



저작자표시-비영리 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 석사학위 논문

정책 네트워크 관점에서의
도시재생 사업 분석

- 성남 2단계 재개발 사업을 중심으로

2013년 8월

서울대학교 대학원
행정학과 행정학 전공
이 재 수

정책 네트워크 관점에서의

도시재생 사업 분석

- 성남 2단계 재개발 사업을 중심으로

지도교수 이 승 중

이 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함.

2013년 7월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학전공

이 재 수

이재수의 행정학 석사학위 논문을 인준함.

2013년 7월

위 원 장 정 용 덕 (인)

부 위 원 장 엄 석 진 (인)

위 원 이 승 중 (인)

국 문 초 록

다양한 이해관계가 집약된 도심 내에서 추진되는 도시재생 사업은 다양한 형태의 갈등이 발생하고 있으며, 심각한 사회문제로 대두되고 있다. 이러한 문제의 대안으로 공공의 참여 확대 및 공공의 조정·지원 강화에 대한 논의가 한창이다. 이에 본 연구에서는 공공이 사업 시행자로서 순환정비방식으로 추진하다 최근 판교 ‘유령아파트 사태’ 및 지방정부와 공기업간 충돌을 초래한 성남 2단계 재개발 사업의 사례분석을 통해 향후 공공 참여방식과 역할에 대한 정책적 제언을 하고자 한다.

위의 연구 목적을 위한 구체적인 연구문제와 결과는 다음과 같다.

첫째, 성남 2단계 재개발 사업에 영향을 준 외부 요인으로 경제적, 정치적, 사회적 환경 요인을 분석한 결과 부동산 경기침체 및 정책 환경, 참여주체의 정책·접근방식 및 지방정부·정치권의 정치지형 변화, 저소득층 밀집지역 등 사회적 환경에 따른 공공의 원가정산방식 및 순환정비방식 적용 등이 정책 네트워크에 영향을 주었다.

둘째, 정책 네트워크를 행위자, 상호작용, 권력자원의 3가지 요인을 중심으로 분석한 결과 사업 초기 사업 시행자-지방정부-주민대표회의 간의 제도에 기반한 안정적이며 우호적인 관계구조가 사업이 표류하면서 이해관계의 분화 즉, 소유자의 세분화, 세입자 및 지역 정치권의 참여, 협력·갈등의 상호작용의 증가 및 행위자 간 권력자원의 교환, 연대를 통한 유연한 관계구조 형성 등으로 초기 하위정부 모형의 정책 네트워크가 정책공동체로 변모하였다.

셋째, 공공 사업 시행자와 지방정부 역시 개별적 이해관계를 가진 주체로서 독립적 조정·관리자로서 한계를 보이고 있었으며 첫째, 공공참여 자체가 갈등 완화 및 원활한 정책수행을 담보하지는 않는다는 점. 둘째, 정책 네트워크 형성 그 자체가 곧바로 정책의 실효성이나 효율성을 담보하는 것은 아니라는 점. 셋째, 정책 네트워크의 갈등상황에서 이해관계를

조절할 수 있는 합리적인 장치가 마련되어야 한다는 점. 넷째, 성남 2단계 재개발 사업에서 사업 시행자와 지방정부의 극단적인 갈등양상은 역으로 도시재생 사업에서 지방정부는 물론이고 토지 등 소유자의 협조 없이는 사업이 정상적으로 추진될 수 없다는 시사점을 얻을 수 있었다.

이러한 시사점을 바탕으로 공공의 역할 및 지원 확대 등 논의가 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제정 등을 통해 제도화되고 있는 시점임을 고려하여 사회적 효용 및 형평성 측면이 아닌 갈등관리 및 공정성 확보 측면에서의 공공 참여방식은 직접적 시행자 역할이 아닌 조정·관리자 역할에 초점을 맞추어야 할 것임을 제언하였다.

본 연구의 제한점으로는 순환정비방식, 대규모 사업지구의 단계별 추진 등 사례의 특수성으로 인해 연구결과를 일반화하는데 한계가 있다는 것이다. 향후 구체적인 정책 네트워크에 대한 비교연구와 미시적인 요인 분석 등 계량적인 접근의 보완이 필요할 것으로 보여 진다.

주요어 : 정책 네트워크, 성남 2단계 재개발, 순환정비방식, 도시재생, 공공참여

학번 : 2003 - 22835

- 목 차 -

국문초록	i
목차	iii
표목차	vi
그림목차	vii
 제1장 서론	 1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 대상 및 방법	4
제3절 선행연구 검토	6
 제2장 이론적 고찰	 12
제1절 거버넌스와 네트워크 거버넌스	12
1. 거버넌스의 배경 및 정의	12
2. 거버넌스의 유형	14
3. 네트워크 거버넌스의 정의	16
제2절 정책 네트워크	20
1. 정책 네트워크 이론과 모형	20
1) 하위정부 모형	23
2) 정책공동체 모형	24
3) 이슈네트워크 모형	25
2. 정책 네트워크의 구성요소	26
1) 정책 행위자	34
2) 상호작용	35
3) 권력 자원	38
제3절 연구분석 모형	40

제3장 성남 2단계 사업 사례 분석	42
제1절 성남 2단계 사업의 개요	42
1. 사업의 추진현황	42
2. 순환이주주택 현황	45
제2절 성남 2단계 사업 환경요인 분석	49
1. 경제적 환경	49
2. 사회적 환경	53
3. 정치적 환경	57
제3절 성남 2단계 사업의 정책 네트워크	61
1. 정책 행위자	61
1) 정부	61
2) 사업 시행자	62
3) 주민	62
4) 지역 정치권	64
2. 행위자 간의 상호작용	68
1) 정부와 사업 시행자	69
2) 정부와 주민	70
3) 정부와 지역 정치권	72
4) 사업 시행자와 주민	74
5) 사업 시행자와 지역 정치권	76
6) 주민과 지역 정치권	77
7) 행위자 간의 관계구조	78
3. 권력자원	82
1) 정부	82
2) 사업 시행자	83
3) 주민	84
4) 지역 정치권	86

제4절 정책 네트워크 유형 변화	87
제5절 시사점	89
제4장 결론	93
제1절 연구결과의 요약	93
제2절 정책적 시사점	94
제3절 연구의 한계 및 향후 과제	96
참고문헌	97
영문초록	105

- 표 목 차 -

<표 1-1> 연구의 흐름도	11
<표 2-1> Waarden의 정책 네트워크 유형과 국가개입 정도	21
<표 2-2> Jordan & Schbert의 정책 네트워크 유형	21
<표 2-3> Rhodes의 정책 네트워크 유형	22
<표 2-4> 학자별 정책 네트워크 구성요소	33
<표 2-5> 정책 네트워크 분석모형	41
<표 3-1> 성남 도시재생 사업 공동시행 협약내용	43
<표 3-2> 성남 1단계 사업 추진경과	44
<표 3-3> 판교 순환이주주택 현황	46
<표 3-4> 판교 순환이주주택 일반공급 관련 갈등경위	48
<표 3-5> 실질 아파트 가격 증감률	51
<표 3-6> 보금자리주택 150만호 건설계획	52
<표 3-7> 전국 재개발 사업구역 평균현황	56
<표 3-8> 성남 2단계 재개발 사업 개요	56
<표 3-9> 성남 2단계 사업 환경요인 정리	60
<표 3-10> 성남 2단계 재개발 사업 소유자 및 세입자 현황	64
<표 3-11> 도시재생 사업 주체별 역할	66
<표 3-12> 분야별 정책 행위자 정리	68
<표 3-13> 성남 2단계 재개발 사업 행위자 간 상호작용 대상	69
<표 3-14> 주민 및 사업 시행자 입장 정리	76
<표 3-15> 정치권 및 사업 시행자 입장 정리	77
<표 3-16> 성남시의 사업지원 내용	83
<표 3-17> 재개발 사업 추진 단계별 세입자 참여 및 보호제도	85
<표 3-18> 성남 2단계 사업 정책 네트워크 분석결과	88

- 그 림 목 차 -

<그림 3-1> 성남시 구시가지 정비사업 개요	44
<그림 3-2> 임대주택 공급 관련 갈등현황	47
<그림 3-3> 정권별 주요 부동산 대책 및 수도권 주택가격 변동률 ...	53
<그림 3-4> 성남 구시가지 순환정비사업 원주민 이주흐름도	54
<그림 3-5> 조합방식 및 공공시행방식 비교	55
<그림 3-6> 원가정산방식 사업 구조도	63
<그림 3-7> 성남 2단계 사업 구역별 소유자 구성	75
<그림 3-8> 민관합동개발방식 개념도	79
<그림 3-9> 사업 단계별 행위자 간 상호작용 변화 모형	81

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

도시재생이란 도심부와 구시가지 등 기존 시가지의 쇠퇴한 지역에 대하여 물리적인 환경을 개선하고, 경제·사회·문화·예술적 활력의 제고를 목표로 하는 도시계획의 패러다임으로 이미 21세기 세계 도시들의 공통적인 화두이다.¹⁾

우리나라의 경우 주택부족문제를 해결하기 위해 1980년 이후 연평균 약 50만호의 주택을 꾸준히 공급한 결과로 2011년 말 주택보급률은 102.3%, 주택수로는 18,131천호에 이르렀다.²⁾ 즉 주택의 양적문제보다는 주택의 질 및 주거환경이 더 중요한 문제로 부각되고 있다. 또한 기존에 공급된 주택의 노후도 증가³⁾와 더불어 저출산 고령화로 인구사회구조의 변화, 산업구조 성숙화로 인한 향후 4% 수준의 저성장 국면 진입⁴⁾으로 인한 대규모 주택수요 감소 등으로 도시재생 사업을 통한 주택공급 및 기존 시가지 재생의 필요성이 증가하고 있다. ⁵⁾

그러나 도시재생 사업이 주민들의 주거와 재산에 직결되는 문제로 다양한 집단 간의 입장에 대한 조율이 필요함에도 불구하고 개발이익에 기반한 민간사업체 중심으로 진행됨으로 인해 집단 간 갈등이 심화되는 양상을 보인다. 과거 1950~60년대 무단점유 판자촌 철거에서부터 최근의 뉴타운 사업, 용산사태⁶⁾에 이르기까지 도시재생 사업은

-
- 1) 윤영호. (2006). 『도시재생 사업단 사전기획연구』. 서울 : 한국건설교통기술 평가원. 5-7.
 - 2) 온나라부동산정보통합포털. 부동산 통계자료. (2013.04.30.).
<http://www.onnara.go.kr/ep/statistics2/statistics00.jsp>
 - 3) 31년 이상 노후주택 규모가 2000년 8.7%에서 2010년 9.7%로 증가하였고, 단독주택은 22.4%에서 30.6%로 지속적으로 증가 (통계청, 각 년도 주택총조사)
 - 4) 2020년 1인당 GDP는 3만 336달러로 추정 (한국개발연구원, 2010)
 - 5) 박근혜 정부 140대 국정과제 103 ‘환경과 조화되는 국토개발’에서 외곽확장보다는 도시재생으로 국정방향을 재정립 함.
 - 6) 2009년 1월 19일 서울시 용산 재개발 보상대책에 반발하던 철거민과 경찰이 대치하던 중

주민 간, 주민-지방정부, 주민-시공사 간의 갈등의 대표적인 영역으로 볼 수 있다. 이러한 갈등으로 인한 공공사업의 차질, 자원배분의 형평성 결여, 주민 공동체 파괴 등 심각한 경제적, 사회적 손실 초래⁷⁾ 등 사회적 문제점 해소와 사업성에 의존하는 방식의 한계 등의 대안으로 공공과 민간의 역할 재정립에 대한 논의가 진행중에 있다. 그러나 이러한 논의에 앞서 토지등 소유자, 세입자, 시행자, 시공사, 지방정부, 지역 정치권, NGO, 중앙정부 등 다양한 이해관계자가 참여하는 과정의 공식적·비공식적 상호작용 등 전체적인 맥락에서 문제점에 대한 진단이 필요함에도 갈등의 원인, 유형 및 양상에 대한 분석을 통해 갈등 관리 방식을 제시하거나 법제도적인 측면 등 제한적인 접근에 의존하여 해결방안이 제시되어 왔다. 이에 본 연구에서는 공공이 사업 시행자로 참여하여 최근 ‘판교 유령아파트 사태’ 및 지방정부와 공기업 간에 물리적 충돌까지 초래한 성남 2단계 재개발 사업의 정책 네트워크 분석을 통해 공공참여 방식과 역할 등에 대한 시사점을 얻고자 한다.

