「지방정부연구」 제25권 제2호(2021 여름): 131-156
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.25 No.2 (2021 Summer)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.25.2.6

광화문광장 조성 및 재조성 계획과정 비교 연구:
협력적 계획의 담론과 실제

조 봉 경*

국문요약

최근 광화문광장이 재조성 되고 있다. 서울시는 처음 광화문광장을 조성할 때와 마찬가지로 재조성 하는 과정에서도 다양한 행위자들과 상호작용을 통해 합의를 도출했다고 홍보했다. 두 번의 광장 조성 과정 모두 시민과 전문가의 의견을 적극적으로 반영하여 결정했음에도 불구하고, 광화문광장 조성·재조성 계획은 전혀 다른 모습으로 진행되고 있다. 권력의 교체에 따라 전문가와 시민들의 선호가 바뀐 것이다. 본 연구는 광화문광장 조성 및 재조성 계획과정이 명실상부하게 협력적으로 이루어졌는지 평가하고자 한다. 먼저 협력적 계획의 주요 구성요소인 계획 환경, 이해당사자의 구성, 의사소통 방식, 사회적 학습, 합의의 집행을 도출하여, 이를 기준으로 비교 분석하였다. 연구결과 광화문광장 조성 계획과정은 협력적 계획방식이 비(非)작동했다면, 광화문광장 재조성 계획과정은 협력적 계획이 오(誤)작동했다고 볼 수 있다.

주제어: 광화문광장, 협력적 계획, 계획이론, 거버넌스, 계획과정

Ⅰ. 서론

오세훈 서울시장은 광화문광장을 조성사업의 설계안을 발표하면서 “시민과 서울시가 함께 조성하는 진정한 시민광장을 만들겠다”고 했고(뉴시스, 2007), 광장 조성 후에는“여론조사를 통해 다양한 시민들 의견을 수렴하여 정책방향을 결정하는 열린 행정을 구현하였다. 가히 시민과 함께 만들어가는 광장이라 할 만한 유례를 찾아보기 힘든 참여형 프로젝트의 형태를 보여줬다”고 자부했다(서울특별시, 2011:49). 광화문광장 재조성 계획과정을 주도한 박원순 서울시장은 국제설계공모 당선작을 발표하면서 “새로운 광화문광장의 밑그림을 그린 주인공 역시 시민들이었다. 결과는 물론 과정도 시민이 주인이 되는 협치 프로세스로 추진하겠다”고 강조했다(뉴시스, 2019). 즉, 광화문광장을 조성할 때(2006년-2009년)는 시민들의 의견을 수렴하여 정책방향을 결정하는 ‘시민참여형 광장’을 만들고자 했고, 재조성(2014년-2021년)할 때는 시민이 주인이 되는 ‘시민주도형 광장’으로 조성할 계획이었다. 이처럼 광화문광장 조성 및 재조성 계획과정 모두 ‘협력적 계획’은 약속

* 제1저자

한 것이었다.

두 차례 광화문광장 조성 계획은 모두 시민과 전문가의 의견을 적극적으로 수렴하고, 협력하여 진행된 것처럼 홍보되었다. 그러나 민선4기에 의해 만들어진 광화문광장은 중앙배치로 조성되었고, 민선7기에 의해 조성될 광장은 편측으로 배치될 예정이다. 권력의 교체에 따라 전문가와 시민의 선호가 달라진 것이다.

본 연구의 목적은 광화문광장 조성 및 재조성 계획과정이 명실상부하게 협력적으로 이루어졌는지 분석하는 것이다. 먼저 광화문광장 조성 및 재조성 사업에 협력적 계획담론이 부상한 배경과 경위를 살펴본다. 협력적 계획의 주요 기준을 도출하고, 협력적 계획 측면에서 광화문광장 조성 및 재조성 사업을 비교 및 평가한다.

광화문광장은 국민적 관심 속에서 파급효과가 큰 공간이기 때문에 이를 둘러싸고 갈등이 생길 경우 사회·경제적 피해가 막대할 수 있다. 따라서 광화문광장 조성 및 재조성 계획과정을 협력적 계획관점에서 평가하는 것은 공공사업이 직면한 갈등을 해결하고, 사업의 정당성을 확보하기 위한 방법으로 실제 협력적 계획의 적용가능성과 적실성을 파악 수 있을 것이다.

연구의 공간적 범위는 광화문광장 일대이다. 시간적 범위는 광화문광장이 협력적 계획담론을 표방하며 부상하기 시작한 2006년부터 재조성 공사가 시작된 2020년까지다. 첫 번째 광화문광장 조성을 '광화문광장 조성'이라고 명명하고, 두 번째 조성은 편의상 '광화문광장 재조성'이라고 명명하며, 이 두시기를 포함한다. 광화문광장 조성 과정은 2006년부터 2009년 8월 1일 개장하는 날까지며, 재조성 계획은 아직 준공되지 않았지만, 계획을 확정하고 착공에 들어간 2020년 11월 16일까지로 한정한다. 광화문광장 조성·재조성 계획과정을 공공 계획의 3단계인 의제설정단계, 정책결정단계, 정책집행단계로 구분하였다.[1)]

광화문광장 조성·재조성 계획과정에 관한 사례연구를 수행하기 위해서 문헌연구와 인터뷰를 활용하였다. 문헌연구는 첫째, 도시계획 관련 단행본 및 공공 간행물, 서울시 도시기본계획, 지구단위계획, 정책보고서를 살펴보고 문화재청 및 국토부 발간 보고서 및 공식 간행물을 검토하였다. 둘째, 서울시의회 회의록과 광화문포럼 회의록 등 유관 회의 자료를 살펴본다. 마지막으로 계획환경과 당시 사회 분위기와 담론을 살펴보기 위해 일간지, 잡지, 공간계획 분야 저널, 관련 단행본 등을 활용했다.

문헌연구로 확인이 어려운 부분을 조사하고, 연구자가 간과했거나 예상하지 못했던 오류를 발견하기 위해 인터뷰를 실시하였다. 인터뷰 대상은 아래와 같다(〈표 1〉). 더불어 2019년 10월부터 2019년 12월까지 개최된 시민토론회(2회), 공개토론회(4회), 전문가토론회(3회)는 직접 참여하여 청취하였다.

1) 의제설정과정은 공식적인 의사결정 활동이 있었던 날부터 조성안을 최종결정한 날까지며, 정책결정은 설계안이 확정된 시기 전까지이며, 정책집행과정은 설계안 확정 이후부터 착공될 때까지로 구분했다.

〈표 1〉 인터뷰 대상

구분	참여 형태	일시
공무원	서울시 관계 공무원	2020.11.12
전문가 A	광화문포럼·광화문시민위원회 전문위원, 시민토론회 발제자	2020.10.13
전문가 B	광화문포럼·광화문시민위원회 전문위원	2020.11.09
전문가 C	광화문포럼 운영	2020.12.09
시민 A	광화문시민위원회 시민참여단	2020.11.28
시민 B	광화문시민위원회 시민참여단	2020.11.29
시민 C	광화문시민위원회 시민참여단	2020.12.05

Ⅱ. 이론적 배경과 선행연구 검토 및 분석틀

1. 이론적 배경

1) 협력적 계획이론

신자유주의에 의한 계획주체 다변화와 정보화, 민주화 및 지방화로 인해 시민사회에서도 정치에 대한 요구가 증대하게 되면서 새로운 계획이론이 대두하게 된다(Healey·신동진, 2001:106). Healey(1997)는 Habermas의 의사소통적 행위이론(Theory of Communicative Action)과 Giddens의 구조화 이론(Theory of Structuration)을 종합하여 협력적 계획이론(Collaborative Planning Theory)을 주장하였다. 협력적 계획은 계획을 다양한 이해당사자들이 상호작용하는 과정으로 인식하면서 출발했다. 정책결정을 위한 과학적 방법이나 실증주의에 입각한 분석적 행위가 아니라 합의형성과 협력을 끌어내기 위해 참여자들이 다면적으로 상호작용하는 의사소통 행위(communicative action)를 핵심으로 한다(Healey, 2004).

협력적 계획은 “공공계획의 대상이 되는 도시시스템과 계획과정으로서의 거버넌스를 결합시키는 실무적 형태의 대안”을 제시하고 있다(Healey, 2004:5). 주요 내용과 특징을 살펴보면 다음과 같다(Healey, 2004; 서순탁, 2005). 첫째, 다양한 이해당사자들이 상호작용하면서 내리는 가치판단을 계획과정 내에 포함시키고 있다. 둘째, 특정 계획과 이를 둘러싼 광범위한 계획 환경이나 사회적인 가치체계 사이의 상호작용을 중시한다. 셋째, 단순히 참여자간 상호작용을 보는 것이 아니라 그들의 생각과 사고방식의 변화를 주요하게 관찰하면서, 계획과정에서 발생하는 사회적 학습을 강조한다. 넷째, 지역의 특수적인 공간계획에 관심을 두면서, 장소적 맥락을 중시한다. 다섯째, 합의가 실행으로 연계되는지를 확인할 필요가 있다고 주장하며, 마지막으로 합의과정에서 규범적 요소를 강조한다.

2) 협력적 계획의 구성과 진행

계획 환경은 계획과정에 영향을 주는 포괄적인 사회 환경을 의미한다(Healey, 2004). 해당 공간의 장소성이 형성된 지역의 역사적 배경(서순탁·민보경, 2005; 장옥연, 2005; Ansell & Gash, 2007; 김홍희, 2011)과 선례가 될 수 있는 도시계획적 유산(조영석, 2003; Bryson & Crosby, 2006; 염일열, 2008)이 있다. 사회적 요인은 시대적 요구, 인근 주민의 지지나 반대 등 계획에 대한 인식이나 정치적 요인은 선거, 정치인의 관심 및 리더십, 정치적 이슈화, 타기관과의 마찰 등이 계획과정에 영향을 미친다(김시영·노인만, 2004; 염일열, 2008; Emerson et al., 2012).

이해당사자는 계획과 관련된 이해관계를 가진 행위 주체(Healey, 2004)로 계획가뿐 아니라 계획에 직·간접적으로 영향을 받는 이해당사자를 포괄해야 한다(Innes & Booher, 1999a; Margerum, 2002). 참여의 포괄성과 더불어 대표성 있는 이해당사자가 참여하였는지도 관건이며(Innes & Booher, 1999a), 권력관계를 고려하여 상대적으로 목소리를 내기 힘든 약자나 비제도권 행위자의 의견도 반영될 수 있도록 대등성도 담보되어야 한다(정정화, 2011; Emerson et al., 2012).

