

도시관리자와 여론 간 상호작용에 관한 연구: 서울 강서지역 특수학교 설립 과정을 사례로*

김유훈** · 박희태***

A Study on Interaction between Urban Managers and Public Opinion: A Case Study on the Establishment of Special School in Gangseo-gu, Seoul*

Yoohoon Kim** · Hee Tae Park***

요약 : 본 연구는 도시공간 내 의사결정 과정에 영향을 주는 도시관리자와 여론의 상호작용을 알아보기 위하여, 관리주의 도시이론 개념을 서울시의 한 사례지역에 적용하였다. 연구의 주요 결과는 다음과 같다. 첫째, 직선제 도입 등 사회의 전반적인 민주화 이후 성장한 여론은 다양한 경로와 방법을 이용하여 정책 관련 의사결정에 직·간접적으로 영향을 주는 주체가 되었다. 둘째, 도시관리자들은 그들의 지위와 직(職)을 수행할 수 있는 권능이 여론에서 나온 것임을 인식하고 도시자원을 배분함에 있어서 여론의 영향을 받고 있었다. 이러한 도시자원 배분과정을 통해서 '비(非)도시관리자'의 적극적 개입이 가능해졌고, '비(非)도시관리자'에 의한 '간접적 도시관리행위'가 실현될 수 있었다. 셋째, 도시관리자는 의사결정과정에 여론을 중요한 기준으로 삼으며, 그들에게 합법적인 권한을 위임한 여론을 우선으로 고려하고 있었다. 즉 도시관리자들은 정체성과 자율성에 따라서 차별적으로 여론을 고려하며, 이에 따라 그들이 선택한 도시자원의 배분 방식 또한 다르게 나타났다. 본 연구는 다른 나라에 비하여 특수성을 지닌 시·도 교육감을 분석 대상으로 하였으며, 관리주의 도시이론을 현재 우리나라에 적용시켜 도시관리자들의 정체성에 따른 분화과정을 파악하였다는 점에서 그 의의가 있다.

주요어 : 도시관리자, 관리주의 도시이론, 직선제, 여론

Abstract : This study applied the concept of urban managerialism to a case area in Seoul to learn the interaction between urban managers and public opinion that affect the decision making process in city. The main results of the study are as follows. First, public opinion that has grown since the democratization, such as the introduction of direct election, has become a subject that directly or indirectly affects policy decisions using various routes and methods. Second, urban managers recognize that their status and power to perform their role and duties are attributed to public opinion. It influences the allocation of urban resources. This enables non-urban managers to interact with process of distributing urban resources, so 'indirect urban management acting' by 'non-urban managers' can be realized. Third, urban managers are considering public opinion in the decision-making process, but they give priority public opinion that delegated legal authority to themselves. In other words, urban managers consider public opinion differently according to their identity and autonomy, and the distribution method of urban resources they choose is also different. This study has significance in that it has applied urban managerialism to our nation at present to identify the differentiation process of urban managers' identity and it was conducted to analyze superintendents of education that has special characteristics compared to other countries.

Key Words : Urban managers, Urban managerialism, Direct election, Public opinion

*이 논문은 한국연구재단의 BK21플러스사업(4-Zero 지향 국토공간창조 사업단, 서울대학교 지리학과)의 지원을 받아 수행된 연구임.

**서울대학교 지리학과 박사과정(Ph.D. Student, Department of Geography, Seoul National University, kyh0902@snu.ac.kr)

***서울대학교 환경대학원 환경계획학과 석사과정(Master Student, Department of Environmental Planning, Graduate School of Environment Studies, Seoul National University, htheart@snu.ac.kr)

I. 서론

대통령 직선제로 상징되는 제도적인 민주화를 이룬 이래로 우리나라는 관료 중심의 하향식·중앙집권적 의사결정 구조를 벗어나 민의(民意) 중심의 상향식·분권적 의사결정을 실현하고자 노력해왔다. 도시관리 분야에서도 이러한 노력은 꾸준히 이루어졌다. 과거에는 주로 도시개발사업 시 관련 내용 공람을 의무화하고 대상 구역의 면적에 따라 공청회를 개최하게 하는 등 양적인 측면에 집중되었다면, 최근에는 정보통신기술의 발달에 따라 공공데이터를 개방하고 전자정부를 표방하는 등 질적인 측면에서도 시민 참여가 보장되고 있다는 점에서 이러한 노력은 고무적이다. 특히, 1995년에는 기초·광역자치단체 의원 및 장에 대한 4대 동시선거가 시작됨에 따라 본격적인 지방자치제도가 실시되었으며, 2007년부터 개별적으로 직접 선거로 선출하던 각 시·도 교육감을 2010년부터는 지방선거일에 함께 직접 선거로 선출함에 따라 도시관리의 다양한 측면에서 주민참여의 기회가 보장되고 있다. 이 과정에서 시민들은 도시관리자들의 선거 당락을 결정짓는 유권자로서 선거 시기는 물론이고 선거 기간 이외에도 도시관리자들에게 그들의 의사를 표출하고 도시관리에 영향력을 행사하는 주요 집단으로 등장하였다.

도시사회학의 주류 중 하나인 신베버주의에서 희소한 도시자원의 배분 과정은 연구의 주 관심사였다. 신베버주의 학자는 도시관리자가 생활의 기회를 배분한다고 보고, 새로운 형태의 계급투쟁을 진전시키는 도시자원의 배분 양상을 도시사회학적 연구문제의 초점으로 삼았다. 그들에 따르면 도시의 공간은 본질적으로 불균등하며 그 불균등한 도시공간이 ‘어떻게’ 분배되는가라는 문제는 대개 그 사회의 주요한 자원분배자들에 의해 결정된다. 이러한 도시자원의 분배를 둘러싼 분쟁은 어떠한 사회에서도 필연적으로 발생한다는 것이 그들의 주장이다. 신베버주의 학자는 도시관리자를 문지기(gatekeeper), 또는 도시관리자(urban manager)라고 칭했으며 도시관리자의 정체성과 자율성에 대한 문제는 이들의 주요 관심사가 되었다. 이와 관련하여 팔(Pahl)은 특정한 관리자가 배분의 목표를 수립할 때, 그 본질과 가치가 어디에 있는지에 대한 질문을 남겼다.

이후 서구 도시들의 정책 초점이 자본이나 기술을 끌어들이고 그 지역경제의 성장을 촉진하기 위한 것에 맞추

어지면서 새로운 유형의 도시정치가 중요해졌고, 이를 설명하고 해석하기 위한 이론적 작업들도 활기를 띠게 되었다. ‘신도시정치(New Urban Politics)’ 혹은 ‘도시성장정치’라고 불리는 이러한 접근에는 하비 몰로치(Harvey Molotch)와 존 로간(John Ipgan) 등의 성장연합론(Growth Coalition), 클라렌스 스톤(Clarence Stone), 스티븐 엘킨(Stephen Elkin), 게리 스토키(Gerry Stoker) 등의 도시체제론(Urban Regime), 케빈 콕스(Kevin Cox)를 중심으로 한 오하이오 학파의 국지적 의존성(local dependency) 논의 등이 있다. 그러나 이러한 서구의 이론들을 우리나라의 도시정치를 설명하는데 직접적으로 차용하는 것은 주의를 요한다. 이 이론들이 영미의 정치적·경제적 조건 하에서 일어나는 도시정치를 설명하고 이론화하려는 과정 속에서 형성된 것들이기 때문에, 비록 어느 정도 추상화의 과정을 통해 보다 일반화된 이론적 용어로 표현되었지만, 이 이론들이 제시하는 설명의 범주나 인과적 관계에 대한 주장 등을 기계적으로 우리나라 상황에 적용하는 것은 우리나라 도시정치에 대한 왜곡된 설명을 만들어 낼 수 있는 위험성이 있기 때문이다(박재균, 2006).

2017년 하반기 언론을 통해 보도된 서울 강서구 특수학교 설립에 관한 갈등은 당대의 도시관리 이론을 오늘날 관점에서 조명해볼 수 있는 적절한 사례이다. 국·공립학교의 경우, 현행 법·제도상 지방 교육행정을 총괄하는 수장으로서 교육감이 학교 설립 전반에 관한 전권을 가지고 있다고 해도 무방하다.¹⁾ 그러나 해당 사례 지역에서는 기존에 거주하던 주민들의 이익과 특수교육의 필요성이라는 공익이 첨예하게 대립했다. 우리나라에서는 1977년 「특수교육진흥법」이 최초로 제정된 이후(관련 법 제·개정으로 폐지됨), 2017년에는 「장애인 등에 대한 특수교육법」이 제정되었다(2018.2.21. 일부개정). 해당 법령은 국가 및 지방자치단체로 하여금 장애인 및 특별한 교육적 요구가 있는 사람에게 통합된 교육환경을 제공하고 생애주기에 따라 장애유형·장애정도의 특성을 고려한 교육을 실시하도록 하여 이들이 자아실현과 사회통합을 하는데 기여하도록 하고 있다.²⁾ 또한 의무교육을 보장하고 차별을 금지하도록 하고 있다. 이처럼 공공재이며 사회복지 차원에서 필요한 특수학교가 갈등의 소재가 되는 것 자체가 법리적 관점에서 옳지 않음에도 불구하고 해당 사례에서는 특수학교 설립에 관하여 상반된 입장의 여론이 형성되고 여기에 각각의 여론을 의식한 교육감, 지역구 국회의원까지 직접 나서 이

지역의 특수학교 설립 과정은 정치적·사회적 이슈로 비화(飛火)되었다. 현대에 적용한 관리주의 도시이론의 관점에서 이 지역의 갈등은 도시의 희소자원(학교 이전 부지) 배분을 둘러싼 도시관리자(국회의원, 교육감) 간 갈등이었다. 그리고 그 이면에는 이들 도시관리자의 의사결정에 시민참여로써 영향력을 행사하는 시민사회와 도시관리자 간의 동태적 관계가 존재했다.

