

## 지속가능성에 대한 가치갈등과 합의형성

- 청계천복원사업을 중심으로 -

황 기 연\* · 김 중 한\*\* · 박 민 진\*\*\*

## Value Conflict on Sustainability and Consensus Building

- The Case of Cheonggyecheon Restoration Project -

Kee-Yeon Hwang\* · Jong-Han Kim\*\* · Min-Jin Park\*\*\*

**요약** : 정부는 공공사업을 추진함에 있어서 다양한 환경가치의 충돌로 인해 원활한 사업추진에 어려움을 겪고 있다. 그렇다면 상이한 환경가치로 인해 발생하는 갈등을 조정하고 원활하게 사업을 추진을 할 수 있는 방안은 없는 것일까? 이러한 의문을 해소하고자 본 연구는 청계천복원사업을 사례로 하여, 서울시가 사업을 추진함에 있어서 다양한 환경가치의 충돌로 발생하는 갈등을 어떻게 조정하여 이해당사자간에 합의과정을 거쳐 사업추진을 결정하고 물리적 시설계획을 확정지을 수 있었는지를 알아보고자 하였다. 분석결과 청계천복원사업의 주도세력과 반대세력사이에서 발생한 갈등은 '환경'과 '성장'이라는 가치 충돌에 의해서 발생했음을 알 수 있었다. 또한 청계천복원사업의 실현여부에 있어서는 지속적인 토론과 설득을 통해 합의형성을 이룬 반면, 청계천복원 방법에 있어서는 아직도 갈등이 발생하고 있으며 합의형성이 미루어지고 있는 상황이다. 따라서 청계천복원 방법에 있어서는 향후 지속적인 연구를 수행할 필요성이 있다.

**주제어** : 지속가능성, 가치갈등, 합의형성, 청계천복원사업

**ABSTRACT** : Recently, most of the government projects have been experiencing difficulties because of environmental concerns from the public. The government and citizen group are expressing, in some cases, very diverse perspectives on the environmental issues related with the projects. These differences cause serious conflicts among interested parties, and in many cases, delay the project and develop into other social problems. The purpose of this study is to verify that the conflicts from different environmental values can be rationally resolved if the concerned parties reach an agreement without losing neither of their interests. The Cheonggyecheon restoration project of the city of Seoul is chosen for case study. Two aspects were investigated; the first is whether the project should be launched or not, the second is how to restore the stream. The case study reveals that the conflict related with whether the project should be launched is easily compromised among interest groups through discussions and persuasion notwithstanding their gaps on environmental perspectives, while there still exists some differences on the ways of restoring Cheonggyecheon. Since Cheonggyecheon restoration project is itself

\* 서울시정개발연구원 청계천복원지원연구단장(Director, Cheonggyecheon Restoration Research Center, Seoul Development Institute), 논문주작성자인.

\*\* 서울시정개발연구원 청계천복원지원연구단 연구원(Researcher, Cheonggyecheon Restoration Research Center, Seoul Development Institute)

\*\*\* 서울시정개발연구원 청계천복원지원연구단 연구원(Researcher, Cheonggyecheon Restoration Research Center, Seoul Development Institute)

environmentally friendly, there is no significant objection to that it should go on. However, the different perspectives on environmental values are rather clearly expressed in the process of determining how to restore.

**Key Words** : sustainability, value conflict, consensus building, Cheonggyecheon restoration project

## I. 서론

환경을 보는 입장은 한 시대의 흐름을 반영한다고 해도 과언이 아니며 사회의 성장과 더불어 그 스펙트럼은 확장되고, 변화하고 있다. 1960년대에는 경제기반이 위낙 취약해서 환경 보호를 위해 투자할 수 있는 정부의 여력은 거의 없었다. 이 때문에 “환경문제는 어느 정도 경제성장을 달성할 때까지 유보해야 한다”는 정부와 사회지도층에 의해 생산된 성장중심주의가 사회 일반을 주도했었다. 성장이라는 요건, 즉 산업화와 도시화라는 요건이 충족된다는 것은 환경의 희생을 일정부분 가정하고 있기에 성장이 중심에 놓인 시대에 환경은 부차적인 가치로 취급될 수밖에 없었다. 그러나 성장이라는 요건이 일정한 수준에 올라선 지금, 삶의 질, 특히 환경에 대한 인식의 제고는 범사회적인 수준에서 이루어지고 있다. 무엇보다 국민들은 산업화를 이끌었던 성장중심주의가 우리가 현재 겪고 있는 극심한 환경오염과 자연 파괴의 원인이라는 인식을 폭넓게 공유하고 있어 환경을 보는 입장의 변화를 실감하게 한다.

환경을 보는 입장의 변화는 동시대 각종 성장정책과 환경관련 공공사업에 대한 직접적인

문제제기와 갈등 그리고 물리적 대립을 통해 감지해볼 수 있다. 핵폐기물관련 시설의 입지를 둘러싼 지역과 중앙정부의 갈등, 간척지 조성을 둘러싼 극단적인 대립, 터널공사와 관련한 시민단체와 중앙정부의 대립 등은 환경의 가치에 대한 사회적 인식의 증가와 입장변화를 설명하는 실제적 사례라 할 수 있겠다.

물론 공공부문 역시 일방적인 성장중심주의가 아닌 성장과 환경보전의 조화를 통해 환경적으로 건전하고 지속가능한 도시발전이라는 새로운 개념을 보편화하는 노력을 기울이고 있으며, 제도와 정책의 수준에서 지속가능성의 원칙들을 실현하기 위한 노력을 경주하고 있다. 특히 서울시가 2003년 7월부터 진행하고 있는 청계천복원사업은 성장과 환경보전이라는 두 마리 토끼를 동시에 잡고자하는 본격적인 공공사업으로 의미가 있다.

청계천은 과거 개발이라는 미명 아래 한국 경제성장을 이끄는 공간이었고 근대화의 상징으로써 복개된 청계천과 고가도로는 그 정점에 위치했다. 그러나 청계천복개와 고가도로는 성장의 속도를 보태는 곳이면서, 이를 위해 죽은 자연의 무덤이기도 했다(허태욱, 2004: 29). 죽은 자연의 무덤을 되살리는 것이 청계천복원사업의 일순위 과제로 제안되었지만, 청계천

복원사업에 숨겨진 의도와 효과는 보다 종합적이라 할 수 있다.

청계천복원사업은 청계천이라는 자연 환경을 복원함으로써 인간중심의 생태적 환경도시로 전환을 유도하는 동시에, 후광효과(window effect)로써 도심부에 대한 종합적인 관리, 지역간 균형발전, 도심산업재편과 같은 성장과 환경보전의 조화를 꾀할 수 있는 계기로 제안되었다.

그러나 청계천복원사업이 지속가능한 사업이고, 대부분의 이해당사자들이 필요성을 인정한다고 할지라도 지속가능성에 대한 가치의 차이가 다양하고 환경과 성장이라는 두 가지 측면 중 어떠한 입장을 중시하느냐에 따라서 의견차이가 발생했고 합의형성에 어려움을 겪었던 과정을 수반했다. 그러나 청계천복원사업의 이해당사자들은 지속가능성에 대한 가치차이에 대한 지속적인 의사교환, 상호이해를 통해 합의를 형성하고 원활하게 사업을 추진하고 있다.

실제 청계천복원사업의 추진과정과 진행과정에서 이해당사자들은 청계천복원사업이 지속가능한 사업이라는 원칙에는 동의하지만 지속가능성을 어떻게 청계천복원사업에 투영할 것인가라는 측면에서 입장차이가 발생했고, 갈등으로 발화한 것으로 보여진다. 따라서 청계천복원사업에서 다양한 이해당사자들이 가지고 있는 지속가능성에 대한 가치는 어떠한 것이었는지, 또한 다양한 가치를 어떻게 조정하여 서술하는 합의형성을 이끌어 내고 사업을 추진 및 결정하여 물리적 시설계획을 확정지을 수 있었는지를 알아보는 것은 의미 있는 일

이라고 할 수 있다.

이에 본 연구에서는 청계천복원사업을 사례로 다양한 이해당사자들이 가지고 있는 지속가능성에 대한 가치를 구분하고 청계천복원사업의 실현여부와 바람직한 청계천복원의 방법에 있어서 발생한 지속가능성에 대한 가치갈등과 가치갈등을 통해 얻어낸 최종 합의형성 내용은 무엇인지 알아본다.

본 연구를 위해 사용된 기초 자료는 관련문헌, 신문보도자료, 각종 인터뷰 자료이며 연구체계는 다음과 같이 구성된다. II장에서는 청계천 복원사업의 다양한 이해당사자들의 가치분류를 위해 먼저 지속가능성에 대한 이론적 고찰을 한다. III장에서는 청계천복원사업의 이해당사자가 가지고 있는 지속가능성에 대한 가치를 구분해 보고 IV장에서는 청계천복원사업에서의 지속가능성에 대한 가치갈등 및 합의형성을 청계천복원의 실현여부와 바람직한 청계천복원의 방법으로 구분하여 살펴본다. 마지막으로 V장에서 결론 및 시사점을 도출한다.

## II. 지속가능성에 대한 이론적 고찰

### 1. 지속가능성의 개념 및 가치분류

일반적으로 지속가능성(sustainability)이란 인간경제체계와 생태체계간의 관계에 있어서 자원의 절약적 사용을 추구하는 것으로 정의 내릴 수 있다. 이때, 지속가능성은 인간생활이 지속적이기 위해서는 인간활동의 영향이 생태체계의 원래 기능을 파괴하지 않는 범위 내에

서 유지될 수 있어야 하는 것을 의미한다. 또한 인간이 가능한 고도의 경제적 안정을 달성하고 동시에 모든 생태체계의 회복성을 유지하여 미래세대가 사용하는데 지장이 없도록 하자는 의미도 내포한다.

