

서울시 청계천복원사업에 대한 도시유형론적 분석

Urban Typological Analysis of the Cheonggye Stream Restoration Project in Seoul

김병철 서울시립대학교 대학원 도시행정학과 박사과정

※ 주요단어: 갈등, 다원주의, 도시유형론, 복원사업, 엘리트주의, 조합주의, 청계천

목 차

I. 서론

II. 선행연구 검토 및 분석틀

1. 선행연구 검토
2. 도시유형론 관련이론 검토
3. 연구 분석틀

III. 청계천복원사업 추진과정

1. 청계천복원사업 개요
2. 청계천복원사업 추진과정

IV. 청계천복원사업 정책 분석

1. 이해당사자 및 핵심 쟁점 분석
2. 도시유형론적 해석

V. 결론

I. 서론

서울 도심의 청계천(淸溪川)에 맑은 물이 다시 흐르고 있다. 청계천이 복개된 1961년 이후 44년, 청계고가도로가 완공된 1971년 이후 34년 만인¹⁾ 2005년 9월에 완료된 청계천복원사업을 통해 청계천에 물고기가 헤엄치고 사람들이 산책하는 모습을 볼 수 있게 만들었다. 개발의 상징으로 복개돼 어둠 속에 갇혀 있던 청계천이 복원됨으로써 콘크리트 고가도로와 자동차로 넘쳐났던 서울의 도심을 환경친화적이고 인간중심적인 생명의 공간으로 바꿀 수 있는 새로운 가능성의 문이 열렸다.

서울시에서 수행한 청계천복원사업은 도시하천복원이라는 독특한 방식의 공공사업이다. 이를 통해 환경친화적 도시공간 조성, 서울의 역사 및 문화 회복, 복개구조물의 안전문제 해소, 도심환경 개선을 통한 서울의 도시경쟁력 강화 및 강남·북 균형발전 등을 도모하고자 하였다.

그러나 도심 교통문제, 복원에 소요되는 비용, 문화 및 생태복원 문제 등을 이유로 이 사업에 반대하는 목소리가 높았고, 특히 청계천복원사업으로 인해 손실을 입을 것으로 예상되는 청계천 주변 상인들과 노점상 등은 적극적인 반대 행동을 취하였다. 따라서 서울시와 이들 간의 갈등은 사업의 성패를 가름하는 핵심요인이 되었다.

한편 서울외곽순환도로 사패산터널구간 건설, 경부고속철도 천성산구간 노선 결정, 새만금간척사업, 핵폐기장 및 댐 건설사업 등 대규모 국책

개발사업들이 관련 지역민이나 이해당사자들의 반발로 중단되거나 지연되는 사례가 빈발하여 국가적 과제가 되고 있다.

이러한 사례들과는 달리 청계천복원사업은 그 규모나 이해관계의 복잡성 측면에서 어느 국책 개발사업에 뒤지지 않으면서도 정책이 공식화된 지 1년 여의 짧은 기간에 다양한 갈등들을 해소하고 정책집행에 착수할 수 있었고, 결국 계획대로 완공됨으로써 정책 관계자들의 관심을 집중시키고 있다.

이처럼 서울시가 이해당사자들과의 갈등을 해소하고 청계천복원사업을 성공적으로 수행할 수 있었던 요인은 무엇인가? 성공요인은 다양하게 설명할 수 있다. 많은 사람이 공감하는 사업명분의 확보, 사업의 총 리더인 시장의 탁월한 리더십, 그리고 거버넌스 시각에 입각한 적절한 협상방식의 활용 등으로 설명하는 경우도 있고(황기연 외, 2005), 정책특성·단체장의 리더십·조직특성·외부환경 등으로 나눈 후 정책특성과 조직특성에 강조점을 두고 분석하기도 한다(길종백, 2004).

본 연구는 도시유형론(urban typology)을 적용하여 청계천복원사업을 분석하고자 한다. 그 추진 과정에서 다양한 문제점들이 노정되었으나 이를 해소하고 성공적으로 완료된 청계천복원사업의 정책과정 전반에 대해 도시유형론을 적용하여 분석함으로써 정책적 시사점을 찾아보는 것은 매우 의미 있는 일이 될 것이기 때문이다.

1) 청계천은 한양이 조선의 도읍이 된 이후 자연흐름을 기초로 개착하여 세종 16년(1434년)에 완성한 개천(開川), 즉 인공 하수와 같은 하천이었으나, 일제 때인 1918년에 개천 준설을 하면서부터 청계천이라는 명칭이 사용되었다. 이후 1937년부터 1942년까지 대광통교에서 광통교까지 복개가 이루어졌으며, 해방 후 1958년부터 복개가 재개되어 1961년 광교-오간수교 간 공사가 완공되었다. 1971년 8월 15일 완공된 청계천 위 고가도로의 본래 이름은 3·1고가도로였으나 1984년부터 청계고가도로로 바뀌어 불리게 되었다(손정목, 2002, pp97-102, p109).

II. 선행연구 검토 및 분석들

1. 선행연구 검토

청계천복원사업이 완료된 지 2년도 되지 않았다는 점을 감안할 때 이와 관련한 연구는 무척 활발하게 이루어지고 있다. 이는 이 사업에 대한 학술적 관심이 그만큼 높다는 점을 대변하는 것이며, 특히 중요한 대규모 국책 개발사업들이 중단되는 일이 빈발하고 있는 현실 속에서 시사하는 바가 크다고 보기 때문일 것이다. 청계천과 관련한 선행연구 중 정책분야의 연구는 크게 다음 두 가지로 대별할 수 있다.

첫째, 청계천복원사업의 필요성 내지 바람직한 복원방안을 모색하기 위한 연구다. 즉, 사업의 정당성을 강조하거나 복원 후의 긍정적 효과를 강조함으로써 궁극적으로 바람직한 복원방안을 찾기 위한 연구들이다. 이 사업이 선거공약으로부터 본격화되었다는 점에서 찬반의 입장을 상정할 수 있으나 복원 자체를 반대하는 연구는 거의 없다. 복원의 방향 및 세부계획에 대해 부정적 입장을 견지하는 연구(조명래, 2005)가 소수 있을 뿐인데 반해, 청계천복원 필요성, 복원에 따른 문제점 해소 대책, 복원 후의 효과 및 비전 등에 중점을 둔 연구가 대부분이다(유정식, 2001; 최승담, 2002; 강은숙, 2002; 황기연, 2003; 이영성 외, 2004; 조광권, 2005; 김운수, 2006).

둘째, 청계천복원사업의 추진과정에서 나타나는 다양한 세부정책들에 관한 연구다. 언론홍보 등 상징정책(나태준, 2005; 성지은 외, 2005), 복원에 따른 교통·환경·이주정책(이용재, 2003; 김지순 외, 2004), 각종 위원회 활용정책(김주환 외, 2005),

정책집행 요인에 관한 연구(김종백, 2004) 등이다. 특히 여러 이해당사자 간의 갈등관리정책에 관한 연구(박명현, 2004; 성지은, 2005; 강승필, 2005; 권영규, 2006)는 매우 다양하게 이루어지고 있는데, 이는 이 사업의 성공이 대규모 국책 개발사업의 갈등해소에 중요한 함의를 제공할 수 있다고 판단하기 때문인 것으로 보인다.

청계천복원사업과 같은 대규모 공공사업은 이익과 공익이 상충되는 경우가 많을 뿐 아니라 사회적 가치를 강제로 배분하는 고도의 정치적 행위이므로 직접적 이해당사자는 물론 관련 정책 행위자들 간의 상호작용에 관한 면밀한 분석이 요구된다. 이와 같은 분석에 유용하게 사용할 수 있는 대안이 사비치(Hank V. Savitch)가 제시한 Urban typology(도시유형론)라 할 수 있다. Urban typology는 주로 정책결정 과정에서 관련주체 간의 권한 배분상태를 분석하기 위한 목적을 갖는 Urban regime typology의 의미로 사용된다. 따라서 Urban typology는 ‘도시정책결정유형론’의 뜻에 가깝지만 여기서는 용어의 간결성 및 선행연구의 용례에 따라 ‘도시유형론’으로 번역한다.