이러한 관점에서 본 논문은 민주화와 함께 시민참여의 경로가 다양화되고 그 영향력 또한 커진 오늘날, 전통적 의사결정자인 도시관리자와 이들에게 합법적 권한과 자율성을 부여하여 정책결정에 직·간접적으로 개입하는 시민사회 간 관계에 주목한다. 구체적으로 각 도시관리자가 정체성에 따라 정책 결정 과정에 영향을 주는 여론에 대하여 어떠한 대응양상을 보이는지, 나아가 각 시민사회와 의사결정자 사이의 동태적 양상을 고찰해보고자 한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 이론적 배경

제2차 세계대전 이후 새로이 등장한 신도시사회학은 도시와 지역 문제의 이해를 선진산업사회의 정치·경제·사회에 대한 폭넓은 이해와 결부시키고자 하였다(조명래, 2006). 신도시사회학의 등장에는 3가지 배경이 있다. 첫째는 생태주의 도시이론의 쇠퇴이다. 생태주의 도시이론은 도시에서 나타나는 현상을 생태학의 관점에서 살펴보고 이를 비교적 이해하기 쉽게 설명해주었다는 점과 공간분화를 가독성 있게 도시(圖示)해주었다는 점에서 긍정적인 평가를 받는다. 그러나 시카고와 같은 특성을 지닌 도시에서만 적용 가능하다는 점과 도시의 수평적 확장만 설명이 가능한 이론이라는 점에서 비판을 받는다. 과학으로 분류되는 학문에서는 반복이 가능하고 대입이 가능해야 되는데, 생태주의 도시이론은 이러한 과학적 접근에 한계를 보였던 것이다. 그리고 20세기 초반에 비하여 건축기술이 발달하고 토지의 집약적 이용이 강화된 오늘날에는 도시의 수직적 확장이 수평적 확장 못지않게 활발하게 이루어지고 있는데, 생태주의 도시이론은 이러한 측면을 설명해주기에 한계가 있었던 것으로 보인다. 아울러 침입·경쟁·지배·승계

등의 과정을 자연스러운 과정으로 보고, 이를 통해 보이지 않는 손에 의하여 공간이 배분되게 되어 있다는 주장은 시장·자본의 힘에 의해서 도시공간이 배분되는 것을 정당화하는 것으로, 자본주의적인 관점에서 보수적이고 미국식 시장경제를 정당화하는 이론이라는 비판을 받는 원인이 되기도 하였던 것으로 보인다. 신도시사회학 등장 배경의 두 번째는 '도시화' 개념의 등장에 따른 도시의 위상 변화이다. 도시가 대도시 수준을 넘어서서 거대도시화 되는 시점이 되어 도시의 크기가 동심원으로 설명될 수 있는 크기를 넘어섰으며, 도시 내부에 갈등요소가 복잡·다양해지게 되었다. 세 번째는 서구사회에 큰 변화와 요동을 가져왔던 '68혁명'이다. 문화혁명·반체제 혁명이 세계 각지에서 일어나면서 그동안 유지되었던 서구식 발전사관에 의문이 생겼고, 기존의 체제가 옳은 것만은 아닐 수도 있다는 생각이 등장하였다. 이러한 배경에서 각종 사회현상을 설명하기 위해서 가져온 사회학 개념이 마르크스와 베버의 갈등이론이다. 다만 이들은 도시사회학자들이 아니었으므로, 이들의 영향을 받은 도시사회학의 흐름을 신마르크스주의, 신베버주의 도시사회이론이라고 한다.

신도시사회이론 중에서 도시생태학적 연구가 주목했던 도시공간구조의 경험성을 강조하면서 이를 새로운 시각으로 설명하고자 했던 것은 신베버주의적 접근이다(조명래, 2006). 1967년에 출간된 존 렉스와 로버트 무어(John Rex and Robert Moore)의 「인종, 공동체 그리고 갈등(Race, Community and Conflict)」에서 이들은 영국 버밍엄 지방의 스파크브룩(Sparkbrook)이라는 시가구역에서 주택과 인종관계에 대한 연구를 수행했는데, 이 과정에서 시카고의 전이지대에 관한 버제스(Burgess)의 연구와 개인의 행동에 중요한 사회학적 의미를 부여한 베버의 이론을 융합하는 이론체계를 정립하였다(김찬호 등, 1998). 팔(Pahl)은 렉스(Rex), 무어(Moore)와 마찬가지로 도시를 상대적으로 독립적인 지역 사회체제로 규정할 수 있다고 보았으며, 도시체계 내에서의 생활기회 배분에 대한 공간적 규제, 사회적 분배, 그리고 그것을 둘러싼 갈등, 이상의 세 가지 요소를 자신의 도시사회학 이론을 구성하는 주요 주제들로 삼았다(김찬호 등, 1998). 렉스(Rex), 무어(Moore)의 이론과 팔(Pahl)의 이론을 종합하면, 인구 및 자원의 공간적인 분포가 갖는 사회학적인 특성을 강조하는 입장과 개별 행위자의 목표와 가치, 그리고 사회 내에 분포하는 생활기회 등에 관한 베버류

의 보편적인 관심을 통합하는 새로운 관점이 도출된다(김찬호 등, 1998). 신베버주의 학자들은 도시공간구조의 분화현상에 주목하면서 이를 설명함에 있어서 사회적 주체·행위자(actor 혹은 agent)들의 역할을 강조하였는데, 도시의 공간구조를 단순한 생태환경경제체로서 바라보는 것이 아니라 사회적 희소가치의 배분을 둘러싸고 전개되는 하나의 사회공간적 체제로 간주함으로써 이 배분을 주도하는 역할자에 전략적으로 주목하였다(조명래, 2006). 도시체제를 규제하고 관리하는 세력들의 역할을 분석하면서 도시사회의 특성을 설명하였다는 점에서 렉스와 무어(Rex and Moore), 팔(Pahl) 등이 시도한 도시사회학적 접근을 ‘도시관리주의(urban managerialism)’ 혹은 ‘관리주의 도시론’으로 부르며, 이는 그 후 손더스(Saunders)의 소비도시 사회학으로 이어지는 계통성을 보이고 있다(조명래, 2006).

신베버주의 도시사회학은 두 가지 의미의 쟁점을 제기하고 있는데, 첫째는 삶의 기회할당자로서 도시관리자에 관한 것이고, 둘째는 새로운 형태의 계급투쟁의 전개와 관련된 도시적 자원배분 패턴에 관한 것이다(조명래, 2006). 여기에서 도시관리자(urban manager)라는 것은 도시문제를 해결하는데 있어서 이를 관리하는 누군가가 있다는 것에서 정의된 것으로, 도시 자원을 관리하는 자로서 문지기(gate keeper) 역할을 하는 사람들을 가리킨다. 여기에는 정부 관계자, 부동산 개발업자, 사회운동가, 전문가 등이 해당될 수 있는데, 이에 대한 정의를 어떻게 내릴 것인지에 대한 문제가 제기되어 왔다. 따라서 팔(Pahl)류의 연구 계열에서 주요 관심사는 의사결정자들의 정체성을 규정하는 것이 되었으며, 나아가 그들의 자율성에 대한 문제 또한 포함되었다. 이들의 자율성에 대하여 관심을 갖게 된 것은 도시관리자의 행위는 그들이 가진 이데올로기 뿐만 아니라 그들이 속한 조직의 조직적인 제약에 의해서도 영향을 받기 때문이다. 도시관리자는 ‘민간부문의 수익성’과 ‘사회적 필요성(social needs)’ 사이의 압력을 받게 되거나 ‘중앙정부’와 ‘지역주민’ 사이에 상충하는 입장을 조정하게 된다(Pahl, 1975).

2. 선행연구 검토

팔(Pahl)의 정의에 따른 도시관리자에 대한 연구는 국내에서 지역사회 연구 중 지역사회의 지배구조에 관한

연구들에서 주로 다루어져 왔다. 이 연구들은 도시관리자 그 자체에 대한 연구라기보다는 주로 지역 간의 불균등 발전 등 정치경제학적 문제에 주로 초점을 맞춘 연구들이었으며(손호철, 1993; 홍덕률, 1997), 지배집단 혹은 엘리트의 구성과 충원과정이나 그들의 사회적 성격 등에 대한 연구도 중앙 차원, 그것도 주로 정치적 지배집단 혹은 정치·행정적 엘리트를 대상으로 설정한 연구들이었다(김도태, 1993; 홍덕률, 1997).

1990년대에 들어서는 지방자치제도가 30년 만에 부활되는 등 시대적 흐름에 맞물려, 실증적인 지역연구에 대한 관심이 증가되었다. 홍덕률(1997)은 지방화 시대를 맞이하여 도시의 의사결정자로서 지역사회의 지배구조에 대한 실증분석을 시도했다. 그는 대구광역시·광주광역시·인천광역시를 연구대상 지역으로 삼아, 세 지역사회의 각계 지도층을 심층 인터뷰하고 지역사회 특성을 고려하여 각 도시 지배구조의 실태 및 변화 전망을 분석했다. 인터뷰 결과 3개 도시에서 모두 ‘지역의 정치·행정 엘리트-지역 경제인-지역 언론’이 하나의 거대한 ‘지역 정-경-언 지배연합’을 형성하고 있으며, 그들은 중앙권력과도 ‘후원-충성’ 관계로 묶여 있었다. 지방자치제도의 전면 시행에도 불구하고 세 도시 모두 지역정치는 부재했으며, 시민사회로부터 리더십을 인정받은 시민적 리더십은 취약했다. 이 연구는 지역을 잘 알고 있는 지역사회 지배층을 통해 각 도시 지배구조를 실증했다는 데 의의가 있으나, 이들이 모두 지역사회 지배층 내부에 있어 지배구조를 바라보는 다양한 관점을 담지 못했다는 점에서 아쉬움이 남는다.

