

도시재생 공론화 과정 연구: ‘서울로 7017사업’을 중심으로*

강 지 선** · 조 은 영*** · 김 광 구****

A Study on Public Deliberation for Urban Regeneration:
Focused on the ‘Seoulro7017 Project’

Kang, Chi Son · Cho, Eun Yung · Kim, Gwang Gu

Lecturer, Jeju National University
· Ph.D. Candidate, Kyung Hee University
· Professor, Kyung Hee University

Abstract: The essence of urban regeneration is to make people actively participate in its entire processes for both finding their concerns and needs and enhancing the validity of plans. Therefore public deliberation process should be considered as a key factor for urban regeneration. This paper attempts to analyze critically the ‘Seoulro7017 Project’ with the ideal speech conditions of Habermas and the public opinion theory of Lippmann. This paper synthesizes four procedural conditions of successful public deliberation for high level of substantive citizen participation: inclusiveness, publicity, autonomy, and sufficiency. This paper concludes the ‘Seoulro7017 Project’ did not meet none of the four conditions. This paper further suggests that high level of substantive public deliberation could allow people with the variety of interests to participate in a planning process that shares information, facilitates various views and perspectives without distortion, and has sufficient amount of time to discuss and argue each other.

Key Words: 공론화(Public Deliberation), 도시재생사업(Urban Regeneration),
서울로7017사업(Seoulro7017 Project), 시민참여(Citizen Participation)

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임
(NRF-2016S1A3A2924832).

** 제주대학교 강사(주저자)

*** 경희대학교 행정학과 박사수료(공동저자)

**** 경희대학교 행정학과 교수(교신저자)

1. 서론

서구사회의 포스트 산업적 전환을 배경으로 등장한 도시재생은 현재 한국뿐만 아니라 전 세계적인 도시의 재구조화를 이끄는 강력한 동력이 되고 있다. 도시재생이란 쇠퇴한 도시의 환경, 사회, 경제, 문화 전반의 균형적이고 통합적인 활성화를 통해 지속가능한 도시의 성장을 추구하는 것이다(Roberts&Sykes, 2000). 도시재생은 물리적인 환경정비와 토지이용의 제고에 중점을 두었던 기존 도시개발이나 재개발의 한계에서 벗어나 도시가 당면한 사회, 문화, 경제, 환경적 문제들을 종합적으로 해결하기 위한 과정이라 할 수 있다.

과거 도시개발이 정부 혹은 토지 소유자, 개발업자 중심으로 진행되었다면 도시재생은 지방자치단체, 비영리단체, 민간개발자, 토지소유자, 지역주민 등 다양한 주체가 협력체계를 이루며(권정주 외, 2012; 임서환, 2007), 특히 시민과 지역주민의 참여를 권장하고 있다는 점에서 차별성을 보인다. 다시 말해 도시재생은 도시 만들기 과정에 있어서 다수 주체들의 협력과 참여라는 새로운 방식을 지향한다는 측면에서 도시의 사회, 문화적 재활성화라는 가치와 파급효과를 창출한다.

이와 같이 다양한 주체 간 협업과 참여가 핵심가치인 도시재생은 수평적이며 민주적인 과정으로 이루어진다. 시민과 지역주민에게 직접적인 참여의 기회를 제공하고 도시문제 해결의 권한을 이양하여 시민적 역량을 강화하는 것은 지속가능한 도시의 성장을 위한 조건이다(Landry, 2005). 도시재생은 기존 정부 주도적인 도시 만들기의 하향식 소통 방식을 시민참여를 통한 상향식의 민주적인 소통 방식으로 전환함으로써 도시의 권력체계의 변화를 모색하는 과정이라 할 수 있다. 따라서 도시재생에서는 시민들의 참여와 협력을 기본으로 하는 참여적 의사결정체제가 필요하다(유동상, 2016). 한국에서는 2010년 이후 시작된 도시재생에서 시민의 참여체제로서 공론화 과정을 강조하고 있으며, 도시재생의 공론화를 시도하고 있다(강지선, 2017).

도시재생에서 시민참여와 공론화의 중요성이 강조되고 이를 도입하고 있지만, 실제 시민참여의 질적 수준은 실질적인 참여가 아닌 형식적인 수준에 그치고 있다(박종혁, 2008; 박화청, 2016; 강지선, 2017). 실질적인 시민참여란 시민에게 정책결정에 대한 권한을 부여함으로써 시민이 전적인 행정 권력을 획득할 수 있는 단계이다(Arnstein, 1969).

다시 말해 실질적인 참여란 시민들이 대화와 토론을 통해 정책의 계획과 집행에 적극적으로 주도적으로 참여하는 공론화 과정을 의미한다. 따라서 도시재생에서 시민참여의 중요성이 부상하는 현 시점에서 도시재생과 공론화의 관계에 대한 이론적 논의뿐만 아니라 시민참여 도시재생 사례의 비판적 분석을 통해 실질적 시민참여를 이루기 위한 정책적 방향

성 모색이 필요한 시점이다.

2017년 5월 시민에게 개방된 서울시의 ‘서울로7017사업’은 노후한 서울역 고가도로를 공중정원이라는 공원으로 조성하여 지역의 통합적 활성화를 모색하였다. ‘서울로7017사업’은 계획단계에서부터 서울역 고가를 둘러싼 다양한 이해관계자들의 반대와 저항으로 갈등이 발생하였으며, 소통의 부재에 대한 비판이 대두된 이후 사업 계획 수립단계로부터 다양한 형태의 시민참여를 추진하였다.

이러한 결과 ‘서울로7017사업’은 다양한 시민참여 기법을 통해 다수의 시민참여를 유도하고, 이들의 의견을 사업과정에 반영한 참여적 거버넌스의 사례로서 거론되고 있다(이민영, 2017). 또한 ‘서울로7017사업’은 서울의 발전방향과 미래상을 제시하는 도시 기본계획인 ‘2030 서울플랜’의 일환으로 시행되었는데, ‘2030 서울플랜’은 시민참여 도시재생으로 높은 평가를 받아 2018년 ‘리콴유 세계도시상(Lee Kuan Yew World City Prize)’을 수상하였다(오마이뉴스, 2018.04.01; 뉴시스, 2018.05.10).

그러나 본 연구는 시민참여 도시재생의 대표적 사례로 평가받고 있는 서울시의 ‘서울로7017사업’¹⁾을 실질적 시민참여 단계인 공론화라는 키워드로 분석함으로써 도시재생에서 시민참여의 질적 수준을 비판적으로 검토하고자 한다.

본 연구의 목적은 도시재생의 실질적 시민참여 단계로서 공론화에 대한 이론적 고찰과 사례의 비판적 분석을 종합함으로써 도시재생 과정에서 형식적 절차로 행해진 시민참여의 질적 수준을 평가하기 위한 척도로서 공론화를 제시하고, 도시재생의 공론화 과정 분석을 위한 연구의 가능성을 타진하는데 있다.

이를 위해 본 연구는 네 단계로 구성된다. 첫째, 도시재생에서 시민참여의 의미와 시민참여의 단계에 대한 이론적 고찰을 통해 도시재생의 실질적 참여로서 공론화의 중요성을 규명한다. 이어 Habermas와 Lippmann의 숙의민주주의 이론을 중심으로 공론화의 개념을 살펴보고 사례의 분석을 위한 공론화의 기본 조건을 도출한다. 둘째, ‘서울로7017사업’의 진행 과정에 대한 개괄적 소개와 사업 단계별 시민참여 전개과정을 살펴본다. 셋째, 도출된 공론화의 조건인 포용성, 공개성, 자율성, 충분성을 기준으로 ‘서울로7017사업’에서 시민들이 실질적으로 참여할 수 있는 기회와 조건들이 설계, 제공, 실행되었는지를 분석한다. 마지막으로 분석내용을 종합하면서 실질적 시민참여로서 도시재생의 공론화를 위한 정책 방안을 제안하고자 한다.

본 연구는 서울역 고가도로의 공원화 계획이 발표된 2014년 9월부터 2017년 5월 ‘서울로7017’을 개장할 때까지 사업 전반의 시민참여의 형식과 내용을 사업구상, 계획수립, 사업진행, 사업완료의 네 단계로 구분하여 살펴보았다. 분석을 위해 ‘서울로7017사업’의 홍보용 책자, 보고서, 보도자료, 기사설명회 자료, 서울시 내부자료 및 회의록 그리고 언론 보도자료

및 홈페이지 등을 기본 자료로 활용하였다.

2. 이론적 논의

2.1. 도시재생과 시민참여

도시재생은 20세기 이후 한국뿐만 아니라 전 세계적 화두로 떠올랐다. 한국의 경우 2000년대에 정부 일방적인 주거환경의 외관 개선에 치우친 재개발의 단점을 극복하고 도시의 산업, 문화, 인적 활성화를 포괄하는 대안적인 방법으로서 도시재생이 시작되었다. 그 후 2010년대 국가적 규모로 확장된 도시재생 담론과 사업의 열풍으로 인하여 도시재생은 공공의 법과 제도적 정의, 지원, 규제를 필요로 하는 단계에 접어들었다.

이에 2013년 6월 국토교통부는『도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법』을 제정하였다. 특별법에 의하면 도시재생이란 “인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것”(제1조 1항, 제2조 1항)을 말한다. 그리고 도시재생의 목적은 “도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하며 지역공동체를 회복하는 것”이다. 다시 말해 도시재생은 현재 도시가 당면한 문제들을 통합적으로 해결하기 위한 사고, 계획, 행동이며 그 목적은 재생 지역의 사회, 경제, 문화, 환경의 지속적인 성장을 추구하는 것이다(Roberts&Sykes, 2000).

도시재생은 물리적·환경적 재생 뿐 아니라 일자리 창출로 대표되는 경제적 재생, 주민 복지 등의 사회적 재생, 문화시설 및 서비스를 제공하는 문화적 재생, 도심의 주거지나 상권을 활성화하는 복합적 재생까지 다양한 유형으로 이루어진다(김영, 2015; 서익진, 2016). 즉 도시재생은 도시를 개발하고 재창조하는 것 뿐 아니라 통합적인 비전과 행동을 통해 도시 문제를 해결하기 위한 과정과 방식이 중요한 쟁점으로 부각된다.

도시재생은 시민의 직접적인 참여와 협업을 통해 도시문제를 해결하는 민주적인 과정이다. 지역의 문제들을 논의하고, 해결점을 모색하는 소통의 과정을 통해 시민들은 자율적이고 집합적인 문제해결 능력과 공동체 의식을 함양할 수 있다. 도시재생의 궁극적인 목적은 시민들의 상호적 의사소통이라는 민주적 역량을 강화함으로써 주체적으로 지역의 문제를 해결할 수 있는 토대를 구축하는 것이며, 이러한 시민적 역량이 기반이 되었을 때 도시의 지속가능한 성장이 가능하다.

따라서 도시재생은 정부와 관료 주도적인 정책 결정과 집행의 한계를 넘어서 시민이 주체적으로 도시의 문제해결과정에 참여할 수 있는 기회를 제공하고 확장하는 과정이다. 도시재생이 기존 행정 일방적인 재개발과 차별화되는 동시에 재개발의 대안으로서 떠오르는 이유는 시민참여를 통한 민주적 소통 방식을 전제하기 때문이다. 도시재생은 정부의 관성적이고 관료적인 하향식 소통의 방식을 시민참여를 매개로 민주적으로 전환하는 과정이라 할 수 있다.

