

서울시 버스 준공영제 도입에 관한 연구: 정치적 관리의 관점을 중심으로*

송현진**

이정욱***

조윤직****

〈目 次〉

- | | |
|----------------------------------|----------------------------|
| I. 서론 | IV. 이론적 분석틀: Moore의 정치적 관리 |
| II. 서울시 버스 준공영제에 관한 주요
내용과 평가 | V. 버스 준공영제 사례 분석 |
| III. 서울시 버스 준공영제에 관한 선행연구 | VI. 결론 |

〈요 약〉

본 연구의 목적은 민선 3기 서울시 버스 준공영제 사례를 분석하여 다양한 의사결정자와 정치적 동원 과정이 필요한 혁신적인 정책을 성공적으로 도입하는데 있어 어떻게 정치적 관리가 이루어졌는지를 밝히는데 있다. 서울시 버스 문제는 90년대 초반부터 역대 서울시장들의 개입 시도에도 불구하고 번번이 실패하다가 이명박 시장 재임 시절인 2004년 7월 극적인 개편에 성공하였다. 지금까지 버스 준공영제에 관한 대부분의 연구는 주로 정책성과에 대한 평가와 개선방안에 초점을 맞추었고, 도입 과정에 주목한 최근의 연구들도 정치환경 및 정책환경 등 환경적 요인을 중심으로 논의를 진행하고 있다. 본 연구는 서울시 버스 준공영제의 도입과정을 분석함에 있어 정책관리자의 주도적 역할에 초점을 두는 정치적 관리 관점을 활용하였다. Moore(1995)가 제시한 정치적 관리전략의 분석틀을 본 사례에 적용하여 분석한 결과, 정치적 관리의 다섯 가지 전략 중에서 기업가적 옹호, 정책개발관리, 협상이 서울시 버스 준공영제 정책의 도입에 중요한 역할을 했음을 확인할 수 있었다. 본 연구는 서울시 버스 준공영제에 대한 기존 논의를 조직화하여 해당 사례에 대한 입체적인 이해를 돕는 동시에, Moore의 정치적 관리에서 고려된 각 요소를 소개함으로써 정책관리자들이 향후 서울시 버스 준공영제와 같은 대규모의 제도를 도입하고 개편

* 이 논문은 2017년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A3A2067636).

** 연세대학교 행정학과 박사수료(hj_song@yonsei.ac.kr)

*** 연세대학교 행정학과 교수(leejungwook@yonsei.ac.kr)

**** 연세대학교 행정학과 부교수(yoonjikcho@yonsei.ac.kr)

논문접수일(2017.9.28), 수정일(2017.12.12), 게재확정일(2017.12.22)

하는데 있어서 실천적 함의를 제공한다.

【주제어: 정치적 관리, 정책관리자, 서울시 버스 준공영제】

I. 서론

본 연구의 목적은 서울시민의 교통편의라는 공공가치를 달성하기 위해 개선의 필요성이 지속적으로 제기되었지만 근본적인 변화가 실행되지 못했던 서울시 버스제도 문제가 2004년에 이르러 어떻게 준공영제 도입에 성공하게 되었는지 그 원인을 밝히는데 있다. 1928년 시작된 서울시의 버스운행은 한국 전쟁 이후 교통 수요가 증가하면서 본격화되었다(수도권교통본부, 2007). 이후 1960년대에 이르러 버스 수요가 점차 늘어나 버스사업의 확대가 필요해지자 정부는 부족한 자원 문제를 극복하고자 적극적으로 민간 영세업자를 유치하였고, 이 과정에서 버스업자의 이익이 과도하게 보호되었다(서울시 교통국, 2006). 90년대에 이르러 서울시 버스 노선이 개별 운수업자의 수익성에 따라 뒤죽박죽으로 얽히고, 교통사정이 악화되어 버스제도 개편의 필요성이 제기되었지만, 민간업자의 집단행동과 비공식적 권력행사가 묵인되는 상황에서 서울시의 개입은 제한적이었다. 그러다가 2004년 7월에 이르러 서울시 버스 준공영제를 극적으로 도입하게 된 것이다.

서울시 버스 준공영제와 같이 근본적인 변화를 수반하는 정책을 도입하기 위해서는 민간부문에서 일반적으로 수행하는 관리·운영 역량 이외에도 공적 가치를 창출하기 위한 정당성 확보 및 지원자원의 발굴 노력이 함께 요구된다(Moore, 2000). 일찍이 Moore(1995, p.113)는 공공관리자의 정책 수행이 그들보다 강력한 정치적 행위자들과 그로인한 갈등, 예측할 수 없는 변화가 가득한 정치적 환경에서 이루어진다는 점을 주목하여 정치적 관리에 초점을 둔 분석틀을 제시하였다. 여기서 정치적 관리는 공공관리자가 공적 가치를 달성하기 위해 “정치적 지원을 구축하고, 정당성을 확립하며, 자신의 권한범위를 넘어선 이해관계자를 동원하기 위해 외부 정치 환경에 관여하는 전략적 기술”을 의미한다(Moore, 1995, p.135). Moore(1995)의 분석틀은 정치적 관리 전략을 기반으로 충분한 자원과 법적 권한이 있음에도 정치적 압력을 전략적으로 다루는데 실패한 실제 사례들을 바탕으로 만들어졌기 때문에 현실 설명력이 높다. 따라서 그의 분석틀이 상정하는 정책 환경은 우리나라의 정책관리자들이 직면하는 환경과 크게 다르지 않다. Moore의 정치적 관리 분석틀을 국내에 처음 소개한 이정철과 이정욱(2015)의 연구는 집시법 10조 대체입법 실패사례를 정치적 관리 관점에서 분석해 공공관리자로서 경찰조직

에 관리적 차원의 함의를 제공하였고, 뒤이은 박주원과 조윤직(2017)의 연구에서도 무상 급식 정책과 관련해 보수진영과 진보진영의 정치적 관리 전략을 비교 분석해 성공적인 정책 도입을 위한 세부 전략을 구체적으로 제시하였다. 이렇듯 Moore(1995)의 분석들은 정책관리자를 중심으로 정책 상황에 영향을 미치는 다양한 관계자들의 상호작용을 이해하고 정책관리자가 고려해야 할 관리요소를 제시한다는 점에서 기존의 분석들에 비해 실천적인 함의 제공에 유리하다.

본 연구는 준공영제 도입이 실행된 2004년 7월을 기준으로 도입을 준비하는 2년의 기간과 도입 이후 3개월의 기간을 Moore(1995)가 제시한 정치적 관리전략을 통해 분석한다. 이를 통해 정치적 관리 분석틀을 활용한 선행연구들과 마찬가지로 공공부문의 정책도입에 정치적 관리 요소의 중요성을 재확인하고 정책관리자에게 실질적인 함의를 제공함을 목표로 한다. 서울시 버스체계 개편 사례에 대해 기존에도 다양한 연구가 이루어졌지만 기존 선행연구는 주로 준공영제에 대한 평가와 향후 개선방안의 논의에 치중된 경향이 있었다(오미영·박준환, 2011; 윤혁렬, 2012; 양채열, 2013). 본 연구는 정치적 전략의 관점에서 버스 준공영제 정책의 도입과 집행과정을 종합적으로 평가하고 정책관리자에게 실천적 함의를 제공함으로써 선행연구와의 차별을 시도한다. 다음 장에서는 서울시 버스 준공영제의 도입과정을 소개하고 정책을 평가한다. 그 후, Moore(1995)의 정치적 관리의 다섯 가지 전략을 소개하고, 이를 서울시 버스 준공영제 사례에 적용하여 분석한다. 결론에서는 주요 분석결과를 요약하고 향후 정책관리자가 성공적인 정책 도입을 위해 고려해야 할 실천적인 정치적 관리방안을 논의한다.

II. 서울시 버스 준공영제에 관한 주요 내용과 평가

1. 서울시 버스 준공영제의 주요 내용 및 전개과정

서울시 버스 운영체계에 대한 개혁시도가 이명박 시장시기에 처음 이루어진 것은 아니었다. 이미 1990년대부터 서울시 대중교통 개혁에 대한 필요성이 대두되었으며 여러 개혁시도들이 있었다. 차량 뒷 번호에 따라 쉬는 날짜를 지정하는 차량 10부제, 버스전용차로제, 주차요금인상, 혼잡통행료 징수 등 승용차 이용을 줄이고 대중교통 개선사업에 소요되는 재원을 확보하려는 노력이 이어졌고, 영세한 버스회사를 고려한 법인세, 자동차세, 면허세 등 세제 지원도 병행하였다(서울시 교통국, 2006). 그러나 이러한 지원에

도 불구하고 자가용 승용차는 지속적으로 증가하였고 도로 정체로 인해 버스의 정시성 확보는 더욱 어려워졌다. 지하철과 승용차에 비해 경쟁력을 잃은 버스운송업체는 이용자의 감소와 동시에 인건비와 각종 물가의 상승으로 인한 지출부담의 악순환을 겪고 있었다(매일경제, 2002, March 19). 운송비용에 부담을 줄이기 위해서는 요금인상이 필요했지만 정부는 물가정책을 이유로 인상에 소극적이었다. 경영난의 악순환을 해결하기 위해서는 효율적 교통정책을 통한 경영합리화가 이루어져야 했지만, 결국 파업을 피하기 위한 최소한의 요금인상만 계속해서 이루어졌다(동아일보, 2002, October 2).

