

서울 버스 개혁과 갈등 관리 이야기



송석희 | 김경철



서울시정개발연구원
Seoul Development Institute

정 책 연 구
최종평가자료

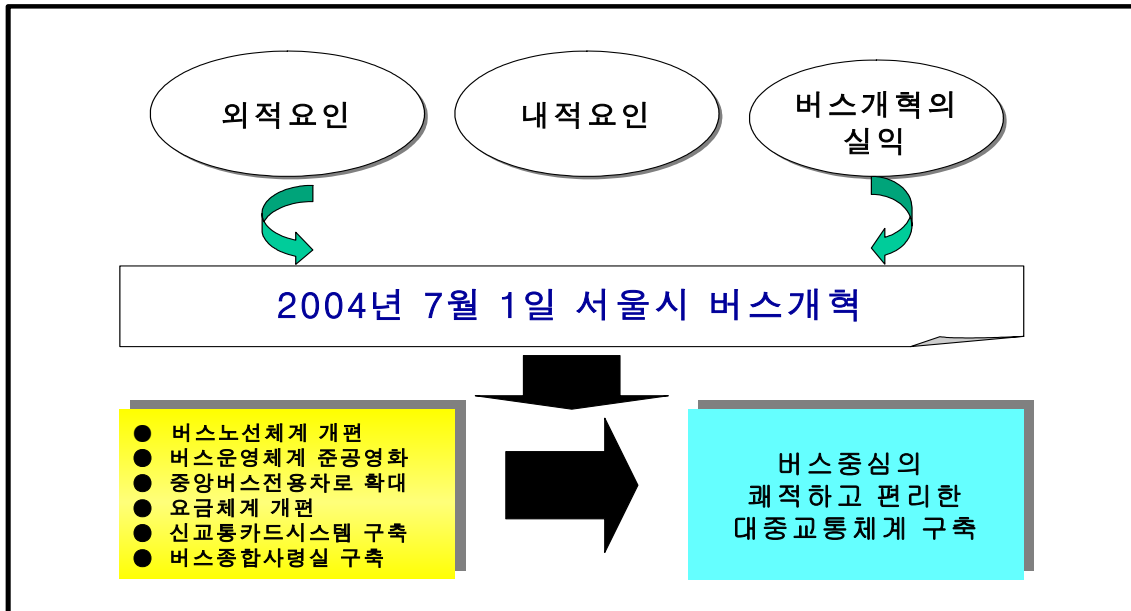
서울버스개혁 추진과정의 갈등관리 사례연구

2005. 11

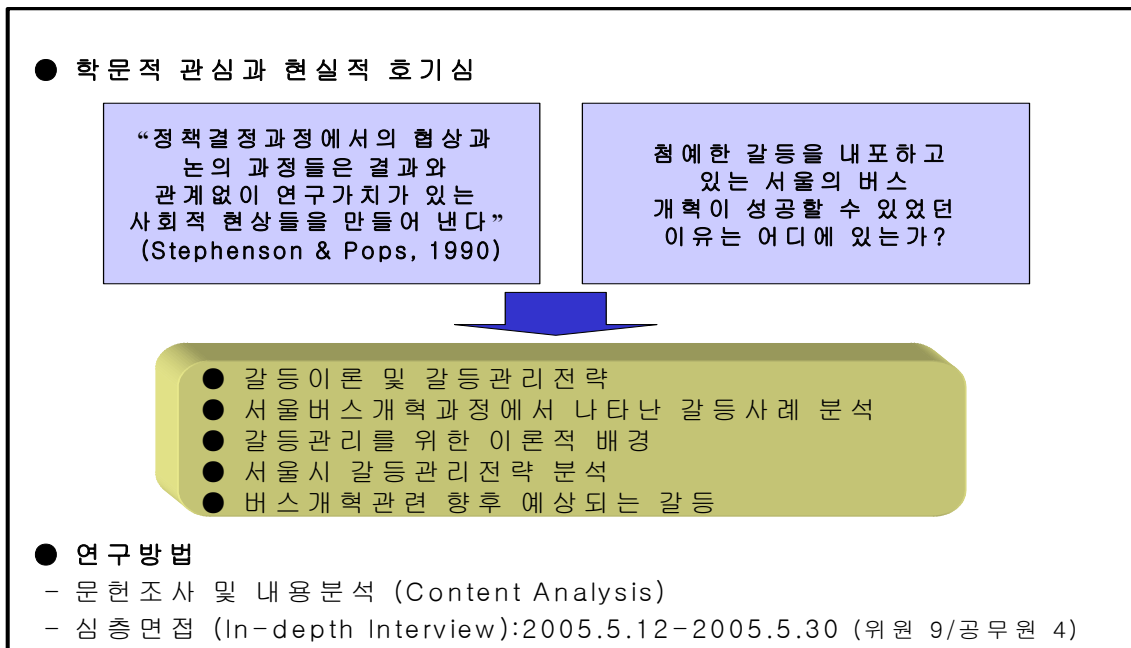


서울시정개발연구원
Seoul Development Institute

서울버스개혁의 필요성 및 기대효과



서울버스개혁 갈등연구의 필요성



서울버스개혁 갈등분석틀



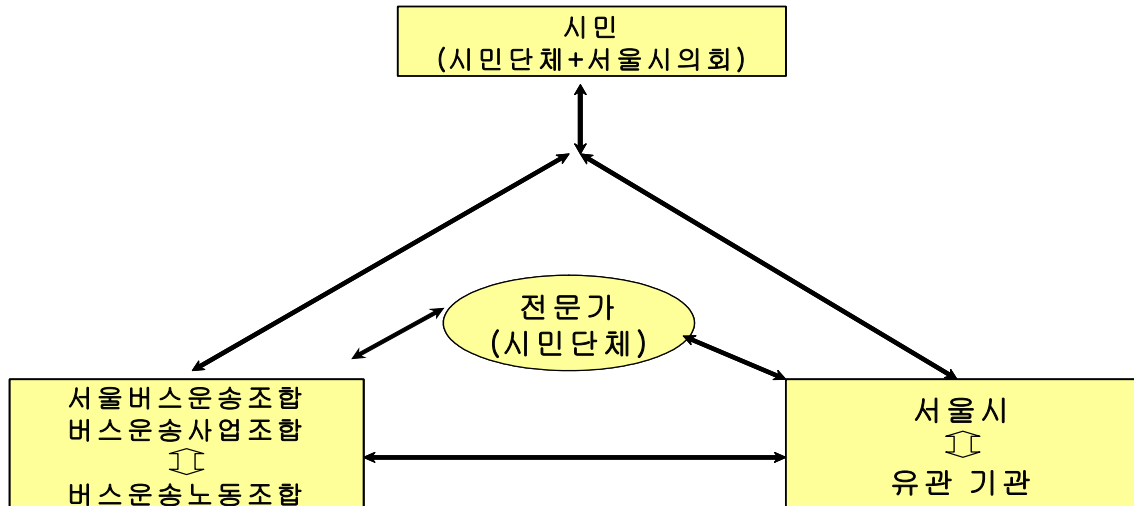
서울버스개혁의 갈등사례

● 2003년 중앙버스 전용차로 시범도입에 따른 갈등사례

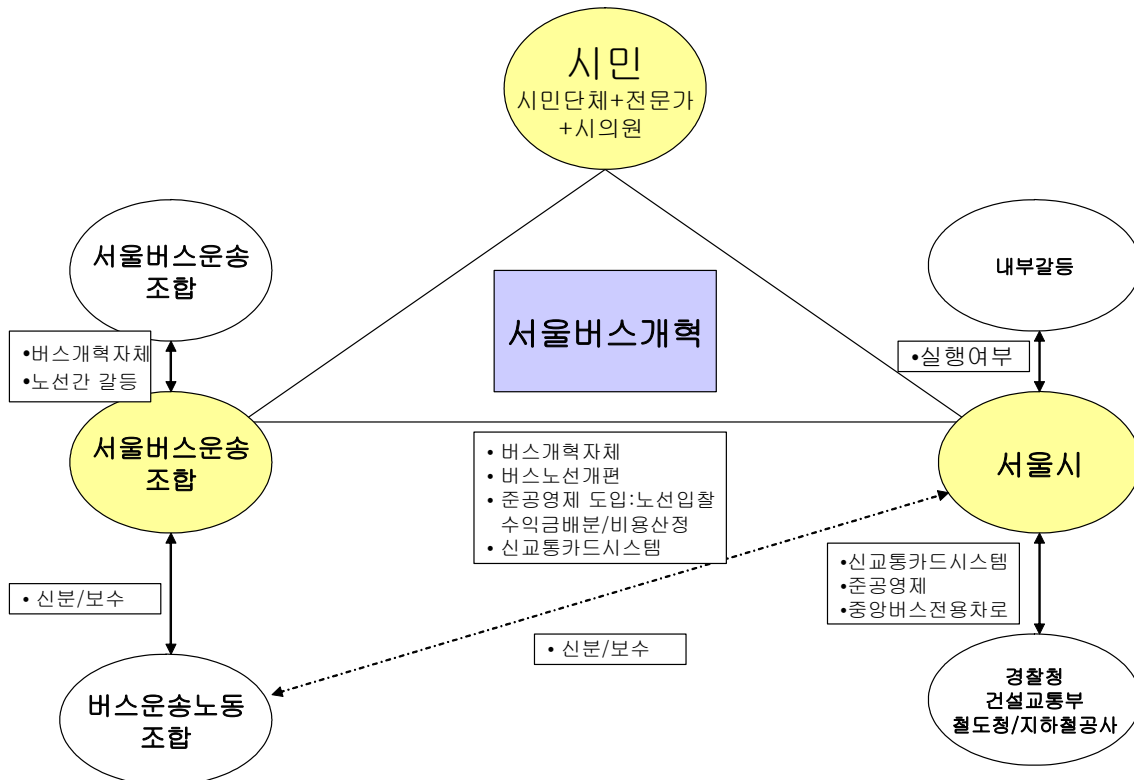
갈등사례	주요원인
-서울시와 버스업계의 갈등 -서울시와 지역주민들과의 갈등 -서울시와 자치구/경찰과의 갈등	<직접적인 원인> - 버스노선정비에 대한 반발 - 상권의 변화가능성 - 교통흐름에 대한 대책 미흡 <간접적인 원인> - 전통적인 갈등관리방법(DAD)으로 인한 갈등 - 갈등관리 등 서울시의 준비부족

● 2004년 7월 서울버스개혁에 따른 갈등사례

? 서울버스개혁의 이해당사자



? 서울버스개혁에 따른 갈등사례



갈등관리분석을 위한 이론적 배경

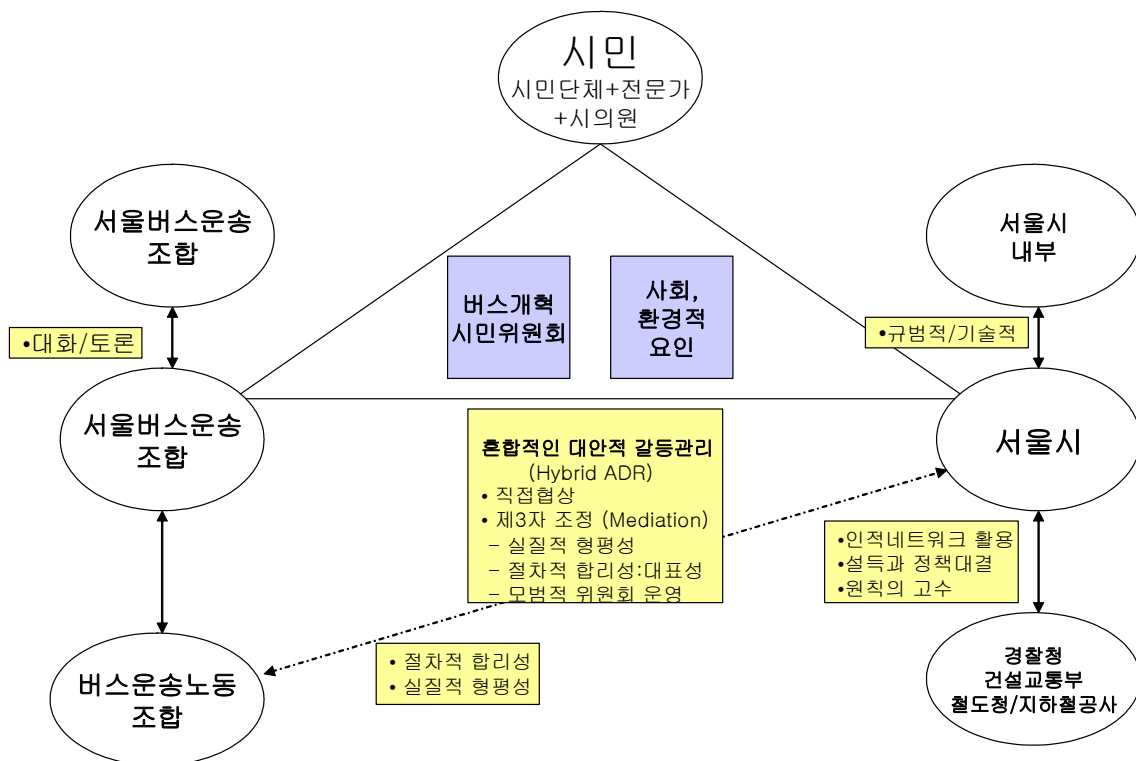
● 상대방에 대한 관심이론 (Dual Concern Theory: Pruitt & Rubin, 1986)



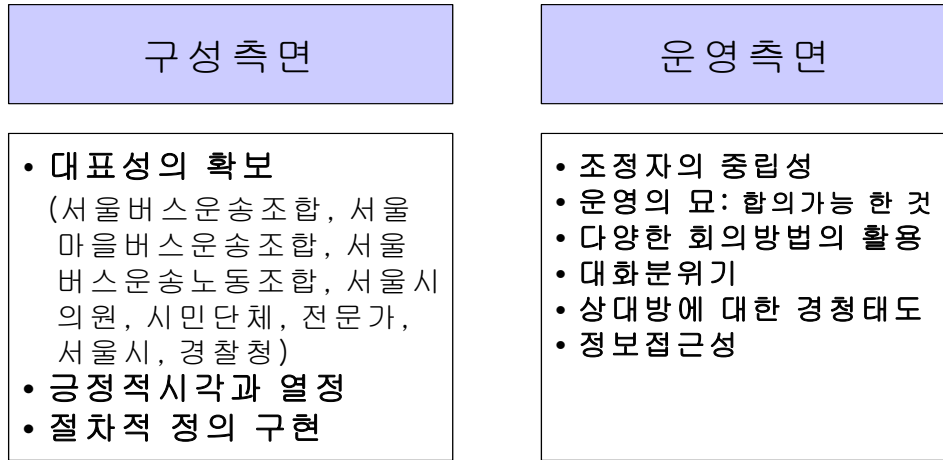
● 혼합적인 대안적 갈등관리전략 (Hybrid ADR: Goldberg et al, 1999)



서울시 갈등관리 전략



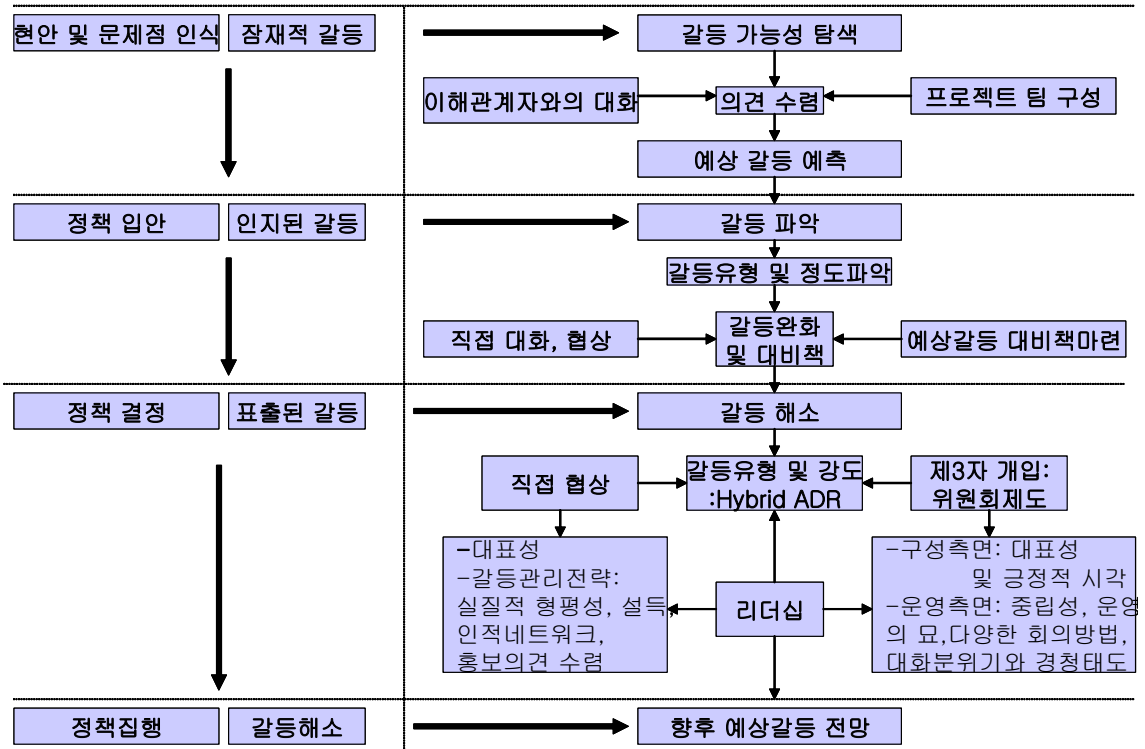
● “버스개혁시민위원회”의 갈등관리 역할



● 정책결정자의 리더쉽과 담당공무원의 열정과 의지

- 정책결정자의 버스개혁 추진에 대한 의지
- 담당공무원의 열정과 의지, 문제해결지향적 태도, 대화와 협상태도

새로운 공공갈등 관리모델



서울버스개혁 관련 예상 갈등

- 버스운영체계를 포함한 도시관리시스템에 대한 검토
- 수익금 관리의 투명성 및 버스비용 산정방식
- 광역버스의 적자발생분에 대한 책임소재
- 버스운전자의 임금이나 복지문제의 해결주체
- 버스운영에 대한 경영효율성 제고에 대한 요구
- 합의사항에 대한 해석상의 문제
- 마을버스 서비스개선요구에 대한 비용부담문제

서울버스! 탈까? 말까?	1
2004년 7월 1일 이전의 서울버스	1
2004년 7월 1일 이후의 서울버스	1
왜? 서울시 버스개혁인가?	2
버스개혁관련 해외사례	9
서울버스개혁! 어떤 과정으로 추진되었는가?	12
2004년 7월 1일의 서울버스개혁, 무엇이 어떻게 바뀌었나?	17
 왜 갈등연구인가?	25
서울의 버스개혁! 무엇을 어떻게 볼 것인가?	26
버스개혁과정에서 드러난 갈등사례들	27
갈등! 어떻게 이해해야 하나!	28
 서울버스개혁과 갈등이야기	37
서울시의 버스개편 노력들	37
2003년 중앙버스전용차로 시범도입	38
2004년 7월 서울버스개혁에 따른 갈등이야기	45
 갈등관리의 새로운 모델: 서울버스개혁	60
갈등관리란!	60
서울버스개혁 갈등관리에 영향을 미친 요인들	69
서울버스개혁 갈등! 어떻게 관리되었는가?	78
서울버스개혁 vs. 청계천복원사업: 갈등관리! 어떻게 다른가?	88
새로운 공공갈등관리 모델	94
 서울버스개혁 갈등관리가 서울시정에 주는 시사점	96
시사점	96
향후 예상되는 갈등사례	97
 * 참고문헌	99

서울버스! 탈까? 말까?

서울의 시내버스 서비스에 대한 독자 여러분의 의견은 어떠셨습니까? 지하철과 함께 서울의 대표적인 대중교통수단의 하나인 서울시내의 버스를 이용하는 시민들에게 시내버스 탈까? 말까? 에 대해서 질문을 던져 보았다면 아마도 서울시민의 대부분은 시큰둥한 반응을 보였을 것입니다.

버스정류장에서 무질서하게 아무데나 정차하는 시내버스를 타기위해서 남녀노소 할 것 없이 한바탕 달리기와 벌어지기가 일쑤였고, 들쭉날쭉한 배차간격으로 하염없이 기다려야 하는 시내버스, 불친절하고 통명스러운 버스기사 아저씨들, 시내버스와 택시, 자가용과 트럭들이 도로에서 한데 엉켜 뺑뺑거리는 경음기 소리, 시내버스회사의 이해관계에 따라 갑자기 생겼다가 사라지는 버스노선들과 가까운 거리를 빙빙 돌거나 꼬불꼬불하게 운행하는 장거리 노선버스들을 경험한 분들은 아마도 서울 시내버스에 대한 아련한 향수보다는 불쾌한 기억들이 더 많았을 것으로 생각합니다.

2004년 7월 1일을 전후해서 서울시의 버스는 혁명적인 변화를 가져왔습니다. 이러한 변화는 지금까지 널리 적용되어져 왔던 노선개편이나 버스시설 개선과 같은 단순한 변화를 뛰어넘어 노선, 운행체계, 버스시설, 운전자의 서비스 질 개선 등을 포함한 근본적인 변화가 그것입니다. 이러한 근본적인 변화가 일어난 지 1년 가까이 지난 시점에서 다시 한번 서울의 시내버스 서비스에 대해서 시민여러분에게 다음과 같은 질문을 던져보면 어떤 반응들이 나올까요?

아직도 도착한 버스를 타기 위해서 여기저기로 뛰고 계신가요? 아직도 들쭉날쭉한 배차간격 때문에 하염없이 버스정류장을 지키고 계시나요? 서울 시내버스 기사들이 여전히 여러분들을 짐작으로 취급하고 있나요? 여전히 시내도로 한 가운데서 시내버스가 택시나 자가용과 뒤엉켜 난폭운전을 하고 있고 경음기를 이용한 소음운전을 하고 있나요? 버스노선들이 여전히 장거리 굴곡노선으로 운행되고 있나요? 지금 이러한 질문들을 다시 받으신다면 서울시민 및 독자 여러분은 여전히 시큰둥한 반응을 보이실까요? 아니면 서울의 시내버스에 대해서 탈까? 말까? 로 여전히 망설이고 있다고 대답하실까요?

다음 장에서는 서울의 버스개혁에 대한 독자여러분의 이해를 높이고 앞에서 제기 된 질문들에 대한 여러분의 판단에 도움을 드리고자, 서울 버스개혁의 주요내용들과 추진과정들을 소개하고자 합니다.

왜 서울시 버스개혁의 문제가 지난 수십 년간 지속적으로 제기되어 왔는가? 한 마디로 서울의 시내버스가 대중교통수단으로서의 제 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다는 데 그 원인을 찾을 수 있습니다. 또한 당면한 서울시내버스의 문제를 해소하기 위한 그 간의 다양한 처방들은 대부분이 뺄셈처방 위주였고, 이러한 방안들은 오히려 서울의 시내버스 문제를 더욱 더 악화시키는 요인으로 작용하곤 했습니다. 서울의 시내버스 문제는 이미 단편적인 해결책만으로는 치유될 수 없는 총체적인 부실문제로 진행되어져 왔다고 할 수 있습니다 (단지 소비자보호원, 2004. 7).

따라서 지금까지 버스개혁의 대부분은 되풀이되는 버스파업을 정상화하는 데 급급한 나머지 버스요금인상과 함께 버스에 대해 버스 요금인상을 해 주었으니 서비스 질을 개선 시키라는 경고를 발하면서, 버스요금을 고스란히 부담 하는 시민들에 대해서는 버스요금이 인상되었으니 버스의 서비스가 나아질 것이라는 기대를 갖게 함으로서 요금인상을 정당화하려는 임시방편적인 대응책으로 일관 해 왔다고 볼 수 있습니다 (단지 소비자보호원, 2004. 7).

하지만, 이러한 일이 되풀이되면서, 버스의 서비스는 상대적으로 낙후되어져만 갔습니다. 배차시간 간격은 물론이고, 버스정류장에서의 무분별한 정차행태는 나아진 게 없었고, 운전자들의 곡예운전과 난폭운전은 서울시의 교통문제를 악화시키는 주요인으로 시민들의 머리에 각인된 지 오래되었습니다. 서울의 시내버스가 안고 있는 이러한 총체적인 문제점들은 다양한 형태로 나타났을 뿐만이 아니라 시간이 지날수록 심화되어져 갔습니다.

총체적인 문제로서 표면화된 서울 시내버스의 기능부족 및 기능저하 문제는 서울의 버스개혁이 왜 필요했는지를 이해하는 데 많은 시사점을 줄 수 있습니다. 여기에서는 서울 버스개혁의 배경이 되고 있는 이러한 총체적 문제점을 좀 더 구체적으로 살펴보고자 합니다. 버스개혁을 불가피하게 만든 배경은 크게 외적요인, 내적요인으로 구분하여 살펴보되 (김광식, 2005), “버스개혁의 실익”이라는 측면에서도 버스개혁의 배경을 설명 드리고자 합니다.

서울버스개혁을 불가피하게 만든 외적환경요인

■ 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, 서울은 이미 과포화상태라고 할 수 있습니다(서울시 교통국, 2004).

■ 에너지 절약형 교통정책: 자가용 승용차에서 대중교통으로

최근 치솟고 있는 석유가격을 예로 들지 않더라도 고유가는 에너지를 고려한 도시정책, 특히 교통정책의 수립 필요성을 전 세계적으로 확산시키는 계기가 되고 있습니다. 특히, 우리의 경우에는 소비하는 에너지의 대부분을 해외에 의존하고 있는 상태에서 서울의 경우 오히려 자가용 승용차, 특히 중형차의 비율이 지속적으로 증가하는 추이를 보이고 있습니다. 1997년도 통계에 의하면, 1500cc이상의 중대형 승용차가 전체 자가용승용차의 50%를 육박하고 있는 등 (표 참조), 자가용 승용차의 소비행태를 에너지 절감형으로 수정해야 하는 상황에 직면해 있습니다(김경철, 2001, p. 4).

<표 1> 서울시 승용차의 대형화 추세

구 분	소형 (1500cc 미만)	중대형 (1500cc 이상)
1989	76 %	24 %
1990	69 %	31 %
1991	66 %	34 %
1992	62 %	38 %
1993	62 %	38 %
1994	60 %	40 %
1995	57 %	43 %
1996	54 %	46 %
1997	52 %	48 %

자료 : 희망의 도시 Curitiba시의 도시정책과 교운, 김경철, 2001. 11

■ 교통측면에서의 사회적 약자에 대한 배려

이러한 사회경제적 측면과 함께 노약자, 어린이나 경제적 약자 등 승용차 사용이 불편하거나 불가능한 사회적 약자를 고려해야 한다는 교통정책적 측면도 서울시의 버스개혁을 가져

오게 된 한 가지 요인이 되고 있습니다(김광식, 2005). 사회적 약자들에게 도시의 접근성을 제고하고 이를 통해 낙후지역의 환경개선과 함께 사회적 약자들로 하여금 사회생활에 보다 원활하게 적응할 수 있도록 하는 방안으로서 교통개혁, 특히 버스개혁의 사례는 브라질의 뽀루뚜알레그레시의 경우에서도 살펴볼 수 있습니다(김택현, 2002).

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

■ 버스 및 관련시설의 노후화와 시민들로부터 외면당하는 버스

버스승객들에 대해 보다 나은 서비스를 제공하는 데 있어서 기본적인 요소인 버스 및 버스관련시설의 노후화도 버스개혁을 촉진하는 주요한 외적요인중 하나로 작용하였습니다. 버스 및 버스시설의 노후화는 버스업체들의 경영난 악화로 인해 내구연한이 도래한 버스나 시설들에 대한 투자가 제대로 이루어지지 못하는 데서 그 원인을 찾을 수 있습니다.

해마다 저하되는 통행속도는 버스의 정시성에 대한 시민들의 신뢰를 잃어 갔고, 이는 시민들이 외면하는 교통수단으로 전락하였으며, 시민들이 외면한 버스는 채산성이 갈수록 악화되어 버스교체나 버스관련 시설에 대한 투자가 악화되는 등 악순환이 되풀이 되는 상황이 지속되고 있는 상황이었습니다. 버스에 대한 적자경영이 버스교체 및 버스관련시설 투자를 불가능하게 만들었고, 이러한 투자 부실은 버스 및 버스관련 시설을 노후화시키는 주요 원인으로 작용하고 있었던 것입니다(김광식, 2005).

■ 안심하고 숨쉴 수 있는 도시환경 조성

대기, 수질 및 토양 등 우리가 살아가는 데 필수적인 자연자원에 대한 관심은 우리가 사는 터전으로서 도시 뿐 만이 아니라 우리자신이 지속적으로 삶을 영위하는 데 있어서도 아무리 강조하여도 지나치지 않습니다. 하지만, 서울은 이미 세계 2위의 대기오염 도시로 전락하였고 이를 반영이라도 하듯 오존주의보 발령횟수가 급격하게 증가하고 있습니다(김경철, 2001). 예를 들면, 서울시의 오존주의보 발령건수를 살펴보면, 1994년 4회에 불과했던 발령건수는 1999년에 41회로 급증하고 있습니다. 따라서, 쾌적하고 지속가능한 사회발전을 위한 대안으로서 환경에 대한 관심은 교통부문에서도 예외가 될 수 없습니다.

교통부문이 서울시 대기오염에서 차지하는 비중은 매우 크다고 할 수 있습니다. 그 이유는, 교통부문이 전체 대기오염의 87% 이상을 차지하고 있고, 이를 다시 교통수단별로 살펴보면, 자가용 승용차가 배출하는 CO, NOX와 VOC 가 대기오염물질 배출량의 60%를 차지하고 있기 때문입니다(김경철, 2001). 따라서 대기오염물질의 배출 억제를 통해 쾌적하고 지

속가능한 도시환경을 조성하기 위해서는 대기오염물질 배출의 상당부분을 차지하고 있는 개인승용차의 수요관리가 훨씬 강화 될 필요성에서도 버스개혁의 필요성이 제기되고 있습니다.

서울버스개혁을 불가피하게 만든 내적요인

■ 수송분담율의 지속적인 하락

서울시의 통행수요를 교통수단별로 볼 때, 버스의 수송분담율은 지속적으로 하락하고 있습니다. 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 꼴지로 떨어지고 있습니다. 이러한 변화를 반영하듯, 지하철과 버스를 통한 대중교통이 전체 수송분담율에서 차지하는 비중 역시 정체되고 있는 것으로 나타났는데, 대중교통의 전체 수송분담율은 1996년 59.5%에서 2002년 60.6%로 정체되어 있는 반면에 이러한 대중교통분담율의 정체부분을 승용차, 그 중에서도 “나홀로 승용차”가 대부분을 잠식하고 있습니다(서울특별시 교통국, 2004)¹⁾.

■ 버스서비스의 질 저하

버스서비스의 질도 버스속도 측면에서 볼 때 지속적으로 저하되고 있는 실정입니다. 1996년도 시간당 18.35 km인 버스의 평균통행속도가 2002년도에는 평균 16.00 Km로 떨어져 6년 동안에 13%의 평균통행속도 저하를 가져오고 있습니다(<그림 1> 참조).

1996		18.35 Km/h
2002		16.00 Km/h

자료: 중앙버스전용차로 설치계획(안), 서울특별시, 2003. 12

<그림 1> 서울버스 평균통행속도의 변화

이러한 버스의 평균속도저하는 승용차와 비교해 보면 보다 분명하게 알 수 있습니다.

1) 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 분석하고 있습니다. 자세한 내용은 “서울버스체계개편의 이해”(서울시 교통국, 2004)를 참고하시기 바랍니다.

2002년도에 승용차의 평균통행속도는 19.8Km인 반면에, 버스는 16Km를 보여주고 있습니다 (<그림 2> 참조).

승용차		19.8 Km/h
버 스		16.0 Km/h

자료: 중앙버스전용차로 설치계획(안), 서울특별시, 2003. 12

<그림 2> 승용차와 버스의 평균통행속도 (2002년 기준)

■ 버스노선 사유화로 인한 노선의 공공성 및 대중성 저해

버스노선은 지하철 노선망 건설이나 각종 대규모 도시관리정책으로 인한 교통수요 변화나 소비자들의 통행패턴 변화에 따라 보다 유연하게 활용될 수 있어야 대표적인 대중교통수단으로서 버스가 제 기능을 발휘할 수 있습니다. 따라서 버스노선에 대한 활용 및 운영조정은 버스회사의 수익성 측면보다는 도시전체의 교통정책측면에서 합리적이고 효율적으로 활용되어야 한다는 측면에서 공공재적인 성격을 강하게 띠고 있다고 할 수 있습니다.

하지만, 버스노선이 갖는 공공성과 대중성에도 불구하고, 버스개혁 이전의 서울시 버스노선은 대부분이 민간버스회사들에 의해 사유화 되어 있는 사유재산으로 인식되고 있었고, 노선에 대한 조정 및 정비를 함에 있어서 서울버스의 주 고객인 서울시민이나 또는 서울시 교통정책 수립 주체인 서울시에 의해서 결정 되었다고 하기보다는 버스를 운영하는 노선운영자들에 의해 좌우되는 상황에 이르렀습니다.

이러한 노선사유화는 버스운영자들로 하여금 수익을 올릴 수 있는 소위 “황금노선”에만 관심을 갖게 만들었고, 버스에 대한 수요가 더욱 간절할 수 있는 비수익노선이 도외시 되어 버스이용권이 제한되는 등 버스노선 사유화로 인한 폐해가 나타나곤 하였습니다. 버스노선 사유화로 인한 또 다른 폐해는 비효율적인 버스운행을 통해 도시전체의 교통운영체계에 악영향을 가져 왔을 뿐만이 아니라 버스를 이용함에 있어서 상대적인 불편함을 겪는 지역이나 사회적 약자계층이 등장하는 등 사회적 문제로 발전하기에 이르렀습니다.

■ 밀빠진 독에 물붓기-버스업체에 대해 늘어나는 서울시 재정보조금

평균운행속도의 지속적인 저하로 인한 버스의 정시성 및 신속성에 대한 시민들의 믿음상실과 이용 회피, 이로 인한 수송분담율의 지속적 감소, 승객수 감소에 따른 버스업체의 경영

악화와 이로 인한 수익성 악화는 버스에 대한 투자 및 버스관련시설에 대한 투자감소로 이어지고 이는 다시 버스의 서비스 질을 떨어트리는 등의 악순환이 되풀이되고 있습니다.

서울시내에 운행되고 있는 버스에 대한 서울시의 재정정보조금 지급정책은 서울시 대중교통수단의 중요한 한 축인 버스운행을 유지하기 위해서 서울시가 취할 수 있는 공여지책이었다고 할 수 있습니다. 하지만, 서울에서 운행되는 버스업체들에 대한 재정정보조금 지급은 다음과 같은 두 가지 이유 때문에 항상 논란거리가 되었습니다.

첫째로는, 서울시가 버스업체에 제공하는 재정정보조금의 규모가 해를 거듭하면 할수록 증가하고 있다는 점입니다. 이렇게 늘어나는 재정정보조금은 시민의 혈세로 조성된 재원이라는 점에서 항상 관심의 대상이 되어 왔습니다.

둘째로는, 서울시로부터 재정정보조금을 받고 있는 버스업체들의 회계가 투명하지 못하다는 점이 버스업체들에 대한 재정정보조금 지급에 의구심을 가져오는 요인으로 작용하고 있었습니다.

버스개혁의 과실

버스개혁을 불가피하게 만든 이러한 외적, 내적환경 못지않게 중요하게 고려되어야 할 사항은 버스개혁이 가져오는 실익이라고 할 수 있습니다. 아무리 좋은 노력이나 개혁도 의도된 결과나 정책목표에 미치지 못하거나 전혀 다른 결과를 가져온다면 아니 한 것 만 못한 경우를 많이 경험하고 있기 때문입니다.

무엇보다도 버스개혁을 통한 대중교통체계 개선노력은 두 가지 측면에서 경제적인 실익을 가지고 있다고 할 수 있습니다. 첫 번째로는, 또 다른 대표적인 대중교통수단인 지하철을 통한 개선노력에 비해 적은 비용으로도 큰 효과를 가져 올 수 있다는 장점이 있습니다. 왜냐하면 지하철 건설에 드는 비용과 지하철 운영시스템 개선에 수반되는 비용은 버스개혁에 투입된 비용에 비해서 월등하게 크기 때문입니다.

