

협력적 거버넌스 관점에서 본 광역행정 사례분석 : 수도권 대중교통체계 개편을 중심으로

An Analysis of the Case of Mass Transportation System Reform in Seoul Metropolitan Area through a Collaborative Governance Perspective

김진수 서울시립대학교 도시행정학과 박사수료(제1저자)
Kim Jinsoo Ph.D. Candidate, Dept. of Urban Administration,
 Univ. of Seoul(Primary Author)
 (jinwisdom77@naver.com)

서순탁 서울시립대학교 도시행정학과 교수(교신저자)
Suh Soontak Prof., Dept. of Urban Administration,
 Univ. of Seoul(Corresponding Author)
 (stsuh@uos.ac.kr)

목 차

- I. 연구의 배경 및 목적
- II. 연구의 범위 및 방법
- III. 이론적 논의 및 사례분석을 위한 분석기준
 1. 협력적 거버넌스의 개념
 2. 협력적 거버넌스에 관한 선행연구 고찰
 3. 사례분석을 위한 분석기준
- IV. 협력적 거버넌스 사례분석
 1. 정책네트워크
 2. 정책적 환경
- V. 자치단체 간 협력적 거버넌스 제고방안
- VI. 결론

I. 연구의 배경 및 목적

최근 지방자치단체 간 인적, 물적 교류의 활성화와 생활권의 광역화 추세에 따라 다양한 행정분야에서 주변 자치단체와의 협력 필요성이 급속히 증대되고 있다. 자치단체 간 협력관계의 구축은 개별 자치단체의 내부적 역량의 한계, 특히 자원부족과 기술적·기능적 전문성 취약을 극복할 수 있으며, 공동생산적 접근을 가능하게 한다. 이를 통해 비용절감과 중복투자 방지는 물론 공공서비스의 제공과 사업추진에 있어 효율성과 사업연계성을 제고할 수 있다.

이렇게 지방자치단체 간 협력해야 하는 사업들이 많아지고 있음에도 불구하고, 지방자치단체들은 아직도 관할구역 위주의 행정관행에 젖어 협력을 의도적으로 기피하거나 최후의 수단으로 여기는 등 협력에 대한 부정적 태도 때문에 행정의 광역적 대응이 어려워지고 있다. 특히 교통행정은 공간의 외연적 확산에 따라 지방자치단체 간 협력이 더욱 절실해지고 있다.

이런 가운데 2004년 서울시가 단행한 대중교통체계 개편¹⁾은 대내외적으로 많은 성과를 거둔 사업이라고 평가되고 있지만, 서울시라는 행정구역 내에서 추진된 것으로서 경기도 및 인천시와 협력하지 못한 채 시작한 나홀로 사업이라고 할 수 있다. 이후 2007년에 경기도, 2009년에 인천시가 대중교통 환승할인을 시행하면서 수도권 어디에서도 시민들이 환승할인 혜택을 받을 수 있게 되었지만, 그 과정에서 보여준 갈등 및 협력관계는 거버넌스 관점에서 풀어야 할 숙제들이 많다는 것을 보여주었다.

서울시가 독자적으로 추진한 대중교통체계 개편에 경기도와 인천시도 참여하면서 진정한 수도권 대중교통체계 개편이 완성되었는데, 이는 광역행정을

효율적으로 다룰 수 있는 협력적 거버넌스 구축이 절실하다는 것을 보여주는 사례라고 할 수 있다. 본 연구에서는 서울시의 대중교통체계 개편에 이어 경기도와 인천시가 어떤 갈등과정을 거쳐 협력하게 되었는지 살펴봄으로써 효율적인 광역행정을 위한 거버넌스 구축방안을 논의하고자 한다.

II. 연구의 범위 및 방법

본 연구의 시간적 범위는 서울시가 대중교통체계 개편을 실시한 2004년부터 인천시가 대중교통체계 개편에 참여한 2009년까지 6년으로 정한다. 공간적 범위는 서울시, 경기도, 인천시를 아우르는 수도권으로 대중교통체계 개편을 실시한 3개 광역자치단체로 정한다.

연구방법으로는 정책네트워크를 활용했다. 정책네트워크의 분석기준으로서 수도권 대중교통체계 개편과 관련된 행위자(서울시장, 경기도지사, 인천시장), 이들의 상호작용 및 리더십을 살펴본다. 또한 정책네트워크를 둘러싼 정책적 환경도 살펴보는데 공간·사회적 환경, 기술적 환경, 제도적 환경을 살펴본다. 이를 위해 지방자치단체 간 협력적 거버넌스 및 광역교통행정에 관한 문헌들과 단행본 등 선행연구를 검토하고 당시 서울시, 경기도, 인천시의 대중교통체계 개편과 관련된 신문기사도 살펴본다.

III. 이론적 논의 및 사례분석을 위한 분석기준

1. 협력적 거버넌스의 개념

거버넌스는 국가의 사무를 관리하는 정치적 권력의 행사(World Bank, 1992), 또는 이해당사자들이 정책

1) 서울시의 대중교통체계 개편은 대중교통수단 간 환승할인, 버스중앙차로제 시행, 시내버스 준공영제 도입 등 다양하지만 본 연구에서의 대중교통체계 개편은 대중교통수단 간 환승할인제도를 시행한 것을 의미함. 또한 경기도와 인천시는 대중교통체계 개편 대신 대중교통통합환승 할인이라고 표현하였음. 하지만 본 연구에서는 서울시와의 통일성을 위해 대중교통체계 개편으로 표현하기로 함.

표 1 _ 지방자치단체의 협력 유형

구분		행정구역상 소속			
		시도내 협력		시도간 협력	
자치단체 계층	수직적 협력	I 유형	광역-기초간 협력 (카지노사업: 강원-삼척, 영일, 정선)	II 유형	광역-기초간 협력 (김해교 재가설공사 공동참여 : 부산-경남 김해)
	수평적 협력	III 유형	기초간 협력 (소각장, 매립장 공동설치 : 파주, 김포)	IV 유형	광역간 협력 (광역상수도 건설: 부산-경남)
				V 유형	시도를 달리하는 기초간 협력 (폐기물처리시설 협약 : 서울 마포-경기 고양)

출처: 김선기 · 한표환(2003: 113).

의 결과에 영향을 주기 위해서 서로 상호작용하는 방식(Löffler, 2003)으로 정의되고 있다. 즉, 정치적인 성격을 갖고 있는 다양한 이해관계자가 참여하여 협상을 통해 정책을 결정·집행하는 상호작용의 결과로 이해할 수 있다(문채 · 김광구, 2006).

특히 협력적 거버넌스에 관한 정의는 다양하게 이루어지고 있다. 은재호 · 오수길(2009)은 공공문제 해결을 위해 정책의 전 과정에 관련 당사자들이 참여할 뿐만 아니라 협력하여 문제를 해결해 나가는 과정으로, Huxham(2000)은 다른 조직들에 소속되어 있는 사람들과 함께 공동작업을 해야 하는 사람들이 행위자로 포함되어 있는 거버넌스로 정의하였다. 서순탁 · 민보경(2005)은 지역의 발전을 위해 중앙정부, 지방정부, 지역주민을 포함하는 각 행위주체

들의 참여와 협력을 강조하여, 그들 간의 자발적·수평적으로 형성되는 상호협력에 바탕을 둔 문제 해결방식으로 정의 내리고 있다. 한마디로 협력적 거버넌스란 행위자들의 수평적인 협력적 상호작용을 토대로 한 정책과정이라고 할 수 있다.

이와 관련하여 지방자치단체의 협력 유형도 살펴볼 수 있는데 협력의 유형을 <표 1>과 같이 분류할 수 있다.

2. 협력적 거버넌스에 관한 선행연구 고찰

협력적 거버넌스에 관한 선행연구들은 일반적으로 협력적 거버넌스의 구축 요인을 도출하여 분석하고 있다(<표 2> 참조). 선행연구 분석 결과, 협력적 거버넌스 구축 요인으로는 크게 행위자들의 상호작용(네트워크, 인적자원, 리더십, 갈등관리 등), 이를 뒷받침하는 제도적 기반(관련 법률, 조직 구성, 조직 환경 등)으로 나누는 것을 알 수 있다.

