도시재생의 공론화 과정에 대한 비판적 고찰*
- 서울시 '마포석유비축기지 재생 및 공원화 사업'을 중심으로 -

A Critical Study on Urban Regeneration and Public Opinion Formation
- Case on the Seoul City's 'Rehabilitation of Mapo Oil Depot' Project -

강 지 선 (제주대학교 강사)

Abstract

Chi-son Kang

This study aims to critically approach to public opinion formation processes in urban regeneration by analyzing the 'Rehabilitation of Mapo Oil Depot' project. Many urban regeneration projects in Korea have paid attention to the importance and necessity of community participation which has been realized by public opinion formation process with a bottom-up democratic nature. Thus, a public opinion formation is considered as a key process that may be critical of the sustainable urban regeneration projects.

However, there has been significantly little attention on the concepts, factors, and conditions of public opinion formation as one of the democratic urban regeneration processes. The literature does not pay attention to them, either.

This study, first, explores the relationship between urban regeneration and democracy. This paper theoretically investigates public opinion formation by looking at Habermas and Mouffe's concepts on public sphere. This paper, then, considers public opinion formation to be a way of active participation which involves both discussion and contestation among participators.

This paper finds that the 'Rehabilitation of Mapo Oil Depot' project approached the public opinion formation as the passive processes just by collecting private opinions without active participations such as discussion and contestation. The project also did not provide the opportunity for local community to express their opinions. This paper suggests that urban regeneration projects need to make efforts to more active public opinion formation with discussion and contestation between local community.

주 제 어: 도시재생, 공론화, 공론영역, 위르겐 하버마스, 샹탈 무프

Keywords: urban regeneration, public opinion formation, public sphere, Jürgen Habermas, Chantal Mouffe

---

* 이 논문은 연구자의 2016년 2월 홍익대학교 박사논문의 일부 내용을 수정하고 보완한 것이다.

I. 서 론

1. 연구의 배경과 목적

탈산업화한 서구사회를 배경으로 1980년대 이후 출현한 도시재생은 2000년대 이후 한국의 도시 공간의 계획과 정책뿐만 아니라 경제, 문화, 사회 전반에 있어서 중요한 쟁점으로 떠올랐다. 특히 도시재생은 기존의 도시 재개발이 야기한 문제점을 보안할 수 있는 대안으로서 주목받고 있다.

재개발이 낙후된 지역의 주거 환경과 도시 경관을 개선하는 물리적 측면에 중점을 두었다면 도시재생은 도시의 경제적, 사회적, 문화적, 환경적 문제들을 종합적으로 해결하기 위한 사고, 계획, 행동을 포괄한다. 즉, 도시재생은 '통합적'이라 할 수 있다. 무엇보다도 재개발과의 차별성은 도시재생이 '민주적'이라는 점이다. 재개발이 정부, 관 주도적인 상향식 방식에 기초한다면 도시재생은 지역주민이 주체가 되며, 이들의 참여에 기반한 아래로부터의 민주적인 방식을 취한다. 따라서 도시재생은 "참여"와 "협업"을 핵심가치로 하며, 주체들 간의 대화와 토론이라는 상호적인 의사소통을 기반으로 한다. 지역의 현안을 대해 논의하고, 해결방안을 공동으로 모색하는 소통의 과정에서 주민들은 지역에 대한 소속감과 공동체 의식을 높이는 동시에 스스로 지역의 문제를 해결할 수 있는 능력을 함양할 수 있기 때문에 도시재생은 또한 "지속가능성"을 지향한다.

도시재생이 추구하는 가치인 "소통", "참여", "지속가능성"에 초점을 두고 2010년대 들어서 주민 참여형 도시재생이 활성화되고 있으며, 참여의 일환으로서 공론화가 시행되고 있다. 공론화는 공적인 의견을 만들어가는 과정이다. 이러한 공론화는 자유롭고 평등한 시민들이 대화와 토론에 참여함으로써 집합적인 의사를 형성해가는 공론영역 혹은 공론장(public sphere)이라 불리는 민주적인 의사소통 공간에 토대한다. 공론화는 단순하게 사적 개인들의 의견을 모으는 것을 뛰어넘어 토론과 논쟁을 수반하는 적극적인 참여의 방식이다.

반면 지금까지 진행되어 온 주민 참여형 도시재생사업에 관한 평가를 살펴보면, 실제 주민 참여가 형식적인 경우가 많으며(박화청, 2016), 도시재생에서 참여가 재생 계획에 대한 의견 청취와 수렴이라는 소극적인 방법을 취하고 있다는 문제점도 지적되고 있다(김미연 외, 2010). 위의 문제제기들은 도시재생에서 참여의 의미와 적극적인 참여의 방식으로서 공론화가 제대로 이루어지고 있는지에 대해 다시 점검해야 할 필요성을 제기한다. 현재 도시재생에서 공론화의 작동 양상을 비판적으로 살펴보기 위한 첫 과제는 도시재생과 공론화라는 개념이 무엇인지, 그리고 도시재생에서 공론화가 왜 중요한지에 대한 물음을 탐구하는 것이다. 본 연구는 도시재생과 공론화의 상관관계를 파악하고, 공론화 개념을 위한 이론을 살펴봄으로써 도시재생의 공론화에 대해 새롭게 접근하고자 한다. 나아가 앞선 이론적 고찰을 토대로 도시재생 공론화 사례를 비판적으로 분석하는 것을 목표로 한다.

2. 논문의 구성방식

공론화에 대한 이론을 고찰하고, 실제 도시재생 사례를 통해 공론화를 분석하기 위한 본 연구는 구성방식을 크게 네 단계로 설정한다. 연구의 첫 단계로서 2장에서는 도시재생과 공론화의 관계성에 초점을 두고 도시재생의 개념과 특성을 논하며, 도시재생에서 공론화의 의미에 관하여 살펴보는 것으로 시작한다. 동시에 현재 도시재생의 공론화 진행 현황과 그 문제점을 간략하게 살펴봄으로써 공론화를 왜 다시 논의해야 하는지에 대한 타당성을 제시한다. 이어 3장에서는 공론화를 새롭게 접근하기 위한 이론적 토대로 공론영역 개념을 고찰한다. 여기서는 공론영역에 관한 대표적 사상가인 위르겐 하버마스(Jürgen Habermas)와 샹탈 무프(Chantal Mouffe)의 이론을 다루고 두 이론의 공통점과 차이점을 논하며, 특히 하버마스와 무프가 공통적으로 강조하는 공론화의 조건을 모색한다.

4장은 이론적 고찰을 통해 도출한 공론화의 조건을 기준으로 실제 도시재생의 공론화 사례를 분석한다. 사례는 서울시가 최초로 도시재생의 공론화를 표방한 '마포석유비축기지 재생 및 공원화사업'을 선정하고, 위 사례에서 공론화의 조건을 구현하고 있는지를 중심으로 분석한다. 5장에서는 앞선 이론적 고찰과 사례의 분석을 접목하여 도시재생의 공론화에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 끝으로 결론에서는 연구의 요약과 본 연구가 제공하는 함의를 서술하는 것으로 마무리한다.

Ⅱ. 도시재생과 공론화의 관계

1. 도시재생의 개념과 민주주의적 특성

2013년 6월 국토교통부가 개정한 『도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법』에서는 도시재생을 "인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것(제1조 1항, 제2조 1항)"이라 규정하고, 도시재생의 목적을 "도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하며 지역공동체를 회복하는 것"이라 밝히고 있다.

도시재생은 도시의 외부 환경을 물리적으로 변화시키는 재개발에서 벗어나 침체된 도시의 산업에 새로운 기능을 도입하여 경제를 활성화하고, 지역의 문화적·인적 자원을 발굴하고 활용하며, 지역공동체를 결속함으로써 지속적으로 성장할 수 있는 도시를 만드는 것이라 할 수 있다. 즉, 도시재생은 도시의 경제, 환경, 사회, 문화적 조건 전반에 있어서 지속적인 개선을 추구

하는 포괄적이고 통합적인 개념이자 행동으로 이해된다(Roberts, 2000).

무엇보다도 도시재생이 기존 재개발·재건축 사업과 가장 차별화되는 점은 재생을 추진하는 주체와 방식에 있다. 재개발·재건축이 행정 주도적인 일방적인 방식을 취하였다면, 도시재생은 지역공동체가 재생의 주체가 되고, 계획 단계에서부터 이들의 참여에 중점을 두는 민주적인 방식을 지향한다. 따라서 도시재생은 도시의 당면한 문제들을 누가 그리고 어떻게 해결할 것인가라는 주체와 방식의 설정에 있어서 인식의 전환을 추구하며, 그 사고의 근간은 민주주의이다. 도시재생은 수직적인 위계질서 대신에 수평적인 추진 방식을 추구하며, 도시의 공적인 삶을 위한 공동체의 형성, 다수의 주체들의 참여를 핵심 가치로 삼기 때문이다. 이렇게 도시재생은 민주주의와 긴밀한 관계 속에서 전개되고 있으며, 또한 그렇게 전개되어야 한다는 점을 이해할 수 있다. 그렇다면 민주주의에 기반한 도시재생이 핵심 가치로 추구하는 참여란 무엇인가? 이하에서는 민주주의에서 참여의 의미란 무엇인지, 따라서 도시재생의 참여를 어떻게 접근해야 하는지에 대해 논의하고자 한다.

2. 도시재생에서 참여의 의미로서 공론화

‘지배하는 자와 지배받는 자의 일치’를 의미하는 민주주의는 구성원으로서 시민의 참정권, 다시 말해 시민의 정치참여를 핵심으로 하는 정치이론이자 형태이다. 이러한 시민적 참여는 대화로부터 시작되므로, 시민들 사이의 대화는 참여의 가장 근원적인 표현이라 할 수 있다(Dahlgren, 2003). 따라서 민주주의는 시민들 간의 의사소통적 상호 작용을 근본 요소로 간주하며, 상호적 소통이 형성되는 공간이 바로 공론영역이다.

심의민주주의의 대표적 이론가인 하버마스에 의해 1960년대에 정립된 공론영역이란 사회구성원으로서 시민들이 공적 쟁점에 대해 서로 의견을 교환하여 공론을 형성하는 공간이다. 공론영역에서 시민들은 대화와 토론을 통해 개별적인 의사를 넘어 집합적인 의사를 형성하고, 이를 정책결정에 반영하도록 영향을 미친다. 공론영역은 정치 참여의 권리를 행사하는 동시에 공동의 관심사로 결집된 집단적 정체성을 형성하는 공간이기 때문에 참여민주주의의 정점으로 인식되고 있다. 개인들은 자율적인 시민이 되고, 공동체적으로 기능하는 민주주의 문화가 생성되는 참여의 장이 바로 공론영역이다.

그러므로 참여를 지향하는 민주적인 도시재생에서 공론영역을 형성해가는 공론화의 과정은 필수적인 요소이다. 재생 지역의 주체들이 지역의 현안에 대해 함께 논하는 상호적 의사소통의 과정으로서 공론화는 도시재생의 핵심으로 논의되어야 한다. 이러한 공론화의 과정을 통해서만이 도시재생은 도시의 주체들이 중심이 되고, 이들의 참여가 실현되는 민주적인 도시재생으로 거듭날 수 있다.

