creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

행정학 석사학위논문

공공디자인 거버넌스와 정책의 지속성에 관한 연구

— '디자인 서울' 사례를 중심으로

2016년 2월

서울대학교 행정대학원
행정학과 행정학전공

백 현 빈

요약(국문초록)

한국 사회의 경제 성장 과정에서 점차 삶의 질에 대한 관심이 높아지고 있다. 특히 최근에는 공간의 가치에 대해서도 주목하는 추세이다. 우리가 질적인 측면을 고려해야 하는 '공간'에는 개인의 자율을 기반으로 구성되는 사유 영역도 있지만, 각자의 영역 사이의 공유 영역이 함께 있다. 이곳의 환경은 공공(公共)의 판단을 바탕으로 결정된다. 이러한 의사결정과 그 결과의 실현까지 이르는 과정을 '공공디자인'으로 본다.

한국의 공공디자인은 현재까지 대체적으로 정부 주도로 이루어진 경우가 많다. 그러나 이러한 방식으로 진행한 공공디자인 정책의 상당수가 지속하지 못하는 상황이다. 향후 도시재생, 지역경쟁력 강화 등 새로운 지역개발 의제에 대응하기 위해서라도 공공디자인 문제에는 지속적인 관심이 필요하다. 본 연구는 과연 공공디자인 정책이 예전과 같이 일시적인 사업으로 끝나지 않고 지속가능성을 높이려면 어떤 부분을 개선해야 할지에 주목하였다.

전반적인 분야의 디자인을 통합적으로 다룬 '디자인 서울' 사례를 중심으로, 이 사업이 왜 현재까지 지속되지 못하였는지를 비판적으로 고찰하였다. 해당 사업을 전시행정으로 보는 시민의 오해와 이를 극복하지 못하고 관(官) 주도적인 사업 진행 방식에 갇힌 서울시 사이의 악순환을 깨는 방향을 모색하고자 하였다.

본 연구는 디자인 서울 사업의 거버넌스 양상과 사업 자체의 변동 추이를 함께 살펴본다. 특히 거버넌스를 논하는 데에 있어서 각 주체별 행정 참여와 함께 디자인이라는 고유의 예술 분야가 가지는 특성을 반영하고자 예술 참여 유도 전략의 활용 실태도 살펴보았다. 예술 참여 전략과 거버넌스의 수준에 따라 공공디자인 정책은 어떠한 변화를 겪게 되는지에 초점을 두었다. 연구의 시간적 범위는 디자인 서울 사업이 주로 진행된 2007년부터 2011년까지와, 이를 주도적으로 추진했던 오세훈 서울시장이 사임한 후인 2012년까지로 하였으며, 공간적 범위는 서울특별시로

한정하였다.

실질적인 분석에 앞서 개념 조작화의 과정부터 전개하였다. 예술 참여 전략은 McCarthy(2001)의 예술참여 유도전략 모형을 바탕으로 다원화, 확장, 심화 전략 세 가지를 구분하여 디자인 서울의 세부사업 전체에 적용하였다. 거버넌스의 수준은 예술 거버넌스 구조상 핵심 주체인 정부, 전문가, 시민 세 축을 중심으로 정부와 전문가의 협치, 정부와 시민의 협치, 전문가와 시민의 협치 내역을 살펴보았다. 이어 실제 사업의 추이를 살펴보고자 각 연도별 예산, 조직, 인력 등과 함께 정책 내용 및 정치 리더십의 변동도 정리해 보았다.

이를 종합한 결과, 디자인 서울 사업은 그 자체가 새롭게 시작되어 생소함에도 불구하고 사업 초기 시민의 인식을 제고하는 전략보다는 시설을 건립하여 인프라를 확장하는 전략에 집중하였음을 확인하였다. 거버넌스 측면에서 볼 때 디자인 서울 사업의 대부분은 전문가 주도적으로 이루어졌으며, 이 역시 시 정부의 요청에 따라 전문가가 수동적으로 설계에 참여하는 정도였다. 시민의 참여는 정보 제공이나 일시적인 참여 정도가 대부분이었다. 특히 전문가와 시민이 함께 디자인 지식을 교류할 장은 거의 부재했다고 볼 수 있다.

이로 인해 디자인 서울의 사업은 빠른 속도로 확장되었다가 다시 급격하게 축소되는 결과를 낳는다. 실제로 대부분의 사업, 특히 인프라 건설 중심의 사업은 예산이 급등했다가 급감하였다. 공공디자인 관련 조직 역시 삼 년 정도 존재했다가 사라지며, 세부사업 역시 계속해서 특성의 변동을 경험한다. 시의회의 다수당이나 시장 자체가 바뀌는 상황에 직면했을 때에는 해당 사업의 존폐 자체가 흔들리기도 한다. 정책 전반적으로 일관성이 부족한 것이다.

본 연구의 결과는 향후 도시경관이나 디자인 정책을 펼치는 데에 있어서 시사점을 준다. 공공디자인처럼 지속적인 추진이 필요한 경우 뉴욕, 런던, 요코하마 등의 여러 공공디자인 사례나 서울시의 타 정책사례처럼 시민의 공감대를 형성하는 데에 선제적인 노력이 필요하며, 시민 스스로 외부자로서 이를 외면하지 않도록 시민참여 기반의 거버넌스를 확대해야

할 것임을 알 수 있다. 이러한 점을 고려할 때 향후 지역사회를 발전시키고 실제로 시민의 삶을 개선하는 공공디자인 정책을 펼칠 수 있을 것으로 보인다.

……

주요어 : 공공디자인, 거버넌스, 디자인 서울, 시민참여, 정책의 지속성

학 번 : 2013-21895

목 차

Ⅰ. 서 론 ····· 1

Ⅱ. 이론적 검토 ····· 5

1. 공공디자인 ····· 5

1) 공공디자인의 의의와 가치 ····· 5

2) 공공디자인의 '공공성' ····· 8

2. 거버넌스(governance) ····· 11

1) 거버넌스의 정의와 주요 가치 ····· 11

2) 거버넌스의 주체와 역할 ····· 13

3) 문화예술 거버넌스와 시민참여 ····· 16

3. 디자인 서울 ····· 20

1) 디자인 서울 관련 연구 ····· 20

2) 디자인 서울 거버넌스 관련 연구 ····· 22

4. 정책 활성화 ····· 27

1) 정책의 평가 - 지속성과 파생성 ····· 27

Ⅲ. 연구 설계 ····· 30

1. 연구 문제 ····· 30

2. 연구 범위 ····· 31

3. 연구모형 설정 ····· 32

4. 연구 방법 ····· 34

Ⅳ. 디자인 서울의 배경과 주요 사업 ····· 37

1. 사업개요 ····· 37
2. 추진배경 ····· 38
3. 목적 및 목표 ····· 41
4. 전개 과정 ····· 42
5. 주요 사업 ····· 45
Ⅴ. 해외 공공디자인 사례 비교 ····· 50
1. 뉴욕 ····· 50
2. 런던 ····· 53
3. 요코하마 ····· 56
4. 소결 ····· 58
Ⅵ. 서울시 타 정책 사례 비교 ····· 60
1. 천만상상 오아시스 ····· 60
2. 생활문화 구현사업 ····· 63
3. 120 다산콜센터 ····· 66
4. 소결 ····· 69
Ⅶ. 연구 결과 ····· 71
1. 디자인 서울의 거버넌스 ····· 71
1) 세부사업별 예술참여전략 유형 ····· 71
(1) 사업 초반부(태동기, 2007~2008 년) ····· 72
(2) 사업 중반부(진화기, 2009~2010 년) ····· 77
(3) 사업 후반부(쇠퇴기, 2011~2012 년) ····· 80
2) 세부사업별 참여 및 교류 수준 ····· 81

(1) 서울시와 전문가의 협치 ····· 82
(2) 서울시와 시민사회와의 협치 ····· 86
(3) 전문가와 시민사회와의 협치 ····· 88
3) 전반적인 참여 및 교류 수준 ····· 89
(1) 서울시와 전문가의 협치 ····· 89
(2) 서울시와 시민사회와의 협치 ····· 90
(3) 전문가와 시민사회와의 협치 ····· 90
2. 디자인 서울 정책의 전개 ····· 91
1) 연도별 예산 흐름 ····· 91
2) 사업별 예산 흐름 ····· 92
3) 연도별 조직 및 인사 변화 ····· 109
4) 사업별 변화 양상 ····· 111
5) 리더십의 변화 양상 ····· 112
Ⅷ. 결 론 ····· 115
<참고문헌> ····· 119
Abstract ····· 131

표 목차

[표 1] McCarthy et al.(2001), 예술참여 유도전략 모형 ····· 17
[표 2] 예술참여전략 유형별 디자인 서울 신규 사업 분포 ····· 71
[표 3] 거버넌스 유형별 디자인서울 세부사업 분포 ····· 81
[표 4] 디자인서울 주요 세부사업의 연도별 예산 변동 내역 ····· 92
[표 5] 연도별 디자인서울 관련사업 시행조직 및 인력 변화 ····· 109

그림 목차

[그림 1] 연구 모형 ····· 32
[그림 2] 디자인서울거리 사례 — 관악로 디자인서울거리 사업 ····· 45
[그림 3] 한강르네상스 사례 — 한강교량 야간경관 개선사업 ····· 46
[그림 4] 동대문디자인플라자&파크 조감도 ····· 47
[그림 5] 2010 세계 디자인 수도 서울 로고 ····· 48
[그림 6] 뉴욕 하이라인 파크 ····· 51
[그림 7] ‘런던 아이’와 템즈 강 ····· 55
[그림 8] 요코하마 국제여객선터미널 옥상 광장 ····· 56

부록 목차

<부록 1> 2007 년도 예술참여전략 유형별 디자인 서울 신규 사업 분포 ····· 124

<부록 2> 2008 년도 예술참여전략 유형별 디자인 서울 신규 사업 분포 ····· 125

<부록 3> 2009 년도 예술참여전략 유형별 디자인 서울 신규 사업 분포 ····· 125

<부록 4> 2010 년도 예술참여전략 유형별 디자인 서울 신규 사업 분포 ····· 126

<부록 5> 2011 년도 예술참여전략 유형별 디자인 서울 신규 사업 분포 ····· 127

<부록 6> 2012 년도 예술참여전략 유형별 디자인 서울 신규 사업 분포 ····· 128

<부록 7> 거버넌스 유형별 디자인서울 세부사업 내역 ····· 128

Ⅰ. 서 론

개인과 사회 모두 자신을 둘러싼 여러 가지 문제에 대해 의사결정을 한다. 상황에 따라 생리적인 욕구와 직접적으로 관계된 주제를 두고 신속한 판단을 할 때도 있고, 거시적인 미래를 위해 장기적인 관점에서 결정을 하는 경우도 있다. 정책이 일련의 공적인 의사결정이라고 본다면, 이 역시 대상은 다양하다. 우리 사회가 한국 전쟁 직후 경제적인 기반이 사실상 부재한 상황에서는 의식주와 관련한 문제가 가장 중요한 정책의 제였다. 그러나 지속적인 성장 과정에서 삶의 질에 대한 관심이 높아지고 있다. 어떤 삶을 살아가고 그 안에 무슨 의미를 담아가는가가 중요해졌다. 특히 '더 나은 생활환경'의 문제는 삶의 질에 관한 핵심적인 문제 중 하나이다. 이제 시민은 자신이 사는 지역의 기반시설이 있는가의 문제를 넘어 그것의 쾌적성과 미적인 측면까지 고려한다. 개별적인 상품을 고를 때 디자인을 살펴보는 차원에서 거주지의 녹지공간을 생각하는 수준까지 발전했다.

생활'공간'의 '아름다움'을 판단하는 과정은 일련의 공적인 의사결정이라고 볼 수 있다. 생활공간을 논하는 데에 있어서 개인이 조성하고 가꿀 수 있는 사유영역만을 다룰 수는 없다. 사적 공간 사이를 잇는 '공적인 공간'은 분명히 존재한다. 이때 이곳을 어떻게 꾸밀 것인가에 대한 판단은 온전히 개인의 몫은 아니다. 이와 더불어 그곳의 심미성을 이야기하는 것도 개인의 독자적인 문제만은 아니다. 미에 대한 기준은 각자 차이를 나타낼 수 있으며, 이러한 견해차를 어떻게 조정할 것인가가 관건이다. 종합적으로, 생활환경의 아름다움은 여러 관점 사이의 중지를 모아야 하는 문제라고 볼 수 있다.

공적인 공간을 아름답게 꾸미는, 공공디자인 정책은 그동안 '관(官)' 주도적으로 진행되어 왔다. 통상적으로 공공디자인, 도시경관 등과 관련한 사업은 공공부문 주도로 실시하며 건축 및 디자인 전문가 일부가 설계에 참여하는 방식으로 이뤄져 왔다. 이것은 현재까지 한국의 전반적인 사회

경제적 수준이 공공디자인을 논하기에 다소 이르기 때문이라고 볼 수도 있겠다. 실제로 시민의 눈에는 도시 미관 개선과 관련한 정책의 상당수가 일종의 '전시행정'처럼 보이기도 한다. 시민의 냉소적인 태도는 공공디자인의 정부 주도적 성격을 더욱 강화한다. 시민은 다시 그것을 낭비처럼 인식하고 외면한다. 이렇듯 악순환이 반복된다. 최근 마을만들기, 경관협정 등을 통해 주민이 참여하는 도시미관 개선 사업이 늘어나고 있지만, 공공디자인과 같은 도시경관정책에 대한 사회적 합의와 공감대가 얼마나 형성되어 있는지는 여전히 의문이다.

한국의 공공디자인 정책은 과연 얼마나 발전해 왔는지 되돌아보고자 한다. 2000년대 초중반부터 창조성이 한국 사회의 새로운 성장 동력이라는 인식 아래 국가적으로 디자인의 가치에 주목하기 시작했다. 범정부 차원의 디자인 육성계획이 만들어졌고, 공공디자인에 대한 관심의 폭이 넓어졌다. 이러한 흐름에 맞춰 오세훈 시장이 이끄는 민선 4기 서울특별시에서는 '디자인'을 시정의 핵심가치로 끌어올려 주요 정책기조로 삼았다. 공공시설물에서부터 공공서비스까지 디자인 개념이 도입되었다. 이후 여러 지방자치단체에서 서울을 벤치마킹하였다. 지역별 공공디자인 가이드라인이 정립되고, 공공디자인 전담부서도 조직되었다. 그러나 민선 6기에 이르는 현 시점에서 볼 때 과연 공공디자인 정책은 체계적으로 지속, 심화하고 있는지 의문을 갖게 된다. '디자인 도시'를 내건 서울도 오세훈 시장 퇴임 이후 현재 박원순 시장 체제에서 그 기조에 많은 수정과 변화가 있었다. 다른 지방자치단체 역시 상당수가 가이드라인을 만들고 부서를 조직하였으나 이후 시설물 디자인 일부를 변경하는 것 이상의 성과를 도출하지 못하였다.

문제는 앞서 이야기한 것처럼 이러한 공공디자인, 도시경관 정책은 시대 상황에 따라 그저 쇠퇴할 정책이 아니라는 점이다. 도시가 노후해지면서 이를 재생하기 위한 정책이 필요해질 것이다. 각 지역별로 관광과 투자의 매력을 높여 해외 자본을 유치하고자 경관 및 시설에 대해서 지속적으로 관심을 가질 것이다. 따라서 그 필요에 맞게, 이러한 정책은 쉽게 지속성을 잃지 않도록 그 기반을 공고히 해야 한다. 지역의 심미적

발전에 대한 경험과 지식이 단절 없이 축적되어야 도시의 수준도 지속적으로 발전할 수 있을 것이다.

본 연구는 바로 이러한 점에 초점을 두고자 한다. 공공디자인 정책의 흐름을 되짚어 보고 오늘날 왜 상당 부분이 지속성을 잃어버렸는지를 살펴보고자 한다. 이를 통해 앞으로도 계속 펼쳐질 도시경관 관련 문제에 대해 각 지방정부는 어떠한 가치를 중점에 두고 반응해야 할지 고찰해볼 것이다. 현재까지 정책연구의 대상으로써는 다소 미약한 공공디자인 정책에 대해, 이 연구는 그 지속적인 방향을 잡는 탐색적인 연구가 될 것으로 본다. 분명 지역이 좀 더 아름다워져야 한다는 부분에 대해서는 시민의 공감대가 형성되어 있다. 문제는 이에 나름대로 대응하여 기획하는 공공 정책이 시민의 요구와 괴리된 전시행정에 머무르지 않도록 해야 하는 것이다. 본 연구는 지속가능한 정책의 바탕으로 '시민의 공고한 지지'에 주목하고자 한다. 기존의 공공디자인 연구가 전문적인 설계에 중점을 두는 경우가 많았다면, 본 연구는 정책 자체의 지속가능성과 시민을 중심으로 한 각 의사결정 주체의 역할을 중심으로 공공디자인을 분석할 것이다.

본 사례연구의 대상으로는 '디자인 서울' 정책을 정하였다. 사실 국내 여러 지방자치단체에서 디자인 서울 전후로 공공디자인 정책을 실시해 왔다. 그러나 공공건물, 공공공간, 공공시설물, 공공상징, 공공서비스에 이르기까지 광범위한 분야에 디자인 개념을 도입한 체계적인 정책으로써는 민선 4, 5기 서울특별시의 사례를 중심으로 보는 것이 유의미하다고 보았다. 향후 공공디자인 정책을 포괄적으로 살펴보는 차원에서, 특정 부문에 덜 국한된 '종합 디자인(total design)'으로써의 서울특별시 사례를 위주로 살펴보고자 한다.

디자인 서울 정책은 앞서 이야기한 것처럼 각 분야에 흩어져 혼재된 공공디자인 개념을 통합하여 전반적인 개선을 이룬 유의미한 사업이다. 그러나 시장이 바뀌는 등의 정치적 변수에 따라 쉽게 와해된 측면이 크다. 과연 이러한 정책을 유지·발전시키는 데 중요한 요소는 무엇인가 고민해 보고자 한다. 만약 디자인 서울이 실제로 시민 스스로 긍정적인 효과를

체감하고 있으며 직접 책임지고 선택해 나가는 정책이었다면, 과연 외재적인 변수로 인해 쉽게 지속성을 잃어버렸을지 의문을 제기해본다. 정부가 독립적으로 주도하고 시민은 계속 정책과의 괴리감을 느낀다면, 공공디자인 정책은 '전시행정'이라는 오명을 벗어나지 못할 가능성이 높다. 본 연구는 민선 4, 5기 서울특별시의 공공디자인 정책 사례를 중심으로 성찰하며 이러한 프레임을 깨는 방법을 모색하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 검토

1. 공공디자인

1) 공공디자인의 의의와 가치

본 연구의 핵심 소재는 여러 공공정책 중에서 '공공디자인'과 관련한 것이다. 공공디자인을 풀어서 살펴보면 결국 공공의 디자인이라고 할 수 있다. 공공디자인의 법적인 정의를 살펴보면, 경기도 공공디자인 조례에서 그 뜻을 찾아볼 수 있다. 해당 조례에 따르면, 공공디자인은 "공공기관이 조성·제작·설치·운영 및 관리하는 공간·시설·용품·시각정보 등의 심미적·상징적·기능적 가치를 높이기 위한 디자인 계획·사업 또는 행위와 그 결과물"[1]을 뜻한다.

우선 행위의 일차적인 주체가 공공기관이라는 점에 주목해볼 수 있다. 민간 부문의 기업이나 개인이 자신의 의지로 소유물의 미적 가치를 높이고자 하는 과정과는 일정한 차이가 있다. 또한 디자인이 단순히 설계의 과정에만 머무는 것이 아니라 그것을 유지하고 관리하는 차원까지 이어짐을 보게 된다. 디자인이 '꾸미는 것'이라고 여기는 피상적인 정의에 비해 현실적이고 지속가능한 접근이라고 볼 수 있다. 나아가 그 대상은 공간에서부터 시각정보까지 다양함을 알 수 있다. 디자인은 이들의 심미적 가치를 높이는 것뿐만 아니라 기능적 가치를 높이는 데에도 주력해야 함을 시사한다. 특히 공공디자인이 그 계획이나 결과물 외에도 사업 및 행위 자체를 포함하고 있음을 볼 때, 일련의 '정책'에도 디자인이 필요함을 알 수 있다. 결국 공공 부문이 주체가 되어 다양한 대상을 더 아름답고 실용적으로 설계하고 관리하는 일련의 모든 정책과정이 공공디자인이라고 할 수 있다.

앞서 이야기한 것처럼, 공공디자인은 공공의 디자인이다. 대표적으로 권

1) 경기도 공공디자인 조례(2012. 5. 11. 개정)

영걸 외 3인(2011)은 이것을 “공공의 이익에 봉사하는 디자인”[2]이라고 말한다. 이에 따르면, 국가와 수많은 사회 구성원 사이에서 여러 관계가 맺어지고 공공디자인은 그 산물로 도출된다. 궁극적으로 이러한 관계를 맺는 주체가 누리는 대상의 가치를 높이는 과정이 공공디자인이라고 할 수 있다.[3] 여기서 주목해야 할 것은 주체 간의 ‘관계(relationship)’이다. 실제로 공공디자인은 단순히 설계자 개인이 그려가는 것이 아니며, 공공의 영역을 둘러싼 여러 주체의 교류를 통해 완성된다. 김규철(2014)은 구체적으로, 공공디자인의 특성을 ‘공공성’과 ‘조형성(형상성)’으로 구분한다. 이러한 구분은 공공디자인의 정의를 ‘공공’과 ‘디자인’ 측면으로 나누는 것이라고 할 수 있다. 정책의 큰 방향은 공공성을 고려하며, 실질적인 디자인은 조형성에 입각해 이루어져야 함을 시사한다. 종합적으로 볼 때, 공공디자인은 공공의 영역을 심미적이고 실용적으로 설계하고 창조하여 관리하는 일련의 과정을 의미한다.

공공디자인의 대상으로는 앞서 경기도 공공디자인 조례에서 살펴보았듯이 공간, 시설, 용품, 시각정보 등이 있다. 권영걸 외 3인(2011)은 도시경관계획, 공공공간, 공공건축, 공공시설물, 공공매체, 공공용품이 모두 공공디자인의 영역이라고 본다.[4] 공공디자인과 관련한 연구의 상당수가 공공공간과 공공시설물에 집중되어 있다는 점을 생각해볼 때, 이는 상당히 포괄적인 접근으로 평가된다.

공공디자인이 지향하는 가치에 대해서는 주로 공공디자인에 대한 탐색적인 이론 연구나 공공디자인 정책 평가의 기준에 대한 연구에서 살펴볼 수 있다. 곽동화(2011)는 공공디자인에 있어서 경관가치의 핵심요소로 심미성, 역사성, 쾌적성, 일상성, 장소성, 생태성, 정보이용성 등을 짚어냈다.[5] 디자인이 아름답고 고유의 역사성과 장소성을 가지며 쾌적하고 지속가능하여야 한다는 이야기와 별도로 ‘일상성’을 강조한 부분이 눈에 띈다. 그의 연구에서 이야기하는 일상성은 ‘생활적 경관’이라는 개념과 연

2) 권영걸 외 3인(2011). 공공디자인 행정론. 날마다. 20쪽.
3) 권영걸 외 3인(2011). 위의 책. 21쪽 참조.
4) 권영걸(2011). 위의 책. 53쪽.
5) 곽동화(2011). 공공디자인에 있어서 경관개념의 유형과 경관구성요소에 관한 연구. 디자인학연구. 24(4). 한국디자인학회. 131～142. 132쪽.

결되어, “자연적으로 생성된 생활의 모습을 재평가”[6]하려는 개념으로, “일상성, 무명성, 자연발생성, 대중성, 재래성, 지역성에서 경관의 가치를 찾는”[7] 특성을 가지고 있다. 공공디자인의 인위성보다는 시민의 생활 맥락에 대한 존중을 강조한 것으로 보인다.

박재호 외 2인(2011)은 공공디자인 중 공공시설물의 디자인을 평가하기 위한 기초항목을 검토하면서, 심미·환경·기능·경제라는 네 가지 관점을 제시하였다.[8] 이러한 정리가 유의미한 이유 중의 하나는, 사전에 여러 사례연구를 종합하는 과정에서 공공디자인에 중요한 평가척도어를 추출해냈다는 데에 있다. 이를 도출해내는 방법론은 추후 더욱 높은 차원의 신뢰성을 확보하기 위한 보완이 필요하겠으나, 그럼에도 불구하고 여기서 볼 수 있는 평가척도어는 다수 연구의 공통분모라는 점에서 나름의 의미가 있다고 할 수 있겠다.

정희정(2009)의 연구에서는 공공디자인을 평가할 수 있는 가치로써 “문화성, 소통성, 심미성, 조화성, 관리성, 장소성, 환경성” 등을 도출했다. 시민의 규범문화적인 측면이나 시설물과 사람 사이의 소통, 디자인 산물의 유지관리 문제까지 비교적 광범위한 접근을 시도하였다고 볼 수 있다. 특히 전문가와 비전문가를 아우르며, 예비조사에서부터 본 조사까지 세 번에 이르는 설문조사를 통해 가장 중요한 척도어를 도출해낸 접근으로 타당성이 높았다고 본다.

이 외에도 박수경·문정민(2013)은 “도시의 전체적인 이미지와 맥락을 같이하는 지속적이고 일관성 있는 공공디자인”[9]이 공공디자인의 중요한 가치라고 보았다. 권영걸 외 3인(2011)이 공공디자인의 가치로 제시하는 “참여성, 통합성, 맥락성, 지속가능성”[10]은 앞의 내용을 종합해준다. 자기 삶의 맥락을 가장 잘 아는 시민 스스로의 참여, 다양한 가치를 기반으로

---

6) 곽동화(2011). 위의 논문. 136쪽.
7) 곽동화(2011). 위의 논문. 137쪽.
8) 박재호 외 2인(2011). 공공시설물 디자인 평가를 위한 기초항목 연구. 디자인학연구. 24(3). 한국디자인학회. 351~360. 356쪽.
9) 박수경·문정민(2013). 공공디자인 사업 수행 프로세스 현황연구. 한국실내디자인학회 논문집. Vol. 22. No. 6. 한국실내디자인학회. 173~180. 173~174쪽.
10) 권영걸 외 3인(2011). 위의 책. 54~57쪽 참조.

하는 학문 간의 융합, 지역의 역사적 맥락과 생태환경을 존중하는 자세 등은 공공디자인의 중요한 가치일 것이다. 통합적으로 볼 때, 디자인의 특성인 심미성과 함께 역사적 정체성, 실용성, 지속가능성 등이 공공디자인의 핵심가치라고 정리할 수 있다.

2) 공공디자인의 '공공성'

앞서 여러 가치를 이야기했음에도 불구하고, 공공디자인에서 가장 중요한 특성이 남아 있다. 바로 '공공성'이다. 공공성은 공공디자인을 일반 디자인과 구별하는 가장 주요한 특성이기도 하다. 그러나 이를 정의하는 문제는 간단하지 않다. 공공을 위한다는 것이 개개인의 이해관계를 존중한다는 것인지, 독립적인 전체의 이익을 따른다는 것인지 종종 불분명하다. 따라서 이 부분에 대해서는 별도의 가치로 살펴보고자 한다.

공공성의 문제는 공공행정(public administration)을 논하는 데에 있어서 경영(business administration)과 변별력을 가지는 가장 중요한 요소이기도 하다. 박소영(2008)은 공공디자인을 통해 발현되는 '건축적 공공성'을 공론장에 대한 담론 등으로 설명하기에 앞서, '공공성(公共性)' 자체의 의미를 풀어 이야기한다. 그에 따르면, "불특정 다수인 일반 사회 구성원이 공(公)을 이루며, 여기에 함께 한다는 공(共)의 의미를 더해 공공(公共)의 의미가 완성된다."[11] '공(公)', 즉 개체로서의 개인이 모여 단순 합을 이루면서 동시에 이들의 공존과 협력을 뜻하는 '공(共)'을 충족할 때 비로소 공공성이 성립한다고 볼 수 있다.

이러한 공공성은 '공간(space)'을 설명하는 데 있어서도 적용된다. 과연 공공의 공간이라는 것이 존재하는지, 또 왜 그것을 공공의 협력을 통해 조성해야 하는지는 Madanipour(2010)의 주장을 통해 살펴볼 수 있다. 그에 따르면, 사유지 사이의 관계를 원활하게 이어주는 곳이 바로 공공공간(public space)이다. 사유 영역 간의 '선'을 긋는 기준도 공공공간이라는 '제약' 속에서 정해지며, 이것이 부재할 경우 '도시(city)'의 공간적 의

11) 박소영(2008). 공공디자인을 통해 발현되는 건축적 공공성에 관한 연구. 중앙대학교 대학원 석사학위논문.

미는 사라진다. 공공부문의 입장에서, 사유 공간 사이의 소위 '중간지점' 역할을 하는 공공공간을 통합적으로 기획하고 관리함으로써 사유 영역 사이의 갈등을 방지하도록 해야 한다. 공공공간의 디자인 문제는 결국 공익적인 설계의 문제로써 출발한다.

문제는 공적인 영역을 공공에게 이롭게 하는, 즉 '공익성'을 갖추는 것이 무엇인지에 대해서는 여전히 의문점으로 남아 있다. 공익을 단순히 이야기하면 사익의 반대라고 볼 수 있으나, 그 실체에 대해서는 여러 이론들이 병립한다. 여기서는 정정길(2011)의 공익이론을 살펴보기로 한다. 우선 공익은 그저 사익의 합계라는 주장이 있을 것이다. 이는 사회가 개인의 합으로 구성된다는 사회명목론과도 맥락을 같이한다고 볼 수 있다. 그러나 인격체로서의 인류가 기본적으로 존중해야 할 공적 가치가 존재한다는 전제를 대입해볼 때, 모두에게 사실상 공통분모가 되는 법적 공익, 즉 헌법상의 권리도 생각해볼 수 있다. 구체적으로 생존에 대한 권리, 정치경제적 자유권, 사회적 평등권 등이 이 맥락에서의 공익이다. 또는 '공동체'가 실존한다는 전제하에 공동체의 유지와 성장에 대한 공공의 지가 공익이라고 볼 수도 있다. 반면 공익이 독립적인 실체 없이 정책과정 속에서 결정된다는 관점도 있다. 그 중 합계설적 관점으로 보면, 공익은 몇몇 집단의 이익을 중심으로 시민의 의견이 투영된 총합이다. 과정설적 관점에서 본다면, 정책과정 자체를 공정하게 하여 그 바탕 위에서 매번의 정책결정을 하는 것이 공익이다.[12)]

앞서 정리한 일련의 공익이론은 공공공간의 디자인을 논하는 데 있어 몇 가지 시사점을 준다. 우선, 헌법상의 기본권을 공익으로 볼 때, 공공디자인은 경제적 자유권 문제와 관련이 있다. 공공의 디자인은 사유 영역을 훼손하지 않으면서도 사유지 간의 조화를 이뤄야 한다. 즉 목적적 가치로써의 경제적 자유인 사유재산 이용의 자유를 보장하면서도 수단적 가치로써의 경제적 자유인 상호 간의 조화를 이루어야 하는 만큼, 사익과 공익을 절충해나갈 이해당사자 중심의 협력기제가 필요하다. 또한 공익은 정당한 절차에 따라 정당한 결정자들이 내린 결정이라는 관점에서

12) 정정길(2011). 행정학의 새로운 이해. 대명출판사. 참조.

볼 때, 공공성이 있는 디자인을 위해서는 협력적인 의사결정 구조 속에서 '정당한 절차'와 '정당한 결정자'에 대해 판단하는 문제도 중요하다. 이의 기본 전제는 각자가 '개방적으로' 자신의 이익을 주장하고 교류하는데 있다. 만약 공동체라는 존재의 특수한 이익이 따로 있다고 보는 관점에 따른다면, 공공디자인의 실제와 효과를 공익으로 정의하는 과정에서 자칫 독단적인 권력이 이를 자의로 판단할 가능성도 있다. 결국 최대한 공공의 생존 및 성장과 관련한 내용을 이익으로 정의하도록 그 인식과 절차의 정당성도 확보해나가야 한다.

공익성을 실제 '디자인'에 맞춰서 생각해볼 때, 공공공간을 디자인하는 것은 결국 미적인 판단을 전제할 수밖에 없다는 사실에 직면한다. 디자인에 포함된 심미성은, 특히 그 기준을 정하기가 쉽지 않다. 이는 Kant의 '미학적 판단의 비판'을 통해서도 드러난다. 그는 미학적인 판단은 개념에 기초한 것이 아닌 직관적인(sensual) 판단이라고 보았다. 이러한 판단은 일회적일 뿐, 일반화하기 어렵다고 주장한다. 따라서 이를 두고 논리를 축적하여 논증하고 논쟁하며 토론으로 정리하는 것은 불가능하며, 각자의 판단이 항상 옳은 것은 아니라고 본다. 이 관점에서 볼 때, 극단적으로 각자가 아름답다고 하는 것은 모두 아름다운 것이 된다. 물론 Kant는 심미적 판단이 객관적인 기준을 가지고 있지 않음에도 불구하고 다수가 어느 정도 비슷한 판단을 할 수 있으며, 소위 주관성이 보편화되는(subjective-universal) 영역이 있다고 본다. 그러나 이렇게 공감대를 형성하는 '과정' 자체에 대해서도 보다 깊은 분석이 필요할 것으로 보인다. 디자인 분야가 '미(美)'와 관련되는 만큼, 특정한 정향과 윤리를 강요하기보다는 각자의 미적 판단을 존중하는 것이 일차적일 수밖에 없다. 다만 공공의 영역에서 미를 결정하기 위해서는 미적 공감대를 이끌어내는 과정이 필요할 것이다. 여기에 공정성이라는 가치를 중심으로 생각해볼 수 있다. 여기서도 정의로운 의사결정 구조에 대한 담론을 생각해볼 수 있다.

2. 거버넌스(governance)

1) 거버넌스의 정의와 주요 가치

공공의 문제에 대한 정의로운 의사결정 구조를 논하는 데 있어서 '거버넌스'의 개념과 가치를 살펴보아야 한다. 앞서 언급한 공익이론의 다양한 관점에는 기본적으로 어느 한 주체의 입장만을 고려할 수는 없다는 전제가 있다. 이는 "우리의 관심을 정부의 제도와 권력으로부터 정부가 다른 행위자들과 공유해야 하는 기능, 즉 공공 규제라는 과제로 돌린다"[13]는 바탕 위에 도입된 거버넌스의 본질적 가치와 상통한다. 더 이상 정부의 의지만이 의사결정의 핵심이 아니며, 공적 결정을 둘러싼 모든 대상이 주체가 될 수 있는 것이다.

이러한 개념은 1980년대 정부의 권한을 축소하고 민간으로 이양하여 효율성을 높이고자 한 신공공관리(NPM)의 추세를 이어 등장한 신국정관리(new governance)의 경향 속에 강조되기 시작했다. 정부 규모의 비대화와 행정의 비능률 문제를 시민의 입장에서 지적하기 시작하면서, 행정에 대한 시민의 관심도 그만큼 증대되었다. 또한 정부의 역할을 축소하는 과정에서 재발하는 시장 실패에 대응하기 위해서도 시민사회를 포함한 폭넓은 의사결정체계가 필요하다는 주장이 확대되었다. 이런 맥락에서 협치로써의 거버넌스 개념이 등장한다.

거버넌스는 어휘 자체로 볼 때 통치 기제 자체를 뜻하는 포괄적인 개념이라고 볼 수 있다. 이를 비롯해 매우 다양한 개념이 혼용되고 있다. 그러나 신국정관리 패러다임과 함께 강조되는 개념으로 볼 때, Hague & Harrop(2010)의 정의에 유의해볼 수 있을 것으로 보인다. 그에 따르면, 거버넌스는 "집단적 결정을 하는 행위를 의미하는데, 정부 제도들이 지도적인 또는 어떠한 역할을 하지 않을 수도 있는 과업"[14]이다. 세계은행

---

13) R. Hague & M. Harrop(2010). 김계동 외 5인 옮김. 현대비교정치론. 명인문화사. 10쪽.

14) R. Hague & M. Harrop(2010). 위의 책. 11쪽.

은 거버넌스의 전제로써, “국가는 성장의 직접적 제공자로서가 아니라 동반자, 촉매자, 촉진자로서 경제사회발전의 중심에 있다”[15]고 주장한다. 이를 종합해볼 때, 거버넌스의 핵심은 정책결정에 있어서 국가와 그 외적인 주체 사이의 동반, 협력이라고 할 수 있다.

이러한 개념의 거버넌스가 도입된 것은 행정의 민주성, 형평성, 적실성 등의 가치를 충실히 실현하기 위함이다. 따라서 단어 그대로 거버넌스의 핵심은 '협치'에 있을 것이다. 거버넌스의 주요한 가치를 논하기 위해 Rhodes(1996)의 연구에 주목해볼 필요가 있다. 그에 따르면, 협치 구조에는 총 여섯 가지 유형이 있다. 우선은 능률성을 최고 가치로 삼는 '최소 국가'의 형태가 있다. 정보의 개방, 성실성, 책임성 등을 중시하는 '기업형 거버넌스'의 유형도 있다. 전문성을 바탕으로 재원과 성과를 중시하며 소비자에 대한 책임을 강조하고 인센티브 제도를 골자로 하는 '신공공관리' 구조는 이미 많은 논의를 거듭해왔다. 'Good governance'로 칭해지는 '좋은 거버넌스'의 경우 능률성, 법적 공정성, 재정에 대한 책임관리, 감시자의 존재, 정치적 책임성, 제도의 다원화, 언론의 자유 등을 강조하며 시장 논리를 넘어 민주성의 원리도 강조한다. '사회적 인지기능 체계'의 단계에서는 거버넌스 각 주체별 상호의존성에 주목하며, '자율적으로 조직되는 연결망' 형태의 거버넌스는 협치 주체 간의 자원교류와 자율적 관리의 원리도 강조한다. 여기서 자유와 책임의 양면성을 엿볼 수 있다. 이러한 유형을 모두 정리해볼 때, 거버넌스가 지향해야 할 핵심 가치로는 '조직 간의 상호 의존성', '구성원 간의 상호 교류', '게임의 원리에 입각한 교류', '국가로부터의 일정한 자율성' 등이 있을 것이다.[16] 정리해보면 거버넌스 구조 안의 주체가 수평적 네트워크를 바탕으로 서로 지속적으로 교류하고 국가로부터 일정한 자유를 누릴 때 성공적인 협치가 이뤄질 수 있다고 본다.