또한 광역교통행정에 관한 연구는 광역교통정책

표 2 _ 협력적 거버넌스 구축 요인

구분	협력적 거버넌스 구축 요인
강인호 · 안병철(2004)	개인적 수준(지각 차이, 가치관 차이), 집단적 수준(상호의존성, 의사소통), 조직환경(중앙정부 개입)
김선기 · 한표환(2003)	인적자원 구축, 제도적 장치
김순은 외(2009)	지방정부 간 상호신뢰, 합의형성시스템 구축(조직 구성)
문채 · 김광구(2006)	상호작용, 리더십, 제도적 기반
박재욱(2009)	지방정부 간 협의체 구축
서순탁 · 민보경(2005)	네트워크(행위자, 상호작용), 파트너십(의사소통), 지역성, 제도적 장치
우양호 · 강성철(2006)	제도적 장치, 협력기구 신설, 행위자들의 의지, 자원수준 및 문화
우윤석(2009)	조직(협의체) 구성, 제도적 장치, 협의체 간 갈등관리
한승준(2006)	제도적 측면(제도화 수준, 자원보유 수준), 행태적 측면(목표 물입 수준, 상호의존성 수준)

을 주로 법률 및 재원의 문제(이상건 외, 2005), 물리적 시설의 공급 한계(송해승·성현곤, 2010; 조남건, 2006), 종합적인 계획 부재(고칠진, 2001) 등 제도적 환경에 초점을 맞추고 있다.

3. 사례분석을 위한 분석기준

정책네트워크란 다수의 정책행위자들 사이에 형성되는 역동적 상호작용 관계를 표현하기 위해 고안된 개념이다. 정책네트워크의 유형으로는 하위정부 모형, 정책공동체 모형, 이슈네트워크 모형이 있다(남궁근, 1999:182-191).

하위정부 모형은 소수의 엘리트 행위자들이 특정 정책결정을 지배하며, 정책결정은 영향을 받게 될 당사자 간의 조용한 협상에 의해 이루어진다는 것을 의미한다. 여기에 정책결정의 주요 참여자로 전문가를 추가한 것이 정책공동체 모형이다. 이슈네트워크 모형은 특정 이슈를 중심으로 이해관계나 전문성을 갖는 개인 및 조직으로 구성된 네트워크로서 특정한 경계가 없으며, 공통의 기술적 전문성을 가진 대규모 참여자들을 묶는 지식공유집단을 의미한다. 정책네트워크는 기본적으로 행위자, 연계구조, 상호작용의 세 가지 요소로 구성된다. 행위자는 정책네트워크 분석의 기본요소로서 정책과정에서 자신의 이해를 반영하고자 영향력을 행사하는 개인 또는 집단을 말한다(Warden, 1992; 김영중, 2009).

행위자 간의 상호작용은 정책자원이 이동되고 교환되는 실질적 과정, 자원에 대한 획득능력과 방법을 의미하기도 하는데 이런 의미의 상호작용은 성격과 빈도가 중요하다. 정책과정에 있어서 상호작용의 성격은 대립과 경쟁, 협력과 제휴, 조정과 합의 등 다양한 형태로 나타나고 있다(김영중, 2009). 이를 바탕으로 본 연구에서는 분석

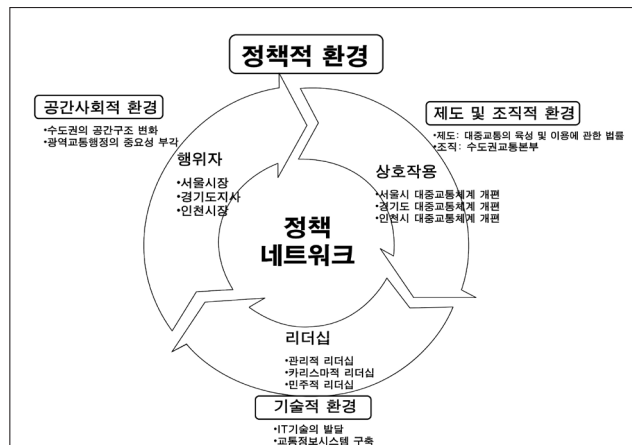
표 3_ 정책네트워크의 구성요소

구분	내용	비고
행위자	관료, 입법가, 이익집단	정책결정에 영향력 행사
연계구조	행위자들의 상호작용 연계	행위자들의 집합적 행동, 조직 간 관계에 초점
상호작용	정책자원의 이동 및 교환	• 대립 및 경쟁 • 협력 및 제휴 • 조정 및 합의

기준을 크게 정책네트워크와 정책적 환경으로 나누었다. 정책네트워크의 분석기준으로서 행위자, 상호작용, 리더십을 살펴보고, 이를 둘러싸고 있는 정책적 환경의 분석기준으로서 공간사회적 환경, 기술적 환경, 제도 및 조직적 환경을 살펴본다(〈그림 1〉 참조).

기존 연구는 주로 행위자의 상호작용 및 제도적 기반을 수평적 관점에서 병렬식 구조로 분석하였는데 본 연구에서는 행위자의 상호작용, 리더십 등을 내적 환경으로, 제도 및 조직적 환경, 공간사회적 환경 등을 외적 환경으로 나누어서 분석했다는 데 의미가 있다고 하겠다. 특히 기존 문헌에서는 주로 제도적 환경을 행위자의 상호작용을 가능하게 하는 정책적 환경으로 중점 분석하였는데, 본 연구에서는 공간사회적 환경, 기술적 환경을 새로운 정책적 환경의 분석기준으로 제시하였다.

그림 1_ 사례분석을 위한 분석기준



1) 정책네트워크

(1) 행위자

정책네트워크 분석에서는 행위자에 대한 분석이 필수적이다. 특히 행위자의 수, 이들의 참여목적과 활동 전략 등을 살펴볼 필요가 있다. 행위자는 정책과정에 자신의 입장을 반영하고자 하는 자치단체장, 기관장, 주민 등 다양하다. 이렇게 행위자의 수는 정책네트워크의 크기와 다양성을 결정하고, 참여목적과 전략은 행위자 상호 간의 관계를 결정한다. 본 연구에서는 행위자를 수도권 광역자치단체장인 서울시장, 경기도지사, 인천시장 중심으로 살펴보고자 한다.

(2) 상호작용

행위자들은 정책과정에 영향력을 행사함으로써 자신들의 이익을 반영시키기 위한 목적으로 상호작용을 하게 된다. 상호작용이란 행위자들의 목표와 전략, 자원동원과 같은 구체적 실천에 의해 재생산되고 동시에 그러한 실천의 맥락을 형성하는 것이라고 할 수 있다. 특히 행위자 간의 상호작용을 갈등 아니면 협력이라는 이분법으로 구분할 수 있는 것은 아니며, 각 주체의 정책과정은 목표달성 여부에 따라 변하게 되므로 갈등관계가 협력관계로 또는 협력관계가 갈등관계로 변화할 수 있다(김선경 외, 2003: 256).

본 연구에서는 이상과 같은 네트워크와 파트너십으로 구성되는 행위주체 간의 상호작용을 분석하였으며, 특히 행위자 간의 상호작용을 갈등과정 및 협력과정 속에서 거버넌스 구축 단계별로 분석하였다.

(3) 리더십

거버넌스 성공에는 각 이해집단의 리더십이 중요하다. 각 이해집단의 리더는 변화지향적이며 높은 전문

성에 기반한 문제해결 능력을 지니며, 자원과 정보 그리고 권력을 적극적으로 동원해야 한다. 또한 개방적인 의사소통을 통해 협력과 합의, 그리고 동의를 구해 낼 수 있어야 한다. 이러한 협력적 리더십이 발휘되지 못한다면 거버넌스는 공공문제해결 기제로서 성공할 수 없다(문채 · 김광구, 2006: 181).

