

산업유산 재생 설계공모에서 시민참여방안 연구 - 서울시 마포석유비축기지과 서울역 고가 사례를 중심으로 - A Study on Public Participation to the Design Competition for Reuse of Industrial Heritage - Case Studies on Mapo Oil Depot and Seoul Station 7017 Projects -

신은기¹⁾
Cinn, Eungee¹⁾

Received August 31, 2016 / Accepted September 27, 2016

ABSTRACT: This study is to examine the public participation activities in the progress of the design competition, purposed to provide urban public spaces by the reuse of industrial heritages. Through the case studies of Berlin Tempelhof Parkland, Mapo Depot and Seoul Station 7017, following activities are common: citizen idea competition, forum, field trip, survey and winners exhibition. However, those activities are more closely organized to the competition process in Tempelhof Parkland, than other tow projects of Seoul Metropolitan Government. Also, it enables to clear and develop the public ideas more that those programs such as survey, citizen idea competition and field trip, are linked to each other in the case of Tempelhof Parkland. It could be achieved by the unified organization between competition preparation and public participation operation.

KEYWORDS: Reuse of Industrial Heritage, Public Participation, Urban Design Competition, Tempelhof Parkland, Mapo Oil Depot, Seoul Station 7017

키워드: 산업유산 재생, 시민참여, 설계공모, 템펠호프 공원화, 마포석유비축기지, 서울역고가

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

1990년대 이후 도시의 산업유산 재생이 크게 활발해져왔다. 유럽의 경우 20세기 전쟁을 거치면서 항만, 공장, 발전시설 등 산업시설들이 많이 지어졌으나, 산업구조의 변화, 시설의 노후화와 더불어 이러한 산업시설들은 유휴공간이 되었다. 그러나 이러한 시설들은 곧 문화 및 상업, 공원 등 시민들이 접근하기 쉬운 장소로 전환되어 도시의 문화정체성을 높이는 계기가 되었다.

우리나라에서도 산업유산 재생이 점차 활성화되고 있다. 서울시의 경우 선유도 공원을 시작으로 구의취수장 등 활용되지 않는 산업시설들을 문화공간으로 바꾼 사례들이 있으며, 최근 들어 서울시가 제시한 서울형 도시재생 종합플랜의 27개 재생선도지역 중 마포석유비축기지, 당인리발전소, 서울역고가도로를 중심으로 한 서울역 일대 등 다수 산업유산들이 포함되어 있다.

이러한 산업유산들은 도시의 일정 부분으로서 도시의 역사를

함께 해왔기 때문에 산업유산 재생 방향에 있어서 시민들의 참여가 중요하다. 서울역 고가도로를 보행자 공간으로 전환하는 사업의 경우 사업기획 및 준비단계에서 소통이 적합하게 이루어지지 않아 인근 주민 및 남대문 시장 상인들과 사업진행과정에서 마찰이 있었으며, 마포석유비축기지와 노들섬의 경우 여러 차례 사업 기획이 무산된 적도 있었다.

이러한 경험을 바탕으로 서울시는 이슈가 되는 공공개발의 경우 2013년부터 “과정중심의 개발”이라는 가치를 내세우고 (Shim, 2014) 기획 및 준비 단계에서부터 전문가, 시민단체 등이 참여하고 공청회나 토론회, 아이디어 공모 등의 사업을 개최하여 다양한 의견을 수렴하고 있다. 현재 서울시 대부분 재생사업들이 기획 및 준비 단계를 거쳐 전문가들을 대상으로 하는 설계공모를 실시하여 당선작을 선정하고 사업을 진행하는 방식으로 이루어지고 있다. 다만 서울역 고가도로 재생사업에서도 나타났듯이, 아이디어 공모 등 시민참여 단계가 있었음에도 불구하고 시민과의 소통에 대한 문제가 지속적으로 제기되는 만큼, 현재 진행되

¹⁾정회원, 인천대학교 도시건축학부 조교수 (eungeecn@inu.ac.kr) (교신저자)

고 있는 시민참여 방법에 대한 좀 더 면밀한 검토가 필요하다.

본 연구는 산업유산재생에 있어서 일찍부터 시민참여 방법들을 적용해왔던 해외 사례를 분석하고, 이를 바탕으로 현재 진행되고 있는 서울시의 사례들을 점검하고, 이에 대한 개선점을 찾아보고자 하는데 그 목적이 있다.

1.2 연구의 범위 및 방법

산업유산 재생의 범위는 매우 넓기 때문에 본 연구에서는 서울시에서 주도한 공공 프로젝트로서 아이디어 공모 등 시민참여 단계를 거치고 공모형식으로 진행된 프로젝트 중에서 기존 산업유산의 구조를 남기되 새로운 프로그램, 특히 익명의 다수 사용자를 대상으로 하는 프로그램을 담은 사례들을 선정하였다. 세종대로 역사문화공간 조성사업이나 남산 여장자락 정비사업의 경우 기존 구조물을 허물고 진행하며, 세운상가 프로젝트의 경우 기본적으로 기존 기능 유지라는 점에서 제외하였다. 또한 노들섬과 같이 현재 공모가 진행 중인 프로젝트들은 제외하였다. 이에 따라 마포석유비축기지 재생사업(이하 마포석유비축기지, 영문명 Mapo Oil Depot)와 서울역 고가도로 프로젝트(이하 서울역 고가, Seoul Station 7017)를 대상으로 하였다.

