도시재생 시민참여과정 비교분석 연구

-서울시 '서울로7017'과 '문화비축기지'사업 사례-*

A Comparative Analysis of Public Participation Process in Urban Regeneration: Focused on 'Seoulro 7017' and 'Mapo Culture Tank' Cases

조 은 영 (경희대학교 대학원 행정학과 박사수료: 주저자)
강 지 선 (제주대학교 강사: 공동저자)
김 광 구 (경희대학교 행정학과 교수: 교신저자)

Abstract

Eun-Yung Cho / Chi-Son Kang / Gwang-Gu Kim

Public participation is now widely considered as a key element in urban regeneration. Corresponding to this tendency, Seoul city has actively adopted civic participation process to recent urban regeneration. The purpose of this study is to analyze the process of civic participation in urban regeneration projects in Seoul city and to ensure that the participation has been carried out at a substantive level. We take the two representative Seoul city's public participation urban regeneration cases as 'Seoulro 7017' and the 'Mapo Cultuetank' project. Arnstein's <Ladder of Participation> was used to method for the assesment of public participation process in these Seoul city's project. The evaluation has confirmed that the city's urban regeneration project is belong to informing, consultation and placation as a degrees of tokenism. From the critical case analysis, this study further suggests how to enhance the public participation as a high substantive level in urban regeneration.

주제어: 도시재생사업, 시민참여, 숙의민주주의, 서울로7017, 문화비축기지, 시민참여과정 평가

Key Words: Urban Regeneration; Public Participation; Deliberative Democracy; Seoulro 7017; Culture Tank; Assessment of Public Participation Process

* 이 논문 또는 저서는 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2924832)

Ⅰ. 서 론

도시재생은 쇠퇴한 도시의 물리적 환경과 경제뿐만 아니라 사회, 문화적 재활성화를 목적으로 지속가능한 도시의 성장을 추구하는 것이다. 도시의 지속가능한 활성화와 성장을 위해서는 도시계획 과정에서 도시의 주체인 시민들의 자발적이고 적극적인 참여가 필수적이다. 이에 관주도적인 개발· 재건축과는 다르게 도시재생은 참여(participation)와 협업(collaboration)을 핵심가치로 하며, 시민 또는 지역공동체(주민)가 도시재생의 주체로서 계획 수립단계부터 참여하는 것에 중점을 두고 있다(강지선, 2017; Roberts, 2000).

시민참여는 복잡하고 분화된 현대사회에서 다층적인 시민들의 요구를 반영하여 대의민주주의의 한계를 보완하기 위한 방식으로서 중요성이 강조되고 있다. 시민참여는 행정과 시민간의 신뢰를 강화하고, 참여 민주주의를 활성화하여 사회적 재생의 궁극적인 목적을 달성할 수 있다(홍연·이상호, 2012).

한국의 경우 촛불혁명 이후 더 나은 민주주의를 향한 시민의 정치참여 의식과 요구가 확대되면서 도시재생 뿐만이 아닌 정부 사업 등에서 시민참여가 활성화되었다. 도시재생의 맥락에서 시민참여는 정부의 일방적인 하향식 재개발에서 벗어나 시민의 요구를 도시계획에 반영하기 위한 민주적 소통방식의 하나로 2010년 이후 도시재생계획에서 적극적으로 도입 및 시행된 것이다.

도시재생 사업에서 시민참여는 개인들이 모여 도시 또는 지역의 문제들에 대해 함께 논의하고 해결방안을 모색함으로써 시민적 권리와 책임감, 문제해결 역량을 함양하는 역할을 한다. 또한 시민참여는 다양한 이해관계가 대립할 수 있는 도시재생 사업에서 갈등을 완화하고, 시민적 동의와 지지를 통해 사업을 원활하게 집행할 수 있게 한다.

서울시는 '협치서울'을 시정으로, 민간영역과 공공영역의 협력을 지향한다. 협치의 핵심은 시민참여이며, 시민들이 소극적으로 동원되는 형식에서 벗어나 적극적이고 자발적인 가치에 기반을 둔 시민들의 참여가 중요하다(김성균·김찬수, 2016). 서울시는 시정운영 방향에 맞추어 서울시의 도시재생 사업을 진행함에 있어 시민들의 주도적인 참여를 표방한다. 그럼에도 불구하고 서울시의 도시재생사업에 있어 시민참여는 초기단계이며, 여전히 공공의 역할이 크고, 형식적 수준의 개선은 이루어졌지만 공식적인 의사결정과정에서 시민에게 권한을 부여하는 실질적인 참여의 수준에는 도달하지 못하고 있는 상황이다(김세신·최준영, 2018; 박화청, 2016; 강지선 2017).

시민참여의 수준과 질(quality)이 담보되지 않은 상태에서 형식적으로 시민참여가 이루어지는 경우 시민들의 요구가 실질적으로 정책결정에 반영되지 못하게 된다. 실

질적인 시민참여가 이루어지지 않을 경우, 정부 및 행정에 대한 신뢰감이 하락하는 것과 더불어 정책의 수용성을 저하시키는 등의 갈등이 야기되며, 도시의 통합적·균형적·민주적 재활성화라는 도시재생의 목적을 달성하기 어렵다. 본 연구는 이러한 관점에서 도시재생사업에 있어 시민참여 단계와 수준에 대한 평가와 시민참여의 질을 개선하기 위한 방안을 모색하는 것을 목적으로 한다.

본 연구에서는 이를 위해 서울시의 도시재생 사업에서 시민참여의 과정과 단계별 분석을 통해 시민참여의 질적 수준을 평가하고, 실질적 시민참여의 활성화를 위한 함의를 제시하고자한다. 본 연구에서는 서울시의 도시재생의 대표적 사례이자, 시민참여를 기반으로 한 도시재생사업인 '서울로7017'과 마포구 '문화비축기지'사업의 시민참여과정을 비교 · 분석하고자 한다.

이에 본 연구는 도시재생과 시민참여, 숙의민주주의와의 관계에 대한 이론적 고찰을 시작으로, '서울로7017'과 '문화비축기지'의 도시재생사업 내 시민참여 과정을 구상단계, 계획수립단계, 사업추진단계, 관리운영단계인 네 단계로 구분하여 살펴본다. 이후 Arnstein(1969)의 참여의 사다리 모형을 분석틀로 하여 각 단계를 평가한다. 연구에서는 시민참여를 지향하고 진행 된 서울시의 도시재생사업의 시민참여의 수준과 단계를 확인하고, 더 나아가 시민참여의 질적 수준을 향상시키기 위한 정책적 방향을 제안하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 숙의민주주의와 시민참여

시민참여는 숙의민주주의(deliberative democracy)에 기반을 두고 있다. 숙의민주주의는 민주주의 정치체계에서 정치적인 결정은 자유롭고 평등한 시민들 사이의 대화와 토론이라는 숙의 과정에 기반을 두어야 함을 핵심으로 하는 민주주의 이론이다(Benhabib, 1994). 숙의민주주의는 시민을 적극적인 정치참여의 주체로 상정하며, 이들의 집합적인 의사를 정치결정에 반영하도록 한다는 측면에서 대의민주주의의 문제점을 극복하고, 시민참여를 통한 민주주의의 활성화를 지향한다(장명학, 2003).

숙의민주주의는 '참여', '숙의', '합의'의 수준으로 운영되며, 의사결정과정에 대한 개방적이고 폭넓은 참여와 함께 참여 주체의 대표성, 자원과 권력의 균등성, 충분한 토론시간과 정보의 제공, 자기 성찰적인 숙의의 참여 등이 중요한 요소이다(김광구 외, 2013; 정정화, 2011; 오현순, 2008; 은재호, 2009).

시민참여(public participation)는 일반적으로 정부기관 및 그 구성원인 관료의 정책

활동에 영향력을 행사하려는 일반시민들의 행위를 말하며, 시민들의 직접적인 참여를 통해 정부의 정책능력 및 대응성을 제고하여 시민들의 자치의식을 함양하는 것을 목적으로 한다. 시민참여는 시민들의 권리 및 의무를 행사하는 것으로 행정의 일방향적인 권위주의를 방지하고 대의제의 약점을 보완하는데 필요성이 인식되고 있다(이승종·김혜정, 2011).

시민참여는 다양한 공공문제를 심도 있게 토론하고 논의하는 시민들의 여론형성과정(권용우, 2004)으로 볼 수 있으며, 그 개념은 학자들에 의해 다양하게 정의되어왔다. Verba & Nile(1972)은 시민참여를 '공권력이 부여되지 않는 일반시민들에게 공적인 권력을 부여하여 정부의 정책결정과정에 참여하는 것'으로 정의하였으며, Arnstein(1979)은 '기존 정치, 경제적 과정에서 배제되고 권력이 없었던 시민들에게 정보의 배분, 정책형성, 자원의 배분과 사업의 집행 등에 참여시킴으로써 권력을 재분배하는 과정'으로 정의한다. Cunningham(1972)은 '지역사회의 일반주민들이 지역의 문제에 관련하여 권력을 행사하는 것'으로 시민참여로 규정하였다.

