한국조경학회지 54(5): 136~155, 2026. 10.
J. KILA Vol. 54, No. 5, pp. 136~155, October, 2026
pISSN 1225-1755 eISSN 2288-9566
https://doi.org/10.9715/KILA.2026.54.5.136

오픈스페이스 조성 과정의 시민참여와 소통 구조 분석†

- 광화문광장 재구조화 사업을 중심으로 -

Public Participation and Communication Structures in Open Space Development†
- A Case Study of the Gwanghwamun Square Redevelopment Project -

박영석
경관공방 대표

Park, Yeongseok
Director, Scape Workshop

Received: August 14, 2026
Revised: August 21, 2026 (1st)
September 8, 2026 (2nd)
Accepted: September 8, 2026
3인익명 심사필

Corresponding author :
Yeongseok Park
Director, Scape Workshop,
Yongin 16801, Korea
Tel.: +82-70-4130-8907
E-mail: scapewsp@gmail.com

국문초록

본 연구는 오픈스페이스 조성 과정의 시민참여를 공공 커뮤니케이션과 공론화의 관점에서 재구성하고, 소통 구조와 과정을 분석하여 유형화하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 해럴드 라스웰의 SMCRE 모델을 구조 진단 도구로, 공론화 요소(포용성, 공개성, 충분성)를 과정 평가 기준으로 삼아 분석 틀을 구성했다. 이 틀을 바탕으로 광화문광장 재구조화 사업(2016-2022)을 의제 설정, 설계 및 거버넌스, 갈등 조정, 시공 추진의 네 단계로 구분하여 분석했다. 그 결과, 참여 여건의 미비, 정보 공개의 불투명성, 단계별 특성을 반영하지 못한 획일적 소통 방식이 드러났다. 특히 오픈스페이스 조성 과정에서 소통이 요구되는 시점과 실제 수행된 시점 사이의 시차가 시민참여의 효용을 제약했을 가능성을 시사한다. 이러한 분석을 토대로 소통 구조(조성 단계, 수행 목적)와 소통 과정(소통 내용, 소통 방식)에 관한 핵심 의제를 도출하고, 이들의 교차 관계를 바탕으로 '조성 단계별 소통 내용'과 '수행 목적별 소통 방식'을 중심으로 유형을 구성했다. 본 연구는 그동안 개별적으로 논의되어 온 시민참여의 구성 요소를 소통 구조와 과정의 관점에서 유형화함으로써, 오픈스페이스 조성 과정의 시민참여를 체계적으로 분석하고 설계할 수 있는 틀을 제시했다는 데 의의가 있다.

주제어: 공공 커뮤니케이션, 공론화, SMCRE 모델, 조성 단계, 수행 목적

ABSTRACT

This study aims to reconceptualize public participation in open space development from the perspectives of public communication and deliberation, and to analyze and categorize its communication structures and processes. To achieve this, Harold Lasswell's SMCRE model was employed as a diagnostic tool for communication structures, while three elements of public deliberation—inclusiveness, openness, and sufficiency—served as evaluative criteria for communication processes. Using this framework, the Gwanghwamun Square renewal project (2016-2022) was examined across four phases: agenda setting, design and governance, conflict mediation, and construction. Analysis revealed inadequate conditions for participation, opaque information disclosure, and uniform communication methods that failed to reflect the characteristics of each phase. In particular, a temporal mismatch between when communication was required at each phase of the open space development process and when conducted was suggested as a possible factor limiting the effectiveness of public participation. Based on these findings, key issues were derived: development phase and purpose as dimensions of communication structure, and communication content and method as dimensions of communication process. Based on their intersections, the study proposes typologies in which communication content is planned according to the specific phase of open space development, and communication methods according to the specific objectives of the project. Building on an integrated perspective of communication structures and processes, this study categorizes the key components of public participation and presents a systematic framework for analyzing and designing public participation in open space development.

†본 논문은 박사학위논문의 일부를 수정 및 보완한 것임.

Keywords: Public Communication, Public Deliberation, SMCRE Model, Development Phase, Participation Purposes

1. 서론

도시 오픈스페이스는 시민이 일상을 영위하는 가장 기본적인 건조 환경으로서, 지역의 경제·사회·문화·환경에 직간접적인 영향을 미치는 공공재이다. 오픈스페이스는 공원녹지라는 행정 용어로 병용되고 있으며, 공원녹지가 가족 생활의 행복감과 아파트 가격, 스트레스 완화에 이르기까지 도시민의 삶의 질에 미치는 외부효과는 이미 다수의 연구를 통해 규명된 바 있다(김민재와 이영성, 2017; 김태범과 장희순, 2020; 이성은, 2022). 더불어 2020년 코로나19 팬데믹 이후 오픈스페이스는 안전하고 쾌적한 도시 생활을 위한 핵심 공간으로서 그 중요성이 더욱 부각되고 있다(서울연구원, 2020; 박영석 등, 2021). 이처럼 오픈스페이스는 물리적으로 건설된 공공 공간인 동시에 시민의 욕망과 도시사회학적 가치가 직조되는 문화적 산물이기 때문에, 계획과 조성 과정에서 시민참여는 필수적으로 요청된다.

그러나 한국에서 오픈스페이스 조성의 시민참여는 제도적·실천적 층위에서 한계를 드러내고 있다. 제도적 측면에서 관련 법령은 공청회 개최와 의견 수렴을 명시하고 있으나 해당 조항의 의무성은 낮고, 조성 전 과정에 걸친 시민참여와 숙의를 실질적으로 담보하지 못한다(박영석과 배정한, 2024b). 실천적 측면에서는 오픈스페이스 유형에 따라 시민참여 방법이 단조롭고 소극적으로 설계되는 경향이 있으며, 제한된 시간과 예산 안에서 적절한 이해관계자를 발굴하고 충분한 정보를 공유하기 어려운 현실적 제약이 따른다(박영석과 배정한, 2024a). 이러한 조건 아래 수행되는 시민참여는 자칫 조성 주체의 정당성 확보나 사회적 수용성 제고를 위한 형식적 절차로 전락할 수 있으며, 이는 시민참여의 본질을 훼손하는 것이다(정정화, 2018).

한편, 공론화는 다원화된 사회에서 대의민주주의의 한계를 보완하는 핵심 기제로 주목받아 왔다(은재호, 2022). 공론화는 참여자들이 숙의와 학습을 통해 정제된 합의 의견을 형성하는 과정으로서(문태현, 2010; 김정인, 2018), 오픈스페이스라는 공공재의 조성 과정에서 이해관계자 간 공감대를 구축하고 절차적 합리성을 공고히 하는 중요한 수단이 된다. 그러나 기존 연구들은 시민참여의 제도 현황 평가나 개별 사례 기록에 집중해왔으며(이강원과 김학린, 2020), 시민참여와 소통이 수행되는 구조적 원리를 체계적으로 규명한 연구는 상대적으로 부족하다. 이에 본 연구는 오픈스페이스 조성 과정의 시민참여를 공공 커뮤니케이션과 공론화의 관점에서 재구성하고[1], 광화문광장 재구조화 사업을 사례로 소통의 구조와 과정을 유형화하는 것을 목적으로 한다. 이를 위한 연구 질문은 다음과 같다. 첫째, 오픈스페이스 조성 과정에서 시민참여의 제도적·실천적 한계는 무엇인가? 둘째, 시민참여와 소통 프로그램은 공공 커뮤니케이션과 공론화의 관점에서 어떻게 해석될 수 있는가? 셋째, 이러한 해석을 바탕으로 소통의 구조와 과정은 어떻게 유형화될 수 있는가?

연구의 공간적 범위는 공적 주체가 공공 재원으로 조성하는 국내 오픈스페이스로 한정한다. 본 연구에서 오픈스페이스는 시민이 일상적으로 접근하기 쉬운 도시 내 외부 공공 공간으로서, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」(이하 공원녹지법) 제15조의 생활권공원과 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치 기준에 관한 규칙」 제50조의 일반광장을 포함한다. 시간적 범위는 2010년대부터 현재까지이며, 내용적 범위는 오픈스페이스의 계획 결정 시점부터 완공 시점까지로 한정한다. 완공 이후 운영·관리 단계는 연구 대상에서 제외하는데, 이는 계획·조성 단계가 공간의 정체성과 활용성을 결정짓는 핵심 시기로서 이 시기의 시민참여가 공간 형성에 결정적 영향을 미치기 때문이다. 또한 시민참여는 서비스 수요자의 피드백이 아닌, 정책 형성과 이행 과정 전반에 시민의 의사가 반영되는 소통 행위로 이해되어야 하며, 이러한 관점에서 운영·관리 단계는 정책 설계보다 행정 운영에 가까운 영역으로 판단했다.

본 연구의 내용적 범위는 광화문광장 재구조화 사업(2016–2022)으로 선정했다. 이 사업은 약 6년에 걸쳐 다양한 유형의 시민참여 프로그램이 운영되었으며, 시민참여 정책의 전환을 기준으로 조성 단계를 비교적 명확하게 구분할 수 있다. 또한 시민참여의 기획·운영·결과에 관한 보도자료, 결재문서, 회의록 등 다수의 공문서가 생산·공개되어 있어 소통 구조와 과정을 단계별로 추적할 수 있는 자료적 기반을 갖추고 있다. 국내 참여 기반 오픈스페이스 조성 사업은 시민참여의 내용과 결과가 체계적으로 공개된 사례가 드물다는 점에서, 광화문광장 재구조화 사업은 소통 구조와 과정을 실증적으로 분석하기에 적합한 사례로 판단된다(박영석, 2025). 이에 본 연구는 서울시가 생산한 공문서와 경제정의실천시민연합을 비롯한 10개 시민단체(이하 반대시민연합)[2]의 보도자료 및 성명 등을 중심으로 시민참여 프로그램을 정리하고 소통 구조와 과정을 분석한다[3].

본 논문의 구성은 다음과 같다(그림 1 참조). 2장에서는 오픈스페이스 계획의 시민참여 제도와 전개 양상을 검토하고, 라스웰의 SMCRE 모델과 공론화 요소(포용성·공개성·충분성)를 중심으로 시민참여를 공공 커뮤니케이션



그림 1. 연구의 흐름

으로 재구성하는 분석 틀을 제시한다. 3장에서는 광화문광장 재구조화 사업을 조성 단계별로 기술하고 그 소통 구조와 과정을 분석하여 소통 구조의 한계를 도출한다. 4장에서는 이론 고찰과 사례 분석을 종합하여 '조성 단계별 소통 내용'과 '수행 목적별 소통 방식'을 두 축으로 하는 시민참여를 위한 소통 구조의 분석적 틀을 제안하고, 각 어젠다의 적용 가능성을 사례로 검토한다. 5장에서는 연구의 기여와 활용 방안, 한계와 후속 과제를 정리한다.

2. 이론적 배경

2.1 오픈스페이스 계획의 시민참여 제도와 전개 양상

도시 오픈스페이스의 계획과 조성은 도시기본계획에서 공원녹지기본계획으로 이어지는 위계적 행정 절차를 통해 실현된다. 도시기본계획은 토지 이용, 기반시설, 공원녹지 등 부문별 계획을 포함하는 최상위 계획으로서 오픈스페이스의 위치·규모·목적을 최초로 설정하며, 공원녹지기본계획은 이를 구체화하는 하위 계획으로서 공원녹지의 배치·기능·유형과 함께 시민참여 프로그램을 포함하도록 규정되어 있다.

그러나 현행 법령에서 시민참여를 법적으로 담보하는 절차는 그 실효성이 제한적이다(박영석과 배정한, 2024b). 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제14조와 제28조는 공청회 개최 및 주민 의견 청취를 명시하고 있으나, 개최 시기에 대한 기준이 없어 계획 수립의 후반부에 형식적으로 운영되는 경향이 강하다. 또한 국토계획법 시행령 제22조에 따른 주민 의견 청취는 14일간의 열람 공고와 개별 의견서 제출 방식에 의존하는데, 전문적·기술적 내용으로 구성된 계획안을 일반 시민이 단기간에 파악하고 의견을 제출하기란 현실적으로 어렵다. 주요 광역시의 공원녹지기본계획에서도 유사한 한계가 확인된다. 서울, 인천, 광주, 대구의 2030년 공원녹지기본계획은 미래상과 추진 목표에 시민참여 개념을 담고 있으나, 이를 실천으로 뒷받침하는 프로그램 개발은 미흡하고 단발성 이벤트 중심 운영에 그치는 경우가 많다(박영석과 배정한, 2024b). 요컨대 2002년 국토계획법 제정 및 2005년 공원녹지법 전면 개정 이후 주민참여 조항이 명문화되었음에도, 의견 수렴 시기·반영 기준·사후 조치에 관한 구체적 근거가 미비하여 후속 제도 정비는 정체된 상태에 머물러 있다.

한편, 한국에서 주민참여형 공간 조성의 출발점은 마을만들기에서 찾을 수 있다(박영석과 배정한, 2024a). 마을만들기는 지역 주민들이 정주 공간과 공유 공간을 자발적으로 가꾸는 활동으로, 물리적 공간의 개선뿐 아니라 공동체 의식 강화와 지역 정체성 회복을 목표로 한다. 김은희(2012)는 1980년대 서울 동대문구 용두동 꽃길골목이나 은평구 한양주택처럼 정주성이 강한 지역에서 주민들이 자생적으로 삶터를 가꾸는 양상을 '자생적 마을만들기'로 정의한 바 있다. 1990년대 지방자치제 부활과 함께 풀뿌리 민주주의에 대한 관심이 확산되면서 시민단체 주도의 마을만들기 운동이 전국으로 촉발되었고, 2007년 건설교통부의 '살고 싶은 도시·마을만들기 사업'과 행정자치부의 '살기 좋은 지역만들기 사업'은 주민참여를 통한 공유 공간 조성 경험을 사회 전반으로 확산시켰다. 이러한 흐름은 2010년대 도시재생 사업과 결합하면서 주민참여형 설계를 공공 계획의 핵심 요소로 정착시켰다(김은희와 이영범, 2013).