---

15) World Bank, World Development Report : The State in a Changing World(Oxford and New York: Oxford University Press. 1997. 1쪽.(R. Hague & M. Harrop(2010). 위의 책. 11쪽에서 발췌)

16) Rhodes(1996). The New Governance : Governing without Government. Political Studies. 652-667. 참조.

2) 거버넌스의 주체와 역할

거버넌스의 주체는 구체적으로 정부, 시장, 시민사회로 구분해볼 수 있다. 이분법적으로 정리해보면, 크게 공공(public sector)과 민간(private sector)으로 나눌 수 있다. 김석준 외 3인(2000)에 따르면, 거버넌스 프레임에서 누가 주도적인 역할을 하는가에 따라 국가중심, 시민사회중심, 시장중심 거버넌스로 나누어 볼 수 있다. 국가 중심 거버넌스는 중심적 위치에 있는 정부 자체의 합리적인 통치 방식을 찾는다. 시민사회 중심 거버넌스는 책임성을 바탕으로 한 시민사회가 정부의 투명성과 약자에 대한 배려를 높일 수 있는 방향을 지향한다. 시민사회 간의 조정과 자체 정화 기능, 성찰적인 시민으로서의 역할이 부각된다. 시장중심 거버넌스는 경쟁의 원리와 고객주의를 바탕으로 관료제보다 효율적인 민간 시장의 역할을 강조한다.[17] 이러한 구분은 거버넌스의 종류 구분으로써도 의미가 있지만, 거버넌스 네트워크 상의 각 주체가 어떠한 역할을 해야 할지에 대한 방향도 간접적으로 제시한다. 정부는 경제적, 정치적 합리성을 바탕으로 행정을 펼쳐야 한다. 시민은 성숙한 지성과 공동체 의식을 바탕으로 호혜적인 소통을 이루며 참여하여야 한다. 시장은 능률적인 재화 공급과 경제의 균형을 달성하여 각자 이익의 극대화를 지향해야 한다.

거버넌스 담론 초기 정부와 시장 사이의 협치에 대해서는 어느 정도 이야기가 이루어져 왔으나, 시민사회가 대안적인 세력으로 등장하면서 강조되는 '시민' 기반 거버넌스는 상대적으로 그 기초가 약하다. 시민참여를 별도로 논하기 위해, 과연 시민은 정책결정의 '주체'로써 어떤 의미를 가지는지 조금 더 살펴보고자 한다. 서구적 관점의 현대 민주주의는 일차적으로 선거에 의해 대표를 선출하는 '약속의(promissory)' 성격을 띤다. 그러나 오늘날 이러한 공식적인 절차를 거치지 않고도 시민사회의 이익을 직접 주장하는 비공식적 대표가 등장한다.[18] 현대의 거버넌스는

---

17) 김석준 외 3인(2000). 뉴 거버넌스 연구. 대영문화사. 참조.

18) C. M. Hendriks(2009). The Democratic Soup : Mixed Meanings of Political Representation in Governance Networks. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 22., No. 4. 689-715. 691쪽 참조.

공식적 주체 외에도 비공식적 대표와 함께 논의하며 정책을 결정해야 하는 형태로 변화하고 있다.

이때 공식적 대표로써 공공부문은 비공식적 대표를 포함한 시민사회의 주장을 그대로 수용하는 입장에 머물러야 하는지, 그 나름대로 적극적인 공익을 주장해야 하는지, 의문에 빠진다. Abermach 등은 '임명직 공직자(mandate)'와 '유교적 관인(mandarin)'이라는 용어를 통해 이를 설명한다. 그에 따르면, 공공부문의 종사자로서 선출된 공직자(mandate)는 정치적 가치를 중심으로 유권자에 대한 정치적 책임을 지는 것이 원칙이다. 반면 유교적 관인(mandarin)은 행정적 가치를 중심으로 유권자를 위한 전문적인 결정을 하는 것이 중요하다.[19] 결국 공공의 문제를 결정하는 데 있어서 공공부문 자체는 과연 시민의 뜻을 온전히 존중하여 정책결정을 해야 하는지, 아니면 시민에 대한 전문적인 배려를 통해 장기적인 관점에서 정책결정을 해야 하는지 사이의 대립으로 정리된다. 이것은 앞서 이야기한 공익을 어떻게 정의하는가에 따라 다소 차이를 보일 것으로 보인다.

정책결정의 무대에서 객체가 아닌 주체로 등장한 시민사회 역시 그 결정의 타당성 문제에 직면한다. 민주주의의 근간 위에서 시민의 참여는 어찌 보면 당연한 일이라고 할 수 있다. 표현의 자유를 바탕으로 자신의 정치적, 사회적 견해를 자유롭게 드러낼 수 있기 때문이다. 그러나 공익의 관점에서 볼 때, 이들의 결정이 항상 공익적이라고 볼 수만은 없다. 시민은 기본적으로 참여 여부와 참여 과정에서 사익을 추구하는 성향을 가지기 때문이다.

참여 여부에 있어서, 일반적으로 공적 이슈에 대한 정보획득비용과 기대편익을 비교했을 때 비용이 편익보다 크기에 일반 시민들은 공적인 이슈에 무관심해진다. 이를 합리적 무지(rational ignorance)라고 표현한다.[20] 참여에 따르는 비용은 실질적인 시간 소비, 일정한 비용 부담 등

---

19) J. D. Abermach & B. A. Rockman(1988). Mandates or Mandarins? Control and Discretion in the Modern Administrative State. Public Administration Review, Vol. 48, No. 2. pp. 606-612. 606쪽 참조.

20) 하연섭(2008). 재정학의 이해. 서울 : 다산출판사. 155쪽 참조.(Randall G. Holcombe(2006). *Public Sector Economics : The Role of Government in the*

개인의 삶에서 체감 가능한 것들이 많다. 그러나 그 편익은 공공의 결정으로 치환되어 더 거시적인 관점에서 다뤄지는 만큼 각자의 생활과 직결되었다고 보기는 어려운 경우가 많다. 이 경우 참여의 가능성은 상대적으로 낮아진다. 이러한 합리적 무지 또는 무관심은 결론적으로는 그다지 합리적이지 않을 수 있다. 시민이 공공의 의사결정 과정에 참여하지 않을 경우 일부 적극적인 이해당사자만이 공공의 문제를 판단할 가능성이 높다. 문제는 이들의 결정이 과연 대다수 시민의 보편적인 이익을 대변해주는가이다. 이는 정책결정과정을 소수의 정치적 타협 과정으로 변질시킬 수 있다.

설령 시민사회의 많은 수가 정책결정에 참여한다고 하더라도, 그들의 결정이 늘 공공의 이익에 부합하지는 않을 것이다. 시민은 전체 사회의 구성원이기 이전에 각자가 소속된 소규모 집단의 구성원이다. 그만큼 공공의 결정을 하는 공론의 장은 시민의 참여가 이루어진다고 하더라도 각 "공동체의 사익"[21]을 주장하는 장소가 될 수도 있다. 기본적으로 민간부문이라는 군집 자체는 다양한 인적 구성을 바탕으로 한다. 실제로 Goldthorpe는 1980년대와 1990년대 CASMIN(Comparative Analysis of Social Mobility in Industrial Societies) 프로젝트를 통해 상급의 전문직, 행정직, 경영직 고용인에서부터 반숙련, 비숙련 육체노동자까지 8개의 계층으로 구분하였다.[22] 이렇듯 다양한 사회경제적 지위, 특히 계급별 차이가 여전히 존재하는 상황에서 각자가 보유한 자원, 서 있는 입장에는 차이가 있을 것이다. 공공의 의사결정 장소에서 과연 이러한 계층별 특성이 온전히 드러나지 않을 수 있는가에 대해서는 의문이 제기된다. 결국 민간부문의 참여가 활성화된다고 해도 공익결정주체로서 그들의 특성 자체는 면밀한 검토가 필요하다고 본다. 참여를 논하는 데 있어서 그 수준이 얼마나 전문적이고 성숙한가도 주목할 만한 쟁점이 될 것이다.

어떤 측면에서 보면 오늘날의 거버넌스는 과거 정부가 단독으로 사회문제를 정의내리고 그 해결책까지 스스로 마련하던 시기에 비해 고려하고

American Economy. Upper Saddle River : Pearson, pp. 166-69.에서 발췌)

21) 정정길(2011). 위의 책. 301쪽.

22) Anthony Giddens(2011). 현대 사회학. 을유문화사. 411~412쪽 참조.

준비해야 할 사항이 더 많다. 통치의 주체가 늘어나고 각자의 입지와 역할도 다르기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이러한 협치를 해 나가야 하는 이유는 무엇인지 고찰해본다. 가장 중요한 것은 사회의 변화가 거버넌스를 요구하고 있기 때문이다. 세계화는 고전적인 통치 체제인 '국가(state)'의 역할을 상대적으로 축소시켰고, 정보화는 기존의 공적 권위가 가진 독점적인 정보를 다수 대중에게까지 쉽게 전달하는 형태로 변화하였다.[23] 국가의 경계는 약해지고, 민간의 정보력은 더 강해진 것이다. 이로 인해 민간 부문이 공공 부문의 통치를 무비판, 무의식적으로 수용하는 데에는 일정한 한계에 이른다. 오히려 정책결정 과정에 민간 부문, 특히 오늘날의 시민사회를 포함시킬 때 "조직참여자들의 지식이 반영됨으로써 탁월한 정책결정 및 권한부여, 순응비용(compliance cost)의 감소를 가져온다."[24] 따라서 거버넌스 기반의 정책결정은 오늘날 공공부문과 사실상 대등한 입장 이상에 서는 민간부문의 이해를 얻고 정책 추진의 공고화(consolidation)를 이룰 수 있다는 기대가 있다.

3) 문화예술 거버넌스와 시민참여

거버넌스 중에서도 문화정책을 핵심으로 한 문화거버넌스에 대한 선행연구는 큰 비중을 차지하고 있는 것은 아니다. 지역축제 등에 있어서 민관협력의 방향을 탐구하는 일부 연구를 볼 수 있다. 문화거버넌스도 결국 공공행정 거버넌스의 일환인 만큼 앞서 논한 거버넌스의 맥락에서 다루면 충분하다는 지적도 가능하다. 그러나 문화정책이 별도의 연구대상이 되는 것처럼, 문화거버넌스도 일반 거버넌스와는 다른 특수성을 찾아볼 수 있다. 통상적인 거버넌스가 정부(공공부문)-시장-시민사회로 나뉜다면, 김홍수(2007) 등의 주장을 살펴볼 때, 문화거버넌스는 '정부-전문가(창작자)-시민사회(향유자)'[25]로 볼 수 있다. 물론 창작자가 예술의 시장이며 향유자가 예술을 누리는 시민이라고 할 수 있다. 그러나 창작자

23) 김석준 외 3인(2000). 위의 책. 33~34쪽 참조.
24) 김석준 외 3인(2000). 위의 책. 92쪽.
25) 김홍수(2007). 축제와 문화 거버넌스. 한국학술정보. 참조.

가 일반적인 기업처럼 순수한 영리만을 추구하는 것은 아니며, 시민사회 역시 창작자로부터 예술 재화를 받아 단순히 소비하지는 않는다. 결국 예술 고유의 특성에 맞는 거버넌스 모형을 개발해야 한다. 이는 예술의 특성을 이해한 바탕 위에서 정립하여야 적실하다.

공용택 · 김재범(2011)의 연구는 다양한 사례를 통해 문화거버넌스를 정의하고 있다. 우선 영국의 경우 1945년 팔길이 원칙(arms-length principle)에 입각하여 공공부문의 원거리 지원을 바탕으로 하는 예술평의회 조직이 신설된 이후, 1979년부터 문화스포츠부라는 정부 부처가 예술 지원을 담당하고 있다. 지역 단위로는 지방정부와 지역예술위원회가 협력하며 민관협력을 이끌어내고 있으며, 기업의 문화지원사업인 메세나도 활성화된 편이다. 프랑스의 경우 문화커뮤니케이션부를 중심으로 세계 문화의 집(쿠랑)에서 문화 관련 산학협력을 이루고 있으며, 외무부, 프랑스예술진흥협회 등이 문화교류에 역할을 다하고 있다. 우리나라에서도 KT의 IT기술을 지방자치단체의 문화정보사업과 연계시키는 등 민관 문화협력이 이뤄지고 있다. 여기서 공통적으로 지적하는 부분은 바로 '지속적인 민관 협력 연결망(network)'이다.[26] 결국 문화거버넌스는 '정부-창작자-향유자의 지속적인 협력'을 전제로 함을 알 수 있다.

거버넌스의 핵심 주체인 시민의 참여를 논하는 데에 있어서, 예술 분야의 참여를 살펴보고자 한다. 예술이라는 재화를 공공부문 또는 시장에서 향유자인 시민에게 공급할 때, 예술 참여의 모형을 생각해볼 수 있다. 본 논문에서는 McCarthy et al.(2001)이 제시한 예술참여 유도전략 모형[표 1]을 중심으로 살펴보고자 한다. 이는 주로 공연 관련 조직 등 예술 '관객'을 유치해야 하는 곳에서 활용하는 모형이다.

[표 1] McCarthy et al.(2001), 예술참여 유도전략 모형[27]

26) 공용택 · 김재범(2011). 도시와 기업의 문화거버넌스 연구모형에 대한 개념적 연구. 예술경영연구. 18권. 35~66. 참조.

27) McCarthy et al(2001). A New Framework for Building Participation in the Arts. RAND Corporation. 32쪽.

지향점(goal)	다원화 (Diversifying)	확장 (Broadening)	심화 (Deepening)
표적 대상 (target)	초심자 (Disclined)	관심자 (Inclined)	적극참여자 (Current Participants)
행태 전략 (strategy)	인식 (Perceptual)	실행 (Practical)	경험 (Experience)

본 모형에 따르면, 예술 참여를 활성화하기 위해서는 주로 유도해야 할 대상이 누구인가를 분명히 하고 그들이 어떠한 행태 수준을 나타내는지를 살펴 전략목표를 구상해야 한다. 우선 예술 또는 예술 장르에 대한 이해가 사실상 부재한 초심자(disclined)의 경우 아직 인식적(perceptual) 영역에서 예술을 인지하지 못한 상태이다. 이러한 경험 기반 자체가 없기 때문이다. 이 경우 새로운 예술을 경험하게 하는 다원화(diversifying) 전략이 필요하다. 예술에 대해 일정한 관심을 가지는(inclined) 경우, 예술 향유를 실행(practical)하도록 예술 접근성을 확장(broadening)해야 한다. 만약 예술 애호가의 수준으로 적극 참여자(current participants)의 입장에 서 있다면, 그들의 예술적 경험(experience)을 심화(deepening)시키는 전략이 필요하다. 예술에 관해 서로 다른 입장 선상에 서 있는 사람에게 엇갈리는 전략을 도입했을 경우, 초심자가 생소함을 느끼거나 적극참여자가 식상함을 느껴 관객의 자리에서 이탈할 수 있다.

공공디자인 분야 역시 하나의 예술로써 '관객'인 시민에게 어떻게 다가가야 할지 고민해 보아야 한다. 만약 이의 상당 부분이 생소하게 느껴질 경우, 공공디자인의 생산자는 '초심자'를 대하는 '인식 개선 중심의 다원화' 전략을 구상해야 한다. 향후 이들을 적극적인 관심 계층으로 유도해 나가는 점진적 전략도 계획해야 할 것으로 보인다. 문제는 과연 현재 한국의 공공디자인 정책이 시민 다수의 공감과 호응을 이끌어내기에 적절했는가에 있다.

예술 자체를 관객으로서 참여하는 문제 외에도, 거버넌스의 연장선상에서 살펴보아야 할 중요한 개념으로써 시민참여를 들 수 있다. 시민 자체의 참여 수준에 대한 담론도 있으나, 여기서는 민관협력 거버넌스의 맥

락에서 참여의 수준을 나눠보도록 한다. 크게 Creighton(2005)과 이승종(2011)의 참여 수준 분류를 살펴보고자 한다.

Creighton(2005)은 "정보 제공, 절차적 참여, 협의 및 집합적 문제해결, 합의 형성"[28]의 네 단계로 참여를 차등했다. 정보제공은 정부가 시민에게 정책 관련 정보를 일방적으로 전달하는 수준이다. 절차적 참여의 수준에서는 정책결정 과정에 시민의 접근성을 높이기는 하나 주로 형식적 절차에 그치는 정도이다. 협의 및 집합적 문제해결의 단계에서부터 정부와 시민은 소위 협업(co-work)을 한다. 합의 형성의 단계까지 이른다면, 민관이 모두 합의에 이르는 수준까지 대등한 논의를 진행하게 된다.

이승종(2011)은 이러한 시민참여 단계 이론을 종합하여 반응적(reactive), 교호적(interactive), 통제적(controlling) 참여로 구분한다. 반응적 참여는 정부가 실질적으로 주도하며 시민의 역할이 미미한 수준의 참여이다. 교호적 참여에서는 민관의 대등한 소통이 가능하다. 시민참여의 수준이 가장 높은 통제적 참여는 정책결정을 시민이 상당히 주도하게 된다.[29]

이렇듯 시민참여의 정도를 살펴보는 것은 시민참여의 내실화 내지는 공고화(consolidation) 여부를 확인하기 위해 중요한 의미를 가진다. 최근 한국 사회에서 민주적 행정이념이 강조되면서 정책결정 곳곳에 시민의 의사를 묻는 과정을 구비하고 있지만, 과연 그것이 실질적으로 시민 주도형으로 이루어지는지는 의문이다. 동시에 시민참여의 수준을 나누는 데에서 고민해야 할 것은, '높은' 차원이 과연 무엇인가에 있다. 모든 분야에 시민의 적극적인 참여만이 항상 옳은 것은 아니다. 특수하고 전문적이며 신속한 결정을 해야 하는 특정한 분야에서는 행정 또는 해당분야 전문가의 역할이 중요할 수도 있다. 여기서 적실한 시민참여란 무엇인지에 대해서도 고민이 필요하다.

---

28) 이승종(2011). 시민참여론. 박영사. 99쪽.(James L. Creighton(2005). The public participation handbook. John Wiley & Sons.에서 발췌.)

29) 이승종(2011). 시민참여론. 박영사. 103쪽 참조.

3. 디자인 서울

1) 디자인 서울 관련 연구

본 논문이 연구할 공공디자인 정책의 사례는 민선 4, 5기 서울특별시의 디자인 정책 '디자인 서울'이다. 디자인 서울 사업에 대한 기존의 연구 경향을 살펴보면, 그 양적인 측면에서는 풍부하다고 보기 어렵다. 현존하는 선행 연구도 주로 디자인 서울의 특정 사업을 중심으로 디자인 기술과 관련한 내용이 많은 편이다.

디자인 서울 사업 중에서는 주로 디자인서울거리 조성사업, 공공디자인 가이드라인 마련, 디자인 서울 홍보사업 등에 대한 선행연구가 있다. 이 중 디자인서울거리 조성사업에 대한 연구가 가장 활발한 편이다. 주로 도시가로 조성에 대해 세부적인 평가지표를 구성하거나 해당 사업이 미치는 영향을 살펴보는 등의 연구가 있었다. 공공디자인 가이드라인의 경우 가이드라인 자체의 내용에 대한 평가나 그 과정적인 측면에 대해 살펴보는 논문을 찾을 수 있었다. 디자인 서울 홍보와 관련해서는 서울디자인올림픽을 통한 서울의 브랜드 이미지 제고 문제나 디자인 서울 사업을 통한 도시정체성 확립 등의 문제를 다루는 경우가 보였다.

여기서는 주로 디자인 서울에 대한 전반적인 탐색이 이루어진 연구나, 정책으로써 디자인 서울이 가지는 의미를 담은 연구에 주목하고자 한다. 본 사업에 대한 학술적, 실무적인 담론을 펼치는 과정에서, 사업 초기 백선혜 외 2인(2008)이 탐구한 내용을 살펴볼 수 있었다. 여기서는 민선 4기 서울의 디자인사업을 약 80여개로 보고 대표사업을 기획/총괄, 공공공간, 이벤트 및 기타, 공공시설물, 공공건축물, 옥외광고물, 서울서체, 서울상징으로 구분하였다. 앞서 이야기한 공공디자인의 정의와 함께 이벤트와 같은 무형의 문화도 포함하여 생각한다는 점에서 범위가 포괄적인 것으로 보인다. 이 자료에서 가장 주목할 만한 부분은 디자인 서울에 대한 일괄적인 여론조사가 이루어졌다는 점이다. 이 연구사례를 전후로 디자인 서울에 대한 여론을 물어 통계로 표현한 경우는 많지 않았다. 물론

디자인 서울 사업 초기에 시행한 조사라 근본적으로 시민의 높은 기대감 등이 반영되었을 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 본 조사는 시민의 의견을 일괄적으로 정리해 보여주는 만큼 독보적인 의미를 가진다고 판단된다. 이 여론조사에 따르면, 디자인 서울에 대해 서울시민 86.1%가 디자인 개선이 필요(매우필요 또는 필요)하다고 인식하였다. 또한 시민의 81.5%는 당시 서울의 디자인사업에 찬성(매우찬성 또는 찬성)하였으며, 55.8%가 도시 이미지 개선을 기대했다. 본 조사에서는 디자인 서울의 향후 과제로 도시개발과 도시디자인사업의 통합을 통해 체계적인 도시디자인정책을 추진할 것을 제안했다. 또한 디자인서울사업의 '인지도' 측면으로 볼 때에는 여전히 서울시민의 30%만이 제대로 아는 수준인 만큼, 과시하는 전략보다는 시민의 생활과 가까운 디자인사업을 펼칠 것을 주문했다. 당시 시민의 관점에서도 디자인 서울 사업 초기의 정책이 대형 상징물이나 대규모 이벤트 등에 편중되어 있다고 본 것이다. 여론조사에서 시민의 가장 많은 수인 39.2%가 응답한 대로 디자인사업은 지역의 생활환경을 개선하는 데에 초점을 맞추고, 29.4%가 응답한 대로 낙후지역 우선적인 사업이 필요하다는 점을 생각해볼 수 있다. 본 조사는 나아가 민간 스스로 디자인 역량을 갖추고 스스로 이끌어갈 수 있도록 노력해야 한다고 말한다.

디자인 서울 사업 후반부에 발표된 채하연(2011)의 자료에서는 디자인 서울의 전반을 돌아볼 수 있다. 현실적으로 디자인 서울에 대한 충분한 정책 평가와 피드백이 이루어지기 전에 서울시장이 급격히 바뀌는 등의 과정 속에서, 이후 디자인 서울 사업에 대한 고찰이 담긴 연구를 찾아보기 힘들었다. 이런 점에서 해당 자료는 비록 체계적인 논문으로 정리된 것은 아니지만 본 사업을 평가하는 데 나름의 의미를 가진다고 본다. 이 조사에서는 디자인 서울의 빛과 그늘을 조명한다. 디자인 서울 사업을 통해 도시디자인행정이 소프트웨어 중심으로 목표를 설정하고 디자인에 대한 사회적 관심이 확산되었다는 점은 긍정적으로 평가한다. 또한 디자인위원회가 개설되어 기존의 건축 중심의 심의보다 확장된 심의 체계를 갖추고 디자이너의 참여를 넓히는 등 디자인행정에 변화를 가져온 점도

바람직하게 보고 있다. 이와 더불어 일련의 통합디자인(total design)을 구축하려는 시도였다는 점에서 본 사업을 긍정적으로 평가하고 있다. 그러나 이러한 결실에도 불구하고 시민 생활과 문화에 지속가능한 디자인을 적용하지 못하고 일관성이 부족했다는 지적이 있었다. 특히 미적인 데에 집중하여 철학적 고려와 시민과의 소통이 부족했다는 점은 확연한 단점으로 나타났다. 시민의 삶에 충분히 다가가지 못했다는 비판이 핵심이다. 이러한 지적은 앞서 이야기한 백선혜 외 2인(2008)의 연구에서도 제기된 내용이다. 어떤 측면에서 보면 사업 초기인 2008년부터 사업 말기인 2011년까지 디자인 서울이 '시민이 체감하는 정책'으로써 발전하는 부분은 부족했다고 볼 수 있다.

김현석 외 3인(2012)의 연구에서는 디자인 서울을 정책으로써 전반적으로 분석한다. 특히 디자인 서울의 세부사업을 유형화하여 각 항별로 사업의 수나 예산 비중을 분석한 것이 유의미하였다. 이 연구에서는 서울시 공공디자인 정책에서 '공공시설물'과 관련한 부분이 가장 높은 비중을 차지하였으며, '홍보'에 대한 부분도 점차 높은 비중을 가지게 되었음을 알 수 있다. 이렇듯 하드웨어, 전시홍보 중심의 성향이 강한 디자인 서울 정책에 대해 연구자는 공공성과 사회적 커뮤니케이션이 디자인에 적용되어야 함을 주장한다. 이 연구사례는 분명 디자인 서울의 다양한 정책을 유형화한 점에서 본 논문 전체의 틀을 구성하는 데 바탕이 된다. 다만 본 논문이 참여 기반 거버넌스를 기준으로 어떤 유형을 가졌는가에 주목한다면, 해당 연구는 사업의 결과물이 무엇인지에 따라 세부사업을 유형화한 점에서 다르다.

2) 디자인 서울 거버넌스 관련 연구

앞서 살펴본 디자인 서울에 대한 연구가 대체적으로 사업 전반적인 부분에 관한 것이었다면, 디자인 서울이라는 공공의 정책을 둘러싸고 공공부문과 민간부문이 서로 어떤 관계를 맺고 영향을 미쳤는가에 대해 살펴본 선행연구도 있다. 주로 정책유형과 정책집행에 관한 연구나 심의제도

에 관한 연구가 있다. 이와 더불어 거버넌스 구조 속에서 흐르는 여론과 담론의 양상도 살펴본 연구도 주목할 만하다.

이아름(2010)의 연구는 민-관의 권력관계에 따른 정책유형이 실제 집행 과정에서 어떤 차이를 나타내는가를 살펴보았다. 공공부문이 강제력을 사용할 가능성과 그 적용 대상에 따라 정책을 배분정책, 규제정책, 재분배정책, 구성정책으로 유형화한 Lowi의 기준을 중심으로, 디자인 서울의 주요 정책을 배분정책과 규제정책으로 구분하였다. 이에 따라 남산르네상스, 한강교량야간조명개선사업, 서울성곽경관조명개선사업, 공공디자인 공모전, 옹벽 및 방음벽 디자인 개선사업, 자원회수시설 디자인 개선사업, 지하철 전동차 디자인 업그레이드, 통폐합 동주민센터 리모델링 사업 등을 배분정책으로 보았다. 디자인서울거리 조성사업, 간판이 아름다운 거리 조성사업, 서울해치택시사업, 동대문디자인플라자&파크 조성사업, 지하철정거장 환경 개선사업 등은 규제정책으로 보았다.

배분정책이 시민 개개인의 삶에 간접적인 강제를 가하는 방법이라면, 규제정책은 직접적인 강제를 가하는 방법이다. 이 논문에서는 시민의 행위를 직접적으로 강제하는 규제정책이 집행 과정에서 더 갈등의 요소가 많다고 보았다. 배분정책의 대표사례로 한강교량 야간조명 개선사업을, 규제정책의 대표사례로 디자인서울거리 조성사업을 정하고 양 사업의 집행과정상 특성을 비교하였다.

한강교량 야간조명 개선사업의 경우, 천차만별하고 조화가 부족한 기존의 교량 야경 개선 사업의 문제를 극복하고자 일관성 있고 체계적인 계획을 짰다고 평가한다. 이 사업에서 디자인서울총괄본부는 계획을 맡고 도시기반시설본부와 함께 사업을 진행하며, 도시기반시설본부 주도로 유지·보수를 하고, 서울디자인위원회는 디자인에 대한 심의를 맡았다. 주로 디자인서울총괄본부가 주도적인 역할을 하였다. 통합된 의사결정 및 집행체계로 인해 조직 내부의 의견 조율은 쉬웠으며, 외부 이해당사자의 입장에 하나하나 대응할 필요는 적었다. 다만 야간의 한강 생태환경과 에너지 사용 등의 문제를 제기한 환경연합과의 대립은 있었고, 이에 대해서는 에너지 효율 등을 고려하는 실무상의 대안을 나름대로 제시하였

다. 연구자는 큰 틀에서 볼 때 분배정책의 대표사례인 이 사업은 드러난 갈등이 적었다고 본다.

반면 규제정책의 대표사례인 디자인서울거리 조성사업은, 적지 않은 갈등이 있었다고 설명한다. 이 사업의 사례로 제시한 남대문로 사업은 건축주가 공공사업의 부분적으로 참여할 수 있었고, 공공관리의 취약부분에 대한 대비를 가능하게 한 점에서는 바람직하다고 평가한다. 남대문로 거리사업의 주체인 서울시는 주로 종합적인 심의·조정과 예산·행정지원을 맡았다. 중구청의 경우 서울시와 주민 사이의 의견을 조율하고 제안서 공모를 위한 T/F를 구성하고 사후관리를 하는 데 집중하였다. 여기서 주목할 만한 부분은 이해당사자 중심의 사업추진위가 주민자율협정제를 시행하였다는 점이다. 역설적으로 그만큼 갈등의 가능성이 존재하였다고 볼 수 있다. 실제 집행에 있어서, 서울시가 주도적인 역할을 하고 사실상 대부분을 관할하고 있음으로 인해 대부분의 과정에서 서울시의 결재가 필요했다. 이것은 사업의 빠른 진행에 부정적인 영향을 미쳤다. 또한 하향식, 결과 중심적 행정의 폐해가 여전히 나타난 부분이 있으며, 이해당사자의 참여를 뒷받침하는 조직이 있었다고는 하나 이미 설계된 것 중 하나를 선택하는 방식의 수동적인 참여 위주로 이루어졌음을 알 수 있다. 이로 인해 행정조직 내부나 민간 기업 수준까지는 불만이 적었으나, 실제 이해당사자 중 지역 상인들과는 갈등이 발생한다. 명동입구에 횡단보도를 조성하는 사업과 관련해 지하상가의 상인들과 갈등을 겪었으며, 간판이 아름다운 거리를 조성하는 사업은 건물주, 점포주와의 갈등이 있었다. 횡단보도 사업의 경우 공청회를 진행하기는 하였으나 찬성하는 입장 중심의 '보여주기'식 공청회였다. 결국 관의 입장에서 극단적인 무력을 일부 행사하기도 하였다. 간판 정비 사업의 경우에는 각 상인에게 사업비를 지원해주는 등 양해를 구하고자 하였으나, 이들이 협조하지 않을 경우 공공부문에서 위협을 한 측면도 있었다. 분명 해당 정책의 성과는 일정 부문 있지만, 시민과의 괴리 문제는 여전하였고 갈등에 대한 해결능력은 부족했던 것으로 평가된다. 이는 디자인 서울 사업 전반에서도 보이는 양상이다.

이수정(2014)의 연구에서는 디자인 서울을 둘러싼 '지배담론'이 어떻게 공공공간에 '선택'과 '배제'를 만들어내는가에 주목한다. 여기서는 과연 '디자인 서울'이 초기에 어떻게 수많은 시민을 동조하게 하였는지에 대해 먼저 질문한다. 연구자는 디자인 사업이 일종의 도시가 진보하는 바람직한 대안처럼 인식되게 하는 담론을 서울시가 주도적으로 생산했다고 본다. 물론 시민 스스로 새 공간에 대한 열망도 있었을 것이고, 당시의 금융위기로 인한 경제적 결핍을 해결하고자 하는 갈망도 있었을 것이다. 그러나 서울시가 당시 '문화 공간'이라는 개념을 지배적인 담론으로 만들고자 했다는 점이 더 중요하다고 보고 있다. 이런 담론구조 속에서 이에 맞서는 담론의 장은 현실적으로 넓지 않았다고 평가한다. 나아가 이런 지배담론은 공공공간을 디자인하는 데 있어서 '선택'과 '배제'를 배태했다고 본다. 보편적인 공공성을 오히려 상실한 것이다.

강남대로 거리조성사업의 예를 볼 때, 미디어 폴(전자정보 열주) 설치를 위해 기존의 노점상을 강제로 철거하는 구청의 행동은 공공디자인을 위해 기존의 집단을 배제시키는 과정이었다고 볼 수 있다. 일차적으로, 강남이라는 특수성을 살려 고급 이미지를 지키고 싶어 했던 인근 주민과 건물주의 요구가 공공디자인 사업을 추진하는 서울시의 지향점과 맞물렸다. 여기에 미디어는 관청의 노점상 강제철거보다는 노점상 자체의 불법성에 초점을 맞추었다. 최소한의 생계 영역을 보장해달라는 노점상의 요구는 민관의 어떠한 공식적인 합의절차 없이 묵살되었다. 이를 종합해볼 때, 단정할 수는 없으나 디자인 서울 사업 과정에서도 공공성의 이름으로 또 다른 배제가 발생할 수 있음을 유추해볼 수 있다. 물론 이 사례 자체가 특수성을 가진 하나의 경우에 불과한 만큼, 디자인 서울을 둘러싼 거버넌스의 양상은 다른 곳에서 다르게 나타날 수도 있을 것이다. 그러나 적어도 디자인 서울을 둘러싼 담론구조를 각 주체의 입장에서 살펴볼 수 있었던 점에서는 의미가 있다고 본다.

김종덕(2012)은 '언론' 자체에 보다 집중하여, 디자인 서울 사업을 둘러싼 여론 양상을 정리하였다. 보수적 성향의 언론이라고 할 수 있는 조선일보와 진보적 성향의 언론이라고 할 수 있는 한겨레신문의 미디어 담론

구성을 비교하고, 이러한 담론이 시민과 디자이너에게 실질적으로 미친 영향을 살펴보았다.

우선, 디자인 서울 사업이 미디어에 의해 정치 쟁점화가 되었다는 점을 분명하게 발견할 수 있다. 해당 사업에 대해 조선일보와 한겨레신문 모두 관련 내용을 적지 않게 보도하였으며, 특히 이에 대한 담론 내용이 정치이념 성향별로 확연히 구분되었다. 조선일보의 경우 디자인 서울에 대해 찬성하는 경향의 내용을 55회, 반대하는 경향의 내용을 24회 실은 데에 비해, 한겨레신문은 디자인 서울에 대해 찬성하는 경향의 내용을 10회, 반대하는 경향의 내용을 54회 실은 것으로 나타났다. 이처럼 진보와 보수라는 정치 성향에 따라 디자인 서울에 대한 평가가 극명하게 갈리면서 디자인 서울은 일종의 '진영 논리'에 빠지게 된다. 실제로 디자인 서울에 대한 언론의 기사는 대선, 디자인부시장 임명, 2010년 서울특별시장 선거, 무상급식 투표 때 그 빈도수가 높게 나타난 것으로 결과가 도출되었다. 정치적 이슈가 있을 때 디자인 서울 사업이 함께 주목을 받았다는 점으로 볼 때, 해당 사업 역시 정치적 성격을 갖게 되었음을 생각해볼 수 있다. 시민 역시 미디어가 만든 이러한 프레임의 영향 속에서 정치적 이념의 차이에 따라 디자인 서울을 극명히 다르게 바라볼 가능성이 높아지게 된다. 비록 이 연구가 수많은 공적 담론의 영역 중에서 '일간지'에만 초점을 두었고 시민사회나 시의회 등 주체의 자체적 담론 구조를 설명하지는 못하지만, 디자인 서울을 둘러싼 담론 구조의 일면을 보여준 독보적인 경우로 주목할 만하다.

거버넌스 구조 자체를 볼 때, 추현수(2012)의 위원회 심의 제도 연구도 일부 참고해볼 수 있다. 이 연구는 공공디자인 분야에 대한 집단적인 의사결정 체계를 상세히 설명하는 점에서 유의미하다. 이에 따르면, 서울의 공공디자인을 심의하는 서울디자인위원회는 디자인 서울의 가치와 전략에서부터 세부적인 사업과 기본계획, 가이드라인 수립, 조례 제·개정까지 다양한 역할을 수행한다. 건축, 도시계획, 조경, 색채, 조명 등 다양한 분야의 업계 관계자와 학계 전문가, 공무원, 시의원이 함께 참여한다. 다만 주민의 직접적인 참여 기회가 없다는 것은 한계로 지적된다. 디자인위원

회는 2010년 기준으로 총 104회의 심의를 진행하였으며, 중복 안건을 포함하여 총 652건을 심의하였다. 안건 전체의 90% 이상에 위원회의 의견이 반영되었다. 소속 위원을 대상으로 설문조사를 실시하였을 때, 실제로 대체로 만족한다는 결과가 도출되었다. 다만 심의 매뉴얼을 확보하고 사전정보를 숙지할 수 있도록 하는 개선이 필요하다는 의견이 덧붙여졌다. 이러한 위원회 제도가 운영되는 현황을 볼 때, 전문가와 관련 업계에는 일부 참여의 기회가 열려 있음을 알 수 있다. 그러나 실제로 디자인의 결과물을 사용하는 주민의 입장이 반영된 폭은 한계가 있었던 것으로 보인다.

4. 정책 활성화

1) 정책의 평가 - 지속성과 파생성

사실 시민에게 좋은 정책을 펼친다고 하더라도 그것이 적절한 효과를 도출할 때까지 지속할 수 있어야 비로소 긍정적인 결실을 논할 수 있다. 특히 정책이 단순한 산출(output)을 넘어 사회에 실질적인 영향(outcome)으로 발전할 수 있을 때 그 정책의 가치를 높이 평가할 수 있을 것이다.

그렇다면 정책이 단절되지 않고 지속되려면 무엇이 중요한지를 우선 생각해보아야 한다. 정책의 지속성은 간단히 정리하면 정책의 기조와 형태가 유지되는 것이다. 단적으로 정부의 행정력이 계속해서 해당 정책에 투입된다면, 그것을 두고 정책이 지속된다고 말할 수도 있다. 사업을 추진하기 위한 조직을 갖추고 인력을 확보한 상태이며 지속적으로 예산을 배분받는다면, 기본적인 유지는 가능할 것이다. 여기에 해당 정책의 내용이 축소되지 않고 유지, 발전해 나간다면 정책의 지속성을 주장할 수 있다.

그렇다면 정책이나 그 기조의 변동을 결정하는 요인이 무엇인지도 생각

해보아야 한다. 물론 정책 자체의 실패도 중요한 요인이다. 그러나 정책을 둘러싼 다양한 환경이 때로는 더 직접적으로 정책변동을 불러일으킬 수 있다.