국내에서 시민참여는 시민자원을 활용하여 시민들에게 학습의 기회를 제공하고 다양한 시민들의 의사를 정책결정 과정에 반영하여. 책임성을 강화한다는 목적으로 시작되었다(김세용, 2002; 김성균, 2004; 홍성우 · 허훈, 2015). 과거 시민참여가 공공문제를 해결하는 수단으로 인식되었다면, 최근에는 시민참여를 정부 정책문제를 풀어가는데 효과적인 하나의 정책 수단으로서 접근하고 있다(나태준, 2010).

정리하면 시민참여란 공공의 쟁점에 대하여 대화와 토론이라는 숙의과정에 참여할 수 있는 권한을 부여함으로써 시민들이 자신의 삶에 직접적인 영향을 미치는 정책 결정에 참여하는 것이다. 시민사회가 발전하고 시민들의 정부의 정책에 직접적으로 관여하려는 정치참여의 요구가 높아짐에 따라서 모든 정부정책의 계획과 집행에 있어서 시민참여는 필수적인 요소가 되었다.

따라서 실질적 수준의 참여란 정부가 시민들에게 정책에 대한 정보를 제공하고, 소극적으로 시민들이 의견을 제시하는 것을 넘어 시민이 능동적인 정책형성의 참여자로서 시민들에게 권한을 부여하고, 행정의 정책형성과 사업에 반영되는 것을 말한다. 특히 도시가 당면한 다층적인 문제를 해결함으로써 도시를 재활성화하기 위한 정책 형성과정에 있어 실질적 수준의 시민참여는 필수적이라 볼 수 있다.

2. 도시재생과 시민참여

도시재생은 2000년대 이후 낙후된 구도심 지역을 대상으로 지역의 새로운 활력을 부여하기 위한 사업의 목적으로 주목받았다. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별

법」에 따르면 도시재생은 “인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용 등을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것”으로 규정하였으며, 도시재생의 목적은 “도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하여 지역공동체를 회복하는 것”이다.

도시재생은 도시에 새로운 기능을 도입하여 지역을 활성화하며, 정부와 도시계획가 등의 관주도적(top-down) 개발방식에 대한 대안으로서 시민 또는 지역의 공동체(community)를 도시재생의 의사결정과정에 참여시켜, 지속적으로 성장할 수 있는 도시를 만드는데 목적이 있다. 따라서 도시재생사업은 정부가 주도하여, 도시문제를 해결하는 지역 재개발 및 재건축과 다르며, 시민이 수혜자가 아닌 적극적이 참여자이자 주체로 역할하고, 시민들에게 권한을 부여한다(유동상 · 임정빈, 2016; 이태희, 2015; 김상묵 외, 2004). 따라서 도시재생은 시민 혹은 주민들의 요구와 필요를 반영하면서 도시재생 계획을 민주적으로 수립하고, 집행하기 위하여 시민들의 적극적 · 지속적 · 자발적인 참여를 중요한 전제 조건으로 본다(Roberts · Sykes, 2000; 신현주· 강명구, 2017).

도시재생의 시민참여는 핵심적이며, 의미와 역할은 다음과 같다. 첫째, 시민참여는 과거 관주도적인 도시계획의 문제점을 해결할 수 있으며, 많은 시민들의 참여를 통해 보다 정당성이 높고 합리적인 공적 결정에 도달할 수 있다(Healey, 1992; Innes, 1995, Campbell& Marshall, 2000).

둘째, 시민들은 상호토론과· 협상을 통해 공적 의사결정 과정에 참여함으로써 타인에 대한 관용, 배려, 시민적 권리와 책임을 학습할 수 있다. 또한 이러한 정치적 참여 이후 시민 간의 자발적인 네트워크의 확립, 시민의식 강화, 정치적 참여의 증가 등으로 연결되어 지속적인 시민참여 문화를 위한 토대가 구축될 수 있다. 즉, 시민참여는 주인의식(ownership), 파트너쉽(partnership), 상호이해와 헌신뿐 아니라 책임감을 개발하는 수단에 기반이 된다(Webler et al., 2001). 시민참여는 정치적 공동체로서 시민의 자질과 역량을 함양할 수 있는 지속가능한 도시성장의 중요한 조건으로 작용한다.

셋째, 사회·경제·문화·환경적 재활성화라는 다층적인 가치를 지향하는 도시재생은 상이한 이해관계와 목적을 지향하는 주체들 간의 갈등이 첨예하게 대립할 수 있는 사업 중의 하나이다. 특히 주거 환경의 물리적 개선을 수반하는 도시재생은 개인의 재산권, 이권을 둘러싼 분쟁이 빈번하게 일어날 수 있다. 이에 직접적인 이해관계자들을 포함하는 시민들이 도시재생 계획 단계에서부터 공적인 정책결정에 참여하여, 공동의 이익을 함께 모색함으로써 시민 간 혹은 시민과 행정 간의 갈등을 조정 및 완화하는 역할

을 한다.

넷째, 시민 간의 합리적인 의사결정과 합의를 바탕으로 설계된 정책은 이후 집행 단계에서 다수의 시민의 지지와 동의를 얻을 수 있으며, 원활하게 수행될 수 있는 정당성, 효율성뿐만 아니라 정책의 공공성 등을 확보할 수 있다(홍연·이상호, 2012).

이와 같이 도시재생의 시민참여는 시민이 정책의 직접적 수혜대상이자 주체가 되는 것으로, 보다 직접적으로 시민들의 공적인 이해와 필요를 반영하여 정책 기획구상단계와 집행과정에 있어 정당성, 효율성, 공공성을 높이는 역할을 한다. 무엇보다도 시민참여는 시민적 책임과 권리, 역량을 강화할 수 있고, 정치적 공동체로서 시민의 지속적인 정치참여를 활성화함으로써 더 민주적이고 성숙한 사회를 만들고자 하는 사회적 재생의 주요 동력으로 작동한다.

도시재생은 기존 행정 주도적인 도시 재개발, 재건축의 소통 구조를 변화시키는 동시에 보다 근원적으로 도시의 권력구조를 민주적으로 전환하는 과정이며, 문화, 사회, 경제, 환경의 재활성화를 동시에 추구하는 통합적인 과정이다. 하지만 물리적 환경의 개선이나 경제적인 활성화에 이전에 사회적, 문화적 재생이 먼저 담보되어야 한다. 왜냐하면 사회, 문화적 재활성화는 도시의 다층적인 재활성화를 지속하기 위한 선행적 조건이기 때문이다(Bianchini, 1993; 강지선 2017).

Ⅲ. 연구분석의 틀

1. 사례선정의 기준

박원순 시장은 당선 이후 '소통과 협치'를 내세워 시정을 이끌어갈 것을 공헌하며, 2013년 「서울시 재생사업백서」를 발간하고 서울시의 도시재생사업을 주민들의 참여를 통해 진행할 것을 발표하였다. 이후 서울시는 주민이 중심이 되어 이들의 자발적 의지와 참여 속에 마을의 물리적 재생, 사회적 재생, 지역경제 재생을 추구하는 '주민참여형 (도시)재생사업'을 제시하였다(서울시, 2013a).

서울시의 도시재생사업은 추진단계를 구상단계, 계획수립단계, 사업추진단계, 관리운영단계로 구분하였고, 각 단계별 시민참여의 지속성을 담보하기 위한 시스템을 구축하고자 하였다. 이에 맞추어 서울시는 도시재생사업으로 2013년 '문화비축기지 건설(마포석유비축기지 재생 및 공원화사업)', 2014년 '서울로7017'사업(서울역 7017 프로젝트), 2015년 '노들섬 재생프로젝트', 2016년 '서울시 도시재생 후보지 거버넌스 구축사업' 등을 진행하였다.

본 연구에서는 서울시가 진행하였던 도시재생 사업 중에서 현재 사업이 종료된 '서

울로7017'과 '문화비축기지'사업을 선정하여 시민참여과정을 분석하고자 한다. 본 연구는 서울시의 대표적인 도시재생사업 사례의 시민참여과정의 분석을 통해 참여방법과 단계, 수준을 비교 평가하는 목적을 갖는다. 이에 연구의 분석 대상으로 시민참여과정이 구상부터 관리운영까지의 전 과정을 평가할 수 있는 현재 사업이 종료되 사업으로 연구의 사례를 선정하였다.

선정 된 두 개의 사업은 박원순 서울시장의 시장방침으로 진행한 사업이라는 공통점이 있으며, 서울시가 시민아이디어 공모전, 공개토론회, 현장설명회 등의 절차를 통해 시민참여를 표방하였던 사업이다.

2. 연구분석의 틀

본 연구는 먼저 서울시의 '서울로7017'과 '문화비축기지'사업의 시민참여과정을 서울시의 사업 추진단계별로 분석하였다. 사업의 시민참여과정은 서울시가 공개한 문헌을 비롯하여 언론 등을 활용하여 파악하였다. 사업을 구상단계, 계획수립단계, 사업추진단계, 관리운영단계의 4개의 단계로 구분하고, 각 단계별로 진행되었던 시민참여과정을 살펴본다.

