「지방정부연구」 제21권 제4호(2018 겨울): 209-237
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.21 No.4 (2018 Winter)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.21.4.10

# 신촌 연세로 대중교통전용지구는 어떻게 성공적으로 도입되었는가?: 다중흐름모형과 정치적 관리의 관점을 중심으로

김 혜 원*
이 정 욱**

**국문요약**

대중교통전용지구는 교통수요관리와 상권 활성화를 통해 도시의 지속가능성을 제고할 수 있으나 승용차 통행을 제한해 사업을 추진하려는 정부당국과 지역주민 간 갈등이 첨예하여 시행이 어려운 사업이다. 그러나 신촌 연세로 대중교통전용지구의 경우 사업추진과정과 효과 모두 성공적이라고 평가된다. 그렇다면 연세로 대중교통전용지구의 성공적 도입은 어떻게 설명할 수 있는가? 이와 관련하여 본 연구는 Kingdon(2011)의 다중흐름모형과 Moore(1995)의 정치적 관리를 결합한 분석틀을 활용하였다. 다중흐름모형은 정책이 채택되는 환경적 맥락을, 정치적 관리 전략은 이러한 맥락 속에서 정책을 성공적으로 추진하기 위한 구체적인 실천전략을 제시한다. 분석 결과 연세로의 교통정체와 상권 침체를 해결하기 위해 '차 없는 거리' 등의 대안이 존재했으나 박원순 서울시장이 당선되면서 정책의 창이 열리고 대중교통전용지구라는 정책대안에 대한 논의가 본격화되었다. 서대문구는 개방적 의사결정, 논리적인 협상, 공적 숙의, 공공부문 마케팅 등의 정치적 관리 전략을 통해 지역상인과 유관기관으로부터 정책에 대한 정당성과 지지를 확보하였다. 본 연구는 갈등적인 지역사업을 성공적으로 추진하기 위한 관리적 함의를 제공한다.

**주제어: 대중교통전용지구, 정치적 관리, 다중흐름모형, 정책기업가, 공공가치**

## Ⅰ. 서론

본 연구는 교통수요관리와 상권 활성화를 통한 도시의 지속가능성 제고라는 공공가치를 추구하였으나, 정부당국과 지역주민 간 갈등이 존재했던 서울시 신촌 연세로 대중교통전용지구가 어떻게 성공적으로 도입될 수 있었는지 밝히고자 한다. 과거 급격한 도시화 과정에서 추진되었던 자동차 중심의 교통정책은 보행자 중심, 사람 중심의 교통정책으로 패러다임이 변화하고 있다. 대중교통지향형 도시 개발은 대중교통을 중심으로 고밀도의 복합적 도시공간구조를 구축하여 도시의

* 제1저자
** 교신저자

지속가능성을 확보하는 것으로(박종일·장수은, 2014), 보행친화거리나 버스전용차로, 대중교통전용지구를 대표적인 사례로 들 수 있다. 이는 시민들이 대중교통을 이용하도록 유도하여 교통정체와 대기오염, 교통사고를 줄이는 한편, 보행환경을 개선하여 지하철역과 같은 교통 결절점을 중심으로 유동인구를 늘려 지역 상권을 활성화하는 것을 목적으로 한다.

우리나라에서는 2009년 대구에서 전국 최초로 대중교통전용지구를 도입하였다. 이후 2014년에는 서울, 2015년에는 부산에서 대중교통전용지구를 도입하여 침체된 도심을 되살리고 교통문제를 해결하고자 하였다. 세 지역 모두 지구 조성 이후 시민들의 보행만족도와 차량 통행속도가 증가하고 대기오염이 감소하는 효과를 보였다. 그러나 이러한 긍정적인 효과에도 불구하고 대중교통전용지구를 도입하는 데에는 많은 어려움이 수반된다. 대구의 경우 전국 최초 사례라는 점을 감안하더라도 대중교통전용지구 도입을 논의하여 지구를 개통하기까지 7년이 소요되었고(유영근·이상용, 2010), 부산은 하루 중 출퇴근 시간에만 한정하여 대중교통전용지구를 운영하고 있어 전용지구로서의 의미가 퇴색되었다는 지적을 받고 있다(이원규, 2015; 이은진, 2017). 이는 사업을 추진하려는 정부당국과 지구 조성을 반대하는 지역주민들 간 필연적으로 갈등이 존재할 수밖에 없다는 점에 기인한다. 대중교통전용지구를 지정하게 되면 승용차를 이용하여 상가를 찾는 고객의 접근이 제한되어 지역상인은 매출 하락을 우려할 수밖에 없고, 지역주민은 대중교통을 이용하는 과정에서 보행거리가 늘어나거나 우회로를 이용하는 불편함을 감수해야 하기 때문이다. 실제로 대전에서도 2009년 대중교통전용지구 도입을 추진했으나 지역상인들의 반발과 민원으로 인하여 2011년 결국 무산된 바 있다(파이낸셜뉴스, 2009.5.21; 대전CBS, 2011.10.28).

이러한 맥락을 고려할 때 서울시의 연세로 대중교통전용지구 조성사례는 이해관계자들 간 갈등을 조정하여 정책에 대한 지지를 이끌어냈다는 점에서 정책적 함의가 크다고 할 수 있다. 연세로의 경우 승용차는 전면 통행을 제한하고 주말에는 보행자전용거리로 운영하는 등 대중교통전용지구를 도입한 세 도시 중 가장 엄격하게 규제하여 운영하고 있으나, 사업추진기간이 2년으로 가장 짧았고 시민 만족도는 매우 높게 나타나고 있다. 또한 지구 조성 이후 대중교통 이용자 수와 상가 매출액이 증가하여 사업 효과 역시 성공적이었던 것으로 평가된다. 그러나 이러한 중요성에도 불구하고 신촌 연세로를 대상으로 하는 선행연구들은 대부분 보행환경이나 교통환경의 물리적 개선에 초점을 맞추고 있다. 지구가 조성되기 전에는 연세로의 열악한 보행환경을 진단하고 환경개선의 필요성과 개선방안을 제시하였고(박상수, 2005; 이재국·오병욱 2008), 지구 조성 이후에는 보행자 만족도나 상권 활성화 등을 중심으로 사업 전후의 효과를 실증적으로 분석하는 연구들이 이루어졌다(김사리, 2015; 김성은·이제선, 2015; 안영수·오선영, 2015). 김상신·이수진(2014)과 박설아(2015)는 연세로 대중교통전용지구의 정책과정을 상세히 다루고 있으나, 특정한 이론적 모형에 기반하지 않고 논의를 전개하고 있다는 점에서 향후 장기적인 측면에서 연구를 일반화하는 데에는 한계를 갖는다(최종원, 1998). 즉, 행정적 관점에서 연세로 대중교통전용지구라는 정책이 어떻게 성공할 수 있었는지를 이론적으로 분석한 연구는 부족하다고 할 수 있다.

대중교통전용지구는 일반 승용차의 통행을 통제하기 때문에 상권 접근성이나 교통 편의 측면에서 지역주민들의 반대에 부딪치게 된다. 원활한 교통통행을 위하여 우회로를 조성, 관리하기 위

해서는 소관 경찰청과의 협력도 필수적이다. 결국 대중교통전용지구의 성공은 정책결정 및 집행 과정에서 다양한 정책행위자들 간 갈등을 어떻게 효과적으로 관리하며, 도시의 지속가능성이라는 공공가치에 대한 합의와 지지를 어떻게 이끌어내는가에 달려 있다. 본 연구에서는 다중흐름모형을 통하여 연세로 대중교통전용지구 도입을 둘러싼 정책 환경을 파악하고, Moore의 정치적 관리 전략을 중심으로 서대문구가 정책기업가로서 연세로 대중교통전용지구를 어떻게 성공적으로 도입할 수 있었는지를 살펴보고자 한다. 다중흐름모형은 세 가지 흐름을 바탕으로 정책대안이 채택되는 거시적 맥락을 살펴볼 수 있으며, Moore(1995)의 정치적 관리 전략은 공공관리자가 정책을 성공으로 이끌기 위한 구체적인 실천방안을 제시할 수 있다. 정치적 관리 전략은 이정철·이정욱(2015)에 의해 국내에 처음 소개되었는데, 박주원·조윤직(2017)과 송현진 외(2017)의 연구에서 서울시 무상급식 정책과 버스공영제 도입 사례를 중심으로 정책의 성공적 추진을 위한 관리 전략을 제시한 바 있다. 본 연구는 정책을 성공적으로 추진하기 위하여 공공관리자가 어떠한 역할을 수행해야 하는가에 대한 실천적인 관리방안을 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

# Ⅱ. 연세로 대중교통전용지구 개요 및 평가

## 1. 연세로 대중교통전용지구 조성사업 개요

서울시는 '사람과 대중교통이 우선하는 도시환경 조성'이라는 교통정책 방향과 박원순 서울시장의 공약에 따라 2011년 말부터 대중교통전용지구 도입을 검토하였다. 대중교통전용지구(transit mall)란 승용차를 포함한 일반 차량의 진입을 막고 노면전차·경전철·버스 등 대중교통수단의 통행과 보행자의 보행활동만 허용된 지구를 말한다(김상신·이수진, 2014).[1] 이는 대중교통 이용을 활성화하고 교통 및 보행환경을 개선하며, 도심상업지를 활성화하여 도심을 재생하는 데 그 목적이 있다(이수진, 2015). 국토해양부의 「대중교통전용지구 설계 및 운영 지침(2011)」에 따르면 대중교통전용지구는 대중교통 이용을 활성화시키고 침체된 도심에 경제적 활력을 불어넣을 수 있는 지역, 대중교통전용지구 지정으로 인해 지구 내 보행환경이 개선될 수 있는 지역에 조성하도록 정하고 있다. 이에 따라 서울시는 효과성 측면에서는 토지이용 특성과 교통 특성, 제약요건 측면에서는 지구 내 차량 의존도와 교통혼잡 전이가능성을 기준으로[2] 10개의 대중교통전용지구 시범 후보지를 도출하였다. 그리고 후보지에 대하여 해당 자치구의 추진의지와 지역주민의 의견을 수렴

1) 몰(mall)은 크게 세 가지 유형으로 구분되는데, 대중교통전용지구(transit mall)와 자동차를 완전히 배제한 보행자전용지구(pedestrian mall), 자동차를 완전히 배제하는 것이 어려울 때 차도의 폭을 좁히고 보도를 넓혀 보행자의 보행환경을 개선한 보차공존지구(semi mall)가 있다(석종수, 2011).

2) 토지이용 특성으로는 소매점포 밀도, 대형 보행유발시설 규모, 차량의존시설 밀도가 고려되었고 교통 특성으로는 일일 보행량, 보행량 편차, 보행량 대비 보도폭, 지구 통과 버스 노선 수, 지구 주변 지하철역 수, 승용차 교통량이 고려되었다. 지구 내 치량의존도는 지구 주변 주차장 규모와 지구 내 주차장 규모, 교통혼잡 전이가능성은 지구 내 교통량과 가로축 중요도가 평가항목으로 구성되었다(고준호·이 창, 2012).

한 결과, 2012년 7월 서대문구의 신촌 연세로가 서울시의 첫 대중교통전용지구 시범사업지로 최종 선정되었다.

〈그림 1〉 신촌 연세로 대중교통전용지구 사업범위

자료: 네이버 지도를 수정

신촌 연세로 대중교통전용지구 조성사업은 보행자와 대중교통 이용자가 향유하고 누릴 수 있는 거리를 조성하고, 문화가 있는 거리를 만들어 침체된 신촌지역의 활성화를 유도하는 것을 목적으로 한다(서울시 도시교통본부, 2013b). 사업기간은 2012년 3월부터 2013년 12월까지로 2년이 걸렸으며 총 사업비는 국비 13억 5천만 원을 포함하여 약 79억 원이 소요되었다. 사업범위는 신촌오거리부터 연세대학교까지 연세로 550m와 현대백화점에서 세브란스 병원까지 이어지는 명물거리 450m이다. 그 외에 주변 이면도로도 사업대상에 포함되었다. 구간에 따라 2~4차로였던 차도를 2차로로 축소하고 보도는 보행동선을 고려하여 최대 8m까지 확장하였다. 그리고 한국전력공사의 분전함 40여 개소를 이전하고 36개에 달하던 거리가게(노점상)의 수와 위치를 조정하여 보행환경을 개선하였다(서울시, 2013a; 서울시 도시교통본부, 2013b). 일반 승용차의 통행은 전면 금지하고 버스와 16인승 이상 승합차, 긴급차량, 자전거만 상시 통행 가능하도록 하였다. 택시의 경우 버스를 운행하지 않는 자정에서 새벽 4시까지만 통행할 수 있으며 조업차량의 경우 오전 10~11시와 오후 3~4시에만 통행할 수 있도록 하고 있다.

교통처리 대책으로는 연세로와 이면도로를 연결하는 교차로를 설치하여 동서 간 통행을 일부

허용하였다. 명물거리 끝에서 이어지는 성산로 굴다리 앞과 신촌오거리에도 교차로를 신설하고 좌회전을 허용하여 우회할 수 있도록 하였다(서울시 도시교통본부, 2013b). 그리고 연세대학교 앞에 횡단보도를 추가 설치하여 보행 흐름을 개선하였다.

