

도시개발과정에서 주민참여를 통한 이해갈등조정

김 두 환 · 이 윤 상 · 이 삼 수*

이 연구의 목적은 도시개발과정에서 주민참여를 통한 이해갈등의 조정·해결 방법을 도출하는 것이다. 이를 위해 도시계획과 도시개발 관련 법률과 주민참여·갈등 사례를 분석하였다. 법률 분석 결과, 도시계획·개발 과정에서 정보제공과 소유주 참여방법은 있으나 일반 주민과 전문가들이 참여할 통로가 없고, 양방향 참여제도가 부재함을 확인하였다. 사례분석을 통해서는 성공적 주민참여 또는 갈등해결 사례의 경우 초기부터 양방향의 광범위한 참여가 있었고, 정부와 시행사의 주민참여에 대한 적극 지원이 중요함을 확인하였다. 분석 결과에 기초하여 도시계획·개발에서 주민참여에 관한 실천방안을 제시하는 것으로 결론을 대신하였다.

주제어 : 주민참여, 이해갈등조정, 도시개발, 도시계획 법률

* 한국토지공사 국토도시연구원

1. 서론

1) 연구 배경과 목적

기존 도시계획 및 도시개발은 주로 공공부문과 시행자 중심으로 진행되고 있다. 그런 가운데 다양한 주체가 참여하는 참여형 도시계획·개발 필요성의 공감대가 확산되고 있다. 주민참여에 대한 요구 확산의 다른 한편에서 도시계획·개발 과정과 관련한 이해당사자들간 갈등도 심화하고 있다. 주민들의 재산권과 환경권 등에 큰 영향을 주는 도시계획·개발과정에서 ‘주민참여’와 ‘이해갈등’은 동전의 양면과 같은 현상으로 이에 대한 통합적 접근이 요구된다. 이에 본 연구는 도시계획 및 도시개발과정에서 주민참여 관련 법제도와 사례 분석을 통해 주민참여를 통한 이해갈등 조정, 나아가 ‘참여형 도시계획·개발’의 기본방향과 실천과제를 제시하고자 한다.

2) 연구 범위와 방법

(1) 연구 범위

연구범위는 공식적 도시계획과 도시개발과정에 한정한다. 참여형 도시계획·개발은 ‘도시계획과 도시개발과정에서 이해당사자들 간의 참여와 협력을 통한 갈등해소와 합의형성’으로 정의한다. 분석대상은 도시계획·개발 관련 법제도와 주민참여·이해갈등 사례이다.

(2) 연구 방법

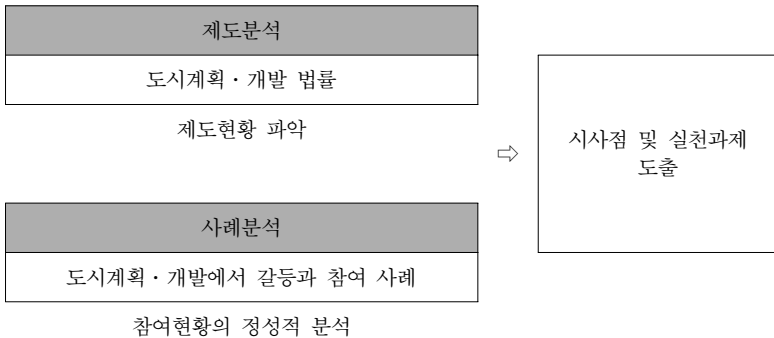
이 연구에서는 도시계획·개발 과정에서 주민참여를 통한 이해갈등해소의 기본방향과 실천과제 도출을 위해 다음과 같이 제도와 사례를 분석한다.

첫째, 제도분석에서는 도시계획과 도시개발 관련 법률을 분석한다. 도시계획·개발 법률을 참여단계, 참여주체, 참여방법, 참여효과의 측면에서 분석하여 제도현황을 파악한다.

둘째, 사례분석에서는 도시계획과 도시개발 과정에서 이해당사자 간 갈등해소 또는 주민참여의 성공·실패 사례를 분석한다. 사례분석에서는 기존 연구결과를 활용하되, 직접 면담과 1차 자료 분석을 병행한다. 이를 통해 도시계획·개발과정에서 주민참여와 이해갈등 사례를 참여단계·주체·방법·효과 측면에서 분석하고 현황을 파악한다.

법제도와 사례 분석을 통해 시사점을 도출하고 실천과제를 제시한다. 이상의 연구흐름을 다음 그림과 같이 정리할 수 있다.

〈그림 1〉 연구의 흐름



3) 기존 연구 동향

관련 국내 연구를 살펴보면, 주민참여 접근 연구에는 김동호 등(2002), 권경득 등(2004), 주대진 등(2004), 양용석(2006), 국가균형발전위원회(2006), 이명규(2006), 추병주 등(2006)의 연구가 있고, 이해갈등 접근 연구에는 이민창(2001), 서문기(2001), 주경일(2002), 최홍석 등(2003), 박형서 등(2004), 서휘석 등(2004), 김영운 등(2006)이 있다. 이들 기존 연구는 대체로 이해갈등과 주민참여를 따로 연구하고 있다. 이런 접근은 참여형 도시개발연구에서 대증(對症)적 문제접근(주민참여 관점이 없는 이해갈등 연구) 또는 대안의 실효성이 떨어지는(이해갈등 관점이 없는 주민참여 연구) 한계를 가지고 있다. 갈등과 참여·협력을 통합적으로 접근하는 연구로는 김선희 등(2005) 정도가 있다.¹⁾

이에 본 연구는 ‘참여를 통한 이해갈등해소’ 접근을 통해 갈등해소에 있어서는 대중적 갈등해소가 아닌 제도개선을 통한 갈등예방접근을 하며, 참여에 있어서는 참여제도 대안의 실효성을 제고하고자 한다.

2. 개념 및 분석틀

1) 주요 개념

분석대상은 공식적 도시계획 및 도시개발과정에 한정한다. 일반적으로 도시공간 구조를 만들어가는 과정으로서 도시계획과 개발 과정은 공식적·비공식적이고 물리적·사회적인 과정을 모두 포괄한다. 공식적 도시

1) 김선희 등의 연구는 대형 국책사업을 대상으로 한 연구로 도시계획·개발 과정을 대상으로 한 이 연구와 연구대상에서 다르지만, 기본적인 접근 방법은 같다.

계획·개발 과정은 법률 등 공식적 규정에 의거하여 정부 등 공공기관이 주도하는 과정이다.

