「지방정부연구」 제22권 제4호(2019 겨울): 99-125
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.22 No.4 (2019 Winter)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.22.4.5

미세먼지 저감을 위한 서울시의 대중교통 무료 운행 정책은 왜 실패했는가?: 정치적 관리의 관점을 중심으로

김 혜 원*
이 정 욱**

국문요약

최근 미세먼지의 심각성에 대한 인식이 높아지면서 서울시는 미세먼지 비상저감조치의 일환으로 시민참여형 차량 2부제를 추진하는 한편, 실효성을 제고하기 위한 정책수단으로서 대중교통 무료 운행 정책을 도입하였다. 그러나 이는 하루 50억 원에 이르는 비용에 비해 미세먼지 저감효과가 크지 않다는 비판 속에서 시행 두 달 만에 중단되었다. 그렇다면 미세먼지의 심각성에 대한 국민적인 공감대에도 불구하고 미세먼지 저감을 위한 서울시의 대중교통 무료 운행 정책은 왜 실패하였는가? 본 연구는 해당 사례를 평가하기 위한 이론적 분석틀로서 Moore(1995)의 정치적 관리 전략을 활용하였다. 수도권의 광역교통체계를 고려할 때 서울시의 대중교통 무료 운행 정책이 성공하기 위해서는 경기도와 인천시의 협력이 필수적이다. 그러나 미세먼지 저감효과와 정책비용에 대한 정확한 정책분석이 이루어지지 않아 경기도 및 인천시와의 협상에서 대중교통 무료 운행 정책에 대한 지지를 확보하는 데 실패하였다. 한편, 서울시는 적응적 정책문제로서 미세먼지 문제의 특성을 정확히 진단하고 서울시민 미세먼지 대토론회를 통해 사회적 학습이 이루어질 수 있는 공적 숙의의 장을 마련하였다. 그러나 효과적인 공공 마케팅이 부재하여 더 많은 시민들이 대중교통을 이용하도록 행동의 변화를 유도하는 데에는 실패하였다. 본 연구는 서울시의 대중교통 무료 운행 정책 실패 사례를 통하여 정책 성공을 위해 요구되는 관리적 함의를 제공한다.

주제어: 미세먼지, 대중교통 무료 운행 정책, 정치적 관리, 시민 참여, 정책관리

Ⅰ. 서론

미세먼지로 인한 대기오염은 최근 새롭게 대두하고 있는 환경문제 중 하나다. 미세먼지 경보 발령일수는 2008년 3일에서 2017년 10일로 증가하였고(서울시 대기환경정보 홈페이지), 초미세먼지 역시 '나쁨 이상' 일수가 2015년 4일에서 2017년 14일로 급증하였다(서울시 기후환경본부, 2017a). 국제적으로도 우리나라는 1년 중 미세먼지의 농도가 대기질 기준을 초과하는 날이 23.83

* 제1저자
** 교신저자

일로 OECD 국가 평균인 12.35일에 비해 가장 대기오염이 심각한 것으로 나타나고 있다(OECD, 2015). 미세먼지에 포함된 중금속과 각종 유해물질은 천식이나 만성기관지염과 같은 호흡기질환뿐만 아니라 심근경색, 뇌졸중 등 심혈관계 질환까지 야기할 수 있어 그 심각성이 더욱 크다(강광규·이성원, 2018). 실제로 2013년 세계보건기구 산하 국제암연구소에서는 미세먼지를 1군 발암물질로 지정한 바 있다(안상진, 2018). 서울시 대기환경에 대한 서울시민 의식조사(서울시, 2014)에서도 서울시의 대기오염 수준이 '심각하다'는 응답이 2011년 68.3%에서 2015년 75.8%로 증가하였다. 특히 '대기오염 경보 시 마스크를 사용하고 외출을 자제한다'는 응답이 2011년 16.0%에서 2014년 35.6%로 늘어나, 시민들 역시 미세먼지 문제를 인지하고 이에 적극적으로 대처하고자 하는 것을 확인할 수 있다.

서울시는 이처럼 최근 악화되고 있는 미세먼지 문제에 대응하기 위하여 노후 경유차 조기 폐차 유도, 비산먼지 배출 사업장 특별 점검, 취약계층에 대한 마스크 지원, 가정용 친환경 보일러 보급 등 다양한 정책을 추진해왔다. 이러한 서울시의 정책들은 주로 국내 미세먼지 발생 요인에 초점을 맞추고 있다. 미세먼지의 오염원을 살펴보면 중국 등 국외 요인이 49%로 절반 가량을 차지하지만, 나머지 국내 요인 중 자동차(35%), 난방·발전(27%), 건설기계(17%) 등에서 배출되는 미세먼지 역시 관리가 필요하다는 인식에 바탕을 두고 있는 것이다(서울시 기후환경본부, 2016). 나아가 서울시는 2017년 6월 서울시민 미세먼지 대토론회에서 제안된 의견을 바탕으로 「서울시 대기질 개선 10대 과제 추진계획」을 발표하였다. 이에 따르면 미세먼지 고농도 시 비상대책으로서 서울형 비상저감조치를 발령하고 공공주차장 전면 폐쇄, 공사장 조업 단축, 시민참여형 차량 2부제가 시행된다. 대중교통 무료 운행 정책은 서울시가 강제 차량 2부제를 시행할 권한이 없는 상황에서 차량 2부제에 시민들의 참여를 독려하기 위한 수단으로 도입되었다. 서울시는 미세먼지 비상저감조치가 발령되었던 2018년 1월 15일, 17일, 18일 세 차례에 걸쳐 출·퇴근 시간에 대중교통 무료 운행 정책을 시행하였다. 그러나 하루 시행 시 약 50억 원에 달하는 비용에 비해 미세먼지 저감 효과가 크지 않다는 비판 속에서 서울시는 시행 두 달 만에 대중교통 무료 운행 정책을 공식 중단하였다.

그렇다면 미세먼지의 심각성에 대한 국민적인 공감대에도 불구하고 미세먼지 저감을 위한 서울시의 대중교통 무료 운행 정책은 왜 실패하였는가? 본 연구는 이러한 상황이 초래된 원인을 Moore(1995)의 정치적 관리(political management)의 관점에서 설명하고자 한다. 정치적 관리는 정책관리자가 공적으로 가치 있는 결과를 창출해내기 위하여 직접적인 권한 범위를 넘어서는 외부환경으로부터 정치적 지지와 정당성, 자원을 획득하기 위한 관리기법이다. 이는 새롭고 혁신적인 정책을 도입하기 위해 정치적 지지를 확보해야 하는 경우, 성공적인 정책 집행을 위해 외부기관과 협력해야 하거나 다양하고 광범위한 정책행위자들의 참여를 통해 공동생산(co-production)을 동원해야 하는 경우 더욱 중요하다.

미세먼지로 인한 대기오염은 물리적인 경계가 존재하지 않는 대표적인 환경문제이다. 또한 그 원인이 복합적이어서 해결책이 무엇인지 명확하지 않고 기존의 정책대안이 적절한 대책인지도 분명하지 않은 불확실성이 높은 난제(wicked problem)로서의 성격을 갖는다. 따라서 미세먼지 문제를 해결하기 위해서는 정부뿐 아니라 유관기관들과 시민들이 함께 정책과정에 참여하여 문제가

무엇인지 확인하고 해결책을 도출해내는 거버넌스적 문제 해결이 요구된다. 그리고 정부는 미세먼지 문제를 해결하기 위한 정책관리자로서 다양한 정책행위자들이 문제 해결에 동참할 수 있는 환경을 조성하여야 한다.

서울시가 추진했던 대중교통 무료 운행 정책은 가능한 한 많은 시민들이 자가용 대신 대중교통을 이용하도록 유도하여 교통 수요를 줄임으로써 자동차에서 배출되는 미세먼지를 저감하는 것을 목표로 한다. 정부 당국과 시민이 미세먼지 저감이라는 정책효과를 공동 생산(co-production)해 내고자 하는 것이다. 아울러 우리나라 수도권 교통체계가 환승시스템을 기반으로 한 광역교통망이라는 점을 고려할 때, 대중교통 무료 운행 정책이 성공하기 위해서는 경기도와 인천시 등 인근 지방자치단체와의 협력이 필수적이다. 또한 대중교통 무료 운행 정책이 실질적인 미세먼지 저감으로 이어지기 위해서는 지방자치단체 간 긴밀한 협력을 통해 가능한 한 많은 시민들이 대중교통 이용에 동참하도록 유도해야 한다. 미세먼지 문제를 해결하기 위하여 정책형성 및 집행과정에서 다양한 이해관계자들을 고려하고 이들이 폭넓게 참여하는 협력적 거버넌스가 강화되어야 하는 것이다(최유진, 2011; Yoon & Ahn, 2013; 황인창, 2018). 즉, 서울시는 정책관리자로서 서울시 외부(outward)의 다양한 이해관계자들이 대중교통 무료 운행 정책의 필요성을 지지하고 이에 참여하도록 관리할 것이 요구된다.

서울시를 포함한 수도권 미세먼지 문제를 다룬 선행연구를 살펴보면 주로 개별 미세먼지 저감 정책의 효과를 분석하거나(김운수·장지희, 2000; Park & Hong, 2014) 미세먼지 관리 정책 전반에 대해 평가하고 있다(한 혁 외, 2017; 황인창, 2018). 이러한 연구들은 현 미세먼지 관리 정책에서 개선되어야 할 정책적 시사점을 제공한다는 의의가 있다. 본 연구는 이러한 선행연구와 달리, 정치적 관리의 관점에서 서울시가 미세먼지를 저감하기 위한 정책수단으로서 대중교통 무료 운행 정책을 성공적으로 추진하기 위해 요구되는 정책관리 전략을 살펴보고자 한다는 점에서 차별성을 갖는다.

Moore(1995)가 소개한 정치적 관리는 외부환경으로부터 정책에 대한 정치적 지지와 정당성을 획득하기 위한 다각적인 관리기법이라는 점에서 정책이 어떻게 성공하고 왜 실패하였는지를 설명하는 데 기여할 수 있다. 또한 정치적 관리를 구현하기 위한 다섯 가지 전략은 일종의 체크리스트로서 정책 사례를 평가하기 위한 분석틀로 활용 가능하다. 본 연구는 Moore(1995)의 정치적 관리 전략을 바탕으로 서울시의 대중교통 무료 운행 정책이 왜 실패하였는지를 분석하고, 정부가 정책관리자로서 정책을 성공적으로 추진하기 위한 실천적 함의를 제시하고자 한다.