〈표 1〉 연세로 대중교통전용지구 조성사업 추진과정

| 일시 | 주요 행위자 | 추진내용 |
|---|---|---|
| 2011. 11 | 서대문구 | 대중교통전용지구 관련 공개포럼 개최 |
| 2012. 01 | 서울시 | 대중교통전용지구 도입을 위한 수요조사 실시 |
| 2012. 07. 30 | 서울시 | 첫 시범사업지로 신촌 연세로 선정 |
| 2012. 09. 07 | 서울시·서대문구 | 신촌 대중교통전용지구 사업추진위원회 구성, 회의 개최 |
| 2012. 10. 11 | 신촌번영회 | 신촌지역 상인들의 모임인 '신촌번영회' 개소 |
| 2012. 10. 16 | 서대문구 | 1차 주민공청회 개최 |
| 2012. 12. 04 | 서대문구 | 분전함 이설 비용 한전 부담 통보 |
| 2012. 12. 10 | 서울시·서대문구 | 교통 분야 소위원회 개최 |
| 2013. 01 ~ 03 | 서울시·서대문구 | 서울지방경찰청·서대문경찰서와 업무 협의 (3회) |
| 2013. 02. 13 | 서대문구 | 2차 주민공청회 개최 |
| 2013. 03 | 서울시·서대문구 | 설계·공사분야 소위원회 개최 (2회) |
| 2013. 03. 20 | 거리가게 상인 | 연세로 내 거리가게 이전 요구 반대 기자회견 |
| 2013. 05 | 서대문구 | 3차 주민공청회 개최 |
| 2013. 08. 01 | 서울시 | 연세로 대중교통전용지구 지정 공고 |
| 2013. 08. 09 | 서대문구 | 공사 및 교통통제 관련 주민설명회 개최 |
| 2013. 09. 26 | 거리가게 상인 | 대응투쟁 기자회견 |
| 2013. 09. 28 | 서울시·서대문구 | 연세로 공사 착공 |
| 2013. 09. 30 | 거리가게 상인 | 공사 중단을 요구하며 연세로 점거 |
| 2013. 10. 02 | 신촌번영회, 거리가게 상인 | 시위에 반대하는 신촌번영회 상인과 거리가게 상인 간 물리적 충돌 발생 |
| 2013. 10. 03 | 거리가게 상인 | 서대문구와 합의 후 점거 철회, 공사 재개 |
| 2013. 12 | 서대문구 | 신촌번영회 상인과 거리가게 상인 간 상생협의회 구성 |
| 2014. 01. 06 | 서울시·서대문구 | 신촌 연세로 대중교통전용지구 개통 |

자료: 서대문구(2013), 서울시(2013a/2014a), 서울시 도시교통본부(2013b), 서울시 정보소통광장, 신문기사를 바탕으로 정리

연세로 대중교통전용지구 조성사업의 주요 행위자로는 서대문구와 서울시, 연세로의 보행자, 신촌지역 상인들의 모임인 신촌번영회, 거리가게 상인, 경찰청 등이 있다. 사업 추진과정을 살펴보면 도입 논의가 시작되었던 2011년부터 지구가 개통된 2014년까지, 관련 기관들과의 협의와 주민설명회를 통하여 이해관계자들의 의견을 지속적으로 수렴하는 절차를 거치고 있는 것을 확인할 수 있다. 이는 대중교통전용지구를 둘러싸고 있는 정책행위자가 다양하여 사업을 추진하려는 정부당국과의 갈등이 불가피하기 때문이다. 대중교통전용지구를 도입하게 되면 보행자와 대중교통 이용자는 보행환경이 개선되고 대중교통을 이용하기가 보다 용이해진다. 이 경우 유동인구가 증가하여 지역상가의 매출이 증가할 수 있다. 반면 승용차 이용자는 통행이 제한되어 우회로를 이용

하는 불편함을 감수해야 하는데, 특히 승용차를 이용해 방문하는 고객이 많은 백화점은 접근성이 떨어져 매출 하락을 우려할 수밖에 없다. 지구 조성 공사 기간 동안 영업 손실을 우려해야 하는 주변 상가의 임대상인 및 건물주, 지구 내 횡단보도를 설치할 경우 고객 감소가 예상되는 지하상가 상인 등도 대중교통전용지구와 관련된 주요 이해관계자가 된다(고준호·이 창, 2012). 또한 실질적인 사업집행 과정에서는 한국전력과 경찰청 등 유관기관과의 업무 협의와 지원이 요구된다. 보행환경 개선을 위한 공사를 진행할 경우 분전함을 비롯한 각종 시설물을 이설해야 하며, 대중교통전용지구 조성 전후 교통 흐름 관리를 위하여 교통신호 조정, 우회로 확보. 교통통제 및 단속 등이 필요하기 때문이다.

## 2. 연세로 대중교통전용지구에 대한 평가

정책이 성공했는가에 대한 판단은 누구의 성공으로 보는가와 시간·공간·문화적 요소에 따라 다르게 평가될 수 있다. 이와 관련하여 McConnell(2010)은 정책 성공의 평가기준을 프로그램(program), 과정(process), 정치(politics) 세 가지 차원으로 구분하였다. 프로그램 측면에서는 당초 의도한 정책 결과를 달성했는지, 과정 측면에서는 정책 추진의 합법성과 정당성을 충분히 확보하였는지, 정치 측면에서는 정책 결과가 정책 추진 주체의 정치적 기반에 긍정적으로 기여했는지가 정책 성공(policy success)을 판단하는 기준이 된다.

연세로 대중교통전용지구 조성사업의 경우 대중교통전용지구 사업 자체가 내포하고 있는 갈등적 특성에도 불구하고 비교적 성공적이었다고 평가할 수 있다. McConnell(2010)의 기준을 바탕으로 살펴보면 프로그램 측면에서는 연세로의 교통문제와 상권 침체를 상당부분 개선하였다. 대중교통전용지구 개통 이전인 2013년 같은 기간과 비교하여 지구 개통 이후에는 평일 시간당 보행량이 19%, 대중교통 이용객이 1일 평균 14% 증가한 반면 교통사고는 36% 감소하였다. 상권 활성화 면에서는 상가 방문객 수가 26%, 매출건수가 11%, 매출액이 약 5% 증가하였다(서울시, 2014b). 또한 지구 개통 이후인 2014년 4월과 같은 해 7~8월에 서울시와 서울환경연합이 각각 수행한 만족도조사에서 약 70%의 응답자가 대중교통전용지구에 만족한다고 응답하였다(서울시, 2014a; 박설아, 2015).[3)]

과정 측면에서도 본 사례는 성공적이었다고 할 수 있다. 실제로 대중교통전용지구 시범사업지로 선정되어 개통하기까지 지속적인 논의를 바탕으로 이해관계자 간 상생 협의를 이끌어낸 점을 높이 평가받아, 서울시 갈등관리 우수사례로 선정되고 국토도시디자인대전에서 대통령상을 수상하기도 하였다(서울시, 2014b; 파이낸셜뉴스, 2015.8.24).

정치적 측면에서는 연세로 대중교통전용지구 도입을 추진했던 문석진 서대문구청장이 2014년 재선에 성공하였다(뉴시스, 2014.6.5). 모범행정사례로 인정받았던 동복지허브화사업(서대문사람들, 2014.2.5)과 더불어 연세로 대중교통전용지구 조성사업은 문 구청장의 재임 기간 동안 주요 업

3) 서울시 만족도조사에 따르면 보행자 94.5%, 버스이용객 67.3%, 주민 63.6%, 지역상인 54.5%가 대중교통전용지구에 만족한다고 응답하였다.

적으로 널리 인정되었고, 이는 선거 결과에 긍정적으로 작용하였다.

# Ⅲ. 이론적 논의

## 1. 다중흐름모형(Multiple Stream Framework)의 의의와 한계

Kingdon(2011)의 다중흐름모형은 Cohen et al.(1972)의 쓰레기통 모형을 발전시킨 정책의제설정 모형으로, 불확실한 상황 하에서 정책문제가 어떻게 정책결정자의 관심을 받게 되고 왜 특정한 정책대안이 채택되는지를 설명한다. 다중흐름모형은 문제의 흐름, 정책의 흐름, 정치의 흐름, 정책의 창, 정책기업가로 구성된다. 세 가지 흐름들은 고유의 규칙에 따라 독립적으로 흘러가는데, 초점사건 또는 행정부의 교체가 일어나거나 정책기업가의 활동에 의하여 세 가지 흐름이 결합되면 정책의 창이 열리고 정책 결정 또는 정책 변동이 일어나게 된다.

문제의 흐름(problem stream)은 정책결정자와 시민들이 다루고자 하는 다양한 상황들로 구성된다. 정책결정자는 문제의 심각성이나 규모를 보여주는 구체적인 지표, 특정 문제에 대한 관심을 이끌어낼 수 있는 초점사건, 이전에 수행된 정책으로부터의 환류를 통해 문제를 인식한다(Zahariadis, 2007). 정치의 흐름(political stream)은 국가적 분위기와 이익집단의 활동, 행정부나 입법부의 교체 등으로 구성된다. 국가적 분위기는 국가 내에서 공통적으로 공유하는 이념이나 생각으로서 시간에 따라 변화하며, 이익집단의 활동은 특정한 정책의제에 대한 지지나 반대를 나타내는 지표로 여겨진다. 행정부나 입법부의 교체는 이데올로기에 따라 극적인 변화를 야기하기도 한다(Zahariadis, 2007). 정책의 흐름(policy stream)은 정책의제로 채택되기 위해 경쟁하는 아이디어들로 구성된다. 이러한 아이디어들은 정책 커뮤니티 내의 관료나 의원, 학자와 같은 전문가에 의하여 만들어지는데 초기 아이디어 그대로 남기도 하고 새로운 아이디어와 결합되거나 사라지기도 한다. 아이디어의 채택 여부는 기술적 실행가능성과 가치 수용성에 달려 있으며 정책기업가는 자신이 선호하는 아이디어나 정책대안이 채택될 수 있도록 적극적으로 활동한다(Kingdon, 2011).

정책의 창(policy window)은 정책참여자들이 자신이 옹호하는 대안을 관철시키거나 특정한 문제에 대한 관심을 이끌어내도록 하는 기회를 말한다. 이는 초점사건이 일어나거나 정책기업가의 적극적인 활동에 의해 세 가지 흐름이 결합될 때 열리게 되는데 행정부 교체 등 정치의 흐름이 변화하면서 열리게 되는 경우가 많다. 정책의 창이 열리는 시기는 예산 편성과 같이 예측 가능할 수도 있고 예상치 못한 초점사건에 의하여 정책의 창이 열릴 수도 있다. 정책의 창은 정책참여자들이 정책결정이나 입법을 통해 그들의 문제가 충분히 다루어졌다고 느끼거나 실패를 경험하여 문제 해결에 대한 의지를 잃게 되었을 때, 정책의 창이 열리게 했던 초점사건이 끝나거나 더 이상 이용 가능한 대안이 없을 때 닫히게 된다.

정책기업가(policy entrepreneurs)는 자신의 신념이나 아이디어가 정책에 반영될 수 있도록 시간, 열정, 명성, 재원과 같은 자원을 기꺼이 투자하는 옹호자로서 정책 형성 또는 변동을 주도하는

데 있어 중요한 역할을 수행한다(Baumgartner & Jones, 1993; Kingdon, 2011). 정책기업가는 특정 문제에 직접적인 관심을 갖고 있거나, 정책과정에 참여함으로써 만족을 얻기 위하여, 또는 정책에 자신이 추구하는 정책가치를 반영하기 위하여 특정한 정책대안을 의제로 설정하기 위한 유인을 갖게 된다(Kingdon, 2011). 정책의 창이 열려 있는 시간은 매우 짧고 그 기회를 놓치게 되면 다음 정책의 창이 열릴 때까지 기다려야 한다. 따라서 정책기업가는 정책의 창이 열릴 수 있도록 세 가지 흐름을 결합하고 정책결정자가 자신이 선호하는 정책대안을 채택하도록 하기 위하여 프레이밍(framing), 감정 점화(affect priming), 단계적 해결 전술(salami tactics), 상징과 같은 다양한 전략을 활용한다(Zahariadis, 2007). 정책기업가는 이러한 전략들을 적절하게 활용하고 궁극적으로 자신이 선호하는 정책대안이 채택되도록 하기 위하여 협상력, 지속성, 전문성, 리더십 등의 역량과 정책결정자와의 높은 접근성을 갖고 있어야 한다(Kingdon, 2011). 정책기업가는 적극적으로 정책 아이디어를 창출하고 그가 선호하는 정책대안이 채택되도록 다양한 정책행위자들로부터 협력과 지지를 동원한다는 점에서 Sabatier & Weible(2007)이 제시한 정책옹호연합모형에서의 중립적인 정책중개자(policy broker)와는 구별된다. 즉, 정책기업가는 정책의 창이 열리기를 기다리는 수동적인 존재가 아니라, 각 흐름을 결합시켜 정책의 창을 엶으로써 자신이 선호하는 정책의제가 채택되도록 하거나 정책 변동을 주도하려는 적극적인 행위자로 이해할 수 있다(정정길, 2010).

