

도시정부의 정치과정 연구

-서울특별시의 청계천복원사업을 둘러싼 이익집단정치를 중심으로-

A Study on the Political Processes of Local Government - Focusing on the Interest Groups Involved in the Restoration Project of Cheonggyecheon in Seoul

강정훈

(한국정치연구회 연구원)

1. 서론
2. 관련 집단의 형성과 집단간 조직화
3. 제도·협의 조직을 통한 상호작용
4. 비제도·협의조직을 통한 상호작용
5. 결론

1. 서론

본 논문의 목적은 이익집단정치를 통해 지방자치단체의 정치과정구조를 분석·평가하는 데 있다. 이를 위해 본 논문은 서울특별시의 청계천복원사업을 구체적인 분석대상으로 한다. 본 논문의 목적을 이와 같은 분석대상을 통해 수행할 수 있는 데에는 두 가지 이유가 있다. 하나는 민주화 이후라는 맥락 속에서 서울특별시가 가지는 공간적 좌표이며, 다른 하나는 이 같은 시·공간적 좌표 속에서 청계천복원사업이 정책으로 실현되는 일련의 과정이 민주화 이전의 도시정치과정과 분명한 차별성을 갖기 때문이다.

권위주의 산업화 시기 지방정치과정을 돌이켜 볼 때, 청계천복원사업은 경제적·도시학적 측면 뿐 아니라 정치학적인 측면에서도 중요한 의미를 갖는다. 외형적으로 이 사업은 중앙정부의 정책이 투입된 결과가 아니라 서울시장 선거라고 하는 지방자치단체 고유의 정치과정을 통해 형성된 이슈가 정책으로 구체화된 형태일 뿐 아니라 중심정책으로 자리 잡고 있다. 민주화 이전,

의재성·타율성·비공식성으로 특징되는 한국의 지방정치과정의 이력을 돌이켜 본다면, 그와 같은 과정이 가지고 있는 정치학적 함의는 매우 크다. 이뿐만 아니라 이 사업은 집행에 필요한 모든 재원을 지방정부 스스로가 조달한다는 점에서 공공재를 공급하는 사업의 독립성 또한 그 어느 것보다도 높다고 볼 수 있다. 요컨대 이 사업은 한국 지방정치과정의 생성을 함축하고 있다.

그러나 정책 산출과 재원 마련이 모두 지방정치과정 내부에서 수행된다고 하더라도, 이것은 외형적인 평가이기 때문에 이를 통해 본 논문이 목적하는 한국의 지방정치와 민주주의 좌표를 분석할 수는 없다. 따라서 보다 본질적인 측면에서의 내용 분석과 평가를 필요로 한다. 그러면 무엇을 통해 이것을 할 수 있을까? 그것은 바로 정책의 성격과 이 정책을 둘러싼 집단들간의 역학관계, 즉 미시적인 수준에서의 이익집단정치 분석을 통해 가능하다는 것이 본 연구의 출발점이다. 이러한 작업은, 선거를 통한 합의 과정을 거치고 집행과정에서 시민 및 사회단체의 참여가 제도적으로 보장됐음에도 불구하고 청계천 상인 집단과 시민단체의 반발, 노점상 집단의 강력한 저항, 그리고 최근 문화재 발견을 둘러싼 갈등들이 보여주는 것처럼, 이 사업을 둘러싼 잡음과 저항을 발생시킨 요인을 분석해 할 수 있는 시발점임과 동시에 정치학적으로는 이 사업이 공정성과 절차성에 어느 정도 부합하고 있는 지를 나타내주는, 그래서 현 단계 한국 지방정치와 민주주의의 수준을 가늠할 수 있는 미시적인 척도가 될 수 있다고 본다.

이러한 목적과 문제 인식하에 본문에서는 먼저 기존에 연구된 이익집단정치를 집단간 역학관계(균형/불균형)와 집단 형태(능동/수동)에 따라 분류하고자 한다. 그리고 과거 한국의 지방정치 과정이 아래 분류 가운데 권위주의적 코포라티즘(또는 국가 코포라티즘)에 가까웠다는 점을 상기 하면서, 청계천복원사업을 둘러싼 이익집단정치의 경험적 사실들을 여기에 대입하여 민주화 이후 정치적으로 고도화된 서울시의 그것이 어떤 유형에 속하는 지를 보고자 한다. 또한 부수적으로 '시민사회단체 및 관련 이익집단들로부터의 저항은 왜 발생했는가?'와 '시민사회단체 및 관련 이익집단들로부터의 저항에도 불구하고 7월 1일에 착공할 수 있었던 요인은 무엇인가?'라는 결론을 이끌고자 한다.

<표1> 힘의 분배 상태와 집단형성 형태에 따른 이익집단정치 유형 분류

		힘의 분배 상태	
		균형적	불균형적
집단형성 형태	능동적 결사	다원주의적 이익집단론	배제적 이익집단론
	수동적 결사	자유주의적 코포라티즘	권위주의적 코포라티즘

이러한 분석을 위해 트루먼(Truman)의 파열이론(disturbance theory)에 입각하여, 사업의 추진 결과 발생하게 되는 정부부문과 민간부문의 조직화 과정 및 관련 이익을 설정하고, 뒤이어 서울시가 협의 조직(청계천복원시민위원회, 청계천주민상인협의회)을 만들었다는 점에 주목하면서, 관련 집단들과 서울시가 협의회 조직 내부와 외부에서 어떻게 상호작용했는지를 살펴보고 그 결과 나타난 패턴을 이끌어 낼 것이다.

2. 관련 집단의 형성과 집단간 조직화

1) 정부부문의 조직화 : 행정기구와 협의기구 제도화

청계천복원이 6·13 지방선거의 핵심 공약이었던 만큼 이명박시장은 취임 직후 관련 부처 조직화를 통해 사업을 추진시켰다. 이러한 조직화는 행정부문(청계천복원추진본부, 이하 추진본부), 연구부문(서울시정개발연구원 청계천복원연구지원단), 그리고 협의부문(청계천복원시민위원회)으로 이뤄졌는데, 이것은 단순히 행정기구간 업무협조와 같은 조직화가 아니라 “서울특별시행정기구설치시행규칙”(2003.01.15)라는 제도화를 통해 이뤄졌다는 점에서 과거의 정책결정과정과 크게 구분된다. 무엇보다 청계천복원시민위원회(이하 시민위)와 청계천주민상인협의회(이하 협의회)라는 협의체 조직화이다.

시민위는 조사연구와 심의권을 가진 의결기구로서 주요 정책 심의, 평가, 복원관련 사항에 대한 조사 및 연구, 관련 이익단체·시민의견 수렴 및 홍보활동을 목적으로 한 민관협력조직이며, 따라서 그 성격상 관료들의 인력자원이 효율적으로 집중화된 추진본부의 기술관료적 접근을 제어하고, 나아가 시민사회와 정부조직을 연결시키고, 예상가능한 갈등을 완화시킬 수 있는 가능성을 가진 조직이다.

이러한 성격은 공무원과 민간인으로 구성된 인적구성을 통해 드러난다. 총 구성인원은 120명(본 위원회 30명, 분과위원회 15명)이며, 위원으로서의 자격은 각계각층의 시민대표, 사업과 관련한 대학교수 또는 전문가, 시장이 필요하다고 인정하는 자로 규정하여 시장이 위촉하도록 하였다. 보다 구체적으로 본위원회는 시장이 위촉한 30명 이내의 위원으로 구성되며, 당연직 위원장인 서울시장과 위원들 가운데 호선된 1명이 공동위원장 직무를 수행하게 된다. 그리고 본위원회의 주된 기능은 위원장이 제안하는 사항과 기획조정위원회가 상정한 사항에 대해 심의하도록 규정돼 있다. 기획조정위원회는 15명의 위원으로 구성됐는데, 그 구성원은 본위원회 부위원장, 분과위원회 위원장, 그리고 시장이 위촉한 자로 이뤄진다. 기획조정위원회장은 본위원회 위원장이 지명한 자로 규정돼 있다. 분과위원회는 각 위원회별로 15명 이내의 위원들을 구성하는데, 위원의 자격은 “시민위 조례”가 명백히 규정한 자와 시장이 위촉한 자로 규정돼 있으며, 당연직으로 명명

된 사람들은 모두 서울시의 관련 부서 국장급들이다. 이러한 제도적 규정 속에서 서울시는 이 사업이 공약사업이고, 성공적으로 수행돼야 한다는 점에서, 그리고 서울시민 전체의 사업이라는 점에서, 연령, 성별, 그리고 전문성과 활동성, 명망정도를 고려하여 구성하였다(정부부문 관계자 인터뷰 2003.02).