본 연구에서는 갈등해결을 위해 자신의 주장과 목표를 분명하게 제시하는 관리적 리더십, 조정 및 중재, 갈등 확대에 어려움에 직면한 상황을 리더의 결단력과 실천의지로 돌파하는 카리스마적 리더십, 자신의 주장과 의견이 다른 상대방을 설득하고 타협하여 대안을 제시하는 민주적 리더십을 세 가지 분석요소로 활용하여 3명의 시도지사의 리더십을 분석하고자 한다.²⁾

2) 정책적 환경

(1) 공간사회적 환경

시간적 흐름에 따라 공간의 분포, 형태 및 범위는 변한다. 특히 공간이 외연적으로 확산되면 그에 따른 행정영역도 넓어지게 된다. 이때 행정권역과 생활권역이 일치하지 않는 권역에서 생활하는 사람들은 원활한 행정서비스를 제공받지 못하게 된다.

본 연구에서는 수도권의 외연적 확산에 초점을 맞추어 수도권의 공간사회적 환경이 어떻게 바뀌었는지 살펴봄으로써, 광역교통행정에 거버넌스가 왜 구축되어야 하는지 그 이유를 찾고자 한다.

(2) 기술적 환경

수도권의 대중교통체계 개편은 교통행정과 IT기술의 결합으로 이루어졌다고 해도 과언이 아니다. 본 연구에서는 IT 기술의 발달, 교통정보시스템 구축을

2) 문채 · 김광구(2006)에서 구분한 리더십을 활용함.

중심으로 교통행정 분야에서 거버넌스 구축을 가능한 기술적 환경을 살펴보고자 한다.

(3) 제도 및 조직적 환경

거버넌스 구축에는 제도적 뒷받침이 선행되어야 한다. 거버넌스 구축에는 특히 법적 근거 및 관련 조직이 반드시 필요하다. 법적인 큰 틀이 있어야 그것에 근거하여 조직을 구성하여 사업을 추진할 수 있으며, 관련 기관과 협력도 할 수 있다.

본 연구에서는 대중교통체계 개편 당시 어떤 제도적 기반을 통해 사업이 진행되었는지 살펴보고, 제도적으로 이미 구축된 거버넌스 조직인 수도권교통본부의 역할 및 한계를 분석하고자 한다.

IV. 협력적 거버넌스 사례분석

1. 정책네트워크

1) 행위자 선정

대중교통체계 개편과 관련된 행위자는 서울시장, 경기도지사, 인천시장으로 구분할 수 있다. 서울시장, 경기도지사, 인천시장은 각각 대등한 관계로 각각 시기에 따라 갈등 및 협력관계를 유지하면서 수도권 대중교통 체계에 대한 협력적 거버넌스를 구축했다.

2) 행위자 간의 상호작용

(1) 서울시 대중교통체계 개편

서울시 대중교통체계 개편이 시작되면서 서울시와 경

기도·인천시 간의 갈등이 첨예해지는 양상을 보였다.

2004년 7월 서울시 대중교통체계 개편이 시행되자 경기도 및 인천시의 그동안의 우려가 강력한 반발로 변하였다. 특히 경기도는 버스회사에 대한 적자보전방식을 놓고, 인천시는 지하철 요금이 인천시민에게 불리하게 돼 있다는 이유로 서울시와 마찰을 빚었다.³⁾

경기도는 서울로 출퇴근하는 도민들의 교통비 인상이 평균 60%를 넘는 것으로 예상된다는 건설교통부에 요금 조정을 요청하기로 하는 등 강력 대응하는 모습을 보였다. 당시 경기도는 서울시가 경기도 내 운행하는 서울시내버스의 적자 일부분을 경기도가 부담해 줄 것을 요구하고 있어 서울시와 요금 정산에 합의를 보지 못하고 있다면서 서울시 시내버스의 적자분까지 보전해 주는 것은 말이 안된다고 반발하였다.⁴⁾

한편 인천시는 서울시의 요금 인상안이 확정되면 인천시민들은 서울시민보다 같은 거리의 지하철을 이용하는 데 7% 이상의 추가 비용을 더 부담해야 한다고 보고 서울 시내와 시외를 구분하지 말 것을 요구했다.⁵⁾ 또한 이 같은 요구가 받아들여지지 않을 경우 서울시가 추진 중인 수도권 전철·지하철 서울버스 간 환승통합거리비례제 시행에 따른 운임정산 합의체결을 거부한다고 밝혔다.⁶⁾

이렇게 경기도와 인천시는 서울시의 당시 개편안이 근본적으로 서울시민의 요금부담을 줄이고 그에 따른 서울 교통업체의 손실분을 경기도와 인천시민에게 떠넘기는 제도라고 의심하였다. 경기도와 인천시의 이 같은 반발에 당시 서울시 교통기획 담당자는 실제 불합리한 점이 지적되면 해당 자치단체와 협의

3) 경태영·한대광. 2004. “새 교통요금 서울주변 광역단체 반기”. 경향신문. 6월 17일자.

4) 김영석·박세환. 2004. “서울시 버스지하철 요금 일방 개편 수도권 주민들 강력 반발”. 세계일보. 5월 13일자.

5) 김창선. 2004. “서울 교통요금 개편안에 서울·경기 반발(종합)”. 연합뉴스. 6월 16일자.

6) 김영환. 2004. “인천시 서울지하철 요금안 거부”. 한겨레. 6월 15일자.

해 고쳐나갈 계획이라고 밝혔다.⁷⁾ 하지만 개편과 동시에 수도권 시민들의 불편이 잇따랐다. 서울시와 경기도의 엇박자가 빚은 부작용의 대표적인 사례가 지하철 정기관이었다. 서울시는 대중교통체계 개편 이후 시민들의 경제적 부담을 덜기 위해 지하철 정기관을 판매하기로 결정하였다.⁸⁾ 그러나 당시 한국철도공사와의 협의 없이 서울시가 단독 결정함에 따라 서울로 출퇴근하는 경기도와 인천시 대중교통 이용자들은 정기관 혜택을 볼 수 없게 되었다.⁹⁾ 또한 경기도와 서울을 오가는 간선버스의 경우 서울면허버스는 환승할인이 적용되었으나 경기면허버스는 환승할인이 적용되지 않아 시민들이 환승할인이 적용되는 서울면허버스만 골라타는 진풍경도 연출되었고 이는 경기면허버스의 경쟁력을 약화시키는 원인이 되었다.¹⁰⁾

(2) 경기도 대중교통체계 개편

경기도는 서울시와 대중교통체계 개편을 시작하면서 서로 협력하는 관계로 바뀌게 되지만, 인천시는 아직도 서울시·경기도와 협력하지 못하고 있다.

2005년에 대중교통종합계획을 수립한 경기도는 2007년 7월부터 서울과 경기 지역의 버스과 수도권 전철을 갈아타는 시민들에게 환승할인을 적용하였다. 2007년 6월 서울시와 경기도, 한국철도공사는 ‘수도권 대중교통 통합환승 할인제(통합요금제) 시행을 위한 공동 합의문’을 채택하였으며 교통카드를 서울시와 경기도의 일반형 시내버스, 마을버스, 지하철 중 어느 교통편을 이용하더라도 통행 거리를 합산해 요금을 내도록 한 것이다. 이 시스템은 2004년 서울시의 대중교통체계 개편 당시의 시스템과 동일

하다. 당시 공동합의는 2006년 12월 서울·인천·경기 3개 시·도지사가 수도권 광역 현안 정책 공조를 밝힌 지 6개월 만에 내놓은 후속 실행 조치였다.¹¹⁾ 또한 2008년 9월에는 경기도와 서울시의 협력이 추가적으로 이루어지는데 경기도와 서울시를 오가는 경기면허 광역버스와 서울면허 광역버스까지 환승할인이 적용되었다. 이때까지 인천시는 협력하지 않았지만, 서울시와 경기도는 협력하면서 갈등이 완화되는 모습을 보였다. 이때 김문수 도지사는 수도권 대중교통 통합환승할인제는 경기도민의 최대 숙원 사업이었고 2006년 도민 여론조사에서 도민의 46%가 대중교통 개선을 최우선 사업으로 꼽았으며, 그동안 경기도민이 서울로 출퇴근하면서 느꼈던 피해의식, 행정간막이와 교통수단 사이

표 4_ 수도권 대중교통체계 개편 과정

시기	내용	비고
2002년 8월	서울시 대중교통체계 개편 착수	-
2004년 7월	서울시 대중교통체계 개편 시행	경기도, 인천시 강력 반발
2005년	경기도 대중교통종합계획 수립	-
2006년 12월	서울시장-경기도지사-인천시장: 수도권 광역현안 정책 공조 발표	-
2007년 6월	서울시-경기도-한국철도공사: 수도권 대중교통 통합환승 할인제 시행을 위한 공동 합의문 채택	인천시 미참여
2007년 7월	서울시-경기도 통합환승할인제 시행	-
2008년 9월	경기도-서울시 추가 협력	광역버스를 환승 할인에 포함
2009년 4월	인천시 통합환승할인제 10월로 연기	-
2009년 10월	인천시 통합환승할인제 시행	-

7) 김영석·박세환. 2004. “서울시 버스지하철 요금 일방 개편 수도권 주민들 강력 반발”. 세계일보. 5월 13일자.