이상의 개념정의를 통해서 알 수 있듯이 지속가능성이란 공통적으로 기존의 성장중심의 사회에서 탈피하여 성장과 환경이 조화되는 사회를 추구하는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 따라서 자연자원뿐만 아니라 인간사회적 기초 수요를 동시에 충족시키는 노력이 필요함을 강조하고 있으며(Khator, 1998), 지속성을 위한 사회 전반의 가치와 제도, 시스템 문제를 전략적으로 고려할 것을 주문하고 있다(Korton, 1990; 정규호, 2002: 20). 결국, '지속가능성'이라는 개념은 성장을 전제로 한 것이며, 절대적 의미에서 자연 상태로 돌아가거나, 자연 그대로 보전되어야만 한다는 것은 결코 아니다. 성장은 불가피한 것이며, 최소한의 욕구라도 만족시키려 한다면 회복을 전제로 한 자연환경의 훼손은 어느 정도 감수해야 한다는 인식이 바탕에 깔려 있는 것이다.

## 2. 지속가능성에 대한 가치 분류

사물을 보는 위치에 따라 사물에 대한 인식이 달라지듯이, 지속가능성에 대한 이해당사자들의 입장차이에 따라 다양한 가치가 나타나게 된다. 본 연구에서 살펴볼 지속가능성의 경우, 우선 극단적인 입장에서 극보수적 입장과 급진적 입장으로 구분해 볼 수 있다. 극보수적 입장이란 논리적 실증주의(logical positivism),

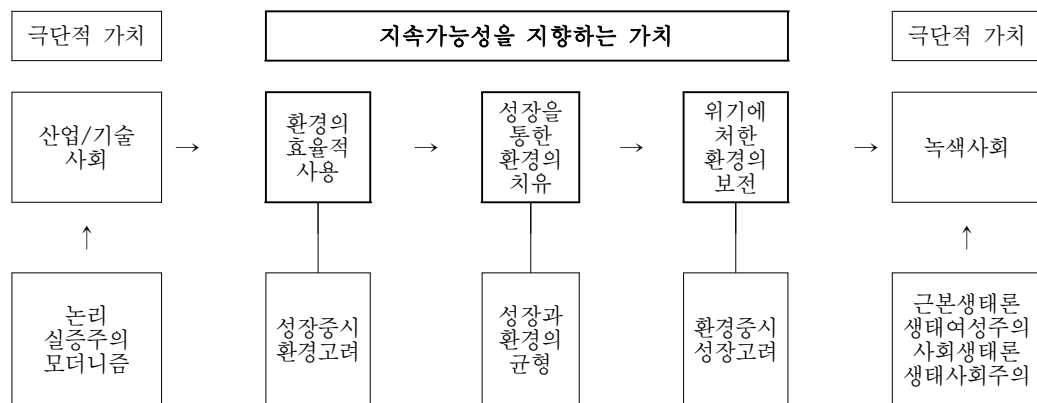
모더니즘(modernism) 등의 기반에 근거하여 자연을 인간의 정복 대상으로 간주하고 인간이 개발한 기술적 합리주의(technical rationality)에 의해 자연은 충분히 극복될 수 있다고 주장한다. 따라서 극보수적 입장에서는 인간의 효용증진을 위한 양적성장 축진을 위해 노력하며 기술중심의 사회를 지향한다. 기술중심의 사회란 당면한 환경 문제의 근원을 자연에 대한 인류중심적 태도나 사고, 혹은 이를 배양하는 정치·경제적 구조가 아닌 우리 인간의 무지, 탐욕, 그리고 근시안적 사고에 기인한다고 보는 입장이다. 이 입장은 자연은 의식주에서부터 아름다운 풍경이 주는 심미적 가치에 이르기까지 매우 광범위한, 그러나 오직 인간의 욕구 충족을 위한 도구로서의 가치만을 가진다고 간주한다. 따라서 자연이란 인간의 이익을 위한 이용대상이라고 보고, 경제성장 과정에서 어느 정도의 환경파괴는 불가피하며 기술적으로 이 부작용을 해결해 나갈 수 있다고 본다.

반면 급진적 입장은 성장·기술중심주의적 사고의 폐해에 대한 반성 또는 반작용으로 등장한 관점으로 환경을 중심에 두고, 인간의 생존을 위해서는 환경에 대한 파괴를 조장하는 성장을 멈추어야 한다고 주장한다. 급진적 입장은 근본생태론(deep ecology), 생태여성주의(ecofeminism), 사회생태론(social ecology), 생태-사회주의(eco-socialism)등 으로 다시 구분할 수 있다(송명규, 1998: 224~226). 첫째, 근본생태론은 현대 산업사회가 몰고 온 엄청난 환경파괴로부터 지구 생태계를 보존하기 위해서는 우리의 모든 인식이 사람에서 환경중심

으로 혁신적으로 개선되어야 한다고 주장한다. 둘째, 생태여성주의는 자연을 여성의 남성에 의한 지배와 마찬가지로 인간과 대립적인 시각에서 인식하고 강자로부터의 특별한 보호조치가 필요한 대상으로 인식한다. 셋째, 사회생태론은 현재의 생태위기는 인간의 지배와 착취 때문이고 이 착취는 계층구조속의 지배와 피지배 관계를 통해 명시적 혹은 묵시적으로 자행된다는 입장이다. 넷째, 생태-사회주의는 빈곤과 환경문제가 결코 무관한 것이 아님에 초점을 두어 선진 자본주의 사회의 낭비적 소비에 대한 녹색의 비판과 형평과 분배적 정의에 대한 사회주의적 열망을 하나로 결합하는 입장이다. 결국, 급진적 입장에서는 자연을 개발대상이 아닌 그 자체의 내재적 가치를 존중하고 자연생태적 규범에 따른 인간활동과 경제규모 및 인구의 축소를 위해 노력하며 녹색사회<sup>1)</sup>를 지향한다. 결국, 극보수적 입장과 급진적 입장은 환경과 성장 중 어느 것을 우선시

하느냐에 따라서 하나의 입장이 우선시 될 때 다른 입장은 경시되는 승패(win-lose)의 관계를 형성하고 있다. 하지만 이러한 양극단이 아닌 이들의 입장을 조화하는 새로운 입장으로 지속가능성을 지향하는 새로운 가치 개념이 등장했고 주목을 받고 있다. 지속가능성을 지향하는 가치는 Ortolano(1984, 5~18)의 분류에 따르면 <그림 1>과 같이 세 가지로 구분될 수 있다.

첫째는 자연자원을 경제적으로 이용(efficient use of natural resources)하여 자연자원의 비효율적 낭비를 지양해야 한다는 입장이고, 둘째는 인간의 성장과 자연환경의 조화를 통해 두 입장이 모두 조화되어 상생(win-win)할 수 있는 새로운 입장이라고 할 수 있다. 한편, 세 번째 견해는 자연은 그 자체의 훼손되지 않고 존재할 가치가 있다고 보고 위기에 처한 환경자원보전(preservation of nature)을 주장한다. 결국 첫 번째 주장은 환경을 하나의 자산으로



〈그림 1〉 지속가능성에 대한 가치 분류

1) 녹색사회란 '생태학적으로 지탱가능한 사회', '자연 생태계가 큰 무리 없이 버텨줄 수 있는 사회'를 의미한다. 더 이상의 경제 성장은 오히려 사회적 손실을 초래하게 되므로 필요 없을 뿐 아니라, 어느 정도 한계를 넘으면 성장 그 자체가 불가능하게 되리라고 본다(Hediger, 1999: 1122~1123).

보는 견해이고, 둘째는 자연환경이 갖는 기능을 솔직하게 인정하되 결코 인간사회의 성장 때문에 그 지속가능성이 손상되어서는 안 된다는 주장이고, 셋째는 자연에 존재하는 위협에 처한 종들을 철저하게 보존해야 한다는 주장이다(Kaiser et al., 1995: 49~51).

이상의 내용을 종합해 볼 때, 지속가능성에 대한 가치는 다양하게 나타날 수 있으며 이로 인해 각 행위주체들이 보는 이상적인 모습에도 차이가 발생할 수 있다. 따라서 지속가능성에 대한 가치의 차이로 인해 이해관계가 충돌하여 갈등상황에 직면하게 된다. 본 연구사례인 청계천복원사업에서도 이해당사자들이 가지고 있는 지속가능성에 대한 가치 차이로 인해 이상적인 청계천의 모습이 달라졌고 결국 갈등에 직면했다고 볼 수 있다. 단, 지속가능성에 대한 가치 구분은 어느 것이 좋고 나쁨의 문제가 아니고 이해당사자가 어떠한 가치를 가지고 있느냐에 따라서 사업의 최종안을 결정짓는 데 영향을 주는 요소라고 할 것이다. 또한 성장과 환경이라는 선택적 상황에서 다양한 이해당사자들이 연관되어 있을 경

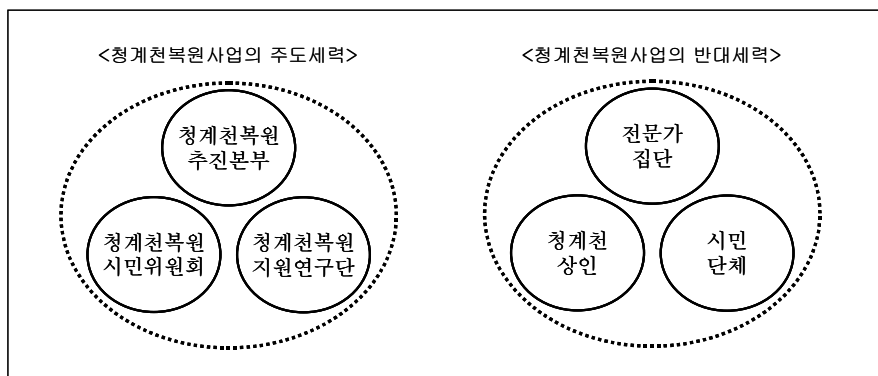
우 어떠한 입장에서 사업을 바라볼것이나에 따라 사업의 주도세력과 반대세력으로 구분될 수 있다.