2002년 민선3기로 서울시에 취임한 이명박 시장은 당선과 동시에 ‘대중교통 중심의 교통대책’ 마련을 천명하고 즉각적으로 관련 팀을 신설하는 등 파격적인 인사 물갈이를 통해 강한 개혁을 예고하였다(한국경제, 2002, October 29; 연합뉴스, 2002, July 2). 이후 여러 행정적인 혼란 속에서도 결국 2004년 7월 버스 준공영제의 전면 시행을 단행하였다. 버스 준공영제는 민영제와 공영제의 단점을 보완하는 운영방식으로 서비스의 질을 높이면서 관료제의 비효율은 줄이고, 운영의 공공성 및 안정성을 높이기 위한 경영방식이다(김영현 외, 2016). 서울시는 버스 준공영제 도입을 통해 기존에 민간 버스회사가 담당하고 있던 버스운영 전반에 대해 권한을 되찾고 운행 계획과 노선입찰, 수익금 공동관리 및 재정지원을 주도하고자 했다. 먼저 운영체계에 있어서는 서울시가 노선조정권을 환수하고 버스노선에서 발생한 모든 수입을 공동으로 관리하는 대신, 버스업체에게 운행거리에 비례하여 운송원가를 지급하여 적정이윤을 보장하였다(김기호, 2010). 운영체계 변화와 더불어 노선 및 요금체계의 총체적 개선을 도모해 다음 표와 같이 노선체계, 요금체계 등에 변화가 이루어졌다.

〈표 1〉 서울시 버스 준공영제 도입에 따른 개편 세부내용

구분	세부 정책 내용
운영체계 (준공영화)	<ul style="list-style-type: none"> • 버스노선에 대한 조정권 (서울시로) 환원, 한정적 노선입찰제 • 운송수입금 공동 관리제
노선체계	<ul style="list-style-type: none"> • 버스 기능을 간선과 지선으로 이원화 및 광역노선과 구분 • 버스 색상 및 번호체계 개편 • 버스환승센터 및 중앙버스전용차로제 확대
요금체계	<ul style="list-style-type: none"> • 통합거리요금제 (무료환승제) • 버스-지하철-마을버스 환승 연계 및 요금 조정
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 버스종합사령실 도입

자료: 윤혁렬(2004), 송석희·김경철(2005), 정은미(2017) 재인용 및 일부수정

노선체계와 관련해서는 버스기능을 간선과 지선으로 이원화 하고, 광역노선과 구분하여 각각 파랑, 초록, 빨강 색으로 구분하고 새로운 번호체계를 도입했다(모창환·박진영·김동준, 2007). 기존에 민영제를 근간으로 하는 법체계에서는 노선의 폐지, 단축, 감차 등 사업자에 불리한 명령을 할 수 없었기 때문에 불합리한 노선과 승객 수 감소로 인한 문제를 전면적으로 개선하는데 한계가 있었다. 하지만 준공영제 하에서는 이러한 문제도 해결되었다.

한편, 요금체계 부문에서는 통합거리요금제를 통해 버스-지하철-마을버스 등 수단별 환승 연계가 이루어졌고, 교통카드 표준요금제가 도입되었다. 환승통행의 경우 여러 번 갈아타더라도 총거리가 기본거리 10km 이내일 경우 기본요금만 내는 무료환승체계가 구축되었다. 또한 간선, 지선, 순환, 마을버스와 지하철간 환승 시에는 장거리를 가더라도 이용한 교통수단의 각각 요금의 합보다 환승 요금이 많지 않도록 했다. 버스의 경우 단일 요금제를 채택하여 기존의 간선과 지선버스의 추가요금제를 폐지하고 기본요금만 부과하였다. 그밖에도 교통카드 표준요금제를 도입하여 교통카드를 이용할 때만 무료환승이 가능하게 하였다(서울시 교통국, 2006).

2. 서울시 버스 준공영제에 대한 평가

정책이 성공했는지 실패했는지는 누구의 입장에서 판단하느냐, 시간적 공간적 문화적 배경에 따라 그 결과가 달라질 수 있다. 서울시 버스 준공영제의 평가에 있어서도 한편에서는 뉴타운 사업, 청계천 복원 등과 함께 이명박 시정의 3대 업적으로 꼽기도 하지만(연합뉴스, 2006, June 29), 사업 추진 과정에서 이해관계자나 시민단체 등 여론을 수렴하고 조율하는 부분에 소홀하여 개편초기 혼란을 야기했다는 비판도 존재한다(머니투데이, 2005, June 28). 일반적으로 정책에 대한 평가와 관련해서 McConnell(2010)은 정책 성공의 평가기준을 프로그램(Program) - 과정(Process) - 정치(Politics)의 세 차원으로 구분하였다. 프로그램 차원에서는 정책의 성공을 기술적, 경제적, 사회적 측면에서 정책이 목적인 바를 달성했는지 여부로 평가한다. 과정의 차원에서는 정책 목표와 수단이 유지되고, 합법적인 절차가 사용되었는지 등이 정책성공의 주된 평가기준이 된다. 마지막으로 정치적 차원에서는 정책의 결과가 중대한 정치적 이익을 제공하여 부정적 언론을 잠재우고 선거 전망을 밝히며 정책아젠다의 주도권을 가져왔을 때 성공으로 간주한다(Marsh, & McConnell, 2010; McConnell, 2010; Lah et al., 2015). 한편, McConnell (2010)은 이러한 성공의 각 차원을 평가하는 항목으로 성공(Success) - 회복탄력적 성공(Resilient success) - 갈등을 동반한 성공(Conflicted success) - 불확실한 성공

(Precarious success) - 실패(Failure) 등 다섯 가지 기준을 제시하였다. 이러한 평가기준이 유용한 이유는 정책의 다양한 측면에 대한 종합적인 고찰을 가능하게 하고 성공과 실패의 이분법적 논리에서 벗어나 보다 정교하게 정책을 평가할 수 있기 때문이다.

이러한 McConnell(2010)의 평가기준을 서울시 버스 준공영제 정책에 적용할 때, 본 연구는 버스 준공영제를 전반적으로 성공적인 정책으로 평가한다. 우선, 프로그램 차원에서 서울시 버스 준공영제는 다양한 측면의 개선을 이루었다. 우선, 카드시스템과 중앙버스전용차로 설치, 노선체계 개편, 통합거리비례요금제 구축 등 시스템 변화로 지속적으로 제기되었던 운영체계의 구조적 개선이 이루어졌다(연합뉴스, 2004, May 30; 연합뉴스, 2004, October 7; 중앙일보, 2004 September 11). 또한 개편 전후 1년간의 주요 지표의 변화를 살펴보면 대중교통 이용자 수가 1일 51만 1,000건으로 5.5% 증가하였으며, 대중교통수입금이 2004년 7월부터 2005년 6월 동안 1일 평균 62억 6,400만원으로 개편이전 1년과 비교할 때, 5억 8,400만원(10.3%) 증가하였다. 또한 개별 시민이 지불하는 요금은 지하철, 시내버스, 마을버스 간 환승요금할인으로 1통행당 평균 29원 낮아졌고, 버스사고건수도 166건(25.2%) 감소하여 안전성도 매우 높아졌다. '0'에 가까울수록 버스가 제 시간에 도착한다는 정시성(배차간격 준수율)도 2004년 12월 0.49에서 2005년 5월 0.37로 향상되었다(서울시 교통국, 2006). 이러한 결과를 종합할 때 서울시 버스 준공영제 도입은 기술적, 경제적, 사회적 측면에서 전반적으로 의도한 효과를 나타냈다고 평가된다(김영현 외, 2016). 하지만 운영주체에 관한 조율이 이루어지는 과정에서 시범사업 실패에 따른 압력으로 인해 노선조정권을 환수하는 대신 버스업계 중심의 수입금 보전이 타결되었다는 점은 아쉬움이 남는다. 운영효율성에 대한 많은 평가 논문들에서 지적하는 바와 같이 버스업계 중심의 수입금 보전은 장기적 차원에서 서울시의 재정 압박요인으로 작용하게 되었다(김기호, 2010; 김주인, 2007). 따라서 McConnell(2010)의 기준을 적용할 때 서울시 버스 준공영제 정책은 프로그램 차원에서는 회복탄력적 성공에 가까운 것으로 평가할 수 있다.

다음으로 과정적인 차원에서 서울시 버스 준공영제는 정책시행 초기에 시범사업의 전면 중단과 1년이라는 유예기간을 거치는 가운데 정책 자체의 정당성을 훼손시킬 가능성이 있는 위기상황에 직면했었다(프레시안, 2003, May 1). 하지만 시민을 위한 개혁이라는 명분과 정책의 방향성을 지키기 위해 주요 이익단체인 버스회사와 버스기사연합을 설득하고, 1년간의 숙의 기간을 거쳐 결국 정책을 실현해 내었다는 점에서 정책 과정을 긍정적으로 평가할 수 있다(중앙일보 2003, May 27). 하지만 일반 시민을 대상으로 한 참여와 홍보에 있어서는 사전 조치가 미흡한 측면이 있었다. 이에 대해 많은 언론들은

시간에 쫓겨 무리하게 추진하다 보니 시스템의 오류가 자주 발생했고, 시민들의 혼란을 가중시켰다고 비판했다(YTN, 2004, July 1). 하지만 당시 노무현 대통령은 수석보좌관회의에서 “여론의 역풍이 불어도 정책을 밀고 나가야 한다.”, “버스전용차로제처럼 시행착오가 있더라도 결국 성공할 수 있다면 이는 매우 좋은 정책”이라고 언급하는 등 이명박 서울시장의 정책 추진에 대해서 긍정적으로 평가했다(파이낸셜뉴스, 2004, September 17). 또한 교통 이해당사자들의 협의기구인 버스개혁시민위원회가 만들어져 의견수렴과 갈등조정, 합의도출 등을 주도하여 정책의 정당성 획득에 긍정적인 역할을 수행하였다(서울시 교통국, 2006; KBS News, 2005, February 3). 결국 과정적 차원에서 버스 준공영제 정책이 합의를 이루어 도입되었으나 그 과정에서 정책의 중대한 수정과 유예, 일반 시민들의 참여 미흡 등을 고려할 때, McConnell(2010)의 기준으로 갈등을 동반한 성공으로 평가할 수 있다.

