

도시계획 결정과정의 정책네트워크 분석

김선경* · 양재대** · 원준연***

<目 次>

- I. 서 론
- II. 이론적 고찰 및 선행연구 검토
- III. 도시계획 결정과정의 정책네트워크 분석모형
- IV. 도시계획 결정과정의 정책네트워크 분석 사례연구
- V. 결 론

<요 약>

다수 행위자들간 상호작용을 통한 도시계획 결정과정을 예측하기 위해서는 관련 행위자들이 누구이고, 그들간의 관계는 어떠한가, 각각의 다양한 가치와 이해가 어떤 방식으로 조정되는가를 살펴볼 필요가 있을 것이다. 이에 본 연구에서는 현대의 도시계획과 같은 역동적인 정책과정 중 부분의 행위자 관계를 잘 기술해 낼 수 있는 정책네트워크 분석모형에 근거하여 최근 서울시에서 수행된 3가지 도시계획 사례인 저밀도아파트지구 개발기본계획 변경사례, 개포택지개발지구 지구단위계획결정사례, 지하철9호선 도시계획시설 결정사례 등을 대상으로 정책결정 참여자간의 관계 및 상호작용을 파악하였다. 분석결과 정책행위자의 수와 규모, 참여형태에 따라 다양한 유형의 정책네트워크 형성 가능성과 가변성으로 인해 정책네트워크 제도화의 수준은 낮았으며, 이때 정책행위자들의 참여수준이나 의사반영수준은 시의회의 참여와 중재 여부에 따라 달라지는 것으로 나타났다. 따라서 무엇보다도 시의회 같은 정책네트워크 내의 연결고리조직의 존재여부가 정책네트워크의 형태에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

【주제어: 정책네트워크, 도시계획결정과정】

* 서울시립대학교 전자정부연구소 선임연구원(제1저자)

** 서울특별시의회 도시관리위원회 전문위원(공동저자, 필진의 실수로 기발간된 행정논총 제41권 제4호에는 본 저자가 누락되어 있음을 밝힙니다.)

*** 서울시립대학교 도시방재안전연구소 상임연구원(공동저자)

I. 서 론

오늘날의 정책과정은 다수 행위자들간의 이해관계가 상호작용을 통해 타협 내지 조정되는 동태적이면서도, 각각의 목표와 전략을 가진 다양한 정치적 행위자들의 참여하에 복잡한 일련의 상호조정을 거쳐 정책결정이 이루어지고 있다. 그러나 우리나라의 경우 그간 도시계획의 정책영역에 대한 연구는 공식적이고 제도적인 틀 내에서 주로 수행되었으며, 정책영역에 참가하는 참여주체들의 상호작용과 이해반영 및 조정영역에 대한 연구가 부족할 뿐만 아니라 정책영역별 현상에 대한 분석이 미흡했다. 따라서 도시계획의 정책결정과정을 이해하고, 정책결과를 예측하기 위해서는 관련 행위자들이 누구이고, 그들간의 관계는 어떠한가, 각각의 다양한 가치와 이해가 어떤 방식으로 조정되는가를 살펴볼 필요가 있을 것이다.

이러한 복잡한 정책결정과정을 분석하기 위한 적절한 개념과 이론에 대한 공통된 합의는 없지만 그 중에서도 최근 많은 관심을 받고 있는 것이 네트워크 개념 혹은 정책네트워크 이론이라고 할 수 있다(Klijin, 1996). 이 이론은 분권화되고 다원화된 현대의 복잡한 정책현실을 가장 잘 기술하고, 또한 영향력 있는 정책행위자가 누구인지를 보여줌으로써 부문의 정책형성을 가장 잘 설명할 수 있어, 정책현실에 대한 해석이 가능해지며, 정책의 변화를 설명하는 도구로서 유용성을 가질 수 있다(정용남, 1998; 이순호, 2000; 강은숙, 2001; 배응환, 2001; 방민석, 2002).

이러한 맥락 하에 본 연구는 분권화되고 다원화된 현대의 도시계획과 같은 역동적인 정책과정에서의 행위자 관계를 잘 기술해 낼 수 있는 정책네트워크 분석틀에 근거하여 정책결정 참여자간의 관계 및 상호작용을 파악하고자 한다. 이를 위해 서울시에서 수행된 3가지 도시계획 결정과정의 사례분석을 통해 도시계획 결정과정에서의 참여자들의 역할에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

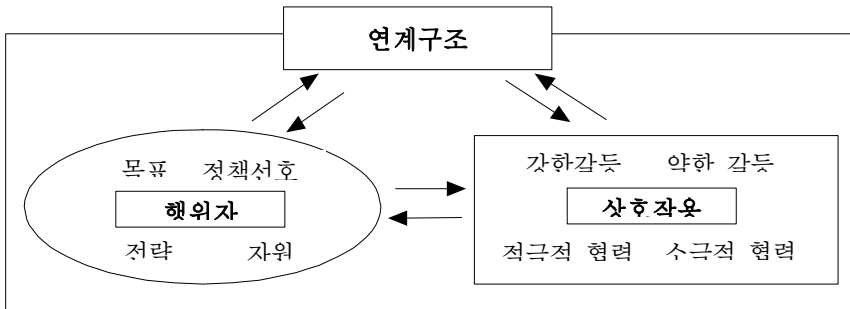
II. 이론적 고찰 및 선행연구 검토

1. 정책네트워크에 관한 이론적 고찰

1) 정책네트워크의 개념 및 구성요소

정책네트워크는 정부기관들과 이익집단들간의 관계를 설명하는 개념으로 출발하여 오늘날은 다양한 행위자들 관계를 설명하는 개념으로 진화되었다(Klijin,

1996 ; Schneider, 1992: 109, 배응환, 2001: 266). 그러나 정책과정에서 복잡한 행위자 관계를 묘사한다는 논의의 유용성에도 불구하고, 개념의 사용과 관련해서 보면 이를 논의하는 학자들의 수만큼이나 다양하다. 이러한 논의들을 토대로 정책네트워크를 설명하자면 정책네트워크란 ‘정책자원의 분산으로 인해 행위자들은 상호의존적이지만, 각각의 전략과 목표 및 선호를 갖는 자율적인 존재이며, 이들 간의 상호작용과 연계구조에 따라 정책이 결정된다는 것이다. 한편 정책네트워크 접근법의 내용은 정책네트워크의 요소를 세분화함으로써 보다 정교화할 수 있는데, 선행연구¹⁾들을 살펴보면 행위자, 상호작용, 연계구조라는 세 가지 요소를 중심으로 정책네트워크를 구성할 수 있으며 구체적 내용은 다음과 같다(<그림 1> 참조).



<그림 1> 정책네트워크의 요소

(1) 행위자 : 목표, 정책선호, 전략, 자원

행위자는 정책과정에 자신의 주장을 반영하고자 하는 정책참여자를 의미하며, 정책과 관련하여 자신의 목표를 달성하기 위해 영향력(정책이익)을 행사하려 하는 집단이나 개인으로 정의된다. 따라서 정책네트워크의 행위자는 정책전개과정에서 자신의 목표를 달성하고자 하는 정책참여자이며, 정책결정과정의 모든 산출이 참여자들의 의도적 행위에 의해서만 이루어지는 것은 아니지만, 그들의 참여

1) Waarden(1992)은 행위자, 기능, 구조, 제도화, 행동규칙, 권력관계, 행위자의 전략 등을 제시하였으며, Jordan & Schubert(1992: 4)는 행위자들, 연결, 경계를, Marin & Mayntz (1991: 18)은 정책부문, 정책행위자, 조직간 관계로서 구조집합적 행동, 권력관계, 전략적 상호작용 등을, 배응환(2001: 268-)은 정책행위자, 정책이익, 권력관계, 연결통로 등을 제시하고 있다.

없이 어떤 결정도 이루어지지 않는다. 또한 정책과정과 관련해서 참여한 행위자의 수는 정책네트워크의 크기를 결정하고, 정책네트워크의 성격은 관련된 행위자의 유형에 의해 영향을 받게 된다고 볼 수 있다(Waarden, 1992: 33).