다중흐름모형은 비합리적이고 우연히 이루어지는 정책결정 및 정책변동 과정을 설명하는 데 유용하다. 특히 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책의 흐름을 통하여 정책과정을 둘러싸고 있는 환경과 맥락을 거시적인 측면에서 조망할 수 있다는 장점이 있다(Baumgartner & Jones, 1993; 최성구·박용성, 2014). 즉, 특정 정책과 관련하여 이전부터 존재해오던 다양한 문제와 정책 아이디어, 이와 관련된 분위기나 여론과 같은 정치적 상황 등을 다각적으로 파악할 수 있다. 그러나 정책의 창이 열린 이후 정책기업가가 어떠한 관리전략을 사용하여 정책의 성공을 창출하는가에 대해서는 설명하기 어렵다는 한계가 있다. 다음에서 살펴볼 Moore(1995)의 정치적 관리는 세 가지 흐름의 맥락 속에서 어떠한 구체적인 전략들이 정책을 성공으로 이끌게 되었는지를 설명하는 데 기여할 수 있다.

## 2. Moore의 정치적 관리(Political Management)

### 1) 정치적 관리의 의의

Moore(1995)는 공공관리자를 단순히 주어진 임무(mandate)를 충실히 수행하는 것을 넘어 바람직한 공공가치의 창출을 위하여 적극적으로 노력하는 존재로 상정한다. 즉, 자신이 선호하는 정책대안의 채택을 통해 공공가치를 증진시키고자 하는 Kingdon의 정책기업가와 동일한 성격을 갖는다고 볼 수 있다. 이들은 관료와 정치가, 정책 커뮤니티, 잘 알려진 엘리트 집단 등과 네트워크를 구축하고 미디어와 대중의 주목과 지지를 촉진하여(Robert & King, 1991; Grady, 1992; Mintrom, 2000) 정책의 채택과 성공 가능성을 높이려 한다. Kingdon은 프레이밍과 단계적 해결 전술, 상징

등의 전략을 제안하고 있는데, 이는 적용대상을 특정하지 않은 거시적인 전략이라는 점에서 실천적 함의를 제공하는 데 한계가 있다. 반면 Moore의 정치적 관리 전략은 정책의 채택과 양질의 정책개발을 비롯하여 시민을 포함한 내·외부 이해관계자에 대한 체계적인 관리 전략을 제시한다는 점에서 강점을 갖는다.

Moore(1995)는 공공정책과 공공서비스는 공공가치의 창출(creating public value)을 목표로 해야 한다고 본다. 이는 가치, 정당성과 지지, 운영 역량으로 구성되는 전략적 삼각축(strategic triangle)을 통해 달성될 수 있다. 공공관리자는 조직이 추구하는 목적과 가치(value)를 명확히 정의하고, 이를 달성하기 위하여 상위기관이나 국회, 언론, 시민, 이익집단과 같은 행위자들로부터 정당성과 지지(legitimacy and support)를 이끌어내야 한다(Moore, 2000). Moore는 이러한 행위자들과 공공조직이 상호작용하는 공간을 승인환경(authorizing environment)이라고 설명하는데, 공공관리자는 공공가치를 실현하기 위하여 승인환경에 존재하는 다양한 이해관계자들로부터 지속적인 지지를 확보해야 한다. 운영 역량(operational capacity)은 공공관리자나 공공조직이 정책을 추진하기에 충분한 역량을 보유하고 있는가에 대한 것으로 재정이나 인력, 기술과 같은 자원을 동원하는 능력과 관련되어 있다(Moore, 2000). 즉, 공공관리자에게는 공적으로 가치 있는 결과(publicly valuable outcomes)를 창출하기 위하여 자신의 권한 범위를 넘어서는 승인환경으로부터 정치적 정당성과 지지를 이끌어내는 정치적 관리 역량이 요구된다(Moore, 1995). 정치적 관리는 변화와 혁신이 필요하거나 목표 달성을 위해 외부기관과의 상호협력이 요구될 때, 외부기관이나 민간부문으로부터 공동생산(coproduction)을 동원해야 할 경우 특히 중요해진다.

### 2) 다섯 가지 정치적 관리 전략

Moore(1995)는 정책대안이 성공적으로 채택, 집행되기 위한 전략으로 기업가적 옹호, 정책개발관리, 협상, 공적 숙의와 사회적 학습 및 리더십, 공공부문 마케팅과 전략적 의사소통 다섯 가지를 제시한다.

첫 번째 전략인 기업가적 옹호(Entrepreneurial Advocacy)는 공공관리자가 자신이 선호하는 정책이 승인되고 지지될 수 있는 기회를 극대화하기 위하여 무엇을 필요로 하는가에 초점을 맞춘다. 공공관리자는 해당 정책과 관련된 이해관계자가 누구이며 이들이 어떠한 입장을 취하는가를 파악하여 정책이 강력한 지지를 얻을 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 공공관리자는 의사결정의 경로를 선택할 수 있다. 정책참여자의 범위를 확대 또는 축소하거나 해당 이슈에 대한 논의시간을 늘리거나 줄임으로써 지지자를 동원하고 반대자를 중립화하는 것이다. 또는 이슈 프레이밍을 통해 토론의 장을 구성하고 갈등의 범위를 조정할 수 있다. 그리고 끊임없이 변화하는 정치적 환경을 고려하여 의사결정에 유리한 시기를 기다리거나, 설득이나 네트워크를 통해 해당 이슈에 대한 사회적 통념을 변화시키는 상황 변화 전략을 취할 수 있다.

두 번째 전략인 정책개발관리(Managing Policy Development)를 통하여 공공관리자는 절차적·실질적 측면에서 높은 수준의 정당성과 권력, 정확성을 갖춘 양질의 의사결정을 내리고 더 좋은

정책을 개발하고자 한다. 이를 위해 공공관리자는 폭넓은 자문과정과 위원회를 활용하되, 지연이나 교착상태를 타개하기 위하여 최종기한을 설정할 수 있다. 정책분석을 통해 문제를 정의하고 관련된 사실과 그 결과에 대한 정확한 추론 등을 활용하며, 불확실성에 의해 부정적인 결과가 발생하더라도 정치적으로 용인될 수 있는 좋은 의사결정을 만들어내기 위한 정책관리과정을 설계해야 한다. 또한 조직 내부적으로는 정책의 효과적인 관리를 위하여 다양한 정책이슈를 통합적으로 관리할 수 있는 정책관리시스템을 구축할 것이 요구된다.

세 번째 전략인 협상(Negotiation)은 서로 다른 이해와 선호를 가진 참여자들이 의사결정을 함께 내리는 과정을 의미한다. 정책결정은 시스템 내의 행위자들에 의해 이루어진다는 점에서 정책반대자들의 지지를 이끌어내기 위한 협상은 중요하다. 공공관리자는 협상을 통해 창출 가능한 가치가 존재하는가, 참여자들 간 상호의존성이 존재하는가, 협상 결렬 시 최적대안(BATNA: Best Alternative To a Negotiated Agreement)이 무엇인가를 고려해야 한다. 협상에 성공하기 위하여 공공관리자는 본래 의도를 숨기고 상대방이 자신의 전략을 따르도록 하는 경성적 접근을 취하거나 반대로 개방적으로 문제 해결책을 논의하는 연성적 접근을 취할 수 있다. 새로운 정책이슈나 행위자를 추가하거나, 자신의 BATNA를 강화하거나 상대방의 BATNA를 약화시킴으로써 공공관리자는 협상에서 유리한 위치를 점할 수 있다.

네 번째 전략은 공적 숙의와 사회적 학습, 리더십(Public Deliberation, Social Learning, and Leadership)이다. 앞서 살펴본 세 가지 전략이 공식적인 정책결정을 중심으로 소수 행위자 집단이 어떻게 정책에 영향을 미치는가를 다루었다면, 공적 숙의와 사회적 학습은 공공문제에 대하여 주체적으로 행동하는 일반대중에 초점을 맞추고 있다. 이는 시민들의 참여와 소통이 주어진 정책문제의 해결에 중요한 전제조건이 되는 거버넌스적 문제해결이 필요한 상황에서 요구된다(송현진 외, 2017). 즉, 시민들 스스로 자신들이 직면한 문제를 발견하고 해결책을 자발적으로 모색하여 협력을 촉진하는 것을 강조한다. 따라서 공공관리자에게는 직접 해결책을 제시하기보다 공적 숙의의 장을 마련하고 시민들이 스스로 해결책을 모색할 수 있는 환경을 조성하는 리더십이 요구된다. 이와 관련하여 공공관리자는 사회문제에 대한 시민들의 학습의 속도를 관리하는 전략을 취할 수 있다. 시민들이 너무 빨리 문제를 직면하게 될 경우 분노하거나 정부를 불신할 수 있고, 반대로 학습의 속도가 너무 느릴 경우 사회문제를 적절히 다룰 수 있는 역량을 갖추기 어려워질 수 있다. 따라서 공공관리자는 학습의 속도를 조절할 수 있는 신뢰할만한 소통채널과 방식을 고안해야 한다.

마지막으로 공공부문 마케팅과 전략적 커뮤니케이션(Public Sector Marketing and Strategic Communication)이 있다. 이는 의도하는 정책목표를 달성하기 위하여 특정 정책에 대한 이해관계자들의 요구를 파악하고 정책에 대한 지지와 지원을 요청하는 방식이다. 이 전략은 정책의 성공이 시민들의 동원과 능력에 달려 있는 경우 더욱 필요하다. 공공관리자는 정책의 성공을 좌우하는 주체가 누구인지, 시민들과 그들의 정치적 대표자가 바라는 것이 무엇인지, 정책과 정책추진 방식에 대한 시민들의 인식과 이해도는 어떠한지를 고려해야 한다(Moore, 1995). 설문조사와 홍보, 정보제공 등을 통해 시민들의 요구와 만족도를 파악하고 정책에 대한 이해와 수용도를 제고하게 된다.

# Ⅳ. 연구 설계

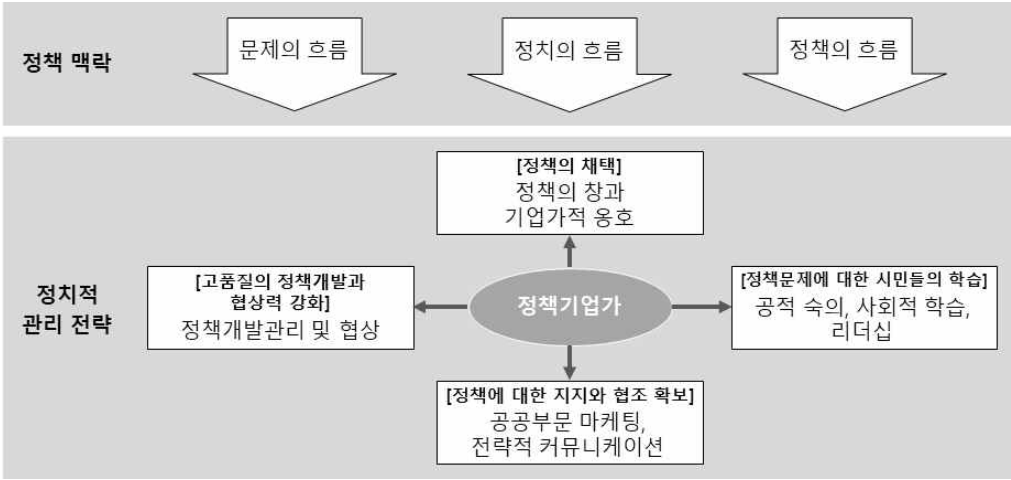
본 연구에서는 연세로 대중교통전용지구 조성사례를 분석하기 위하여 Kingdon(2011)의 다중흐름모형과 Moore(1995)의 정치적 관리 전략을 이론적 분석틀로 활용하였다. 다중흐름모형은 정책의제 설정이나 정책변동을 설명하는 데 유용한 모형으로 세 가지 흐름을 통해 정책을 둘러싸고 있는 정치사회적 맥락과 정책결정 과정을 설명할 수 있다. 다중흐름모형은 비합리적이고 불확실한 정책 상황을 가정한다는 점에서 정책의 창이 열렸을 때 자신이 의도하거나 선호하는 정책대안이 채택되도록 노력하는 정책기업가의 역할이 중요하다(정우철·우창빈, 2015). 그러나 정책의 창이 열린 이후 주요 행위자의 전략과 신념체계에 대한 설명이 상대적으로 미흡하다(이동인·이대희, 2014)는 비판을 받는다.[4] 즉, 다중흐름모형은 거시적인 정책현상을 설명하는 데에는 유용하나 그 과정에서 정책기업가가 구체적으로 어떠한 전략을 활용했는가에 대해서는 다소 설명이 모호한 측면이 있다.