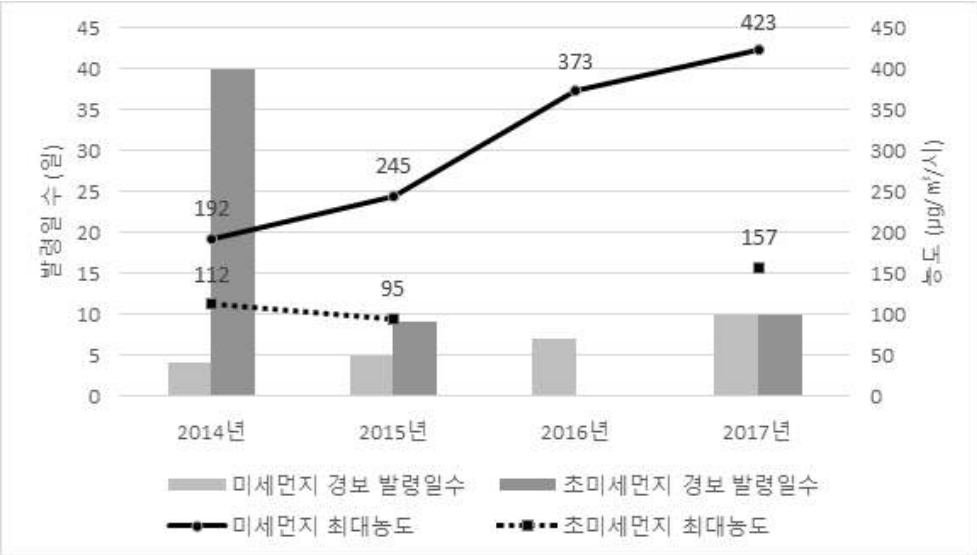
Ⅱ. 정책문제로서의 미세먼지 문제와 대중교통 무료 운행 정책

1. 서울시의 미세먼지 현황

2018년 현재 우리나라의 대기환경기준을 살펴보면 미세먼지는 연평균 50㎍/㎥, 초미세먼지는 연평균 15㎍/㎥이다(서울시 미세먼지정보센터 홈페이지)[1]. 그러나 최근 서울시의 미세먼지 경보

발령 현황을 살펴보면 미세먼지 농도가 대기환경기준을 초과하는 날이 늘어나면서 미세먼지 경보 발령일 수가 2014년 4일에서 2017년 10일로 꾸준히 증가하였다. 초미세먼지 경보의 경우 2014년에 40일을 기록했다가 2015년에는 9일, 2017년에는 10일 간 초미세먼지 경보가 발령되었다. 여기서 주목할 것은 미세먼지와 초미세먼지의 최대농도가 갈수록 증가하고 있다는 점이다. 미세먼지의 경우 2014년에 시간당 192㎍/㎥였으나 매년 최대농도가 크게 증가하여 2017년에는 시간당 423㎍/㎥를 기록하였다. 초미세먼지 역시 2014년에는 시간당 112㎍/㎥ 수준에 머물렀으나 2017년에는 시간당 157㎍/㎥로 최대농도가 증가하여, 미세먼지로 인한 대기오염이 악화되고 있음을 확인할 수 있다.

〈그림 1〉 서울시 (초)미세먼지 경보 발령 현황



자료: 서울시 대기환경정보 홈페이지
* 초미세먼지 발령일 수는 주의보 예비단계, 주의보, 경보 발령일수를 합한 값임
** 2016년의 경우 초미세먼지 주의보 및 경보가 발령되지 않음

한편, 서울시 대기환경에 대한 서울시민 의식조사(서울시, 2014)[2] 결과를 살펴보면 서울시의 대기오염 수준이 '심각하다'는 응답이 2011년 68.3%에서 2015년 75.8%로 증가하였다. 특히 미세먼지 문제와 관련하여 대기오염 예·경보제를 알고 있는가에 대해서는 2011년(70.0%)에 비해 2014년에는 90.2%가 '인지하고 있다'고 응답하였고, 대기오염 예·경보제를 '항상 신경쓰며 경보 시 마스크를 사용하고 외출을 자제한다'는 응답이 2011년 16.0%에서 2014년 35.6%로 크게 늘어났다. 즉,

1) 서울시에서는 미세먼지가 시간 평균 150㎍/㎥ 이상 2시간 이상 지속되면 주의보를, 시간 평균 300㎍/㎥ 이상 2시간 이상 지속되면 경보를 발령한다. 초미세먼지의 경우 시간 평균 75㎍/㎥ 이상 2시간 이상 지속되면 주의보, 시간 평균 150㎍/㎥ 이상 2시간 이상 지속될 경우 경보를 발령하고 있다.

2) 서울시 거주 만 20세 이상 성인남녀를 대상으로 비례할당추출을 통해 설문조사를 진행하였으며 2011년에는 300명, 2014년에는 1,131명이 설문조사에 참여하였다.

과거에 비해 시민들 역시 미세먼지의 심각성을 인지하고 대기오염 예·경보제의 내용에 따라 적극적으로 대처하려는 행태의 변화가 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

2. 정책문제로서의 미세먼지 문제

이러한 미세먼지 문제는 원인이나 지역적 파급효과, 해결책이 분명하지 않은 환경문제이다. Heifetz(1994)는 정책문제의 특성에 따라 문제 상황을 세 가지로 분류하고 있는데, 미세먼지 문제는 그 중 세 번째 유형에 해당한다고 할 수 있다. Heifetz(1994)에 따르면 정책문제는 '기술적인(technical)' 상황인가 '적응이 필요한(adaptive)' 상황인가에 따라 세 가지 유형으로 구분된다. 여기서 기술적인 상황은 현재의 문제가 새로운 것이 아니어서 문제에 대한 해결책이 이미 사회구조 속에 존재하는 상황이다. 예를 들어 폭설로 도로가 막힌 경우 제설작업을 통해 문제를 해결할 수 있다. 적응이 필요한 상황은 사회가 문제 상황에 대해 준비된 해결책이 없는 경우를 말한다. 새로운 문제가 무엇이며 이를 해결하기 위한 방안은 무엇인지 학습할 것이 요구되며 이 과정에서 가치관이나 행태의 변화가 나타나게 된다. Heifetz(1994)의 세 가지 상황 중 유형1은 문제 상황이 무엇인지 분명하게 정의할 수 있고 그에 대한 해결책이 명확한 기술적인 상황으로서 일상적 문제(tame problem)로 볼 수 있다. 시민들은 문제를 해결할 수 있다는 현실적인 기대를 갖고 있고 공공관리자는 문제해결자로서 구체적인 해결책을 제시한다. 유형2와 유형3은 모두 적응이 필요한 상황으로, 유형2는 문제가 무엇인지 정의할 수는 있으나 공공관리자가 분명한 해결책을 줄 수 없는 상황이다. 공공관리자는 문제를 진단하여 처방을 내리지만 이를 수용할지의 여부는 시민들에게 달려있다. 유형3은 문제가 무엇인지 명확하게 정의할 수 없고 그에 대한 해결책 역시 분명하지 않은 상황으로 난제(wicked problem)에 해당한다. 이를 해결하기 위해서는 시민들이 문제와 그 해결책이 무엇인지 이해할 수 있도록 학습하는 과정이 필요하다. 공공관리자는 시민들에게 학습이 필요하다고 설득하고 이러한 학습과정을 관리해야 한다.

〈표 1〉 상황의 유형

상황	정책문제 정의	정책문제의 해결책 및 실행	해결 주체	일의 종류
유형1	명확함	명확함	공공관리자	기술적
유형2	명확함	학습이 필요함	공공관리자와 시민	기술적 및 적응적
유형3	학습이 필요함	학습이 필요함	공공관리자〈시민	적응적

자료: Heifetz(1994: 76)에서 수정

미세먼지 문제는 대기환경 문제의 특성상 주요 오염 배출원이나 지역적 영향을 특정하기 어려워 불확실성이 높다는 특징을 갖는다. 원인을 명확하게 파악하기 어려운 만큼 미세먼지를 줄이기 위한 정책대안 역시 분명하지 않고, 도출된 정책대안이 적절한 해결책인지도 명확하게 판단하기 어렵다. 즉, 미세먼지 문제는 정책문제가 무엇인지 정의하고 해결책을 도출해내기 위하여 학습이 필요한 적응적 정책문제라 할 수 있다. 이 때 학습과정은 시민들의 가치관과 행동을 변화시켜 미

세먼지 문제를 해결하기 위한 정책의 참여로 이어져야 한다. 아울러 미세먼지 문제는 지역적 경계를 넘어 상호영향을 미치는 환경문제이기 때문에 이를 해결하기 위해서는 협력적 거버넌스가 필요하다. 공공부문과 민간부문이 함께 지속적인 조정과 협력 과정을 거쳐 합의를 형성함으로써 공공문제를 해결하는 것이다(유수동·전성훈, 2016). 즉, 지방자치단체 간 협력을 넘어서 기업이나 시민단체, 일반 시민 등 다양한 정책행위자들이 깨끗한 대기환경 조성이라는 공공가치를 공유하고, 미세먼지를 저감할 수 있는 다양한 정책에 자발적으로 참여함으로써 미세먼지 문제를 해결할 것이 요구된다.

3. 서울시 대중교통 무료 운행 정책의 개요

미세먼지 문제가 날로 심각해지면서 서울시는 미세먼지를 줄이기 위하여 「서울시 대기질 개선 특별대책(2016.8)」, 「2017년 초미세먼지 농도 상승 관련 서울시 대기질 개선 대책(2017.4)」 등을 잇달아 발표하였다. 특히 2017년 5월 27일에는 시민들의 아이디어를 모아 미세먼지 문제의 해법을 찾겠다는 취지 하에 '서울시민 미세먼지 대토론회'를 개최하여 시민 3천여 명이 미세먼지 문제를 해결하기 위한 정책 아이디어를 제시하고 토론을 진행하였다. 서울시는 토론회에서 제시된 의견을 바탕으로 6월 1일 「서울시민과의 약속 서울시 대기질 개선 10대 과제 추진계획(2017.6)」을 발표하였다.

〈그림 2〉 서울시 대기질 개선 10대 과제

1	미세먼지를 재난으로 규정, 미세먼지 취약계층 공적 보호조치 강화
2	서울형 초미세먼지 민감군 주의보 신규 도입
3	미세먼지 고농도 시 '서울형 비상저감조치' 시행 1. 시청사 및 산하기관, 자치구 공공기관 주차장 전면 폐쇄(06~21시) 2. 공공사업장 및 공사장 조업 단축 3. 시민참여형 차량 2부제 시행 ∘ 차량 2부제 참여 유도를 위한 **출·퇴근시간 대중교통 요금 면제** ∘ 서울시-경제단체,시민단체 간 차량 2부제 참여 캠페인 추진
4	교통부문 미세먼지 배출원 집중관리 1. 노후 경유차량 저공해화 및 운행 제한 2. 도심 녹색교통진흥지역(한양도성 내) 공해차량 운행제한 3. 자동차 친환경등급제/표시제 도입
5	친환경 시설 보급 1. 노후 건설기계 저공해화 및 친환경건설기계 사용 의무화 2. 서울시 건축물에 가정용 친환경 보일러, 산업용 저녹스버너 보급
6	대기질 개선 유망기업 발굴 R&D 지원 및 연구 확대
7	협력 확대 1. 동북아 4개국 주요도시와의 환경외교 강화 2. 정부 및 지자체 간 대기질 공동협력 확대

자료: 서울시 기후환경본부(2017b)를 바탕으로 정리

이에 따르면 미세먼지 고농도 시에 서울시·인천시·경기도 등 수도권 3개 시·도가 모두 발령요건을 충족시켰을 때 환경부장관이 발령하는 수도권 비상저감조치와 별도로, 서울지역에 발령요건[3]이 충족될 경우 서울시장이 서울형 비상저감조치를 단독으로 발령할 수 있도록 하였다. 서울형 비상저감조치가 시행되면 공공기관은 주차장을 전면 폐쇄하고 공공사업장과 공사장의 조업을

