

연구논문

# 자치단체의 정책집행요인에 관한 연구

## 청계천 복원사업 사례를 중심으로

길 종 백

본 논문은 서울시의 청계천 복원사업에 대한 사례연구를 통해 자치단체의 정책집행요인을 고찰하는 목적을 가지고 있다. 1995년 지방자치제의 실시 이후 시민단체나 지역주민의 반대에 의해 자치단체의 정책이 중단되는 경우가 증가하고 있다. 2003년 7월에 공사가 시작된 청계천 복원사업도 지역상인과 노점상의 반대가 있었으나, 서울시는 계획대로 정책을 집행하고 있다. 청계천 복원사업에서 서울시의 유연한 대응과 반대행위자들의 조직 내부의 응집력 부족은 정책 집행을 가능하게 하는 주요한 요인이었다. 또한 청계천 복원사업의 고유한 정책특성이 서울시와 반대행위자들의 대응에 영향을 주었다. 사례연구를 통해 자치단체가 실시하는 정책의 특성과 행위자들의 조직특성이 정책집행을 가능하게 하는 주요한 요인이라고 말할 수 있다.

**주제어 :** 자치단체, 정책집행, 청계천 복원사업

### 1. 머리말

2003년 7월 1일 서울시는 청계천 고가도로의 복개구조물 철거를 기점으로 청계천 복원공사를 본격적으로 시작하였으며, 2004년 2월 말 현재 약 26%의 공정을 보이고 있다. 청계천 복원사업은 2002년 서울시장 선거에 출마하여 당선된 이명박 후보의 선거공약 가운데 하나였다. 이명박 후보는 검토에서 공사완공까지 약 4년의 기간이 소요되고, 총 3,600억 원의 공사비로 청계천 복원이 가능하다는 입장을 표명하였다. 선거기간중에는 복원사업에 소요되는 비용과 교통체증 문제 등이 지적되면서 공약의 실천 여부가 의문시되기도 하였지만, 이러한 문제들은 선거공약에 대한 문제제기와 논의였다는 점에서 추상

#### 길종백

일본 쓰쿠바대학 대학원 사회과학연구과에서 법학박사 학위를 취득하고, 현재 고려대학교 정부학연구소 책임연구원으로 재직중이다.

dreamer88@hanmail.net

적이면서 가정적인 성격을 가지고 있었다.

그런데 이명박 후보가 서울시장으로 당선된 후 청계천 복원사업은 보다 구체적 문제에 직면하게 되었다. 비용문제와 공사로 인해 예상되는 교통체증 문제도 지속적으로 제기되었으나, 무엇보다도 청계천 복원사업과 관련된 이해당사자들과 시민단체의 반대와 비판에 직면하게 되었다. 시민단체들은 청계천 복원사업의 성격과 복원방법에 대해 계속적으로 문제제기를 하면서 공사의 연기를 주장하였으며, 청계천 복원공사로 인해 직접적 손실을 받을 것으로 예상되는 지역상인과 노점상들은 반대집회를 개최하거나 공사를 저지하기 위한 물리적 실력을 행사했다.

시민단체, 지역상인, 노점상 등의 반대는 정책이 관련 당사자를 모두 만족시키는 것이 쉽지 않다는 특성에 기인한다고 할 수 있다. 정책과 관련되는 각각의 당사자들은 각자의 이해관계에 따라 다양한 선호를 보유하고 있으며, 때로는 다양한 선호의 대결과 충돌이 정책집행을 중단시키게 만든다. 특히, 정책으로 인해 직접적으로 손실을 입는 지역인이 강하게 반발하는 경우 정책이 중단되거나 연기되기도 한다. 이러한 모습을 1995년의 자치제 시행 이후 자치단체의 정책 중 지역주민이나 시민단체의 반대로 인해 중단되는 것들이 증가하는 현상에서 확인할 수 있다. 그러나 서울시는 이해당사자들의 반대에도 불구하고 청계천 복원사업을 예정대로 실시하게 되었다. 그렇다면 서울시가 청계천 복원사업이라는 정책을 집행할 수 있었던 요인은 무엇인가.

본 연구에서는 서울시가 청계천 복원사업을 사례로 자치단체의 정책집행을 가능하게 하는 요인을 탐색해 보고자 한다.

## 2. 선행연구의 검토와 분석틀

### 1) 선행연구의 검토

청계천 복원사업은 2005년 9월을 완공 예정으로 하고 있는 진행형 정책이라는 특성으로 인해 현재까지 청계천 복원사업의 정책과정을 다루는 논문은 거의 없다. 따라서 여기서는 청계천 복원사업과 같이 자치단체가 실시한 정책에 대한 기존의 연구를 살펴보고 분석을 위한 틀을 제시하고자 한다.

우선 자치단체에 관한 최근의 연구에 따르면 정책과정에서 가장 큰 영향력을 행사하는 행위자는 단체장이라고 할 수 있다(최창수, 2000; 박종민, 1999). 이것은 단체장을 포함하는 자치단체에 대하여 대항할 수 있는 조직이 아직 제대로 형성되어 있지 않다는 점에 기인한다(박종민 외, 1999). 하지만 자치단체의 정책은 단체장 외에도 자치단체의 정책정향, 정치적 환경, 정부간 관계적 특성에 의해서 영향을 받기도 하며(최홍석, 1999: 81~88), 집행되는 과정 속에서도 변화되어 간다(Majone, 1979: 180~184). 즉, 자치단체의 정책과정에는 단체장 외에도 다양한 행위자들과 환경요소가 포함되어 상호작용하고 있음을 가정할 수 있다.

또한 “정책결정이란 다양한 대안이나 가치들 간의 우선순위를 고려하거나 그 중 하나를 선택하는 행동”(이종범 외, 1994: 21)이기에, 정책은 이익을 보는 집단과 손해를 보는 집단을 발생시킬 수 있으며, 결국 모든 정책에는 갈등이 내포되어 있다(소영진, 1999: 186)고 할 수 있다. 이는 자치단체가 실시하려는 정책에서 다양한 행위자들이 상이한 의견을 나타내고, 그러한 의견들이 서로 충돌할 수 있다는 것을 의미한다. 동시에 자치단체는 정책실시에서 정책에 대한 반대와 행동의 나타내는 집단과의 대립상황에 직면하고 있음을 뜻한다.

특히, 이러한 현상은 주로 혐오시설의 입지선정에서 보여지는 정부와 지역주민 간의 갈등이나 또는 선호시설의 입지선정에서 보여지는

자치단체간의 대립에서 분명하게 나타난다(김도희, 2004: 160). 하지만, 정책이 여러 가지 대안 중에서 하나를 선택한다는 것을 의미한다면 자치단체의 정책집행에서 일반적으로 추진집단과 반대집단의 존재를 상정할 수 있다.

이러한 이유로 지방자치제 실시 이후 자치단체의 정책에 관한 연구들은 정책과정에서 발생하는 추진집단과 반대집단의 갈등과 그 해결방안에 초점이 맞추어져 있다(강성철 외, 2001; 고경훈, 2003; 주경일, 2002; 최낙범 외, 2001; 최연홍 외, 2004). 고경훈(2003)은 선호시설의 유치분쟁에서 지역주민을 반대집단으로 상정하면서, 시민단체나 공익단체들의 참여에 의한 문제해결을 강조하였다. 즉, 지역주민의 참여가 정책집행 실패에 영향을 주는 주요한 변수의 하나라고 지적하고 있다.

