시민참여형 도시기본계획 수립 사례의 거버넌스 특성 분석*

- EPG 모델을 중심으로 -

An Analysis on the Governance Features of the Citizen Participatory Urban Planning

- Focused on the EPG Model -

홍 성 우 (대진대학교 행정학과 조교수)

Abstract

Sung-Woo Hong

The government and a few city planning experts have led the establishment and implementation process of urban planning in Korea even though the various types and ways of public participation in the city planning process have been institutionalized. However, some local autonomies have introduced and implemented more active and practical methods of citizen participatory urban planning. In this sense, the *Suwon* municipality operated 'the *Suwon* citizen group for urban planning' in the procedure of establishment of 'the 2030 *Suwon* City Comprehensive Plan' in 2012.

In this light, this paper analyzes the governance features of 'the *Suwon* citizen group for urban planning' in setting up "the 2030 *Suwon* City Comprehensive Plan" in terms of EPG(Empowered Participatory Governance) model which is introduced by A. Fung & E. O. Wright(2003). The features of EPG include three central principles(practical orientation, bottom-up participation, deliberative solution generation) and three institutional design properties(devolution, centralized supervision & coordination, state-centered, not voluntaristic).

This exploratory analysis finds that the fundamental principles and the roles of 'the *Suwon* citizen group for urban planning' which is composed of ordinary people largely go along with the principles and properties of Empowered Participatory Governance model.

주 제 어: 시민참여, 거버넌스, 강화된 참여 거버넌스, 2030 수원도시기본계획

Keywords: Citizen Participation, Governance, EPG, 2030 *Suwon* City Plan

---

* 본 논문은 구미시·한국행정학회 공동학술대회(2015년 5월 8일)에서 발표한 원고를 대폭 수정·보완한 것임을 밝혀 둔다.

I. 서론

오늘날 시민 또는 시민사회의 역할과 영역은 과거에 비해 크게 확대되어 왔다. 시민은 공공서비스를 단순히 제공받는 존재에서 공공서비스를 정부와 공동으로 생산하여 제공하고, 소비하는 주체로 변화되어 왔다. 정부의 공공서비스 생산과 제공에 참여하는 시민들의 참여 방법도 다양화되었고, 또한 형식적 참여가 아닌 실질적 참여로 질적인 측면에서 있어서도 변화되어 왔다. 시민 개인과 시민단체를 포함하는 개념을 포괄적 시민으로 간주할 때(류영아b, 2013: 318) 시민참여 영역의 확장은 물론 그 기능과 역할에 있어서도 확대되어 왔다고 할 수 있다.

그러나 우리나라의 시민참여 제도는 주민에 의해 요구된 제도라기보다는 정부에 의해 만들어진 제도라는 점에서(정명은, 2012: 89), 정부가 주민과 얼마나 상호작용을 하고자 하며 그러한 의지와 행동을 보이고 있는가 하는 것은 시민참여를 얼마나 제도화, 공식화하고 있는가로 판단가능하다. 즉, 시민참여의 제도화는 주민참여를 매개할 수 있는 제도적 장치의 확충이며, 이를 통해 시민참여를 더욱 활성화시킬 수 있다는 관점에서(정명은, 2012: 89) 시민참여에 대한 정부 역할을 강조하기도 한다.

시민참여의 수준 및 발전단계 등을 고려할 때, 우리나라 지방자치단체들의 도시계획 수립과정에서의 시민참여는 매우 제한된 틀 안에서 행정편의 위주로 이루어지는 경향이 있어 왔고(양재섭·김태현, 2011: 14), 또한 도시계획과정에서의 주민참여는 일반주민이 적극적으로 참여하기에는 여러 가지 한계를 지니고 있었다(김세용·박현수, 2006: 200). 특히 우리나라 도시계획과정에서의 시민참여는 사전 계획정보 유출에 따른 부동산 투기, 토지용도 변경에 따른 민원 등과 같은 부작용을 우려해 설문조사나 공청회 또는 공람·공고 등의 형식적·소극적 시민참여 수준에 한정되어 운영되었다(이재준·김도영, 2012: 131).

하지만 최근 몇몇 광역자치단체를 비롯한 다수의 기초자치단체에서 도시기본계획을 수립함에 있어 실질적인 시민참여가 이루어질 수 있도록 다양한 참여기법을 제도화하고, 활용하고 있다. 2012년에 수원시가 「2030년 수원 도시기본계획」 수립 과정에서 다양한 계층의 시민들로 시민참여단을 구성해 운영한 것을 시작으로 지방자치단체에서 도시기본계획을 수립하는데 있어 기존의 형식적이고 수동적인 시민참여 방식에서 벗어나 적극적이고 능동적인 시민참여 형태인 시민계획단을 구성·운영하여 오고 있다. 즉, 서울시에서는 「서울도시기본계획(서울플랜 2030)」을 수립함에 있어 100여명의 서울시민을 선발하여 실질적인 참여를 유도하였고, 인천시도 「2030 도시기본계획」 수립에 있어서 시민참여단을 구성·운영하였다. 또한 청주시는 「2030 청주·청원 도시기본계획」을 수립하는 과정에서, 제천시는 「제천비전 2025 장기발전계획」을 수립하는데 있어, 부천시도 「2030 부천 도시기본계획」을 수립하는데 있어 시민계획단을 구성·운영하였다.[1)]

---

1) 수원시 도시기본계획 시민계획단(2012)과 수원시 도시정책 시민계획단, 서울시 도시기본계획 시민계획

이렇듯 최근 광역 및 기초지방자치단체가 도시기본계획을 수립함에 있어 시민계획단의 구성과 운영을 통해 실질적인 시민참여를 표방하고 있다. 이러한 관점에서 본 연구는 국내에서 처음으로 일반시민이 참여하는 거버넌스형 도시기본계획을 수립한 수원시의 사례를 시민계획단 구성·운영을 중심으로 거버넌스 특성을 분석해 보고자 한다. 해당 사례의 분석은 기본적으로 시민참여의 협력적 거버넌스 모델의 하나로 제시되고 있는 A. Fung & E. O. Wright에 의해 제시된 EPG(Empowered Participatory Governance) 모델[2)]을 분석의 틀로 활용하고자 한다. A. Fung & E. O. Wright(2003)의 연구에서 4가지 사례, 즉 미국 시카고의 "Neighborhood governance councils"과 "Habitat conservation planning", 브라질 Porto Alegre의 "The participatory budget", 그리고 인도 West Bengal & Kerala의 "Panchayat reforms" 등의 사례에서 공유되고 있는 몇 가지 원칙과 제도적 설계 속성에 있어서의 유사점을 설명하고 있는데 이것이 바로 EPG 모델의 주요한 3가지 원칙(principle)과 제도설계를 위한 3가지 속성(institutional design properties)이다(Fung & Wright, 2003: 15). 즉, 지역단위로의 권한위임에 따른 지속적인 상향식의 실용성 지향의 시민참여와 제도화가 중요하고, 또한 정부 부문의 주도성 및 연계와 조정 역할을 통한 탈중앙집권화 등을 EPG 모델의 주요 원칙과 속성으로 제시하고 있다.

본 연구는 이론적·실제적 관점에서 시민참여, 거버넌스 및 도시계획 등에 관한 내용을 검토하고, 사례분석의 기준이자 모델인 Fung & Wright의 EPG 내용을 세부적으로 검토하고자 한다. 그리하여 EPG 모델에서 제시하고 있는 주요 원칙과 제도적 설계 속성 등을 분석기준으로 삼아 시민참여형 도시기본계획 수립의 국내 최초 사례이며, 학계 및 정부로부터의 관심과 우수사례 선정, 그리고 타 지방자치단체로부터 벤치마킹되고 있는 수원시의 "2030 수원도시기본계획" 수립 과정을 시민계획단 구성과 운영을 중심으로 분석하고자 한다. 이를 통해 해당 사례로부터 EPG 모델에서 제시하고 협력적 거버넌스의 원칙과 제도적 속성 등을 탐색해 보고, 나아가 차별성이나 한계점은 무엇인지를 탐색적 수준에서 분석하고자 하는데 연구의 목적이 있다.

단(2012), 제천시 장기발전계획 시민계획단(2012), 청주시 도시기본계획 시민계획단(주민돋보기단, 2012), 부천시 도시기본계획 시민계획단(2013), 아산시 도시기본계획 시민계획단(2013), 논산시 시민행복계획단(2013), 인천시 도시기본계획 시민계획단(2014), 부산시 도시기본계획 시민계획단(2015), 제주도 100년 대계 참여 도민계획단(2015), 대구시 대구도시기본계획 시민참여단(2015), 광주시 도시기본계획 시민참여단(2015), 이천시 행복도시계획단(2015), 안양시 도시기본계획 시민참여단(2015), 군포시 큰시민계획단(2015), 광명시 행복도시 시민계획단(2015), 목포시 희망도시계획단(2016), 평택시 도시기본계획 시민계획단(2016), 안산시 도시계획 시민계획단(2016)

2) Empowered Participatory Governance(EPG)는 Erik Olin Wright(2010)의 Envisioning Real Utopias의 한국어 번역본인 권화현(2012) 옮김의 「리얼 유토피아: 좋은 사회를 향한 진지한 대화」에서 "권력 강화된 참여적 통치"로, 오현철(2009)의 연구에서는 "권능강화 참여거버넌스"로, 김태수(2006; 2007)의 연구와 김진열·정문기(2012)의 연구에서는 "강화된 참여 거버넌스"로 번역되고 있다. 본 연구에서 EPG의 번역은 "강화된 참여 거버넌스"로 사용하고, 때로는 문맥에 맞춰 EPG를 그대로 사용하고 있다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 시민참여와 도시계획

시민참여와 관련한 연구는 다양한 차원에서 이루어져 오고 있고, 그 양태도 매우 다양하다. 시민참여는 정책과정에서 의견을 제시하는 시민 개인의 의사표현, 시민이 모여서 조직을 형성하여 집합적으로 의사를 전달하는 체계, 그리고 공식적인 제도의 한축에 시민을 할당하는 형태 등으로 구분할 수 있다(류영아a, 2013: 8). 시민참여는 정부의 책임감을 강화시키기 위한 수단(이기우, 1997)이며, 다양한 도시문제를 심도 있게 거론하는 시민여론(권용우, 2004)이고, 지역에 대한 인지도 향상을 위한 꾸준한 노력으로 보기도 하고(이재준 외, 2007; 이재준·김도영, 2012: 133), 시민참여를 지역차원에서 정부, 기업, 시민단체가 공과 사의 구분 없이 협력과 참여를 통하여 지역의 정책문제를 해결하는 체제로 간주하기도 한다(Stoker, 2000; 류영아, 2013b: 319). 또한 시민참여는 지방자치단체의 계획 및 정책에 관여하여 정책결정에 정당성과 합법성을 부여하는 것으로, 지방화와 분권화라는 시대적 흐름 속에 그 필요성이 논의되기도 한다(양재섭·김태현, 2011: 15).

