



WP 20-20

제5차 국토종합계획 수립과정의 국민참여 사례분석 및 향후 과제

강민석 국토연구원 연구원 (mskang@krihs.re.kr)

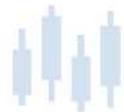


※ 이 Working Paper의 내용은 국토연구원의 공식 견해가 아니며, 저자 개인의 의견입니다. 연구 내용에 대하여 궁금한 점은 저자의 이메일로 문의하여 주시고, 인용 시에는 저자 및 출처를 반드시 밝혀주시기 바랍니다.



차례

| | |
|------------------------------|----|
| 01 연구의 개요 | 05 |
| 02 정책수립 시 국민참여 제도의 유형과 사례 | 07 |
| 03 제5차 국토종합계획에서 국민참여의 역할과 성과 | 13 |
| 04 결론 및 정책제언 | 21 |



01 연구의 개요

1) 연구 배경

■ 제5차 국토종합계획(2020~2040)은 소통·협력 계획으로 국민과 함께 만드는 국토종합계획 수립과정 구현

- 국토종합계획은 최상위 국가공간계획으로, 제4차 국토종합계획의 종료 시기가 도래함에 따라 제5차 국토종합계획(2020~2040)을 2019년 12월 공표함
- 제5차 국토종합계획(2020~2040)에서는 국민과 함께 만드는 국토종합계획 수립과정 구현으로 청소년 의식조사, 청년소통세미나, 일반국민 설문조사, 온라인 플랫폼 구축, 국민참여단 구성·운영을 통해 소통·협력적 계획을 수립하였음
 - 시·도종합계획에서는 대상 지역 시민을 대상으로 한 시민참여단 운영 사례가 있었으나, 국토종합계획 수립 시 전체 국민을 대상으로 한 국민참여단은 제5차에서 처음 도입함
- 국민참여단 구성·운영으로 계획의 핵심 추구가치를 도출하고, ‘국토계획현장’을 제시하여 국토종합계획의 비전과 목표, 추진전략에 반영될 수 있도록 함

■ 중장기 계획 수립 시 국민의 의견을 듣고 계획에 반영하는 계획지침을 제시하여 국민참여 활성화

- 제5차 국토종합계획(2020~2040) ‘제4편 계획의 실행방안’에서 계획지침으로 중앙정부 및 지자체에 부문·지역의 중장기 계획 수립 시 수립 과정에서부터 모니터링까지 국민의 의견을 듣고, 반영하도록 제시하고 있음

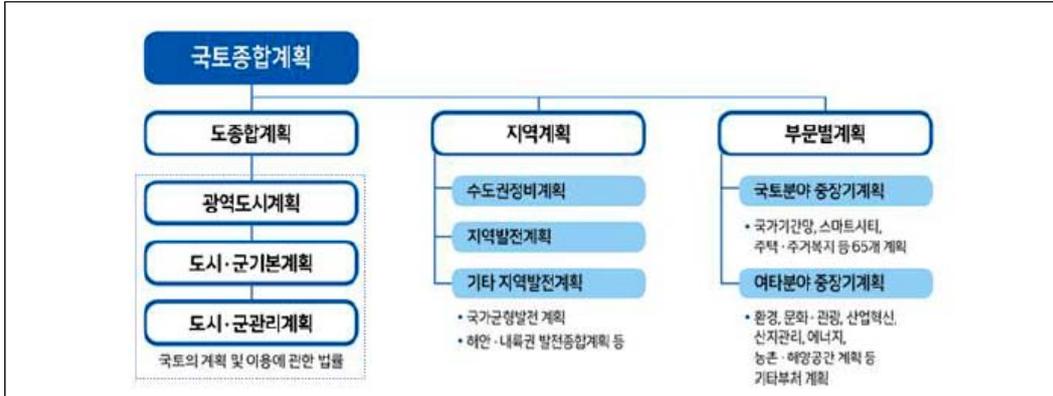
표 1 제5차 국토종합계획에서의 계획지침

| 계획지침 VI-4 |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부와 지방자치단체는 부문·지역의 중장기 계획 수립 과정에서부터 모니터링 과정까지 국민의 의견을 듣고, 필요 시 이를 계획에 반영한다. • 중앙정부와 지방자치단체는 계획수립 및 집행과정에서 발생할 수 있는 다양한 갈등에 대한 예방 및 관리대책을 마련하고 협력적으로 이행한다. |

자료: 대한민국 정부 2019, 173.

- 이에 따라 광역도시계획, 도시·군기본계획 등 국토종합계획과 관련 있는 계획들의 경우 국민의 의견을 듣고 반영할 것이며, 국토종합계획 국민참여단의 운영 사례와 개선사항을 통해 효율적인 참여단 운영이 이루어질 것으로 기대함
 - 2020년 현재, 제5차 국토종합계획이 공표됨에 따라 각 시·도에서는 종합계획을 수립하고 있으며, 참여단 운영을 계획 또는 진행 중에 있음

그림 1 국토종합계획의 위상과 다른 계획과의 관계



자료: 대한민국 정부 2019, 4

2) 연구 목적

- 정책수립 참여제도의 유형과 사례를 살펴봄으로써 국민참여단의 중요성과 역할 제시
 - 국민이 참여할 수 있는 참여제도는 다양한 형태가 있으며, 방법에 따라 참여 가능 범위와 특징에 차이가 있음. 현대사회 여건이 변화함에 따라 국민들의 능동적 정책참여 의지는 높아지고 있으며, 이에 정책·계획수립 시 적절한 참여모델을 모색하고 국민참여단의 중요성을 제시하고자 함
- 국민참여단 사례를 통해 계획수립의 단계에 따른 국민참여단의 운영 방법과 주요 내용 제시
 - 국토종합계획 국민참여단 구성·운영 사례를 단계별 운영 방법과 주요 내용을 제시하여 현재 수립 중이거나 앞으로 수립할 계획에서 효율적 참여단을 운영과 의견을 반영하는데 기여하고자 함
- 효과적인 국민참여를 위한 개선방향 및 시사점 도출
 - 참여단의 효과적인 의견반영을 위해 국민참여단 운영 측면에서의 개선점을 제시하고 국토종합계획 수립 시 기획, 핵심가치 도출, 비전·목표 설정 등 각 단계에서 국민참여단의 의견 반영 정도 등을 살펴봄으로써 참여단이 나아갈 방향과 시사점을 종합적으로 도출하고자 함