공식적 도시계획·개발 과정은 공간·재원 규모 등에서 비공식적 과정에 비해 크고 거의 모든 지역에 장기적이고 심대한 영향을 준다. 또한 계획·개발 과정은 사회적 과정도 포함하나 이 연구에서는 물리적 과정에 한정하고, 사회적 과정은 후속 연구과제로 남겨 놓는다.

주요 개념을 정리해보면 다음과 같다. 먼저 참여는 주민 등 이해당사자들이 정책결정과 집행과정에 영향력을 행사하는 일이다. 참여는 참여방법이 양방향적인가, 일방향적인가, 참여를 통해 다루는 의제가 부분적인가 전반적인가에 따라 수준을 구분할 수 있다. 이런 구분에 따라 <표 1>에 서와 같이 참여수준을 ‘명목적 참여’, ‘부분적 참여’, ‘적극적 참여’라 할 수 있다.

〈표 1〉 도시계획에서 주민참여

양방향	부분적 참여	적극적 참여
일방향	명목적 참여	
방법 의제	부분적	전반적

이러한 참여수준의 구분은 Arnstein의 ‘참여의 사다리’(Healey 1997) 또는 OECD(2001)보고서에서 그 예를 찾아볼 수 있다. 일찍이 Arnstein은 시민참여를 참여부재(명목적 참여, 불만무마), 형식적 참여(정보제공, 의견청취, 부분적 참여), 실질적 참여(파트너십, 권한위임, 주민자치)로 단계화한 바 있다. 비교적 최근의 OECD보고서에서는 정보제공, 자문, 실질적 참여

로 참여수준을 구분하고 있다. 여기서 정보(Information)제공은 일방향 관계로 정부의 일방적 홍보에 해당하며, 자문(Consultation)은 시민들이 의견을 제시하는 양방향 관계이나 의제는 정부가 미리 결정하는 참여이다. 실질적 참여(Active Participation)는 파트너십의 양방향 관계로 시민들은 의제설정과 과정설계에서부터 정책과정에 참여하게 된다.

‘참여형 도시개발과정’은 주민을 포함한 다양한 이해당사자들의 참여와 협력을 통한 도시계획 또는 도시개발과정으로 정의한다.

2) 분석틀

주민참여의 관점에서 도시계획·개발을 분석하기 위해 분석범주를 참여단계, 참여주체, 참여방법, 참여효과로 나눈다. 참여단계는 계획입안에서 계획결정, 시행 그리고 시행후 단계로 구분하고, 참여주체는 정부, 전문가, 소유주등의 직접적 이해당사자와 함께 시민단체, 기업, 일반주민으로 구분하여 살펴본다.

참여방법은 일방향인가, 양방향인가 그리고 지속적인가, 일시적인가로 구분한다. 일방향은 정보제공 또는 공고·공람, 대부분의 공청회, 시위 등 의견제시를 포함하며, 양방향은 의견제시에 대한 답변과 재답변이 가능한 워크숍, 공동위원회 등 의사소통방법을 포함한다.

참여효과는 참여결과의 정책반영 정도를 뜻한다.

분석대상은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 택지개발촉진법, 도시개발법, 도시 및 주거환경 정비법의 법률을 분석하며, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상의 ‘도시계획’인 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위 계획 그리고 개별법에 의한 ‘도시개발사업’으로 택지개발촉진법의 택지개발사업, 도시개발법의 도시개발사업, 도시 및 주거환경정비법의 도시정비사업인 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업,

도시환경정비사업을 분석한다.

사례분석은 도시계획 사례로 청주시 증문지구 도시만들기, 청주시 도시 기본계획수립 사례와 도시개발 사례인 용인죽전지구 대지산 살리기운동, 충북 산남지구 원흥이방죽 두꺼비보호 갈등사례를 분석한다.

3. 도시계획 · 개발 법률에서 주민참여방법 분석

1) 도시계획 법률에서 주민참여

우리나라 도시계획 관련제도는 2003년부터 ‘국토건설종합계획법’, ‘국토이용관리법’, ‘도시계획법’이 폐지되고 이를 대신하여 ‘국토기본법’과 ‘국토의계획및이용에관한법’이 시행되고 있다. 이 법률에서 규정하는 공식적 도시계획제도는 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 그리고 지구단위계획으로 구분하고 있다.

(1) 광역도시계획

먼저, 광역도시계획은 인접한 두 개 이상의 도시와 주변지역을 계획단위로 수립하여 도시간 기능을 상호 연계시켜 적정한 성장관리를 도모하고자 수립하는 계획이다. 이 계획은 지침적 성격의 장기계획으로 도시기본계획, 도시계획 등 하위계획의 지침이 되는 도시계획체계상 최상위 계획이다.

광역도시계획에서 주민참여 방법을 단계별로 살펴보면 다음과 같다. 계획입안단계에서는 ‘공청회’와 ‘주민의식 설문조사’ 형식으로 지역주민의 의견을 수렴하고, 지자체장과 지방의회의 의견을 청취하며, 필요시 광역도

시계획협의회를 운영한다. 계획결정단계에서는 중앙도시계획위원회 심의를 통해 광역도시계획안이 확정된 후 공람 과정을 거친다. 광역도시계획 수립권은 건교부장관 또는 시·도지사에게 있으며, 승인권은 건교부장관에게 있다.

(2) 도시기본계획

다음으로 도시기본계획은 상위 계획인 ‘국토종합계획’의 지침을 수용 발전시켜, 시행이 전제된 도시의 발전방향과 미래상을 제시하는 장기 기본계획이며, 물적 계획과 함께 사회 경제적 측면까지 포함하는 종합적 계획이다. 도시기본계획에서 주민참여 방법은 다음과 같다.

계획입안단계를 살펴보면, 도시기본계획에서 주민참여는 개별적 이해관계인과 조정을 목적으로 하는 것이 아니며 도시계획에 널리 주민의사를 반영시키고자 하는 절차이기 때문에 국토계획법에서는 개별적인 의견청취가 아닌 공청회를 개최토록 규정하고 있고, 지방의회 의견청취도 포함한다. 특별시장·광역시장·시장·군수는 도시기본계획을 수립·변경하고자 하는 경우에는 미리 공청회를 열어 주민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 청취하여야 하며, 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정될 때에는 이를 도시기본계획에 반영하여야 한다. 또한 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 도시기본계획을 수립·변경하고자 하는 때에는 미리 당해 지방의회의 의견을 들어야 한다.