이러한 흐름 속에서 소통적 계획과 커뮤니티 디자인 개념이 주목받았다. 소통적 계획은 주민, 전문가, 행정, 시민단체 등 참여 주체 간 상호작용을 통해 합의를 도출하는 계획 방식으로(김연금과 이규목, 2003), 커뮤니티 디자인은 이를 실천의 장으로 확장한 개념으로 볼 수 있다. 박영석(2025: 59-61)에 따르면 국내 참여 기반 오픈스페이스 조성 사례에는 세 가지 한계가 나타난다. 첫째, 조성 단계에 따른 적절한 소통 내용이 선정되지 못하고 기초 현황 파악에 머무는 경향이 있다. 둘째, 설문조사·설명회·워크숍 등 유사한 방식이 반복되며 대상지 특성에 맞는 참여 방식 개발이 이루어지지 않는다. 셋째, 시민참여 과정과 결과에 대한 정보 공개가 미비하여 참여의 지속성과 환류가 단절된다. 이는 오픈스페이스 조성 과정의 시민참여를 관통하는 구조적 문제로서, 참여와 소통을 새로운 관점에서 재설계할 필요성을 제기한다.

2.2 커뮤니케이션 관점의 시민참여 재구성

커뮤니케이션은 사람들 사이에서 생각과 정보가 오가는 모든 과정을 포괄하는 넓은 개념이며, 소통은 참여자들 간의 상호이해와 공감이 형성되는 과정 차원의 개념이다. 두 개념은 유사하게 쓰이지만, 커뮤니케이션이 메시지 생산과 정보 전달이라는 구조적 측면을 강조한다면, 소통은 참여자 간 상호작용과 공감대 형성이라는 과정적 측면에 방점을 둔다[4]. 이러한 개념적 구분을 바탕으로, 본 연구는 오픈스페이스 조성 과정에서 조성 주체와 시민이 정보와 의견을 교환하는 커뮤니케이션의 구조와, 시민참여의 목적이자 방법으로서 전개되는 소통의 과정을 함께 검토한다.

오픈스페이스는 공공의 재원을 통해 시민을 위해 조성되는 공간으로서 지역의 경제·사회·문화·환경 전반에 걸쳐 직간접적인 영향을 미친다. 이러한 공공적 성격으로 인해 계획과 조성 과정에서 지역 주민 및 이해관계자와의 소통은 선택적 과정이 아닌 필수적 요건이다. 나아가 공적 주체가 관련 법제를 근거로 조성 과정을 공개하고 시민의 의견을 수렴하는 행위는 공공 커뮤니케이션으로 이해할 수 있다. 배정근과 조삼섭(2017)은 공공 커뮤니케이션을 '정부 등 공공 기관이 공적 이슈에 대해 대중을 상대로 펼치는 비정파적 커뮤니케이션 행위'로 정의했고, 권예지 등(2021)은 이를 '공적 주체가 공공 이슈에 관해 미디어를 매개로 메시지를 주고받는 행위'로 규정한 바 있다. 이를 종합하면, 국가·지방자치단체·공공기관 등 공적 주체가 오픈스페이스라는 공공 이슈를 둘러싸고 시민사회 및 이해관계자와 전개하는 의사소통 과정 전반이 공공 커뮤니케이션에 해당하며, 그 결과로 조성된 오픈스페이스는 공공 커뮤니케이션의 공간적 결과물로 해석할 수 있다.

한편, 시민참여 연구의 국제적 계보는 참여의 수준과 제도 설계를 중심으로 전개되어 왔다. Arnstein(1969)은 '참여의 사다리'를 통해 시민참여를 권한 배분의 수준으로 유형화했고, Healey(1997)와 Innes and Booher(2010)는 이해관계자 간 협력적 소통과 합의 형성을 계획의 핵심 원리로 제시했으며, Fung(2006)은 참여자의 선정, 소통과 결정의 방식, 권한의 세 차원으로 참여 제도를 설계하는 틀을 제안했다. 이 계보가 참여의 권한과 제도라는 거시적 차원을 다루었다면, 본 연구는 개별 참여 프로그램에서 소통이 작동하는 구조와 과정이라는 미시적 차원에 주목하여, 커뮤니케이션 모델과 공론화 요소를 오픈스페이스 조성 과정에 적용한다는 점에서 이들 논의를 보완한다.

이러한 전제 위에서 본 연구는 시민참여와 소통의 구조를 분석하기 위해 라스웰의 SMCRE 모델을 활용한다. 라스웰은 커뮤니케이션 과정을 "who says what to whom in which channel with what effect"라는 명제로 압축했고(Lasswell, 1948), 이는 발신자(sender, 이하 S), 메시지(message, 이하 M), 채널(channel, 이하 C), 수신자(receiver, 이하 R), 효과(effect, 이하 E)의 다섯 요소로 분해된다. SMCRE 모델은 커뮤니케이션 과정을 명료하게 구조화했다는 점에서 오늘날에도 분석 도구로 널리 활용된다. 특히 공공 계획의 커뮤니케이션 과정은 참여를 계획하고 주도하는 공적 주체(S), 참여 과정에서 다루어지는 공적 이슈(M), 주민설명회 등 소통이 이루어지는 전달 방식(C), 소통 과정에 참여하거나 정보를 수용하는 참여 계층(R), 그리고 이러한 소통이 의사결정이나 참여 주체의 인식에 미치는 수행 결과(E)로 구분하여 분석할 수 있다. 따라서 SMCRE는 시민참여가 이루어지는 개별 소통 국면을 요소별로 구분하고, 각 요소 간 관계를 파악하는 데 활용될 수 있다(그림 2 참조).

물론 새로운 미디어 환경의 복잡한 소통 현상을 설명하기에 단순하다는 지적(임영호, 2013), 발신자와 수신자의 역할 교환을 고정적으로 구분하는 것이 무의미하다는 비판(Grunig and Hunt, 1984), 정보 전달의 단선성에 대한 한계(장한정, 2021)가 제기되어 왔다. 그러나 본 연구가 다루는 오픈스페이스 조성 과정의 시민참여는 공공사업의 제도적·행정적 틀 안에서 이루어지며 소통의 방향이 설정되는 구조를 가지므로 발신자와 수신자의 역할이 비교적 명확히 구분되며, 명확한 목적과 절차를 갖는다. 또한 본 연구는 오픈스페이스 조성을 위해 수행되는 시민참여 정책의 소통 과정에 국한하므로, SMCRE 모델이 설명하기 어렵다고 지적되는 새로운 미디어 환경의 복합적 소통 현상과는 거리가 있다(박영석, 2025: 63-64). 아울러 3장에서 확인되는 반대시민연합의 이중적 역할, 즉 서울시의 메시지를 수신하는 동시에 시민을 향해 반대 여론을 발신하는 양상은 선형 모델의 전제를 부정하는 근거라기보다, 개별 소통 국면 단위로 요소를 분해하는 SMCRE의 진단적 유용성을 보여주는 사례이다. 각 소통 프로그램마다 발신

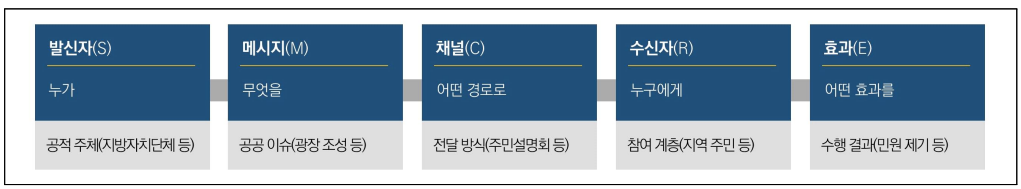


그림 2. SMCRE 모델
출처: Lasswell(1948: 37)의 내용을 중심으로 재구성

자와 수신자의 위치를 판별함으로써 역할 전환의 시점과 계기 자체를 분석의 대상으로 삼을 수 있기 때문이다. 요컨대 본 연구는 SMCRE 모델을 커뮤니케이션 전반을 설명하는 메타이론이 아니라, 소통 구조를 요소별로 진단하는 분석 도구로 한정하여 활용한다.

오픈스페이스 조성 과정의 시민참여를 SMCRE 모델에 대응시키면 다음과 같이 구체화할 수 있다(표 1 참조). 발신자(S)는 시민참여 정책과 프로그램을 기획·주도하는 공적 주체이며, 메시지(M)는 개별 프로그램의 목표와 방향으로 구체화된다. 채널(C)은 주민설명회·설문조사·토론회 등 소통 방식이고, 수신자(R)는 지역 주민·이해관계자·시민단체 등이다. 효과(E)는 정책 제안·민원 제기·사안 질의 등 소통을 통해 수신자에게 발생하는 변화이다. 이 틀은 개별 참여 프로그램의 방향성과 목적, 전달 방식의 적절성, 수신자 설정의 타당성, 실제 소통 효과를 체계적으로 검토하게 하며, 나아가 오픈스페이스라는 공간적 결과물이 어떠한 소통 구조를 거쳐 형성되었는지를 추적하는 분석 틀로 기능한다.

2.3 시민참여 과정의 공론화 구성 요소

현대 도시계획에서 소수의 전문가나 행정 주체에 의한 독단적 결정은 점차 입지를 잃어가고 있다. 이는 이해관계와 가치관이 다원화된 사회에서 '제한된 합리성'을 지닌 의사결정자가 완전히 합리적인 판단을 내리기 어렵다는 인식이 확산되었기 때문이다(임의영, 2014). 이에 공공 공간의 계획과 조성 과정에서 다양한 이해관계자가 대화와 토론을 통해 합의를 도출하는 공론화 과정이 점차 중요해졌다. 공론은 숙의 과정을 통해 정제된 여론을 의미하며(Fishkin, 2009), 공론화는 "어떤 사안에 대해 여러 사람들이 함께 모여 숙의와 학습을 통해 정제되고 합의된 의견을 형성하는 과정"으로 정의된다(김정인, 2018). 공론화는 과거 신고리 5·6호기 건설, 대입제도 개편 등 첨예한 사회적 갈등을 중재하는 숙의적 의사결정 수단으로 활용되어 왔으며, 최근에는 도시재생 및 공공 공간 조성 분야로 그 개념이 확장되고 있다.

오픈스페이스는 한번 조성되면 도시기반시설로서 영구히 유지·관리되는 공공 공간이므로, 최대 다수의 공익을 추구해야 한다는 공리주의적 관점에서도 조성 과정의 공론화는 필수적이다. 특히 제2차 국가도시재생기본방침은 주민이 지역자원을 발굴하고 창의적 아이디어를 제안하며 사업 시행과 운영·유지관리 단계에 적극 참여할 것을 명시하고, 주민협의체 구성과 협력체계 구축을 요청함으로써 주민참여형 도시계획의 제도화를 천명하고 있다. 이는 지역 주민과 이해관계자를 단순한 의견 제공자가 아닌 도시계획의 주체적 참여자로 전제하는 패러다임의 전환을 의미한다.

공론화의 기본 원칙 또는 성공 조건은 연구자에 따라 다소 상이하게 제시되어 왔다(표 2 참조). 이러한 연구들을 관통하는 공통 원칙은 참여의 포용성(포괄성), 과정의 공개성(투명성), 논의의 충분성(숙의성)으로 수렴된다. 세

표 1. 커뮤니케이션 요소별 시민참여와 소통 예시

커뮤니케이션 요소	커뮤니케이션 기능	시민참여·소통 요소	시민참여·소통 예시
발신자(S)	참여 정책·프로그램을 기획하고 수행을 주도하는 공적 주체	주최 기관	국토교통부, 지방자치단체, 공공기관, 시민단체 등
메시지(M)	발신자가 전달하려는 내용으로서 프로그램의 목표와 방향	수행 목적	정보 제공, 의견 수렴, 대안 생산, 체험·홍보 등
채널(C)	메시지를 수신자에게 전달하기 위해 선택된 소통 방식	전달 방식	주민설명회, 워크숍, 설문조사, 토론회 등
수신자(R)	메시지를 채널을 통해 전달받고 반응하는 주체	참여 계층	지역 주민, 이해관계자, 시민단체 등
효과(E)	메시지가 수신자에게 전달되어 발생하는 변화	수행 결과	정책 제안, 민원 제기, 사안 질의, 설계 변경 등

표 2. 공론화의 기본 원칙

연구자	기본 원칙
윤경준과 안형기(2004)	참여 주체의 포괄성·균등성, 적극적 참여 분위기, 발언 기회와 정보 제공의 충분성
이민웅(2005)	공공 문제에 대한 관심과 정보 습득, 적절한 참여 규모와 대표성, 공정한 토론 절차, 합의에 대한 사후 추적
Fishkin(2009)	참여자의 충분한 숙의, 정치적 평등, 다수의 횡포 방지, 대중적 참여
은재호(2017)	참여의 포괄성·대표성, 숙의의 평등성·성찰성, 절차의 투명성·공정성
김정인(2018)	정부의 적극적 지지, 참여자의 대표성, 충분한 숙의 확보
정정화(2018)	운영 주체의 중립성·자율성, 참여자의 대표성·포괄성, 과정의 숙의성·공정성·소통성, 결과의 성찰성·수용성

요소의 선정 기준은 다음과 같다. 첫째, 표 2의 원칙들에서 연구자 간 공통으로 제시된 요소일 것, 둘째, 오픈스페이스 조성이라는 물리적 공간 계획의 공론화에서 사전에 설계하고 사후에 평가할 수 있는 요소일 것이다. 이 기준에 따라 일부 원칙은 통합하거나 제외했다. 참여자의 대표성은 참여 계층의 안배라는 항목으로 포용성에 통합했는데, 오픈스페이스 조성의 시민참여는 통계적 표본의 대표성보다 다양한 계층의 참여 여건 확보가 관건이기 때문이다. 성찰성과 수용성은 공론화가 종료된 이후의 결과 국면에서 확인되는 요소로서, 조성 과정 중의 소통을 설계하고 평가하는 본 연구의 분석 기준으로 삼기 어려워 제외했다. 운영 주체의 중립성은 공적 주체가 발신자로서 소통을 주도하는 오픈스페이스 조성의 특성상 별도의 기준이 아닌 소통 여건의 전제 조건으로 다룬다. 이와 같은 판단에 따라 본 연구는 다음의 세 요소를 오픈스페이스 조성 과정의 분석 기준으로 재구성한다. 각 요소는 시민참여 프로그램의 성격을 공론화로 규정하기 위한 기준이 아니라, 개별 프로그램에서 이루어진 소통의 범위와 정보 공개, 소통 기법 및 상호작용의 수준을 파악하기 위한 분석 기준으로 활용한다(표 3 참조).