정리해보면 도시재생의 핵심은 시민참여이다. 그렇다면 도시재생에서의 시민참여는 무엇을 의미하며, 도시재생사업에서 시민참여가 제공하는 함의는 무엇일까? Parry, Moysen & Day(1992)는 시민참여를 “시민들이 공공정책의 형성, 결정 및 집행 과정에 영향력을 행사하기 위한 행동(acts)”이며, Creighton(2004)은 시민참여를 “공공의 관심(concerns), 요구(needs), 가치(value)들을 정부와 공공의 의사결정에 반영시키기 위한 과정”으로 설명한다. 정리하면 시민참여는 쌍방의 의사소통과 상호작용 과정이며, 시민들이 지지하고 수용할 수 있는 정책을 형성하는 것이 목적이라고 정의한다.

시민참여의 수준을 평가하기 위한 연구는 다양한 학자들에 의해 진행되었다. 대표적인 학자인 Arnstein(1969)은 시민의 권력 수준에 따라 시민참여를 9단계, 3유형으로 분석하였다. 첫째는 정책의 계획이나 실행에 시민을 실제 참여시키지 않고, 참여를 대체하는 행위인 비참여(non-participation), 두 번째는 정보의 제공(informing), 자문(consulting), 회유(placation) 단계에 해당하는 형식적인 참여이다. 형식적 참여에서는 시민들의 의견이 전달되기는 하지만 제한적으로 권력을 부여받기 때문에 실질적 권력 이양과 참여는 이루어지지 않는다. 마지막 단계는 협업(partnership), 권한이양(delegated power), 시민통제(citizen control) 등이 이루어지는 실질적 참여이다. 협업은 시민과 전통적인 권력자로서 행정이 협상과 참여를 통한 협치를 뜻하고, 권한이양이란 권력이 없었던 대다수의 시민에게 의사결정의 권한을 부여하며, 시민통제는 시민이 전적인 행정(managerial)권력을 획득하는 것이다. 권한이양과 시민통제 단계는 높은 질적 수준의 시민참여를 의미하고, 정부에서 시민으로 권력의 민주적 전환을 상징하는 것이다.

2007년 IAP2(International Association for Public Participation)는 시민참여의 단계를 5단계로 구분한다. 1단계는 정보제공(inform) 단계, 2단계는 의견청취, 설문조사 등 협의(consult)단계, 3단계는 워크숍 참여, 토론이나 표결 등 개입(involve) 단계, 4단계는 합의회의, 참여적 의사결정 등을 통합 협업(collaborative)단계, 마지막 5단계는 시민배심원, 주민투표 등의 권한부여(empower)단계이다(홍성우, 2016:213; 양재섭·김태현, 2011).

시민참여는 공공정책을 계획하는 첫 단계부터 집행에 이르기까지 전 과정에 있어 시민들에게 의사결정의 권한을 부여하여, 시민들의 요구와 가치를 정부와 공공의 정책결정과정에

반영하는 과정으로 볼 수 있다. 실질적 수준의 시민참여란 정부가 시민들에게 정책에 대한 정보를 제공하고, 시민들이 의견을 제시하고 개입하는 것을 넘어 능동적인 정책형성의 참여자로서 시민들에게 권한이 부여되어, 행정의 정책형성과 사업에 반영됨을 의미한다. 더 나아가 시민의 의사결정이 정부 사업과 정책의 방향을 결정하는 것을 시민의 실질적인 참여라고 할 수 있다.

실질적 시민참여는 지역주민들이 협업하고, 권한을 부여받아 이루어지며, 이는 숙의와 공론화를 통해 구현가능하다. 공론화란 시민들이 공적인 쟁점에 대하여 대화하고 토론하며, 논쟁의 과정을 거쳐 개인의 의견을 공적인 의견으로 전환하는 것이다(강지선, 2016). 이렇게 형성된 공적인 의견을 정책결정 과정에 반영할 수 있도록 시민의 정치적 영향력을 발휘하는 과정을 거치게 된다. 이러한 관점에서 공론화는 Arnstein의 실질적 시민참여이자, IAP2의 권한부여 5단계로 볼 수 있다. 공론화는 시민들의 대화와 토론에 기반하고 있으며, 관료 중심의 일방적이고 계층적 의사소통을 극복하고 민주적인 소통으로 전환할 수 있는 잠재적 동력이다(Habermas, 1992:460; 장명학, 2003:15).

따라서 공론화는 다양한 계층이 참여하는 민주적 소통에 기반을 둔 도시재생의 핵심으로 볼 수 있으며, 민주적 시민참여의 과정으로서 도시재생에 정체성을 부여하고, 시민참여의 질적 수준을 형식적인 것에서 실질적인 것으로 바꾸기 위해 담보되어야 할 필수적인 과정적 절차이자 전제조건이라 할 수 있다.

2.2. 숙의민주주의와 공론, 공론화의 개념과 기능

민주주의는 시민에 의한 통치, 즉 시민의 정치참여를 기본으로 하는 정치체제이다. 시민들의 의사를 직접적으로 정책에 반영하지 못하는 대의민주주의의 한계성으로 인해 시민들의 직접적 정치참여에 대한 요구와 필요성이 높아지고 있다(이종혁 외, 2015). 숙의민주주의²⁾는 시민참여로 이루어지며, 시민들의 대화·토론·논쟁을 통한 숙의의 과정이 핵심적 요소이다. 즉, 숙의민주주의는 자유롭고 평등한 시민들의 합리적인 숙의과정을 통해 보편적이고 공통된 이해를 도출함으로써 정치체제의 정당성과 합리성을 확보한다(Benhabib, 1994: 30).

숙의를 거쳐 도출된 합의인 공론(public opinions)이란 개인적이고 사적인 이해(private interests)를 넘어서 공동체 전체의 의견을 말하며, 공론은 시민 개개인의 의견이 공적 관점으로 승화된 의견을 말한다. 공론을 숙의의 결과로 이끌어낸 공적 의견으로 정의한다면, 공론화는 숙의를 통해 시민참여가 이루어지는 소통의 과정을 의미한다. 공론화는 단순히 다수의 의견이 아닌 공적인 의견이라는 의미가 내포되어 있는 공론을 형성하는 일련의 과정이

다(강지선, 2017; 채종현·정지범, 2010; 김대영, 2005).

따라서 공론화 과정으로서 속의는 합리적 토론과 논쟁을 거쳐 개인의 특수한 이해를 모든 사람들이 받아들일 수 있는 공동의 이해인 합의(consensus)로 전환하는 과정이다. 합의란 대화 참여자들이 서로 다른 의견 사이에서 어떤 의견이 더 타당한지에 대한 비판적 논증을 바탕으로 활발하게 토론하고 논쟁함으로써 상호 이해에 도달하는 것을 의미한다(김동현, 2014; 백승균, 1983; 강지선, 2017). 정당하고 합리적인 합의는 충분한 찬반 논쟁이 전제되어야 하므로 논쟁은 공론화를 위한 필수적인 요소로 고려되어야 한다(임의영, 2015).

시민의 실질적 참여로서 공론화는 시민과 행정 간의 협치, 사적인 영역과 공적 영역 사이의 협업을 형성하는 기초가 된다. 공론화는 대의제에 기초한 정치체계가 감지하지 못하거나 간과해 온 시민사회의 생활세계 속에서 제기되는 공적 쟁점을 지각하고, 설득력 있게 주제화하여, 해결책을 제시하며, 이를 제도화된 속의기구가 수용하여 처리하게 한다(Calhoun, 1992; Habermas, 2007:478).

따라서 공론화는 대의제로 충분히 충족되지 않는 시민의 요구, 가치, 이해를 정책결정에 반영하도록 시민의 정치적 영향력을 행사하는 과정을 말한다. 이러한 공론화를 바탕으로 행정은 시민들의 요구와 이해에 부합되는 행정서비스와 정책을 산출할 수 있다. 공론화를 통해 시민과 행정이 공적 쟁점에 대한 공통된 이해를 바탕으로 행정서비스 및 정책에 합의함으로써 행정과 시민 간의 상호적 소통과 협업을 위한 장이 조성된다(Strivers, 1994; 윤주명, 2001; 이민영, 2017).

또한 공론화는 정책의 계획과 형성, 집행 단계에 있어 민주적 통제를 보장하는 역할을 수행한다. 이는 시민사회의 이성적, 비판적 토론을 통해 행정 권력을 비판하고 통제하는 것을 의미한다. 가장 높은 수준의 시민참여 단계인 권력이양과 시민통제로서 공론화는 관료적 행정의 정당성과 도덕성, 효율성을 판단하는 기제이다.

공론화를 거쳐 시민은 관료와 정부가 주도하거나 특정한 계층의 이해(interests)에 치우치지 않은 보다 보편적이고 공정한, 공동의 이해를 제시한다. 시민은 공론화로서 행정과 정책의 방향성을 통제하고 정당성을 입증한다. 이렇게 정당성을 확보하고 정책 수용성을 높임으로써 이후 정책 및 사업을 효율적으로 집행할 수 있는 기반이 형성된다.

2.3. 공론화의 조건

속의민주주의의 공론화란 합리적인 토론과 논쟁의 과정을 거쳐 도출된 공동의 이해로서의 합의를 이끌어내기 위한 과정이다. 공론화를 통해 개인의 의견을 공적인 의견으로 도출

하기 위해서는 무엇보다 공정한 규범적 절차와 조건을 설정하고, 이를 따르는 숙의의 과정이 필요하다. 합리적이고 정당한 합의는 올바른 의사소통적 절차와 조건을 충족하였을 때 실현가능하기 때문이다.

본 연구는 공론화의 조건을 Habermas의 숙의민주주의 이론과 정치평론가 Lippmann의 공론 이론으로부터 도출하고자 한다. Habermas(2001)는 의사소통의 조건으로 “이상적 대화 상황(ideal speech situation)”⁴⁾을 주장하는데, 이는 대화에 참여하는 모든 사람들이 외적인 권력과 강제에서 벗어나 자유롭게 토론하고 논쟁함으로써 상호적 합의에 이르게 한다는 것을 말한다.

Habermas의 공론화 조건은 이상적인 대화가 이루어지는 과정이며, 참여 자격에 구애를 받지 않고 누구나 숙의(deliberation)에 참여할 수 있는 개방성, 참여자들의 동등하게 자신의 의견을 제안할 수 있는 기회를 제공하는 평등성, 심의의 과정과 절차에 대한 합의의 조건을 전제한다. 또한 이러한 공론화 조건을 충족하기 위해 선행되어야 할 것은 공론화 상황이 외적인 권력의 압력으로부터 중립적이어야 한다는 것이다. 권력에 의하여 왜곡되고 억압된 공론화는 ‘높은 수준’의 공적인 의견이 도출되기 위한 합리적이고 명료한 토론과 논쟁 과정을 방해하기 때문이다(Habermas, 1993).

정치평론가 Lippmann은 공론(public opinion)³⁾을 보편적이고 객관적인 진리가 아니라 특수한 상황과 맥락 속에서 형성된 국민의 “사실에 대한 도덕적이고 코드화된 해석(moralized and codified version of facts)”로 정의한다. 공론화란 시민의 개별의견을 수동적으로 모으는 것이 아니라 적극적인 의견 표출과 논쟁의 과정을 통해 공적 의견으로 수렴하는 과정이다(Lippmann, 1997; 김대영, 2004).

Lippmann은 올바른 공론의 형성을 위한 공론화의 세 가지 조건을 제시하는데, 첫 번째는 공동체의 신념체계와 접촉이다. 공동체의 신념체계와 접촉이란 해당 사안과 관련된 공동체의 가치와 신념이 무엇이고, 그것이 지닌 의미에 대한 정보를 시민에게 제공하는 것이다. 정보제공은 단순히 공론 대상의 정보를 제공하는 것에서 더 나아가 관련된 자료를 과거로부터 현재까지 제공하고 개방함으로써 공론형성을 위한 시민들의 성찰과 성숙한 판단을 이끌어낼 수 있어야 한다.