계획결정단계에서는 계획입안 후 중앙 또는 지방 도시계획위원회 심의를 거쳐 확정 후 공람과정을 거친다. 도시기본계획의 수립권은 지자체장에게 있고, 승인권은 시·도계획의 경우 건교부장관에게 있으며, 기초지자체 계획의 경우에는 시·도지사에게 있다.

(3) 도시관리계획

도시관리계획은 도시기본계획에 비하여, 구체적이고 중기적이며 사업진행적인 성격을 갖기 때문에 도시관리계획 수립과정에서 주민참여는 주민 및 이해관계인과 조정을 직접적인 목적으로 한다.

먼저 계획입안단계에서 주민참여 방법은 다음과 같다. 국토계획법 제26조에서는 주민 및 이해관계자는 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 사항과 지구단위계획의 지정 및 변경과 지구단위계획의 수립 및 변경에 관한 사항에 대하여 특별시장·광역시장·시장 또는 군수에게 도시관리계획도서와 계획설명서를 첨부하여 도시관리계획의 입안을 제안할 수 있도록 하고 있다. 도시관리계획 입안을 제안하는 주민은 당해구역 주민의 의견이 충분히 반영될 수 있도록 제안내용에 대하여 사전 설문조사를 실시하거나 주민 동의를 얻도록 하는 등 적극적인 조치를 취하여야 한다. 또한 입안을 제안 받은 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 그 처리 결과를 제안일로부터 60일 이내에 도시관리계획 입안에 반영여부를 제안자에게 통보하여야 하며(동법 시행령 제22조 제4항), 주민제안을 반영하는 경우에는 제안서에 첨부된 도시관리계획도서와 계획설명도를 도시관리계획의 입안에 활용할 수 있다.

도시관리계획을 입안하고자 할 때에는 미리 14일간 공람기간을 정하고 그 기간 내에 주민의견을 서면으로 제출토록 하여 도시관리계획에 반영하도록 하고 있다. 또한 주민 대표인 당해 시·도의회 의견청취와 전문가로 구성된 시·도의 도시계획위원회의 자문 및 심의를 거치도록 하고 있다.

계획결정단계에서는 중앙(지방)도시계획위원회 심의 결정 후 공람과정을 거치도록 하고 있다. 도시관리계획의 입안권은 지자체장 또는 건교부장관에게 있으며, 결정권은 시·도지사 또는 건교부장관에게 있다.

(4) 지구단위계획

지구단위계획은 도시관리계획으로 그 수립절차는 국토의계획및이용에 관한법률 제4장 제1절에 의한 도시관리계획의 수립절차를 따른다.

지구단위계획의 입안시 주민 및 당해지역 도시계획위원회의 전문가로부터 의견을 청취해야 하며, 결정을 위해서는 당해도시계획위원회 심의를 거치도록 하고 있으며, 결정된 지구단위계획의 내용은 지역주민들에게 열람하여야 한다.

‘주민제안제도’는 ‘도시관리계획’의 입안에 관하여 주민이 발의하는 제도로 가장 직접적이고 영향력 있는 참여제도의 하나이다. 현행 법률에서는 도시기반시설에 관한 사항과 지구단위계획에 관한 사항에 관하여 입안을 제안할 수 있도록 하고 있다. 특히, 민간부문에서 공동주택건설사업 등과 같이 입안권자가 예견할 수 없는 시기와 장소에서 지구단위계획구역 지정 요인이 발생하는 경우에는 주민이 직접 구역지정 및 계획수립에 관한 제안을 할 수 있게 함으로써 유용한 제도로 활용되고 있다. 입안을 제안하는 주민은 당해 구역의 주민의견이 충분히 반영될 수 있도록 제안내용에 관하여 사전 설문조사를 실시하거나 동의를 얻는 등 적극적인 조치를 취해야 한다. 입안권자는 제안된 내용을 수용할 때 지구단위계획구역의 지정 또는 변경, 지구단위계획의 수립에 필요한 비용의 일부 또는 전부를 제안자와 협의하여 제안자에게 부담시킬 수도 있다.

계획결정단계에서는 중앙·지방 도시계획위원회 심의 결정 후 공람과정을 거친다. 도시관리계획의 입안권은 지자체장 또는 건교부장관에게 있으며, 결정권은 시·도지사 또는 건교부장관에게 있다.

〈표 2〉 도시계획 법률에서 주민참여방법 종합

구분	계획입안단계	계획결정단계	비고
광역 도시 계획	<ul style="list-style-type: none"> · 공청회 · 지자체장 의견청취 · 지방의회 의견청취 · 광역도시계획협의회 (필요시) 	중앙도시계획위원회 심의 결정 후 공람	<ul style="list-style-type: none"> · 수립권 건교부장관 또는 시·도지사 · 승인권 건교부장관
도시 기본 계획	<ul style="list-style-type: none"> · 공청회 · 지방의회 의견청취 	중앙(지방)도시계획위원회 심의 결정 후 공람	<ul style="list-style-type: none"> · 수립권 지자체장 · 승인권 건교부장관(시·도계획), 시도지사(기초지자체계획)
도시 관리 계획	<ul style="list-style-type: none"> · 주민 입안제안 가능 · 주민 의견청취 (14일간 공람) · 지방의회 의견청취 	중앙(지방)도시계획위원회 심의 결정 후 공람	<ul style="list-style-type: none"> · 입안권 지자체장 또는 건교부장관 · 결정권 시·도지사 또는 건교부장관
지구 단위 계획	<ul style="list-style-type: none"> · 주민 입안제안 가능 · 주민 의견청취 (14일간 공람) · 지방의회 의견청취 	중앙(지방)도시계획위원회 심의 결정 후 공람	<ul style="list-style-type: none"> · 입안권 지자체장 또는 건교부장관 · 결정권 시·도지사 또는 건교부장관

2) 도시개발 법률에서 주민참여

도시개발 법률에서는 택지개발사업, 도시개발사업, 도시정비사업에서 주민참여방법을 분석한다.

(1) 택지개발사업

택지수급계획에 근거하며, 사업시행절차는 다음과 같다. 먼저, 예정지구 조사 및 제안을 통해 예정지구 및 시행자를 지정하고, 택지개발계획수

립·승인, 실시계획수립·승인, 시공, 준공의 순서로 진행된다.