최근 도시유형론은 정부와 사회현상을 해석하는 데 널리 사용되고 있다. 이 유형론을 정부정책의 해석에 활용한 사례(강창현, 1997)를 비롯해, 정책과정에서의 이익매개 양식 분석(김순양, 2003), 지방자치와 관련된 리더십 분석(박종민, 2000), 기업단체와 정부와의 관계 분석(사공영호 외, 2001), 저밀도아파트 재건축정책 분석(최근희, 2004), 그리고 뉴욕·파리·런던에서 행해진 재개발정책 분석(Savitch, 1988; Fainstein, 1995) 등에 적용하는 경우가 그 예다. 그러나 청계천복원사업을 대상으로 도시유형론을 적용하여 분석한 연구는 아직 없다.

2. 도시유형론 관련이론 검토

사비치(Hank V. Savitch)가 대도시 재개발정책 분석을 위해 권력배분의 세 가지 주요이론(three principal theories of power distribution)에 근거하여 제시한 도시유형인 엘리트주의(Elitism)·다원주의(Pluralism)·조합주의(Corporatism)(Savitch, 1988, p11)의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1) 엘리트주의(Elitism)

엘리트주의는 지배자와 피지배자 간에 분명한 차이가 있다는 주장에 근거하고 있다. 여기서 사회는 사회계급과 권력의 엄격한 층, 즉 피라미드식 ‘계급(class)’으로 구성되어 있다고 본다. 사회의 최상위에 있는 사람들이 경제적·사회적·정치적 이익을 공유하고 엘리트계급을 이루며 이들이 사회를 지배한다. 엘리트는 그들의 부, 교육, 경제·사회적 지위로 정의된다. 엘리트계급 안에서의 응집하는 계급 멤버십과 일치되는 관심은 엘리트가 권력의 피라미드를 유지할 수 있게 하는 필요조건이다.

엘리트들이 대중들보다 우세하다고 가정되는 이유는 그들만이 권력의 지레(levers of power)로 접근할 수 있기 때문이다. 이는 엘리트가 정부정책 결정에 영향을 주는 특별하고, 배타적이며, 은밀한 방법을 사용할 수 있다는 것을 의미한다. 정책결정은 실제적인 정부의 일이 아니며, 계급관계에 의해 굴절된 산물이다. 엘리트주의에서는 “현대 국가의 행정은 전체 부르주아의 일상업무를 처리하기 위한 위원회에 불과하다”라는 마르크스주의자들의 주장을 지지하고 있다(Savitch, 1988, pp11-12). 이러한 맥락에서 국가는 억압(oppress)하거나 지배하

는 존재로 이해된다.

엘리트집단은 정책결정과정을 장악하여 정책 방향을 통제하고 게임규칙을 수용하지 않는 행위자들을 배제시킨다(박종민, 2000 : p191). 따라서 국가는 엘리트계급에 의해 지배되고 정책결정은 정부의 객관적 업무보다 계급관계의 산물로 해석된다. 엘리트들은 자신들의 이익확보가 주된 관심사이며, 정책결정이나 집행에는 그들의 이해가 직·간접적으로 반영되는 경우가 많다(최근희, 2004 : p139).

2) 다원주의(Pluralism)

다원주의에서는 계급구조보다는 ‘집단(group)’을 강조한다. 사회는 다양하고, 경쟁하며, 자율적이고, 계층이 없는 집단으로 인식된다. 어떤 단일집단에 의한 지배가 불가능한 대신 집단 간 자유로운 경쟁에 의해 형평을 유지하게 된다.

이 사회에서는 접근(access)이라는 개념이 중요하게 취급된다. 자원은 불공평하게 배분되어 있으며, 기술, 시간, 지식, 재산 또한 그렇다. 그러나 다원주의자들은 정치의 장이 경쟁적이라고 보기 때문에 접근할 수 있는 경로는 계속적이고, 합법적이며, 어떤 집단이나 이용할 수 있다고 본다. 여기서 국가는 다양한 요구를 등록하는 대중적 기관으로 본다. 따라서 국가는 공정하며, 오직 사회형평을 유지하기 위해 간섭한다고 본다. 국가는 선수들로부터 일정한 거리를 유지하고 있는 ‘심판관(umpire)’과 같다.

다원주의자들은 정책을 집단 간 타협의 산물로 본다. 국가는 경쟁하는 집단들 사이에서 ‘중재자(brokers)’가 되며, 그 결과 가장 좋은 결론은 협

상에 의한 결정이다. 정책은 집단 영향력의 정도를 보여주는 측정자로 여겨진다(Savitch, 1988 : pp12-14). 다원주의에서는 이익집단의 활동을 정치과정의 핵심으로 보며, 정책을 다양한 이익집단들 간의 경쟁이 균형에 도달한 결과로 본다(Pye et al. 1997 : p115). 다원주의는 첫째, 개인을 분석단위로 하는 방법론적 개체주의, 둘째, 이익집단의 역할 중시, 셋째, 집단 간 영향력의 차이 및 전체적 균형, 넷째, 집단 간 게임규칙 준수, 다섯째, 갈등 중재자 또는 심판자로서의 국가 역할, 여섯째, 정책과정의 개방성, 일곱째, 이익집단의 자율성 등의 특성을 지니고 있다(김순양, 2003 : p152).

3) 조합주의(Corporatism)

조합주의에서는 피라미드 ‘계급’구조나 표류하는 ‘집단’ 대신, 사회가 수직적으로 분절된 ‘조직’ 또는 ‘조합’으로 구성되어 있다고 본다. 여기서 엘리트주의의 ‘지배’와 다원주의의 ‘경쟁’은 조직화된 ‘협조’로 대체된다.

국가와 조직 간의 정치적 연계는 일련의 거래를 통해 가능해진다. 국가는 조직에 대해 허가, 승인, 보조금, 특혜적 접근 등을 통해 특별한 정치적 지위를 부여하고, 대신 조직은 국가에 무엇인가를 양보해야 한다. 따라서 조합주의는 조직이 국가에 협조와 지원을 제공하는 대가로 제한된 독점을 인정받는 타협이라고 볼 수 있다.

조합주의에서 국가는 억압하거나 중재하는 것이 아니라, ‘지휘(orchestrate)’하거나 ‘지도(direct)’한다. 이것은 국가만이 사회의 수직적 계층 사이에서 작동하는 유일한 기구로 보기 때문이다. 정부 정책은 조직 또는 조합과 정부 간에 조정된 정

부계획의 산물이다. 정책은 이익집단의 수동적 획득물도 아니고 지배적 계급에 의하여 만들어진 것도 아니다. 오히려 정책은 공공목표의 표현이다(Savitch, 1988 : pp14-16).

조합주의 사회에서는 기능적 이익에 대해 일정한 수준의 독점권을 가지는 이익조직들이 이익대표와 정책수행의 혼합된 역할을 수행하면서 공공정책에 대해 국가기관과 협상하는 과정을 통해 자신이 속한 조직의 이해를 확보한다. 사실상 정부와 조합이 이익연합체를 이루어 공동 정책결정 과정에 대한 접근보장과 조직적 참여보장이 조합주의의 주요 특성이라 할 수 있다(최근희, 2004 : pp139-140).

조합주의 국가에서는 집단적 국가 목표를 달성하는 데 가장 효과적인 원칙들, 즉 통일성(unity), 질서(order), 국가주의(nationalism) 등의 원칙에 따라 정책을 관리하고자 한다(Robinson, 1991 : p2).

4) 도시유형론 특성 비교

도시유형론의 주요 특성을 비교하면 <표 1>과 같이 정리할 수 있다. 이러한 특성은 청계천복원사업에 대한 도시유형론적 분석의 해석기준이 될 것이다.