두 번째 공론화의 조건은 논쟁이다. 논쟁은 공론화를 위한 가장 중요한 조건이다. 공론화는 제공된 정보를 기준으로 무엇이 옳고 그른지에 대한 찬반논쟁을 거친 집합적인 가치판단과 성찰의 과정이기 때문이다. 다양한 의견을 표출하는 것에서 더 나아가 논쟁을 적극적으로 수행할 때 민주주의는 심화·발전할 수 있으며, 보다 성숙한 공론이 형성될 수 있다. 또한 논쟁 속에서 시민들은 적극적이고 능동적인 정치적 의지를 발현할 수 있으며, 실제적인 참여를 실현한다.

마지막 공론화의 조건은 시간이다. 대화와 토론, 논쟁을 위해서는 충분한 시간이 전제되어야 한다. 충분한 시간이 전제된 공론화의 과정 속에서 국민은 외부로부터 왜곡되거나 조작된 정보를 판별하며, 건전하고 계몽화된 공론을 자발적으로 형성할 수 있게 된다(김대영, 2004).

Habermas의 이상적 대화상황에 의한 숙의의 과정은 개방성, 평등성, 절차의 합의, 중립성, 강제성의 부재라는 가치를 확보해야 하며, 이러한 조건을 충족할 때 모든 참여자들이 동의할 수 있는 합의가 형성되고, 그 합의가 정당하다는 것을 보장할 수 있는 것이다(Mouffe, 2002: 70; 오현철, 2007; 강지선, 2017).

Lippmann의 공론은 공동체의 신념체계에 따라 형성된 집합적 해석의 차이가 토론과 논쟁이라는 숙의를 통해 합의에 이르는 과정으로서, Habermas의 공론화 개념과 유사하다. Lippmann의 공론화 조건은 공동체의 신념체계와 접촉, 논쟁과정, 충분한 시간이며, 현재 진행되는 쟁점에 대해 국민들이 적극적으로 의견을 표출하는 논쟁을 통해 공론이 형성되는 과정을 공론화로 설명한다.

Habermas와 Lippmann이 설명하는 공론화의 조건에는 차이가 있지만, 공통적으로 공론화는 대화와 토론으로 이루어지는 숙의의 과정이다. 숙의민주주의 관점에서의 시민참여는 절차적 정당성이 확보된 대화와 토론을 통해 구현되며, 이러한 과정을 공론화라고 볼 수 있다. 이상적인 대화와 충분한 논쟁을 통해 시민들은 개인의 의견을 공적인 의견으로 만들어 나가는 과정에 참여하며, 서로 다른 의견들 간의 합의가 형성된다. 이하에서는 Habermas와 Lippmann의 공론화 조건을 종합적으로 검토하여 공론화의 기본 조건을 도출함으로써 사례 분석을 위한 기준을 설정하고자 한다.

2.4. 연구분석의 틀

본 연구는 도시재생의 핵심인 시민참여는 형식적이 아닌 '높은 수준'의 실질적인 시민참여이어야 하며, 이 실질적인 시민참여는 시민들 간의 충분한 대화와 토론, 논쟁을 통한 공적 의사결정 과정인 공론화를 통해 구현할 수 있음을 살펴보았다. 또한 도시재생을 위한 실질적인 시민참여도 공론화를 통해 확보할 수 있음을 확인하면서, Habermas와 Lippmann의 숙의민주주의를 중심으로 공론화의 조건을 고찰하였다. 이러한 논의를 종합해보면, 공론화의 핵심조건은 '충분한 토론과 논쟁의 과정을 거친 합의형성(consensus building)'이다.

Habermas와 Lippmann의 공론화 조건을 종합하자면, 충분한 토론과 논쟁을 통해 합의를 형성하기 위해서는 포용성(inclusiveness), 공개성(publicity), 자율성(autonomy), 충분성(sufficiency)

이라는 기본 조건이 충족되어야 한다. 첫째, 포용성은 대화와 논쟁에서 참여자력에 제한을 두지 않고 광범위한 시민 누구나가 참여할 수 있는 조건을 말한다. 광범위한 시민의 참여는 사업과 직간접적으로 관련된 다층적인 이해관계자들을 포용하는 것을 의미한다. 다양한 이해(interest)는 의견의 차이를 의미하며, 다수의 이해관계자들이 의견을 제시할 수 있고, 이를 포용할 때에 활발한 토론과 논쟁이 가능하다.

둘째, 공개성은 시민들의 올바른 가치판단을 위해 해당되는 쟁점과 정책(사업)에 대한 충분한 정보를 공개하는 것을 말한다. 숙의의 조건에서 공개성은 정책사업의 목적과 필요성, 예산, 그리고 사업의 실효성과 문제점(장·단점)을 투명하게 제시해야 하며, 사업 추진에 있어 반대 이해관계자의 의견도 찬성의견과 함께 투명하고 균등하게 공개됨을 의미한다(김광구 외, 2013). 더 나아가 논쟁의 대상과 직접적으로 관련이 있는 이해관계자들의 가치, 이해, 신념이 무엇인지에 대한 구체적인 정보를 모두 제공하고 공유하여 공적 의사결정에 이르게 해야 함을 말한다.

셋째, 자율성은 실질적인 시민참여의 형태인 공론화가 행정 권력이나 사적 집단의 압력과 왜곡으로부터 자유로운 것을 말하는 것으로, 중립성의 또 다른 표현이다. 자율성이 담보되었을 때 숙의의 과정에 참여하는 참여자들이 자유롭게 자신의 의견을 개진할 수 있으며, 특정한 이익에 좌우되지 않는 합리적이고 정당한 숙의가 가능하다.

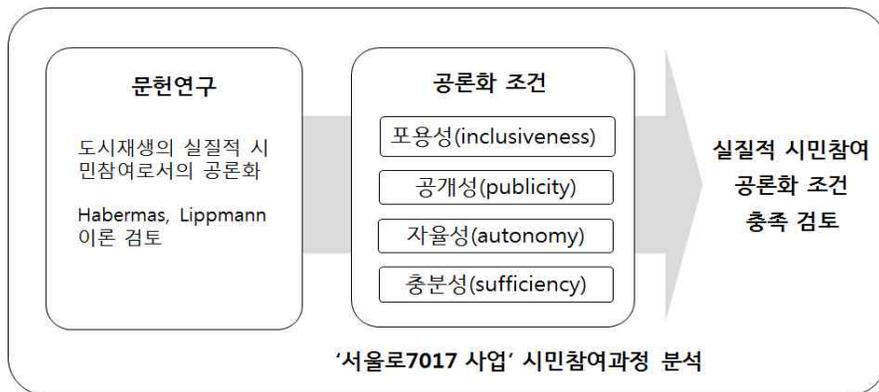
마지막 충분성은 공론 과정에 참여하는 참여자들이 비판적인 토론과 논쟁을 할 수 있는 충분한 시간이 제공되어야 하는 것을 말한다. 공론을 위해서는 이해관계자들이 충분한 숙의를 통해 개별 의견을 공적인 의견으로 바꾸어가는 합의의 과정을 거쳐야 한다. 위에 따라 도출된 공론화 조건은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 공론화의 조건

조건	이론적 근거	세부내용
포용성 (inclusiveness)	Habermas의 이상적 대화 상황에서의 개방성	-참여자력에 제한을 두지 않는 것 -다층적인 이해관계자가 균등하게 의견을 제시할 수 있는 기회의 제공
공개성 (publicity)	Lippmann의 공동체의 신 념체계와 접촉	-충분한 정보공개 -상대이해관계자의 가치, 이해, 신념에 대한 정보 제공을 포함
자율성 (autonomy)	Habermas의 이상적 대화 상황의 전제조건	-행정 권력이나 사적 집단의 압력과 왜곡으로부터 중립
충분성 (sufficiency)	Lippmann의 시간	-충분한 토론과 논쟁의 시간

도시재생에서의 시민참여가 높은 수준에서 실질적으로 이루어지기 위해서는 위와 같은 공론화의 조건이 충족되어야 한다. 본 연구는 도시재생사업에서 실질적인 시민참여의 수준을 확인하기 위해 ‘서울로7017사업’을 사례로 선정하였다. ‘서울로7017사업’은 서울시가 사업의 초기단계에 시민배제라는 논란 이후 적극적으로 시민들의 의견을 수렴하기 위해 고가산책단, 시민위원회 등을 구성하여 사업의 전과정에 시민참여를 표방하는 대표적인 시민참여형 도시재생 사업으로 추진되었다(이코노미리뷰, 2016.03.22; 한겨레, 2016.02.02).

본 연구는 시민참여와 소통의 중요성을 강조한 ‘서울로7017사업’ 내에서 이루어진 시민참여의 전개과정을 사업기획, 계획수립, 진행, 완료의 네 단계로 나누어 정리하고 포용성, 공개성, 자율성, 충분성이라는 분석의 기준에 맞추어 ‘서울로7017사업’의 공론화 과정을 분석한다. 본 연구는 시민참여과정의 공론화 조건 분석을 통해 ‘서울로7017사업’의 시민참여가 위의 조건을 충족하면서 실질적으로 이루어졌는지를 파악하는데 주안점을 두고자 한다.



〈그림 1〉 연구분석의 틀

3. ‘서울로7017사업’의 전개과정

3.1. 사업 개요

‘서울로7017사업’⁵⁾은 1970년 8월 완공된 노후한 서울역고가(남대문로 5가 527~만리동 1가 2)를 도시공원으로 재조성하는 도시재생사업이다. ‘서울로7017사업’은 기존 고가도로를 ‘차량길’에서 ‘사람길’로 전환하고, 서울역 주변 지역을 활성화함으로써 도심에 새로운 삶의

활기를 불어넣고자 하는 목적으로 실행되었다(서울특별시, 2015a; 서울특별시, 2018).

서울시는 보행환경 개선을 통해 남대문상권을 활성화하고, 서울역 고가를 중심으로 유동 인구가 자연스럽게 퍼져나가며, 주변 지역의 시민들이 자연스럽게 서울역에 유입되게 하는 거점으로 활용하고자 하였다. 또한 서울시는 '서울로7017사업'을 통해 서울역 일대를 국제적 관광·문화허브로 조성하고, 중림·만리동, 회현동, 청파·서계동, 공덕동, 남대문시장 등의 지역 활성화를 기대하였다(서울역일대종합발전기획단, 2016).

서울역고가는 1960년대 후반 급격한 산업화와 도시화에 따라 늘어난 인구와 차량유입에 대처하기 위해 건립되었다. 서울역고가는 완공 된 후 교통 혼잡을 방지하는 역할을 수행했으며, 서울역 철로로 인해 단절된 도심 및 남대문시장과 서울 서부역을 잇는 연결로였다. 이와 더불어 남대문시장과 청파·만리동 일대의 봉제공장 상인들의 통로 역할을 하였다(동아일보, 2016.09.28).