이에 반하여 김길수(2002)는 비선호시설의 입지선정에서 지역주민들이 반대집단이 될 수 있음을 상정하면서도, 지역주민들을 정책과정에서 배제하는 것이 아니라 집행기관에 대하여 신뢰성을 가질 수 있도록 하는 것이 정책집행에서 핵심적 요소임을 지적하고 있다.<sup>1)</sup> 즉, 정책과정에서 정책문제에 반대하는 행위자가 있는 경우 자치단체는 상호신뢰를 획득하도록 노력하는 것이 선행되어야 한다는 것이다.

위의 두 논문은 지역주민이 정책집행에 장애요소가 될 가능성을 상정하면서도 서로 다른 문제해결방안을 제시하고 있는데, 두 논문이 대상으로 하고 있는 사례의 성격(선호시설인가 비선호시설인가)과 관련이 있을 수 있다. Yates(1991: 95~99)에 따르면 정책과정에 참가하는 참여자의 수와 정책의 성격에 근거하여 정책결정의 유형이 3가지로 분류될 수 있는데, 자치단체가 실시하려는 정책의 성격을 정책과정에 영향을 주는 변수의 하나라고 가정할 수 있다.

그런데, 만약 정책에 대해서 이해당사자들이 계속적 반대의견을 개진하는 경우 자치단체는 어떠한 대응방식을 취해야 하는가. 중립적 입장을 가진 시민단체나 공익단체에게 조정역할을 주어야 하는가. 아니면 대화와 설득을 통한 상호신뢰를 먼저 이루어야 하는가. 흥미로

운 것은 청계천 복원사업에서는 시민단체가 반대를 표명하였으며, 또한 서울시는 반대의견을 표명한 이해당사자들과 사전에 상호신뢰를 형성하기 위해서 많은 관심을 기울이지 않았다는 점이다. 그렇다면 어떤 요소가 정책집행을 가능하게 하였는가.

홍성만(2001)은 조직 효능성<sup>2)</sup>이 높은 경우에 정부조직과 비정부조직 간의 정책경쟁 가능성이 높으며, 조직핵심자원의 성격, 조직의 믿음체계, 조직리더의 성격, 조직의 성공경험을 조직의 효능성에 긍정적 영향을 주는 요소로 설명하고 있다. 여기서 자치단체의 정책에 대해서 반대행위자들의 조직이 없거나 조직이 정책경쟁을 할 능력이 떨어지는 경우 정책경쟁이나 대립이 발생하기 어렵다는 것을 추론할 수 있다. 만약, 정책을 추진하는 자치단체가 효과적 집행방법을 실시하는 것에 반하여, 정책에 대하여 반대의사를 가진 행위자들이 정책집행을 막을 방법을 가지지 못했거나 방법이 효과적이지 못했다면, 정책집행이 이루어질 가능성은 높아진다고 추론할 수 있다. 이러한 추론들은 조직의 특성이 정책에 영향을 준다고 하는 것을 추론할 수 있게 해준다.

## 2) 연구를 위한 분석틀

위에서 선행연구를 검토하면서 몇 가지의 가정들을 제시하였는데, 그러한 가정들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 자치단체의 정책과정에는 단체장을 포함하여 다양한 행위자들이 상호작용을 할 수 있으며, 다양한 행위자들은 정책에 대하여 찬성 행위자와 반대 행위자로 구분될 수 있다.

둘째, 정책의 특성과 조직의 특성이 정책에 영향을 줄 수 있다.

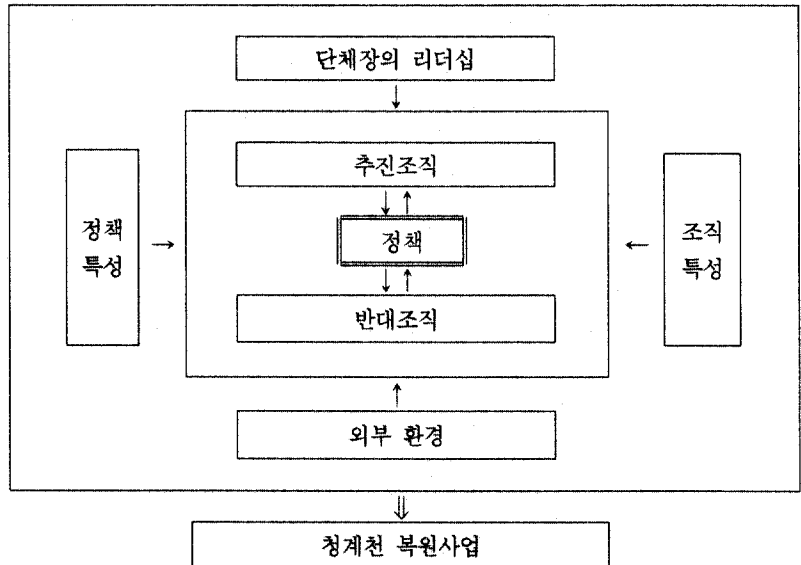
이러한 가정에 근거하여 청계천 복원사업의 집행요인을 분석하는 경우에 <그림 1>의 분석틀을 제시해 볼 수 있다. <그림 1>은 청계천

복원사업을 집행하는 데 있어 추진조직(서울시)과 반대조직(지역상인과 노점상)을 주요한 행위자로 상정하며, 두 조직에 영향을 주는 요소로서 정책특성, 조직특성, 단체장, 외부환경을 가정하고 있다.

본 연구는 <그림 1>에서 제시하고 있는 요소들 가운데서 정책의 특성과 조직의 특성이 청계천 복원사업에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석함으로써, 자치단체의 정책이 집행될 수 있는 요인을 다양하게 고찰하고자 한다.

다음 절에서는 문헌자료, 신문자료, 인터뷰에 근거하여 청계천 복원사업의 집행요인을 관련당사자들의 대응방식을 중심으로 살펴보고자 한다.<sup>3)</sup>

그림 1  
청계천 복원사업의 집행요인



### 3. 청계천 복원사업정책의 집행요인 분석

#### 1) 사례개요

##### (1) 청계천 복원사업의 추진일정

청계천 복원사업이란 서울시가 청계천 주변지역(청계천로를 중심으로 태평로에서 마장철교까지의 5.9km의 지역)에 대하여 2005년 9월 30일을 완공목표로 하여 2003년 7월 1일부터 실시한 하천조성 사업을 지칭한다. 사업은 구체적으로 고가도로 및 복개도로 철거, 구조물 보강과 상수도 이설, 양안도로 조성 및 교량건설, 수로굴착과 용지용수 및 호안정비, 조경 및 야간경관조명으로 구성되어 있으며, 2004년 2월 말 현재 26%의 공정률을 보이고 있다.<sup>4)</sup>

청계천 주변지역은 총 38,145개의 사업체(종업원 수는 133,807명)로 구성되어 있으며, 전문화와 특화된 기능이 연결되어 있는 독특한 골목형 도매상권으로 형성되어 있다(서울시정개발연구원, 2003: 2~11). 복잡한 교통, 대기오염, 주택 및 건물의 노후화 등의 문제점을 가지고 있는 청계천 주변지역에 대하여 서울시는 청계천 복원사업을 통해 도시관리 패러다임의 획기적 변화, 구조물의 안전확보, 환경 및 역사공간의 회복, 지역간 균형발전 달성을 시도하고 있다(서울시정개발연구원, 2003: 3~1).

청계천 복원사업의 주요 일정은 <표 1>과 같다.

