

노점상 문제의 해결, 왜 실패를 반복하는가?: 상황론적 정책관리의 관점을 적용한 사례 분석

구 자 군*
이 정 옥**

국문요약

노점상 문제는 통행, 위생, 안전, 조세 형평성 등 노점 행위로 발생하는 문제다. 노점상 문제는 불편을 겪는 '다수' 주민은 지방자치단체에 그 해결을 요구하지만, 조직화된 '소수'로서 노점상은 사회적 약자라는 인식을 배경으로 이에 반발하는 양상을 보인다. 이러한 가운데 갈등을 완화하고 주민 불편을 해소하기 위한 지자체의 정책적 노력은 그 효과가 대부분 일시적, 제한적이어서 양자 간 갈등은 '준해결' 상태에 머물러 일정 기간 잠복 후 재분출하는 상황이 반복된다. 본 연구는 그 원인을 상황론적 정책관리의 관점에서 설명한다. Matland의 1995년 논문에 의하면 정책집행 전략의 선택은 문제의 갈등 수준과 정책 목표의 모호성을 고려해야 하는데, 노점상 문제는 그 해결 수단은 명확하나 갈등 수준이 높아 주민, 노점상 등 핵심 당사자로부터 지지, 수용의 확보가 중요한 '정치적 집행'이 요구된다. 하지만 그동안 지자체의 정책적 노력은 대부분 정치적 전략과 거리가 있거나 그 실행에 한계가 있는 것으로 파악된다. 본 연구는 정치적 집행의 선택과 실행의 적절성 평가에 유용한 관점을 제공하는 Moore의 '정치적 관리'를 분석틀로 활용하여 서울시 도봉구의 '창동역 주변 환경개선사업' 사례를 분석하고, 정책관리적 시사점을 제공한다.

주제어: 노점상 문제, 갈등의 준해결, 정책집행 전략, 정치적 집행, 정치적 관리, 상황론적 정책관리

I. 서론

본 연구의 목적은 지역주민의 통행 불편과 생활환경 개선을 위한 지방자치단체의 노력에도 불구하고 노점상 문제의 해결이 실패를 반복하는 이유를 분석하고, 이를 바탕으로 노점상 문제 해결에 필요한 관리적 시사점을 제공하는 데 있다.

노점상 문제는 통행 방해, 위생이나 안전 문제, 점포 상인과의 조세 형평성 문제 등 노점이나 노점 행위로 인하여 발생하는 문제를 말한다(홍인옥, 1999; 김수현, 2000; 김영기, 2010). 1980년대 국제대회·행사의 유치, 생활환경에 대한 주민들의 개선 요구 증가 등으로 노점상 문제의 해결이 중요해지자 정부는 불법 노점상에 대한 단속이나 정비, 철거 등 노점상 문제의 해결을 시도하였

* 제1저자

** 교신저자

다. 그러나 이는 노점상들의 저항과 반발로 인하여 노점상 갈등으로 이어졌다. 1990년대부터는 지방자치단체를 중심으로 불법 노점상을 철거, 정비하는 등 강제력을 행사하는 방식부터 사회적 약자로서 노점상과 상생하고 협의하는 방식까지 노점상 문제를 해결하기 위한 시도가 이어졌지만, 여전히 주민, 노점상 등 주요 이해관계자 간의 갈등을 해소하지 못하고 있으며, 지방자치단체의 정책적 노력의 효과 역시 한시적이고, 기대했던 결과 역시 거두지 못하고 있다(조선비즈, 2021. 7. 4.; 서울특별시, 2022. 1. 21.).

이처럼 주민의 생활환경과 밀접하게 관련된 노점상 문제는 주요 이해관계자 간의 갈등으로 인하여 문제의 해결이 반복적으로 실패하고 있는 정책 영역이라고 할 수 있다. 그러나 그동안 노점상 문제에 관한 연구는 주로 사회학이나 도시계획학 분야를 중심으로 논의되어왔으며, 이러한 연구들은 노점상 문제의 배경이나 인식, 갈등 구조 등에 관한 이해를 제공하거나, 노점상 문제를 해결하기 위한 방향성 혹은 구체적 대안을 제시했다(홍인옥, 1999; 김수현, 2010; 김준희, 2011; 김영기, 2010; 황진태 외, 2015; 엄정운·김승현, 2010; 최재송, 2007 등). 하지만 기존의 연구는 정책으로서 노점상 문제 해결이 가지는 특성에 따라 정책 과정의 동학이 달라진다는 점을 고려하지 못하였다는 점에서 제한적이다. 이에 본 연구는 정책 문제로서 노점 문제가 가진 특성을 바탕으로 노점상 문제 해결 과정에서 지방자치단체 등이 고려해야 하는 상황론적 정책관리 방안을 제시한다는 점에서 기존 연구와 차별성이 있다.

본 연구는 노점상 문제를 해결하기 위한 전략의 관점을 제공할 수 있는 분석틀로 Mark Moore (1995)의 ‘정치적 관리(political management)’를 활용한다. 정치적 관리는 “특정 공공가치의 실현을 위해 정책추진과정에서 정치적 지지와 정당성을 확보함으로써 정책의 성공적 실행을 이끄는 전략(이정철·이정옥, 2015: 189)”으로 정의할 수 있다. Moore(1995)는 정책당국이 정치적 환경 내 주요 행위자의 지지와 협력, 정당성을 얻어야 했던 다양한 정책 사례를 통해 정책을 성공적으로 추진하기 위한 전략으로써 정치적 관리를 제시하고, 이러한 정치적 관리를 실행하기 위한 5가지 실천 전략을 제시하였다. Moore(1995)의 정치적 관리는 2015년 야간옥외집회 및 시위에 관한 대체입법 실패 사례를 분석한 이정철·이정옥(2015)의 연구 이후 이해관계자가 첨예하게 대립하고 갈등하는 정책 성공·실패 사례를 설명하고, 이를 통해 정책적·전략적 시사점을 제공하는 데 널리 활용되고 있다. 노점상 문제는 핵심 당사자 간의 갈등 수준이 높아 주민이나 노점상들로부터 정책이나 사업에 대한 정치적 지지나 정당성을 확보하기 위한 지방자치단체의 노력이 필요한데, 이러한 측면에서 정책의 성공적 도입과 실행을 위한 전략의 관점을 제공하는 Moore(1995)의 정치적 관리는 사례 연구의 분석틀로 적절하다.

본 연구는 Moore의 정치적 관리를 활용하여 서울시 도봉구의 ‘창동역 주변 환경개선사업(이하 ‘창동역 사업’이라 함)’ 사례를 분석한다. 창동역 사업은 2016년 6월부터 창동역 2번 출구 일대의 노점상 문제를 해결하기 위해 추진되었던 사업으로, 당시 사업 주체인 도봉구청은 ‘상생의 노점상 문제 해결’을 내세우며 주민, 노점상 등 이해관계자 집단의 대표가 참여하는 정책자문단, 상생협의회 등을 통해 노점상 문제를 논의하고 합의에 이르렀지만, 합의의 이행과정에서 창동역 인근 지역주민들의 강력한 반발로 시행 2개월 만에 중단되었다. 창동역 사업의 사례는 노점상 문제의 해

결을 시도하였으나, 추진 과정에서 발생한 핵심 이해당사자와의 대립으로 인해 갈등 조정, 예산이나 자원의 추가 투입, 사업의 중단과 같은 예상하지 못한 정책 비용의 증가, 문제 해결의 난이도 상승 등이 나타난 전형적인 노점상 문제 해결 실패 사례라고 할 수 있다. 본 연구는 창동역 사업을 분석하기 위해 사업 당국인 도봉구청과 관련 기관의 자료와 언론 기사, 그리고 사업 당국의 책임자로서 도봉구청장과의 2022년 4월 14일 진행한 대면 인터뷰 자료를 활용하였다. 본 연구는 Moore의 정치적 관리를 활용하여 창동역 사업의 노점상 문제 해결 과정을 분석하고, 이를 바탕으로 노점상 문제 해결에 필요한 관리적 시사점을 제공한다.

II. 노점상 문제에 관한 이론적 논의와 선행 연구 검토

1. 정책 문제로서 노점상 문제의 특성

노점상 문제가 정책 문제로서 어떠한 특성 혹은 성질을 가지는지는 중요한 이슈라고 할 수 있다. 왜냐하면 정책이 어떠한 성질을 가졌는지, 정책 문제를 어떻게 정의하는지에 따라 정치적 동학이나 문제의 해결 방향이 달라질 수 있기 때문이다(정정길 외, 2020; Lowi, 1972; 목진휴, 2011). 기존 노점상 문제에 관한 연구에서도 이해관계자 간의 갈등 수준이 높다는 것과 같이 노점상 문제의 특성을 확인했지만(홍인옥, 1999; 김영기, 2010), 노점상 문제의 해결이라는 정책 과정과 어떠한 관계가 있는지 설명하지 않았다는 점에서 제한적이었다. 본 연구는 정책 이론과 노점상에 관한 문헌과 사례를 바탕으로 노점상 문제의 특성을 크게 아래의 3가지로 파악하였다.

첫 번째 특성으로, 기존 연구에서 논의한 것과 같이 노점상 문제를 둘러싼 주민, 노점상 등 핵심 이해당사자 간의 갈등 수준이 높다는 것이다. J. Q. Wilson(1980)은 정책 변동에 따르는 편익과 비용의 분산 양상에 따라 정책을 둘러싼 정치적 동학이 달라진다고 보았다. 정책으로서 노점상 문제 해결은 '다수' 주민의 편익을 위해 '소수' 노점상에게 비용을 부담하게 하거나 권리를 제한한다는 특성이 있다. Wilson(1980)에 의하면 이러한 특성을 가진 노점상 문제의 해결은 '기업가적 정치(entrepreneurial politics)'의 양상이 나타날 수 있는 영역이다. 이러한 영역에서 정책의 변화로 인해 편익을 얻는 다수 집단에 비해 비용을 부담하는 소수 집단은 정책에 반대할 뿐만 아니라, 이를 저지하려는 조직화(organization)의 유인이 강하다(Wilson, 1980). 실제로 노점상은 1980년대 이후 정부의 단속·정비가 강화되자 '생존권 보호' 등 집단의 이익을 보호하기 위해 단체¹⁾를 결성하고 저항하는 등 정부의 노점상 문제 해결에 조직적으로 반대하는 움직임을 보였다(김지민, 1994; 김준희, 2011). 또한, 노점 행위가 도시 빈민이나 저소득층의 생계 수단이었으며(김준희, 2011), 이로 인해 노점상은 '약자'로서 배려의 대상이라는 사회적 인식이 강했다. 노점상은 강력한 조직력에 더하여 노점상에 대해 정책적 배려가 필요하다는 의견을 바탕으로 정부 주도, 그리고 강제력 중심

1) 대표적으로 현재 전국노점상총연합의 모태인 도시노점상복지협의회가 있다(김준희, 2011: 80).

의 노점상 문제 해결 방식을 저지하려고 했다(김준희, 2011; 홍인옥, 1999; 김영기, 2010; 엄정운·김승현, 2010). 반면, 주민이나 인근 상인들의 경우 노점상 문제가 해결되길 바라지만, 지방자치단체에 민원을 제기하는 것에 그치는 등 노점상 문제 해결에 관한 조직화의 수준이나 적극성이 약한 모습을 보여주었다. 이처럼 기업가적 정치가 나타나는 상황에서 정책을 성공적으로 변화·실행하기 위해서는 지지하는 세력을 결집하고, 반대하는 집단의 저항과 반발을 효과적으로 대응할 수 있는 소위 '정책 기업가(policy entrepreneur)'의 역할과 전략이 필요하다(Wilson, 1980). 노점상 문제 해결의 요구에 당면한 지방자치단체, 특히 주민과 노점상을 직접 마주하는 기초자치단체는 이러한 정책기업가의 역할과 전략에 기초한 정책적 방안의 수립과 실행이 요구된다.

