

갈등해소를 위한 새로운 계획패러다임 도입

- 캐나다 브리티시컬롬비아 주 메이플리지 시 사례 -

- 새만금, 사패산·천성산 터널구간을 포함한 다수의 국책사업과 자치단체 차원에서 추진하는 도시개발사업이 주민저항과 법적 소송을 거치면서 국가재정낭비, 사업지연에 따른 경제적 손실, 사회적 갈등으로 표출됨
 - 빠른 시일 내에 해결책이 마련되지 않을 경우 공공계획에 대한 국민의 신뢰상실과 더불어 향후 계획수립을 크게 위축시킬 것임
- 사회적 합의의 중요성에 대해서는 국민적 공감대가 형성되어 있으므로 원론적인 차원보다 계획이나 사업의 특성에 근거한 구체적인 세련된 실행방법의 실천이 중요하며 전체적인 시대변화의 패러다임을 수용해야 함
- 캐나다 메이플리지 시에서도 우리와 유사한 갈등문제에 직면하였으나 계획수립의 초기단계부터 이해당사자를 적극 참여시키는 프로세스 중심의 새로운 접근방식으로 문제를 해결
 - 전문가들이 계획수립의 주체가 아니라 간사(facilitator)로서 역할을 충실히 하면서, 최종판단은 지역 이해당사자 중심의 조직을 통해 이루어지도록 유도함으로써 계획이 사전에 일방적으로 결정된 것이 아니라는 확신을 제공
 - 상호의견이 충돌한 집단도 적극 참여시켜 의견을 최대한 반영
 - 시민들도 상호학습과정을 거쳐 문제에 대한 깊이 있는 토론과 대안 제시
 - 환경에 대한 고려뿐만 아니라 사업의 실현가능성을 높이기 위해 부동산전문가도 계획프로세스에 깊이 관여시킴

1. 새로운 접근방법의 필요성

- 새만금 간척사업, 경부고속철도 천성산 터널, 서울외곽순환고속도로 사패산 터널, 부안 핵폐기물 처리장을 비롯한 다수의 국책사업이 주민과 환경단체의 저항 및 법정 소송과정 등을 거치면서 중지되거나 지연되고 있음
- 또한 광역자치단체나 기초자치단체 차원에서 계획하거나 집행하고자 하는 도시개발 사업도 자치단체 간의 갈등, 자치단체와 시민단체와의 충돌이 표출되면서 국가재정의 낭비, 사업지연에 따른 경제적 손실, 사회적 갈등의 형태로 나타남
- 결과적으로 정부에서 추진하는 각종 계획이나 개발사업의 실행력에 대해 국민들이 신뢰하지 않게 됨으로써 향후 계획수립이나 사업추진을 위축시킬 것으로 보임
- 계획수립에 많은 시간과 인력, 비용이 투입되고 계획의 속성이 실현을 전제로 한다는 당위론에 근거해 볼 때 현 시점은 계획의 본질에 대한 심각한 위기상황으로 생각될 수 있음
 - 빠른 시일 내에 새로운 접근방법에 의해 해결책이 제시되지 않을 경우 미국처럼 마스터플랜적인 계획(Plan)의 무용론으로 확대되거나 계획의 존재의미가 약화될 수 있음
- 계획수립의 주체를 바꾸는 방식이 하나의 대안으로 제시될 수 있음
 - 현재까지의 계획수립과정은 공무원과 전문가집단이 중심 되어 계획을 수립하고 작성된 계획안에 대해 시민단체, 환경단체 등 이해당사자들이 공청회나 공람을 통해 의견을 제시하는 소극적 프로세스였음
 - 대안적 프로세스는 계획수립의 초기단계부터 다양한 이해당사자를 참여시키고 이들을 보조자가 아닌 계획수립의 주체로서 인정하고 협의와 조정과정을 거쳐 합의를 도출함으로써 계획의 정당성을 확보하고 실행가능성을 높이는 방식임
- 현재까지 사회적 합의를 바탕으로 한 계획의 수립 및 집행에 대해 원론적인 차원에서 필요성이 인정되고 공감대가 형성되었지만 계획이나 사업의 특성에 근거한 구체적이고 세련된 실천방법은 부족하므로 시대적 여건변화를 적극적으로 수용하기 위한 많은 연구와 노력이 필요한 실정임