첫째, 소통 여건의 포용성은 다양한 계층의 참여를 안배하고 소통이 이루어질 제도적·물리적 환경이 얼마나 보장되었는지를 검토하는 기준으로, 참가 계층·수행 기간·수행 횟수 등이 주요 항목이다. 본 연구에서는 대상지의 이해관계자를 포함하여 시민참여가 이루어지고, 최소 2회 이상의 공론화 과정이 수행된 경우를 포용성이 충족된 것으로 보았다. 최소 수행 횟수를 2회로 설정한 것은 일회성 행사의 한계를 보완하고, 의견 수렴과 그에 대한 후속 소통이 가능한 최소한의 반복성을 확보하기 위한 본 연구의 조작적 기준이다. 이는 절대적인 기준이라기보다 본 연구의 분석을 위한 판단 기준이며, 참여 규모와 사업 성격에 따라 달라질 수 있다. 반면 특정 계층이나 전문가에 편중되거나 일회성 이벤트 형식으로 수행된 경우는 미흡한 것으로 구분했다.

둘째, 소통 정보의 공개성은 대상지 정보, 조성 사업의 경과, 소통 결과가 투명하게 공개되었는지를 검토한다. 참여자 간 정보의 비대칭은 왜곡된 공론을 형성하거나 시민참여를 형식화하는 원인이 되기 때문이다. 이에 행사 전 대상지 정보와 회의 자료가 공유되고, 논의 과정과 결과 및 반영 여부가 공개된 경우를 공개성이 충족된 것으로 보았다. 반면 사전 정보가 공유되지 않고 당일 현장에서 제공되거나, 논의 결과가 일부만 공개되고 반영 여부가 제시되지 않은 경우는 미흡한 것으로 구분했다.

셋째, 소통 방식의 충분성은 효율적 의사소통을 위한 참여 방식이 사전에 계획·실행되었는지를 평가하며, 소통 방법의 다양성, 소통 내용의 깊이, 참여자 간 실질적 상호작용 여건을 포함한다. 여기서 충분성은 프로그램의 목적과 참여 규모에 부합하는 소통 기법이 마련되고 참여자 간 실질적인 의견 교환이 가능한 기법이 적용되었는지를 의미한다. 본 연구에서는 상반된 의견과 대안이 제공되고 참여 규모에 적절한 소통 기법이 적용된 경우를 충분성이 충족된 것으로 보았다. 반면 전문가 등의 일방향적인 정보 전달에 그치거나 참여 인원과 배경지식에 부합하지 않는 소통 기법이 적용된 경우는 미흡한 것으로 구분했다.

2.4 소결: 시민참여라는 커뮤니케이션

앞서 살펴본 바와 같이, 오픈스페이스 계획과 조성 과정의 시민참여는 제도적 환경과 실천 환경 양 측면에서 구조적 한계를 안고 있다. 제도적 측면에서는 의견 수렴의 시기·반영 기준·후속 조치에 관한 법적 근거가 결여되어 있고, 공청회·공람·의견서 제출 외의 참여 방법이 거의 부재하며, 정보 공개와 참여 계층 확보에 관한 최소 기준조차 마련되어 있지 않다. 실천 환경의 관점에서도 조성 단계별 소통 내용의 선정, 참여 방식의 다양화, 참여 과정의 전략적 설계에 대한 체계적 접근이 부족하다. 요컨대 현행 시민참여 제도와 실천은 최소한의 절차적 조건을 충족하는 데 집중해온 결과, 참여의 주체성과 소통의 실질적 효과를 담보하는 정책적 장치는 미흡한 상태에 머물러 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로, 본 연구는 오픈스페이스 조성 과정의 시민참여를 '공적 주체가 공공 이슈에 관해 시민사회와 전개하는 공공 커뮤니케이션'으로 설정하고, 커뮤니케이션 구조 분석과 공론화 과정 평가를 두 축으로

표 3. 공론화 요소별 분석 항목 및 판정 기준

요소	공론화의 의미	시민참여 분석 항목	시민참여·소통 기준	충족 기준	미흡 기준
포용성 (포괄성)	다양한 이해관계자가 자유롭게 의견을 개진할 수 있는 환경	참여 계층, 수행 기간, 수행 횟수 등	참여자 대표성과 참여 기회의 충분성이 확보되었는가	대상지 이해관계자 포함하여 진행 최소 2회 이상의 공론화 과정 수행	특정 계층 또는 전문가 편중하여 운영 일회성 이벤트 형식의 프로그램 수행
공개성 (투명성)	대상 정보, 논의 진행 상황과 결과가 투명하게 공개	대상지 정보, 조성 과정, 소통 결과 등	사전 정보 공유, 논의 과정 및 결과의 공개가 이루어졌는가	행사 전 대상지 정보 및 회의 자료 공유 논의 과정과 결과 공개, 반영 여부 안내	사전 정보 공유 없이 당일 현장 제공 논의 결과 일부 공개, 반영 여부 미제공
충분성 (숙의성)	충분한 시간과 자원, 적절한 기법을 통해 논의의 질을 확보	소통 방법, 소통 주제, 소통 환경 등	숙의와 판단을 돕는 기법이 참여 규모에 적절하게 기획되었는가	상반된 의견 및 대안이 제공된 소통 기법 참여 계층 및 규모에 적절한 기법 적용	전문가 등의 일방향 정보 전달 방식 인원, 배경지식 등에 부적합한 기법 운영

하는 분석의 틀을 구성한다. 이때 세 개념의 위계는 다음과 같이 설정된다. 커뮤니케이션은 정보와 의미의 전달·이해를 포괄하는 가장 넓은 범주이고, 공공 커뮤니케이션은 공적 주체가 공공 이슈를 매개로 대중과 상호작용하는 하위 범주이며, 공론화는 그중에서도 참여자 간 숙의를 통해 공적 이슈를 논의하고 공동의 이해를 형성하는 과정에 국한된다. 여기서 시민참여는 이 세 개념과 동일한 층위의 개념이라기보다, 오픈스페이스 조성 과정에서 시민이 정책 및 공간 형성 과정에 참여하는 다양한 방식과 과정을 의미하며, 이러한 참여 과정에서 공공 커뮤니케이션이 구체적으로 이루어진다.

따라서 본 연구는 시민참여 프로그램 자체를 공론화로 규정하거나 모든 참여 프로그램이 숙의를 목적으로 한다고 전제하지 않는다. 시민참여 과정에서 이루어지는 개별 소통은 서로 다른 성격을 가질 수 있기 때문이다. 이에 포용성·공개성·충분성은 개별 시민참여 프로그램의 공론화 여부를 판정하는 기준이 아니라, 시민참여 과정에서 이루어진 소통의 공론화적 특성을 분석하기 위한 준거로 활용한다. 이러한 관점에서 시민참여와 소통의 구조는 SMCRE 모델로 분석하고, 소통의 과정은 포용성·공개성·충분성의 관점에서 평가한다. 두 분석 체계를 병치함으로써 개별 시민참여 프로그램이 공공 커뮤니케이션으로서 어떠한 구조를 가지며, 그 과정에서 공론화의 주요 원칙이 어느 정도 구현되었는지를 함께 검토한다. 이를 바탕으로 소통의 한계와 가능성을 도출하고, 오픈스페이스 조성 단계와 시민참여 수행 목적을 연계하는 분석적 틀을 제시한다.

3. 광화문광장 재구조화 사업의 시민참여

본 논문의 3장과 4장은 박영석(2025)의 광화문광장 재구조화 사업 분석을 토대로 하되, 연구 목적과 분석 범위를 재설정하여 학술지 논문의 형식과 목적에 맞게 재구성했다. 선행 연구(박영석과 배정한, 2024b; 박영석, 2025)가 오픈스페이스 계획·조성의 제도적 환경 진단, 사례 분석, 소통 체계 등을 종합적으로 다루었다면, 본 연구는 그중 광화문광장 사례의 소통 구조 및 과정 분석에 선별적으로 집중한다. 아울러 광화문광장 시민참여 특성의 시계열적 기술에 중점을 두었던 박영석과 배정한(2024a)과 달리, 본 연구는 SMCRE 모델과 공론화 요소를 결합하여 개별 참여 프로그램의 소통 구조와 과정에 적용하고, 그 분석 결과를 바탕으로 시민참여를 설계하기 위한 유형을 구체화한다는 점에서 차별성을 가진다.

3.1 사업의 개요

광화문은 조선 건국부터 현대에 이르기까지 대한민국 정치와 권력의 랜드마크였다. 광화문 남측 일대는 조선시대 의정부·삼군부·육조가 자리한 국가중추공간이었고, 일제강점기 세종대로 형태로 개조되었으며, 1960년대 중앙분리대와 이순신 장군상이 설치되었다. 2009년 광화문 앞에 현대적 의미의 광장이 최초로 조성되었으나, 그늘과 쉼터 등 시민 편의시설이 부족하고 역사 공간 정비가 미흡하며 보행 접근성 개선이 필요하다는 문제의식이 제기되었다. 이에 서울시는 '시민과 함께 만드는 시민의 광장'을 표방하며 공감대 형성과 공론화를 통한 광화문광장 재구조화 사업(2016–2022)을 추진했다.

광화문광장 재구조화 사업은 시민광장과 역사광장의 조성으로 구분된다. 시민광장은 세종대로에 면한 중심 영역의 재조성을, 역사광장은 광화문 전면 월대와 해치상 복원 등 공간 복원을 이른다. 역사광장은 조성 기간과 추진 체계가 시민광장과 상이하므로, 본 연구의 공간적 범위는 광화문광장 시민광장(이하 광화문광장)에 한정한다. 결과적으로 광화문광장은 '문화재 복원을 통한 역사성 강화', '역사·문화 스토리텔링', '주변과의 연계 활성화'를 목표로, 부분 보행 공간에서 전면 보행 공간으로, 국가 중심의 상징적 공간에서 공원 요소가 포함된 시민 활용 중심의 광장으로 재조성되었다(https://gwanghwamun.seoul.go.kr).

본 연구는 광화문광장 재구조화 사업에서 수행된 시민참여·소통 프로그램을 분석 대상으로 한다. 서울시가 생산한 보도자료·해명자료·결재문서·회의록과 반대시민연합의 성명·자료집을 중심으로 프로그램의 수행 내용·방식, 참여 계층, 진행 경과를 조사했다(표 4 참조). 이를 바탕으로 '프로그램명, 주최 기관, 수행 일정, 소통 내용, 참여 계층, 수행 방식, 수행 결과'의 일곱 항목으로 시민참여 프로그램을 정리하고, SMCRE의 커뮤니케이션 요소와 공론화의 세 요소에 대응시켜 분석했다(박영석, 2025: 73–137). 다만 광화문광장 시민위원회(이하 광화문위원회) 등 관련 거버넌스의 내부 회의나 전문가 자문 회의는 공공사업의 시민참여 및 공적 의사소통의 일부일 수 있으나, 관련 공개 자료만으로는 소통 구조와 과정을 체계적으로 분석하기 어려워 본 연구의 자료 범위에서 제외했다. 서울시는 다양한 시민참여 정책을 수행했으나 이는 시민단체의 추진 반대와 연합을 촉발했고, 박원순 서울시장은 추진을 중단하고 전면 재검토를 공표했으며, 이후 여러 공론화를 시도했으나 반대 측이 제기한 쟁점에 대한 숙의나 대

표 4. 광화문광장 재구조화 사업의 시민참여 · 소통 분석 자료

자료 구분	건수	대상 자료(저자 및 발행연도)[a]
보도자료 및 성명서	49건	반대시민연합(2019–2022) 27건, 서울특별시(2017–2022) 21건, 경제정의실천시민연합(2019)
결재문서 및 공고	18건	서울특별시(2018–2021) 15건, 서울특별시 공고(2019–2021) 3건
웹사이트	4건	서울특별시 〈광화문광장〉, 〈내 손안에 서울〉, 〈라이브 서울〉, 〈상상대로 서울〉
도서 및 백서	4건	서울특별시(2011, 2023) 2건, 광화문포럼(2017), 김규원 등(2022)
자료집[b]	2건	반대시민연합(2019), 서울특별시(2019)
계	77건	

[a]세부 서지사항은 참고문헌 참조.
[b]상기 자료에 첨부되지 않고 별도로 공개된 자료집.

안 도출 없이 착공과 재개장에 이르렀다. 이처럼 시민참여 정책이 전환되는 사건을 기점으로 조성 단계를 의제 설정, 설계 및 거버넌스, 갈등 조정, 시공 추진의 네 단계로 구분한다(그림 3 참조).

3.2 조성 단계

3.2.1 의제 설정 단계(2016. 9.–2018. 9.)

