

절차적 정책합리성 제고를 위한 시민참여형 도시계획 사례분석

- 서울플랜 2030을 중심으로 -

An Analysis on Participatory City Planning for Procedural Policy Rationality

- Focused on the Seoul Plan 2030 -

홍 성 우 (대진대학교 행정학과 조교수 - 주저자)

허 훈 (대진대학교 행정학과 교수 - 교신저자)

Abstract

Sung-Woo Hong / Hoon Huh

This paper aims to review a participatory city planning, the Seoul Plan 2030 which is characterized as a participatory, transparent and procedural reformative city planning. During the working period of Seoul Plan 2030, nearly 100 randomly selected citizens living in Seoul have systematically and substantially participated in the process of city planning.

In this light, this paper analyzes the participatory Seoul Plan 2030 in terms of procedural policy rationality which is composed of a free discussion and interaction between actors(fairness & openness], the presence of discussion rules & democratic participation(institutionalization & democracy), and beliefs and values shared among the participants(representativeness).

The analysis shows that the Seoul Plan 2030 would be positively evaluated as a kind of participatory and collaborative planning seeking for procedural policy rationality. The Seoul Plan 2030 has reflected the awareness of substantial public participation and set the direction to be collaboration among Seoul municipality, experts and citizen groups to set up a city plan. However, it also reveals a few limitations of citizens' participation in the city planning process from the viewpoint of institutionalization, democracy and representativeness of a participatory city planning for attaining procedural policy rationality.

주제어: 절차적 합리성, 시민참여, 도시계획, 서울플랜 2030

Keywords: Procedural Rationality, Citizen Participation, City Planning, Seoul Plan 2030

I. 서론

최근 서울시, 수원시, 인천시 그리고 청주시 등을 비롯한 다수의 광역 및 기초지방자치단체에서 도시기본계획을 수립함에 있어 실질적인 시민참여가 이루어질 수 있도록 다양한 참여기법을 활용하고, 궁극적으로 도시계획 수립과정을 공개적, 숙의적, 민주적 시민참여 방법으로 수행하면서 도시계획 내용에 대한 내용적 합리성뿐만 아니라 과정의 절차적 합리성을 도모하는 모습을 보이고 있다. 구체적으로 서울시에서는 “서울플랜 2030”이라는 이름으로 서울시 도시기본계획을 수립함에 있어 100여명의 서울시민을 실질적으로 참여시켰다. 또한 2012년에 청주시는 「2030년 청주·청원 도시기본계획」을 수립하는 과정에서 주민과 함께하는 계획의 비전을 제시하였고, 제천시도 「제천비전 2025 장기발전계획」을 수립하는데 있어 시민계획단을 운영하였으며, 2012년에 수원시도 「2030년 수원 도시기본계획」 만들기 과정에 역시 다양한 계층의 시민들을 참여시켰다.

이처럼 시민참여를 통한 협력적 계획은 기술적, 도구적 합리성에 기반한 계획관에 따라 전문가와 정책결정자 사이의 의사소통을 중시하던 기존의 합리적·실증주의적 계획과는 달리 의사소통적 합리성에 근거하여 계획적 타당성을 확보하며, 토론과 학습을 통해 서로의 생각을 교환하고 서로를 받아들이는 과정을 거쳐 계획을 수립하게 됨으로써 오늘날 우리가 경험하고 있는 이익과 가치의 분열을 보다 효과적으로 다룰 수 있다는(이경환 외, 2007: 이영희, 2013: 109) 관점에서의 접근이 가능하다. 도시계획을 포함한 일반적인 정부정책이 성공하기 위해서는 효율적인 정책수단의 선택이 중요하기도 하지만, 정책대상집단인 국민이 결정된 정책과 정책수단에 동의하고 순응하는 과정은 필수적이다(문상호·권기현, 2009: 11). 이러한 정책의 순응확보를 위해서는 도시계획의 내용적 합리성뿐만 아니라 과정에 대한 절차적 정책합리성 확보도 중요하다 할 것이다.

우리나라 지방자치단체들의 도시계획 수립과정에서의 시민참여는 IAP2(International Association for Public Participation)의 시민참여 발전단계¹⁾를 고려할 때 매우 제한된 틀 안에서 행정편의 위주로 이루어지는 경향이 있었고(양재섭·김태현, 2011: 14), 도시계획과정에서의 주민참여는 일반주민이 적극적으로 참여하기에는 여러 가지 한계를 지니고 있었다(김세용·박현수, 2006: 200). 도시기본계획은 도시의 장기적인 미래상과 발전방향 등을 제시하는 도시계획체계상 최상위의 법정계획으로 도시관리의 원칙과 정책방향을 제시하는 계획으로서의 의미를 지니고 있다(양재섭 외, 2014: 2). 제도적으로 도시계획 수립과정에서 활용되고 있는 시민참여 방법은 인터넷 게시판, 공청회 등을 통해 단순히 정보를 제공하거나 설문조사·공청회 등을 통해 협의하는 경우가 대부분으로 시민참여 수준이 상

1) 시민참여의 발전단계를 정보제공(inform), 협의(consult), 개입(involve), 협업(collaborate), 권한 부여(empower) 등 다섯 단계로 구분하여 설명하고 있다.

대적으로 낮은 수준에 머물러 있는 것으로 평가되고 있다(양재섭·김태현, 2011: 14). 구체적으로 서울의 도시기본계획을 분석한 연구(양재섭 외, 2014)에서도 2020년을 목표로 한 서울 도시기본계획의 수립과정에서 미래상 공모, 인터넷 홈페이지 운영 등의 방법을 통하여 시민참여를 유도하였으나, 이러한 노력들은 지속되지 못하고 일시적인 이벤트에 그친 경향이 있음을 지적하면서, 향후 서울의 도시계획에서는 정례적인 시민 의견수렴과 소통을 위한 제도적 장치를 마련하여 계획수립에 반영할 필요가 있음을 제시하기도 하였다(양재섭 외, 2014: 9).

이러한 관점에서 본 연구는 최근 개입(involve) 또는 협업(collaboration) 수준의 시민참여를 통해 도시계획을 수립한 구체적인 정책사례의 분석을 통해 궁극적으로 정책의 절차적 합리성을 제고하기 위한 적극적 시민참여의 내용과 특성이 무엇인지를 탐색적 수준에서 파악해 보고자 하는데 연구의 목적이 있다. 본 연구는 구체적으로 절차적 합리성 및 시민참여에 관한 선행연구와 이론 검토를 토대로 시민참여를 통한 절차적 정책합리성 제고의 판단기준을 도출하고, 이를 분석기준으로 삼아 시민참여형 도시기본계획 수립 사례인 서울시의 “서울도시기본계획(서울플랜 2030)”을 대상으로 하여 분석해 보고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 절차적 합리성

합리성(rationality)은 자주 사용되는 개념이지만 학문 분야별로 상이하게 이해되고 있어 일반화된 개념적 정의는 매우 난해하고 설령 정의된다 하더라도 그러한 정의가 일반적으로 수용될 수 있을 것인가는 또 다른 문제로 남는다. 예를 들어, 사이먼(Simon, 1997)은 합리성을 “행위 결과가 평가되는 어떤 가치 시스템 면에서 선호된 행동 대안의 선택과 관련되어 있다”라고 주장한다. 반면, 이종범(2005)은 합리성을 감정이 배제된 지적 통찰에 의하여 사건 또는 사건 간의 관계 또는 결과의 의미를 분석하고 판단하는 것이라고 하고 있는 바와 같이 매우 상이한 차원에서 정의되고 있음을 알 수 있다(김태은, 2014: 93). 정책이론에서의 합리성은 주로 대안간의 선택을 둘러싼 정보의 조건에 관한 것, 즉 불확실성과 모호성 하에서 합리성의 제약에 관한 논의가 이루어지기도 하였다(이종범 외, 1994; 윤건수, 2000; 이종범, 2005: 4).

이러한 합리성에 대한 개념 정의의 어려움과 의미의 다양성 문제를 해결하기 위하여 합리성에 대한 유형화 시도가 이루어져 왔다. 베버(weber)는 실천적(practical), 이론적(theoretical), 실질적(substantive), 형식적(formal) 합리성으로 구분하고, 만하임

(Mannheim)은 실질적(substantial), 기능적(functional) 합리성으로, 사이먼(Simon)은 실질적(substantive), 절차적(procedural) 합리성으로, 디싱(Diesing)은 기술적, 경제적, 사회적, 법적, 정치적 합리성 등으로 구분하였다(백완기, 1983; 김태은, 2014: 94). 이하에서는 실질적 합리성과 도구적 합리성, 실질적 합리성과 절차적 합리성, 경제적 합리성과 정치적 합리성 등으로 구분하여 합리성의 유형별 개념을 살펴보고자 한다.