### III. 청계천 이해당사자들의 지속가능성에 대한 가치 구분

#### 1. 청계천복원사업의 이해당사자

일반적으로 이해당사자(stakeholder)란 '조직의 목표를 달성하는데 영향을 미치거나 영향을 받을 수 있는 집단이나 개인'으로(이은국, 2003: 110) 청계천복원사업에서의 이해당사자는 <그림 2>와 같이 사업을 집행하는 주도세력과 사업 집행을 반대하는 반대세력으로 구분할 수 있다.

청계천복원사업의 주도세력은 서울시장을 중심으로 실무기구인 청계천복원추진본부(서울시), 자문기구인 청계천복원시민위원회, 연구기구인 청계천복원지원연구단(서울시정개발연구원)의 삼각추진체제를 핵으로 한다. 삼각추진체제는 청계천 복원논의를 초기부터 주도



<그림 2> 청계천복원사업의 이해당사자

해왔던 청계천 살리기 연구회<sup>2)</sup>의 핵심 멤버들이 서울시의 청계천복원본부장, 청계천복원시민위원회의 부위원장, 청계천복원지원연구단 단장 등으로 임명되었으며 실질적으로 복원사업을 주도했다고 할 수 있다. 청계천복원사업의 삼각추진체계는 정책의 계획과 실행을 유기적으로 연결하여 집행할 수 있는 체계였으며, 청계천복원담론을 중심으로 구성된 일종의 사회적 합의기구의 성격을 지니고 있었다고 할 수 있다. 따라서 계획단계에서 집행단계에 이르는 일련의 과정에 전문성과 정당성을 동시에 부여받을 수 있는 구조였다. 그러나 주도세력 내부의 개별 단위들이 생각하고 있는 청계천복원의 지향점과 내용은 차이를 갖고 있었으며, 이는 청계천복원사업이 지향하는 지속가능성에 대한 가치를 둘러싼 일련의 갈등으로 발화되었다.

청계천복원사업의 반대세력은 전문가 집단(녹색서울시민위원회, 교통학회 등 일부 학계), 시민단체(청계천의 지속가능한 복원을 위한 시민연대<sup>3)</sup>), 청계천 상인(청계천상권수호대책위원회, 의류상가대책위원회)의 세 집단으로 구분할 수 있다. 첫 번째로 전문가집단의 경우, 청계천복원의 원칙에는 공감하나 이를 위해 감당해야 할 사회적 비용 문제, 그리고 합의의 문제를 들어 반대의 목소리를 높였다. 특히 일부 하천전문가와 교통전문가들은 청계천복원사업 논의 단계에서 제출된 복원계획의

비현실성을 두고 청계천복원사업을 반대하기 시작하였다. 그러나 이들의 주장은 청계천복원사업의 효과와 정당성의 측면에 밀려 소수의 목소리로 전락하고 만다. 두 번째로 시민단체의 경우 이후 2003년 4월 8일에는 ‘올바른 청계천 복원을 촉구하는 각계 사회인사 109인의 성명서’를 통해서 서울시의 복개구조물 철거 후 세부 계획마련을 정면으로 비판하고 다양한 세미나 활동과 기자회견을 통해 복원의 반대 입장을 펴게 된다. 세 번째로 직접적인 이해당사자인 청계천 상인이 있다. 상인들은 대부분이 임차상으로 종업원 시절부터 20년 이상 청계천에서 영업활동을 통해 상호간에 연대성이 강하고 청계천에 대해 많은 애착을 가지고 있다. 상인들의 불안감이 전반적인 경기 침체에 따른 영업부진과 겹쳐 복원반대로 표출되면서 상인들 상호간의 연대성을 기반으로 복원반대단체를 구성하고 집회 등 반대 활동을 시작하게 되었다.

## 2. 이해당사자들의 지속가능성에 대한 가치 구분

이론연구를 통해서 살펴본 지속가능성에 대한 가치 구분 중 청계천복원사업의 이해당사자들은 어떠한 가치를 가지고 있는지 주도세력과 반대세력으로 나누어 살펴본다. 단 주도세력과 반대세력 모두 청계천복원사업이 지속

2) 청계천 살리기 연구회는 도시계획, 건축, 물 처리, 교통 분야 전문가 30여명으로 이뤄진 전문가집단이다. 이들은 수차례 심포지엄을 열어 청계천의 역사성, 지속가능한 성장계획, 복원의 경제성, 자연하천의 복원 방안, 수질개선을 위한 처리, 기술검토, 교통영향평가 등 종합적인 대책을 내놓았다(한겨레신문, 2001년 12월 2일자 인용).

3) 경제정의실천시민연합·녹색연합·도시건축네트워크·문화연대·민주노동당 서울시지부·전태일기념사업회·환경정의시민연대

가능한 사업이라는 것을 전제로 하며 다만 지속가능성에 대한 가치의 차이가 발생하고 있음을 살펴본다.

#### 1) 청계천복원사업의 주도세력

첫 번째로, 청계천복원사업의 핵심주체인 서울시장은 시장으로 당선되기 전과 후에 청계천복원사업을 보는 가치가 점차 변화되는 모습을 보이고 있다. 이는 공약으로서 청계천복원이 갖는 이상적인 측면이 실제 추진과정에서 현실적 요인과 결합되는 일련의 흐름을 대변하는 것으로 보여진다. 서울시장은 청계천복원사업을 공약으로 내세우는 과정에서 청계천복원사업은 친환경적인 사업이고, 이를 실행하고자 하는 시장은 환경론자임을 강조하고 있다. 따라서 당시에 이 후보는 위기에 처한 환경을 보전한다는 측면에서 성장보다는 환경중시의 관점에서 청계천복원을 논의하고 있다고 할 수 있다. 그러나 사업을 추진하는 과정에서의 인터뷰를 살펴보면 “청계천복원과 함께 주변상가 등의 재성장을 통해 침체된 강북경제를 활성화시키고 동북아의 금융거점 도시로 육성<sup>4)</sup>”, “역사·문화·환경 복원을 중심으로 한 청계천 복원은 시에서 추진하고 국제 금융·비즈니스 거점으로 주변 재성장은 민간에서 주도할 것임<sup>5)</sup>” 등 환경보전도 중요하지만 청계천복원사업을 통해서 환경과 성장의 균형을 맞춰야 한다는 쪽으로 무게중심이 이동하

고 있다. 실제 청계천복원사업과 같은 공공사업의 경우, 효과의 측면에서 다가치적 성격을 띠고 있으며, 지향점이 어디에 놓이느냐에 따라 사업의 성격 자체가 달라진다는 점을 감안할 때, 주도세력의 장으로서 시장의 관점 변화는 청계천복원사업의 성격을 규정하는 중요한 요인이 된다.

두 번째로, 삼각추진체제는 청계천복원이라는 목표는 동일하였지만 집단별로 지속가능성에 대한 가치 차이로 이상적인 청계천의 모습은 각기 달랐다.

청계천추진본부의 경우, “도심의 노후화로 인한 각종 도시 경제의 불균형과 산업의 고도화에 따른 경제적 재적응이 청계천 주변 지역의 당면과제이다....청계천복원과 함께 지난 30년 동안 지체돼온 강북도심의 재성장이 함께 이뤄져야 할 것이다<sup>6)</sup>”, “청계천복원사업은 도심에 다시 생명과 활기를 불어 넣어 주는 도심재활성화라는 측면에 가장 큰 무게 중심을 둘 것이다<sup>7)</sup>” 등의 인터뷰를 통해서 알 수 있듯이 청계천복원사업을 서울 도심의 경제와 환경을 동시에 살리는 방안으로 강조하고, 새로운 도시활동의 거점으로 만들어야 한다고 주장하고 있다. 따라서 청계천추진본부는 청계천복원을 통해 경제에 활력을 부여함으로써 경제적인 성공과 더불어 시민들의 삶의 질을 높인다는 계획을 가지고 있으며 이는 성장을 중시하되 환경을 고려하는 입장을 보인다고 할 수 있다.

4) 세계일보, 2002년 8월 2일자

5) 2002년 10월 25일 개최된 청계천복원 시민위원회 세미나 발언내용 중 일부 발췌함. 서울특별시(2002) 참조.

6) 2002년 5월 17~18일에 개최된 제3회 청계천살리기 심포지엄 발언 내용임. 청계천살리기위원회(2002) 참조.

7) 세계일보, 2002년 8월 1일자



청계천복원시민위원회의 경우, 청계천복원 사업이 시작하기 전에는 자연친화형 청계천복원에 필요한 수량 및 수질확보 연구에 초점을 두었고 성장보다는 하천복원을 통한 도시환경을 중시하는 모습을 보이고 있다. 이러한 환경보전이라는 가치를 바탕으로 “청계천복원사업은 역사성 회복과 친환경공간의 확보, 지역경제활성화라는 일석삼조의 복합적 의미가 있다<sup>8)</sup>”, “청계천 복원은 근대화·산업화 과정에서 상처난 서울의 얼굴을 다듬는 작업<sup>9)</sup>”이라는 인터뷰를 통해 청계천복원사업의 정당성과 효과도 설명하고 있다. 결국, 청계천복원시민위원회는 자연의 번창은 인간의 번창과 삶의 질의 향상을 의미한다(Naess, 1986)는 생각을 가지고 있으며 환경을 중시하되 성장을 고려하는 입장을 보이고 있다.