의제 설정 단계는 서울시가 최초의 시민참여 정책으로 '광화문포럼' 운영을 개시한 시점부터 설계공모 이전까지를 이른다. 광화문포럼은 전문가 33인과 서울시 내부위원 14인을 역사 · 비전, 공간, 교통, 문화 · 시민이용 분과에 위촉하여 10개월간 9차례 세미나를 진행했다. 2017년 시민참여단(시민참여그룹) 100인을 모집해 발대식과 워크숍을 열고, 시민 · 전문가 대토론회에서 '광화문광장 개선을 위한 5대 원칙과 관련 의제'를 발표했다. 이어 서울시는 문화재청과 '새로운 광화문광장 조성 기본계획안'을 발표하고, 인근 청운효자동 · 사직동 · 삼청동 주민을 대상으로 주민설명회를 개최했으며, 전문위원 50인과 시민참여단 100인으로 구성된 최장기 거버넌스 광화문위원회를 발족했다.

3.2.2 설계 및 거버넌스 단계(2018. 10.–2019. 8.)

설계 및 거버넌스 단계는 '새로운 광화문광장 조성 설계공모'를 기점으로 한다. 국제 현상 공모에서 세종문화회관 방면의 편측 광장안 〈Deep Surface〉가 당선되었고, 광화문위원회는 정기총회에서 당선작을 중심으로 추진 상황을 공유했다. 그러나 반대시민연합은 졸속 추진을 반대하는 기자회견과 토론회를 개최했다. 이 시기 서울시는 시민참여단 워크숍, 인문학 강좌, 역사 산책, SNS 사진 공모전 등으로 대시민 접점을 늘려갔으나, 반대 성명이 잇따르자 박원순 서울시장은 광화문광장 설계안의 전면 재검토를 공표한다.

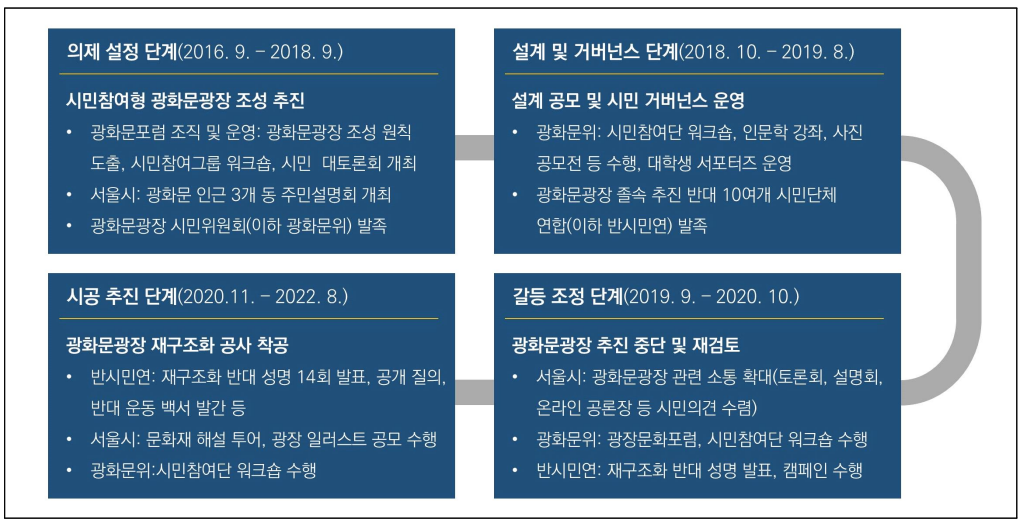


그림 3. 광화문광장 재구조화 사업의 단계별 진행 경과

3.2.3 갈등 조정 단계(2019. 9.–2020. 10.)

갈등 조정 단계는 서울시의 추진 중단 및 공론화 강화 발표를 시작점으로 한다. 2019년 10월부터 약 두 달간 공개토론회 7회, 찾아가는 전문가 토론회 3회, 지역 주민 현장토론회 2회, 온라인 의견 수렴 등 16회의 프로그램이 집중적으로 수행되었고, 온라인 공론장 '상상대로 서울'에서는 2,422건의 의견이 수집되었다. 반대시민연합은 서울시 주최 토론회에 패널로 참여해 반대 의견을 밝히는 한편, 공동 성명·기자회견·SNS 캠페인을 통해 반대 여론을 확산했다. 박원순 서울시장의 사망(2020. 7. 9.) 이후에도 양측의 견해 차이는 좁혀지지 않은 채 광화문광장은 착공되었다.

3.2.4 시공 추진 단계(2020. 11.–2022. 8.)

시공 추진 단계는 재구조화 사업의 착공을 기점으로 한다. 이 시기 반대시민연합은 반대 성명 발표와 기자회견을 열다섯 차례 열고, 반대 운동 과정을 담은 백서를 크라우드펀딩으로 발간했다. 서울시는 시민단체의 공개질의서에 원론적 답변을 비공개 문서로 제시하는 한편, 매장문화재 해설 투어, 미래상 일러스트 공모, 시민참여단 대상 온라인 워크숍(2회)을 진행한 후 광화문광장을 재개장(2022. 8. 6.)했다. 그러나 이 단계에서 일반 시민을 대상으로 의견을 수렴하거나 대안을 생산하는 소통 채널은 운영되지 않았다.

3.3 소통 구조와 과정 분석

본 절에서는 2장에서 구성한 분석 틀을 3.1절에서 정리한 시민참여 프로그램 55건에 적용하여 광화문광장 재구조화 사업의 소통 구조와 과정을 분석한다. 구조 분석이 개별 프로그램이 '어떻게 편성되었는가'를 묻는다면, 과정 평가는 그 편성이 '공론화의 조건을 충족했는가'를 묻는 것으로, 두 분석은 상호 보완적으로 결합되어 3.4절의 소통 구조와 과정의 분석으로 종합된다. 사례 프로그램의 분류는 연구자가 단독으로 수행했으며, 각 프로그램의 판정은 표 3의 기준에 따라 원자료를 재대조하여 검토했다. 다만 이러한 분석 과정이 단일 연구자에 의해 이루어져 복수 연구자 간 상호 검증을 거치지 못했다는 한계가 있다.

3.3.1 소통 구조

발신자(S)는 서울시가 전문가 중심의 광화문포럼과 장기간 운영된 광화문위원회를 중심으로 구성되었으나, 시민과 반대시민연합이 요구한 '무엇을, 어떻게, 왜 소통하는가'에 대한 목적과 역할은 충분히 설명되지 못했다. 메시지(M)는 조성 단계에 따라 변화해야 할 의제가 적절히 구분되지 못한 채, 초기의 조성 비전·원칙과 중·후반부의 운영 및 교통 문제가 시민대토론회 등 사업 후반부에 혼재되어 의제의 일관성과 단계성을 약화시켰다. 채널(C)은 갈등 조정 단계에 집중적으로 운영되었으며, 대부분의 프로그램이 '전문가 발제 후 패널 토론' 형식을 반복했다. 또한 광장 조성의 핵심 전문 분야인 조경이 찾아가는 전문가 토론회의 논의 대상에서 제외되어 전문성의 균형도 확보되지 못했다. 수신자(R)는 일반 시민, 선발된 시민(광화문포럼 시민참여그룹, 광화문위원회 시민참여단), 지역 주민 및 반대시민연합으로 단계별 구성에 변화가 나타났다. 특히 반대시민연합은 서울시의 메시지를 수신하는 동시에 시민에게 반대 여론을 전달하는 대항적 발신자로 기능하면서 소통 구조의 다층성을 형성했다. 효과(E)는 서울시가 330회의 시민 소통을 수행했다고 제시한 것과 달리, 반대시민연합은 이를 절차적 정당성 확보를 위한 수단으로 비판했다. 더욱이 수렴된 의견이 어떠한 기준과 절차를 거쳐 계획에 반영되었는지를 보여주는 환류 기록은 확인되지 않아, 소통의 실질적 효과를 검증하기 어려웠다.

이와 같은 구조적 특성을 조성 단계별로 대응시키면 소통 구조의 변화 양상은 더욱 분명하게 드러난다. 의제 설정 단계에서는 전문가 중심의 광화문포럼이 주요 발신자로 기능했고, 메시지는 조성 비전과 원칙에 집중되었다. 시민참여단 100인이 구성되었지만 수신 범위는 선발된 시민으로 제한되었다. 설계 및 거버넌스 단계에서는 설계공모와 광화문위원회가 병행되면서 발신 구조가 이원화되었으나, 메시지는 당선작의 공유와 설명에 머물렀으며 반대 성명이 이어지면서 시민단체가 새로운 발신 주체로 등장했다. 갈등 조정 단계에서는 약 두 달 동안 16회의 프로그램이 집중적으로 운영되며 채널은 확대되었지만, 동일한 토론 방식이 반복되었고 서울시와 반대시민연합이 각각 시민을 대상으로 경쟁적으로 메시지를 전달하는 경합적 구조로 전환되었다. 시공 추진 단계에서는 메시지가 공사 안내와 홍보 중심으로 축소되었으며, 의견 수렴과 대안 생산을 위한 채널은 더 이상 운영되지 않았다. 그 결과 소통 구조는 참여와 숙의에서 일방향 정보 전달 중심으로 회귀했다. 종합하면 소통 구조의 다섯 요소는 조성 단계에 따라 재편되어야 함에도 실제 운영에서는 초기 구조가 관성적으로 유지되거나 갈등 발생 이후의 사후 대응 수준에서만 제한적으로 변화했다.

3.3.2 소통 과정

소통 과정은 포용성, 공개성, 충분성의 세 측면에서 모두 구조적 한계를 드러냈다. 우선 소통 여건(포용성)을 살펴보면, 광화문포럼은 다양한 분야의 전문가가 참여하여 5대 원칙과 실행 방안을 도출한 합리적인 의제 설정 과정으로 기능했다. 그러나 이 결과가 이후 공론화 전 과정의 기준으로 고착되면서 시민과의 상호작용을 통해 새로운 의견을 반영하는 환류 체계는 충분히 작동하지 못했다. 거버넌스 조직인 광화문위원회 역시 상임위원회 중심으로 운영되어, 다수의 시민위원이 최종안을 공유받지 못하는 등 참여 대표성과 운영의 포용성에 한계를 노출했다.

정보 공개(공개성) 역시 충분하지 않았다. 대상지와 사업 추진 정보를 확인할 공식 채널은 사업 착수 이후 상당 기간 마련되지 않았으며, 홈페이지도 2019년 8월에야 개설되었다. 또한 6년 동안 결과 보고서, 녹취록, 자료집 등이 공개된 사례는 12건에 불과하여, 논의 과정의 투명성을 확보하기 어려웠다. 참여자에게 토론 주제와 관련 자료가 사전에 제공되지 않는 사례도 반복되어 숙의 기반을 약화시켰다.

수행 방식(충분성)에서는 단계별 의제 변화에 대응하는 소통 계획이 마련되지 못했다. 광화문포럼에서 설정된 초기 원칙은 6년 동안 동일한 기준으로 유지되었으며, 참여 계층 역시 선발된 시민 중심으로 제한되었다. 대부분의 프로그램은 전문가 발제 중심으로 운영되어 시민의 질의와 토론은 형식적 절차에 머무르는 경우가 많았다. 결국 광화문광장의 소통은 행사 횟수와 참여 인원이라는 양적 성과는 제시했으나, 논의의 심층성과 시민참여의 질적 수준은 충분히 확보하지 못했다.

과정을 조성 단계별로 종합하면 세 요소의 한계는 내용뿐 아니라 시기적으로도 서로 어긋나 있었다. 조성 초기에 요구되는 정보 공개는 갈등이 표면화된 이후에야 보완되었으며, 갈등 단계에서 필요한 쟁점 중심의 숙의는 초기 원칙을 반복적으로 확인하는 방식으로 대체되었다. 포용성의 한계 또한 전 과정에 걸쳐 지속되어, 선발된 시민 중심의 참여 구조는 단계별로 새롭게 등장하는 이해관계자를 충분히 포괄하지 못했다. 즉 광화문광장의 공론화는 개별 요소의 부족뿐 아니라, 각 요소가 요구되는 시점과 실제 수행 시점이 일치하지 않는 '시차'를 드러냈다. 이는 소통 과정이 조성 단계와 유기적으로 연동되어 설계·운영되어야 함을 시사한다.

3.4 소결: 소통 구조와 과정의 종합

광화문광장 재구조화 사업 및 국내 참여형 오픈스페이스 사례에 대한 실증 분석 결과(박영석과 배정한, 2024a; 2024b), 소통의 구조(조성 단계·수행 목적)와 과정(소통 내용·소통 방식) 간의 불일치가 시민참여의 효용을 저해하는 핵심 기제로 확인되었다. 대규모 공공 프로젝트에서 정보 공개의 미비와 단조로운 참여 방식은 공론장의 왜곡을 초래했고, 이는 참여의 지속가능성을 담보하지 못하는 결과로 이어졌다. 구체적으로 발신자의 명확성 부족(S), 단계별 메시지 전환의 미흡(M), 보편적 채널의 반복(C), 참여 계층의 편중(R), 환류 기록의 부재(E)는 각각 소통 여건, 정보 공개, 수행 방식의 한계와 맞물려 나타났다.

이상의 분석으로부터 소통 구조와 과정을 구성할 네 개의 핵심 의제가 도출된다. 먼저 소통 구조의 분석에서는 두 개의 구조 변수가 확인된다. 메시지와 수신자의 편성이 시간의 흐름에 따라 달라져야 한다는 점에서 '조성 단계'가, 동일한 단계 안에서도 프로그램마다 지향하는 바가 정보 제공·의견 수렴·대안 생산·체험 및 홍보로 상이하다는 점에서 '수행 목적'이 소통 구조를 규정하는 변수로 도출된다. 다음으로 소통 과정의 분석에서는 두 개의 과정 변수가 확인된다. 공개성의 결손이 무엇을 언제 다루고 공개할 것인가의 문제로, 충분성의 결손이 어떤 방식으로 다룰 것인가의 문제로 수렴된다는 점에서 '소통 내용'과 '소통 방식'이 과정의 질을 결정하는 변수로 도출된다.