8) 김철수. 2004. “이명박 서울시장 5일 사과성명”. 한국경제. 7월 14일자.

9) 김하영. 2004. “수도권 주민, 서울시민만 불만인 줄 아냐”. 프레시안. 7월 7일자.

10) 채지영. 2004. “환승할인 안 되는 경기도 버스”. 동아일보. 7월 7일자.

11) 이성기. 2007. “내달부터 서울~경기 대중교통 통합요금제”. 서울경제. 6월 18일자.

의 칸막이에서 발생하는 교통의 불편을 해소했다고 평가했다(박양호, 2007).

(3) 인천시 대중교통체계 개편

인천시가 드디어 2009년 10월에 대중교통체계 개편에 동참하면서 서울시·경기도와 협력하는 관계로 바뀐과 동시에 수도권 대중교통체계 개편이 완성되었다. 인천시는 당초 2009년 4월에 시작하려고 하였으나 9월로 연기하였으며,¹²⁾ 9월에서 다시 10월로 연기하였다. 인천시는 그 당시까지 통합환승할인제를 시행하면 버스, 지하철 손실금 보전 등에 필요한 시의 재정부담이 연간 최소 500억 원에 이른다고 제도를 시행을 미뤘었다.¹³⁾

인천시가 통합환승할인제에 동참하면서 인천시민이 인천 시내버스, 인천지하철에서 서울·경기버스 또는 수도권 전철로 갈아탈 때 서울시민, 경기도민과 마찬가지로 요금 할인혜택을 받게 되었다. 인천시는 이를 위해 서울시와 경기도, 한국철도공사, 인천지하철공사, 인천버스조합 등 유관기관과 통합환승에 따른 수입금 정산과 배분 문제를 협의하였다. 이렇게 인천시가 마지막으로 수도권 대중교통체계 개편에 참여하면서 갈등이 해소되는 모습을 보이고 있다.

3) 리더십

(1) 서울시장

서울시가 대중교통 개편에 착수한 것은 민선3기 이명박 시장 취임 한 달 뒤인 2002년 8월부터다. 이명박 시장은 취임 후 강력한 리더십을 가지고 대중교통체계 개편을 진두지휘하였다. 당시 서울시 관계자는

“당시 교통체계를 첨단시스템으로 바꾸기 위한 목적도 있었지만 ‘버스업계의 공멸’을 막기 위해 모험을 하지 않을 수 없는 상황이었다”고 회고했다. 그리고 “버스 승객이 해마다 줄고 있었고 교통난을 뚫을 희망은 어디에도 보이지 않았다”며 “전임 시장 때도 대중교통 개편이 논의됐으나 저울질만 하다 끝난 반면 이 시장은 욕먹을 각오를 하고 밀어붙인 것”이라고 말했다.¹⁴⁾

서울시가 준공영제 도입, 요금체계 및 버스차로제 변경 등 예전부터 논의됐던 각각의 개편안을 한꺼번에 추진하겠다고 나선 것은 이 시장의 저돌적인 리더십이 있었기에 가능했다. 이렇게 이명박 시장은 갈등 확대에 어려움에 직면한 상황을 카리스마적 리더십으로 돌파하는 모습을 보였다.

(2) 경기도지사

2004년 10월 국회 건설교통위원회의 경기도 국정감사에서는 경기도의 녹장 대처에 대한 여야 의원들의 질타가 쏟아졌다. 당시 열린우리당 장경수 의원은 서울시 교통체계개편 변경과 관련된 10차례 관계기관 회의에서 경기도는 6차례나 불참해 운임체계 등 주요 교통정책 결정에 제대로 의견을 반영하지 못했다고 지적했다. 열린우리당 김기석 의원도 서울시가 교통체계 개편에 따른 연구를 맡긴 것이 2002년이었으며 서울시가 경기도와 사전에 협의하지 않은 데다 경기도는 2004년 6월까지 무대책으로 일관하다 7월 23일에서야 환승할인 자체안을 마련했다고 녹장 대응을 비판했다. 이에 대해 당시 손학규 경기도지사는 서울시가 주요 대중교통수단을 가지고 있고 버스 상당수가 서울로 몰려 주도권을 가진 상황이라며, 이

12) 유성보, 2008. “인천, 수도권 대중교통 통합환승 할인 연기”. 경향신문, 11월 10일자.

13) 김창수, 2008. “인천시 통합환승할인제 늦춘다”. 경기일보, 11월 12일자.

14) 황태훈·이진한·장강명, 2004. “다시 쓰는 2004뉴스-5 서울 대중교통체계개편”. 동아일보, 12월 24일자.

과정에서 서울시가 과도한 도민 부담을 요구해 현재 이 문제를 협의 중이라고 말했다.¹⁵⁾ 이렇게 서울시 대중교통체계 개편 당시 경기도지사는 적극적인 역할을 하지 못하다가 서울시의 대중교통체계 개편 단행이 임박해지자 이때부터 대응하는 모습을 보였다. 하지만 이 대응도 준비된 대응이 아니라 문제 막기에 급급한 모습이었다. 대중교통체계 개편에 관해서는 어떤 형태의 리더십도 보여주고 있지 못하다.

하지만 민선4기에 취임한 김문수 도지사는 수도권 대중교통체계 개편에 적극적인 모습을 보였다. 2006년 12월 서울·경기·인천 시도지사가 수도권 광역현안 정책공조를 밝히면서 후속조치로 2007년 7월에 수도권 대중교통체계 개편을 실시한다. 이 당시 도지사는 자신의 주장과 의견이 다른 상대방(서울시, 인천시)을 설득하고 타협하는 민주적 리더십을 보여주었다고 분석된다.

(3) 인천시장

2006년 12월 서울·경기·인천 시도지사가 수도권 광역현안 정책공조를 밝히면서 후속조치로 2007년 7월에 수도권 대중교통체계 개편을 실시한 경기도와 달리 인천시는 계속해서 통합환승할인제도 시행을 계속 연기해왔다.

인천시는 2008년 11월 통합환승할인제 시행을 위해 2009년 예산에 311억 원을 반영하기로 하였었다. 하지만 인천지하철 2호선 건설, 2014년 아시안게임 등 대형사업 추진으로 173억 원만 반영하는 데 그치면서, 인천시는 나머지 예산을 확보해 2009년에는 제도를 시행하겠다고 밝혔었다.¹⁶⁾ 지방재정이 넉넉하지 않다는 이유로 통합환승할인제 참여를 2년 가량 늦춘 인천시가 또다시 시행시기를 늦춘 것이다.

2006년 12월 서울·경기·인천 시도지사가 수도권 광역현안 정책공조를 밝힐 때 인천시장은 자신의 주장과 의견이 다른 상대방을 설득하고 타협하는 민주적 리더십을 보여줬지만, 시행시기를 연기시킬 만큼 다른 대형사업의 투자를 우선시하는 것을 볼 때 갈등해결을 위해 자신의 주장과 목표를 분명히 제시하는 관리적 리더십으로 바뀌는 모습을 보였다.