이러한 시민참여는 거버넌스 체제에 있어서 정치 엘리트와 정부에 대한 반응성을 높이는 과정을 통해 시민적 가치를 향상시키고 있다고도 보며, 구체적으로 Putnam(2005)은 시민참여가 사회적 네트워크, 규범, 그리고 사회적 자본의 수준을 증가시키고, 일반 대중이 정치지도자 등과의 의견을 나누는 과정을 겪으면서 성공적인 대의민주주의 달성을 촉진한다고 본다(류영아, 2013a: 9). 또한 시민참여는 정치참여뿐만 아니라 정치적·사회적 결정에 영향을 미치는 각종 사회단체 참여 및 활동까지 포함하는 것으로 정치참여를 따로 분리하지 않고 사회참여의 한 형태로 조사하기도 한다(박희봉, 2006: 2).

시민참여의 필요성에 대해서 Putnam(1993)은 시민참여가 참여하는 시민들에게 공동체 의식을 배양한다고 하였으며, 김세용(2002)은 시민참여가 주민 자원을 활용하거나 주민들에게 학습기회를 제공하여 책임성을 강화하고, 소수자의 권익 보호를 위해 필요하다고 한다. 또한 Pelletier(1999)는 시민참여가 정책결정을 위한 지식기반을 확충하며, 다양한 이해관계자들이 참여함으로써 정책추진이 원활해질 수 있고, 나아가 대의정치의 결함을 보완하고, 정책의 민주적 정당성을 강화하는데 시민참여가 필요하다고 한다(Putnam, 1993; Pelletier, 1999; 김세용, 2002, 양재섭·김태현, 2011: 15). 주민참여제도는 시민과 지방정부와의 상호작용을 활성화함으로써 지방정부는 주민이 요구하는 공공서비스를 제공하게 되고 주민들의 입장에서는 보다 더 만족도 높은 공공서비스를 제공받을 수 있다는 관점(정명은·장용석, 2012: 3)에서 시민참여의 필요성을 제시할 수도 있다.

시민참여의 수준 또는 단계와 관련하여서, 2007년 IAP2(International Association for

Public Participation)는 시민참여의 발전단계를 다음과 같은 다섯 단계로 구분하고 있다. 즉, 1단계는 웹사이트나 자료 등 정보제공(inform) 단계, 2단계는 의견청취, 설문조사, 공개회의 등 협의(consult) 단계, 3단계는 워크숍, 토의 및 표결 등 개입(involve) 단계, 4단계는 시민자문위원회, 합의형성, 참여적 의사결정 등을 통한 협업(collaborative) 단계, 5단계는 시민배심원, 주민투표, 권한위임 등을 통한 권한부여(empower) 단계로 이루어진다(양재섭·김태현, 2011: 13). Zimmerman(1986)은 주민참여를 수동적(passive)인 유형과 적극적(active)인 유형으로 구분하였고, OECD(2001)는 주민참여의 유형을 정보형(Information), 피드백과 협의형(Feedback and consultation), 능동적 참여형(Active participation)으로 구분한다. 정명은(2012)은 주민참여제도의 유형을 정보제공형, 협의형, 능동적 참여형으로 구분하고 있다. 정보제공형 주민참여제도로는 공청회나 주민설명회가, 협의형에는 주민참여예산제도, 정책자문단(위원회), 정책설문(여론)조사 등이, 그리고 능동적 참여형으로는 주민투표제도, 주민제안제도 및 주민아이디어모집 등을 제시하고 있다(정명은 2012: 99).

우리나라의 도시계획체계는 수직적 위계와 수평적 연계구조를 가지고 있는데(양재섭 외, 2014: 6), 도시계획 관련 법에서 규정하고 있는 시민참여 방식은 주로 계획의 입안단계에서는 공청회, 공고·열람, 설문조사 등의 형태로 주민의견을 수렴하고, 더불어 지방의회와 지방도시계획위원회 자문을 구하고 있고, 계획 승인·확정 단계에서는 계획안을 공고·열람하는 것을 통한 방식에 한정되고 있다. 구체적으로 본 연구의 분석대상인 수원시와 같은 기초지방자치단체의 도시계획 관련 조례에서 규정하고 있는 시민참여의 유형 및 내용도 공청회, 주민의견 청취(설문조사), 공고·열람 등이 일반적이지만, 지방의회의 의견청취나 간담회 개최 등을 규정하고 있는 지방자치단체도 있다.

최근 보다 적극적이고 실질적인 시민참여 형태로 일종의 시민계획단을 구성·운영하고 있는 지방자치단체가 늘고 있지만 이를 지방자치단체의 조례에서 규정하고 있는 지방자치단체는 많지 않다. 예를 들어, 경기도 내의 기초지방자치단체 도시계획 조례상에 규정하고 있는 시민참여 방법으로 31개 모든 기초지방자치단체에서 공청회와 주민의견 청취를 포함하고 있고, 간담회 및 집담회의 운영은 24개, 지방의회 의견청취는 2개, 그리고 시민계획단[3] 운영도 2개의 기초지방자치단체에서 조례로 규정하고 있다(김도영, 2014: 19). 이재준 외(2014)의 연구에서는 도시계획 조례상의 시민참여 유형을 적극적 참여와 소극적 참여로 구분하고 있다. 즉, 적극적 참여 방법으로는 계획부분별 집담회, 위원회 구성, 자문단 구성, 별도기구 설치 등이 포함되고, 소극적 참여 유형으로는 공청회, 주민의견 청취, 지방의회 의견 청취, 설문, 인터뷰, 주민설명회 등이 포함되는데 이러한 10개 유형의 시민참여 방법을 조례에서 규정하고 있는 지역은 수원시

3) 구리시의 경우에는 도시기본계획을 수립 및 변경하고자 할 때 '도시기본계획수립기획단'을 설치 · 운영할 수 있도록 규정하고 있다(도시기본계획 조례 제4조). 수원시는 도시계획 조례 제5조 3항에서 "시장은 사회적 공감이 확보된 도시기본계획 수립을 위하여 시민의 의견을 수렴할 수 있는 도시정책 시민계획단을 구성 · 운영하여야 한다"라고 규정하고 있다.

가 유일하다고(이재준 외, 2014: 70) 한다.

시민계획단을 통한 시민참여형 도시계획과 관련된 선행연구로, 먼저 이재준·김도영(2012)의 연구는 수원시의 시민계획단 운영사례 및 외국사례의 검토를 통해 시민참여형 도시계획 모델을 제시하고 있는데 시민참여형 도시계획의 제도화 및 행정동 단위의 마을계획을 통해 상향식 도시계획이 이루어져야 할 필요성을 제시하고 있다. 이영희(2013)의 연구는 서울플랜 2030(서울시 도시기본계획)을 사례로 시민참여형 도시계획을 민주성, 개방성, 숙의성, 대표성 등의 기준에서 평가하고, 협력적 계획의 요소들이 포함되어 있으나 공정함과 정의로움의 차원에서 보완이 필요함을 주장하고 있다. 안택진 외(2013)의 연구는 제천시의 도시기본계획 수립에 참여했던 시민참여단 위원을 대상으로 하여 시민참여 프로그램의 전·후 효과성을 인식의 차이를 통해 분석하고 있다. 참여도와 배려심 등이 프로그램 참여 이후에 함양되었으나 신뢰도에는 변화가 나타나지 않은 것으로 분석되어 이에 대한 정책적 고려가 필요함을 제시하고 있다. 홍성우·허훈(2014)의 연구에서는 시민계획단에 의한 서울플랜 2030을 사례로 도시기본계획 수립과정에서 절차적 정책합리성 확보를 위한 시민참여의 특징이 나타나고 있는지를 분석하고 있다. 김태환 외(2014)의 연구에서는 제천시의 "제천비전 2025 장기발전계획"의 수립 과정에서 운영된 시민계획단 사례를 분석하여 시민참여형 지역계획 수립의 가능성을 밝히고 있고, 이해관계자 간 의사소통의 중요성, 행정부문의 새로운 역할, 시정운영에 대한 시민의 관심 제고 등의 중요성을 제시하고 있다.

2. 거버넌스와 EPG

거버넌스에 관한 논의는 1980년대 중반 이후 복잡하고 다양화된 사회·경제적 맥락에서 정부 역할의 변화를 포괄하는 중요한 패러다임을 포함하고 있는데, 1990년대에 들어서는 시민단체를 포함하는 민주주의적 특성을 강조하는 패러다임으로 전환되어 왔고, 1990년대 이후에는 참여, 합의 형성 등의 기능을 강조하면서 정부·시장·시민사회의 협력과 자발적이고 자생적인 네트워크를 강조하는 거버넌스 패러다임으로 변모되어 왔다(류영아a, 2013: 15).

