

공영 택지개발사업에서의 주민참여에 관한 고찰

A Study on Residents participation in Process of Land Development Conducted by the Public sector

유성용(건설교통부 공공주택팀장)

※ 주요 단어 : 공영택지개발사업, 주민공람 및 공청회, 주민참여

I. 서론

1. 연구의 목적과 배경
2. 연구의 방법 및 범위

II. 주민참여에 관한 일반이론

1. 주민참여의 의의와 기능
2. 주민참여의 단계
3. 주민참여의 유형
4. 주민참여의 문제점과 한계

III. 공영 택지개발사업에서의 주민참여 현황과 문제점

1. 공영 택지개발사업 개요
2. 주민참여에 관한 법적 규정
3. 주민참여 현황
4. 공영 택지개발사업에서 주민참여의 문제점

IV. 이해 관계인의 주민참여에 관한 인식

1. 설문조사 개요
2. 주민의 인식
3. 지자체와 시행자의 인식
4. 설문조사 결과의 시사점

V. 공영 택지개발사업에서 주민참여 활성화 방안

1. 주민참여의 목표와 전략검토
2. 주민참여 활성화 방안

VI. 결론

I. 서론

1. 연구의 목적과 배경

1960년대 후반부터 계획행정에서 주민참여¹⁾의 필요성과 중요성에 대한 논의가 제기되기 시작하였고, 최근들어 탈현대(post-modernity)적인 상대성의 견해가 계획과정에 적용되면서 주민참여의 중요성이 재부각되고 있다. 우리나라의 경우 1991년 지방의회 재출범, 1995년 지자체장 직선 등 지방자치제도가 본격 시행되면서 주민참여에 대한 관심과 주민참여 확대요구가 증가하고 있다. 특히, 2003년도 출범한 새 정부의 명칭을 “참여정부”로 한 데서 볼 수 있듯이 현 정부에서는 행정 전문분야에서 참여가 강조되고 있다.

우리나라에서 「택지개발촉진법」에 의한 공영 택지개발사업은 법체계의 특수성에도 불구하고 가장 대표적인 도시개발사업이다.²⁾ 도시개발사업은 주민에게 미치는 영향이 광범위할 뿐만 아니라 구체적이기 때문에 그 영향을 받는 모든 주민들의 참여를 보장하는 것이 이상적이다. 또한 대규모 택지개발사업은 도시의 공간구조와 밀접한 관계를 가지며 공간구조를 변화시키는 주요 요인이기 때문에(김두현·이주형, 2002:p.88), 당해 지자체와 시민 전체의 관심과 참여는 당연하다고 할 수 있다. 그러나 아직까지 공영 택지개발사업에서의 주민참여를 위한 제도적 장치가 미약하며, 그 결과 주민참여 행위 역시 비공식적이고 비제도적으로 흐르게 되어 택지개발사업에 대한 부정적 인식을 심어주는 하나의 원인이 되고 있다.³⁾ 따라서 공영 택지개발사업이 사회적 정당성을 유지하고 보다 합리적인 방향으로 운용되기 위해서는 주민참여가 확대될 필요성이 있다.

본 연구는 계획행정에서의 주민참여에 관한 일반논의를 살펴보고 공영 택지개발사업에서의 주민참여 실태와 이해 당사자들의 주민참여에 대한 인식 등을 알아본 뒤 마지막으로 주민참여 활성화 방안을 제시하는데 주된 목적이 있다.

-
- 1) 윤병구(1994)는 주민참여를 시민이 지자체 행정에 참여하는 “시민참여”와 특정사업에 권리관계자가 계획책정에 참여하는 “주민참여”로 구분할 수 있다고 하나 여기서는 주민참여를 시민참여와 혼용하여 사용한다. 주민과 시민의 개념에 있어서도 이와 마찬가지로이다.
 - 2) 택지개발사업이 대표적인 도시개발사업임에도 불구하고 일반적인 도시계획이나 도시개발법 체계와 달리 특별법의 체제로서 제정, 운영되고 있음을 비판하는 의견이 있다(배순식·박중택, 1995:p.42). 또한 택지개발촉진법 제정과정의 문제점을 들어 동법의 폐지를 주장하는 의견도 있다(손정목, 2003:pp.279-289).
 - 3) 1990년대 들어 택지개발사업을 포함한 공공사업에 대한 주민반대 운동 발생빈도가 현저히 높아지고 있는 것은 주민의 의식이 높아진데 비해 행정당국의 계획(사업)집행의 강제성, 개발정책의 획일성 및 주민과의 사전협의나 협의과정 등이 결여된 결과로 보는 시각이 있다(윤병구, 1994:p.168).

2. 연구의 방법 및 범위

본 연구는 주로 문헌조사를 통해 계획행정에서 주민참여의 필요성과 주민참여 유형 등 일반적인 사항을 알아본 후 건설교통부가 2005년 5월부터 7월 사이에 실시한 설문조사 결과를 활용하여 공영 택지개발사업에서의 주민참여에 관한 이해 당사자(주민, 지자체, 사업시행자)들의 인식을 알아보고자 한다. 연구의 범위는 현행 공영 택지개발사업에 관한 일반법인 「택지개발촉진법」을 중심으로 주민참여와 관련있는 관계 법률을 함께 검토한다. 지역적으로는 안양관양지구를 사례로 하여 주민참여의 현황과 주민의사가 계획과정에 반영되는 과정 등을 살펴보고자 한다. 관양지구를 사례로 선정한 이유는 관양지구가 현재 추진 중인 공영 택지개발사업중 주민의 반대 강도가 제일 강한 지역의 하나이고 안양시의 개발반대와 연계되어 많은 도시계획적 논쟁거리를 제공하고 있기 때문이다.

II. 주민참여에 관한 일반이론

1. 주민참여의 의의와 기능

1) 주민참여의 정의

일반적으로 “참여(participation)”란 이해 당사자들이 자신들에게 영향을 미치는 의사결정과 선택에 영향을 주거나 통제를 공유하는 것을 말한다(정환용, 2001:p.219). 따라서 “주민(시민)참여(residents participation)”는 주민에게 영향을 줄 수 있는 결정이나 계획에 주민이 개입할 수 있는 기회를 제공하여 그 결정에 영향을 미치도록 하는 과정으로 이해할 수 있다.

2) 주민참여 논의의 대두 배경

1960년대 후반 이래로 전문가 중심의 합리적, 종합적 계획접근에서 참여계획의 중요성을 강조하는 주장들이 나타나기 시작하였다.⁴⁾ 이는 이 시기에 발생한 환경,

4) 주민참여는 이미 18세기에 루소(Rousseau, J.)나 밀(Mill, J.S.) 등에 의해 민주주의의 기본원리로서 주장되었으나 현대적 의미의 주민참여는 대의제적 민주주의의 한계를 극복하고자 하는 차원에서 1960년대 들어와 주로 미국의 정치학자와 사회학자들에 의해 다시 강조되기 시작하였다. 한원택(1992;pp212-214)은 이러한 배경으로 세가지를 들고 있다. 먼저, 정치적 측면에서 대의민주제를 통해 국민의 의견을 대변한다는 대표성의 한계에 대한 자각이다. 둘째, 거대한 행정국가의 등장으로 행정의 책임성과 대응성의 확보가 필요하게 되었다. 셋째, 행정자신의

빈곤층 생활개선, 역사보전 등 제반 문제들이 복잡 다양해짐에 따라 일부 전문가의 전문성이나 노력만으로는 해결하기 곤란해졌기 때문이다. 계획에서 주민참여를 강조하는 경향은 1990년대 이래로 더욱 증대되고 있다. 이러한 추세는 후기 포드주의에 따른 대량생산 필요성의 약화, 탈현대의 가치분화, 전문성에 대한 회의 등과 맥락을 같이 한다.

3) 주민참여의 목적과 기능

(1) 주민참여의 목적

주민참여의 목적은 참여를 행정목적 달성의 수단으로 이해하는 행정적 관점과 주민에게 정책이나 계획의 결정에 실제적인 역할을 제공하는 수단으로 이해하는 주민의 입장으로 구분할 수 있다. 행정적 측면에서는 계획이나 의사결정에 주민이 관여할 경우 정부에 대한 신뢰를 증진시키고 정부의 결정과 계획을 보다 잘 수용할 수 있다고 기대한다. 주민입장에서는 계획이나 의사결정 등에 의견을 제시하여 자신에게 유리한 방향으로 정책을 이끌 수 있다는 기대를 갖게 한다. 폭 넓은 참여는 현재 도시계획계의 화두가 되고 있는 지속개발을 위해서도 반드시 필요하다(Conroy, M. & Berke, P. 2004:p.1383).