서론에서 언급하였듯이 공론화는 지속가능한 도시재생의 조건이기도 하다. 공론화는 지역의

주체들이 자신의 요구와 의견을 표출하고, 삶에 직접적으로 영향을 미치는 정책 결정 과정에 참여할 수 있는 시민적 권리를 향유하는 과정이다. 뿐만 아니라 공론화라는 공동의 문제 해결 과정에서 지역민들은 타인과의 공존, 사회적 소수자들의 포용, 공공의 이익에 대해 배우고 성찰함으로써 정치적 공동체로서 시민적 책임감을 고취할 수 있다. 이렇게 공론화를 통해 시민의 책임과 권리를 학습함으로써 외부의 지원에 구애받지 않고 스스로 지역의 문제를 해결할 수 있는 능력을 함양할 수 있기 때문에 지속가능성을 위해서는 공론화의 과정이 필수적이다.

3. 도시재생의 공론화 현황

2010년 이후 도시재생에서 “소통”, “참여”, “지속가능성”이라는 가치를 추구하면서 시민 또는 지역주민 참여의 일환으로 공론화가 활성화되고 있는 현상은 고무적이다. 서울시의 경우 2013년 ‘마포석유비축기지 재생 및 공원화사업’을 통해 본격적으로 도시재생의 공론화를 시작하였으며, 2014년 서울 고가도로 공원화 사업인 ‘서울역 7017 프로젝트’와 2015년 ‘노들섬 재생프로젝트’를 거쳐 2016년 ‘서울시 도시재생 후보지 거버넌스 구축사업’에 이르기까지 지속적으로 공론화를 표방하고 있다.

각 재생사업의 공론화 절차를 살펴보면 ‘마포석유비축기지의 재생 및 공원화 사업’의 경우 시민아이디어 공모전과 공개토론회 및 현장설명회를 기획하였고, ‘서울역 7017 프로젝트’는 전문가 토론회·주민설명회·국제현상설계 공모전을, ‘노들섬 재생프로젝트’는 시민공모전을 설계하였다. 2016년 ‘서울시 도시재생 후보지 거버넌스 구축사업’은 재생후보 지역을 대상으로 시민아이디어 공모전을 통한 시민공론화 과정과 지역별 거버넌스 구축, 그리고 소규모 도시재생 사업이라는 지역별 공론화의 과정을 구분하여 진행하고 있다.

2016년 거버넌스 구축사업에서는 이전 재생 사업에서와 같이 시민아이디어 공모전으로 시작되는 공론화의 절차를 따르는 반면에, 재생에 대한 공감대를 형성하고 지역주민 역량을 강화하기 위한 도시재생 계획안 수립 예비 단계를 설정하였다. 또한 서울시와 지역자치구의 협업을 위해 도시재생 추진 및 실행주체를 세분화했다.[1] 즉, 거버넌스 구축사업에서는 거버넌스의 의미인 “협치”에 보다 주목하고, 시와 지역공동체, 시민과 전문가 등 다양한 이해관계자들의 참여를 고려하는 방향으로 변화하였다. 그러나 시민아이디어 공모전으로 출발하는 공론화의 과정이 지역공동체가 재생 계획으로부터 실행에 이르기까지 재생의 주체가 되고, 이들의 적극적인 의견의 표출과 토론을 통해 지역의 문제를 해결해 나가는 민주적인 재생이 될 수 있을지에 대해서는 논란의 여지가 있다.

뿐만 아니라 공론화를 표방하였음에도 불구하고 갈등이 첨예하게 대두된 ‘서울역 7017 프로

---

1) 거버넌스 구축사업은 도시재생 추진 및 실행 주체를 지역별 도시재생의 업무를 총괄, 조정하는 도시재생 전담조직, 지역주민 대표기구인 주민협의체, 도시재생을 지원하는 지역단위의 도시재생지원센터, 도시재생 전문가 및 활동가로 구성된 도시재생 위원회로 구분하였다.

젝트'는 인근 주민들, 남대문시장 상인들과 시민사회와의 소통이 부재한 일방적인 사업 추진의 결과 공론화가 배제되었다는 논란을 일으켰다. 지역주민의 참여를 강조하는 재생사업에서 실질적이어야 할 참여가 형식적이라는 문제 제기는 민주적 도시재생을 위해 시행하고 있는 공론화에 대해 비판적 점검을 필요로 한다. 그 과제에 대한 첫 출발은 공론화의 개념과 조건에 대한 연구이며, 이를 바탕으로 공론화를 위한 적합한 절차적 과정을 논의하는 일이다.

이하에서는 도시재생의 공론화에 대해 검토하기 위한 첫 과제로서 공론화의 개념과 조건을 고찰하고자 한다. 공론화를 위한 이론적 배경으로서 심의민주주의의 대표적 정치 이론가인 위르겐 하버마스와 쟁투적 다원주의를 주장하는 샹탈 무프의 공론영역 개념을 살펴본다. 나아가 이 두 이론의 공통점과 차이점을 분석하는데, 특히 두 이론이 공유하는 공론화의 조건이 무엇인지를 파악하는데 주목하려 한다.

Ⅲ. 공론화를 위한 이론적 접근

1. 위르겐 하버마스의 공론영역

1962년 하버마스의 『공론영역의 구조변동』 출간 이후 정치, 미디어, 커뮤니케이션 연구 등에서 공적 의사소통에 관한 논의는 심의민주주의(Deliberative Democracy) 모델에 기반한 하바머스의 공론영역 개념에 크게 의존해왔다(유용민, 2013; Karppinen&Moe&Svensson, 2008). 심의민주주의란 민주주의 정치체계에서 정치적인 결정은 자유롭고 평등한 시민들 사이의 대화와 토론을 통한 심의의 과정에 기초해야 한다는 점을 핵심으로 삼는 민주주의 원리이다(Benhabib, 1994). 즉, 심의민주주의는 정치적 의사결정의 정당성을 소수 대표자의 의견이 아니라 다수의 시민들의 직접적인 의견 교환과정에서 발견한다.

심의를 통한 시민참여가 이루어지는 소통의 공간이 공론영역이다. 하버마스에 의하면 시민사회에 뿌리 내린 공론영역은 기존 제도나 조직으로 파악할 수 없으며 개방적이고, 삼투적이고, 유동적이라는 점을 특성으로 한다. 하버마스는 공론영역을 "의견의 소통을 위한 네크워크"로 규정하고, 공론영역을 매개로 "의사소통의 흐름이 걸러지고 종합되어 주제별로 특수화된 공적 의견의 집합으로 집약된다"고 설명한다. 공론영역의 역할은 대의제에 기초한 정당이나 국회 등이 감지하지 못하는 시민사회의 일상적 문제들을 발견하며, 문제에 대한 논의를 확산하고 설득력 있게 주제화하여 제도적 기관들이 정책결정에 반영할 수 있도록 압력을 행사하는 것이다(Habermas, 1998: 298). 따라서 공론영역은 시민들이 제도를 비판하고, 견제하며, 나아가 보완하는 정치적 영향력을 발휘함으로써 민주주의를 활성화하는 참여의 공간이다.

이러한 공론영역에서 다수에 의한 심의가 정당성을 발휘하기 위해서는 자유로운 주체들의

참여를 전제로 하지만, 심의의 결과가 개인의 특수한 이해를 떠나서 모든 사람에게 공통된 이익을 산출해야만 한다. 따라서 심의민주주의에서 단순한 동의가 아닌 합리적 합의(rational consensus)를 강조한다(Mouffe, 2000). 왜냐하면 모든 사람들이 수용할 수 있는 이익을 산출하기 위해서는 상대방의 의견에 대한 동의를 넘어서 합리적인 의사 교환 과정을 거쳐 도출된 공동의 이해를 의미하는 합의를 이끌어내야 하기 때문이다. 합의란 대화 참여자들이 서로 의견의 차이를 인정하고, 어떤 의견이 더 타당한지에 대해 비판적 논증을 전제로 활발하게 논쟁함으로써 상호이해에 도달하는 과정이다(김동현, 2014). 합리적인 합의는 논쟁이 충실하고 충분하게 진행되어야 하므로, 논쟁은 의사소통적 합리성을 달성하기 위한 필수적인 요소로서 간주할 수 있다(Habermas,1998).

합리적이고 정당한 합의라는 결과를 도출하기 위해서는 무엇보다도 심의의 과정과 절차들이 공정하게 진행되어야 한다. 즉, 심의의 결과인 합의가 어떠한 과정을 거쳐 이루었는지가 중요한 쟁점으로 부각되는 것이다. 이러한 이유에서 심의민주주의는 올바른 의사소통적 절차와 조건을 설정하고 이를 따를 것을 강조하는데 하버마스는 그 조건을 “이상적 대화 상황(ideal speech situation)”이라 규정한다.

> 심의의 참여는 평등과 대칭이라는 규범에 의해 지배된다; 모든 사람들은 발화행위를 시작하고, 질문하고, 심문하고, 토론을 개시하는데 있어서 같은 기회를 가지며; (2) 모든 사람들은 주어진 대화의 주제에 의문을 제기할 권리를 가지며; 3) 모든 사람들은 담론 절차의 규칙과 그것이 적용되고 실행되는 방식에 대하여 성찰적인 논의를 시작할 권리를 가진다. 배제된 자들이나 집단이 정당하게 문제가 되는 제안된 규범에 의해 자신들이 적합하게 영향을 받고 있다는 점을 예증할 수 있다면 대화의 의제나 참가자들의 정체성을 제한하는 제1원칙 같은 것은 존재하지 않는다(Benhabib, 1996: 70).

“이상적 대화 상황”이란 대화 참여자들이 평등한 지위에서 어떠한 권력이나 강제로부터 자유롭게 자신의 의견과 논증을 개진함으로써 상호적 합의에 도달하기 위한 의사소통의 조건을 설정하는 것이다(Habermas, 2001). 모든 사람이 참여할 수 있으며, 참여자들은 어떠한 의견이라도 개진할 수 있고, 균등한 발언의 기회를 갖는다. 이러한 조건들을 충족하기 위한 선행 조건은 외부의 압력과 지배, 즉 권력으로부터 자유로워야 한다. 정리하자면 이상적 대화상황을 따르는 심의란 중립성, 평등, 개방성, 강재의 부재라는 절차상의 가치를 확보해야 한다. 그러한 절차를 담보할 때 모든 참가자들이 동의할 수 있는 일반화된 이해를 위한 심의가 가능할 것이고, 따라서 심의의 결과가 정당하다는 것을 보장할 수 있다(Mouffe, 2002). 즉, 정당한 합의는 “이상적 대화 상황”을 충족했을 때에만 실현된다.

이와 같이 심의민주주의의 정치적 정당성은 사회 구성원들이 참여하는 공적 심의를 통한 합의에 기초하며, 공정한 절차와 조건이 실현된다면 모든 사람이 수용할 수 있는 합리적 합의에

이를 수 있다는 가정을 전제로 한다. 하버마스에게 있어 민주주의 정치의 목표는 대화와 토론을 통해 사회 성원들 간의 합의를 도출함으로써 갈등을 해결하고 사회적 안정과 통합을 이루는 것이다.

하버마스의 공론영역 이론은 사회적 합의를 달성하기 위한 민주적인 의사소통의 이상적 규범을 제공한다는 측면에서 그 의미를 발견할 수 있다(박홍원, 2012). 심의민주주의는 최종적인 정치적 결정은 법제도와 같은 대의제적 제도에 위임함으로써 엄밀하게 직접민주주의의 통치의 형식은 아니지만, 하버마스의 공론영역 이론은 정치적 주체로서 시민들의 적극적인 참여를 권장함으로써 대의민주주의의 한계를 극복하고, 민주주의의 활성화를 위한 핵심 원리를 제공하고 있다(장명학, 2003).