본 사례의 경우 유관기관과 지역주민 등 다양한 이해관계자들 간 갈등을 조정하여 사업 수행에 대한 지지를 동원하는 것이 필요하다. 따라서 Moore(1995)의 정치적 관리 전략은 공공관리자가 어떻게 조직 내·외부의 이해관계자들로부터 정책에 대한 정치적 정당성과 지지, 자원을 획득하는지에 대한 체계적인 설명을 제공할 수 있다. 공공가치를 창출하기 위하여 공공관리자는 적극적인 정책기업가로서 그들을 둘러싸고 있는 승인환경을 관리해야 한다. 승인환경은 상위기관과 같은 전통적인 수직적(upward & inward) 관계뿐 아니라 민간부문이나 전문가, 파트너와 같은 조직 외부 행위자와의 거버넌스적 관계(outward)와도 관련되어 있다(Bennington & Moore, 2011). 따라서 Moore(1995)의 정치적 관리 전략은 복잡한 승인환경을 다각적으로 관리할 수 있는 전략을 제공하는 한편, 정책의 결정에서 개발, 집행에 이르기까지 정책과정 전반을 다룬다는 점에서 정책사례를 분석하기 위한 분석틀로서 유용성이 크다고 할 수 있다.

본 연구에서는 다중흐름모형을 통해 연세로 대중교통전용지구라는 정책대안이 도입되는 맥락과 환경을 살펴보고, 서대문구가 정책기업가로서 정책결정 및 집행과정에서 어떠한 정치적 관리 전략을 활용하여 정책을 성공적으로 이끌 수 있었는지를 분석하고자 한다. 본 연구의 분석틀을 정리하면 다음과 같다.

4) 실제로 많은 선행연구들이 다중흐름모형의 설명력을 보완하기 위하여 정책옹호연합모형(김인자·박형준, 2011; 이동진·이대희, 2014; 최성구·박용성, 2015)이나 정책변동모형(이재무, 2013; 박용성, 2015) 등 다른 이론을 결합한 수정모형을 활용하고 있다.

〈그림 2〉 연구의 분석틀




본 연구의 시간적 범위는 대중교통전용지구 도입에 대한 논의가 시작되었던 2011년 말부터 지구가 개통된 이후 대부분의 갈등이슈가 해결된 2014년까지로 약 3년간을 대상으로 한다. 연구방법으로는 문헌연구를 중심으로 한 질적 분석을 수행하였다. 연세로 대중교통전용지구 사례는 신촌이라는 특정한 지역을 대상으로 하며 정책과정에서 광역자치단체인 서울시와 기초자치단체인 서대문구, 한국전력과 경찰서 등 유관 공공기관, 신촌지역 주민들 간의 관계가 중요하게 부각된다. 이에 따라 구체적인 분석자료로는 공약집과 구정성과보고서, 위원회 회의록 등을 활용하였다. 그리고 정책참여자들의 입장을 보다 객관적으로 판단하기 위하여 서울시의회 및 서대문구의회 회의록, 신문기사 등을 추가적으로 분석하였다. 신문기사의 경우 지방정부의 정책 사례라는 점을 감안하여 각 이해관계자들의 상호작용을 보다 상세히 파악하기 위해 지역신문[5]을 주 분석대상으로 하였으며 뉴스 빅데이터를 제공하는 빅카인즈(BIGKinds)에서 관련 기사를 추가적으로 참고하였다.

# V. 연세로 대중교통전용지구 정책과정 분석

## 1. 문제의 흐름

신촌은 높은 인지도와 접근성, 풍부한 유동인구를 바탕으로 1990년대 대학 문화의 중심지이자 젊음과 문화의 거리로 불렸다. 그러나 그에 걸맞지 않는 열악한 보행환경과 고질적인 교통 정체, 상권 침체 등의 문제를 겪으면서 2000년대 이후 쇠락의 길을 걷기 시작했다. 지역주민들을 비롯해 모두가 이러한 문제를 인지하고 있었으나 대중교통전용지구를 조성하기 전까지 해결되지 않은 채

5) 「서대문사람들」, 「서대문신문」, 「서대문자치신문」.

상당기간 방치되어 있었다. 먼저 보행환경 측면에서 연세로의 하루 평균 보행량은 약 28,000명으로 가장 보행량이 많은 시간에는 시간당 약 2,000명을 상회하였다(서울시, 2009; 고준호·이 창, 2012). 이는 서울시 전체 평균의 7~10배에 달하는 수준이었으나 보행환경은 매우 열악하였다. 보도 전체의 폭은 3~4m였지만 분전함과 노점, 각종 가로 적치물 등으로 인하여 실제 보행자의 통행에 이용할 수 있는 유효 도로폭은 1~2m에 불과한 곳도 많았다(남궁지희, 2014).

**〈표 2〉 시간대별 평균 통행속도**

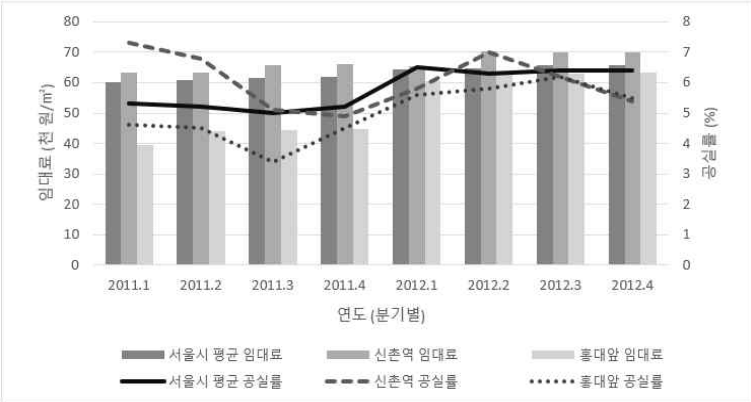
(단위: km/h)

| | | 오전 | 낮 | 오후 | 평균 |
|---|---|---|---|---|---|
| 2009년 | 연세로 | 14.1 | 9.5 | 8.9 | 10.8 |
| | 서울 전체 | 22.5 | 22.8 | 19.0 | 21.4 |
| 2010년 | 연세로 | 15.6 | 10.7 | 9.9 | 12.1 |
| | 서울 전체 | 22.2 | 22.4 | 18.6 | 21.1 |
| 2013년 | 연세로 | 13.7 | 8.9 | 8.0 | 10.2 |
| | 서울 전체 | 28.2 | 26.2 | 23.4 | 25.9 |

주: 속도는 양방향 기준이며 2011~2012년의 경우 자료 없음
자료: 서울시 도로교통본부(2009/2010/2013a)

교통 측면에서 연세로는 서울 도심과 서쪽 지역을 연결하는 주요 노선인 신촌로와 성산로를 연결하는 길목으로 시간당 약 1,200대의 차량이 몰리는 상습 정체구간이었다(남궁지희, 2014). 양방향 2차로를 기본으로 일부 구간은 3~4차로였지만 통과 차량이 과다하여 통행속도가 하루 평균 10km/h 내외에 머무는 등 심각한 정체가 발생하였다. 또한 연세로는 서울시 서북부 지역의 주요 대중교통 결절점이지만 대중교통을 이용하는 데 어려움이 컸다. 연세로는 지하철 2호선 신촌역과 이어져 있고 19개의 버스 노선이 통과하여 버스이용자가 타 지역보다 4.2배 많았다(서울시 도시교통본부, 2013a; 이수진, 2015). 그러나 교통정체로 통행속도가 느려지고 배차 간격이 지연되어 시민들이 대중교통을 기피하는 원인을 제공하였다.

**〈그림 3〉 신촌지역 임대료 및 공실률 비교**




주: 매장용 빌딩 기준. 임대료는 1층을 기준으로 월세 전환 시 임대료임
자료: 국토해양부 외(2011/2012)

한편 신촌 상권 측면에서는 임대료가 꾸준히 상승하면서 상가 공실률이 늘어나고 있었다. 특색 있는 가게나 예술가들은 신촌을 떠나 홍대 앞으로 옮겨갔고 이에 따라 신촌 상권은 대학가로서의 정체성을 잃고 대형 프랜차이즈가 대부분인 유흥가로 변화하였다. 홍대 주변이 인디밴드와 클럽 문화를 바탕으로 개성 있는 공간으로 변모하는 동안, 신촌 연세로는 모텔 등 유흥업소와 무질서한 간판들로 외관적으로도 대비되는 모습을 보여 왔다. 중심상권이 홍대 지역으로 이동하면서 신촌 지역은 서울의 대표적인 상권이었던 과거와 달리 전반적으로 침체되었다. 서울시 평균보다 많은 보행량에도 불구하고 열악한 보행환경, 과다한 교통통행량으로 인한 교통정체, 높은 임대료로 인한 상권 침체는 해결되지 않은 채 연세로의 문제로 남아 있었다.

## 2. 정치의 흐름

정치의 흐름은 국가적 분위기와 정권 교체, 이익집단의 활동 등으로 구성된다. 먼저 국가적 분위기로는 자동차 중심으로 이루어졌던 교통체계 대신 보행권에 대한 논의가 대두되기 시작했다. 과거에는 급격한 산업화와 도시화에 맞추어 자동차 중심의 시설투자와 교통체계가 구축되었다. 그러나 최근에는 만성적인 교통정체로 인한 시간 손실, 대기오염과 교통사고의 증가 등 사회적 비용이 증가하기 시작했다. 이에 따라 2004년 서울시청 앞 광장이 만들어진 이후 2009년에는 광화문 광장과 서울 둘레길이 조성되는 등 사람 중심, 보행친화적 정책에 대한 관심이 크게 증가하고 있었다.

정치적으로는 2011년 10월 서울시장 재보궐 선거에서 박원순 후보가 당선되었다. 박원순 서울시장은 사람이 우선하는 편리한 서울교통이라는 기조 하에 “대중교통전용지구 조성”을 공약으로 제시하였다(서울시, 2013b). 이에 따라 ‘보행친화도시 마스터플랜’, ‘보행안전 및 편의 증진 기본계획’을 수립하여 보행자 중심의 도시를 만들기 위한 제도적 기반이 마련되었다(이수진, 2015). 또한 ‘걷고 싶은 거리’, ‘차 없는 거리’, ‘디자인 서울 거리’ 등 가로와 보행 환경을 개선하는 사업들이 지속적으로 계획 및 추진되면서 기존의 가로들이 보행친화적으로 변화하였다(문선기 외, 2013).

이익집단의 활동 측면에서 지역사회 차원에서도 변화에 대한 공감대가 형성되고 있었다. 서울시에서 대중교통전용지구 수요조사를 실시했을 당시, 신촌지역 상인들은 “무조건적인 반대보다는 상가가 활성화될 수 있는 방향을 찾고 신촌을 되살릴 수 있는 길을 모색하는 것이 우선(서대문사람들, 2012.1.30)”이라는 입장을 보였다. 신촌지역의 상권 침체가 장기화되고 그에 따른 위기의식이 대두되면서 신촌 살리기에 대한 공감대가 형성되고 변화에 대한 요구와 기대가 높아지고 있었다고 볼 수 있다.

## 3. 정책의 흐름

정책의 흐름 속에는 정책의제로 채택되고자 하는 다양한 아이디어가 존재한다. 이 때 정책문제에 대한 합리적 해결책으로서 정책대안이 고려되기보다는 이전부터 존재하고 있던 정책대안이 정

책결정자의 주목을 받으면서 정책의제로 채택되게 된다. 그러나 반드시 가장 우수하고 문제 해결에 도움이 되며 사람들에게 동의를 얻는 대안이 살아남는 것은 아니다(정민경·이병량, 2014). 가치 수용성과 기술적 실행가능성이 높은 아이디어가 정책기업가의 지속적인 활동을 통해 주목을 받게 될 때 정책의제로 채택될 가능성이 높아지게 된다.

신촌지역 문제와 관련하여 다양한 아이디어가 정책의 흐름 속에 존재했다. 서대문구는 침체된 신촌지역 상권을 살리기 위하여 비즈니스 호텔을 유치하고 구 신촌역사를 관광안내센터로 활용하는 등 신촌을 복합관광타운으로 조성하기 위한 정책대안을 고민하였다(서대문구의회, 2011b; 서대문구, 2013). 신촌 지역 6개 대학과 복지관, 경찰서, 소방서 등이 참여하는 신촌대학연합축제를 통하여 신촌만의 차별화된 대학문화 콘텐츠를 기획하기도 했다. 또한 서대문경찰서와 모범운전자회, 지역주민의 협조를 바탕으로 '차 없는 거리'를 시범 운영하고, 그 일환으로 연세로를 대중교통전용지구로 지정하고자 하는 등 다각적인 접근을 통하여 신촌지역의 상권을 활성화하고자 하였다(서대문구, 2011/2012).

한편, 서울환경운동연합은 대기오염을 줄이기 위한 대안으로서 2008년부터 꾸준히 대중교통전용지구 도입을 주장해왔다(박설아, 2015). 이들은 2011년 당시 박원순 서울시장 후보에게 대중교통전용지구 시범 시행을 제안하였고 그 결과 최종적으로 공약에도 포함되었다. 서울환경운동연합은 '대기오염을 줄이기 위한 교통수요관리'를 목표로 궁극적으로는 연세로를 보행자전용지구로 만드는 정책 아이디어를 구상하였다.