〈표 2〉 '서울역7017 사업' 개요

일자	사업과정
1970.08.15	서울역고가 완공
2006.12	정밀안전진단 안정성평가 D판단
2014.06.05	서울시장 당선(당선 공약)
2014.07~08	서울역고가 재활용 관련 디자인, 구조 전문가 합동회의
2014.08.01	서울역고가 공사 시작
2014.09.04	서울시정 4개년 계획 발표: 서울역 고가 시민문화공원 준공 발표
2014.09.23	박원순 시장 사업 추진 발표(뉴욕 하이라인파크)
2014.10~12	〈서울역고가 재활용 사업 효과분석〉 연구
2015.01.29	서울역 7017 프로젝트 기자설명회(시장발표)
2015.02~04	현장소통, 시민/전문가 의견수렴, 관계기관 협의 등 100여 차례 소통추진
2015.05.07	서울역일대 종합발전계획 발표
2015.05.13	국제설계공모 당선작(Winy Maas)발표
2015.12.13	서울역고가 폐쇄
2015.12.26	서울역 고가 철거 공사 착공
2017.05.20	서울역 7017 개장

서울역고가는 1970년 준공 이후 통행량 증가 등으로 인해 교량이 노후화되었고, 2006년 정밀안전진단 안정성 평가에서 D등급을 받았다. 2007년 서울시는 안전과 미관 등의 문제를 고려하여 고가를 철거하고 서울역 북부 역세권을 개발하여 새로운 고가를 신설하는 계획을

결정하였으며, 고가 내 대형차량 통행을 제한하는 등 안전성 보강을 진행하였다(연합뉴스, 2013.03.06). 그러나 코레일의 북부역세권 개발사업이 진행되지 않으면서, 대체고가의 신설 가능성이 낮아졌다.

2014년 5월 박원순 시장은 서울역고가를 철거하지 않고 뉴욕의 하이라인파크와 같은 공간으로 조성하겠다는 계획을 세우고 이를 민선 6기 공약으로 제시하였다. 박원순 시장은 당선 이후 2014년 9월 23일 뉴욕 하이라인파크에서 “서울역 고가를 남대문시장과 남산공원으로 향하는 성곽길까지 이어지도록 해 뉴욕의 하이라인을 능가하는 시민 보행공간으로 만들겠다”고 발표하였다(머니투데이, 2014.09.24).

‘서울로7017사업’은 발표 직후부터 남대문시장 상인과 서소문 화훼업체, 염리동 소규모 봉제 및 가죽업체, 만리·청파동 주민 등 주변지역 이해관계자들이 교통체증에 대한 우려와 안전문제 등을 제기하면서 다층적인 갈등이 발생하였다(김지수·김기형, 2016; 서울역일대종합발전기획단, 2016). 갈등이 지속되자 서울시장은 2015년 1월 기자회견(헤럴드경제, 2015.01.29)을 통해 ‘서울로7017사업’을 시민참여형 사업으로 진행할 것을 밝혔고, 2015년 2월부터 4월까지 현장소통, 시민/전문가 의견수렴, 관계기관 협의 등 100여 차례 소통을 추진하였다(서울역일대종합발전기획단, 2016). 소통의 결과를 취합하여 2015년 5월 서울역일대 종합발전계획을 발표하고, 국제설계공모를 통해 당선작⁰⁾을 선정 한 후 같은 해 12월 고가를 폐쇄하였다.

3.2. ‘서울로7017사업’ 단계별 시민참여 전개과정 분석

본 연구는 박원순 서울시장이 서울역 고가 재생계획을 발표한 2014년 5월부터 공사를 완료하여 2017년 5월에 개장하기까지 ‘서울로7017사업’을 시기별로 구상(기획)단계, 계획수립 단계, 사업 진행(설계 및 공사진행)단계, 사업완료의 4단계로 구분하여 시민참여의 전개과정을 분석하였다.

3.2.1 구상(기획)단계(2014.05~2014.12.12)

구상(기획)단계는 서울역고가 철거를 철회한 2014년 5월부터 2014년 12월까지이다. 안정성의 문제로 철거예정이던 서울역고가의 공원화 조성에 대한 박원순 시장의 공약은 시장 당선 후 ‘시장방침 제230호’(2014.08.28)를 통해 시행되었다. 같은 해 9월 사업타당성 검토를 위한 추경이 편성되었으며, 9월 30일 서울시 공공투자관리센터 사업투융자심사가 통과

되었다.

서울시장의 공약으로 시작한 ‘서울로7017사업’은 구상단계에서 시청 주도로 기획하고 사업의 방향을 정하는 방식으로 진행되었다. 서울시장의 발표직후 직접적 이해관계자인 중구청과 지역의 시의원, 구의원 및 주민들은 사업 반대 입장을 표명하였고, 2014년 12월에 예정되어있던 4차례의 주민설명회와 2015년 1월의 전문가 토론회는 고가의 대체 교량 설치를 요구하는 구의원, 지역주민, 남대문 상인회 등의 반대로 개최 자체가 무산되었다(서울경제, 2015.01.12).

서울역 고가는 한국철도공사, 문화재청, (주)한화, 국토부, 한국철도시설공단, 서울시 등이 소유권을 나누어 가진 공간으로 도시재생의 목적과 이해관계가 서로 달랐다(매일경제, 2017.06.06). 또한 남대문시장, 수제화거리 등 지역의 주민, 세입자, 소상공인 그리고 서울역 주변 개발과 관련된 정부기관 등 많은 이해관계자들을 고려하지 못하고 서울시장이 사업을 일방적으로 발표하고 추진하면서 갈등이 발생하였다. 지역주민과 남대문시장 상인회는 교통체증 심화, 상권몰락을 우려하며 반대했고, 만리동 일대 봉제산업 종사자들 역시 교통체증 심화와 임대료 상승을 우려하여 반대하였다(서울시, 2016).

구상단계에서 시민단체, 지역 정치인, 언론 등은 서울역 고가존치의 당위성, 사업의 모델인 뉴욕 하이라인파크 모델 적용의 부적절성(중앙선데이, 2015.05.10), 지역민과의 갈등 상황에도 성급하게 사업을 추진하는 등의 문제를 제기하였다(JTBC, 2015.12.19). 지역민과의 갈등이 계속되고 지속적으로 문제점을 제기하자, 서울시는 2014년 10월 고가개방행사, 고가 활용 아이디어 공모전을 통해 시민들의 의견을 청취하였고, 11월부터는 시민·전문가 토론회, 사업설명회 등의 시민참여 절차를 진행하였다.

고가개방행사와 아이디어 공모전 등의 시민참여는 고가산책단이라는 시민 네트워크 조직이 운영하였다. 고가산책단은 2014년 9월 서울역 고가 공원사업 발표 후 고가도로의 공원화와 시민참여에 관심이 있는 사람들이 모여 형성된 시민 거버넌스 조직이다. 고가산책단은 고가개방행사, 고가포럼, 국제워크숍 및 지역민 프로그램 등을 통해 시민들에게 사업을 이해시키고 진행하는 역할을 하였으며, 서울시 내부회의에 시민대표로 참석하여 시민의 의견을 전달하는 매개적 역할을 하였다(고가산책단 페이스북 페이지, 2017.10.28 검색; 연합뉴스, 2014.10.12; 이민영, 2016).

고가산책단을 통해 시민참여 절차를 진행하였음에도 불구하고 지역민들은 도시재생을 빙자한 개발사업이며, 고가산책단은 박원순 시장의 측근이라는 의혹(월간조선, 2016.10.24), 직접적 이해관계자가 빠진 시민참여사업 등의 이유로 갈등은 계속되었다. 서울시는 이 시기 시민토론회를 개최했지만, 남대문시장 상인을 대표로 하는 지역주민들은 여전히 사업반대를 주장하였고, 시민토론회도 서울역 고가를 철거하지 않고, 공원화한다는 전제로 진행되고 있

다며 문제를 제기했다(뉴시스, 2016.12.28). 시민참여와 소통부족의 문제가 계속되자, 서울시장은 소통의 부족을 인정하며 사업을 진행하는 과정에서 적극적으로 소통하겠다고 밝혔다(JTBC 인터뷰, 2014.11.13).

3.2.2 계획수립단계(2015.01~2015.12.12)

계획수립단계는 ‘서울로7017사업’을 발표한 2015년 1월부터 서울역고가를 폐쇄한 2015년 12월 12일까지이다. 계획수립단계에서 ‘서울로7017사업’은 고가 공원화에서 더 나아가 고가재생을 통한 보행환경 개선, 남대문시장 활성화 및 도시재생 추진 등으로 사업을 확장하였다.

서울시는 2015년 1월 29일 기자간담회에서 사업을 공식적으로 발표하고 국제현상설계공모를 추진하였다. 사업발표에서 서울시는 지역주민과 상인을 포함한 시민, 전문가의 의견을 수렴하고 자치구와 관계기관이 협의하는 등의 시민참여를 적극적으로 진행할 것을 밝혔으며, 서울시는 보도자료를 통해 ‘서울로7017사업’은 재개발이 아닌 시민과 소통에 초점을 맞춘 도시재생사업임을 천명하였다(이코노믹리뷰, 2016.03.22; 한겨레, 2016.02.02).

서울시는 계획수립단계에서 국제현상설계공모를 진행하였고, 홈페이지를 운영⁸⁾하여 사업 관련 정보를 공개하였다. 또한 주민설명회 및 주변지역(마포구, 용산구, 중구)설명회 개최, 현장시장실 운영, 정책토론회 진행, 고가포럼 및 토론회 등을 진행하며 시민참여 기회를 제공하였다. 현장시장실은 ‘서울로7017사업’의 직접이해관계자인 중구, 용산구, 마포구 지역주민을 대상으로 2015년 4월 17일부터 19일까지 운영하고자 하였으나, 남대문시장 현장시장실의 경우 중구청의 비협조와 상인들의 반대로 운영되지 못하였다.

이 시기 서울시는 지역주민의 의견을 청취하기 위해 ‘서울로7017 시민위원회’를 조직하여 운영하였다. 시민위원회는 서울역 고가공원화 조성사업(서울로7017)을 추진하기 위한 시민 의견 수렴기구로 민간위원 48명, 서울시의원 5명, 공무원 5명으로 구성되었으며, 효율적인 의견 개진을 위해 기획운영, 문화관광, 기술자문, 도시활성화 분과를 설치하였다(헤럴드경제, 2015.07.01). 시민위원회는 사업 추진현황, 운영전략, 시민참여행사와 학술행사를 검토하고 서울역 일대 주변 사업에 관한 자문을 진행하였다(이민영, 2016). 시민위원회 회의는 2015년 5월부터 2016년 10월까지 총 5차례 개최되었으며, 시민위원회 의견을 모아 〈서울역 일대 종합발전계획⁹⁾〉을 발표하였다(서울시 보도자료, 2015a).

2015년 4월 고가산책단은 72시간 연속포럼, 젠트리피케이션을 주제로 고가포럼(자문포럼)을 진행하였다. 고가포럼을 통해 고가산책단은 서울역 고가에 대한 공간적 고민, 문제 인식과 현실적 대안을 모색하였으며, 서울역 일대 도시재생 활성화 방향 도출을 위한 주민인터뷰, 간담회, 설문조사 등을 실시하였다(서울산책, 2015).

2015년 7월부터 서울시는 '현장소통센터(7017전망대)'를 운영하기도 하였다. 현장소통센터에는 고가산책단이 상주하여, 고가도로 주변지역 도시재생을 조율하고, 서울역 고가에 대한 안내 및 홍보를 진행하였다. 센터는 지역별로 시민들의 목소리를 모니터링하는 코디네이터를 선정하여 현장 소통의 역할을 수행하였으며, 이 시기 104회 주민설명회 및 간담회를 개최하였다.