예를 들면, 지하철의 경우 지하철 건설에 수년간의 기간이 소요될 뿐만 아니라, Km당 약 1,300억원의 건설비용이 소요되지만, 투자되는 비용에 비추어 볼 때 지하철이 담당하는 수송을 분담증가 효과는 그다지 크지 않은 것으로 분석되고 있습니다(서울시 교통국, 2004).

이처럼 투자 대 효과분석측면에서도 버스교통시스템의 개선이 지하철에 대한 투자에 비해 상대적인 우위를 가지고 있다고 점에서 브라질의 꾸리찌바 (Curitiba)시, 역시 지하철 건설보다는 버스교통시스템의 개선에 정책의 우선순위를 두고 있습니다.²⁾ (김일태; 김경철, 2001)

2) 브라질의 꾸리찌바시에서는 버스개혁에 정책적인 우선순위를 두고 있는 데, 그 이유는 첫째, 지하철 건

꾸리찌바시의 버스교통시스템의 개선효과는 기대이상으로 평가받고 있습니다. 예를 들면, 자가용 승용차의 도심진입 억제로 도심교통량이 감소하고 자동차의 공회전 감소 등으로 대기 오염의 질이 개선되었을 뿐만이 아니라, 도시교통의 근간이 버스중심의 대중교통체계로 재편되어 버스의 출근통행 분담율을 75%까지 끌어올렸습니다. 또한 에너지 소비를 줄였고, 지하철 건설에 비해 크지 않은 투자로 최대의 효과를 가져오는 등 사회경제적인 효과를 톡톡히 경험하고 있습니다.

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

이 밖에도, 이번 버스개혁의 주요내용들이 도로를 확장하거나 도로시설물을 개선하는 등 공급 관리적 측면에 주안점을 두기보다는, 오히려 버스에 대한 시민들의 수요를 지역별로 파악하고 다른 대중교통수단, 특히 지하철과의 연계성 등을 고려한 버스노선조정과 버스운영체계 개선을 통한 버스서비스 질 개선이라는 총수요관리측면에 초점을 맞추고 있다는 점에서 보다 적은 비용으로 보다 큰 효과를 낼 수 있다는 장점을 가지고 있습니다.

참고로 현재의 서울시내 도로의 길이를 1% 증가시키는 데에도 약 3조원의 비용이 들지만 (서울시 교통국, 2004), 도로의 1% 증가에 따른 교통개선효과는 아마도 그 다음날로 사라진다는 측면에서도 이번에 추진되었던 총수요관리정책은 공급정책에 비해 보다 유효한 교통정책이라고 할 수 있습니다.

두 번째로는 버스노선이 갖는 신축성을 꼽을 수 있습니다 (김광식, 2005). 버스노선 개편이나 공영제 및 중앙버스전용차로 등의 도입 등에서 볼 수 있듯이 버스는 지하철에 비해서 소비자들의 수요변화에- 지역적, 계층적- 뿐만이 아니라 환경변화를 고려한 도시별 교통정책변화에 대해서도 보다 탄력적으로 활용 할 수 있는 신축성을 가지고 있다고 할 수 있습니다.

이러한 버스노선의 신축성은 지하철에 비하면 두드러지는 특징 중의 하나라고 할 수 있습니다. 왜냐하면 지하철 노선의 경우는 수요변화나 환경변화에 대해서 노선조정이 사실상

설을 위한 충분한 자본이 부족했고, 둘째로는 10년 이상의 장기간의 건설기간과 높은 비용문제를 꼽을 수 있습니다. 꾸리찌바시의 경우에는 지하철 건설비용의 “80분의 1”로 버스교통시스템 개선을 가져왔고, 이를 통해 버스를 지하철 못지 않은 빠르고 편리한 교통수단으로 만들 수 있었다고 평가받고 있습니다(김경철, 2001, p. 10).

불가능하다고 할 수 있습니다. 건설단계에 확정된 지하철 노선은 노선을 연장하거나 다른 노선과 연계하는 등의 방법 이외에는 수요변화나 환경변화에 비탄력적인 반면에, 버스노선은 수요변화나 환경변화 및 지역별, 도시별 교통정책에 맞게 보다 탄력적으로 적응할 수 있는 특징을 가지고 있습니다.

이처럼 버스는 또 다른 대표적인 대중교통수단인 지하철이 갖는 노선의 비탄력성을 보완할 뿐만이 아니라 지하철망이 미치지 못하는 지역을 연결시켜 대중교통망을 완결 짓는 역할을 한다는 점에서 서울시 대중교통의 완성자로서의 역할을 수행하기도 합니다.

특히, 서울버스는 지하철과의 연계망 구축뿐만이 아니라 간선버스와 지선버스간의 연계체계 구축을 통해 서울시내의 대중교통망을 조성하는 데 일조하고, 더 나아가서는 서울시 주변 지역과의 광역버스체계 구축을 통해 서울을 포함함 주변지역과의 광역교통망 체계를 완결짓는 역할을 수행하기도 합니다.

이처럼, 버스개혁이 갖는 여러 가지 실익과 더불어 환경도시의 강조 등을 바탕으로 많은 나라에서는 이미 버스개혁을 추진한 사례들이 있습니다(김택현, 2002; 김경철, 2001; 김일태; 서울특별시, 서울시정개발연구원, 2003). 전 세계적으로 42개 지역에서 버스중심의 대중교통체계를 도입하고 있고, 47개 지역에서 개발중에 있습니다(서울특별시, 서울시정개발연구원, 2003). 이러한 버스개혁의 사례들은 원인이나 배경이 상이하고 개별 국가들이나 지역별로 교통체계 특성이나 지역적 상황에 맞게 추진되었다는 점에서는 서울의 버스개혁과는 다소 상이한 점을 발견할 수 있으나, 다음과 같은 점에서 공통점을 갖고 있다고 할 수 있습니다.

기본적으로 버스전용차로에 대용량 버스를 도입, 운행함으로써 버스의 속도를 높이고 신뢰성을 증진시켜 대중교통체계 중심의 교통체계를 구축하고 대중교통에 대한 인식전환을 통해 버스개혁이 갖는 경제적인 실익과 함께 도시에서의 지역간, 계층간 소통수단으로서 버스가 갖는 중요성이 우선적으로 고려되고 있습니다(서울특별시, 서울시정개발연구원, 2003).

브라질 사례: 포르투알레그리시 및 꾸리찌바시

■ 포르투알레그리(Porto Alegre) 시의 버스개혁 사례

버스개혁과 관련하여, 1989년 2월 브라질의 포르투알레그리시에서는 버스개혁과 관련하여 버스업자와 시가 충돌하는 사태가 발생하였습니다. 포르투알레그리시는 교통문제를 중요한 사업 중의 하나로 간주하고 있었습니다. 그 이유는 교통문제는 모든 지역을 연결시켜주는

연결망으로서 뿐만이 아니라 낙후된 지역에 대한 소통과 함께 도시에서 발생하는 쓰레기를 효율적으로 처리하여 도시의 위생을 제고하는 데 필수적이기 때문입니다.

이러한 교통문제중의 하나로 대중교통문제는 도시에서의 지역간, 계층간 소통을 촉진시키는 데 매우 중요하게 고려되었고, 이를 달성하기 위한 방안의 하나로 시가 버스회사들을 더 많이 규제하려는 시도들이 있었는데, 여기에서 충돌이 일어났던 것입니다.

버스업자들은 시의 규제에 대해서 운행중단으로 맞섰고, 시는 일부 버스회사를 접수하는 것으로 대응했으나, 이러한 대응은 오히려 버스회사의 부분적인 마비를 가져와, 시를 혼란에 빠뜨리고 말았습니다. 하지만, 뽀르뚜알레그리시는 버스시영화의 기술적 문제점들을 인정하는 토대위에서, 운수회사들의 서비스를 공공조절기구의 감독 하에 두면서 합리적인 운영방안 모색을 통하여 버스개혁을 성공적으로 이끌어 냈습니다.

뽀르뚜알레그리시는 버스회사들과의 협상을 통하여 이윤을 공평하게 나누고, 노선을 좀 더 합리적으로 재설정하며, 요금을 통합하는 방안으로 버스회사들을 설득하였습니다. 이러한 과정을 통해서 시 정부는 대중교통수단으로서 버스의 기간시설을 개선하는 효과와 함께 버스에 에어컨을 설치하는 등의 버스시설개선에도 일정한 효과를 가져왔습니다.

이러한 정책은 성공적이었고, 뽀르뚜알레그리시의 대중교통은 이제 브라질에서 가장 우수한 편에 속하며, 조사에 따르면 대중교통의 사용자들은 대중교통에 대해서 높은 만족도를 보여주고 있습니다. 특히, 대중교통업자들은 회사의 수입이 확실하게 보장됨에 따라서, 버스개혁에 대한 회의적인 시각을 버리고, 오히려 시정부정책에 보다 적극적으로 동조하는 세력으로 변하게 됩니다 (김택현, 2002).

■ 꾸리찌바 (Curitiba) 시의 버스개혁 사례

브라질 꾸리찌바시가 추구한 도시문화의 중요한 키워드 중 하나는 효율적인 버스교통시스템을 꼽을 수 있습니다(김경철, 2001; 김일태; 서울특별시 & 서울시정개발연구원, 2003)³⁾. 이러한 버스교통시스템은 체계적이고 효율적으로 도시공간을 통합하고 있습니다. 기존의 도로망을 이용하면서도 지하철처럼 빠르고 편리한 장점을 가지고 있는 이 버스교통시스템은 버스를 이용해서 지하철 못지않은 정확성과 신속성을 보여주고 있어 “땅위의 지하철” (ABOVE-GROUND SUBWAY)로까지 불리고 있습니다.

3) 이 밖에도 브라질의 꾸리찌바시는 1) 녹지정책으로 풍부한 공원녹지 유지, 2) 환경폐기물정책으로 거의 완벽한 재활용시스템, 3) 사회복지정책으로 지혜의 등대, 4) 통합 및 패키지/ 시간행정을 문화도시를 지향하는 5개의 문화도시 중심정책을 지향하고 있습니다. (김경철, 2001; 김일태).

이처럼 효율적인 버스교통시스템을 구축하기 위해서 노선별로 기능을 구분하였고, 이러한 버스의 다른 기능을 회색, 노란색, 녹색 및 빨간색 버스로 구분할 수 있도록 하여 이용객들에게 버스이용의 편의를 제공하고 있습니다. 이러한 버스색깔을 통한 기능별 구분과 함께 1974년에는 버스중앙전용차선제가 도입 되었는데, 그 시스템을 살펴보면 도로 양쪽으로는 자동차가 들어오고 중앙차선으로는 버스가 나가는 “역류버스 전용차선제”로서 이러한 3중 도로시스템은 가장 완벽한 대중교통시스템중의 하나로 평가받고 있습니다(김경철, 2001).

꾸리찌바시 버스교통시스템의 또 다른 하나의 특색은 원통형의 승강장을 꼽을 수 있습니다. 지하철 승강장에서 영감을 얻은 이 원통형 플라스틱 튜브 승강장 (Tube Station)은 비를 피할 수 있고, 독서가 가능하도록 설계되었으며 버스문과 승강장의 높이를 같게 하여 장애인의 이용을 가능하게 하는 등 버스이용객들에게 보다 효율적이고 편리하게 이용할 수 있도록 만들어져 있습니다(김경철, 2001; 김일태).

특히, 이러한 튜브정거장은 무료환승이 가능한 통합버스트통신망과 연계하여 지하철의 장점을 도로교통에서 창조적으로 적용하고 있습니다. 무료환승이 가능한 대형버스터미널에서는 지구간 연결버스나 지선버스를 갈아탈 수 있도록 하고 있는데, 1회 통행료로 모든 형태의 버스에 환승을 할 수 있도록 하고 있습니다. 이 밖에도 굴절버스의 도입을 통한 버스 운행의 효율성과 신속성을 보여주고 있는 점도 특징으로 꼽을 수 있습니다.

꾸리찌바시의 통합교통망은 1963년에 시에 의해서 설립된 URBS 라는 공공기관에 의해서 관리되고 있으나, 버스의 실제운행의 책임은 민간회사가 맡고 있는 등 통합교통망의 기획과 운영과정에는 다양한 행위주체들이 참여하는 관리운영방식을 채택하고 있습니다(서울특별시, 서울시정개발연구원, 2003).

콜롬비아 사례: 보고타시의 버스개혁 사례

남미 국가의 하나인 콜롬비아 보고타시는 대중교통에 대한 우선권 부여 및 자가용 승용차 제한을 통한 교통체계개선 사업의 일환으로 중앙버스전용차로를 이용한 첨단 버스시스템을 도입하였습니다(서울특별시, 서울시정개발연구원, 2003).

이러한 첨단 버스시스템이 보고타시에 도입하기 전에는 보고타시 역시 서울시가 안고 있던 비슷한 교통특성을 보여주고 있었습니다. 평균 운행속도는 10km/h에 머물러 있었고, 자가용 승용차가 제한된 도로 공간을 대부분 점유하는 (전체 통행의 16%가 자가용 승용차) 등 전근대적이고 비효율적인 대중교통수단 운영체계를 보여주고 있습니다.

하지만, 1단계로 40 km의 버스전용 고속차로의 도입, 기본정류장-중간통합역-터미널로 구분된 57개의 정류장과 4개의 터미널 시스템의 도입, 지선버스차로 도입, 통제센터 도입과

유지관리 및 주차관리 지역 정비를 통한 첨단버스시스템의 도입으로 보고타시를 버스중심의 대중교통체계로 개선하였습니다. 보고타시가 역점을 두어 추진한 버스중심의 대중교통체계 개선 노력은 삶, 다양성, 통행시간과 친근성을 제공하고 일관성 있는 버스서비스를 제공하는 효과를 가져 왔다고 할 수 있습니다.

보고타시가 추진한 첨단 버스시스템 도입의 효과는 다양한 측면에서 평가를 받고 있는데, 이용자 측면에서 통행시간의 32% 정도가 감축되었다는 평가와 함께 이용자의 78%가 첨단버스시스템을 효과적이라고 평가하고 있습니다. 이밖에도 안전사고의 감소와 함께 공기오염정도가 개선되는 효과를 가져온 것으로 평가받고 있습니다(서울특별시, 서울시정개발연구원, 2003).

기타사례

이 밖에도 미국의 호놀룰루 (Honolulu)시, 피츠버그 (Pittsburg), 시에서 첨단버스중심의 교통체계를 구축하고 있고, 오스트리아의 브리스베인 (Brisbane)시와 아데레이드 (Adelaide)시, 프랑스의 루엔, 잉글랜드의 브렌포드 (Branford), 리드 (Leeds), 립스위치 (Lpswich), 에콰도르, 중국의 곤명 및 타이완의 타이페이 (Taipei), 일본의 나고야 시에서도 버스중심의 첨단 교통시스템을 통해 대중교통수단으로서 버스의 중요성을 강조하고 있습니다(서울특별시, 서울시정개발연구원, 2003; 서울특별시, 2003; 김경철).

이번에 추진된 서울시 버스개혁은 하루아침에 이루어진 게 아닙니다. 서울버스개혁을 위한 본격적인 검토는 2002년 8월부터 이미 시작되었고, 2004년 7월 1일의 본격시행은 2년여 동안 걸쳐 심도 있게 이루어진 결과라고 할 수 있습니다. 이러한 서울시의 버스개혁은 이미 시행착오를 거쳤던 일이고, 해야만 하는 일이라는 데에는 일종의 사회적 공감대가 있기는 했지만, 실행여부에 대해서는 여전히 많은 걱정이 앞섰던 게 사실입니다.

하지만, 이러한 우려와 걱정에도 불구하고 버스개편의 절박성과 필요성은 제3기 민선 서울시장에 취임하면서부터 또 다시 서울버스개혁에 대한 검토가 이루어지기 시작했고, 2002년 8월부터는 서울시정개발연구원과 학계, 교통전문가들과 함께 공무원이 참여하여 서울시 버스개혁에 대한 실행계획 (Action Plan)을 수립하게 되었습니다. 이렇게 시작된 서울버스개혁은 개편안 마련과정에서부터 자치구, 지역주민, 버스업계 및 관계기관, 그리고 시의회 등 이해당사자들과 마찰을 빚기 시작하였습니다.

특히, 2003년 7월 1일 청계천 복원공사로 인해 예상되는 교통장애를 해소하는 방안의 하나로 동북부지역의 주간선 도로인 도봉·미아로에 중앙버스전용차로의 도입을 모색했으나 무엇보다도 버스업계의 강력한 반대와 함께 지역의 상권위축을 우려한 지역주민들과 자치구의 반발 및 지역구 정치인들의 반대로 인해 시범사업은 물거품이 되고 말았습니다.

이러한 시범사업의 좌절은 한편으로는 서울시 버스개혁이 갖는 문제의 복잡성을 대변하기도 하지만, 또 다른 면에서는 서울시 버스개혁을 전면적으로 확대 실시하는 계기를 제공해 주기도 했습니다. 버스개혁에 대한 시범사업의 좌절은 또한 버스개혁에 있어서 기존의 추진 방식이 갖는 문제점과 한계점을 드러낸 사례로서 새로운 버스개혁 추진을 모색하는 계기로 작용하기도 했습니다. 왜냐하면, 버스개혁 추진으로 인한 시행착오는 새로운 버스개혁추진체계가 부상하는 하나의 중요한 전기를 마련해주고 있습니다.

경제정의실천연합을 비롯한 공간문화센터, 녹색교통운동, 녹색소비자연대, 걷고싶은도시만들기시민연대, 서울YMCA 및 환경정의시민연대로 구성된 7개의 시민단체들은 2003년 6월 11일 시청기자실에서 버스개혁에 대한 입장을 발표하면서, 버스개혁이 더 이상 미룰 수 없는 긴급한 사안이라는 입장 표명과 함께 2003년 6월 17일 시민단체와 전문가, 이해관계자가 공동참여 하여 사회적 합의를 통한 버스개혁의 추진을 서울시에 공식적으로 요구하기에 이르게 됩니다.

서울시는 이러한 시민단체들의 요구와 서울버스개혁에 대한 시민의 열망을 바탕으로 이러한 제안을 수용하기에 이르렀고 2003년 6월 28일 버스개혁기구의 위원추천을 요청하게 됩니다. 이러한 과정을 거쳐서 2003년 8월 26일 마침내 버스개혁과 관련된 이해당사자들이 참여한 “버스개혁시민위원회”가 발족하기에 이르렀습니다.

초창기의 “버스개혁시민위원회”의 구성을 보면 전체 위원은 19명으로 구성되었는데, 버스개혁시민위원회의 구성은 시민단체 4인, 학계 및 전문가 8인, 버스관련업계 3인, 그리고 시의회 및 관계기관 5인으로 구성되었습니다⁴⁾. 이렇게 마련된 사회적 합의기구로서의 “버스개혁시민위원회”는 전문가와 이해당사자들이 광범위하게 참여할 수 있는 공론의 장을 마련하였으며, 이러한 공론의 장을 통하여 버스체계 개편과 관련하여 제기 될 수 있는 모든 문제들이 심도 있게 논의가 되었고 보다 실천 가능한 대안들이 다듬어지게 되었습니다.

“버스개혁시민위원회 ‘에서 마련된 이러한 실천대안들은 토대로 서울버스개혁을 위한 개편 시안이 도출되었고, 이러한 개편시안들은 2003년 12월 15일과 2004년 5월 14일에 분야별 공청회에서 시민들의 의견수렴과 함께 10여 차례의 관계기관 협의와 버스업계 설득을 통해 최종 버스체계개편(안)이 만들어지게 되었습니다.

4) 설립기에 19인으로 출발한 “버스개혁시민위원회”는 제 7차회의 (2004년 1월 14일)에서 서울버스조합에서 요청한 서울버스조합부이사장을 위원으로 추가함으로써, 총 20인의 위원회로 구성되어졌습니다.

이러한 실천대안들의 마련과정에서 서울시와 서울특별시버스운송사업조합은 버스개혁에 대한 협약을 체결하여 서울시 버스개혁에 대한 추진의지를 공개적으로 표명하게 됩니다. 2004년 2월 4일, 서울시청 대평홀에서 이루어진 버스개혁 협약서 조인에서는 10개 주간선노선축에 대한 입찰제 시행과 적정사업이윤의 제도적 보장 등 6개항에 대해 서울특별시장과 서울버스운송사업조합장간에 협약이 이루어지게 됩니다(표 참조).

협 약 서

서울특별시가 2004년 하반기부터 시행예정인 버스노선 및 운영체계개편 계획과 관련하여 버스개혁시민위원회에서 논의결과를 토대로 작성된 본 협약서에 대해 서울특별시버스운송사업조합의 조합원 57개 버스운송사업체는 04년 1월 16일 임시총회에서 만장일치로 동의하고, 서울특별시와의 협약서 작성권한을 서울특별시버스운송사업조합이사장에 위임하였는 바, 이에 서울특별시장과 서울특별시버스운송사업조합이사장은 아래 조항을 성실히 이행하기로 협약한다.

* 이 협약이 원만히 성립되었음을 입증하기 위하여 서울특별시버스운송사업조합의 '04년 1월 16일 임시총회 의사록사본 및 참여업체 서명을 첨부한다.

- 아 래 -

1. 10개 주간선노선축 입찰제 시행

- 10개 주간선축에 대하여는 노선입찰제를 시행한다.
- 간선버스회사 입찰선정시 서울업체에 가점을 부여하는 등 서울버스업체에 우선권을 부여한다.
- 서비스수준과 입찰금액 (총비용)을 동시에 고려한 적정가 입찰방식(협약)을 도입하여 저가입찰의 폐단을 방지한다.
- 노선입찰에 의한 면허는 한정면허로 하되, 특별한 하자가 없으면 연장한다.

2. 적정사업이윤의 제도적 보장

- 운수사업법 시행규칙에 재정지원 등 근거규정을 신설하고 간,지선 버스운영 및 재정지원에 관한 내용을 서울시 조례로 규정한다.
- 사업적정이윤 (재정부 회계예규)을 포함한 적정운송원가 및 노선별 대 Km의 산정은 객관성과 공정성 확보를 위해 전문기관용역을 통해 추진하며 버스개혁시민위원회의 감증을 거쳐 확정하되 버스업체와 충분한 사전협의를 진행한다.
- 합의된 운송비용 및 사업적정이윤은 총비용 대비 총수입금이 적자인 경우에도 보장하며 조례에 그 근거를 규정한다.
- 인건비 인상 등 원가 및 계약사항의 변동요인 발생의 경우 버스업체의 신청을 받아 원가 등을 조정할 수 있는 제도적 장치를 마련한다.

3. 잉여차량 발생시 적정 보상

- 잉여차량이 발생치 않도록 노선체계를 개편하되 부득이 발생하는 잉여차량에 대해서는 적정액을 보상한다.

4. 부채처리 대책

- 버스업체의 기존부채에 대해서는 해당 업체가 자산재평가, 출자, 차고지 매각, 노선부분양수도 등 부채해결에 적극 노력한다.
- 버스개편에 필요하고 버스업체가 매각을 희망하는 차고지를 행정재산(토지) 매수절차에 준하여 향

후 5년 이내에 우선매입을 추진한다.

- 버스체계개편에 동참하는 업체에 대해 서울시 저리용자지원책(중소기업육성기금을 통한 용자지원 및 청계천소상인에 준한 용자특례)을 강구하며 시내버스담보용자에 대해서도 금융기관과 적극 협의 하여 추진한다.

5. 57개 업체 기존사업면허는 사업내용만 변경하고 보장

- 57개사 시내버스업체의 기존 운송사업면허 및 경영권을 보장하기 위해 버스체계개편은 사업계획변경 방식으로 추진한다.

6. 기타

- 본 합의내용을 이행하는 데 필요한 사항은 서울시와 서울특별시버스운송사업조합간 협의를 통하여 추진한다. 단, 합의가 곤란한 경우는 버스개혁시민위원회의 중재에 의한다.

2004. 2.4

서울특별시

서울특별시버스운송사업조합

시장

이사장

이명박

김종원

서울시와 서울특별시버스운송사업조합간에 체결된 버스개혁관련 협약서에 서 합의한 사항들을 구체화하기 위해 2004년 6월 서울특별시 버스운송사업자간에 공동운수협정이 이루어지게 됩니다(표 참조).

서울특별시 버스운송사업자 공동운수협정서

서울특별시에서 추진하는 버스노선 및 운영체계 개편계획을 성실히 이행하기로 2004. 2.4 서울특별시장과 서울특별시버스운송사업조합이사장과 협약을 체결함에 따라 이의 이행을 위하여 서울특별시로부터 시내버스 운송면허사업을 받은 운송사업자는 운송수입금 및 기타 부대수입금 일체를 공동관리하기로 하고 여객자동차운수사업법 제12조의 규정에 의해 다음과 같이 공동운수협정을 체결한다.

- 협정사항 -

1. 서울특별시 시내버스 운송사업의 운송수입금 및 기타 부대수입금을 공동관리하기 위하여 서울특별시버스운송사업조합 (이하 “운송사업조합”이라 한다)에 운송수입금공동관리 업체협의회 (이하 “업체협의회”라 한다)를 설치한다.
2. 업체협의회의 설치근거 및 기능 등에 관한 사항은 운송사업조합 정관으로 정하고, 그 외 세부적인 운영방법 등은 동 조합 규약으로 정한다.
3. 업체협의회의 기능은 다음과 같다.
 - 가. 운송수입금 공동관리 (운송수입금 배분, 정산, 관리 등)
 - 나. 대 Km운송원가, 운송이윤, 인건비 등 운송비용에 관한 협의
 - 다. 운송수입금 부족액에 대한 재정지원요청
 - 라. 운송수입금 잉여분 적립 및 적립금 사용에 관한 협의
 - 마. 버스운송에 필요한 유류, 정비부품 등의 공동구매에 관한 사항
 - 바. 기타 광고수입 등 영업외 수입금 발굴 및 사용에 관한 협의
4. 운송사업조합은 운송수입금의 공동관리를 위해 운송수입금공동관리계정을 설치, 운영하여야 하며, 모든 운송수입과 운송비용 지출은 운송수입금 공동관리계정 (이하 “공동관리계정”이라 한다)에 의해 계상하여야 한다.
5. 입찰간선버스회사 등 운송협약 및 계약에 의한 운송수입금은 서울특별시장과 협약된 금액과 방법으로 배분하고, 기타 자율운영버스회사 등의 운송수입금은 서울특별시와 합의된 방법에 의해 배분하며, 입찰간선버스의 표준운송비용산정기준 및 기타 자율운영버스의 운송원가 산정기준 및 적용기준은 별첨 2와 같다.
6. 버스광고는 업체협의회에서 관리하고 그 수입도 공동관리계정에 계상하여야 한다. 다만, 2004년 7월 1일 이전에 체결한 광고계약분에 대해서는 계약금액과 계약기간은 인정하되 2004년 7월 1일을 기준으로 그 이후부터 계약기간 만료일까지의 광고수입금은 업체협의회에 반납하여야 한다.
7. 총 운수수입금이 총 운송비용보다 적을 경우 버스카드 자금으로 그 부족분을 우선 충당하고 일정기간 동안 누적된 운송수입금의 부족분에 대해서는 서울시에 재정지원을 요청하여 정산하여야 한다. 총 운수수입금이 총 운송비용보다 많을 경우 그 잉여금은 공동관리계정에 적립하여야 하고, 그 적립금은 버스산업발전을 위해 사용하되, 그 사용에 대해서는 서울시의 사전승인을 받아야 한다.
8. 기타 카드 사용료, 운송수입금 정산방법 등 본 협정서에서 정하지 않은 세부적인 사항

은 서울시에서 정하는 운수수입금공동관리지침에 의하고 지침에서 정하지 않은 사항은 업체협의회에서 버스카드회사 등 관련기관과 협의하여 서울시의 승인을 얻어 별도로 정하여 시행할 수 있다.

9. 본 협정을 위반 할 경우에는 업체협의회 결의에 따라 비용 상당액을 과징 또는 부과하며 비용부과 등 구체적인 사항은 별도로 정한다.

10.본 운수협정의 참여대상은 서울시내버스운송사업자로 하고 시내버스 운송사업면허 취소 등에 의해 공동운수협정 참여대상 자격은 자동 해지된다.

11.위의 사항은 2004.7.1일부터 시행한다.

12.서울시내버스 운송업체 대표 전원은 본 협정을 성실히 이행하고 준수하기 위하여 각 버스업체 대표가 스스로 서명날인하고 이를 협정서에 첨부하여 각 업체에 1부, 조합에 1부, 주무관청에 1부씩 보관한다.

2004. 6

이러한 추진과정을 거쳐서 마련된 버스체계개편(안)은 2004년 7월 1일을 기해서 서울시 전역에서 시행되기에 이릅니다.

2004년 7월 1일 시행된 서울시의 버스체계개편사업은 과거에 시행되었던 버스개혁 내용들과 비교해 보면 가히 혁명적이라고 해도 과언이 아닐 것입니다. 2004년 7월 1일을 기해 서울시가 개편한 서울버스개혁의 주요내용을 살펴보면 다음과 같습니다.

서울버스노선체계의 개편

굴곡, 장거리, 중복으로 특징지어지는 현행 불합리한 서울시내버스노선을 간선노선과 지선노선의 이원체제로 개편 하였습니다 (서울특별시 교통국, 2004; 김광식, 2005). 이원적인 버스노선 체계 중에서 간선노선은 서울시 교통체계의 중추적인 역할을 수행하는 반면에 지선노선은 간선노선과 지하철, 간선노선 간을 유기적으로 연결하는 연계기능을 갖도록 하는 버

스노선체계로 새롭게 바뀌었습니다.

이러한 버스노선개편은 무엇보다도 비효율적이고 중복적으로 설정되어져 있었던 기존의 버스노선에 노선별 기능을 부여함으로써, 노선운영의 효율성을 극대화하고 대중교통 수단 간의 연계 및 보완기능을 강화하여 대중교통을 활성화하고자 하는 데 주 목적을 두고 이루어졌습니다. 버스노선체계의 개편이 중요한 이유는 노선운영의 효율성 도모가 결과적으로는 시민들로 하여금 대중교통의 이용을 보다 활성화시킬 수 있다는 기대와 함께 이를 통해 승용차 이용을 억제하고자 하는 데 궁극적인 목표를 두고 추진되었습니다.

이러한 목표를 갖고 추진된 서울버스노선체계 개편은 다양한 과정을 거쳐서 도출된 결과를 바탕으로 이루어졌습니다. 서울시는 서울시정개발연구원과 함께 버스노선별 이용수요분석을 토대로 해서 개편시안이 마련되었습니다. 이러한 개편시안은 전문가들과 버스개혁시민위원회의 검토를 거쳐 2004년부터는 본격적인 의견수렴절차를 거치게 됩니다.

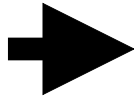
2004년 1월과 2월 초순까지 권역별로 개별 버스업체들을 대상으로 개편시안에 대한 의견을 수렴하였고, 2004년 2월 중순이후 서울시와 버스조합의 합동검토 작업을 통해 노선이 조정되었으며, 2004년 3월 중순부터는 자치구 지역별로 노선 개편 안에 대한 설명회 및 의견수렴과정을 통해 최종적인 노선개편 안이 마련되었습니다.

이러한 서울버스노선 개편원칙과 절차를 통해 서울시 버스노선은 크게 두 가지 형태로 개편되기에 이르렀습니다. 하나는 외곽과 도심, 도심과 부도심, 부도심과 부도심을 연결하는 간선노선과 함께 지역별 교통권역을 순환하면서 간선버스정류소, 지하철역과 연계하는 지선노선 체계로 재구축되기에 이르렀습니다.

이러한 노선개편에서 기대했던 결과는 서울외곽과 도심을 잇는 직선화된 (중앙)버스전용차로를 설치하여 버스운행의 신속성과 정시성을 높임과 동시에, 지면버스체계를 도입함으로써 교통수단간 편리한 연계 및 환승효과를 높이하고자 하는 취지에서 이루어졌습니다. 이 밖에도 도심, 부도심내 지선노선을 연결하고 도심, 부도심 업무 및 쇼핑통행을 위한 순환노선과 수도권과 도심을 급행으로 연결하고 시계 간 승용차의 유·출입을 흡수하는 방안으로 광역노선이 구축되었습니다.

이러한 노선개편내역을 구체적으로 살펴보면, 개편 전에는 도시형 255개 노선 (6,644 대), 좌석형 46개 노선 (943 대), 그리고 지역순환 66개 노선 (559 대)이 2004년 7월 1일 서울버스노선 개편 후에는 간선 90개 노선 (2,855 대), 지선 285개 노선 (4,335 대), 광역 39개 노선 (754 대), 그리고 5개 순환노선 (40 대)으로 개편되었고, 총 367개 노선 8,146대의 서울버스가 419개 노선 7,984대로 변경되었습니다 (표 참조)

<표 2> 서울버스노선개편내역

형 태	노 선 수	대 수		형 태	2004.7.1 시행안	
					노 선 수	대 수
도시형	255	6,644		간 선	90	2,855
좌석형	46	943		지 선	285	4,335
지역순환	66	559		광 역	39	754
				순 환	5	40
계	367	8,146		계	419	7,984

출처 : 서울버스체계개편의 이해, 서울시 교통국, 2004, 11

이러한 서울버스 노선개편내역을 기존노선을 중심으로 해서 살펴보면, 94개 버스노선이 신설되었고, 187개 노선이 존치되었으며, 29개 노선이 변경, 37개 노선이 연장되었으며, 72개 노선의 단축과 함께 42개의 노선이 통합되는 결과를 가져왔습니다 (표 참조)

<표 3> 서울버스의 기존노선 개편내역

구 분	신 설	존 치	변 경	연 장	단 축	통 합	계
간 선	36	18	20	4	12	-	90
지 선	57	126	9	33	60		285
순 환	1	4	-	-	-		5
광 역	-	39	-	-	-		39
계	94	187	29	37	72	42	419

출처 : 서울버스체계개편의 이해, 서울시 교통국, 2004, 11

이러한 서울버스노선 개편내용에 대해서 서울버스를 이용하는 시민들이 보다 손쉽게 인식할 수 있도록 버스기능을 4가지 색상으로 구분할 수 있도록 만들었으며 (간선버스: 파랑, 지선버스: 초록버스, 순환버스: 노랑버스, 그리고 광역노선: 빨강버스), 이러한 버스의 기능에 따른 4가지 색상 활용은 또한 서울의 도시미관을 감안하여 정비되었습니다.

이에 덧붙여서 개별 버스에 무질서하게 부여되었던 서울시내버스의 번호체계를 권역별로 구분하여 부여함으로써, 번호를 통해서 운행구간을 식별할 수 있도록 버스의 번호체계도 보

다 단순하고 체계적으로 개선하였습니다. 이를 위해 서울 시내를 8개 권역으로 구분하였고, 이를 토대로 버스유형별로 버스번호를 부여함으로써 체계적인 번호체계를 갖추게 되었습니다. 즉, 종로·중구·용산구가 0번 권역, 도봉·강북·성북·노원은 1번 권역, 동대문·중랑·성동·광진 은 2번 권역, 강동·송파는 3번 권역, 서초·강남은 4번 권역, 동작·관악·금천은 5 번 권역, 강 서·양천·구로·영등포는 6번 권역, 그리고 은평·마포·서대문은 7번 권역으로 설정하였습니다.

이 밖에도, 광역버스번호를 체계적으로 부여하기 위해 서울의 외곽지역을 7개로 구분하 였습니다. 즉, 의정부·양주·포천이 1번 권역, 구리·남양주는 2번 권역, 하남·광주는 3번 권역, 성남·용인은 4번 권역, 안양·과천·의왕·안산·군포·수원은 5 번 권역, 인천·부천·김포·광명·시흥 은 6번 권역, 그리고 파주·고양은 7번 권역으로 설정되었습니다. 이러한 권역별 번호체계를 토대로 서울시내버스의 번호체계가 다음과 같이 개선되었습니다(표 참조).