(2) 주민참여의 기능

정환용(2001:p.224)에 따르면 손리(Thornley, A.)는 주민참여의 기능을 i) 합의와 안정, ii) 갈등과 증대된 자각, iii) 견제와 협상이라는 세가지 관점에서 고찰하고 있으며 월처(Woltjer, J.)는 주민참여의 긍정적인 효과를 계획과정과 계획산물의 양 측면에서 < 표 1>과 같이 제시하고 있다. 참여계획의 긍정적 결과를 요약하면 정확한 정보를 투입하고 각종 이해관계를 조정하도록 하여 결과적으로 보다 나은 계획을 산출하고 이에 대한 높은 지지를 획득하게 해 준다는 것이다.

< 표1 > 참여계획의 긍정적 결과

정당성 확보와 사업추진의 원활화를 위해서도 주민참여가 필요하다는 자각이다. 행정학적 차원에서 주민참여에 대한 관심은 1960년대말 신행정학파가 웨버(Weber, M.)식의 수직적 위계모델의 능률성 가치에 의문을 품기 시작하고 관료 등의 대응성과 각계의 참여를 강조하면서부터 본격화되었다(권경득외, 2004:p.7).

계획 과정	계획 산물
<ul style="list-style-type: none"> · 모든 중요 이익의 표현 · 계획과정의 후반단계에서의 시간과 금전절약 · 정부의 대중신뢰 · 관련 참여자에 대한 정확한 정보 · 정치가와 관료의 적법성에 대한 주민의 신뢰 · 민주성, 개방, 책임, 투명성에 대한 욕구와 결합 · 공간계획 과정에 대한 보다 큰 영향과 통제 · 대중인식과 책임의 확대 · 예상되는 갈등의 예측으로서 제휴와 협력구축 	<ul style="list-style-type: none"> · 계획에 필요한 정보의 질의 개선 · 다양한 원천과 경험으로부터 획득한 정보사용 · 기술과 설계의 질에 추가한 주관적이고 시장지향적 질의 포함 · 사회의 수요와 필요에 대한 정확한 정보 · 특정한 상황과 수요에 적합한 계획과정 · 계획결정에 대한 강한 기반 · 계획영향에 대한 양호한 이해와 지시 · 계획결정의 높은 상황적 연관

2. 주민참여의 단계

행정기관은 증대되는 주민참여의 요구에 대응하여 주민참여를 위한 여러가지 장치를 마련하고 있지만 주민참여의 행정에 대한 영향력의 정도는 사회적 여건에 따라 달라지게 마련이다. 안스타인(Arnstein, S.)은 주민참여를 유명한 8개의 칸을 갖는 사다리에 비유하여 단계를 설명하고, 이를 다시 참여의 효과라는 측면에서 3개의 범주로 나누어 고찰하고 있다(정환용, 2001:pp.239-241; 한원택, 1992:p.218; 장철호·한상연, 2005:pp.15-19).

안스타인이 설명한 참여의 8단계와 3개의 범주란 다음과 같다. 첫째 범주는 비참여(non-participation)의 상태로서 참여의 형식만 흉내내는 데 그치는 操作(manipulation)과 형식적인 참여를 인정하지만 실질적인 참여의 효과가 없는 治癒(therapy)의 2단계가 여기에 속한다. 다음으로 제3단계인 통보(informing), 제4단계인 상담(consultation), 그리고 제5단계인 회유(placation)는 가장 많이 사용되고 있는 참여의 형태로 참여가 어느정도 이루어지고 있기는 하나 주민의 영향력은 매우 미약한 명목적 참여(degree of tokenism)의 범주에 속한다. 마지막 3개 단계인 협동관계(partnership), 권한위임(delegated power), 주민통제(citizen control)는 기존의 권력체계의 변화를 가져오는 단계로서 주민이 정책결정에 있어서 주도권을 획득하는 주민권력(degree of citizen power)의 범주에 해당된다. 이러한 주민참여단계론의 의미는 참여의 궁극적인 목표가 주민이 정책결정에서 주도권을 가지는 단계로 발전되어야 한다는 당위론을 제시한 것이라고 하겠다.

3. 주민참여의 유형

주민참여의 유형은 매우 다양하며 이것을 구분하는 방법도 분류기준에 따라 여러 가지가 있을 수 있다.

1) 참여의 제도화 여부에 의한 구분

주민이 참여할 수 있는 공식적인 제도가 있는지 여부와 주민이 어떻게 참여하는가에 따라 제도적 참여, 준제도적 참여, 비제도적 참여로 나눌 수 있다(복문순, 1998:pp.19-21).

첫째, 제도적 참여는 관련법상 보장된 참여로 공청회, 주민공람 등을 통해 주민의 의견을 제출하거나 법으로 보장된 설명회 등에서 주민의사를 나타내는 방식을 말한다. 둘째, 준제도적 참여는 법에서 구체적으로 규정한 참여방식이 아닌 청원, 진정, 민원 등 행정제도적으로 보장된 제도를 통해 주민의사를 표출하는 방식이다. 이는 제도적 참여가 미흡한 경우 이를 보완하는 데 의미가 있다. 셋째, 비제도적 참여는 제도적으로 참여가 보장되지 않을 때 주민들이 선택하는 방법으로서 시위·점거·농성 등의 형태로 나타나며 준제도적 참여와 동시에 진행되는 경향이 있다.⁵⁾

비제도적 참여는 저항형, 요구형, 주도형 참여로 다시 세분되어 설명되어 진다. i) 저항형은 특정 개발계획에 대해 주민들이 피해를 인식하고 이를 반대하는 방식으로 나타난다. ii) 요구형은 주민들이 계획 자체는 수용하되 계획이나 개발에 따르는 피해를 최소화하기 위해 필요한 조건을 마련해 줄 것을 요구하는 형태이다. iii) 주도형은 저항형, 요구형 참여에 의해 문제가 해결되고 난 후에 참여한 주민이 당해 지역의 개발촉진 등을 위해 새로운 사업을 주도하거나 주민이 당해 사업에 대해 일정부분 주도권을 가지고 참여하는 경우로서 문제를 해결하기 위한 참여보다 더욱 적극적인 참여라고 할 수 있다. 주도형 참여에서는 적극적이고 발전적인 대안이 제시되고 정부의 방침과 조화를 이루는 경우가 많다.

2) 참여방법에 의한 분류

5) 한원택(1992:p.223)은 비공식적인 참여가 공식적 참여보다 훨씬 순수한 형태의 주민참여라고 주장한다. 이는 그간 제도적으로 보장된 주민참여제도에 대한 실망감에서 비롯된 것으로 판단된다.

주민이 직접 참여하느냐 간접적으로 참여하느냐에 따라 직접참여와 간접참여로 나눌 수 있다(한원택, 1992:p.217). 직접참여는 주민들이 직접 자신들의 의사를 전달하는 방식이며, 간접참여는 주민의 의사를 각종 위원회⁶⁾나 대의기구와 같은 간접적 수단을 통해 반영하는 방법이다.

3) 참여단계에 의한 구분

계획행정의 어느 단계에서 참여하느냐에 따른 구분으로 계획단계에서의 참여, 집행단계에서의 참여, 평가단계에서의 참여로 나눌 수 있으며, 계획단계에서의 참여는 다시 입안·검토·승인단계의 참여로 세분할 수 있다(복문순, 1998:pp.23-24).

4. 주민참여의 문제점과 한계

참여의 필요성에 대한 강한 주장에도 불구하고 계획의 실제에서는 여러 가지 이유로 회의적인 시각 역시 많은 것도 사실이다. 정환용(2001:p.257)은 계획행정에 있어 주민참여의 문제점을 i) 경제적 낭비, ii) 의사결정의 비효율성, iii) 대의정치의 약화, iv) 이기적 참여 가능성을 들고 참여계획에 의해 예상되는 부정적인 결과를 역시 월처(Woltjer, J.)를 인용하여 < 표2 >와 같이 계획과정과 계획산출 측면으로 구분하여 제시하고 있다. 이를 요약하면 왜곡된 참여과정을 통해 시간과 비용만 낭비될 수 있으며 결과적으로 일부 참여자의 이익만을 대변하고 적당히 타협적인 계획이 산출될 수 있다는 경고라고 생각한다.