기본계획 수립시기에 서울시는 현장방문·면담 203회, 간담회·토론회 158회, 전문가 자문 89회, 그 밖의 활동 158회를 포함하여 총 600여 차례에 거친 시민과의 소통을 추진하였다. 특히 2015년 2월부터 4월까지 약 2개월 동안 총 100여 차례의 현장소통, 전문가 의견 수렴 및 관계기관 협의 등을 진행했으며, 남대문시장 상인들과 50여회에 걸친 면담을 통해 민원을 청취하였고, 당시 접수된 39건의 민원(용산구 27건, 마포구 12건)은 현장시장실 논의안건으로 관리하였다(서울특별시, 2015.04.30; 서울역종합발전기획단, 2016).

3.2.3 사업진행단계(2015.12.13~2017.05.19.)

사업진행 단계는 재생 사업계획이 확정되어 공사를 착공한 2015년 12월 13일부터 2017년 5월 개장 전까지 시기이다. 계획 수립 후 서울시는 2015년 12월 13일 서울역고가 통행을 전면금지하였으며, 교통대책 점검회의를 개최하고 공사를 진행하였다. 같은 해 12월 25일 서울역고가 시민개방행사를 개최하여, 시민들이 고가를 방문할 수 있게 하였고, 프로젝트 시장단 주제 전략회의를 실시하였다.

기존의 현장소통센터는 개장 이후 '서울역 일대 도시재생 지원센터'로 변경하여 운영하였으며, 서울시의 '서울역 일대 종합발전기획단'의 현장소통팀이 상주하였다. 국제워크숍도 진행되었는데, 네덜란드의 도시재생전문가와 관계자들이 참여하였으며, 이에 대한 자료는 서울시 홈페이지를 통해 공유하였다(서울시, 2016).

3.2.4 사업완료단계(2017.05.20.~현재)

사업완료 시기는 2017년 5월 20일 개장 이후를 말한다. 서울시는 '서울로7017' 개장 후 심포지엄을 개최하였으며, 6월에는 서울역 일대 도시재생활성화 계획에 대한 공청회를 진행하였다. '서울로7017사업'은 현재 서울시가 운영하고 있다.

〈표 3〉 사업단계별 주민참여사업 추진과정

구분	일자	세부내역
구상 (기획)	2014.09.01	남대문시장 상인회 1차 주민설명회 개최
	2014.09.18	남대문시장 상인회 2차 주민설명회 개최
	2014.09.24.~11.03	남대문시장 상인회 회장단 면담(20회)
	2014.09.24.~11.30	남대문시장 상인회 면담(15회)
	2014.09.25.~12.24	중구청장 면담 실시(3회)
	2014.10.12	제1회 서울역고가 시민개방행사 개최
	2014.11.13	서울시민연대 주관 토론회 개최
	2014.11.26.~15.03.10	남대문시장 상인회 협의체 구성 운영(5회)
	2014.12.05	남대문시장 상인회 협의체 1차 회의 개최
	2014.12.08	시민토론회 개최
기본 계획 수립	2015.01.15	지역 구의원 및 주민 면담
	2015.01.23	남대문시장 상인회 면담
	2015.01.28	지역 시의원, 구의원, 지역주민(회현동) 면담
	2015.01.28.~03.23	중구청장 면담 실시(2회)
	2015.01.29	사업계획 발표(기자설명회)
	2015.02.16.~02.25	의류산업협회 및 도매업 관계자 면담 실시(2회)
	2015.02.25	창신동, 송인동 도시재생지원센터 방문면담
	2015.03.04	지역구의원, 3개구 주민대책위원회(공덕동) 간담회
	2015.03.11.~04.01	고가산책단을 통한 지역주민 인터뷰 및 모니터링
	2015.03.13.~03.23	마포구, 용산구, 중구 의회 의장단 면담
	2015.03.17	대우빌딩 관계자 및 동대문상인회 면담
	2015.03.18	3개구 주민대책위원회(중림동) 면담
	2015.03.25	중림동 주민자치위원장 면담
	2015.03.26	남대문시장 내 알파문구 회장 면담
	2015.03.30	서울로7017사업 시민위원회 구성
	2015.04.02.~10	지역주민 및 인근 회사원, 전문가 그룹 설문조사
	2015.04.17.~19	중구, 용산구, 마포구 현장시장실 개최
	2015.05.01.~11.30	문화재청 방문 협의(총 5회)
	2015.05.01.~12.30	서울로7017사업 시장단 주재 전략회의(35회)
	2015.05.07	서울로7017사업 시민위원회 1차 회의 개최
	2015.05.10	제2회 서울역고가 시민개방행사 개최
	2015.07.01.~10.30	문화재 관련 분야별 전문가 현장조사(3회)
	2015.07.01	서울로7017사업 시민위원회 2차 회의 개최
2015.07.01.~12.31	현장소통센터 설치 및 운영	

	2015.07.03	중구청장 면담
	2015.07.07.~23	용산구, 마포구, 중구 시-구 실무협의체 구성 및 운영
	2015.07.16.	남대문시장상인회장 면담
	2015.08.19	문화재 관련 자문단 구성 및 운영
	2015.08.27.~10.22	문화재 심의관련 사전 현장조사
	2015.10.01	서울로7017사업 시민위원회 3차 회의 개최
	2015.10.01	교통체계 개선 실무협의회 구성 및 운영
	2015.10.24	소통과 여론 확산을 위한 주민축제(서울리가을산책) 개최
	2015.10.23.~11.11	국토교통부 협의
	2015.12.10	서울로7017사업 시민위원회 4차 회의 개최
사업 진행	2015.12.13.~12.18	교통대책 점검회의 개최(6회)
	2015.12.25	제3회 서울역고가 시민개방행사 개최
	2016.12.10	서울로7017사업 시민위원회 5차 회의 개최
	2016.01.01.~11.30	서울로7017사업 시장단 주재 전략회의(18회)
사업 완료	2017.05.30	심포지엄 '서울로7017, 보행도시로 도약하는 도시' 개최
	2017.06.27	'서울역 일대 도시재생활성화계획안' 공청회

※ 자료: 서울시 홈페이지 및 보도자료 정리

4. '서울로7017사업' 공론화 과정 분석

4.1. 포용성

포용성은 공론화 과정에서 다층적인 이해관계자들이 자유롭게 의견을 개진할 수 있는 개방적이고 포용적인 공론 형성의 장을 마련하고, 이들의 의견을 정책결정 과정에 반영했는지를 살펴보는 기준이다. '서울로7017사업'은 서울역 일대의 도시재생사업으로 서울역고가 주변에 오랫동안 자리하고 있던 남대문시장 상인, 서울역고가를 관통하는 지역주민, 서부역과 북부역의 세입자 및 소상공인 등 주변의 직접적 이해관계자가 많았다. 또한 서울시가 사업 구상단계에서 서울역고가 통행폐쇄를 밝힌 이후 서울시와 이해관계자들 간의 갈등이 발생하였다.

'서울로7017사업'은 앞서 살펴본 바와 같이 서울시가 주도적으로 사업을 구상한 이후 시민참여와 공론화 부재에 대응하기 위해 고가산책단과 시민위원회를 중심으로 시민 거버넌스 조직을 형성하였으며 홈페이지 운영, 시민간담회와 포럼, 주민설명회, 고가개방행사, 시민공모전 등의 시민참여의 절차를 실시하였다. 시민의견 수렴을 위한 조직과 절차들이 계

획, 운영되었지만 직접적인 이해관계자들이 반대를 하자 중구청의 경우 주민설명회를 무산하는 등 다수의 이해관계자가 참여할 수 있는 포용적인 공론의 장을 조성하지 못하였다.

서울시는 지역민과 시민들의 의견을 청취하기 위해 고가산책단과 시민위원회를 구성하여 운영하였다. 고가산책단은 시민단체의 성격을 갖고 있었지만 공사현장에 상주하며 사업 홍보를 주로 담당하였으며, 시민위원회는 공무원과 전문가 위주로 구성되어 있어 지역상인 및 지역공동체 등의 직접적 이해관계자들은 배제되었다.

서울시는 적극적으로 시민의견의 수렴을 위한 방법으로 현장시장실, 주민설명회 등을 개최하기도 하였으나 이는 이미 결정된 계획을 일방적으로 전달하는 형식적인 수준에 그쳤으며, 사업의 계획에 대한 찬반 토론을 통해 사업방향에 영향력을 미치는 시민들의 실질적인 참여로서 공론화는 이루어지지 않았다.

또한 '서울로7017사업'의 대표적 시민기구인 시민위원회는 전문가와 공무원 중심으로 구성되어 다수의 시민들과 다층적인 이해관계자들의 의견을 고르게 수렴하고, 서울시에 전달하는 포용성과 대표성을 갖지 못하였다. 시민위원회는 5회만 개최되었으며 사업의 단계별, 분야별 추진현황과 운용전략, 시민행사 및 국제컨퍼런스 등을 검토하고 자문하는 형식적인 참여의 수준에 그쳤다(이민영, 2017).

'서울로7017사업' 진행에 있어 시민들에게 공사현장을 개방하는 고가산책, 현장시장실, 토론회 등이 진행되었으나, 관심이 있는 시민들이 참여하여 의견을 제시하는 정도로 운영되었고, 갈등이 계속되던 지역주민들의 목소리를 실질적으로 수렴하여 사업계획에 반영하는 실질적 권한부여를 통한 포용적인 시민참여 방안은 계획되거나 시행되지 못하였다.

4.2. 공개성

공개성은 공론 형성을 위해 시민들에게 이해관계자의 가치, 이해, 신념에 대한 정보뿐만 아니라 사업의 목적과 필요성, 예산 및 사업의 장단점과 사업추진의 반대, 찬성의견 등의 다양한 정보를 제공하는 것을 말한다.

'서울로7017사업'은 서울시 소통채널, 토론회 및 현장시장실 등의 방식과 서울역 프로젝트 관련 책자, 브로슈어, 카탈로그, 뉴스레터, 포스터, 팸플릿 등을 이용하여 사업에 관한 정보를 제공하려 하였다. 그러나 서울시가 위의 방법을 통해 제공한 정보는 '서울로7017사업'에 대한 소개, 프로젝트의 방향성과 추진현황, 절차 및 부대행사에 관한 내용에 집중되었다. 이는 '서울로7017사업'에 대한 시민적 상호소통과 논의를 위한 것이 아니라 고가도로의 공원화 추진을 기본 전제로 서울시가 단독으로 계획한 사업의 추진과 경과, 결과보고에

국한된 일방적인 정보제공이었다(이민영, 2017). 다시 말해 서울시가 제공한 정보란 공론화를 위한 내용이 아니라 '서울로7017사업'을 추진하는데 있어 전반적인 사업 소개와 추진의 정당성과 필요성에 대한 근거를 제시하는 정도의 제한적인 정보였던 것이다.

동시에 사업계획에서부터 추진에 이르기까지 갈등으로 빈번한 반대 여론이 제기되었지만, 서울시는 이러한 반대 의견에 대한 정보의 공개에는 소극적이었다. 일례로 2014년 10월 시민개방행사에서 시민 1만 명이 서울역고가를 찾았다고 홍보한 반면 2014년 11월 시민 200여명의 반대 시위에 대한 사실에 대해서는 침묵하였다. 또한 600여 차례의 시민소통, 100여 차례의 현장소통, 50여 회의 상인면담 등 소통의 내용과 질적 측면이 아닌 형식적 소통 횟수만을 부각하는 한계를 보였다. 즉 시민들의 실질적 참여 보다는 서울시측의 소통 횟수, 각종 행사 참여자의 숫자를 근거로 시민들이 서울역고가를 보행공간으로 활용하는데 지지한다는 여론만 부각하였다(헤럴드 경제, 2014.11.13.).