2. 샹탈 무프의 공론영역

샹탈 무프의 쟁투적 다원주의(Agonistic Pluralism)는 심의민주주의에 대한 가장 비판적인 이론인 동시에 지배적인 대안으로서 언급된다(Honig, 1993; Karppinen&Moe&Svensson, 2008; Mouffe, 1993; 유용민, 2013). 심의민주주의가 중립성, 평등, 개방성, 강재의 부재라는 절차상의 가치를 통해 집합적 의사결정 과정에서 정당성과 합리성 획득을 정치적 목표로 삼는다면, 무프의 쟁투적 다원주의는 차이, 불일치, 권력, 적대, 쟁론의 과정을 강조하는 민주주의의 전환을 정치적 과제로 추구한다.

무프가 하버마스의 심의민주주의에 가하는 비판의 쟁점은 이성적 합의에 초점을 둠으로써 다층적인 권력과 이해관계를 지닌 주체들의 요구와 의견 차이를 반영하지 못하고, 그 결과 현대 다원주의 사회에 적합한 공론영역 모델과는 괴리를 보인다는 것이다. 무프는 민주적 의사결정은 보편적인 이해를 산출하는 것이 아니라 환원 불가능한 이해의 차이를 인정해야 한다고 주장한다. 심의를 결과로 끌어낸 합의를 통해 사회 내에 존재하는 갈등의 해소를 지향하는 하버마스와는 달리 무프는 공론영역에서 갈등·적대의 완전한 해결은 불가능하다고 주장하며, 심의적 공론영역의 문제점을 다음과 같이 지적한다.

> “심의주의 접근법의 결함 중의 하나는 권력이 제거되고 합리적 합의가 실현될 수 있는 공론영역이 가능하다는 것을 상정함으로써, 다원주의 가치가 수반하는 적대의 차원과 그것이 제거될 수 없다는 속성을 인지하지 못하는 것에 있다(Mouffe, 2002: 98-99).”

제거 불가능한 ‘적대’를 핵심으로 하는 쟁투적 다원주의의 주요개념이 ‘정치적인 것’이다. 무프에 의하면 사회질서를 형성하고 생산하는 담론적, 실천적, 제도적 총체로서 정치와 다르게 “정치적인 것”은 인간 사회에 내재한 본질적인 속성으로 적과 친구 혹은 우리와 그들 간의 구별에 따른 ‘적대(agonism)’를 핵심으로 한다(Mouffe, 2005). 적대의 조건 하에서 어떻게 다원주의

적 민주주의 질서를 창조하거나 유지할 것인가에 대한 가능성으로 무프가 제시하는 민주주의 모델이 쟁투적 다원주의이다. 이를 위해 무프는 대립진영으로서의 '적'을 파괴해야 할 대상이 아니라 그 존재의 정당성을 인정해야 하는 '정당한 상대자(adversary)'로, 친구와 적의 구별에 입각한 '적대'를 공존 가능한 적대감의 형태인 '쟁투'로서 전환할 것을 제안한다(Mouffe, 1997). 이는 다원주의 민주주의에서 다원성이란 적대를 필연적으로 수반하지만, 적대감이 극단적인 대립으로 치달을 가능성을 막기 위해 상호인정과 존중이라는 민주주의 원칙을 따르는 공존 가능한 갈등의 형태인 '쟁투'로서 제시하는 것이다.

쟁투적 다원주의가 상정하는 공론영역은 합리적이며 상호적인 의견교환을 통해 합의를 이루는 공간이 아니라 서로 다른 가치와 요구들을 표방하는 상대자들 간의 충돌을 활성화하기 위한 장이다. 즉, 다원적 민주주의 체계 내에서 공론영역은 다양한 이해를 추구하는 권력적으로 불평등한 주체들이 상이한 정치적 이념과 가치, 요구를 표출하는 쟁론의 장이다. 이러한 쟁론의 장이 마련되었을 때에 적들 간의 투쟁은 정당한 상대자 간의 쟁투로서 전환될 수 있기 때문에 민주주의에서 공론영역은 적대의 배출구로서 역할을 한다. 무프는 민주주의 이론가나 정치가들의 과제를 갈등적인 이해를 해결하기 위해 '공정한' 절차에 따라 제도를 수립하는 것이 아니라 서로 다른 정치적 이념들이 서로 대면할 수 있는 활기찬 쟁론을 위한 공론영역을 창출하는 것이라고 주장한다(Mouffe, 2005).

무프의 쟁투적 다원주의는 심의적 접근이 간과하였던 현대 주체의 다층적인 이해와 불평등한 권력관계를 토대로 적대, 갈등, 차이, 다원성을 중심으로 끌어들이면서 그간 심의민주주의가 주도해온 공론영역에 대한 새로운 해석을 제공하고 있다. 동시에 기존 민주주의가 합의를 구축하고, 갈등을 제거하며, 정치공동체를 결속함으로써 사회적 조화와 통합을 지향하였다면, 쟁투적 다원주의는 쟁론과 저항의 과정을 강조하는 방향으로 민주주의 정치의 전환을 추구하는 것이다. 따라서 심의민주주의로 대표되는 기존 민주주의 접근법이 지닌 약점과 편견을 비판하고 보완하기 위한 척도로서 무프 이론이 지닌 함의를 발견할 수 있다(Honig, 1993).

3. 하버마스와 무프의 공론영역에 대한 비판적 분석

이 장에서는 하버마스와 무프의 공론영역 이론이 지닌 약점과 강점, 차이점과 공통점을 분석하고자 한다. 특히 두 이론이 공통적으로 강조하는 공론영역의 조건이 무엇인지를 파악하는데 주안점을 둔다.

하버마스의 심의민주주의는 "이상적 담화 상황"을 통해 공적 의사소통에서 개방성, 중립성, 평등, 강제의 부재라는 공정한 절차의 수립을 목적으로 하였다. 그러나 하버마스가 지향하였던 권력으로부터 자유로우며, 그 결과 전적으로 평등한 공론영역이 현실적으로 과연 가능한지에 대해 많은 비판이 제기되고 있다. 하버마스는 시민들을 자유롭고 평등한 주체로서 이해하였다.

그러나 실제적으로 시민들은 경제, 사회, 문화적으로 불평등한 조건에서 심의에 참여하기 때문에 하버마스가 설정한 공적 담화의 조건이 지나치게 비현실적이라는 지적이 공감을 얻고 있으며, 무프는 이를 "규제적 이상"이라 언급하였다(Young, 1996; 장명학, 2003; Mouffe, 2002). 하버마스가 공론영역에서 제거하고자 하였던 권력의 문제와 연관된 다른 쟁점은 "포용과 배제"의 문제이다. 하버마스는 공론영역을 모든 사람들이 자유롭고 평등하게 접근할 수 있는 개방적이고 포용적인 공간으로 상정하였다. 그러나 근대 시민사회를 배경으로 부를 축적한 부르주아 시민 계층에 토대한 하버마스의 공론영역은 근대 부르주아 남성을 중심으로 하는 "부르주아 공론영역"이며 여성과 노동계급을 비롯한 하층민, 즉 사회적 소수자들과 약자들의 참여를 배제하였다는 측면에서 크게 공격을 받는다. 그 결과 배제 없는 합의란 불가능하다는 주장도 제기된다(Negt&kluge, 1993; Fraser, 1992; Mouffe, 2005).

무프는 하버마스와는 다르게 시민을 자유롭고 평등한 주체가 아닌 권력적으로 불평등한 주체로서 보았다. 자본과 권력의 불균등한 분배로 인해 불평등이 심화되고 있는 현대 후기 자본주의 사회의 주체에 대한 이해와 이들의 요구, 가치의 차이와 다원성을 고려하는 정치참여의 공간으로 공론영역을 접근하는데 있어서는 하버마스보다는 무프의 이론이 더 현실적이고 설득력이 있다.

하버마스와 차별되는 무프의 또 다른 강점은 정치에서 감정과 열정의 문제를 중요하게 고려한 것이다. 하버마스적 심의는 대화의 방식을 합리적인 대화와 토론으로 국한함으로써 감정, 열정과 같은 다른 소통의 방식을 간과하였다. 그 결과 시민들의 정치 참여를 향한 열정과 정서적 동기들을 가로막으면서 오히려 정치 참여를 협소화할 수 있다는 문제점이 제기된다(홍성구, 2009). 기존 정치체계에 대한 불신의 감정으로부터 촉발된 촛불 집회의 경우에서 드러나듯이 시민들의 정치 참여는 이성적 대화보다는 감정과 열정이 그 동기로 작용하는 경우가 더 많다. 이러한 측면에서 정치에서 적대, 열정의 제거가 아니라 이를 시민들의 정치참여와 집합적 행위를 위해 동원할 것을 강조하는 무프의 이론에 주목할 가치가 있다.

무프 이론이 지닌 강점에도 불구하고 그의 약점을 살펴보자면 첫째, 정치를 지속적인 쟁론의 과정으로 이해하는 무프의 접근은 민주주의 질서와 안정에 대한 위협이 될 수 있다. 정치는 다원적인 이해관계와 가치를 가진 시민들이 공존하기 위한 행정적 체계와 질서를 구축하는 것을 주요한 목적으로 삼기 때문에 정치 공간의 역동성뿐만 아니라 안정과 질서도 정치의 중요한 일부분이라는 점에 주목해야 한다.

이러한 맥락에서 쟁투적 민주주의의 실현을 위해서는 무프는 적대를 어떤 형식과 절차를 거쳐 "쟁투"로 전환할 수 있는지에 대한 해결점을 제시해야 한다. 그렇지 않으면 민주적인 쟁투가 적대감을 심화시켜 그 결과 한 사회의 정치가 지속적인 반목과 대립으로 치달을 위험성을 야기할 수 있기 때문이다. 무프 이론은 쟁투가 극단적인 대립과 폭력으로 변질되지 않도록 어떠한 제도적 장치를 마련해야 하는지 구체적인 방안을 제공해야 한다(Erman, 2009; Villa, 1999; 유

용민, 2013; 곽준혁, 2009; 홍성구, 2009).

무프와 하버마스의 차이점에도 불구하고 이들이 공론영역에 대한 공통적인 이해는 다음과 같다. 첫째, 무프와 하버마스는 시민적 참여의 공간으로서 공론영역을 민주주의의 주요 개념으로 사유하고 있다는 점이다. 이들은 공론영역을 매개로 시민들이 자율적이고 적극적인 정치참여를 실현할 수 있을 때에 민주주의가 심화하고 발전할 수 있다는 관점을 공유한다.

둘째, 무프와 하버마스는 공론영역을 위한 조건으로서 과정의 중요성, 특히 논쟁을 강조하였다. 무프는 지속적인 쟁론의 과정을 민주주의의 쟁점이자 공론영역의 조건으로 규정하였다. 하버마스의 경우에는 보편적 이해의 창출을 위해 합의라는 결과를 중요시했지만, 이상적 담화의 조건과 절차를 설정함으로써 합의가 어떤 과정을 거쳐 나왔는지에 초점을 두었다. 또한 하버마스는 정당하고 합리적인 합의에 이르기 위해서는 충분하고, 충실한 논쟁의 과정이 필요하다는 것을 주장하였다. 즉, 서로 다른 의견들 간의 공통된 이해는 논쟁적 대화를 통해 도달할 수 있음을 강조한 것이다. 앞서 거론하였듯이 하버마스에게 합의란 대화참여자들이 어떤 의견이 더 타당한지에 대한 논증을 전제로 활발하게 논쟁함으로써 상호이해에 도달하는 것을 의미한다.[2)]

본 연구는 하버마스와 무프의 공론영역에 대한 공통된 통찰을 토대로 공론화의 가장 주요한 전제조건을 논쟁의 과정으로 규정하고, 이를 사례분석의 기준으로 삼고자 한다. 다음의 사례분석에서는 공론화의 개념과 공론화를 위한 절차 속에서 논쟁의 과정을 얼마나 구현했는지를 중심으로 살펴보면서 위 사례의 공론화 절차의 타당성에 대해 논의하고자 한다.