이와 비교할 해외 프로젝트는 위의 프로젝트들과 유사한 조건으로 선정하였다. 관에서 주도한 공공개발로 관에 의해 진행된 시민참여 과정을 거친 프로젝트로서 베를린의 템펠호프 공항 공원화 사업을 대상으로 한다(이하 템펠호프 공원화, Tempelhof Parkland). 베를린의 경우 인구 350만으로 서울시에 비해 규모는 크게 작지만, 베를린 통합 이후 도시 차원의 신규 프로젝트가 가장 활성화된 도시 중 하나이며, 서울시 총괄건축가와 유사하게 민간전문가를 중심으로 하여 관 중심의 공공개발을 진행하고 있다. 또한 템펠호프 공원화 사업은 베를린의 오래된 역사적 공장이 폐쇄된 이후, 도심 근처의 광대한 오픈 스페이스를 활용할 방법에 대하여 장시간에 걸쳐 다양한 방식으로 시민들의 의견을 담아냈던 프로젝트라는 점에서 의의가 있다.

본 연구는 도시 속에서 산업유산의 구조물이 시민들을 위한 공공영역으로 효과적으로 재탄생하기 위해서, 기획 단계에서 시민들의 의견을 반영하기 위한 방안 중 하나로 설계공모 과정을 살펴보고자 하며, 이를 위해서 베를린의 템펠호프 공원화 사례와 서울시의 마포석유비축기지, 서울역 고가 사업에 있어서 공모과정에서 시민들의 참여를 위한 사업들의 내용과 과정을 비교 분석하고자 한다.

지금까지 마을만들기나 지역의 경관조성에 있어서 시민참여에 관련된 연구는 매우 활발하게 진행되고 있으며(Kim 외, 2010), 점차 지역 공공건축 기획 및 설계 단계에 있어서 시민참여 방안(Park 외, 2016)으로 확대되고 있다. 이러한 연구들에서는 대상과 직접적인 이해관계가 있으며, 구체적인 사용자로서 시민들

다루고 있다. 이에 대해 직접적인 이해당사자뿐만 아니라 도시 전체의 시민들을 대상으로 해당 사업에 대한 시민들의 담론을 다룬 연구(Kim 외, 2012)가 있는데 이 연구는 설계자 선정 이후 디자인 과정에서 시민과 설계자 사이의 피드백 과정을 통해서 시민참여의 영향을 분석하고 있다. 이에 대해 본 연구는 도시의 상징적인 산업유산 재생에 있어서 특정 사용자로서의 시민과 구체적인 설계과정보다는 그 이전 기획단계에 초점을 맞추고자 한다.

해외의 경우는 시민참여 활동을 위한 프로그램 운영뿐만 아니라 이를 위한 도구로서 도시계획 분야에서 모델링이나 GIS 등 정보기술 활용에 대한 연구들이 있다(Hanzl, 2007). 이러한 경향이 설계공모 단계의 시민참여 사업들에서 적용될 수 있는 가능성을 찾고자 한다.

2. 베를린 템펠호프 공항 공원화 사업 사례

2.1 베를린 건축 및 도시 설계공모 운영방법

베를린 시에서 주도하는 모든 마스터플랜과 공공건축물은 설계공모 방식을 통해서 진행된다. 그리고 모든 공공발주 설계공모는 베를린 도시개발환경부 산하 제2분과(Division 2 Urban Projects)에서 진행되며, 이 파트는 베를린 빌딩디렉터(Senatsbaudirektorin)의 관리 하에 있다. 베를린 도시개발환경부는 베를린의 8개 부서(Senate) 중 하나로 도시개발환경부의 장 아래에는 빌딩디렉터를 비롯하여 2명의 서기관이 있으며, 빌딩디렉터는 외부 민간전문가 출신으로 공공건축 기획 및 발주, 역사문화유산 관리, 건축문화 증진 등을 담당한다(Fig. 1).

베를린 빌딩디렉터는 산하 담당부서와 함께 1991년 베를린 통일 이후 베를린 수도 이전 계획, 동베를린 지역 개발 등 굵직한 개발 사업들을 진행하기 위하여 도입된 제도로서 베를린 포츠다머플라츠와 알렉산더플라츠 마스터플랜 공모전을 총괄 운영하



Figure 1. Organization of berlin urban development and environment

였으며 현재에도 베를린 뮤지엄아일랜드 계획 등 역사지구 개발, 베를린 장벽 주변 개발 등 마스터플랜 등 베를린 도시개발 과정에서 디자인 부분을 총괄하고 있다.

베를린의 공모전 진행과정은 기본적으로 베를린 시뿐만 아니라 독일연방정부 소속 지자체들에 공통적으로 적용되는 공모전 가이드라인(RPW)을 기반으로 하며, 빌딩디렉터와 산하 부서는 발주처와 함께 공모전 기획, 운영, 진행을 주도한다. 이 과정에서 이 부서에서 공모전 지침서(Auslobung)를 직접 발간한다. 또한 공모 후 심사보고서(Ergebnisprotokoll)도 함께 발간한다.

2.2 템펠호프 공원화 사업 공모 운영

2.2.1 템펠호프 공항 공원화 사업 공모 배경 및 과정

베를린 템펠호프 공항은 1923년 문을 열어 2차세계대전 이전 유럽의 가장 큰 3대 공항 중 하나였으며, 2차세계대전 이후 서베를린 지역을 담당했던 역사적인 공항이었다. 그러나 활주로의 길이가 짧고 도심에 근접하여 소음문제가 대두되면서, 2008년 10월 템펠호프 공항은 폐쇄가 결정되었다.