02 정책수립 시 국민참여 제도의 유형과 사례

1) 정책수립과 국민¹⁾참여의 관계 변화

■ 국민참여 형태에 따른 수준의 변화

- Arnstein, S. H.(1969)는 국민참여 활동을 사다리로 표현하였으며, 계도단계(Mainpulation)부터 통제단계(Citizen Control)까지 총 8개의 단계를 제시하였음
 - 단계에 따라 하위 1, 2단계는 비참여의 형태이며, 3, 4, 5 단계는 형식적인 참여로 구분함. 6단계인 공동협력(Partnership)부터 실질적으로 참여자에게 권한이 주어지는 실질적 참여로 제시함

표 2 국민참여의 8칸 사다리

| 참여사다리 개념도 | | 단계별 주요 내용 | |
|-----------|--------------------------------|--------------------------------------|---|
| 8단계 | 시민통제단계 (Citizen control) | 실질적 참여 (Degrees of citizen power) | 1단계 : 일방적인 교육과 주민의 단순한 참석 등 목적달성을 위한 조정·조작 |
| | 7단계 | | 권한위임단계 (Delegated power) |
| 6단계 | 동반자단계 (Partnership) | 형식적 참여 (Degrees of Tokenism) | 3단계 : 일방적 정보제공으로 환류는 거의 없음 |
| 5단계 | 설득 또는 회유단계 (Placation) | | 4단계 : 형식적인 의식조사 등 의견수렴 |
| 4단계 | 상담 또는 의견수렴단계 (Consultation) | 비참여 (Nonparticipation) | 5단계 : 참여의 범위가 확대되지만 최종판단은 행정기관에서 이루어지며, 목적달성을 위한 설득 |
| 3단계 | 정보제공단계 (Informing) | | 6단계 : 공동협력으로 참여자의 주장을 협상하거나 의사결정을 하는 단계 |
| 2단계 | 교정단계 (Therapy) | | 7단계 : 특정한 사안에 있어 참여자가 결정권을 행사하고 권한을 가짐 |
| 1단계 | 계도단계 (Manipulation) | | 8단계 : 참여자 스스로 입안, 결정하고 평가까지 진행하여 통제하는 단계 |

자료: Arnstein 1969의 그림을 이용하여 저자 작성.

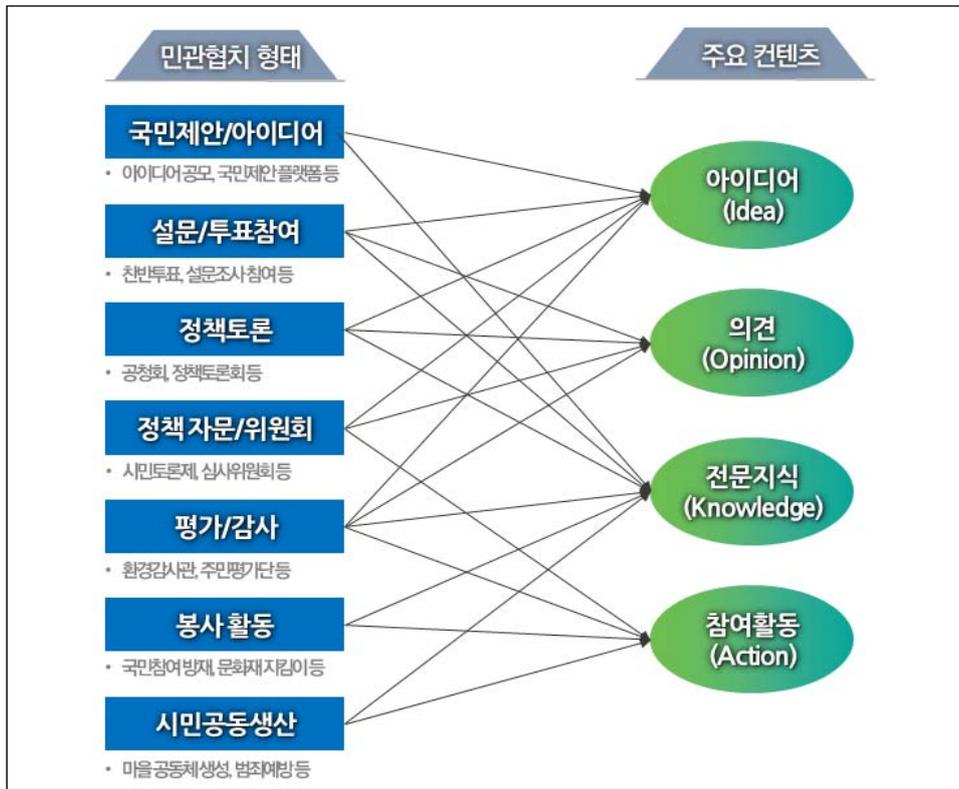
1) Arnstein, S. H.(1969)의 A Ladder Of Citizen Participation에서 Citizen은 시민의 의미로 해석되나, 본 연구에서는 참여 주체의 범위보다 정책수립에서의 실질적으로 참여함에 의미를 두며, 주민참여, 시민참여, 국민참여의 단어를 국민참여로 통일함.

- 제5차 국토종합계획의 국민참여단을 참여사다리 측면에서 구분한다면 6단계인 공동협력의 단계라 할 수 있음
 - 국가계획 수립 특성상 최종결정권을 갖거나 통제하지는 않으나, 국민참여단과 여러 차례의 분임토의를 거쳐 국토이슈, 정책과제 및 우선순위, 국가-지자체-국민의 역할 등을 논의하고 이를 바탕으로 국토계획 헌장 도출, 국토종합계획의 목표 및 전략 반영 등을 이룸
 - 8단계인 국민이 통제하는 단계는 실질적으로 마을기업 설립·운영과 같이 참여자 주체로 결정 및 모든 통제까지 이루는 단계임

■ 민관협치의 다양한 형태 측면에서 여러 가지 방법으로 참여와 공유를 이룸

- 국민이 정책과정에서 실제적으로 참여하는 형태는 국민제안·아이디어 제시, 설문·투표 참여, 정책토론 등 다양한 방법(정정화 외 2013)으로 참여가 가능하며, 방법에 따라 정책결정자에게 제공하는 주요 내용이 포함됨

그림 2 민관협치의 형태에 따른 주요 콘텐츠



자료: 정정화 외 2013, 34의 그림을 재구성해 저자 작성.