최근에는 주요 의사결정 방법론을 시의성 있는 도시계획 사업에 접목하여 도시관리자의 영향 및 활동을 분석하는 사례연구가 다수 진행되었다. 오종열(2014)은 계임이론 모형을 분석틀로 활용하여 용산국제업무지구 도시개발 사업을 사례로 공공부문의 의사결정과정인 어떠한 유인에 의하여 이루어지는지 살펴보았다. 연구 결과, 공익에 대한 인식의 차이가 공공부문의 의사결정에 영향을 주는 것으로 나타났으며, 용산국제업무지구 사례에서 서울시의 협상 능력이 코레일보다 상대적으로 낮았다고 분석되었다. 현수현·이승주(2014)는 주민의사가 강조되는 주택 재개발 사업에 있어서, 실질적으로 계획의 주도권을 갖는 전문가들이 지역 주민들의 의사를 얼마나 잘 대변하는지를 파악하였다. 서울시 내 9개 주택재개발구역을 대상으로 하여 분석한 결과, 해당 전문

가들은 사업 대상지 내 주민들의 의사를 잘 대변하고 있는 것으로 분석되었다.

한편 도시관리 방법론으로 주민참여라는 새로운 메커니즘이 정착됨에 따라 도시의 구성원 간 참여와 협력에 바탕을 둔 거버넌스에 의한 도시 운영체계가 부상하고, 이와 관련된 연구들도 활발해졌다. 권정주 등(2017)은 청주 중앙동 도시재생사업을 사례로 도시재생 거버넌스 참여 주체의 의사결정 영향력을 정량적으로 도출하였다. 14개 재생사업을 대상으로 하여 각 참여 주체의 영향력을 분석한 결과, 재생사업의 실제 거버넌스는 시장 중심 거버넌스 형태와 단결정형 의사결정 형태를 띠는 것으로 나타나 도시재생 거버넌스의 이상적인 모습과 실제 모습 사이에 괴리가 있음을 확인하였다.

이상의 연구들은 도시계획 사업에 있어서 도시관리자와 같은 역할을 하는 주체들을 대상으로 하여 이들의 의사결정 요인 및 영향력을 밝힌 연구들이다. 과거에 비하여 도시계획 사업의 유형과 사례가 다양해지고, 분석틀과 방법론도 진일보함에 따라 도시관리자를 비롯하여 의사결정에 참여하는 주체들 각각의 영향력 및 요인을 실증적으로 분석하고 계량화하는 연구가 많이 진전된 것은 사실이다. 그러나 여전히 도시자원 배분과 관련된 의사결정 과정에서 주체 간 상호작용의 동태적 대응양상을 밝힌 연구는 부족한 것으로 판단된다.

해외에서는 도시관리자의 영향에 대한 연구들이 의사결정과정 전반에 있어서 더욱 다양한 참여 주체를 대상으로 하여 이루어져 왔다. Pruijt(2004)는 암스테르담 도시계획을 사례로 하여 시민운동이 도시계획 의사결정에 미친 영향을 연구하였다. 그는 암스테르담 도시계획의 변경 과정에서 작동한 정책적 네트워크에 시민운동이 영향을 주었음을 밝히며, 이는 시민운동이 정책결정자의 고려요인으로 작용했기 때문이라고 분석했다. 이 연구는 도시관리자의 의사결정에 시민운동이 영향을 주었음을 밝힌 연구로서, 의사결정에 관여하는 주체 간 상호작용에 주목했다는 점에서 의의를 갖는다. 그러나 그러한 상호작용이 어떠한 이유로 촉발되어 어떠한 특성을 갖는지에 대한 설명이 부재했다는 점에서 아쉬움이 남는다.

오늘날 우리 사회에서는 도시의 희소자원이 배분되는 방법이 다양화되었지만, 이를 설명해 줄 도시관리 이론에 대한 연구는 다양화된 참여 주체, 다면적으로 분화된 배분방법을 반영하지 못하였다. 도시의 희소자원을 전

반적으로 고려하는 연구이기 보다는 도시관리자 등 희소자원 배분에 참여하는 각 주체에 개별적으로 주목하는 연구들이 대부분이었으며, 주체 간 상호작용에 대해서도 그 존재 자체에 주목했을 뿐 상호작용의 양상이나 동인을 고찰하는 연구는 부족했다.

III. 연구대상 및 현황

본 연구에서 선정한 연구대상 지역은 강서구이다. 최근 언론과 SNS를 통해서 주목받게 된 이곳은 서울특별시 강서구 가양동에 위치한 공진초등학교 공진분교 폐교 부지이다. 원래 이곳에는 공진초등학교가 위치하고 있었으나, 마곡지구 개발에 따라 공진초등학교가 강서구 마곡동으로 이전하며 해당 부지가 비었고 이곳에 특수학교를 설립하겠다는 계획이 제안되었다. 김준영(2015)에 따르면 도시의 변화과정은 인구의 도시 유입과 이동에 의해 설명되는데, 이에 의해서 유희공간이 발생할 수 있다. 강서구 공진초등학교 부지는 마곡지구 개발에 따른 인구이동으로 인한 도시의 변화과정을 잘 보여주는 사례에 해당한다.

특수학교 설립과 관련한 갈등이 본격화된 것은 2014년이었다. 서울시 교육청이 ‘공진초등학교 폐교 부지에 특수학교를 설립하겠다’는 행정예고를 하자, 해당 부지 인근 주민들은 특수학교 설립예정지역 이전을 요구하며 반대 의사를 피력했다. 사안이 장기화되며 교육행정과 직접적인 관계가 없는 해당 지역구 국회의원까지 나서서 서울시 교육청의 의사에 정면으로 반대했다. 2016년 4·13총선에서 재선에 도전하는 당시 지역구 국회의원이 특수학교 설립에 대한 주민들의 반대 여론을 의식하여 공진초등학교 부지의 특수학교 설립을 반대하고 국립한방병원 설립을 공약한 것이다.

당시 국립한방병원은 공공보건의료 중 미흡한 한의약의 역할 및 인프라를 보강하기 위하여 그 필요성이 지속적으로 제기되어온 상황이었다. 실제로 2016년 7월 보건복지부는 보건산업진흥원과 한약진흥재단에 위탁해 ‘국립한방병원 타당성 조사’를 수행하였으며, 2016년 11월에는 「국립한방병원 설립 타당성 조사」의 최종보고서가 발간되었다.

조사 결과 공진초등학교 부지는 높은 상징성을 갖고 있으며 이곳에 사업 추진 시 경제적 타당성 또한 있는

것으로 나타났다.³⁾ 그러나 공진초등학교 부지는 학교 부지로 지정되어 있어 최종보고서에서도 ‘서울시 교육청이 대체 부지를 최종 수용할 경우 현 부지를 병원 부지로 사용가능한 것으로 사료된다’(한국보건산업진흥원·한약진흥재단, 2016:172)고 밝힌 바 있다. 지역구 국회의원의 공약 역시 부지 이용 권한을 갖고 있는 서울시 교육청과는 사전 협의를 거치지 않은 공약이었다. 무엇보다 최종보고서의 소결 및 제언에서는 ‘최종 선정될 부지의 입지 조건에 따른 의료 수요, 접근성, 부지매입비용 등의 요인에 따라 경제적 타당성의 결과는 변경될 가능성이 있다’고 기술하여(한국보건산업진흥원·한약진흥재단, 2016:208) 국립한방병원의 추진 가능성 자체를 열어놓았다.

특수학교 설립과 관련한 진통이 장기간 이어지고 관련 기관 사이의 협의를 통해서도 마땅한 대안을 수립하지 못하자 서울시 교육청은 ‘강서지역 특수학교 건립추진 계획(안)’을 원안대로 추진할 것을 밝혔다. 보건복지부에서도 국립한방병원 설립과 관련한 논의는 중단된 상태이다. 그럼에도 불구하고 여전히 일부 주민들은 서울의 타 지역과 비교하여 강서구에는 이미 충분히 많은 특수학교가 있다며 공진초등학교 부지 특수학교 설립에 반대하고 있어 갈등은 지속되고 있다.

특수학교 설립의 절차와 과정⁴⁾은 다음과 같다. 우선, 학교 설립이 필요한지를 판단하여 학교 배치 여건을 확인한다. 그 다음 시·도교육청 심의위원회·자체투자심의위원회를 거쳐 교육부 심사를 통과하면, 부지확보·설계 등 실질적인 추진 과정에 이르게 된다. 이 때 심의위원회 위원들은 교육청 내부 인사와 외부 인사들로 구성되는데, 외부 인사들의 경우 각 학교 교장과 대학 교수, 광역자치단체 의원 등 다양한 분야에서 초빙한다. 특수학교 중 공립학교의 설립 주체는 시·도 교육청의 수장인 교육감이고, 사립학교의 설립 주체는 학교법인이다. 이러한 설립절차에서 알 수 있듯이, 특수학교 중 공립학교는 시·도 교육감이 주도하고 각 급 심의위원회를 거치면 되는 것이다.