이해당사자들이 참여하여 관계를 형성하고 지식을 교류하고, 정보를 공유하는 상호작용의 장을 의사소통 통로 혹은 의사소통 방식이라고 한다(Healey, 2004, 배응환, 2004). 의사소통 방식은 참여할 수 있는 제도가 있는지의 여부와 어떻게 참여할 수 있는지에 따라 구분할 수 있다(서태성, 2002). 의사소통 방식의 개방성(강지선 외, 2018), 동등한 발언기회(Habermas, 1993), 외부 압력에 대한 자율성과 자발성(Cormick et al., 1996), 의사소통의 빈도나 시간(Lippmann, 1997), 참여시기 등을 고려해야 한다(김두환, 2003).

사회적 학습은 공유된 정보를 토대로 토론하면서 이루어지는 공동학습을 의미(Healey, 2004)한다. 참여자들이 관련 정보를 미리 제공받고, 공유하고 있는지(Innes & Booher, 1999a, 박경원, 2001, Margerum, 2008)와 사회적 학습의 빈도와 강도 및 시기(조영석, 2003; 이경환, 2007; 이흥권, 2009)를 살펴볼 필요가 있다.

협력적 계획 자체가 반드시 협력적 집행으로 이어지는 것은 아니다(Margerum, 2002). 협력적 계획의 판단 기준은 '합의안을 만들어 냈는가'가 아니라 '합의안이 집행되었는가'가 되어야 한다(Innes & Booher, 1999b). 합의와 집행의 연계는 합의를 이행하는 구체적이고 지속적인 과정을 의미한다(Healey, 2004). 이를 위해 최종 합의 이후 자의적 왜곡이나 파기 여부(Mazmanian & Sabaiter, 1983)와 함께 별도의 내부적 합의의 존재 및 작동 여부를 살펴볼 필요가 있다(Margerum, 2002).

2. 선행연구 검토

1) 협력적 계획 관련 선행연구

협력적 계획과 관련된 연구는 크게 거버넌스 형성과 협력적 분석틀을 제안한 연구(박경원, 2001; 배응환, 2004; 서순탁 외, 2005; Ansell & Gash, 2007; Emerson et al., 2012)와 협력적 계획 기구에

관한 연구(정규호, 2002; 이경환 외, 2007; 염일열, 2008; 전상인, 2011)들이 수행되고 있으며, 한국에서는 주로 협력적 계획이 갈등 조정 및 관리방안으로 활용되고 있다(조영석, 2003; 박소윤, 2003; 문채 외, 2006; 이흥권, 2009). 선행연구는 주로 모범사례(배응환, 2004; 문채 외, 2006; 황지욱 외, 2006; 염일열, 2008; 김성주, 2009)에 치우쳐져 있다. 대체로 협력적 계획의 당위성을 내세우고, 원칙과 평가 방법을 제안하고 있다. 실제 계획과정에서 협력적 계획원칙이 적용되었을 때의 한계에 대해 비판적으로 검토한 연구는 거의 없다. 우리 현실상 협력이 어려운 사례들이 더 많기 때문에 협력적 계획을 적용했을 경우 겪는 한계나 부작용 등을 계획과정을 통해 살펴볼 필요가 있다.

2) 광화문광장 관련 선행연구

광화문광장과 관련된 연구는 크게 광화문광장의 역사(하상복, 2009; 김백영, 2011; 이순우, 2012; 정윤수, 2012), 광장 설계 및 공간 분석(신현돈 외, 2013; 이정형 외, 2013; 장누리, 2016; 신유림 외, 2018), 광장 이용에 대한 연구(김민선 외, 2013; 임희지 외, 2017)로 구분할 수 있다. 선행연구를 분석한 결과 광장 설계, 공간 분석, 이용행태에 관련된 연구들이 대부분이었다. 반면 광화문광장 조성 계획과정에 대한 연구는 거의 없으며, 특히 광화문광장 조성 및 재조성 계획과정을 모두 다룬 연구는 수행되지 않고 있다. 따라서 본 연구는 광화문광장을 조성하는 두 번의 계획과정을 모두 다루어 비교 분석한다.

3. 분석틀

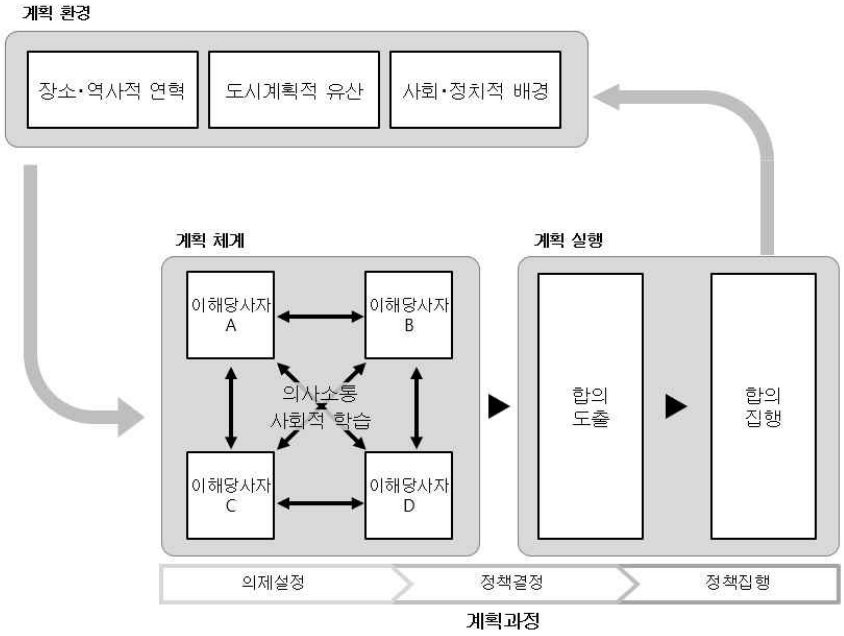
Healey는 협력적 과정에서 두 가지 수준의 제도적 설계를 제안하고 있는데, 하나는 상호작용 과정의 기본원칙을 설정하는 계획 체계이고, 다른 하나는 계획 활동을 수행하기 위한 계획 실행의 설계이다(Healey, 2004:115). 먼저 계획과정을 둘러싼 계획 환경을 구분하고, 계획과정은 Healey에 의해 계획 체계와 계획 실행을 구분하여 분석틀을 크게 세 부분으로 구성하였다.

계획 환경에서는 광화문 일대의 장소·역사적 연혁을 살펴보고, 광화문광장을 조성하기 위해 어떤 계획들이 존재하였는지 조사한다. 사회·정치적 배경은 광화문광장 조성·재조성 계획에서 각각 등장한 정치적 이슈와, 광장 조성에 관한 문화적 담론, 서울 도심부관리 정책의 변화 등을 살펴보았다.

계획 체계는 이해당사자간 의사소통하고, 사회적 학습이 발생하는 상호작용 과정을 의미한다. 주도적인 행위자와 행위자간 관계 변화를 관찰하고, 이 때 활용된 의사소통 방식과 사회적 학습 여부를 조사한다.

계획 실행에서는 상호작용 과정을 통해 도출한 합의가 집행되었는지 살펴본다. 이해당사자가 어렵게 합의를 도출할 지라도 집행단계에서 실행구조가 제대로 마련되지 않으면 당초 계획 내용과는 거리가 멀어질 수 있다. 광화문광장 조성 계획과정에서 합의 내용이 최종 집행까지 이어졌는지 분석한다.

〈그림 1〉 분석틀



Ⅲ. 광화문광장 조성 및 재조성 계획 환경

1. 광화문의 장소·역사적 연혁

광장은 아무 곳에서나 생성되지 않는다(Mancuso, 2009:19). 광화문 일대는 우리나라와 수도 서울의 상징이 되는 중심 장소다(정기용, 2008:88). 광화문은 조선시대 법궁(法宮)인 경복궁의 정문으로 지어졌다. 전제군주의 왕권 그 자체를 상징하는 핵심 권력 공간이자, 권력의 드라마를 과시하는 무대공간으로 만들어졌다. 1392년(태조 4년) 9월 29일 경복궁이 창건되었고, 1398년(태조 7년) 경복궁의 정문으로 광화문이 탄생했다.

1910년 일제의 강점으로 국권침탈을 당한 이후 일제는 경복궁의 정문이 되는 광화문을 해체하여 건춘문 북쪽으로 이축하였고, 그 자리에 조선총독부를 건립하였다. 광화문 이축과 조선총독부 건립은 '축선'에 관한 논쟁을 불러왔다. 이후 축선에 관한 논쟁은 광화문광장 조성 당위성과 광장 배치 문제와도 연결된다.

1948년 8월 15일 대한민국 최초의 정부인 이승만 정부는 대한민국 정부 수립 기념식을 열고, 중앙청을 정부 청사로 사용하기 시작하면서 세종로는 대한민국 행정 중심지로 변화한다(손정목, 2003:115). 박정희 대통령은 한국전쟁으로 파괴되었던 광화문을 재건축하고, 세종로 사거리에 이순신 동상을 세웠다(서울역사박물관, 2009:38). 김영삼 대통령은 중앙청을 철거했으며, 노무현 대

통령은 광화문을 원래 위치에 복원했다. 근대 국가 권력들은 왕조국가의 유산인 광화문 공간의 역사적 정통성을 통해, 정권이 교체될 때 마다 각 정권의 구호와 가치를 보여주는 공간으로 활용했다.

2. 광화문 조성 계획의 역사

광화문광장 조성 논의는 1990년대부터 전개되었다. 1994년 서울시정개발연구원이 펴낸 '서울 상징거리 조성계획'에서 광화문광장이 최초로 등장한다. 광화문 바로 앞에 경복궁과 연결된 대형 광장을 조성하고, 세종로 양쪽으로 보행로를 확보했다(서울특별시, 1994:26-27). 1995년 서울시는 광화문 및 경복궁 복원과 연계된 '국가중심가로 조성계획'을 세웠다. 앞선 논의를 바탕으로 1999년 '시범조망가로 기본계획'이 구체화된다. 광화문 앞 중앙분리대의 조망 광장화와 세종로 차로를 축소하여 양측 보도에 선형의 조망포켓을 조성하고자 하였다.

2000년대에 들어서면서부터 광화문광장에 대한 논의가 본격화된다. 2002년 문화재청의 '경복궁·광화문권역 문화재 환경정비'에서 광화문광장의 배치를 중심으로 논의가 진행된다. 서울시는 2003년 '시민광장 조성 기본계획'에서 시청앞 광장, 광화문광장, 숭례문광장을 조성하고자 하였다. 광화문광장은 주변 양측에 광장을 마련하고 세종로에서 광화문에 이르는 지역에 상징가로를 조성할 계획이었다. 중앙분리대를 제거하고 은행나무 이식을 검토하였으나(신현돈·조경진, 2013:26), 교통문제와 경복궁·광화문 복원 문제 등으로 인하여 진행되지 못했다(서울특별시, 2011). 문화재청은 2005년 '광화문 역사광장 조성계획'을 수립하면서 세종문화회관 쪽으로 치우친 광장 조성안을 제시하였다. 반면 같은 해 서울시는 '시민광장조성계획'을 통해 중앙배치안을 제시했다(서울신문, 2019).