마지막으로 정치적 차원에서 서울시 버스 준공영제는 청계천 복원공사와 더불어 정책에 대한 신뢰를 심어줌으로써 주민과의 갈등을 해소한 이명박 시장의 대표적인 성공 사례로 논의된다(송석휘, 2007). 이명박 시장 취임 3주년이 되던 2005년 6월 2일 서울지역 20세 이상 성인 남녀 800명을 대상으로 리서치앤리서치(R&R)가 수행한 여론조사에 따르면 당시 이명박 시장의 직무수행에 대해 74.4%가 긍정적으로 평가했다(머니투데이, 2005, June 28). 이러한 긍정적인 평가는 결과적으로 이명박 시장의 정치적 영향력을 강화시켜 2007년 제17대 대통령으로 당선되기까지 전국적으로 40~50%의 높은 지지율을 기록하는데도 큰 영향을 미쳤다(SBS, 2007, February 14). 물론 시기별로 구분해서 살펴보면 초기에는 동북부 지역 시범사업 실패로 여론의 반대세력이 지지 세력을 능가하였고, 2004년 7월 도입 직후에는 교통 혼란과 시민불편으로 시민단체를 중심으로 한 항의 집회와 퇴진운동이 진행된 시기도 있었다(머니투데이, 2004, July 13; 연합뉴스, 2004, July 10; 연합뉴스, 2004, July 29). 그러나 적극적인 홍보와 더불어 시민들이 실제로 버스 준공영제로 인한 효과를 체감하게 되자 점차 국면 전환이 이루어졌다(윤종현·박승규, 2008). 따라서 정치 차원에서 서울시 버스 준공영제는 시행초기 어려움이 존재했지만, 정책의 성과로 1년 안에 부정적인 여론을 극복했으며 이후 높은 정책지지율이 이명박 시장에 대한 정치적 지지로 이어졌다는 점에서 회복탄력적 성공으로 평가할 수 있다. 본 연구는 McConnell(2010)의 기준에 근거할 때 프로그램, 과정, 정치의 세 차원에서 서울시 버스 준공영제를 전반적으로 성공적이었다고 평가하고, 그 과정에서 어떠한 정치적 관리가 이루어졌는지를 분석해 보고자 한다.

Ⅲ. 서울시 버스 준공영제에 관한 선행연구

2004년 이전에는 주로 서울시의 교통현황을 분석하고 조정방안에 대한 구체적인 안건을 검토하거나 국내외의 사례를 분석한 연구들이 주류를 이루었다(김지영, 1996; 윤혁렬, 2004). 이후 서울시 버스 체계 개편이 전면적으로 이루어진 다음에는 정책 수행의 결과를 평가하거나 진행방향을 소개하고, 제도의 문제점에 따른 개선방안에 초점을 둔 연구들이 주로 이루어졌다(김기호, 2010; 김주인, 2007; 오미영·박준환, 2011; 윤혁렬, 2012; 양채열, 2013). 서울시 버스 준공영제를 평가하고 향후 개선방안을 소개한 연구들은 본 연구에서 McConnell(2010)에 분석틀로 평가한 결과와 유사하게 대체로 정책에 대한 긍정적인 평가를 내리고 있다(김주인, 2007; 김기호, 2010; 김영현 외, 2016). 예를 들어 김주인(2007)은 버스 준공영제 도입효과를 시민만족도 조사를 통해 검토하였는데, 873명의 회사원, 자영업자 및 공무원의 표본 조사를 수행한 결과 준공영제 도입에 따른 시민의 만족도는 전반적으로 높아진 것을 확인하였다. 또한, 시민만족도와 더불어 공제 사고건수의 감소 및 버스수송 분담률 등에 있어서도 버스 준공영제는 긍정적인 평가를 받았다(김기호, 2010). 이에 반해, 버스 준공영제의 재정문제와 이에 따른 버스운송회사 운영의 효과성과 관련된 연구에서는 버스 준공영제가 전반적인 성공에도 불구하고 몇 가지 제도적 한계를 지니고 있음을 지적하였다(오미영·박준환, 2011; 윤혁렬, 2012; 양채열, 2013). 대표적으로 ‘사후원가보전방식’에 따른 운영업체의 도덕적 해이 문제가 논의되는데, 현재의 지원방식인 ‘사후원가보전방식’은 다른 제도들에 비해 버스업체의 자발적인 효율성 추구의 유인이 적을 뿐만 아니라 많은 행정비용과 비리를 유발한다고 지적된다(양채열, 2013). 학자들은 이 제도가 운영보조금 증가의 직접적 원인이며 생산성 감소 및 비용절감 유도에 적절하지 못하다고 평가한다(오미영·박준환, 2011; 윤혁렬, 2012).

위에서 검토한 선행연구의 대부분은 버스 준공영제 정책의 결과를 주로 다루고 있고, 버스 준공영제 정책의 도입 과정을 분석한 연구는 그 수가 많지 않다. 버스 준공영제의 도입과정을 분석한 송석휘(2007)의 연구에서는 갈등관리의 관점에서 이명박 시장의 서울시 버스개편과정에 대한 분석을 시도하였는데, 내부적으로는 개혁의 필요성에 대한 공무원들의 이해를 제고하는 규범적 갈등관리 전략과 인사교류를 통한 기술적 갈등관리 전략을 활용한 반면, 외부 이해관계자에 대해서는 직접협상 전략과 ‘버스개혁 시민위원회’ 발족을 통한 조정전략을 사용한 것으로 분석하였다(송석휘, 2007). 김자영(2006)의 연구는 정책네트워크 이론을 활용하여 본 정책을 분석하면서, 조순시장과 이명박 시장

당시의 정치적, 정책적 환경 변화에 초점을 두어, 민선시장의 등장과 민간버스업체의 경영악화 등 정치적·정책적 환경의 변화가 이전과는 달리 정책의 성공적 도입을 가져왔다고 설명하였다(김자영, 2006). 정은미(2017)의 연구 역시 이명박 시장 당시의 버스체제 개편이 과거의 개혁 시도와 달리 어떻게 성공을 이룰 수 있었는지를 ‘제도변화모형’과 행위자의 ‘권력차원’의 관점에서 분석하였고, 그 결과 이명박 시장 집권 당시에 제도적으로 보장된 조직자치권이 버스업체의 비공식적 권력을 약화시킬 수 있었던 것을 정책 성공의 주된 원인으로 밝혔다.

이러한 연구들은 각 관점에서 버스 준공영제 정책의 과정을 이해하는데 도움을 주고 있다. 하지만, 관리적 측면보다는 환경적 요인에 초점을 맞추어 분석을 진행하였으며, 연구에 따라서는 정책의 이해당사자들 간의 상호작용이나 맥락에 대한 종합적인 이해를 제공하고 있지 못한 한계도 노출하였다. 이에 따라 본 연구에서는 기존의 선행연구들과 차별화된, Moore(1995)의 정치적 관리를 분석틀로 삼아 서울시 버스 준공영제 정책을 분석하고자 한다. 서울시 버스 준공영제 도입 사례는 정책관리자가 자신이 속한 조직이 가진 권한과 자원 이상의 범위에 영향력을 미쳐야 성공적인 정책 도입과 집행이 가능하다는 점에서 정치적 관리를 적용하여 분석하기에 적합하다고 판단된다. 또한, 주로 환경적 요인에 주목한 기존연구들과 차별화된 관점을 제공함과 동시에, 정책관리자에게 실천적 함의를 제시할 수 있다는 면에서도 의의가 있다. 이에 본 연구는 Moore(1995)가 제시한 정치적 관리의 5가지 전략을 중심으로 어떻게 서울시 버스 준공영제가 성공적으로 도입되고 집행되었는지, 그 과정에서 정책관리자가 어떤 역할을 수행했는지를 분석하고 이로부터 관리적 함의를 도출하고자 한다.

IV. 이론적 분석틀: Moore의 정치적 관리

정치적 관리는 공공관리자가 공적 가치를 달성하기 위해 “정치적 지원을 구축하고, 정당성을 확립하며, 자신의 권한범위를 넘어선 이해관계자를 동원하기 위해 외부 정치 환경에 관여하는 전략적 기술”이다(Moore, 1995, p.135). Moore(1995)는 그의 저서 ‘공공 가치의 창조 (Creating Public Value: Strategic Management in Government)’에서 실제 사례를 바탕으로 정책 수행 환경의 정치적 측면을 제시하고, 이러한 환경을 정밀하고 폭넓게 이해하여 정책을 성공적으로 이끌기 위해 공공관리자가 유념해야할 분석적 접근방식을 제안했다(Moore, 1995). 정치적 관리는 시민들의 기대와 열망을 반영해 새

로운 정책을 도입하는 권한의 변동과 혁신의 시기나, 정책관리자가 속한 조직 외부의 기관이나 사람들에게 협조를 요구해야 할 때, 새로운 정책 수행을 위해서 광범위한 주체의 참여가 필요한 경우에 더욱 강조된다(Moore, 1995). 기존의 경로가 아닌 새로운 방향으로의 변화와 혁신을 이루기 위해서는 다양한 이해관계자의 견해와 가치를 조화시키고 그들을 설득하여 정치적·경제적 지지를 획득하기 위한 노력이 필요해지기 때문이다(박주원·조윤직, 2017). Moore(1995)는 정치적 관리의 구체적인 전략으로 기업가적 옹호, 정책개발관리, 협상, 공적숙의와 사회적 학습 및 리더십, 공공부문 마케팅과 전략적 커뮤니케이션 등 다섯 가지를 제시하였다.

