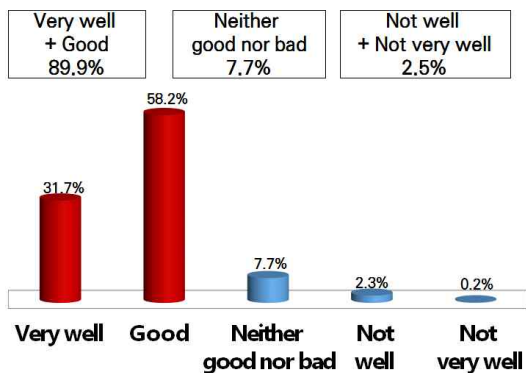


Fig. 9. Evaluation of Overall Workshop

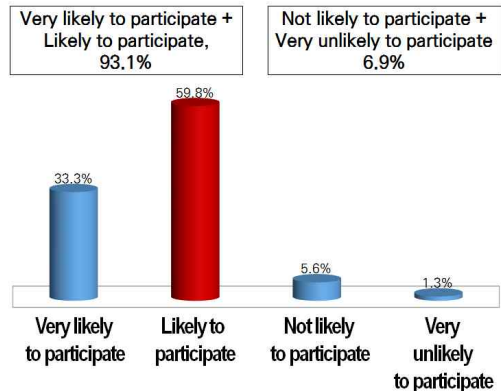


Fig. 10. Intension of Re-Participation

식적으로 주민의견을 수렴하는 것처럼 인식되기도 하였다.

하지만 주민참여단 워크숍 운영에 대한 주민들의 만족도는 상당히 높은 편이었다. 설문조사 결과, 워크숍이 잘 진행되었다는 응답이 90%를 차지하였고, 향후 기회가 된다면 생활권계획 주민참여단에 다시 참여할 의향이 있다는 응답도 93%로 매우 높게 나타났다⁷⁾(〈Fig. 9〉 및 〈Fig. 10〉 참조).

주민들은 어떤 점에서 생활권계획 워크숍에 만족했을까? 주민들은 워크숍에서 가장 좋았던 점을 묻는 질문에 ‘지역주민들과 다양한 의견을 나눈 점(32%)’과 ‘지역자원과 생활환경의 문제를 알게 된 점(29%)’, ‘지역발전을 위한 주민활동에 관심을 갖게 된 점(20%)’ 등을 꼽았다.

종전에는 민원이외에 지역 문제에 대해 주민의 의견을 제시할 수 있는 방법이 없었지만, 생활권계획 주민참여단 워크숍을 통해 주민들이 주도적으로 지역의 장점과 문제점, 발전방향을 논의하는 새로운 참여방식을 경험할 수 있었기 때문에 만족도가 높게 나온 것으로 추측된다. 이런 점에서 생활권계획의 주민참여 과정은 도시계획·지역사회·참여에 대한 주민역량을 강화하는 계기가 되었다고 할 수 있다(〈Fig. 11〉 참조).

4. 계획수립과정의 투명성과 피드백

서울시는 2014년 8월부터 생활권계획 홈페이지(<http://planning.seoul.go.kr/>)를 운영하고 있다. 생활권계획 홈페이지를 통해 서울시 전체 생활권의 주민참여단 워크숍 일정과 결과보고서가 공개된다. 워크숍 결과보고서는 현장 및 주민들의 사진, 진행과정과 제시된 의견 등을 비교적 상세하게 수록하고 있으며, 누구나 열람할 수 있다. 또한 홈페이지를 통해 의견을 자유롭게 제시할 수 있게 되어있는 등 계획수립과정은 비교적 투명하게 운영되었다고 할 수 있다.

한편, 계획수립과정에 주민의견이 어떻게 반영되었고 앞으로 어떻게 진행되는지를 알려주는 주민설명회 등 피드백 과정에 대한 주민들의 요구는 매우 높은 것으로 나타났다. 주민설명회가 필요한지 묻는 질문에 98%가 필요하다고 응답하였고, 이 중 반드시 필요하다는 응답이 46%를 차지하였다(〈Fig. 12〉 참조).