이 공항 부지의 면적은 약 355만²m²로 도심 속 공원 중 큰 규모로 일컬어지는 뉴욕 센트럴파크(약 340만²m²)보다도 큰 면적이다. 1990년대부터 템펠호프 공항이 폐쇄될 경우를 대비하여 여러 마스터플랜들이 있어왔으며, 폐쇄가 거의 결정될 무렵인 2007년부터 베를린 도시개발환경부는 본격적으로 템펠호프 공항 활용방안을 연구하기 시작했다. 이를 바탕으로 2010년에는 템펠호프 공항 공원화를 위한 국제 설계공모를 개최하였다.

설계공모는 다른 베를린의 공모와 마찬가지로 베를린 빌딩디렉터 산하 제2부서 주관으로 진행되었다. 1차로 일반 공개공모로 아이디어 공모를 진행한 후, 이 중 6명을 선정해 협상을 진행하여 최종 당선작을 선정하는 2단계 형식으로 이루어졌다. 설계 공모의 일정은 Table 1과 같다.

2.2.2 템펠호프 공항 공원화 공모 과정에서 시민참여 사업들

(1) 공모 이전 단계

베를린 도시개발환경부는 2007년부터 타당성 분석 및 전문가 그룹 아이디어 워크샵 등 본격적으로 템펠호프 공항 공원화를 위한 사전 준비작업들을 하였다. 도시개발환경부가 실시했던 사업들의 목록은 Table 2와 같다.

시민 및 전문가 그룹을 대상으로 하는 공청회 형식은 3회의 프리미팅, 2회의 포럼, 2회의 전문가 컨퍼런스가 이루어졌으며, 이 외에 4회에 걸친 전문가 자문회의가 이루어졌다.

이 외에 시민을 대상으로 하는 다양한 형식의 설문조사가 이루어졌는데, 2007년 온라인 서베이, 2009년 우편설문조사, 그룹 인터뷰, 2009년 공항부지 현장에서 이루어진 설문조사가 있다. 온라인 서베이의 경우 2단계에 걸쳐서 진행되었는데, 1단계

Table 1. Tempelhof parkland competition process

Schedule	Process	
2010.3.2	Competition Announcement	
2010. 5.14	Idea and Design Competition	6 proposals selected <ul style="list-style-type: none"> • BASE Landschaftsarchitekten, , anOtherArchitect, Berlin • bbzl böhm benfer zahiri landschaften städtebau, Berlin • Capatti Staubach Landschaftsarchitekten Berlin; Christoph Mayer, Architekt, Berlin • GROSS,MAX, Landscape Architects Edinburgh; Sutherland and Hussey, Architects, Edinburgh • Rehwaldt Landschaftsarchitekten, Dresden; Rohdecan Architekten, Dresden • Topotek1 Landschaftsarchitekten, Berlin; Dürig Architekten, Zürich
2010.8.29.-30	Exhibition for 6 selected ideas	Forum with 6 Design teams
2010.09 - 2011.05	Negotiated Process	Winner: GROSS,MAX, Landschaftsarchitektur, Sutherland and Hussey, Architects
2011.5	Winner Announcement and Presentation	

Table 2. Events and activities organized by berlin urban development and environment (tempelhof parkland competition brief, 2010)

Schedule	Event/ Activity	
2007.05.18	Free Meeting	• The View from Outside
2007.10.6	Free Meeting	• The View from Inside, including Field Trip
2007.11.21	Free Meeting	• Discussion of the result of the Internet Dialogue
2008.02.11./12	Forum	• Leisure and Recreation
2008.04.18	Forum	• The Airport Building
2007.11.29./30	Expert Conference	• Interim Usage
2008.05.29./30	Expert Conference	• Opening Up
2007.05-	Exhibition	
2007.05-11	Internet Dialogue, including Citizen Idea Competition	
2009.06	Public Survey Focus Group Interview	
2009.10.03./04 /10/11	Field trip	<ul style="list-style-type: none"> • an informative exhibition • round table workshop • child care facilities • TED survey

에서는 “베를린이 이 장소에서 필요로 하는 것(Was braucht Berlin an diesem Ort?)”이라는 주제로 2007년 5월 23일부터 7월 21일까지 8주 동안 진행되었으며, 2단계에서는 이를 토대로 의견을 조율하고 토론하는 형식으로 2007년 10월 6일부터 11월 2일까지 4주 동안 진행되었다. 이 과정에서 시민들이 원하는 기획 방향에 대한 키워드 및 프로그램 방향을 도출하였다(Fig. 2).¹⁾

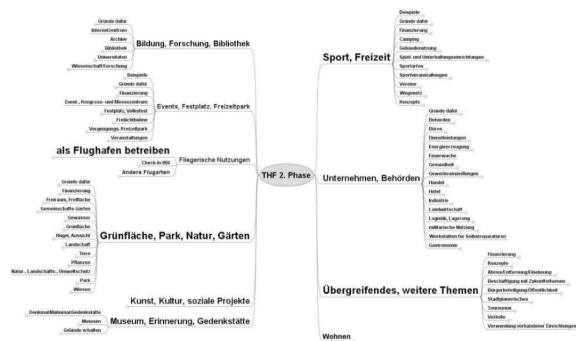


Figure 2. Design keywords from online survey (participatory urban development berlin – dialogue about tempelhof airport)

이 과정에서 시민들이 직접 아이디어를 제안하여 시상하는 일종의 시민공모도 진행하였다. 이 기간 동안 약 1400여명의 시민들이 참여하여 390개의 아이디어가 나왔으며 이 중 상위 3개의 안에 대해서는 세 번째 프리미팅에서 베를린 빌딩디렉터가 안을 소개하고 시상식을 하는 기회를 가졌다.