<표 4> 서울시내버스 번호체계

색 상 (버스노선)	자 릇 수	번 호 체 계
파랑버스 (간선노선)	3 자리	출발권역번호 + 도착권역번호 + 노선일련번호 1 자리
초록버스 (지선노선)	4 자리	출발권역번호 + 도착권역번호 + 일련번호 2자리
노랑버스 (순환노선)	2 자리	운영권역번호 + 일련번호
빨강버스 (광역버스)	4 자리	광역번호 (9) + 출발권역 (경기) + 노선일련번호 2자리

출처: 서울버스체계개편의 이해, 서울시 교통국, 2004. 11

버스운영체계의 준공영화

이번 서울버스개혁의 가장 두드러진 특징 중의 하나로는 지금까지 개별적인 버스회사가 가지고 있었던 버스노선을 시민들에게 되돌린 버스운영체계의 준공영화를 꼽을 수 있습니다. 버스운영체계의 준공영화는 다음과 같은 두 가지 점에서 매우 큰 의미를 가지고 있다고 할 수 있습니다.

첫째로는 서울시의 버스노선체계를 개편할 수 있는 기반을 제공했다고 할 수 있습니다. 서울시 버스노선에 대한 조정권이 개별버스회사로부터 서울시로 환원되었고, 이러한 버스운 영구조 자체에 대한 근본적인 변화는 버스노선체계의 개편을 가져오는 데 있어서 아주 중요 한 기반을 제공했다고 할 수 있습니다.

이러한 변화는 기존의 버스운영이 공공의 필요보다는 개별 버스회사들의 수익에 맞게 노선이 형성되어 공공재로서의 버스노선 자체가 거의 사유화되어져 있는 버스노선을 공공수요나 공익에 따라 운영할 수 있는 토대를 제공했다고 할 수 있습니다.

두 번째로는 이러한 준공영제의 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 공급 할 수 있는 계기를 마련해 주었습니다. 버스운영체계 개선방안의 하나로 서울 시내버스의 완전 공영화도 고려 될 수 있었으나, 완전공영제에서 예상되는 비효율성 문제로 고려대상에서 제외되었습니다.

오히려 버스운영의 공공성을 높이되, 민간경영기법 활용을 통해서 버스운영의 효율성을 높이는 버스운영체계가 모색되어졌고, 버스운영체계의 준공영제가 유용한 대안으로 채택되었습니다. 즉, 서울 시내버스의 노선권은 시민들에게 돌려주되, 운송수입금의 공공관리를 통한 안정적인 버스운영을 모색하게 된 것입니다. (김광식, 2005) 또한 운송수입금에 대해서 보다 투명하고 효율적인 관리를 위해서 뿐만이 아니라 버스서비스 수준을 지속적으로 높이기 위한 방안으로 버스운행 평가시스템이 도입되었습니다.

공영제 도입 근거를 법률적으로 뒷받침하기 위해서 여객자동차운수사업법에 대한 시행규칙과 조례개정작업도 이루어지고 있습니다. (서울시 교통국, 2004) 2004년 2월 28일, 여객자동차운수사업법 시행규칙이 개정되었고, 동년 5월 20일, 여객자동차운수사업의 재정지원 및 한정면허 등에 관한 조례를 개정하여 노선입찰과 재정지원에 대한 근거를 마련하였습니다.

이러한 법률적인 근거마련과 함께 서울의 버스개편을 보다 적극적으로 추진하기 위한 협약이 2004년 2월 4일 서울시 버스조합과 서울시간에 체결되었고, 이를 토대로 주간선 10개 축 19개 노선 726대에 대해서 입찰을 통해 4개 콘소시엄이 버스운영업체로 선정되는 후속작업이 이루어졌습니다. (서울시 교통국, 2004)

이 밖에도 버스운송에 따른 수입금을 공동으로 관리하고, 이러한 공동관리에 의해 확보된 수입금 배분을 대 · Km 당 운송원가를 토대로 버스업체의 운영실적에 따른 수입금 집행을 위해 2004년 6월 27일 서울버스조합과 서울시간에 공동운수협정이 체결되기에 이릅니다.

중앙버스전용차로제 확대 운영

이번 서울시 버스교통체계개편의 효과를 극대화하기 위한 방안중 하나는 이미 설치되어져 있는 가로변의 버스전용차로를 도로의 중앙으로 설치하는 작업이 포함되어져 있습니다. 이러한 중앙버스전용차로 (Exclusive Bus Lane Near Median)의 도입 및 확대운영은 대중교

통수단으로 탈바꿈하는 버스의 운영효과 극대화라는 실제적인 의미 이외에도, 도로에 대한 사용권, 역시 유력한 대중교통수단인 버스에 우선적으로 부여한다는 상징적인 의미를 가지고 있다고 할 수 있습니다.

중앙버스전용차로가 갖는 이러한 실제적, 상징적 의미 때문에 해외 선진도시에서조차도 확대추세에 있는 제도입니다. (서울시 교통국, 2004.) 이처럼 중앙버스전용차로의 도입 및 확대운영은 서울시내의 주요 간선도로에 설치되어져 있는 가로변의 전용차로가 갖는 한계를 극복하고 버스개편의 실제적인 효과를 담보하기 위한 유용한 방안으로 도입되었습니다.

왜냐하면, 이미 설치되어져 있는 가로변 버스전용차로는 자동차의 이면도로 진·출입 및 교차로 우회전 허용 지역 등으로 인해 버스의 운행속도를 높이는 데 한계를 보여주고 있는 상태였을 뿐만이 아니라, 가로변에의 불법 주·정차들은 버스의 운행속도 제고를 통한 대중교통 이용활성화라는 버스전용차로 도입의 본래 취지를 반감시켜오고 있었기 때문입니다. (김광식, 2005)

버스운행속도를 증가시켜 버스의 신속성과 정시성 및 안전성을 보장하기 위해서 도입된 중앙버스전용차로는 수도권 도시를 연결하는 서울 주요간선 도로 총 13개 노선 170Km에 설치할 계획이며, (서울시 교통국, 2004) 이번 버스교통체계 개편을 계기로 해서 서울시 동북부의 도봉-미아로, 남부의 강남대로, 서북부의 성산-수색로 3개 노선 27.1 Km에 걸쳐 중앙버스전용차로가 설치되었습니다.

대중교통 요금체계 개편

이번 서울교통체계 개편에서는 교통수단의 이용횟수에 따라 요금을 지불하는 기존의 독립요금제 방식에서 탈피하여 교통수단별 환승횟수와 상관없이 이용한 총 거리에 따라 요금을 부과하는 대중교통 통합요금제를 도입하고 있습니다. (서울시 교통국, 2004) 대중교통 통합요금제에 따른 요금부과 원칙은 대중교통 수단 간에 환승시 총 이용거리가 10Km 이내일 경우에는 기본요금만 부과하고 환승요금 없이 다른 대중교통의 이용이 가능하게 되었습니다.

반면에 통합거리가 10Km를 초과하는 경우에는 매 5 Km마다 100원을 추가하여 환승부담을 경감시켜 대중교통이용을 유도했을 뿐만이 아니라 대중교통수단 간의 연계이용 기회를 대폭적으로 확대하였습니다. 즉, 대중교통의 요금체계가 기존의 균일제 (A flat fare)에서 버스와 지하철 요금의 통합적인 거리비례제 (Distance-based fares)를 도입하여 버스와 버스 간의 환승은 무료이며, 지하철과 버스 간 환승에는 할인혜택을 받을 수 있도록 하였습니다. (김광식, 2005)

교통수단 간의 연계를 통한 대중교통이용을 극대화하기 위한 방안의 하나로 버스요금체

계 뿐만이 아니라 지하철 요금체계도 합리적인 개편을 가져왔습니다. 지하철의 경우, 기존의 7개 구역으로 구분하여 2개 구역이내에서는 기본요금을, 3개 구역이상 이용 시 100원을 추가하던 구역제 요금 제도를 시외전철구간처럼 거리비례제로 변경하여 수도권 전체의 지하철·전철 요금과 같이 일원화하여 지하철 요금을 보다 합리적인 거리비례제로 바꾸게 되었습니다. 이러한 거리비례제가 가져 올 수 있는 요금인상효과를 완화하기 위한 방안들이 시행되었습니다.

즉, 지하철 요금부과 거리를 좀 더 연장하여 장거리 이용자의 요금이 경감되도록 하였습니다. 이를 위하여 지하철 기본요금을 부과하는 기본거리를 기존 시외구간에서 적용하던 10Km보다 긴 12Km로 조정하였고, 추가요금이 부과되는 추가거리단위도 기존 5Km에서 6Km로 변경하였으며, 42km이상 통행 시에는 추가단위거리를 12Km로 적용하여 장거리이용자의 요금이 경감되도록 하였습니다. (서울시 교통국, 2004) 이와 함께 시차를 두고 시내·외 권역에 대해 정기권을 도입하는 등 지하철 및 전철등과 같은 대중교통의 이용을 유도하는 다양한 방안들이 마련되었습니다.

신교통 카드시스템 및 버스종합사령실 구축

기존의 교통카드시스템은 시스템이 노후화되었을 뿐만이 아니라 용량한계 및 국제표준에 미달하는 등의 문제점을 갖고 있기 때문에 서울버스체계를 포함한 대중교통체계 개편과 관련하여 새로운 교통카드시스템의 도입이 절실하게 되었습니다. (서울시 교통국, 2004; 김광식, 2005)

이러한 신교통 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 측면도 고려되어 추진되었습니다.

또한 새로운 교통카드시스템의 도입은 교통카드이용자로 하여금 놀이시설, 관람시설까지도 활용할 수 있도록 확대한다는 측면, 또한 고려되었습니다. 이러한 신교통 카드시스템 개발은 민간업자와 공동으로 추진되어, 대중교통 카드 시스템분야에서 새로운 산업을 촉진하는 효과를 기대할 수도 있게 되었습니다.

이와 함께 버스의 정시성을 확보하고, 버스정류장에서 기다리거나 이용하는 이용자들이 버스운행관련 정보를 보다 손쉽게 이용할 수 방안이 마련되었습니다. 버스종합사령실 (BMS: Bus Management System)에서는 버스에 부착된 단말기를 통하여 버스운행과 관련된 다양한 정보를 수집하고, 이들 정보를 실시간으로 제공하여 버스이용자의 편의를 높일 뿐만이 아니

라, 버스운행과 관련하여 다양한 정보를 제공하여 버스운행의 정시성과 난폭운전을 예방하는 효과를 기대할 수 있게 되었습니다.

또한 이렇게 수집된 버스운행관련 정보들은 버스회사들의 경영합리화에 유용한 정보를 제공해 줄 뿐만이 아니라, 버스노선 변경이나 배차간격 조정 등을 포함한 서울시 버스정책을 수립하는 데는 유용하게 활용될 수 있는 기초정보를 제공하게 됩니다.

이를 위해서 2003년 12월까지 버스 1,429대에 단말기가 우선적으로 설치되었으며, 2004년 8월까지 1단계 본 공사로 버스종합사령센터가 구축되어 간선버스 위주로 5,000대에 버스차내 단말기가 설치되게 됩니다. 2004년 10월 현재 2단계 공사로 3,000대의 나머지 버스에 도 단말기 설치작업을 통한 버스사령실 구축잔여사업을 지속적으로 추진하게 됩니다. (서울시 교통국, 2004)

왜 갈등연구인가?

스텝헨슨 (Stephenson)과 팝스 (Pops)는 정책결정과정에서의 협상과 논의과정들은 그 과정들이 가져 올 결과와 관계없이 연구가치가 있는 사회적 현상들을 만들어낸다고 주장합니다. (Stephenson & Pops, 1990) 이러한 측면에서 볼 때 다양하고 보다 참여적인 논의과정을 거친 것으로 평가되고 있는 서울버스개혁의 추진과정 역시 연구가치가 있는 다양한 사회적 현상들을 만들어내고 있습니다.

특히, 버스개혁과 관련하여 갈등연구의 필요성이 제기되는 주요한 이유 가운데 하나는 버스개혁에 대한 사회적 필요성과 정당성은 별개로 하더라도 버스개혁과 관련하여 수많은 이해관계자들이 복잡하게 얽혀 있는 버스개혁을 성공한 데 대한 높은 관심을 꼽을 수 있습니다.

특히, 지금까지 추진 된 대부분의 버스개혁들이 실패로 끝났음에도 불구하고 이번에 추진한 버스개혁만큼은 많은 부문에서 전반적으로 기대했던 목표들을 성공적으로 달성했다는 측면에서도 어떠한 요인들이 이번 버스개혁에서 제기된 다양한 갈등들을 성공적으로 이끌었는가에 대한 국내·외의 높은 관심을 ⁵⁾ 충족시켜주고, 이번 연구를 통해 향후 도시관리에서 나타날 수 있는 다양한 갈등을 관리하는 데에도 많은 시사점을 가져다 줄 수 있기 때문입니다.

따라서 이번 연구는 다음과 같은 측면에서 그 필요성을 찾고자 합니다. 우선적으로 이번 연구를 통해서 서울시 버스운영체계 개편에서 나타난 다양한 갈등사례들을 수집하고 분석하고자 합니다. 이러한 갈등사례들의 수집과 분석을 통해서 우리는 버스개혁과정에서 갈등이 발생한 이유를 발견할 수 있기 때문입니다.

이를 통해서 버스운영체계 개편과정에서 발생한 다양한 갈등사례들을 해소하기 위한 서울시 정부의 갈등관리전략들을 살펴보고자 합니다. 이러한 갈등관리전략들에 대한 이해는 갈등에 대한 서울시의 시각을 이해할 수 있을 뿐만 아니라 이를 통해 구체적인 갈등해소전략을 이해할 수 있기 때문입니다. 마지막으로는 갈등관리모델 제시를 통해 향후 도시관리에서 발생할 수 있는 갈등들을 예방할 수 있을 뿐만 아니라, 발생한 갈등들을 최소화하기 위한 방향을 제시하고자 하는 데에서도 갈등연구의 필요성을 찾아 볼 수 있습니다.

5) 청계천 복원의 경우에서 볼 때, 외국으로부터 던져지는 주요한 질문중의 하나는 청계천 복원 같은 대형 프로젝트를 어떻게 사회적으로 커다란 갈등 없이 달성하였는가? 라는 내용입니다 (황기연, 2005, p. 6).

이 책에서 다루고자 하는 내용들

이 책에서 다루고자 하는 내용은 크게 시간적 범위와 내용적 범위로 구분할 수 있습니다. 시간적으로는 서울버스개편을 검토하기 시작한 2002년 8월부터 시작해서 서울버스개혁이 시행된 2004년 7월까지를 대상으로 합니다. 내용적으로는 버스개혁이 추진되었던 필요성이 외적요인, 내적요인 뿐만이 아니라 버스개혁의 실익이라는 측면에서 검토되었고 버스개혁관련 해외사례가 버스개혁의 구체적인 내용들과 함께 이 책의 앞부분에서 소개되고 있습니다.

이어 버스개혁이 이루어지는 단계별로 나타난 갈등들이 각각의 갈등원인들과 함께 갈등 내용들이 구체적으로 소개되고, 이들 갈등들을 해소하기 위한 방안들을 갈등관리 측면에서 분석 해 보고자 합니다. 이를 위해서 갈등관리를 이해하는 방법들과 함께 버스개혁에서 발생된 갈등들을 해소하기 위해 서울시가 활용한 구체적인 갈등관리전략들이 소개됩니다.

또한 이러한 갈등관리전략들은 청계천 복원에서의 갈등관리방법들과의 비교를 통해 버스개혁에서 보여 준 서울시 갈등관리의 특색이 무엇인가 살펴보고자 합니다. 마지막으로는 버스개혁으로 인한 갈등들이 서울시의 적극적이고 참여적인 방법을 통해 해소되었다고 할 수 있지만, 미래에 예상되는 갈등사례들을 예시함으로써 갈등을 사전에 방지하고 예방하는 데 도움을 주고자 합니다.

버스갈등관리! 어떻게 접근 할 것인가?

서울시의 버스개혁과 관련된 갈등사례를 연구하기 위해서 본 연구에서는 다음과 같은 다양한 연구방법들을 활용하고자 합니다.

■ 문헌조사

우선적으로 갈등 및 갈등관리를 이해하기 위한 기본적인 방안으로 갈등 관련 문헌조사를 활용하고자 합니다. 문헌조사를 통해 갈등의 개념, 갈등의 원인, 갈등관리 방안 등에 대한 이해를 높이하고자 합니다. 이러한 문헌조사에는 국내·외 관련서적과 논문, 서울시에서 발간된 자료 및 신문, 잡지기사 등이 포함 됩니다.

■ 심층면접 (In-depth Interviews)

버스개혁 과정에서의 갈등관리를 구체적으로 분석하기 위하여 버스개혁에 주도적인 역할을 한 버스개혁시민위원회 위원 20인중 9명과 서울버스개혁에 실무적인 업무를 담당했던 서울시 관계 공무원 4명에 대해 2005년 5월 12일부터 5월 30일까지 심층면접조사를 실시하였습니다. 이러한 심층면접은 녹취 후, 재정리하여 연구결과에 반영하는 과정으로 이루어졌습니다.

■ 내용분석 (Content Analysis)

내용분석 (Contents analysis)기법을 활용하여 서울버스개혁과 관련된 갈등내용들과 서울 버스개혁에 대한 반응들을 살펴보고자 합니다. 이러한 내용분석을 위해서 버스개혁시민위원회의 회의록, 신문 분석기사와 심층인터뷰자료 등이 활용됩니다.

■ 사례연구

서울시 버스개혁의 배경과 방법들을 이해하기 위하여 서울의 버스개혁과 유사한 경험을 가지고 있는 다른 나라의 버스개혁들에 대한 사례연구를 통하여 서울버스개혁에 대한 정당성과 필요성을 제시하고, 서울버스개혁과 관련 된 유용한 시사점을 얻고자 합니다.

공공정책은 갈등을 유발시키는 중요한 원인중 하나로 꼽히고 있습니다. (천대운, 2001) 그리고 이러한 공공정책들이 가져오는 갈등의 사례들은 우리주변에서 얼마든지 찾아 볼 수 있습니다. 공공정책들과 관련하여 발생하는 갈등의 사례들은 무엇보다도 공공정책 자체가 가지고 있는 특성들로 인해서 발생하는 경우가 많다고 할 수 있습니다.

공공정책은 삶든 좋든 간에 일정한 지역 내에서 생활하고 있는, 또는 일정한 계층이나 이해집단에 대하여 실질적인 영향력을 미치게 마련이고, 이러한 공공정책이 갖는 광범위하고 실질적인 영향력은 직접적인 이해당사자들 뿐만이 아니라 간접적인 사람들에게까지 영향을 주게 마련입니다. 서울버스개혁은 이처럼 공공정책으로 인해 발생할 수 있는 다양하고 광범위한 갈등사례들을 잘 보여주는 대표적인 사례들 중 하나라고 할 수 있습니다.

서울버스개혁으로 인한 갈등사례들은 버스개혁에 대한 당위성에서부터 시작해서 버스개혁과 관련된 세부내용들로 인해서 갈등이 발생하기도 합니다. 또한 각각의 갈등내용들과 관련해서 발생할 수 있는 갈등으로는 각각의 갈등내용들에 대한 상이한 접근방법으로 인해서

발생하기도 합니다. 이러한 갈등은 또한 버스개혁이 이루어지는 과정별로도 나타나기도 하는데, 이러한 갈등은 당사자들 간의 이해관계 정도나, 이해관계자들의 수, 사회적인 관심정도 등에 따라서 상이하게 나타나게 됩니다.

이번 연구에서는 2004년 7월 1일을 기해 시행된 서울버스개혁 추진과정에서 드러난 갈등사례들은 크게 3가지로 나누어 살펴보려고 합니다.

서울버스개혁의 추진여부를 둘러싸고 발생한 갈등들

첫 번째 단계로는 서울버스개혁의 당위성과 추진여부를 둘러싸고 발생한 갈등사례들을 살펴보려고 합니다. 이 단계에서는 서울시 버스개혁을 둘러싸고 야기된 서울시와 서울특별시 버스운송사업조합과의 갈등 뿐 만이 아니라 서울시 버스개혁을 추진하는 데 있어 정책적인 협조가 필요한 경찰청과 건설교통부 등과 같은 유관기관간의 갈등을 설명 드리고자 합니다.

서울버스개혁의 추진과정에서 발생한 갈등들

두 번째로는 버스개혁과 관련하여 구체적으로 표면화 된 갈등사례들을 살펴보려고 합니다. 이 단계에서는 버스개혁을 구체화하는 데서 나타난 갈등사례들을 중심으로 살펴보려고 합니다. 주로 서울시와 서울특별시버스운송사업조합과의 갈등을 중심으로 살펴보되, 두 주체간의 갈등을 조정하는 데 주요한 역할을 수행한 “버스개혁시민위원회”를 중심으로 설명드리고자 합니다.

서울버스개혁 갈등관리의 효과 및 시사점

마지막으로는 서울시 버스개혁과 관련된 갈등관리에 대한 전반적인 평가와 함께, 향후 예상되는 갈등사례들을 전망해 봄으로써, 향후 서울시 도시관리에 대한 시사점과 방향을 제시하고자 합니다.

갈등에 대한 개념

우리는 일상생활에서 의식적이든 무의식적이든, 표면적이든 잠재적 이든 간에 갈등을 경험하게 됩니다. 우리의 생활자체가 아마도 갈등의 연속이라고 해도 과언이 아닐 정도로 수많은 갈등 속에서 생활하고 있다고 할 수 있습니다.

그러면, 이러한 갈등을 어떻게 이해해야 할까요? 갈등에 대한 개념은 다양한 학문분야에서 다양한 학자들에 의해서 다양하게 정의되고 있습니다. (Schmidt & Kochan) 심리학에서 뿐만이 아니라 사회학에서도 다양하게 이루어지고 있습니다. (장동운, 1997; 천대운, 2001)

심리학에서는 갈등을 “동시에 해결될 수 없는 둘 또는 그 이상의 강한 동기유발” 상태로 이해하고 있습니다. (장동운, 1997; 천대운, 2001) 심리학에서는 주로 개인의 심리적인 갈등에 초점을 두고 있는 데 이러한 심리적 갈등은 사회에 대한 개인의 적응과정이나 정신적인 이상현상에서 중요하게 다루어지고 있습니다.

이러한 심리학적인 관점과는 달리, 주로 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 있습니다. (장동운, 1997; 천대운, 2001) 사회학자인 짐멜 (Simmel)은 또한 갈등을 사회화의 한 형태로 이해하기도 합니다.

다렌도르프 (Dahrendorf)는 이러한 갈등을 좀 더 넓게 정의하여 다양한 상황을 갈등으로 이해하고 있습니다. 갈등을 사회의 다양한 이해세력간의 대립으로 뿐만이 아니라 다툼이나 경쟁, 논쟁 및 긴장의 경우까지를 포함하는 등 상이한 목표를 가지고 있는 이해집단간의 모든 상호작용을 갈등으로 이해하고 있습니다.

이처럼 다양하게 이해되는 갈등을 본 연구에서는 장동운 (1997)의 개념정의를 참고로 하되, 버스개혁과정에서 나타난 갈등의 특징을 고려하여 다음과 같이 이해하고자 합니다. 갈등이란 “둘 이상의 집단간에 발생하고, 심리적 대립감과 대립적 행동을 내포하고 있는 동태적 과정으로서 경쟁, 논쟁등과 같은 표면화된 행동뿐만이 아니라 긴장과 분노 등과 같은 심리적인 지각상태” 라고 할 수 있습니다. (p. 39)

■ 갈등의 효과: 긍정적인 효과와 부정적인 효과

갈등이 갖는 기능은 크게 순기능과 역기능으로 구분하고 있습니다. 순기능이란 갈등이 가져오는 긍정적인 역할을 의미하는 것이며, 역기능이란 갈등이 가져오는 부정적인 역할을 나타낸다고 할 수 있습니다. (천대운, 2001; 장동운, 1997; 이달곤, 2000)

이러한 갈등의 순기능과 역기능은 아셀 (Assael)에 의해서 건설적인 갈등과 파괴적인 갈등으로도 구분되기도 합니다. 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 될 수 있습니다.

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 있습니다.

하지만, 기능주의자들은 갈등은 피할 수 없으며 갈등을 통해 문제의식을 공유하고 이를 통해 문제해결과 함께 사회통합을 가져올 수 있다는 긍정적인 인식을 보여주고 있으므로 협의와 공론을 통해 갈등관리가 필요하다고 주장하고 있습니다.

갈등을 바라보는 기증주의자들의 입장에서 갈등이 갖는 긍정적인 역할에 대해서 많은 학자들이 그 필요성을 설명하고 있습니다. 예를 들면, 아셀 (Assael)은 과거행동에 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 있습니다.

이처럼 사회시스템에 따라 갈등을 받아들이거나 인식하는 정도가 다르게 나타난다는 글럭맨 (Gluckman)의 주장은 이달곤 (2000)에 의해서도 지적되고 있습니다. 예를 들면, 개방적이고 보다 다원화된 사회에서는 갈등이 새로운 사회관계를 형성하는 매개역할을 하고 있고 이러한 새로운 관계가 사회의 안정화에 기여한다고 평가하고 있습니다.

반면에, 폐쇄적이고 경직된 사회에서는 오히려 갈등이 사회불안을 야기하고 더 나아가서는 사회분열을 가져올 수 있는 요인이 되기도 합니다. 즉, 갈등을 받아들이거나 인식하는 정도는 갈등이 일어나는 사회의 특성에 따라서 다르게 나타난다고 이해 할 수 있습니다. (이달곤, 2000)

청과 메긴슨 (Chung & Megginson)은 집단간 갈등의 순기능을 다음과 같은 점에서 강조하고 있습니다: 1) 문제의 소재 명확화, 2) 기술혁신 촉진, 3) 결속력 강화, 4) 카타르시스로서의 역할, 5) 집단간 관계 공고화로, 머피 (Murphy)는 상호간의 오해를 분명히 하고, 개방적이고 지속적인 대화를 가능하게 하며, 문제인식능력을 개선시키며, 직무만족을 증대시킨다는 점에서 갈등의 순기능을 강조하고 있습니다.

또한 더빈 (Durbin)은 갈등은 다양한 심리적 욕구를 충족시킬 수 있고, 변화를 유도하며 메너리즘을 타파하고 조직문제에 대한 정보를 제공하며 새로운 화합의 계기를 제공한다는 측면에서 갈등의 순기능을 강조하고 있습니다.

반면에 갈등이 갖는 역기능에 대한 학자들의 주장도 적지 않습니다. 스질라지 (Szilagyi)

와 월리스 (Wallace)에 따르면, 갈등은 집단간에 적대시 문화가 높아질 수 있고, 이를 통해 상대방에 대한 잘못된 생각이 늘어나고 대화가 감소하는 부정적 효과를 가져 올 수 있습니다.

스토너, 펠드만과 아몰드 (Stoner, Feldman & Amold)는 갈등은 갈등당사자들로 하여금 자기이익에 급급하게 만들고, 전체조직에 무관심하게 만들며, 시간과 에너지의 낭비를 가져 오며, 비용과 감정적인 고통을 가져온다는 등 부정적인 측면을 강조하고 있습니다.

이 밖에도 머피 (Murphy)는 갈등은 당사자간에 불신을 증대시키고, 인신공격적인 말을 통해 생각과 감정 및 정보교류를 저해하는 등 갈등의 부정적인 효과를 지적하고 있습니다. 하지만, 갈등이 갖는 이러한 긍정적, 부정적인 기능은 여러 가지 요인에 의해서 결정된다고 할 수 있습니다. 스톨너 (Stoner)에 따르면, 갈등의 수준이나 조직구조 및 풍토와 갈등관리 방법에 따라 갈등의 순기능과 역기능이 결정된다고 설명하고 있습니다.

갈등을 관리하는 데에는 정해진 원칙이 있는 것은 아니지만, 가장 이상적인 갈등관리방향 으로는 갈등이 가지고 있는 순기능을 가급적 높이는 동시에 역기능적인 측면을 최소화하도록 하는 갈등관리전략이 바람직하다고 할 수 있습니다.

■ 갈등의 특성

순기능과 역기능을 내포하고 있는 갈등은 다음과 같은 몇 가지 특성들을 가지고 있습니다. 무엇보다도 사회적 갈등은 둘 이상의 당사자가 포함되어야 성립이 될 수 있습니다. (장동운, 1997; 천대운, 2001; 박명현, 2004) 그리고 이러한 당사자의 수는 갈등의 내용이나 종류에 따라 상이하게 나타난다고 할 수 있습니다.

또한 갈등은 지각을 통해서만이 나타난다고 할 수 있습니다. 만약, 상대방에 대한 긴장과 대립 등이 존재하는 것을 지각하지 못하는 경우 갈등은 존재하기 어렵게 된다고 할 수 있습니다. 또한 갈등은 상호의존성이 있어야 성립이 된다고 할 수 있습니다. 특히, 상호의존성이 높으면 그 만큼 갈등의 가능성과 갈등의 강도도 높아진다고 할 수 있습니다.

갈등은 커뮤니케이션의 내용, 형태, 방법 및 심리적, 감각적, 행동적 요소의 복합으로 발생하는 특성을 지니고 있습니다. (천대운, 2001) 상대방에 대한 대화의 형태나 방법, 대화 시 상대방에 대한 행동이나 신뢰 등도 갈등을 발생시키거나 완화시킨다는 측면에서 갈등(관리)연구에서 중요하게 다루어지는 내용들이라고 할 수 있습니다.

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 있습니다. (박명현, 2004)

■ 갈등의 형태들

갈등을 효과적으로 관리하기 위해서는 발생하는 갈등의 유형이나 형태, 수준, 강도 등을 파악하는 것으로부터 시작된다고 할 수 있습니다. 이러한 갈등의 유형이나 형태파악은 갈등 원인 분석을 통해 갈등을 보다 효과적으로 관리하기 위한 갈등관리차원에서 매우 중요하게 고려되어지고 있습니다.

갈등을 일으키는 행동주체를 기준으로 한 갈등의 형태는 크게 개인갈등과 함께 집단 또는 사회갈등을 꼽을 수 있습니다. (이달곤, 2000; 천대운, 2001) 개인갈등은 동시에 추구하기가 어려운 다른 목표나 가치를 추구하거나, 또는 개인이 가지고 있는 수단들로는 개개인 각자가 추구하는 목표 달성이 어려울 때 발생합니다.

반면에 사회적 갈등으로서의 집단갈등은 개인간 또는 집단간에 서로 상이한 목표나 이념으로 인해서 발생할 뿐만이 아니라 추구하는 목표가 동일한 경우라 하더라도 그 공동의 목표를 달성하는 방법들의 차이에 의해서도 발생합니다.

이러한 사회적 갈등은 여러 가지 형태로 구분이 이루어지고 있는데, 쉬머혼(Shermerhon)은 사회적 갈등을 개인적, 개인간, 집단간, 조직간 갈등으로 구분하고 있고, 보울딩(Boulding)은 교환관계라는 관점에서 수직적 갈등과 수평적 갈등으로 구분하기도 합니다.

또한 사회적 갈등은 캡로우(Caplow)에 의하면 선거나 운동경기에서 발생하는 예정된 갈등과 평화시 국제관계에서 확인할 수 있는 계속된 갈등, 그리고 전쟁을 통한 종결된 갈등으로 구분하고 있습니다. 마치와 사이몬(March & Simon)은 갈등형태를 의사결정차원에서 개인적 갈등과 조직적 갈등 및 조직간 갈등으로 구분하여 설명하고 있습니다.

코저(Coser)는 갈등을 희소자원을 차지하기 위해 반대측과 다투는 실재적 갈등과 구체적인 목표달성이나 자원획득 보다는 긴장해소나 자기만족적인 측면을 강조하는 비실제적 갈등으로 구분하고 있고, 폰디(Pondy)는 기존의 방법들이 갈등과 갈등이전상태를 구분하지 못하는 문제점을 해결하기 위해 갈등전개를 갈등이 시작되는 단계에서부터 시작해서 느끼는 단계, 표면화된 단계 및 해소단계 등 동태적인 과정으로 이해하고 있습니다.

갈등이 가져오는 결과에 따라서도 갈등의 형태를 구분하여 설명하고 있습니다. 문제해결을 가져오고 상호간의 이해도를 높이는 등의 결과를 가져오는 건설적 갈등과 함께 오히려 더 깊은 불신과 긴장만을 가져오는 파괴적 갈등으로 구분할 수 있습니다.

갈등이 발생하는 원인에 따라서 갈등형태를 구분하기도 하는데 현 상황이나 문제로 인해

발생하는 사실갈등, 목표를 달성하는 수단의 차이로 인해 발생하는 방법갈등, 장기목표가 다른데서 발생하는 목표갈등으로 구분하고 있는데, 갈등발생의 원인에 따라서 갈등해결의 난이도가 달라진다고 할 수 있습니다. (천대운, 2001; 박명현, 2004)

갈등이 일어나는 공간기준을 통해서 갈등형태를 구분하기도 하는데, 크게 사회차원의 갈등과 정부차원의 갈등으로 구분할 수 있습니다. 사회차원의 갈등은 개인차원 및 팀과 집단간에 발생할 수 있는데, 이는 주로 정통성의 위기나 사회적 분배위기와 제도적 이해관계로 인해 발생된다고 할 수 있습니다. (천대운, 2001)

반면에 정부차원의 갈등은 조직차원 및 정부차원에서 발생하는 갈등형태로 권위주의적 운영방식이나, 기득권 고수, 이해관계조정의 불확실성, 자체역량부족, 기능의 복잡한 연계 및 지역이기주의 등으로 인해 발생합니다. 특히, 정부차원의 갈등 중에서 해당 정책에 밀접한 이해관계를 가지고 있는 이해집단의 참여가 없는 정책결정과 집행으로 인해 발생하는 갈등을 예경희와 홍양희 (1998)는 결정-발표-방어 (Decision-Announcement-Defense: DAD)모형으로 설명하고 있습니다.

결정-발표-방어 (DAD)모형에 따르면 사회적 갈등발생 원인을 민주화에 따른 참여욕구는 지속적으로 증대하고 있는 데 비해, 이를 수용할 수 없는 경직된 행정시스템에서 찾고 있습니다. (이성근, 1996)

즉, 행정관청의 일방적 독선주의, 비공개행정으로 인한 투명성 취약, 객관성이 결여된 협상, 합리적 이성보다는 권위나 감정에 의한 문제접근과 함께 갈등조정능력의 미숙에서 갈등의 원인을 찾을 수 있습니다. (예경희, 홍양희, 1998) 이 밖에도 폰디 (Pondy, 1967)는 갈등진행과정을 중심으로 갈등의 형태를 잠재된 갈등, 인지된 갈등, 느껴진 갈등, 표출된 갈등으로 구분하고 있습니다.

■ 갈등! 왜 일어나는가?

스텝헨슨과 팝스 (Stephenson & Pops, 1990)는 정책결정과정에서의 갈등이 발생할 잠재적 원인들을 다음과 같이 제시하고 있습니다. 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 꼽고 있습니다.

이러한 이해관계인들이 추구하는 목표차이나 기대하는 금전수입 등의 이해관계 차이는 사회갈등을 유발하는 다양한 갈등요인 중에서 하나의 중요한 결정요인으로 강조되고 있습니다. (이달곤, 2000; 천대운, 2001)⁶⁾ 이달곤 (2000)은 인간의 심성에 내재된 공격성향이 갈등을 유발하는 다양한 요소 중의 하나이며, 갈등의 원인중의 하나인 이러한 인간의 공격성향

은 인간의 문화적 발전에 따라 현대사회에서 다양한 형태로 나타난다고 설명하고 있습니다.

갈등을 유발하는 또 다른 중요한 요인 중의 하나는 정부가 계획하거나 추진하는 공공정책으로 인해 빈번하게 발생한다고 할 수 있습니다. 정부의 공공정책이 갖는 파급효과의 광범위성과 다양성을 고려한다면 공공정책은 갈등을 유발할 수 있는 중요한 원천중의 하나라고 이해 할 수 있습니다.