성남 2단계 재개발 사업은 60년대 말 청계천 철거민의 이주정착지로 조성된 성남지역이 노후화됨에 따라 분당 및 송파 등 주변지구와의 발전 불균형 완화 및 주거환경 개선을 목표로 재개발 구역으로 선정되었으며 저소득층의 밀집, 세입자 과다 등의 문제로 일반적인 재개발 사업방식보다는 세입자 및 영세소유자의 주거안정을 우선 목표로 성남시와 구 대한주택공사가 2000년 1월 도촌·판교택지개발사업과 연계한 순환정비사업을 추진하기로 공동시행합의서를 체결하였다. 1단계 사업의 경우 2005년 11월 정비구역과 사업 시행자 지정, 2007년 사업시행 인가 이후 2008년 2월 도촌 이주단지에 입주가 시작되었으며, 국민임대주택 2,225호를 확보하여 원주민 2,145세대 중 997세대가 이주를 완료하였다. 그러나 2008년 시작된 성남 2단계 사업의 경우 구 대한주택공사가 사업 시행자로 사업시행 인가를 득한 상황에서 글

화재로 사상자가 발생한 사건.

7) 장성환. (2010). “도시정비사업 추진 과정에서의 이해집단 간 갈등 구조 분석 : 주택재개발 사업을 중심으로”. 연세대학교 대학원 박사학위논문.

로벌 금융위기로 인한 부동산 경기침체 장기화와 이로 인한 사업성 악화로 주민부담금이 가중되는 문제가 예상되어 정상적인 사업추진이 어려운 상황을 맞이하게 된다. 2010년 7월 한국토지주택공사는 사업의 정상적인 추진이 어려움을 성남시 및 주민대표에게 설명하였고 공식적으로 사업의 중단이 결정되거나 통보되지는 않았으나 언론의 사업 중단·포기 보도로 지방정부 및 주민의 반발이 발생하였다. 이 과정에서 성남시장의 모라토리엄 선언⁸⁾과 각종 추측성 언론보도와 소문 등으로 지역주민들은 집회와 민원을 제기하는 등 극심한 혼란상황이 계속되었다. 이에 2010년 8월 20일 성남시의회, 성남시, 주민대표회의, 한국토지주택공사가 참여하는 4자 협의체 구성을 합의하였다. 그러나 사업성 문제가 해결되지 않아 2011년 1월 28일 한국토지주택공사가 사업 시행자 지위를 유지하면서 민간자본을 도입하는 새로운 사업방식이 제안되었고, 2011년 3월 14일 4자 협의체가 해체되고 사업추진위원회(신사업협의체)가 출범⁹⁾하였으며 민관합동개발방식 도입을 추진하였다. 그러나 민간시공자 선정을 위한 입찰이 유찰되고 사업 재개에 대한 불안 등으로 주민들의 집회 및 시위 등이 과격해 지는 양상을 보였다. 이후 성남시와 한국토지주택공사 간의 실무협의를 지속하였으나 지방정부, 세입자 등과 의견이 상충되는 판교 순환이주주택에 대하여 한국토지주택공사에서 일반 공급을 추진하였으며, 이에 따라 지방자치단체와 국가 공기업 간의 물리적 충돌과 성남시 및 주민의 가처분 소송 등 제기로 인하여 법적공방이 진행되고 있다.

이렇듯 성남 2단계 사업의 구체적 내용을 둘러싸고 다양한 집단이 자신들의 주장을 관철하기 위한 공식·비공식 관계를 형성해 왔으며 타협과 협상, 설득과 배제 등의 다양한 형태를 통해 성남 2단계 재개발 사업의 내용을 합의해 나가는 과정을 거치게 되었다.

8) 2010. 7. 12 성남시는 LH에서 선 투자한 공동공공시설 사업비 정산금 및 채투자할 초과 수익금에 대한 모라토리엄(지급유예)선언하였다.

9) 금광1구역의 경우 주민대표회의가 2011년 1월 27일 대법원의 주민대표회의 구성무효 판결로 법적효력을 상실하여 사업추진위원회에 참여하지 않았다.

정책 결정과정에는 다수의 공식적, 비공식적 정책 행위자들이 참여하고 이들 정책참여자들 간의 일련의 상호작용 즉, 조정과 협의의 결과로 정책이 산출되며 성남 2단계 사업의 정책 역시 행위자 간의 조정과 협의를 통해 변화하였다. 정책 네트워크는 정책형성과 집행과정에서 국가와 이익집단 및 시민사회단체와 같은 비영리조직의 관계를 설명하는데 매우 유용한 이론이라고 평가¹⁰⁾받고 있으며, 정책결정과정의 참여자들의 역할과 상호작용을 밝히고¹¹⁾ 실질적으로 정책결정과정의 어떠한 특성을 가지고 있는지를 알 수 있도록 접근하는데 유용한 연구방법으로 활용되고 있다¹²⁾.

이에 본 연구에서는 성남 2단계 재개발 사업을 둘러싼 성남시와 공시행자인 한국토지주택공사의 갈등 및 역할, 소유자 및 세입자 등 다양한 집단이 어떠한 입장변화를 겪었는지에 대해 정책 네트워크 관점에서 분석하고자 한다.

제2절 연구의 대상 및 방법

위의 연구 목적을 위한 구체적인 연구문제는 다음과 같다

첫째, 도시재생 사업의 정책 네트워크 분석을 위해 고려해야 할 사항은 무엇인가?

둘째, 성남 2단계 재개발 사업에 영향을 미친 내적, 외적 요인은 무엇이며, 참여 당사자들의 이해관계에 따라 정책 네트워크는 어떠

10) 이동호. (2007). “국민연금 기금운용 정책 네트워크 분석”. 서울시립대학교대학원 박사학위논문. 8.

11) 류삼희. (2008). “노인장기요양 보험제도 수립과정에서의 정책 네트워크 특성 연구”. 한림대학교 대학원 박사학위논문. 31.

12) 송미원·권기창. (2003). “생명윤리 입법화 과정에서의 정책 네트워크 분석에 관한 연구”. 『한국행정연구원 : 한국행정연구』, 12(3), 32-62.

한 변화를 거치며 형성되었는가?

셋째, 도시재생 사업에서 공공 사업 시행자 및 지방정부에게 기대되는 역할과 그 한계는 무엇인가?

위의 연구문제를 위한 본 연구의 범위는 공간적 시간적 범위로 나눌 수 있다.

먼저 공간적 범위로는 성남 2단계 재개발 사업의 4개(금광1, 수진2, 중동1, 신흥2)구역 및 판교 순환이주용 임대아파트 단지와 함께 도시재생 사업을 둘러싼 행위자들이 활동하는 성남시로 제한한다. 시간적 범위로는 성남시와 대한주택공사가 성남 구시가지 재개발 사업 추진을 논의하기 시작한 '98. 12. 부터 본 연구의 완료시점인 '13. 6. 30 까지로 하고, 사업이 정상적으로 추진되던 2008년 금융위기 이전 이후로 구분하여 시기별로 외적인 환경요인 및 정책 네트워크의 변화를 살펴본다.

본 연구에서는 문헌연구와 사례연구가 병행되었다. 도시재생 사업에 대한 선행연구 검토, 정책 네트워크에 대한 이론, 모형, 구성요소 등에 대한 이론적 검토를 수행하였다. 또한 성남시, 국토교통부, 국회, 한국토지주택공사의 각종 자료 및 토론회 자료, 주민대표회의 내부자료, 성남시 의회 회의록과 회의회수, 민원현황, 법적 소송횟수 등의 각종 통계자료, 언론보도 자료 등의 분석을 실시하였다. 이를 위한 구체적인 연구의 진행은 다음과 같다.

I 장에서는 본 연구의 필요성과 목적, 연구 문제와 연구 방법 등을 정리하고 도시재생 사업과 관련한 선행연구 등을 살펴보고자 한다. II 장에서는 성남 2단계 사업을 분석할 이론적 틀을 확립하기 위해 정책 네트워크의 이론을 살펴보고자 한다. 이를 통해 본 연구에서 사용할 정책 네트워크 분석 모형을 도출하도록 한다. III 장에서는 분석대상인 '성남 2단계 재개발 사업' 사례를 정책 네트워크 분석 모형에 적용하여

정책 행위자, 행위자 간의 상호작용, 권력자원, 정책 네트워크 유형변화 및 시사점 등을 분석 하고자 한다.

제3절 선행연구 검토

도시재생 사업 관련 선행연구에서는 정책 및 제도의 변화와 맞물린 연구가 다수 진행되었다. 그러나 최근에는 도시재생 사업의 침체 및 주민갈등 양상이 대두 되면서 이에 대한 발전방향을 모색하는 연구가 활발히 이루어지고 있다.

박선영(2007)의 도시재개발 사업에서의 주민 간 참여 불평등에 관한 연구에서는 중화뉴타운의 사례를 중심으로 토지 및 건물의 소유자 집단과 임대자 집단 간의 갈등을 다루었다. 두 집단 간의 참여기회, 참여여부, 공직자 대응성, 참여 효능감이 차이가 있을 것이라는 가설을 바탕으로 설문조사를 실시하였다. 그 결과 부분적으로 주민 간의 참여 불평등이 존재함을 밝혔으며 이에 대한 해결책으로 공청회 방식의 개선, 다양한 주민참여 방법의 강구, 위원회 구성 및 운영방식의 전환, 주민 모니터링제 및 주민평가제 도입 및 공직자, 주민의 의식 개선을 강조하였다.

최상준(2007) 도시재생 사업 관련 법률 등 제도적 고찰 및 사례분석을 통하여 갈등의 주체, 원인, 시기 등을 파악하고 도시재생 사업의 갈등을 최소화하기 위해서 정책입안 단계부터의 주민참여 제고 및 정보공개, 갈등관리 주체로서의 지방자치단체의 역할 제고가 필요하며 이와 더불어 실질적인 주민의사가 반영될 수 있도록 도시계획위원회의 위원구성 및 공청회, 공람제도의 개선 등을 제시하였다.

