

시민참여제도로 본 참여적 거버넌스에 관한 연구: 서울역 7017 프로젝트를 중심으로*

이민영**

이용숙***

본 연구는 서울시의 서울역 7017 프로젝트를 참여적 거버넌스 관점에서 PI(Public Involvement) 제도를 활용하여 시민참여가 어떻게 이루어지고 있는지를 분석·평가한다. 분석 결과, 서울역 7017 프로젝트는 권한부여, 정보제공, 회의참가, 피드백, 참가유도의 PI 제도를 모두 활용하고 있었으며, 참여적 거버넌스의 두 가지 특징인 높은 개방성과 원활한 양방향의 소통을 구축하고 있었다. 그러나 참여적 거버넌스의 또 다른 특징인 권한부여는 정책 기획과정에서의 참가와 투표가 활용되지 않은 채 제한적인 형태로 구현되었다. 이 연구는 정책결정과정에서 대한 구체적인 PI 제도 분석을 통해 참여적 거버넌스의 작동 기제를 밝히고 참여적 거버넌스 구현을 위한 권한부여의 중요성, 특히 정책기획 단계에서의 시민참여의 중요성을 강조한다. 본 연구는 사례연구법에 입각하여 문헌분석과 참여관찰, 심층면접을 실시했다.

주제어: 참여적 거버넌스, 시민참여, 시민참여제도

1. 머리말

최근 서울시에서는 참여적 거버넌스에 대한 다양한 정책적 실험들을 시행하고 있

* 이 논문은 이민영의 고려대학교 행정학과 석사 학위 논문을 발전시킨 것임을 밝힙니다.

** 제1저자, 고려대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 서울연구원 연구원으로 있다. 주요 관심분야는 도시행정, 시민참여 등이다(minyoung624@gmail.com).

*** 교신저자, Rutgers, The State University of New Jersey에서 도시계획 및 정책학 박사를 취득하고 현재 고려대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 도시행정, 지역발전, 정책이동, 신공공성 연구 등이다(yongsooklee@korea.ac.kr).

다. 민선 5기·6기의 박원순 현 서울시장은 서울시 정책을 추진하면서 무엇보다 시민과의 ‘소통’, ‘시민참여’ 그리고 ‘협치’를 강조하고 있다(서울연구원, 2016). 특히 서울시는 「서울역 7017 프로젝트」를 추진하면서 고가개방행사 및 시민 아이디어공모전 개최, 시민위원회 운영, 자원봉사자 그룹 운영, 인포가든 운영 그리고 온라인 홈페이지 오픈 등의 시민참여를 위한 다양한 노력을 했다. 이 프로젝트는 서울역 고가도로를 공원화하는 것과 함께 서울역 일대의 지역 활성화 및 발전을 도모하는 도시재생사업이다. 이 사업은 고가 공원화에 총 579억 원이, 주변 도시재생사업에 총 1,469억 원이 투입되었던 박원순 시장의 역점사업이다(서울시 홈페이지). 따라서 본 논문에서는 ‘서울역7017프로젝트’가 과연 참여적 거버넌스를 구축하고 있는지, 만약 구축하고 있다면 어떠한 방식으로 참여적 거버넌스가 작동하고 있는지를 분석하고자 한다.

참여적 거버넌스에 관한 기존 연구들은 시민참여가 왜 필요한가에 대한 규범적 논의 혹은 참여적 거버넌스 구축이라는 당위적 주장만을 하고 있을 뿐, 참여적 거버넌스가 실제로 어떻게 작동되고 있는지 그 동태적인 과정을 분석하는 경험연구는 부족한 실정이다. 이에 본 연구는 다양한 형태와 방식의 시민참여 방법들을 제안하고 있는 시민 참여(Public Involvement: PI)의 제도들을 활용하여, 참여적 거버넌스가 현실에서 어떻게 작동하고 있는지를 구체적으로 검토하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 시민 참여를 ‘정치 전문가가 아닌 사회의 보통 구성원인 일반시민(citizen)이 공공문제의 의사결정에 영향력 행사를 목적으로 하는 모든 행위의 활동’이라고 정의한다. 이 정의는 정책의 형성 및 집행의 전 과정에 시민들의 참여를 강조하는 Arnstein(1969)과 Parry et al.(1992)의 개념 정의를 참조했으며, 그 이유는 본 연구가 서울역 고가를 둘러싼 인근 지역주민을 포함한 일반시민이 다수 참여한 ‘서울역7017프로젝트’를 연구 대상으로 하기 때문이다. 이러한 개념 정의에 근거하면서 본 연구는 미국적 맥락에서 고안된 PI 제도들을 한국적 맥락에 맞게 조정하고, 시민들에게 의사결정권을 부여하는 권한부여의 참여제도들을 추가하여 서울형의 새로운 PI 제도를 도출해 분석에 활용하고자 한다. 따라서 본 연구는 참여적 거버넌스 관점에서 PI 제도를 활용하여 서울역 프로젝트에서 시민참여가 어떻게 구체적으로 이루어지고 있는지를 분석하고자 한다.

이를 위해 본 연구는 ‘서울역7017프로젝트’에 대한 사례연구(case study)를 진행했다. 이는 사례연구가 하나의 사회적 현상에 대하여 심층적, 다차원적인 연구를 가능하게 하고(Orum et al, 1991), 다양한 복수의 원인이 결합되어 있는 현상에 대해 하나의 의미 있는 전체(meaningful wholes)로서 파악하는 데 유용하기 때문이다(Ragin, 1997; 하연섭, 2003). 또한, 사례연구는 비교적 소수의 대상을 시계열적으

로 조사함에 따라 현상을 동태적으로 파악할 수 있다는 장점이 있다(이영철, 2006). 보다 구체적으로 본 사례연구는 문헌연구, 심층면접과 참여관찰 기법을 활용하였다. 심층면접은 2016년 4월부터 11월까지의 기간 동안 총 여섯 명의 면접을 실시했다. 보다 생생한 자료 수집을 위하여 본 연구자들은 서울역 7017 프로젝트 자원봉사자 그룹 '초록산책단'의 교육과정에 관찰자적 참여자로, 그리고 '서울역7017프로젝트' 시민위원으로 직접 참여하였다.

다음 장에서는 참여적 거버넌스에 대한 기존 논의들을 비판적으로 검토한 후 본 연구의 분석 틀을 제시한다. 3장에서는 '서울역7017프로젝트'에 대한 개요를 기술한다. 4장에서는 참여적 거버넌스 작동 여부를 파악하기 위해 PI 제도가 어떻게 적용되고 있는지 분석하고, 참여적 거버넌스 관점에서 '서울역7017프로젝트'를 평가한다. 마지막으로 맺음말에서 서울시의 참여적 거버넌스에 관한 이론적·정책적 함의를 제시한다.

II. 이론적 배경 및 분석 틀

1. 거버넌스와 시민 참여(PI) 제도

주민투표제, 주민소환제, 각종 위원회제도, 주민의견조사, 주민간담회, 옴부즈만제도, 행정정보공개제도 등 다양한 방법과 형식으로 시민참여제도가 도입되고 활성화되고 있다. 이러한 시민참여의 실질적 성공을 위해 연구된 개념이 바로 거버넌스다. 거버넌스는 대의민주주의를 보완하기 위한 하나의 대안으로서 시민들의 참여와 정부, 시민사회 및 다양한 이해관계자들 간의 협력을 중시하고 정부 정책의 정당성과 효율성을 제고하기 위해서 등장한 개념이다(이명석, 2010).

거버넌스는 다양한 사회과학의 영역에서 많은 학자에 의해 오랫동안 연구돼 왔으나(Rhodes, 1996; Stoker, 1998; Pierre & Peters, 2000; Newman, 2001; Jessop, 2002; Jeong & Oh, 2010, Fung, 2015), 그 의미가 넓고 모호하여 논자에 따라서 상이한 수준에서 이를 정의하고 활용해 왔다. 그 결과 현재까지 거버넌스에 대한 공통된 학문적 합의가 존재하지 않는다(이명석, 2002; 박상필, 2002; 강용기, 2004; 김순은, 2004). 본 연구에서 거버넌스 개념은 하나의 통치체제로 거버넌스를 정의하는(심재현, 2008) 광의의 개념을 의미하기보다는, 하향식 정부실패를 해결하는 하나의 대안으로 공동의 목적을 달성하기 위한 다양한 구성 주체들의 상호의존적

상호작용에 초점을 두는 협의의 거버넌스 개념을 의미함을 밝힌다. 이는 본 연구가 공공 의사결정 과정에 정부와 시장 및 시민 등의 다양한 행위자들을 포함한 이해관계자들이 참여해 의견을 공유하고 나아가 협력해 나가는 과정을 강조하기 때문이다.

1) 참여적 거버넌스

시민들의 협력과 참여를 강조한 거버넌스 유형으로는 ‘협력적 거버넌스’와 ‘참여적 거버넌스’가 있다. 협력적 거버넌스(collaborative governance)는 정부, 민간, 지역 주민, 시민사회단체(NGO), 시민 등의 다양한 행위주체들 간의 상호협력을 바탕으로 긴밀한 의사소통과 네트워크를 강조하는 거버넌스(홍성만 외, 2004; 권기현, 2007)로, 비교적 공식적인 조직의 형태로 의도적인 협력을 추구하기 위한 상호작용을 한다는 특징을 가지고 있다(이명석, 배재현 & 양세진, 2009). 협력적 거버넌스는 사회적 갈등 및 사회문제를 해결하는데 효과적인 수단으로 주목받으면서 국내에서 많은 연구들을 이끌어 냈다(홍성만 외, 2004; 서순탁·민보경, 2005; 김광구 외, 2006; 김홍희, 2008; 채종현 외, 2008; 조만형·김이수, 2009; 조승현 외, 2009; 채종현·김재근, 2009; 배응환, 2010; 김태운, 2012; 안혁근, 2015).¹⁾

이에 비하여 참여적 거버넌스(participatory governance)는 공공정책의 의사결정 과정에서 사회의 보통 구성원인 일반시민(citizen) 다수가 참여할 것을 강조하는 거버넌스 모델이다(Rhodes, 1996; Pierre & Peters, 2000; Newman, 2001; Kim et al, 2005; Jeong & Oh, 2010). 따라서 참여적 거버넌스에서는 ‘시민참여(citizen participation)’가 핵심적 구성요소가 된다. 여기에서 ‘참여(participation)’란 시민들에게 해당 정책에 대한 정보를 제공하는 것을 넘어서 시민들이 의사결정 과정에 적극적으로 지속적으로 참여하고, 나아가 정책결정에 영향을 미칠 수 있는 권한을 부여하는 것을 말한다(Pierre & Peters, 2000; Fung & Wright, 2001; Newman, 2001; Kim et al, 2005; Jeong & Oh, 2010). 시민들이 실질적 주체가 되어 문제해결을 위해 적극적으로 참여하는 참여적 거버넌스 모델은 협력을 추구할 조직이 존재하기 어렵거나, 조직간 의도적 협력추구가 어려운 상황에서 이를 보완하는 기제로 활용될 수 있다(유소영, 2013).

참여적 거버넌스는 다음과 같은 특징이 있다. 첫째, 참여적 거버넌스 모델은 거버넌스에 대한 접근성과 개방성이 높다. 참여적 거버넌스는 거버넌스 과정에 정부를 포

1) 그러나 이들 연구는 협소한 의미의 갈등해결에만 초점을 두고 있어서 갈등이 발생하지 않더라도 협력 가능성이 있는 다양한 사례들을 다루지 못하고 있다.

함한 다양한 행위자들이 참여할 것을 주장한다. 이러한 맥락에서 Jeong & Oh(2010)은 참여적 거버넌스를 ‘정부 외부의 이해관계자와 일반시민, 기업, NGO와 같은 비정부 행위자들을 정책결정과정에 포함시키는 것’이라고 정의하고 있다(Jeong & Oh, 2010: 275). 그러나 참여적 거버넌스에서 특히 강조하는 행위 주체는 사회의 보통 구성원인 ‘일반시민’이다. 참여적 거버넌스에서는 시민들을 거버넌스의 중요한 자원(principal source)으로 인식하고(Pierre & Peters, 2000: 137), 거버넌스에 시민들을 참여시키는 것에 초점을 둔다. 따라서 참여적 거버넌스에서 정부는 시민참여를 증진하기 위하여 위원회, 시민 자문위원회, 공청회, 커뮤니티 미팅, 설문조사, 시민중심그룹 등의 다양한 방안들을 활용하게 된다(Yang & Callahan, 2007; Jeong & Oh, 2010). 이에 따라 다수의 시민이 다수의 경로를 통해 거버넌스에 진입할 수 있어 거버넌스에 대한 높은 접근성과 개방성을 띤다.

