

# 공공 공간 조성 단계별 공론화 설계의 필요성

박영석\* · 배정환\*\*

\*서울대학교 대학원 협동과정 조경학전공 박사과정 수료 · \*\*서울대학교 조경·지역시스템공학부 교수

## I. 서론

최근 중앙정부와 지방자치단체는 도시 공공 공간을 계획하고 조성하는 과정에서 시민의 폭넓은 참여를 장려하고 있다. 소수의 엘리트에 의한 정책 결정은 제한된 합리성(bounded rationality)에 의해 완전히 합리적일 수 없기 때문에(임의영, 2014), 정책 당사자 대상의 사회적 합의 또는 그에 상응하는 공감대 형성 과정이 필요하다. 이에 공공 공간 조성 계획 수립 및 시행 과정에서 지역 주민과 이해관계자들의 의견을 수렴하고 참여를 촉진하는 공론화(公論化, public deliberation)가 주목받고 있다.

정부가 주도하는 도시재생 추진 방향에서도 공공 공간 조성 과정의 공론화를 강조하고 있으나, 실제 주민 참여는 형식적이거나 소극적인 의견 수렴에 그쳐 왔다(강지선, 2018). 이에 실질적인 시민참여의 수단이자 능동적인 사회참여의 일환으로서, 공공 공간 조성 단계별 공론화 설계가 요청된다. 본 연구에서는 공공 공간 조성 과정의 공론화 의미와 역할을 살펴보고, 조성 단계별로 수행 목적에 따른 공론화 설계의 필요성을 밝히고자 한다.

## II. 시민참여의 다른 이름, 공론화

주로 행정학과 정책학에서 다루어 온 공론화 개념은 공공 갈등 관리 및 사회적 의사결정구조를 중심으로 발전되어 왔다. 제임스 피시킨(James Fishkin, 2009)은 공론을 '공적인 의견으로서 정제된 여론(refined public opinion)'으로 규정하였고, 이를 바탕으로 김정인(2018)은 공론화를 "어떤 사안에 대해 여러 사람들이 함께 모여 숙의와 학습을 통해 정제되고 합의된 의견을 형성하는 과정"으로 정의한 바 있다.

정부의 도시재생 기본 방향과 수행 전략을 담고 있는 국가도시재생 기본방침에 따르면 '주민들이 지역 자원을 새롭게 발굴하고, 특색 있는 아이디어를 제시하며, 사업 시행 및 이후 운영 관리 단계에 적극 참여하기를 제안함과 동시에, 주민협의체를 구성하고, 지자체와 민간투자자 및 기업 등과 협력체계를 구축하는 등 적극적인 역할'을 요청하고 있다(국토교통부, 2013). 이는 지역주민과 이해관계자를 공공 공간 조성 과정의 주요한 주체로 인식하고, 그들의 참여를 지원하면서 공론화의 필요성과 주민참여형 도시계획의 제도화를 명시하고 있는 것이다(김지은,

2018).

최근 국내에서 공론화를 수행한 대표적인 공공 공간 조성 사업은 '용산공원 조성 사업(2008년-현재), 서울로7017사업(2014년-2017년), 광화문광장 재조성 사업(2019년-현재), 효창독립 100년 공원 조성 사업(2019년-현재)'을 들 수 있다. 대상지와 조성 사업의 정보를 시민들에게 공개하고, 조성 방향에 대한 의견을 수렴하는 등 다양한 참여 프로그램을 수행해왔다. 오늘날 공공 공간 조성 과정에서 공론화를 통해 '자발적이고 포괄적인 참여와 민주적이고 이성적인 토론으로 합의를 도출'하는 것은 숙의민주주의적 접근으로 볼 수 있으며, 이는 실질적인 시민참여의 다른 이름으로서 공론화를 규정한다고 볼 수 있다(문태현, 2010).