##### (2) 2002년 6월 이전: 선거공약으로의 정책

청계천 복원사업은 2002년 6월 실시된 서울시장 선거에서 이명박 후보가 첫 번째 선거공약으로 제시하면서 사회적 주목을 받게 되었다. 그 이전에도 청계천 복원에 대한 문제제기는 있었으나, 그것은 일부 전문가들에 한정되는 것이었다. 그러한 전문가들의 논의가 발전된 대표적인 것이 '청계천 살리기 연구회'라고 할 수 있다. 이 연구회는 2000년 9월 청계천 복원에 관한 전문가들의 심포지엄이 있고 난

후에 만들어진 모임이었다. 이명박 후보는 2001년 9월부터 ‘청계천 살리기 연구회’의 회원들과의 몇 차례 만남을 통해 청계천 복원사업의 공약가능성을 준비하게 되었고, 2002년 선거에서 주요 공약으로 내세우게 되었다. 이런 점에서 연구회는 이명박 후보에게 청계천 복원사업에 관한 아이디어를 제공하는 역할을 하였다고 할 수 있다.

서울시장 선거기간중 청계천 복원사업은 시장 후보간에 논쟁을 가져온 이슈 중의 하나였다. “서울의 청정환경 유지와 강남북의 균형발전을 위한 청계천 복원”을 제 1공약으로 내세운 이명박 후보에 대해

표 1  
청계천 복원사업의  
주요 일정

기 간	내 용
2002. 4	서울시장 선거에서 이명박 후보 선거공약
2002. 7. 2~ 2003. 2	기본계획 수립(서울시)
2002. 7. 2	청계천 복원 추진본부 구성(서울시)
2002. 7. 4	청계천 복원지원연구단(시정개발연구원)과 청계천 복원 추진위원회(전문가) 구성
2002. 9	청계천상권수호 대책위원회 결성(지역상인)
2003. 2. 11	시의회 보고 및 기본계획 발표(서울시)
2003. 3. 2	경제정의실천연합회-청계천 복원공사 연기 주장
2003. 3	청계천노점상 생존권사수를 위한 투쟁위원회 구성(청계천 지역 노점상)
2003. 5	청계천상권수호 대책위원회의 집회중 연행자 발생
2003. 6. 9	사업자 선정(서울시)
2003. 6	청계천상권수호 대책위원회와 서울시 협상(이주단지 규모의 확대 합의)
2003. 7. 1	고가도로 철거공사 착수(서울시)
2003. 7. 1	전국노점상연합회-청계천 복원공사 반대 주장
2003. 7	복개구조물 철거 착수
2003. 9	상수도, 분류하수관로 이설 착수
2003. 10	양안도로 조성공사 및 교량공사 착수
2003. 11	청계천노점상 생존권사수를 위한 투쟁위원회와 서울시 협상(동대문운동장을 대체 터로 영업)
2003. 12	실시설계 완료



서, 김민석 후보는 청계천 복원에 대해 원칙적으로는 찬성인 견해를 밝히면서도 예산의 문제를 들어 신중한 입장을 보였다. 예를 들어, 이명박 후보는 약 3천6백억 원의 예산으로 맑은 물이 흐르는 청계천을 복원하겠다는 주장을 하는 것에 반하여, 김민석 후보는 복원공사로 인한 교통체증과 교통혼잡비용의 증가라는 문제점을 제기하였다.

청계천 복원에 대한 찬반 논의는 후보자뿐만 아니라 전문가들 사이에서도 나타났다. 반대입장에서는 비용분석의 문제점을 지적하면서, 공사비용 외에 직·간접적 비용을 모두 고려할 때 편익에 비해서 비용이 지나치게 많다는 점을 주장하였다. 이에 대해 찬성의 입장에서는 서울의 정체성을 회복할 수 있으며 동시에 새로운 서울의 역사, 문화, 환경을 개선하는 사업이라는 점을 제시하였다.<sup>5)</sup> 최종적으로 이명박 후보가 시장에 당선됨으로써 청계천 복원에 관한 찬반논의는 일단 찬성이 우세하게 되며, 사회적 관심은 복원가능성과 복원방법으로 바뀌게 되었다.

## 2) 관련 당사자들의 대응방식

청계천 복원사업의 집행을 둘러싼 추진조직과 반대조직이 구체적으로 등장하는 시기는 2002년 7월부터이며, ‘공사실시’와 ‘공사반대’라는 두 가지 대립된 입장이 잠정적으로 해결되는 것은 2003년 11월 말이라고 할 수 있다. 여기서는 추진조직과 반대조직의 인식과 행동방식을 중심으로 어떠한 해결방안이 어떻게 도출되었는가를 살펴보고자 한다. 특히, 반대조직에서는 지역상인들이 중심이 되어 결성한 ‘청계천상권수호대책위원회’(이하 대책위원회)와 ‘청계천 노점상 생존권 사수를 위한 투쟁위원회’(이하, 투쟁위원회)를 중심으로 논의를 전개한다.

### (1) 조직구성

#### ① 추진본부

서울시가 청계천 복원사업에 관련된 조직구성을 계획하기 시작한 것은 2003년 6월부터이다.<sup>6)</sup> 2002년 6월에 출범한 ‘서울시장 직무인

수위원회'에서 청계천 복원사업을 추진하기 위한 청계천 복원추진위원회(민간과 정부의 전문가)와 청계천 복원추진단(서울시)의 구성이 계획되었다.<sup>7)</sup> 그리고 2002년 7월 1일 서울시장의 취임과 함께, '청계천 복원추진본부'(이하 추진본부), 기본계획을 마련하는 '청계천 복원지원 연구단', 시민들과 전문가들의 의견을 수렴하는 시민위원회라고 하는 3개의 조직이 구성되었다.<sup>8)</sup> 3개의 조직 중에 청계천 복원사업을 실제적으로 집행하는 업무는 추진본부가 담당하게 되었다.<sup>9)</sup>

추진본부는 처음에 2개의 팀으로 구성되었으며 7월에서 8월 사이에 조직의 골격을 만들게 되었다. 즉, 2개의 팀 형태에서 2개의 국 형태로 발전하게 되었고, 인원도 약 30명 정도로 늘어나게 되었다. 그리고 2002년 말에는 약 60명으로 조직이 확대되기에 이른다. 서울시는 기본적으로 복원사업의 추진방법, 추진전략, 추진시스템, 구체적 추진계획에 대한 구체적 개념을 가지고 있지 않았기 때문에, 청계천 복원사업과 관련하여 사업추진을 담당할 조직을 가장 먼저 만들었던 것이다.<sup>10)</sup> 그리고 서울시는 매주 토요일 시청에서 시장을 비롯한 사업 관련 부서장들과 추진본부의 간부들이 참석하는 정책회의를 개최하여 복원사업의 진행과정과 문제점들을 토의하였다. 이를 통해 복원사업에 관한 서울시 내부의 의견조정과 정책의 일관성을 확보하는 데 노력하였다고 할 수 있다.