두 번째, 참여적 거버넌스는 양방향의 의사소통 과정을 중시한다. 참여적 거버넌스는 최대한 모든 사람들(all people)의 참여를 제도화하는 것을 좋은 거버넌스로 가는 주춧돌로 보며(Kim et al, 2005; 650), 정부와 시민이 의사결정을 공유하는 과정을 중시(Pierre & Peters, 2000; Newman, 2001; Jeong & Oh, 2010)한다. 따라서 참여적 거버넌스에서 정부는 다양한 경로를 활용하여 다수 시민의 참여를 유도하고, 시민들의 의견을 의사결정 과정에 적극적으로 반영하는 양방향적 의사소통이 일어나게 된다. 그러나 합의(consensus)도출을 목표로 하는 협력적 거버넌스와는 달리 참여적 거버넌스의 의사소통 과정은 반드시 합의도출을 이끌어 내는 것은 아니다. 선호가 다양하고 심지어는 적대적일 수 있는 다수 행위자의 참여로 인하여 항상 합의도출이 발생하지 않기 때문이다. 이러한 상황에서는 더 이상의 비용을 소진하지 않기 위하여 선호의 모음인 투표행위가 발생할 수 있다(유소영, 2013).

세 번째, 참여적 거버넌스는 시민들에게 의사결정에 관한 권한을 부여하는 실질적인 참여를 강조한다. Kim et al(2005)은 “참여적 거버넌스는 시민들에 의한 사회·정치적 참여의 통합(convergence)을 의미하여, 나아가 기존의 투표를 넘어서서 참여방법의 규모를 외연으로 확장하여 파트너십, 분권, 권한 이양(devolution), 참여 평가 등을 이르는 개념”이라고 정의하였다(Hickey & Mohan, 2004; Kim et al, 2005: 650). 정책과정에 시민들이 개입하는 새로운 형태의 거버넌스를 자치-거버넌스(self-governance model)라고 정의한 Newman(2001)도 가장 중요한 것은 시민들의 참여와 임파워먼트(권한부여)를 통한 네트워크 형성이며, 이때 정부는 시민을 중요한 동반자(counter-public)로 인식하고 시민들에게 실질적 권한이 위임된다고 주장하였다. 이렇듯 참여적 거버넌스에서 말하는 ‘참여’는 단순한 정보제공, 자문, 회유

등의 형식적인 참여의 수준을 넘어선 파트너십, 권한 위임, 시민 통제 등의 실질적인 참여를 의미한다.

높은 개방성, 양방향의 의사소통, 실질적 권한 부여라는 참여적 거버넌스의 유용성에도 불구하고 참여적 거버넌스에 관한 선행연구는 많지 않으며, 이마저도 단순한 이론적 논의에 그치고 있다. 그 이유는 여전히 참여적 거버넌스 개념이 갖는 추상성과 모호성에도 관련이 있다. 일반시민의 실질적인 참여라는 참여적 거버넌스의 개념은 추상적 개념으로서, 이를 작동시키는 제도나 기제가 명확하게 나타나지 않아 참여적 거버넌스가 어떠한 형태로 어떻게 작동될 것인지가 모호하다. 그럼에도 시민을 동등한 파트너로 인식하는 참여적 거버넌스 모델은 전 세계적으로 분권화가 진전되고 정보통신기술의 발달로 인한 직접 참여가 가능해짐에 따라 공공문제를 해결하는 혁신적인 모델로 주목받고 있다. 이에 본 연구는 참여적 거버넌스를 작동시키는 제도적 장치로 시민 참여(PI) 제도를 제시하고자 한다.

2) 시민 참여(PI) 제도

현재 국내에서도 시민참여를 보장하기 위한 다양한 제도적 장치들이 마련되고 활용되고 있다.²⁾ 미국에서는 이를 PI 라고 하여 제도화되었고,³⁾ 최근 이 맥락이 국내에 소개되고 있다. 우리나라보다 20~30년 앞서 건설사업과 관련한 갈등을 경험한 미국과 일본은 교통, 도시계획, 하천정비 등 다양한 사업의 계획에서부터 운영까지 전 단계에 걸쳐 시민들의 의견을 반영하는 PI 제도에 주목했다(김태완 외, 2005). 미국에서는 1990년대 초반, 일본에서는 1990년대 후반부터 시민참여형 공공사업의 진행방법 혹은 시민들의 의견을 수렴하는 제도에 관한 많은 연구가 이루어졌다.

PI의 “Public”은 정책과 관련된 주민은 물론 시민들을 의미하며, “Involvement”는 관여시킨다는 의미로서 어떠한 정책을 입안·결정·실시하는 과정에 시민들을 적극적으로 지속적으로 관여시키는 것을 뜻한다. 미국교통 연구 위원회(Transportation

2) 우리나라는 정치적 민주화가 진행됨에 따라 다양한 방법과 형식으로 시민참여가 실시되었다. 1990년대 이후 지방자치제가 실시(91년 지방의원선거, 95년 지방자치단체장 선거)되면서 주민투표제와 주민소환제 같은 지방행정에 주민참여를 보장하는 제도적 장치들이 마련되었다. 1997년 본격적으로 지방자치제도가 실시되면서 각종 위원회제도, 주민의견조사, 주민간담회, 옴브즈만제도, 행정정보공개제도 등 다양한 제도적 장치들이 도입되고 활성화 되었다(민현정, 2008). 근래에는 커뮤니케이션 기술이 발달함에 따라서 인터넷, 트위터, 페이스북 등 소셜 미디어를 통해 각종 사회 문제에 시민들이 적극적으로 참여하는 모습이 크게 증가하였다.

3) 1967년 연방환경정책법(NEPA)의 제정을 계기로 PI 제도가 등장하게 되었고, 점차 교통뿐만 아니라 도시계획, 하천정비, 댐 및 원자력 발전소 건설 등과 같은 다양한 분야로 확대되었다.

Research Board: TRB)의 PI위원회 백서에서는 PI를 “정부와 시민간의 양방향의 의사소통 과정”으로 정의하면서(TRB, 2000: 1), 이 과정에서 정부는 시민들에게 정책과 관련한 정보를 제공해야함을 그리고 의사소통 과정에서 시민의 의견이 중요한 요소로 다루어져 함을 강조하고 있다. 이로써 PI는 정책을 입안·결정·실시하는 과정에서 시민 등을 적극적으로 지속적으로 참여시키는 양방향의 의사결정 프로세스의 한 형태라고 볼 수 있다(TRB, 2000; 김연규 & 김현, 2009; 조진우, 2013; 권경득 외, 2015). 이에 PI의 제도적 장치들은 기존의 의견제출, 청문회, 공청회 등의 비교적 낮은 수준의 참여에 그치지 않고 전문가의 지원 속에서 상호주체간 이해를 증진하기 위한 즉, 양방향의 커뮤니케이션을 위한 다양한 형태를 취하게 된다. 따라서 PI 제도는 사업의 내용을 이해관계자에게 어떻게 알릴 것인지, 시민들의 의견을 어떤 방법으로 청취할 것인지, 제안된 의견을 어떻게 반영할 것인지에 주안점을 두고 있으며, 나아가 능동적인 이해관계자 외에 침묵하는 다수(Silent Majority)를 어떻게 토론의 장으로 이끌 것인지를 고려한다(김태완 외, 2005).

PI의 다른 특징은 PI가 반드시 합의형성을 목적으로 하고 있지 않고, 사업에 대한 반대 의견을 찬성으로 돌리려는 목적을 갖지도 않는다는 점이다. PI의 핵심은 시민들의 참여로 인한 논의의 과정을 통해 다양한 의견을 제시할 수 있는 기회를 제공하고, 각 이해관계자들의 의견이 다르다는 것과 왜 의견이 다른지를 충분히 이해하도록 하는 데 있다(조진우, 2013). 따라서 PI 제도는 모든 이해당사자들의 참여를 이끌어 낼 것을 강조한다. 이해당사자에는 잠재적으로 해당 정책 및 사업에 영향을 받을 수 있는 주민들이나 다수의 시민들이 포함되며, 다양한 제도적 장치를 통하여 의사결정과정에서 이들 모두를 능동적으로 참여시키고자 한다. 따라서 PI 제도는 사업의 소극적 지지층, 소외계층 및 침묵하는 다수의 참여를 이끌어 이들의 의견을 청취하고자 하며, 이를 검토함으로써 시민참여의 대표성과 정책과정의 민주성을 높이는데 긍정적인 영향을 줄 수 있다.

종합하자면 PI는 정책 참여 대상자의 범위를 설정하고, 이들의 참여를 촉진하고 정보를 제공해 참여자들의 실질적인 의견을 파악함과 동시에 그에 대한 대응 및 조치결과 등을 공유하여 정책의 수용성을 높이는데 그 의의가 있다고 할 수 있다(권경득 외, 2015). PI의 세부적인 제도적 장치들은 미국의 연방정부에 의해 하나의 매뉴얼로서 개발되었다. 연방교통부(Department of Transportation: US DOT)의 PI백서인 ‘Public Involvement Techniques for Transportation Decision-making’에서는 PI 제도를 정보제공, 회의참가, 피드백(의견반영) 및 참가유도의 4가지 목적으로 분류하고, 각각의 목적을 실현시키기 위한 방법과 구체적인 제도 등을 아주 상세히 기

술하고 있다(US DOT, 1995; 2015; 김태완 외, 2005; 권경득 외, 2015).

2. 분석 틀: 참여적 거버넌스와 PI 제도

지금까지 참여적 거버넌스와 PI 제도에 관하여 이론적으로 검토한 결과, 두 논의 모두 직접적인 시민참여의 중요성을 강조하고 있음에도 불구하고 결합되지 못한 채 서로 다른 맥락에서 분리되어 논의되고 있다. 참여적 거버넌스는 거버넌스의 한 유형론으로서 추상적으로 연구되었을 뿐, 참여적 거버넌스를 작동시키는 제도들을 경험 연구를 통해 명확히 밝히는 데까지는 나아가지 못하고 있다. 반면에 PI 제도에 관한 논의는 도시계획, 하천정비 등의 정책 영역에서 시민들의 의견을 반영하려는 실용적인 목적에서 시도되었을 뿐, 깊이 있는 이론적인 연구들을 제시하지 못하고 있다. 이에 본 연구는 서로 분리된 채 논의되고 있는 참여적 거버넌스 논의와 PI 제도 논의를 결합해 본 연구의 분석 틀로서 제시하고자 한다. 본 연구는 높은 개방성, 양방향의 의사소통, 실질적 권한부여를 강조하고 조직뿐만 아니라 일반시민의 참여를 더 중시하는 참여적 거버넌스 관점을 견지하면서 PI 제도를 참여적 거버넌스를 작동시키는 제도로 활용하고자 한다. 따라서 본 연구는 PI를 참여적 거버넌스를 실현하는 구체적인 제도로 바라본다.

PI 제도를 참여적 거버넌스에 결합하는 이유는 기존의 참여적 거버넌스 논의에서 거버넌스를 작동시키는 구체적인 제도들이 명확히 제시되지 않아, PI 제도를 통해 이를 보완하기 위함이다. 비교적 공식적인 조직의 협력에 초점을 두는 협력적 거버넌스가 구체적인 사회적 갈등 및 사회문제를 해결하는 경험 연구들을 양산했던 반면에, 참여적 거버넌스의 경우 그 논의의 추상성과 모호성으로 인해 참여적 거버넌스가 어떻게 작동되는 지에 대한 경험 연구가 아직 부족한 실정이다. PI의 다양한 제도들과 참여적 거버넌스 개념의 결합은 참여적 거버넌스의 추상성을 구체화시키는 데에 유용성을 제공할 수 있다. 또한 두 논의를 결합하는 이유는 교통, 도시계획, 하천정비 등의 실용적 목적으로만 활용되고 있는 PI 제도를 참여적 거버넌스의 이론적 논의와 결합시켜 PI 제도에 대한 이론적 논의를 심화시키기 위함이다.

두 논의의 결합이 가능한 이유는 두 논의가 다음과 같은 시민참여의 관점들을 공유하고 있기 때문이다. 첫째, 두 논의 모두 다수의 일반시민들을 정책 영역에 참여시키는 것에 초점을 두면서 시민참여를 증진하기 위하여 위원회, 시민 자문위원회, 공청회, 커뮤니티 미팅, 설문조사, 시민중심그룹 등의 다양한 방안들을 활용한다. 다시 말해, 두 논의는 거버넌스 혹은 제도의 높은 접근성과 개방성을 강조한다. 둘째, 두 논의

모두 정책을 입안·결정·실시하는 과정에 시민들을 적극적으로 참여시키는 양방향적인 의사소통을 강조한다. 즉, 두 논의 모두 시민들의 참여를 유도하고 이들의 의견을 파악해 이를 정책에 반영하는 양방향적인 의사소통을 강조한다. 셋째, 두 논의 모두 시민들의 참여가 단순한 참가가 아닌 의사결정에 지속적으로 관여하는 높은 수준의 참여를 추구할 뿐 아니라 의사소통 과정이 반드시 합의도출을 목적으로 하지 않는다는 점을 공유한다. 두 논의는 넓게 의견을 표명할 기회를 주어 다양한 이해관계자간의 이견이 있을 수 있음을 확인하고 왜 다른지를 이해할 수 있는 것에 중점을 두고 있어 합의 도출이라는 목적보다는 목적의 정당성 확보를 위한 수단으로서 과정의 합리성을 추구하는 것으로 이해될 수 있다.