< 표2 > 참여계획의 부정적 결과

계획 과정	계획 산물
<ul style="list-style-type: none"> · 열성 참여자, 선택적 참여에 의한 계획 · 지지자보다 반대자와 함께 하는 계획 · 대중이익보다 집단이익 추구 · 비용이 많고, 상황하고, 통제할 수 없는 계획 · 많은 수와 다양한 참여자에 따른 복합적 계획과정 	<ul style="list-style-type: none"> · 단기, 개별이익에 의해 결정되는 해결책 강조 · 시장성과 자율적 사업계획에서의 분리된 사고 · 전략적 공간계획의 집착에 대한 낮은 관심 · 퇴락한 직업적 전문성과 기술적 지식의 강조 · 진부한 해결책으로 유도하는 순응과 타협의 강조

또한 정환용(2001:pp.257-259)은 주민참여가 계획가에게 야기한 딜레마로서 i) 철

6) 류해웅(1994)은 위원회가 행정원조적이고 행정권의 강화에 중점이 두어지는 방식에 불과하므로 주민참여의 한 형식으로 보는 것은 타당하지 않다고 주장하나, 박성민 등은 관악구 교통불편민원실무심의위원회와 마을버스노선조정심사위원회의 사례를 들어 위원회를 통해 주민참여를 활성화시킬 수 있는 가능성을 제시하고 있다(박성민·김철·권성욱, 2003)

학적 문제(전문성 대 대중적 의사결정), ii) 심리적 문제(합리적인 주민의견도 모두 수용할 수 없는 현실적 문제), iii) 정치적 문제(이해관계가 다른 주민간 갈등조정)를 제시하였는데 이는 계획과정에서 주민참여를 논함에 있어 계속해서 논쟁거리로 남을 과제라고 생각한다.

III. 공영 택지개발사업에서의 주민참여의 현황과 문제점

1. 공영 택지개발사업 개요

1) 공영 택지개발사업의 정의

“택지개발사업”을 주택건설에 필요한 택지를 개발하는 사업으로 정의할 경우 그것이 포괄하는 의미와 유형은 대단히 넓고도 많다. 여기서 말하는 공영 택지개발사업은 택지개발사업중 「택지개발촉진법」에 의한 “택지개발예정지구”나 「국민임대주택건설등에관한특별조치법」(이하, 국민임대주택특별법)에 의한 “국민임대주택단지 예정지구”를 개발하는 사업으로 규정한다. 이들 사업은 사업주체가 지자체, 대한주택공사(이하, 주공), 한국토지공사(이하, 토공) 등 공공기관으로 국한되고⁷⁾ 이들이 계획, 개발 및 개발된 택지의 분배에 이르기까지 사업의 전 과정을 관할하기 때문이다(배순석·박종택, 1995:pp.28-41). 공영 택지개발사업은 주민과의 관련에서 불매 소유권의 상실, 즉 전면 매수방식에 의한 사업이기 때문에 사업 시행주체와 토지 소유자간 분규발생 가능성이 대단히 높다고 할 수 있다.

2) 공영 택지개발사업의 추진절차

공영 택지개발사업의 근거법인 「택지개발촉진법」 상 택지개발사업 추진절차는 크게 지구지정 단계, 계획단계(개발계획 및 실시계획), 시행단계로 구분되며 각 단계별 세부적인 절차를 이행하는⁸⁾ 과정에서 사전환경성 검토 및 환경영향평가 등 관계부처 협의시 관련 법률에 의한 검토를 거치고, 개발계획이 승인되는 경우 「공익사업

7) 1994년 법 개정을 통해 공공기관의 지분이 50%가 넘을 경우 민간과의 합동개발이 가능하도록 하였으나 절차상의 미비로 현재까지 합동개발 실적은 단 한 건도 없다. 또한, 「사회간접자본시설에대한 민간자본유치촉진법」에 의해 민간유치사업시행자가 택지개발사업을 부대사업으로 시행할 수 있도록 1999년 택지개발업무처리 지침을 개정하였으나 이 제도에 따라 민자유치사업의 부대사업으로서 시행된 택지개발사업은 1건에 불과하다.

8) 「국민임대주택특별법」 상 국민임대주택단지 예정지구 개발은 개발계획 승인절차없이 지구지정(개발계획을 포함) → 실시계획 승인으로 이루어지나 기본골격은 「택지개발촉진법」과 유사하다.

을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하, 토지보상법)에 의한 공익사업으로 인정되어 토지보상의 절차를 밟게 된다.

2. 주민참여에 관한 법적규정

1) 직접 참여제도

(1) 지구지정시 주민공람제도

공영 택지개발사업에 있어 대표적인 주민참여제도는 주민공람제도라고 할 수 있다. 「택지개발촉진법」상 주민공람제도는 1999년 1월 법 개정을 통해 도입된 주민 등의 의견청취 절차를 말한다. 동법 제3조의3의 규정에 따르면 건설교통부장관은 택지개발예정지구를 지정하고자 하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 주민 및 관계 전문가 등의 의견을 듣도록 되어 있다. 다만 국방상 기밀을 요하거나 대통령령이 정하는 경미한 사항의 변경은 예외를 인정하고 있다.

동법 시행령 제5조에서는 주민 등의 의견청취 절차를 정하고 있는데 구체내용은 다음과 같다. i) 건설교통부장관이 주민 및 관계전문가 등의 의견을 듣고자 하는 때에는 관계서류 사본을 관할 시장·군수·자치구의 구청장(이하 시장등)에게 송부한다. ii) 시장등은 지체없이 예정지구 지정 대상의 명칭·위치 및 면적 등을 공고하여야 한다. 이 경우 시장 등은 공고일로부터 14일간 일반인이 그 서류를 열람할 수 있도록 하여야 한다. iii) 예정지구의 지정에 대해 의견이 있는 자는 열람기간 내에 시장 등에게 의견서를 제출할 수 있다. iv) 시장 등은 제출된 의견을 종합하여 건설교통부장관에게 제출한다. 통상 이때 해당 기초 지자체의 의견도 첨부하여 제출한다.

그런데 위 시행령상의 의무규정에도 불구하고 경우에 따라서는 시장등이 주민공람을 거부하는 사례가 있을 수 있다. 특히, 저소득층이 밀집하여 거주하게 되는 국민임대주택단지 개발하는 경우에 그 가능성이 높다.⁹⁾ 이에 따라 「국민임대주택특별법」 시행령 제5조6항에서는 건설교통부장관 또는 시·도지사가 필요한 경우에는 직접 주민 및 관계 전문가의 의견을 청취할 수 있도록 하고 있다.¹⁰⁾

9) 2004년도에 개발제한구역내 국민임대주택단지로 개발추진 중이던 서울 우면·세곡·마천·항동지구에 대해 각 구청장이 주민공람을 거부한 사례가 있다.

(2) 환경영향평가 절차상 주민의견 수렴 등

현행 「환경·교통·재해등에 관한 영향평가법」(이하, 환경영향평가법)상 30 만㎡ 이상의 택지개발사업에 대한 실시계획 승인 전에 환경영향평가 협의가 의무화되어 있다. 이 환경영향평가 협의 초기단계에서부터 주민의견 수렴을 위한 공고, 주민공람, 설명회, 공청회 등을 거치도록 되어 있다. 환경영향평가에 있어 주민참여는 1990년 시행된 「환경정책기본법」에서 처음 도입되어 환경영향평가서 초안을 의무화하고 주민의견을 최종 평가서에 반영하도록 하였다. 그후 1993년 12월 시행된 「환경영향평가법」에서는 주민의견 수렴에 관련된 제반 절차를 구체화하여 설명회의 의무적 개최, 주민의 공청회 개최 요구권, 공람기간의 연장 등에 관한 내용을 규정하였다.

2) 간접 참여제도

주민의 직접적인 참여는 아니나 주민대표 또는 주민의 이익을 대변할 것으로 기대되는 전문가 등을 통해 주민의사를 표출할 수 있는 제도가 마련되어 있는데 구체적인 내용을 보면 아래와 같다.

(1) 지자체 의견수렴

지구지정 등 공영 택지개발사업 전 과정에서 지역 주민의 이해관계나 의견을 가장 잘 파악할 것으로 기대되는 기초 지자체의 의견을 수렴하고 있다. 지구지정시 주민공람에 따른 주민의견과 함께 기초 지자체 의견도 함께 첨부하도록 하고 있으며, 특히 개발제한구역내 국민임대주택단지 예정지구 지정시에는 법적인 의무규정은 아니나 환경부와의 협의결과에 따라 기초 지자체 의회의 의견도 제시하도록 하고 있다.¹¹⁾ 또한 주민공람시 주민의견과 기초 지자체의 의견은 광역 지자체를 거치는 과정에서 광역 지자체 의회에 보고되고 지방도시계획위원회의 자문을 거쳐 광역 지자체의 의견까지 건설교통부에 제출된다.