- 참여활동과 아이디어, 의견을 함께 포괄하는 민관협치의 형태는 제시되고 있지 않으나 여러 개의 활동을 함께 하는 경우 정책결정자에게 다양한 정보제공과 함께 참여를 이룰 수 있음

2) 정책 및 계획 수립 시 국민참여의 사례

■ 신고리 5·6호기 공론화 국민참여

- 공론화란 특정한 공공정책 사안으로 인해 발생할 수 있는 사회적 갈등에 대한 해결책을 모색하기 위해 여러 입장을 살피며 의견을 수렴하는 과정을 의미함
- 문재인 대통령의 공약으로 안전한 대한민국을 위한 ‘신고리 5·6호기 공사 중단’을 추진 하였으나 종합공정률 29%에 이르는 상황(17.5월)에서 그대로 공사를 중단하기보다 사회적 공론화를 통해 중단 여부를 결정하고자 함
- 국무총리 훈령으로 「신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정」을 제정하고, 국가가 직접 나서 공론화 위원회를 설치 및 운영한 사례로 공론화의 과정과 결과를 살펴보고자 함
- 공론화는 2017년 7월 공론화위원회가 공식 출범하였고 국민참여는 1차 설문조사에서 응답한 2만여 명 중 숙의과정 참여의사를 밝힌 500명을 무작위로 추출하여 대표단을 구성함. 구성에서 최종조사까지 약 1개월 운영
- 공론화는 신고리 원전 5·6호기 건설을 지속할지, 중단할지 여부에 한정하여 진행되었으며, 공사는 공론화 기간에 일시적으로 중지함

표 3 신고리 5·6호기 공론화 주요 일정 및 과정

| 공론화 주요 일정 | 숙의 과정 |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 공론화위원회 출범(7.24) • 홈페이지 개설(8.10) • 조사기관 선정(8.23) • 1차 조사(8.25~9.10) • 참여단 구성(9.13) • 오리엔테이션 및 2차 조사(9.16) • 참여단 숙의과정(9.16~10.15) • 이러닝 시스템 개시(9.21) • 종합토론회(10.13~15) - 3차 조사(10.13) 및 최종조사(10.15) | <ul style="list-style-type: none"> • 신고리 5·6호기 공론화 자료집 • 오리엔테이션(1일) • 종합토론회(2박3일) • 이러닝(e-learning) • 참여단 전용 Q&A |
| | <ul style="list-style-type: none"> • 공개토론회 • TV토론회 • 미래세대토론회 • 이해관계자 간담회 • 전문가집중토론회 |

자료: 신고리 5·6호기 공론화위원회 2017b의 자료를 재구성해 저자 작성.

- 공론화의 성과 중 하나로는 설문조사 응답자 중에서 대표단을 구성했음에도 불구하고 의견을 유보했던 35.8%가 마지막에 3%로 줄었다는 점임. 또한 최종 결과가 본인 의견과 다르게 나왔다 해도 존중할지에 대한 응답으로 93.2%가 존중하겠다고 답변하여 결과의 수용성이 높은 것으로 나타남

- 공론화 결과 신고리 원전 5·6호기 건설은 재개하는 것으로 되었으나, 원전에 대한 중단과 재개의 태도가 갈라져 탈원전에 대한 본질적 갈등을 해소하는 방법이 되지는 못함. 또한, 하나의 사안을 찬성, 반대로 의논하여 단일의 결과를 도출하는 것을 목적으로 하는 만큼 모두를 위한 하나의 공감대 형성에 어려움이 있음
- 공론화 과정에서 숙의를 이루어내고 그 결과를 실제 정책에 반영했다는 것에 큰 의미가 있음

■ 제주도 미래비전 도민계획단

- 제주도는 2006년 특별자치도로 승격되고 「제주특별자치도설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법」이 제정되었으며, 지역적 자치권이 고도화된 지역으로 제주도에서 운영한 도민계획단의 사례를 살펴보고자 함
- 제주도는 제주미래비전(2015)을 최상위 전략계획으로 채택하기 위해 도민이 참여하는 협치 체계를 구축하여 도민계획단을 구성·운영하였으며, 도민계획단과 더불어 청소년소년계획단을 함께 운영함
- 도민계획단은 10일간 공모하여 100명 선발(청소년 대표 20명), 운영회의는 약 3개월간 진행하였고 총 6차 회의를 진행하였음

표 4 제주도 미래비전 도민계획단 운영 절차(2015)

| 일시(기간) | 주요 내용 | 비고 |
|-------------|-----------------------------------|--------------------------------|
| 4.13.~4.22. | 도민계획단 공모 | 청소년계획단은 4.16.~4.30, 15일간 공모 진행 |
| 5.9. | 도민계획단 위촉식 및 1차 회의: 제주의 자산 및 가치 찾기 | 도민계획단, 청소년계획단 참여 |
| 5.16. | 2차 회의: 제주의 현안 이슈 나누기 | 도민계획단 참여 |
| 5.23. | 3차 회의: 제주의 미래상 찾기(I) | 도민계획단, 청소년계획단 참여 |
| 5.30. | 4차 회의: 제주의 미래상 찾기(II) | 도민계획단 참여 |
| 6.13. | 5차 회의: 제주의 미래비전 정하기 | 도민계획단 참여 |
| 6.20. | 6차 회의: 제주미래비전 전달식 | 도민계획단, 청소년계획단 참여 |

자료: 제주미래비전연구단 2015의 자료를 이용해 저자 재구성.