Peters(2005) 등의 연구는 이러한 정책변동에 대해 유의미한 설명을 하고 있다. 그는 기존의 역사적 제도주의(historical institutionalism) 관점은 "정책 결정 체계는 보수적인 성향을 가지며, 현존하는 정책 체계를 최대한 방어하고자 한다"[30]고 전제한다. 그래서 "정책의 변동은 지속적이지 않으며 일련의 단절된 과정"[31]이라고 본다. 그러나 이런 관점은 정책이 처음 도입되는 시기의 변화를 설명하지 못하며, 정치인의 정치적 역할을 축소해서 본다고 주장한다. 또한 정책이 유지된다 하더라도 그 안에서 진화하는 과정에 대한 충분한 이해가 부족하다고 본다. 또한 제도의 문제와 함께 정책을 뒷받침하는 아이디어, 집행 기구에 대한 관심 역시 충분하지 못하다고 본다. 무엇보다 '제도'라는 개념을 정의하는 것 자체의 문제가 있으며, 궁극적으로 기존의 관점이 '변화'에 대해서는 충분히 설명하지 못한다고 본다. 그러면서 정책을 유지하는 제도와 함께 그것을 변화시키는 정치적 압력의 역할에 대해 주목한다. 일자리 중심의 복지로 전환하는 과정, 행정의 개혁 과정, 케인즈주의에서 통화주의로 정책기조를 변경하는 과정 등의 사례를 종합해서 살펴볼 때 사회의 변동과 새로운 이념, 과거 방식의 실패, 정치적 압력 등이 정책 변동에 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다. 실제로 많은 정책이 사회의 새로운 가치가 도입되고 정책결정자가 변하면서 바뀌는 경우가 많다. 변화의 원인에 제대로 주목할 때, 우리는 그 변화의 양상을 헤아리고 정책의 지속과 발전을 위한 방안 역시 모색할 수 있을 것으로 보인다.

정책이 지속되면서 또한 견실하게 이어지기 위해서는 그것이 존속해야 할 타당성도 확보해야 한다. 일반적인 정책과정을 살펴보면, 정책의 결과가 도출되는 것으로 모든 것이 끝나지 않는다. 정부간여의 사이클(cycle)

---

30) B. G. Peters, Jon Pierre, and Desmond S. King(2005). The Politics of Path Dependency : Political Conflict in Historical Institutionalism. The Journal of Politics. Vol. 67. No. 4. 1275-1300. p.1276.

31) B. G. Peters, Jon Pierre, and Desmond S. King(2005). 위의 논문. p. 1276.

은 일회적인 사이클로 끝나는 것이 아니라 집행, 산출 및 결과에 대한 평가를 통하여 새로운 문제가 제기되면 정책의 수정, 보완, 확대, 종결 또는 전면적인 개혁과 같은 새로운 정부간여의 사이클이 착수(initiation)되고, 새로운 해결대안들이 준비된다.[32] 새로운 사이클이 시작되기 위한 환류(feedback)의 과정에서는 정책이 이끌어낸 결과의 타당성과 적실성을 평가받는다.

여기서 중요한 것은, 평가가 도출하는 결과는 정책의 지속성만을 판단하는 것이 아니라는 점이다. 정책이 고쳐져야 할지, 어떤 부분이 보완되어야 할지도 결정한다. 다시 말해서 정책이 한 번의 사이클에서 종결되지 않는다고 하더라도 그 내용은 변할 수 있는 것이다. 정책이 성공적인 효과를 나타낸다면 지속성과 함께 더 의미 있는 것들을 포괄하며 확장하는, 파생적 효과를 낳을 수도 있다. 반면 정책이 만족스러운 성과를 도출하지 못한다면 이름만 유지하고 내용은 완전히 변할 수도 있다. 따라서 정책의 지속성을 살펴볼 때 그 세부적인 내용의 변화 양상에도 어느 정도 관심을 가져볼 필요가 있다.

32) 노화준(2012). 정책평가론. 법문사 : 파주. 19쪽.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구 문제

본 연구는 시민의 적극적인 참여를 기반으로 한 네트워크 거버넌스가 전제될 때 공공디자인 정책이 지속가능한 발전을 이룰 수 있다는 가정하에, 실제로 공공디자인 정책이 지속적으로 발전하지 못한 이유와 그 대안을 찾고자 한다. 나아가 시민참여 기반 거버넌스가 과연 이러한 정책의 지속성에 어떠한 의미를 가지는지 주목할 것이다.

민주사회에서는 정책의 실질적 대상자인 시민이 중요한 주체가 된다. 정부와 같은 기본적인 정책결정체계 자체를 구성하는 근거가 시민에 의한 직접선거에 있는 만큼, 정책결정주체가 되고자 하는 입장에서는 자신의 영향력을 지키고 정당성을 확보하기 위해 시민의 인식과 동향에 귀를 기울일 수밖에 없다. 설령 입법부, 행정부 모두 각자 주어진 임기 동안에는 체제 내부의 정치에 몰입하더라도, 결국 일정한 주기로 이를 재구성할 때에는 국민의 의중에 관심을 가지게 된다. 실제로 정책 형성에 있어서도, 평소에 표면상으로 드러나지 않는 국민이 그 삶 속에서 정책과 밀접하게 연결되어 호응과 지지를 보내면 설령 그것이 정쟁의 틀에서 다루어진다 하더라도 나름의 정당성을 확보할 수 있다.

서울을 비롯한 여러 지방자치단체의 공공디자인 정책이 지속하지 못하는 이유를 여기서 찾아볼 수 있다. 피상적으로도, 공공디자인 정책은 '전시행정'이라는 오해를 많이 받는다. 공공디자인 정책을 시행하는 과정에서도 시민사회의 적지 않은 이견이 있었고, 서울의 사례에서 보듯 시장이 바뀜에 따라 정책이 급격히 변하거나 축소되기도 한다. 그럼에도 불구하고 이런 변화에 대해 시민의 관심이 상대적으로 낮은 것이 사실이다. 이것은 시민의 입장에서 이 정책이 그다지 중요하지 않아서일 수 있다. 정책이 폐기되어도 시민이 체감하는 불편함이 적게 느껴지기 때문이다. 역설적으로 그동안의 공공디자인 정책이 시민의 생활과 가깝지 못했

다고 볼 수 있다. 시민이 디자인에 대해 충분히 이해하지 못해서 생긴 문제라고 생각할 수도 있다. 그러나 이상이 아닌 현실의 관점에서도 오늘날 여론을 이반하거나 민심의 외면을 받는 사업을 추진하는 것은 쉽지 않다. 따라서 시민의 역량 이전에 그들의 현실적인 입지도 생각해 보아야 한다.

이와 더불어, 본 연구에서는 공공디자인 자체도 정책의 대상으로 새로이 조명해보고자 한다. 공공디자인은 공공의 공간을 바람직하게 조성하는 일련의 과정이다. 사유 공간의 문제는 개인이 주체적으로 해결하더라도, 공공의 공간은 그곳을 함께 누리는 모두의 입장을 반영하여 구성해 나가야 한다. 삶의 전반적인 질을 높이기 위해서는 예전처럼 각자의 영역만을 가꾸는 것을 넘어 사유 영역 사이의 교차하는 공간에도 가치를 더해야 한다. 공공디자인은 바로 이러한 부분을 다루는 디자인이다. 이것이 내재한 공공성이 공공행정의 필요성을 역설하고 있다. 앞으로 하나의 정책으로 다룰 공공디자인이 얼마나 체계적인 진화를 이룰 수 있을 것인가도 주목해보고자 한다.

2. 연구 범위

본 연구는 단일 사례를 중심으로 한 탐색적 연구로써, 그 대상을 '디자인 서울'로 한정하고자 한다. 물론 공공디자인 정책은 다양한 모습으로 범국가적 차원에서도 이루어져 왔다. 그러나 지방자치단체 단위에서 정책을 연구할 때 더 실질적인 거버넌스, 특히 시민참여를 논할 수 있다. 흔히 '풀뿌리 민주주의'를 이야기하는 것처럼, 시민참여에 있어서는 지방정부 단위가 가장 가깝고 기본적인 바탕이기 때문이다. 이에 중앙정부의 공공디자인 정책 대신 지방정부인 서울의 공공디자인 정책을 살펴보기로 하였다. 이와 더불어 공공디자인 정책이 서울 외에 수많은 지방자치단체에서 함께 펼쳐졌음도 알 수 있다. 그러나 지방자치 민선 4, 5기 서울특별시에서 추진한 '디자인 서울' 사업이 타 공공디자인 사업에 비해 포괄

적으로 디자인을 다루며, 그 정책의 체계도 비교적 통합되어 있다. 이에 디자인 서울을 중심으로 공공디자인 거버넌스의 모형을 고찰해보고자 한다.

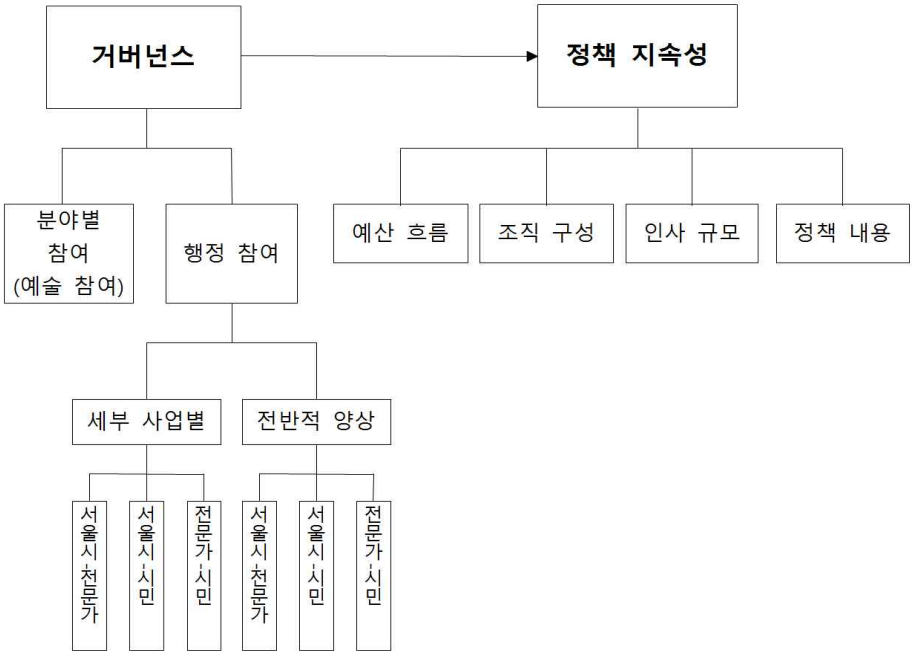
이에 따라, 본 연구의 공간적 범위는 디자인 서울 사업이 실시된 서울특별시로 한정한다. 또한 그 시간적 범위는 '디자인 서울'의 이름으로 공공디자인 사업을 강력하게 추진했던 오세훈 전 시장의 임기인 민선 4기와 5기(2006년~2011년)로 한다. 특히 실질적으로 민선 4기의 예산이 반영되기 시작한 2007년부터 오세훈 시장 임기의 마지막 해였던 2011년까지의 사업 구조를 살펴보고자 한다. 단, 디자인 서울 이후의 상황을 살펴보기 위해 2012년은 연구의 시간적 범위에 일부 포함하였다.

3. 연구모형 설정

본 연구에서는 크게 '시민참여를 기반으로 한 거버넌스'와 '정책의 지속성' 두 가지에 주목하고자 한다. 디자인 서울 정책이 과연 시민참여를 기반으로 한 네트워크 거버넌스의 바탕 위에서 이루어졌는지, 그리고 일련의 사업은 얼마나 지속하고 발전했는지 살펴볼 것이다.

'시민참여를 기반으로 한 거버넌스'의 양상을 알아보기 위해, 우선 시민이 공공디자인이라는 '예술'에 관심을 갖고 참여하는 부분을 짚어보고자 한다. 앞서 [표 1]에서 언급하였듯이, 예술이 대중의 참여를 유도하기 위해서는 '다원화', '확장', '심화' 등의 전략을 사용한다. 여기서는 디자인 서울의 각 세부 사업들이 어떠한 참여유도 전략을 사용했는지 정리하고자 한다. 과연 디자인 서울은 시민사회의 공공디자인 인식 수준에 맞게, 또한 시민의 디자인 인식을 성장시키기에 적합한 전략을 구사했는지 살펴볼 것이다.

[그림 1] 연구 모형



‘예술’이 아닌 ‘정책’ 자체에 대한 참여 수준을 알아보기 위해, 공공행정의 거버넌스 틀에 맞게 공공부문과 민간부문의 역할과 비중을 정리해보고자 한다. Rhodes(1996)가 이야기한 이상적인 거버넌스의 기준, 즉 조직 간 상호 의존성, 네트워크 구성원 간의 지속적인 상호 교류, 게임의 원리에 입각한 교류, 국가로부터의 일정한 자율권 확보가 얼마나 달성되고 있는지 확인해볼 것이다. 디자인 서울의 각 세부사업별로 서울시와 전문가 집단 사이의 관계에서 서로가 얼마나 소통하고 있는지, 전문가는 독립적 주체로써 적절히 참여했는지 규명할 것이다. 이어 서울시와 시민 사이의 소통, 시민의 참여 수준을 알아보고자 한다. 물론 전문가와 시민 사이의 교류와 소통도 살펴보고자 한다. 이렇듯 각 주체별 거버넌스 양상을 살펴보는 것은, 협력적 거버넌스에서는 모든 주체가 다 같이 중요하기 때문이다. 이러한 형태의 거버넌스 양상 분석은 디자인 서울의 각 세부사업별로도 이루어질 수 있고, 동시에 디자인 서울을 둘러싼 전반적인 거버넌스 양상을 분석하는 방식으로도 살펴볼 수 있다. 여기서는 두

가지를 모두 살펴보고자 한다.

‘정책의 지속성’을 살펴보기 위해, 객관적으로 정책이 현존하며 지속하고 있는지를 볼 수 있는 예산 지표를 활용하고자 한다. 여기서 사업예산의 증감 흐름에 따라 정책에 대한 관심과 투자의 정도를 객관적 수치로 확인해볼 것이다. 또한 디자인 서울 관련 조직의 인적, 구조적 변화 양상을 조명할 것이다. 물론 이것이 정책의 실질적인 활성화 수준을 포괄적으로 보여주는 데에는 한계가 있다. 그러나 당대의 행정이 이에 대해 얼마나 관심을 가지고 있으며 또한 얼마나 많은 자원을 투입하였는가는 객관적으로 살펴볼 수 있다고 판단하였기에 정리해 보기로 하였다. 나아가, 정책의 내용에 있어서 같은 정책이라도 어떻게 변화하고 있는지 개략적으로 살펴보고자 한다. 예산의 증감 외에도 정책 자체의 내용이 새로운 방향으로 변하거나 그 기조 자체를 바꿀 수도 있기 때문이다. 이를 종합해보면 정책을 둘러싼 가치의 흐름을 좀 더 명확히 이해할 수 있을 것으로 기대한다.

4. 연구 방법

앞의 연구모형에서는 본 연구가 주로 다룰 개념을 구성(conceptualization)하는 과정을 거쳤다. 여기서는 각 구성개념이 실제로 분석될 때 살펴보기 쉽고 측정하기 용이한 단위로 조작화(operationalization)하고자 한다. ‘디자인 서울’과 관련한 정책은 여러 가지가 있겠으나, 여기서는 디자인 자체에 대한 특성을 중심으로만 살펴보기 위해 ‘디자인서울총괄본부’가 실시한 정책을 살펴보는 것으로 한정한다. 다만 디자인서울총괄본부가 생기기 이전을 살펴볼 때에는 디자인 관련 주요 정책을 중심으로 살펴보고, 디자인서울총괄본부가 그 이름을 ‘문화관광디자인본부’ 등으로 바꾼 시점 이후에 대해서는 변경된 조직 중 디자인 관련 명칭을 가진 조직의 사업을 찾아보고자 한다. 이에 따라 예산서 등 관련 자료를 찾아볼 때에는 디자인 서울 사업을 사실상 착수한

2007년부터 디자인 서울 사업이 대부분 종결된 2011년까지를 기준으로 하며, 그 여파를 살펴보기 위해 2012년 자료는 일부 포함하여 보도록 한다.

각 정책별로 '관객'인 시민에게 어떠한 예술참여 유도전략을 사용했는가에 대해서는, 앞서 이야기한 [표 1]의 모형에 따라 '초심자(Disclined)를 위한 다원화(Diversifying) 전략', '관심자(Inclined)를 위한 확장(Broadening) 전략', '적극참여자(현재 참여자, Current participants)를 위한 심화(Deepening)' 전략 중 각 세부사업이 어떤 것을 구사했는지 분류하고자 한다. 특별히 주요 사업을 중심으로 유형을 분류하는 근거를 상술할 것이다.

각 정책별로 시민참여 기반의 거버넌스 양상을 규명하기 위해서 객관적인 예산서를 활용할 것이다. 서울특별시의 예산서를 살펴보면, 각 사업별로 민간참여 제도를 운영할 때 별도의 예산이 편성되어 있음을 알 수 있다. 물론 이러한 참여제도를 별도의 사업으로 정하기도 한다. 여기서는 이 내역을 살펴봄으로써 서울시와 전문가 집단 사이의 협치, 서울시와 시민 사이의 협치, 전문가와 시민 사이의 협력이 이루어졌는지를 정리해 보고자 한다. 이를 위해, 정책별로 내재된 거버넌스 제도 속에서 주된 참여자를 찾아보는 방식으로 분석할 것이다.

각 세부사업별로 나누지 않고 디자인 서울 전반을 둘러싼 거버넌스 수준이 어느 정도인지를 규명하기 위해서는 전문가 집단과 시민사회의 전반적인 참여 내역을 살펴보고자 한다. 서울시 자체의 역할과 비중에 대해서는 예산서를 종합적으로 살펴봄으로써 이미 어느 정도 파악을 할 수 있을 것으로 판단했다. 이에 각 전문가 집단과 시민사회가 각자 디자인 서울과 관련하여 구체적으로 참여한 내역을 살펴보고자 한다. 이를 위해 문화체육관광부 소관 '디자인' 관련 법인 중 디자인 서울 사업 당시부터 지금까지 존재함으로써 관련 검색이 가능한 조직의 홈페이지 검색을 통해 디자인 서울과 연관된 사업이 있었는지 검토해보고자 한다.

디자인 서울 정책의 지속성을 확인하기 위해서는 그 경로를 정리해볼 필요가 있다. 이를 위해 우선 디자인 서울의 각 세부사업별로 어느 정도

예산이 배정되었는지를 확인하고, 매년 그 규모가 어느 정도로 변화했는지를 살펴보고자 한다. 디자인 서울 정책을 이끈 대표적인 조직인 디자인서울총괄본부의 예산이 주요 대상이 될 것이다. 이와 더불어 이곳의 조직 구성과 인사 규모도 함께 살펴보고자 한다. 특별히 주요 정책에 대해서는 그 내용과 규모가 어떠한 변화를 겪었는지 설명하고자 한다.

본 연구의 조사는 '디자인 서울' 사업의 기본적인 배경을 정리하며 한국의 공공디자인 정책 경향을 돌아보는 것으로 시작한다. 나아가 디자인 서울 자체의 개요나 과정, 사업에 대해 총론적인 부분을 살펴보고자 한다. 이후 시민참여기반 거버넌스와 정책의 지속성을 바탕으로 한 해외의 공공디자인 사례 일부에 주목하며, 우리의 디자인 서울을 비교해볼 것이다. 이와 함께 디자인 서울이 진행될 당시 서울시의 다른 정책은 어떠하였는지도 일부 비교하고자 한다. 구체적으로 디자인 서울의 거버넌스 수준은 어떠했는지, 디자인 서울의 정책은 어떻게 펼쳐지고 지속하였는지 살펴볼 것이다. 이를 통해 디자인 서울의 빛과 그림자를 성찰하여 이러한 정책이 지속적으로 발전할 수 있는 대안을 모색하고자 한다.

Ⅳ. 디자인 서울의 배경과 주요 사업

1. 사업개요

‘디자인 서울’ 정책은 서울특별시 민선 4기가 출범하며 시정의 핵심에 ‘디자인’을 두고 2007년 디자인 행정 통합조직인 디자인서울총괄본부를 설립한 이후 추진한 도시디자인 전반에 대한 정책이다. 당시 서울특별시장인 오세훈 전 시장이 재임한 민선 4기(2006년 6월~2010년 6월)와 민선 5기 일부(2010년 6월~2011년 8월)에 주로 진행되었던 공공디자인 관련 사업을 중심으로 볼 수 있다.

당시 국가적으로도 창조성에 대한 관심이 점차 높아지고 있었다. 디자인 산업의 발전과 함께 사회 각 분야에서 ‘디자인’에 주목하기 시작했다. 지방자치의 확대 추세와 맞물려 각 지역이 경쟁력을 확보하고자 노력하는 경향도 나타났다. 이에 발맞추어 도시 발전과 매력 증진의 키워드로 경관, 디자인 등의 가치가 등장하게 된다. 도시의 매력을 높이는 크고 작은 사업들, 예컨대 서울시의 청계천 사업 등이 나름의 성과를 도출하였으며, 점차 공간의 문화적 수준을 높이는 데에 대한 공감대가 확대되고 있었다.

민선 4~5기 서울특별시는 이러한 흐름에 맞춰 선도적인 정책을 펼쳤다. 당시 시장의 강력한 의지와 통합된 조직을 바탕으로, “비우는 디자인, 통합하는 디자인, 더불어하는 디자인, 지속가능한 디자인”[33]을 지향하며 일련의 사업을 추진해 나갔다. 당시의 주요 세부사업으로는 공공가로 개선을 위한 ‘디자인서울거리’ 사업, 한강 수변경관의 개선을 위한 ‘한강르네상스’ 사업, 디자인 중심지의 역할을 수행토록 하기 위한 ‘동대문디자인플라자&파크’ 사업, 디자인 서울의 대외적 홍보를 위한 ‘세계디자인수도 서울’ 사업 등이 있다.

이처럼 도시의 핵심적인 문화공간을 새롭게 조성하는 사업에서부터 디

33) 서울특별시 디자인서울총괄본부(2008). 디자인서울 가이드라인. 서울특별시. 7쪽.

자인도시로써 서울의 이미지를 대외에 알리는 행사까지, 다방면의 디자인 관련 사업이 전개되었다. 서울이 세계적인 수준의 문화도시로 발돋움하는 계기가 될 것으로 전망하는 긍정적인 평가와, 지나치게 대형 사업에 치중한 과시형 정책으로 인해 예산이 낭비되고 있다는 부정적인 평가가 병립하였다. 2011년 보편적 무상급식과 선별적 무상급식을 놓고 실시한 주민투표가 무산되면서, 오세훈 시장은 결국 사임하게 된다. 이와 함께 '디자인' 중심의 시정 기조에 큰 변화를 겪게 되며, 주요 사업의 축소와 변경을 겪는다. 현재는 서울시 문화정책의 일부로 다루어지는 추세이다.

2. 추진배경

디자인 서울 사업이 진행되던 시기는 전반적으로 보면 '삶의 질'에 대한 관심이 높아질 때였다. 더 나은 생활과 더 쾌적한 공간에 대한 관심은 그간 부차적인 측면으로 여겨진 '문화'와 '미(美)'에 대한 이해의 폭을 넓혀갔다. 여기에 그동안 산업 중심의 성장 전략을 유지해 온 정부의 입장에서도 새로운 성장 동력을 찾아야 함에 공감하고 있었다. 이에 '창조성'을 기반으로 한 문화에 대해 주목하기 시작했다. 특히, 디자인 분야에 대한 지원도 점차 확대해 나갔다. 참여정부 디자인산업발전전략(2003), 디자인산업 경쟁력 강화 방안(2005), 산업자원부 지역디자인혁신사업 및 국가환경디자인개선사업(2006) 등 범정부적인 디자인 전략이 우선적으로 수립되었다.[34]

공공디자인에 대한 지원 폭도 점차 커졌다. 문화예술 분야를 주관하는 당시 문화관광부에서는 2006년도 예산부터 '문화적생활공간 조성기획 컨설팅 지원' 사업의 일환으로 공공디자인 개발 및 보급에 9억 원의 예산을 배정했다. 2007년도 예산에는 이와 함께 공공디자인시범도시 조성에 5억 원, 대한민국 건축문화진흥에 3억 원이 배정되었다. 2008년도에는 공

34) 권영걸 외 3인(2011). 위의 책. 274쪽 참조.

공디자인 개발 및 보급에 5천만 원 감소한 8억 5천만 원의 예산이 책정되었으나, 2009년도에는 17억 원까지 급증하였다. 공공디자인시범도시 조성에도 15억 원이 배정되는 등 디자인 관련 지원의 폭이 높아졌다. 이어 2010년도에는 공공디자인 개발 및 보급에 26억 원이 배정되었고, 공공디자인시범도시 지정 및 조성에 65억 원이 배정되어, 양평, 익산, 안동, 부산진구, 청주시 등 5개 지역에 공공디자인시범도시를 조성하도록 결정되었다. 대한민국 건축문화진흥 사업에도 6억 원이 배정되었다. 이처럼 지방자치단체가 아닌 중앙정부 차원에서도 공공디자인에 대한 지원을 늘려가고 있었다.[35]

이 시기 사회적으로도 디자인, 공공디자인에 대한 관심을 가지게 된다. 학계에서는 2005년 12월 한국공공디자인학회가 창립하였고, 이때 국회에서도 29명의 의원이 참여하는 공공디자인문화포럼이 발족되었다. 2006년부터 공공디자인과 관련한 세미나를 개최하였다.[36] 민간 부문에서는 공동주택 등 도시 주거형태를 건설하는 과정에서 실내뿐만 아니라 실외의 공공 공간에 대해서도 관심을 가지기 시작하였다. 실제로 이때 도시 주택의 주동이나 조경 디자인이 많이 다양해지고 화려해졌다.

공공디자인에만 집중한 것은 아니지만, 도시경관 전반에 관하여 유의미한 성과도 이 시기에 있었다. 민선 3기 이명박 서울시장은 재임 중 청계천 복원 사업을 실시하였다. 2003년 7월 1일 착공하여 2005년 10월 1일 완공한 이 사업은, 서울의 이미지를 개선하고 인간과 자연, 문화가 공존하는 도시로 거듭나고자 하는 의지에서 시행되었다. 하천의 모습을 다시 살려내고자 하였으며, 곳곳에 시민을 위한 문화공간도 조성하였다. 당시 개장 후 첫 달에만 627만 명의 사람들이 다녀갔다.[37] 청계천 복원의 환경적 영향과 이해당사자에 대한 배려에 대해서는 여전히 논쟁의 여지가 있다. 그럼에도 불구하고, 이수정(2014)의 지적처럼, 대중에게는 어느 정도 성공적인 정책으로 여겨진다. 시민의 지지를 투영하는 선거의 장에서,

---

35) 2006~2010년도 문화관광부 예산 참조.
36) 권영걸 외 3인(2011). 위의 책. 280~281쪽 참조.
37) 한국민족문화대백과(http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Index). 한국학중앙연구원. 참조.

이명박 전 시장이 청계천 사업을 통해 나름의 '이미지'를 얻은 점이 대통령 당선에 일정한 역할을 했다고도 볼 수 있다.[38] 도시 경관과 관련한 전임 시장의 성공 경험이 차기 시장의 정책에도 일정한 자극을 주었다고 추측해볼 수도 있을 것이다.

민선 4기 오세훈 시장이 서울시장으로 취임할 때부터 문화와 디자인에 대한 담론의 장이 확대될 가능성은 있었다. 시정의 지향점을 공식적으로 처음 볼 수 있는 시장 취임사에서 당시 오세훈 시장은 서울을 특별한 브랜드 가치가 있는 도시로 만들겠다는 포부를 밝혔다. 브랜드 이미지를 제고하고 경제적인 부가가치를 높일 수 있는 문화도시 구상도 언급하였다. 구체적으로 강북도심부활 사업을 추진할 것을 시사했다. 이와 더불어 한강에 환경과 문화가 어우러진 공간을 조성하겠다는 뜻도 밝혔다.[39] 특히 취임사 마지막 부분에서 "21세기는 '모든 것이 디자인'인 시대"[40]임을 강조하였다. 시정의 핵심에 디자인이 내포할 가능성을 엿볼 수 있다.

사업 초반부에 어떠한 담론이 전개되었는지를 더 살펴보기 위해, 민선 4기 첫 해인 2006년 서울시에서 발간한 『제 1차 서울 도시디자인 기본계획』(2006)도 살펴보았다. 여기서는 서울의 정체성을 발굴하는 것으로부터 출발한다. 소위 '서울다움'이 무엇인가에 대한 고찰 속에서, 고밀도시, 급속성장도시, 자연유산과 역사문화유산이 어우러진 도시, 인적자원과 정보기반이 갖춰진 도시라는 키워드를 도출했다. 나아가 고밀도의 단점은 '집적도시'의 비전으로, 급속성장으로 인한 단절의 문제는 여러 시대의 '공존도시'라는 비전으로, 자연유산과 역사문화유산의 장점은 '상호관계를 발견하는 도시'의 가치로, 인적자원과 정보기반 등의 자원은 '활력도시'와 '사이버네트워크' 구축의 기반으로써 다루고자 하였다. 여기서 서울 디자인의 기본개념으로 '함께 하는 디자인(co-design)'을 표방했다. 장소성과 소통, 공유, 협력의 가치를 존중하는 디자인을 지향했다. 이 시

38) 이수정(2014). 디자인서울 프로젝트의 생산맥락에 관한 연구. 중앙대학교 대학원 석사논문. 30쪽. 참조.
39) 민선 4기 오세훈 서울시장 취임사 (http://www2.seoul.go.kr/web2006/mayor/03/0301.html) 참조.
40) 민선 4기 오세훈 서울시장 취임사 (http://www2.seoul.go.kr/web2006/mayor/03/0301.html).

기 이미 각 부서를 통합한 도시디자인 전담기구를 제안했으며, 서울디자인위원회의 설립도 주장하였다. 이러한 사전 연구용역이 최소한 표면상으로라도 디자인 서울 정책에 반영된 것으로 보인다. 디자인서울총괄본부, 디자인서울위원회의 조직이 그 표면상의 예라고 볼 수 있다.

당시 범국가적으로 창조성과 디자인에 대한 관심을 늘려가고 있었고, 사회적으로도 이런 추세가 뒷받침되었다는 점은 디자인 서울이 태동하는데 큰 틀에서 기여를 했다고 본다. 나아가 도시경관이라는 맥락에서 볼 때 유사한 사례인 청계천 복원 사업이 전임 시장 시기 성공한 경험이 있었고, 이어 취임한 시장의 적극적인 의지도 유의미한 근거로 보인다.

3. 목적 및 목표

디자인 서울은 기본적으로 '소프트 시티(soft-city)'를 지향한다. 도시의 발전 전략을 유형(有形)의 하드웨어적 요소가 아닌 무형(無形)의 소프트웨어적 요소에서 찾고자 한다. 크게 디자인 서울은 'AICS'라고 하는 네 가지 지향점을 가지고 있다. 비우는(Airy), 통합하는(Integrated), 더불어 하는(Collaborative), 지속가능한(Sustainable), 이렇게 네 가지이다.

각각의 지향점은 구체적으로 실천 전략을 가지고 있다. '비우는' 디자인은 구체적으로 공공공간에 쾌적함과 여유를 더하고, 저밀도이면서도 고효율적인 공공시설물 디자인을 지향한다. '통합하는' 디자인은 목적과 기능이 다양한 공공디자인을 바탕으로 통합된 도시디자인 체계를 지향한다. '더불어 하는' 디자인은 민-관 파트너쉽 구성을 바탕으로 참여와 체험의 기회가 다양한 디자인 사업을 목표로 한다. '지속가능한' 디자인은 자연환경, 인문환경, 안전 등을 우선시하고, 지속적인 환류 체계를 갖출 것을 목표로 한다.[41]

앞서 선행연구를 검토하는 과정에서 디자인의 중요한 가치로 심미성, 역사적 정체성, 실용성, 지속가능성, 그리고 공공성을 살펴보았다. 디자인

41) 서울특별시 디자인서울총괄본부(2008). 위의 책. 7쪽. 참조.

서울의 지향점에서 '비우고 통합하는 디자인'은 실용적인 가치와 상통하며, '더불어 하는 디자인'은 공공성과 부합한다고 할 수 있다. '지속가능한 디자인'의 가치는 역사적 정체성 및 실용성과 관련이 있을 것으로 보인다. 디자인 서울의 지향점 자체는 공공의 디자인이 가져야 할 중요한 가치를 어느 정도 내포하고 있다고 볼 수 있다. 여기서 중요한 것은, 이러한 목적과 목표가 실제로 어떻게 구현되었는가에 있을 것이다.

4. 전개 과정

디자인 서울 사업에 대한 기존의 연구에서 구체적인 전개 주기를 설명한 경우는 많지 않은 것으로 나타났다. 주로 각 세부사업별 내용이나 전반적인 정책 개요에 대해 정리하는 경향이었기 때문이다. 그러나 본 사업을 초기부터 쇠퇴 시기까지 하나의 흐름으로 바라볼 때, 예산의 흐름이나 사업의 방향에 따라 태동기, 진화기, 쇠퇴기 정도의 구분은 가능할 것으로 보인다.

2006년 서울특별시 민선 4기가 출범하고 실질적으로 정책에 대한 의사를 예산에 반영할 수 있는 시기는 2007년도 예산부터이다. 물론 추가경정예산 등을 통해 2006년에도 일부 사업을 추진할 수 있었으나, 실제로 전체적인 계획은 2007년부터 진행되었다고 볼 수 있다.

2007년도의 디자인 서울 관련사업 전반을 예산서를 통해 살펴보면, 중·대형 규모의 시설물을 시공하는 사업이 상당히 많이 포진되어 있었던 것으로 보인다. 실제로 이 시기에는 한강르네상스, 도시갤러리, 경복궁~숭례문 역사문화거리, 남북녹지축, 동대문운동장 공원화, 남산녹지조망축, 디자인 클러스터 등 하드웨어 중심의 사업이 많다. 일정상 특이한 점을 살펴보면, 4월에 세계 디자인 수도 선정을 위한 신청 절차를 밟았으며, 10월에 최종적으로 '2010 세계 디자인 수도'로 선정되었다. 이 시기 디자인정책을 총괄할 단일조직으로 디자인서울총괄본부도 조직하였으며, 2007년 2차 추경예산에서부터 이를 위한 예산을 반영하였다.

2008년으로 넘어가서 예산을 살펴보면, 서울 전역보다는 특정 지역에 초점을 맞춘 디자인 사업이 주로 전개되었다. 여전히 시설물 시공 사업이 상당히 많은 편이었다. 구체적으로 성동구 거리 특화, 광진구 구의로 먹자거리 상징조형물 설치, 금천구 공공시설 경관조명 설치, 남부순환도로와 성수~뚝섬역 가로경관조명 설치, 건대역~강변역 시설주변 야간경관 개선, 내부순환도로(홍지문~성산대교북단) 경관조명 설치 등이 시행되었다. 동시에 세부적인 시설물 개선에도 관심을 가졌다. 공공시설물의 표준디자인을 개발하고 디자인개선 시범사업을 추진하였으며, 공공디자인 공모 제작을 하였다. 또한 지하보도의 디자인을 개선하는 사업도 진행하였다. 이와 별도로 이 시기 세계디자인올림픽 개최 계획도 수립한다. 종합적으로 볼 때 2007년도와 2008년도는 공공공간과 시설물 등의 디자인을 직접 시공하여 개선하는 데에 주력하였으며, 디자인에 대한 서울시의 관심이 집중된 시기였다고 평가된다. 이런 맥락에서 정리하면 일종의 '태동기'라고 볼 수 있다.

2009년도 예산을 보면, 디자인 서울의 사업은 단순한 시설 조성 외에 홍보와 소재 다양화, 실무지원으로 초점을 확장해 나갔음을 알 수 있다. 이러한 추세는 2010년 예산까지 이어진다. 두 해 동안의 이런 경향을 '진화기'의 흐름으로 본다. 2009년도의 사업을 상세히 살펴보면, 주로 디자인 서울에 대한 대내외 홍보 사업이 많았다. 디자인 서울 영상물 기록관리 계획, 서울모습 사진기록화 사업, 서울이야기 디자인개발 및 마케팅, 서울디자인컬렉션 전시관 개관, TV 방송용 해치 애니메이션 제작, 동대문디자인플라자 디자인미래관 전시컨텐츠 개발 등 홍보 관련 사업이 집중되었다. 이때 경관협정, 도시경관가꾸기, 디자인서울 참여 체험 프로젝트 등 민관협력과 시민참여의 공간을 여는 형식의 사업이 태동한다. 물론 기존의 시설 조성 사업은 계속 유지되고 있었다.

2010년에는 세계 디자인 수도로써 디자인 서울의 연구개발, 마케팅, 대외협력 등을 위한 실무지원 시스템을 구축해 나갔다. 전국 디자인 기관간의 네트워크를 구축하고자 하였고, 서울디자인재단과 같은 조직을 운영하게 된다. 이외에도 기업 지원을 위해 중소기업 디자인지원센터를 운

영하고, 창작디자인 거래 및 홍보지원을 하였다. 연구개발을 위해서 서울디자인연구소도 운영하였다. 동시에 디자인 분야의 새로운 의제(agenda)를 던지기 시작한다. 친환경, 사용자 중심 사고, 복지 등의 이슈에 걸맞게 그린디자인, 유니버셜디자인, 시민케어디자인 등 새로운 디자인 주제를 제시한다. 역시 이때에도 디자인서울거리와 같은 시설조성 사업은 지속하고 있었다.

2011년도 예산에서는 디자인 서울 사업이 확연한 '쇠퇴기'에 접어듦을 볼 수 있다. 2011년도에는 우선 '디자인'을 시정의 핵심으로 두고 그 가치를 상당히 강조했던 오세훈 시장이 중도 사퇴하게 된다. 당시 초중등교육 대상 학생을 위한 무상급식을 실시하는 과정에서 그 수혜대상을 보편적으로 할 것인지, 아니면 가계 경제 수준에 따라 선별적으로 할 것인지를 두고 격론이 벌어졌다. '복지'에 대한 담론이 이미 하나의 중요한 의제로 떠오른 상황에서 양쪽 입장 간의 극단적인 논쟁이 발생한다. 결국 무상급식 수혜 대상에 대해 주민투표로 결정하기로 하였다. 그러나 투표율 자체가 개표가 불가능할 만큼 낮게 나왔다. 선별적 무상급식을 주장하며 주민투표를 이끈 오세훈 시장은 이에 책임을 지고 사퇴한다. 이러한 논쟁이 펼쳐지는 과정에서, 2011년도에는 디자인 관련 신규 사업이 많이 위축되고 기존 사업도 예산 배정 규모의 조정을 겪게 된다. 이 시기 서울디자인자산 추가 발굴, 어린이디자인창의력캠프 등 공공디자인 미래기반 조성을 위한 소액 사업은 일부 진행되었다.