위와 같은 조직의 성격과 인적 구성을 가진 시민위를 제2장에서 유형화한 패턴으로 본다면, “정부와 민간경제를 연결하는 커뮤니케이션의 장” 또는 “이익집단의 이해조정 장치”, 또는 “네오코포라티즘적인 정책형성의 정형화된 방식”으로 볼 수 있지만, 이 조직이 간담회, 공청회와 같은 임의적 조직이 아닌 조례를 통해 제도화 됐다는 점에서 코포라티즘에 가깝다. 왜냐하면 국가에 의한 사회 부문 조직화가 코포라티즘적 이익집단정치적 첫 번째 구성요건이기 때문이다. 또한 시민위의 위촉직 위원들이 자발적으로 참여했다는 점에서 자유주의적 속성을 가지고 있다고 할 수 있다.

2) 민간부문의 조직화

청계천의 사적이익집단을 구성할 수 있는 부분은 노점상과 점포주로 구분된다. 노점상은 약 1,000여 개가 존재하고, 점포주는 62,800여 개가 존재하며, 종사자수는 213,000명에 달한다(정창무 2003). 또한 업종 역시 앞서 살펴본 바와 같이 구역별로 다양하며, 업종별로 이해관계를 달리하고 있다. 이러한 이해관계에 따라 동종업종별, 구역별로 이미 오래전부터 집단을 구성해 왔다. 그러나 청계천복원사업이 본격화되고, 이에 따라 수평적 이해관계가 불균형 상태로 전환되면서 불리한 입장에 있는 집단을 중심으로 연합체 성격의 조직화가 발생했는데, 대표적인 집단으로 청계천상권수호대책위(수호위)와 의류상가대책위원회(대책위)를 들 수 있다.

수호위는 청계천 관련 조직화가 제도적으로 뒷받침되기 한 달 전인 2002년 8월 12일에 8개 단체(회원 2,500명)로 조직화됐으며, 사업이 본격화되는 2003년 5월과 7월에 각각 18개 단체에 회원수 4,000명, 21개 단체 5,232명의 회원을 보유한 집단으로 성장하게 된다. 하지만 2003년 7월 소속 집단간의 의견차이로 2개 집단으로 분열됐다. 대책위는 2003년 1월 결성된 집단으로 소속집단은 3개지만, 회원수는 4,417명에 달한다. 의류대책위에는 평화시장, 신평화시장, 동평화시장이 가입해 있는데, 이들 대부분은 복원공사 구간과 밀접한 구역에 위치에 있으며 산업 특성상 의류 산업 부문이기도 하다. 지리적 위치와 산업적 특성에 있어 불리한 입장을 가지고 있는 이들은 복원사업의 취지에는 공감하고 있지만 복원사업추진과정에서 자신들의 이해가 배제됨을 지적하고, 서울시와의 대화 테이블 조성, 공사기간 중 교통대책 강화, 복원 후 청계천 상가 활성화, 착공시기 연기에 자신의 이익을 두고 있다.

청계천복원사업과 관련한 공적이익집단들은 경제정의실천시민연합, 녹색연합, 도시건축네트워크, 문화연대, 전태일기념사업회, 서울환경운동연합, 환경정의시민연대 등이 있으며, 이들이 연합

하여 2003년 4월 '올바른청계천복원을촉구하는시민사회단체'가 네트워크 형태로 조직화됐다. 청계천복원사업과 관련한 공적이익집단들의 조직화가 사업의 추진에 비해 늦어진 이유로 청계천복원사업에 대한 시민사회의 정서적 동의 및 언론사의 호의적인 태도, 그리고 무엇보다 시민단체의 청계천시민위 참여를 지적하고 있지만(조명래 2003b, 10), 보다 근본적인 이유는 '청계천 복원'에 대해 원론적으로 찬성하는 입장에서 어떠한 전략을 취해야 하는가 하는, 즉 조직 내부에 문제가 있었다. 즉 조직 내부에서도 이명박 후보가 당선될 경우 청계천 사업은 복원사업이 아닌 개발사업이 될 것이라는 점을 알고 있었지만, 복원의 당위성에는 찬성하는 입장이었기 때문에 행동전략 선택에 고민이 있었던 것이다(시민단체 관계자 인터뷰, 2003.12.11). 이러한 한계 속에서 이들의 조직화는 크게 두 단계를 걸쳐 이뤄졌다.

첫 번째 단계는 잠재기로서, 청계천복원계획이 발표되고 착공시기가 발표되기 직전까지이다. 이 시기에는 교통문제가 부각되고, 고가도로 구조물의 안전문제가 언론기관과 서울시에 의해 부각되던 때(2002.07~2003.03)이다. 이 시기 특징은 각 시민단체들이 자율적으로 이 문제에 대응했지만, 그 기능들은 유기적 통합성을 보였다. 먼저 환경정의시민연대는 각종 토론회를 통해 청계천복원의 담론을 형성했고(조명래 2003a), 경제정의실천시민연합은 복원현안과 관련하여 교통대책과 고가도로 안전성 부분을 중심으로 집중적인 문제제기를 시도했다. 또한 문화연대는 공청회의 참석을 통해 청계천 복원시 공간구성의 시민주체성을 환기시켰으며, 전태일기념사업회는 역사복원대상에 현대사가 누락된 점을 지적하면서 전태일로 상징되는 초기 노동운동의 역사 역시 복원대상이 돼야 한다는 제안을 제시했다.

두 번째 단계는 이러한 시민단체들이 하나의 조직으로 네트워크 연대를 형성한 것이다. 그런데 이 조직의 결성은 자연스러운 결과가 아니라 녹색서울시민위원회와 서울시와의 갈등이 언론기관을 통해 알려지면서부터이다¹⁾. 이 갈등관계에서 녹색위는 기자회견을 통해 그 결과를 발표했고, 이것은 환경관련 시민단체의 움직임을 촉발시켰다. 이러한 여건이 기능적 통합을 보이던 단체들간의 연합으로 나타났으며, 6개 시민단체와 1개 정당이 공동으로 "올바른 청계천 복원을 촉구하는 시민사회단체 기자회견"을 개최하면서 네트워크화된 집단으로 조직화된 것이다.

1) 녹색위원회는 시민단체, 기업인, 판료 등 총 100여명 참여하면서 시·시민단체·기업의 대표가 공동으로 운영하고 있는 서울시의 자문기구이다. 그런데 녹색위원회가 서울시가 구상하고 있는 청계천 복원이 개발주의로 포장된 환경사업이 될 가능성이 많다는 점을 지적하면서, 여론조사 결과를 발표하려 하자 서울시가 제동을 걸었던 것이다. 왜냐하면 그 안에는 시민들 가운데 88.9%가 '늦어지더라도 전문가와 시민의 의견을 충분히 수렴해 시작해야 한다'는 의견을 내놓았고, 79.7%는 복원 후의 유지용수방법으로 지천, 지하수, 중앙천고도 처리수의 활용을 지지하는 의견을 표명했기 때문이다. 이것은 서울시의 방침과 정면으로 배치되는 것이었다.

3. 제도·협의 조직을 통한 상호작용

1) 청계천복원시민위원회를 통한 상호작용

앞서 설명한 바와 같이 시민위는 코포라티즘의 성격을 가진 협의체지만, 보다 구체적인 요건, 즉 ① 배타적 대표성, ② 이익집결기능수행여부, ③ 추진본부와의 역학관계에 따라 그 성격이 달라질 수 있다.

먼저 배타적 대표성은 관련 집단의 포괄적 참여와 참여집단의 대표성으로 규정되는데, 청계천복원시민위는 그 인적구성에서 알 수 있듯이 관련 상인들의 참여가 배제돼 있어 이 기준을 만족하지 못한다. 따라서 이익집결기능수행은 당연히 수행될 수 없었으며, 단지 시민의견분과위에서 관련 집단과 추진본부와의 이해중재 역할만을 담당했다.

<표2> 청계천시민위 시민의견수렴분과 회의 경과

구 분	일자	접촉 집단	접촉 내용	비 고
5차 회의	02.12.07	동대문포럼	<ul style="list-style-type: none"> · 의견청취 · 주민·상인협의회 구성 방안 협의 	이해전달 정책협의
6차 회의	02.12.21	상권수호대책위	<ul style="list-style-type: none"> · 의견청취 · 공청회 개최 방향 및 이해관계인 이해청취방법 논의 	이해전달 정책협의
7차 회의	03.01.11	동대문관광특구	<ul style="list-style-type: none"> · 의견청취 	이해전달
8차 회의	03.01.25	상권수호대책위	<ul style="list-style-type: none"> · 의견청취 · 간담회 개최 	이해전달 이해교환
12차 회의	03.05.31	시민단체	<ul style="list-style-type: none"> · 의견청취 · 토론회 개최 	이해전달 이해교환

* 출처: 서울특별시 청계천복원추진본부(2002-2003).