본 연구에서 시도하는 참여적 거버넌스 논의와 PI 논의의 결합은 단순한 기계적 결합이 아닌 서울의 맥락에 맞게 재구성했음을 밝힌다. 이는 미국에서 개발된 PI 제도들을 곧바로 서울시 정책의 참여적 거버넌스를 작동시키는 제도적 장치로 적용하기에는 몇 가지 한계점이 있기 때문이다. 우선 미국적 맥락에서 고안된 세부적인 PI 제도들이 서울의 맥락에서는 서로 구분하기 어렵거나 내용상 중복되는 부분이 많다. 예를 들어서 참가유도의 양방향 텔레비전의 경우 그 기능상 원격 화상회의와 다르지 않고, 회의 운영방식의 변경에서 비공식적인 집회 및 이벤트 역시 박람회, 게임, 콘테스트 등의 이벤트 개최와 내용상 같다. 또한, 목적과 PI 제도가 맞지 않는 경우가 있다. 정보제공에서 중심인물 인터뷰는 사실상 커뮤니티의 지도자 혹은 전문가들로부터 정보를 얻는 방안으로 피드백의 문제해결 프로그램에 포함되는 것이 더욱 적절하다.

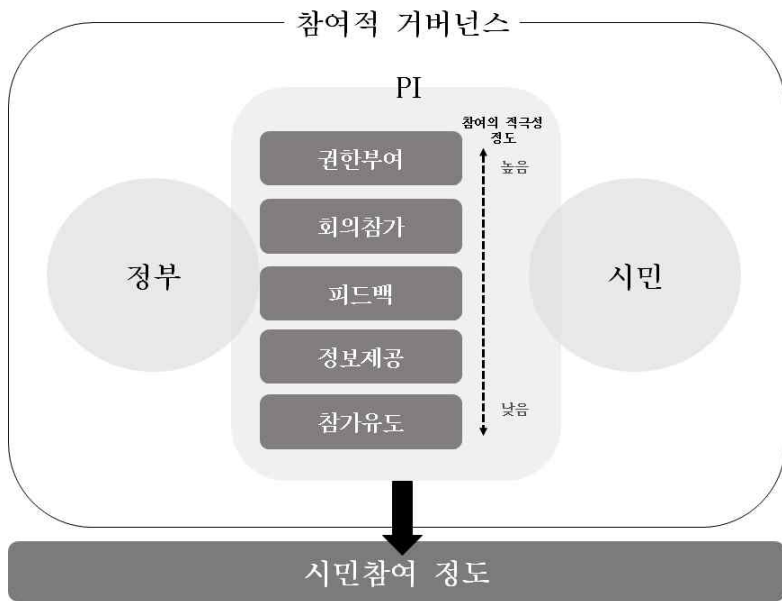
또한 미국에서 고안된 PI 제도에는 권한부여에 관한 PI 제도가 포함되어 있지 않다. 시민들을 주요한 동반자로 인식하고 시민들에게 의사결정에 관한 권한을 부여하는 것은 가장 높은 수준의 시민참여, 즉 실질적인 시민참여를 보장하는 것이다. 권한부여를 통한 실질적 참여는 참여적 거버넌스의 주된 특징 중 하나이다. 따라서 권한부여가 누락된 기존의 PI 제도는 참여적 거버넌스를 작동시키는 제도로서 한계를 지닌다.

마지막으로 미국에서 고안된 4가지 PI 제도들은 시민참여제도의 중요도 및 시민참여의 적극성 정도와 상관없이 동등하게 나열되어 있다. 하지만 각 제도는 시민참여의 적극성을 보여주는 정도가 다르다. 시민들에게 의사결정에 관한 권한을 부여하는 권한부여와 정책에 대한 시민들의 피드백을 실제 정책과정에 반영하는 피드백의 경우 적극적 참여방식으로 볼 수 있다. 그러나 회의참가, 정보제공, 참가유도 등의 참여제도는 상대적으로 적은 범위의 참여를 허용하여 소극적 참여방식에 해당한다. 따라서 본 분석틀은 PI 제도들을 시민참여의 적극성 정도에 따라 권한부여와 피드백은 적극적 참여방식으로, 회의참가, 정보제공, 참가유도는 소극적 참여방식으로 구분하고자

한다. 그런데 실제 서울 현장에서 각종 회의가 더 주요한 참여방식으로 활용되고 있다. 이러한 현실적 한계에 따라 본 분석들은 PI 제도들의 중요도를 고려하여 권한부여, 회의참가, 피드백, 정보제공, 참가유도 순서로 재구성하고자 한다.

본 논문에서는 미국적 맥락에서 개발된 PI 제도들을 한국적 맥락에 맞게 중복되는 내용들을 합치고, 목적과 제도가 상이한 부분들을 조정하고, 시민들에게 의사결정권을 부여하는 권한부여의 참여제도들을 추가하여 서울형의 새로운 PI 제도를 도출하였다. 따라서 본 연구는 참여적 거버넌스의 관점에서 이 거버넌스를 작동시키는 제도적 장치인 PI 제도를 도출하여 시민참여의 정도를 분석하고자 한다. 이를 위해 구성된 본 연구의 분석 틀은 다음의 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구의 분석 틀



참여적 거버넌스 관점에서 도출된 보다 구체적인 PI 제도는 <표 1>와 같다. 참여적 거버넌스에서 권한부여는 시민들에게 정책과정에 대한 의사결정권한을 부여하는 것에서부터 정책집행과정에 직접 개입할 수 있도록 참여를 보장하는 것을 말한다. 이에 따라서 새롭게 추가된 권한부여의 PI는 정책의 기획 및 정책과정에 대해 시민들에게 결정권을 부여하는 것과 시민들이 정책집행의 주체가 될 수 있도록 정책집행에서 시

〈표 1〉 PI 제도

| 목적 | | PI 제도 |
|-----------------------------------|-------------------------|---------------------------------|
| 권한 부여 | 정책의 기획 및 결정권 부여 | 정책기획 시민조직 구성 |
| | | 투표실시 |
| | 정책집행에서 시민들의 참여권 부여 | 정책 결정단계에의 시민위원회 구성 |
| | | 운영을 위한 시민단체 및 조직 구성 운영권 위임 |
| 회의 참가 | 직접적인 회의참가 | 회의 및 공청회 |
| | | 오픈하우스 |
| | 회의주제 선택 | 컨퍼런스 및 워크숍 |
| | | 브레인스토밍 및 비저닝 집단토론회 소그룹 기법 |
| 피드백 | 정보를 찾고 교환할 수 있는 장소 마련 | 온라인 서비스 |
| | | 핫-라인 |
| | | 방문센터 |
| | 문제해결 프로그램 | 중심그룹 형성 |
| | | 중심인물 인터뷰 |
| | | 여론조사 퍼실리테이션 교섭과 조정 |
| 정보 제공 | 중심이 되는 그룹의 조직화 | 시민자문위원회 협동적 태스크포스 |
| | 사회적 약자의 참가촉진 | 장애자, 소수인종 및 저소득자의 참가 |
| | 실질적인 정보제공과 커뮤니케이션 방법 확립 | 메일링 리스트 |
| | | 정보자료 |
| | | 브리핑 |
| 비디오, 전화, 미디어 기술 대변인과 자원봉사자의 활용 | | |
| 참가 유도 | 이벤트 개최 | 박람회, 게임, 콘테스트 등 개최 |
| | 회의 운영방식 변경 | 회의 출석방식의 개량 |
| | | 역할극 시찰 |
| | 커뮤니케이션 방법 모색 | 무인안내기 |
| | | 컴퓨터 프레젠테이션 및 시뮬레이션 원격 화상회의 |

자료: US DOT, 1995; 김태완 외, 2005, p.60; 권경득 외, 2015, p.220을 바탕으로 재구성

민들의 참여권을 부여하는 것이다. 정책의 기획 및 결정권 부여를 위한 세부적인 PI 제도로는 정책 기획과정에서의 시민참가를 보장하기 위해 정책기획 시민조직 구성, 투표실시 그리고 정책 결정단계에서의 시민위원회 구성이 있다. 정책집행에서 시민들의 참여권을 부여하는 PI 제도로는 운영을 위한 시민단체 및 조직을 구성하는 방법과 운영권을 위임하는 방법이 있다. 따라서 이 분석 틀에서는 회의참가, 피드백, 정보제공, 참가유도 등의 기존의 세부 PI제도뿐만 아니라, 권한부여에 이르는 세부 PI 제도들이 포괄되어 있다. 또한 참여적 거버넌스와 PI가 결합된 분석 틀을 통해 시민참여의 적극성 정도를 분석하고 참여적 거버넌스가 어떻게 작동되는지를 검토할 수 있다.

III. 서울역 7017 프로젝트 개요

‘서울역7017프로젝트’는 서울시 중구 남대문로 일대에 있는 면적 $9,661m^2$ (연장 938m, 폭 10.3m, 높이 17m)규모의 서울역 고가도로의 교량을 보강하고, 접근시설을 설치해 도시공원으로 재탄생시키는 프로젝트다. 차길인 서울역 고가를 사람길로 재탄생시켜 서울역 일대의 통합재생과 지역 활성화를 도모하고, 도심 내 부족한 공공공간을 제공한다는 것이 본 프로젝트의 골자이다.

1970년 준공된 서울역 고가는 건물의 노후화로 인한 안전성 문제가 제기되었고, 2006년과 2012년에 시행된 정밀안전진단에서 안전성 평가 D등급 판정을 받게 된다. 특히 2012년 평가에서는 잔존수명 2~3년에 불과하다는 판정을 받게 되어 서울시는 2013년까지 고가를 철거하고 새로운 고가를 건설할 계획을 수립하게 된다(연합뉴스, 2013.03.06.). 그러나 도시재생이라는 새로운 도시계획 패러다임이 대두됨에 따라 2014년 5월 서울역 고가에 뉴욕의 하이라인 파크와 같은 공원을 조성하겠다는 계획이 민선 6기 공약으로 채택되었고, 그해 9월 박원순 서울시장은 서울역 고가를 철거하는 대신 재생하여 공원화하겠다는 사업계획을 발표한다.

2015년 1월 서울시는 ‘서울역7017프로젝트’라는 공식 사업명을 발표하고 본격적으로 사업을 추진한다. 사업이 본격화되면서 2015년 5월 ‘서울역 일대 종합발전계획’이 발표되었다. 이 계획에는 교통대책과 도시재생방안 그리고 향후 서울역 일대의 발전방향이 담겨 있다. 그리고 5월 13일, 프로젝트 국제현상 설계공모에 네덜란드 건축가인 비니마스(Winy Mass)의 ‘서울수목원(The Seoul Arboretum)’이 당선작으로 선정돼 고가도로를 공중정원으로 조성하기로 했다. 서울역 고가는 2015년 12월 13일 차량통제를 시작으로 철거공사와 보수·보강, 조경공사에 착수했다. 2016년 10

월 서울시는 보행길로 재탄생된 서울역 고가의 새로운 이름을 ‘seoullo 7017(서울로 7017)’로 발표했다. 이 이름은 ‘서울을 대표하는 사람길’, ‘서울로 향하는 길’이라는 의미를 담고 있다(서울시 보도자료, 2016.10.18.). 서울로 7017은 2017년 5월에 시민에게 개방되었다.

IV. 서울역 7017 프로젝트의 참여적 거버넌스 과정

‘서울역7017프로젝트’의 참여적 거버넌스 과정을 검토하기 위해 프로젝트에서 시행된 PI 제도는 무엇이었으며 이들 제도의 주체 및 대상은 누구였는지, 그 내용이 어떠한지를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1. PI 제도를 통한 시민참여 과정

1) 권한부여

(1) 정책의 기획 및 결정권 부여

‘서울역7017프로젝트’는 계획단계서부터 시민들의 참여가 이루어진 것은 아니다. 사업의 구상 및 타당성 검토, 초기 기본계획에 이르는 과정은 관 주도의 탑-다운 방식의 의사결정을 통해 이루어졌다. 즉, 정책의 기획 단계에서 지역주민을 포함한 시민의 참여가 배제되었고, 왜 철거 대신 재활용인지에 대한 논거 제시와 지역주민들의 설득 과정 없이 사업이 일방적으로 발표된 것이다(조명래, 2015). 서울시의 일방적인 발표에 프로젝트는 초기 지역주민 및 시민들의 반대와 소통 부족 논란에 부딪히게 되었다. 반대가 거세지자 결국 박원순 시장은 2014년 한 언론과의 인터뷰에서 이 모든 것이 소통의 부족에서 비롯되었다는 점을 인정하면서, 앞으로의 사업추진에 관해서는 지역주민 및 시민들과 적극적으로 소통해나가겠다고 밝혔다.⁴⁾

이에 따라 2015년 1월 발표된 기본계획인 ‘서울역7017프로젝트’는 고가 공원과 함께 지역발전을 도모하는 통합적인 재생으로 프로젝트의 방향이 확장되었으며,

4) 2014년 11월 13일 JTBC와의 인터뷰에서 박원순 시장은 “다만 주민들과는 충분한 소통을 처음에는 하지 못한 상태에서 발표는 했는데 지금 남대문 시장 상인들이라든지 지역주민들과 충분히 소통하고 있고요. 이게 아직 시간이 좀 남아 있기 때문에...”라고 말하며 초기 소통 부족 문제를 인정했다.