류한원(2010)은 도시재생 사업의 현황, 실태, 제도, 문제점 등 고찰, 서울청량리사업 및 대전 은행동 사업 비교사례분석을 통해 도시재생 사업의 갈등원인을 첫째, 주민대표의 구성 및 주민동의 둘째, 사업성

셋째, 인허가 넷째, 관리처분 다섯째, 보상 여섯째, 다양한 이해관계자의 설득 등으로 분류하고 이러한 갈등은 사업 참여자별, 사업방식별, 사업시기별로 갈등의 양상이 다르게 나타나므로 해결방법도 이에 맞춰 다양하게 구사하여야 함을 주장하였다. 이를 위해 기존의 관리처분제도나 분양제도로는 이러한 상업지역 개발에 다양한 사업방식을 시도할 수 없게 되며 결국 개발의 걸림돌이 되므로 관리처분 방식, 분양 방식, 자금조달 방식, 향후 운영방식 등에서 사업장별 특수성을 반영한 다양한 방법이 채택되도록 법과 제도를 마련해야 함을 강조하였다.

박채운(2011)은 성남시 수정, 중원지역 4개 지구를 중심으로 토지이용 및 건축물의 특성과 기반시설 여건 등의 분석을 통해 시공간적 한계와 문제점을 도출하였으며, 이해관계자들을 중심으로 설문조사를 통한 실증적 분석을 실시해 기성시가지 주민들의 불만사항, 주거만족도에 미치는 영향요인, 재정비사업 추진 시 우선적으로 도입할 제도 등을 제시하였다.

김하나(2012)는 주택재개발 사업의 의사결정과정 중 가장 많은 분쟁이 발생하는 단계인 추진위원회설립 및 조합설립단계에서 소유자가 찬성, 반대의 의사결정을 하는데 영향을 주는 갈등요인을 분석하고자 하였으며 그 결과 소유자의 소유물권 임대여부, 소득원의 임대소득 여부, 건물면적, 재학자녀수, 조합원 신뢰, 조합의 커뮤니케이션 여부, 개인부담금 정보공개 여부, 조합운영경비에 대한 투명성, 용적률 및 기부채납에 대한 입장에 따라 의사결정이 달라짐을 연구하였다.

정성환(2010)의 도시정비사업 추진 과정에서의 이해집단 간 갈등 구조를 분석한 연구에서는 갈등 구조의 분석을 육하원칙으로 접근하여 갈등의 당사자(who), 갈등의 이슈(what), 갈등의 발생 시기 및 진행 단계(when), 갈등의 사업구역 특성요인(where), 갈등의 원인 및 유형(why), 갈등의 표출형태 및 관리방식(how)을 규명함으로써 이해집단을 ‘조합집행부’, ‘조합원’, ‘세입자’, ‘시공자’, ‘행정기관’의 다섯 유형으로 구분하고 연구를 진행하였다. 그 결과 조합집행부와 조합원 간(AB),

조합원 상호 간(BB), 조합원과 행정기관 간(BE), 조합집행부와 행정기관 간(AE), 조합집행부와 세입자 간(AC) 등의 순(順)으로 주요한 갈등 당사자로 지목하고 각 관계별 다른 갈등 원인을 갖고 있음을 설명하였다. 갈등의 관리방식에 대해 현재 경제적 이해관계가 첨예하게 얽혀 있는 주택재개발 사업의 특성상 전반적으로 ‘경쟁형’ 및 ‘타협형’ 방식을 활용하는 경우가 많았으며 이해 집단에 따라 수용형과 회피형의 관리 방식도 이루어지고 있음을 밝혔다.

지금까지 살펴본 이러한 연구들은 도시재생 사업에는 다양한 이해관계자들이 있으며 이들 간의 갈등이 존재한다는 것을 공통적으로 언급하고 있다. 또한 도시재생 사업의 현황과 문제점 등을 종합적이며 체계적으로 파악하여 실제 정책적 대안을 제시하였다는 점에서는 큰 의미를 부여할 수 있다. 하지만 도시재생 사업은 다양한 이해당사자들이 존재하며 각각의 집단이 다른 집단과 겪는 문제의 원인과 진행 과정이 단일차원으로 분석될 수는 없는 복잡성을 가진다. 그러므로 사업에 영향을 미치는 외부 요인과 이해당사자들의 집단 간 상호작용 과정을 통해 문제의 발생과 해결과정을 분석함으로 좀 더 구체적인 문제 해결 방안을 제시할 수 있을 것이다.

정책 네트워크에 대한 논의는 정책의 결과에 대한 분석보다는 정책 결정과정에 참여하는 여러 행위자 간의 다층적이며 역동적인 상호작용을 분석하려는 연구이다. 국내에서 정책 네트워크 모형을 실제 정책분야에 적용한 연구들은 노동복지, 경제, 그린벨트, 정보통신, 여성, 도시계획, 의약분업, 사회보험 정책, 대북지원 등 주로 공공정책분야에 적용되었으며 도시재생 사업 분야에 있어서 정책 네트워크 이론을 적용한 연구는 미미한 실정이다.

정책 네트워크와 도시재생 사업 관련 연구를 살펴보면 다음과 같다. 유병권(2009)은 우리나라 도시계획과정을 분석하기 위해 브라이슨과 크로스비의 연구를 위주로 정책 네트워크 모형을 제시함과 동시에 사례를 분석하였다. 분석모형은 정책 네트워크의 구성요소인 정책 행위자,

권력 및 상호작용을 한 축으로 하고, 공공정책과정 설계모형의 분석틀로 설정했던 사전적 논의, 제도적 논의 및 갈등관리를 다른 한 축으로 하여 분석요소를 재구성하여 도시기본계획, 개발제한구역 관리계획, 그리고 살고 싶은 도시 만들기 정책에 적용해 보았다. 우선 정책행위자는 정책 행위자의 수, 관계망, 정책이익 등을, 상호작용통로는 자원 및 정보흐름, 참여방식 등을 검토하였다. 권력은 단계별로 구분하여 사전적 논의단계에서는 의사소통능력, 해석기준 및 논증, 실용적 전달규범 등을, 제도적 논의단계에서는 의사결정·집행능력, 정책의제, 작용영역, 의사결정·집행방법 등을, 그리고 갈등관리단계에서는 갈등관리·제재능력, 규범, 사법권, 갈등관리 방법 등을 각각 검토하였다.

김순영(2012) 정부의 공공사업을 위한 토지확보 과정을 네트워크 거버넌스의 측면의 제도분석틀(IAD framework)을 적용하였으며 물리적 속성, 규칙, 공동체 속성, 행위자, 행동의 장을 분석요소로 제시하고 문정법조단지 사례의 네트워크 거버넌스를 분석하였다. 기존의 연구들이 계획이나 사업추진 여부 등과 관련된 의사결정에 초점을 두고 네트워크를 분석했다면 공공토지 취득이라는 사업시행 측면에서 네트워크 주체, 시기별 네트워크 체계 등을 분석하였다.

권영규(2006)은 서울시 청계천복원사업과 프랑스의 비에브르 복원사업 비교분석을 통해 정책결정시스템과 정책과정, 그리고 참여자들의 상호작용에서 어떠한 특징이 있는지를 분석하였다. 정책 단계별 정책 네트워크의 특징, 참여자들의 역할, 그리고 이슈별로 전개되는 참여자 간의 상호작용에 대한 분석을 통하여 두 가지 사업 간에 어떠한 차이가 있는지를 비교하였다.

그러나 이러한 연구들은 정책 네트워크 이론을 적용하여 도시정책의 미시적 및 중범위 수준의 상호작용을 분석한데 의의가 있으나 계획수립 등 도시정책의 일면만을 다루어 하나의 프로젝트로서 전체적인 관점의 상호작용의 역동적인 관계를 면밀하게 파악하지 못한 한계를 가지고 있다. 또한 도시재생 사업 추진에 있어 어떤 행위자에 의해 어

떻게 정책이 결정되는지에 대한 총체적이며 입체적인 분석은 이루어지지 못했다고 평가할 수 있다. 결국 도시재생 사업 추진 과정에서의 환경적 변화요인이 무엇인지, 그리고 정책결정과정에서 정부와 비정부부문을 포함하는 다양한 행위자들이 어떠한 영향력을 행사하는지 등에 대한 역동적인 관계유형을 면밀히 파악한 연구는 아직 이루어지지 않고 있는 실정이다.

이에 본 연구는 도시재생 사업의 문제점 해결과 관련된 일련의 연구동향과 궤를 달리하여 도시재생 사업의 정책 변화과정에 영향을 주는 외적 내적 요인들의 분석에 집중하고자 한다. 즉 이전 연구들이 주로 다룬 도시재생 사업의 현황 및 제도개선 위주의 연구에 집중하였다면 본 연구에서는 ‘도시재생 사업’ 자체에 주목하여 정책 네트워크 모형을 통해 도시재생 사업의 정책 변화에 영향을 미친 이해당사자들의 의사결정과정 전반에 대한 구조를 역동적으로 파악하는데 논의의 초점을 두고자 하는 것이다. 도시재생 사업과 관련된 소유자, 세입자, 시행자, 중앙정부, 지방정부, 정치권, NGO 등 다양한 이해가 표출되는 상황에서 도시재생 사업에 영향을 미치는 요인분석을 통해 단계별 갈등 원인을 진단할 수 있을 뿐 아니라, 도시재생 사업을 둘러싼 갈등관계에서의 처방과 공공참여 및 지원 확대 등 논의에 있어 사전적인 방향을 제시할 수 있다는 점에서 큰 의의가 있다 할 것이다.

<표 1-1> 연구의 흐름도

서론		
연구 배경	연구 문제	도시재생 사업 선행연구 분석
이론적 배경		
정책 네트워크 이론, 모형, 구성요소 분석		
도시재생 사업의 정책 네트워크 분석 모형 도출		
사례분석		
성남 2단계 재개발 사업 현황		성남 2단계 재개발 사업의 정책 네트워크 사례 분석
추진 현황	환경 요인	
	정치적, 사회적, 경제적	
결론		
요약	의의, 시사점	연구의 제한점

제2장 이론적 고찰

제1절 거버넌스와 네트워크 거버넌스

1. 거버넌스(Governance)의 배경 및 정의

영어의 거버넌스(governance)란 정부의 통치를 의미하는 거버먼트(government)라는 용어가 정부의 우위에 기초하여 위계질서적 통제·지배의 의미를 질게 풍기고 있기 때문에 이러한 의미와 차별화하기 위하여 생긴 용어¹³⁾이다.

거버넌스 이론은 20세기 산업화 과정에서 형성된 국가, 시장 및 시민사회의 실패를 극복할 새로운 21세기 틀로 제시되었으며 국가, 시장, 시민사회 등이 각 수준에서 서로 새롭게 공존할 수 있도록 마련된 개념이기 때문에 다차원성과 다접근성을 지닌다. 또한 학계에서도 거버넌스란 정부의 역할, 운영체제, 또는 사회문제 해결방식 등의 변화를 의미¹⁴⁾하는 등 매우 광범위한 분야에서 다양하게 정의되어 사용되기 때문에 한가지로 정의 내리기는 어렵다.

거버넌스를 체계적으로 정리한 Rhodes(1996)는 거버넌스(Governance)란 근대사회 이후 정부가 시장의 우위에서 시장과 지역 문제를 조절했던 방식에서 벗어나 정부와 시장, 그리고 시민사회가 자발적으로 협조하여 보다 효율적이고 민주적으로 국가를 운영하고자 하는 새로운 패러다임¹⁵⁾을 의미한다고 하였다. 또한 거버넌스와 관련된 연구들이 국가의 한계를 검토하고 국가의 권한과 그 행사에 대한 좀 더 다양한 관점들을 제시하려는 움직임이라고 하였는데 이때의 거버넌스는 단지

13) 최창호 외. (2011). 『지방 자치의 이해』. 서울 : 삼영사.