거버넌스는 기존의 정부에 의한 위계적·통치적 질서(government)와는 다른 정부와 시민사회 행위자간 네트워크와 파트너십, 그리고 대화·협상·조정의 방식에 의해 문제를 해결하는 것을 지칭(김정희, 2015: 137)하는 의미로 볼 수 있다. Peters & Pierre(1998)는 거버넌스는 정부 밖에 있는 행위자들과 전략적으로 조직간 협력을 통해 정부의 능력을 제고하는데 관심을 갖는 과정이라고 하고, Wamsley & Dudley(1995)는 거버넌스는 관리(management)의 개념으로 축소할 수 없으며, 경제적 합리성보다는 구성적 합리성(constitutive rationality)에 기초해야 한다고 한다. 이러한 관점에서 사회의 모든 주체가 책임을 공유하고 공동의 목표를 위해 모든 당사자가 노력할 때 좋은 거버넌스(good governance)가 형성된다고 한다(박희봉, 2006: 3-4). 이러한 굿거버넌스에 대한 논의도 행정개혁의 역사와 함께 변천해 왔다. 즉, 1980년대 초반 이후 등장

한 기업가적 정부 또는 작은 정부 이론에서의 굿거버넌스는 고객중심과 수익창출, 임무중심적이었다면, 최근의 행정패러다임에서 강조하는 굿거버넌스는 시민중심, 과정중심이다. 정부예산의 편성과 집행에서도 시장지향적 성과보다 주민들의 참여에 의한 선택과 배분을 강조한다. 행정의 주체, 방식, 활동, 관리의 중심에 시민이 있으며, 시민자치역량에 의해 굿거버넌스는 정의될 수 있다(장수찬, 2013: 6). 또한 정부역할을 중심으로 거버넌스를 '정부에 의한 거버넌스(governance by government)', '정부와 함께 하는 거버너스(governance with government)', '정부 없는 거버넌스(governance without government)'로 구분한다면, 굿거버넌스는 '정부와 함께하는', '주민권한이 강화되는 거버넌스'이다(김정희, 2015: 140).

반면 로컬 거버넌스 연구들은 해당 지역의 문제를 지역주민과 정부가 함께 해결하는 협력적 거버넌스(collaborative government)모델을 제시하면서 이를 실현하기 위한 정부와 지역주민 사회의 역량과 역할에 주목하고 있다. 여기서 로컬거버넌스는 국가 내의 특정 지역에서 이루어지고 있다는 공간적 차원의 의미를 넘어 해당 지역에 거주하는 주민들의 직접적인 참여와 권한행사를 중시하는 개념이다. 로컬 거버넌스는 단순히 전문가나 이익집단 그리고 조직화된 NGO가 지방정부의 정책네트워크에 참여하는 정도를 지칭하는 것이 아니며, 지방자치 차원에서 이해당사자와 주민이 직접 정책 또는 공동문제 해결의 과정에 주도적으로 참여하는 거버넌스 모델을 상정하고 있다(김의영, 2011: 211). 또한 협력적 거버넌스의 실현을 위해서는 지역 주민들 스스로 자치적인 조직화를 통하여 공동의 문제를 해결할 수 있는 능력과 역할도 중요한데, 이러한 의미에서 자치적 거버넌스(self-governance) 또는 공동체 거버넌스(community governance)라는 개념이 제시되기도 하였다(Pierre & Peters, 2000; 김의영, 2011: 213). Sirianni(2009)도 협력적 거버넌스 모델을 지방정부가 주민들의 권한을 강화하고 참여를 유도하며 역량을 배양하는 시민적 지원자(civic enabler)의 역할을 수행하기 위해 고안한 정책디자인으로 정의하고, 공공재의 공동생산, 지역공동체 자산의 동원, 전문지식의 공유, 주민심의기제의 활용, 지속적인 파트너십 구축, 전략적인 네트워크 강화, 지방정부의 문화적 변혁, 상호책임성 확보 등 8가지를 정책 디자인을 위한 핵심원칙들로 제시하고 있다(김의영, 2011: 211).

본 연구에서 시민참여 사례에 대한 비교분석의 이론적 틀로 활용하고자 하는 거버넌스 모델은 A. Fung & E. O. Wright(2003)의 연구에서 제시하고 있는 "강화된 참여 거버넌스(EPG: Empowered Participatory Governance)"이다. 김의영(2011)의 굿거버넌스 관련 연구에서 Fung & Wright(2003)의 EPG 모델을 지역의 실제적인 문제해결에 있어서 참여, 심의, 분권 등 시민의 권한강화와 참여의 원칙을 중시하지만 이의 실현을 위해서는 정부의 지원, 조정 및 감독 등의 역할이 중요하다는 점을 설명(김의영, 2011: 212)하고 있는데, 이러한 점에서 로컬거버넌스 또는 굿거버넌스 유형으로 볼 수 있을 것이다. 또한 김태수(2007b)의 연구에서도 EPG는 실험까지 거친 일종의 좋은 거버넌스에 해당하며, 이는 EPG에 의한 참여 거버넌스의 구현과 그 전략적 차원인 사회적 강화(social empowerment)에 의해 가능하다고 한다(김태수, 2007b: 10-11).

3. 분석 기준으로서의 EPG

A. Fung & E. O. Wright(2003)의 연구 서론부분에서 EPG 모델의 중요한 원칙(principle)과 제도적 설계를 위한 주요 속성(design properties)뿐만 아니라 실현가능한 조건(enabling conditions), 그리고 EPG 모델에 관한 비판점 등도 제시하고 있는데(Fung & Wright, 2003: 3-42), 이를 좀 더 세부적으로 검토하면 다음과 같다.

우선 세 가지의 주요한 원칙은 실용성 지향(practical orientation), 상향적 참여(bottom-up participation), 그리고 숙의적 해결책 산출(deliberative solution generation)이다. 여기서 실용성 지향의 의미는 구체적이고 다룰 수 있는 문제(specific and tangible problems)에 대한 집중을 의미하고, 상향식의 참여는 문제에 의해 영향을 받는 일반 시민과 이러한 문제와 가까이에 있는 공무원(즉, 일선공무원)의 참여를 의미하고, 숙의적 해결책 산출은 문제에 대한 해결책의 숙의적 전개를 의미한다(Fung & Wright, 2003: 15).

먼저, 실용성 지향 원칙의 기본적인 생각은 구체적이고 실제적인 목표를 성취하고자 하는 공통적인 의사를 지닌 사람들을 협상 테이블로 데려 오려는 것이다(권화현 옮김, 2015: 230). 이는 구체적이고 실용적인 문제를 다루게 됨으로써 시민을 더 참여시킬 수 있다는 것이다. 즉, 기존 참여민주주의의 한계로 지적되는 일반 시민이 정책에 대하여 냉담하거나 또는 바빠서 참여를 활발히 할 수 없다는 비판에도 불구하고 그들에게 중요하고 실제적인 문제의 결정에 참여할 기회를 부여함으로써 참여를 더 확대시킬 수 있다는 것이다(김진열·정문기, 2012: 219)[4] 이러한 실질적인 문제에의 집중은 권력이나 자원을 놓고 경쟁하는 것에 익숙해진 행위자들이 보다 우호적인 관계를 구축하고 상호협력할 수 있도록 하는 상황을 만들기 때문이다(Fung & Wright, 2003: 15).

EPG의 두 번째 원칙인 상향식의 참여는 문제와 직접적인 관련이 있는 일반시민과 일선공무원의 참여를 의미한다. 다시 말해, 새로우면서도 유동적인 사회문제에 대한 효과적인 해결책은 문제로부터 상대적으로 좀 더 멀리 떨어져 있고, 협소한 분야에서 훈련된 전문가보다는, 다양하고 좀 더 개방적인 시민과 일선공무원들의 경험이나 지식을 필요로 한다는 것이다. 그러나 이러한 의미가 기술적 전문가들이 EPG에 부적절하다는 것을 의미하는 것은 아니며, 문제해결에 대한 의사결정에 중요한 역할을 하지만 배타적인 의사결정 권한을 행사하는 것은 아니다. 즉, 전문가는 전문가와 시민들의 통찰력에 대한 시너지를 연계하고, 숙의적 의사결정을 촉진하는 역할을 수행한다는 것이다(Fung & Wright, 2003: 16-17). EPG에서 정부의 많은 결정이 시민의 참여과정을 통하여 이루어지고, 시민참여는 보통 대면적 회의를 통하여 일어난다. EPG에서 말하는 참여는 표출적이거나 상징적인 것이 아니라 의미 있는 직접적 참여를 수반하는 실질

---

4) 김진열·정문기(2012)의 연구(p. 218)에서 EPG 요인에 대한 내용은 Wright, E. O. (2008). *Envisioning Real Utopias*를 중심으로 정리한 것으로 밝히고 있어 이들의 연구내용을 EPG의 원칙과 속성을 설명하는데 참고·인용하고 있다.

적인 의사결정력을 부여하는 것으로 의사결정이 이루어지는 토의과정이나 문제해결과정에 시민을 직접 참여시키는 것을 의미한다(김진열·정문기, 2012: 218).

EPG의 세 번째 원칙인 숙의적 해결책 산출의 의미는 숙의적 의사결정과정에서 참여자들은 서로의 이야기에 귀를 기울이고, 충분한 숙의가 끝난 후에 집단선택(group choice)을 산출한다는 것이다. 보다 자세하게 숙의과정을 살펴보면, 우선 의사결정과정에 참여하는 이해관계자 집단(parties)은 문제와 관련한 그들의 우선순위가 무엇인지에 대한 제안, 즉 의제를 구성(construction of an agenda)하는 단계이다. 그런 후에 그들은 공동이익(common interests)을 향상시킬 수 있고, 자원의 제한이라는 한계 상황에서 사회적 정의를 실현시킬 수 있다는 관점에서 의제 구성(우선순위)을 정당화해야 한다. 우선순위(의제)를 뒷받침할 수 있는 다양한 제안과 심사숙고가 충분히 이루어진 후에 하나의 선택을 위해 참여자들은 투표를 하게 된다. 즉, 숙의과정을 통한 선택이 합리적인 제안으로서 정당화되는 것은 숙의 절차와 규칙(procedures & norms)을 따르려는 참여자들에게 달려있다. 이러한 참여적이고 토론지향적인 의사결정이 어떤 특별한 이해관계에 의해 동기화된 지위를 강화하려는 의도에서 참여자들이 권력을 행사할 때에는 위험에 처하게 된다. 그리하여 숙의적인(deliberative) 의사결정과정, 진정한 논쟁 및 정당화의 입증은 실제 문제해결을 위한 논리를 구축하여야만 가능하다(Fung & Wright, 2003: 17-18).

EPG에 있어 전문가와 관료는 시민과 함께 직접적으로 숙의과정에 참여하게 된다(Fung & Wright, 2003: 19). 그러나 대부분의 정치적 과정에서의 결정은 다수의 힘에 따라 결정이 된다. 투표와 같이 다수의 힘에 의해 지배가 되기도 하고, 정부기관이나 기업에서의 결정은 전문지식이나 지위의 위계에 따라 이루어지는 경우가 많다. 그러나 EPG에서 참여자들은 숙의과정을 통하여 가능한 한 많은 결정을 한다. 서로를 설득하는 과정이 동반되고, 상이한 주장들과 타당한 이유들에 귀 기울이고 이를 받아들이기 위한 유의미한 장을 허용함으로써 하나의 결정은 이루어지게 된다(김진열·정문기, 2012: 219).