마지막으로, 청계천복원지원연구단은 “고가도로의 철거는 교통, 환경뿐만 아니라 조화로운 도시발전을 위해 불가피한 것...단순한 도로의 소통뿐만 아니라 도시의 전체적인 고가 철거로 이뤄지고 있고 주변 부동산값 상승 등 부수적인 효과<sup>10)</sup>” 등의 인터뷰를 통해서 볼 수 있듯이 청계천복원사업은 환경뿐만 아니라 새로운 주변상권의 형성으로 인한 경제효과를 누릴 수 있다고 주장하고 있다. 이러한 주장들은 성장중심형 지속가능성을 지향하고 있다고 볼 수 있다. 하지만 교통문제에 있어서는 기존

의 자동차 중심이 아닌 인간중심의 교통체계의로의 개편을 주장한다. “대규모 공사를 하는데도 승용차 이용이 지금보다 불편하지 않도록 하는 것은 현실적으로 불가능하다. 시민불편을 줄이기 위해서는 대중교통체계를 개선해야 한다<sup>11)</sup>”, “현재는 보행위주로 가치관을 바꿔야 하는 시기” 등의 인터뷰를 통해서 알 수 있듯이 환경과 성장의 균형을 지향하는 입장을 보이고 있다.

이외에도 소설가 박경리와 녹색연합과 같은 시민단체의 경우 청계천복원사업을 통해 생명과 인간이 공존하는 이상적인 전원도시를 만들 수 있다고 이야기 한다. 특히, 소설가 박경리는 “맑은 물과 나무가 있고 그 속에 물고기가 뛰노는 청계천변<sup>12)</sup>”, “청계천복원은 우리가 20세기적인 물질문명의 외투를 벗어 던지고 생명의 21세기로 나아감을 보여줄 중대한 사건이 될 것<sup>13)</sup>” 등 청계천복원사업을 통해 성장보다 환경을 보전해야 함을 강조하고 있다.

위의 내용을 종합해 볼 때, 주도세력 내부에 있어서 지속가능성에 대한 미묘한 시각차이는 사업을 추진하는 과정에서 여러 가지 외부적 변수들에 의해 그 차이가 상당히 확대되는 경향을 나타내었다.

## 2) 청계천복원사업의 반대세력

청계천 복원의 반대움직임은 환경전문가 집

8) 국민일보, 2002년 3월 7일자

9) 한겨레, 2002년 5월 24일자

10) 문화일보, 2004년 1월 19일자

11) 동아일보, 2003년 5월 13일자

12) 한겨레, 2002년 1월 1일자

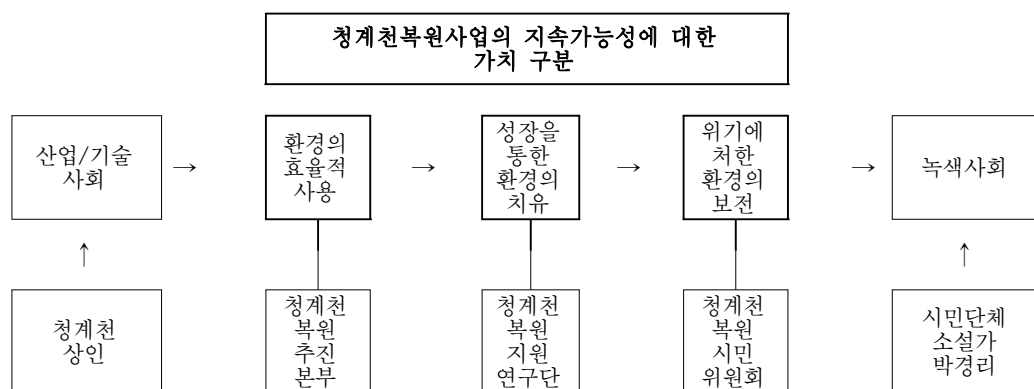
13) 주간동아 325호, 2002년 3월 14일자

단인 서울시녹색시민위원회의 기자회견이 발단이 되었으며 시민단체와 상인들이 갈등의 핵에 있다. 반대세력 중에는 아직까지 지속가능성 보다는 환경을 여전히 정복의 대상으로 여기는 집단이 존재하며 이들에게 있어서 청계천복원사업은 자원의 낭비라는 시각이 지배적이었다.

첫 번째로, 시민단체의 경우 청계천복원사업에 대하여 원론적으로 찬성하고 있었고 시민단체 일부는 청계천시민위원회에 참여함으로써 복원에 관한 각종 아이디어를 제공하고 정책을 정당화하는 역할을 담당하고 있었다. 또한 “청계천 복원은 죽임의 문화를 살림의 문화로 바꾸어내는 시대적 요구이며, 거스를 수 없는 대세이다”, “과거 인간의 무지와 성장욕구에 의해 뒤로 밀쳐져 있던 환경과 생명의 가치를 다시 평가하고 이를 되살리기 위한 패러다임의 대 전환이다.”<sup>14)</sup> 등과 같은 인터뷰를 통해서 알 수 있듯이 성장 보다는 환경과 역사보존을 중시하는 녹색사회로 지향하는 모습을 보이고 있다. 하지만 사업의 구상단계에서는

청계천복원사업이 지속가능한 사회를 지향하는 사업이라는 점에서 동의를 표시하고 협조를 하던 시민단체들은 청계천복원공사 기본설계가 발표되고 청계천복원사업의 윤곽이 점차 구체화되기 시작하면서 서울시의 계획이 환경과 성장을 함께 고려하는 방향으로 선회하자 반발하게 된 것이다.

두 번째로, 상인들의 경우 “우리도 복원이 잘못된 사업이라고 생각하지 않는다. 하지만 청계천이 복원되면 우리는 도태되고 이주해야 할 것이다(청계천상인대표 A 인터뷰 중에서)”, “계획이 발표되기 시작하자마자 상권이 타격을 받고 있는 것이 보였다. 따라서 우리는 사업을 반대할 수밖에 없었다(청계천상인대표 B 인터뷰 중에서)” 등의 인터뷰를 통해 볼 때 상인들은 산업생태계의 보전을 위해서는 아무리 대의명분이 있는 사업이라도 추진되어서는 안된다고 주장한다. 이는 복개된 청계천이 산업기술의 상징이고 현 상권을 유지하기 위한 입장이라는 점에서 상인들이 인간의 효용증진(상인들의 영



〈그림 3〉 청계천복원사업의 지속가능성에 대한 가치 구분

14) 올바른 청계천 복원을 촉구하는 각계인사 100인 선언 및 시민사회단체 기자회견문: 7월 착공을 반대한다, 2003년 4월 8일자 조간신문 인용

업)을 위해서는 어느 정도의 환경파괴는 당연하다고 보는 것이다. 따라서 상인들은 지속가능성에 대한 입장을 고려한다기 보다는 산업과 기술사회를 고수하는 입장을 보이고 있다.

이상의 내용을 종합하여, 청계천복원사업의 주도세력과 반대세력이 가지고 있는 지속가능성에 대한 가치 차이를 구분해 보면 <그림 3>과 같다.

#### IV. 청계천복원사업의 가치갈등 및 합의형성

##### 1. 청계천복원의 실현여부

청계천복원사업이 논의되기 시작하여 선거 과정을 통해 이슈화되고, 복원공사가 착공되기 이전까지 청계천복원사업을 과연 실행해야 하는가의 여부를 두고 다양한 가치들이 충돌했으며, 이해당사자간에 갈등으로 발화했다. 특히 비용문제, 복원시기문제, 교통문제, 상인문제를 중심으로 지속가능성에 대한 가치 차이가 분명하게 나타났다. 이에 청계천복원사업의 주도세력과 반대세력 사이의 어떠한 가치 차이가 발생했으며 어떻게 합의를 이루게 되었는지를 살펴보면 다음과 같다.

##### 1) 비용의 문제

청계천복원사업의 비용은 방식과 내용, 그리고 주체에 따라 상당히 큰 차이를 나타내고 있다. 사업의 주도세력은 많은 비용이 소요되더라도 청계천복원사업을 실행하는 것이 바람직

하다는 입장이었던 반면 반대세력은 수천억원의 비용이 소요되는 만큼 청계천이 아닌 다른 부분에 투자하는 것이 바람직하다거나 또는 기존의 시설물을 없애는 것은 재원의 낭비라는 입장이었다.

청계천복원사업의 비용문제는 청계천살리기연구회와 이명박 서울시장 후보에 의해 구체적으로 수치화되면서 본격적인 논란을 불러일으켰다. 청계천살리기연구회가 2001년 제2회 심포지엄에서 추산한 청계천의 복원비용은 5년간 9,400억원이었으며, 청계천 복원을 공약으로 내세운 이명박 후보가 제시한 비용은 이보다 훨씬 적은 3,600억원이었다. 이 후보는 청계천살리기연구회에서 가정한 운하 건설은 불필요하다고 봤고 현장 경험상 다른 비용도 더 줄일 수 있다고 밝혔다. 청계천복원에 소요되는 비용의 차이는 있지만 사업의 주도세력은 청계천을 복원하는데 드는 비용 보다는 이를 통해 얻어낼 수 있는 가치, 예를 들어 고가도로의 보수비용, 하천복원을 통해 얻어지는 환경적 편익 등을 들어 청계천복원사업은 비용을 넘어서는 편익을 제공할 수 있는 가치있는 사업임을 강조했다. 또한 시민단체를 비롯한 많은 시민들 역시 청계천복원사업은 지속가능한 사업으로 성장연대 동안 상실한 자연친화적인 도시로서의 서울의 이미지를 살리는 데 동의하고 있었다.

