

서울시 공공갈등관리 사례연구

청계천 복원과 서울시 갈등관리 전략

서울버스개혁과 서울시 갈등관리 전략

- 일시 : 2005년 8월 25일 14:00~16:00
- 장소 : 서울시정개발연구원 2층 대회의실
- 주최 : 서울시정개발연구원

프·로·그·램

14:00 개 회

인 사 말 백용호 / 서울시정개발연구원장

14:10 주제발표

청계천 복원과 서울시 갈등관리 전략

나태준 / 연세대학교 행정학과 교수

서울버스개역과 서울시 갈등관리 전략

송석휘 / 서울시정개발연구원 부연구위원

14:50 토 론

사 회 자 신철영 / 국민고충처리위원회 사무처장
 윤경준 / 충주대학교 교수
 임승빈 / 명지대학교 교수
 신종원 / 서울 YMCA 시민사회개발부장
 손석기 / 서울시의회 의원
 유대식 / 서울시 조직담당관
 김경철 / 서울시정개발연구원 선임연구위원

15:50 종합정리 및 폐회

목 · 차

주제 발표 1

1. 청계천 복원과 서울시 갈등관리 전략 3
나태준 / 연세대학교 행정학과 교수

주제 발표 2

2. 서울버스개혁과 서울시 갈등관리 전략 41
송석휘 / 서울시정개발연구원 부연구위원

서울시 공공갈등관리전략 정책토론회

청계천 복원과 서울시 갈등관리 전략

나 태 준

(연세대학교 행정학과 교수)

청계천 복원사업 갈등관리 사례분석¹⁾

I. 서론

복잡한 현대사회에서 공공정책이나 프로그램의 집행을 둘러싼 정부와 시민간의 갈등은 점차 피할 수 없는 것으로 인식되고 있다. 우리나라는 21세기와 함께 개발연대에서 민주화 연대를 거쳐 복지, 환경, 문화와 같은 삶의 질이 중요시되는 새로운 시대로 진입하고 있다. 이러한 민주화, 분권화, 시민사회 발전 등의 사회변화는 다양한 이해관계를 둘러싼 갈등을 표출하게 하는 계기가 되었고, 갈등표출행태도 제도적·합의적 접근방식보다 비제도적·비합리적 표출방식이 일반화되어 심각한 사회문제로 비화되고 있기도 하다. 하지만 이러한 갈등표출에 대한 공공부문에 있어서의 갈등관리 방식은 새로운 변화에 능동적으로 대처하지 못하고 과거 군사문화에 영향을 받은 권위주의 시대의 강압적인 제어, 통제방식 등이 지속되어 문제를 심화시키고 있다.

공공사업이 수행되는 과정만 보더라도 이는 사회적 합의가 필수적임에도 불구하고 □□빨리빨리□□, 대충대충□□문화에 익숙해진 매너리즘으로 이해관계자간의 갈등을 무시하기 때문에 근본적으로 이를 해소하지 못해 사업이 지연되거나 취소하는 사례가 빈번하게 발생하고 있다. 최근 발생한 부안 원전핵폐기물 위치선정, 서울시의 원지동 추모공원 등과 같이 전통적인 입지에 관련한 갈등만이 아니라 의약분업, 이라크 파병, 사패산 터널공사 등의 공공과 관련된 사업이나 정책들이 갈등에 대한 효과적인 관리의 부재로 인해 사업이 표류하고 있는 사례이다. 특히 지방자치단체의 주민기피시설 입지의 경우는 거의 대부분 지방자치단체와 지역주민간의 갈등이 발생한다고 해도 과언이 아니며, 그 갈등의 사회적 비용도 결코 작다고 할 수 없다(Dear, 1992). 따라서 만약 시설설치나 지역개발 등을 둘러

1) 본 논문은 서울시정개발연구원 황기연 박사님의 도움 없이는 불가능했음을 밝혀둡니다.

싼 정책집행에 있어서 사회적 갈등이 필연적으로 수반되어야 한다면, 갈등에 대해 회피하거나 수동적으로 대응하기보다는 오히려 적극적이고 능동적으로 대처방안을 수립하는 것이 바람직하다 할 수 있다.

이와 같이 공공사업과 관련한 갈등관리의 경험이 절대적으로 부족한 현실에서 최근 서울시가 청계천 복원사업을 추진하는 과정에서 보여준 갈등관리사례는 우리 사회에 시사하는 바가 적지 않다. 20만 상인과 하루 17만대의 차량이 통과하는 청계로와 고가도로를 철거하는 대형 공공사업이, 논의되기 시작한지 단 1년이라는 짧은 기간 내에 각종의 이해관계를 조정하여 초기계획대로 별다른 무리 없이 착공되었기 때문이다.

그렇다면 서울시는 불가능하게만 보였던 상인들의 갈등을 어떻게 잠재우고 극단적인 투쟁이나 쟁송절차를 거치지 않고 예정된 기간 내에 복원공사를 착공할 수 있었을까? 여기에 대한 해답은 단순히 서울시와 상인단체가 선택한 갈등관리 기법인 직접협상과정에 대한 미시적인 분석만으로는 얻기 어렵다. 기존 갈등관리 관련 연구의 주요 핵심은 다양한 측면에서 갈등요인과 해결기제에 대한 논의가 주를 이루었다. 그러나 현재 한국사회가 급속하게 다원주의 사회로 전환되면서 이해관계가 더욱 복잡해지고 세분화됨에 따라 이 문제에 대한 어느 정도의 해답을 얻기 위해서는 갈등을 관리하는 과정을 일련의 시스템으로 파악하고 시스템을 구성하는 구성인자들에 대한 보다 포괄적인 분석이 필요하다고 생각한다.

본 논문은 최근 대표적인 지방자치단체의 도시개발사례라고 할 수 있는 서울시의 청계복원사업의 시행사례 심층분석을 통해 바람직한 갈등관리 방향을 모색하고 정책적 시사점을 얻고자 하는데 그 목적이 있다. 청계천 복원사업은 사상 유례없는 대규모 도심개발사례이기도 하거니와, 지역개발과 자연환경복원이라는 사업의 순기능에도 불구하고 주변상인의 반대가 마찰을 빚어 갈등연구 대상사례로서의 자산을 풍부히 가지고 있다. 더구나 도심교통불편이라는 치명적인 약점에도 불구하고 청계천 사업은 80%에 달하는 일반시민의 지지를 받았으나, 해당지역의 주민들의 입장은 그와는 반대되는 것이어서 님비적인 성격을 지니고 있기도 하다(나태준, 2003a). 2005년 10월 1일 완공을 눈앞에 두고 있는 시점에서, 사업구상

단계에서부터 사업이 시작되기까지 주변상인을 중심으로 한 지역주민의 반대와 서울시의 갈등관리기제를 분석해본다는 것은 시사적으로도 큰 의미가 있다고 할 수 있다. 본 연구에서는 청계천 복원사업의 갈등관리의 성공적 요소를 공공사업을 둘러싼 사업의 명분, 리더십, 서울시와 이해관계자의 협상에 대한 분석으로 나누어 각각 이에 대해 살펴보고자 한다.

이에 본 연구에서는 청계천복원문제가 현실화되고 공론의 수준에서 논의되었던 2002년 6월 서울시장 선거를 시작으로 하여 청계천 복원사업이 성공적으로 착수될 수 있었던 2003년 7월 1일까지 청계천 복원사업과 관련된 갈등관리의 성공요인을 철저히 분석하고 한국사회가 발전하는데 걸림돌로 작용하고 있는 사회 각 분야의 다양한 갈등에 대한 새로운 해결책을 모색해 보고자 한다.

본 연구를 위해 사용된 기초 자료는 관련문헌, 각종 인터뷰 자료, 신문자료를 활용하였으며 연구체계는 다음과 같이 구성된다. II장은 갈등관리와 그 한계에 관해 선행연구를 검토하고 이를 분석틀 설정의 기초 자료로 활용한다. III장에서는 분석틀을 기초로 청계천 복원사업의 성공적 갈등관리의 요인에 대해 분석한다. IV장에서는 정책적 시사점을 도출한다.

II. 선행연구 검토를 통한 분석틀의 설정

1. 기존의 갈등관리와 그 한계

1) 갈등과 갈등관리의 개념

전통적 관점에서 갈등은 회피할 수 있는 성질로서 조직내 또는 개인적 문제에 의해 야기되는 악의적이고 파괴적인 성질로 인식되었다. 그러나, 현대적 관점에서의 갈등은 인간관계와 조직 내에서 불가피하게 발생하며 이는 상호간에 건전한 경쟁관계와 조직과 대인간에 있어 종국적으로는 의사교환의 활성화를 가져오는 기제로 그 인식이 변화하고 있다. 현대사회의 조직 내·외부에서 흔히 나타나는 현상 중의 하나인 갈등은 사회학이나 정치학 또는 행정학을 비롯한 사회과학 학문

전반의 연구의 대상이 되고 있으며, 갈등의 개념에 대해서는 그와 상응하는 다양한 정의가 내려지고 있는 만큼 한마디로 명확하게 규정내리기는 쉽지 않으며 합의의 본 개념도 존재하지 않는다(표 1). 이는 갈등이 사회의 여러 차원에서 워낙 다양하고 동태적 형태로 발생하고 있기 때문이다(Minnery, 1985). 본 연구에서는 갈등을 개인, 집단, 조직 내부 또는 이들 상호간에 나타나는 대립적 상호작용으로서 희소자원을 획득하기 위한 다양한 경쟁적 집단사이의 투쟁이라는 의미를 가지는 것으로 정의한다.

<표 1> 갈등의 개념

학자	갈등에 관한 정의
J. G. March & H. A. Simon	조직내의 의사결정이나 정책결정에 있어서 대안의 선택기준이 애매모호하여 어느 대안을 선택해야 할지 몰라서 곤란을 겪게되는 상황
E. J. Murray	의사결정과정에서 한 사람이 두 가지 이상의 서로 상반되는 일에 종사하도록 강요된 상태에 발생
L. A. Coser	가치, 권위, 권력 및 희소자원에 대한 요구를 둘러싸고 벌이는 여러 형태의 싸움들
K. Thomas	당사자들의 지각(perception), 정서(emotion), 행동(behavior), 그리고 결과(outcome)를 포함하는 과정이며, 상대방이 욕구불만을 가지고 있다는 것을 지각하게 될 때부터 시작되는 현상
G. Dlugos	개인이나 집단간의 의견의 불일치
R. Dahrendorf	사회세력들간의 표면상의 충돌뿐만 아니라 싸움·경쟁·논쟁, 그리고 긴장 등을 모두 포함
L. R. Pondy	역동적인 과정으로, 『잠재적 갈등→느끼는 갈등→인지된 갈등→현재화된 갈등→갈등의 결과』의 5단계를 거침 Pondy는 많은 학자들의 정의를 종합하여 다음의 네 가지로 제시 ① 자원의 부족이나 정책가치상의 차이 등 갈등행위에 선행하는 상태 ② 스트레스, 긴장, 적대감, 불안 등 갈등상황에 관련된 개개인의 감정적 상태 ③ 개인의 인지적 단계 즉, 갈등상황에 대한 지각 ④ 갈등행위 그 자체

자료: March & Simon(1958), 이승철(1996), Dlugos(1981), Dahrendorf(1959), Pondy(1969)의 재구성

갈등발생의 불가피성에 따라 갈등의 부정적·악의적 요소를 해소하고 순기능적이며 긍정적인 갈등의 요소만을 사용하기 위한 의미에서 다양한 과정이 도입되기 시작하였는데, 일반적으로 이를 총칭해서 갈등관리라고 할 수 있다. 갈등의 경우와 마찬가지로 갈등관리의 개념도 여러 갈래로 엇갈리고 있는데, 불확실성의 완화나 상호관계의 조정과 같은 갈등의 편익이 크다면 적절한 갈등비용을 지불하고 편익을 확보하려는 비용편익분석에 근거한 전략으로 볼 수도 있고(안성민, 1999), 역기능적이고 파괴적인 갈등을 제거 혹은 완화시켜서 갈등의 순기능적이고 건설적인 측면을 촉진시키기 위한 활동을 포괄한다고 이해할 수도 있다(이만형·김동찬, 1999). 한걸음 더 나아가서 순기능을 강조하여 갈등을 적극적으로 활용하여 기능적 수준에 이르도록 하기도 하는데(이광중, 1995), 이와 같이 인식할 때 갈등관리란 갈등해결이 아닌 적정수준의 갈등유지를 의미한다고 할 수 있다. 결국, 갈등관리의 목적은 갈등을 제거, 방지, 통제하는 것뿐만 아니라 갈등으로부터 생기는 가치와 이득을 증대시키고 비용과 불만족을 감소시키는 것이다(안광일, 1994). 청계천 복원사업의 경우 정부와 지역주민간에 사업과 관련한 갈등이 사업의 순조로운 진행을 저해하는 주요인이 되고 있으므로 갈등의 역기능을 어떻게 효과적으로 관리하고 해소해야 하는가가 주목적이라 할 수 있다. 이에 갈등관리란 갈등이 수용한계를 벗어날 정도로 악화 내지는 확대되는 것을 막고 갈등이 유리한 결과를 실현하는데에 도움을 주는 구조나 조건을 마련함으로써 갈등해소를 용이하게 해주기 위한 과정이라고 이해할 수 있다(Bercovitch, 1984).

2) 선행연구 검토

지방정부의 갈등관리 관련 선행연구들은 크게 이론적 연구와 사례연구의 두가지 측면에서 이루어지고 있다. 사례연구는 다시 주민기피시설입지에 따른 정부와 주민과의 갈등과 지방자치단체간 갈등 등 두가지로 다시 나누어볼 수 있다. 우선, 순수이론적 연구에서는 일반적 갈등관리방안으로 자원의 확대공급(김종주, 1990), 증상처리, 갈등완화시책, 갈등원천 제거, 설득, 협상, 정치적 타결(윤재신, 1992) 등을 들고 있다. 특히 오광록(1996)은 갈등관리를 위해 당사자 수단과 제3자 수단을 제시하고 있는데, 당사자 수단을 다시 규범적 수단과 기술적 수단으로 세분하

여, 전자의 경우 적극적 행동, 협력적 목표설정, 열린 마음 등을 제시하고 후자의 경우 회피, 협력, 제지 및 징벌, 강요, 유화, 타협 등을 들고 있다. 제3수단으로 조정과 중재, 회유 및 협의를 제시하는데, 그 중 회유 및 협이가 가장 효율성이 높다고 주장하고 있다. 안성민(1999)은 갈등의 사전적 관리방안과 사후적 관리방안으로 나누어 설명하는데, 사전적 관리로는 시장제도, 공동생산 혹은 공동소비를 위한 조직구성과 조직내 의사결정규칙을 제시하고 사후적 관리방안으로는 기존연구를 인용하여, 협상, 제3자 개입, 설득 등을 들고 있다.

주민기피시설 관련 연구로서 김길수(1995)의 논문에서는 혐오시설의 입지가 갖는 갈등원인으로 첫째, 비용과 편익의 비대칭성, 둘째, 입지결정과정의 비민주성, 셋째, 혐오시설 운영에 대한 불안감을 들면서, 경제적 보상, 초기 주민 참여, 시설 운영에 대한 신뢰성 획득과 관련정보 공개 등이 주요방법이 될 수 있다고 주장하고 있다.

이승철(1996)은 비선호시설에 대한 갈등요인으로 첫째, 공해를 들고 있으며, 그 외에도 기술적 안정성, 지방정부의 관리능력, 도덕성, 성실성, 주민들의 환경에 대한 인식 변화, 지방화시대와 민주화의 진전으로 주민들의 의사표출영역 확대, 환경운동연합 같은 전문 시민단체의 증가 등을 들고 있다. 갈등관리방안으로는 협상적, 접근방식 도입, 시설입지 제안자들의 인식변화로 시설설계와 갈등해결과정의 동시 추진, 보상·설득·홍보 강화, 시설 운영에 있어 안정성 확보, 주민들의 합리적인 협상자세 등을 제시하고 있다.

김용철(1998)은 기피시설인 영광원전 5·6호기와 선호시설(전남도청 이전사업)의 입지에 따른 갈등관계와 성격 등을 비교하여 각각에 대한 적절한 갈등관리방안을 제안하였다. 기피시설의 경우 부정적 외부효과의 외부화를 시도하기 위한 대안으로 피해자 보상적 접근방식을 들고 있고, 선호시설의 경우 긍정적 외부효과의 내재화를 위한 대안으로 수혜자 부담적 접근방식을 제시하고 있다.

강성권·김형빈(1999)은 부산시의 쓰레기 매립장 조성사업을 분석하면서 사업과정에 나타난 갈등요인들로 입지선정의 불만, 보상기준의 모호성, 시공의 부실을 제시하였다. 그 해결을 위해서는 입지선정 기준의 공개, 보상의 적정화, 시공의 부

실 방지, 집행기관의 신뢰성 제고, 협상절차의 개선 등을 주장하였다.

전주상(2000)은 국내외 비선호시설 입지갈등에 관한 연구논문들을 정리하여 입지갈등요인이 크게 경제적 요인, 위험관련 요인, 절차적 요인의 세가지 측면에서 발생한다고 하였다. 이같은 요인들은 개개 측면에 있어 보완요소를 가지는데, 우선 경제적 요인의 경우 다양한 측면에서 보상제도가 구비되어야 하며 둘째, 위험관련 요인의 경우 안전규제가 확보되어야 하고 셋째, 절차적 요인의 경우 주민 참여방안이 이루어져야 한다고 주장하였다.

McGregor(2002)는 전략적 마인드의 중요성을 강조하면서, 갈등대상에 대한 정치적 압박이나 유인제공을 통해 문제를 해결하는 정치적 접근, 경제적 보상과 유인 등을 사용하는 경제적 접근, 이해관계당사자들이 프로젝트의 목표, 위험요소, 비용 및 기타 정보에 대해 접근을 가능하게 하는 인지적 접근을 제시하고 있다.

<표 2> 지방정부 갈등관리 연구경향

주요 학자들	갈등관리연구경향	주요 갈등관리방안
김종주(1990), 윤재신(1992), 오광록(1996), 안성민(1999)	갈등관리의 이론적 연구	상위목표제시, 자원확대공급, 설득, 협상, 조정, 중재, 회유, 협력, 구성원에 대한 교육훈련 등
김길수(1995), 이승철(1996), 김용철(1998), 최연홍(1998), 강성권/김형빈(1999), 전주상(2000), 이선우/문병기(2000)	비선호시설 관련 갈등관리 연구	경제적 보상, 사전적 주민참여, 시설운영의 안전성 확보, 기술적 신뢰성 확보, 정보공개, 홍보와 설득 강화, 관련 법체계 정비, 협상절차 제고와 협상적 접근 등
김영수(1994), 신창호(1995), 하성규(1998)	지자체 간 분쟁조정 연구	지방정부간 협의체 구성, 제3자적 분쟁조정제도 활성화, 지방자치단체의 인식 변화 등

자료 : 나태준, 2003. 『청계천 복원사업 타당성 조사 및 기본계획 - 사회영향 부문』, 서울시정개발연구원, p. 29.

이와 같이, 기피시설입지에 대한 갈등관리방안은 매우 다양하게 논의가 전개되어 왔는데, 정부사업의 갈등요인으로서는 크게 사업의 명분결여, 주민참여의 미보장, 정보공개 및 투명성의 미확보, 미흡한 보상체계, 집행기술에 대한 불신, 갈등

조정기구의 미흡, 비용과 편익의 불공평성, 정치적·심리적 요인 등으로 나누어 볼 수 있다(나태준, 2004). 갈등의 발생요인에 따라서 제시하는 해결방안도 달라질 수 있다(안성민, 2000). 이러한 논의들을 종합하여 갈등 발생요인과 그에 대응하는 갈등관리방안을 크게 나누어보자면 정치적 접근, 경제적 접근, 환경적 접근, 인지적 접근이라 할 수 있다.

손희준(1994)은 갈등의 요인으로 경제적 요인을 들면서 혐오시설설치가 해당 지역에 부정적 효과가 집중되는 반면 편익은 분산된다는 점을 밝히고 있는데, 그 해결책으로서 혐오시설과 선호시설을 연계시키는 대안을 제시하고 있다. 또한, 시장메커니즘을 이용한 경매방식도 다른 대안이 될 수 있다(변양균, 1997).

정치적 요인으로 의사결정예의 시민참여채널 부재와 그에 따른 설득기회의 부재도 문제가 되는데(김용응, 차미숙, 1998), 이에 대해서는 협상적 접근 방식에 중점을 두고(이선우 문병기, 2000), 기술적 접근방식과 보상적 접근방식을 부수적으로 사용하는 방법(유해운, 오창택, 1996)이 유용하다고 보고 있다. 또한, 개인들의 의사결정 반영과 조정자의 필요성도 강조되고 있다(김상헌, 1997).

환경적 요인으로 환경에 대한 관심 증대 등을 들고 있는데(김용응 차미숙, 1998), 그 대책으로는 기술적 보완, 환경단체에 대한 지원을 통한 해결 등을 제시하고 있다(박용치, 1996; 박동수, 1995).

마지막으로 인지적 접근은 갈등은 주민들의 사업/시설의 중요성과 필요성에 대한 인식과 지각이 미흡한데서 갈등이 생성할 수 있다고 보고, 단순한 보상 외에 인간적인 호소에 기반을 둔 접근법이라 할 수 있다(McGregor, 2002).

<표 8> 갈등관리의 네가지 접근법

접근법	갈등의 원인	갈등관리방안
정치·행정적 접근	<ul style="list-style-type: none"> · 행정절차의 미흡 · 각종 제도의 미비 · 조정자 역할 부족 · 주민의 의사결정참여기회 부족 	<ul style="list-style-type: none"> · 정치적 압박 · 유인 제공 · 주민참여 확대 · 관련법체제 정비 · 협상 · 설득 · 회유 · 조정 · 중재 · 협력 · 교육 · 훈련
경제적 접근	<ul style="list-style-type: none"> · 비용과 편익의 불균형 · 지가 하락 	<ul style="list-style-type: none"> · 자원의 공급 확대 · 경제적 보상 · 시장메커니즘에 의한 경매방식도입 · 혐오시설과 선호시설의 연계
환경적 접근	<ul style="list-style-type: none"> · 환경에의 관심 증대 · 건강위해에 대한 불안감 	<ul style="list-style-type: none"> · 기술적 보완 · 환경단체에 대한 지원 · 시설 운영의 안정성 확보
인지적 접근	<ul style="list-style-type: none"> · 오해 · 감정적 대립 	<ul style="list-style-type: none"> · 인간적 호소와 설득 · 신뢰 회복 · 홍보 · 정보 공개

3) 기존의 갈등관리연구의 한계

이제까지 갈등관리는 비선호시설이나 지자체간 분쟁조정과 같은 갈등의 순기능보다 역기능에 초점을 두고 있어 갈등관리를 통해 정책 목표를 원활히 수행하는 방법을 고찰하기보다는 갈등의 역기능의 최소화에 관심을 두고 있다. 그러나 이미 오래 전 칸트가 “세계질서는 어떻게 진보하는가”에서 지적한 바와 같이 갈등은 대립되는 의견의 표출과 이의 발전적 해소를 통해 세계질서의 확립과 역사적 진보가 일어나는 순기능적 측면을 지니고 있다. 실제 갈등상황이 발생할 경우, 잠재적 갈등단계에서 표출된 갈등으로, 나아가 갈등의 해소 내지 전이로 진행되는 일련의 갈등과정은 다양한 요인들이 상호영향을 주고받으며 복합적으로 작용하는 경우가 많다. 그러나 사회경제적 비용손실이나 이해당사자의 일방적 반대와 같은 현상적인 결과를 상대적으로 강조함으로써 갈등이 갖는 순기능적 측면들을 명확하게 잡아내지 못하는 한계를 보인다.

다음으로 기존의 갈등관리 연구는 갈등관리 경험의 부재 혹은 편협성으로 인해 서구의 경험을 일방적으로 소개하거나, 이식하는 수준에서 전개되는 경우가 적지 않다. 이에 따라 논의 수준 역시 절차적인 측면을 중심으로 평면적으로 나열하는 경우가 많다. 따라서 갈등과정을 중심으로 진행상황과 변수들을 추출하고, 갈등관리 전반에 걸친 이해당사자의 역할과 갈등 대응의 변화과정을 고찰하는 실제 연구에 있어서는 부족함이 많다.

또한 기존의 대부분 갈등관리 연구들은 갈등을 설득, 타협, 협상, 보상 등과 같이 일단 갈등이 발생했다는 상황을 전제로 갈등을 사후적으로 해결하는 기법에 초점을 맞춘 반면 왜 갈등이 발생하게 되었는지에 대한 근본적인 접근을 통해 갈등을 미연에 방지하는 방안을 연구의 대상으로 포함하는데 소홀했다. 예를 들면 공공사업에 있어서의 이해관계자와의 갈등은 해당 사업의 성격이 과연 시대의 흐름이나 요청사항과 지나치게 상치되는 것이 아닌지 다시 말해 사업의 명분에 대한 사회적인 동의의 유무가 대단히 중요한 요인으로 판단된다. 만약 공공사업의 성격이 이러한 흐름과 근본적으로 상치된다면 아무리 훌륭한 갈등관리전략을 구사한다 하더라도 갈등문제를 해결하기는 어려울 것이다. 수도권외곽순환도로의 사패산터널 설치공사가 지연되고 있거나 서울시의 강남순환도시고속도로 사업이 뼈저리는 이유도 새로운 시대적 주도 패러다임에 해당되는 환경패러다임과 상충되기 때문이다.

또한 기존의 공공갈등관리는 갈등에 있어서 리더의 역할이 중요하다는 점은 공감하면서도 구체적으로 리더가 갈등상황을 어떻게 대처해야 하는지 구체적인 행동지침이나 역할에 대해서는 면밀하게 논의하지 못했다. 대부분의 공공사업을 둘러싼 갈등상황에서 민원인들이 가장 먼저 그들의 불만을 토론했고자하는 사람은 사업의 최고정책결정자에 해당되는 시장이나 장관, 나아가서는 통수권자이다. 그 이유는 리더와 만나야 사업의 실천이나 보상에 관한 실질적인 논의가 된다고 생각하기 때문이다. 이 경우 만약 리더가 확실한 원칙을 가지고, 투명한 정책결정과정과 전문성에 대한 보좌, 사업에 관련된 거버넌스 체계의 합법성을 갖추고 있다면 민원이 미연에 방지되거나 이해관계자가 최고정책결정자만 바라보는 상황은 최소화될 것으로 예상된다.

한편 협상에 있어서도 협상하는데 있어서 갖추어야 할 자세나 태도 등과 같이 원론적인 부문에 대한 연구는 있었지만 전략적으로 어떻게 협상을 해야 하는지 그 구체적인 방법론에 대한 고민은 부족했었던 것이 사실이다. 협상 과정의 분석에 있어서 환경적 측면(정치, 사회, 경제, 문화 등)과의 관계맺음이나 이해당사자 내부의 역동성을 포착하는 데 한계가 있으며, □□이해당사자 간의 협상타결은 갈등해소□□라는 단순 결론으로 쉽게 귀결되고 만다. 환경적 변수의 문제, 그리고 이해당사자 내부의 역학관계와 갈등관리와의 관계맺음, 마지막으로 협상진행 과정에 따른 이해당사자 내부의 분화 등 미시적 차원의 분석이 필요하다. 협상이 시작되기 이전 갈등의 원인이나 사후 결과에 대한 평가를 서술하는 데 한계가 있다. 특히 협상타결 혹은 공사 진행을 갈등해소의 시점으로 설정하고 분석과 시간적 범위를 해소 이전의 시점으로 제한함으로써 이후의 모니터링 과정이나, 갈등 해소 이후 변화과정을 추적하는 데 실패하는 경우가 많다.