(2) 사전환경성 검토협의를 시민단체 대표 참여

10) 그러나, 2004년 7월 동법 시행후 2005년 10월말 현재까지 건설교통부나 시·도지사가 직접 주민공람을 한 경우는 없음

11) 이는 2004년 5월 3일 건설교통부와 환경부간 협의를 통해 광역도시계획이 확정되지 않은 지역(당시 수도권과 마창진권, 부산권 일부 지역)의 개발제한구역 조정가능지를 국민임대주택단지로 개발하고자 할 때에는 사회적 합의를 제고한다는 차원에서 기초 지자체 의회의 의견도 수렴하기로 하였다.

지구지정을 위한 관계부처 협의시 환경부와의 협의는 「환경정책기본법」에 의한 사전환경성 검토가 대신하고 있다. 일반적으로 택지개발지구 지정을 위한 사전환경성 검토는 한국환경정책평가연구원 등 연구기관 소속 연구원과 환경시민단체 대표들에게 사전환경성 검토보고서를 회람시켜 지구지정이 환경에 미칠 영향 등을 검토하게 되는데 해당 지구 개발에 관해 지역 주민이나 지역내 시민단체들의 의견도 참고하기 마련이다. 최근들어 환경에 관한 관심이 높아지면서 사전환경성 검토가 지구 지정 여부에 가장 큰 변수로 작용하고 있다.

(3) 중앙도시계획위원회 심의 또는 주거환경자문위원회 자문

2003년 1월부터 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하, 국계법)이 시행되면서 택지개발사업 추진시 중앙도시계획위원회(이하, 중도위)의 심의가 의무화되었다. 즉, 지구면적이 1km² 이상인 경우에는 지구지정 이전에, 0.3~1km²인 경우에는 지구단위계획 수립에 대해(실제로는 실시계획 승인전¹²⁾), 0.3km²미만인 경우에는 개발행위 허가를 위해(실제로는 실시계획 승인전) 중도위 심의를 거치도록 되어 있다. 중도위는 택지개발사업 내용이 도시기본계획 등 도시계획 차원의 타당성이 있는 지 여부를 검토하는 외에 주민, 지자체, 지방의회 의견에 대한 수용여부도 판단하는 중요한 역할을 하고 있다.

한편, 「국민임대주택특별법」에 따라 추진하는 개발제한구역내 국민임대주택단지 개발시에는 일반적인 택지개발사업과 달리 동법에 의한 주거환경자문위원회의 자문을 거치도록 함으로써 절차 간소화¹³⁾에 의한 부실개발을 방지하고 있다. 또한 주민공람 등 지구지정을 위한 절차를 이행하기에 앞서 중도위의 국책사업 인정¹⁴⁾을 받아야 한다.

(4) 주택정책심의위원회 심의

「주택법」 제84조의 규정에 의해 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발예정지구의

-
- 12) 「택지개발촉진법」상 택지개발사업 실시계획 승인을 받는 경우 국계법상 지구단위계획 수립과 개발행위 허가를 위한 승인을 받은 것으로 의제처리된다.
 - 13) 「국민임대주택특별법」에 의한 국민임대주택단지는 지구지정시 개발계획 승인도 같이 받는 효과가 있다. 또한 주택정책심의위원회의 심의도 받지 않는다.
 - 14) 개발제한구역 해제를 위한 광역도시계획이 수립되지 않은 수도권 등에서 개발제한구역 해제 예정지를 국민임대주택단지로 개발하고자 할때 필요한 절차. 중도위의 국책사업 인정심의회가 있는 후에야 비로소 개발에 필요한 행정절차에 착수할 수 있다.

지정, 변경 또는 해제시에는 주택정책심의위원회의 심의를 거치도록 되어 있다. 동 위원회는 건설교통부장관이 위원장으로서 관계부처 공무원 및 관계기관 임직원 13명 외에 주택에 관한 학식과 경험이 풍부한 5명을 위촉직으로 하고 있는데 현재는 한국소비자단체협의회 회장이 일반 소비자를 대표하여 참여하고 있다.

3. 주민참여 현황

공영 택지개발사업 추진과정에서 주민참여 현황을 알아보기 위해 개발제한구역내 국민임대주택단지내로 개발추진중인 안양동편지구를 사례로 제시하고자 한다. 동편지구는 안양시 동안구 관양동 인덕원 사거리 인근에 위치하며, 주공이 2004년 10월 18일 예정지구 제안서를 건설교통부에 공식 접수하기 전부터 안양시와 일부 지역주민들이 강력히 반대하여 사업추진이 지연되고 있는 대표적인 곳이다.

1) 동편지구 사업추진 경위

- '04.2 , 주공이 안양관양지구 지구지정 제안서를 건설교통부에 제출하였으나 안양시와 협의후 다시 제출토록 반려
- '04.3~ , 안양시장과 시민단체가 동 편지구 개발 움직임에 반대입장 표명
- '04.10.18, 주공이 건설교통부에 공식 제안서 접수
- '04.11. 9, 안양시 부시장이 개발반대 입장표명후 주민공람실시
- '04.11.29, 안양시 공람의견 제출(13 만명의 반대 서명부 포함)
- '04.12, 건설교통부와 시민단체간 간담회 개최(2회)
- '05. 1.6, 주공 사업설명회 개최
- '05. 1.27, 시민단체가 시민 대토론회 개최(건교부, 안양시 참석)
- '05. 2.18, 중도위에서 국책사업 인정
- '05. 4.21, 중도위(1분과) 조건부로 지구지정 의결
 - 안양시와 추가 협의하여 그 결과를 개발계획에 반영
- '05. 5. 7, 안양시 협의의견 제출
 - 개발반대 의견 견지
 - 개발시 인덕원 사거리 교통대책 등 강구
- '05. 6.10, 중도위(1분과) 지구지정 심의
- '05. 6~ , 안양시는 실시계획 승인전 절차인 영향평가 협의서 접수 거부
- '05.11~ , 건설교통부는 환경영향평가 협의에 필요한 주민공람을 직접 실시키로 결정

2) 주민 직접참여 활동

(1) 반대주민 대책위원회 구성·운영

관양지구 개발에 가장 반대하고 있는 동편마을 주민을 중심으로 반대주민 대책위원회(현재는 관양지구 아파트 건설반대 대책위원회)를 구성하여 현재까지 활동을 계속하고 있다¹⁵⁾. 주민 대책위원회는 역시 관양지구 개발에 반대하고 있는 안양시와 협조하여 반대주민 서명부를 작성하고 관계기관에 민원 및 진정서 등을 제출하거나 지구 인근에 반대 플래카드를 설치하는 등의 활동을 하고 있다. 대책위원회 회장은 2005년 1월 27일 안양시민 대토론회에 참석하여 관양지구 개발의 부당성과 동편마을 보존의 필요성을 역설하기도 하였다. 또한 반대 주민들은 토지보상시 협의에 응하지 않을 것을 공증까지 받아놓는 등 주민간 결속을 강화하기 위한 장치도 마련해 놓고 있다.

2005년 3월 18일에는 반대 주민대책위 주관으로 400여명이 참석한 개발반대 시위를 과천정부청사 앞 운동장에서 개최하였으며, 2005년 7월 15일에는 반대주민과 사회단체회원 70여명이 꽃상여를 메고 과천정부청사까지 시위행진을 하기도 하였다. 현재도 이따금 과천정부청사 앞에서 반대주민이 1인 시위를 하고 있다.

(2) 동편마을 보전을 위한 범시민대책위원회 구성·운영

안양YMCA 등 안양지역 16개 시민단체는 범시민대책위원회를 구성하여 관양지구 개발반대 운동을 전개하였다. 위원회 명칭에 “동편마을 보전”이 들어간 것은 관양지구내 위치한 3개 부락(부림, 간촌, 동편)중 보존가치가 가장 높다고 판단한 동편부락을 의식한 것이다.¹⁶⁾ 범시민대책위원회는 관양지구 개발 움직임이 있는 2004년 초반부터 건설교통부에 반대의견을 제시하거나 관계자 면담 등의 활동을 전개하였다. 범시민대책위원회는 잘 보존되어온 개발제한구역을 훼손하면서 국민임대주택 주택단지를 개발하는데 대한 일반적인 문제제기와 아울러 450여년간 이어온 전주이씨 집성촌인 동편마을의 보전문제에 관심을 가지고 있었다. 그러나 동 대책위원회는 안양지역의 주거문제가 심각한 현실을 이해하고 안양시에 이를 해결할 현실적인 대

15) 일반적으로 택지개발예정지구내 주민들은 사업에 따른 불이익을 방지하기 위한 자위적인 차원에서 주민조직을 결성하여 정부나 시행자와 대항하는 모양세를 갖춘다. 윤병구(1994)가 대구 성서택지지구내 주민들을 대상으로 조사한 결과 주민조직을 결성하는데 68.3%의 주민이 찬성하였다.