- 각 회차 회의별 주제에 따라 경제·일자리, 도시·주택·교통·인프라, 문화·관광, 사회·복지·공동체, 환경·에너지, 청소년 분과를 나누어 진행하는 방식으로 퍼실리테이터를 진행자로 도입, 집중력 있는 회의를 유도하였음
- 최종결과물로 도민이 만드는 제주의 미래비전과 정책방향을 도출하였으며, 이는 비전전달식을 통해 도민·청소년계획단 활동보고와 함께 계획수립권자에게 전달됨
 - 미래비전과 정책방향은 비전슬로건·핵심가치·중심가치, 분과별 정책방향을 도출하였음. 도민계획단이 제시한 핵심가치는 ‘청정’과 ‘공존’으로 실제 본보고서에 적용하였음
- 도민계획단이 도출한 결과를 실제 정책보고서에 반영한 부분과 그 외 퍼실리테이터를 도입한 6차례의 원만한 회의 진행, 최종회의까지 높은 참여율 등 실제 실효성이 있었음
 - 공간적 범위가 제주도 한정이면서 도민계획단 참여자가 제주도에 대해 잘 아는 주민이므로 계획에 대한 기본적인 이해도가 높았으며, 40여 일 동안 운영하며 짧은 기간에 압축적인 회의 진행으로 참여율과 집중도가 높아졌다고 사료됨

3) 국민참여 유형과 제5차 국토종합계획의 국민참여

■ 국민참여 유형에 따른 참여의 형태와 성격

표 5 국민참여 유형과 제5차 국토종합계획 국민참여단

| 구분 | 정보공유 | 능동성 | 협의방안 | 참여시기 | 참여범위(주제) | 참여주체 |
|-------|------|-----|--------------------|--------------------|---------------------|---------------|
| 국민제안 | - | △ | 의견 청취 | 필요 시 | 특정현안 | 불특정 국민 |
| 여론조사 | - | - | 의견 청취 | 필요 시 | 특정현안 | 불특정 국민 |
| 공론화 | ○ | ◎ | 의견 논의 (찬성·반대 등) | 계획·사업 등 확정 전 | 특정현안 | 현안과 관련된 국민 |
| 공청회 | △ | ○ | 의견 청취 | 계획 확정 전 | 계획의 결과 | 관련 국민 |
| 시민참여단 | ◎ | ◎ | 토론 및 협의 | 계획 수립 초기 ~방향 설정 | 계획 전반적 내용 | 관련지역 국민 |
| 국민참여단 | ◎ | ◎ | 토론 및 협의 | 계획 수립 초기 ~방향 설정 | 계획 전반적 내용 (국가계획) | 불특정 국민 |

자료: 저자 작성.

- 기존 국민제안, 여론조사, 공청회 등은 정보공유의 측면에서 서로 활발히 교환하는 방식보다 목적을 위해 정보나 의견을 참여 주체에게 수집하는 형태임. 특히, 국민제안과 여론조사는 필요 시 특정 현안에 대해 진행되는 경우가 대부분이므로, 국민의 의견 반영보다 여건이나 기초자료로 활용하는 경우가 많음

- 공론화는 특정 현안에 대해 참여자의 공감대를 형성하고 의견을 수용하는 방안으로 참여자가 적극성을 가지고 참여하며, 진행에 따라 활발한 의견논의가 이루어질 수 있음
 - 특정 주제나 현안으로 하는 것이 많으며, 주제가 어느 정도 방향성이 설정된 후에 최종적으로 결정하는 부분에 있어 의견을 반영하는 형태임. 참여자 또한 현안이나 주제와 직접적으로 관련된 사람이 대부분 관심과 적극성을 가지고 있음
- 시민참여단과 국민참여단은 정보를 상호 활발하게 교류하고 실제 반영하는 점과 이를 위해 토론 및 협의를 통해 공감대를 형성하고 계획에 대한 사항을 결정하는 것이 동일함. 다만, 참여 주체에 대해 시민참여단은 해당 시(市), 도(道)에 거주하는 지원자이며, 국민참여단은 전 국민을 대상으로 한다는 차이점이 있음
- 국민참여단은 국민들과 함께 계획을 수립하는 측면에 있어 기존 여론조사, 공청회 등 상호 정보교류가 보다 활발하고, 더 능동적인 참여가 이루어지며 참여 범위 또한 광범위함. 따라서 참여의 개념에서 기존보다 더 나아갔다고 할 수 있음

■ 국민참여단은 아이디어, 의견제공 등 다양한 형태의 참여와 공유를 이룸

- 제5차 국토종합계획 국민참여단은 분임토의 주제에 따라 제안·아이디어를 제시·공유하고, 회의마다 회의주제를 바탕으로 설문조사를 진행함. 또한, 토론시간을 구성하여 조별 토론을 진행하였으며, 참여한 구성원 모두는 보수를 바라지 않고 국토종합계획 수립에 기여한다는 명예직으로 적극적인 참여를 이루어냄
- 국민참여단으로 국민의 아이디어, 의견, 전문지식, 참여활동 모두를 유도하였다고 할 수 있음

■ 일방적인 정보전달에서 벗어나 국민들의 정책·계획 수립 관심도와 능동적 참여의지 반영

- 제5차 이전의 국토종합계획에서는 의견공유나 반영이 수월하지 않은 공청회만 진행하였다면, 이번 제5차 국토종합계획에는 수립 단계부터 국민참여단을 모집·운영하여 국민의 실질적인 참여를 이루어냄. 이는 앞서 참여의 사다리, 참여의 형태 측면에서도 적극적인 참여와 활발한 의견공유를 이루었다고 할 수 있음
- 실제 모집 시 330명이 넘는 국민들이 지원하였으며, 선정된 170명 중 2018년 11월 1차 회의를 시작으로 2019년 2월 2차, 2019년 4월 3차 회의에 2회 이상 참여한 인원은 95명으로 계획수립 관심도와 참여의지가 높다는 것을 알 수 있음

03 제5차 국토종합계획에서 국민참여의 역할과 성과

1) 제5차 국토종합계획 국민참여단 목적

■ 국민의 의견을 적극적으로 수렴한 국민 소통·협력형 계획 수립

- 제5차 국토종합계획은 소통·협력적 계획으로 수립하기 위하여 관계부처, 지자체, 국책·지역연구기관이 참여하는 연구단을 구성하였으며, 특히 다양한 소통방식을 통해 국민의 의견을 적극적으로 수렴하고자 함

그림 3 제5차 국토종합계획의 역할



자료: 대한민국 정부 2019, 19.