이후 단계별 시민참여과정을 Arnstein(1969)의 '참여의 사다리(Ladder of Participation)' 모형을 기준으로 분석하고자 한다. Arnstein은 시민참여과정을 8단계로 구분하고, 시민들이 정책형성과 집행에 참여함에 있어서 참여를 하지 않는 비참여부터 실질적인 참여까지를 8단계로 나누어 제시하였다. Arnstein은 시민참여과정을 참여 형태별 협력 방식에 따라 비참여 단계(Non participation), 형식적 참여(Degrees of tokenism), 실질적 참여(Degrees of citizen power)로 정의하였다(<표 3>).

Arnstein의 참여의 사다리의 1, 2단계는 행정(공무원)에서 정한 정책을 교육이나 홍보를 통해 시민들에게 알리고 지지받는 것을 목적으로 하는 단계를 말한다. 3단계는 일방적인 정보제공, 4단계는 형식적인 공청회 등을 통한 의견수렴으로 정책결정과정에서 절차적으로 요구되는 최소한의 시민참여를 진행하는 것이다. 5단계는 일부 시민들과 행정이 사전에 협의하는 단계로 소수자에 의한 최종의사결정이 이루어지는 단계이다. 5단계까지의 시민참여과정은 비참여 또는 형식적 참여이며, 정부가 주도적인 의사결정권을 갖거나 또는 최소한의 시민의견을 수렴하여 듣는 수준을 말한다.

실질적 참여인 6, 7, 8단계에서는 정부의 정책 계획과 집행과정에서 시민의 영향력이 높아지는 단계로, 의사결정에 대한 책임을 시민과 정부가 공유하거나, 시민이 의사결정의 주도권을 갖고 정부의 정책을 결정하고 실행, 관리하는 과정에서 더 나아가 시민이 정책을 통제하는 것까지를 의미한다. 이 단계에서는 정부와 시민 사이 결정권의

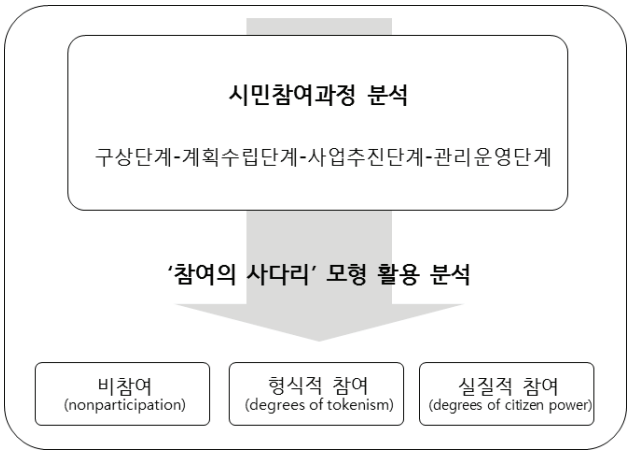
소재에 대한 합의가 이루어져 권한을 위임(empowerment)하고, 시민들이 정부정책을 통제한다. Arnstein의 시민참여는 과정을 분석하여 단계를 제시하는데 의미가 있다.

본 연구는 도시재생사업의 핵심인 시민참여과정을 사업추진단계별로 Arnstein이 제시하는 8단계에 따라 분석하여 참여단계와 수준을 확인하는데 목적이 있다. 시민참여과정의 분석을 위해 본 연구는 분석할 사례의 연구보고서, 보도자료, 기자설명회 자료, 내부자료, 회의록과 기타 언론 보도자료 및 홈페이지 등을 활용하였다.

<표 1> Arnstein의 '참여의 사다리' 모형

구분	단계	세부내용
비참여	1단계. 조작 (manipulation)	▪ 공무원의 일방적 교육과 설득 ▪ 참가서명
	2단계. 처방 (therapy)	▪ 행정의 일방적 지도 ▪ 사회적 약자에 대한 문제의 지원
형식적 참여	3단계. 정보제공 (informing)	▪ 행정의 일방적 정보제공 ▪ 환류와 협상의 기회제공 미흡 ▪ 계획의 마지막 단계에서 정보제공
	4단계. 협의 (consultation)	▪ 형식적 공청회와 집회, 의견조사, 반상회 등 ▪ 의견조사 후 피드백 미흡
	5단계. 화유 (placation)	▪ 낮은 수준의 참여자 영향력 행사 ▪ 소수자 중심 위원회 운영 ▪ 소수자에 의한 다수결방식의 최종의사결정
실질적 참여	6단계. 공동협력 (partnership)	▪ 최종결정권은 행정(시민과의 협상) ▪ 시민과 협상(협상의 기본원칙 공유) ▪ 기획, 의사결정의 공동협력과 책임
	7단계. 권한위임 (delegated power)	▪ 시민 중심 결정권, 시민지배적 의사결정 ▪ 공공계획에서 시민결정권 부여 ▪ 시민들의 비토(veto)권 부여
	8단계. 시민통제 (citizen control)	▪ 실질적 시민통제 수준 ▪ 공공계획이나 제도의 주도성 보장획득 ▪ 입안, 결정, 집행, 평가단계에 직접적 참여 및 통제

※ 출처: Arnstein(1969)



<그림 1> 연구분석의 틀

Ⅳ. 시민참여과정 비교분석

1. '서울로7017 사업' 시민참여과정

서울로7017 사업은 노후 한 서울역 고가도로를 도시공원으로 만들어 시민의 보행권을 확보하고, 도심을 활성화하고자 한 서울시의 도시재생사업이다. 서울시는 서울역 고가로 단절되어있던 서울역 일대를 17개의 사람길로 이어 숭례문, 한양도성, 명동, 남대문시장 등 주변 관광명소를 잇는 공원으로 만들겠다는 목적으로 사업을 진행하였다. 서울로7017 사업의 목적은 서울역 동-서 지역의 단절을 해소하고, 주변지역과의 녹지·보행 네트워크를 구축하여, 주변 문화자원과 연결하는 도시재생이라고 밝혔으며, 2014년 사업을 시작하여 2017년 공사를 완료한 후 개장하였다(서울시, 2017).

1) 구상단계

'서울로7017사업'의 구상단계는 서울역고가의 안정성 문제로 철거가 검토된 이후 2014년 민선 6기 공약 내 서울역 고가 공원화를 발표한 시기이다.

서울역고가는 서울역 철로로 인해 단절된 도시 및 남대문시장과 서부역 등 북부 역세권을 잇는 연결로이자 남대문시장과 청파 · 만리동 일대의 봉제공장의 경제, 산업의 성장을 위한 동력이자, 서울의 근대화를 상징하는 역할을 하였다(동아일보 2016.09.28.; 이민영, 2017). 그러나 건설된 이후 30년이 넘게 유지되어 계속적으로

안전문제가 언급되었고, 2006년 정밀안전진단 안정성 평가 결과 D등급을 받았다.

2007년 서울시는 안전문제 및 미관 등을 이유로 기존의 서울역 고가를 철거하고, 서울역 북부 역세권을 개발하는 사업을 진행하였다. 그러나 서울역 고가 부지는 서울시, 코레일 등이 소유하고 있어, 사업을 진행하기 복잡하였으며 이에 북부 역세권 개발은 진행되지 않았다(서울시, 2016).

서울역고가를 둘러싼 북부 역세권 개발이 표류하면서, 서울역고가 사업의 방향성은 정해지지 않았다(김지수· 김기형, 2016). 이후 2014년 6월 지방선거 당시 박원순 시장이 '서울역 고가 재생사업'을 공약에서 언급하면서 서울역고가 공원화 구상계획이 등장하게 된다. 사업 구상단계에서 서울역고가의 철거 또는 존치 여부 및 서울역 고가재생의 타당성과 방향성을 검증하기 위한 시민참여의 과정은 부재하였으며, 서울시장의 공약에 의거하여 서울역 고가 재생 사업이 구상되었다.

안정성을 문제로 철거예정이던 서울역고가를 공원으로 조성하겠다는 초기 구상은 서울시의 의지가 적극적으로 반영된 것으로 구상단계에서는 이해관계자를 비롯한 시민들의 참여는 이루어지지 않았다. 서울시는 사업의 구상단계에서 사업추진의 긴급성을 이유로 구상과정에 시민참여나 공론화 과정을 거치지 않고 사업을 진행하였으며, 주변 지역의 이해관계자를 배제한 상태에서 사업을 기획한 후 2014년 9월 24일 서울시민 앞에서가 아닌 뉴욕 하이라인파크에서 사업계획을 발표하였다.

2) 계획수립단계

계획수립단계는 박원순 시장 당선 후 본격적으로 사업 추진계획을 밝힌 이후부터 2015년 5월 서울역고가 공원 계획 최종 현상설계공모 당선안을 발표하기까지의 시기이다.