각계각층 시민들의 의견을 수렴하기 위한 다양한 시민참여제도를 활용하겠다는 방안이 포함되었다. 특히 참여형 의사결정 모델 구축을 위해 시민위원회를 발족·운영하고, NGO 단체인 고가산책단과 유기적으로 소통하는 방안을 제시했다(서울시보도자료, 2015.01.29). 이후 프로젝트의 설계단계와 공사단계에서는 시민위원회와 고가산책단을 중심으로 한 열린 의사결정 체계가 구축되었다.

① 정책 결정단계에의 시민위원회 구성: 서울역 7017 시민위원회 운영

서울역 7017 시민위원회는 ‘서울역7017프로젝트’의 대표 시민기구로 프로젝트에 대한 자문의견을 제시하기 위해 이해 당사자 그룹을 비롯한 지역의 오피니언 리더, 분야별 전문가들로 구성되었다. 서울시는 2015년 1월 프로젝트 공식발표와 함께 시민위원회를 구성하기 위한 작업에 착수했고, 3월 30일 총 35명의 시민위원을 위촉하여 시민위원회를 구성·운영했다.⁵⁾ 시민위원회는 프로젝트의 단계별·분야별 추진현황과 운영전략, 시민행사 및 국제컨퍼런스 등을 검토하고 나아가 서울역 일대 주변 사업에 관한 자문을 하는 기구로서 프로젝트에 관한 실질적인 의사결정 기능을 수행했다. 본 위원회는 프로젝트에 상당한 권한을 가지며 시민참여를 보장하는 핵심적인 기능을 수행했다(서울산책 대표 인터뷰, 2016/11/10; 서울역 7017 프로젝트 MP 인터뷰, 2016/11/17).

2015년 5월 7일 제1차 시민위원회를 시작으로 2016년 10월 13일까지 총 5차례의 시민위원회가 열렸고, 여기에서 시민위원들은 프로젝트에 관한 다양한 의견들을 개진했다. 시민위원들은 15년 5월 10일에 개최된 제2차 고가개방행사에 참여해 실제로 고가 위를 걸어보고, 그곳에서 느꼈던 문제점을 이후 개최된 제2차 시민위원회에서 발언하는 등의 적극적인 모습을 보였다(라이브서울, 2015.07.01.). 특히 제3차 시민위원회는 프로젝트 설계가 비니마스가 참여해 자신의 설계안을 발표하고, 이에 대한 시민위원들의 피드백을 받는 과정을 거쳤다. 서울시와 비니마스는 프로젝트 및 설계안에 관한 시민위원들의 의견을 반영하려 상당 부분 노력했던 것으로 나타났다(서울역 7017 프로젝트 MP 인터뷰, 2016/11/17). 단적으로 제5차 시민위원회에서는 그간 시민위원회에서 건의된 사항들이 프로젝트에 어떻게 반영이 되었는지 반영 결과를 발표했다.

5) 초기 구성된 시민위원회의 인적 구성은 8명의 이해관계자, 8명의 시민사회 및 언론관계자, 13명의 분야별 전문가, 3명의 건축·조경 관계자 그리고 4명의 담당 공무원으로 이루어졌다.

② 정책 결정단계에의 시민위원회 구성: 서울시 내부 회의 시민사회대표 참석

프로젝트에 관한 서울시 내부의 전체 전략회의에는 시민 네트워크 조직 고가산책단(현 서울산책)의 조경민 대표가 시민대표로 참여했다. 고가산책단은 서울역 고가를 중심으로 시민참여, 도시재생, 시민운영 등을 고민하는 시민네트워크모임이다.⁶⁾ 고가산책단은 서울시와 고가개방행사, 시민공모전 등을 진행하면서 서울시의 시민 파트너 조직으로 성장하게 된다. 고가산책단은 주로 프로젝트에 대한 지역주민 그리고 시민들의 의견을 수렴해 서울시에 전달하는, 서울시와 시민 간의 중간조직 역할을 했다. 고가산책단의 대표인 조경민 대표는 2015년 1월 공식 프로젝트 발표 이후부터 현재까지 계속 서울시에서 진행되는 프로젝트 실무자 회의에 참여해 프로젝트에 대한 지역주민 및 시민들의 의견을 대변하는 역할을 해왔다(서울산책 팀장 인터뷰, 2016/11/10). 정책 결정단계에서 시민위원회를 구성해 운영하는 것이 바람직하지만, 프로젝트 실무 결정 과정에 시민사회대표가 개인자격으로 참여하여 시민들의 의견을 대변한 것은 정책 결정에의 시민이 참여할 수 있는 제한적 기회가 열린 것으로 볼 수 있다.

(2) 정책집행에서 시민들의 참여권 부여

① 운영을 위한 시민단체 및 조직 구성

‘서울역7017프로젝트’발표 이후 공식 시민 파트너 조직이 된 고가산책단은 지역주민과 시민들의 의견을 수렴하는 소통의 창구로서 기능함과 동시에 실제 고가개방 이후 그 위에서 어떤 프로그램들을 운영할 것인지에 대한 다양한 아이디어를 계획하게 된다. 조직의 목적이 점차 고가 운영이라는 전문영역으로 변화하게 되면서, 2015년 5월 고가산책단은 ‘서울산책’이라는 사단법인을 발족했다(서울산책 팀장 인터뷰, 2016/11/10). 서울산책은 서울시와 함께 지역별·산업별 주민 간담회에서부터 고가개방행사, 고가포럼, 국제워크숍 등의 비교적 큰 행사들을 진행해왔다. 이 외에도 서울역 일대 도보여행 프로그램인 산책버스, 고가 위에서 도시락을 먹는 7017런치박스, 서울역 고가 자원봉사자 그룹인 초록산책단 모집 등 고가운영에 관한 다양한 프로그램을 기획하고 진행해왔다. 박원순 서울시장도 사업의 초기에는 고가가 공원화된 이후 민간에서 운영하는 아이디어에 대해 긍정적이었던 것으로 나타났다.

“이제까지 공공공간은 건설하고 건설이 끝날 때쯤 운영자를 선정하는 이런 방식

6) 2014년 9월 서울역 고가 공원화 사업이 발표된 이후, 고가도로의 시민참여 방안을 고민하던 사람들이 모여 고가산책단을 조직하게 되었다(서울산책, 2015a).

인데, 이거는 건설과 운영을 같이 고민하면서 가자. 그거를 서울시장이 오케이를 했고, 그럼 그렇게 가라. 그래서 실제로 운영을 고민하는 이 흐름이 반영 돼서 설계지침으로도 나왔고...(서울산책 대표 인터뷰, 2016/11/10)"

② 운영권 위임

그러나 '서울역7017프로젝트'가 언론과 시민들에게 많은 이슈가 되면서 서울역 고가의 민간위탁을 둘러싼 논란이 발생하게 된다. 일부 시의원과 언론에서는 서울시 민간위탁사업에 박 시장 측근에 대한 특혜가 있는 것이 아니냐는 문제를 제기하였고, 서울역 고가 공원 운영단체 선정 역시 많은 비난을 받게 되었다.⁷⁾ 논란이 일자 서울 시에서는 서울역 고가 운영을 시 직영으로 방향을 전환하였고, 이에 따라 현재 시민들의 직접 운영은 불투명한 상태이다.

2) 회의참가

(1) 직접적인 회의참가

① 회의 및 공청회

'서울역7017프로젝트'는 다양한 회의와 공청회를 개최했다. 시민위원회를 중심으로 한 공식적인 회의에서부터 현장에 방문하여 지역주민들의 이야기를 증석에서 듣는 비공식적인 회의, 현장에서 지역 현안을 함께 고민하는 현장시장실과 현장민원실 등을 운영⁸⁾했다. 또한, 지역주민들과 소통하기 위해 서울산책과 함께 지역별 주민간담회 및 산업별 간담회를 열어 다양한 의견들을 주고받았다. 각종 간담회와 회의들은 일회적 회의에 그치지 않고, 비교적 많은 수에 걸쳐서 꾸준히 진행되었다. 이는 시민참여에서 중요한 부분으로, '서울역7017프로젝트'를 둘러싼 이해관계는 굉장히 복잡하기에 일회적 회의만으로 이를 둘러싼 각종 문제를 해결할 수 없기 때문이다. 회의의 구체적인 내용 역시 중요하지만 그럼에도 많은 수의 회의가 개최되었다는 것은 그 자체로도 시민참여를 보장하는데 의미가 있다.

7) 이에 대한 뉴스 기사는 "서울역 고가공원 관리, 박원순 측근 몰아주기 의혹" <뉴스1, 2016.10.11.>과 "서울시 3년 위탁 156억 원짜리 사업...또 박원순 측근 참여 단체가?" <조선 펍, 2016.10.24.>를 참조하면 된다.

8) 현장시장실과 현장민원실은 현장에 직접 시장과 관련부처 공무원들이 나가 지역의 문제점에 대해 토론하고 민원을 접수하는 서울시 정책이다. 현장시장실 운영은 2012년 11월 박원순 시장의 은평구 뉴타운을 방문을 첫 시작으로 현재까지 이어지고 있다.

② 오픈하우스

고가산책단(현 서울산책)은 2015년 3월 3일 만리동에 지역밀착형 아지트인 카페 고가(카페GOGA)를 오픈했다(서울산책, 2015a). 카페고가는 고가산책단의 사무공간인 동시에 '서울역7017프로젝트' 및 지역사업에 관한 이야기를 나눌 수 있는 주민들의 사랑방, 청년들의 협업 공간이 되었다. 실제로 카페고가에서 주민설명회, 포럼, 토론회 등이 진행되었다. 이후 서울역7017전망대, 서울역 일대 도시재생 지원센터 등의 공식적인 앵커시설 및 방문센터가 생겨나면서 현재는 서울산책의 사무실로 활용되고 있다. 카페고가는 프로젝트 초기 시민들에게 사업에 대한 정보를 제공해주는 오픈하우스로 기능했다.

③ 국제워크숍

서울시립대 김정빈 교수가 이끄는 도시기획연구소인 Urban Transformer는 네덜란드 창조산업지원금의 지원을 받아 서울역 고가와 주변 지역에 대한 국제워크숍 'Towards Urban Transformation: SEOUL'을 추진하게 되었다. 이에 서울시와 고가산책단이 함께 국제워크숍을 진행했다. 2015년 10월 12일부터 15일에 개최되었던 서울역 고가도로의 운영방안에 관한 1차 국제워크숍을 시작으로 총 4차례 워크숍이 진행되었다.

워크숍은 보통 3~4일에 걸쳐 진행되었다. 워크숍에는 네덜란드의 도시재생 전문가들이 참여했는데, 이들은 서울역 고가와 주변 지역을 직접 보고 각 지역의 주요문제점들의 해결책 마련을 위한 토론에 참여했다. 워크숍 마지막 날에는 워크숍을 진행하면서 정리한 내용과 결과를 공유하는 심포지엄을 개최했다. 심포지엄에는 일반시민들과 전문가, 관계자들이 참여하여 관련 내용을 공유했다(서울산책 팀장 인터뷰, 2016/11/10).

그러나 이 워크숍의 타이트한 일정과 예산으로 처음에는 총 7번의 워크숍이 기획되었지만 4번을 끝으로 워크숍이 마무리되었다. 또한, 일반시민이 함께하는 심포지엄의 경우 홍보의 부족으로 인하여 많은 시민이 참여하지 못했고, 지역주민들의 참여 및 호응이 역시 그리 높지 않았다는 한계가 있었다(서울산책 팀장 인터뷰, 2016/11/10).

(2) 회의주제 선택

① 브레인스토밍 및 집단토론회

고가포럼은 서울역 고가에 대한 공간적인 고찰, 문제 인식 및 현실적 대안을 모색하기 위해 고가산책단(현 서울산책)의 주관으로 개최된 집단토론회이다. 고가산책단

은 2015년 3월부터 고가포럼 주제선정을 위한 브레인스토밍과 설문 작업을 시작했고, 4월부터 8월까지 72시간 연속 포럼, 젠트리피케이션 포럼, 서울역 고가 당선 안 분야별 전문가 자문포럼을 진행했다. 물론 이러한 포럼을 통하여 뚜렷한 문제 해결책이 도출되거나, 다양한 이해관계자들의 합의가 도출되었던 것은 아니지만 프로젝트 진행과 함께 발생할 수 있는 현실적 문제에 대한 이해관계자들의 고민 폭을 넓혀갔다는 점에서 의미가 있다.