16) 대책위원회 활동에 참가한 관계자와 인터뷰('04.9.16)한 내용. 당사자의 입장을 고려하여 익명으로 처리함

안을 마련해 줄 것을 요구하는 등 줄곧 균형감각을 유지하고 있었던 것으로 평가된다.

동 대책위원회는 2005년 1월 27일 “동편마을 해법찾기 안양시민 대토론회”를 주최한 이후 구체적인 활동을 멈춘 상태인데 그 이유는 시민단체로서 서민임대주택 건설을 위한 관양지구 개발에 무작정 반대하기에는 명분이 적고, 안양시의 대안¹⁷⁾에 전적으로 찬성할 수 없었기 때문으로 판단된다.¹⁸⁾ 대신 관양지구를 개발하는 과정에서 건설교통부나 주공과 협의하여 바람직한 개발방향을 제시하는 것이 타당하다는 판단을 하였다고 한다.¹⁹⁾

(3) 주민공람시 의견제출 결과

2004년 11월 9일부터 11월 22일까지의 주민공람 기간중 총 71건의 의견이 제출되었는데 개발반대 의견이 67건이었고, 제척과 편입요구가 각각 2건씩이었다. 한편 안양시는 주민공람시 주민의견과 별도로 13만명²⁰⁾이 서명한 개발반대 연명부를 건설교통부에 제출하기도 하였다.

3) 간접적인 주민참여 활동

(1) 안양시의 입장과 반대 활동

안양시는 관양지구 국민임대주택단지 개발을 반대하는 입장을 줄곧 견지해 오고 있다. 안양시장은 2004년 4월 이후 건설교통부차관과 장관에게 개발철회 건의서를 제출하는가 하면 대책사업 인정과 지구지정을 위한 중도위 회의장에 참석하여 반대 의견을 적극 개진하였다. 또한 안양시장은 경기도내 지자체장협의회 의장으로서 동 협의회 명의로 개발제한구역내 국민임대주택단지 개발반대 성명서를 이끌어 내기도 하였다.

17) 안양시는 관양지구를 개발하는 대신 주거환경개선사업이나 주택재개발사업을 통해 국민임대주택을 충분히 건설할 수 있다는 입장인 반면, 건설교통부는 도시정비 사업을 통해서도 현재의 안양시내 국민임대주택 수요를 충족시킬 수 없고, 또 개발제한구역 해제예정지로 설정된 관양지구를 국민임대주택단지로 활용하는 것이 가장 바람직하다는 입장이다.

18) 대책위원회 활동에 참가한 위 관계자와 2005년 9월 30일 전화 인터뷰한 내용을 토대로 필자가 판단한 것임.

19) 2005년 2월초 필자는 대책위원회 소속 위원 2인과 면담하여 관양지구 개발은 불가피하며, 대신 개발과정에서 안양시 및 시민단체와 비공식적인 협의체를 구성하여 개발방향에 대해 협의를 해 나갈 것을 제의하였고, 위 원들은 이에 대해 원칙적으로 동의하였다.

20) 정확하게는 126,676명임. 이중 지구 인근 관양동 주민(9,265명)을 포함한 안양시민이 120,562명 이고 나머지 6,114명은 인근 시의 시민임

이는 일용 국민임대주택단지 개발에 반대하는 주민의 의견을 지자체가 대변한다고 볼 수도 있으나 관양지구의 경우는 주민보다 지자체의 반대입장이 더욱 확고한 것으로 보인다. 안양시는 적법한 절차에 따라 지구지정이 된 후에도 영향평가서 협의문서 접수를 거부하는 등 반대운동의 도가 지나치다는 비판도 받고 있다(안양시민신문, 2005.8.5 입력기사).

(2) 사전환경성 검토과정

환경부의 사전환경성 검토과정에서는 관악산과 청계산으로 이어지는 광역녹지축 훼손 가능성을 제기하고 이를 보완하기 위한 방안을 제시토록 하였으나, 일부 주민의 동편마을 보존주장에 대해서는 언급이 없었다. 이는 동편마을이 딱히 보존할 만한 가치는 적다는 건설교통부나 주공의 입장에 동의를 한 것으로 볼 수 있다.

(3) 주거환경자문위원회 자문과 중도위 심의과정

안양시가 13만명의 개발반대 성명서를 제출하는 등 강력히 반대함에 따라 국책사업 인정이나 지구지정을 위한 주거환경자문위원회 및 중도위 회의시 큰 논란과 진통을 겪었다. 먼저, 2004년 12월 14일 개최된 주거환경자문위원회에서는 관양지구 개발사업이 안양시 도시기본계획과 부합하는지 여부와 안양 하수처리장 용량과의 관계가 집중적으로 검토되었다.

2005년 2월 3일 중도위에서는 관양지구를 국책사업으로 인정하기 위한 심의를 하면서, 보다 신중하고 심도있는 심의를 위해 2분과위원회에서 현지답사후 심의토록 위임하였다. 동년 2월 14일 2분과위원회 소속 위원들이 관양지구를 답사하여 국민임대주택 ब्ल럭 위치의 부적절성 등 단지배치에 관한 조언을 하였다. 동년 2월 18일에는 중도위 2분과위원회가 개최되어 오랜 논란끝에 관양지구를 i) 안양시와 지속 협의, ii) 인덕원 사거리 교통대책 수립, iii) 학교부지에 대해 교육청과 추가협의 등의 조건부로 국책사업부지로서 의결하였다.

그후 동년 4월 21일 중도위 1분과 위원회에서는 지자체와 일부 주민이 극렬히 반대하는 상황에서 국민임대주택단지 개발사업을 계속 추진하는 것의 정당성과 필요성 등을 논의한 끝에 관양지구를 국민임대주택단지 예정지구로 지정은 하되 개발계획에 대해 안양시와 협의하여 안양시 의견을 가급적 반영시킬 것을 조건으로 심의

의결하였다. 건설교통부는 이에 따라 동년 4월 25일 개발계획(안)에 대해 안양시에 협의요청 공문을 송부하였으나 5월 17일 회신된 안양시 입장은 계속해서 관양지구 개발에 반대하며 개발추진시 인덕원 사거리 교통혼잡 해소방안을 건의한다는 것이었다. 건설교통부는 이러한 안양시와의 협의내용을 2005년 5월 26일 중도위 1분위 위원회에 보고하여 지구지정을 위한 중도위의 최종 심의절차를 마쳤다.

4. 공영 택지개발사업에서 주민참여의 문제점

현행 공영 택지개발사업에서 주민참여의 문제점을 크게 제도적 측면과 운영상의 측면으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

1) 제도상의 문제점

무엇보다도 「택지개발촉진법」상 사업추진 과정에서 보장된 공식적인 주민참여 제도가 빈약하다. 계획행정의 절차를 크게 계획단계(입안, 검토, 승인) → 집행단계 → 평가단계로 구분한다면 그 과정에서 공식적으로 주민에게 주어진 직접적인 주민참여는 계획(검토)단계에서의 주민공람뿐이다. 이는 「국계법」상 보장된 도시기본계획 수립시 공청회제도²¹⁾와 「환경영향평가법」상 주어진 주민공람 및 공청회 요구권에 비해서도 크게 빈약하다. 공영 택지개발사업이 주민에게 미치는 영향이 도시기본계획보다 구체적이고 직접적이기 때문에 주민의견 수렴절차로서 공청회는 꼭 필요하다고 본다.²²⁾ 그리고 계획단계의 입안 및 승인절차와 집행, 평가단계에서도 제한된 범위에서만 주민참여가 확대될 필요가 있다.

2) 운영상의 문제점

제도적으로 주어진 주민참여 절차도 형식적으로 흐르는 감이 많다. 주민의 개발 반대는 으레 있는 것으로 치부한다. 시행자와 지자체는 절차상의 법적요건만 중시하는 경향이 있으며 주민참여 절차를 형식적인 합법성을 갖추는 것으로 만족한다. 즉, 주민공람시 제출된 의견에 대한 수용여부가 위원회 등의 심의를 거치는 과정에

21) 도시기본계획 수립시 공청회제도는 1981년 도시계획법 개정으로 도입되었으며 이것이 우리나라 도시계획제도에서 공식적인 주민참여가 보장된 시초라고 할 수 있다(윤병구, 1994:p.170). 윤병구에 따르면 일본에서는 1968년도 새로운 도시계획법을 제정하면서 폭 넓은 주민참여 제도가 도입되었다고 한다.