마지막으로, 기존 연구들 대부분이 <표 2>에서 나타난 바와 같이 행정학적 갈등관리 접근방식의 한계를 벗어나지 못하고 있다. 행정학적 접근방식은 갈등을 지방정부의 비합리적이고, 관료제적인 행정관행과 사익을 앞세운 지역주민들의 무분별한 집단행동이 충돌한 결과 나타나는 사회적 병리현상으로 규정하고 이를 치유하기 위한 갈등관리의 제도화 방안을 모색한다. 그러나 행정학적 갈등관리 접근방식은 양비론에 근거해 갈등의 해소와 갈등관리의 제도화만을 목표에 두고 있어, 갈등이 발생하게 된 원인이나 정치·사회적 환경과의 상호작용의 분석에 치명적인 약점을 보이고 있다. 따라서 정책과정에 실질적인 참여보장이나 신뢰관계 형성과 같은 갈등관리의 정치·사회적 접근방식의 보완이 필요하다.

2. 분석틀 설정

본 연구는 기존 연구들의 한계점에 유의하여 청계천 복원사업의 사례를 중심으로 분석틀을 설정하려고 한다. 특히, 청계천 복원사업의 공공갈등관리에서는 사업의 명분, 리더십, 협상이라는 3가지 갈등관리전략이 사업을 성공적으로 착수하는데 영향을 미쳤을 것이라 생각하고 이를 공공갈등관리의 새로운 패러다임으로 접근하여 분석한다.

1) 명분

첫 번째 요인으로 사업의 명분이 청계천 복원사업의 원활한 진행에 미치는 영향이 적지 않다고 보고 정치, 경제, 사회적 요소들과 관련한 환경적 요소를 분석의 범위에 포함시키고자 한다. 청계천 복원사업의 갈등관리 전략이 성공적일 수 있었던 핵심요인 중에는 사업의 명분이 자리하고 있다고 판단하기 때문이다. 이명박 시장이 선거과정을 통해 청계천 복원사업을 제1공약으로 채택하면서 사회적 이슈화에 성공시킬 수 있었던 원인을 규명하고, 청계천 복원사업 추진체계로서 삼각추진시스템을 구성하여 복원사업을 착수할 수 있게 한 거버넌스 기제에 대해 분석한다. 그리고 생태적 환경의 복원으로서의 청계천 복원사업이 오늘날 사회문화적 패러다임의 변화 흐름과 어떻게 맞물리면서 사회적 명분의 기제를 창출해 냈는가에 대해 살펴본다. 즉 청계천 복원사업의 명분을 확보하기 위한 언론 및 지도층 인사의 아젠다 형성이 청계천 복원사업 착수에 어떻게 기여했는가를 살피므로써 많은 사람들이 현실화되기 어렵다고 생각했던 청계천 복원사업이 정해진 시일 내에 성공적으로 착수하게 된 요인을 분석하고자 한다.

2) 리더십

본 연구는 갈등관리에 있어서 리더의 역할을 갈등 전략의 중요한 틀로 보았다는 점에서 다른 갈등관리 연구와 차별된다. 중앙정부 또는 지방정부의 행정능력이 시민의 상식에 어긋나 기대에 미치지 못하고 장래가 불투명하면 시민은 불안해지고 정부와 갈등을 일으키게 된다. 이러한 갈등을 해소하기 위해 시민은 정부나 지도자에게 불만을 토로하며 좀 더 새로운 이념과 정책을 구사할 능력을 가진 지도자상을 간절히 바라게 된다. 이처럼 사회 발전의 성패는 지도자의 자질과 역할이 큰 비중을 차지하고 있다고 보아진다.

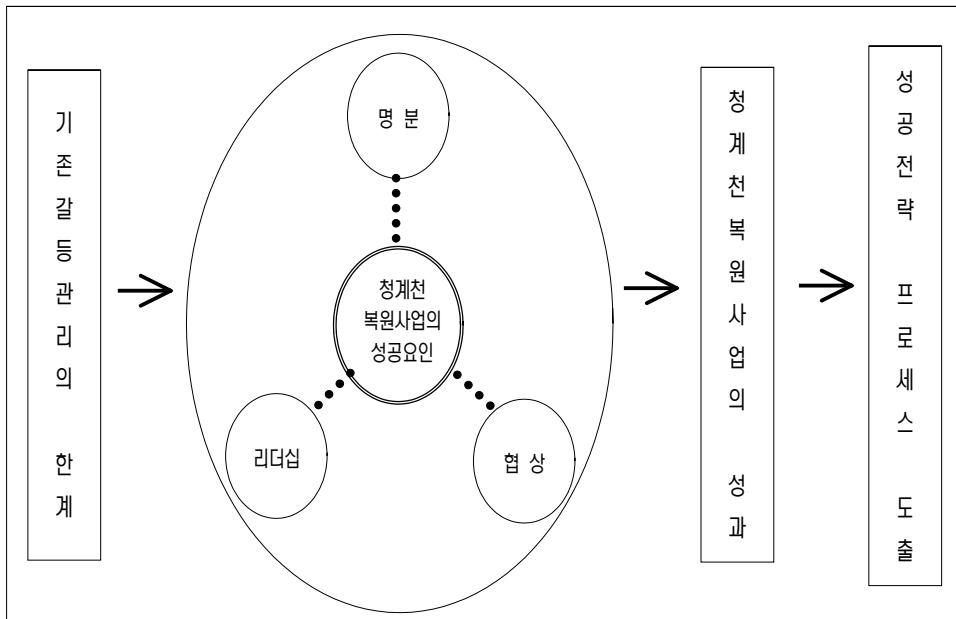
리더십 부분에서는 특히 청계천 복원사업을 통해 재조명된 이명박 시장을 비롯한 이 사업에 관련된 여러 단체의 대표들과 같은 지도자들의 리더십을 좀 더 자세히 분석한 뒤, 사업을 추진하면서 생겨나는 여러 가지 갈등들을 해결하는 과정에서 발휘된 새로운 리더십의 요소와 특징을 분석해보고자 한다. 특히, 청계천 복원사업

의 리더들은 현대사회가 요구하는 변혁적 리더십의 형태를 띠고 있으며 변화되는 사회에서 필요한 비전제시, 인재활용, 실천의지, 갈등관리능력이라는 요소를 충분히 반영하고 있었다. 이에 본서에서는 이들의 리더십이 청계천 복원사업에서 어떻게 발휘되고 어떠한 역할을 했는지를 비전제시, 인재활용, 실천의지, 갈등관리능력이라는 항목을 중심으로 알아본다. 단, 리더십은 청계천 복원사업 자체에 초점을 맞추고 이들의 성장배경과 경험들이 청계천 복원사업을 계획 및 추진하는데 있어서 밑거름이 되었다는 점은 고려하되 이에 대한 자세한 설명을 생략하기로 한다.

3) 협상

세 번째 요인으로 협상에 대해 살펴보고 있다. 청계천 복원사업은 서울시가 경제적 이해관계와 생활환경 변화라는 배경 속에서 복원사업에 반대하는 청계천 주변상인들을 능동적인 대화와 적극적인 협상을 통해 설득해 낸 갈등관리 전략의 성공사례이다. 이에 따라 구체적인 사례연구로서 청계천 복원사업을 둘러싼 서울시와 상인들 간의 갈등관리 전략의 핵으로 떠올랐던 협상을 분석의 초점에 두었다. 이를 위해서 청계천 복원사업에서 협상이 어떠한 역할을 하였는지를 알아보기 위해 서울시가 상인과의 협상과정에서 사전에 어떠한 준비를 하였고 전략을 수립 하였으며, 이를 수행하기 위한 노력은 무엇이었는지를 알아본다. 또 서울시와 이 해당사자인 청계천 상인과의 협상과정과 협상통로에서 어떠한 논의가 오고갔는지를 알아본다. 마지막으로 청계천 복원사업에서 협상을 좌우한 힘과 협상을 통해 도출된 대안의 이행 여부에 대해 알아본다.

이상의 내용을 종합해 보면, 청계천 복원사업은 <그림 1>과 같이 명분, 리더십, 협상이라는 세가지 요인이 성공적인 착수의 밑거름이 되었다고 할 수 있다.



<그림 1> 연구의 분석틀

III. 청계천 복원사업의 성공요인 분석

1. 청계천 복원사업에서의 사회적 명분

1) 선거를 통한 사회적 이슈화

청계천 복원사업은 2002년 서울시장 선거를 특징지을 수 있을 만큼 이슈로서, 또 정책으로서 차별화되었기 때문에 추가적인 동의 절차가 필요하지 않다는 주장이 제기되기도 하였지만(강정훈, 2003), 비록 당선자의 핵심공약이었다고 하더라도 당선된 원인이 전적으로 그 공약에만 있는 것이 아니기 때문에 대규모 예산을 필요로 하는 사업에 대해 일종의 동의절차를 두는 것이 필요하였다. 그러나 이에 대한 주민의 의사를 일일이 확인하는 것은 현실적으로 불가능하므로, 결국 사업의 명분을 확보하여 시민의 동의를 이끌어내는 것이 무엇보다 중요하였다. 한 후보자

의 선거 의제가 서울시 전체의 의제로 확산되고 명분을 확보할 수 있었던 원인은 다음과 같다. 첫 번째는 진보성을 표방하는 언론과 시민단체의 의사 표출 때문이었다. 한겨레신문은 2003년 3월 28일과 29일에 실시한 청계천 복원 관련 여론조사 결과를 발표했는데 그 내용은 서울시민 중 74.6%가 이 사업을 지지하고 청계천 주변과 그렇지 않은 지역 모두에서 고른 찬성을 보이고 있다는 것이었다. 서울시정개발연구원에서도 언론동향을 지속적으로 모니터한 결과 언론이나 인터넷 등에 나타난 반대의견이 그리 크지 않은 것으로 판명되었다(나태준 2003a; 나태준 2003b; 나태준 2005). 한편 대안사회 구현을 목적으로 하는 녹색연합은 청계천 복원에 ‘도시미소상’을 수여함으로써 환경적 정당성을 부여하였다. 이 두 가지 사실은 별다른 검증 없이도 청계천 복원사업은 공익사업이며 곧 환경친화라는 등식으로 전환되는 계기가 되었다(한겨레신문, 2002. 4. 9).

두 번째는 이명박 후보와 김민석 후보의 상호작용이며 이것은 공개토론회 및 개별 인터뷰를 통해 진행되었다. 김민석 후보는 청계천 복원에 대해 원칙적 찬성이라는 소극적인 대응으로부터 시작하였고, 상호작용의 모습은 새로운 의제 창출 없이 이명박 후보의 공약과 대립되는 작용과 반작용을 통해 구체화시키는 모양새가 되었다. 결국, 청계천 복원사업은 선거과정에서 가장 첨예하게 대립되는 정책 공약이었고 이 때문에 이슈화될 수 있었다.

이와 같은 과정을 통해, 청계천의 복원방법에 있어서는 사회적 합의가 이루어지기 힘들었지만, 청계천을 복원하자는 큰 원칙에 대해서는 비교적 합의가 이루어졌다고 할 수 있다(황기연·김종한·박민진, 2005). 이것은 근본적으로 청계천 복원사업은 서울의 도심을 가로지르는 청계천은 서울의 본모습을 찾아준다는 역사적 측면과, 친환경적 도시를 조성하는 환경적 측면, 낙후된 지역을 발전시켜 균형잡힌 도시를 만드는 도시개발 측면, 문화자원을 발굴하고 시민이 즐겨찾을 수 있는 공간을 창출하는 문화적 측면 등 수많은 부문에서 복원의 타당성이 인정되고 있으며(나태준 2003b), 비용편익분석의 결과에서도 경제적 타당성이 부여되었다(이영성·황기연, 2004). 또한, 승용차 이용을 줄이고 대중교통 이용 제고를 통한 서울시 전체 교통소통의 측면에서도 바람직한 것으로 평가되었다(황기연, 2003).

2) 삼각추진시스템으로서 거버넌스 기제

서울시가 추진하는 청계천 복원사업은, 집행기관인 청계천복원 추진본부, 심의 기관인 청계천복원 시민위원회, 연구기관인 청계천복원 지원연구단이라는 상호 유기적인 삼각추진체제로 확립되었다. 이들 조직은 집행, 심의, 연구라는 세 가지 기능으로 분화되어 있으며 ‘서울특별시 행정기구설치조례 시행규칙’(2003. 01. 15)을 통해 제도화되었다. 청계천 복원사업의 삼각체제는 청계천 복원사업을 주도하는 일종의 거버넌스 형태를 취하고 있다고 할 수 있다. 청계천 복원에 찬성하는 광범위한 사회세력들을 삼각체제 안으로 규합함으로써 청계천 복원의 사회적 정당성을 확보하고, 사업 추진의 효율성을 확보할 수 있었다. 뿐만 아니라 청계천 복원 삼각추진체제는 시민 참여, 민관협동모델이라는 측면에서 상징적 이미지를 만들어 내는 효과를 제공하기도 하였다.

3) 언론 및 지도층 인사 중심의 아젠다 형성

청계천 복원 아이디어를 제시하고 보다 발전시킨 단체인 청계천살리기연구회에서는 청계천 복원사업을 현실화하기 위해서 간접적으로는 정치인과 상호작용을 통해 사회 의제화시켜야 한다고 생각했고, 직접적으로는 진보언론을 표방하는 언론사와 사회의 주요인사에 의해서 여론이 형성되어야 한다고 생각하였다(황기연·변미리·나태준, 2005). 이러한 측면에서 청계천살리기연구회의 이러한 의도에 크게 부응했던 요소로서 한겨레신문과 소설가 박경리 선생을 짚을 수 있다. 한겨레 신문은 □□청계천에 새 생명을□□이라는 특집 기사를 화두로 <청계천에 생명을>이라는 시리즈 기사를 연재하여 시민사회 내에서 청계천 복원에 대한 논의를 공론화 하려는 노력을 지속하였다. 또한 박경리 선생은 언론과의 인터뷰를 통해서 청계천 복원사업의 필요성을 다각도로 알리고 시민들의 인식을 변화시키는데 크게 기여하였다. 특히 2003년 5월 28일 동아일보와의 인터뷰²⁾는 중앙정부의 비협조

2) 박씨에게 “청계천 복원을 앞두고 요즘 교통 문제 때문에 논란이 그치지 않고 있다.”고 서울의 분위기를 전했다. 이에 대한 그의 반응은 단호했다. “승용차를 타는 사람들의 불만이 많다죠? 대

적인 태도를 협조적으로 바꾸는 데에도 크게 기여하였다. 소위 진보주의자라고 하는 사람들의 대모역할을 하고 있었던 박경리 선생이 인터뷰에서 어떤 시각으로 이야기 하느냐가 여론에 엄청난 영향을 미쳤기 때문이다.

또한, 청계천살리기연구회의 노수홍 교수는 청계천 복원에 대한 청사진을 제시하고, 구성원들의 힘을 결집시키는 데 큰 역할을 하였다고 볼 수 있다. 노수홍 교수는 청계천을 복원하겠다는 의지는 강했지만 학자신분으로 거대한 사업을 혼자서 추진하기에는 역부족일 것이라고 판단하였다. 이에 자신과 비전을 공유할 수 있는 사람들과 하나의 조직을 구성하였고, 이들과 함께 청계천 복원사업은 현실화될 수 있음을 다각도로 표현하였다. 노수홍 교수는 혼자서는 청계천을 복원할 수 없다고 생각했기 때문에 각 분야의 전문가들과 의식 있는 개혁가들의 힘을 얻고자 하였다.

노수홍 교수는 청계천 복원사업을 추진함에 있어서 다양한 이해당사자와의 갈등을 해소하는 데에도 큰 역할을 하게 된다. 특히, 상인과 시민단체와의 갈등을 해소하는 데 큰 역할을 하였는데, 두 집단 간의 갈등관리는 신뢰와 성실성이 바탕이 되었기에 가능한 일이었다. 한 예로 청계천시민위원회 시민의견분과 주재로 청계천상인대표들과 처음 만나 의견을 교환하는 자리에서 마음을 트고 이야기함으로써 마음의 벽을 허물고 지속적으로 이야기할 수 있는 계기를 마련하였다.

중교통을 이용하는 사람에 비하면 소수일 텐데 그 소수가 다수에 피해를 주면서 도로를 점령하고 있는 형국이죠. 그들이 교통대란 운운하는 것은 있을 수 없는 일입니다. 양심이 없는 거죠. 짧은 순간의 불편을 참지 못하면 미래를 그르치게 됩니다. 모순 덩어리죠.”

그는 복원에 반대하는 청계천 상인들에 대해서도 조언을 아끼지 않았다.

“상인들을 배려해야 하지만 상인들도 더 큰 것을 위해 희생해야 합니다. 그들이 생존권을 위해 청계천 복원에 반대한다고 하는데 생존권은 하루 한 끼 이어가기도 어려운 사람들에게나 적용되는 말이 아닐까요. 기부하는 마음으로 우리 후손을 위해 참아야 합니다.”(동아일보, 2003년 5월 28일자 인용)

2. 청계천 복원사업에서의 리더십

1) 비전 제시

공공부문의 리더는 비전을 제시함으로써 시민의 수준을 높이고 그 지역을 발전시키기 위한 사람이다. 따라서 공공부문의 리더는 제시하는 비전이 과연 명분과 정당성이 있는 비전인가, 시민들에게 혜택이 돌아갈 수 있어서 사업을 추진하는 과정에서 시민들의 지지를 받을 수 있는가에 대해 고민을 하게 된다. 이명박 시장도 청계천 복원사업을 비전으로 제시하기 이전에 이 사업이 명분이 있는지 없는지에 대해 많은 고민을 하였다. 특히 기존에 서울시 자문위원이었던 여러 전문가들이 □□청계천 복원사업은 어렵다□□고 단정 짓고 사업추진이 어렵다고 이야기하였기 때문에 결정이 더욱 어려웠다. 하지만 이 시장은 청계천 복원사업은 친환경적인 사업, 시민을 위한 사업이기 때문에 명분과 정당성 측면에서 의미를 가진다고 결론을 내리고 유권자인 시민들에게 제시하였다. 이러한 모습은 모두가 ‘안된다’는 보수적 입장에서 방어적 자세를 취할 때, 그는 적극적으로 비전을 제시하며 사업 추진의지를 나타내어 새로운 리더십을 발휘함으로써 자신의 개혁적 입장을 성공적으로 이끌어내었다고 할 수 있다.

2) 인재활용

현대적 리더십의 평가는 독자적 사업추진능력보다는 얼마나 인적자원을 잘 활용하여 사업을 추진하는가 하는 능력을 위주로 이루어져야 한다. 즉, 비전을 공유할 수 있는 유능한 인재의 발굴과 적재적소의 배치가 리더십 비전을 실천하기 위한 원동력이 된다 할 수 있다. 이명박 시장의 경우 시장직무 인수위원회를 구성하는 데 있어서 청계천 관련 전문가들을 대거 시장직무 인수위원회에 끌어들여 그 동안의 연구 성과와 정책 대결의 결과물을 바탕으로 청계천 복원사업의 청사진을 만들기 시작하였다. 이는 청계천 복원사업을 주도할 거버넌스의 윤곽이기도 하였다. 뿐만 아니라 청계천복원추진본부를 조직한 지 2개월 만에 상인과의 갈등해결이 중요하다고 판단하고 복원행정 기획단장 및 관리담당관을 신설하였다. 복원행정 기획단장의 경우 청와대에서 민정을 담당하고 있던 정책기획관을 임명해 상인

문제에 관련한 전권을 위임, 제한된 시간 내에 상인들과의 갈등을 해소할 수 있도록 힘을 부여하였다. 이명박 시장은 자신의 부족한 부분에 있어서는 경험이 풍부한 인재를 등용하고 배치함으로써 사업의 원활한 추진에 박차를 가하였다.

3) 실천의지

청계천 복원계획을 추진하던 2002년 당시에는 화물트럭연대, 철도청열차노조, 지하철노조 등이 파업을 하고 있었다. 특히 열차노조의 경우 지하철노조에게 청계천 복원사업을 반대하라고 계속해서 압력을 넣고 있었던 데다 불안사태, 새만금사태 등의 영향으로 정부사업 추진이 굉장히 힘든 상태였다(이명박, 2004). 대외적으로 이렇게 힘든 상태에서 청계천지역 상인들의 반대는 서울시에 더욱 큰 부담으로 작용했을 것이다.

상인들이 강력하게 반발하고 있는 상황에서 사업 착공과 관련하여 경찰청과도 협조체계가 이루어지지 않았다. 이 때문에 외부기관 및 언론에서는 모두들 착공은 불가능할 것이라고 예상했고, 심지어 공무원사회 내부에서까지도 청계천 복원사업은 불가능하다고 보았다. 이명박 시장은 외부의 부정적인 시각보다 내부의 자포자기 분위기를 먼저 전환하고 내부결속력을 다지는 일이 시급하다고 생각하였다. 그래서 매주 토요일 ‘청계천복원 관계관회의’에서 청계천추진본부의 간부들과 서울시장 및 관련 간부들이 추진사항에 관한 정보를 공유하고 논의를 진행하면서, 내부적으로 청계천 복원사업에 대한 일관된 입장을 만들어 나갔다. 청계천복원 관계관회의는 서울시 관련기관 부서장 간에 지속적인 커뮤니케이션을 통해 정보를 공유했다는 측면에서도 의미가 있을 뿐 아니라 내부결속력을 다지고 시장의 사업 추진의지를 강력하게 보여주는 자리이기도 하였다.

이러한 내용을 종합해 볼 때, 이명박 시장은 리더로서 당시의 상황과 당면한 문제가 어떤지를 진단하고 주어진 여건과 정보의 의미를 정확하고 객관적으로 해석하였던 것으로 보인다. 또한 불가능한 사업이란 없으며 명분 있는 사업은 반드시 추진될 수 있다는 사실을 공무원들에게 지속적으로 인지시킴으로써 내부결속력을 강화시키고 강한 실천의지를 표명하였다.

4) 갈등관리

청계천 복원사업은 규모면에서 워낙 거대한 사업이다 보니 사업이 타당한지, 계획대로 추진될 수 있는지에 대해 의문을 표하는 언론과 상인의 반발, 교통대란에 대한 중앙정부의 우려 등이 복합적으로 작용하여 이 장애요인들이 갈등을 일으켰다. 이명박 시장은 다양한 갈등당사자와의 갈등을 관리하기 위한 대책이 필요하였다. 이를 위해 기업에서 체득한 처세술, 철저한 사전 준비를 통한 원칙의 설정, 합리적이고 적극적인 성공법을 통해 갈등을 관리하고자 노력하였다.

첫 번째로 상인과의 갈등에 있어서는 영업손실 보상 등 직접보상 불가, 문서계약이 없고 오직 구두로서만 설득, 이주 의지가 있는 상인들의 적극지원 등 몇 가지 대원칙을 세우고 법과 원칙에 따르는 사람은 최대한 보호받고 지원받을 수 있지만 불법적인 시위나 폭력을 이용해 법과 원칙을 무시하는 사람은 아무 것도 얻을 수 없도록 하여, 정부가 사업반대세력에 끌려 다니지 않고 강력한 정책을 세우되, 결과적으로는 정책이 약자를 위한 일종의 보호장치로 기능하도록 하였다.

두 번째로 언론과의 갈등에 있어서는 시작과 끝이 없을 정도로 연일 언론과의 전쟁을 계속하였다. 하지만 이시장은 기업에서의 경력과 충분한 노하우를 바탕으로 기술적인 부분을 지속적으로 설명했고 결국 언론은 기술적인 부분은 더 이상 문제삼지 않게 된다.

세 번째로 중앙정부와의 갈등에 있어서는 크게 드러나지는 않았지만 착공시기와 관련해서 미묘한 의견차이가 있었으며 특히 경찰청과는 착공 15일을 앞두고 청계천 복원사업을 할 수 없을 정도의 문제가 발생하였다. 이 때문에 이시장은 많은 경험과 지식을 바탕으로 국무회의에서 담판을 짓게 되고, 차후 중앙정부와의 갈등을 슬기롭게 헤쳐나갈 수 있었다(황기연·변미리·나태준, 2005).

3. 청계천 복원사업에서의 협상

1) 협상준비단계

협상을 위한 준비단계는 협상을 어떻게 이끌고 나가겠다는 전체적인 윤곽을 잡는 일로부터 시작된다. 이른바 큰 그림을 그리는 일이 여기에 해당된다. 따라서 무엇이 문제인지를 파악하여 협상의 전략을 설정하는 것이 중요하다. 청계천 복원 사업에서 세운 협상전략은 <표 4>와 같이 정리할 수 있다. 또한 전략을 실행하기 위하여, 효율적인 역할분담, 명확한 원칙과 유연한 대처방안강구, 협상이슈화 최소화라는 구체적인 행동방향(전술)을 설정하고 대표성이 있는 협상의 대표자를 선정 하였다.

<표 4> 청계천 복원사업의 협상전략

전략1: 지피지기 전략	- 협상은 상대의존성을 가지기 때문에 지피지기를 위한 정보 수집은 전략을 구사하는 첫걸음(김성국 외, 2003) - 서울시는 청계천주변 사람들에게 직접적인 영향을 미칠 것이라 파악하고 상호, 상인단체 현황, 상인단체 리더들의 현황 등 다양한 부분의 현황조사 실시
전략2: 이원화 전략	- 사전조사 과정에서 청계천상인들마다 생각의 차이 발견하고 이원화 전략을 통해 상인특세를 더욱 벌릴수도, 온건파를 통해 강경파를 설득할 수도 있음을 간파
전략3: 협상파트너 전략	- 청계천 복원사업으로 인해 영향을 받는 이해관계집단은 토지 및 건물소유주, 세입상인, 노점상, 시민단체 등 다수 - 이 중에서 누구를 협상파트너로 선정할 것이냐는 중요한 문제 - 결집력이 약하고 개인적 불이익을 감당하기 어려워하는 상인을 협상파트너로 설정
전략4: 홍보전략	- 부정적 입장을 전환하고 시민들의 지지도 확보 및 사업의 필요성과 타당성을 알리기 위한 홍보전략 세움
전략5: 역지사지 전략	- 이해집단과 인간적인 신뢰를 형성하고 상대방의 입장을 많이 배려하고자 하는 노력을 보임

자료: 황기연·변미라·나태준, 2005 재구성.

2) 협상단계

서울시와 상인의 갈등은 협상이라는 기제를 통해 각자의 영역의 한계를 이해하고 인식하는 과정을 거치게 되었고, 상호간 신뢰를 바탕으로 타협하게 되었다.

이때 협상의 기재라 함은 공식적인 통로와 비공식적인 통로로 구분할 수 있다. 청계천 복원사업에서는 공식적인 통로로서 정책협의회가 있었다. 정책협의회는 서울시와 청계천 상인단체가 협상을 통해 의견을 교환할 수 있는 공식적인 대화의 장으로서 보상문제, 합의안 도출, 사후 운영관리 등 공동의 이익이 걸린 문제에 대한 협의를 위한 실질적인 기구라는 위상을 부여받았다. 비공식적인 통로는 공식적인 자리에서 나눌 수 없는 부분까지 허심탄회하게 이야기 할 있는 것으로 실질적인 대안이었던 □□이주□□문제에 관심을 갖게 하였다.

협상과정과 협상통로를 통해서 협상에 영향을 미치는 요인은 협상주체들이 서로를 이해하고 지속적인 대화통로를 유지할 수 있게끔 하는 대표성과 신뢰, 내부 결속력을 강하게 하여 협상을 이끌어 내는 협상가의 리더십, 협상이슈에 관한 정보를 투명하게 공개하고 조직내부의 원활한 의사소통을 위한 정보 공유, 목표를 공유하고 지속적인 상호작용을 통해 협상을 이끌어 가는 조직의 의사를 통합하고 하나로 이끌어내는 내부결속력, 정해진 시간 내에 합의를 도출해야 한다는 목표의식으로 밀도 있는 협상을 가능하게 하는 마감시한, 협상관련 보도를 통해 시민들에게 정보를 제공하고 대안을 제시하며 올바른 해결책을 촉구하는 언론이라고 할 수 있다. 이를 자세히 살펴보면 다음과 같다.