14) 이명석. (2002). “거버넌스의 개념화 : ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스”. 『한국행정학회 : 한국행정학보』, 136(4), 321-338.

15) 최항순. (2006). 『발전 행정론』. 서울 : 신원문화사. 211-212.

국가의 기업적 관리나 시장화를 지칭하는 것뿐만 아니라 정부의 성격 변화와 더불어 어떻게 이러한 변화를 이해해야 하는 것도 포함한다고 하였다. 즉, 거버넌스란 국가의 새로운 통치(governing) 운영 패러다임이라고 할 수 있다. 그러나 Rhodes의 정의는 다소 광범위한 범위 규정으로 거버넌스를 구체적으로 설명하지 못한다는 한계점이 지적되고 있다.

Pierre·Peters(2000)도 Rhodes와 같이 거버넌스의 개념적 범위를 상당히 넓게 해석하고 있는데 거버넌스를 사회체제의 ‘조정(coordination)’과 관련된 것으로 파악하면서 이러한 조정 과정에서의 정부의 역할에 관한 것으로 정의한다. Pierre·Peters(2000)의 연구에서는 사회체제의 조정 과정에서 정부가 주도적인 역할을 하는가, 아니면 정부와 시민 사회 간의 파트너쉽 및 네트워크가 주도적인 역할을 하는가에 따라 구거버넌스와 신거버넌스로 구분하였다. 즉, 정부가 주도적인 역할을 할 경우 구거버넌스로, 시민 사회가 주도적인 역할을 할 경우 신거버넌스로 정의하였다.

Williams(2001)·Wright(2000)는 거버넌스를 사회전체적 차원에서의 방향 제시(Steering)와 지도(Directing)라고 정의하였는데 이러한 방향의 제시와 지도의 주체가 시민사회나 네트워크가 아닌 정부라는 측면에서 Pierre의 구거버넌스에 가깝다고 볼 수 있으며 중앙정부의 조직을 배제하고 조직적인 네트워크 시스템을 중요시하는 Rhodes의 입장과도 다르다고 할 수 있다.

광범위한 차원에서의 거버넌스에 대한 정의는 대부분 거버넌스가 어떠한 조직, 절차, 관리 기법인지에 대한 논의보다는 “공통의 문제 해결을 위한 사회적 조정 방법”¹⁶⁾이라는 차원에서 논의하고 있으며 이때 문제 해결에 정부가 주도적으로 이끌 수도 있고 시민 및 단체, 파트너쉽, 네트워크가 주체가 되어 이끌 수도 있음을 설명하였다.

16) 이명석. (2002). op.cit. 321-338.

2. 거버넌스의 유형

거버넌스의 유형은 거버넌스의 정의가 다양한 것처럼 학자들에 의해 다양한 기준에 의해 유형화되고 있다. 거버넌스 유형분류는 크게 어떠한 분석 범위를 다루는가, 어떠한 이슈를 다루는가로 나누어 볼 수 있다.

먼저 분석 범위를 유형화한 학자로 Stocker(2004)은 거버넌스를 글로벌 거버넌스(Global governance), 내셔널 거버넌스(National governance), 리저널 거버넌스(Regional governance), 로컬 거버넌스(Local governance)의 4가지로 나누어 거버닝 범위에 대한 경계를 설정하였다. 글로벌 거버넌스는 전 세계적인 수준의 국가들 간 협력과 문제해결을 지향하는 것으로 개별국가가 독자적으로 해결할 수 없는 사회적, 정치적 이슈를 효과적으로 처리하기 위한 노력이며, 독립된 행위자들로 구성된 국제사회에서 갈등을 해결하고 상호협조를 목적으로 하는 사회적 제도를 수립하고 운영하는 것을 의미¹⁷⁾한다. 리저널 거버넌스는 국가 간 공통된 문제의 해결을 위한 협상과 계약이라는 점에서 글로벌 거버넌스와 큰 차이점은 없지만 개별국가의 정치·경제적 경계가 모호해지면서 국가 거버넌스가 자연스럽게 확장된 형태이며, 내셔널 거버넌스는 개별 국가 단위에서 전국적 규모의 문제들에 대한 해결방안을 찾기 위한 것으로 민주적이고 효율적인 국가 운영을 위한 정부·기업·시민의 자발적 협조체제를 의미하는 것이지만, 후원자로서의 국가와 정부의 역할이 중심에 위치한다. 마지막으로 로컬 거버넌스는 지역 공동체 수준의 공사협력체제와 네트워크에 집중하고, 지역사회에 대한 의사결정권한을 공유하며, 지역시민의 자치권과 독립성을 함양할 뿐만 아니라 시민참여를 통해 공공재를 개발하는 일련의 과정¹⁸⁾으로 볼 수 있다. 이 네 가지의 거버넌스 범주 이외에 최근에

17) 김석준. (2000). 『뉴 거버넌스 연구』. 서울 : 대영문화사. 135.

18) 김석준. (2000). op.cit. 139-144.

는 사이버(cyber)를 범주로 추가하여 5가지 유형¹⁹⁾으로 분류하기도 한다.

Peters(2000)는 정부의 행정행위의 관장 정도에 초점을 맞추어 시장 모형 거버넌스, 참여모형 거버넌스, 신축모형 거버넌스, 탈규제모형 거버넌스를 제시하였다. 먼저 시장모형 거버넌스는 기존의 계층적인 관료제에 대한 불신과 새로운 시장의 효율성을 바탕으로 정책의 결정과 집행에 있어서 민간 조직의 참여를 활용하는 것이다. 둘째, 참여모형 거버넌스는 계층적인 조직구조에서 소외된 사람들의 참여를 독려하는 모형으로 정부의 활동에 시민의 의견이 적극적으로 반영되도록 국민 참여지향적인 행정위임 국가의 모습을 제시하였다. 셋째, 신축모형 거버넌스는 정부 조직의 구조적 개혁을 바탕으로 변화하는 시대적 흐름에 맞춰 국가가 생존을 위해 효과적으로 대응하는 것을 의미한다. 넷째, 탈규제모형 거버넌스는 정부의 내적관리 수준에서 공공 관료제의 내부 문제인 관료제의 역기능을 규제하는 것이다. 이러한 Peters의 유형 분류는 정책 목표, 조직 구조, 조직의 관리방식, 정책결정의 기저, 국민의 관심 여부에 의해 분류²⁰⁾된다.

이 외에도 거버넌스의 대상과 행위주체 및 이슈에 따라 그린 거버넌스, 테크노 거버넌스, 인터넷 거버넌스, 디지털 거버넌스 등으로 나누기도 하며 거버넌스의 주요 핵심주체에 따라 시장 중심 거버넌스, 시민사회중심 거버넌스, 국가중심의 거버넌스로 나눈다. 또한 거버넌스의 내용을 중심으로 기업가적 거버넌스, 좋은 거버넌스, NGO 거버넌스, 네트워크 거버넌스 등으로 구분하기도 한다.²¹⁾

본 연구에서 다루는 성남 2단계 사업의 경우 국가에서 시행하는 도시 재생 사업의 일환이라는 측면에서는 내셔널 거버넌스로 분석이 가능하지만 사업의 해택과 직접적 이해당사자들이 지방정부인 성남시 및

19) 김석준 외. (2000), 『뉴 거버넌스 연구』. 서울 : 대영문화사; 이은구 외. (2003). 『로컬 거버넌스』. 서울 : 법문사.

20) 김석준 외. (2000). op.cit. 112.

21) 김석준 외. (2000). op.cit. 108-109.

지역 주민이라는 측면에서는 로컬 거버넌스로 분류하는 것이 적절하며, 사업이 재검토 되는 과정에서 사업성 등 시장의 논리에 의한 정책결정이 여러 문제와 부딪히면서 계층의 참여가 활성화되었다는 점에서 시장모형 거버넌스에서 참여모형 거버넌스로 변모하였다고도 볼 수 있다.

3. 네트워크 거버넌스의 정의

광의의 거버넌스가 사회 공통의 문제를 사회적 조정을 통해 조절하며 이 때의 주체가 정부나 파트너십, 네트워크가 될 수 있음을 의미하는 것에 비해 네트워크 거버넌스는 사회 문제 해결을 위해 네트워크가 주도하여 사회적 조정을 이끌어 낸다는 측면에서 협의의 거버넌스라고도 불리며 국가가 아닌 사회의 네트워크를 통한 사회 문제 해결이라는 의미에서 Pierre·Peters(2000)가 말한 신거버넌스로 불리기도 한다. 즉, 거버넌스의 주체가 국가가 아닌 네트워크로 넘어갔음을 전제로 함을 알 수 있다.

Sharpf(1997)는 더 이상 사회적 문제를 정부 주도하에 해결할 수 없다는 정부의 한계를 인식하고 네트워크를 통해 ‘협상에 의한 동의’를 하고 이 때는 국가의 네트워크에 대한 ‘계층제적 지시’가 이루어지지 않는다고 정의하였다. Lappe and Du Bois(1994)는 시민이 그동안 정부가 제공하는 서비스를 일방적으로 받아들이던 소비자에서 정부 서비스의 공급과정에 참여하는 참여자로 위치가 변화하였음을 말하며 네트워크 거버넌스에서 활동의 주체가 시민이 됨을 언급하였다. Provan & Kenis(2008)는 네트워크 거버넌스를 세 개 이상의 조직들이 자신의 목적이나 집단적 목적을 달성하기 위해 서로 협력하는 것으로 보고 있다. Sorensen & Torfing(2005)는 네트워크 거버넌스를 네트워크를 통한 협치의 형태라고 정의하였다. 한편 Agranoff & McGuire(2001)는 네트워크 거버넌스를 단일 조직이 홀로 해결하기 어려운 공공문제

들을 해결하기 위해 관련 있는 조직들 간에 발생하는 조정으로 본다.

위의 정의를 정리하면 네트워크 거버넌스의 가장 중요한 특징은 중앙 정부, 지방정부, 정치·사회단체, NGO, 민간 조직 등의 다양한 구성원들로 이루어진 네트워크들이 상호작용을 강조한다는 것이다. 이 때의 네트워크는 정부의 명령이 아니라 정부와의 협상의 결과로 형성되는 것으로, 정부와의 공식적인 파트너십과는 구분된다.²²⁾ 공식적인 파트너십이란 협조자 상호 간의 영업적 이익과 손실을 공유하는 사업적 개념으로 “두 명 이상이 금전, 재산, 노동, 기술 등을 출자하여 조직을 형성하고 조직이 목표한 사업을 영위하여 이익을 발생시켜 파트너십 구성원에게 사업으로부터 발생된 이익이나 손실을 분배할 목적으로 결합된 연합체”²³⁾라 정의할 수 있다. 이러한 의미를 가지는 파트너십과 네트워크의 가장 큰 차이는 구성의 법적 책임이 포함되는지 여부라 할 수 있으며 네트워크 거버넌스는 계층제적인 통제에 의하지 않은 다양한 정부부처나 다양한 수준의 정부와 구성원 상호 간의 자발적 협력관계라고 할 수 있다.