22) 류해웅(1994:p.92)은 공청회와 같은 적극적인 주민참여방식은 도시기본계획보다는 오히려 직접 주민의 권리와 이익을 침해할 소지가 있는 계획에 대해 실시하는 것이 바람직하다고 한다.

서 검토되기는 하지만 1차적으로 행정당국에 의해 위임되어 있으며 그것이 어떤 과정을 거쳐 어떻게 처리되었는지 제출자에게조차 알려 주지 않는다.

또한 주민의견의 상당부분이 일부 지역을 제척시켜주거나 자체개발토록 해 달라는 것인데 현행 전면 매수방식을 고집할 경우 이를 수용하기는 사실상 곤란하다. 주민 참여제도와 아울러 택지개발사업 방식 자체에 대한 제도개선이 필요함을 알 수 있다.

IV. 이해관계자의 주민참여에 관한 인식

1. 설문조사 개요

건설교통부는 주민참여제도에 대한 이해 관계자들의 의견을 알아보기 위해 2005년 5월부터 7월 사이에 설문조사를 실시하였다.²³⁾ 위 설문조사에서 나타난 주민참여에 대한 인식을 주민과 지자체 및 사업시행자의 입장으로 나누어 기술하고자 한다.²⁴⁾

2. 주민의 인식

공영 택지개발사업을 추진하면서 주민들의 의견을 수렴하는데 가장 효과적인 것으로는 ‘주민공람’(31%), ‘보상협의회 활동’(25%) 등 주민의 직접 참여를 통한 방법을 원하고 있으며, 지방도시계획위원회나 주거환경자문위원회 및 중도위를 통한 간접적인 방법에 대해서는 큰 기대를 하지 않고 있는 것으로 나타났다. 한편, 관계기관에의 민원제기나 집단시위 등 실행행사 역시 효과가 크지 않다고 인식하고 있었다.

< 표3 > 주민들의 의견수렴을 위해 가장 효과적인 방법

23) 동 설문조사는 지자체, 전문가, 주민, 사업시행자를 대상으로 개발제한구역내 국민임대주택단지 개발에 관한 전반적인 사항에 관한 인식을 조사하기 위해 실시하였다. 그러나 주민참여 부문에서는 국민임대주택단지로 한정하지 않고 일반 택지지구도 포함하였으며, 전문가는 설문대상에서 제외하였다.

24) 지자체와 사업시행자에게는 주민참여에 관해 동일한 질문지를 사용하였기 때문에 이들에 대한 인식에 대해서는 한꺼번에 설명하고자 한다.

구분	주민공람	지자체와 협의	지방 도시 계획 위원회 자문	중앙 도시 계획 위원회 등 심의	보상 협의회 활동	민원제기	실력행사	무응답	합계
합계 (구성비)	89 (31%)	38 (13%)	10 (4%)	12 (4%)	71 (25%)	14 (5%)	15 (5%)	35 (12%)	284 (100%)

그러나 현재 대표적인 주민참여제도인 주민공람에 대해 38%가 ‘적절하지 않다’고 답하였고 ‘모르겠다’는 응답이 18%로 나타난 반면, 긍정적인 응답은 34%(적절 11%, 어느정도 적절 23%)에 그치고 있어 개선의 여지가 많은 것으로 나타났다.

< 표4 > 현행 주민공람(공휴일 제외 14일) 제도에 대해 적절하다고 생각하는지

구분	그렇다	어느정도 그렇다	그렇지 않다	모르겠다	무응답	합계
합계 (구성비)	32 (11%)	66 (23%)	107 (38%)	50 (18%)	29 (10%)	284 (100%)

주민공람 제도에 만족하지 않는 사유로는 ‘요식행위에 불과하므로’(43%), ‘주민공람이 있었는지 알 수도 없기 때문’(31%), ‘주민공람시 제시된 자료의 부족’과 ‘주민공람시 제시한 의견을 거의 수용하지 않으므로’가 각각 6%로 나타났다.

< 표5 > 주민공람 제도에 만족하지 않는 이유

구분	기간이 짧아서	주민공람이 있는지 여부도 알 수 없어서	자료부족	요식행위 이므로	제시된 의견을 거의 수용하지 않으므로	무응답	합계
합계 (구성비)	7 (4%)	48 (31%)	10 (6%)	68 (43%)	10 (6%)	14 (9%)	157 (100%)

* 주: 위 <표4>에서 ‘그렇지 않다’, ‘잘 모르겠다’라고 응답한 157명 분석

한편, 지구지정전 주민의견 수렴을 위해 가장 필요한 것으로는 ‘공람기간중 설명회 개최’가 가장 많은 43%를 차지하였고, ‘공청회 개최’도 38%로서 상당수였다.

< 표6 > 택지지구 지정전 주민의견 수렴절차를 보완할 필요가 있는 것

구분	주민공람 기간연장	주민공람 기간 중 설명회 개최	주민공청회 개최	기타	무응답	합계
합계 (구성비)	12 (6%)	95 (43%)	86 (38%)	6 (3%)	24 (10%)	223 (100%)

* 주: 위 <표4>에서 ‘어느정도 그렇다’, ‘그렇지 않다’, ‘잘 모르겠다’라고 응답한 223명 분석

3. 지자체와 시행자의 인식

주민공람 제도에 대해 지자체 공무원(이하, 지자체)들은 50%가 '적정하다'고 본 반면 42%는 '개선이 필요하다'고 응답하였고 8%는 '폐지해야 한다'고 답하였다. 택지개발사업 시행사 임직원(이하, 시행자)들은 '적정하다'가 49%, '개선이 필요하다'가 24%, '폐지해야 한다'가 28%였다.

< 표7 > 주민공람에 대한 견해

구분	적정하다	폐지해야	개선 필요	무응답	총합계
지자체 (구성비)	87 (50%)	14 (8%)	73 (42%)	1 (1%)	175 (100%)
시행자 (구성비)	49 (49%)	28 (28%)	24 (24%)	- (-)	101 (100%)

제도개선이 필요한 사항에 대해 지자체는 '주민공람 기간중 사업설명회 개최'(45%), '주민공람과 별도로 사업설명회 개최'(36%), '주민공람 기간 연장'(4%) 순으로 나타난 반면, 사업시행자는 '주민공람 기간중 사업설명회 개최'가 71%로 압도적인 가운데 '공청회 개최'(13%)나 '주민공람 기간연장'(4%)은 낮게 나타났다.

< 표8 > 주민공람제도 개선 필요사항

구분	주민공람 기간연장	공람기간중 사업설명회 개최	공람기간과 무관하게 주민공청회 개최	기타	무응답	합계
지자체 (구성비)	3 (4%)	33 (45%)	26 (36%)	9 (12%)	2 (3%)	73 (100%)
시행자 (구성비)	1 (4%)	17 (71%)	3 (13%)	1 (4%)	2 (8%)	24 (100%)

* 위 <표7>에서 '개선이 필요하다'라고 응답한 97명 분석

지구지정후 개발계획이나 실시계획 등 개발내용에 대해 주민(시민단체 포함)과 협의할 필요성에 대해서는 지자체의 경우 '필요는 하나 부작용이 크므로 반대'한다는 의견이 50%로 제일 많았고, '필요는 하나 부작용이 우려되므로 비공식적으로 협의'가 28%, '불필요'가 11%로 그 뒤를 이었다. 한편 시행자는 '필요는 하나 부작용이 크므로 반대'한다는 의견이 63%, '불필요'가 20% 등으로 부정적인 입장이 압도적으로 많았다.

< 표9 > 개발내용에 대해 주민과 협의하는데 대한 견해

구분	불필요	필요는 하나 부작용이 크므로 반대	부작용이 되므로 비 공식적 으로 협의	우려 공식적	반드시 제도화	무응답	합계
지자체 (구성비)	20 (11%)	87 (50%)	13 (7%)	49 (28%)	6 (3%)	175 (100%)	
시행자 (구성비)	20 (20%)	64 (63%)	9 (9%)	8 (8%)	- (-)	101 (100%)	

개발내용에 대해 주민과의 협의가 불필요하다고 생각하는 이유로는 지자체의 경우 ‘다른 절차를 통해 주민의 의견수렴이 가능하므로’가 55%, ‘전문가의 영역이므로’가 30%로 답하였으며 시행자 역시 이와 비슷하게 답변하였다.