2. 정책적 환경

1) 공간사회적 환경

광역대도시권에서는 직주가 자자체별로 분리된 경우가 많다. 이로 인해 광역대도시권에서는 혼잡비용의 비율 증가, 광역중심도시와 인접도시 간 통행량 증가, 대도시권의 지속적 팽창 등의 문제가 심화되고 있는 실정이다(이상건 외, 2005). <그림 2>를 보면 1990년대부터 수도권에서의 가장 큰 변화는 서울 거주자들이 서울 주변의 신도시로 이동함에 따라 서울은 전출초과지역으로 인구가 계속 감소하였다. 반면에 경기도는 서울로부터의 유입인구로 인해 전입초과지역으로 인구가 계속 증가하였다.

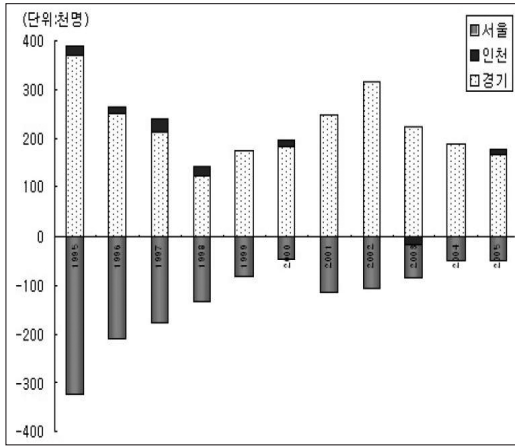
1995년부터 2005년 동안 수도권 순인구이동의 추세를 보면 상당히 많은 변화가 이루어졌음을 알 수 있다. 서울의 경우 1995년에 가장 많은 (-)순이동량을 보였으나 점차 (-)순이동량은 줄어들고 있는 추세다. 반면에 경기도는 지속적인 전입초과로 인해 (+)순이동량을 보이고 있는데 2001년 이후부터 순이동량은 점차 줄어들었다(이희연·이승만, 2008: 565-567).¹⁷⁾

<그림 3>을 보면 수도권의 통근통행 패턴은 1990

15) 홍용덕, 2004. “경기도, 교통개편 능력대처”. 한겨레, 10월 13일자.

16) 유성보, 2008. “인천, 수도권 대중교통 통합환승 할인 연기”. 경향신문, 11월 10일자.

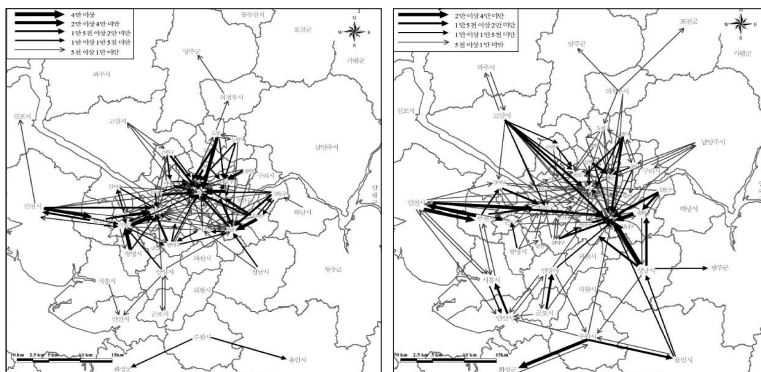
그림 2_ 수도권 순인구이동량의 변화(1995~2005년)



자료: 이희연·이승민(2008: 566)

년에 한 개의 도심과 두 개의 부도심이 어느 정도 균형 잡힌 유입정도를 유지하던 구조에서 2000년에는 강남지역이 압도적으로 큰 흡입력을 갖는 구조로 변화하였다. 여기서 주목되는 것은 수도권의 통근통행 인구가 2000년대 들어서면서 훨씬 더 많아지고 그 거리도 훨씬 더 길어졌다는 사실이다. 이렇게 수도권의 외연적 확산으로 인해 대중교통의 행정범위는 더

그림 3_ 수도권 통근통행 변화(좌: 1990년, 우: 2000년)



자료: 정희운·김선웅(2002: 61-62)

욱 커졌다. 하지만 수도권 광역자치단체 간 칸막이 행정으로 인해 생활권역과 행정권역이 불일치하는 수도권 시민들은 원활한 대중교통 서비스를 받지 못해 왔다. 수도권은 하나의 거대도시 생활권이 되었으며, 주민들은 서울, 경기, 인천의 어느 지역이나 편리하게 이용할 수 있는 교통서비스를 요구하고 있다.

그러나 이에 대응하는 행정체제는 행정구역별, 기능별, 수단별로 제각각 분절화되어 있어 시민들의 요구에 신속히 대응하기 어렵다(강상욱, 2006: 33). 이런 측면에서 수도권 광역교통행정의 거버넌스 체계 구축은 매우 중요하다고 할 수 있다.

2) 기술적 환경

1990년대 중반부터 교통카드가 등장하기 시작하였고 1990년대 후반부터 IT기술이 급격히 발전하면서 교통분야에도 IT기술을 접목한 소위 교통정보시스템이 구축되었다.

교통정보시스템의 가장 큰 특징은 출발지와 도착지의 정보를 알 수 있다는 것이다. 즉, 교통카드를 소지하고 있는 승객의 승차장소, 환승장소 및 하차장소를 교통카드단말기를 통해 확인할 수 있게 되었으며, 이 정보를 토대로 거리비례 합산요금을 지불할 수 있게 되었다.

교통정보시스템은 자체 연산이 가능한 스마트카드와 버스에 장착된 GPS를 이용해 교통카드로 대중교통을 이용

17) <그림 2> 수도권 순인구이동량의 변화 및 <그림 3> 수도권 통근통행 변화를 1990년대부터 제시한 것은 대중교통체계 개편의 당위성이 1990년대부터 시작되었음을 보여주기 위함임.

하는 승객이 언제, 어디서, 어떤 교통수단으로 얼마의 거리를 이동했는지를 파악해 요금을 계산한다. 이 때문에 시민들이 저렴한 요금으로 대중교통을 이용할 수 있는 거리비례요금제와 환승할인제 등의 경제적인 요금체계 시행이 가능해졌다.

3) 제도 및 조직적 환경

(1) 제도적 환경: 「대중교통의 육성 및 이용 촉진에 관한 법률」

서울시는 2003년 ‘서울교통시스템개편 실행방안’이라는 계획수립을 통해, 인천시는 2004년 ‘인천시 버스교통체계 개편 기본계획’ 수립을 통해 버스교통체계 개편을 추진하였다. 경기도는 2005년 종합적인 정책방안을 마련하기 위해 ‘경기도 대중교통종합계획’을 수립하였다. 수도권 지역의 교통체계는 서울시, 인천시, 경기도의 긴밀한 협력이 요구되고 있음에도 불구하고 행정단위별로 각각 교통계획을 수립하였다.

그런 중에 2005년 1월 대중교통을 체계적으로 육성·지원하고, 대중교통수단 이용을 촉진시키기 위하여 「대중교통의 육성 및 이용 촉진에 관한 법률」이 제정되었다. 이 법에 따르면 국토해양부장관은 관계 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사의 의견을 들어 5년 단위의 대중교통기본계획을 수립해야 한다. 또한 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 기본계획에 따라 5년 단위의 지방대중교통계획을 수립해야 한다(조웅래, 2005: 68). 하지만 대중교통기본계획은 하향식(top-down)의 계획으로서 계획수립의 근거가 되는 위 법률은 시도 간 긴밀한 협

력을 요구하지 않는다. 즉, 대중교통기본계획의 공간적 범위를 해당 시도로 한정하여 계획을 수립하도록 하고 있다. 그러므로 「대중교통의 육성 및 이용 촉진에 관한 법률」은 협력적 거버넌스를 구축하는 데 한계를 가지고 있다.