서울시는 또한 시민들의 의견을 수렴하기 위해 2013년 10월 '서울역고가 활용방안 아이디어 공모전'을 시행하여 서울역 고가도로를 '보도환승센터'로 전환하는 아이디어를 최우상으로 선정하였다(서울특별시 보도자료, 2014.11.24). 그러나 이후 국제 현상설계 공모를 통해 2015년 5월에 네덜란드의 건축가 비니 마스(Winny Mass)의 '서울수목원'을 최종 설계안으로 확정하면서 결국 시민 공모전을 통한 아이디어는 반영되지 못하였다. 즉 서울시는 시민아이디어 공모라는 이름만 활용할 뿐 정작 시민의 아이디어는 수용하지 않은 결과를 나타내었다.

서울시는 이후 현상설계공모의 전 과정을 기록한 '서울역 프로젝트 서울역 고가 기본계획 국제지명 현상설계'를 발행하여, 비니 마스의 '서울수목원' 선정에 대한 정당성을 홍보하기 위한 활동을 전개하였다(이민영, 2017). 반면 시민의견 수렴을 내세운 시민아이디어 공모전의 결과를 어떻게 서울시가 '서울로7017사업' 계획에 반영했는지에 대한 정보는 공개하지 않았다. 비니 마스의 서울수목원 국제 현상설계 선정 이후 서울시는 2015년 7월 전 국민을 대상으로 '서울수목원'에 대한 '서울로7017사업' 세부 운영아이디어 공모전도 개최하였다(서울시 보도자료, 2015c). 그러나 이 공모전의 결과가 '서울로7017사업'의 운영계획에 어떻게 반영하였는지에 대한 정보 역시 제공되지 못하였다.

결과적으로 서울시는 시민아이디어 공모전의 결과를 사업에 직접적으로 반영하지 않아 시민참여를 내세운 공모전과 각종행사가 '시민참여'라는 이름만을 앞세운 형식적인 치레에 불과하며(배정환, 2014), 나아가 이러한 시민참여 행사를 '서울로7017사업'에 대한 반대 의견을 무마하기 위한 도구로 이용하였다는 비판이 제기되었다(헤럴드경제, 2014.11.13).

4.3. 자율성

자율성은 공론화에 참여하는 주체들이 외부의 압력으로부터 독립적이고 자율적인 의사결정 과정을 통해 공론을 형성할 수 있는 조건을 의미한다. 이 사례에서 공론화 조건인 자율성의 충족은 공론화에 참여하는 시민조직이 서울시의 외압으로부터 자유롭게 공론을 형성할 수 있었는지를 판단하는 기준이 된다. 초기 사업 발표과정에서 시민참여와 소통부족의 문제가 제기되자, 서울시는 사업을 진행하는 과정에서 적극적인 소통을 표방하였고(JTBC 인터뷰, 2014.11.13), 이후 서울시는 계획수립 단계에서 '고가산책단'과 '시민위원회'를 시민참여형 의사결정 모델로 구축, 운영을 시도하였다(서울시 보도자료, 2015b).

그러나 '서울로7017사업'에서 고가산책단과 시민위원회는 시민들이 주체적으로 형성한 조직이 아닌 서울시가 시민참여를 위해 투입한 조직이다. 서울시가 시민협업 파트너로 설정한 고가산책단은 2014년 9월 서울역 고가 공원화사업 발표 이후 만들어진 민간단체로 제1차 고가개방행사, 시민공모전, 지역설명회와 간담회, 토론회 등을 주관하였다. 이러한 행사를 통해 고가산책단은 지역주민과 시민들의 의견을 수렴하여 서울시에 전달하는 역할을 담당하였다.

고가산책단은 스스로를 서울역 고가를 중심으로 시민참여, 도시재생, 시민운명을 고민하는 시민네트워크 모임으로 소개하였다(서울산책, 2015a). 그러나 고가산책단의 대표는 박원순 시장선거캠프 출신이었으며, 대부분의 인적 구성도 시장의 측근들로 구성되었다는 비판을 받았을 뿐만 아니라 서울역 고가공원 개장 이후 관리에 대한 계약도 서울시장과 가까운 고가산책단에 몰아주려 했다는 의혹도 제기되었다(뉴스원, 2016.10.11). 따라서 고가산책단은 정치적인 편향성을 배경으로 형성되었기 때문에 이들이 주관한 간담회와 토론회 등 시민참여의 절차들은 자율성의 한계를 나타낸다. 고가산책단은 주요 행사를 대행하는 사업자 역할을 담당했으며 구성, 운영, 활동 측면에서 진정한 시민거버넌스라고 할 수 없어 자율성 측면에서 공론화에 기여한 조직으로 평가할 수 없을 것이다.

또한 '서울로7017사업'을 대표하는 시민기구인 시민위원회 역시 자발적, 수평적으로 형성된 조직이 아니라 서울시가 개별위원에게 요청을 하여 구성된 조직이었다. 특히 시민위원회는 일반 시민이 아니라 공무원과 전문가들이 주를 이룬 인적 구성의 한계를 보여주고 있다(서울로7017 시민위원회 전문가 위원 인터뷰, 2016.04.23; 이민영, 2017).

시민위원회는 사업 전반에 대한 검토와 자문이라는 가장 큰 권한이 부여된 기구임에도 불구하고 서울시라는 행정으로부터 자율적인 조직은 아니었다(이민영, 2016:136). 또한 서울시가 시민위원회에 부여한 검토와 자문의 역할은 형식적인 시민참여의 단계에 해당하며 대

화, 토론, 논쟁을 통해 정책형성 및 결정권을 시민에게 부여하는 실질적 참여인 공론화의 수준에는 이르지 못하였다. 나아가 시민위원회는 서울시가 수적으로 홍보한 다른 소통행위와는 달리 5회만 개최되어 실질적인 숙의기구의 역할을 수행했다고 볼 수 없다.

결과적으로 서울시가 시민과의 협업적 거버넌스를 위해 구축한 시민대표 조직인 고가산책단과 시민위원회는 인적구성과 형성방식에서 행정 권력으로부터 중립적인 자율성의 조건을 충족하지 못하였고, 따라서 이들이 참여주체가 되었던 공청회, 간담회 및 워크숍 등은 자율성의 조건에 따라 서울시의 사업에 대해 보다 자유롭게 논쟁하고 토의할 수 있는 공론화의 장이 될 수 없었던 한계성을 갖고 있었다.

4.4. 충분성

충분성은 공론화 과정에서 충분한 토론과 논쟁의 시간이 확보되었는지를 확인하는 조건이다. ‘서울로7017사업’은 서울시장의 공약으로 시작한 사업으로 행정절차를 신속하게 추진하였고 의견수렴이나 검토과정을 제대로 거치지 않았다. 사업에 대한 시장방침 제230호가 2014년 8월 27일 구체화되었고, 이로부터 8일 후 타당성 검토를 위한 추가경정예산 5억원이 편성되었으며, 9월 30일에는 사업투융자심사를 통과시켰다. 같은 해 10월 고가개방행사와 고가활용 아이디어 공모를 진행하였으며, 11월에 고가공원 관련 예산 118억원을 2015년도 예산안에 편성하였다(김지수·김기형, 2016). 또한 2014년 10월 국제설계공모를 시작하였고, 2015년 당선작 확정 후 2017년 5월 완공하면서 총 2년 정도의 사업시간이 소요되었다.

하지만 ‘서울로7017사업’은 직접적인 이해관계자 간의 갈등이 많았으며, 일반시민을 포함하여 다층적인 이해관계자들 사이의 장기간의 충분한 숙의 과정이 필요했던 사업이었다. 비록 선거를 통해 당선된 시장이 추진하는 사업이었지만 진정한 시민참여형 도시재생을 표방한 사업이고자 하였다면, 가장 먼저 왜 고가도로를 철거하지 않고, 유지해야 하는지, 유지한다면 어떻게 활용할 것인지, 고가도로 공원화는 타당한 것인지, 그리고 공원화 운용과 비용은 어떻게 할 것인지 등에 대해서 순차적이고 충분하게 논의할 수 있는 숙의의 기간이 확보되어야 했다(동아일보, 2014.09.22).

이는 서울시가 ‘서울로7017사업’의 모델로 삼은 뉴욕 하이라인 파크의 1999년부터 2009년까지 10여 년 간 시민들의 격렬한 찬반토론을 거친 재생과정과는 대비되는 것이다.¹⁰⁾ 이렇듯 ‘서울로7017사업’은 공론화의 전제조건 중 하나인 시간적 충분성을 충족하지 못하였다. 이러한 이유로 이 사업은 지자체 장의 임기 내에 끝내야 하는 속전속결식의 전형적인 시장영점사업이자 전시사업이라는 비판을 받았으며, 기존 단기간의 일방적인 재개발 사업과

의 차별성을 보여주지 못하였다(배정환, 2014; 오마이뉴스, 2018.04.01).

4.5. 종합분석

‘서울로7017사업’의 시민참여는 형식적인 참여의 유형인 정보제공, 자문, 회유의 단계에 그치고 있으며, 서울시가 관료 주도적 도시재생 사업을 성급히 추진하기 위해 시민들을 형식적 동원하여 참여시킨 사례로 볼 수 있다. 사업구상단계에서 시민의 의견수렴 및 참여 없이 관 주도적인 정책 결정을 내림으로써 이후 사업진행에서도 높은 수준의 타당성과 수용성을 확보하지 못하여 지속적인 갈등의 원인이 되었다.

공론화 조건에 따라 ‘서울로7017사업’을 분석한 결과 실질적인 시민참여로서 공론화 과정이 이루어지지 못하였다. 다층적인 이해관계자들을 포함하여 시민의 의견을 반영하기 위한 포용성의 조건도 충족되지 않았으며, 개방성 측면에서도 ‘서울로7017사업’의 목적과 필요성, 예산, 사업의 장단점 및 사업 추진의 반대의견과 찬성의견이 모두 균등하고 투명하게 공개되지 못하였다.

‘서울로7017사업’에서 시민의 대표기구로서 조직된 시민위원회와 고가산책단은 서울시 행정으로부터 자율성을 확보하지 못하였으며, 행정의 주도에서 벗어나 시민 주도적인 속의를 위한 중립성을 획득하는데 실패하였다. 또한 갈등과 쟁점이 많았던 사업을 2년이 채 안된 기간 동안 계획하고, 실행하면서 토론과 논쟁을 위한 충분한 시간이라는 충분성의 조건도 충족하지 못하였다.

‘서울로7017사업’의 시민참여는 공론화를 위해 운영되고 진행된 것이 아니라 소통부재의 논란과 갈등을 잠재우기 위한 임기응변식의 형식적인 시민참여의 수준에 머물렀다. ‘서울로7017사업’은 시장의 공약사업이자 역점사업으로 서울시의 예산과 공무원이 동원된 사업이다. 서울시가 사업 방향성을 주도적으로 설정하고 제시하면서 고가도로 폐쇄, 공원으로 재생이라는 목적에 대한 공론화도 이루어지지 않았다. 따라서 ‘서울로7017사업’은 시민들에게 권한을 이양하고 통제하는 높은 수준의 시민참여가 이루어지지 못하였고, 공론화 단계 없이 서울시의 사업 방향성에 맞추어 사업을 진행하였다.

앞서 살펴본 바와 같이 이 사업의 시민참여는 정보의 제공, 홍보라는 형식적인 수준의 참여에 그치고 있다. 즉, 시민들의 참여를 촉진하고 의견을 수렴하기 위해 개최한 고가개방, 공모전 등의 행사는 토론과 논쟁을 통한 공론화가 아니라 오히려 논쟁을 가리기 위한 도구적 기능만을 수행했을 뿐이다.