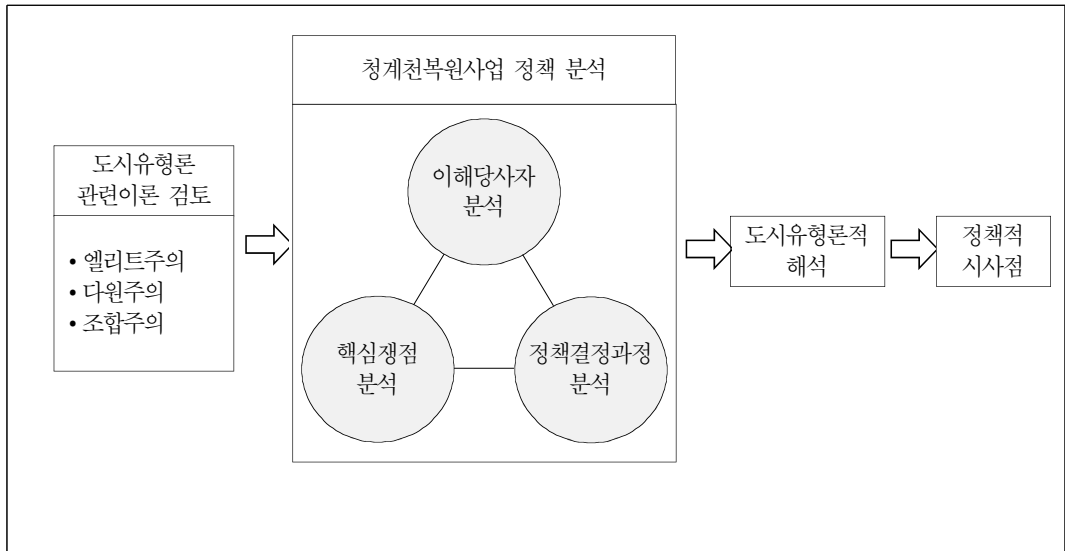
3. 연구 분석틀

본 연구는 서울시가 이해당사자들과의 갈등을 해소하고 성공적으로 완료한 청계천복원사업의 정책과정 전반에 대해 도시유형론을 적용하여 분석함으로써 정책적 시사점을 찾아보는 데 목적이 있다. 이 사업과 관련된 이해당사자, 핵심 쟁점 및 정책결정과정을 종합적으로 분석하여 사비치

<표 1> 도시유형론 특성 비교

구분	엘리트주의	다원주의	조합주의
사회 구성요소	피라미드식 계급(class)	다양한 집단(group)	분절된 조직 또는 조합
사회 작동원리	엘리트에 의한 지배	집단 간 자유로운 경쟁	조직화된 협조
국가의 역할	억압, 지배	심판, 중재	지휘, 지도
정부정책	<ul style="list-style-type: none"> 계급 관계의 산물 엘리트의 이해가 반영된 결과물 	<ul style="list-style-type: none"> 집단 간 타협의 산물 집단영향력의 정도를 보여주는 측정자 	<ul style="list-style-type: none"> 조합과 정부 간 조정의 산물 공공목표의 표현
정책결정 동인	지배 엘리트의 이익 확보	경쟁집단 간 상호작용	조합과 정부 간 거래

<그림 1> 연구 분석틀



(Hank V. Savitch)가 제시한 도시유형 중 어느 유형이 가장 적절하게 부합하는지를 살펴보고, 이를 통해 정책적 함의를 찾고자 한다.

이를 위해 첫째, 선행연구 및 관련이론 검토에 이어, 둘째, 청계천복원사업 추진과정을 살펴보고, 셋째, 이해당사자 및 핵심 쟁점을 분석하며, 넷째, 이해당사자와 쟁점에 따른 정책결정과정을 고찰한 후, 이를 관련이론 검토에서 살펴본 도시유형론 특성과 비교·검토함으로써 청계천복원사업

정책이 어느 유형에 속하는지를 분석하고 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 이러한 흐름에 근거하여 연구 분석틀을 구성하면 <그림 1>과 같다.

연구방법은 국내외 학술문헌, 청계천관련 인터넷자료, 언론기사 등에 근거한 문헌연구방법을 위주로 한다. 청계천복원이 사회적 이슈로 부각되는 1990년대 초반부터 복원사업이 완료되는 2005년 9월까지의 전 과정을 개략적으로 살펴보고, 도시유형론적 분석은 이 사업이 공식 정책화되는 2002

년 1월부터 청계천 주변상인 및 노점상과의 갈등이 해소되고 실시설계가 완료되어 주요 정책결정이 완결되는 2003년 12월까지의 주요 이해당사자 및 핵심 쟁점으로 범위를 한정하여 수행한다.

III. 청계천복원사업 추진과정

1. 청계천복원사업 개요

청계천복원사업은 서울 도심을 관통하는 청계천 주변지역, 즉 청계천로를 중심으로 태평로 동아일보사 앞 시점부터 동대문과 평화시장을 거쳐 마장동 신답철교까지 약 5.84km에 이르는 청계천 복개구조물을 철거하고 새로운 도심하천으로 청계천을 복원하려는 도시정부 주도형 공공사업이다.

서울시는 청계천복원사업을 통해 서울을 보다 환경친화적이고 인간중심적인 도시공간으로 자리매김하는 계기로 설정하는 등 단순한 하천복원 이상의 의미를 부여하고, 이 사업의 복합적 성격과 효과를 꾸준히 강조해왔다(황기연 외, 2005 : p81).

청계천복원사업은 2003년 7월 1일 착공 이후 총 3,867억 원을 투입하여 2005년 9월 30일 완공되었는데, 이 사업은 구조물 철거, 하천 복원, 유지용수 공급, 하수도 정비, 양안도로 및 접근로 건설, 총 22개의 다리건설, 조경 및 경관공사, 생태복원, 역사문화유적 복원 등의 세부공사로 이루어졌다(서울특별시, 청계천복원사업 홈페이지 참조).

2. 청계천복원사업 추진과정

추진과정은 크게 3기로 나누어 살펴본다. 제1기는 1990년대 초 청계천복원에 관한 사회적 논의가 시작된 때부터 이명박 후보가 서울시장으로 당선되는 2002년 6월까지, 제2기는 이명박 시장이 취임하는 2002년 7월부터 청계고가도로 철거공사가 시작된 후 실시설계가 완료되는 2003년 12월까지, 그리고 제3기는 2004년 1월부터 청계천복원공사가 완료되는 2005년 9월까지로 구분한다. 이처럼 시기를 나누어 살펴보는 이유는 각 시기마다 주요 이해당사자 및 핵심 쟁점이 다르기 때문이다.

1) 제1기: 복원과 보수(補修)의 논쟁시기

청계천복원에 관한 사회적 논의가 처음 제기된 것은 1990년대 초반으로 알려져 있다. “1991년 여름, 청계천복원사업의 모다불을 점화시킨 주인공은 연세대 사회학과 이회덕 교수와 연세대 환경공학과 노수홍 교수다”(조광권, 2005 : pp205-206). 그러나 청계천복원이 본격적 정책화두로 등장한 것은 2000년 9월 대학교수와 전문가들이 중심이 되어 ‘청계천살리기연구회(청계천포럼)’를 결성하면서부터다. 청계천포럼은 제1차 심포지엄이 강원도 원주시 토지문학관에서 개최된 것을 계기로 결성되었다.

2001년 4월에는 제2차 심포지엄이 개최되었다. 이 과정에서 한겨레신문이 청계천포럼과 함께 기획기사와 특집을 통해 청계천복원사업의 당위성에 대한 공론화 작업을 전개하였다.²⁾ 그후 청계천

2) 한겨레신문에 의한 청계천복원 공론화작업은 2001년 12월과 2002년 1월, 3월의 기획기사에 이어 4월 9일부터는 ‘청계천에 생명’이라는 시리즈 기사로 본격 제기되어 6월 28일까지 계속되었다(한겨레, 2002. 6. 28).

포럼은 2002년 3월 서울시장 선거를 준비하던 이명박 후보가 주도하는 ‘아태환경NGO한국본부’와 공동토론회를 개최하였다.

당시 청계고가도로는 완공된 지 30년이 지나면서 노후화로 인한 안전문제와 이에 대한 보수문제가 제기되었다. 서울시의 ‘청계고가도로 전면보수’와 청계천포럼의 ‘청계고가도로 철거와 청계천 복원’이라는 상반된 입장이 노정되었고, 이후 2002년 4월 서울시장선거에서 핵심 쟁점으로 부각되었다. 이명박 후보는 청계천복원을 공약으로 내세운 반면, 김민석 후보는 사실상 반대입장을 표명하였다.

이와 같이 청계천복원이 서울시장선거의 주요 쟁점으로 부각되면서 서울시는 기존 청계고가도로에 대한 보수공사를 전면 보류하였다. 결국 이명박 후보가 당선됨으로써 이 공약은 정책의제로 발전할 수 있는 가능성을 한층 높이게 되었다(김주환 외. 2005 : p8).