Ⅳ. ‘마포석유비축기지 재생 및 공원화사업’ 사례 분석

‘마포석유비축기지 재생 및 공원화사업’은 서울시가 최초로 도시재생에서 공론화를 표방한 사례이다. 서울시는 이 사업을 관 주도적인 기존의 재개발 방식과 차별성을 두고 시민주도적 과정중심의 도시재생 방식으로의 전환에 의미를 부여하고 있다. 서울시는 공론화를 통한 시민참여 방식을 “마포석유비축기지 활용방안에 시범적으로 실시한 후, 향후 추진하는 재생사업에도 적용할 예정이다”라고 발표하였다(서울특별시 보도자료, 2013. 07.15).

따라서 ‘마포석유비축기지 재생 및 공원화사업’은 공론화에 기초한 시민참여형 재생 방식을 지향하는 첫 모델로 향후 도시재생의 새로운 방향성을 제시할 중요한 출발점으로서 의미를 지

---

2) 공론화에서 논쟁의 중요성을 강조한 것은 무프와 하버마스만 아니다. 정치평론가이자 사상가인 월터 리프만(Walter Lippmann) 역시 공론화를 위한 조건으로 논쟁을 제시한다. 리프만에 의하면 공론이란 수동적인 개별 의견의 집합이 아니라 적극적인 의견 표출을 통한 논쟁의 과정을 거쳐 수렴되는 것이다. 따라서 공론의 중요한 특성은 논쟁이며, 논쟁은 공론의 발현인 동시에 공론화의 전제조건이다. 그는 상호 논쟁을 국민들이 좀 더 나은 판단에 이르기 위한 집단적인 성찰의 과정으로 보았으며, ‘더 나은 것’을 찾아가는 논쟁의 과정 속에서 민주주의가 발전할 수 있다고 보았다(Lippmann, 1982; 김대영, 2003).

닌다. 실제로 '마포석유비축기지 재생 및 공원화사업'에서 도입한 시민 아이디어 공모전과 공개토론회 등의 공론화 절차는 현재 진행 중인 재생 사업을 통해서도 지속되고 있다. 때문에 공론화의 전제조건인 논쟁이라는 키워드를 중심으로 이 사례의 공론화 개념과 그 절차의 타당성을 검증하는 작업은 향후 도시재생의 공론화에 관한 연구에 있어 비판적 단초를 제공할 수 있을 것이라 생각한다.

본격적인 사례분석에 들어가기에 앞서 마포석유비축기지의 역사와 현황, 입지적 여건을 소개함으로써 이 기지가 지닌 상징성과 잠재성이 무엇이며, 이를 배경으로 석유기지 재생을 위한 어떠한 논의들이 있었는지를 살펴보려고 한다. 그리고 서울시가 "공론화"라는 참여민주주의적 재생 방식을 강조하게 된 사회적 맥락들을 고찰하면서 위 사례에 대한 전반적인 이해를 도모하는 것으로 시작하고자 한다.

1. '마포석유비축기지 재생 및 공원화사업'의 개요

상암 월드컵 경기장 바로 옆에 위치한 마포석유비축기지는 1979년 건립된 서울 유일의 석유비축기지이다. 70년대 2차례 오일쇼크를 겪은 후 에너지 비축 정책을 추진하면서 만들어진 이 기지는 산업화와 화석에너지 시대를 상징하는 공간으로서 역사적 의미를 지닌다. 그러나 건설 당시부터 위험시설로 지정되어 약 40년간 시민들의 접근이 통제되었으며, 2002년 월드컵이라는 국제행사를 개최하는 과정에서 경관과 안전상의 문제가 제기되면서 기지 이전이 결정되었다. 2000년 11월 비축유가 이송되고 기지가 폐쇄된 이후 13년간 활용방안이 지속적으로 논의되었지만 장기적인 용도가 결정되지 못하였다.

지난 13년간의 마포석유비축기지의 활용에 대한 논의는 이 기지가 위치한 상암 지역의 정체성을 친환경과 첨단문화산업이라는 방향으로 구축하기 위한 2000년대의 도시개발 계획의 방향과 맥락을 함께 해왔다. 2002년 월드컵을 계기로 추진된 상암월드컵 공원조성 계획은 기존 난지 쓰레기 매립지를 생태공원화하면서 상암을 친환경 재생공원지역으로 탈바꿈시켰다. '상암 새천년 신도시 기본계획'(2000)은 상암 지구에 디지털 미디어시티(DMC)를 조성함으로써 첨단문화산업의 핵심 거점을 육성하고자 하였다.

'상암 새천년 신도시 기본계획'은 첨단 사이언스 파크와 꿈의 과학관 조성을, '서울시 상암 중소기업 문화콘텐츠 콤플렉스 조성방안'(2005)은 디지털 파크를 구상하였다. '서울시 문화콘텐츠 산업클러스터 발전 전략'(2007)은 문화콘텐츠 클러스터를, '서북권 르네상스 계획'(2009)은 영상문화콤플렉스를, 그리고 'DMC 2단계 재창조 계획'(2011)에서는 영상문화 콤플렉스 조성 방안이 제시되었다. 이러한 계획들은 마포석유비축기지를 상암 디지털 미디어시티와 연계하는 것을 목적으로 하였으나 현실화되지는 못하였다(서울특별시, 2014: 35-45; 월간SPACE 2014. 03월: 28-30, 세계일보 2004. 06. 09; 경향신문, 2011. 02. 16; 서울경제신문, 2011. 05.

25).

이후 마포석유비축기지의 활용에 대한 논의는 2012년에 전환점을 맞이하는데, 그 결정적 계기는 박원순 시장이 남미 순방 당시 기존 석유기지를 친환경교육 시설로 재활용한 사례를 접하게 되면서부터이다.[3] 이후 마포석유비축기지의 앞선 계획안들을 재검토하면서 2012년 상반기부터 서울시와 서울연구원, 마포구청장, 푸른도시 국장, 환경재단 대표, 건축가 등이 모여 석유비축기지 활용방안을 다시 논의하기 시작하였다. 그리고 그 논의의 쟁점으로는 "사회적 공감대 형성과 합의 도출"을 목적으로 한 "공론화" 과정이 부각되었다(심미선, 2014). 서울시는 마포석유비축기지 재생 사업의 목적을 "시민과 전문가의 의견수렴 과정을 거쳐 시민 공감대에 기반한 마포석유비축기지 재생적 활용방향과 원칙을 도출하고 이에 따른 기본구상 수립을 목적으로 한다"라고 밝혔다(서울특별시, 2014: 3).

마포비축기지 재생사업의 현황을 살펴보면 지난 2013년부터 서울시 도시계획국과 서울연구원, 전문가 MP단 등 연구진의 협업과 시민참여 과정(공모전, 공개토론회 등)을 거쳐 기본구상안을 수립하였다. 2014년 8월에 진행된 국제현상설계에서 기본구상을 반영한 당선작 '땅으로부터 읽어낸 시간'(알오에이 건축사무소)이 선정되고 이를 바탕으로 최종설계안이 확정되었고, 2017년 5월 공원, 전시장, 교육시설 등을 갖춘 종합문화 공원으로 개원을 앞두고 있다.

2. 공론화의 배경과 추진단계

상암지역이 지닌 친환경 자원과 첨단문화라는 지역적 상징성과 잠재성, "공론화"의 과정에 대한 필요성을 배경으로 마포석유비축기지 재생방향을 이끈 주요패러다임은 "친환경"과 "지속가능성"이었으며, 이는 "시민 참여에 기반을 두고 행정의 중심 가치를 환경, 재생, 다음세대를 위한 지속가능한 발전"을 지향하는 것을 의미한다(서울특별시, 2014: 3).

"지속가능성"에 대한 강조를 통해 '마포석유비축기지 재생 및 공원화사업'은 이전의 재개발과 차별성을 두고 "공론화," "시민 주도적 재생," "과정 중심적 재생"을 핵심 키워드로 강조하게 된다. 이렇게 도시개발에서 도시재생으로의 패러다임 전환의 결정적 배경에는 기존 "뉴타운사업"과 같은 물리적 주거환경 개선에 초점을 둔 재개발의 방식이 기존 지역 주민을 내몰고 구도심을 부촌화하는 젠트리피케이션으로 인해 기존 지역공동체가 해체되고 소득 계층별 분화와 지역적 편중이라는 계층적, 공간적 양극화의 폐해를 야기하였기 때문이다.

특히 기존의 정부 주도적인 일방적인 재생방식은 지역공동체의 참여와 공론화의 부재라는 논란을 일으켰다. 따라서 물리적 환경의 개선뿐만 아니라 경제, 사회, 문화적 과정을 포괄하는 도시재생에 대한 관심이 대두되었으며, "삶의 질"과 "지속가능성"에 무게중심을 두고 지역공동체, 시민 참여형 재생 방식을 지향하게 되었다.

---

[3] 서울연구원 김인희 박사와의 인터뷰 (2015년 10월 21일).

권위주의적 도시개발 방식에 대한 논란과 지역공동체, 공공성, 공론화 등 참여민주주의에 대한 요구를 배경으로 서울시는 2013년 '2030 도시기본계획'에서 "소통"과 "배려"를 주요 가치로 시민 참여형 도시계획을 표방하였다. 이후 2015년 '서울형 도시재생 종합 플랜'에서도 공공-민간의 협력적 파트너쉽 구축을 목표로 하여 도시재생 계획에서 실행까지 주민참여를 추진하고, 시민단체와 전문가 등 다양한 시민과의 공론화 체계를 유지하기 위한 전략을 추진한다고 언급하였다. 서울시는 공론화를 통한 시민참여 방식을 "마포석유비축기지 활용방안에 시범적으로 실시한 후, 향후 추진하는 재생사업에도 적용할 예정이다"라고 발표하였다(서울특별시, 보도자료, 2013.07.15).

'마포석유비축기지 재생 및 공원화사업'은 2014년 5월부터 10월까지 6개월간 시민들의 의견을 수렴하고 공감대를 형성하는 공론화 과정을 시행하였으며, 이를 위해 시민아이디어 공모, 국제 학생·전문가 아이디어 공모, 시민공개포럼, 현장 설명회가 기획되었다. 동시에 서울공공개발센터의 SNS(트위터와 페이스북)와 인터넷게시판(다음아고라, 천만상상오아시스) 등의 인터넷 매체를 활용하여 마포석유비축기지 재생에 대해 홍보하는 동시에 활용방안에 대한 토론을 개진하여 시민들의 의견을 수렴하고자 하였다. 공론화를 위한 추진 단계는 공개토론회를 통해 기본구상을 마련하고, 이후 시민공모와 학생·전문가 공모의 결과로 기본 계획안을 설정한 후 이를 국제현상 공모의 설계지침으로 실체화시키고자 하였다(서울특별시, 2013).

(출처: 서울특별시 2013: 28)

<그림 1> 마포석유비축기지 추진경과와 향후 일정

3. 공론화에 대한 비판적 분석

1) 공론화 개념에 대한 분석

서울시가 공식자료를 통해 마포석유비축기지 재생 사업에서 공론화에 대해 언급한 내용은 다음과 같다.