또한 설문조사 시 주민들이 추가로 기재한 182건의 의견 중에서 ‘주민의견 반영 및 피드백 요청’에 관한 내용이 30건을 차지하는 등 상당수 주민들은 워크숍이 단순한 의견수렴으로 끝날 것을 우려하고 있었다.

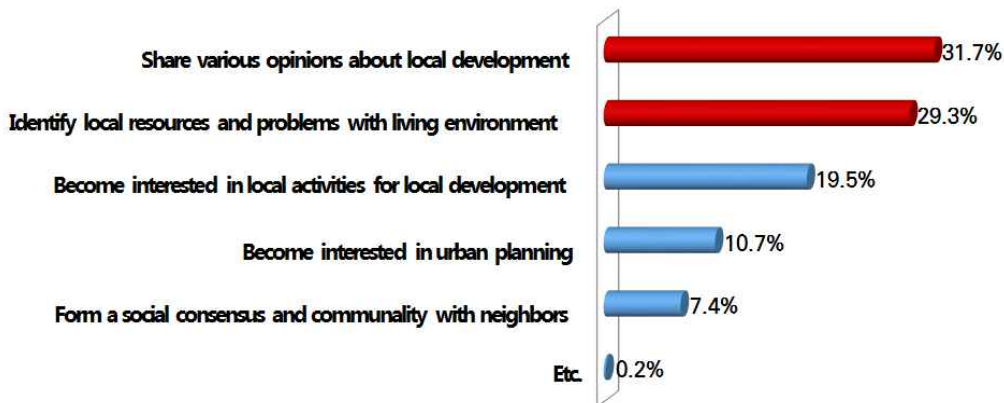


Fig. 11. Satisfaction Points of Workshops

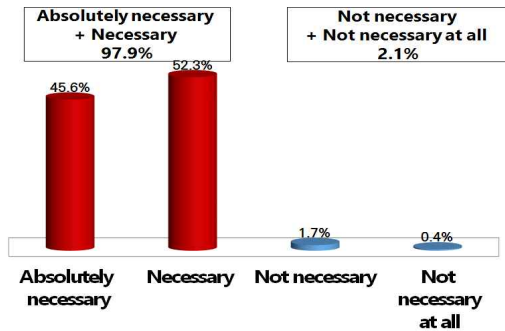


Fig. 12. Necessity of Public hearing

이처럼 생활권계획의 주민참여 과정은 비교적 투명하게 운영되었지만, 주민의견에 대한 피드백 과정은 미흡한 것으로 나타났다. 주민들의 의견이 반영된 지역생활권 계획(안)에 대한 주민설명회는 주민참여단 워크숍이 실시된 지 약 2년 후인 2016년 하반기와 2017년에 진행되어 주민들이 지속적으로 관심을 갖기 어려웠고, 주민의견의 시의성이나 실효성이 반감되었다는 의견도 있었다. 또한 주민들의 의견이 구체적으로 계획에 어떻게 반영되었는지 알기 어렵다는 문제도 함께 제기되었다.

V. 결론 및 시사점

1. 결론

서울시 생활권계획은 도시기본계획과 도시관리계획을 연계하는 중간단계 계획으로, 주민참여를 통한 상향식 계획의 새로운 장을 마련했다는 점에서 큰 의미가 있다. 지난 4년 여간 116개 지역생활권별로 약 2회씩 총 400여 회의 워크숍이 개최되었고, 총 6,000여명의 주민들이 계획수립과정에 참여하여 주민참여형 도시계획의 새로운 전기를 마련하였다.