요컨대 광화문광장 사례는 개별 소통 요소의 부실이 아니라, 네 의제가 각각 존재했음에도 소통의 구조와 과정을 유기적으로 연동하는 체계의 부재에서 비롯된 한계로 해석할 수 있다. 이는 SMCRE 모델과 공론화 요소라는 이론적 틀을, 실천 현장에서 적용 가능한 형태로 재구성할 필요성을 시사한다. 다음 장에서는 이러한 분석을 바탕으로 소통 구조와 과정을 유형화한다.

4. 시민참여 소통 구조와 과정의 유형화

본 장은 3장에서 도출된 소통 구조와 과정의 핵심 의제(4.1)를 바탕으로, 조성 단계별·수행 목적별 소통의 내용과 방식을 이론적으로 구성한다(4.2, 4.3). 본 장의 내용은 3장의 실증 분석 결과를 실제 시민참여 소통의 설계에 적용하기 위해 선행 연구와 사례를 종합한 것으로, 독립적인 실증 검증 결과라기보다 후속 연구를 통해 보완되어야 할 분석적 틀로서 제안하는 시론적 구성이다. 따라서 여기서 제시하는 유형과 세부 항목은 확정된 유형이나 실무적 표준이 아니라, 오픈스페이스 조성 과정에서 시민참여 소통을 구체적으로 설계하고 분석하기 위한 하나의 가능성을 제시하는 데 의의가 있다.

4.1 유형화를 위한 의제 도출

오픈스페이스 조성 과정의 시민참여와 소통을 체계적으로 설계하기 위해서는, 소통의 구조와 과정을 관통하는 핵심 의제를 도출하고 이를 조합하는 원리를 명확히 해야 한다. 본 연구는 박영석과 배정한(2024a), 박영석(2025)이 기술한 광화문광장 재구조화 사업의 시민참여 사례를, 3장에서 커뮤니케이션 분석틀로 재구성하고 그 분석 결과를 토대로 핵심 의제를 도출했다. 소통 구조의 차원에서는 물리적 건설 흐름에 대응하는 '조성 단계'와 각 프로그램이 지향하는 '수행 목적', 그리고 소통 과정의 차원에서는 제공·수집되는 정보를 다루는 '소통 내용'과 소통이 이루어지는 형식·방법으로서의 '소통 방식'이 핵심 의제를 구성한다(표 5 참조).

이 네 의제는 소통 구조와 과정이라는 두 차원으로 구분된다. 소통 구조의 핵심 의제인 조성 단계와 수행 목적은 각각 소통이 '언제', '무엇을 위해' 이루어지는지를 규정하고, 소통 과정의 핵심 의제인 소통 내용과 소통 방식은 각각 '무엇을', '어떻게' 다룰 것인지를 규정한다. 네 의제가 이러한 구조 변수와 과정 변수로 도출되는 근거는 3.4절에 상술한 바와 같다. 따라서 오픈스페이스 조성 과정의 시민참여를 구체적으로 설계하기 위해서는 두 차원의 변수를 연계하여 각 단계와 수행 목적에 적합한 소통 내용과 방식을 설정할 필요가 있다. 본 연구는 이를 위해 구조 변수와 과정 변수를 교차하여 분석틀을 구성한다.

이와 같이 구조 변수와 과정 변수를 교차하면 네 가지 조합이 가능하다. 이는 단순히 가능한 조합의 수를 늘리기 위한 것이 아니라, 조성 단계와 수행 목적에 따라 소통 내용과 소통 방식이 어떻게 달라져야 하는지를 구체적으로 검토하기 위한 것이다. 그러나 가능한 조합이 곧 유형을 의미하는 것은 아니다. 각 조합이 독립적인 유형으로 성립하기 위해서는 두 가지 조건을 충족해야 한다. 첫째, 사전 설계 가능성으로, 현장의 소통이 시작되기 전에 구조화할 수 있어야 한다. 둘째, 두 의제 간의 독립적 대응 관계로, 하나의 의제가 결정되면 나머지가 자동으로 종속되는 조합은 사실상 하나의 의제로 작동하므로 체계로 볼 수 없다. 이 두 기준을 척도로 네 조합을 검토한 결과는 표 6과 같다.

첫 번째 조합 [가]는 두 조건을 모두 충족한다. 오픈스페이스의 물리적 조성은 사전 기획, 계획 및 설계, 시공 및 감리의 선형적 흐름을 따르며 각 단계마다 공간 정보의 성격과 의사결정 범위가 달라지므로, 소통 내용도 사전에 구조화할 수 있다. 이때 조성 단계와 소통 내용은 서로를 종속시키지 않고 독립적으로 대응하며, 두 요소의 결합은 공간 계획의 흐름과 소통 계획을 유기적으로 연동한다.

두 번째 조합 [나]는 독립적 대응 관계가 상대적으로 약하다. 소통 방식은 무엇을 전달할지가 결정된 후에야 선택 가능하므로 소통 내용에 종속되며, 단계별로 방식을 미리 고정하면 현장 이슈에 유연하게 대응할 여지도 차단된다.

세 번째 조합 [다]는 사전 설계 가능성이 상대적으로 낮다. 수행 목적은 정보 제공, 의견 수렴, 대안 생산, 체험·홍보로 사전에 분류할 수 있으나, 현장에서 실제로 다루어지는 내용은 참여자의 반응과 맥락에 따라 가변적이므로 목적이 설정되었다고 해서 소통 내용의 범위가 자동으로 규정되지는 않는다.

네 번째 조합 [라]는 두 조건을 모두 충족한다. 수행 목적이 설정되면 이에 부합하는 소통 방식이 구조적으로 달라지고 그 범주를 사전에 설계할 수 있으며, 동일한 목적 안에서도 다양한 방식을 조합할 수 있어 현장 유연성이 유지된다.

이상을 종합하여 본 연구는 소통 구조와 과정의 유형을 '조성 단계별 소통 내용([가])'과 '수행 목적별 소통 방식([라])'의 두 축으로 구성한다. 이 체계는 물리적 공간 계획과 비물리적 소통 계획의 유기적 연결을 전제로 하며, 상

표 5. 소통 구조와 과정의 의제 교차 분류

소통 구조	소통 과정	
	소통 내용	소통 방식
조성 단계	[가] 조성 단계 × 소통 내용	[나] 조성 단계 × 소통 방식
수행 목적	[다] 수행 목적 × 소통 내용	[라] 수행 목적 × 소통 방식

표 6. 소통 구조와 과정 의제 조합의 타당성 평가

의제 조합	사전 설계 가능성	독립적 대응 관계	고찰	채택 여부
[가] 조성 단계 × 소통 내용	○	○	단계별 주요 정보·논의 주제를 선정하고 소통 결과를 단계별 공간 계획에 적용	유형으로 채택
[나] 조성 단계 × 소통 방식	△	×(내용에 종속)	방식이 소통 내용에 종속되어 조성 단계와 독립적 대응 관계가 약함	제외
[다] 수행 목적 × 소통 내용	×(현장 가변성)	△	목적 설정 후에도 소통 내용의 범위가 현장에서 즉흥적으로 조정됨	제외
[라] 수행 목적 × 소통 방식	○	○	목적에 따라 소통 방식이 구조적으로 달라지며 전략적으로 다양화 가능	유형으로 채택

호 독립적이면서도 실천 현장에서는 복합적으로 작동한다. 덧붙여 [나], [다]가 실무에서 전혀 성립하지 않는다는 뜻은 아니다. 예컨대 시공 단계는 현장 접근성의 제약으로 소통 방식의 선택지를 실질적으로 좁힐 수 있고, 대안 생산이라는 목적은 소통 내용을 공간 대안과 설계안으로 수렴시키는 경향이 있다. 이러한 점에서 [나], [다]는 [가], [라]와 무관한 조합이 아니라, [가], [라]와 함께 실천 과정에서 작동할 수 있는 관계로 이해할 수 있다. 본 연구가 [가], [라]를 유형화의 기본 축으로 채택한 것은 [나], [다]의 성립 가능성을 부정해서가 아니라, 시민참여가 실행되기 전에 구조화할 수 있는 사전 설계 단위를 중심으로 유형을 구성하기 위함이다. 특히 실무에서는 소통 내용과 소통 방식이 상호 규정하며 공동으로 설계되는 경우가 많고, 이러한 상호작용은 [가]에 따라 단계별 소통 내용을 정한 뒤 [라]에 따라 목적별 소통 방식을 선택하는 실행 국면에서 통합적으로 고려된다.

4.2 조성 단계에 따른 소통 내용의 이론적 구성

오픈스페이스는 사전 기획, 계획 및 설계, 시공 및 감리의 세 단계를 거쳐 완성된다. 각 단계는 의사결정의 성격과 정보 유형이 다르므로, 시민참여와 소통의 내용도 이에 조응하여 단계별로 구분 설계될 필요가 있다. 소통 내용의 단계적 설계가 부재하면 프로그램 간 논의 연속성이 단절되고 각 단계에서 요청되는 실질적 소통이 수행되지 못한다. 이러한 단계별 소통의 필요성은 앞선 이론적 논의와 선행 사례에서 확인된 내용을 바탕으로 하며, 구체적인 소통 내용의 구성과 배열은 본 연구의 실증 분석 결과를 토대로 연구자가 종합한 것이다(표 7 참조). 본 절과 다음 절에서 제시하는 사례들은 연구자가 직접 기획·수행하여 소통의 구조와 과정을 반영한 프로젝트로서, 제안된 유형의 독립적인 검증 사례가 아니라 그 적용 가능성을 보여주는 예시로 제시한다. 따라서 아래에서 제시하는 항목은 모든 오픈스페이스에 적용되는 규범적 기준이나 표준 절차라기보다, 앞서 도출한 분석틀을 실제 시민참여의 설계에 적용할 때 고려할 수 있는 소통 내용과 방식의 유형으로 이해할 필요가 있다.

4.2.1 사전 기획 단계

4.2.1.1 조성 경위의 공표

오픈스페이스 설치 배경과 추진 과정을 주민에게 공개함으로써 조성 사업에 대한 기대를 형성하고, 이후 전개될 의견 수렴과 공론화 과정의 기반을 마련할 수 있다. 이는 지역 주민의 관심을 유도하고 잠재적 이해관계자를 공론의 장으로 이끄는 중요한 출발점이지만, 국내 오픈스페이스 조성 사업에서는 예산과 인력의 부족을 이유로 생략되거나 간략한 설명으로 대체되는 경우가 많다. 조성 경위의 공표는 발신자의 명확성이 전제된 정보 공개로서, 본 연구에서는 소통 여건 확보를 위한 출발점으로 해석한다. 〈용산공원 국민참여단〉은 용산 미군기지 공원화 과정에 대한 정보를 제공하고, 공원 조성 방향에 대한 국민 의견을 수렴하여 7대 제안으로 도출했다(국토교통부, 2021).

4.2.1.2 공간 수요의 조사

조성 배경이 공유된 이후에는 지역의 공간 수요를 파악하는 단계가 필요하다. 주민들이 원하는 공간 구성, 도입 시설, 이용 프로그램에 관한 의견을 수렴함으로써 대상지 현황 분석과 공간 계획의 기초 자료를 구축할 수 있다. 그러나 현행 공원조성 절차에서는 이 과정이 단순한 설문조사나 공청회에 그치는 경우가 많고, 수렴된 의견을 계획안에 반영하고 그 결과를 환류하는 법적 근거도 미비하다. 이러한 점에서 공간 수요 조사는 실제 이용 주체를 수신자로 설정하고, 이들의 요구와 의견을 수집하는 소통 과정으로 볼 수 있다. 〈노들섬 깨우기〉의 시민참여형 워크숍에서는 대상지에 요구되는 오픈스페이스의 기능과 역할을 도출하기 위한 기초 자료를 수집하고, 그 결과를 계획에

표 7. 조성 단계별 소통 내용의 어젠다 및 적용 사례

조성 단계	어젠다	적용 사례	출처
사전 기획	조성 경위의 공표	〈용산공원 국민참여단〉 기획 및 결과	국토교통부(2021)
	공간 수요의 조사	〈노들섬 깨우기〉 시민참여형 워크숍	빅바이스몰(2015)
	조성 예정지 답사	〈용산공원 라운드테이블1.0〉 공원산책	한국조경학회(2017)
계획 및 설계	대상지 현황 조사	〈마장동 마을 활력소〉 공감 워크숍	플레이스온(2016)
	계획 방향과 조성 전략의 수립	〈어반 블리츠〉 장소진단 워크숍	빅바이스몰(2019c)
	영역 배치와 공간 계획	〈Mom편한 놀이터〉 디자인 게임	빅바이스몰(2019e)
시공 및 감리	완성 공간의 체험	〈Mom편한 놀이터〉 리뷰 워크숍	빅바이스몰(2019b)

반영했다(빅바이스몰, 2015).

4.2.1.3 조성 예정지 답사

조성 경위의 공표와 공간 수요 조사가 사업에 대한 인식을 높이는 과정이라면, 대상지 답사는 물리적 공간에 대한 장소 감각을 통해 시민의 관심을 새롭게 환기시키는 역할을 한다. 현장 체험은 막연한 의견 수렴을 넘어 대상지에 대한 구체적인 경험과 정보를 제공함으로써 아이디어와 제안의 구체화를 촉진할 수 있으며, 이후 계획 및 설계 단계의 소통을 촉진하는 배경으로 기능한다. 이러한 관점에서 조성 예정지 답사는 수신자에게 대상지 정보를 직접 전달하는 하나의 소통 경로로 볼 수 있다. 〈용산공원 라운드테이블1.0〉의 '공원산책'은 시민들과 함께 조성 예정지를 답사하면서, 장소 감각을 촉발하고 지역 주민의 관심을 환기시켰다(한국조경학회, 2017).