3. 정치·사회적 여건의 변화

협력적 계획 관점에서 광화문광장을 조성·재조성 할 수 있는 계획 환경이 조성되기 시작한다. 지방자치단체장은 '시민', '소통', '참여', '협력'을 시정 운영 키워드로 제시하였고, 지방자치 활성화와 함께 광장에 대한 시민들의 요구도 커져갔다. 특히 2002년 월드컵 거리응원은 수많은 시민들이 일시적으로 공간을 점유하게 되면서 연대할 수 있는 광장의 가능성을 열어 놓았다. 서울시민들을 대상으로 광장 조성에 대한 시민의견 조사 결과 찬성 비율(78.9%)이 높게 나타났다(서울시정개발연구원, 2002). 광장이 조성된 이후에는 시민들이 광화문광장을 집회·시위의 대표적인 장소이자, 시민을 위한 공간으로 인식하게 되었다(서울연구원, 2020). 더불어 서울시는 서울광장, 청계광장, 서울로 7017 등의 공공공간을 조성하는 과정에서 시민들을 계획과정에 참여시키기 위한 방법들을 확대해왔다. 시민위원회를 구성하고, 토론회를 개최하는 등 다양한 의견을 듣기 위한 방안들을 구상하고 발전시켜왔다.

Ⅳ. 광화문광장 조성 및 재조성 계획과정 비교 분석

1. 광화문광장 조성 계획과정

1) 계획배경

2002년 노무현 대통령 후보는 행정수도 이전을 공약으로 내세우고 대통령 취임 이후 이를 추진했으나, 헌법재판소에서 위헌결정을 하면서 행정중심복합도시 건설로 대체되었다. 중앙정부는 중앙행정기관과 그 소속기관을 이전하고, 서울 광화문 일대를 정치, 행정의 중심지가 아닌 '역사문화의 수도'로 조성할 계획을 세웠다.

더불어 서울 도심재개발 방식에 대한 비판과 반성이 시작되고, 도심부 환경에 대한 사회적 관심이 고조되면서 도심부 고유의 특성과 매력을 지켜나가는 것으로 정책지침이 변모한다. 2000년 서울시 최초 도심부 종합계획으로, 도심부 관리 기본계획(2000)이 수립되었고, 이후 청계천 복원을 함께 고려한 도심부 발전계획(2004)이 수립되었다.

2002년 월드컵 이후 시민사회에서는 광화문광장에 대한 구상이 발표되기 시작한다. 광화문문화포럼 세미나에서 광화문광장을 제안하였고, 문화연대에서 광화문을 서울의 공간적 중심으로 설정하고 광화문광장 조성방안을 제안하였다(주간동아, 2002). 이후 세종로 일대에 광장 조성에 대한 다양한 주장을 배경으로 광화문광장이 조성된다(한겨레21, 2003).

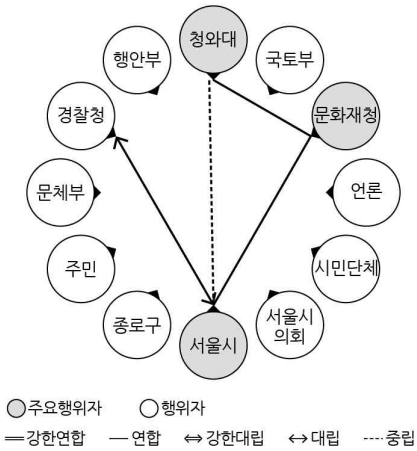
2) 이해당사자 구성 및 관계

광화문광장 조성 계획과정에서 직접적인 행위주체는 중앙정부 및 기관에서는 청와대, 문화재청, 서울경찰청이다. 서울시는 균형발전추진본부를 설치하여 광화문광장 조성을 추진하였고, 도심재창조위원회를 구성하여 심의와 자문을 담당했다. 시민단체와 서울시정개발연구원이 분석 및 자문 역할을 맡았다. 종로구와 광화문 인근 주민들은 직접적인 이해당사자였지만 참여할 기회가 없었다.

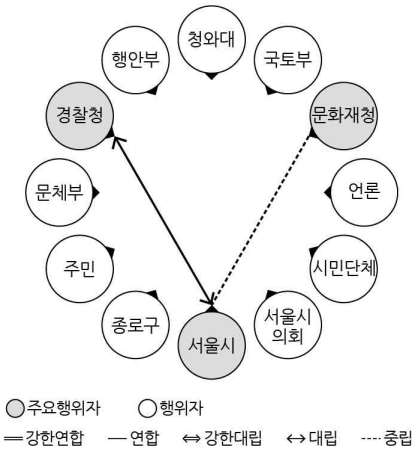
이해당사자들의 상호관계는 연합관계, 대립관계, 중립관계로 분류하고, 이를 계획과정 단계별로 살펴보았다. 의제설정 과정에서 주요 행위자는 청와대, 서울시, 문화재청이고, 청와대와 문화재청, 문화재청과 서울시는 서울을 역사문화도시로 만들기 위해 연합하지만, 서울경찰청은 집회·시위, 교통 문제 등으로 인해 서울시와 갈등을 겪는다.

정책결정단계에서는 주요 행위자는 서울시, 경찰청, 문화재청으로, 서울시가 서울경찰청에 요청한 교통규제가 지연되는 등 갈등상황이 전개되고, 문화재청이 추진했던 광화문 앞 월대 자리 광장 조성계획이 무산되면서 문화재청은 서울시와 연합관계에서 중립적인 관계가 된다.

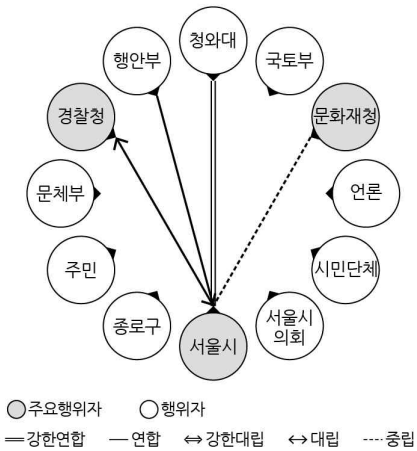
〈그림 2〉 의제설정(2006.9~2006.12)



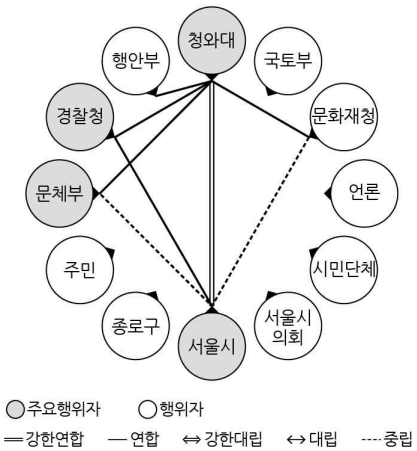
〈그림 3〉 정책결정(2006.12~2007.12)



〈그림 4〉 정책집행 1(2007.12~2008.2)



〈그림 5〉 정책집행 2(2008.2~2009.08)



정책집행단계에는 국면의 변화가 생긴다. 주요 행위자는 청와대, 경찰청, 서울시, 문체부이며, 이 때 정권이 교체된다. 청와대가 서울시의 광화문광장 조성 계획을 지지하기 시작하면서, 교착 상태에 있던 서울경찰청과 서울시의 대립이 해소되고 지속적으로 협력한다.

3) 의사소통 방식

주로 활용된 의사소통 방식은 여론조사다. 핵심이 된 이슈는 세종로 중앙 은행나무 이식, 광장 배치안, 광장 내 동상 배치 등이다. 여론조사의 한계는 질문에서 벗어난 의견을 낼 수 없다는 것이다. 여론조사 항목은 광장 위치나 명칭 등에 관한 것일 뿐 광장의 기능이나 시민들의 이용 목적에 관한 근본적인 질문들은 배제되어 있다. 구조화된 답 외에 더 나은 대안을 고민하고 찾을 수 있는 기회도 주어지지 않는다.

은행나무 이식 관련 여론조사는 2004년, 2006년 두 번 진행되었으나, 흥미로운 것은 2년 사이 공통된 질문에 답변이 달라졌다는 점이다. 2004년 서울시는 광화문광장 조성 계획을 발표하면서 은행나무 이식에 관한 여론조사를 실시했으나, 88.7%가 반대하였다(한겨레, 2009). 같은 여론조사를 2년 후에 시행하자 72.3%가 은행나무를 옮겨야 한다고 답했다(조선일보, 2009). 일제가 조선 육조거리 중심축을 훼손하기 위해 은행나무를 심었다는 정보가 알려지자 여론이 반전했다(동아일보, 2004).

가장 첨예한 문제는 광장 배치였다. 각종 여론조사 결과 중앙배치안에 대한 선호도(44.4%)가 가장 높았으며, 다음 편측 배치안(29.7%)이 높게 나타났다(서울특별시, 2011:23). 이후 여론조사에서 제공된 조감도와 명칭에 대한 논란이 제기되었다. 중앙배치안이 돋보일 수 밖에 없도록 조감도가 제시되었으며, '편측'보다 '중앙'이라는 어감이 주는 느낌으로 인해 중앙안을 지지할 수 밖 에 없다는 지적이 있었다(공간, 2009).

> "사람이 보는 뷰가 아니라 새가 보는 조감뷰를 강조하면서 중앙배치안이 양 도로가 더 좁아 보이기도 했고, 조망축이 중요하게 생각되었다. 중앙광장안이 도드라져 보일 수 밖 에 없었다." (새로운 광화문광장 조성 4차 토론회, 유나경 토론자, 2019.12.4)

광장 배치만큼이나 뜨거운 관심을 받았던 이슈는 광장 내 동상 배치였다. 조사 결과 이순신동상만 배치하는 안이 가장 우세(36.6%)하였고, 이순신동상과 세종대왕동상을 함께 배치하는 안(34.3%)이 다음이었다. 서울시는 두 안이 오차범위 내에 있다는 점을 고려하여 추가로 여론조사를 실시한 결과 이순신과 세종대왕 동상을 함께 설치하는 안으로 최종 결정하였다(서울특별시, 2011:156). 동상배치에 관한 서울시의 여론조사를 살펴보면 5개의 안 가운데 4개는 모두 세종대왕을 포함하고 있으며, 이는 세종대왕 동상을 넣기 위한 유도적인 질문이 아니냐는 지적을 받기도 했다. 어떤 동상을 배치하면 좋을 것 같은지에 대한 질문 자체가 존재하지 않았고, 사전에 정보나 지식을 제공하지 않고 인기 투표식의 여론조사로 결정하는 것은 정당성을 확보하기 어렵다는 비판도 따랐다(내일신문, 2009).