5. 결론: 정책제안과 한계

도시의 지속가능한 성장을 지향하는 도시재생은 높은 수준의 실질적 시민참여를 전제해야 한다. 도시재생사업은 이해관계자가 다양하고, 과거의 경험적 자료가 부족하며, 지역민들의 삶에 직접적인 영향을 주기 때문에 시민들의 참여와 이해(understanding), 그리고 숙의를 위한 공론화 과정을 거쳐 시민적 지지와 동의, 그리고 사업에 대한 타당성과 수용성 확보가 필수적이다.

그러나 서울시가 시민참여형 도시재생의 대표적인 사업으로 표방한 '서울로7017사업'은 사업 발표단계부터 다층적인 이해관계자들이 있었으며, 행정기관 등과의 인허가 문제 등이 있었음에도 불구하고 사업을 강행하였다. '서울로7017사업'은 서울시장의 공약에서 시작되어, 일방적인 사업 발표, 전문가와 관료 중심의 계획수립, 그리고 사업초기 주민공청회와 시민토론회 등 공론화 과정도 없이 성급하게 추진되었다.

'서울로7017사업'이 시민참여 도시재생사업의 모범을 추구하였다면 구상단계에서부터 공론화가 필요하였다. 즉 가장 먼저 노후한 서울역고가의 철거여부, 존치할 경우 활용 방안, 고가 공원화 추진 과정, 마지막으로 고가공원의 운영 이슈 등뿐만 아니라 각 단계별 시민참여를 위한 절차와 방법에 대한 충분한 공론화가 필요하였다.

시민참여와 공론화의 부재에 대한 논란으로 고가개방, 고가 활용 아이디어 공모전, 시민·전문가 토론회, 사업설명회 등의 다양한 시민참여 행사가 추진되었지만 사업에 대한 서울시의 일방적 홍보가 중심이었으며, 시민들의 의견을 진정성 있게 청취하거나 시민들에게 권한을 부여하는 수준에는 미치지 못하였다.

즉, '서울로7017사업'의 시민참여는 관 주도적인 사업 기획과 구상 이후 이를 빠르게 추진하기 위한 형식적이고 소극적인 시민참여에 머무르면서 충분한 토론과 논쟁을 통한 합의 형성이라는 실질적인 시민참여의 장은 조성되지 못하였다는 점에서 높은 수준의 실질적인 참여인 공론화는 사실상 이루어지지 않았다.

본 연구는 도시재생사업에서 공론화가 활성화하기 위해서 다음 세 가지를 제안한다. 첫째, 도시재생사업의 방향성 단계에서부터 시민들의 참여를 권장하여야 한다. 도시재생사업은 구상단계에서부터 시민들의 요구와 관심을 의사결정에 포함하는 공론화가 이루어져야만 사업의 타당성과 정당성을 확보하고 시민의 수용성도 높일 수 있다.

둘째, 사업구상이나 계획 이전에 정책에 영향을 받을 수 있는 다수의 이해관계자들이 공론화 과정에 참여할 수 있는 포용적 과정의 제도적 설계가 필요하다(김광구 외, 2016). 이를 위해서는 사업 초기 단계에서부터 공간적, 인적 범위의 설정을 바탕으로 다양한 이해관계자

를 파악하고 참여방식과 범위, 수준뿐만 아니라 의사결정과정에 있어 이해관계자들의 영향력 등도 고려하여야 한다(Thomas, 1996; Few, et al., 2007; Lim, et al., 2004, 운영석 외, 2017). 이러한 포용적 참여를 통해 사업추진 정보가 공개, 공유되고 찬성 및 반대 또는 그 이외의 의견들이 자율적으로 노정되어 숙의를 통한 공론이 형성되어야 한다.

마지막으로 도시재생은 충분하고 합리적인 사전 타당성조사와 검토, 주민-전문가-행정 간의 협력적 거버넌스 구축과 숙의 과정 등을 통한 점진적 추진이 필수적이다(오마이뉴스, 2018.04.01). 즉, 도시재생의 공론화는 결과보다는 공론에 이르기까지의 과정에 초점을 두어야 한다(Lippmann, 1982; Jay Rosen 1992; 김대영 2004). 공론화는 다양한 주체들 간의 자유로운 의견 개진과 찬반 토론을 통해 타인에 대한 의견을 청취하고, 수용하며, 나의 의견을 변화시킴으로써 보다 성숙한 공적 판단에 도달하는 과정이다. 따라서 공론화는 시민의 권리와 책임을 행사하고, 타인에 대한 관용을 배움으로써 시민적 의식과 역량을 함양하는 과정이기도 하다. 이러한 이유로 실질적 시민참여인 공론화는 지속가능한 도시재생의 전제 조건이 되는 것이다.

‘서울로7017사업’은 뉴욕의 폐고가철로의 공원화 사업인 하이라인파크를 성공 모델로 벤치마킹하여 산업화 시대를 상징하는 고가도로인 ‘차량길’에서 도시재생 시대를 상징하는 ‘사람길’로 전환을 표방하였다(서울특별시, 2015a; 서울특별시, 2015b). 그러나 장기간 시민 사회의 숙의를 거친 뉴욕의 하이라인파크의 과정적 절차에는 주목하지 못하고 고가도로의 공원화를 통한 ‘랜드마크(landmark)’ 구축이라는 결과에 집중하였다. 그 결과 시민이 중심이 되는 보행로를 구축하고자 하였음에도 불구하고, 시민이 주체가 되는 도시재생이 되지 못하였다.

현재 우리나라의 도시재생은 사회적 재생보다는 도시 공간의 물리적 전환, 특히 산업 유산을 재활용하면서 매력적인 장소로 바꾸는 장소 마케팅 전략에 치중하고 있다. 지속가능한 도시성장을 위한 도시재생의 핵심은 도시 마케팅을 위한 랜드마크의 구축이 아니라 위계적이고 수직적인 도시계획 방식을 시민참여 기반의 민주적인 방식으로 전환하는 것이다. 도시재생은 도시의 주체인 시민에게 실질적인 권력을 위임함으로써 이들의 요구와 필요를 반영하면서 도시를 계획하고, 도시문제를 해결하는 과정이 되어야 한다.

성공적인 도시재생은 도시공간의 매력적이고 화려한 변모보다는 도시의 권력 구조를 민주적으로 전환하는 과정이다. 따라서 형식적인 시민참여를 실질적인 참여로 전환하는 일이 미래의 도시재생을 위한 핵심적 과제가 될 것이다. 도시재생에서 공론화는 선택이 아닌 필수적인 조건이어야 한다.

본 논문은 도시재생의 공론화를 위한 구체적인 행정적, 제도적 장치와 조건의 제안에는 이르지 못하였다. 그러나 본 논문은 도시재생 과정에서 시민참여의 질적 평가 척도로서 공

론화에 대한 이론적 고찰과 시민참여 도시재생 사례의 비판적 분석을 통해 도시재생의 실질적 시민참여를 위한 공론화의 중요성을 제시하고, 이에 대한 연구의 활성화를 모색하는데 의의가 있다.

주

- 1) '서울로7017'의 의미는 1970년에 만들어져 2017년 다시 태어나는 역사적 고가도로, 1970년 차량길에서 17개의 사람길로 재탄생, 1970년대 만들어진 17m 높이의 고가도로를 의미하며 '서울을 대표하는 사람길', '서울로 향하는 길'이라는 의미를 담고 있다(서울시 보도자료, 2016.10.18.). 본 연구에서는 '서울역 고가도로 공원화 사업'을 최종 사업명인 '서울로7017사업'으로 통일하여 표기하였다.
- 2) Deliberative Democracy는 심의민주주의, 토의민주주의, 숙의민주주의로 다양하게 번역, 해석되고 있으나, '깊이 생각하여 충분히 토론하다'라는 공통된 의미로 수렴된다. 본 연구에서는 Deliberative Democracy를 숙의민주주의로 표기한다.
- 3) Lippmann의 public opinion은 많은 학자들이 여론으로 번역하고 있으나, 김대영(2004)은 이를 공론으로 해석한다. 김대영은 여론을 다수의 의견으로, 공론은 공적인 의견으로 구분하고, 다수의 의견을 수렴하는 여론은 수동적이고 관성적인 특성을 지니는 반면 공적인 관점으로 승화된 공론은 적극적이고 능동적인 대화와 논쟁을 통해 형성되는 것으로 설명한다. 즉, 기존 여론의 수동성, 관성을 극복한 국민의 적극적 정치 의지의 발현이 공론이다.
- 4) 하버마스는 이상적 대화상황을 위한 조건을 다음과 같이 언급한다. (1)모든 주체들은 예외 없이 토론에 참여할 자격을 갖는다. (2)모든 참여자들은 토론에 기여하고 자신의 의견을 개진하기 위한 동등한 기회를 보장받는다. (3)모든 사람들은 강제성 없이 동등한 참여와 보편적 접근을 위한 평등한 권리를 행사한다. Habermas, Jürgen (2001). *Moral Consciousness and Communicative Action*, MIT Press. p.97-98 내용 참조.
- 5) 2015년 1월 서울시는 '서울역7017프로젝트'를 공식 사업명으로 발표하였으나 본 논문은 개장 이후 공식적으로 활용하는 '서울로7017 사업'으로 명칭을 통일한다.
- 6) 비니 마스(Winy Mass)의 '보행길을 수목원으로(Green City Project)'를 주제로 한 '서울수목원(The Seoul Arboretum)'이 최종 당선작으로 선정되었다(서울로7017사업 홈페이지).
- 7) 서울특별시청 선거공약의 6대 주요 공약 중 '따뜻한 개발! 따뜻한 도시!' 18번째 공약(새로운 서울의 랜드마크! 서울역고가 하이라인파크 조성)이다(서울시 소셜시장실).
- 8) '서울로7017사업' 홈페이지를 비롯하여 서울특별시, 천만상상 오아시스, 내손안의 서울, 라이브 서울, 서울시 유튜브 채널 등을 통해 사업에 대한 정보를 제공하였다(서울특별시, 2017).
- 9) <서울역 일대 종합발전계획>에는 북부 역세권 개발 조기 가시화, 신 MICE 산업 축 구상, 서울역 일대 통합적 도시재생, 남대문 시장 활성화를 담고 있다.
- 10) 참고로 현재 진행 중인 런던의 산업 혁명시대 교통 요충지 킹스 크로스(King's Cross)의 재생의 경우 사업의 복잡성을 고려하여 20년간의 기간을 설정하고, 이해관계자들 간의 6년간의 합의를 거쳐 도시재생 마스터플랜을 계획하였다. 그리고 이 과정에서 7500명의 353차례의 회의에 참석하였으며 106개의 합의사항을 만들어내었다(한겨레, 2015.10.13; 오마이뉴스 2018.04.01).