자발적 협력관계라는 입장에서 Rosenau(1992)는 네트워크가 주체가 되는 거버넌스는 정부의 공식적인 권위나 지시에 의해 문제해결이 이루어지는 것이 아니라 네트워크 구성원간의 공동 목표에 의해 문제해결이 이루어진다고 하였으며 Stoker(2000)는 정부가 주도하는 통제가 없기 때문에 공동의 문제를 해결하기 위해서는 네트워크의 구성원간의 다양한 갈등을 해결하여 각각 원하는 결과를 얻을 수 있는 능력이 내재적으로 존재함을 의미한다고도 하였다.

이러한 네트워크 거버넌스의 핵심적인 논리는 계층제와 정부관료제의 역할이 급속하게 감소하고, 그 자리를 네트워크를 주요 작동원리로 하는 새로운 사회문제 해결 양식인 거버넌스가 대체하고 있다는 것으로²⁴⁾

22) 이명석. (2002). op.cit. 321-338.

23) 안동숙. (2005). “파트너십(Partnership) 과세방안 연구”. 성균관대학교 경영대학원 석사 학위 논문.

24) Jessop, B. (2000). ‘Governance Failure’, in G. Stoker(ed). The New Politics of

아울러 거버넌스가 사회문제해결 과정의 정치-사회적 측면을 강조한다는 측면에서 ‘사회-정치적 거버넌스’라고 불리기도 한다.²⁵⁾ 정치-사회적 거버넌스는 Rhodes(1997)가 신공공관리론과 구별하기 위해 구체화시킨 개념으로 신공공관리론이 조직내부의 문제에만 관심을 갖고, 조직 간의 상호작용과 협상 등에는 무관심하며, 결과에만 관심을 가질 뿐 다양한 협상의 절차적 문제에는 관심을 두지 않고 경쟁과 방향잡기 간의 모순적인 관계가 존재하는 등의 한계를 가짐을 인식하고 신공공관리론의 한계를 극복하기 위한 개념으로 제시한 것²⁶⁾이다. 이에 따르면 정치-사회적 거버넌스란 조직 외부의 문제에도 관심을 갖고 조직 내, 조직 간 상호작용과 협상 등을 통하여 문제를 해결하여, 문제 해결의 결과뿐 만 아니라 문제 해결의 절차까지도 중시한다고 볼 수 있다.

근대의 통치 체제에서는 국가 및 사회의 구성원들이 대의민주주의라는 제도를 통해 일정부분 자신의 권리를 국가에 위임하는 방식으로 정치에 참여하였지만 현대사회에서 국가가 이슈의 다변화 및 행위자의 다양성 증대에 따른 다층적이며 복잡한 여러 행위자들의 이해관계를 효율적으로 조정하지 못한다는 점을 인식하게 되었다. 이에 따라 국민들은 열린 정부를 요구하거나 직접 행동을 통해 자신들이 원하는 것을 말하고 정책 결정과정에 직접 참여하여 자신의 권익을 확보하려고 하고 있다. 이러한 사회 구성원들의 움직임 증가는 정책 결정과정에 있어서도 국가의 결정보다는 정책과 관련된 주변의 이해관계의 영향력이 확대 되어 감을 의미한다. 이처럼 전통적으로 국가에 집중되었던 권력이 사회의 여러 행위자들에게 분산되어가며 국가와 동등한 지위를 구가하는 행위자의 수가 증가하는 것을 볼 수 있다.²⁷⁾ 이는 정책의

British Local Governance. London: Macmillan Press, Ltd.

25) Kooiman, Jan. (1993). Modern Governance: New Government-Society Interactions. Vol. 2nd, London: Sage Publications.

26) 이명석. (2002). op.cit. 321-338.

27) Nico Stehr and Richard V. Ericson. (2002). The Ungovernability of Modern Societies: States, Democracies, Markets, Participation, and Citizens. Governing

분석에 있어서도 광의의 거버넌스로 국가와 행정위주의 분석에 집중하기 보다는 협의의 거버넌스, 네트워크를 통한 거버넌스를 통해 정책 형성과 변화에 영향을 미친 구성원들에 대한 분석도 함께 이루어져야 함을 의미한다.

앞선 네트워크 거버넌스 관련 문헌들을 바탕으로 본 논문에서는 네트워크 거버넌스를 제3의 사회적 조정양식이면서, 협의의 거버넌스, 즉 신거버넌스의 범주에 포함되는 것으로, ‘공식적 권위에 의한 조절이 아닌 다양한 행위자들이 이익관계에 따른 상호의존성에 기반을 두는 조정형태’로 파악하고자 한다. 이러한 네트워크 거버넌스에서는 공공의 목적을 달성하기 위해 독립적이고 자율적인 이해당사자들이 서로 수평적 혹은 수직적인 관계를 유지하면서 협상을 통해 상호작용²⁸⁾하며 명령과 통제위주의 전통적인 거버넌스와 달리 복잡성과 불확실성을 내재하고 있지만 이해당사자들이 참여하고 협력하는 것을 강조하고 있다.²⁹⁾ 또한 새로운 사회적 조정양식으로써 네트워크 거버넌스는 신뢰, 상호이해, 호혜성, 비공식성, 협력, 상호조정, 윤리적·도덕적 헌신의 공유, 목적의 공유, 신뢰할 수 있는 의사소통 등의 특징을 가진다고 정리할 수 있다.³⁰⁾

Modern Societies, Edited by R. Ericson and N.

28) 배귀화·임승후. (2010). “기획논문 : 공공갈등과 네트워크 거버넌스 구조: 한탄강댐 사례에서의 네트워크 특성과 주요 행위자들의 변화를 중심으로”. 『서울대학교 한국행정연구소 : 행정논총』, 48(4). 107-144.

29) Zeitlin, J. and D. Trubek. (2003). *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*. New York: Oxford University Press.

30) R .A. Rhodes. (1996). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. UK : Buckingham University Press.; Hanf, K. and F. W. Scharpf(ed.). (1997). *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Control*. London: Sage Publications. ; Lowndes, V., Skelcher, C. (1998). *Public Administration*, 76, 313-33. ; M. E. J. Newman. (2003). The structure of scientific collaboration networks. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 98(2), 404-409.

제2절 정책 네트워크

1. 정책 네트워크 이론과 모형

네트워크 거버넌스가 공동체가 당면한 공동의 문제를 해결하기 위한 상호 관계를 설명하는 것이라면 정책 네트워크란 공동체가 갖고 있는 문제가 다양한 분야 중에서 정책이라는 것을 전제한다. 정책이 민간부분을 포함한 다양한 행위자들 간의 상호작용의 결과라는 것은 정책 네트워크의 기본 개념이지만 정책 네트워크의 유형 세분화에 대해서는 학자들마다 다양한 기준을 적용하고 있다. 영국에서는 하위정부 모형을 발전시킨 Richardson & Jordan(1979)의 정책공동체(policy community) 논의를 주축으로 해서, 80년대 후반 Rhodes(1985)의 정책 네트워크 유형 논의가 등장하였으며 이는 나중에 Rhodes & Marsh에 의해 정책공동체와 이슈네트워크 논의로 발전되었다. Wilks & Wright(1987) 역시 정책공동체와 정책 네트워크에 관하여 논의를 진행하였으며 90년대에는 Wilks & Wright의 논의를 발전시킨 캐나다 학자들(Pross, 1992 : Atkinson & Coleman, 1992)에 의한 정책 네트워크 논의가 두드러진다고 할 수 있다.

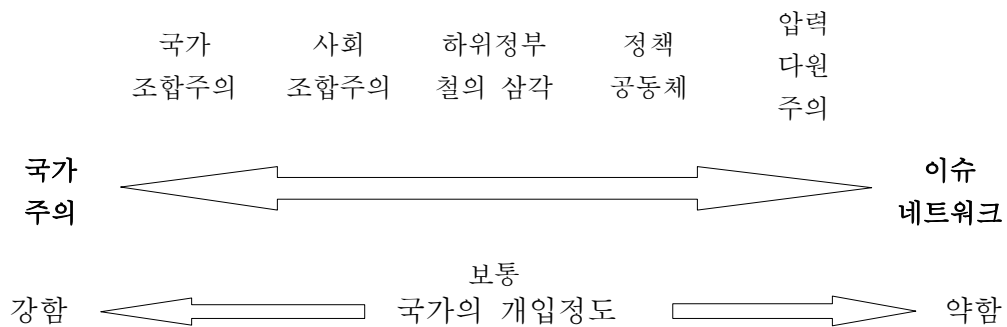
이러한 정책 네트워크에 대한 논의는 정책과정에서 공공과 민간 단체 행위자의 상호작용에서 정보, 전문지식 및 다른 정책자원의 교환 정도에 따라 여러 가지 유형으로 분석하는 것이라 할 수 있다. 다양한 요인 간의 통합 정도와 조합주의적 특성에 따라 폐쇄적이고 긴밀한 네트워크로부터 다원주의적 특성에 가까운 느슨한 네트워크까지 다양하게 분류할 수 있다.³¹⁾ 정책 네트워크에 관한 대표학자들의 유형의 세분화를 살펴보면 다음과 같다.

Waarden(1992)은 일반적이고 포괄적인 정책 네트워크 유형을 주장

31) 고경민. (1998). “정책변화와 정책 네트워크 : 신제도주의적 접근”. 『건국대학교』. 11. 207-226.

하였다. 그는 국가의 개입과 이익집단의 개입의 정도에 따라 국가주의, 포획국가주의, 고객주의, 압력다원주의, 사회조합주의, 중간조합주의, 국가조합주의, 후견인적 다원주의, 정당주도 관계, 철의 삼각, 이슈네트워크 등으로 구분하고 이를 세분화하여 분류하였다.

<표 2-1> Waarden의 정책 네트워크 유형과 국가개입 정도



Jordan & Schbert(1992)는 네트워크 관계의 여러 가지 상이한 유형들을 포괄하는 통칭적 명칭으로서 정책 네트워크를 강조하면서 참여집단의 수와 분석이슈의 수준(산업별, 국가별)이라는 두 가지 차원을 가지고 <표 2-2>와 같이 11가지의 정책 네트워크 유형을 제시하였다.

<표 2-2> Jordan & Schbert의 정책 네트워크 유형

분석 이슈 수준		정부정책에 영향력을 행사하는 참여집단의 수			
		단일조직	2개이상집단	제한된 집단	다수 집단
산업 별 비교	잠 정 적	-	-	-	-경쟁적다원주의 -압력다원주의
	안 정 적	-메조코포라티즘 -고객주의	-	-집단하위정부론 -조합적다원주의 -철의삼각 -정책공동체 -협상경제	-
국가 별 비교		-	-	-	-개방적 이슈네트워크
		-	-국가조합주의 -사회조합주의	-	-

Yishai(1992)는 정책 네트워크를 배제성과 행위자 간의 상호의존성을 기준으로 하여 가장 폐쇄적인 정책 커튼(policy curtain)에서 시작하여, 철의 듀엣(iron duet), 철의 삼각(iron triangle), 정책공동체(policy community), 가장 개방적인 이슈네트워크(issue network)에 이르는 연속선상의 개념으로 파악하였다.

Rhodes(1985)는 Jordan & Richardson(1979)에 의해 논의되었던 정책공동체를 정책 네트워크의 한 유형으로 포함시키며 이익집단과 정부 간의 관계를 기능적 및 경제적 이해, 협회와 기관의 멤버십, 수직적인 정부 간 상호작용, 수평적 상호의존성, 행위자가 자원을 통제하는 정도라는 다섯 가지 차원에 따라 정책공동체로부터 이슈네트워크까지 5가지의 정책 네트워크로 유형화 했다. 이후 Rhodes & Marsh(1992)는 기존의 논의를 수정하고, 정책 네트워크를 정책공동체(policy community)와 이슈네트워크(issue network)를 대상으로 분류차원을 멤버십, 통합, 자원, 권력으로 재구분하고 있다.