먼저, 실질적 합리성과 도구적 합리성의 개념 구분에 관해 살펴보면 다음과 같다. 실질적(substantial) 합리성은 체제가 그 목적이나 가치의 우선순위를 선택하는 제도나 절차의 합리성에 관한 것으로 즉, 구성원들의 선호를 취합하는 과정상의 합리성을 의미하며, Diesing(1962)의 정치적 합리성과 Boudon(2003)의 공리적 합리성이 이 범주에 속하는 것으로 보고 있다. Boudon(2003)은 통합적 의미에서 인지적 합리성의 개념을 제시하고 있는데 합리적 행동의 구성요소로 3가지의 공리적 가정(개인주의, 이해가능성, 합리성)과 3가지의 도구적 가정(결과주의, 이기주의, 최적화)을 제시하고 있다. 여기서 3가지의 공리적 가정은 구체적으로 ①사회적 행동은 개인행동의 집합으로(개인주의), ②사람은 다른 사람의 행동을 이해하며(이해), ③ 개인의 행동의 이성적 판단(정당한 이유)에 근거하고 있음(합리성)을 의미하고 이는 실질적 합리성과 맥을 같이하는 것으로 보고 있다(이종범, 2005: 3).

반면, 도구적 합리성은 주어진 목적을 달성하는 수단적 의미에 초점을 맞추기 때문에 목적합리성, 경제적 합리성, Simon(1976)의 실질적 합리성과 절차적 합리성을 포함하는 것으로 보고 있다(이종범, 2005: 2). 여기서 Simon(1976)의 실질적 합리성(substantive rationality)은 주어진 조건하에서 최적의 대안을 선택하여 집행함을 의미하기 때문에 이종범(2005)의 연구에서 제시하는 선호의 결정이나 정당한 이유에 근거한 좀 더 포괄적인 의미의 실질적 합리성과는 다른 것으로 도구적 합리성의 범주로 간주하고 있다. 또한 위에서 언급한 Boudon(2003)의 도구적 가정은 도구적 합리성과 맥을 같이 하는 것으로 보고 있는데 구체적으로 도구적 가정은 ①행동의 이유는 행동의 예견된 결과에 근거하며(결과주의), ②자신의 행동의 결과에 관심을 가지며(이기주의), ③최선의 결과를 가져오는 대안을 선택(최적화)하는 것을 포함한다(이종범, 2005: 3).

다음으로 정책(의사)결정과 관련해 실질적(substantive) 합리성과 절차적(procedural) 합리성이라는 상대적인 개념으로 구분하고 있는 내용을 살펴보면 다음과 같다. 실질적 합리성이란 '궁극적인 판단기준이나 가치 또는 목적이 합리적'이라는 의미인 반면, 절차적 합리성은 정해진 가치 또는 목적에 도달할 수 있는 '수단 선택의 절차가 합리적'이라는 의미이다. 즉, 실질적 합리성은 어떤 목적(what)을 추구하느냐와 관련이 있는 반면에 절차적 합리성은 주어진 목적을 어떻게(how) 달성하느냐와 관련이 있다(Laville, 2000; 진상현, 2008: 254).

다음으로 김영중(2013)의 연구에서는 정책연구의 합리성 개념을 경제적(economic) 합리성과 정치적(political) 합리성으로 구분하여 설명하고 있다. 경제적 합리성은 설정된 정책목표를 가장 잘 달성할 수 있는 정책수단을 선택하는 분석적이고 기술적인 결정을 통하여 확보되는 것으로 경제적 합리성에서는 실질적 합리성을 중시한다. 이에 비해 정치적 합리성은 사회에 존재하는 다양한 가치들을 둘러싼 갈등을 설득과 조정, 협의와 타협 등의 적절한 절차를 통하여 사회적 가치가 바람직하게 배분되는 결과를 가져올 때 획득될 수 있는 것으로 본다(김영중, 2013: 7). 정책결정에서의 정치적 합리성은 대안 간의 객관적이고 분석적인 비교를 통하여 최선의 대안을 선택함으로써 제고되기보다는 당사자 간의 타협에 의해서 최선의 대안이 마련되고 선택됨으로써 그 향상을 기대할 수 있다(정정길, 2001). 정치적 합리성은 보다 나은 정책을 결정할 수 있는 절차적·제도적 구조가 마련되는 경우에 달성되며, 일반적으로 정치적 합리성은 다원주의 정치체제하에서 다양한 이해관계자들이 정책결정과정에서 공정하게 참여하고 참여자들 간 공개적 토의, 협상, 합의를 통해 불일치를 해결함으로써 달성될 수 있는 것으로 본다(이상봉, 2004). 정치과정론자들에 의하면 정치적(political) 합리성은 절차적 합리성과 거의 유사한 개념으로 보고 있는데 정책결정의 정당성을 다양한 참여, 의견의 높은 수준의 일치, 그리고 갈등의 최소화와 사회적 합의를 정책 합리성의 판단 기준으로 파악하고 있다(김영중, 2013: 7).

정책결정에 있어 정치적 합리성은 현실적인 한계, 즉 제한된 인지능력으로 인해 불가능하므로 선택의 과정을 결과보다 중시하는 절차적 합리성에 대한 논의를 하게 되는데 문제 해결을 위한 대안탐색이 어떻게 이루어지는가 및 어떤 선택기준을 사용하여 특정 대안을 선택하는가 등의 문제해결의 과정을 중요한 관건으로 보게 된다(박민정·최성락, 2009: 127). 이러한 맥락에서 Diesing(1962)은 절차적 합리성을 결정하는 의사결정의 구조적 요인으로서 다음의 세 가지 요건, 즉 자유로운 토론이 이루어지는 정치행위자들의 상호관계, 토론에 관한 규칙의 존재와 정책결정에 대한 민주적 참여태도, 정책참여자들 사이에 공유되는 일련의 신념과 가치 등을 제시하고 있다. 다시 말해, 다양한 신념과 가치의 포용능력, 상호 모순되는 요소들의 조화능력, 반대 견해를 지닌 세력들의 형평성과 정책결정 결과에 대한 위협적 요소들을 제거할 수 있는 능력에 의하여 합리성의 수준이 결정된다고 보고 있다(김영중, 2013: 7).

절차적 합리성에 관한 김창수·양기용(2007: 63-64)의 연구에서는 구체적으로 절차적 합리성을 정보공개와 참여를 전제로 비판이 제도화되어 있어 오류를 제거할 수 있는 자치를 의미하는 것으로 보고 있다. 입법과 정책결정, 정책집행과 소송절차를 포괄하는 사회제도를 합법적·형식적 절차로 규정하고, 여기에 참여와 비판의 제도화, 절차의 공개성과 공정성, 절차의 적합성이 내재되어 있는 경우 절차적 합리성으로 간주하고 있다. 김영평(1995)은 비판의 제도화, 절차의 공개성, 절차의 공평성, 절차의 적절성 등 절차가 합리

적일 수 있는 조건을 제시하고 있다. Rydin(2003)의 환경적 합리성은 과학적, 경제적, 의사소통적 합리성으로 구분하고 있는데, 사회적 합의를 위해 공동체 정신, 자발적 행동, 참여의 편의 등을 강조하는 의사소통적 합리성, 즉 폭넓은 참여를 강조하며 절차적 정당성을 중요하게 생각하는 의사소통적 합리성은 절차적 합리성과 깊은 연관성을 가지는 것으로 본다. 이러한 논의를 토대로 김창수·양기용(2007)의 연구에서는 절차적 합리성의 조건을 몇 가지로 제시하고 있는데 이는 열린사회 관점, 정책담당자의 인지능력의 한계, 민주적 절차로서의 민주주의 지혜, 공정한 절차, 그리고 다양한 제도적 장치 등이다. 절차적 합리성을 구성하는 요소로는 정책오차가 사전적으로 또는 최단시간 안에 걸러질 수 있는 비판의 제도화, 절차가 투명하고 민주적으로 진행되어 주장의 전개가 오직 증거의 힘에 의존하게 하는 절차의 공개성, 반대 주장을 비판할 수 있는 공정한 참여기회를 확보하여 상호견제와 균형에 이를 수 있게 하고 논쟁의 결론을 미리 알 수 없는 절차의 공정성, 불확실성의 유형과 정도에 따라 적합한 절차를 선택하는 절차의 적절성 등 네 가지로 정리하여 제시하고 있다(김창수·양기용, 2007: 65-67). 하지만 어떠한 절차가 궁극적으로 합리적인가에 대해서는 다양하게 이해되고 있는데 행태가 적절한 숙고의 결과일 때 절차적으로 합리적이라고 말할 수도 있고(Simon, 1976), 디싱(Diesing, 1962)의 정치적 합리성에서 강조하듯이, 사회적 합의를 도출할 수 있는 정당성을 갖추고자 노력하였는지를 중요하게 고려하기도 한다(김태은, 2014: 98).