## ② 대책위원회

청계천 주변의 상인들은 청계천 복원사업에 대하여 긍정과 부정이 공존하는 상충적 인식을 가지고 있었다. 청계천지역과 거리를 두고 있는 동대문 상권의 상인들은 청계천 복원과 동대문운동장의 개발로 부족한 휴식공간과 심각한 공해문제가 해결될 것으로 보고 긍정적인 입장을 가지고 있었다. 하지만, 청계천로에 인접해 있는 광장시장이나 평화시장의 상인들은 청계천 복원공사와 재개발에 따른 상권의 침체를 우려하면서 부정적 입장을 보였다.<sup>11)</sup>

이러한 입장의 차이로 청계천 복원공사가 구체화되면서 결성된 대

책위원회는 청계천로에 인접해 있는 상인들이 중심이 되었다. 추진본부가 발족하면서 청계천 지역상인들은 복원공사가 현실화될 수 있다는 위기의식을 가지게 되었다. 그리고 2002년 8월 청계천 지역상인 중에서 7개의 단체가 모여서 청계천 복원에 대한 논의를 시작하고 9월에 대책위원회를 결성하기에 이른다. 나아가 청계천 복원공사가 가시화되면서 위기의식이 고조된 상인들은 2003년에 들어서면서 대책위원회를 중심으로 조직확대를 시도하였다. 그 결과 2002년 9월 7개 단체로 구성되었던 대책위원회는 2003년 1월부터 새롭게 가입하는 단체가 발생하기 시작하면서 6월경에는 총 28개의 단체가 참가하는 조직으로 팽창하였다.<sup>12)</sup>

### ③ 투쟁위원회

노점상들은 청계천 복원사업에 대하여 부정적 태도를 보였다. 이는 복원사업을 위한 공사가 이루어지면서 동시에 강제철거가 발생하지 않을까 하는 인식을 가지고 있었기 때문이다. 그리고 복원사업에 관한 구체적 계획이 제시되면서, 청계천 지역의 노점상은 2003년 3월 투쟁위원회를 결성하였다.

투쟁위원회는 크게 3개의 단체(전국노점상총연합, 서울노점상연합, 전국노점상연합)로 구성되었다. 그 중 전국노점상연합이 가장 적극적으로 '복원반대'라는 행동을 하였던 것에 비해서 다른 2개의 단체는 전국노점상연합과는 일정한 거리를 유지하였다. 그리고 청계천 지역의 노점상 중에서 3개의 단체에 가입하고 있는 노점상이 약 750개였는데, 전국노점상연합에 가입하고 있는 노점상(약 150개)이 상대적으로 적었다.<sup>13)</sup>

## (2) 추진본부와 대책위원회의 대립과 해결방안

### ① 대책위원회의 인식과 행동

대책위원회는 서울시의 복원추진에 대하여 '복원 절대 반대'와 '생존권의 보장'이라는 2가지 목표를 지향하였다.<sup>14)</sup> 대책위원회는 2003

년 1월부터 매달 '집회'를 통한 적극적 의사를 표현하였다. 복원사업을 위한 착공날짜가 다가오면서 집회에 참가하는 상인들은 점차로 증가하게 되었고, 5월 집회에서는 경찰과의 충돌로 일부 상인들이 연행되었다.<sup>15)</sup> 대책위원회와 서울시의 갈등이 고조되는 가운데 양자간에 협상이 진행되었다. 2002년 6월 하순에 대책위원회는 서울시 부시장과의 면담을 갖고, 지속적으로 상인들에 관한 대책을 논의할 수 있는 기구를 만들자는 합의점에 도달하였고, 이로써 대책위원회는 청계천 복원에 대한 반대를 철회하게 되었다.

그렇다면 왜 대책위원회는 2002년에 구체적으로 집회를 통한 적극적 의견표현을 하지 않았는가. 또한 왜 대책위원회는 당초의 목표를 달성하지 못한 상태에서 합의점에 도달했는가.

우선, 전자와 관련하여 대책위원회가 2002년에 적극적으로 반대의사의 행동을 실천하지 못한 것에는 크게 3가지의 원인이 작용하였다고 할 수 있다.

첫 번째로 청계천 복원사업에서 상인들이 가졌던 인식의 오류를 들 수 있다. 즉, 청계천로의 상인들은 자신들이 반대하게 되면 서울시가 착공을 연기할 것이라는 인식을 가지고 있었던 것이다.<sup>16)</sup> 두 번째로 청계천 복원사업의 성격에 따른 대응방식의 어려움 때문이다. 청계천 복원사업은 청계천로의 상인들에게는 공사로 인한 영업손실을 발생시킨다는 점에서 비선호시설이라고 할 수 있지만, 역사복원과 환경개선이라는 점에서 서울시민과 상인들에게는 선호시설의 성격을 지니고 있었다. 따라서, 청계천 복원공사에 대한 구체적 계획이 만들어지지 않은 상태에서, 대책위원회가 적극적 행동을 취하기가 어려웠다. 세 번째로 서울시가 2003년 7월에 공사를 착공할 것이라고는 예상하지 않고 있었기 때문에 집회와 같은 적극적 행동을 할 필요성을 적게 느끼고 있었다.

한편, 후자와 관련하여, 대책위원회가 협상을 시도하게 된 것에는 크게 3가지의 요인이 작용하였다고 할 수 있다.

첫 번째로 대책위원회의 조직응집력이 강하지 못했다. 대책위원회

는 2003년에 들어서면서 참가단체가 증가하였지만 새롭게 참가한 단체들의 내부결속력은 강하지 못했다. 대책위원회는 참가하는 단체의 조건을 최소 상인 50명 이상으로 한정하였고, 이를 충족시키기 위해서 새롭게 구성된 단체들이 많았다. 이렇게 구성된 단체들은 단체장을 중심으로 긴밀한 네트워크를 구성하기에 시간이 부족하였다.<sup>17)</sup> 또한 대책위원회는 내부적으로 추진본부가 제시한 타협안을 둘러싸고 2가지 입장이 대립함으로써 통일된 행동을 끌어내는 데 제약을 가지고 있었다. 추진본부는 2003년 초에 청계천 복원사업과 관련하여 상인대책의 하나로서 '상인이주'를 제시하였고, 이 안의 수락여부를 둘러싸고 대책위원회는 찬성집단과 반대집단으로 나뉘게 됨으로써 조직응집력이 약화되었다.

두 번째로 대책위원회는 집회와 관련된 경험이 부족했다. 대책위원회는 집회를 개최한 경험이 거의 없었기에, 집회를 개최하면서 발생할 수 있는 문제들에 대한 예상과 대처방안을 준비하지 못했다. 예를 들면, 2003년 5월 집회에서 경찰과 충돌하면서 상인들 가운데에서 경찰에 연행되는 사람들이 발생했는데, 집회를 통해 범법자가 나올 수 있다는 점, 또는 집회에 참석하는 상인과 참석하지 않는 상인 사이에 갈등이 발생할 수 있다는 점, 그리고 상인들의 요구가 받아들여지지 않는 상황과 결합하면서 집회가 과격하게 될 수 있다는 점을 처음 경험하게 됨으로써 계속적 집회실시에 대하여 심리적 위축감을 느꼈다. 이러한 대책위원회의 경험부족은 반대입장을 표명한 단체들과도 연대를 형성하지 못했다는 것에서 잘 나타난다. 특히 적극적으로 반대의사를 표명한 노점상 단체들과 협력하지 못한 것은 집회의 효과성을 줄이는 결과를 가져왔다고 할 수 있다.

세 번째로 대책위원회는 집회개최와 상인 연행이라는 사태를 겪으면서 서울시가 가지고 있는 기존의 입장, 즉 '착공실시'라고 하는 것이 쉽게 변경되기 어렵다는 것을 알게 되었다. 대책위원회는 추진본부와의 접촉을 통해서 단체장의 의지에 변함이 없다는 것과 추진본부도 착공연기라고 하는 사항을 전혀 고려대상으로 삼고 있지 않음을

인지하였다.

## ② 추진본부의 인식과 대응

추진본부는 지역상인들에 대하여 어떻게 대응하였는가를 살펴보면, 조기착공과 공사기간 단축, 사전조사, 그리고 유연한 대응으로 나눌 수 있다.