4.2.2 계획 및 설계 단계

4.2.2.1 대상지 현황 조사

이 단계는 사전 기획 단계에서 축적된 관심과 정보를 바탕으로, 문헌이나 도면으로 파악하기 어려운 지역 고유의 정보와 현안을 주민과의 소통을 통해 수집하는 데서 시작될 수 있다. 주민들이 제시하는 생활 밀착형 의견은 계획의 실현 가능성을 높이는 동시에, 주민 스스로가 단순한 공간 이용자를 넘어 공간 형성의 주체로 인식하도록 돕는다. 본 연구에서는 이러한 점에서 대상지 현황 조사를 조성 주체가 향후 공개할 정보의 범위와 깊이를 설정하는 기준점으로 해석한다. 〈마장동 마을 활력소〉의 '공감 워크숍'에서 주민들은 이용자 관점에서 대상지에 대한 구체적이고 실질적인 수요를 제시했고, 이는 공간 계획의 토대가 되었다(플레이스온, 2016).

4.2.2.2 계획 방향과 조성 전략의 수립

대상지 현황에 기반하여 주민 의견을 반영한 계획 방향을 설정하고, 이를 실천 가능한 조성 전략으로 구체화하는 과정이다. 주민들은 참여와 소통을 통해 대상지를 새롭게 인식하고, 정보 공유와 상호작용을 통해 구체적인 공간 대안을 발전시킨다. 이러한 점에서 이 단계는 이후 오픈스페이스의 대안 생산에 필요한 기초 정보를 형성하는 과정으로 볼 수 있다. 〈어반 블리츠〉의 '장소진단 워크숍'은 참가자들이 대상지에 대한 새로운 인식과 아이디어를 공유하고, 이를 바탕으로 공간 조성 전략과 계획 방향을 도출했다(빅바이스몰, 2019c).

4.2.2.3 영역 배치와 공간 계획

대상지 현황 조사와 계획 방향 설정을 토대로 추상적인 아이디어를 가시적인 공간 형태로 전환하는 단계이다. 이 과정에서는 참여와 소통을 통해 공간 배치와 세부 계획을 구체화하되, 제한된 시간과 여건 속에서 형식적 참여에 그치지 않도록 아이디어를 실제 계획으로 연결하는 효율적인 소통 방식의 설계가 함께 요구된다. 이러한 점에서 영역 배치와 공간 계획은 참가자가 공간 생산 과정에 직접 관여할 수 있는 하나의 실천적 소통 방식으로 볼 수 있다. 〈Mom편한 놀이터〉의 '디자인 게임'은 보드게임 방식을 적용하여 어린이 참여자들이 놀이시설을 직접 배치하고 이를 바탕으로 놀이터 공간 계획안을 도출하도록 설계했다(빅바이스몰, 2019e).

4.2.3 시공 및 감리 단계

이 단계는 물리적 공간 건설이 수행되는 전문 과정으로서 시민참여 여건이 가장 제한적이다. 안전 문제와 품질 관리 상의 우려로 현장 참여 사례는 드물지만, 완성 공간의 체험이라는 방식으로 참여와 소통의 가능성을 열어두어야 한다. 특히 앞선 단계에서 수렴된 주민 의견이 완성된 오픈스페이스에 실제로 반영되었는지를 확인하는 과정은, 조성 주체와 이용 주체 간의 신뢰를 형성하고 공공 사업에 대한 시민의 사회적 경험을 축적하는 데 있어 중요한 의미를 가질 수 있다. 이 단계는 소통의 여건을 실질적으로 제고하는 효과를 기대할 수 있으며, 앞선 단계에서 형성된 참여와 소통의 결과를 확인하고 환류하는 과정으로 기능할 수 있다. 〈Mom편한 놀이터〉의 '리뷰 워크숍'은 공간의 체크리스트 평가, 이해관계자의 서면 인터뷰, 어린이의 놀이 프로그램 후 인터뷰를 통해 시공 완료된 공간을 다각도로 기록했다(빅바이스몰, 2019b).

4.3 수행 목적에 따른 소통 방식의 이론적 구성

시민참여에서 수행 목적은 소통 방식의 선택과 구성에 영향을 미치는 중요한 요소로 볼 수 있다. 앞선 광화문광장 사례의 실증 분석에서는 서울시가 주도한 시민참여와 반대시민연합이 주도한 시민참여에서 서로 다른 수행 목적

과 소통 방식이 나타났다. 이를 종합하면 시민참여는 정보의 전달과 공유, 시민의 의견 수렴, 의견의 제시와 대안의 생산, 공간에 대한 경험과 사회적 관심의 확산 등 서로 다른 목적을 가질 수 있다. 특히 특정 사업에 대한 찬반 대립이라는 사례의 맥락에서 나타난 의견의 확산이나 기록 활동도 일반적인 시민참여의 맥락에서는 각각 의견 수렴이나 정보 제공과 연계하여 이해할 수 있다. 이러한 분석을 바탕으로 본 연구에서는 시민참여의 수행 목적을 정보 제공, 의견 수렴, 대안 생산, 체험 및 홍보의 네 가지로 구분한다.

또한 수행 목적에 따라 요구되는 소통의 내용과 방식이 달라질 수 있다는 점에서, 각 목적에 적합한 소통 방식을 구성할 필요가 있다. 이에 본 절에서 제시하는 네 가지 목적과 소통 방식은 광화문광장 사례의 분석에서 출발하여 선행 논의와 국내 사례를 종합하여 이론적으로 구성한 유형이다. 따라서 이 유형은 모든 시민참여에 적용할 수 있는 보편적 분류나 표준이라기보다, 오픈스페이스 조성 과정에서 수행 목적과 소통 방식의 관계를 구체적으로 살펴보기 위한 분석적 유형으로서, 후속 연구를 통해 보완될 필요가 있다(표 8 참조).

4.3.1 정보 제공

4.3.1.1 과정 공개와 정보 공유

국내 오픈스페이스 조성 사업에서는 대부분 완공 이후에야 대상지 관련 정보가 공개되며, 조성 과정의 단계별 공유는 드문 편이다. 그러나 대상지 현황, 조성 배경, 주요 의제, 참여 일정 등의 핵심 정보를 초기 단계부터 체계적이고 투명하게 공개하는 것은 시민참여의 신뢰성을 높이고 참여자들 간 정보 격차를 줄여 효율적인 의견 수렴과 대안 생산의 토대를 마련한다. 정보 공개는 발신자의 명확한 의도와 메시지 설계를 전제로, 시민들의 지속적인 관심과 참여를 유도하는 기초적인 소통 조건으로 볼 수 있다. 〈용산공원 라운드테이블1.0〉은 용산 미군기지 공원화의 대상지로서 용산의 정보를 제공하고 공원 계획의 과정을 공유했다(한국조경학회, 2017).

4.3.1.2 현장의 기록과 아카이빙

오픈스페이스 조성 사업의 진행 상황을 주기적으로 공유함으로써 직접 참여하지 못하는 시민들에게도 최신 정보를 유지하고 관심을 지속시킬 수 있다. 또한 참여와 소통의 과정을 기록하고 보전하는 아카이빙은 투명성을 확보하는 동시에, 차후 관련 사업의 연구와 정책 개발에 활용 가능한 자산이 된다. 아카이빙은 기록된 정보의 공개를 통해 시민들이 소통 과정과 결과를 확인하고 후속 의견을 제시할 수 있는 기반으로 기능할 수 있다. 〈용산공원 라운드테이블1.0〉은 대국민 소통 과정을 기록하여 온라인과 오프라인 매체를 통해 공유했다(한국조경학회, 2017).

4.3.2 의견 수렴

4.3.2.1 의견 수렴 창구의 다각화

현행 시민참여에서 의견 수렴은 조성 사업의 후반부에 집중되거나 단조로운 방식으로 반복 운영되는 경향이 있어, 소통 결과의 실질적 반영이 어렵다는 비판이 제기되어 왔다. 또한 수렴된 의견의 처리 기준과 환류 과정에 대한 제도적 장치도 미흡하다. 이를 극복하기 위해서는 온라인·오프라인을 병행하거나 참여 계층의 특성에 맞는 수렴 방식을 다양하게 설계하여, 더 많은 시민이 의견을 제시할 수 있도록 참여 계층과 상황에 맞는 다양한 수렴 방식을 고려할 필요가 있다. 의견 수렴 창구의 다각화는 채널의 다변화를 통해 수신자와의 상호작용 빈도와 질을 동시에 높이는 전략이다. 〈서계동 마을 엑스포〉는 대상지의 현황을 종합하여 제공하고, 주요 의제별로 특화된 의견 수렴 방식을 기획했다(빅바이스몰, 2016).

표 8. 수행 목적별 소통 방식의 어젠다 및 적용 사례

수행 목적	어젠다	적용 사례	출처
정보 제공	과정 공개와 정보 공유	〈용산공원 라운드테이블1.0〉 기획 및 결과	한국조경학회(2017)
	현장의 기록과 아카이빙	〈용산공원 라운드테이블1.0〉 정보 제공 플랫폼	한국조경학회(2017)
의견 수렴	의견 수렴 창구의 다각화	〈서계동 마을 엑스포〉 소통 창구	빅바이스몰(2016)
	전문가 참여의 구체화	〈노들섬 깨우기〉 전문가 워크숍	빅바이스몰(2015)
대안 생산	공간 활용 방안의 생산	〈용산랩:알파〉 아이디에이션	한국조경학회(2019)
	공간 설계 방향의 가이드	〈Mom편한 놀이터〉 놀이환경 가이드	빅바이스몰(2019a)
체험 및 홍보	조성지의 예비 체험	〈수수라이브러리〉 대상지 투어	빅바이스몰(2019d)

4.3.2.2 전문가 참여의 구체화

오픈스페이스 조성 과정에서 전문가는 계획의 실현 가능성을 높이고 완성도를 향상시키는 데 필수적인 역할을 담당한다. 그러나 현재의 전문가 참여 방식은 자문이나 심의와 같은 형식적 역할에 국한되는 경우가 많으며, 참여 시기와 결과 환류에 관한 제도적 근거도 부족하다. 본 연구에서는 전문가를 별도의 소통 계층으로 포함하고, 자문이나 심의를 넘어 구체적인 대안 생산 과정에 참여시키는 방식을 하나의 소통 전략으로 제안한다. 전문가를 소통 계층에 포함하는 것은 의견 수렴의 질적 향상을 이끄는 중요한 전략이다. 〈노들섬 깨우기〉의 전문가 워크숍에서는 외부 전문가를 대상으로 수립 중인 계획을 공유하고, 세부 의제에 대한 심층 토론을 통해 실질적인 대안을 도출했다(빅바이스몰, 2015).

4.3.3 대안 생산

4.3.3.1 공간 활용 방안의 생산

공간 활용 방안의 생산은 오픈스페이스 조성에 있어 소프트웨어 관점의 대안 생산을 이른다. 특히 오픈스페이스 내 세부 공간의 기능과 이용 프로그램, 브랜딩 등의 구상에 집중한다. 이는 공간의 물리적 설계보다 유연하게 접근할 수 있어 참여자가 다양한 아이디어를 제안할 수 있는 범위를 넓히고, 소통 방식의 선택 폭을 확대할 수 있다는 장점이 있다. 공간의 물리적 형태에 직접 개입하지 않고도 이용 방식과 프로그램에 관한 다양한 대안을 검토할 수 있다는 점에서 참여와 소통의 범위를 확장할 수 있다. 〈용산랩:알파〉에서는 용산 미군기지 부분반환부지의 공간 활용을 기획함으로써, 대상지의 잠재력과 가능성을 다각도로 검토할 수 있었다(한국조경학회, 2019).

4.3.3.2 공간 설계 방향의 가이드

공간 설계 방향의 가이드는 하드웨어 관점의 대안 생산으로서, 물리적 공간 건설을 목표로 한다. 공간 스케치, 배치 대안의 선택 등 일반 시민이 참여할 수 있는 방식을 통해 의견을 수집하고, 이를 전문가가 도면으로 구체화하는 협력 과정을 거친다. 본 연구에서는 이 단계를 시민의 아이디어를 공간 설계의 언어로 전환하는 협력적 소통 과정으로 본다. 이 단계는 시민참여와 소통이 가장 적극적으로 이루어질 수 있는 지점으로, 참여 결과를 공유 가능한 형태로 종합하고 재구성하는 역량이 함께 요구된다. 대안 생산 과정에서 결과를 종합하고 공유하는 것은 참여 결과를 구체적인 형태로 확인하고 후속 논의에 활용하기 위한 절차로 볼 수 있다. 〈Mom편한 놀이터〉에서 작성한 놀이 환경 가이드는 개별 대상지에서 수행한 놀이워크숍 결과를 재구성하여, 해당 공간 설계 방향과 조성 전략을 수립했다(빅바이스몰, 2019a).

4.3.4 체험 및 홍보

오픈스페이스 조성 예정지의 방문은 공간의 가능성과 잠재력을 체감하게 하는 동시에, 이 경험을 주변에 공유함으로써 조성 사업에 대한 긍정적 인식과 사회적 관심을 확산시키는 홍보 전략이 된다. 또한 이용자의 시각에서 공간적 수요와 개선 아이디어를 제시할 기회를 제공하고, 참여자로 하여금 공동 설계자의 태도를 갖도록 유도할 수 있다는 점에서 시민참여의 주체성을 강화하는 하나의 방식으로 활용될 수 있다. 조성지의 예비 체험은 경험 기반의 인식 확산과 효과적인 홍보를 동시에 달성하는 복합적 소통 방식으로 기능한다. 〈수수라이브러리〉 대상지 투어는 시민들이 조성 예정지를 직접 경험하도록 함으로써, 새로운 아이디어를 발굴하고 대상지에 대한 관심을 환기시키는 계기를 마련했다(빅바이스몰, 2019d).