2. 시민참여 활성화를 위한 기본방향

- 다양한 이해당사자들의 참여와 의견개진, 협의를 유도
 - 사회계층이 세분화되고 있으며 이해당사자들의 요구도 변화하고 다양화되고 있음
 - 시민단체, 환경보호단체, 지역주민대표, 사회운동가, 지역상공인 등 각계의 대표집단을 고르게 참여시켜 활발한 논의가 진행될 수 있도록 유도
 - 목소리 큰 특정집단의 의견에 치중하기보다 이해관계가 첨예하게 대립하는 상대방 (Counterpart)의 의견도 동시에 청취하고 합의를 도출할 수 있도록 유도
- 계획참여 빈도의 확대와 검정절차
 - 지역의 특수상황과 요구를 충분히 반영하기 위해서는 지역에 기반한 이해당사자들의 참여빈도를 높여야 함
 - 문제점 분석, 계획의 목표설정, 구체적인 개발전략 및 집행수단을 마련하기 위해 계획수립의 초기단계부터 참여기회를 극대화
 - 전문가집단은 이해당사자들의 의견이 원활히 조정될 수 있도록 유도하고 정리된 의견이 계획에 어떻게 구체적으로 적용되었는지 제시함으로써 주민의 동의 확보
- 시민을 계획수립의 주체로서 인식전환
 - 계획은 전문가가 수립하고 지역주민을 포함한 이해당사자들은 수립된 계획안에 대해 의견을 제시하는 수준에서 탈피해야 함
 - 전문가와 자치단체는 이해당사자들을 계획수립의 동반자, 나아가서는 주체로서 인정하고 참여시킬 수 있는 방안을 강구해야 함
- 시민참여방식의 다양화 추구
 - 기존의 공청회나 공람 이외에도 인터넷을 이용한 의견접수, 설문조사, 포럼 등 다양한 참여방식을 통해 계획에 참여시킬 필요성이 있음
 - 지역차원의 환경보호운동을 중심으로 한 다수의 자생적인 단체들이 생겨나 적극적으로 활동하고 있으며 향후에도 다양한 성격의 조직들이 많아지고 활동범위도 확대될 것으로 예상됨

3. 기대효과와 예상되는 문제점

□ 기대효과

- 지역 또는 도시 차원의 현안과 우선순위가 명확히 설정될 수 있고 이에 근거한 계획 수립이 가능
- 계획수립과정에서 전문가들이 생각하지 못한 문제점과 해결책이 제시될 수 있음
- 주민의 동의와 호응 속에서 계획이 수립되므로 계획의 실현가능성 증대
- 계획수립과정에 시간과 비용이 많이 소요될 수 있으나 분쟁의 소지를 사전에 차단할 수 있으므로 결과적으로 계획 및 실행기간을 단축시키는 효과 발생

□ 예상되는 문제점

- 한국적 현실과 지역적 특수성을 고려한 방법론이 제시되어야 하며, 참여하는 시민과 이해당사자들이 의식수준이 낮을 경우 전체적인 차원에서 접근하지 못하고 자신의 이해관계에 따라 행동할 수 있음
 - 자신과 직접적인 이해관계가 없다고 생각할 경우 무관심하거나 소극적으로 참여
 - 개발계획을 재산증식을 위한 수단으로 인식하고 있어 투기정보로 활용하거나 지나치게 환경보호차원에서 접근
- 다양한 이해당사자들의 전문성과 합의도출 경험부족
 - 새로운 접근방법에 효과적으로 대처하고 합의를 도출하기에는 공무원들의 전문성과 경험이 부족
 - 이해당사자들도 문제점만 제시할 뿐 건설적인 대안을 위한 전문성과 경륜이 부족
 - 계획을 이끌 조직을 구성하고 주민의견을 원활히 수용할 수 있는 전문가의 자질 부족
- 합의도출의 실패 또는 과도한 지연에 따른 시간과 비용의 낭비
 - 논쟁과 갈등이 첨예화할 경우 정해진 시간 내에 계획수립이 불가능
 - 합의에 도달하더라도 지나치게 많은 시간과 비용의 소요로 적정시기를 상실

4. 캐나다 브리티시컬롬비아 주 메이플리지(Maple Ridge) 시 사례

1) 사업 개요

- 지속가능한 도심지계획을 수립하는 과정에서 “Smart Growth on the Ground”라는 의안(Initiative)을 완성하였는데 계획프로세스에 광범위한 시민의견을 반영함
- 계획과정에 시민들을 적극 참여시켜 문제에 대한 이해도를 높이고 적절한 연구성과와 사업성 분석결과를 제시함으로써 환경문제에 대한 이해당사자의 지지를 유도
 - 초기에는 감정이 격앙되거나 논쟁적인 분위기가 있었으나 공개적이고 포용적인 프로세스를 진행하는 방식으로 많은 문제점을 극복하게 됨
 - 프로세스에 회의적인 시각을 가지고 있었던 사람들도 최종적인 계획을 지지하게 되어 구체적인 사업으로 실현될 수 있는 중요한 근거를 제공
 - 수립된 계획을 근거로 구의회는 조례(by-law)와 규정(regulation)을 개정하였으며 사업을 시행할 예정임
- 환경문제와 사업의 경제성을 동시에 만족시키면서 주민합의를 도출하는 프로세스를 진행시켰다는 데 의미가 있음