서울시는 이 단계에서 서울역 일대 종합발전계획을 통해 서울역 고가의 용도를 보행전용고가로 전환함으로써 지역재생 촉진, 도시 랜드마크를 구축하고자 하였으며, 박원순 시장의 공약이자 민선6기 서울시 역점사업으로 사업추진계획을 발표하였다. 서울시는 서울역고가 공원화 사업이 보다 많은 시민들을 지역에 유입하고, 서울역이 국제적 관광문화허브가 되어 지역을 활성화할 수 있을 것을 기대하고 사업을 추진하였다.

박원순 시장은 2014년 8월 서울시 시장방침 제230호로 사업진행을 시작하였으며, 같은 해 9월 사업 타당성 검토를 시작으로 뉴욕 하이라인파크(Highline Park)에서 서울역 고가를 철거하지 않고 도시공원화 시킬 것을 발표한 후 사업을 본격적으로 진행하였다(머니투데이, 2014.09.24.).

서울시가 서울역고가를 공원화한다고 발표한 즉시 지역주민과 시민들은 안전성에 논란이 있는 고가를 철거하지 않는다는 점에 반발하였고, 특히 서울시 고가 인근 지

역 상인들은 교통 혼잡 유발 및 지역상권 방해 등을 이유로 공원화 사업을 심하게 반대하며 갈등이 발생하였다. 서울시는 당초 계획수립단계에서부터 시민들과 소통하여 사업을 진행할 것을 밝혔으나, 시민단체를 비롯하여 정치인, 언론 등은 서울시가 일방적으로 사업을 계획하고 추진한다는 점에 문제를 제기하였다.

지역주민과의 갈등이 계속되자 서울시는 2014년 11월 JTBC와의 인터뷰에서 사업추진에 있어 시민들과 소통이 부족함을 인정하고, 적극적으로 시민들과 함께 사업을 추진할 것을 밝혔다. 이 단계에서 서울시는 고가산책단[1)]을 시민 네트워크를 구성하여 고가개방행사를 진행하였고, 고가활용방안 아이디어 공모전 등의 시민참여 절차를 시작하였다. 서울시는 이를 바탕으로 2015년 1월 29일 서울역고가 공원화 계획을 발표하였고, 국제현상설계공모를 시작하여 같은 해 5월 최종당선안을 확정하였다.

소통부족에 대한 대안으로서 고가산책단 구성과 고가개방행사, 고가활용방안 아이디어 공모전 등을 진행하여 시민들이 참여할 수 있는 방법을 마련, 시행하였으나 이러한 시민참여의 방법은 이미 서울역고가를 공원화할 것을 전제로 한 서울시의 재생계획발표 이후 진행되었다. 이러한 시민참여는 고가활용방안에 대한 기본계획을 시민들과 함께 협상하는 공동협력(6단계)나 시민들에게 재생 계획의 수립을 위해 권한을 부여하는 권한위임(7단계) 단계에 해당되는 실질적 수준의 참여가 아니라 서울역고가 공원화에 계획에 대한 정보를 제공하는데 그쳤다. 따라서 환유와 협상위한 기회를 시민들에게 제공하는 실질적 수준의 참여에는 미흡한 형식적 수준의 시민참여 절차에 불과하였다.

동시에 공모전 등 다양한 시민참여 방법을 시행하였음에도 불구하고 최종 현상설계안은 국제 공모를 통해 네덜란드의 유명 건축가 비니 마스(Winny Mass)의 '서울수목원'으로 확정하면서 시민참여 절차의 결과가 실질적으로 최종 계획에 반영되지 못한 형식적인 협의(4단계) 수준의 시민참여를 나타내었다.

3) 사업추진단계

사업진행단계는 최종 현상설계 당선안을 선정한 이후 서울역 고가를 조성하는 공사를 수행하여 2017년 5월 '서울로7017'가 개장하기 전까지를 단계를 말한다.

비니 마스의 '서울수목원'이 최종 현상설계 안으로 확정된 후 2015년 1월부터 12월까지 서울시는 본격적으로 사업을 추진하였다. 서울시는 주민설명회 및 주변 지역설명회를 개최하였으며, 현장시장실을 운영하였다. 서울시는 사업진행시기 현장 방문 및 면담 203회, 간담회· 토론회 158회, 전문가 자문 89회를 시행했으며, 그 밖의 시민참여활동 158회를 포함하여 총 600여 차례에 거친 소통을 추진했다고 밝혔다(한겨

1) 고가산책단은 2015년 1월 조직되었으며, 고가산책단으로 '서울로7017'사업의 시민참여사업을 주관하다가, 이후 2015년 5월 '서울산책'이란 사단법인을 발족하여 서울로7017사업을 계속적으로 진행하였다.

례, 2016.02.01.).

2015년 5월부터 12월까지 서울시는 104회의 주민설명회와 간담회를 개최하였으며, 고가포럼 및 토론회 등을 진행하였다(이민영, 2017). 이 시기 서울시는 민간위원 48명, 시의원 5명, 공무원 5명으로 구성된 시민위원회를 조직하여 2015년 5월부터 2016년 10월까지 총 5차례 운영하였다. 또한 서울시는 '서울로7017'사업의 시민참여과정을 전체적으로 기획하고 진행하는 현장소통센터를 설치하기도 하였다.

서울시는 '서울로7017'사업 진행단계 및 사업추진경과를 서울시 홈페이지 등을 통해 지속적으로 홍보하였으며, 지역주민들의 의견을 수렴하기 위한 주민인터뷰, 주민설명회와 주민모임 등을 추진하였다.

사업진행단계는 '서울로7017'사업의 시민참여과정이 본격적으로 진행된 단계라고 볼 수 있다. 서울시는 사업계획에 대한 정보를 제공하고, 사업을 실행하기에 필요한 협의과정을 주민설명회와 지역설명회, 현장시장실 운영 등을 통해 진행하였다. 서울시는 약 7개월이라는 짧은 시간 동안 104회의 주민설명회와 간담회를 개최하였고, 3개 지역에서 현장시장실을 운영하였다. 반면 가장 반대가 심했던 중구에서는 현장시장실을 운영하지 않았다.

주민설명회와 지역설명회, 현장시장실 등의 방법으로 서울시는 시민들의 의견을 청취하기도 했지만, 계획수립단계에서 확정한 서울역고가의 공원화 사업의 방향성에 대한 정보를 시민들에게 제공하면서 홍보하였다.

시민위원회는 이해당사자 그룹을 비롯하여 지역민으로 구성된 민간위원과 공무원으로 구성되었으며, 서울시가 각 분야별(기획운영분과, 문화사회분과, 기술자문분과, 도시활성화분과)로 나누어 전문가를 위촉하였고, 분야별로 1회씩 시민위원회가 개최되었다. 시민위원회는 서울시가 조직한 전문가 중심의 집단으로 일반 시민을 대표하는 조직은 아니었고, '서울로7017'사업 전반에 대해 검토하고 자문하는 역할은 하였지만 정책 계획과 집행과정에서 의사결정과정 권한을 수행하는 실질적인 영향력을 미치지는 못하였다. 그 예로 시민위원회가 구성되기 이전에 국제현상설계 공모가 진행되고, 최종 당선작이 확정되었기 때문에 최종 설계안은 시민위원회의 의견 반영이 없이 계획되었다(서울시 보도자료, 2015.07.01.; 이민영, 2017).

현장소통센터는 '서울로7017'사업을 진행함에 있어 시민들의 의견을 수렴하는 창구로 민간활동전문가인 센터장과 공무원, 그리고 청년인턴 등을 활용하여 운영하였다. 현장소통센터의 주요기능은 사업 추진경과를 안내하고 홍보하는 것, 지역주민의견을 수렴을 위한 주민인터뷰, 주민설명회, 주민모임 추진 등이었다. 서울시의 내부자료(서울역일대종합발전기획단 발간자료)를 살펴보면, 현장소통센터는 104건의 주민간담회 및 자문회의, 현장방문 등을 진행하였다.

그러나 일부 시민들의 의견을 청취하였고, 설명회와 현장시장실에 참여했는지 그리고 어떠한 시민들이 참여했는지 여부와 100회가 넘는 설명회 및 토론회에서 양적 숫자에 대한 정보만 있을 뿐 시민들의 어떤 의견들을 제안했는지에 대한 정보 제공은 미흡하였다. 더 나아가 시민참여를 통해 청취된 시민들의 의견이 반영되거나 시민들에게 환류되었는지 역시 확인하기 어렵다. 또한 약 7개월의 기간 동안 시민참여를 진행함에 있어 시간적으로 시민들이 충분하게 행정과 논의하고 협의할 수 있는 조건을 갖추지도 못하였다. '서울로7017'사업의 진행단계에서의 시민참여는 많은 횟수로 이루어졌지만, 시민의견의 반영에 대한 행정의 피드백은 부족하였다.