(2) 행위자간 상호작용 : 갈등관계와 협력관계

행위자들은 정책과정에 영향을 행사함으로써 자신들의 이익을 반영시키기 위한 목적으로 상호작용을 하게 되는데, 정책네트워크에서의 상호작용이란 상호의존적 행위자들의 목표와 전략, 자원동원 같은 구체적 실천에 의해 재생산되고, 동시에 그러한 실천의 맥락을 형성하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 정책네트워크 분석은 행위자들의 상호의존성, 그리고 그들이 그 상호의존에 대응하기 위해 사용하는 전략 및 행위자들의 상이한 전략의 상호작용에 따른 결과에 초점을 맞추게 되는 것이다. 그런데 특정한 행위자간의 상호작용을 갈등 아니면 협력이라는 이분법으로 구분할 수 있는 것은 아니며, 각 주체의 정책선호는 절대적인 것이 아니라 목표달성여부에 따라 변하게 되므로 갈등관계가 협력관계로 또 협력관계가 갈등관계로 변화할 수도 있다.

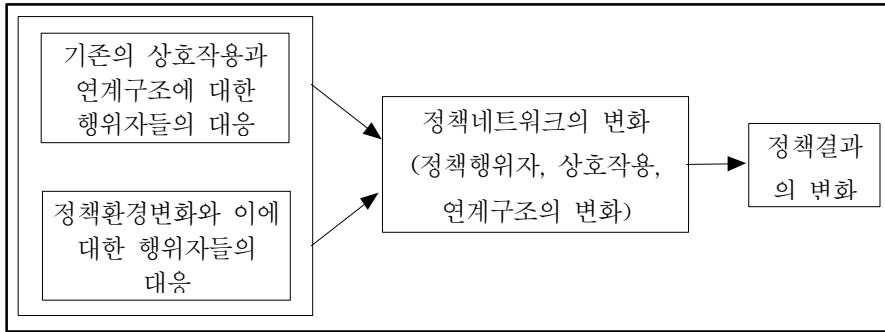
(3) 연계구조

정책네트워크의 분석에서 중요한 것 중 하나가 과연 어떠한 형태로 네트워크가 구성되는가 하는 것이다. 정책네트워크의 구조란 행위자들간의 연계구조를 뜻하며, 정책네트워크의 연계구조는 행위자와 상호작용의 내용을 포함한 것이다. 다만 행위자들이 정책선호와 전략 및 그들간 상호작용 역시 기존 연계구조를 고려한 상태에서 이루어지기 때문에 연계구조가 다시 행위자와 상호작용에 영향을 미친다고 할 수 있다. 즉, 정책네트워크의 행위자인 구성원들은 단순히 개인간의 상호결합에 초점을 두는 것이 아니라 공공부문과 민간부문에 존재하는 조직화된 행위자들의 집합적 행동, 특히 공공의 정책결정과 관련된 조직간의 관계에 초점을 두게 된다(Kenis & Schneider, 1991: 40).

2) 정책네트워크의 변화와 정책결과 변화

정책네트워크에 대한 개념적 논의 못지 않게 폭넓게 논의되고 있는 문제 중의 하나는 정책네트워크의 변화와 정책변화에 관한 것이다. 정책네트워크 접근법에서 정책은 상호의존적인 행위자들간의 연계구조 속에서 도출되는 결과이고, 정책

네트워크에 의해서 정책결정과정의 제약이 받는다면 정책네트워크의 변화가 정책결과의 변화를 초래할 것이다. 따라서 정책네트워크의 변화와 정책결과의 변화는 다음의 <그림 2>와 같이 나타낼 수 있다.



출처 : 정영태(2001: 36)의 재구성

<그림 2> 정책네트워크 변화와 정책변화

2. 정책네트워크에 대한 선행연구 검토

현재 국내·외에서 논의되고 있는 정책네트워크에 대한 선행연구의 경향은 정책네트워크의 개념 및 유용성에 관한 연구, 정책네트워크의 변화 및 정책과정에 관한 연구, 정책네트워크와 정책산출에 관한 연구 등이 있으며, 그 중에서 본 연구와 관련 있는 것으로는 크게 정책네트워크의 변화 및 정책과정에 관한 연구와 정책산출에 관한 연구이다(<표 1> 참조).

선행연구 검토결과 국내의 경우 단일 정책과정을 대상으로 분석하여 타 정책과의 비교분석이 되지 못하고 있으며, 정책네트워크가 어떻게 정책산출에 영향을 미치고 있는지에 대한 구체적인 연구가 미흡하다는 특징이 있다. 이에 본 연구에서는 서울시의 도시계획 결정과정에 대한 3가지 사례분석을 통하여 정책간의 비교분석을 시도하는 동시에 구체적으로 정책네트워크 분석을 통하여 어떠한 변수가 정책산출에 영향을 미치고 있는가를 구체적으로 살펴보고자 한다.

〈 표 1 〉 정책네트워크에 대한 국내·외 선행연구

구 분	연구자	연구내용
정책 네트워크의 변화 및 정책과정	국내 김순양 (1995)	· 보건정책영역에서의 정책네트워크 모형을 분석틀로 사용하여 참여자의 특성변화를 분석
	김병완 (1995)	· 환경정책결정에 있어서 정부·의회·정당·기업 3자간의 상호작용에 초점을 두고 시대적 변천과 정치경제적 여건의 변화에 따라 변천하는 정책과정을 역동성을 분석
	정용남 (1998)	· 행위자간 상호작용을 기술·분석하는 틀로 정책공동체·정책네트워크 개념과 이를 보완하는 옹호연합 개념을 사용하여 사법개혁과정을 분석
	이장재 (1998)	· 기술개발프로그램영역에서 기술특성을 반영한 네트워크가 존재하는지 여부와 기술특성이 정책네트워크에 어떠한 영향을 미치고 있는가를 분석
국외	Kaufman (1996)	· 미국, 독일, 일본의 노동정책결정에 영향을 미치기 위해 노력하는 이익조직들간의 의사전달과 정치적 지지의 관계로서 정책네트워크를 정의하고 이들 국가의 노동복지정책을 분석
	Jordan & Greenaway (1998)	· 환경정책을 정의·분류하고 네트워크 유형과 환경정책 유형간의 연계를 연구하기 위하여 영국의 해변정책(Coastal Water Policy)의 변동과정(1955-1995)을 분석
정책 네트워크와 정책산출	국내 강은숙 (2001)	· 그린벨트 정책을 대상으로 시기별 정책맥락, 정책네트워크내 행위주체, 상호작용 및 정책네트워크 유형이 정책패러다임, 정책목표, 정책결과의 변화에 어떻게 영향을 미쳤는가를 분석
	국외 Daugbjerg (1998)	· 덴마크와 스웨덴의 농업정책네트워크 비교
	Read (1992)	· 흡연을 주제로 영국 재무성, 경제이익집단, 담배산업 등의 행위자간의 네트워크 구조가 정책산출에 영향을 주었다고 분석하면서 정책네트워크 구조의 중요성을 강조
Dowding (1995)	· 정책네트워크의 구조가 정책산출에 영향을 준다는 주장을 비판하면서 정책네트워크의 구조보다는 상호작용이 정책산출에 영향을 준다고 분석	

Ⅲ. 도시계획 결정과정의 정책네트워크 분석모형

1. 도시계획 결정과정의 문제점과 정책네트워크 분석모형의 유용성

1) 도시계획 결정과정시 참여과정의 문제점

정책결정과정에서의 참여자란 정책결정 과정에 참여하는 일련의 행위자(actors)로서 정책을 최종적으로 결정하는 사람뿐 아니라 정책이 연구·입안되는 과정에 참여하는 모든 사람을 통칭한다. 특히 도시계획 결정과정에서의 정책결정 참여자들을 동질성에 따라 재구분하면 크게 행정부, 지방의회, 도시계획위원회, 언론기관, 전문가집단, 이익집단, 그리고 개인과 지역주민 등으로 대별할 수 있다.

도시계획은 그 내용에 따라 관계 행정기관은 물론 시민에 대해 직접구속력을 가지는 강제적, 구속적 계획이기 때문에 이해관계인과 행정청, 행정청 내부 부서간, 이해당사자간에 갈등과 분쟁이 끊이지 않으며, 행정의 복잡다기화, 지방화, 민주화 추세에 따라 시민들의 도시계획과정에 대한 직접참여의 욕구가 분출하게 된다. 하지만 현행 도시계획제도에에는 주민의견 청취에 관한 규정은 있지만 도시계획수립과정에서 실시하는 공람이나 공청회는 대부분 계획수립의 최종단계에서 이루어지기 때문에 주민의 참여기회가 제한되고 있다. 또한 일반시민들은 복잡한 도시계획절차에 대해 이해부족과 무관심을 나타내는 경향이 있는데 이러한 시민참여의 제한을 보완하고, 이해당사자 간의 갈등, 마찰, 분쟁을 적절히 중재하여 해결하기 위한 방안이 필요한 상태이다.