참고 문헌

- 강지선. (2016). 「문화적 도시재생과 상탈 무프의 '쟁투적 공론영역'에 대한 연구». <홍익대학교 대학원 박사학위논문>.
- 강지선. (2017). 「도시재생의 공론화 과정에 대한 비판적 고찰 : 서울시 '마포석유비축기지 재생 및 공원화 사업'을 중심으로». <한국지방행정학보>. 14(1): 273-200.
- 권정주 외. (2012). 「도시재생사업 추진과정에서 나타난 거버넌스 참여주체별 의사결정 영향력 분석 : 청주시 도시재생사업 의사결정 과정을 중심으로». <도시행정학보>. 25(2): 325-343.
- 김광구·오현순·김영곤. (2013). 「갈등해소 기제로서의 주민투표제도 개선방안 연구: 속의민주주의 요소를 중심으로». <한국정책과학학회보>. 17(3): 85-116.
- 김광구·심준섭·이선우. (2016). 「갈등내재화 위한 포용적 행정제도 구축전략». <한국비교정부학보>. 20(2): 157-180.
- 김대영. (2010). <공론화와 정치평론>. 서울: 책세상.
- 김대영. (2004). 「공론화를 위한 정치평론의 두 전략 : 비판 전략과 매개전략». <한국정치학회보>. 38(2): 117-141.
- 김동현. (2014). 「올바른 형태의 대화 또는 소통: 가다머의 대화와 하버마스의 의사소통을 중심으로». <한국정책과학회보>. 18(1): 245-26.
- 김주환. (2005). 「민주주의에 있어서 대화의 중요성: 공론장에서의 의사소통행위로서의 정치적 대화». <언론과 사회>. 13(1): 75-99.
- 김지수·김기형. (2016). 「지방정부 정책의 진화적 합리성에 관한 연구 : 서울역 고가 공원화 사업을 중심으로». <한국지방행정학보>. 13(3): 73-100.
- 김지훈. (2015). 「서울역 고가도로 공원화 계획». <서울대학교 대학원 석사학위논문>.
- 김혜천. (2013). 「한국적 도시재생의 개념과 유형, 정책방향에 관한 연구». <도시행정학보>. 26(3): 1-22.
- 류영아. (2013). <시민참여 활성화를 위한 시민과 정부의 역할>. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 박화정. (2016). 「효과적인 주민참여형 도시재생사업을 위한 주민조직 구조 해석에 관한 연구 : 서울시 양천구 신월5동 달빛마을을 중심으로». <서울시립대학교 석사학위 논문>.
- 배정환. (2014). 「서울판 하이라인, 서두르지 말자». <환경과 조경>. 2014년 11월호.
- 서울산책. (2015). 「보고서 ㄱ」. 창간호, Vol. 1.
- 서울산책. (2015). 「보고서 ㄱ」. Vol. 4.
- 서울특별시. (2014). 「서울역고가 아이디어 1위는 도보환승센터」.
- 서울특별시. (2015a). 「2025 서울시 도시재생전략계획」.
- 서울특별시. (2015b). 「사람 중심 도시재생의 시작 서울로7017 프로젝트」.
- 서울특별시. (2015c). 「서울로7017 전 국민 참여로 완성 운영아이디어 공모」.
- 서울특별시. (2016). 「서울역 일대 종합발전계획」.
- 서울특별시. (2018). 「서울로7017 백서」.
- 서울역종합발전기획단. (2016). 「서울로7017 프로젝트」.
- 서울연구원. (2016). 「시민과 함께 만드는 서울」.
- 심영규. (2015). 「서울의 새로운 청사진 혹은 또 다른 프로파간다」. <SPACE>. 2015년 1월호.
- 양재섭·김태현. (2011). 「서울시 도시계획 수립과정에서 시민참여 실태와 개선방안」. <서울시정개발연구원 연구보고서>.
- 오현철. (2006). 「민주주의의 새로운 주체: 작은 공중(minipublics)을 중심으로」. <시민사회와 NGO>. 7(2): 257-285.
- 오현철. (2007). 「민주주의의 새로운 공간: 한국 공론장의 대안적 발전 모델을 중심으로」. <한국정치학회보>. 41(2): 77-98.
- 유동상·임정빈. (2016). 「도시 정책결정의 주민참여 상대적 효과성에 관한 연구 : 플로리다 도시정부의 도

- 시구조, 정치체제, 주민참여». <한국사회와 행정연구>. 26(4): 311-330.
- 이민영. (2017). 「시민참여제도로 본 참여적 거버넌스에 관한 연구 : 서울로7017 프로젝트를 중심으로». <고려대학교 대학원 행정학과 석사학위논문>.
- 이종혁·최윤정·조성경. (2015). 「정치효능감과 관용을 기준으로 한 바람직한 소통 모형: 참여민주주의와 속의민주주의를 위한 제언». <한국언론학보>. 59(3): 7-36.
- 임서환. (2007). 「도시재생사업단 역할과 과제». <2007 도시재생 춘계포럼 자료집>.
- 임의영. (2015). 「경합공간으로서 공론영역과 행정: C. Mouffe의 급진적 민주주의를 중심으로». <행정논총>. 53(2): 1-25.
- 장명학. (2003). 「하버마스의 공론장 이론과 토의민주주의». <한국정치연구>.12(2): 1-35.
- 조명래. (2015). 「도시재생으로서의 서울역 고가도로 공원화 사업 검토 : 재생 방법론의 관점에서». <환경논총>. 56:4-19.
- 채중현·정지범. (2010). 「고준위 방사성 폐기물 처리시설 정책의 공론화와 갈등예방에 관한 연구». <한국행정연구원 연구보고서>.
- 하버마스. (2001). <공론장의 구조변동: 부르주아 사회의 한 범주에 관한 연구>. 한승원 역. 나남출판.
- 홍성우. (2016). 「시민참여형 도시기본계획 수립 사례의 거버넌스 특성 분석». <한국지방행정학보>, 13(3): 209-232.
- Arnstein, S.R. (1969). A Ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4): 216-224.
- Benhabib, S. (1994). Deliberative Rationality and Modes of Democratic Legitimacy. *Constellations*, 1(1): 26-52.
- Benhabib, S. (1996). Toward a Deliberative Model of Democracy Legitimacy. In S. Benhabib (ed.). *Democracy and Difference of the Political: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University.
- Calhoun, C. (1992). *Habermas and the Public Sphere*. MIT Press.
- Creighton, J.L.(2005). *Public Participation Handbook*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Habermas, Jürgen (2001). *Moral Consciousness and Communicative Action*, Mat: MIT Press.
- Habermas, Jürgen (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Polity Press.
- Habermas, Jürgen (1998). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*(William Rehg trans), MIT Press.
- Parry, G., Moyser, G. & Day, N. (1992). *Political Participation and Democracy*
- Roberts, P. and Sykes, H. (2000). *Urban Regeneration: A Handbook*, SAGE Publications.
- Rosen, Jay.(1992). Politics, Vision, and the Press: Toward a Public Agenda for Journalism. In *The New News v. The Old News* (J. Rosen and P. Taylor, eds), pp. 3-33. New York: Twentieth Century Fund Press.
- Lippmann, Walter. (1982). *The Indispensable Opposition*, Rossier, C. and Lare, J.(eds.), The Essential Lippmann, Vintage Books.
- 경향신문. (2015.07.19). 서울역고가 공원 시민의 생각으로 꾸미고 채운다. 시민 아이디어 공모전 개최.
- 국민일보. (2017.07.12). [초록비행길 서울역 고가] "주민과 소통하며 함께 만드는 도시재생사업 돼야"
- 뉴스시. (2016.12.28). "시민 토론회? 요식행위" 서울역 고가 인근 주민 불만 폭주.
- 뉴스시. (2018. 03.16). "서울시, '리관유 세계도시상' 수상... "시민참여 도시재생 높게 평가".
- 뉴스원. (2016.10.11). 이현승 "서울역 고가공원 관리, 박원순 측근 몰아주기 의혹".
- 동아일보. (2015.09.28). 근대화 상징서 흉물 전략. 이젠 시민 산책로로.
- 머니투데이. (2014.09.24) "서울역 고가, '하이라인' 뺀치는 도심공원으로".
- 매일경제. (2017.06.06). 복잡한 이해관계 서울역 개발 손도 못대. 주변은 슬럼화 가속.
- 서울경제. (2015.01.12). 서울역 고가 공원화 토론회 "교통대책 없다" 반발에 무산.
- 아주경제. (2017.06.27). '서울역 일대 도시재생활성화계획안' 12월 고시. 주민 공청회 개최.

이코노미 리뷰. (2016.03.22). 서울역 고가의 미래를 논하다-서울역 고가 공원화 관련 서울시, 지역상인, 시민단체 인터뷰.

오마이뉴스. (2018. 04.01) 싱가포르가 서울시에 리관유상을 수여한 이유는?

중앙선데이. (2015.05.10). 미국 하이라인 파크, 시민 주도로 10년 걸려. 2년 예정 서울시와 달라.

한겨레. (2015.01.29). 서울역 고가 937m 17개 걷는 길로 뻗는다.

한겨레. (2015.10.13). 사업주체는 원칙과 비전만.. , 마스터플랜은 시민과 함께.

헤럴드경제. (2014.11.13). 서울역 고가 활용 공모전은 반대여론 무마용.

헤럴드경제. (2015.01.29). 박원순 "서울역 고가 공원화, 17개 보행로 신설."

헤럴드경제. (2015.07.01). '서울역 고가공원' 시민위원회에 전문가 25명 총원.

JTBC. (2015.12.19). 막힌 서울역고가, 공원화 사업 직행. 주민 반발 여전.

고가산책단 페이스북 페이지 <https://www.facebook.com/gogawalking>

서울시 홈페이지 <http://www.seoul.go.kr/>

서울로7017 홈페이지 <http://seoullo7017.seoul.go.kr/>

법제처 홈페이지 <http://www.moleg.go.kr/>

IAP2 홈페이지 <https://www.iap2.org/>

(논문접수일: 2018. 05. 28 / 논문수정일: 2018. 07. 01 / 게재확정일: 2018. 06. 18)

※ **강지선(康智善)**은 영국 런던 웨스트민스터 대학에서 시각문화 석사를 졸업하고, 홍익대학교 미술비평 박사학위를 취득한 후 부산비엔날레, 인천여성비엔날레 등 다양한 전시기획 및 진행에 참여하였다. 현재 지역문화재생, 현대미술 및 미술사관련 강의와 전시기획, 미술비평의 활동을 하고 있으며, 주요 연구 분야는 공공미술, 미술과 민주주의, 문화적 도시재생, 문화정책이다. 최근 논문으로는 "도시재생의 공론화 과정에 대한 비판적 고찰-서울시 마포석유비축기지 재생 및 공원화 사업'을 중심으로"(2017), "문화예술교육 서비스전달체계에 관한 연구: 학교예술강사 지원사업 갈등사례를 중심으로"(2018), "문화주도적 도시재생과 젠트리피케이션, 사회참여미술의 딜레마-예술그룹 어셈블의 사례를 중심으로"(2018) 등이 있다(chison_k@hotmail.com).

※ **조은영(趙恩英)**은 경희대학교에서 문화예술경영학 석사학위를 취득하고, 행정학 박사과정을 수료하였다. 석사 학위 취득 후 문화체육관광부의 문화를 통한 전통시장 활성화 시범사업에 참여하였으며, 현재 정책 속의과정의 퍼실리테이터 등에 참여하고 있다. 주요 관심분야는 주민참여, 합의형성, 거버넌스, 갈등관리, 문화정책 등이다. 최근 발표 논문은 "민간위탁의 주관단체와 시민간의 의사소통 연구"(2018), "기초자치단체의 갈등해소 전략-금천구 주민참여단"(2017) 등이 있다(choeunyoung@khu.ac.kr).

※ **김광구(金光九)**은 미국 위스콘신 주립대(메디슨 캠퍼스)에서 도시 및 지역계획학 박사를 취득하고, 현재 경희대학교 행정학과에 재직 중이다. 주요 관심분야는 공공갈등, 지방행정, 지역개발, 도시계획 등이다. 최근 발표 논문은 "지방자치단체의 갈등대응방식에 관한연구"(2017), "전통시장 현대화 과정의 정책 네트워크 분석"(2016), "갈등내재화 위한 포용적 행정제도 구축전략"(2016) 등이 있다(kkim20@khu.ac.kr).