② 소그룹 기법

서울시와 서울산책은 프로젝트 대상지 주민들과의 소통을 원활하게 진행하기 위하여, 대상지 주민들을 지역별 그리고 산업별로 나누어 소그룹을 형성했다. 고가를 둘러싸고 여러 지역과 산업들이 존재하여 프로젝트 찬반의 의견이 갈리는 등의 많은 차이점이 있어 이들을 모두 모아놓고 회의를 진행하기란 거의 불가능했다(서울산책 팀장 인터뷰, 2016/11/10). 지역별로는 서계·청파동, 만리·중림동, 회현동으로, 산업별로는 남대문 시장, 봉제 산업 그리고 염천교 수제화 거리 상인으로 분류하여 약 10명에서 15명으로 구성된 소그룹을 형성해 지역·산업별로 간담회를 진행했다.

3) 피드백

피드백을 얻는 방법으로는 시민들에게 정보를 찾고 교환할 수 있는 장소를 마련해 주는 것과 다양한 문제해결 프로그램들을 활용하는 것이 있다.

(1) 정보를 찾고 교환할 수 있는 장소 마련

① 온라인 서비스

‘서울역7017프로젝트’의 공식 홈페이지 주소는 www.seoullo7017.seoul.go.kr 이다. 2015년 2월 5일 공식 홈페이지가 오픈되어 현재까지 운영되고 있다. 이외에도 서울시는 서울특별시 홈페이지(www.seoul.go.kr), 천만상상 오아시스(www.oasis.seoul.go.kr), 내 손안에 서울(www.mediahub.seoul.go.kr), 라이브 서울(www.tv.seoul.go.kr), 서울시 유튜브 채널(www.youtube.com/user/seoullive)을 통해 프로젝트에 관한 정보를 제공하고, 시민들이 언제든지 프로젝트에 대한 의견을 전달할 수 있는 온라인 공간을 개설해 놓고 있다. 공식 홈페이지와 함께 서울시 정책 제안 홈페이지인 천만상상 오아시스에는 서울로 7017에 관한 시민들의 아이디어 제안 및 정책 제안 글들이 올라와 있다.

② 핫라인

서울시는 서울시 종합민원전화인 ‘120다산콜센터’⁹⁾를 운영하고 있다. 전문 상담원으로 연결되는 다산콜센터는 서울로 7017 홈페이지와 함께 ‘서울역7017프로젝트’에 관한 다양한 프로그램 및 행사 등의 정보를 제공하고 있다.

③ 방문센터 운영

서울시는 프로젝트가 진행됨에 따라 시민 누구나 자유롭게 방문하여 사업추진 현황을 직접 확인하고 다양한 의견을 나눌 수 있는 공간인 ‘7017전망대: 현장소통센터’를 개소했다. 7017전망대는 2015년 8월 개소식을 하고 정식적으로 운영되었다. 7017전망대 개소 당시 서울산책에서 이미 주민들과 만남 및 각종 포럼과 토론회 등을 진행하고 있었기에 서울시에서는 7017전망대의 운영을 서울산책에 맡기게 되었다(서울산책 팀장 인터뷰, 2016/11/10). 서울산책은 이곳에서 지역주민 및 시민 소통을 위한 다양한 프로그램들을 진행했다.

2016년 6월에는 서울역 일대 도시재생 지원센터가 정식 개소되었다. 도시재생 지원센터는 본래 7017전망대가 있던 그 자리에 설치되었는데, 이에 따라 자연스럽게 7017전망대에서 이루어지던 주민 관련 사업들이 도시재생 지원센터로 넘어가게 되었다. 도시재생 지원센터가 설치된 이후 서울역 일대 도시재생사업에 관한 일들을 모두 이곳에서 담당하게 되었다. 또한, 언제든지 주민들이 들러 프로젝트와 도시재생사업에 관해 이야기를 할 수 있는 공간으로 활용되고 있다. 즉, 도시재생 지원센터는 7017전망대를 이어 주민들을 위한 방문센터로서 기능하고 있다.

‘서울역7017프로젝트’가 공사단계로 접어들면서 서울시는 2016년 6월 23일 서울역 고가 보행로를 미리 체험할 수 있는 방문센터인 ‘서울역 7017 인포가든(Info Garden)’을 오픈했다. 시청 앞 서울광장 옆 보행통로에 위치한 인포가든은 많은 시민이 지나다니면서 쉽게 이용할 수 있었다. 오픈 초기에는 100명에서 150명 정도의 시민들이 방문하여 직접 이곳 시설들을 둘러본 뒤, 시설 및 프로젝트에 관한 다양한 의견들을 제시했다(인포가든 안내직원 인터뷰, 2016/10/29). 인포가든 안내직원들은 이곳을 찾는 시민들의 의견을 정리해 서울시 담당 공무원에게 주기적으로 알리고, 실제 인포가든 운영에도 시민들의 의견을 반영하는 작업을 해왔다.

9) 120다산콜센터는 서울시와 관련된 민원을 전화로 해결해주는 종합민원 콜센터로서, 2007년 오세훈 전 서울시장에 의해 만들어졌다. 이후 박원순 현 서울시장의 시정 하에서 120다산콜센터는 종합민원해결과 함께 다양한 서울시의 정책에 관한 정보를 제공하는 하나의 수단으로 재활용되고 있다.

(2) 문제해결 프로그램

① 중심그룹형성

서울산책은 서울역 인근 지역주민들을 지역별, 산업별로 묶어 소규모 그룹을 조직해 각종 설명회, 간담회, 미팅, 토론회 등을 진행해왔다. 서울산책은 그룹별로 서울역 프로젝트에 대해 긍정적이며 높은 관심이 있는 주민들 1~2명을 모아 '서울力 주민활력모임'을 형성했다(서울산책 팀장 인터뷰, 2016/11/10). 2015년 10월 중순에 결성된 이 모임은 서울역 주변 지역발전을 위한 주민모임으로, 서울산책과 함께 서울역 인근 지역 활성화를 위한 지역 축제를 기획하고 진행했다. 그리하여 서울시, 서울산책, 서울力 주민활력모임이 함께 '서울力 산책'이라는 지역축제를 시즌마다 개최해 진행하고 있다.¹⁰⁾ 서울力 주민활력 모임은 초기에는 지역 활성화에 대한 지역주민들의 의견을 얻기 위한 중심그룹의 형태로 시작되었지만, 여기에서 한발 더 나아가 지역주민들이 직접 문제 해결을 위한 활동을 한다는 점에서 더욱 적극적인 참여가 이루어지는 모임이라고 할 수 있다.

② 중심인물 인터뷰

서울시는 2015년 4월 '서울역 일대 도시재생활성화계획 수립 용역'을 서울산책에 위탁하였다. 서울산책은 사업 대상지 주민들이 지역에 관해 어떻게 인식하고 있는지, 지역 내 시급한 사안들은 무엇인지, 앞으로의 발전 방향은 어떻게 이루어져야 하는지 등의 활성화 방향 도출을 위해 지역주민들을 대상으로 한 다양한 PI 제도들을 활용했다. 그중 한 가지가 주민인터뷰이다.

서울산책은 지역의 주요 인사들 그리고 다양한 이해관계자들을 직접 인터뷰하였으며, 약 60여 건의 주민인터뷰를 통하여 지역별 현안을 도출했다(서울산책, 2015b). 서울산책은 지역은 서계동, 중림동, 회현동을 중심으로, 산업은 남대문 시장, 봉제 산업, 염천교 수제화 상인들을 중심으로 나누어 인터뷰를 했다. 서울산책은 인터뷰 결과를 가지고 지역, 산업별 현안을 도출한 뒤 각각의 현안에 맞는 맞춤형 전략을 수립하는 데에 활용했다.

③ 여론조사

서울산책은 서울역 일대 도시재생 활성화 방향을 도출하기 위해 앞서 언급된 주민

10) 서울力 산책은 2015년 10월 24일 청파동에서 열린 '서울力산-가을산책'을 시작으로, 2016년 3월 염천교 수제화 거리 봄산책, 8월 회현동 여름산책, 10월에는 서계동 가을산책, 12월에 중림동 겨울산책이 시민들의 참여로 진행되었다.

인터뷰와 함께 주민설문조사를 시행했다. 주민설문조사 대상은 서울역 인근 지역주민 및 산업종사자이며, 서울산책이 각 지역 현장을 직접 방문하여 설문을 했다. 설문조사는 2015년 7월 1일부터 8월 31일까지 2달에 걸쳐서 진행되었으며, 조사결과 총 348부의 설문지를 회수하였다.

설문 결과 94.5%의 주민들이 서울역 프로젝트를 인지하고 있었으며, 그중 본 프로젝트에 찬성하는 주민이 46.8%, 반대하는 주민이 52%로 반대가 약간 더 우세했던 것으로 나타났다. 서울역 프로젝트에 찬성하는 주민들의 이유는 프로젝트로 인하여 서울역 일대 관광이 활성화(28.2%)되고 낙후지역이 개선될 것(20.9%)이라는 기대감이 큰 것으로 나타났다. 반대하는 주민들의 주된 이유는 교통 불편(31.8%), 지역상인들 피해(16.9%), 봉제 산업 종사자들 피해(12.6%) 순으로 나타나 교통과 지역상권 침체 우려가 가장 큰 것으로 나타났다(서울산책, 2015b).

서울산책은 반대 이유에 대한 개선방안 및 그에 따른 조건부 찬반에 관하여 추가로 조사를 진행했다. 그 결과 반대하는 주민 중 60%는 반대의 이유가 해결된다면 프로젝트에 찬성할 것이라고 답했다. 또한, 지역 상인들의 피해를 막는 방안으로는 정책결정권자인 시와 구청 등이 주민, 상인들과 지속적으로 대화하는 것(47.5%)이 가장 많이 언급되었다(서울산책, 2015b). 서울산책은 주민인터뷰와 주민설문조사를 통해 주민들의 의견들을 얻을 수 있었고, 이는 지역과 산업별 요구에 맞는 맞춤형 전략을 도출하는 데 유용하게 사용되었다.

4) 정보제공

(1) 중심이 되는 그룹의 조직화

앞서 언급한 서울역 7017 시민위원회는 프로젝트의 시민자문위원회로 프로젝트 전반적인 사안에 관한 자문 기능을 수행했다. 35명의 시민위원으로 시작해 2차 시민위원회에서 신규 위원 25명을 추가로 위촉했다. 시민위원회의 구성은 지역 위원, 시민사회, 언론인, 각 분야 전문가로 이루어졌으며 기획운영분과, 문화사회분과, 기술자문분과, 도시활성화분과 4개 분과 위원회를 구성해 운영되었다. 시민위원회는 '서울역7017프로젝트'의 시민 대표 기구로서, 사업의 목표와 과정에 관한 정보를 전달하고 이에 대한 시민위원들의 의견을 들을 수 있는 장으로서 기능했다.

(2) 사회적 약자의 참가촉진

서울시는 프로젝트 설계안을 수립하는 데 있어 장애인 및 노약자들의 원활한 보행

을 위한 자문회의를 개최했다. 2016년 1월 진행된 장애인 편의시설 설치계획에 대한 자문회의에 장애인협회 및 단체의 대표들이 참석해 고가 위 설치될 장애인 편의시설에 대한 의견을 제시했다(서울시 홈페이지, 2017). 또한, 서울시는 고가의 정식 개장을 한 달 앞둔 2017년 4월 28일에 장애인 및 관련 단체를 초청하여 사전점검을 했다. 이날 참석한 참석자들은 휠체어를 타고 고가 위를 이동하며 불편사항 및 개선 사안을 전달했다(뉴시스, 2017.04.29.).

(3) 실질적인 정보제공과 커뮤니케이션 방법 확립

① 메일링 리스트

서울시와 서울산책 그리고 서울역 일대 도시재생 지원센터에서는 프로젝트와 관련한 시민들의 인적사항을 기록해 놓은 메일링 리스트를 보유하고 있으며, 이를 활용하여 관련 정보와 추진현황을 전달했다. 이메일로 시민위원회 공지사항을 전달하고, 서울산책과 도시재생 지원센터 역시 다양한 프로그램에 관한 홍보, 공지, 초대 등의 정보를 이메일을 활용해 전달했다.

② 정보자료

서울시는 프로젝트 정보제공을 위한 책, 브로슈어, 카탈로그, 뉴스레터, 포스터 및 팸플릿 등의 다양한 형태의 자료들을 발간하고 배포했다. 프로젝트 안내서와 현상설계 공모의 전 과정을 기록한 백서를 발간하여 사업과 관련한 상세한 정보를 제공했다. 이외에도 시민공모전을 기록한 책자, 프레젠테이션 자료, 프로젝트 소개용 카탈로그, 각종 행사 홍보를 위한 포스터와 팸플릿 등의 정보자료를 발간했다. 정보자료들은 온·오프라인을 통해 시민들에게 쉽게 전달된다는 점에서 정보를 제공하는 데 유용하다.