이 지역에서의 갈등은 서울시 교육감과 해당 지역구를 기반으로 하는 국회의원이라는 도시관리자들 간의 의견 불일치와 이들이 의식하고 있는 시민들의 의견 대립에서 비롯된 것이며, 이는 공간 구성과 배분에 직·간접적으로 이해관계가 얽혀 있는 주체들 간의 대립이라고 할 수 있다.

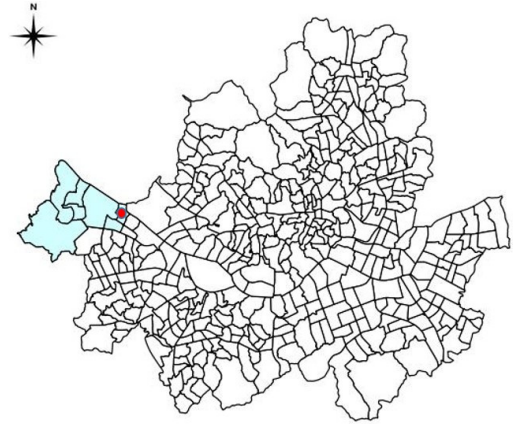


그림 1. 연구 사례지역

* QGIS 3.2를 활용하여, 강서(을) 지역과 옛 공진초등학교 부지의 위치 저자가 직접 표시.

이 사례에서 나타난 갈등은 특수학교 설립의 당위성, 즉 사회적 필요성에 공감하는 시민들과 그들을 의식한 서울시 교육감의 입장과 이를 반대하는 해당 지역의 주민들과 이들을 의식하는 국회의원의 입장으로 구분된다. 하지만 한층 더 깊이 살펴보면, 이 지역에서의 갈등은 단순하지 않고 복합적이다. 특수학교 설립에 대한 지역 주민들의 반대는 단순히 특수학교를 혐오시설로 인식하여 설립 자체를 반대하는 님비(NIMBY) 현상의 성격에 국한되기 보다는, 특수학교 대신 국립한방병원을 유치해달라는 요구인 핼피(PIMFY) 현상이 더해진 복합적인 성격을 띤다. 즉, 공진초등학교 부지 특수학교 설립과 관련된 갈등은 도시관리자의 희소자원 배분 방식에 대하여 지역주민들이 찬반 의사를 표명한 것뿐만 아니라, 도시자원 배분에 직접적인 권리가 없는 지역주민들이 적극적으로 나서서 도시자원 배분에 대한 자신들의 요구를 도시관리자에게 전하는 모습이 나타난 것이다.

따라서 도시공간에 대한 의사결정에 대하여 이전보다 적극적이고 많은 영향을 주게 된 시민사회와 전통적인 의사결정자인 관료 간 관계에 주목하여 그 동태적 양상을 살펴보기에 이 지역이 적합한 지역이라고 생각된다(그림 1).

IV. 여론의 성장에 따른 도시관리 과정의 다면화

1. 시민사회의 성숙과 여론의 성장

1990년대에 들어 냉전의 종식과 함께 인류는 자유민주주의를 특징으로 하는 동질적인 국가(homogeneous state)의 세계적 보편화를 경험해왔다(Fukuyama, 1989). 이 무렵 국내에서도 6월 민주항쟁과 6·29선언으로 5년 단임의 대통령 직선제로 헌법이 개정, 제3의 민주화 물결이 일었다. 새무엘 헌팅턴(Samuel P. Huntington)이 주장한 제3의 민주화 물결은 전 세계가 민주주의라는 단일 패러다임으로 수렴하는 과정으로 국내에서는 민주화 운동 전개의 변곡점이 되었다. 제3의 민주화 물결 이전의 민주화 운동이 국민의 기본적 자유와 권리를 회복하기 위한 사회운동이었다면 정백·김태상(2009:169)의 주장에서와 같이 1990년대의 시민운동은 다원주의적인 입장에 섰으며 생활세계의 이슈를 크게 부각시키는 운동이었다. 문제 제기 방식 또한 이데올로기적 설득에서 구체적이고 실용적인 대안 제시로 바뀌었고 활동 주체가 조직화된 소수에서 다양한 계층의 학생, 주부, 직장인으로 이동하였다(정백·김태상, 2009).

시민단체는 이 과정에서 새로운 사회운동으로서 민주화 운동의 추동력이 되었다. 1996년을 기준으로 우리나라에는 이미 환경, 여성, 건강보전 등 8개 이상 분야 총 69개 NGO가 존재했으며(공보처, 1996), 1997년 시민단체총람에 따르면 지부조직까지 합한 시민단체의 수는 9,400여 개, 2000년 총람에서는 20,000여개로 늘었다(권해수, 1999). 1980년대 후반의 점진적인 민주화 이후 시민단체의 운동이 활발해지면서 그 숫자만도 12,000여개에 이르고 있으며, 제5의 권력으로 인정받을 정도로 뿌리를 내리고 있다(양기호, 2002).

시민단체는 시민운동단체, 사회운동단체, 시민사회단체(Civil Society Organization), 비정부조직(NGO), 비영리단체(NPO) 등 다양한 이름으로 불리고 있으며 이를 어떻게 정의할 것인가는 매우 어려운 문제이다(권해수, 1999). 신광영(1999)은 비정부조직을 시민사회 조직들 가운데서도 사회운동 차원에서 활동하며 자발성을 기초로 조직되어 경제적 이익을 추구하지 않는 민간결사체로 지칭했고, 김수현(1998)은 NGO가 해당 시민사회 내에서 존재하며 그 사회가 처한 사회·경제·정치적 조

건에서 자유로울 수 없다고 보았다. 앞선 논의와 함께 NGO를 ‘개발문제나 인권문제, 환경문제, 평화문제 등 지구차원의 여러 문제 해결에 비정부·비영리의 입장에서 접근하려는 시민주도의 국제조직 및 국내조직’으로 정의한 UN의 관점을 더하여 볼 때 시민단체는 곧 해당 시민단체가 속한 사회에 시민참여를 보장한다. 이때 시민참여는 김영삼(2002)이 정의한 ‘다양한 사회계층의 정책 결정과정에 대한 광범위한 관여(engagement)’로서 시민참여이다. 오늘날 시민참여는 시민들에게 신중한(deliberative) 참여 기회를 제공하고 이들이 자신의 의견을 가지며 다른 참여자의 의견에 반응하도록 하는 양방향 과정(two-way process)을 포함하며 시민들에게 정보를 제공하는 것 또한 포함하기도 한다(Smith and Macintosh, 2001).

시민참여는 제3의 민주화물결 이후 국내 민주화 운동을 추동해온 가운데 그 모습과 영향력은 몇 차례에 걸쳐 변모했다. 1987년 9차 개헌을 통해 대통령 선거법을 개정하고 자유언론의 창달, 지방자치 및 교육자치를 보장하는 등 국민의 기본권을 강화한 것이 시민참여 태동기의 모습이었다면, 시대 담론의 사명 하에 시민단체가 정책 의사결정에 적극적으로 관여한 것은 시민참여 성숙기의 모습이었다. 이 시기 시민단체는 확립된 국민의 기본권을 바탕으로 조직력과 전문성을 갖추어 사회 각 분야의 목소리를 전달했다. 국가와 시민사회간의 힘의 불균형에서 어느 정도 벗어나게 되어 시민단체의 역할과 활동범위는 더욱 커지게 되었다(권해수, 1999). 외환위기 무렵 참여연대로 대표되는 시민단체의 모습은 시민참여 성숙기 시민참여의 과정을 보여주는 전형이었다. 조희연(1999)에 따르면 외환위기 당시의 시민단체는 왜곡된 정부·제도정치에 대의 기능과 무소불위의 권력을 가진 국가-시장 동맹체제에 대한 반발이자 불구화된 공공영역을 활성화시켜야 한다는 시대적 요구로 활성화되었다. 김정필(2007) 또한 ‘참여연대’로 대표되는 시민단체가 주된 행위자로 등장한 것을 외환위기 이후 정치·경제 시스템을 재구조화하는 과정에서 특징적인 사실로 꼽았다.

과거 권위주의적 정치체제에서 시민단체는 비제도권의 영역에서 반체제적 활동을 했지만 보다 민주화된 정치체제 하에서 시민단체는 제도권의 영역 속에 급속히 흡수(co-optation)되고 있다(권해수, 1999). 시민단체의 정책 변화에 대한 영향 또한 정책결정, 정책집행, 정책평가 등 정책 과정 전반에 걸쳐 나타나게 된다(권해수,

1999). 민주화에 따라 확대된 시민사회의 참여가 과거 대통령, 행정부 등에 의해 독점된 배타적 정책결정과정에서 커다란 영향을 주게 된 것이다(김성주, 2008).

1990년대 중반, 인터넷의 본격적인 확산과 함께 정보통신기술이 사회에 미치는 영향이 사회적으로 큰 주목을 받고 있다(조대현, 2015). 당시에 등장한 정보통신 기술은 중앙 정치권력에서 시민사회로, 정책에 대한 의사결정권의 이전을 더욱 가속화했다. 특히 인터넷은 시민단체-의사결정자로 획일화된 집단 내 집단의 시민참여 방법을 시민 개인이 직접 의사결정 과정에 참여할 수 있게 하는 개인-의사결정자의 방법으로 다양화했다. 2000년대 초반 관 홍보 등 일방향적 정보 전달 기능을 수행하던 인터넷이 관련 기술의 확산으로 각 지자체 별 민원게시판에서 시작하여 최근에는 일정 기간 내 20만 명의 지지 서명을 받으면 정부가 의무적으로 관련 입장을 표명해야하는 ‘청와대 국민청원’으로 까지 이어진 것은 정보통신 기술이 바꾼 시민참여의 방법을 단적으로 보여준다.