(1) 신뢰의 형성

한국적 갈등상황의 협상환경에서 협상주체 간의 상호 신뢰는 협상의 성공을 위한 핵심적인 요소로 자리 잡고 있다. 협상에서 상호 신뢰가 구축되기 위해서는 관계 형성이 우선되어야 하며 상대방에게 성실한 태도를 보이는 것이 필요하다. 상대방이 자신을 무시하거나 기만함으로써 자존심을 손상시키면 갈등은 매우 증폭될 수 있지만, 상대방이 자신에게 입힌 피해에 대해서 보상 혹은 배상을 하거나 충분히 대화할 자세를 가지고 있으면 갈등은 비교적 조용히 진행될 수 있기 때문이다(박인권, 1999).

청계천 복원사업에서 서울시 협상팀과 상인대표들은 상호간 공식적인 신뢰와 비공식적인 신뢰 모두를 갖고 있었으며, 특히 서울시 협상팀의 적극적인 요구사항

반영과 성실하고 일관된 자세는 상인들과 신뢰를 구축하게끔 하였다(황기연·변미리·나태준, 2005). 이것은 상인들의 의견을 무시하지 않고 귀 기울였으며, 상인과의 협의내용이 시장에게까지 직접 보고되었음을 상인들도 깨닫기 시작하면서 지속되었다. 상인들은 서울시 공무원이 상인들의 입장을 이해하면서 서울시 측의 입장을 주장하였다고 이해하였고, 상권수호대책위원장은 내부의견을 단일화 하는데 리더십이 부족하였지만, 서울시와 합의점을 도출하고 사업을 착수시키는 데는 결정적인 역할을 하였다고 할 수 있다. 의류상가대책위원회의 경우 위원장을 중심으로 청계천 복원반대라는 일관된 주장을 유지하였지만, 협상 이후 정리단계에서도 위원장을 중심으로 서울시와의 합의를 준수하는 등 협조적인 모습을 보였다.

(2) 정보의 공유

협상을 계획하고 실천하는데 있어서 근본적인 선행조건은 관련된 정보를 수집하는 것이다(박헌준 외, 2002). 협상과정에서 정보가 공유된다면 과정의 투명성으로 인해 신뢰 확보와 야합의 방지라는 장점을 가지게 되지만, 정보가 공유되지 않을 때는 협상당사자를 강성으로 이끌게 되고 정보를 왜곡하게 되면서 서로를 불신하게 되기 때문이다. 청계천 복원사업에서의 정보공유는 <표 5>와 같이 크게 4가지로 살펴볼 수 있다.

<표 5> 협상에서의 정보공유 여부

시장과 협상팀	- 청계천복원 관계관 회의를 통한 지속적인 정보공유
협상팀 내부	- 매일 회의를 통해 상인대책에 대한 기본방침 공유
협상팀과 청계천상인 대표	- 서울시의 협상팀은 기본방침이외에는 청계천상인들과 협의를 통해 갈등을 해결해 나간다는 입장이었기 때문에 복원준비기간이 상대적으로 짧아 정보공유에 어려움 - 청계천상인대표들의 정보공유에 대한 체감도 낮아 정보공유에 어려움
청계천상인대표와 일반상인	- 청계천상인대표들의 정보공유 의지에도 불구하고 인식의 차이 존재, 특히 정보공유과정에서의 오해와 곡해가 다수

(3) 내부결속력

조직의 내부결속력은 조직의 세를 과시하여 협상에서 우위를 점하는 전략적 측면뿐만 아니라, 협상과정에서의 집단의 응집력, 요구사항의 일관성 등과 관련된 요소이다(박명현, 2004). 청계천 복원사업은 시행주체가 지방정부로서 서울시가 담당하고 있었기 때문에 시행주체 측의 내부결속력 문제는 협상에 크게 영향을 미쳤다고 보기 어렵다. 따라서 협상에 참여했던 협상팀과 상인단체를 위주로 내부결속력을 살펴보면 다음과 같다.

우선 청계천 복원사업의 시행주체인 서울시의 경우 협상팀 내부에서의 내부결속력에 대한 평가는 업무시간 이외에도 자주 만나 의견을 교환할 정도로 내부결속력이 좋았다. 협상팀은 외부에서 드림팀이라고 할 정도로 내부결속력이 좋았다(청계천추진본부 협상팀, 2004). 하지만 상인단체의 경우 단체성격에 따라 내부결속력에 차이가 발생하였다. 청계천상권수호대책위원회의 경우 시간이 지남에 따라 이주(온건)와 잔류(강경)라는 내부 이견 발생으로 내부결속력이 약해질 수밖에 없었다. 결국 청계천상권수호대책위원회는 협상에서 일관된 목소리를 내지 못하였고, 상권수호 대책위원회 내부의 이주(온건)파들이 중심이 되어 서울시와의 협상을 주도함으로써 이주를 합의안으로 선택할 수밖에 없었다. 반면 청계천의류상가 대책위원회는 의류라는 단일한 업종과 상가 내부의 상인 간 유대관계가 깊었기 때문에 내부결속력이 강하였고 따라서 청계천 복원사업에 대해 가장 강력한 반대의 목소리를 낼 수 있었다.

(4) 마감시한의 힘

일반적으로 마감시한이 정해져 있을 경우는 정해진 시간 동안 밀도 있는 협상을 진행해야 하기 때문에 협상에 영향 변수로 기능할 수 있다. 청계천 복원사업의 경우 2003년 7월 1일 청계천 복원공사 착공이라는 마감시한이 이미 정해져 있었다. 마감시한이 결정됨에 따라 청계천 복원사업의 찬반을 둘러싼 논리대결보다는 현실적인 대안을 가지고 협상을 진행할 수 있었다. 이주와 지속적인 상인대책협의 기구 마련 등을 골자로 한 합의가 만들어진 이면에는 마감시한이 적지 않은 영향

력을 행사하였다. 서울시는 고가구조물의 안전문제와 공사기간 중 홍수에 대한 우려 등을 들어 7월 1일이라는 마감시한을 구체적으로 설정함으로써 이해당사자 역시 7월 1일을 심리적 마지노선으로 설정하여 협상에 임할 수밖에 없게 되었다. 결국 마감시한은 합의를 이끌어내는 데 긍정적 요인으로 작용하였다.

(5) 언론의 역할

언론은 정부와 이해당사자 사이의 갈등현상과 관련해서도 중요한 역할을 하고 있는 것으로 알려져 있다(박호숙, 1996: 329). 언론은 갈등 발생시에 보도를 통하여 갈등현상에 대한 정보를 정부와 국민에게 제공할 뿐만 아니라, 언론의 비판 및 감시기능을 발휘하여 갈등당사자들을 향하여 비판과 질타를 가하거나 적절한 조정기구의 설치 등 대안을 제시함으로써 그 해결을 요구하고 촉구해 왔다. 언론의 이러한 기능에 힘입어 갈등 당사자들이 갈등해결에 노력을 경주하게 된 경우가 적지 않기 때문이다. 따라서 사회의 다양화와 분권화 경향 속에 언론의 대중에 대한 영향력이 증대하면서 사업에 대해 언론이 어떠한 입장을 갖느냐는 것은 중요한 변수로 자리 잡게 되었다.

청계천 복원사업에서 언론은 시행주체의 청계천 복원사업 추진에 대한 보도를 통해 이해당사자 및 일반 대중에게 지식을 제공하였다. 특히 서울시와 상인 간에 협상이 이루어지는 과정에서 청계천 상인들은 언론을 통해 청계천 복원사업의 추진방향과 구체적인 내용에 관한 지식을 얻었다고 공통적으로 지적하고 있다(나태준, 2003a). 그러나 청계천 복원사업에 대한 정확한 정보 이외에도 추측성 보도들이 적지 않아 이해당사자들과 시행주체 모두 협상에서 혼선을 빚기도 하였다. 서울시측에서도 언론동향분석을 통해 정책에 대한 사회의 반향을 지속적으로 모니터링 하였다(나태준, 2003a; 나태준 2003b).

3) 협상이후 단계

협상을 통해 합의가 이루어졌다면 합의내용은 반드시 갈등당사자인 정부와 주민 간에 최종 합의서라는 형식으로 문서화되고 일정하게 공식화되어야 한다. 이러

한 공식화의 과정이 없다면 협상결과에 대한 내용에 대해 다시 분쟁이 생길 수 있는 소지가 있을 뿐만 아니라 협상결과의 집행에 대한 모니터링도 불가능하다. 특히 우리나라의 경우 전통적으로 상호 의무관계를 문서화·공식화하는데 서투른 점을 감안한다면 협상결과에 대한 최종합의서의 작성과 그에 대한 협상대표의 서명은 반드시 필요하다. 청계천 복원사업에서의 합의안은 서울시가 상인에게 전한 공문과 서울시장의 구두약속이었으나, 신뢰에 바탕하여 이루어진 것이므로 실제로 이행으로까지 연결되었다. 주요 내용은 상인전담기구의 설치와 청계천 상권이 흩어지지 않기 위한 상인대책을 마련하는 것이었으며 협상 이후 상인대책협의회 구성 및 운영, 화물조업주차장 운영방법 개선, 서울시 공용물품의 청계천주변 우선 구매 실시 등을 통해 이행하였다.

IV. 정책적 시사점

1. 청계천 복원사업의 성공요인

대표적 공공사업인 청계천 복원사업에서도 예외 없이 갈등이 발생했다. 그러나 청계천 복원사업은 민주적 의사결정과정을 거치면서 사업이 근본적으로 가지고 있는 갈등의 여지를 축소해 나간 갈등관리의 성공사례이다. 이와 같은 점에서 청계천 복원사업은 대규모 공공사업의 진행에 어려움을 겪고 있는 중앙정부와 지방자치단체에 많은 시사점을 던져주고 있다. 청계천 복원사업은 적어도 세 가지 차원에서 성공을 거둠으로써 사업을 성공적으로 추진할 수 있는 동인이 되었다.

첫 번째는 사업의 명분확보이다. 청계천 복원사업의 경우 도심 한복판 홍물을 걷어내는 것에 의미를 두기보다 60, 70년대의 고도성장과 산업화라는 명분으로 복개되었던 것 즉, 소득불평등, 저임금노동, 열악한 삶의 질을 모두 걷어내는 것이라고 볼 수 있다. 따라서 청계천 복원사업은 회색빛 도시에 지쳐가는 시민들에게 잠시 여유를 되찾을 수 있는 공간을 제공하여 삶의 질을 높인다는 명분은 시민들의 관심과 동의를 이끌어내기에 충분했다. 또한 서울시장 선거과정에서의 이명박 후보와 김민석 후보간의 첨예한 공방속에서 청계천 복원에 대한 분수령이 생겨났

고 이명박 후보가 당선됨으로써 선거시스템을 통해 사업의 명분을 확보할 수 있었다. 이외에도 정부주도가 아닌 거버넌스 체제를 통한 사업추진을 통해 다양한 이해당사자의 의견을 반영하고 이들에게 동의를 구함으로써 사업의 명분을 뒷받침할 수 있었다. 뿐만 아니라 박경리 소설가와 같은 사회지도층이 헌신적인 역할이 시민들의 의식을 변화시키는데 기여했다. 따라서 앞으로 공공사업을 추진함에 있어서는 시민사회의 성장, 지방자치의 활성화, 민주화 등에 따른 시민의식이 성숙에 부응하는 사업, 명분있는 사업을 추진해야 한다. 또한 청계천 복원사업과 같이 개발에서 환경생태, 경제성장에서 사회생태, 효율에서 형평등의 사회적 변화에 기반하고 이것이 선거를 통해 시민들의 지지를 얻을 때 사업의 원활한 추진이 가능하다고 할 수 있다.

두 번째는 리더십이다. 진정한 리더는 갈등상황에 봉착했을때 난관을 극복하고 합리적인 의사결정이 이루어지도록 하는 촉진하는 역할을 맡은 사람이다(Rainey, 1997). 리더는 각 대안이 가지고 있는 나름대로의 논리를 살펴보는 신중한 고려과정을 거쳐야 한다. 의견을 달리하는 각 주체가 주장하는 바를 청취하고 이의 경중을 가려야 하며, 합리적인 의견이어서 현실 반영이 가능하다면 이를 존중해 주어야 한다. 일단 이렇게 선택한 대안에 대해서는 지속적으로 단점을 보완해나가고 장점은 살려나가는 전략을 취해야 한다. 이러한 과정을 겪은 후 선택된 대안에 대해서는 더 이상 갈등에 의한 사회적 비용이 들어서는 안 될 것이다. 따라서 합리적 결정과정을 거친 대안에 대해서 리더는 이를 적극적으로 보호하고 이를 집행할 의무와 책임이 있다. 이런 점에서 이명박 시장은 탁월한 리더십을 발휘했다고 보인다.

또한 청계천 복원사업의 리더인 이명박 시장은 타고난 추진력과 결단성으로 갈등상황을 돌파해 갔다. 조직전략가 코비(Covey, 1997)는 방향성과 진행도의 두 가지 지표를 들어, 가장 좋은 사업의 양태는 잘된 방향을 잡아 원활히 진행되는 사업이라고 하였다. 즉 잘못된 지도를 놓고 자동차가 목적지를 향해 빨리 달려간다면 달리면 달릴수록 원하는 목표지점에서 멀리 떨어지게 되지만 올바른 지도를 보고 자동차가 달려간다면 신속하게 목적지에 도달하게 되듯이 사업도 옳은 방향을 설정하고 신속히 진행한다면 가장 효과적인 사업의 모습이 된다는 것이다. 이

시장이 가지고 있었던 ‘대다수가 동의하는 사업방향’이라는 확실한 지도는 무엇보다도 그의 추진력을 받쳐주는 튼튼한 기반이 되어주었다고 할 수 있다. 따라서 이 시장에게 남겨진 몫은 이를 신속하고 원활하게 추진하는 것이었고 이는 ‘불도저’라는 이 시장의 별명에서 보이는 바와 같이 그의 타고난 특성인 리더십을 발휘하는 기틀이 되었다. 청계천 복원사업은 명확한 방향 제기와 특유의 리더십의 발휘로 집행의 효율성을 극대화한 예로서 그리고 성공적인 사업의 두 가지 조건이 충족된 최상의 성과로서 이 시장의 역량과 특성이 절묘하게 구현된 사업이라고 할 수 있다.

이 뿐만 아니라 청계천 복원사업이 제대로 된 방향을 잡을 수 있도록 주변의 공무원을 비롯한 정책보좌진과 전문가집단 및 연구집단을 효과적으로 활용하였다. 이를 위해 정책의 추진체계와 대외적 홍보체계를 수립하여 언론을 적극적으로 설득하고 분석하였으며, 정부 간 협조와 시민의 협조를 지속적으로 강조하였다. 여기에 청계천복원 추진본부와 시민위원회, 서울시정개발연구원의 역할이 조화를 이루며 매우 효과적으로 연계되었다. 그러나 이러한 체계의 구심점에 서서 사업을 총괄할 수 있는 리더십의 발휘는 결코 간과해서는 안 될 중대한 요체이다.

세 번째는 협상이다. 기존의 갈등관리에서도 볼 수 있듯이 (지방)정부와 이해당사자는 사전협의를 통해 갈등을 방지할 수 있었음에도 불구하고 (지방)정부와 이해당사자들은 일방적으로 자기 의견만을 주장하기에 급급했기 때문에 갈등을 극한상태로 치달게 하였다. 즉, 정부와 이해당사자는 자기의 입장만을 강요하고 양보를 기피하는 성향을 보여주었기 때문에 갈등이 쉽게 해소될 수 없었다. 따라서 물러서지 않음은 갈등을 더욱 악화시키는 요소라고 할 수 있다. 반면 청계천 복원사업의 경우 충분한 사전 준비를 통해 이해당사자와 지속적인 만남을 갖고 이는 결국 의견을 좁힐 수 있게 하였다. 또한 청계천 복원사업에서는 서울시와 상인간의 대화가 중단될 경우 청계천시민위원회가 제3자로 개입하여 이들이 지속적인 대화가 가능하도록 연계기능을 해주었고 청계천 복원사업은 서울시와 상인이 상호 만족할만한 협상안을 이끌어 내기 위해서 협상을 통해 지속적으로 타협함으로써 갈등을 해소할 수 있었다.

2. 지방정부 공공사업에서의 갈등관리 방안

1) 정치적 비전 제시

청계천 복원사업과 같은 대규모 프로젝트의 성공을 위해서는 누구나 납득할만한 정치적 비전을 제시하는 것이 중요하다. 일반시민 모두가 찬성하고 지원하는 사업에 일부 이해당사자만이 자신들의 편협한 이해관계에 의해 사업자체를 반대한다면, 일반시민들이 보는 시선이 곱지 않을 것이고, 따라서 반대세력은 약화되기 마련이다. 물론, 이러한 논리가 성립되기 위해서는 사업자체가 실제로 시민 모두의 공공선을 추구하는 것이어야 하며, 피해를 보는 집단이 소수이거나 약자라고 해서 이들에 대한 대책을 제대로 마련하지 않는 것은 용납되지 않는다.

따라서 사업이 왜 필요한지 적극 홍보하고, 사업의 취지와 효과 등 이미지를 널리 알리며, 공사를 전후하여 주민과 상인들에 대한 대책으로는 어떠한 계획이 수립되어 있는지 비전을 제시해야 한다. 이를 위해서는 각종 홍보물을 제작하고 이벤트를 마련하여 시민참여를 유도해야 하며, 사업설명회나 공청회 등 일반시민을 대상으로 한 설명회를 비롯하여 학회나 전문가 세미나, 연구조사 등 전문가집단을 통해 사업에 지속적 관심을 유지시키는 것 역시 좋은 전략이 될 수 있다.

서울시에서는 이와 관련하여 청계천 소식지를 정기적으로 발간하고 있고, 청계천변에 홍보관을 준공하여 사업을 소개하고 있으며, 복원 후 새로 설치할 교량을 공모하여 당선작을 발표하고, 청계고가 위를 달리는 시민행사를 계획하였으며, 청계천 통수식을 거행하는 등 활발한 홍보활동을 지속적으로 벌이고 있다.

덧붙이자면, 정치적 비전 제시가 이루어진다 해도 사업전반에 관한 타당성 검토에 대해서는 별도의 충분한 시간이 주어져야 한다. 전문가집단으로 이루어진 연구진의 충분한 검토와 세부대책이 우선 이루어져야 한다. 이른바 빅딕(Big Dig)이라고 통칭되는 보스톤의 대규모 도심굴착사례에서 보는 바와 같이 10여년에 걸친 논의와 대책 마련 이후 비로소 첫 삽을 뜨는 신중함이 필요하다 하겠다.

2) 시민참여와 시민의사 수렴

사업을 추진하는 정부의 입장에서는 해당지역 주민 및 상인들과의 올바른 의사소통을 위해 집단의 네트워크를 파악하여 견실한 의사소통 통로를 확보하는 것이 중요하다. 정치적 민주화 이전에 공공프로젝트는 비밀스러운 정책결정과 발표, 그리고 비난여론에 대한 방어에 수순으로 이어지기 마련이었지만, 이는 21세기 민주시정에 있어서는 더 이상 용납될 수 없는 행태가 되었다. 따라서, 사업구상단계에서부터 시민과 이해당사자들에게 정책문호를 개방하여 이들을 적극 참여시키는 자세가 필요하다.

청계천 복원사업과 관련해서는 이미 가장 많은 가입자가 확보되어 있는 ‘청계천상관수호대책위원회’와 ‘청계천주민상인협의체’를 비롯하여 여러 개의 상인단체가 결성되어 있었으며, 이 단체를 중심으로 청계천상인들은 시에서 주관하는 공청회와 사업설명회 등 각종 회의에 적극 참여하여 의사를 활발히 개진하는 등 주민의 의견을 전달하였다. 각 지방자치단체에서는 각 구역별로 지자체와 시민·상인간의 의사소통담당관(liaison)을 두고 설명회를 개최하여 이해당사자의 궁금증을 풀어주고, 행정동별, 상가별, 업종별 등으로 세분된 의사소통 통로를 확보하는 것이 바람직할 것이다. 마지막 순간에 정보를 공개하여 상인들을 궁지로 몰고 사업자체의 타당성에 대해 궁색한 변명을 할 것이 아니라, 사업구상초기부터 성실한 대민자세를 취하여 사업의 이해당사자인 상인들이 정책결정과정에서 소외당했다는 자괴감을 느끼지 않도록 해야 한다.

현재 시행되고 있는 청계천복원시민위원회도 중립적 입장에 있는 각 분야의 학자와 전문가들 127명을 참여시켜, 추진본부와 시민·상인들간에 교량 역할을 하도록 함으로써 중립적이면서도 전문적인 의사가 반영될 수 있도록 했다는 점에서 고무적이기는 하지만, 실제로 이들이 의사소통 통로확보 측면에서 얼마나 핵심적인 역할을 했는가 하는 것은 되짚어 보아, 향후 청계천복원과 유사한 대규모공공사업 추진시 이러한 제도의 재적용을 검토해 보아야 한다.

3) 실효성 있는 대책 마련

정치적 비전제시와 주민의사수렴이 이루어졌다고 해도 적실성 있는 세부대책이 마련되지 못한다면 내실 있는 갈등관리방안이라고 할 수 없을 것이다. 갈등관리방안은 사업의 내용과도 잘 부합되어야 한다. 청계천 복원사업의 경우 친환경·친사람이라는 청계천복원의 패러다임에 부합되는 인간적인 방안이 모색되어야 한다. 즉, 수년간 삶의 터전이 되었던 청계천을 떠나야만 하는 상인들을 위해서는 대체부지를 마련해주고 각종 행정적 지원과 저리융자 등을 해주어, 이주 후 정착이 될 때까지는 각종 편의를 제공해 주어야 한다. 아울러 공용주차장 확보와 동대문관광특구조기지정 등 그 동안 제기되어 왔던 각종 민원 중 해소가 가능한 것은 차제에 해소해 주는 것도 갈등해소의 좋은 방법이다.

4) 단체장의 리더십

청계천 복원사업은 이명박 서울시장의 시장후보시절 내세운 여러 개의 공약 중 시민의 관심을 가장 많이 끈 사업이며, 이시장 자신도 가장 많은 노력을 기울이고 있는 사업이다. 이러한 노력을 통하여 비로소 사업이 가능했음은 다시 한번 주의를 환기해볼 필요가 있다. 사업을 성공적으로 이끌기 위해서는 누구보다도 사업의 주체인 지자체의 단체장 자신이 가장 적극적으로 나서서 반대세력과 만남을 가지고 이들을 설득할 필요가 있다. 현장으로 빈번한 출장을 나가서 사업에 대한 애착을 표현하고, 사업의 정당성에 대해 설명하며, 주민 및 상인들의 어려움에 직접 귀 기울여서 적극적으로 해소하여 주는 개방적인 자세를 가지고 그에 대한 이미지를 심어줄 때 비로소 갈등이라는 난관을 헤쳐나갈 수 있다. 이와 같이 단체장이 개인적인 리더십을 발휘하고, 정책적 차원에서 전술한 정치, 경제, 행·재정적 전략을 적절히 구사한다면, 공공사업의 갈등관리는 그리 요원한 문제만은 아닌 것이다.

V. 결론

청계천 복원사업의 성과는 대규모 공공사업 결정과 추진에 있어서 지방정부와 주민간의 상생의 문화를 창출했다는 사실이다. 청계천 복원사업은 그동안 우리 사회의 고질병으로 인식되었던 시위와 투쟁의 문화를 상생의 시민문화로 전환시키는데 큰 계기가 되었던 것으로 분석된다. 서울시주도 사업에 대한 반대시위 건수를 조사한 결과 청계천 복원사업 이전 18개월 동안에는 총 26건이 발생한 반면 청계천 복원사업 이후 동기간에는 총 12건으로 나타나 청계천 복원사업 이후에 시위건수가 절반 이상 줄어든 것으로 나타났다. 이 같은 결과의 원인이 청계천 복원사업이라고 그 인과관계를 단정 지을 수는 없으나, 청계천 복원사업에서 서울시가 보여준 갈등관리전략이나 원칙 중심의 협상방식과 협상대상의 존중 풍토는 사회 전반에 걸친 시위문화나 갈등과 관련한 국민문화에 미친 영향은 상당했을 것으로 추론된다. 아울러, 청계천복원과 관련된 갈등관리 연구도 최근 매우 활발히 진행되고 있어 학문적 연구대상으로서도 그 가치를 지니고 있다.

참고문헌

- 강연진, 2001, 효과적인 갈등 해결 시스템을, 신동아 5월호.
- 강정훈, 2003, 지방자치단체의 정책결정과정 연구: 서울시 청계천 복원사업을 중심으로, 단국대학교 대학원 정치외교학과석사학위논문.
- 김성국 외, 2003, 「청계천복원의 사회문화적 의미」, 한국사회학회.
- 김일철, 1984, 사회발전과 갈등, 한국사회학, 제18권, 한국사회학회.
- 나태준, 2003a, 「청계천 복원사업 타당성 조사 및 기본계획 - 사회영향 부문」, 서울시정개발연구원.
- 나태준, 2003b, “청계천 복원사업의 언론보도 동향분석.” 정책분석평가학회보. 13(2): 149-167.
- 나태준, 2004. 갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도 분석 및 대안. 한국행정연구원.
- 나태준, 2005 게재예정. “복수자료원 내용분석 방법론을 활용한 정책분석의 시도: 청계천 복원사업 사례를 중심으로.” 한국정책학회보. 14(4). 게재면 미정.
- 노용진, 2004, 리더십에 대한 3가지 오해, LG주간경제 CEO REPORT, LG경제연구소.
- 신유근, 1997, 인간존중의 경영, 서울: 다산출판사.
- 안성민. (1999). 갈등관리의 제도화. 「1999 동계학술대회 발표논문집 밀레니엄 전환기 행정의 회고와 전망」.
- 안광일. (1994). 「정부갈등관리론」. 서울:대명출판사.
- 오영교, 2004, 썩 잡는게 매 - 리더와 성과창출, 행복한 경영이야기 제174호.
- 이만형·김동찬, 1999, LULUs와 갈등관리 : 보상기준과 제약요인에 대한 모형구상, 「국토연구」, 제 34권 제 3호, 국토개발연구원, 173쪽.

이승철, □□정책대상집단의 정책관여요인에 관한 연구: 비선호시설입지정책을 중심으로 □□, 건국대학교 박사학위논문, 1996.

이영성·황기연, 2004. 환경복원정책의 비용과 편익: 청계천복원정책을 중심으로. 한국행정학회보, 38(2): 167-182.

조영석, 2003, 갈등 조정기제로서 바람직한 지역거버넌스에 관한 연구, 연세대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.

청계천추진본부, 2004, 청계천홍보관 관람객 현황 자료.

박명현, 2004, 서울시 청계천 복원사업의 갈등관리 과정에 관한 연구: 서울시와 상인집단간의 협상을 중심으로, 서울시립대 대학원 도시행정학과 박사학위논문.

박민진, 2004, 신뢰 구축을 통한 청계천 복원사업의 갈등관리에 관한 연구, 서울시립대학교 대학원 도시행정학과 석사학위논문.

박인권, 1999, 국책사업의 실행을 둘러싼 갈등에 관한 연구, 서울대학교 환경대학원.

박헌준 외, 2002, 협상상황과 정보공유가 협상성과에 미치는 영향에 관한 실증연구, 인사·조직연구 제10권 2호.

박호숙, 1996, 「지방자치단체의 갈등관리」, 서울: 다산출판사.

박효종, 1994, 합리적 선택과 공공재, 서울: 인간사랑.

황기연, 2003. “도시내부공간의 복원구상: 청계천 복원사업을 중심으로.” 대한국토도시계획학회 추계학술대회논문집.

황기연·김종환·박민진. 2005. 지속가능성에 대한 가치갈등과 합의형성: 청계천 복원사업을 중심으로. 서울도시연구 6(2): 57-78.