택지개발예정지구 지정은 위해서는 토지이용, 지장물, 지형·지세 등의 사전기초조사를 행하고, 위치선정과 지구결정 과정을 거쳐 택지개발예정지구 지정을 제안(시행자)한다. 국방부·농림부·환경부 등과 사전협의를 거쳐 계획을 발표하며, 이때 주민 등의 의견청취 및 공람을 진행한다. 계획결정단계에서는 택지개발예정지구 지정시, 관련 정부기관 및 당해 지방자치단체 그리고 사업시행자가 함께 참여하는 관계기관협의 과정을 거치며, 중앙도시계획위원회의 심의와 주택정책심의위원회 심의를 거쳐 택지개발예정지구지정 후 공람·공고 과정을 진행한다.

시행단계에서 토지수용시 토지소유주에게 통보 절차를 거쳐야 한다. 택지개발사업의 지정·승인권은 건교부장관 또는 시도지사에게 있다.

(2) 도시개발사업

도시개발법은 도시계획법의 도시계획사업에 관한 부분과 토지구획정리사업법을 통합 보완한 도시개발에 관한 기본법이다. 도시개발사업은 종합적이고 체계적인 도시개발을 위한 법적 기반을 마련하는 한편, 도시개발에 대한 민간부문의 참여를 활성화함으로써 다양한 형태의 도시개발이 가능하도록 하였다.

계획입안단계는 건설교통부장관 또는 시·도지사가 도시개발구역을 지정(시장·군수 또는 구청장의 요청에 의하여 지정하는 경우 제외)하고자 하거나 시장·군수 또는 구청장이 도시개발구역의 지정을 요청하고자 하는 때에는 공람 또는 공청회를 통하여 주민 또는 관계전문가 등의 의견을 청취하여야 하며, 공람 또는 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정되는 때에는 이를 반영하여야 한다(도시개발법 제7조).

계획결정단계에서는 중앙(지방) 도시계획위원회 심의 결정 후 공람을

거친다. 시행단계에서 도시개발사업은 시행자가 도시개발구역 안의 토지 등을 수용 또는 사용하는 방식이나 환지방식 또는 이를 혼용하는 방식으로 시행할 수 있다. 민간 사업자가 수용 또는 사용방식에 의한 사업시행의 경우 시행자는 사업대상 토지면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지를 매입하고 토지소유자 총수의 3분의 2 이상에 해당하는 자의 동의를 얻어야 한다. 도시개발사업의 지정·승인권은 건교부장관 또는 시도지사에게 있다.

(3) 도시정비사업

도시정비사업은 주택재개발사업, 주택재건축사업, 주거환경개선사업 등이 있다. 이들 개별 사업에서 주민참여방법은 거의 유사한데, 여기서는 지면 제약상 주거환경개선사업만 다루도록 한다. 주거환경개선사업은 도시저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로 정비가반시설이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업이다.

계획입안단계에서는 먼저 도시및주거환경정기기본계획이 수립되면 주요내용을 14일 이상 주민공람 하며 지방의회 및 지방도시계획위원회 심의를 거쳐 의견을 수렴한다. 계획결정단계에서, 주민공람과 지방의회 의견을 청취하며, 지방도시계획위원회 심의를 거쳐 계획수립 및 정비구역을 지정한다.

시행단계에서 토지 등 소유자 동의를 거쳐 시행자를 선정하며 30일 이상 주민공람기간과 건축심의 등 관계기관 협의를 거쳐 사업시행을 인가한다. 주거환경개선사업의 수립권자는 시·도지사에게 있으며, 시행인가는 기초지자체장이 한다.

〈표 3〉 도시개발사업에서 주민참여

구분	계획입안단계	계획결정단계	시행 단계	비고
택지 개발 사업	-주민 의견청취 -공람,공고 -지자체 의견청취	-중앙도시계획위원회 심의 -주택정책심의위원회 심의 -시·도 해당 실·국과 협의(330만㎡ 미만) -결정 후 공람	토지소유주에게 통보 (수용시)	지정·승인권 : 건교부장관 또는 시도지사
도시 개발 사업	-주민공람 -공청회	-중앙(지방)도시계획위원회 심의 결정 후 공람	소유주민의 동의 (민간사업자가 수용 또는 사용방식으로 사업시행하는 경우)	지정권 : 건교부장관 또는 시도지사
도시 정비 사업	-주민 공람 -지방의회 의견청취	-지방도시계획위원회 심의 결정 후 공람	소유주민 동의 (조합설립 및 사업시행시)	수립권 : 시도지사 시행인가 : 기초지자체장

3) 도시계획·개발 법률에서 주민참여방법 종합

계획·개발 법률에서 주민참여 방법을 단계별로 다음과 같이 종합할 수 있다. 먼저, 계획입안단계에서는 지자체와 의회의 의견청취, 전문가와 주민이 참여할 수 있는 공청회가 있으며, 광역도시계획의 경우 광역도시계획협의회를 구성할 수 있다. 계획결정단계에서는 도시계획심의위원회 심의와 공람·공고 시행한다. 시행단계에서는 경우에 따라 소유주 동의 등이 필요하다.

〈표 4〉 도시계획·개발 관련 법률에서 주민참여방법 현황 종합

구분	계획입안 단계	계획결정 단계	시행 단계	권한
지자체	지자체(의회) 의견청취			지정·승인·수립권
전문가	공청회	도시계획위원회 심의		심의(도시계획위원회)
일반주민	공청회, 공람·공고	공람·공고		의견 제시
	소 유 주	"	소유주 동의 또는 통보	거부권(일부)
기타	광역도시계획 협의회(필요시)			

도시계획 및 도시개발사업에서 주민참여제도 현황을 참여단계, 주체, 방법, 효과별로 정리하면 다음과 같다. 먼저 참여단계를 보면 계획입안 단계에서 제도화된 참여방법은 상대적으로 다수이지만, 계획결정 단계 및 시행단계에서는 상대적으로 주민참여방법이 적다.

참여주체 측면에서는 도시계획위원회를 제외하고는 지역전문가 또는 지역 내 기업이 직접 참여할 제도가 없다. 그리고 소유주 이외에 일반주민의 실질적 참여방법이 거의 없다. 일반주민 등이 참여할 수 있는 방법은 공람·공고·공청회 정도이다.