## 4. 정책의 창과 정책기업가의 정치적 관리

연세로 대중교통전용지구 조성 과정에서 서대문구는 정책기업가로서 정책이 성공적으로 채택·집행되는 데 주도적인 역할을 수행하였다. 연세로를 둘러싸고 있는 문제의 흐름 속에는 신촌의 상권 침체, 열악한 보행환경과 교통정체 등이 존재한다. 서대문구에서는 이를 해결하기 위하여 관광특구 지정, '차 없는 거리' 운영, 신촌대학연합축제 개최 등 여러 가지 대안을 고민하고 있었다. 그러던 중 2011년 서울시장 재보궐선거에서 박원순 시장이 당선되면서 정책의 창이 열리게 되었다. 사람 중심의 보행친화적 교통정책을 추구했던 박원순 시장은 공약으로 대중교통전용지구 도입을 제시하였고, 서대문구는 '차 없는 거리'를 조성하기 위한 일환으로 대중교통전용지구 지정을 추진하고 있었다. 이는 연세로의 문제를 해결하기 위한 많은 대안 중 대중교통전용지구 조성이라는 정책 아이디어가 정책결정자인 박원순 시장의 주목을 받게 된 배경이라 할 수 있다.

그러나 정책의 창이 열렸다고 해서 반드시 특정 정책대안이 채택되지는 않는다. 대중교통전용지구는 연세로의 열악한 보행환경과 교통정체, 상권 침체를 모두 해결할 수 있는 정책대안이기는 했으나 갈등을 내포하고 있었다. 보행환경과 대중교통 이용의 편의성이 개선되는 반면, 승용차를 이용한 접근성이 떨어져 상권 침체나 우회로 이용에 따른 불편함이 동반되기 때문이다. 대중교통전용지구라는 정책대안이 채택되어 원만하게 추진되기 위해서는 지역주민을 비롯한 주요 이해관계자의 협력이 필수적이었다. 즉, 상권 활성화와 교통수요관리를 통한 도시의 지속가능성 제고라

는 정책목표를 고려할 때 정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 서대문구가 정책기업가로서 정치적 관리를 수행할 것이 요구되었다. 본 사례와 관련된 관리과제를 정리하면 다음과 같다.

〈표 3〉 Moore의 정치적 관리전략에 따른 관리과제

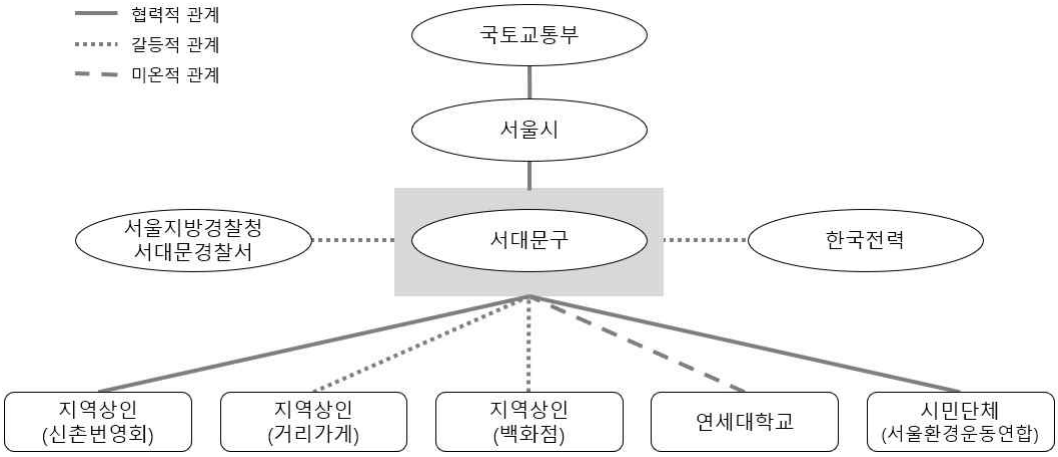
| 실천전략 | 목적 | 관리과제 | 수단 |
|---|---|---|---|
| 기업가적 옹호 | 정책의 채택 | ‣ 지구 조성에 대한 지지를 충분히 확보하였는가? | ‣ 의사결정 경로 선택 |
| 정책개발관리 및 협상 | 고품질의 정책 개발, 협상력 강화 | ‣ 지구 조성의 내용적, 과정적 타당성을 갖추었는가?<br>‣ 어떤 협상전략을 취할 것인가? 어떻게 협상환경을 유리하게 조성할 것인가? | ‣ 폭넓은 자문과정, 정책분석<br>‣ 연성적·경성적 접근, BATNA 관리 |
| 공적 숙의, 사회적 학습, 리더십 | 정책문제에 대한 시민들의 사회적 학습 | ‣ 지구 조성에 대한 지역주민들의 사회적 학습을 제고하였는가? | ‣ 공적 숙의 |
| 공공부문 마케팅, 전략적 커뮤니케이션 | 정책에 대한 대중적 지지와 협조 확보 | ‣ 지구 조성에 대한 지역주민들의 인식과 이해도를 충분히 제고시켰는가? | ‣ 마케팅 전략 |

자료: 이정철·이정욱(2015)의 표를 바탕으로 재구성

### 1) 기업가적 옹호

기업가적 옹호의 핵심 관리과제는 대중교통전용지구 조성에 대한 지지를 확보하는 것이다. 신촌 연세로의 경우 열악한 보행환경을 개선하고 침체된 상권을 활성화해야 한다는 데 대한 주민들의 공감대가 마련되어 있었다. 이는 연세로가 대중교통전용지구 시범사업지로 선정되는 과정에서 중요한 역할을 했다고 볼 수 있다.

〈그림 4〉 연세로 대중교통전용지구의 주요 이해관계자



본 사례와 관련된 주요 이해관계자들을 살펴보면, 먼저 국토교통부는 대중교통전용지구 조성 사업의 주무부처로서 예산을 지원하여 서대문구와 우호적 관계를 맺고 있다. 서울시는 서대문구에서 추진하는 정책에 대한 정책결정자로서 적극적인 협력자라고 할 수 있다. 그러나 서울지방경찰청과 서대문경찰서는 인근지역의 교통 소통 악화를 들어 해당 사업에 부정적인 입장을 보였고, 한국전력은 연세로의 분전함 이전 비용을 두고 서대문구와 갈등관계를 형성하였다. 백화점의 경우 승용차 진입 통제로 접근성이 제한되어 매출 하락이 우려된다는 이유에서 해당 사업을 반대하였다. 거리가게 상인들 역시 지구 조성 시 현재 지점에서 이동하거나 영업이 제한될 수 있다는 점을 들어 반대 입장을 보였다. 한편, 서울환경운동연합은 대기오염을 줄이고 대중교통 이용을 활성화한다는 점에서, 신촌지역 상인들의 모임인 신촌번영회는 상권을 살리기 위한 현실적인 방안으로서 대체로 대중교통전용지구 도입을 지지하였다. 그러나 승용차 접근 제한으로 인한 상권 악화와 이면도로의 교통정체에 대한 여론도 공존하였다. 연세대학교의 경우 정문 앞에 횡단보도 추가 설치를 요구했으나 대중교통전용지구 도입 자체에 대해서는 비교적 미온적인 입장이었다.

이처럼 다양한 이해관계자의 입장이 첨예하게 대립하는 상황에서, 서대문구는 대중교통전용지구 조성에 대한 지지를 확보하기 위하여 기업가적 옹호 측면에서 개방적인 의사결정 전략을 선택하였다.

**〈표 4〉 주민공청회 개최 현황**

| 일시 | 추진내용 |
|---|---|
| 2011. 11 | 서대문구, 대중교통전용지구 관련 공개포럼 개최 |
| 2012. 09. 07 | 서울시, '신촌 대중교통전용지구 사업추진위원회' 전체회의 개최 |
| 2012. 10. 16 | 서대문구, 1차 주민공청회 개최 |
| 2013. 02. 13 | 서대문구, 2차 주민공청회 개최 |
| 2013. 05 | 서대문구, 3차 주민공청회 개최 |
| 2013. 08. 09 | 서대문구, 공사 중 처리대책 주민설명회 |

자료: 서대문구(2013), 서울시(2013a/2014b), 서울시 교통정책과(2012a/2012b/2013), 서울시 도시교통본부(2013b), 신문기사를 바탕으로 정리

주민공청회 개최 현황을 살펴보면 서대문구는 2012년 7월 연세로가 대중교통전용지구로 지정되기 전부터 지역주민과 전문가 등을 대상으로 공개포럼을 개최하여 여론을 수렴하고자 하였다. 시범사업지로 선정된 이후에는 약 1년에 걸쳐 지속적으로 주민설명회와 공청회를 개최하여 갈등 사안에 대한 충분한 논의 시간을 확보하였다. 구체적으로 살펴보면 사업추진위원회 회의의 경우 신촌번영위원회 회장, 서울환경운동연합 사무처장, 연세대 총학생회장, 서대문경찰서 및 마포경찰서 담당자, 서대문구청 교통행정과장 등이 참석하였다(서울시 교통정책과, 2012a). 이어진 1차 주민공청회에서는 서대문구 개인택시조합 지부장, 신촌지역 건물주, 서대문구 의원, 지역상인 등 180여 명이 참여하였고, 2차 주민공청회에서는 신촌번영회와 지역주민, 서울시 의원, 서대문구 의원, 서울시 교통정책과, 서대문경찰서 등 약 50여 명이 참여하였다(서울시 교통정책과, 2012b/2013). 공청회의 참석자 수나 분야별 대표성 등을 고려할 때 정책참여자의 범위 역시 폭넓게 설정

되었다고 볼 수 있다. 이러한 개방적인 의사결정 경로는 이해관계자별로 상이한 입장과 갈등 사안을 이해하고 보행환경 개선, 대중교통 이용 제고, 상권 활성화라는 사업의 목표를 공유함으로서 정책에 대한 지지연합을 구축하는 장이 되었다고 할 수 있다.[6] 이와 관련하여 문석진 서대문구청장은 “신촌지역 활성화는 다양한 이해관계가 얽혀있고 구의 재정만으로 추진할 수 있는 과제가 아니기 때문에 전문가와 지역상인, 주민이 함께 발전방향을 논의하는 자리를 지속적으로 마련(서대문구의회, 2011a)”하고 “신촌상인회와 대학관계자, 주민 등이 직접 의사결정과정에 참여토록 함으로써 사업의 객관성과 공공성을 확보(서대문구의회, 2013a)”하겠다는 입장을 지속적으로 밝힌 바 있다.

연세로의 교통문제를 해결하고 상권을 활성화시키기 위한 정책대안으로서 대중교통전용지구는 세 가지 측면에서 채택 가능성이 높았다. 첫째, 정책기업가가 정책결정자의 관심을 유도함으로써 정책대안이 채택되도록 한다는 점을 고려할 때 문석진 서대문구청장이 적극적인 역할을 수행하였다. 문 구청장은 “신촌 일대 재생을 고민하던 중 2012년 박원순 서울시장과 브라질 쿠리치바를 찾아 보행친화도시를 보러 갔다. 거기서 박 시장이 ‘서울에서 차 없는 거리를 만든다는 곳이 있으면 밀어주겠다’고 약속해서 덥석 물었다(서대문사람들, 2014.1.16; 서울Pn, 2016.5.27)”라고 할 만큼 대중교통전용지구 선정을 위하여 적극적인 의지를 보였다. 서대문구는 신촌 연세로를 보행자전용지구로 조성하려 했으나 지역상인들의 반발로 무산된 적이 있어, 그 대안으로 대중교통전용지구를 추진하고자 하였다(이수진, 2015). 이에 비해 서대문구를 제외한 나머지 후보 자치구에서는 주민 반대, 교통 불편, 민원 우려 등을 이유로 추진할 의사가 없다는 입장을 밝힌 바 있다(서울시, 2014b).

둘째는 가치 수용성이다. 문 구청장은 ‘차 없는 거리’ 등 보행 중심의 교통정책에 관심을 갖고 있었고 이는 박 시장의 사람 중심 교통정책과 부합되는 측면이 존재했다. 또한 서대문구의 입장에서 대중교통전용지구 사업은 연세로의 보행환경을 개선하는 데 필요한 예산 부담을 줄일 수 있는 기회였고, 서울시의 입장에서 신촌은 서울을 대표하는 상권으로서의 상징성이 컸다. 신촌 지역주민 역시 고질적인 교통정체와 오랜 상권 침체로 인하여 변화의 필요성을 인지하고 있었고, 신촌대학연합축제 등을 통해 ‘차 없는 거리’를 시범적으로 시행하는 과정에서 외부 유입인구로 인한 매출 증가 등 긍정적 효과에 대한 기대도 존재했다(박설아, 2015).