- 국민의견 수렴의 방법 중 하나로 국민참여단을 구성하여 참여단 회의를 통해 국토 미래비전, 추진전략에 대해 의견을 공유하고 국민참여단이 제안한 주제(균형발전, 환경 등)를 바탕으로 도출된 의견을 국토종합계획에 적극적으로 반영함

2) 국민참여단의 운영

■ 국민참여단 운영 절차

- 국민참여단은 운영방안을 위한 자문회의를 시작으로 전국적인 모집 홍보 이후 총 3회에 걸쳐 회의를 진행함

표 6 국민참여단 운영 절차

| 일시 | 일정 | 주요 내용 |
|---------------------|-------------------|--|
| 2018.7.20.~ 9.8. | 실무자문회의 | • 국민참여단 및 퍼실리테이터 운영방안 등 논의 |
| 2018.8.27. ~ 9.27. | 모집공고 및 모집 | • 전국 8.27.~9.16, 제주 9.20~9.27. |
| 2018.9.14. ~ 10.17. | 퍼실리테이터 교육 및 모집 | • 퍼실리테이터에 대한 이해와 분임토의 체험, 국민참여단 운영 시 보완사항 도출 |
| 2018.11.17. | 1차 회의 | • 국토 미래 비전, 핵심추구 가치, 추진전략 등 논의 • 위촉장 수여 |
| 2018.2.23. | 2차 회의 | • 국토 균형발전의 현황과 해법 논의 • 국민참여단이 제안한 주제로 토의 • 제2차 국민참여단 회의 주제: 균형발전 |
| 2019.4.20. | 3차 회의 | • 국민참여단이 제안한 주제로 토의 • 제3차 국민참여단 회의 주제: 환경 • 감사장 수여 |

자료: 저자 작성.

■ 다양한 지역, 연령 등을 고려한 국민참여단 구성과 선정

- 국민참여단은 국토종합계획 홈페이지와 전국 지자체 홈페이지 공지를 통한 신청으로 이 메일 및 팩스로 접수를 진행함

표 7 국민참여단 모집 공고 내용

| 구분 | 내용 |
|------|---|
| 신청자격 | 국민 누구나 참여 가능(나이 제한 등 없음) |
| 모집기간 | 2018. 8.27.(월)~9.16.(일)(21일 간)/ 제주도 2018.9.20.(목)~9.27.(목) |
| 활동기간 | 위촉일~2019년 말 |
| 활동혜택 | 명예직으로 위촉장 수여 |
| 선정기준 | 신청자 중 지역, 연령 등을 고려하여 선정 |
| 선정방법 | 제5차 국토종합계획 전용 홈페이지(www.cntp.kr)에서 신청서 다운로드 후 담당자 메일 또는 팩스 발송 |

자료: 국토교통부, 국토연구원 2018.

- 국민참여단은 랜덤합수를 이용한 무작위로 총 170명을 선정함
 - 지역별 최소인원 5명을 설정하여 1차 85명을 선정하고 성별·연령을 고려하여 추가 85명을 무작위로 선정함
 - 성별로 보면 여성 69명, 남성 101명으로 남성이 많았으며, 연령별 분포는 50대가 47명, 40대가 34명, 30대가 32명, 60대가 31명 순임
 - 전체적으로 정책에 관심이 많은 30~50대 지원이 많았으며, 이에 따라 구성인원도 30~50대가 많음

그림 4 국민참여단 모집 온라인 홍보



■ 효율적·효과적인 의견수렴을 위한 준비

- 국민참여단 회의는 분임토의 방식으로 진행하였으며, 효율적·효과적인 진행을 위해 퍼실리테이션을 도입하였음
 - 퍼실리테이션을 활용한 지역계획 수립 시 만족도 및 실현성이 높으며, 일반적인 회의보다 의견도출과 의사결정이 효과적임(이수암 2019)
 - 퍼실리테이터는 퍼실리테이션을 진행하는 전문가로 참여자의 의견이 표출되고 정리되는 과정에 이르기까지 왜곡하지 않고 중립적인 회의 진행자 역할을 함
- 퍼실리테이션 진행을 위해 국민참여단 회의 1주 전마다 회의 주요 내용과 회의를 통해 도출하고자 하는 결과물 등에 대해 퍼실리테이터 교육을 진행함
- 국민참여단의 역할과 규칙을 미리 정립하여 퍼실리테이터 및 참여단에게 공유하였으며, 역할과 규칙을 준수할 것을 정하였음

표 8 국민참여단 참여규칙

| 국민참여단 참여규칙 |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 국민을 대표하는 국민참여단으로서 책임감을 가지고 성실하게 참여하겠습니다. • 제5차 국토종합계획에 대해 충분히 이해하고, 토의과정에서 객관적이고 합리적인 의견을 제시하겠습니다. • 거주하는 지역문제만을 이야기하기보다는 우리나라 국토가 앞으로 나아가야 할 바람직한 방향에 대해 논의하겠습니다. • 퍼실리테이터의 안내를 잘 따르고, 동료의 의견을 경청하며 원활한 토의가 진행될 수 있도록 하겠습니다. • 안전사고가 발생하지 않도록 유의하겠습니다. |

자료: 국토교통부, 국토연구원 2018.

표 9 국민참여단 토의절차

| 국민참여단 회의 토의규칙 |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 서로 생각이 다를 수 있음을 인정하고 존중합니다. • 말할 때와 들을 때를 존중하고 내 의견을 상대방에게 강요하지 않습니다. • 한 사람이 말할 때는 끼어들지 않으며, 잘 듣고 발언 순서를 지킵니다. • 다른 사람들도 충분히 말할 수 있도록 주어진 발언시간을 지킵니다. • ‘생각나누기’, ‘질문하기’, ‘듣기’ 등에 적극적으로 참여합니다. • 원활한 진행을 위해 진행자와 퍼실리테이터의 안내를 잘 따릅니다. |

자료: 국토교통부, 국토연구원 2018.