〈표 2〉 서울시 대중교통 무료 운행 정책 추진과정

일시	주체	내용
2017. 05. 27	서울시	'서울시민 미세먼지 대토론회' 개최
2017. 06. 01	서울시	「서울시 대기질 개선 10대 과제 추진계획」에서 대중교통 무료 운행 정책 추진 발표
2017. 06. 13	서울시	유관기관들과 1차 협의 ‣ 대중교통 무료 운행 정책 설명 및 기관별 입장 파악
2017. 06. 27	서울시	유관기관들과 2차 협의 ‣ 대중교통 무료 운행 정책에 경기·인천 버스 참여 여부 및 참여 범위 확인
2017. 06. 29	서울시의회	「서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례」 개정
2017. 09. 06	서울시	유관기관들과 3차 협의 ‣ 대중교통 무료 운행 정책 참여 운송기관 확정 ‣ 자동요금처리시스템 개발 일정 조율 ‣ 환승 손실금 보전 방안 논의
2017. 09. 13	서울시	유관기관들과 4차 협의 ‣ 대중교통 무료 운행 정책 시행 시의 문제점 파악 ‣ 환승 손실금 보전방안 등 기관별 요청사항 협의
2017. 10. 10	서울시	유관기관들과 5차 협의 ‣ 자동요금처리시스템 개발 일정 문제로 정책 시행을 11월로 연기
2017. 10. 26	서울시	유관기관들과 6차 협의 ‣ 운송기관별 환승 손실금 산정 및 수입금 배분방식, 손실보전 방식에 대한 논쟁사항 협의
2017. 11. 15	경기도	남경필 경기도지사, 기자회견에서 서울시 대중교통 무료 운행 정책 비판 및 불참 발표
	인천시	서울시 대중교통 무료 운행 정책 불참 발표
2017. 11. 16	서울시	유관기관들과 7차 협의 ‣ 정책 참여 기관들을 대상으로 비상저감조치 발령 당일 민원 대응 방안 등 기관별 의견 수렴
2017. 11. 20	서울시	단독으로 대중교통 무료 운행 정책 시행 결정
2018. 01. 15	서울시	대중교통 무료 운행 정책 시행 (1일차) ‣ 「서울형 미세먼지 비상저감조치 실시 결과」 발표
	경기도	「서울시 미세먼지 대책에 참여하지 않는 이유」 발표
2018. 01. 17	서울시	대중교통 무료 운행 정책 시행 (2일차) ‣ 박원순 서울시장, 경기도의 비협조 비판
2018. 01. 18	서울시	대중교통 무료 운행 정책 시행 (3일차) ‣ 「미세먼지 대중교통 무료 시행효과 모니터링」 결과 발표
	서울시의회	대중교통 무료 운행 정책을 통한 미세먼지 대책 전환 요구
2018. 01. 19	서울시	「비상저감조치 10문 10답」 발표
2018. 01. 25	서울시의회	미세먼지 비상저감조치 비판
2018. 02. 27	서울시	대중교통 무료 정책 중단 결정 발표

자료: 서울시 정보공개청구 자료, 신문기사를 바탕으로 정리

3) 미세먼지 수치가 당일(0~16시) 평균농도 50㎍/㎥을 초과하고 익일 예보에서 '나쁨'(50㎍/㎥ 초과) 이상으로 예상될 때 발령한다.

단축하게 된다. 또한 주요 미세먼지 배출원인 교통부문 수요관리를 위하여 시민들이 자율적으로 차량 2부제에 참여하도록 하였다. 대중교통 무료 운행 정책은 차량 2부제에 시민 참여를 유도하기 위한 정책수단으로서 제안되었다. 출근 시간대에는 첫차부터 9시, 퇴근 시간대에는 18시부터 21시에 서울시의 지하철과 시내버스, 마을버스 요금을 면제하는 것을 주 내용으로 한다. 2017년 통계를 기준으로 할 때 서울형 비상저감조치는 연 7회 발령될 것으로 예상되었으며, 1일 소요비용은 35억 6천만 원으로 추정되었다(서울시 기후환경본부, 2017b)

서울시는 비상저감조치 발령 시 대중교통 무료 운행 정책을 추진하겠다고 발표한 이후 2017년 6월부터 11월에 이르기까지 경기도와 인천시, 코레일 등 수도권 대중교통 운송기관과 지속적인 협의를 진행하였다. 그러나 2017년 11월, 경기도와 인천시는 불충분한 협의 과정과 비용 부담 등을 이유로 서울시의 대중교통 무료 운행 정책에 불참을 선언하였다. 이에 서울시는 향후 비상조감조치 발령 시 서울시 단독으로 대중교통 무료 운행 정책을 추진하겠다고 발표하였고 2018년 1월 15일, 17일, 18일 세 차례에 걸쳐 대중교통 무료 운행 정책을 강행하였다. 그러나 하루 약 50억 원에 달하는 비용 부담, 경기도 및 인천시와의 해결되지 않은 갈등, 서울시의회의 정책 선회 요구와 포퓰리즘 정책이라는 비판에 따라 서울시는 결국 시행 두 달 만에 대중교통 무료 운행 정책을 중단하였다.

3. 서울시 대중교통 무료 운행 정책에 대한 평가

그렇다면 서울시의 대중교통 무료 운행 정책은 어떻게 평가할 수 있는가? 대중교통 무료 운행 정책은 미세먼지 저감을 위해 차량 2부제 참여를 독려하기 위한 정책수단으로서 도입되었다는 점을 고려할 때, McConnell(2010)의 판단 기준을 활용해 볼 수 있다. McConnell(2010)은 프로그램의 성공을 평가하기 위한 기준으로 당초 의도한 결과(outcome)의 달성 여부, 목표한 정책집단의 수혜 여부, 자원의 효율적 이용 등을 제시하였다.

〈표 3〉 대중교통 무료 운행 정책 시행 결과

		1월 15일(1일차)	1월 17일(2일차)	1월 18일(3일차)
대중교통 이용승객	지하철	+ 3.5%	+ 4.8%	+ 5.8%
	시내버스	+ 4.0%	+ 6.7%	+ 9.4%
도로 통행량		**− 0.3%**	**− 1.73%**	**− 1.7%**

자료: 서울시(2018.01.18/2018.02.27)
* 교통량은 시행 전주 또는 2주 전 동일 요일 대비 발령일의 대중교통 이용객 수임

이에 따르면 첫째, 서울시의 대중교통 무료 운행 정책은 당초 정책목표를 달성하지 못하였다고 볼 수 있다. 대중교통 무료 운행 정책의 목표는 시민들이 대중교통을 이용하도록 유도하여 교통수요를 줄임으로써 차량 배출가스로 인한 미세먼지를 감축하고, 궁극적으로 대기질을 개선하는 것이다. 따라서 정책 시행 이전에 비하여 도로 통행량이 얼마나 감소했으며 이를 통해 얼마나 미세

먼지를 감축했는가가 성공을 가늠하는 척도가 된다. 위 표에 따르면 비상저감조치가 발령되어 대중교통 요금이 면제되었던 3일 간 대중교통 이용승객은 증가하였다. 그러나 전반적인 도로 통행량은 0.3~1.7% 감소하는 데 그쳐 교통수요 감축 효과는 유의미하지 않았던 것으로 볼 수 있다. 대중교통 무료 운행에 따른 차량 2부제 실시를 통해 감축한 것으로 추정되는 미세먼지 역시 서울지역 1일 배출량의 2.6%인 0.9톤에 불과한 것으로 추정되었다(서울시, 2018.2.27). 둘째, 이러한 미세먼지 감축량은 목표한 정책집단이 해당 정책으로 인하여 수혜를 받았는가의 측면에서 서울시민을 비롯한 수도권 시민들이 대기환경의 개선이라는 정책효과를 누리기에는 미미한 수준이었다고 볼 수 있다. 셋째, 하루 35억 원으로 예상되었던 시행 비용이 50억 원으로 증가하였고, 이로 인해 정책 도입 두 달 만에 정책을 철회함으로써 자원의 효율적 이용 측면에서도 성공적이었다고 평가하기는 어렵다.

Ⅲ. 이론적 논의: Moore(1995)의 정치적 관리

미세먼지로 인한 대기오염은 지역적 경계가 불분명한 대표적인 환경문제로서 오염으로 인한 파급효과가 광역적이고 지속적이라는 특징을 갖는다(김종호 외, 2004). 이러한 환경문제는 불특정 다수의 이해관계자를 포함하는 경우가 많고 비용과 편익의 부담 주체가 서로 다르게 나타난다. 또한 환경문제의 원인이 갈수록 복합화되고 불확실성이 커지고 있어 비용과 편익을 명확히 평가하여 이를 적절히 배분하는 것이 쉽지 않다(나성린·김용건, 1997). 미세먼지 문제를 비용과 편익의 범위에 따라 정책 유형을 구분한 Wilson(1995)의 모형을 바탕으로 살펴보면 이는 '집중된 비용과 분산된 편익' 범주에 속하는 정책문제로 볼 수 있다. 미세먼지 저감을 위한 정책비용을 원인자에게 부과함으로써 비용이 특정 집단에 집중되어 있고 대기환경 개선으로 인한 편익은 불특정 다수의 시민들에게 분산되어 있기 때문이다. 이러한 유형의 정책을 성공시키기 위해서는 정책목표를 정당화하고 비용을 부담하는 집단이 기꺼이 그 비용을 수용하도록 대중매체를 통해 우호적인 여론을 형성하는 등 정치적인 운영이 더욱 중요해진다(Wilson, 1995). 즉, 정부가 정책관리자로서 미세먼지 저감 정책에 대한 정당성과 지지를 확보하는 한편, 비용을 부담하는 주체에 대한 전략적 관리를 수행할 것이 요구된다.

이러한 맥락에서 Moore(1995)가 제시한 정치적 관리는 서울시의 대중교통 무료 운행 정책이 왜 성공적으로 추진되지 못하였는지를 진단해볼 수 있는 체계적인 이론적 분석틀을 제공한다. 정치적 관리(political management)는 정책관리자가 공적으로 가치 있는 결과를 달성하기 위하여 정치적 지지와 정당성을 확보하고 자신의 권한 범위를 넘어선 이해관계자들과 자원을 동원하기 위해 외부환경에 관여하는 전략적 기술을 의미한다(Moore, 1995). 정책관리자는 위임받은 임무(mandate)를 충실히 이행하는 전통적인 리더십을 넘어 '무엇이 이루어져야 하는가를 결정'하는 가치판단을 통하여 바람직한 공공가치의 창출을 위해 적극적으로 노력하는 리더십을 요구받는다(Burns, 1979). 정책관리자는 정책의 성공을 통해 현재 직면한 문제 상황을 해결하여 바람직한 결

과를 창출할 수 있다. 이를 위해서는 해당 정책이 공적으로 가치 있는 것이라는 공공가치(public value)에 대한 판단을 내리고 국회나 언론, 국민 등 외부 환경으로부터 정책에 대한 정당성과 지속적인 지지(legitimacy and support)를 얻으며, 자원을 확보하여 정책을 실질적으로 추진할 수 있는 운영 역량(operating capacity)을 갖추어야 한다(Moore, 1995).

정치적 관리는 정책의 변화와 혁신이 필요하거나 목표를 달성하기 위하여 외부 조직과의 상호 협력이 요구될 때, 외부기관이나 민간부문으로부터의 참여를 통해 공동생산(co-production)을 동원해야 할 경우 특히 중요한 전략이다. 대중교통 무료 운행 정책이 실질적인 미세먼지 저감으로 이어지기 위해서는 서울시가 경기도와 인천시, 유관 운송기관과의 협의를 바탕으로 시민들의 참여를 동원해야 한다는 점에서 정치적 관리는 본 사례를 분석하기 위한 효과적인 이론적 분석틀이라 할 수 있다. Moore(1995)는 성공적인 정치적 관리를 구현하기 위한 전략으로서 기업가적 옹호, 정책개발관리, 협상, 공적 숙의와 사회적 학습 및 리더십, 공공부문 마케팅과 전략적 의사소통 다섯 가지를 제시하였다.

1. 기업가적 옹호(Entrepreneurial Advocacy)

기업가적 옹호는 정책관리자가 자신이 선호하는 정책이 채택될 수 있도록 주요 정책행위자들로부터 정당성을 얻고 정치적 지지를 확보하기 위한 전략이다. 정책관리자는 정책 옹호자(policy advocate)로서 해당 정책과 직·간접적으로 관련된 정책행위자가 누구인지 확인하고 이들이 어떠한 이해관계를 갖고 있는지를 파악하여 정책이 지지를 얻을 수 있도록 해야 한다. 최근에는 대중의 참여와 숙의과정을 통해 정책에 대한 지지와 정당성을 시민들로부터 직접 도출하는 정책관리자의 역할이 중시되고 있다(Stoker, 2006; 곽현근, 2011). 이를 위해 정책관리자는 의사결정의 경로를 개방적이거나 폐쇄적으로 설계할 수 있다. 정책참여자의 범위나 해당 이슈에 대한 논의 시간을 확대 또는 축소함으로써 지지자를 확보하고 반대자를 피하거나 중립화하는 전략을 취하는 것이다. 그리고 프레이밍(framing)을 통해 정책이슈가 다루어지는 논의의 장과 참여자, 갈등의 범위를 관리할 수 있다. 또는 정치적 환경의 변화를 고려하여 의사결정에 적합한 시기를 기다리거나, 관련된 정책행위자들에게 영향을 미칠 수 있는 네트워크나 설득을 활용하여 해당 이슈에 대한 사회적 통념을 변화시키는 상황 변화 전략을 활용할 수 있다.