우리는 공공정책이 갖는 갈등유발요인으로서의 영향력을 행정수도이전문제, 쓰레기 매립지 문제, 핵발전소 건설, 새만금 간척사업, 핵폐기물 처리시설 건설 및 천성산 터널공사 등 공공정책을 통해서 그 영향력을 유감없이 확인할 수 있습니다. 이러한 이유 때문에, 공공정책 자체가 갈등 그 자체라고 할 수 있습니다. (천대운, 2001; Pavlak, 1990)(<표 5>참조)

<표 5> 공공정책으로 인한 갈등사례

사업명	사업개요	정부입장	시민단체, 지역주민 등	현황
경부고속철 천성산 구간	천성산 관통 13.2Km터널건설	기존 노선강행	도룡농 서식지 파괴, 지울스님 100일간 단식	12개월동안 공사중단 및 환경영향평가 재설시
새만금 간척지	41억 2,000만평 농지 및 담수호 개발	사업계획변경불가	갯벌파괴, 낮은 경제성	92% 공정진척 법원 사업중단 판결
원전센터	방사성 폐기물 처리장 건립	고,중저준위 처리장 별도 건설	환경영향 우려로 반대	20년째 표류중
신고리, 신월성 원전건설	울산, 경주에 원전 추가건설	전력난 대비위해 시급히 건설 필요	환경영향 우려로 반대	사업지연
한전배전분할사업	한전계열 발전사 분할	분할 추진	노조 등 반대	추진 5년만에 유보결정
경인운하	서해-행주대교 (18Km) 100m 운하건설	굴포천 방수로 선 건설	환경오염 우려	미착수 (임시방수로만 완공)
한탄강댐	용량 3억1,100만m ³	기존계획 백지화, 천변저류지 2개소 및 홍수조절용댐 건설	댐 건설 반대	조정안 둘러싸고 갈등
한국투자공사 (KIC)설립	외환보유액 운용기관 설립	연내설립 완료	운영주체 놓고 부처갈등	관련법안 임시국회 통과여부 주목

출처: 서울경제, 2005년 2월 5일 3면 자료 재인용

갈등의 발생원인은 학문분야를 기준으로 해서 다소 다르게 이해되기도 합니다(박명현, 2004). 예를 들면, 심리학적 관점에서는 갈등을 개인적으로 양립할 수 없는 반응적 경향으로 인해 발생하는 현상으로, 정치 및 사회학적 관점에서는 사회희소자원을 차지하기 위한 경쟁

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

의 결과로, 그리고 행정학적 관점에서는 정책을 중심으로 한 행위주체들 사이에 발생하는 역동적 상황으로 인해 발생한다고 이해하고 있습니다.

이 밖에도 인류학적 관점과 사회학적 관점에서도 갈등발생의 원인을 설명하고 있는 데 (이달곤, 2000), 인류학적 관점에서는 갈등의 원인을 인간이 소유하고 있는 공격성향에서 찾고 있는가 하면, 사회학적 관점에서는 희소자원에 대한 투쟁의 결과로서 나타난다고 설명하고 있습니다. 갈등의 발생원인은 다양하고 복잡적이며 똑같은 사안에 대해서도 상황에 따라 상이하기 때문에 갈등의 원인에 대해서도 다양한 방법으로 설명되고 있습니다.

■ 갈등을 유발하는 요인들

앞에서 언급한 것처럼, 갈등을 유발하는 요인들에 대해서는 다양한 방법으로 설명을 할 수 있습니다. 이러한 갈등요인들을 몇 가지로 정리하여 보면 다음과 같습니다. 이러한 갈등 유발요인에 대한 설명은 갈등현상을 이해하고 갈등에 대한 적절한 관리방안을 찾는 데 많은 도움을 가져다 줄 수 있습니다.

• 직접적인 요인과 간접적인 요인

갈등은 직접적인 요인과 간접적인 요인으로 인해 야기될 수 있습니다. (행정자치부 등, 1999) 갈등을 일으키는 직접적인 요인으로서는 비용과 편익배분 등의 경제적요인, 기술수준에 대한 불신, 의사결정의 합리성과 투명성 결여⁷⁾, 분쟁예방 및 조정기구 및 제도결여⁸⁾ 와 함께 문화적, 심리적 거부감에 의해서 발생하고 있습니다.

갈등의 직접적인 발생원인중, 특히, 이해당사자의 참여가 제대로 보장되지 않거나 형식적인 측면에서 이루어지는 참여 (박명현, 2004) 등으로 인한 의사결정시스템상의 문제점⁹⁾과

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

8) 이강철 청와대 시민사회수석은 천성산 갈등사례를 계기로 “전문가 그룹이 모여 공론을 통해 제도적 차원에서 사회갈등을 사전 조율하고 예방하는 기구를 만드는 방안을 강구하겠다”며 갈등해결을 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 수 밖에 없을 것으로 전망됩니다.

9) 의사결정시스템의 문제점 등 정치적 요인에 의한 갈등원인으로 예경희와 홍양희 (1998)는 하향식 정책추진에 따른 DAD (Decision-Announcement-Defense) 모델을 제시하고 있습니다.

분쟁이나 갈등이 발생했을 때 이를 좀 더 신속하고 효과적으로 관리할 수 있는 제도적 장치의 부재는¹⁰⁾ 사회적인 갈등을 확대재생산하는 중요한 요인으로 작용하고 있습니다.

갈등을 발생시키는 간접적인 요인으로는 사회전반에 걸쳐 일어난 분권화에 따른 참여욕구의 증대 (이광윤, 2005; 박민진, 2004) 및 이해당사자간의 상호신뢰성 결여 등을 꼽을 수 있습니다. 특히, 간접적인 원인으로서는 이해당사자들 사이에 내재되어 있는 상호불신과 낮은 신뢰문제는 ¹¹⁾ 의사결정시스템뿐 만이 아니라 원활한 갈등관리를 방해하는 주요한 요인 중 하나라고 할 수 있습니다. (박민진, 2004; 천대운, 2001; 행정자치부 등, 1999)

- 당사자들의 상이한 이해관계

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

- 구조적, 외재적요인 및 정치사회적 민주화

우리사회가 안고 있는 특성으로부터 갈등의 원인을 찾고자 하는 노력도 찾아 볼 수 있습니다. 우리사회가 안고 있는 구조적 요인, 외재적 요인 및 정치사회적 민주화를 우리사회에서의 전반적인 갈등을 일으키는 주요한 요인으로 이해하는 노력이 그것입니다(박명현, 2004). 구조적 요인으로는 공익과 사익간의 충돌로 갈등이 발생하고, 정책결정시 비민주성과 사업추진 시 합리적 보상체계의 미비로 인한 관료제적인 행정편의주의도 사회적인 갈등을 일으키는 요인으로 지적되고 있습니다. 이 밖에도, 1980년대 말 이후, 사회 전반적으로 확산되고 있는 정치민주화는 시민들의 참여욕구를 증대시켰고, 이러한 사회적, 정책적 참여욕구가 사회적 갈등을 가져온 중요한 원인 중의 하나로 이해할 수 있습니다.

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

11) 박민진 (2004)은 논문에서 신뢰관계형성과 갈등관리와의 관계를 청계천 복원사례를 통해 분석하고 있습니다.

서울버스개혁과 갈등이야기

1996-1997년의 버스개편 노력

■ 추진내용

서울시의 버스개편은 어제 오늘의 이야기가 아닙니다. 특히, 많은 전문가들과 시민단체들은 근본적인 버스개편의 필요성을 지난 40여 년간 지속적으로 제기해 왔고, 서울시 또한 이를 토대로 실제로 버스체계에 대한 개편을 추진한 경험도 가지고 있습니다.

버스개편에 대한 노력들은 있어왔지만, 실행되지 못했던 서울시 버스개편의 대표적인 사례로는 1997년에 초대민선시장에 의해서 추진되었던 버스개편을 꼽을 수 있습니다. 그 당시의 서울 버스개편의 주요 내용과 버스개혁에 대한 기대는 그 당시의 신문 사설에서 생생하게 찾아볼 수 있습니다.

“서울시가 문제투성이의 시내버스 운행체제를 근본적으로 뜯어 고친다는 계획아래 개혁종합대책 시안을 발표하고 작업에 나섰다. 그 동안의 시내버스 대책이 업자의 이해와 시 당국의 정책적 한계로 땀질식 처방으로 일관되면서 각종 문제를 고질화시켰던 만큼 기대가 크다. 시안에 나타난 공영버스 도입, 노선개편, 버스사업의 규제폐지 등 주요대책도 구조적 개혁의지를 느끼게 한다. 이번 기회에 그 동안 승객들에게 불편을 주었던 장거리, 굴곡노선과 적자노선, 파행운행 등의 문제가 근본적으로 해결되어야 할 것이다. 또 공영버스 운영을 통해서도 해마다 되풀이되는 업체의 적자타령과 요금시비에 대한 대책을 세울 수 있도록 버스업체의 경영실태를 제대로 파악하는 계기가 되기를 바란다. ----- (생략)”

(중앙일보 사설- “수술대 오른 서울시내버스”, 1997년 6월 16일)

■ 시사점

이 시기에 이루어진 버스개편의 노력들은 갈등이 표면화되기에 앞서 봉합된 경우라고 할

수 있습니다. 버스개편에 대한 당위성을 둘러싸고 학자들과 서울시는 그 정당성과 필요성에는 공감을 하고 있었지만, 무엇보다도 버스개혁에 있어서 실질적인 당사자중의 한 축인 버스운송사업자들을 설득하는 데는 실패한 것으로 판단할 수 있습니다.

1996년-1997년에 걸쳐 추진된 버스개편의 실패에는 여러 가지 요인이 있겠지만, 다음과 같은 3가지 주요요인들이 복합적으로 작용하여 버스개편의 실패를 가져왔다고 할 수 있습니다.

첫 번째 요인으로는 앞서도 지적했듯이, 당시 정책결정자의 추진력을 꼽을 수 있습니다. 당시 대중교통수단으로서 버스가 갖는 중요성이나 대중교통개선의 필요성에 대해서는 공감을 하고 있었으나, 정책추진으로 인한 파문 혼란과 과행을 감내하겠다는 의지가 약했다고 할 수 있습니다.

두 번째로는 정책결정자의 추진력과도 밀접하게 관련되어 있다고 할 수 있는데, 버스개편과 관련된 이해당사자들의 의견수렴과정이 거의 도외시된 채, 서울시 중심의 일방적인 정책추진과정으로 인한 반발과 갈등 같은 의사결정시스템상의 문제점도 당시의 버스개편을 어렵게 하는 주요한 요인으로 작용하고 있다고 할 수 있습니다.

마지막으로는 버스개혁을 추진한 2004년에 비해 1996년과 1997년은 상대적으로 버스에 대한 개편의 필요성이 적었다고 할 수 있습니다. 또한 당시만 해도 대중교통수단으로서의 버스가 차지하는 비중이 적지 않았던 관계로 버스운영과 관련하여 버스운영업자 입장에서든 개편에 대한 절박감이나 위기의식이 크지 않았다는 점도 당시의 버스개편을 어렵게 하는 요인 중 하나였다고 볼 수 있습니다.

추진내용

서울버스개편의 절박성과 필요성으로 인해 제3기 민선 서울시장에 취임하면서부터 또 다시 서울버스개혁에 대한 검토가 이루어지기 시작했고, 2002년 8월부터는 서울시정개발연구원과 학계, 교통전문가들과 함께 공무원이 참여하여 서울시 버스개혁에 대한 실행계획(Action Plan)을 수립하게 되었습니다.

서울시 버스개혁에 대한 실행계획을 토대로 시범적으로 실시하기로 결정한 버스개혁은 2003년 7월 1일 시작되는 청계천 복원공사와 맞물려서 본격적으로 검토되기 시작했습니다. 즉, 청계천 복원공사로 인해 예상되는 동북부지역의 교통장애를 해소하는 방안의 하나로 동북부지역의 주간선 도로인 도봉·미아로에 중앙버스전용차로를 시범적으로 실시하기에 이르게 됩니다.

이처럼 도봉·미아로에 대한 중앙버스전용차로 시범도입의 필요성에 대해서, 버스개혁시민위원회의 위원인 K씨는 다음과 같이 설명하고 있습니다.

“버스개혁의 발단은 청계천 복원사업을 할 때, 복원사업에 따른 교통대란의 해소가 초미의 관심사였습니다. 그러기 위해서는 서울의 동북부지역이 청계천사업에 따라 직접적으로 교통영향을 받습니다. 그래서 동북부지역 교통을 해결하기 위해 중앙버스전용차로 설치 등의 개혁안이 제기되었지요”

(버스개혁시민위원회 위원 K씨의 인터뷰 자료중에서)

서울버스개혁의 일환으로 추진된 중앙버스전용차로 도입은 이용자인 시민입장과 운영자인 버스업체의 입장 및 사회적 측면에서 다음과 같은 긍정적인 효과를 기대하고 추진되었습니다(김경철). 버스의 이용자인 시민들의 입장에서 보면 총통행시간이 감소하는 효과를 기대할 수 있었습니다. 이 밖에도 이용자의 버스대기시간의 감소와 함께 노선에 대한 이용자의 인식도 증가할 것으로 예상되었습니다.

중앙버스전용차로의 도입은 또한 운영자인 버스업체의 측면에서도 다양한 효과를 기대할 수 있었는데 중앙버스전용차로의 도입으로 버스의 신속성과 정시성이 높아지고 이는 다시 운행효율성과 영업이익의 증가로 연결될 수 있다는 점입니다. 이 밖에도 사회적 측면에서는 중앙버스전용차로가 도입됨으로써 승용차수요가 버스로 전환되어 도로혼잡이 다소 완화되는 효과를 기대할 수 있는 것으로 조사되었습니다.

이처럼 이용자 측면과 운영자측면에서 뿐만이 아니라 사회적인 측면에서의 긍정적인 효과가 기대되는 것으로 분석된 중앙버스전용차로에 대한 시범도입 구역에 대한 선정 작업이 이루어지게 됩니다.

중앙버스전용차로를 시범적으로 도입하기 위한 기본적인 조건은 시 외곽의 주요도시와 도심 및 부도심을 연결하는 도로로서, 1) 고밀도 개발지를 경유하는 주요간선도로이어야 하고, 2) 지하철 등의 대중교통 서비스가 열악하거나 버스이용수요가 많은 도로로 버스의 통행량이 적어도 시간당 150대 이상이어야 하고, 3) 노면 교통혼잡이 심하고 편도 3차로 이상 확보가 가능한 도로라는 점이 고려되었습니다(서울특별시, 2003).

이러한 기준들을 토대로 도봉, 미아로 7-9차로 14km, 망우, 왕산로 6-7차로 10.1km, 강남대로 8-10차로 9.3km, 시흥 한강로 6-11차로 18.7km, 경인 마포로 6-10차로 15.9km

와 수색 성산로 6-8차로 9.9km가 중앙버스전용차로 도입구간으로 계획되었고, (서울특별시, 2003) 중앙버스전용차로의 1차적인 시범도입구간으로 동북부 지역의 주간선 도로인 도봉·미아로가 중앙버스전용차로로 선정되었습니다.

갈등내용

하지만, 중앙버스전용차로가 갖는 다양한 효과에도 불구하고 미아·도봉로에 대한 시범도입의 노력은 실패로 끝나고 말았습니다. 중앙버스전용차로에 대한 시범도입이 실패한 데에는 여러 가지 요인이 영향을 미쳤겠지만, 무엇보다도 중앙버스전용차로의 시범도입에 따른 갈등을 예상하지 못했거나 제대로 관리하지 못한데서 그 원인을 찾을 수 있습니다.

■ 대상별 갈등

• 서울시와 버스업계의 갈등

무엇보다도 서울시가 도봉·미아로에 시범도입하기로 한 중앙버스전용차로에 대해 해당지역을 운행하는 버스업체와의 갈등이 불거졌습니다. 이러한 갈등의 근저에는 중앙버스전용차로 시범도입이라는 측면보다는 향후에 추진 될 서울시 전체에 대한 버스노선 정비라는 보다 근원적인 요인에 바탕을 두고 있다고 할 수 있습니다.

해당지역에 대해 노선권을 갖고 있는 버스업체로서는 향후 추진될 버스노선 정비에서 받게 될 변화를 사전에 차단한다는 측면과 함께, 시범도입지역으로 선정된 자체에 대한 거부감이 서울시와의 갈등을 유발하고 중앙버스전용차로를 반대하는 주요한 이유로 작용하고 있습니다.

중앙버스전용차로 관련 업무를 담당했던 서울시 공무원 M씨와 F씨와 버스개혁시민위원인 I씨에 대한 인터뷰 자료에 의하면, 도봉·미아로에 대한 중앙버스전용차로의 시범도입을 반대하는 이유 중 하나로 서울에서 왜 우리지역에서 우선적으로 도입되어야 하는가에 대한 불안감을 지적하고 있습니다.

• 서울시와 지역주민들 (상인들)과의 갈등

두 번째로 서울시가 당면한 갈등은 지역주민, 특히 중앙버스전용차로의 도입으로 인해 피해를 보는 해당구간의 상인들과의 갈등을 꼽을 수 있습니다. 중앙버스전용차로의 도입은 해당구역에서 버스정류장의 위치를 불가피하게 변화시키게 마련이고, 이를 통해 해당구역에 위

친한 상권의 변화가능성이 서울시와의 갈등을 가져왔고, 이러한 갈등은 중앙버스전용차로를 반대하는 논리로까지 발전하기에 이르렀습니다.

특히, 지역주민들인 상인들과의 갈등에서 중앙버스전용차로가 시범 도입되는 지역의 정치인은 중앙버스전용차로의 도입을 통한 버스개혁의 필요성과 당위성에 대한 이해보다는 지역주민들의 이해관계만을 대변하는 등 버스개혁과는 다소 상반되는 입장을 취한 것이 중앙버스전용차로의 시범도입을 좌절시킨 이유로 지적될 수 있습니다. ^{12) 13)}

- 서울시와 자치구간의 갈등

이 밖에도, 도봉·미아로에 대한 중앙버스전용차로의 시범도입은 서울시와 자치구간에도 갈등을 발생시키고 있습니다. 해당 자치구가 중앙버스전용차로 도입에 반대한 이유 중 하나는 중앙버스전용차로의 도입으로 인해 발생할 수 있는 교통흐름상의 불편함을 해소하는 대책이 미흡하다는 점을 들고 있습니다.

중앙버스전용차로 시범도입과 관련된 업무를 담당했던 공무원 M과 버스개혁시민위원인 I씨에 대한 인터뷰 자료에 의하면, 중앙버스전용차로 도입과 관련하여 서울시와 자치구간, 경찰과 발생한 갈등내용을 살펴보면, 중앙버스전용차로 도입에 따라 발생할 수 있는 교차로에서의 교통처리나 골목으로의 진·출입을 처리하기 위한 대비책이 충분치 않다는 점과 자가용 승용차를 이용하는 주민들이 제기할 수 있는 민원에 대한 걱정 등을 지적하고 있습니다.

“처음에 서울시가 두 가지 어려움에 봉착했어요. 해당 지역의 정치인, 해당 자치구, 이해관계가 걸린 주민들과 경찰과 노선개편을 반대하는 해당 구역의 버스업체들이 바로 그것입니다.”

(버스개혁시민위원회 I씨의 인터뷰 자료 중에서)

12) 버스개혁시민위원회의 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 기인 한 것이라는 의견을 밝히고 있습니다(출처: 면담자 J씨에 대한 인터뷰 자료 중에서).

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

■ 전통적인 갈등관리방법(DAD)으로 인한 갈등

내용별로 발생한 갈등과 함께, 중앙버스전용차로를 시범적으로 도입하는 추진과정에서의 미숙으로 인해 갈등이 발생하였다는 점을 꼽을 수 있습니다. 중앙버스전용차로의 시범도입에 따른 갈등유발은 전형적인 갈등관리모델인 결정-공표-대응 (DAD: Decide-Announce-Defense)모델의 형태를 따랐다는 점에서도 갈등을 피할 수 없었다고 판단됩니다.

우선, 도봉·미아로에 대한 중앙버스전용차로 시범도입 결정과정에서 이해당사자들의 참여가 충분하게 보장되지 않은 채 정책결정이 이루어졌다는 점을 꼽을 수 있습니다.

중앙버스전용차로 관련 업무를 담당했던 서울시 공무원 F씨에 대한 인터뷰 자료에 의하면, 중앙버스전용차로 시범도입에 대해 해당 지역 주민의 의견을 수렴하는 절차로서 공청회 등을 거쳤다고는 하나, 공청회의 개최시기나 절차 및 토론내용과 깊이 등을 감안할 때, 전통적인 DAD 모델에서 의견수렴과정으로 널리 의존하고 있는 공청회 형식과 틀에서부터 크게 벗어나지 못한 것으로 판단할 수 있습니다.¹⁴⁾

중앙버스전용차로 시범도입에 대한 공표나 방어논리에서도 전통적인 갈등관리기법으로서 DAD 방법에서 크게 벗어나지 못한 것으로 평가할 수 있습니다. 중앙버스전용차로 시범도입 정책에 대해 해당 구청이나 이해당사자들의 의견이 반영되지 못한 상태에서 결정된 시범사업의 내용이 서울시에 의해 일방적으로 공표되었습니다.

또한, 서울시는 중앙버스전용차로 시범도입이 공표된 후에 발생할 수 있는 다양한 의견들에 대해 귀를 기울이고 이해를 구하며 설득하기 보다는 이미 공표된 서울시의 정책대안만을 설명하고 홍보하는 전통적인 갈등관리방법을 채택하고 있었다는 점이 또한 이해당사자간의 갈등을 관리할 수 없는 지경에 이르게 했다고 판단 할 수 있습니다.

■ 시범사업에 대한 서울시의 준비부족

이 밖에도, 중앙버스전용차로 시범도입에 대한 서울시의 준비부족과 경험부족이 갈등을 유발하는 요인으로 작용하였다고 할 수 있습니다. 도봉·미아로에 대한 중앙버스전용차로의 시범도입이 실패한 이유를 서울시 공무원 B씨는 다음과 같이 평가하고 있습니다.

14) 중앙버스전용차로 도입관련 업무를 담당했던 서울시 공무원 F씨에 대한 인터뷰자료에 의하면, 중앙버스전용차로 도입과 정류장 위치재설정과 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 있습니다. (출처: 면담자 F씨에 대한 인터뷰 자료 중에서)

“시범적으로 도봉·미아로에 중앙버스전용차로를 도입하려는데, 굉장한 반대에 부딪혔어요. 처음이었고, 처음에 그리 한다는 건 무리였어요. 생소했고, 갑자기 하려했던 서울시의 미숙도 있었어요”

(서울시 공무원 B씨의 인터뷰 자료 중에서)

이와 비슷한 맥락에서 서울시 버스개혁에 참여했던 또 다른 공무원 M씨는 중앙버스전용차로 시범도입의 실패이유를 그 당시만 해도 서울버스개혁에 대해 사회적인 저변확대가 덜 되어 있다는 점을 들어 설명하기도 합니다.

“중앙버스전용차로의 시범도입은 처음에는 버스개혁의 가시적 성과물로 홍보하려고 했습니다. 그런데 서울 동북부지역 주민들의 반대에 부딪힌 거죠. 사실 그 때까지만 해도 버스개혁에 대한 저변확대가 안되어 있었어요. 사업자들이 노동자들에게 안 좋은 거라고 교육시켰고, 버스운전자들은 버스에서 이를 토대로 홍보물을 돌렸죠. 그거 읽어본 주민들이 좋아할 리가 있나요?”

(서울시 공무원 M씨의 인터뷰 자료 중에서)

시사점

도봉·미아로에 대한 중앙버스전용차로 시범도입은 실패로 끝났지만, 서울시 버스개혁과 관련하여 우리에게 많은 시사점을 던져주고 있습니다. 중앙버스전용차로의 시범도입은 버스개혁의 일환으로서 추진되었으나 중앙버스전용차로의 도입당위성과 필요성에 대해서 이해당사자간의 합의나 설득, 이해가 부족한 상태에서 추진되었다는 점에서 정책추진과정에서의 이해당사자간의 합의나 설득, 또는 이해의 중요성을 보여 준 사례라고 할 수 있습니다.

이러한 점에서 버스개혁시민위원회의 위원인 J씨는 다음과 같은 평가를 내리고 있습니다.

“예를 들면, 도봉·미아로가 꼭 시범사업 등에 적합한지 등에 대해 결정하는 과정에서 생길 수 있는 다양한 논란, 이해관계를 조정할 수 있는 것을 사전에 예방하고 참여시킬 수 있었다면, 훨씬 더 좋았을 겁니다.”

(버스개혁위원회 위원 J씨의 인터뷰 자료 중에서)

이처럼, 버스개혁의 일환으로서 중앙버스전용차로의 도입에 대한 일방적인 추진형태는 버스개혁이라는 목표를 달성하는 수단으로서의 중앙버스전용차로의 도입에 대한 이해보다는 갈등을 일으켰을 뿐만이 아니라 이를 수행하는 과정상에서 보여준 전통적인 형태의 갈등관리방법도 갈등을 일으키는 주요한 요인으로 작용하고 있습니다.

즉, 미아·도봉로를 대상으로 한 중앙버스전용차로 시범도입 사례는 목표에 대한 갈등과 이를 수행하는 수단에 대한 갈등, 그리고 추진과정상의 갈등이 복합적으로 작용하여 좌절된 대표적인 사례로서 향후 추진되고 있는 서울시 버스개혁을 성공적으로 수행할 수 있도록 준비하는 데 귀중한 밑거름이 되었다고 할 수 있습니다.

두 번째로는 미아·도봉로를 대상으로 한 중앙버스전용차로 시범도입의 실패사례는 오히려 서울버스개혁을 서울시 전역으로 확대하는 중요한 계기가 되었다고 할 수 있습니다. 버스개혁시민위원회의 K위원은 다음과 같은 말로 이러한 사실을 뒷받침해주고 있습니다.

“중앙버스전용차로가 시범 도입되는 지역의 버스업체와 이용객들의 반대 및 해당지역의 정치인의 반대가 오히려 국지적인 버스개혁을 서울시 전체개혁으로 반전시켜준 계기가 되었다고 봅니다.”

(버스개혁시민위원회 위원 K씨의 인터뷰 자료 중에서)

이 밖에도 미아·도봉로에 대한 중앙버스전용차로 시범추진의 실패는 서울버스개혁에 대한 추진체계를 새롭게 일신하는 계기를 마련해 주었다고 할 수 있습니다. 왜냐하면, 서울시 버스개혁을 범시민적으로 추진하는 데 중요한 역할을 수행할 버스개혁시민위원회가 출범하는 계기를 만들어주었기 때문입니다. 서울버스개혁 관련 업무를 담당했던 서울시 공무원 B씨는 다음과 같이 평가하고 있습니다.

“도봉·미아로에 중앙버스전용차로를 시범도입하려 할 때 노사양측이 서울시 개혁에 저항할 수 밖에 없었는데 이해설득기간이 적었다고 봐요. 그걸 이루기 위해 1년을 잡았어요. 연기하면서 시간을 갖고 설득하기 시작을 했습니다. 그 와중에 생긴 것이 버스개혁시민위원회라 고 할 수 있습니다. 서울버스개혁을 위해 시민협의체의 필요성이 제기되었고, 그것이 버스개혁시민위원회로 구체화되었다고 보면 됩니다.”

(서울시 공무원 B씨의 인터뷰 자료 중에서)

2004년 추진된 서울버스체계 개편과 관련된 갈등문제를 이해하기 위해서는 무엇보다도 정책결정과정에 참여한 이해당사자들이 누구인지, 그리고 이해당사자들 간의 상호관계를 이해하는 것이 무엇보다도 중요하다고 할 수 있습니다(Stephenson & Pops, 1990).

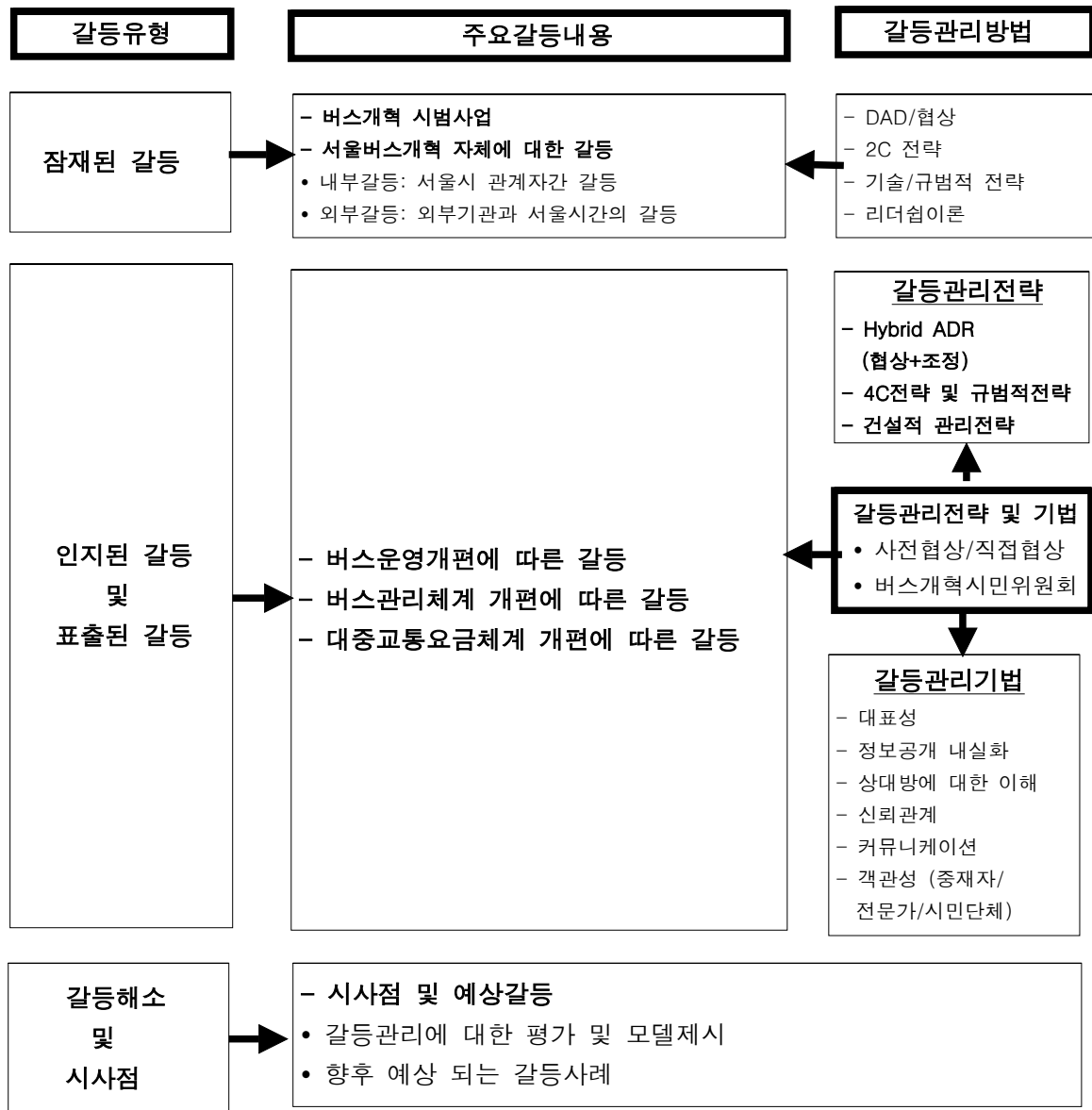
2004년 7월 시행된 서울버스개혁의 갈등을 살펴보기 전에 서울버스 개편과정에서 갈등을 유발한 이해당사자들이 누구이며, 서울버스 개편과정에서 갈등을 유발한 다양한 원인들에 대해서 이해관계자간에 보인 갈등양상들을 토대로 서울버스체계 개편에 따른 갈등사례들을 살펴보고자 합니다. 갈등사례들은 분석의 편의를 위해 갈등이 진행 된 과정을 중심으로 살펴보고자 합니다.

갈등이 진행되는 과정에 대해서는 이미 다양한 접근방법들이 제시되어져 있습니다. 예를 들면, 포시스 (Forsyth)라는 학자는 갈등과정을 5단계로 설명하고 있습니다: 의견불일치 단계, 대결국면, 격화단계, 진정국면 및 해소단계가 그것입니다. 폰디 (Pondy, 1967)라는 학자, 또한 5 단계로 갈등진행 과정을 설명하고 있습니다: 잠재된 갈등단계, 인지된 갈등단계, 느껴진 갈등단계, 표출된 갈등단계 및 갈등여파가 그것입니다.

서울시 버스개혁과 관련된 갈등을 이해하기 위해서 여기에서는 폰디 (Pondy, 1967)가 주장한 5단계 진행과정을 중심으로 해서 버스개혁 추진과정에서 발생한 갈등들을 살펴보고자 합니다. 그리고 이러한 버스개혁 갈등을 이해하기 위해서 다음과 같은 모델을 사용하고자 합니다. 여기서 이야기하는 “분석모델”은 서울시 버스개혁과 관련하여 발생한 갈등을 이해하고 분석하는 데 활용될 수 있는 하나의 유용한 도구라고 할 수 있습니다.

2004년 7월의 서울시 버스개혁을 이해하고 분석하고자 하는 도구로서의 분석모델은 우선 버스개혁 갈등을 진행과정별로 살펴보면서, 개개의 과정별로 발생한 구체적인 갈등내용들을 살펴보고자 합니다. 이와 덧붙여서, 진행과정별, 주제별로 제기 되어져 왔던 갈등들을 서울시가 어떤 방법으로 해결하고 있는가도 분석해 보고자 합니다(<그림 3>참조).

여기에서는 주로 갈등 진행단계별로 발생한 구체적인 갈등내용들을 살펴보고, 과정별로 제기된 갈등관리 방법에 대해서는 다음 장에서 보다 구체적으로 살펴보고자 합니다.



<그림 3> 서울시 버스개혁관련 갈등분석을 위한 모형

2004년 서울버스개혁의 이해당사자들

서울버스개혁과 관련하여 이해가 걸린 이해당사자 크게 서울시와 서울버스관련 집단 및 시민 및 유관기관으로 대별할 수 있습니다.

서울버스개혁의 한 축으로서의 서울시는 서울시의 교통문제에 대한 전반적인 정책수립과 결정, 집행 및 평가 등을 포함해서 서울시 교통문제를 최종적으로 관리하고 책임지는 위치에 놓여 있습니다. 이번 서울버스개혁의 경우에 있어서도, 서울시는 서울의 버스개혁에 대한 정책수립과 시행 및 사후관리를 최종적으로 책임지고 있는 기획 및 집행기관으로서 서울버스개혁의 핵심적인 이해당사자로 참여하고 있습니다.

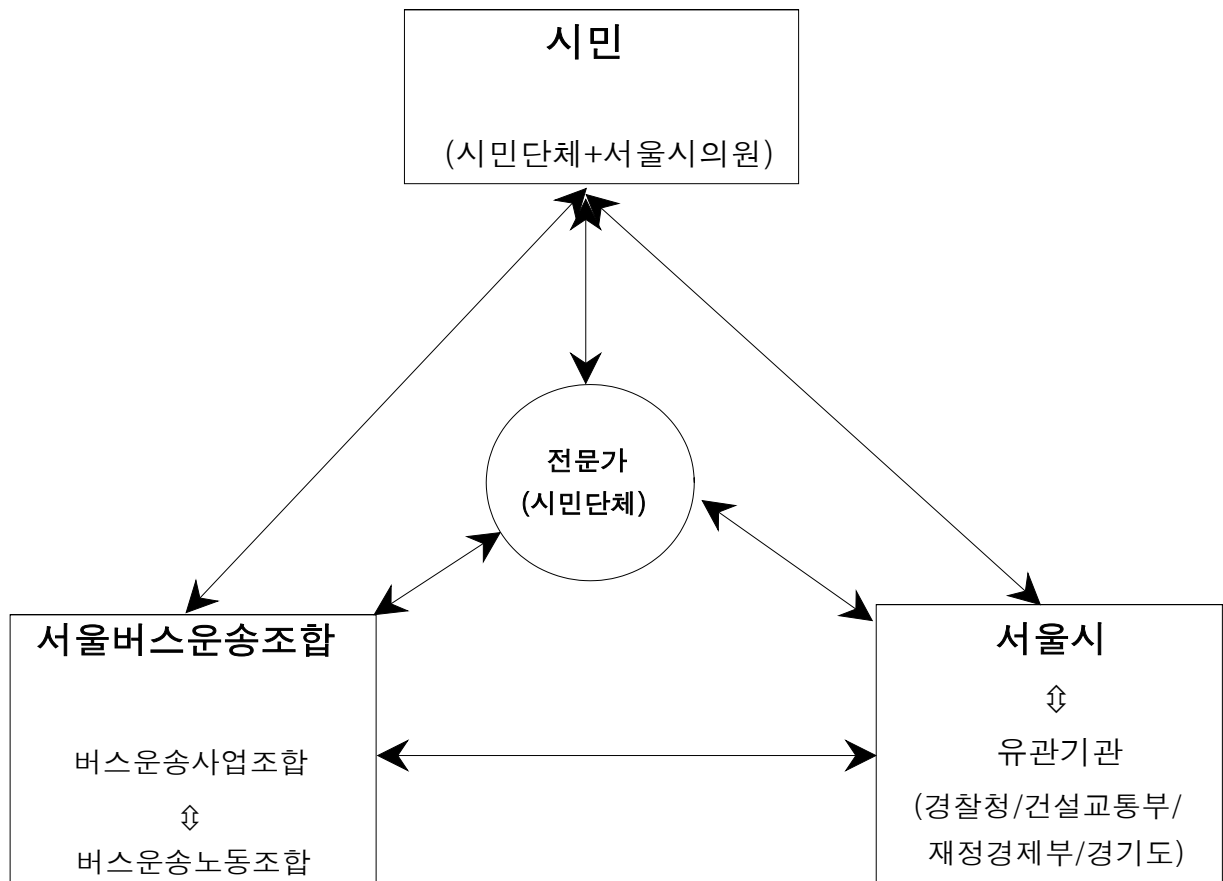
서울시가 서울버스개혁의 청사진을 그리는 역할을 하였다면, 서울버스운송조합은 서울시의 버스개혁안을 구체적으로 실천하는 실천기관으로서 서울버스개혁의 또 다른 중요한 축을 이루고 있다고 할 수 있습니다. 특히, 서울버스운송조합은 서울버스개혁의 대상이자 또 한편으로는 서울버스를 실질적으로 운행하는 운영주체라는 점에서 또 하나의 핵심적인 이해당사자라고 할 수 있습니다.