시민의견분과는 2002년 10월부터 2003년 5월까지 총 12차례의 회의 중 5차례 관련 이익집단과 접촉했다. 이 가운데 동대문 상인집단 2회, 청계천 상인집단 2회, 그리고 시민단체 1회 등 비교적 균등하게 접촉했지만, 동대문 상권의 경우 가장 반대가 심한 의류상가대책위원회와의 접촉은 생략돼 있었다. 이것은 청계천복원에 따른 동대문 상권의 균열이 복잡하게 얽혀 있는데 기인한다. 이러한 여건은 결집력이 높고 21개 단체가 가입한 청계천상권과의 접촉 필요성을 높였다.

자신들의 이해표명이 제도적으로 보장된 이 기구를 통해 동대문 상권은 청계천 주변 현황과 주변 상인들의 요구사항, 주변 상인 피해 최소화 대책 요구와 같이 청계천복원사업 추진 계획에 이미 포함된 내용을 중심으로 의견개진을 함으로써 공사 추진 방법을 더욱 지켜줄 것을 요구한 반면, 청계천 상권은 집단의 결성 경위 설명과 복원에 대한 입장 표명을 시작으로, 공사 시기, 영업권 손실 부분, 교통 및 주차장, 주민·상인 대책위원회 재구성처럼 공사의 방법 뿐 아니라 절차와 시기, 그리고 심지어 서울시의 적극적 방침이자 이익의 한 부분을 구성하는 7월 착공 반대의 입장까지 포함된 집중적인 이해표명을 했다.

그러나 위 회의의 내용을 '이해전달'과 '이해교환(이해중재)'으로 구분한다면 5차례 회의 가운데 이해교환이 발생한 회의는 2차례에 불과했으며, 이해중재는 없었다. 이처럼 추진본부와 이해집단 사이에서 적극적인 이해교환과 이해중재의 역할이 부족했던 것은 시민의견분과의 인적 구성에 그 원인이 있다. 이 분과에 참여한 정부부문 인사는 홍보과 공무원으로서 이해요구를 수렴한다기보다는 서울시의 입장을 알리는 역할에 국한됐다. 또한 시민단체의 참여자 가운데 주부클럽연합회는 이들의 활동 근거가 여성과 주부라는 점을 감안한다면 청계천복원사업과는 관계없는 집단이었다. 무엇보다 중재가 성립될 수 없었던 가장 큰 이유는 46.7%에 달하는 교수집단의 비중이다(〈표 3〉 참조). 교수 집단은 집단의 특성상 연구집단이지 중재 집단이 아니며, 교수집단의 이력으로 볼 때, 이들은 위원회 구성에 있어 '사회 각계각층을 대표한다'는 정책 결정의 민주성과 공정성을 보여주는 하나의 상징으로서 기능을 해왔기 때문이다(조석준 1994, 293-298). 그리고 교수집단 뿐 아니라 중재역할을 할 수 있는 언론인 역시 '1차적인 소속을 대학과 언론사에 두고 있다'는 이중 정체성은 이해조율기관으로서의 "시민의견분과의 기능을 저하시킨 요인"으로 작용했다(정부부문 관계자 인터뷰, 2003.12.12) 이러한 결과는 '청계천주민·상인협의회'라는 또 다른 협의회를 구성케 했으며, 이익표명의 흐름을 시민위원회가 아닌 청계천추진본부 총괄기획팀으로 전환시켰을 뿐 아니라 추진본부와의 역학관계 역시 불균형적으로 흐르게 했다.

끝으로 추진본부와의 역학관계인데, 이것은 인적 구성 측면과 기능적 측면에서 관찰할 수 있다. 먼저 인적 구성을 보기 위해 중복된 위원들의 현황을 제외하면, 〈표3〉과 같은 현황을 얻을 수 있다. 아래 표에서 본다면 당연직과 위촉직의 비중은 24.6 대 75.4로, 시민사회로부터 구성된 비중이 월등히 높음을 알 수 있다. 이것은 위원회 조직을 통해 정부정책을 홍보, 조정, 집행해가던 권위주의의 산업화 시대와 대조된다. 이 시기 위원회조직의 구성은 〈표3〉의 비고가 보여주듯이 공무원 비중이 47.1%로서 전체 위원회를 압도하는 경향이 있었다. 위 비율을 보다 면밀하게 정부부문(추진본부+정부연구조직), 시민사회부문, 그리고 전문가 부문으로 구분해 보면 각각 24.6%, 14.9%, 50.9%로서 전문직의 영향력이 크게 작용하게끔 구성됐음을 알 수 있다.

그럼에도 불구하고 인적 구성의 질적인 측면에서 본다면 오히려 정부 부문의 영향력이 이층으로 깊게 파고들어 있음을 알 수 있다. 하나는 기획조정위원회의 구성 부문이며, 다른 하나는

시민위에서 차지하는 청계천살리기연구회의 비중이다. 비록 본위원회가 조례에 의거 최고 결정권을 가지고 있지만, 분과위로부터 상정되는 안건은 기초위를 거치게끔 돼 있다. 그런데 이 위원회의 구성은 앞서 본 바와 같이 정부부문과 민간부문의 비율이 4:6으로서 본위원회의 비율 2.5:7.5의 비율에 비해 정부 부문이 상대적으로 높은 영향력을 행사할 수 있게끔 편성돼 있다. 그런데 문제는 청계천복원사업 그 자체를 자기 이익으로 삼아, 선거 기간을 전후하여 언론매체를 통한 청계천 복원의 정당성을 피력하고 이명박 캠프에 기능적으로 통합된 청계천살리기연구회의 구성원들이 교수와 전문가, 그리고 시민단체의 직함으로 참여하고 있다는 사실이다.

<표3> 청계천복원시민위원회 인원현황

구 분	중복제의 전체비중	내부구성비율		분 과 위 전체구성비	추가비율		비고	
		본위원회	기조위		본위원회 (80.0)	기조위 (40.0)		
당연직	소 계	24.6	16.7	40.0	25.8	16.7	33.3	
	시정부	7.9	6.7	6.7	6.7	6.7	6.7	47.1
	시의회	11.4	3.3	20.0	10.1	3.3	20.0	0.1
	시정연	9.6	6.7	13.3	9.0	6.7	6.7	9.0
위촉직	소 계	75.4	83.3	60.0	74.2	63.3	6.7	
	교 수	27.2	26.7	40.0	31.5	10.0		26.1
	시민단체	14.9	16.7	6.7	13.5	16.7		0.8
	기 타	4.4	13.3	6.7	2.2	10.0		0.8
	종교인	2.6	10.0					
	언론인	9.6	6.7		10.1	6.7		1.7
	경제인	2.6	6.7		1.1	6.7		
	법조인	1.8	3.3	6.7		3.3	6.7	0.1
	출판인	0.9	0.0		1.1			
	전문인	11.4	0.0		14.6			3.0

이들은 총 6개 분과위에서 도시계획분과, 시민의견분과를 제외한 나머지 4개 분과 위원장으로 재직해 있으며, 이에 따라 당연직으로 기조위에 참여하고 있다. 그리고 이 위원회에는 추가적으로 1명이 부위원장으로, 그리고 1명이 복원본부장으로 참여하고 있다. 이렇게 되면 공무원, 정부 연구기관, 시의회를 포괄하는 정부부문과 민간부문의 비율은 4:6에서 66.7:26.7로 역전하게

된다(〈표4〉 참조). 이것은 시장과 맥을 같이하는 인사인 분과위원장이 기초위를 구성한다는 제도적 근거로 통합되면서 협의와 심의 기구로서 의사소통기능을 수행하기보다는 사업추진 주체인 서울시장의 지배력을 제도화시켜 그것의 기능을 왜곡시키는 현상을 초래함과 더불어 견제의 대상인 추진본부와의 역학관계를 불균형하게 만드는 요인이 된다²⁾.

<표4> 청계천시민위원회 기획조정위원회의 내부 구성 비율 변화

구 분		적 용 전		적 용 후	
		인원	비율	인원	비율
계		15	100.0%	15	100.0%
정부부문	소계	6	40.0%	10	66.7%
	시정부	1*	6.7%	1	6.7%
	시의회	3	20.0%	3	20.0%
	시정연	2	13.3%	2	13.3%
	청계천살리기연구회			5	33.3%
민간부문	소계	9	60.0%	4	26.7%
	시민단체	1	6.7%	1	6.7%
	전문직	8	53.3%	3	20.0%

시민위와 추진본부의 불균형은 기능적 측면에서도 나타났다. 한 예로서 기초위가 추진본부에 건의한 내용을 보기로 하자. 기초위는 청계천시민위 본위원회 건의사항에 대한 회신과 청계천시민위 전체회의에 보고한 내용을 토대로 “기본설계에 대한 청계천복원시민위원회 기초위 건의사항(안)”을 추진본부에 제출했는데, 이 안은 청계천복원사업이 역사문화와 도심하천의 기능을 충실해야함에도 불구하고 옛 다리 및 석축에 대한 고려 부족과 같이 도심 역사성과 장소성을 충분히 반영하지 못하고 있다고 결론짓고 〈표5〉에 나타나있는 바와 같은 요구를 하였다.