2011년 10월 신임 박원순 시장이 취임하면서, 2012년도 디자인 서울 관련사업의 예산은 대부분 조정되었다. 대신 소외·낙후지역의 생활환경을 개선하는 식의 도시경관 사업은 추가되었다. 도시 디자인과 어느 정도 연관이 있는 사업으로는 마을가꾸기, 서울시민디자인위원회, 리폼을 통한 녹색나눔 등 시민참여 기반 사업 일부를 실시하였다. 이러한 전개 과정을 살펴볼 때, 디자인 서울은 약 5~6년 정도의 기간 동안 성장과 후퇴를 일련의 흐름으로 겪었다고 평가할 수 있다.

5. 주요 사업

2007년부터 2011년까지 민선 4, 5기에 이르기까지 서울특별시는 '디자인 서울'의 이름으로 위에서 살펴본 것처럼 다양한 사업을 펼쳤다. 이러한 세부사업의 유형과 거버넌스, 지속성의 문제는 실제 연구 결과에서 살펴보기로 한다. 다만 주요 사업의 특징에 대해서는 간단히 정리해볼 필요가 있다. 주요 사업은 객관적 지표로써 예산 비중이 높은 사업이거나 당시 대표적인 전략사업을 중심으로 요약해 보았다. 여기서는 디자인서울거리, 한강르네상스, 동대문디자인플라자&파크, 세계 디자인 수도 사업 등을 살펴보기로 한다.

[그림 2] 디자인서울거리 사례 — 관악로 디자인서울거리 사업[42]

우선 '디자인서울거리' 사업을 생각해볼 수 있다. 이는 디자인 서울의 핵심 사업이다. 시내 주요 거리에 가이드라인에 근거하여 공공시설물을 배치하는 방식으로 환경 개선 사업이 이루어졌다. 구체적으로, "보행에 불편을 주지 않도록 공공시설물 설치를 최소화하고 간판·보도블록·통합지주·가로 판매대·휴지통 등 90여종의 거리 시설물을 디자인 가이드라인에 따라 통합 조정"[43]하는 방향으로 진행되었다. 1, 2, 3차에 걸쳐 진행

---

42) 2010년 8월 30일자 헤럴드경제 기사 "연인과 자작나무길을 걸어보실래요"- 관악구, '디자인서울거리'2단계 준공 (http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20100830000246&md=20100830093446_BL)

43) 2007년 8월 22일자 경향신문 기사 "[로컬365] 서울시 '디자인거리' 조성"(http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=200708222324561&code=950201)

된 사업은 중구 남대문로, 강동구 천호대로, 광진구 능동로, 강남구 강남대로, 성동구 왕십리길, 강북구 도봉로, 은평구 통일로[44] 등 총 50여개의 디자인서울거리를 조성[45]하는 방향으로 실시되었다. 권영걸(2011)은 해당 사업의 특징으로 서울 안에서 광역자치단체와 기초자치단체 간의 협력이 이루어지고, 주민자율협정제를 통해 주민참여를 유도하고자 했던 점, 사후관리체제 구축에 힘썼던 부분 등[46]을 설명한다. 여기에 지역 MP(Master Planner), 대학 디자인연구소가 함께 참여하여 민-관-산-학이 동시에 협업하고자[47] 노력하였음을 언급하였다.

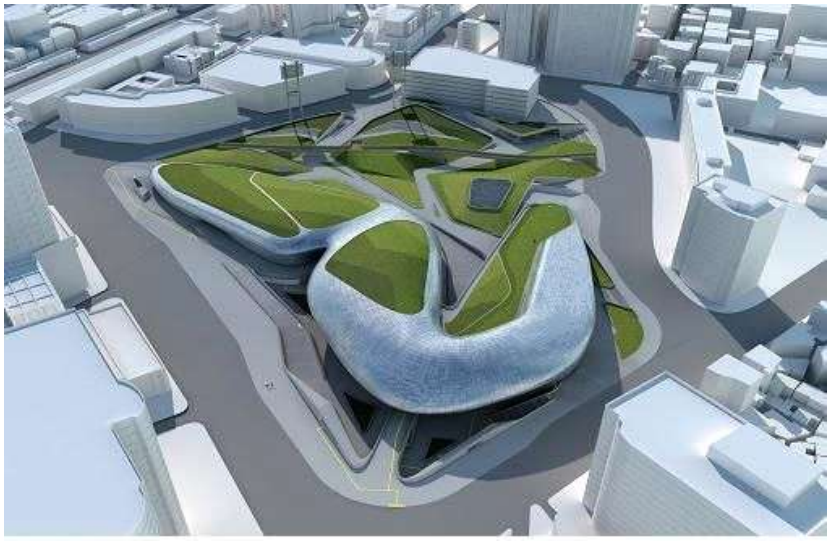
[그림 3] 한강르네상스 사례 — 한강교량 야간경관 개선사업[48]

'한강르네상스' 역시 디자인 서울의 대표 사업으로 꼽힌다. 본 사업은 한강 생태복원과 접근성 향상, 역사·문화·관광의 주요 공간으로 발전, 경관 개선, 수상 교통, 서해 개방 대비 주운 활성화 등을 목표로 추진되었다.[49] 강서, 난지, 여의도, 이촌, 반포·잠원, 뚝섬, 잠실, 광나루 등 주요

44) 오기수(2012). 도시경쟁력 강화를 위한 효과적인 디자인테마거리 조성에 관한 연구 : 디자인서울거리 조성 사업을 중심으로. 한양대학교 공공정책대학원 석사논문. 49~50쪽 참조.
45) 권영걸 외 3인(2011). 위의 책. 290쪽 참조.
46) 오기수(2012). 위의 논문. 51쪽 참조.
47) 권영걸 외 3인(2011). 위의 책. 290쪽 참조.
48) 민선 4기 서울특별시 홈페이지 (http://www.seoul.go.kr/minsun4th_project/3rd/project03_05.html)
49) 민선 4기 서울특별시 홈페이지 (http://www.seoul.go.kr/minsun4th_project/3rd/index.html) 참조.

수변지역을 각각 생태복원, 문화관광, 스포츠 등 다양한 컨셉으로 계획하였다. 주요 시설물로는 반포대교 낙하분수, 난지도 하늘다리 등을 들 수 있다. 이와 연계하여 한강 교량과 수변 건축물의 야간경관계획을 개선하였으며, 수변 공동주택 외관계획에 대한 가이드라인도 마련하였다. 집행과정에서는 2007년 시민위원회를 구성, 분과별 5인씩 총 3개의 분과가 활동하였다.

[그림 4] 동대문디자인플라자&파크 조감도[50]



'동대문 디자인플라자&파크' 역시 민선 4기 서울의 주요 사업이며, 디자인서울 정책에서도 중요한 세부사업이다. 동대문디자인플라자&파크(DDP)는 2006년 9월 착공하여 2014년 2월 준공, 2014년 3월 개관한 시설로, 서울특별시 중구 을지로 281에 옛 동대문운동장을 철거하고 공원화 사업의 일환으로 지어졌다. 총 5개 시설 15개 공간으로 구성되어 있다.[51] 민선 4기 출범 당시 "동대문일대를 세계 디자인·패션 중심지로...

50) 2009년 4월 27일자 아시아경제 기사 "동대문 디자인플라자&파크 28일 '첫 삽' (http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2009042710525516108)
51) 동대문디자인플라자&파크 홈페이지 (http://www.ddp.or.kr/DI010007/getInitPage.do?MENULEVEL=1_1_1) 참조.

클러스터 구축"을 하겠다는 추진목표를 밝혔다. DDP는 이 사업의 일환으로 조성된 시설이다.[52] 실제로 DDP에는 다목적 회의공간, 강연공간, 공연공간, 디자인 관련 전시공간, 디자인박물관, 디자인놀이터, 디자인둘레길, 디자인쉼터, 디자인 관련상품 판매공간, 동대문역사문화공원으로 이어지는 다양한 디자인 관련 공간이 마련되어 있다.[53] 특히 DDP는 그 건축형태로 주목을 받았다. 세계 최대 규모의 3차원 비정형 건축물로 지어진 DDP는 공공기관 최초로 국제지명초청설계경기 방식을 통해 설계작품을 선정하였다. 여성 최초로 프리츠커 건축상을 수상한 이라크 출신의 자하 하디드가 설계한 '환유의 풍경' 컨셉 작품을 DDP에 적용하였다. 건축물 전체가 열린 공간의 흐름을 따라 곡면으로 처리되어 시공 당시 다양한 최첨단 공법이 사용되었다.[54] 이러한 구조로 인한 논란 속에서, 현재 동대문 중심의 상징건축물처럼 존재하고 있다. 운영은 서울디자인재단이 맡고 있다.[55]

[그림 5] 2010 세계 디자인 수도 서울 로고[56]

52) 민선 4기 서울특별시 홈페이지
(http://www.seoul.go.kr/minsun4th_15business/1/index.html)
53) 동대문디자인플라자&파크 홈페이지
(http://www.ddp.or.kr/DI010008/getInitPage.do?MENULEVEL=1_3_1) 참조.
54) 동대문디자인플라자&파크 홈페이지
(http://www.ddp.or.kr/DI010007/getInitPage.do?MENULEVEL=1_1_1) 참조.
55) 동대문디자인플라자&파크 홈페이지
(http://www.ddp.or.kr/DI010001/getInitPage.do?MENULEVEL=1_6_1) 참조.
56) 국제산업디자인단체협의회(ICSID) 홈페이지
(http://www.icsid.org/events/events/calendar331.htm)

‘세계 디자인 수도’ 사업은 디자인 서울의 대외협력 관련 부분을 보여주는 사례가 된다. 세계 디자인 수도는 국제산업디자인단체협의회(ICSID, International Council of Societies of Industrial Design)에서 뽑으며, 서울은 2007년 미국 샌프란시스코에서 진행된 ICSID 회의 폐막식에서 2010년 수도로 선정되었다. 세계 디자인 수도 사업의 원활한 진행을 위해, 당시 서울시는 이를 일관되게 추진할 WDC담당 조직을 별도로 구성하였다. 이의 주도로 디자인 올림픽, U-design 국제대회, IDA World Design Report 참여, 다음세대를 위한 디자인 캠프 등을 진행하였다.[57] 이러한 성과를 바탕으로, 서울은 2010년 유네스코 디자인 창조도시에 선정된다.[58] 종합적으로 볼 때, 민선 4기 초기부터 진행한 일련의 디자인 관련 사업이 디자인 수도 선정에 기여한 것으로 보인다. 이러한 프로젝트는 디자인 서울과 서울이라는 도시 자체의 대외적 위상에 긍정적인 영향을 미쳤다고 평가할 수 있다.

57) 국제산업디자인단체협의회(ICSID) 홈페이지 (http://www.icsid.org/events/events/calendar331.htm) 참조.
58) 국제산업디자인단체협의회(ICSID) 홈페이지 (http://www.icsid.org/news/year/2010_news/articles1151.htm) 참조.

Ⅴ. 해외 공공디자인 사례 비교

‘디자인 서울’ 정책의 거버넌스와 정책 지속성을 살펴보기 위해, 앞서 포괄적으로 정리한 디자인 서울과 대비되는 해외의 사례를 정리해보았다. 공공디자인 정책에 시민참여 기반의 거버넌스가 원활히 작동할 때 그 지속성을 확보할 수 있다는 전제가 과연 국외의 사례에 비추어볼 때 실제로 맞는지 알아보고자 한다. 공공디자인의 역사가 비교적 깊고 나름의 특징을 갖고 있는 사례를 중심으로 살펴보았다. 여기서는 미국의 뉴욕, 영국의 런던, 일본의 요코하마 사례를 검토하고자 한다.

1. 뉴욕

‘I♥NY’(I love New York) 이라는 하나의 브랜드가 연상되는 뉴욕은, 공공디자인의 체계성이 돋보인다. 역사적 가치를 충분히 존중하면서 그 위에 현대적인 생활공간을 창출해냈다. 이는 철저한 시민 주도의 공공디자인 프로그램이 가져온 결과이다. 뉴욕 시민 스스로 원하는 것을 선택하고, 민관 협력 기반의 합리적인 의사결정 과정을 통해 이를 체계적으로 실현하고자 하였다.

뉴욕의 도시디자인은 1916년에 조닝제도를 도입한 이래, 1961년 인센티브 조닝을 도입하여 POPS(Privately Owned Public Space)의 공공성 증진을 위한 실천을 확장해 나간다. 1995년 설립된 ‘Design Trust for Public Space’ 비영리기구는 민, 관, 전문가의 협력을 통해 ‘Playgrounds to Playgardens: Designing for Free Play’(2007), ‘Designing the Taxi’(2005), ‘Sustainable New York City’(2005) 등의 프로젝트를 추진하였다. 특히 하이라인 고가철도, 미트패킹 지역과 관련한 도시재생 프로젝트는 대표적인 성과로 평가된다.[59]

59) 구자훈 · 신예철(2013). 도시재생 전략으로서 도시디자인 정책방향 및 개선과제 고찰

뉴욕 시는 정부와 전문가의 관계를 단순한 입찰 관계에서 실질적인 동반자(partnership) 관계로 격상하는 데 주력하였다. 서울시가 초대 디자인서울총괄본부장에 일반 공무원이 아닌 디자인 분야의 전문가인 권영걸 교수를 임명한 것처럼, 뉴욕 시도 디자인 및 건설국(The Department of Design and Construction, DDC)의 국장으로 건축가 데이비드 버니(David. J. Burney)를 임명하였다. 또한 공공디자인에 단순히 최저가 낙찰제를 도입하지 않고, 다양한 인재 풀(pool)을 활용해 그 탁월성을 평가했다.[60] 정부의 개별 사업마다 전문가를 모으고 프로젝트가 끝나면 해산하는 단기적인 관계가 아니라, 전문가의 활동 영역을 항시 열어두고 정부와 긴밀하게 협력하는 장기적인 네트워크를 구축했다고 볼 수 있다.

비영리 민간단체의 주도성 역시 돋보였다. 'Design Trust for Public Space'라는 비영리단체는 1995년 시작하여 정부, 전문가, 지역주민을 통합하여 지속가능한 공공디자인의 방향을 모색하고 있다. 이의 구체적인 과정을 살펴보면, 우선 이 단체는 시 정부 주무부서와의 협의를 통해 지역공동체나 시청 부서에서 제안한 내용을 검토하고 채택한다. 선택한 프로젝트는 학제적 펠로우십을 통해 구체적인 방안으로 설계하고, 역시 다양한 분야의 전문가가 참여하는 심사를 거친다.[61] 시민사회가 주도하면서 그 스스로 공공성을 겸비하고자 노력하며, 다양한 학문 간의 전문가 네트워크가 잘 구축되어 있음을 보게 된다. 시가 계획한 공공디자인에 전문가가 자문을 하고 시민이 정보를 얻거나 공청회에 참여하는 수준에 비해, 사실상 참여 단계에서 시민 통제의 수준에 이른다고 볼 수 있다. 이러한 장에서 전문가와 시민은 자연스럽게 소통의 폭을 넓힐 수 있다.

[그림 6] 뉴욕 하이라인 파크[62]

- 런던, 뉴욕, 요코하마 도시디자인 정책사례를 중심으로. 국토계획. Vol. 48. No. 6. 대한국토 · 도시계획학회. 269~282. 276쪽 참조.

60) 박진호(2008). 공공디자인 제도와 정책 - 뉴욕 시 공공디자인 정책 사례 고찰. 건축과사회. Vol. 11. 109~122. 110-111쪽 참조.

61) 박진호(2008). 위의 논문. 114쪽 참조.

62) 2014년 7월 6일자 국제신문 기사 "뉴욕 폐고가철도를 '하늘공원'으로…"도시 재생에 주민 참여 필수" (http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0300&key=20140707.22006

구체적인 사례를 살펴본다면, 하이라인(High Line)의 지역재생에 주목해볼 수 있다. 이 사업은, 30년 이상 완전히 그 기능을 상실한 채 도시 쇠퇴를 이끌었던 고가철도선을 활용하여 도시 재생의 원동력으로 바꾼 것이 특징이다. 본래 이 폐선은 아파트 개발을 추진하는 과정에서 철거의 위기에 처하였다. 그러나 일부 시민단체에서 이를 보존하여 새로운 공간으로 탄생시키고자 하는 노력을 시작했다. 1999년 비영리 민간단체인 '하이라인의 친구들(FHL : Friends of the High Line)'을 조직하여 뉴욕 시와 협력을 이끌었다. 2002년부터 도시 지원을 바탕으로 2003년 하이라인 공원 개발을 위해 국제공모전을 진행, 2004년 James Corner Field Operations and Diller Scofidio + Renfro 안이 최종 당선되었다.[63] 이러한 도시재생 과정에서 하이라인과 연계해 있던 미트패킹 지구(Meatpacking District) 역시 쇠락한 도축공간 등에서 역사를 도출하여 새로운 문화공간으로 재탄생시켰다.[64]

선진적인 방법과 전문성을 갖춘 뉴욕의 공공디자인 사업은 높은 수준의 지속성을 확보한다. Design Trust 단체가 공공디자인 프로젝트를 심의하고 실현하는 과정에서도, 채택한 아이디어는 뉴욕 시의 장기적인 디자인

185912). '하이라인 친구들'에서 발췌.

63) 허진하(2011). 뉴욕 하이라인의 지역재생 사례를 통한 공공디자인 방향 모색. 조형미디어학. Vol. 14. No. 3. 한국일러스아트학회. 189~196. 193쪽 참조.

64) 허진하(2011). 위의 논문. 193쪽 참조.

전략으로 확장된다. 특히 신중한 설계를 위해 시험 프로젝트(pilot project) 방식을 도입하여 디자인의 파급효과까지 고려하는 것이 특징이다.[65] 구체적으로 살펴본 하이라인 파크 프로젝트 역시, 프랭크 게리, 장 누벨 등 세계적인 건축가의 건축작품과 연계되고 여러 문화 프로그램을 접목하며 지속적인 발전을 이루고 있다.[66]

시민의 자율성과 민관의 호혜적 관계를 바탕으로 한 공공디자인은 미국 전체의 도시재생 전략으로써 BID(Business Improvement District) 전략과도 상통한다고 볼 수 있다. BID란 "지구내 자산소유자를 대상으로 부담금을 징수하고, 이를 통해 조성된 재원으로 상업 활성화를 위한 조건 정비를 실시함으로써 지구 내부의 매상, 임대료, 자산가치의 상승 등을 통하여 부담금을 지불했던 자산소유자에게 그 이익이 환원되는 전략적 도시재생 프로그램"[67]을 의미한다. 도시에 찾아온 위기가 이러한 프로그램의 태동을 이끌었다. 각 지역에 제공하던 공공서비스와 장소관리가 한계에 직면할 때, 도시의 경제와 환경은 침체를 겪는다. 이때 해당 지역의 자산소유주와 상인이 스스로 나서 진흥구역을 기획하고, 지역 정부가 개입하여 부담금을 과세하며, 전문가단체가 이의 과정을 실무상으로 지원한다. 이를 통해 그들 스스로가 자신의 비용으로 궁극적으로는 자신에게 환원될 수 있는 거시적인 이익을 추구한다. 일종의 수익자 부담 원리에 근거한다고도 볼 수 있다. 이는 개인의 자유를 강조하는 미국의 사회적 배경에도 적합하며, 사익과 공익의 선순환을 이루는 전략으로 평가된다.

2. 런던

65) 박진호(2008). 위의 논문. 115쪽 참조.

66) 허진하(2011). 위의 논문. 193쪽 참조.(도시재생네트워크, 장현주(2009). 하이라인 재생을 통해 본 도시개발, 뉴욕 런던 서울의 도시재생이야기. 픽셀하우스. 60쪽에서 발췌.)

67) 이운용 외 2인(2008). 미국의 도시재생수법으로서 BID(Business Improvement District)에 관한 연구. 한국도시설계학회지. Vol. 9. No. 2. 한국도시설계학회. 41~56. 43쪽.

런던은 영국의 공공디자인이 가지는 '통합성'을 바탕으로 공공디자인 사업을 진행해 왔다. 시민의 합의를 형성해 가는 과정을 중시하되, 전체적으로 통일성을 갖추면서 사회적 가치를 충분히 고려한 디자인을 설계하고자 한다. 이러한 방식의 공공디자인은 전문가의 역할이 절대적으로 중요하며, 그만큼 정부에서도 전문가와의 적극적인 협업을 이끌어내야 한다.

실제로 런던 공공디자인은 정부와 전문가의 관계가 지속적인 것이 특징이다. 건축가, 디자이너 등 전문가로 구성된 런던시장 직속기관 'Design for London(DfL)'이 주도적인 역할을 수행한다. 심미성, 접근성, 친환경성, 다양한 인종과 문화유산 존중을 원칙으로 제시하고 이를 실현하기 위해 도시 전체의 프로젝트를 관장하며 개발의 모든 과정에 건축가와 도시디자이너가 참여하도록 장려하고 있다.[68] 디자인 서울과 비교해볼 때, 디자인 정책 조직이 전문가를 지속적으로 포용하는 방향으로 나아가야 한다는 시사점을 준다.

특히 런던 시는 시민에게 디자인이라는 예술 장르가 익숙하게 다가올 수 있도록 교육 사업에도 힘쓰고 있다. 'Urban Design London'처럼 공공기관의 디자인 지식을 높이는 것을 포함해, 2007년에 시작한 Design Council 주관의 Dott 프로젝트를 통해 시민의 디자인 교육과 함께 시민 아이디어와 전문가, 기업의 수요 사이의 네트워킹도 지원하고 있다.[69] 거버넌스 네트워크 상으로 볼 때, 정부-전문가 사이의 견고한 협력 관계와 함께 정부-시민, 시민-전문가 사이의 협력 관계도 어느 정도 고려한 것으로 보인다. 특히 디자인 정책을 실시하는 데 있어서 시민의 인식을 변화시키는 전략에 초점을 맞추어, 시민이 자연스럽게 공공디자인에 대한 공감대를 형성할 수 있도록 준비해 나가는 점이 돋보인다. 공공디자인이 아직 생소한 분야로 느껴질 수 있는 우리의 상황에서 시민을 대상으로 하는 디자인 교육이 가지는 의미를 생각해 볼 필요가 있다.

---

68) 구자훈 · 신예철(2013). 위의 논문. 275쪽.
69) 구자훈 · 신예철(2013). 위의 논문. 275쪽 참조.

[그림 7] '런던 아이'와 템즈 강[70]

구체적인 사례를 살펴보면, 템즈 강 이남을 재생하기 위한 '런던 밀레니엄 프로젝트'가 있다. 세계 최대의 회전관람차인 런던 아이(London Eye)는 지역의 랜드마크가 되어 연간 3500만 명의 관광객을 유치하였다. 뱅크사이드의 화력발전소를 현대미술관으로 재탄생시킨 테이트 모던(Tate Modern)은 연간 400만 명의 관광객을 유치하였다. 런던 최대 낙후지였이었던 서더크 지역에는 밀레니엄 브리지(Millennium Bridge)를 시공하여 도시 재생에 성공하였다. 2002년부터는 공공공간 100대 개발 프로젝트를 시작하여 낙후된 100개 지역에 다양한 공공공간을 조성하고자 하였다.[71]

런던 공공디자인 정책에서 시민 참여의 사례도 일부 돋보였다. Acton 지역의 노후한 Perryn Road 육교 교체 여부를 시민에게 묻고자 주민 제안을 예술가가 작품으로 구체화하여 대상지에서 3일간 공개전시회를 개최한 사례[72]도 있으며, 민관협의체 'Full of London Partnership' 등이 런던 시의 도시설계팀과 협력하여 Southwark 구와 Tower Bridge 인근 지

70) 2015년 6월 4일자 매일경제 기사 "英런던 '외국인 천국' 다문화 포용해 세계 디자인 수도로 변신"
(http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2015&no=535147)
71) 백선혜 외 2인(2008). 위의 보고서. 10~11쪽 참조.
72) 서울시정개발연구원(2007. 11.). 세계도시동향 179호. 서울시정개발연구원. 23쪽 참조.

역의 발전을 위해 민관 협동으로 도심공원을 재정비한 경우[73]도 볼 수 있다.

런던의 공공디자인 정책은 큰 틀에서 영국의 공공디자인 정책과 그 맥락을 같이 한다. CABE(the Commission for Architecture and the Built Environment)라는 국가자문기관이 전문가를 중심으로 중앙 및 지방정부에 공공디자인에 대한 자문을 하고 있다. 이곳에서는 공공디자인이 고려해야 할 가치에 대한 본질적인 고민을 항상 하고 있으며, 그만큼 디자인에 대한 통합적인 가치관을 설정할 수 있도록 돕는다. 정책의 지속성 측면에서 볼 때, CABE는 1999년 설립 이후 지속성을 갖고 운영되고 있음을 알 수 있다.[74] 앞서 살펴보았듯이, 런던 공공디자인 정책에 의해 도입된 시설 역시 소비자가 찾는 관광지로 인정받고 있으며, 공공디자인에 대한 심층적인 가치 탐구를 바탕으로 사업을 실시하는 만큼 지속 가능하고 일관된 도시디자인을 만들어 갈 수 있다.

3. 요코하마

일본 요코하마의 공공디자인은 그 지속성에 우선 주목할 만하다. 정책이 지속되면 정책의 근본 가치가 정립되고 사회적으로 이에 대한 폭넓고 견고한 공감대를 형성해 나갈 수 있다. 그것이 다시 정책의 집행을 원활하게 하는 선순환 구조로 이어진다. 우리의 공공디자인 정책이 지방정부의 구성에 따라 바뀌는 현실을 고려할 때, 요코하마의 사례는 공공디자인 정책이 활성화를 위한 하나의 방향을 제시해줄 수 있을 것으로 보인다.

[그림 8] 요코하마 국제여객선터미널 옥상 광장[75]

73) 서울시정개발연구원(2007. 7.). 세계도시동향 170호. 서울시정개발연구원. 26쪽 참조.
74) 이영범(2008). 영국 공공디자인 제도의 핵심은 좋은 디자인을 통한 삶의 질 향상. 건축과 사회. Vol. 11. 92~99. 92~93쪽 참조.
75) 2010년 7월 14일자 한국일보 기사 “[세계의 소프트시티를 가다]

서울을 비롯한 우리의 공공디자인 사례와 비슷하게, 요코하마의 공공디자인 정책은 다소 공공부문 주도적인 특성을 가지고 있다. 정책의 일차적인 초점도 행정조직의 일관성에 있는 것으로 보인다. 시민참여와 관련해서도 색채 선호도 조사, 경관의식 조사, 공청회, 시민협의 등 기본적인 제도를 중심으로 운영하였다고 볼 수 있다.

다만 요코하마의 공공디자인은 그 접근 전략이 보다 견실했다. 앞서 외형을 개선하는 시도를 통해 이것만으로는 지역의 문화를 융성하고 경제를 활성화하는 데 한계가 있음을 인식하였다. 이에 2006년부터는 6개 거점지구, 3개 중점사업지구, 3개 창조핵심형성모델지구를 중심으로 창조도시 요코하마 프로젝트를 실시하게 되었다. 그 핵심은 단순히 외형을 개선하는 것을 넘어 그 안에 문화컨텐츠를 담고 이를 지속할 창조적인 인력을 육성하는 데에 있다.[76] 예술을 통해 사람의 인식을 변화시키고 접근성을 높이며 경험의 폭을 넓혀 그 창조성을 성장시키는 데에까지 접근법이 확장되었다. 이는 예술로써 공공디자인이 시민에게 다가갈 수 있는 점진적이고 포괄적인 전략이라고 볼 수 있다.

바샤미치 몰 정비나 '마을의 룰 만들기 상담센터' 개설 등은 요코하마 공공디자인에서 주목해볼 만한 사례이다. 바샤미치 지역은 시민의 자발

<7> 요코하마 -전통과 현대를 잇는 공공디자인의 힘"(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=103&oid=038&aid=0002080251)

76) 구자훈 · 신예철(2013). 위의 논문. 277쪽 참조.

적인 참여와 합의를 통해 디자인전문가, 상점주인, 도시디자인팀을 중심으로 3자 협의체를 구성하였다.[77] 쇠퇴해가는 환경을 개선하기 위해 '거리만들기 헌장'을 제정하고 주변 디자인을 정비하여 지역을 재생시켰다.[78] 또한 시내의 중고층 맨션 문제를 해결하고자 2002년 설립된 '마을의 룰 만들기 상담센터'는 주민 스스로 주택 건축 과정에서의 경관 문제 등에 대해 논의하고 조정할 수 있도록 코디네이터를 파견하는 등의 지원을 하고 있다.

이러한 노력을 바탕으로, 요코하마에서는 40년이 넘는 기간 동안 1000여개의 공공디자인 프로젝트를 진행하였다. 1971년 일본에서는 처음으로 도시디자인실을 설치한 이래 도시디자인 관련 조직을 유기적으로 정비하며 그 지속성을 확보해 왔다. 도시디자인실은 자체 사업을 하지 않고 타 부처의 사업을 지원하는 방식으로 이끌어 온 것이 특징이다.[79] 현실적으로 지금 서울을 비롯한 국내 지방자치단체가 실시하는 공공디자인 정책의 특징과 유사한 점이 있는 만큼, 그 지속성에서 나타나는 차이에 우선 주목하고 이를 참고할 수 있을 것이다.

4. 소결

앞서 살펴본 미국 뉴욕, 영국 런던, 일본 요코하마의 공공디자인 정책 사례는, 완벽한 거버넌스 전략을 보여주지는 않는다. 다만 각자의 배경에 맞게 공공부문과 시민, 공공부문과 전문가, 전문가와 시민 사이의 관계에 있어서 견실한 네트워크를 구성하고 있다. 뉴욕의 경우 시민 스스로 거시적인 이익을 위해 자발적으로 참여하는 것이 특징이다. 시민이 주도하는 구성 속에 공공부문이 적절한 지원자 역할을 한다고 볼 수 있다. 런던의 경우 전문가의 전문성을 중요시한다. 바람직한 디자인이란 무엇인지에 대한 본질적인 고민을 계속하여 디자인 정책의 기조가 흔들리지 않

77) 백선혜 외 2인(2008). 위의 보고서. 13쪽 참조.
78) 구자훈 · 신예철(2013). 위의 논문. 277쪽 참조.
79) 구자훈 · 신예철(2013). 위의 논문. 277쪽 참조.

도록 노력하는 점이 돋보인다. 요코하마는 시민과 전문가의 역할이 두 사례에 비해 상대적으로 드러나지 않으나, 정책의 지속성을 확보하기 위해 적절한 정책 도입 전략을 활용했음을 알 수 있다. 외형과 컨텐츠, 인력이 융합한 창조도시 프로젝트가 그 대표적인 사례이다.

이러한 사례는 공공디자인 거버넌스와 정책의 지속성 사이의 모형을 보다 구체화한다. 우선 정부와 시민, 정부와 전문가, 시민과 전문가 사이의 거버넌스 네트워크가 어떻게 구성되어 있는지, 그리고 공공디자인이라는 하나의 예술 분야를 거버넌스의 장에 어떻게 도입하고 있는지, 요인을 종합해볼 수 있다. 나아가 공공디자인 정책을 이끄는 조직이나 정책의 지속성, 특히 해당 정책이 지역의 다른 문화 발전에 미치는 영향까지도 고려할 수 있을 것이다. 한국의 공공디자인 정책에서 우선적으로 활성화해야 할 거버넌스 기제와 정책도입 전략을 고민해볼 때이다.

Ⅵ. 서울시 타 정책 사례 비교

앞서 공공디자인 거버넌스가 해당 정책의 지속성에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보고 해외 세 도시의 실제 사례를 살펴보았다. 이에 따라 거버넌스와 정책 지속성 사이의 모형이 어느 정도 적용 가능할 것으로 보았다. 그러나 거버넌스의 수준이 높다고 하더라도 정책이 지속되지 않을 수도 있으며, 반대로 거버넌스의 수준이 낮아도 정책이 지속될 가능성도 있다. 서울시의 정책 사례를 추가로 비교하는 것은 이러한 두 가지 질문에 대해 실질적인 측면을 검토하는 방법이다.

서울시 민선 4, 5기에서 공공디자인 관련 정책 외에 실시한 천만상상 오아시스, 120 다산콜센터, 생활문화 구현사업은 디자인 서울 사업과 달리 대체적으로 현재까지 예산이나 정책 내용이 유지되고 있다. 그리고 이러한 정책은 제도적으로, 또는 그 내용에 있어서 거버넌스의 지향점인 '개방성'을 전략적으로 가지고 있음을 알 수 있다.

1. 천만상상 오아시스

서울시의 '천만상상 오아시스(이하 천상오)' 정책은 "시민이 직접 정책을 제안하고 발전시키고, 평가할 수 있는 시민제안 사이트"[80]를 기반으로 한다. 우선 그 과정을 개괄적으로 살펴보기로 한다. 서울시에 관심이 있는 누구나 형식 등의 제약을 받지 않고 제안을 등록하는 것으로 '천상오'에 참여가 시작된다. 제안은 자유로운 주제의 자유제안과, 정해진 주제를 중심으로 한 테마제안으로 구분된다. 천상오의 회원과 비회원은 자유롭게 덧글로 토론하며, 서로 제안을 공유할 수 있다. 제안등록 후 10일 동안 기 발의한 제안에 추가적인 의견을 덧붙일 수 있으며, 동시에 시민투표도 진행된다. 10표 이상을 받으면 담당부서에서 실행을 검토하고 그

80) 천만상상 오아시스 홈페이지(http://oasis.seoul.go.kr/oasis/introduce.jsp)

결과는 천상오 홈페이지에서 확인 가능하다. 거시적으로는, 분기별로 시민, 전문가, 공무원이 한 자리에 모여 시민제안의 채택여부를 결정하는 발표제안 선정회의를 연다. 또한 시민과 시장, 실국본부장이 함께 모여 다양한 제안을 두고 토론을 거치고 정책반영여부를 결정하는 서울상상마당도 분기별로 1회 열린다.[81] 2006년 11월에 제1회 천상오 실현회의를 개최하게 되었으며, 이후 2011년 8월 오세훈 시장 사퇴 전까지 총 28회의 실현회의를 열었고, 총 270개의 제안이 실제 정책이 되었다.[82]

기본적으로 이러한 구성은 시민 참여의 가치를 중심에 두었다고 할 수 있다. 정책을 제안하고 심의하는 초기 정책과정 전반에서 시민의 주도적인 역할을 강조하였다. 또한 덧글 토론, SNS 공유 등의 기능을 열어둠으로써 참여자인 시민 사이의 지속적인 소통을 유도하고 있다. 기존에 존재하였던 시민창안제도가 제출된 제안을 심사하고 평가하여 채택하는 단방향적이고 형식적인 시민제안 접수창구였다면, 천상오는 인터넷 웹사이트를 통해 시민들이 자유롭게 정책을 제안하고 댓글을 통해 토론을 실시하는 등 적극적으로 시정에 참여할 수 있다는 점에서 차이가 있다.[83]

정책 전문가는 이러한 장에서 다양한 시민의 제안을 보다 현실적인 대안으로 이끌어내며 시민의 전문성을 높이는 역할을 수행해야 한다. 실제로 천상오의 분기별 발표제안 선정회의에는 전문가가 함께 자리한다. 특히 시민 자체를 정책전문가로 육성하고자 하는 몇몇 제도도 돋보인다. 천상오는 2011년 전문평가단을 구성한다. 전문평가단은 퇴직 3년 이내의 전직 서울시공무원(60~62세 가량)으로, 5개 분야에 각각 2명씩 총 10명으로 구성되어 있다. 이들은 천상오 포털에 등록된 시민들의 제안을 검토하여 타당성과 실현가능성을 검토하여 그 의견을 시민제안팀에게 전달한다. 상상누리단은 천상오의 도입과 함께 적극적인 참여를 통한 활성화를 위해 설립된 평가단으로, 천상오에서 시민이 올린 제안의 수준과 가치를 평가하고, 전문가 및 서울시와 함께 토론에 참여해 천상오를 직접

81) 천만상상 오아시스 홈페이지(http://oasis.seoul.go.kr/oasis/introduce.jsp) 참조.
82) 조경훈 · 오철호(2012). 서울시 천만상상오아시스 사례. 한국정책학회 하계학술대회. Vol. 2012. No. 2. 한국정책학회. 250~290. 269쪽 참조.
83) 조경훈 · 오철호(2012). 위의 논문. 270쪽.

운영해가는 상상평가단을 말한다.[84] 이러한 제도는 시 정부와 전문가 사이의 협력과 함께, 시민의 전문성을 제고하고 시민과 전문가 사이의 중간 영역을 만들어가는 점에서 의미를 찾을 수 있다.

특히 이러한 시민제안 제도를 시행하기 위해, 웹사이트 플랫폼에서부터 시민이 접근하기 쉬운 구성을 하고자 노력한 점이 드러난다. 초기 기획 과정에서부터 "공공 사이트의 느낌을 배제하라"[85]는 컨셉으로 친근감을 강조한 구성을 하였다. 개발 당시 스토리텔링, 게임 등 가벼우면서도 다채로운 컨텐츠를 삽입하여 시민이 이용하면서 즐거움을 느낄 수 있도록 배려하였다. 새로운 방식의 행정에 접근하는 과정에서 시민에게 탈권위적이면서도 친밀한 접근을 하고자 노력하였음을 알 수 있다. 아직 행정에 대한 여러 시민참여 제도가 형식적인 수준에 머무는 상황에서, 그 인식을 전환하고자 웹사이트 플랫폼 단계부터 디자인 개념을 도입한 점은 긍정적으로 평가할 수 있다.