## III. 협력적 계획과 공론화 설계의 의의

1950년대 합리적 종합 계획 이론이 주류로 부상한 이래 도시 문제와 사회 현상의 복잡성은 증가했고, 이에 비판적 대안으로 등장한 계획이론들은 자기모순에 빠지는 등 부침을 겪어 왔다. 이에 도시계획 이론가 팻치 힐리(Patsy Healey)는 위르겐 하버마스(Jürgen Habermas)의 의사소통 행위이론과 앤서니 기든스(Anthony Giddens)의 구조화 이론으로부터 영향을 받아 협력적 계획(collaborative planning)을 제창하였다(전상인, 2007).

힐리는 계획을 '참여자들이 상호작용하는 하나의 과정이자, 경제적, 사회적, 환경적 요인에 의해 형성된 복잡하고 동태적인 제도적 환경 속 거버넌스 활동'으로 보았다. 특히 지역주민과 이해관계자들 사이의 긴밀한 의사소통을 증시하면서, 지역 이슈에 대한 대중의 참여를 역설하였다(Healey, 1997). 또한 협력적 계획은 계획 과정 중 형성된 사회적 맥락을 분석하고, 정보 공유를 통한 사회적 학습과 상호작용을 통한 합의 형성을 강조한다는 점에서, 공론화는 협력적 계획의 중요한 실천적 도구라고 할 수 있다.

## IV. 조성 단계별 공론화 설계의 필요성

공공 공간 조성 사업의 공론화는 조성 단계별로 요청되는 공론화 의제가 다르기에 수행 목적에 맞는 공론화 설계가 필요하다. 가령 '서울로7017사업'의 경우, 구상 단계(2014년 9월-2014년

12월)에서 주민설명회 2회, 지역 상인회 면담 35회, 지역 상인회 협의체 회의 6회 등 의견 수렴과 방향 모색을 시도했다. 기본 계획 수립 단계(2015년 1월-2015년 12월)에서는 한 차례의 사업 계획 발표 외에 조성 계획에 대한 공유와 검토 과정 없이, 지역 이해관계자 간 면담과 전문가와 공무원 중심으로 구성된 시민위원회 운영에만 치중하였다. 또한 사업 진행 및 완료 단계(2015년 12월-2017년 6월)에서는 관 주도의 전략회의 18회와 치적 홍보를 위한 프로그램만이 수행되었다(강지선 외, 2018).

강지선 외는 포용성, 공개성, 자율성, 충분성을 공론화의 조건으로 상정하고, '서울로7017사업'을 평가하였다. 그 결과, 포용성의 측면에서 다양한 이해관계자들을 포함하지 못했고, 사업 추진의 찬성과 반대 의견이 균등하게 공개되지 않아 공개성을 확보하지 못했으며, 행정 주도의 속의 과정만 수행되었기에 자율성의 조건도 달성하지 못했다. 또한 토론을 위한 충분한 시간을 제공하지 못했기 때문에 충분성을 충족하지 못했다고 보았다. 결과적으로 '서울로 7017사업'은 단계별로 다루어져야 할 공론화 의제를 발굴하지 못했고, 적절한 의사결정구조를 구축하지 못했다.

이처럼 공공 공간의 조성은 물리적 공간의 계획과 의사소통의 계획이 각 단계별로 상호작용하도록 설계되어야 한다. 이에 공공 공간 조성 단계에 따른 공론화 수행 목적을 설정하고, 적합한 공론화 방식과 내용의 설계가 요청된다(Table 1 참조). 예컨대 조성 초기 단계에서는 조성 기본 방향 수립을 위해 이해관계자 간 폭 넓은 의견을 수렴하고, 계획 수립 단계에서는 기본 설계안 확정을 위해 민관 협의체나 지역 주민을 대상으로 공간 배치 및 구성에 대한 대안 작성, 세부 이슈 발굴 및 검토에 주력해야 한다. 완공 이후 단계에서는 이용자를 대상으로 공간 설계 및 프로그램에 대한 평가와 홍보를 주된 공론화의 골자로 삼는 것이 적절하다.