"마포석유비축기지의 활용용도와 방향 도출은 행정과 전문가가 주도하는 방식에서 벗어나 시민과 전문가 의견을 처음부터 반영하고 이를 토대로 공감대 형성을 기반으로 결정해감으로써 지속가능하고 일관성을 유지할 수 있는 방식으로 추진하고자 한다(서울특별시, 2013: 7)."

"서울시는 마포 석유비축기지에 대해 그간 진행해 온 다양한 공감대 형성 및 공론화된 의견을 바탕으로 시민을 위한 공간 조성을 목표로 하는 국제현상설계를 진행할 예정이다." "마포석유비축기지에 대하여 시민과 함께 공감대를 형성하는 공론화 과정을 거쳐 시민을 위한 공간으로 조성하기 위한 많은 노력을 기울여 왔다(서울특별시 보도자료, 2013.10.02)."

"시는 이번에 발표한 최소 설계기준을 마련함에 있어 서울시나 전문가가 정하는 일반적인 방식에서 벗어나 시민, 전 세계 학생・전문가 등에게 의견을 묻는 등 여러 단계의 공감대 형성과정을 거쳤다(서울특별시 보도자료, 2014. 01.10)."

서울시는 공식자료 또는 언론을 통해 이전 재생 방식과의 차별화 전략으로서 공론화에 의미를 부여하고 공론화를 위한 그간 노력을 강조하고 있다. 위의 내용에 따르면 서울시가 지향하는 공론화란 석유기지 재생에 관한 시민의 의견을 묻고, 수렴하고, 반영하는 과정을 통해 공감대를 형성하는 것을 의미한다. 공감대의 형성이란 공감을 위한 기반을 다지고 확대하여 광범위한 공감의 연대를 이끌어내는 과정이다. 여기서 공감은 타인과의 관계성을 바탕으로 형성되는 감정으로, 나와 타인의 감정이 서로 다르고 상반된다 하더라도 상호 교류의 과정을 통해 타인의 감정을 받아들일 수 있음을 의미한다(김용환, 2003). 즉, 공감은 상호소통의 정서적인 표현이다.

이러한 공감은 정서에 기초하고 있지만 공감을 확장하고 심화하여 광범위한 공감대를 형성하기 위해서는 정서적인 공감 이상의 인식적인 공감이 필요하다. 해당 쟁점에 대한 정보를 개방하고, 공적인 관심을 환기시킨 후 문제 해결을 위해 토론하고 논쟁하는 상호이해의 과정을 거쳐야만 공감대가 확대되고 심화되는 것이다(김대영, 2010). 공론화를 공감대 형성으로 접근하는 것은 하버마스의 이성적 토론과 무페가 강조하였던 감성과 열정의 차원을 접합할 수 있는 단초를 제공한다. 즉, 공감대의 형성은 이성과 감성을 아우를 수 있는 공론화 개념에 대한 가능성을 보여준다.

그러나 공감대 형성을 위한 공론화의 과정으로서 의견을 묻고, 수렴하고, 반영하는 것이 적절한지에 대해서는 의문을 제기할 필요가 있다. 공론화는 사적 의견을 넘어 "공동체 전체에 입각한 의견"을 의미하는 공론을 형성해가는 과정이다. 공론은 개별적 의사를 수렴하여 다수의 의견이 무엇인지를 파악하는 중론[4]과는 다르다. 중론의 특성이 수동적이라면, 공론은 대화와

---

4) 다수의 의견인 중론과 공적 의견인 공론 차이에는 차이가 있다. 예를 들어 여러 사람의 의견을 종합하여 다수의 의견을 파악하는 여론조사는 중론에 해당되며, 이러한 중론은 개별적인 의견을 모으는 소극적이고 수동적이며 관성적인 특성을 지닌다. 반면, 공적인 관점으로 승화된 의견인 공론은 기존의 관성적인 중론을 넘어서 토의와 논쟁을 수반하는 적극적이고 능동적인 의사소통의 과정을 의미한다(김대영, 2010: 68-79).

논쟁을 통해 이끌어낸 시민들의 적극적인 의사표현이다. 즉, 개인의 의견을 집합적인 의견으로 전환하는 공론화는 토의와 논쟁을 통해 수동적이고 관성적인 것을 적극적인 것으로 극복하기 위한 과정이라고 할 수 있다(김대영, 2010).

하버마스와 무페의 통찰에서 살펴보았듯이 공론의 형성을 위한 조건은 논쟁이다. 어떠한 의견이 더 타당한지에 대한 비판적 논쟁이 배제된 상황에서는 공론이 형성되지 않는다. 따라서 의견의 수렴과 공론화는 동일한 것이 될 수 없다. 수동적으로 개별 의견을 집합하는 과정과 상이한 의견들 간의 적극적인 논쟁의 과정을 거쳐 공론에 이르는 “공론화”는 분명히 다른 의사결정의 방식이기 때문이다. 민주적인 의사결정 과정이란 서로 다른 요구와 가치들 사이의 역동적인 “쟁론”이 필요하며, 따라서 논쟁의 과정을 고려하지 못한 공론화는 민주적인 소통의 과정이라고 할 수 없다.

나아가 수동적인 의사의 수렴에 의한 도시재생을 과정 지향적이고, 시민주도적이라고 일컬을 수 있는지에 대해서 의문을 제기할 여지가 있다. 도시재생에서 시민들이 주도적으로 의사결정 과정에 참여하여 형성된 공론이 도시재생 정책에까지 영향을 미치는 민주적인 과정지향성을 위해서는 무엇보다도 재생의 쟁점에 대한 서로 다른 의견들이 자유롭게 개진되는 개방적인 담론의 공간을 만들어가고, 그 안에서 다층적인 이해를 지닌 주체들 간의 자유로운 논쟁을 허용할 때에 비로서 확보될 수 있는 것이다.

공감대의 형성을 통한 공론화의 과정에서는 충분한 논쟁이 전제되어야 한다. 그리고 충분한 논쟁을 위해서는 이에 상응하는 충분한 시간이라는 조건 역시 충족되어야 한다. 뉴욕하이라인 파크의 재생은 완성까지 지역공동체와 시민사회의 치열한 논쟁을 거쳐 10년이라는 기간이 소요되었다. 반면에 마포석유비축기지 재생사업이 설정한 6개월 동안의 공론화는 다양한 이해관계자들의 폭넓은 의견이 발현되고 논쟁과정을 거쳐 협상에 이르기까지에는 너무 짧은 기간이다. 6개월 남짓한 공론화의 과정은 해당사안에 대한 충분한 토론과 논쟁의 과정에 초점을 두기보다는 행정이 단기간의 사업을 추진하기 위해 오히려 공적인 논쟁을 배제하려 한 것은 아니었는지, 따라서 이는 행정 중심적인 사고를 못 벗어나고 있음을 단적으로 보여주고 있는 것이다.

2) 공론화 절차에 대한 분석

위에서는 논쟁의 과정을 공론화의 조건으로 바라보고 마포석유비축기지 재생사업에서 공론화의 개념에 대한 비판을 전개해 보았다. 다음으로는 이 사례에서 공론화 방식인 아이디어 공모, 공개토론회, 현장설명회 등이 어떻게 진행되었는지 과정을 추적하고자 하며, 공론화의 전제조건인 논쟁을 구현하기 위한 방식으로서의 적절성에 대해 논의해보려 한다.

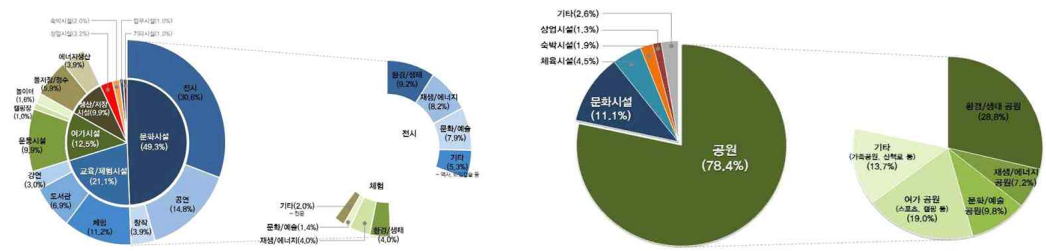
(1) 아이디어 공모전

마포석유비축기지의 아이디어 공모전은 시민 아이디어 공모와 학생·전문가 아이디어 공모로

구분된다. 아이디어 공모전은 보다 많은 시민과 학생·전문가의 참여를 유도하고, 여기서 수렴된 결과를 토대로 설계지침을 마련하여 향후 현상설계에 반영하려는 목적으로 시행되었다. 서울시는 “시민공모전 결과 채택된 아이디어는 전문가 재해석을 통해 석유비축기지 기본구상에 반영하고 향후 국제 현상설계 공모 지침으로 활용할 예정이다”라고 언급하였다(서울특별시 보도자료, 2013.05.14).

시민 아이디어 공모전은 오랫동안 일반에게 알려지지 않았던 마포석유비축기지에 대한 관심과 홍보, 그리고 시민 공감대 형성과 활용방향 및 콘텐츠에 대해 의견을 수렴하기 위한 두 가지 목표로 진행되었다. 2013년 5월 14일부터 7월1일까지 7주간 와우서울(http://wow.seoul.go.kr)과 서울시 홈페이지(www.seoul.go.kr)를 통해 시민 아이디어를 공모하였고, 그 결과 다양한 연령대(10-70대)로부터 총 267건의 아이디어가 접수되었다. 접수된 아이디어에 대해 건축, 조경, 도시, 환경 전문가와 시의원, 시민대표 등이 참여한 1차 전문가 심사과정을 거쳐 본선 진출작 39건을 선정하였다. 이후 본선 진출 작품에 대해 시민들의 의견을 수렴하기 위한 목적으로 한 달 간(7/15~8/16) 2차 온라인 시민투표가 진행되었으며 1차 전문가 심사 80%, 2차 시민투표 20% 비율로 합산하여 최종안을 선정하였다(서울특별시 보도자료, 2013. 07.15).

시민 아이디어 공모 결과 석유탱크 활용에 의견을 유형별로 분석하자면, 기존 환경과 시설을 활용한 문화시설 49.3%(전시 30.6%, 공연 14.8%, 창작 3.9%), 교육·체험시설 21.1%(체험 11.2%, 도서관 6.9%, 강연 3%), 여가시설 12.5%(운동시설 9.9%, 놀이터 1.6%, 캠핑장 1%)순으로 나타났다. 그 외 물 저장과 정수, 에너지생산 등 생산, 저장시설(9.9%)로 활용하자는 의견도 제안되었다. 비축기지의 주차장부지 활용에 대해서는 환경, 생태, 여가, 문화예술을 주제로 한 공원조성이 78.4%으로 다수를 이루었고 그 외에 의견은 문화시설 11.1%, 체육시설 4.5%, 숙박시설 1.9%, 상업시설 1.3%으로 나타났다.