③ 브리핑

서울시의 기자설명회는 프로젝트 주요 단계마다 이루어졌다. 2014년 9월 뉴욕에서 이루어진 서울역 고가 공원과 사업계획 발표를 시작으로 프로젝트 공식발표, 2차례에 걸친 서울역 일대 종합발전계획 발표, 서울역 고가 폐쇄 관련 대시민 메시지 전달 등의 프로젝트 주요 단계마다 기자설명회를 열고 정보를 제공했다. 또한, 서울시는 프로젝트 관련 워크숍, 강연회, 공모전 등의 각종 PI프로그램에 관한 정보를 제공하고, 프로그램에 참여할 시민을 모집하기 위해서 보도 자료를 적극적으로 활용했다. 해당 부서에서 작성된 보도 자료는 서울시 홈페이지와 프로젝트 공식 홈페이지를 통해 언제든지 확인할 수 있다는 장점이 있다.

④ 비디오, 전화, 미디어 기술

서울시는 다양한 프로젝트 홍보 동영상 제작해 '서울역7017프로젝트' 홈페이지, 동영상 공유 사이트인 유튜브의 서울시 공식 채널¹¹⁾을 통하여 관련 영상들을 공유했다. 홍보영상은 인터넷 홈페이지뿐만 아니라 TV, SNS, 지하철 승강장 모니터 등의 다양한 매체와 경로를 통하여 시민에게 전달되었다.

서울시는 서울시의 소셜 방송국인 '천만소통! 라이브서울¹²⁾'을 통하여 프로젝트 관련 발표 및 각종 회의를 생중계했다. 이를 통해 회의에 직접 참여하지 못하는 시민들도 회의에서 어떤 의견들이 오갔는지 알 수 있다.

고가의 공사가 시작되면서 안전을 위한 가림벽을 설치했다. 본 프로젝트에서는 이 가림벽에 공공디자인을 입혀 자연스럽게 시민과 관광객에게 프로젝트를 알리는 장치로 활용했다. 서울역에 설치된 공공디자인은 '초록보행길'이라는 작품으로 초록보행길을 걷는 시민의 '발'을 디자인한 작품이다. 초록보행길은 소셜네트워크사이트(SNS)인 인스타그램에서 다수의 시민이 직접 찍은 사진과 함께 긍정적인 반응을 얻었다(서울시 보도자료, 2016.04.01).

⑤ 자원봉사자 그룹 형성

서울시는 서울역 고가의 완공 시점에서부터 서울로 7017의 식물관리, 체험행사, 시민 안내 등의 업무를 자원봉사할 그룹인 '서울역 초록산책단'을 형성해 운영했다. 서울시는 2016년 5월 16일 초록산책단 계획을 발표했고, 총 100명의 교육생을 선정해 10주간의 기본교육과정과 9주간의 심화 교육과정을 시행했다. 이 모든 교육과정을 이수한 교육생들은 서울로 7017의 수목과 식물을 관리하는 고가정원사나 해설프로그램을 운영하고 관광객들을 안내하는 해설가로 활동하고 있다.

서울역 일대 주민기자단은 '서울역7017프로젝트'와 도시재생사업으로 변화가는 서울역 일대를 직접 발로 뛰어 취재해 서울역 일대 도시재생 소식지인 '서울역...後'에 기사를 실는 일을 하고 있다. 2016년 9월 6일 '서울역 일대 주민기자단'이 정식으로 위촉된 이후 주민들의 적극적인 참여로 활발하게 운영되고 있다(서울역 일대 도시재생 지원센터 코디네이터 인터뷰, 2016/11/17).

초록산책단과 서울역 일대 주민기자단에 참여하는 시민들은 적극적으로 프로그램

11) 서울시 유튜브 공식채널

URL: <https://www.youtube.com/user/seoullive> (최종접속일: 2017/08/09)

12) 라이브 서울 홈페이지

URL: <http://tv.seoul.go.kr> (최종접속일: 2017/08/09)

에 임하였다. 이들 자원봉사자 그룹은 시민들이 능동적으로 참여한다는 점에서 ‘서울역7017프로젝트’와 서울역 일대 도시재생사업의 추진에 활력을 주었다.

5) 참가유도

참가유도는 최대한 많은 시민이 프로젝트에 참여할 수 있도록 하는 것이다. 참가유도는 정형화된 회의나 공청회가 아닌 다양한 이벤트를 통하여 시민들의 참여를 끌어낼 수 있으며, 회의방식을 변경하거나 다양한 커뮤니케이션 방법들을 모색하는 방법이 있다.

(1) 이벤트 개최

① 고가개방행사

서울시와 서울산책은 총 3차례에 걸친 서울역 고가 시민개방행사를 개최했다. 2014년 10월 12일 열린 제1차 고가개방행사에는 총 13,000여 명의 시민이 참여했던 것으로 집계되었다(뉴스1, 2015.05.07.) 제1차 고가개방행사가 갖는 의미는 과연 이 길이 사람들이 걸을만한 길이 되는지, 그 실현 가능성을 확인하는 기회가 되었다는 것이다. 고가개방행사 결과 시민들의 반응은 비교적 긍정적이었다. 행사 당시 남대문시장 상인 등 300여 명(경찰 추산)이 고가도로 인근에서 공원화 사업에 반대하는 집회를 열었음(테일리안, 2014.10.12.)에도, 당시 고가 위를 걸었던 시민과 전문가들의 반응은 ‘나쁘지 않다’, ‘걸을만하다’로 비교적 긍정적이었다. 1차 고가개방행사는 공원화 사업에 반대하는 입장을 보였던 일부 전문가들이 찬성으로 돌아서게 되는 하나의 계기가 되었다(서울산책 대표 인터뷰, 2016/11/10).

2차 고가개방행사는 2015년 5월 10일에 개최되었다. 1차 행사보다 다양한 시민 참여 프로그램으로 구성된 2차 행사에는 총 4만8000여 명의 시민이 참여했던 것으로 집계되었다(뉴스1, 2015.05.10). 2차 고가개방행사는 상인들에게 7017프로젝트가 어떠한 지역발전과 상권회복에 도움이 될 수 있다는 생각의 전환을 촉발한 계기가 되었다. 행사 당일 약 5만여 명이 가까운 시민들이 고가에 몰려들었고, 고가를 구경하던 시민들이 인근 지역으로 이동하면서 인근의 상권에 큰 도움이 되면서 상인들의 반대가 크게 잦아들게 되었다(서울산책 대표 인터뷰, 2016/11/10).

제3차 고가개방행사는 2015년 12월 25일에 개최되었으며, 약 3만7000여 명의 시민이 찾았던 것으로 집계되었다(뉴스1, 2015.12.26.). 3차에 걸친 고가개방행사는 일반시민들을 대상으로 한 가장 큰 규모의 시민참여 제도이었다는 점에서 그 의의

가 있다. 실제로 많은 시민이 고가를 찾았으며 긍정적인 평가를 내렸다.

② 공모전

서울시에서는 서울역 프로젝트와 관련하여 총 3건의 공모전을 진행했다. 서울시는 프로젝트의 명칭에서부터, 서울역 고가를 어떻게 활용할 것인가에 대해 시민들의 아이디어를 모으기 위한 수단으로 공모전을 활용했다. 결과적으로 명칭공모전을 통해서 프로젝트의 이름을 선정하지는 못하였지만, 고가 활용방안 공모전과 고가 운영 아이디어 공모전을 통해 서울역 고가도로를 운영하는데 활용할 수 있는 다양한 시민 아이디어를 얻게 되었다.

③ 서울력 봄·여름·가을·겨울 산책: 지역축제

서울산책과 서울역주민활력모임은 '서울력 산책'이라는 4계절 축제를 개최했다. 2015년과 2016년에 걸쳐 지역주민들은 축제를 기획하면서 지역 내 숨겨진 명소와 그곳의 이야기를 새롭게 발견하였고, 지역적인 문제에 좀 더 관심을 갖게 되었다. 서울력 산책은 많게는 1000여명 정도의 사람들이 참여하는 등의 제법 많은 주민과 시민들의 참여를 이끌어 내었다(서울산책 팀장 인터뷰, 2016/11/10).

④ 산책버스, 걷다보니 서울여행 운영

'산책버스'는 2014년 11월 서울역 고가 활용방안 아이디어 공모전에서 당선된 기획안인 '서울역 도보환승센터'를 바탕으로 만들어진 서울시 도보여행 프로그램이다. 서울산책에서는 도보환승센터의 아이디어에 착안하여 서울역 일대 지역의 역사·문화적 명소와 이야기들을 묶어 하나의 산책코스로 구성해 이를 도보로 여행하는 프로그램을 만들었다. 산책버스는 2015년 7월 4일부터 첫 운행을 시작하여, 그 이후에는 시민들의 신청을 받아서 매월 말 정기운행을 시행했다(서울산책, 2015a). 산책버스가 시민들에게 긍정적인 반응을 얻자 고가산책단에서 이 프로그램을 담당하던 활동가가 독립하여 '안녕 서울'이라는 청년 기업을 만들게 된다. 서울시는 '안녕 서울'과 함께 서울의 숨겨진 이야기를 소개하는 '걷다보니 서울여행-서울역도보투어' 프로그램을 운영했다. 서울역 도보투어는 2016년 6월부터 시작하여 10월까지 매주 6회(화, 수, 금, 토 3회)에 걸쳐 진행되었으며, 2017년 8월 현재까지 총 788명의 시민이 이용한 것으로 집계되었다(안녕서울 홈페이지).¹³⁾ 산책버스의 의의는 시민 아이디어 공모전을 통해 제안

13) 안녕서울 홈페이지

URL: www.facebook.com/anyoungseoul (최종접속일: 2017/08/09)

된 시민의 아이디어가 실제 프로그램으로 만들어져 운영되었다는 점이다.

⑤ 인포가든 고가가든 행사

2016년 6월 오픈한 서울역 7017 인포가든에서는 8월 16일부터 11월까지 '서울역 고가 맛보기' 행사를 진행했다. 본 행사는 이달의 인포가든, 런치박스 7017, 인포가든 가든축제, 고가이야기 展의 4가지의 세부주제를 가지고 여러 가지 시민참여 프로그램들이 진행되었다. 서울시는 인포가든에서 시행하는 시민참여 프로그램 중 반응이 좋은 프로그램을 2017년 서울역 고가가 개방된 이후 실제로 운영하겠다고 밝혔는데(내손안에서울, 2016.08.16.), 인포가든에서 진행되는 여러 프로그램은 여기에 참여하는 시민들에게 자연스럽게 서울역 프로젝트에 대한 홍보가 이루어진다는 점에서 그 의미가 있다.

(2) 회의 운영방식 변경

서울시의 예상과는 다르게 프로젝트 발표 이후 지역주민들의 반대가 크자, 박원순 시장은 직접 현장을 찾아 다양한 주민들의 목소리를 듣겠다고 밝힌다(서울시보도자료, 2015.01.29.). 그리하여 2015년 4월 17일부터 19일까지 현장시장실과 정책토론회 및 현장민원실이 운영되었다. 박원순 시장은 현장시장실이 운영된 2박 3일 동안 총 23개소의 현장(서소문공원, 호박마을, 남대문쪽방상담소, 봉제업체 등)을 방문했다. 이외에도 현장브리핑 2회, 정책토론회 2회, 주민대표와의 현장 민원실이 2회에 걸쳐 열렸다(서울특별시, 2015.04.30.).

그러나 당시 현장시장실 운영과정은 순탄치 않았다. 우선 현장시장실을 이틀 앞둔 4월 15일 중구청장은 서울시가 사전 상의 없이 공원화 사업을 위해 의주로 지하차도의 용산 방향 차로를 폐쇄하기로 발표한 데 반발해 현장시장실에 참여하지 않기로 발표했다(연합뉴스, 2015.04.16.). 서울시에서는 이에 대한 해명과 참석해줄 것을 요청하였지만 중구청에서는 이를 거부하였고, 서울시는 처음 계획했었던 중구 정책토론회를 개최하지 못했다. 이외에도 당시 현장 지역주민들의 반대와 반발이 거셌다. 사업을 반대하는 주민들은 피켓을 들고 나와 시위를 하거나, 길을 가로막는 등 행사가 순조롭게 진행되지 못했다(뉴스1, 2015.04.19.).

시와 시장의 현장방문이 순조롭게 흘러가진 못하였지만, 서울시에서는 주민들의 의견들을 끝까지 듣고자 했다.¹⁴⁾ 또한, 당시 접수된 39건의 민원(용산구 27건, 마포

14) 2015년 4월 19일 공덕동 주민센터 강당에서 열린 '정책토론회'에서 박원순 시장은 "밤을 새워도 좋으니까 오늘 말씀 충분히 듣겠다고..." 말하는 등 주민들의 의견을 끝까지 경청하는

구 12건)들은 현장시장실 논의안건으로 관리되어 내용에 따라 해당 부서로 보내져 처리(서울특별시, 2015.04.30.)되는 등 서울시에서는 최대한 주민들의 의견을 듣고 반영하려는 노력을 보여주었다.