5. 결론

본 연구는 오픈스페이스 조성 과정의 시민참여를 공공 커뮤니케이션과 공론화의 관점에서 재구성하고, 그 구조와 과정을 분석하여 유형화하는 것을 목적으로 했다. 이러한 재구성 과정에서 본 연구는 기존의 사례 분석을 바탕으로 소통의 구조와 과정을 구분하고, 이를 일관된 판정 기준과 의제 간 조합 관계를 적용하여 시민참여를 분석하고 설계하기 위한 틀로 구체화했다. 이를 위해 라스웰의 SMCRE 모델로 소통 구조를, 포용성·공개성·충분성의 공론화 요소로 소통 과정을 분석하는 틀을 구성하고, 이를 광화문광장 재구조화 사업의 네 조성 단계에 적용하여 분석했다. 그 결과, 소통 여건의 미비, 정보 공개의 불투명성, 조성 단계별 특성을 반영하지 못한 소통 방식뿐 아니라, 각 공론화 요소가 요구되는 시점과 실제 수행 시점 사이의 시차가 시민참여의 효과를 제약하는 요인으로 작용했을 가능성이 있는 것으로 나타났다.

본 연구는 그동안 개별적으로 논의되어 온 시민참여의 구성 요소, 즉 소통 구조(조성 단계, 수행 목적)와 소통 과정(소통 내용, 소통 방식)의 네 의제를 유형화했다는 데 의의가 있다. 이는 시민참여를 절차의 이행 여부로 평가하던 기존 논의를 넘어, 조성 단계별 소통 내용과 수행 목적별 소통 방식의 정합성을 중심으로 시민참여의 질을 진단하는 분석 관점을 제시한다. 또한 조성 단계에 따라 소통 구조와 과정이 함께 변화할 필요가 있음을 사례 분석을 통해 시사함으로써, 조경계획 이론과 실천을 연결하는 분석 틀을 마련했다. 이를 통해 시민참여는 단순한 참여 기회의 제공이나 제도적 절차의 이행을 넘어, 조성 단계와 수행 목적에 적합한 소통 내용과 방식이 적절한 시점에 연계되는지를 검토할 필요가 있음을 확인했다.

이러한 유형을 도출할 수 있었던 것은 광화문광장 재구조화 사업이 장기간에 걸쳐 다양한 시민참여 프로그램이 축적되었고, 정책 전환을 기준으로 조성 단계를 구분할 수 있으며, 참여의 기획과 운영 과정이 공문서로 비교적 충실하게 기록 및 공개된 사례라는 점에 기반한다. 그러나 이러한 자료적 특성과 함께 광화문광장 재구조화 사업이 지닌 규모, 상징성, 사회적 관심 등은 본 연구 결과의 해석과 일반화에 주의가 필요한 요인이기도 하다.

한편, 본 연구는 공개된 공문서, 보도자료 등을 중심으로 분석하여 비공개 회의나 내부 협의 등 공식 기록에 드러나지 않는 의사결정 과정을 충분히 포착하지 못했다는 한계가 있다. 또한 포용성·공개성·충분성의 세 기준을 적용했으나, 사례의 특성과 참여 규모 등에 따른 보편적인 정량적 평가 기준과 그 타당성을 충분히 검증하지 못했다. 아울러 포용성 판정 기준의 최소 횟수, 충분성 판정 기준의 '적절한 소통 기법' 여부는 완전한 정량적 지표로 제시하지 못했으며, 이는 연구자의 조작적 정의에 의존한 부분으로 후속 연구를 통해 보완될 필요가 있다.

시민이나 주요 이해관계자를 대상으로 참여 경험과 실제 영향에 대한 인식을 직접 조사하지 못한 점도 한계로 남는다. 이에 따라 소통 과정이 시민의 만족도, 신뢰, 실제 의사결정에 미친 영향을 충분히 추적하지 못했다. 또한 4장에서 제시한 유형을 구성하는 과정에서 연구자가 직접 수행한 프로젝트를 적용 사례로 활용함에 따라 연구자의 경험과 해석이 유형 구성에 영향을 미쳤을 가능성도 있다. 따라서 본 연구에서 제시한 유형은 단일 사례와 제한된 자료를 기반으로 도출된 분석적 구성으로서, 일반적인 오픈스페이스 조성 과정에 적용되는 확정적 기준이나 실무적 표준으로 해석하기에는 한계가 있다.

이상의 한계를 보완하기 위해서는 다양한 유형과 규모의 오픈스페이스 사례에 본 연구의 분석 틀을 적용하여 외부 사례를 통한 검증을 수행하고, 특히 광화문광장과 다른 특성을 지닌 사례를 비교함으로써 사례의 특수성과 시민참여 소통의 일반적 특성을 구분할 필요가 있다. 더불어 참여자와 전문가, 행정 및 계획·설계 관계자를 대상으로 한 심층 인터뷰와 참여관찰 등을 통해 공개 문서에 드러나지 않는 의사결정과 갈등 조정 과정을 보완적으로 파악하고, 포용성·공개성·충분성의 판단 기준에 대한 타당성과 신뢰도를 검토할 필요가 있다. 아울러 시민과 이해관계자의 참여 경험 및 실제 영향에 대한 직접 조사를 통해, 소통 구조와 과정이 참여의 효과와 의사결정에 미치는 관계를 검증하는 것도 필요하다.

향후 연구에서는 다양한 공간 유형과 규모를 대상으로 적용 사례를 축적하고, 외부 사례 간 교차 분석 등을 통해 본 연구에서 제안한 유형의 재현 가능성을 검토할 필요가 있다. 이를 바탕으로 시민참여가 절차적 정당성을 확보하는 수준을 넘어 시민의 실질적 의사결정 권한을 보장하는 방식으로 발전하기 위한 조건을 구체화할 필요가 있다. 궁극적으로 오픈스페이스의 시민참여는 참여 기회의 확대만으로 확보되는 것이 아니라, 조성 단계와 수행 목적에 적합한 소통이 적시에 연계될 때 실질적인 참여와 상호작용으로 이어질 수 있음을 본 연구는 시사한다.

주 1. 본 연구에서 시민참여·커뮤니케이션·공론화의 개념적 위계는 2.4절에서 상술하는 바와 같이 '커뮤니케이션 ⊃ 공공 커뮤니케이션 ⊃ 공론화'로 설정하며, 오픈스페이스 조성 과정의 시민참여를 공공 커뮤니케이션의 핵심적 실천 양식으로 상정한다.

주 2. 본 연구에서 '반대시민연합'은 '광화문광장 재구조화 졸속 추진 중단을 촉구하는 시민사회단체' 명의로 연대한 10여 개 시민단체를 지칭한다. 보도자료에 따라 일부 단체의 참여 여부와 명칭에 변동이 있었으나, 대부분의 보도자료에 해당 명의로 참여한 단체는 다음과 같다(가나다순). 걷고싶은도시만들기시민연대, 경제정의실천시민연합, 문화도시연구소, 문화연대, 서울YMCA, 서울녹색당, 서울시민연대, 서울시민재정네트워크, 한국문화유산정책연구소, 행정개혁시민연합.

주 3. 광화문광장 조성 과정에서 각종 위원회는 시민의견을 수렴하고 의제를 제안하는 기관으로서 중요한 역할을 수행했으나, 위원회 내부의 논의 과정과 그 결과에 대한 공개 자료가 제한적이었다. 이에 본 연구는 소통의 구조와 과정에 대한 분석이 가능한 자료를 확보할 수 있는 프로그램을 중심으로 연구 범위를 설정했으며, 위원회 자체의 구체적인 활동과 의사결정 과정은 분석 대상에서 제외했다. 위원회의 역할과 내부 논의가 시민참여와 정책 및 계획 결정에 미친 영향은 관련 자료의 추가 발굴과 참여자 조사를 통한 후속 연구 과제로 남긴다.

주 4. 커뮤니케이션과 소통의 구분은 분석에서 다음과 같은 변별을 낳는다. 예컨대 동일한 시민 워크숍이라도 커뮤니케이션 구조 분석은 발신자·메시지·채널·수신자 설정의 적절성을 묻고, 소통 과정 평가는 그 자리에서 상호이해와 공감대가 실

제로 형성되었는지를 묻는다. 광화문위원회의 시민참여 워크숍은 주최 기관과 주제, 채널이 명확하여 구조적으로는 성립했으나, 전문가 발제 중심의 진행으로 질의와 토론이 형식화되어 과정으로서의 소통에는 이르지 못했다(3.3절 참조). 두 개념의 구분은 이처럼 구조 분석과 과정 평가를 분리하여 진단할 수 있게 한다.

References

1. 경제정의실천연합 보도자료(2019. 7. 19.) '시민과 소통 없이 정치 시간표에 맞춘 졸속토건 광화문광장사업을 중단하라'.
2. 광화문포럼(2017) 광화문포럼 결과 전문: 광화문광장 개선의 방향과 원칙. 서울연구원.
3. 국토교통부(2021) 용산공원 국민참여단의 제안: 용산공원을 위한 국민의 바람. 국토교통부.
4. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률. 시행령 대통령령 제35628호.
5. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률. 법률 제20234호.
6. 권예지, 편미란, 윤성인(2021) 공공 커뮤니케이션 활성화 방안. 한국방송광고진흥공사.
7. 김규원, 김상철, 김은희, 윤은주, 전상봉, 정기황, 황평우(2022) 광화문광장, 거버넌스는 왜 실패했는가. 리북.
8. 김민재, 이영성(2017) 공원녹지 편익의 외부효과. 한국지역개발학회지 29(2): 111-132.
9. 김연금, 이규목(2003) 의사소통 행위로서의 조경계획 및 설계에 대한 연구. 한국조경학회지 31(5): 73-85.
10. 김은희(2012) '마을만들기는 운동이다,' 우리, 마을만들기. 나무도시: 10-39.
11. 김은희, 이영범(2013) 도시의 마을만들기 동향과 쟁점, 창조적 도시재생 시리즈 34. 국토연구원.
12. 김정인(2018) 공론화에 대한 이론적 논의와 적용: 일본의 에너지·환경 공론화 사례를 중심으로. 한국거버넌스학회보 25(1): 65-93.
13. 김태범, 장희순(2020) 도시지역의 녹지공간이 공동주택가격에 미치는 영향: 서울시 근린공원을 중심으로. 주택도시연구 10(2): 87-107.
14. 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치 기준에 관한 규칙. 국토교통부령 제1531호.
15. 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률. 법률 제17893호.
16. 문태현(2010) 심의민주주의적 정책 결정의 논리와 한계. 한국행정논집 22(3): 629-650.
17. 박영석(2025) 도시 오픈스페이스 계획과 조성 과정의 단계별 시민참여와 통합적 소통 체계. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
18. 박영석, 배정한(2024a) 광화문광장 재구조화 과정에 나타난 시민참여 특성. 한국조경학회지 52(4): 69-85.
19. 박영석, 배정한(2024b) 도시 오픈스페이스 계획 과정의 시민참여 정책 분석: 서울, 인천, 광주, 대구 공원녹지 기본계획을 중심으로. 한국조경학회지 52(5): 1-14.
20. 박영석, 손은신, 신명진, 유영이, 임한솔(2021) ULC A: 팬데믹 도시 기록. ULC Press.
21. 반대시민연합 보도자료(2020. 2. 13.) '광화문광장 재구조화, 큰 그림 그리고 미래로 가자'.
22. 반대시민연합 보도자료(2020. 7. 1.) '광화문광장, 다시 행정절차의 볼모가 되어서는 안 된다'.
23. 반대시민연합 보도자료(2019. 7. 22.) '졸속·불통·토건' 광화문광장 재구조화 사업은 중단되어야 합니다'.
24. 반대시민연합 보도자료(2019. 8. 29.) '광화문광장 재구조화, 추가적인 행정절차를 중단해야 합니다'.
25. 반대시민연합 보도자료(2020. 1. 28.) '광화문광장은 서울의 현재와 미래를 바꾸는 디딤돌이 되어야 합니다'.
26. 반대시민연합 보도자료(2020. 10. 5.) '근시안적인 광화문광장 재구조화 사업 추진을 당장 중단하라!'.
27. 반대시민연합 보도자료(2020. 10. 13.) '예산 낭비에 불과한 광화문광장 재구조화 사업을 당장 중단하라!'.
28. 반대시민연합 보도자료(2020. 10. 22.) '광화문광장 재구조화 재추진 중단을 요구하는 전문가 선언 및 서울시에 보내는 공개질의서 발표'.
29. 반대시민연합 보도자료(2020. 11. 6.) '서울시는 광화문광장 재조성 졸속 추진 즉각 중단하라! 이번 도로공사 계약은 사업 추진을 위한 꼼수'.
30. 반대시민연합 보도자료(2020. 11. 11.) '[SNS캠페인] 광화문광장 재구조화 반대 손글씨 릴레이'.
31. 반대시민연합 보도자료(2020. 11. 12.) '시민의견 무시한 시민소통 내세워 졸속 강행하겠다? 당장 중단하라!'.
32. 반대시민연합 보도자료(2020. 11. 15.) '"광장은 그렇게 만들어지는 것이 아니다" 서울시의 광화문광장 재구조화 사업 기습강행 규탄 및 중단촉구 긴급 기자회견'.
33. 반대시민연합 보도자료(2020. 11. 16.) '"광장을 만들고 싶은 것인가, 공사를 하고 싶은 것인가" 서울시는 일방적인 공사 착공을 즉각 중단하라!'.
34. 반대시민연합 보도자료(2020. 11. 18.) '9개 시민사회단체, 1인 시위 개최 광화문광장 재구조화 공사 즉각 중단