첫 번째로 추진본부는 청계천 복원사업의 계획을 준비하는 과정에서 내부적으로 착공시기를 2003년 7월로 결정하였다.<sup>18)</sup> 이는 선거 기간중에 이명박 후보가 공사에 걸리는 기간을 총 4년(논의 및 계획기간 1년 6개월+실제 공사기간 2년 6개월)으로 설정하고, 2004년 착공을 제시했던 것에 비하면 사업기간이 단축되는 것을 의미한다. 이러한 공사기간의 단축은 공사비용의 절감과 함께 지역상인들의 반대에 대한 대응이라는 성격도 있었다.

우선 공사기간을 단축함으로써 복원공사에 소요되는 예상비용을 줄일 수 있었다. 복원공사를 반대하는 이유 중의 대표적인 것이 5년 공사기간에 들어가는 간접비용이 2조 원을 넘을 것이라는 예상을 감안하면, 공사기간의 단축은 이러한 간접비용을 줄일 수 있게 하여 반대 입장을 약화시킬 수 있는 주요한 근거가 될 수 있었다. 그리고 조기 착공을 통해서 지역상인들의 반대가 조직화될 수 있는 가능성을 줄일 수 있다는 점과 동시에 공사기간을 단축함으로써 청계천 상권에 미치는 부정적 영향을 줄일 수 있다는 점을 들 수 있다. 즉, 지역상인들의 불만과 반대를 감소시키려는 목적이 작용하였다고 할 수 있다.<sup>19)</sup>

두 번째로 추진본부는 사전조사를 통해 대처방안을 강구하였다. 2002년 7월 추진본부가 발족하면서 2개월 동안 청계천 지역에 있는 재래시장에 대하여 매출, 유통 시스템, 종업원의 수, 단체 구성과 구성원, 실질적 실력행사자 등에 관한 조사를 통해 구체적 정보를 획득하였다. 이러한 정보에 근거하여 청계천 지역상인들이 업종에 따라서 찬성과 반대가 공존하고 있음을 간파할 수 있었다. 그리고 상인들의 독특한 특성으로 인하여 재래시장의 단체들이 강한 응집력을 보유하

고 있지 못함도 예상했다.

세 번째로 서울시는 대책위원회의 2가지의 주장, 즉 ‘손실보상’과 ‘착공연기’를 거부하면서 동시에 몇 가지의 대처방안을 제시하는 유연한 대응을 행하였다. 먼저 ‘손실보상’에 대해서는 대책위원회의 주장에 따르면 약 50조 원(상인 10만 명에 대하여 5,000만 원의 손실보상을 하는 경우)의 보상이 이루어져야 하는데, 이는 현실적으로 불가능하며 법적으로도 가능하지 않은 사항이라는 점을 들어 대책위원회의 주장을 거부한다. 그리고 ‘착공연기’에 대해서도 받아들일 수 없음을 명백하게 표현하였다.<sup>20)</sup>

하지만 서울시는 대책위원회가 주장하는 2가지 사항 외에는 지역상인들의 손실을 최대한 줄이기 위해서 노력할 수 있으며, 대화를 통해서 대안을 만들 수 있다고 설득하는 입장을 보였다. 서울시가 대책위원회에 대해서 제시한 대책은 크게 3가지였다. 첫째, 공사기간중 도로의 확보, 분진과 소음의 최소화, 공사기간의 단축 등을 통하여 영업의 불편함을 최소한으로 하겠다는 것이었다. 둘째, 청계천 복원공사나 복원사업에서 상가 리모델링이나 자금지원 등을 통해서 청계천 상권이 활성화될 수 있도록 노력하겠다는 것이었다. 셋째, 청계천 상가를 떠나고 싶어하는 상인들에 대해서는 이주단지를 제공하겠다고 하는 것이었다. 특히 새로운 이주단지의 마련(협상에서 규모의 확대 약속)이라고 하는 것은 대책위원회가 복원반대를 철회하는 데 명분을 제공하는 측면도 가지고 있었다.

### (3) 투쟁위원회와 서울시

#### ① 투쟁위원회의 인식과 행동

2003년 3월 말에 결성된 투쟁위원회는 5월 2일에 ‘청계천 노점생존권 사수를 위한 투쟁선포식’을 시작으로, 청계천 복원계획 중지를 위한 기자회견 및 전국 노점상 대회 진행 등을 통해 청계천 복원사업에 반대한다는 입장을 밝혔다. 하지만 공사를 하루 앞둔 6월 30일 서울시와 투쟁위원회는 협상을 통해 7월 1일의 공사착공에서 물리적 충돌

은 피하게 되었다. 하지만, 2003년 7월 1일 공사착공 후 협상에서 배제되었던 투쟁위원회의 일부 구성원(전국노점상연합)들은 청계천 복원 공사에 대하여 '대책 없는 복원사업에 반대'라는 입장을 고수하면서, 7월부터 시청 앞에서 노점영업을 하는 실행행사를 하게 되고, 이 과정에서 서울시와의 대립이 격화되었다.<sup>21)</sup> 투쟁위원회와 서울시의 대립은 11월까지 계속되었고, 그 과정에서 양자는 대화를 통한 협상을 시도하였다. 협상결과, 노점상의 동대문운동장 이용이라는 결론을 도출함으로써 양자간의 대립은 잠정적으로 종결되었다.

그렇다면 왜 지역상인들로 구성된 대책위원회와 달리 투쟁위원회와 서울시 사이의 협상종결이 늦어졌는가. 또한 투쟁위원회는 당초의 목표를 달성하였는가.

우선 투쟁위원회와 서울시 사이의 협상종결의 지연은 투쟁위원회의 조직응집력과 관련시켜서 살펴볼 수 있다. 2003년 6월 투쟁위원회의 조직응집력은 강하지 않았다. 크게 3개의 단체로 구성되어 있는 투쟁위원회는 '복원공사 반대'에는 공통된 인식을 가지고 있었다. 하지만, 서울시의 대책에 대해서는 인식의 차이를 가지고 있었으며, 이는 협상을 지연시키는 요인이 되었다. 예를 들면, 2003년 6월 30일에 투쟁위원회와 서울시 사이의 협상이 이루어졌는데, 서울시는 전국노점상연합을 제외한 투쟁위원회의 2개 단체(전국노점상총연합, 서울노점상연합)와 협상을 진행하였다.<sup>22)</sup> 투쟁위원회 내부에서 '노점상의 현 자리 고수'를 주장하는 전국노점상연합에게는 자신을 배제한 협상 자체에 대한 불신과 협상안의 내용에 대한 반대라는 점에서 협상안을 거부하였다고 할 수 있다.

6월 이후 투쟁위원회는 전국노점상연합을 중심으로 집회를 개최하였다. 하지만, 전국노점상연합에 가입하고 있는 청계천 주변의 노점상의 수가 상대적으로 적었다는 점과 다른 2개의 단체가 참가하지 않았다는 점으로 인하여, 서울시와의 갈등은 깊어졌지만 집회를 통한 조직행동의 파괴력은 작았다고 할 수 있다. 그리고 이것은 서울시와의 협상에서 불리한 입장에 서게 하였다.



그런데 서울시가 9월에 복원공사와 관련하여 기존의 인도를 축소한다는 입장을 표명하였다. 인도가 축소된다고 하는 것은 노점상의 입장에서는 노점의 설치가 어렵다고 하는 것, 즉 생계수단이 없어진다는 것을 의미하였기에 전국노점상연합을 중심으로 하는 투쟁위원회와 서울시 사이에 대립은 더욱 심화되어 갔고, 그 과정 속에서 물리적 충돌이 계속 발생하게 되었다. 또한 인도 축소라고 하는 사항으로 청계천 지역의 노점상을 대표하는 3개 단체(전국노점상총연합, 서울노점상연합, 전국노점상연합)는 11월부터 다시 공동 대처를 시작하였다.