둘째, 노점상 문제의 해결은 소위 '정치적 집행'을 고려해야 한다. Matland(1995)의 상황론적 집행 전략에 의하면 정책당국은 정책집행의 전략을 선택할 때 정책 목표가 모호한 정도와 이러한 목표를 달성하기 위한 수단에 대한 갈등 수준을 고려해야 한다(〈표 1〉 참고). 앞서 살펴본 것과 같이 노점상 문제의 해결은 목표가 명확하지만, 노점상 문제를 둘러싼 정부, 주민, 노점상 간의 갈등이 존재한다. 특히 이러한 갈등은 지방자치단체가 노점상 문제의 해결을 시도하는 과정에서 두드러지게 나타난다. 예를 들어 정부가 '합법성'을 강조하여 불법 노점상에 대해 철거나 정비 등 강제력을 행사하면 주민들은 적절한 조치라고 생각하는 반면, 노점상들은 이러한 노점 문제 해결 방식에 대해 강력하게 반발하고 저항한다. 반면 '포용성'을 강조하며 노점상과의 상생을 시도하는 경우, 노점상을 단속하거나 정비할 것을 기대했던 주민이나 상인들의 반발을 마주할 수 있다. 이처럼 노점상 문제 해결이라는 정책은 목표는 명확하나 갈등 수준이 높다는 특성이 있다. 이러한 특성을 가진 정책을 성공적으로 집행하기 위해 Matland(1995)는 '정치적 집행(political implementation)'이 요구된다고 설명한다. 정치적 집행이 요구되는 상황에서는 정책이나 사업에 중대한 영향을 미치는 핵심 이해관계자의 반대가 예상되며, 이러한 반대를 극복하고 정책을 성공적으로 집행하기 위해서는 협상 등을 통해 사업에 대한 충분한 지지와 자원을 확보하여야 한다(Matland, 1995; 장효진·김우림, 2021). 노점상 문제 역시 정치적 집행이 요구되는 유형으로, 지방자치단체는 노점상 문제 해결을 둘러싼 갈등을 사전에 해소하고 주민, 노점상 등으로부터 충분한 지지와 수용을 바탕으로 노점상 문제를 해결해갈 수 있다.

〈표 1〉 정책집행의 네 가지 상황

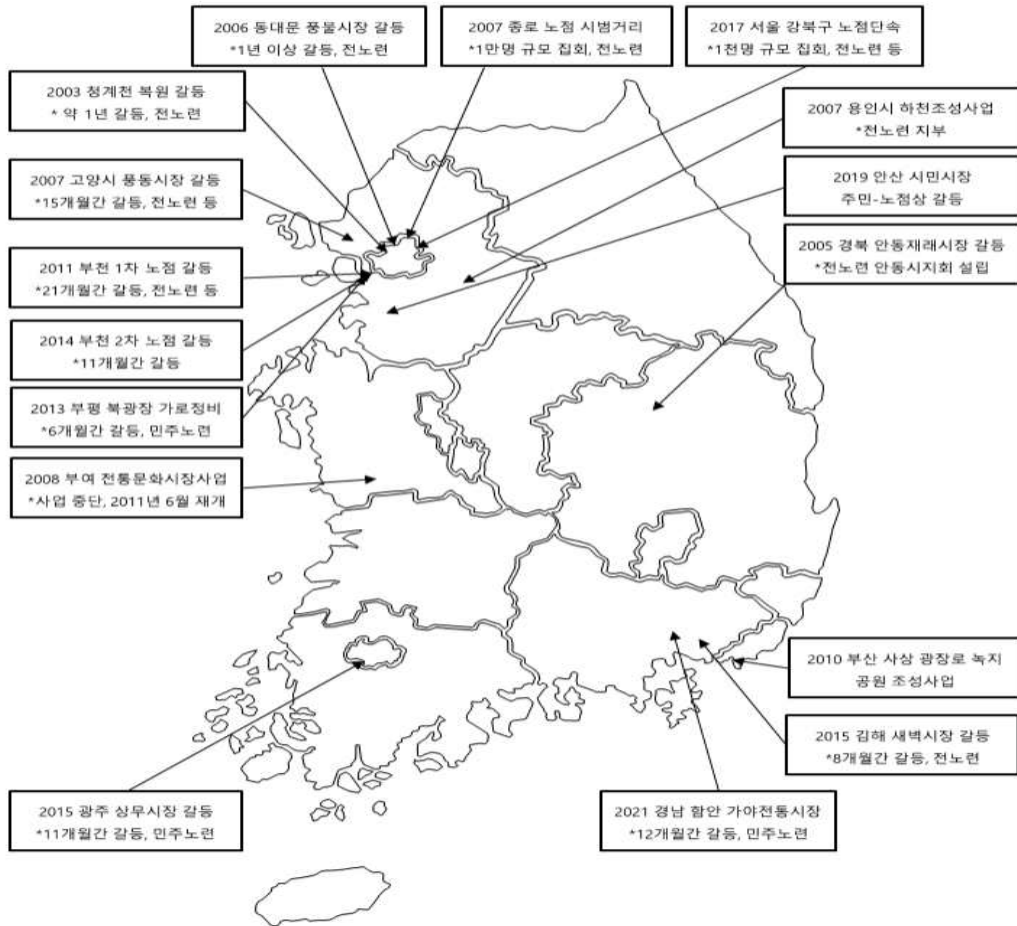
		정책 갈등의 수준	
		낮음	높음
정책 목표 모호성	낮음	관리적(Administrative) 집행	정치적(Political) 집행
	높음	실험적(Experimental) 집행	상징적(Symbolic) 집행

자료: Matland(1995: p.160)의 Figure 1.

셋째, 그동안 지방자치단체는 갈등을 사전에 해소하지 않고 주민이나 노점상으로부터 충분한 동의나 지지를 확보하지 않은 상태에서 노점상 문제의 해결을 시도해왔다. 노점상 문제를 해결하기 위한 정부의 '노점상 정책'은 1980년대부터 본격적으로 시작되었다고 볼 수 있다(김준희, 2011;

서울특별시, 2018. 8. 28.). 이 시기 노점상 대책은 주로 단속이나 정비, 철거 등 강제력을 행사하는 것이었으며, 생계형 노점상을 대상으로는 전업이나 용자, 농촌 이주 등 대안을 제시하였다. 그러나 노점상은 대안의 현실성을 지적하며 이를 받아들이지 않았고, 결국 공권력을 통해 노점상을 해결하려는 정부와 충돌하게 되었다(김지민, 1994; 김준희, 2011; 서울특별시, 2018. 8. 28.). 경제 위기 등 생계 목적의 노점상이 증가했던 2000년대 이후의 노점상 정책은 생계형 노점상에 대한 단속을 자제하는 등 사회적 약자에 대한 배려를 고려한 '포용성'의 관점도 고려하였으며(안현·이명훈, 2017), 2000년대 중후반 이후에는 갈등관리 차원에서 노점상 문제의 해결을 논의하는 과정에 노점상 집단을 참여시키기도 하였다. 대표적으로 서울시는 2007년 노점상 특별관리대책 이후 노점상 측이 정책 과정에 참여하여 의견을 제시할 수 있도록 했으며, 2013년부터는 노점상의 생존권 보호를 보행자의 권리, 도시경관 및 청결의 문제와 함께 해결해야 하는 문제로 보기 시작했다(안현·이명훈, 2017; 서울특별시, 2018. 8. 28.). 하지만 이러한 노점 문제 해결 방식은 주민들로부터 '노점상을 위한 사업'이라는 비판과 반대에 부딪혀 사업이 중단되는 등 유의미한 성과를 거두지 못하였다(조선비즈, 2021. 7. 4.; 시정일보, 2022. 7. 14.). 이처럼 지방자치단체는 주민·노점상 등 핵심 이해관계자의 동의와 수용을 확보하지 않은 상태, 즉 '갈등의 준해결(quasi resolution of conflict)' 방식으로 노점상 문제 해결을 시도해왔다. 그러나 해소되지 않았던 갈등이 정책의 집행 과정에서 폭발하며 지방자치단체와 주민, 노점상 간 대립과 충돌이 발생하고, 사업이 중단되거나 지연되었으며, 예상치 못한 예산이나 자원이 추가 투입되는 등 노점상 문제를 해결하기 위한 정책 비용이 증가하고, 문제 해결의 어려움이 가중되었다. 그리고 이러한 양상은 노점상 문제의 해결 과정에서 반복적으로 나타났다(그림 1) 참고).

〈그림 1〉 2000년대 이후 주요 노점상 갈등



패스파인딩(<http://pathfinding.kr>)

Copyright 2019. PATHFINDING all rights reserved.

자료: Bigkinds 검색 결과(2001. 1. 1. ~ 2021. 12. 31.)를 정리함.

2. 노점상 문제에 관한 선행 연구 검토

그동안 노점상 문제 해결에 관한 연구는 주로 사회학이나 도시계획학 등에서 이루어져 왔다. 이러한 연구는 주로 노점상 문제의 일반적인 갈등 구조인 정부·지방자치단체와 노점상의 관계에 초점을 맞추어 정부의 노점상 문제 해결 방식에 대한 비판적 검토와 함께 노점상 문제의 해결 방향과 대안을 제시했다.

홍인옥(1999)은 노점상 문제의 본질은 오랜 기간 지속되며 고착화한 노점상과 일반 시민, 점포상인, 행정당국 등 관련 집단의 대립과 갈등으로 보았다. 이러한 상황에서 단속이나 규제는 대안, 사회적 안전망 등 측면에서 현실적인 제약이 있으며, 따라서 최대한 합리적인 절차에 따라 공론화, 의견교류가 이루어지고, 이러한 조정이나 중재를 통해 갈등을 해소할 것을 강조하였다. 김수현

(2000)은 전업, 용자 등 ‘사람’을 대상으로 한 정책이나 특정 지역을 중심으로 금지·유도하는 ‘장소’를 대상으로 한 정책 모두 실효적이지도 현실적이지도 않았으며, 그동안 정부는 노점상 문제의 특성을 고려하지 않은 채 금지, 규제 방식으로 대응한 결과 단속과 저항, 노점상의 증가가 반복되고 있다고 지적하였다. 따라서 노점상이 생기게 된 경제·역사·문화적 배경이나 시민들의 보행권에 대한 욕구, 지역적 차이를 고려하여 노점상 문제를 해결해야 한다고 보았다. 김지민(1994)과 김영기(2010)는 그동안 노점상 문제의 해결이 행정이나 치안의 관점에서 이루어졌지만, 일관적이지도 체계적이지도 않은 상태에서 진행되었으며, 그 대안 역시 비현실적이고 한시적·제한적 제안이 그쳤음을 지적한다. 엄정운·김승현(2010) 역시 단속이나 규제, 또는 정치적으로 해결하려는 정부의 ‘미봉책’이 노점상 문제의 해결을 더욱 어렵게 한다고 보았으며, 따라서 노점상 등 당사자나 전문가, 시민사회가 함께 노점상 문제를 공론화하고 해결방안을 찾을 것을 제안하였다. 최재승(2007)은 노점에 대한 규제 권한이 조례 수준에서 규정됨에 따라 지방자치단체는 노점상 문제의 해결 권한을 가지며, 이때 노점상 문제의 부정적 측면을 고려하여 허용보다는 정비나 단속 등을 통해 노점상 규모를 줄여나간다고 보았다. 그러나 그는 지역경제 활성화 측면에서 노점상의 기능적 역할에 주목하고, 이를 위한 경제적 지원, 직업교육훈련, 노점실명제 등 개선방안을 제시하였다.