<표 2-3> Rhodes의 정책 네트워크 유형

네트워크의 유형	안정성	멤버십	상호의존	의견표출
정책공동체	안정	고도의 제한	수직적	제한/수평적
직업전문가 네트워크	안정	고도의 제한	수직적	제한/수평적
정부간네트워크	안정	제한	제한/수직적	확대/수평적
생산자네트워크	불안정	유동	제한/수직적	확대/수평적
이슈네트워크	불안정	불안정 거대	제한/수직적	확대/수평적

Rhodes & Marsh(1992)의 이론은 네트워크의 존재, 멤버십, 특성이 어떻게 정책의 산출과정에 영향을 미치는지를 중심으로 설명하였는데 이는 성남 2단계 사업 초기에 비해 현재 사업 내용이 현저히 달라진 바 네트워크의 존재, 멤버십의 변화, 특성의 변화에 따라 어떠한 정책 네트워크 유형으로 분류될 수 있으며, 의사결정에 영향을 미치는지 분석하는 데 유용한 이론이 될 수 있다. 이에 아래 부분에서 Rhodes

& Marsh(1992)의 정책 네트워크 유형을 중심으로 하위정부모형, 정책 공동체 모형, 이슈 네트워크 유형으로 분류하여 좀 더 자세히 살펴보고자 한다.

1) 하위정부 모형(sub-government model)

하위정부 모형은 1960년대와 1970년대 미국의 정책결정모형으로 다수 다루어졌는데 이 모형은 정책과 관련된 정부 집단과 정책에 관심을 가지는 사적 이익집단들이 네트워크를 이루고 있음을 의미한다. 이때 사적 이익집단들은 정책별로 정부 집단과 지속적인 상호작용을 통해 정책결정에 참여하게 된다. 이러한 특징을 가지는 정책 네트워크는 자율성과 안정성이 높는데 이러한 모습이 작은 정부와 같다고 하여 하위정부라고 불린다. 이때의 이익집단들은 누구나 참여가능 한 것이 아니라 소수의 엘리트나 기득권층만이 참여할 수 있으며 정책에 영향을 받게 되는 당사자들 간의 협상을 통해 합의를 이룬다. 그러나 이들의 합의는 정책 이외의 정당 정치에는 영향을 미치지 못한다는 한계가 있다.³²⁾ 하위정부 모형에서 행정관료들은 입권기관의 입법가와 입법 과정 참여자들에게 전문적인 지식을 제공하고 이러한 지식과 조언을 바탕으로 정책 결정의 권한을 공유하게 된다.

이 모형에서는 정책 네트워크 조직 시 입법부, 행정기관 및 이익집단이 삼각형의 모형을 이루고 세 행위자 집단 간에는 잦은 교류를 통해 협력이 이루어진다. 또한 이처럼 삼각형을 이루기 때문에 Jordan & Schubert(1992)의 철의 삼각과 유사하게 보기도 하지만 철의 삼각보다는 사적 이익집단의 영향력이 훨씬 크다는 차이점을 가진다.³³⁾

32) 남궁근. (2008). 『비교정책연구: 방법, 이론, 적용』. 서울: 법문사. 182-183.

33) 정정길. (1997). 『정책학원론』. 서울: 대명출판사. 228-229.

2) 정책공동체 모형(policy community model)

정책 공동체 모형은 1970년대 이후 영국의 폐쇄적인 정책과정을 설명하기 위한 모형으로 주로 사용되었다. 정책공동체 모형에서는 제한되고 선택된 참여자들이 정부와 안정적이고 지속적으로 관계를 맺는다는 점에서 하위 정부 모형과 비슷하지만 Richardson & Jordan(1979)은 구성원들 간의 높은 상호 의존성과 비밀주의적인 정책 결정과정으로 다른 네트워크, 의회, 일반 대중과는 분리된다는 점에서 하위 정부 모형과 구별된다고 하였다. 또한 정부는 네트워크를 통한 정책의 진행보다는 참여 고객의 보호에 더욱 민감하다는 특성을 갖는다고 하였다.

정책 공동체의 주요 구성원은 관료들과 그 소속 행정기관, 정치인과 그들의 집단, 조직화된 이익집단과 그 지도자 및 참모진, 정책에 대해 연구하는 연구기관 및 전문가라는 4개 차원을 나뉜다.

정책공동체의 행위자들은 공식적·제도적으로 정책결정과정에 규칙적이고 빈번하게 참여하게 되며 이에 따라 행위자 간 공식적, 비공식적 상호작용의 빈도도 매우 높다. 그러나 다수의 구성원들의 이해관계와 목표 및 갈등관계가 다를 수 있기 때문에 상호작용의 양상은 반드시 협력적이지 않으며, 갈등관계가 공존한다는 점이 하위정부 모형과의 차별점이라고 하겠다. 또한 목표와 갈등 관계가 다르기 때문에 공동체 구성원 간에 갈등관계가 형성된다면 정책 결정 과정은 난항을 겪을 수 있다. 즉, 정책공동체에 특정 행위자가 새로 진입하거나 기존 행위자가 배제되는 것에 따라 정책결과의 변화가 야기될 수 있다. 또 구성원의 변화나 행위자의 전략변화에 따른 상호관계 변화 역시 정책결과를 변화시킬 수 있다.³⁴⁾

34) 양재대. (2003). “정책네트워크 관점에서 본 도시계획 결정과정에서의 지방의회 역할에 관한 연구 : 서울특별시 사례를 중심으로“. 서울시립대학교 대학원 박사학위논문. 37-38.

3) 이슈네트워크 모형(issue network model)

이슈네트워크 개념은 미국에서 철의 삼각동맹(iron triangle)을 대체하는 개념으로 Hecllo(1978)에 의해 제시되었으며 정책 공동체와 유사하지만 정책공동체보다는 정책결정주체가 보다 느슨하게 연계되어 있다는 특징이 있다.

이슈네트워크는 하위정부 모형이나 정책공동체 모형보다 개방적인 구조로 다수의 행위자들로 구성되고 관료제의 역할이 매우 제한적이며 정책이나 이슈를 통제할 수 있는 우월한 행위자는 존재하지 않는다는 특징을 가진다. 또한 이슈네트워크의 적용범위가 관료제의 영향력이 강하지 않은 영역이나 또는 아직 정부의 정책범위에 포함되지 않고, 제도적인 통제가 확립되지 않은 분야가 해당되는 경우가 많기 때문에 이 경우 안정된 네트워크는 형성되지 않고, 오히려 새로운 정책주체들이 참가하기 위한 경쟁이 나타날 수 있다.³⁵⁾

이러한 이슈네트워크는 정부의 활동 영역이 다양화 고도화, 전문화되어가고 이익집단도 수적 팽창과 함께 다원화되었기 때문에 기존의 폐쇄적인 하위정부나 정책공동체 모형으로는 설명할 수 없는 네트워크들이 등장하면서 기존의 개념을 보완하기 위해 도입되었다. 이슈네트워크 모형에서는 행정부의 역할이 매우 제한되고, 한정적이 되며 정책결정은 다양한 정책결정 주체 간의 상호관계, 역학관계에 의해서 이루어진다.

하지만 행위자에 대해 개방적인 구조는 다수의 참여를 독려하지만 중심에서 조율하는 중심 권력이 없기 때문에 이슈의 복잡성이 더욱 증가하기도 하면 이러한 문제로 이슈의 해결이 어렵게 될 수도 있다.

35) 양재대. (2003). op.cit. 40.

2. 정책 네트워크의 구성요소

정책 네트워크에 대한 학자 간 정의가 다른 만큼 각 학자가 제시하는 정책 네트워크의 모형과 모형을 구성하는 요인들의 선정에서 차이가 발생한다. 이에 선행연구들을 통해 학자들이 어떠한 요소를 가지고 정책 네트워크를 분석하였는지 살펴보려고 하였다.

Atkinson & Coleman(1985)은 관료제의 집권성(concentration), 국가 자율성(autonomy), 업계의 이익 통합 수준이라는 3개의 정책 네트워크 변수를 설정하였다. 이때 관료제의 집권성은 정부의 정책결정 권한이 집중되어 있는가, 분권화되어 있는가의 문제로서, 이 경우 특정 정책에 대한 정부 부처의 관할권이 주된 이슈가 된다. 그리고 국가 자율성은 정부가 사회집단들의 압력으로 부터 자유롭게 독자적으로 정책을 결정할 수 있는 능력을 의미한다. 업계의 이익 통합 수준은 특정 부문에서 정책의 수행과 집행 역할을 담당할 수 있도록 얼마나 잘 조직화되어 있고 동원될 수 있는가 하는 문제이다³⁶⁾.

Warrrden(1992)은 정책 네트워크의 구성요소로 행위자(actor), 기능(function), 제도화(institutionalization), 행위규칙(rule of conduct), 권력관계(power relation), 행위자전략(actor strategies)을 제시하였고, Marsh & Rhodes(1990)는 정책 네트워크의 구성요소를 멤버십, 통합성, 자원, 권력의 네 가지 차원으로 구분하였다. 구체적으로 멤버십에는 참여자의 수, 유형이라는 하위분석변수가, 통합성에는 상호작용의 빈도(frequency of interaction), 지속성(continuity), 합의(consensus)라는 세 가지의 분석변수가 포함된 균형과 권력관계의 호혜성을 제시하였다.

이 밖에 Rhodes(1990)는 정책 네트워크를 이해관계의 배열, 구성원, 수평적 독립성, 자원의 배분이라는 분석변수를 제시하였으며 Jordan & Schubert(1992)는 행위자, 연결, 경계를 정책 네트워크의 분석변수로

36) 김옥일. (2008). “정책 네트워크 변화와 정책변동에 관한 연구 : 교육행정정보 시스템 (NEIS) 사업을 중심으로”. 가톨릭대학교 대학원 박사학위논문. 39.

설정하였다.

국내 연구에서도 정책 네트워크 분석을 위한 분석변수가 다양하게 논의되고 있다. 우선 김순양(1995)은 보건의료정책의 결정 및 변동과정을 분석하면서 분석변수로 참여자의 수, 주된 참여자, 참여자들 간의 의존성, 배제성, 참여의 지속성이라는 다섯 가지 변수를 사용하고 있다.

또한 이장재(1998)는 국가 첨단기술개발프로그램을 분석하면서 참여자, 상호의존성, 영향력, 네트워크 구조, 네트워크 배제성을 분석변수로 하였다. 참여자는 정책 네트워크에 누가 참여하며, 참여자의 수는 어느 정도인가에 관한 것이고 상호의존성(interdependence)은 정책자원의 교환되는 실제적 영역으로 정책자원의 획득능력과 방식을 의미하는 것이다. 영향력은 다른 참여자에게 의도적 혹은 예상 가능한 결과를 산출할 수 있게 하는 사람의 능력을 의미한다. 또한 네트워크 구조란 정책참여자간의 관계형태로서 의사전달과 상호작용의 규칙성을 가리키며, 네트워크에서의 참여자들의 위상을 나타낸다. 마지막으로 네트워크의 배제성은 외부자에 대한 네트워크의 참여거부를 의미하는 것으로 이러한 배제성은 네트워크 경계와 밀접한 관계를 가지는 것이다.