2) 제2가: 복원과 생존권의 갈등시기

이명박 시장 취임식은 2002년 7월 2일 오전에 있었다. 서울시는 신임시장의 취임당일 ‘청계천복원추진본부(이하 추진본부)’ 및 ‘청계천복원지원연구단(이하 지원단)’의 구성에 이어, 9월 18일에는 각계 전문가, 학계, 시민단체가 참여하는 ‘청계천복원시민위원회(이하 시민위)’를 발족시킴으로써 청계천 복원의 추진체계를 구축하였다.

청계천 주변 상인들은 복원사업이 본격 추진되면서 조직화를 통해 자신들의 이익을 반영하고자 하였다. 2002년 8월 12일 청계천 주변 5개 상가를 중심으로 ‘청계천상권수호대책위원회(이하 대책위)’를 결성하였다. 이에 서울시는 주변 주민과 상

인들의 반발을 해소하기 위해 ‘청계천주민상인협의회(이하 협의회)’를 12월 31일 발족하였다.

이후 서울시는 2003년 2월 11일 청계천복원사업 기본계획(안)을 수립, 2003년 7월 1일부터 청계고가도로를 철거한다고 발표하였다. 복원사업이 구체화되면서 2월 18일에는 ‘의류상가대책위원회(이하 의류대책위)’가 결성되었고, 3월에는 ‘청계천노점상 생존권 사수를 위한 투쟁위원회(이하 투쟁위)’가 결성되었다. 이에 서울시는 상인들과의 협의를 위해 기존 협의회와는 별도로 2003년 2월 22일 ‘정책협의회’를 구성하였다. 이 정책협의회는 2003년 10월 ‘청계천주변상인대책협의회’로 변경되었다.

한편 기본계획안이 발표된 직후인 2003년 2월 19일 경실련이 연기요청 성명서를 발표하고, 이어 4월 9일에는 ‘올바른 청계천 복원을 촉구하는 각계 인사 100인 선언’을 발표하여, 복원사업의 연기를 주장하였다. 그러나 청계천복원사업 기본계획안은 2003년 5월 1일 시민위 본위원회에서 원안대로 심의·의결되었다. 이어 5월 25일에는 서울시 도시계획위원회에서 청계천로 관련 도시계획시설 변경안이 통과됨으로써 복원과 관련한 행정절차가 일차적으로 마무리되었다(김주환 외. 2005 : pp9-10).

이 과정에서 서울시와 중앙정부 간의 갈등도 드러났다. 특히 복원공사 착공일을 15일 앞두고 경찰청에서 교통문제, 상인문제로 착공 당일 협조불가 방침을 세움에 따라 갈등이 표면화되었다. 이를 다룬 국무회의에서 경찰청장과 국무위원들은 하나 같이 반대를 위한 질문만 하였으나, 결국 토론을 거쳐 청계천복원사업을 지지하는 것으로 방침이 정해졌다(황기연 외. 2005 : pp178-180).

2003년 6월 9일 청계천복원공사 시행 사업자가

선정되고, 7월 1일 기공식과 함께 청계고가도로 철거가 시작되었다. ‘복원 절대반대’와 ‘생존권 보장’이라는 목표하에 2003년 1월부터 매월 집회를 통해

의사표현을 해온 대책위는 집회, 시위, 연행 등이 이루어지는 가운데서도 서울시와 협상을 진행하여 6월 하순에 이주단지 규모의 확대에 합의함으로써

<표 2> 청계천복원사업 주요 이해당사자 및 추진과정 요약

시기	주요 이해당사자 및 추진과정
2000.9	청계천살리기연구회(청계천포럼), 제1차 청계천 살리기 심포지엄 개최
2002.4	이명박 후보, 서울시장 선거에서 청계천복원 공약 제시
4.9-6.28	한겨레신문, ‘청계천에 생명을’ 시리즈 게재
7.2	이명박 시장, 제32대 서울시장 취임
7.2	청계천복원추진본부, 청계천복원지원연구단 구성(서울시)
8.12	청계천상권수호대책위원회 결성(청계천주변 상인)
9.18	청계천복원시민위원회 구성(서울시)
12.31	청계천주민상인협의회 구성(청계천주변 지역주민 및 상인)
2003.2.11	청계천복원사업 기본계획(안) 발표(서울시)
2.18	의류상가대책위원회 결성(청계천주변 의류상인)
2.22	정책협의회(10월에 청계천주변상인대책협의회로 변경) 구성(서울시)
3.	청계천노점상 생존권시수를 위한 투쟁위원회 결성(청계천주변 노점상)
4.9	올바른 청계천복원을 촉구하는 각계인사 100인 선언(경실련 등 8개 시민단체)
5.1	청계천복원사업 기본계획안 시민위 분위원회 통과
6.9	청계천복원공사 시행 사업자 선정(서울시)
6월 하순	국무회의에서 청계천복원사업 지지 방침 결정
6월 말	대책위와 서울시 간 이주단지규모 확대 합의(주변상인과의 갈등해소)
7.1	청계천복원공사 착공
7.21	시민위 역사문화분과위 청계천문화재 원형복원 서울시에 공식 요구
8.18	올바른 청계천복원을 위한 연대회의(청계천연대) 결성(경실련 등 12개 시민단체)
11.5	시민위 활동 전면중단, 청계천연대 시민위 입장지시, 원형복원 촉구
11	투쟁위와 서울시간 동대문운동장 대체 사용 합의(노점상과의 갈등해소)
12	청계천복원사업 실시설계 완료(서울시)
2004.2.26	시민위 역사문화분과위 및 청계천연대, 문화재청에 공사중단명령 요구
3.11	청계천문화재보존전문가 자문위원회(전문가위) 구성(서울시)
4.5	전문가위, 광고 이전 복원 및 복원공사 계속 추진 결정
6.14	시민위와 청계천연대, 복원공사 중지를 요구하는 시청 앞 기자회견
8.24	문화재청 사적분과, 청계천문화재복원 소위원회 구성
9.24	소위원회, 청계천 문화재 복원방식 결정(문화재관련 갈등해소)
2005.9.30	청계천복원공사 완공
10.1	청계천복원사업 준공식인 청계천 새물맞이 행사 개최(서울시)

반대를 철회하게 되었다. 또한 투쟁위는 5월 2일 ‘청계천노점 생존권사수를 위한 투쟁선포식’을 시작으로, 기자회견, 전국노점상대회 개최, 서울시청 앞 노점영업, 집회 및 시위 등을 통해 ‘대책 없는 청계천 복원사업 반대’ 입장을 고수하였다. 계속되던 갈등과 대립은 11월 노점상의 동대문운동장 이용이라는 결론을 도출함으로써 잠정적으로 종결되었다(김종백, 2004 : p273-277). 이어 12월 서울시는 청계천복원사업 실시설계를 완료함으로써 복원을 둘러싼 주요 정책결정은 사실상 완결되었다.

3) 제3기: 문화재 복원을 둘러싼 갈등 시기

복원사업이 본격화하면서 ‘문화재 복원’ 문제가 핵심 쟁점으로 등장하였다. 시민위 역사문화분과위에서 2003년 7월 21일 청계천 문화재 원형복원을 서울시에 요청하면서 갈등이 노정되었다. 8월 18일 ‘올바른 청계천 복원을 위한 연대회의(이하 청계천연대)’가 결성되었고, 11월 5일 시민위는 복원 추진본부장 직위해제를 요구하며 활동을 전면중단하였다. 시민위 역사문화분과위와 청계천연대는 2004년 2월 26일 문화재청에 공사중단 명령을 내릴 것을 요구하였고, 3월 6일에는 시민위 역사문화분과위가 이명박 시장을 문화재 훼손혐의로 검찰에 고발하였다.

서울시는 이러한 반발에 직면하자 공사를 중단하는 한편, 2004년 3월 11일 ‘청계천문화재보존전문가자문위원회(이하 전문가위)’를 구성하였다. 전문가위는 4월 5일 광고 등의 사적에 대해 가지정 문화재로 등록하고 이전복원할 것과, 복원사업의 계속 추진이라는 다소 모순적 결정을 하였다(김주환 외, 2005. pp10-12).

문화재청은 8월 24일 ‘사적분과 청계천문화재복원 소위원회(소위원회)’를 설치하고, 여기에서 최종 결정하기로 하였다. 9월 24일 소위원회는 광고는 원형복원, 광통교는 이전복원, 오간수문은 장기검토과제로 하는 결정을 내렸다.