(3) 커뮤니케이션 방법 모색

‘서울역7017프로젝트’에 관한 홍보영상 및 프레젠테이션 자료 등은 TV, 지하철 승강장 모니터, 도로표지전광판, 버스도착안내단말기, 옥외 스크린 등의 다양한 경로로 시민들에게 전달되었다. 이러한 전광판을 통한 홍보는 즉각적이고, 시각적 정보전달이 가능하다는 점에서 홍보 효과가 꽤 크다고 볼 수 있다.

2. 참여적 거버넌스 관점에서 서울역 7017 프로젝트 평가

‘서울역7017프로젝트’는 사업을 진행하면서 시민들의 참여를 보장하는 다양한 PI 제도를 활용해왔다. 5가지 PI 제도 중 참가유도, 정보제공, 피드백, 회의참가는 적극적으로 활용되었지만 권한부여는 제한적으로 활용된 것으로 평가된다. 참여적 거버넌스의 세 가지 특징인 개방성, 양방향의 소통, 권한부여 측면에서 이 프로젝트를 평가하면 다음과 같다.

1) 개방성

‘서울역7017프로젝트’는 다양한 경로로 다수의 시민이 참여해 높은 개방성을 지녔다고 볼 수 있다. 서울시는 본 프로젝트를 진행하면서 다양한 PI 제도들을 활용해 지역주민과 시민들이 참여할 수 있도록 했다. 물론 전체 비중을 놓고 보자면, 일반시민에 비하여 지역주민 및 인근 상인들의 참여빈도와 횟수가 더 높았다. 이는 서울역 프로젝트가 서울역 일대 도시재생사업과도 긴밀하게 연결되어 있고, 본 프로젝트가 초기 인근 지역민들에 의하여 크게 반대되었기 때문에 서울시 입장에서 이들 이해관계자 그룹들의 의견을 듣는 것이 무엇보다 중요했기 때문이다.

그러나 일반 시민들 역시 서울역 프로젝트에 쉽게 노출되고 참여할 기회도 많았다. 대표적으로 고가개방행사, 아이디어 공모전, 워크숍과 각종 토론회 등의 PI 제도가 있다. 서울역 일대 도시재생 지원센터가 정착하여 주민들과의 지속적인 소통을 이어나가자 일반시민들을 대상으로 서울역 고가를 홍보하고, 미리 체험할 수 있는 다양한 PI

프로그램들이 진행되었다. 일반시민들로 구성된 자원봉사자그룹운영, 인포가든을 통한 고가 홍보와 다채로운 시민참여 프로그램들은 일반시민들을 위한 것이었다.

위와 같이 본 프로젝트는 상당히 높은 개방성을 띠고 있다고 볼 수 있다. 그런데도 서울역 프로젝트는 몇 가지의 구조적 한계점을 지니고 있다. 시민에게 개방되어 있던 워크숍과 각종 토론회 등은 일회적인 토론에 그치는 경우가 많았고, 이마저도 시민들이 직접 홈페이지를 통하여 사전신청을 해야 참여할 수 있었다. 그 때문에 서울역 프로젝트에 관심이 있는 시민들의 참여는 줄어들었지만, 그 외에 침묵하고 있는 다수 시민들의 참여를 끌어내는데 한계가 있었다. 또한, 서울역 7017 시민위원회에는 전문가나 이해당사자가 아닌 일반시민이 거의 없었다는 한계점이 있다. 이는 인터뷰를 통해 지속해서 문제가 제기된 부분이었는데, 시민위원회가 서울역 프로젝트를 대표하는 시민기구임에도 시민에 의해 자발적으로 조직된 위원회가 아니었다는 점을 다수의 면접자가 한계점으로 꼽았다. 이는 지속적으로 서울역 프로젝트의 의사결정 과정에 참여하는 일반 시민기구가 부재했음을 보여준다.

“그러면 시민위원이라고 했지만, 시민의 의견을 대변한 거냐? 그건 또 모르는 거죠... 시민영역은 사실 빠져있는 거잖아요. (서울역 7017 프로젝트 MP 인터뷰, 2016/11/14)”

2) 양방향의 소통

다양한 참여 주체들과 의사결정 과정을 공유하고 참여 주체들의 의견을 프로젝트에 실제로 반영했다는 점에서, 서울역 프로젝트는 양방향의 소통이 잘 이루어졌다. 서울시는 의사결정을 공유하기 위해 시민위원회, 토론회, 미팅, 설명회 등 다양한 PI 제도들을 활용했다. 여기에서 중요한 점은 이러한 의사소통이 단순한 서울시의 입장전달이 아닌, 다양한 전문가와 이해당사자들의 의견이 서울시에 반영이 된 양방향의 의사소통 과정이었다는 점이다. 시민위원회와 전문가 토론회, 지역주민·상인들과의 간담회 등을 거쳐서 나온 이야기 중 상당히 많은 부분이 프로젝트 방향, 설계, 운영 프로그램 등에 반영이 되었다. 대표적으로 2015년 5월 발표된 ‘서울역 일대 종합발전계획’이 있다. 여기에는 주민들과의 간담회·인터뷰·설문조사 및 현장시장실과 현장민원실을 운영한 결과 나온 지역 현안들을 해결하기 위한 방향성이 담겨있다. 시민위원회에서도 설계가인 비니마스와 2차례에 걸친 회의를 통하여 설계안을 보완할 다양한 의견들을 제시하였고, 이러한 의견들이 검토를 거쳐 실제 설계안에 반영되었다. 2015년 10월 1일 시민위원회 3차 회의가 시민위원회 위원들의 비판적인 의견 제시로 예정된 시간보

다 길어지자 비니마스가 당황하면서 더 구체적인 질문에 대한 답은 한국 파트너에게 해줄 것을 부탁하였다(시민위원회 3차 회의 참여관찰, 2015/10/01). 이 예는 시민위원회가 형식적으로 작동되거나 시민위원회의 참여가 동원화의 결과로 해석되기에는 무리가 있음을 시사한다. 또한, 서울역 고가 관리 시민조직인 초록산책단의 경우 약 6개월에 걸친 교육과정을 모두 이수해야 자원봉사자로서 활동자격이 얻어지는 까다로운 조건임에도 현재 총 144명의 시민이 자원봉사자 자격을 얻어 초록산책단으로 활동하고 있다(뉴스1, 2017.05.16.). 이들 자원봉사자는 자발적이고 능동적으로 활동에 참여하고 있으며, 고가의 안내에서부터 시민참여 프로그램 운영 및 관리 등에 관여하고 있다는 점에서 적극적 참여가 이루어지고 있는 것으로 평가된다.

서울역 프로젝트의 양방향 소통은 프로젝트 참여했던 시민참여들의 태도를 변화시키는 계기가 되었다. 초기에 강하게 반대의견을 표출했던 시민참여들은 여러 차례 회의를 거치면서 태도의 변화를 보였다. 이는 자신들의 이야기를 들어주는 장이 만들어지고, 또한 자신의 이야기를 들어주는 서울시와 다른 참여 주체들의 태도를 보면서 초기 반대의 뜻을 지녔던 사람들 역시 자신의 태도를 변화시킨 것이다.

“사람들의 얘기를 누가 들어줄 거냐. 결과적으로 그걸 진중하게 듣는 사람이 누구냐. 이런 것들이 실은 서울역 고가에서 굉장히 중요한 일이었고, 그래도 지금은 그것이 되든 안 되든 들어주는 통로를 만들어주고 있다는 것은 되게 중요해요...어쨌든 얘기를 하고 들어주고 그것은 왜 안 된다고 설명해주고, 그러는 과정을 한 2년 확인하는 과정이었다고 생각해요(서울산책 대표 인터뷰, 2016/11/10).”

결과적으로, ‘서울역7017프로젝트’의 PI는 서울시와 시민과의 양방향의 의사소통 과정을 통해 참여자들의 정책 이해도와 순응도를 높여주었으며, 나아가 시민들의 의견이 반영된 정책안을 추진할 수 있었다.

3) 권한부여

‘서울역7017프로젝트’는 권한부여가 이루어진 것으로 보이지만, 그 수준은 높지 않았다. 다른 PI 제도들과 비교했을 때 서울역 프로젝트에서 권한부여를 위한 제도적 장치들은 많지 않았고, 사업의 초기 단계인 계획단계에서부터 이해관계자를 포함한 시민들의 참여를 보장하지는 못했다. 이는 관 주도로 기획되었던 상황적 맥락이 있기 때문이다. 서울역 고가도로는 안전성등급 D등급을 받은 철거예정인 건물로 2014

년 1월 콘크리트 바닥이 탈락해 아래로 추락하는 사고가 발생하면서, 서울시에서는 서울역 고가에 대한 처리문제를 두고 최대한 빨리 결정할 수밖에 없었다(서울역 7017 프로젝트 MP 인터뷰, 2016/11/17). 또한, 서울역 고가 공원화 사업 구상 당시 이를 공유할만한 시민단체가 부재했다는 현실적 문제가 있었다.¹⁵⁾ 그러나 이러한 맥락을 고려하더라도 고가철거에서 공원화 사업으로의 전환에 대한 서울시민과 이해관계자들과의 공론화 과정이 부재했다는 것은 정책기획단계의 시민참여의 부재로 본 프로젝트의 권한부여 수준이 높지 않았다는 한계점으로 지적될 수 있다.

또한, 시민위원회는 프로젝트의 대표 시민기구로서 가장 큰 권한을 가졌지만, 그 권한은 정책에 대한 결정권보다는 사업의 전반적인 사항에 대한 자문의 기능에 가까웠다. 이에 관한 예로 프로젝트의 설계안을 들 수 있다. 서울역 시민위원회가 구성되기 이전부터 프로젝트 설계를 위한 국제현상설계공모가 따로 진행되었고, 이에 따라서 국제현상설계공모 결과 선정된 최종 당선 안은 처음부터 시민위원회의 의견을 반영하지 못한 채 설계되었다. 나중에 이에 대한 시민위원들의 피드백이 이루어지고 많은 의견이 반영이 되었지만, 설계안 본래의 큰 틀에서 크게 벗어나는 데에는 한계가 있었다(서울역 7017 프로젝트 MP 인터뷰, 2016/11/17).

이렇듯 시민위원회가 정책과정에서 직접적인 의결권한까지 행사하고 있지 않았지만 시민위원회의 의견 중 상당부분이 실제 프로젝트에 반영됐다는 점을 미루어보았을 때, 시민위원회에 의사결정 권한의 일부가 부여되었다고 볼 수 있다. 서울산책 역시 서울역 프로젝트의 시민파트너로서 프로젝트의 각종 시민참여 프로그램 및 서울역 고가 운영프로그램들을 기획해 운영하는 등 정책집행과정에 직접 참여하고 있어 집행과정에 대한 참여권 역시 보장되었다고 볼 수 있다.

V. 맺음말

본 연구는 서울역 프로젝트의 참여적 거버넌스 과정을 분석하기 위해 프로젝트에서 시행된 PI 제도는 무엇이었으며 이들 제도의 주체 및 대상은 누구였는지, 그 내용을 어떠한지 구체적으로 분석·평가했다. 이렇듯 본 연구는 PI 제도로 참여적 거버넌스가 어떻게 구체적으로 작동하고 있는지를 경험적으로 논증하는 것을 통해 참여적

15) 사업구상단계에서 박원순 시장 역시 시민단체 등의 서울시의 파트너가 될 시민조직을 고민하지만, 당시에는 공공공간을 둘러싼 시민참여 및 운영에 관심이 있는 시민단체들이 많지 않았다(서울산책, 2015a).

거버넌스의 이론적 논의의 지평을 확장하는 데에 기여하고자 했다. 연구 결과, 서울역 프로젝트의 경우 정도의 차이는 있었지만 권한부여, 회의참가, 피드백, 정보제공, 참가유도의 PI의 제도가 활용되었으며, 다양한 참여 주체들이 자신의 의견을 프로젝트에 실제로 반영했고, 다양한 경로로 다수의 시민이 참여할 수 있었다. 이 프로젝트 진행 과정에서 나타나는 높은 개방성과 원활한 양방향의 소통은 서울시의 참여적 거버넌스에 대한 실험이 일정 정도 성공적으로 추진되었음을 의미한다.