2) 사업진행방식

□ 양해각서(Memorandum of Understanding)의 체결

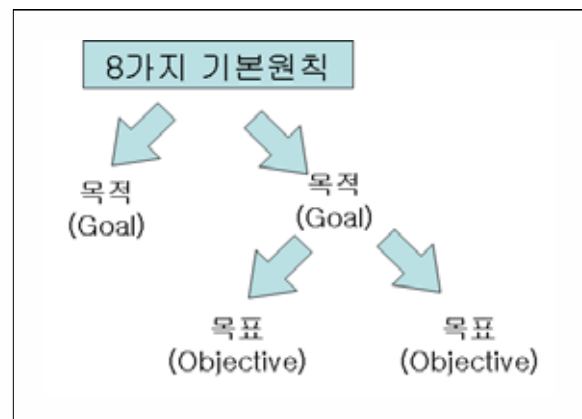
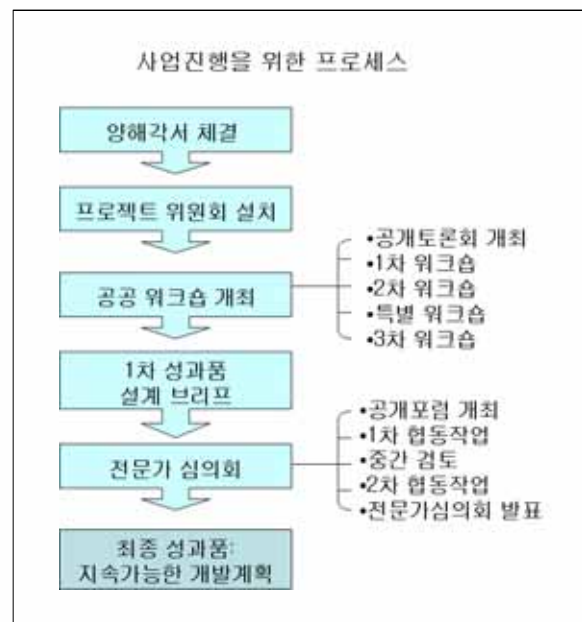
- 새로운 계획수립방식은 구 의회와 사업시행주체인 SMOG(Smart Growth on the Ground) 사이의 양해각서를 채택하는 것에서 출발함
 - 양해각서에는 구의회가 계획구역을 대상으로 스마트성장과 지속가능성의 원칙을 적용하기 위한 새로운 방법을 찾는 데 동의한다는 내용이 포함되어 있음
 - 구 의회는 새로운 프로세스의 도입에 따른 업무량 산정, 차후 진행될 프로그램의 성격, 파급효과, 관련규정을 준비함

□ 프로젝트 위원회의 운영

- 구의원, 공무원, 지역사업가, 부동산업자, 지역주민, 지역 외 전문가 등을 포함하여 총 19인으로 구성된 위원회를 설치
- 위원회는 제시된 의견을 사업주체가 왜곡시키지 않도록 “프로세스의 감시자” 역할
 - 지역에서 중요하게 생각하는 이슈와 관심사에 대해 의견을 제시하고 이해관계자를 대상으로 중개자로서의 역할을 수행
- 수차례 회의를 통한 의견조율과정에서 설계 브리프(design brief)라는 사업수행지침을 작성하여 활용

□ 5단계로 나누어진 공공 워크숍(public workshops)의 진행

- 주민설명을 위한 공개토론회(opening public forum) 개최
 - 신문광고, 포스터 제작 및 게시, 개별접촉을 통해 시민들의 관심을 유도
 - 자발적으로 참여한 시민들에게 도심지 현황과 문제점, 기회요소, 잠재력 등 사업 개요를 소개하고 설문조사서도 배포
- 1차 워크숍 개최
 - 계획의 8가지 기본원칙이 소개되었으며 참여자들은 소매업종사자, 토지소유자, 환경운동가, 청년층 등 자신이 속한 사회계층에 따라 12개 소그룹으로 세분
 - SGOG 관계자와 자원봉사자로 이루어진 진행요원들이 각 소그룹을 대상으로 사업의 우선순위와 실현가능성에 대해 평가토록 유도