EPG 설계를 위한 주요 속성(design properties)으로는 권한위임(devolution), 집권화된 감시와 조정 체계(centralized supervision and coordination), 그리고 자발성이 아닌 국가중심성(state-centered, non-voluntaristic) 등이 제시되고 있다(Fung & Wright, 2003: 20-23).

먼저, 권한위임 또는 지방이양(devolution)의 의미는 EPG가 이슈와 지역적 범위에 있어 지역화된 문제와 참여를 지향하기 때문에 EPG의 제도적 실체는 국가체제의 균형 잡힌 재조직화를 요구한다는 것이다. 이는 권가권력의 지역적 행동단위로의 행정적이고 정치적인 이양을 포함한다는 것이다(Fung & Wright, 2003: 20-21). 이에 대해 김진열·정문기(2012)의 연구에서는 이양과 탈집권화 요인을 제시하면서, 이는 앞서 제시된 EPG의 구현원리인 상향적인 시민참여가 의미 있기 위해서는 정부의 실질적 의사결정권한의 중요한 측면들이 지역적 행동단위로 이양되어야 한다는 것으로 설명한다. 이러한 행동단위들은 단순한 자문기능에 그치는 것이 아니라

숙의 결과에 따라 행동할 수 있는 실질적인 권위를 가지게 된다. 즉, 의사결정은 문제의 소재지로 가능한 한 위임되어야 한다는 것이다(김진열·정문기, 2012: 219).

다음으로 집권화된 감시와 조정 체계(centralized supervision and coordination)는 EPG에서 지역적 행동단위들이 실질적 권력이나 자유재량을 행사한다고 하더라도 이들은 자율적이고도 독립된 의사결정체로 운영되어지지 않는다는 것이다. 그리하여 중앙정부(조직)는 지역의 민주적 숙의와 문제해결의 수준을 다양한 방법, 즉 자원의 조정과 배분, 서투른 의사결정의 수정, 혁신의 확산, 그리고 경계를 초월한 학습 등으로 재강화시켜야 한다는 것을 의미한다(Fung & Wright, 2003: 21). EPG에서 수단과 목적에 대한 기본 결정은 탈중앙집권화되지만 정부와 공공기관도 실질적인 역할을 한다. 이들은 여러 의사결정 단위들을 연결하는 책임과 소통의 고리가 된다. 지역적 수준의 민주적 토의와 문제해결의 질을 다양한 방식으로 강화하는 역할을 하여야 한다. 즉, 정부는 계획의 수립과 명령을 통해 하부기관들이 집행하도록 하는 방식으로 일을 좌지우지하는 것이 아니라 지역적이고 참여적인 문제해결을 위한 토의를 지원하고, 하부기관들이 공정하고 효과적으로 운영해야 할 책임을 부과하는 것으로 재조합적 탈중앙집권화를 추구한다(김진열·정문기, 2012: 219). 다시 말해, EPG에서는 기존의 자율적인 분권화(autonomous decentralization)가 아니라 조정된 분권화(coordinated decentralization)를 제시하고 있다(Fung & Wright, 2003: 21).

세 번째 속성으로는 자발성이 아닌 국가중심성(state-centered, non-voluntaristic)이며, 이는 국가권력을 새로운 곳으로 이전시키고, 공식적인 거버넌스 제도들을 변형시키는 것을 의미한다. 즉, EPG의 제도적 속성으로 국가권력의 메커니즘을 지속적인 숙의적·민주적 형태로의 변형을 추구한다는 것이다(Fung & Wright, 2003: 22). 김진열·정문기(2012)의 연구에서는 국가중심적 제도화라는 측면에서 설명하고 있다. 즉, EPG는 공식적 제도들을 재창조하고자 한다. 단순히 국가가 하는 일에 이따금 영향을 미치려는 것이 아니라 권력의 핵심적 절차를 바꾸려 한다는 것이다. EPG는 특히 일반 시민들의 지속적 참여를 제도화하고자 한다(김진열·정문기, 2012: 219). 이와 같이 국가권력의 재조직화가 성공적일 때, 참여자들은 주어진 권력의 행사에 만족을 느끼고, 더 이상 그들은 권력을 위해 또는 권력과 대항하여 그들의 에너지를 소모할 필요가 없어지게 된다(Fung & Wright, 2003: 22).

마지막으로 이상의 EPG를 위한 3가지 원리와 3가지의 EPG 설계를 위한 주요 속성은 사회적 억지력 또는 대항 권력(countervailing power)이 뒷받침되어야 한다. 즉, 이러한 사회적 억지력은 앞선 여섯 가지에 의해 설명되어지는 EPG를 보완하는 역할을 한다. 이상의 EPG 요인들과 관련된 논의에서 시민 간, 혹은 시민과 정부 간 여러 참여자들 사이에 권력의 차이가 크므로 공정한 토의과정은 불가능하다는 문제가 있다. 이를 보완하는 것이 EPG에서 말하는 사회적 억지력, 즉 조직화된 대항권력이다. 강화된 참여거버넌스가 장기적으로 지속되려면 일정한 형태의 조직화된 대항권력이 필요하다는 것이다(김진열·정문기, 2012: 220). 다시 말해, EPG도 문

제점 또는 한계점이 없지 않은데, 토론이 점차 지배구도로 이행한다든가(deliberation into domination), 흉내내기 토론의 장(forum-shopping)이 되어 외부권력(external power)이 작용할 수 있으며, 안정성과 지속가능성(stability and sustainability)의 한계 등이 제시될 수 있다(김태수, 2007a: 6). 그러한 EPG의 문제점에 대응하여 나온 개념이 바로 사회적 억지력이고, 이는 주도적 권력 행사자의 권력의 이점을 상쇄할 수 있는 메커니즘으로 정의된다(김태수, 2007a: 8). 이러한 대항권력 또는 사회적 억지력의 수준이 높고, 참여적 협력이 이루어지는 제도를 EPG 형태의 거버넌스 체제로 제시하고 있다.

Ⅲ. EPG 주요 요소별 시민참여형 도시계획 사례분석

1. 사례선정 및 분석 기준

수원시의 2030도시기본계획 수립을 위한 시민계획단은 '사람중심의 도시 수원'의 20년 후 미래모습을 만드는 과정에 시민 및 관련 전문가 등 다양한 계층의 의견을 수렴하여 계획에 반영하기 위해 구성되었다. 수원시의 20년 후의 장기적·종합적 계획에 시민이 참여하고, 시민요구에 대응하는 계획을 수립하고자 하는 목적에서 시민계획단이 운영되었음을 밝히고 있다(수원시, 2014: 64).

기존의 도시계획은 행정기관의 주도로 수립하고 집행하면서 도시의 주인인 시민들의 공감을 얻지도 못했으며, 사업추진 과정에서 많은 생활불편이 야기되고, 민원이 늘어나고, 더불어 불필요한 사회적 비용도 발생하는 등의 부작용이 나타났다. 또한 기존의 도시계획은 개발 위주로 이루어지면서 생태계 파괴, 환경오염, 구도심권과 신도시권의 양극화 현상 같은 여러 문제점이 초래되었다. 이러한 문제는 지속가능한 도시발전을 위한 장기적인 비전을 설정하지 못했기 때문이다. 주민들이 스스로 참여하여 다양한 의견을 나누고 소통하는 주민 거버넌스가 해결책이 될 수 있다는 관점에서, 도시계획을 그리는 준비단계부터 시민들의 의견을 반영하는 시민참여형 도시계획단을 운영한 것이다.[5)]

시민참여형으로 이루어진 2030 수원도시기본계획은 국토교통부에서 주관하는 2013년 도시대상 평가에서 대통령상을 수상했고, 초등학교 4학년 1학기 국정 사회교과서의 읽기 자료 중 '도시는 누가 만드는 것일까요?'의 사례로도 등재되었다. 또한 서울시를 비롯해 제천시, 부천시, 청주시, 안산시 등의 지방자치단체에서 벤치마킹이 이어져, 서울시는 '서울플랜 2030(서울도시기본계획) 시민참여단·청소년참여단', 충북 제천시와 경기도 부천시는 '시민계획단'을 도시기본계획 수립과정에서 구성·운영하였다(수원시 보도자료, 2014. 02. 07). 이러한 정책적·실

5) 2012 시정일기, 2012.03.03./http://blog.daum.net/lovesuwon/994

천적 함의를 지니고 있는 수원시의 시민참여를 통한 거버넌스형 도시기본계획 수립 사례를 앞서 이론적 논의 부분에서 검토한 Fung & Wright의 "강화된 참여 거버넌스(empowered participatory governance)"의 원칙 및 제도적 설계 속성 등의 기준에서 시민참여의 내용과 특성을 시민계획단 구성·운영을 중심으로 분석해 보고자 하는데 연구의 목적이 있다. 다시 말해, Fung & Wright이 제시하고 있는 3가지 원칙으로 실용성 지향(practical orientation), 상향적 참여(bottom-up participation), 숙의적 해결책 산출(deliberative solution generation)과 3가지의 주요한 설계 속성(design properties)인 권한위임(devolution), 집권화된 감시와 조정 체계(centralized supervision and coordination), 그리고 자발성이 아닌 국가중심성(state-centered, non-voluntaristic) 등 6가지 기준[6]에서 시민참여를 통한 수원시 도시기본계획 수립사례를 분석함으로써 EPG 모델에서 제시하고 있는 시민참여적이고 협력적인 거버넌스의 특성을 탐색해 보고자 한다.

2. EPG 주요 요소별 사례 분석

1) 실용성 지향(practical orientation)

EPG 모델에서 실용성 지향은 구체적이고 실제적인 목표를 성취하려는 공통적인 바램을 가진 사람들을 논의의 장으로 데려와 그들에게 보다 구체적인 문제를 다루도록 권력을 부여하는 것이다(권화현 옮김, 2015: 230).