서울버스운송조합과 함께 버스운송노동조합도 서울버스개혁과 관련하여 이해가 걸려 있는 이해집단으로 이해할 수 있습니다. 버스운송노동조합은 버스운송조합과 직접적인 이해관계를 갖고 있다고 할 수 있으나, 버스운송노동조합의 이해와 협력이 없이는 서울버스개혁이 완결될 수 없다는 점에서 서울버스개혁의 이해당사자라고 할 수 있습니다.

또 다른 중요한 축으로서는 서울버스를 이용하는 시민들이라고 할 수 있습니다. 서울버스개혁의 실질적인 수혜자이고 최종적인 소비자라는 점에서 가장 중요한 이해집단이라고 할 수 있습니다.

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, 시민들의 직접투표로 선출된 서울시의회 의원이 시민들을 대변하는 역할을 수행하게 됩니다.

이 밖에도 서울의 버스개혁에 있어 실질적인 정책권한이나 인·허가 권한을 갖고 있는 유관기관들-경찰청, 건설교통부, 재정경제부와 광역교통망등과 관련하여 업무협의를 해야 하는 경기도 등이 서울버스개혁의 이해당사자를 구성하고 있다고 할 수 있습니다(그림 4) 참조).



<그림 4> 서울버스개혁의 이해당사자들

2004년 서울버스개혁과 갈등이야기

■ 잠재된 갈등

잠재된 갈등은 갈등이 표면화되지 않은 채 잠재되어 있는 상태로 갈등의 가능성을 안고 있는 상태라고 할 수 있습니다(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 있습니다.

서울시 버스개혁과 관련해서 보면, 잠재된 갈등은 서울버스개혁과 관련하여 서울시가 방향 설정과 추진전략들을 검토하는 기획단계나 연구단계였다고 할 수 있습니다. 이 단계에서는 서울 버스개혁을 위한 아이디어 생성 단계로서, 서울버스개혁에 대한 당위성과 필요성에 대한 검토와 국내·외 사례 등을 토대로 서울버스개혁에 대한 구상을 가다듬는 단계였다고 할 수 있습니다.

서울버스개혁과 관련하여 볼 때, 이러한 잠재적 갈등단계는 제 3기 서울시장이 취임하여 서울버스개혁에 대한 의지를 표명하고 이를 구체화하기 위한 서울버스개혁의 준비기간기였다고 할 수 있습니다.

■ 인지된 갈등

인지된 갈등단계는 서울버스개혁과 관련하여 이해당사자들이 갈등의 가능성과 내용을 인지한 단계라고 할 수 있습니다(Pondy, 1967). 인지된 갈등은 이해당사자들의 생각이나 아이디어가 좀 더 구체화되고, 이러한 생각이나 아이디어가 어떤 형태로든 표출되는 경우에 나타날 수 있습니다.

서울시 버스개혁과 관련해서 볼 때, 이러한 인지된 갈등은 서울시에 의해 서울버스개혁에 대한 아이디어나 구상이 구체화되는 과정이나 구체화된 상태에서 발생했다고 볼 수 있습니다. 서울시는 서울버스개혁의 아이디어를 가다듬는 과정에서 전문가나 이해관계자들의 의견을 수렴하기 위한 방안으로 공청회나 간담회, 자문회의 등 다양한 의견수렴과정을 거쳤습니다.

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 되었습니다.

이러한 인지된 갈등은 버스개혁시민위원회를 통해 갈등들이 구체적으로 표출되기 전까지 계속되었다고 할 수 있습니다.

• 서울버스개혁과 서울시 내부 갈등사례

서울시 버스개혁과 관련하여 서울시 내부에서 발생한 갈등을 인지하는 데는 많은 어려움을 갖고 있다고 할 수 있습니다. 서울버스개혁을 실제적으로 추진하는 집행부서로서의 특성뿐만 아니라, 관료제 조직으로서의 조직적 특성으로 인해 서울시의 집행부서간, 담당자간에 존재할 수 있었던 갈등을 인지하는 데는 일정한 한계를 보여주고 있기 때문입니다.

하지만, 서울버스개혁에 참여했던 사람들을 대상으로 한 인터뷰 자료를 통해서 몇 가지 갈등사례를 인지할 수 있었습니다. 이러한 내부갈등중 하나는 버스개혁을 둘러싸고 벌어진 버스개혁에 대한 아이디어와 실행여부간의 갈등을 들 수 있습니다.

버스개혁에 대한 아이디어를 구체화하기 위해서는 법적, 제도적인 측면에서 현실적인 한계에 봉착했고, 이를 둘러싸고 버스개혁 아이디어를 제공하는 정책결정자와 이를 집행하는

실무자간에 갈등이 존재하였음을 알 수 있습니다.

이러한 내부갈등은 서울버스개혁에 참여했던 서울시 공무원 B씨와 F씨는 다음과 같이 평가하고 있습니다.

“서울시 내부적으로 갈등이 있었지요. 아이디어와 실행이 부딪히는 부분이에요. 아이디어라는 부분이 실제로 하려면 굉장히 어려운 것이거든요. 또 가장중요한 것은 사업자측의 동의 없이는 시행이 불가능한데, 그것을 접목시키는 것이 굉장히 어려웠죠.”

(서울시 공무원 B씨의 인터뷰 자료 중에서)

“대내·외적인 갈등이 있었습니다. 하지만, 내부적인 것은 말씀드리기가 곤란합니다.”

(서울시 공무원 F의 인터뷰 자료 중에서)

하지만, 이러한 갈등은 우리가 일반적으로 이야기하는 갈등이라는 측면보다는 서울버스개혁이라는 정책추진에 대한 의견차라로 봐야 한다는 주장도 제기되고 있습니다. 왜냐하면, 서울시의 버스개혁이라는 큰 방향과 목적에는 같은 생각을 가지고 있었다고 볼 수 있으며, 다만 실행가능성 여부와 방법상의 차이만이 주요 논쟁거리였기 때문입니다.

이러한 주장에 대해서는 서울버스개혁에 참여했던 서울시 공무원 L씨와 M씨도 같은 설명을 하고 있습니다. ¹⁵⁾

“서울시 내부적으로, 특히 부서간에는 별 문제가 없었어요. 왜냐하면, 버스개혁에 대한 효과와 당위성에 대해서는 공무원들이 확신을 가지고 있었어요. 그것에 대해서는 혼연일체가 되었던 것 같습니다.”

(서울시 공무원 L씨의 인터뷰 자료 중에서)

15) 서울버스개혁에 참여했던 공무원들은 서울시의 내부적인 갈등, 즉 부서간에는 별 갈등이 없는 것으로 평가하는 반면에 버스개혁시민위원회의 위원인 H씨는 다음과 같이 평가하고 있습니다. “부서별로 이해가 상충되기 때문에 부서별로 부딪힘도 많았어요. 그리고 그 갈등은 지금도 부서별로 있구요. 하지만, 그걸 구체적으로 얘기하긴 곤란합니다.” (버스개혁시민위원회 위원 H씨에 대한 인터뷰 자료 중에서)

“개인적인 성격차이에서 있을 수 있는 갈등은 있었지만 전체적으로 버스 개혁에 대해 모순이 있어서 갈등이 있지 않았어요. 협조체제가 굉장히 잘 되었구요.”

(서울시 공무원 M씨의 인터뷰 자료 중에서)

서울버스개혁을 둘러싸고 발생했던 서울시 내부적인 갈등은 인지된 갈등단계에서 부분적으로 표출되었을 뿐, 더 이상 표면화되지 않은 상태에서 버스개혁이 추진되었다고 할 수 있습니다.

- 이해당사자간 갈등사례: 서울시와 서울버스운송조합

서울버스개혁과 관련하여 인지된 이해당사자간 갈등은 주로 서울버스개혁에 대한 서울시의 계획안이 모습을 드러내면서 구체화되었습니다. 특히, 이해당사자간에 인지된 갈등은 버스개혁에 대한 정책을 기획하고 집행하는 서울시와 이러한 버스개혁으로 인해 직접적인 영향을 받는 버스운송조합간에 발생하였다고 할 수 있습니다.

서울시와 서울버스운송조합간에 인지된 갈등은 크게 버스개혁에 대한 당위성이나 필요성에 대한 갈등과 함께 서울시의 버스개혁안에 대한 수용여부를 둘러싸고 버스운영업체들로 구성된 서울버스운송조합원간에 발생한 갈등 등을 들 수 있습니다. 이해당사자간에 인지된 갈등은 버스개혁위원회가 공식출범하는 2003년 8월 26일 전까지가 이에 해당한다고 할 수 있습니다.

- 버스개혁의 당위성을 둘러싼 갈등: 서울시와 버스운송조합간 갈등

표면적으로 표출되지는 않았지만, 서울시 버스개혁의 당위성과 필요성을 둘러싸고 서울시와 버스운송조합간에 적지 않은 갈등이 발생하였습니다. 서울시는 이번 기회에 대중교통수단인 버스의 공공성을 높일 필요가 있다는 측면에서 버스개혁을 접근하고 있습니다.

반면에, 버스운영업체의 이익을 대변하는 서울버스운송조합 입장에서는 버스개혁이, 특히 준공영제의 도입이 개인사유재산권에 대한 침해라는 측면에서 접근하고 있어 양자간에 갈등이 불가피했다고 볼 수 있습니다.

특히, 준공영제 도입과 관련하여 나타난 인지적 갈등은 서울버스개혁과 관련해서 나타난

갈등 중에서 가장 첨예한 갈등의 하나라고 할 수 있습니다. 왜냐하면, 공공성과 사유재산권이 가장 극명하게 드러난 경우라고 할 수 있기 때문입니다. 이러한 갈등에 대해서는 버스개혁위원회에 참여한 위원 I씨와 H씨의 인터뷰에서 다음과 같이 지적되고 있습니다.

“버스사업자들은 지금까지 완전 민영화로 운영되어져 왔는데, 이를 뜯어 고치려는 데 대해서 시에서 관여하려면 다 사라고 주장하기까지 했어요. 시에서 그렇게 간섭하고 마음대로 하려면, 아예 다 사서 하라고 했어요. 인프라 (차량, 차고지)는 버스회사의 소유인데, 아무리 지방정부라 해도 맘대로 할 수 있느냐고 반발했어요. 풀기가 어려웠어요.”

(버스개혁위원회 위원 I씨의 인터뷰 자료 중에서)

“서울시는 소위 공공이라는 부분을 강조해서 개혁을 하려고 했구요. 사업하시는 분들은 사영에 대해 강하게 주장했구요. 그래서 부딪치게 됐지요. 서울시가 충분히 보상을 하고, 직영을 하면 아무문제가 없지요. 소위 공영이라고 하면 말예요. 그렇지만, 서울시가 전혀 투자는 안하구요. 물론 도로 등 인프라 구축은 했지만. 그렇지만 버스를 위해서 인프라 구축을 한 것은 아니지요. 사회기반시설을 위해 투자한 것이지요. 버스사업자에게 직접 영향이 있는 것은 아니지요. 지금까지 버스는 개인사업자들이 했고, 노선은 서울시에서 인가했지요. 요금인가도 서울시가 해 주구요. 이번 정책을 하면서 서울시가 노선도, 요금도, 수입도 관리를 하니깐, 사업자들은 우리는 뭐냐는 소리가 나왔죠. 적정한 보상을 하고 운영권을 가지고 가든지, 관리권을 가지고 가든지 해라. 그래서 많이 부딪혔죠. 한쪽에선 헌법소원, 재판까지 준비하고 실력행사를 위해 데모도 하고 갈등을 많이 겪었어요.”

(버스개혁위원회 위원 H씨의 인터뷰 자료 중에서)

버스개혁에 대한 당위성에 대한 갈등이 어느 정도 해소되자, 이번에는 버스개혁이 현 시장의 임기와 관계없이 지속적으로 이루어질 것인가 하는 정책의 지속성 여부가 버스업체들에게 또 다른 걱정거리로 제기되었습니다.

버스개혁위원회에 참여했던 위원인 I씨는 버스개혁 초창기에 버스개혁에 대한 버스업계의 불안을 다음과 같이 설명하고 있습니다.

“교통이라는 것은 시장이 바뀌면 도로 다시 옛날로 환원되지 않을 까 우려가 있었습니다. 이 정책이 자리를 잡을지 않을지 어떻게 아는가 했지요. 사업자들은 이대로 가면 서로 몰락할 수 있기 때문에 개혁해야 한다는 쪽으로 이해가 일치했는데, 버스개혁이 중간에 잘못되면 직접적 이해 당사자인 버스사업자와 노조는 어떻게 되는 거냐하고 처음엔 신뢰하지 않았어요. 시장님 임기 내에서 안 되면 또 버스개혁이 중도에 혼란만 야기된다고 생각했고, 또 시장님 바뀌면 어떻게 하나하고 많은 걱정을 했어요. 초창기예요.”

(버스개혁위원회 위원 I씨의 인터뷰 자료 중에서)

- 버스개혁 동참을 둘러싼 갈등: 서울버스운송조합원간 갈등

서울버스개혁에의 동참을 둘러싸고 서울버스운송조합원들 사이에서도 적지 않은 갈등이 나타났습니다. 특히, 버스운송조합원간의 갈등은 주로 기존의 노선을 중심으로 해서 발생하고 있는데, 이용객이 많아 수익을 가져오고 있는 소위 “황금노선”을 유지하고 있는 버스업체와 그렇지 못한 업체간에 주로 나타났습니다.

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 나타났다고 할 수 있습니다.

버스개혁시민위원으로 참여했던 위원 H씨와 J씨는 그 당시의 버스개혁의 동참여부를 둘러싸고 나타난 버스업체간 갈등상황을 다음과 같이 설명하고 있습니다.

“황금노선을 가진 이들은 개선을 덜 느꼈고, 반면에 수요가 적은 노선을 가진 회사에서는 비교적 빨리 그 필요성을 느꼈지요. 찬반이 상당히 엇갈렸어요. 일부에선 공유화해서 수입을 일률화해야 한다고 하고, 일부에서는 사회주의도 아닌데 그럴 수 없다고 반발도 했어요.”

(버스개혁위원회 위원 H씨의 인터뷰 자료 중에서)

“크게 봐서는 버스개혁에 대해 일정한 논란이 있었다고 봅니다. 특히, 버스업체를 운영하는 분들 중에 황금노선을 가지고 있는 분과, 돈 벌이가 잘 안되는 분도 있고 마을버스를 운영하는 분도 있는 등, 버스업체를 운

영하는 분들이라 해서 이해관계가 일치하는 것도 아닙니다.”

(버스개혁위원회 위원 J씨의 인터뷰 자료 중에서)

- 서울시와 유관기관과의 인지된 갈등

서울버스개혁과 관련하여 유관기관과 인지된 갈등은 크게 중앙버스전용차로 도입과 관련하여 인지된 경찰청과의 갈등, 준공영제 도입과 관련해서 인지된 건설교통부와의 갈등을 꼽을 수 있습니다.

우선 중앙버스전용차로 도입과 관련해서 경찰청과의 갈등이 있었습니다. 중앙버스전용차로의 도입이 교통흐름에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 등의 문제점을 둘러싸고 전용차로 도입에 대한 정책적 권한을 가지고 있었던 경찰청과 갈등이 발생하였습니다.

특히, 경찰청의 입장에서는 2003년도 도봉·미아로 중앙버스전용차로 시범도입에 대해 지역주민과 정치인들, 해당 자치구 등이 반대여론에 밀려 시범도입을 반대한 전례가 있어 이번에도 적지 않은 갈등이 발생하였습니다. 이처럼 중앙버스전용차로 도입을 둘러싸고 진행된 갈등상황은 서울시에서 버스개혁에 참여했던 서울시 공무원 F씨와 M씨에 의해서 다음과 같이 설명되고 있습니다.

“건교부와 함께 경찰청이 반대를 했습니다. 2003년 4월까지는 풀어줘야 사업을 할 수 있는 데, 현 시장이 야권이다 보니 사실 걸리는 게 많이 있었어요. 우선적으로 경찰의 규제심의에서 반대를 했어요. 도심부만 한다는 것도 불가하고, 법체계상 준비도 안 되어 있었어요. 우리 아군이 너무 적었지요.”

(서울시 공무원 M씨의 인터뷰 자료 중에서)

“외부적으로는 주로 경찰청과의 갈등이 있었습니다. 경찰청은 총리실이나 국회 등 상대해야 할 상전이 많아서 서울시보다 훨씬 복잡하다고 할 수 있습니다. 기술적인 부문에서는 자신이 있는 데, 정치적인 가치에 부딪히면 어려워요.”

(서울시 공무원 F의 인터뷰 자료 중에서)

두 번째로는 준공영제 도입과 관련하여 건설교통부와의 갈등이 있었습니다. 현행법으로 노선을 공영화하기가 쉽지 않다는 게 갈등을 유발한 주요 이유였습니다. 건설교통부와 업무 협의에 참여했던 서울시 공무원 M씨는 그 상황을 다음과 같이 설명하고 있습니다.

“서울버스개혁을 위해 준공영제가 필요하다는 안을 갖고 건교부 과장과 총리실에서의 정책협의과정에서 싸웠습니다. 건교부는 현행법으로는 노선을 공익화 할 수 없다는 논리였고, 우리는 사유화 된 노선을 이제는 공공 개념에서 봐야한다는 논리였지요. 이 밖에도 버스업체에 지급하는 보조금의 투명성문제도 준공영제로 가야 한다는 논리로 내세우기도 했습니다.”

(서울시 공무원 M씨의 인터뷰 자료 중에서)

표출된 갈등

표출된 갈등은 이해당사자간 갈등이 공개적으로 표면화 된 경우라고 할 수 있습니다. 표면화 된 갈등은 주로 버스개혁시민위원회 출범이후에 버스개혁시민위원회에서 공개적으로 제기되고 논의된 내용과 서울버스개혁에 관여했던 서울시 공무원들에 대한 심층인터뷰 자료를 중심으로 살펴보고자 합니다.

서울버스개혁과 관련하여 버스개혁시민위원회에서 구체적으로 표면화된 갈등은 크게 세 가지였다고 할 수 있습니다. 우선 노선개편, 신교통카드시스템 도입, 그리고 중앙버스전용차로 도입과 같은 버스운영개편에 대한 갈등을 들 수 있고, 두 번째로는 준공영제 도입중심의 버스관리체계 변화에 따른 갈등을 꼽을 수 있습니다. 마지막으로 대중교통요금체계 개편과 관련하여 발생한 갈등으로 구분하여 살펴볼 수 있습니다.

■ 버스운영개편에 따른 갈등사례

• 버스노선개편 관련 갈등사례

버스노선개편의 주요 내용을 살펴보면, 현행 굴곡, 장거리 및 중복노선을 크게 간선과 지선노선의 2원체제로 개편하는 내용이었습니다. 이러한 간선, 지선노선의 2원체제로의 개편안은 버스대수가 줄어든 것이라는 점과 마을버스를 지선버스로 전환하는 경우에 수입금 관리나 보조금 문제 및 차고지 확보문제, 그리고 바뀐 노선에 대해서 시민들에게 어떻게 홍보할 것인가 하는 홍보문제가 주요 논쟁점으로 대두되었습니다.

특히, 현행 버스노선체계를 간선 및 지선체계로 개편하여 2원체제로 전환하는 경우, 버스의 운행대수가 감소하여 잉여차량이 발생할 수 있고 이는 버스근로자의 해고로 이어지는 것이 아니냐는 점에서 서울시와 버스운송조합 및 버스운송노동조합간에 갈등이 발생하였습니다.

- 신교통카드시스템 구축관련 갈등사례

신교통카드시스템 구축과 관련해서는 철도기관 (철도청, 서울지하철공사 및 도시철도공사)과 버스운송조합과의 갈등을 꼽을 수 있습니다.

먼저, 신교통카드시스템 구축과 관련해서 서울시와 철도기관들과 갈등이 빚어진 이유로는 서울시 주도로 신교통카드시스템을 구축할 경우, 서울시가 이용자 현황 및 수익금 현황 등과 같은 교통정보를 독점할 수 있고, 새로운 카드시스템 구축 및 활용을 통해 수익금을 남길 수 있다는 점이 작용했다고 할 수 있습니다.

이 밖에도 개별 기관에서 운영하고 있는 자체 데이터 센터와 신교통카드시스템에서 구상 중인 “스마트카드데이터센터”의 역할이 중복 될 수 있어 향후에 개별기관이 운영하는 데이터 센터의 인력이 줄어들 수 있다는 점도 신교통카드시스템을 구축하는 데 있어서 기관간 갈등을 가져왔다고 할 수 있습니다.

신교통카드시스템 구축과 관련해서 서울시와 철도기관간에 발생한 갈등을 서울버스개혁에 관여했던 서울시 공무원 L씨는 다음과 같이 그 당시의 상황을 설명하고 있습니다.

“철도기관들은 서울시가 카드 인프라를 구축하면 카드 인프라를 통해 운영상황이나 수익구조를 파악할 수 있고 이를 통해 서울시에 끌려다니지 않을까 우려한 것 같습니다. 또 다른 이유는, 카드도입으로 인해 경영개선이나 자동화가 되고, 이는 결국 인력감축으로 가는 것이 아니냐는 우려도 있었던 것 같구요. 마지막으로 이번 기회에 서울시에 대해서 무엇인가 대가를 받거나 숙원사업이나 민원을 해결하는 기회를 삼자는 생각도 있었던 것으로 느껴졌습니다.”

(서울시 공무원 L씨의 인터뷰 자료 중에서)

두 번째로는 신교통카드시스템 구축과 관련하여 발생한 또 다른 갈등은 서울시와 버스운송조합 사이에 갈등이 발생하였습니다. 버스운송조합에서는 그 동안 투자해서 운영하던 카드

사업을 포기해야 한다는 점과 그 동안 카드사업으로부터 지원되던 버스운송조합의 운영비 지원이 어려워지는 등 버스업체의 수익과 지출구조가 보다 투명해질 우려가 이러한 갈등을 발생시켰다고 할 수 있습니다.

신교통카드시스템 구축과 관련해서 서울시와 버스운송조합간의 갈등상황에 대해 서울버스개혁에 관여했던 서울시 공무원 L씨는 다음과 같이 설명하고 있습니다.

“버스조합에서 카드사업을 하겠다고 했고, 사실 해 오고 있었어요. 조합의 활동비와 인건비 등이 카드사업을 통해서 지원되고 있었는데, 갑자기 시에서 카드사업을 한다고 하니까 반발을 많이 했습니다. 그것은 지금도 정리가 필요한 일이구요.”

(서울시 공무원 L씨의 인터뷰 자료 중에서)

• 중앙버스전용차로제 확대운영관련 갈등사례

버스운영체계와 관련하여 표출된 갈등은 중앙버스전용차로의 확대도입에 따라 발생한 경찰청과의 갈등을 꼽을 수 있습니다. 서울경찰청은 중앙차로의 목적과 취지에는 공감하지만, 중앙버스전용차로가 도입되는 지역에 대한 P턴 등 교통처리계획이 수립되어 안전과 소통 면에서 문제가 업어야 된다는 의견을 제시하는 등 중앙버스전용차로 도입에 소극적이었습니다.

지역에 대한 교통계획권한 등은 자치단체장이 가지고 있는 고유의 권한이었으나, 사후에 이에 대한 규제심의권을 가지고 있는 경찰사이에 중앙버스전용차로의 확대도입에 따른 갈등이 발생한 것입니다.

■ 버스관리체계 개편에 따른 갈등사례: 준공영제 도입

서울버스개혁에서 가장 심각하게 나타났던 갈등사항으로는 버스관리체계를 현재의 민영에서 공공성을 강조한 준공영제로 전환한데서 비롯되었다고 할 수 있습니다. 준공영제 도입은 버스 노선결정권을 민간업자로부터 서울시로 되돌리고, 버스운송과 관련된 비용과 수익금을 공동관리하며, 버스근로자에 대한 신분문제 등 이해당사자간 이해가 아주 복잡적으로 얽혀 있다는 점에서 이번 버스개혁에 있어서 갈등의 핵이라고 할 수 있습니다.

준공영제 도입의 일환으로서 논의된, 버스노선권의 환수문제는 서울시와 버스운영조합간에 있어서 아주 첨예한 갈등을 가져왔습니다. 그 이유는 버스운송조합, 특히 소위 일정수익이

보장되는 노선인 “황금노선”을 유지하고 있는 버스업체들은 버스노선권에 대해 헌법소원 등 극단적인 대응방안을 모색하는 등의 반발을 보인 반면에, 서울시는 버스노선권의 환수가 이번 버스개혁의 핵심중의 핵심으로 양보할 수 없는 사항으로 간주하고 있었기 때문입니다.

버스노선권 환수문제와 관련해서 서울버스개혁에 참여했던 서울시 공무원 M씨는 그 상황을 다음과 같이 설명하고 있습니다.

“준공영제는 모든 노선을 우리가 가져 와서 수리해서 그 중 일부를 입찰하려고 생각했어요. 그렇지만 법적, 제도적 한계에 부딪혔죠. 사실상 지금까지 노선은 사유재산 아니었습니까? 지금까지 민간업자들이 버스사업에 돈 투자해서 망하든지, 잘하든지 정부에서 관여하지도 않았구요. 공공재 이긴 했지만, 보조금지원 하는 것 말고는 속수무책이었어요.”

(서울시 공무원 M씨의 인터뷰 자료 중에서)

버스노선권을 서울시로 환수하기로 결정된 후에는 주간선에 대한 노선입찰권을 둘러싸고 서울시와 버스운송조합이 또 다른 갈등을 경험하게 됩니다. 버스운송조합은 기존 버스운영업체들에 우선권을 부여함과 동시에 타버스업체의 진입을 제한해야 한다는 주장을 제기했고, 서울시는 이에 대해 일정기간(6년)동안만 기존업체에 우선권을 부여하는 한정면허를 내세웠기 때문입니다.

준공영제 도입과 관련해서 서울시와 버스운송조합간에 발생한 갈등은 버스운행으로 인한 수익금 배분과 비용의 산정문제였습니다. 이 부분과 관련해서 특히 첨예하게 대립되었던 부분은 우선 대·Km당 운송원가 산정문제를 꼽을 수 있습니다. 운송원가산정을 위한 자료수집 방법, 운송원가산정원칙, 산정원칙의 범용화 및 표준화 여부에 대한 양측의 상이한 기준으로 인해 수차례에 걸쳐 논의가 이루어졌음에도 불구하고 양자사이에 적지 않은 갈등을 가져왔습니다.

운송원가산정과 함께, 업체별 버스서비스평가에 따른 성과이윤지급방법과 버스운송수입금의 적자분에 대한 지원방법에 대해 서울시와 버스운송조합간에 갈등을 발생시킨 요인이라고 할 수 있습니다. 이 밖에도 수익금관리와 관련해서는 버스광고의 수입금 처리문제도 양자간에 갈등을 일으키는 요인으로 작용하였고, 이 문제는 여전히 갈등거리로 남아있다고 할 수 있습니다.

준공영제 도입과 관련해서 제기 된 갈등 중 하나는 공영제 도입으로 인해 버스근로자들에게 발생 할 고용관계의 변화와 급여문제로 인해 발생했습니다. 버스근로자의 고용관계변화

는 노·사간 문제로 서울시나 버스개혁시민위원회가 나서기는 한계가 있었으나, 버스개혁에서 버스근로자가 차지하는 중요한 역할로 인해 도외시킬 수도 없는 문제였다고 할 수 있습니다.

버스공영제 도입에 따라 불가피하게 나타날 버스근로자들의 임금조정문제에 대해서 버스개혁시민위원회가 관여를 할 것인가를 둘러싸고 위원회 내에서도 논란거리로 등장하고 있습니다. 버스근로자들의 임금조정문제를 버스개혁시민위원회에 회부하는 일에 대해 나타난 갈등에 대해 버스개혁시민위원회에 참여했던 위원 I씨는 다음과 같이 설명하고 있습니다.

“버스노사협상이 난항을 겪었는데, 일부 버스개혁시민위원회 위원들은 왜 이 사항이 버스개혁시민위원회까지 오느냐고 반대를 하기도 했습니다. 그러나 버스운송사업자나 버스근로자들은 임금협상이 걸린다고 했어요. 위원회에서는 이를 인정하고는 버스개혁위원회 산하에 소위원회를 만들어 버스 노사협상을 조정했습니다.”

(버스개혁위원회 위원 I씨의 인터뷰 자료 중에서)

■ 대중교통요금체계 개편관련 갈등사례

대중교통요금체계는 대중교통수단으로 버스가 경영을 정상화하고 버스근로자의 복지를 일정수준 유지시켜 버스의 서비스를 높이기 위해서는 버스요금인상이 불가피하다는 버스운송업체와 서울시의 주장과 물가수준과 버스이용자의 부담을 지나치게 높일 수 없다는 민간단체 간에 갈등을 일으키는 요인으로 작용하였습니다. 버스개혁위원회에 참여했던 위원 A씨는 버스요금인상과 관련해서 나타났던 갈등을 다음과 같이 설명하고 있습니다.

“명분을 추구하는 서울시, 이윤을 내야하는 버스업체, 그리고 좀 더 나은 서비스를 받아야 하는 시민들 간에 균형을 어떻게 달성할 수 있을 것인가가 비용문제와 밀접하게 연결되어 있었어요. 시민들이 내는 비용에 대해서는 초기에 부각을 안했죠. 환승요금 같은 것이 무료가 된다는 내용 등을 통해 시민들의 지지를 받아야 하는 필요성 때문에 비용에 대해 초기에는 부각을 안했다고 볼 수 있죠. 그러나 결국은 요금인상이 이루어질 수밖에 없지 않겠어요?”

(버스개혁위원회 위원 A씨의 인터뷰 자료 중에서)

갈등관리의 새로운 모델: 서울버스개혁

갈등관리는 갈등을 관리하는 것입니다. (천대운, 2001) 이러한 갈등에 대한 관리능력은 행정을 둘러싸고 있는 환경이 복잡하면 할수록, 불확실하면 할수록 그 중요성이 더욱 강조된다고 할 수 있습니다. 이러한 갈등관리의 중요성은 갈등관리에 대해서 조직관리자들이 사용하는 시간을 통해서도 확인할 수 있습니다.

예를 들면, 드 드루 (De Dreu et al, 2001)가 갈등관리 전문가들을 통해서 분석한 자료에 의하면 갈등관리와 관련하여 조직의 관리자들은 그들의 시간 중 평균 약 20% 정도를 갈등관리에 사용하고 있으며, 이러한 갈등관리의 중요성은 시간이 지날수록 강조되고 있다고 주장하고 있습니다. (p. 645) 이러한 결과는 갈등관리가 조직관리에서 차지하는 비중이 날로 증가하고 있음을 잘 반영하고 있다고 할 수 있습니다.

■ 갈등관리의 개념

갈등관리는 갈등을 예방하고, 해결하고 경우에 따라서는 필요한 갈등을 자극하는 것을 포함한다고 정의하기도 하고 (천대운, 2001), 갈등이 수용한계를 벗어날 정도로 악화 내지는 확대 되는 것을 막고, 갈등이 유리한 결과를 실현하는 데 도움을 주는 구조나 조건을 마련함으로써 갈등해소를 용이하게 해주기 위한 과정”으로 정의하기도 합니다. (박명현, 2004)

하지만 이러한 갈등관리의 개념 역시, 갈등에 대한 시각변화에 따라 변하고 있음을 알 수 있습니다. 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 있습니다. (천대운, 2001; 행정자치부 등, 1999)

이러한 갈등관리에 대한 긍정적 시각은 바론 (Baron, 1990)에 의해서도 강조되고 있다. 갈등관리를 통해 당면한 문제들이 공개되도록 유도하고, 이를 통해 이러한 갈등이 유발된 원인규명과 함께 조직 및 집단간의 의사소통을 원활하게 만드는 등 문제해결에 대해 긍정적인 효과가 있다고 주장하고 있습니다.

특히 바론 (Baron)은 효과적인 갈등관리에 있어서의 의사소통의 중요성을 강조하고 있는데, 그 이유는 다음과 같습니다: 이해당사자들이 가지고 있는 생각들을 분명하게 표현 할 수

있고, 상대방의 입장을 이해할 수 있으며, 생산적인 방법으로 갈등을 해소할 수 있는 가장 좋은 생각들을 결합 할 수 있기 때문입니다. (Baron, 1990)

■ 갈등관리의 주체

갈등관리의 주체는 당사자인 개인과 집단, 집단들이 될 수 있습니다. (천대운, 2001) 그리고 당사자간에 갈등관리가 불가능한 경우에는 갈등당사자가 아닌 제 3자가 갈등을 해결할 수도 있습니다. 이 때 제 3자로는 갈등당사자가 아닌 자로서 갈등관리의 주체와 마찬가지로 개인과 집단, 그리고 조직이 될 수 있습니다.

■ 갈등관리이론 및 전략

갈등관리는 갈등의 원인, 수준, 강도, 갈등관련자 수, 사회의 특성 및 문화 등 갈등이 처한 상황에 따라 적절한 관리전략을 모색하는 것이 필요하다는 점이 강조되고 있습니다.¹⁶⁾ 다양한 갈등관리전략 중에서 갈등상황에 가장 적합한 방법을 찾아보는 것이 갈등을 관리하는 것이 중요하게 강조되고 있는 이유이기도 합니다.

갈등을 관리하기 위한 이론과 전략들은 아주 다양하게 소개되어져 있습니다.

• 규범적 전략과 기술적 전략

우선 갈등관리전략으로 규범적 전략과 기술적 전략¹⁷⁾이 소개되고 있습니다. (천대운, 2001) 규범적 전략은 갈등을 인식하고, 협동적 목표를 설정하며, 상황변화를 시도하고, 갈등 당사자간에 열린 마음으로 반대 입장에 대한 공개토론을 수용하는 자세를 강조합니다. 자신의 행동변화를 시도하고, 수용 가능한 대안을 모색하고, 대결적 분위기를 개선하는 등 보다 적극적인 행동을 통해 기능적인 가치관을 유지하는 전략이라고 할 수 있습니다.

반면에 갈등관리전략으로서의 기술적 전략은 갈등당사자들이 갈등관리를 위해서 실제로 수행해야 할 전략에 중점을 두고 있는 데 주로 타협 (절충, 거래), 회피, 철수, 협력과 문제 해결, 강압, 유화, 대결, 화해, 징벌 및 규제방법에 의존한다고 할 수 있습니다.

16) 천대운 (2001)은 그의 저서 “갈등관리전략론” 에서 이를 “상황적 갈등관리” 로 규정하고 있습니다 (p. 181).