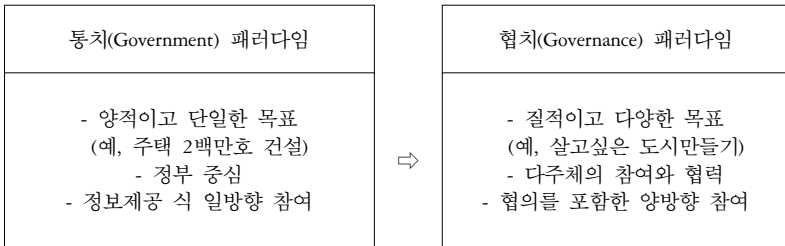
참여방법의 측면에서 ‘정보제공’은 제도화 수준이 높은 편이다. 각 계획 단계별로 공람·공고·공청회가 의무화되어있다. 하지만 광역도시 계획위원회 정도를 제외하면 양방향 참여, 지속적 참여방법은 거의 없다. 참여 측면에서 결정력있는 참여수단은 도시계획위원회 심의, 소유주 동의, 지자체 인허가 등이다. 일반주민, 지역의 전문가와 기업의 실효성있는 참

여방법은 없다.

4) 평가

도시계획·개발 법률에서 주민참여방법을 종합할 때, 다음과 같은 평가를 할 수 있다. 먼저, 서구에서와 마찬가지로 한국의 도시개발체제도 ‘통치’(Government)에서 ‘협치’(Governance)로 패러다임 전환 중에 있다.

〈그림 2〉 도시개발체계에서 패러다임 전환



도시계획·개발에서 주민참여제도는 지자체의 승인·수립권, 단계별 공고·공람, 소유주의 동의 등과 같이 통치(Government) 수준에서 대체로 잘 제도화 되어 있다. 하지만 협치(Governance) 수준에서 보면 초기 단계로 아직 미흡하다.

참여단계, 참여주체, 참여방법, 참여효과 중 특히 주체와 방법 면에서 미흡하고, 참여주체 면에서 지역 내 전문가, 일반주민, 기업이 계획과정에 참여할 방법이 거의 없다. 또한 참여방법 면에서 양방향 참여, 지속적 참여 방법이 제도화되어 있지 않다. 따라서 기존 제도를 보완, 개선하고 협치 방향에서 제도개선의 모색이 필요하다.

4. 사례분석

1) 도시계획과정에서 주민참여 사례

도시계획과정에서 주민참여 사례로 ‘청주시 증문지구 도시만들기’(김동훈·박지훈·황희연 2002)와 ‘2021 청주시 도시기본계획 수립’(이중훈 2003; 황희연 2006)을 살펴본다.

(1) 청주시 증문지구 도시만들기

‘청주시 증문지구 도시만들기’는 지역발전협의회, 주민, 도시만들기 연구회가 지역발전 노력에 합의하여, 지방자치단체 지원 하에 주민협정, 주민자치협약, 환경정비계획을 수립한 사례이다. 기간은 2001년10월부터 2002년 11월까지이다.

〈표 5〉 청주시 증문지구 도시만들기 주요 일정

일시	주요내용
‘01.10. 8	지역발전협의회, 주민, 도시만들기 연구회가 지역발전노력에 합의
‘01.11.13	지역문제점에 대한 설문조사 실시 및 새로운 이미지 부여를 위한 “증문 새이름 짓기” 건의
‘01.11.21	문제점 개선을 위한 노력
‘01.11.27	하나의 협의체 구성 제의
‘02. 2. 1	협의체 발족, 청주시장으로부터 자금지원 확인
‘02. 2.23	증문시설물관리 및 증문환경개선 마스터플랜 구상
‘02. 3. 8~12	1단계 사업시행 논의
‘02. 3.28	주민자치협정의 필요성 인식과 자치규약(안) 구상
‘02. 4. 2	1단계 사업추진회의(청주시 도시과, 협의체임원)
‘02. 4.22	주민협정안 마련
‘02. 6. 9	주민자치협약 가안 마련
‘02. 6.14	토지구획정리사업 체비지 매각대금 활용 관련 회의(청주시 도시과)
‘02. 9.13	증문지구 환경정비계획에 관한 회의(청주시 도시과, 협의체임원)
‘02.11.14	증문 환경정비를 위한 주민공청회 실시

참여단계·참여주체·참여방법·참여효과로 정리해 보면 다음과 같다. 먼저 참여단계에서는 계획발의에서부터 주민(단체)과 지역전문가가 참여하였으며, 참여주체로서 주민단체, 지역전문가들의 자발적 협의체가 주도하고, 행정이 지원되었다. 또한 참여방법에 있어서 협의회(지속적, 양방향적, 다주체 참여) 운영과 함께 설문조사·공청회 등이 병행되었다.

참여효과에 있어서도 공식화한 것은 아니나, 정부가 지원·참여하면서 중문지구 환경정비계획에 실질적으로 반영되었다. 중문지구 도시만들기 사업은 주민, 행정, 전문가가 지역문제를 공유하여, 지역문제 개선을 위한 파트너십을 형성하였다는 것이 무엇보다 중요한 특성이다. 이러한 파트너십을 통해 실천가능한 사항을 바탕으로 단계적으로 사업을 진행하였으며, 주민 인식의 폭을 넓혀 나갈 수 있는 계기를 만들었다. 또한, 주민의 요청으로 2016청주도시재정비에 ‘보행우선지구’로, 청주시 경관형성기본계획 상에 ‘주민자치협정지구’로 입안되어 도시계획과정에서의 주민참여의 새로운 방법론을 제시하고 있으며, 주민협정의 제정을 통해, 주민에 의한 능동적인 마을만들기를 지속시키기 위해 노력하였다.

(2) 2021 청주시 도시기본계획 수립

‘2021 청주시 도시기본계획 수립’은 도시계획 수립의 기본목표를 시민 참여를 통한 민주적 의사결정에 두고, 시작 단계부터 주민참여 방안을 강구하고 시민단체 연구진을 포함시켜, 도시미래상 제시, 계획목표 수립, 주민공동체 조성방안 등 계획의 흐름을 주민이 설정하도록 유도한 사례이다. 기간은 2000년 9월부터 2001년 6월까지이다. 참여단계·참여주체·참여방법·참여효과로 정리해 보면 다음과 같다.

〈표 6〉 청주시 도시기본계획 수립 주요 일정

일시	주요내용
'00. 9.25	청주시 도시기본계획 및 재정비 착수
'00.11~'01.10	제1차-제20차 개발제한구역 주민간담회
'02.12. 6	청주시민회(주민공동체 조성방안부분 참여)
'02.12. 6	청주경실련(도시계획목표와 비전설정부분 참여)
'01. 6. 7-11	도시기본계획재정비계획(안) 사전공개 및 계획내용협의
'01. 6.19	주민공청회
'01. 8.28-9.11	도시기본계획재정비 공람
'01.10.15	도시기본계획재정비 공람의견 반영결과에 대한 주민평가 및 협의
'01. 8.28-9.11	도시기본계획재정비 공람
'01.10.15	도시기본계획재정비 공람의견 반영결과에 대한 주민평가 및 협의
'01.12. 3	주민평가회(주민 700여명 참석)
'01.12.10	청주도시기본계획 승인(건교부)

참여단계에서는 계획방향 수립, 개발제한구역해제 원칙 수립, 녹지지역 지정 등에 참여하였고 참여주체로서 행정의 지원 하에 지역대학 전문가가 계획과정 주도, 시민단체 연구진 참여, 다양한 통로로 일반주민이 참여하였다.

