

옛 대한방직 부지 관련 시민공론화위원회 권고문

□ 제안 배경

도시의 주인은 시민이고 전주시의 미래를 결정할 권리 또한 시민에게 있습니다. 옛 대한방직 부지 관련 시민공론화위원회(이하 ‘시민공론화위원회’라 함.)는 석 달간의 준비 기간을 거쳐 2020년 5월 28일부터 2021년 2월 24일까지 옛 대한방직 부지의 활용방안을 두고 시민의 의견을 수렴하여 사회적 합의를 끌어내고자 공론화를 추진했습니다. 해당 부지개발은 전주시민에게 미치는 영향이 중대하고 의견이 다양하다는 점에서 모든 가능성을 열어두고 이의 활용방안을 모색하는 것을 원칙으로 삼았습니다.

시민공론화위원회는 공론화의 핵심 요건인 대표성, 숙의성, 중립성 그리고 공정성을 확보하기 위하여 ‘시나리오 워크숍’과 ‘시민참여단 공론조사’의 두 단계를 거쳤습니다.

시나리오 워크숍 참여자들은 미래 가치, 지역 사회에의 긍정적 영향 그리고 실현 가능성을 중심에 두고 사흘간의 숙의 토론회를 진행했습니다. 또한, 참여자들은 시민공론화위원회가 제시한 5대 의제를 중심으로 하여 최종 3가지의 시나리오를 마련했습니다. 3가지 시나리오 모두는 단일 용도가 아닌 주거시설, 상업(업무)시설, 녹지 등 공공시설로 복합 구성할 것과 계획이득환수 등을 위한 사전협상제도의 마련을 공통으로 포함하고 있습니다.

시민참여단은 성·연령·지역별 비례할당 무작위 추출방식으로 전주시민 1,500명을 선정한 후 참여의향을 밝힌 120명으로 구성하였고, 최종 99명이

참석하였습니다. 시민공론화위원회에서는 시민참여단의 이해를 위해 자료집과 영상물을 사전 배포하였습니다. 시나리오에 대한 설명 영상물은 각 시나리오 그룹 대표자들이 직접 제작하였습니다. 시민참여단 속의 토론회는 전체 토론과 조별 토론방식으로 진행하여 최종 결과를 도출했습니다.

시민공론화는 찬·반을 다투는 단순한 공론조사를 넘어 옛 대한방직 부지의 바람직한 미래상과 공간 구성, 개발로 인하여 주변에 미치는 영향과 문제점 등을 다양하게 검토하는 방향으로 추진되었습니다. 주요 의제는 △ 용도변경 여부 및 가능성 △ 용도 유지 또는 변경 시 개발 방향 △ 계획이득 환수 방향(기부채납 포함) △ 기반시설의 적정성 및 수용 가능성 △ 지역 상권에 미치는 영향 등입니다.

이에 시민공론화위원회는 이와 같은 과정을 통해 도출된 결과를 바탕으로 옛 대한방직 부지의 개발 방향에 대해 다음과 같이 권고합니다.

☐ 권고 사항

- 시민참여단 공론조사 결과, 시나리오 B에 대한 지지도가 높았음을 고려하되 시나리오 A와 C도 지지도가 보통 이상이므로 이에 담긴 시민 의견도 충분히 고려해야 합니다.
- 각각의 시나리오에 대한 의견 조사(5점 척도) 결과, 평균 지지도는 A가 3.47점, B는 3.98점, C는 3.37점으로, 모두 보통(3.0) 이상이었음. 한편, ‘매우 지지한다’와 ‘지지한다’를 합한 지지율은 A가 49.9%, B는 73.9%, C는 43.4%로 시나리오 B에 대한 지지율이 상대적으로 높았음.

- 시나리오 B는 용도변경 시 토지의 40%를 계획이득으로 환수할 것을 제시하고 있으며, 단일 용도가 아닌 주거시설, 상업(업무)시설, 녹지 등 공공시설로 복합 구성하여 조화롭게 배치할 것을 포함하고 있음.
- 시나리오 B에 있어, 상업용지로의 용도변경이 수반되어야 하는 중심 시설의 적정 비율은 시민참여단 조사결과, 40%이상 ~ 60%미만이 40%로 가장 높았음.

○ 용도지역 상향과 개발사업으로 발생하는 이득은 법령에 따라 제정된 ‘도시계획변경 사전협상 지침’에서 정하는 기준에 따라 계획이득 환수, 기부채납, 공공기여 방식을 적용한 후 토지와 현금, 시설 등 다양한 형태로 환수해야 합니다.

- 공론화에 참여한 시민들은 용도변경 등에 따른 계획이득과 개발에 따른 과도한 사적 이익의 발생에 대해 우려하였으며, 모든 시나리오에서 계획이득 등에 대한 환수의 필요성을 강조하고 있음. 또한, 시민참여단은 개발 시 중요하게 고려되어야 할 사항으로 ‘계획이득환수’를 높게 요청함. (4.40점/5.0점)
- 계획이득의 환수 방안에 대한 시민참여단 조사결과, 토지·현금·시설 모두를 포함하는 방안(28.3%), 토지(26.7%), 현금(26.7%)으로 나타남.

○ 대단위 개발에 따른 기반시설의 용량 초과가 예상되며 교통 혼잡 문제를 우선으로 고려하여 대책을 수립하되 광역적 차원에서 검토해야 합니다.