■ 국민참여단 회의 개최 및 의견수렴

- 1차 회의는 2018년 11월 17(토)에 개최하였으며, 6시간 30분 동안 국토 문제와 향후 국토 이슈, 국토 미래비전과 추구가치, 국토발전 추진전략 및 정책과제를 주제로 총 3차례의 분임토의를 거쳤음

표 10 1차 국민참여단 회의 프로그램

| 내용 | 시간 | 주요 내용 |
|----------------------|-------------|---|
| 등록 및 중식 | 11:00~12:00 | 등록 및 중식 |
| 국민참여단 개회 | 12:00~12:10 | 개회 및 소개 |
| | 12:10~12:20 | <ul style="list-style-type: none"> • 개회사 김현미 국토교통부장관 • 환영사 강현수 국토연구원장 |
| | 12:20~12:30 | 위촉장 수여 |
| 국토종합계획 이해하기 | 12:30~13:00 | 국민과 함께 만드는 「제5차 국토종합계획」 |
| 질의응답 | 13:00~13:20 | 발표 관련 질의응답 |
| 1차 분임토의 | 13:20~14:05 | 국토의 문제와 향후 국토 이슈 논의 |
| 공유하기 | 14:05~14:20 | 1차 분임토의 내용 전체 공유 |
| 휴식 | 14:20~14:35 | 휴식 |
| 10대 청소년들이 생각하는 우리 국토 | 14:35~14:45 | 청소년 설문조사 내용 공유 |
| 2차 분임토의 | 14:45~15:25 | 국토 미래비전과 추구가치 논의 |
| 공유하기 | 15:25~15:40 | 2차 분임토의 내용 전체 공유 |
| 휴식 | 15:40~15:55 | 휴식 |
| 3차 분임토의 | 15:55~17:00 | 국토발전 추진 전략 및 정책과제 논의 |
| 설문조사 | 17:00~17:10 | 설문조사 |
| 평가 및 소감 | 17:10~17:20 | 분임 내 평가 및 소감나누기 |
| | 17:20~17:25 | 전체 공유 |
| 폐회 | 17:25~17:30 | 향후 일정 안내 및 폐회 |

자료: 국토교통부, 국토연구원 2018.

- 국민참여단은 1차 분임토의 결과 국토 문제로 격차문제를 가장 심각하게 생각하였으며, 국토 이슈로 인구변화를 가장 중요한 이슈로 선택함
- 2차 분임토의 결과 국토자원과 환경, 균형발전, 삶의 질, 안전에 대한 가치를 중요하게 생각하였으며, 국토 미래상 실현을 위한 핵심 추구 가치로 균형발전, 사회통합, 포용 등을 선정함. 특히, 2030년과 2040년의 핵심 추구가치로 삶의 질, 균형발전, 행복을 선정함
- 3차 분임토의 주제인 추진전략으로는 “세계와 하나되는 평화국토 실현”을 가장 중요한 전략으로 선택함
- 2차 회의는 1차 회의를 진행한 3개월 후인 2019년 2월 23일(토)에 개최하였으며, 1차 국민참여단 숙의결과와 그동안 진행한 국민의식조사, 균형발전에 대한 지식을 공유하고 토의 주제로 지역 간 격차 유형과 해소 방안, 균형발전의 분권화와 국가-지자체-국민의 역할에 대해 논의함
 - 지역 간 격차 유형으로 가장 심각한 유형은 수도권과 비수도권이라고 생각하였으며, 해소 방안으로 교육, 일자리, 인프라, 공공서비스 등 다양한 측면의 정책 아이디어를 제안함
 - 균형발전을 위한 주체별 역할에 대한 주요 의견으로 지방자치단체는 홍보, 예산의 투명성 확보, 주민·공무원 역량 강화를 위한 교육 실시 등을 제시하였으며, 지역주민의 역할로 시민감시단 운영, 주민의견 수렴 체계 활성화, 주요 사업에 대한 공론화 등 직접적인 주민 참여 의지를 높여야 한다고 제시함
- 3차 회의는 2019년 4월 20일(토)에 개최하였으며, 환경을 주제로 깨끗한 국토환경 만들기 에 대한 지식 공유와 향후 20년 주요 국토 환경이슈와 환경문제 해결을 위한 역할, 깨끗한 국토와 아름다운 국토를 만들기 위한 의견, 국토계획 현장 수립에 대해 논의를 진행함
 - 국민참여단은 향후 20년 주요 국토 환경 이슈로 대기환경(미세먼지)과 쓰레기, 기후변화 등이 가장 심각할 것이라고 생각하였으며, 이를 해결하기 위해 국가는 강력한 규제와 실효성·일관성 있는 정책 마련, 국민은 교육과 정책에 적극적 참여와 생활 속 실천을 이행해야 한다고 제시함
 - 미세먼지 저감을 위해 생활 불편과 경제적 비용 지불 여부에 대해 국민참여단의 54%가 모두 감수할 수 있으며, 생활불편에 대한 감수는 어려우나 비용부담은 감수할 수 있다고 응답한 비율은 20%임. 종합하면 환경개선을 위해서는 금전적인 부담이 가능하다는 비율이 74%로 환경에 대한 관심과 개선 의지가 매우 높음을 알 수 있음
 - 국민참여단을 대상으로 「국토계획 현장(안)」 6대 핵심가치에 대한 우선순위 투표 결과 포용, 환경, 균형, 협력, 공유, 경쟁력 순으로 나타남

3) 국민참여단의 성과

■ 국토계획현장 수립

- 현장은 ‘어떠한 사실에 대하여 약속을 이행하기 위하여 정한 규범’으로써 국토종합계획을 위한 현장을 국민참여단 회의 주요결과를 토대로 함께 도출하고 우선순위를 선정하여 제5차 국토종합계획의 방향성을 논의하고 공감대를 형성함