하라'.
35. 반대시민연합 보도자료(2020. 11. 20.) '광화문광장 재구조화 졸속 강행하려는 세력은 누구인가? 김학진 부시장과 시민사회단체 면담 파행'.
36. 반대시민연합 보도자료(2020. 11. 25.) '(1) 박원순 전 서울시장은 사업 중단을 밝혔습니다. 서울시의 공사 강행은 대의민주주의 파괴입니다'.
37. 반대시민연합 보도자료(2020. 11. 30.) '(2) 공론화 중에도 사업 계속, 공무원들이 박원순 전 시장도 속였나?'.
38. 반대시민연합 보도자료(2020. 12. 1.) '광화문광장 재구조화 사업은 무효다! 서울시는 위법한 공사강행을 당장 중단하라!'.
39. 반대시민연합 보도자료(2020. 12. 14.) '(3) 330회 시민 소통은 절차적 도구에 불과했습니다'.
40. 반대시민연합 보도자료(2020. 12. 21.) '(4) 광화문광장은 보행자 광장의 탈을 쓴 4천억원짜리 대규모 토건 사업이다'.
41. 반대시민연합 보도자료(2021. 1. 5.) '(5) 동서쪽이 균형 잡힌 광화문광장이 필요합니다'.
42. 반대시민연합 보도자료(2021. 4. 14.) '오세훈 시장, 약속대로 광화문광장 공사를 즉각 중단하고 공론화를 재개해야'.
43. 반대시민연합 보도자료(2021. 4. 22.) '광화문광장 재구조화 공사 중단과 공론화 재개를 요구하는 시민사회단체 공개질의서'.
44. 반대시민연합 보도자료(2021. 4. 28.) '오세훈 시장은 시민 대신 관료들의 손을 들어 준 것인가? 약속 뒤집고, 토건행정 알박기 용인한 오세훈 시장 규탄한다!'.
45. 반대시민연합 보도자료(2021. 5. 13.) '애초부터 잘못된 광화문광장 재구조화 사업 우리는 결코 10년 전으로 돌아가지 않을 것이다'.
46. 반대시민연합 보도자료(2022. 8. 5.) '광화문광장, 돌고 돌아 오세훈식 '불통' 정원으로 돌아오는가 서울시 조경사업으로 끝난 광화문광장, 만시지탄!'.
47. 반대시민연합 성명서(2019. 10. 8.) '광장에 걸맞는 광화문광장 재구조화 논의를 기대한다!'.
48. 반대시민연합(2019) '광화문광장 재구조화, 이대로 좋은가' 토론회 자료집. 반대시민연합.
49. 배정근, 조삼섭(2017) 공공커뮤니케이션으로서 정부 광고 분석 연구: 노무현, 이명박, 박근혜 정부의 TV광고를 중심으로. 한국언론학보 61(5): 434-456.
50. 빅바이스몰(2015) 노들꿈섬 운영계획·시설구상(2차) 공모 제안서. 빅바이스몰.
51. 빅바이스몰(2016) 서계 열린 포럼 운영 결과보고서. 서울특별시.
52. 빅바이스몰(2019a) L그룹 'Mom편한 놀이터' 놀이워크숍 종합 결과보고서. 빅바이스몰.
53. 빅바이스몰(2019b) 나주 D수변공원 리뷰 놀이워크숍 결과보고서. 빅바이스몰.
54. 빅바이스몰(2019c) 무중력지대 성북 공간활성화 연구 결과보고서. 서울특별시.
55. 빅바이스몰(2019d) 수수라이브러리1.0 자료집. 빅바이스몰.
56. 빅바이스몰(2019e) 오산 W어린이공원 사전 놀이워크숍 결과보고서. 빅바이스몰.
57. 서울연구원(2020) 감염병 시대, 도시 변화의 방향을 묻다. 서울연구원.
58. 서울특별시 결재문서(2017. 5. 12.) '보행중심의 광화문광장 조성을 위한 광화문포럼 시민참여단 운영 계획'. 역사도심재생과-6224.
59. 서울특별시 결재문서(2018. 7. 27.) ''새로운 광화문광장 조성' 기본계획 관련 주민설명회 및 시민토론회 개최 결과'. 역사도심재생과-9166.
60. 서울특별시 결재문서(2018. 12. 18.) '광화문시민위원회 정기총회 준비 간담회 결과'. 광화문광장추진단-4713.
61. 서울특별시 결재문서(2019. 3. 26.) '광화문시민위원회 시민참여단 워크숍 개최 계획'. 광화문광장추진단-3337.
62. 서울특별시 결재문서(2019. 8. 27.) '광화문시민위원회 시민참여단 워크숍 개최 계획'. 광화문광장추진단-9963.
63. 서울특별시 결재문서(2019. 10. 28.) '「새로운 광화문광장 조성」 1차 토론회 결과'. 광화문광장추진단-12049.
64. 서울특별시 결재문서(2019. 11. 14.) '「새로운 광화문광장 조성」 2차 토론회 결과'. 광화문광장추진단-12678.
65. 서울특별시 결재문서(2019. 11. 25.) '광화문시민위원회 시민참여단 워크숍 개최 계획'. 광화문광장추진단-13005.
66. 서울특별시 결재문서(2019. 11. 26.) '「새로운 광화문광장 조성」 추진 관련 역사분야 찾아가는 전문가 토론회 결과'. 광화문광장추진단-13084.
67. 서울특별시 결재문서(2019. 12. 10.) '「새로운 광화문광장 조성」 4차 토론회 결과'. 광화문광장추진단-13567.

68. 서울특별시 결재문서(2019. 12. 16.) ‘「새로운 광화문광장 조성」 추진 관련 건축분야 찾아가는 전문가 토론회 결과’. 광화문광장추진단-13787.
69. 서울특별시 결재문서(2019. 12. 4.) ‘「새로운 광화문광장 조성」 3차 토론회 결과’. 광화문광장추진단-13413.
70. 서울특별시 결재문서(2020. 12. 30.) 「광화문시민위원회 시민참여단 워크숍 개최 결과보고」. 광화문광장추진단-11673.
71. 서울특별시 결재문서(2021. 5. 11.) ‘광화문광장 재구조화 공사 중단에 대한 공개질의서 답변 회신’. 광화문광장추진단-3459.
72. 서울특별시 결재문서(2021. 5. 14.) ‘광화문시민위원회 시민참여단 소그룹 활동계획 (유적모니터링)’. 광화문광장추진단-4123.
73. 서울특별시 공고(제2019-1362호) ‘세종로 지구단위계획 결정(변경)(안) 및 새로운 광화문광장 조성사업 전략환경’.
74. 서울특별시 공고(제2019-2432호) ‘광화문시민위원회 시민참여단 대학생 서포터즈 모집 공고’.
75. 서울특별시 공고(제2021-2395호) ‘「미리보는 광화문광장 일러스트 공모전」 공고’.
76. 서울특별시 보도자료(2016. 9. 12.) ‘서울시, 보행중심 세종대로 구현 전략 마련을 위한 시민·전문가와 함께하는 〈광화문포럼〉 운영’.
77. 서울특별시 보도자료(2017. 5. 31.) ‘광화문포럼, 시민대토론회에서 광화문광장 개선의 원칙과 방향 제시’.
78. 서울특별시 보도자료(2018. 4. 11.) ‘서울시-문화재청, 광화문광장 역사성 회복하고 3.7배로 확장’.
79. 서울특별시 보도자료(2018. 7. 20.) ‘서울시, ‘새로운 광화문광장’ 공론화 착수…시민위원회 출범’.
80. 서울특별시 보도자료(2019. 1. 21.) 「서울시, 새로운 광화문 '21년 시민 품으로… 국제설계공모 당선작 공개」.
81. 서울특별시 보도자료(2019. 8. 27.) ‘서울시, 새로운 광화문광장 조성 시민 의견 수렴…시민참여단 워크숍 개최’.
82. 서울특별시 보도자료(2019. 9. 19.) 「광화문광장 재구조화 전면 백지화, 전면 재검토...」.
83. 서울특별시 보도자료(2019. 9. 9.) ‘일제가 훼손한 역사 돌아보고 새로운 미래 구상’광화문 역사산책’운영’.
84. 서울특별시 보도자료(2019. 10. 11.) ‘서울시, ‘새로운 광화문광장’ 연말까지 전 방위 시민소통 나선다’.
85. 서울특별시 보도자료(2019. 10. 17.) ‘서울시, ‘광화문광장 토론회’…반대시민단체 참여, 박원순 시장 ‘경청’’.
86. 서울특별시 보도자료(2019. 11. 1.) ‘박원순 시장, 광화문광장 인근 5개동 직접 찾아 주민 목소리 듣는다’.
87. 서울특별시 보도자료(2019. 11. 11.) ‘“광화문으로 역사인문학 여행 떠나요”…서울시, 광화문 역사산책 인문학강좌 개최’.
88. 서울특별시 보도자료(2019. 11. 13.) ‘서울시, ‘광화문광장의 문화적 이용’시민주도 논의…온·오프 시민 발언대 운영’.
89. 서울특별시 보도자료(2019. 11. 14.) ‘서울시, ‘새로운 광화문광장’ 다양한 학회와 릴레이 ‘찾아가는 전문가 토론회’.
90. 서울특별시 보도자료(2019. 11. 20.) ‘‘서울시, 21일 ‘광화문광장의 역사적 위상과 월대’ 주제로 역사분야 전문가 토론회’.
91. 서울특별시 보도자료(2019. 12. 6.) ‘서울시, ‘새로운 광화문광장’ 대표성 갖는 시민 3백 명 원탁토론회’.
92. 서울특별시 보도자료(2019. 12. 10.) ‘‘서울시, 11일(수) ‘새로운 광화문광장’ 건축분야 〈찾아가는 전문가 토론회〉’.
93. 서울특별시 보도자료(2020. 2. 14.) 「서울시, 새로운 광화문광장 시민소통결과 발표...‘시민 뜻 담아 사업 추진’」.
94. 서울특별시 보도자료(2020. 11. 16.) ‘4년 간 시민과 함께 구상, ‘광화문광장’ 첫 발 내딛어’.
95. 서울특별시 보도자료(2022. 8. 5.) ‘녹지면적 3.3배로 늘어난 ‘공원 품은 광화문광장’ 이모저모’.
96. 서울특별시 보도자료(2023. 10. 13.) 「서울시-문화재청, 광화문 월대 복원 완료…역사성 회복한 광화문광장 15일 공개」.
97. 서울특별시(2011) 광화문광장 백서. 서울특별시.
98. 서울특별시(2019) 전문가가 바라본 광화문광장의 미래 자료집. 서울특별시.
99. 서울특별시(2023) 광화문광장 2022. 서울특별시.
100. 윤경준, 안형기(2004) 심의민주주의적 의사결정의 효과성: 지방의제21 작성을 중심으로. 한국행정학보 38(2): 149-165.

101. 은재호(2017) 국가공론위원회 설립 및 운영방안. 이슈페이퍼 56: 3-4.
102. 은재호(2022) 공론화의 이론과 실제. 박영사.
103. 이강원, 김학린(2020) 한국 사회 공론화 사례와 쟁점: 한국형 공론화 모델의 탐색. 박영사.
104. 이민웅(2005) 숙의민주주의 4차원과 언론 역할. 한국언론학보 49(6): 342-372.
105. 이성은(2022) 서울시민의 도시 녹지만족도가 가족생활 행복감에 미치는 영향과 가족여가의 매개효과. 한국웰니스학회지 17(3): 211-216.
106. 임영호(2013) 한국 언론학의 제도적 성공담과 내재적 위기론. 커뮤니케이션 이론 9(1): 6-38.
107. 임의영(2014) H. A. Simon의 제한된 합리성과 행정학. 행정논총 52(2): 1-35.
108. 장한정(2021) SMCRE 모델로 본 인터넷 라이브 방송의 매체적 특성. 트랜스- 10: 51-72.
109. 정정화(2018) 공론화를 통한 사회적 합의형성의 성공조건. 한국정책과학학회보 22(1): 106-110.
110. 플레이스온(2016) 마장동 마을활력소 운영방안 보고서. 서울특별시 성동구.
111. 한국조경학회(2017) 용산공원 조성계획안 공론화 및 국민소통 네트워크 구축을 위한 연구 결과보고서. 국토교통부.
112. 한국조경학회(2019) 용산 미군기지 임시활용 방안 등 연구 결과보고서. 국토교통부.
113. Arnstein, S. R.(1969) A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of Planners 35(4): 216-224.
114. Fishkin, J. S.(2009) When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation. Oxford University Press.
115. Fung, A.(2006) Varieties of participation in complex governance. Public Administration Review 66(s1): 66-75.
116. Grunig, J. E. and T. Hunt(1984) Managing Public Relations. Holt, Rinehart and Winston.
117. Healey, P.(1997) Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies. Macmillan.
118. Innes, J. E. and D. E. Booher(2010) Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy. Routledge.
119. Lasswell, H. D.(1948) The structure and function of communication in society, In L. Bryson ed., The Communication of Ideas. Harper and Row. pp. 37-51.
120. 서울특별시 광화문광장 홈페이지. https://gwanghwamun.seoul.go.kr
121. 서울특별시(2026) 내 손안에 서울. https://mediahub.seoul.go.kr
122. 서울특별시(2026) 라이브 서울. http://tv.seoul.go.kr
123. 서울특별시(2026) 상상대로 서울 '시민이 즐겨 찾는 광화문광장, 어떤 공간이 되기를 원하시나요?' https://idea. seoul.go.kr/front/discussion/detail.do?sn=185460