이처럼 기존 연구는 노점상 문제의 특성을 확인하고, 노점상 문제 해결을 위한 방향성이나 대안 등을 다양하게 제시하였지만, 노점상 문제의 정책적 특성을 고려한 지방자치단체의 ‘전략’ 측면에서 바라보지 않았다는 점에서 제한적이다. 이와 관련하여 정책학이나 행정학 분야 연구는 노점 문제와 같이 갈등 수준이 높은 정책 문제를 해결하는 데 있어서 전략의 중요성을 강조하고 있어 유용한 시각을 제공해줄 수 있다. 황기연·나태준(2005)의 연구는 상인 간 갈등 요인이 상당했던 청계천 복원사업이 성공할 수 있었던 이유를 사업의 명분, 리더십, 그리고 서울시와 이해관계자들 간의 협상 3가지 측면에서 분석하였다. 동대문디지털플라자(DDP) 조성사업 성공사례에 관한 홍민호·이정욱(2019)의 연구는 사업의 주요 이해관계자인 노점상을 설득할 수 있었던 이유를 협상과 정책개발관리의 관점에서 설명하였다. 이처럼 본 연구 역시 노점상 문제의 해결이 실패를 반복하는 이유를 기존의 노점상 문제에 관한 연구에서 주목하지 않았던 전략의 관점에서 분석하고자 한다.

Ⅲ. 사례: 창동역 주변 환경개선사업

1. 개요

창동역 사업은 2016년 6월 도봉구청이 주민의 보행권 확보와 도시미관 해결을 목표로 서울특별시 도봉구 창동역 2번 출구 인근의 노점상 문제를 해결하려는 사업이다(도봉구청, 2016. 6. 7.; 2020. 9. 11.). 2016년 기준 도봉구는 서울시 5대 거리가게(노점) 밀집 지역 중 하나로(서울특별시, 2016. 12. 22.), 창동역은 도봉구 관내 전체 285개 노점 중 가장 많은 99개 점포(약 38%)가 밀집한

지역이다. 도봉구청은 2012년부터 4차례에 걸쳐 노점 이전, 규모 축소, 규격화 등 노점 정비를 시도했지만, 여전히 노점상 문제로 인한 불편이 계속되었다.

도봉구청은 2016년 6월 사업 계획을 수립하며 창동역 노점상 문제의 해결을 추진하였다. 도봉구청은 '상생'을 노점상 문제의 해결 방향으로 제시하였으며, 노점상의 저항과 이들과의 갈등을 고려하여 사업 과정에 노점상 연합 대표가 참여하는 공론 기구를 통해 사업의 방향성과 주요 내용을 결정할 수 있도록 했다(도봉구청, 2016. 6. 7.; 2017. 8. 10.). 이러한 노력의 결과 도봉구는 2017년 8월 14일 노점상과 거리가게 업무협약을 체결하고(도봉구청, 2017. 8. 10.), 같은 해 9월부터 노점시설을 철거하며 사업을 시작하였다. 하지만 사업 시작과 함께 주민과 의회로부터 반대와 비판이 제기되었다. 창동역 인근 주민들은 비상대책위원회를 조직하고, 사업 반대 집회와 시위, 서명운동 등 집단행동을 시작했다. 구 의회에서도 사업의 문제점, 법 위반 사항 등이 지적되었고, 그 결과 사업 예산도 일부 삭감되었다(도봉구의회, 2017. 9. 1.; 2017. 9. 6.). 결국 사업은 개시 2개월 만인 2017년 11월 중단되었고(도봉구의회, 2017. 11. 17.; 한국일보, 2018. 1. 23.; 세계일보, 2017. 12. 17.), 이후 창동역 2번 출구에서 매주 노점상과 주민 간의 물리적 충돌이 이어졌다(YTN, 2017. 12. 30.). 결국 2017년 12월 도봉구는 반대 주민 대표와의 면담에서 "기존 대안을 고집하지 않겠다."라고 약속하며 창동역 주변 환경개선사업은 원점으로 돌아갔다(도봉구의회, 2017. 12. 15.).

도봉구는 원래 계획보다 1년 이상 늦어진 2019년 6월에서야 창동역 사업을 일단락지을 수 있었지만, 이를 위한 반대 측 주민대표와의 협의 과정에서 거리가게(노점) 재배치 구역 변경, 거리가게 운영자 대상 위생·안전 교육, 도보 확장 공사²⁾ 등 상당한 양보를 해야 했다(도봉구청, 2018. 9. 21.; 2018. 10. 24.; 2018. 12. 18.). 도봉구는 창동역 사업을 마무리하였으나, 이는 주민, 노점상과 갈등을 겪고, 추가적인 자원과 노력을 투입하는 등 도봉구는 노점상 문제 해결에 예상하지 못한 큰 비용을 치른 상태에서 거둔 결과였다.

〈표 2〉 창동역 주변 환경개선사업 추진과정

날짜	주요 행위자	내용
2016. 6. 7.	도봉구청	「창동역 거리가게 개선」 추진 계획 입안
2016. 6. 23.	도봉구의회	「서울시 도봉구 역주변 노점상 개선을 위한 특별위원회」 구성.
2016. 7. ~ 10.	도봉구청	「창동역 거리가게 개선 연구용역」 진행
2016. 7.	주민, 도봉구청 노점상 등	창동역 거리가게 개선을 위한 정책자문단 출범
2016. 9.	도봉구의회, 노점상	특위, 창동역 주변 노점상 및 전국노점상연합회 사무실 방문
2016. 11.	도봉구청	창동역 주변 거리가게의 개선방향 설정을 위한 설문조사 실시 및 결과 보고
2017. 2.	주민, 도봉구청, 도봉구의회	창동역 인근 D 아파트 대상 주민설명회 개최
2017. 3.	도봉구청	가로관리과 등 사업 추진부서 합동 회의 개최
2017. 4. 14.	도봉구의회	「서울시 도봉구 역주변 노점상 개선을 위한 특별위원회」 활동 보고서 제출
2017. 7.	주민, 도봉구청, 노점상 등	창동역 거리가게 상생협의회 구성

2) 도봉구청장은 2022년 4월 14일 저자와의 인터뷰에서 "주차장 있잖아요. 주차장이 있고 그다음에 택시 회사가 있고. 그 사이에 우리 구 땅이 있었어요. 그래서 그거를 육 미터를 주차장을 뒤로 밀고 통로는 놔두되 도로 쪽 (보도를) 육 미터를 셋백을 했어요. 서울시하고 토지 교환을 한 거죠."라고 발언했다.

2017. 8. 14.	주민, 도봉구청, 노점상	창동역 주변 거리가게 환경개선 업무협약 체결
2017. 8. 30. ~ 9. 6.	도봉구청, 도봉구의회	도봉구의회, 추가경정예산 심사과정에서 도봉구청의 창동역 서측 환경개선사업 문제 제기 및 예산 일부 삭감
2017. 9. ~ 10.	도봉구청	창동역 주변 환경개선사업 시행(노점시설 자진 철거, 주변 보도 및 역사하부 정비, 공중화장실 설치 등)
2017. 9. 4.	주민	창5동 D 아파트 비상대책위원회, '기업형 노점상을 위한 혈세 낭비 결사반대' 집회 개시
2017. 9. 22.	주민, 도봉구청	도봉구청, 창동역 주변 환경개선사업 주민설명회 개최
2017. 10.	주민	도봉구청장과 집행부 관계자를 직무유기로 고발
2017. 11.	도봉구청	창동역 주변 환경개선사업, 공정률 70% 수준에서 중단 결정
2017. 12.	주민, 도봉구청, 도봉구의회	주민대표와의 간담회에서 "기존 대안을 고집하지 않겠다." 약속
2018. 9. 7.	도봉구청, 노점상	노점상 측 노점 매대 기습 설치. 도봉구청 행정대집행 계고 및 노점상 측 관련자 고발 조치
2018. 9. ~ 12.	주민, 도봉구청	사업구간 내 거리가게 도로점용허가 계획 관련 협의
2018. 12. 18.	도봉구청	창동역 주변 환경개선사업 거리가게 재배치 완료
2019. 6.	도봉구청	창동역 주변 환경개선사업 종료 발표

자료: 도봉구청 내부 자료, 도봉구의회 회의록, 언론보도 등 자료를 참고하여 정리함.

2. 핵심 이해관계자

사업 주체인 도봉구청의 관점에서 창동역 주변 환경개선사업의 핵심 이해관계자는 크게 창동역 2번 출구 인근 지역주민과 점포 상인(이하 '주민'), 도봉구의회, 그리고 창동역 2번 출구 인근 노점상(이하 '노점상'), 3개 집단이 존재한다.

〈표 3〉 창동역 사업에 대한 핵심 이해관계자의 입장과 갈등 이슈

주요 이해관계자	입장	갈등 이슈
주민	부정적	<ul style="list-style-type: none"> • 환경권의 회복 - 보행, 교통 불편 → 통행 문제의 해결 - 악취, 소음 → 위생 및 안전 문제의 해결
지방의회	부정적	<ul style="list-style-type: none"> • 합법성의 강조, 구민의 이해 우선 - 원칙적 철거, 노점상 제로화 목표 제시 - 단속 강화 등 구민의 이해 고려
노점상	부정적	<ul style="list-style-type: none"> • 생존권의 보호 - 현재 영업 구역 유지, 협의를 통한 해결 선호 - 비용 및 매출 감소, 협의 이후 정책 변화 우려 • 강력한 조직력을 갖춘 노점상 단체의 존재

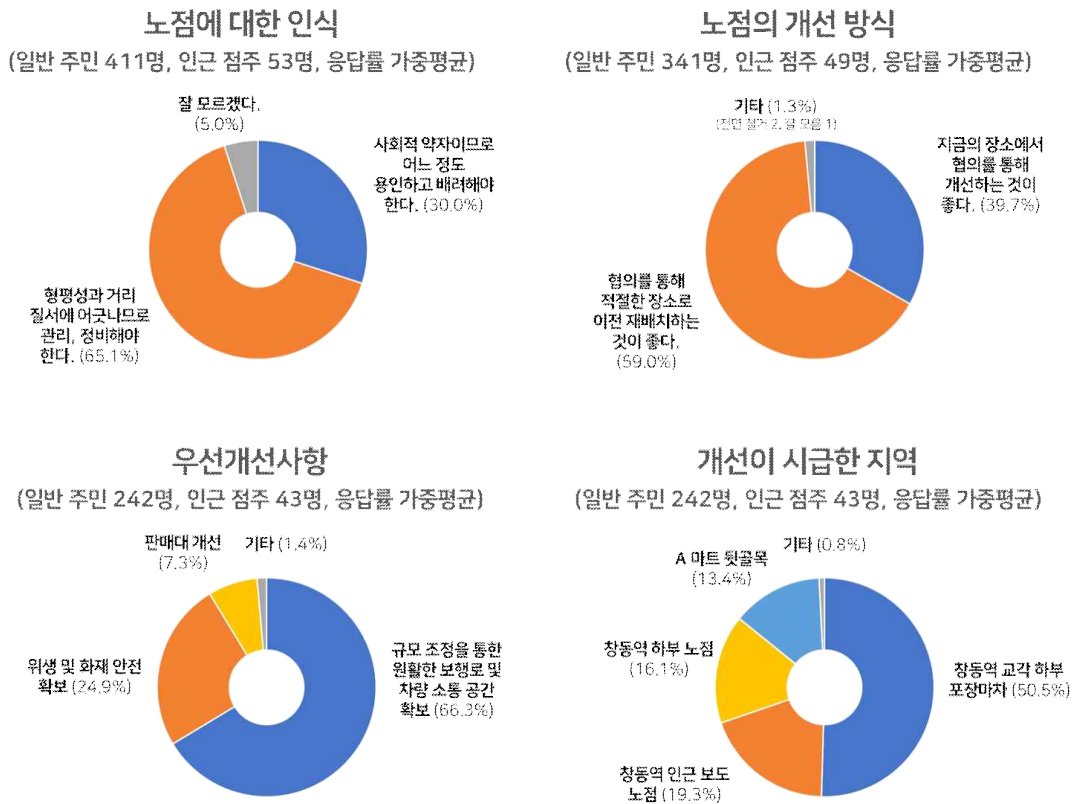
자료: 도봉구청 내부 자료, 도봉구의회 회의록, 언론보도 등 자료를 바탕으로 재구성함