2. 정책개발관리(Managing Policy Development)

기업가적 옹호 전략에서는 정책입안자로서의 정책관리자의 역할을 강조하는데, 공격적인 정책 옹호자(aggressive advocates)는 정부의 의사결정을 자신의 목적에 부합하도록 조작할 수도 있다는 점에서 민주적인 정책결정과정이 약화될 수 있다. 이에 비해 정책개발관리는 절차적·실질적 측면 모두에서 높은 수준의 정당성과 정확성을 갖춘 양질의 정책을 개발하기 위한 전략이다. 단일 의사결정 측면에서 정책관리자는 폭넓은 자문과정과 위원회를 활용하고 의사결정의 지연이나 교착상

태를 벗어나기 위하여 최종기한을 설정하는 전략을 선택할 수 있다. 그리고 정책문제가 무엇인지 상황을 정의하고 정책대안과 결과에 대한 정확한 예측과 추론을 제공하기 위하여 정책분석을 활용한다. 또한 정책문제의 불확실성에 의하여 부정적인 결과가 발생하더라도 정치적으로 용인될 수 있는 의사결정을 이끌어낼 수 있는 정책관리과정을 설계할 것이 요구된다. 한편, 체계적 측면에서는 정책목표를 효과적으로 달성할 수 있도록 다양한 정책이슈와 그에 관련된 다양한 의사결정들 간 정합성을 통합적으로 관리할 수 있는 정책관리시스템을 구축해야 한다.

3. 협상(Negotiation)

협상은 정책 반대자들을 설득하고 이들로부터 지지를 이끌어내기 위한 전략이다. 정책관리자는 협상을 통하여 서로 다른 이해관계와 선호를 가진 정책참여자들이 공동의 의사결정을 내릴 수 있도록 해야 한다. 정책관리자는 협상을 통해 창출 가능한 공공가치가 존재하는지, 정책참여자들 간에 상호의존성이 존재하는지, 그리고 협상안에 대한 최선의 대안(BATNA: Best Alternative To a Negotiated Agreement)이 무엇인지를 먼저 진단해야 한다. 정책관리자는 협상에서 유리한 위치를 점하기 위하여 본래 의도를 숨긴 채 상대방이 자신의 전략을 따르도록 하는 경성적 접근방법이나 처음부터 개방적으로 문제 해결책을 논의하는 연성적 접근방법을 선택할 수 있다. 그리고 기존 논의에 새로운 정책이슈를 추가하거나 협상과정에 영향을 미칠 수 있는 행위자를 포함시키는 전략을 취할 수 있다. 또한 자신의 BATNA를 강화하거나 상대방의 BATNA를 약화시킴으로써 정책관리자는 협상을 성공으로 이끌 수 있다.

4. 공적 숙의와 사회적 학습, 그리고 리더십(Public Deliberation, Social Learning, and Leadership)

네 번째 전략은 공적 숙의와 사회적 학습, 그리고 리더십이다. 앞서 살펴본 세 가지 전략이 소수의 공식적인 정책행위자가 어떻게 정책결정과정에 영향을 미치는가를 중점적으로 다룬 데 비하여, 공적 숙의와 사회적 학습 및 리더십은 공공문제에 대하여 주체적으로 대응하는 일반대중에 초점을 맞추고 있다. 이는 시민들의 참여와 소통이 정책문제 해결에 중요한 전제조건이 되는 거버넌스적 문제해결이 필요한 상황에서 요구된다(송현진 외, 2017). 즉, 시민들 스스로 문제를 발견하고 해결책을 자발적으로 모색하여 협력을 촉진하게 된다. 이러한 공적 숙의와 사회적 학습은 시민들이 직면한 정책문제가 가치관이나 신념, 행동의 변화가 필요한 적응적 과제(adaptive work)일 때 특히 유용하게 적용될 수 있다.

따라서 정책관리자에게는 직접 해결책을 제시하기보다 공적 숙의의 장을 마련하여 시민들이 스스로 해결책을 모색할 수 있는 환경을 조성하는 촉진자로서의 리더십이 요구된다(Moore, 1995). Heifetz(1994)에 따르면 문제 해결 과정에 참여하는 시민들은 각자의 신념과 가치관에 따라 동일한 문제를 다르게 해석하며, 서로 상이한 이해관계와 선호를 갖고 있다. 즉, 문제를 해결하기 위해서

는 다양한 가치에 대한 사회적 학습을 바탕으로 한 생산적인 상호작용이 필요하며, 이러한 과정으로 유도하기 위해서는 시민들로 하여금 문제에 직면하고 이를 해결할 수 있도록 유도하는 적응적 리더십이 필요하다. 또한 정책관리자는 시민들이 정책과정에서 어떠한 역할을 수행해야 하는지 설명함으로써 시민들이 공공가치를 창출하는 데 기여할 수 있도록 해야 한다(Alford, 2011). Moore(1995)는 이와 관련하여 정책문제에 대한 시민들의 학습 속도를 관리하는 전략을 제안한다. 시민들이 너무 빨리 문제 상황을 직면하게 될 경우 정부를 불신할 수 있고,[4] 반대로 학습의 속도가 너무 느릴 경우 정책문제를 적절히 다룰 수 있는 역량을 갖추기 어려워질 수 있다. 따라서 정책관리자는 시민들의 학습 속도를 조절할 수 있는 신뢰할만한 소통 채널과 방식을 고안해야 한다.

5. 공공부문 마케팅과 전략적 커뮤니케이션(Public Sector Marketing and Strategic Communication)

공공부문 마케팅과 전략적 커뮤니케이션은 정책목표를 달성하기 위하여 해당 정책과 관련된 이해관계자들의 요구를 파악함으로써 정책에 대한 정당성을 확보하고 지지를 요청하기 위한 전략이다. 이는 시민들의 행동 변화를 이끌어낼 수 있다는 점에서 정책의 성공이 시민들의 참여에 달려있는 경우 더욱 필요한 전략이다. 공공부문 마케팅은 보통 시민들이 원하지 않는 어떠한 행동을 하도록 설득하려 한다는 점에서 네거티브 마케팅(negative marketing)으로서의 성격이 강하다고 할 수 있다(Wensley and Moore, 2011). 따라서 정책관리자는 정책의 성공을 좌우하는 주체가 누구이며 시민들과 그들의 정치적 대표자가 바라는 것이 무엇인지를 파악해야 한다. 설문조사 등을 통해 정책 수요와 정책 추진방식 등에 대한 시민들의 인식이 어떠한지를 고려하고, 시민들이 중요하다고 생각하는 정책성과에 대한 정확한 정보를 제공함으로써 정책에 대한 이해와 수용도를 제고할 수 있다.

Ⅳ. 서울시의 대중교통 무료 운행 정책 분석

1. 이해관계자 분석

분석에 앞서 서울시의 대중교통 무료 운행 정책과 관련된 이해관계자를 살펴보면 아래 그림과 같다. 먼저 서울시는 미세먼지라는 정책문제를 해결하기 위해 대중교통 무료 운행 정책을 수립하여 집행하는 정책관리자라 할 수 있다. 서울시의회는 조례를 개정하여 자연재난의 범위에 미세먼지를 포함시킴으로써(서울시의회, 2017a) 서울시가 재난관리기금을 활용하여 미세먼지 예방 및 대응정책을 추진할 수 있는 법적 토대를 마련하였다. 그러나 대중교통 무료 운행 정책 시행 이후

4) 이명박 정부 당시, 수입 쇠고기의 광우병 위험과 관련하여 시민들이 인지하는 위험에 대한 사회적 학습 속도를 관리하는 데 실패하여 대규모 시위를 불러일으킨 것이 대표적인 사례라 할 수 있다.

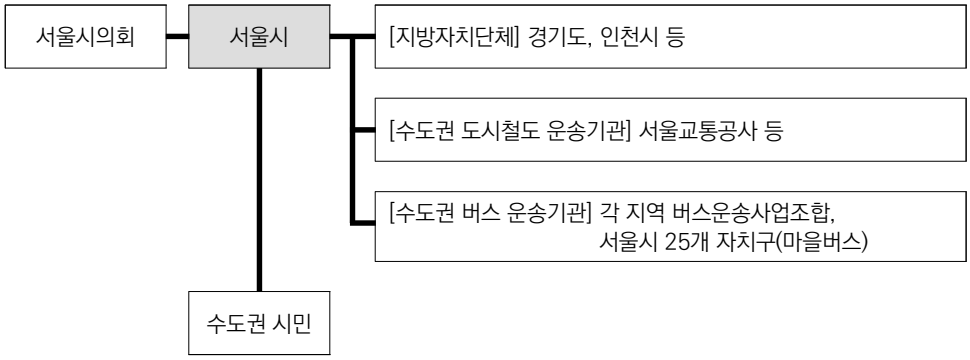
비용 대비 정책의 효과가 미미하다는 점을 들어 당초 입장을 바꾸어 정책 중단을 요구하였다.

경기도와 인천시는 지방자치단체로서 미세먼지를 줄여 시민들에게 깨끗한 대기환경을 제공하기 위하여 노력해야 한다. 또한 서울시로 통근 및 통학하는 인구가 경기도의 경우 127만 명, 인천시는 19만 명에 이른다는 점을 감안할 때 시민들이 편리하고 안전하게 대중교통을 이용할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 아울러 경기도와 인천시는 각 지역의 도시철도 및 버스운송기관을 관리하고 수도권 통합환승시스템에 따른 운임 비용을 지원 또는 보전해야 할 책임이 있다. 경기도와 인천시는 서울시의 대중교통 무료 운행 정책에 대하여 정책의 미세먼지 저감 효과가 확인되지 않았고 환승 손실금 부담이 크다는 점을 들어 서울시의 정책을 비판하고 불참을 선언하였다.

한편, 도시철도를 관리 및 운영하는 유관 운송기관[5], 각 지역의 버스운송사업조합과 마을버스운송사업조합, 수도권 교통을 이용하는 데 필수적인 교통카드 시스템을 운영하는 한국스마트카드(주)은 요금 면제에 따라 실질적으로 경제적인 손실을 보는 기관들이다. 이들 역시 서울시의 환승 손실금 분담과 자동요금처리시스템 개발 등의 이유로 대중교통 무료 운행 정책을 반대하였다.

마지막으로 서울시민을 비롯한 수도권 시민들은 납세자로서 대중교통 무료 운행에 대한 비용 부담자이자 동시에 미세먼지 저감 정책의 수혜자로 볼 수 있다.

〈그림 3〉 서울시의 대중교통 무료 운행정책과 관련된 이해관계자



서울시의 대중교통 무료 운행 정책은 시민들이 자가용 대신 대중교통을 이용하도록 유도하여 교통 수요를 줄임으로써 교통부문에서 유발되는 미세먼지를 저감하는 데 그 목적이 있다. 즉, 서울시가 대중교통 무료 운행 정책을 통해 미세먼지 저감이라는 정책목표를 달성하고, 나아가 맑은 대기환경이라는 공공가치를 창출하기 위해서는 인접한 지방자치단체를 비롯하여 도시철도와 시내버스, 마을버스를 운행하는 운송기관과의 협의가 필수적이다. 또한 시민들이 미세먼지 문제의 심각성을 인식하고 미세먼지를 줄이기 위한 정책수단으로서 대중교통 무료 운행 정책에 동참할 것이 요구된다. 공공가치를 창출하고자 하는 정책관리자로서 서울시가 다각적인 정치적 관리를

5) 서울교통공사, 서울시메트로9호선(주), 서울메트로9호선운영(주), 우이신설경전철(주), 한국철도공사, 공항철도(주), 신분당선(주), 경기철도(주), 인천교통공사, 의정부경전철(주), 용인경량전철(주) 등.