이 연구는 서울시가 최초로 도입하여 수립한 생활권계획의 주민참여단 운영과정을 단계별로 분석하고, 향후 개선과제를 제시하고자 하였다. 이를 위

해 생활권계획 수립단계별 주민참여의 원칙과 기준을, ① 주민의 대표성과 자발성, ② 명확한 역할 설정과 정보제공, ③ 논의의 충실성과 주민만족도, ④ 절차의 투명성과 피드백 등 4가지로 설정하고, 주민참여단 운영과정을 심층 분석하였다. 주요 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 서울시와 자치구의 다양한 홍보활동에도 불구하고, 주민참여단의 대표성과 자발성은 부족한 편이었다. 주민참여단은 대부분 50~60대 여성들, 자영업자, 지역활동 경험자에 편중된 경향을 보였고, 많은 주민들이 직접 지원하기 보다는 자치구·주민센터의 추천을 받아 참여한 것으로 나타났다.

둘째, 생활권계획과 주민참여단의 역할에 대한 정보가 주민들에게 충분히 제공되지 않아 주민들이 참여단의 역할을 충분하게 인지하지 못하였다. 대부분 주민들은 생활권계획에 대해 잘 모른 채 워크숍에 참여하였고, 사전정보가 부족하여 심도 있는 논의와 의견을 제시하는데 어려움을 겪었다.

셋째, 생활권계획을 수립하기 위한 주민참여단 워크숍은 지역생활권별로 2회씩 짧게 진행되었다. 하지만 워크숍에 대한 주민 만족도는 상당히 높은 편이었고, 기회가 된다면 다시 참여하고 싶다는 응답도 많았다. 생활권계획 수립과정에 참여한 주민들은 이웃 주민들과 함께 동네의 문제점과 발전방향을 논의하는 것에 큰 의미를 부여하였고, 생활권계획을 계기로 지역주민활동에도 관심을 갖게 되었다고 응답하였다.

넷째, 주민참여 과정과 결과는 홈페이지 등을 통해 공개되고 있지만, 주민 의견이 실제 계획에 반영되었는지에 대한 피드백 과정은 미흡한 것으로 나타났다. 설문조사 결과, 생활권계획에 대한 주민 의견 반영, 계획안 설명회에 대한 주민들의 요구는 매우 높았지만, 실제 주민워크숍 이후 개최된 생활권계획(안) 설명회는 그 시기와 내용상에서 주민들의 요구를 충족시키는 데는 한계가 있었다.

2. 정책적 시사점

이상의 연구결과를 토대로 앞으로 생활권계획을 재정비하거나 주민참여단을 운영할 경우 개선해야 할 점들을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 주민의 대표성과 자발성 확보를 위해 다양한 주민참여방법을 활용할 필요가 있다. 주민참여단 운영은 한정된 시간과 예산 내에서 주민들의 의견을 수렴하는 것이 효과적이지만, 주민 대표성을 확보하는데 한계가 있다. 따라서 지역주민 설문조사, 포커스그룹 인터뷰 등 다양한 참여방법을 활용하여 다양한 주민의견을 광범위하게 수렴하고, 주민참여단과 같은 직접적인 참여방법 외에, SNS나 온라인 등을 통한 간접적인 참여방법을 적극 활용하여 주민참여의 접근성과 편리성을 높일 필요가 있다.

둘째, 주민참여단의 역할과 생활권계획에 대한 충분한 정보와 사전교육이 필요하다. 주민참여단 워크숍과는 별개로 사전교육을 실시하여 생활권계획과 주민참여단의 역할에 대한 이해를 높여야 한다. 주민참여에 대한 교육 프로그램을 서울시와 자치구에서 정례적으로 운영하고, 지역 현황에 대한 객관적 정보와 설문조사 결과 등을 제공하여 참여한 주민들이 개인적인 의견 보다는 조사된 다양한 주민의견을 토대로 논의하도록 해야 할 필요가 있다.