4) 관리운영단계

관리운영단계는 '서울로7017'가 개장한 후에 현재까지의 운영시기를 말한다. 서울시는 당초 '서울로7017'사업을 민간위탁의 형태로 진행하고자 했으나, 박원순 시장의 측근에게 민간위탁을 몰아주는 것이라는 문제가 제기되었고(뉴스1, 2016.10.11.) 이후 서울시는 서울시 직영으로 관리운영 하겠다고 전환하였다. 이에 현재 서울시의 푸른도시국이 '서울로7017'을 관리하고 있으며, 관리 운영단계에서 시민들이 직접적으로 운영에 참여할 수 있는 기회는 없었다.

2. '문화비축기지 사업' 시민참여과정

문화비축기지는 폐산업시설인 마포석유비축기지의 역사적 의미를 보존하며, 생태·문화적인 시민 활동으로 조성한 서울시의 도시재생사업이다. 2000년 폐쇄이후 유휴지로 있던 석유비축기지를 2014년부터 기획하여 문화공간으로 조성하였으며, 2017년 9월 개관하였다. 총 6개의 탱크 원형으로 구성되어있으며, 문화 파빌리온 · 구 석유비축탱크(원형보존용) · 복합문화공간 · 석유기지 역사관 · 카페 및 커뮤니티 센터와 야외문화마당으로 조성되어있다.

1) 구상단계

'문화비축기지'의 구상단계는 2012년부터 2013년 5월까지 마포구 석유비축기지의 재활용에 대한 논의를 바탕으로 재생계획의 기본 방향성이 정립된 시기를 말한다. 1979년 건립된 석유비축기지는 마포구 상암월드컵 경기장 옆에 자리한 서울 유일의 석유비축기지이다. 1970년대 정부는 2차례 오일쇼크를 겪고 난 이후 에너지비축정책을 추진하면서 석유비축기지를 조성하였으며, 이 기지는 산업화와 화석에너지시대를 상징하는 공간으로 역사적 의미를 지닌다. 건설 당시 위험시설로 지정되면서, 약 40

여 년간 시민들의 접근은 통제되었으며, 2000년 11월 비축유가 이송되고 석유기지가 폐쇄 된 후 13년간 활용방안이 지속적으로 논의되었지만, 용도를 결정하지 못하고 방치되었다.

박원순 시장이 2012년 남미 순방 당시 기존 석유기지를 친환경교육시설로 재활용한 사례를 접하였고, 서울시와 서울연구원, 마포구청장, 서울시 푸른도시국장, 환경재단 대표, 건축가등이 모여 석유비축기지의 용도에 대한 논의를 시작하면서 사업이 시작되었다.

구상단계에서는 친환경 도시재생 패러다임에 맞추어 서울시가 산업유산을 재활용하는 가치에 대해 논의하였으며, 시민과의 공감대형성을 통해 비축기지의 활용방향과 과정을 설정해야 한다는 방향이 설정되었다. 이에 따라 대상지의 입지 조건과 기존 관련계획을 검토하며 도시, 건축, 조경, 환경 관련 분야 전문가들의 의견을 수렴하였으며, 석유비축기지를 환경과 재생을 주제로 한 시민의 공간으로 조성하고, 아이디어 공모전을 통해 시민과 함께 방향성과 내용을 결정하는 기본 방향의 틀이 구축되었다(서울시, 2014a).

서울시와 서울연구원, 일부 전문가들이 도시재생 구상 단계의 핵심 주체가 되었기 때문에 일반 시민들이 구상 계획에 직접 참여하거나 비축기지 재생사업의 필요성에 대한 공적 논의에 참여할 기회는 제공되지 못하였다. 그러나 '서울로7017'과는 다르게 '문화비축기지'는 구상단계에서부터 석유비축기지의 활용방안에 사회적 공감대 형성과 합의 도출을 위한 시민참여의 필요성과 그 방법으로서 공론화를 쟁점으로 고려하였다(심미선, 2014; 서울시, 2014c). 서울시는 마포석유비축기지의 재생 사업의 목적을 시민들의 의견수렴을 통한 재생활용 방향과 원칙성의 도출과 기본 계획의 수립(서울시, 2014a)이라고 밝힘으로써 이후 계획수립 단계로부터 시민참여를 적극적으로 도입, 추진하고자 시도하였다.

2) 계획수립단계

계획수립단계는 서울시가 2013년 시민 및 학생, 전문가 아이디어 공모(2013.05~07) 등의 시민참여 절차와 전문가 토론회, 워크샵 자문 등을 거쳐 2013년 10월에 기본계획을 확정한 6개월간의 시기이다. 이 단계에서 서울시는 시민공모와 학생, 전문가 공모의 결과로 기본 계획안을 설정한 후 이를 국제현상 설계에 반영하고자 하였다. 즉, 아이디어 공모전은 다양한 시민과 학생, 전문가의 참여를 유도하며, 여기서 수렴된 의견을 통해 국제 현상 설계의 공모지침으로 활용하고자 하는 목적으로 시행되었다(서울시, 2013b).

시민아이디어 공모전과 2013년 5월부터 7월까지 7주간 서울시 홈페이지

(www.seoul.go.kr)와 와우서울(http://wow.seoul.go.kr)을 통해 진행되었다. 접수된 총 267건의 아이디어는 1차 전문가 심사과정을 통해 39건의 본선 진출 작품이 결정되었고, 진출 작품에 대하여 온라인 시민투표가 진행되어 최종 작품을 선정하였다(서울시, 2013b). 학생, 전문가 아이디어 공모전은 마포석유비축기지의 전문적 활용방안에 대한 의견을 수렴하기 위한 목적으로 진행되었으며, 해외 35개국에서 105건을 비롯하여 총 354건이 접수되었고, 전문가 심사위원회를 통해 25개의 작품이 선정되었다. 서울시는 시민 아이디어 공모전과 연계하여 현장방문 프로그램도 실시하였으며, 공모 신청자 120명을 대상으로 3일간 2회씩, 총 6회에 거쳐 진행하였다. 공개토론회 역시 아이디어 공모와 연계하여 진행되었으며, 시민과 전문가 공모 수상자 발표일에 2회 진행되었다.

계획수립단계에서 서울시는 시민과 학생, 전문가 공모전을 중심으로 의견을 수렴하는 시민참여방법을 진행하였다. 시민들은 석유비축 기지의 활용방안에 대한 아이디어를 제안하는 방식을 통해 계획수립단계에 본격적으로 참여할 수 있는 기회를 가졌으며, 시민 아이디어 공모의 심사과정에서 온라인 투표나 현장 즉석투표 등 심사과정에 참여하여 최종 안을 선정할 수 있는 기회도 제공되었다.

그러나 서울시는 아이디어 공고문에서 마포석유비축기지 재생을 환경, 생태, 지속가능한 미래 등 새로운 시대의 핵심가치에 부합하는 공간으로 재활용하는 것이라는 기본 원칙을 사전에 설정하고, 이를 명시함으로써 공모전을 통한 시민들의 참여가 석유비축기지 재생을 위한 기본 원칙, 방향성의 수립에 영향을 미치지는 못하였다(강지선, 2016; 서울시, 2013b). 즉, 서울시는 시민과 학생, 전문가가 제시한 방향성을 기반으로 마포석유비축기지의 공모지침에 활용하겠다고 하였으나, 서울시가 주요 가치와 원칙을 제시한 이후 공모전을 진행함으로써 시민들이 계획을 수립하는데 있어 전반적인 권한을 위임받거나 협업하고 있지 않다는 점을 확인할 수 있다.

또한 서울시는 시민들의 아이디어를 공모지침에 반영[2)]하겠다고 밝혔지만, 서울시가 진행한 공모전과 현장방문 등의 사업형태는 개별적인 독립 프로그램처럼 운영되었다. 또한 시민 및 학생, 전문가의 공모전의 기본방향이 서울시의 산업유산 재생, 환경가치의 실현이라는 기본 원칙과 부합된다는 측면은 명시하고 있으나 시민들의 의견이 어떻게 문화비축기지의 계획수립에 직접적으로 반영되었는지에 대한 정보는 제공되지 않았다(서울시 2014a; 강지선, 2016).

'문화비축기지'의 공개토론회는 시민아이디어 공모전, 학생·전문가 아이디어 공모전과 연계하여 실시되었다. 1차 공개토론회는 마포석유비축기지의 현황 및 여건, 계획수립과정과 아이디어 공모의 취지와 내용 등에 대해 발표하였으며, 국내외 산업유산

2) 서울시 보도자료. (2013.05.14.). 산업시대 유물, 마포 석유비축기지 변화의 첫 걸음

재생사례를 소개하였다. 2차 공개토론회는 시민과, 학생·전문가 대상 아이디어 공모의 결과를 발표하고 국내외 복합문화공간 공간 운영사례가 소개되었다(서울시, 2014a). 2차례에 불과한 공개토론회가 진행되었으며, 전문가(또는 직접이해관계자)가 발제하고 질의 응답하는 제한적인 시민참여과정을 보이고 있다. 또한 앞의 계획수립단계와 마찬가지로 시민들의 의견에 대한 행정의 피드백은 이루어지지 않았다.