17) 박명현 (2004)은 그의 논문에서 3가지 갈등관리방안을 시대별로 유형화하여 다음과 같이 설명하고 있습니다: 1980년대 -1990년대 초반의 강제적 갈등관리전략, 1993년 문민정부 출범이후의 규범적· 사회적 전략, 그리고 1995년 지방자치제 도입이후 공리적·기술적 갈등관리전략 (P. 34).

- 건설적 갈등관리 전략

이와는 별도로 갈등의 순기능을 강조하는 전략으로서 건설적 갈등관리 전략이 제시되기도 합니다. (천대운, 2001) 이러한 건설적 갈등관리 전략은 갈등을 해소하기 위한 분위기를 조성하고, 갈등해결장치들을 표준화하며, 참여자나 갈등당사자간에 권력의 균형을 유지가 강조됩니다.

이 밖에도 좀 더 빈번하고 효과적인 대화를 유지하며, 자원에 대한 공평배분을 강조하고, 갈등당사자들이 좀 더 유연성을 갖출 것을 요구하는 갈등관리전략이라고 할 수 있습니다.

건설적 갈등관리전략에 대한 이러한 전제조건들을 좀 더 자세히 살펴보면, 우선 즐겁고, 유쾌한 분위기를 조성할 필요가 있는 데, 이를 위해서는 무엇보다도 자아지향적 욕구를 자제하고, 사회자의 역할이 강조되며, 공개적이고 솔직한 대면 및 대화가 강조되고 있습니다.

두 번째로는 갈등해결장치들의 표준화가 필요하다고 할 수 있습니다. 이를 위해서는 갈등해결의 기법과 절차를 표준화하는 등 자율적 규제와 커뮤니케이션 채널 개선, 체계적 분배정책, 협회나 위원회에 의한 규제와 제3자에 의한 규제, 청원제도 등의 마련이 강조되고 있습니다.

또한 독립된 중재자 및 조정기구가 필요한 경우 이들 기구의 직원들은 전문지식을 갖추고 영향력 행사가 가능한 자들로 구성해야 하며, 표준화되고 정형화된 기법과 절차를 통해 예측성을 높이는 것이 갈등해결에 도움을 가져온다고 할 수 있습니다.

이 밖에도 갈등당사자간에 참여자의 수나 발언시간 등에 있어서 균형을 유지하고 참여자의 신념이나 가치 등이 자유롭게 흐를 수 있도록 의사전달 수단들을 합리화 할 필요가 있습니다.

자유로운 커뮤니케이션 문화는 집단간, 조직간 적개심을 해소하는 데 아주 유용하기 때문입니다. (Womack, 1990) 하지만, 대화와 관련하여 더취 (Deutsch, 1969)는 협상과정에서의 경쟁 때문에 공개적이고 효과적인 의사소통이 불가능하다고 주장하기도 합니다. 또한 다양한 욕구로 인한 갈등을 해결하기 위해 환경변화에 유연하게 대처하는 자세가 요구된다고 할 수 있습니다.

- 정부갈등 관리전략과 정책갈등 관리전략

정부갈등의 관리전략 (천대운, 2001)으로는 명령, 통제와 협상 같은 일반적 갈등관리전략과 상호협력과 지원체제에 기반을 둔 갈등관리방식으로서의 협력과 지원체제에 의한 관리

방법, 그리고 2C인 명령과 통제 (Command & Control)보다 4C에 인 대화-양보-타협-협력 (Communication, Conciliation, Compromise, Cooperation)에 의존하는 간접관리방법을 꼽을 수 있습니다.

정책갈등의 관리전략 (천대운, 2001)으로는 이해당사자의 직접참여와 이해를 바탕으로 한 동반자적 공생적 관계회복을 통한 갈등을 관리하는 “공동 생산적 참여방법”이 강조되는데, 이를 위해서는 참여제도화, 정보공개 내실화, 홍보활동 강화, 위원회활용, 법 및 제도정비 같은 관리전략이 요구된다고 할 수 있습니다.

또한 이러한 “공동생산적 참여방법”을 통한 정책갈등을 해소하기 위해서는 이해집단의 대표성과 균형참여, 참여자 선정과정 투명성, 상향적 참여가 강조되고 있는 데, 이를 위해서는 무엇보다도 초기단계에서부터 환경단체, 전문가, 주민에 대한 제도적 참여보장과 초기단계부터 객관적 단체에 의한 중재나 조정이 필요하다고 할 수 있습니다. 중재나 조정이 제대로 이루어지기 위해서는 무엇보다도 중립적인 위치를 유지하고 우호적이며 동정적이고, 조정자 및 중재자의 권위가 갈등당사자로부터 존경을 받는 존재여야 하는 점이 관건이라고 할 수 있습니다.

이 밖에도 성숙한 시민의식을 유지하기 위해 지속적인 사회적 대화 및 사회적 책임감에 대한 인식이 요구된다고 할 수 있습니다. 무엇보다도 “공동생산적 참여” 방법을 통한 갈등관리에서는 신뢰형성이 강조되는 데, 이해당사자들 사이의 상호작용을 통한 신뢰형성은 상대방에 대한 편안함을 느끼는 계기가 되며, 이러한 신뢰형성은 갈등해소에 긍정적인 영향을 미치게 된다. (박민진, 2004)

이러한 신뢰형성은 다양한 변수들에 의해서 영향을 받는 데, 신동규 (2001)의 연구에 의하면 절차적 정의, 정보공유, 파트너와의 유사성, 갈등해결기술 및 평판이 신뢰형성에 영향을 미치고 있다고 지적하고 있습니다. 이 밖에도 비용-편익분석방법 등을 통한 실질적 형평성 보장과 대중매체의 영향과 같은 환경적 요인 또한 신뢰형성을 통한 갈등관리를 위해 고려해야 할 사항으로 지적되고 있습니다. (박민진, 2004)

- 관리적 전략, 행태적 전략, 구조적 전략 및 제3자 전략

드 드루 (De Dreu et al, 2001) 등은 갈등해결전략으로 사람중심이나? 환경중심이나?를 중심으로 구분하기도 합니다. 이러한 구분은 천대운 (2001)이 소개하고 있는 관리적 전략과 행태적 전략과 매우 유사한 구분으로 이해 할 수 있습니다.

먼저, 관리적 전략은 경제적 효과와 삶 및 작업장 질, 건강, 교육, 환경, 공정성 등을 동

시에 고려하는 갈등관리전략이라고 할 수 있습니다. 이러한 관리적 전략 중에서 많이 활용되는 전략으로는 협상 (Negotiation)을 꼽을 수 있습니다. 18)

협상에 있어서는 무엇보다도 효과적인 협상자가 관건이라고 할 수 있습니다. 이러한 효과적인 협상자는 공감 (emphatic), 친밀감 (friendly), 친절하고 상냥한 (attentive), 유연한 (relaxed), 개방적 (open), 덜 지배적 (less dominant)이고 덜 자기주장적 (less contentious)인 특성을 갖는 것이 중요한데 이러한 협상자는 상황이 더욱 불확실 할 때, 효과적이라고 할 수 있습니다. (Womack, 2001)

특히, 우멕 (Womack, 2001)은 계획단계 에서의 효과적인 협상자 및 중재자를 다음과 같이 구분하고 있습니다. 계획단계에 있어 효과적인 협상자 (Effective negotiator)는 다양한 선택을 고려할 줄 알고, 공통문제에 초점을 맞추며, 장기목표에 관심을 갖고, 대화시 다시 요약 및 반복질문 (Mirror question)으로 확인하며 이전부분은 나중에 제기하고 긍정적이고 합의부분 먼저 제시하는 방법을 활용할 줄 아는 사람으로 규정하여, 보통의 협상자 (Average negotiator or Ineffective negotiator)와 구별하고 있습니다.

또한 우멕 (Womack, 2001)은 효과적인 중재자의 자질로 인간관계중심적인 특성을 가질 것을 강조하면서, 의사소통과정에서 일방적이기보다는 쌍방향이어야 한다는 것을 이해하고, 솔직한 자기의사 표현과 상대방의 민감성을 존중하며, 상대방의 의도를 정확하게 알기 위해 질문을 통해 반복 확인하고, 대면접촉을 장려하고 있습니다.

또한, 스토리나 행사의 역할을 강조하며 구성이나 발언 등에서 균형을 유지하며, 협력 (Collaboration)과 문제해결 (Problem-Solving)을 위해 목표에 집중하여 협력적 입장을 유지하고, 갈등을 비개인화 및 객관화 하려고 노력하며 신뢰분위기를 조성하여 자유로운 의사소통을 가능하게 만드는 사람으로 규정하고 있습니다.

반면에 행태적 전략은 인간성 회복과 상호협동적 노력을 통해 갈등을 관리하고자 노력하는 접근법이라고 할 수 있습니다. 갈등에 대한 긍정적 시각과 대등한 당사자로서 신뢰를 유지하며 대화와 타협의 협동적 문화를 통해 갈등을 해결하고자 합니다. (이도선, 1990)

18) 르위키 (Lewicki) 웨이스 (Weiss)와 르윈(Lewin)은 협상모형에서 2가지 모델을 제시하고 있습니다: 기술적인 모델 (Descriptive Models)과 규범적인 모델 (Normative models). 기술적인 모델은 과학적인 접근법으로 실재적인 갈등과정을 단순하게 기술하거나 예견하는 방법인 반면에, 규범적인 방법은 개개인들에 대한 행동방안들을 기술하고 역사적인 측면에서 갈등에 대한 평가가 근본적으로 나쁜 것 인지 또는 파괴적인지를 반영해 보는 방법이라고 할 수 있습니다. 대부분의 규범적인 모델들은 협상자들이 협력적이거나 (Collaborative) 또는 윈-윈 (Win-Win) 전략들을 사용해야 한다고 주장하고 있기도 합니다 (Womack, 1990, p. 33). 협상자에 대한 인터뷰나 참여관찰은 규범적인 모델보다는 과학적, 기술적인 모델에 가깝다고 할 수 있습니다.

갈등관리를 위해 필요한 협동적 문화는 주로 개방된 의사소통과, 갈등해소에 대한 필요성 인식, 각자의 이해에 대한 합법성 인식과 함께 친절과 진실을 통해 만들어진다고 할 수 있습니다(Deutsch, 1969). 갈등해결을 위해서는 또한 갈등당사자들의 태도변화를 강조하고 있는데, 적대의식 배제, 대등한 인격체 및 동반자의식의 함양이 관건이라고 할 수 있습니다. (행정자치부 등, 1999; 천대운, 2001)

이 밖에도 상호의존성 및 상호관계에 대한 필요성을 인식하고, 개방적인 커뮤니케이션을 통해 정보채널을 다양화하고 개방하며 허심탄회한 대화를 통해 신뢰성을 높이는 것이 필요하다고 할 수 있습니다. 이러한 노력이 필요한 이유는 갈등당사자들의 개성에 의해서도 갈등관리가 많은 영향을 받기 때문이라고 할 수 있기 때문입니다. (De Dreu et al, 2001)

또 다른 갈등관리전략으로는 역할수정, 조직재설계, 인사교류, 외부인사 및 중재자 및 고문을 통한 제3자 영입, 갈등호소 절차를 통해서 상관의 리더쉽에 의존하는 방법과 함께 부하의 가치를 존중하고, 부하의 아이디어와 감정등을 경청하는 등의 구조적 전략에 의존할 수 있습니다. (천대운, 2001)

마지막으로는 협의, 회유, 조정, 중재, 재정, 강압과 같은 방법의 제 3자에 의한 갈등관리를 하는 방법을 꼽을 수 있습니다. (천대운, 2001) 특히, 조정방법과 관련하여 갈등관리자로서 조정자의 역할과 능력은 갈등관리에 있어서 그 중요성이 강조되고 있습니다. (천대운, 2001; Burrell, 1990)

조정 (Mediation)제도는 제 3자가 갈등당사자 사이에 개입, 화해를 유도하는 협상전략으로 조정자는 상대방에 대한 비난 및 판단을 배제하고, 갈등유발 사실 등에 초점을 두도록 적절한 리더쉽이 요구된다고 할 수 있습니다. (천대운, 2001)

이러한 조정자는 갈등을 해결할 수 있는 공식적인 제도적인 권한을 가지고 있지 않으며, 갈등문제에 대해서 충고 및 아이디어를 제공하고 갈등상대방들이 서로의 의견을 자유로이 교환하여 갈등을 해소할 수 있는 통로를 제공하는 역할만을 수행하여야 합니다. (Burrell, 1990)

따라서, 효과적인 조정자는 적절한 질문과 함께 갈등당사자들의 의견을 잘 듣는 사람이어야 합니다. 또한 갈등조정자는 질문시간이나 구조 및 기능 등을 중심으로 논쟁자들이 하는 이야기의 질과 양을 지속적으로 관리할 수 있어야 합니다.

이 밖에도 제3자 개입에 의한 갈등관리는 중재나 협상 등을 꼽을 수 있는 데, 이를 비교하면 다음과 같습니다. (천대운, 2001;Goldberg, S.B., et al, 1999; Burrell, 1990;Buntzman, 1990)(표 6) 참조)

<표 6> 갈등관리기법 비교

구 분		협상 (Negotiation)	조정 (Mediation)	중재 (Arbitration)
자발적 유무		자발적	자발적 또는 비자발적	자발적 또는 비자발적
제3자유무	개입	-	당사자선택에 의한 외부인	당사자선택에 의한 제3자. 해당분야전문가
	범위	-	민간/ 공·사 기관	민간/ 공·사 기관
	선정	-	쌍방향합의	쌍방향합의
	역할	-	합의도출	일방적 결정
구속력 유무		합의에 의한 구속력 설정 가능	합의에 의한 구속력 설정 가능	구속력 또는 비구속력 존재
공식성과 조직성정도		비공식적, 비조직적	비공식적, 비조직적	공식성정도 낮음
절 차	성격	증거, 논증, 이익제출에 제한없음	증거, 논증, 이익제출에 제한없음	증거, 논증 제출기회
	진행내용	이해/ 입장조정	이해/ 입장조정	확인/ 이해조정
	주요수단	협상	화해 조정협상	사실발견 협상
결정의 근거		쌍방간의 합의	제 3자의 조언을 바탕으로 쌍방향합의	쌍방간의 증거자료와 중재인의 결정
결 과		상호수용할 수 있는 바랐던 바의 합의	상호수용할 수 있는 바랐던 바의 합의	이성에 기반한 의사결정이나 이성에 의거하지 않은 타협
사적 유무		사적	사적	사적 또는 공적

자료: 천대윤, 2001, p. 236/ 박명현, 2004, p. 32-33/Goldberg, S.B., et al, 1999

이 밖에도 정책결정과정에서 구조적인 변수 (Structural variables)들과 전략적인 변수들 (Tactical variables)를 중심으로 갈등을 관리하는 전략 (Stephenson & Pops, 1990)과 상이한 정책과정 단계에 따른 관리전략으로서 연합 (Coalition), 합리적인 계획 (Rational planning), 사법적 판단 (Judication), 협상 (Negotiation)이 활용되고 있습니다. (Stephenson & Pops, 1990)

달 (Dahl, 1955)은 또한 연합 (Coalition), 관료적 모델 (Hierarchy), 그리고 협상 (Bargaining)의 세가지 사회정책결정모델을 제시하고 있고, 달 (Dahl)의 영향을 받은 자트만 (Zartman, 1978)은 연합 (Coalition), 사법적 판단(Judication), 그리고 협상 (Negotiation)의 세 가지 사회정책결정모델을 제시하고 있습니다. 드로르 (Dror, 1986)는 합리적 계획 (Rational planning)을 4번째 정책결정모델로 제시하고 있습니다. (Stephenson & Pops, 1990)

이달곤 (2000)은 4가지 차원에서 갈등관리방법을 설명하고 있습니다. 갈등당사자 중 어

는 한편이 우월적인 지위를 활용하는 방법, 갈등으로부터 되도록 먼 거리를 두는 방법, 갈등 당사자들로서 적절한 해결책을 구할 수가 없거나 또는 당사자들이 적극적인 해결노력을 보이지 않아서 제 3 자가 개입하는 방법과 함께 전략적으로 자신의 이익을 증진시키기 위해 대면하는 협상의 방법을 제시하고 있습니다.

■ 갈등관리모델 이론: 상대방에 대한 관심 이론 (Dual Concern Theory)

위에서 설명 드린 대로 서울시 버스개혁과 관련하여 발생한 갈등들을 보다 종합적, 체계적으로 이해하기 위해서 갈등관리에 대한 이론을 모색해 보고자 합니다. 갈등관리에 대한 이론은 서울시 버스개혁에 따른 갈등을 이해하고 분석하는 데 유용한 이해의 틀을 제공하는 역할을 할 것입니다.

소개된 갈등관리전략을 참고로 본 연구에서는 프루이트와 루빈 (Pruitt & Rubin, 1986)이 제안한 “상대방에 대한 관심이론” (Dual Concern Theory)을 통하여 서울버스개혁에 따른 갈등관리사례를 설명하고자 합니다. 프루이트와 루빈이 제안한 “상대방에 대한 관심이론”은 갈등상태에 있는 당사자들이 상대방에 대해서 갖는 관심의 정도에 따라 갈등해소방법이 달라진다는 것을 설명하고 있습니다.

“상대방에 대한 관심이론”은 블레이크와 머튼 (Blake & Merton, 1964)의 선행연구와 함께 더취 (Deutsch, 1973)의 “협력 및 경쟁이론” (Theory of Cooperation and Competition)과 밀접하게 관련되어져 있습니다. (De Drew et al, 2001)

“상대방에 대한 관심이론”에서는 갈등관리를 자기 자신에 대한 관심과 함께 상대방에 대한 관심이 결합한 하나의 기능상태로 보고 있습니다. 예를 들면, 갈등관리는 자기 자신에 대한 관심정도와 상대방에 대한 관심정도에 따라서 다음과 같은 5가지 다른 형태의 갈등관리 방법으로 나타난다고 할 수 있습니다. (De Drew et al, 2001) 즉, 강압, 양보, 회피, 문제해결과 타협형태의 갈등관리방법으로 나타나는 데, 이를 좀 더 자세하게 살펴보면 다음과 같습니다.

자기 자신에 대한 지나친 관심과 상대방에 대한 적은 관심은 상대방에 대해 자기의 생각을 강요하는 강압적인 (Forcing) 갈등관리방법을 가져오게 됩니다. 강압적인 갈등관리방법은 위협이나 엄포, 설득적인 주장과 지위를 이용한 언질 등의 방법에 의존합니다.

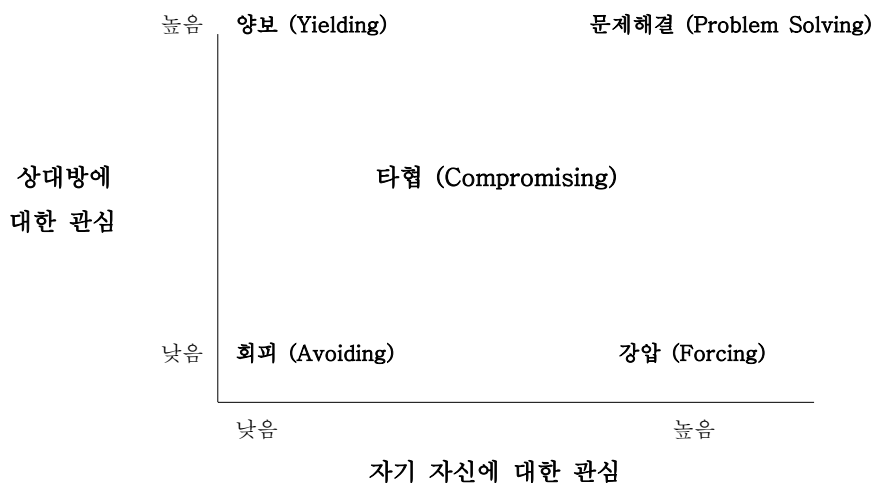
하지만, 자기 자신에 대해서는 적은 관심을, 상대방에 대해서는 많은 관심은 상대방의 의사를 수용하고 동조하는 양보 (Yielding)와 같은 갈등관리방법을 가져오게 됩니다. 양보를 통한 갈등관리방법은 일방적인 양보와 무조건적인 약속과 도움을 줄 것을 약속하는 방법을 통하여 갈등을 해결한다고 할 수 있습니다. 자기 자신에 대해서 뿐만이 아니라 상대방에 대한

낮은 관심은 해당문제의 중요성을 낮추거나, 해당문제에 대해서 관심을 갖지 못하도록 함으로서 해당문제에 대해서 회피 (Avoiding)하는 방법을 포함하고 있습니다.

네 번째 갈등관리전략으로는 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 방법입니다. 갈등을 관리하는 전략으로서 상호간의 동의를 통한 문제해결방식은 해결해야 할 문제의 우선순위나 선호도에 대한 정보교환과 의견을 제시하고, 중요한 문제와 덜 중요한 문제들 간의 교환 (Trade-off) 등을 포함하고 있습니다.

네 가지 갈등전략과 함께 최근에는 자기 자신과 상대방에 대해서 중간적인 관심 (Intermediate Concern)을 통해 갈등문제를 해결하는 타협 (Compromising)방법이 제시되고 있습니다. 갈등관리전략으로서 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 합니다.

“상대방에 대한 관심이론” 에서 제기한 5가지 갈등관리전략들은 다시 “단순한 갈등관리기법” (Lean Version)과 “확장된 갈등관리기법” (Expanded Version)으로 구분하고 있는 데 (De Dreu et al, 2001), 단순한 갈등관리기법에는 문제해결, 강압, 양보와 회피를, 확장된 갈등관리기법에는 4가지 갈등관리기법에 타협까지를 포함하여 구분하기도 합니다(<그림 5> 참조).



<그림 5> “상대방에 대한 관심이론” 과 5가지 갈등관리 전략들

갈등관리전략이나 방법 등은 갈등의 종류나 갈등이 야기된 상황 등에 의해서 영향을 받지만, 사회구성요소로서의 행정의 역할이나 기능변화와 시민사회의 성숙도 등에 의해서도 영향을 받는다고 할 수 있습니다. 여기서는 갈등관리에 영향을 미치는 환경적 요인으로서 새로운 행정관리기법으로 널리 적용되고 있는 거버넌스 (Governance)의 소개와 함께 갈등관리기법의 변화를 중심으로 살펴보기로 하겠습니다.

참여적 행정방식의 도입: 거버넌스에서 뉴거버넌스로

1980년대 이래로 거버넌스 (Governance)가 새로운 정치, 행정이념으로 다양하게 모색되어져 오고 있습니다. 이러한 거버넌스의 개념은 넓은 의미, 중범위 및 좁은의미의 개념으로 다양하게 이해되어져 오고 있는데 (김성준, 김찬동, 2004), 넓은 의미의 개념에서 본 거버넌스는 사회가 당면한 공동의 문제를 해결하기 위해서 사회구성원들의 가지고 있는 권한과 의무를 제한하는 것으로 이해 할 수 있습니다.

사회구성원들이 사회의 공동선을 달성하기 위해서 각자가 가지고 있는 사회에 대한 책임과 의무감을 발휘해야 하는 자세를 토대로 각자의 권한을 제한해야 한다는 기본적인 인식에 토대를 두고 있습니다.

중범위에서 본 거버넌스 개념은 국가나 정부가 보다 효과적인 방법으로 정책을 입안하고 집행하는 데에 초점을 맞추고 있습니다. 협의의 개념에서 본 거버넌스는 정부와 시민사회간의 네트워크를 강조하면서, 정책결정 및 집행과정에서의 이러한 네트워크의 중요성을 강조하는 것으로 이해할 수 있습니다.

특히, 좁은 의미의 거버넌스 개념은 피에르 (Pierre, 2000)가 제시한 거버넌스의 개념 중에서 “뉴거버넌스 (New Governance)” 개념에 해당됩니다. ¹⁹⁾ 이러한 좁은 의미의 거버넌스에 대한 정의는 그 밖에도 여러 학자들에 의해서 이루어지고 있는 데, 김광식 (2005)은 거버넌스 개념을 다음과 같이 정의하고 있습니다:

“거버넌스는 계획이나 정책결정과정에서 과거와 같은 정부주도의 중앙집권적, 수직적, 하향적인 추진방식에서 탈피하여 정부 또는 국가, 시장, 시민사회 등 다양한 주체들이 (Actors) 수평적 네트워크 구축과 상호교류

19) Pierre (2000)는 네트워크의 중요성을 강조하는 “뉴거버넌스 (New Governance)” 의 개념과 달리 정부가 주도적인 역할을 하는 거버넌스 형태를 “전통적인 거버넌스 (Old Governance)”의 개념으로 설명하고 있습니다.

및 협력관계를 통하여 현안의 정책이나 계획을 추진하는 방식” (p. 3)

김광식 (2005)은 이러한 개념을 토대로 뉴거버넌스의 특징을 다음과 같이 설명하고 있습니다: 자율성과 상호의존성, 파트너쉽, 상호협력과 조정 및 합의체를 통한 사회문제 해결. 서울버스개혁을 위해 적용될 거버넌스의 개념을 이해하는 데 있어서는 피에르 (Pierre)가 제시한 좁은 의미의 거버넌스를 중심으로 하되, 그 중에서도 정부와 시민사회간의 네트워크 중요성을 강조하고 있는 뉴거버넌스 (New Governance)의 개념을 적용하고자 합니다.

피에르 (Pieere)의 개념과 함께 김광식 (2005)이 규정한 거버넌스의 개념을 토대로 이 책에서는 거버넌스를 “공공정책을 수행함에 있어서 정부주도에서 탈피하여 참여 주체들 간의 공식, 비공식인 네트워크 구축을 통하여 보다 참여적이고 협력적인 방법으로 공공정책을 추진하는 체제”로 이해하고자 합니다. 이렇게 이해되는 뉴거버넌스는 기존의 통치 및 관리스타일과는 여러 가지 면에서 비교될 수 있는 특성을 가지고 있습니다²⁰⁾.

예를 들면, 네트워크라는 특성인데 이러한 네트워크는 사회적인 이슈에 따라서 다르게 이루어진다는 점에서 유동적이고, 공식적인 통로로서가 아닌 비공식적인 통로라는 점에서 정부의 영향력 확대를 위한 수단으로서 인식되어져 왔던 기존의 네트워크와는 다른 특성을 보여주고 있습니다.

두 번째로는 네트워크의 운영방식에서의 차이입니다. 뉴거버넌스에서 강조되는 네트워크의 운영방식은 지시와 명령, 그리고 효율성보다는 대화와 협상을 통한 주민참여와 민주성을 지향한다는 점에서 기존의 거버넌스에서 강조되는 네트워크와는 다른 운영방식을 보여주고 있습니다 ²¹⁾

세 번째로는 뉴거버넌스 개념은 과거의 네트워크 구축과정서 도외시되어졌거나 배제되었던 사회적 행동주체들, 예를 들면 기업이나 시민단체, 그리고 시민들을 이제는 중요한 통치 파트너로서 뿐만이 아니라 정책 파트너로서 새롭게 인식하기 시작하였다는 점입니다. (김광식, 2005)

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

21) 콘시다인과 루이스 (Considine & Lewis, 2003)는 거버넌스를 절차적 거버넌스, 시장적 거버넌스, 기업적 거버넌스와 함께 네트워크 거버넌스의 4가지로 분류하고 있습니다. 특히, 네트워크 거버넌스는 고객, 공급자, 생산자 모두가 공동생산자로서 함께 연계되는 조직형태로서 규칙이나 감독보다는 동료들의 통제와 영향, 그리고 신뢰에 바탕을 둔 파트너쉽 모색이라는 점에서 피에르 (Pierre)의 뉴거버넌스와 일맥상통한다고 할 수 있습니다.

직접선거로 선출된 대표자들에게 의존했던 대의민주주의를 보완하면서 시민을 포함한 사회의 다양한 행동주체들에 대한 실질적인 참여보장은 직접민주주의를 보다 구체화하고 있습니다.

이처럼 뉴거버넌스의 개념이 현대 행정에서 논의되는 배경에는 행정을 둘러싸고 급변하고 있는 환경으로부터 그 배경을 찾아 볼 수 있습니다. 지구적으로 진행되고 있는 세계화의 물결과 정보화는 전통적으로 국가가 행사하던 절대적인 권위에 영향을 미쳤고, 정부가 독점 하였던 각종 정보들이 공개됨으로써 정책결정자로서의 정부의 역할변화에 대한 요구와 함께 그 동안 가려져 있었던 대리인으로서 공공부문의 비효율성이 논의의 대상으로 부각되기 시작 하였습니다.

이러한 뉴거버넌스의 개념은 또한 현대 행정의 한 조류로 확산되고 있는 신공공관리(New Public Management)²²⁾나 신자유주의(New Liberalism)²³⁾의 한계를 극복하는 대안으로서 뿐 만이 아니라, 정책형성 및 집행에 있어서 참여를 통한 대화 및 협상의 지향이라는 새로운 형태의 민주주의를 구현하는 유력한 대안으로서도 많이 거론되고 있습니다.

또한 범세계적으로 진행되고 있는 민주화와 시민사회의 성장도 행정에 있어서 뉴거버넌스의 도입을 촉진시키고 있습니다. 특히, 한국이 지난 수십 년간 이룩한 민주화의 열풍은 그 간 이룩한 경제적인 성장에 못지않게 많은 변화들을 가져왔다고 할 수 있습니다.

덧붙여서 민주화의 진행과 밀접하게 맞물려서 진행되고 있는 시민사회의 성장과 역할증대는 괄목 할 만하다고 표현해도 과언이 아닐 것 같습니다. 오랜 전통의 대의민주주의제도가 뿌리를 내린 나라에서 조차도, 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 분야에서 시민단체나 시민조직들이 갖는 영향력으로 인해 행정, 입법 및 사법부에 이어 “제4부”라는 명칭으로까지 불리기도 합니다.

이러한 시민사회의 급성장과 사회에서의 영향력 확대는 공공서비스의 생산과 공급에 있어서 비효율과 함께 시장경제의 실패에도 원인이 있겠지만, 무엇보다도 대의민주주의 및 관료시스템이 국민들의 욕구나 시민들의 기대를 충족시키지 못한 데서 그 주요원인을 찾을 수 있습니다.

이러한 원인을 파스와 밀러(Fox & Miller, 1995)는 “대의제의 민주주의적 책임성의 허

22) 신공공관리(NPM) 1980년대 이후 공공부문에 시장경제원리를- 경쟁, 민영화 등- 도입하여 공공부문의 효율성과 생산성을 제고시키기 위한 방안으로 도입된 개념으로 이해할 수 있습니다.

23) 신자유주의(New Liberalism)은 정부의 시장개입을 최소화하고 시장의 자율을 강조하는 움직임이지만, 정부가 해야만 하는 역할에 대해서는 보다 적극적인 역할을 강조하는 기조를 말합니다.

점 (the representative democratic accountability feedback loop)“ 또는 “허점의 민주주의 (loop democracy)“라는 말로 표현하고 있습니다. 또한 이러한 평가는 직접선거로 뽑힌 정치인들이나 임명직 관료들이 국민들이 원하는 서비스를 제대로 제공하지 못하고 국민들의 이익보다는 자신들의 이익을 대변하는 데서 그 원인을 찾기도 합니다. (Box, 1998)

이러한 문제점을 해결하기 위한 방안의 하나로 정책결정과정 및 집행과정의 시민참여의 필요성과 중요성은 많은 학자들에 의해서 오랫동안 제기되어져 왔고, 북유럽과 남미의 몇몇 국가에서는 대의민주주의에 대한 대안으로서 시민들의 참여를 통한 참여민주주의가 보다 구체화되는 단계에까지 이르고 있습니다.²⁴⁾

이러한 근본적인 통치체제의 변화 못지않게, 행정수요변화 역시 새로운 행정시스템의 구축을 절실히 필요로 하고 있습니다. 환경적인 변화로 인해 새롭게 제기되고 있는 새로운 행정수요는 과거와는 다른 형태의 행정서비스 공급방식 및 공급주체를 요구하고 있습니다. 기존의 정부 및 행정부의 역할과 능력만으로는 새로운 행정수요에 시의적절하게 대응하기에 어려울 뿐만 아니라 질 높은 행정수요를 만족시키기에도 적절하지 못하기 때문입니다.

또한 이러한 행정수요의 다양화 및 참여민주주의의 욕구증대는 더 나아가서 정부의 역할과 기능에 대한 새로운 모색까지를 요구하고 있습니다. 정부의 기능과 역할재정립에 대한 논의는 단순한 정부의 기능재조정에 그치는 것 뿐 만이 아니라 사회를 구성하는 하나의 구성체로서 정부, 시장 및 시민사회간의 기능 및 역할모색의 측면에서 제기되고 있다는 점에서 (김광식, 2005; 기 소르망, 2005) 네트워크로서 뉴거버넌스의 필요성과 중요성이 강조되는 이유입니다.²⁵⁾

이러한 변화는 또한 지금까지 추진돼 왔던 단순한 차원의 정부기능 및 역할 모색과는 근본적으로 다르다고 할 수 있습니다. 예를 들면 뉴거버넌스 하에서 국가는 명령이나 지시, 통제의 역할보다는 다양한 이해관계자들의 중재자로서의 역할과 함께 다양한 이해관계자들이 당면한 문제들을 보다 현명하게 해결할 수 있도록 행위주체들 간의 의사소통의 장을 마련하고, 더불어 의사소통의 장이 원활하게 작동할 수 있도록 적절한 여건을 조성해 나가는 등의

24) 브라질의 뱌루프알레그리시의 실험중인 참여예산제는 대의민주주의를 대신해서 참여피라미드 구축을 통해 예산수립에서부터 집행과 평가에 이르기까지 시민들의 참여를 구체화하는 실험을 진행하고 있습니다. 또한 이러한 실험의 중요한 모토중의 하나로써 “민주주의의 민주화”를 주창하고 있습니다 (자세한 내용은 “새로운 민주주의의 희망” 참조, 2005, 박종철 출판사).

25) 프랑스의 문명비평가인 기 소르망 역시 국가를 경영하는 책임을 지고 있는 정치인들은 이제부터 기업인, 미디어, 교회, 검찰, 변호사, 노조, 인터넷사이트, NGO (시민이나 비정부기구)와 마찬가지로 국가운영을 이끌어가는 한 주체에 불과하다는 말로 국가에 대한 새로운 기능과 역할모색을 강조하고 있습니다 (중앙일보, 2005년 4월 1일자 기사).

중재자로서의 역할이 더욱 강조된다고 하겠습니다. (김성준, 김찬동, 2004)

이러한 뉴거버넌스의 도입은 갈등관리, 특히 공공정책으로 인해 발생하는 갈등들을 관리하는 데에도 적지 않은 영향을 미치고 있습니다. (김광식, 2005; 황기연, 2005) 이러한 영향들은 갈등관리에 대한 접근방식 뿐만이 아니라 갈등을 해소하기 위한 세부적인 관리방식에까지도 영향을 미치고 있습니다.

서울버스개혁위원회에 참여했던 위원 K씨는 이러한 새로운 시정운영방식의 하나로 나타나고 있는 뉴거버넌스 형태가 구체적으로 적용된 사례를 서울시 버스개혁에서 찾고 있습니다.

“버스개혁은 참여한 이해관계자들이 있었지요. 어쨌든 사회적인 추이를 봤고, 버스위의 역할도 커서, 현재시점으로 봐서는 갈등관리가 성공적이라고 평가할 수 있을 것 같습니다. 이런 모형을 다른 갈등사례에 적용하면 좋을 것이다 라고 생각합니다. 학술적으로 거버넌스의 발현이지요. 앞으로 이런 모형을 좀 많이 도입을 해서 협력·참여·협조 등에 도움이 되었으면 합니다.”

(서울시버스개혁위원회 위원 K씨의 인터뷰 자료 중에서)

갈등관리방식의 변화: DAD에서 ADR로, 그리고 Hybrid ADR로

거버넌스의 도입과 시민사회의 성숙을 통한 참여기회의 확대는 전통적인 갈등관리기법인 “결정-발표-방어 (Decision-Announcement-Defense)방법” 으로서의 갈등관리전략인 “결정-발표-방어 (DAD)” 방법의 유용성이 많은 문제점에 봉착하고 있습니다. 특히, 전통적인 갈등전략이 갖는 절차적인 합리성 결여 뿐 만이 아니라 전통적인 갈등전략으로부터 나타나고 있는 결과로서 참여한 대립과 갈등같은 부정적인 측면은 전통적인 갈등관리기법으로부터의 변화필요성을 더욱 부추기고 있다고 할 수 있습니다.