그리고 2003년 11월 13일 서울시가 청계천 복원사업의 공사집행과 관련하여 노점상의 강제철거를 예고하면서, 3개 단체로 구성된 투쟁위원회는 강한 응집력을 보였다. 즉, 서울시가 청계천로의 보도와 차도 정비공사에서 불법 노점으로 공사가 지연되고 있다는 점을 이유로 11월 16일에 강제철거를 집행할 것을 공고하였다. 여기에 대하여 3개 단체로 구성된 투쟁위원회는 강경한 행동의지를 표명하고, 서울시는 강제철거에 따른 충돌을 우려하여 강제철거를 미루게 되었다.

서울시는 투쟁위원회가 강한 응집력을 보이면서 물리적 충돌이 확대되는 것을 우려하였던 것으로 보이며, 원만한 공사집행을 위하여 투쟁위원회와의 협상을 다시 시도하였다. 그리고 양자간의 협상은 11월 말에 청계천 주변의 노점상이 동대문운동장을 이용한다는 결론을 도출함으로써 잠정적으로 대립이 종결되었다.

한편, 후자와 관련하여, 투쟁위원회의 당초 목표가 '복원공사 반대'라는 점을 든다면 목표는 달성되지 않았다. 하지만 '대책 없는 복원공사 반대'라는 문맥에서 본다면 투쟁위원회의 목표는 어느 정도 달성되었다고 평가할 수 있다. 즉, 청계천 주변의 노점상들 중에서 일부는 동대문운동장을 대체 터로 이용하게 됨으로써, 복원공사에 따른 대책이 이루어졌다는 점에서 투쟁위원회의 목표는 일부분 달성되었다.

## ② 서울시의 인식과 대응

서울시는 노점상에 대해서 어떠한 대응을 통해 복원공사의 집행을

이를 수 있었는가를 살펴보면, 유연한 대응에 있었다고 할 수 있다.<sup>23)</sup> 복원사업을 시작하던 초기에 서울시는 청계천 복원사업에서 노점상을 대화상대로서 인정하지 않는다는 입장을 가지고 있었다. 이것은 청계천 복원공사가 노점상들에게 영업상의 큰 피해를 가져오는 않을 것이기에 노점상들과의 대화는 필요하지 않다는 점과, 노점상은 불법영업을 하고 있기 때문에 이들을 대화상대로서 인정할 수 없다고 하는 인식을 반영한 결과였다. 이러한 입장은 2003년 5월까지 계속되었다.

하지만 서울시는 2003년 7월 공사시작 전에 노점상들을 철거하지 않는 입장을 취함으로써 노점상과의 극한 대립을 피하려는 방법도 택했다. 또한 투쟁위원회를 구성하는 단체 중에서 2개의 단체에 대해서 청계천 복원공사 반대를 철회하면 생계형 노점에 대한 단속을 완화한다는 협상안을 제안함으로써 타협을 시도하였던 것이다.

서울시는 공식적으로 노점상과의 대화 거부 및 대책마련 불가라고 하는 입장을 표명했지만, 투쟁위원회와의 물리적 충돌 증가와 노점상 문제가 사회적으로 이슈화되는 것에 대한 부담이 점차로 증가되었다. 결국 서울시는 6월경에 청계천 지역의 노점상에 대한 대책마련에 들어가고 내부적 찬반논쟁을 거친 후 9월경에 협상을 위한 대책을 결정하였다.<sup>24)</sup> 그것은 노점상을 위해서 동대문운동장을 제공하는 안이었고, 이 안은 투쟁위원회와의 협상과정에서 제시되었다. 이 안에 대해서 투쟁위원회는 내부적으로 찬성과 반대 의견이 나뉘어졌으나, 당시의 노점상 위치를 지키는 것은 현실적으로 어렵다는 견해가 다수를 차지하면서 서울시 안을 받아들이게 되었다. 이를 통해서 서울시와 투쟁위원회 사이의 대립은 2003년 11월 말에 잠정적으로 해소되었다고 할 수 있다.

#### 4. 맺음말

본 연구는 서울시가 청계천 복원사업을 가능하게 했던 요인을 관련당사자들을 중심으로 살펴보았다. 분석결과를 정리하면 다음과 같다.

첫 번째로 청계천 복원사업이 집행되었던 요인을 관련당사자들의 조직응집력과 행동방식에서 구할 수 있다. 우선, 서울시는 추진본부를 중심으로 복원사업을 진행시켰으며, 정기적 정책회의를 통해서 서울시 내부의 의견을 조정하였다. 단일조직에 의한 정책집행과 관련조직과의 내부조정인 청계천 복원사업의 추진조직인 추진본부(서울시)의 조직응집력을 향상시킬 수 있었다. 이것으로 추진본부(서울시)는 '사업추진'에 대한 통일되고 일관된 인식과 행동을 할 수 있었고, 반대조직과의 협상에서 '사업추진'과 대립되지 않는 부분에 대한 부분적 양보라는 유연한 대응을 가능하게 하였다.

이에 반해서 반대행위자들인 지역상인들과 노점상들은 대책위원회와 투쟁위원회를 조직하였지만, 조직응집력 부족으로 '사업연기' 또는 '사업반대'라는 주장을 관철시키지 못하였다. 대책위원회를 구성하는 단체들의 내부응집력 부족, '이전부지'를 둘러싼 대책위원회 내부의 의견차이, 그리고 자영업으로서의 상대적 자율적 성격을 가진 상인집단이라는 특성으로 인해 대책위원회의 조직응집력은 약화되었다. 대책위원회는 서울시와의 협상에서 이전부지의 규모확대라는 성과를 가져왔지만, 조직의 약한 응집력은 '착공연기'와 '손실보상'이라는 목표를 달성하는 데 부정적으로 작용하였다. 투쟁위원회도 내부적으로 3개의 단체가 문제대응에서 인식의 차이와 일시적 위원회의 분리현상을 경험하면서 조직의 응집력은 약화되었다. 그리고 이 점은 서울시와의 협상을 어렵게 하였고, 협상을 지연시키는 원인의 하나였다고 할 수 있다. 또한 대책위원회와 투쟁위원회가 '사업연기' 또는 '사업반대'라는 공통의 목표를 가지고 있으면서도 상호 연대하여 의견을 표현하는 데 실패한 것도 두 조직의 내부 응집력의 미약함과 관련이 있다고 보여진다.

두 번째로 청계천 복원사업정책의 특성이 정책집행을 가능하게 하는데 영향을 주었다. 청계천 복원사업이라고 하는 정책이 지역상인과 노점상에게는 비선호시설의 성격을 가지고 있었지만, 비선호시설로서의 성격을 가지고 있는 기간이 공사기간으로 한정된다는 점과 함께 공사완공 후에는 대체로 서울시민과 지역상인 및 노점상에게도 선호시설로서의 의미를 가질 수 있다는 점에서 계획 초기에 적극적 반대행동을 하기가 어려웠다. 그리고 이것은 청계천 복원사업에서 서울시가 주도권을 행사할 수 있는 주요한 근거가 되었다고 할 수 있다.

