The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.23 No.3 (2019 Autumn) http://dx.doi.org/10.20484/klog.23.3.11

서울시 심야버스 정책은 어떻게 성공적으로 도입되었는가?: 정치적 관리의 관점을 중심으로

정 석 호* 이 정 욱**

국문요약

서울시의 심야버스는 시민들의 심야이동 편의성을 제고하는 점에서 공공성은 인정되었으나, 심야시간대 대중교통을 자처해온 택시로 인해 도입에 어려움을 겪은 사업이다. 특히 심야버스가 도입된 2013년은 이명박 대통령이택시를 대중교통으로 인정하는 대중교통법 개정안에 대해 거부권을 행사하면서 정부와 택시업계 간 갈등이 여느 때보다 첨예한 시기였다. 그렇다면 이러한 상황에서 서울시는 어떻게 심야버스 정책을 성공적으로 도입할 수 있었는가? 본 연구는 해당 사례를 분석함에 있어 M. Moore(1995)가 제시한 정치적 관리(Political Management)의 관점을 활용하였다. 정치적 관리는 정책관리자가 추구하는 정책 혁신 또는 정책 변동에 대해 외부환경으로부터 지지와 정당성을 확보하기 위해 수행하는 활동을 의미하는데, Moore에 의하면 이러한 활동은 크게 기업가적 옹호, 정책개발관리, 협상, 공적 숙의와 사회적 학습, 공공부문 마케팅 및 전략적 의사소통의 다섯 가지로 구성된다. 본 연구는 심야버스 도입과 관련하여 정책관리자로서 서울시와 서울시장이 이러한 일련의 활동을 어떻게 수행하였는지를 분석하였다. 분석 결과, 무엇보다도 타당성이 높은 심야버스 노선 발굴을 위한 빅데이터 활용과 시범사업 운영을통한 정책개발관리 활동, 그리고 심야버스 도입에 택시요금 인상 및 택시서비스 개선 등 다른 이슈를 전략적으로 연계 활용한 협상 활동이 심야버스 도입에 크게 기여한 것으로 나타났다. 정책 혁신으로서의 서울시 심야버스 도입 사례를 정치적 관리의 관점에서 분석한 본 연구는 전에 없던 변화와 혁신을 모색해야 하는 정책관리자들에게 성공적인 정책 개발 및 추진을 위한 실천적 함의를 제공한다.

주제어: 심야버스 서비스, 서울버스, 대중교통, 정치적 관리, 정책관리

Ⅰ. 서론

본 연구는 2013년 서울시가 시민들의 심야이동 편의 제고를 위해 도입한 심야버스 정책이 택시 업계의 반대에도 불구하고 어떻게 성공적으로 도입될 수 있었는지를 분석한다.

^{*} 제1저자

^{**} 교신저자

심야교통에 관한 논의는 시민들의 경제활동이 심야시간대로 연장되면서 대두되었다. 2012년 한 언론사가 한국 100대 상권의 유동인구·시간대의 관계를 분석한 결과 각 상권에 사람이 가장 많 이 몰리는 시간은 심야(22시~7시)로 유동인구 중 26.89%가 몰려 1위를 기록하였고, 저녁(18~22 시)이 21.75%로 뒤를 이었다(매일경제, 2014.01.19). 이처럼 유흥산업 중심의 야간 경제가 발달한 유동인구 밀집 지역은 시민들의 교통수요가 다른 지역보다 높게 나타나기 마련이다. 그러나 대중 교통수단인 지하철과 버스의 운행이 종료되는 자정을 전후하여 시민들은 택시에 의존하게 되는 데, 택시의 공급이 현저히 부족할 뿐만 아니라 비용부담, 승차거부 등 문제로 효과적인 대안이 되 지 못하는 측면이 존재하였다.

무엇보다도 각종 모임이 많은 연말에 택시의 승차거부는 고질적인 문제 중 하나였다. 〈표 1〉의 '서울시 교통불편 민원신고 현황'에 따르면 택시의 서비스 불편 문제는 2012년까지 지속적으로 증 가하였다. 서울시는 이러한 문제의 원인을 심야시간대 택시 수급 불균형으로 보고, 이를 해소하기 위한 여러 정책을 추진하였다. 택시 승차거부 빈발지역에 대한 버스막차 시간 연장, 택시 승차거 부 특별단속, 심야전용택시 도입 등 정책 등이 있었으나 택시를 심야시간대 유일한 교통수단으로 전제하였다는 점에서 한계를 가졌다.

〈표 1〉 서울시 교통불편 민원신고 현황(택시)

(단위: 건)

연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
승차거부	13,335	15,165	15,482	16,669	14,718	9,477	7,760	7,340	6,906	6,217
불친절	7,958	10,581	11,036	11,371	10,748	8,760	8,638	8,364	7,567	7,308

자료: 서울시 도시교통실 교통지도과

이에 2013년 서울시가 처음 도입한 심야버스는 심야시간대 교통수단에 대한 선택의 폭을 넓혔 다는 점에서 의미를 가진다. 심야버스 도입으로 시민들의 심야이동 편의성 제고라는 공공가치를 창출하였으며, 2013년을 기점으로 택시의 승차거부와 불친절이 감소하면서 택시서비스의 질도 개 선되는 긍정적인 효과를 보였다. 보다 구체적으로 전에 없던 심야버스 정책 도입을 통해 버스와 지하철 운행이 종료된 새벽 0시부터 4시까지 시민들이 겪은 심야이동 불편 문제를 개선하였다. 심 야버스 9개 노선은 2013년 9월 13일 정식 운행 후 50일 동안 하루 평균 승객이 6,079명으로, 버스 1대당 138명이 이용하였다(서울시 서울톡톡, 2013.11.15). 주간에 운행되는 버스 1대당 평균 승객 110명보다 25% 이상 많았다(서울신문, 2013.11.16). 또한 2013년 12월, 서울시가 한 해 추진한 33 개 주요 정책을 대상으로 시민 4,240명과 공무원 571명이 참여하여 선정한 '서울시 10대 뉴스'에 서도 '심야전용 올빼미 버스'가 1위에 올라 시민들의 높은 호응을 받았다. 이처럼 심야버스 도입은 그 효과성 및 호응도 측면에서 정책성공(Policy Success)으로 평가가 가능하다.

그러나 심야버스는 대중교통수단으로서 도입으로 인해 불이익을 겪는 대상이 명확하다는 특징 이 있다. 기본적으로 심야버스는 비용 부담이 적으며 다수의 승객을 수송한다는 점에서 택시와의 경쟁이 불가피한 측면이 존재한다. 특히 정책 도입 직전인 2012년에 택시업계는 택시를 대중교통 으로 인정하는 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률(약칭: 대중교통법)」 개정을 추진하고

있었다. 그리고 정부는 택시문제를 해결함에 있어 택시를 대중교통으로 인정하는 방식보다 별도 의 지원체계를 확립한다는 입장이었다(김은경 외, 2014). 따라서 택시업계로서는 2013년 1월에 이 명박 대통령의 거부권 행사로 택시의 대중교통 법제화가 무산되면서 정부에 대한 불신이 뿌리 깊 게 박힌 상태였다.

그렇다면 정부와 택시업계의 갈등이 첨예하게 대립하는 상황에서 서울시는 어떻게 전에 없던 심야버스 정책을 성공적으로 도입하였는가? 이를 위하여 본 연구에서는 Moore(1995)가 제시한 정 치적 관리전략을 분석의 기본 틀로 활용하여 서울시가 심야버스 정책을 도입하는 과정에서 어떠 한 점에 초점을 두었는지 분석하였다. 정치적 관리는 정책관리자가 추구하는 정책 혁신 또는 정책 변동에 대해 외부환경으로부터 지지와 정당성을 확보하기 위해 수행하는 활동을 의미하는데, Moore에 의하면 이러한 활동은 크게 기업가적 옹호, 정책개발관리, 협상, 공적 숙의와 사회적 학 습, 공공부문 마케팅 및 전략적 의사소통의 다섯 가지로 구성된다. 이는 정책관리자가 정책을 채 택하고 추진하는 과정에서 염두에 둬야 할 성공요인들을 살피기 위한 분석틀로서 이점을 지닌다.

Moore의 정치적 관리전략을 분석틀로 활용한 사례연구가 최근 많이 등장하고 있다. 이러한 연 구들은 서울시 무상급식 정책(박주원 외, 2017), 신촌 연세로 대중교통전용지구(김혜원 외, 2018), 미세먼지 저감을 위한 서울시 대중교통 무료 운행 정책(김혜원 외, 2019), 야간옥외집회 및 시위에 대한 대체입법(이정철 외, 2015), 서울시 버스 준공영제 도입(송현진 외, 2017) 등 다양한 정책관리 성공 또는 실패 사례를 다루고 있는데, 모두 정책적 변화와 혁신을 추구하는 과정에서 정책관리자 가 수행한 정치적 관리의 적절성을 Moore가 제시한 다섯 가지 세부 정치적 관리 활동을 중심으로 분석·평가함과 동시에 정책관리적 시사점을 도출한다는 공통점을 보인다.

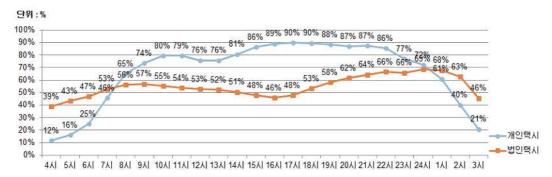
본 연구는 「택시 승차거부 해소 대책」이 발표된 2012년 12월부터 심야버스가 본격적으로 시행 되고 평가된 2013년 12월까지의 기간을 중심으로 사례분석을 실시하였다. 다음 장에서는 서울시 심야버스 정책의 전개과정을 소개한 후, Moore가 제시한 다섯 가지 정치적 관리의 개념을 설명한 다. 그리고 이를 적용하여 심야버스 정책 사례를 분석한다. 결론에서는 분석 결과를 요약하고 정 책관리자가 새로운 정책을 추진하는 과정에서 고려하여야 할 정책관리적 시사점을 논의한다.