강은숙(2001)은 그린벨트 정책과 관련하여, 정책 네트워크를 정책맥락과 정책문제, 정책 네트워크 내 행위주체, 상호작용 및 유형, 정책산출을 분석 변수로 설정하였다. 외생적 조건은 정책하위체제의 외부에 존재하면서 실현 가능한 대안의 범위를 제한한다. 여기에는 사회경제적 조건, 정치체제의 성격, 국제적 맥락, 사회문화적 가치가 포함된다. 이를 통해 정책결정의 구조 및 과정을 중심으로 정책 네트워크라는 측면에서 정책변동의 원인을 밝히고자 하였다. 정책맥락이란 정책하위체제 외부의 외생적 조건으로서 정책이 결정되는 환경적 조건을 말한다. 여기에는 사회경제적 조건, 정치 체제적 성격, 국제적 맥락, 사회문화적 가치 등이 포함된다. 이 연구에서 행위주체는 정책에 대

한 신념 및 인지, 정책선호에 따라 그린벨트해제 옹호연합(advocacy coalition)과 정책매개자(policy brokers), 그린벨트 옹호연합으로 나누어 이들의 주장과 이들 행위자 간의 관계를 살펴보았다. 정책산출의 측면은 정책패러다임, 정책목표, 정책수단의 변동을 살펴보았으며, 정책변동을 판단할 수 있는 지표에 따라 정책변동의 유형은 정책혁신, 정책승계, 정책유지로 구분하였다.

배응환(2001)은 정책 네트워크 모형에 대한 이론연구에서 정책 네트워크 분석변수를 정책 행위자, 정책이익, 권력관계, 상호작용통로 등의 네 가지로 제시하고 있다. 정책 행위자는 정치시스템 내의 정치·행정과정에 영향을 미치는 개인 또는 집단을 의미하고 정책이익은 정책 행위자들이 지향하는 구체적인 선호인 정책목표를 의미한다. 그리고 권력관계는 정책 행위자들이 가진 영향력의 원천을 의미하는 것으로, 예컨대 조직의 크기, 집권성 또는 분권성 정도 그리고 독립적 대표성 등에 의해 영향을 받는다. 상호작용통로(interaction channel)는 정책 행위자들이 자신들의 정책이익을 반영하는 영향력 행사를 위하여 어떠한 연결통로 또는 책략을 이용하는가를 의미한다.

김경주(2002)는 정책 행위자, 정책 행위자의 상호작용, 관계구조의 세 가지 구성요소를 가지고 모성보호 정책 네트워크를 분석하였다. 정책 행위자와 관련된 하위변수는 행위자의 수와 유형을, 정책 행위자의 상호작용과 관련해서는 정보흐름과 연계행위를, 관계구조와 관련해서는 관계의 성격, 관계의 강도, 네트워크의 경계 및 연계, 영향력 관계 등을 중심으로 분석하였다.

송희준. 송미원(2002)은 정치, 경제, 사회, 기술적인 이동통신 정책환경과 행위자 수, 상호작용, 구조로 특성화 되는 이동통신 정책 네트워크, 그리고 사업자 수, 선정방식, 그리고 기술표준으로 쟁점화 된 정책의 제들 사이에 어떠한 상호관계가 갖는지를 분석하였다. 이러한 상호관계의 유형과 성격이 최종산출로서 최종사업자와 기술표준의 선정으로 나타나는 과정을 분석하였다.

송미원·권기창(2003)은 생명윤리 입법화 과정의 정책 네트워크 분석을 위해 행위자, 상호작용, 구조의 3가지 분석변수를 설정하여 연구를 진행하였다. 이러한 분석변수로서 행위자는 수와 유형(정부부문/비정부부문)을, 상호작용은 행위자 간 정책가치의 공유정도(협력/갈등)를, 구조는 의사결정에서 중심행위자의 유무(집중/분산)를 하위변수로 설정하였다.

이밖에 김선경·양재대·원준연(2003)은 도시계획 결정과정과 관련하여, 정책 네트워크의 변화를 분석하기 위해 분석요소로서 내적 요인인 행위자, 상호작용, 연계구조와 외적요인인 대내적 환경, 대외적 환경으로 구분하여 분석하고 있다.

그리고 신영균(2003)은 의약분업 정책결정과정의 정책 네트워크 유형 변화를 분석하기 위해서 행위자, 기능, 상호작용의 관행, 권력분포의 분석변수를 사용하였다.

김렬·구정태·유근환(2004)는 지방분권특별법 제정과정의 정책 네트워크를 정책 환경, 행위자, 상호작용, 연계구조의 분석요소로 연구하였다. 정책 환경은 분권화의 제도화라는 대외적 환경과 참여정부의 출현이라는 대내적 환경을 통해 살펴보았다. 정책 행위자는 중앙정부, 지방자치단체, 시민단체, 국회를 중심행위자로 간주하였다. 중앙정부로는 지방분권특별법 제정의 소관부처인 정부혁신지방분권위원회와 행정자치부, 지방자치단체는 광역 및 기초자치단체를 대표하는 지방자치단체 4개 협의체중 ‘전국 시·도지사협의회’와 ‘전국시장·군수·구청장협의회’, 시민단체는 지방분권 관련 전문가 중심으로 전국적인 조직을 갖춘 ‘지방분권국민운동’, 그리고 정치권인 국회가 주요 분석대상이 된다. 정책 행위자 간 상호작용의 내용과 형태는 정보흐름과 연계행위를 중심으로 분석하였다. 정보흐름은 정책건의나 성명서 등의 권력 수준으로의 정보흐름과 토론회, 공청회 등의 대중수준으로의 정보흐름으로 나누어 살펴보았다. 연계구조는 먼저 상호작용을 통해 형성되는 관계구조의 형태를 형성범위, 권력체계 및 지속정도 등의 측면에서

살펴보고, 이들 관계의 종속(협력적, 중립적, 갈등적)과 이것이 시간의 흐름에 따라 어떻게 변화하는지 그리고 지방분권특별법 제정과정에 어떤 영향을 미쳤는가를 분석하였다.

이동호(2007)는 국민연금의 기금운용과 관련하여 정책 네트워크 변화를 분석하기 위하여 내적변수로서 행위자, 상호작용, 네트워크구조와 외적변수로서 정치·경제환경과 제도적 환경으로 구분하여 분석하고 있다.

김순양(2005)은 대부분의 정책 네트워크 연구에서 환경적 맥락과 정책 네트워크간의 관계에 대한 관심이 부족하였으며, 정책 네트워크와 정책산출 간의 관계에 대한 연구가 부족하였다고 지적하고 있다. 이러한 미비점들을 보완하기 위하여 환경적 맥락, 정책 네트워크, 그리고 정책산출로 이어지는 시스템적 사고와 정책 네트워크 분석을 결합하는 입체적인 분석모형을 제시하였다. 정책 네트워크의 속성을 제약하는 (constrain or regulate) 환경적 맥락을 고려하기³⁷⁾ 위해 환경적 맥락과 정책 네트워크 속성간의 관계를 분석하였다. 즉 첫째, 정치적, 사회적, 경제적 환경을 변수로 설정하였다. 둘째, 정책 네트워크의 경우도 추상적인 실체로 논의할 것이 아니라, 안정적이고 지속적인 성향이 강한 구조(structure)의 측면과 가변적이고 일상적인 속성이 강한 상호작용(interactions)의 측면으로 구분할 필요가 있으며, 이 경우 구조는 상호작용을 제약하는 요소로 작용할 수 있다고 하였다. 네트워크의 구조는 네트워크의 구성(formation) 및 유지(maintenance)의 전제가 되는 것으로서, 멤버십, 주도적 참여자, 참여자의 이해, 게임규칙 준수라는 네 가지 변수로서 측정될 수 있으며, 상호작용은 상호작용의 기본성격(갈등적-협이지향적)과 행위자들이 채택하는 전략을 통해서 분석할 수 있다고 하였다. 셋째, 정책 네트워크의 속성이 정책산출에 어떠한 영향을 미치는 지를 분석함으로써 정책과정과 결과간의 인과관계를

37) Daugbjerg, Carsten. & David Marsh. (1998). Explaining policy outcomes. PA: Philadelphia University Press. 61.

분석하였다. 이는 정책결정의 결과로서 나타난 최종 정책의 내용을 살펴보되, 의도한 정책의 변화정도, 주로 반영된 이해 등을 분석한 것이다.

강지선·최홍석(2005)은 정책 네트워크 분석의 핵심은 정책 행위자 간 상호작용의 양상을 파악하는 것이라고 하였다. 수도권 공장총량제 정책 네트워크 분석을 위한 변수로 정책 행위자, 정책 행위자의 연계 구조, 정책 행위자 간의 상호작용, 정책 행위자 관계의 제도화 등의 4가지로 구분하였다. 정책 행위자의 수와 유형에 있어서는 공장총량제 정책의 도입 및 변화 과정에서 정책 네트워크내의 참여자의 수가 어떻게 변화하고 있는지를 파악하고, 이러한 변화가 정부부문과 민간부문에서 각각 어떻게 이루어졌는지를 분석하였다. 정책 행위자의 연계 구조에 있어서는 진입에 개방적인지 또는 폐쇄적인지를 분석하고, 양 사례에서 정책 행위자들의 연계유형이 수직적인지 수평적인지를 분석한다. 정책 행위자 간의 상호작용에 있어서는 정책의 도입과 변화과정에서 정책 행위자들의 관계가 공장총량제의 주요쟁점을 중심으로 협력적 양상을 보이는지 아니면 갈등적 양상을 보이는지를 분석하였다. 마지막으로 정책 행위자 관계의 제도화에 있어서는 정책 네트워크 내 정책 행위자들의 행동을 제약하는 행위규칙이 공익을 지향하는지 아니면 특수사익을 지향하는지의 여부를 분석하고, 또한 그들 간의 관계가 비밀적인지 아니면 개방적인지를 파악한다. 그리고 정책 행위자 간 하위망의 존재여부를 통해 정책 네트워크의 안정성을 분석하였다.

박해육·고경훈(2007)은 지방자치단체 정책 네트워크 연구에서 정책 네트워크의 구성요소는 제도적 특성을 결정하고, 정책을 산출한다고 하였다. 정책 네트워크의 정책결정에 설명력의 확보문제는 네트워크 구성요소에 대한 분석에 의해 좌우된다고 할 수 있다³⁸⁾. 임실치즈밸리 사업과 관련된 지역혁신 정책결정과정에서 행위자들의 상호작용의 과

38) 김주환. (2004). “정책 네트워크의 변화와 정책반응 연구 : 의약분업정책을 중심으로”. 고려대학교 행정학과 박사학위논문. 24.

정에서 나타나는 관계로 행위자(수와 유형), 행위자 간 관계 혹은 집단의 성격(협력적, 갈등적, 경쟁적) 및 강도(상호작용의 빈도), 네트워크의 경계 및 연계(폐쇄적 또는 개방적), 영향력 관계(누가 누구에게)를 변수로 선정하여 분석하였다.