황기연·변미리·나태준, 2005. 프로젝트 청계천: 갈등관리전략. 나남출판.

Bass, B. M., 1985, *Leadership and performance beyond expectations*, new york: The Free Press.

- Bercovitch. J, 1984, *Social Conflict and Third Parties: Strategies of Conflict Resolution*, Boulder, Colorado: Westview Press
- Burns, J. M., 1978, *Leadership*, NY: Harper & Row.
- Carpenter, S. L., and W.J.D. Kennedy, 1991, *Managing Public Disputes: A Practical Guide to Handling Conflict and Reaching Agreements*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Covey, Stephen R. 1997, *The Seven Habits of Highly Effective People*, Thorndike Press.
- Daherndorf, R. 1959. 「Class and Class Conflict in Industrial Society」. London: Routledge and Kegan Paul.
- Dear, M. 1992. Understanding and Overcoming NIMBY Syndrome. *Journal of American Planning Association*. 53(#): 288-300.
- Dlugos, Gunter. (1959). The Relationship between Changing Value Systems Conflicts and Conflict-handling in the Enterprise Sector. in G. Dlugos and K. Weiermair. 「Management under Differing Value System: Political, Social, and Economical Perspectives in a Changing World」. New York: Walter de Gruyter.
- March, J. G. & H.A. Simon. (1958). 「Organizations」. New York: John Wiley & Sons.
- Minnery, John R., 「*Conflict Management in Urban Planning*」, Vermont, Gower Publishing Company, 1985.
- Rainey, Hal G. 1997, *Understanding & Managing Public Organizations*, 2nd ed. San Francisco: Jossey-Bass.
- Rhodes. R. A. W., 1997, *Understanding Governance*, Open University Press, Buckingham · Philadelphia.

Stoker, G., 2000, *The New Politics of British Local Governance*, St. Martin Press, London.

Yukl, 2002, *Leadership in Organization*, 5th ed. Englewood Cliff, NJ: Prentice-Hall.

청계천추진본부 협상팀 인터뷰: 2004년 3월 23일

이명박 시장 인터뷰: 2004년 5월 20일

노수홍 교수인터뷰: 2004년 6월 1일

뉴스메이커 <http://newsmaker.khan.co.kr>

동아일보 <http://www.donga.com>

종합뉴스데이터베이스 <http://www.kinds.or.kr>

한겨레신문 [http:// www.hani.co.kr](http://www.hani.co.kr)

서울시 공공갈등관리전략 정책토론회

서울버스개혁과 갈등관리 사례연구

송 석 휘

(서울시정개발연구원 부연구위원)

서울버스개혁과 서울시 갈등관리 전략

I. 연구의 배경

2004년 7월 1일을 전후해서 서울시의 버스는 혁명적인 변화를 가져왔다. 이러한 변화는 지금까지 널리 적용되어져 왔던 노선개편이나 버스시설 개선과 같은 단순한 변화를 뛰어넘어 노선, 운행체계, 버스시설, 운전자의 서비스 질 개선 등을 포함한 근본적인 변화가 그것이다. 서울 버스개혁에 대한 이러한 내용 못지않게 많은 관심을 불러일으키는 부분은 어떻게 서울버스개혁이 심각한 갈등의 표출 없이 이루어졌는가에 대한 의문이다. 이러한 관심은 공공정책으로 인해 우리가 겪고 있거나 겪었던 갈등들을 비교해보면 관심을 자아내시에 충분하다고 할 수 있다. 사회적 이해관계가 첨예하기 얹혀 있는 서울버스를 개혁하는 과정에서 이해관계자간 뿐만이 아니라 사회적으로도 심각한 갈등의 표출 없이 서울버스개혁을 이루어낼 수 있었던 배경은 어디에 있는가? 에 대한 호기심이 이번 연구를 시작하게 된 주요배경이라는 점에서 서울버스개혁 추진과정에서 나타난 갈등과 갈등관리방안을 중심으로 전개하고자 한다.

II. 서울버스개혁의 필요성

왜 서울시 버스개혁의 문제가 지속적으로 제기되어 왔는가? 한 마디로 서울의 시내버스가 대중교통수단으로서의 제 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다는 데 그 원인을 찾을 수 있다. 서울의 시내버스 문제는 이미 단편적인 해결책만으로는 치유될 수 없는 총체적인 부실문제로 진행되어져 왔다. (단지소비자보호원, 2004. 7) 서울버스개혁을 불가피하게 만든 배경은 크게 외적요인, 내적요인으로 구분하여 살펴보되 (김광식, 2005) “버스개혁의 실익”이라는 측면에서도 서울버스개혁의 필요성을 찾아 볼 수 있다.

1. 외적요인

1) 과포화상태에 이른 서울시 교통수용능력

현재의 서울의 교통인프라를 통해서 본 서울시의 교통수용능력은 200만대로 추계되고 있으나, 2004년 11월 현재 서울의 자동차 대수는 280만대이고, 수도권에서 서울로 유출입하는 차량이 1일 315만대에 이르고 있어 약 437만대의 차량이 운행되고 있는 점에서 볼 때 서울의 교통수용능력은 이미 과포화상태라고 할 수 있다.(서울시 교통국, 2004)

2) 에너지 절약형 교통정책: 자가용 승용차에서 대중교통으로

최근 치솟고 있는 석유가격을 예로 들지 않더라도 고유가는 에너지를 고려한 교통정책의 수립 중요성은 전 세계적으로 확산되고 있다. 특히, 우리의 경우에는 소비하는 에너지의 대부분을 해외에 의존하고 있는 상태에서 서울의 경우 오히려 자가용 승용차, 특히 중형차의 비율이 지속적인 증가추세를 보이고 있다. 1997년도 통계에 의하면, 1500cc이상의 중대형 승용차가 전체 자가용승용차의 50%를 육박하고 있어 자가용 승용차의 소비행태를 에너지 절감형 으로 수정해야 하는 상황에 직면해 있다.(김경철, 2001.)

3) 교통측면에서의 사회적 약자에 대한 배려

사회경제적 측면과 함께 노약자, 어린이나 경제적 약자 등 승용차 사용이 불편하거나 불가능한 사회적 약자를 고려해야 한다는 교통정책적 측면도 버스개혁을 가져오게 된 한 가지 요인이 되고 있다(김광식, 2005). 사회적 약자들에게 도시의 접근성을 제고하고 이를 통해 낙후지역의 환경개선과 함께 사회적 약자들로 하여금 사회생활에 보다 원활하게 적응할 수 있도록 하는 방안으로서 버스개혁 사례는 브라질의 뽀루뚜알레그레시의 경우에서도 살펴볼 수 있다. (김택현, 2002)¹⁾

4) 버스 및 관련시설의 노후화와 시민들로부터 외면당하는 버스

버스승객들에 대해 보다 나은 서비스를 제공하는 데 있어서 기본적인 요소인 버스 및 버스관련시설의 노후화도 버스개혁을 촉진하는 주요인중 하나로 작용하고 있다. 버스 및 버스시설의 노후화는 버스업체들의 경영난 악화로 인해 내구연한이 도래한 버스나 시설들에 대한 투자가 제대로 이루어지지 못하는 데서 그 원인을 찾을 수 있다. 시민들이 외면한 버스는 재산성이 갈수록 악화되어 버스교체나 버스관련 시설에 대한 투자가 악화되는 등 악순환이 되풀이 되는 상황이 지속되고 있다. 버스에 대한 적자경영이 버스교체 및 버스관련시설 투자를 불가능하게 만들었고, 이러한 투자 부실은 버스 및 버스관련 시설을 노후화시키는 주요 원인으로 작용하고 있다.(김광식, 2005)

5) 안심하고 숨쉴 수 있는 도시환경 조성

대기, 수질 및 토양 등 우리가 살아가는 데 필수적인 자연자원에 대한 관심은 지속적인 삶을 영위하는 데 있어서 매우 중요하게 고려되어야 한다. 교통부문이 서울시 대기오염에서 차지하는 비중은 매우 크다고 할 수 있고 대기오염물질의 배출 억제를 통해 쾌적하고 지속가능한 도시환경을 조성하기 위해서는 대기오염물질 배출의 상당부분을 차지하고 있는 개인승용차의 수요관리가 훨씬 강화되어야 한다는 측면에서도 버스개혁의 필요성이 제기되고 있다.

1) 브라질의 뽀루뚜알레그레스는 버스개혁을 통해 도시의 낙후지역을 정비하고, 낙후지역에 거주하는 사회적 약자들로 하여금 사회에 보다 용이하게 접근할 수 있는 “물리적 접근성”(Psychical Accessibility)을 제고시켰다.

2. 내적요인

1) 수송분담율의 지속적인 하락

서울시의 통행수요를 교통수단별로 볼 때, 버스의 수송분담율은 지속적으로 하락하고 있다. 예를 들면, 1996년에는 버스 30.1%, 지하철 29.4%, 승용차 24.6%였던 것이 2002년도에는 지하철 34.6%, 승용차 26.9%, 그리고 버스 26.0%로, 버스의 수송분담율이 1위에서 맨 하위로 떨어지고 있는 추세다. (서울특별시 교통국, 2004)²⁾

2) 버스서비스의 질 저하

버스 서비스의 질도 버스 속도측면에서 볼 때 지속적으로 저하되고 있는 실정으로 나타났다. 1996년도 시간당 18.35 km인 버스의 평균통행속도가 2002년도에는 평균 16.00 Km로 떨어져 6년 동안에 13%의 평균통행속도로 떨어지고 있다. 이러한 버스의 평균속도 저하는 승용차와 비교해 보면 보다 분명하게 알 수 있다. 2002년도에 승용차의 평균통행속도는 19.8Km인 반면에, 버스는 16Km를 보여 주고 있다

3) 버스노선 사유화로 인한 노선의 공공성 및 대중성 저해

버스노선은 교통수요 변화나 소비자들의 통행패턴 변화에 따라 보다 유연하게 활용될 수 있어야 하는 등 버스노선이 갖는 공공성과 대중성에도 불구하고 버스노선의 대부분은 민간 버스회사들에 의해 사유재산으로 인식되고 있었고, 노선에 대한 조정 및 정비도 서울시에 의해서 결정되기보다는 버스를 운영하는 노선운영

2) 서울특별시 교통국 자료(2004)에 따르면, 승용차가 도로의 72%를 차지하고 있고, 운행중인 자동차의 79%가 나홀로 자동차로 운행되고 있어 교통혼잡의 주원인으로 작용하고 있으며, 이러한 교통혼잡의 비용은 연간 5조에 이르고 있다고 분석된다. 자세한 내용은 “서울버스체계개편의 이해” (서울시 교통국, 2004)를 참조.

자들에 의해 좌우되는 상황이었다. 이러한 노선사유화는 버스에 대한 수요가 더욱 간절한 비수익노선이 도외시되어 버스이용권이 제한되는 등 여러 가지 피해가 나타나고 있다.

4) 밀 빠진 독에 물 붓기-버스업체에 대해 늘어나는 서울시 재정보조금

평균 운행속도의 지속적인 저하는 버스의 정시성 및 신속성에 대한 믿음을 상실하게 했고 버스 이용을 회피하게 만드는 요인이 되었다. 이로 인한 수송분담율의 지속적 감소 및 승객 수 감소에 따른 버스업체의 경영악화는 수익성 악화로 이어졌고 버스에 대한 투자 및 버스관련시설에 대한 투자 감소로 이어져 버스의 서비스 질을 떨어뜨리는 등의 악순환이 되풀이 되었지만, 버스업체에 대한 서울시의 재정보조금은 지속적으로 증가하는 문제점에 봉착하고 있다.

3. 버스개혁의 실익

버스개혁에 대한 외적, 내적 환경 못지않게 중요하게 고려되어야 할 사항은 버스개혁이 가져오는 실익이라고 할 수 있다. 버스개혁을 통한 대중교통체계 개선 노력은 두 가지 측면에서 경제적인 실익을 가지고 있다고 할 수 있다. 첫 번째는, 또 다른 대표적인 대중교통수단인 지하철을 통한 개선 노력에 비해 적은 비용으로도 큰 효과를 가져 올 수 있다는 점이고 ³⁾⁴⁾ (김일태; 김경철, 2001) 두 번째로

3) 브라질의 꾸리찌바시에서는 버스개혁에 정책적인 우선 순위를 두고 있는 데, 그 이유는 첫째, 지하철 건설을 위한 충분한 자본이 부족했고, 둘째로는 10년 이상의 장기간의 건설기간과 높은 비용문제를 꼽을 수 있다. 꾸리찌바시의 경우에는 지하철 건설비용의 “80분의 1”로 버스교통시스템 개선을 가져 왔고, 이를 통해 버스를 지하철 못지않은 빠르고 편리한 교통수단으로 만들 수 있었다고 평가받고 있다(김경철, 2001, p. 10).

4) 버스중심의 꾸리찌바 교통체계개편 효과는 ‘타임즈’(Times)에 구체적으로 소개되었다. 꾸리찌바 버스교통체계는 경비나 효율면에서 뉴욕지하철보다 300배나 더 능률적이고, 버스가 개인승용차보다는 에너지 소비가 1/30 - 1/50 정도로 저에너지 소비형 교통수단일 뿐만이 아니라 지하철 건설비용에 비해 1/80 정도의 저투자형 도시교통정책으로 소개되고 있다.(서울시 내부자료; 김일태)

는 버스노선이 갖는 신축성 이다. (김광식, 2005) 버스노선 개편이나 공영제 및 중앙버스전용차로 등의 도입 등에서 볼 수 있듯이 버스는 지하철에 비해서 소비자들의 수요변화- 지역적, 계층적- 뿐만이 아니라 환경변화를 고려한 도시별 교통 정책 변화에 대해서도 보다 탄력적으로 활용할 수 있는 신축성을 가지고 있을 뿐만이 아니라 지하철망이 미치지 못하는 지역을 연결시켜 대중교통망을 완결 짓는 역할을 한다는 점에서 서울시 대중교통의 완성자로서의 역할을 수행하기도 한다.⁵⁾

III. 서울버스개혁의 주요 내용들

2004년 7월 1일 시행된 서울시의 버스체계개편사업은 과거에 시행되었던 버스개혁 내용들과 비교해 보면 가히 혁명적이라고 해도 지나침이 없을 것이다. 2004년 7월 1일을 기해 서울시가 개편한 서울버스개혁의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

1. 서울버스노선체계의 개편

굴곡, 장거리, 중복으로 특징지어 지는 현행 불합리한 서울시내버스노선을 간선노선과 지선노선의 이원체계로 개편했다. (서울특별시 교통국, 2004; 김광식, 2005) 이원적인 버스노선 체계 중에서 간선노선은 서울시 교통체계의 중추적인 역할을 수행하는 반면에 지선노선은 간선노선과 지하철, 간선노선 간을 유기적으로 연결하는 연계 기능을 갖도록 하는 버스노선체계로 새롭게 개편하게 되었다.

5) 버스개혁이 갖는 여러 가지 실익과 더불어 환경도시의 강조 등을 바탕으로 많은 나라에서 이미 버스개혁을 추진한 사례들을 볼 수 있다.(김택현, 2002; 김경철, 2001; 김일태; 서울특별시, 서울시정개발연구원, 2003) 전 세계적으로 42개 지역에서 버스중심의 대중교통체계를 도입하고 있고, 47개 지역에서 개발되고 있는 중이다.(서울특별시, 서울시정개발연구원, 2003)

2. 버스운영체계의 준공영화

이번 서울버스개혁의 가장 두드러진 특징 중의 하나는 지금까지 개별적인 버스회사중심으로 가지고 있었던 버스노선을 시민들 형편에 맞게 되돌려 버스운영체계를 준공영화한 것이라고 할 수 있다. 버스운영체계의 준공영화는 다음과 같은 두 가지 점에서 매우 큰 의미를 가지고 있다. 첫째, 버스운영체계의 준공영화는 서울시의 버스노선체계를 개편할 수 있는 기반을 제공했고 둘째로는 준공영화의 도입을 통한 서울시 버스운영체계의 개선은 서울 버스의 서비스 질 개선 뿐만이 아니라 버스회사들을 보다 안정적인 운영할 수 있는 제도적 장치를 마련함으로써 버스 회사들로 하여금 서비스를 보다 안정적으로 공급할 수 있는 계기를 마련해 주었다. 버스운영의 공공성을 높이되 민간경영기법의 활용을 통해서 버스운영의 효율성을 높이는 버스운영체계가 모색되었고 버스운영체계의 준공영화가 유용한 대안으로 채택됐다.

3. 중앙버스전용차로제 확대 운영 및 요금체계의 개편

서울시 버스교통체계개편의 효과를 극대화하기 위한 방안 중 하나로 이미 설치되어 있는 가로변의 버스전용차로를 도로의 중앙으로 설치하는 작업도 포함되어 있다. 중앙버스전용차로 (Exclusive Bus Lane Near Median)의 도입 및 확대운영은 대중교통수단으로 탈바꿈하는 버스의 운영효과 극대화라는 실제적인 의미 이외에도 도로에 대한 사용권, 역시 유력한 대중교통수단인 버스에 우선적으로 부여한다는 상징적인 의미를 가지고 있다. 또한 이번 서울교통체계 개편에서는 교통수단의 이용 횟수에 따라 요금을 지불하는 기존의 독립요금제 방식에서 탈피하여 교통수단별 환승 횟수와 상관없이 이용한 총 거리에 따라 요금을 부과하는 대중교통 통합요금제를 도입하고 있다. (서울시 교통국, 2004)

4. 신 교통 카드시스템 및 버스종합사령실 구축

기존의 교통카드시스템은 시스템이 노후화되었을 뿐만 아니라 용량한계 및 국

제표준에 미달하는 등의 문제점을 갖고 있었기 때문에 서울버스체계를 포함한 대중교통체계 개편과 관련하여 새로운 교통카드시스템의 도입이 절실했다. (서울시 교통국, 2004; 김광식, 2005) 신 교통 카드시스템의 개발은 노후화 된 교통카드시스템이 안고 있는 근본적인 문제점 해소뿐만이 아니라 대중교통 통합요금제의 요금정책을 원활하게 뒷받침한다는 기술적인 측면과 함께 버스회사의 경영투명성을 확보함으로써 대중교통서비스 개선에 기여할 수 있다는 운영적 측면이 고려되어 추진되었다.

IV. 서울버스개혁 갈등연구의 필요성

사회적으로 중요한 영향을 미치는 정책결정과정에서의 협상과 논의과정들은 그 과정들이 가져 올 결과와 관계없이 연구가치가 있는 사회적 현상들을 만들어 낸다는 점에서 많은 학자들의 관심영역이 되고 있다. (Stephenson & Pops, 1990) 이러한 측면에서 볼 때 다양하고 참여적인 논의과정을 거친 것으로 평가되고 있는 서울버스개혁의 추진과정 역시 연구가치가 있는 다양한 사회적 현상들을 만들어 냈다고 볼 수 있다. 특히, 버스개혁과 관련하여 갈등연구의 필요성이 제기되는 주요한 이유로는 버스개혁에 대한 사회적 필요성과 정당성은 별개로 하더라도 버스개혁과 관련하여 수많은 이해관계자들이 복잡하게 얽혀 있는 버스개혁을 성공한 데 대한 높은 관심이다.⁶⁾

본 연구는 다음과 같은 측면에서 연구의 필요성을 찾고자 한다. 먼저 갈등에 관한 일반이론과 갈등관리 전략에 대한 최근 추세를 알아보고 이번 연구를 통해서 서울시 버스운영체계 개편에서 나타난 다양한 갈등사례들을 분석한다. 두 번째로는 서울버스개혁 과정에서 나타난 갈등사례를 통해 버스운영체계 개편과정에서

6) 청계천 복원의 경우에서 볼 때, 해외 강연을 통해 받았던 주요한 질문 중의 하나는 청계천 복원 같은 대형프로젝트를 어떻게 사회적으로 커다란 갈등 없이 달성하였는가? 라는 내용이었다. (황기연, 2005, p. 6).

발생된 다양한 갈등사례들을 해소하기 위해 실행했던 서울시 정부의 갈등관리전략들을 살펴본다. 갈등관리전략들에 대한 분석을 통해 갈등에 대한 서울시의 시각을 조망할 뿐만 아니라 이를 통해 구체적인 갈등해소전략을 분석할 수 있기 때문이다. 마지막으로는 갈등관리모델 제시를 통해 향후 도시 관리에서 발생할 수 있는 갈등을 예방하고 발생한 갈등들을 최소화하기 위한 대안을 제시한다는 측면에서 서울버스개혁의 갈등사례에 대한 연구의 필요성을 찾아 볼 수 있다.

1. 갈등의 개념

갈등을 어떻게 이해해야 할까. 갈등에 대한 개념은 다양한 학문분야에서 다양한 학자들에 의해서 다양하게 정의되고 있다. (Schmidt & Kochan) 심리학에서는 갈등을“동시에 해결될 수 없는 둘 또는 그 이상의 강한 동기유발”상태로 이해하고 있다.(장동운, 1997; 천대운, 2001) 심리학에서는 주로 개인의 심리적인 갈등에 초점을 두고 있는 데 이러한 심리적 갈등은 사회에 대한 개인의 적응과정이나 정신적인 이상현상에서 중요하게 다루고 있다. 사회적인 갈등에 관심을 가지고 있는 사회학에서는 갈등을 “대립되는 양편의 목적이 바라는 가치를 획득하고 동시에 상대방을 없애거나 해하거나 물리치려는 의도에서의 가치에 대한 투쟁 및 신분, 권력 및 희소자원에 대한 투쟁”이라는 사회현상으로 이해하고 있다. (장동운, 1997; 천대운, 2001) 따라서 사회학자인 짐멜 (Simmel)은 갈등을 사회화의 한 형태로 이해하기도 한다. 다렌도르프 (Dahrendorf)는 이러한 갈등을 좀 더 넓게 정의하여 다양한 상황을 갈등으로 이해하고 있다. 갈등을 사회의 다양한 이해세력간의 대립으로 뿐만이 아니라 다툼이나 경쟁, 논쟁 및 긴장의 경우까지를 포함하는 등 상이한 목표를 가지고 있는 이해집단간의 모든 상호작용으로 이해하고 있다. 이처럼 다양하게 이해되는 갈등을 토대로 본 연구에서는 장동운 (1997)의 개념정의를 토대로 갈등을 “둘 이상의 집단간에 발생하고, 심리적 대립감과 대립적 행동을 내포하고 있는 동태적 과정으로서 경쟁, 논쟁등과 같은 표면화된 행동뿐만이 아니라 긴장과 분노등과 같은 심리적인 지각상태”라고 이해하고자 한다. (p. 39)

2. 갈등의 효과

갈등이 갖는 기능은 크게 순기능과 역기능으로 구분된다. 순기능이란 갈등이 가져오는 긍정적인 역할을 의미하는 것이며, 역기능이란 갈등이 가져오는 부정적인 역할을 나타내는 것이다. (천대윤, 2001; 장동운, 1997; 이달곤, 2000) 이러한 갈등의 순기능과 역기능은 아셀 (Assael)에 의해서 “건설적인 갈등”과 “파괴적인 갈등”으로 구분되기도 한다. 갈등이 가지고 있는 순기능과 역기능에 대한 구분은 크게 칼 막스를 중심으로 한 마르크스주의자들이 보는 갈등모형과 짐멜 (Simmel)을 중심으로 하고 있는 기능주의자들이 보는 갈등모형으로도 분류 할 수 있다. 마르크스주의자들이 보는 갈등모형에서는 갈등은 백해무익한 것으로 사회에 대해 부정적인 영향을 가져오므로 가급적 갈등을 회피하고 표면화되는 것을 억제해야 하며, 합리적인 관리를 통해서 갈등의 해결 및 소멸이 가능하다고 인식하고 있지만, 기능주의자들은 갈등은 피할 수 없으며 갈등을 통해 문제의식을 공유하고 이를 통해 문제해결과 함께 사회통합을 가져올 수 있다는 긍정적인 인식을 보여 주고 있으므로 협의와 공론을 통해 갈등관리가 필요하다고 주장한다.

갈등을 바라보는 기능주의자들의 입장에서 갈등이 갖는 긍정적인 역할에 대해서 많은 학자들이 그 필요성을 설명하고 있다. 예를 들면, 아셀 (Assael)은 과거 행동에 대한 검토 및 의사소통, 권력균형과 자원배분 같은 기능을 갈등의 긍정적 기능으로 꼽고 있으나, 글럭맨 (Gluckman)은 사회시스템에 따라서 갈등이 갖는 기능을 구분할 수 있다고 주장하면서 경직적인 사회시스템을 가지고 있는 사회에서는 사회분열기능을 보이는 반면에 보다 탄력적인 사회시스템을 갖고 있는 사회에서는 갈등이 사회분열기능보다는 사회유지기능을 가져온다고 주장하고 있다. 이처럼 사회시스템에 따라 갈등을 받아들이거나 인식하는 정도가 다르게 나타난다는 글럭맨 (Gluckman)의 주장은 이달곤 (2000)에 의해서도 지적되고 있다. 개방적이고 보다 다원화된 사회에서는 갈등이 새로운 사회관계를 형성하는 매개역할을 하고 있고 이러한 새로운 관계가 사회의 안정화에 기여한다고 평가하고 있는 것이다. 이러한 순기능도 폐쇄적이고 경직된 사회에서는 오히려 갈등이 사회불안을 야기하고 더 나아가서는 사회분열을 가져올 수 있는 요인이 되기도 한다. 즉, 갈등을 받아들이거나 인식하는 정도는 갈등이 일어나는 사회의 특성에 따라서 다르게 나타난다고 보고 있다. (이달곤, 2000)

1) 갈등의 순기능

청과 메긴슨 (Chung & Megginson)은 집단간 갈등의 순기능을 다음과 같은 점에서 강조하고 있다. 1) 문제의 소재 명확화, 2) 기술혁신 촉진, 3) 결속력 강화, 4) 카타르시스로서의 역할, 5) 집단간 관계 공고화가 그것이며 머피 (Murphy)는 상호간의 오해를 분명히 하고, 개방적이고 지속적인 대화를 가능하게 하며, 문제 인식능력을 개선시키며, 직무만족을 증대시킨다는 점에서 갈등의 순기능을 강조하고 있다. 이 밖에도 더빈 (Durbin)은 갈등이 다양한 심리적 욕구를 충족시킬 수 있고, 변화를 유도하며 메너리즘을 타파하고 조직문제에 대한 정보를 제공하며 새로운 화합의 계기를 제공한다는 측면에서 갈등의 순기능을 강조하고 있다.

2) 갈등의 역기능

반면에 갈등이 갖는 역기능에 대한 학자들의 주장도 적지 않다. 스킬라지 (Szilagyi)와 왈리스 (Wallace)에 따르면, 갈등은 집단간에 적대시 문화가 높아질 수 있고, 이를 통해 상대방에 대한 잘못된 생각이 늘어나고 대화가 감소하는 부정적 효과를 가져 올 수 있다고 보고 있다. 스톤어, 펠드만과 아몰드 (Stoner, Feldman & Arnold)는 갈등은 갈등당사자들로 하여금 자기이익에 급급하게 만들고, 전체조직에 무관심하게 만들며, 시간과 에너지의 낭비를 가져오며, 비용과 감정적인 고통을 가져온다는 등 부정적인 측면을 강조하고 있다. 이 밖에도 머피 (Murphy)는 갈등은 당사자간에 불신을 증대시키고, 인신공격적인 말을 통해 생각과 감정 및 정보교류를 저해하는 등 갈등의 부정적인 효과를 지적한다.

하지만, 갈등이 갖는 이러한 긍정적, 부정적인 기능은 여러 가지 요인에 의해서 결정된다고 할 수 있다. 스톤어 (Stoner)에 따르면, 갈등의 수준이나 조직구조 및 풍토와 갈등관리방법에 따라 갈등의 순기능과 역기능이 결정된다고 설명한다. 갈등을 관리하는 데에는 정해진 원칙이 있는 것은 아니지만, 가장 이상적인 갈등관리방향으로는 갈등이 가지고 있는 순기능을 가급적 높이는 동시에 역기능적인 측면을 최소화하도록 하는 갈등관리전략이 바람직하다고 할 수 있다.