2. 시민참여

1) 시민참여 개념 및 필요성

시민참여는 지방자치단체의 책임감을 강화시키기 위한 수단(이기우, 1997)이며, 다양한 도시문제를 심도 있게 거론하는 시민여론(권용우, 2004)이고, 지역에 대한 인지도 향상을 위한 꾸준한 노력으로 간주되며(이재준 외, 2007; 이재준·김도영, 2012: 133), 시민참여는 지방자치단체의 계획 및 정책에 관여하여 정책결정에 정당성과 합법성을 부여하는 것으로, 지방화와 분권화라는 시대적 흐름 속에 그 필요성이 논의되기도 하였다(양재섭·김태현, 2011: 15). 이러한 시민참여에 대한 개념적 정의는 다방면에서 시도되었는데, Verba(1967)는 민주적 참여(Democratic participation)라는 관점에서 시민참여를 '공권력을 가지고 의사결정을 하는 사람들에게 영향을 미치는 행위'로 정의한다. 김세용(2002)은 주민참여를 주민이 정부의 정책결정과정에서 영향력을 행사하려는 노력 또는 정부의 정책과정에 영향을 미치기 위해 행해지는 주민의 비폭력적 정책행위로 정의하고 있다.

시민참여의 필요성에 관해 Putnam(1993)은 시민참여가 참여하는 시민들에게 공동체

의식을 배양한다고 하였으며, 김세용(2002)은 시민참여가 주민 자원을 활용하거나 주민들에게 학습기회를 제공하여 책임성을 강화하고, 소수자의 권익 보호 등을 위해 필요하다고 주장한다. 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 필요하다는 주장을 제기한다(Putnam, 1993; Pelletier, 1999; 김세용, 2002, 김성균, 2004; 양재섭·김태현, 2011: 15).

김세용(2002)의 연구에서는 주민참여가 필요한 이유를 다음과 같이 구체적으로 설명하고 있다(김세용, 2002: 196-197). 먼저 주민참여를 통해 지역사정에 정통하지 못한 계획가나 정책결정자는 도시개발의 이해관계자인 지역주민들로부터 그들의 욕구와 의견을 직접적으로 들을 수 있다는 측면에서 대의정치의 결함 보완을 필요성으로 제시하고 있다. 다음으로 주민참여를 통해 다양하고 창의적인 아이디어를 지방자치단체 정책에 활용할 수 있다는 지자체의 정책능력 제고와 지속적인 주민합의와 협력을 통해 마련된 계획의 집행에 있어 주민의 정책순응을 확보할 수 있다는 점을 필요성으로 제시하고 있다. 또한 주민참여가 공공이익과 특수이익, 다수의 이익과 소수이익간의 상충을 조정하고 타협할 수 있는 기회를 제공하고, 더불어 소수자의 불이익을 최소화할 수 있는 방안과 보상장치에 대한 합의를 마련할 수 있다는 점도 필요성으로 제시한다. 더불어 주민참여는 행정과 주민 그리고 계획가 상호간의 의사소통과정을 통해 서로의 입장을 이해하고, 지역사회의 문제와 공공성이라는 개념의 인식 등과 같이 주민의 학습기회의 장을 제공하고, 주민참여가 주민의 공동체의식과 지역개발에 대한 지역주민의 책임성을 강화한다는 측면에서도 필요성을 찾고 있다.

〈표 1〉 시민참여의 필요성

학자	시민참여 필요성
Putnam (1993)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 시민들의 공동체 의식 배양
Pelletier (1999)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정책결정을 위한 지식기반 확충(본질적 효과) ▪ 이해관계자들의 협조와 지원 가능성 증진(수단적 효과) ▪ 정책의 민주적 정당성 강화(규범적 효과)
김세용 (2002)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 대의정치의 결함 보완 ▪ 자치단체의 정책능력 고양 및 정책순응 확보 ▪ 주민자원 활용, 주민 학습기회 제공 및 책임성 강화 ▪ 소수자의 권익보호 및 이익상충의 조정·타협
김성균 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 대의민주주의 보완책 ▪ 다양한 시민의 의사를 정책결정에 반영 ▪ 정치적 대표성 확대 ▪ 지속가능한 개발의 필수요소

자료: 양재섭·김태현(2011). p. 15 수정 보완

2) 시민참여 유형

일반적으로 시민참여란 시민들이 정부의 정책결정과정에 영향력을 행사하려는 행위를 말하며, 2007년 IAP2(International Association for Public Participation)는 시민참여의 발전단계를 다섯 단계로 구분하고 있다. 구체적으로 1단계는 웹사이트나 자료 등 정보제공(inform) 단계이며, 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).

시민참여의 유형 구분도 여러 학자에 의해 다양하게 구분되어지고 있는데, 국내외에서 널리 활용되고 있는 분류체계는 Arnstein(1969)에 의한 시민참여의 영향력을 기준으로 한 분류이다. 즉, 시민참여를 비참여(조작/교정), 형식적 참여(정보제공/협의/회유), 실질적 참여(파트너십/권한위임/시민통제) 등 크게 3가지로 구분하고, 다시 8단계로 세분화하는 것이다. 다음으로 Zimmerman(1986)은 시민참여를 수동적(passive)인 유형과 능동적(active)인 유형으로 참여의 적극성을 기준으로 구분하였는데, 수동적 참여유형에는 공무원들이 시민들에게 문제나 해결책에 대한 정보를 제공하는 활동 등이 포함되고, 능동적·적극적 참여유형은 주민총회, 위원회 활동에 주민들이 적극적으로 참여하는 것을 의미한다.

OECD(2001)는 시민참여의 유형을 정보제공(Information), 피드백과 협의(Feedback and consultation), 능동적 참여(Active participation) 등으로 구분한다. 정보제공은 시민과 정부가 서로에게 정보를 제공하는 형태의 참여를 의미하고, 피드백과 협의의 경우 정부는 시민들과의 다양한 토론과 협의를 시도한다. 마지막으로 능동적 참여의 경우 시민들이 다양한 조직에 참여하여 정책과정에 자신들의 견해를 제시하는 것이다. 즉, 정보와 협의는 정부에 의한 일방향적 소통이 지배적이지만 능동적 참여는 정부와 시민의 쌍방향적 소통으로 정부가 시민과 정책형성을 공유하고 공동의 대안모색을 통해 정책결정을 하는 것을 의미한다(OECD, 2001: 정정화 외, 2014: 163-164). 또한 시민참여를 정부의 정책과정을 중심으로 분류함으로써 정부정책의 흐름에 맞추어 시민참여를 파악하기도 한다. 즉, 정책과정을 의제설정, 정책형성, 정책집행, 정책평가 등의 단계로 구분하고, 각 단계별 참여를 파악함으로써 정책흐름과 각 단계별 참여의 정도와 수단을 명확하게 파악해 볼 수 있다는 장점은 있으나 시민중심의 참여 분류가 아니라 정부정책중심의 참여분류라는 비판을 받기도 한다(OECD, 2001: 정정화 외, 2014: 168).

반면 참여가치에 대한 인식의 정도와 정책이해도 수준을 기준으로 잠재적 참여 시민의 유형을 다음과 같이 네 가지로 구분하기도 한다(최태현, 2014: 237-238).

〈표 2〉 잠재적 참여시민 유형

구 분		정책이해도	
		낮음	높음
참여가치인식	낮음	소외형	감시자형
	높음	규범형	이념형

자료: 최태현(2014), p. 237.

우선, 이념형은 참여가치에 대한 인식이 높고, 정책이해도도 높은 유형으로 속의 및 참여 거버넌스 이론에서 규범적으로 가정하는 시민 유형으로 볼 수 있다. 이러한 유형에 속하는 시민은 실제적인 참여에 적극적일 가능성이 높으며, 참여과정에서도 높은 정책이해도로 인해 적극적인 역할을 담당할 가능성이 높다. 다음은 소외형으로 이들은 참여가치에 대한 인식이 낮고, 정책이해도도 낮은 유형으로 낮은 정책이해도로 인해 자신들의 정책적 선호를 뚜렷하게 형성하기 어렵고, 참여가치의 인식이 낮아 자신들의 선호를 정치과정에서 적극적으로 표명할 의사도 부족하다 할 수 있다.