전통적인 갈등관리기법이 갖는 부정적인 영향을 줄이는 방법으로 제시되고 있는 “대안적 갈등관리전략 (ADR: Alternative Dispute Resolution)” 은 갈등을 주로 협상과 조정 및 중재 제도에 의존하여 해결하는 방법이라고 할 수 있습니다. 최근에는 전통적인 갈등관리기법인 결정-발표-방어 (DAD) 방법의 대안으로 적용되었던 대안적 갈등관리(ADR)방법이 갖는 한계를 극복하기 위한 대안으로 “혼합적인 갈등관리전략이 (Hybrid ADR)” 강조되고 있습니다. (Goldberg, S.B., et al, 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 갈등관리전략만으로는 한계를 느끼기 때문이라고 할 수 있습니다. 이해관계의 다양성을 반영하는 현대사회의 복잡성이 갈등관리방식을 단순한 전략의 활용에서 다양한 전략의 복합적 활용이 필요성이 높아지고 있기 때문입니다.

버스개혁에 긍정적 영향을 미친 사회·환경적 요인

■ 서울버스산업에 대한 전방위적인 위기의식

버스개혁을 둘러싸고 대면했던 이해당사자들 모두가 가지고 있었던 공통된 생각은 서울의 버스가 이대로는 안 된다고 하는 위기의식 또한 양자간에 갈등을 해결하는 데 크게 작용했다고 할 수 있습니다. 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 있습니다.

서울버스산업에 대한 이러한 전방위적인 위기의식은 서울버스개혁 추진에 대한 합의점을 도출하는 데 기여하였을 뿐만이 아니라 버스개혁추진과정에서 다양하게 제기되어졌던 현안문제들을 풀어가는 데 결정적인 요인으로 작용하고 있습니다. 서울버스산업에 대한 이러한 전방위적인 위기의식이 서울버스개혁에 미친 긍정적인 영향에 대해 서울버스개혁에 참여했던 버스개혁시민위원회 위원 H씨와 서울시 공무원 M씨의 인터뷰 자료는 버스개혁에 대한 위기의식이 버스개혁에 미친 영향을 다음과 같이 지적하고 있습니다.

“버스회사가 93개에서 57개로 줄었는데, 그 이유는 지하철 노선이 많이 생기고, 자가용이 많이 생겨서 승객이 줄고, 버스가 정체되니까 버스를 안 타지요. 정체되니 버스를 안타고, 버스를 안타니 회사가 도산하고, 도산하면 버스수가 줄어드니 승객은 불편할 수밖에요. 자꾸 대체수단은 생기구요. 물론 통폐합도 되고, 없어지기도 했고, 거기서 있던 종업원은 임금도 못받고 흩어지곤 했어요. 버스개혁에 대한 공감은 있었어요.”

(서울시버스개혁위원회 위원 H씨의 인터뷰 자료 중에서)

“버스개혁이 관건이었지만, 수용하기 불가능한 것은 받아들이지 않았습다. 이러한 원칙이 수용되는 데는 무엇보다도 버스개혁에 대한 절박한 위

기의식이 모두 있었어요. 이대로 가다가는 모두 망한다는 거죠.”

(서울시공무원 M씨의 인터뷰 자료 중에서)

■ 서울버스개혁에 대한 사회적인 기대감

이러한 달라진 직접협상의 분위기나 방법과 버스산업에 대한 위기의식 못지않게 버스개혁에 대한 사회적인 공감대와 버스개혁에 대한 우호적인 분위기 역시 서울버스개혁을 추진하는 데 있어서 긍정적으로 작용하였습니다. 사회 전반적으로 퍼져있던 버스개혁에 대한 사회적인 공감대는 서울버스개혁을 추진하는 과정에서 제기되었던 핵심적인 갈등문제들을 극복하는 데 있어서 사회적인 “무언의 압력”으로 작용하였다고 할 수 있습니다.

서울버스개혁에 대한 사회적인 공감대가 서울버스개혁이 진행되는 과정에서 불거졌던 이해관계자간의 갈등을 조정하는 데 보여준 역할에 대해서는 서울시버스개혁에 참여했던 관계자들이 공통으로 지적하는 사항이었습니다. 이처럼 사회적인 공감대는 이해당사자간에 서울버스개혁이라는 공통의 목표로서 서울버스개혁과정에서 나타난 갈등들을 관리하는 데 있어서 모든 이해당사자에게 방향을 제시하는 나침반역할을 하였다고 할 수 있습니다.

서울버스개혁과 관련하여 이해당사자간에 대한 관심과 이해가 다양하게 표출되고 있습니다. 버스개혁과정에서 나타난 상대방에 대한 이해와 관심은 서울버스개혁이 진행되는 전 과정을 통해 다양하게 나타나고 있습니다.

■ 상대방에 대한 관심과 이해의 의미

갈등관리와 관련하여 이해당사자사이에 나타난 상대방에 대한 관심과 이해는 갈등과 관련하여 상대방의 입장에 대한 이해노력정도 및 자기 자신의 입장을 양보하는 정도로 이해할 수 있습니다. 갈등관리의 해소방안으로서 상대방에 대한 관심과 이해는 갈등의 전 과정을 통해서 다양한 형태로 표출될 수 있습니다.

예를 들면, 상대방에 대한 관심과 이해는 갈등관리를 위한 “공론의 장” 제공으로부터 시작하여 “공론의 장”에 참여하는 참여자의 인적구성, 회의운영과정에서도 다양하게 나타날 수 있습니다.

■ 상대방에 대한 관심과 이해가 서울버스개혁에서 어떻게 나타났는가?

- 서울시 정책결정 및 집행과정에서 나타난 상대방에 대한 관심과 이해

우선, 서울버스개혁과 관련하여 상대방에 대한 관심과 이해노력은 서울시의 정책결정 및 집행과정에서부터 찾아볼 수 있습니다. 서울시는 이번에 추진한 서울버스개혁과 관련해서는, 기존의 전통적인 정책결정 및 집행방법과는 달리 버스개혁관련 이해관계자들의 건의를 수용하고 다양한 이해관계가 걸린 관계자들을 아우르고 있다는 점에서 과거의 일방주의적인 정책 추진방법에서 상호협력적인 정책추진방법으로의 전환된 사례라고 할 수 있습니다.

이처럼 이해관계자들로부터 버스개혁과 관련된 관심과 이해를 구하면서 관련된 이해관계자들을 이해시키려는 모습은 서울시가 버스개혁과 관련한 이해당사자들에 대해 관심과 이해를 구체적으로 표출한 하나의 경우로 이해할 수 있습니다.

- 이해당사자간 직접협상에서 나타난 상대방에 대한 관심과 이해

두 번째로는, 상대방에 대한 관심과 이해는 이해당사자간의 직접협상과정과 버스개혁시민위원회의 회의과정에서도 그대로 나타나고 있습니다. 우선, 상대방에 대한 이해와 관심은 서울버스개혁의 정책적 책임을 담보하고 있는 서울시와 이번 개혁의 가장 큰 이해당사자중의 한 축인 서울버스운송조합간에 극적으로 나타나고 있다고 할 수 있습니다.

서울시와 서울버스운송조합간에 나타난 상대방에 대한 관심과 이해는 상대방 입장에 대한 이해와 배려 및 양보 등의 형태로 인식될 수 있습니다. 서울버스협상에 참여했던 서울시 공무원 M씨와 서울버스개혁위원인 A씨, H씨, I씨의 설명에서 상대방에 대한 관심과 이해를 확인할 수 있습니다.

예를 들면, 버스운영업체가 겪고 있는 어려움을 이해하고 도와주어야 한다는 생각과 태도, 버스운영에 상당한 자본을 투자하고 있는 버스운영업체에 대해서 한정면허이긴 하지만 노선입찰권을 기존 버스업체들에 우선적으로 부여하고, 적자부분에 대해서는 일정이윤을 보장해 주어야 한다는 필요성 인식 등이 그 대표적인 경우라고 할 수 있습니다.

이 밖에도, 서울시와 버스운송조합이 버스원가산정을 위해 각각 다른 회계법인을 활용하도록 결정하여 과거의 공공기관 중심의 일방적인 검증절차를 쌍방의 검증절차로 전환한 것도 상대방에 대한 관심과 이해를 전제로 하지 않으면 어려운 결정이었다는 점에서 상대방에 대한 관심과 이해를 보여준 또 다른 경우라고 할 수 있습니다.

- 버스개혁시민위원회의 구성과 운영에서 나타난 상대방에 대한 관심과 이해

이해관계자간에 있어서 상대방에 대한 관심과 이해가 구체적인 형태로 나타난 버스개혁

시민위원회에서도 이해관계자간의 이러한 관심과 이해를 인식할 수 있습니다. 예를 들면, 위원회의 구성과 운영, 정책결정 및 집행과정을 통해서 상대방에 대한 관심과 이해를 확인할 수 있습니다.

먼저, 버스개혁시민위원회의 구성에서 상대방에 대한 관심과 이해를 읽을 수 있습니다. 버스개혁시민위원회는 서울버스개혁과 관계가 있는 다양한 이해관계자들을 실질적으로 아우르고 있습니다. 위원회가 서울버스개혁과 관련하여 이해당사자들을 두루 포함하고 있다는 점은 버스개혁시민위원회의 구성에서부터 이해당사자에 대한 관심과 이해를 반영하고 있음을 알 수 있습니다.

두 번째로는, 상대방에 대한 관심과 이해는 버스개혁시민위원회의 운영에서도 찾아볼 수 있습니다. 버스개혁시민위원회의 운영측면에서 파악할 수 있는 상대방에 대한 관심과 이해는 자유롭고 솔직한 회의분위기, 상대방의 주장에 대한 경청, 한쪽에 치우치지 않은 회의운영방식 등을 통해서 인식할 수 있습니다.

먼저, 인터뷰결과에 의하면 대부분의 참석자들은 회의분위기는 매우 자유로운 분위기속에서 솔직하게 각자의 의견을 제시할 수 있는 분위기로 진행되었다고 평가하고 있습니다. 이처럼 자유롭고 솔직한 회의분위기는 무엇보다도 회의에 참여하는 참석자들 사이에 참여자 개인의 입장에 대한 관심과 이해를 전제로 하지 않고는 불가능하다고 할 수 있습니다.

이러한 자유롭고 솔직한 회의분위기 못지않게 상대방에 대한 관심과 이해는 개개인의 주장에 대한 참여자들의 진지한 경청태도에서도 느낄 수 있습니다. 인터뷰에 응한 대부분의 회의참석자들은 각각의 주장에 대한 상대방의 경청태도에 대해서 모두 만족스럽다는 평가를 내리고 있다는 점에서 볼 때, 상대방 주장에 대한 진지한 경청태도 역시 회의 참석자들이 상대방에 대해 갖는 관심과 이해정도를 나타내고 있다고 할 수 있습니다.

이 밖에도, 위원회운영에 있어서 회의진행자들이 보여준 균형적이고 공정한 회의운영방식을 통해서도 위원회 참여자들에 대한 관심과 이해를 잘 반영하고 있다고 할 수 있습니다. 회의진행자들이 한쪽으로 치우치거나 옹호할 경우, 일방적인 대상에 대한 관심과 이해를 표명하는 것으로 인식될 수 있으나, 버스개혁시민위원회의 경우에 보여준 회의진행자들의 공정하고 객관적인 회의운영방식 역시 회의참여자들에 대한 관심과 이해를 전제로 하고 있다고 할 수 있습니다.

• 서울시의 정책추진과정에서 나타난 상대방에 대한 관심과 이해

이 밖에도 상대방에 대한 관심과 이해는 서울시의 정책추진과정에서도 확인할 수 있었습니다. 예를 들면 버스개혁에 대한 최종 정책결정권한을 가지고 있는 서울시 관련부서는 당사자간의 직접협상이나 버스개혁시민위원회의 조정을 통해 합의에 이르지 못하는 경우, 또 다

른 협상과 조정과정을 거쳐 구체화하고 집행하는 인내를 보여줌으로써, 버스개혁의 이해관계자들에 대한 관심과 이해를 보여주고 있습니다.

정책추진과정에서 서울시가 보여준 상대방에 대한 관심과 이해는 버스개혁시민위원회의 조정결과를 수용하는 측면을 통해서도 인식할 수 있습니다. 예를 들면, 버스개혁시민위원회의 조정결과가 서울시의 정책부서의 입장과 다른 조정결과를 내놓더라도 이를 수용하는 자세를 보임으로서, 버스개혁에 참여하는 이해관계자들에 대한 서울시의 관심과 이해를 보여주고 있습니다.

서울시 내부갈등 관리

서울시의 내부갈등은 규범적 갈등 관리방법과 함께 기술적 갈등관리 기법이 동시에 활용되고 있습니다. 서울시버스개혁에 대한 서울시 공무원들의 이해도를 높이고, 목표의식을 높이기 위해 교육, 최고정책결정자와의 만남 같은 규범적 갈등관리방법과 함께 인사교류 같은 기술적 갈등관리전략이 갈등의 원인에 따라 적절하게 활용되고 있습니다.

■ 규범적 갈등관리전략의 활용

서울시의 내부갈등 부분은 초기를 제외하고는 그리 크지 않은 것으로 보여 집니다. 또한 초기의 이러한 갈등도 서울버스개혁에 대한 목적이나 아이디어보다는 주로 아이디어를 구체화하는 추진방법이나 규정에 대한 현실적인 문제에 기인하였다고 할 수 있습니다.

서울버스개혁과 관련하여 발생한 서울시의 내부적인 갈등들은 해소하기 위한 전략들은 버스개혁에 대한 내용을 교육을 통해 협동적 목표를 설정하며, 상황변화를 시도하고, 갈등당사자간에 열린 마음으로 설득과 토론을 통해 담당자들의 행동변화를 시도하는 등의 보다 적극적인 행동을 통해 기능적인 가치관을 유지하는 규범적 전략들이 활용되었습니다.

특히, 버스개혁에 대한 담당공무원들의 이해를 높이는 방법으로 버스개혁에 대한 비디오 제작을 통한 교육과 함께 버스개혁에 대한 목표의식과 의지를 재확인하고 직원들의 사기를 높이기 위해 최고정책결정자가 담당직원들과 만남의 기회를 갖는 등의 다양한 규범적 전략들이 활용되고 있습니다.

■ 기술적 갈등관리전략의 활용

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

이해당사자간 갈등관리

■ 실질적인 뉴거버넌스 (New Governance) 체제 도입

서울버스개혁과 관련하여 발생한 갈등을 사전에 예방하고 발생한 갈등을 해소하기 위한 방안으로서 서울시정예의 뉴거버넌스 (New Governance) 형태의 도입은 지금까지의 공무원 위주의 정책추진 형태에서 탈피했다는 점을 꼽을 수 있다. 뉴거버넌스 개념의 도입이 서울버스개혁에 따른 갈등해소에 미친 영향들을 협의체 형태의 정책기구 구축과 정책기구의 민주적인 운영형태를 중심으로 살펴보고자 한다.

• 이해당사자를 아우르는 정책협의기구 구성

서울시 버스개혁을 추진하는 추진주체로서의 버스개혁시민위원회는 서울시 담당자들뿐만 아니라, 서울시민을 대표하는 서울시의회 의원, 서울버스개혁으로부터 실질적인 영향을 받는 서울버스운송조합 및 마을버스운송조합의 대표자, 버스운송노동조합 대표자, 교통전문가와 시민단체 대표, 경찰청등이 참여하고 있다는 점에서 기존의 공무원 위주의 정책결정에서 탈피하여 이해당사자들이 광범위하게 참여한 상태에서 정책을 추구하는 협의체 중심의 정책기구를 통한 갈등해소라는 점에서 뉴거버넌스의 개념이 적용되고 있다고 할 수 있습니다.

특히, 뉴거버넌스 구축의 한 형태로서 협의체 중심의 정책기구 구성에 있어서 버스개혁으로 인해 직접적인 영향을 받게 될 서울버스운송업자와 마을버스 운송조합 대표자, 서울시 버스운송조합 대표자 및 시민단체의 참여는 서울버스의 개혁대상과 함께 서울버스개혁의 사용자 및 수혜자라는 상반된 입장을 대변하는 대표들이 정책형성 초기부터 참여하고 있다는 측면에서 이해당사자들이 배제된 전통적인 거버넌스 (Old Governance) 사례와는 다른 형태를 보이고 있다고 할 수 있습니다.

• 정책협의기구의 민주적, 공개적 운영

뉴거버넌스 개념 도입을 통한 협의체적 정책기구의 구성과 함께 협의체의 새롭게 적용된 운영방식 또한 서울버스개혁의 갈등해소에 긍정적인 영향을 미치고 있다고 할 수 있습니다. 지금까지의 형식적이고 관례적으로 운영되어져 왔던 각종 회의나 모임들과는 달리 이번 버스개혁시민위원회에서는 공동관심사나 참여한 안전들에 대한 실질적인 토론의 장이 되었습니다.

중요 쟁점 안전들에 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 기여하였다고 할 수 있습니다. 토론과 중재, 합의방법 등을 적용한 민주적 운영방식 또한 뉴거버넌스 (New Governance)를 통한 서울버스개혁의 갈등해소에 긍정적으로 작용하였다고 판단된다.

또한 뉴거버넌스의 구체적인 실현방안으로서, 각종 회의를 통한 공식적인 모임과 함께 이해당사자간 비공식적인 네트워크의 구축 및 활용 또한 협의체적인 정책기구가 원활하게 작동하게 하여 이해당사자간에 발생할 수 있는 참여한 갈등을 완화시키는 데 적지 않은 영향을 가져왔다고 할 수 있습니다.

서울버스개혁과 관련하여 뉴거버넌스의 일환으로 활용된 당사자간 비공식적인 접촉은 공동관심사에 대한 상대방의 입장을 이해하고 잘못된 정보로부터 비롯된 오해를 풀거나 서울버스개혁에 대한 문제해결의지를 재확인하는 기회를 제공해 왔다는 측면에서 형식적으로 운영되는 위원회와는 차별화된다고 할 수 있습니다.

■ 직접협상전략의 적극적 활용

이해당사자간 갈등관리는 크게 버스개혁시민위원회 발족 전과 후로 나누어서 살펴볼 수 있습니다. 특히, 버스개혁시민위원회의 발족 전에는 갈등관리를 주로 이해당사자간 직접협상에 의존했다고 할 수 있습니다.

• 서울시와 버스운송조합간의 갈등관리전략

- 달라진 협상태도와 협상방법: 잦은 대면접촉과 솔직한 대화

버스개혁시민위원회의 발족 전에는 버스개혁과 관련하여 나타난 갈등들이 주로 이해당사

자간 직접협상으로 이루어졌다고 할 수 있습니다. 특히, 이러한 직접협상은 도봉·미아로에 대한 중앙버스전용차로의 시범도입이 실패로 끝나면서 더 활발해졌다고 할 수 있습니다.

서울버스개혁에 대한 필요성과 방향 등에 대해서 직접협상을 경험한 서울시 공무원 M씨는 버스운송업체의 대표 등과의 잦은 대면접촉과 솔직한 대화, 춘천 등에서의 공동 워크숍 개최 등을 통해서 버스운송업체에 대한 부정적인 이미지 대신에 버스개혁에 대한 공동목표의식을 공유하게 되었고, 버스업체에 대한 개선책이 필요하다는 생각을 함께 공유하는 기회가 되었다고 평가하고 있습니다. 이와 관련해서 직접협상에 참여했던 H씨도 서울시의 달라진 협상태도에 대해 긍정적인 평가를 내리고 있습니다.

- 실질적 형평성의 보장

서울시와 버스운송조합과의 갈등관리에서 무엇보다도 버스운송조합에 대한 실질적 형평성 보장이 갈등해결에 있어서 결정적인 역할을 하였다고 할 수 있습니다.

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 준 다는 등 “적정이윤”을 보장한다는 내용이 모두 포함되었다고 할 수 있습니다.

이 밖에도 실질적 형평성을 보장하는 방안의 하나로 전문가 집단을 적절히 활용하였다고 볼 수 있습니다. 특히, 운송원가 계산에 대한 비용 및 편익분석에 대한 객관성을 보장하기 위해 서울시와 버스운송조합이 각각 다른 연구결과를 제출하도록 하였고, 이를 토대로 위원회 전체회의와 소위원회를 통해 합의점을 모색하였습니다. 또한 준공영제로 인해 신분상의 변화가 예상되는 버스근로자들의 복지향상 대안을 모색하기 위해 해외사례를 연구하는 적극성을 보이기도 했습니다.

특히, 서울시와 버스운송조합 간에 발생했던 첨예한 갈등의 하나인 운송원가와 관련해서는 무엇보다도 실질적 형평성 보장이 중요한 역할을 하였다고 할 수 있습니다. 운송원가와 관련된 갈등을 해소하는 전략으로서 실질적 형평성의 보장은 다음과 같은 과정을 통해 이루어졌습니다.

“원가조정에 대한 논의는 2003년 하반기부터 시작되었습니다. 브라질의 꾸리찌바시를 가보니, 운영실적에 따라서 정부에서 버스회사에 돈을 주더라구요. 제공한 서비스에 대해 비용을 주는 개념이죠. 그렇게 하면 버스

기사들도 혹사당할 일도 없구요. 그래서 100Km단위로 원가조정을 하기로 했는데, 사실 원가조정은 첨예하게 대립할 수밖에 없는 주제라고 할 수 있죠. 그래서 서울시는 서울시대로, 버스협회는 버스협회대로 회계법인에 용역을 줘서 나온 안을 바탕으로 협의를 하였습니다. 버스협회 쪽 안은 60만원 이었구요, 서울시 쪽 안은 42만원이 나왔어요. 서울시와 운송협회가 협의를 해서 표준원가를 45만 3천원으로 결정하였습니다. 최선은 아니었지만, 차선택으로 서울시와 버스협회가 모두 만족한 결과를 가져왔다고 봅니다.”

(서울시공무원 M씨의 인터뷰 자료 중에서)

- 서울시와 유관기관과의 갈등관리전략

- 인적 네트워크의 활용 및 홍보

중앙버스전용차로의 도입과 관련하여 발생한 경찰청과의 갈등은 인적네트워크가 시스템적인 네트워크보다도 효율적으로 작용하였다고 할 수 있습니다. 서울시와 경찰청의 중앙버스전용차로 담당 부서간 및 담당자간의 문제의식과 목표공유가 기관간의 부실한 제도적 협조체제의 한계를 극복하고 중앙버스전용차로를 도입하는 데 커다란 기여를 하였다고 할 수 있습니다.

이러한 인적네트워크의 활용과 함께 중앙버스전용차로에 대한 홍보비디오를 제작하여 경찰청 직원들에게 방영하는 등 버스개혁에 대한 홍보활동도 버스개혁 관련기관 간에 발생한 갈등을 해결하는 데 유용하게 활용되었습니다.

- 설득과 정책적 대결

버스개혁의 중요한 과제로서 추진되었던 준공영제의 도입과 관련해서 빚어진 건설교통부와의 갈등은 설득과 함께 건설교통부에 준공영제가 갖는 장점과 도입 필요성을 적극적으로 피력하는 등 정책적 대결방법으로 갈등을 해결한 경우에 해당된다고 할 수 있습니다.

이러한 정책적 대결은 건설교통부를 오히려 대립기관에서 서울시의 버스개혁을 지원하고 협력하는 기관으로 바꿔 놓았으며, 서울시의 사례를 다른 지방자치단체에까지 적용하도록 만드는 계기를 마련하였다고 할 수 있습니다.

- 원칙의 고수

원칙을 고수하는 갈등관리전략은 신교통카드시스템 구축을 둘러싸고 서울시와 철도기관간에 빚어진 갈등을 해결하는 데 적용되었습니다. 철도기관들은 교통카드시스템에 대한 지분을 확보하거나 신교통카드시스템 구축을 서울시에 양보하는 대가로 서울시에 대한 민원성 해결이나 재정지원을 확보하는 기회로 활용하려는 의도를 나타내기도 했으나, 신교통카드시스템에 대해 원칙을 고수함으로써 갈등을 해결하는 전략을 적용하고 있습니다.

■ 제3자 조정 (Mediation)에 의한 갈등관리: 서울버스개혁위원회

뉴거버넌스 (New Governance) 도입의 구체적인 형태가 버스개혁시민위원회 (Bus Transportation Reform Citizen Committee)으로 구체화 되었습니다. 20명으로 구성된 서울 버스개혁위원회는 제3자에 의한 갈등조정기구로서 2003년 8월 26일에 발족하였습니다.

버스개혁위원회의 참여구성을 보면 서울시 1명, 서울경찰청 1명, 서울시의원 2명, 서울 버스운송사업조합 2명, 서울마을버스운송사업조합 1명, 서울버스운송노동조합 1명, 시민단체 4명, 교통관련전문가 6명과 회계사 1명, 그리고 변호사 1명으로 구성되었습니다.

이번 버스개혁에 있어서 버스개혁시민위원회의 역할은 뉴거버넌스의 실질적 적용이라는 측면에서 뿐만이 아니라 구성과 운영 면에서도 다른 갈등관리에 모범이 될 만하다는 평가가 대부분이었다는 점에서 도시문제에 대한 갈등관리 모델로 활용할 만하고 할 수 있습니다. 버스개혁시민위원회가 이러한 성과를 거둘 수 있었던 특징들을 구성측면과 운영측면에서 평가해 보고자 합니다.

• 버스개혁시민위원회의 구성측면

- 절차적 정의 구현: 대표성 확보와 이해관계자의 참여

갈등해소에 있어 중요한 요소 중의 하나는 해당 이해관계자들로 하여금 정책결정과정에 참여하는 절차적 정의의 구현이라고 할 수 있습니다. 이러한 절차적 정의의 첫 번째가 버스개혁과 관련하여 영향을 받게 될 모든 이해당사자들이 대표성을 갖고 참여하는 것이라면, 버스개혁시민위원회는 전반적으로 매우 바람직한 구성형태를 띠었다는 평가를 받을 수 있습니다.

다만, 버스개혁의 실질적이고 최종적인 소비자인 시민을 시민단체가 대표할 수 있는냐에 대한 논란의 소지는 있으나, 버스개혁위원회에 참여했던 시민단체가 오래전부터 버스를 중심

으로 한 대중교통에 많은 관심과 노력을 기울여 왔고, 시민이 직접 선출한 서울시의회 의원이 참여하고 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 만하다고 할 수 있습니다.

- 갈등에 대한 버스개혁시민위원들의 긍정적 시각과 열정

버스개혁시민위원회를 구성하고 있던 구성원들에 대해서 갈등을 바라보는 시각에 대한 질문결과를 보면, 대부분의 응답자들이 갈등에 대해서 긍정적인 시각을 보여주고 있다는 점 또한 갈등을 해결하는 데 많은 기여를 했다고 평가 할 수 있습니다. 갈등에 대한 개인들의 시각이 부정적이었다면, 아마도 갈등을 해결하는 데 있어 많은 어려움이 있다는 점을 선행연구들이 보여주고 있기 때문입니다. 이 밖에도 회의에 참석하는 참석률이나 회의에서 보여주는 관심과 열정 또한 버스개혁을 이루는 데 중요한 밑거름이 되었다고 할 수 있습니다.

• 버스개혁시민위원회의 운영측면

버스개혁위원회의 구성측면 못지않게, 위원회의 운영측면 역시 버스개혁에 따른 갈등을 해소하는 데 크게 기여하였다고 할 수 있습니다.

- 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 있습니다. 인터뷰를 한 대상 중에서 한 명만을 제외한 대부분의 위원들은 갈등의 조정자로서 위원장에 대해 긍정적인 평가를 하고 있다는 점에서 볼 때, 조정자의 중립성이 갈등해소에 큰 역할을 하였다고 평가할 수 있습니다.

- 운영의 묘: 합의 가능한 것부터

버스개혁시민위원회의 운영에 있어서 무엇보다도 운영의 묘가 갈등해소에 많은 역할을 하였다고 할 수 있습니다. 안건 중에서 이해관계가 첨예하게 대립되거나 논의가 좀 더 필요한 문제, 좀 더 검토가 필요한 문제들에 대해서는 별도의 모임이나 다음회의로 연기하고 급적 합의가 가능한 것부터 접근하여 갈등해결의 분위기를 조성한 것도 중요한 역할을 하였다고 할 수 있습니다.

- 다양한 의견조정방법의 동원

서울버스개혁에서 제기되었던 갈등들은 다양한 형태의 회의를 통해서 조정되고 해소되었다고 할 수 있습니다. 갈등을 해결하기 위해서 공식적인 모임뿐만이 아니라 소규모의 소위원회의 적극적인 활용과 회의 후, 위원들간의 뒷풀이 모임같은 비공식적인 모임의 활용을 통해 의견교환과 의견조율의 기회를 갖은 점 또한 갈등해결에 많은 기여를 하였다고 할 수 있습니다.

- 대화분위기 및 경청태도

대화에 있어서 무엇보다도 중요한 점은 상대방에 대한 경청태도 및 주제에 대한 집중도와 자유로운 대화분위기 또한 중요하게 고려되어야 한다는 점에서 볼 때, 이번 버스개혁시민위원회에 참여한 위원들은 모두 만족하다는 평가를 내리고 있다는 점에서 갈등해결에 적지 않은 영향을 주었다고 할 수 있습니다.

- 버스개혁시민위원회 역할에 대한 신뢰부여

위원회 역할에 대한 서울시의 태도 역시 갈등해소에 있어 위원회가 실질적으로 운영되도록 하는 데, 중요한 역할을 하였습니다. 서울시버스개혁에 대해 정책결정기구로서 버스개혁시민위원회가 갖는 위원회로서의 한계에도 불구하고, 버스개혁시민위원회에서 합의여부를 서울버스개혁에 대한 정책집행의 기준으로 활용하였다는 점에서 버스개혁시민위원회에 대한 신뢰감을 부여하고 있습니다. 버스개혁시민위원회에 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 있습니다.

- 정보접근성

이 밖에도 협의나 토론과 정책결정에 필요한 정보가 제때에 적절히 제공되었다는 점도 버스개혁 갈등해결과정에서 아주 중요하게 평가받는 부분이라고 할 수 있습니다. 이번 버스개혁시민위원회에 참여했던 위원들에 대한 인터뷰자료에 따르면, 서울버스개혁과 관련된 정책결정에 필요한 정보가 충분하게 제공되었으며, 정보제공과 관련하여 서울시 공무원들이 보여준 준비성과 성실성 및 정보공개정도에 대해 긍정적으로 평가하고 있습니다.

서울버스개혁과 관련한 정보의 공개 및 접근성은 버스개혁이 가져 온 갈등을 이해하고 원인을 파악하여 갈등의 해결책을 모색하는 데 있어서 중요한 기반을 제공하고 있음을 알 수 있습니다.

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 추진 여부를 결정하는 데 있어서 결정적 요인이었다는 점을 부인하기 어렵다고 할 수 있습니다. (김광식, 2005; 신철영)

특히 1996년과 1997년에 추진하고자 했던 서울시 버스개혁이 실패한 주요한 이유 중의 하나가 버스개혁을 추진했던 리더의 추진력 부재 때문이라는 (판지소비자보호원, 2004, 7) 점에서 볼 때, 서울시 버스개혁을 추진했던 리더로서 서울시장의 추진력은 평가받아 마땅하다고 할 수 있습니다.

이러한 추진력은 서울시 버스개혁을 추진하는 과정에서 전통적인 형태의 관 주도의 정책 결정형태에서 탈피하여 시민단체와 전문가 그룹, 이해당사자들이 직접 참여하는 새로운 형태의 시정운영을 구체적으로 구현했다는 점에서 볼 때, 갈등을 최소화하려는 최종 정책결정자의 리더십은 평가받을 만 하다고 할 수 있습니다.

왜냐하면, 서울시민에 중요한 영향을 미치는 정책의 추진과 관련하여 발생한 갈등을 당사자들의 참여를 통한 토론과 협의로 문제를 해결하는 방법으로서 뉴거버넌스의 개념 (Pierre, 2000)을 서울시정에 실질적으로 도입한 (김광식, 2005) 대표적인 사례라는 점에서 그렇습니다.²⁶⁾

이러한 사례는 특히 청계천복원시민위원회와 비교해서 볼 때 분명한 차이점을 발견할 수 있습니다. 즉, 서울시의 버스개혁과 관련된 정책결정과정에 갈등을 유발할 수 있는 이해관계자뿐만이 아니라 전문가와 시민단체를 포함하고 있다는 측면에서 평가할 때, 서울시 버스개혁시민위원회의 운영은 청계천복원시민위원회와 달리 피에르(Pierre, 2000)가 제시한 뉴거버넌스 (New Governance)의 모범적인 사례로 평가할 수 있기 때문입니다.

26) 다만, 아쉬운 점은 서울버스개혁과 관련하여 서울시정의 뉴거버넌스 도입이 서울시의 자발적이고 주도적인 입장에서 이루어졌다고 보다는 시민단체의 요구와 함께 중앙버스전용차로 시범도입에서 자치구와 주민들의 반발로 인한 초기 버스개혁의 실패경험이 버스개혁에의 뉴거버넌스 도입을 촉진시켰다는 점을 꼽을 수 있습니다.

담당공무원의 의지 및 열정

갈등의 원인은 매우 다양하다고 할 수 있습니다. 갈등을 일으키는 이러한 다양한 원인들은 담당자들뿐만이 아니라 다양한 부서간의 업무협업의 및 정책조율을 필요로 합니다. 특히, 공공정책이 가져올 수 있는 광범위한 영향력은 부서 간의 업무협업의 및 정책조율을 거치지 않고는 항상 갈등을 유발할 수 있는 가능성을 가지고 있다고 할 수 있습니다.

이러한 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 모를 일입니다. 서울시 버스개혁과 관련하여 보여 준 서울시 교통국과 관련부서 공무원들의 정책의지 및 열정은 버스개혁에서 발생했던 다양하고 복잡한 갈등들을 해소하는 데 든든한 밑거름이 되었다고 할 수 있습니다.

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 있습니다. 또한 이러한 문제해결의지는 정책결정-집행-방어 (DAD)라는 전통적인 갈등해결방식에서 벗어나 좀 더 다양하고 효과적인 갈등해결방법을 도입하는 계기를 만들어주고 있습니다.

버스개혁과 관련된 서울시 관계자들은 이해당사자와의 갈등을 해결하기 위해 버스개혁이 표면화되기 전부터 대화와 설득뿐만이 아니라 직접협상을 끈기 있게 추진하였으며, 유관기관과의 갈등해소를 위해서는 대화와 설득과 함께 정책대결과 원칙고수 등 다양한 방법을 통하여 갈등을 해소하고 있음을 볼 수 있습니다. 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 있습니다.

특히, 서울시 버스개혁과 관련하여 교통정책보좌관의 열정과 정책적의지, 추진력과 인내는 교통정책 전문가로서의 리더쉽뿐만이 아니라 서울버스개혁에 대한 정책담당자로서의 추진력과 문제해결의지를 읽을 수 있습니다. 이러한 교통정책보좌관의 전문성과 문제해결의지는 서울버스개혁에 관여하고 있는 서울시 부서간 및 공무원들 간의 갈등을 조정하고 통합하는데 있어서도 적지 않은 영향을 주었다는 평가를 받고 있습니다.

이 밖에도 인터뷰 참가자들에 의하면, 서울버스개혁관련 정책추진과정에서 보여 준 교통정책보좌관의 인내심과 버스개혁시민위원회의 운영에서 보여 준 객관적 입장유지 노력은 이해관계자간에 발생한 갈등문제들을 해결하는 데 있어서 긍정적인 평가를 받고 있음을 간과할 수 없습니다.

또한 교통정책보좌관은 버스개혁이 당면한 갈등문제를 해소할 수 있는 다양한 아이디어를 제공하였을 뿐만이 아니라 이해당사자간 합의가 어려운 문제들을 일방적으로 추진하기 보다는 버스개혁시민위원회의 협의과정을 수차례 거쳐 이해당사자간 합의결과를 기다리는 등의 정책적 인내심도 서울버스개혁에서의 발생한 갈등을 해소하는 데 적지 않은 영향을 미쳤다고 할 수 있습니다.