이와 같이 총 19건의 요구사항 가운데 반영의 범주에 들어가는 것은 4건에 불과했고, 대부분의 답변(9건)은 이미 설계에 반영중이거나 반영예정에 있는 것이었다. 이것은 청계천시민위와 추진본부와의 의사소통이 일방적임을 보여준다. 양자간의 이러한 불균등한 관계는 시민위 내부에서도 문제시 됐지만 현저한 문제로 발전되지는 못했다(시민단체 인터뷰, 2002.12.11).

또한 요구사항들에 대한 추진본부측의 답변에서 주목할만한 것은 “기추진중”이거나 “기추진됨”

2) 이러한 간접적 방법을 통한 직접적 영향력의 확대는 시민단체의 참여를 통해서도 드러난다. 총 9개 시민단체 가운데, 불과 환경운동연합, 문화연대, 녹색연합, YMCA 등 4개 단체만이 이 사업과 관련이 있는 단체였으며, 나머지는 명사집단에 불과했다.

<표5> 청계천복원시민위원회 기획조정위원회 요구안과 추진본부 응신

구 분	요 구 사 항	응 신
역사문화분과	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 광고·수표교 원형복원 ▪ 모전교·장통교·하랑교·효경교·마전교: 대체복원 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 수정반영 ▪ 응신없음
자연환경분과	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 상류지천에 대한 중장기 계획수립 ▪ 유지용수확보 중에 자연적 방법 채택 ▪ 생물서식환경에 불리한 야간 조명 강조 ▪ 생태적 복원 개념에 입각한 공법 도입 결여 ▪ 전 구간에서 큰 공간의 녹지 확보 없음. ▪ 미소서식지 고려 부족 ▪ 저수호안 둔치 교목식재 배제 ▪ 인위적 관리 최소화 ▪ 자동차 배출가스와 수음으로부터 보행자 보호 시설 배제 ▪ 제3공구의 특색있는 녹지공간 배려 미흡 ▪ 제3공구의 지역주민 참여 녹지조성 가능성 검토 ▪ 산책로의 투수성 확보 고려 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기추진중 ▪ 현방법유지 ▪ 현방법유지 ▪ 사실부정 ▪ 기추진중 ▪ 기추진중 ▪ 반영 ▪ 현방법유지 ▪ 부분반영 ▪ 기추진중 ▪ 반영 ▪ 기추진중
건설안전분과	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 중학천, 백운동천 초기 우수 월류 최소화 ▪ 저수로 단면의 깊은 굴착 최소화 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기조치중 ▪ 미반영

교통분과	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 편도 2차로와 교량이 교차하는 지점에서 교통처리방안 검토. ▪ 교차로 각 지점의 교통처리방안의 문제 진단 요구 ▪ 청계천 둔치에 대한 보행 접근성을 객관적으로 분석하여 설계에 반영 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기추진됨 ▪ 기추진중 ▪ 기추진중
------	--	--

* 출처 : 서울특별시 청계천복원추진본부(2003a)에서 재구성.

사안을 시민위 측에서 건의했다는 점이 주목된다. 이것은 양자간의 역학관계와 제약 의제의 의도적 거부라는 측면에서 바라볼 수 있다. 첫 번째 측면은 추진본부가 심의기구인 시민위에 정보를 제공하지 않음으로써 발생한 부분으로 정보독점이라는 불균형을 반영한 결과라는 개연성이고, 두 번째 측면은 정보공유가 있었다고 하더라도 앞서 살펴본 바와 같이 정부부문의 인사가 주가 되는 기조위가 청계천복원사업의 진행을 지연시킬 수 있는 이슈들이 제기되는 것을 차단시켰다는 가능성이다³⁾. 이상을 통해 청계천시민위는 아래와 같이 몇 가지 특성으로 요약할 수 있다.

3) 사실 이 건의안은 공사가 착공된 이후인 9월에 제기된 문건으로, '7월 착공'을 "조건부 의결"했었던 당시

① 청계천시민위의 구성은 다양한 집단에서 자율적 동의로 이뤄졌지만, 관련 이해집단의 참여가 시민단체에 국한됨으로써 이익집결 기능을 결여한다.

② 위와 관련 사적이익집단으로부터의 이익표명을 제외한 공적이익집단으로부터의 이익표명은 원칙적으로 배제된다.

③ 청계천시민위 중 핵심역할을 수행하는 기초위의 구성은 청계천사업에 대한 인식을 공유한 집단과 정부부문 인사로 이뤄짐으로써 자율성의 한계를 가진다.

④ 이해조율을 위한 시민의견분과는 전문가 집단 중심의 편제로 인해 이익조정이 아닌 이익 흡수 기능을 수행하고 있다.

⑤ 청계천시민위는 추진본부와 불균등한 관계를 이루고 있다.

이상과 같은 특징은 시민사회로부터의 의견조율을 위한 자유주의적 코포라티즘의 형식을 가지고 있지만, 인적 구성의 편향성 및 의사소통구조, 그리고 배제성이 적어도 이 부분 안에서 국가주의적 코포라티즘으로 작용하고 있음을 알 수 있게 한다. 이해조율기구가 존재했지만, 오히려 조율이 아닌 이해를 흡수하는 역할로 기능했고, 결과적으로 이 사업에 대한 정당성 강화와 감리 역할로 그 정체성이 부여되었다.

2) 청계천주민상인협의회를 통한 상호작용

협의회는 앞서 언급한 바와 같이 시민위가 갖는 이익대표적·기능적 한계로 인해 관련 이익 집단들을 중심으로 조직화된 협의체이다. 협의회는 상인대표가 시민위에 구성돼 있지 않다는 점을 시의회가 지적하면서 시작됐다(서울시의회 2002.09.04). 그리고 시민위가 상인접촉과정(제5차 회의)을 통해 “청계천지역주민·상인협의회” 구성 및 운영방안을 논의하면서 본격화됐으며, 이 역시 시민위와 마찬가지로 서울시가 “청계천주민상인협의회 규칙”을 제정하면서 조직화됐다. 따라서 이 조직체는 서울시가 조직했다는 점에서(서울시 청계천복원추진본부 2003.06.20, 18) 청계천시민위와 같지만, 사적이익집단과 관련 기관들이 참여했다는 점에서 그것과 다르다.

이 조직은 주민대표, 상인대표, 전문가, 시의원, 구의원, 공무원으로 구성되며, 참여한 이익대립을 보이는 종로구와 중구에서 상인집단의 두드러진 참여를 그 특징으로 한다. 회의 진행은 전체회의와 자치구별 회의로 구분되며, 전체회의는 서울시가, 자치구별 회의는 각 구청에서 월 1회 정기회와 필요에 따라 임시회를 개최하게끔 돼 있다. 협의회는 2003년 1월에 시작한 이래로 총 4회의 전체회의와 9차례의 자치구별 회의를 개최했으며, 시의회 쪽에서는 구청 업무 협조 또는

‘부족한 점은 있지만 착공 이후 완성도를 높이도록 노력하겠다’고(시민단체 인터뷰, 2002.12.11) 말한 것과 배치된다. 그리고 시민단체 대표로 참석한 인사들에 대한 시민단체의 압력 요구는 “시민단체와 시민위 위원이라는 두 가지 정체성을 가진 한계 때문에 이들로부터의 요구를 결집하기보다는 오히려 꺼려함”으로서(시민단체 인터뷰, 2002.12.11) 시민단체로부터의 요구가 제도적 틀 안에서 기능적으로 배제되는 결과도 낳았다.

관련 요구를, 상인집단은 청계천복원사업과 관련한 구체적인 이익표명을 한 것으로 나타난다. 여기서는 2, 3, 4차 회의를 중심으로 서울시와 시·구 의회, 서울시와 이해집단간의 상호작용을 현황을 중심으로 보기로 한다.