1) 주민

도봉구청 내부 자료나 언론 기사에 따르면, 주민들은 이미 노점상에 의한 악취, 소음 등으로 불편을 겪고 있었고, 관련 민원을 지속적으로 제기하고 있었다(시정일보, 2017. 4. 12.; KBS 2TV,

2018. 2. 26.; 도봉구청, 2016. 6. 7.).³⁾ 또한, 주민은 창동역 사업 시행 전인 2011년 노점상과 갈등을 경험한 적이 있었으며, 당시 합의 사항에 대해서 노점상이 이행하지 않으며 노점상과 긴장 관계에 있었다고 할 수 있다(도봉구의회, 2017. 4. 14.). 도봉구청이 실시한 설문조사에서 주민은 노점과 노점상을 관리, 정비의 대상으로 인식하고 있었으며, 창동역이 아닌 다른 지역으로 이전하는 방식으로 문제를 해결하길 선호했다(〈그림 2〉 참고). 이러한 점에서 주민들은 노점상 문제의 해결이 필요하다고 생각하지만, 상생을 통한 노점 문제 해결이라는 도봉구청의 창동역 사업에 반대할 가능성이 높다고 볼 수 있다.

〈그림 2〉 노점상 문제에 대한 주민들의 인식



자료: 리서치플러스(2016. 11.)의 자료를 재구성함

2) 도봉구의회

도봉구의회는 노점상 문제에 관심을 가진 주요 행위자 중 하나로, 2016년 6월 23일부터 2017년 4월 30일까지 ‘역주변 노점상 개선을 위한 특별위원회(이하 ‘노점특위’라 함)’를 운영했다. 2017년

3) 창동역 인근 주민은 KBS 2TV와의 인터뷰에서 “여름에는 냄새, 고성방가, 아침에는 토한 자국. 밤이면 맨날 경찰차며 구급차에 실려 가지. 술 먹은 사람들이 맨날 여기서 싸움질하지. 여기 진짜 말도 못 했어요. 더럽고요.”라고 발언했다(KBS 2TV, 2018. 2. 26.).

4월 14일 구 의회에 제출된 노점특위의 활동결과보고서에 따르면, 노점특위는 정책자문단 등을 통한 노점상 문제 해결 방식에는 긍정적으로 평가했다. 하지만 관내 노점상 문제 해결의 원칙으로 ‘철거’를 통한 ‘노점상 제로화’를 제시하고, 구민의 입장을 고려해서 노점상 문제를 해결해야 한다고 보았다는 점에서 도봉구청의 노점상 문제 해결 방식에 대해 우호적인 입장이라고 볼 수 없다(도봉구의회, 2017. 4. 14.). 노점특위가 도봉구의회 전체의 의견을 대표하지 않지만, 노점특위의 보고서를 고려할 때 도봉구의회는 도봉구청의 창동역 사업에 대해 회의적, 부정적 시각을 가졌다고 볼 수 있다.

3) 노점상

노점상도 도봉구청의 창동역 사업에 대해 긍정적인 입장은 아니었다(도봉구청, 2016. 6. 7.; 2016. 11. 28.). 도봉구청의 내부 자료와 설문조사에 따르면(도봉구청, 2016. 11. 28.), 노점상은 정비나 단속 등 과거 강제적 해결 방식에 대한 경험, 구의 정책이 바뀔 가능성이나 비용 부담·매출 감소에 대한 우려로 창동역 사업에 대해 부정적으로 인식하고 있었다. 더하여 노점상은 사업을 진행하더라도 구청과 노점상 간 충분한 협의를 통해 사업이 진행되길 원했다. 한편 노점상은 주민보다 수적으로 적지만, 강력한 조직력을 가진 노점상 단체의 구성원이었기 때문에, 도봉구는 주민을 위해 소수 노점상의 의견을 무시하고 진행할 수 있는 상황이 아니었다. 실제로 과거 주민과 노점상 간의 갈등 상황이나 창동역 사업 과정에서 노점상 단체는 창동역 노점상을 대표하는 등 높은 연대 수준을 보여주었다(도봉구의회, 2017. 4. 14.; 도봉구청, 2017. 8. 10.; 서울강북신문, 2017. 12. 24.; 도봉구의회, 2018. 9. 17.).

3. 평가

도봉구청의 창동역 주변 환경개선사업은 일종의 정책 실패 사례라고 평가할 수 있다. 창동역 사업은 사업 과정에서 일방적인 정책 추진이 아닌 협의를 통한 문제 해결을 시도하고, 결과적으로 사업을 마무리하고 노점상 문제를 해결하였다는 점에서 일부 긍정적인 요소가 존재한다. 그러나 아래와 같은 이유로 창동역 사례는 정책 실패에 가깝다고 볼 수 있다.

우선 사업에 대한 주민의 강력한 반발과 주요 이해관계자 간의 갈등으로 인하여 창동역 사업은 중단되었고(한국일보, 2018. 1. 23.), 2018년 4월에 종료될 예정이었던 창동역 사업은 1년 이상 지난 2019년 6월이 되어서야 마무리되었다. 또한, 고가 하부의 노점 재배치 등 사업 초기에 계획했던 사항 역시 상당 부분 수정되었으며(도봉구청, 2018. 12. 18.), 갈등 속의 창동역 사업은 도봉구청의 의도했던 ‘상생의 문제 해결’과 다른 방향으로 상황이 흘러갔다. 창동역 노점 갈등은 창동역 인근 3개동에 거주하는 주민들의 도봉구청장에 대한 평가에도 부정적으로 작용했다. 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 자료에 따르면, 2018년 치러진 지방선거에서 창동역이 위치한 창5동에서 도봉구청장의 득표율은 전체 득표율보다 12.21%포인트가 낮았다. 이는 2014년 치러진 선

거에 비해 10%포인트 이상 낮아진 수치다. 또한, 창동역 인근 다른 2개 동에서의 득표율은 2014년 전체 득표율보다 높았지만, 갈등 이후인 2018년 선거에서는 전체 득표율보다 낮은 득표율을 기록하며 우호적인 선거구에서 비우호적인 선거구로 바뀌었다.

사업의 성공과 실패는 대안의 개발 및 합의 과정의 적정성, 사업 집행의 능률성과 효과성, 그리고 사업 추진·시행의 정치적 파급력 등을 종합적으로 고려해야 한다(Marsh, & McConnell, 2010). 이러한 관점에서 창동역 주변 환경개선사업은 과정, 프로그램, 그리고 정치적 측면에서 성공사례가 아닌 정책 실패 사례로 볼 수 있다.

IV. 사례 연구의 분석틀: Mark Moore의 정치적 관리

1. 정치적 관리

1) 정치적 관리의 개념과 논의

Mark Moore(1995)의 ‘정치적 관리(political management)’는 “특정 공공가치의 실현을 위해 정책 추진과정에서 정치적 지지와 정당성을 확보함으로써 정책의 성공적 실행을 이끄는 관리전략”을 의미한다(이정철·이정욱, 2015: 189). Moore(1995)는 정책당국이 둘 이상의 가치가 상충하는 정책 문제를 해결해야 하지만, 이를 위한 충분한 자원이나 권력이 없어 이해관계자의 도움이 필요할 때 정치적 관리가 요구된다고 설명한다. 구체적으로 일상적으로 정치적 책무성을 이행할 때, 변화나 혁신이 필요할 때, 여러 기관이나 다양한 행위자의 협력을 통해 정책을 만들어내고 시행할 수 있을 때 정치적 관리는 효과적인 관리전략이 될 수 있다(Moore, 1995: 115-118). 앞서 노점상 문제의 특성을 고려할 때 집행 상황에서 정책당국이 주민이나 노점상들을 설득하고 이들로부터 지지와 협력을 확보해야 하는데, 이러한 점에서 Moore가 제시한 정치적 관리가 특히 요구된다고 할 수 있다.

Moore(1995)는 정치적 관리를 성공적으로 수행하는데 필요한 다섯 가지 실천 전략(기업가적 정치, 정책개발관리, 협상, 공적 숙의와 사회적 학습 및 리더십, 공공 영역 마케팅과 전략적 커뮤니케이션)을 제시한다. 이러한 실천 전략들은 정책 문제를 해결하는 과정에서 공공관리자(public manager)가 해야 하는 조치로, 정책의 성공·실패 사례를 설명하고 시사점을 제공할 수 있는 분석틀로 광범위하게 활용되고 있다. 특히 한국의 다양한 정책 사례 연구에 활용되었는데, ‘야간옥회 집회 및 시위에 대한 대체입법 실패 사례’에 관한 이정철·이정욱(2015)의 연구는 처음으로 Moore(1995)의 다섯 가지 실천 전략을 한국적 맥락에 체계적으로 적용하였다. 특히 이들의 연구는 대체입법에 실패하고 입법적 공백이 남아있는 이유를 분석하고, 이를 통해 정책을 성공적으로 변화시키는데 필요한 관리전략을 제시하였다(이정철·이정욱, 2015). 이후에도 Moore(1995)의 정치적 관리는 단일 사례, 사례 비교, 시점 간 비교를 통해 다양한 정책 과정의 동학을 설명하고, 성공적인 정책 도입을 위한 전략을 제공하는 데 활용되었으며(예: 김혜원·이정욱, 2019; 홍민호·이

정욱, 2019; 김효선·조윤직, 2017; 임가영·이정욱, 2020), 더하여 다른 정책 모형이 설명하는데 한계가 있는 부분을 보충·보완하여 설명하였다(김혜원·이정욱, 2018; 유두호·이정욱, 2021). 이처럼 Moore(1995)의 정치적 관리는 정책의 도입과 실행 과정, 특히 이해관계자가 참여하게 대립하고 갈등하는 정책 문제의 해결 과정을 분석하고, 전략적 시사점을 제공할 수 있는 분석틀로써 유용하다. 노점상 문제는 지방자치단체의 문제 해결 방식에 대해 주민이나 노점상과의 갈등이 오랜 기간 반복적으로 나타나는 정책 문제이며, 노점상 문제를 성공적으로 해결하기 위해서는 정책이나 사업에 대한 정치적 지지, 정당성 등을 확보할 것이 요구된다. 이러한 점을 고려할 때 정치적 관리는 노점상 문제의 해결이 실패를 반복하는 이유를 분석하는 데 유용하다고 할 수 있다.