> "5개 문항이었어요. 그런데 단 1번 문항에만 이순신동상 그대로 존치시키는 문항을 넣고, 4개 문항은 전부 세종대왕이 계속 들어갑니다. 이렇다면 이 질문 자체가 세종대왕을 계속 문항마다 넣은 것은 세종대왕을 넣기 위한 유도적 질문입니다. … 이것은 표본상의 문제도 있었고, 질문상에도 신뢰도 면에서는 이것은 제로 질문지입니다." (제214회 제1차 도시관리위원회 회의록, 유희숙 위원, 2009.3.23)

시민토론회는 2006년 12월 5일 '세종광장 조성방안과 관광활성화 방향'이라는 주제로 1회 개최되었다. 결정 전 단계에서 개최되었기 때문에 이해당사자들의 관심이 낮았고, 시민들이 직접 참여하는 토론회는 아니었다. 서울시는 주로 기존에 존재하던 공청회 방식인 설명회나 심의위원회를 활용했다. 결정 후 2007년 1월 30일 종로구 사업설명회를 가졌으나, 시민들은 참여하지 못하는 자리였다(서울특별시, 2011:43).

"시민들이 참여하는 토론회는 아니었어요. 그 시대에는 시민들이 참여하는 것이 어려웠던 점이 행정이 시민들과 토론한다는 것을 생각하는 것이 거의 불가능했어요." (전문가 A인터뷰)

4) 정보와 사회적 학습

광화문광장 조성 시기에는 정보가 공개되고 제공되었으나, 공유되지 못했다. 정보의 공개 및 제공도 양과 질 측면에서 턱없이 부족했고, 결정된 이후 이해당사자들에게 관련된 정보가 제공되지 않았다. 정보 공개를 사업 홍보 차원에서 접근한 경향이 컸다.

시민들 입장에서 광화문광장 조성 사업을 전반적으로 이해하거나 파악하기에는 시간도 짧았을 뿐 아니라, 제공된 자료들도 광장배치에 한정적이었다(서울특별시, 2011:23-25). 시민참여단과 같은 사회적 학습을 할 수 있는 상호작용의 장도 마련되지 않았다.

5) 합의와 집행의 연계

광장 명칭과 광장 설계에 대한 합의 내용을 선택적으로 집행하였고, 실제 설계안에 대한 내부적 합의가 존재했다. 광장 명칭의 경우 여론조사 결과 광화문광장(17.4%) 보다 '세종'시민광장(26.7%), '세종'광장(22.9%)을 더 선호하였으나, 도심재창조위원회 추천으로 광화문광장으로 결정되었다(서울특별시, 2011:26).

광화문광장 기본 구상 및 설계는 2007년 아이디어 현상설계와 턴키설계 공모를 거쳐 확정되었다. 서울시는 아이디어 현상공모 지침을 제공하면서 일반 설계 지침에서 명확하게 공고내용이나 공모지침서 등 공모와 관련하여 이의 또는 견해를 달리하는 의견이 있을 경우 서울시의 견해에 따른다고 명시하고 있다(서울특별시, 2007). 공모전 지원자는 계획주체가 제안하는 지침사항들에 충실한 설계안을 도출하게 된다. 현상설계 최종당선작을 기초로 하여 구체적인 설계가 진행되었는데, 이 과정에서 많은 부분이 수정되었고 실시설계 과정 중에도 최종안이 변경되었다(신현돈·조경진, 2013). 설계심의위원회, 디자인위원회, 문화재심의위원회 등 위원회의 반대와 서울시의 요구에 따라 중간과정으로 추가되거나 없어진 요소 등을 살펴보면 사업 주체의 의지를 결과물로 구체화시키는 과정이라고 볼 수 있다.

광장배치는 여론조사를 통해 중앙으로 결정되었지만, 계획주체인 서울시는 계획을 결정하기 전부터 중앙배치안을 선호하고 있었다. 2005년 이명박 전 서울시장이 '시민광장조성계획'을 수립하면서 서울시는 중앙배치안을 제시했으나, 중앙정부와 여론의 반대로 유보되었다. 당시 도시계획국 시설계획과장 유길상은 은행나무를 이식하여 중앙광장을 만들어야 한다는 공감대를 형성하기 위해 책을 서술하였고, 이어 오세훈 서울시장이 취임하면서 관련된 인사를 지속적으로 사업에 투입시키고 상당부분 정책을 계승하였다. 광화문광장 조성 계획을 담당하던 균형발전추진본부도 중앙배치안을 고려하고 있다고 밝혔다. 즉, 서울시는 사업을 추진하는 초기단계부터 광장 배치에 대한 내부적 합의가 있었고, 따라서 합의를 도출하는 과정은 회유와 설득의 과정이 될 확률이 높다.

"90퍼센트의 시민 반대 여론으로 사업 추진이 유보되었을 때, 당시 이명박 시장은 왜 우리가 은행나무를 뽑으려고 하는지에 대한 공감대 형성이 필요하니 책을 쓰라고 하셨습니다. 2005년 8월 15일 발간된 세종로 이야기가 바로 그 책입니다." (유길상, 2007, 세종로의 비밀, p.6)

"저는 결국 유과장의 의견을 문화재청과 협의하도록 하였고, 이를 통해 광화문광장의 조성은 그의 뜻대로 중앙에 위치하는 것으로 결정되었습니다." (유길상, 2007, 세종로의 비밀, 오세훈 서울시장 추천사)

"저는 2 안(가운데) 중에서 잔디를 심어서 광화문 네거리에서 북악을 바라볼 때 환하게 삼각산의 정기가 경복궁을 타고 세종로로 흘러들어올 수 있는 느낌을 받는 2안을 생각하고 있습니다." (제193회 제2차 지역균형발전지원특별위원회 회의록, 균형발전추진본부장 이종상, 2006.9.26)

2. 광화문광장 재조성 계획과정

1) 계획배경

광화문광장 재조성의 결정적 배경은 촛불집회였다. 2016년 10월 29일 촛불집회가 시작된 이후 2017년 3월 헌법재판소에서 박근혜 전 대통령 파면결정이 있기 전까지 매주 토요일마다 시민들은 광화문광장에 모여 촛불을 들었고, 정권이 교체되었다(국민일보, 2017). 2017년 4월 10일 문재인 대통령 후보는 박원순 서울시장과 함께 촛불집회의 주 무대였던 광화문광장에서 '광화문 대통령 시대'를 열겠다고 발표했고, 5월 대통령으로 당선되었다.

광화문 일대는 국가와 서울시 차원에서 사람 중심 공간, 보행친화도시로 만들기 위한 움직임이 본격화되었다. 광화문광장이 조성된 이후 중앙정부는 2010년 '국가상징거리조성계획'에 광화문광장을 포함시켰고(국토교통부, 2010:25), 서울시는 2015년 '역사도심기본계획'에서는 한양도성 전 범위의 개발과 보존, 재생을 총체적으로 관리하고자 하였다(서울특별시, 2015:192). 2018년 8월 녹색교통 중심의 도심 맞춤형 특별종합대책을 수립하였는데, 세부 계획으로 광화문광장 재구조화가 포함되어 있다(서울시보도자료, 2019).

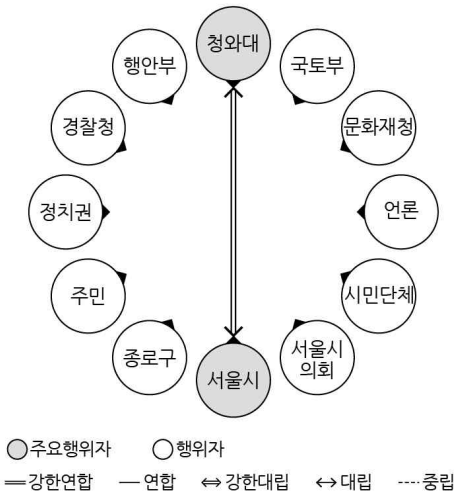
중앙에 배치한 광화문광장에 대한 사회적 비판과 여론도 광화문광장이 재조성 되는 배경이 되었다. 광장으로 접근하기 위해 차도로 건너야 했기 때문에 '거대한 중앙분리대'라는 별명을 얻었으며, 전문가와 시민단체는 광화문광장 구조와 역사성, 시민성 등에 대한 비판을 제기하였다. 광화문 앞 월대, 서십자각, 동십자각 등 역사성 회복이 미흡하다는 지적이 있었고, 광화문광장이 집회와 행사 등 비일상적 행위가 늘 점유하고 있기 때문에 시민들이 광장을 활용하기에 부족한 점이 많다는 지적도 있었다.[2)]

2) 전문가 토론회, 광화문광장 조성 추진경위, 서울시 광화문광장 사업반창 임창수, 2019.11.21.

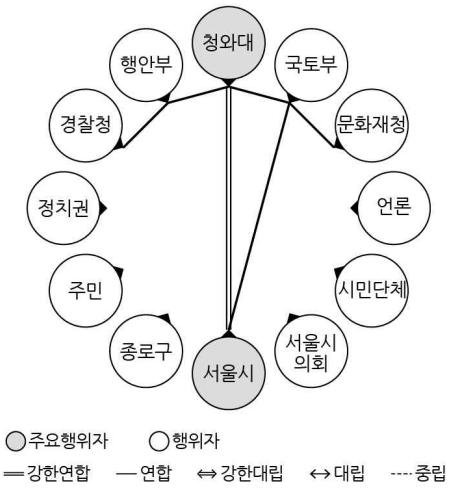
2) 이해당사자 구성 및 관계

광화문광장 재조성 계획과정에서 직접적인 세부 행위주체는 중앙정부 및 기관에서는 청와대, 행안부, 국토부, 문화재청, 서울경찰청 등이고 광역 지방정부 및 기관은 서울시와 서울시의회다. 서울시는 도시재생실에 광화문광장추진단을 설치하여 광화문광장 재조성 계획을 추진해 나갔다. 기초 지방정부 및 기관은 종로구와 종로구의회, 인근지역주민들, 시민단체, 언론 모두 재조성 계획과정에 적극적으로 참여하였다. 전문가집단은 광화문포럼과 서울연구원이 참여하였고, 이후 시민들을 포함한 광화문시민위원회를 구성하였다.