<표6> 청계천주민상인협의회 상호작용 현황 (전체)

구 분	계	공사 방법	민원 처리	사업 문의	사업 설계	소득 보상	영업 지원	업무 협조	기타
요구 총합	39	2	15	3	7	4	4	1	2
의 회	5		2		2(1)			1	
전 문	4(4)	1(1)	1(1)	1(1)	1(1)				
주 민	1(1)						1(1)		
집 단	29(16)	1(1)	12(6)	2(1)	4(3)	4(2)	3(1)		2(2)
반영/기반영 총합	21	2	7	2	5	2	2	1	2
반영율 (%)	53.8	100.0	46.7	66.7	71.4	50.0	50.0	100.0	100.0

* ()는 추진본부의 정책에 반영시켰거나 또는 이미 반영된 개수임.

** 출처 : 서울특별시 청계천복원추진본부(2002-2003)에서 재정리.

총 9차례의 회의 가운데 자료를 획득한 3차례의 기간동안 협의회를 통한 의회, 지역 전문가, 주민, 그리고 상인집단들의 이익표명은 총 39건으로, 이 가운데 민원처리, 사업설계, 소득보상 및 영업지원에 관한 건이 총 30건으로 가장 많은 분포를 보이고 있다. 전체적으로도 반영 또는 이미 계획에 포함된 사항의 경우가 53.8%로 비교적 높은 반영률을 보이고 있고, 특히 영업과 관련된 이해관계의 중심사안인 사업설계 부문에서 높은 반영률을 보이고 있다. 하지만 복원사업의 찬·반 여부에 따라 요구하는 부분이 달랐다.

<표7> 청계천주민상인협의회 상호작용 현황 (집단)

구 분	계	공사 방법	민원 처리	사업 문의	사업 설계	소득 보상	영업 지원	업무 협조	기타
요구 총합	16/29	1/1	6/12	1/2	3/4	2/5	1/3	·	2/2
반대 집단	요구수	1/7	·	1/4	·	·	0/2	0/1	·
	반영율	12.0	·	25.0	·	·	0.0	0.0	·
비반대 집단	요구수	15/22	1/1	5/8	1/2	3/4	2/3	1/2	·
	반영율	68.2	100.0	62.5	50.0	75.0	66.7	50.0	·

* 출처 : 서울특별시 청계천복원추진본부(2002-2003)에서 재정리.

반대집단의 경우는 주된 요구가 영업 손실에 따른 피해보상 및 공사 중 세계지원과 같은 직·간접적인 손실보전인 반면, 비판대집단의 경우는 도로확장, 시장 접근성 확보와 같은 사업설계 부문과 특히 주차장 할인, 무료주차의 확대처럼 사업추진에 따른 부수적 효과에 대한 민원처리에 그 집중을 두면서 차이를 보이고 있다. 따라서 현행법 테두리 안에서 사업을 추진하겠다는 서울시의 방침으로 인해 손실보전을 요구하는 반대집단 요구의 반영률은 12.0%에 그쳤지만, 사업추진을 인정하고 그에 따른 미시적 조정을 요구하는 집단에 대해서는 68.2%의 의견조율과 합의를 이룰 수 있었다.

따라서 시민위가 집단 이익을 흡수하는 역할을 수행한 반면, 협의회는 이해조율이라는 협의체적 역할을 수행했다고 평가할 수 있다. 그러나 협의회는 참여집단의 제한과 반영 대 기반영 비율이라는 두 가지 관점에서 문제를 가지고 있다. 먼저 참여집단의 제한성을 보면, 분석대상인 14개 참여집단 가운데 청계천복원사업을 반대한 상태에 참여한 집단은 동평화시장상인연합회, 신평화시장상인연합회, 평화시장상인연합회, 한국조명기구유통협회 등 총 4개 집단에 불과했다. 그리고 참여집단 역시 의류상가가 밀집한 동대문 상권에 국한돼 있다는 한계성을 가진다. 이것은 복원사업으로 인해 문화벨트 또는 패션벨트에 편입됨으로써 큰 이익을 보는 예지극금속상가번영회처럼 적극적인 찬성을 보이는 집단 또는 최소한 자기 영업을 중심으로 반대 입장을 표명하지 않는 집단으로 구성됐다는 구조적 한계성을 지니고 있다⁴⁾. 물론 청계천상권수호대책위원회에서 개인자격으로 협의회에 참여하고는 있지만(『문화일보』, 2002.12.25). 이들의 요구는 법률 조정·조율과 맞물리기 때문에 이 협의회로 참여할 유인은 존재하지 않는다.

무엇보다 전체 요구 횡수 대 반영(향후 검토 포함)과 기반영의 비율이 17.9%, 46.2%로 나타나는 것이 보여주듯이 추진본부의 입장과 정책을 적극적으로 알리는 역할로 귀착됐다고 평가할 수 있으며, 요구사항 역시 청계천복원사업을 동의하는 대가로 이익집단의 편익을 얻는 민원부분에 집중돼 있음으로 인해 협의회 조직을 통한 동의와 편익의 교환과정으로 요약할 수 있다.

4. 비제도·협의조직을 통한 상호작용

상기 내용은 협의조직을 통한 상호작용이었다. 그러나 위 내용이 보여주는 것처럼 시민위가

4) 이와 관련 주민상인협의회가 있음에도 불구하고 청계천상권수호대책협의회에서 끊임없이 추진본부와 대화 테이블을 설치해 달라고 시민단체에 협조를 구했는지에 관한 시민단체 관계자의 질문에서 '주민상인협의회 의 인적 구성이 대부분 복원공사에 찬성하거나 협조적인 입장을 보이는 업체들 또는 복원사업의 혜택을 보는 업종들로 구성됐기 때문에 이들이 참여해서 어떤 요구를 할 수 있는 공간이 아니었기 때문'이라고 답변하였다.

시정부에 의한 시민사회 동원 조직으로서 기능했다면, 협의회는 공사에 동의와 편익이 교환되는 장으로 기능했기 때문에, 협의조직 외부에서 이익집단과 시민단체의 강한 갈등관계를 이를 수밖에 없었다.

1) 사적 이익집단과 서울시간 상호작용

사적이익집단 가운데 협의조직 외부에서 강한 갈등을 표출한 집단은 수호위와 대책위다. 이들은 2002년 12월 16일부터 2003년 6월 16일까지 총 8차례의 거리 시위를 강하게 전개했으며, 서울시는 그 규모가 커짐에 따라 관련 공무원 전원이 동원되어 적극적인 대응을 실시했다⁵⁾.

먼저 추진본부 측은 상인들과의 협상에 있어 두 가지 기본 원칙을 정했다. 서울시는 복원공사 구간이 도로폭 이내이기 때문에 주변건물철거는 없고, 따라서 손실보상은 없다는 점을 명확히 했다. 그러나 보상이 없는 대신 상권 활성화를 위한 조치를 강구하겠다고 약속하는 것이다. 보다 구체적으로 추진본부측은 청계천 상권을 상가 특성에 따라 이주 희망업종과 영업 희망업종으로 구분하고 각 업체에 적합한 전략을 수립했는데, 전자의 경우 15만평 규모의 송파문정지구 대체부지 마련 및 관련 지원을 약속하는 것이었다. 그리고 후자의 경우 훈련원, 종묘, 동대문운동장 주차장을 활용을 통한 주차공간 확보, 영업활동지속보장 및 홍보, 조업공간 확보를 약속해 주었다. 또한 영세상인들에 대해서는 5천만원이하의 경영안정지원금을 약속하고, 리모델링 시행시 사업비의 일부를 무상으로 지원하겠다는 약속도 제공한다는 방침을 세웠다. 이러한 방침아래 추진본부는 주민과 상인들을 대상으로 직접적인 사업설명회 개최 뿐 아니라 상인 대표 정책 협의회, 시장 단 면담과 같은 별도의 협의 조직을 구성·운영하였으며, 추진본부 간부의 현장 방문과 직원들의 현장 활동과 같은 직접적인 방법을 통해 상인들과 접촉하면서 상인들 개개인과 상호작용하였다. 이 결과 주민상인협의회와는 달리 사업반대집단으로부터도 총 27건의 의견접수 가운데 11건의 의견접수가 있었으며 6건이 조율됐고 4건이 조율 중에 있다

그러나 중요한 점은 협의 사항들 중 대부분이 집단의 핵심적 이해관심사항과는 거리가 먼 민원처리 수준의 요구에 머무름으로써 이 역시 동의와 편익 교환 과정의 한 부분이었다는 사실이다.

2) 공적이익집단과 서울시의 상호작용

공적이익집단은 선거과정과 그 이전에는 '청계천 복원'을 환경친화적 사회를 위한 공공 담론으로 형성시키는데 기여하고, 나아가 청계천복원사업 추진을 위한 청계천시민위에도 참여하는 등 잠재적 협력 집단으로 기능했다. 또한 선거기간 중에서 복원사업의 성격이 구체적으로 드러나는

5) 이들의 시위는 처음에는 각 집단별로 이뤄졌지만, 착공시점이 다가오면서 연대하는 경향을 보이며 확대됐다(강정훈 2003, 94).