수원시는 기존의 도시계획이 개발 위주로 이루어지면서 생태계 파괴, 환경오염, 구도심권과 신도시권의 양극화 현상 같은 여러 문제점을 야기하였고, 이는 지속가능한 도시발전을 위한 장기적인 비전을 설정하지 못했기 때문으로 파악하였다. 또한 도시개발 과정에서 누군가에게는 이득이 되지만 누군가에게는 사유재산의 침해와 일상생활의 불편을 줄 수 있는 민감한 문제도 유발되고 있는데 이러한 문제는 지역주민과 직접적인 관련성이 있는 현장형 문제라고 할 수 있다. 이에 수원시는 주민들이 스스로 참여하여 다양한 의견을 나누고 소통하는 주민 거버넌스만이 해결방안이라는 가정 하에 도시계획을 그리는 준비단계부터 시민들의 의견을 반영하는 시민참여형 도시계획단을 출범시킨 것으로 설명하고 있다.[7] 이러한 방식의 참여민주주의에 대한 공통적인 비판점 중의 하나는 일반 사람들이 너무 냉담하거나 무지하거나 바빠서 참여를 할 수 없다는 것인데, 일반 시민들에게는 아주 중요한 실제적인 문제들과 관련된 결정에 참여할 기회가 주어졌을 때에는 그들 다수가 실제로 참여를 하게 된다(권화현 옮김, 2015: 230)는 EPG의 실용성 지향이라는 기본 개념과 시민계획단 출범 배경은 맥을 같이 한다고 할 수 있다.

2030 수원도시기본계획은 도시의 물적, 공간적 측면뿐 아니라 환경, 사회, 경제적 측면을 모

---

6) EPG 모델에서 제시하고 있는 상향식 참여와 권한위임은 본 연구에서 공통 기준으로 분석하고 있다.
7) http://mayor.suwon.go.kr/web/board/BD_board.view.do?bbsCd=1060&seq=20140126010601857

두 고려해 도시의 미래상과 정책방향을 제시하는 장기적 종합계획의 의미를 담고 있다. 그러나 기존의 도시계획은 건축이나 설계 분야의 전문가 몇몇이 모여 비전과 목표를 설정하곤 했는데, 수원과 같은 거대도시는 몇몇 전문가의 생각대로 움직여지지 않기에 이곳에 사는 시민들, 다양한 경험과 지혜를 가진 시민들의 생각과 의견이 반영되어야 한다는 것을 밝히고 있다.[8] 이러한 측면에서 시민계획단의 구성 인원은 총 130명으로, 선정방법은 110만 수원시민 중 시민공모(2012. 1. 18.~2. 6.)와 시민사회단체(주민자치위원회 등)의 추천을 통하여 선정하였다. 구성원들은 관련 전문가, 주민, 기업체, 자영업자, 사회적 약자, 학생 등 다양한 계층을 포함하였고, 특히 청소년계획단은 20년 뒤 도시의 주구성원인 청소년들의 생각과 의견을 수렴하고자 하여 초·중교생 100명으로 구성하였다. 또한 기업 협의체를 별도로 구성해 시민계획단 활동의 일환으로 지역내 기업들의 생각과 의견을 수렴하고자 하였다(수원시, 2014: 64)는 시민계획단 구성과 운영방식에서도 EPG의 실용성 지향이라는 특성을 찾아볼 수 있다.

2) 상향적 참여(bottom-up participation) 및 권한위임(devolution)

EPG에서의 시민참여는 단순히 표출적이거나 상징적이지 않고, 권력 강화적이다. 이러한 참여가 의미하는 바는 견해를 표출하는 한 가지 방식을 부여하는 것이 아니라 의미 있는 직접적 참여를 수반하는 실질적 의사결정력을 부여하는 것이다(권화현 옮김, 2015: 228). 이는 문제에 보다 가까이 있는 시민과 일선공무원의 참여가 중요하며, 기술적 전문가는 결정에 있어 중요한 역할을 하지만 그들이 배타적인 의사결정 권한을 행사하는 것은 아니다. 즉, 전문가는 전문가와 시민들의 통찰력에 대한 시너지를 연계하고 숙의적 의사결정을 촉진하는 역할을 수행한다는 것이다(Fung & Wright, 2003: 16-17). 이러한 상향적 참여가 의미 있기 위해서는 정부 조직 내의 실질적 의사결정권의 중요한 사안들이 지역적 행동단위(예를 들어, 근린 평의회, 지역학교 평의회, 작업장 평의회 등)로 이양되어야 하며, 이러한 평의회는 그들의 토의 결과에 따라 행동할 수 있는 실질적인 권한을 부여받아야 한다(권화현 옮김, 2015: 231-232). 이는 권가권력의 지역적 행동단위로의 행정적이고 정칙적인 이양을 의미하는 것이다(Fung & Wright, 2003: 21).

2030 수원도시기본계획의 전체적인 수립과정에서 도시기본계획의 재정비 초기 검토단계에서부터 일반 시민을 대상으로 설문조사, 인터뷰 및 커뮤니티보드 등을 통해 지역단위의 의견수렴이 이루어졌고, 기본계획 개편을 위한 전문가 자문과 시민참여단 구성을 통해 계획과제를 도출하였다. 구체적으로 살펴보면, 수원시는 국토의 이용·개발과 보전에 관한 지역사회의 의견과 계획수립과정에 다양한 의견을 수렴할 필요에 따라 바람직한 수원시의 미래상을 만들기 위한 시민의식조사를 시행하였다. 설문조사는 2011년 11월 16일부터 12월 15까지 30일 동안 수원

---

8) http://mayor.suwon.go.kr/web/board/BD_board.view.do?bbsCd=1060&seq=20140126010602052

시 전역에서 진행되어 일반인(1,633부), 공무원(387부), 온라인(63부) 등 총 2,113부의 설문이 이루어졌다. 설문을 통한 일반 시민들의 인식조사 결과를 바탕으로 시민계획단 운영을 통해 수원시의 비전 및 정책의 방향을 설정하고자 하였다(수원시, 2014: 59). 또한 시민계획단의 분과별 위원은 분과토론 등을 통해 직접 참여하여 의견을 개진하였고, 더불어 일반시민의 자유로운 의견 개진을 위한 인터뷰(39회)가 병행되었다. 일반 시민들의 자유로운 의견 개진 기회 확대를 위해 시청사 및 39개 주민자치센터에 커뮤니티 보드를 설치하여 시민의견 수렴을 확대하였다. 시민계획단에 의한 도시기본계획의 수립을 위한 토론, 도시구상, 맵핑 등은 직접적인 참여의 새로운 참여영역을 확보한 것으로, 또한 일반 시민을 대상으로 한 인터뷰나 커뮤니티보드 운영 등은 아래로부터의 계획수립을 위한 참여영역의 확대로 평가하고(이재준·김도영, 2012: 137-138)있는 것처럼 EPG의 상향식 참여라는 구현원리가 반영되었음을 확인할 수 있다.

상향식 의사결정에 있어 주요 참여 주체의 하나인 일선공무원의 참여도 수원도시기본계획에 있어서 이루어졌다. 일반 시민을 포함해 공무원을 대상으로 한 설문에서 수원시의 도시특성, 우선적으로 개선되어야 할 사항, 구도심 활성화 방안, 교통부문 우선 개선사항, 중점육성사업 및 수원시 관광지의 문제점 등이 종합적으로 조사되었다(수원시, 2014: 59). 예를 들어, 우선적으로 개선해야 할 점에 대해서는 문화· 여가시설 부족이 22.4%, 대중교통 불편 17.9%, 환경오염 14.8%, 지역간 불균형 14.3%, 교통시설 부족 13.5%, 주택 부족 8.7%, 인구과다 8.4%로 나타났으며, 이러한 시민과 공무원들의 의견조사 결과는 도시기본계획에 충분히 반영되도록 하였다.[9] 시민계획단 구성은 구도심활성화와 균형발전, 환경수도, 역사문화도시, 마을만들기, 경제활성화 등 6개 분과로 나누어져 운영되었고, 시민계획단이 현장을 직접 확인하고, 월 2회 개최하는 회의를 통해 의견을 제시하며, 버튼식 투표방식으로 주요 의사를 결정하도록 하였다.[10]

도시기본계획의 수립 초기 단계에 있어 실질적인 이해당사자인 일반 시민을 대상으로 인터뷰와 설문조사를 수행하고, 도시기본계획 내용과 실질적인 이해관계가 있는 각계각층의 시민집단 의견을 반영할 수 있도록 시민참여단을 선발해 구성·운영하였다는 측면에서 EPG 원리인 상향식 참여라는 특성을 찾아볼 수 있으며, 도시기본계획의 비전, 목표, 실천전략 및 우선순위 등을 시민참여단이 직접 수립하도록 하였다는 점에서 EPG 설계의 주요 속성인 지역적 행동단위로의 의사결정의 위임이라는 특성이 반영되었다고 할 수 있다.

하지만 수원시의 도시기본계획 수립을 위한 시민계획단 선발방식은 시민공모와 추천 방식을 통해 시민을 선발하여 시민의 대표성을 확보하고자 하였으나 시민공모 및 추천방식을 통해 시민계획단에 참여한 100 여명의 시민이 성별, 연령별, 직업별, 지역별로 구분되는 각계각층의 이해나 신념을 공유하였는지, 나아가 백만여 수원시민들을 잘 대변하고 있는지에 대한 대표성 문제는 여전히 제기될 수 있다. 이와 관련해 Fung(2003)의 연구에서 시민참여자의 규모가 시민의 심사사고를 도출하기 위한 성공의 중요한 수단으로 제시하고 있다(Fung, 2003: 347). 예를

9) http://mayor.suwon.go.kr/web/board/BD_board.view.do?bbsCd=1060&seq=20140126010601857
10) http://blog.daum.net/lovesuwon/994

들어, 워싱턴 D.C.에서 1999년과 2001년에 개최된 시민정상회의(Citizen Summit)에는 각각 3,000명, 3,500명의 시민이 참여하였다. 두 번의 회의는 모든 시민에게 개방되어 있었으나 회의 주관자들은 상류층의 참여가 과잉 대표되는 경향을 완화하기 위해 저소득층과 소수 공동체 구성원을 참여시키려는데 노력을 하였고, 이러한 노력이 성공하여 참여시민들의 인구통계학적 지표가 전체 워싱턴 D.C. 인구를 상당히 대표하였다(Fung, 2003: 355). 또한 Fung(2003)의 연구는 5가지 작은공중(minipublics)의 사례분석을 통해 제도설계(institutional design) 특성과 성과(consequences) 등을 제시하고 있는데 공론조사, 시민정상회의, 오레곤 보건계획, 시카고 공동체 치안회의 등의 사례에 비해 브라질 Porto Algre의 참여예산제가 가장 높은 성과를 보여주었다고 한다. 즉, 참여예산제는 자발적으로 참여하는 최하위의 동네 단위 총회부터 주민들에 의해 선출된 대표들이 참여하는 최상위의 참여예산평의회로 구성되는 참여피라미드는 철저하게 아래로부터 조직되었고(오현철, 2009: 267), 1999년과 2000년 주기에 14,000명 이상의 시민들이 총회(plenary assemblies)의 첫 번째 라운드에 참여하였고, 비공식적 근린회의(neighborhood meeting)나 분과 위원회(committee session)에 시민 다수가 참여하여 정확하게 추산할 수는 없으나 성인 인구의 약 10%가 매년 참여하는 것으로 추산하고 있다(Fung 2003, 361). 시민참여자의 대표성에 있어서는 아주 높은 역(inverted)의 사회경제적 지위에 따른 참여의 편향성(socioeconomic-status bias)을 보였다(Fung 2003, 361; 오현철, 2009: 264, 269). 즉, 사회저소득층이 상대적으로 많이 참여하였으나 이는 교정되어야 할 오류라기보다는 부조리한 사회현실을 개선하는데 필요한 모티브로 보고 있다(오현철, 2009: 269).