시민참여 방법이 변화하고 개인과 조직 간 양방향적 소통이 가능해지며 시민참여의 성격 또한 바뀌었다. 오늘날 시민참여는 투표, 공청회 등 의사결정과정에 직접·간접적 참여가 보장된 제도적 방법 뿐 아니라 소셜 네트워크 서비스(Social Network Service, 이하 SNS), 온라인 서명운동 등 다양한 경로로 이루어진다.

이러한 시민참여는 즉시적, 익명적, 대중적 속성을 띤다. 과거와 달리 정보통신 기술이 발달하며 시민들은 문제(issue)에 즉각적으로 노출되며 노출된 문제에 대한 자신의 의견 또한 즉각적으로 표현할 수 있게 되었기 때문이다. 또한 시민의 의사 표현은 가상공간에서 부여된 닉네임을 통해 이루어져 익명성(anonymous)이 보장되며 시민 개인의 의견 중 일부는 대중적(public)인 공감을 얻기도 한다.

시민참여가 갖는 즉시적, 익명적, 대중적 속성은 환류(feedback)를 통해 또 다른 시민참여를 재생산한다. 개인은 특정 문제에 대한 여론의 분포를 알기 위해 지속적으로 사회 환경을 탐색하며, 그 과정에서 자신의 의견이 다수에 속하거나 추진력을 얻고 있는 의견임을 인지하면 그렇지 않았을 때보다 논쟁의 여지가 있는 문제에 대해서 그들의 의견을 더욱 공개적으로 표출할 여지가 크다(Scheufele and Eveland, 2001). 이러한 관점에서 한 개인의 시민참여는 또 다른 개인의 시민참여로 확산되

며 그 과정에서 개인이 가진 의견 중 일부는 동질적 입장을 취한 다른 개인의 의견과 결속하여 특정 문제에 대한 동질적 집단으로서 대중을 형성한다. 대중은 이와 같은 방식으로 그 스스로 팽창하거나, 또 다른 입장을 가진 대중을 만들 수도 있다.

대중 차원의 시민 참여는 여론의 기능을 수행한다. Albig(1956)는 집단으로서 대중의 관점에서, 여론을 “한 문제에 대하여 어떤 방식으로든 관심을 갖는 집단 내 모든 구성원의 의사 표현”(Albig, 1956:5)으로 규정하였다. 그에 따르면 여론은 언제든지 다수(majority)가 존재한다면 다수의 의사표현과 소수(minority)또는 소수 집단 전체의 의사 표현을 포함한다.

따라서 규모의 차이를 막론하고 특정 문제에 대하여 동질적 입장을 취하는 개인의 합(合)으로서 모든 대중은 그 자신의 여론을 갖게 된다. 정보통신 기술이 재현한 개인의 시민참여가 대중을 만들고, 대중 차원의 시민참여는 곧 여론의 기능을 수행함을 고려할 때 여론은 (가상 망에는) 존재하지만, (실체로는) 존재하지 않는 불특정 다수의 동질적인 의사(意思)이며 그 자체로 재생산되어 또 다른 문제의 촉매가 되거나 영향을 미치는 기제이다. 따라서 대중이 가진 여론은 정책적 의사결정에 강력하게 관여할 수 있다. 시민참여가 만든 대중, 대중이 갖는 여론은 오늘날 정책적 의사결정에 무형의 압력을 행사하고 있다.

2 비(非)도시관리자의 등장과 영향

앞에서 살펴보았듯이, 현대 우리 사회는 과거와 달리 공공부문에 대한 시민들의 관심과 참여도가 늘어났다. 직선제로 대변되는 민주화의 확산, 정보통신 기술의 발달에 따른 국지적·전반적 여론 형성은 도시자원 배분 과정에서 시민들의 참여가 가능해지도록 하였다. 시민들은 투표, 공청회, SNS 활용 등 다양한 경로를 통해 도시관리에 직접·간접적으로 영향을 줄 수 있게 되었다. 이러한 변화의 결과로 도시관리자들이 도시의 희소자원을 배분한다는 기존의 관리주의 도시이론에 시민참여 혹은 여론형성이라는 요소가 추가로 고려될 필요성이 생겼다고 할 수 있다. 따라서 현행 법제상으로 지방정부의 관리자나 정치인에 해당하는 관리주의 도시이론의 도시관리에 여론을 형성하는 시민을 또 하나의 주체로 추가하여 살펴보고자 한다.

지방정부 관리자와 관련한 우리나라 선거제도는 1995년 지방자치제도 실시, 2007년 시·도교육감 직접 선거 시작(2006년 「지방교육자치에 관한 법률」의 개정)에 이어, 2010년부터는 지방선거일에 기초·광역자치단체 의원 및 장에 대한 선거와 시·도교육감 선거를 동시에 치르면서 오늘날과 같은 선출제도가 자리를 잡았다. 국회의원 선거와 관련해서는 「국회의원 선거법」이 1948년 3월 제정·공포되어 그 해 5월 제헌국회의원을 선거한 이래, 1994년 3월 「공직선거 및 선거부정방지법」이 제정됨으로써 이 법은 폐지되었다. 이후 「공직선거 및 선거부정방지법」은 2005년 8월 「공직선거법」으로 개정되었고, 현재 우리나라 국회의원들은 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원을 합하여 300명의 의원정수로 되어있다(관련법 제21조 국회의 의원정수, 2016년 3월 개정). 이 중에서 253명은 각 선거구 당 1명씩 선출되는 지역구 의원이고, 47명은 비례대표로 선출되는 전국구 의원이다(관련법 제25조 국회의원지역구의 획정, 2016년 3월 개정)(법제처 국가법령정보센터).

Pahl(1975)이 규정한 ‘도시관리자’에는 오늘날 교육·입법 등 지방행정을 구성하는 각 분야의 주요 의사결정자가 해당된다고 할 수 있다. 시·도교육감은 「초·중등교육법」, 「학교급식법」, 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」, 「평생교육법」, 「장애인 등에 대한 특수교육법」 등(법제처 국가법령정보센터)에 의하여 지역 교육정책에 관한 권한을 갖는다. 국회의원 중 지역구 국회의원은 해당 지역의 현안에 대한 법안을 발의하거나 지역구 주민들의 의사를 전달해주는 역할을 한다.

공진초등학교 부지 특수학교 설립과 관련된 갈등 사례에서 도시관리자는 지방 교육행정 담당기관에 해당하는 시 교육청의 수장인 서울시 교육감과 해당 지역구 국회의원이거나 할 수 있다. 갈등 전개과정에서 교육감과 국회의원이 관여하였는데, 교육감은 해당 부지에 특수학교를 설립하려고 하였고 국회의원들은 지역 주민들이 원하는 시설을 유치하려고 하였다.

이 과정에서 시민·여론의 영향이 작용하였다. 특수학교 설립의 필요성을 지지하는 사람들과 특수학교 대신 국립한방병원 유치를 지지하는 사람들 모두 도시관리자인 교육감과 국회의원에게 중요한 고려 대상이었던 것이다.

도시관리자는 특정한 역량과 역할을 가진 전문가로서 사회적 통치를 합법적이면서 자율적으로 행사한다(조명

래, 2006). 그리고 이들은 ‘민간부문의 수익성’과 ‘사회적 필요성’, 또는 ‘중앙정부’와 ‘지역주민’ 등 다양한 차원에서 발생하고 상충하는 입장과 압력을 조정하도록 요구받는다. 이때 도시관리자의 정체성이나 자율성이 의사결정과정에 큰 영향을 주게 되고, 이는 결국 그들이 ‘누구’로부터 그 지위와 직을 수행하도록 ‘권능’을 부여받았는지의 문제로 귀결된다.

직선제라는 제도적 절차 하에서 시민과 여론의 지지 없이 관리자들은 그들의 지위와 직을 보장받을 수 없기 때문에, 투표권을 갖는 시민들의 의견을 고려할 수밖에 없다. 그 결과 여론을 수렴하고 이에 상응하는 정책적·정치적 행위를 재현할 수밖에 없다. 도시 자원을 배분하는 도시관리자들을 움직이게 하는 힘이 배분된 도시 자원을 실천하는 ‘비(非)도시관리자’들의 ‘여론’에서 나오는 것이다.

직선제로 선출된 대리인들은 자신들의 정체성과 당위성을 보장해주는 존재로 시민과 여론을 중요하게 의식한다. 여론이 어떻게 형성되고 시민이 어떻게 움직이는지에 따라 선거에 큰 영향을 주기 때문에, 시민과 여론이 도시관리자에게 영향을 줄 수 있는 유·무형의 주체가 되었다고 할 수 있다. 즉 도시 자원 배분과정에 ‘비(非)도시관리자’들의 적극적 개입이 가능해졌고, ‘비(非)도시관리자’에 의한 ‘간접적 도시관리행위’가 가능해졌다고 할 수 있다.

V. 정체성에 따른 여론의 차별적 고려와 도시관리자의 분화

앞서 언급하였듯이, Pahl(1975)은 도시관리 이론을 통해 도시관리자들이 다양한 차원에서 양자 간의 상충하는 입장을 조정하게 된다고 하였다. 그리고 이러한 입장 조정 과정을 통해 결정된 도시자원은 피배분자인 시민들에게 영향을 미친다. 이 때 시민들은 자신에게 영향을 주는 도시자원의 배분 방식에 대하여 다면적인 입장을 취하게 되는데, 이 중 동질성을 가지는 입장이 모일 때 그 합은 여론이 된다. 그러므로 여론을 형성하는 구성원의 수나 특성에 따라 여론이 다양한 규모와 성격을 가지게 되며, 대중 매체를 통해 확산되는 과정에서 여론은 또 다른 성격을 띠거나 규모의 증감을 경험하기도 한다.