기업가적 옹호(Entrepreneurial Advocacy)는 정책관리자가 추구하는 정책이 승인되고 지지되는 기회를 극대화하기 위해 무엇이 필요한지에 초점을 맞추는 전략이다(Moore, 1995). 정책관리자는 정책이 강력한 지지를 얻도록 관련된 주요 의사결정자를 파악하고 그들의 공식적인 입장과 문제의 실질적 내용을 검토하여 누가 이해관계가 있는지, 누가 참여할지에 대한 판단을 내린다. 이러한 분석을 바탕으로 의사결정의 경로선택, 이슈프레이밍 등의 전략을 활용한다. 의사결정의 경로선택은 정책 참여자의 범위를 확대 또는 축소하거나 해당 이슈를 얼마나 길게 혹은 짧게 논의 할 것인지 등의 결정을 통해 지지자를 동원하거나 반대자를 중립화하여 정치적인 지원을 획득함을 목적으로 한다. 다음으로 이슈프레이밍은 진보와 보수, 발전과 보호 등 특정 프레이밍에 따라 이슈가 다루어지는 장과 참여자가 달라지고 갈등이 증폭되거나 축소될 수 있음을 적극 활용하는 것이다. 그 외에도 진단과 모니터링을 통해 해당 이슈가 논의 될 만큼 무르익었는지 점검하고 적절한 시기를 기다리거나, 장기적인 관점에서 정책이 논의 될 수 있도록 기초연구를 지원하고, 해당 이슈에 대한 사회적 인식을 변화시키는 상황변화 전략을 사용하기도 한다.

정책개발관리(Managing Policy Development) 전략은 절차적, 실질적으로 좋은 정책을 마련하는 것과 관련된다. 의사결정의 과정상, 내용상 개선의 여지가 없는지를 살펴보고 정치 환경의 다양한 행위자를 동원하여 자문과정을 거침과 동시에, 정책의 효과적 관리를 위해 여러 정책이슈를 통합적으로 관리할 수 있는 정책관리체계를 구축하는 것을 포함한다. 이 과정에서 정치적 정당성 확보를 위해서 저명인사나 또는 핵심적인 인물을 포함시키기도 하고, 공청회를 열어 일반시민의 참여를 독려하기도 한다. 그러나 폭넓은 논의가 때로는 갈등을 증폭시키거나 장기화시킬 수도 있어, 정책관리자는 최종기한을 설정하는 등 이에 대한 대안과 관리방안도 강구할 필요가 있다.

세 번째 전략인 협상(Negotiation)은 정책이 목적인 바를 이루기 위해 필수적이다. 아무리 좋은 정책이라 할지라도 정책결정시스템 내부의 행위자들 중 동의하지 않는 사람

들을 설득하지 않고는 기대하는 결과에 도달하지 못하므로 정책관리자는 우수한 협상가로서의 역할을 수행해야 한다. 협상을 유리하게 이끌기 위해 새로운 이슈나 참여자를 추가하는 전략이나, 협상 결렬시 상대가 선택할 수 있는 대안(BATNA)을 약화시키는 전략을 통해 협상우위를 선점하기도 한다. 협상에 있어 정책관리자는 협상 대상자가 자신의 전략을 따르도록 강경한 입장을 고수하는 경성적 접근을 취할 것인지, 온건하고 개방적인 방법으로 이슈를 해결하는 연성적 접근을 취할 것인지 선택한다.

다음은 공적숙의, 사회적 학습과 리더십(Public Deliberation, Social Learning, and Leadership)이다. 이 전략은 시민들의 참여와 소통이 주어진 정책문제의 해결에 중요한 전제조건이 되는 상황, 즉 거버넌스적 문제해결이 필요한 상황에서 강조된다. 이와 관련하여 Moore(1995)는 공적 숙의의 장을 마련하여 시민들로 하여금 공동체가 직면한 문제를 확인·발견하도록 하고, 더 나아가 스스로 해결책을 모색할 수 있도록 지원하는 것이 정책관리자에게 주어진 중요한 과제를 지적한다. 아울러 Moore는 이러한 과정에서 정책관리자의 전략적 리더십이 매우 중요함을 강조한다. 정책문제에 관한 시민들의 올바른 이해를 돕고 이들로 하여금 실효성 있는 과제를 도출할 수 있도록 지원하기 위해서는 공론 과정을 어떻게 설계하여야 하는지, 그리고 그 과정을 어떻게 운영할 것인지에 관한 전략적 고민이 요구된다. 아울러 도출된 과제의 성공적 실행을 위해 사회적 자원과 노력을 어떻게 동원(mobilize)할 것인가에 대한 고민이 병행되어야 한다.

마지막으로 공공부문 마케팅과 전략적 커뮤니케이션(Public Sector Marketing and Strategic Communication)은 특정 정책이나 조직 전략에 대한 홍보를 뜻한다. 이는 단순한 일방향적 홍보를 의미하는 것은 아니고 정책에 대한 시민의 선호를 파악하고 반영하는 노력을 포함하는 쌍방향적 소통을 의미한다. 일례로 설문조사 등을 통해 시민들의 필요와 만족도를 파악하기도 하는데, 이러한 활동을 통해 정책관리자는 단순한 정보 전달을 넘어서 공유할 수 있는 정책목적을 발견하고 달성하는데 기여하게 된다(Moore, 1995).

V. 버스 준공영제 사례 분석

앞서 소개한 Moore(1995)의 분석틀을 요약하여 버스 준공영제 사례에 적용하면 <표 2>와 같다. 이에 기반하여 버스 준공영제 정책에서 각각의 관리전략이 어떻게 구현되었는지를 이 장에서 분석하고자 한다.

〈표 2〉 Moore(1995)의 정치적 관리 전략 분석틀

실천전략	목적	관리과제	수단
기업가적 옹호	정책의 채택	버스 준공영제에 대한 지지를 충분히 확보하였는가? 반대를 중립화하였는가?	<ul style="list-style-type: none"> • 이해관계자 분석 • 의사결정경로 선택
정책관리개발	고품질의 정책개발	버스 준공영제의 내용적/과정적 타당성을 갖추었는가?	<ul style="list-style-type: none"> • 자문 및 벤치마킹 • 다양한 이해관계자참여 정책분석
협상	협상력 강화	버스 준공영제를 통과시키기 위해 어떤 협상전략을 취하였는가? 어떻게 협상환경을 유리하게 조성했는가?	<ul style="list-style-type: none"> • 경성/연성적 접근 • 이슈·참여자 확장 • 협상결렬 시 고려될 수 있는 대안 관리(BATNA)
공적속의, 사회학습, 리더십	정책문제에 대한 시민들의 사회학습	버스 준공영제에 대한 충분한 사회적 논의의 장을 마련하고 효과적으로 운영하였는가?	<ul style="list-style-type: none"> • 공론의 장 제공 • 공론과정에서의 리더십
공공부문 마케팅, 전략적 커뮤니케이션	정책에 대한 대중적 지지와 협조 확보	버스 준공영제에 대한 시민들의 인식과 이해도를 충분히 제고시켰는가?	<ul style="list-style-type: none"> • 마케팅 전략 • 전략적 커뮤니케이션

자료: 이정철·이정욱(2015), 박주원·조윤직(2017)의 표를 사례에 맞게 재구성

1. 기업가적 옹호: 버스 준공영제에 대한 지지를 충분히 확보하고 반대를 중립화하였는가?

기업가적 옹호(Entrepreneurial Advocacy)는 정책에 대한 지지기반을 충분히 확보하고 반대를 중립화하여 정책이 채택되도록 하는데 초점을 맞춘다(Moore, 1995). 따라서 정책관리자는 기업가적 옹호 전략을 통해 정치적 환경 내의 주요행위자를 파악하고 그들이 취할 수 있는 태도를 정확히 예측하여 정책 결정에 유리한 의사결정 경로를 선택하려고 노력한다. 버스 준공영제 도입 성공을 위해서는 과거 전임 시장 시기에 대중교통 개혁에 반발하여 정책 도입을 막았던 이해관계자들에 대한 면밀한 파악과 강력한 대비책이 필요했다. 또한 이를 추진함에 있어서 현재 정치적인 상황을 주어진 것으로 받아들이고 신속히 정책을 진행시킬지, 정책 결정의 상황이 보다 유리하게 변화될 때를 기다리면서 논의를 길게 이어가야 할지와 같은 의사결정 경로 선택에도 주의를 기울여야 했다. 본 사례에서 서울시는 내부적으로는 신속한 의사결정을 통해서 내부행위자들을 쇄신하는 한편, 외부 이해관계자들에 대해서는 보다 장기적인 접근을 한 것으로 보인다.