이러한 과정을 거치면서도 복원공사는 계속되어 2005년 9월 30일 완공된 후, 10월 1일 청계천 새물맞이 행사를 통해 그 모습이 공개되었다. 청계천복원 논의의 시작부터 완료까지의 기간에 걸친 주요 이해당사자 및 추진과정을 요약하면 <표 2>와 같다.

IV. 청계천복원사업 정책 분석

1. 이해당사자 및 핵심 쟁점 분석

1) 이해당사자 분석

청계천복원사업을 둘러싼 이해당사자는 매우 다양하고 복잡하며, 시기적으로도 차이가 있다. 처음 청계천복원이 공식 정책화하는 시기에는 ‘복원이냐, 보수(補修)냐’의 논쟁을 두고 이해당사자가 나뉘어졌다. 복원을 주장하는 청계천포럼, 이명박 서울시장후보 등을 한 편으로 하는 ‘복원 집단’과 청계천 고가도로의 보수를 계획한 서울시, 김민석 서울시장후보 등을 다른 편으로 하는 ‘보수 집단’으로 나눌 수 있다. 이 시기의 이해당사자는 다분히 관념적이고 피상적인 수준에 머물러 있었다.

그러나 이명박 후보가 서울시장에 당선, 취임한 후 청계천복원사업이 정책으로 발전되는 시기에는 실제적이고 직접적인 이해당사자가 등장하게 된다. 사업을 추진하는 측에서는 이명박 서울시장

<표 3> 서울시의 정책대상별 홍보전략

목표층	정책대상	홍보전략
핵심우호층	청계천살리기연구회, 문화단체, 환경단체 등	지지도 강화 및 여론선도활용 전략
우호층	서울시 공무원, 관련기관 구성원, 협력단체, 환경·역사·문화 동호회 회원, 시민위 위원 등	본 사업의 강점을 부각 설득시키는 전략
잠재층	미디어, 일반 시민 및 학생 등	우호층으로 끌어올리기 위한 적극적인 언론관계 및 설득 전략
비우호층	청계천 일대 상인(연합), 교통관련 전문가 등	반대여론의 최소화 전략

자료: 청계천복원추진본부, 2003. 청계천복원사업 홍보계획

정점으로 하고 복원사업 추진을 위한 삼각체제, 즉 ‘추진본부’, ‘지원단’ 및 ‘시민위’가 복원사업 추진 집단이 된다. 반면 직접적 이해관계를 가지는 청계천 주변 주민, 상인, 노점상, 세입자 등이 복원사업 반대집단이 되는데 이 중 대표적 집단은 ‘대책위’, ‘의류대책위’, ‘투쟁위’다.

그외에도 시민단체, 언론사, 일반 시민 등 다양한 이해당사자들이 존재하였다. 이들의 전체 윤곽은 당시 서울시에서 수립한 정책대상별 홍보전략을 살펴보면 이해가 쉽다.

<표 3>에서 보는 바와 같이 우호층에는 청계천살리기연구회를 비롯하여 서울시 공무원, 관련기관 구성원 등이 있다. 반면 비우호층에는 청계천 주변 상인이 핵심임을 알 수 있다. 이 홍보전략에서 시민위를 우호층으로 분류한 것은 시사하는 바가 크다. 시민위는 이 사업의 주요사항을 심의·의결하는 핵심조직으로 공정성이 생명인 민관협의회구인데 그렇지 못할 개연성을 보여주고 있기 때문이다.

복원사업 추진집단과 반대집단 간의 갈등을 해소하기 위해 서울시는 다양한 협의회 조직을 구성, 운영하였다. 그 중 대표적 조직의 구성을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 청계천복원시민위원회

서울시는 정책추진의 신뢰성 확보를 위해 각계각층을 대표하는 인사들로 청계천복원시민위원회(이하 시민위)를 구성하였다. 시민위는 본위원회, 기획조정위원회, 6개 분과위원회로 구성되었다. 본위원회는 최고 심의·의결기구이고, 기획조정위원회는 주요사항의 본위원회 상정 결정 등 실질적 정책결정을 주도하였다. 그 산하에 역사문화, 자연환경, 건설안전, 교통, 도시계획, 시민의견 등 6개 분과위를 두었다.

시민위의 구성은 다음과 같은 특징이 있다. 첫째, 서울시 공무원과 서울시정개발연구원 등 시장의 직접적 영향력하에 있는 사람들을 복원사업 핵심 조직에 배치하였다. 둘째, 청계천포럼 회원들을 적극 참여시켜 잠재적 우군을 확보하였다. 이들이 6개 분과 중 3개 분과위원장을 맡았다. 셋째, 이를 통해 청계천복원사업 정책결정의 중추인 본위원회와 기획조정위원회를 장악하였다. 본위원회 29인 중 서울시 위원과 청계천포럼 회원이 12인으로 41%를 차지하고, 기획조정위는 15인 중 10인인 67%를 차지하였다. 반면 시민위 구성에 있어서 실질적 이해당사자인 청계천 지역 주민 및 상인들의 참여는 극히 제한되어 있었다.³⁾

(2) 청계천주민상인협의회

서울시는 청계천복원사업과 관련한 갈등 해소를 위해 시민위와는 별도의 협의회를 구성하였다. 그 핵심조직이 청계천주민상인협의회(이하 협의회)와 정책협의회다.

협의회는 총71명으로 구성되어4) 청계천복원과 관련하여 인근 4개 구의 지역주민, 주변상인, 기타 이해관계자들의 다양한 의견을 수렴하고 대시민공감대를 확산하는 것을 목적으로 한다. 위원은 이 사업에서 손해가 기대되는 상인들과 찬성하는 지역주민이 주축을 이루고 있다. 따라서 협의회에서는 자신들의 이익을 획득할 수 있는 사항, 즉 시민통행 및 영업불편 최소화 방안, 지역개발 방향 등이 집중 논의되었다.

서울시는 협의회를 제도적으로 조직하고 그 설립을 대외적으로 홍보함으로써 시가 적극적으로

복원사업과 관련된 주변 이해당사자들과의 협의와 대화를 이끌어가고 있다는 정당성을 얻고자 했다. 이러한 의미에서 볼 때 협의회는 서울시의 제도적 차원의 동원화 기제로 활용되었다고 할 수 있다(허태욱, 2004 : p48).

(3) 정책협의회

서울시는 청계천복원사업의 가시화에 따라 적극 반대 입장을 표출하는 주변 상인들과의 대화를 통해 갈등을 해결하고자 기존 협의회와는 별도로 새로이 정책협의회를 구성하여, 2003년 2월 18일부터 7월 1일 착공 이전까지 공식 대화채널로 활용하였다. 그 인적구성은 추진본부 3명, 대책위 7명, 그리고 의류대책위 3명 등 복원사업에 의해 실질적 손실이 예상되는 이해당사자 집단의 구성원들을 중심으로 이루어졌다.

<표 4> 청계천복원사업 관련 핵심 협의체의 성격 및 역할

협의체	성격	구성(행위자)	형성계기	역할
시민위	복원사업과 관련한 심의의결기구	다양한 정책행위자 (불특정 시민)	사업추진에 대한 전문성 및 시민 의견 수렴기능 보완 필요성	<ul style="list-style-type: none"> • 공정성 확보 • 정당성 확보 • 전문성 확보 • 책임 분산
협의회	청계천 주변 주민·상인의 민원처리	서울시, 시·구의회, 지역주민·상인중심 (복원 수혜집단)	대책위 중심의 청계천상인들의 반발	<ul style="list-style-type: none"> • 조정협력 확보 • 정당성 확보 • 이익대표 강화
정책 협의회	청계천 주변 피해 상인의 민원처리	서울시, 상인중심 (복원 피해집단)	대책위·의류대책위의 협의회 불참	<ul style="list-style-type: none"> • 조정협력 확보 • 정당성 확보 • 이익대표 강화

주: 김주환 외, 2005 : p18을 참고하여 재작성.

3) 시민위 구성에 있어서 당초에는 실질적 이해당사자인 청계천 지역의 주민과 상인들을 본위원회의 위원으로 위촉하자는 의견이 제시되어 두 자리를 비워 두었다. 그러나 시민위 위상과 관련하여 이해당사자들을 위원으로 위촉하기보다는 청계천 복원사업에 전문성을 제공할 수 있는 인사로 채우자는 내부의견과 위원으로 위촉할 수 있는 구체적인 이해당사자의 선정 어려움 등으로 인해 상인들은 위원회 구성에서 배제되었다(박명현, 2004 : p120).