도시관리자가 상충하는 두 입장을 조정하는데 있어서

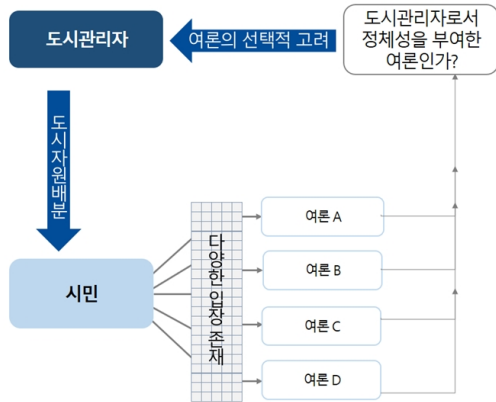


그림 2. 도시관리자에 의한 여론의 선택적 고려 모델

여론은 중요한 기준이 된다. 즉, 도시관리자가 상충하는 두 압력을 조정할 때 여론은 그 조정의 기준으로 기능하게 된다. 특히, 직선제라는 현행법과 제도를 고려해 본다면 도시관리자에게 지위와 직을 수행하도록 ‘권능’을 부여해주는 시민들, 그리고 그 시민들이 형성하는 여론은 도시관리자의 정체성이나 자율성에 결정적인 영향을 주고, 이는 곧 의사결정과정에도 지대한 영향을 주게 된다. 그러므로 도시관리자는 도시자원 배분의 기준으로 삼는 여론을 자신에게 합법적인 권한과 자율성을 위임해 준 시민들의 여론으로 초점을 맞추게 된다. 즉, 도시관리자들이 선택하는 여론의 기준은 ‘이 여론이 자신에게 합법적인 권한과 자율성을 위임한 시민들이 형성한 여론인가?’로 귀결된다. 이를 설명한 것이 그림 2이다.

서울 강서지역 특수학교 설립과 관련된 갈등에서 학교 설립 및 국립한방병원 유치와 관련된 의사결정의 주체는 서울시 교육감과 지역구 국회의원이다. 이들은 모두 직선제를 통하여 선출된 도시관리자로서 도시자원을 배분하는 권한을 위임받았으나, 그러한 권한을 위임한 시민들은 달랐다. 서울시 학교 설립의 인·허가권을 갖는 서울시 교육감은 서울시 전체를 선거구로 하는 유권자들⁵⁾에 의하여 선출되었다. 반면 공진초등학교 부지 특수학교 설립 관련 갈등에서 주민을 대표해 특수학교 설립을 반대하고 국립한방병원 유치를 추진한 지역구 국회의원은 서울시 강서구 중에서 강서(을)을 선거구로 하는 유권자들⁶⁾에 의하여 선출되었다. 약 844만 여명에 달하는 서울시 전체 유권자와 약 16만 여명에 불과한 강서(을) 유권자인 두 집단이 형성하는 여론은 그 규모도 다르지만, 특수학교 입지로 인한 직·간접적인 영향의

여부에 따라 그 성향도 다르다. 공진초등학교 부지와 인접하여 특수학교 입지의 직·간접적인 영향을 받는 강서(을) 지역의 시민들은 특수학교의 입지 대신 국립한방병원 유치를 촉구하는 여론을 형성한다. 반면, 그 영향을 거의 받지 않는(적어도 강서지역 시민들보다 훨씬 덜 영향 받는) 서울시민들은 장애인의 교육권을 보장해야 한다는 등의 이유로 이 지역에 특수학교를 설립한다는 계획을 지지하는 여론을 형성하고 있다. 이러한 특수학교 설립의 필요성은 「헌법 제31조」 ‘모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다(법제처 국가법령정보센터)’에 의해서도 그 사회적 필요성이 지지된다.

도시관리자의 역할이 상충하는 두 압력을 조정하는 것이라는 Pahl(1975)의 이론적 관점에서 보면, 서울시 강서지역 특수학교 설립과 관련된 도시관리자의 의사결정은 국립한방병원 유치로 인한 지역 활성화 기대와 서울시 내 부족한 특수학교 확충 사이의 압력을 조정하는 과정으로 볼 수 있다. 도시관리자로서 지역구 국회의원이 전자에 유리한 도시자원 배분 방식을 선택했다면, 서울시 교육감은 후자에 유리한 도시자원 배분 방식을 선택하였다. 이는 서로 다른 여론으로부터 합법적인 권한과 자율성을 위임받은 도시관리자가 상이한 정체성을 가짐에 따라, 권한을 위임받은 시민들의 여론을 차별적으로 선택한 것에 기인한다고 할 수 있다. 강서(을) 지역을 선거구로 하는 지역구 국회의원은 강서(을) 지역의 여론을 우선적으로 고려하였고 서울시 전체를 선거구로 하는 서울시 교육감은 서울시 전체의 여론을 우선적으로 고려하였기 때문에, 그에 따라 도시관리자로서 이들이 선택한 도시자원의 배분 방식이 다르게 나타난 것이다.

공진초등학교 부지의 특수학교 설립과 관련된 갈등은 오늘날 각 도시관리자들이 어떠한 목적이나 측면에서 여론을 고려하는지 잘 보여주는 사례이다. Henessy(1975:5-9)에 따르면 여론 성립에는 다음과 같은 다섯 가지 요소가 필요하다.

- 1) 논쟁이 될 수 있는 문제의 존재
- 2) 그 쟁점과 관련 있는 공중의 존재
- 3) 그 쟁점에 대한 그들 의견의 존재
- 4) 그 의견의 현재적 표현
- 5) 관련된 공중의 규모

공진초등학교 부지 특수학교 설립과 관련된 갈등 사

표 1. Henessey의 여론 성립 요소와 서울시 강서지역 특수학교 설립에 관한 갈등

여론 성립 요소	서울시 강서지역 특수학교 설립 갈등 사례	
1) 논쟁이 될 수 있는 문제	국립한방병원 VS 특수학교	
2) 쟁점과 관련 있는 공중	공진초등학교 부지 인근 주민	장애학생 학부모 및 갈등 상황을 접한 시민
3) 쟁점에 대한 공중의 의견	특수학교 설립 무산 및 국립한방병원 유치	특수학교 설립
4) 의견의 현재적 표현	항의 방문, 설명회 참석	설명회 참석, 온라인 의사표현, 서명운동
5) 관련된 공중의 규모	약 16만 명 강서(을) 유권자	약 844만 명 서울 유권자

* Henessey(1975)를 참고하여 필자가 재구성.

례는 앞서 언급한 것처럼, 특수학교 설립을 반대하는 님비(NIMBY) 현상과 국립한방병원 유치를 지지하는 펄피(PIMFY) 현상이 혼재된 복잡·다양한 차원의 문제이다. 각 차원의 쟁점에는 이해관계가 같은 공중, 즉 여론을 형성한 시민들과 그렇지 않은 공중이 혼재하였으나 그들의 의견은 동시에 실현될 수 없는 것이었다. 수차례의 설명회와 토론회, 항의 방문 및 직접적 의사표현 등의 방법을 통해 의견들이 현재적으로 표현되었다. 그 가운데 이해관계를 공유하는 공중은 지역을 넘어 도시 전체의 단위로 확산되기도 하였다. 표 1은 Henessey(1975)가 정의한 여론 성립의 다섯 가지 요소들을 서울시 강서지역 특수학교 설립 갈등 사례에 적용하여 정리한 것이다.

이러한 측면에서 볼 때, Pahl(1975)이 남긴 “특정한 관리자가 배분의 목표를 수립할 수 있는 위치에 있다고 하더라도 과연 그 목표의 본질은 무엇이며, 그 가치는 어디에 있는가?”(Pahl, 1975:208)라는 질문에 대한 대답이 추측된다. 오늘날 도시관리자가 수립하는 목표의 본질은 그들에게 도시관리자라는 지위와 직을 수행할 수 있도록 ‘관능’을 부여한 여론의 이해관계를 대변해주며 그들의 위치를 유지하는 데에 있고, 그 가치는 법과 제도로 보장된 범위 안에서 이를 가능하게 해주는 선거권을 가진 시민들과 그들이 형성한 여론에 있다고 할 수 있겠다.

VI. 결론

본 연구에서는 오늘날 우리 사회가 직선제 확대 등 민주화·개방화에 따라 각종 정책과 행정집행 과정에 시민들의 참여가 적극적으로 보장되었다는 배경에서, 도시에서 일어나는 의사결정 과정에 적극적으로 참여하는 시민사회의 영향을 알아보고자 하였다. 그리고 이러한

시민사회들이 그 규모나 특성에 따라 성향이 달라지기 때문에 그를 의식하는 주체도 다를 것임을 가정하고 이를 파악하고자 하였다.

이를 규명하기 위하여 신베버주의 도시사회이론에서 관리주의 도시이론 개념을 차용하였다. 신베버주의 학자들이 도시공간구조의 분화현상을 설명함에 있어서 사회적 주체나 행위자들의 역할을 강조했기 때문에, 도시에서 일어나는 의사결정 과정에 관련된 도시관리자와 시민사회의 상호작용을 파악하기에 적합할 것으로 생각하였다. 특히 Pahl(1975)의 관리주의 도시이론에서는 의사결정자들의 정체성을 규정하는 것과 그들의 자율성을 파악하는 것에 관심을 두고 있는데, 본 연구에서는 도시관리자를 두 가지로 나누어 보는 것과 동시에 이들의 자율성에 압력을 주는 시민사회를 분석해 봄으로써 이 이론을 적용해보았다.