(2) 조직적 환경: 수도권교통본부

수도권의 교통행정은 그동안 광역자치단체별 행정구역과 교통서비스 영역의 불일치 및 운수업체의 이해관계 상충 등으로 인해 비효율성이 발생하였다. 또한 지하철, 도로 등 교통시설의 신규개설과 확충에는 상당한 예산과 지방자치단체 간의 합의가 필요하였다. 이런 필요성에 의해 2003년 10월 수도권 3개 시도지사가 광역교통기구의 설치를 합의하고 2004년 8월 수도권교통본부 규칙과 인력 및 예산을 확보하는 등의 본부설립안을 마련하였다. 2004년 12월에 수도권교통본부 규약을 시·도의회에서 의결한 다음 2005년 2월 행정자치부의 수도권교통본부 설립 승인을 통해 조합의 설립이 이루어졌다.

본부의 사무로는 수도권 대중교통 종합계획 수립, 수도권 교통정책의 협의·조정, 2개 이상의 시도를 연계하는 도로·철도계획의 협의·조정 사무, 수도권 광역버스, 수도권 대중교통 환승시설, 수도권 간 선급행버스체계(BRT), 수도권 교통정책과 관련하여 본부에 위임한 사무가 있다(한승준, 2006: 261-263). 이 중 실질적으로 추진하고 있는 사업은 BRT 사업¹⁸⁾과 광역버스노선 조정이다.

하지만 <표 5>의 수도권 광역버스 노선 조정신청 내역 및 <표 6>의 수도권 광역버스 노선 조정

18) BRT란 버스운행에 철도시스템의 개념을 도입한 신대중교통수단으로서, BRT 전용 통행권, 교차로 우선처리, 쾌적한 차량, 편리한 환승시설을 갖추어 운행속도, 정시성, 수송능력을 제고하여 통행시간 감축 등 저렴한 비용으로 서비스를 향상시킨 새로운 교통수단임. 이미 전 세계 45개의 도시(브라질 쿠리치바, 콜롬비아 보고타, 미국 보스턴, 일본 나고야 등)에서 운행 중이며, 수도권 교통본부가 현재 추진하고 있는 BRT사업은 천호-하남, 강서-청라, 구로-수원, 화랑로-별내 구간으로 총 4개 노선에 건설 중 또는 건설 예정임.

표 5_ 수도권 광역버스 노선 조정신청 내역

(단위: 건, %)

구분	계	2006	2007	2008	2009	2010
계	285 (100)	41 (100)	44 (100)	80 (100)	89 (100)	31 (100)
서울	3 (1.1)	- (0.0)	2 (4.5)	- (0.0)	1 (1.1)	- (0.0)
경기	264 (92.6)	34 (82.9)	34 (77.3)	77 (96.3)	88 (98.9)	31 (100)
인천	18 (6.3)	7 (17.1)	8 (18.2)	3 (3.8)	- (0.0)	- (0.0)

자료: 수도권교통본부 홈페이지(www.mta.go.kr) [2012.4.2].

결과를 보면 인용 또는 수정인용된 것은 2006년 43.9%, 2007년 47.7%, 2008년 56.3%, 2009년 58.5%로 매년 조금씩 늘어나고 있는 추세다. 하지만 기각 또는 보류하는 비율도 2006년 56.1%, 2007년 52.3%, 2008년 43.8%, 2009년 41.5%로 나타나 아직도 시도 간 조정이 원활히 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

광역버스의 노선조정이 수도권교통본부의 사무이지만 제도적인 뒷받침이 없어 실제로는 국토해양부가 조정하고 있는 실정이다. 이는 「지방자치법」에서 규정하는 조합의 법적 지위가 모호하고, 수도권교통본부의 사무에 관한 규정이 미비하며, 수도권 교통행정과 관련된 법들과 수도권교통본부의 법적 관계가 불명확하기 때문이다(한승준, 2006: 264).

해외사례를 살펴보면 스페인 마드리드 및 프랑스 파리대도시권은 각각 마드리드 광역교통협회(Consorcio de Transportes de Madrid: CTM) 및 STIF(Syndicat des Transports d'Ile-de-France)라는 광역교통기구에 권한을 이양하여 대도시권 광역교통정책을 담당하게 하고 있다(정진규, 2002).

수도권교통본부가 명실상부한 거버넌스

표 6_ 수도권 광역버스 노선 조정결과

(단위: 건, %)

구분	계	2006	2007	2008	2009	2010
계	285 (100)	41 (100)	44 (100)	80 (100)	89 (100)	31 (100)
인용	34 (11.9)	6 (14.6)	4 (9.1)	16 (20.0)	7 (7.9)	1 (3.2)
수정 인용	130 (45.6)	12 (29.3)	17 (38.6)	29 (36.3)	45 (50.6)	27 (87.1)
기각	119 (41.8)	23 (56.1)	23 (52.3)	35 (43.8)	35 (39.3)	3 (9.7)
보류	2 (0.7)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	2 (2.2)	- (0.0)

자료: 수도권교통본부 홈페이지(www.mta.go.kr) [2012.4.2].

구축 행정기관이라고 평가받기 위해서는 해외대도시 사례처럼 각 지자체로부터 교통행정 사무를 이양받아야 한다.

표 7_ 분석의 종합

구분	내용	비고	
정책 네트 워크	행위자	서울시장	서울대중교통체계 개편 착수 및 실시
		경기도지사	수도권 대중교통 환승할인 실시(인천 제외)
		인천시장	수도권 대중교통 환승할인 실시
	상호 작용	서울시 대중교통체계 개편	서울시 독자사업으로 추진(서울과 경기·인천 갈등관계)
		경기도 대중교통체계 개편	경기도 참여(서울과 경기 협력관계, 서울과 인천 갈등관계)
		인천시 대중교통체계 개편	인천시 참여(서울-경기-인천 협력관계)
리더십	카리스마적 리더십	이명박 서울시장	
	민주적 리더십	김문수 경기도지사	
	관리적 리더십	안상수 인천시장	
정책 적 환경	공간 사회적 환경	수도권의 공간구조 변화	수도권의 외연적 확산
		광역교통행정의 중요성 부각	행정권역과 생활권역의 불일치 및 이로 인한 광역교통행정을 위한 거버넌스 필요
	기술적 환경	IT기술의 발달	수도권 대중교통체계 개편을 실시할 수 있는 계기 마련
		교통정보시스템 구축	
	제도 및 조직적 환경	「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」	실질적인 법률 효과 담보 필요
수도권교통본부		수도권교통본부로의 권한 이양 필요	

V. 자치단체 간 협력적 거버넌스 제고방안

수도권 대중교통체계 개편과 관련한 거버넌스 분석을 통하여 다음과 같은 정책적 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 행위자들의 상호작용이 사업 초기부터 이루어져야 한다. 수도권 대중교통체계 개편과 관련된 행위주체들 간의 상호작용 관계는 갈등관계에서 협력관계로 변했으며, 이 과정에서 행위주체들의 협력의지와 노력의 정도에 따라 갈등양상이 달라졌다.

둘째, 협력의 관계가 대등한 입장에서 이루어져야 한다. 서울시, 경기도, 인천시가 공동으로 광역교통 문제를 해결한다고 볼 수 있지만 엄밀히 말하면 해결의 키는 서울시가 가지고 있다고 해도 과언이 아니다. 서울로의 진입을 위한 광역버스 노선 조정 및 증차의 문제는 서울시가 그 문제를 어떻게 인식하고 받아들이는지에 따라 빨리 해결될 수 있고 장기간 표류할 수도 있다. 그러므로 서울시가 협상테이블에서 상당한 주도권을 갖고 있다는 태도를 지양하고 대등한 관계 가운데 협력할 수 있는 시스템을 마련해야 한다.

이를 위해서는 규범적 갈등관리전략을 실행해야 한다(송석취·김정철, 2005). 시·도 간 갈등을 해소하기 위한 전략들은 광역교통문제에 대한 상호학습을 통해 협력적 목표를 설정하며, 상황변화를 시도하고, 갈등당사자 간에 설득과 토론 등의 적극적인 행동을 통해 기능적인 가치관을 유지하는 규범적 전략들이 활용되어야 한다.

셋째, 갈등해소를 위한 거버넌스 구축에서는 각 행위주체의 리더십이 중요한 역할을 한다는 것을 알 수 있다. 카리스마적 리더십, 민주적 리더십, 관리적 리더십 등 다양한 리더십이 발휘되면서 갈등관계가 협력관계로 바뀌었고 이로 인해 수도권의 대중교통체계 개편이 완성되었다.