다음으로 정책이해도는 낮으나 참여가치에 대한 인식이 높은 규범형으로, 이들은 효과적인 시민참여를 위한 자원의 보유 차원에서는 부족하나 참여 그 자체에 대해서는 중요하고 필요한 것으로 인식하기 때문에 규범형으로 명명한다. 끝으로 정책이해도는 높으나 참여가치에 대한 인식이 낮은 시민 유형으로 감시자형으로 분류할 수 있는데 이러한 유형에 속하는 시민들이 어떤 형태로 가시화될 것인지는 정치공동체의 맥락에 따라 경험적으로 검증이 가능할 것이다. 예를 들어, 참여가치에 대한 부정적 인식은 이들이 참여를 통한 적극적인 가치창출자보다는 참여 과정에서 비판적 소수자로서의 역할을 담당할 가능성이 높을 것으로 예상할 수 있다(최태현, 2014: 237-238). 이렇듯 참여시민의 정책이해도와 참여가치 인식에 대한 수준의 차이는 시민참여의 실질적 효용성에 영향을 미칠 것이며, 궁극적으로 시민참여를 통한 정책의 절차적 합리성 제고에도 작용할 것으로 보인다.

3) 도시계획상의 시민참여

도시계획 과정에 있어 시민참여과정을 설계하는 것은 필수적(정환용, 1983)이며, 지속가능한 계획의 효용성이 기대되며, 이를 통해 도시의 전략적 도시재생을 기대할 수 있으며(배웅규, 2007), 다양한 이해갈등을 조정하기 위한 새로운 실천방안(김두환 외, 2007)으로 활용될 수 있어 시민참여 활성화는 도시계획 발전과 맥을 같이하는 것으로 볼 수 있다(이재준·김도영, 2012: 133).

도시계획 수립과정에서의 시민참여는 형식적인 시민참여와 관련된 제도를 보완하여 도시계획 및 정책 결정의 근거를 강화하고, 다양한 계층의 참여를 유도하여 지역의 장래 발전에 대한 공감대를 형성하기 위해 필요하며, 시민들의 자발적인 참여를 유도함으로써 시민들이 가지고 있는 역량을 발휘하도록 하고, 또한 시민참여를 통해 가장 적합한 도시계

획과정을 선택하여 계획의 실현성(양재섭·김태현, 2011: 15), 즉 정책의 절차적·내용적 합리성으로서의 정책의 수용성을 제고하는데 기여하는 것으로 판단할 수 있다.

도시계획 관련 법제도 상에서 규정하고 있는 시민참여 방식은 아래의 <표 3>에서도 볼 수 있듯이 주로 계획의 입안단계에서 공청회, 공고·열람, 설문조사 등의 형태로 주민의견을 수렴하고, 지방의회와 지방도시계획위원회 자문을 구하는 형태의 참여에 그치고 있고, 계획 승인·확정 단계에서는 계획안을 단지 공고·열람하는 것을 통한 방식에 한정되고 있다.

<표 3> 도시계획 관련 주민참여 방식

		입안 단계	승인·확정 단계
광역 도시계획		<ul style="list-style-type: none"> · 광역도시계획협의회 협의, 조정, 자문 등 · 시장/군수 의견청취 · 공청회(주민대표, 전문가, 관계기관 등) · 지방의회 의견청취 · 지방도시계획위원회 자문 	<ul style="list-style-type: none"> · 관계 행정기관 협의 · 중앙도시계획위원회 심의 · 공고, 일반열람
도시 기본계획		<ul style="list-style-type: none"> · 게시판, 인터넷 등 홍보 및 주민참여 · 설문조사 · 공청회(주민대표, 전문가, 관계기관 등) · 지방의회 의견청취 	<ul style="list-style-type: none"> · 관계 행정기관 협의 · 지방도시계획위원회 심의 · 공고, 일반열람
도시 관리계획		<ul style="list-style-type: none"> · 도시관리계획 입안 주민제안 · 계획안 공고/열람 · 주민의견 청취 · 지방도시계획위원회 자문 	<ul style="list-style-type: none"> · 관계 행정기관 협의 · 지방의회 의견 청취 · 지방도시계획위원회 심의 · 고시, 일반열람
지구 단위 계획	구역	<ul style="list-style-type: none"> · 지구단위계획 지정입안 주민제안 · 계획안 공고/열람 · 주민의견 청취 · 설문조사, 주민설명회 · 지방도시계획위원회 자문 	<ul style="list-style-type: none"> · 관계 행정기관 협의 · 지방의회 의견청취 · 지방도시계획위원회 심의 · 고시, 일반열람
	계획	<ul style="list-style-type: none"> · 지구단위계획 지정입안 주민제안 · 계획안 공고/열람 · 주민의견 청취 · 설문조사, 주민설명회 · 지방도시계획위원회 자문 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방도시계획위원회 심의 · 고시, 일반열람

자료: 정희윤·김선웅(2011). p. 19 수정.

우리나라의 도시계획체계는 수직적 위계와 수평적 연계구조를 가지고 있는데, 수직적 위계란 광역도시계획-도시기본계획-도시관리계획과 같이 계획의 범위와 구체성에 따른 상하위 계획간 관계를 말하며, 수평적 연계란 도시기본계획과 교통, 도시·주거환경정비, 공원·녹지, 환경 등 관련 부문계획간 연계성을 의미한다. 특히 계획의 수평적 연계로 볼 때, 서울과 같은 대도시에서 주목할 점은 도시기본계획과 부문별 계획과의 관계를 어떻게 조정하느냐 하는 점인데 개별법에 근거하여 수립되는 부문별 법정계획에는 주택종합계획(주택법), 도시 및 주거환경정비기본계획(도시 및 주거환경정비법), 기본 및 시가지경관 계획(경관법) 등이 있고(양재섭 외, 2014: 6), 이들 개별법 상에서 규정하고 있는 시민

참여의 내용은 다음과 같다.

우선, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 도시계획 체계는 광역도시계획, 도시·군기본계획, 도시·군관리계획, 지구단위계획으로 구성되어 있다. “광역도시계획”을 위해 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 광역도시계획을 수립하거나 변경하려면 동법 제14조(공청회의 개최)에 의거 미리 공청회를 열어 주민과 관계 전문가 등으로부터 의견을 들어야 하며, 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정하면 광역도시계획에 반영하여야 한다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」에서는 광역도시계획의 수립을 위한 공청회(제12조)와 관련하여 세부적인 내용을 규정하고 있다²⁾.

다음으로 “도시·군기본계획” 수립을 위한 기초조사 및 공청회(제20조) 관련 규정에서는 도시·군기본계획을 수립하거나 변경하는 경우에는 제13조와 제14조를 준용하도록 하고 있다. “도시·군관리계획” 수립시에 주민과 지방의회의 의견 청취(제28조)를 위해 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 제25조에 따라 도시·군관리계획을 입안할 때에는 주민의 의견을 들어야 하며, 그 의견이 타당하다고 인정되면 도시·군관리계획안에 반영하여야 한다. 국토교통부장관이나 도지사는 제24조 제5항 및 제6항에 따라 도시·군관리계획을 입안하려면 주민의 의견 청취 기한을 밝혀 도시·군관리계획안을 관계 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 송부하여야 한다. 제2항에 따라 도시·군관리계획안을 받은 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 명시된 기한까지 그 도시·군관리계획안에 대한 주민의 의견을 들어 그 결과를 국토교통부장관이나 도지사에게 제출하여야 한다.