물론 현실적인 한계도 발견할 수 있었다. 인터넷이라는 열린 공간을 통해 민관의 상시적인 소통을 이루고자 하였으나, 실제로 도입 후 4년 동안 12만 명의 참여를 이끌어내는 정도에 불과하였다.[86] 서울 인구를 '1000만 명'으로 볼 때, 1.2% 정도의 의견만 수렴된 것이다. 시민 토론이 형식적인 수준에 불과하거나, 오프라인 실현회의에서 토론을 진행하기에 시간이 너무 짧아 소감 발표 형식에 머물렀다는 문제점도 지적되었다.[87] 특히 시민제안 중에 디자인서울과 관련한 제안이 차지하는 비율이 적지 않은 것을 볼 때 시민참여가 정부 정책을 뒷받침하는 수단에 그쳤다는 비판의 여지도 없지 않다.[88]

그럼에도 불구하고, 천상오 정책은 오세훈 시장이 퇴임하고 박원순 시장이 취임한 이후에도 현재까지 지속적인 발전을 거듭하고 있다. 오히려

---

84) 조경훈 · 오철호(2012). 위의 논문. 271쪽.
85) 김현석 외 3인(2007). 공공서비스 분야 대상 천만상상 오아시스. Web Korea Annual. Vol. 2007. 154~159. 155쪽.
86) 김찬동(2010). 서울시 천만상상오아시스 : 경험과 향후과제. 한국정부학회 세미나 자료. Vol. 2010. 한국정부학회. 3~18. 17쪽 참조.
87) 조경훈 · 오철호(2012). 위의 논문. 277쪽 참조.
88) 조경훈 · 오철호(2012). 위의 논문. 281쪽 참조.

최근에는 이 플랫폼을 업그레이드하고자 하는 노력이 전개되는 상황이다. 천상오는 정치적인 측면에서 보면 당시 UN 공공행정상을 수상하고 주목을 받은 만큼 전임 시장의 '업적'처럼 인식될 수 있다. 통상적으로 정치적 성향이 다른 신임 시장의 입장에서는 아무리 공감이 가는 정책이라 하더라도 전임자의 성과를 부각시키는 것이 부담으로 다가왔을 수도 있다. 그러나 실제로 시민의 관심과 호응이 높은 정책이었던 만큼, 해당 정책은 지속적으로 이어지는 상황이다. 시민 여론 자체가 천상오에 긍정적이다. 실제로 시민의 91.6%가 천상오를 다시 이용할 의사가 있다고 답할 만큼 관심의 지속성을 확보하였다.[89]

정책의 지속성을 가장 단적으로 보여주는 것은 조직과 예산 배분이다. 2007년 홍보기획관실 앞으로 2억 5천만 원의 예산이 배정되며 시작한 천만상상 오아시스는, 2008년 경영기획실 창의혁신담당관 소속으로 1억 3천만 원 정도, 2009년 경영기획실 창의담당관 소속으로 1억 2천만 원 정도가 배정되었다. 2010년 약 1억 9천만 원, 2011년 기획조정실 창의담당관 소속으로 약 1억 2천만 원 정도가 배정된다. 시장이 바뀐 2012년에는 오히려 그 예산이 5억 1천만 원 정도로 급등하고, 이후 2013년과 2014년에는 서울혁신기획관 소속으로 약 7천만 원 정도씩 배정되다가, 2015년 천상오의 재개발에 대한 계획을 고려하면서 7억 2천만 원까지 예산 배정이 늘어난다. 정책의 내용 역시 확산되며, 천상오의 기본 플랫폼을 유지하는 것과 함께 서울시민청 등지에서 정책 토론회가 열리고, 서울상상마당 역시 지속적으로 진행하고 있다. 이는 시민의 통합된 소통 창구인 '응답소'를 통해 연계되어 있다.

2. 생활문화 구현사업

민선 4기 서울시는 창의문화도시 비전을 실현하기 위해 '문화'가 생활

89) 조경훈 · 오철호(2012). 위의 논문. 274쪽 참조.(강철원(2009). 시민의 시정 참여 확대를 위한 e-거버넌스 구축에 관한 연구 : 서울시의 '천만상상 오아시스'를 중심으로. 서울시립대학교 석사학위 논문. 참조.)

속에 자연스럽게 퍼져 나갈 수 있도록 생활문화 구현사업을 추진하였다. 공연 및 전시 등의 관람 가격을 최대 무료에 이르기까지 할인하고, 대중적이면서도 예술성이 있는 문화프로그램을 육성코자 하였다. 또한 구민회관, 지역 문화예술회관, 공원 등 문화 공간이 될 수 있는 장소를 활용한 프로그램을 개발하고 시행할 것을 지향했다.[90] 이러한 접근은 궁극적으로 다수의 대중이 경제적, 지리적 제약을 극복하고 문화에 접근할 수 있도록 하는 차원에서 볼 때 문화에 접근하는 인프라를 제공하는 '확장(broadening)' 전략이라고 볼 수 있다. 동시에 문화 프로그램을 선택하는데 있어서 예술성과 함께 대중성을 고려하고자 한 목표는, 문화예술이 대중에게 친숙하게 다가갈 수 있도록 하는 전략, 즉 '다원화(diversifying)'라고 할 수 있다.

세부적인 사업을 살펴보면, 공연 및 교육 등의 과정에서 실현된 거버넌스의 양상을 볼 수 있다. 우선 '서울시민 문화충전 프로젝트'의 일환으로 세종문화회관에서 천 원으로 감상할 수 있는 공연을 월 1회 상연하였다. 또한 시립미술관 및 박물관 등의 무료 개방을 확대해 나갔다. 이 외에도 특정일에 주요 문화행사를 무료 또는 할인된 가격으로 즐길 수 있도록 추진하였으며, 지역 내 문화시설 곳곳에 찾아가는 문화예술 공연을 확대하고자 하였다.[91] 서울 아티스트 운영을 확대하며 거리 공연 등의 빈도와 지원 폭을 넓혀갔으며[92], 문화예술교육 프로그램도 본격 시행하였다.[93] 또한 문화정보 네트워크를 구축하며 문화 인프라도 확충해 나갔다.[94]

이러한 예술 진흥 전략은 주로 서울시와 창작자(예술 전문가)와의 협력을 기반으로 이루어진다. 보급할 수 있는 문화예술 재화를 생산하는 창

---

90) 민선 4기 서울특별시 홈페이지 (http://www.seoul.go.kr/minsun4th_15business/8/index.html) 참조.
91) 위의 홈페이지 (http://www.seoul.go.kr/minsun4th_15business/8/business08_01.html) 참조.
92) 위의 홈페이지 (http://www.seoul.go.kr/minsun4th_15business/8/business08_02.html) 참조.
93) 위의 홈페이지 (http://www.seoul.go.kr/minsun4th_15business/8/business08_03.html) 참조.
94) 위의 홈페이지 (http://www.seoul.go.kr/minsun4th_15business/8/business08_04.html) 참조.

작자를 위해 창작스튜디오와 같은 창작 인프라를 지원해 주었으며, 이에 따라 난지창작스튜디오, 금천예술공장, 연희문화창작촌 등 예술창작 관련 시설이 실제로 시공되었다.[95] 예술가의 입장에서 볼 때, 지방자치단체에서 공적인 지원을 기저에 마련해 주었다고 볼 수 있다.

일부 사업은 시민이 단순히 일시적인 관객에 머무르지 않고 추가적으로 참여할 수 있는 여지를 열어주기도 하였다. 세종문화회관에서 진행한 천원 공연 감상 사업 '천원의 행복'은 별도의 서포터즈를 운영하여 행사의 홍보 및 안내 등을 담당토록 하였다.[96] 또한 전문가가 찾아가는 형태의 문화교양 강의나 문화예술교육 등은 단순히 공연자와 관람자의 입장이 아닌, 상호 관계로써의 전문가-시민 교류의 가능성을 열어주었다. 전체적으로는 문화예술을 일방적으로 시민에게 '공급'하는 측면이 강하였으나, 예술을 초심자인 시민에게 선보이는 차원으로 접근해볼 때, 어느 정도 적절한 전략을 활용했다고 평가된다.

이러한 사업은 복합적인 성격이 강해 특정 부서의 예산과 인력, 사업 내용을 종단으로 비교하는 데에는 한계가 있다. 다만 사회적인 경향이 전반적으로 어떻게 전개되었는지에 대해서는 살펴볼 수 있다. 문화 복지 사업으로 전개된 서울시 민선 4기 생활문화 구현사업은 단순히 한 지방자치단체의 정책으로 끝나지 않았다. 문화의 중요성이 갈수록 강조되는 사회적 추세와, 문화 향유의 경험이 더욱 많아지는 시민이 스스로 형성하는 공감대를 바탕으로, 마침내 박근혜 정부의 국정 기조 중의 하나로 떠오르게 된다. 문화 융성의 기치 아래 매월 마지막 수요일을 '문화가 있는 날'로 지정하여 전국적으로 공연 및 전시 등의 관람료를 인하하고 다양한 행사를 개최하는 등, 문화복지가 하나의 사회적 추세가 되었다. 이는 서울시의 문화복지 사업이 당대의 경향을 선도적으로 수용한 사업이며 그만큼 문화예술에 대한 사회적 공감대를 넓혔음을 보여준다.

---

95) 오세훈(2009). 시프트(Shift). 리더스북. 213쪽 참조.
96) 세종문화회관 '천원의 행복' 홈페이지 (http://happy1000.sejongpac.or.kr/happy/support/info.asp) 참조.

3. 120 다산콜센터

120 다산콜센터는 기존의 서울시 민원 전화를 통합하여 간편한 연락 체계로 24시간 상담원과 바로 연결하여 통화가 가능한 민원 서비스이다. 2006년 10월 표준상담 DB 구축이 시작된 후 2007년 1월 서울시 민원콜센터 설치 및 운영 조례를 제정하여 여러 종류의 ARS를 통합해 나간다. 2007년 9월 '다산콜센터'라는 이름으로 정식 출범한 이래 2015년 현재까지 계속해서 민원상담 서비스를 제공한다. 구체적으로 홀몸노인을 위한 안심콜서비스, 청각언어장애인 수화(화상) 상담서비스, 위치 및 길안내 서비스, 휴대폰 문자상담서비스, 외국어 상담서비스, 보건소 통합상담서비스, 스마트폰 앱 및 위젯 서비스, 채팅상담 및 FAQ상담서비스, SNS상담서비스 등 다양한 플랫폼의 민원상담을 순차적으로 시작하여 현재에도 시행하고 있다.[97] 기존 민원 상담이 분절되어 통합된 문제 해결이 어려웠다면, 다산콜센터는 서울시 및 자치구와 관련한 모든 정보를 일원화된 상담 망을 통해 연결하는 형태이다. 그만큼 시민은 다양한 분야의 민원을 손쉽게 해결할 수 있다.

이는 단적으로 보면 특정 주제에 대한 거버넌스가 이루어졌다고 보기는 어렵다. 그러나 서울시와 시민이 경계를 최소화한 공간에서 정보 공유, 민원 교류를 할 수 있다는 점에서 볼 때, 생활 기반 거버넌스를 실현했다고 할 수 있다. 앞서 거버넌스의 단계를 살펴볼 때 가장 낮은 단계로 '정보 교류'에 대해 살펴보았다. 정보의 원활한 소통은 행정에 대한 시민의 관심을 높이고 참여의 폭을 넓힐 수 있다. 민원 상담에 접근 자체가 힘들 경우 행정에 대한 시민의 관심은 분산, 위축될 가능성이 높다. 통합적인 민원은 비록 시행 과정에서 상담자나 행정조직의 유연한 대처라는 도전적인 과제를 요구하나, 시민의 시정 접근성을 높이는 데에는 의미가 있는 것으로 평가된다. 또한 민간 위탁 방식으로 운영하여 민관 협업의 형태를 취한 점으로 볼 때, 서울시와 위탁 전문 기업 간의 공공서비스

97) 120 다산콜센터 홈페이지 (http://120dasan.seoul.go.kr/120dasan/120Action.jsp?method=About) 참조.

거버넌스가 전개된 것으로 보인다.[98]

다산콜센터(민원콜센터)는 2007년 행정국의 51억 1900만 원의 예산으로 시작하였다.[99] 2008년 고객만족추진단에 편성된 54억 3161만 9천 원의 예산으로 운영되며, 미스테리 샤퍼 등을 함께 진행하여 상담 품질을 평가하였다. 또한 정보시스템 서비스 확대에 별도로 2억 3410만 6천 원이 편성된다. 도합하여 총 56억 6572만 5천 원의 예산이 투입된다.[100] 이는 같은 해 1차 추경에서 61억 723만 5천 원 선까지 예산이 늘어난다.[101] 2009년에도 고객만족추진단에 다산콜센터 운영을 위해 전년 대비 증액된 74억 3011만 7천 원이 편성된다. 이와 별도로 시·구 단위까지 통합콜센터를 구축하기 위해 별도로 92억 2066만 5천 원의 예산이 배정된다. 총 166억 5078만 2천 원의 예산이 민원콜센터와 관련하여 사용된다.[102] 다산콜센터 예산은 2009년 2차 추경에서 다시 84억 8211만 7천 원 선까지 늘어난다.[103] 2010년에는 이 예산이 더욱 증가하여, 다산콜센터 운영을 위해 고객만족추진단에 191억 1076만 9천 원이 편성된다.[104] 2011년에는 다산콜센터가 시민소통기획관 소속으로 바뀌며, 예산은 196억 4638만 7천 원으로 더욱 증가한다. 이 당시 시민참여 이슈확산 홍보 등이 함께 이루어진다. 또한 콜센터의 관리와 고도화를 위해 32억 2751만 7천 원을 별도로 투입한다. 당해에만 총 228억 7390만 4천 원의 예산이 투입된 셈이다. 당시 문자상담 시스템 등이 더욱 고도화되기 시작한다.[105]

오세훈 시장이 사임한 다음 해인 2012년, 시민소통기획관 소속의 다산콜센터 운영사업 예산은 196억 4663만 9천 원으로 전년 대비 비슷한 수준이었다. 이때 시민고객 인지도와 만족도, 상담품질을 함께 조사한다. 여기에 관리 및 고도화에 28억 3071만 4천 원이 투입되어 총 224억 7735만 3천 원의 예산이 투입된다. 처음으로 총액이 줄었으나, 전년도와

98) 2007년도 서울시 행정국 예산서 참조.
99) 위의 자료 참조.
100) 2008년도 서울시 고객만족추진단 예산서 참조.
101) 2008년도 서울시 제1차 추가경정예산서 고객만족추진단 예산 참조.
102) 2009년도 서울시 고객만족추진단 예산서 참조.
103) 2009년도 서울시 제2차 추가경정예산서 고객만족추진단 예산 참조.
104) 2010년도 서울시 고객만족추진단 예산서 참조.
105) 2011년도 서울시 시민소통기획관 예산서 참조.

비슷한 수준이다.[106] 당해 1차 추경에서는 인건비가 약간 줄어 다산콜센터 사업에 191억 4663만 9천 원 수준으로 예산이 정해진다.[107] 2013년 다산콜센터는 계속해서 시민소통기획관 소속으로 189억 7781만 7천 원의 예산을 배정받는다. 역시 전년 대비 미약한 감소가 있었다. 다만 관리 및 고도화에 36억 6759만 원이 편성되어, 총 226억 4540만 7천 원 선으로 전년 대비 총액은 증가하였다.[108] 2014년에도 다산콜센터는 시민소통기획관 소속으로 176억 2349만 3천 원의 예산을 편성 받는다. 이때 운영 효율화를 위한 연구용역도 함께 진행된다. 이와 더불어 관리 및 고도화에 26억 9805만 1천 원의 예산이 배정된다. 총 203억 2154만 4천 원의 예산이 배정된 것이다.[109]

2008년 다산콜센터는 스텝 6명과 상담원 150명을 포함, 총 156명으로 구성되어 있었다.[110] 2009년에는 스텝 11명, 상담원 169명으로 늘어 총 180명이 다산콜센터 소속으로 근무하였다. 또한 시·구 통합콜센터 소속으로도 276명(스텝 26명, 상담원 250명)이 배치된다.[111] 2010년에는 다산콜센터에 스텝 27명, 상담원 529명 포함 총 556명이 근무하게 된다.[112] 2011년에는 인력이 577명(스텝 20명, 상담원 557명) 선까지 늘어난다.[113] 2012년 상담인력은 567명(스텝 24명, 상담원 543명)으로 전년도와 비슷한 선을 유지한다.[114] 2013년에는 총 530명(스텝 24명, 상담원 506명)으로 전년 대비 인력이 다소 줄었다.[115] 2014년에는 이 수가 총 483명 선으로 줄었으나, 역할은 더 세분화되었다.[116]

2015년 현재, 다산콜센터는 여전히 시민소통기획관 소속으로 164억 3533만 원의 예산을 받으며 운영되고 있다. 총 433명의 인력이 근무하고

---

106) 2012년도 서울시 시민소통기획관 예산서 참조.
107) 2012년도 서울시 제1차 추가경정예산서 시민소통기획관 예산서 참조.
108) 2013년도 서울시 시민소통기획관 예산서 참조.
109) 2014년도 서울시 시민소통기획관 예산서 참조.
110) 2008년도 서울시 고객만족추진단 예산서 참조.
111) 2009년도 서울시 고객만족추진단 예산서 참조.
112) 2010년도 서울시 고객만족추진단 예산서 참조.
113) 2011년도 서울시 시민소통기획관 예산서 참조.
114) 2012년도 서울시 시민소통기획관 예산서 참조.
115) 2013년도 서울시 시민소통기획관 예산서 참조.
116) 2014년도 서울시 시민소통기획관 예산서 참조.

있으며, 계속해서 상담사를 위한 복리후생 사업이 확대되는 추세이다. 관리 및 고도화에 드는 예산 26억 3542만 9천 원의 예산을 합하면, 당해 총 190억 7075만 9천 원의 예산이 배정된 셈이다.[117] 정점에 비해서는 예산이 축소되었지만, 큰 변화가 있다고 보기는 어렵다. 상담인력 역시 대폭 축소되지는 않았다. 또한 사업내용 역시 유지, 심화되고 있는 추세이다. 따라서 특별한 사업 위축의 근거를 들 수는 없다.

4. 소결

앞서 살펴본 해외 사례가 같은 디자인 정책을 다른 지역적 배경으로 살펴본 것이라면, 서울시의 타 정책 사례는 같은 지역 안에서 다른 정책, 특히 디자인 서울과 달리 시장이 바뀐 이후에도 지속하는 정책을 살펴보았다. 천만상상 오아시스는 다양한 분야의 시민참여를 극대화하기 위한 전략적인 정책이었다. 참여의 폭이나 제도상 현실적인 제약은 있었으나, 기존보다 개방적인 온라인 기반의 거버넌스를 활성화한 사례로 평가된다. 생활문화 구현사업의 경우 직접적인 거버넌스 기제가 역동적으로 작동한 것은 아니다. 그러나 문화예술을 대중에게 우선 익숙하고 친근하게 하고자 한 다원화 중심의 전략, 지역기반 인프라 조성 전략 등이 오늘날 범국가적 문화복지의 기반이 되었다고 본다. 마지막으로 120 다산콜센터의 경우 민원 상담의 통로를 일원화하여 다양한 행정정보가 하나의 플랫폼을 통해 효과적으로 교류하도록 한 점에서 의미가 있다. 또한 정보소통의 장벽을 최소화하고자 노력하여 시민이 시정을 포함한 시의 전반에 접근하기 쉽도록 한 점에서 민-관 소통에 긍정적인 영향을 미친 것으로 보인다.

다만 이러한 사업이 실제로 이용자의 친숙함과 체계화된 거버넌스로 인해 시민의 공고한 지지를 얻어 지속된 것인지 의문의 여지가 남아 있다. 단지 오세훈 시장과 박원순 시장이 세 가지 정책 사례에 있어 비슷한 인

117) 2015년도 서울시 시민소통기획관 예산서 참조.

식을 가지고 있기 때문에 정책이 지속되었을 수도 있다. 리더의 변화와 정치적 변수에 대한 고려가 필요한 것은 분명하다. 실제로 천만상상 오아시스나 생활문화 구현사업과 같은 행정혁신 기반 시민참여, 문화 복지 사업은 오세훈 전 시장과 박원순 현 시장이 비슷한 관점으로 접근할 수 있는 부분이다. 예외적으로, 다산콜센터의 경우, 오세훈 전 시장이 "서울시의 대표상품"[118]으로 강조하며, 실제로 본인의 대표적인 업적으로 인식되고 있다. 따라서 박원순 시장의 입장에서는 전임자의 '대표적인' 업적을 축소하는 방향으로 갔을 수도 있다. 실제로 콜센터 직원의 처우 문제 등으로 사업 안에서 잡음이 없던 것은 아니기 때문이다. 그러나 2012년 시장이 바뀐 이후 시민의 인지도와 만족도를 평가하였을 때, 폐지하기에는 실제로 긍정적인 평가가 높았기 때문에 존치한 측면도 있을 것으로 보인다. 그만큼 시민 고객의 지지 기반이 있었다고 볼 수 있다. 실제로 다산콜센터 예산은 박원순 시장의 임기 후반인 현재까지도 상당한 규모를 유지하며, 사업은 기획 당시보다 발전된 방향으로 이어지고 있다. 이의 원인에 대해서는 정치적 변수를 포함하여 보다 폭넓은 분석이 필요할 것으로 보인다.

118) 2008년 9월 9일자 뉴시스 기사 "오세훈 시장 "서울시 대표상품 120다산콜센터 " (http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0002273814) 참조.

Ⅶ. 연구 결과

1. 디자인 서울의 거버넌스

1) 세부사업별 예술참여전략 유형

우선 디자인 서울이 '디자인', 즉 예술 분야의 정책이었다는 점에 초점을 맞추어 세부 사업들이 예술의 기준에서 볼 때 초심자의 인식을 다원화하는 유형인지, 관심자의 실행 인프라를 확장해주는 유형인지, 아니면 적극 참여자의 경험을 심화시키는 유형인지를 살펴보았다.

[표 2] 예술참여전략 유형별 디자인 서울 신규 사업 분포
(단위 : 건(%))

	사업 초반부 (2007~2008)	사업 중반부 (2009~2010)	사업 후반부 (2011~2012)	합계
인식 '다원화'	11(40.74%)	12(41.38%)	2(40%)	25(100%)
인프라 '확장'	11(40.74%)	12(41.38%)	3(60%)	26(100%)
전문성 '심화'	5(18.52%)	5(17.24%)	0(0%)	10(100%)
합계	27(100%)	29(100%)	5(100%)	61(100%)

전반적으로 보면, 디자인에 대한 서울시 전반의 인식이 한정적인 상황에서 우선 도시 구성원의 디자인의식을 높이는 '다원화' 전략이 일차적으로 도입되었어야 한다. 이후 디자인에 대한 일정한 공감대를 형성한 사람들이 디자인 인프라에 보다 쉽게 접근할 수 있도록 '확장' 전략을 활용해야 한다. 이 과정에서 디자인 전문가와 디자인 애호가를 중심으로 '심

화' 전략을 도입할 수 있다. 그러나 디자인 서울을 종합적으로 검토했을 때, 사업 초기 인프라 중심의 확장 전략이 상당히 비중 있게 도입된 것으로 나타난다. 사업 중반부까지도 인식 중심의 다원화 전략과 인프라 중심의 확장 전략은 비슷한 비중으로 전개되었다. 시민이 디자인의 필요성을 상대적으로 덜 인식하고 있는 상황에서 대규모 시설부터 지어지면서, 전시행정이라는 비판을 받을 가능성도 그만큼 높아졌을 것으로 보인다.

(1) 사업 초반부(태동기, 2007~2008년)

디자인 서울 사업 초기에는 대규모 건설 사업에 주력한 것이 특징이다. 2007년도와 2008년도의 세부사업을 살펴보면(<부록 1>과 <부록 2> 참조), 한강르네상스, 역사문화공간, 특화거리 조성 등의 사업 등이 대표적으로 추진되었음을 알 수 있다. 디자인에 대한 행정·사회적 기반이 아직 미약한 상황에서 다수가 디자인의 가치에 공감하기는 쉽지 않았을 것이다. 그럼에도 불구하고 2007년도 신규 사업의 47.06%, 2008년도 신규 사업의 30%는 시설물 조성에 비중을 두고 있었다. 사업 초기라는 점을 감안했을 때 디자인 의식을 제고하는 사업에 보다 큰 비중의 투입이 이루어지지 않았다고 본다.

우선 한강르네상스 프로젝트는 '한강 접근체계 개선', '한강 수상교통 이용시설 설치' 등의 사업을 포함하여 한강 접근성을 높이는 데에 일조했다. 그러나 이 외에 야경, 생태 등 다양한 가치를 적용한 단위사업을 살펴볼 때, 시민이 한강을 문화자원으로 인식하도록 유도하는 합리적인 전략이 부족했다. 대부분 사업은 한강에 시설을 건립하는 데에 초점이 맞춰져 있었다. 실제로 한강르네상스의 성과척도는 주로 '계획대비 실적 공정율'[119]로, 마치 건설 사업의 진행 정도를 확인하는 것과 유사하다. 2007년 2차 추경예산에서부터는 한강홍보선, 한강르네상스 홍보, 국제학술회의 개최, 세계박람회(2008 사라고사 세계박람회) 참가 등을 위한 예

119) 2007년도 서울시 도시계획국 예산서 참조.

산이 편성되어 시민에게 한강 특화에 대한 인식을 고취시키는 노력이 시작된다. 그러나 이 비중은 여전히 건설 사업에 비해서는 미미하였다. 또한 모든 성과지표는 계속해서 공정율에 초점을 두고 있었다. 전반적으로 한강의 생태와 문화에 대해 충분한 공감대를 형성하기보다는 시설 건립에 초점을 두었다고 볼 수 있다.

도시갤러리 프로젝트와 같은 디자인 기반 거리특화사업의 경우에도 벽화, 조각 등 입체미술을 설치하는 데에 주안점을 두었다. 해당 사업 자체가 사실상 처음 시작된 상황에서, 수요자인 시민의 인식에 발맞춘 유의할 수준의 검토 과정을 찾기 어려웠다. 이미 예술을 이해하는 입장에서는 도시 공간에 조형물을 적극 도입하는 것이 어느 정도 수용 가능하겠으나, 일반 시민을 설득하기 위해서는 도시에 왜 갤러리 개념이 도입되어야 하는지에 대한 사전적인 홍보 전략이 필요했을 것으로 보인다.

도심 재창조 사업 역시 오세훈 시장 임기 초반에 과감히 진행되었다. 경복궁~숭례문 사이의 광화문과 북창동, 명동~인사동, 세운상가 주변, 동대문, 남산 등에 문화, 녹지 축을 조성하는 사업에 상당한 예산이 배정되었다. 이 역시 주로 건설 공정을 추진 척도로 보는, 시설 조성 위주로 펼쳐졌다. 지역의 정체성과 문화에 대한 인식을 견고히 구축하는 과정보다는 시민의 문화 접근성을 높이기 위한 인프라 조성에 초점이 맞춰진 것으로 보인다.

2007년도에 처음으로 서울디자인센터가 운영된다. 여기서는 디자인 개발, 연구, 교육, 문화사업 등을 추진하였다. 디자인과 관련한 기관을 구성하고 실질적으로 인력에 의한 교육 사업을 시행하는 등 시민의 디자인 의식에 기여하는 부분이 있었다고 본다. 배정된 예산은 적었지만, '디자인 서울'이 태동되는 시점에서 디자인 인식을 제고하는 중요한 사업이었다고 평가된다.

디자인 클러스터 사업의 경우, 디자인 산업의 집적 효과를 높여 도시의 경제 발전에 기여토록 하는 데에 초점을 두었다. 당시 디자인을 산업의 관점에서 육성하고자 하는 것은 산업계에서 어느 정도 정착된 경향이었으며, 정부의 디자인산업 진흥계획도 이를 뒷받침하고 있었다. 산업 육성

측면에서 볼 때, 홍대 등지에 창의디자인 클러스터 등을 조성한 것은 규모의 경제 효과를 극대화시켜 산업계의 접근성을 높여주는 적절한 전략이었다고 본다.

2007년 제2차 추가경정예산에서 처음으로 '디자인서울총괄본부'라는 디자인 총괄 부서의 존재를 확인할 수 있었다. 조직 구성 초기, 디자인본부에는 서울도시디자인기본계획을 수립하고자 일련의 사업이 펼쳐졌다. 도시경관 기록을 위해 장비를 구입하고, 디자인서울총괄본부 홈페이지를 구축하며, 시정홍보영상물을 제작하는 사업이 예산에 포함된다. 이것은 '디자인' 개념에 대한 일반 시민의 인식이 아직 미미한 상황에서 공공부문이 주도적으로 '홍보'를 통해 인식을 변화시키고자 한 것으로 판단된다. 시민사회의 저변에 디자인의 가치를 도입하는 데에 어느 정도 유의미한 전략으로 보인다.

공공디자인 위원회를 구성한 것은, 장기적으로 보면 디자인이라는 예술분야를 초심자에서부터 적극 참여자까지 다양하게 누릴 수 있는 '전략'을 구축하기 위함이라고 할 수 있다. 그러나 위원회 자체의 특성상 전문가 중심으로 구성되는 것이 현실인 만큼, 이러한 위원회 구성은 일차적으로는 전문가 수준에서 담론을 심화시키는 계기가 되었다고 본다.

특히 서울시의 '디자인' 영역에서 가이드라인을 구성한 것에 주목할 만하다. 당시 서울시는 역사·도시경관, 야간경관, 공공시설물, 광고물 및 사인물, 공공미술 및 색채 등 포괄적인 분야에 대해 가이드라인을 제정하고 공공시설물 디자인 개선 사례집을 발간하며 서울색을 정립하는 등의 사업을 추진하였다. 이것은 실제로 어떤 디자인의 시설을 조성하는 차원은 아니지만, 디자인의 개념을 현실적으로 정의내리는 과정, 즉 디자인에 대한 인식의 틀을 잡아가는 과정이라고 볼 수 있다. 물론 옹벽 및 방음벽 디자인 개선 등의 사업처럼 실질적인 결과물을 도출하는 사업도 있었다.

오늘날 타 지방자치단체에서도 많이 실시되고 있는 옥외광고물 관련 사업도 이때 이미 서울시에서 활발히 진행되기 시작했다. 주로 '좋은 광고물'에 대해 시민에게 홍보하는 성격이 강했다. 단순히 간판 디자인을 개

선하는 차원보다는 옥외 광고물에 대한 시민 인식을 변화시키는 특성을 보여주었다. 간판이라는 소재 자체가 시민의 일상적인 보행축에서 가장 쉽게 접할 수 있는 물체인 만큼, 여기에 디자인 의식을 투영하는 전략 자체는 점진적인 접근이라고 할 수 있다.

이와 더불어 서울시는 야간경관 개선을 위해 빛의 도시 국제연맹(LUCI) 국제도시 협력강화, 서울성곽 및 노원역 주변 야경개선 사업을 추진하였다. 국제 협력은 글로벌 거버넌스 차원에서, 야경 개선은 도심의 야간 접근성 차원에서는 유익한 측면이 있을 것으로 보인다. 다만 야간경관을 계획한다는 개념과 가치에 대한 시민의 공감대를 형성할 프로그램이 병행하지는 않았다는 점은 비판적으로 볼 수 있다.

서울공공디자인 선도사업의 경우, 사업의 이름처럼 시민에게 디자인 개념을 선도적, 실질적으로 알려주고자 한 목적이 내포되어 있었다. 벤치, 자원회수시설, 거리, 지하철역사, 도로 등에 선제적으로 디자인 가치를 입히고자 하였다. 비록 이 역시 실질적인 건설사업이지만, 디자인의 의미를 분명하게 보여주는 측면이 있다. 또한 해당 성과목표 하에 포토존 조성이나 서울 디자인 하우스 건립을 검토하는 과정을 통해 볼 때, 디자인에 대한 시민의 인식수준을 향상시키려는 '다원화' 전략이 보인다.

서울시는 공공디자인 표준화도 추진하였다. 다양한 공공시설물의 디자인을 통합하고자 공모사업을 추진하였다. 이러한 시설물이 일종의 '거리의 가구'(street furniture)처럼 보행자의 일상에서 친숙한 소재임은 분명하다. 그러나 모든 시설물의 통합디자인(total design)을 실현하고자 하는 정책의 바탕에 디자인에 대한 시민의 총체적이고 통합적인 인식을 구축하는 노력이 상대적으로 보이지 않는다. 이것은 디자인에 대한 인식과 지향이 어느 정도 있는 대중을 대상으로 디자인의 편재를 가능케 하는 차원의 전략으로 보인다.

서울상징 개발사업은 서울의 브랜드를 구축하는 측면에서 볼 때 시민의 인식을 변화시키는 문제와 직결된다. 이와 비슷한 선상에서, 서울 국제디자인행사나 디자인올림픽 등을 기획하고 서울을 세계 디자인 수도로 만들고자 추진하는 사업도 장기적으로 볼 때 서울에 디자인 저변을 확장하

여 시민의 '디자인 마인드'를 확장한다는 측면에서 의의가 있는 것으로 보인다.

2008년도에 진행된 공공디자인 도입효과 평가시스템 개발 사업은 정책과정에서 더 체계적인 환류과정을 구축하기 위한 점에서 의미가 있다. 이는 디자인 행정의 전문적인 수준을 한층 심화시키는 전략으로도 볼 수 있다. 함께 추진된 수공간 개발을 위한 연구는 디자인 인프라로써 '물'의 영역을 새롭게 건설하기 위한 전략이었다. 이 연구가 기대하는 것은 궁극적으로 도시의 친수공간이 사람들에게 어떻게 활용되는가에 있기 때문이다.

디자인서울 포럼은 디자인에 대한 전문적인 인식을 심화하고 공유하는 차원에서, 서울색 적용 매뉴얼 제작 보급 사업은 서울의 색채 상징에 대한 시민의 인식을 제고하기 위한 차원에서 실시된 것으로 보인다.

건축, 문화예술, 디자인 맵 개발사업은 시설물 설치 중심의 사업과는 차이를 보인다. 배정된 예산이나 사업내역 등을 통해 볼 때 당시 서울시의 관심이 높은 편은 아니었다. 하지만 이러한 형태의 사업은 궁극적으로 시민이 다소 생소한 건축, 문화예술, 디자인 등의 주제를 보다 체계적으로 접할 수 있도록 경로를 정리해주는 측면이 있다. 이는 시민의 디자인 의식을 제고시키는 점에서 유의미하다.

2008년에는 공공디자인 관련 교육자료도 배포되었다. 영상물, 개선사례집, CD 등이 발간되고 사례발표가 이루어짐으로써 새로운 디자인 분야에 대한 인식을 제고시키는 데에 기여하기를 기대했던 것으로 보인다.

또한 공공디자인 공모가 6개 분야에서 대대적으로 실시되고, 벤치에서부터 놀이시설이나 분수까지 다양한 조경 시설을 설계하고 설치하게 된다. 시민들은 이를 통해 디자인 산물을 실제로 접하게 되었을 것이다.

선도적인 디자인을 도입하는 차원에서 지하보도의 디자인을 개선하는 사업도 실시되었다. 이는 역시 실제로 눈에 보이는 시설물을 개선하는 데에 초점을 두고 있다. 세부내역에서 여전히 '설계'가 가장 눈에 띈다. 그만큼 디자인의 인식이나 이의 심화보다는 인프라의 구축 자체에 초점을 둔 것으로 보인다.

(2) 사업 중반부(진화기, 2009～2010년)

디자인 서울 사업이 비교적 중반부로 들어서는 2009년까지도 초기와 비슷하게 시설 조성 사업이 계속 추진되고 있었다(<부록 3> 참조). 이 당시 신규 사업의 46.67%는 인프라 관련 사업으로, 디자인 인식 관련 사업과 그 비중이 같았다. 그러나 점차 시민의 디자인의식 제고에 투입 비율을 높여가고 있었으며, 특히 시민을 위한 체험 활동이 새롭게 도입된다. 2010년도 사업을 살펴보면(<부록 4> 참조), 기업 활동을 지원하는 차원에서 디자인 정책을 접근하는 사례가 증가함을 알 수 있다. 시장경제 속에서 디자인 가치가 녹아들 수 있도록 한 점에서는 유의미한 것으로 보인다. 또한 이 당시 전문가를 위한 심화 전략도 어느 정도 도입되었다.

2009년 서울시는 창의문화도시를 지향하는 맥락에서 UNESCO 창조도시 지정을 추진하였다. 이는 세계 디자인 수도 선정을 위한 노력 등의 연장선상에서 서울 디자인의 국제적 위상을 높이고자 한 것으로 볼 수 있으며, 세계인의 인식 문제와 연관되어 있다.

경관계획의 차원에서, 2009년에는 기존의 공공디자인 선도계획과 함께 수변, 산변, 역사문화 경관계획 수립용역에 들어간다. 이는 궁극적으로는 친수공간, 산, 역사문화공간 등 구체적인 공간에 대한 설계와 관련이 있다.

이 해에는 디자인본부의 예산에서 한강르네상스에 이어 남산르네상스가 언급되기 시작하였다. 한강 역시 한강이라는 구체적인 공간을 기반으로 한 시설 조성 중심의 르네상스를 추진하였고, 남산 역시 공간의 디자인 인프라에 관심을 두고 사업이 진행되었다.

동시에 민간 경관협정 사업이 추진되었고, 도시경관가꾸기 시범사업이 실시된다. 이러한 유형의 사업은 궁극적으로 실제 공간을 어떻게 디자인하는가에 관심을 갖는다. 즉, 도시의 실질적인 인프라 조성에 초점이 맞춰져 있다.

기존에 진행되던 서울색 정립 사업은 특수직 유니폼, 공사용 임시시설물, 특수업무용 차량과 같은 구체적인 대상에 적용하는 방향으로 변한다.

그만큼 단순히 색채 가이드라인을 만들고 시민의 인식을 변화시키는 차원을 넘는다. 그보다는 색채표준 기반의 공공디자인 산물 구축에 집중하게 된다.

서울의 상징 중 시설물, 색채, 이야기 컨텐츠 등에 이어 '서체'의 개념도 등장한다. 서울한강체, 서울남산체 등 표준서체를 개발하는 서울서체 사업은 시민이 글씨에도 디자인 개념이 있음을 인식하도록 하며 시각 자료를 통해 디자인 가치를 홍보하는 특징을 가지고 있다.

동대문의 도심재창조 사업이 진행되면서, 서울시는 최종적으로 해당 장소에 디자인 메카 형태의 '동대문디자인플라자(DDP)'를 구성하는 방안을 추진하였다. 2009년에는 이의 운영 준비에 착수하여 디자인컨텐츠와 정보컨텐츠를 구축하는 데에 집중하였다. 실제로 공간 형태의 구조물을 완성하는 측면에서, 해당 프로젝트는 디자인을 누리기 위한 인프라를 구축하는 사업이라고 볼 수 있다.