< 표10 > 개발내용에 대해 주민과 협의가 불필요하다고 생각하는 사유

구분	전문가의 영역이므로	다른 절차를 통해 주민의 의견 수렴이 가능하므로	시간낭비 이므로	무응답	기타	합계
지자체 (구성비)	6 (30%)	11 (55%)	1 (5%)	2 (10%)	- (-)	20 (100%)
시행자 (구성비)	3 (15%)	10 (50%)	2 (10%)	4 (20%)	1 (5%)	20 (100%)

*주: 위 <표9>에서 ‘불필요하다’라고 응답한 40명 분석

주민과 협의시 예상되는 문제점으로서 지자체는 ‘이해 당사자간 갈등격화’(39%)와 이로 인한 ‘사업추진 지연’(36%)를 많이 지적하였고, ‘전문가의 재량침해’와 ‘투기 우려’를 각각 11%로 지적하였다. 한편 시행자는 ‘사업추진 지연’(34%), ‘이해 당사자간 갈등격화’(33%), ‘투기우려’(13%), ‘전문가의 재량침해’(9%) 순으로 답하였다.

< 표11 > 개발내용에 대해 주민과 협의시 예상되는 문제점(복수응답)

구분	사업추진 지연	전문가의 재량침해	투기우려	갈등격화	지자체의 간섭증가	무응답	기타	합계
지자체 (구성비)	108 (36%)	33 (11%)	32 (11%)	119 (39%)	8 (3%)	4 (1%)	- (-)	304 (100%)
시행자 (구성비)	69 (34%)	17 (9%)	25 (13%)	65 (33%)	17 (9%)	4 (2%)	3 (2%)	200 (100%)

4. 설문조사 결과의 시사점

공영 택지개발사업에서 주민참여에 대한 인식은 일반적인 주민참여 찬반논란과 맥을 같이 하고 있음을 알 수 있다. 공영 택지개발사업으로 영향을 받게 되는 주민들은 현행 주민참여 제도에 대해 큰 불만을 느끼고 있으며, 지자체나 시행자는 주민참여의 확대주장을 경계하고 있다. 즉, 주민은 가장 대표적인 주민참여 제도인 주민공람제도를 요식행위로 생각하거나 주민공람이 있었는지조차 알지 못하는 경우도 많았으며 주민의 직접참여를 통한 의견수렴을 강하게 주장하고 있다. 반면에 지자체와 사업 시행자는 주민의 주장에 다소 수긍을 하면서도 원활한 사업수행을 위해 주민과 직접 협의하는 것에 대해서 부정적인 시각을 가지고 있는 것으로 판단된다. 앞으로 이러한 양 집단간의 인식차를 극복하면서 주민참여를 확대하는 방안을 모색하는 것이 향후 도시계획 행정의 주요한 과제가 될 것이다.

V. 공영 택지개발사업에서 주민참여 활성화 방안

1. 주민참여의 목표와 전략 검토

먼저 앞서 제시한 주민참여 유형별로 바람직한 참여유형을 도출한후 그에 따라 주민참여의 목표와 전략을 제시하고자 한다. 제도화 여부에 의한 주민참여 구분중 가능한 준제도적, 비제도적 참여를 제도적 참여로 유도하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 비제도적이고 비공식적인 참여가 공식적인 참여보다 훨씬 순수한 의미의 주민참여라는 주장도 있으며, 제도적 참여가 주민참여의 현실을 담아내는 데는 일정한 시간과 비용이 수반되기 때문에 비제도적 참여 역시 그 자체로서 바람직한 방향으로 유도하기 위한 방안을 고려하지 않을 수 없다. 그렇다면 비제도적 참여중 저항형이나 요구형보다는 주도형 참여가 바람직하다고 할 수 있다.

두 번째로 참여방법에 의한 분류는 앞의 제도화 여부에 의한 분류중 어느 하나로서 설명되어 질 수 있기에 여기서는 설명을 생략한다. 세 번째로 참여단계에 의한 구분은 가능한 계획단계의 앞부분에서부터의 참여가 바람직하나 어느 단계에서의 참여가 특히 중요하다고 할 수는 없다고 보며 각 단계별로 참여 활성화 방안을 강구해야 한다.

이렇게 보면 제도적 참여와 주도적 참여를 각 단계별 참여과정에서 어떻게 활성화

시킬 것이냐의 문제로 단순화할 수 있다고 생각한다. 이 같은 과정을 통해 참여단 계별로 제도적 참여와 주도적 참여의 목표와 활성화 전략을 복문순(1998)이 제시한 것을 재편집·수정하여 나타내 보면 다음 < 표12 >와 같다.

< 표12 > 참여단계별 주민참여의 목표와 활성화 전략

단계 구분		제도적 참여	비제도적 참여 (주도적 참여)
목표	계획단계	입안단계	· 다수 주민의 참여를 위해 적극적인 주민제안 유도 · 올바른 도시계획의 방향설정 유도(주민에게 실질적인 정보제공)
		검토단계	· 다수 주민의 합의 및 검토 · 최대한 주민동의 확보 · 소외집단 참여유도
		승인단계	
	집행단계	· 정부의 일방적 집행 견제 · 주민의 관심 증대 · 원활한 사업수행 유도	· 계획의 실현여부 감시
	평가단계	· 주민의 관심 지속을 위해 개발 사업은 주민 평가, 시설계획은 주민관리 유도	
활성화 전략	계획단계	입안단계	· 건의 및 제안을 위한 통로마련 · 일반시민의 참여보장 · 전문가를 지역내 투입하거나 기구를 상설화하여 올바른 도시계획 방향으로 유도
		검토단계	· 다양한 해결안 제시 · 계획과정 공개, 객관적 사실 공지 · 지역주민이 수궁할 수 있는 대안 고려 · 복지적 측면의 지원 : 소외된 집단에 대한 이해집단의 자발적인 대책 마련시 인센티브 부여
		승인단계	· 내실있는 자문, 심의위원회 구성 및 운영 · 관계 전문가나 NGO가 참여하는 비공식 자문회의 구성 및 운영
	집행단계	· 주민감시제도 마련 · 융통성있는 계획안 · 정부의 사업보조 : 공공시설의 설치, 포상, 지원, 자금융자등	· 주민주도의 사업을 평가하기 위한 정부의 감독 및 평가기구 마련
	평가단계	· 사후관리제도 및 평가를 위한 조사방법의 개발	

2. 주민참여 활성화 방안

위에서 제시한 제도적 참여와 비제도적 참여의 단계별로 주민참여 활성화 방안을 택지개발사업에 적용시켜 보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

1) 입안단계

영국에서는 우리나라의 도시기본계획에 해당하는 개발계획(Development Plan) 수립시 입안단계에서부터 시민참여가 보장되어 있다고 한다(송인성·이부귀, 2000: p.110). 그러나 투기가 우려되고 주민간 이해관계가 대립될 소지가 있는 택지개발사업의 특성상 단위 사업지구별 개발계획을 입안할 때부터 제도적이든 비제도적이든 주민참여를 허용하는 것은 바람직하지 않다고 본다. 다만, 중장기 택지 수급계획

을 수립하거나 국민임대주택 건설에 필요한 개발제한구역내 택지규모 산정시 현재처럼 정부나 관계기관 내부의 검토로서 그칠 것이 아니라 지역주민이나 시민단체의 광범위한 의견을 수렴하고 합리적인 의견은 적극 수용해야 한다. 이 같은 관점에서 최근 환경부가 사전환경성 검토대상을 개별사업뿐만 아니라 상위계획으로까지 확대하고자 하는 것은 주민참여 측면에서 바람직하다고 본다.

2) 검토단계

제도적 참여단계에서의 검토단계는 주민공람을 기점으로 당해 사업내용이 외부에 공개되는 시점에서부터 시작된다고 본다. 앞서 보듯이 현재 검토단계의 공식적인 주민참여는 주민공람이 대표적인데 이에 대한 주민의 불만사항을 기초로 제도개선 방안을 제시하고자 한다.

토지나 주택 소유자 등 이해 당사자들에게는 주민공람이 있다는 사실을 등기우편 등을 통해 확실히 전달하고 신문광고 기간 및 주민공람 기간을 연장해야 한다. 또한 주민공람시 열람가능한 문서나 도면을 확충하는 한편, 일반인들도 사업내용을 쉽게 알 수 있도록 관련자료를 평이한 용어로 기술하여야 한다. 주민공람시 제출된 의견에 대해서는 처리과정과 결과를 의견 제출자에게 통보하여야 한다. 무엇보다도 주민공람 기간 중에 별도의 사업설명회나 공청회를 개최하여 주민들의 정보욕구를 충족시켜야 한다. 특히 도시 공간구조에 변화를 초래하는 신도시급의 대규모 택지개발사업 추진시에는 주민공청회를 의무화해야 할 것이다.