넷째, 다른 행정영역에도 협력적 거버넌스를 적용

하려는 노력이 필요하다. 수도권 공간구조 변화에 따라 수도권 생활권역이 넓어지게 되었고, 이에 따라 지방자치단체 간 경계를 넘어가는 행정영역에서 협력이 더욱 중요하게 되었다. 예를 들어, 한강의 수질 문제도 교통문제처럼 서울시, 경기도, 인천시가 함께 해결해야 할 공동의 문제로 지방자치단체의 영역을 넘나드는 특성이 있기 때문에 지방자치단체 간의 협력이 요구되고 있다. 이를 위해서는 환경정책도 협력적 거버넌스 관점에서 갈등을 해결하고 협의체를 구성하여 권한을 위임해야 한다.

특히 지방자치단체 간 협력의 주된 동기가 경제적 편익임을 고려할 때 경제적 편익이 될 수 있는 행정영역들을 적극 발굴하는 노력이 필요하다(김순은 외, 2009: 114-115). 한편 수도권 대중교통체계가 개편될 수 있었던 가장 핵심적인 정책적 환경은 IT라는 기술적 환경이라고 할 수 있다. 이처럼 기술적인 문제가 해결된다면 협력적 거버넌스를 구축할 수 있는 영역들이 무엇인지 찾아보는 노력도 병행해야 한다.

다섯째, 거버넌스 구축에는 제도적 기반이 반드시 선행되어야 한다. 협력할 수 있는 법적·행정적인 제도가 있더라도 그 기반이 없거나 약한 상태에서는 협력하는 데 한계가 있다는 것을 알 수 있었다. 「대중교통의 육성 및 이용 촉진에 관한 법률」이 있긴 하지만 이 법은 지방자치단체 간 협력을 요구하지 않는다. 그러므로 협력할 수 있는 유인책을 마련하기 위해서는 먼저 수도권교통본부의 구체적인 역할에 대한 정부와 지방자치단체의 보다 분명한 합의가 필요하다.

특히 수도권교통본부의 거버넌스 수준을 향상시키기 위해서는 무엇보다 지방자치단체 광역교통업무의 권한 및 예산이 이양되어야 한다. 수도권교통본부에는 서울, 경기, 인천 간 광역버스 노선 조정의 권한이 없다. 특히 이 문제는 서울, 경기, 인천의 이해관계가 첨예한 노선 조정 갈등의 대표적인 사례다. 현재는 이런 갈등이 자체적으로 조정되지 않으면 정부에

서 이를 중재하고 있다. 그러므로 무엇보다도 수도권 교통본부에 충분한 권한과 예산이 있어야 하며, 특히 특별자치행정기관¹⁹⁾으로의 격상이 이루어져야 한다.

VI. 결론

2004년 서울시의 대중교통체계 개편은 대내외적으로 많은 성과를 거두었으나 협력적 거버넌스 관점에서는 반쪽짜리 성공 사례라고 볼 수 있다. 서울시 대중교통체계 개편은 서울시라는 행정구역 안에서는 성공했지만²⁰⁾ 경기도, 인천시를 포함하는 수도권이라는 공간적 범위에서는 한계가 있는 사업이었다. 서울시민으로부터 거두어들이는 세금으로 서울시가 독자적으로 대중교통체계 개편을 추진하였기 때문에 경기도와 인천시 주민들이 불만을 표출할 이유는 없다. 또한 서울시가 대중교통체계 개편을 독자적으로 추진한 것을 협력적 거버넌스의 부재로 보기보다는 결과적으로 경기도와 인천시가 순차적으로 참여하면서 수도권 대중교통체계 개편이 완성됐으므로 순차적인 협력적 거버넌스의 사례로 인식할 수도 있다.

하지만 서울시 대중교통체계 개편이 경기도와 인천시를 배제한 반쪽짜리 대중교통개편이라고 할 수 있는 이유는 날로 절실해지고 있는 광역교통행정의 필요성 때문이다. 경기도가 2007년에, 인천시가 2009년에 버스환승할인을 시행하면서 수도권에 모두 참여하는 대중교통체계 개편이 완성되었지만 수도권 대중교통체계 개편이 완성되기 전까지는 서울 밖에서 출퇴근하던 시민들은 역차별을 받으면서 대

중교통을 이용하였다. 이는 서울시의 대중교통체계 개편이 1천만 서울시민을 위한 교통개편에만 초점을 맞췄기 때문이며, 같은 생활권을 가진 2천만 수도권 주민을 고려한 사전 협의가 없었기 때문이다. 이는 서울시가 대중교통체계 개편을 자치단체 간 협력적 거버넌스 관점에서 바라보지 않았기 때문이다. 즉 서울시가 추진한 대중교통체계 개편은 수도권을 염두에 두지 않은 나홀로 정책이었다고 할 수 있다. 물론 나홀로 정책을 추진한 배경에는 협의로 인해 임기 내에 사업을 못 할 수도 있다는 우려와 함께 정치적 업적을 극대화하기 위해 협력적 거버넌스를 구축하지 않은 점이 있다고 생각할 수 있지만 이는 리더십 관리를 통해 충분히 해결할 수 있다. 특히 실국장 등 중간관리자들의 협력적 거버넌스를 강화하여 광역행정이 너무 정치적으로 흐르지 않도록 관리하는 것도 필요하다.

서울시가 독자적으로 추진한 대중교통체계 개편에 경기도와 인천시도 참여하면서 진정한 수도권 대중교통체계가 완성되었는데, 이는 광역행정을 효율적으로 펼치기 위해서는 협력적 거버넌스의 구축이 절실하다는 것을 보여주는 사례라고 할 수 있다. 서울시 대중교통체계 개편은 서울시가 주도한 사업이었고 경기도와 인천시가 예산문제 등으로 인해 처음부터 참여하지 못했지만, 시작할 때부터 협력하였다면 수도권이라는 광역행정 구역 안에서 협력적 거버넌스를 구축한 좋은 사례가 됐을 것이다.

19) 2012년 5월 29일 부산, 울산, 경남을 중심으로 동남권교통본부가 설립되었음(허상천, 2012. “동남권 광역교통본부, 29일 개소식 준비 마무리”. 뉴시스, 5월 11일자). 동남권 광역교통본부는 서울시와 경기도, 인천시가 수도권의 심각한 교통난을 해소하기 위해 2005년 설립해 운영 중인 수도권교통본부를 모델로 삼았으며, 광역교통본부는 부산시와 경남도, 울산시가 조합을 설립해 공동 운영하는 방식이 유력함. 하지만 동남권교통본부가 수도권교통본부의 한계를 그대로 답습한다면 동남권교통본부도 원래 취지대로 사업을 할 수 없음.

20) 세계 각국 도시 관계자들이 서울시의 대중교통체계 개편을 벤치마킹하기 위해서 서울을 방문하기도 하였음. 제8차 메트로폴리스 총회에서 대도시 삶의 질을 높인 행정 성공사례로 선정되어 메트로폴리스 상을 수상하였음.