과정에서도 개입하지 않았다(강정훈 2003, 40-48). 그러나 선거 이후 복원사업의 개요와 성격이 당선자에 의해 구체화되면서 대립적 관계를 유지하며 추진본부와 대립적 관계에 놓이게 된다. 그러나 유의할 점은 이러한 대립이 원론적인 부분에서의 대립은 아니었다는 사실이다. 다시 말하면 목적은 같지만 방법은 다른, 일종의 조정국면으로서의 대립이었다⁶⁾. 여기서는 주요 이슈에 따른 공적 이익집단의 입장과 상호작용의 특성에 관해 분석하기로 하겠다.

시민단체와 서울시간의 구체적인 상호작용 방법은 앞서 언급했듯이 시민단체가 추진본부의 협의체 조직에 참여할 수 없었기 때문에 협의체 외부에서 상호작용을 할 수 밖에 없었다. 따라서 이들의 상호작용은 토론회, 공청회, 간담회와 같은 수평적 방법과 성명서, 기자회견과 같은 수직적 방법에 국한됐다. 먼저 토론회와 공청회는 각각 서울시, 관련 학회, 그리고 시민단체 및 정당의 주관으로 7차례, 3차례(1차례 비공식)가 진행됐으며, 간담회는 서울시의 주관으로 두 차례에 걸쳐 시장 및 본부장과의 직접 면담으로 진행됐다. 대부분의 토론회는 추진본부, 연구지원단, 청계천시민위에서 직·간접적인 참여를 함으로써 의견 교환을 이뤘지만, 토론회의 특성상 이해조를 보다는 입장 차이를 확인하는 기능만을 수행했다. 다만 이 토론회가 서울시와 추진본부에 대해 행사한 영향력이 있다면, 그것은 여론 환기였다. 총 7차례의 토론회 가운데 2건만이 언론기관에 의해 간단 또는 비중있게 보도됐지만, 서울시는 이 부분에 대해서 매우 민감한 반응을 보였다⁷⁾.

공청회가 청계천 복원에 대한 정보를 공유시키고 토론회가 약한 수준에서 여론을 환기시키는 역할을 수행했다면, 성명서와 이에 대한 추진본부의 대응은 보다 직접적인 의사교환의 역할을 수행했다. 특히 성명서가 기자회견 및 공문을 통해 발표된 만큼, 그 안에는 이들의 입장과 요구를 이슈별로 명확히 표현했고, 서울시 역시 이에 대해 적극적인 반응을 보였다.

성명서를 통한 시민단체의 기본 입장(시민단체의 이익)은 먼저 청계천 복원의 성격을 원형에 가까운 생태복원 및 역사·문화 복원에 그 역점을 둬야한다는 점이다. 이를 위해 복원 대상구간을 인왕산, 북악산까지 확대하여 도심의 생태적 흐름을 연결시키고, 백운동천과 중학천의 지천 복원이 반드시 이뤄져야 한다는 점을 강조했다. 무엇보다 인위적인 에너지를 투입하는 비가역적인 방법으로 청계천 용수를 공급하는 방식은 비생태적이라고 비판한다. 따라서 청계천은 건천으로 유지되어야 하며, 이를 위해 시민들에 대한 의견수렴 및 설득 과정이 필수적이라는 것이다. 둘째로 역사 복원과 관련하여 청계천 일대의 문화유산(조선시대)을 원형 그대로 복원하는 것은 물

6) 이 같은 조정국면은 서울시와 시민단체와의 관계를 나타내는 가장 큰 특징이며, 후술하겠지만, 시민단체의 움직임이 주변집단과의 연대, 강한 조직화로 이어지지 못한 근본적인 이유이다(조정국면에 관해서는 박호중 2003, 246-268 참조).

7) 왜냐하면 청계천 복원에 관한 대부분의 정보가 청계천추진본부 내부에 집중돼 있고, 따라서 복원사업과 관련하여 우호적인 자료만을 공급해 왔기 때문에, 정보의 균형성이 민감한 언론기관의 특성상 문제점을 지적하는 시민단체의 토론회는 좋은 정보제공처가 됐기 때문이다. 이런 점 때문에 “청계천시민단체가 주관한 토론회는 서울시로부터의 압력이 작용했다(시민단체 관계자 인터뷰 2003.04.14).

론 전태일기념공원과 같은 현대의 역사까지도 복원 대상으로 삼아야 한다. 셋째로 주변부 개발과 관련 주변 지역을 최대한 생태적으로 유지해야 하며, 이를 위해 개발을 하더라도 저밀도 개발 및 보존에 역점을 뒤편하고, 무엇보다 도시 생태계를 구성하는 상인들과 이들에 고용된 집단 및 노점상에 대한 충분한 생계대책을 제시해야 한다는 입장이다(녹색연합 2003, 1-2).

이와 같은 입장은 “이미 발표된 올바른 청계천 복원을 촉구하는 각계인사 100인 선언”을 보다 구체화하여, 생태/자연형 하천, 문화·역사복원, 주변정비, 교통대책, 그리고 시민참여 등 구체화된 요구사항으로 분화·집약됐다. 해당 요구사항을 서울시 안에 대한 문제점 지적과 이에 대한 시민단체의 요구로 구분하면 <표8>과 같다.

위 요구 중 서울시의 답변내용을 중심으로 이슈들에 대한 점점을 하기 이전에, 이 요구가 있기 1개월 전 경제정의실천시민연합에서 제출한 요구와 답변을 더불어 보기로 한다.

<표8>과 <표9>에 나타난 시민단체의 요구와 답변은 복원 사업에 대한 두 집단간의 인식차이, 정보부족, 그리고 기술행정주의의 특징을 보여준다. 먼저 인식차이 부분은 경실련과 시장, 본부장간의 간담회에서 보기로 하고, 정보부족과 기술행정주의라는 측면 중 먼저 정보부족은 시민단체에서 두드러지게 나타난다. <표8>에서 나타난 바에 따르면 도심 생태축 형성, 수변접근공간조성, 유관기관과의 협조에 관한 요구는 이미 추진본부측에서 진행중이거나 반영예정에 있던 사안들이었다. 또한 <표9> 중 안전성에 관한 정책적 고려여부를 묻는 질문 역시 법규의 전환과 이에 따른 민원진행이라는 정보 부족으로부터 나온 결과였다. 그러나 이러한 정보 불균형은 서울시의 무리한 정보 독점에 기인한다. 즉 협력을 위한 상호작용은 원활한 의사소통과 관련 정보의 공유에 있음에도 불구하고 정보의 공유가 비협력적 상황에서 갈등이 전개되는 가운데 진행됨에 따라 양측간의 불신을 키우고 있는 것이다.

<표8> 청계천시민단체의 요구

분 류	서울시안 비판	시민단체 요구	답 변
생태·자연형 하천	<ul style="list-style-type: none"> ■도심 생태축 부족 : 종점과 인왕산, 박악산의 자류와 연계되는 생태적 흐름이 전혀 고려되고 있지 못함 ■지속불가능한 유지용수 공급: 풍족한 물이 흘러야 한다는 고정관념 	<ul style="list-style-type: none"> ■도심 생태축 구축 : 하천내외의 생태적 기능을 갖는 시설물 구축, 야생조류의 이동성/서식 확보공간, 남북녹지축, 선형녹지대 형성, 건물녹화 등의 조건 ■지속가능한 유지용수 공급 : 자연유량확보 극대화, 에너지용최소화, 건천에 대한 시민합의 도출 ■친수공간확보 : 수변접근공간조성200년주기 홍수대비 직벽설치는 무리 	<p>추진중</p> <p>거 부</p> <p>추진중 거 부</p>
문화·역사복원	<ul style="list-style-type: none"> ■불투명한 역사복원 입장 ■현대사 복원 의지 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ■명확한 역사복원 입장 : 원형 그대로의 복원 ■ 현대사도 역사복원에 포함 : 청계피복 노조운동 	<p>거 부</p> <p>거 부</p>
주 변 정 비	<ul style="list-style-type: none"> ■주변부 개발 청사진 미흡 ■민간위탁 	<ul style="list-style-type: none"> ■종합적인 청사진 제시 ■도심제조업 가운데 경쟁력있는 업종 재입지 방안 강구 :연관산업간 관계 면밀히 검토 ■민간 위탁 반대:도심난개발 우려, 도로정비는 공공부문이, 노후 건물재건축은 점진적 유도 ■주변 상인 생계대책 : 노점상과 대화촉구 주변상인과의 성의있는 대화 촉구 	<p>추진중 논의외</p> <p>부분반영</p> <p>거 부 기존정책</p>
교 통 대 책	<ul style="list-style-type: none"> ■시민 도덕심을 통한 대중교통 활성화 비판 ■무리한 추진으로 인한 유관기관과의 마찰:경차청, 관련 구청 및 의회, 국회의원 	<ul style="list-style-type: none"> ■선대중교통 확충 후승용차역제 	<p>추진중</p>
시 민 참 여	<ul style="list-style-type: none"> ■서울시의 정보왜곡 비판 	<ul style="list-style-type: none"> ■폭넓은 의견수렴:관계인사에 대한 정확한 정보 전달 	<p>추진중</p>