이명박 시장은 먼저 내부적으로 공무원과 버스업계의 유착관계를 줄이기 위해 취임 20일 만에 중앙일보에서 지속적으로 버스개혁에 대한 기사를 게재한 음성직 교통전문위원을 교통관리실장으로 임명하여 총괄지휘를 맡겼다(중앙일보, 2002, November 26). 조

직 내부의 총책임자를 변경한데 이어 2002년 8월에는 '대중교통활성화추진단'을 설치하였고, 10월에는 시정개발연구원을 중심으로 '교통체계개편지원단'을 설치하여 반년 만에 교통국 직원 150여명을 교체하는 물갈이 인사를 단행했다(한겨레21, 2005, March 11). 공무원 조직의 이러한 변화는 초기에 반발을 일으켰지만, 공공연한 비밀이었던 공무원과 버스업체의 유착관계가 이 과정에서 해소되어 그간 버스업체 중심의 정책결정을 이끌었던 내부 장애물을 제거하는 전략으로 실효성을 발휘하였다(연합뉴스, 1996, November 1; 송석휘, 2007).

한편, 서울시는 외부적으로는 주된 반대 집단인 버스운송조합에 대응하는 효과적인 의사결정경로를 모색하는 가운데, 본장의 다른 부분에 소개 될 '협상' 전략에 있어 비교적 점진적인 협의에 이르는 연성적 접근을 취했다. 버스운송조합이 강력한 이익집단임을 고려해 서울시는 버스운송조합의 하위 집단별로 접근하여 설득작업을 수행해 각기 상이한 이익을 갖고 있던 반대집단을 천천히 와해시키는 전략을 채택하였다(한겨레, 2003, September 16). 당시 버스업체는 민영제로 운영되어 사업자의 능력에 따른 서비스 수준의 편차가 큰 편이었다. 일부는 건실하게 운영되는 반면 일부 업체는 자본 잠식 상태로 운전자의 임금을 지급하지 못해 체불이 누적된 운전기사들이 파업을 하면 운행이 한 달 이상 중단되기도 했다(윤준병, 2014; 한겨레, 2002, October 1). 하지만 버스운송조합은 당시에 존재하던 58개의 업체 전체가 소속된 집적도가 높은 조직이었다. 그들은 공제사업, 물품 공동구매, 종업원 교육, 보험서비스 등을 제공하면서 집단적 결속력을 키우고 이해관계를 하나로 묶어 견고한 수직적 통합을 바탕으로 반대의견을 펼쳤다(한겨레, 2003, May 22). 서울시와 진행하는 협약에 있어서도 이사장이 모든 업체를 대표하는 대표자로 권한을 갖고 강력한 영향력을 행사했다(서울시 교통국, 2006). 이에 서울시장은 경성적 방법으로는 반대를 중립화하기 어려울 것이라 판단하고 임기 절반에 가까운 2년이라는 시간을 할애하여 대중교통 정책을 준비했으며, 버스업계를 집단별로 설득 하는데도 1년의 시간을 할애해 준공영제가 도입될 수 있도록 했다(중앙일보, 2003, May 27).

2. 정책개발관리: 정책의 절차적·내용적 타당성을 갖추었는가?

정책개발관리의 측면에서 서울시는 2002년 7월 10일 시장 지시사항 제3호에 따라 주 1회 교통문제에 대한 검토와 보고를 시작했다(서울신문, 2004, May 29). 회의 자체의 공신력 확보를 위해 해당 회의에는 팀장 및 주요 팀원이 참여하도록 하고, 회의결과는 전자철판의 내용을 모두 정리해 그대로 상부에 보고하였다(서울특별시 교통국, 2006). 또

한 5년에 한 번씩 진행된 교통 센서스 조사를 통해 서울-경기-인천 등 수도권 지역의 교통인구, 교통수단, 통행량, 도로여건 등을 파악하여 객관적인 교통정보데이터를 통해 개별적으로 흩어져있는 교통수단, 버스노선, 요금체계, 교통카드, 첨단교통정보시스템, 버스중심 도로확보 등 여러 가지 교통체계를 하나로 묶는 교통관리시스템을 구축했다(서울특별시 교통국, 2006; 연합뉴스, 2002, September 11). 이는 정치적 관리의 정책개발전략에서 강조하고 있는 종합적 정책관리체계의 구축과 밀접히 연관된다.

한편, 교통개편의 롤모델이 된 브라질 꾸리찌바 시 방문은 교통개편에 구체적인 모습을 구상하는데 중요한 단초를 제공하였다(SBS, 2003, January 31). 2002년 10월에는 시정개발연구원의 교통전문연구원들을 서울시 '교통개편지원단'으로 구성해 교통현장에서 즉시 적용할 수 있는 연구보고서를 만들도록 하였다(서울연구원, 2012). 처음에 '교통개편지원단'이 지하철과 연계된 노선을 짜고자 했을 때 서울시 공무원들은 서로 다른 노선체계를 갖고 있는 버스와 지하철의 연계노선을 설계하는데 회의적인 입장이었으나, 평균 주 2~3회 과제별 추진계획에 대한 실행가능여부와 문제점을 집중 연구한 결과 현재의 지-간선 버스노선이 완성될 수 있었다(서울특별시 교통국, 2006). 이렇듯 다양한 주체들의 지속적인 연구와 참여를 통해 우수한 사례로 인정받는 대중교통 정책을 완성할 수 있었다(서울신문, 2004, September 22).

또한 서울시는 동북부지역 시범사업 실패 이후에 버스개혁시민위원회 조직을 통해 폭넓은 자문을 담당하게 했다(연합뉴스, 2003, August 29). 2003년 8월 발족된 버스개혁시민위원회는 교통이해당사자들의 협의기구로 버스중심의 교통체제 개편사업에 대한 사회적 합의절차의 정당성을 획득하고, 동시에 관련 이해당사자들이 참여한 전문적 조직이다. 버스개혁시민위원회는 정책을 검토하고, 각계 의견수렴을 공식화하였다. 더불어 이해당사자들 간의 갈등조정 및 합의를 도출하는 거버넌스 구조로서의 역할까지 수행하였다(서울시 교통국, 2006). 이러한 일련의 노력들은 정책의 내용을 실질적으로 향상시켰을 뿐 아니라 절차적 정당성의 확보에도 기여하였다(KBS News, 2005, February 3).

3. 협상: 어떻게 유리한 협상국면을 조성하였는가?

협상 전략에 있어서 서울시의 초기 대응은 그리 성공적이지 못했다. 서울시는 버스 준공영제 도입이 '시민을 위한 교통개편' 이라고 생각했기 때문에 2003년 7월 도봉-미아로에 중앙버스전용차로제 도입만 성공한다면 버스업계와 버스기사의 반대가 있더라도 동북부 시범사업을 발판으로 버스 개혁을 완성할 수 있을 것으로 생각했다(서울시 교통국, 2006). 서울시가 동북부 시범사업을 발표하자 버스운송사업조합과 운수근로자

집단은 서울시가 사유재산과 생존권을 위협한다며, 각계 요로에 청원을 넣고, 서울시에 민원을 제기하며, 동북부지역 버스회사의 전면파업에 돌입하는 등 강력히 반대했다(한겨레, 2003, May 22; 한겨레, 2003, June 26). 이에 더하여 동북부지역 국회의원, 시의원, 구의원, 미아-도봉지역 주민 및 상인까지 동북부 시범사업에 대한 반대 입장을 밝혀 서울시는 더 이상 사업을 진행할 수 없었다(연합뉴스, 2003, April 21; 중앙일보, 2003, May 27; 프레시안, 2003, May 1). 새로운 제도 도입에 따른 상권변화와 불편사항에도 불구하고, 궁극적으로 시민들에게 도움이 되는 정책이라는 점을 과신한 결과였다(문화일보, 2003, May 28). 결국 서울시는 동북부 시범사업을 전면중단하고 1년 동안의 유예기간을 갖기로 했다(중앙일보, 2003, May 27; 한겨레, 2003, June 26; 한겨레, 2003, September 16).

1년간의 유예기간 동안 서울시가 초점을 두었던 1순위 협상대상은 버스운송사업조합이었다(정은미, 2017). 앞서 기업가적 옹호 전략에서 분석한 이해관계자의 특성에 따르면, 버스운송사업조합은 집적도가 높은 조직으로 결속력이 매우 강했다. 하지만 당시 버스업계는 각 회사의 경영 실정에 따라 적자기업과 흑자기업이 나뉘어 있었고, 이에 따라 준공영제 도입에 대한 반대 입장에 온도차가 있었다. 이에 따라 서울시는 단일 주체인인 버스운송사업조합과 협상을 시도하는 대신 개별적인 협상을 진행하여 협상 결렬시 파업 등을 통해 단체 행동을 하는 그들의 BATNA(협상 결렬시 상대가 선택할 수 있는 대안)를 약화시켰다(서울시 교통국, 2006). 더불어 이명박 시장은 제도 개편으로 경영난을 겪을지 모른다는 업체의 우려를 불식하기 위해 직접 이해관계자들의 의견을 수렴하기로 약속하고, 시내버스운송사업조합과 공동주관으로 워크숍을 실시하는 등 의견 조율을 위한 노력을 함께 기울였다(서울시 교통국, 2006). <표 3>에 정리되어 있는 바와 같이 꾸준한 위원회 활동을 거치면서 버스 준공영제에 대한 이해를 제고시켜 결국 만장일치로 협의안을 통과시키고 협약을 체결하였다(세계일보, 2004, February 4).