Ⅱ. 심야버스 정책의 전개과정

2012년 11월, 서울시는 2011년 한 해 서울 법인택시의 운행기록계, 위성위치확인시스템(GPS), 카드결제기 등 326만여 개의 데이터를 분석한 「서울시민 택시이용 특성」을 발표하였다. 발표에 따르면 하루 중 택시 수요가 가장 많은 시간대는 출근시간대인 오전 6시30분~9시30분과 심야 귀 가시간대인 오후 8시~새벽 2시로 나타났다. 그리고 택시 수요가 집중된 자정을 전후로 발생하는 심야시간대의 승차거부 등은 택시 운행대수가 급격히 줄어들기 때문인 것으로 조사되었다. 하루 평균 서울 시내 택시운행대수는 4만9천대지만 심야시간대는 개인택시가 1만대 가량 줄어 택시의 수급 불균형이 심각한 것으로 서울시는 분석하였다(뉴스1, 2012.11.06).

한편, 2014년 서울연구원에서 택시의 디지털운행기록계(DTG) 자료를 이용한 택시 운행 실태 분석 결과에서도 개인택시는 심야시간의 가동대수가 현저히 적어지는 것으로 나타나 주로 낮 시간에 운행을 많이 하는 경향을 보였다. 이처럼 시간대별로 편중된 택시 수요와 상대적인 공급 부족은 시민들의 승차난을 가중시키는 고질적인 원인으로 지적되었다. 따라서 서울시는 개인택시의 공급 저하를 보완하기 위한 각종 개선책을 추진하게 되었다.

〈표 2〉 시간대별 택시 가동비율



자료: 서울시. (2014). 「제3차 서울특별시 택시총량제 산정 연구 용역」.

심야버스 정책 전개과정을 정리하면 〈표 3〉과 같다. 2012년 12월, 서울시는 연말에 집중된 심야시간의 택시 수급 불균형을 해소하기 위해 「택시 승차거부 해소 대책」을 마련하였다. 대책은 심야전용택시(수요 대응형 택시) 도입, 심야시간대 버스 운행 확대, 업계 합동 계도, 택시 승차거부 특별단속 등 심야 이동수단의 공급을 확대하는 것을 골자로 추진되었다. 심야전용택시는 오후 9시부터 이튿날 오전 9시까지 운영되는 택시로서 개인중형택시사업자를 대상으로 모집하였다. 참여자에 대해서는 기존 개인택시에 적용되는 3부제(2일 운행 후 1일 휴무)가 아닌 7부제(6일 운행 후 1일 휴무)를 적용하여 심야시간대 개인택시의 가동률을 제고하고자 하였다. 그리고 12월 11일부터 12월 31일까지 한시적으로 택시 승차거부 신고가 빈번한 10개 지역을 지나는 시내버스를 새벽 1시 이후까지 연장 운행하여 시민들의 승차난을 줄이고자 하였다.

2013년 1월, 서울시는 연말에 추진한 「택시 승차거부 해소 대책」을 평가한 결과 '버스의 막차시간 연장'이 가장 큰 효과를 발휘한 것을 확인하였다. 그리하여 심야시간대 택시의 공급 부족을 제도적으로 보완하기 위해서는 심야버스를 운행해 볼 필요가 있다는 판단 하에 심야버스 운행을 본격적으로 검토하기 시작하였다. 심야버스에 대해서는 그 동안에도 여러 차례 시행의 제안이 있었으나 택시와의 경합 문제, 심야 유동 인구를 부추기는 것에 대한 부정적 시각, 시 재정의 추가 부담 등의 문제로 추진되지 못하고 있었던 정책이었다.

〈표 3〉 심야버스 정책 전개과정 및 주요 이슈

일자	주요 행위자	추진내용
2012. 12. 04.	서울시	연말 택시 승차거부 해소 대책 발표
2012. 12. 11.	서울시	심야전용택시 운행, 버스 막차시간 연장 시행(기한: 12.31.)
2013. 01. 25.	서울시	심야버스 8개 노선 운행 계획 발표 * 5월부터 2개 노선 시범운행 후 7월부터 8개 노선 확대 계획
2013. 02. 20.	전국택시	택시법 재의결 촉구를 위한 전국택시 운행 중단
2013. 04. 16.	서울시	서울시-KT 빅데이터 활용 업무협약 체결
2013. 04. 19.	서울시	심야버스 2개 노선 시범운행 실시
2013. 05. 08.	서울시	서울시 택시정책 설명회 개최(5.8. ~5.9.) * 요금, 운수종사자 처우개선, 서비스 수준 향상 관련 노사 이해당사자간 의견수렴
2013. 05. 21.	서울택시	조합 창립 기념식 및 택시요금 인상 촉구 결의대회
2013. 06. 03.	서울시	심야전용 시내버스 이름 공모(6.3.~6.5.), '올빼미버스' 확정
2013. 06. 03.	서울시	박원순 시장, 택시 현장시장실 운영 * 개인택시 및 법인택시 관계자와 정책 간담회 개최
2013. 07. 07.	서울시	8월초로 심야버스 본격 운행 '연기' * 택시 현장시장실 이후 심야버스 확대 시기 재검토 지시
2013. 08. 06.	서울시	상반기 32개 주요 정책 중 '심야전용 시내버스' 2위 발표
2013. 08. 13.	서울택시	서울시에서 심야버스 노선을 확대하는 내용의 기자 설명회를 준비했다가 취소, 연기 * 택시업계가 임금단체협상 중임을 들어 시행시기 연기 요청
2013. 08. 18.	서울시	택시 외부광고 크기 4년 만에 2배 확대 방침 발표
2013. 08. 22.	서울택시	서울시의 '23일 심야버스 본격 운행' 발표 하루 전에 택시업계 반발로 연기
2013. 08. 27.	서울시	택시 기본요금 인상안 발표(10월부터 적용)
2013. 09. 12.	서울시	택시요금정책 및 서비스개선 공개토론회 개최
2013. 09. 12.		심야버스 9개 노선 본격 운행
2013. 09. 24.	서울시	서울시 물가대책위원회를 개최하여 택시 기본요금 2,400원 → 3,000원 인상 심의
2013. 10. 02.	서울시	'서울택시 서비스 혁신 종합대책' 발표 * 10.12.부터 택시요금 인상 내용 포함
2013. 10. 12.	서울시	서울 택시요금 인상
2013. 12. 04.	서울시	올해 33개 주요 정책 중 '심야전용 시내버스' 1위 발표

자료: 서울시 도시교통본부, 신문기사를 바탕으로 정리

심야버스 도입을 결정한 후 서울시는 택시 O/D(Origin and Destination) 자료 등 자체 보유한 빅 데이터를 활용하여 2013년 4월부터 2개 노선에 대해 심야버스 시범운행을 시작하였다. 그리고 KT 와의 업무협약을 통해 추가 확보한 휴대전화 빅데이터를 기반으로 심야버스를 9개 노선으로 확대 하여 10월부터 본격적인 운행에 들어갔다. 시범운행 시작 당시에는 약 3개월 간 운행 후 7월부터 서울 전역으로 확대할 계획이었다. 그러나 심야버스 도입에 대한 택시업계의 반대 및 협상이 진행 되면서 지연된 측면이 있었다.

이처럼 심야버스 도입에 있어 주요 행위자로는 서울시와 택시업계, 버스업계, 그리고 승객인 일 반 시민들이 존재하였다. 전개과정을 살펴보면 택시업계의 격렬한 반대로 본격적인 시행시기가 몇 차례 미뤄진 것을 확인할 수 있었다. 심야버스 정책이 「택시 승차거부 해소 대책」에서 출발하 였고, 심야버스 도입 시 시민들의 심야이동 선택권은 확대되지만 택시업계는 심야시간대 독점적인 이동수단으로서의 지위를 잃게 되기 때문이었다. 한편, 버스업계는 승객 감소¹⁾와 더불어 각종물가 상승으로 인한 지출 부담으로 악순환을 겪고 있는 상황에서 추가적인 노선 운행으로 인한 손실을 우려하고 있었다. 서울시로서는 이러한 주요 행위자들의 이해관계를 고려하여 심야버스 정책을 안착시켜야 하는 과제를 가지고 있었다.

Ⅲ. 이론적 분석틀: Moore의 정치적 관리

서울시는 시민들의 심야이동 편의성 제고라는 공공가치 창출을 위해 심야버스 정책을 추진하기로 결정하였다. 이는 기존에 있는 정책의 수정·보완이 아니라 전에 없는 새로운 정책을 도입하려는 것으로, 이해관계자 간 갈등은 단순한 조정의 범위를 넘어서 실력행사 등 예상하지 못한 양상으로 전개될 가능성이 높았다. 심야버스를 도입할 경우 심야시간대 통행하는 대다수 시민들이 혜택을 보게 되지만, 택시업계 등 이해관계자는 동시간대 이용자가 감소함으로써 새로운 정책 도입에 따른 비용을 고스란히 부담하게 되기 때문이다. 그러므로 서울시는 심야버스 정책에 대한 정당성과 지지를 확보하여야 하며, 이로 인해 불이익을 겪을 수 있는 반대자들을 효과적으로 설득해야하는 과제를 안게 되었다.