2009년 우편설문조사의 경우 공항 주변 약 1.5킬로미터 반경 내에 사는 사람들 6000명과 추가로 베를린 시내 전역에 사는 시민 1000명을 대상으로 진행되었다. 각각 25%와 30% 정도의 응답률을 보였다.

이 시기에 보다 구체적인 설문을 위하여 그룹 인터뷰를 실시하였다. 총 17개 그룹, 138명 인원을 대상으로 하였으며, 공원으로 활용할 경우 보다 세부적인 공원의 목적과 상에 대하여 상세하게 질문을 하고 구체적인 공원에 대한 이미지를 도출하였다. (Fig. 3)

2009년 10월에는 2주 주말에 걸쳐 시민들을 대상으로 공항 부지에서 이벤트 활동을 열었는데, 약 3500여명이 방문하였으며, 전시, 워크샵 활동과 함께 설문조사를 하였다.

(2) 공모 진행 단계

공모가 2단계로 진행됨에 따라 1차 공모 이후 6개의 당선안에 대해서 2차 심사에 들어가기 전 시민들을 대상으로 전시 및 토론회를 개최하였다. 1차 당선된 6개 팀이 자신들의 안에 대해서 설명하고 실문을 받는 기회를 가졌으며, 시민들은 각각 안에 대하여 의견을 내는 기회였다. 이 행사에 약 2,400여명의 시민들이 참여했다.

최종안이 당선된 이후에 역시 당선자가 자신의 안을 시민들

1) 당시 가장 높은 응답률을 보였던 것은 공원(1137)과 함께 공항(1129)으로 사용하는 것이었다. 그 아래로 스포츠(1049), 예술 및 문화(933), 업무(698), 미술관 및 박물관(554), 놀이공원(490), 교육(476), 주거(434) 등 순이었다. 그 외 다른 교통시설(269), 기타(682) 등이 있다.

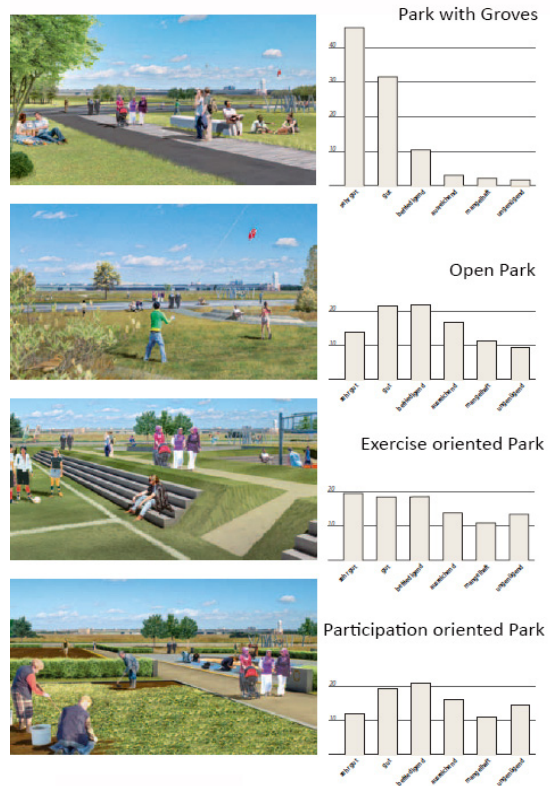


Figure 3. Result of focus group interview (parklandschaft tempelhof wettbewerbsdokumentation)

에게 설명하고, 시민들과 질의응답을 갖는 시간을 가졌으며, 여기에는 약 300여명이 참석하였다.

3. 서울시 산업유산 재생 공모 사업 사례

3.1 마포석유비축기지 사업 사례

3.1.1 마포석유비축기지 사업 공모 배경 및 과정

1976년 유사시 석유 공급을 위하여 성산동 매봉산 일대에 석유 저장을 위하여 5개의 탱크를 설치하였으나, 2002년 월드컵 경기장 건설로 석유비축기지를 이전하고 난 후 이 5개의 탱크는 방치되었다. 그 이후 지속적으로 활용방안을 모색해오다²⁾ 2013년 본격적으로 사업화가 진행되기 시작하여 2014년 설계공모가 실시되었다. 설계공모 주요 추진일정은 다음 Table 3과 같다.

설계공모는 국제 공개공모로 진행되었으며, 95개 작품이 접수되었고, 1등 당선작을 포함하여 총 12점의 수상작을 결정하였다. 설계공모의 추진부서는 당시 서울시 도시계획국 공공개발센터였으며, 이 외 운영위원회, 심사위원회, 전문위원(PA), (사)세

2) 애니메이션 콤플렉스 조성(2004), 중소기업문화디지털콘텐츠 연구단지(2005), 영상문화콤플렉스(2011), 천문대(2012) 등의 활용계획이 있었다.

Table 3. Mapo oil depot design competition process

Schedule	Process
2013.12.27	Composition of Design Competition Committee
2014.05.20	Design Competition Announcement
2014.08.20. -23	Jury Meeting
2014.08.23	Winners Announcement
2014.0912-18	Exhibition

건축사협의회에서 공모운영을 담당하였다. 서울시에서 공모기획, 행정 및 재정 등 업무를 총괄하였으며, 운영위원회에서 현상 공모 추진일정에 관련된 사항 및 지침 자문, 당선작 활용 방안 논의 결정 등을 담당하였다. 운영위원회는 건축가 등 전문가 5인, 기본계획 참여자 1인, 서울시 공무원 2인 등으로 구성되었다.