본 연구는 청계천 복원사업정책의 집행요인에 대한 분석을 통해 정책과 관련되는 조직특성과 정책특성이 자치단체의 정책집행에 영향을 줄 수 있다는 점을 보여 주었다. 특히 조직특성 중에 조직을 구성하는 행위자들의 속성과 조직응집력은 정책집행에서 주요한 요인임을 지적할 수 있다. 예를 들어 지역상인들의 조직응집력의 미약함은 자영업자로서의 수평적 관계를 가진 상인들의 속성과 관련시켜서 설명할 수 있으며, 노점상에 대한 서울시의 입장변화는 노점상들의 조직응집력의 변화와 연관시켜서 설명할 수 있다. 이것은 자치단체의 정책집행을 이해하는 데 있어 단체장의 리더십 외에도 정책과 관련되는 반대행위자들의 속성과 그들의 조직응집력을 고려하는 것이 필요하다는 것을 뜻한다. 동시에 자치단체의 정책추진조직이 정책특성에 대한 이해와 반대행위자들의 조직특성에 대한 이해에 근거하여 유연한 대응방식을 선택할 때 정책집행의 실패나 지연 가능성은 줄어들 수 있을 것이다.

한편 청계천 복원사업이 가능할 수 있었던 것에는 위에서 제시한 요인 외에도 다른 외부적 요인도 적지 않게 작용하였다. 무엇보다도 서울시장이 청계천 복원사업을 선거공약으로 선택하고 이를 적극적으로 추진하지 않았다면 청계천 복원사업정책은 어려움을 겪었을 것이다. 또한 청계천 복원사업에 대해서 시민단체가 적극적으로 반대를 하지 않는 등 외부환경이 적대적으로 형성되지 않았던 것도 사업추진을 원만하게 한 요인이라고 할 수 있을 것이다. 따라서 단체장의 리

더십이나 외부 환경요인을 제외하고 관련당사자들을 중심으로 분석한 것은 본 연구가 가지는 한계라고 할 수 있다.

또한 사례연구가 가지고 있는 일반화의 어려움과 현재 진행중인 정책에 대해서 인터뷰와 신문자료에 근거한 연구는 연구방법에서 적지 않은 문제점을 내포하고 있다. 특히 2004년 4월 현재의 시점에서는 청계천 복원사업이 계획대로 진행되어왔지만, 완공시점이 2005년 9월이라고 하는 사실은 예상하지 못했던 문제들이 발생할 수 있는 여지가 충분하다고 할 수 있다는 점에서 지속적 연구가 요구된다.

## ■ 주

- 1) 신뢰성을 향상시키기 위한 조건으로서 정확한 정보의 제공, 정책결정과정에서 주민들의 의사가 반영될 수 있도록 통로의 설치, 비용부담의 공평성과 구체적인 경제적 보상의 제시 등을 들고 있다.
- 2) 홍성만은 “조직 효능성은 조직의 가치나 목표를 성공적으로 수행할 수 있다는 믿음이나 확신을 의미한다”고 정의하고 있다.
- 3) 본 논문에서는 청계천 복원사업의 분석시기를 2002년 4월부터 2003년 11월 말까지 한정한다. 이는 이 시기에 청계천 복원사업에 관한 본격적 논의와 함께 공사가 착공되었으며, 복원사업에서 주요한 반대행위자들이었던 지역상인들과 노점상들과의 갈등이 잠정적으로 해결되었기 때문이다.
- 4) 서울시 홈페이지 (<http://www.metro.seoul.kr>) 청계천복원공사 참조.
- 5) 반대입장인 정찬우에 의하면 교통혼잡비용이 연간 5,300억 원(복원에 5년이 걸리면 총 2조 6,500억 원)이 발생하며, 복원비용은 3,600억 원이 아니라 약 3조 원이 되며, 청계천의 상권위축에 따른 경제적 손실도 무시할 수 없는 비용이라고 하는 것이다. 한편 찬성입장인 노수홍에 의하면 청계천을 복원했을 때 서울 도심의 대기오염이 줄어들고 여름철의 온도를 낮출 수 있으며, 도심의 교통문제는 대중교통 이용에 편리한 제도를 도입하면서 차량수요관리 정책을 실시하면 해결될 수 있다고 하였다(《국민일보》, “토론광장 청계천 복원,” 2002년 6월 7일).
- 6) 서울시는 2002년 6월(서울시장 선거) 이전까지 청계천 고가도로의 철거 및 복개구조물 철거를 포함하는 청계천 복원사업과 같은 정책은 계획하지 않았으며, 단지 청계고가도로의 안전을 위한 보수공사에 관심을 가지고 있었다. 예를 들면, 서울시는 1994년부터 1999년 사이에 청계고가도로의 일부 구역의 상판과 다리기둥을 보수하였으며, 2002년부터 청계 4가에서 마장동 구간의 상판 교체공사를 실시할 계획이었다. 그러나 청계천 복원사업에 청계고가도로의 철거가 포함되었기 때문에 상판 교체공사는 2002년 7월 이후로 연기되었다. 서울시는 청계천 복원사업에서 2002년 6월까지의 중립적 태도를 가졌다고 할 수 있다.

- 7) 《한겨레신문》, “청계천 복원추진위 구성 착수,” 2002년 6월 19일.
- 8) 이러한 조직구성에 대한 논의는 2002년 5월에 구성된 ‘시정인수위원회’에서 이루어졌다. 위원회에서는 개략적 그림과 함께 3개의 조직에 의한 사업진행이라고 하는 수준에서 논의되었다. 그리고 시장이 취임하고 난 후에 기본적으로 조직이 만들어지면서 구체적 계획이나 실시 등에 대한 결정이 이루어졌다. ‘청계천 복원지원연구단’(시정개발연구원)과 ‘청계천 복원추진위원회’(민간전문가, 청계천 복원시민위원회로 명칭 변경)는 2002년 7월 4일로 조직이 구성된다.
- 9) 청계천 복원지원 연구단의 역할에 대해서는 “청계천 복원과 문화 계획, 공사중과 복원 후 교통처리 대책, 도심 재개발 방안 등을 집중 연구”하는 것으로, 시민위원회는 “사업에 대한 자문과 시민의견 수렴” 등을 담당하는 것으로 발표되었다(《한겨레신문》, “청계천 복원 ‘3각 체제’로 추진,” 2002년 7월 4일).
- 10) 당시 추진본부 과장과의 인터뷰에서(2004년 4월 20일).
- 11) 청계천 복원공사에 관하여 신문기자와 지역상인과의 인터뷰 중에서, “그게 되겠어요?” 또는 “다섯 개 정도 점포를 가진 건물 주인은 한 달 수입이 1,500만 원 정도다. 공사기간 1~2년 동안 그걸 포기하려 하지 않을 것이기 때문에 건물주의 반대도 심할 것”이라는 반응도 있었다(《한겨레신문》, “청계천에 생명을,” 2002년 6월 28일).
- 12) 당시 대책위원장과의 인터뷰에서(2004년 4월 20일).
- 13) 《중앙일보》, “청계천 노점상단체 2곳 ‘복원 반대 철회,’” 2003년 6월 30일.
- 14) 당시 대책위원회장과의 인터뷰에서(2004년 4월 20일).
- 15) 1월 집회에는 약 2,000명 정도의 상인이 참가하였으나, 6월 집회에는 약 6,000명이 참가하게 되었다(당시 대책위원회장과의 인터뷰에서, 2004년 4월 20일).
- 16) 당시 대책위원회장은 “그냥 반대하면 된다. 우리가 반대하면 못하고 연기될 줄 알았지”라고 말하고 있다(당시 대책위원회장과의 인터뷰에서, 2004년 4월 20일). 또한 2002년 신문기사에 의하면 “어떤 상인은 ‘청계천 복원공사가 시작되면 그때는 시위가 아니라 사생결단이 날 것’이라고 경고하기도 했다”고 적고 있다(《한겨레신문》, “청계천에 생명을,” 2002년 6월 28일).
- 17) 이러한 내부적 조직의 응집력 부족은 상인 고유의 특성과 연결되면서 강화되었다. 즉, 상인들은 대부분 영세한 자영업자라고 하는 점에서 대기업의 노조와 같은 긴밀한 상호작용을 하는 조직을 구성하는 데 어려움을 가지고 있었다.
- 18) 이 결정은 매주 토요일에 개최되었던 정책회의(추진본부의 간부, 시장, 복원사업에 관련되는 국장급 간부들 참석)에서 이루어졌는데, 시기적으로 2002년 7월에서 8월 사이로 추측할 수 있다. 이런 추측을 하게 된 근거는 당시 추진본부 과장과의 인터뷰에서 “시에서는 추진본부가 발족되면서 2003년 7월부터 착공하는 것을 내부적으로 결정”하였다고 한 점과, “청계천 복원사업도 도시계획사업이기 때문에 도시계획사업을 하기 위해서 필요한 법적 절차를 거치는 데 소요되는 기간이 약 10개월 내지 11개월 걸립니다”라고 말한 점이다.
- 19) 비용절감의 요인 외에 청계천 복원공사에 필요한 행정적 절차가 약 1년이 소요된다고 하는 점도 있었다(당시 추진본부 과장과의 인터뷰에서, 2004년 4월 20일).
- 20) 당시 추진본부는 “7월 1일 착공은 죽어도 한다. 막을 태면 막아봐라. 반대하려면 반대해라. 결국 손해보는 건 당신들이다. 공권력이 가는데 끝까지 그런 식으로 물리적 반대를 하는 것은 사법처리