셋째, 주민들이 심도 있는 논의를 할 수 있도록 주민참여단 워크숍에 충분한 시간을 할애해야 한다. 워크숍 횟수를 늘려 주민들이 지역문제에 대해 심도 있게 논의할 수 있도록 하고, 주민들 간 의견을 조정하여 계획안에 반영하도록 해야 할 필요가 있다. 또한 주민참여단 워크숍에 직장인, 대학생 등 젊은 층이 참여할 수 있도록 개최 시간을 조정하는 등 다양한 연령대의 주민들이 편리하게 참여할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

넷째, 주민의견에 대한 피드백 과정을 반드시 운

영해야 한다. 주민들은 피드백이 없는 주민참여 과정을 형식적이라고 인식하고 있으며, 이는 생활권계획이나 주민참여에 대한 신뢰를 잃게 되는 계기가 될 수 있다. 주민의견에 대한 반영 여부나 워크숍에서 제시된 주민의견이 계획안에 어떻게 반영되었는지 등을 설명하는 피드백 과정을 강화할 필요가 있다.

이 연구는 서울시에서 최초로 도입하여 수립한 생활권계획의 주민참여과정을 단계별 원칙과 기준을 설정하여 분석했다는 점에서 의의가 있다. 앞으로 서울시 생활권계획이 지역의 발전방향을 주민참여를 통해 수립하는 상향식 계획으로 자리 잡기 위해서는, 주민들이 계획수립의 주체로서 실질적인 역할을 할 수 있도록 주민참여의 기본적인 원칙과 기준을 마련하고, 이를 제도화하는 방향을 모색해야 할 것이다.

- 주1. 생활권계획 주민참여과정 모니터링의 일환으로 주민참여단 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 20개 자치구당 1~2개, 총 25개 지역생활권에서 실시되었고, 지역생활권별로 2차 워크숍 개최 시 참가자들에게 연구진이 직접 설문지를 배부하고 수거하는 방식으로 진행되었다.
- 주2. 도시·군 기본계획 수립지침(제13절)은 생활권계획을 도시기본계획의 부문별 계획 중 하나이며, 전체 도시·군기본계획의 내용을 생활권별로 구체화하는 계획이라고 정의하고 있다.
- 주3. 생활권계획은 내용적으로 '이슈별 계획'과 '공간관리지침'으로 구성된다. 이슈별 계획은 지역의 미래상과 산업·일자리, 역사·문화, 주거·교통·생활서비스, 환경·안전·공공성 등 지역 여건에 따른 자유로운 구성으로 생활전반의 지역이슈에 대응한다. 공간관리지침은 이슈별 계획을 공간적으로 구체화하여 도시관리계획에 지침을 제시하는 것으로 중심지·용도지역·밀도·높이·생활서비스시설 등 도시관리 관련 사항을 담게 된다.
- 주4. 서울시는 버스, 지하철, 영상물, 포스터, SNS 등 각종 매체를 활용하여 주민참여단 모집을 홍보하였다. 2015년부터는 서울시내 대학의 도시계획·건축학과, 회사 등에 협조를 요청하고, 인터넷 접수방식을 간편화하여 젊은 층의 참여를 유도하였다.
- 주5. 서울시가 집계한 22개 자치구의 주민참여단 구성에서도 동일한 문제가 나타난다. 2015년 주민참여단