2) 정치적 관리의 다섯 가지 실천 전략

앞서 언급한 바와 같이 정치적 관리를 위한 다섯 가지 실천 전략으로 기업가적 옹호, 정책개발 관리, 협상, 공적 속의와 사회적 학습 및 리더십, 그리고 공공 영역 마케팅과 전략적 커뮤니케이션이 있다(Moore, 1995). 첫째, 기업가적 옹호(entrepreneurial advocacy)는 정책당국이 정책 문제에 관련된 주요 행위자들로부터 지지와 승인, 협력을 확보함으로써 당국의 문제 해결 방안에 대한 수용성을 높이려는 전략적 행동을 의미한다(Moore, 1995; 이정철·이정욱, 2015). 노점상 문제와 같이 정치적 집행이 요구되는 상황에서 집행 환경에 대한 분석과 정치적 지지나 정당성 등 집행에 필요한 정치적 자원을 확보해야 하는데, 기업가적 옹호는 정책에 관한 이해관계자의 입장을 확인하고 이를 바탕으로 장·단기적 관점에서 정책에 대한 수용성을 확보할 것을 강조한다는 점에서 노점상 문제의 해결에 중요한 전략이다(Matland, 1995; Moore, 1995; 이정철·이정욱, 2015). 이를 위해 단기적으로는 정책에 대해 수용성이 높은 이해관계자를 중심으로 의사결정과정을 구성·운영하거나(의사결정 경로 선택 전략), 혹은 대외적으로 정책의 필요성과 정당성을 강조할 수 있다(프레이밍 전략). 만약 정치적 환경을 고려할 때 정책 문제를 해결하기 어렵다면, 문제 해결의 적절한 시기를 기다리거나(기다리기 전략), 적극적으로 이해관계자들을 설득함으로써 정책의 수용성을 끌어올리고 우호적인 정치적 환경을 조성할 수 있다(상황 바꾸기 전략).

둘째, 정책개발관리(managing policy development)는 정책 문제를 해결할 뿐만 아니라 주요 이해관계자가 받아들일 수 있는 고품질의 대안을 제시하기 위한 전략을 말한다(Moore, 1995; 김혜원·이정욱, 2018). 이러한 정책 대안을 제시하기 위해 정책당국은 의사결정 전반을 관리하는 ‘정책관리자(policy manager)’의 역할이 요구되며, 광범위한 의견 수렴, 적실성 있는 정보와 전문성 및 지원을 제공하여 철차적으로나 실질적으로 유의미한 대안을 제시할 수 있어야 한다(Moore, 1995; 김혜원·이정욱, 2018; 황기연·나태준, 2005). 노점상 문제는 해결방안에 대한 이해관계자의 동의나 지지가 필요한데, 어떠한 대안이 제시되었는지에 따라 노점 대책에 대한 주민이나 노점상의 반응이 달라졌다는 점을 고려할 때 정책개발관리 전략은 노점상 문제 해결의 전략으로 중요하다.

셋째, 협상(negotiation)은 상대방과의 합의(agreement)를 통해 자신이 원하는 자원을 확보하거나 목표를 달성하는 전략으로, 금전적 보상뿐만 아니라 협상을 통해 달성하려는 공익, 선호하는

의사결정 방법, 명성이나 평판 등 행위자들의 이해관계에 초점을 맞춘 전략적 행동이다(Moore, 1995). 정책 문제로서 노점상 문제의 특성과 노점상 문제에 관한 기존 연구를 고려할 때, 협상은 노점 문제 해결에 필요한 자원을 확보하기 위한 핵심 전략이라고 할 수 있다(Matland, 1995; 홍인옥, 1999; 엄정운·김승현, 2010). 따라서 지방자치단체는 협상 파트너로서 주민이나 노점상의 관심사, 이슈에 대한 당사자들의 관계, 그리고 지방자치단체를 포함하여 주요 협상 당사자들의 '협상안에 대한 최선의 대안(best alternatives to negotiated agreement, BATNA)' 등을 고려하여 협상 전략을 준비해야 한다(Moore, 1995; 이정철·이정옥, 2015; 김혜원·이정옥, 2018). 협상 단계에서는 준비한 전략을 활용해야 한다. 예를 들어 협상에서 상대방의 양보를 요구하며 자신의 제안을 관철하는 경성 전략이나 협상 상대방과의 관계를 중시하며 협상 타결을 목적으로 기꺼이 양보하는 연성 전략 등 협상에 임하는 태도를 전략적으로 활용할 수 있다(하혜수, 2003). 협상에 참여하는 행위자나 협상의 이슈, 혹은 협상의 관점이나 BATNA를 변화시킴으로써 협상 환경을 유리하게 조성하고 합의를 통해 원하는 결과를 얻을 가능성을 높일 수 있다.

넷째, 공적 숙의와 사회적 학습 및 리더십(public deliberation, social learning, and leadership)은 공공관리자가 정책 문제에 대한 사람들의 관심과 주의를 불러일으키고, 이를 통해 문제 해결 방향을 논의하고 제시하는 전략을 말한다(Moore, 1995; 김혜원·이정옥, 2018: 218). 정책 문제의 특성이 명확하지 않거나, 혹은 문제를 해결하는 방식에 대해 불분명할 때, 숙의나 학습을 통해 정책 문제를 풀어나갈 수 있다(Heifetz, 1994; 김혜원·이정옥, 2019). 노점상 문제의 경우 이해관계자 간 갈등 수준이 높다는 점에서 문제의 특성은 분명하지만, 노점상 문제를 어떻게 해결해야 하는가에 대한 합의가 이루어지기 어렵다는 특성이 있다. 숙의와 학습에 관한 문헌(예: 홍희찬·이정옥, 2019)에 의하면 지방자치단체는 노점상 문제를 해결하기 위한 충분한 논의와 해결 방향이 제시할 수 있도록 숙의와 학습 환경을 조성해야 한다.

다섯째, 공공 영역 마케팅과 전략적 커뮤니케이션(public sector marketing and strategic communication)은 정책 문제에 대한 시민이나 이해관계자 집단의 니즈(needs) 혹은 관심사를 파악하고, 소통을 통해 정책에 대한 이해와 수용성을 확보하는 전략을 말한다(Moore, 1995; 이정철·이정옥, 2015). 예를 들어 노점상에 대한 인식이나 문제점, 문제 해결 과정에서 고려사항을 파악하기 위해 일반시민을 대상으로 설문조사를 하거나 핵심 이해관계자 집단이나 전문가 집단 등을 대상으로 초점 집단 인터뷰(focus group interview)를 진행하고, 이를 정책에 반영하는 것이 해당된다(이정철·이정옥, 2015). 대중들이 노점상 문제 해결의 필요성이나 중요성을 인지할 수 있도록 적절한 시기에 정책에 대한 유의미한 정보를 제공하고 소통하거나, 왜곡된 정보로 인해 발생할 수 있는 불필요한 오해와 갈등을 예방하는 것 역시 공공 영역 마케팅 및 전략적 커뮤니케이션이라 할 수 있다.

2. 창동역 노점상 문제 해결 과정의 분석틀

정치적 관리의 5가지 실천 전략은 다양한 정책 사례를 분석하는 과정에서 일종의 점검표로써

활용되었으며, 이 과정에서 사례에서의 중요성이나 전략 간의 관계에 따라 각각의 실천 전략을 진단 기준으로써 유연하게 적용할 수 있다(임가영·이정옥, 2020; 홍민호·이정옥, 2019).

앞서 논의한 것처럼 노점상 문제의 해결에는 정치적 집행이 필요하며, 지방자치단체가 정치적 집행을 성공적으로 하였는지 판단하는 기준으로 Moore가 제시한 정치적 관리의 5가지 실천 전략은 유용한 점검표(checklist)로 활용될 수 있다. 본 연구는 노점상 문제 해결을 위한 과제로 '핵심 이해관계자와의 합의 도출', '고품질의 대안 제시', 그리고 '대안의 수용성 확보'를 제시하고, 이를 중심으로 창동역 사업 사례를 분석한다. 그리고 각 과제에 대한 도봉구청의 전략을 평가하기 위해 Moore(1995)의 5가지 실천 전략을 진단 기준으로 활용하였다(〈표 4〉 참고). 3가지 과제의 구체적인 내용은 다음과 같다.

〈표 4〉 노점상 문제 해결을 위한 정책관리의 과제와 수단

과제	Moore(1995)의 실천 전략	진단 기준	수단(예시)
핵심 이해관계자 간 합의 도출	협상	• 도봉구청은 주민, 노점상 등과의 합의 도출을 위해 적절한 협상전략을 구사하였는가?	• 경성·연성 협상 • 협상의제·참여자 변화 • BATNA의 활용
고품질의 대안 제시	정책개발관리	• 도봉구청은 고품질의 대안 도출을 위해 의사결정 과정의 합리성을 제고하고, 이해관계자의 숙의와 학습 환경을 조성하였는가?	• 참여자의 대표성 확보 • 전문가 자문, 정책분석 등 자원 제공 • 숙의 관리, 학습 촉진
	공적 숙의, 사회적 학습 및 리더십		
대안의 수용성 확보	기업가적 옹호	• 도봉구청은 노점상 문제 해결의 대안에 대한 주요 이해관계자의 수용성을 충분히 확보하였는가?	• 이해관계자 분석 • 의사결정 경로 선택 • 정책 PR, 소통
	공공 영역 마케팅 및 전략적 커뮤니케이션		

자료: 이정철, & 이정옥(2015: p.10-11)을 재구성함

첫째, 정치적 집행이 요구되는 노점상 문제의 해결 과정에서 충분한 권력 자원을 확보해야 하며, 이러한 관점에서 '주요 이해관계자와의 합의 도출'은 노점상 문제 해결에 필요한 정치적 지지나 정당성, 협력 등 권력 자원을 확보하는 전략으로 중요하다. 또한 기존 노점상 문제에 관한 연구에 따르면(예: 엄정윤·김승현, 2010), 공론화 과정을 통해 갈등을 해소하고 해결방안을 제시할 수 있다는 점에서 '주요 이해관계자와의 합의 도출'은 노점상 문제 해결에 중요하다. 이때 창동역 사업의 주체로서 도봉구청은 합의를 통해 원하는 자원이나 의도한 결과를 얻을 수 있도록 협상 환경을 유리하게 조성하는 등 적절한 협상전략을 구사해야 한다.

둘째, 일련의 합의 과정을 통해 도출된 대안이 실제 노점상 문제를 해결하고, 나아가 주요 이해관계자들이 받아들일 수 있도록 하는 '고품질의 대안 제시'가 중요하다(김혜원·이정옥, 2018; 황기연·나태준, 2005; 홍민호·이정옥, 2019). 이때 합의 과정을 어떻게 설계·구성하고 운영하는지에 따라 대안의 품질이 달라질 수 있으며, 따라서 노점상 문제 해결의 정책관리자로서 지방자치단체는 합의 과정에 대한 체계적 지원을 통해 합리적인 대안이 제시될 수 있도록 해야 한다. 또한, 노점상 문제는 주요 이해관계자 간의 갈등으로 인해 문제 해결 방식에 대한 학습이 필요한 유형으

로, 일련의 합의 과정에 주민과 노점상이 참여하여 서로의 가치관이나 입장에 대한 이해를 바탕으로 노점상 문제의 해결방안을 제시될 수 있도록 숙의와 학습 환경이 조성되어야 한다(홍힝찬·이정욱, 2021). 즉, 도봉구청은 고품질의 대안 제시를 위해 의사결정 과정의 합리성을 제고하고, 이해관계자의 숙의와 학습 환경을 조성해야 한다.

마지막으로 합의의 지속성과 실행력을 확보하기 위해 ‘대안의 수용성 확보’가 중요하다(정정화, 2011). 창동역 사업에 대해 주민, 도봉구의회, 노점상 등 주요 이해관계자들이 부정적으로 보고 있듯이, 노점상 문제를 둘러싼 정치적 환경은 불안정하다. 따라서 대안에 대한 수용성이 충분히 확보되지 않는다면, 실행 과정에서 반대 집단의 저항에 부딪혀 문제 해결에 실패할 가능성이 크다. 따라서 도봉구청은 이해관계자 분석이나 전략적 커뮤니케이션 전략을 통해 장기적인 관점에서 창동역 사업에 대한 수용성을 확보하고, 노점상 문제 해결 대안의 실행에 우호적인 환경을 조성하여야 한다.

V. 사례 분석

1. 도봉구청은 주민, 노점상 등과의 합의 도출을 위해 적절한 협상전략을 구사하였는가?