전통적인 갈등관리전략을 탈피하여 다양한 갈등관리전략을 구사하고 있는 서울시 버스개혁은 다른 공공정책갈등관리, 특히 청계천복원사업과 관련하여 발생한 갈등관리와는 여러 가지 면에서 비교를 할 수 있습니다. 두 사업 간의 이러한 갈등관리비교는 개별사업별 갈등관리방법을 비교함으로써 사업별 갈등관리전략의 특징을 살펴볼 수 있을 뿐만이 아니라 개별사업에 대한 갈등관리의 결과를 비교해 봄으로써 향후 서울시 갈등관리전략을 수립함에 있어서 많은 시사점을 얻을 수 있기 때문입니다.

공통점

■ 갈등유형: 집단간 갈등

청계천 복원과 관련된 갈등은 사업시행과정상에서 발생하는 사업주체인 서울시 정부와 청계천 복원사업으로 인하여 영향을 받는 이해당사자의 모임인 상인집단간의 갈등이라는 점에서 집단간 갈등유형으로 분류할 수 있습니다 (박민진, 2004). 서울버스 개혁과 관련해서 발생한 갈등 역시, 버스개혁을 추진하려는 서울시 정부와 이로 인해 직접적 영향을 받게 될 버스운영업체 및 근로자간의 갈등유형이라는 측면에서 볼 때 “집단간 갈등” 유형으로 분류할 수 있습니다.

■ 최종적인 수혜자로서의 시민

청계천 복원과 함께 서울버스 개혁과 관련해서 직접적인 수혜자는 시민이라고 할 수 있습니다. 두 사업 모두 다양한 이해관계자들을 포함하고 있지만, 두 사업의 최종적인 수혜자가 시민이라는 측면에서 두 사업의 공통점을 찾을 수 있습니다.

■ 사전 갈등관리지침 부재 및 전통적인 갈등관리방법에의 의존 (DAD 모형 적용)

두 갈등사례 역시, 사업추진에 따라 예상되는 갈등에 대한 예견이 미흡했고, 갈등발생시 대응할 수 있는 관리지침이나 전략이 부재한 상태에서 사업을 추진했다는 공통점을 보여주고 있습니다. 이 밖에도 - 서울버스개혁의 경우에는 버스개혁의 초기단계인 중앙버스전용차로

시범도입기간에 해당하지만 - 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 공공정책 수립과 집행에 있어 전통적인 정책추진방법에 의존했다는 점과 함께 이로 인해 두 사례 모두 이해관계자간 갈등을 경험했다는 공통점을 가지고 있습니다.

차이점

■ 갈등주체의 차이: 상이한 이해관계자

이해관계자의 구성은 갈등의 난이도나 갈등의 정도에 영향을 미치는 하나의 요인이라고 할 수 있습니다. 갈등관리의 난이도 역시 이해관계자의 구성에 영향을 받는다고 할 수 있습니다. 이러한 이해관계자는 크게 직접적인 이해관계자와 간접적인 이해관계자로 구분할 수 있는 데, 직접적인 이해관계자는 해당정책을 집행하는 측과 이로 인해 경제적, 물질적, 서비스 이용 및 정책적으로 영향을 받는 일단의 사람들이라고 할 수 있는 반면에, 간접적인 이해관계자는 해당정책으로 인해서 간접적으로 경제적, 물질적, 서비스 이용 및 정책적인 영향을 받는 일단의 사람들로 이해할 수 있습니다.

두 사례를 살펴보면, 청계천복원사업의 경우에는 직접적인 이해관계자가 서울시와 청계천에 삶의 터전을 두고 있는 상인들로 구성된 청계천 상권수호대책위원회 및 의류상가대책위원회로 구성되어 있는 반면에 서울버스개혁의 경우에는 서울시와 서울버스운송조합이라는 상이한 이해관계자로 구성되어 있습니다. 특히, 서울버스개혁의 경우에는 서울버스노동조합의 성격상 서울시의 직접적인 정책파트너의 성격을 띠고 있지는 않지만, 서울버스개혁으로 인해 직접적으로 신분상의 영향을 받는다는 점에서 볼 때, 직접적인 이해관계자로 이해할 필요가 있습니다.

■ 갈등형태

이해관계자의 참여, 순기능, 참여자의 책임 있는 행동, 상호관계강화 및 커뮤니케이션 측면에서 보면 두 사례는 다소 다른 갈등형태를 보여주고 있습니다. 즉, 청계천복원사업 사례는 파괴적 갈등형태로 분류할 수 있는 반면에, 서울버스개혁은 건설적 갈등형태를 띠고 있다고 할 수 있습니다.

청계천복원 사업의 경우에는 정책결정 및 집행에 있어서 이해관계자의 참여가 다소 미흡했고, 이해관계자간의 갈등이 청계천 복원사업에 긍정적으로 작용했다고 보기 보다는 오히려 장애요인으로 작용하였고, 협상에 참여한 이해관계자들이 청계천 복원사업과 관련하여 책임 있는 행동을 보여주지 못하였으며, 청계천 복원사업이 서울시와 청계천상인조합간의 상호관계를 강화시켜주는 기회를 제공했다기보다는 상호관계를 악화시키는 계기로 작용하고 있으

며, 쌍방향 대화보다는 일방적인 대화위주였다는 점에서 파괴적 갈등관리의 형태로 분류할 수 있습니다.

반면에, 서울버스개혁사례는 정책결정 및 집행단계에 이해당사자 뿐만이 아니라 제3의 조정자가 참여하고 있고, 이해당사자간의 갈등이 오히려 서울버스개혁을 성공적으로 추진하는 데 긍정적으로 작용하고 있고, 서울버스개혁에 참여한 이해관계자들 모두가 서울버스개혁이라는 대명제를 전제로 책임 있는 행동을 보여주고 있습니다. 이 밖에도 서울버스개혁 갈등을 계기로 해서 서울시와 서울버스운송조합은 대결적인 구도를 지양하고 상호관계 및 신뢰를 강화시켜주는 기회를 제공하였으며, 쌍방향 대화를 통해 상호이해의 폭을 넓혀 주었다는 점에서 건설적 갈등형태로 분류할 수 있습니다.

■ 갈등발생원인의 차이

갈등의 형태나 강도 및 갈등의 해결정도는 갈등이 발생한 원인에 따라서도 다르게 나타날 수 있습니다. 청계천복원사업의 경우에는 청계천 복원이라는 목표에 대해서부터 많은 논란을 가져오고 있습니다. 따라서 청계천복원사업의 경우에는 문제를 해결하기 위한 방법이나 수단상의 문제라기보다는 청계천복원에 대한 의견불일치 문제가 우선적으로 부각되었다고 할 수 있습니다. 이 밖에도, 청계천복원 여부에 대한 궁극적인 목표에 도달한 이후에는 청계천 주변에서 영업을 하고 있는 상인들에 대한 영업 손실 보상과 대체부지마련, 청계천복원공사 기간동안의 교통개선대책 등이 갈등을 일으키는 주요한 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있습니다.

반면에, 서울버스개혁의 경우에는 서울버스개혁이라는 궁극적인 목표에 대해 사회적인 합의가 매우 폭넓게 저변을 확보하고 있었고, 이러한 목표를 실행하기 위한 수단이나 방법들- 예를 들면, 버스운영업체에 대한 이윤보장 및 버스근로자 복지개선문제 등에 대한 이견들이 갈등의 주요원인으로 작용하고 있음을 알 수 있습니다. 이처럼 궁극적인 목표에 대한 사회적인 합의가 존재하였고, 그러한 목표를 달성하기 위한 수단이나 방법으로 인해 발생하는 갈등의 경우에는 갈등의 해소가 상대적으로 용이할 수 있다고 판단할 때, 서울버스개혁에 대한 갈등사례는 청계천복원으로 인한 갈등사례보다 갈등관리가 다소 용이했다고 할 수 있습니다.

■ 이해당사자의 참여여부

갈등을 일으키는 원인 못지않게 갈등을 관리하는 전략이나 방법으로서 이해당사자의 참여문제는 갈등을 이해하고 해결하는 데, 그 중요성이 날로 더해질 것으로 이해할 수 있습니다. 이처럼 갈등관리에서 차지하는 이해당사자의 중요성이 날로 커져가고 있는 상황에서 청계천복원사업과 서울버스개혁의 사례는 갈등을 이해하고 갈등을 관리하는 측면에서 우리에게 적지 않은 시사점을 주고 있다고 할 수 있습니다.

청계천복원사업의 경우에는, 이해당사자의 참여가 제도적으로나 실제적으로 보장되지 못하고 있음을 알 수 있습니다. 특히, 갈등관리의 출발점이라고 할 수 있는 사업의 초기단계인 계획단계나 사업시행단계에서부터 청계천복원사업의 실질적인 이해당사자라고 할 수 있는 청계천 주변상인들의 참여가 충분하게 고려되어지지 못하고 있음을 알 수 있습니다. 이 밖에도 청계천 복원사업을 위해 청계천복원시민위원회가 존재하였으나, 주로 청계천 복원과 관련된 환경 기술적이고 역사문화적인 부분에 초점을 두고 있어, 뉴거버넌스 측면에서 강조하는 행위 주체 간 갈등조정기능은 상대적으로 미약하였다고 할 수 있습니다 (박명현, 2004).

반면에, 서울시 버스개혁사례에서는 버스개혁에 대한 아이디어 구상차원을 시작으로 계획 단계와 집행단계에 이르기까지 버스개혁으로 인해 영향을 받는 이해관계자들이 모두 참여하고 있음을 알 수 있습니다. 이처럼 아이디어차원에서부터 정책결정 및 집행단계 등 서울버스개혁 전 과정에 걸쳐 이루어진 이해관계자들의 참여는 버스개혁으로 인해 발생할 수 있는 이해당사자간 오해를 이해로 바꾸었을 뿐만이 아니라, 갈등을 효율적으로 해결하여 버스개혁을 효과적으로 추진하는 데 크게 기여하였다고 할 수 있습니다.

■ 갈등관리방식의 차이 (제 3자 개입여부)

두 사례의 갈등관리방식은 크게 보면 협상 (Negotiation)과 조정 (Mediation)방식을 주요 갈등관리방식으로 활용하고 있다는 점에서 갈등관리에서 다른 관리방법을 활용하고 있음을 알 수 있습니다.

청계천복원사업은 서울시와 청계천 상권수호대책위원회 및 의류상가대책위원회간의 직접 협상 (Negotiation)에 주로 의존하면서 구체적인 갈등관리전략으로는 홍보, 대화 및 타협과 같은 긍정적 전략과 함께 물리적 대결이라는 부정적인 갈등관리전략도 활용하고 있습니다. 청계천 복원사업의 갈등관리는 또한 전형적인 갈등관리 모형인 결정(Decision)과 공표 (Announcement), 그리고 방어 (Defence)라는 전형적인 DAD 방식에서 크게 벗어나지 못하였다고 할 수 있습니다.

다만, 전통적인 갈등관리방식에 있어서 마지막 단계인 방어(Defense)단계에 있어서 청계천 상권수호대책위원회 및 의류상가대책위원회와 서울시와의 적극적이고 직접적인 협상노력은 방어 (Defense)라는 소극적인 갈등관리방식을 뛰어넘은 경우라고 할 수 있습니다. 즉, 이해당사자와의 직접적인 협상과정을 통해 극명하게 나타난 갈등들을 상호협력적인 방식으로 해소하려는 노력을 보여주었다는 점에서 다소 늦었지만, 전통적인 갈등관리방식을 탈피하고자 하는 노력을 보여주고 있음을 알 수 있습니다. 이 밖에도, 청계천 복원사업은 주로 사후적 갈등관리방식에 초점을 두고 있음을 알 수 있습니다.

반면에, 서울버스개혁은 경우는 서울버스개혁위원회라는 제 3자가 이해당사자들의 건설

적인 대화를 통해 오해나 얽힌 문제를 풀고 돕는 역할을 했다는 측면에서는 조정 (Mediation)이라는 갈등관리방식에 주로 의존하고 있다고 할 수 있습니다. 또한 갈등관리과정에서 서울시 정책담당자와 버스운영업체간의 직접적인 협상을 통하여 사전에 갈등을 조정하고 이해관계자의 참여를 보장하는 등 갈등관리과정의 합리화를 통해 갈등을 관리하고 있다는 점에서 청계천 복원사업과 달리 다양한 갈등관리방식에 의존하고 있음을 알 수 있습니다.

따라서 서울버스개혁은 청계천복원사업에서 주로 의존했던 전통적인 갈등관리방식인 결정-공표-방어 (DAD: Decision-Announcement-Defense)방식에서 벗어나 사전적인 갈등관리방식과 참여보장 등 참여과정의 합리화를 통해 갈등을 관리했다는 점에서 전통적인 갈등관리방식인 결정-공표-방어 (DAD)모형보다 진일보한 “대안적인 갈등관리방식 (ADR: Alternative Dispute Resolution)” 과 함께 서울버스개혁위원회라는 제 3자 개입에 의한 조정 (Mediation)방식과 직접협상을 동시에 활용하고 있다는 점에서 “혼합적인 갈등관리방식 (Hybrid ADR)”을 통해 갈등이 관리되고 있음을 알 수 있습니다.

■ 정책의 정당성

청계천복원사업에서는 주로 정책수립 및 집행의 정당성을 합리성이나 기술적 계획에서 추구하고 있으나, 서울버스개혁에서는 이해당사자간의 의사소통을 통한 정책결정의 민주성에서 정책의 정당성과 합리성 추구하고 있다는 점도 서울버스개혁의 갈등관리에 있어서 “대안적인 갈등관리방식 (ADR: Alternative Dispute Resolution)” 인 협상 (Negotiation)과 조정 (Mediation)을 활용하는 “혼합적인 갈등관리방식(Hybrid ADR)”에 의존하는 주요한 배경으로 작용하였다고 이해할 수 있습니다.

■ 시민단체의 역할

정책결정과정에서 시민단체가 갖는 역할이나 기능에 대해 갖는 다양한 의견에도 불구하고, 시민단체는 정책결정과정에서 많은 역할을 수행하고 있음을 부인할 수 없습니다. 이러한 시민단체의 역할은 청계천복원사업에서 뿐만이 아니라 서울버스개혁에서도 예외가 아니었습니다. 하지만, 두 사업에 대해 시민단체가 보여 준 지지와 비판은 또한 갈등관리에 적지 않은 영향을 가져왔다고 할 수 있습니다.

청계천복원사업의 경우에는 시민단체가 청계천 복원사업에 대해 다소 비판적인 입장을 견지한 반면에, 서울버스개혁의 경우에는 단순히 시민단체가 버스개혁에 대해 찬성 같은 적극적 입장을 뛰어 넘어 오히려 버스개혁에 있어 주도적인 역할을 수행한 사례라고 할 수 있습니다.

■ 위원회의 대표성의 문제 및 역할

두 사례 모두 위원회를 활용하고 있음에도 불구하고 위원회의 구성과 운영에 있어서 다른 양상을 띠고 있음을 알 수 있습니다. 청계천복원사업의 경우, 청계천복원시민위원회의 구성은 대부분이 분야별 전문가들로 구성되어 있어, 이해관계자들을 대표하는 대표성에는 일정한 한계를 보여주고 있습니다. 이러한 위원회의 구성상의 한계는 청계천 복원사업과 관련하여 발생하고 있는 이해관계자들 사이의 갈등을 조정하는 기능이 상대적으로 취약한 결과를 초래하는 원인으로 작용하고 있습니다. (박명현, 2004)

반면에, 서울버스개혁을 조정기구로서 버스개혁시민위원회는 그 구성에서부터 이해관계자들의 대표성을 제대로 반영하고 있다고 할 수 있습니다. 이처럼 버스개혁과 관련하여 이해관계에 있는 다양한 이해집단들이 위원회에 참여할 수 있는 기회를 보장함으로써, 버스개혁시민위원회가 버스개혁에서 발생할 수 있는 갈등을 주도적으로 조정하고 관리하는데 있어서 보다 적극적인 역할을 수행할 수 있는 기반을 제공하고 있다고 할 수 있습니다.

■ 위원회의 규모 및 구성방식: 하향식 (Top-down) vs. 상향식 (Bottom-up)

위원회 구성의 대표성 못지않게 위원회 구성의 규모 역시, 위원회의 효율적 운영과 기능 발휘를 위해서 중요하게 고려되어야 할 요소라고 할 수 있습니다. 이상적인 위원회 구성규모에 대해서는 위원회 구성의 주제나 운영방법에 따라 다르겠지만, 지나치게 많은 위원으로 구성된 위원회는 위원회에 기대했던 역할을 효율적으로 수행하는 데 장애요인으로 작용할 가능성을 가지고 있다고 할 수 있습니다.

이런 측면에서 볼 때, 청계천복원시민위원회는 위원만 100여명으로 구성된 메머드급 위원회로서 구성되어진 반면에, 서울버스개혁의 조정기구인 버스개혁시민위원회는 20여명으로 구성되어져 있음을 알 수 있습니다.

이 밖에도 위원회 구성의 주체에서도 다른 양상을 보이고 있는 데, 청계천복원시민위원회의 경우에는 서울시가 위원회구성 주도적인 역할을 하고 있는 하향식 (Top-down)인 반면에, 버스개혁시민위원회는 시민단체가 위원회구성의 주도적인 역할을 하고 있다는 점에서 상향식 (Bottom-up)방식을 택하고 있다는 점도 두 위원회간에 나타나는 차이점이라고 할 수 있습니다.

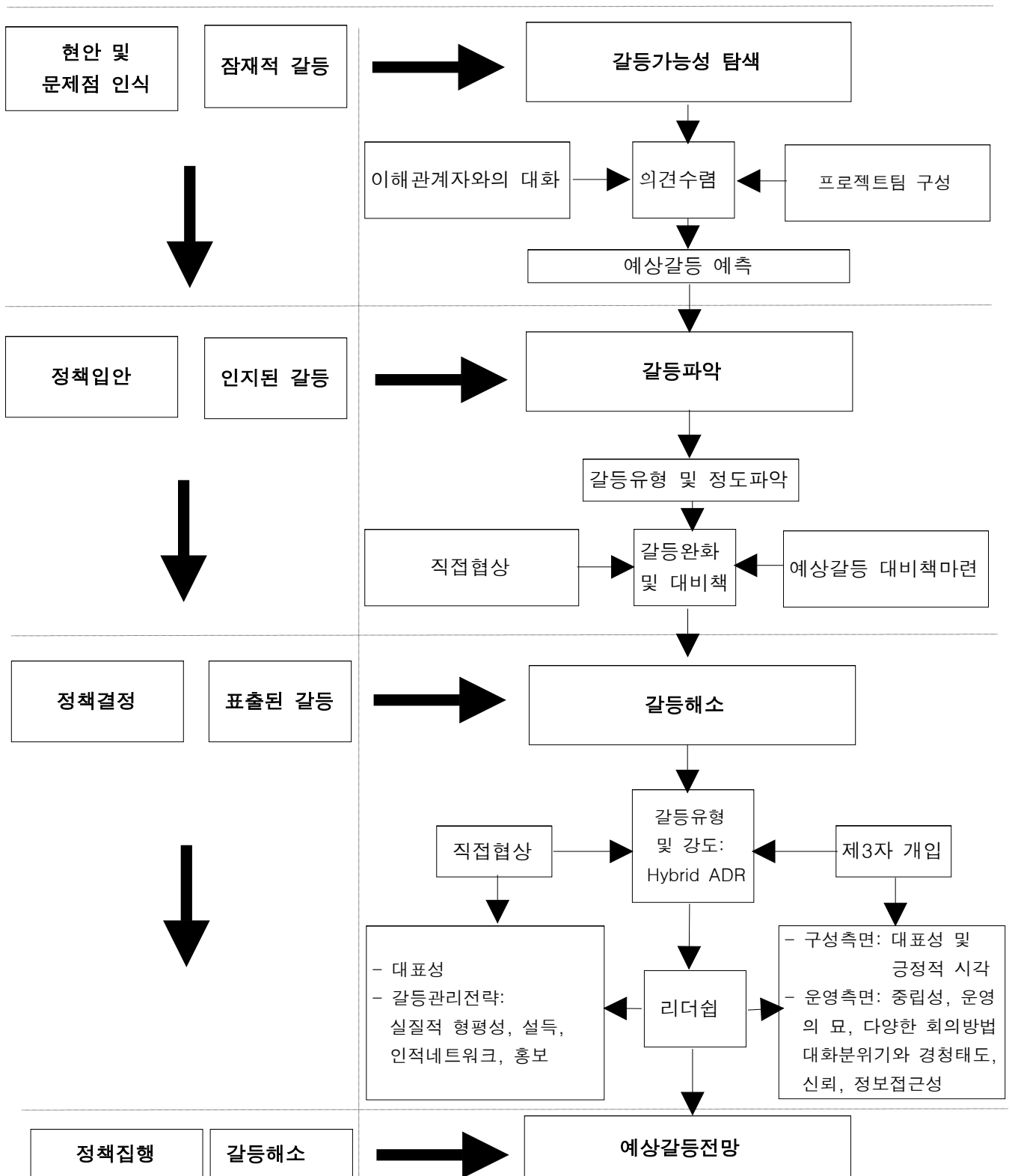
두 사례 간에 드러난 이러한 공통점과 차이점은 갈등관리결과에도 많은 영향을 주었다고 할 수 있습니다. 두 사례의 갈등관리가 갖는 공통점과 차이점은 또한 앞으로 제기 될 다양한 갈등을 관리하고 해결책을 모색하는 데에도 적지 않은 영향을 미친다고 할 수 있습니다. (<표 7> 참조)

<표 7> 서울버스개혁과 청계천복원사업간 갈등관리 비교

구 분		청계천복원사업	서울버스개혁
공통점	갈등유형	집단간 갈등	집단간 갈등
	최종적인 수혜자	시민	시민
	초기갈등관리기법	결 정 - 공 표 - 방 어 (D A D : Decision-Announcement-Defense)방식	결 정 - 공 표 - 방 어 (D A D : Decision-Announcement-Defense)방식
차이점	갈등주체	서울시 및 청계천상인	서울시, 버스운송조합 및 서울버스노동조합
	갈등형태	파괴적 갈등	건설적 갈등
	갈등발생원인	목표갈등	수단갈등
	이해당사자의 참여여부	참여배제	참여보장
	주요갈등관리방식	협상 (Bargaining)	제3자 개입에 의한 조정 (Mediation)
	정책의 정당성	합리성과 기술적 계획	정책결정의 민주성
	시민단체의 역할	비판적 입장	주도적 입장
	위원회 대표성의 문제 및 역할	대표성 취약, 조정기능 취약	대표성 확보 및 조정기능
	위원회의 규모 및 구성 방식	100여명의 메머듬급/하향식 (Top-down)	20여명/상향식 (Bottom-up)

갈등관리사례로서의 서울버스개혁은 새로운 공공갈등관리를 위한 모델로서 우리에게 많은 시사점을 주고 있다고 평가할 수 있습니다. 특히, 새로운 행정환경변화와 사회변화에 따라 갈수록 복잡해지고 다양해지고 있는 갈등을 효과적이고 해소 할 뿐만이 아니라, 더 나아가서는 갈등을 문제해결에 기여하는 방향에서 보다 긍정적으로 활용하기 위해서는 새로운 공공갈등관리모델로서 서울버스개혁의 사례는 보다 널리 활용되어야 할 필요가 있다고 할 수 있습니다.

여기에서는 공공갈등관리의 대표적인 모범사례로서 서울버스개혁의 갈등관리 사례를 활용하여 공공갈등관리의 모델을 제시하고자 합니다. 여기에서 제시하는 공공갈등관리 모델은 모든 경우에 해당된다고는 할 수 없으나, 갈등을 사전에 예방하고 발생한 갈등을 보다 효율적으로 관리하는 데 많은 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단됩니다(<그림 5> 참조).



〈그림 5〉 새로운 공공갈등 관리모델

서울버스개혁 갈등관리가 서울시정에 주는 시사점

이처럼 갈등관리의 대표적인 모범사례로서 서울버스개혁이 서울시정에 주는 시사점은 적지 않다고 평가할 수 있습니다. 공공정책으로 인해 발생한 갈등을 효과적으로 관리한 서울버스개혁의 갈등관리는 다음과 같은 점에서 서울시정에 많은 시사점을 주고 있습니다.

무엇보다도, 서울버스개혁의 갈등관리를 통해서 정책결정 및 집행에 있어서 갈등이 부정적인 것만은 아니라는 점을 확인할 수 있는 계기를 가져다주었다고 할 수 있습니다. 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 있습니다.

또한 갈등에 대한 이러한 긍정적인 시각은 갈등에 대한 공생적/협력적 해결체계 구축이 갈등의 원활한 해결을 통해 이해당사자의 이익뿐만이 아니라 사회전체에 모두 이익이 된다는 인식을 확산하는 계기를 제공하고 있다고 할 수 있습니다.

두 번째로는 서울버스개혁의 갈등관리사례는 공공갈등관리인 도시정책으로 인해 발생한 갈등을 보다 효과적으로 관리하거나 해소하는 데 있어서 하나의 유용한 갈등관리모델을 제시하고 있다고 할 수 있습니다. 더 나아가서는, 이러한 갈등관리모델을 통해 갈등관리를 법적, 제도적으로 제도화하고, 이를 통해 갈등을 사전에 예방하고 발생한 갈등을 최소화 할 수 있는 도시관리시스템을 구축하는 데 있어서 유용한 모델로 활용할 수 있습니다.

이에 덧붙여서, 서울버스개혁과 관련하여 구축되어져 있는 이해관계자간의 신뢰와 협력적 관계 유지가 지속적인 버스개혁을 위해서는 매우 중요하다는 점에서 서울시정에 많은 시사점을 주고 있다고 할 수 있습니다.

세 번째로는 가장 이상적인 갈등관리모델은 갈등이 발생할 수 없는 환경이나 분위기를 만드는 것이 중요하지만, 이러한 이상적인 환경의 조성이 현실적으로 불가능하다는 점을 현실로 받아들였을 때, 다음으로 중요한 점은 이해당사자에 대한 관심과 이해가 아마도 갈등을 최소화하고 발생한 갈등을 해소하는 데 무엇보다도 중요하다는 점을 이번 서울버스개혁 갈등관리가 보여주고 있습니다.

따라서 정책결정 및 집행과정에 대한 이해관계자의 참여 및 공개와 함께 형식적 참여를 배제하고 보다 실질적이고 구체적인 참여의 보장이 갈등을 최소화하고 효과적으로 갈등을 관리할 수 있는 최선의 방법이라는 점을 이번 서울버스개혁의 사례를 통해 구체적으로 확인할 수 있었습니다.

따라서 이번 서울버스개혁의 갈등관리사례는 공공관리부문에서 직면할 수 있는 다양한 갈등사례들에 대한 예방적 효과뿐만이 아니라 현재 진행되고 있는 다양한 분야의 갈등사례들에 대해 보다 유용한 갈등관리방향 및 방안을 제시하고 있다는 점에서, 서울을 포함한 지방자치단체와 중앙정부 및 공공기관이 당면하고 있거나 당면할 갈등문제에 대해 효과적인 대안을 제시하고 있다고 할 수 있습니다.

이에 덧붙여서, 서울시정부 및 구 단위의 기초자치단체에 대해서도 효과적인 갈등관리의 방향을 제시하고 있다는 점에서 서울시정에 주는 시사점은 아무리 강조해도 지나치지 않는다고 할 수 있습니다.

서울버스개혁의 갈등관리사례는 공공정책 갈등관리에 대한 다양한 시사점 뿐 만이 아니라 서울버스개혁에 대해 향후 예상되는 갈등사례들을 예시해 줌으로서 이제 막 시동을 건 서울버스개혁이 본 궤도에 진입하도록 하는 데 기여를 할 수 있을 것으로 생각됩니다. 서울버스개혁이 궁극적으로 지향하는 편리한 대중교통체계 구축을 위해서는 다음과 같은 사항들에 대한 지속적인 대안마련이 불가피하다는 점에서 향후 예상되는 갈등사례들을 제시하면 다음과 같습니다.

첫 번째로는 이번 버스개혁에서는 충분하게 고려되지 못했지만, 버스운영체계를 포함하여 도시관리시스템에 대한 방향전환에 대한 논란이 표면화 될 수 있습니다. 특히, 준공영제 도입으로 인한 도시관리시스템의 변경문제는 준공영제 도입으로 인한 적자보조분이 눈에 띄게 되는 시점에서는 피할 수 없는 이슈로 부상할 수 있다는 점에서 서울시의 전반적인 도시관리시스템에 대한 방향 설정문제가 진지하게 논의되어야 할 과제로 표면화 될 수 있습니다. 이 문제는 또한 버스요금인상과 맞물려서 적정버스요금에 대한 갈등으로 나타날 수도 있습니다.

두 번째로는, 첫 번째 주제와 밀접하게 관련된 문제로서, 수익금관리 및 개별버스비용의 산정방식을 둘러싸고 갈등이 제기 될 수 있습니다. 특히, 수익금관리와 관련해서는 수입금 관리의 투명성 문제, 광고수입금에 대한 처리와 관리주체문제와 함께 버스비용 산정에 대해

서 적용되고 있는 원가계산기준, 역시 향후에 갈등을 유발 할 수 있는 가능성을 내포하고 있다고 할 수 있습니다.

세 번째로는 서울의 주변지역을 통행하고 있는 광역버스의 적자발생부분에 대한 적자보존의 책임이 누구에게 있느냐 하는 문제가 광역버스운행과 관련하여 서울시와 서울 주변지역 간에 갈등을 일으킬 소지를 안고 있습니다.

네 번째로는 임금인상문제나 퇴직금 문제 등 버스운전자의 복지문제가 발생했을 때, 해결주체 및 해결방법에 대한 책임성을 두고 서울시와 서울버스운송조합 및 버스노동조합 간에 갈등이 발생할 가능성도 상존하고 있다고 할 수 있습니다. 버스준공영제를 도입하다보니, 서울시가 버스 노·사 문제에 있어 한 당사자가 되어버렸습니다. 역할모델이 불명확하고 이로 인해 갈등이 발생할 소지를 안고 있습니다.

다섯 번째로는, 준공영제 도입으로 인해 발생할 수 있는 버스업계의 경영합리화나 자구노력이 약화 가능성과 적자부분에 대한 공공자금 지원에 따른 경영합리화나 효율성제고 요구부분 간에 갈등이 야기될 수 있습니다. 이와 관련해서는, 준공영제하에서 버스업계의 기업가정신을 어떻게 자극하고 유지하느냐가 중요한 문제점으로 표면화 될 수 있습니다.

여섯 번째로는, 서울시와 버스운송조합 간에 체결된 계약관계 중 애매한 부분을 둘러싸고 해석상 갈등이 야기 될 가능성이 있습니다. 특히, 버스노선 관리문제를 둘러싸고 갈등이 야기 될 가능성이 상존한다고 할 수 있습니다.

일곱 번째, 중앙버스전용차로 확대 도입과 관련하여 자가용승용차 이용자나 화물차 운전자 등 도로를 이용하는 타 교통수단 이용자들의 반발이나 불평이 갈등의 형태로 나타날 수 있습니다. 또한 중앙버스전용차로 확대도입에 따른 교통신호체계 조정문제도 갈등을 유발할 수 있는 요인으로 작용할 수 있습니다.

이 밖에도 일반버스의 시설과 서비스개선이 마을버스에 대한 시설과 서비스개선으로 이어질 경우, 추가비용부담문제를 둘러싸고 또 다른 갈등이 야기 될 가능성도 배제할 수 없습니다. 또한 서울버스개혁을 둘러싸고 지금까지 구축한 이해관계자간 신뢰관계와 협력적 관계가 흐트러질 경우도 갈등유발요인으로 작용할 수 있습니다.

참고문헌

김성준, 김찬동, 2004, *커뮤니티 활성화를 통한 뉴거버넌스 실현방안*, 서울시정개발연구원.

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 창계천*, 나남출판사.

김광식, 2005, “서울시 버스교통체계 개편을 위한 도시거버넌스로서의 버스개혁시민위원회의 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- 서울시와 상인집단간의 협상을 중심으로, 서울시립대학교 대학원 도시행정학과, 박사학위논문.

박현준 외, 2002, 협상상황과 정보공유가 협상성과에 미치는 영향에 관한 실증연구, 인사·조직연구, pp. 173-209.

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

정무장관실, 1994, 지방자치시대의 지역간 갈등현상과 해소방안-납비현상을 중심으로.

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 협약서 조인식 결과보고

서울특별시, 2003. 12, 중앙버스전용차로 설치계획(안)

서울특별시, 꾸리찌바 (CURITIBA)시 도시교통정책의 시사점

서울특별시, 1997, 시내버스개혁 종합대책수립 추진계획안

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.
- 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*.

구 분	갈 등	질 문 내 용
잠재된 갈등	- 부서간 갈등 - 관계자간 - 외부조직과의 갈등	- 부서간 갈등사례 - 관계자간 갈등사례 - 외부조직과의 갈등사례
	- 내부갈등관리 - 외부갈등관리	- 서울시 내부 갈등관리 방식 - 서울시와 외부조직 (집단)간의 갈등관리 - 내/외부 갈등관리에 대한 대비책 (계획, 제도 등)
인지된 갈등 및 표출된 갈등	- 버스운영개편 - 버스관리체계 - 대중교통요금	- 서울시<->버스조합(시내/마을) <-> 버스노동조합
	- 갈등관리	- 위원회 구성의 대표성 - 정보공개 내실화 - 신뢰관계 - 커뮤니케이션 분위기 - 객관성 (중재자/ 전문가/ 시민단체)
갈등여파	- 갈등관리효과 - 예상갈등	- 갈등관리 해소결과에 대한 관계자들의 평가 - 향후 예상되는 갈등

1. 버스개혁갈등내용

<Q 1> 갈등을 바라보는 이해당사자들의 시각?

<Q 2> 갈등의 원인

- 버스개혁에 대한 목적이나 당위성보다는 실현하는 수단이나 전략상의 갈등?
- 주요갈등내용 및 Behind stories

<Q 3> 갈등의 유형

- 서울시 부서별/ 정책결정자간 갈등?
- 서울시와 외부조직(시민단체나 전문가 그룹)과의 갈등?
- 외부집단간 갈등

<Q 4> 갈등의 정도

- 가장 힘들었던 갈등내용

2. 갈등해소를 위한 서울시의 준비정도

<Q 5> 갈등방지 및 완화를 위한 서울시의 방안?

- 초기단계에서부터 이해당사자들의 참여 기회 제공
- 버스개혁의 정당성 및 필요성에 대한 정책홍보 계획 및 집행
- 사전갈등관리 지침/과정상 갈등관리 지침/ 사후 갈등관리지침
- 교통국과 버스개혁시민위원회에 대한 서울시장의 권한위임 정도

3. 갈등해소를 위한 조정과정: 버스개혁시민위원회의 운영 및 역할

<Q 6> 조정 (Mediation), 특히 제 3 자 개입에 의한 갈등관리: 버스개혁시민위원회 운영 및 역할

- 위원회 대표성 문제
- 정보공개 정도 및 내실화 -> 소위원회/ 비공식적 모임
- 서울시 <->버스조합 <-> 버스노동조합 <-> 전문가 <-> 시민단체 간 신뢰정도?
- 서울시와 버스조합/ 버스조합과 버스노동조합간의 신뢰정도? (당사자간)
- 제 3자 (전문가/ 시민단체)의 입장에서 본 이해당사자간 신뢰정도?
- 이해당사자간 신뢰형성에 긍정적 영향을 미친 중요요인 3가지?
- 시민단체 및 전문가 집단에 대한 신뢰정도
- 커뮤니케이션의 분위기: 개방적, 우호적, 상대방에 대한 이해노력 등
- 객관성 유지 노력; 중재자/ 전문가/ 시민단체의 객관성 유지 여부
- 사회적 분위기와 일치

4. 대중매체와 갈등관리

<Q 7> 대중매체의 보도태도와 갈등관리

- 대중매체의 보도태도가 갈등관리에 긍정적이었던가? 부정적이었던가?
- 이해당사자들 입장에서 본 대중매체의 영향

5. 리더쉽의 역할: 서울시장/ 버스개혁시민위원장의 역할

<Q 8> 서울시장의 역할 및 기여

<Q 9> 버스개혁시민위원장의 역할 및 기여

6. 갈등관리의 효과

<Q 10> 갈등관리 효과 분석

- 갈등관리 해소 결과에 대한 관계자들의 평가
- 갈등예방 및 해소를 위해 서울시가 가장 우선적으로 고려해야 할 점
- 버스개혁과 관련해서 향후 예상되는 갈등?