참여방법을 살펴보면 연구진이 직접참여, 매주 분야별 워크숍을 개최하였고, 20여 차례의 주민간담회와 수십 차례의 공동현장실사가 이루어졌다. 더불어 거리투표·설문조사가 이루어졌다. 또한 공람제도를 개선하였는데, 먼저 사전계획 내용을 공개하고 주민협의 후 수정·보완한 후 재공람을 통해 의견반영 결과에 대한 주민협의를 하였다. 참여효과는 주민의견을 반영한 도시기본계획 수립에 있다.

수립된 계획안은 건교부 지침에 충실하여 타 지역보다 많은 개발억제 지역을 지정하였으나 다른 지역과 달리 최종 공청회는 주민들의 박수를 받으며 마무리되었다.

2) 도시개발과정에서 주민참여 사례

도시개발과정에서 주민참여 사례로 ‘용인죽전지구 대지산 살리기운동 사례2)’, ‘충북 산남지구 원흥이방죽 두꺼비보호 사례’를 살펴본다.

(1) 용인죽전지구 대지산 살리기운동

용인죽전지구는 경기도 용인시 수지읍 준전리 일원 약 100만평에 한국토지공사가 택지개발사업을 시행한 사업지구이다. 사업기간은 1998년부터 2006년 까지였으며 죽전지구 내 산림지대(대지산) 녹지보존을 둘러싼 주민·시행자간 분쟁해결 사례이다.

〈표 7〉 용인죽전지구 대지산살리기운동 주요 일정

일시	주요 내용
1998. 10.	용인 죽전지구 108만평 택지개발지구로 지정
2000. 2.	용인주민조직, 택지개발계획승인처분취소 소송제기
2000. 7. 18	용인주민조직, 죽전택지개발지구내 주요녹지 그린벨트 지정청원
2000. 8.	용인 대지산 땅 한평사기운동 진행
2000. 10. 17	환경정의시민연대, 내셔널트러스트운동을 통해 대지산 100평 매입
2000. 12. 13	택지개발계획승인처분취소 소송 패소판결
2001. 2. 5	토지공사는 환경영향평가 협의후 경기도로부터 실시설계 승인
2001. 2. 28	환경정의, 환경부에 “환경영향평가 재 실시 요구” 공문 재발송
2001. 4. 2	환경정의, 중앙토지수용위원회에 수용재결이의신청서 제출
2001. 4. 29	대지산 나무오르기 시위 시작
2001. 5. 8	죽전지구 택지개발사업 ‘실시계획승인고시취소소송’
2001. 5. 10	건교부, “용인 죽전택지지구 녹지확충방안” 발표
2001. 5. 14	환경정의시민연대, 토지공사에 “최종 요구사항 제안”
	토지공사, 환경정의시민연대 요구사항에 대한 회신 발송
2001. 5. 15	대지산 나무오르기 시위 마감

2) 한국토지공사(2003, 2004, 2005) 참조 및 한국토지공사 용인지사 담당자 인터뷰.

참여단계·참여주체·참여방법·참여효과로 정리해 보면 다음과 같다. 참여단계에서는 택지개발지구 지정, 계획 승인 이후 주민반대운동 시작되었다. 택지개발사업 시행 중 나무오르기 시위 등의 주민운동 진행되었고 주민과 합의로 갈등해소 이후 ‘대지산모니터링 위원회’가 구성되었다. 참여주체로는 용인지역 주민단체와 환경단체인 환경정의시민연대가 참여하였고, 대지산 식생조사를 담당한 전문연구팀이 중요한 역할을 수행하였다. 참여방법은 시위 등 비제도적·물리적·일방향적 방법이 사용된 갈등기와 주민, 시민단체, 전문가, 개발감독기관이 참여한 모니터링위원회가 운영된 협력기로 나눌 수 있다.

참여효과로서 협의를 통한 갈등해소와 협력적 대지산 공원조성 및 관리가 되었다. 택지개발을 반대하는 부정적인 형태의 주민참여로 진행된 대지산 환경분쟁은 대지산 자연공원 조성에 참여하는 긍정적인 형태의 주민참여로 이어졌다. 대지산의 보전결정 후 주민참여에 의한 관리방안 사례를 모색한 것은 개발사업시 환경분쟁사례에 대한 대응에 새로운 지평을 여는 시도라고 할 수 있다.

주민대표·시민단체·전문가·개발감독기관으로 형성된 ‘모니터링위원회’를 토대로 3년 동안의 공원조성사업이 이루어졌으며, 모니터링위원회는 사업과정 중에 발생하는 집단 간의 의견충돌을 해결하는데 큰 몫을 담당했다. 또한 이를 토대로 이해·협력관계가 형성되어, 모니터링활동을 통해 주민참여형 공원조성사업이 능동적으로 진행되었으며 이는 공원관리 모델 개발을 촉진시키는 매개체가 되었다.

(2) 충북 산남지구 원흥이방죽 두꺼비보호 사례

원흥이방죽 두꺼비보호 사례는 충북 산남지구 내 원흥이방죽(약 1천평)에 두꺼비서식처 보호를 요구하는 주민과 한국토지공사 간 갈등사례로,

주민·환경단체와 수차례 협의 끝에 합의안 도출 후 사업을 진행한 사례이다. 산남지구는 한국토지공사가 시행하는 택지개발사업지구 34만평으로 사업기간은 1999년부터 2007년까지 이다.

참여단계를 보면 택지개발지구 지정, 계획 승인 이후 주민갈등이 시작되었다. 중앙도시계획위원회 권고를 토지공사가 수용하였으나, 대책 미흡을 주장하는 주민 반대로 갈등이 지속된 것이다. 주민과 토공 간의 수차례 협의 끝에 합의안이 도출되었다.