2) 도시계획 결정과정에서 정책네트워크 분석모형의 유용성

도시계획 결정과정에서 정책네트워크 분석모형의 유용성은 크게 도시계획의 정책목표변화와 시민참여에 대한 인식변화 그리고 네트워크의 동태적 특성 등의 3가지 측면에서 찾아 볼 수 있다. 먼저 도시계획의 정책목표의 변화를 살펴보면 도시정책대상으로서의 도시계획은 도시문제를 어떤 각도에서 파악하는가에 따라 달라질 수 있는데 1960, 1970년대 급격한 도시화가 진행될 때에는 총량적 경제성장을 도모하기 위하여 효율성에 기초한 정책수단을 사용하였으나, 이후 정책목표는 효율성과 함께 형평성을 수용하면서 최근 대두되고 있는 시민참여, 지속가능한 개발, 거버넌스 등은 도시정책의 목표를 전환시키게 되었다. 때문에 현대적 도시계획은 도시의 물리적 배치안들이 경쟁적 이익집단사이에서 복잡한 협상을 하도록 하는 정치적이고, 경제적으로 다윈적 환경 속에서 작용한다.

이러한 정책목표의 전환과 더불어 도시정책 결정과정에서의 변화요인은 바로 시민참여의 필요성에 대한 인식변화로, 시민들이 지방자치단체의 정책결정과 관리에 더욱 폭넓게 참여할 수 있는 통로가 마련되어야 한다. 그러나 이러한 통로의 확보는 정책결정과 관리과정을 단순히 열어놓는 것에 그쳐서는 안되며 따라서 지방자치단체는 시민의 참여를 적극적으로 유도하는 프로그램을 다양하게 설치함으로써 지역내의 여러 집단의 요구를 살피고 이들간의 조화를 모색하여야 한다(권용우 외, 2002: 436-437).

또한 최근에 진행되고 있는 일련의 신공공관리 행정개혁과 더불어 정부간 또는 비정부조직과의 협력관계를 요구하는 경향이 증가하고 있는데, 특히, 사회환경이 세계화, 다양화, 정보화, 민주화 등 급격한 변화를 맞이하면서, 많은 사람들에 의해 네트워크의 중요성이 강조되고 있다. 민간부문과 마찬가지로²⁾ 공공부문에서도 다수부처가 관련되는 다양하고 복잡한 문제들이 점차 증가하고 있고, 정부기관뿐만 아니라 지방자치단체, 비영리단체, 민간기업, 정부투자기관 등 다양한 성격을 지닌 조직들간의 공동사업도 증가하고 있다.

이와 같은 도시계획의 정책목표변화와 시민참여에 대한 인식변화, 네트워크의 동태적인 특성들로 인하여 기존의 도시계획과정에 대한 접근방식, 즉 하나의 계층적 조직을 중심으로 한 top-down 또는 bottom-up 방식의 정책연구로는 현재의 도시계획결정과정에서 이루어지고 있는 행위자간의 관계가 충분히 설명되기 어렵게 되었다. 이러한 점에서 네트워크 분석의 일반론을 정책과정의 구조분석에 적용하여 행위자간의 상호관계를 분석하는 정책네트워크 모형이 주목받을 수 있을 것이다.

3. 도시계획 결정과정에서의 정책네트워크 분석모형 설정

1) 분석요소의 선정

정책네트워크는 정책과정에 참여하는 정책행위자들간의 접촉과 상호작용에 의해서 형성된다. 따라서 정책연구에 있어서 정책네트워크의 분석은 이러한 접촉과 상호작용의 인과관계를 파악하는 것이 주된 내용이라고 할 수 있다. 그러나 상호작용관계 전체를 파악하는 것은 조작화의 한계가 있으며, 분석의 실현가능성에

2) 민간부문에서는 기업간의 전략적 제휴, 비영리단체간의 협력사업, 다국적 기업과 민간단체들과의 공동사업 등이 활발하게 진행되면서 다양한 이해를 지닌 다양한 형태의 조직들간의 네트워크적 관계에 대한 이해와 효과적 관리전략에 대한 관심이 증가하고 있다.

있어서도 문제가 제기될 수 있으므로 정책네트워크를 분석한 기존의 연구들은 몇 가지 한정된 변수들을 선정하여 분석을 하고자 본 연구에서는 연구 목적상 적실성(relevance)을 준거로 <표 2>와 같은 분석요소를 선정하였다.

< 표 2 > 연구의 분석요소

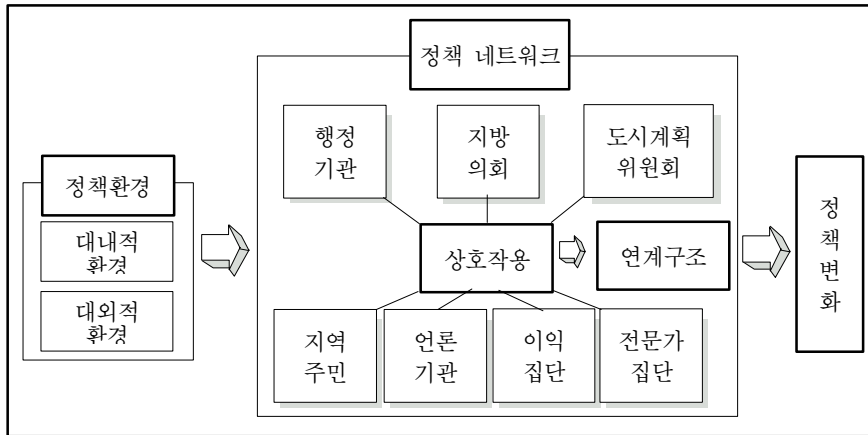
분 석 요 소				
정책네트워크 변화 분석			정책결과 변화 분석	
내적 요인			외적 요인	
행위자	상호작용	연계구조	대내적 환경 대외적 환경	- 정책결정여부 - 정책내용 (행위자간 이해관계 조정정도를 중심으로)
선호 목표 전략	강한 갈등	폐쇄적		
	약한 갈등	개방적		
	적극적 협력	수직적		
	소극적 협력	수평적		

2) 분석모형의 설정

먼저 정책네트워크 변화의 분석요소는 크게 내적 요인과 외적 요인으로 나눌 수 있다. 내적 요인은 기존의 행위자, 상호작용, 연계구조에 대한 행위자들의 대응을 중심으로 구조화하여 기존 정책네트워크에서 세 요소의 내용이 어떠한 지를 분석하고, 행위자들의 대응이 정책산출에 어떤 방식으로 영향을 미치는가를 규명하고자 한다. 한편 외적요인에 대한 분석은 일차적으로 정책환경요인 즉, 대내적 환경과 대외적 환경부문의 변화여부를 규명한다. 즉 도시계획과 관련하여 분석의 시간적 범위 내에서 위의 두 가지 정책환경요인의 변화여부와 변화내용을 분석하고, 이들 중 도시계획 정책네트워크에 영향을 미친 요인들을 밝혀낼 것이다³⁾. 또한 정책결과의 분석은 정책결정여부와 정책의 내용을 분석한다. 즉 정책네트워크의 변화에 따라 정책결정 여부와 정책내용에 변화가 있는지, 만약 변화가 있었다면 그 원인은 무엇인지를 밝혀내는 것이다. 특히 행위자간 이해관계 조정양식으로 정책네트워크가 갖는 의의를 밝히기 위해 행위자간 이해관계 조정정도를 중심으로 정책내용의 변화를 규명하고자 한다. 종합하자면 도시계획결정의 구조 및 과정을 중심으로 참여자들의 역할과 정책변동의 원인을 밝히려는 것이기 때문에

3) 제시한 두 가지 환경요인은 정책 결정과정의 변화에 일반적으로 영향을 미치는 요소들로 이루어진다고 할 수 있다. 그러나 모든 정책사례에 대해 이들 요인이 영향을 미치는 것을 아니다. 따라서 특정요인에 대한 정책 네트워크 변화라는 설명이 논리적 설득력을 갖기 위해서는 사례에 따라 요인별 변화여부와 영향력 여부를 변별하여야 한다.