노점상 문제의 해결에 있어서 주요 이해관계자인 주민과 노점상의 정치적 지지와 협력, 정당성을 확보하는 것이 중요하다. 도봉구청은 창동역 사업을 진행하며 ‘합리적 이해관계 조정’을 문제 해결 방식으로 제시하고, 이를 위해 구청 관계자, 주민과 노점상 측 대표 등이 참여하는 ‘정책자문단’과 ‘상생협의회’를 운영하였다(도봉구청, 2016. 6. 7.; 도봉구청, 2017. 8. 10.). 두 기구는 주요 이해관계자들이 참여한 가운데 창동역 사업에 관한 협의, 중재, 자문 등 역할을 했다는 점을 고려할 때 노점상 문제 해결을 위한 협상의 장으로 기능했다고 볼 수 있다.⁴⁾

그러나 도봉구청의 전반적인 협상전략이나 태도에 있어서 협상의 공간인 정책자문단 등은 주로 노점상의 협력을 확보하기 위한 수단이라고 볼 수 있다. 도봉구청은 노점상의 협력을 얻기 위해 이들이 원하는 문제 해결 방식이나 대안을 적극적으로 채택하는 등 ‘연성 전략(soft-bargaining)’ 전략을 구사하며 노점상과의 갈등을 해결하려고 했다.⁵⁾ 반면, 주민과의 협상 측면에서 노점상 문제의 해

4) 정책자문단은 도봉구청, 주민대표, 노점상, 전문가 및 유관기관(서울시, 자치구, 경찰서, 소방서, 서울교통공사)이 참여하는 자문기구로, 창동역 노점상 문제 해결에 대한 자문, 정책 수립, 분쟁 사항 조정 등의 역할을 수행한다(도봉구청, 2016. 6. 7.). 상생협의회 역시 도봉구청, 주민대표, 노점상, 서울교통공사 등 유관기관이 참여하며, 창동역 사업에 대한 협의, 중재, 자문 역할 등을 수행한다(도봉구청, 2017. 8. 10.). 두 기관은 명칭이나 구성 등에서 차이가 있지만, 역할이나 기능 측면에서 유사하다.

5) 빈민운동가 최인기 씨는 언론기고문을 통해 “(2017년) 9월 28일 구청에서 ‘철거 후 새로이 제작되는 부스가 기존 위치에 원활히 설치될 수 있도록 조치하겠다’는 공문을 노점상에게 보내 왔습니다. … 노점상들은 같은 해 10월 30일까지 모든 마차를 자진 철거했습니다. 그 후 구청의 실태조사 요구도 들어줬습니다”

결에 관한 주민들의 요구를 만족하지 않을 뿐만 아니라, 노점상과의 합의를 위해 주민들의 선호에 반대되는 대안을 채택하는 협상 태도를 보여주었다. 실제로 주민들의 통행 불편 문제를 해소하기 위해 도봉구청은 창동역 인근 보도를 확장하는 계획을 수립하였지만(도봉뉴스, 2017. 11. 25., <그림 3> 오른쪽 참고), 구 의회로부터 오히려 차량 통행에 반대된다는 지적이 제기되었다(도봉구의회, 2017. 11. 23.).⁶⁾ 더하여 창동역 교각 하부의 노점시설에 대한 주민의 개선 요구가 강했음에도 불구하고(리서치플러스, 2016. 11.; <그림 3> 왼쪽 참고), 도봉구청은 교각 하부에 매대를 재배치하며 주민의 기대와 반대되는 대안을 제시했다(도봉뉴스, 2017. 11. 25., <그림 3> 오른쪽 참고). 이처럼 주민과의 갈등을 해소하고 지지를 확보하기 위한 협상 국면에서 도봉구청은 자신의 입장을 고수하고 상대방의 양보를 요구하는 ‘경성 전략(hard-bargaining)’에 가까운 협상 태도를 보여주었다.

<그림 3> 주민이 생각하는 개선이 시급한 지역(좌)과 창동역 개선 후 예상 모습(우)



자료: 리서치플러스(2016. 11.), 도봉뉴스(2017.11.25.)의 자료를 재구성함.

1년 이상 이어진 일련의 합의 과정을 통해 도봉구청은 2017년 8월 14일 주민, 노점상 측 대표가 참여한 가운데 창동역 사업에 관한 업무협약을 체결하였다(도봉구청, 2017. 8. 10.). 하지만 노점상 문제에 대한 주민들의 기대나 요구를 충족하지 않았기 때문에, 창동역 노점상 문제는 여전히 해소되지 않은 갈등 요소가 잠재된 ‘갈등의 준해결’ 상태라고 볼 수 있다. 갈등의 준해결 상태에서는 언제든 잠재된 갈등이 표출될 수 있다. 실제로 도봉구청은 업무협약 등 합의를 토대로 충분한 동의를 구했다고 판단하고 창동역 사업을 시작했지만,⁷⁾ 사업 시행과 동시에 주민의 반발과 의회의 비판을 마주하였다.⁸⁾ 도봉구청은 주민과 의회의 반대에도 불구하고 사업을 계속 추진하려고 하였

라고 발언했다(Redian, 2018. 9. 7.).

6) 야당 소속 이경숙 의원은 “기업형 불법노점상 박스 재설치, 장소확보를 위한 도로폭 축소 등으로 창동역 상가 및 인근 아파트 1만가구 주민들의 차량정체 등의 문제는 물론 택시와 마을버스 이용에도 불편함이 있어 많은 문제가 있다.”라고 발언했다(시정일보, 2017. 11. 23.).

7) 도봉구청장은 2022년 4월 14일 저자와의 인터뷰에서 “주민대표들과고는 이런 방식으로 한다라고 하는 거에 대해서 얘기를 했고. 뒤에는 다 동의를 했어요. 양쪽 다 동의를 했는데.,” “그니까 그 전에 합의했던 내용들이 완전히 무의미해지게 된 거예요. 그 전 분들은 바로 D 아파트 주민들어서 그 정도만 해도 우리는 괜찮겠다. 라고 했는데.”라고 발언했다.

지만, 결국 2017년 11월 사업을 중단하게 되었다.

2. 도봉구청은 고품질의 대안 도출을 위해 의사결정 과정의 합리성을 제고하고, 이해관계자의 숙의와 학습 환경을 조성하였는가?

노점상 문제의 해결에 대한 주요 이해관계자들이 반대가 예상되므로 정책 문제를 실질적으로 해결할 뿐만 아니라 주민, 노점상 등 주요 이해관계자가 받아들일 수 있는 고품질의 대안 도출이 중요하다고 할 수 있다(김혜원·이정옥, 2018). 도봉구청은 정책자문단과 상생협의회에 창동역 노점상 문제 해결에 관한 협의나 정책 수립, 자문 등 역할을 부여하였고 이를 통해 업무협약 등 사업의 구체적 내용이 결정되었다는 점을 고려할 때(도봉구청, 2016. 6. 7.; 도봉구청, 2017. 8. 10.), 도봉구청은 정책자문단이나 상생협의회를 통해 창동역 노점상 문제 해결을 위한 의사결정과정을 운영했다고 볼 수 있다.

〈표 5〉 도봉구 창동역 거리가게 상생협의회 위원 명단

연번	협의회 내 직위	도봉구	노점상(거리가게)
		소속 직위	소속 직위
1	공동위원장	안전건설교통국장	시민단체 대표
2	위원	가로관리과장	전국노점상연합 지역장
3	위원	도로과장	전국노점상연합 지역장
4	위원	창동역장	대전국노점상연합 지역장
5	위원	창제4동 주민자치위원장	민주노점상연합 지역장
6	위원	창제5동 주민자치위원장	시민단체 지회장

자료: 도봉구청 내부자료

노점상 문제 해결의 논의과정을 일부 집단이 주도하지 않도록 의사결정과정을 설계·운영해야 하지만(홍인옥, 1999), 도봉구청은 정책자문단, 상생협의회의 구성과 운영에서 이러한 측면을 적절하게 하지 않았다. 예를 들어 상생협의회의 구성에 있어서 주민과 노점상은 동등하지 않았다(〈표 5〉 참고). 상생협의회에서 노점상(거리가게)은 도봉구청의 상대방으로 협의회에 참가하였지만, 주민은 도봉구청 측 위원으로 참여하며 협의 과정에서 도봉구청이나 노점상과 동등한 지위를 인정받지 못했다. 또한, 주민 측 위원의 수는 2명으로, 4명이 참여한 노점상에 비해 적었다. 지위로나 수적으로나 논의과정에서 주민은 노점상에 비해 불리한 위치에 있었다. 또한, 주민자치위원장의 선정 과정 등에서 민주적 대표성이 충분하지 않다는 지적을 고려할 때(최상현, 2016; 김필두, 2014; 이병렬·이종수, 2015), 주민 측 대표로 주민자치위원장이 참여했다는 것은 사회적, 정치적으로 인정할 수 있는 참여자의 선정이 아닐 수 있다(홍힝찬·이정옥, 2021). 이러한 점을 종합하면

8) 도봉구청장과 같은 정당 소속의 이영숙 의원은 2017년 9월 1일 예산결산특별위원회에서 “협상 과정이라는데 일방적이어서 협상이 안 될 것이라고 저는 보고요. 그런 과정 속에서 저희가 얻어낼 건 얻어내고. ... 자칫 주민들이 생각했을 때 노점 좋은 일 시켜주는 것 아니냐 ...”라고 발언했다.

창동역 사업의 논의과정에서 주민의 의견이 과소 대표되었다고 할 수 있다.

숙의와 학습 환경의 조성 측면에서도 도봉구청의 전략은 미흡했다. 앞서 합의 기구의 구성상 문제는 숙의나 학습 등 합의 과정의 운영상 문제로도 이어진다. 대표성 있는 참여자와 지위를 보장 받은 노점상은 노점상 문제 해결의 목적과 필요성을 충분히 이해하고, 자신들의 의견을 창동역 사업에 반영할 수 있었다. 2011년 주민과의 합의를 이행하지 않았던 것과 달리 노점상은 노점시설을 자진 철거하는 등 창동역 사업에 적극적으로 협조하였다(도봉구의회, 2017. 4. 14.; Redian. 2018. 9. 7.). 하지만 주민은 창동역 사업 과정에 의견을 제공할 기회를 보장받지 못했으며, 주민 대상 설명회 역시 1차례에 그치는 등 노점상 문제에 대한 주민의 관심을 환기하고, 관련 논의와 학습을 촉진하기 위한 도봉구청의 노력은 부족했다. 주민 대부분이 사업이 시행된 이후야 창동역 사업의 존재와 내용을 인식할 정도로 도봉구청은 숙의와 학습 환경을 조성하지 않았다.⁹⁾

도봉구청은 창동역 노점상 문제 해결을 위해 정책자문단이나 상생협의회를 운영하였지만, 논의과정은 노점상을 중심으로 운영되었고, 노점상은 자문단과 협의회를 통해 제시된 대안에 동의하였다. 하지만 주민들은 의견을 표현할 충분한 기회를 받지 못했으며, 사업 시행 이후 주민들의 기대나 요구, 선호를 거의 반영하지 않은 사업안을 마주하게 되었다. 그 결과 주민들은 창동역 사업에 대해 '불법 노점상 양성화'라고 비판하며 사업에 반대하는 집회와 서명운동을 시작하였다(서울강북신문, 2017. 11. 5.; 한국일보, 2018. 1. 23.). 정리하면, 도봉구청은 창동역 노점상 문제의 갈등 요소를 해결할 수 있는 고품질의 대안 도출에 실패했다고 평가할 수 있다.

3. 도봉구청은 노점상 문제 해결의 대안에 대한 주요 이해관계자의 수용성을 충분히 확보하였는가?