뿐만 아니라 최종적으로 확정된 비용이 보수비용에 비해 그리 크지 않고 보수비용은 향후 지속적으로 든다는 점,<sup>15)</sup> 이시장의 건설회

15) 청계천복원기본구상에서의 총 사업비는 3,577억원(공사비: 3,476억원, 감리비: 72억원, 역사유적복원비: 35억원)이었으나 보다

사 CEO 출신이라는 데에서 오는 신뢰감, 주변 지역 재개발에 드는 비용을 서울시가 지불하지 않는다는 점, 마지막으로 복원사업의 비용 편익분석 결과가 1.8을 넘어서 공공사업으로 유래가 없이 높다는 점들이 청계천복원사업에 대한 반대 목소리들을 설득하는데 큰 몫을 하였다(서울시정개발연구원, 2003). 결국 주도세력의 이러한 논리는 반대세력의 동의를 구할 수 있었고 이로 인해 비용의 투자문제로 인한 갈등은 크게 확대되지 않았다.

## 2) 복원 시기 문제

청계천복원사업의 주도세력들은 2003년 2월에 기본계획이 나오기 전부터 복원공사착공시기를 교통문제, 여름철 장마, 상가경기 등을 고려하여 하계휴가가 시작하는 2003년 7월로 정하고, 공사에 따른 교통혼잡과 상인들의 영업손실을 최소화하기 위해 공사와 설계를 동시에 병행하는 턴키방식으로 복원사업을 진행시킬 계획을 밝혔다. 하지만 이들의 주장은 완벽한 정책을 수립하기에는 부족한 시간이었다는 지적과 함께 이명박 시장의 취임 1주년에 억지로 맞춘 것이라는 비판이 제기되었다. 특히 주도세력 내부에서도 역사문화복원 문제의 입장 차이로 인해 7월 1일 착공을 둘러싼 청계천복원추진본부와 청계천복원시민위원회 간의 갈등이 발생하게 되었다. 하지만 주도세력 내부에서의 갈등은 지속적인 토론과 의견조정의

결과로 청계천복원시민위원회에서도 청계고가와 복개구조물의 안전문제의 시급성을 인정하여 7월 1일 착공을 전제한 기본계획(안)을 조건부로 승인하였다. 또한 청계천복원사업의 주도세력들의 턴키사업방식의 문제점을 보완하기 위하여 입찰 안내서에 ‘역사문화복원을 위하여 도로의 선형과 하천의 단면을 유물조사와 의견수렴 결과에 따라 변형할 수 있다’는 조항을 삽입하였다.

그러나 청계천복원사업의 반대세력들(일부 교통 전문가들과 올바른 청계천복원을 위한 시민연대들)은 복원시기 문제를 둘러싸고 크게 반발했다. 특히 시민연대는 “교통대책을 마련하고 청계천주변 상가들의 협조를 얻은 뒤 공사를 시작해야 하며, 중앙버스전용차로제, 버스체계 개편 방안과 같은 서울시의 교통대책이 미흡하다는 점이 확인되고 있는 만큼 착공을 연기해야 한다”라고 주장했다. 또한 청계천주변 상인들도 “청계천복원에 따른 상인들의 영업권 손실, 교통문제, 주차공간문제, 대체부지 선정 등에 따른 구체적 상인대책에 대한 정보를 가지고 있지 않으며, 7월 착공은 이러한 문제들에 대한 상인들 스스로 생존을 위한 준비 기간으로는 너무 짧은 기간이기 때문에 착공 시기는 상당기간 연기<sup>16)</sup>되어야 한다고 주장하였다.

하지만 사업의 주도세력은 청계천복원사업의 연기는 청계천복원을 무효화하고 더욱 축

정확한 사업비 추정값은 당초 기본구상에서 105억 7천 4백만원이 증가된 3,754억원이다(서울시정개발연구원·청계천복원추진본부, 2004). 이는 청계천 복개구간의 구조물이 안전을 위하여 1,000억원의 수리비가 들고 최소 2년 이상은 사용이 불가능하다는 점을 감안할 때 그리 크지 않다고 할 수 있다.

16) 2003년 1월 25일 개최된 청계천복원 시민의견분과위원회 제8차 회의개최 결과임. 서울특별시(2003) 참조.

소시킬 위험을 안고 있기 때문에 바람직하지 않다고 판단했고<sup>17)</sup> 청계천복원사업의 7월 착공을 위한 노력을 경주했다.

첫 번째, 청계천복원시민위원회<sup>18)</sup>는 “2003년 7월 1일 시작하는 것은 1단계 복원이고 길 안에서 이루어진다. 그리고 지금 시작하지 못하면 언제 할지, 누가 할 지 모른다. 완벽한 준비는 불가능하므로 안전문제 등 현실적인 측면을 고려하여 7월 착공이 불가피하다<sup>19)</sup>”라고 주장하며 시민단체와 청계천 상인들을 설득했다.

두 번째, 청계천복원지원연구단 역시 각종 세미나와 인터뷰를 통해 “청계고가는 이미 고건 전 시장 때 응급환자 판정을 받을 정도로 구조적으로 위험한데다 착공시점은 시민위원회의 합의를 거쳐 결정한 사항”이라고 주장하며 복원시기를 연기할 수 없고 시민들의 협조가 필요한 시점임을 지속적으로 강조했다.

세 번째, 청계천추진본부는 대시민 홍보활동을 전개하고, 청계천 상인들을 직접 방문하여 7월 착공이 단순히 결정된 사안이 아니며, 향후 지속적인 대화의 창구를 열 것을 약속하는 등 설득작업을 지속했다. 결국 착공시기를 둘러싼 주도세력과 반대세력간의 갈등은 삼각추진체제의 적극적인 노력으로 시민단체, 상인들의 동의를 구하게 되었고 시민들의 의식을 개선시킴으로써 사업을 추진할 수 있었다.

### 3) 교통문제

청계고가를 철거한다고 했을 때 시민들과 전문가들이 공통적으로 우려한 부분은 청계천복원사업의 교통처리 방안이었다. 실제 하루평균 17만대가 소통하는 청계로와 청계고가는 도심교통의 핵심적인 동서축이었다. 이에 대해 주도세력은 청계천복원사업을 중심으로 이전의 자동차 중심의 교통체계에서 탈피하여 인간중심의 교통체계로의 변화가 이루어져 한다는 입장을 취하고 있었다. 이에 따라 자동차소통중심의 교통이 아닌 대중교통과 인간중심의 교통으로의 변화가 중요함을 지속적으로 강조했고, 시민의식전환과 협조를 당부했다.

주도세력은 시민의식 개선에 대한 이야기와 더불어 교통종합대책 시안을 토대로 관련 전문가 자문과 시민참여 공청회를 개최하고, 시민공감대를 형성할 수 있는 다각적인 홍보방안을 마련하여 성장중심주의 패러다임에서 탈피하여 환경중심주의 패러다임으로 전환하기 위한 노력을 경주했다. 또한 주도세력은 청계천복원사업에 따른 교통대책의 기본방향은 사전에 완벽한 교통대책을 수립한 후 복원공사를 착공하고 복원 후에는 복원 전보다 더 좋은 교통 환경을 조성하는 것이라고 규정하고 사전 교통대책과 사후교통대책을 마련했다.

그러나 일부 교통전문가를 중심으로 한 반

17) 청계천복원연구론이 바람직하지 못하다는 주도세력의 논리는 다음과 같다. 첫째, 연기가 되면 서울시의 경제적 부담과 피로감이 가중되어 실천력이 약화될 수 있다. 둘째, 연기된 청계천복원은 많은 돌발 변수들에 의해 좌초될 수 있다. 각종의 선거과정에서 정치논리와 당리당략에 휘말릴 수 있다. 셋째, 경기침체와 실업과 같은 사회적인 불안정성의 증가는 예산 배정과 지출의 우선순위를 바꿀 요소로 작용한다. 넷째, 시민들의 피로감을 들 수 있다. 논쟁이 계속되고 시간이 흐르는 과정에서 시민들의 관심은 멀어지고 짜증을 느낄 수 있다(서울시정개발연구원·한국사회학회, 2003).

18) 시민위원회 위원장 및 위원들은 2003년 7월 1일 착수되지 않으면 언제 착수될지 장담할 수 없었고 이 때문에 시민단체를 직접 찾아다니면 설득하고 양해를 구함으로써 이들의 동의를 구할 수 있었다.

19) 조명래(2003)에서 인용함.

대세력은 일반통행로와 대중교통체계로의 개편으로는 불충분하고 서울시의 계획은 공사시작과 더불어 교통대란을 불러일으킬 것이라고 주장했다. 교통전문가들은 “하루 통행 차량이 17만대에 이르는 청계고가를 없앤다는 것은 검토 대상도 아니며 환경주의자들은 도시의 생산성이나 경쟁력을 생각하지 않는다”, “청계천 고가도로는 다른 도심 도로보다 소통량이 1.5배 정도 되고 왕복 4차로지만 자동차 전용도로라서 왕복 6차로에 해당하는 역할을 하기 때문에 청계천을 복원하면 교통 체증에 따른 비용을 감당하기 어려울 것이다<sup>20)</sup>”라고 비판했다. 이러한 발상은 아직도 기계중심, 즉 자동차 중심의 도로를 지향하는 패러다임에서 비롯되었다고 할 수 있다.

반대세력의 비판에도 불구하고 교통문제와 관련해서는 시민단체들도 청계천복원은 승용차 이용자에 대한 교통불편을 각오하고 벌이는 사업인 만큼 교통문제가 복원의 반대 이유가 돼서는 안된다는 데 의견을 같이 했다.<sup>21)</sup> 또한 청계천복원사업이 교통패러다임의 전환을 위한 계기가 되어야 한다는 데에는 많은 사람들이 인식을 공유했고, 이와 더불어 서울시의 교통대책과 경찰과 중앙정부의 협조, 시민의식 개선에 대한 노력으로 인해 개별 반대세력과 시민들의 동의를 구할 수 있었다.