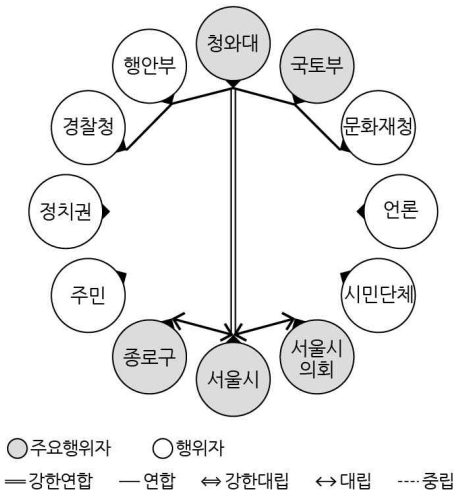
〈그림 6〉 의제설정 1(2014.10~2017.5)



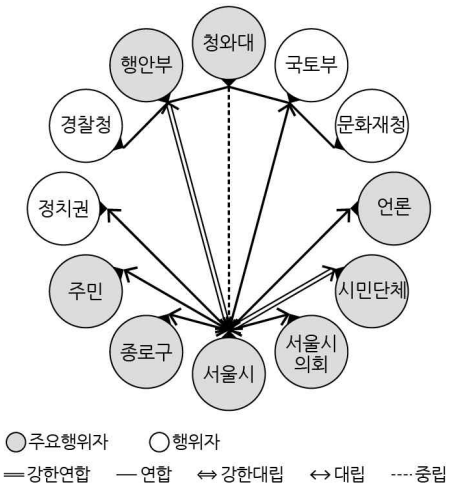
〈그림 7〉 의제설정 2(2017.5~2018.4)



〈그림 8〉 정책결정(2018.4~2019.1)



〈그림 9〉 정책집행(2019.1~2020.11)



계획과정 단계별로 살펴보면 의제설정과정은 정치적 사건으로 핵심적인 관계의 변화가 발생하기 때문에 두 단계로 구분하였다. 우선 광화문광장을 재조성하기 위해 서울시는 청와대에 협력을 요청하지만, 교통난과 청와대 경호 문제 등을 우려하여 반대하였다(한겨레, 2016). 서울시는 중앙정부의 반대로 계획을 추진할 수 없었지만, 새로운 정부가 출범하면서 상황이 반전되었다(서울경제, 2017).

정책결정단계에서는 청와대와 서울시의 대립이 완화되자, 행안부, 국토부, 서울경찰청 모두 서울시와 공조한다. 정책이 구체화되자 광장 조성 이후 불편을 겪고 있던 종로구 주민들의 반발이 시작되고, 서울시의회에서는 무리한 공사일정에 대한 우려를 표한다. 그러던 도중 광화문 집무실 이전 공약이 보류되면서 청와대는 광화문광장 재조성 사업에 한 발 물러나게 된다.

정책집행단계에서는 서울시와 뜻을 함께했던 청와대가 중립적인 입장을 취하게 되자, 추진력을 상실하고 갈등이 확대된다. 발표된 설계당선작에 정부종합청사 일부 건물과 부지가 포함되어 행안부는 강하게 반발하고, 국토부와도 GTX 노선 비용 문제 등으로 대립한다. 시민단체와 언론에서도 기자회견을 여는 등 서울시를 비판하고 나서자, 서울시의회는 예산을 삭감하기도 한다.

앞서 광화문광장을 조성할 때는 정책집행단계에서 국면의 변화가 있었지만, 광화문광장을 재조성할 때는 의제설정단계에서 이해당사자간 상호작용의 큰 변화가 있었다. 단계는 다르지만, 두 계획과정 모두 정권 교체라는 정치적 변화가 있었고, 정책결정자가 바뀌면서 광장 조성에도 큰 영향을 미치게 된다.

3) 의사소통 방식

서울시는 광화문광장에 관한 시민의식조사(2009년, 2014년, 2017년)를 실시하였다. 2017년 이후 시민토론단을 대상으로 학습과 토론을 거친 공론조사를 3회(2017년 1회, 2019년 2회) 진행하였다. 사업자체에 대한 찬반을 묻지 않고, 재구조화를 전제로 어떻게 변화시켰으면 좋은지 등 방법론에 관한 질문만 하고 있다.

> "완전히 답정너식 여론조사였는데 74명만 응답했습니다…게다가 여기에 설문조사 문항도 모두 광화문 재구조화를 전제로 하는 그런 질문이었습니다. 광화문 재구조화 찬반을 묻는 시민여론조사는 없었던 거죠." (제289회 제3차 본회의 회의록, 김소양 위원, 2019.8.27)

> "설문조사를 했다고 그러시는데 그 설문조사도 시민들이 이 광장을 변화시키는 것이 과연 맞느냐 아니냐 그런 설문조사가 아니고 어떻게 변화시켰으면 좋겠냐는 그런 방법론적인 것만 가지고 하셨단 말이에요. 과연 시민들의 의견을 제대로 듣고 하시려고 하는 건지 눈에 보이는 치적사업으로 하시려는 건지 여쭤보고 싶고요." (제289회 제1차 교통위원회 회의록, 이승미 위원, 2019.8.28)

서울시는 광화문광장 사업에 집중된 의사소통 방식을 기획했다. 서울시는 2016년 7월 각계 전

문가 33명과 서울시 고위 간부 14명으로 구성된 광화문포럼을 추진하면서, 광장 개선방향과 실현 방안을 도출하였다(광화문포럼, 2017:65). 광화문포럼의 구체적인 논의 흐름은 공개되지 않았기 때문에 시민단체에서는 폐쇄적인 전문가 자문회의에 가까웠다고 비판했다(프레시안, 2019).

2017년 1월 공개모집을 통해 광화문포럼과 함께할 시민참여단을 구성하였고, 광화문시민위원회로 확대하였다. 광화문시민위원회는 정보를 전달받고, 온·오프라인을 통해 시민 의견을 수렴하고, 조사 및 홍보 역할을 맡았다. 정해진 시스템 속에서 디자인을 어떻게 할 것인지 논의하는 자리일 뿐이라는 비판을 받았고, 소통의 장이라기보다 홍보 수단이 아니냐는 의혹도 제기되었다(중앙일보, 2019). 시민위원회 내부에서도 숙의나 토론보다 통보에 그쳤다는 비판의 목소리가 나왔다. 전문위원 중심으로 진행되고 있으며, 시민참여단은 의사결정에 대한 상대적 소외감을 토로하기도 했다(SBS, 2019). 시민위원회 조차 사업계획을 알지 못한 채 진행되고 있다며, 폐쇄적인 운영을 비판하기도 했다(한겨레, 2019).

토론회는 네 가지 형식으로 진행되었다. 일반 시민토론회와 토론에 참여하지 못하는 시민들을 위해 실시간으로 중계하고, 내용을 업로드하는 공개토론회, 각 분야별 전문가 중심의 전문가토론회, 서울시가 선정한 시민토론단 300명 중심의 시민대토론회이다. 시민토론회는 17년도(1회), 18년도(1회), 2019년 9월 19일 이후부터 공개토론회(4회) 형식으로 진행되었고, 각 분야별 전문가 토론회가 19년도(3회), 시민대토론회가 19년도(2회) 개최되었다.

토론회의 양식이 다양해지고 양적으로 증가했음에도 불구하고, 시기는 정책집행단계에 집중되어 있다. 사전에 기획된 것이라기보다 사후 갈등관리 방안으로 활용된 것을 알 수 있다. 시민대토론회는 300명의 시민토론단이 10명씩 한 조가 되어 의제별로 합의를 도출했으나, 무작위로 추첨한 시민들이었기 때문에 광화문광장 조성에 대한 관심이 저조했다. 사전에 정보를 제공받지도 못했기 때문에, 시민들은 피상적으로 접근할 수 밖 에 없었다. 시민참여를 주관한 기관에서도 토론주제를 제대로 이해하고 있지 않아, 시민들이 심사숙고할 여건이 마련되지 못했다.

> "아쉬운 점은 내용을 미리 숙지하고 왔으면 좋았을 것 같은데 문자를 너무 늦게 주신 것 같습니다. 내용을 다 숙지하고 왔으면 좋았을 거 같은데 오는 길에 확인했습니다. 제가 시민토론회에서 뭘 할 수 있을까요 하는 질문을 먼저 드렸습니다. 전화를 주셨던 분이 꽃을 뭘 심을까, 나무를 뭘 심을까 이런 걸 선택 하신다고 해서 너무 단순하게 생각하고 왔는데, 참여단을 선정하는데 많은 어려움이 있으실 줄 알지만 전화하시는 분도 먼저 내용을 숙지하시고 안내를 해주셨으면 저희들이 심도 있게 미리 생각하고 올 수 있었을 것 같습니다." (1차 시민대토론회 시민토론단 평가 소감, 2019.12.7)[3)]

4) 정보와 사회적 학습

시민들이 광화문광장 재조성에 대한 정보를 구체적으로 접한 것은 2019년 1월 21일 광화문광장 공모설계당선작이 발표되면서 부터다. 본격적으로 관련된 정보가 제공되고 공유된 것은 2019

3) 1차 시민대토론회 영상 참조(https://www.youtube.com/watch?v=i5pgRxLabGw & t=4977s)

년 9월 19일 행안부와 시민단체의 반대에 부딪힌 서울시가 긴급 브리핑을 한 다음이다. 정보 제공, 공개 및 공유는 정책결정이 끝난 집행단계에 집중적으로 이루어진다. 갈등 관리에 대한 대응으로 광화문광장 사이트에 토론회 영상, 카드뉴스, 자료집 등을 공유하기 시작했고, 그마저도 홍보성 자료들이 다수였다.[4)]

관련 정보들은 적절한 양과 이해하기 쉬운 용어로 제공될 필요가 있다. 광화문광장 재조성은 광화문포럼이라는 전문가집단을 통해 먼저 논의되었기 때문에 추상적이고 어려운 용어가 사용되었다. 이는 의사소통에 오해를 불러오기도 하고, 시민들을 소외시키는 원인으로 작용하였다.

> "주변지역 관리방안에 대해서 강의를 들으면서 좀 너무 추상적이게 접근을 하니까, 예를 들어서 탈영역화, 탈중심화, 탈구조화, 접속, 반입 저는 이런 말 자체가 오히려 광장을 이용하는 것은 대부분 일반 시민인데 좀 너무 광화문광장에 대한 소통의 논의를 제한시키는 것이 아닌가 하는 생각이 들어서, 광화문광장에 대한 정의부터 다시 시작해서 이런 원칙들을 일반시민들의 눈높이에서 용어나 단어들을 정리해서 쉽게 갔으면 좋겠다는 생각을 하고 있고요." (전문가 토론회, 김지엽 토론자, 2019.11.15)

사회적 학습이 시민들의 동원화 전략으로 사용된다는 문제도 있다. 2017년 일반시민 1,000명과 시민참여단 100명 의식조사결과 비교한 결과 시민참여단의 경우 광화문광장에 대한 불만족이 대폭 증가하고, 세종대왕, 이순신 동상 이전에 대한 찬성, 그리고 광장 전면 개선 등이 크게 증가하면서(서울연구원, 2015:8), 일반시민과 시민참여단의 차이가 크게 나타났다. 시민참여단은 처리집단으로, 사회적 학습의 영향을 받았다고 판단할 수 있다.[5)] 일방적인 정보전달은 강사 혹은 교육 주최 행위자에 의한 유도 과정이 될 가능성이 높다.