분석모형의 변수는 외적변수, 정책네트워크 내 정책행위자들간의 특성, 연계구조, 상호작용, 이로 인해 결정되는 정책결과의 변화라는 5가지 측면으로 압축되어지며, 그 세부변수와 함께 분석모형을 결정하였다(<그림 3> 참조).



<그림 3> 연구의 분석모형

이에 본 연구는 다음과 같은 분석과정을 거치게 된다. 정책네트워크는 정책행위자, 연계구조, 상호작용으로 나누어 볼 수 있는데, 각각의 네트워크 구성요소는 세분하여 정책행위자는 다시 공식적 행위자와 비공식적 행위자로 구분되며, 목표·정책선호·전략·참여범위·역할기능·이해관계 등을 중심으로 정책과정에서 어떤 양상을 보이는가를 분석한다. 연계구조는 정책행위자들의 상호작용과 연계를 바탕으로 하는 개념으로서 개방성, 연계성 등을 중심으로 분석한다. 상호작용은 역할분담과 주도기능 등을 중심으로 구분하여 분석한다. 정책네트워크의 영향으로 나타나는 정책의 변화는 기존 정책이 새로운 정책으로 변화되는 과정과 이러한 과정에서 참여자들의 역할을 중심으로 분석한다.

본 연구에서는 이러한 도시정책의 도입과 변화과정에 있어서 정책네트워크를 구성하는 핵심적 정책참여자로서 공식적 참여자로는 서울시 공무원, 지방의회, 도시계획위원회를 선정하고, 비공식적 참여자로는 시민, 이익집단, 언론, 전문가집단 등을 선정하여 주된 정책행위자로 분석하고자 한다.

IV. 도시계획 결정과정에서의 정책네트워크 분석 사례연구

1. 연구조사설계

본 연구의 사례지역은 1991년 지방의회 부활이후 서울시에서 도시계획으로 결정된 저밀도아파트 지구개발 기본계획, 개포지구단위계획, 지하철 9호선 도시계획 시설 등 3개의 사례를 연구대상으로 선정하였다. 본 연구에서 택하고 있는 사례연구조사의 실효성을 확보하고, 타당성을 높이기 위한 방법으로는 문헌조사와 인터뷰조사, 설문조사 방법 등이 있겠으나 설문조사 방법은 도시계획결정의 특성상 개발과 보전을 조화시키려는 입장, 재산권행사를 통해 개인적 이익을 극대화하려는 입장이 대립되어 신뢰도와 타당성 확보의 어려움이 고려된다. 이에 본 연구는 문헌조사를 위주로 하되 인터뷰조사를 병행하여 문헌조사의 미비점을 보완하였다.

인터뷰조사는 2003. 3월 초부터 ~ 2003. 4월 말까지 약 2개월 간에 걸친 시·구청 관계공무원, 도시계획위원회위원, 시·구의원, 재건축조합원, 언론인, 전문가집단 등 50여명의 정책행위자와의 전화 또는 현장면담을 실시하였다. 그리고 사례구성의 타당성을 높이기 위한 방법으로 공식통계, 내부자료, 면담자료 등 다양한 자료를 활용하였으며, 분석의 객관성을 유지하기 위해 가능한 한 객관적인 통계나 위원회의 명단, 연구관련 계획서 등 공식적인 자료를 우선적으로 참조하였다.

2. 사례지역 개관

1) 저밀도 아파트 지구개발 기본계획 : 사례 I

(1) 정책환경

이 시기 도시관리 패러다임에 있어서 대외적 환경의 변화를 살펴보면 도시관리의 최우선권을 생산자(producer-dominated approach)가 아닌 고객 혹은 수요자에게 부여하는 접근방식이 주를 이루었다. 한편 대내적으로는 1990년대 서울시의 주택난 해소를 위한 저렴한 소형임대주택의 건설이 요구되고, 양호한 주거환경을 위한 주거환경정비 및 가로망 정비, 문화, 복지시설의 확충 등이 주요과제로 부각되면서 특정지역의 발전계획을 지역주민들이 직접 제안하고, 이를 도시계획에 반영하여 지역문제의 자율적 해결을 도모하고, 도시개발 및 정비에 시민참여 기회를 확대하기 위하여 대상, 기준, 절차 등 참여방안을 강구하여 시행하게 되었다.

(2) 도시계획의 결정과정: 정책 형성, 결정, 결정이후 단계

제 1기는 정책형성 단계(1993. 9 ~ 1996. 11)이다. 1993년 5월 26일 “잠실아파트 단지의 저밀도지구 해제 및 재건축 수속완화요구에 관한 청원”이 시의회에 접수되고 시의회에서 청원을 채택하였으며, 시의회의 청원채택에 따라 서울시에서는 1995년 9월 23일 「저밀도 지구 밀도 변경안」을 마련·발표하였다. 서울시의 발표내용에 대해 5개 저밀도 아파트 지역주민들이 공청회 개최를 청원·개최하였으며, 서울시 집행부에서는 공청회개최 결과와 시의회의 건의사항을 토대로 계획을 확정하였다. 이에 대하여 언론, 전문가들이 저밀도 아파트의 재건축에 따른 부작용에 대해 비판여론을 조성함에 따라 서울시에서는 교통영향평가를 엄격히 적용하고, 환경영향평가를 추가하여 착공시기도 전세난, 자재난, 부동산 투기우려 등을 감안하여 1999년에서 2010년까지 연차적으로 조정한다는 종합적인 보완대책을 1996년 11월 18일에 발표하였다.

제 2기는 정책결정단계(1996.12 ~ 1999. 12)이다. 주민대표와 합의된 기준에 따라 서울시에서는 현상공모 등을 통해 기본계획수립에 필요한 5개 저밀도지구의 개발구상안들을 마련하였고, 아파트지구 기본계획수립 용역결과를 토대로 저밀도 아파트 지구 조정자문위원회의 5회에 걸친 자문을 거쳐 저밀도 아파트지구 개발기본계획(안)을 마련하여 1999년 8월 2일에 공람, 공고를 실시하였다. 이후 조정·자문회의에서 여섯 차례의 의견조정 과정을 거쳐, 1999년 12월 28일 제8차 조정·자문위원회에서 조정 방안이 제시되었다.

제 3기는 정책결정 이후 단계(2001. 1 ~)이다. 서울시의 계획안과 조정·자문위원회의 조정안이 발표된 후 1993년 9월 서울특별시 의회에서 주민청원이 채택된 이후 7년여만에 전체 5개 지구 중 반포를 제외한 4개 지구에 대한 재건축사업이 본격적으로 이루어지게 되었다. 결과적으로 5개 저밀도 아파트지구는 주민과 서울시와의 합의에 따라 일부 이견이 있는 사항은 아파트조정자문위원회의 조정을 거쳐 재건축을 위한 조합설립, 교통영향평가, 건축심의를 거쳐 시기조정을 거쳐 사업승인을 받아 공사를 마찰 없이 진행 중이다.

2) 개포택지개발지구 지구단위계획 결정 : 사례 II**(1) 정책환경**

2002년 6월 17일 개포택지개발지구 지구단위계획 결정고시 때까지의 대외적 환경은 저밀도 아파트지구 개발기본계획변경결정 환경과 비슷하지만 이 때에는 환경에 대한 국제규제가 강화된 시기였다. 한편 대내적으로는 1990년대 후반 국민정

부의 출범에 따라 IMF체제를 극복하고, 침체되었던 부동산 경기도 회복함에 따라 종전의 물량위주의 주택 및 토지공급정책에 따른 기반시설의 부족, 지가상승, 환경오염의 확산 등의 문제를 해결하기 위해 지속가능한 도시개발에 대한 인식이 확산되었다.

(2) 도시계획의 결정과정; 정책 형성, 결정, 결정이후 단계

제 1기는 정책형성단계(1999. 10 ~ 2002. 3)이다. 1999년 개포택지개발지구 주민대표가 지구내 재건축의 추진과 관련하여 시장과의 면담을 요청해 음에 따라 2000년 처음 시장과의 면담이 실시되었으며 이후 강남구의 자문 요청에 따른 2차 자문이 이루어졌으며, 제2차 자문결과를 토대로 2001년 10월 26일 서울시 지구단위계획소위원회에 3차 자문을 요청하였으며, 제3차 자문요청에 대한 보완 없이 지구단위계획(안)을 마련하여 공람, 공고하게 되었다.