정부의 중앙도시계획위원회, 시행자인 한국토지공사가 주요 행위자였고, 환경단체를 포함한 42개 시민단체연합 그리고 지역주민들이 참여하였다. 참여방법은 시위 등 비제도적, 물리적, 일방향적 방법의 갈등기와 협의를 통한 합의안이 도출된 협력기로 나누어 볼 수 있다.

토지공사와 주민·환경단체 양측은 여러 차례 협의와 회의를 통해 대립된 갈등사안을 수렴해 나갔으며, 이 과정에서 환경단체는 당초 제시된 보존지역보다 축소하여 현실적으로 필요한 보존지역을 제시하였고, 토지공사는 두꺼비 이동통로 확보, 대체산란지 공원 조성, 생태문화관 건립 등 중재안을 마련하여 이에 합의하였다. 청주 산남지구의 두꺼비보호갈등을 해결하는 과정에서 점진적 상호신뢰 확보, 문제해결을 위한 초동대응 강화, 합리적 대안제시로 갈등의 능동적 해소 노력, 두꺼비 보존방안에 대하여 환경단체를 개발사업 동반자로 인식하고 대화와 타협을 통한 해결방안을 모색키 위한 실무회의 지속추진 (10차례, 경실련·충북도 주관) 등은 지역갈등 해소의 좋은 사례로 평가받고 있다.

3) 사례분석의 시사점

주민참여 사례분석의 시사점을 참여단계·참여주체·참여방법·참여효과로 정리해 보면 다음과 같다. 먼저, 참여단계에서 성공적 주민참여의

경우 계획입안 단계에서부터 양방향, 지속적 참여가 있었으며 갈등해소가 어려웠던 경우는 대부분 계획안 확정 이후 사업시행단계에서 갈등이 발생되었다. 참여주체는 소유주민, 일반시민, 시민단체, 대학 등의 전문가 등 다양한 주체들이 참여하였다. 지자체의 의지와 적극적 지원 역시 중요하다. 참여방법에 있어서 성공적 주민참여의 경우 양방향적, 지속적 참여방법이 적용되었고, 기존 제도 개선 등을 포함한 다양한 참여방법을 병행하였다. 참여효과는 정책반영을 공식화하기보다 주민참여·협의과정에서 자연스럽게 정책반영의 실효성이 확보되었다..

5. 결론 : 참여형 도시개발과정의 실천과제

법률과 사례 분석 결과를 토대로 참여형 도시개발의 기본방향과 실천과제를 제시하는 것으로 결론을 대신하도록 한다.

1) 기본방향

도시개발체계는 통치에서 협치 패러다임으로 전환 중이다. 통치 패러다임에서는 ‘주민참여’와 ‘사업효율성(수익성)’이 서로 상충했으나, 협치 패러다임에서는 ‘주민참여’와 ‘사업효율성’이 서로 상승작용이 가능하다. 이는 협치 패러다임에서 도시개발은 질적이고 다양한 목표를 추구하며, 다양한 능력을 가진 주체의 협력을 필요로 하기 때문이다. 따라서 참여형 도시개발과정의 기본방향은 협치 패러다임의 관점에서 제도와 실천을 개선하는 것이다. 협치 패러다임에서 참여형 도시개발과정은 ‘주민과 정부, 시행자를 포함한 다양한 주체들이 양방향 참여를 통해 도시개발과정의 목표와 과정을 함께 만들어 가는 것’으로 구체화할 수 있다.

2) 실천과제

(1) 분석범주별 실천과제

분석범주 별 실천과제는 다음과 같다. 첫째, 참여단계에서는 계획입안 단계부터 참여방법 도입 모색, 도시계획·개발의 전(全)과정에서 참여가 이루어지고, 피드백될 수 있도록 제도개선 필요하다.

둘째, 참여주체는 다양한 주체가 참여하도록 하되, 지자체 등 정부의 적극적 지원이 필요하다. 현행 법률상 계획수립, 결정, 승인 권한이 모두 중앙정부, 지방정부, 시행공기업 등에 있기 때문에 정부의 의지와 지원 없이는 사실상 이해당사자들의 실효성 있는 참여가 불가능하다. 참여과정은 이해당사자들의 복잡한 정치적 과정이기 때문에 성공적인 대부분의 시민 참여 사례는 정부의 리더십이 핵심적 역할을 한다.

셋째, 참여방법은 다양한 방법을 병행하되, 특히 양방향의 지속적 참여 방법의 도입이 필요하다. 기존 참여방법을 협치 패러다임의 관점에서 보완·개선하고 새로운 참여방법의 도입과 실천, 모범사례의 확산이 필요하다.

넷째, 참여효과는 참여와 숙의(deliberation)는 다양하게 진행하되, 결정 권한은 집중 / 중앙·지방정부, 시행 공기업 등의 적극 참여와 지원으로 참여효과를 제고하고 참여와 숙의는 다양화하고 개방하되 결정의 부담을 줄여 갈등게임을 협력게임으로 전환할 수 있는 창조적 아이디어가 나오도록 제도적 여유를 제공한다.

또한 참여결과의 정책반영은 권한위임을 통해서가 아니라 아이디어의 우월성과 그에 대한 다수의 인정을 통한 자연스러운 과정이 되도록 하는 것이 바람직하다.

(2) 참여제도의 개선과 도입

① 기존제도의 보완 및 개선

기존 제도의 보완·개선에 있어서 특히 참여주체와 참여방법 측면에서 개선이 필요하며, 접근성 의견제시, 대응성의 양방향성 개선도 필요하다. 먼저, 공람의 경우에는 접근성에 향상을 위해 인터넷 등을 통해 주민 등 이해당사자들이 쉽게 접근할 수 있도록 하고, 쉬운 용어 사용, 요약보고서, 월간 홍보물 등을 통해 일반인들의 이해도를 높인다. 또한 주민 등 이해당사자들이 공람 내용에 대해 질의 및 의견 제시를 쉽게 할 수 있도록 개선하고 인터넷을 활용하며 민원제도와 연계 등을 통해 의견을 제시할 수 있도록 한다. 질의 및 의견 제시 사항에 대한 신속하고 책임성 있는 답변 기능을 강화하고 제시된 의견의 반영 여부와 이유를 공개, 담당자 또는 책임자 공개를 통해 대응성을 향상 시킨다.

민원의 경우에는 인터넷 등을 통해 민원 접수 및 확인이 쉽도록 개선하고 민원 절차를 간소화 해 접근성을 향상시키고, 민원인과 직접 대화를 도입하고, 동일 사안에 대해 추가 의견제시가 가능하도록 개선해 의견을 제시한다. 민원인과 직접 대화, 민원제기 내용의 처리, 개선 과정에 대한 지속적 피드백 과정을 보완 해 대응성을 향상시킨다.