1차 추경예산에서 새로이 추진되는 서울시 기념품 · 사무용품 디자인 개선 사업은 디자인을 공간에 실현하여 다수가 누리게 하는 차원이기보다는 디자인 가치를 소품에까지 적용한다는 점에서 일종의 '홍보'로써 의의가 있다. 그만큼 '인식'의 문제와 관련이 있는 것이다. 디자인서울 투어 역시 비록 실질적인 관광 코스와 맞물려 있지만, 시민과 관광객의 디자인에 대한 인식을 고취시키고자 하는 데에 초점을 둔 것으로 보인다.

2차 추경예산에는 새로운 학술용역 과제가 반영된다. 당시 서울 디자인이 중장기적으로 어떻게 발전해야 할지 그 계획을 수립하기 시작하였다. 이는 시민의 직접적인 디자인 의식이나 디자인 산물 향유와는 관련이 적다. 하지만 전문가 중심의 심도 깊은 디자인 담론을 통해 디자인 분야를 더욱 심화시키는 효과는 있을 것으로 보인다.

2차 추경에서 실시한 디자인서울 참여 체험 프로젝트와 10만 디자인 꿈나무 양성 프로젝트는, 그 비중은 적지만 미래 세대를 포함한 시민에게 디자인이 친숙하게 느껴지도록 하는 점에서 상당히 의미가 있다. 디자인이라는 분야를 시민에게 익숙하게 만들어주는 데에 일조한 것으로 본다.

2010년에는 지역별 네트워크 구축이 이루어진 것도 특징이다. 전국 디

자인기관 간의 네트워크가 구축되기 시작하며, 디자인마케팅 및 글로벌 트렌드 이슈 포럼이 열린다. 이는 디자인 행정에 있어서 전문성을 심화하는 차원의 전략으로 보인다. 또한 이때 새롭게 착수한 재단법인 서울디자인재단은 서울시민에게 디자인의 지적인 기반을 구축하며 또 다른 집행체계를 만든 것으로 평가해볼 수 있다. 이와 더불어 디자인서울과 관련하여 업무지원시스템을 유지 관리하는 사업은, 기존의 디자인 인프라를 심화시키는 차원에서 진행되었다.

창작지원 차원에서 운영된 서울디자인 창작스튜디오도 2010년에는 디자인서울총괄본부의 사업에 편입되어 있었다. 이는 이미 디자인을 이해하고 이와 관련한 과업을 수행하는 창작자들의 전문성을 심화하는 차원에서 진행되었다고 볼 수 있다. 이 당시 창작자와 함께 중소기업을 지원하기 위한 정책도 도입되었다. 중소기업 디자인지원센터를 운영하였으며, 디자인컨설팅 지원사업을 펼쳤다. 이 모두 중소기업이 디자인 가치에 쉽게 접근하기 위한 일련의 경로를 제공해주는 차원에서 시행된 것으로 보인다. 이 당시 일종의 연구기관으로써 서울디자인연구소도 운영된다. 이는 디자인에 대한 전문적인 학술연구를 추진하고자 한 조직으로 볼 수 있다.

서울디자인마케팅센터의 경우, 궁극적으로 '마케팅'의 문제와 관련이 있다. 이것은 다양한 계층의 사람들이 디자인에 대해 어떻게 인식하는지를 파악하고 그 흐름을 '디자인'에 유리하게 바꾸고자 하는 측면이 있다. 따라서 이는 사회 구성원의 인식을 좌우하는 사업이라고 볼 수 있다.

이때 새롭게 실시한 서울 국제자전거디자인 어워드 역시 시상식의 성격을 띠고 있으나, 디자인에 대한 시민의 관심을 환기하는 사업이었다고 볼 수 있다. 창작디자인의 거래와 홍보를 지원하는 사업은 산업지원 형태로 보인다. 이는 디자인의 실물에 대한 마케팅 지원 차원에서 볼 때 디자인 인프라를 공고히 하는 방식이라고 평가된다. 다만 새롭게 열린 서울비전 영상관은 대민 홍보의 차원에서 이해할 필요가 있다. 이는 시민의 인식과 밀접한 측면이 있는 것으로 보인다.

디자인 서울은 2010년 다양한 주제에 새로이 관심을 갖게 된다. 녹색,

유니버셜, 역사문화공간, 주민센터 등 작지만 생활 친화적인 문제에 주목한다. 그린디자인을 중심으로 2012년 리폼을 통한 녹색나눔 등으로 이어지는 녹색 디자인 사업의 경우 '친환경'의 가치를 구현하는 예시를 보여주는 차원에서 시민의 디자인 인식과 관련이 있다고 볼 수 있다. 반면 장애인을 위한 유니버셜 공공디자인의 경우 장애인의 접근성을 높이기 위해 실질적인 인프라를 구축하는 차원에서 진행되었다. 역사문화공간이나 동주민센터 역시 특정 장소에 디자인 개념을 적극 도입하고자 시행되었으므로, 공간에 대한 해석으로 풀 수 있다.

(3) 사업 후반부(쇠퇴기, 2011～2012년)

디자인 서울 사업이 후반부로 접어들면서, 신규 사업은 확연히 줄어들었다. 2012년도에는 조직 체계 등의 변화를 겪음에 따라 기존 사업도 축소 국면에 접어든다.

다만 2011년도에는 서울의 디자인 자산을 추가로 발굴하고자 하는 노력이 있었으며, 어린이 디자인 창의력 캠프를 진행하였다. 이는 디자인에 대한 시민사회의 인지도를 높이고자 하는 차원에서 실시한 것으로 볼 수 있다. 실제로 어린이 캠프 등은 미래 세대를 위한 '교육'과 관련이 깊은 것으로 보인다.

2012년도에는 디자인 자체 사업보다는 디자인을 일부 다루는 기업지원, 사회복지 사업 등이 조금 있는 정도였다. 이 당시 디자인교육 등이 약간 포함된 DMC 창업센터 운영 관련 사업이 디자인 분야에 새로 편입되었다. 세부 내역을 살펴보면, 입주기업에 대한 전시, 디자인교육 등에 관심을 가진 것으로 보인다. 이는 다양한 분야의 창업자에게 디자인에 대한 접근성을 높이고자 한 측면에서 이해할 수 있다. 이와 더불어 생활 체감형 사업이 소폭 증가한 부분도 언급할 만하다. 당해연도 예산에서 소외·낙후 지역의 생활환경 개선을 디자인 분야 사업에 포함시켜 진행하고, 마을가꾸기 추진도 작게나마 진행하였다. 이는 대부분 시민의 생활에 친숙한 인프라를 조성하고자 하는 특성을 가진다.

2) 세부사업별 참여 및 교류 수준

세부사업별로 거버넌스 유형에 따라 정리해볼 때, 전체 사업의 80% 정도는 서울시와 전문가 집단의 거버넌스로 이루어진다. 여기서 세 가지 특징을 찾을 수 있다.

[표 3] 거버넌스 유형별 디자인서울 세부사업 분포(<부록 7> 참조)

거버넌스 유형	사업별 비중(단위 : 건(%))
시-전문가 협치	36(80%)
시-시민사회 협치	9(20%)
전문가-시민사회 협치	0(0%)
합계	**45(100%)**

우선, 서울시와 시민사회 사이의 협력이 미미했다는 점이다. 서울시는 디자인 서울 사업을 위해 시민을 대상으로 한 설문조사, 체험행사 등을 실시하고 전반적인 추세에 맞게 주민참여형 경관조성을 시행하고자 노력하였다. 그러나 시민의 여론을 수렴하는 수단은 일시적인 경우가 많았고, 대부분 그들이 관객 수준으로 참여하는 일회성 행사가 대부분이었다. 또한 그 예산의 비중도 상대적으로 낮았으며, 주력 사업에서는 시민참여의 폭이 협소하였다.

또한 전문가와 시민사회 간의 소통의 장이 사실상 열리지 않은 문제가 있다. 디자인 서울 사업에서 전문가가 시민에게 적합한 디자인을 개발하고 시민은 그만큼 전문가의 입장을 이해하고 성숙한 디자인 마인드를 구축하기 위해서는, 이들 사이의 소통이 필요했을 것으로 보인다. 그러나 실질적으로 디자인 서울의 주요 사업을 실시하면서 전문가와 시민이 직접 만나 논의하는 과정은 거의 부재했다고 평가된다.

마지막으로, 시와 전문가의 협치도 사실상 '협치' 수준이 아닌 경우가 많았다. 전문가의 전문성을 충분히 존중하며 장기적인 디자인 계획을 시와 함께 수립해가기보다는, 시가 큰 틀에서 사업을 기획하고 그 설계를

전문가가 '발주'받는 세부사업이 더 많았다. 전문가로 구성된 자문위원회 등이 있었지만 이들의 구체적인 활동에 대해서도 일관된 흐름을 파악하기 어려웠던 것이 사실이다.

이러한 문제점은 각 사업별 거버넌스 유형을 분석해보면서 더 명확히 살펴보기로 한다.

(1) 서울시와 전문가의 협치

한강르네상스 프로젝트는 대부분 건설 사업에 초점이 맞추어져 있었다. 따라서 사업의 세부 내역을 살펴보면 '설계' 및 '시공'을 위한 비용에 대부분이 투입되고 있음을 알 수 있다. 결국 실질적으로 시민이 참여할 수 있는 여지는 한계가 있었던 것이다. 한강접근로 증설, 수변경관 개선, 권역별 특화계획 등 대부분은 설계자 중심적인 특성을 가질 수밖에 없는 것이 사실이다. 따라서 한강르네상스는 관-전문가 협치의 사례로 보아야 맞다.

도시갤러리 프로젝트 등 거리 특화 사업은 표면상으로 전문 위원회 구성이 있었다. 그러나 이를 실질적으로 시와 전문가의 협치로 본 것은, '창작자'에 대한 지원을 하는 특성을 갖고 있기 때문이다. 이 정책은 공공미술을 전공하는 작가의 입장에서는 창작의 장(場)이 새롭게 열린 것으로 볼 수 있다. 실제로 당시 창작클러스터 조성 사업 등과 맞물려 창작자에 대한 지원이 확대된 것으로 볼 때, 이러한 정책은 서울시와 예술 전문가의 협치 가능성을 보여준다.

도심재창조 사업 역시 전문가 위주의 진행이 이루어졌다. 물론 20인으로 구성된 시민위원회가 존재하였다.[120] 그러나 광화문광장, 동대문 등 굵직한 사업에서 전문가 중심의 현상공모를 진행하는 등 전문가 중심으로 추진된 경우가 많았다. 물론 이것은 공간의 규모와 상징성을 통해 볼 때 설계의 전문성이 필요하기 때문일 수도 있다. 동시에 그만큼 시민이 스스로 의미를 부여하는 과정에 대해 세심한 검토가 필요했다는 관점도

120) 2007년도 서울시 균형발전추진본부 예산서 참조.

고려해보았어야 한다.

공공디자인위원회, 미술장식심의위원회 등의 조직이나 포럼의 진행은 시정에서 공공디자인 전문가의 담론 장을 열어준 것이라고 볼 수 있다. 시민사회의 공론장이 열린 것은 아니지만, 최소한 공공디자인 분야가 별도의 전문성을 요하게 되었다는 것을 시사한다.

디자인 가이드라인을 구성하는 사업에서는 주로 서울시 주도적인 성격이 강했다고 본다. 옹벽 및 방음벽 디자인 개선 사업 등에서 전문가 공모를 진행하고, 서울색 정립이나 시가지 가로 및 야간경관계획, 2009년 실시한 수변, 산변, 역사문화 경관계획 등에서 전문 용역을 준 점을 통해 볼 때 전문가가 참여할 여지도 어느 정도는 있었다. 디자인에 대한 인식의 심화를 위해 일종의 '교육적 차원'에서 해당 사업을 접근하였기에 시와 전문가 위주가 되지 않았는지 비판적인 검토가 필요하다.

서울시가 추진한 야간경관 개선사업은 궁극적으로 통합 계획을 하여 실제로 시공해야 하는 특성이 있는 만큼 전문가에 대한 의존성이 강했을 것으로 보인다. 반면 해당 사업의 일환으로 추진한 국제 단체와의 협력 강화는 국내 측면에서 볼 때 거버넌스 프레임으로 단적인 해석이 어렵다. 그러나 장기적으로 공공디자인에 대해 글로벌 거버넌스를 구축했다는 점에서는 의의가 있다. 이는 세계 각국과의 전문적 교류를 통해 야간경관에 대한 지적 배경을 높일 수 있다는 기대를 전제로 한다.

디자인 선도 사업도 궁극적으로는 관 주도적인 성격이 강하다. 서울시가 스스로를 디자인의 선각자 또는 시민을 위한 '선도자'로 인식하고, 디자인 역시 오롯이 기존의 행정 방식으로 해석하고자 했을 가능성이 있다. 실제로 거버넌스 관점으로 볼 때, 2008년 지하보도 디자인 개선 사업 등 상당수의 사업은 설계 과정 등에서만 전문가의 참여가 있었다.

공공디자인 표준화 사업도 대부분 전문가를 대상으로 하는 공모에 의해 디자인을 결정하고 있었다. 여기서 주로 언급되는 휴지통, 간이 판매대 등은 도시계획 전반으로 볼 때 규모가 상대적으로 작은 단위이다. 거국적인 계획사업과 달리 이러한 부분에서는 시민의 창조적 아이디어를 반영할 수도 있었다. 그러나 이 역시 전문 설계자를 중심으로 전개되었다.

실제로 2009년으로 접어들면서야 공공시설물 공모 과정에서 '내가 디자인하는 서울' 등의 행사와 연계되어 좀 더 시민친화적인 공모 프로그램이 추진되기 시작한다. 2010년 '자전거'라는 구체적인 소재를 두고 실시한 서울국제자전거디자인어워드는 시민의 관심을 환기하는 축제 등이 함께 개최되었으나, 전문가 주도적인 성격이 강한 것으로 보인다.

서울서체, 서울색 등 서울 상징을 개발하고 국제디자인 행사를 기획하는 과정은 대부분 전문가의 참여에 의해 이루어졌다. 전문가는 연구용역 및 시설구성에 동참하거나 국제심포지엄 및 행사에 직접 참여하는 방향으로 서울시의 디자인사업에 협력하였다. 세계 디자인 수도 서울이나 UNESCO 창조도시 서울을 추진하고 세계적인 디자인 행사를 유치하고자 한 사업도 국제 사회에서 서울 디자인의 위상을 높이기 위한 차원의, 국제단위 전문가 중심의 협치 체계의 산물이라고 볼 수 있다. 다만 2009년 서울디자인올림픽을 실시하면서, 디자인 관련 행사의 구체적인 과정에서 시민에게 홍보하고 소통하는 관계 형성을 위한 본격적인 노력이 시작됨을 확인하였다. 서울상징 사업도 개발 이후 시민이 관람자로 참여할 수 있는 형태의 축제들이 다소 증가하게 된다.

2008년 성동구의 거리특화나 광진구 구의로의 먹자거리 상징조형물 사업 등은 대체적으로 전문가 중심으로 추진되었다. 세부적인 예산 구성을 살펴볼 때, 설계비와 실질적인 시공비에 대부분이 집중된 것을 통해 알 수 있다.

함께 시행되었던 공공디자인 도입효과 평가시스템 개발 연구와 수공간 디자인개발 및 활성화 방안 연구사업, 2009년의 서울디자인 중장기 발전계획수립, 2010년 도시디자인 기본계획 수립 학술용역사업은 전문가 중심의 연구였음이 분명히 나타난다. 디자인서울 포럼이나 서울색 적용매뉴얼 제작도 주로 전문가 위주로 추진되었음을 알 수 있다. 건축, 문화예술, 디자인 맵 개발 사업 역시 전문가 중심으로 자문이 진행된 것이 사실이다. 2010년 디자인서울 업무지원 시스템을 유지하고 관리하는 사업도 특성상 전문가의 역할이 중요했을 것으로 보인다. 2011년 서울 디자인 자산을 추가 발굴하는 사업 역시 세부내역을 살펴보면 전문가 주도적

인 성격이 컸을 것으로 보인다.

표면적으로 공공디자인 관련 전문자료를 보급하는 것은 시민의 디자인 의식을 높이기 위한 정책으로 보인다. 또한 공공디자인에 대한 공모도 디자인에 대한 시민의 환기를 불러일으키는 점이 분명히 있다. 그러나 실제 해당 사업의 세부내역을 살펴보면, 교육자료가 실제로 시민에게 보급되는 과정에 대한 충분한 준비가 부족해 보이며, 공모 역시 전문가 중심의 설계와 심사에 치중해 있음을 알 수 있다. 결국 이 역시 관-전문가 교류의 하나로 볼 수 있다.

서울시가 추진하던 동대문 디자인플라자는 그 설계와 운영 준비, 전시 컨텐츠 개발까지 대체적으로 전문가에 의해 추진된다. 해외의 저명한 설계자의 설계와 전문적인 프로그램 기획은 랜드마크의 체계적인 조성을 위해 어느 정도 필요한 요소일 수도 있다. 그러나 그만큼 대규모의 공간을 건설하는 사업에서 시민 친화적인 '배경' 자체도 미약한 수준이었다. 이러한 문제에 대한 대안으로 2012년 DDP 운영준비 차원에서 시민 대토론회 등을 개최하나, 전반적인 추세에서는 시민참여의 여지가 많지 않았다고 평가된다.

서울시가 2009년 기념품이나 사무용품의 디자인을 개선하고 디자인서울 투어를 실시하며 디자인컬렉션 전시관을 개관하는 과정을 살펴보면, 이 역시 전문가의 주도적인 역할이 두드러진다. 종합적인 전략을 추진하고 컨텐츠를 개발하는 과정에서 별도의 시민 참여 프로그램을 확인할 수는 없었다.

지역간 거버넌스 차원으로 시행된 전국 디자인기관 간 네트워크 구축 사업은 주로 전문가 위주로 진행되었다고 볼 수 있다. 시민 간의 네트워크라기보다는 디자인 전문 조직 간의 네트워크였기 때문이다. 서울디자인재단을 운영하는 것 역시 인건비와 운영경비에 대부분을 투입하는 것을 볼 때, 전문가 중심의 사업이었다고 볼 수 있다.

서울디자인창작스튜디오를 운영하여 창작자를 지원하는 사업이나, 중소기업 디자인센터, 중소기업 디자인컨설팅 지원 등을 통해 중소기업을 지원하는 사업 모두 디자인 전문가를 위한 시정의 배려였다고 평가해볼 수

있다. 서울디자인연구소를 운영한 것 역시 디자인 연구자에게 필요한 전문가 중심의 사업으로 보인다. 서울디자인마케팅센터를 운영하는 것도 결국 전문가 중심으로 운영되었음을, 세부 내역을 통해 알 수 있었다. 이와 같은 맥락에서, 창작 디자인에 대한 거래와 홍보를 지원하는 사업도 전문 산업에 대한 지원으로 볼 수 있다. 서울비전 영상관의 설치 및 운영도 주로 전문가 중심으로 이루어졌음을 알 수 있다. DMC 창업센터 운영 과정에서 디자인 교육을 실시한 사업 등도 기업을 대상으로 전문성에 입각한 디자인 사업을 추진한 측면이 강하다.

2010년 새롭게 실시한 그린디자인, 유니버셜 디자인, 역사문화공간 디자인, 동주민센터 디자인, 2012년의 리폼을 통한 녹색 나눔 사업 모두 궁극적으로 시민고객을 위한 디자인 사업이라고 볼 수 있지만, 실제로 세부 내역을 살펴보면 전문가 중심으로 추진되었음을 알 수 있다. 2012년 새롭게 시행한 소외지역 생활환경 개선 및 마을가꾸기 추진 역시 세부 내역을 살펴보면 설계 등 전문성 위주의 사업만이 진행된 것으로 보인다. 이러한 경향은, 새로운 영역에 접근할 때 전문가의 전문성과 시민의 인식 사이에서 서로 어떤 역할을 해야 하는지에 대한 고민을 남겨둔다.

(2) 서울시와 시민사회와의 협치

한강르네상스 사업의 경우, 단위사업에 별도로 '한강르네상스21 시민위원회'라는 명목이 있을 만큼 '시민'의 이름을 가진 위원회식 참여를 지향했다. 세부내역을 살펴보면, 당시 위원회 내에 분과도 구별되어 있던 것으로 보인다. 문제는 그 인적 구성이 5인에 불과하였다.[121] 서울시민 전체가 공유하는 경관자원인 한강을 소수가 분석하고 기획함으로써 그만큼 적실성에 한계를 보인 것이다. 일부 홍보 사업 역시 한강 특화에 대한 시민 인식을 높이고자 추진하였지만, 상당부분 하향식, 일방적 전달의 특성을 내포하고 있었던 것이 사실이며, 시민과 직접적인 교류를 이루는 데에는 한계가 있었다. 이와 유사하게 2009년에는 남산르네상스 시민위

121) 2007년도 서울시 도시계획국 예산서 참조.

원회가 구성, 운영되었으나, 예산이나 사업 세부내역을 볼 때 그다지 깊은 활성화는 이루어지지 않았다고 판단된다.

디자인센터 운영 사업은 연구, 개발 등의 기능을 통해 볼 때 시와 전문가와 협업을 했다고 보는 것이 더 맞을 수도 있다. 그러나 해당 조직 자체가 당시 사업 체계 속에서 디자인 교육과 문화 사업을 추진할 중심에서 있었던 점을 고려할 때, 민관 관계를 유연하게 하는 소통 창구로써 상대적인 의미를 가졌을 것으로 본다. 디자인클러스터 조성 사업 역시 관(官)이 산(産)을 지원하는 형태의 거버넌스이나, 그 운영에 있어서 협의체를 구성[122]하는 등 협치를 위한 노력이 있었다.

디자인본부가 구성되고 서울도시디자인기본계획을 수립하는 과정에서, 도시경관을 기록하고 디자인본부의 홈페이지를 구축하며 홍보영상물을 제작하는 것은 지방정부와 시민이 소통하는 하나의 방법이라고 볼 수 있다. 물론 서울시가 지향하는 가치, 즉 '디자인'에 대해 시민은 수동적으로 홍보자료를 통해 정보를 얻는 정도이다. 그럼에도 불구하고 이렇듯 기초적인 홍보 정책이 시민 인식의 기저에 '디자인'의 가치가 흐르게 하는 데에는 필요한 접근이라고 본다. 실제로 참여의 단계로 볼 때에도 이러한 일방적 정보 수용 역시 하나의 참여 수준으로 볼 수 있다.

옥외광고물 관련 사업은 엄밀히 말하면 '협치'의 개념이 성립했다고 볼 수 없다. 대부분 관 주도적인 성향이 강했다. 그러나 장기적인 관점에서 볼 때, 도시계획상 공공부문이 사인(私人)과 협의하는 과정에서 각자의 저변 인식을 변화시키는 계기를 제공한 측면은 있다. 이는 디자인 행정에서 시민의 협조를 이끌어내는 사전 활동이라고 볼 수도 있다. 물론 세부적으로 간판 측정장비를 구입하고 광고물 DB 시스템을 구축하며 광고수단을 개발하는 것 등은 전문가와의 협력이라고 볼 수 있을 것이다.

특이하게 지하철 정거장을 예술 공간으로 만드는 사업은 시 정부가 시민의 의견을 조금 더 반영하고자 약간의 노력을 기울인 점이 있다. 통상적으로 디자인 서울 초기의 사업 대부분은 관 주도와 전문가의 자문 형태로 이끌어져 왔다. 그러나 해당 사업의 경우, 시민의 선호도를 조사하

---

122) 2007년도 서울시 제 2차 추가경정예산서 디자인서울총괄본부 예산 참조.

는 과정이 포함되어 있었다. 설령 이것이 실질적인 민의 수렴의 '통로'로써 충분한 역할을 하지 못했다고 하더라도, 여론조사를 별도의 세부내역에 포함시킬 정도였다는 점에서 시민과의 소통에 일정한 관심이 있었다고 볼 수 있다.

역시 주목할 만한 부분으로써, 서울상징 사업에서 2008년도 1차 추경예산 때부터 시민친화적 성격이 강화된 점을 들 수 있다. 서울상징인 '해치'를 시민이 더 잘 인식할 수 있도록 다큐멘터리를 제작하고, 어린이를 대상으로 글쓰기, 그림그리기 대회를 개최하며 창작동화를 공모한다. 비록 이러한 사업이 일회성 행사의 성격을 가지고 있다 하더라도, 이전에 비해 시민참여의 장이 조금 더 넓어졌다고 볼 수 있다. 2009년부터는 서울의 이야기를 디자인하고자 디자인서울 해외통신원을 운영하고 『공담』 홍보물을 제작, 배포한다.

비록 그 비중은 크지 않았으나, 2009년부터 실시한 경관협정 사업이나 도시경관가꾸기 시범사업은 시민 참여의 여지가 있다. 우선 시민과 시정부가 '협정'이나 '협동'을 한다는 점에서 명목상이나마 대등한 지위의 참여를 지향한다. 이는 당시 도시 경관에 시민참여의 바탕이 싹트기 시작하는 추세와도 어느 정도 부합한다.

2009년 2차 추경에서 실시한 디자인 서울 참여 체험 프로젝트나 10만 디자인 꿈나무 양성 프로젝트는 직접적인 시민참여의 성격을 가지고 있다. 특히 아동의 참여까지 장려한 점에서 거버넌스의 폭을 확장한 것으로 보인다. 물론 이러한 사업이 단회성 행사에 머무른 측면은 다소 나타났으나, 시민이 직접 디자인을 느낄 수 있다는 점에서 유의미하다. 2011년도에 실시한 어린이디자인창의력캠프 역시 미래 세대 시민과 함께 했다는 점에 주목해볼 수 있다.

(3) 전문가와 시민사회와의 협치

전문가와 시민사회가 협력할 수 있는 특정 사업은 디자인서울 전체에서 사실상 하나도 드러나지 않았다. 대부분 서울시가 전문가와 단독으로 교류하거나, 시에서 시민을 위한 별도의 장을 열어주는 수준이었다. 따라서

한 공간에서 전문가와 시민이 소통하여 정책을 추진하기에는 현실적으로 한계가 있었을 것으로 보인다.

3) 전반적인 참여 및 교류 수준

(1) 서울시와 전문가의 협치

전반적인 참여 수준을 살펴보면, 거버넌스 네트워크 상에서 서울시와 전문가가 협치를 이룬 것이 디자인서울 전체 사업 중 압도적으로 비중이 높다. 한강르네상스, 도심재창조, 야간 경관 개선, 동대문디자인플라자(DDP) 등 막대한 예산이 투입된 사업을 중심으로 전문가 위주의 참여가 이루어졌다. 이는 사업의 특성상 설계가 많고 그만큼 고도의 전문성을 요구하기 때문으로 볼 수도 있다. 문제는 전문가가 참여할 수 있는 여지가 주로 시설 설계 차원에 머문 경우가 많다는 점이다. 대부분 당면한 프로젝트의 세부계획이나 설계에 초점을 맞추고 있으며, 일부 학술연구 외에는 공공디자인의 큰 그림을 그릴 만한 자문 활동 등이 충분하지 못했던 것으로 보인다. 시정의 새로운 영역에 착수하면서 그만큼 해당 분야의 개괄적인 지식을 활용하는 것이 필요했으나, 이에 대한 고려는 부족했다고 평가된다.

전문가가 서울시 외부에서 별도로 주도적인 민관 관계를 펼쳐갔는지도 함께 살펴보고자 한다. 이에 문화체육관광부 소관 '디자인' 관련 법인 중 디자인 서울 사업 당시부터 지금까지 존재함으로써 관련 검색이 가능한 조직의 홈페이지 검색을 통해 디자인 서울과 연관된 사업이 있었는지를 검토하였다.

현존하는 디자인 관련 단체로는 한국건축가협회, 한국색채문화재단, 한국여성건축가협회, 한국문화상품디자인협회, 민족건축인협의회, 한국간판문화진흥협회, 한국건축설계교수회, 한국공공디자인협회, 스페이스코디네이터, 한국공간환경디자인학회, 아시아아트앤디자인학회, 디자인전략연구소, 한국디자인문화재단, 커뮤니티디자인연구소, 한국공간디자인단체총연합회, 한국공공디장니학회, 한국색채디자인학회 등이 있다.

이 중에서 드러나는 협치의 내역은, 한국공공디자인학회에서 2009년 11월 27일 오세훈 시장을 초청해 특강을 진행했다는 점과, 한국공간디자인단체총연합회에서 2008년 서울디자인올림픽에 참가했다는 기록 외에는 없는 것으로 나타났다. 전문가 주도적인 참여 자체에 한계가 있었다고 보인다.

(2) 서울시와 시민사회와의 협치

서울시가 시민사회와 협력하여 시행한 디자인 서울 관련 사업은 전문가와의 협치 사업에 비해 많이 적은 편이다. 또한 시민에게 디자인에 대한 정보를 알려주거나 일시적인 체험 행사를 진행하는 등의 경우가 많았다. 참여가 더욱 지속적이고 내실화되도록 돕는 시스템이 부족했던 것으로 보인다. 물론 디자인 클러스터 조성이나 옥외광고물 관련 사업, 경관협정 등에서 민관 협의체 형태의 조직을 구성하고자 노력한 부분이 있다. 그러나 전반적인 도시디자인의 틀을 잡아가는 데에 있어서 그곳에 살아가는 시민과의 충분한 논의가 부족했던 점은 결국 시민 스스로가 디자인 서울을 외면하는 결과를 유도하게 된다.

(3) 전문가와 시민사회와의 협치

공공정책의 장에서 전문가와 시민사회가 만나도록 할 때 공공부문은 '중재자' 내지는 '장소 제공자' 로써의 역할을 수행하는 것이 필요하다. 그러나 서울시가 전문가와 시민사회가 직접 소통하고 협력하도록 장을 연 경우는 사실상 전무했다. 디자인 서울과 관련하여 전문가가 기획한 프로그램에 시민이 관중으로 참여하는 경우는 있었지만, 시민과 전문가가 같은 주제를 놓고 심도 깊은 소통을 이룬 경우는 없었다. 역설적으로 시민이 디자인에 대한 지적 배경을 넓힐 수 있는 계기가 그만큼 부족했다고도 볼 수 있다.

2. 디자인 서울 정책의 전개

1) 연도별 예산 흐름

디자인 서울 사업의 바탕이 된 2007년 당시 1135억 4000만 원의 예산이 디자인과 관련하여 편성되었다. 이후 2차 추경에서 251억 7774만 원의 증액을 통해 예산은 1387억 1774만 원으로 증가하였다. 2008년 예산부터는 디자인서울총괄본부의 이름으로 단일 예산이 편성된다. 이 당시 한강사업본부의 한강르네상스 예산과 합산하여 보면 추경을 거치면서 디자인서울총괄본부에 720억 8753만 원, 한강르네상스에 1814억 2210만 원, 합계 2535억 963만 원의 예산이 배정된다. 전년 대비 두 배에 이르는 수준이다. 2009년에는 추경까지 합산한 기준으로 디자인서울총괄본부에 925억 4103만 1천 원, 한강르네상스에 3109억 100만 원이 포함되어 합계 4034억 4203만 1천 원으로 사업을 추진한다. 전년대비 50% 이상 급등하였다고 볼 수 있다. 2010년에는 한강르네상스에 1417억 8300만 원이 투입되며 전년 대비 절반 수준으로 감소하였고, 이때 디자인서울총괄본부의 예산은 추경 없이 예산에만 1040억 7248만 3천 원이 배정된다. 모두 합해 2458억 5548만 3천 원 수준이다. 2011년 한강르네상스 사업이 사실상 마무리되고 디자인서울총괄본부의 기능은 문화관광디자인본부의 일부로 편입된다. 디자인 관련 과의 예산을 살펴보면, 추경까지 마무리된 기준으로 디자인기획과에 358억 2733만 5천 원, 도시경관과에 55억 3만 2천 원, 공공디자인과에 27억 9025만 2천 원, 문화디자인산업과 예산 중 서울디자인창작지원센터 운영, 마포·강남·구로 디자인지원센터 운영, 우수디자인아이디어 제품화, 서울디자인마케팅지원센터 운영, 서울디자인센터 지원 등의 사업에 총 52억 1884만 4천 원, WDC담당관에 7억 7257만 4천 원이 예산이 배정되었다. 총 501억 903만 7천 원이 당해 예산이었다. 조사 기간의 마지막 해인 2012년의 경우, 디자인기획과에 156억 6279만 2천 원, 도시경관과에 68억 2278만 3천 원, 도시경관과에 3823만 3천 원, 공공디자인과에 16억 3352만 2천 원이 배정되었다. 모두 합치면 당해 예

산은 241억 5733만 원 수준이었다.

전반적으로 볼 때, 2007년에서 2009년까지 2.5배에 육박하는 예산의 상승률을 보였으나 이후 2010년부터 감소 추세로 돌아서며 정점의 10분의 1 수준으로 줄어들었다. 민선 시장 한 명이 재임하고 교체되는 6년의 주기 동안 급등과 급락으로 이어지는 주기를 겪었다고 볼 수 있다. 이러한 흐름은 주요 사업을 세부적으로 살펴볼 때에도 그대로 나타난다.

2) 사업별 예산 흐름

사업별 예산 흐름을 살펴보기 위해, 3년 이상 지속된 사업, 통상적인 조직·기구 운영 외적인 사업, 일정 사업주기 이후에 자연적으로 소멸되지 않는 사업을 중심으로 살펴보았다. 앞서 설계한 두 가지 척도를 종합하여 해당 정책이 얼마나 시민 친화적이었는가에 따라 유형을 분리하고 예산 흐름을 살펴보았다. 시민 친화성은, 통합 디자인 사업이 당시 생소한 접근이었던 만큼 얼마나 시민의 인식을 제고하는 데 기여했는지, 즉 인식의 다원화 차원의 접근을 하였는지에 따라 판단하고자 한다. 또한 거버넌스 구조상에서 시민이 주도적으로 참여할 수 있는 부분이 있었던 정책인지에 따라 살펴보고자 한다.

[표 4] 디자인서울 주요 세부사업의 연도별 예산 변동 내역
(단위 : 억원(매년도 추경예산 포함 최종예산 기준), %의 경우 소수점 세 번째 자리에서 반올림)

사업명	2007년	2008년 (전년 대비)	2009년 (전년 대비)	2010년 (전년 대비)	2011년 (전년 대비)	2012년 (전년 대비)
전문가 중심의 인프라 확장 유형						
한강르네상스	729.82 (시민위원회 포함)	1814.221(+148.58%)	3109.01 (+71.37%)	1417.83 (-54.40%)		

도시갤러리	25	73.3936 (+193.57%)	38.59 (-47.42%)	10.09 (-73.85%)	4.82 (-52.23%)	0.9 (-81.33%)
우수디자인 제품화				4	3.75 (-6.25%)	3.2793 (-12.55%)
야간경관 개선	17.183	49.08276 (+185.65)	49.65 (+1.16%)	60.077 (+21.00%)	13.227 (-77.98%)	1.18 (-91.08%)
디자인표준화	7.82	15.31 (+95.78%)	8.221 (-46.30%)	0.9 (-89.05%)		
디자인서울거리		290.46377	418.51309 (+44.08%)	294.23976 (-29.69%)		
디자인 공모		8.4734	5.04 (-40.52%)	5.8 (+15.08%)	3.45 (-40.52%)	2.967 (-14%)
동대문디자인플라자			40.98	34.67678 (-15.38%)	191.39175 (+451.93%)	4.3 (-97.75%)
유니버셜디자인				1.5	1.75 (+16.67%)	1.5 (-14.29%)
전문가 중심의 인식 다원화 유형						
디자인가이드라인	2.267		12.06 (+431.98%)	3.7(디자인클리닉 포함) (-69.32%)	3.06 (-17.30%)	2.6316 (-14%)
서울색	1.75	1 (-42.86%)	5.22651 (+422.65%)		1.95 (-4.41%)	

서울서체			0.95	2.04 (+114.74%)		
국제디자인 행사	3.79	34.92 (+821.37%)	83.31502 (+138.59%)	4.993 (-94.01%)		
UNESCO 창의도시				3	13.28 (+342.67%)	11.13 (-16.19%)
디자인올림픽		29.82	78.14802 (+162.07%)	77.24502 (-1.16%)	1.55 (-97.99%)	
그린디자인				1	0.9 (-10%)	4.8 (+433.33%)
시민 중심의 인프라 확장 유형						
참여경관사업(경관협정+도시경관가꾸기)			24.53	53.5 (+118.10%)	30.00746 (-43.91%)	
시민 중심의 인식 다원화 유형						
디자인기본계획	2.42	2.84064 (+17.38%)(홈피)	4.5125 (+58.86%)(홈피, 영상물)	2.54713 (-43.55%)	0.45 (-82.33%)	0.5 (+11.11%)
옥외광고물 개선	10.35	86.63(간판, 광고물 DB, 광고수단 개발) (+737.00%)	44.75952(간판) (-48.33%)	62.0324(간판) (+38.59%)	24.67053(간판) (-60.23%)	42.2455(간판, 옥외광고물) (+71.24%)
서울상징(일부)	3	5.12 (+70.67%)	18.86 (+268.36%)	61.35 (+225.29%)	3.33 (-94.57%)	1.66934 (-49.87%)

전문가 중심의 심화 유형						
디자인서울 포럼	0.3	0.2204 (-26.53%)	0.22 (-0.18%)	0.21 (-4.55%)	0.14 (-33.33%)	

예산의 흐름을 살펴보기 위해, 3년 이상 지속된 세부사업을 중심으로 살펴보았다. 그 결과 대체적으로 '∧' 형태의 예산 증감을 나타낸 것으로 드러났다. 대체적으로 사업 초기에서 중반 예산이 증가하다가 후반에는 감소하는 경향을 보인다. 정책에도 수명과 주기가 있다는 관점에서 살펴보더라도, 이렇게 적지 않은 변동은 정책 효과의 안착을 위해 적합하지 않다고 볼 수 있다.

이는 특히 시민 친화성이 약한 사업에서 극적으로 나타났다. 전문가 위주로 진행되거나 인프라 확장 중심으로 이루어진 건설 사업은 초반부에서 정점으로 갈 때 100%에서 최대 400% 이상의 사업 규모 증가를 경험하나, 그 직후 1~3년 내로 50~90% 이상 크게 위축되는 것을 볼 수 있다. 그만큼 사업의 지속성이 불안정한 것이다. 오히려 시민의 참여 폭이 상대적으로 크고 디자인 인식 제고를 위해 점진적으로 도입했던 사업은 예산의 등락을 거듭하더라도 지속되는 경향이 있다.