다음으로 현행 택지개발방식이 전면매수 방식이라는 한 가지 방식만을 고집함에 따라 주민들의 다양한 의견을 수용할 수 없는 문제점을 보완해야 한다. 이를 위해 도시개발사업 방식에서와 같이 전면매수방식과 환지방식을 혼용할 수 있는 방식이 개발되어 시행되어야 할 것이다.²⁵⁾

비제도적 참여방식에 있어서는 지역별로 이미 조직되어 운영중에 있는 시민사회 단체들이 중심이 되고 주민·사업시행자가 참여하는 협의체를 구성하여 택지개발사업의 타당성과 개발계획의 적합성등을 검토하는 것이 바람직하다고 본다.

25) 현재도 「택지개발촉진법」상 환지방식을 혼용하여 사용할 수 있으나 구체적인 절차의 미비로 거의 활용되지 못하고 있다.

3) 승인단계

건설교통부나 지자체에서 지구지정 전에 공식적인 위원회를 통해 자문을 받거나 심의를 하도록 하는 절차를 충실히 할 필요가 있다. 중도위의 심의는 택지개발사업이 도시계획과 부합되도록 유도하는 동시에 다양한 이해 관계인의 갈등요인을 최종 조정함에 있어 주요한 기여를 하고 있다고 본다. 그러나 주택정책심의위원회는 아직까지 행정부처나 사업시행기관 대표 위주로 구성되어 있고 서면심의 위주로 운영되고 있어 주민참여의 기능측면에서는 별다른 의미가 없기 때문에 제도개선이 필요하다. 시민단체 소속 위원의 수를 늘리고 중요한 택지개발사업의 경우에는 회의를 소집하여 의견을 수렴해야 할 것이다.

한편, 비제도적 관점에서 사업추진 여부나 사업내용에 참여한 갈등이 있는 경우 공식적인 위원회에 상정하기에 앞서 비공식적인 협의회 등을 통해 주민의견을 수렴하거나 대립된 이해관계를 조정할 수도 있다. 현재 건설교통부에서 관계 전문가나 NGO대표들로 구성된 정책자문위원회가 좋은 사례이다.

4) 집행단계

정상적인 상황에서는 가장 기간이 긴 집행단계에서의 주민참여도 중요하나 현재 이 단계에서의 주민참여는 전무한 상태이다. 장기간 조직화되기 힘든 주민의 특성상 집행과정에서의 주민참여는 시민단체 연합에 의한 비공식 협의회 활동이 가장 현실성있는 대안으로 판단된다. 이 협의회에는 정부와 사업시행자도 참여하여 정기적인 모임을 통해 집행과정이 당초 의도대로 집행되고 있는지 감시하여야 한다. 정부나 시행자 입장에서는 이미 확정된 계획이라도 상황에 따라 얼마든지 수정가능하다는 융통성있는 자세를 견지해야 한다.

5) 평가단계

평가단계에서의 주민참여 역시 전무한 실정이다. 앞으로는 정기적으로 택지개발사업의 추진상황이나 계획의 집행결과를 중도위 등 공식적인 위원회에 보고할 필요가 있다. 또한 지자체의 요구에 의해 시행자가 지자체나 지방의회에 사업추진상황이나 사업결과를 보고토록 하는 방안도 고려할 필요가 있다.

비공식적으로는 사업종료후 주민 등 이해 관계인을 대상으로 사업추진 과정에서 의 문제점, 보상, 사업내용 등에 관한 설문조사를 하여 다음번 사업추진시 참고하는 방안이 있을 수 있다. 주민들을 평가과정에 참여시킴으로써 계획 및 집행단계에서 이들의 관심을 유발시키는 효과가 있다.

VI. 결론

공영 택지개발사업의 근거법인 「택지개발촉진법」이 제정된지 25년이 지났다. 그 간 행정환경이 크게 변하였고 택지개발사업 여건이 갈수록 악화되고 있다. 그러나 택지개발사업제도는 당초 제정된 당시와 크게 달라진 것이 없다. 주민참여와 관련하여 「도시계획법」과 「환경영향평가법」에 때밀려 주민공람제도를 도입하고 국제법에 의해 중도위 심의가 의무화된 것 외에 자체의 필요에 의해 제도를 개선한 것은 전무한 실정이다. 이것은 주택난 해소가 시급한 상황에서 스스로 사업추진 절차를 지연시킬 가능성이 있는 제도개선을 할 여유가 없었다고 보는 것이 올바른 이해일 것이다.

그러나 주택의 양적부족 문제가 완화되면서 「택지개발촉진법」이 터잡고 있는 기반자체가 흔들리고 있음을 인식해야 한다. 「택지개발촉진법」이 수도권외의 주택보급율이 100%를 달성될 것으로 전망되는 2007~2008년 이후에도 주요한 택지공급 제도로서 확고한 위치를 점유하기 위해서는 무엇보다도 주민참여를 통한 이해관계 조정과 합의형성 노력에 힘써야 할 것이다. 공익을 이유로 일방적인 주민권리 침해가 납득되고 용인되는 시대는 지났음을 명심할 필요가 있다. 당초 주민참여 논의가 주민을 위한 행정을 하겠다는 의도에서 출발하였지만 나중에는 행정 자신을 위해서도 주민참여를 활용하고 있음(한원택, 1992:p.213)을 음미할 필요가 있다.

참고문헌

- 건설교통부. 2005.9. 개발제한구역내 국민임대주택단지 개발관련 설문조사 결과. 내부 문건
- 김두현·이주형. 2002.10. “대규모 택지개발사업에 따른 도시공간구조 변화특성에 관한 연구” 대한국토도시계획학회지 국토계획 제37권(5호)
- 권경득·김용철·원성수·안혁근. 2004.9. “신도시개발과정에서의 주민참여 활성화 방안”, 한국지역개발학회지 제16권(제3호)

- 류해웅. 1994.12. “계획수립 과정에 있어서 주민참여의 법리에 관한 고찰”. 국토연구 제 22권. 국토연구원,
- 박성민·김철·권성욱. 2003. “주민참여기체로서의 위원회 연구”, 한국지방자치학회보 제15권(제3호)
- 배순석·박종택. 1995. 공영택지개발제도의 개선방안에 관한 연구. 국토개발연구원
- 복문순. 1998. 도시계획과정상의 주민참여 활성화 방안에 관한 연구. 부산대학교 환경대학원 석사학위논문
- 손정목. 2003. 서울도시계획이야기(4). 한울
- 송인성·이부귀(역). 2000. 영국의 도시기본계획. 전남대학교 출판부
- 안양시민신문. 2005.8.5 입력기사
- 윤병구. 1994. “공공주체의 도시개발사업에 있어서 주민참여에 의한 활성화 방안 연구” 대한국토도시계획학회지 국토계획. 제37권(제1호)
- 이성복. 2000. 도시행정론(제4판)-한국의 도시를 중심으로-. 법문사
- 장철호·한상연. 2005. 행정과 시민참여. 경희대학교 출판국
- 정환용. 2001. 계획이론. 박영사
- 주성수. 2004. 시민참여와 정부정책. 한양대 출판부
- 한원택. 1992. 도시·지방행정론. 법문사
- Berke PR & Conroy MM. 2000. “Are we planning for sustainable development?: An evaluation of 30 comprehensive plans”. Journal of the American Planning Association(Winter 2002, vol.66, No.1)

ABSTRACTS

A Study on Residents participation in Process of Land Development Conducted by the Public sector

Yoo, Seong-Yong

※ Key words : development of public residential land, public hearing, residents participation

A demand of residents participation has increased since the local autonomy system has been force in 1990s. Especially, as its name says, "participatory government" which is started in 2003 regard it as important to extend participation which is one of the government policies in administration. The development of public residential land is related to the space structure of city. As it has direct effect on rights or profits of residents, extensive participation is demanded. However, residents participation is very restricted in reality. It is nothing but hearing residents' opinions in residents participation system after deciding on development policy of public residential land. There are also a lot of problems in process of the formal participation system. People concerned in interests don't know about the reflection period of residents' opinions. Even though residents express their opinions, they aren't reported how it is proceeded and managed. In addition, the administrative organization is widely commissioned to accept residents' opinions.

The development of public residential land is at a crisis as recognition of residents' profit has been raised and the problem in short supply of houses has been relieved. In such a situation, residents participation should, first of all, be activated to justify the development of public residential land and carry on the project smoothly. The residents' opinions should be reflected positively and the project of public residential land development be explained in detail through the public hearing and project meeting. The informal conference should be made up of residents, local government, project executioner centering around civil organization and discuss generally project propulsion, content of the project, process of the project. It needs to introduce the project method of residents participation in process of the project to guarantee residents' profit practically.