3.1.2 마포석유비축기지 공모 과정에서 시민참여 사업들

(1) 공모 이전 단계

2013년 과정 중심의 개발에 초점을 두기 시작하면서 서울시는 5월부터 시민 및 학생, 전문가 아이디어 공모, 포럼 등 사업을 실시하였다. 관련된 주요 사업일정은 다음 Table 4와 같다.

시민 아이디어 공모는 일반 사람들이 쉽게 참여할 수 있도록 A4 용지 2매 이내로 석유탱크나 탱크와 연계한 주차장 부지 활용(택 1)에 대하여 컨셉트, 프로그램, 시설, 용도 등에 관련된 기본 개념 아이디어를 제출하도록 하였다. 기간은 5월 14일에서 7월 1일까지 약 6주 동안 진행되었다. 심사는 1차 전문가 및 시민 대표 등으로 구성된 심사위원단 심사 후 39점을 선정, 이를 대상으로 2차 시민 대상 온라인 투표를 실시하여 최종 당선작들을 선정하였다. 이 외 시민 아이디어 공모와 별도로 전문가 및 학생을 대상으로 하는 아이디어 공모를 진행하였다.

현장방문 프로그램의 경우 아이디어 공모와 연계하여 이루어졌다. 마포석유비축기지는 평소 일반인들의 접근이 제한된 곳이

Table 4. Events and activities organized by seoul metropolitan government

Schedule	Process
2013.05.14	Citizen Idea Competition Announcement (267 Proposals)
2013.05.28	Forum : "Industrial Heritage, Mapo Oil Depot: What will it become?"
	Idea Competition for Architects/Landscape Architects Announcement (354 proposals)
2013.06.15.-20	Field Trip (6.15, 6.19, 6.20)
2013.10.18	Idea Competition Winners Announcement
	Idea Competition Winners Proposal Exhibition
	Forum : "Mapo Oil Depot, searching for leveraging plan for a new place."

었지만 공모를 신청한 사람들 중 총 120명을 대상으로 3일간 2회씩, 총 6회에 걸쳐 진행되었다.

포럼은 아이디어 공모 공고 및 시민과 전문가 아이디어 공모 수상자 발표일에 각각 1회씩 총 2회에 걸쳐 열렸다.

서울시는 일련의 사업들을 통해서 시민 및 전문가들의 아이디어를 모으고, 이를 바탕으로 설계공모 지침서에 반영하여 최종 설계안에 영향을 끼치도록 하겠다는 입장을 보였다.

(2) 공모 진행 및 이후단계

당선작이 결정된 이후 9월 12일 금요일부터 18일 목요일까지 서울시청 로비에서 12점의 수상작 전시회를 개최하였다. 당선작 모델 및 수상작 패널, 공모과정 등을 동영상으로 제작하여 전시하였다. 서울시 기록에 따르면 하루 평균 100여명, 주말에는 150-500여명이 방문한 것으로 되어 있다.

전시가 진행되는 중간, 9월 16일 시상식이 서울시청 시민청에서 진행되었으며, 서울시 및 마포구 관계자, 공모운영관계자 외 마포구민을 포함하여 총 180여명이 참석하였다.

3.2 서울역 고가 사업 사례

3.2.1 서울역 고가 사업 공모 배경 및 과정

1970년 준공된 서울역 고가도로는 2006년 구조안전성 D등급 판정을 받아 철거가 예정되었으며, 이후 서울역 북부역세권 개발과 함께 대체 고가도로 논의가 진행되고 있었다. 그러나 2014년 5월 철거 대신 기존 구조물을 보존하고, 상대적으로 구조 하중에 부담이 적은 보행자 전용가도로 전환하는 계획이 결정되었으며, 2014년 9월 본격적으로 이를 위한 설계공모를 추진하게 된다. 설계공모는 7명의 건축가 및 조경가를 대상으로 국제 지명공모를 실시하였다. 설계공모 추진일정은 다음 Table 5와 같다.

설계공모는 당시 서울시 도시안전본부 도로관리과에서 주최했으며, 추진위원회, 심사위원회, 전문위원 및 (사)새건축사협의회에서 공모운영을 담당하였다. 서울시 총괄건축가는 추진위원회의 위원장 자격 및 심사위원장 자격으로 참여하였다.

3.2.2 서울역 고가 공모 과정에서 시민참여 사업들

서울역 고가 사업결정에서부터 공모 진행까지 매우 단시간에

Table 5. Seoul station 7017 design competition process

Schedule	Process
2014.09.02	Composition of Design Competition Committee
2015.01.29	Design Competition Announcement
2015.04.27.-29	Jury Meeting
2015.05.13	Winners Announcement
2015.05.18.-06.01	Exhibition

Table 6. Events and activities organized by seoul metropolitan government

Schedule	Process
2014.10.01.-23	Citizen Idea Competition (161 Proposals)
2014.10.12	Field Trip "Walk on the Road Flowered"
2014.11.9	Citizen Idea Competition Presentation
2014.11.13	Citizen Idea Competition Winner Selection
2014.12	Public Survey
2014.12.8	Forum "Seoul Station Overpass Project: Civic Forum"
2014.12.11.-17	Presentation for Residents
2015.1.12	Experts Forum(cancelled)
2015.04.17.-19	Mayor's Field Office
2015.5.10	Field Trip "Spring GOGA"
2015.12.25	Field Trip "Last GOGA walk at Christmas"

진행되었기 때문에 실질적으로 시민참여 사업들과 공모진행이 거의 동시에 이루어졌다. 추진위원회 및 공모운영이 9월에 시작 되었는데, 시민 아이디어 공모 및 고가 개방행사 등 초기에 진행된 시민 사업들이 공모 운영 준비가 시작된 이후인 10월에 시작 되었다(Table 6).