이러한 Fung(2003)의 사례분석 결과를 고려할 때, 수원시의 시민계획단 구성에 있어서의 대표성의 문제를 극복하기 위해서는 참여예산제의 시민참여가 아래로부터 조직화되는 참여피라미드 형태인 것처럼 시민계획단의 구성과 운영도 보다 하위의 지역단위(행정구역) 수준에서 시민계획단을 구성하여 운영하고, 이들 지역단위에서 결정된 내용을 다시 수렴하는 제도의 설계가 요구된다 할 것이다. 이러한 제도적 설계와 실행에서 무작위로 선출된 시민위원회(또는 의회)의 구성원은 직업적 정치인이 아니라 일반 시민이기 때문에 그들의 이익은 주민 전체의 이익에 보다 더 밀접히 조화될 수 있기 때문이다(권화현 옮김, 2015: 243-244).

3) 숙의적 해결책 산출(deliberative solution generation)

숙의적 해결책 산출의 원칙은 EPG 모델에서 결정이 어떻게 이루어지는가에 대한 것으로 EPG 모델에서 참여자들은 토의를 통해 가능한 한 많은 결정을 한다. 토론 참여자들은 공동이익이나 공통적으로 견지되는 원칙에 호소하며 이유를 제시해 적절한 행동노선이나 문제해결 전략을 놓고 서로를 설득하고, 이를 위한 유의미한 장을 허용하면서 결정이 이루어진다(권화현 옮김, 2015: 231). 이러한 숙의적 해결책 산출 과정은 일반적으로 의제구성, 의제의 우선순위 결정, 투표의 단계를 통해 이루어지는 것으로 설명된다(Fung & Wright, 2003).

수원시의 시민계획단 구성과 운영에 있어 먼저, 2011년 12월 9일 시민계획단 운영을 위한 첫 번째 기획회의를 개최하였고, 이를 통해 시민계획단 운영계획을 수립하면서 동시에 시민계획단 모집을 진행하였다. 2012년 1월 18일 시민계획단 모집 공고 및 홍보를 통해 2월 16일 지역, 연령, 성별, 직업 등의 적절한 안배를 원칙으로 시민계획단을 선발하였고, 2월 29일 130명의 시민계획단 위촉식을 진행하였다. 시민계획단 운영계획과 참여자가 결정된 이후 4월 7일 시민계획단 운영진에 대한 교육을 진행하였다(김도영·한상미, 2014: 30).

이러한 절차에 따라 구성된 수원시의 시민계획단 운영은 도시기본계획 수립을 위한 비전 및 목표(1단계), 기본방향과 전략(2단계), 세부실천전략(3단계), 지표 및 주요계획(4단계), 도시기본구상(5단계) 등 5단계로 구분되어 진행되었다. 매 단계별 진행은 계획내용에 대한 학습, 분과별 토론에 이어 전체가 모여 의사결정을 하는 과정으로 진행되었다. 시민참여단의 도시기본계획 수립을 위한 토의 및 결정방식에 대한 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 수원의 미래인 2030 수원도시기본계획을 세우기 위해 2030 수원시 시민계획단과 시의원, 관련부서 공무원 등 모두 160여 명이 한자리에 모였다. 시민계획단에 참여한 시민들은 130여 명인데, 학생부터 주부, 자영업자, 기업체 직원, 시의원, 주민자치위원회 위원, 자원봉사자, 전문가, 시민단체 대표 등 다양한 목소리를 대변할 수 있는 시민들이 함께 참여하였다. 그리고 수원의 미래상인 비전과 목표를 수립하기 위해 균형발전, 마을만들기, 환경수도, 역사문화도시, 구도심 활성화, 경제 활성화 등을 주제로 6개 분과회의장으로 나눠서 분과별 토론을 벌였다. 이 토론의 결과는 다시 한 자리에 모여서 분과별로 작성한 대안 발표를 하고, 수원의 20년 후 미래상인 '비전과 목표'를 정하기 위해 시민들이 직접 투표를 해서 수원의 미래상으로 '사람과 자연이 행복한 휴먼시티, 수원'을 결정하였다.[11] 특히 시민계획단의 주된 활동인 분과별 토론은 시에서 제공된 기초자료를 숙지한 후 시민계획단 중 분과장을 선발하여 토론을 진행하였으며, 토론 내용의 정리와 종합을 위해서 간사를 배치하고, 시민계획단의 질의사항에 효율적으로 대응하기 위해 시 공무원도 배치시켜 운영하였다(이재준·김도형, 2012: 136).

수원시가 제시하는 도시기본계획 과정에의 시민참여 원칙과 참여 시민들의 의견 수렴과정 측면에서 보면, EPG의 주요 원칙인 숙의적 해결책 산출, 즉 의제구성, 의제의 우선순위 결정, 그리고 투표를 통한 결정 과정을 통해 대안이 마련되어지는 특성을 찾아볼 수 있다. 그러나 시민참여단의 분과회의가 진정한 의미의 숙의(deliberation)가 되려면 참가자들이 각각 돌아가면서 한마디씩 발언하는 것을 단순히 취합하는 것이 아니라 참가자들 사이에 상호작용이 일어나면서 의제에 대해 진지하게 숙고하는 것이 필요하다(이영희, 2013: 120)라는 지적과 같이 진정한 의미의 숙의적 해결책 산출을 위해서는 참여자들 간의 충분한 논의와 상호작용을 위한 기회 및 시간이 보장되도록 하는 제도의 설계와 운영이 요구되어진다(홍성우·허훈, 2014: 75)할 것이다.

---

11) 2012 시정일기, 2012.04.30./http://blog.daum.net/lovesuwon/1028

4) 집권화된 감시와 조정 체계(centralized supervision and coordination)

EPG의 독특한 특징은 중앙집권적 과정과 탈중앙집권적 과정의 접합을 독특하게 이해하고 있다는 것이다. EPG에서 수단과 목적에 대한 기본 결정은 탈중앙집권화되지만 정부도 실질적인 역할을 한다. 즉, 정부는 자원을 조정하고 분배함으로써, 지역 단위가 스스로 다룰 수 없는 문제들을 해결함으로써, 병리적이거나 무능한 의사결정을 교정함으로써, 그리고 혁신과 학습을 확산시킴으로써 지역 단위의 민주적 토의와 문제해결의 질을 강화하는 중심으로서의 기능을 수행한다. 이는 중앙에서 조정되는 탈중앙집권화의 새로운 형태 또는 재조합적(recombinant) 탈중앙집권화를 의미한다(Fung & Wright, 2003: 21; 권화현 옮김, 2015: 232-233).

수원시는 2030수원도시기본계획을 수립함에 있어 우선적으로 2030년 수원도시기본계획의 주요 정책과 계획내용에 대한 자문과 정책제안을 수행하여 시민참여형 계획을 만들기 위한 「비전 2030 휴먼시티 도시기본계획 시민계획단」구성 및 운영계획을 수립하였다(수원시, 2012: 배포자료). 시민계획단은 6개분과(각각 20인)로 구분하여 분과장과 분과위원을 포함한 20명으로 구성하고, 무보수 명예시민계획단으로 관련 전문가, 주민, 기업체, 자영업자, 사회적 약자 및 학생 등 다양한 계층으로 구성하도록 계획하였다. 개별분과의 시민계획단 선발 방식은 시민공모와 자체선발을 병행하고자 하였다. 즉, 주민자치계획분과(20인), 마을르네상스분과(20인)와 시민사회단체분과(20인)는 자체선발로, 수원의제21분과(20인)와 수원발전연구센터(20인)는 자체선발(10인)과 시민공모(10인)으로, 그리고 시민참여분과(20인)만 시민공모를 통해 구성하고자 하였다(수원시, 2012: 배포자료). 이렇듯 시민계획단의 구성에 대한 방향과 운영방식에 대한 기본결정은 시 정부에 의해서 계획된 정부주도의 특성을 지니고 있다.

〈표 1〉 구성원의 역할 구분

구 분		역 할
수원시		MP 및 시민계획단 구성 및 운영, 자료제공, 자문 및 정책제안 사항 검토 반영
MP 자문단		시민계획단의 자문 및 정책제안 사항에 대한 검토·조정·자문 및 총괄지도
시민계획단	분과장	분과별 운영 및 MP와의 협의 추진
	간 사	회의록 정리 및 백서발간
	분과원	계획안에 대한 자문 및 정책제안

자료: 수원시(2012), 배포자료.

또한 위의 〈표 1〉에서 볼 수 있듯이 시민계획단의 운영에 있어서 시정부 및 Master Planner는 조정과 자문의 역할을 수행하였다. 즉, 수원시는 MP 자문단 및 시민계획단의 구성과 운영, 자료제공, 자문 및 정책제안 사항을 검토·반영하는 조정·자문의 역할을 수행하였고, 특히 MP 자문단은 시민계획단의 정책제안 사항에 대한 검토, 조정, 자문 및 총괄지도의 역할을 수행함

으로써 일반 시민으로 구성된 시민계획단의 한계에 대해 조정과 자문뿐만 아니라 교육과 학습의 차원에서 보완하였다고 볼 수 있다. 서울시의 경우에는 도시기본계획의 주된 주체인 서울시 관련 기관의 참여도 계획의 전 과정에서 이루어졌고, 기획조정실과 도시계획국 주도로 서울시 전 실·국·본부가 긴밀하게 협력하도록 하였는데(서울시, 2014: 11), 도시계획에 있어 정부 기관이 시민참여를 연계하고 조정하였다는 측면에서 집권화된 감시와 조정 체계(centralized supervision and coordination)의 특성을 찾아볼 수 있다.