4) 이를 구성별로 보면 종로구 22인, 중구 25인, 성동구 12인, 동대문구 12인 등이고, 대표성과 관련한 인적 구성별로 보면 주민대표 16인, 상인대표 33인, 전문가 4인, 시의원 4인, 구의원 10인, 공무원 4인으로 구성되었다.

정책협의회는 청계천복원사업의 가장 핵심적 이해당사자들과 사업주체인 서울시 추진본부 간에 구성된 갈등조정 협의체로, 여기서 보상문제를 비롯해, 합의안 도출, 사후 운영관리 등 정책이익과 관련한 주요 문제들에 대한 논의가 전개되었다. 이를 통해 영업불편 최소화, 상권 활성화, 그리고 새로운 이주지원대책⁵⁾ 등이 마련됨으로써 복원사업 추진집단과 반대집단 간의 타협의 장으로 기능하였다. 정책협의회는 10월에 ‘청계천주변상인대책협의회’로 명칭이 변경된다. 이와 함께 노점상들에 대해서는 동대문운동장을 대체 영업장소로 제공하기로 합의함으로써 갈등을 해소하게 된다.

(4) 갈등해소를 위해 구성한 협의체의 특징

청계천복원사업을 둘러싼 갈등해소를 위해 구성된 여러 협의체들은 각기 분화되어 있고, 이들 협의체를 중심으로 정책문제들이 분리됨으로써 정책갈등의 관리를 가능하게 하였다는 특징이 있다. 이는 서울시가 청계천복원과 관련한 이해당사자들을 크게 세 부류로 분리함으로써 이들과 각각 합의를 도출하고자 했음을 의미한다.

청계천복원과 관련한 주요 이해당사자로는 불특정 다수로서의 서울시민, 청계천 주변 주민, 직접적 피해의 대상이 되는 청계천 주변 상인 및 노점상 등으로 구분할 수 있다. 서울시는 시민위의 시민의견분과, 청계천주민상인협의회, 그리고 정책협의회 등으로 삼분하여 각각 협의체를 구성, 대응하였다.

청계천복원과 관련한 제반 갈등문제를 해소하기 위해 서울시가 운영한 핵심 협의체의 성격, 구성, 역할 등을 요약하면 <표 4>와 같다.

2) 핵심 쟁점 분석

청계천복원이 공식 정책화하는 초기의 핵심 쟁점은 청계천의 ‘복원’이나, 청계고가도로의 안전성 및 활용성 제고를 위한 ‘보수(補修)’나의 논쟁이었다.

교통난 등을 이유로 한 서울시의 전면보수방침과 노후화를 이유로 철거 및 복원을 요구하는 청계천포럼과의 갈등이 처음 등장하였다. 이러한 상황에서 당시 이명박 서울시장 후보는 청계천복원의 강력한 추진을 공약으로 내세운 반면, 김민석 후보는 다소 신중한 입장을 보임으로써 반대입장을 표명하였다. 청계천복원이 본격 정책문제로 제기되면서 이와 관련한 일련의 쟁점들이 드러나기 시작하였다. 복원사업의 비용편익문제, 교통문제, 그리고 주변상가의 재개발문제 등이 속속 대두되었다. 결국 이명박 후보가 서울시장에 당선됨으로써 청계천복원은 공약수준에서 공식 정책으로 발전하게 된다. 이 시기에는 복원사업이 구체적 정책으로 공식화되면서 다양한 쟁점들과 이해당사자들이 등장하였다. 선거를 통해 다수 시민의 지지를 확인한 복원사업이 공식 정책화되는 것은 자연스러운 과정이었다.

하지만 복원의 주체, 시기, 방식, 관련대책 등

5) 청계천상가 이주단지는 서울 송파구 문정동 일대에 조성되고 있다. 2004년 1월 서울시가 확정된 ‘문정지역종합개발구상안’에 따르면 이 일대에는 미래형 업무 및 공공지원·도심형 산업·동남권 유통 등 3개 단지가 단계적으로 조성된다. 서울시는 1단계로 청계천 이주 상가단지와 동남권 유통단지 15만 평에 대해서는 2007년까지 마무리하고 나머지 22만 평은 단계적으로 개발할 계획이다(한국일보, 2004. 1. 27).

을 둘러싸고 다양한 쟁점들이 드러나게 되었는데 이 중 핵심 쟁점은 ‘복원과 생존권의 갈등’으로 정의할 수 있다. 청계천복원사업 정책이 구체화되면서 청계천 주변 상인들의 반발이 가시화한 것이다. 이들은 일련의 집회 및 시위를 통해 구체적 교통대책의 마련과 공사에 따른 영업손실 보상, 상권 활성화, 새로운 이주지원 대책 등 자신들의 이익을 확보하고자 하였다.

그러나 청계천복원사업을 둘러싼 이익집단과 시민단체가 제기한 반발의 핵심은 복원사업 자체에 대한 반대라기보다는 복원과정에서 발생할 수 있는 제반사항의 대책 미흡에 대한 반대의 성격이 강했다고 볼 수 있다. 따라서 이 기간 동안의 핵심 쟁점은 복원으로 인해 직접적 손실을 입게 되는 주변 상인(대책위) 및 노점상(투쟁위)의 생존권을 둘러싼 갈등이라고 정리할 수 있을 것이다. 이해당사자 간 핵심 쟁점의 내용 및 조정결과를 정리하면 <표 5>와 같다.

2. 도시유형론적 해석

도시유형론의 핵심 관점은 개발사업 정책을 둘러싼 이익이 누구에게 배분되고, 그것을 누가 주도하느냐에 있다. 이는 각 이해당사자가 정책결정 과정에 얼마나 용이하게 접근할 수 있는가를 분석함으로써 파악할 수 있다. 청계천복원사업의 경우 주요 정책결정을 하는 핵심 조직에 어떤 이해당사자들이 참여하고, 그 조직의 의사결정구조 및 실제 운영은 어떻게 이루어졌는가를 통해 알 수 있는 것이다. 따라서 청계천복원사업의 주요 이해당사자의 참여와 역할에 대한 고찰결과를 도시유형론 특성과 비교하여 이 사업이 어느 유형에 속하는지를 살펴보았다.

그 결과 청계천복원사업은 정책의 형성이나 결정 및 집행의 전 과정에 걸쳐 엘리트주의 유형이 매우 강한 것으로 해석할 수 있다. 특히 처음 청계천복원이라는 이슈가 제기되어 공식 정책으로 형성, 결정되는 시기에는 더욱 그러하다. 이는

<표 5> 이해당사자 간 핵심 쟁점의 내용 및 조정결과

핵심 쟁점	이해당사자	당초 주장	조정 결과
청계천 복원	서울시(추진본부)	복원사업 조기실시	<ul style="list-style-type: none"> • 청계천복원사업 실시 • 당초계획보다 조기완공
	주변 상인(대책위)	복원사업 절대반대	
	주변 노점상(투쟁위)	복원사업 반대	
영업손실 보상	서울시(추진본부)	손실보상 절대불가	<ul style="list-style-type: none"> • 손실보상 전무 • 영업불편 최소화, 상권활성화, 이주단지 제공 등 대안 제시 • 생계형 노점 단속 완화
	주변 상인(대책위)	영업손실(상인 10만 명, 각 5천만 원, 총 50조 원) 보상	
	주변 노점상(투쟁위)	생계형 노점 인정	
이주지원 대책	서울시(추진본부)	<ul style="list-style-type: none"> • 상인: 이주단지 검토 • 노점상: 대화상대 불인정 	<ul style="list-style-type: none"> • 이주지원 대책 마련 • 상인: 문정동 이주단지 제공 • 노점상: 동대문운동장 제공
	주변 상인(대책위)	생존권 보장	
	주변 노점상(투쟁위)	생존권 시수	

이 정책이 선거공약으로부터 시작된다는 특성과 관련된 것으로, 활발한 논의과정 없이 엘리트의 일방적 주도로 도입된 정책이었다는 데서 유래하는 결과로 볼 수 있다. 엘리트주의 유형으로 해석하는 근거는 다음과 같다.