제 2기는 정책결정단계(2002. 4 ~ 2002. 6)이다. 강남구청장의 개포택지개발지구 지구단위계획안의 입안에 따라 서울시에서는 관계기관과의 협의, 건축위원회의 의견청취 등 각계 의견을 수렴한 후 2002년 6월 11일에 개최된 서울시 도시계획 위원회에서 이를 심의하고, 세부개발계획을 소위원회에서 결정토록 하여 수정의 결을 거쳐 2002년 6월 7일 지구단위계획에 대한 결정고시를 하게 되었다.

제 3기는 정책결정 이후 단계 (2002. 7 ~)이다. 개포지구단위계획 구역은 택지개발사업에 의하여 개발된 구역으로 2002년 6월 17일 서울시에서 지구단위계획 결정고시 당시 과업대상지 대부분이 특별계획구역으로 지정되어 특별계획구역 수립 지침 등에 따라 단지별 주민제안 형식으로 처리할 계획이었다. 이에 강남구청은 일원현대와 개포시영 등 일부단지들의 경우에는 현재 특별계획구역의 세부개발계획(안)을 마련 중이고, 개포주공 1, 2, 3, 4단지와 일원대우 단지 등에서는 재건축을 위한 안전진단을 신청해 놓고 있는 상황이다. 그러나 개포지구단위계획 결정 후에도 지역주민들은 서울시의 도시정책결정 사항에 대해 승복을 하지 않고 3기 민선시장의 취임을 계기로 청와대, 국무총리실, 서울시장, 서울시의회 등에 민원을 제기하고 있으며 2002년 9월 16일 서울시에 행정소송을 제기하고 있는 상황이다.

3) 지하철9호선 도시계획시설 결정 : 사례Ⅲ

(1) 정책환경

서울의 교통환경은 신도시 등 위성도시의 개발로 서울시계 유·출입통행량이 급증하고, 여가시간의 증가와 소득증가 및 자동차 이용의 보편화로 생활권이 광

역화되고, 출·퇴근 및 통학거리가 계속 길어지는 추세로 인해 서울시는 시민들이 편리하고 신속하고 쾌적하게 대중교통을 이용할 수 있도록 자동차위주의 정책에서 환경을 중시하는 녹색교통체계로 전환하여 환경친화적이고 인간중심의 교통환경 조성을 도모하게 되었다.

(2) 도시계획의 결정과정: 정책 형성, 결정, 결정이후 단계

제 1기는 정책형성단계(1991. 6. ~ 2001. 9)이다. 서울시는 국토개발연구원의 용역결과와 공청회결과를 토대로 1994년 6월 제3기 지하철 기본계획수립에 따른 노선망 계획을 확정하였다. 그리고 1997년 4월에 노선 건설계획에 대한 주민의견을 수렴하고, 주민설명회를 실시하였는데, 주민설명회시 제시된 의견을 검토한 후 2000년 9월 6일 지하철 9호선(1단계)의 건설기본계획을 건설교통부로부터 승인받아 확정하고, 동 노선의 차량기지 인입선, 반입선 건설을 위하여 인천광역시, 경기도와 협의한 결과 서울시장이 도시계획을 입안키로 함에 따라 도시계획을 입안하여 각계의견 수렴을 위한 공람, 공고를 하게 되었다.

제 2기는 정책결정 단계(2001. 10 ~ 2002. 12)로 서울 도시철도(9호선 1단계)기본계획이 확정됨에 따라 도시계획시설(철도)을 결정하기 위해 국회통과 노선에 대해 수차례에 걸쳐 국회에 협조 요청하였으나 협의가 지연됨에 따라 여의도 통과구간을 제외하고, 시민, 시의회 의견청취를 받아 제10차 시도시계획위원회에서 심의한 결과 원안 가결하여 2002년 1월 5일 도시계획시설(철도)의 결정고시를 하게 되었다. 서울시는 의원회관 뒤 통과안을 마련한 후 이해관계인의 의견을 수렴하였으며, 시의회의 의견청취(당초 국회통과 노선으로 변경)를 거쳐 제5차 시도시계획위원회의 심의결과 국회시설물 안전성에 관한 전문기관의 검증 후 재심의토록 결정 보류하였다. 이후 제9차 시도시계획위원회 심의결과 국회의사당과 의원회관 사이를 통과하는 안으로 수정 가결되어 2002년 12월 27일 결정 고시되었다.

제 3기는 정책결정이후단계(2003. 1 ~)이다. 지하철 9호선의 총연장 38km중 1단계 구간 25.5km는 2조3,990억 원의 사업비를 투입하여 2007년 완공을 목표로 하여 2001년 12월 29일 공사계약 및 착공을 하려 하였으나 월드컵경기 및 우기로 착공이 지연되어 2002년 8월 1일부터 공사가 착공되었는데 2003년 2월 현재 14개 공구중 13개 공구가 착공된 상태이다.

3. 각 정책사례별 특성비교

저밀도아파트지구 개발기본계획변경결정과 개포택지개발 지구단위계획결정,

제3기 지하철 9호선 건설계획결정 등 3개의 정책사례는 도시계획의 절차를 거쳐서 결정된 정책이지만 대내외적 정책환경과 정책목표 그리고 공청회 개최여부, 계획수립권자, 최종심의 등 정책결정과정 및 절차 그리고 정책의 영향력주체 등에서 유사성과 차별성이 있다. 특히 지방의회의 역할측면에서 관찰하여 보면 저밀도아파트지구개발 기본계획 변경은 시의회에서 주민의 의견을 좇아 재건축사업이 원활히 진행되도록 청원의 채택, 공청회 주관, 지역주민과 시공무원간의 정책합의도출 중재 등 문제해결을 위해 적극적으로 참여하여 정책을 주도하였다.

한편 개포지구단위계획 결정은 시집행부에서 도시계획 패러다임의 변화를 사유로 입안권자인 강남구청, 지역주민, 시의회의 의견을 묵살하고, 시도시계획위원회와의 공조를 통해 도시계획결정권자의 의도대로 지구단위계획이 결정되도록 함으로써 집행부 주도였다고 볼 수 있다. 마지막으로 지하철 9호선 건설계획결정은 시집행부의 계획안이 국회의 반대로 관철되지 못하자 시의회가 의견청취권을 활용하여 당초계획대로 환원되도록 함으로써 중간형태였다고 볼 수 있다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 분석사례 유형별 특징비교

구 분	아파트지구 개발기본계획 (사례 I)	개포지구단위계획 (사례 II)	지하철 9호선 건설계획 (사례 III)	
정책목표	저밀도 아파트 재건축을 위한 밀도 변경	개포택지개발지구의 재건축을 위한 지구단위 계획결정	제3기 지하철 건설의 일환인 지하철 9호선의 도시계획 결정	
정책 주도성	의회 주도	집행부 주도	중간형태	
주민의견수렴 절차	공청회 개최 주민설명회 개최	주민설명회 개최	공청회 개최 주민설명회 개최	
최종심의	아파트지구조정 자문위원회	도시계획위원회	도시계획위원회	
계획수립권자	시장	구청장	시장	
투자 주체	조합원	조합원	서울시	
정책 결정 과정	정책 형성단계	공무원과 주민합의	강남구청의 입안과 시도시계획위원회의자문	서울시와 국회의 협의
	정책 결정기	아파트지구 조정자문위의 조정	서울시와 시도시계획 위원회의심의	시도시계획위원회의 심의
	정책 결정이후	아파트지구 시기조정	행정소송제기중	공사착공, 민관합작추진

4. 각 정책사례별 정책네트워크 분석 비교종합

1) 정책환경

토지정책분야에서는 준농림지 제도가 도입되어 대규모 공동주택단지가 조성되어 주택보급을 및 주택의 질적 수준 향상에는 기여하였으나 수도권 과밀화를 부추겼고, 주택분야에서는 재건축 제도의 도입으로 노후화된 아파트단지를 중심으로 재건축사업이 활발하게 추진하게 되었으며, 교통분야에서는 수도권의 인구집중과 과밀화에 따라 광역도시교통망 확충의 일환으로 지하철 건설의 필요성이 증대하게 되어 개발과 보전의 조화문제가 도시계획의 핵심 화두로 등장하게 되었다. 한편 지방의회의 부활에 따라 지방의회가 주요 정책행위자로 등장하고 시민참여가 확대됨에 따라 종전의 행정부 위주로 정책이 수립·집행되던 관행에 큰 변화를 초래함으로써 지방의회와 집행기관간의 갈등해소가 중요문제로 부각되게 되었다.