3. 갈등의 특성

갈등은 다음과 같은 몇 가지 특성들을 가지고 있다. 무엇보다도 사회적 갈등은 둘 이상의 당사자가 포함되어야 성립이 될 수 있다. (장동운, 1997; 천대운, 2001; 박명현, 2004) 그리고 이러한 당사자의 수는 갈등의 내용이나 종류에 따라 상이하게 나타난다 할 수 있다. 또한 갈등은 지각을 통해서만이 나타난다고 볼 수 있다. 만약, 상대방에 대한 긴장과 대립 등이 존재하는 것을 지각하지 못하는 경우 갈등은 존재하기 어렵게 된다. 또한 갈등은 상호의존성을 갖는다. 특히, 상호의존성이 높으면 그 만큼 갈등의 가능성과 갈등의 강도도 높아진다고 할 수 있다. 갈등은 커뮤니케이션의 내용, 형태, 방법 및 심리적, 감각적, 행동적 요소의 복합으로 발생하는 특성을 갖고 있다. (천대운, 2001) 상대방에 대한 대화의 형태나 방법, 대화 시 상대방에 대한 행동이나 신뢰 등은 갈등을 발생시키거나 완화시킨다는 측면에서 갈등(관리)연구에서 중요하게 다루어지는 내용들이다. 이 밖에도 갈등에 대한 지각여부, 둘 이상의 행위주체, 전면적이고 부분적인 변화에 대한 요구, 순기능과 역기능의 양면성과 어느 사회나 존재하는 일반적인 현상 등을 갈등의 특징으로 분류하고 있다. (박명현, 2004)

4. 갈등의 원인

정책결정과정에서의 갈등이 발생할 잠재적 원인들을 다음과 같이 제시한다. (Stephenson & Pops, 1990) 예를 들면, 정책결정과정에 참여하고 있는 행위자들이 가지고 있는 가치관의 차이, 이해관계의 차이, 자원에 대한 인식차이 및 당면한 문제나 현상에 대한 분석방법이나 접근방법의 차이들을 갈등의 원인으로 꼽는다. (이달곤, 2000; 천대운, 2001)⁷⁾ 갈등을 유발하는 또 다른 중요한 요인 중의 하나는 정부가 계획하거나 추진하는 공공정책으로 인해 빈번하게 발생한다고 볼 수 있다. 정부의 공공정책이 갖는 파급효과의 광범위성과 다양성을 고려한다면 공

7) 천대운 (2001)은 사회갈등의 결정요인으로 사회·문화적 요인 외에 정치·경제적 요인과 함께 기술·정보 요인을 사회갈등을 유발하는 요인으로 제시하고 있습니다(p. 158).

공정책은 갈등을 유발할 수 있는 중요한 원천중의 하나라고 이해 할 수 있다. (천대윤, 2001; Pavlak, 1990)

1) 직접적인 요인과 간접적인 요인

갈등을 일으키는 직접적인 요인으로는 비용과 편익배분 등의 경제적요인, 기술수준에 대한 불신, 의사결정의 합리성과 투명성 결여⁸⁾, 분쟁예방 및 조정기구 및 제도결여⁹⁾와 함께 문화적, 심리적 거부감에서 기인한다. (행정자치부 등, 1999) 갈등의 직접적인 발생원인 중 특히 이해당사자의 참여가 제대로 보장되지 않거나 형식적인 측면에서 이루어지는 참여 (박명현, 2004) 등으로 인한 의사결정 시스템상의 문제점¹⁰⁾과 분쟁이나 갈등이 발생했을 때 이를 좀 더 신속하고 효과적으로 관리할 수 있는 제도적 장치의 부재는¹¹⁾ 사회적인 갈등을 확대재생산하는 중요한 요인으로 작용하고 있다. 갈등을 발생시키는 간접적인 요인으로는 사회전반에 걸쳐 일어난 분권화에 따른 참여욕구의 증대 (이광윤, 2005; 박민진, 2004) 및 이해당사자간의 상호신뢰성 결여 등으로 볼 수 있다. 특히, 간접적인 원인으로서 이해당사자들 사이에 내재되어 있는 상호불신과 낮은 신뢰문제는 ¹²⁾ 의사결정

8) 이광윤 (성균관대 교수)은 문화일보에 기고한 포럼기사에서 “국책사업들에 대한 사전검토나 의견수렴과정이 충분치 못했다”는 점을 공공정책을 둘러싼 갈등의 한 원인으로 지적하고 있다(문화일보, 2005. 2. 11일).

9) 이강철 청와대 시민사회수석은 천성산 갈등사례를 계기로 “전문가 그룹이 모여 공론을 통해 제도적 차원에서 사회갈등을 사전 조율하고 예방하는 기구를 만드는 방안을 강구하겠다”며 갈등 해결을 위한 제도적인 장치 마련의 입장을 밝히고 있으나 (동아일보, 2005년 2월 7일), 제도적인 장치 못지않게 공공정책 수행방법에 대한 근본적인 접근방법의 변화를 모색하는 노력이 병행되지 않을 경우, 제도적 장치의 실효성은 반감 될 수밖에 없을 것으로 전망된다.

10) 의사결정 시스템의 문제점 등 정치적 요인에 의한 갈등원인으로 여경희와 홍양희 (1998)는 하향식 정책추진에 따른 DAD (Decision-Announcement-Defense) 모형을 제시하고 있다.

11) 정부간 갈등에 대한 법적·제도적 장치는 헌법재판소법과 행정소송법 및 지방자치법 등에 명시되어 있으나, 정부간 주민 간 분쟁에 대해서는 당사자간 합의가 이루어지지 않을 경우, 합리적인 조정방안의 모색보다는 집단행동을 통한 여론호소 같은 비제도적인 수단과 사법적인 조정에 의존하는 실정이다. (행정자치부 등, 1999)

12) 박민진 (2004)은 논문에서 신뢰관계형성과 갈등관리와의 관계를 청계천 복원사례를 통해 분석하고 있다.

시스템뿐만 아니라 원활한 갈등관리를 방해하는 주요한 요인으로 지적되고 있다. (박민진, 2004; 천대윤, 2001; 행정자치부 등, 1999)

2) 당사자들의 상이한 이해관계

갈등은 또한 이해당사자들이 가지고 있는 상이한 이해관계 및 주요관심분야에 의해 발생하기도 한다. 예를 들면, 현 상황이나 당면한 문제에 대한 인식차이로 인해 갈등이 일어나기도 하고 (사실갈등), 목표를 달성하는 수단에 대한 차이로 인해 갈등이 일어나기도 한다. (목표수단갈등) 이 밖에 상호간에 추구하는 목표 자체가 다른데서 갈등이 일어나기도 하고 (목표갈등), 이해당사자들이 지향하는 가치나 장기목표 등의 차이로 인해서 빚어지는 갈등도 (가치갈등) 있다. (천, 2001)

3) 구조적, 외재적 요인 및 정치사회적 민주화

사회가 안고 있는 특성으로부터 갈등의 원인을 찾고자 하는 노력도 찾아 볼 수 있다. 사회가 안고 있는 구조적 요인, 외재적 요인 및 정치사회적 민주화를 우리사회에서의 전반적인 갈등을 일으키는 주요한 요인으로 이해하는 노력이 그것이다. (박명현, 2004) 구조적 요인으로서는 공익과 사익 간의 충돌로 갈등이 발생하고, 정책결정시 비민주성과 사업추진 시 합리적 보상체계의 미비로 인한 관료제적인 행정편의주의도 사회적인 갈등을 일으키는 요인으로 지적된다. 이러한 주장은 갈등을 연구하는 학자들에 의해서도 분석되고 있는 데, 결정-발표-방어 (DAD)모형에서는 사회적 갈등발생 원인을 민주화에 따라 정책결정과정에의 사회적 참여욕구가 지속적으로 증대되고 있는 데 비해, 이를 수용할 수 없는 경직된 행정시스템에서 찾고 있다. (이성근, 1996) 이 밖에도, 1980년대 말 이후, 사회 전반적으로 확산되고 있는 정치민주화는 시민들의 참여욕구를 증대시켰고, 이러한 사회적, 정책적 참여욕구가 사회적 갈등을 가져 온 중요한 원인 중의 하나라고 이해하고 있다. 즉, 행정관청의 일방적 독선주의, 비공개행정으로 인한 투명성 취약, 객관성이 결여된 협상, 합리적 이성보다는 권위나 감정에 의한 문제접근과 함께 갈등조정능력의 미숙에서 갈등의 원인을 찾고 있다. (예경희, 홍양희, 1998)

V. 갈등관리에 대한 이론적 배경

이러한 다양한 원인으로 인해 발생하는 갈등을 어떻게 해결할 것인가? 다양한 원인에 의해서 발생한 갈등을 해결하고 관리하는 측면에서 갈등관리는 일반적으로 “갈등을 관리하는 것”으로 이해 할 수 있다. (천대윤, 2001) 갈등에 대한 관리능력은 행정을 둘러싸고 있는 환경이 복잡하면 할수록, 불확실하면 할수록 그 중요성이 더욱 강조된다고 할 수 있다. 갈등관리는 갈등을 예방하고, 해결하고 경우에 따라서는 필요한 갈등을 자극하는 것을 포함한다고 정의하기도 하고 (천대윤, 2001), 갈등이 수용한계를 벗어날 정도로 악화 내지는 확대되는 것을 막고, 갈등이 유리한 결과를 실현하는 데 도움을 주는 구조나 조건을 마련함으로써 갈등해소를 용이하게 해주기 위한 과정”으로 정의하기도 한다. (박명현, 2004)

하지만 이러한 갈등관리의 개념 역시 갈등에 대한 시각변화에 따라 변하고 있음을 알 수 있다. 즉, 고전적 관점에서의 갈등관리는 주로 과학적 관리에 의존하여 갈등을 제거하는 데 주안점을 두었다면, 보다 현대적 관점에서의 갈등관리는 오히려 갈등을 보다 긍정적 측면에서 활용하는 쪽으로 변하고 있다고 평가되고 있다. (천대윤, 2001; 행정자치부 등, 1999) 갈등관리에 대한 이러한 긍정적 시각은 바론 (Baron, 1990)에 의해서도 강조되고 있다. 갈등관리는 당면한 문제들이 공개되도록 유도하고, 이를 통해 이러한 갈등이 유발된 원인을 규명하는 동시에 조직 및 집단간의 의사소통을 원활하게 만드는 등 문제해결에 대해 긍정적인 효과를 유발한다고 밝히고 있다. 특히 바론 (Baron)은 효과적인 갈등관리에 있어서의 의사소통의 중요성을 강조하고 있는 데, 그 이유는 이해당사자들이 가지고 있는 생각들을 분명하게 표현할 수 있고, 상대방의 입장을 이해할 수 있으며, 생산적인 방법으로 갈등을 해소할 수 있는 가장 좋은 생각들을 결합 할 수 있기 때문이다. (Baron, 1990)

1. 갈등관리와 “상대방에 대한 관심 이론 (Dual Concern Theory)”

다양한 갈등관리 전략을 토대로 본 연구에서는 프루이트와 루빈 (Pruitt & Rubin, 1986)이 제안한 “상대방에 대한 관심이론” (Dual Concern Theory) 과 “혼합적인 대안적 갈등관리전략(Hybrid ADR) (Goldberg, S.B.,외, 1999)”를 통하여 서울버스개혁에 따른 갈등관리사례를 분석하고자 한다. 프루이트와 루빈이 제안한 “상대방에 대한 관심이론”은 갈등상태에 있는 당사자들이 상대방에 대해서 갖는 관심의 정도에 따라 갈등해소 방법이 달라진다는 것을 설명하고 있다. “상대방에 대한 관심이론”은 블레이크와 머튼 (Blake & Merton, 1964)의 선행 연구와 함께 더취 (Deutsch, 1973)의 “협력 및 경쟁이론” (Theory of Corporation and Competition)과 밀접하게 관련되어 있다. (De Drew 외, 2001)

“상대방에 대한 관심이론”에서는 갈등관리를 자기 자신에 대한 관심과 함께 상대방에 대한 관심이 결합한 하나의 기능상태로 보고 있다. 예를 들면, 갈등관리는 자기 자신에 대한 관심정도와 상대방에 대한 관심정도에 따라서 다음과 같은 5가지 다른 형태의 갈등관리 방법으로 나타난다. (De Drew 외, 2001) 즉, 강압, 양보, 회피, 문제해결과 타협형태의 갈등관리방법으로 나타나는 데, 자기 자신에 대한 지나친 관심과 상대방에 대한 적은 관심은 상대방에 대해 자기의 생각을 강요하는 강압적인 (Forcing) 갈등관리 방법을 유발한다. 강압적인 갈등관리방법은 위협이나 엄포, 설득적인 주장과 지위를 이용한 언질 등의 방법에 의존하는 것이다.

하지만, 자기 자신에 대해서는 적은 관심과 상대방에 대해서는 많은 관심은 상대방의 의사를 수용하고 동조하는 양보 (Yielding)와 같은 갈등관리 방법을 촉발한다. 양보를 통한 갈등관리방법은 일방적인 양보와 무조건적인 약속과 도움을 줄 것을 약속하는 방법을 통하여 갈등을 해결한다고 할 수 있다. 자기 자신에 대해서 뿐만이 아니라 상대방에 대한 낮은 관심은 해당문제의 중요성을 낮추거나, 해당문제에 대해서 관심을 갖지 못하도록 함으로서 해당문제에 대해서 회피 (Avoiding)하는 방법을 포함하고 있다. 네 번째 갈등관리 전략으로는 상대방에 대해서 뿐만이 아니라 자기 자신에 대해서 높은 관심을 가지는 경우로 가능한 한

자기 자신과 상대방이 가지고 있는 생각을 동시에 만족시킬 수 있는 상호간의 동의(Agreement)를 지향한다는 점에서 문제해결 (Problem Solving) 방법을 통해서 갈등을 해소하는 방법이다. 갈등을 관리하는 전략으로서 상호간의 동의를 통한 문제해결 방식은 해결해야 할 문제의 우선순위나 선호도에 대한 정보교환과 의견을 제시하고, 중요한 문제와 덜 중요한 문제들 간의 교환 (Trade-off) 등을 포함하고 있다.

네 가지 갈등전략과 함께 최근에는 자기 자신과 상대방에 대해서 중간적인 관심 (Intermediate Concern)을 통해 갈등문제를 해결하는 타협 (Compromising)방법이 제시된다. 갈등관리 전략으로서 타협방법은 "중도적인 문제해결" (Half-hearted Problem Solving, Pruitt & Rubin, 1986)전략이나 문제해결, 강압, 양보, 회피 등 다양한 전략을 혼합하여 갈등을 해결한다는 점에서 "복합적인 전략" (A Distinct Strategy, Van de Vliert, 1997)으로도 이해되기도 한다. "상대방에 대한 관심이론"에서 제기한 5가지 갈등관리전략들은 다시 "단순한 갈등관리기법" (Lean Version)과 "확장된 갈등관리기법" (Expanded Version)으로 구분하고 있는데 (De Dreu et al, 2001), 단순한 갈등관리 기법에는 문제해결, 강압, 양보와 회피를, 확장된 갈등관리기법에는 4가지 갈등관리기법에 타협까지를 포함하여 구분한다.(<그림> 참조)



<그림> “상대방에 대한 관심이론” 과 5가지 갈등관리 전략들

2. “혼합적인 대안적 갈등관리전략 (Hybrid ADR)”

거버넌스의 도입과 시민사회의 성숙을 통한 참여기회의 확대는 전통적인 갈등 관리기법인 “결정-발표-방어 (Decision-Announcement-Defense)방법의 유용성에 많은 문제점을 지적하고 있다. 특히, 절차적인 합리성 결여뿐만이 아니라 전통적인 갈등전략으로 인해 나타나고 있는 첨예한 대립과 갈등 같은 부정적인 측면은 전통적인 갈등관리 기법으로부터의 변화해야하는 필요성을 더욱 강조하고 있다. 전통적인 갈등관리기법이 갖는 부정적인 영향을 줄이는 방법으로 제시되고 있는 “대안적 갈등관리전략 (ADR: Alternative Dispute Resolution)”은 갈등을 주로 협상과 조정 및 중재제도에 의존하여 해결하는 방법이라고 할 수 있다. 최근에는 전통적인 갈등관리기법인 결정-발표-방어 (DAD) 방법의 대안으로 적용되었던 대안적 갈등관리(ADR)방법이 갖는 한계를 극복하기 위한 또 다른 대안으로 “혼합적인 대안적 갈등관리전략(Hybrid ADR)”이 강조되고 있다. (Goldberg, S.B.,외, 1999)

“복합적인 갈등관리전략”은 다양한 갈등관리방법을 동원하여 갈등을 해소하는 방법으로, 이러한 복합적인 갈등관리 전략이 필요한 근거로는 주변에서 일어나는 갈등이 과거와는 달리 매우 복잡성을 띠고 있기 때문에, 단순한 갈등관리전략 만으로는 한계를 느끼기 때문이라고 분석된다. 이해관계의 다양성을 반영하는 현대사회의 복잡성이 갈등관리방식을 단순한 전략의 활용에서 다양한 전략의 복합적 활용이 필요성이 높아지고 있기 때문이다.

VI. 서울버스개혁과 갈등사례

1. 연구의 범위

본 연구의 시간적 범위는 서울버스개편을 검토하기 시작한 2002년 8월부터 시작해서 서울버스개혁이 시행된 2004년 7월까지로 설정하고 내용적 범위로는 버스개혁이 이루어지는 단계별로 나타난 갈등들에 대한 각각의 갈등원인과 갈등내

용을 구체적으로 소개하고 이들 갈등들을 해소하기 위한 갈등관리방안을 분석하는 데 초점을 맞추고 있다.

2. 연구방법

서울버스개혁과 관련된 갈등사례분석에는 다음과 같은 방법들이 이용된다. 첫 번째로는 문헌조사로서 갈등 및 갈등관리를 이해하기 위한 기본적인 방안을 갈등 관련 문헌조사를 통해 우선적으로 분석해 보았다. 이와 같은 문헌조사를 통해 갈등의 개념, 갈등의 원인, 갈등관리 방안 등에 대한 이해를 높이하고자 한다. 문헌조사에는 국내·외 관련서적과 논문, 서울시에서 발간된 자료 및 신문, 잡지기사 등이 포함된다. 두 번째로는 심층면접 (In-depth Interviews)방법으로 버스개혁 과정에서의 갈등관리를 구체적으로 분석하기 위하여 버스개혁에 주도적인 역할을 한 버스개혁시민위원회 위원 20인 중 9명과 서울버스개혁에 실무적인 업무를 담당했던 서울시 관계 공무원 4명에 대해 2005년 5월 12일부터 5월 30일까지 심층면접 조사를 실시하였다. 세 번째로는 내용분석 (Content Analysis) 기법을 이용하였다. 내용분석 (Contents analysis)기법을 활용하여 버스개혁시민위원회의 회의록, 신문 분석기사와 심층인터뷰자료 등을 분석하였다. 마지막으로 서울시 버스개혁의 배경과 방법들을 이해하기 위하여 서울의 버스개혁과 유사한 버스개혁들에 대한 사례연구를 통하여 서울버스개혁에 대한 정당성과 필요성을 제시하고 서울버스개혁과 관련하여 유용한 시사점을 얻고자 한다.

3. 서울 버스개혁과정에서 드러난 갈등사례들

서울버스개혁으로 인한 갈등은 버스개혁에 대한 당위성에서부터 시작해서 버스개혁과 관련된 세부내용에 이르기까지 다양하게 나타나고 있다. 본 논문에서는 2004년 7월 1일에 시행된 서울버스개혁 추진과정에서 드러난 갈등사례들은 크게 3가지로 나누어 살펴보고자 한다. 첫 단계로 서울버스개혁의 추진여부에 관한 당위성을 둘러싸고 발생한 갈등사례를 살펴본다. 이 단계에서 서울시 버스개혁을 둘러싸고 야기된 서울시와 서울특별시 버스운송사업조합과의 갈등 뿐 만 아니라 서

울시 버스개혁을 추진하는 데 있어 정책적인 협조가 필요한 경찰청과 건설교통부 등과 같은 유관기관 간의 갈등을 설명한다. 둘째, 서울버스개혁을 추진하는 과정에서 발생한 구체적으로 표면화 된 갈등사례들을 살펴본다. 주로 서울시와 서울특별시 버스운송사업조합과의 갈등을 중심으로 살펴보되, 이들 간의 갈등을 조정하는 데 주요한 역할을 수행한 “버스개혁시민위원회”를 중심으로 설명한다. 마지막으로 서울버스개혁 갈등관리의 효과 및 시사점을 살펴본다. 서울시 버스개혁과 관련된 갈등관리에 대한 전반적인 평가와 함께, 향후 예상되는 갈등사례들을 전망해 봄으로써 향후 서울시의 갈등관리에 대한 시사점과 방향을 제시하고자 한다.

1) 2003년 중앙버스전용차로 시범도입에 따른 갈등사례

중앙버스전용차로가 갖는 다양한 효과에도 불구하고 미아·도봉로에 대한 시범도입의 노력은 실패로 끝나고 말았다. 중앙버스전용차로에 대한 시범도입이 실패한 데에는 여러 가지 요인이 있겠지만, 무엇보다도 중앙버스전용차로의 시범도입에 따른 갈등을 예상하지 못했거나 제대로 관리하지 못한데서도 그 원인을 찾을 수 있다.

① 대상별 갈등

- 서울시와 버스업계의 갈등

서울시가 도봉·미아로에 시범 도입하기로 한 중앙버스전용차로에 대해 해당지역을 운행하는 버스업계와의 갈등이 불거졌다. 이러한 갈등의 근저에는 중앙버스전용차로 시범도입이라는 측면과 함께 서울시 버스노선 정비라는 보다 근원적인 요인에 바탕을 두고 있다고 할 수 있다. 해당지역에 대해 노선권을 갖고 있는 버스업계로서는 향후 추진될 버스노선 정비에서 받게 될 변화를 사전에 차단한다는 측면과 함께 시범도입지역으로 선정된 자체에 대한 거부감이 서울시와의 갈등을 유발하고 있다.

• 서울시와 지역주민들 (상인들)과의 갈등

두 번째로 서울시가 당면한 갈등은 지역주민, 특히 중앙버스전용차로의 도입으로 인해 피해를 보는 해당구간의 상인들과의 갈등이다. 중앙버스전용차로의 도입은 해당구역에서 버스정류장의 위치를 불가피하게 변화시키게 마련이고, 이를 통해 해당구역에 위치한 상권의 변화가능성이 서울시와의 갈등을 가져왔고, 이러한 갈등은 중앙버스전용차로를 반대하는 논리로까지 발전하기에 이르렀다. 특히, 지역주민들인 상인들과의 갈등에서 중앙버스전용차로가 시범 도입되는 지역의 정치인은 중앙버스전용차로의 도입을 통한 버스개혁의 필요성과 당위성에 대한 포괄적인 이해보다는 지역주민들의 이해관계만을 대변하는 등 버스개혁과는 다소 상반되는 입장을 취한 것이 중앙버스전용차로의 시범도입을 좌절시킨 이유로 지적되고 있다.¹³⁾¹⁴⁾

• 서울시와 자치구간의 갈등

도봉·미아로에 대한 중앙버스전용차로의 시범 도입은 서울시와 자치구간에도 갈등을 발생시키고 있다. 해당 자치구가 중앙버스전용차로 도입에 반대한 이유 중의 하나는 중앙버스전용차로의 도입으로 인해 발생할 수 있는 교통흐름에 대한 대책이 미흡하다는 점을 들고 있다. 서울시와 자치구간, 경찰과 발생한 갈등내용 중에 중앙버스전용차로 도입에 따라 발생할 수 있는 교차로에서의 교통 처리나 골목으로의 진·출입을 처리하기 위한 대비책이 충분치 않다는 점과 자가용승용차를 이용하는 주민들이 제기할 수 있는 민원에 대한 걱정 등이 지적되고 있다.

13) 버스개혁 시민위원회의 위원으로 활동한 J씨에 대한 인터뷰 자료에 의하면, 도봉·미아로 해당지역의 정치인이 중앙버스전용차로의 시범도입을 반대한 것은 중앙버스전용차로 도입과 같은 서울시 버스개혁에 대한 반대라기보다는 중앙버스전용차로 도입을 포함한 서울시 버스개혁에 대한 정보부족이나 이해부족에서 기인한 것이라는 의견을 밝히고 있다.(출처: 면담자 J씨에 대한 인터뷰 자료 중에서)

14) 버스개혁위원회의 또 다른 위원인 K씨는 J씨와 다른 의견을 보이고 있다. K씨에 의하면, 중앙버스전용차로의 시범사업이 실패한 이유는 해당지역의 정치인이 반대라기보다는 버스업체나 이용객들의 반대가 더 큰 이유 때문이라는 좀 다른 의견을 보인다.(출처: 면담자 K씨에 대한 인터뷰 자료 중에서)

② 전통적인 갈등관리방법(DAD)으로 인한 갈등

내용별로 발생한 갈등과 함께, 중앙버스전용차로를 시범적으로 도입하는 추진 과정에서의 미숙으로 인해서도 갈등이 발생하고 있다. 중앙버스전용차로의 시범도입에 따른 갈등유발은 전형적인 갈등관리모델인 결정-공표-대응 (DAD: Decide-Announce-Defense)모델의 형태를 따랐다는 점에서 갈등은 피할 수 없었다고 할 수 있다. 도봉·미아로에 대한 중앙버스전용차로 시범도입 결정과정에서 이해당사자들의 참여가 충분하게 보장되지 않은 채 정책결정이 이루어졌다는 점을 지적할 수 있다.¹⁵⁾ 해당 구청이나 이해당사자들의 의견이 반영되지 못한 상태에서 결정된 시범 사업은 서울시에 의해 일방적으로 공표되었고, 서울시가 중앙버스전용차로 시범 도입이 공표된 후에 발생할 수 있는 다양한 의견들에 대해 귀를 기울이고 이해를 구하며 설득하기 보다는 이미 공표된 서울시의 정책대안만을 설명하고 홍보하는 전통적인 갈등관리방법을 채택하고 있었다는 점 또한 갈등을 일으킨 요인으로 지적되고 있다.

③ 시범사업에 대한 서울시의 준비부족

이 밖에도, 중앙버스전용차로 시범 도입에 대한 서울시의 준비부족과 경험부족이 갈등을 유발하는 요인으로 작용하였다고 할 수 있다. 또한 서울버스개혁에 대해 사회적인 자변확대가 덜 되어 있었다는 점도 갈등을 유발하는 요인으로 지적되고 있다.