「도시개발법」은 도시개발에 필요한 사항을 규정하여 계획적이고 체계적인 도시개발을 도모하고 쾌적한 도시환경의 조성 및 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 하며, “도시개발사업”이란 도시개발구역에서 주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보건 및 복지 등의 기능이 있는 단지 또는 시가지 조성하기 위하여 시행하는 사업을 말한다. 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장이 도시개발구역을 지정하고자 하거나 대도시 시장이 아닌 시장·군수 또는 구청장이 도시개발구역의 지정을 요청하려고 하는 경우에는 공람이나 공청회를 통하여 주민이나 관계 전문가 등으로부터 의견을 들어야 하며, 공람이나 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정되면 이를 반영하여야 한다(제7조, 주민 등의 의견청취). 공람의 대상 또는 공청회의 개최 대상 및 주민의 의견청취 방법 등에 필

2) 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 법 제14조제1항에 따라 공청회를 개최하려면, 다음 각 호의 사항(공청회의 개최목적, 공청회의 개최예정일시 및 장소, 수립 또는 변경하고자 하는 광역도시계획의 개요 등)을 해당 광역계획권에 속하는 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 지역을 주된 보급지역으로 하는 일간신문에 공청회 개최예정일 14일전까지 1회 이상 공고하여야 하고, 동법 제14조제1항의 규정에 의한 공청회는 광역계획권 단위로 개최하되, 필요한 경우에는 광역계획권을 수개의 지역으로 구분하여 개최할 수 있으며, 법 제14조 제1항에 따른 공청회는 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수가 지명하는 사람이 주재한다.

요한 사항은 대통령령으로 정한다³⁾).

「경관법」은 국토의 경관을 체계적으로 관리하기 위하여 경관의 보전·관리 및 형성에 필요한 사항을 정함으로써 아름답고 쾌적하며 지역특성이 나타나는 국토환경과 지역환경을 조성하는 데 이바지함을 목적으로 하며, 동법 제11조에서는 시·도지사 등은 경관계획을 수립하거나 변경하려는 경우에는 미리 공청회를 개최하여 주민 및 관계 전문가 등의 의견을 들어야 하며, 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정할 때에는 경관계획에 반영하여야 한다. 공청회 개최에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다. 동법 시행령 제5조에서는 경관계획의 수립 또는 변경을 위한 공청회를 개최하려면 다음 각 호의 사항(공청회의 개최목적, 공청회의 개최예정 일시 및 장소, 수립하거나 변경하려는 경관계획의 개요 등)을 해당 경관계획의 수립 지역을 주된 보급지역으로 하는 일반일간신문에 공청회 개최예정일 14일 전까지 1회 이상 공고하도록 하고 있다.

「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」은 도시에서의 공원녹지의 확충·관리·이용 및 도시 녹화 등에 필요한 사항을 규정함으로써 쾌적한 도시환경을 조성하여 건전하고 문화적인 도시생활을 확보하고 공공의 복리를 증진시키는 데에 이바지함을 목적으로 하며, 동법 제8조(공청회 및 지방의회의 의견청취 등)에서는 공원녹지기본계획 수립권자는 공원녹지기본계획을 수립하거나 변경하려면 미리 공청회를 열어 주민과 관계 전문가 등으로부터 의견을 들어야 하고, 공원녹지기본계획 수립권자는 공원녹지기본계획을 수립하거나 변경하기 전에 제50조에 따른 도시공원위원회에 자문할 수 있다. 또한 공원녹지기본계획 수립권자는 공원녹지기본계획을 수립하거나 변경하려면 미리 지방의회의 의견청취 절차를 거쳐야 하고, 이 경우 지방의회는 특별한 사유가 없으면 30일 이내에 의견을 제시하여야 한다. 공원녹지기본계획 수립권자는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 공청회, 도시공원위원회에의 자문, 지방의회의 의견청취 과정에서 제시된 의견이나 조언의 내용이 타당하다고 인정하는 경우에는 이를 공원녹지기본계획에 반영하여야 한다.

「도시 및 주거환경정비법」은 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는 데 이바지함을 목적으로 하며,

3) 동법 시행령 제11조(주민의 의견청취)에 의하면, 국토교통부장관 또는 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사는 법 제7조에 따라 도시개발구역의 지정에 관한 주민의 의견을 청취하려면 관계 서류 사본을 시장·군수 또는 구청장에게 송부하여야 하고, 시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따라 관계 서류 사본을 송부받거나 법 제7조에 따라 주민의 의견을 청취하려는 경우에는 다음 각 호의 사항(입안할 도시개발구역의 지정 및 개발계획의 개요, 시행자 및 도시개발사업의 시행방식에 관한 사항, 공람기간 등)을 전국 또는 해당 지방을 주된 보급지역으로 하는 둘 이상의 일간신문과 해당 시·군 또는 구의 인터넷 홈페이지에 공고하고 14일 이상 일반인에게 공람하도록 하여야 한다. 국토교통부장관, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장은 제3항에 따라 제출된 의견을 공고한 내용에 반영할 것인지를 검토하여 그 결과를 공람기간이 끝난 날부터 30일 이내에 그 의견을 제출한 자에게 통보하도록 한다.

동법 제31조(관계서류의 공람과 의견청취)에서는 시장·군수는 사업시행인가를 하고자 하거나 사업시행계획서를 작성하고자 하는 경우에는 대통령령이 정하는 방법 및 절차에 따라 관계서류의 사본을 14일 이상 일반인이 공람하게 하여야 한다.

Ⅲ. 시민참여형 도시계획 사례분석: 서울플랜 2030

1. 분석의 기준

“서울플랜 2030”은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 근거한 도시기본계획을 대도시 서울의 특성에 맞게 재구성하여 시민과 함께 수립한 서울형 도시기본계획이라는 의미를 담고 있는 서울도시기본계획의 별칭이다. 본 도시기본계획이 지니고 있는 의미는 최근 들어 시민을 비롯한 다양한 계획주체가 실제로 계획에 참여하여 계획의 합리성이나 실효성을 제고하자는 요구를 반영하여 보다 공개적이고 투명하게 수립되었다(서울시, 2014: 3)는 점에서 찾아 볼 수 있다.

이렇듯 시민참여를 통해 도시기본계획의 합리성과 실효성을 제고하고자 하였던 시민참여형 서울플랜 2030에 대한 탐색적 분석을 위해 본 연구에서는 정책합리성에 관한 기존 연구에서 제시하고 있는 절차적 정책합리성 판단기준을 검토하였다. 요약해 보면, 김영중(2013: 7)연구에서는 다양한 참여, 의견의 높은 수준의 일치, 그리고 갈등의 최소화 와 사회적 합의 등을 정책 합리성의 판단 기준으로 보고 있고, 김창수·양기용(2007: 63-64)의 연구에서는 참여와 비판의 제도화, 절차의 공개성과 공정성, 절차의 적합성 내재 등을 절차적 합리성의 판단기준으로, 그리고 Diesing(1962)연구에서는 절차적 합리성을 결정하는 의사결정의 구조적 요인으로서 자유로운 토론이 이루어지는 행위자들의 상호관계, 토론에 관한 규칙의 존재와 정책결정에 대한 민주적 참여태도, 정책참여자들 사이에 공유되는 일련의 신념과 가치 등을 제시하고 있다. 이를 종합적으로 고려해, 본 연구에서는 Diesing(1962)연구에서 제시하고 있는 기준을 기본으로 하여 다음과 같은 세 가지, 즉 ①자유로운 토론과 행위자들의 상호관계(절차의 공정성·공개성), ②토론 규칙의 존재와 민주적 참여(참여의 제도성·민주성), 그리고 ③참여자들 사이에 공유되는 신념과 가치(참여의 대표성) 등을 절차적 정책합리성의 검토기준으로 삼아 시민참여를 통한 도시기본계획 사례를 분석하고자 한다.

2. 분석기준별 정책사례 검토

1) 자유로운 토론과 행위자들의 상호관계(절차의 공정성·공개성)

서울시는 “서울플랜 2030”이 시민의 합의를 이끌어 내기 위해서는 투명하고 공개적으로 수립되어야 함을 원칙으로 설정하고, 이를 위해 시민이 계획 초기부터 전 과정에 직접 참여하여 미래상 및 계획과제 등을 도출하고 핵심이슈계획 수립에 직접 참여하는 등 행정 및 전문가와 함께 계획을 수립하도록 하였다(서울시, 2014: 11). 즉, 저성장 시대에 맞는 새로운 가치와 철학을 계획에 반영하고, 수립 과정에 시민이 실질적으로 참여해야 한다는 문제인식을 반영하고자 서울도시기본계획의 내용 중 20년 후 미래상과 핵심이슈는 시민이 직접 선정하고, 이를 세부적인 계획안으로 구체화하기 위해 시·전문가·각종 시민 그룹이 협업하는 것으로 방향을 잡고 2030 서울도시기본계획은 추진되었다(서울시 보도자료, 2012).