- 3,109명 중 남성(38%)보다 여성(62%)의 비율이 높게 나타났다. 연령별로는 50대(41%)와 60대(33%)가 전체의 74%를 차지하여 주민참여단의 연령 편향이 있는 것으로 나타났다.
- 주6. 워크숍 1회에 소요되는 시간(4시간)과 워크숍 시간대에 불편함을 느끼는 주민들이 많았다. 설문조사 결과, 회당 시간이 '적다(짧다)'는 응답은 9%에 불과한 반면, '많다(길다)'는 응답은 39%로 높게 나타났다. 주민들은 시간이 길어 집중력이 떨어졌고, 고령의 참여자들은 체력적으로도 어려움이 있었다고 밝혔다. 또한 평일 오후는 직장인 등 다양한 연령대의 참여가 어렵다는 점에서 많은 주민들이 시간대의 개선을 요구하였다.
- 주7. 워크숍에 대한 만족도는 50~60대와 지역활동 경험이 있는 참여자들에게 상대적으로 높게 나타났다. 즉, 기존 지역활동 경험자일수록 워크숍 등 생활권 계획의 주민참여과정에 대한 만족도가 높은 것으로 해석된다.
5. 서울특별시, 2017. "생활권계획 기자설명회 자료", 서울.
Seoul Metropolitan Government, 2017. *Press briefing on Seoul's Community Plan*, Seoul.
6. 양재섭·남선희, 2015. 「서울시 생활권계획 수립과정 모니터링」, 서울: 서울연구원.
Yang, J. S. and Nam, S. H., 2015. *A Planning Monitoring Study on the Community Plan of Seoul*, Seoul: Seoul Institute
7. 전철민·이희정, 2016. "우리나라 참여형 도시계획의 추세 및 특성에 대한 연구 - 청주, 수원, 서울의 2030 도시기본계획을 중심으로", 「서울도시연구」, 17(4): 1-16
Jeon, C. M. and Lee, H. C., 2016. "The Trends and Characteristics of Engaged Urban Planning in Korea : Focused on 2030 Master Plans for Cheongju, Suwon and Seoul", *Seoul Studies* 17(4): 1-16
8. 홍성우·허훈, 2014. "절차적 정책합리성 제고를 위한 시민참여형 도시계획 사례분석 : 서울플랜 2030을 중심으로", 「한국지방행정학보」, 11(2): 61-82.
Hong, S. W. and Huh, H., 2014. "An Analysis on Participatory City Planning for Procedural Policy Rationality - Focused on the Seoul Plan 2030", *Korean Local Administration Review*, 11(2): 61-82.
9. Frewer, L. J. and Rowe, G., 2005. "Evaluating Public Participation Exercises: Strategic and Practical Issues" in *Evaluation Public Participation in Policy Making*, OECD, 85-108.
10. Halvorsen, K. E., 2001. "Assessing Public Participation Techniques for Comfort, Convenience, Satisfaction, and Deliberation", *Environmental Management*, 28(2): 179-186.
11. IAP2, 2009. *Foundations of Public Participation*, Louisville, Colorado.
12. OECD, 2001. "Citizens as Partner" in *OECD Handbook on Information, Consultation and Public participation in Policy making*, 83-88.
13. Rowe, G. and Frewer, L. J., 2000. "Public

인용문헌

References

- 정환용, 2009. 「계획이론」, 박영사.
Chung, H. Y., 2009, *Planning Theory*, Seoul: Pakyoungsa.
- 강희용, 2015. "도시기본계획 수립 과정에 있어 참여그룹의 역할 및 평가지표에 관한 연구 : 2030 서울플랜을 중심으로", 한양대학교 박사학위 논문.
Kang, H. Y., 2015, *A Study on the Roles and the Assessment Indicators of Participating Groups on the Urban Comprehensive Planning Process-Focusing on the 2030 Seoul Plan*, Ph. D. Dissertation, Hanyang University.
- 김종수, 2010. "도시 및 지역개발에서의 주민참여확대방안", 「한국정책연구」, 10(2): 51-67.
Kim, J. S., 2010. Method to Encourage Local Residents to Participate in Urban and Local Community Development Process, *The Journal of Korean Policy Studies*, 10(2): 51-67.
- 서울특별시, 2015. 「생활권계획 참여단 워크숍 운영 매뉴얼」, 서울.
Seoul Metropolitan Government, 2014. *Resident-Participation Group Workshop Manual for Seoul Community Plan*, Seoul.

- Participation methods : A framework for evaluation", *Science, Technology, & Human Values*, 25(1): 3-29.
14. <http://planning.seoul.go.kr/>

Date Received 2017-08-27
Reviewed(1st) 2017-09-28
Date Revised 2017-11-03
Reviewed(2nd) 2017-11-21
Date Accepted 2017-11-21
Final Received 2017-12-01