그림 5 국토계획현장



표 11 국민참여단 주요 회의결과와 국토계획현장 도출

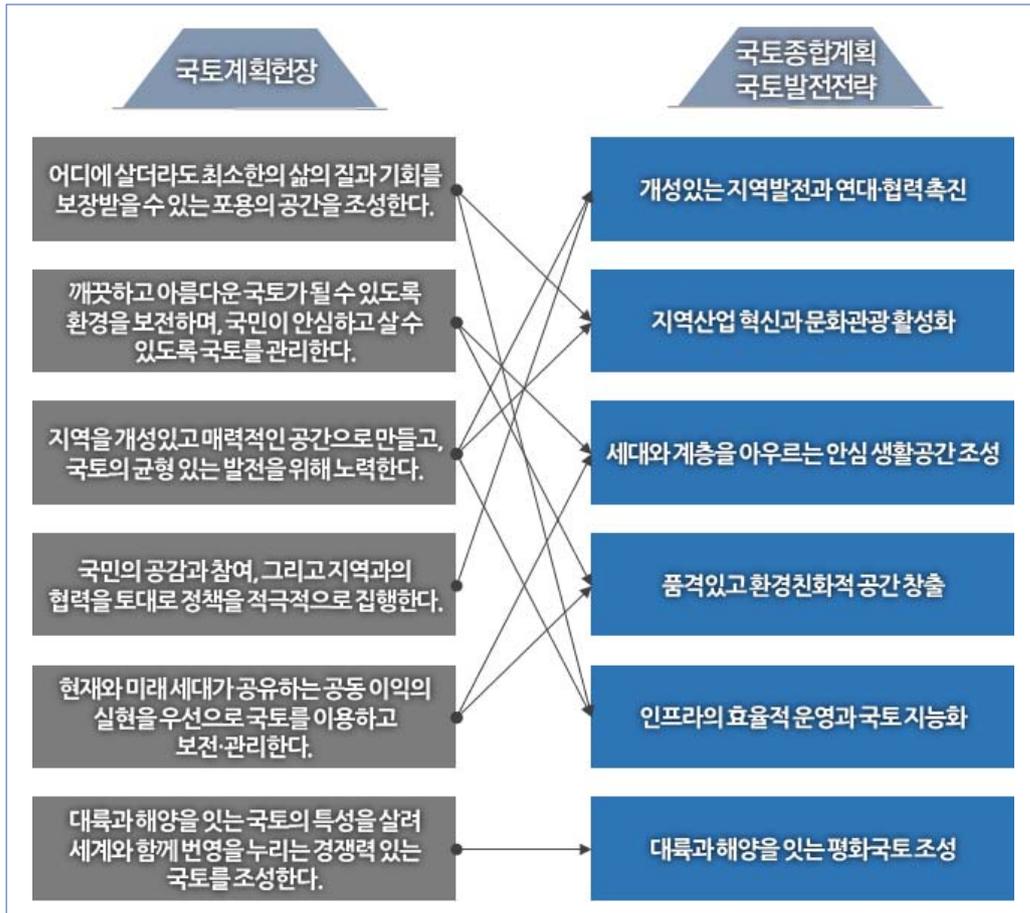
| 구분 | 주요 회의결과 | 키워드 | 국토계획현장 |
|-------|------------------------------|------------|---|
| 1차 회의 | 핵심 추구 가치선정: 균형발전, 사회통합, 포용 | 균형발전과 포용 | • 어디에 살더라도 최소한의 삶의 질과 기회를 보장받을 수 있는 포용의 공간을 조성한다. |
| | 주요 전략: 세계와 하나 되는 평화국토 실현 | 글로벌, 평화 | • 대륙과 해양을 잇는 국토의 특성을 살려 세계와 함께 번영을 누리는 경쟁력 있는 국토를 조성한다. |
| 2차 회의 | 균형발전: 직접적인 주민 참여 의지, 정책의 적극성 | 공감, 참여, 협력 | • 국민의 공감과 참여, 그리고 지역과의 협력을 토대로 정책을 적극적으로 집행한다. • 지역을 개성 있고 매력적인 공간으로 만들고, 국토의 균형 있는 발전을 위해 노력한다. |
| 3차 회의 | 깨끗한 국토: 환경개선에 대한 적극적 의지와 이행 | 미래, 환경 | • 깨끗하고 아름다운 국토가 될 수 있도록 환경을 보전하며, 국민이 안심하고 살 수 있도록 국토를 관리한다. • 현재와 미래 세대가 공유하는 공동 이익의 실현을 우선으로 국토를 이용하고 보전·관리한다. |

자료: 저자 작성.

■ 실제 국민의견을 반영한 국토종합계획 수립

- 국토계획현장의 내용을 고려하여 국토계획의 발전전략을 수립함으로써 국민과 함께 만들어가는 국가정책을 실현함

그림 6 국토계획현장 키워드·핵심내용의 국토종합계획 국토발전전략 반영사항



자료: 저자 작성.

- 현장의 각 항목의 키워드와 핵심내용을 고려하여 최소 1개, 최대 3개의 발전전략에 반영되었으며, 총 6개의 국토전략에 모두 반영됨. 최종적으로 현장의 내용은 전략별 다양한 추진계획을 통해 실현될 수 있도록 함
- 국민참여단 의견이 직접 현장에 수록되고 국토종합계획에 실제 반영된다는 점에서 동반자적 참여를 이루었으며, 참여단 모두의 공감대를 형성함

04 결론 및 정책제언

1) 결론 및 시사점

■ 제5차 국토종합계획 수립에 국민의 의견을 적극적으로 반영

- 앞서 수립된 국토종합계획은 전문가들이 만들고 공청회를 통해 진행되는 일방적 소통이었다면, 제5차 국토종합계획은 함께 토론하고 결과를 도출하여 실질적으로 의견을 반영함
- 국토교통부(2018)에 따르면 이후 수립되는 국토계획은 직접적인 참여를 통해 수립할 수 있도록 할 것이며, 참여 국민들은 주체 의식을 가질 수 있는 기회로 만족도가 높으며, 앞으로 지속적인 참여가 필요하다고 제언함
- 제5차 국토종합계획의 계획지침에 따라 앞으로 부문·지역의 중장기 계획 수립에서 국민의 의견을 반영하도록 함