2030 서울도시기본계획의 전체적인 수립과정(2009~2013)을 다음의 <표 4>를 토대로 살펴보면, 기존 도시기본계획의 재정비 초기 검토단계에서도 시민 및 전문가를 대상으로 설문조사와 자치구의 의견수렴이 이루어졌고, 기본계획 개편을 위한 전문가 자문과 시민참여단 구성을 통해 계획과제를 도출하였고, 서울플랜(안)에 대한 공청회, 자치구 설명회 및 시의회 의견 청취 등 다양한 차원에서 도시기본계획의 수립에 있어 시민들의 공개적이고도 직·간접적인 참여가 이루어졌음을 알 수 있다.

<표 4> 2030 서울도시기본계획 수립과정(2009~2013)

기간		내용
2009	1월	도시기본계획 재정비 착수
	2~9월	기초연구, 계획편제 구상, 미래상 논의
	8~11월	시민 및 전문가 설문조사, 자치구 의견수렴
2010	1~11. 2월	계획(안) 작성 및 관련부서 의견수렴
2011	4~5월	기자설명회, 자치구 설명회, 공청회
	6~7월	전문가토론회, 관련부서 의견수렴(국토부, 자치구 등) 중앙도시계획위원회 자문, 녹색서울시민위원회 의견수렴
	8~10월	기본계획의 수정보완 검토
2012	~7월	기본계획 개편을 위한 전문가 자문단 운영
	8~10월	시민참여단 모집 및 미래상과 계획과제 도출
	11월~	계획수립을 위한 추진위원회 구성 및 운영
2013	3월	자치구 워크숍(1차, 2차)
	3~8월	계획(안) 작성
	9월	서울플랜(안) 마련, 기자설명회 개최
	10월~	자치구 설명회, 공청회, 국토부 협의, 시의회 의견청취 등 도시계획위원회 심의

자료: 서울시(2014), p. 13.

참여 시민들의 회의 과정은 예비회의와 본회의로 구성되었고, 이러한 과정은 전문가에 의한 자문이 병행되어 이루어졌다. 시민참여단 예비회의는 10개 분임으로 나누어 3차례 숙의방식으로 진행되었는데 1차 예비회의에서는 2030 서울의 미래에 대한 브레인라이팅이 이루어졌고, 2차 예비회의에서는 서울의 주요 계획과제에 대한 논의가 이루어졌다. 즉, 예비회의에서는 도시기본계획에 대한 기본적인 소개와 분야별 쟁점에 대해 토론을 실시하여 시민 스스로 생각을 정리하고 의견을 수렴하였다. 본회의는 예비회의 결과를 바탕으로 시민참여단이 한 자리에 모여 20년 후 서울의 미래상과 핵심이슈에 대해 마라톤 회의(1박 2일)를 진행하였고, 2030 서울의 미래상과 7대 계획과제를 설정하였다. 이러한 시민참여단 회의에는 2030 서울플랜의 총괄계획가(MP, Master Planner)로 참여하고 있는 도시계획 전문가 및 시민단체 대표 등이 직접 참여하여 시민참여단의 토론 및 합의 과정에 조언과 자문을 제공하였다(서울시 보도자료, 2012). 시민참여단회의(원탁토론회⁴⁾)의 방식은 10명의 토론자가 한 테이블에 앉아 각자 2분씩 의제에 대한 입론 시간을 부여받았고, 토론진행자는 발언 내용을 정리하여 메인시스템으로 전송하고, 전문분석가들은 입론을 실시간으로 분석 분류하였다. 분석된 서울시민 100인의 의견은 화면을 통해 전체에게 공유되며, 각 테이블에서는 상호토론을 통해 정리된 자신의 입장을 무선투표기를 통해 투표하고, 실시간으로 그 결과를 공개하며, 최종적으로 모인 서울시민 100인의 의견은 토론회 이후 보고서에 정리하는 절차로 진행되었다(변미리·김목환, 2012: 157).

서울시가 제시하는 도시기본계획 과정에의 시민참여 원칙과 참여 시민들의 의견 수렴 과정 측면에서 보면, 도시기본계획의 절차적 정책합리성 제고를 위한 시민참여의 내용과 절차에 있어 공개성과 공정성을 일부 확보하였다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 분임토의가 진정한 의미의 숙의(deliberation)가 되려면 참가자들이 순차적으로 한마디씩 발언하는 것을 단순히 취합하는 것뿐만 아니라 참가자들 사이에 상호작용이 일어나면서 의제에 대해 진지하게 숙고하는 것이 필요한데 이런 부분은 다소 미흡하였다는 평가(이영희, 2013: 120)와 법정계획에 대해서는 계획수립 시 홈페이지 운영을 의무화하고, 중간보고서의 공개, 공청회의 조기 개최와 횟수 확대 등 공론화 과정을 내실있게 운영해야 할 필요성이 있음에 대한 지적(양재섭 외, 2014: 21) 등을 고려할 때 참여자들 간의 충분한 논의와 더불어 일반 시민들과의 상호작용을 위한 시간과 기제가 제도적으로 설계되고, 제 공되어야 할 필요가 있다할 것이다.

4) 시민원탁토론회는 21세기형 타운미팅의 한국형 모델로 의제와 관련된 직·간접 이해당사자들이 모여 주요 갈등의제에 대해 토론하고, 토론을 통해 세부 쟁점을 발굴하고 스스로 우선순위를 정하는 최신 숙의민주주의 원탁토론 기법이며(변미리·김목환, 2012: 154), 변미리·김목환(2012)의 연구에서는 2030 서울플랜 시민참여단 회의를 시민원탁토론회로 지칭하고 있다. 서울시의 홈페이지 자료(<http://citybuild.seoul.go.kr/archives/33858>)에서는 전문가 자문단에 의한 미래상과 계획과제 설정을 위한 전문가 자문단 회의 진행방식을 원탁회의로 제시하고 있다.

2) 토론 규칙의 존재와 민주적 참여(참여의 제도성·민주성)

서울시는 2012년 6월에 “시민참여형 2030 서울도시기본계획” 방침서를 만들어 서울 시민의 주체적인 참여에 기반한 서울 도시기본계획 만들기에 착수하였다. 서울시는 서울 플랜을 크게 두 단계, 즉 미래상 및 핵심이슈 설정 단계와 목표·전략 등 분야별 도시기본 계획 작성 단계로 나누고 각 단계마다 시민들을 적극적으로 참여시키겠다고 약속하였다. 이를 위해 서울시는 먼저 전문가 33인으로 구성된 자문단을 구성하여 구체적인 계획 수립체계와 시민참여 방안 등을 논의하였고, 1천만 서울시민을 대표할 수 있는 일반 서울 시민 100명을 여론조사기관을 통해 무작위로 선발한 다음 이들로 하여금 사전교육 및 토의 과정에 참여하게 한 뒤 20년 후 서울의 비전과 핵심 이슈들을 도출하도록 하는 방식을 취하기로 결정한(이영희, 2013: 112) 바와 같이 서울시는 시민참여를 도시계획 초기 단계부터 제도화하고자 하였음을 알 수 있다.

의견수렴과 관련한 절차적 규칙으로서 우선, 시민참여단회의 개최 이전에 사전 현장조사를 실시하였다. 이는 시민원탁토론회 이전에 토론회의 흐름을 예측하고, 보다 많은 서울 시민들에게 토론의제를 공론화하며, 서울시민이 희망하는 미래서울에 대해 의견을 수집하는 것을 목적으로 진행되었다. 현장조사는 20대 이상 남/여 서울시민 110명을 대상으로 1:1 인터뷰를 실시하였고, 500인의 표적 샘플(20대 이상 남/여 서울시민)을 대상으로 전화조사도 실시하였다(변미리·김목환, 2012: 156-157). 서울시민을 대상으로 한 사전조사에서는 2030년 미래서울에서 필요한 도시기능, 희망하는 미래서울의 모습과 장애요인은 무엇인지 등에 관한 대의제를 수립하였고, 토론회 당일에는 문헌연구를 통해 살펴본 도시의 사회의 질 개선을 위한 기능을 중심으로 시민들의 의견을 수렴하도록 하였다(변미리·김목환, 2012).