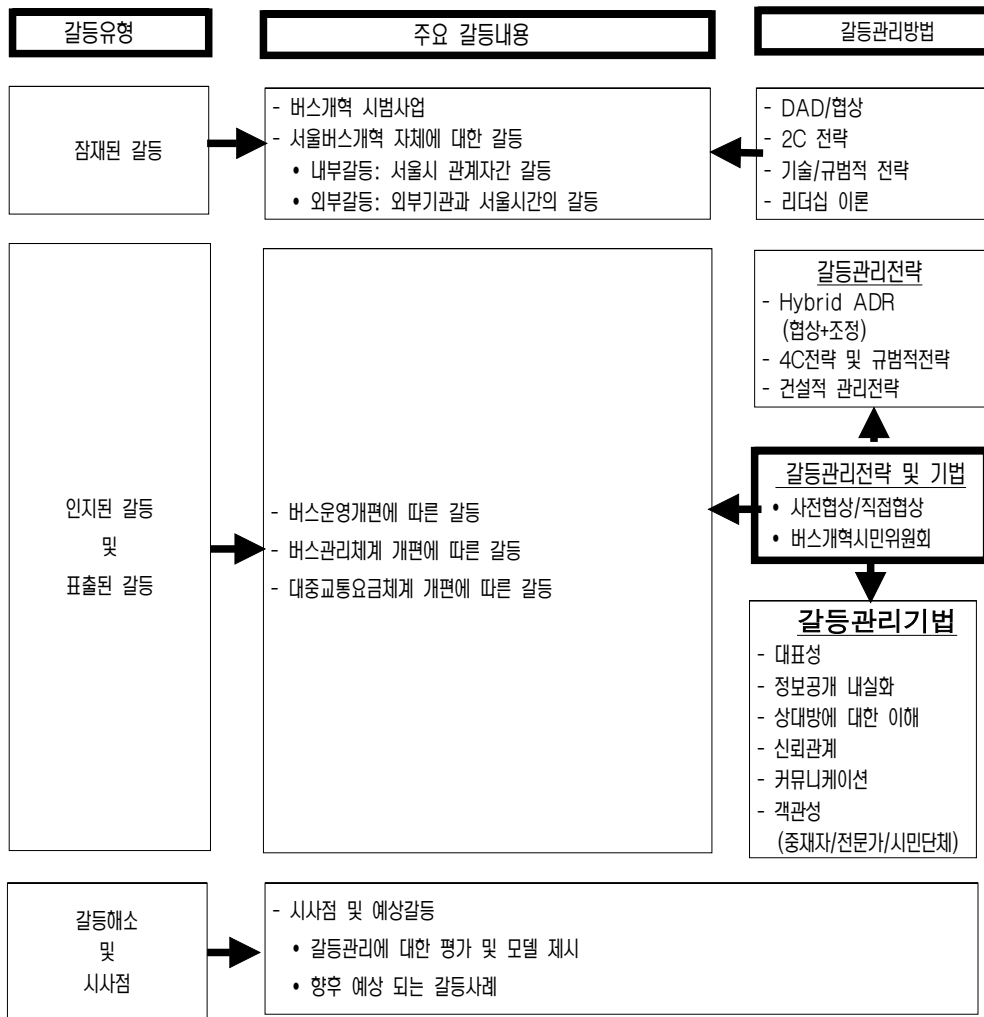
15) 중앙버스전용차로 도입관련 업무를 담당했던 서울시 공무원 F씨에 대한 인터뷰자료에 의하면, 중앙버스전용차로 도입과 정류장 위치 재설정과 관련해서는 접근성과 교통소통이 반비례하고 있어 매우 어려운 문제라고 지적하면서, 이 문제에 대한 정책판단에서는 주로 생계문제로 인해 많은 관심을 표명하지 못하는 절대다수의 입장에서 정책적 판단을 하였다고 말하고 있다. (출처: 면담자 F씨에 대한 인터뷰 자료 중에서)

④ 시사점

도봉·미아로에 대한 중앙버스전용차로 시범 도입은 실패로 끝났지만, 서울시 버스개혁과 관련하여 우리에게 귀중한 시사점을 던져주고 있다. 중앙버스전용차로의 시범 도입은 버스개혁의 일환으로서 추진되었으나 중앙버스전용차로의 도입 당위성과 필요성에 대해서 이해당사자간의 합의나 설득, 이해가 부족한 상태에서 추진되었다는 점에서 이해당사자간의 합의나 설득 또는 이해의 중요성을 보여 준 사례라고 할 수 있다. 두 번째로는 미아·도봉로를 대상으로 한 중앙버스전용차로 시범 도입의 실패 사례는 오히려 서울버스개혁을 서울시 전역으로 확대하는 중요한 계기가 되었다고 할 수 있다. 마지막으로 미아·도봉로에 대한 중앙버스전용차로 시범 추진의 실패는 버스개혁에 대한 추진체계를 일신하는 계기를 마련해 주었다. 왜냐하면, 서울시 버스개혁을 범시민적으로 추진하는 데 중요한 역할을 수행할 버스개혁위원회가 출범하는 계기를 제공했기 때문이다.

2) 2004년 7월 서울버스개혁에 따른 갈등사례

2004년 추진된 서울버스체계 개편과 관련된 갈등문제를 이해하기 위해서는 무엇보다도 정책 결정과정에 참여한 이해당사자들이 누구인지와 이들 이해당사자들 간의 상호관계를 이해하는 것이 무엇보다도 중요하다.(Stephenson & Pops, 1990) 2004년 7월 시행된 서울버스개혁의 갈등을 살펴보기 전에 서울버스 개편 과정에서 갈등을 유발한 이해당사자들이 누구이며, 서울버스 개편과정에서 갈등을 유발한 다양한 원인들에 대해서 이해관계자간에 보인 갈등양상들을 중심으로 서울버스체계 개편에 따른 갈등사례들을 분석하고자 한다. 갈등사례들은 분석의 편의를 위해 폰디(Pondy)의 5단계 진행모델을 토대로 (<그림>참조) 갈등 진행단계 별로 발생한 구체적인 갈등내용들을 살펴보고, 과정별로 제기된 갈등관리 방법에 대해서는 다음 장에서 보다 구체적으로 분석하기로 한다.

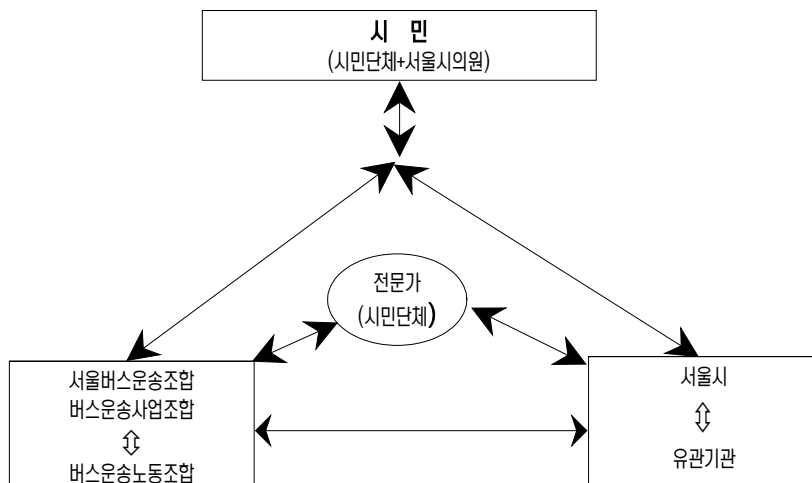


<그림> 서울시 버스개혁관련 갈등분석을 위한 모형

① 2004년 서울버스개혁의 이해당사자들

서울버스개혁과 관련하여 이해가 걸린 이해당사자는 크게 서울시와 서울버스 관련 집단 및 시민 및 유관기관으로 구분된다. 서울버스개혁의 한 축으로서의 서울시는 서울시의 교통문제에 대한 전반적인 정책수립과 결정, 집행 및 평가 등을 포함해서 서울시 교통문제를 최종적으로 관리하고 책임지는 위치에 놓여 있다. 이번 서울버스개혁의 경우에 있어서도, 서울시는 서울의 버스개혁에 대한 정책수립

과 시행 및 사후관리를 최종적으로 책임지고 있는 기획 및 집행기관으로서 서울버스개혁의 핵심적인 이해당사자로 참여하고 있다. 서울시가 서울버스개혁의 청사진을 그리는 역할을 하였다면, 서울버스운송조합은 서울시의 버스개혁안을 구체적으로 실천하는 실천기관으로서 서울버스개혁의 또 다른 중요한 축을 이루고 있다. 특히, 서울버스운송조합은 서울버스개혁의 대상이자 또 한편으로는 서울버스를 실질적으로 운영하는 운영주체라는 점에서 핵심적인 이해당사자라고 할 수 있다. 서울버스운송조합과 함께 버스운송노동조합도 서울버스개혁과 관련하여 이해가 겹쳐 있는 이해집단으로 분류된다. 버스운송노동조합은 버스운송조합과 직접적인 이해관계를 갖고 있다고 할 수 있으나, 버스운송노동조합의 이해와 협력이 없이는 서울버스개혁이 완결될 수 없다는 점에서 서울버스개혁의 이해당사자라고 할 수 있는 것이다. 또 다른 중요한 축으로서는 서울버스를 이용하는 시민들이라고 볼 수 있다.



<그림> 서울버스개혁의 이해당사자들

시민이야말로 서울버스개혁의 실질적인 수혜자이고 최종적인 소비자라는 점에서 가장 중요한 이해집단이라고 보인다. 버스개혁의 최종소비자이며 실질적인 수혜자인 시민의 경우, 그 특성이 “불특정 다수”로서 대표성을 갖추기가 용이하지 않은 관계로 이번 서울버스개혁에서는 서울시민의 이익을 대변한다는 측면에서 시민들의 입장에서 사회운동을 하고 있는 것으로 간주되는 시민단체들과, 시민들

의 직접투표로 선출된 서울시의회 의원이 시민들을 대변하는 역할을 수행하게 된다. 이 밖에도 서울의 버스개혁에 있어 실질적인 정책권한이나 인·허가 권한을 갖고 있는 유관기관들-경찰청, 건설교통부, 재정경제부와 광역교통망등과 관련하여 업무협의를 해야 하는 경기도 등이 서울버스개혁의 이해당사자라고 할 수 있다. (<그림> 참조)

② 2004년 서울버스개혁과 갈등사례

■ 잠재된 갈등

잠재된 갈등은 갈등이 표면화되지 않은 채 잠재되어 있는 상태로 갈등의 가능성을 안고 있는 상태라고 할 수 있다.(Pondy, 1967) 잠재적 갈등은 표면화되지 않을 수도 있는 데, 잠재적 갈등이 표면화되지 않는 경우는 갈등을 일으킬 수 있는 아이디어나 생각이 구체화되지 않았거나 공식화되지 않아 상대방이 공식적으로 인지하지 못해 갈등이 표면화되지 않은 경우라고 할 수 있다. 서울시 버스개혁과 관련해서 보면, 잠재된 갈등은 버스개혁이 서울시가 방향설정과 추진전략들을 검토하는 기획단계나 연구단계라고 할 수 있다.

■ 인지된 갈등

인지된 갈등단계는 서울버스개혁과 관련하여 이해당사자들이 갈등의 가능성과 내용을 인지한 단계이다.(Pondy, 1967) 인지된 갈등은 이해당사자들의 생각이나 아이디어가 좀 더 구체화되고, 이러한 생각이나 아이디어가 어떤 형태로든 표출되는 경우에 나타난다. 서울시 버스개혁과 관련해서 볼 때, 인지된 갈등은 서울시에 의해 서울버스개혁에 대한 아이디어나 구상이 구체화되는 과정이나 구체화된 상태에서 발생했다고 볼 수 있다. 서울시는 서울버스개혁의 아이디어를 가다듬는 과정에서 전문가나 이해관계자들의 의견을 수렴하기 위한 방안으로 공청회나 간담회, 자문회의 등 다양한 의견수렴과정을 거쳤다. 이러한 의견수렴과정을 통해 서울시의 버스개혁에 대한 구상이 표면화되기 시작하자 이해당사자들은 버스개혁의 추진정당성이나 필요성, 추진목표나 추진전략, 그리고 추진수단과 기대효과 등에

대해 서로 다른 시각을 드러내게 되고, 이를 통해 갈등의 가능성과 내용들을 인지하게 된 것이다. 이와 같이 인지된 갈등은 버스개혁시민위원회를 통해 갈등들이 구체적으로 표출되기 전까지 계속되었다고 보여진다.

- 서울버스개혁과 서울시 내부 갈등사례

서울시 버스개혁과 관련하여 서울시 내부에서 발생한 갈등을 인지하는 데는 많은 어려움을 갖고 있었다. 서울버스개혁을 실제적으로 추진하는 집행부로서의 특성뿐만 아니라, 관료제 조직으로서의 조직적 특성으로 인해 서울시의 집행부 서간, 담당자간에 존재할 수 있었던 갈등을 인지하는 데는 일정한 한계를 보여 주고 있었기 때문이다. 이러한 내부갈등 중 하나로는 버스개혁을 둘러싸고 벌어진 버스개혁에 대한 아이디어와 실행 여부간의 갈등을 들 수 있다. 버스개혁에 대한 아이디어를 구체화하기 위해서는 법적, 제도적인 측면에서 현실적인 한계에 봉착했고, 이를 둘러싸고 버스개혁 아이디어를 제공하는 정책결정자와 이를 집행하는 실무자간에 갈등이 존재하였음을 알 수 있다. 16)

- 이해당사자간 갈등사례: 서울시와 서울버스운송조합

서울버스개혁과 관련하여 인지된 이해당사자간 갈등은 주로 서울버스개혁에 대한 서울시의 계획안이 모습을 드러내면서 구체화되었다. 특히, 이해당사자간에 인지된 갈등은 버스개혁에 대한 정책을 기획하고 집행하는 서울시와 버스개혁으로 인해 직접적인 영향을 받는 버스운송조합 간에 발생하였다. 서울시와 서울버스운송조합 간에 인지된 갈등은 크게 버스개혁에 대한 당위성이나 필요성에 대한

16) 하지만 이러한 갈등은 우리가 일반적으로 이야기하는 갈등이라는 측면보다는 서울버스개혁이라는 정책추진에 대한 의견차라로 봐야 한다는 주장도 제기되고 있다. 왜냐하면, 서울시의 버스개혁이라는 큰 방향과 목적에는 같은 생각을 가지고 있었다고 볼 수 있으며, 다만 실행가능성 여부와 방법상의 차이만이 주요 논쟁거리였기 때문이다. 서울버스개혁을 둘러싸고 발생했던 서울시 내부적인 갈등은 인지된 갈등단계에서 부분적으로 표출되었을 뿐, 더 이상 표면화되지 않은 상태에서 버스개혁이 추진되었다고 할 수 있다.

갈등과 함께 서울시의 버스개혁안에 대한 수용여부를 둘러싸고 버스운영업체들로 구성된 서울버스운송조합원 간에 발생한 갈등 등으로 볼 수 있다. 이해당사자간에 인지된 갈등은 버스개혁위원회가 공식출범하는 2003년 8월 26일 전까지가 이에 해당한다.

- 버스개혁의 당위성을 둘러싼 갈등: 서울시와 버스운송조합 간 갈등

표면적으로 표출되지는 않았지만, 서울시 버스개혁의 당위성과 필요성을 둘러싸고 서울시와 버스운송조합 간에 적지 않은 갈등이 발생하였다. 서울시는 이번 기회에 대중교통수단인 버스의 공공성을 높일 필요가 있다는 측면에서 버스개혁을 접근하고 있었던 반면, 버스운영업체의 이익을 대변하는 서울버스운송조합 입장에서는 버스개혁이, 특히 준공영제의 도입이 개인사유재산권에 대한 침해라는 측면에서 접근하고 있어 양자간에 갈등이 불가피했다고 볼 수 있다. 특히, 준공영제 도입과 관련하여 나타난 인지적 갈등은 서울버스개혁과 관련해서 나타난 갈등 중에서 가장 첨예한 갈등의 하나라고 할 수 있다. 왜냐하면 공공성과 사유재산권이 가장 극명하게 드러난 경우라고 할 수 있기 때문이다. 버스개혁에 대한 당위성에 대한 갈등이 어느 정도 해소되자, 다음으로 버스개혁이 현 시장의 임기와 관계없이 지속적으로 이루어질 것인가 하는 정책의 지속성 여부가 버스업체들에게 또 다른 걱정거리로 제기되었다.

- 버스개혁 동참을 둘러싼 갈등: 서울버스운송조합원간 갈등

서울버스개혁에의 동참을 둘러싸고 서울버스운송조합원들 사이에서도 적지 않은 갈등이 나타났다. 특히, 버스운송조합원간의 갈등은 주로 기존의 노선을 중심으로 해서 발생하고 있었는데, 이용객이 많아 수익을 가져오고 있는 소위 “황금노선”을 유지하고 있는 버스업체와 그렇지 못한 업체간에 주로 나타났다. 소위 “황금노선”을 유지하고 있는 버스업체는 서울버스개혁에 대해 매우 부정적인 반면에 그렇지 못한 버스업체는 서울버스개혁에 대해 긍정적으로 검토하는 등, 버스개혁을 둘러싸고 나타난 버스업체간의 상이한 반응이 갈등으로 나타났다.

• 서울시와 유관기관과의 인지된 갈등

서울버스개혁과 관련하여 유관기관과 인지된 갈등은 크게 중앙버스전용차로 도입과 관련하여 인지된 경찰청과의 갈등, 준공영제 도입과 관련해서 인지된 건설교통부와의 갈등을 들 수 있다. 우선 중앙버스전용차로 도입과 관련해서 전용차로 도입에 대한 정책적 권한을 가지고 있었던 경찰청과 중앙버스전용차로의 도입이 교통흐름에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점 등으로 갈등이 발생했다. 특히, 경찰청의 입장에서는 2003년도 도봉·미아로 중앙버스전용차로 시범도입에 대해 지역주민과 정치인, 해당 자치구 등이 반대여론에 밀려 시범도입을 반대한 전례가 있어 이번에도 적지 않은 갈등으로 나타났다. 두 번째로는 준공영제 도입과 관련한 건설교통부와의 갈등이다. 현행법으로 노선을 공영화하기가 쉽지 않다는 게 갈등을 유발한 주요 이유라고 할 수 있다.

■ 표출된 갈등

표출된 갈등은 이해당사자간 갈등이 공개적으로 표면화 된 경우라고 할 수 있다. 표면화 된 갈등은 주로 버스개혁 시민위원회 출범이후에 버스개혁 시민위원회에서 공개적으로 제기되고 논의된 내용과 서울버스개혁에 관여했던 서울시 공무원들에 대한 심층인터뷰 자료를 중심으로 살펴보고자 한다. 서울버스개혁과 관련하여 버스개혁위원회에서 구체적으로 표면화된 갈등은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 우선 노선개편, 신 교통카드시스템 도입, 그리고 중앙버스전용차로 도입과 같은 버스운영개편에 대한 갈등을 들 수 있고, 두 번째로는 준공영제 도입중심의 버스관리체계 변화에 따른 갈등이다. 마지막으로 대중교통요금체계 개편과 관련하여 발생한 갈등으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

• 버스운영개편에 따른 갈등사례

－ 버스노선개편 관련 갈등사례

버스노선개편의 주요 내용을 살펴보면, 현행 굴곡, 장거리 및 중복노선을 크게

간선과 지선노선의 2원체제로 개편하는 내용이었다. 이러한 간선, 지선노선의 2원체제로의 개편 안은 버스대수가 줄어들 것이라는 점과 마을버스를 지선버스로 전환하는 경우에 수입금 관리나 보조금 문제 및 차고지 확보문제, 그리고 바뀐 노선에 대해서 시민들에게 어떻게 홍보 할 것인가 하는 홍보문제가 주요 논쟁점으로 제기되었다. 특히, 현행 버스노선체계를 간선 및 지선체제로 개편하여 2원체제로 전환하는 경우, 버스의 운행대수가 감소하여 잉여차량이 발생할 수 있고 이는 버스근로자의 해고로 이어지는 것이 아니냐는 점에서 서울시와 버스운송조합 및 버스운송 노동조합 간에 갈등이 발생하였다.

- 신 교통카드시스템 구축관련 갈등사례

신 교통카드시스템 구축과 관련해서는 철도기관 (철도청, 서울지하철공사 및 도시철도공사)과 버스운송조합과의 갈등이 있었다. 먼저, 신 교통카드시스템 구축과 관련해서 서울시와 철도기관들과 갈등이 빚어진 이유로는 서울시 주도로 신 교통카드시스템을 구축할 경우, 서울시가 이용자 현황 및 수익금 현황 등과 같은 교통정보를 독점할 수 있고, 새로운 카드시스템 구축 및 활용을 통해 수익금을 남길 수 있다는 점 때문에 발생되었다. 이 밖에도 개별 기관에서 운영하고 있는 자체 데이터 센터와 신 교통카드시스템에서 구상중인 “스마트카드 데이터센터”의 역할이 중복 될 수 있어 향후에 개별기관이 운영하는 데이터센터의 인력이 줄어들 수 있다는 점도 신 교통카드시스템을 구축하는 데 있어서 기관 간 갈등요인으로 작용하였다. 두 번째로는 신 교통카드시스템 구축과 관련해 발생한 또 다른 문제점으로 서울시와 버스운송조합 사이에 발생한 갈등이다. 버스운송조합에서는 그동안 투자해서 운영하던 카드사업을 포기해야 한다는 점과 그 동안 카드사업으로부터 지원되던 버스운송조합의 운영비 지원이 어려워지는 등 버스업체의 수익과 지출구조가 보다 투명해질 우려가 갈등을 발생시켰다고 할 수 있다.

• 중앙버스전용차로제 확대운영관련 갈등사례

버스운영체계와 관련하여 표출된 갈등은 중앙버스전용차로의 확대도입에 따라

발생한 경찰청과의 갈등을 들 수 있다. 서울경찰청은 중앙차로의 목적과 취지에는 공감하지만, 중앙버스전용차로가 도입되는 지역에 대한 P턴 등 교통처리계획이 수립되어 안전과 소통 면에서 문제가 없어야 한다는 의견을 제시하는 등 중앙버스전용차로 도입에 소극적인 입장이었다. 지역에 대한 교통계획권한 등은 자치단체장이 가지고 있는 고유의 권한이었으나, 사후에 이에 대한 규제심의권을 가지고 있는 경찰사이에 중앙버스전용차로의 확대도입에 따른 갈등이 발생했던 것이다.

• 버스관리체계 개편에 따른 갈등사례: 준공영제 도입

서울버스개혁에서 가장 심각하게 나타났던 갈등사항으로는 버스관리체계를 현재의 민영에서 공공성을 강조한 준공영제로 전환한데서 비롯되었다. 준공영제 도입은 버스 노선결정권을 민간업자로부터 서울시로 되돌리고, 버스운송과 관련된 비용과 수익금을 공동관리하며, 버스근로자에 대한 신분문제 등 이해당사자간 이해가 아주 복합적으로 얽혀 있다는 점에서 이번 버스개혁에 있어서 “갈등의 핵”이라고 할 수 있다. 준공영제 도입의 일환으로서 논의된, 버스노선권의 환수 문제는 서울시와 버스 운영조합 간에 있어서 아주 첨예한 갈등을 가져왔다. 그 이유는 버스운송조합, 특히 “황금노선”을 유지하고 있는 버스업체들은 버스 노선권에 대해 헌법소원 등 극단적인 대응방안을 모색하는 등의 반발을 보인 반면에 서울시는 버스노선권의 환수를 이번 버스개혁의 핵심중의 핵심사항으로 간주하고 있었기 때문이다.

버스노선권을 서울시로 환수하기로 결정된 후에는 주간선에 대한 노선 입찰권을 둘러싸고 서울시와 버스운송조합이 또 다른 갈등이 빚어졌다. 버스운송조합은 기존 버스운영업체들에 우선권을 부여함과 동시에 타 버스업체의 진입을 제한해야 한다는 주장을 제기했고, 서울시는 이에 대해 일정기간(6년)동안만 기존업체에 우선권을 부여하는 한정면허를 내세웠기 때문이다. 준공영제 도입과 관련해서 서울시와 버스 운송조합 간에 발생한 갈등은 버스운행으로 인한 수익금 배분과 비용의 산정문제였다. 이 부분과 관련해서 특히 첨예하게 대립되었던 부분은 우선 대·Km당 운송원가 산정문제를 꼽을 수 있다. 운송원가 산정을 위한 자료수집방법, 운송원가 산정원칙, 산정원칙의 범용화 및 표준화 여부에 대한 양측의 상이한

기준으로 인해 수차례에 걸쳐 논의가 이루어졌지만 양자 사이에 적지 않은 갈등을 가져왔다.

운송원가 산정과 함께, 업체별 버스서비스 평가에 따른 성과이윤 지급방법과 버스 운송 수입금의 적자분에 대한 지원방법에 대해서도 서울시와 버스 운송조합 간에 갈등이 발생하고 있다. 이 밖에도 수익금관리와 관련해서는 버스광고의 수입금 처리문제도 양자간에 갈등을 일으키는 원인으로 작용하였고 있고 이 문제는 여전히 해결해야 할 과제로 남아있다. 준공영제 도입과 관련해서 제기 된 갈등 중 하나는 공영제 도입으로 인해 버스근로자들에게 발생할 고용관계의 변화와 급여문제로 발생됐다. 버스 근로자의 고용관계 변화는 노·사간 문제로 서울시나 버스개혁 시민위원회가 나서기는 한계가 있었으나, 버스개혁에서 버스근로자는 중요한 역할을 차지하기 때문에 도외시 할 수도 없는 문제였다.

- 대중교통 요금체계 개편관련 갈등사례

대중교통 요금체계는 대중교통수단으로 버스가 경영을 정상화하고 버스 근로자의 복지를 일정 수준 유지시켜 버스의 서비스를 높이기 위해서는 버스 요금인상이 불가피하다는 버스운송업체와 서울시의 주장과 물가수준과 버스이용자의 부담을 지나치게 높일 수 없다는 민간단체 간에 갈등을 일으키는 요인으로 작용하였다.

Ⅶ. 서울버스개혁과 갈등관리 전략

1. 서울버스개혁 갈등관리 요인 분석

갈등관리 전략이나 방법 등은 갈등의 종류나 갈등이 야기된 상황 등에 의해서 영향을 받지만 사회구성 요소로서의 행정의 역할이나 기능변화와 시민사회의 성숙도 등에 의해서도 영향을 받는다. 여기서는 갈등관리에 영향을 미치는 환경적 요인으로서 새로운 행정관리기법으로 널리 적용되고 있는 거버넌스(Governance)의 소개와 함께, 사회·환경적 요인 및 갈등관리과정에서 나타난 상대방에 대한 관심과 이해를 중심으로 서울버스개혁의 갈등관리 요인을 분석하고자 한다.

1) 참여적 행정방식의 도입으로 인한 요인 : 거버넌스에서 뉴 거버넌스로

1980년대 이래로 거버넌스 (Governance)가 새로운 정치, 행정이념으로 다양하게 모색되고 있다. 김광식 (2005)은 뉴 거버넌스의 특징을 다음과 같이 설명하고 있다: 자율성과 상호의존성, 파트너십, 상호협력과 조정 및 합의체를 통한 사회문제 해결. 본 연구에서는 피에르 (Pierre)가 제시한 좁은 의미의 거버넌스를 중심으로 하되 그 중에서도 정부와 시민사회간의 네트워크 중요성을 강조하고 있는 뉴 거버넌스 (New Governance)의 개념을 적용하려고 한다. 피에르 (Pieere)의 개념과 함께 김광식 (2005)이 규정한 거버넌스의 개념을 토대로 본 연구에서는 거버넌스를 “공공정책을 수행함에 있어서 정부주도에서 탈피하여 참여 주체들간의 공식, 비공식인 네트워크 구축을 통하여 보다 참여적이고 협력적인 방법으로 공공정책을 추진하는 체제”로 개념정의 하기로 한다. 17) 이러한 행정수요의 다양한 변화는 지금까지 추진돼 왔던 단순한 차원의 정부기능 및 역할 모색과는 근

17) 김광식 (2005)은 협력(cooperation), 합의(consensus), 파트너십(partnership), 네트워크(network), 상호교류(interaction), 사회자본(social capital), 권한부여(empowerment)와 책임성(accountability)을 거버넌스의 특징으로 꼽고 있다.

본적으로 다르다. 이와 같이 뉴거버넌스의 도입은 갈등관리, 특히 공공정책으로 인해 발생하는 갈등들을 관리하는 데에도 적지 않은 영향을 미치고 있다. (김광식, 2005; 황기연, 2005) 따라서 뉴거버넌스의 도입경향은 갈등관리에 대한 접근 방식 뿐만이 아니라 갈등을 해소하기 위한 세부적인 관리방식에까지도 영향을 미치고 있다.