이러한 점에서 Moore(1995)의 정치적 관리(Political Management)는 심야버스가 어떻게 성공적 으로 도입될 수 있었는지 살펴볼 수 있는 이론적 분석틀을 제시한다. Moore에 의하면 정치적 관리 는 정책관리자가 공적가치(Public Value)를 창출하기 위해 새로운 정책을 추진하거나 기존 정책을 변경하고자 할 때 외부 승인환경(Authorizing Environment)으로부터 지지(Support)와 정당성 (Legitimacy)을 획득하기 위해 수행하는 일련의 활동을 의미한다. 이때 승인환경은 정책의 채택 또 는 변경, 그리고 채택 또는 변경된 정책의 실행과 관련된 공식적 권한 또는 영향력을 가진 공식적ㆍ 비공식적 행위자들로 구성된다. 심야버스 정책을 설명하는 다양한 방법론이 존재할 수 있지만, 특 히 정치적 관리는 정책관리자가 심야버스와 같이 새로운 정책으로 변화와 혁신을 추구하는 상황 에서 요구되는 전략이다. 변화와 혁신으로 인한 새로운 갈등은 전에 없던 이슈를 만들고, 새로운 행위자가 정치적 과정 안에 들어올 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라 이는 일시적으로 잠재되어 있 던 해묵은 갈등을 다시 수면 위로 불러일으킬 수도 있다. 심야버스는 택시업계와의 갈등으로 도입 이 지연되었으며, 정책 추진과정에서 택시요금 인상과 택시서비스 개선 이슈로 확장된 측면이 존 재하였다. 이러한 점에서 Moore(1995)의 정치적 관리는 심야버스 정책이 최초로 채택되어 집행되 기까지 성공요인을 살펴보기 위한 효과적인 이론적 분석틀이 될 수 있다. 그는 정책관리자의 성공 적인 정치적 관리를 위해 기업가적 옹호, 정책개발관리, 협상, 공적 숙의와 사회적 학습 및 리더십, 공공부문 마케팅과 전략적 의사소통의 다섯 가지 전략을 제시하였다.

¹⁾ 서울시 주요교통통계(https://bit.ly/2pPkzG7)에 따르면 전체 교통수단 중 버스의 교통수단분담률은 ('11년) 28.0% → ('12년) 27.4% → ('13년) 27.1%로 매년 감소하였음

1. 기업가적 옹호(Entrepreneurial Advocacy)

기업가적 옹호는 정책관리자가 선호하는 정책이 채택되고 지지를 얻을 수 있는 기회를 최대한 활용하기 위해 필요한 것에 초점을 맞추는 전략이다. 이를 위한 첫 번째 진단으로 기업가적 옹호 에서는 정치적 환경에 어떤 이해관계자들이 관여되어 있는지, 그들 중 지지자와 반대자는 누구인 지에 대한 분석이 이뤄진다. 그리고 그들 각각이 어떤 입장을 가지고 있는지 예측한다. 이러한 진 단을 토대로 Moore(1995)는 네 가지 세부 전략을 제시하였다. 첫째, 의사결정의 경로 선택은 단기 적으로 참여자의 범위를 확대 또는 축소하거나 이슈에 대한 논의기간을 설정하여 지지자를 동원 하거나 반대자를 중립화함으로써 정치적인 지지를 획득하는 것이다. 둘째, 이슈 프레이밍은 해당 이슈가 논의되는 공간 및 참여자, 갈등의 범위를 조정하여 상황을 유리하게 만드는 것이다. 셋째, 우호적인 순간 기다리기는 정치적 환경의 가변성을 전제로 의사결정에 유리한 시기를 기다리는 것이다. 마지막으로 상황변화 전략은 장기적인 관점에서 설득, 포럼 활용 등을 통해 이슈에 대한 주요 이해관계자들의 인식을 변화시키는 것을 의미한다.

2. 정책개발관리(Managing Policy Development)

기업가적 옹호가 정책의 채택을 목적으로 하였던 것과 다르게 정책개발관리는 기본적으로 양질 의 의사결정과 보다 나은 정책을 개발하기 위한 전략이다. 정책관리자는 정책이 절차적이고 실질 적인 측면에서 지속적인 개선이 이뤄져 양질의 의사결정을 내릴 수 있도록 관리하여야 한다. 이를 위해 여러 방면의 전문가뿐만 아니라 일반 시민들을 통한 폭넓은 자문과 위원회를 활용하고, 의사 결정의 교착상태나 지연을 방지하기 위해 높은 수준의 권한을 부여하거나 최종기한을 정하는 전 략을 선택할 수 있다. 또한 연관된 정책들을 분석하는 전략도 중요하다. 정책문제를 보다 분명하 게 정의할 수 있을 뿐만 아니라 그것의 규모와 특징에 관한 실증적인 정보를 제공하고, 정책 선택 의 결과를 보다 정확하게 추론할 수 있기 때문이다.

3. 협상(Negotiation)

협상은 상이한 선호와 이해를 가진 당사자들이 함께 의사결정을 내리는 과정으로, 정치적 환경 에 존재하는 행위자 및 이슈가 다양하고 이해관계가 복잡할수록 더욱 강조되는 전략이다. 정책관 리자는 먼저 당사자 간 상호의존성을 확인하고, 상호의존성이 존재하는 경우 당사자 간 협약을 통 해 어떠한 가치를 창출할 수 있는지 진단해야 한다. 한편으로 협상 결렬 시 상대방이 선택할 다른 대안(BATNA: Best Alternative To a Negotiated Agreement)은 무엇인지 진단하면서 협상 전략을 세 워야 한다. 이러한 진단 후 협상을 위한 세부 전략으로 정책관리자는 상대방이 협상안을 따르게 하는 경성적 접근을 취하거나, 상대방과 이슈의 해결을 위한 방법을 서로 제안하여 공동의 협상안 을 만드는 연성적 접근을 취할 수 있다. 특히 정책관리자는 협상에 새로운 이슈 및 이해관계자를 연계하는 전략을 활용하여 당사자 간 보다 쉽게 합의에 도달할 수 있게 하고, 기존에 창출된 가치를 강화하거나 새로운 가치를 창출할 수도 있다. 이 외에도 정책관리자는 협상 결렬 시 상대방이 선택할 다른 대안(BATNA)을 약화시키거나 자신의 대안을 강화시키는 전략으로 협상 능력을 향상시킬 수 있다.

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

앞서 소개한 세 개의 전략들이 공식적인 정책 결정에 영향을 미치는 소수의 이해관계자 집단에 관심을 가졌다면, 공적 숙의와 사회적 학습 및 리더십은 보다 넓은 범위의 일반 시민들에 초점을 맞추는 전략이다. 이는 공동의 문제에 직면한 시민들이 그 해결책을 스스로 모색하는 것을 의미한다. 정책관리자는 문제의 해결책을 제시하는 역할에서 시민들 자발적으로 해결책을 모색하도록 환경을 조성하는 촉진자의 리더십이 요구된다. 그에 따라 해당 정책문제의 해결에 있어서 시민 참여가얼마나 중요한지, 문제의 해결책을 논의할수 있는 장이 마련되어 시민들이 자유롭게 참여하고 있는지 등이 진단의 대상이 된다. 이 단계에서 정책관리자는 시민들의 사회적 학습 속도를 관리하는 것이 필요하다. 시민들이 갑자기 정책문제에 직면하여 자발적인 노력을 요구받을 경우 정부를 불신하게 되는 반면, 정부가 사회적 학습 속도를 지나치게 늦출 경우 정책문제를 적절하다 루기 위한 사회적인 준비가 부족한 상황이 발생할수 있기 때문이다.

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

공공부문 마케팅과 전략적 의사소통은 특정 정책의 목적 달성에 중요한 시민들의 지지와 협조를 이끌어내는 일련의 활동들을 의미한다. 따라서 정책관리자는 정책의 성패를 좌우하는 주체가 누구인지, 공공부문의 상품을 소비하는 고객으로서 시민들과 정치적 대표자들이 원하는 것은 무 엇인지 파악하여야 한다. 이러한 진단을 바탕으로 고객에 대한 책무성을 강화하기 위해 공공부문 마케팅은 설문조사, FGI 등의 기법을 활용하여 시민들의 정책 요구와 만족도를 파악한다. 그리고 전략적인 의사소통은 홍보, 정보제공 등의 활동을 통해 정책에 대한 시민들의 이해도를 제고하게 된다.

Ⅳ. 서울시 심야버스 정책 사례 분석

이 장에서는 Moore(1995)가 제시한 정치적 관리의 관점을 적용하여 '시민들의 심야이동 편의성 제고'라는 공공가치를 창출한 서울시 심야버스 정책의 성공요인을 살펴보고자 한다. 본 사례와 관 련하여 앞서 소개한 정치적 관리 세부전략별 관리과제를 정리하면 아래와 같다.

실천전략 목적 관리과제 수단 ▶이해관계자 분석 ▶심야버스 정책에 대한 지지를 확보하였 ▶의사결정 경로 선택 기업가적 옹호 정책의 채택 는가? ▶이슈 프레이밍 ▶또는 반대를 중립화하였는가? ▶유리한 시기 활용 ▶시민들의 이용도가 높은 심야버스 노선을 ▶정책 타당성 제고를 위한 데이 선정하였는가? 정책개발관리 고품질의 정책개발 터 분석·활용 ▶심야버스 정책 추진의 과정적 타당성을 ▶시범사업을 통한 정책 개선 갖추었는가? ▶어떤 협상전략을 취할 것인가? ▶연성적/경성적 접근 ▶어떻게 협상환경을 유리하게 조성할 것 협상 협상력 강화 ▶이슈의 연계 및 확장 인가? 공적 숙의, 정책문제에 대한 ▶심야버스 정책 추진과정에서 시민들의 ▶공론장 마련

참여 및 사회적 학습을 도모하였는가?

이해도를 충분히 제고하였는가?

▶심야버스 이용에 대한 시민들의 인식 및 ▶마케팅 전략

▶전략적 의사소통

〈표 4〉 Moore(1995)의 정치적 관리전략에 따른 관리과제

자료: 이정철・이정욱(2015)의 표를 바탕으로 재구성

시민들의 학습

정책에 대한 대중적

지지와 협조 확보

1. 기업가적 옹호

사회적 학습, 리더십

공공부문 마케팅,

전략적 의사소통

1) 이해관계자 분석

기업가적 옹호의 핵심 과제는 심야버스 정책을 도입함에 있어서 지지자를 결집하고, 반대자를 중립화하는 것이다. 이 과정에서 정책관리자는 정치적 환경에 존재하는 주요 이해관계자를 파악 하고. 그들이 처한 상황과 입장을 분석한 후에 정책이 채택될 수 있는 최선의 의사결정 경로를 선 택하여야 한다.