참고문헌

- 강상욱. 2006. 수도권권의 광역교통 전담기구 설립 방안. 경기 : 한국교통연구원.
- 강인호 · 안병철. 2004. “지방정부 간 갈등 및 협력요인 연구—측정지표개발 및 평가”. 한국거버넌스학회 공동심포지엄 자료집. pp113-157. 전남 : 한국거버넌스학회.
- 경태영 · 한대광. 2004. “새 교통요금, 서울주변 광역단체 반기”. 경향신문. 6월 17일자.
- 고칠진. 2001. “21세기 광역교통 정책방향 및 추진과제”. 국토 239호. pp6-16.
- 김선경 · 양재대 · 원준연. 2003. “도시계획 결정과정의 정책네트워크 분석”. 행정논총 제41권 제4호. pp253-278.
- 김선기 · 한표환. 2003. “자치단체 간 협력관계의 실태분석과 정책방향”. 한국지방자치학회보 제15권 제2호. pp107-126.
- 김순은 · 채원호 · 최진혁 · 김선기. 2009. “지방정부 간 협력방안에 관한 연구”. 한국지방자치학회보 제21권 제1호. pp97-119.
- 김영석 · 박세환. 2004. “서울시 버스지하철 요금 일방 개편 수도권 주민들 강력 반발”. 세계일보. 5월 13일자.
- 김영중. 2009. “고용정책형성과정의 동태적 분석: 외국인 고용허가제의 정책네트워크와 정책호연함모형을 중심으로”. 한국정책과학학회보 제13권 제2호. pp119-144.
- 김영환. 2004. “인천시 서울지하철 요금안 거부”. 한겨레. 6월 15일자.
- 김창선. 2004. “서울 교통요금 개편안에 서울 경기 반발(종합)”. 연합뉴스. 6월 16일자.
- 김창수. 2008. “인천시 통합환승할인제 늦춘다”. 경기일보. 11월 12일자.
- 김철수. 2004. “이명박 서울시장 5일 사과성명”. 한국경제. 7월 14일자.
- 김하영. 2004. “수도권 주민, 서울시민만 불만인 줄 아나”. 프레시안. 7월 7일자.
- 남궁근. 1999. 비교정책연구-방법, 이론, 적용. 서울 : 법문사.
- 문채 · 김광구. 2006. “협력적 거버넌스 구축에 관한 연구-기무사 과천 이전사업을 사례로”. 국토계획 제41권 제6호. pp177-193.
- 박양호. 2007. “수도권 대중교통 통합환승할인제로 행정구역과 교통수단의 칸막이 허물어”. 국토 310호. pp69-73.
- 박재욱. 2009. “광역경제권 구현을 위한 지방정부 간 협력체계 구축 방안-지방정부 간 광역거버넌스 구축을 중심으로”. 한국지방자치학회 세미나 자료집. pp73-108. 서울 : 한국지방자치학회.
- 서순탁 · 민보경. 2005. “지역발전을 위한 협력적 거버넌스에 관한 연구: 분당-죽전도로 연결을 중심으로”. 지역사회발전학회논문집 제30권 제2호. pp25-44.
- 송석희 · 김경철. 2005. 서울버스개혁과 갈등관리 이야기. 서울 : 서울시정개발연구원.
- 송혜승 · 성현곤. 2010. “AHP분석을 통한 대도시권의 광역교통 정책방향 설정에 관한 연구”. 국토계획 제45권 제1호. pp171-184.
- 우양호 · 강성철. 2006. “지방정부 간 생산적 협력관계 구축의 성공조건”. 한국지방자치학회보 제18권 제3호. pp77-101.
- 우윤석. 2009. “지방정부 간 협력을 위한 거버넌스 모형의 구상: 미국의 MPO 사례를 중심으로”. 국토연구 제60권. pp189-214.
- 유성보. 2008. “인천, 수도권 대중교통 통합환승 할인 연기”. 경향신문. 11월 10일자.
- 은재호 · 오수길. 2009. 한국의 협력적 거버넌스. 서울 : 대명문화사.
- 이상건 · 오성호 · 정선영. 2005. “효율적인 광역교통정책수립을 위한 제도개선 방안”. 국토연구 제45권. pp59-73.
- 이성기. 2007. “내달부터 서울~경기 대중교통 통합요금제”. 서울경제. 6월 18일자.
- 이희연 · 이승민. 2008. “수도권 신도시 개발이 인구이동과 통근통행패턴에 미친 영향”. 대한지리학회지 제43권 제4호. pp561-579.
- 정진규. 2002. “유럽 선진도시의 광역교통정책 런던, 마드리드, 파리를 중심으로”. 국토 253호. pp77-82.
- 정희윤 · 김선웅. 2002. 서울시 장거리 및 교차통근의 실태분석에 관한 기초연구. 서울 : 서울시정개발연구원.
- 조남건. 2006. “광역교통정책의 성과와 발전방안”. 국토 293호. pp13-23.
- 조용래. 2005. “경기도 대중교통종합계획 수립방향”. 경기논단 제7권 제1호. pp67-83.
- 채지영. 2004. “환승할인 안 되는 경기도 버스”. 동아일보. 7월 7일자.
- 한승준. 2006. “지방정부 간 관계의 거버넌스 구축에 관한 연구: 수도권교통조합을 중심으로”. 한국행정학보 제40권 제4호. pp253-276.
- 허상천. 2012. “동남권 광역교통본부, 29일 개소식 준비 마무리”. 뉴시스. 5월 11일자
- 홍용덕. 2004. “경기도, 교통개편 능력대처”. 한겨레. 10월 13일자.
- 황태훈 · 이진한 · 장강명 · 2004. “다시 쓰는 2004뉴스-5 서울 대중교통체계개편”. 동아일보. 12월 24일자.
- 수도권 광역버스 노선 조정현황 통계자료. 수도권교통본부 (<http://www.mta.go.kr>). [2012.4.2].

- Huxham, Chris. 2000. "The Challenge of Collaborative Governance".
Public Management Review, vol.2, no.3, pp337-358.
- Löffler, Elke. 2003. "Governance and Government: Networking
with External Stakeholders". ed. Tony, Bovaird, and
Löffler, Elke. In *Public Management and Governance*. New
York: Routledge. pp163-174.
- Warden, F.V. 1992. "Dimensions and Types of Policy Networks".
European Journal of Political Research vol.21. pp29-52.
- World Bank. 1992. *Governance and Government*. Washington,
D.C.: World Bank.

-
- 논문 접수일: 2012. 7. 11
 - 심사 시작일: 2012. 7. 18
 - 심사 완료일: 2012. 7. 30

An Analysis of the Case of Mass Transportation System Reform in Seoul Metropolitan Area through a Collaborative Governance Perspective

Keywords: Collaborative Governance, Policy Network, Seoul Metropolitan Region, Transportation Administration, Conflict

The transportation administration needs collaborative governance among local governments because of urban sprawl. Recently collaborative governance has attracted interest from policy-makers and academics in urban policy in Korea. This interest raises questions about collaboration among local governments within the Korean context. The purpose of this study is to discuss building process of efficient metropolitan administration within a collaborative perspective. The results provide some policy implications. Firstly, stakeholders should take part in the project since the beginning stage. Secondly, stakeholders must have conflict management strategies that can manage the conflictual issues. Thirdly, the necessity of collaborative governance will increase in some fields. Therefore, partnership among stakeholders that strive hard to build governance in other sectors will be needed. Finally, some works and budget should be transferred in governance organization.

협력적 거버넌스 관점에서 본 광역행정 사례분석 : 수도권 대중교통체계 개편을 중심으로

주제어: 협력적 거버넌스, 정책네트워크, 수도권, 교통행정, 갈등

도시공간의 외연적 확산에 따라 광역교통망 구축을 위한 지방자치단체 간 협력이 더욱 절실해지고 있다. 본 연구에서는 수도권 대중교통체계 개편과정에서 서울시, 경기도, 인천시가 어떻게 갈등을 극복하고 협력하게 되었는지 살펴보고, 효율적인 광역행정을 위한 정책적 함의를 제시하고자 한다. 이를 위해 협력적 거버넌스 분석 기준을 설정한 바, 정책네트워크 즉, 수도권 대중교통체계 개편과 관련된 행위주체(서울시장, 경기도지사, 인천시장), 이들의 상호작용 및 리더십을 살펴보았으며, 정책네트워크를 둘러싼 정책환경도 살펴보았다. 분석결과 도출된 정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 사업초기부터 이해관계자가 참여하는 거버넌스 구축이 이루어져야 한다. 둘째, 행위주체들이 갈등상황을 관리할 수 있는 갈등관리전략을 가지고 있어야 한다. 셋째, 협력적 거버넌스의 필요성은 다른 행정영역에서도 증가할 것이므로 협력적 거버넌스를 지속적으로 발굴하려는 노력이 필요하다. 마지막으로, 제도적으로 조직된 거버넌스 협의체가 실질적 권한을 갖고 집행할 수 있도록 관련 사무 및 예산이 협의체로 이양되어야 한다.