2) 버스개혁에 긍정적 영향을 미친 사회·환경적 요인

① 서울버스산업에 대한 전방위적인 위기의식

서울버스개혁에 참여하고 있는 모든 이해관계자들이 공유하고 있었던 버스에 대한 위기의식은 버스개혁이 논의되고 진행되는 전 과정에 걸쳐서 상대방의 입장을 이해하고 해결방안을 모색하는 데 적지 않은 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 서울 버스산업에 대한 이러한 전방위적인 위기의식은 서울버스개혁 추진에 대한 합의점을 도출하는 데 기여하였을 뿐만 아니라 버스개혁 추진과정에서 다양하게 제기되었던 현안문제들을 풀어가는 데 결정적인 요인으로 작용하고 있다.

② 서울버스개혁에 대한 사회적인 기대감

버스 산업에 대한 위기의식으로 달라진 직접협상의 분위기나 방법과 그 위기의식 못지않게 버스개혁에 대한 사회적인 공감대와 버스개혁에 대한 우호적인 분위기 역시 서울버스개혁을 추진하는 데 있어서 긍정적으로 작용하였다. 사회 전반적으로 퍼져 있던 버스개혁에 대한 사회적인 공감대는 서울버스개혁을 추진하는 과정에서 제기된 핵심적인 갈등문제들을 극복하는 데 있어서 사회적인 “무언의 압력”으로 작용하였다. 이처럼 사회적인 공감대는 이해당사자간에 서울버스개혁이라는 공통의 목표로서 사업추진 과정에서 나타난 갈등들을 관리하는 데 있어서 모든 이해당사자에게 방향을 제시하는 나침반역할을 했다고 볼 수 있다.

3) 상대방에 대한 관심과 이해 측면의 요인

서울버스개혁과 관련하여 이해당사자 간에 대한 관심과 이해가 다양하게 표출되었는데 버스개혁과정에서 나타난 상대방에 대한 이해와 관심은 버스개혁사업이 진행되는 전 과정을 통해 갈등을 해소하는데 디딤돌이 되고 있다.

① 상대방에 대한 관심과 이해의 의미

갈등관리와 관련하여 이해당사자 사이에 나타난 상대방에 대한 관심과 이해는 갈등이 발생되었을 때 상대방의 입장을 이해하기 위해 어느 정도 노력하느냐, 또는 자기 자신의 입장을 어느 정도 양보하느냐를 척도로 해서 갈등의 실마리를 찾을 수 있다. 또한 갈등관리의 해소방안으로서 상대방에 대한 관심과 이해는 갈등의 전 과정을 통해서 다양한 형태로 표출될 수 있다. 예를 들면, 상대방에 대한 관심과 이해는 갈등관리를 위한 “공론의 장” 제공으로부터 시작하여 “공론의 장”에 참여하는 참여자의 인적구성, 회의운영과정에서도 다양하게 나타나고 있다.

② 상대방에 대한 관심과 이해 형태들

- 서울시 정책결정 및 집행과정에서 나타난 상대방에 대한 관심과 이해

우선, 서울버스개혁과 관련하여 상대방에 대한 관심과 이해노력은 서울시의 정책결정 및 집행과정에서부터 찾아볼 수 있다. 서울시는 이번에 추진한 서울버스개혁과 관련해서 기존의 전통적인 정책결정 및 집행방법과는 달리 버스개혁 관련 이해관계자들의 건의를 수용하고 다양한 이해관계가 걸린 관계자들을 정책결정과정에 참여시키고 있다는 점에서 과거의 일방주의적인 정책추진 방법에서 상호협력적인 정책추진 방법으로의 전환된 모범적인 사례라고 할 수 있다. 이처럼 이해관계자들로부터 버스개혁과 관련된 관심과 이해를 구하려는 모습은 서울시가 버스개혁과 관련한 이해당사자들에 대해 관심과 이해를 구체적으로 표출한 하나의 경우로 볼 수 있다.

- 이해당사자간 직접협상에서 나타난 상대방에 대한 관심과 이해

상대방에 대한 관심과 이해는 이해당사자간의 직접협상 과정과 버스개혁위원회 회의 회의과정에서도 그대로 나타나고 있다. 우선, 상대방에 대한 이해와 관심은 서울시와 이번 개혁의 가장 큰 이해당사자중의 한 축인 서울 버스운송조합 간에 극명하게 나타나고 있다. 서울시와 서울 버스운송조합 간에 나타난 상대방에 대한 관심과 이해는 상대방 입장에 대한 이해와 배려 및 양보 등의 형태로 인식될 수 있다. 서울시 담당공무원은 버스운영업체가 겪고 있는 어려움을 이해하고 도와주어야 한다는 생각과 태도, 버스운영에 상당한 자본을 투자하고 있는 버스운영업체에 대해서 한정면허이긴 하지만 노선 입찰권을 기존 버스업체들에 우선적으로 부여하고 적자부분에 대해서도 일정이윤을 보장해 주어야 한다는 데 대한 필요성 인식과 함께 버스원이 산정을 위해 쌍방의 검증절차를 수용한 상대방에 대한 관심과 이해를 전제로 하지 않으면 어려운 결정이라는 점에서 상대방에 대한 관심과 이해를 보여준 경우이다.

- 버스개혁위원회의 구성과 운영에서 나타난 상대방에 대한 관심과 이해

버스개혁위원회의 구성과 운영, 정책결정 및 집행과정을 통해서 상대방에 대한 관심과 이해를 확인할 수 있다. 먼저 서울버스개혁위원회가 이해당사자들을 두루 포함하고 있는 점 등 버스개혁위원회의 구성에서부터 이해당사자에 대한 관심과 이해를 반영하고 있다. 둘째로, 상대방에 대한 관심과 이해는 자유롭고 솔직한 회의분위기, 상대방의 주장에 대한 경청, 한쪽에 치우치지 않은 회의운영 방식 등을 통해서 인식할 수 있다. 이 밖에도, 위원회 운영에 있어서 회의 진행자들이 보여준 균형적이고 공정한 회의 운영방식을 통해서도 위원회 참여자들에 대한 관심과 이해를 잘 반영하고 있다고 할 수 있다. 버스개혁위원회의 경우에 보여준 회의 진행자들의 공정하고 객관적인 회의 운영방식 역시 회의 참여자들에 대한 관심과 이해를 전제로 하고 있다고 할 수 있다.

- 서울시의 정책추진 과정에서 나타난 상대방에 대한 관심과 이해

서울시의 정책추진 과정에서도 상대방에 대한 관심과 이해를 확인할 수 있다. 버스개혁에 대한 최종 정책결정 권한을 가지고 있는 서울시 관련부서는 당사자간의 직접협상이나 버스개혁 시민위원회의 조정을 통해 합의에 이르지 못하는 경우 또 다른 협상과 조정과정을 거쳐 구체화하고 집행하는 인내를 보여줌으로써 이해관계자들에 대한 관심과 이해를 보여주고 있다. 정책추진 과정에서 서울시가 보여준 상대방에 대한 관심과 이해는 버스개혁위원회의 조정결과를 수용하는 측면을 통해서도 인식할 수 있다.

2. 서울버스개혁 갈등관리 전략

1) 서울시 내부갈등 관리전략

서울시의 내부갈등은 규범적 갈등 관리방법과 함께 기술적 갈등관리 기법이 동시에 활용되었다. 서울시 버스개혁에 대한 서울시 공무원들의 이해도를 높이고, 목표의식을 높이기 위해 교육, 최고정책결정자와의 만남 같은 규범적 갈등관리 방법과 함께 인사교류 같은 기술적 갈등관리 전략이 갈등의 원인에 따라 적절하게 활용되었다.

① 규범적 갈등관리 전략의 활용

서울버스개혁과 관련하여 발생한 서울시의 내부적인 갈등들을 해소하기 위한 전략들은 버스개혁에 대한 내용을 교육을 통해 협동적 목표를 설정하며, 상황변화를 시도하고, 갈등당사자 간에 열린 마음으로 설득과 토론을 통해 담당자들의 행동변화를 시도하는 등의 보다 적극적인 행동을 통해 기능적인 가치관을 유지하는 규범적 전략들이 활용되었다. 특히, 버스개혁에 대한 담당공무원들의 이해를 높이는 방법으로 버스개혁에 대한 비디오제작을 통해 교육과 함께 버스개혁에 대한 목표의식과 의지를 재확인하고 직원들의 사기를 높이기 위해 최고정책결정자가 담당직원들과 만남의 기회를 갖는 등의 다양한 규범적 전략들이 활용되었다.

② 기술적 갈등관리 전략의 활용

규범적 갈등관리 전략과 함께 필요한 경우에는 담당직원에 대한 인사교류라는 기술적 전략을 동시에 활용하고 있다. 이처럼 서울시 내부갈등에 대해서는 규범적 갈등관리 전략과 기술적 갈등관리 전략을 적절하게 활용하는 방법으로 내부의 갈등을 해소하였다고 할 수 있다.

2) 이해당사자 간 갈등관리

① 실질적인 뉴 거버넌스 (New Governance) 체제 도입

서울 버스개혁과 관련하여 발생한 갈등을 사전에 예방하고 발생한 갈등을 해소하기 위한 방안으로서 서울시정에의 뉴 거버넌스 (New Governance) 형태의 도입은 지금까지의 공무원 위주의 정책추진 형태에서 탈피했다는 점으로 볼 수 있다. 뉴 거버넌스 개념의 도입이 서울버스개혁에 따른 갈등해소에 미친 영향을 협의체 형태의 정책기구 구축과 정책기구의 민주적인 운영형태를 중심으로 살펴보고자 한다.

• 이해당사자를 아우르는 정책협의기구 구성

서울시 버스개혁을 추진하는 추진주체로서의 버스개혁 시민위원회는 서울시 담당자들뿐만 아니라 서울시민을 대표하는 서울시의회 의원, 서울버스개혁으로부터 실질적인 영향을 받는 서울버스 운송조합 및 마을버스 운송조합의 대표자, 버스운송 노동조합 대표자, 교통전문가와 시민단체 대표, 경찰청 등이 참여하고 있다. 이와 같이 버스개혁 사업은 기존의 공무원 위주의 정책결정에서 탈피해서 이해당사자들이 광범위하게 참여한 상태에서 정책을 추구하는 협의체 중심으로 만들어진 정책기구를 통한 갈등해소라는 점에서 뉴 거버넌스의 개념이 적용되었다고 할 수 있다. 특히 뉴 거버넌스 구축의 한 형태로서 협의체 중심의 정책기구 구성에 있어서 버스개혁으로 인해 직접적인 영향을 받게 될 서울버스 운송업자와 마을버스 운송조합 대표자, 서울 버스 운송조합 대표자 및 시민단체의 참여는 서울 버스의 개혁대상과 함께 서울버스개혁의 사용자 및 수혜자라는 상반된 입장을 대변

하는 대표들이 정책형성 초기부터 참여하고 있다는 측면에서 이해당사자들이 배제된 전통적인 거버넌스 (Old Governance) 사례와는 다른 형태를 보이고 있다.

- 정책협의기구의 민주적, 공개적 운영

뉴 거버넌스 개념 도입을 통한 협의체적 정책기구의 구성과 함께 협의체의 새롭게 적용된 운영방식 또한 서울버스개혁의 갈등해소에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 지금까지의 형식적이고 관례적으로 운영되어 왔던 각종 회의나 모임들과는 달리 이번 버스개혁 시민위원회에서는 공동관심사나 참여한 안건들에 대한 실질적인 토론의 장이 되었다. 중요 쟁점 안건들에 대한 솔직한 의견제시와 관련된 정보공개는 지금까지 익숙해져 있던 대결과 반대를 위한 토론문화에서 문제에 대한 공동인식과 함께 상대방에 대한 이해와 타협을 통해서 갈등이 예상되는 당면 문제들을 보다 긍정적이고 미래지향적이며 문제해결 위주로 다루는 데 크게 기여하였다. 토론과 중재, 합의방법 등을 적용한 민주적 운영방식 또한 뉴 거버넌스 (New Governance)를 통한 서울버스개혁의 갈등해소에 긍정적으로 작용하였다고 판단된다.

뉴 거버넌스의 구체적인 실현방안으로서, 각종 회의를 통한 공식적인 모임과 함께 이해당사자간 비공식적인 네트워크의 구축 및 활용 또한 협의체적인 정책기구가 원활하게 작동하게 하여 이해당사자 간에 발생할 수 있는 참여한 갈등을 완화시키는 데 적지 않은 영향을 가져왔다. 서울버스개혁과 관련하여 뉴 거버넌스의 일환으로 활용된 당사자간 비공식적인 접촉은 공동관심사에 대한 상대방의 입장을 이해하고 잘못된 정보로부터 비롯된 오해를 풀거나 서울버스개혁에 대한 문제해결 의지를 재확인하는 기회를 제공해 왔다는 측면에서 형식적으로 운영되는 위원회와는 차별화된다고 할 수 있다.

② 직접협상 전략의 적극적 활용

이해당사자 간 갈등관리는 크게 버스개혁 시민위원회 발족 전과 후로 나누어서 살펴볼 수 있다. 특히, 버스개혁 시민위원회의 발족 전에는 갈등관리를 주로 이해당사자 간 직접협상에 의존했다고 할 수 있다.

- 서울시와 버스운송 조합 간의 갈등관리 전략

- 달라진 협상태도와 협상방법: 잦은 대면접촉과 솔직한 대화

버스개혁 시민위원회의 발족 전에는 버스개혁과 관련하여 나타난 갈등들이 주로 이해당사자간 직접협상으로 이루어졌다고 할 수 있다. 특히, 이러한 직접협상은 도봉·미아로에 대한 중앙버스전용차로의 시범도입이 실패로 끝나면서 더 활발해졌다. 서울버스개혁에 대한 필요성과 방향 등에 대해서 직접협상은 버스운송업체에 대한 부정적인 이미지 대신에 버스개혁에 대한 공동목표의식을 공유하게 되었고, 버스업체에 대한 개선책이 필요하다는 생각을 함께 공유하는 기회가 되었다.

- 실질적 형평성의 보장

서울시와 버스운송 조합과의 갈등관리에서 무엇보다도 버스운송 조합에 대한 실질적 형평성 보장이 갈등해결에 있어서 결정적인 역할을 하였다고 할 수 있다. 이러한 실질적인 형평성의 보장에는 일정액의 이윤보장 뿐만이 아니라 한정면허의 기간을 당초 3년에서 6년으로 연장하면서 1회에 한해서 3년 연장이 가능하다는 조건으로 수용한 점, 간선노선입찰에 신규업체의 진입을 불허하고 일정기간 기존 버스운영업체의 기득권을 유지시켜준 점, 그리고 버스운영에 따른 적자를 보전해 준다는 등 “적정이윤”을 보장한다는 내용이 모두 포함되었다. 이 밖에도 실질적 형평성을 보장하는 방안의 하나로 전문가 집단을 적절히 활용하였다. 특히, 운송원가 계산에 대한 비용 및 편익분석에 대한 객관성을 보장하기 위해 서울시와 버스운송 조합이 각각 다른 연구결과를 제출하도록 하였고, 이를 토대로 위원회 전체회의와 소위원회를 통해 합의점을 모색하였다. 또한 준공영제로 인해 신분상의 변화가 예상되는 버스근로자들의 복지향상 대안을 모색하기 위해 해외사례를 연구하는 적극성을 보이기도 하였다.

- 서울시와 유관기관과의 갈등관리전략

- 인적 네트워크의 활용 및 홍보

중앙버스전용차로의 도입과 관련하여 발생한 경찰청과의 갈등은 인적 네트워크가 시스템적인 네트워크보다도 효율적으로 작용하였다. 서울시와 경찰청의 중앙버스전용차로 담당 부서간 및 담당자간의 문제의식과 목표공유가 기관간의 부실한 제도적 협조체제의 한계를 극복하고 중앙버스전용차로를 도입하는 데 커다란 기여를 하였다. 이러한 인적 네트워크의 활용과 함께 중앙버스전용차로에 대한 홍보비디오를 제작하여 경찰청 직원들에게 방영하는 등 홍보활동도 버스개혁 관련 기관 간에 발생한 갈등을 해결하는 데 유용하게 활용되었다.

- 설득과 정책적 대결

버스개혁의 중요한 과제로서 추진되었던 준공영제의 도입과 관련해서 빚어진 건설교통부와와의 갈등은 설득과 함께 건설교통부에 준공영제가 갖는 장점과 도입 필요성을 적극적으로 피력하는 등 정책적 대결방법으로 갈등을 해결한 경우에 해당된다고 할 수 있다. 이러한 정책적 대결은 건설교통부를 오히려 대립기관에서 서울시의 버스개혁을 지원하고 협력하는 기관으로 바꿔 놓았으며, 서울시의 사례를 다른 지방자치단체에까지 적용하도록 만드는 계기를 마련하였다.

- 원칙의 고수

원칙을 고수하는 갈등관리전략은 신 교통카드시스템 구축을 둘러싸고 서울시와 철도기관 간에 빚어진 갈등을 해결하는 데 적용되었다. 철도기관들은 교통카드시스템에 대한 지분을 확보하거나 신 교통카드시스템 구축을 서울시에 양보하는 대가로 서울시에 대한 민원성 해결이나 재정지원을 확보하는 기회로 활용하려는 의도를 나타내기도 했으나, 신 교통카드시스템에 대해 원칙을 고수함으로써 갈등을 해결하는 전략을 적용하였다.

③ 제3자 조정 (Mediation)에 의한 갈등관리: 버스개혁위원회

뉴 거버넌스 (New Governance) 도입의 구체적인 형태가 버스개혁위원회 (Bus Transportation Reform Citizen Committee)로 구체화 되었다. 20명으로 구성된 서울버스 개혁위원회는 제3자에 의한 갈등조정기구로서 2003년 8월 26일에 발족하였다. 버스개혁위원회의 참여구성을 보면 서울시 1명, 서울경찰청 1명, 서울시의원 2명, 서울버스 운송사업조합 2명, 서울마을버스 운송사업조합 1명, 서울버스 운송노동조합 1명, 시민단체 4명, 교통관련전문가 6명과 회계사 1명, 그리고 변호사 1명으로 구성되었다. 이번 버스개혁에 있어서 버스개혁위원회의 역할은 뉴 거버넌스의 실질적 적용이라는 측면에서 뿐만 아니라 구성과 운영 면에서도 다른 갈등관리에 모범이 될 만하다는 평가가 대부분이었다는 점에서 도시 문제에 대한 갈등관리 모델로 활용할 만하고 할 수 있다. 다음은 버스개혁위원회가 이러한 성과를 거둘 수 있었던 특징들을 구성측면과 운영측면에서 평가해 보고자 한다.

• 버스개혁위원회의 구성측면

- 절차적 정의 구현: 대표성 확보와 이해관계자의 참여

갈등해소에 있어 중요한 요소 중의 하나는 해당 이해관계자들로 하여금 정책 결정 과정에 참여하는 절차적 정의의 구현이라고 할 수 있다. 이러한 절차적 정의의 첫 번째가 버스개혁과 관련하여 영향을 받게 될 모든 이해당사자들이 대표성을 갖고 참여하는 것이라면, 버스개혁 위원회는 전반적으로 매우 바람직한 구성형태를 띠었다는 점을 평가를 받을 수 있다. 다만, 버스개혁의 실질적이고 최종적인 소비자인 시민을 시민단체가 대표할 수 있느냐에 대한 논란의 소지는 있으나, 버스개혁위원회에 참여했던 시민단체가 오래 전부터 버스를 중심으로 한 대중교통에 많은 관심과 노력을 기울여 왔고, 시민이 직접 선출한 서울시의회 의원이 참여하고 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 만하다고 할 수 있다.

- 갈등에 대한 버스개혁위원들의 긍정적 시각과 열정

버스개혁위원회를 구성하고 있던 구성원들이 갈등에 대한 긍정적인 시각 또한 갈등을 해결하는 데 많은 기여를 했다고 할 수 있다. 갈등에 대한 개인들의 시각이 부정적이었다면 아마도 갈등을 해결하는 데 있어 많은 어려움이 있다는 점을 선행연구들이 보여주고 있기 때문이다. 이 밖에도 회의에 참석하는 참석률이나 회의에서 보여주는 관심과 열정 또한 버스개혁을 이루는 데 중요한 밑거름이 되었다고 할 수 있다.

• 버스개혁위원회의 운영측면

버스개혁위원회의 구성측면 못지않게, 위원회의 운영측면 역시 버스개혁에 따른 갈등을 해소하는 데 크게 기여하였다.

- 조정자 (Mediator)의 중립성

제 3자가 개입하는 조정 (Mediation)을 통한 갈등해결에서는 무엇보다도 조정자의 중립성과 객관성, 그리고 문제해결을 위한 의지와 자유롭고 진지한 회의분위기 조성이 관건이라고 할 만큼 중요하게 강조되고 있다. 따라서 조정자의 중립성이 갈등해소에 큰 역할을 하였다고 할 수 있다.

- 운영의 묘: 합의 가능한 것부터

버스개혁 시민위원회의 운영에 있어서 무엇보다도 운영의 묘가 갈등해소에 많은 역할을 하였다. 안건 중에서 이해관계가 첨예하게 대립되거나 논의가 좀 더 필요한 문제, 좀 더 검토가 필요한 문제들에 대해서는 별도의 모임이나 다음회의로 연기하고 가급적 합의가 가능한 것부터 접근하여 갈등해결의 분위기를 조성한 것도 중요한 역할을 하였다.

- 다양한 의견조정 방법의 동원

서울버스개혁에서 제기되었던 갈등들은 다양한 형태의 회의를 통해서 조정되고 해소되었다고 할 수 있다. 갈등을 해결하기 위해서 공식적인 모임뿐만 아니라 소규모의 소위원회의 적극적인 활용과 회의 후, 위원들 간의 뒷풀이 모임같은 비공식적인 모임의 활용을 통해 의견교환과 의견조율의 기회를 가진 점 또한 갈등 해결에 많은 기여를 하였다.

- 대화분위기 및 경청태도

대화에 있어서 무엇보다도 중요한 점은 상대방에 대한 경청 태도 및 주제에 대한 집중도와 자유로운 대화분위기 또한 중요하게 고려되어야 한다는 점에서 볼 때, 이번 버스개혁 시민위원회에 참여한 위원들은 모두 만족하다는 평가를 내리고 있다는 점에서 갈등해결에 적지 않은 영향을 주었다.

- 버스개혁 시민위원회 역할에 대한 신뢰부여

위원회 역할에 대한 서울시의 태도 역시 갈등해소에 있어 위원회가 실질적으로 운영되도록 하는 데, 중요한 역할을 하였다. 서울시버스개혁에 대해 정책결정기구로서 버스개혁 시민위원회가 갖는 위원회로서의 한계에도 불구하고, 버스개혁 시민위원회에서 합의여부를 서울버스개혁에 대한 정책집행의 기준으로 활용하였다는 점에서 버스개혁위원회에 대한 신뢰감을 부여하고 있다. 버스개혁위원회에 대해 명목적인 기구로서가 아닌 실질적인 기구로서의 역할을 부여함으로써, 위원회에 대한 신뢰를 부여한 점도 버스개혁과 관련하여 발생한 갈등을 해결하는 데 적지 않은 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

- 정보접근성

이 밖에도 협의나 토론과 정책결정에 필요한 정보가 제때에 적절히 제공되었다는 점도 버스개혁 갈등해결 과정에서 아주 중요하게 평가받는 부분이다. 버스개혁위원회에 참여했던 위원들에 대한 인터뷰 자료에 따르면, 서울버스개혁과 관련

된 정책결정에 필요한 정보가 충분하게 제공되었으며 정보제공과 관련하여 서울시 공무원들이 보여준 준비성과 성실성 및 정보공개 정도에 대해 긍정적으로 평가하고 있다. 서울버스개혁과 관련한 정보의 공개 및 접근성은 버스개혁이 가져온 갈등을 이해하고 원인을 파악하여 갈등의 해결책을 모색하는 데 있어서 중요한 기반을 제공하고 있음을 알 수 있다.

3) 정책결정자의 리더십

현대 사회의 리더가 가져야 할 자질 중 하나의 요소인 추진력 측면에서 볼 때, 버스개혁과 관련하여 보여 준 리더로서의 서울시장 역할은 버스개혁 성패여부를 떠나 버스개혁 추진여부를 결정하는 데 있어서 결정적 요인이었다는 점을 부인하기 어렵다. (김광식, 2005; 신철영) 특히 1996년과 1997년에 추진하고자 했던 서울시 버스개혁이 실패한 주요한 이유 중의 하나가 버스개혁을 추진했던 리더의 추진력 부재 때문이라는 (딴지소비자보호원, 2004. 7) 점에서 볼 때 서울시 버스개혁을 추진했던 리더로서 서울시장의 추진력은 평가받아 마땅하다. 이러한 추진력은 서울시 버스개혁을 추진하는 과정에서 전통적인 형태의 관 주도의 정책결정 형태에서 탈피하여 시민단체와 전문가 그룹, 이해당사자들이 직접 참여하는 새로운 형태의 시정운영을 구체적으로 구현했다는 점에서 볼 때 갈등을 최소화하려는 최종 정책결정자의 리더십은 평가받을 만 하다. 왜냐하면, 서울시민에 중요한 영향을 미치는 정책의 추진과 관련하여 발생한 갈등을 당사자들의 참여를 통한 토론과 협의로 문제를 해결하는 방법으로서 뉴 거버넌스의 개념 (Pierre, 2000)을 서울시정에 실질적으로 도입한 (김광식, 2005) 대표적인 사례라는 점에서.¹⁸⁾ 피에르(Pierre, 2000)가 제시한 뉴 거버넌스 (New Governance)의 모범적인 사례로 평가할 수 있기 때문이다.

18) 다만, 아쉬운 점은 서울버스개혁과 관련하여 서울시정에의 뉴 거버넌스 도입이 서울시의 자발적이고 주도적인 입장에서 이루어졌기 보다는 시민단체의 요구와 함께 중앙버스전용차로 시범도입에서 자치구와 주민들의 반발로 인한 초기 버스개혁의 실패경험이 버스개혁에의 뉴 거버넌스 도입을 촉진시켰다는 점을 들 수 있다.