3개 정책사례의 정책환경은 비슷하지만 제도적 환경의 경우 2000년 도시계획법의 전면개편에 따라 고밀·과밀개발 방지를 위해 용적률을 대폭 강화하였으며, 재건축의 경우도 지구단위계획 기법을 도입함에 따라 저밀도아파트지구와 개포택지개발지구와의 형평성 시비를 불러일으키는 환경을 조성했다고 볼 수 있다.

2) 정책 행위자 : 목표, 정책선호, 전략

저밀도아파트지구 개발기본계획 변경결정과 관련하여서는 시의회가 저밀도아파트지구의 적정밀도개발을 통한 재건축이 원활히 추진될 수 있도록 청원을 채택하여 시장에게 건의함으로써 시집행부와 지역주민대표간 토론과 타협을 통해 정책합의를 도출하도록 유도하였는데 이에 따라 지역주민이 공식적 정책행위자로 등장하여 영향력을 행사하였다. 그리고 여타 도시계획과는 달리 아파트조정자문위원회가 시공무원과 지역주민간의 쟁점사항에 대해 조정하였다. 이에 일부 언론과 전문가집단 등 비공식적 행위자들이 고밀·과밀개발에 따른 교통난, 전세난, 자재난 등의 우려, 부동산 값 폭등, 공공시설 과부화 발생우려 등에 대해 비난하기도 하였지만 정책결정 이후 지구별, 단지별로 재건축이 활발히 진행되고 있어 각 행위자들의 목표와 전략은 상호일관성을 나타냈다(<표 4> 참조).

한편, 개포지구단위계획 결정과정에서는 시집행부와 시도시계획위원회가 입안권자나 지역주민의 의견을 묵살하고, 주도적인 행위자로 영향력을 행사함에 따라 지역주민은 의견만 제시하는 주변행위자로 영향력이 미미하였다. 또한 시의회는

지구단위계획 결정과정에는 직접적인 참여가 제도적으로 보장되어 있지 않아 시정질문, 행정사무감사 등 사후통제적 방법이나 관계공무원과의 면담 수준에서 관여함에 따라 영향력이 미미하여 시민대표자로서의 역할을 제대로 수행하지 못하였다. 그 결과 정책결정 이후단계에는 지역주민들이 도시계획결정 취소를 주장하며 행정소송중으로 이를 통해볼 때 시집행부와 지역주민간의 목표, 정책선호, 전략상의 합의점은 평행선을 달리고 있다고 볼 수 있다(<표 5> 참조).

< 표 4 > 저밀도아파트지구 개발기본계획 변경사례 정책행위자 분석

정책 행위자	목 표	정책 선호	전 략
시공무원	재건축을 통한 주거환경개선 및 토지이용율 제고 도시기반시설 과부화 최소화를 위해 용적률 270%이하, 층고 평균 12층제시	찬성 (소극)	시민과 각계 전문가의 의견수렴을 통한 민주적 절차를 기본원칙 용역결과와 지역주민과의 합의도출 및 조정 자문위원회의 구성·운영을 통한 합리적인 정책방향 유도
시의원	지역민원해결자(청원수리) 또는 각계 의견수렴 및 시장에게 합리적 정책마련 촉구를 통한 정책매개자 또는 조정자 역할	찬성 (중립)	청원의 채택을 통해 시장에게 수용토록 촉구하고 중재를 통해 주민대표와 관계공무원과의 합의도출을 유도함
지역주민	재건축의 조속한 추진과 개발이익 극대화를 위해 용적률 330%~400% 높이 제한 폐지 등을 제시	찬성 (적극)	시의회에 청원제출과 시장에게 진정서 제출하였고 시장과의 면담, 아파트조정, 자문회의에서의 의견개진, 공람공고시 의견서 제출 등
아파트 조정자문위원회	지역주민요구안과 서울시 정책방향의 상충점 조정, 시장에게 자문 역할	중립	현장답사, 관계서류검토 지역주민 의견 청취 등과 공식·비공식회의 개최로 합리적인 방안 도출
언론기관	저밀도 아파트지구 재건축 계획에 대해 시민의 알권리 충족 및 문제점을 지적, 개선토록 촉구	찬성, 중립, 반대	서울시와 주민 대표와의 합의를향 보도, 전문가와의 인터뷰, 칼럼, 사설란 등을 통해 해결방안 유도
이익집단	시공회사의 이익극대화	적극 찬성	재건축조합과 협력하여 관련 참여자 등에 대한 로비활동
시민단체	지속 가능한 도시와 삶의 질 향상 (시민참여확대)	중립	조정자문위원회 위원으로 위촉
전문가 집단	재건축에 따른 도시문제의 발생 최소화	중립	조정자문위원회 위원으로 위촉 각종 기고활동

〈 표 5 〉 개포택지개발지구 지구단위계획결정사례 정책행위자 분석

정책 행위자	목 표	정책 선호	전 략
강남 구청	주변환경과 조화된 관리계획마련, 용적률 250%, 층고 12·15층, 용도 지역은 제1, 제2, 제3종일반주거지역, 준주거지역으로 배분, 총32개 단지중 9개 특별계획 구역설정 등	찬성 (적극)	용역과업을 통한 기초조사와 주민 설명회를 통한 의견수렴 그리고 시도시계획위원회의 사전자문 등
시 집행부	환경친화적인 도시개발, 허용용적률 200% 이하, 높이계획도 평균층수 도입 용도지역은 제1, 제2, 제3종일반주거지역으로만 배분 등	찬성 (소극)	시민과 시장과의 데이트, 쟁점사안에 대한 정책회의의 관계 부서간 업무협의 시도시계획위원회의 자문 유도 및 심의 등
시의원	주거환경개선 및 환경친화적이고 지속가능한 도시개발 유도를 위한 시집행부와 주민대표간의 정책 매개 또는 조정	중립	시정질문, 행정사무감사시 개포지구단위계획에 대한 합리적 방안 마련 촉구, 주민대표와의 면담, 도시계획위원회 위원으로 위촉 등
시도시 계획 위원회	지구단위계획안의 효율적 심의 상한용적률 200%이하, 저층 아파트는 제2종일반주거지역, 중, 고층 아파트지역과 양재천 북측은 제3종일반부거지역, 특별계획구역은 32개 전체단지 등	중립	구청장이 요청한 도시계획자문안에 대한 자문, 현장방문, 전문적 의견을 통한 자료검토 도시계획위원간의 의견조정을 통한 심의
지역 주민	재건축의 조속한 추진과 개발이익 극대화를 위해 정책형성기에는 용적률 300%, 층고제한철폐, 소형평형의무 비율폐지, 공공시설 부담 완화 정책결정이후에는 용적률 250% 주장	적극 찬성	주민설명회 의견개진, 공람공고시 의견제출 그리고 시장과의 데이트, 행정청에 대한 면담요청 및 진정서 제출, 시민대표의 중재요구 및 민원제기, 관계공무원 등에 대한 로비활동 등
언론 기관	개포지구단위계획에 대한 시민의 알권리 충족	중립	개포지구단위계획의 입안과 결정 사항에 대한 중립적인 입장에서의 보도, 3기민선시장의 정책변경 검토에 대한 비판
이익 집단	개발이익 또는 기업이익의 극대화를 위해 재건축 용적률 상향 조정	적극 찬성	재건축의 당위성 홍보, 관계공무원, 시민대표, 전문가 등을 통한 로비 활동 및 집단행동
전문가 집단	환경친화적이고 지속가능한 재건축 사업 추진	중립	도시계획위원회 위원으로 위촉

< 표 6 > 지하철9호선 도시계획시설 결정사례 정책행위자 분석

정책 행위자	목 표	정책 선호	전 략
시 집행부	동·서 지역간을 연결하는 도시철도망 건설로 지하철 중심의 교통네트워크 구축, 국회구간은 당초 계획안대로 건설	적극 찬성	주민설명회 및 공람공고를 통해 여론수렴, 국회와 수차례에 걸친 협의, 협의지연에 따라 국회요구안으로 전략 수정
시의회	상 동	찬성	당초계획안이 타당하다는 의견제시, 언론·시민단체·전문가집단과의 공조체제 구축
시도시계획위원회	상 동	중립	도시계획안 심의시 보류후 안전진단 결과를 토대로 당초안대로 확정
국회	의사당 신축 주차장건설, 안전성 우려 때문에 국회부지 통과 반대	반대	서울시와의 노선 협의시 국회부지 통과안 반대로 국회후회 대안 마련토록 촉구
지역 주민	노선변경 및 보상확대	중립	주민설명회 및 공람공고시 의견개진
언론 기관	시민의 알 권리 충족 당초계획안의 타당성 여론조성	찬성	언론보도 및 시민·전문가와와의 인터뷰를 통한 여론환기
시민 단체	지하철의 접근성, 편리성등 시민 편의 제고	찬성	공람공고시 의견제출, 시민대표와의 면담, 관련기관에의 건의, 언론과의 인터뷰등
이익집단등 전문가집단	상 동	찬성	상 동