- 개발 시 중요하게 고려되어야 할 사항에 대한 시민참여단 조사결과, ‘교통 혼잡 해소’가 가장 높게 나타남. (4.66점/5.0점)
- 교통혼잡 해소 대책에 대한 시민참여단 조사결과, ‘대체도로 개설’ (34.3%), ‘주변 도로 폭 확장’ (27.3%), ‘주변에 충분한 주차장 면적 확보’ (21.2%) 순으로 나타남.
- 대한방직 개발 규모에 따른 교통영향평가 및 교통흐름 개선대책 수립의 범위를 서부권과 주요간선 도로까지 확대하여야 함.

- 대규모 상업 시설이 개발될 경우, 기존 상권에 미치는 영향이 크므로 지역 상권에 대한 부정적인 영향을 최소화하는 상생 방안을 수립해야 합니다.
- 개발 시 중요하게 고려되어야 할 사항에 대한 시민참여단 조사결과, ‘지역상권과 상생’ 이 높게 나타남. (4.56점/5.0점)
- 지역상권과의 상생 방안에 대한 시민참여단 조사결과, ‘지역상권 활성화 기금 조성’ (29.1%), ‘기존 상권과 유사한 업종제한’ (23.8%), ‘상업 시설 규모의 최소화’ (23.1%) 등이 고르게 제시되었음. 아울러 이를 위한 제도적 뒷받침을 요구함.

□ 추가 권고 사항

시나리오 워크숍과 시민참여단 공론조사 과정에서 나타난 주요의견을 중심으로 다음과 같이 추가 권고합니다.

- 각 시나리오가 제시하고 있는 공간 구성에 있어 전주시가 현재 추진 중인 종합경기장의 상업 시설과 혁신도시의 금융센터 등과 기능적으로 중첩 또는 상충하는 부분이 있어 이에 대한 검토가 전제되어야 합니다.
- 옛 대한방직 부지의 개발 방향을 설정하는 데 있어 용도변경이 수반되어야 하면 전주시 도시기본계획의 변경 입안이 필요하고 전북도의 승인이 필요하므로 이에 관한 관련 법, 조례 등 법적·행정적 타당성에 대하여 충분한 검토가 이뤄져야 합니다.

- 전주시는 도시계획조례의 개정에 따라 사전협상의 실행을 위해 ‘도시계획변경 사전협상 운영지침’을 조속히 마련하고 계획이득 환수의 범위와 방법 등을 담아야 합니다. 또한, 기부채납은 관련 규정에 의거 확보하여야 합니다.
- 시나리오에서 제시된 중심시설의 비율, 계획이득 환수 비율 등은 시민들의 지혜와 판단이 모아진 의견이므로 최대한 존중하되, 구체적인 범위와 수치는 관련 법령과 조례에 근거하여 정해야 합니다.
- 시민참여단 조사결과, 사업이 진행될 시에 ‘사전협상 결과에 대한 공개(97.7%)’, ‘사업이행에 대한 점검(92.6%)’을 중요하게 생각하고 있습니다. 따라서 사전협상 결과를 투명하게 시민에게 공개하고 이행 여부를 철저하게 점검해야 합니다.
- 토지소유자가 토지이용 제한의 완화, 사업시행 인허가로 발생하는 이익만 취하고 사업 미이행, 토지매매 등의 가능성을 방지하기 위한 대책을 마련해야 합니다.

옛 대한방직 부지 관련 시민 공론화는 성숙한 시민의식을 바탕으로 합의를 도출해 가는 숙의민주주의의 장이었습니다. 전문가와 시민들은 일련의 과정에 주체적으로 참여하고 다양한 의견을 제시하였습니다. 시민들은 시나리오 워크숍과 공론조사를 통해 옛 대한방직 부지의 미래상에 대한 상당한 공감대를 이뤄냈습니다. 시민참여단은 공론화 결과가 본인의 의견과 다를 경우라도 ‘공론화 결과를 존중하겠다’는 응답이 91.9%로 수용성이 매우 높았습니다.

시민공론화위원회의 권고문은 시민의 의견과 바람을 담아 도출한 최종 결과물입니다. 전주시는 공론화의 소중한 경험과 성과를 바탕으로 지속 가능한 미래 도시로 가는 정책을 세우기 바랍니다.

2021년 2월 25일

옛 대한방직 부지 관련 시민공론화위원회

위원장 이 양 재

위 원 김 남 규

위 원 박 선 전

위 원 엄 영 숙

위 원 오 용 준

위 원 유 대 근

위 원 이 승 모

위 원 이 정 현

위 원 이 희 진

위 원 최 종 문

위 원 홍 인 철

- 붙임 1. 옛 대한방직 부지 관련 시민공론화 개요
2. 옛 대한방직 부지 관련 사전준비위원회 활동 개요
- 가. 취지 및 목적
 - 나. 사전준비위원회 구성
 - 다. 회의 주요내용
3. 옛 대한방직 부지 관련 시민공론화위원회 활동 개요
- 가. 취지 및 목적
 - 나. 시민공론화위원회 구성
 - 다. 회의 주요내용
4. 시나리오워크숍 추진
- 가. 취지 및 목적
 - 나. 시나리오 요건
 - 다. 시나리오워크숍 의제
 - 라. 참여자 구성 및 명단
 - 마. 시나리오 작성
 - 바. 시나리오워크숍 세부 진행과정
 - 사. 시나리오워크숍 주요내용
 - 아. 시나리오워크숍 결과
5. 시민참여단 숙의토론회 추진
- 가. 취지 및 목적
 - 나. 숙의토론회 개요
 - 다. 시민참여단 구성 및 명단
 - 라. 공론조사 숙의토론회 세부일정
 - 마. 공론조사 결과 요약

참고1. 공론조사- 1차 조사서

참고2. 공론조사- 2차 조사서

참고3. 공론조사- 3차 조사서