2012년 8월에 무작위 선발과정을 거쳐 구성된 100인의 시민참여단이 주체가 되는 서울플랜 시민참여단회의가 9월부터 시작되었다. 시민참여단 회의는 10명 단위의 10개 분임으로 나누어 분임별 워크숍 및 숙의방식으로 진행하였고, 회의는 예비회의(2회)와 본회의(1회)로 구분되어 실시되었다(김태환 외, 2014: 104). 즉, 서울시민 100인이 모여 2030년의 미래서울의 모습에 대해 이야기를 나누고, 미래의 서울이 책임져야 할 도시기능에는 어떤 것들이 있을지에 관한 시민원탁토론을 시행하였는데 이는 2030년 서울의 비전과 전략방향 수립을 위한 최초의 시민참여단회의이며, 미래 서울모습에 대한 공론화 장으로서의 의의를 지니고 있다고(변미리·김목환, 2012: 155) 평가된다. 서울플랜 시민참여단회의가 예비회의와 본회의로 나뉘어 진행된 것은 합의회의에서, 무작위 선발방식과 100명 이상의 참가자 규모는 공론조사에서 취한 특징(이영희, 2013: 114)에서 시민참여의 민주성 확보를 위한 절차적 합리성 제고가 이루어졌다고 평가할 수 있을 것이다. 하지만 시민참여단회의에서 다루어질 의제, 토론 규칙, 회의 진행방식 등은 사전에 시민

참여단회의 주최 측인 서울시에 의해서 결정되었기 때문에 시민참가자들이 이러한 사안에 대해 영향력을 행사할 수 없었다는(이영희, 2013: 118) 평가를 고려할 때 시민참여의 제도적 설계를 통한 토론규칙 등의 설정과 참여의 민주성 확보에는 일부 한계가 있었다고 할 수 있다.

3) 참여자들 사이에 공유되는 신념과 가치(참여의 대표성)

시민계획단에 참여하였던 시민들의 구성방법에 대해 살펴보면 다음과 같다. 서울플랜 2030은 서울시민을 대표하여 계획수립과정에 참여할 서울플랜 시민참여단 100명은 2012년 9월 1일 구성되어 활동을 시작하였으며, 사회 각계각층의 시민의 목소리를 최대한 반영하기 위해 성별·연령별·지역별로 무작위 전화표집방법에 의해 구성하였고, 장애인과 서울거주 외국인도 참여시켰다(서울시 보도자료, 2012).

〈표 5〉 시민참여단 구성

성 별	합계	대학 (원)생	기업인	자영업 자	직장인	전업 주부	장애우	외국인	기타
합계	100	12	6	16	37	18	3	2	6
남성	47	5	5	11	19	-	2	1	4
여성	53	7	1	5	18	18	1	1	2

※ 이외에 별도로 청소년 16명이 청소년 대표로 참여

시민참여단회의 참가자 구성에 있어 우선, 대학생은 학부와 학과별 전공을 구분하여 미래 직업군 및 경제활동시민을 대변하여 미래의 사회활동에 필요한 도시기능에 대해 토론하도록 하였다. 다음으로 일반시민 및 사회단체는 현재 서울이 가진 문제점과 미래서울이 꼭 가져야 할 기능과 모습에 대한 생각을 공유하도록 하였다. 또한 사회적 약자층을 안배하여 이들이 보다 편리하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있는 미래도시 서울을 위해 필요한 기능이 무엇인가에 대한 의견을 나누도록 하였다(변미리·김목환, 2012: 158) 측면에서 도시계획 수립과정에 참여한 시민들의 대표성을 확보하여 이들 간에 도시계획수립의 가치나 신념을 공유하도록 하는 노력을 보였음을 확인해 볼 수 있다.

시민참여형 도시기본계획 수립의 또 다른 사례로서 수원도시기본계획에 있어서 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 관내 기업들의 생각과 의견을 수렴하고자 하였다(수원시, 2014:

64).

반면 서울플랜 2030에서는 시민참여의 대표성 확보를 위해 수원도시기본계획에서의 시민선발방식인 시민공모와 추천 방식을 지양하고 무작위 선발방식을 취했음을 알 수 있다. 그러나 무작위 선발방식을 통해 시민참여단회의에 참가한 100여명의 시민이 성별, 연령별, 직업별, 지역별로 구분되는 각계각층의 이해나 신념을 공유하였는지, 나아가 천만 서울 시민들을 잘 대변하고 있는지에 대한 대표성 문제가 제기될 수 있다. 이에 대해 이영희(2013)의 연구에서는 시민참여단은 무작위 선발과정을 거쳐 모집되었기 때문에 통계적 대표성은 어느 정도 확보될 수 있었다고 평가하고 있다. 즉, 일반적인 시민참여 모델에서 자주 활용되는 공모를 통한 자원자 모집 방식은 이해관계, 학력 및 소득수준이 높은 사람들이 주로 참여하게 되는 데 비해, 무작위 선발은 각계각층의 다양한 시민들에게 참여할 기회를 제공함으로써 자원자방식보다는 참가자들이 보다 평균적인 일반 시민들로 구성될 가능성이 높아질 것이라는 차원에서의 대표성 확보에 대한 긍정적인 평가로 보인다.

도시기본계획의 주된 주체인 서울시 관련 기관의 참여도 계획의 전 과정에서 서울시 기획조정실과 도시계획국 주도로 서울시 전 실·국·본부가 긴밀하게 협력하도록 하였고, 도시기본계획의 내용에 있어서도 종전의 도시기본계획은 도시계획국 주도의 공간·물리적 계획 중심으로 수립되었으나 2030 서울플랜은 공간·물리적 계획과 더불어 복지·교육·역사문화·환경 등 비물리적 계획의 성격을 강화하였다(서울시, 2014: 11). 이렇듯 도시기본계획의 참여주체로서 시민참여자에게 공유되는 신념과 가치는 참여시민의 인적 구성별 대표성을 반영함으로써 확보하려 하였고, 도시계획의 내용에 있어서도 복지, 교육, 환경 등으로까지 확대함으로써 도시기본계획 수립에서 고려되어야 할 가치를 공유하도록 하였음을 알 수 있다.

IV. 결 론

본 연구는 최근 개입(involverment) 또는 협업(collaboration) 수준의 시민참여를 통해 도시계획을 수립한 구체적인 정책사례의 분석을 통해 궁극적으로 정책의 절차적 합리성을 제고하기 위한 실질적·적극적 시민참여의 내용과 특성이 무엇인지를 탐색적 수준에서 파악해 보고자 하는데 연구의 목적을 두었다. 그리하여 본 연구는 구체적으로 절차적 합리성과 시민참여에 관한 선행연구와 이론 검토를 토대로 절차적 정책합리성 제고의 판단기준을 도출하고, 이를 분석기준으로 삼아 시민참여 도시계획 사례인 서울시의 도시기본계획인 서울플랜 2030을 분석해 보았다.

우선 “서울플랜 2030”이란 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 근거한 도시기본계획을 대도시 서울의 특성에 맞게 재구성하여 시민과 함께 수립한 서울형 도시기본계획이라는 의미를 담은 서울도시기본계획의 별칭이다. 이는 최근 시민을 비롯한 다양한 계획주체가 실제로 계획에 참여하여 계획의 실효성을 제고하자는 요구를 반영하고자 서울시는 계획수립과정, 계획내용, 계획 위상 등을 대도시 서울에 맞게 구성하여 ‘서울플랜’이라는 별칭 하에 도시기본계획을 새롭게 수립하였고, 2030 서울플랜은 시민·전문가 등 다양한 주체가 참여하여 공개적이고 투명하게 수립되었고 평가하고 있다(<http://citybuild.seoul.go.kr/archives/34089>). 서울시의 도시기본계획에서도 서울시가 서울플랜 2030을 수립함에 있어 공유·혁신·상생·융복합 등 미래가치의 강조뿐만 아니라 행정과 전문가 위주에서 실질적인 시민참여를 통한 민주적 절차를 강화하는 것을 주요하게 고려하였고, 또한 서울시의 모든 실·국·본부의 참여를 통해 사람중심의 새로운 사회적 요구를 반영하고자 하였다는 것을 특징(서울시, 2014: 9)으로 제시하고 있다.

이러한 특징을 지니고 있는 서울플랜 2030이 정책의 수용성 확보를 위해 도시기본계획의 내용뿐만 아니라 기본계획수립 과정에서의 절차적 정책합리성 확보를 위한 시민참여의 특징이 어떻게 나타나고 있는지를 분석한 내용을 요약하면 다음과 같다. 우선 서울시의 서울플랜 2030은 참여형 시민합의에 의한 미래서울의 가치와 이슈별 원칙 및 기준을 제시함으로써 지속가능한 발전을 위한 장기 비전계획의 성격을 강화한 것으로 평가하고 있다(서울시, 2014: 11). 도시계획에 참여한 시민들은 시민참여단회의의 논의 과정을 거치면서 참가자들이 서울시와 관련되어 평소에 가지고 있던 생각이나 관점에 상당한 변화가 초래되었다고 한다. 즉, 본회의 설문조사 결과, 전체 참가자의 82% 정도가 시민참여단회의를 거치면서 서울시 관련 핵심이슈들 중에서 기준에 가지고 있던 생각이나 관점에 변화가 생겼다고 응답하였다고 한다(권영대, 2012). 이는 균형 잡힌 정보 제공과 토론을 통해 숙의를 거치게 되면 의제에 대한 견해가 달라질 수 있으므로 단순한 선호 취합적 여론(public opinion) 조사가 아니라 시민참여와 숙의를 통한 공론(public judgement) 형성이 중요하다는 점을 보여 주었다고(이영희, 2013: 221) 평가할 수 있다.