서울시는 그 외 시민들의 아이디어를 수렴하기 위해서 SNS를 개설하고, 사업을 홍보하는 채널을 구축하였으며 다음아고라와 천만상상오아시스 등을 시민의견 수렴 플랫폼을 활용한 기획토론 등을 진행하였다. 석유비축기지의 활용방안이나 지역의 활성화 방안에 대해서 다양한 의견이 개진되었으나, 인터넷게시판이나 SNS를 통한 시민의견의 반영 여부에 대한 정보 또한 부재하였다.

3) 사업추진단계

사업추진 단계는 공모전을 통한 기본 설계안을 수립한 이후 설계공모를 바탕으로 사업을 추진하였던 기간이다. 사업추진은 2단계를 통해 구체화되었다. 1단계 사업에서는 설계공모를 통해 최종계획안을 확정, 기본 및 실시설계를 통해 시설을 건립하고자 하였으며, 2단계 사업은 1단계의 최종계획을 반영, 사업추진 여건을 고려하여 석유비축기지 부지 전체를 문화 및 산업지원거점으로 조성하기 위한 사업계획을 검토하고자 하였다(서울시, 2014a). 동시에 향후 운영방안에 대한 검토로 이루어졌는데 산업유산을 활용한 문화시설 및 공원을 토대로 서울문화재단, 서부공원녹지 사업소 등이 운영주체로 논의되었으며, 기획전시, 시민참여프로그램을 대상으로 부분적 민간 위탁 방식, 운영전략 및 방향 프로그램 등의 자문 및 의결을 위한 시민위원회의 운영도 검토되었다(서울시, 2014a).

사업추진 단계에서 핵심인 현상설계는 석유비축기지를 '환경재생거점'으로 재탄생시키고, 주변 이벤트 시설과 DMC의 디지털 미디어 기능을 결합하여 '복합문화공간'으로 조성하고자 하는 이전 계획단계에서 설정된 서울시의 방향성을 실현하기 위해 기획되었으며, 국제공모전의 형태로 2013년 5월 20일부터 8월까지 12일까지 실시되었다(서울시, 2014b). 이후 8월 말에 공모 심사를 통해 서울시는 국제현상설계의 최종 당선작으로 백정열(알오에이 건축사사무소) 외 2인이 출품한 '땅(石)으로부터 읽어낸 시간(Petro – Reading the story of the site)'를 선정하였다. '땅(石)으로부터 읽어낸 시간'은 5개의 탱크를 200석 규모의 공연장, 옥외공연장, 기획·상설 전시장 등의 기능을 위한 문화공간으로 조성하고 이를 연결하여 과거와 현재를 공간적으로 재해석하고자 하였다. 이 현상설계는 과도한 설계를 자제하고 탱크와 풍경이 하나를 이룬 작품으로 평가받았다(일요신문, 2013. 08.25).

서울시는 공모전이 드문 국내에서 '문화비축기지'의 국제현상설계는 공모 기획부터 방향 수립, 운영 등 모든 과정을 전문가 중심으로 진행한다고 밝혔다(서울시, 2014b). 최종 설계안의 공모뿐만 아니라 이를 결정하는 심사하는 과정에 있어서 참여의 주체는 국내외의 저명한 건축가와 전문가로 한정함으로써 현상설계안을 직접 선정하거나 이에 대한 시민들의 피드백을 반영하기 위한 시민참여의 기회는 제공되지 못하였다. 동시에 사업추진 단계에서 최종계획의 검토, 향후 운영방안에 대한 검토도 시와 전문가 주도적으로 시행되었기 때문에 이 단계 시민참여는 이루어지지 않았다.

4) 관리운영단계

2017년 10월 개장 후 문화비축기지는 서울시가 직접 사업을 운영하고 있다. 사업추진단계에서 서울시는 서울시의 산하조직과 민간조직을 파트너로 운영할 것을 기획하고, 시민위원회의 구성을 통해 자문 및 의결을 위한 시민참여 방안을 검토하였다(서울시, 2014a; 서울시, 2015). 그러나 현재 문화비축기지는 서울시 공원녹지사업소 서부공원녹지사업소 내 문화비축 관리사무소에서 직접 운영하고 있다.

3. 시민참여수준 평가

'서울로7017'사업과 '문화비축기지'사업의 시민참여과정을 단계별로 살펴보면 구성단계에서는 두 사업 모두 시민참여가 없었지만 계획수립단계에서 시민참여 절차가 본격적으로 도입되고 시행되었음을 확인할 수 있다. 각 단계별로 진행된 시민참여 과정을 분석하면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 단계별 시민참여과정 분석

사업 / 단계	서울로7017	문화비축기지
구상단계	없음 (시민참여에 대한 구상은 있음)	없음
계획수립단계	▪ 고가산책단 구성(고가개방행사, 고가포럼, 국제워크숍 등 진행) ▪ 고가활용방안 아이디어 공모전	▪ 시민 아이디어 공모전(현장탐방 진행) ▪ 학생·전문가 아이디어 공모전 ▪ 시민공개토론회 ▪ SNS(기획토론 등 진행)
사업추진단계	▪ 시민위원회 구성 ▪ 주민설명회 ▪ 지역설명회	없음

	▪ 현장시장실 ▪ 현장소통센터(주민인터뷰, 주민설명회, 주민모임 등 진행)	
관리운영단계	없음	없음

두 사례를 비교하면 '문화비축기지'의 경우 구상단계에서 시민참여는 없었지만 이 단계에서부터 시민참여의 필요성을 고려한 기본 방향성을 수립하였으며, 이후 계획수립단계에서 아이디어 공모전 등의 시민참여를 도입, 시행하였다. 반면 '서울로7017'의 경우 구상단계로부터 시민참여를 표방한 것이 아니라 소통부재에 대한 대응으로서 계획수립단계로부터 시민참여 기구와 제도적 절차를 마련, 시민참여의 방법을 다양하게 하고 있음을 확인할 수 있다.

세부적으로 시민참여의 방법을 살펴보면 '서울로7017'과 '문화비축기지'는 모두 시민참여의 방법으로 시민아이디어 공모전과 공개토론회를 시행하였다. '문화비축기지'의 아이디어 공모전과 공개토론회는 소수의 시민이 참여하는 형식을 취하고 있으며, 이에 반해 '서울로7017'의 경우 주민 설문조사·간담회, 현장시장실, '서울로7017' 인포가든, 고가개방행사, 지역축제 등의 좀 더 다양하고 다수의 시민들을 참여할 수 있게 유도하는 기법을 활용하였다.

동시에 '서울로7017'은 '문화비축기지'와 달리 시민참여형 의사결정 모델로서 '서울역7017시민위원회'와 '고가산책단'을 조직하고 운영하였다(서울시, 2015). '문화비축기지'는 주거지와 떨어진 입지 조건으로 갈등이 심각하지 않았으나 '서울로7017'은 다층적인 이해관계자 간의 갈등이 대두되었던 사례였으며, 초기 사업 발표 이후 소통부족의 문제가 제기되었었기 때문에 시민참여를 위해 '문화비축기지'보다 세분화된 인적, 방법론적 제도의 개선이 이루어진 것으로 볼 수 있다.

그러나 '서울로7017'사업의 시민네트워크인 고가산책단은 자발적인 형성된 조직이 아니라 서울시가 시민참여를 위해 투입한 조직으로 시장의 측근으로 구성되었다는 인적 구성의 문제점이 거론되었다(뉴스1, 2016.10.11.). '서울로7017'의 대표적 시민기구인 시민위원회도 서울시가 개별의원에서 요청하여 형성된 조직으로, 공무원과 전문가 위주로 구성되어 있어 직접적 이해관계자들이 배제되어 있으며, 일반시민을 대표하지 못하는 한계를 보여준다(이민영, 2017).

동시에 시민위원회의 역할은 '서울로7017'사업 전반에 대해 검토, 자문에 그치면서 정책 계획과 집행 과정에서 실질적 의사결정과정 권한을 행사하지는 못하였다. 따라서 시민위원회를 통한 시민참여는 소수자를 중심으로 위원회를 운영하고, 낮은 수준

의 영향력 행사한 Arnstein의 형식적인 참여 중 5단계 회유(placation)에 상응하는 참여의 수준을 보여주고 있다.

‘서울로7017’과 ‘문화비축기지’는 모두 시민참여의 방법으로 아이디어 공모전이라는 행사를 개최하였으나 결국 국제현상설계라는 국제행사를 통해 최종안을 확장하는 방식을 채택함으로써 시민아이디어 공모전의 결과가 어떻게 최종 설계안에 반영되었는지에 대한 정보의 제공과 시민 의견 조사 후 행정의 피드백은 미흡하였기 때문에 시민참여로서 공모전과 ‘서울로7017’의 고가개방행사 등은 사업진행을 위한 형식적인 의견수렴인 협의(4단계)에 머물렀다.