첫째, 청계천복원이라는 이슈가 정책으로 형성, 결정되는 과정은 소수의 엘리트에 의해 주도되었다는 점이다. 청계천포럼의 한정된 발표자와 반복된 토론으로 아이디어 수준에 불과했던 이슈를 단 한 차례의 공동토론회를 거쳐 선거공약으로 내걸었고, 이를 공약한 후보가 시장에 당선됨으로써 정책화한 것이다. 선거공약으로 채택할 때나 당선된 후 공식 정책으로 결정할 때나 이들 외에 다른 이해당사자들과의 상호작용은 거의 없었고, 정책집행 단계에서도 이들과 시공무원의 지배적 역할이 두드러진다. 집단 간 타협의 산물도 아니고 정부와 조합 간 조정의 산물도 아니었다.

둘째, 청계천복원사업의 주요 조직에 참여한 위원 구성에 있어서 피라미드식 계급구조의 성격이 강한 점이다. 추진본부와 지원단은 물론, 협의체 조직인 시민위, 갈등해소를 위해 구성한 협의회 및 정책협의회도 시장이나 국장 등 공무원과 시·구의원, 산하 연구기관 연구원, 청계천포럼 회원 등 우호적 인사들을 중심으로 구성되어 상호 간 묵시적 위계질서를 형성하고 있다. 반면 반대집단의 이해당사자들은 제한적 참여 및 수동적 역할 수행에 머무르고 있다. 복원사업의 최고의결기구인 시민위에 직접적 이해당사자인 상인 및 노점상 대표가 소외되고 있는 점이나 어느 협의체에도 세입자의 참여가 보장되지 않은 점도 엘리트주의 유형으로 해석하게 하는 근거다.

셋째, 청계천복원사업 추진을 위한 조직의 작

동원리 측면에서 볼 때 엘리트에 의한 지배의 특성이 가장 뚜렷하며, 집단 간 자유로운 경쟁이나 조직화된 협조 등은 매우 미약하다. 추진집단과 반대집단 외에 정책경쟁에 관여하는 집단의 역할이 미미하며, 반대집단 내 이해당사자 간의 협력이나 추진집단과 반대집단 간의 경쟁도 극히 취약하다. 또한 정책결정의 동인과 관련해서 보더라도 지배 엘리트의 이익확보 측면이 가장 강하며, 경쟁집단 간 상호작용이나 조합과 정부 간 거래라는 측면은 거의 눈에 띄지 않는다.

넷째, 엘리트 집단의 주도적 정책 결정 및 집행에 대해 견제가 거의 이루어지지 않았다는 점이다. 청계천복원사업은 정책의 형성에서 종결까지 관료엘리트에 대한 견제가 극히 미약했다. 심지어 시정부를 견제하는 것이 본연의 임무인 시의회마저도 추진집단 내에 매몰되어 관료들을 견제한 경우를 찾기 힘들다. 직접 이해당사자인 대책위 및 투쟁위와 시행주체인 추진본부 간의 협상을 통해 시유지인 문정동이나 동대문운동장이 이전부지로 제시되었을 때에도 시의회의 견제는 없었다.

한편 청계천복원사업이 본격 추진되는 시기에 이르러서는 이전 시기에 비해 보다 다양한 이해당사자가 등장하고 각 이해당사자 간의 역할이나 상호작용에도 상당한 변화가 일어난다. 정책집행 단계로 접어들수록 시장을 정점으로 한 서울시 공무원들을 중심축으로 하고 여타 이해당사자들, 즉 환경단체, 문화단체, 일반시민, 학생, 교통전문가 등을 다른 축으로 하여 상호 간의 협조가 점점 뚜렷해진다. 또한 추진집단과 반대집단 간의 관계에 있어서도 보상불가·대화상대 불인정 등의 입장에서 협상과 타협의 자세로 변화한다. 이런 측

면을 고려할 때 프랑스 파리의 도시재개발 사례와 같이 정부가 주도하되 기업집단 등의 핵심 이해당사자가 정부정책을 적극 지원하면서 대부분의 이익을 챙겨가는 동원된 조합주의(Savitch, 1988 : pp159-161)와 유사한 점도 없지 않다. 그러나 청계천복원사업에 있어서는 파리 도시재개발 사례의 기업집단과 같은 이해당사자가 존재하지 않고, 가장 큰 수혜를 받게 될 주변지역 주민들의 역할도 결정적이지 않으며, 실질적으로 시장을 비롯한 특정 엘리트 계급에 의한 주도가 계속된 상황이었기 때문에 조합주의로 해석하기에는 곤란하다.

또한 정책집행이 진행됨에 따라 고조되는 직접적 이해당사자와의 갈등을 해소하기 위해 구성된 협의체의 특징과 관련지어 살펴볼 때, 그 구성 형태 측면이나 조정결과에 있어서 조합주의적 성격을 전적으로 배제하기는 어렵다.

하지만 구성원들의 실제적 영향력이나 조정된 결과의 핵심 내용, 즉 청계천복원사업 조기실시, 손실보상 전무 등은 서울시의 당초 주장이 그대로 관철된 것인데 반해, 직접적 이해당사자들에게 주어진 이주지원대책 등은 사업추진을 위한 수단 중 하나에 지나지 않는다는 점에서 엄밀한 의미의 조합주의로 해석하기에는 무리가 있다.

청계천복원사업에서 많은 이해당사자들의 갈등이 거버넌스를 통해 조정된 것을 보면 다원주의 요소도 상당부분 포함하고 있다. 하지만 이 사업에서는 미국 뉴욕시 맨해튼 재개발에서와 같은 수많은 시민단체 및 이해당사자들의 공정한 참여와 경쟁 및 역할수행을 찾아보기 어려운 점, 특히 핵심 이해당사자 중 하나인 세입자들이 전적으로 배제된 점, 경쟁 집단 간 상호작용에 의해서라기

보다는 지배 엘리트에 의해 일방적으로 정책이 결정, 집행된 점 등을 고려할 때 전형적인 다원주의 유형과는 상당한 괴리가 있음을 알 수 있다.

V. 결론

본 연구는 최근 대규모 국책 개발사업의 중단 사례들과 대비되면서 국민적 관심을 끌고 있는 청계천복원사업의 정책과정 전반에 대해 도시유형론을 적용하여 분석함으로써 지방 및 중앙정부가 활용할 수 있는 정책적 시사점을 찾고자 수행되었다.

청계천복원사업은 사업의 특성상 사회 전체의 불특정 다수에게는 편익을 줄 수 있으나 그 지역 주민이나 상인들에게는 손실이나 부담을 지울 수 있는 공공사업이다. 또한 이 사업은 규모가 크고 많은 비용이 소요되며 미치는 파장이 적지 않아 이해상충이 일어날 수밖에 없는 특성을 지니고 있다.

이러한 특성을 지닌 청계천복원사업은 사익과 공익이 상충되는 측면이 강하고 이를 해결하기 위해서는 사회적 가치를 강제로 배분하는 정치적 행위를 필요로 하므로, 사비치(Hank V. Savitch)가 제시한 도시유형론을 적용하여 그 정책과정을 분석하였다. 즉, 이 사업과 관련된 이해당사자, 핵심 쟁점 및 정책결정과정을 분석하여 엘리트주의·다원주의·조합주의 중 어느 유형이 가장 적절하게 부합하는지를 고찰하였다.

그 결과 청계천복원사업은 정책의 형성, 결정, 집행의 전 과정에 걸쳐 엘리트주의 유형이 매우 강한 것으로 해석되었다. 이를 뒷받침하는 근거로는 청계천복원이 정책으로 형성·결정되는 과정이 소수의 엘리트에 의해 주도된 점, 청계천복원사업의 주요 조직에 참여한 위원구성에서 피라미드식

계급구조의 성격이 강한 점, 복원사업 추진을 위한 조직의 작동원리에서 엘리트에 의한 지배의 특성이 뚜렷한 점, 엘리트 집단의 일방적 정책 결정 및 집행에 대한 견제가 거의 이루어지지 않은 점 등을 들 수 있다.