* 출처 : 서울시 청계천복원추진본부 사업지원팀(2002-2003b)

<표9> 경제정의실천시민연합의 요구와 서울시의 답변

	경실련의 요구	서울시의 답변
환경 생태 문화	<ul style="list-style-type: none"> ■공감대 형성 이후 착공 	<ul style="list-style-type: none"> ■충분한 공감대 형성: 청계천시민위를 통한 심의실시현장참가프로그램을 통한 여론수렴 상인과의 직접대화 실시 적극적인 매체홍보 홍보관 운영세미나/공청회 개최
	<ul style="list-style-type: none"> ■문제점 보완: 복원의 종점과 인왕산, 북악산의 지류와 연계되는 생태적 흐름이 전혀 고려되고 있지 못함 	<ul style="list-style-type: none"> ■문제점 보완됨: 녹색서울시민위원회로부터의 요구를 사안별 검토/반영함.
	<ul style="list-style-type: none"> ■서울시 계획보다는 유기적 관계를 갖는 주변 지역 재개발: 영향력있는 이해관계자들의 요구에 따라 사업이 좌우될 수 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> ■주변부 개발은 서울시가 아닌 주민 자율에 따라 추진됨: 안전화 관련이 없는 부분은 개입하지 않을 방침
	<ul style="list-style-type: none"> ■고층고밀도 개발 반대: 고밀도 개발은 청계천 일대를 고부가가치 생산지역으로 만들겠다는 것이며, 이것은 청계천 복원 정신에 어긋남. 	<ul style="list-style-type: none"> ■도심이 과밀화되지 않도록 추진: 2001년 수립된 도심부 관리계획에 의거할 예정
	<ul style="list-style-type: none"> ■유지용수, 문화재, 복원문제, 환경생태와 관련한 시민공감대 형성 	<ul style="list-style-type: none"> ■하천복원: 7월 착공과 관계없이 10월까지 설계진행을 하면서 지속적인 의견수렴 예정 ■유지용수: 건천을 방지하기 위해 과기처, 건교부가 지원하는 수자원연구단의 기술지원을 받을 예정 ■문화재 복원: 문화재지표조사결과 유적복원계획 수립예정원형복원 불가능의 경우 이전복원, 모형복원을 검토.
교통	<ul style="list-style-type: none"> ■동북부지역 대중교통체계 개편 선행후 청계고가 철거가 바람직 	<ul style="list-style-type: none"> ■대중교통체계 개편: 대중교통체계 개편은 청계천복원과 관계없음(선후관계 존재하지 않음) ■충분한 준비기간 확보
	<ul style="list-style-type: none"> ■충분한 준비기간 확보 	
상인	<ul style="list-style-type: none"> ■상인들에 대한 구체적 대책 미비 	<ul style="list-style-type: none"> ■상인과의 접촉: 상인과의 접촉채널 가동중주민에 대한 사업설명회 개최영업불편 최소화, 무료셔틀버스 운행, 경영안정자금 융자, 이주희망자 지원, 도심재개발 희망지역에 대한 적극적 지원책 마련.
안전성	<ul style="list-style-type: none"> ■청계고가 철거에 대한 정책적 판단 여부: 	<ul style="list-style-type: none"> ■청계고가는 정책적 판단이 아닌 위험 심각성에 의해 철거되는 것임 ■10인승이하 승합차가 승용차로 분류되고, 혼잡통행료징수조례 개정으로 남산터널에서 10인승 이하 승합차에 대한 혼잡 통행료 부과에 대한 민원으로 조정된 조치임. 사전에 통행가능여부 진단함.
	<ul style="list-style-type: none"> ■10인 이하 승용차 통행 허용하는 상반도니행정 	

그러나 두 답변에서 공통적인 것은 기술행정주의의 현저성이다. 이것은 특히 협의와 공감대에 대한 추진본부 측의 인식부족과 유지용수, 문화재, 복원문제, 환경생태와 관련한 시민공감대 형성의 답변 부분에서 두드러진다. 후자에 있어 시민단체는 공감대 형성을 위한 여론화를 요구하고 있음에도 불구하고 이러한 정치적 과정이 기술적 부분, 즉 과학기술지원연구단의 용역연구와 지표조사와 문화재청의 판단에 따른 우선순위 결정으로 대체될 수 있다는 입장을 보이고 있다. 이것은 과거 권위주의 산업화 시기 형성된 기술관료들의 효율성을 중시하는 근거로서 도시정치과정에서 의사소통합리성을 가로막는 가장 큰 장애물이었다. 의사소통 요구를 기술합리성으로 대체시키는 이러한 태도는 서울시 정부 내부의 관료간 의사소통구조의 문제에 귀착된다. 즉 자율적인 소통구조의 부재는 모든 시정을 시장 중심으로 모이게 하고, 그 결과 “임기내 완료”라는 시장의 방침에 따라 업무의 집행일정이 형성된 데 따른 것이다. 이러한 구조 속에서 시민단체와 관련 이해집단은 시정의 파트너가 아닌 시정을 위한 동원의 대상으로 전략하게 되는 비민주성을 초래하여 미시 부분에서의 갈등형성으로 이어지게 됐다(조명래 2003c 참조).

이러한 갈등은 간담회를 통해 극명하게 드러난다. 2차례의 간담회중 첫 번째 간담회에서 서울 시장과 본부장은 7월 착공 입장을 분명히 하면서 청계천복원사업과 주변부개발과의 관계는 불가분의 관계라고 규정하고 있다. 특히 이 부분에서 서울시의 답변과는 달리 민간주도의 재개발 방식을 채택할 것임을 직접적으로 표현하면서 경실련의 미래지향적 자세를 요구함으로써 회의를 결렬시켰다.

권용우 : 민간주도로 주변부 개발을 할 것인가?

본부장 : 주변부 개발 없이 청계천 복원은 없다. 서울시가 수 백 조원 들여서 사업을 할 수 없다. 청계천복원사업은 (그것을 위한) 시작에 불과하다.

(중략)

이명박 : 2002년 청계천 대책 당시에는 교통대책도 없었다. 당시 시민단체에서는 보수공사시 교통대책, 시민건강 등을 문제 삼지도 않았지 않는가?

본부장 : 경실련은 미래지향적 자세를 가질 필요가 있다.

제2차 간담회에서는 복원에 대한 관점을 중심으로 논쟁이 전개됐으며, 시민단체로부터 7월 착공에 관한 중재요구가 제기 됐다.

조명래 : 서울시가 택하지 않은 관점(생태적 관점)에도 관심을 가져야 한다. (중략)
만일 10월 말까지 하천복원에 대해 충분한 (재)검토를 한다면 7월 착공에 찬성하겠다.

본부장 : 청계천 복원은 생태(적 관점의) 복원이 아니다. 따라서 기술적으로 해결할 수밖에 없다. 지류복원시 엄청난 시간과 비용이 요구된다. 상류댐 건설 역시 주변 여건상 어렵다. 그리고 유지관리비 월 100억원은 터무니없다. (중략; 주변부 개발과 관련) 모든 요구를 수용한다면 용적률이 1,000%까지 올라간다. 상인들 내부 문제로 이 사업에 돌을 던지고 있다. 일부 시민단체도 이것을 부추기고 있다.

이 대화는 복원 형태, 복원 방법과 관련한 모든 영역에서 청계천 복원에 대한 인식 차이로 인해 의사소통이 부재할 수밖에 없음을 분명히 보여주고 있다. 즉 처음부터 의사소통을 통한 협의는 아무런 의미가 없었던 것이다. 청계천복원사업의 성격상 이 사업은 환경복원이 아닌 신산업유치를 위한 공간 형성에 그 목적이 있고, 따라서 이것은 의사소통이 아닌 정책합리성과 공간합리성이라는 기술 부문에 의존할 수밖에 없기 때문에 정치적 절차는 선거 이외에는 존재할 수 없었던 것이다.

5. 결론

서론에서 언급한 바와 같이 청계천복원사업은 과거 지방정치과정에서는 볼 수 없었던 선거를 통한 정책수립과 협의회 조직을 통한 의견수렴, 그리고 독립적인 예산집행이 이뤄졌다는 점에서 큰 의미를 갖는다.