#### 4) 상인문제

청계천 상인들은 청계천복원을 최우선의 과

제로 설정한 이명박 시장이 취임과 동시에 청계천복원사업의 추진을 위한 다양한 정책들을 생산함에 따라 본격적인 위기의식을 느끼게 된다. 결국 청계천 상인들은 상권수호대책위원회와 의류상가대책위원회라는 상인집단을 통해 본격적으로 이익의 방어에 나서게 된다.

청계천 상인들은 주도세력들을 이중적으로 규정했는데, 전자는 지나치게 이상적인 환경주의자들이며 후자는 청계천복원사업을 통해 낙후된 청계천산업생태계를 재개발하려는 현실적인 개발주의자였다. 공통점은 어떤 형식으로든 도심에서 청계천상권을 배제한 새로운 계획을 추진되고 있다는 점이었다. “청계천은 …… 외국인들도 관심있게 지켜보는 종합상권이다. 세계에서 찾아볼 수 없을 만큼 독특한 아이템이다(청계천상인대표 A 인터뷰 중에서)”, “서울시는 도심부적격 상가들을 이전시키려고 한다. 하지만 청계천은 …… 일부분만 이전한다면 산업네트워크가 깨지고 만다(청계천상인대표 B 인터뷰 중에서)”, “개발이라는 미명하에 이곳을 망가뜨리면 국가적으로 손실이다(청계천상인대표 C 인터뷰 중에서)” 등의 다양한 청계천상인 인터뷰는 청계천상인들의 인식을 그대로 반영하고 있다. 청계천상인들은 환경보전도 중요하지만 상권보존이라는 가장 현실적인 문제로 청계천복원사업을 받아들였다.

결국, 주도세력들은 상인들이 갖고 있는 청계천복원사업에 대한 잘못된 인식을 바꾸고 이들에게 동의를 구하기 위해 다음과 같이 노

20) 한겨레신문, 2001년 12월 2일자

21) 한겨레신문, 2003년 6월 2일자

력하였다. 우선, 주도세력은 상인과의 갈등을 해소하기 위해 청계천복원사업의 범위는 현재의 청계천 도로 폭 이내로 한정되기 때문에 청계천복원으로 인해 주변상가가 철거되거나, 영업장소를 잃는 경우는 없을 것이며 이에 따라 상인들의 영업활동은 계속 보장된다고 상인들을 설득하였다. 또한 청계천복원사업 이후 변화된 환경에 적응할 수 없는 업종들을 중심으로 상권이전이라는 문제를 갖고 협상을 지속했다. 이를 통해 청계천복원사업으로 인해 상인들에게 피해가 가지 않으며 청계천복원사업이 지속가능한 도시를 위한 사업이기 때문에 상인들의 협조와 동의가 필요하다는 점을 강조했다.

뿐만 아니라 상인 등 이해관계인의 의견수렴에 역점을 공청회, 시민위원회(시민의견분과), 주민·상인협의회, 대책협의회, 사업설명회, 현장민원상담실 등의 다양한 방법을 통해 의견을 수렴하고자 하였다. 먼저 공청회는 기본계획 발표와 함께 이에 대한 전문가와 이해관계인의 의견을 수렴하는 절차였으며, 전문가들로 구성된 시민위원회 시민의견분과에서도 이해관계자인 청계천지역의 상인과 주민들의 의견을 수렴하고 이에 대한 대안을 모색하였다. 또한 주민·상인협의회를 구성하여 직접적인 이해당사자의 의견을 수렴하였고, 반대단체 상인들과 추진본부간에 대화채널인 대책협의회를 구성·운영하였으며, 청계천 각 상가를 대상으로 사업설명회를 개최하여 청계천복원사업의 이해를 구하고 민원사항을 수렴하는 과정을 거쳤다. 마지막으로 청계천지역에 현장민원상담실을 운영하였고, 청계천복원추진본

부 간부와 직원들이 1년간 무려 4,000회 가까이 상가를 직접 방문하여 현장에서 상인들의 생생한 목소리를 여과 없이 수렴하였다. 이러한 서울시의 노력과 시장의 강력한 추진의지, 삼각추진체제의 원활한 역할분담이 조화를 이루면서 상인들을 설득하고 이들과 협상함으로써 상인들의 동의를 구하게 되었다.

## 2. 바람직한 청계천복원의 방법

### 1) 하천의 복원

청계천복원사업의 주도세력은 하천을 복원함에 있어 상류지천은 현재 복개되어 있고 또한 유량이 부족할 뿐만 아니라 관리비용문제로 인해서 광고사거리부터 복원을 하고 한강물 및 지하수를 40cm 수위로 흘려보낼 계획을 가지고 있었다. 따라서 계획 유량 12만여 톤 중 7만4천여 톤을 한강에서 끌어오는 방식을 취한다고 밝혔다. 또한 평균 40cm 깊이를 유지할 수 있도록 하천바닥과 둑에 물이 땅으로 스며드는 것을 막는 차수막과 차수벽을 각각 설치하고 하천을 따라 100m 가격으로 30cm 높이의 보를 설치하고자 하였다.

하지만 이러한 주장에 대해 반대세력들(시민단체와 학계)은 복원시작구간은 상류에서부터 시작하는 것이 바람직하며 인위적인 에너지로 한강물을 끌어들이는 것이기 때문에 반환경적이라고 주장한다. 그리고 이에 대해 상류지천을 복원해서 거기서부터 확보된 물과 인근 유역에서 확보된 물(지하수, 중수), 즉 자연유량을 최대한 확보해서 흘려보내는 것이 지속가능한 하천복원이라고 보고 있다. 따라서

시간이 걸리더라도 상류지천의 복원을 본천의 복원과 연동되어 추진되어야 한다고 주장하고 있으며 청계천 인근 빗물과 지하수도 청계천에 스며들 수 있도록 하는 등 자연유량을 최대한 확보할 필요성이 있음을 주장하고 있다.

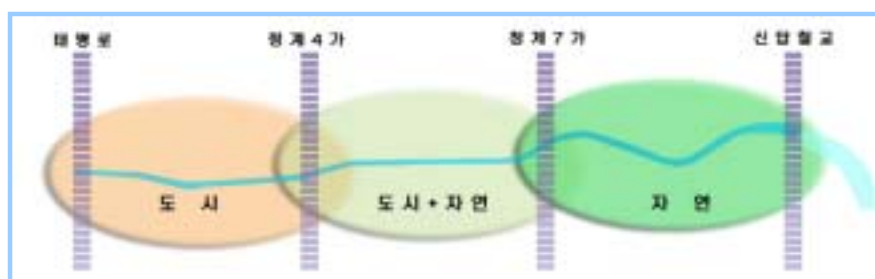
하지만 이러한 다양한 가치 사이에서 서울시는 둔치조경설계에서 자연미를 충분히 가미하여 시작구간을 설정하고 청계천의 유지용수는 지하철에서 나오는 지하수, 고도처리수, 비상시 한강원수를 사용하기로 결정을 내렸다. 물론, 서울시는 청계천복원과 연계하여 상류지천의 복원은 바람직하다고 인정하고 있으나 여름을 제외하고는 물의 양이 부족하고 다수의 건물 및 사유지 수용, 과다한 보상비 소요 등 도심지에서의 토지수용을 수반한 하천복원은 장기간이 소요되고 비용도 과다하게 지출되기 때문에(서울특별시청계천복원추진본부, 2003) 하천전문가나 시민단체가 주장하는 상류지천복원은 어렵다는 것이다. 대신 청계천 유지용수로서 한강원수를 사용하되 목표수질을 만족하는 하천 유지용수를 안정적으로 공급하기 위한 수질관리 계획을 세우고 있다. 또한 하천형태는 사업의 주도세력들이 처음 하천형태로서 주장한 것은 운하중심의 도시형 하천을 조

성하는 것이었고 이에 반해 반대세력들은 생태중심의 자연하천의 조성을 주장하였다. 하지만 다양한 의견수렴을 통해 <그림 4>와 같이 도시적 이미지에서 점진적으로 자연이 풍부한 하천으로 결정하였다.

이상의 내용을 종합해 보면, 시작구간 및 수자원 확보, 하천형태와 관련해서 반대세력(시민단체와 학계)은 최대한 환경을 살리고 장기적인 측면에서 복원사업을 봐야한다는 입장(녹색사회 지향)이다. 따라서 상류지천복원이 바람직하다는 것이다. 하지만 주도세력은 장기적인 측면에서 청계천을 봐야 하고 또 환경의 중요성을 인식하고 있지만 경제적인 문제를 고려하지 않을 수 없는 입장(성장중시, 환경고려)이다. 결국, 서울시는 현실적인 조건을 고려하여 최대한 환경을 고려한 계획을 세우기로 하고 장기적으로 상류복원을 검토하기로 하여 이들과의 합의를 구할 수 있게 된다.