연구대상 지역은 최근 언론과 SNS를 통해서 주목을 받았던 서울특별시 강서구 가양동에 위치한 공진초등학교 부지이다. 이곳은 마곡지구 개발에 따라 공진초등학교가 이전하게 되고, 비어 있게 된 학교 부지를 특수학교 설립에 활용하려는 계획이 마련되면서 갈등이 시작된 곳이다. 부지 인근 주민들이 반대 의사를 피력하고, 이 지역을 기반으로 하는 지역구 국회의원까지 나서면서 갈등이 지속되고 있다. 따라서 서울시 교육감과 국회의원이라는 서로 다른 도시관리자들과 이들에게 유권자로서 영향력을 행사할 수 있는 시민사회를 여론이라는 틀로 분석하기에 적합한 지역이라고 생각되었다.

연구 결과, 이 지역에서의 갈등은 서울시 전체를 대상으로 하는 서울시 교육감과 해당 지역구를 기반으로 하는 국회의원이라는 도시관리자들 간의 의견불일치와 이들이 의식하고 있는 시민들의 의견 대립에서 비롯된 것으로, 이 주체들 간의 이해관계에 따라 복잡·다양한 대

응양상을 보인 것으로 드러났다. 연구결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 1987년 민주화 이후 국민의 권리와 삶의 질을 추구하는 사회운동이 확대되었으며, 이를 통해 형성된 시민사회의 여론은 국가와 시민사회 간 양방향 소통의 창구 역할을 하였다. 그리고 이 과정에서 정보통신기술은 시민참여 방법을 다양화하는데 큰 역할을 하였으며, 여론은 다양해진 경로와 방법을 이용하여 정책 관련 의사결정에 직·간접적으로 영향을 주는 주체로 성장하였다.

둘째, 도시관리자에 해당되는 시·도교육감이나 국회의원은 현재 직선제로 선출되고 있으며, 이들은 의사결정과정에서 자신들에게 지위와 직을 수행하도록 ‘권능’을 부여해준 유권자와 여론을 의식하는 것으로 나타났다. 도시관리자들의 힘은 그들이 정책적·정치적 행위로 재현한 도시자원을 실천하는 ‘비(非)도시관리자’들의 여론에서 나오는 것이다. 즉 도시자원 배분과정에 ‘비(非)도시관리자’들의 적극적 개입이 가능해졌고, ‘비(非)도시관리자’에 의한 ‘간접적 도시관리행위’가 가능해졌다고 할 수 있다.

셋째, 다양한 차원에서 양자 간의 상충하는 입장을 조정하게 되는 도시관리자는 여론을 중요한 기준으로 삼으며, 자신에게 합법적인 권한과 자율성을 위임해 준 시민들의 여론에 초점을 맞추고 있음을 알 수 있었다. 연구 사례에서 특수학교 설립을 계획한 서울시 교육감은 서울시 전체 유권자들에 의하여 선출된 도시관리자로, 서울시 내 부족한 특수학교 확충이라는 차원을 중요하게 고려하였다. 반면 특수학교 설립을 반대하고 국립한방병원 유치를 시도한 국회의원은 강서(을) 선거구의 유권자들에 의하여 선출된 도시관리자로, 지역 필요시설인 국립한방병원을 유치함으로써 기대되는 지역 활성화를 중요하게 고려하였다. 즉 그들은 도시관리자로서 각자 우선적으로 고려한 여론이 달랐고, 그에 따라 선택한 도시자원의 배분 방식이 다르게 나타난 것이었다.

도시공간에서 일어나는 현상들은 본질적으로 공간이 불균등하기 때문에 이를 배분하는 관리자가 있게 마련이다. 그리고 이 도시관리자들의 정체성과 자율성에 따라 도시공간의 배분 과정이 달라진다. 직접 선거로 선출된 관리자는 시민으로부터 그 권한과 자율성을 위임받았기 때문에, 다른 어떠한 절차로 임명된 경우보다 합법적이며 강력한 권한과 자율성을 갖는다고 할 수 있다. 그러나 동시에 그 시민들을 의식할 수밖에 없기 때문에,

시민들이 형성한 여론을 중요하게 고려하는 의사결정을 하게 된다. 그 관리자에게 합법적이고 자율적인 권한을 부여한 시민들이 다양한 방법으로 여론을 형성하고, 다양한 경로를 통해서 관리자들에게 영향을 주고 있는 것이다. 이로써 직선제 하에서 관리자의 권한과 합법성이 시민으로부터 나온다는 민주주의의 기본 원칙이 다시 한 번 확인되었으며, Pahl(1975)이 남긴 다음 질문에 대한 답을 유추해볼 수 있다. “특정한 관리자가 배분의 목표를 수립할 수 있는 위치에 있다고 하더라도 과연 그 목표의 본질은 무엇이며, 그 가치는 어디에 있는가?” (Pahl, 1975:208). 오늘날 도시관리자가 수립하는 목표의 본질은 그들에게 도시관리자라는 지위와 직을 수행할 수 있도록 ‘권능’을 부여한 여론의 이해관계를 대변해주며 그들의 위치를 유지하는 데에 있고, 그 가치는 법과 제도로 보장된 범위 안에서 이를 가능하게 해주는 선거권을 가진 시민들과 그들이 형성한 여론에 있다고 할 수 있겠다.

본 연구는 다음과 같은 한계점을 갖는다. 먼저 여론을 형성하는 대중을 구분함에 있어 정교함이 부족했다. 본 연구에서는 공진초등학교 인근 주민의 동질적 함으로써 대중이 특수학교 설립에 반대하는 여론을 형성하였다고 제시하였으나 개별 시민의 차원에서 시민 모두가 천편 일률적으로 특수학교 설립을 반대하였다고 볼 수는 없다. 실제로 지난해 9월 장애 아동을 둔 학부모가 주민들 앞에 무릎을 꿇는 영상이 확산되고, 지역구 국회의원의 공약 또한 해당 부지 이용에 대한 실질적 권한을 가진 서울시 교육감과의 사전 협의가 되지 않았던 공약임이 알려지며 특수학교 설립에 대한 지역 주민의 반대 여론은 다소 잦아들었다. 반대로 특수학교 설립을 지지한다고 본 ‘갈등 상황을 접한 시민’도 개인의 신념과 이해(利害), 환경 등에 따라 특수학교 설립을 반대할 수도 있다. 도시공간의 사회적 다양성은 불변하는 것이 아니라, 시간이 지남에 따라 다양성의 정도, 수준이 달라지게 되며 도시 공간의 특성이 변화하게 된다(채희원·신정엽, 2015). 이러한 관점에서 특수학교 설립에 대하여 동질적인 여론을 갖는 대중 또한 시간의 경과에 따라 그 속성이 달라질 수 있으며 개인의 차원에서 해당 입장에 대한 지지 정도의 차이도 있을 것이다. 인근 지역주민과 시민들의 여론을 찬반은 물론, 지지 정도에 따라 공간적으로 더욱 정교하게 구분하여 고찰했다면 더욱 풍부한 함의가 도출되었을 것이다.

이와 함께 연구를 실증하는 과정에서 자료의 전문성이 부족했다. 사회 현상을 통해 추상적 수준의 공간이론을 고찰하는 본 연구에서, 고찰의 근거가 되는 실증 자료의 전문성은 특히 강조된다. 그러나 본 논문에서는 자료 수집의 한계로 인하여 실증이 되는 근거의 대부분을 해당 사례를 조명한 언론의 보도와 기관의 보고서 등에서 찾았다. 본 연구가 주목한 사례에서 도시관리자와 관련된 공간 이론을 더욱 명확하게 고찰하기 위해서는 해당 사례에 대하여 언론이나 기관을 거친 간접적 자료가 아닌 인터뷰, 회의록 등의 직접적 자료가 필요했다. 직접적 자료를 통하여 도시관리자가 시민사회의 여론과 마주하는 각 국면에서 어떠한 행동을 취하는지를 정리하고 여론을 의식한 이들의 목표, 이해관계, 역할 등을 드러냈다면 연구의 주장을 더욱 강화할 수 있었을 것이다.

하지만 Pahl(1975)의 관리주의 도시이론을 현재 우리나라에 적용시켜보고, 도시관리자들을 정체성별로 분류시켜 의사결정 과정에 대한 대응양상을 동태적으로 파악하였다는 점에서 본 연구는 의의를 갖는다. 아울러 다른 나라에 비하여 굉장히 특수성을 갖는 지위에 있는 시·도 교육감을 대상으로 하였다는 점에서도 다소 의의가 있다고 생각된다. 이러한 접근이 소외된 사람들을 위한 정책 입안에 조금이나마 도움이 되기를 희망한다.

감사의 글

본 연구의 초기에 강의를 통하여 영감을 주신 서울대학교 전상인 교수님과 저서를 통하여 유익한 도움을 주신 단국대학교 조명래 교수님, 두 분께 감사를 표합니다.