도봉구청은 창동역 노점상 문제 해결을 위해 정책자문단이나 상생협의회를 운영하였지만, 논의과정은 노점상을 중심으로 운영되었고, 노점상은 자문단과 협의회를 통해 제시된 대안에 동의하였다. 하지만 주민들은 의견을 표현할 충분한 기회를 받지 못했으며, 사업 시행 이후 주민들의 기대나 요구, 선호를 거의 반영하지 않은 사업안을 마주하게 되었다. 그 결과 주민들은 창동역 사업에 대해 '불법 노점상 양성화'라고 비판하며 사업에 반대하는 집회와 서명운동을 시작하였다(서울강북신문, 2017. 11. 5.; 한국일보, 2018. 1. 23.). 이러한 점을 고려할 때, 도봉구청은 창동역 노점상 문제의 갈등 요소를 해결할 수 있는 고품질의 대안 도출에 실패했다고 평가할 수 있다.

창동역 사업에 대한 수용성을 확보하기 위한 도봉구청의 공공 영역 마케팅 및 전략적 커뮤니케이션 역시 형식적인 수준에 그쳤다. 노점상 문제의 해결을 위해서는 주민의 지지가 필요하지만, 앞서 논의한 바와 같이 주민들은 노점상 문제에 관해 관심을 보이지 않을뿐더러, 창동역 사업에 대해서도 우호적이지 않다. 따라서 창동역 노점상 문제 해결에 대한 주민들의 인식을 제고하고, 나아가 창동역 사업에 대한 수용성을 제고하기 위한 소통 전략이 요구된다. 그러나 사업 시행 이

9) 지역주민은 "(구청과) 협약을 맺어서 다시 들어온다고 해서 우리가 주민을 단합해서 그때부터 시위를 하기 시작한거예요."라고 발언했다(KBS News, 2019. 1. 23.).

전 1차례의 주민설명회 개최, 구정 홍보지나 지역신문 등을 통해 활동 보고식의 정보 제공 등 형식적인 홍보에 그치는 등 도봉구청은 주민들에게 사업의 필요성을 알리기 위한 노력이 부족했다(도봉뉴스, 2016. 8. 18.; 동북아이뉴스, 2017. 8. 22.). 사업 시행 이후 주민의 반대와 의회의 비판이 이어짐에도 불구하고, 도봉구청은 활동보고 형식의 주민설명회 개최 외 주민들의 수용성을 확보하기 위한 소통 전략을 구사하지 않았다(KBS 2TV, 2018. 2. 26.; 도봉구의회, 2017. 11. 23.).¹⁰⁾

합의 혹은 숙의를 통해 주요 이해관계자가 만족할만한 대안을 도출하는 것만큼 외부 환경으로부터 논의과정과 그 결과에 대한 수용성을 확보하는 것이 중요하다(Moore, 1995; 홍힝찬·이정옥, 2021). 특히 노점상 문제의 해결과 같이 사업에 대한 정치적 환경이 우호적이지 않은 상황에서 장기적인 관점에서 이해관계자를 설득하고 그들로부터 동의나 수용을 확보하는 것은 노점상 문제 해결의 필요조건이라고 할 수 있다. 하지만 주요 이해관계자의 수용성을 확보하기 위한 도봉구청의 전략은 주요 이해관계자에 대한 분석이나 소통 측면에서 전체적으로 미흡했다. 그럼에도 불구하고 도봉구는 사업의 필요성과 정당성을 충분히 확보하지 않은 상태에서 창동역 사업을 시행했고, 집행 단계에서 주민과의 갈등을 마주하였으며, 결과적으로 창동역 사업은 중단되고 도봉구청장이 반대 주민 측 대표에게 “기존 대안을 고집하지 않겠다.”라고 약속하며 창동역 노점상 문제 해결은 원점으로 돌아가게 되었다(도봉구의회, 2017. 12. 15.).

〈표 6〉 창동역 주변 환경개선사업 사례 분석결과 요약

과제	진단 결과
주요 이해관계자 간 합의 도출	○ 주민의 선호 충분히 반영하지 않거나 반대되는 대안 채택 → 주민과의 갈등 요소 해결되지 않음(갈등의 준해결), 합의 도출 실패
고품질의 대안 제시	○ 주민 측 참여자의 대표성, 지위·수적 균형 등 의사결정과정의 적절성 미흡 ○ 주민에게 창동역 사업에 대한 충분한 숙의·학습 기회 제공하지 않음 → 주민이 수용할 수 있는 고품질의 대안 제시 실패
대안의 수용성 확보	○ 이해관계자 분석 적절하지 않았으며, 형식적인 홍보 등 커뮤니케이션 노력 부족 → 대안에 대한 주민의 수용성 확보 실패, 사업 중단

자료: 저자 작성

VI. 결론

본 연구는 노점상 문제를 해결하려는 지방자치단체의 정책적 노력이 실패를 반복하는 이유를 분석하였다. 노점상 문제는 주민, 노점상 등 이해관계자 간의 갈등 수준이 높은 정책 문제로, 그 해결에 있어 핵심 이해관계자의 지지와 수용이 중요한 ‘정치적 집행’을 요구한다. 하지만 노점상 문제를

10) 도봉구청 가로관리과장은 2017년도 행정사무감사에서 2017년 9월 이후 진행된 주민설명회에 대해 “위 원님이 지적하셨지만 다음 주도, 지난 월요일 날도 창1, 5동 공동주택전체대표자분들하고 구청장님하고 이게 설명회가 아니라 중간 보고회입니다. 70% 정도 공사상태에서 추진이 이렇게 됐다는 부분이지, 설 득하려고 모인 자리가 아니었고.”라고 발언했다(도봉구의회, 2017. 11. 23.).

해결하려는 지방자치단체의 노력은 갈등을 사전에 해소하지 않은 '갈등의 준해결' 상태에서 이루어졌고, 그 결과 사업 과정에서 잠재된 갈등이 표출되며 문제 해결에 실패하는 양상이 반복되었다. 본 연구의 분석 사례인 도봉구청의 창동역 주변 환경개선사업은 이러한 노점상 문제 해결의 실패가 반복되었던 전형적인 사례라고 할 수 있다. 본 연구는 창동역 사업 사례를 분석하기 위해 '주요 이해관계자와의 합의 도출', '고품질의 대안 도출', '대안의 수용성 확보'의 3가지 과제를 제시하고, 각 과제를 달성하기 위한 전략의 적절성을 평가하기 위한 진단 기준으로 Moore(1995)의 정치적 관리를 분석틀로 활용하였다.

본 연구의 분석 결과, 창동역 사업은 세 가지 과제 모두 성공적으로 수행하지 못했다. 도봉구청은 창동역 노점상 문제 해결을 위해 주민, 노점상 등 주요 이해관계자가 참여하는 합의 기구를 구성하고 운영하였지만, 이러한 합의 기구는 참여자의 대표성이나 의견 수렴 측면에서 주민의 의견이 충분히 반영될 수 없도록 설계되었다. 그 결과 합의 과정은 노점상을 중심으로 운영되었고, 합의 과정을 통해 제시된 대안은 주민들이 기대하는 노점상 문제 해결의 방향과 달랐다(고품질의 대안 도출 실패). 이러한 대안에 대해 주민들이 받아들이지 않을 상황임에도 불구하고 도봉구청은 상생협의회 구성원이 참여한 가운데 체결한 업무협약 이후 사업을 시행했고(주요 이해관계자와의 합의 실패), 창동역 사업은 시작과 함께 주민과 의회로부터 강한 비판을 받으며 시행 2개월 만에 중단되었다(대안의 수용성 확보 실패). 이후 도봉구청장이 반대 주민대표와의 면담과 구 의회 연설을 통해 기존 대안을 고집하지 않겠다고 약속하며 업무협약을 포함한 합의 역시 힘을 잃었다. 즉, 창동역 주변 환경개선사업은 핵심 이해관계자로부터 사업에 대한 수용성을 확보하지 못했기에 실패하였으며, 수용성을 확보하지 못한 이유는 도봉구청의 판단과 달리 실제로는 이해관계자로서 주민과 적절한 그리고 충분한 합의에 이르지 못했기 때문이다. 이러한 원인은 정책자문단, 상생협의회 등 일련의 합의 과정을 운영하였음에도 불구하고 논의과정에서 주민의 의견이 충분히 반영되지 않음으로써 이해관계자들이 받아들일 수 있는 고품질의 대안 도출에 실패했기 때문으로 볼 수 있다. 이처럼 도봉구청은 핵심 이해관계자인 주민이 수용할 수 있는 노점상 문제 해결 방안을 제시하지 못함으로써 주민들로부터 지지와 동의를 확보하지 못했으며, 충분한 수용과 지지를 확보하지 못한 상황에서 추진된 창동역 사업은 집행 과정에서 주민, 구 의회와 갈등하며 결국 사업이 중단되는 결과를 마주하며, 이전의 다른 노점상 문제 해결 사례에서와 같이 갈등의 준해결과 노점상 문제 해결의 실패를 반복하게 되었다.

이러한 분석 결과를 통해 본 연구는 다음과 같은 관리적 시사점을 제시한다. 우선 이해관계자 간의 갈등 수준이 높고, 특히 노점상 문제 해결에 대한 저항 가능성이 높다는 노점상 문제의 정책적 특성을 고려할 때, 지방자치단체는 정책이나 사업, 대안에 대해 주민과 노점상으로부터 충분한 지지와 수용을 확보하였는지를 진단하고, 이를 바탕으로 정책을 추진해야 한다. 이를 위해 지방자치단체는 이해관계자의 범위와 입장 등 분석을 적절하고 정확하게 수행하고, 분석 결과를 활용하여 집행 환경을 확인하고, 전략을 구상해야 한다. 노점상 문제에 관한 선행 연구에서의 제안처럼 합의 혹은 공론화는 핵심 이해관계자들로부터 정책에 대한 수용성을 확보하기 위한 전략으로서 의미를 지니지만, 단순히 토의하는 것을 넘어 노점상 문제 해결의 필요성과 다른 행위자의 가치

관, 이해관계에 대한 학습을 바탕으로 핵심 이해관계자가 동의할 수 있는 대안을 생산해내는 속의 의 장으로 기능할 수 있음을 고려해야 한다(홍 hitchan·이정옥, 2021). 이러한 관점에서 지방자치단체는 노점상 문제 해결에 관한 주요 이해관계자들의 의견이 균형 있게 제시될 수 있도록 논의과정을 설계·운영해야 한다(홍인옥, 1999). 이를 위해 참여자의 대표성 확보하거나 의견을 균형 있게 수렴하기 위한 구성 전략부터 소수의 인원만 참여할 수 있는 합의 과정의 제약을 보완할 수 있도록 주민설명회, 포럼 등을 적극적으로 활용해야 한다. 또한, 노점상 문제 해결에 대한 중요성과 필요성을 제고할 수 있도록 주민이나 노점상과 사업 과정에 대한 적극적인 소통을 진행하고, 이를 통해 지방자치단체의 노점상 문제 해결에 대한 수용성과 지지를 확보해야 한다.