수행해야 하는 것이다. Moore(1995)의 다섯 가지 정치적 관리 전략별로 서울시의 관리과제를 정리해보면 다음과 같다.

〈표 4〉 Moore의 정치적 관리 전략에 따른 관리과제와 수단

실천전략	목적	관리과제	수단
공적 숙의, 사회적 학습, 리더십	정책문제에 대한 시민들의 사회적 학습 및 시민적 각성	정책에 대한 시민들의 사회적 학습을 제고하였는가?	‣ 시민들의 학습속도 관리 ‣ 리더십의 발현, 시민들의 적극적인 참여 유도
기업가적 옹호	정책의 채택	정책에 대한 지지를 충분히 확보하였는가? 또는 반대를 중립화하였는가?	‣ 의사결정 경로 선택
정책개발관리	고품질의 정책 개발	정책의 타당성과 체계(system) 상의 정합성을 갖추었는가?	‣ 자문, 정책분석
협상	협상력 강화	정책 추진을 위해 어떤 협상 전략을 취할 것인가? 어떻게 협상 환경을 유리하게 조성할 것인가?	‣ 경성적/연성적 접근 ‣ 협상안에 대한 최선의 대안(BATNA) 관리
공공부문 마케팅, 전략적 커뮤니케이션	정책에 대한 대중적 지지와 협조 확보	정책에 대한 시민들의 인식과 이해도를 충분히 제고하였는가?	‣ 마케팅 전략 ‣ 전략적 커뮤니케이션

자료: 이정철·이정욱(2015)의 표를 바탕으로 재구성

2. 정치적 관리 전략에 따른 사례 분석

1) 공적 숙의와 사회적 학습, 그리고 리더십: 정책문제에 대한 시민들의 사회적 학습을 제고하였는가?

미세먼지로 인한 대기오염은 문제가 무엇인지 발견하고 그 해결책을 모색하기 위하여 시민들의 학습이 필요한 적응적 정책문제이다. 미세먼지 저감을 위해서는 미세먼지 문제의 심각성을 인지하고 시민들의 행태를 근본적으로 변화시켜 해결책에 자발적으로 참여할 수 있도록 사회적 학습이 이루어져야 한다.

서울시는 미세먼지 문제를 해결하기 위하여 노후 경유차의 공공물류센터 이용 제한, 비산먼지 발생사업장에 대한 민·관 특별점검, 자동차전용도로의 도로분진 청소 강화, 서울에 진입하는 경기·인천 경유버스의 CNG 전환 등 다각적인 측면에서 대기질을 개선하기 위한 사업을 추진한 바 있다(서울시 기후환경본부, 2017a). 나아가 서울시는 2017년 5월 27일 '서울시민 미세먼지 대토론회'를 통해 미세먼지라는 정책문제에 대하여 시민들이 학습할 수 있는 숙의의 장을 마련하였다. 3천여 명의 시민들이 참여한 서울시민 미세먼지 대토론회에서는 사전 인식조사를 통해 시민들이 미세먼지 문제를 어떻게 인식하고 있는지 파악하고 미세먼지 문제를 해결하기 위한 다양한 아이디어들을 제시할 수 있도록 하였다. 즉, 미세먼지라는 정책문제에 대하여 시민들이 그 심각성을 인지하고 해결방안을 스스로 도출할 수 있도록 서울시가 촉진자적 역할을 수행함으로써 사회적

학습의 장을 마련하였다고 볼 수 있다.

그렇다면 서울시민 미세먼지 대토론회를 통해 실질적으로 시민들의 사회적 학습이 이루어졌다고 평가할 수 있는가? 양질의 숙의가 이루어졌는지를 판단하기 위해서는 첫째, 참여자가 사회 구성원 다수를 대변할 수 있어야 하고 둘째, 찬성과 반대의 논리가 균형 있게 제시되어야 한다. 셋째, 시민들의 정치적 선호가 평등하게 고려될 수 있도록 논쟁이 차별 없이 고려되고, 마지막으로 참여자들에게 정확하고 충분한 정보가 제공될 필요가 있다(Fishkin, 2009).

이러한 판단 기준을 바탕으로 서울시의 공적 숙의 과정을 평가해보면 첫째, 참여자의 대표성이 적절하게 반영되지 못하였다고 볼 수 있다. 일반적으로 숙의과정의 참여자들은 전체 사회를 대표할 수 있도록 무작위 추출(random sampling)될 것을 가정한다. 그러나 서울시민 미세먼지 대토론회의 참여자격은 미세먼지 해결에 관심이 있는 시민으로서, 온라인 신청을 통해 선착순으로 3,000명의 토론자를 모집하였다. 즉, 미세먼지 문제에 관심이 있고 온라인 접근성을 갖춘 일부 시민만이 토론에 참여하는 자기 선택(self selection)에 의한 표본 편향의 문제가 존재한다. 사전조사 결과를 살펴보면 여성이 63%, 남성이 37%이고, 연령별로는 20~40대가 83%[6]를 차지하는 것으로 파악되었다. 거주지 및 근무지 기준으로는 서울시민이 72%, 경기·인천지역 시민이 24%로 나타났다(서울시, 2017.05.27) 즉, 토론 참여자 중 남성과 10대· 50대 이상 시민의 비율이 현저히 낮아 토론에 참여하는 시민들의 다양성과 대표성이 확보되었다고 보기는 어렵다.

둘째, 서울시민 미세먼지 대토론회에서는 비교적 찬성과 반대의 논리가 균형 있게 제시되는 한편, 시민들의 의견이 평등하게 고려될 수 있었던 것으로 보인다. 사전 온라인토론에서는 미세먼지 해결책으로 1,000건이 넘는 아이디어가 제안되었고, 토론회 당일 1차 토론에서는 10명 단위의 3백여 모둠에서 자유토론 과정을 통해 미세먼지의 원인을 진단하고 이를 어떻게 해결할 것인지를 중심으로 총 2,080개의 의견이 제시되었다. 2차 토론에서는 1차 토론에서 제안된 의견을 주제별로 분류하여 정책 우선순위를 토론하고 석탄화력발전소 일시 가동 중단, 차량 2부제 시행, 도심 내 공해차량 운행 제한 등 찬반이 갈릴 수 있는 대안들에 대하여 논의하고 최종적으로 투표를 진행하였다(서울시, 2017.05.26/2017.05.27). 즉, 소규모 집단토론과 정책의 우선순위 및 찬반 결정을 위한 상호토론, 토론 참가자들과의 개별 인터뷰를 통하여 시민들의 의견이 비교적 차별 없이 논의되고 개별 사안에 대한 찬성과 반대의 논리가 균형 있게 제안될 수 있었던 것으로 판단된다.

마지막으로 정보제공 측면에서는 참여자들에게 제한적으로 정보가 제공된 것으로 볼 수 있다. 서울시는 온라인 인식조사 결과를 토론회 당일 기초자료로 사용하여 미세먼지 문제에 대한 시민들의 현재 인식을 사전적으로 파악하였다. 서울시민 미세먼지 대토론회는 정부기관인 서울시와 서울시의회, 서울시교육청뿐만 아니라 서울시-시민-기업-전문가가 참여하는 민관 거버넌스인 맑은하늘만들기 시민운동본부, 녹색서울시민위원회를 비롯하여 한국대기환경학회, 한국환경보건학회, 한국독성학회, 한국환경분석학회 등 다양한 전문가단체와 환경단체가 함께 주최하였다. 이들 대기환경 전문가들은 토론과정에서 시민들의 정책 아이디어에 조언을 덧붙임으로써 아이디어가 실효성 있는 정책으로 발전될 수 있도록 하였다(서울시, 2017.05.10). 그러나 미세먼지 문제를 해

6) 20대(28%), 30대(26%), 40대(29%).

결하기 위해서는 이들뿐 아니라 인접한 지방자치단체인 경기도와 인천시, 실제로 미세먼지를 배출하는 기관이나 기업 등 보다 다양한 이해관계자들이 참여하여 참여자들에게 각자의 입장에 대한 충분한 정보를 제공할 필요가 있다.

한편, 이러한 숙의와 학습은 정책에 대한 지지뿐만 아니라 가치관의 변화까지 포함한다는 점에서 정책에 대한 참여자들의 태도까지 변화시킬 수 있어야 한다(김정인, 2018). 토론회에서 시민들은 환경적 가치가 시민적 편익보다 우선해야 하는가에 대하여 57.2%가 '매우 찬성한다', 26.2%가 '찬성한다'라고 응답하여 83.4%의 시민들이 시민적 편익보다 환경적 가치를 중시한다고 응답하였다. 또한 대중교통 무료 운행 정책과 연관된 '미세먼지 고농도 발령 시 차량 2부제 실시(80.0%)'에 대해서도 높은 지지를 보였다. 즉, 참여자의 대표성에는 한계가 존재하나, 미세먼지 문제를 해결하기 위한 전제조건으로서 환경적 가치의 중요성을 학습하고 그 해결방안 중 하나로 교통 불편을 감수하는 데 대한 공감대가 일부 형성되었다고 평가해 볼 수 있다.

2) 기업가적 옹호: 정책에 대한 지지를 확보하였는가?

기업가적 옹호에서는 정책에 대한 정당성과 지지를 확보하여 해당 정책이 채택되는 것을 목표로 한다. 이와 관련하여 서울시는 미세먼지 문제에 대한 시민들의 학습을 제고하고 정책 아이디어에 대한 정당성과 지지를 확보하기 위하여 서울시민 미세먼지 대토론회라는 개방적인 의사결정 경로를 선택하였다.

서울시는 논의 결과를 바탕으로 토론회 당일 시가 당장 시행할 수 있는 내용을 중심으로 「5대 실천약속」을, 토론회에서 제안된 의견을 바탕으로 6월 1일 「서울시 대기질 개선 10대 과제 추진계획」을 발표하였다. 대중교통 무료 운행 정책은 서울시민 미세먼지 대토론회에서 나온 시민 제안을 반영한 것으로 서울형 비상저감조치의 일환으로서 제시되었다. 이에 따르면 미세먼지 고농도 시 서울시가 '서울형 비상저감조치'를 단독 시행하되, 시민참여형 차량 2부제를 시행하도록 하였다. 그러나 현재는 서울시가 자체적으로 차량 2부제를 강제로 시행할 수 있는 법적 근거가 마련되어 있지 않아, 출· 퇴근 시간대에 지하철과 버스 등 대중교통의 요금을 면제하여 더 많은 시민들이 차량 2부제에 참여할 수 있도록 유도하고자 하였다. "이번 토론회는 서울시의 각종 정책을 시행하기 전에 시민들의 반발을 줄이기 위한 좋은 방안이다. 차량 2부제 도입 등은 서울시민이 스스로 결정해야 하며, 토론회에서 투표를 해서 반대가 많으면 정책을 시행하지 못한다(뉴시스, 2017.05.16)"라는 서울시 관계자의 인터뷰는 시민참여를 기반으로 정책에 대한 지지를 확보하고자 하는 인식을 보여준다.

다만 서울시민 미세먼지 대토론회에서 미세먼지 문제의 심각성과 그 해결방안에 대하여 시민들의 사회적 학습은 어느 정도 이루어졌으나, 서울시는 대중교통 무료 운행 정책에 대한 시민들의 지지를 확보하지 못했다고 볼 수 있다. 토론회에서 이루어진 투표 결과를 살펴보면 미세먼지 고농도 발령 시 차량 2부제 실시에 대하여 찬성한다는 의견이 80.0%로 나타난 바 있다(서울시, 2017.05.27). 그러나 미세먼지 고농도 시의 비상조치로서 수도권 차량 2부제가 논의되었을 뿐 대

중교통 무료 운행이라는 정책 아이디어 자체에 대하여 찬반 여부가 논의되지는 않았다. 즉, 차량 2부제 시행의 필요성에 대한 긍정적인 여론은 확인되었으나, 차량 2부제의 실효성을 제고하기 위한 정책수단인 대중교통 무료 운행 정책에 대한 지지까지 확보하였다고 보기는 어렵다.