## 2) 역사 복원

역사복원문제는 광통교와 수표교의 원형, 원위치 복원 문제에서 기인한다. 청계천복원사업의 계획당시 사업의 주도세력들은 광고, 수표교 등 문화재와 자연환경을 복원하여 시민들



<그림 4> 하천형태



이 설 수 있는 역사·생태하천으로 만들겠다고 주장하면서 원형, 원위치복원을 원칙으로 설정했다. 하지만 기본계획을 위해 광교의 자세한 위치를 파악한 결과 광교교차로의 가운데 입지해 있고, 수표교 또한 이전복원시 다리의 길이가 하천폭에 비해 길어서 주변도로에 병목현상이 생길 수 있다는 사실을 발견했다. 또한 다리들을 원형, 원위치 복원시 홍수라도 발생하면 주변 지역을 범람시킬 우려가 있으며, 역사적인 유물을 안전하게 보전하는데도 어려움이 있을 것이라는 사실을 파악하게 되었다. 따라서 광교와 수표교의 원위치 복원이라는 원칙을 재검토하게 되었다. 이에 원형, 원위치 복원을 주장했던 시민단체 및 청계천복원시민위원회 역사문화분과와 의견차이가 발생하게 되고 결국 이를 좁히지 못해 갈등에 직면하게 된다. 하지만 주도세력은 역사문화복원과 관련한 갈등상황 하에서 이해당사자들의 의견을 수렴하되 적극적인 대응을 펼치지 않았다. 그렇다고 주도세력들이 이해당사자와의 갈등을 그저 방관만 하고 있었다고 단정짓기는 어렵다. 주도세력들은 청계천 발굴유구 처리를 위한 전문가위원회를 구성 및 운영하는 한편, 청계천 발굴 문화재 복원설계 등의 조치를 취하여 갈등을 해소하고자 노력했다. 또한 문화재보호법을 여기면서까지 청계천복원사업

을 할 수 있는 방법은 없다고 판단하고 원칙에 어긋나지 않는 상태에서 갈등을 해결하고 문화재복원을 진행하고자 <표 1>과 같은 조사과정을 거쳤다.

이상의 내용을 종합해 보면 사업의 반대세력(시민단체와 청계천복원시민위원회 역사문화분과)은 광통교와 수표교를 원형, 원위치 복원하자는 입장(환경중시, 성장고려)이다. 하지만 주도세력은 현실적인 면을 고려했을때 광통교와 수표교의 원형, 원위치 복원은 어렵다는 입장(성장중시, 환경중시)이다. 결국, 서울시는 청계천 문화재 보전전문가 자문위원회의 결론을 통해 광교는 교통, 안전 등의 여건 및 복원 후 광교의 문화재적 기능을 고려하여 상류로 이전복원키로 하고, 수표교는 다리의 폭원을 감안해 중장기적으로 이전 추진하기로 하였다.

### 3) 도심부의 복원

도심부를 복원함에 있어서는 도심을 어떻게 재개발할 것이며 개발밀도는 어떻게 설정할것 이냐에 대해서 도심의 성장을 중시하는 입장과 환경을 보전해야 한다는 입장의 가치 차이에서 발생하였다.

첫 번째로 도심재개발에 있어서는 청계천복원에 따라 주변지역은 다양한 개발수요에 따라 변할 것으로 예상되지만 이러한 변화를 원칙

<표 1> 역사문화복원사업의 조사과정

현황조사 2002. 10. 31 ~2003. 1. 30	문화재지표조사 2003. 2. 1 ~2003. 4. 10	문화유적 시굴조사 2003. 9. 30 ~2003. 12. 10	문화유적 발굴조사 2003. 12. 11 ~2004. 6. 10
--------------------------------------	---------------------------------------	--	--

없이 추진하게 되면 도심의 역사성과 중심성이 조화를 이루지 못하고 난개발의 부작용을 가져올 수 있다. 따라서 도심재개발 문제는 중요한 문제이다. 우선, 주도세력은 슬럼화되고 공동화된 청계천 주변을 재개발을 통해 확실하게 변모시키는 것이 도심경제의 성장과 강복의 발전에 이바지한다고 주장하였다. 이들의 주장에 따르면 도심의 재개발은 경제에 활력을 부면서 서울의 경제적인 성공과 삶의 질을 향상시킬 수 있다는 주장이다. 반면, 반대세력(근본생태주의 또는 생태사회주의 등의 시각을 가진 시민단체와 전문가들)은 청계천의 기존 구조를 흔드는 것은 환경주의에 배치되는 것이라고 주장하고 가능한 현재상태의 구조와 산업생태계를 최대한 보전할 것을 주장하였다.

이러한 극단적인 주장을 사전에 조정하기 위해 서울시는 도심부 발전계획을 수립하였다. 도심부 발전계획은 청계천 복원을 계기로 도심부 전체 및 청계천 주변지역에 대한 장기비전과 개발원칙을 새롭게 마련하여, 사대문안 도심부의 역사성과 장소적 특성을 지키면서 바람직한 변화와 활성화를 촉진하고, 향후 이에 따라 지속적인 관리시책을 추진하기 위한 것이다.

두 번째로 개발밀도에 있어서의 갈등은 개발용적율과 건축물의 높이제한을 설정하는 과정에서 첨예화되었다. 용적율의 경우 주도세력은 도심부의 활성화를 위해서는 용적률을 완화해야하며 강남북 균형발전을 위해서 용적률 차등규제를 폐지해야 한다는 주장을 하였다. 반면에 반대세력(시민단체)은 역사문화환경을 훼손하는 고층고밀개발을 억제하자는 주장을

통해 청계천 복원의 친환경성을 고려하여 저층저밀 개발을 해야한다고 하였다. 그러나 다양한 의견속에서 서울시는 청계천복원전에 수립되었던 도심부계획에서 제시한 600%를 그대로 수용하면서 갈등이 진화되었다.

그러나 높이제한의 경우 주도세력이 전략재개발지역에서 높이제한의 완화를 주장하는 반면 반대세력(시민단체)을 중심으로 이러한 주장에 반대하고 있다. 서울시는 건축물 높이를 최대 108m(30층 안팎)까지 허용하고 청계 2~6가 사이 구간은 모두 최고 높이 기준이 70m(20층 안팎)로, 종묘 앞을 포함한 세운상가 주변 전략재성장지역은 인센티브로 20m를 더 높은 90m(25층 안팎)까지 완화했다. 하지만 반대세력은 이러한 높이제한 완화가 도심의 역사성과 미관에 악영향을 미칠 것이라고 주장하면서 반대하고 있다.

이상의 내용을 종합해 보면 반대세력(시민단체)은 재개발시 역사성 훼손을 최대한 막을 수 있는 저밀도 개발이 필요하다는 입장(환경중시, 성장고려)이지만 주도세력은 압축도시의 개념 수용하여 고밀도 개발이 필요하다는 입장(성장중시, 환경고려)이다. 결국 서울시는 도심부 발전계획을 통해 지역별로 다양한 특성을 감안하여 계획적으로 관리하도록 하고 경제적인 활력을 증진시키면서 동시에 도심부 고유의 역사문화성을 유지·보강함으로써 도심부의 경쟁력을 강화토록 하였다. 또한 스마트 성장(smart growth)을 고려한 도심 개발을 통한 계획을 수립하고자 한다.

## V. 결론 및 시사점

과거 성장위주의 사업은 환경파괴, 인간이 소외받는 사회 등의 각종 폐해를 만들어 냈고 사회전반에 환경의 중요성에 대한 인식을 점차 확대시켰다. 이 때문에 정부는 성장위주의 사업 추진에서 탈피해 성장과 환경을 모두 고려하는 지속가능한 도시발전<sup>22)</sup>을 위한 노력을 진행 중이다. 하지만 본 연구사례인 청계천복원사업에서도 알 수 있듯이 사업자체가 지속가능성을 내포하고 있다고 할지라도 지속가능성에 대한 다양한 가치의 차이로 이해당사자간에 갈등이 나타나고 있는 실정이다.

청계천은 과거 성장이라는 미명아래 한국경제성장을 이끄는 공간으로 자리했다. 하지만 고도성장을 이끄는 동시에 교통혼잡, 대기오염, 건물의 노후화 등의 이유로 주변지역이 낙후되고 있었다. 이에 대한 대안으로 등장한 것이 바로 청계천을 복원을 통해 환경을 보전하고 주변지역의 경제도 살리고자 하는 새로운 움직임이 나타나게 된 것이다. 하지만 청계천복원사업을 공론화하고 사업을 시작하기까지 그 과정 속에서 다양한 이해당사자들 간에 지속가능성에 대한 가치 차이로 인해 갈등이 존재하고 있었고 이는 사업의 원활한 진행을 방해하는 요소로 작용했다. 또한 사업이 시작되고 나서는 바람직한 복원을 위해서 어떠한 방안이 옳은가에 대해서 지속가능성에 대한 가치 차이로 인해 합의형성을 하기가 어려웠다.

하지만 서울시는 이해당사자들과의 지속적인 의사교환을 통해 지속가능성에 대한 다양한 가치를 적절히 조화하고 예정된 시간에 사업을 착수 하였고 또 복원방안에 대해서도 합의를 형성할 수 있었다. 첫번째로, 청계천복원의 실현여부에 있어서는 비용문제, 복원시기문제, 교통문제, 상인문제에 있어서 지속가능성에 대한 가치차이가 발생하였다. 이에 실현여부에 있어서 갈등의 핵심이 무엇이었는지, 이해당사자들은 어떠한 입장을 취했는지, 최종적으로 '청계천복원사업의 착공'에 대해 합의하기까지 주도세력은 어떠한 노력을 했고 반대세력이 이에 동의할 수 있었는지를 정리하면 <표 2>와 같다.

두 번째로 청계천복원의 방법에 있어서는 하천복원, 역사복원, 도심부복원에 있어서 이해당사자간에 가치갈등이 나타났다. 이에 복원방법에 있어서 갈등의 핵심이 무엇이었는지, 이해당사자들은 어떠한 입장을 취했는지, 최종적으로 합의한 사항이 무엇인지를 정리하면 <표 3>과 같다.