<표 3> 서울시 버스 준공영제 협상 과정

2003년 9월 29일	시내버스운송사업조합과 공동주관으로 워크숍 (강원도 속초 서울시 공무원 수련원)
2003년 10월 30일	버스개혁시민위원회 이해 조정을 거친 “버스운영체계 개편방안” 시장단 보고
2003년 11월	서울버스운송사업조합 임시총회(서울시의 입장 청취)
2004년 1월 8일~9일	최종 협의
2004년 1월 16일	서울시 버스운송사업조합 총회 “57개 버스업체” 만장일치 동의 협의안 통과
2004년 2월 4일	협약 체결식

자료: 서울특별시 교통국 (2006)

한편, 버스운송사업조합 다음으로 강력한 목소리를 냈던 운수근로자에 대해서는 서울시가 1만 6천여 명의 버스기사에게 일일이 편지를 쓰며 ‘버스업체를 살려야 버스가 살고, 노선을 살려야 승객이 돌아온다’라고 설득했다(서울시 교통국, 2006). 또한 서울시는 2003년 8월부터 총 27회에 걸친 직능 교육을 통해 버스 준공영제에 대한 이해를 높이는 한편, 버스기사 수를 감축하지 않겠다는 약속과 함께 구체적인 처우개선안을 제시하였다. 그 결과 운수근로자들도 제도개선에 찬성하는 방향으로 돌아서게 되었다(중앙일보, 2003, May 27).

4. 공적숙의, 사회적 학습과 리더십: 정책목적 달성을 위한 사회적 학습이 제고되었는가?

버스 준공영제에 있어서 ‘숙의·사회적 학습·리더십’ 전략이 충분히 잘 활용되었는지에 대해서는 전반적으로 부정적인 의견이 많다. 버스 회사의 적자를 근본적으로 해결하고, 시민들에게 편리한 노선을 운영하기 위해서 준공영제 도입이 필요하다는 점에 대해서는 공감대를 얻고 있었지만 구체적인 정책 시행을 위한 협의가 충분히 이루어지지 못했기 때문이다(문화일보, 2003, July 9). 이미 동북부 시범사업을 추진하는 과정에서 의견수렴을 위한 공청회와 유관기관의 사전협조의 중요성을 확인했음에도 이명박 시장은 특유의 밀어붙이기식 행정으로 사업을 운영했다(주간경향, 2004, October, 8). 결과적으로 2004년 7월 서울시 버스 준공영제 시행 이후 여러 부문에서 시민들의 불만이 나타났다. 예를 들어 포털 사이트 다음의 한 카페 회원들은 “서울시 대중교통체계 개편으로 정신적인 고통을 겪었다”며 이명박 서울시장과 서울시를 상대로 총 530만원의 손해배상 청구 소송을 제기하기도 했다(머니투데이, 2004, July 13). 또한 굴곡노선을 펴서 운행거리와 시간을 줄이고 사각지대에는 새 노선을 배치하는 방식으로 바뀐 시내 버스노선은 오히려 잦은 환승을 유발해 시민들의 지속적인 민원이 대상이었다(연합뉴스, 2004, July 29). 그밖에도 적자 노선의 버스 운행대수를 줄이면서 출퇴근 시간이 아닌 나머지 시간대의 배차간격이 개편 이전보다 길어져 이에 대한 시민들의 불만이 나타났고, 하루 만에 새로운 제도에 전체 서울시민이 적응하다 보니 실제로 많은 민원이 발생했다(머니투데이, 2004, July 1; 국민일보, 2004, October 7).

그럼에도 불구하고 서울시는 서울시민의 의견을 반영하기 위한 최소한의 절차적 노력은 기울였다. 서울시는 관련 이해당사자들을 대표하여 시민단체 4인, 학계 및 전문가 8인, 버스관련업계 3인, 시의회와 관계기관 대표 5인으로 ‘버스개혁시민위원회’를 구성했다(송석휘·김경철, 2005). 그리고 이렇게 출범한 버스개혁시민위원회가 서울시민을 대

표해 서울시와 서울시정개발연구원과 함께 계획한 버스노선과 이용수요 분석에 따른 개편시안을 검토하였고(박규영, 2007), 서울시와 버스운송조합 간에 표준운송원가 산정 협의에 제 3자로서 중재를 담당하기도 했다(이신·허유경·김혜미, 2014). 그 결과 2005년에는 서울시 버스개혁시민위원회가 버스개편과정에서 다양한 이해관계를 원만하게 조정하고 시민의 입장에서 사회적 합의를 도출해 교통개혁의 성공적인 정책에 기여한 점을 인정받아 제3회 서울정책인대상을 수상하기도 하였다(KBS 뉴스, 2005, February 3).

Moore(1995)도 이론적 차원에서 ‘숙의·사회적 학습·리더십’ 전략을 통해 시민들이 자신이 직면한 문제를 발견하고 직접 해결할 수 있다고 가정하지만 이러한 가정이 현실적으로 구현된다는 것이 쉽지 않다는 점 또한 인정한다. 현실에서 숙의를 통한 완전한 합의와 이해는 달성되기 어렵기 때문이다(Moore, 1995). 따라서 Moore(1995)는 정부가 단독으로 해결하기 어려운 문제나 논쟁에 대해 시민들의 공적 숙의가 일정 부분 답을 제공해 줄 수 있지만 종국에 갈등을 해결하고 정책과정의 불확실성을 통제하기 위해서는 공공관리자의 권위가 불가피하다는 면도 일부분 인정한다. 버스 준공영제 시행에 있어서도 그 불가피성이 어느 정도 인정된다. 다만 이로 인해 숙의를 통한 사회적 학습이 일정 부분 저해된 점 또한 부인하기 어렵다. 새로운 제도의 시행을 앞둔 시민들 입장에서 볼 때 오랜 기간에 걸쳐 형성된 대중교통 이용 습관을 하루아침에 바꾸기는 쉽지 않은 것이 현실이었다. 아울러 많은 시민들이 느끼는 불확실성은 새 교통체계의 유용성에 대한 집단적 공감대 형성을 위협하는 요인으로 작용할 수 있는 상황이었다. 이러한 점들은 새로운 제도에 대한 사회적 논의가 질적·양적 측면 모두에서 보다 적극적으로 관리되었다면 제도 시행 초기의 혼란과 갈등을 조금이나마 줄일 수 있었을 것임을 시사한다(김상봉·강주현, 2008). 실제로 버스 준공영제는 도입 초기에 언론과 시민들의 불신과 분노로 인한 혹평을 받았지만, 점차 제도에 익숙해지고 편리함을 체감하게 되면서 동조적인 반응을 얻게 되었다(윤종현·박승규, 2008).

5. 마케팅과 커뮤니케이션: 정책홍보를 통해 대중적 지지와 협조를 확보하였는가?

서울시 버스 준공영제 시행에 있어서 정책 홍보는 특히 중요한 부분이었다. 시민들의 새로운 정책에의 적응이 정책의 성공과 직결되었기 때문에, 정책홍보가 제대로 이루어지지 않으면 자칫 개혁안이 서울시민들을 더 불편하게 만들었다는 비판을 받을 수 있었기 때문이다. 성공적인 정책홍보를 위해서 서울시는 동원할 수 있는 모든 방법을 사용했다. 주요 일간지를 비롯한 각종 매체에 특집 기사를 연재했다. 예를 들어 중앙일보는 2003년 12월부터 찬성측에 김경철(서울시정개발연구원 선임연구위원)과 반대측의 박용

훈(교통문화운동본부 대표)의 토론을 연재하였고, 2004년 3월부터는 본격적으로 버스준공영제의 각 제도를 소개하는 기사를 실었다. 그 외에도 버스안내센터를 설치하고 직통전화번호(080-800-5656)를 신설해서 상시적으로 변경된 버스운행에 대한 안내를 받을 수 있도록 했다(한국경제, 2004, June 30). 인터넷을 적극적으로 활용하여 민간 포털사이트 네이버, 엠파스, 다음 등과 제휴해 버스노선을 안내하고, 교통방송과 교육방송에서 홈페이지 링크를 통해 서울시 버스노선 안내 홈페이지가 연결되도록 했다. 그밖에도 방송 매체를 활용해서 TV에서 캠페인, 퀴즈코너, 뉴스보도 등으로 홍보를 실시했다. 2차에 걸쳐 총 16개의 신문에 광고를 게재하였고, 그 중 조선일보와 중앙일보는 특별히 200만부가 넘는 호외를 찍어 거리에서 배포했다. 또한 오프라인으로 버스노선도와 제도 개편에 대한 정보를 담은 홍보책자를 만들어 반상회를 통해 각 가정에 배포하였다(서울특별시 교통국, 2006).

또한 시민들의 불편사항 접수를 위해 전면적 개편에 앞서 홍보실과 버스개편 상황실을 따로 설치해 개편을 열흘 남짓 앞둔 2004년 6월 20일 부터 1일 보고체계를 유지하고, 6월 24일부터는 시청 별관에 버스체계 개편 상황실을 가동하였다. 6월 29일 오전 11시에는 버스체계개편 종합상황실에서 '서울시 대중교통 체제개편에 따른 기자회견'을 열고 그동안의 준비사항과 시민 당부를 전했다. 개편 당일인 7월 1일 하루 동안 버스개혁 첫날은 시내버스 이용을 무료로 실시하고, 교통국 점검반은 업체별로 2인 1조, 116조 330명 규모로 현장에 투입되었다(서울특별시 교통국, 2006). 이러한 전방위적 홍보 노력에도 불구하고 준공영제 시행 초기에는 어려움을 겪었다.