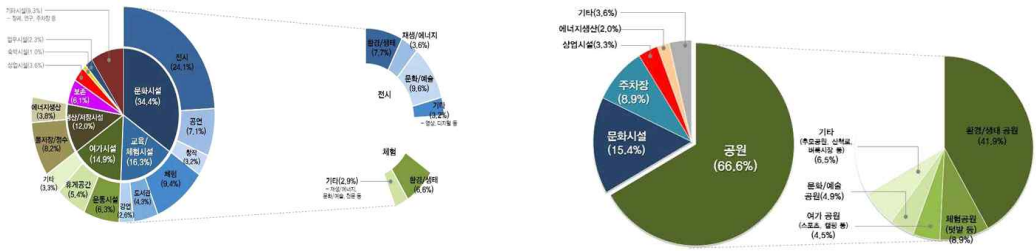
(출처: 마포석유비축기지 2차 공개토론회 자료집, 2013: 16-17)

<그림 2> 시민 아이디어 공모: 탱크의 활용, 시민 아이디어 공모: 주차장 부지의 활용

2013년 5월 27일부터 8월 23일까지 시행된 학생·전문가 아이디어 공모전은 마포석유비축기지의 전문적인 활용방안을 폭넓게 수렴하기 위한 목적으로 시행되었다. 이 공모전은 향후 국제 현상 설계 공모를 사전에 홍보하기 위해 국외 학생 및 전문가에게도 개방하였다. 공모의 결과

해외 35개국에서 105건을 비롯하여 총 354건이 접수되었다. 이후 진행된 학생·전문가 아이디어 심사에는 건축, 조경, 산업디자인, 환경계획 전문가가 참여하였고, 심사기준은 창의성, 공공성, 실현성에 집중되었다(서울특별시, 2013: 73).

학생·전문가 아이디어 공모의 결과 석유탱크의 활용에 의견은 문화예술, 환경·생태, 재생·에너지를 주제로 전시(24.1%), 공연(7.1%), 창작(3.2%)을 위한 문화시설(34.4%), 체험, 도서관, 강연을 위한 교육·체험시설(16.3%), 운동, 휴게 공간 등의 여가시설(14.9%), 생산·저장시설 12%로 순으로 나타났으며, 그 외 상업시설 3.6%, 업무시설 2.3%, 숙박시설 1%로 조성하자는 의견도 개진되었다. 외부 주차장의 활용에 대해서는 환경·생태(41.9%)와 체험(8.9%), 여가(4.5%)를 주제로 하는 공원조성(66.6%)이 주를 이루었으며, 그 외 의견으로 문화시설(15.4%), 주차장(8.9%), 상업시설(3.3%), 에너지생산(2%)이 제시되었다(서울특별시, 2013: 73).



(출처: 서울특별시, 마포석유비축기지 2차 공개토론회 자료집, 2013: 19-20)

<그림 3> 학생·전문가 아이디어 공모: 탱크의 활용, 학생·전문가 아이디어 공모: 주차장 부지의 활용

결과적으로 시민과 학생·전문가 공모에서 다수가 탱크활용에 있어서 전시·공연 등 문화시설과 교육, 체험시설, 여가시설의 기능을 제안하고 있다. 주차장 부지에 대해서는 시민, 학생·전문가의 의견은 환경·생태·여가에 초점을 둔 공원의 조성으로 모아졌다. 반면 시민 아이디어 공모에서는 석유탱크의 원형을 그대로 보존하는 것을 제안하였으나, 학생·전문가들은 탱크외피의 개조, 증축 등을 통한 활용 방안을 제시하였다(서울특별시, 2013: 77).

공모전의 결과 제시된 탱크와 주차장 부지에 대한 활용방안이 전시, 환경, 생태라는 다소 일관된 주제로 귀결된 것은 우연한 결과가 아니다. 왜냐하면 서울시는 시민 아이디어 공모문과 공모지침서를 통해 환경, 생태, 지속가능성을 핵심가치로 부각하고 산업시대의 상징인 석유 탱크를 재활용하기 위한 내용을 강조하고 있기 때문이다. 예를 들어 시민 아이디어에 관한 서울시 공고문에서는 공모의 내용을 “석유비축기지 재활용과 관련 적용 가능한 시설 또는 프로그램 및 콘텐츠의 제안”으로 규정하였다(서울특별시공고 제 2013호, 2013: 1). 시민 아이디어 공모지침서에서 따르면 공모 목적을 “석유비축기지 활용에 대한 다양한 의견을 들어 모두가 공감하는 활용방향을 설정”하는 것이라고 밝히면서 의견의 다양성에 초점을 두고 있는 반면에 “환경, 생

태, 지속가능한 미래 등 새로운 시대의 핵심가치에 부합하는 공간으로 재생"(서울특별시 공고 제 2013호: 2-9)이라는 일관된 재생 가치와 목적을 강조한다.

서울시가 지향하는 가치와 목적을 사전에 제시함으로써 탱크의 활용 용도에 대한 공모의 내용을 일정한 방향으로 유도하려는 방식은 국제 학생·전문가 아이디어 공모 지침서에서도 동일하게 나타난다. 서울시는 "화석 에너지의 상징인 석유탱크를 활용하여 환경, 에코 등 새로운 시대적 가치를 구현하는 장소로 재활용하기 위한 기본 구상"이라고 공모내용을 밝히고 있다(서울특별시 시민아이디어 공모지침서, 2013: 2-9). 따라서 공모전이 서울시가 애초에 목표로 하였던 활용방안에 대한 "다양한 가치와 의견"이 발현되고 논쟁의 과정을 거쳐 모두가 공감하는 상호이해에 기초한 개방적인 담론의 공간이 될 수 있는지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 활용방안에 대한 기본 원칙을 설정하는 방식은 서울시가 2013년 주최한 다음 아고라 게시판의 기획 토론 "산업시대의 유물, (옛) 마포석유비축기지 어떻게 다시 쓰면 좋을까"(2013. 6. 26 종료)에서도 나타난다.

> 석유비축기지는 전쟁이나 석유 파동 등과 같은 위기상황에 사용하기 위하여 석유를 저장하는 곳으로 마포 석유비축기지는 성산동 매봉산 자락에 저장탱크 5기 등의 시설을 1976년에 설치한 서울의 유일한 비축기지였습니다... 도입가능한 시설은 다양하겠지만, 생태, 환경, 미래세대를 주제로 기존 시설(석유탱크 등)을 최대한 활용할 수 있는 친환경적 시설로 계획하자는 것을 원칙으로 설정했습니다. 서울시는 산업시대의 유물인 마포석유비축기지 활용방안에 대해 시민과의 소통을 통해 장소가 가지고 있는 의미와 가치, 잠재력을 재조명하고 지속가능한 미래 등 새로운 시대의 핵심가치에 부합하는 공간으로 재생시켜 시민에게 되돌려주고자 여러분의 소중한 의견을 듣고자 합니다.[5]

아이디어 공모나 토론에서 기본방향과 주요가치를 제시하는 것은 아이디어를 좁혀 구체화하고, 이를 현실화하는데 용이하도록 유도할 수 있다는 이점이 있다. 하지만 이것은 석유비축기지 재생에 대한 폭넓은 논쟁을 개방하기 보다는 서울시가 기존에 설정한 "환경, 생태"라는 주요가치에 부합되는 활용방안에 대해 수동적 동의를 이끌기 위한 목적에 가깝다. 즉, 다양한 주체들의 가치와 이해관계가 발현되고, 이들의 논쟁을 적극적으로 허용하는 민주적인 공론화의 방식과는 거리가 있다.

롭 앳긴슨(Akinson, 1999)은 정부 혹은 기관의 공식적인 도시재생 담론에 특권화라는 정치적 과정이 개입되어 있다고 지적한 바 있다. 그가 말하는 특권화의 과정이란 정부나 기관이 개인 혹은 그룹들에게 무엇이 가능한지에 대한 담론의 경계를 설정하고 특정한 방향으로 행동을 유도하는 것이다. 앳긴슨은 이러한 특권화를 개인, 그룹으로 하여금 공식적 지배담론의 기대에

---

5) http://bbs1.agora.media.daum.net/gaia/do/agora/issue/read?bbsId=I001&articleId=337 (2017년 3월 24일 접근)

따라 자기 검열(self-censorship)을 내재화하는 과정이라고 언급하였다.

마포석유비축기지의 사례에서도 서울시는 주요 가치들과 원칙들을 통해 담론의 경계를 설정함으로써 시민들의 의사표현을 이에 부합되는 방향으로 이끌려고 하는 특권화의 과정이 개입되어 있음을 볼 수 있다. 그리고 이러한 특권화는 도시재생의 공식적인 담론을 그 외의 담론들에 대하여 우위를 두는 위계 질서적 구조를 생산하면서 다양한 의견의 표출과 논쟁을 위한 기회를 제공하지 못하였다.

결국 마포석유비축기지 재생의 공론화는 시민이 중심이 되어 활용방안을 자유롭게 논의할 수 있는 과정이 아니라 행정이 사전에 설정한 친환경이라는 재생 가치에 부합되는 사업 추진을 위해 동의를 구하는 과정에 가깝다. 따라서 이 사례는 시민주도적 재생방식으로의 전환을 지향했음에도 불구하고 기존 관주도적인 방식을 지속해가는 한계를 보여준다.

(2) 공개토론회와 현장설명회

마포석유비축기지 공개토론회는 시민 아이디어 공모전 및 학생·전문가 아이디어 공모전과 연계하여 2차례 개최되었다. 2013년 5월 28일 열린 1차 공개토론회는 아이디어 공모전의 시작과 함께, 2차 공개토론회는 2013년 10월 8일, 학생·전문가 아이디어 공모전 당선작 시상식과 함께 진행하였다. 토론회에는 마포지역 주민과 마포 시의원, 건축·조경 전문가, 공모전에 관심을 갖는 시민 등 200여 명이 참여하였다.

1차 토론회는 주제발제와 토론의 형식으로 진행되었다. 토론의 주요 내용은 활용방안의 수립에 있어서 시민들의 참여와 이들과의 합의 과정의 중요하다는 점에 집중되었다. 그리고 문화, 생태, 환경 등의 컨텐츠를 토대로 서울의 친환경 이미지를 실현하는 활용방향을 추진해야 한다는 필요성도 제안되었다. 1차 토론회 결과 시민과 학생·전문가 아이디어 공모 결과를 토대로 활용방향을 마련하고, 2차 토론회를 개최하여 전문가 의견을 수렴하는 과정을 계획하였다.

2차 토론회에서는 시민과 학생·전문가 대상 아이디어 공모의 결과와 활용방향 및 추진방향, 국내외 복합문화공간 운영사례가 논의되었다. 아이디어 공모전의 참여도와 결과로 볼 때 공모전이 시민의견의 수렴 수단으로 적절하다는 의견이 개진되었고, 석유비축기지의 활용은 문화적 기능이 바람직하는 의견과 탱크의 활용은 창의적 설계 안들이 제안될 수 있도록 제약조건을 최소화해야 한다는 것, 석유비축기지의 입지적 한계를 극복하기 위해 접근성을 개선하는 방안이 지속적으로 검토되어야 한다는 주장도 제기되었다(서울특별시, 2013: 78, 319).

마포석유비축기지의 토론회는 환경단체 대표, 마포구 시민, 마포구 시의원, 조경·건축·문화 전문가 등 다양한 이해관계자들이 의견을 나누기 위한 자리였다. 또한 토론회는 석유비축기지의 활용 용도에 대한 계획을 확정하고 이를 공식적으로 밝히는 것보다 향후 전개 방향을 논의하며, 아이디어 공모전에 대한 정보를 제공하고, 그 절차를 소개함으로써 공모전을 통한 시민참여를 활성화하기 위한 것에 비중을 두었다.[6] 그러나 토론회가 열린 과정을 지향하였음에도

불구하고 공개토론회의 가장 결정적인 문제점은 공론화의 조건으로서 논쟁이 부재하였다는 점이다. 정부, 친 정부적· 반 정부적 전문가, 시민들 간의 상이한 의견들이 맞설 수 있는 기회를 제공하지 못하였다는 것, 따라서 다양한 이해관계를 가진 주체들 간의 적극적인 논쟁이 부재하였다는 점에서 마포석유비축기지의 공개토론회는 공론화를 위한 공적 담론의 공간으로 기능하지 못하였다.