셋째는 기술적 실행가능성이다. 대중교통전용지구라는 정책대안에 대한 기술적 실행가능성은 교통처리문제와 예산 문제로 나누어 볼 수 있다. 교통처리문제의 경우 후보지 선정과정에서 교통시뮬레이션을 통해 우회로 확보, 신호 조정 등 교통처리대책이 수립되었다. 또한 해당 사업이 국토교통부의 대중교통전용지구 지원사업에 포함되어 국비 지원을 받을 수 있게 됨으로써 예산 문제도 해결할 수 있었다.

결과적으로 높은 가치 수용성과 기술적 실행가능성을 바탕으로 서대문구가 적극적으로 추진의

6) 이는 두 번째 정치적 관리 전략인 정책개발관리의 ‘폭넓은 자문과정’과도 연결된다고 볼 수 있다. 주요 이해관계자들이 공청회에 참여함으로써 사업 추진의 절차적 정당성을 확보하고 이는 양질의 의사결정을 내리는 데 기여할 수 있기 때문이다.

지를 표현함으로써 연세로 대중교통전용지구 조성이라는 정책대안이 최종적으로 채택되었다고 할 수 있다. 문석진 서대문구청장은 서울시장 재보궐 선거로 정책의 창이 우연히 열렸을 때 기회를 놓치지 않고 유사한 정책 아이디어를 공유하는 박원순 서울시장에게 적극적인 추진의지를 표현하였다. 또한 공개포럼과 주민공청회를 통해 지역주민들의 지지를 확보하여 시범사업지로 선정되기 위한 우호적인 분위기를 조성하였다. 이러한 전략은 연세로 대중교통전용지구라는 대안이 채택되는 데 중요한 역할을 하였다고 볼 수 있다.

### 2) 정책개발관리와 협상

서울시의 위임을 받아 진행했던 거리가게 상인들과의 협상을 제외하면 서대문구는 주요 이해관계자들과의 논의과정에서 서울시와 협력하여 협상을 진행한 것으로 보인다. 본 사례는 사업 강행을 위한 형식적인 협상 대신, 객관적인 정책분석과 자문과정을 기반으로 합리적인 설득을 진행한다는 점에서 특징적이라 할 수 있다. 이해관계자별 협상 및 정책개발관리 전략을 정리하면 다음과 같다.

**〈표 5〉 이해관계자별 정책개발관리 및 협상 전략**

| 이해관계자 | 갈등이슈 | 정책개발관리 전략 | 협상 전략 | 협상 결과 |
|---|---|---|---|---|
| 서울지방경찰청<br>연세대학교 | 횡단보도 추가 설치 | 중재안 제시 | 연성적 접근 | 성공 |
| 한국전력 | 분전함 이전 비용 | 법률 자문 | BATNA 관리 | 성공 |
| 신촌번영회 | 상권 침체 우려<br>교통정체 심화<br>공공주차장 신설 | 현황조사<br>시뮬레이션 결과<br>및 대안 제시 | | 성공 |
| 거리가게 | 지구 조성 후에도<br>현 위치에서 영업 지속 | 대안 제시 | | 실패 |
| 백화점 | 교차로 신설 | 시뮬레이션 결과<br>및 대안 제시 | | 성공 |

서대문구와 서울시는 대중교통전용지구 조성 시 우려되는 교통소통 문제와 관련하여 서울지방경찰청 및 연세대학교와 협상을 진행하였다. 연세대학교는 정문 앞 횡단보도 추가 설치를 요구하고 있었고, 서울지방경찰청은 횡단보도를 설치할 경우 성산로와 신촌~양화로 교통정체를 유발하여 추진하기 어렵다는 입장이었다. 서울시는 연세대학교가 백양로 재창조 프로젝트[7]로 정문을 임시 폐쇄할 계획이라는 점을 고려하여, 서울지방경찰청에 연세대 앞 횡단보도 추가 설치를 약속해주면 연세대학교 정문을 미리 폐쇄하여 성산로 소통상황을 개선할 수 있을 것이라는 안을 제시하였다. 그리고 연세대학교에는 정문을 미리 폐쇄하고 연세대에서 진출하는 직진, 좌회전 신호를 폐

7) 연세대학교 정문에서 본관까지 이어지는 백양로를 차량이 다니지 않는 보도와 녹지로 조성하고 대신 지하에 차도와 주차공간, 교육 및 문화공간을 조성하는 프로젝트이다.

지하는 것을 양해해준다면 횡단보도를 추가 설치하겠다고 약속하였다. 양측은 이러한 중재안에 동의하여 6개월 간의 협상을 완료하였다(서울시, 2014b).

다음으로 보행환경 개선 측면에서 서대문구는 연세로에 위치한 40여 개의 분전함을 이전하고자 하였다(서대문사람들, 2013.9.25). 서대문구와 서울시는 분전함 이전 비용에 대한 한국전력과의 협상에서 법률자문을 활용하였다. 서대문구는 당초 한국전력 성서지점에 분전함 이전 문제를 협의하였으나 성서지점에서는 사업비가 42억 원으로 규모가 커서 지점 차원에서는 결정할 수 없다는 입장을 밝혔다. 이에 따라 한국전력 서울본부 측에 협조를 요청하였으나 서울본부는 사업비를 원인자인 서울시가 부담해야 한다는 입장을 표명하였다(서울시, 2014b). 서대문구와 서울시는 법률 자문을 통해 대중교통전용지구는 도로법을 적용받는 도로정비사업(김상신·이수진, 2014)이라는 점을 들어 재협상을 거듭하였고, 한국전력이 분전함 이전 비용 전액을 부담하는 것으로 협상을 마무리하였다.

서대문구와 서울시는 신촌번영회 상인과의 갈등에서 현황조사와 시뮬레이션 결과 등 객관적인 자료를 바탕으로 논리적인 설득을 진행하였다. 사업 초반에 구성된 신촌번영회는 신촌상인들을 대표하는 조직으로서 상인들의 민원과 내부갈등을 조정하고 해당 사업에 협력적인 역할을 수행하였다(박설아, 2015). 다만 상권 침체, 교통정체 심화, 공공주차장 신설 등에서 당국과 의견 차를 보였다. 서대문구와 서울시는 차량 통제로 유동인구가 줄어 상권이 더 침체될 것이라는 주장에 대해서 번호판 매칭 조사를 통해 80% 이상이 연세로를 단순 통과하는 차량으로 상가 매출에 큰 영향이 없을 것이라는 점을 제시하였다. 또한 청계천과 광화문 사례를 들어 보행자가 증가할 경우 상권이 활성화되고 향후 문화행사를 개최하여 외부 유동인구를 확보할 수 있다는 점을 설명하였다(김상신·이수진, 2014). 한편, 교통문제 측면에서는 우회로 확보 등 교통 시뮬레이션 결과를 제시하여 교통 통제로 인한 부정적 효과가 크지 않음을 설명하였다(서울시, 2014b). 그리고 공공주차장 신설 문제의 경우 신촌 일대의 주차장을 전수 조사한 후 평상시에도 약 30%의 여유용량이 있어 부적절하다고 설득하였다. 또한 유료주차장 이용률이 낮고 불법주차가 많아 주차공간 부족보다는 주차료를 부담하지 않으려는 인식이 문제라는 점을 지적하고(서대문구의회, 2015), 백화점 및 연세대학교와 협약을 체결하여 상인들에게 야간에 주차장을 개방할 수 있도록 하는 대안을 제시하였다(서대문사람들, 2013.10.21).

이에 반해 서대문구와 거리가게 상인들과의 협상은 합의점을 찾지 못하고 난항을 거듭하였다. 거리가게 상인들은 대중교통전용지구 조성 공사가 끝난 이후에도 같은 위치에서 영업을 할 수 있도록 해줄 것을 요구했다. 그러나 서대문구에서는 보행자 중심의 거리를 만들기 위한 사업이라는 점을 들어 연세로 내 거리가게 영업을 전면 금지하고 연세대학교 앞 굴다리와 창천공원 주변 부지로의 이전을 제안하였다(MBC뉴스, 2013.9.30). 거리가게 측에서는 서대문구가 자신들과 협의 없이 일방적으로 이전 계획을 결정했다면서 반발하였고(서울신문, 2013.5.24), 대중교통전용지구 공사가 착공된 2013년 9월, 거리가게 상인들이 서부노점상연합회와 함께 연세로를 점거하여 공사를 저지하는 시위가 발생하였다(서대문사람들, 2013.10.15a). 이 과정에서 신촌번영회 측과 거리가게 상인들 간에 물리적인 충돌이 발생하기도 했다. 결국 서대문구는 당초 방침을 철회하고 지구 조성

이후 연세로 내 거리가게 영업을 허용함으로써 신촌번영회 측의 반발을 사는 결과를 야기하였다(서대문사람들, 2013.10.15b). 이는 양측 상인 간 갈등이 충분히 예상 가능한 사안이었음에도 서대문구가 적절한 협상 전략이나 대안을 제시하지 못한 데에서 기인한다. 신촌번영회 측에서는 거리 미관에 나쁘고 불법영업이라는 점을 들어 거리가게 상인이 사업추진위원회에 포함되는 것을 반대하였는데, 이들의 반발이 크다고 할지라도 실질적인 이해관계자를 모두 고려하기 위한 노력이 부족했다고 볼 수 있다. 거리가게 상인들 역시 신촌 상권 활성화와 보행환경 개선에 대해서는 우호적인 입장을 취하고 있었고(서대문사람들, 2013.4.4), "밀어내려고만 하지 말고 하나의 문화로 인정하고 상생할 수 있는 방안을 고민해 달라(서울신문, 2013.5.24)"고 요구한 바 있기 때문이다. 즉, 단순히 신촌 활성화에 대한 당위성에 기대기보다는 구체적인 중재안을 제시하여 거리가게 상인들을 설득, 지지를 확보해야 했으나 이에 실패했다고 할 수 있다.

마지막으로 서대문구와 서울시는 백화점과의 협상에서 협상 결렬 시 최적 대안(BATNA)을 관리하는 전략을 취하였다. 백화점 측에서는 접근성이 약화되어 매출 감소가 우려된다는 점을 들어 대중교통전용지구 도입을 강력하게 반대하면서 백화점으로 바로 진입할 수 있는 교차로를 신설해 줄 것을 요구하였다(박설아, 2015). 이에 대해 서대문구와 서울시는 시뮬레이션을 통해 가능한 모든 교차로 신설 설계안을 수립하였다(김상신·이수진, 2014). 그리고 어느 안이든 교통정체를 유발하여 교차로 설치가 어렵다는 점을 설명하고 대신 신촌오거리에서 좌회전을 허용하여 백화점으로 접근하도록 하는 대안을 제시하였다. 즉, 현실적으로 추진하기 어려운 교차로 신설이라는 요구에 대하여 실현 가능한 대안을 제시함으로써 당국의 BATNA를 약화시키지 않고 협상을 마무리했다고 할 수 있다.

서대문구와 서울시는 협상 전략으로 목적과 의도를 밝히고 해결책을 논의하는 연성적 접근을 취하였다. 또한 정책개발관리에서는 정책분석과 자문과정을 활용하여 주요 이해관계자에 대하여 합리적인 설득과 협상을 시도하였다. 이러한 지속적인 협상과정을 통하여 서대문구는 사업 추진에 부정적인 승인환경으로부터 협력과 지지를 이끌어냈다.

### 3) 공적 숙의, 사회적 학습, 리더십

본 사례에서는 연세로 거리가게 문제를 해결하는 과정에서 지역상인들의 공적 숙의가 나타난다. 신촌번영회와 거리가게 측의 강경한 입장과 서대문구의 구체적인 대안 부재로 거리가게 문제는 쉽사리 해결되지 않고 남아 있었다. 이는 대중교통전용지구가 개통되기 직전인 2013년 12월 상생협의회가 구성되면서 해결 가능성이 보이기 시작했다. 이 때 공식적인 숙의의 장을 마련한 것은 서대문구로, 지속적인 간담회와 설득을 통해 구청과 신촌번영회, 거리가게 상인 3자가 참여하는 상생협의회를 구성하였다(서대문구의회, 2012/2013c). 직접 해결책을 제시하기보다 지역주민이 스스로 합의와 해결책을 도출할 수 있는 환경을 조성하였다는 점에서 서대문구는 공론의 장을 마련하는 촉진자로서의 리더십을 발휘했다고 할 수 있다.