물론 현실적 한계점으로 관 주도로 서울시에 의해 프로젝트가 기획되어 권한부여의 PI 제도 중 정책기획 시민조직 구성 및 투표가 활용되지 않았고, 지역주민들 및 인근 상인들과 충분히 공유하는 과정 없이 프로젝트가 발표되었던 점은 사업 초기의 많은 비난의 원인이 되었다. 이는 서울시가 시민들에게 다양한 참여의 기회들을 제공하긴 했지만 이 참여의 기회가 주로 정보제공, 회의참가, 참가유도 등의 소극적 참여방식으로 주어졌고 적극적인 참여 방식인 권한 부여는 제한적이었음을 뜻한다. 하지만 소통 부족에 대한 비판을 수용, 시인한 이후 서울시는 더욱 적극적으로 정책 결정단계에의 시민참여를 끌어내려는 상당한 노력을 기울였는데, 이는 참여적 거버넌스 구축을 위한 유의미한 노력으로 평가될 수 있다. 가장 먼저 시민위원회를 구성하였으며 이후 정책 결정단계에 시민위원회를 통한 시민참여가 이루어졌으며, 비록 시민위원회와 같은 조직적 참여는 아니지만 프로젝트 전략실무회의에 시민대표자격으로 서울산책의 대표가 참여하는 등의 제한적 참여가 있었다. 또한, 서울시는 시민 및 시민기구가 정책집행과정에 직접 참여할 수 있도록 참여권을 보장했다. 서울시에서는 프로젝트 완공 이후 서울역 고가에 대한 운영은 민간에게 위탁하는 방안을 고민하였고 서울산책 외에도 청년기업인 안녕 서울과 함께 서울역 도보투어 프로그램을 운영하는 등 프로젝트 과정에 시민들이 직접 참여할 수 있도록 했다. 특히 참가유도 PI 제도 중 고가 개방행사는 일반시민들의 적극적인 관심과 참여를 통해 인근 이해관계 집단의 반대를 일정 정도 약화하는 데에 크게 기여하였다.

이 연구의 의의는 정책 결정·집행과정에 대한 PI분석을 통해 참여적 거버넌스의 작동 기제와 참여적 거버넌스 구현을 위해 권한부여의 중요성, 특히 정책기획 단계에서의 시민참여의 중요성을 밝혔다는 데에 있다. 그러나 서울역 고가 운영권을 시민에게 위탁하는 방안이 민간위탁을 둘러싼 특혜 논란으로 인하여 시에서 직접 운영하는 것으로 변경된 것은 아직 우리나라에 시민주도로 정책을 이끌어 나가는 기반과 문화가 정착되어 있지 않음을 보여주는 것이다. 공공기관이 정책의 기획을 주도하는 현실을 극복하기 위해 시민들이 정책의 기획 및 결정에 참여할 수 있는 더 구체적인 PI 제도 개발의 필요성을 향후 과제로 남긴다. 또한, 시민참여 제도의 다양한 제도들이 모

두 활용되었고 참여했던 시민들의 평가가 긍정적이었다고 해서 실질적으로 참여의 질적 수준이 확보되었다고 보기는 어렵다. 참여의 실질화를 위해 더욱 다양한 계층의 시민들 참여를 독려하는 직·간접 제도들의 개발과 더욱더 정교하고 구체적인 권한부여 및 피드백 제도 개발의 필요성을 제기하면서 이에 관한 후속 연구가 이어지기를 기대한다.

■ 참고문헌

- 강용기. 2004. “정부간 관계(IGR)의 거버넌스-전라북도의 지자체간 상호관계를 중심으로.” 《한국지방자치학회보》, 16(2): 5-19.
- 권경득·이주호·안용주. 2015. “SOC 사업 갈등관리를 위한 공공참여 (PI) 제도 활용방안 연구: 일본 요코하마 북서선 도로건설 PI 적용 사례를 중심으로.” 《행정논총》, 53(4), 213-244.
- 김광구·문채·홍성우. 2006. “중앙정부의 국책사업 추진과정에서의 협력적 거버넌스 구축에 관한 연구: 기무사 과천이전 사업을 중심으로.” 《한국행정학회 하계 학술발표논문집》, 2006: 1-12.
- 김순은. 2004. “우리나라 로컬 거버넌스에 관한 논의의 실제와 함의-도시 거버넌스와 지방분권을 강조하며.” 《지방정부연구》, 8(4): 73-98.
- 김연규·김현. 2009. “고양 경전철 기본계획 수립과정의 PI 활동에 관한 평가.” 《교통연구》, 16(2): 93-107.
- 김은주. 2015. 《사람중심 도시재생, 서울역 7017 프로젝트》. 서울: 서울연구원.
- 김태완·윤성순·권영인. 2005. “미국의 PI 제도 및 국내도입 방안.” 《대한교통학회지》, 23(5): 57-64.
- 김태운. 2012. “국책사업 유치과정에서의 협력 거버넌스: 대구·경북지역의 첨단의료복합단지 유치과정을 중심으로.” 《한국행정논집》, 24(4): 857-884.
- 김흥희. 2008. “협동 거버넌스 모형의 적용-부안 방폐장 선정 과정 사례 분석.” 《한국행정논집》, 20(1): 47-78.
- 《뉴스1》. 2015. “박원순, 공덕동에서 '서울역 고가' 현장시장실 마무리.” (2015.04.19)
- _____. 2015. “10일 서울역 고가에서 봄소풍을”...두번째 개방행사.” (2015.05.07.)
- _____. 2016. “서울역 고가공원 관리, 박원순 측근 몰아주기 의혹.” (2016.10.11.)
- _____. 2017. “‘세대통합’ 서울로 7017 자원봉사 초록산책단 발대식.” (2017.05.16.)

- 《뉴시스》. 2015. “서울역 고가도로 시민개방 행사 가보니.” (2015.05.10.)
- _____. 2015. “서울역고가 마지막 개방... ‘삶의 흔적 담은 공원으로 재탄생하길.’” (2015.12.26.)
- _____. 2017. “화분에 가로막힌 보행로'...장애인이 둘러본 '서울로 7017'.” (2017.04.29.)
- 《데일리안》. 2014. “44년 만에 서울역 고가 개방...포토존 등 다양한 행사 진행.” (2014.10.12.)
- 라미경. 2009. “거버넌스 연구의 현재적 쟁점.” 《한국거버넌스학회보》, 16(3): 91-107.
- 박상필. 2002. “거버넌스에서 민주주의 급진적 재구축.” 《한국행정학회 학술대회 발표 논문집》, 2002: 415-435.
- 배응환. 2010. “신지역주의와 협력거버넌스: 광역경제권 설계의 전제.” 《한국행정학보》, 44(4): 203-232.
- 서순탁·민보경. 2005. “지역발전을 위한 협력적 거버넌스에 관한 연구: 분당축전도로 연결을 중심으로.” 《지역사회발전연구》, 30(2): 25-44.
- 서울산책. 2015a. 《보고서 ㄱ》. 창간호, (Vol.1).
- _____. 2015b. 《보고서 ㄱ》. 제4호, (Vol.4).
- 서울연구원. 2016. 《시민과 함께 만드는 서울》. 서울: 서울연구원.
- 서울특별시. 2015. 《2025 서울시 도시재생전략계획》.
- _____. 2015. 《2015년도 서울시 보도자료》.
- _____. 2016. 《2016년도 서울시 보도자료》.
- 안혁근. 2015. 《중앙-지방 간 협력적 거버넌스의 구축방안》. KIPA 연구보고서 2015-20.
- 《연합뉴스》. 2013. “안전 D등급 서울역고가 새로 짓는다...구간 축소.” (2013.03.06.)
- _____. 2015. “서울시 '서울역 고가공원화 갈등' 현장시장실 축소운영.” (2015.4.16.)
- 오수길. 2006. 《민관 협력의 거버넌스: '지방의제 21' 추진과정의 경험》. 서울: 한국학술정보.
- 유소영. 2013. 《참여와 협력의 거버넌스 - 서울시 주민참여예산제를 중심으로 -》. 성균관대학교 박사학위 논문.
- 이명석. 2002. “거버넌스의 개념화.” 《한국행정학보》, 36(4): 321-338.
- _____. 2010. “협력적 거버넌스와 공공성.” 《현대사회와 행정》, 20(2): 23-53.
- 이영철. 2006. “사회과학에서 사례연구의 이론적 지위.” 《한국행정학보》, 40(1): 71-90.
- 조만형·김이수. 2009. “협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구.” 《한국사회와 행정연구》, 20(2): 215-239.

- 조명래. 2015. “도시재생으로서의 서울역 고가도로 공원화 사업 검토- 재생 방법론의 관점에서.” 《환경논총》, 56: 4-19.
- 조승현·노종호·성진수. 2009. “협력적 로컬거버넌스의 성공요인에 관한 연구-진안군 도화동산조성 사례를 중심으로.” 《한국자치행정학보》, 23(1): 499-522.
- 조진우. 2013. “도로 사업에서의 갈등 해소를 위한 Public Involvement 에 관한 연구.” 《토지공법연구》, 60: 211-229.
- 채종현·최진식·최유성. 2008. 《협력적 거버넌스의 효과성에 관한 연구 환경기초시설 갈등 사례를 중심으로》. KIPA 연구보고서 2008-08.
- 채종현·김재근. 2009. “공공갈등에서 협력적 거버넌스의 구성과 효과에 관한 연구: 경기도 이천시 환경기초시설 입지갈등 사례.” 《지방행정연구》, 23(4): 107-136.
- 하연섭. 2003. 《제도 분석》. 서울: 다산출판사.
- 홍성만·주경일·주재복. 2004. “공유재 이용을 둘러싼 정부간 갈등의 조정과 협력분석 - 용담댐 수리권 분쟁사례에 대한 제도분석 틀(IAD framework)의 적용을 중심으로.” 《한국정책학보》, 13(1): 107-132.
- Ansell, C. & Gash, A. 2008. “Collaborative Governance in Theory and Practice.” *Journal of Public Administration Research & Theory*, 18(4): 543-571.
- Arnstein, S. R. 1969. “A Ladder of Citizen Participation.” *Journal of the American Institute of Planners*, 35(July): 216-224.
- Fung, A. 2015. “Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future.” *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.
- Fung, A. & Wright, E. O. 2001. “Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance.” *Politics & Society*, 29(1): 5-41.
- Gary, B. 1989. “Conditions Facilitating Interorganizational Collaboration.” *Human Relations*, 38(10): 911-936.
- Hickey, S. & Mohan, G. 2004. *Participation, from Tyranny to Transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development*. London: ZED Books.
- Huxham, C. 2003. “Theorizing collaboration practice.” *Public management review*, 5(3), 401-423.
- Jeong, M. G. & Oh, S. G. 2010. “Searching for Participatory Governance in Korea.” *Journal of Contemporary Asia*, 40(2): 275-290.
- Jessop, B. 2002. “Governance and meta-governance in the face of complexity: On the

roles of requisite variety, reflexive observation, and romantic irony in participatory governance.” *Participatory Governance in Multi-Level Context*. Opladen: Springer Fachmedien Wiesbaden.

- Kim, P. S., Halligan, J., Cho, N., Oh, C. H. & Eikenberry, A. M. 2005. “Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government.” *Public Administration Review*, 65(6): 646-654.
- Newman, J. 2001. *Modernising governance: new labour, policy and society*. London: Sage.
- O’Leary, R., Gerard, C. & Bingham, L. B. 2006. “Introduction to the Symposium on Collaborative Public Management.” *Public Administration Review*, 66: 6-9.
- Orum, A. M., Feagin, J. R. & Sjoberg, G. 1991. Introduction: The Nature of the Case Study. in Joe R. Feagin, A. M. Orum, & G. Sjoberg ed. *A Case for the Case Study*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press.
- Parry, G., Moyser, G. & Day, N. 1992. *Political Participation and Democracy in Britain*. Cambridge[England]; New York: Cambridge University Press.
- Pierre, J. & Peters, B. G. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Ragin, C. C. 1997. “Turning the table: How Case-oriented research challenges Variable-oriented research.” *Comparative Social Research*, 16: 27-42.
- Rhodes, R. A. W. 1996. “The new governance: Governing without government.” *Political Studies*, 44(4): 652-667.
- Stoker, G. 1998. “Governance as theory: five propositions.” *International Social Science Journal*, 50(155): 17-28.
- TRB. 2000. *State of the Practice: White Paper on Public Involvement*.
- US. DoT. 1995. *Working Together on Transportation Planning: An Approach to Collaborative Decision Making*.
- _____. 2015. *Working Together on Transportation Planning: An Approach to Collaborative Decision Making*.
- Yang, K. & Callahan, K. 2007. “Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Responsiveness: Participatory Values, Stakeholder Pressures, and Administrative Practicality.” *Public Administration Review*, 67(2): 249-264.

Participatory Governance and Public Involvement: An Assessment of Seoul Station 7017 Project

Min-Young Lee & Yong-Sook Lee

This study examined how public involvement (PI) had been realized in Seoul Station 7017 Project and analyzed the degree of citizen participation in the project from participatory governance perspective. In pursuing this project, Seoul metro government utilized all five PI methods: empowerment, informing, meeting, feedback, and enhancing participation. We could verify high openness and two-way communication in pursuing the project. However, empowerment was somewhat limited. Citizen participation was not allowed in policy planning without voting method. This limited empowerment due to the lack of communication in the policy planning stage which aroused criticism. After accepting criticism, the city government attempted to guarantee citizens' and civil society organizations' participation rights in policy making and implementing processes. This was a case study based on archival analysis, participatory observation, and in-depth interview.

※ Keywords: participatory governance, citizen participation, public involvement