당선작이 발표되기 이전 서울시는 시민 아이디어 공모와 서울역 고가 개방행사, 여론조사, 포럼, 주민설명회 등의 사업을 실시하였다. 시민 아이디어 공모의 경우 공모전 운영부서인 도 시안전실이 아니라 푸른도시국에서 주최하였다. 3주 정도 되는 짧은 시간 동안 진행되었으며, 약 161개의 안이 접수되었다. 심사는 1차 전문가 심사를 통해 30개의 안을 선정한 이후 2차 심사 에서 이 30개 안들의 발표를 듣고 현장에 참여한 시민들의 즉석 투표와 전문가 심사를 통해 최종안을 선정하였다.

서울역 고가 개방행사는 총 3번 진행되었다. 이 역시 서울시 푸른도시국과 고가산책단, (사)서울산책의 주최로 진행되었다. 첫 번째와 두 번째 행사는 당시 운영 중이던 서울역 고가의 차량 운행을 통제하고 시민들이 걸어 올라갈 수 있도록 만든 행사였 으며, 마지막 세 번째 행사는 고가 운영이 통제된 이후, 공사 착공일 전날에 진행되었다. 첫 번째 행사는 "서울역 고가, 첫 만남: 꽃길 거닐다"라는 주제로 10월 12일 진행되었으며, 약 13,000명 정도 시민이 모인 것으로 추정된다. 두 번째 행사는 공모 진행이 끝나 당선작이 발표된 직후에 진행되었다. 고가개 방행사의 경우 일반 시민 대상을 전제로 했으며, 서울시와 민간 단체인 고가산책단/서울산책이 합동으로 진행하였다. 개방행사에서 서울역 고가도로에 관련된 전시, 공연, 의견조사 등 다양한 행사들이 함께 진행되었다.

설문조사의 경우 서울연구원에 의해 진행되었다. 서울역 고 가 사업의 찬성 및 반대 여부에 대한 설문으로 서울시민 1000명, 인근 주민, 전문가 그룹 등을 대상으로 진행하였다.³⁾

서울역 고가 사업의 경우 남대문 시장 상인 등 지역 주민들의 반발이 매우 컸던 사업으로 예정되었던 1월 전문가 포럼이 당일 날 개최되지 못하기도 하였다. 이에 따라 2014년 12월에는 4회에 걸쳐 중림동, 청파동, 회현동, 공덕동 등 인근 주민들을 대상으로 주민설명회를 개최했으며, 그 외 남대문 시장상인 등 면담을 다 수 실행하였다. 2015년 4월에는 17일부터 19일까지 현장시장실 을 운영하였는데, 서울시장이 서울역 고가 인근 주민 및 공덕동 봉제업체, 서소문박역사유적지 등 주요 문화 거점 공간 등을 방 문하여 현장에서 직접 시민들의 의견을 청취하는 기회였다.

당선작 선정 이후 5월 13일 서울시청 브리핑룸에서 기자들을 대상으로 당선작 발표 및 인터뷰를 진행했다. 이후 마포석유비 축기지 사업과 마찬가지로 서울시청 로비에서 일반 시민들을 대상으로 5월 18일부터 6월 1일까지 7명의 지명 참가자들의 패 널과 모형을 전시하였다. 이후 서울시내 자치구와 고가산책단에 서는 추가로 서울시내 지하철역 등⁴⁾에서 5월 26일에서부터 31 일까지 당선작과 출품작의 조감도들을 별도로 전시하였다.

4. 공모과정에서 시민참여활동 분석 및 방향

4.1 공모과정에서 주요 시민참여활동 분석

4.1.1 시민활동 유형

대상 3개의 사례에서 나타나는 시민참여활동 유형들은 아이 디어 공모, 현장방문, 포럼 및 설명회(공개토론회, 프리미팅, 주 민설명회 등 포함), 설문조사, 공모결과 전시 등으로 구분할 수 있다(Table 7).

3개의 사업을 비교하였을 때 시민참여 프로그램의 유형에 있 어서는 서로 큰 차이를 보이지 않지만 중점 사업 운영에 있어서는 차이를 보인다.

템펠호프 공원화 사업에서 가장 중점을 둔 것은 온라인 및 오프라인에서 진행된 설문조사이며 서울시의 사례들에서는 시

Table 7. Public participation types for 3 competitions

	Tempelhof Parkland	Mapo Oil Depot	Seoul Station 7017
Idea Competition	○	○	○
Field Trip	○	○	○
Forum /Presentation	○	○	○
Survey	○	x	○
Exhibition	○	○	○

3) 서울연구원 설문조사 결과 발표에 따르면 서울시민은 찬성 54%, 반대 44.5%, 인근 주민의 경우 찬성 53.4%, 반대 44.7%, 전문가 그룹 찬성 66%, 반대 17%였다.

4) 해당 장소는 서울역, 홍대입구역, 광화문광장, 용산구청, 강남 역, 마포구청이다.