3) 정책개발관리와 협상: 정책이 절차적·내용적 타당성을 갖추었는가? 어떻게 협상 환경을 유리하게 조성하였는가?

정책개발관리는 정책관리자가 절차적 측면과 내용적 측면에서 높은 수준의 정당성과 권력, 정확성을 갖춘 양질의 의사결정을 내리도록 하기 위한 전략이다. 본 사례에서는 정책개발관리 전략으로 자문과 정책분석을 적용해볼 수 있는데 정책분석은 세 번째 전략인 협상에서 유리한 협상 환경을 조성하기 위한 근거로서 활용되었다.

먼저 절차적 측면에서 서울시는 유관기관들과의 협의를 진행하였으나 다소 형식적이었던 것으로 파악된다. 서울시가 대중교통 무료 운행 정책을 추진하기 위해서는 인접한 지방자치단체인 경기도와 인천시, 도시철도 및 버스 운송기관들과의 협의가 필수적이다. 서울시는 2016년 6월 「서울시 대기질 대선 10대 과제 추진계획」에서 차량 2부제 동참을 위한 대중교통 무료 운행 정책을 발표한 이후, 이들 기관과 약 5개월에 걸쳐 지속적인 협의를 진행하였다. 논의 내용을 살펴보면 비상저감조치 발령 시의 대중교통 무료 운행 정책을 설명하고(1차 협의), 경기도 및 인천시를 비롯한 유관기관들의 입장과 참여 여부를 파악하였다(2차 협의). 또한 실제 무료 운행 시의 운임 손실금 보전 방식과 비상저감조치 발령 당일 예상되는 문제점 등에 대해서도 논의를 진행하였다. 그러나 결과적으로 경기도와 인천시는 대중교통 무료 운행 정책에 불참을 선언했다는 점을 고려할 때, 이러한 논의 과정에서 대중교통 무료 운행 정책 추진에 대한 당위성이나 공감대를 확보하는 데에는 실패하였다고 볼 수 있다.

내용적 측면에서 서울시는 정책분석을 통해 대중교통 무료 운행 정책 추진에 대한 실질적 정당성을 확보하려 했으나 실패하였다. 정책분석은 문제가 무엇인지 명확히 정의하고 선택한 정책대안의 결과는 어떠할 것인지에 대한 정보를 제공한다. 그리고 이러한 정보는 보다 합리적인 의사결정을 내리는 토대가 된다. 미세먼지라는 대기환경 문제의 특성상 예측의 불확실성이 높을 수밖에 없는 한계는 존재한다. 그러나 서울시는 대중교통 무료 운행 정책을 추진하기에 앞서 해당 정책이 미세먼지 저감 대책으로서 실효성이 있는지 설득력 있는 근거를 제시하지 못하였다. 또한 정책 시행 시 소요되는 비용에 대한 분석과 예측도 정확하게 이루어지지 못했던 것으로 판단된다.

대중교통 무료 운행 정책 시행에 따른 쟁점 중 하나는 수도권 통합환승시스템에 따른 손실금을 어떻게 보전할 것인가이다. 이에 대해 서울시는 서울시의 재난관리기금을 재원으로 하여 환승 손실금을 보전하고자 하였다. 당초 예상 비용은 하루 기준 35.6억 원으로, 2016년 미세먼지 수치를 기준으로 연 평균 7일 정도 비상저감조치가 발령된다고 가정할 경우 연 249억 원의 예산이 소요될 것으로 예측되었다(중앙일보, 2017.06.01). 그러나 코레일 일부 역과 분당선 등 요금 면제 지하철 구간이 늘어나면서 하루 소요 비용이 50억 원으로 증가하였다(연합뉴스, 2018.01.19). 이에 따라

미세먼지 문제 대응을 위해 책정된 250억 원의 예산 중 150억 원을 3일 만에 소진함으로써 정책의 지속성에 대한 우려가 커지고 있었다. 또한 대중교통 무료 운행 정책에 따른 미세먼지 저감 효과 역시 기대에 크게 미치지 못하였다. 서울시 발표자료에 따르면 대중교통 무료 운행 정책을 시행했던 사흘 동안 도로 통행량은 0.3~1.7% 감소하여, 실제 감축한 것으로 추정되는 미세먼지 양은 서울지역 1일 배출량의 2.6% 수준에 불과한 것으로 나타났다(서울시, 2018.2.27).

대중교통 무료 운행 정책의 목표는 미세먼지 고농도 시에 가능한 한 많은 시민들이 대중교통을 이용하도록 유도하여 교통부문에서 기인하는 미세먼지를 줄이는 것이다. 따라서 본 사례에서 성공적인 협상이란 경기도와 인천시 등 인근 지방자치단체로부터 정책에 대한 지지를 동원하여 실질적인 동참을 확보하는 것이라 할 수 있다. 우리나라 수도권 교통은 서울시와 경기도, 인천시 간 장거리 광역교통체계를 특징으로 하며, 서울로 통근·통학하는 인구가 경기도의 경우 127.7만 명, 인천시의 경우 19.1만 명에 이르기 때문이다(통계청, 2017.04.18). 그러나 정책 비용과 효과에 대한 정책분석의 실패는 경기도와 인천시와의 협상에서 서울시가 유리한 협상 환경을 조성하지 못하고 협상에 실패하는 결과를 가져왔다.

앞서 정책개발관리 전략에서 살펴보았듯이 서울시는 7차례에 걸친 유관기관 협의를 통해 지속적인 협상의 장을 마련한 바 있다. 그러나 경기도는 수도권환승할인제는 11개 기관이 유기적으로 연계되어 있음에도 서울시가 협의 없이 일방적으로 대책을 발표했다고 비판하였다(매일경제, 2017.11.15b). 인천시도 서울시의 발표는 사전 협의 없이 일방적으로 이루어졌다는 점을 지적하면서, 수익배분 문제에 대한 해결책이 없어 소송전 우려까지 존재하는 만큼 서울시의 정책에 동의할 수 없다는 입장을 밝혔다(인천일보, 2017.11.16a/2017.11.16b). 당시 회의 내용을 살펴보면 제6차 협의에서 실무적인 선에서는 환승요금 손실분 보전 대상과 구체적인 보전 방식까지 협의가 완료

〈표 5〉 서울시 대중교통 무료운행 대상 노선

구분	운행노선	운영기관	면제범위
도시철도	1~8호선	서울교통공사(일부 코레일 운영)	전 구간 면제
	9호선	서울시메트로9호선(주), 서울메트로9호선운영(주)	
	우이신설선	우이신설경전철(2주)	
	경의중앙선, 분당선, 경춘선	한국철도공사	서울시 관내 구간 승차 시 면제
	공항철도	공항철도(주)	
	신분당선	신분당선(주), 경기철도(주)	
	인천 1~2호선	인천교통공사(인천시)	전 구간 非면제
	의정부경전철	의정부시	
	에버라인	용인경량전철(주)	
버스	서울 시내버스 및 마을버스 전 노선	시내버스 65개, 마을버스 136개 업체	전 구간 면제
	경기·인천 시내버스 및 마을버스, 광역급행버스(M버스)	경기도, 인천시	전 구간 非면제

자료: 서울시 도시교통본부(2017: 2)

된 것으로 파악된다(서울시, 2017.10.26). 다만 경기도와 인천시의 경우 서울시에서 추진하는 정책임에도 자체적으로 관내 운송기관에 손실금을 보전해주는 등 비용을 분담해야 한다는 부담이 크게 작용했던 것으로 보인다. 이에 따라 결과적으로는 경기도와 인천시 모두 요금 면제에 따른 손실금 보전 부담을 이유로 서울시의 정책에 참여하지 않겠다는 입장을 발표하였다. 반면, 서울시는 서울시 관내에 운행되는 도시철도 및 버스 노선을 대상으로 대중교통 무료 운행 정책을 강행하였다.

이러한 협상 실패는 서울시가 협상안에 대한 최선의 대안(BATNA: Best Alternative To a Negotiated Agreement)을 관리하는 데 실패했기 때문으로 볼 수 있다. 본격적인 정책 시행을 닷새 앞둔 11월 15일, 남경필 경기도지사는 기자회견을 통해 서울시의 정책에 반대한다는 입장을 밝혔다. 그에 따르면 경기도가 해당 정책에 반대하는 이유는 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 대중교통 무료 운행 정책을 통한 미세먼지 저감 효과가 검증되지 않았다는 점이다. 자가용 운전자 5명 중 1명이 대중교통을 이용할 경우 미세먼지 저감 효과는 1% 미만으로 예상되어 정책 효과가 미미할 것으로 기대되었다. 둘째, 정책효과가 검증되지 않은 데 비하여 투입되는 예산이 과도하다는 것이다. 대중교통 무료 운행 정책을 연간 15일 실시한다고 가정할 경우 경기도가 부담해야 하는 예산은 367억 원으로 추정되었다. 셋째, 무료 승차로 경기도와 서울시를 오가는 광역버스 승객이 증가할 경우 시민들의 안전이 위협받을 수 있다. 경기도는 버스 승객이 20% 증가할 경우 광역버스 입석률이 현재의 9.6%에서 18.6%로 늘어난다는 점을 들어 200여 대의 광역버스 증차를 요구하였다(경인일보, 2017.11.15; 매일경제, 2017.11.15a; 중부일보, 2017.11.16; 파이낸셜뉴스, 2017.11.15).

경기도의 이러한 입장에 대하여 서울시는 첫째, 2002년 월드컵 당시 수도권 차량 2부제를 시행하여 교통량이 19.2% 감소하고 미세먼지 농도가 21% 개선되는 효과가 있었다는 점을 근거로 제시하였다(메디컬투데이, 2017.11.17). 그러나 월드컵 당시에는 경기 전일과 당일에 차량 강제 2부제를 시행하여 위반 시 과태료 5만 원을 부과하는 방식으로 추진되었다(한겨레, 2002.05.29). 교통수요 관리를 통해 미세먼지를 저감하는 효과는 입증되었으나, 서울시의 정책은 차량 자율 2부제라는 점에서 투입 비용 대비 효과가 불확실한 상황이었다. 둘째, 서울시는 대중교통 무료 운행 시 발생하는 수도권 환승요금 손실분을 서울시의 재난관리기금으로 보전할 계획임을 밝혔다. 그러나 손실금 보전대상이 서울시 관할 운송기관과 서울시 관내에 위치한 타 운송기관의 역사, 서울시계 외에서 서울 지하철과 환승하는 타 운송기관의 역사로 한정되었다(서울시, 2017.10.26). 셋째, 서울시는 경기도의 광역버스 증차 요구에 대해서는 별도의 대안 없이 반대 입장을 밝혔다.

인천시는 경기도와 마찬가지로 대중교통 무료 운행 정책의 미세먼지 저감 효과를 입증할 수 있는 근거가 없고 서울시의 일방적인 포퓰리즘이라는 점을 들어 반대 입장을 고수하였다(인천일보, 2017.11.16a). 특히 인천시의 경우 미세먼지 배출원이 산업시설이나 수도권 매립지, 항만시설, 화력발전소 등 국가기관산업이 80%를 차지하고 있다(인천시의회, 2018). 교통이나 난방 부문에서 배출되는 미세먼지 역시 대기질에 영향을 미치나 미세먼지를 야기시키는 주요 원인이 서울시와는 큰 차이가 있는 것이다. 이러한 맥락을 고려할 때 인천시의 경우 비용 대비 미세먼지 저감 효과가 불확실한 대중교통 무료 운행 정책에 참여할 유인이 부족하였다고 볼 수 있다.