註

- 1) 학교부지가 아닌 경우 지방자치단체장에게 용도지역 변경 협조요청을 해야 하고, 부지 요청이 아니라도 절차 상 각급 교육청의 심의위원회나 교육부의 심사를 통과해야 하는 등의 외부 협력이 일부 필요한 것은 사실이지만, 실제로는 교육감이 인·허가 전권을 가지고 있기 때문에 교육감이 학교 설립에 관한 전권을 가지고 있다고 보아도 무방하다.
- 2) 「장애인 등에 대한 특수교육법」(약칭: 「특수교육법」,

2018.5.22. 시행, 법률 제15367호, 2018.2.21., 일 부개정) 1장 1조(법제처 국가법령정보센터).

- 3) 공진초등학교 부지 인근에는 허준 박물관과 테마거리, 대한한의사협회가 입지해있다는 점에서 해당 부지는 높은 상징성이 있는 것으로 평가된다. 해당 부지에 국립한방병원 사업 추진 시 비용 대비 편익은 1.13, 순현재가치는 28,251백만 원으로 나타났다.
- 4) 법제처 조사 결과 특수학교 설치 및 건립에 대하여 직접적으로 별도로 관련되어 있는 법률은 존재하지 않았으므로, 서울시 교육청과 경기도 교육청에서 근무하고 있는 학교설립 담당자에게 유선(전화) 문의하였다(2018.02.28.).
- 5) 2014년 6월 4일(수요일)에 치러진 제6대 전국지방선거(교육감 선거는 전국지방선거와 동시 선거로 실시) 당시 서울시 선거구의 선거인 수는 8,441,594명이었다(중앙선거관리위원회 홈페이지).
- 6) 2016년 4월 13일(수요일)에 치러진 제20대 국회의원 선거 당시 강서(을) 선거구의 선거인 수는 163,533명이었다(중앙선거관리위원회 홈페이지).

참고문헌

- 공보처, 1996. 「민주공동체 시민운동의 이론과 실제」, 서울: 공보처.
- 교육부, 2013, 「장애인 등에 관한 특수교육법」(2018년 2월 21일 일부 개정).
- 권정주·황희연·박기용, 2017, “도시재생 거버넌스 참여주체의 의사결정 영향력 분석,” 국토계획, 52(2), 5-20.
- 권해수, 1999, “시민단체의 조직화과정과 정책변화에 대한 영향력 비교 연구,” 한국행정학회 학술대회 발표 논문집, 333-347.
- 김경필, 2007, “한국의 신자유주의적 전환과 시민단체,” 한국사회학회 사회학대회 논문집, 1201-1221.
- 김도태, 1993, “한국 엘리트 연구,” 김계수·조찬래·부남철·박영호·유정환·김도태·이정희·남궁영·강태훈·최진욱·박재창·정천구·홍성후·윤덕민·김성수·이윤식, 「한국정치연구의 대상과 방법」, 서울: 한울, 177-207.
- 김성주, 2008, “민주화시대 한국의교정정책의 결정요인과 과제,” 한국정치외교사논총, 29(2), 271-292.

- 김수현, 1998, “우리 나라의 NGOs 논의과제,” 도시와 빈곤, 33, 93-96.
- 김영삼, 2002, 「과학기술정책수립과정의 개선방안」, 서울: 과학기술정책연구원.
- 김준영, 2015, “도시재생의 관점에서 본 전북 구도청사 주변 재생방안에 대한 연구: 전주 구도심 구도청사 재사용을 중심으로,” 한국지리학회지, 4(2), 279-291.
- 김찬호·이정춘·이소영 역, 1998, 「도시와 사회이론」, 서울: 한울아카데미(Saunders, P.R., 1981, *Social Theory and the Urban Question*, London: Hutchinson).
- 동국대학교 갈등치유연구소, 2012, 「갈등치유론」, 파주: 한국학술정보.
- 류주현, 2014, “특수교육 접근 기회의 지역적 불균등에 대한 기초 연구 -특수학교를 중심으로-,” 한국지리환경교육학회지, 22(2), 81-93.
- 박배균, 2006, “도시와 정치,” 김인·박수진 편, 「도시해석」, 서울: 푸른길, 156-175.
- 박종준·성혜정·박종화, 2015, “참여형 도시계획을 위한 집합적 공간의사결정지원 시스템의 개발 및 적용,” 서울도시연구, 16(1), 1-16.
- 손호철, 1993, “지역사회 연구 방법론 단상,” 「전환기의 한국정치」, 서울: 창작과비평사, 285-291.
- 신광영, 1999, “시민사회와 행정: 비정부조직(NGO)과 국가 정책 -외국의 사례를 중심으로-,” 한국행정연구, 8(1), 29-43.
- 양기호, 2000, “한국시민단체의 정치적 기능분석,” 21세기정치학회보, 10(2), 61-77.
- 오종열, 2014, “공공부문의 도시개발 의사결정에 대한 게임이론적 분석: 용산국제업무지구의 사례를 중심으로,” 한국콘텐츠학회논문지, 14(12), 424-434.
- 이상철, 2009, “교육감 주민직선제 쟁점 및 과제 분석 -서울특별시 교육감 선거 결과를 중심으로-,” 아시아교육연구, 10(2), 1-25.
- 이영재, 2017, 「민주화 30년, 6월 민주항쟁과 촛불집회의 의미와 과제」, 서울: 한국민주주의연구소·민주화운동기념사업회.
- 정백·김태상, 2009, “한국과 일본의 시민사회 운동의 비교 및 과제,” 동서언론, 12, 165-188.
- 제진수 역, 1999, 「NPO: 지속가능한 사회를 위한 시민경영학」, 서울: 삼인.
- 조대현, 2015, “디지털 격차와 공간: 공간적 접근성에 대한 시론적 접근,” 한국지리학회지, 4(1), 155-168.
- 조명래, 2006, 「현대사회의 도시론」, 파주: 한울.
- 조민지·이영경·임업, 2015, “장애학생들을 위한 특수학교 입지선정: 서울시 중랑구를 대상으로,” 국토계획, 50(5), 87-106.
- 조희연, 1999, “‘종합적 시민 운동’의 구조적 성격과 그 변화의 전망에 대하여: ‘참여연대’를 중심으로,” 당대비평, 9, 320-346.
- 채희원·신정엽, 2015, “수도권 도시 공간의 사회적 다양성 변화 탐색,” 한국지리학회지, 4(1), 139-154.
- 한국보건산업진흥원·한약진흥재단, 2016, 「국립한방병원 설립 타당성 조사」, 세종: 보건복지부.
- 현수현·이승주, 2014, “주책재개발사업의 추진 및 해제의 사결정에 영향을 미치는 특성에 대한 전문가와 주민의 차이 분석,” 도시행정학보, 27(3), 143-165.
- 홍덕률, 1997, “지역사회의 지배구조에 대한 실증연구 -대구, 광주, 인천을 중심으로,” 경제와 사회, 34, 139-172.
- Albig, W., 1956, *Modern Public Opinion*, New York: McGraw-Hill.
- Hennessy, B.C., 1975, *Public Opinion*, North Scituate, MA: Duxbury Press.
- Fukuyama, F., 1989, The end of history?, *National Interest*, 16(Summer), 3-18 (<http://theme.archives.go.kr/next/vote/outline/lineOut01.do>).
- Pahl, R.E., 1975, *Whose City?*, London: Penguin Books.
- Pruijt, H., 2004, Squatters in the creative city: Rejoinder to Justus Uitermark, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(3), 699-705.
- Scheufele, D. and Eveland, W.P.Jr., 2001, Perceptions of ‘public opinion’ and ‘public’ opinion expression, *International Journal of Public Opinion Research*, 13, 25-44.
- Smith, E. and Macintosh, A., 2001, *What Sort of Scotland Do We Want to Live in?: Assessment of the E-consultation Process*, Edinburgh: International Teledemocracy Centre Napier University.
- 노컷뉴스, 2017년 9월 26일자, “김성태-조희연 특수학교 논란, 진실은 이렇다”
- 뉴시스, 2017년 9월 10일자, “특수학교 대신 한방병원?... 정부 국립한방병원 추진 안해”
- 동아일보, 2017년 12월 5일자, “‘무릎 호소’ 뒤 석달... 특수

학교 반대 현수막은 그대로”
라포르시안, 2017년 9월 13일자, “특수학교 갈등 단초 ‘국립한방병원 설립 타당성 조사’ 억지 꺾 맞추기?”
조선pub, 2016년 10월 24일자, “대한민국 건국 이후 9차례에 걸친 헌법개정과 역대 개헌”
한겨레, 2017년 9월 2일자, “특수학교로 돌아온 가난한 폐교, “왜 내 아이를 싫어할까?””
한의신문, 2016년 9월 19일자, “강서구 주민, 국립한방의료원 설립 이행 촉구!”
허핑턴포스트코리아, 2017년 9월 10일자, “보건복지부, “강서구 한방병원 설립은 사실상 중단된 상태””
법제처 국가법령정보센터, www.law.go.kr(2018년 7월 8일 최종접속)
중앙선거관리위원회 홈페이지, <http://info.nec.go.kr>(2018년 7월 8일 최종접속)
행정자치부 국가기록원, “기록으로 보는 대통령 선거의 역사”,

<http://theme.archives.go.kr/next/vote/mainView.do>
(2018년 7월 8일 최종접속)

교신 : 김유훈, 08826, 서울시 관악구 관악로 1, 서울대학교
사회과학대학 지리학과 (이메일: kyh0902@snu.ac.kr)

Correspondence : Yoocheon Kim, 08826, 1 Gwanak-ro,
Gwanak-gu, Seoul, Korea, Department of Geography,
College of Social Sciences, Seoul National University
(Email: kyh0902@snu.ac.kr)

투 고 일: 2018년 3월 19일
심사완료일: 2018년 7월 27일
투고확정일: 2018년 8월 7일