또한 두 도시재생사업 모두 계획수립 단계부터 시민참여가 이루어지기는 하였으나, 정부가 주도적으로 사업 계획을 구상한 이후 시행되었다. 즉, 도시재생의 목적을 공유하고 방향성을 논의하는 구조가 아닌 정부가 이미 기획한 사업의 목적이나 기획 방향에 맞추어서 시민참여가 제한적으로 행해졌음을 알 수 있다. 이는 정부가 일방적으로 정보를 제공하는 낮은 수준의 참여인 3단계에 해당된다. 결과적으로 서울시는 적극적인 시민참여를 통해 사업을 진행하겠다고 발표하였지만 실제 시민참여는 형식적 수준에서 그치는 한계를 보이고 있다. 결국 두 사례의 시민참여는 행정이 주도적으로 사업을 계획하고, 계획에 대한 정보를 제공하며, 이에 대한 사후 의견을 묻는 수준으로 실행되었기 때문에 실질적으로 시민참여과정을 거쳤다고 볼 수 없다.

Arnstein의 참여의 사다리 모형으로 분석을 종합하자면, ‘서울로7017’과 ‘문화비축기지’의 시민참여는 정보제공(3단계), 협의(4단계), 회유(5단계)에 머물고 있음을 확인할 수 있다. 두 사례에서 시민참여과정은 재생 사업의 기본 계획 수립으로부터 시민참여를 시작한 것이 아니라 행정이 계획의 마지막 단계에 시민들에게 정보를 제공하거나, 형식적 공개토론회, 의견조사 후 미흡한 피드백인 협의 단계, 또는 낮은 수준의 참여자 영향력 행사와 소수자 중심의 위원회를 운영하는 회유 단계인 형식적인 참여의 수준에 그쳤다. 즉, 시민들은 행정의 틀 안에 제한적으로 참여하는 낮은 정도의 영향력을 행사하고 있으며, 다수 또는 대표성을 지닌 시민들이 도시재생사업의 방향성에 대한 숙의 과정을 통해 정책을 결정하는 권한위임(7단계)과 시민통제(8단계) 수준의 실질적 참여에는 이르지 못하였다.

<표 3> ‘참여의 사다리’ 모형을 활용한 분석

사업 / 단계	서울로7017	문화비축기지
구상단계	시민참여 없음	시민참여 없음
계획수립단계	형식적 참여 (정보제공, 협의)	형식적 참여 (정보제공, 협의, 회유)
사업추진단계	형식적 참여	시민참여 없음

	(정보제공, 협의, 회유)	
관리운영단계	시민참여 없음	시민참여 없음

Ⅴ. 결론

본 연구는 서울시의 대표적인 시민참여 도시재생 사업인 '서울로7017'과 '문화비축기지'의 시민참여과정을 Arnstein 참여 지표에 근거하여 분석하였다. 도시재생의 시민참여를 통해 행정 일방적인 소통을 민주적 소통 방식으로 바꾸고자 하는 시도는 긍정적이다. 그러나 두 개의 사업은 도시재생의 계획과 방향성을 시민이 중심이 되어 결정하는 실질적인 권한부여 수준의 시민참여가 아니라 정부가 사전에 기획된 사업계획에 맞추어 시민들에게 정보를 제공하거나, 형식적인 공청회와 의견조사, 낮은 수준의 참여자 영향력을 행사하는 정보제공(3단계), 협의(4단계), 회유(5단계)에 그치는 한계를 노정하였다.

도시재생의 시민참여는 정부가 설정한 계획을 홍보하거나 형식적인 시민의견의 수렴에서 나아가 시민들이 도시재생 계획에 대하여 대화와 토론, 합의에 이르는 숙의의 과정이 있어야 한다. 그러나 서울시의 두 도시재생 사례 모두 사업을 진행함에 있어 시민들의 공적 숙의를 통한 합의형성과 이를 정책 결정에 반영하는 시민 권한 부여의 수준인 실질적인 참여에는 미치지 못하였다.

두 사례의 비판적 분석을 통해 실질적 수준의 시민참여를 위한 정책 방안을 도출하자면 다음과 같다. 첫째 시민참여의 방법론에 대한 재고가 필요하다. 서울시가 대표적인 시민참여 방법으로 시행하고 있는 공모전과 같은 시민행사는 다수의 시민들이 참여하고, 이들에게 직접적인 의사결정 권한을 부여하는 실질적 시민참여의 방법이 될 수 없다. 시민들이 의사결정권한의 행사를 통해 숙의 수준의 실질적 참여를 위한 방안으로서 공론조사, 시민배심원제, 시민포럼 등의 광범위한 숙의적 시민참여의 제도적 틀에 대한 검토가 사전에 이루어져야 한다. 동시에 이 제도들 중 각 도시재생 사업에 적합한 시민참여 모델의 타당성을 검증하여 도입하는 절차도 요구된다.

둘째, 시민참여는 초기 단계로부터 시작해야 한다. 도시재생사업에서의 시민참여는 재생을 위한 가치와 방향을 설정하는 계획 초기 단계부터 토론과 논쟁을 통한 실질적 시민참여가 이루어져야 함에도 불구하고 두 사례 모두 시민참여 없이 행정이 기본계획을 설정하면서 이후 시민참여는 형식적인 절차상의 과정에 그치는 한계를 나타내었다. 시민들이 자신들의 삶의 터전인 지역, 도시를 변화시키기 위한 미래의 계획에 직접 자신들의 요구와 필요를 반영하기 위해서는 도시재생에서는 초기 계획 단계로부터의 참여가 필요하다.

셋째, 적극적인 참여를 위해서는 시민참여의 영향력에 대한 사전, 사후의 정보제공이 있어야 한다. 행정은 시민들의 참여가 최종 정책 결정에 어떻게 영향을 미칠 것인지에 관한 사전 정보 제공을 통해 참여를 위한 동기를 부여해야 한다. 동시에 시민참여의 결과가 어떻게 정책이나 사업에 반영되었는지에 대한 행정의 피드백 또한 요구된다. '서울로7017'과 '문화비축기지' 모두 이러한 과정이 배제되었기 때문에, 시민참여에 대한 동기부여나 행정에 대한 신뢰감을 구축하지 못하였으며, 또한 사업의 집행에 있어 효율성과 정당성을 획득하지 못하였다. 바람직한 시민참여를 위해서는 시민들에게 의미 있는 참여의 기회를 제공하고, 의사결정과정을 투명하게 공개할 뿐만 아니라 시민들의 영향력에 대해 민감하게 반응하며, 참여자들이 자신들이 영향력이 어떻게 정책결정자에게 중요하게 고려되는지에 대한 정보의 제공이 필수적이다(Webler, et al., 2001).

넷째, 시민참여는 권력이 없는 시민들에게 권력을 부여하는 것이다. 따라서 소수권력자와 전문가에 의존하는 시민참여 형태가 아닌 기존 정치참여에서 배제되었던 사회적 소수자 및 약자들을 포함하여 다수의 이해관계자들의 참여할 수 있는 포용적인 참여의 장을 마련하기 위한 제도적 개선이 필요하다. 이러한 포용적인 시민참여는 다양한 견해와 가치를 포용하며, 모든 사람들이 참여할 수 있는 동등한 기회를 제공함으로써 궁극적으로 모든 시민을 대표할 수 있는 시민참여의 대표성이라는 조건을 충족할 수 있다(Gastil&Levine, 2005).

권력이 재분배가 이루어지지 않는 시민참여란 무의미한 것이다(Arnstein, 1969). 따라서 실질적 시민참여란 불평등한 도시의 권력구조를 바꾸어 권력의 균등한 재분배를 이루는 사회질서의 변화과정이다. 현재 우리의 도시재생은 '서울로7017'이나 '문화비축기지'의 사례와 같이 쇠퇴하고 침체된 산업지역이나 공간을 물리적으로 변화시켜 문화적 랜드마크(landmark)로 조성하는 가시적이며 경제적인 측면에 집중하고 있다. 그러나 도시재생은 현재 도시가 당면한 문제점들을 시민과의 협업과 참여를 통해 해결하는 사회적 재생에 더 주목하여야 한다.

도시재생은 오늘날 우리 사회의 가장 큰 쟁점인 불평등가 양극화의 문제를 극복하여 보다 더 평등한 민주주의를 향한 동력이 되어야 한다. 따라서 형식적인 참여가 아닌 권력구조의 민주적 변화과정을 통해 시민에게 실질적인 참여의 권한을 부여하는 것이 도시재생이 핵심이 되어야 하며, 그러한 사회적 재활성화가 바탕이 될 때에 도시의 지속적인 성장이 가능할 것이다.

본 연구는 도시재생에서 시민참여가 부각되는 현 시점에서 시민참여의 의미를 숙의민주주의와 연계하여 살펴보고, 시민참여 도시재생의 대표 사례인 '서울로7017'과 '문화비축기지'를 Arnstein의 시민참여 틀을 이용해 비교분석함으로써 참여의 현실적 단

계와 수준을 파악하고자 하였다. 본 연구의 의의는 도시재생에 있어서 숙의적 시민참여의 중요성을 환기하는 동시에 사례의 비판적 분석으로부터 실질적 시민참여를 위한 함의를 도출하는 데에 있다.