그러나 이익집단정치를 통해 사업의 추진과정을 분석할 때, 중앙정부에 의한 관료 자율성은 사라졌지만, 서울시 수준에서의 관료 자율성은 아직도 매우 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 단 차이가 있다면, 제도적 세련화를 통해 그 같은 고도 자율성과 권위주의를 은폐하고 있다는 점이다.

이것은 본문에서 분석한 청계천복원시민위원회와 청계천주민상인협의회간의 상호작용을 통해 잘 드러난다. 이것을 이익집단의 유형화로 설명한다면, 이 조직은 국가가 조직했다는 점에서 형식적으로는 코포라티즘적 이익집단형태지만, 내용적인 면에서 본다면 시민위의 경우 배타적 대표성을 결여(상인집단 및 노점상 집단 배제)하고 있고, 이익집결 보다는 중재의 기능을 수행하고 있지만, 그 중재력 역시 구성원들의 이중 정체성으로 인해 현저히 떨어짐으로써 그 결과 주민상인협의회라는 새로운 조직을 만들게끔 했다. 그리고 형식적으로는 시민·사회단체의 참여를 보장하고 있지만, 그 참여 기준이 자의적이라는 문제점을 내포하고 있다. 그리고 무엇보다도 형식적으로는 위원회에서 민간 부문의 비중이 높게 나타나고 있지만, 선거과정에서 이명박 시장과 함께한 청계천살리기연구회 회원들에 의한 기초위 참여는 오히려 정부부문과 민간부문의 비중을 역전

시킨 결과를 초래했을 뿐 아니라 시민위와 추진본부간의 불균형 관계를 초래했다. 그리고 주민상인협의회의 경우, 비록 국가에 의해 조직화됐지만, 그 참여가 자율적이었다는 점에서, 그리고 배타적 독점성과 이익집결 기능을 수행했다는 점에서 자유주의적 코포라티즘에 가깝지만 이들의 이익과 관련한 부분들은 배제되었고, 결과적으로 이 사업에 대한 동의와 그에 따른 편익이 교환되는 장소로 기능했음을 알 수 있었다. 따라서 협의회 조직은 형식적으로는 자유주의적 코포라티즘을 보였지만, 내용적으로는 공사추진을 위해 시민사회 및 사적 이익집단으로부터의 문제제기를 사전에 차단시키는 배제의 역할을 수행한 권위주의적 코포라티즘의 역할을 수행했다고 결론지을 수 있다.

그리고 협의회 조직 외부에서 상호작용은 집단의 성격에 따라 두 가지 형태로 나타났다. 사적 이익집단의 경우는 마찰과정이 있었지만, 서울시의 적극적인 개별 협상 전략으로 공사에 대한 동의와 그에 따른 편익이 교환되는 형태로 나타났다. 이 역시 공사 이후 복원된 청계천의 구성원으로서 어떻게 활동할 수 있는지에 대한 의견접근은 존재하지 않았다. 이러한 패턴은 이 사업에 대해 우호적인 집단과 그렇지 않은 집단에 따라 차별적으로 대응하는 일종의 배제성을 보여준다. 따라서 이것은 협의회 조직 외부에 있었다는 점에서 배제적 이익집단형태에 가깝다고 볼 수 있다.

공적이익집단인 시민단체의 경우는 독특하다. 청계천복원을 둘러싼 시민단체와 서울시와의 갈등은 시민단체가 청계천 복원 그 자체를 반대하는 것이 아니었던 만큼 조정가능한 갈등이었음에도 불구하고 착공되는 그 시점까지 두 집단은 긴장관계에 놓여있었다. 그러나 이것은 조정가능한 갈등이 아니었다는 것이 졸자의 판단이다. 오히려 '청계천복원사업'과 '청계천 복원'은 서로 별개의 담론이었다. 왜냐하면 비록 청계천을 복원한다는 점에서는 협력 가능한 것처럼 보일지 모르지만, 그 목적과 방법이 상이하기 때문에 이러한 갈등은 처음부터 협력하기 어려운 것이었다. 그러나 시민단체는 청계천복원사업을 청계천 복원의 한 부분으로 인식한 결과, 이 문제에 적극적인 대처를 할 수 없었다.

결론적으로, 청계천복원사업을 둘러싼 서울시의 이익집단정치는 비록 협의체 조직 구성이라는 점에서 민·관이 협력하는 거버넌스의 모습을 가지고는 있지만, 내용적인 면에서 권위주의적 코포라티즘과 배제적 이익집단의 형태가 강하게 배태돼 있다는 점에서, 민주화와 지방자치제도는 지방정치에 제도적 세련성을 부여했을 뿐 실질적인 민주성을 담보하지 못했다고 할 수 있다. 이러한 결과는 곧 선거를 통한 합의과정이 있었음에도 불구하고 공사의 방법과 향후 비전, 그리고 문화재를 둘러싼 제 갈등이 지속적으로 표출되는 근본적인 원인이 되었다. F 시연구

〈참고 문헌〉

- 강정훈 (2003), 「지방자치단체의 정책결정과정 연구: 서울시 청계천복원사업을 중심으로」, 학위논문, 단국대학교 대학원, 정치외교학과, 서울.
- 녹색연합 (2003), “시민단체들, 청계천 복원 착공을 위한 조건제시”
- 박효종 (1994), 「합리적 선택과 공공재」, 제1권, 서울: 인간사랑.
- 배용환 (2001), “권위주의 정치체제하에의 정부와 경제이익집단 관계: 박정희 정부와 전두환 정부의 비교”, 「한국행정학보」, 제35권, 제2호.
- 사공영호·강휘원 (2001), “사업자단체의 조합주의적 이익대표체제와 그 비용”, 「한국행정연구」, 제10권, 제1호.
- 서울특별시 의회 (2002), “제135회 서울특별시 의회(임시회) 건설위원회 회의록”, 9월 4일.
- 서울특별시 청계천복원추진본부 (2002-2003), 「내부자료」.
- 서울특별시 청계천복원추진본부 (2003a), “기본설계에 대한 시민위원회 기획조정위원회 건의사항 답변”
- 서울특별시 청계천복원추진본부 (2003b), “청계천복원추진본부 2002 회계연도 결산검사 업무보고”, 6월 20일.
- 서울특별시 청계천복원추진본부 사업지원팀(2002-2003a), “서울시장 제1차 간담회에 대한 답변”, 「내부자료」.
- 서울특별시 청계천복원추진본부 사업지원팀(2002-2003b), 「내부자료」.
- 올바른청계천복원을위한시민사회단체 (2003), “청계천의 지속가능한 복원을 위한 시민사회단체 공동요구”, 6월 12일.
- 유기숙 (1984), “도시성장에서 국가와 이익집단들의 역할”, 「사회조사연구」, 제3권 제1호.
- 윤희중·차희원 (1999), “이슈의 속성과 관련된 행동적 공중의 갈등 초기 행동유형에 관한 연구:기업상품 및 광고와 정부정책에 대한 시민단체의 행동유형 비교를 중심으로”, 광고학 연구: 일반, 제10권, 제3호
- 정상호 (2000), 「한국의 민주화와 자영업집단의 이익정치」, 박사학위논문, 고려대학교 대학원, 정치외교학과.
- 정창무 (2003), “청계천 주변지역 개발의 난제”, UNEP한국위원회·국회환경포럼, 「지속가능한 발전을 위한 청계천 복원: 수질, 교통, 상권 개발 쟁점에 대한 논의」.
- 조명래 (2002), 「현대사회의 도시론」, 서울: 한울아카데미.
- 조명래 (2003a), “청계천 재자연화(복원)을 둘러싼 갈등과 쟁점”, 경제정의실천시민연대 외 6개 단체, 「올바른 청계천복원을 위한 시민 대토론회」.

- 조명래 (2003b), “지속가능한 청계천 복원의 조건”, 환경정의시민연대, 「청계천 복원문제에 관하여」.
- 조명래 (2003c), “청계천 재자연화(복원)을 둘러싼 갈등과 쟁점”, Power Point 자료, 경제정의실천시민연대 외 6개 단체, 「올바른 청계천복원을 위한 시민 대토론회」.
- 조석준 (1994), 『한국행정조직론』, 서울: 법문사.
- 청계천복원시민위원회 기획조정위원회 (2003), “기본설계에 대한 청계천복원시민위원회 기초위 건의사항 (안)”, 2003년 9월.
- 최장집 (2003), 『민주화 이후 민주주의』, 서울: 후마니타스.
- Handerson, Gregory (1968), Korea: The Politics of the Vortex, Cambridge: Harvard Univ. Press6.