5) 합의와 집행의 연계

합의를 반영하여 집행하는지에 관해 광장 개선, 광장 설계 두 가지 이슈가 있다. 먼저 광장 개선의 경우 2009년, 2014년, 2017년 시민의식조사 결과 광장에 대한 전반적 만족도가 높았고, 불만족 비율도 낮았으며, 불만족 이유는 휴식할만한 공간이 없다는 의견이 다수였다(서울연구원, 2015). 조사 결과를 반영한다면 시민들에게 필요한 것은 광화문광장의 배치와 형태를 전면 개선하는 것이 아니라 벤치나 화장실 등을 설치하는 것일 수 있다.

> "참여단 100명의 설문조사를 본 위원이 한번 보니까 몇 가지 질문의 가장 포인트가 과연 광화문광장을 어떻게 생각하느냐, 만족하느냐 이게 중요하다고 보는데 70%가 거의 보통이다, 불만

4) https://gwanghwamun.seoul.go.kr/

5) 총 15개 설문조사 항목에 대한 평균차이분석(T-test)결과 '전반적인 만족도', '제일 좋았던 곳', '이용에 불편한 점', '향후 광장의 개선방향', '세종대왕과 이순신 동상의 이전여부'등 5개 항목이 유의수준 5%이하(유의확률 0.05)로 나타나 유의성이 있는 것으로 분석되었다(이강수, 2018:33).

족이 30%인데 왜 불만족 하냐, 화장실이 없고 벤치가 없고 쉴 곳이 없다. 보완만 좀 하면 되는 거거든." (제284회 제6차 도시계획관리위원회, 이석주 위원, 2018.11.29)

광장 설계의 경우 광화문포럼에서 논의하고 제안했던 전면지하화안이 재논의 없이 변경되었다. 2017년 5월 31일 서울시는 시민대토론회에서 전면지하화안을 발표했으나, 2018년 4월 10일 서울시가 중앙정부와 소통한 이후 광장을 편측으로 조성하겠다고 발표했다. 광화문포럼 전문위원들은 전면지하화안이 갑자기 바뀌는 절차적 과정에 동의할 수 없으며, 계획안이 바뀌려면 광화문포럼에서 재논의 될 필요가 있다고 비판했다.

"광화문광장 재구조화 관련하여 3년 동안 광화문포럼, 시민위원회를 하면서 상당히 오랜 시간 논의를 해왔던 것으로 알고 있습니다. 전면광장화를 제안했고 거기서 기술검토가 필요하다고 해서 기술검토와 정부와 협의하다 보니까 전면보행화가 곤란한 것이 아니고 도로지하화가 곤란한 것이었거든요. 그렇다면 지금과 같은 답이 바로 튀어나올 것이 아니고 그것을 전제로 새로운 안을 만들어가는 시민위원회의 움직임이 있어야 하는데, 그런 것 없이 서울시에서 일방적으로 발표를 했으니까 한편에선 생각이 드는 거죠. 시민위원회는 형식적으로 운영한 것이 아닌가하는 들었습니다." (새로운 광화문광장 조성 2차 토론회, 백인길 토론자, 2019.11.7)

광장 배치안의 갑작스러운 변경은 처음부터 중앙정부와 서울시가 편측배치로 답을 정해놓은 것 아니냐는 주장이 제기되었다(한겨레, 2019). 서울시가 2014년 처음 광화문광장 재조성에 대한 의제설정을 할 때부터 세종문화회관 쪽을 광화문광장을 옮기는 방안을 검토하고 있다고 발표했으며(YTN, 2014), 2016년 전면광장으로 조성할 생각이 없냐는 질문에 전면광장은 무리지만 세종문화회관 쪽으로는 충분히 조성할 수 있을 것이라고 답하기도 했다. 편측배치에 대한 내부적 합의가 있었던 서울시는 2019년 9월 19일 원점에서 검토하겠다고 했지만, 일단 서측도로 광장으로 전환하고, 장기적으로 전면보행화하겠다고 결론을 내렸다.

"저희들 입장에서는 아니 전면적으로 하는 것은 조금 무리지만 적어도 세종문화회관 쪽으로는, 사실 지금 이게 광장이라기보다는 거대한 중앙분리대라고 하는 문제의식이 있기 때문에 아마 참여정부 후반기에 사실 논의가 돼서 상당한 정도로 정리가 되어 있었던 그런 재구조화를 하자고 작년에 광복80주년 중앙정부 기념화 사업에다 저희들이 제안을 했는데 채택이 안 됐습니다." (제271회 제2차 서울시의회 본회의 회의록, 박원순 서울시장, 2016.11.25)

3. 광화문광장 조성 및 재조성 계획과정 비교 분석

1) 이해당사자 구성 및 관계

광화문광장을 조성할 때보다 재조성하는 과정에서 더 많은 이해당사자가 참여하고, 논의 기간도 길었다. 광화문광장을 조성할 때는 적극적으로 참여하지 않았지만, 재조성 과정에 참여한 이해

당사자는 행안부, 국토부, 종로구와 인근주민, 서울시의회, 시민단체, 언론이다. 재조성 과정에서 이해당사자가 포괄적으로 참여할 수밖에 없었던 이유는 첫째, 사업 범위가 광역화되었기 때문이다. 광화문광장 재조성 계획은 행안부 소유의 부지를 포함하고 있고, GTX-A 노선과 비용 문제 등으로 인해 국토부와도 엮이게 된다. 둘째, 처음 광화문광장이 조성되는 과정과 이후 광장을 활용하면서 생긴 불만과 불신 때문이다.

광화문광장을 재조성할 때는 시민참여단을 확대 구성하고, 시민토론단을 모집할 때는 연령·지역·성별을 균형 표집하여 의견을 받는 등 이해당사자의 대표성을 확보하기 위해 노력했다. 그러나 여전히 시민들은 청취자 역할에 머물렀고, 발언기회가 거의 주어지지 않았기 때문에 대등성 차원에서는 한계가 있다.

이해당사자 가운데 가장 약자라고 할 수 있는 시민참여의 관점에서 살펴보면, 처음 광화문광장을 조성할 때 시민참여는 시민단체의 참여를 의미했고, 실제 서울시민들은 여론조사, 시설 이름 공모 정도에만 참여할 수 있었다. 광화문광장을 재조성할 때의 시민참여는 시민단체를 넘어서 서울시민들을 포괄하였다는 점에서 의미가 있다. 다만 많은 부분 '서울시가 선택한 서울시민들'이었다는 점에서 한계가 있다.

> "시민참여단 100명 넘게 모집했는데, 이분들 역할이 없어요. 사실 이분들 데리고 서울시가 뭐 할 거냐고. 워크샵 한번, 토론회 한번 하는 것 뿐 이고. 1년을 만나도 할 일이 없는거야. 이분들이 무엇을 할 것인지에 대한 용역발주를 냈어요. 이렇게 계속 시민참여단 만들고 확대하고 워크샵 개최하고 이런 형태들이 행사를 위해서 동원하는 거고, 공허해지는 거에요." (전문가 A 인터뷰)

2) 의사소통 방식

광화문광장 재조성 계획과정에서는 다양한 의사소통 방식들이 사용되었다. 기존에 사용되었던 시민토론회, 주민설명회의 횟수는 양적으로 증가하였을 뿐 아니라 양식도 다양해졌다. 광화문포럼, 광화문시민위원회 등 광화문광장에 집중된 의사소통 방식을 활용하였고, 불특정 다수가 사안을 잘 모르는 채로 응답하게 되는 여론조사의 한계를 보완하기 위해 공론조사(deliberative polling)를 거치기도 했다. 의사소통의 방향성과 개방성, 양적 횟수 등에서 광화문광장 조성 계획과정보다 재조성 계획과정이 제도적 측면에 있어서 일견 발전이 있는 것처럼 보이지만 실천적 측면에서는 여전히 한계가 있다.

첫째, 시민참여단 모집과정에서 서울시가 관리하는 도시계획 포커스그룹에 집중 홍보하는 등 회의 참여자 선정과 관련한 공정성 문제가 있다. 광화문시민위원회 시민참여단 구성과 운영에 대한 비판은 지속적으로 제기되어왔다. 서울시가 관리하는 인력풀인 도시계획 포커스그룹을 대상으로 모집안내 메일을 발송하였기 때문에 사업에 대한 시민 여론이 왜곡될 우려가 크다는 지적을 받기도 했다.

> "도시계획포커스 그룹은 일종의 서울시에서 관리하는 풀입니다. 지속적으로 서울시의 정책을

> 홍보하기도 하고요. 문자 메시지나 이메일을 통해서요. 이렇게 서울시에서 관리하는 그룹으로 시민참여단을 만들어놓고 시민참여단으로부터 의견 수렴을 해서 정책집행을 한다는 것이 공정한 의견수렴 창구이겠느냐, 저는 절대 아니라고 보고요. 일종의 들러리라고 생각합니다." (제285회 제3차 도시계획관리위원회 회의록, 고병국 위원, 2019.2.28.)

둘째, 의사소통 방식의 개방성과 폐쇄적 운영으로 인한 참여자 배제 문제이다. 일반시민이 참여할 수 있는 상호작용의 장은 시민토론회 뿐이었으나, 그마저도 거의 평일 낮 시간에 진행되고 있기 때문에 생업이나 학업에 종사하는 많은 사람들이 배제될 수 밖 에 없었다.[6] 실제 시민토론회에는 광화문 인근에 거주하는 노령층 인구들이 대다수 참석하는 등 특정 연령과 성별, 지역에 편중된 모습을 보였다.

셋째, 외부 압력으로부터 행위자들의 자율성, 정치적 중립성 문제다. 서울시는 논란이 되는 이슈에 관해 여론조사를 실시하였는데, 이 때 여론조사 결과를 반영하지 않거나 혹은 특정 답으로 유도하는 경향이 있다는 비판이 제기되어 왔다. 공론조사에서 처리집단을 대상으로 한 강의내용과 강사의 성향, 질문 내용 등은 중립성에 대한 문제제기를 가져왔다.