다만 서울상징 관련 사업 등의 경우에는 시민의 참여 여지가 다원화되어 위의 표에서는 시민주도 거버넌스 사업으로 구분하였으나, 실제 상징 구축 과정에서 전문가 주도성이 높아 시민 친화성이 약한 사업과 비슷한 흐름을 겪게 된다. 반대로 그린디자인 사업 등의 경우 전문가 주도적인 성격이 강했음에도 불구하고 시민의 인식을 제고하는 캠페인 차원으로 접근한 측면이 있어, 디자인 서울 사업이 끝난 이후에도 일정하게 지속되는 모습을 볼 수 있다.

세부적으로 살펴볼 때, 디자인 서울 정책이 태동하던 시기 대표적인 정책이었던 한강르네상스의 경우, 2007년도 시민위원회 운영을 위한 5천만 원의 예산과 함께 실제 시공에는 615억 4700만 원의 예산이 편성되었다. 이는 전년도에 21억 2천만 원의 예산이 편성된 것에 비해 30배 가까이 증가한 수준이다.[123] 심지어 같은 해 2차 추경에서는 113억 8500만 원의

예산을 더 편성하여 총 729억 3200만 원의 예산을 책정하였다.[124] 2008년도에는 여기서 150% 가까이 증가한 1725억 2210만 원의 예산이 편성된다.[125] 사업 초기 추진에 대한 의욕이 그만큼 컸던 것으로 보인다. 이는 같은 해 1차 추경에서 다시 증가하여 1814억 2210만 원까지 높아진다.[126] 2009년에는 이 규모가 더욱 커진다. 총 2152억 3300만 원의 예산이 배정되었고, 1차 추가경정예산을 통해 3109억 100만 원까지 증대된다.[127] 2010년에 이르러서야 홍보 사업을 확대하기 시작하며, 예산은 절반 수준인 1417억 8300만 원으로 대폭 감액된다.[128] 한강르네상스 사업은 2011년도에 사실상 정리된다.

도시갤러리 프로젝트에도 25억 원의 예산이 처음으로 편성된다.[129] 해당 사업은 2008년 디자인서울총괄본부의 예산에 포함되고 보다 구체적으로 목표가 정리되면서 200% 가까이 증가한 73억 3936만 원으로 예산이 책정된다. 그러나 이듬해 2009년에는 38억 5900만 원으로 예산이 감소하게 된다. 2010년에는 10억 900만 원, 2011년에는 4억 8200만 원, 2012년에는 9000만 원까지 예산이 줄어들어 정점 대비 70분의 1 수준으로 감축된다.[130]

도심재창조 사업 역시 막대한 예산이 배정되었다. 2006년도에도 관련 사업 예산은 1억 7080만 원 정도가 책정되었다. 그러나 2007년 한 해에만 403억 1900만 원의 예산이 배정[131]됨으로써, 400배 정도의 수준으로 예산 증대가 있었다. 서울 디자인 콤플렉스 건립에도 28억 2400만 원이 새로 배정되고, 서울디자인센터에는 2007년도에 처음으로 8억 원이 편성되었다.(2010년도에는 이 예산이 4억 5070만 원 선으로, 2011년도에는 5

123) 2007년도 서울시 도시계획국 예산서 참조.
124) 2007년도 서울시 제2차 추가경정예산서 한강사업본부 예산 참조.
125) 2008년도 서울시 한강사업본부 예산 참조.
126) 2008년도 서울시 제1차 추가경정예산서 한강사업본부 예산 참조.
127) 2009년도 서울시 한강사업본부 예산서 및 제1차 추가경정예산서 한강사업본부 예산 참조.
128) 2010년도 서울시 한강사업본부 예산서 참조.
129) 2007년도 서울시 문화국 예산서 참조.
130) 2008~2010년도 서울시 디자인서울총괄본부, 2011~2012년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.
131) 2007년도 서울시 균형발전추진본부 예산서 참조.

억 6070만 원 선으로, 2012년도에는 6억 원 선으로 점증한다.[132)] 이와 더불어 세계적인 디자인 도시 서울을 조성한다는 목표 아래 20억 원의 민간위탁 사업도 예산에 포함되었다.[133)] 디자인 클러스터 조성 사업 역시 기존 28억 2400만 원의 예산에서 35억 원의 추경 예산이 편성되었다.[134)] 이는 2010년 디자인서울총괄본부 예산에 포함되며, 8억 8500만 원 수준의 예산을 배정받는다.[135)]

야간경관 개선 사업에는 총 17억 1830만 원이 2007년 2차 추경에 담겼다.[136)] 2008년도에는 서울성곽 경관조명 개선사업에 9억 5327만 6천 원, 조명분야 국제도시 협력사업에 1억 6천만 원이 편성된다.[137)] 추가로 금천구내 공공시설에 경관조명을 설치하는 사업에 2억 9500만 원, 남부순환도로 등의 가로 경관조명 사업에 21억 원, 건대역~강변역 구간 등의 야간경관 개선 사업에 12억 원이 신규 사업비로 책정되었다.[138)] 같은 해 1차 추경에서는 내부순환도로 홍지문~성산대교북단의 경관조명 사업으로 2억 원이 추가 투입된다.[139)] 2009년에는 야간경관개선 사업과 관련하여 연말 빛의 거리 조성을 위한 우수조명 선정사업에 1억 4500만 원, 동부간선도로(청담대교~삼성교) 및 지하철 7호선 지상구간 경관조명 설치에 각각 3천만 원과 5억 3천만 원이 배정된다. 전년도에도 실시하던 조명분야 국제도시 협력사업은 2009년에도 같은 예산이 배정되었으며, 건대역~강변역 지하철 고가구조물 조명설치는 관련 예산이 축소되어 5억 6천만 원만 배정된다. 대신 내부순환도로(유진상가~홍연2교) 경관조명 설치사업에는 전년 대비 7억 원이 증가한 9억 원의 예산이 편성된다.[140)] 같은 해 1차 추경에서 건대역~강변역 경관조명 설치에는 4억 원이 증가한 9억 6천만 원이, 내부순환도로 경관조명 설치에는 6억 원이 증가한

132) 2010년도 서울시 디자인서울총괄본부, 2011~2012년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.
133) 2007년도 서울시 산업국 예산서 참조.
134) 2007년도 서울시 제2차 추가경정예산서 산업국 예산 참조.
135) 2010년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
136) 2007년도 서울시 제2차 추가경정예산서 디자인서울총괄본부 예산 참조.
137) 2008년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
138) 위의 자료 참조.
139) 2008년도 서울시 제1차 추가경정예산서 디자인서울총괄본부 예산 참조.
140) 2009년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.

15억 원이 총 예산으로 편성된다. 또한 서울성곽(삼선지구) 경관조명 설치에 1억 원의 예산이 새로 배정되고, 남산르네상스 야간조명 설치가 16억 원의 예산을 받아 추진된다.[141] 2010년에는 서울성곽 경관조명을 유지관리하는 데에 1억 원, 조명분야 국제도시 협력에는 전년도와 비슷하게 1770만 원의 예산이 편성된다. 구체적으로는 지하철 2호선 건대역~강변역 구간의 야간조명 경관사업에는 전년 대비 증액된 13억 9000만 원이, 내부순환도로 경관조명 설치에는 전년 대비 감액된 10억 원이 책정된다. 같은 해 불광천로~증산교 구간에 3억 원, 영등포역 고가차도 상하부도로에 15억 원, 백제초기 적석총 주변에 2억 원, 도림천로 신림교~신대방역 구간에 5억 원, 건국대 스타시티지역 문화예술의 거리 조성사업에 10억 원이 투입되어 야간조명 경관사업에 착수한다.[142] 2011년도에는 서울성곽 경관조명 유지관리에 1억 원, 조명분야 국제도시 협력 강화에 1770만 원, 성수역~동이로 야간조명 경관사업에 4억 원, 내부순환도로 경관조명 설치에 4억 원, 불광천 경관조명 설치에 4억 원의 예산이 투입되어 지속된다. 또한 같은 해 1억 5천만 원이 남산 서울타워 영상조명 운영개선을 위해 쓰인다.[143] 이어진 1차 추경에서는 성수역~동이로 야간조명 경관사업에 배정된 예산이 3억 5500만 원으로 다소 축소되고, 내부순환도로 경관조명 설치 예산 역시 3억 원으로 줄어든다.[144] 2012년도에는 야간경관과 관련하여 서울성곽 경관조명 유지관리에 1억 원, 조명분야 국제도시 협력사업에 1800만 원만이 편성된다.[145] 전반적으로 볼 때, 2010년까지는 예산이 대폭 증가하다가 2011년, 2012년에 걸쳐 매년 70~90% 전후의 감소율을 보일 만큼 그 규모가 상당히 위축됨을 알 수 있다.

실질적인 디자인 선도 사업도 함께 추진하여, 벤치에서 자원회수시설까지 다양한 곳에 디자인 가치를 적용하였다. 2007년 추경을 통해, 해당 사업에는 기정예산으로 편성된 38억 2524만 원과 함께 추가로 44억 5800

141) 2009년도 서울시 제1차 추가경정예산서 디자인서울총괄본부 예산 참조.
142) 2010년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
143) 2011년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.
144) 2011년도 서울시 제1차 추가경정예산서 문화관광디자인본부 예산 참조.
145) 2012년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.

만 원이 더해져 총 82억 8324만 원이 책정된다. 이 중에서 가장 비중이 높은 것은 벤치와 거리의 디자인 개선으로, 벤치 디자인에 10억 1400만 원, 공공디자인 거리 시범사업과 걷고 싶은 디자인 거리 경관사업에 총 28억 3500만 원 가량이 배정된다. 이와 더불어 서울 디자인 표준화를 위해, 서울시는 2007년도 2차 추경예산에 총 7억 8200만 원을 편성한다.[146] 이는 '공공시설물 표준디자인 개발'이라는 유사 사업으로 2008년 8억 2210만 원의 예산을 배정받는다. 또한 '공공시설물 디자인 개선 시범사업'으로 유사한 형태의 지출이 이어지는데, 여기에 5억 원이 투입된다. 지하보도 디자인을 개선하는 데에도 8500만 원의 예산이 책정된다. 지하철 정거장을 예술 공간으로 변화시키는 사업에도 9600만 원이 편성된다.[147] 2009년에는 전년도와 같은 8억 2210만 원의 규모로 공공시설물 표준디자인 개발이 진행된다.[148] 2010년에는 9000만 원의 예산이 투입되어 서울시 표준형, 일반형 디자인 등록관리가 진행된다.[149]

2008년도에는 세부적인 거리특화 사업도 새롭게 실시된다. 성동거리특화 사업에는 20억 원이 자치단체 자본보조 형태로 신규 배정되고, 광진구 미가로 상징조형물 사업에도 6억 원이 새로이 투입된다.[150] 기존의 거리특화사업을 보다 체계적인 목표로 정리하여 디자인서울 거리조성 사업이 활성화되는데, 여기에는 290억 4637만 7천 원의 예산이 편성되었다.[151] 디자인서울 거리 관련예산은 2009년 예산에서는 증가하여 567억 3962만 5천 원의 예산이 편성되었고, 1차 추경에서 458억 3285만 원, 2차 추경에서 418억 5130만 9천 원 선으로 줄어든다.[152] 이는 2010년 294억 2397만 6천 원 선까지 줄어든다.[153] 이와 별도로 2009년 2차 추경에서는 쌍문역 주변 특화거리 조성에 1억 3천만 원이 새로 배정되고, 2억 원의

146) 2008년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
147) 2008년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
148) 2009년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
149) 2010년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
150) 2008년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
151) 위의 자료 참조.
152) 2009년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 및 1, 2차 추가경정예산서 디자인서울총괄본부 예산 참조.
153) 2010년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.

예산을 들여 구의 먹자거리(미가로) 조성을 추진한다.[154]

서울디자인 가이드라인을 제정하는 데에는 2억 2670만 원의 예산이 2007년도 2차 추경에 편성되었다.[155] 이는 기존에 없던 새로운 분야로써, 당해 가이드라인의 50%를 제정하는 것을 목표로 하였다. 이는 2009년 업그레이드가 추진되며 관련 예산으로 9천만 원이 편성된다. 동시에 우수한 공공디자인을 인증하는 방식을 도입하여 해당 사업에 2억 1600만 원을 배정한다.[156] 이는 1차 추경에서 대폭 증가하여 총 11억 1600만 원으로 늘어난다.[157] 2010년에는 이보다 적은 3억 7000만 원의 예산만이 편성되나, 디자인서울클리닉 사업과 연계하여 추진되는 변화를 겪는다. 해당 사업은 2011년 3억 600만 원, 2012년 2억 6316만 원의 예산을 받는다.[158] 2009년을 정점으로 급격한 감소를 겪게 된다.

서울색을 정립하는 데에도 1억 7500만 원의 예산이 함께 편성된다. 이는 2008년 7500만 원 삭감되어 1억 원의 예산이 배정된다. 이후 그 활용 기법을 개발하고 세계화를 추진하고자 2009년 2억 5265만 1천 원의 예산이 투입된다.[159] 이와 더불어 서울색을 구체적으로 적용하는 가이드라인을 개발하고 시범적으로 실시하는 사업에는 신규로 2억 7000만 원의 예산이 편성된다. 색채에 이어 서울서체를 적용하고 활성화하는 데에도 9500만 원의 사업비가 신설된다.[160] 2010년 서울서체는 2억 400만 원의 예산을 편성받아 가족군까지 확장 개발된다.[161] 2011년에는 서울색과 서울서체의 시민체험을 강화하기 위해 1억 9500만 원의 예산을 받아 컨텐츠 개발 및 상품제작, 온·오프라인 매장 기획 및 운영을 위해 쓰인다.[162]

서울 국제디자인 행사 기획 및 추진 사업에는 3억 7900만 원이 편성되었다.[163] 국내외적으로 디자인 관련 행사를 유치하고자 하는 당시 서울

154) 2009년도 서울시 제2차 추가경정예산서 디자인서울총괄본부 예산 참조.
155) 2007년도 서울시 제2차 추가경정예산서 디자인서울총괄본부 예산 참조.
156) 2009년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
157) 2009년도 서울시 제1차 추가경정예산서 디자인서울총괄본부 예산 참조.
158) 2010년도 서울시 디자인서울총괄본부, 2011~2012년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.
159) 2007~2009년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
160) 2009년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
161) 2010년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
162) 2011년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.

의 열망은 2008년도 예산 편성에서도 잘 나타난다. SOFT SEOUL 실현 디자인 워크숍만 전년도보다 2500만 원 줄어든 2000만 원이 편성되었을 뿐(2009년도에도 동일한 예산 유지), 세계 디자인 올림픽을 개최하기 위한 예산에는 전년 대비 9억 3천만 원이 증가한 9억 6천만 원이, 대한민국 공공디자인 엑스포 참여에도 전년 대비 1억 9천만 원이 증가한 4억 9천만 원이 증액 편성된다.[164] 디자인 엑스포의 경우 2009년 약간 증액된 4억 9700만 원, 2010년에는 조금 더 증액된 4억 9930만 원이 편성된다.[165] 2008년 1차 추경예산에서는 서울 디자인올림픽 개최를 위해 기존 9억 6천만 원에서 대폭 증대된 29억 8200만 원의 예산이 배정된다.[166] 2009년도에는 이보다 더욱 대폭 증가한 78억 1450만 2천 원이 배정된다.[167] 반면 세계디자인수도 서울 사업 추진을 위한 예산은 기정 73억 5천만 원에서 2008년 1차 추경을 통해 56억 5000만 원으로 줄어든다.[168] 이는 2009년 46억 8530만 2천 원으로 다시 감소한다. 그러나 '디자인 마이애미' 행사를 서울에서 유치하고 지원하는 차원에서 5억 5000만 원의 예산은 신규 배정된다.[169] 또한 이때 디자인 발전을 위한 국제디자인 경진대회를 유치하고자 3억 원의 예산을 1차 추경에서 투입한다.[170] 같은 해 2차 추경에서는 세계디자인수도 추진사업에 10억 원을 추가해 56억 8530만 2천 원으로 사업을 추진하게 된다.[171] 2010년에는 UNESCO 창의도시 네트워크 포럼 등을 개최하여 총 3억 원을 투입하였다. 또한 세계디자인수도 추진사업에도 다시 약간의 예산을 증액하여 총 59억 9000만 원으로 당해 세계 디자인 서미트, 세계 디자인 도시전, 월드디자인 마켓, 디자인시민운동 및 참여형 디자인행사 등을 사업 등을 진행하게 된다.[172] 디자인올림픽의 경우 2010년 '서울디자인한마당 2010'의 이름으로

163) 2007년도 서울시 제2차 추가경정예산서 디자인서울총괄본부 예산 참조.
164) 2008년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
165) 2009~2010년도 서울시 디자인총괄본부 예산서 참조.
166) 2008년도 서울시 제1차 추가경정예산서 디자인서울총괄본부 예산 참조.
167) 2009년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
168) 2008년도 서울시 제1차 추가경정예산서 디자인서울총괄본부 예산 참조.
169) 2009년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
170) 2009년도 서울시 제1차 추가경정예산서 디자인서울총괄본부 예산 참조.
171) 2009년도 서울시 제2차 추가경정예산서 디자인서울총괄본부 예산 참조.
172) 2010년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.

전년보다 약간 감액한 77억 2450만 2천 원의 예산으로 추진된다. 이는 2011년도에도 관련 예산을 배정받아, 2012년 디자인한마당 개최기반 구축을 마련하는 데에 1억 5500만 원의 예산이 배정된다.[173] 2011년에는 유네스코 디자인창의도시 서울 추진 사업에 전년 대비 대폭 증가한 13억 2800만 원이 투입된다. 또한 글로벌도시디자인서미트 협의체 구성 및 운영을 위해 2억 4600만 원의 예산이 배정된다.[174] 유네스코 창의도시 서울 추진사업은 2012년 전년 대비 감소한 11억 1300만 원의 예산으로 추진되며, 글로벌디자인도시협의체 운영을 위해서도 전년 대비 줄어든 1억 403만 원의 예산이 배정된다.[175]

남산르네상스를 위한 시민위원회는 15명의 위원에게 제공되는 수당과 회의자료 등을 포함하여, 2009년 4850만 원의 예산이 편성된다. 역시 시민참여 형태로 실시한 민간 경관협정이나 도시경관가꾸기 시범사업에는 각각 2억 3150만 원, 5억 2150만 원이 배정된다.[176] 도시경관가꾸기 시범사업은 이후 1차 추경에서 22억 2150만 원의 총 예산을 확보하며 그 규모가 대폭 증가한다.[177] 시민참여 기반사업의 실질적인 증대가 이루어졌다고 볼 수 있다. 도시경관가꾸기 시범사업의 경우 2010년 예산이 3억 5000만 원 수준으로 감소했으나, 경관협정 사업은 2010년에 이르러서 기존 대비 25배 가까이 증가한 50억 원의 예산을 배정받았다는 것이다.[178] 그만큼 이 부분에 대한 관심이 높아진 것으로 보인다. 2011년도에 도시경관가꾸기 시범사업은 역대 최대 액수인 30억 74만 6천 원의 예산으로 운영을 하게 된다.[179]

서울도시디자인기본계획을 수립하는 과정에서 도시경관 기록장비 구입, 디자인서울총괄본부 홈페이지 구축, 시정홍보영상제작 등에도 기존에 편성되지 않던 예산이 책정된다. 총 2억 4200만원이 2007년도 2차 추경에

173) 2010년도 서울시 디자인서울총괄본부, 2011년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.
174) 2011년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.
175) 2012년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.
176) 2009년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
177) 2009년도 서울시 제1차 추가경정예산서 디자인서울총괄본부 예산 참조.
178) 2010년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
179) 2011년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.

편성되었다. 2008년 디자인서울 홈페이지 구축에는 조금 더 많은 예산이 배정되어 총 2억 8406만 4천 원이 편성된다.[180] 2009년에는 유지보수 차원만 남게 되어 4천만 원 정도의 예산이 편성되었다. 2010년에는 약간 증가한 5471만 3천 원 정도가 디자인서울 홈페이지를 위해 투입된다.[181] 2011년에는 이보다 다소 감액된 4500만 원, 2012년에는 전년도와 비슷하게 5000만 원이 배정된다.[182] 디자인서울 영상물 기록관리를 계획하기 위해 2009년에는 총 1억 1000만 원의 예산이 배정된다. 또한 서울모습을 사진기록으로 남기는 데에 3억 125만 원이 편성된다.[183] 도시디자인 기본계획 사업의 경우, 2010년에 별도로 2억 원이 다시 편성되기도 한다.[184] 전체적인 예산은 매년 등락을 거듭하면서도 일정하게 유지되고 있는 점을 볼 수 있다.

서울 광고물 수준향상 사업에는 총 10억 3500만 원의 예산이 2007년 2차 추경에서 본격적으로 편성되었다.[185] 이듬해 이는 '간판이 아름다운 거리' 조성사업 등으로 디자인서울총괄본부의 예산에 편성되어, 64억 500만 원의 예산을 배정받는다. 이의 연장선상에서, 좋은간판 선정사업에도 3800만 원이, 간판 측정장비 구입에도 새로이 1800만 원이, 광고물DB 및 온라인 시스템 구축에는 20억 200만 원이 새로 배정되었다. 신매체 광고수단 등 개발 기본연구를 위해서도 2억 원이 신규 편성된다. 이후 2009년 간판이 아름다운 거리 조성사업은 52억 8144만 8천 원이 삭감된 11억 2355만 2천 원의 예산만이 배정되며, 좋은간판 선정사업도 300만 원의 예산이 삭감된 3500만 원이 편성된다.[186] 단 같은 해 1차 추경에서 간판이 아름다운 거리 사업의 예산은 다시 44억 4095만 2천 원으로 늘어난다.[187] 간판이 아름다운 거리 사업은 2010년 57억 5874만 3천 원의 예산을 받아 점점 그 지원 폭이 커졌으며, 좋은 간판 선정사업에도 전년 대

180) 2008년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
181) 2009~2010년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
182) 2011~2012년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.
183) 위의 자료 참조.
184) 2010년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
185) 2007년도 서울시 제2차 추가경정예산서 디자인서울총괄본부 예산 참조.
186) 2009년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
187) 2009년도 서울시 제1차 추가경정예산서 디자인서울총괄본부 예산 참조.

비 더 많은 5000만 원의 예산이 지원된다. 추가로 시청 부근의 간선도로변의 간판을 개선하고자 3억 9450만 원의 예산이 편성된다.[188] 2011년 이 예산 규모는 줄어, 간판이 아름다운 거리 사업은 당해 25억 3746만 9천 원의 예산으로 추진된다. 좋은 간판 선정사업은 전년과 비슷한 수준인 4800만 원의 예산이 배정된다. 추가로 간판디자인의 인프라를 구축하고자 1억 7160만 9천 원의 예산이 편성된다.[189] 같은 해 추경에서 간판이 아름다운 거리 사업에 투입된 예산은 다시 22억 4144만 4천 원 선까지 줄어든다.[190] 이후 2012년에는 해당 사업 예산이 34억 355만 원으로 다시 올라간다. 좋은 간판 선정 사업에는 전년 대비 증가한 8500만 원의 예산이 배정된다. 추가로 광고물관리 심의위원회를 운영하는 데에 1600만 원, 옥외광고물 전수조사 및 관리시스템 구축에 7억 2000만 원의 예산이 편성된다.[191] 옥외광고물 관련 사업은 매년 비슷한 비율로 예산이 증감을 거듭하나, 디자인 서울 사업이 끝난 이후에도 일정 비중을 가지고 지속됨을 알 수 있다.

추가로 서울상징 개발사업에는 3억 원의 예산이 편성되었다.[192] 이후 2008년 그 예산이 대폭 축소되어 6천만 원의 예산만이 편성되었다.[193] 같은 해 1차 추경에서 서울상징 다큐멘터리 및 아동 대상 대회, 동화 공모 등을 위해 5억 120만 원으로 확장 편성된다.[194] 2009년에는 이 예산이 13억 2천만 원까지 대폭 늘어나며, 해치 온라인 게임, 관광상품, 스토리, 애니메이션, 축제 등 다양한 문화컨텐츠를 파생하기 시작한다. 디자인서울 관련 해외 통신원을 운영하고 홍보지를 발간하면서 서울이야기를 만들고자 6600만 원의 예산도 투입한다.[195] 같은 해 2차 추경에서는 5억 원을 투입하여 TV 방송용 해치 애니메이션을 제작한다.[196] 2010년에는

188) 2010년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
189) 2011년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.
190) 2011년도 서울시 제1차 추가경정예산서 문화관광디자인본부 예산 참조.
191) 2012년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.
192) 2007년도 서울시 제2차 추가경정예산서 디자인서울총괄본부 예산 참조.
193) 2008년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
194) 2008년도 서울시 제1차 추가경정예산서 디자인서울총괄본부 예산 참조.
195) 2009년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
196) 2009년도 서울시 제2차 추가경정예산서 디자인서울총괄본부 예산 참조.

서울상징 해치 종합마케팅을 위해 전년보다 다소 감소한 7억 7000만 원의 예산이 배정된다. 이때 캐릭터이벤트, 해치페스티벌 등의 축제를 추진한다. 이와 더불어 다양한 해치조형물 설치를 위해 20억 원의 예산을 추가한다. TV방송용 해치 애니메이션 사업에도 24억 원을 투입한다. 이와 더불어 2010년 새롭게 시작된 서울비전 영상관의 설치 및 운영에도 9억 원의 예산이 신규 편성된다. 디자인서울 해외통신원 운영과 『공담』 발간을 위해, 2010년에는 전년도와 비슷한 수준으로 6500만 원의 예산을 투입한다.[197] 해치 종합마케팅 사업은 그 다음해에 2억 8200만 원 수준으로 예산이 감액되었으며, 해외통신원과 간행물 발간 사업 예산은 2011년 1억 1700만 원의 예산으로 진행되었다. 이 규모는 2012년 9693만 4천 원으로 감액된다.[198] 해치 마케팅은 2011년 1차 추경에서 예산 2억 1600만 원, 2012년에는 예산 7000만 원 선까지 그 규모가 계속 줄어든다.[199]

2010년 새롭게 시작된 사업에도 신규 예산이 배정된다. 전국 디자인 기관간 네트워크 구축에는 5000만 원, 재단법인 서울디자인재단 운영을 위해서는 63억 9430만 5천 원이 투입된다. 서울디자인창작스튜디오 운영을 위해 디자인서울총괄본부에 6억 5000만 원을 편성하였고, 중소기업 디자인지원센터를 운영하는 데 14억 5000만 원, 중소기업 디자인컨설팅지원사업에 15억 원이 편성되었다. 서울디자인연구소 운영을 위해서는 총 149억 4700만 원의 예산이 배정된다. 서울디자인마케팅센터를 운영하는 데에도 15억 원의 예산이 투입된다. 2010년 디자인서울총괄본부 예산에 포함된 창작디자인거래및홍보지원 사업에는 총 2억 8000만 원의 예산이 편성된다.[200] 이듬해인 2011년 서울디자인연구소는 서울디자인지원센터로 명칭이 바뀌며 전년 대비 대폭 감소한 20억 5100만 원의 예산으로 운영된다.(이후 예산은 1차 추경에서 더 감소하여 18억 원으로 결정된다.[201]) 별도로 마포, 강남, 구로 지역 등에 디자인지원센터가 운영되며

197) 2010년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
198) 2011~2012년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.
199) 2011년도 서울시 제1차 추가경정예산서, 2012년도 서울시 예산서 문화관광디자인본부 예산 참조.
200) 2010년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
201) 2011년도 서울시 제1차 추가경정예산서 문화관광디자인본부 예산 참조.

이에 배정된 예산은 26억 8700만 원이다. 서울디자인재단은 같은 해 총 71억 2088만 6천 원의 예산을 배정받는다. 서울디자인창작스튜디오는 서울디자인창작지원센터로써 같은 해 5억 9910만 원의 예산을 지원받는다. 서울디자인마케팅센터는 서울디자인마케팅지원센터로써 2011년 9억 9704만 4천 원의 예산을 배정받았다. 이듬해에도 이와 관련하여 '디자인기업 마케팅 지원' 차원에서 9억 9700만 원의 예산을 부여받는다.[202] 2012년으로 넘어가면서 서울디자인재단 운영에는 전년 대비 증액된 81억 3259만 6천 원의 예산이 편성된다. 마포, 강남, 구로 디자인센터는 2012년 27억 3859만 5천 원의 예산으로 운영된다.[203] 같은 해 디자인분야 예산에 새롭게 편입된 DMC 창업센터 운영을 위해서는 총 6억 1910만 원의 예산이 투입되었다.[204]

2010년 서울시가 진행한 여러 새로운 분야의 디자인 사업에도 일정 예산이 편성되었다. 그린디자인 개발 및 시범설치에 1억 원, 장애인을 위한 유니버셜 공공디자인 개발 및 지원에 1억 5천만 원, 역사문화공간 공공시설물 디자인 개발에 1억 3750만 원, 동주민센터 시민 케어디자인 개발에 1억 7500만 원이 각각 투입되었다. 그린디자인 사업과 유니버셜 디자인 개발 및 지원사업 등은 이듬해인 2011년 전년도와 유사하게 각각 9000만 원, 1억 7500만 원의 예산을 배정받아 지속된다.[205] 2012년도에도 녹색 디자인에 관한 정책으로써, 리폼을 통한 녹색 나눔 사업이 4억 8000만 원의 예산으로 진행된다.[206] 유니버셜 디자인의 경우, 2012년에는 청소년, 노인, 장애인을 위한 시설 등의 디자인을 위해 1억 5000만 원의 예산을 배정받는다.[207] 2011년도에 새롭게 실시한 어린이디자인창의력캠프의 경우 총 1억 5800만 원의 예산을 받아 진행되며, 2012년도에도 이와 유사한 수준인 1억 1000만 원의 예산으로 운영된다.[208] 2012년 새

202) 2011~2012년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.
203) 2012년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.
204) 위의 자료 참조.
205) 2010년도 서울시 디자인서울총괄본부, 2011년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.
206) 2012년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.
207) 위의 자료 참조.
208) 2011~2012년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.

롭게 실시한 생활체감형 사업인 소외·낙후지역 생활환경 개선을 위해서는 24억 2000만 원의 예산이 디자인 분야에 편성되었으며, 마을가꾸기 추진을 위해서도 1억 4000만 원이 배정된다.

우수한 디자인 아이디어를 제품화하고자 2010년에는 4억 원의 예산이 편성되기도 한다. 이듬해인 2011년도에도 이와 비슷한 수준인 3억 7500만 원의 예산이 책정되고, 2012년에도 3억 2793만 원의 예산이 편성된다.[209]

공공디자인 관련 전문성을 심화하며 정책의 환류를 원활히 하기 위해 2009년 디자인서울 가이드라인 사후평가 시스템 구축이 추진된다. 여기에는 총 2억 2194만 7천 원의 예산이 편성된다. 같은 해 동대문디자인플라자 운영을 준비하기 위해서는 총 40억 9800만 원의 예산이 배정된다.[210] 여기에 디자인미래관 컨텐츠를 개발하고자 2차 추경에서 6억 원을 새로 투입한다.[211] DDP 운영 준비에 필요한 예산은 향후 2010년에 34억 6767만 8천 원 선으로 다소 줄어드나, 2011년에는 다시 191억 3917만 5천 원 수준으로 대폭 증가한다.[212] 반면 2012년에는 DDP 운영 준비에 대한 지원을 대폭 축소하여, 총 4억 3000만 원의 예산으로 사업을 진행토록 한다.[213] 디자인서울 가이드라인 사후평가 시스템은 유지관리를 위해 2011년 1303만 원의 예산을 배정받는다.[214]

공공디자인 도입효과 평가시스템 개발 연구 및 서울시 수공간 디자인개발 및 활성화 방안 연구에는 각각 1억 원과 1억 5천만 원의 예산이 배정된다. 또한 건축, 문화예술, 디자인 맵 개발사업에는 신규로 4011만 2천 원의 예산이 배정되었다. 공공디자인 관련 전문자료 보급에는 3700만 원, 공공디자인 공모 제작, 설치 사업에는 8억 4734만 원이 책정되었다.[215]

---

209) 2010년도 서울시 디자인서울총괄본부, 2011~2012년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.
210) 2009년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
211) 2009년도 서울시 제2차 추가경정예산서 디자인서울총괄본부 예산 참조.
212) 2010년도 서울시 디자인서울총괄본부, 2011년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.
213) 2012년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.
214) 2011년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.
215) 2008년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.

공공디자인 공모 제작 사업은 2009년 5억 4백만 원의 예산이 배정되며 그 규모는 다소 위축된다.[216] 2010년 공공시설물 공모전 사업에는 총 5억 8000만 원, 2011년에는 3억 4500만 원, 2012년에는 2억 9670만 원이 책정된다. 점차 감소하는 추세를 볼 수 있다.[217] 2009년 2차 추경에서는 신규 연구용역으로 서울디자인 중장기 발전계획수립이 실시된다. 당시 총 예산은 1억 원이었다.[218] 2010년에는 디자인서울을 지원하기 위한 시스템을 유지관리하는 차원에서 1325만 원의 예산도 함께 편성된다.[219]

디자인서울 포럼의 경우에는, 2007년 3000만 원, 2008년 2204만 원의 예산이 편성된다. 2009년, 2010년에도 이와 비슷한 2200만 원, 2100만 원이 주어진다. 2011년에는 1400만 원 수준으로 예산이 다소 감소한다.[220] 공공디자인위원회에도 2007년 1억 1150만 원의 예산이 편성된다.[221] 이는 이듬해 1억 6055만 원으로 증액되었다.[222] 2009년에는 다시 약간 증액하여 1억 6200만 원의 예산이 주어진다.[223] 2010년에는 더 증액된 1억 8100만 원의 예산이 편성되어 2011년에도 같은 규모로 유지된다.[224] 2012년에는 서울시민디자인위원회 예산으로 1억 9720만 6천 원이 편성된다.[225]

경관위원회나 미술장식심의위원회에는 각각 2845만 원, 2092만 8천 원의 예산이 편성된다.[226] 미술장식심의위원회 예산은 2009년 3000만 원으로 증액 편성된다. 2010년에는 2766만 원으로, 2011년에는 2650만 원으로 다소 감액된다. 반면 2012년에는 5728만 9천 원으로 증액된다.[227]

---

216) 2009년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
217) 2010년도 서울시 디자인서울총괄본부, 2011~2012년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.
218) 2009년도 서울시 제2차 추가경정예산서 디자인성루총괄본부 예산 참조.
219) 2010년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
220) 2007~2010년도 서울시 디자인서울총괄본부, 2011년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.
221) 2007년도 서울시 제2차 추가경정예산서 디자인서울총괄본부 예산 참조.
222) 2008년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
223) 2009년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
224) 2010년도 서울시 디자인서울총괄본부, 2011년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.
225) 2012년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.
226) 2008년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.

또한 시가지 가로 및 야간경관계획을 수립하기 위한 학술용역비로 5억 4천만 원도 추가된다.[228] 2009년에는 수변, 산변, 역사문화 경관계획 수립을 위한 용역으로 6억 원의 예산이 배정된다.[229] 2011년에는 서울의 디자인 자산을 추가로 발굴하는 데에 4억 원의 예산이 편성된다.[230] 디자인자산 발굴 관련 예산은 같은 해 1차 추경에서 3억 4650만 원 선으로 조정된다.[231] 이후 2012년에는 그 예산이 1억 5천만 원 선으로 줄어든다.[232]

2009년 1차 추가경정예산에서는 서울시 기념품 및 사무용품 디자인 개선 사업과 디자인서울 투어에 새로 각각 1억 5천만 원의 예산이 편성된다. 또한 서울 디자인 컬렉션 전시관 개관을 위해 4억 원의 예산도 추가된다.[233] 특별히 시민참여 행사로써 2차 추경에는 디자인서울 참여 체험 프로젝트에 8억 9600만 원이, 10만 디자인 꿈나무 양성 프로젝트에 3억 원이 배정된다.[234]

3) 연도별 조직 및 인사 변화

[표 5] 연도별 디자인서울 관련사업 시행조직 및 인력 변화

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
소속	디자인서울총괄본부				문화관광디자인본부	
조직 구성	2008년도부터 구체적으로 반영	2담당관(도시경관, 공공디자인)	1본부장, 1부본부장, 1기획관, 4담당관	1본부장, 1부본부장, 1기획관, 4담당관,	1기획관(디자인기획관), 4과(디자인기획	1기획관(디자인기획관), 3과(디자인기획과,

227) 2009~2010년도 서울시 디자인서울총괄본부, 2011~2012년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.
228) 2008년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
229) 2009년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
230) 2011년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.
231) 2011년도 서울시 제1차 추가경정예산서 문화관광디자인본부 예산 참조.
232) 2012년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.
233) 2009년도 서울시 제1차 추가경정예산서 디자인서울총괄본부 예산 참조.
234) 2009년도 서울시 제2차 추가경정예산서 디자인서울총괄본부 예산 참조.

			(도시경관, 공공디자인, 디자인기획, WDC)	1추진반(서울디자인올림픽추진반)	과, 도시경관과, 공공디자인과, 문화디자인산업과)	도시경관과, 공공디자인과)
인력(최고직급)	별도 산정 내역 없음	63명(4급 2명)	81명(4급 4명)	102명(2급 1명)	별도 산정 내역 없음	

앞서 이야기한 것처럼, 2007년 제2차 추가경정예산에서 처음으로 '디자인서울총괄본부'라는 조직이 포함된다.[235] 실제로 디자인 서울 사업의 흐름을 살펴보기 위해서는 단일 조직인 총괄본부가 신설되어 그 역할을 수행하기 시작한 시점부터 보는 것이 합리적일 것이다.