5) 자발성이 아닌 국가중심성(state-centered, non-voluntaristic)

EPG모델은 공식적 제도들을 재창조하여, 정부로부터 실질적 결정을 내릴 수 있는 권한을 부여하도록 한다. 즉, 국가중심적 제도화는 정부가 하는 일에 이따금 영향을 미치려는 것이 아니라 권력의 핵심적 절차를 바꾸려 하는 것이고, 일반 시민들의 지속적인 참여를 제도화하고자 하는 것이다(Fung & Wright, 2003: 22; 권화현 옮김, 2015: 234).

수원시에서는 도시기본계획 수립에 있어 시민계획단의 실제 운영이 2012년 1월부터 2012년 6월에 이루어진 이후 2014년 3월 25일 도시계획 조례 상 규정 조항을 신설하였다. 이는 향후 시민계획단 운영에 법적 기반을 마련한 것으로 EPG의 설계 속성인 자발성이 아닌 국가중심성의 특성을 찾아볼 수 있다. 즉, 수원시는 도시계획 조례에서 규정하고 있는 공청회 개최, 주민의견청취, 시의회 의견청취와 더불어 시민계획단의 구성과 운영[12]을 통해 도시계획 수립과정에 다양한 계층의 시민의 의견을 반영할 수 있도록 법적으로 제도화하고 있다. 수원시의 이러한 시민계획단 구성과 운영에 대한 제도화는 다양한 계층의 일반시민이 주체가 되어 도시계획 수립에 있어 직접적이면서도 적극적으로 참여할 수 있는 토대를 마련하였다는 점에서 의미가 있고, 나아가 자발성이 아닌 국가중심적인 시민참여를 주요 속성으로 제시하고 있는 EPG의 특성에도 부합하는 것으로 판단된다. 또한 수원시는 이러한 시민참여의 제도화를 토대로 지역의 구체적인 도시정책 결정에 있어서 도시정책 시민계획단을 운영해 오고 있다. 즉, 의견수렴형으로 수원역 롯데몰 개점 시기 및 전통시장과의 상생 방안(2014. 8)과 노면전차활성화(2015. 10) 그리고 계획수립형으로 수원컨벤션센터 건립(2014. 10)과 성매매집결지 정비 방안(2015. 10) 등에 도시정책 시민계획단을 구성·운영해 오고 있다. 이러한 구체적인 도시정책 관련 결정에 있어 시민계획단을 운영하는 것은 EPG에서 제시하고 있는 3가지 원칙과 3가지 제도적 설계 속성의 구현을 위한 사회적 억지력(대항권력) 형성에 기여할 수 있을 것으로 보인다. 행정 및 정책 사안의 논의 과정에 참여하는 여러 참여자들, 특히 일반시민과 정부 사이에는 권력의 차이가 크므로 공정한 토의과정은 불가능하다는 문제가 있는데, 이를 보완하고 강력한 권력을 상

---

12) 수원시 도시계획 조례 제5조 3항: “시장은 사회적 공감이 확보된 도시기본계획 수립을 위하여 시민의 의견을 수렴할 수 있는 도시정책 시민계획단을 구성 · 운영하여야 한다. 다만, 시민계획단 구성 및 운영 방법은 해당 계획 내용을 고려하여 시장이 따로 정한다”

쇄시킬 수 있는 사회적 결사체나 제도적 장치가 사회적 억지력 또는 대항권력을 의미하는 것으로 시민계획단의 지속적인 운영은 지역 내에 이러한 사회적 억지력을 형성·강화시키는 기능을 수행할 것이기 때문이다.

Ⅳ. 결론 및 한계

공공성 강화 측면에서 소수 전문가 집단에 의해 수립되는 도시계획의 틀을 바꿔 '대중의 지혜가 소수 엘리트 집단보다 현명한 결정을 내린다'는 집단지성의 철학을 바탕으로, 행정의 투명성 제고는 물론 시민과 소통하는 사람중심의 도시를 구현하고자 하는 취지[13]에서 운영된 수원시의 시민계획단에 의한 도시계획 수립사례가 본 연구의 분석대상이다.

본 연구는 최근 도시기본계획의 수립에 있어 시민계획단의 구성과 운영을 통한 실질적인 시민참여를 표방하고 있는 국내 최초의 수원시 도시기본계획 수립 사례를 Fung & Wright의 EPG(Empowered Participatory Governance)라는 이론적 모델(원칙 및 설계 속성)을 분석의 기준으로 활용해 검토해 보았다. 즉, 본 연구는 시민참여 및 거버넌스에 관한 이론과 Fung & Wright의 EPG 이론을 검토하고, EPG 이론에서 제시하고 있는 원칙과 속성 등을 이론적 분석틀로 삼아 시민참여형 도시기본계획 수립 국내 최초 사례이자 타 지방자치단체에서 벤치마킹 사례로 활용되고 있는 수원시의 "2030수원도시기본계획"을 탐색적 수준에서 분석해 보았다. 분석의 틀로 활용된 Fung & Wright이 제시하고 있는 3가지 원칙은 실용성 지향(practical orientation), 상향적 참여(bottom-up participation), 숙의적 해결책 산출(deliberative solution generation)이며, 3가지의 주요한 EPG 설계 속성(design properties)은 권한위임(devolution), 집권화된 감시와 조정 체계(centralized supervision and coordination), 그리고 자발성이 아닌 국가중심성(state-centered, non-voluntaristic) 등으로 이러한 6가지 원칙과 주요 속성이 시민참여를 통한 수원시의 도시계획 수립 사례의 분석요소이다.

우선, 도시기본계획 수립과 관련하여 시민참여는 우리나라에 도시기본계획이 도입된 1981년 이래 도시기본계획을 수립하는 과정에서 공청회, 공람, 시의회 의견청취 등 법에서 규정하고 있는 최소한의 방식으로 시민 의견을 수렴했을 뿐, 각계각층의 의견을 광범위하게 수렴하는 데에는 소홀하였다(양재섭 외, 2014: 3). 하지만 최근 수원시, 서울시, 제천시, 청주시, 인천시, 부천시 등의 지방자치단체에서 시민계획단 운영을 통해 도시기본계획을 수립한 것은 기존 정부 주도에서 벗어나 각계각층 지역주민의 다양한 의견수렴과 함께 토론 및 조정·타협 등의 과정을 거쳐 시민 주도적으로 계획을 수립해 가는 과정을 거쳤다는 측면에서 의의가 있다할 것이다. 경기도 지방자치단체 공무원을 대상으로 인식조사를 하고 있는 이재준 외(2015)의 연구에

---

13) http://newscitiann.com/detail.php?number=10260&thread=22r05

서 설문대상 공무원의 인식 중에서 시민참여단 구성을 통한 시민참여가 실제 운영되는 시군은 경기도 내에서 2개 시군에 불과하지만 시민참여단 구성을 효율적인 시민참여 모델로 응답한 비율(24%)이 비교적 높게 나타난 결과를 주목할 점으로 제시하고 있다(이재준 외, 2015: 70).

도시기본계획의 수립 초기 단계에 있어 실질적인 이해당사자인 일반 시민뿐만 아니라 공무원을 대상으로 설문조사를 수행하고, 도시기본계획 내용과 실질적인 이해관계가 있는 각계각층의 시민집단의 의견을 반영할 수 있도록 시민참여단을 선발해 구성·운영하였다는 측면에서 EPG 원리의 하나인 상향식의 참여 특성을 찾아 볼 수 있다. 또한 도시기본계획의 비전, 목표, 실천전략 및 우선순위 등을 시민참여단이 직접 수립하도록 하였다는 점은 EPG 설계의 주요 속성인 지역적 행동단위로의 의사결정의 위임이라는 권한위임의 특성과 부합한다고 할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 무작위로 선출된 시민 위원회의 구성원은 직업적 정치인이 아니라 일반 시민이기 때문에 그들의 이익은 주민 전체의 이익에 보다 더 밀접히 조화될 수 있다. 즉, 이러한 시민의회가 내리는 결정이 숙의적인 토의와 합의과정을 거쳐 도출된다면, 이 결정은 직업 정치인들이 내리는 결정보다 시민의 의지를 반영할 확률이 높게 된다(권화현 옮김, 2015: 243-244)는 점에서 상향식의 시민참여와 숙의적 해결책 산출은 의미가 있는 것으로 볼 수 있다.

토론 규칙의 존재와 국가 중심적 참여라는 측면에서 볼 때, 수원시는 2030수원도시기본계획을 수립함에 있어 시민참여형 계획을 만들기 위한 “비전 2030 휴먼시티 도시기본계획 시민계획단” 구성 및 운영계획을 시정부 차원에서 수립하였다. 서울시의 경우에도 도시기본계획 착수단계에서 시민참여형 2030서울도시기본계획 방침서를 만들어 서울시민의 주체적인 참여에 기반한 서울 도시기본계획 만들기에 착수하였다는 점과 시민참여단회의에서 다루어질 의제, 토론 규칙, 회의 진행방식 등은 사전에 시민참여단회의 주최측인 서울시에 의해서 결정되었다. 시민계획단을 구성하여 운영하겠다는 결정과 시민계획단의 실질적 구성과 운영에 있어 정부가 주도적으로 역할을 하였다는 측면에서, 집권화된 감시와 조정 체계(centralized supervision and coordination) 및 자발성이 아닌 국가중심성(state-centered, non-voluntaristic) 이라는 EPG 설계의 주요 속성을 담고 있는 것으로 볼 수 있다.