- 기본원칙에 대한 보다 구체적인 실행방식을 얻기 위해 브레인스토밍방식으로 회의를 진행하였으며 각 원칙에 대해 다양한 세부 항목들이 제시됨
- 예를 들어 개별 커뮤니티가 완전한 모습을 갖추어야 한다는 기본원칙에 대해 도심의 주거밀도를 높이는 방식, 복합용도 개발 등을 포함한 총 17개의 세부항목이 제시

○ 2차 워크숍

- 1차에서 제시된 의견과 관련계획 및 정책에 대한 분석을 토대로 각 기본원칙을 구체화하는 목적(Goals)과 이에 부응하는 목표(Objectives)에 대해 초안 작성
- 예를 들어 주택은 “다양한 사회적 수요를 충족시키도록 해야 한다”는 기본원칙에 대해 목적은 “주택을 다른 용도와 통합시킴으로서 도심지역의 밀도를 높이는 것”이 되었으며 관련목표는 “개별필지 또는 블록단위에서 다른 용도와 주거용도를 통합”시키는 것으로 결정되었음
- 소집단별로 우선순위가 높은 2개의 기본원칙을 구체화하도록 하되 최소한 2개 이상의 소집단이 개별원칙과 관련된 목적과 목표를 중복 검토할 수 있도록 배분

○ 소외된 사회계층을 위한 특별 워크숍

- 2차례의 워크숍에서 참석률이 저조하여 충분한 의사를 표현하지 않은 청년층과 유흥·요식업종사자들을 대상으로 참석이 가능한 시간대에 특별워크숍을 개최함

○ 최종목적과 목표설정을 위한 3차 워크숍

- 참여자들은 인구밀도, 교통수단, 에너지 자원 및 보존, 수자원 이용, 우수관리시스템, 주택유형 및 공급가능성, 고용 등 이슈중심으로 토론하기 위해 소집단으로 분류
- 종합적인 설계목표와 고려사항을 결정하기 위해 취합되었으며 구체적 수단을 포함
- 최종단계에서 전문가심의회에서 소집단의 견해가 반영될 수 있도록 대표를 선발

□ 설계브리프의 완성 및 전문가심의회(Charrette), 자문팀의 구성

- 약 2개월 동안 SGOG실무진은 목적, 목표, 설계시 고려사항, 대상집단(Target)을 “설계브리프”라고 불리는 종합성과물로 바꾸는 작업을 진행하였으며, 이슈의 중요도에 따라 순위를 결정하여 구 공무원과 프로젝트 위원회의 승인을 받음

- 같은 시기에 커뮤니티대표, 구 대표, 상급기관대표를 포함해 총 20명으로 구성된 전문가심의회가 구성되었으며 컨설턴트, 설계전문가 등 10명으로 구성된 자문팀 소집

□ 전문가심의회 운영

- 설계브리프의 주요내용, 사업과 관련된 정보, 전문가 심의회의 구성과 운영형태 등을 소개하고 질의응답시간을 가지는 공개포럼 개최
- 설계브리프를 활용한 1차 협동작업
 - 전문가심의회는 이동성, 인프라스트럭처, 커뮤니티, 건축물 및 에너지 등 4개 이슈를 중심으로 소그룹으로 나누어져 각 이슈에 대해 기본적인 비전계획 수립
 - 또한 계획구역을 4개의 공간영역으로 세분한 후 이전의 소그룹에서 1명 이상을 참여시키는 소그룹을 재구성하였으며 이슈중심의 소그룹에서 이루어진 결정들이 공간적인 측면에서 타당한지 재검토
- 1차 협동작업 후 전문가심의회에서 결과물을 발표하는 중간검토회의 개최
 - 전문가심의회가 일을 진행시키는 프로세스가 적절한지, 사회계층별 대표자들의 의견이 적절히 반영되었는지 확인하기 위한 절차임
- 전문가심의회가 주최한 2차 협동작업에서는 4개의 이슈가 보다 구체화되어 제시
 - 설계자들에게 도움이 되는 전체구상(framework plan), 가로 단면, 건물형태, 3차원스케치 등을 제시하였으며 자문팀은 토지이용 및 건축물 형태에 따른 사업성을 분석하여 제시
 - 사업성이 있다고 판단될 경우 재개발에 이용될 수 있는 제안서를 작성
- SGOG팀은 지금까지 진행된 주요과정과 결과물을 정리하여 최종성과품을 작성하였으며 전문가심의회에 소속된 시민대표들이 지속가능한 도심재개발사업의 결과물로 발표함

국토연구원 이왕건 책임연구원 (wglee@krihs.re.kr, 031-380-0242)