> "박원순 서울시장이 갖고 있는 참여의 개념은 자기가 정해놓은 다음에 참여시키는 것이다. 내가 비빔밥을 먹을지 자장면을 먹을지 정하지 않았는데, 중국집에 들어가서 뭐먹을지 묻는 것이다. 그게 어떻게 진정한 의미의 참여인가." (전문가 A 인터뷰)

> "단기적 목적으로 인위적으로 시민의견을 수렴했다. 냉정하게 보면 광화문포럼이나 광화문시민위원회는 광화문광장에 힘을 실어준 형태라고 봐요. 사회적 동의를 얻기 위한 참여과정이었어요." (전문가 B 인터뷰)

넷째, 계획과정에 참여하는 행위자들의 자발성 측면이다. 시민토론단은 300명 시민들을 균형표집하였다. 자발적 참여자들이 아니었기 때문에 관심이 적었고, 사안에 대한 정보가 거의 없었기 때문에 논의가 피상적으로 흘러갔다.

> "초반에 꼭 모여야 하는 자리 말고 따로 회의하기로 했는데 한 번도 하지 않았다. 대학생들은 과제하거나 시험 본다고 다 나가버리고, 직장인들은 바빠서 적극적으로 참여하지 않았다." (시민 A 인터뷰)

다섯째, 의사소통 방식이 집중적으로 활용되는 참여시기 측면이다. 광화문광장을 조성할 때는 다양한 의사소통 방식이 거의 마련되지 못했던 반면, 재조성 과정에서 의사소통 방식이 형식적으로 발전하지만 거의 집행단계에 집중되어 있다. 즉, 서울시의 자발적인 의사소통 방식의 확대라기

6) 1차 토론회(2019.10.18, 금요일, 15:30~18:00), 2차 토론회(2019.11.7, 목요일, 15:00~18:00), 3차 토론회(2019.11.27, 수요일, 15:00~18:00), 4차 토론회(2019.12.4, 수요일, 15:00~18:00)

보다 정책결정 후 광범위한 반발과 갈등에 대한 대응 및 관리 수단으로 활용되었다.

마지막으로 참여자들이 비판적인 토론과 논쟁을 할 수 있는 충분한 시간이 제공되었는가 하는 것이다. 시민토론회 혹은 전문가토론회에서는 강의를 듣고 짧은 질의응답 시간이 가졌다. 소수의 시민들에게 3분의 시간을 배정하였고, 질문에 대한 답은 거의 들을 수 없었다. 토론회라기보다 설명회에 가까웠다.

3) 정보와 사회적 학습

정보의 공개, 제공 및 공유의 빈도와 밀도, 적극성에 있어서 광화문광장을 조성할 때보다 재조성하는 과정에서 개선되었다고 할 수 있다. 정보가 공개되거나 제공되는 횟수가 많아지고, 다양한 정보가 제공되고, 광화문광장 사이트 자료실에 정보가 공유되기도 한다. 행정자료의 공유는 그 자체로 의미가 크다고 할 수 있지만, 사업이 시작되면서 즉각적으로 이루어진 것이 아니라 정책집행 단계에 집중되어 있다. 여전히 중요한 정보 공개 및 공유는 제한적이며, 오히려 행안부 등 중앙정부와 갈등상황이 전개되자 언론보도 등 비공식적 통로에서 이뤄지는 정보가 더 이슈화되는 양상을 보인다.

광화문광장을 처음 조성할 때는 사회적 학습의 기회가 거의 주어지지 않았다. 재조성 과정에서는 사회적 학습을 거쳤지만 사전에 정보가 제공되지 않았고, 시민들을 동원하여 사업의 타당성을 확보하기 위한 유도와 회유의 과정이 되기도 했다.

> “어느 것 하나 제대로 공개되지 않았습니다. 당장 2018년 7월에 완료된 ‘광화문광장 개선 종합기본계획 보고서’는 공개되지 않았습니다. 현재 진행 중인 실시설계의 중간보고 역시 공개되지 않고 있으며, 교통대책회의 역시 어떤 논의를 하고 있는지 알 수가 없습니다.” (시민단체 기자회견 내용, 2019.7.22)

> “서울시가 굉장히 오랜 기간 논의를 진행했다고 하지만 그 논의 자료들을 여기 계신 시민여러분들이 홈페이지에 가서 클릭 한 번에 검색 한 번에 그 어떤 자료들이 논의가 됐었고, 어떤 회의에서 누가 어떤 말을 했는지 찾아볼 수 있다면 저는 그 횟수에 동의할 수 있습니다. 하지만 거기에 참여하지 않은 시민들이 확인할 수 없는 논의고 회의라고 한다면, 지금 다시 시작하는 것이 아니냐는 반문을 던지고 싶고요.” (새로운 광화문광장 조성 1차 토론회, 김상철 토론자, 2019.10.18)

4) 합의와 집행의 연계

협력적 계획 측면에서 광화문광장 조성 및 재조성 과정의 문제는 이해당사자들이 도출한 합의를 정책집행에 반영해야할 강제성이 없다는 점이다. 계획주체는 합의를 선택적으로 실행할 수 있으며, 합의를 도출하는 과정은 형식화, 혹은 요식화 될 수 있다. 이 때 계획주체의 내부적 합의로

대체될 가능성이 높다.

광화문광장 조성·재조성 계획 모두 의제를 설정하는 과정에서 강조했던 것은 '역사성 회복'이었다. 특히 반복적으로 주장했던 것은 국가 상징축 회복이었으나, 조성·재조성 계획 모두 월대 회복, 해태상 이전, 광화문광장 앞 역사광장 조성 등은 보류되었다.

협력적 계획에서 가장 중요한 것은 특정한 답을 찾는 것이 아니라 변화로부터 학습하고, 소통하여 상호 이해하는 태도이자 과정 그 자체다(Healey, 2004). 그러나 서울시는 합의를 도출하기 전 이미 내부적 합의를 갖고 있었다. 과거 논의된 계획 내용이 거의 동일하여 정책적 계승이 일어난 경우에는 핵심적인 참여자가 일치하거나, 혹은 당적이 일치하는 등 정치적 관계가 영향을 미쳤다. "정책을 만드는 참여가 아니라 만들어진 정책을 실행하는 참여"(전문가 A 인터뷰)라는 지적과 관주도의 일방적 광장 조성이라는 비판도 제기되었다.[7)]

〈표 2〉 광화문광장 조성 및 재조성 협력적 계획과정 비교

구성요소	광화문광장 조성	광화문광장 재조성
이해당사자 구성	서울시, 청와대, 문화재청, 경찰청, 서울시정개발연구원, 도심재창조시민위원회	서울시, 청와대, 문화재청, 경찰청, 시민단체, 서울연구원, 광화문시민위원회, 행안부, 국토부, 종로구, 인근주민, 서울시의회, 언론
의사소통 방식	여론조사, 시민토론회(1회), 주민설명회	여론조사 및 공론조사, 광화문포럼, 광화문시민위원회, 시민토론회(2회), 공개시민토론회(3회), 시민대토론회(2회), 주민설명회(5회)
정보와 사회적 학습	정보 공개 및 제공	정보 공개제공 및 공유
	사회적 학습의 기회 부재	강의, 주제토론, 찬반토론
합의와 집행의 연계	광장 명칭의 미반영	광장 개선 요구의 선택적 반영
	광장 설계지침과 세부설계 변경 내부적 합의: 중앙배치안	내부적 합의: 편측배치안

V. 결론

본 연구의 목적은 시민참여형, 시민주도형 광장을 표방한 광화문광장 조성, 재조성 계획과정을 비교하여 실제 협력적 계획이 이루어졌는지 분석하는 것이다. 그 결과 협력적 계획의 제도적 측면에서 차이를 발견할 수 있다. 재조성 과정에서 참여하는 이해당사자가 증가하고, 의사소통의 방식들이 다양해지며, 정보가 공유되기도 하고, 사회적 학습이 시행되기도 하는 등 더욱 협력적으로 진행되는 것처럼 보이지만, 실질적 측면에서는 크게 다르지 않았다. 여전히 제도권 외부의 행위자들은 제외되었고, 합의와 실행이 괴리되면서 두 과정 모두 협력적 계획의 기준을 충족시키지 못했다.

7) 현재 광장 조성의 문제는 광장에 대한 정체성이나 인식 없이 광장에 개인 아이디어를 구현하고 싶어 하는 일방적(관주도) 광장 조성 방법과 시민들의 집단적 행위를 적대적으로 생각하는 것임(광화문시민위원회 문화예술분과 13차 회의결과, 2019.10.4).

광화문광장 조성 및 재조성 계획 모두 협력적인 방법이 아닌 전통적인 참여방법에서 크게 벗어나지 못한 것이다. 광화문광장 조성 계획은 관 주도의 기획과 구상 이후 효율적 추진을 위해 형식적이고 소극적인 소통 과정을 거쳤다면, 재조성 계획은 광범위한 갈등과 소통 부족 논란을 무마시키기 위해 임기응변식의 대응을 했다. 즉, 광화문광장 조성 계획과정은 협력적 계획이 비(非)작동했다면, 광화문광장 재조성 계획과정은 협력적 계획이 오(誤)작동했다고 볼 수 있다.

본 연구의 시사점은 오늘날 협력적 계획이 마치 하나의 규범으로 자리 잡으면서 일반화하여 적용한다는 데 문제가 있으며, 협력적 계획을 하고자 하는 목적과 의도 자체가 정치적 수사(修辭)일 수 있다는 것이다. 광화문광장은 우리나라에서 가장 주목받는 정치적 무대로 자리매김해왔다. 따라서 권력은 시민들의 의견을 듣지 않을 경우 계획의 정당성을 획득할 수 없기 때문에 '협력적 계획'이라는 수사를 활용할 수 밖 에 없었다. 협력적 계획이 아래로부터의 정치 기획과 동원이라면, 광화문광장 조성 및 재조성 계획은 지방정부에 의한 위로부터의 동원이자 정치 기획이라고 볼 수 있다. 협력적 계획이 정치적 레토릭으로 활용되지 않기 위해서는 합의 내용을 공식화 하거나, 합의를 형성한 주체들에게 권한을 부여하고 책임을 공유하는 등 합의를 제도화할 필요가 있다.

연구를 통해 광화문광장이라는 동일한 공간에서 시대와 권력의 교체에 따라 계획의 변화 과정을 파악하였다. 다만, 협력적 계획이 작동하지 못하는 요인을 탐색기 위해서는 연구의 확장이 요구된다. 다른 공공공간에서, 혹은 불특정 다수가 아닌 이웃주민들이 참여하는 정주공간에서 협력적 계획의 방식들은 어떻게 다른지 차이를 발견할 수 있을 것이다. 향후 공간적 특성에 따라 협력적 계획의 방식이 어떻게 달라질 수 있는지 유형화 혹은 범주화 연구로 발전할 수 있을 것이다.

참고문헌

강지선·조은영·김광구. (2018). 도시재생 공론화 과정연구. 「한국지역개발학회지」. 30(3):87-115.