4) 담당공무원의 의지 및 열정

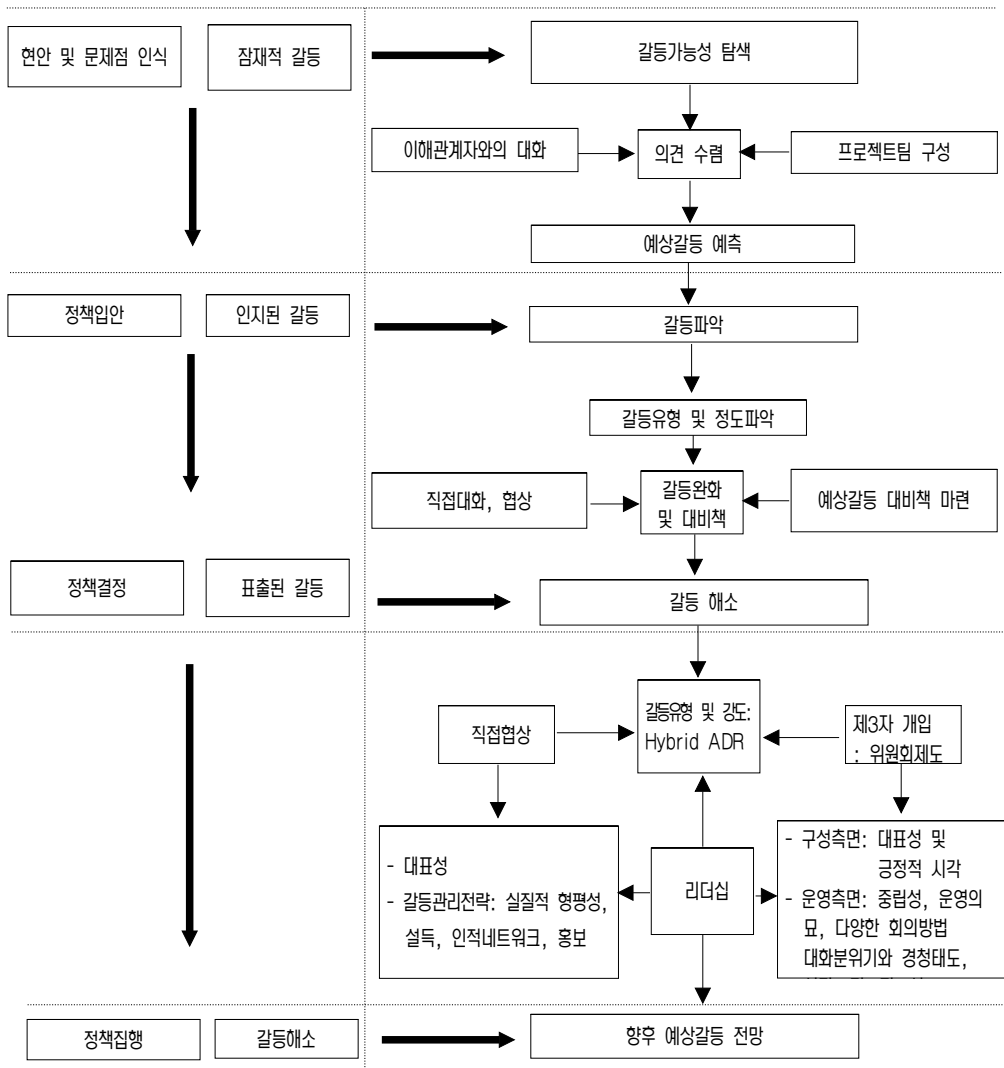
갈등의 원인은 매우 다양하다. 갈등을 일으키는 이러한 다양한 원인들은 담당자들뿐만이 아니라 다양한 부서간의 업무협업 및 정책조율을 필요로 한다. 특히 공공정책이 가져올 수 있는 광범위한 영향력은 부서 간의 업무협업 및 정책조율을 거치지 않고는 항상 갈등을 유발할 수 있는 가능성을 가지고 있다. 이와 같은 갈등을 조정하고 해소하기 위해서는 무엇보다도 버스개혁에 대한 정책결정 및 집행과정에서 발생한 다양한 갈등을 해결하고 정책목표를 달성하고자 하는 서울시 관련부서 공무원의 의지 및 열정이 없었으면 아마도 서울시의 버스개혁은 불가능한 일이 되었을지도 모른다. 서울시 버스개혁과 관련하여 보여 준 서울시 교통국과 관련부서 공무원들의 정책의지 및 열정은 버스개혁에서 발생했던 다양하고 복잡한 갈등들을 해소하는 데 든든한 밑거름이 되었다. 서울시 버스개혁에 대한 열정과 굳은 정책의지는 버스개혁과 관련된 서울시 공무원들을 문제해결 지향적으로 만들었고 서울버스를 개혁해야 한다는 공무원들의 문제해결의지는 갈등을 해소하는 데 적지 않은 영향을 미치고 있다. 또한 이러한 문제해결의지는 정책결정-집행-방어(DAD)라는 전통적인 갈등해결방식에서 벗어나 좀 더 다양하고 효과적인 갈등해결방법을 도입하는 계기를 만들어 주고 있다. 버스개혁과 관련된 서울시 관계자들은 이해당사자와의 갈등을 해결하기 위해 버스개혁이 표면화되기 전부터 대화와 설득뿐 아니라 직접협상을 끈기 있게 추진하였으며, 유관기관과의 갈등해소를 위해서 대화와 설득과 함께 정책대결과 원칙고수 등 다양한 방법을 통하여 갈등을 해소하고 있음을 볼 수 있다.

이러한 점에서 그동안 버스개혁 담당 공무원들이 서울버스개혁에 대해 보여 준 의지와 열정이 없었다면, 서울의 버스개혁 자체가 요원했다고 할 정도로 긍정적인 평가를 받아 마땅하다고 할 수 있다. 특히, 서울시 버스 개혁과 관련하여 교통정책 보좌관의 열정과 정책적 의지, 추진력과 정책적 인내심 및 교통정책 전문가로서의 리더십은 서울 버스 개혁에 관여하고 있는 서울시 부서 간 및 공무원들 간의 갈등을 조정하고 통합하는 데 있어서 뿐만이 아니라 버스개혁의 이해관계자 간에 발생한 갈등문제들을 완화하고 서울버스개혁을 실현하는 데 있어서 매우 긍정적인 평가를 받고 있음을 간과할 수 없다.

VIII. 새로운 공공갈등관리 모델

갈등관리 사례로서 서울버스개혁은 새로운 공공 갈등관리를 위한 모델로서 우리에게 많은 시사점을 주고 있다고 평가할 수 있다. 특히, 새로운 행정환경 변화와 사회변화에 따라 갈수록 복잡해지고 다양해지고 있는 갈등을 효과적이고 해소할 뿐만 아니라, 더 나아가서는 갈등을 문제해결에 기여하는 방향에서 보다 긍정적으로 활용하기 위해서는 새로운 공공 갈등관리모델로서 서울버스개혁의 사례는 보다 널리 활용되어야 할 필요가 있다.

여기에서는 공공 갈등관리의 대표적인 모범사례로서 서울버스개혁의 갈등관리 사례를 활용한 공공 갈등관리의 모델을 제시하고자 한다. 여기에서 제시하는 공공 갈등관리 모델은 모든 경우에 해당된다고는 할 수 없으나, 갈등을 사전에 예방하고 발생한 갈등을 보다 효율적으로 관리하는 데 많은 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단된다.(<그림> 참조).



<그림> 새로운 공공갈등 관리모델

서울버스개혁을 통해서 제시되는 새로운 공공갈등 관리모델은 갈등예방뿐만이 아니라 표면화된 갈등을 효과적으로 관리한다는 측면에서 많은 시사점을 줄 수 있다. 이러한 새로운 공공갈등관리모델을 다음과 같은 과정을 통해서 실제적인 공공갈등관리에 활용될 수 있다.

첫 번째, 갈등가능성 여부에 대한 탐색의 중요성

공공정책갈등은 무엇보다도 예방적인 측면이 무엇보다도 강조되어야 한다. 아무리 작은 갈등이라도 일단 표면화되고 문제가 되고나면 그 만큼 해결하기가 쉽지 않다는 점에서 더욱 그러하다. 이러한 주장의 근거는 갈등을 부정적이거나 불필요한 것으로 인식하기보다는 초기단계에서의 갈등 예방의 중요성이 강조된다. 이를 위해서는 현안에 대한 검토단계에서부터 잠재적 갈등의 가능성을 탐색하는 일이 무엇보다도 중요하다. 이를 위해서는 해당 정책으로부터 직·간접적인 영향을 받게 될 잠재적 이해관계자들과의 대화방법과 프로젝트팀을 통한 의견수렴방법을 통해서 특정정책에 대한 갈등가능성과 예상갈등들을 파악하는 작업이 매우 중요하다. 갈등가능성에 대한 탐색이 중요한 이유는 1) 갈등탐색과정에서의 갈등가능성을 정책에 반영함으로써 갈등을 최소화하거나 예방할 수 있고, 2) 앞으로 전개될 과정에서 예상되는 갈등을 파악하고 적절한 대응책을 마련하는 데 있어서 중요한 정보를 제공하기 때문이다.

두 번째, 구체적인 갈등파악 및 대응책 모색

갈등예방을 위한 노력에도 불구하고 대부분의 정책들로 인한 갈등은 불가피한 경우가 발생할 가능성이 매우 높다는 측면에서 구체적인 갈등유형 및 갈등의 정도를 파악하는 것이 필요하다. 이처럼 갈등유형 및 갈등정도에 대한 파악은 정책입안단계에서 구체화될 수 있다. 갈등에 대한 구체적이고 실질적인 관리는 정책입안단계에서부터 본격적으로 이루어진다는 측면에서 정책입안과정에서는 크게 갈등완화를 위한 직접대화나 협상방법의 적용과 함께 직접대화나 협상으로 갈등관리가 곤란한 경우를 고려한 갈등대응책 마련 등 두 가지 방향에서 갈등관리가 구체적으로 검토되어야 한다.

세 번째, 갈등해소

세 번째 단계는 정책결정단계에서 구체적으로 나타난다고 볼 수 있는 데, 갈등이 아주 첨예하게 구체화되는 경우이다. 세 번째 단계는 두 번째 단계에서 마련된 대응책들을 구체화하고 적용하는 단계로서 갈등정도 및 유형에 따라 다소 차

이가 있겠지만, 현대사회의 공공정책이 갖는 정책의 복잡성과 이해관계의 다양성을 고려해 볼 때는 다양한 갈등관리기법들을 혼용하여 활용하는 “혼합적인 대안적 갈등관리방식 (Hybrid ADR)”의 적용이 우선적으로 고려되어야 한다. 이러한 혼합적인 대안적 갈등관리방식으로서 직접협상과 제3자 개입에 의한 조정방식을 적용함에 있어서는 다음과 같은 점이 갈등관리방식의 성패를 결정하는 중요한 요인으로 작용한다.

1) 직접협상의 갈등관리전략을 사용하는 경우에는 무엇보다도 이해관계자를 대표하는 대표성이 충분하게 반영되어야 한다. 갈등의 직접적인 이해관계를 대표하는 개인이나 집단과의 대화나 협상만이 결정사항에 대한 정당성을 확보할 수 있기 때문이다. 또한 직접협상의 경우에는 실질적 형평성 보장방안의 마련과 설득, 인적네트워크의 적절한 활용과 대안에 대한 홍보가 중요하게 고려되어야 직접협상이 유용한 갈등관리전략으로서 제 기능을 발휘할 수 있다.

2) 제 3자 개입의 경우로서 위원회를 통해 갈등을 조정하는 경우, 크게 구성측면과 운영측면, 그리고 상호신뢰 측면에서 다음과 같은 사항이 진지하게 고려되어야 한다.

① 구성측면

위원회 구성을 함에 있어서 이해관계자들이 충분하게 포함되어 위원회가 명실상부하게 이해관계자들을 대표한다는 측면에서 대표성을 확보하여야 하며, 이를 위해서는 위원회 구성을 하향식이 아닌 상향식으로 구성하는 것도 적극적으로 고려하여야 한다. 위원회 운영이나 결과도출에 있어서 위원들의 성향이 갈등관리를 함에 있어서 매우 중요하다는 점을 고려할 때, 위원회 구성인사들을 갈등관리에 대해 보다 긍정적인 시각을 갖는 인사들로 구성하는 것도 중요하게 고려되어야 한다.

② 운영측면

우선, 중립적이고 객관적인 회의운영자 확보의 중요성을 들 수 있다. 위원회 운영에 있어서는 위원장이나 회의운영자의 역할이 매우 중요하다고 할 수 있다. 왜냐하면, 위원장의 회의운영스타일에 따라서 갈등관리의 결과가 달라질 수 있기 때문이다. 이를 위해서는 우선 위원장이나 회의운영자가 어느 쪽에도 치우치지 않는 중립성을 유지하는 태도가 매우 중요하다. 두 번째로는 전략적으로 회의를 운영하는 “운영의 묘”가 필요하다. 회의를 운영함에 있어서는 다소 전략적인 접근도 필요하다. 예를 들면, 의견이 첨예하여 대립하여 전체적인 회의분위기를 손상시킬만한 사안인 경우에는 냉각기간을 거치기 위해 좀 더 시간을 갖는 여유를 가져야 하며 우선 합의나 해결이 가능한 것부터 우선적으로 처리하여 회의분위기를 긍정적으로 유도하는 노력이 필요하다.

세 번째로는 다양한 형태의 회의방식을 활용할 필요가 있다. 갈등관리를 위한 위원회 “운영의 묘”로서 다양한 이해관계를 조정하고 갈등을 해소하는 방안으로 공식적인 회의뿐만이 아니라 비공식적인 모임을 활용하고, 전체회의뿐만이 아니라 부문별로 소규모 회의를 통한 의견조정과 상호이해의 기회를 갖는 등 다양한 형태의 모임을 활용할 필요가 있다. 네 번째로는 정보에 대한 접근성의 확보가 필요하다. 정확한 판단과 사실 확인을 위해서는 해당사항에 대한 충분하고 객관적인 자료제공이 이루어져야 함은 매우 중요하게 고려되어야 한다. 제공되는 자료의 객관성이 훼손되거나 한쪽에 유리한 왜곡된 정보의 흐름은 문제해결보다는 불신을 조장하고, 이러한 불신은 갈등을 심화시키는 요인으로 작용하기 때문이다. 다섯 번째로는 상대방에 대한 경청태도의 유지가 중요하게 고려되어야 한다. 솔직하고 상대방의 의견에 귀를 기울이는 경청태도는 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 이러한 경청태도는 회의분위기도 중요하지만, 위원회에 참여한 위원들의 토론기술에 의해서도 많은 영향을 받는다는 점에서 다시 한번 위원회 구성의 중요성이 강조된다고 하겠다.

③ 상호신뢰 형성

이해당사자간 또는 참여자간의 상호간 신뢰는 아마도 갈등해소나 해결의 시작이며 갈등의 마지막이라고 할 만큼 중요하게 고려되어야 한다. 이러한 신뢰는 참여자들에 대한 사회적인 평판도 영향을 미치겠지만, 갈등해결과정에서 보여준 태도나 행태들에 의해서 결정적으로 영향을 받을 수 있다. 예를 들면, 보다 솔직한 의견표현과 상대방에 대한 이해심과 경청태도, 객관적인 정보제공과 중립적인 회의운영과 함께 합의를 통한 정책결정이나 집행방식의 절차적 합리성 확보가 참석자간의 상호신뢰를 조성하는 데 긍정적인 영향을 가져온다는 측면에서 볼 때, 위원회 구성측면과 운영측면뿐만이 아니라 위원회의 실질적 운영이 갖는 중요성이 강조되어야 한다.

IX. 결론

1. 시사점

갈등관리의 대표적인 모범사례로서 서울버스개혁이 서울시정에 주는 시사점은 적지 않다. 공공정책으로 인해 발생한 갈등을 효과적으로 관리한 서울버스개혁의 갈등관리는 다음과 같은 점에서 서울시정에 중요한 시사점을 주고 있다. 무엇보다도 서울시가 서울버스개혁 추진과정에서 발생된 갈등관리를 적극적으로 실행함으로써 해서 정책결정 및 집행하는 과정에서 나타나는 갈등이 부정적인 것만은 아니라는 점을 확인할 수 있는 계기가 되었다. 지금까지는 많은 경우에 있어서 갈등은 부정적인 것이기 때문에 가급적 피해야 한다는 생각이 지배적이었으나, 갈등은 활용하기 따라서는 문제해결에 많은 도움을 가져올 수 있는 긍정적 측면도 있다는 점을 이번 서울버스개혁의 사례는 잘 보여주고 있다. 또한 갈등에 대한 이러한 긍정적인 시각은 갈등에 대한 공생적/협력적 해결체계 구축이 이해당사자의 이익뿐만이 아니라 사회전체에 모두 이익이 된다는 인식을 확산하는 계기를 제공하고 있다.

서울버스개혁의 갈등관리사례는 또한 공공 갈등관리인 도시정책으로 인해 발생한 갈등을 보다 효과적으로 관리하거나 해소하는 데 있어서 하나의 유용한 갈등관리모형을 제시하고 있다. 더 나아가서는, 이러한 갈등관리모형을 통해 갈등관리를 법적, 제도적으로 제도화하고, 이를 통해 갈등을 사전에 예방하고 발생한 갈등을 최소화 할 수 있는 도시 관리시스템을 구축하는 데 있어서 유용한 모델로 활용할 수 있다. 이에 덧붙여서, 서울버스개혁과 관련하여 구축되어 있는 이해관계자간의 신뢰와 협력적 관계 유지가 지속적인 버스개혁을 위해서 매우 중요하다는 점에서 서울시정에 많은 시사점을 주고 있다. 마지막으로 가장 이상적인 갈등관리모형은 갈등이 발생할 수 없는 환경이나 분위기를 만드는 것이 중요하지만, 이러한 이상적인 환경의 조성이 현실적으로 불가능하다는 점을 받아들였을 때, 이해당사자에 대한 관심과 이해로 갈등을 최소화하고 발생한 갈등을 해소하는 것이 무엇보다도 중요하다는 점을 이번 서울버스개혁 갈등관리를 통해서 확인 할 수 있었다. 따라서 정책결정 및 집행과정에 있어서 문제인식이나 정책입안과정에서부터 이해관계자들이 참여할 수 있는 제도적, 실제적 방안 마련과 함께 실질적인 참여를 통한 대안모색만이 갈등을 최소화하고 갈등을 효과적으로 관리할 수 있다는 점을 이번 서울버스개혁의 사례를 통해 구체적으로 확인할 수 있었다.

이를 위해서는 무엇보다도 정책결정을 담당하고 있는 정책담당자들이 갈등을 바라보는 시각을 보다 긍정적으로 전환하여야 하고 참여를 통한 갈등관리가 정책추진의 장애요인이라는 측면보다는 오히려 정책의 정당성과 추진력을 높여 준다는 사고의 전환과 함께, 이를 제도적으로 보완하는 정책추진체계를 정비하는 작업이 이루어져야 한다. 따라서 이번 서울버스개혁의 갈등관리사례는 중앙정부 및 서울을 포함한 지방자치단체와 각종 공공기관이 당면하고 있거나 당면할 갈등문제에 대해 효과적인 대안을 제시하고 있다는 점에서 공공갈등관리에 많은 시사점을 주고 있다.

2. 향후 예상되는 갈등들

서울버스개혁의 갈등관리사례는 공공정책 갈등관리에 대한 다양한 시사점 뿐만 아니라 서울버스개혁에 대해 향후 예상되는 갈등사례들을 예시해 줌으로서 이제 막 시동을 건 서울버스개혁이 본 궤도에 진입하도록 하는 데 기여를 할 수 있다. 서울버스개혁이 궁극적으로 지향하는 편리한 대중교통체계 구축을 위해서는 다음과 같은 사항들에 대한 지속적인 대안마련이 불가피하다.

첫째, 이번 버스개혁에서는 충분하게 고려되지 못했지만, 버스운영체계를 포함하여 도시 관리시스템에 대한 방향 전환에 대한 논란이 표면화되는 문제이다. 특히, 준공영제 도입으로 인한 도시 관리시스템의 변경문제는 준공영제 도입으로 인한 적자보조분이 눈에 띄게 되는 시점에서는 피할 수 없는 이슈로 부상할 수 있다는 점에서 서울시의 전반적인 도시 관리시스템에 대한 방향 설정문제가 진지하게 논의되어야 할 과제로 표면화 될 수 있다. 이 문제는 또한 버스요금인상과 맞물려서 적정버스요금에 대한 갈등으로 나타날 것으로 예상된다. 둘째, 첫 번째 주제와 밀접하게 관련된 문제로서, 수익금관리 및 개별버스비용의 산정방식을 둘러싸고 갈등이 제기 될 수 있다. 특히 수익금 관리와 관련해서는 수입금 관리의 투명성 문제, 광고 수입금에 대한 처리와 관리주체 문제와 함께 버스비용 산정에 대해서 적용되고 있는 원가계산 기준, 역시 향후에 갈등을 유발 할 수 있는 가능성을 내포하고 있다. 셋째, 서울의 주변지역을 통행하고 있는 광역버스의 적자발생 부분에 대한 적자보조의 책임이 누구에게 있느냐 하는 문제가 광역버스 운행과 관련하여 서울시와 서울 주변지역 간에 갈등을 일으킬 소지를 안고 있다.

넷째, 임금인상 문제나 퇴직금 문제 등 버스운전자의 복지문제가 발생했을 때, 해결주체 및 해결방법에 대한 책임성을 두고 서울시와 서울버스 운송조합 및 버스노동조합 간에 갈등이 발생할 가능성도 상존하고 있다. 버스준공영제를 도입하다 보니, 서울시가 버스 노·사 문제에 있어 한 당사자가 되어버렸다. 역할모델이 불명확하고 이로 인한 갈등이 발생할 소지를 안고 있는 것이다. 다섯째, 준공영제 도입으로 인해 발생할 수 있는 버스업계의 경영합리화나 자구노력이 약화 가능성과 적자부분에 대한 공공자금 지원에 따른 경영합리화나 효율성제고 부분 간에

갈등이 야기될 수 있다. 이와 관련해서는 준공영제 하에서 버스업계의 기업가 정신을 어떻게 자극하고 유지하느냐가 중요한 문제점으로 표면화 될 수 있다. 여섯째, 서울시와 버스운송조합 간에 체결된 계약관계 중 애매한 부분을 둘러싸고 해석상 갈등이 야기 될 가능성이다. 특히, 버스노선 관리문제를 둘러싸고 갈등이 야기 될 가능성이 상존한다고 할 수 있다. 일곱째, 중앙버스전용차로 확대 도입과 관련하여 자가용 승용차 이용자나 화물차 운전자 등 도로를 이용하는 타 교통수단 이용자들의 반발이나 불평이 갈등의 형태로 나타날 수 있다. 또한 중앙버스전용차로 확대도입에 따른 교통신호체계 조정문제도 갈등을 유발할 수 있는 요인으로 작용할 수 있다.

이 밖에도 일반버스의 시설과 서비스개선이 마을버스에 대한 시설과 서비스개선으로 이어질 경우, 추가비용 부담문제를 둘러싸고 또 다른 갈등이 야기 될 가능성도 배제할 수 없다. 또한 서울버스개혁을 둘러싸고 지금까지 구축한 이해관계자 간 신뢰관계와 협력적 관계가 흐트러질 경우도 갈등유발 요인으로 작용할 수 있다.

참고문헌

<국내서적>

- 김성준, 김찬동, 2004, *커뮤니티 활성화를 통한 뉴거버넌스 실현방안*, 서울시 정개발연구원.
- 김영평, 1995, *불확실성과 정책의 정당성*, 고려대 출판부.
- 김택현 역, 2002, *새로운 민주주의의 희망*, 박종철 출판사.
- 박호숙, 1996, *지방자치단체의 갈등관리-이론과 실제*, 다산출판사.
- 서울특별시, 서울시정개발연구원, 2003, *미래형 버스 BAT:보고타 사례중심*
- 이달곤, 2000, *협상론*, 법문사.
- 장동운, 1997, *갈등관리*, 무역경영사.
- 천태운, 2001, *갈등관리전략론*, 선학사.
- 최동철, 1992, *갈등의 전략*, 나남출판사.
- 최종연, 1998, *도시개발과 갈등관리 정책*, 미래문화사.
- 행정자치부 외, 1999, 지방자치시대의 분쟁사례집 1.
- 행정자치부 외, 1999, 지방자치시대의 분쟁사례집 2.
- 황기연, 변미리, 나태준, 2005, *프로젝트 청계천*, 나남출판사.

<국내논문>

- 김광식, 2005, “서울시 버스교통체계 개편을 위한 도시거버넌스로서의 버스 개혁시민위원회의 역할과 활동내용”, 서울시 내부자료.
- 김일태, 지속가능한 도시행정의 사례연구: 브라질 꾸리찌바(CURITIBA)시의 도시성장관리 및 도시경영시책

김종주, 갈등의 개념규정과 관리방안, 한국관광대학 논문집 제 2편.

박민진, 2004, “신뢰구축을 통한 청계천 복원사업의 갈등관리에 관한 연구”,
서울시립대학교 대학원 도시행정학과 석사학위논문.

박명현, 2004, 서울시 청계천 복원사업의 갈등관리 과정에 관한 연구- 서울시
와 상인집단간의 협상을 중심으로, 서울시립대학교 대학원 도시행정학
과, 박사학위논문.

박헌준 외, 2002, 협상상황과 정보공유가 협상성과에 미치는 영향에 관한 실
증연구, 인사·조직연구, pp. 173-209.

오광록, 1996, 갈등관리에 관한 이론적 고찰, 대전산업대학교 논문집 13 (1):
487-503.

정무장관실, 1994, *지방자치시대의 지역간 갈등현상과 해소방안-남비현상을
중심으로*.

<버스개혁 관련 서울시 자료>

김경철, 2001, 희망의 도시 쿠리티바시의 도시정책과 교훈

김경철, 중앙버스전용차로의 도입배경 및 효과

서울시 교통개선기획단, 2004, 대중교통체계 개편 11월 성과분석

서울시 교통국, 2004, 서울버스체계개편 이해-서울교통이 바뀌고 있습니다.

서울시 교통국, 2003, 버스개혁시민위원회 설치운영계획 (안)

서울시 교통국, 2004. 3, 서울버스체계개편을 위한 서울시·버스사업조합간 협
약서 조인식 결과보고

서울특별시, 2003. 12, 중앙버스전용차로 설치계획(안)

서울특별시, 구리피바 (CURITIBA)시 도시교통정책의 시사점

서울특별시, 1997, 시내버스개혁 종합대책수립 추진계획안

< 언론자료 >

기 소르망, 세계도약 보증수표 ‘다이나믹 코리아’, 중앙일보, 2005년 4월 1일.

< 외국서적 >

Allen, Mike et al, 1990, "Comparing hardline and softline bargaining strategies in Zero-Sum situations using Meta-Analysis", *Theory and Research in Conflict Management*, edited by Rahim. New York, PRAEGER. pp. 86-103.

Avruch Kevin, 1998, *Culture and conflict resolution*, US Institute of Peace Press, Washington, D.C.

Baron, Robert A., 1990, "Organizational conflict: Introduction", *Theory and Research in Conflict Management*, edited by Rahim. New York, PRAEGER. pp. 1-3.

Behn R.D, 2001, *Rethinking democratic accountability*, The Brookings Institution, Washington.

Box Richard C, 1998, *Citizen governance-Leading American communities into the 21st century*, SAGE Publication, Thousand Oaks.

Buntzman, Gabriel F, 1990, "Mediation and Arbitration: Introduction", *Theory and Research in Conflict Management*, edited by Rahim. New York, PRAEGER. pp. 105-108.

Burrell, Nancy A, 1990, "To probe or not to probe: Evaluating mediators' question-asking behaviors", *Theory and Research in Conflict Management*, edited by Rahim. New York, PRAEGER. pp. 54-72.

- Dworkin, James B, 1990, " Negotiation and Bargaining", *Theory and Research in Conflict Management*, edited by Rahim. New York, PRAEGER. pp. 73-76.
- Goldberg, S.B., et al, 1999, *Dispute Resolutions: Negotiation, mediation and other processes* (3rd. ed). Gaithersburg, NY: Aspen Law & Business.
- Herrman M.S., *Resolving conflict-Strategies for local government*, ICMA.
- Minnery J.R, 1986, *Conflict management in urban planning*, Gower.
- Pammer W.J.JR & Killian J, 2003, *Handbook of conflict management*, Marcel Dekker, Inc, New York.
- Pruitt DG, Rubin J. 1986, *Social conflict: Escalation, Stalemate and Settlement*, Random House: NY.
- Svara J.H & et al, 1994, *Facilitative leadership in local government*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Stephenson, Max O and Pops Gerald M, 1990, "Managing conflict in the policy process", *Theory and Research in Conflict Management*, edited by Rahim. New York, PRAEGER. pp. 134-150.
- Van de Vliert E. 1997, *Complex Interpersonal Conflict Behavior*, Psychology Press: London.
- Womack, Deanna F. 1990, "Applied communications research in negotiation: Implications for practitioners", *Theory and Research in Conflict Management*, edited by Rahim. NY, PRAEGER. pp. 32-53.

<외국논문>

De Dreu, Carsten K.W., et al, 2001, A theory-based measure of conflict management strategies in the workplace, *Journal of Organizational Behavior* 22: 645-668.

Kochan T.A & Jick T, 1978, The public sector mediation process, *Journal of Conflict Resolution* 22(2): 209-240.

Lan Zhiyong, 1997, A conflict resolution approach to public administration, *Public Administration Review* 57 (1): 27-34.

Pondy L.R., 1967, Organizational conflict: Concepts and Models, *Administrative Science Quarterly* 12:296-320.

Pondy L.R., Varieties of Organizational conflict, *Administrative Science Quarterly*.

Schmidt S.M & Kochan T.A., Conflict: Toward conceptual clarity, *Administrative Science Quarterly*.