Table 1. 공공 공간 조성 단계별 공론화 방식과 목적

조성 단계	공론화 방식	수행 목적
기본 구상	아이디어 공모, 공청회, 임시 개방 행사, 이해관계자 면담, 설문 조사 등	의견 수렴, 방향 모색
조성계획 수립	설계 공모, 현장 소통센터 설치, 민관 거버넌스 구축 등	대안 작성, 대안 검토, 소통 채널 설립
실시계획 수립	활용 방안 세미나, 이슈별 토론회, 디자인 워크숍, 공청회 등	세부 이슈 발굴, 대안 선정
완공 이후	네이밍 공모, 위탁운영 사업자 공모, 개방 행사, 설문 조사 등	공간 홍보, 운영 평가, 피드백

## V. 결론

현대 사회는 개인이나 집단의 이해관계와 가치관이 다원화되면서, 시민의 참여와 상호작용을 통해 정제되고 합의된 의견을 도출하는 공론화 과정이 요청되고 있다. 특히 공공 공간 조성 사업의 공론화는 공간 계획과 의사소통 계획을 병행하면서 사회적 공감대를 형성하는 과정이다. 이에 공공 공간 조성 단계별 공론화 수행 목적에 부합하는 공론화 방식과 내용의 계획이 필요하며, 구체적으로 의사소통 소재의 선정, 적절한 참여 계층의 확보, 의사소통 방식의 설계가 요청된다.

현대 계획이론의 관점에서 계획민능주의와 특정 스펙트럼에 의한 독존적인 공간계획은 용납되지 못하고 있다(이문규·황지욱, 2011). 이에 도시 공공 공간이 지역의 다양한 주체들 간 합리적 의사소통을 바탕으로 하는 공론화 과정을 통해 조성되는 것은 숙의민주주의의 공간적 구현으로도 볼 수 있다. 요컨대 단계별 공론화 설계는 협력적 계획 이론을 바탕으로 공공 공간 조성과정에 있어 시민의 참여를 장려하고 실질적인 사회참여를 보장하는 적극적인 대안이 될 것이다.

## 참고문헌

1. 강지선(2018) 도시재생의 공론화 과정에 대한 비판적 고찰: 서울시 '마포석유비축기지 재생 및 공원화 사업'을 중심으로. 한국지방행정학보 14(1): 273-300.
2. 강지선, 조은영, 김광구(2018) 도시재생 공론화 과정 연구. 한국지역개발학회지 30(3): 87-115.
3. 국토교통부(2013) 국가도시재생 기본방침. 공고 제2013-1094호.
4. 김정인(2018) 공론화에 대한 이론적 논의와 적용: 일본의 에너지·환경 공론화 사례를 중심으로. 한국거버넌스학회보 25(1): 65-93.
5. 김지은(2018) 협력적 계획과정으로서 도시재생활성화계획의 의의와 한계: 창신·승인 선도지역 사례를 중심으로. 공간과사회 28(3): 112-139.
6. 문태현(2010) 심의민주주의적 정책결정의 논리와 한계. 한국행정논집 22(3): 629-650.
7. 이문규, 황지욱(2011) 계획이론의 추구자로서 공간계획가의 역할과 자화상. 한국지역개발학회지 23(4): 37-54.
8. 임의영(2014) H. A. Simon의 제한된 합리성과 행정학. 행정논총 52(2): 1-35.
9. 전상인(2007) 계획이론의 탈근대적 전환에 대한 비판적 성찰. 국토계획 42(6): 7-24.
10. Fishkin, J.(2009) When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation. New York: Oxford University Press.
11. Healey, P.(1997) Collaborative Planning. 권원용, 서순탁 역(2003) 협력적 계획: 분절된 사회의 협력과 거버넌스. 서울: 한울아카데미.