공간. (2019). [인터뷰]우리나라 건축의 목적은 건물이 아닌 공간 형성_승효상, 9.13.

광화문포럼. (2017). 광화문광장 개선의 방향과 원칙.

광화문포럼회의록 제 1차 (2016.9.9)~ 제 10차(2017.06.15)

김동욱. (2008). 조선초기 경복궁의 공간구성과 6조대로, 「건축역사연구」, 17(4):25-42.

김두환. (2003). 참여정부의 환경정책에서 시민참여. 한국환경 사회학회 학술대회 자료집. 2003. 10:17-35.

김민선·이륜정·이제선. (2013). 도시광장 내 도시설계요소에 대한 인식과 이용자 만족도 분석. 「한국지역개발학회지」. 25(1):139-158.

김백영. (2011). 식민권력과 광장공간: 일제하 서울시내 광장의 형성과 활용, 「사회와 역사」, 90(90): 271-311.

김성주. (2009). 도시계획 의사결정과정의 거버넌스 형성 요인에 관한 연구. 서울시립대학교 박사학위논문.

김진수·서순탁. (2012). 협력적 거버넌스 관점에서 본 광역행정 사례분석: 수도권 대중교통체계

개편을 중심으로,「국토연구」74:93-109.
김홍희. (2011). 협력적 거버넌스 모형의 구축과 적용: 경주 방폐장 선정 과정의 분석,「정부학 연구」, 17(2):41-58.
문채·김광구. (2006). 협력적 거버넌스 구축에 관한 연구,「국토계획」, 41(6):177-193.
박경원. (2001). 도시 거버넌스와 협력적 계획모형.「국토계획」. 36(5):192-209.
박소윤. (2003). 사회적 학습을 통한 갈등관리기제에 관한 연구. 서울대학교 석사학위논문.
배응환. (2004). 협력적 로컬거버넌스의 대두. 한국행정학회 학술발표논문집. 320-345.
서순탁. (2005). 현대 공간이론의 사상가들, 국토연구원 편, 한울.
서순탁·민보경. (2005). 지역발전을 위한 협력적 거버넌스에 관한 연구,「지역사회발전학회논문집」, 30(2): 25-44.
서울시의회 회의록 제 6대(2004.11.23)~ 제 10대(2020.06.17)
서울역사박물관. (2009). 광화문연가 시계를 되돌리다.
서울연구원. (2015). 시민·전문가가 제안하는 광화문광장의 미래와 20개 개선안
서울연구원. (2020). 광화문광장 재선에 대한 시민의식 변화
서울시정개발연구원. (2002). 시청앞 광장화 방안 연구 워크샵 주제발표 자료집.
서울특별시. (2007). 광화문광장 조성 아이디어 현상공모 지침서
서울특별시. (2011). 광화문광장 백서
손정목. (2003). 서울 도시계획 이야기 1. 한울.
신유림·백승한·이강주. (2018). 광화문 광장의 중층성에 대한 연구.「대한건축학회연합논문집」. 20(1):17-26.
신현돈·조경진. (2013). 광화문광장 조성과정 및 설계연구.「한국조경학회지」. 41(4):21-41.
염일열. (2008). 시화호 개발사업의 협력적 계획과정 활용에 관한 연구. 서울시립대학교 박사학위논문.
유길상. (2007). 세종로의 비밀. 중앙북스.
이경환. 안건혁. (2007). 협력적 계획을 통한 도시계획 합의 과정이 사회자본형성에 미치는 영향.「국토계획」. 42(4):7-15.
이순우. (2012). 광화문 육조앞길. 하늘재.
이정형·이용훈·정영도. (2013). 서울도심부 3대 광장 주변부 공간실태 분석 및 개선 방안에 관한 연구.「도시설계」. 14(6):67-80.
이흥권. (2009). 협력적 계획의 관점에서 본 부산 북항 재개발 갈등 사례 연구. 서울시립대학교 박사학위논문.
임덕순. (1994). 600년 수도 서울. 지식산업사.
임희지·백선혜·윤서연·김하영. (2017). 광화문광장, 서울연구원 정책과제 연구 보고서, 1-33.
장누리. (2016). 광화문광장의 공간생산과정 분석. 서울시립대학교 석사학위논문.
장옥연. (2005). 소통과 협력을 통한 역사환경 보전 계획과정 연구. 서울대학교 박사학위 논문.
전상인. (2007). 계획이론의 탈근대적 전환에 대한 비판적 성찰.「국토계획」. 42(6):7-24.
전상인. (2011). 협력적 공공계획 사례로서의 시화지속협의회 활동연구.「지역연구」. 27(4):153-176.

전상인. (2017). 광화문광장인가, 광화문극장인가?. 「환경과 조경」. 347:22-25.
정규호. (2002). 지속가능성을 위한 도시 거버넌스 체제에서 합의형성에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.
정기용. (2008). 서울 이야기. 현실문화.
정윤수. (2012). 광화문광장, 일그러진 근대의 욕망, 성공회대학교 석사학위논문.
정정화. (2011). 공공갈등과 합의형성. 「한국행정논집」. 23(2):577-606.
조영석. (2003). 갈등 조정기제로서의 협력적 지역거버넌스에 관한 연구. 서울행정학회 학술대회 발표논문집. 355-381.
하상복. (2009). 광화문의 정치학. 「한국정치학회보」. 43(3): 77-98.
황지욱·서충원. (2006). 광역정부간 협력적 지역계획 방안에 관한 연구. 「지역연구」. 22(1):41-57.

국민일보. 촛불로 '정권'바꾼 광화문광장, 이번엔 미세먼지 '정책'바꾼다, 2017.5.18.
내일신문. [기고]광화문광장 동상배치, 다시 논의를. 2009.1.3.
뉴시스. 서울 광화문광장 조성계획 확정. 2007.12.13.
뉴시스. [일문일답]박원순 "광화문광장 동상 이전 시민의견 수렴", 2019.1.21.
동아일보. 이순신 장군 동상 안옮겨…중앙 분리대는 없애기로, 2004.4.9.
서울경제. 문재인 대통령 업고 서울시 혁신정책 전국화 탄력 받을 듯, 2017.5.10.
서울신문. 전시행정 vs 역사성 복원…질곡의 광장개발 역사, 2019.4.19.
서울시 보도자료. 7월부터 한양도성 녹색교통지역 5등급 차량 제한, 2019.6.27.
연합뉴스. 전국서 여중생 추모집회. 2002.12.7.
조선일보. 광화문광장의 아름드리 은행나무들은 어디로 갔나, 2009.9.5.
주간동아. 광화문 → 광장 대변신 꿈은 이뤄지나, 2002.12.18.
중앙일보. '광화문 광장' 불통 지적 서울시, 시민단체 워크숍 열었지만..., 2019.8.28.
프레시안. 광화문광장 재구조화는 청계천 복원 복제품?, 2019.6.19.
한겨레. 세종로 은행나무들 어디로 갔나, 2009.6.11.
한겨레. 박원순 "광화문광장 확장, 정부 승낙해야", 2016.5.4.
한겨레. 시민단체들 "시민위원도 모르는 광화문광장 재조성 중단을", 2019.7.22.
한겨레. '답정너' 광화문광장 재조성…돌고 돌아 결국 '승효상 안', 2019.7.30.
한겨레21. [건축] 우리가 꿈꾸는 광화문은…., 2003.10.9.
SBS. '새 광화문광장' 시민 의견 듣는다더니...반년 동안 '모바일 설문 조사'뿐, 2019.2.15.
YTN. 광화문광장 이전은 충분한 사회적 합의 거쳐 결정, 2014.10.7.

Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal of Public Administration Research and Theory, 18, 543-571.
Bryson, J., Barbara C. Crosby, & Stone, M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. Public Administration Review, 66, 44-55.

Cormick, G., Dale N., Emond P. Sigurdson S. G., & Stuart B.D. (1996). Building Consensus for a Sustainable Future. National Round Table on the Environment and the Economy.

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S.B. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. Journal of Public Administration Research and Theory, 22:1-29.

Habermas. J. (1993). Justification and Application: Remarks on Discourse Ethics, Cambridge: Polity Press.

Healey. P. (1997). Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies. London: Macmillan.

Healey. P. & 신동진. (2001). 패치 힐리와 협동적 계획이론. 국토. 97-115.

Healey. P. (2004). 협력적 계획, 서순탁 외 (역). 한울아카데미.

Innes & Booher. (1999a). Consensus Building as Role Playing and Bricolage: Toward Theory of Collaborative Planning, Journal of the American Planning Association, 65(1):9-26.

Innes & Booher. (1999b). Consensus Building and Complex Adaptive System: A Framework for Evaluating Collaborative Planning, Journal of the American Planning Association, 65(4):412-423.

Lippmann, Walter.(1997). Public Opinion, A Free Press Paperback.

Mancuso. Franco. (2009). 광장. 장택수(역). 생각의 나무.

Margerum, Richard D. (2002). Evaluating Collaborative Planning. Journal of the American Planning Association, 68(2):179-193.

Mazmanian, D., Sabatier, P., (1983). Implementation and Public Policy, Glenview, Ill.: Scott, Foresman.

조봉경(趙丰卿): 서울대학교 행정대학원에서 석사를 받고, 2021년 서울대학교 환경대학원에서 도시계획학박사를 취득(광화문광장 조성 및 재조성 계획과정 연구)하고, 현재 환경계획연구소 객원연구원으로 재직중이다. 주요 관심분야는 거버넌스, 계획이론, 정책이론 등이다(sky9202@snu.ac.kr).

〈논문접수일: 2021. 7. 9 / 심사개시일: 2021. 7. 13 / 심사완료일: 2021. 8. 9〉

Abstract

Comparative research on the construction and reconstruction of Gwanghwamun Square: The discourse and practice of collaborative planning

Cho, Bong Kyung

The Gwanghwamun Square began reconstruction recently. Seoul administration promoted that there were numerous communication between the participants of the Gwanghwamun Square reconstruction project to derive a consensus, as in the case of the construction of the square. Although there was active reflection on the opinions of the citizens and experts during both construction processes of the square, the plans are proceeding in a completely different form. This is due to the change in preference of experts and citizens after the transition of power. This research aims to review if the Gwanghwamun square construction and reconstruction planning process has been completed thoroughly with collaborative effort. Firstly a comparative review based on the major elements of collaborative planning, which are the planning environment and configuration of involved stakeholder, communication system, social learning, and the execution of consensus, was conducted. The result of this research indicates that the collaborative planning did not function in the Gwanghwamun Square construction planning process, while it malfunctioned during the reconstruction process.

Key Words: Gwanghwamun Square, Collaborative Planning, Planning Theory, Governance, Planning Process