민 아이디어 공모에 중점을 둔 것으로 보인다. 베를린의 사례 경우, 설문 진행방식도 관심 있는 시민들을 대상으로 선호도 조사에서부터 시작하여 최종적으로 시민들이 직접 아이디어를 제안하고 이에 대해 상호간의 피드백이 이루어지는 온라인 대화 방식의 설문조사와 지역에 기반을 둔 우편설문조사, 그리고 마지막으로 구체적인 공원에 대한 활용 방안에 대한 답을 얻기 위해 그룹들을 대상으로 대화방식의 설문조사까지 설문 방식과 내용, 단계에 있어서 유기적으로 짜여 있다. 시민 대상 아이디어 공모⁵⁾ 역시 설문조사의 한 부분으로 포함되어 있으며, 공모 자체보다는 시민들 사이의 대화라는데 초점을 두었다. 서울시의 경우 서울역 고가 사업에서만 설문이 진행되었는데, 이 설문의 경우 간단히 찬반 여부만을 물었다.

서울시의 경우 가장 중점을 둔 유형의 사업은 시민아이디어 공모 부분으로 별도의 상금과 시상식 등을 운영하였다. 시민 아이디어 공모의 심사과정에서 온라인 투표나 현장 즉석투표 등 심사과정에서 일부 시민들이 참여할 수 있는 기회도 제공하였다. 다만 시민 아이디어 공모의 경우 서울시가 공모지침에 그 결과를 반영하겠다는 계획 외에는 다른 시민참여 행사나 여론수렴 과정과 연계되는 부분이 적으며, 공모에서부터 시상까지 독립된 완결 프로그램으로 보인다.

대상지 답사 프로그램은 템펠호프 공원과 사레와 서울역 고가 사례 모두 많은 수의 방문객과 다양한 프로그램으로 성공적으로 치러졌다. 마포석유비축기지의 경우 시민아이디어 공모 참가자들만 한정하고 연계된 프로그램들이 없어서 상대적으로 홍보나 파급력이 약했다.

공모 결과물 전시는 세 프로젝트에서 모두 진행되었는데, 베를린 사례의 경우 공모 진행단계를 2단계로 하여 1단계 당선작들 전시를 공모 진행 중에 개최하였다. 또한 전시 중에 시민들을 대상으로 참여 디자이너들의 설명회를 열어 시민들이 각 제출안들에 대해 이해를 높일 수 있었기 때문에 시민들은 효과적으로 이에 대한 의견을 제시할 수 있었으며, 최종 당선작을 선정하는 2단계 심사과정에 시민들의 의견이 반영될 기회가 되기도 하였다.

4.1.2 공모기간

기간의 경우, 베를린 템펠호프 공원과 사레의 경우 사전 시민 참여사업들의 시작부터 공모시작까지 약 2007년에서부터 2010년까지 3년이 소요되었다면, 마포석유비축기지의 경우 2013년 5월에서 2014년 9월까지 약 1년 4개월, 서울역 고가의 경우에는 시민참여사업과 공모운영의 거의 동시에 이루어졌다.

4.1.3 공모지침

공모 운영에서 공모지침서는 기획을 디자인으로 연결하는 핵

5) 전문가 대상의 아이디어 공모는 2007년 별도로 진행되었다.

심적인 역할을 담당하기 때문에 시민참여활동의 결과가 기획으로 이어지기 위해서 공모지침서에서 이를 담는 것이 중요하다. 템펠호프 공원의 경우 지침서에서 “추가 요구 조건(2.5 Further Requirements)” 중 한 섹션(2.5.2 Public survey)에서 설문조사에 대한 항목을 담고 있다. 또한 사이트 현황과 관련된 내용을 전달하는 부분(Part 3. Site Situation and Planning Principles) 중 “사용자들의 기대(3.8 User Expectations)”라는 항목에서 구체적으로 각 설문조사별 응답자들의 요구 사항들을 정리하였으며, 마지막으로 부록에서는 워크샵 자료 및 온라인 다이어로그 결과 자료들을 제공하였다.

마포석유비축기지와 서울역 고가 사례의 경우 원칙적으로는 시민 아이디어 공모의 내용을 지침에 담도록 되어 있으나 지침의 방향에 구체적으로 반영된 과정이나 결과가 나타나지는 않다. 또한 지침에 시민 아이디어 공모가 진행되었다거나 그 결과를 찾아볼 수 있는 항목이 포함되어 있지 않다. 특히 서울역 고가 사례의 경우 공모 지침 준비 기간과 시민 아이디어 공모 운영의 기간이 겹치기 때문에 이를 충분히 해석할 수 있는 시간적 기회가 부족하였다.

4.1.4 운영조직

템펠호프 공원과 사레의 경우 베를린 빌딩 디렉터 및 산하 제2부서를 중심으로 공모지침서를 포함한 공모 기획, 운영과 시민 참여활동 운영 부서가 일원화되어 있다. 이에 대해 서울시의 경우 마포석유비축기지는 도시계획국 공공개발센터로 주최기관은 일원화되어 있지만 공모지침서 작성을 포함한 공모 기획은 실질적으로 별도로 구성된 공모 운영조직에서 담당하였으며, 서울역 고가의 경우는 별도 공모 운영 조직 외에도 공모 주최기관과 일부 시민참여활동 주최기관 역시 도시안전실과 푸른도시국으로 구분되어 있었다.

4.2 시민참여활동을 위한 정보기술 플랫폼 활용

일찍부터 시민 참여 증진을 위하여 도시계획 과정에서 그래픽을 통한 시각 작업과 함께 GIS를 활용한 사례들이 있으며(K AI-Kodmany, 1999), 현재 3d 모델링과 VRML 등 증강현실 기술, XML을 기반으로 사용자간의 데이터 교환, 시뮬레이션 게임, 소셜 미디어 등 다양한 정보기술들이 활용되고 있다(Hanzi, 2007). 이러한 정보기술들은 현재 상황에 대한 그래픽 및 지리 정보를 시민들에게 제공, 제공된 정보를 바탕으로 시민들이 직접 아이디어를 내고 이를 시뮬레이션 할 수 있는 도구, 결과물을 가상으로 경험 및 확인, 이에 대한 의견 교환 단계에서 활용될 수 있다.