이상의 내용을 종합해 볼 때, 청계천복원사업과 같은 공공사업의 추진과정에서는 지속가능성에 대한 이해당사자들의 가치갈등이 상존한다. 특히 청계천복원사업의 경우, 환경과 성장이라는 가치가 상호 대치하는 가운데에 이해당사자간 상이한 가치 갈등이 나타났다. 하지만 사업의 반대주체들의 극단적입장에 따른 가치 차이를 회피나 무시하기 보다는 추

22) 지속가능한 도시발전이란 성장과 환경이라는 양자 중 하나만 win하는 입장이 아니라 이들을 조화시킴으로써 성장과 환경이 모두가 상생(win-win)할 수 있는 대안이다.

진주체들과 적극적으로 조정하여 '합의'를 형성하였다. 결국, 사업의 성패를 가름하는 중요한 요소라는 점을 보여준다. 따라서 이해당사자간에 합의를 형성하기 위한 다양한 대화채널의 확보, 상호간의 가치를 존중하고 양보하는 자세 등은 향후 공공사업의 추진에 있어 추가되어야 할 항목이라 할 수 있다.

뿐만 아니라 시민사회가 성숙하고 시민단체의 비중이 날로 증가하는 현 시점에서 자신들의 가치만을 주장하고 무조건적으로 사업을 반대하던 이미지에서 탈피했다는 데 그 의의를 둘 수 있다. 시민단체들은 청계천복원사업을 추진하는데 있어서 자신들의 가치와 차이

가 발견되는 부분에서는 건전한 비판자의 역할을 하였지만, 사업이 정당성이 있다고 판단한 이후에는 청계천복원시민위원회에 참여하여 복원에 관하여 아이디어를 제공하고 서울시 정책을 정당화하기 위한 역할을 담당하였기 때문이다.

〈표 2〉 청계천복원의 실현여부에 대한 합의형성

	갈등의 핵심	이해당사자의 입장		합의형성을 위한 노력 및 동의여부
비용 문제	사업의 타당성 및 실현가능성	주도세력 (삼각추진체제)	환경복원을 통한 유무 형의 가치 多	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 이론적 근거를 바탕으로 투자가치 설득 및 홍보</li> <li>· 반대세력이었던 시민단체들도 투자가치에 동의</li> <li>· 일반시민들도 필요성을 인정</li> </ul>
		반대세력 (일부 전문가)	고비용 저효율	
복원 시기 문제	2003년 7월 1일 복원시기의 적절성 여부	주도세력 (삼각추진체제)	청계고가와 복개구조 의 안전성 문제 때문에 2003년 7월 1일은 적절	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주도세력내부의 갈등은 역사복원에 대한 조건부 수용으로 동의를 구함</li> <li>· 주도세력의 시민위원회가 시민단체를 찾아다니며 협조를 구함</li> <li>· 주도세력의 추진본부가 내부토론회, 직접방문을 통해 협조를 구함</li> </ul>
		반대세력 (일부 전문가와 시민단체)	다양한 의견수렴 및 철저한 계획을 통한 사업 착수가 바람직하 기 때문에 2003년 7월 1일은 부적절	
교통 문제	청계고가 철거에 따른 교통대란	주도세력 (삼각추진체제와 시민단체)	보행자 위주로의 도로 체계의 개편이 필요하 며 교통대란은 일어나 지 않음	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주도세력의 교통종합대책을 토대로 전문가의 자문과 공청회를 개최</li> <li>· 주도세력은 시민들의 공감대 형성을 위한 다양한 홍보</li> <li>· 반대세력인 시민단체들도 교통문제가 복원의 반대이유가 돼서는 안 된다고 주장</li> </ul>
		반대세력 (일부 전문가)	도시의 생산성을 생각 하지 않은 계획으로 교 통대란이 유발될 것임	
상인 문제	영업손실에 따른 보상 문제	주도세력 (삼각추진체제)	청계천복원에 따른 피 해 없음	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주도세력과 반대세력(상인)의 지속적인 협상을 통한 신뢰구축</li> <li>· 주도세력의 다양한 의견수렴을 통한 상인대책 제시</li> </ul>
		반대세력 (청계천상인)	청계천복원으로 피해 발생	

〈표 3〉 청계천복원의 방법에 관한 합의형성

	갈등의 핵심	이해당사자의 입장	최종 합의사항
하천 복원	시작구간 수자원 확보 하천복원	주도세력 (삼각추진체제) · 광고사거리부터 복원 · 한강물, 지하수 이용 · 운하중심의 도시형하천	최대한 환경을 고려한 계획 장기적으로 상류복원 검토
		반대세력 (일부 전문가와 시민단체) · 상류지천복원 · 자연유량 최대이용 · 생태중심의 자연하천	
역사 복원	광통교 · 수표교의 원형복원	주도세력 (삼각추진체제, 청계천복원시민 위원회 제외) · 광통교는 이전 복원 · 수표교는 제자리에 옮기되 복원 하지 않음	광통교는 상류로 이전복원 수표교는 중장기적으로 청계천으로 이전
		반대세력 (청계천복원시민 위원회, 역사문화 분과, 시민단체) · 원형, 원위치 복원	
도심부 복원	도심재개발 개발밀도	주도세력 (삼각추진체제) · 고밀도 개발 · 용적을 완화, 용적률 차등규제 · 높이제한 완화	도심부발전계획을 통한 개발방안 수립 스마트 성장을 고려한 도심개발
		반대세력 (시민단체) · 저밀도 개발 · 높이제한 반대	

## 참고문헌

- 서울시정개발연구원, 2003, 『청계천복원 타당성 조사 및 기본계획 최종보고서』.
- 서울시정개발연구원 · 청계천복원추진본부, 2004, 『청계천 복원사업 백서 가안』.
- 서울시정개발연구원 · 한국사회학회, 2003, 『청계천복원의 사회문화적 의미』.
- 서울특별시, 2002, 『청계천복원 시민위원회 세미나자료』.
- 서울특별시, 2003, 『청계천복원 시민의견분과위원회 제8차 회의개최 결과자료』.
- 서울특별시청계천복원추진본부, 2003, 『청계천주요관계관 회의자료(비공개자료)』.
- 서울특별시청계천복원추진본부, 2004, 『청계천주요관계관 회의자료(비공개자료)』.
- 송명규, 1998, “금진적 생태·녹색 사상의 논리”, 『국토계획』, 33(6).
- 이은국, 2003, 『청계천복원사업과 관련된 stakeholder의 전략적 갈등관리방안』, 연세대학교 도시문제연구소.
- 정구현 · 배규한 · 이달곤 · 최영명, 1994, 『21세기 한국의 사회발전 전략: 성장·복지·환경의 조화』, 나남 출판사.
- 정규호, 2002, “지속가능성을 위한 도시 거버넌스 체제에서 합의형성에 관한 연구: 녹색서울시민위원회를 사례로”, 박사학위논문, 서울대학교 대학원 환경계획학과.
- 조명래, 2003, “청계천 제자연화(복원)을 둘러싼 갈등과 쟁점”, 『올바른 청계천복원을 위한 시민 대토론회자료』.
- 청계천살리기연구회, 2000, 『제1회 청계천살리기 심포지엄 자료』.
- 청계천살리기연구회, 2001, 『제3회 청계천살리기 심포지엄 자료』.
- 청계천살리기연구회, 2002, 『서울 경제·환경 살리기를 위한 청계천복원 심포지엄 자료』.
- 한국사회학회, 2003, 『청계천복원의 사회문화적 의미(서울시정개발연구원 내부자료)』.
- 허태욱, 2004, “도시거버넌스와 갈등에 관한 연구: 청계천 복원사업을 사례로”, 석사학위논문, 단국대학교 대

- 학원 도시 및 지역계획학과.
- 황기연, 2003, “도시내부공간의 복원 구상: 청계천복원사업을 중심으로”, 『대한국토도시계획학회 추계학술대회논문집』.
- Buchdahl, J. M and Rapper, D., 1998, “Environmental ethics and sustainable development”, *Sustainable Development*, vol 6.
- Gremmenr, B. and Jacobs, J., 1997, “Understanding sustainability”, *Man and World*, vol 30.
- Haber, W., “Environmental attitudes in Germany: the transfer of scientific information into political action” in R. J. Berry(ed), *Environmental Dilemmas: Ethics and Decisions*, Chapman & Hall.
- Hediger, W., 1999, “Reconciling weak and strong sustainability”, *International Journal of Social Economics*. 26(7~9).
- Herrman, Margaret., 1994, *Resolving Conflict-Strategies for Local Government*, ICMA.
- Innes, J. E. and Booher, D., 1999, “Consensus building as role playing and bricolage: toward a theory of collaborative planning”, *Journal of American planning Association*, 65(1):9~26.
- Kaiser, E., Godschalk, D. and Chapin, S., 1995, *Urban Land Use Planning*. University of Illinois Press: Urbana and Chicago.
- Khator, R., 1998, “The new paradigm: from development administration to sustainable development administration”, *International Journal of Public Administration*, 21(12).
- Korton, D., 1990, *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*, Kumarian.
- Naess, A., 1986, *Ecology, Community and Lifestyle*, Combridge.
- Ortolano, L., 1984, *Environmental planning and decision making*, New York: John Wiley and Son.
- Pellizzoni, L., 1999, “Reflexive modernization and beyond”, *Theory, Culture and Society*. 16(4).
- Roseland, Mark, 2001, “The Eco-City Approach to Sustainable Development in Urban Areas”, in Dimitri Devuyt (ed), *How Green is the City?*, New York: Columbia University Press.
- Zhiyong, L., 1997, “A Conflict Resolution Approach to Public Administration”, *Public Administration Review*. 57(1): 28~29.
- <http://www.kinds.or.kr>
- 원 고 접 수 일 : 2005년 2월 14일  
1차심사완료일 : 2005년 3월 7일  
최종원고채택일 : 2005년 3월 18일