심야버스 도입에 있어 주요 이해관계자는 택시업계와 버스업계, 그리고 이를 이용하는 일반 시 민들로 구분할 수 있다. 택시업계는 택시를 대중교통으로 인정하는 대중교통법 개정안의 무산으 로 정부에 대한 불신이 극도로 쌓인 상태였으며, 이에 심야버스 도입을 적극 반대하는 입장을 견 지하고 있었다. 버스업계는 승객 감소, 물가 상승 등 지출 부담이 커진 상황에서 추가적인 노선 운 행에 따른 손실을 우려하며 심야버스 도입에 미온적인 입장을 가지고 있었다. 반면, 일반 시민들 은 택시에만 의존해야 했던 심야이동 불편을 줄일 수 있는 대안으로서 심야버스 도입에 긍정적인 입장이었다.

2) 의사결정경로 선택

서울시는 심야버스 도입에 적극 반대하는 택시업계를 설득하기보다. 우호적인 시민들의 지지를

강화하는 전략을 먼저 취하였다. 이를 위해 정책관리자인 박원순 시장은 SNS를 적극 활용하였다. 한 대학생이 서울시 인터넷 참여마당에 자정이 지나면 대중교통이 끊기는 불편함을 해소해 달라면서 올린 심야버스 제안을 박원순 시장이 시민들의 의견을 듣고자 본인의 페이스북에 올렸고, 3만 명이 넘는 사람들이 '좋아요'로 도입에 긍정적인 의사를 표시하였다. 이처럼 온라인은 시민 개개인이 정책에 대한 의견을 내놓는 주체로서 단시간 내에 자신의 주장을 많은 사람들에게 알려 지지자들을 확보하는 한편, 정책 변화를 요구하는 공론장으로 활용되는 측면이 존재한다(조화순 외, 2004). 박원순 시장은 SNS를 활용하여 심야버스 정책을 주요 의제로 급부상시킴과 동시에 정책결정과정에서 시민 참여를 통한 정당성을 확보하고자 하였다.

시민 의견에 더하여 서울시는 내부적으로 연말 추진한「택시 승차거부 해소 대책」의 실효성을 분석하였다. 택시 승차거부의 주된 원인인 심야시간대 택시 수급 불균형이라는 진단을 바탕으로 도입된 1,479대 심야전용택시에 대해서는 부정적인 의견이 있었다. 택시 수급 불균형도 승차거부의 한 원인이지만 '황금 노선'에만 택시가 몰리는 게 근본적인 요인이라는 진단에서였다. 택시기사들이 승객을 목적지까지 태워준 뒤 다시 다른 승객을 골라잡을 수 있는 몇몇 노선에만 몰리는데, 서울시 대책에는 이런 고려가 부족하다는 지적이었다(세계일보, 2012.12.10). 이와 달리 새벽 2시까지 막차시간을 연장한 심야버스는 하루 평균 2,500명이 이용할 정도로 효과가 큰 것으로 나타났다. 노선이 고정되어 있는 버스 특성상 수요가 필요한 지역을 배제할 가능성이 없기 때문이었다. 서울시는 이러한 대내외적인 의견 및 분석을 토대로 심야버스 정책을 결정하고, 도입을 본격적으로 추진하기 시작하였다.

3) 이슈 프레이밍 및 시기의 적절성

프레이밍은 특정 사안에 대한 공유된 이해와 해석을 만드는 전략적 행위로 시민들의 동의와 지지에 강력한 영향을 미치기 때문에 정책결정자는 정책 사안을 자신에게 유리하게 프레이밍하기위해 노력한다(하연섭, 2010). 서울시는 심야버스 도입에 따른 택시업계의 반발을 예상하고 동일한 사실에 대해 다른 해석을 제시하는 프레이밍 기법을 활용하였다. 2013년 1월 25일, 처음 언론을 통해 처음 심야버스 도입 계획을 발표하면서 '서울은 심야에도 생계를 위한 이동이 많다는 점'과 '연말 버스의 막차시간 연장에 대한 시민들의 호응이 높았던 점'을 분명히 하였다. 이를 통해 심야버스의 주된 승객이 택시와 다르다는 것을 강조하여 도입에 부정적인 택시업계를 중립화하고자하였다.

정부에 대한 택시업계의 불만이 여느 때보다 높았던 상황을 고려할 때 심야버스를 도입하기에 적절한 시기였다고는 보기 어렵다. 서울시로서는 유리한 시기를 기다리는 전략을 행사하는 것이 바람직하였을 수 있으나, 2011년 10월 재보궐 선거로 당선된 박원순 시장이 2년 8개월의 짧은 재임기간 중에 가시적인 성과를 내려는 정치적인 측면이 작용한 것으로 판단된다. 특히 2013년은 '박원순표 예산'을 처음 집행하고, 2014년 6월 지방선거를 1년여 앞둔 시점이었기 때문에 정치적 평가까지 이뤄지는 시기라고 언론은 해석하였다(주간동아, 2012.11.12). 따라서 서울시로서는 심

야버스 정책 추진 과정에서 주요 이해관계자와 적잖은 갈등이 동반되더라도 성공적으로 이끌어야 할 강력한 동기유인이 존재하고 있었다.

2. 정책개발관리

1) 빅데이터의 적극적인 활용

심야버스 정책이 성공하기 위한 핵심 요인은 무엇보다도 시민들의 이동수요를 반영한 버스 노 선을 결정하는 일이었다. 이를 위해 서울시는 당시 '21세기 석유'라고 불리며 행정에서도 중요성 이 급부상한 빅데이터를 활용하였다. 빅데이터란 기존의 데이터 분석체계로는 감당하기 어렵지만 활용 시 통찰력을 얻을 수 있는 방대한 양의 데이터를 의미한다(안창원 외, 2012). 서울시는 빅데 이터로서 먼저 연말 버스의 막차시간 연장 운행에서 나타난 교통카드 이용 데이터를 분석하였다. 그리하여 시민들의 이동 수요가 높은 2개의 노선을 만들어 4월 19일부터 시범운행에 들어갔다. 시 범운행 3개월 동안 누적 이용승객은 22만 명. 하루 평균 2.100명이 이용하여 시민들의 높은 호응 을 얻었다. 서울시가 일반 시민 1,000명에게 물어본 결과 88.4%가 '심야전용 시내버스의 확대를 원한다'고 응답하였다(서울시 보도자료, 2013.09.04).

이처럼 빅데이터는 합리적인 정책결정을 위해 증거 기반의 관점에서 정책문제를 발견하고 해 결방안을 제시하는 중요한 계기를 제공한다(성욱준, 2016). 서울시는 시민들의 심야버스 확대 요 구에 따라 보다 정확한 빅데이터에 기반하여 시민들의 통행 수요를 파악하고자 하였다. 빅데이터 로서 버스 중심의 교통카드 이용 데이터에서 더 나아가 심야시간대 버스 노선을 결정하기 위해서 는 통행의 출발지와 목적지를 우선 파악할 필요가 있었기 때문에 서울시는 초기 노선안 도출을 위 해 택시 승·하차 정보인 택시 O/D(Origin and Destination) 자료를 활용하였다. 빅데이터를 활용하 기 위해 서울시는 법인택시에 대해 2012년 말까지 통합형 디지털운행기록계(IDTG: Integrated Digital Tachograph) 장착을 의무화하여 택시 운행 정보를 분석할 수 있는 기반을 갖추었다. 그로 인해 GPS 위치정보(승·하차), 주행거리, 요금 관련 사항 등 택시 운행에 대한 정확한 정보 수집이 가능해져 시민들의 택시 이용실태를 정확하게 파악할 수 있게 되었다.

〈표 5〉 심야버스 노선 배	치에 활용한 데이터
-----------------	------------

구분	KT 유동인구 데이터(1차 검증)	택시 승·하차 데이터(2차 검증)	
데이터	VT고개이 토칭 기되고 이런 미 천그되 ᄌᄉ	스마트카드사(KSCC)의	
	KT고객의 통화 기지국 위치 및 청구지 주소 택시 iDTG 장	택시 iDTG 정보	
OD 구분	O: 통화 시 기지국 위치	O: 승차 위치정보	
(O:출발지 D:도착지)	D: 거주지 주소	D: 하차 위치정보	
 기간	1개월치(3/1~3/31)	7일치(3/18~3/24)	
기신	약 1억 건/1일, 약 30억 건	1일 약 70~80만 건	
요일 기준	주중·토요일·일요일: 0시~5시		

자료: 서울시. 「서울시 빅데이터 분석 사례집(요약본): 빅데이터 기반 심야버스 노선 수립을 위한 분석」. 서울시 빅데이터 캠퍼스(https://bigdata.seoul.go.kr).

그러나 택시 O/D 자료는 택시 승객만의 이동수요를 나타내어 전체 시민의 이동수요에 부합하 는지 보다 면밀한 검증이 필요하였다. 이를 위해 서울시는 KT와 '심야버스 노선수립 정책 지원'을 위한 업무협약을 체결하여 심야시간대 KT고객의 위치정보를 활용할 수 있는 발판을 마련하였다. 그리고 이렇게 모인 빅데이터는 서울시가 개발한 '심야버스 노선수립 지원시스템'에서 분석이 이 뤄졌다.

서울시는 심야버스 노선수립 지원시스템을 통해 1차로 심야시간대 KT고객의 통화 시 기지국 위치를 출발지로, 거주지 주소를 도착지로 보고 약 30억 건의 통화량을 분석하였다. 2차로는 약 500만 건의 택시 승·하차 데이터와 비교 분석하여 최적의 심야버스 노선을 구축하였다. 빅데이터 분석 결과, 일부 노선에 대해서는 적절한 피드백을 통한 개선이 이뤄졌다. 예를 들어 당초 남부순 환로 및 동일로를 경유하는 것으로 계획하였던 N61번은 심야시간대 남부터미널역, 건대입구역 인 근인 효령로 및 능동로에 유동인구가 많은 것으로 나타나 노선을 변경하고, 장충단로를 지나기로 했던 N13번도 동호로를 경유하도록 조정하였다.