정책홍보에 있어 이명박 시장은 공과(功過)를 모두 남겼다. 2004년 7월 4일 저녁 공식 기자회견을 통해 진행한 대시민 사과는 대표적인 공(功)적 업적이다(연합뉴스, 2004, July 5). 윤종현과 박승규(2008)는 서울시가 반대여론에 대해서 적극적으로 소통하기 위해 이명박 시장이 직접 사과에 나섰으며 적절한 유인과 보상을 제공한 것이 반대여론을 감소하고 지지로 변화하는데 기여했다고 설명했다. 당시 이명박 시장의 사과문에 따르면 요금 인상으로 인한 시민 부담을 경감해 주기 위해 '지하철 정기권(주5일 근무제를 기준으로 3만5200원(800원×2회×22일)을 내고 구입하면 승차 횟수에 관계없이 사용 가능한 할인 승차권)'을 도입하는 한편 중앙버스전용차로제 개선을 위해 강남대로 중앙차로를 다니는 노선버스의 경우 가로변 정류소를 이용토록 조치하였다. 반면 7월 6일 서울시와 동북부권 대학 연구소 협력체협정 조인식에서 이명박 시장의 발언은 대중교통체계 개편에 따른 혼란을 시민들의 무관심으로 돌리는 듯한 오해를 일으킬 여지가 있어 물의를 일으켰다(머니투데이, 2004, July 7). 그럼에도 불구하고 시민들이 교통체계의 변

화를 체감하게 되면서 버스 준공영제는 이례적으로 시민단체의 지지성명을 받으며 3개월여 만에 대중들의 지지를 얻는데 성공하였다(중앙일보, 2004, September 11).

VI. 결론

본 연구는 Moore(1995)의 정치적 관리 분석틀을 바탕으로 이명박 시장 당시 서울시의 버스 준공영제 정책의 도입 과정을 분석하고 평가하였다. 기존에도 본 사례에 대한 평가와 개선방안에 대한 여러 선행연구들이 진행되었지만, 본 연구는 정책의 도입과정에서 정책관리자의 주도적인 역할에 초점을 두어 향후 정책의 도입과 관리에 실천적 함의를 제공한다는 점에서 기존 연구와 차별점을 가진다. Moore(1995)의 정치적 관리의 다섯 가지 전략은 정책관리자가 정책을 추진하는데 있어서 일종의 체크리스트 역할을 하므로 기존의 사례를 분석하는데도 유익하지만 향후 성공적 정책도입에도 실제적 도움을 줄 것으로 기대된다.

본 연구의 분석결과, 서울시의 버스 준공영제 정책 도입에 있어 Moore(1995)가 제시한 다섯 가지 정치적 관리 전략이 고르게 사용되었다. 하지만 그 중에서도 특히 기업가적 옹호와 정책개발관리 및 협상 전략이 정책도입의 성공에 주요하게 작용했다고 판단된다. 역대 시장들과 달리 이명박 시장은 공무원 내부의 쇄신이 우선되어야 한다는 사실에 주목했으며 반발과 논란에도 불구하고 물같이 인사를 단행했다(한겨레21, 2005, March 11). 이러한 인사 개편을 발판삼아 우수한 정책개발에 힘쓰는 한편, 외부의 강력한 이해관계자였던 버스운송조합을 영세업체와 우량업체로 구분하고 개별적으로 접근해 협상안 타결에 성공했다.

일부 연구에서는 준공영제의 성공적 도입에 원인을 이명박 시장 당시 주어진 강력한 인사권과 정치적 환경에서 찾았지만(정은미, 2017), 조순, 고건 등 전임시장과 이명박 서울시장의 정책 지향에는 분명한 차이가 있었고(배인명, 2007) 정책관리자의 주체적인 노력 역시 본 정책성공에 일익을 담당했다고 평가할 수 있다. 그 외에도 서울시는 전문가 자문을 적극 활용함과 동시에 시민과 각계 전문가들을 대표하는 위원회를 설치하고 내부의 의사결정을 혁신하려는 노력을 통해 정책개발관리 차원에서도 정책의 내용적·절차적 타당성을 확보할 수 있었다고 생각된다(KBS News, 2005, February 3).

반면 공적숙의, 사회적 학습과 공공부문 마케팅, 전략적 의사소통에 있어서는 다소 미흡한 점들을 확인할 수 있었다. 공적숙의, 사회적 학습과 리더십에 있어서 개혁 자체의

필요성을 강조한 것만큼 개혁의 방법을 시민들과 함께 고민했다면, Moore에 분석틀에 기반할 때 보다 원만하게 정책이 시행될 수 있었을 것이다(김상봉·강주현, 2008). 또한 공공부문 마케팅, 전략적 의사소통에 있어서는 전방위적인 홍보를 펼친 노력에도 불구하고 리더십의 언행이 다소 아쉬운 부분이 있었다(머니투데이, 2004, July 7).

Moore(1995)의 분석틀을 국내 사례에 적용하는 본 연구는 연구자의 주관적 판단의 개입이라는 한계를 가진다. 사례분석이 범하기 쉬운, 결론을 정해놓고 이를 뒷받침하는 부분적인 정보만을 골라서 제공하는 오류를 범하지 않기 위해서 연구자들은 본 사례에 관한 가능한 모든 정보를 수집하였다. 최대한 객관성과 타당성을 확보하고 균형잡힌 논의를 담아내고자 다양한 견해를 담은 자료들을 폭넓게 다루려는 노력을 기울였다. 그럼에도 불구하고 본 연구의 분석틀을 현실 사례에 적용하고 해석하는 과정에서 연구자의 주관이 개입되었을 여지는 분명히 있으므로 독자들은 이러한 한계를 고려해야 한다. 또한 실제 상호작용에 근거한 원자료(인터뷰, 회의록)를 수집하지 못하고 2차 자료에 근거한 분석을 실시하였다는 한계도 존재한다.

이와 같은 한계에도 불구하고 본 연구는 서울시 버스 준공영제와 같이 많은 이해관계가 복잡하게 얽힌 관계를 Moore의 정치적 관리 분석틀을 통해 분석함으로써 유사한 정책을 수행하는 공공관리자들에게 통찰력을 제공하고자 하였다. 사례 분석에서 나타난 취임 초기의 급진적인 인사개혁이나 정책추진체계의 구축을 통한 지속적 정책 개발 및 보완, 이해관계자들의 반발에 대한 개혁의 잠정적 중단과 설득 작업 등은 모두 전형적인 정치적 관리 행위로 이해할 수 있다. 즉, 서울시 버스 준공영제는 이명박 시장이 과거 사업체를 운영하면서 축적한 노하우를 잘 활용할 수 있는 정책영역이었으며, 정치적 관리를 통한 공적 가치 추구하고 정당성 및 지원을 발굴하는 노력들이 잘 보완된 결과 성공적으로 시행될 수 있었다고 평가할 수 있다. 서울시 버스 준공영제와 같이 복잡적이고 근본적 변화를 가져오는 정책일수록 이러한 정치적 관리의 중요성은 높아질 것이다. 본 사례분석이 정책관리자들이 정치적 관리의 중요성을 이해하고 향후 성공적인 정책관리를 위한 실천적 함의를 제공하는 밑바탕이 되기를 기대한다.

참고문헌

- 김기호. (2010). “서울시 시내버스 준공영제 운영현황 및 개선방안 연구”. 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문.

- 김상봉·강주현. (2008). 정책과정의 시차문제에 관한 연구. 「지방정부연구」, 12(1): 7-29.
- 김영현·김태경·이동욱·양혜원·한나리·황보환·... 김선형. (2016). 서울시 버스 준공영제 정책 사례. 「한국지방공기업학회보」, 12(1): 25-52.
- 김자영. (2006). "정책네트워크 구조변화에 의한 정책변동 연구: 서울시 버스정책 사례를 중심으로". 고려대학교 대학원 석사학위논문.
- 김주인. (2007). "버스운영의 준공영제 도입 효과에 관한 연구: 서울시 대중교통 개편사례를 중심으로". 서울시립대학교 도시과학대학원 행정학과 석사학위논문.
- 김지영. (1996). "대도시교통정책에 관한 연구: 서울특별시 사례를 중심으로". 연세대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 모창환·박진영·김동준. (2007). 「버스 준공영제의 평가와 개선방안 연구」, 한국교통연구원연구총서.
- 박규영. (2007, December 1). 서울시 시내버스노선 전면개편. 국가기록원 홈페이지. [웹페이지]. URL: <http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=006438>
- 박주원·조윤직. (2017). 서울시 무상급식 정책 도입에 관한 연구: 정치적 관리의 관점을 중심으로. 「현대사회와 행정」, 27(1): 69-100.
- 배인명. (2007). 민선서울특별시장의 정책경향에 대한 비교연구. 「한국지방자치학회보」, 19(4): 217-239.
- 서울연구원. (2012). 「서울연구원 연구목록집: 1992~2011」, 서울연구원.
- 서울특별시 교통국. (2006). 「서울시 대중교통의 새 역사를 쓰다: 서울시 대중교통개혁 백서」, 서울: 서울특별시 교통국.
- 송석휘·김경철. (2005). 「서울시 버스개혁 추진과정의 공공갈등관리 사례연구」, 서울시정개발연구원.
- 송석휘. (2007). 서울버스개혁과 갈등관리전략. 「도시정보」, (307): 14-17.
- 수도권교통본부. (2007). 「재미있는 교통이야기」. 수도권교통본부
- 양채열. (2013). 버스 준공영제에 관한 연구. 「법경제학연구」, 10: 217-231.
- 오미영·박준환. (2011). 서울시 준공영제 이후 서울시내버스 업체의 생산서 변화. 「대한교통학회 학술대회지」, 65(3): 547-551.
- 윤종현·박승규. (2008). 정책집행 이후 여론과 정책위상 변화에 관한 연구. 「한국거버넌스학회보」, 15(2): 1-20.
- 윤준병. (2014). 「(서울을 바꾼) 교통 정책 이야기」. 파주: 21세기북스
- 윤혁렬. (2004). 「서울시 버스체계개편에 따른 모니터링 연구」. 서울: 서울시정개발연구원.
- 윤혁렬. (2012). 서울시 버스 준공영제 발전방안. 「정책리포트」, (116): 1-21.
- 이신·허유경·김혜미. (2014, May 16). 대중교통 통합요금제 [웹페이지]. URL: <https://seoul.solution.kr/ko/content/%EB%8C%80%EC%A4%91%EA%B5%90%ED%86%B5-%ED%86%B5%ED%95%A9%EC%9A%94%EA%B8%88%EC%A0%9C>