참고문헌

- 김수현. (2000). 노점상 문제에 어떻게 접근할 것인가?. 「도시와 빈곤」, 47, 28-40.
- 김영기. (2010). 전통시장 및 인접구역의 생계형 노점상 관리방안에 관한 연구. 「유통연구」, 15(5), 155-174.
- 김준희. (2011). 도시공간과 노점상의 권리에 관한 연구: 1980년대 노점상운동의 형성과정을 중심으로. 「공간과 사회」, 21(2), 66-102.
- 김지민. (1994). 기획연재: 노점상 문제의 현황과 운동의 방향. 「도시와 빈곤」, 2, 27-76.
- 김필두. (2014). 주민자치회 시범실시에 대한 성과 분석. 「지방행정연구」, 28(3), 35-60.
- 김혜원·이정옥. (2018). 신촌 연세로 대중교통전용지구는 어떻게 성공적으로 도입되었는가?: 다중흐름모형과 정치적 관리의 관점을 중심으로. 「지방정부연구」, 21(4), 209-237.
- 김혜원·이정옥. (2019). 미세먼지 저감을 위한 서울시의 대중교통 무료 운행 정책은 왜 실패했는가?: 정치적 관리의 관점을 중심으로. 「지방정부연구」, 22(4), 99-125.
- 김효선·조윤직. (2019). 방폐장 입지정책에서 정부의 정치적 관리: 부안군 유치시도 및 경주시 유치선정 사례 비교. 「행정논총」, 57(3), 227-259.
- 도봉구의회. 2017. 4. 14. 「서울특별시 도봉구 역주변 노점상 개선을 위한 특별위원회 활동결과 보고서」. 서울특별시 도봉구 역주변 노점상 개선을 위한 특별위원회.
- 도봉구의회. 2017. 9. 1. 「서울특별시도봉구의회에산결산특별위원회회의의록」. 제267회 제3호. 서울특별시도봉구의회사무국
- 도봉구의회. 2017. 9. 6. 「서울특별시도봉구의회본회의회의의록」. 제267회 제3호.
- 도봉구의회. 2017. 11. 17. 「서울특별시도봉구의회본회의회의의록」. 제270회 제1호.
- 도봉구의회. 2017. 11. 23. 「2017년도행정사무감사복지건설위원회회의의록」.
- 도봉구의회. 2017. 12. 15. 「서울특별시도봉구의회본회의회의의록」. 제270회 제4호.
- 도봉구의회. 2018. 9. 17. 「서울특별시도봉구의회본회의회의의록」. 제281회 제3호.
- 도봉구청. 2016. 6. 7. 「- 안전한 보행권 회복 및 도시 미관 개선을 위한 - 「창동역 거리가게 개선」 추진 계획」

- 도봉구청. 2016. 11. 28. 「- 창동역 주변 거리가게의 개선방향 설정을 위한 - 설문조사 실시결과 보고」
- 도봉구청. 2017. 8. 10. 「- 구민의 보행 환경·도시미관 개선 및 상생을 위한 - 창동역 주변 거리가게 환경개선 업무협약 추진계획」
- 도봉구청. 2017. 9. 21. 「- 창동역 서편 환경개선 - 사업구간 내 거리가게 도로점용허가 추진계획」
- 도봉구청. 2017. 10. 24. 「- 창동역 서편 환경개선 - 공영주차장 구간 거리가게 도로점용허가 추진계획」
- 도봉구청. 2018. 12. 18. 「- 창동역 서편 환경개선 사업 - 거리가게 재배치 완료 및 향후 추진계획」
- 도봉구청. 2019. 6. 5. 도봉구, 34년 만에 주민들의 품으로 돌아온 창동역 (주민-거리가게-도봉구가 함께 써내려간 지난 4년의 기록)
- 도봉구청. 2020. 9. 11. 주요사업 추진현황(창동역 2번 출구 환경개선사업)
- 「도봉뉴스」. 2017. 11. 25. 도시미관 개선과 안전한 보행권 확보를 위해 “창동역 2번 출구가 확 달라집니다!”. 「도봉뉴스」. 제498호
- 「동북아이뉴스」. 2017. 8. 22. 창동역 주변 거리환경개선 업무협약식 맺어
- 「리서치플러스」. 2016. 11. 창동역 주변 거리가게 개선방향 설정을 위한 설문조사 결과 보고서.
- 목진휴. (2011). 정책문제의 특성과 공직자의 정책태도-사용 후 일회용 기저귀의 재활용 문제를 사례로. 「한국정책학회보」, 20(3), 63-86.
- 「서울강북신문」. 2017. 11. 5. '창동역 노점 양성화' 창동주민 반발
- 「서울강북신문」. 2017. 12. 24. 도봉구·노점단체 '창동역 거리가게 개선사업' 긴급 대화.
- 서울특별시. 2016. 12. 22. 「2016년 거리가게 실태조사 결과 보고」
- 서울특별시. 2018. 8. 28. 「-『거리가게 가이드라인』 마련에 따른 - 서울시 거리가게 관리 종합 계획」.
- 서울특별시. 2022. 1. 21. 「2021년 거리가게 실태조사 결과 보고」
- 「세계일보」. 2017. 12. 17. 도봉구 주먹구구 행정에 ... '창동역 노점 개선 공사' 중단 물의
- 「시정일보」. 2017. 4. 12. 시정일보/ “창동역 주점노점상 밤늦도록 소음·악취 공해”
- 「시정일보」. 2022. 11. 23. 이경숙 도봉구의원 5분 발언/“불법노점상과 손잡고 주민은 외면”
- 「시정일보」. 2022. 7. 14. 동대문구, 청량리역-제기동역 구간 거리가게 철거
- 안현·이명훈. (2017). 거리가게 (노점) 특화거리 조성사업에 따른 상업가로 변화 및 이용자 만족도 영향요인 분석: 노량진로 거리가게 특화거리를 중심으로. 「국토계획」, 52(7), 37-53.
- 엄정운·김승현. (2010). '노점상' 관련 보도에서 나타난 언론의 공간인식 분석. 「한국언론학보」, 54(3), 255-275.
- 유두호·이정욱. (2021). 지방의료원 정책의 정치적 동학: 성남시의료원 설립 사례를 중심으로. 「현대사회와 행정」, 31(2), 199-233.
- 이병렬·이종수. (2015). 주민자치회 시범실시의 제도적 한계와 발전과제. 「한국자치행정학보」, 29(1), 157-181.
- 이정철·이정욱. (2015). 야간옥외집회 및 시위에 대한 대체입법 추진은 왜 실패하였는가?: 전략적 관리의 관점을 중심으로. 「한국치안행정논집」, 12(2), 183-206.
- 임가영·이정욱. (2020). 포괄수가제의 전면 도입은 어떻게 가능하였는가?: M. Moore (1995) 의 정

- 치적 관리의 관점을 중심으로. 「사회과학논집」, 51(1), 55-80.
- 장효진·김우림. (2021). 우리나라 근로연계복지정책의 결정과 집행에 대한 연구: 모호성, 갈등, 자원 개념을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 32(1), 129-156.
- 정정길·이시원·정준금·권혁주·김성수·문명재·정광호. (2020). 『정책학원론(전면개정 2판)』. 대명문화사.
- 정정화. (2011). 공공갈등과 합의형성: 심의민주주의 방식의 적용과 한계. 「한국행정논집」, 23(2), 577-606.
- 「조선비즈」. 2021. 7. 4. 노점매대 세우자 등장한 철제 울타리... '거리가게 허가제'로 몸살 앓는 청량리
- 최상현. (2016). 주민자치위원회 운영 실태와 개선방안에 관한 연구. 「한국행정연구」, 25(1), 139-167.
- 최재송. (2007). 지방자치단체의 노점상 문제 해결방안. 「한국지방자치연구」, 9(2), 57-76.
- 최태현. (2018). 참여 및 숙의제도의 대표성: 신고리 5·6 호기 공론화위원회 사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 52(4), 501-529.
- 하혜수. (2003). 지방정부간 분쟁조정과정에 관한 협상론적 분석. 「한국행정학보」, 37(1), 205-225.
- 「한국일보」. 2018. 1. 23. 30년 갈등 터진 창동역... 노점상 “생존권을” 주민들 “보행권을”.
- 홍민호·이정욱. (2019). 동대문디자인플라자 (DDP) 조성사업 정책은 어떻게 가능하였는가?: 정치적 관리의 관점을 중심으로. 「지방정부연구」, 23(3), 237-260.
- 홍인옥. (1999). 노점상문제 현황 및 갈등구조 분석. 「도시연구」, 5(0), 37-59.
- 홍인옥. (2012). 「특화거리조성사업의 성과와 과제: 종로노점거리를 중심으로」. 서울연구원 정책과제연구보고서, 1-87.
- 홍민호·이정욱. (2019). 동대문디자인플라자 (DDP) 조성사업 정책은 어떻게 가능하였는가?: 정치적 관리의 관점을 중심으로. 「지방정부연구」, 23(3), 237-260.
- 홍힉찬·이정욱. (2021). 성공적 공적숙의, 무엇이 필요한가?: 민-군 갈등 사례 분석을 통한 관리적 과제의 탐색. 「국정관리연구」, 16(2), 63-96.
- 황기연·나태준. (2005). 청계천 복원사업의 갈등관리 사례분석. 「서울도시연구」, 6(4), 169-190.
- 황진태·권규상·조영지. (2015). 노점상 연구에서 도시 비공식성 개념의 이론적, 실천적 함의. 「공간과 사회」, 25(3), 55-86.
- 「KBS News」. 2019. 1. 23. 주민 vs 노점상 갈등...창동역 앞에선 무슨 일?
- 「KBS 2TV」. 2018. 2. 26. 3년 노숙 시위 할머니, 그녀에게 무슨 일이 있었나? / 서울 창동역은 왜 전쟁터가 되었나?. 제63회 방영분.
- 「Redian」. 2018. 9. 7. 도봉구청에 기만 당한 창동역 주변의 노점상들.
- 「YTN」. 2017. 12. 30. 서울 창동역 앞 노점상 재설치 두고 충돌...노점 vs 주민
- Cyert, R. M., & March, J. G. (1992). *A behavioral theory of the firm*. 2nd Edition. Cambridge, Mass., USA : Blackwell Business.
- Heifetz, R. A. (1998). *Leadership without easy answers*. In *Leadership Without Easy Answers*. Harvard University Press.
- Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public administration review*,

32(4), 298-310.

Marsh, D., & McConnell, A. (2010). Towards a framework for establishing policy success. *Public administration*, 88(2), 564-583.

Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of public administration research and theory*, 5(2), 145-174.

Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.

Wilson, J. Q. (1980). *The politics of regulation*. Basic Book, Inc., Publishers NEW YORK.

구자군(具慈君): 현재 연세대학교 행정학과 석사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 성과관리, 정책관리 등이다.(jagun@yonsei.ac.kr)

이정욱(李政昱): 미국 조지아대학교에서 행정학 박사 학위를 취득하였고, 현재 연세대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 연구분야는 정부성과, 전략적 정책관리, 공공리더십이다.(leejungwook@yonsei.ac.kr)

〈논문접수일: 2023. 7. 24 / 심사개시일: 2023. 7. 24 / 심사완료일: 2023. 8. 21〉

Abstract**Looking for an Alternative Approach to Dealing with Street Vending Problems:
A Case Analysis from a Contingency Policy Management Perspective**

Ku, Ja Gun

Lee, Jung Wook

The street vending problems are related to passage, hygiene, safety, and tax fairness, etc. The “majority” of residents facing inconvenience demand solutions from local authorities, but organized “minority” vendors, perceived as socially disadvantaged, resist. In this context, the policies of the local government to ease resident discomfort and address the problems often have temporary and limited effects, resulting in a cycle of unresolved conflicts reemerging after a latent period. This research explains the causes from the perspective of situational policy management. According to Matland (1995), policy implementation strategy selection should consider the level of conflict and policy goal's ambiguity. In the case of street vending problems, where means are clear but conflicts among key stakeholders are high, successful resolution requires 'political implementation,' emphasizing support and acceptance from stakeholders like residents and street vendors. However, local government strategies have been perceived as distant from effective political implementation, leading to execution limitations. This study utilizes Moore's (1995) concept of political management as an analytical framework, analyzing the case of street vending problems and addressing the issue in Dobong-gu, Seoul, and offering managerial insights necessary for dealing with street vending problems.

Key Words: Street vending problems, Quasi resolution of conflict, Policy Implementation strategy, Political implementation, Political management, Contingency policy management