〈표 6〉 서울 심야버스 9개 노선

번호	기종점	주요 경유기
N26 기조 시번노선)	강서차고지-중랑차고지	강서차고지-홍대-신촌-종로-청량리-망

변호 기송점		수요 경유시		
N26 (기존 시범노선)	강서차고지-중랑차고지	강서차고지-홍대-신촌-종로-청량리-망우로-중랑차고지		
N37 (기존 시범노선)	진관차고지-송파차고지	진관차고지-서대문-종로-강남역-대치동-가락시장-송파차고지		
N10	우이동-서울역	우이동-화계사-삼양동-길음역-돈암동-보문역-신설동역-종로-남대문- 서울역		
N13	상계동-송파차고지	상계동-청량리-동대문-종로-강남역-잠실역-송파차고지		
N16	도봉산-온수동	도봉산-미아리-대학로-동대문-퇴계로-남대문-여의도-영등포-구로역- 온수동		
N30	강동차고지-서울역	강동차고지-명일동-천호동-동대문-을지로-서울역		
N40	방배동-서울역	방배동-사당역-고속터미널-녹사평역-남대문시장-서울역		
N61	양천차고지-노원역	양천차고지-남부순환로-신림역-사당역-강남역-삼성역-영동대교-동일로 -노원역		
N62	양천차고지-면목동	양천차고지-목동역-등촌역-연대앞-신촌역-왕십리역-건대입구-군자역 -면목동		

자료: 서울시 도시교통본부

이처럼 서울시는 빅데이터를 적극적으로 활용하여 시민들의 이동수요가 높은 심야버스 노선을 발굴하였다. 당시 정부는 빅데이터로 정책 프로세스를 혁신하고자 하였는데, 이는 민간데이터를 활용하여 빅데이터 분석의 토대 구축과 실시간 수집되는 방대한 실제 정보에 대한 분석을 통해 적 시성 있고 현실적이며 선제적인 의사결정 및 정책집행 체계를 마련하는 것이었다(국가정보화전략 위원회, 2011). 이러한 정부의 적극적인 의지를 바탕으로 서울시와 KT의 민관협력 사업이 2013년 미래창조과학부의 빅데이터 활용 스마트서비스 과제로 선정의되었던 점은 정책개발 단계에서 해

²⁾ 과제명: 빅데이터 분석을 통한 심야버스 노선 정책 지원

당 사업이 탄력을 받을 수 있었던 긍정적인 요인으로 볼 수 있다.

2) 2개 노선의 시범운행 추진

서울시는 전에 없던 심야버스 정책 도입의 정당성을 확보하기 위해 일부 노선에 대한 시범운행 을 추진하였다. 이러한 시범사업은 불확실한 상황에서 정책의 전면적인 집행 전에 효과성 검증과 공공자원 낭비 등을 피해 정책의 효율성을 제고하는 것을 목적으로 한다(이삼열 외, 2009). 서울시 로서는 연말 추진된 택시 승차거부 해소 대책의 효과 분석을 통해 심야버스의 필요성을 인지하고 있었으나, 심야버스가 단순히 버스의 막차시간 연장에서 더 나아가 새벽 5시까지 운행되는 점을 고려할 때 시민들의 이용 수요가 지속적으로 존재한다는 것을 증명하여야 했다. 따라서 서울시는 심야시간대 버스의 교통카드 이용 데이터를 활용한 2개 노선을 도출한 후, 시범운행을 통해 시민 들의 이용 수요를 확인하였다.

일반적으로 공익을 위해 추진되는 정부 정책은 그와 관련된 다양한 이해관계자들의 입장을 고 려하여야 한다. 본 사업에 앞서 진행되는 시범사업은 정책의 효과성과 효율성을 제고하는 목적뿐 만 아니라 정책을 지속하는데 필요한 객관적인 근거를 제공하는데, 이로써 얻어진 자료는 반대자 를 설득하기 위한 근거로 활용될 수도 있다. 시범운행 기간 중 서울시는 심야버스를 실제 이용하 는 승객들을 조사하여 정책의 공익적 성격을 부각함으로써 도입의 당위성을 강조하고자 하였다. 이처럼 시범사업은 본 사업의 시행에 앞서 이를 비교적 작은 규모로 시행하고 평가를 통해 합리적 인 의사결정을 뒷받침한다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다(이삼열 외, 2009).

3. 협상

심야버스 도입에 있어 주된 이해관계자는 택시업계와 버스업계, 그리고 이를 이용하는 일반 시 민들로 구분할 수 있다. 심야시간대 통행수단이 부족한 상황에서 일반 시민들은 심야버스 도입을 지지하는 입장이었다. 반면, 택시업계는 승객 대부분이 심야버스로 옮겨 탈 것을 우려하여 심야버 스 도입을 줄곧 반대해 왔다. 즉, 이러한 정책은 이해관계자에게 편익 또는 비용을 배분하게 되는 데, 그것이 영향을 미치는 범위가 집중될수록 관계된 집단의 이해관계 추구 행위는 더욱 강화된 형태로 나타날 수 있다.

이에 대해 J. O. Wilson(1995)은 규제정치 모델을 통해 편익과 비용의 분포에 따라 이익집단 정 치(편익 집중, 비용 집중), 기업가적 정치(편익 분산, 비용 집중), 고객 정치(편익 집중, 비용 분산), 대중적 정치(편익 분산, 비용 분산)의 네 가지 유형을 제시하였다. 심야버스 정책의 수혜자는 일반 시민들로 넓게 분산되지만, 그로 인한 손실은 동시간대 운행하는 택시업계로 집중되는 특징을 가 진다. 이는 앞서 언급한 유형 중 '기업가적 정치'에 해당한다고 할 수 있는데, 이 경우 반대자인 택 시업계는 강력한 영향력을 행사하려고 하지만 지지자인 일반 시민들은 집단행동의 딜레마에 빠질 수 있기 때문에 정책을 도입하려는 서울시의 추진 동력이 약화될 가능성이 컸다.

무엇보다도 택시업계로서 2013년은 정부에 대한 불신이 최고조에 달한 시기였다. 2012년 6월 20일, 전국의 택시 노사가 택시의 대중교통 법제화 등 생존권 보장을 위한 총파업을 진행하였고, 11월 21일에 대중교통법 개정안이 국회 법제사법위원회를 거쳐 2013년 1월 1일 국회 본회의에서 통과되었지만, 1월 22일 당시 박근혜 대통령 당선으로 퇴임을 앞둔 이명박 대통령이 개정안에 거부권을 행사하면서 끝내 무산되었다. 이후에도 택시업계는 국회의 재의결을 촉구하며 파업 등 실력행사를 지속하였다. 이러한 상황을 고려할 때 정책관리자가 심야버스를 도입하기에 결코 유리한 시기는 아니었다. 서울시로서는 협상을 통해 반대자인 택시업계를 설득하여 심야버스를 안착시켜야 하는 과제를 안고 있었다. 한편, 버스업계는 심야버스에 대한 시민들의 수요가 많지 않을 것으로 보고 적자 노선을 추가하게 될 것을 우려하고 있었는데, 이를 해소하기 위한 대응방안도요구되었다.

1) 경성적 접근방식 선택

서울시는 심야버스 도입을 위해 객관적인 자료를 활용하여 택시업계와 버스업계를 설득하는 경성적 접근방식을 선택하였다. 2013년 4월 19일, 시범운행 시작 후 심야버스 이용자 조사를 통해 사실에 기반한 근거자료를 확보하고자 하였다. 언론을 통해 발표된 서울시 교통정책과 자료에 따르면 심야버스 이용자는 4월 19일부터 23일까지 5일간 총 6,266명, 하루 평균 1,253명으로 집계되었으며 버스 1대당 평균 104명의 발 역할을 하였다(헤럴드경제, 2013.04.24). 이용객이 가장 많았던 4월 26일(1,954명)을 기준으로 이용객은 대리운전기사 56.2%(1,099명), 일반·직장인 33.5%(654명), 학생 10.3%(201명) 등으로 나타났다(연합뉴스, 2013.04.30). 이를 근거로 택시업계에 대해서는 실제 심야버스 이용자가 택시의 주된 고객이 아니라는 점을, 버스업계에 대해서는 주간의 버스보다 더 높은 수요가 있다는 점을 강조하고자 하였다.

그러나 이를 수용한 버스업계와 달리 택시법 개정안 무산으로 정부에 불신이 쌓인 택시업계는 보다 실질적인 대책을 요구하고 있었다. 2013년 5월 21일, 택시업계는 서울시청 앞 광장에서 택시 요금 인상과 심야버스 철회를 요구하는 결의대회를 열었다. 택시업계 설득 없이는 심야버스 도입이 어렵다는 판단 하에 박원순 시장은 6월 3일 '택시 현장시장실'을 운영하며 개인택시조합이사와 개인택시기사, 법인택시 관계자 등과 간담회를 가졌다. 이 자리에서 택시업계는 박원순 시장에게 2009년 2,400원으로 인상된 뒤 4년째 동결된 상태인 택시요금 인상의 필요성을 피력하였고, 박원순 시장은 "택시요금 인상과 감차 문제, 시계외 할증 부활 등에 관한 결론을 늦어도 8~9월까지는 마무리하겠다"고 약속하였다(뉴시스, 2013.06.03). 당초 협상에서 서울시가 택시업계 설득에 어려움을 겪었던 이유는 택시업계가 현 상태의 유지가 아닌 경제적인 지원을 요구하였기 때문이며, 박원순 시장의 현장 간담회를 기점으로 서울시는 이러한 요구를 충족하기 위한 대응전략을 검토하기 시작하였다.