- 이정철·이정옥. (2015). 야간옥외집회 및 시위에 대한 대체입법 추진은 왜 실패하였는가?: 전략적 관리의 관점을 중심으로. 「한국치안행정논집」, 12(2): 183-206.
- 정은미. (2017). “제도변화의 메커니즘 분석: 서울시 버스체계 개편 사례를 중심으로”. 서강대학교 대학원 정치외교학과 석사학위논문.
- Lah, T. J., Park, Y., & Cho, Y. J. (2015). The Four Major Rivers Restoration Project of South Korea: An Assessment of Its Process, Program, and Political Dimensions. *The Journal of Environment & Development*, 24(4), 375-394.
- Marsh, D., & McConnell, A. (2010). Towards a framework for establishing policy success. *Public Administration*, 88(2), 564-583.
- McConnell, A. (2010). Policy success, policy failure and grey areas in-between. *Journal of Public Policy*, 30(3), 345-362.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2000). Managing for value: Organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(suppl 1), 183-208.

〈뉴스보도 및 신문〉

- 국민일보. (2004, October 7). “서울 교통체계 개편 100일. 평가와 과제” Retrieved from <http://v.media.daum.net/v/20041007074647223?f=o>
- 동아일보. (2002, October 2). “[수도권]서울 시내버스 정말 멈추나” Retrieved from <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=020&aid=0000154169>
- 머니투데이. (2004, July 1). “버스이용 더 불편해졌다”. Retrieved from <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&oid=008&aid=0000425430&sid1=001>
- 머니투데이. (2004, July 7). “이시장, 교통체계 혼란 시민탓 발언 물의”. Retrieved from <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&oid=008&aid=0000427364&sid1=001>
- 머니투데이. (2004, July 13) “교통개편으로 교통” 서울시 상대 손배소. Retrieved from <http://v.media.daum.net/v/20040713095012984?f=o>
- 머니투데이. (2005, June 28). “민선 3기, 3주년 맞은 ‘서울시’의 성과와 한계”. Retrieved from <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=008&aid=0000553732>
- 매일경제. (2002, March 19). “기자24시 교통료 인상 능사 아니다”. Retrieved from <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=009&aid=0000198897>

- 문화일보. (2003, May 28). “청계천 교통대책 ‘누더기 꼴’”. Retrieved from <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=021&aid=0000031887>
- 문화일보. (2003, July 9). “〈교통문화 확 바뀔시다〉 교통선진국으로 가는 길 (3) 노선 복잡하고 배차 들쭉날쭉”. Retrieved from <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=021&aid=0000036604>
- 서울신문. (2004, May 29). “[오늘의 눈] 코드 안맞는 중앙·지방 정부” Retrieved from <http://v.media.daum.net/v/20040529121619422?f=o>
- 서울신문. (2004, September 22) “서울시 교통체계개편 해외서 벤치마킹 ‘열풍’” Retrieved from <http://v.media.daum.net/v/20040922122624249?f=o>
- 세계일보. (2004, February 4). “[서울] 간선노선 적정이윤 보장”. Retrieved from <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=022&aid=0000022365>
- 연합뉴스. (1996, November 1). “〈버스노선 非理〉-②`적자운영` 논리에 놀아난 버스행정” Retrieved from <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0004127212>
- 연합뉴스. (2002, July 2). “취임사로 본 이명박시장의 분야별 청사진”. Retrieved from <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=001&aid=0000199514>
- 연합뉴스. (2002, September 11). “서울시, ‘버스사령실’ 시스템 도입”. Retrieved from <http://v.media.daum.net/v/20020911060424730?f=o>
- 연합뉴스. (2003, April 21). “서울 버스업체 ‘교통체계개편 반대’”. Retrieved from <http://v.media.daum.net/v/20030421025855944?f=o>
- 연합뉴스. (2003, August 29). “서울시 버스노선 개편안 마련”. Retrieved from <http://v.media.daum.net/v/20030829102829699?f=o>
- 연합뉴스. (2004, May 30). “대중교통체계개편 D-30-(2) 달라진 버스노선체계”. Retrieved from <http://v.media.daum.net/v/20040530060852198?f=o>
- 연합뉴스. (2004, July 5) “서울구경 패러디 안티버스송 대히트” Retrieved from <http://v.media.daum.net/v/20040705104717728?f=o>
- 연합뉴스. (2004, July 10). “대중교통체계 개편 항의집회 이어져” Retrieved from <http://v.media.daum.net/v/20040710051727475?f=o>
- 연합뉴스. (2004, July 29). “〈특집: 교통개편 한달〉 (3) 버스노선은 미완성(끝)”. Retrieved from <http://v.media.daum.net/v/20040729050554733?f=o>
- 연합뉴스. (2004, October 7). “대중교통체계개편으로 이용객, 수입 증가”. Retrieved from <http://v.media.daum.net/v/20041007121101195?f=o>
- 연합뉴스. (2006, June 29). “서울시정 결산 (2)대중교통 선진화”. Retrieved from <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=001&aid=0001343292>

- 주간경향. (2004, October 8). “[커버스토리]이명박 두 얼굴의 리더십” Retrieved from <http://v.media.daum.net/v/20041008025204902?f=o>
- 중앙일보. (2002, November 26). 공무원이 바쁜 까닭. Retrieved from <http://news.joins.com/article/4385240>
- 중앙일보. (2003, May 27). “서울 버스운영 개편 내년으로”. Retrieved from <http://news.joins.com/article/176449>
- 중앙일보. (2004, September 11). “[토요 이슈] 서울 중앙버스차로제 두 달”. Retrieved from <http://news.joins.com/article/388429>
- 파이낸셜뉴스. (2004, September 17). “노대통령 “여론 역풍에도 정책 강행” 전용차로제 긍정평가, 시행착오 감수해야”. Retrieved from <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=014&aid=0000142037>
- 프레시안. (2003, May 1). “화계사에서 중앙대까지 4번 갈아타야 할 판” - 서울시 버스개편안에 업자, 노조, 주민 모두 반발. Retrieved from <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=002&aid=0000004471>
- 한겨레. (2002, October 1). “서울 시내버스 11일 총파업” Retrieved from <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=028&aid=0000001616>
- 한겨레. (2003, May 22). “서울시 버스체계 개편안 사족도 ”반대“”. Retrieved from <http://v.media.daum.net/v/20030522010932626?f=o>
- 한겨레. (2003, June 26). “[교통] 시, 버스업계 구조조정이 노선독점 배차횟포 불리”. Retrieved from <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=028&aid=0000018717>
- 한겨레. (2003, September 16) “서울시내버스 고질병 사라지나” Retrieved from <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=028&aid=0000024367>
- 한겨레21. (2005, March 11). “일머리 하나는 똑똑하군...” Retrieved from <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=114&oid=036&aid=0000007623>
- 한국경제. (2002, October 29). “[서울시정 4개년 계획을 보니...] ‘교통시스템의 변화는’”. Retrieved from <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=015&aid=0000561872>
- 한국경제. (2004, June 30). “7월 1일부터 달라지는 서울시 대중교통 개편내용 알아보려면”. Retrieved from <http://news.hankyung.com/article/2004063097361>
- KBS News. (2005, February 3). 서울 정책인 대상에 버스개혁시민위원회. *KBS 뉴스광장*. Retrieved from <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=689626>
- SBS. (2003, January 31) “서울시, 굴절버스로 교통체증 해소” Retrieved from http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N0311365371
- SBS. (2007, February 14) “이명박 지지율 49.2%... 모든 지역서 선두” Retrieved from

http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1000219873

YTN. (2004, July 1). “교통카드 또 ‘먹통’.”. Retrieved from

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=052&aid=0000042>

ABSTRACT

Research on the Adoption of the Quasi-Public Bus Operating System in Seoul: Focusing on the Political Management Perspective

Hyun-Jin Song, Jung-Wook Lee & Yoon-Jik Cho

The purpose of this study is to analyze how political management has been applied to the introduction of the Quasi-public Bus Operating System in Seoul, South Korea. While several previous reforms of the bus system in Seoul experienced failures, the reform in 2004 under Mayor Myungbak Lee was successful. The current research evaluates political management in the reform process based on Mark Moore (1995)'s framework that emphasizes the strategic management perspective. While existing studies mainly focus on evaluation of policy and recommendations for policy improvement, this research seeks to provide managerial guidance by focusing on the active roles of policy managers. According to the analysis, among the five strategies of political management proposed by Moore (1995), 'Entrepreneurial Advocacy,' 'Managing Policy Development,' and 'Negotiation,' played an important role in the adoption of the Quasi-public Bus Operating System. This research provides practical implications based on the analysis to public managers seeking to adopt new policies.

【Keywords: Strategic Management, Policy Manager, the Quasi-Public Bus Operating System】