한편, 서울시는 서울시의회의 지지를 지속적으로 확보하는 데에도 실패하였다. 대중교통 무료 운행 정책에 대하여 서울시의회 내에서도 비판적인 의견은 존재하였으나, 서울시의회는 “시민들의 건강과 생명, 안전만큼 중요한 것은 없으니 서울시가 할 수 있는 모든 조치를 다 취해보자는 결의가 있고 그에 따라 다양한 정책을 하고 있다”(서울시의회, 2017b)라는 서울시의 입장을 지지한 바 있다. 그러나 3일 간 대중교통 무료 운행 정책이 시행된 이후 당초 서울시를 지지했던 서울시의회가 정책 방향의 선회를 요구하면서 서울시가 대중교통 무료 운행 정책을 추진하기 위한 동력이 약화되었다. 서울시의회는 서울시민 미세먼지 대토론회에서 차량 2부제 시행에 대한 찬성이 높았을지라도, 파리 등 대중교통 무료 운행 정책을 도입했다가 실패한 사례나 정책 비용 등에 대한 정보가 충분히 제공되지 않은 상황에서 이루어진 결정이라면 이해를 구하는 편이 타당하다는 점을 지적하였다(천지일보, 2018.01.18). 또한 도로교통량 감소 등의 효과가 미미하고 1회 시행 시 50억 원이 소요되는 대중교통 무료 운행 정책이 지속되기는 어렵다고 비판하였다(서울Pn, 2018.01.25).

정리하면 서울시가 경기도와 인천시와의 협상에 실패한 것은 대중교통 무료 운행 정책의 정책효과와 비용 부담에 대한 적절한 대안을 제시하지 못했기 때문인 것으로 볼 수 있다. 정책효과 측면에서 서울시는 대중교통 무료 운행 정책이 미세먼지를 실질적으로 감소시킬 수 있는가에 대하여 합리적인 근거를 제시하지 못하였다. 비용 부담 측면에서도 경기도와 인천시는 정책효과가 보장되지 않은 서울시의 정책에 수백 억 대의 예산을 투입할 수 없다는 입장을 고수하여 비용 부담에 대한 합의 역시 이루어지지 않은 상태였음을 확인할 수 있다. 이러한 인식 차가 존재함에도 서울시는 협상을 통해 미세먼지 저감을 위한 공감대를 구축하고 구체적인 대안을 마련하기보다 “미세먼지는 중국 탓만 하기는 어려우며, 손 놓고 있어서는 안 될 문제다(연합뉴스, 2018.01.16)”라는 입장을 밝히면서 서울시 단독으로 대중교통 무료 운행 정책을 강행하였다. 수도권의 광역교통체계 특성을 고려할 때 서울시의 대중교통 무료 운행 정책이 성공하기 위해서는 인근 지방자치단체의 협조가 필수적이었다. 그러나 정책효과와 비용 부담 등에 대하여 서울시는 세 지방자치단체가 모두 만족할 수 있는 합리적인 대안을 제시하지 못하고 협상에 실패하였다. 즉, 절차적인 측면에서 주요 정책행위자들과 지속적인 협의는 진행하였으나 정책 추진을 위한 합의에는 이르지 못하였다.

4) 공공부문 마케팅과 전략적 커뮤니케이션: 정책에 대한 시민들의 인식과 이해도를 제고하였는가?

공공부문 마케팅과 전략적 커뮤니케이션은 정책목표 달성에 영향을 미치는 주요 행위자들의 요구를 파악하여 정책에 대한 이해와 수용도를 제고하기 위한 전략이다. 본 사례에서 시민들은 서울시민 미세먼지 대토론회에서 미세먼지의 위험성을 진단하고 미세먼지를 줄이기 위한 다양한 정책 아이디어를 제안한 바 있다. 그러나 이러한 학습 과정이 실제 정책 집행과정에서 시민 참여로 이어지지는 못한 것으로 판단된다. 이는 미세먼지 문제에 대한 시민들의 사회적 학습을 실제로 시민 행동의 변화로 이끌어 낼 수 있는 구체적인 마케팅 전략이 부재하였기 때문으로 볼 수 있다. 서울

시는 미세먼지 고농도 시 교통방송, SNS, 전광판 등을 통해 비상저감조치를 알리고, 환경부 및 국민안전처와 협의하여 긴급재난안전문자를 전송하도록 하였다(서울시 기후환경본부, 2017b). 그러나 이러한 조치는 비상저감조치에 따른 시민 행동 요령과 대중교통 무료 운행 여부 등을 단순 홍보했을 뿐 실질적으로 시민들의 참여를 이끌어내는 데에는 한계가 존재하였다.

〈표 6〉 주요 이슈에 대한 프레이밍 비교

	서울시	경기도와 인천시
정책의 성격	적극적 재난 대응	일방통행식 표퓰리즘
비용	교통복지	세금 낭비
시민 안전	늑장대응보다 과잉대응이 나음	콩나물시루 버스

Schön & Rein(1994)은 정책갈등을 프레임 간의 갈등으로 규정하는데, 프레이밍은 정책의 사회적인 의미를 형성하여 문제 상황을 재정의하고 그 문제를 해결하기 위한 행동양식에 대한 전략을 결정하게 한다. 프레이밍을 통해 정책문제의 의미를 제시함으로써 정책과정에 참여하는 행위자들의 인식과 세계관을 구성하여 공동의 목표나 비전에 대한 합의를 이끌어 내고(consensus mobilization) 시민들로 하여금 일정한 행동을 하도록 유도(action mobilization)하는 것이다(Klandermans, 1984; 강민아·장지호,2007에서 재인용). 이는 시민들의 행동 변화를 동원하기 위한 마케팅 전략으로 활용될 수 있다.

서울시의 대중교통 무료 운행 정책과 관련된 주요 이슈로는 정책의 성격, 비용, 시민 안전 세 가지를 중심으로 살펴볼 수 있다. 첫째, 서울시는 미세먼지를 '재난'으로 규정하여 시 차원에서 환경문제에 대응하고자 하였다(서울시 기후환경본부, 2017b). 그러나 경기도와 인천시의 경우 사전 협의가 불충분하였다는 점을 들어 서울시의 '일방통행식 표퓰리즘'이라고 비판하였다. 둘째, 정책 시행 시 투입되는 비용에 대하여 경기도는 서울시의 정책이 세금 낭비이며, 미세먼지 감소 효과가 검증되지 않은 정책에 혈세를 투입할 수 없다는 입장을 밝힌 바 있다(경기도, 2017.11.15). 이에 대하여 서울시는 "서민들이 주로 이용하는 대중교통 요금 면제는 세금 낭비가 아니라 시민들의 주머니로 돌려주는 교통 복지의 하나로 봐야 할 것"(연합뉴스, 2018.01.19)이라고 주장하였다. 셋째, 시민 안전 측면에서 서울시는 "재정 문제가 아니라 생명을 재정보다 더 중하게 여기는 자세의 문제"(미디어펜, 2018.01.17)라고 하면서 "시민의 생명과 안전에 대해서는 늑장대응보다 과잉대응이 낫다는 원칙에 따라 정책을 지속 추진하겠다"(연합뉴스, 2018.01.19)는 입장을 고수하였다. 한편, 경기도는 시민 안전과 관련하여 "출·퇴근길 버스 승객이 20%만 증가해도 광역버스 입석률이 9.6%에서 18.6%로 2배 늘어나 도민 안전을 위협하는 '콩나물시루' 버스가 된다"(경기도, 2017.11.15)는 점을 들어 서울시를 비판하였다.

결과적으로 서울시는 이러한 프레임 갈등을 시민들의 참여를 이끌어 내기 위한 마케팅 전략으로서 적절히 활용하지 못하였다. 시민들의 안전이 우선이며 중국 등 외부요인의 탓만 하지 말고 할 수 있는 것은 모두 해보겠다는 서울시의 입장에는 대부분의 시민들이 공감하였던 것으로 보이

나, 이를 대중교통 무료 운행 정책의 당위성으로 프레임을 확장하는 데에는 실패하였다. 미세먼지 저감 효과가 검증되지 않은 상황에서 대규모의 예산이 소요되는 대중교통 무료 운행 정책을 강행하면서 세금 낭비이자 표퓰리즘이라는 경기도와 인천시의 비판적 프레임이 보다 유효하였던 것으로 볼 수 있다.

V. 결론

본 연구에서는 미세먼지의 심각성에 대한 공감대에도 불구하고 미세먼지 저감을 위한 서울시의 대중교통 무료 운행 정책이 왜 성공적으로 추진되지 못하였는지를 Moore(1995)의 정치적 관리의 관점에서 분석하였다. 서울시는 최근 악화된 미세먼지 문제를 해결하기 위하여 차량 2부제 참여를 독려하기 위한 정책수단으로서 대중교통 무료 운행 정책을 추진하였다. 이는 미세먼지 고농도 시 발령되는 비상저감조치의 일환으로, 서울시 내 미세먼지 발생요인 중 가장 많은 비중을 차지하는 교통부문의 수요관리를 통하여 미세먼지를 저감하고자 하는 시도로 볼 수 있다.

미세먼지라는 정책문제의 특성을 고려할 때 서울시민 미세먼지 대토론회를 통해 대응책을 마련하려는 서울시의 진단은 적절했다고 평가할 수 있다. 환경문제의 특성상 미세먼지로 인한 대기오염은 지역적 경계를 넘어 광범위하게 영향을 미친다. 또한 그 원인이 복합적이고 해결책 역시 명확하지 않아 해결이 어려운 대표적인 난제라 할 수 있다. 이에 따라 서울시는 서울시민 미세먼지 대토론회를 통해 시민들이 미세먼지 문제의 심각성을 학습하고 이를 해결하기 위한 정책 아이디어를 스스로 도출해낼 수 있도록 공적 숙의와 사회적 학습의 장을 마련하였다. 그러나 “일상생활 속에서 미세먼지 해결책을 찾는 토론회라기보다는 광화문 광장의 상징성에 무게를 둔 보여주기식 행사가 아니었는가”(서울시의회, 2017.06.14)라는 지적처럼 토론 참여자의 대표성 문제를 비롯하여 형식적으로 운영된 측면이 큰 것으로 보인다. 그리고 교통부문의 미세먼지를 저감하기 위한 정책대안으로서 차량 2부제 시행에 대한 긍정적인 여론은 확인되었으나, 그 정책수단으로서의 대중교통 무료 운행 정책에 대한 지지를 확보했다고 보기에는 어려운 것으로 판단된다.

대중교통 무료 운행 정책을 실행하는 과정에서는 미세먼지 저감 효과와 비용의 효율성 측면에서 정확한 예측과 분석이 이루어지지 못하여 경기도와 인천시의 협력을 확보하는 데 실패하였다. 또한 당초 서울시가 제시한 시민의 생명과 안전이라는 가치에 공감대를 형성했던 서울시의회 역시 비용 대비 정책의 효과성에 대해 의문을 제기하고 정책 방향의 선회를 요구함으로써 서울시는 주요 정책행위자들의 지지를 확보하는 데 실패하였다. 특히 실제 대중교통 무료 운행 정책을 시행하는 과정에서 시민들의 참여를 독려하기 위한 구체적인 마케팅 전략이 부재하였다. 서울시는 대중교통 무료 운행 정책은 적극적인 재난 대응 대책으로서 세금 낭비가 아니라 교통복지라고 주장하였다. 그러나 이는 사전 협의가 부재한 일방통행식 표퓰리즘 정책이며 오히려 대중교통 밀집도를 높여 시민의 안전을 위협한다는 경기도의 주장에 비해 설득력을 얻지 못한 것으로 보인다.

미세먼지 문제를 한 지방정부의 정책 프로그램으로 해결할 수 있는가에 대해서는 의문이 제기

될 수 있다. 미세먼지 문제는 지방정부의 관리역량을 벗어나는 외부요인의 영향 역시 크기 때문이다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 서울시의 대중교통 무료 운행 정책은 정책문제의 본질에 대한 진단을 통해 미세먼지 문제에 적극적으로 대응하려 했다는 측면에서는 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.