<참고문헌>

강인성. (2007). 공공정책참여의 활성화를 위한 주민참여역량, 과정, 성과평가에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 16(4): 29-55.

강지선. (2016). 문화적 도시재생과 상탈 무프의 쟁투적 공론영역에 대한 연구. 박사학위논문, 홍익대학교.

강지선. (2017). 도시재생의 공론화 과정에 대한 비판적 고찰-서울시 '마포석유비축기지 재생 및 공원화 사업'을 중심으로. 「한국지방행정학보」, 14(1): 273-200.

권용우. (2004). 도시개혁과 시민참여: 경실련 도시개혁센터를 중심으로. 「한국도시지리학회지」, 7(1): 13-27.

권정주. (2015). 도시재생 거버넌스 참여주체의 의사결정 영향력 분석. 박사학위논문, 충북대학교.

김광구· 오현순· 김영곤. (2013). 갈등해소 기제로서의 주민투표제도 개선방안 연구. 「한국정책과학학회보」, 17(3): 85-116.

김상묵· 이창원· 한승환. (2004). 중앙정부 정책과정과 시민참여. 「한국정부학회」, 16(4): 861-885.

김성균· 김찬수. (2016). '참여의 사다리'로 본 민관협치에 관한 연구: 서울시 자치구 사례를 중심으로. 「NGO연구」, 11(2): 153-187.

김세신· 최준영. (2018). '크라우드 펀딩(crowd funding)을 통한 시민참여 도시재생. 「도시정보」, 430: 28-30.

김진열· 이규명. (2012). 도시재생으로서 청계천복원사업의 협력적 거버넌스 참여과정 분석. 「한국정책학회 동계학술대회 자료집」, 205-231.

김지수· 김기형. (2016). 지방정부 정책의 진화적 합리성에 관한 연구: 서울역 고가 공원화 사업을 중심으로. 「한국지방행정학보」, 13(3): 73-100.

김창수. (2012). 도시마을 창조전략: 부산광역시 감천문화마을 재생사례를 중심으로. 「한국비교정부학보」, 16(1): 221-246.

나태준. (2010). 정책수단으로서 시민참여의 역할과 한계. 「현대사회와 행정」, 20(1): 95-116.

박화청. (2016). 효과적인 주민참여형 도시재생사업을 위한 주민조직 구조 해석에 관

한 연구, 석사학위논문, 서울시립대학교.
서울시. (2013a). 「서울시 주민참여형 재생사업 백서 우리마을 만들기」
서울시. (2013b). 「서울시 학생, 전문가 아이디어 공모지침서」
서울시. (2014a). 「마포석유비축기지 활용방안 및 마스터플랜 수립용역」
서울시. (2014b). 「마포 석유비축기지' 국제현상설계 공모(5.20~8.12)」
서울시. (2014c). 「성산동 석유비축기지 재활용사업」
서울시. (2015). 「2025 서울시 도시재생전략계획」
서울시. (2016). 「서울역 일대 종합발전계획」
서울시. (2017). 「서울로7017 홍보자료」
서울역일대종합발전기획단. (2016). 「서울역7017 프로젝트」
심미선. (2014). 마포석유비축기지와 노들섬 공공개발: 과정 중심 개발의 시험대. 「월간 스페이스」, 555(2): 28-30.
송정호· 김유은. (2017). 박근혜 정부의 통일정책과 시민참여 평가: OECD의 분석틀을 중심으로. 「평화학연구」, 18(4): 229-252.
신은기. (2016). 산업유산 재생 설계공모에서 시민참여방안 연구:서울시 마포석유비축기지와 서울역 고가 사례를 중심으로. 「한국BIM학회」, 6(4): 1-8.
신현주 · 강명구. (2017). 도시재생사업에서 주민참여 수준에 관한 연구: 서울시 용산구 해방촌 사례를 중심으로. 「한국지역개발학회지」, 29(3): 25-46.
오현순. (2008). 매니페스토 운동의 평가와 발전방향-심의 민주주의론의 관점에서. 석사학위논문, 경희대학교.
유동상· 임정빈. (2016). 도시 정책결정의 주민참여 상대적 효과성에 관한 연구-플로리다 도시정부의 도시구조, 정치체제, 주민참여. 「한국사회와 행정연구」, 26(4): 311-330.
은재호. (2009). 참여적 의사결정기법의 제약요인 연구. 「한국정책학회보」, 18(2): 97-128.
이민영. (2017). 「시민참여제도로 본 참여적 거버넌스에 관한 연구: 서울역 7017 프로젝트를 중심으로」. 석사학위논문, 고려대학교.
이승종· 김혜정. (2011). 「시민참여론」. 서울: 박영사.
이태희. (2015). 공동체 참여형 도시재생의 의미와 정책 내 반영실태에 관한 고찰: 영국의 New Deal for Communities 프로그램을 중심으로. 「국토연구」, 86: 139-159.
장명학. (2003). 하버마스의 공론장 이론과 토의민주주의. 「한국정치연구」, 12(2): 11-35.
정규호. (2005). 심의민주주의적 의사결정논리의 특성과 함의. 「시민사회와 NGO」, 3(1): 29-54.
정정화. (2011). 공공갈등과 합의형성: 심의민주주의 방식의 적용과 한계. 「한국행정논집」, 23(2): 577-604.
홍성우·허훈. (2014). 절차적 정책합리성 제고를 위한 시민참여형 도시계획 사례분석:

서울플랜 2030을 중심으로. 「한국지방행정학보」, 11(2): 61-82.
홍연·이상호. (2012). 홍콩 사례를 통한 도시재생 사업에서의 주민참여 개선안 연구. 「대한건축학회논문집」, 28(8): 55-62.
뉴스 1. (2016.10.11.). "서울역 고가공원 관리, 박원순 측근 몰아주기 의혹"
동아일보.(2016. 09.28). 근대화 상징서 흉물 전락.. 이제 시민 산책로로.
머니투데이. (2014.09.24.). "서울역 고가, '하이라인' 뺨치는 도심공원으로".
서울로7017 홈페이지 http://seoullo7017.seoul.go.kr/
서울시 보도자료. (2013.05.14.). "산업시대 유물, 마포 석유비축기지 변화의 첫 걸음"
서울시 보도자료. (2015.07.01.). "서울역7017 프로젝트 시민위원회 전문가 대폭 수혈".
서울시 홈페이지 http://seoul.go.kr
윤칠석. (2012). 일본 도시재생정책에 있어서 민관파트너십: 키타큐슈 에코타운 사례를 중심으로.「한국비교정부학보」, 16(1): 115-136.
일요신문. (2014. 08.25). "서울시, 마포 석유비축기지 '문화비축기지' 탈바꿈...'16년 말 개장".
중앙선데이. (2015.05.10). 미국 하이라인 파크, 시민 주도로 10년 걸려. 2년 예정 서울시와 달라.
한겨레. (2016.02.01.). 카페, 도서관, 야외무대, 장미광장, 서울역 고가에 '걷는 즐거움' 채운다"
Arstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation, *Journal of the American Institute of Planners,* 35(4): 216-224.
Benhabib, S. (1994). Deliberative Rationality and Modes of Democratic Legitimacy. *Constellations*, 1(1): 26-52.
Bianchini, F. & Parkinson, M. (1993). *Cultural Policy and Urban Regeneration: the West European Experience*, Manchester: Manchester University Press.
Campbell, H. & Marshall, R. (2000). Planning involvement and planning: Looking beyond the one to the many. *International Planning Studies,* 5(3): 321-344.
Cunningham, James V. (1972). Citizen Participation in Public Affairs, *Public Administration Review*, 32(Special Issue): 589-602.
Gastil, J. & Levine, P.(eds). (2005). *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*: San Francisco: Jossey Bass.
Healey, P. (1992). Planning through debate: The communicative turn in planning theory. *The Town Planning Review,* 63(2): 143-162.
Innes, J. E. (1995). Planning theory's emerging paradigm: Communicative action and interactive practice. *Journal of Planning Education and Research,* 14(3): 183-189.

Lawrence, R. & Deagen, A. (2001). Choosing Public Participation Methods for Natural Resources: A Context-Specific Guide. *Society and Natural Resources,* 14(9): 857-872

Roberts, P. & Sykes, H. (2000). *Urban Regeneration: A Handbook*. London: Sage Publications.

Rowe, G. & Frewer, L. (2000). Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. Science. *Technology & Human Values,* 25(1): 3-29.

Webler. T., Tuler. S & Krueger. R. (2001). What is a Good Public Participation Process? Five Perspective from the Public. *Environmental Management,* 27(3): 435-450.

Verba, S. & Nie. N. (1972). *The Model of Democratic Participation: A Crossnational Comparison*. Beverly Hills: Sage Comparative Politics Series, 1-13.

Wates, N. (2000). *The Community Planning Handbook-How People Can Shape Their Cities, Towns & Villages in Any Part of the World.* Earthscan.

접수일(2018년 06월 16일)
수정일자(2018년 06월 18일)
게재확정일(2018년 06월 21일)