공적 숙의에서 시민들은 자신이 영향을 받는 정책문제에 대하여 의견을 제시할 수 있어야 하며,

상반되는 이해관계가 함께 논의되는 가운데 이루어져야 한다(Moore, 1995). 상생협의회에서 신촌번영회는 거리가게를 연세대 앞 굴다리 주변과 연세로에 나눠 배치하자는 의견을 제시하였고 거리가게 상인들은 연세로 내 전부 배치를 요구하였다(서울시, 2014b). 이들의 논의는 평행선을 유지했으나, 여섯 차례의 상생협의회를 통해 연세로 내 거리가게의 영업을 반대하는 신촌번영회 상인과 생존권 보장을 요구하는 거리상인 간 서로의 입장에 대한 숙의가 이루어졌다. 이러한 공감대를 바탕으로 양측은 연세로 내 거리가게 상인들의 영업을 허용하는 대신 판매대의 수를 제한하는 데 합의하였고(박설아, 2015), 판매대 위치는 거리가게 측에서 배치방안을 제안하면 신촌번영회 측에서 검토하여 조정하였다(서울시, 2014b). 그 결과 연세로에 거리가게를 15개 배치하고 나머지는 후면에 배치하는 것으로 최종 합의를 도출하였다.[8] 이는 신촌번영회와 거리가게 상인 모두 상권 활성화에 대한 공감대를 형성하고 있었고 신촌이라는 공간에서 상생할 수 있는 방안을 찾으려는 노력을 통해 가능했다고 판단된다. 이러한 공적숙의 과정은 이해당사자 상호 간 지속적인 논의를 통하여 시민들이 스스로 해결책을 동원했다는 점에서 의의가 크다. Irvin & Stansbury(2004)가 지적했듯이 정책과정에서의 시민참여가 반드시 긍정적인 결과를 가져오지는 않는다. 그러나 6차례의 상생협의회를 통하여 정기적이고 투명한 의사결정 통로가 제공되면서 시민 참여를 위한 이상적인 조건이 조성되었다. 갈등 주체들의 참여를 전제로 하는 이러한 갈등관리 방식은 공론의 장에서 지속적인 토의과정을 통한 사회적 합의가 필요하다는 것을 의미한다(윤종설·주용환, 2014). 공적 숙의는 신촌상인과 거리가게 상인 간 상호이해와 연대의식, 동의를 이끌어냄으로써 갈등의 근본 원인을 해소하고 갈등조정과정에서 민주성을 부여했다고 할 수 있다.

### 4) 공공부문 마케팅, 전략적 의사소통

공공부문 마케팅과 전략적 커뮤니케이션은 정책목표 달성에 영향을 미치는 주요 행위자들의 지원과 협력을 확보하기 위해 이들의 요구를 파악하여 정책에 대한 이해와 수용도를 제고하기 위한 전략을 뜻한다(Moore, 1995). 본 사례에서는 공공부문 마케팅이 성공적이었다고 볼 수 있다. 2012년 5월, 서울시는 대중교통전용지구 시범사업 후보지를 선정하기에 앞서 설문조사를 실시하였다. 그 결과 신촌 연세로 대중교통전용지구 조성과 관련하여 찬성이 257명(81.5%), 반대가 15명(4.8%), 모르겠다는 의견이 43명(3.7%)으로 나타났다(서울시, 2014b). 주요 이해관계자라 할 수 있는 신촌지역 상인의 경우 49명(84.5%), 보행자의 경우 208명(80.9%)이 대중교통전용지구 도입에 긍정적으로 응답하였다. 즉, 설문조사를 통하여 대중교통전용지구 도입에 대한 시민들의 선호를 미리 파악하였다고 할 수 있다.

사업추진과정에서 서대문구와 서울시는 사업목표로 '상권 활성화'를 강조하는 전략을 선택하였다. 대중교통전용지구는 보행환경을 개선하고 대중교통 이용 환경을 조성하여 교통수요를 관리하

8) 상생협의회에서 만든 「연세로 거리가게 상생운영·관리 규정」에 따라 연세로의 거리가게는 서대문구에서 제공하는 규격화된 판매대를 배정받아 판매대 사용료와 도로점용료를 내는 합법적인 스마트로드숍으로 바뀌게 되었다.

며, 늘어난 유동인구를 바탕으로 지역상권을 활성화하는 것을 목적으로 한다. 그러나 실질적인 정책수혜자라 할 수 있는 보행자들은 불특정 다수로서 보행권에 대한 여론을 형성하기 쉽지 않다. 이에 반해 지역상인들은 신촌번영회 등을 통해 자신들의 입장을 밝히기에 상대적으로 용이한 측면이 있다. 대중교통전용지구 조성에 영향을 받는 것은 지역주민을 비롯한 보행자와 지역상인이지만 각자의 입장이 비대칭적으로 대변될 수밖에 없는 한계가 존재하는 것이다. 이에 따라 서대문구와 서울시는 교통수요관리 및 보행환경 개선보다는 '상권 활성화'를 강조하여 홍보하는 마케팅 전략을 활용하였다. "보행자의 보행권 확보와 상권 활성화가 같이 묶여 있지만 이 사업에서 중요한 비중이 아니라는 상인들의 오해를 불러일으킬 수 있어 타깃을 상인으로 잡은 것(박설아, 2015)"이라는 서울시 주무관의 인터뷰는 이러한 전략적 태도를 명확하게 보여준다.

서대문구와 서울시는 설문조사를 통해 대중교통전용지구라는 정책대안에 대한 시민들의 선호를 미리 파악하는 한편, 이해관계자들이 중요하다고 여기는 정책목표가 무엇인지를 고려하였다. 그리고 이러한 전략을 바탕으로 지역주민들로부터 지지를 동원함으로써 연세로 대중교통전용지구 조성사업을 성공적으로 이끌었다고 할 수 있다.

**〈표 6〉 연세로 대중교통전용지구 사례 분석결과 요약**

<table>
<tr><th></th><th colspan="2">문제의 흐름</th><th>정치의 흐름</th><th colspan="3">정책의 흐름</th></tr>
<tr><td>정책<br>맥락</td><td colspan="2">‣ 열악한 보행환경, 10km/h 내외의 교통정체, 상권 침체</td><td>‣ 광화문 광장 등 보행친화적 정책 추진<br>‣ 박원순 서울시장의 당선<br>‣ 신촌상인들의 변화에 대한 공감대 형성</td><td colspan="3">‣ 복합관광타운 조성, 신촌대학연합 축제 개최, 비즈니스 호텔 유치, '차 없는 거리' 운영</td></tr>
<tr><td rowspan="8">정치적<br>관리<br>전략</td><td>정책의 창과<br>기업가적 옹호</td><td colspan="5">‣ 박원순 서울시장의 당선으로 정책의 창이 열림<br>‣ '대중교통전용지구'가 유력한 정책대안으로 대두<br>‣ 주민공청회를 통해 지속적·개방적인 의사결정 경로 선택</td></tr>
<tr><td rowspan="6">정책개발관리<br>및 협상</td><td>이해관계자</td><td>갈등이슈</td><td>정책개발관리</td><td colspan="2">협상 결과</td></tr>
<tr><td>서울지방경찰청<br>연세대학교</td><td>횡단보도 추가 설치</td><td>중재안 제시</td><td colspan="2">성공</td></tr>
<tr><td>한국전력</td><td>분전함 이전 비용</td><td>법률 자문</td><td colspan="2">성공</td></tr>
<tr><td>신촌번영회</td><td>상권 침체 우려, 교통정체 심화, 공공주차장 건설</td><td>현황조사, 시뮬레이션 결과 및 대안 제시</td><td colspan="2">성공</td></tr>
<tr><td>거리가게</td><td>연세로 내 영업 지속</td><td>대안 제시</td><td colspan="2">실패</td></tr>
<tr><td>백화점</td><td>교차로 신설</td><td>시뮬레이션 결과 및 대안 제시</td><td colspan="2">성공</td></tr>
<tr><td>공적 숙의,<br>사회적 학습,<br>리더십</td><td colspan="5">‣ 서대문구가 공적 숙의가 이루어질 수 있는 상생협의회를 구성하여 신촌번영회와 거리가게 상인 간 갈등 조정을 유도</td></tr>
<tr><td>공공부문 마케팅,<br>전략적<br>커뮤니케이션</td><td colspan="5">‣ 사전에 대중교통전용지구 선호에 대한 설문조사를 진행<br>‣ 사업추진과정에서 '상권 활성화'를 전략적으로 홍보</td></tr>
</table>

# Ⅵ. 결론

연세로 대중교통전용지구 사례는 급격한 도시화 과정에서 형성된 자동차 중심의 교통정책이 사람 중심의 보행친화적 교통정책으로 전환되는 패러다임의 변화를 대표한다. 이는 교통수요관리를 통하여 환경오염을 줄이고 교통정체로 인한 사회적 비용을 감소시켜 궁극적으로 도시의 지속가능성을 제고할 수 있다. 그러나 승용차 이용을 제한함으로써 우회로를 이용해야 하는 지역주민, 상권 접근성 하락으로 인한 매출 감소를 우려하는 지역상인, 교통흐름을 관리하는 경찰청 등 이해관계자들 간 갈등이 많은 사업이기도 하다. 본 연구에서는 Kingdon(2011)의 다중흐름모형과 Moore(1995)의 정치적 관리를 적용하여 연세로 대중교통전용지구가 성공적으로 도입될 수 있었던 정책적 맥락과 서대문구의 관리 전략을 분석하였다.

먼저 문제의 흐름으로는 신촌의 열악한 보행환경과 고질적인 교통정체, 상권 침체가 존재하였다. 정치의 흐름으로는 사람 중심의 보행친화적 정책에 대한 관심이 증대되고 있었고, 서울시장 재보궐선거에서 보행자 중심의 도시와 지속가능한 도시개발에 관심을 갖고 있던 박원순 서울시장이 당선되었다. 정책의 흐름에서는 복합관광타운 조성, '차 없는 거리' 운영, 신촌대학연합축제 개최 등의 정책대안이 존재하였다. 그리고 박원순 서울시장이 당선되면서 세 가지 흐름이 결합하여 정책의 창이 열리게 되고, 서대문구의 적극적인 추진의지와 개방적 의사결정 경로에 따른 주민들의 지지를 바탕으로 연세로 대중교통전용지구라는 정책대안이 채택되었다.

사업추진과정에서는 서대문구가 서울시와 협력하여 정책기업가 역할을 수행하였다. 대중교통전용지구는 보행환경을 개선하는 한편 승용차의 통행을 제한한다는 점에서 경찰청과 지역상인을 비롯한 주요 이해관계자의 협력과 지지를 얻는 것이 필수적이다. 이에 따라 서대문구와 서울시는 이해관계자들로부터 사업 추진에 대한 정치적 정당성과 지지를 동원하기 위하여 정치적 관리 전략을 활용하였다. 기업가적 옹호에서는 장기적·개방적인 의사결정 경로를 선택하여 유관기관과 지역주민의 의견을 수렴할 수 있는 채널을 마련하였다. 이해관계자와의 협상에서는 연성적 접근과 BATNA를 관리하는 전략을 취하였는데, 정책개발관리 중 정책분석과 자문과정을 활용하여 구체적인 대안을 제시하고 법률 자문을 바탕으로 설득을 진행하였다. 지구 개통 이후에도 해결되지 않았던 거리가게와 신촌번영회 상인 간의 갈등은 서대문구가 마련한 상생협의회에서 공적 숙의를 통하여 해결책을 도출하였다. 또한 서대문구와 서울시는 대중교통전용지구 도입에 대한 설문조사를 통해 시민들의 선호를 파악하고 상권 활성화라는 사업목표를 전략적으로 홍보하였다. 서대문구와 서울시의 이러한 정치적 관리 전략은 사업 추진에 부정적이었던 승인환경으로부터 정치적 정당성과 지지를 동원하여 연세로 대중교통전용지구 조성사업을 성공적으로 이끌 수 있었다.

본 연구는 다중흐름모형과 정치적 관리 전략을 바탕으로 어떠한 맥락에서 정책대안이 채택될 수 있었으며, 공공가치를 창출하고자 하는 정책기업가가 어떤 전략을 통해 정당성과 지지를 획득하여 정책을 성공적으로 이끌어 나가는지에 주목하였다. 본 사례에서는 정치적 관리 전략 중 정책개발관리와 협상이 특히 효과적인 전략이었다. 서대문구는 갈등관계에 있는 이해관계자들과 협의하는 과정에서 사업 추진의 당위성만을 강조하기보다 객관적인 자료와 시뮬레이션에 기반한 대안들을

제시하여 협상을 시도하였다. 합리적이고 논리적인 설득과정은 서울지방경찰청, 신촌번영회, 백화점 등 주요 이해관계자들과의 협상에서 대중교통전용지구에 대한 지지를 이끌어내는 성공적인 협상 결과를 도출하였다. 한편, 가장 장기적인 갈등이었던 신촌번영회와 거리가게 상인 간 문제는 서대문구가 논의의 장을 마련하여 갈등당사자 간 숙의를 촉진함으로써 해결될 수 있었다. 어떠한 대안이 존재하더라도 양측이 그에 순응해야 갈등이 해결될 수 있다는 점에서 서대문구가 섣불리 개입하여 중재안을 마련하기에는 어려움이 있었다. 서대문구는 1차적인 협상에는 실패했으나 지속적인 설득을 바탕으로 신촌번영회와 거리가게 상인 양측이 모두 참여하는 상생협의회를 구성하였다. 즉, 사업 초기 신촌번영회의 반대로 거리가게 상인들을 협의대상에서 배제했던 데 비하여, 연세로 대중교통전용지구 조성사업을 둘러싼 실질적인 이해관계자들을 모두 포용하여 논의에 참여할 수 있는 채널을 제공하였다. 또한 이해당사자들이 스스로 해결책을 찾을 수 있는 공적 숙의의 장을 제공했다는 점에서 갈등에 대응하는 정부의 역할을 보다 확장시켰다고 할 수 있다. 이러한 내용을 고려할 때 본 연구는 공공관리자가 공공가치를 창출하고 정책을 성공적으로 도입 및 추진하기 위하여 어떠한 전략을 활용할 수 있는가에 대한 단서를 제공할 수 있다는 점에서 의의를 갖는다.