2) 이슈의 연계 및 확장

협상 당사자는 협상 결과를 자신에게 유리하게 이끌기 위해 새로운 이슈를 활용하여 상황을 변 화시키는 전략을 종종 사용한다. 현장 간담회 이후 서울시는 택시요금 인상과 연계한 협상 전략을 세웠다. 그리고 2013년에 전국적으로 진행되고 있는 택시요금 인상 흐름을 활용하였다. 이미 부산 과 대구가 1월 1일부터 기본요금을 2,200원에서 2,800원으로 인상하는 등 8월말까지 9개 시·도에 서 일제히 2,800원으로 인상하였고(서울신문, 2013.08.30), 서울도 이에 대한 압력을 받고 있었다. 따라서 서울시는 택시업계의 요구를 수용하면서도 운수종사자 처우 및 택시서비스 개선을 연계하 여 추진하는 협상 전략을 세워 택시업계를 압박하였다. 그간의 택시요금 인상이 택시업계의 경영 개선에서 그치고, 윤수종사자 처우 및 택시서비스 개선으로 이어지지 못한 한계가 있었다는 판단 에서였다.

이해관계자	갈등이슈	협상안	협상전략	협상결과
버스업계	이용객 부족으로 운행에 따른 적자 발생 우려	시범운행을 통해 주간의 시내버스보다 이용 수요가 많다는 점 확인(시범운행 현황 조사)	연성적 접근	성공
택시업계 (1차)	심야 택시영업 위축에 따른 경제적 타격 우려	이용자가 택시의 주된 고객과 다르다는 점 부각(시범운행 현황 조사)	연성적 접근	실패
택시업계 (2차)	심야 택시영업 위축에 따른 경제적 타격 우려	택시요금 인상(전국적인 인상 흐름 활용), 운수종사자 처우 및 택시서비스 개선 요구	연성적 접근	성공

〈표 7〉 이해관계자별 협상 전략

8월 22일, 택시업계는 택시노사 간 임금단체교섭을 체결하여 택시기사 월정액 급여를 126만원 에서 153만원으로, 전년보다 21.4% 증가한 27만원을 인상하는 데 합의하였다. 이 과정에서 서울시 는 '先 운수종사자 처 우 및 서비스 개선, 後 택시요금 인상'을 조건으로 노사협의를 유도하였으며, 노사 양측은 24차례 교섭 끝에 최종 서울시 중재로 합의를 도출하였다. 서울시는 이에 호응하여 8 월 27일, 택시업체의 경영 개선을 위한 택시요금 조정계획을 수립하여 추진하였다. 그리하여 9월 24일, 서울시 물가대책위원회에서 중형택시 기본요금이 기존 2.400원에서 3.000원으로 10.9% 인상 되고, 시 경계를 넘을 때 20% 할증이 붙는 시계외 요금이 부활하면서 그간의 갈등이 일단락되었다.

서울시는 택시업계와 심야시간대 택시 수급 불균형 해소를 위한 심야버스 운행에도 합의하여 9 월 13일부터 기존 2개 노선에서 9개 노선으로 운행을 확대하였다. 한편, 서울시는 택시업계와 협 상을 진행하면서 당초 7월 예정이었던 심야버스의 확대시기를 몇 차례 연기하는 상황도 빚어졌 다. 이에 대해 일부 언론에서는 '택시업계 눈치 보기'라는 비판도 있었으나(노컷뉴스, 2013.07.07), 정부에 대한 택시업계의 불신이 높은 상황에서 택시요금 조정 시기와 연동하여 발표할 수 있는 최 적의 협상시기를 기다리는 전략을 선택하였다. 서울시는 8월 27일 '택시요금 인상 계획'을 먼저 발 표한 후, 9월 3일 '심야버스 본격 운행'에 대한 보도자료를 발표하였다. 이처럼 서울시는 협상 전 략으로 택시업계에 심야버스 운행 목적을 밝히고 서로의 이해관계를 조정 및 합의하는 연성적 접 근을 취하였다. 또한 전국적으로 진행되고 있는 택시요금 인상 이슈를 활용하여 심야버스를 확대

하였을 뿐만 아니라 택시운수종사자 처우 및 택시서비스 개선 등 복수의 이슈와 연계하여 택시업계로 하여금 수용하게 함으로써 협상을 성공적으로 이끌 수 있었다.

4. 공적 숙의와 사회적 학습 및 리더십

공적 숙의와 사회적 학습 및 리더십은 공공문제 해결을 위한 정책수단으로 시민 참여를 바탕으로 한 토론의 과정이 중요시되는 상황에서 강조된다. 특히 공적 숙의와 사회적 학습은 당면한 정책문제가 시민들의 가치관이나 신념, 행동의 변화가 선행되어야 하는 적응적 과제일 때 유용한 전략이다(김혜원 외, 2018). 이러한 점에서 심야버스 도입에 있어 해당 전략의 중요성은 상대적으로 털 하다고 할 수 있다. 기존에 서울시는 시민들의 심야이동 불편 문제를 야기하는 택시 수급 불균형을 해소하기 위해 심야전용택시 도입, 버스 막차시간 연장 등 각종 정책을 추진하였으며, 시민들의 이용도라는 객관적인 데이터를 기반으로 정책의 효과성을 검증하여 심야버스 도입을 결정하였기 때문이다. 이미 정책이 추진되고 있는 상황에서 시민들의 역할은 일정 부분 제한적일 수밖에 없었던 것으로 판단된다.

이 과정에서 중요한 점은 심야이동 불편 문제를 공론화하여 심야버스 정책에 대한 시민들의 이해와 지지를 획득하는 것이다. 공론화는 사회적 갈등이 수반되는 현안을 둘러싼 다양한 이해관계자와 시민들의 적극적인 참여를 바탕으로 토론과 의사소통, 조정 과정을 통해 정당성을 갖춘 사회적 합의를 만드는 것을 목적으로 한다(정원준, 2018). 당시 심야버스 정책의 수혜자인 일반 시민들은 불특정 다수로서 택시업계와 비교할 때 느슨한 이해관계를 가지고 있었는데, 이 경우 정책 추진 동력이 약화될 수 있기 때문에 다수인 시민들의 이해와 지지를 획득하는 측면에서 공론화의 과정은 중요하다고 할 수 있다.

서울시는 심야버스 정책의 공론화를 위해 언론과 소셜미디어를 적절히 활용하였다. 최초 심야 버스 정책이 언론을 통해 공론화 되었던 시기는 시범운행이 시작된 4월보다 훨씬 이전인 1월이었다. 2013년 1월 24일, 조선일보는 대중교통이 끊긴 새벽에 일을 마치고 집에 돌아갈 방법이 없는 서민들을 대상으로 전세버스를 이용해서 자발적으로 운행되는 120여개 노선의 심야버스 기사를 사회면 톱으로 보도하였다. 그리고 이 기사를 접한 서울시가 조선일보에 심야버스 운행을 검토하고 있음을 밝히며 노선 자료 제공을 요청하였고, 1월 25일 조선일보는 "시내버스가 뜸해지는 자정부터 버스·지하철 등 대중교통이 운행을 시작하는 오전 5시까지 30분 간격의 심야버스를 추진하고 있다"는 서울시 관계자의 말을 인용하여 심야버스 운행 기사를 단독 보도하였다. 이후 언론에서 일제히 해당 내용을 보도하면서 심야버스 정책이 공론화될 수 있었다. 심야버스 도입에 대한시민들의 관심과 지지는 높았다. 불과 며칠 전인 1월 22일, 이명박 대통령이 택시를 대중교통으로 인정하는 대중교통법 개정안에 대해 거부권을 행사한 일과 맞물려 승차거부 등 택시서비스에 대한시민들의 불만이 기사 보도 후에 심야버스 도입 요구로 수렴한 것으로 판단된다.

정책관리자인 박원순 시장은 본인의 페이스북을 통해 심야버스 도입을 서울시 정책으로 표명하였다. 해당 내용은 여타 게시물과 다르게 3만 명이 넘는 사람들이 '좋아요'를 누르고, 2천8백여 개

의 댓글이 달리면서 시민들의 적극적인 관심과 지지를 받았다. 최근에는 인터넷을 통한 온라인 게 시판, 커뮤니티뿐만 아니라 소셜미디어도 공론장의 역할을 대신하고 있는데, 이러한 공론장의 여 론 형성 기능은 시민 참여를 촉진하는 요인이 될 수 있다(유민이, 2017). 박원순 시장은 단순히 찬 반을 확인하는 차원을 넘어서 시민들의 의견을 듣는 소통창구로서 페이스북을 활용하였다. 기사 의 안전에 대한 의견, 밤늦게 운전을 하니 급여를 올려주자는 의견, 버스 노선은 어디를 포함시켜 달라는 의견 등 시민들의 의견은 심야버스 운행에 적극 반영되었다(뉴스1, 2013.10.24). 심야버스 는 운행의 편익이 일반 시민들로 분산되어 집단행동의 딜레마에 빠질 수 있기 때문에 시민들의 동 의와 의견을 구하고 결집시키는 과정이 중요하다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 소셜미디어는 정 책관리자가 촉진자로서의 리더십을 발휘할 수 있는 효율적인 수단으로 활용되었다.

5. 공공부문 마케팅과 전략적 의사소통

심야버스 정책의 성공을 위해서는 심야버스에 대한 시민들의 인식 및 이해도를 제고하는 것이 무엇보다도 중요하다. 이는 심야버스 정책 자체뿐만 아니라 해당 정책이 추진되는 과정에서 발생 할 수 있는 위험요인에 대한 시민들의 우려를 사전에 감지하여 불식시키는 것을 포함한다. 심야버 스는 전에 없던 새로운 정책이 아니라 낮 시간대 항상 이용하는 버스였기 때문에 기본적으로 시민 들의 정책에 대한 이해 수준은 높은 편이었다. 운행을 시작한지 1주일 만에 하루 이용객이 약 2천 명을 기록한 점은 이를 방증한다(연합뉴스, 2013.04.30). 또한 서울시는 시범운행 기간 동안 1,850 원인 심야버스 요금을 1,050으로 한시적으로 인하하여 시민들의 이용도를 제고하고자 하였다.