마지막으로 제3기 지하철 9호선 건설계획에서는 국회의사당 부지 통과 노선 때문에 국회가 정책결정의 주행위자로 영향력을 행사하게 되었고, 비공식적인 행위자로 언론, 시민단체, 이익집단 등이 정책변경을 반대하여 관철시킴으로써 큰 영향력을 발휘하였다. 또한 시의회는 의견 표명권을 통해 영향력을 행사하였는데 결국 국회를 제외한 여타 행위자간에는 목표, 정책선호, 전략이 일치했다고 평가할 수 있다(<표 6> 참조).

3) 정책행위자간 상호작용 관계

정책네트워크 내에서는 행위자간의 이해관계 정도에 따라 협력 또는 갈등관계를 형성하는데 먼저 3개 사례 중 저밀도아파트 기본계획 변경결과와 관련된 공식,

비공식적 정책행위자들간에는 당초에는 공무원과 지역주민이 재건축 방향에 대한 시각차이 때문에 강한 갈등관계를 형성하였다. 그러나 시의회의 중재로 시공무원과 지역주민대표간에 정책적 합의점을 도출함에 따라 공원 등 공공시설 설치, 소형평형의무비율, 건축계획 승인시기 등 부분적인 사항에 대해 약간의 갈등에도 불구하고 협력관계를 유지하였다. 또한 일부 언론에서 고밀·과밀개발, 부동산 시장에 미치는 영향 등의 우려 때문에 비판적인 논조로 보도하여 약간의 갈등 관계를 보였으나 대체로 협력관계를 유지하였다고 볼 수 있다. 이러한 점을 종합한다면 정책결정과정에서 시의회와 여타 행위자들과의 관계는 대체로 협력관계를 유지하고 있다고 할 수 있다.

다음으로 개포지구단위계획결정과 관련하여서는 시집행부와 지역주민간에 행정소송까지 벌이는 강한 갈등관계를 형성하고 있고 서울시와 강남구간에도 입안권과 결정권을 둘러싸고 갈등관계를 유지하고 있다. 한편 시의회와 시집행부 간에는 정책목표는 동조하면서도 정책결정형태에 대해 비판하면서 소극적 관여에 그침으로써 약한 갈등을 유지하였으나 지역주민과는 표를 의식하여 소극적 협력관계를 유지했으며 기타 행위자들과는 소원한 관계였다.

마지막으로 제3기 지하철 건설계획과 관련하여서는 국회와 서울시가 업무협의 지연으로 강한 갈등관계를 유지하였고, 국회와 시의회는 접촉 없는 소원한 관계였으나 시의회가 국회통과노선에 대한 국회의 반대에 대응하여 간접적인 방식으로 국회의 주장에 비판하는 등 약한 갈등관계를 보여주고 있다. 또한 시의회와 시집행부는 당초계획안에 대해 기본적으로 찬성하였지만 국회와의 협의지연에 따른 차선책을 가장 좋은 대안이라고 주장함에 따라 이 둘은 약한 갈등관계에 있다고 볼 수 있다. 그리고 서울시, 시의회와 시민단체, 이익집단, 언론 등 여타 행위자간 관계는 협력관계를 형성했다.

4) 연계구조

행위자들 사이의 연계구조를 보면 먼저 3개의 정책사례 중 저밀도 아파트지구 개발계획 변경결정은 공청회·주민설명회 개최, 의회의 청원채택, 시공무원과 지역주민대표와의 정책합의, 아파트조정자문원회의 조정 등 일련의 정책결정과정에서 평등성, 대등성을 바탕으로 토론과 타협으로 일관됨으로써 개방적이고 수평적이었다고 볼 수 있다. 한편 개포지구단위계획결정의 경우는 주민설명회개최, 도시계획위원회의 자문, 공람공고시 의견제출 등 일련의 과정이 공개적으로 진행됨으로

서 개방성을 띠었다고 볼 수 있다. 그러나 저밀도 아파트 밀도변경계획과는 달리 지역주민이 비공식적인 행위자로서 의견제출 또는 로비활동을 하는데 그쳤고, 시의회의 경우도 공식적인 참여가 배제되어 시정질문, 행정사무감사 등 시집행부에 대한 사후통제기능을 통해 간접적, 소극적인 관여에 그쳤을 뿐 아니라, 강남구청이 입안권을 행사하였으나 시집행부에서는 자문안에 대한 보완을 지시하고, 도시계획위원회가 수정의결하는 등 이러한 관점에서 볼 때 연계구조가 행위자들간의 평등, 대등성에 근거한 수평적이 아닌 수직적 구조를 나타냈다고 평가할 수 있다.

마지막으로 제3기 지하철 9호선 계획결정의 정책형성단계에서는 서울시와 국회가 피상적으로는 대등한 입장에서 업무협의를 진행한 것으로 보이나 언론의 보도, 수차례에 업무협약의 목살, 국회의 불가 입장고수에 따른 업무협약지연 등의 관점에서 보면 폐쇄적·수직적인 연계구조였다고 할 수 있다. 결정단계에서는 시의회가 의견제시권한을 통해 시의회 심사시 위원회관 우회노선안에 대해 당초의 국회의사당 부지통과가 타당하다는 의견을 제시하여 여론을 환기시킴으로써 언론에서의 동조, 녹색교통운동 등 시민단체, 대한교통학회 등 이익집단, 전문가 집단 등이 정책네트워크를 형성하였다. 이에 관심공중의 단계를 넘어서서 시장이 입안한 노선의 부당성에 대해 비판하면서 당초 국회통과 노선으로 건설될 수 있도록 하였고 시집행부와 도시계획위원회에서도 묵시적으로 동조함에 따라 다수의 정책행위자들이 대등한 입장에서 공론화 과정을 거치게 되었으므로 연계구조가 개방성과 수평적이었다고 평가할 수 있다.

5) 정책네트워크 변동과 정책결과의 변화

이들 3개 사례의 경우 넓은 의미의 정책과정에서 볼 때는 정책네트워크 변동이 미미했다고 볼 수 있다. 그러나 정책형성 단계와 정책결정단계 그리고 정책결정 이후 단계에서 정책 네트워크의 변동이 있는 것으로 분석되었다(<표 7> 참조).

먼저 사례Ⅰ의 경우 아파트지구조정자문회의가 아파트지구시기조정자문회의로 변동되었고, 다음으로 사례Ⅱ의 경우는 정책결정 이후 단계에서의 시도시계획위원회의 정책행위자에서의 배제, 그리고 마지막으로 사례Ⅲ의 정책결정 이후 단계에서 국회와 시도시계획위원회의 정책행위자에서의 배제 등이 그것이다. 한편 정책결과 변화를 보면 먼저 사례Ⅰ은 계획안과 주민요구안과의 조정안으로 정책결과가 변경되었고, 사례Ⅱ는 계획안과 주민요구안과 결정권자 제시안 중 결정권자 제시안대로 정책결과가 변경되었으며, 사례Ⅲ은 당초계획안과 수정안 중 당초계

획안 대로 정책결정이 되었다.