성공적으로 완료된 청계천복원사업이 엘리트주의 유형으로 해석된다는 것은 본 사업에 있어서는 엘리트주의적 정책추진이 효과적이었 있음을 의미한다. 즉, 청계천복원사업의 사업특성, 이해당사자의 구성, 핵심 쟁점의 성격, 정책결정과정상의 변수 등을 종합적으로 고려할 때 엘리트주의가 사업 성공에 적합한 유형이었음을 의미한다. 또한 청계천복원사업의 정책과정 전반에 걸쳐 엘리트주의 유형에 부합하는 정부 역할의 수행, 사회작동원리의 선택, 정책결정 동인의 이해, 사업추진주체의 구성 등이 이루어졌음을 시사한다. 이러한 점들이 바로 청계천복원사업에 대한 도시유형론적 분석을 통해 찾을 수 있는 정책적 시사점이다. 다시 말해, 지방 및 중앙정부가 대규모 공공사업을 추진할 때에는 사업의 특성, 이해당사자의 구성, 핵심 쟁점의 성격, 정책결정과정상의 변수 등을 종합적으로 고려한 도시유형, 즉 엘리트주의·다원주의·조합주의 등을 선택할 필요가 있고, 이렇게 선택된 유형에 부합하는 정부역할의 수행, 사회 작동원리의 선택, 정책결정 동인의 이해, 사업추진주체의 구성 등이 이루어져야 함을 알 수 있다.

본 연구에서는 도시유형을 엘리트주의·다원주의·조합주의로 삼분하여 분석하였으나 동원된 조합주의나 세 유형의 혼합유형 등이 있을 수 있고, 네트워크유형 등 새로운 유형을 추가할 수도 있다. 따라서 본 연구는 도시유형을 지나치게 단순화함에 따른 분석의 한계가 있다.

그리고 본 연구는 서울시 청계천복원사업을 분석대상으로 하고 있다는 점에서 다른 공공사업에 그대로 적용할 수는 없다. 청계천복원사업이 엘리트주의로 해석된다는 것이 사업의 성공적 수행을 위해 엘리트주의가 바람직하다는 것을 의미하는 것은 아니기 때문이다. 또한 본 연구에서는 엘리트주의가 청계천복원사업의 성공에 있어서 핵심적 요인이었는지는 분석의 초점에서 벗어나 있다. 그러므로 주요 국책개발사업 등에 대해서는 개별적인 후속 연구가 요구된다.

참고문헌

강승필. 2005. “도시개발의 분해소 사례연구: 청계천복원사업의 갈등관리”. 월간 도시문제 제40권 제445호 : pp41-49.
 강은숙. 2002. “청계천복원의 환경정책적 함의”. 한국사회와 행정연구 제13권 제3호 : pp265-282.
 강창현. 1997. “지방정부 정책변화의 신제도주의적 접근”. 한국행정논집 제9권 제4호 : pp755-775.
 권영규. 2006. “갈등성격과 갈등관리전략에 관한 연구: 청계천복원사업에 나타난 갈등해결과정을 중심으로”. 한국사회와 행정연구 제17권 제2호 : pp159-189.
 길종백. 2004. “자치단체의 정책집행요인에 관한 연구: 청계천복원사업 사례를 중심으로”. 정부학연구 제10권 제1호 : pp262-285.
 김순양. 2003. “정책과정과 이익매개의 양식: 세 가지 관점의 비교와 결합”. 한국행정연구 제12권 제2호 : pp146-185.
 김운수. 2006. “시민의식조사를 통해 본 청계천복원사업의 성과와 향후과제”. 서울연구포커스 제54호 : pp1-11.
 김주환·성지은. 2005. “정책결정에 있어서 위원회의 활용 분석: 청계천 복원사업을 중심으로”. 한국정책학회보 제14권 제3호 : pp1-30.
 김지순·김신정·정창무. 2004. “청계천 상인의 이주이사결정에

영향을 주는 요인연구”. 국토계획 제39권 제1호 : pp169-177.

나태준. 2005. “내용분석 방법론을 활용한 정책분석의 시도 : 청계천 복원사업 사례를 중심으로”. 한국정책학회보 제14권 제3호 : pp207-230.

박명현. 2004. “서울시 청계천복원사업의 갈등관리과정에 관한 연구”. 서울시립대학교 박사학위논문.

박종민. 2000. “집단지론 · 후견주의 및 도시의 리더십”. 한국행정학보 제34권 제3호 : pp189-204.

사공영호 · 강휘원. 2001. “사업자단체의 조합주의적 이익대표체제와 그 비용”. 한국행정연구 제10권 제1호 : pp157-181.

서울특별시. 청계천복원사업 홈페이지(<http://cheonggye.seoul.go.kr>).

성지은. 2005. “청계천복원사업의 갈등관리전략 분석”. 한국사회와 행정연구 제16권 제4호 : pp155-177.

성지은 · 김주환. 2005. “청계천복원사업에 나타난 상징정책 분석”. 한국행정학보 제39권 제1호 : pp261-285.

손정목. 2002. “청계천 복개공사와 고가도로 건설”. 월간 도시문제 제37권 제407호 : pp95-113.

유정식. 2001. “청계천 복원에 따른 경제 비용편익 분석”. 지역발전연구 제11집 : pp102-117.

이영성 · 황기연. 2004. “환경복원정책의 비용과 편익 : 청계천복원 정책을 중심으로”. 한국행정학보 제38권 제2호 : pp167-182.

이용재. 2003. “청계천 복원사업의 교통대책에 대한 평가와 향후과제”. 월간 도시문제 제38권 제418호 : pp29-43.

조광권. 2005. 청계천에서 역사와 정치를 본다. 여성신문사.

조명래. 2005. “청계천복원의 성과와 한계, 자연과 문명의 조화”. 대한도목학회지 제53권 제11호 : pp140-155.

청계천복원추진본부. 2003. 청계천복원사업 홍보계획.

최근희. 2004. “서울시 저밀도아파트 재건축사업에 대한 도시유형론적 분석”. 한국지역개발학회지 제16권 제4호 : pp135-157.

최승담. 2002. “청계천복원의 관광적 의미와 수변공간 조성방향”. 관광연구논총 제14호 : pp33-45.

한겨레. 2002. 6. 28.

한국일보. 2004. 1. 27.

허태욱. 2004. “도시거버넌스와 갈등에 관한 연구 : 청계천 복원사업을 사례로”. 단국대학교 석사학위논문.

황기연. 2003. “청계천 복원 기본계획의 핵심 논점”. 월간 도시문제 제38권 제418호 : pp11-20.

황기연 · 변미리 · 나태준. 2005. 프로젝트 청계천 : 갈등관리 전략. 나남출판사.

Fainstein, Susan. 1995. *The City Builders : Property, Politics, and*

Planning in London and New York. Cambridge, MA : Blackwell Publishers.

Pye, K. and Yates, R. 1997. *British Politics : Ideas and Concepts*. Cheltenham, U.K. : Stanley Thrones.

Robinson, Pearl T. 1991. “Niger : Anatomy of a Neotraditional Corporatist State”. *Comparative Politics* 24(1) : pp1-20.

Savitch, H. V. 1988. *POST-INDUSTRIAL CITIES · Politics and Planning in New York, Paris, and London*. Princeton, NJ : Princeton University Press.

-
- 논문 접수일 : 2007. 4. 10
 - 심사 시작일 : 2006. 4. 13
 - 심사 완료일 : 2007. 5. 21

ABSTRACT

**Urban Typological Analysis of
the Cheonggye Stream Restoration Project in Seoul**

Byung-Cheol Kim Ph.D. Candidate, Dept. of Urban Administration, University of Seoul

※ Keywords: Cheonggye Stream, Conflict, Corporatism, Elitism, Pluralism
Restoration Project, Urban Typology

This research was carried out to find the policy implications of the Cheonggye Stream Restoration Project in Seoul, which dissolved diverse conflicts and accomplished the successful completion, by analyzing the urban typology of the overall procedure of the project. It comprehensively analyzes the stakeholders, key issues and policy decision processes of the project and examines which one would most appropriately coincide with the urban typology presented by Hank V. Savitch, which comprises elitism, pluralism and corporatism.

As a result of the research, the Cheonggye Stream Restoration Project is explained as a type of elitism throughout the whole process of building, making and implementing policies. The following are its supporting reasons. The process of the project being built and made as a policy was led by a small number of elites; the composition of the committee has the distinct characteristics of a pyramidal class structure; the control by elites is apparent in terms of promoting the project; the restraint against unilateral policy decision and implementation by elite groups was rarely observed, and so forth.

The success of the project explained as a type of elitism presents the following implications. It is necessary to make practical application of urban typology according to the character of the project, the composition of stakeholders, the characteristic of core issues, and the variables in the decision process. Moreover, it suggests the importance of the government's role in performance, the selection of social operational principle, the understanding of the motive for policy decision, and the formation of the main body promoting projects corresponding with a specific urban typology.