한편, 심야 운행의 특성상 시민들은 버스기사의 졸음운전 사고, 취객 난동 등을 우려할 수 있었 다. 따라서 서울시는 문제별로 보완책을 세워 정책을 홍보하는 전략을 취하였다. 심야버스의 안전 운행을 위해 과속방지 장치가 장착된 차량을 투입하였고, 심야버스 운행만을 전업으로 하는 조건 으로 운수종사자를 별도 채용하였다. 또한 운수종사자가 취객 등으로부터 피해를 입지 않고 버스 를 안전하게 운행할 수 있도록 격벽이 설치된 차량을 우선 투입하여 안전에 대한 시민들의 우려를 불식시키기 위해 노력하였다. 철저한 사전 준비와 마케팅으로 시민들의 반응은 호의적이었는데, 서울시가 심야버스를 이용하는 시민 500명을 대상으로 설문조사를 한 결과, 서비스 만족도 점수 는 80.15점으로 나타났다(서울시 보도자료, 2013.09.04). 서울시의 2012년 전체 시내버스 서비스 만족도가 74.30점으로 평가된 점에 비춰볼 때 비교적 높은 만족도를 보였다(서울시, 2013).

서울시는 택시업계 등 주요 이해관계자를 설득하기 위해 심야버스의 공공성을 강조하는 전략 을 추구하였다. 2013년 4월, 시범운행 관련 보도자료에서는 "경제활동 등 심야에 이동하는 시민을 위해 도입"한 것임을 언급하였고, 시범운행 직후에는 자체 조사한 자료를 근거로 전체 이용자 중 대리운전기사가 56.2%로 과반을 차지한 점을 들어 택시를 이용하기 어려운 서민들이 주된 이용자 라는 것을 강조하였다.

한편, 택시업계와의 협상 과정에서 서울시는 택시요금 인상을 수용하면서 반대급부 중 하나로 택시우수종사자 처우 개선을 통한 택시서비스 수준 향상을 도모하고자 하였다. 이를 위해 2013년 6월, 서울시는 법인택시 운영실태를 분석한 보도자료를 배포하여 임금단체교섭 중인 택시업체를 압박하였다. 보도자료에 따르면 택시운수종사자의 실 수령액은 198만 원 정도이며, 시내버스 운수종사자보다 더 많은 근로를 하고 있음에도 불구하고 평균 소득수준은 시내버스 운수종사자 평균 소득의 약 60% 수준인 것으로 조사되었다. 이후 택시노사는 유래 없는 높은 임금 인상률 (21.4%)로 임금단체교섭을 체결하였으며, 서울시는 전략적인 의사소통을 통해 심야버스 운행 확대뿐만 아니라 운수종사자 처우 개선 등 여러 긍정적인 효과를 만들었다고 할 수 있다.

V. 결론

본 연구는 Moore(1995)의 정치적 관리를 분석틀로 활용하여 서울시의 심야버스 정책이 성공적으로 도입될 수 있었던 과정을 분석하였다. 서울시는 심야버스 운행으로 택시를 이용하기 어려운 경제적 약자에게 적절한 이동수단을 제공하는 등 시민들의 심야이동 편의성 제고라는 공공가치를 창출하였다. 뿐만 아니라 2013년을 기점으로 택시의 승차거부와 불친절 건수도 감소하면서 심야 버스 도입으로 택시서비스의 품질이 제고되는 긍정적인 효과도 나타났다.

심야버스 정책 결정에 있어서는 직전의 택시 승차거부 해소 대책에 대한 환류를 통해 시민들이 가진 정책 수요를 인지한 점이 주요했다. 심야버스는 시민들의 심야이동 편의성을 제고하는 점에서 공공성은 인정되었으나, 심야시간대 대중교통을 자처해온 택시로 인해 도입에 어려움을 겪어왔다. 정책관리자인 박원순 시장은 본인의 페이스북을 통해 심야버스 정책을 대중들에게 알림으로써 일반 시민들의 관심과 지지를 획득하는 한편, 택시업계에 대해서는 시범운행 시 이용자 조사자료를 근거로 심야버스가 대리운전기사 등 경제적 약자를 위한 정책이라는 점을 강조하여 반대자를 중립화하고자 하였다.

정책의 집행 과정에서 심야버스 노선을 정교화하기 위해 빅데이터를 활용한 점은 주목할 만하다. 서울시는 택시의 승하차 정보만으로는 전체 시민의 이동수요를 파악하기 어려웠기 때문에 KT와 심야버스 노선수립을 위한 업무협약을 체결하였다. 이를 통해 KT고객의 위치정보를 활용하여기존에 확정한 일부 노선을 조정하는 등 시민들의 수요를 기반으로 보다 정확한 심야버스 노선을 수립할 수 있었다. 그리고 2개 노선에 대해 시범운행을 추진하여 본 사업 추진의 정당성을 강화하였다.

심야버스 도입으로 인해 가장 큰 영향을 받는 이해관계자는 택시업계였다. J. Q. Wilson(1995)의 규제정치 모델에 따르면 심야버스 운행은 분산된 편익과 집중된 비용에 속하는 정책문제로 볼 수 있는데, 심야버스 운행으로 이용자인 시민들에게 편익은 분산되지만 그 비용은 동시간대 경쟁하는 택시업계에 집중되기 때문이다. 서울시는 택시를 대중교통으로 인정하는 대중교통법 개정안 무산으로 정부에 대한 불신이 높은 택시업계를 설득하기 위해 연성적 접근방식을 선택하였다. 그리고 당시 전국적으로 진행되는 택시요금 인상 이슈를 연계한 협상전략으로 심야버스를 성공적으로 도입할 수 있었다. 또한 택시운수종사자 처우 및 택시서비스 개선을 연계하여 택시업계로 하여

금 이를 수용하게 하였다.

심야버스 정책은 그것이 가진 공공성으로 말미암아 이미 도입이 결정된 사안으로서 시민들이 문제의 해결책을 자발적으로 모색하는 공적 숙의와 사회적 학습 및 리더십 전략의 중요성은 상대 적으로 덜 하다고 할 수 있다. 이러한 점에서 서울시는 심야버스 정책의 공론화에 집중하였다. 이 미 1월부터 언론보도를 통해 심야버스에 대한 공론화 움직임이 있었고, 촉진자로서 박원순 시장 은 본인의 페이스북에 심야버스 도입을 서울시 정책으로 표명하여 시민들의 지지를 유도하였다. 이러한 소셜미디어는 공론장의 역할을 대신하기도 하는데, 시민들은 2천8백여 개의 댓글을 달면 서 적극적으로 의견을 개진하였다. 그리고 버스기사의 졸음운전 사고, 취객 난동 등 취합된 의견 은 심야버스의 정책개발에 반영이 되었으며, 마케팅 측면에서 시민들의 우려를 줄이기 위한 홍보 자료로 활용되기도 하였다.

본 연구는 정부와 택시업계 간 갈등이 여느 해보다 첨예했던 상황에서 서울시가 어떤 정치적 관 리를 통해 심야버스 정책을 성공적으로 도입하였는지에 주목하였다. 분석 결과, 보다 정교한 심야 버스 노선 발굴을 위해 빅데이터와 시범사업을 활용한 정책개발관리, 심야버스 도입에 택시요금 인상 및 택시서비스 개선 등 다른 이슈를 연계하고 확장한 협상이 주효한 전략이었다.

한편, 심야버스 도입 과정에서 서울시와 버스업계와의 갈등은 두드러지게 나타나지 않았다. 서 울시가 시범운행으로 확인된 시민들의 높은 이용도를 근거로 버스업계를 설득한 점도 있지만, 버 스의 운행 손실을 보전해주는 버스 준공영제가 제도적 뒷받침을 한 점도 성공요인으로 볼 수 있 다. 서울시는 2004년에 버스업계의 노선 조정권을 환수한 후 노선에서 발생한 모든 수입을 공동 관리하는 대신, 버스업체에는 운행거리에 비례한 운송원가를 지급하여 적정이윤을 보장하는 준공 영제를 도입하였다(김기호, 2010; 송현진 외, 2017). 서울시에서 일찍이 도입된 심야버스가 현재까 지도 다른 지역에서는 도입에 어려움을 겪고 있는 현실을 설명하는 중요한 요인이라고 할 수 있 다. 가령 경기도의 경우 심야버스 도입에 대한 도민들의 요구가 높음에도 불구하고, 준공영제가 아닌 민영 방식으로서 버스회사가 적자를 감수하여야 하는 심야버스 운행을 요구하기 어려운 측 면이 존재한다. 따라서 이러한 지역 간 차이를 설명함에 있어 비단 정책관리자의 정치적 관리 활 동뿐만 아니라 제도적 환경도 중요한 영향 요인으로 고려할 필요가 있음을 시사한다.

사회적 가치 실현 등 정부의 적극적 공공가치 창출 노력을 강조하는 현재의 정치적 환경은 정책 관리자들로 하여금 정책적 변화와 혁신을 적극적으로 추진할 것을 요구하고 있다. 이러한 상황은 정치적 관리의 중요성을 더욱 부각시킨다. 정책 혁신으로서의 서울시 심야버스 도입 사례를 정치 적 관리의 관점에서 분석한 본 연구는 전에 없던 변화와 혁신을 모색해야 하는 정책관리자들에게 성공적인 정책 개발 및 추진을 위한 실천적 함의를 제공한다.