2008년 서울시 예산서에서 디자인서울총괄본부의 당시 조직 상태를 정확히 볼 수 있다. 새롭게 출범한 본부는 2담당관제로, 도시경관담당관과 공공디자인담당관 두 하부조직을 두고 있었다.[236] 2009년에는 조직이 더욱 확장되는 추세를 보였다. 디자인서울총괄본부는 1본부장, 1부본부장, 1기획관, 4담당관 형태로 커졌다. 담당관은 도시경관담당관과 공공디자인담당관과 더불어 디자인기획담당관과 WDC담당관이 신설되었다.[237] 2010년에는 여기에 서울디자인올림픽추진반 하나가 추가되었다.[238]

2011년도부터는 공식적으로 디자인서울총괄본부가 존재하지 않는다. 대신 더 포괄적인 문화 부서인 문화관광디자인본부 속에 디자인 관련 역할이 편입된다. 당시 문화관광디자인본부에는 2기획관 체제 하에 디자인기획관이 있었으며, 아홉 개의 과 중 디자인기획과, 도시경관과, 공공디자인과, 문화디자인산업과 등 디자인 관련 과가 있었다.[239] 2012년도에는

235) 2007년도 서울시 제2차 추가경정예산서 디자인서울총괄본부 예산 참조.
236) 2008년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
237) 2009년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
238) 2010년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
239) 2011년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.

2011년도 체제와 유사하면서도 '문화디자인산업과'가 '문화산업과'로 명칭이 바뀌는 등 디자인 분야가 점점 축소되는 경향이 나타났다.[240]

2008년 디자인서울총괄본부의 인력은 총 63명이었다. 이 중 4급이 2명, 5급 이하가 49명, 계약직가급이 4명, 계약직나급 이하가 8명으로 구성되었다.[241] 2009년에는 인력이 더 늘었다. 본부는 당시 81명의 인력으로 구성되었으며, 4급 4명, 5급 이하 64명, 계약직가급 5명, 계약직나급 이하 8명이 있었다.[242] 2010년은 디자인서울총괄본부의 규모가 정점에 달한 시기이다. 총 102명의 인력이 있었으며, 2급에 1명이 새로 직제에 포함되었다. 이 외에 4급에 5명, 5급이하에 87명, 계약직가급 1명, 계약직나급 이하 8명이 함께 있었다.[243] 2011년부터는 조직 개요상 디자인 분야가 문화관광디자인본부 속에 섞이면서 별도의 인사 구분이 어렵게 되었다.

4) 사업별 변화 양상

주요 사업별로 살펴보면, 일부 사업은 해가 지나면서 그 특성에 변화를 겪은 것으로 나타났다. 한강르네상스의 경우 대표적으로 시설 건립 중심의 사업이었지만, 향후 홍보선 등의 사업이 포함되며 시민에게 적극적으로 알리는 노력도 실시하였다. 다만 이와 연계하여 추진하려고 했던 노들섬 오페라하우스 프로젝트는 이후 박원순 시장이 취임하면서 사실상 백지화되고 한동안 텃밭 형태로 활용되다가 최근에서야 그 용도를 새롭게 결정하였다.

전문가 중심의 사업이었다가 점차 발전하면서 시민참여를 유도한 경우도 있었다. 서울상징 관련사업의 경우 당초 전문가 중심으로 진행되었으나 후반부에는 해외통신원 등 시민이 직접 참여하는 장을 마련하기 시작했다. 이와 더불어 국제 거버넌스 차원의 전문적인 행사 역시 후반기에는 어린이를 포함한 여러 시민의 체험을 독려하는 사업과 병행하였다.

---

240) 2012년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서 참조.
241) 2008년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
242) 2009년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.
243) 2010년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서 참조.

디자인 관련 공모 역시 전문가 중심에서 전문가 및 시민이 지원할 수 있는 방향으로 변화하였다. 이러한 변화들이 초반부에 먼저 펼쳐졌다면 시민의 지지를 더 확보할 수 있었을 것으로 보인다.

이 외에도 디자인 가이드라인 사업에는 2010년부터 기업을 위한 디자인 클리닉이 병행되기 시작하였고, 동대문디자인플라자 관련 사업에는 2012년 시민 대토론회 등이 포함되었다. 그린디자인 사업은 리폼을 통한 녹색 나눔 사업 등으로 명칭을 약간 변경하였다.

그러나 무엇보다 가장 큰 변화는 부서 자체의 폐지와 함께 오세훈 시장 사퇴 이후 디자인 관련 사업의 대폭 축소에 있다. 디자인 사업의 예산은 전반적으로 대폭 줄어들었으며, 상당수의 사업이 종결된다. 남아 있는 사업도 디자인 사업이라기보다는 조직이나 제도의 최소한도 운영, 또는 디자인보다는 생활체감형 복지사업과 연관이 있는 경우가 대부분이다.

5) 리더십의 변화 양상

지금까지 디자인서울의 예산과 조직, 인사 등으로 그 변화의 흐름을 살펴보았다. 그러나 이러한 과정에서 정치적 변수 역시 사업의 중요한 요인이라고 할 수 있다. 당시 행정을 담당하는 리더인 시장이 누구였는지, 이와 병립하는 주체인 입법 부문의 시의회 구성은 어떠하였는지도 함께 볼 필요가 있다. 오세훈 시장은 민선 4기와 5기 일부(2006~2011년)에 걸쳐 시장을 역임하였으며, 이후 박원순 시장이 보궐선거에서 당선된 이후 민선 5기 잔여임기와 민선 6기 현재까지(2011~2015년 현재) 시장으로써 재임하고 있다. 당시 서울시의회는 7대(2007~2010년), 8대(2010~2014년)에 걸쳐 있었다.

정치적으로 구분해볼 때, 오세훈 시장은 상대적으로 보수 성향인 한나라당(現 새누리당) 소속이었으며, 박원순 시장은 상대적으로 진보 성향인 새정치민주연합(現 더불어민주당) 소속이다. 서울시의회의 구성을 살펴보면, 7대 의회(2006~2010년)는 91명이 한나라당 소속, 5명이 민주당 소속, 1명이 민주노동당 소속, 16명이 무소속이었다.[244] 보수 성향의 정당

이 압도적 다수를 차지하고 있었다고 볼 수 있다. 그러나 8대 의회(2010~2014년)로 바뀌면서 새정치민주연합 소속 의원 74명, 새누리당 소속 의원 28명, 무소속 및 기타 정당 소속 의원 9명으로 인적 구성에 큰 변화를 겪는다.[245] 이전만큼은 아니지만, 새정치민주연합 소속 의원이 전체 과반은 물론 새누리당 소속 의원의 2.5배를 넘는다.

이를 종합적으로 살펴보면, 서울시 민선 4기인 2006년부터 2010년까지는 시장의 소속 정당과 시의회의 다수당이 일치했다. 또한 시의회 내의 비율도 압도적이었다. 이 경우 시의 행정과 입법이 서로 다른 당 소속일 때에 비해 사업 승인과 예산 통과에 있어서 우호적이었을 가능성이 높다. 이를 바탕으로 오세훈 시장의 '창의문화도시' 기조에 입각해 추진된 디자인 서울이 쉽게 진행되었을 수 있다. 반면 민선 5기인 2010년부터 오세훈 시장이 무상급식 투표 문제로 사임한 2011년까지는 시장의 소속 정당과 시의회의 다수당이 일치하지 않았다. 2011년도나 2012년도 예산안을 시의회에서 통과시키는 과정까지 여야 갈등이 충분히 있었을 것으로 보인다. 특히 무상급식 이슈로 주민투표까지 추진할 만큼 양 진영의 대립이 심했던 때라, 디자인 등의 의제 역시 진영 논리에 의해 좌초되는 경우가 많았던 것이 사실이다. 오세훈 시장 사임 이후 보궐선거를 통해 당선된 박원순 시장은 민선 6기 현재까지 재임하면서 시의회의 다수당인 새정치민주연합과 같은 소속으로 있는 상황이다. 상대적으로 주요 사업에 대한 협의가 원활할 가능성이 높다.

중요한 것은 이러한 변동 속에서 디자인에 대한 시민의 지향과 요구는 얼마나 공고했는가에 있다. 민주주의 원리 하에, 정부는 최소한 대의제 선거의 과정에서라도 민심을 이반하는 것이 쉽지 않다. 따라서 정치적인 이유에 따라 정책을 폐기하려고 해도 그것이 시민의 충분한 지지를 바탕으로 한다면, 정책의 변동은 상대적으로 어려워진다. 이러한 점을 감안해

---

244) 서울시의회 홈페이지 (http://www.smc.seoul.kr/program/cmember/cmem_02.jsp?menuID=001002002008001&period=7) 참조.

245) 서울시의회 홈페이지 (http://www.smc.seoul.kr/program/cmember/cmem_02.jsp?menuID=001002002010001&period=8) 참조.

서 볼 때, 민선 4기에 출발한 통합적인 도시디자인 정책은 정치적인 위기 속에서 시민의 지지를 이끌어내는 데에 한계가 있었다고 본다.

Ⅷ. 결 론

지금까지 ‘디자인 서울’의 거버넌스 양상과 정책 변동의 추이를 살펴보았다. 디자인이 예술 분야에 속하는 만큼, 디자인 서울의 주요 사업이 예술 참여를 유도하는 전략을 적합하게 활용했는지 살펴보았다. 이를 시기별 경향으로 정리하여 사업이 전개된 각 시기마다 어떤 전략을 주로 사용했는지 분석하였다. 또한 디자인 서울의 주요 사업별로 서울시, 전문가, 시민사회 사이에 어떠한 협력 체계가 있었는지 알아보았다. 나아가 실제로 디자인 서울에 투입된 예산, 조직 및 인사, 정책, 리더십 등이 어떻게 변화하였는지를 정리하였다.

우선 디자인 서울은 시민의 공감대를 얻는 데에 부족한 부분이 있었다. 당시 사회적으로 다소 생소한 디자인, 특히 공공디자인이라는 개념을 시정에 적극 도입하는 과정에서 사회 전반적인 이해도를 높이고자 하는 전략, 즉 예술 초심자를 위한 ‘다원화’ 전략이 상대적으로 적었음이 연구 결과 드러났다. 대신 예술(디자인)을 어느 정도 경험한 사람들에게 접근성을 높여주는 ‘확장’ 전략을 주로 사용한 것으로 나타났다. 디자인 서울에서 상당 비중을 차지한 한강르네상스, 도시갤러리, 동대문디자인플라자 등의 사업이 대체적으로 시설 건립 중심의 사업이었음이 이를 뒷받침한다. 아무리 좋은 시설을 짓더라도 그것을 사용하는 사람이 그 필요성을 충분히 공감하지 못한다면 일시적으로는 관심을 가질 수 있으나 장차 외면을 할 가능성이 높다. 디자인 서울의 주요 사업, 특히 인프라 중심의 사업이 완성 전까지 매년 2~3배씩 예산 증가율을 나타내다가 이후 70~90%가까이 예산 감소율을 보이며 결국 후속 사업이 부족한 상태로 크게 위축되는 것은, 이렇듯 사용자의 디자인 의식을 충분히 끌어내지 못한 이유가 크다고 할 수 있다.

디자인 서울은 사업 구조상 협치의 체계화가 이루어지지 못한 한계도 있다. 대부분의 사업을 전문가 주도로 실시하였으나, 이 역시 전문가 또는 시장 중심 거버넌스이기보다는 서울시 주도의 거버넌스라고 볼 수 있다. 세부내역을 살펴볼 때 대체적으로 전문가가 관(官)이 발주한 설계에

설계자로 참여하는 수준에서 협치가 이뤄진 경우가 많았다. 공공디자인의 미래에 대한 거시적인 계획, 컨셉을 함께 구상하는 노력은 상대적으로 적은 비중을 차지했다. 그만큼 디자인 인프라를 신속하게 구축하고자 하는 의지는 강했다고 볼 수도 있다. 하지만 다른 측면에서 보면, 공공디자인의 중요성을 역설하였음에도 실제로는 장기적인 안목으로 이를 정착시키고자 노력하지 못했다고 비판할 수 있다. 나아가 시민의 참여는 더욱 제한적이었다. 일시적인 체험 프로그램이나 행사에 '관객' 또는 그에 준하는 수준으로 참가하는 정도가 많았다. 시민이 자신이 살아가는 공간을 함께 설계하지 못하면서 상대적으로 디자인 담론의 소외 집단이 되었을 가능성이 높다. 자연스럽게 디자인을 외면하게 되었을 것으로 보인다.

이의 결과는 결국 실질적으로 공공디자인 행정에 나타난다. 디자인 서울의 예산은 대부분 전반적으로 사업 초기 급격하게 증가하다가 중반부 이후 급격하게 감소하는 추세를 보인다. 조직 구성을 살펴보더라도, 통합된 도시디자인을 구축해가는 단일 부서인 디자인서울총괄본부를 의욕적으로 신설하였으나, 사업 후반부에 이를 문화정책의 일부로 편입시키면서 디자인 사업 고유의 특성을 계속해서 고려하지 못하였음을 확인하였다. 또한 사업 후반부로 갈수록 디자인 중심 사업에서 사회복지, 친환경 등의 주제와 연계된 형태로 변화하였음도 볼 수 있다. 긍정적으로 보면 디자인을 통해 이러한 주제에도 접근하였다고 할 수 있다. 그러나 그 이면에는 공공디자인 사업 고유의 특성이 희석되었다는 문제도 있을 것이다. 특히 정치적 리더십의 교체는 디자인 서울 사업에 치명적인 영향을 미친 것으로 보인다. 시장의 정치적인 성향과 시의회 다수당이 누군가에 따라 이 사업은 존폐 여부와 평가에서 극명한 변화를 겪게 된다. 이렇듯 정치적인 변수에 쉽게 흔들리는 것은, 시민사회 저변의 견고한 지지가 부족하기 때문이다. 결국 정부 안에서 정쟁의 대상이 되는 선에 머무른 측면이 강하다.

문제는 이러한 비판 속에서도, 공공의 디자인은 분명히 중요하며 앞으로 계속 관심을 가져야 할 주제라는 점이다. 사유지 사이의 공유지는 필히 존재하며, 개방성과 복잡성이 특징인 현대 사회에서 사유의 영역은

공공의 장소에서 더 많이 부딪힐 것이다. 때론 공공의 공간에 고유한 문제도 발생할 수 있다. 이 때 이를 해결하는 과정 자체가 공공디자인이다. 그렇다면 공공디자인의 문제는 공익 담론과 공공 정책의 장에서 하나의 대상으로 계속 논의될 수밖에 없다. 이때 공공디자인은 무엇을 지향하며 어떠한 일들을 해야 할지, 그 고민 역시 계속 필요하다. 산업화 이후 도심을 중심으로 노후화가 진행되면서 도시 재생의 문제도 나날이 대두될 것이다. 이때 우리는 그러한 공간에 어떻게 활력을 입혀야 하는지, 이 역시도 공공 디자인의 과제이다.

공공디자인 분야가 정책의 대상으로써 정권별로, 또는 어떤 일시적 변화에 따라 쉽게 단절되지 않도록 하기 위해서는 이제 사회 전반적인 공감대 형성이 필요하다. 첫 번째로는 사회 구성원의 인식에서부터 공감대를 형성해야 한다. 그 이후에 인프라에 대한 관심, 전문적인 지식과 깊이 있는 경험의 지향으로 확장할 수 있다. 두 번째로 공공디자인이 다수의 생활 속에서 체감할 수 있는 분야가 되어야 한다. 각자가 작더라도 지역의 변화에 기여하는 효능감을 느낄 수 있도록 하기 위한 노력이 요구된다. 이것이 바로 지역기반 거버넌스(local governance)이다. 정부, 전문가, 시민사회 사이에서 지역의 디자인 문제 하나하나를 두고 일상적이면서도 진중한 토론이 필요하다. 그 과정에서 성숙한 대안도 발견할 수 있을 것으로 기대된다.

이미 서울시에서는 다시 디자인 문제가 중요한 의제로 등장한다. 박원순 시장이 재임하는 2015년에도 서울은 도시디자인 기본계획을 다시 수립하는 절차를 밟고 있다.[246] 또한 '제 2의 한강르네상스'로도 인식되는 '한강 자연성 회복 및 관광자원화 추진 방안'도 구상되고 있다.[247] 최근에는 서울역의 기존 고가도로를 고가정원 형태로 조성하는 '서울역고가

246) 2015년 11월 23일자 아시아경제 기사 "박원순표 '디자인 서울' 판짠다" (http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2015112313493504056) 참조.

247) 2015년 8월 25일자 경향신문 기사 "한강에 4000억 들여 수상부두·강변카페 등 만든다" (http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201508250038035&code=620101) 참조.

2017'을 두고도 계속 논란이 이는 상황이다.[248] 이렇듯 디자인 어젠다가 여러 측면에서 다시 등장하는 상황에서 앞으로 철학과 일관성, 견고한 지지가 있는 공공디자인 정책은 어떻게 추진해야 할 것인지, 본 연구가 그 고찰의 작은 기초가 되기를 기대한다.

향후 연구에서는 단일 사례를 중심으로 국내·해외의 타 사례와 유사한 틀을 통해 비교한 본 연구의 특성을 넘어 더 많은 사례에 나타난 정책의 전략과 협치 양상, 사업 변동을 비교할 수 있기를 기대한다. 또한 본 연구가 거버넌스의 내용을 살펴보는 정도에 머물렀다면, 향후 연구에서는 정치적 변수를 포함해 거버넌스 구조상 다양한 주체가 어떤 인식과 행태를 가지는지 더 면밀한 분석이 필요하다고 본다. 후속 연구를 통해 공공디자인이 주민의 삶과 사회의 가치를 실제로 변화시키는 더욱 창의적인 대안을 도출하기를 희망한다.

248) 2015년 10월 2일자 국민일보 기사 "[청계천 복원 10년] 박원순 야심작 고가공원… '청계천의 교훈' 되새겨봐야" (http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923264243&code=11131400&cp=nv) 참조.

<참고문헌>

― 단행본

* 경기도 공공디자인 조례(2012. 5. 11. 개정)
* 권영걸 외 3인(2011). 공공디자인 행정론. 날마다.
* 김규철(2014). 대한민국 공공디자인 왜 문화정체성인가. 미세움.
* 김석준 외 3인(2000). 뉴 거버넌스 연구. 대영문화사.
* 김홍수(2007). 축제와 문화 거버넌스. 한국학술정보.
* 노화준(2012). 정책평가론. 법문사 : 파주.
* 문화관광부 2006~2008년도 예산. 문화관광부.
* 문화체육관광부 2009~2010년도 예산·기금운용계획 개요. 문화체육관광부.
* 서울시정개발연구원(2007. 7.) 세계도시동향 170호. 서울시정개발연구원.
* 서울시정개발연구원(2007. 11.) 세계도시동향 179호. 서울시정개발연구원.
* 서울특별시 도시디자인과(2006). 제 1차 서울 도시디자인 기본계획. 서울 : 서울특별시 도시디자인과.
* 서울특별시 디자인서울총괄본부(2008). 디자인서울 가이드라인. 서울특별시.
* 오세훈(2009). 시프트(Shift). 리더스북.
* 이승종(2011). 시민참여론. 박영사.
* 정정길(2011). 행정학의 새로운 이해. 대명출판사.
* 채하연(2011). 서울시 공공디자인의 문제점 및 향후 과제. 국회입법조사처 국토해양팀 간담회 자료.
* 하연섭(2008). 재정학의 이해. 서울 : 다산출판사.
* Anthony Giddens(2011). 현대 사회학. 을유문화사.
* Madanipour(2010). Whose Public Space?. Taylor&Francis.
* McCarthy et al(2001). A New Framework for Building Participation in the Arts. RAND Corporation.
* R. Hague & M. Harrop(2010). 김계동 외 5인 옮김. 현대비교정치론. 명인문화사.
* 2007년도 서울시 행정국 예산서. 서울특별시.
* 2007년도 서울시 도시계획국 예산서. 서울특별시.
* 2007년도 서울시 균형발전추진본부 예산서. 서울특별시.
* 2007년도 서울시 문화국 예산서. 서울특별시.
* 2007년도 서울시 산업국 예산서. 서울특별시.
* 2007년도 서울시 제2차 추가경정예산서 디자인서울총괄본부 예산. 서울특별시.
* 2007년도 서울시 제2차 추가경정예산서 한강사업본부 예산. 서울특별시.
* 2007년도 서울시 제2차 추가경정예산서 산업국 예산. 서울특별시.

* 2008~2010년도 서울시 한강사업본부 예산서. 서울특별시.
* 2008~2010년도 서울시 디자인서울총괄본부 예산서. 서울특별시.
* 2008~2010년도 서울시 고객만족추진단 예산서. 서울특별시.
* 2008년도 서울시 제1차 추가경정예산서 한강사업본부 예산. 서울특별시.
* 2008년도 서울시 제1차 추가경정예산서 고객만족추진단 예산. 서울특별시.
* 2008년도 서울시 제1차 추가경정예산서 디자인서울총괄본부 예산. 서울특별시.
* 2009년도 서울시 제1차 추가경정예산서 한강사업본부 예산. 서울특별시.
* 2009년도 서울시 제1차 추가경정예산서 디자인서울총괄본부 예산. 서울특별시.
* 2009년도 서울시 제2차 추가경정예산서 고객만족추진단 예산. 서울특별시.
* 2009년도 서울시 제2차 추가경정예산서 디자인서울총괄본부 예산. 서울특별시.
* 2011~2015년도 서울시 시민소통기획관 예산서. 서울특별시.
* 2011~2012년도 서울시 문화관광디자인본부 예산서. 서울특별시.
* 2011년도 서울시 제1차 추가경정예산서 문화관광디자인본부 예산. 서울특별시.
* 2012년도 서울시 제1차 추가경정예산서 시민소통기획관 예산. 서울특별시.

— 학술논문

* 강철원(2009). 시민의 시정 참여 확대를 위한 e-거버넌스 구축에 관한 연구 : 서울시의 '천만상상 오아시스'를 중심으로. 서울시립대학교 석사학위 논문.
* 공용택 · 김재범(2011). 도시와 기업의 문화거버넌스 연구모형에 대한 개념적 연구. 예술경영연구. 18권. 35~66.
* 곽동화(2011). 공공디자인에 있어서 경관개념의 유형과 경관구성요소에 관한 연구. 디자인학연구. 24(4). 한국디자인학회. 131~142.
* 구자훈 · 신예철(2013). 도시재생 전략으로서 도시디자인 정책방향 및 개선사례 고찰 — 런던, 뉴욕, 요코하마 도시디자인 정책사례를 중심으로. 국토계획. Vol. 48. No. 6. 대한국토 · 도시계획학회. 269~282.
* 김종덕(2012). 디자인서울에 대한 조선일보와 한겨레신문의 담론 분석. 디자인학연구. 25(2). 한국디자인학회. 321~330.
* 김현석 외 3인(2012). 서울시 공공디자인 정책분석으로 본 공공디자인연구 : 2008-2010년 디자인서울총괄본부 사업을 중심으로. 디자인학연구. 25(3). 한국디자인학회. 28~38.
* 김현석 외 3인(2007). 공공서비스 분야 대상 천만상상 오아시스. Web Korea Annual. Vol. 2007. 154~159.
* 김찬동(2010). 서울시 천만상상오아시스 : 경험과 향후과제. 한국정부학회 세미나 자료. Vol. 2010. 한국정부학회. 3~18.
* 박소영(2008). 공공디자인을 통해 발현되는 건축적 공공성에 관한 연구. 중앙대학교 대

학원 석사학위논문.
* 박수경·문정민(2013). 공공디자인 사업 수행 프로세스 현황연구. 한국실내디자인학회논문집. Vol. 22. No. 6. 한국실내디자인학회. 173~180.
* 박재호 외 2인(2011). 공공시설물 디자인 평가를 위한 기초항목 연구. 디자인학연구. 24(3). 한국디자인학회. 351~360.
* 박진호(2008). 공공디자인 제도와 정책 — 뉴욕 시 공공디자인 정책 사례 고찰. 건축과 사회. Vol. 11. 109~122.
* 백선혜 외 2인(2008). 서울 도시디자인 전략 어떻게 추진할 것인가. 서울시정개발연구원.
* 오기수(2012). 도시경쟁력 강화를 위한 효과적인 디자인테마거리 조성에 관한 연구 : 디자인서울거리 조성 사업을 중심으로. 한양대학교 공공정책대학원 석사논문.
* 이수정(2014). 디자인서울 프로젝트의 생산맥락에 관한 연구. 중앙대학교 대학원 석사논문.
* 이아름(2010). 서울시 공공디자인정책의 정책유형과 정책집행의 관계에 관한 연구. 서울시립대학교 대학원 석사논문.
* 이영범(2008). 영국 공공디자인 제도의 핵심은 좋은 디자인을 통한 삶의 질 향상. 건축과 사회. Vol. 11. 92~99.
* 이운용 외 2인(2008). 미국의 도시재생수법으로서 BID(Business Improvement District)에 관한 연구. 한국도시설계학회지. Vol. 9. No. 2. 한국도시설계학회. 41~56.
* 정희정(2009). 공공디자인의 평가척도어 추출에 관한 연구. 조선대학교 대학원 박사논문.
* 조경훈 · 오철호(2012). 서울시 천만상상오아시스 사례. 한국정책학회 하계학술대회. Vol. 2012. No. 2. 한국정책학회. 250~290.
* 추현수(2012). 서울시 공공디자인 심의제도 운영의 개선에 관한 연구. 홍익대학교 대학원 석사논문.
* 허진하(2011). 뉴욕 하이라인의 지역재생 사례를 통한 공공디자인 방향 모색. 조형미디어학. Vol. 14. No. 3. 한국일러스트학회. 189~196.
* B. G. Peters, Jon Pierre, and Desmond S. King(2005). The Politics of Path Dependency : Political Conflict in Historical Institutionalism. The Journal of Politics. Vol. 67. No. 4. 1275-1300.
* C. M. Hendriks(2009). The Democratic Soup : Mixed Meanings of Political Representation in Governance Networks. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 22., No. 4. 689-715.
* J. D. Abermach & B. A. Rockman(1988). Mandates or Mandarins? Control and Discretion in the Modern Administrative State. Public Administration Review, Vol. 48, No. 2. 606-612.

* Rhodes(1996). The New Governance : Governing without Government. Political Studies. 44(4). 652-667.

― 신문기사

* 2007년 8월 22일자 경향신문 기사 "[로컬365] 서울시 '디자인거리' 조성" http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=200708222324561&code=950201
* 2008년 9월 9일자 뉴시스 기사 "오세훈 시장 "서울시 대표상품 120다산콜센터""
http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0002273814
* 2009년 4월 27일자 아시아경제 기사 "동대문 디자인플라자&파크 28일 '첫 삽' (http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2009042710525516108)
* 2010년 7월 14일자 한국일보 기사 "[세계의 소프트시티를 가다]
<7> 요코하마 -전통과 현대를 잇는 공공디자인의 힘"
http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=103&oid=038&aid=0002080251
* 2010년 8월 30일자 헤럴드경제 기사 "연인과 자작나무길을 걸어보실래요"- 관악구,'디자인서울거리'2단계 준공
(http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20100830000246&md=20100830093446_BL)
* 2014년 7월 6일자 국제신문 기사 "뉴욕 폐고가철도를 '하늘공원'으로…"도시 재생에 주민 참여 필
수""
http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0300&key=20140707.22006185912. '하이라인 친구들'에서 발췌.
* 2015년 6월 4일자 매일경제 기사 "英런던 '외국인 천국' 다문화 포용해 세계 디자인 수도로 변신" (http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2015&no=535147)
* 2015년 8월 25일자 경향신문 기사 "한강에 4000억 들여 수상부두·강변카페 등 만든다"
(http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201508250038035&code=620101)
* 2015년 10월 2일자 국민일보 기사 "[청계천 복원 10년] 박원순 야심작 고가공원… '청계천의 교훈' 되새겨봐야"
(http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923264243&code=11131400&cp=nv)
* 2015년 11월 23일자 아시아경제 기사 "박원순표 '디자인 서울' 판짠다"
(http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2015112313493504056)

— 웹사이트

* 국제산업디자인단체협의회(ICSID) 홈페이지
(http://www.icsid.org)
* 동대문디자인플라자&파크 홈페이지
(http://www.ddp.or.kr)
* 민선 4기 서울특별시 홈페이지
(http://www.seoul.go.kr/minsun4th_project/index.html)
* 민선 4기 오세훈 서울시장 취임사
(http://www2.seoul.go.kr/web2006/mayor/03/0301.html)
* 서울시의회 홈페이지
(http://www.smc.seoul.kr)
* 세종문화회관 '천원의 행복' 홈페이지(http://happy1000.sejongpac.or.kr)
* 천만상상 오아시스 홈페이지(http://oasis.seoul.go.kr)
* 한국민족문화대백과(http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Index). 한국학중앙연구원.
* 120 다산콜센터 홈페이지(http://120dasan.seoul.go.kr)

<부록 1> 2007년도 예술참여전략 유형별 디자인 서울 신규 사업 분포

유형	빈도(비율)	세부내역
초심자 – 인식 다원화 유형 (홍보 등)	7(41.17%)	* 서울디자인센터 * 디자인 서울 홍보(도시경관 기록장비 구입, 디자인서울 홈페이지, 시정홍보영상물 제작) * 디자인서울 가이드라인 제정(가이드라인 제정, 공공시설물 디자인 개선 사례집 발간, 서울색 정립) * 옥외광고물 개선(좋은 간판 공모 및 전시, 간판 시범거리 조성, 권역별 간판 가이드라인 및 디자인 개발(워크숍), 불법광고물 관련 리플릿 제작) * 공공디자인 선도사업(포토존 조성, 서울 디자인하우스 건립) * 서울상징 개발 * 국제행사 기획(국제디자인행사, 디자인올림픽 기획, 세계 디자인수도 추진)
관심자 – 실행인프라 확장 유형 (시설 조성 등)	8(47.06%)	* 한강르네상스 * 도시갤러리 * 도심 재창조 * 디자인클러스터 * 옹벽 및 방음벽 디자인 개선 * 야경개선 사업(서울성곽, 노원역 주변) * 서울공공디자인 선도사업

		* 공공디자인 표준화(공공시설물 공모사업)
적극 참여자 - 경험 심화 유형 (학술 연구 등)	2(11.76%)	* 공공디자인 관련위원회 * LUCI 협력 강화
합계	17(100%)	

<부록 2> 2008년도 예술참여전략 유형별 디자인 서울 신규 사업 분포

유형	빈도(비율)	세부내역
초심자 - 인식 다원화 유형 (홍보 등)	4(40%)	* 옥외광고물 관련사업(간판 측정장비 구입, 광고물 DB 및 온라인 시스템 구축, 신매체 광고수단 개발) * 서울색 적용 매뉴얼 보급 및 제작 * 디자인 맵 개발 * 공공디자인 교육자료 배포
관심자 - 실행인프라 확장 유형 (시설 조성 등)	3(30%)	* 거리특화(성동구, 광진구 구의로) * 공공디자인 공모 * 지하보도 디자인 개선
적극 참여자 - 경험 심화 유형 (학술 연구 등)	3(30%)	* 공공디자인 도입효과 평가시스템 개발 * 수공간 활성화 연구 * 디자인서울 포럼
합계	10(100%)	

<부록 3> 2009년도 예술참여전략 유형별 디자인 서울 신규 사업 분

포

유형	빈도(비율)	세부내역
초심자 – 인식 다원화 유형 (홍보 등)	7(46.67%)	* UNESCO 창조도시 * 영상물 기록 * 서울서체 * 디자인서울 투어 * 디자인컬렉션 전시관 * 디자인서울 참여 체험 프로젝트 * 10만 디자인 꿈나무 양성 프로젝트
관심자 – 실행인프라 확장 유형 (시설 조성 등)	7(46.67%)	* 경관계획(수변, 산변, 역사문화) * 남산르네상스 * 경관협정 * 도시경관가꾸기 시범사업 * 서울색의 구체적인 적용 * 동대문디자인플라자 건립 * 기념품·사무용품 디자인 개선
적극 참여자 – 경험 심화 유형 (학술 연구 등)	1(6.67%)	* 서울디자인 중장기 발전 계획
합계	15(100%)	

<부록 4> 2010년도 예술참여전략 유형별 디자인서울 신규 사업 분포

유형	빈도(비율)	세부내역
초심자 – 인식 다원화 유형	5(35.71%)	* 서울디자인재단 * 서울디자인마케팅센터

(홍보 등)		* 서울국제자전거디자인어워드 * 서울비전영상관 * 그린디자인
관심자 - 실행인프라 확장 유형 (시설 조성 등)	5(35.71%)	* 디자인서울 업무시스템 유지관리 * 중소기업 지원사업(디자인지원센터, 디자인컨설팅) * 창작디자인 거래 홍보 및 지원 * 유니버셜 디자인 * 특정공간 디자인(역사문화공간, 동주민센터)
적극 참여자 - 경험 심화 유형 (학술 연구 등)	4(28.57%)	* 디자인기관 간 네트워크 * 디자인마케팅 및 글로벌 트렌드 포럼 * 서울디자인 창작스튜디오 * 서울디자인연구소
합계	14(100%)	

<부록 5> 2011년도 예술참여전략 유형별 디자인서울 신규 사업 분포

유형	빈도(비율)	세부내역
초심자 - 인식 다원화 유형 (홍보 등)	2(100%)	* 서울 디자인자산 추가발굴 * 어린이 디자인 창의력 캠프
관심자 - 실행인프라 확장 유형	0(0%)	

(시설 조성 등)		
적극 참여자 - 경험 심화 유형 (학술 연구 등)	0(0%)	
합계	2(100%)	

<부록 6> 2012년도 예술참여전략 유형별 디자인서울 신규 사업 분포

유형	빈도(비율)	세부내역
초심자 - 인식 다원화 유형 (홍보 등)	0(0%)	
관심자 - 실행인프라 확장 유형 (시설 조성 등)	3(100%)	* DMC 창업센터 운영(디자인 교육) * 소외, 낙후지역 생활환경 개선 * 마을가꾸기
적극 참여자 - 경험 심화 유형 (학술 연구 등)	0(0%)	
합계	3(100%)	

<부록 7> 거버넌스 유형별 디자인서울 세부사업 내역

유형	세부사업
시-전문가 협치	* 한강르네상스 * 도시갤러리 * 도심재창조 * 공공디자인 관련위원회 * 디자인 가이드라인

	* 야간경관 개선 * 디자인 선도사업 * 공공디자인 표준화 * 서울상징(서울색, 서울서체) * 국제디자인 행사 기획 * 세계 디자인 수도, UNESCO 창조도시 서울 * 거리특화 * 학술연구(공공디자인 도입효과 평가시스템 개발, 수공간 활성화 방안 연구, 서울디자인 중장기 발전계획, 도시디자인 기본계획) * 디자인 맵 개발 * 업무지원시스템 * 디자인자산 발굴 * 전문자료 보급 * DDP * 기념품 및 사무용품 디자인 개선 * 디자인 서울 투어 * 디자인컬렉션전시관 * 기관 간 네트워크 * 디자인창작스튜디오 * 중소기업 디자인 지원 * 서울디자인연구소 * 서울디자인마케팅센터 * 창작디자인 지원 * 서울비전영상관 * DMC 창업 지원 교육 * 그린디자인 * 유니버셜디자인 * 특정공간디자인(역사문화공간, 동주민센터) * 소외지역 생활환경 개선 * 남산르네상스 * 디자인센터 운영 * 옥외광고물 관련 사업 일부(간판 측정, 광

	고물 DB, 신규 광고수단 개발)
시-시민사회 협치	* 디자인클러스터 조성 * 도시디자인계획 홍보 * 옥외광고물 관련 사업 * 지하철 예술공간화 * 서울상징 * 경관협정 * 도시경관가꾸기 * 디자인서울참여체험 * 어린이 행사(10만 디자인 꿈나무 양성 프로젝트, 어린이디자인창의력캠프)
전문가-시민사회 협치	

Abstract

Research on Public Design Governance and Sustainability of Policy
— Case Study of 'Design Seoul'

BAEK, Hyun-bin
Public Administration
The Graduate School of Public Administration
(Master of Public Administration)
Seoul National University

Caused by economic development in Korea, our society tends to focus on quality of life in these days. Recently, people also consider about quality of 'space'. While there are individual spaces where principle of individual owner's autonomy dominates, public spaces also exist. Decisions on environment of the places are made by public rather than one person. This type of collective thinking and realizing process can be called 'public design'.

In Korea, most public design policies have been led by government. However, the policies are not continuing nowadays. Still public design should be considered important to respond to new development agendas such as city renewal or local competence. This thesis tried to find what we should improve not to make public design just temporary.

In this research, 'Design Seoul' project, which had treated most sectors of public design, was the case to analyze. I critically reviewed why this project hadn't been sustainable, and tried to

find alternatives to resolve vicious cycle between citizens' misunderstanding of the project as window dressing and government-oriented method to implement the policy.

This research looked conditions of governance for the project, and its changing path. Especially, not only participatory factors in public policy but also strategy factors for arts participation were considered to reflect own characteristics of design, which is a part of the arts. In other words, this thesis tried to find how public design policies had changed by different levels of strategies for arts participation and public governance. Time range for this research was limited from 2007 to 2011, period of the project, and additionally 2012 when was after ex-mayor Se-hoon Oh resigned. Spacial scale was limited to Seoul.

Before analysis, there was operationalization process. In light of arts participation strategies, I used McCarthy(2001)'s model and categorized three strategies which were 'diversifying', 'expanding', and 'deepening'. These were applied to define each specific policies in the project. Type of governance factor was consisted of government, expert, and citizen. I had categorized these into government-expert collaboration, government-citizen collaboration, and expert-citizen collaboration, then found which policies were in each type. To investigate realty of the project, I searched financial, organization, and personnel aspects of the project. On top of that, I also found changes on contents of the policies and political leadership.

Finally, I reached to results that Design Seoul project had mainly focused on constructing infra rather than developing citizens' understanding of design while this part had been totally new to many people. In aspect of governance, this project was totally

expert-oriented, and even participation of experts was passive. When the city government implemented planning project, then the experts participated as architects. When citizens participated, it were few events or just gathering information. Especially, there weren't any opportunity for expert-citizen partnership to share knowledges about design.

Thus, budget for the design project's policies had drastically expanded and shrank. In real, most specific policies, especially construction programs, experienced this. Department solely for public design in the city government also just had existed for three years and disappeared. Of course existed policies had continuously changed their traits. When facing changes of majority party in the city council or mayor's political party, many policies were threaten. It can be concluded that the policy was very vulnerable and less continuous.

This research gave suggestion to prospective urban landscape and design policies. When continuous implementation is required as like public design, effective works to make people understand the policy should be done firstly as like New York, London, and Yokohama cases which are leading cities of public design, or different policy examples in Seoul. Also citizen-participation based governance is required to avoid total ignorance by citizens. Then we could develop urban design policies helping local development and improving citizens' lives.

……

keywords : public design, governance, Design Seoul, civil participation, sustainability of policy

Student Number **: 2013-21895**