세부적으로 절차적 정책합리성의 검토기준에서 보면, 먼저 자유로운 토론과 행위자들의 상호관계라는 절차의 공정성과 공개성 기준에서, 참여 시민들의 회의 과정이 예비회의와 본회의로 구성되어 기본적인 소개와 분야별 쟁점에 대한 토론과 2일에 걸친 장시간의 토론을 진행하였고, 시민참여단 회의 내용이 참여 시민에게 공개되고, 서울시민 100인의 의견이 토론회 이후 보고서로 정리되는 절차로 진행되었다는 점에서 자유로운 토론과 토론내용의 공개성이 확보되었다고는 할 수 있다 그러나 참여시민의 의견 개진 기회와 시간, 그리고 참여시민간의 활발한 상호작용은 부족하였다고 평가될 수 있다. 두 번째로 토론 규칙의 존재와 민주적 참여라는 참여의 제도화와 민주성 차원에서 볼 때, 서울시는 도

시기본계획 착수 단계에서 “시민참여형 2030 서울도시기본계획” 방침서를 만들어 서울시민의 주체적인 참여에 기반한 서울도시기본계획 만들기에 착수하였다는 점에서 참여의 제도화를 기하였고, 서울플랜 시민참여단회의를 예비회의와 본회의로 나누어 자유로운 의견개진과 의견수렴 과정을 진행함으로써 시민참여의 민주성 확보를 위한 절차적 정책합리성 추구의 노력을 보였다고 할 수 있다. 하지만 시민참여단회의에서 다루어질 의제, 토론 규칙, 회의 진행방식 등은 사전에 시민참여단회의 주최 측인 서울시에 의해서 결정되었기 때문에(이영희, 2013: 118) 시민참여의 제도적 설계를 통한 민주성 확보에는 일부 한계가 있었다고 평가해 볼 수 있다. 세 번째로 참여자들 사이에 공유되는 신념과 가치를 위한 참여의 대표성 기준에서 볼 때, 서울플랜 2030에서는 시민참여의 대표성 확보를 위해 시민선발방식을 시민공모와 추천 방식보다는 무작위 선발방식을 통해 인구통계학적 대표성을 확보하고자 하였다고 할 수 있다. 그러나 이러한 무작위 선발방식을 통해 시민참여단회의에 참가한 100여명의 시민이 성별, 연령별, 직업별, 지역별로 구분되는 각계각층의 실질적인 이해나 신념을 공유하였는지에 대해서는 의문이 제기될 수 있다.

서울시는 도시기본계획 수립 과정에 시민이 실질적으로 참여해야 한다는 문제인식을 반영하고자 서울도시기본계획의 내용 중 20년 후 미래상과 핵심이슈는 시민이 직접 선정하고, 이를 세부적인 계획안으로 구체화하기 위해 시·전문가·시민그룹이 협업하는 것으로 기본방향을 잡고 2030 서울도시기본계획 수립을 추진한 바와 같이 시민의 참여를 통한 절차적 정책합리성 제고를 위한 노력이 있었음을 알 수 있다. 하지만 본 연구가 지니는 한계이기도 한 다양한 시민참여의 노력이 정책의 절차적 합리성 제고와 실질적인 연계가 있었는지에 대한 경험적 연구가 필요하다 할 것이다.

<참고문헌>

- 권용우. (2004). 도시개혁과 시민참여: 경실련 도시개혁센터를 중심으로. 『한국도시지리학회지』, 7(1): 13-27.
- 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.
- 김수현. (2014). 서울시 도시기본계획(2030 서울플랜)의 새로운 시도와 남겨진 과제. 「도시정보」, 392: 2.
- 김영중. (2013). 사회정책결정과정의 절차적 합리성 분석: 비정규직보호법 사례를 중심으로. 「국가정책연구」, 27(3): 5-32.
- 김영평. (1995). 「불확실성과 정책의 정당성」, 고려대학교 출판부.
- 김창수·양기용. (2007). 절차적 합리성의 성과와 함정: 환경갈등사례의 비교분석. 「한국사회와 행정연구」, 18(3): 61-92.
- 김태은. (2014). 「행정이론과 정부역할 -인간 본성, 거래, 협력-」, 대영문화사.
- 김태환·김은정·이수암. (2014). 시민참여형 지역계획 수립의 가능성과 과제 - 제천시 시민계획단 운영 사례를 중심으로. 「한국지역지리학회지」, 20(1): 101-111.
- 문상호·권기현. (2009). 한국 정책학의 이상과 도전 - 한국적 맥락의 정책수용성 연구를 위한 성찰적 정책모형의 유용성에 관한 고찰. 「한국정책학회보」, 18(1): 1-27.
- 박민정·최성락. (2009). 주민참여 예산제도의 절차적 합리성 분석. 「한국정책과학학회보」, 13(1): 123-143.
- 변미리·김목환. (2012). 「미래서울 2030, 도시생활양식과 도시공간 변화」. 서울연구원.
- 서울특별시. (2012). 2030 서울플랜 밑그림, 시민이 직접 만들어 시장에 전달. 보도자료 (2012. 10. 09).
- 서울특별시. (2013). 「서울시 주민참여형 재생사업매뉴얼」, 서울특별시.
- 서울특별시. (2014). 「2030 서울 도시기본계획」, 서울특별시.
- 수원시. (2014). 「2030년 수원 도시기본계획」, 수원시.
- 양승일. (2010). 정책집행조직에 의한 정책변동 유형 분석: 서울특별시 조례산출과정에 대한 EAI 모형의 적용. 「지방행정연구」, 24(2): 3-32.
- 양재섭·김태현. (2011). 「서울시 도시계획 수립과정에서 시민참여 실태와 개선방안」, 서울시 정개발연구원.
- 양재섭 외(2014). 도시기본계획의 패러다임 전환: 서울의 경험과 과제. 「도시정보」, 392: 3-22.
- 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 교육 프로그램 개발방안. 「국토계획」, 44(3): 247-259.
- 이종범. (2005). 불확실성, 모호성과 딜레마 상황 하에서 절차적 합리성의 탐색. 「행정논총」, 43(4): 1-27.
- 정광호. (2008). 정책 리터러시(policy literacy) 함수 분석: 시민활동변인을 중심으로. 「행정논

- 총」, 46(4): 73-104.
- 정정화. (2014). 한국행정의 주민참여 정책과정 연구: 참여의 정도와 내용을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 24(4): 161-185.
- 정희윤·김선웅. (2011). 「새로운 도시계획 수립기법 개발 및 서울시 적용방안 연구: 시나리오형 개발기법을 중심으로」, 서울시정개발연구원.
- 정희윤·김상일·이재수. (2012). 「미래서울 2030: 도시공간의 진화」, 서울연구원.
- 진상현. (2008). 참여정부의 환경갈등 해결방식에서 절차적 합리성의 한계”, 「환경사회학연구 ECO」, 12(1): 251-281.
- 최연태·박상인. (2011). 전자정부 서비스 이용이 정책리터러시에 미치는 영향 분석. 「한국사회와 행정연구」, 21(4): 73-98.
- 황희연·전원식·박원규. (2008). 주민참여형 도시만들기 사례의 사업주체별 유형과 특성 분석. 「국토계획」, 43(6): 89-110.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*. 35(4).
- Boudon, R. (2003). Beyond Rationality Choice Theory, *Annual Review of Sociology*, 29: 1-21.
- Diesing, P. (1962). *Reason in Society*. University of Illinois Press.
- OECD. (2001). *Citizen as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making*. Paris.
- 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.
- Simon, H. A. (1976). *From Substantive to Procedural Rationality*. In *Method and Appraisal in Economics*. S. J. Latsis (ed.) 129-148. Cambridge University Press.
- Zimmerman, J. (1986). *Participatory Democracy: Populism Revisited*. Praeger.

접수일(2014년 11월 6일)

수정일자(2014년 11월 28일)

게재확정일(2014년 12월 8일)