참고문헌

- 국가정보화전략위원회. (2011). 「빅데이터를 활용한 스마트 정부 구현(안)」.
- 김은경·허만. (2014). 택시 대중교통 제도의 도입 실패에 관한 연구. 「정책분석평가학회보」, 24(4): 1-34.
- 김혜원·이정욱. (2018). 신촌 연세로 대중교통전용지구는 어떻게 성공적으로 도입되었는가?: 다중 흐름모형과 정치적 관리의 관점을 중심으로. 「지방정부연구」, 21(4): 209-237.
- 김혜원·이정욱. (2019). 미세먼지 저감을 위한 서울시의 대중교통 무료 운행 정책은 왜 실패했는가?: 정치적 관리의 관점을 중심으로. 「지방정부연구」, 22(4): 99-125.
- 「노컷뉴스」. (2013). 서울 심야버스 확대 '감감 무소식'...택시업계 눈치보기?. 7.7.
- 「뉴스1」. (2012). 심야 택시 승차 거부 이유 있었네. 11.6.
- 「뉴스1」. (2013). 서울개인택시조합 "요금 인상·심야버스 철회". 5.21.
- 「뉴스1」. (2013). 서울시 심야버스 노선 7개 추가…12일부터 운행(종합). 9.3.
- 「뉴스1」. (2013). [전문] 박원순 시장 취임2주년 간담회. 10.24.
- 「뉴시스」. (2013). 박원순 시장이 내놓을 택시 문제 해법은?. 6.3.
- 「뉴시스」. (2013). 서울의 밤, 버스는 잠들지 않는다...'올빼미버스' 노선 확대. 9.9.
- 「매일경제」. (2013). 20일, 택시 16만대 운행중단…"택시법 미루면 매일 심야파업". 2.19.
- 「매일경제」. (2012). 심야 유동인구 많을수록 매출 높아. 3.19.
- 「매일경제」. (2014). 올빼미족 1번지 강남·동대문... 주말 부산 자갈치시장 '북적'. 6.19.
- 「머니투데이」. (2013). 서울택시 기본요금 10월부터 2900~3100원 인상. 8.27.
- 「문화일보」. (2013). 서울시 주력사업 시민반응 '냉랭'…민생은 '인기'. 8.6.
- 미래창조과학부. (2014). 「창조경제 실현을 위한 2013 빅데이터 국내 사례집」.
- 박주원·조윤직. (2017). 서울시 무상급식 정책 도입에 관한 연구: 정치적 관리의 관점을 중심으로. 「한국국정관리학회」, 27(1): 69-100.
- 「서울경제」. (2013). [기자의 눈] 택시업계 눈치 보는 서울시. 8.14.
- 서울시. 「서울시 빅데이터 분석 사례집(요약본): 빅데이터 기반 심야버스 노선 수립을 위한 분석」. 서울시 빅데이터 캠퍼스(https://bigdata.seoul.go.kr).
- 서울시. (2013). 「2012 서울시 시내버스/마을버스 서비스 만족도 조사 결과 보고서」.
- 서울시. (2014). 「제3차 서울특별시 택시총량제 산정 연구 용역」.
- 서울시 도시교통본부 버스정책과. (2013). 「19일(금) 0시부터 '심야전용 시내버스' 2개 노선 달린다」. 4.10.
- 서울시 도시교통본부 버스정책과. (2013). 「심야전용 '올빼미버스' 9개 노선, 12일부터 본격 운행」. 9.4.
- 서울시 도시교통본부 택시물류과. (2012). 「택시승차난 해소를 위한 수요 대응형 택시 운영계획」. 11.19.
- 서울시 도시교통본부 택시물류과. (2013). 「택시 현장시장실(숙의 택시의 날) 운영계획」. 6.7.
- 서울시 도시교통본부 택시물류과. (2013). 「법인택시 기사들의 하루! 얼마나 일을 하고, 영업수입은

얼마나 될까?」. 6.24.

- 서울시 도시교통본부 택시물류과. (2013). 「서울시 택시요금조정(악). 市 물가대책위원회 심의 완료」. 9.24.
- 서울시 도시교통본부 택시물류과. (2013). 「市, 택시요금조정을 위한 의견청취(안) 시의회 제출」. 8.27.
- 서울시 도시교통본부 택시물류과. (2013). 「서울택시 요금조정 및 서비스혁신대책 발표 추진계획」. 10.1.
- 서울시 도시교통본부 택시물류과. (2013). 「택시 요금・요율 조정계획」. 10.7.
- 서울시 도시교통본부 택시물류과. (2013). 「서울택시 서비스 혁신 종합대책」. 10.13.
- 서울시 서울톡톡. (2013). 「잠들지 않는 올빼미 버스, 오늘도 달린다」. 11.15.
- 서울시 정보화기획단 정보시스템담당관. (2013). 「서울시, KT와 손잡고 빅데이터로 시민의 작은 고충까지 살펴」. 4.16.
- 「서울신문」. (2013). 서울시, 택시 외부광고 4년만에 2배 확대 성난 택시업계 달래기용?. 8.19.
- 「서울신문」. (2013). 전국 택시요금 인상 도미노... 팍팍해진 서민살림 부담 '팍팍'. 8.30.
- 「서울신문」. (2013). 노선 확대·택시비 인상에 하루 6000명 올빼미 탄다. 11.16.
- 성욱준. (2016). 공공부문 빅데이터 정책 활성화 연구. 「한국정책학회보」, 25(2): 125-149.
- 「세계일보」. (2012). [이슈&현장] 11일부터 운행 심야전용택시 효과 '글쎄…'. 12.10.
- 송현진·이정욱·조윤직. (2017). 서울시 버스 준공영제 도입에 관한 연구: 정치적 관리의 관점을 중심 으로. 「행정논총」, 55(4): 247-272.
- 「아시아경제」. (2012). 서울시 버스 막차 연장, 심야택시 공급 등 '택시 승차거부 대책' 발표. 12.4.
- 「아시아경제」. (2013). 서울시-KT, '빅데이터' MOU체결..심야버스 등 맞춤정보 제공. 4.16.
- 안기정. (2014). 「통합형 디지털운행기록계 자료를 통한 택시 이용 및 운행 행태 분석」, 서울: 서울 연구원.
- 안창원·황승근. (2012). 빅 데이터 기술과 주요 이슈. 「정보과학학회지」, 30(6): 10-17.
- 「역합뉴스」. (2013). 서울 심야버스 2개 노선 19일부터 달린다. 4.9.
- 「연합뉴스」. (2013). 서울 심야버스 운행 1주...하루 이용객 2천명. 4.30.
- 「연합뉴스」. (2013). 서울시, 심야전용 시내버스 이름 공모. 6.2.
- 「연합뉴스」. (2013). 시민 선정 서울시 10대 뉴스 1위 '심야버스'. 12.4.
- 유경상·이창·윤규근. (2017). 「빅데이터와 교통정책의 연계 방향」. 서울: 서울연구원.
- 유민이. (2017). 시민의 정책참여 영향요인 분석: 온라인 활동의 매개효과를 중심으로. 「한국공공 관리학보」, 31(2): 129-159.
- 윤준병. (2014). 「서울을 바꾼 교통정책 이야기」, 경기: 21세기북스.
- 이삼열·정의룡·이은하. (2009). 시범사업에 관한 탐색적 연구: 보건복지가족부 사업을 중심으로. 「행정논총」, 47(4): 279-305.
- 이정철·이정욱. (2015). 야간옥외집회 및 시위에 대한 대체입법 추진은 왜 실패하였는가? : 전략적 관리의 관점을 중심으로. 「한국치안행정논집」, 12(2): 183-206.
- 정원준. (2018). 공론화 과정에서 합의 형성과 합의 수용성 제고를 위한 참여와 숙의의 역할 연구. 「한국광고홍보학보」, 20(4): 335-376.

「조선일보」. (2013). 전철·버스 끊긴 서울 심야... 120개 노선 '서민의 발'이 달린다. 1.24.

「조선일보」. (2013). '서민의 발' 보도 하루만에... 서울시 "심야버스 운행". 1.25.

조화순·송경재. (2004). 인터넷을 통한 시민 정책참여. 「한국행정학회보」, 38(5): 197-214.

「주간동아」. (2012). 박원순 시장 잘하고 있습니까?. 11.2.

「중앙일보」. (2014). [이규연의 시시각각] 올빼미가 달리기까지. 1.3.

하연섭. (2010). 정책아이디어, 틀 짓기, 사회적 담론 형성의 관계에 관한 연구: 교육정책을 중심으로. 「행정논총」, 48(2): 189-215.

「한겨레」. (2013). 서울시 '올빼미 버스' 9개 노선 12일부터 운행. 9.3.

「헤럴드경제」. (2013). 심야버스 인기 톡톡...하루 이용자 1200명 돌파. 4.24.

「헤럴드경제」. (2013). 서울 택시 기본요금, 내달부터 '3000원'…모범택시는?. 9.24.

「SBS」. (2013). '심야버스' 본격 운행 또 연기…왜?. 8.22.

McConnell, Allen. (2010). Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between. Jornal of Public Policy, 30(3): 345-362.

Moore, Mark H. (1995). Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

정석호(鄭碩浩): 현재 연세대학교 행정대학원 석사과정(공공정책전공)에 재학 중이다. 주요 관심분야는 전략적 정책관리, 복지정책, 사회적 가치 등이다(sukho@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).

Abstract

How Could the City of Seoul Launch the Late-Night Bus Services?: A Political Management Perspective

Jung, Suk Ho Lee, Jung Wook

The Seoul Metropolitan Government announced in late 2012 a plan to launch late-night bus services in an effort to address a severe shortage of night-time taxis. Although viewed by many as creating value for citizens, the City of Seoul had significant difficulty launching the services due to strong opposition from taxi operators, who considered themselves as the sole legitimate service provider of transportation during late night time. When the President Lee Myung-bak vetoed in early 2013 the revision of the Public Transportation Law, which was to grant the status of public transportation to taxis, the taxi industry's resistance to the city's night-time bus plan became even stiffer. In such a situation, how could the City of Seoul start to provide the late-night bus services to its citizens? This study uses M. Moore's (1995) political management perspective as an analytical framework. This perspective prescribes that public managers, in order to gain legitimacy and support for their policy initiatives from the authorizing environment, should be able to successfully put into practice a set of managerial strategies: entrepreneurial advocacy; managing policy development; negotiation; public deliberation, social learning and leadership; and public-sector marketing and strategic communication. The case analysis reveals that the city government was effective overall in doing these political management activities. The city turned out to be particularly skillful in managing policy development and negotiation: it was able to develop optimal night-time bus routes by creatively using evidence from big data, as well as by running a series of pilot programs; and it was able to strike a deal with the taxi industry by strategically associating the introduction of late-night bus services with issues such as taxi fare increases and taxi service improvement. Facing strong opposition from influential interest groups, many cities and localities are currently having a hard time moving their policy initiative forward that they believe would create important value for their people. This case study provides policy management implications for such cities and localities.

Key Words: Late-night Bus Service, Seoul Bus, Public Transportation, Political Management, Policy Management