- 대상이다”라고 하는 입장을 가지고 있었다(당시 추진본부 과장과의 인터뷰에서, 2004년 4월 20일).
- 21) 2003년 7월 14일에는 전국민중연대, 전국노점상연합, 사회진보연대, 민주노동당, 사회당 등이 함께 공동대책위를 구성하기에 이른다.
  - 22) 서울시는 협상에서 “폐물시장을 만들거나 전업을 지원하는 등 노점상의 생존권을 보장할 것”이라고 대책을 제시하였고, 투쟁위원회는 “생계형 노점에 대한 단속을 완화한다면 청계천 복원공사 반대를 철회”한다는 입장을 표명하게 되었다(전국노점상연합 내부자료에서). 하지만 1차 협상안은 노점상에 대한 구체적 대책을 담고 있다고 보기 어려웠다. 왜냐하면 전업을 지원한다고 하는 것은 청계천 주변의 노점상에 대한 특별 대책이 아니라 노점상에 대한 서울시의 기본입장을 말하는 것이며, 폐물시장의 건설은 아이디어 수준의 논의였다고 할 수 있다. 이런 점에서 서울시의 대책이 실질적이며 구체성을 가졌다고 말하기는 어렵다고 할 수 있다.
  - 23) 노점상에 대해서는 서울시의 건설행정과가 직접 담당하였으며, 추진본부는 간접적 당사자였다.
  - 24) 당시 추진본부 과장과의 인터뷰에서(2004년 4월 20일).

## ■ 참고 문헌

- 강성철·김상구. 2001. “도시비전호시설 입지갈등의 해소방안: 협상방법을 중심으로,” 《지방정부연구》 5(1): 93~108.
- 고경훈. 2003. “선호시설 유치와 관련된 정부간 정책갈등에 관한 연구: 전북 공립 외국어고등학교 유치 사례를 중심으로,” 《한국정책학회보》 12(3): 29~58.
- 김길수. 2002. “폐기물 처리시설의 성공적 입지선정에 관한 연구: 전주시 광역소각장 건설사업을 중심으로,” 《한국지방자치학회보》 14(4): 1~16.
- 김도희. 2004. “NIMBY와 PIMFY 시설입지정책의 갈등구조 비교분석: ‘복구화장장 유치사업’과 ‘경부고속전철 울산역 유치사업’ 사례를 중심으로,” 《한국정책학회보》 13(1): 157~188.
- 박종민. 1999. “선거정치와 지방통치: 성남시 사례,” 《정부학연구》 5(1): 147~184.
- 박종민·유재원·최승범·최홍석. 1999. “한국 지방정치의 특성,” 《한국행정학회보》 33(2): 123~139.
- 서울시정개발연구원. 2003. 《청계천 복원 타당성 조사 및 기본계획: 비기술부문》.
- 소영진. 1999. “딜레마 발생의 사회적 조건: 위천공단 설치를 둘러싼 지역갈등을 중심으로,” 《한국행정학회보》 33(1): 185~205.
- 이종범·안문석·이준준·윤건수. 1994. “정책분석에서 딜레마 개념의 유용성,” 이종범·안문석·염재호·박통희 외, 《딜레마이론: 조직과 정책의 새로운 이해》, 서울: 나남출판, pp.21~44.
- 정윤수·장석영. 2000. “신문사설이 지방자치시대의 정부간 갈등해소에 미치는 영향분석,” 《지방정부연구》 4(2): 71~90.
- 주경일. 2002. “폐기물 처리시설의 입지갈등문제에 대한 인지적 접근: 집단프레임의 관점에서,” 《정부학연구》 8(2): 336~369.
- 최낙범·김석용. 2001. “정책집행과정의 집단갈등분석에 관한 연구: 부산시 신평 산업폐기물소각장 건

- 설사례를 중심으로,” 《지방정부연구》 5(2): 97~116.
- 최연홍·오영민. 2004. “정책 수용성의 시간적 변화: 위도 방사성폐기물 처분장 입지 갈등 사례,” 《한국정책학회보》 13(1): 297~319.
- 최홍석. 1999. “강한 제도하의 많은 정치: 부천시 사례를 중심으로 본 지방정부의 정책형성,” 《정부학연구》 5(1): 80~108.
- 최창수. 2000. 《기초자치단체의 리더십과 정책과정에 관한 연구》, 한국지방행정연구원.
- 홍성만. 2001. “정부기관과 비정부조직(NGO)의 정책경쟁 조건 탐색: 댐 개발정책을 둘러싼 한국수자원공사와 환경운동연합과의 관계를 중심으로,” 《정부학연구》 7(2): 172~202.
- 《국민일보》. 2002. “토론광장 청계천 복원,” 6월 7일.
- 《중앙일보》. 2003. “청계천 노점상단체 2곳 ‘복원 반대 철회,’” 6월 30일.
- 《한겨레신문》. 2002. “청계천에 생명을,” 4월 9일; 6월 27일.
- \_\_\_\_\_. 2002. “시민단체 비판적 점검방침,” 6월 29일.
- 서울시 홈페이지 (<http://www.metro.seoul.kr>).
- 전국노점상연합 내부자료.
- Berger, P. L., and T. Luckmann. 1967. *The Social Construction of Reality*, Garden City, N. Y.: Doubleday, Anchor Books.
- Burrell, Gibson and Gareth Morgan. 1979. *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*, London: Heineman.
- Majone, Giandomenico and Aaron Wildavsky. 1979. “Implementation as Evolution,” Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky (Second Edition), *Implementation*, Berkeley: University of California Press, pp.177~194.
- Yates, Douglas. 1991. *The Ungovernable City: The Politics of Urban Problems and Policy Making*, Cambridge: MIT Press.



## 8. Research on the Policy Implementation Factor in Local Government: Case Study on Cheonggyecheon Restoration Project

Jong-Baik Kil

Since local election of 1995, the policy of local government has been stopped by the objection of civil groups or people in local area. In this situation, despite of objection of concerned people about the policy, Seoul City Local Government has started Cheonggyecheon Restoration Project. The main reason that Seoul City Local Government has implemented the Project is related to the policy character and organization character which influence the cognition and behavior of the concerned actors.

**Key Words:** local government, policy implementation, Cheonggyecheon restoration project