■ 제5차 국토종합계획 국민참여단으로 정보전달을 넘어선 협의를 통한 국민의 참여 달성

- 현재 국토종합계획 수립의 법정 절차상에는 공청회를 진행하도록 되어 있으며, 국민참여단 운영은 법정절차가 아님. 그러나 제5차 국토종합계획에서는 국민의 의견을 듣고 함께 만들어가는 계획 수립을 위해 국민참여단을 운영하였으며, 양방향으로 소통하며 진행함
- 찬성과 반대의견을 나누고 조정하는 공론화와는 달리 자유롭게 의견을 제시하고 서로 이해와 공감대 형성을 통해 다양한 의견을 종합하였으며, 일반 여론조사와는 달리 정해진 문항에 답변하는 것이 아닌 국민들의 자유로운 생각과 의견을 받아들임
- 이는 기존보다 한 단계 더 나아간 능동적인 참여를 이루었다고 할 수 있으며, 국가의 종합계획이 국가에서 수립하고 국민들은 받아들이는 일방적인 방식을 벗어나 계획의 틀과 방향성을 함께 논의하여 정하고 만들어나가는 것에 큰 의의가 있음
- 앞으로 더 많은 공감대 형성과 실질적으로 함께 수립하는 계획이 되기 위해서는 다양한 단계에서의 참여 방안을 고려하고, 실제 함께 수립한 계획이 실현되는 과정과 결과를 참여한 국민과 공유하여 체감할 수 있는 방안이 필요함

2) 개선방향 및 정책제언

■ 국민참여단 구성·운영의 한계 및 보완점

- 국민참여단 구성인원의 연령, 관심사, 이해도가 다양하므로 누구나 쉽게 접근하고 이해할 수 있도록 준비하는 기간이 필요함. 따라서 계획수립 초기 단계부터 운영방안을 수립하고 구성을 진행해야 원활한 의견수렴이 가능함
- 핵심가치, 발전전략 등 의견의 적정성 및 적합성 등을 고려하여 선택적으로 수렴하거나 논점이 흐려지지 않도록 지속적인 유도를 해야 함. 또한 공간 구상 등 지역적 문제로 인해 논쟁이 될 수 있는 부분 등은 의견 수렴 및 반영하기에 한계가 있음
- 공통의 의견을 수렴할 수 있는 핵심가치, 발전전략을 위주로 논의하고 공간전략과 정책과제는 전문가가 수립하되 국민의 의견이 담긴 핵심사항은 포함될 수 있도록 함

표 12 수립 단계별 국민참여의 참여도 및 반영도

| 구분 | 이해도 | 참여도 | 반영도 | 비고 |
|--------|-----|-----|-----|--|
| 핵심가치 | ◎ | ◎ | ◎ | • 회의 주제로 활발한 논의와 반영 가능 |
| 비전과 목표 | ◎ | ○ | ○ | • 광범위한 주제로 사전 방향성 설정 필요 |
| 발전전략 | ◎ | ◎ | ◎ | • 회의 주제로 활발한 논의와 반영 가능 |
| 정책과제 | ○ | △ | △ | • 전략의 주요사항이 포함될 수 있도록 함 |
| 공간전략 | △ | - | △ | • 전체적 방향의 공감대 형성, 발전전략과 핵심가치가 포함될 수 있도록 설정 |

자료: 저자 작성.

■ 국민참여단의 이해도 제고와 국민 의견 적극 반영을 위한 개선 사항

- 국민참여단의 효율적 운영을 위해 국민참여단 운영 매뉴얼 또는 가이드라인 수립이 필요함. 현재 국민참여단 운영과 시민참여단 사례보고서는 있으나 중앙부처에서 제시하는 명확한 매뉴얼이나 가이드라인이 없는 실정으로 지속적인 국민참여 운영을 위해서는 정형화된 매뉴얼 및 가이드라인이 필요함
- 계획수립의 단계별, 기간별 수행사항과 유의점, 예시 등으로 구성하여 계획을 수립하는 책임자가 변경되어도 지속적이고 효율적인 운영이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있음

참고문헌

- 국토교통부. 2018. 국민과 함께 국토의 새로운 미래 만든다, 11월 18일. 보도자료.
https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?id=95081567 (2020년 12월 21일 검색).
- 국토교통부, 국토연구원. 2018. 국민과 함께 만드는 국토종합계획. 제5차 국토종합계획 국민참여단회의, 11월 17일. 서울: 세종문화회관.
- 대한민국정부. 2019. 제5차 국토종합계획(2020~2040).
<https://www.gov.kr/portal/gvrnPublish/view/H1912000000138099?policyType=G00303&srchTxt=제5차국토종합계획> (2020년 12월 21일 검색).
- 신고리 5·6호기 공론화위원회. 2017a. 신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사 보고서. 신고리 5·6호기 공론화위원회.
_____. 2017b. 신고리 5·6호기 공론화 자료집. 신고리 5·6호기 공론화위원회.
- 이수암. 2019. 퍼실리테이션(Facilitation)을 활용한 도시정책 시민계획단 운영방안. 워킹페이퍼 제25호. 세종: 국토연구원.
- 장원경, 이선우, 김광구. 2018. 공공갈등관리를 위한 주민참여제도 개선방안 연구. 저스티스 제166권: 257-300.
- 정정화, 은재호, 정명운, 남재걸. 2013. 민관협치 강화를 위한 국민참여 모델 개발 및 법적 근거 연구. 서울: 안전행정부.
- 제주미래비전연구단. 2015. 제주미래비전 도민계획단활동백서. 제주: 제주발전연구원
- Arnstein, S. R. 1969. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners* 34 no.2: 216-224.

국토연구원 Working Paper는 다양한 국토 현안에 대하여 시의성 있고 활용도 높은 대안을 제시할 목적으로 실험정신을 가지고 작성한 짧은 연구물입니다. 투고된 원고는 정해진 절차를 거쳐 발간되며, 외부 연구자의 투고도 가능합니다. 공유하고 싶은 새로운 이론이나 연구방법론, 국토 현안이나 정책에 대한 찬반 논의, 국내외 사례 연구나 비교연구, 창의적 제안 등 국토분야 이론과 정책에 도움이 될 어떠한 연구도 환영합니다.

투고를 원하시는 분은 국토연구원 연구기획·평가팀(044-960-0582, jhkim@krihs.re.kr)으로 연락주십시오. 채택된 원고에 대해서는 소정의 원고료를 드립니다.

WP 20-20

제5차 국토종합계획 수립과정의 국민참여 사례분석 및 향후 과제

연구진 강민석
발행일 2020년 12월 31일
발행인 강현수
발행처 국토연구원
홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2020, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체가 적용되어 있습니다.