마포석유비축기지의 현장설명회는 시민 아이디어 공모와 연계하여 일반시민을 대상으로 2013년 6월 15일, 6월 9일, 6월 20일 2회씩 6회에 걸쳐서 진행되었다. 여기에는 대구, 부산 등 다양한 지역에서 시민, 학생, 전문가 등 175명이 참여하였다. 현장설명회는 공모전 참가자들의 현장 이해를 돕기 위한 석유비축기지에 대한 추진경위, 현장 도면에 대한 설명과 현장 답사를 위주로 진행되었다(서울특별시 보도자료, 2013. 06.14).

현장설명회는 일반인의 출입이 제한된 현장을 공개하여 홍보하고, 공모를 위한 정보를 제공하기 위한 목적이었으며, 공모전 참가자들이 주요 대상이 되었기 때문에 폭넓은 시민 계층이 참여하여 활용방안을 논의하기 위한 방식으로 부적합하였다고 판단된다. 그 외 시민의견을 수렴하기 위한 방식으로 공공개발센터의 SNS도 공모전 홍보, 공모전의 개최, 공개토론회 등의 행사와 현장 사진과 자료에 대한 정보를 제공하기 위한 공간이었으며, 활용방안에 대한 적극적인 논쟁의 공간이 되지는 못하였다.[7]

4. 분석의 종합

마포석유비축기지는 거주지와 동떨어지고, 민간에게 개방되지 않은 산업 유산이었기 때문에 이 기지의 존재 가치와 재생의 필요성을 알리기 위한 홍보가 중요한 과제가 되었다. 이러한 입지적 조건을 배경으로 비교적 갈등이 심각한 수준이 아니었기 때문에 인터넷게시판이나 SNS를 통한 토론이 활성화되기에는 열악한 조건을 지니고 있었다.[8]

기존 도시재생과는 달리 시민참여를 권장하고 의견을 수렴하기 위해 고민하였음에도 불구하고, 마포석유비축기지의 사례에서 채택한 공모전, 공개토론회, 현장설명회, SNS 토론방은 다양한 시민간의 토론과 논쟁이라는 공론화를 실현하는 방식으로 타당성을 인정하기 어렵다. 무엇

---

6) 서울연구원 김인희 박사와의 인터뷰 (2015년 10월 21일).

7) 서울특별시 공공개발센터의 페이스북 https://www.facebook.com/urbanpdc#!/urbanpdc/timeline의 내용 참조(2016년 9월 20일 접속)

8) 마포석유기지 재생사업을 둘러싼 갈등이 아예 없었던 것은 아니다. 이 사업이 공원화 사업임에도 불구하고 참가 자격을 '건축사'로 제한하여 조경가의 공식적인 참여를 배제한 점이 논란이 되었다. 최근 국제설계경기의 흐름은 각기 다양한 분야의 전문가들(도시설계, 건축, 조경, 원예, 해양학, 엔지니어링, 생태, 교육, 그래픽 디자인, 예술, 재정-경제) 사이의 협업이 장려되고 있음에도 불구하고 이 사업은 이러한 시대의 흐름에 역행하였다는 것, 그리고 공개경쟁 방식으로 진행되는 설계공모에 자격을 제한함으로써 다양하고 창의적인 아이디어들이 발현될 수 있는 기회를 차단하였다는 비판이 제기되었다(남기준, 2014:8-9).

보다도 공론화를 위한 출발은 공론화가 무엇이며, 공론화를 위한 과정으로서 왜 시민공모전, 공개토론회, 현장 설명회가 적절한지에 대한 논의로부터 시작되어야 할 것이다. 동시에 논쟁의 장을 활성화하기 위해 다수의 주체들의 참여를 이끌기 위한 공론화 방식에 관한 고민이 전제되어야 한다.

공모전이라는 행사가 "전문가들이 한 주제에 대한 다양한 아이디어를 제시하고 고민하기 위한 기회(김영민, 2015. 07: 56)"는 될 수는 있지만 지역의 다층적인 주체들 간의 담론의 장이 될 수 있는지 논란의 여지가 있다. 더 나아가 시민을 대상으로 하는 아이디어 공모전이 많은 시민의 참여를 유인하여 삶의 터전으로 삼고 있는 대상지역 주민들의 의견 수렴을 배제하거나 이들의 반대 의견들을 가리기 위한 수단으로 이용될 수도 있다.[9] 이는 공론화의 한 방식으로서 기획한 공모전이 역설적으로 공론화의 가장 중요한 조건인 논쟁을 가로막고 지역주체들의 사회적 쟁점과 갈등을 가리는 정치적 수단으로 기능할 수도 있음을 의미한다.

민주적인 과정으로서 도시재생의 핵심은 지역의 주체들이 자신의 의견을 표출하고, 적극적인 토론을 통해 공적 담론의 공간을 형성해 가는 공론화의 과정이다. 이는 논쟁을 억압하는 것이 아니라 주체들의 의견의 다양성을 인정하고, 적극적인 논쟁과 토론을 통해 공동의 해결점과 이해를 모색하는 과정에 초점을 두어야 한다.

'마포석유비축기지 재생 및 공원화사업'은 기존의 관료적 하향식 도시 재개발에서 시민참여를 통한 공론화를 강조함으로써 상향식 도시재생 방식으로의 전환을 추구한 것으로 의미를 지닌다. 그러나 공감대 형성이라는 공론화를 능동적이고 적극적인 토론과 논쟁의 과정이 아니라 의견의 수렴과 반영이라는 소극적인 과정으로 접근함으로써 공론화를 위한 가장 중요한 전제조건인 논쟁을 간과하였다. 동시에 공론화의 방식으로 설계된 아이디어 공모전과 현장설명회, 토론회 등에서도 논쟁을 발현하기 위한 조건과 이를 위한 충분한 시간을 고려하지 못하였다.

무엇보다도 마포석유비축기지 재생사업의 결정적인 문제점은 서울시가 미리 친환경이라는 재생의 가치를 설정하고 추진한 마스터플랜 방식의 도시재생이었다는 점이다. 시민과 지역주민이 주체가 되는 도시재생은 재생을 위한 가치와 방향을 설정하는 계획 초기 단계부터 이들의 토론과 논쟁을 통한 공론화가 실행되어야 함에도 불구하고, '마포석유비축기지 재생사업'에서는 이 과정이 배제되었다. 결론적으로 이 사례는 시민적 참여를 강조하는 공론화를 표방하였음에도 불구하고 형식적인 공론화에 머물렀으며 방향전환의 시도만 있었을 뿐 실질적인 민주적 재생방식으로 거듭나지는 못하였다.

---

9) 서울시, 남대문 시장상인, 인근 지역주민 등 다양한 이해관계자들의 갈등이 대두되었던 '서울역고가 공원화 조성사업'의 경우 아이디어 공모전과 시민개방행사를 비롯한 시민참여의 방식에 대한 문제점이 거론되었다. 이러한 시민참여 프로그램이 재생 대상지역의 주민들의 의견을 수렴하기 보다는 오히려 반대 여론을 무마하기 위해 일반 시민을 이용하고 있다는 것이 주요 내용이다(헤럴드경제, 2014.11.13).

V. 도시재생의 공론화를 위한 시사점

본 논문은 '마포석유비축기지 재생 및 공원화사업'을 하버마스와 무프의 공론화라는 관점에 입각하여 비판적으로 분석하여 보았다. 이러한 분석을 통해 본 논문은 도시재생에서 다양한 이해관계를 갖는 지역의 다층적인 주체들의 참여가 필수적이고 다원적인 가치와 요구가 발현되는 토론과 논쟁의 공론화 과정이 핵심임을 파악하였다. 이와 함께 본 논문은 아래에서 '마포석유비축기지 재생사업'을 통해 도출한 주목해야할 시사점들을 제시하여 본다.

첫째, 도시재생의 공론영역을 활성화하기 위해서는 지역의 다층적인 이해관계자들의 참여를 이끄는 과정이 필요하다. 이 과정에 대해 본 논문은 하버마스의 "이상적 담화 상황" 모델이 사회의 현실적 조건인 권력 현상을 반영하지 못하고 있다는 비판과 무프가 언급하였듯이 권력으로부터 자유로우며 전적으로 평등한 공론영역이란 불가능할 것이라는 주장에 주목하고자 한다. 따라서 권력 현상에서 오는 소외와 왜곡을 극복할 수 있는 공론화가 되기 위해서는 개방성과 평등이라는 민주주의 원칙에 입각한 민주적 소통이어야 한다.

프레이저(Fraser, 1990)도 계층화된 현대 사회에서 평등한 참여란 실현되기 어렵지만 서로 다층적인 이해관계를 지닌 주체들 사이의 논쟁이 허용될 때에 이에 근접해 질 수 있다고 주장한 바 있다. 결국 차이를 인정하고 다양한 의견을 포용함으로써 논쟁을 활성화하는 공론화를 위해서는 지역의 권력자, 재력가뿐만 아니라 지역의 저소득층을 비롯한 약자와 소수자까지 포용하여 다층적인 권력과 이해를 지닌 지역민들이 참여할 수 있는 담론의 장을 만들어야 한다. 이를 위해서는 우선 포용적인 참여의 장을 실현하기 위한 제도적인 방안을 마련하는 일이 필요할 것이다(김광구 외, 2016).

둘째, 도시재생에서 나타나는 수동적인 공론화에서 적극적인 참여의 과정으로서 공론화를 실현하기 위해서는 참여의 의미, 주체, 방식에 대한 재고가 필요하다. '마포석유비축기지 재생 및 공원화사업' 사례는 서울시가 사전에 설정한 재생의 가치와 계획을 바탕으로 하였기 때문에 재생의 첫 단계부터 시민 또는 지역민이 재생의 주체가 되지 못하였다. 주민 참여형 도시재생 사업에서 적극적인 참여는 주민들의 이해관계와 연관성을 전제로 한다(박화청, 2016). 주민의 이해관계에서 벗어난 도시재생에서 적극적인 참여를 기대할 수 없다. 따라서 도시재생에서 참여의 의미는 주민들의 가치와 요구를 바탕으로 재생 계획을 수립하는 것으로부터 실행에 이르기까지 전 과정으로의 확장된 참여이어야 한다. 다시 말해 도시재생을 위한 아이디어를 제공하고, 기획하고, 실행하는 의사결정과정으로서 공론화의 주체는 주민이 되어야 한다.

셋째, 자발적인 주민참여를 통한 공론화의 과정을 위해서는 공간적 범위와 주체의 설정에서 "지역"에 더 초점을 두어야 한다. '마포석유비축기지 재생 및 공원화사업'은 행정구역 상의 '시(市)' 라는 공간과 주체로서 시민들의 참여로부터 시작한다. 그러나 보다 직접적이고 자발적인 참여에 의한 공론화 과정을 위해서는 상대적으로 사업대상지 인근, 소규모 단위의 "지역"과 "지

역민”이라는 공간과 주체에 주목해야 한다. 즉, 지역민들이 모여서 사업에 대해 논하는 직접민주주의와 참여민주주의가 현실적으로 가능한 공간으로서 지역에 초점을 둘 필요가 있다. 공공선을 강조하는 공동체주의가 참여의 공간적 범위로서 비교적 작은 단위의 지역을 강조하는 이유도 지역공동체 구성원 간의 대화와 상호작용이 보다 직접적이고 수평적으로 일어날 수 있기 때문이다(Lowndes, 1995; Fraser, 1996; 이태희, 2015).