〈표 7〉 분석사례 유형별 정책 네트워크 비교

구 분		아파트지구 개발기본계획 (사례 I)	개포지구 단위계획 (사례 II)	지하철 9호선 건설계획 (사례 III)
정책환경		- 지속가능한 도시개발 - 재건축의 활성화 - 지자체의 실시	- 지속가능한 도시개발 재건축의 활성화 - 지자체의 실시 - 지구단위계획제도 도입	- 지속가능한 도시개발 - 광역도시철도망 건설 필요 - 지자체의 실시
정책 행위 자	공식적	- 공무원, 주민, 시의회, 아파트조정자문위원회	- 시의회, 강남구청, 시집 행부, 도시계획위원회	- 시집행부, 시의회, 국 회, 시도시계획위원회
	비 공식적	- 언론, 전문가집단, 이 익집단	- 언론, 지역주민, 이익 집단	- 언론, 시민단체, 이익 집단, 지역주민
정책행위자간 상호작용관계		- 언론제외 대체로 협력 관계	- 대체로 갈등관계	- 국회를 제외하고 대체 로 협력관계
정책행위자간 연계구조		- 개방적, 수평적	- 개방적, 수직적	- 정책형성기: 폐쇄적, 수직적 - 정책결정기: 개방적, 수평적
정책결과 변화		- 조정안	- 결정권자 제시안	- 당초계획안

V. 결 론

본 연구의 사례분석에서 제시하는 정책결과를 살펴보면 아파트지구계획변경 사례와 지하철 9호선계획 사례는 정책결과정에 다수의 행위자가 참여하여 상호협력관계를 유지하고 개방적, 수평적 연계구조를 형성하였으며 결과적으로 정책결정 이후 정책집행이 원활히 진행되고 있었다. 그러나 개포지구단위계획 사례는 결정의 위법성을 사유로 지역주민이 행정소송을 제기하여 지역주민과 시집행부간에 갈등이 계속되고 있음을 알 수 있었다.

다음으로 정책행위자들 중 공식적 정책행위자들의 수와 규모, 그리고 참여형태에 따라 다양한 유형의 정책네트워크의 형성가능성을 예시하여 주었는데, 이는 정책네트워크의 가변성으로 인해 정책네트워크의 제도화 수준이 낮다는 것을 입증한 것이다. 한편 ‘정책네트워크내의 연결고리조직(linking-pin organization)’의 존

재여부가 정책네트워크의 형태에 중요한 영향을 미치고 있음을 알 수 있었는데, 본 연구의 사례 I 과 III에서 시의회의 역할을 연결고리조직으로 볼 수 있겠다. 즉, 지방의회의 참여정도에 따라 정책행위자의 참여형태와 이해관계의 반영형태에 차이를 나타냈는데, 지방의회가 정책의 매개자, 분쟁의 조정자, 민원해결자로서의 역할을 수행하는 경우 정책참여자간의 상호작용이 활발하게 이루어져 개방적인 연계구조를 가졌고, 도시계획과정의 비공식적 참여자들은 공식적 참여자들에게 지방의회를 통해 집합적 이해를 대변하고자 하는 경향이 높았다.

본 논문은 정책행위자들의 행태가 주요한 분석의 초점이 되고 있는데, 행위자 행태를 구체적으로 밝히는데 있어서 자료의 접근성이 떨어질 수 있는 근원적인 한계가 있어 추후 이 문제에 대한 추가적인 보완 노력이 요구된다.

참 고 문 헌

- 강은숙. (2001). 정책변동의 정책네트워크 이론적 고찰. 「한국정책학회 2001년도 하계 학술대회 발표논문집」.
- 건설교통부. (2003). 「국토의 계획 및 이용에 관한 법령집」.
- 권용우 외. (2002). 「도시의 이해」. 서울 : 박영사.
- 김병완. (1995). 환경정책결정에 있어서 정·경·관의 삼각관계. 「한국행정연구」, 4(3).
- 김순양. (1995). 「사회정책과정에서의 이익대표체계의 변화에 대한 연구-이익대표 체계의 구조, 활동, 반응의 측면을 중심으로」. 박사학위논문, 서울대학교.
- 방민석. (2002). 「전자정부 구축과정의 정책네트워크 분석; 정책패러다임의 변동을 중심으로」. 박사학위논문, 성균관대학교.
- 배용환. (2001). 정책네트워크모형의 행정학연구에 적용탐색. 「한국행정연구」, 10(3).
- 서울시 강남구. (2002). 「개포택지개발지구 지구단위계획」.
- 서울특별시. (1994). 「제3기 지하철 기본계획수립 최종보고서」.
- _____. (1995). 「서울교통특별대책」.
- _____. (1997). 「자치서울2년. 더불어 사는 사회를 위하여」.
- _____. (1998). 「서울시 도시계획 업무 편람」.
- _____. (2001). 「새서울 시정백서」. 「새서울 행동계획」. 「서울도시계획연혁」.
- _____. (2002). 「서울시 지구단위계획재정비 방안 마련을 위한 연구」.
- 서울특별시의회. (1995). 「제3대 서울특별시의회 의정백서」.
- _____. (1996). 「서울특별시 저밀도아파트지구 밀도변경에 관한 공청회」.
- _____. (1998). 「제4대 서울특별시의회 의정백서」.
- _____. (1999). 「도시계획 결정과정에서의 주민참여확대 및 시의회 심의기능 강화방안에 관한 연구」.
- _____. (1999). 「주택재건축제도의 효율성제고방안에 관한 연구」.
- 서울특별시 도시계획위원회 회의록.
- 서울특별시의회 본회의 및 상임위원회 회의록
- 양재대. (2003). 「정책네트워크 관점에서 본 도시계획 결정과정에서의 지방의회 역할에 관한 연구」. 박사학위논문, 서울시립대학교.
- 이순호. (1999). 「노동복지 정책네트워크 변화-고용보험제도를 중심으로-」. 박사학위논문, 고려대학교.
- 이장재. (1998). 「국가첨단기술개발프로그램의 정책네트워크분석」. 박사학위논문,

국민대학교.

- 정영태. (2001). 「휴전선 접경지역 정책네트워크에 관한 연구 : '접경지역 지원법' 입법과정을 중심으로」 . 석사학위논문, 서울대학교.
- 정석희 · 신동지. (1997). 지방자치와 도시계획제도의 변화. 「도시문제」 . 대한지방행정 공제회.
- 정용남. (1998). 「사법개혁과정에서의 정책네트워크연구」 . 박사학위논문, 서울대학교.
- Daugbjerg, Carsten. (1998). Linking Policy Networks and Environmental Policies; Nitrate Policy Making in Denmark and Sweden; 1970-1995. *Public Administration*, 76(Summer).
- Keithx, Dowdin. (1995). Model or metaphor? A critical review of the policy network approach. *Political Studies*, 43(2).
- Jordan, A. G. and Greenaway, J. (1998). Shifting Agendas. Changing Regulatory Structures and The 'New' Politics of Environmental Pollution : British Coastal Water Policy. 1955-1995. *Public Administration*, 76(4).
- Jordan, G. & Schubert, K. (1992). A preliminary ordering of policy network labels. *European Journal of Political Research*, 21.
- Patrik, Kenis. & Schuneider, Volker. (1991). Policy networks and policy analysis : Scrutinizing a new analytical analysis. In B. Marin & R. Mayntz (ed.). *Policy Networks : Empirical evidence and theoretical considerations*. Campus Verlag : Westview Press.
- Klijin, E. H. (1996). Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks : A Theoretical Examination of The Concept Policy Networks and Its Problems. *Administration & Society*, 28(1).
- Bernd, Marin. & Mayntz, Renate. (1991). Introduction : Studying policy networks. In Bernd. Marin & Renate. Mayntz(ed.). *Policy Networks : Empirical evidence and theoretical considerations*. Campus Verlag : Westview Press.
- Read, Melvyn D. (1982). Political Networks and Issue networks : The Politics of Smoking. in David Mash and R. A. W. Rhodes. (eds.). *Policy Networks in British Government*. Oxford : Clarendon Press.
- Schneider, V. (1992). The structure of policy networks : A comparison of the chemicals control and telecommunications policy dominants in Germany. *European Journal of Political Research*, 21.
- Waarden, F. (1992). Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*. 21.

Abstract

Policy Network Analysis in the Urban Planning Process

Sun-Kyung Kim · Jae-Dae Yang · Jun-Yun Won

This study aims to search the interaction and relationship of actors, then suggest their role in urban planning process. With this aim, this paper analyze the latest three urban planning cases of Seoul Metropolitan area based upon policy network theory. Three cases are low density Apt-lot development master plan, Gae-Po building site zone development plan and subway 9 construction plan. The results of this paper are as follows.

The level of policy network institutionalization was low due to the diversity and changeability of policy network. Meanwhile the level of the policy actor's participation and adaption level of their interest has relevance to the mediation role of local assembly. Consequently, mediation actor in policy network will be the most important factor which build up urban planing policy network.

【Key words: urban planning, policy network, policy decision making】