또한 수원시는 2014년 3월 25일 도시계획 조례에 시민계획단의 내용을 명문화함으로써, 향후 시민계획단 운영에 법적 기반을 마련하여 다양한 계층의 시민이 주체가 되어 도시계획에 직접적이면서도 적극적으로 참여할 수 있는 제도적 토대를 마련하였다는 점에서 자발성이 아닌 국가중심성(state-centered, non-voluntaristic) 또는 사회적 억지력(countervailing power) 이라는 EPG 설계의 주요 속성과 유사한 맥락을 확인해 볼 수 있다. 하지만 각종 도시계획에서 제시된 계획목표의 달성 여부와 진척 상황을 정기적으로 점검하여 계획 목표를 수정·보완하는 것은 계획 수립과 집행에서 필수적인 과정이다. 그러나 도시기본계획 등 각종 계획을 수립한 이후, 그 내용과 정책들이 어떻게 실현되고 있는지를 지속적이고 체계적으로 모니터링하는 체

계(양재섭 외, 2014: 9)로서 시민계획단의 지속적인 운영이 이루어 질 수 있도록 하는 제도화가 필요하다 할 수 있다.

끝으로 수원시는 도시기본계획 수립 과정에 시민이 실질적으로 참여해야 한다는 문제인식을 반영하고자 도시기본계획의 내용 중 미래상과 핵심 이슈(비전, 목표, 전략 및 우선순위 등)는 시민이 직접 선정하고, 이를 세부적인 계획안으로 구체화하기 위해 시민·전문가·시민그룹이 협업하는 것으로 방향을 잡아 도시기본계획을 수립하였다. 이러한 기본적 출발은 강화된 참여 거버넌스(EPG)의 주요한 원칙에 상당히 부합하는 특징을 보였음을 확인할 수 있었다. 하지만 시민계획단 구성에 있어서의 대표성의 문제를 극복하기 위해서는 시민참여가 아래로부터 조직화되는 참여피라미드 형태로 이루어져 보다 많은 시민들의 참여가 이루어지도록 하여야 할 것이다. 다시 말해, 시민계획단과 같은 시민참여 기제의 구성과 운영이 보다 하위의 지역단위(행정구역) 수준에서 이루어지고, 이들 하위 지역단위에서 결정된 내용을 다시 재수렴하는 제도의 설계가 요구된다 할 것이다.

본 연구는 시민참여를 통한 도시기본계획의 수립을 위해 시민계획단을 구성·운영한 수원시의 사례를 대상으로 A. Fung & E. O. Wright에 의해 제시된 EPG(Empowered Participatory Governance) 모델의 원칙과 제도적 속성이라는 요소별로 특성을 분석해 보았다. 하지만 본 연구는 시정부 공문, 홈페이지 자료, 언론 자료 및 연구논문 등 주로 2차 자료만을 토대로 사례를 분석하고 있다는데 연구의 한계가 있다.

〈참고문헌〉

권용우. (2004). 도시개혁과 시민참여: 경실련 도시개혁센터를 중심으로. 「한국도시지리학회지」, 7(1): 13-27.

권화현 옮김(에릭 올린 라이트 지음). 2015. 「리얼 유토피아: 좋은 사회를 향한 진지한 대화」. 들녘.

김도영. (2014). 「시민참여형 도시계획 제도 마련을 위한 기초 연구」. 수원시정연구원.

김도영·한상미. (2014). 「시민참여형 도시계획 제도 마련을 위한 기초 연구」. 수원시정연구원.

김두환·이윤상·이삼수. (2007). 도시개발과정에서 주민참여를 통한 이해갈등조정. 「시민사회와 NGO」, 5(1): 241-269.

김성균. (2004). 도시계획 진행과정에 있어서 시민참여 수용여부에 관한 연구: 경기도 31개 시군 도시계획조례를 중심으로. 「지역사회발전학회 논문집」, 29(1): 177-194.

김세용. (2002). 지구단위계획에서 주민참여에 관한 연구. 「대한건축학회 논문집」, 18(9): 195-202.

김세용·박현수. (2006). 도시계획과정에서 웹 기반 주민참여 시스템 구축방향에 관한 연구. 「지리학연구」, 40(2): 199-211.

김의영. (2011). 굿 거버넌스 연구분석 틀: 로컬거버넌스를 중심으로. 「한국정치연구」, 20(2): 209-234.

김정희. (2015). 굿 거버넌스 실현을 위한 대도시의 주민참여행정 비교연구: 부산시와 서울시의 마을만들기지원정책을 중심으로. 「지방정부연구」, 18(4): 135-170.

김진열·정문기. (2012). 상향적 시민참여 거버넌스 활성화 방안 연구: EPG분석을 통한 '시흥의제 21의 시민햇빛발전소' 사례를 중심으로. 「2012 한국정책학회 하계학술대회논문집」.

김태수. (2006). 계급에서 거버넌스로: 라이트(E. O. Wright)의 경우. 「2006 한국행정학회 하계학술대회 논문집」.

김태수, (2007a). 한국형 참여거버넌스의 모색-EPG의 한국적용 가능성 검토. 「2007 한국행정학회 춘계학술대회 논문집」.

김태수. (2007b). 좋은 사회의 기초로서의 좋은 거버넌스의 모색. 「2007 한국행정학회 하계학술대회 논문집」.

김태은. 2014. 「행정이론과 정부역할 -인간 본성, 거래, 협력-」. 대영문화사.

김태환·김은정·이수암. (2014). 시민참여형 지역계획 수립의 가능성과 과제 -제처시 시민계획단 운영 사례를 중심으로. 「한국지역지리학회지」, 20(1): 101-111.

류영아. (2013a). 「시민참여 활성화를 위한 시민과 정부의 역할」. 한국지방행정연구원.

류영아. (2013b). 시민참여 활성화 영향요인 연구: 지역복지 분야를 중심으로. 「지방정부연구」, 17(2): 317-338.

박희봉. (2006). 거버넌스 증진의 전제로서의 사회자본과 한국 사회자본 특징.「국가정책연구」, 19(2): 69-103.

변미리·김묵환. (2012). 「미래서울 2030, 도시생활양식과 도시공간 변화」. 서울연구원.

부천시. (2014). 「2030 부천도시기본계획」. 부천시.

서울특별시. (2012). 2030 서울플랜 밑그림, 시민이 직접 만들어 시장에게 전달. 보도자료(10. 09).

서울특별시. (2013). 「서울시 주민참여형 재생사업매뉴얼」. 서울특별시.

서울특별시. (2014). 「2030 서울 도시기본계획」. 서울특별시.

수원시. (2012). -비전 2030 휴먼시티- 시민참여형 도시계획수립 시민계획단 운영계획. 배포자료.

수원시. (2014). 「2030년 수원 도시기본계획」. 수원시.

안택진·조영태·김세용. (2013). 도시계획 수립 과정에서 주민참여 프로그램 전, 후 효과분석-제천시 시민계획단을 중심으로. 「대한건축학회 춘계학술발표대회논문집」, 33(1): 195-196.

양건모·박통희. (2007). 의사 약사의 정책과정 참여가 보건복지부에 대한 신뢰에 미치는 영향. 「한국행정학보」, 41(4): 357-385.

양승일. (2010). 정책집행조직에 의한 정책변동 유형 분석: 서울특별시 조례산출과정에 대한 EAI 모형의 적용. 「지방행정연구」, 24(2): 3-32.

양재섭 외. (2014). 도시기본계획의 패러다임 전환: 서울의 경험과 과제. 「도시정보」, 392: 3-22.

양재섭·김태현. (2011). 「서울시 도시계획 수립과정에서 시민참여 실태와 개선방안」, 서울시정개발연구원.

오현철. (2009). 민주주의의 새로운 주체: 작은공중(minipublics)을 중심으로. 「시민사회와 NGO」, 7(2): 257-285.

우지숙. (2009). 커뮤니케이션이 정책 이해에 미치는 영향: 미디어 이용 및 토론 참여를 중심으로. 「행정논총」, 47(2): 313-336.

이영희. (2013). 서울시의 참여적 시정개혁 평가: 서울플랜 수립과정을 중심으로. 「경제와 사회」, 98: 106-133.

이재준·김도영. (2012). 시민참여형 도시계획모델 개발에 관한 연구. 「환경논총」, 51: 131-143.

이재준·안상욱·김도영·최석환. (2009). 시민참여형 스튜디오형 도시대학 운영을 통한 교육프로그램 개발방안. 「국토계획」, 44(3): 247-259.

이재준·김예성·김현·김도영. (2015). 시민참여형 도시기본계획 수립 현황과 공무원 인식 -경기도 31개 시군을 중심으로. 「한국도시설계학회지」, 16(4): 5-16.

장수찬. (2013). 시민사회 역량강화와 지방정부 역할: 중간지원기관 전략을 중심으로. 「NGO연구」, 8(1): 1-33.

정명은. (2012). 지방정부의 주민참여제도 시행에 영향을 미치는 요인: 열린조직으로서의 지방정부. 「한국행정학보」, 46(2): 85-114.

정명은·장용석. (2012). 주민참여의 제도화 패턴과 효과. 「한국행정학회 하계학술발표논문집」.

정희윤·김선웅. (2011). 「새로운 도시계획 수립기법 개발 및 서울시 적용방안 연구: 시나리오형 개발기법을 중심으로」. 서울시정개발연구원.

정희윤·김상일·이재수. (2012). 「미래서울 2030: 도시공간의 진화」. 서울연구원.

홍성우·허훈. (2014). 절차적 정책합리성 제고를 위한 시민참여형 도시계획 사례분석 -서울플랜 2030을 중심으로-. 「한국지방행정학보」, 11(2): 61-82.

황희연·전원식·박원규. (2008). 주민참여형 도시만들기 사례의 사업주체별 유형과 특성 분석. 「국토계획」, 43(6): 89-110.

Fung, A. (2003). Recipes for Public Sphere: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences, *The Journal of Political Philosophy* 11(3): 338-367.

Fung, Archon & Wright, Erik Olin(ed). (2003). *Deepening Democracy: Institutional*

Innovations in Empowered Participatory Governance(The Real Utopias Project vol. IV). VERSO.

Pelletier, D. et al. (1999). The shaping of collective values through deliberative democracy: An empirical study from New York's North County, *Policy Sciences* 32(2): 103-131.

Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.

Rydin, Y. (2003). *Conflict, Consensus and Rationality in Environmental Planning: an institutional discourse approach*. Oxford University Press.

Wright, Erik Olin. (2006). *Envisioning Real Utopias*. Manuscript-in-progress.

접수일(2016년 11월 21일)
수정일(2016년 12월 19일)
게재확정일(2016년 12월 26일)