공청회에의 경우 공청회 횟수를 늘리고, 평일과 토요일 등 실시 요일을 다르게 하여 다양한 이해당사자들의 참여 기회를 늘림으로서 접근성을 향상시키고 전문가 위주 공청회를 일반주민 등 다양한 이해당사자들이 쉽게 자기 의견을 제시할 수 있도록 방법 개선을 통해 의견을 제시할 수 있도록 한다. 공청회 결과의 계획·사업 반영 여부에 대한 피드백 과정 보완, 공람·민원제도와 연계 등의 모색을 통해 대응성을 향상시킨다.

② 새로운 제도의 도입

여러 주체가 계획 초기부터 참여하는 양방향 참여방법을 도입한다. 예로 참여형 여론조사 방법과 참여형 의사결정방법을 들 수 있다. 여기에는 참여형 여론조사 방법으로 공론조사(제임스 피시킨 2003)와 포커스그룹 방법(김성재 2000)을 들 수 있다. 공론조사의 경우는 재정경제부에서 8.31 부동산정책을 주제로 시행한 바 있다(재정경제부 2005). 또한 참여형 의사결정 방법으로 갈등관리기본법(안)의 합의회의, 시나리오워크숍 등(참여연대 시민과학센터 2002; 대통령자문 지속가능발전위원회 2005)을 도시계획·개발 과정에 도입하는 방안을 검토할 수 있다.

③ 교육·훈련을 통한 리더십 배양

주민 등 이해당사자들의 참여가 사업비용이 아니라 새로운 수익증대가 될 수 있다는 인식 전환이 필요하다. 주민 등 다양한 이해당사자들의 의견을 듣고, 쉽게 이야기하고, 대화를 통해 새로운 아이디어를 만들어가는 자세와 능력을 배양하여야 하며 개선된 제도, 새로 도입한 제도를 이해하고 운영할 수 있는 능력의 배양, 모범사례의 전파 등이 이루어져야 한다.

참고문헌

- 권경득·김용철·원성수·안혁근. 2004. “신도시개발과정에서의 주민참여 활성화 방안.” 『한국지역개발학회지』. 16(3). 1-24.
- 국가균형발전위원회. 2006. 『살기좋은 지역만들기 : 한국사회의 질적 발전을 위한 구상』. 제이플러스 애드.
- 김동호·박지훈·황희연. 2002. “주민참여 도시만들기 청주시 중문지구 사례 : 청주시 사창동 충북대 중문지구를 중심으로.” 『충북개발연구』. 13(2). 1-30.

- 김선희·박형서·조진철. 2005. 『국책사업의 효과적 추진을 위한 사회합의형성 시스템 구축방안 연구』. 국토연구원.
- 김성재. 2000. 『포커스 그룹 연구방법』. 서울: 현문사.
- 김영운·김갑열. 2006. “택지개발사업에서 주민과의 갈등관리방안 연구.” 『지역개발연구』. 13. 47-70.
- 대통령자문 지속가능발전위원회. 2005. 『공공갈등관리의 이론과 기법 상.하』. 서울: 논형.
- 박형서·김삼욱·정윤희·강태수. 2004. 『공공시설 입지갈등이 지역사회에 미치는 영향 연구』. 국토연구원.
- 서문기·민승규·전영재·김선빈·강신겸·김현진. 2001. 『한국사회 갈등구조에 대한 이해』. 삼성경제연구소.
- 서휘석·정현욱·고경훈. 2004. “비선호시설 입지갈등에 있어 지역주민 집단차이에 따른 PR에 관한 연구.” 『지방행정연구』. 18(2). 165-198.
- 양용석. 2006. “농촌 어메니티 시설 정비사업에 있어서 주민참여에 관한 연구 : 일본 시가현 코우라초를 사례로.” 『농촌사회』. 16(1). 269-300.
- 이명규. 2006. “살기좋은 국토공간 만들기를 위한 주민참여와 협력방안 : 마을과 도시만들기를 중심으로.” 『도시문제』. 6월호. 57-68.
- 이민창. 2001. “정책변동의 제도론적 분석: 그린벨트와 영월댐 사례를 중심으로.” 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- 이상현. 2001. “물이용을 둘러싼 환경갈등의 담론분석.” 서울대학교 박사학위 논문.
- 이중훈. 2003. “(모범개혁사례) 충북 청주시, 지방자치 시대에 주민참여를 통한 도시계획수립 사례 : 주민과 시민단체가 참여한 도시계획의 모범답안.” 『도시문제』. 82-86.
- 재정경제부. 2005. 『8.31 부동산정책 공론조사』.
- 주경일. 2002. “폐기물 처리시설의 입지과정에서 나타난 각 이해관계집단들의 인지구조 분석: 프레임과 틀짓기 전략을 중심으로.” 고려대학교 행정학과 박사학위논문.

- 주대진·김진모. 2004. “농촌마을종합개발사업 주민참여 방법론 탐색.” 『한국농촌지도학회지』 . 11(2). 303-320.
- 참여연대 시민과학센터 편. 2002. 『과학기술·환경·시민참여』 . 서울: 한울.
- 최홍석·홍성만·주경일. 2003. “사회적 갈등의 근거이론적 이해: 댐건설을 중심으로.” 『한국행정학보』 . 37(1). 205-224.
- 추병주·정윤수. 2006. “시스템다이내믹스 방법론을 적용한 주민참여 유인 분석.” 『지방행정연구』 . 20(1). 131-164.
- 피시킨, 제임스. 김원용 역. 2003. 『민주주의와 공론조사』 . 서울: 이화여자대학교 출판부.
- 한국토지공사. 2005a. 『대지산 자연공원 조성에 대한 모니터링 및 주민참여프로그램에 관한 최종 보고서』 .
- 한국토지공사. 2005b. “대지산 자연공원 조성의 성과와 의미 공개토론회 자료집.”
- 한국토지공사. 2004. 『대지산 자연공원 조성에 대한 모니터링 및 주민참여프로그램에 관한 2차년도 보고서』 .
- 한국토지공사. 2003. 『대지산 자연공원 조성에 대한 모니터링 및 주민참여프로그램에 관한 1차년도 보고서』 .
- 황희연. 2006. “청주시의 주민참여 도시기본계획 수립과정.” 『시민과 도시』 . 통권1호. 24-25.
- Healey, P. 1997. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Canada: UBC Press.
- OECD. 2001. *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*.