# 참고문헌


고준호·이 창. (2012).「서울형 대중교통전용지구 도입 연구」. 서울: 서울연구원.

국토해양부. (2011).「대중교통전용지구 설계 및 운영 지침」. 세종: 국토해양부.

국토해양부·한국감정평가협회·한국부동산연구원. (2011).「각 분기 오피스·매장용빌딩 임대료조사 및 투자수익률 추계 결과 보고서(상업용부동산 임대사례보고서)」.

국토해양부·한국감정평가협회·한국부동산연구원. (2012).「각 분기 오피스·매장용빌딩 임대료조사 및 투자수익률 추계 결과 보고서(상업용부동산 임대사례보고서)」.

김사리. (2015).「대중교통전용지구 조성이 기성 시가지 활성화에 미친 영향: 신촌 대중교통전용지구를 중심으로」. 석사학위논문. 홍익대학교.

김상신·이수진. (2014). '걷고 즐기고 꿈꾸는 거리' 신촌 대중교통전용지구 조성.「대한토목학회지」, 62(2): 34-45.

김성은·이제선. (2015). 대중교통전용지구 조성사업 전후의 가로환경 및 보행자 만족도 변화에 관한 연구: 서울시 서대문구 연세로 대중교통전용지구를 중심으로.「한국도시설계학회지」, 16(2): 45-60.

김인자·박형준. (2011). 과학기술 규제 정책의 형성과 변동 과정 분석:「생명윤리 및 안전에 관한 법률」을 중심으로.「한국정책학회보」, 20(1): 111-150.

남궁지희. (2014). 서울시 최초의 대중교통전용지구: 신촌 연세로.「건축과 도시공간」, 14: 69-77.

「뉴시스」. (2014). 서울 기초단체장 당선인·후보자 득표율. 6.5.

「대전CBS」. (2011). 대전 '대중교통전용지구' 추진하나?. 10.28.

문선기·신은경·김세용. (2013). 대학 주변지역 활성화 방안 도출을 위한 실태조사 연구: 서울시 대학가 지구단위계획구역의 이미지 추출 및 업종 분석을 중심으로.「한국건축학회 논문집」,

29(7): 199-210.
박상수. (2005).「보행자 중심의 보행환경 개선에 관한 연구: 서울시 연세로를 중심으로」. 석사학위논문. 서울시립대학교.
박설아. (2015).「거리와 협의: 신촌 대중교통전용지구 갈등조정 과정에 대한 연구」. 서울: 서울연구원.
박용성. (2015). 국가보훈 정책변동에 대한 연구: 정책변동모형을 결합한 수정된 다중흐름모형적용을 중심으로.「한국거버넌스학회보」, 22(2): 159-183.
박종일·장수은. (2014). 대중교통전용지구의 조성목적에 따른 계획요소별 중요도 평가.「Journal of Korean Society of Transportation」, 32(2): 130-138.
박주원·조윤직. (2017). 서울시 무상급식 정책 도입에 관한 연구: 정치적 관리의 관점을 중심으로.「현대사회와 행정」, 27(1): 69-100.
서대문구. (2011).「민선 5기 1년 구정성과보고」.
서대문구. (2012).「민선 5기 구정운영 2년 주요성과 및 향후 구정 운영방향」.
서대문구. (2013).「민선 5기 구정운영 성과보고」.
서대문구의회. (2011a).「본회의 회의록 (2011년 11월 8일)」.
서대문구의회. (2011b).「본회의 회의록 (2011년 11월 18일)」.
서대문구의회. (2012).「재정건설위원회회의록 (2012년 12월 7일)」.
서대문구의회. (2013a).「본회의 회의록 (2013년 3월 20일)」.
서대문구의회. (2013b).「재정건설위원회 회의록 (2013년 11월 29일)」.
서대문구의회. (2013c).「재정건설위원회 회의록 (2013년 12월 6일)」.
서대문구의회. (2015).「본회의 회의록 (2015년 3월 31일)」.
「서대문사람들」. (2012). 연세로 470m 2013년 대중교통전용지구로 전환. 1.30.
「서대문사람들」. (2013). 연세로 대중교통전용지구 노점상 이전요구 반대. 4.4.
「서대문사람들」. (2013). 신촌 연세로 대중교통전용지구 이달 28일 착공, 차량통행 전면 통제. 9.25.
「서대문사람들」. (2013). 연세로 대중교통전용지구 노점은 '웃고' 상인은 '반발'. 10.15a.
「서대문사람들」. (2013). 노점 떼법에 무너진 서대문구, 상인들 속였다. 10.15b.
「서대문사람들」. (2013). 현대백화점 옥외주차장 야간 주민에 개방. 10.21.
「서대문사람들」. (2014). 연세로 대중교통전용지구 '후다닥 개통'. 1.16.
「서대문사람들」. (2014). 제6대 서대문구청장 후보 누가 뛰나?. 2.5.
서울시. (2009).「2009년 서울 유동인구 조사보고서」.
서울시. (2013a).「서울100서」.
서울시. (2013b).「제35대 서울시장 공약목록」.
서울시. (2014a).「'신촌 연세로 대중교통전용지구' 모니터링 결과 보고」.
서울시. (2014b).「2014년 상생의 힘 갈등관리 백서」.
서울시 교통정책과. (2012a).「신촌 대중교통전용지구 추진위원회 1차회의 결과 보고」.
서울시 교통정책과. (2012b).「신촌 대중교통전용지구 주민공청회 결과 보고」.
서울시 교통정책과. (2013).「신촌 대중교통전용지구 2차 주민공청회 결과 보고」.
서울시 도시교통본부. (2009).「2009년도 정기속도조사 보고서」.
서울시 도시교통본부. (2010).「2010년도 정기속도조사 보고서」.
서울시 도시교통본부. (2013a).「2013년 서울시 차량통행속도 보고서」.

서울시 도시교통본부. (2013b). 「'걷기 편하고 즐기는 거리' 신촌 대중교통전용지구 사업 추진」.
서울시 정보소통광장. http://opengov.seoul.go.kr/budget/401900.
「서울신문」. (2013). 신촌 연세로 '보행자 중심 거리' 조성 놓고 지자체 vs 노점상 충돌. 5.24: 9.
「서울Pn」. (2016). 차 없는 청춘 거리 모텔 대신 창업기지… 추억 팔던 신촌 두 가지 '부활 카드'. 5.27: 14.
석종수. (2011). 대중교통전용지구. 「교통 기술과 정책」, 8(1): 107-117.
송현진·이정욱·조윤직. (2017). 서울시 버스 준공영제 도입에 관한 연구: 정치적 관리의 관점을 중심으로. 「행정논총」, 55(4): 247-272.
안영수·오선영. (2015). 신촌역 대중교통전용지구 설치에 따른 역세권 보행 접근도 변화 실증 연구. 「국토계획」, 50(3): 243-256.
「MBC뉴스」. (2013). 연세로 공사 두고 노점상 "생존권 마련해야". 9.30.
유영근·이상용. (2010). 「중앙로 대중교통전용지구 평가와 조기 정착화 방안」. 대구: 대구경북연구원.
윤종설·주용환. (2014). 공공갈등 문제 해소를 위한 민주적 갈등관리의 효과와 한계: 시화호 개발 사례와 호남선 고속철도 사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 18(1): 565-593.
이동진·이대희. (2014). 서울시 무상급식정책 변동요인과 과정 분석: MSF와 ACF의 통합모형을 중심으로. 「한국자치행정학보」, 28(2): 107-129.
이수진. (2015). 대중교통 활성화를 통한 보행친화도시 서울 조성: 신촌 대중교통전용지구 조성사업의 성과와 과제. 「정책이슈」, Vol 18 (summer): 45-57.
이원규. (2015). 부산 대중교통 활성화, 가시적 성과 본격화 기대. 「부산발전포럼」, 156: 93-97.
이은진, (2017). 대중교통전용지구 추진성과 및 향후과제. 「부산발전포럼」, 164: 99-102.
이재국·오병욱. (2008). 대학가 신촌지역의 가로환경 개선방안 연구. 「한국생활환경학회지」, 15(1): 15-26.
이재무. (2013). 다중흐름구조(MSF) 모형을 응용한 한국 중소기업 공공구매정책의 변동과정 연구: 현행 중소기업공공구매 제도들의 도입과정을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 24(2): 567-592.
이정철·이정욱. (2015). 야간옥외집회 및 시위에 대한 대체입법 추진은 왜 실패하였는가?: 전략적 관리의 관점을 중심으로. 「한국치안행정논집」, 12(2): 183-206.
정민경·이병량. (2014). 다중흐름모형을 적용한 지방자치단체 정책과정 연구: 2012년 서울시 공공부문 비정규직 대책. 「지방행정연구」, 28(2): 51-80.
정우철·우창빈. (2015). 다중흐름모형의 수정모형을 활용한 정책과정 분석: 치매특별등급제도의 정책변동 과정에 대한 분석. 「한국정책학회보」, 24(3): 437-469.
정정길·최종원·이시원·정준금·정광호. (2010). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사.
최성구·박용성. (2014). 세종시 정책변동 과정에 관한 연구: 정책옹호연합모형과 다중흐름모형의 결합모형을 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(4): 371-412.
최종원. (1998). 정책집행연구의 이론적 틀에 대한 비판적 고찰. 「한국정책학회보」, 7(1): 173-206.
「파이낸셜뉴스」. (2009). 대전 중앙로 '대중교통전용지구' 조성. 5.21.
「파이낸셜뉴스」. (2015). 확 바뀐 신촌, 도시환경개선의 롤모델… 용산도 공간 살려야. 8.24.
Baumgartner, Frank. R. & Jones, Bryan. D. (1993). *Agendas and Instability in America Politics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
Bennington, John & Moore, Mark H. (2011). *Public Value: Theory and Practice*. New York: Palgrave

Macmillan.

Cohen, Michael D., James G. March, & Johan P. Olsen. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17:1-25.

Grady, Dennis O. (1992). Promoting Innovation in the Public Sector. *Public Productivity & Management Review*, 16(2): 157-171.

Irvin, Renee & Stansbury, John. (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is it Worth the Effort?. *Public Administration Review*, 64(1): 55-65.

Kingdon, John W. (2011). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. (Updated 2nd ed). New York: Harper Collins.

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

Mintrom, Michael. (2000). *Policy Entrepreneurs and School Choice*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Moore, Mark H. (1995). *Creating Public Values: Strategic Management in Government.* Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Moore, Mark. H. (2000). Managing for value: Organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29: 183-208.

Robert, Nancy C & King, Paula J. (1991). Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process. *Journal of Public Administration, Research & Theory*, 2: 147-175.

Sabatier, Paul A. & Weible, Christopher M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In P. A. Sabatier. (ed.). *Theories of the Policy Process.* Boulder, CO: Westview.

Zaharadis, Nikolaos. (2007). The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In P. A. Sabatier. (ed.). *Theories of the Policy Process.* Boulder, CO: Westview.

**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: 2018. 1. 10 / 심사개시일: 2018. 1. 18 / 심사완료일: 2018. 1. 29〉

## Abstract

# What Explains the Successful Introduction of the Sinchon Yonsei Road Transit Mall? An Analysis Integrating Kingdon's Multiple Stream Framework and Moore's Political Management Perspective

Kim, Hye Won
Lee, Jung Wook

Transit malls are a means to ensure the sustainability and revitalization of local commercial districts by allowing only public transport and pedestrians to use the roads. Efforts by localities to introduce a transit mall often meet with intense opposition from conflicting interests, which makes it very challenging to put this policy idea successfully into action. The case of Sinchon Yonsei Road, however, is considered an exception: the process in which it was officially designated as a transit mall, as well as the positive outcomes such a decision brought about, makes the case clearly distinguished from other similar attempts. What explains the successful introduction of the Yonsei Road transit mall? To answer this question, the present study took an analytical approach that integrated Kingdon's(2011) multiple streams framework and Moore's(1995) political management perspective: the former is instrumental in understanding the context in which policies come to be adopted, while the latter allows assessing the effectiveness of the strategies policy entrepreneurs employ in that process. The analysis shows that the election of Park Won-sun as the Mayor of Seoul opened up the policy window where the idea of converting Yonsei Road into a transit mall began to gain serious attention as a viable policy alternative; it also reveals that Seodaemun-gu - the policy entrepreneur in this case - effectively engaged in a series of policy management strategies, which collectively helped to reach a consensus in a relatively short time span. This successful policy adoption case provides managerial implications for local initiatives that involve a complex array of conflicting interests.

Key Words: Transit Mall, Political Management, Multiple Stream Framework, Policy Entrepreneur, Public Value