도시재생은 시민적 책임 의식을 지닌 주민들이 능동적으로 의사결정에 참여하는 공론화 과정을 거쳐 주민자치의 실현이라는 가치를 추구해야 한다. 도시재생은 지역민주주의의 활성화를 위한 동력이 되어야 하며, 지역민주주의의 활성화는 적극적인 참여로서 공론화의 과정이 그 핵심이다. 분명 도시재생은 문화, 사회, 경제적 재활성화 사이의 균형을 추구하는 통합적인 개념이다. 그러나 이러한 균형을 추구하기 위해서는 물리적이고 경제적 재생에 앞서서 지역민주주의 활성화라는 사회적, 문화적 삶의 재생이 이루어져야 할 것이다. 왜냐하면 사회적, 문화적 재활성화는 물리적이고 경제적인 재생을 지속시키기 위해 선행되어야 할 전제조건이기 때문이다(Bianchini, 1993; 강지선, 2016).

Ⅵ. 결론

도시 공간의 사회, 경제, 문화 사이의 균형 있는 활성화를 모색하는 도시재생은 행정이 주가 되었던 위로부터의 재개발과는 다르게 도시의 주체들의 참여를 기반으로 하는 아래로부터의 민주적인 과정이다. 2010년 이후 도시재생에서 “참여”가 쟁점으로 떠오르면서 공론화 방식이 강조되어 왔다. 그러나 공론화가 참여를 지향하는 민주적 도시재생의 주요 쟁점임에도 불구하고 공론화 개념에 대한 연구뿐만 아니라 실제 도시재생의 공론화 사례에 대한 분석은 미비하였다. 특히 도시재생의 참여가 형식적인 수준에 머무르고 있으며, 공론화가 소극적인 의견 수렴과 청취라는 한계에서 벗어나지 못하고 있다는 문제의 제기는 도시재생과 공론화에 대하여 다시 논의해야 할 필요성을 시사하고 있다.

본 논문은 도시재생을 민주주의와의 긴밀한 관계 속에서 이해하고자 하였으며, 재생의 핵심인 참여를 민주적인 의사소통 과정인 공론화로 규정하였다. 또한 공론화에 관한 이론적 고찰을 위해 하버마스와 무프의 공론영역 개념에 대해 살펴보면서 두 이론의 공통된 통찰로서 논쟁이라는 공론화의 전제조건을 도출하였다. 이후 본 연구는 도시재생의 공론화를 시도한 첫 사례인 ‘마포석유비축기지 재생 및 공원화사업’을 선정하여 공론화의 조건으로 논쟁을 얼마나 구현하고 있는지 분석하였다. 마지막으로 이론적 고찰과 사례분석을 토대로 도시재생의 공론화를 위한 시사점을 이끌어냈다.

공론화는 소극적인 의견 수렴 과정이 아니라 논쟁과 토론에 기반한 적극적인 참여의 과정이

자 방식이다. '마포석유비축기지 재생 및 공원화사업'은 도시재생 과정에서 공론화라는 참여민주주의적 방식을 지향하였음에도 불구하고 공론화의 가장 주요한 전제조건인 논쟁을 간과함으로써 적극적인 참여의 방식으로서 공론화를 실현하지 못하고 형식적인 공론화에 머무르는 한계를 노정하였다.

도시재생은 시민적 책임과 권리를 지닌 주민들이 토론과 논쟁을 통해 적극적으로 지역의 문제 해결을 위해 참여하는 공론화 과정을 핵심으로 다루어야 한다. 도시재생은 지역민주주의의 활성화를 위한 동력으로 작용하면서 지역 나아가 도시의 문화, 사회의 지속적인 성장을 통한 재활성화를 추구해야 한다. 도시재생의 궁극적인 목적은 시민적 주체로서 지역민들이 자율적이고 지속적으로 지역의 당면한 문제를 해결해가는 역량을 강화하는 것이다. 이를 위해서는 민주적 시민의식과 문화가 기반이 되어야 하며, 그 필수적 조건은 공론화라는 과정이다.

본 연구는 이러한 공론화의 중요성을 환기하고, 공론화 개념과 조건을 고찰하며, 사례의 비판적 분석을 통해 도시재생의 공론화를 위한 시사점을 도출하고자 하였다. 도시재생의 공론화 연구에 대한 필요성과 그 가능성을 제시하는 것에서 본 연구의 의의를 발견할 수 있다.

그러나 향후 도시재생의 공론화 연구는 본 논문과 같이 단일 사례만을 다루고 있는 한계를 극복하기 위해 다양한 도시재생 사업의 공론화 과정을 비교분석하는 작업이 수행되어야 한다.

<참고문헌>

강지선. (2016). 문화적 도시재생과 샹탈 무프의 '쟁투적 공론영역'에 대한 연구. 홍익대학교 박사학위논문.

곽준혁. (2009). 민주주의와 한국사회-샹탈 무페 교수와의 대담. 「아세아연구」, 52(3): 129-186.

김광구·심준섭·이선우. (2016). 갈등내재화 위한 포용적 행정체제 구축 전략. 「한국비교정부학보」, 20(2) : 157-180.

김대영. (2010). 「공론화와 정치평론-닫힌 사회에서 광장으로」, 서울: 책세상.

_____. (2004). 공론화를 위한 정치평론의 두 전략 : 비판 전략과 매개전략. 「한국정치학회보」, 38(2): 117-141.

김동현. (2014). 올바른 형태의 대화 또는 소통: 가다머의 대화와 하버마스의 의사소통을 중심으로. 「한국정책과학회보」, 18(1) : 245-26.

김미연·여욱현·최진원. (2010). 도시재생을 위한 주민참여형 설계지원 시스템에 관한 연구. 「대한건축학회논문집」, 26(4): 231-241.

김영민. (2015). 상상적 시민들의 공모전. 「환경과 조경」, 327: 56-58.

김용환. (2003). 공감과 연민의 감정의 도덕적 함의. 「철학」, 76: 155-180.

남기준. (2014). 마포석유비축기지 재생 및 공원화사업을 위한 국제설계경기, 마포석유비축기지 참가 자격 논란. 「환경과 조경」, 318: 8-9.

박홍원. (2012). 공론장의 이론적 진화: 다원적 민주주의에 대한 함의. 「언론과사회」, 20(4): 179-229.

서울특별시. (2014). 「마포석유비축기지 활용방안 및 마스터플랜 수립용역」.

_____. (2013). 「마포석유비축기지 2차 공개토론회 자료」.

_____. (2013). 「학생, 전문가 아이디어 공모지침서」.

_____. (2013). 산업시대유물, 마포석유비축기지 변화를 위한 첫걸음-시민아이디어 공모. 서울별시 공고문 제 2013호.

서울특별시 보도자료. (2014). 마포석유비축기지 '친환경 문화명소' 재탄생. 1월 10일(조간용).

_____. (2013). '마포석유비축기지' 활용방안 시민 토론회 개최. 10월 2일(조간용).

_____. (2013). 마포석유비축기지 미래, 시민이 직접 결정한다. 7월 15일(조간용).

_____. (2013). 마포석유비축기지, 미래세대 공간조성을 위해 시민에 공개. 6월 14일(조간용).

_____. (2013). 산업시대 유물, 마포 석유비축기지 변화의 첫걸음. 5월 14일(조간용).

박화청. (2016). 효과적인 주민참여형 도시재생사업을 위한 주민조직 구조 해석에 관한 연구. 서울시립대학교 석사학위논문.

심미선. (2014). 마포석유비축기지와 노들섬 공공개발: 과정 중심 개발의 시험대. 「월간SPACE」, 555: 28-30.

이태희. (2015). 공동체 참여형 도시재생의 의미와 정책 내 반영실태에 관한 고찰 : 영국의 New Deal for Communities 프로그램을 중심으로. 「국토연구」, 86(9): 139-159.

유용민. (2013). 경합적 민주주의 이론의 비판적 수용-숙의적 접근과의 비교를 중심으로. 「언론과사회」, 21(4): 5-45.

장명학. (2003). 하버마스의 공론장 이론과 토의민주주의. 「한국정치연구」, 12(2): 1-35.

홍성구. (2009). 촛불집회와 한국사회의 공론영역: 숙의 민주주의와 공화주의를 중심으로, 「사이버커뮤니케이션학보」, 26(1): 77-118.

_____. (2011). 숙의 민주주의의 이론적 보완: 공화주의적 대안 모색을 중심으로. 「언론과 사회」, 19(2): 152-184.

Atkinson, Rob. (1999). Discourses of Partnership and Empowerment in Contemporary British Urban Regeneration. *Urban Studies,* 36(1): 59-72.

Bianchini, F. and M. Parkinson. (1993). *Cultural Policy and Urban Regeneration: the West European Experience.* Manchester University Press.

Benhabib, Seylab. (1996). Toward a Deliberative Model of Democracy Legitimacy. In. Benhabib, S(ed.). *Democracy and Difference of the Political: Contesting the Boundaries of the Political.* Princeton University Press.

_____. (1994). Deliberative Rationality and Modes of Democratic Legitimacy. *Constellations,* 1(1): 26-52.

Dalgren, Peter. (2002). In Search of the Talkative Public: Media, Deliberative Democracy and Civic Culture. *Javnost - The Public,* 9(3): 5-26.

Fraser, Nancy. (1990). Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. *Social Text,* 25(26): 56-80.

Habermas, Jürgen. (1998). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy(*William Rehg trans). The MIT Press.

_____. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Polity Press.

Honig, Bonnie. (1993). *Political Theory and the Displacement of Politics*. Cornell University Press.

Karppinen, K. H. Moe, and J. Svensson. (2008). Habermas, Mouffe and Political Communication : A Case for Theoretical Eclecticism. *Javnost - The Public,* 15(3): 5-22.

Lippmann, W. (2012). The indispensable opposition. In R. Seamons (Ed.), The way of wisdom(2nd ed., pp. 328-332). Rexburg, ID: BYU-I. (Original work published 1939)

Lowndes, V. (1995). Citizenship and urban politics. In D. Judge, G. Stoker, and H, Wolman. (eds.). *Theories of Urban Politics*. London, Sage : 160-180.

Mouffe, Chantal. (2013). *Agonistic: Thinking The World Politically.* Verso.

_____. (2000). *The Democratic Paradox.* Verso.

_____. (1997). *The Return of the Political.* Verso.

_____. (2005). *On the Political.* Routledge.

Roberts, P. and H. Sykes. (2000). *Urban Regeneration: A Handbook.* SAGE Publications.

Villa, D. R. (1999). *Politics, Philosophy, Terror: Essays on the Thought of Hannah Arendt.* Princeton University Press.

Young, I. M. (1996). Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy. In S. Benhabib(ed.). *Democracy and Difference of the Political: Contesting the Boundaries of the Political.* Princeton University Press.

http://bbs1.agora.media.daum.net/gaia/do/agora/issue/read?bbsId=I001&articleId=337

https://www.facebook.com/urbanpdc#!/urbanpdc/timeline

http://oasis.seoul.go.kr/oasis/suggest/theme_view.jsp?sn=156574&page=1&orderby=0&searchKey=0&searchValue=&theme_sn=107&cTab=2
경향신문. (2011.02.16). 상암DMC, 한국판 할리우드 조성.
세계일보. (2004.06.09). 상암동에 애니메이션 복합단지.
헤럴드경제. (2014.11.13). 서울역 고가 활용 공모전은 공원화 반대여론 무마용.

접수일(2017년 04월 04일)
수정일(2017년 04월 20일)
게재확정일(2017년 04월 24일)