서울시는 환경문제의 하나로 간주되었던 미세먼지 문제를 재난으로 규정하고 서울형 비상저감조치를 시행하는 등 지방자치단체로서는 미세먼지 대응에 선도적인 역할을 하고 있다. 서울시의 대중교통 무료 운행 정책은 미세먼지 저감을 통한 맑은 대기환경 조성이라는 공공가치를 지향한다. 그러나 정책을 추진하는 과정에서 다양한 정책행위자들로부터 정책에 대한 지지를 동원하는 데에는 실패하였다. 수도권 교통정책 조정 시 반드시 고려되어야 하는 경기도와 인천시와의 협의에 실패하였고, 정책의 성패를 결정할 시민들의 참여 역시 충분히 동원하지 못하여 운영 역량 측면에서 한계를 보였다. 미세먼지 문제와 같이 복합적이고 외부 정책행위자와의 협력을 통한 해결이 요구되는 정책문제는 정치적 관리를 통한 체계적인 정책관리가 필요하다. 또한 정책문제에 대한 학습과 이를 바탕으로 한 가치관과 행태의 변화를 이끌어내기 위해서는 시민들의 학습과정을 효과적으로 관리하기 위한 적응적 리더십이 요구된다. 갈수록 정책문제가 복잡해지고 불확실성이 높아지는 현대사회에서는 정책문제의 본질이 무엇인지를 파악하고 그에 적합한 정책관리가 이루어져야 정책의 성공을 담보할 수 있다. 본 연구는 서울시의 대중교통 무료 운행 정책 실패 사례를 통하여 정책의 성공을 위하여 요구되는 정치적 관리 전략과 실천적 함의를 제공하는 데 의의가 있다.

참고문헌

강광규·이성원. (2018). 새정부 미세먼지 저감 정책 방향, 「월간교통」, Vol. 240: 17-22.

강민아·장지호. (2007). 정책결정과정의 프레이밍에 대한 담론 분석: 방사성폐기물처리장 입지 선정 과정을 중심으로, 「한국행정학보」, 41(2): 23-45.

경기도. (2017.11.15). 「남경필, “경기도 차원의 근본적 미세먼지 저감대책 시행하겠다”」.

경기도. (2018.01.15). 「경기도가 서울형 미세먼지 대책에 대해 참여하지 않는 이유」.

「경인일보」. (2017). 남경필, "서울시 미세먼지 저감대책 반대"… 대중교통 무료운행 ‘이동정책 포퓰리즘' 맹비난. 11.15.

곽현근. (2011). ‘공적 가치 관리’ 관점에서 바라본 지방정부의 ‘민주성 결핍’과 ‘전달의 모순’에 관한 탐색적 연구, 「한국행정연구」, 20(1): 3-35.

김운수·장지희. (2000). 쾌적한 보행환경 조성을 위한 도로변 미세먼지 저감방안 연구, 「서울도시연구」, 1(2): 31-47.

김정인. (2018). 공론화에 대한 이론적 논의와 적용: 일본의 에너지·환경 공론화 사례를 중심으로, 「한국거버넌스학회보」, 25(1): 65-93.

김종호·이창훈·신창현. (2004). 「환경분야 갈등 유형 및 해결방안 연구」. 한국환경정책·평가연구원 정책보고서.

나성린·김용건. (1997). 환경분쟁과 해결방안: 외국사례를 중심으로, 「자원·환경경제연구」, 6(1): 243-269.

「뉴시스」. (2017). 청와대-서울시, 미세먼지 대책 마련 토론회 공동주최. 5.16.

「매일경제」. (2017). 서울시 미세먼지 대책 시행 닷새 남기고 경기도·인천시 '제동'. 11.15a.

「매일경제」. (2017). 남경필 "졸속정책 동의 못해… 자체 미세먼지 대책 시행". 11.15b.

「메디컬투데이」. (2017). '대중교통 무료' 미세먼지 대책 놓고 경기도·서울시 대립 '첨예'. 11.17.

「미디어펜」. (2018). '지하철 무료' 서울시 미세먼지 대책 언제까지?. 1.17.

「서울Pn」. (2018). 문형주 서울시의원 "市 대중교통무료 미세먼지 대책은 탁상행정". 1.25.

서울시. (2014). 「2차 수도권 대기환경관리 기본계획 추진을 위한 서울특별시 시행계획 수립(2015-2019)」.

서울시. (2017.05.10). 「국내 최대 규모 원탁회의 열어 미세먼지 해결 위한 시민 지혜 모은다」.

서울시. (2017.05.26). 「각계각층에서 모인 3000인 원탁토론회, 서울 미세먼지 몰아낸다」.

서울시. (2017.05.27). 「각계각층서 온 3천 시민, 국내 최대 원탁토론회서 미세먼지 해법 찾아」.

서울시. (2017.10.26). 「미세먼지 고농도 발령 시 대중교통 요금 면제 관련 정책기관 회의 결과」.

서울시. (2018.01.18). 「미세먼지 대중교통 무료 시행효과 모니터링 결과」.

서울시. (2018.02.27). 「미세먼지(PM-2.5) 고농도시 서울형 비상저감조치 개선대책」.

서울시 기후환경본부. (2016). 「서울시 대기질 개선 특별대책」.

서울시 기후환경본부. (2017a). 「2017년 초미세먼지 농도 상승 관련 서울시 대기질 개선 대책」.

서울시 기후환경본부. (2017b). 「서울시민과의 약속 서울시 대기질 개선 10대 과제 추진계획」.

서울시 대기환경정보. (http://cleanair.seoul.go.kr/)

서울시 도시교통본부. (2017). 「서울형 미세먼지 저감조치 발령 시 차량 2부제 시행을 위한 출퇴근 시간대 대중교통요금 면제 추진계획」.

서울시 미세먼지정보센터. (http://bluesky.seoul.go.kr/)

서울시의회. (2017a). 「서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례 일부개정조례안 검토보고」.

서울시의회. (2017b). 「제274회 제4차 본회의 회의록 (2017년 6월 14일)」.

송현진·이정욱·조윤직. (2017). 서울시 버스 준공영제 도입에 관한 연구: 정치적 관리의 관점을 중심으로, 「행정논총」, 55(4): 247-272.

안상진. (2018). 과학기술기반 미세먼지 대응 전략 점검: 산업기술 경쟁력 분석, 「KISTEP Issue Weekly」, 통권 제220호, 1-29.

「연합뉴스」. (2018). '하루 48억 원' 서울시, 대중교통 무료 미세먼지 대책 계속 시행. 1.16.

「연합뉴스」. (2018). 서울시, '무료운행' 논란 정면돌파… "세금낭비 아닌 교통복지". 1.19.

유수동·전성훈. (2016). 재난관리정책에 대한 집행요인과 협력적 거버넌스에 관한 연구: 지방공무원의 인식을 중심으로, 「한국거버넌스학회보」, 23(3): 87-115.

이정철·이정욱. (2015). 야간옥외집회 및 시위에 대한 대체입법 추진은 왜 실패하였는가?: 전략적 관리의 관점을 중심으로, 「한국치안행정논집」, 12(2): 183-206.

인천시의회. (2018).「제246회 제1차 문화복지위원회 회의록 (2018년 1월 19일)」.
「인천일보」. (2017). 서울시 독단적 미세먼지 대책 … 市 불참 선언. 11.16a.
「인천일보」. (2017). 수도권 미세먼지 정책 '동상이몽'. 11.16b.
「중부일보」. (2017). 남경필 "서울시 미세먼지 대책은 졸속… 경기도민 안전만 위협". 11.16.
「중앙일보」. (2017). '자율적 차량 2부제 · 대중교통 무료'… 서울시 미세먼지 10대 대책의 효과는?. 6.1.
「천지일보」. (2018). 서울시의회, '대중교통 무료화 미세먼지 대책' 전환 요구. 1.18.
최유진. (2011). 대기질 관리 패러다임의 변화,「서울연구원 정책리포트」, 86: 1-18.
통계청. (2017.04.18).「2015 인구주택총조사 표본 집계 결과 인구이동, 통근·통학, 활동제약」.
「파이낸셜뉴스」. (2017). 남경필 "서울시 미세먼지 대책은 포퓰리즘 미봉책". 11.15.
한 혁·정창훈·금현섭·김용표. (2017). 미세먼지(PM10) 저감 정책의 비판적 검토: 1차 수도권 대기환경관리 기본계획의 정책 대상, 수단, 효과를 중심으로,「환경정책」, 25(1): 49-79.
「한겨레」. (2002). 월드컵 기간 차량 2부제. 5.29.
황인창. (2018). 서울시 미세먼지 관리 정책의 성과와 한계,「한국정책학회보」, 27(2): 27-50.
Alford, John. (2011). Public Value from Co-production by Clients. In Bennington, John & Moore, Mark H. (eds). *Public Value: Theory and Practice*. New York: Palgrave Macmillan.
Burns, James M. (1978). *Leadership.* New York: Harper & Row, Torchback.
Fishkin, J. S. (2009). *When the people speak: Deliberation democracy & public consultation.* New York, NY: Oxford University Press.
Heifetz, Ronald A. (1994). *Leadership without Easy Answers*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
Klandermans, B. (1984). Mobilization and Participation: Social, Psychological Expansions of Resource Mobilization Theory, *American Sociological Review*, 49: 583-600.
McConnell, Allan. (2010). Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between. *Journal of Public Policy*, 30(3): 345-362.
Moore, Mark H. (1995). *Creating Public Values: Strategic Management in Government.* Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
OECD. (2015), *How's Life? 2015: Measuring Well-being.* OECD Publishing Paris.
Park, Hojeong & Hong, Jing Ho. (2014). The effect of Pollution Reduction Program for Used Diesel Vehicles in Seoul Metropolitan Area: A Real Option Analysis, *Environmental and Resource Economics Review*, 23(3): 435-451.
Schön, D. & M. Rein. (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books.
Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance, *The American Review of Public Administration,* 36(1): 41-57.
Wensley, Robin and Moore, Mark H. (2011). Choice and Marketing in Public Management. In

Bennington, John & Moore, Mark H. (eds). *Public Value: Theory and Practice*. New York: Palgrave Macmillan.

Wilson, J. Q. (1995). Ch.16 Organizations and public policy. In *Political Organizations*. NJ: Princeton University Press.

Yoon, Esook & Ahn, Sun-Kyung. (2013). Environmental Governance in Korea: The Case of Air Pollution Management, *Journal of Law and Politics Research*, 13(2): 675-703.

김혜원(金慧元): 현재 연세대학교 행정학과 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 조직, 성과관리, 공공부문의 책임성 등이다(kimhw24@yonsei.ac.kr).

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

〈논문접수일: 2019. 1. 9 / 심사개시일: 2019. 1. 18 / 심사완료일: 2019. 2. 6〉

Abstract

Why did Seoul's Free Public Transportation Program for Reducing Fine Particulate Matter Fail?: A Political Management Perspective

Kim, Hye Won

Lee, Jung Wook

In an effort to reduce air pollution caused by fine particulate matter, the Seoul Metropolitan Government introduced an alternate-day-driving rule, which was to be enforced in times of air pollution emergencies and to be implemented on a voluntary basis. To help citizens comply with this voluntary emergency rule, the city government also instituted a free public transit program. The program was implemented three times in January 2018 when fine particulate matter reached an emergency level. The effectiveness of this free transit program was seriously questioned, however. The program turned out to have made no significant contribution to the reduction of fine particulate matter even when more than 15 billion won was spent for the implementation of the program. The Seoul Metropolitan Government officially announced the termination of this program in February of the same year. What explains this failure? To answer this question, this study took Moore(1995)'s political management perspective as an analytical framework. The analysis reveals that the primary reason was the Seoul Metropolitan Government's failure to ensure the cooperation from the two critical stakeholders--Gyeonggi-do and Incheon City--in the design and implementation of the free transit program; the Seoul Government was not successful in coming up with viable options to gain support from these two entities, both politically and financially. It was not successful from a marketing perspective either; it failed to effectively communicate the importance of citizen participation in the free transit program; and its strategy was not effective enough to affect public opinion to urge the two nearby local entities to support the program for the benefit of the people in the Seoul Metropolitan area. This study concludes by discussing the implications of these findings for successful policy management.

Key Words: Fine Particulate Matter, Free Public Transit Program, Political Management, Citizen Participation, Policy Management