베를린 템펠호프 공원과 사레에서는 아직 초기 단계이지만 시민들에게 앞으로 예상되는 공원의 가상 이미지들을 제공하여, 선호도 조사과정에서 구체적인 공원의 사용 목적을 이끌어내는

데 활용하였다. 또한 온라인 플랫폼을 활용하여 발주 및 운영 기관과 시민들 사이의 소통뿐만 아니라 시민과 시민 사이의 의견 교환을 위한 도구로 활용한 바 있다.

5. 결론

산업유산 재생을 위한 설계공모 사례로서 베를린의 템펠호프 공원화 사업, 서울시의 마포석유비축기지와 서울역 고가사업을 분석한 결과, 대표적으로 시민 아이디어 공모, 시민 및 전문가 포럼, 대상지 개방 행사, 시민 의견 설문조사, 당선작 전시 프로그램들이 대상 사례들에서 공통적으로 나타났다.

다만 베를린의 템펠호프 공원화 사례의 경우 서울시의 두 사례에 비해 공모 운영과 시민참여 활동들 사이 관계, 그리고 시민 참여 활동의 각 프로그램들 사이 관계들이 보다 유기적이었다. 공모지침 및 심사 단계에서 시민참여 프로그램들이 영향을 실질적으로 영향을 줄 수 있는 기회로 마련되었으며, 설문조사와 아이디어 공모, 현장 방문 등의 프로그램들이 교차되어 진행되었다. 이러한 유기적 관계는 일정 부분 공모 운영과 시민참여 활동 운영을 위한 조직구성, 사업운영을 위한 준비기간의 차이에 기인한다. 즉 설계공모 준비 단계에서 시민참여 프로그램들의 충분한 기획이 필요하며, 공모 및 프로그램 기획 운영 단체들 간의 유기적 협력 체계가 이루어지는 것이 필요하다.

시민참여 프로그램 내용에 있어서는 시민들이 해당 사업에 대한 관심과 이해를 높일 수 있도록 다양한 정보기술의 활용이 필요하다. 베를린 템펠호프 사례에서와 같이 온라인 등 다양한 매체의 활용, 해당 사업에 대한 구체적 이해를 도울 수 있는 이미지 자료 활용 등은 시민들이 구체적인 아이디어를 발전시키는 데 도움이 될 수 있다. 이와 관련하여 이후 GIS를 활용한 관련 정보 제공, 디지털 모델링과 증강현실 기술을 접목하여 사전 공간 경험, 사용자 간 소통을 위한 온라인 기반 적용이 가능하다. 이러한 활용을 활성화하기 위해서는 관련 기술을 활용한 시민참여 프로그램 기획단계에서부터 이를 활용한 시나리오 개발이 이루어져야 할 것이다.

감사의 글

본 연구는 인천대학교 자체연구비(신임교수연구과제) 연구비 지원에 의한 결과임.

References

- Al-Kodmany, K.(1999). Using visualization techniques for enhancing public participation in planning and design: process, implementation, and evaluation, *Landscape and Urban Planning*, 45, pp. 37-45.
- Creating a Cultural Depot from Oil Tank Depot : International Competition for Rehabilitating Mapo Oil Depot into a Cultural Depot Park, Seoul Metropolitan Government (2015).
- Hanzl, M. (2007). Information technology as a tool for public participation in urban planning: a review of experiments and potentials, *Design Studies* 28(3), pp. 289-307.
- Jeon, Y.H., Shin, D.C.(2010). A Study on the Construction of Public Domain through the Regeneration of the Industrial Heritage, *Journal of the Architectural Institute of Korea Planning&Design* 26(9), pp. 11-20.
- Kim S.B., Kim K.H.(2012). Realizing Publicness with Discourse and Participation on Architectural Design Process in the Case of Seattle Public Library, *Journal of the Architectural Institute of Korea Planning&Design* 28(2), pp. 131-138.
- Kim, S.Y., Lee, C.H., Min, S.H., Bae, W.K.(2010). A Study of Residents Participation of the Infrastructure Installation, *Journal of Korean Planning Association* 45(1), pp. 21-34.
- Mapo Oil Depot Rehabilitating strategies and Master plan, The Seoul Institute, <https://opengov.seoul.go.kr/public/5324693> (Aug.26.2016).
- Park, C.B., Kim K.H.(2016). A Study on Citizen Participation in Planning of Public Cultural Facilities in Japan, *Journal of the Regional Association of Architectural Institute of Korea* 18(1), pp. 141-150.
- Participatory Urban Development Berlin – Dialogue about Tempelhof Airport, <http://participedia.net/en/cases/participatory-urban-development-berlin-dialogue-about-tempelhof-airport> (Aug.26.2016).
- Seoul Station 7017 Project Report, Seoul Metropolitan Government (2015).
- Shim, M.S.,(2014). Mapo Oil Reserve Base and Nodeul-seom: A Testbed for Seoul's Public development, *SPACE 555*, *Paklandschaft Tempelhof Wettbewerbsdokumentation*, *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt*, (2012).
- Tempelhof Parkland Competition Brief, Berlin Urban Development and Environment (2010).