이동호(2007)는 국민연금 기금운용 정책 네트워크 분석에서 정책 네트워크이론의 기본적인 성격과 국민연금정책의 특성을 반영하여 내적변수로 행위자, 상호작용, 네트워크구조를 외적변수로 정치경제적 환경과 제도적 환경을 연구의 주요 분석요소로 채택하였다. 먼저 행위자는 정책에 영향을 주고 정책으로부터 영향을 받는 집단 또는 개인으로서, 정책과 관련된 이해관계자를 말한다. 이러한 행위자의 수와 유형은 해당 정책 네트워크의 크기와 구조를 결정하고, 정책 네트워크의 성격에 가장 큰 영향을 미친다. 또, 주도집단은 어떤 유형의 행위자가 정책과정을 주도하였는가에 따라 정책내용과 산출이 달라지므로 주도집단을 분석하면 정책 네트워크가 정책산출에 미친 영향을 보다 정확히 밝혀낼 수 있고 문제의 원인 규명에도 도움이 될 것이다. 둘째, 상호작용은 행위자 간의 자원교환의 동기이며, 상호작용으로 인해 정책 네트워크가 형성되고 유지된다(Jordan & Schubert, 1992: 7-27). 행위자들은 목표달성을 위하여 전략적으로 행동하여 다른 행위자들과 복잡한 상호작용을 형성한다. 이 연구에서는 상호작용을 협력적 상호작용과 갈등적 상호작용으로 구분하여 측정하였다. 셋째, 네트워크 구조는 행위자들 간의 관계의 유형(pattern of relations)으로서 행위자의 수, 행위자의 유형, 경계, 연계패턴, 관계의 밀도와 강도, 집중성 등으로 분석하기도 하고(Waarden, 1992), 조직간 관계로 설명하기도 한다(Mayntz, 1993: 18). 이러한 네트워크 구조를 분석하기 위하여 개방성(폐쇄적 또는 개방적)과 연계방식(수직적 또는 수평적)이라는 요소를 분석하였다.

류삼희(2008)는 노인 장기요양보험제도의 정책결정과정의 정책참여자들 간의 상호작용을 분석하면서 정책 행위자 측면에서 행위자 유형

과 참여 범위, 주도성을, 연계구조의 측면에서 개방성과 연계성을, 상호작용 측면에서 상호작용의 유형 및 빈도, 갈등관계, 조정과 협의를 분석요소로 삼았다. 학자들이 정책 네트워크 분석을 위해 사용한 분석 변수는 다음의 <표 2-4>와 같다.

<표 2-4> 학자별 정책 네트워크 구성요소

연구자	정책 네트워크 구성요소
Atkinson & Coleman (1985)	관료제의 집권성, 국가자율성, 업계의 이익 통합 수준
Rhodes(1990)	이해관계의 배열, 구성원, 수평적 독립성, 자원의 배분
Jordan & Schubert (1989)	행위자, 연결, 경계
Warrrden(1992)	행위자, 기능, 제도화, 행위규칙, 권력관계, 행위자전략
Marsh & Rhodes (1990)	멤버십(참여자의 수, 유형), 통합성(상호작용 빈도, 지속성, 합의), 자원, 권력
김순양(1995)	참여자의 수, 주된 참여자, 참여자들 간의 의존성, 배제성, 참여의 지속성
이장재(1998)	참여자, 상호의존성, 영향력, 네트워크 구조, 네트워크 배제성
강은숙(2001)	외생적 조건, 기존 정책, 행위주체와 옹호연합, 정책 네트워크 내 상호작용, 정책산출
배용환(2001)	정책 행위자, 정책이익, 권력관계, 상호작용통로
김경주(2002)	정책 행위자, 정책 행위자의 상호작용, 관계구조
송희준·송미원(2002)	정책환경, 행위자, 상호작용
송미원·권기창(2003)	행위자, 상호작용, 구조
김선경 외(2003)	행위자, 상호작용, 연계구조, 대내적 환경, 대외적 환경
신영균(2003)	행위자, 기능, 상호작용의 관행, 권력분포
김렬 외(2004)	정책환경, 행위자, 상호작용, 연계구조
김순양(2005)	환경적 맥락(정치적, 사회적, 경제적 환경), 정책 네트워크 (멤버십, 주도적 참여자, 참여자의 이해, 게임규칙 준수), 정책산출
강지선 외(2005)	정책 행위자, 정책 행위자의 연계구조, 정책 행위자 간의 상호작용, 정책 행위자 관계의 제도화
박해육·고경훈(2007)	행위자(수, 유형), 관계의 성격(협력적, 갈등적, 경쟁적), 관계와 접촉의 강도(상호작용의 빈도), 네트워크의 경계 및 연계(폐쇄적·개방적), 영향력 관계
이동호(2007)	행위자, 상호작용, 네트워크구조, 정치·경제환경, 제도적 환경
류삼희(2008)	행위자, 연계구조, 상호작용

기존 연구에서 정책 네트워크를 분석하기 위해서 다양한 변수들을 제시하고 있지만 대부분의 연구를 종합하면 크게 행위자, 상호작용, 권력 자원 3가지 요인을 주요 구성요소로 채택하고 있다. 이에 각 요인의 하위 구성요소로 무엇을 설정하고 어떻게 설명할 것인가에 대해 아래에서 다시 살펴보도록 하겠다.

1) 정책 행위자(policy actor)

정책 네트워크에서 가장 중요한 구성요소는 정책 행위자로서 정책 행위자는 그 정책과 관련해서 이해관계를 갖는 자로서 정책과 관련하여 자신의 목표를 달성하기 위해 정책과정에 자신의 주장을 반영하고자 하며 영향력을 행사하려는 집단이나 개인으로 정의³⁹⁾된다. 정책과정에 참여하고자 하는 모든 집단들이 정책 네트워크에 참여할 수 있는 것이 아니라 그들이 가진 정책자원에 의해서 참여와 배제가 결정된다.⁴⁰⁾ 정책 네트워크에 참여하는 정책 행위자들은 지속적으로 정책과정에 참여하면서 운영규칙을 설정하고 구성원을 결정하며 정책문제 해결방향을 설정한다.⁴¹⁾

일반적으로 정책공동체(policy community)는 소수의 우월적 지위를 가진 집단들이 핵심부를 이루면서 정책 산출을 주도하는 경향을 나타낸다. 이러한 유형의 정책 네트워크에 참여하는 정책 행위자의 수는 제한적이고 주로 경제적·생산적·전문가적 집단의 이익을 중심으로 형성되어 있다. 반면 이슈네트워크에서는 정책결정에 영향을 받는 다수의 참여자들이 참여하고, 이들 정책 행위자들은 다양한 조직적 특성을 지닌다. 다수의 집단이 정책결정영역에 끊임없이 진입하고 탈퇴

39) 김옥일. (2008). op.cit. 41.

40) 정책 네트워크에서 정책 행위자들의 참여정도는 차별화되어 있으며 이에 대한 구분도 학자들마다 상이하다. 그러나 일반적으로 참여정도를 3단계(핵심, 중심, 주변) 또는 2단계(핵심과 주변부)로 구분한다(성지은. (2004). “정책네트워크의 지속성과 변화: 이동통신 신규사업자 선정을 중심으로”. 『한국행정학회 : 한국행정학보』, 38(1), 155-174.)

41) 김주환. (2004). op.cit. 25.

함으로써 정책 네트워크의 성격을 계속 변화한다.⁴²⁾ 앞서 언급한 것과 같이 정책 네트워크의 행위자는 정책 전개과정에서 자신의 목표를 달성하고자 하는 정책참여자이며, 정책결정과정의 모든 산출이 참여자들의 의도적 행위에 의해서 이루어지는 것은 아니지만, 그들의 참여에 영향을 받을 수 밖에 없다.

정책 네트워크에서 정책 행위자에 대한 분석은 참여자의 수와 성격을 중심으로 이루어진다. 얼마나 많은 조직들이 정책과정에 참여하고 있으며, 이들의 성격은 어떤 것인지를 확인하는 것이다. 이를 통해 이들의 네트워크 참여에 대한 구조적 특성을 분석한다. 참여한 행위자의 수는 정책 네트워크의 크기를 결정하고 정책 네트워크의 성격은 행위자의 유형에 의해서 강한 영향을 받게 된다.

2) 상호작용(interaction)

행위자들은 자신이 가지고 있는 권력자원을 바탕으로 자원의 교환을 통해 목표달성을 위하여 행동하며 이러한 움직임을 상호작용이라 할 수 있다.⁴³⁾ 이러한 의미에서 상호작용의 관행(convention of interaction)은 네트워크의 특징이면서 자원의 교환을 주도하는 게임의 규칙⁴⁴⁾이라고 할 수 있으며, 행위자들의 상호작용을 통해 정책 네트워크는 형성되고 유지된다고 볼 수 있다.

상호작용은 상대방과의 복잡한 행동과 전략에 의존하여 이루어지는 게임의 성격을 가지므로⁴⁵⁾, 네트워크 내에서의 상호작용에 대한 분석

42) 강은숙. (2001). “사회정책변동 요인에 관한 연구”. 서울대학교 대학원 박사학위논문. 35.

43) Jordan, A. G. & Schubert. K. (1992). A Preliminary Ordering of Policy Network Labels. *European Journal of Political Research*, 21, 7-27.

44) Van Frans Waarden. (1992). Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21, 29-52.

45) Kenis, Patrick & Volker, Schneider. (1991). Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Analysis. In B. Marin & R. Mayntz(eds), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Campus Verlag: West view Press, 32.

은 정책 네트워크 성격을 규명하는데 필수적인 뿐 아니라 정책과정을 이해하는데 도움이 된다. 행위자들 간의 상호작용이 어떻게 이루어지는가에 따라, 상호작용의 특성과 패턴에 따라 정책의 결과물인 산출이 달라지기 때문이다.⁴⁶⁾

정책 네트워크에서 행위자들 간에 이루어지는 상호작용은 내용과 양태로 나누어 분석된다.⁴⁷⁾ 즉 무엇이 거래되는가, 어떻게 상호작용이 이루어지는가 하는 문제를 중심으로 정책 네트워크의 흐름을 파악하며 이렇게 상호작용의 내용과 양태를 구성하는 요소들은 학자에 따라 상이하게 나타나고 있지만 대략적으로 정보의 흐름, 연계 행위, 자원의 흐름 등으로 범주화 하여 본다.

첫째, 정보흐름은 정책 행위자들 간에 정책이슈 해결을 위해 정책이슈에 대한 발표물들을 통한 메시지 흐름으로서, 예컨대 정부의 정책비전 제시와 이익집단의 정책건의 등을 의미한다. 여기서 정보란 특정 상황에서 가치가 평가된 자료이며 문제해결에 유용한 것, 사용자에게 의미가 있고 현재나 미래의 행동이나 결정을 위해 가치가 있을 것으로 판단되는 형태로 처리된 자료를 의미한다⁴⁸⁾.

둘째, 연계행위는 정책이슈를 논의하고 조정 및 해결하기 위해 공통으로 가지는 상호접촉통로로써 의사전달과 정보교환, 설득과 교섭, 갈등과 타협의 기능 및 영향력 행사의 통로로 기능하기도 한다.⁴⁹⁾ 이것은 공식적 연계행위와 비공식적 연계행위로 나누어볼 수 있다. 공식적

46) Smith, M. J. (1993). Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press. 30 ; Zito, A and Egan, M. (1998). Environmental Management Standards, Corporate Strategies and Policy Networks. Environmental Politics, 7(3), 94-117.; 이혜승. (2004). “한국의 사회보험정책네트워크의 성격에 관한 연구: 국민건강보험 사례를 중심으로”. 이화여자대학교 대학원 박사학위논문. 49.

47) 김옥일. (2008). op.cit. 45-46.

48) 배응환. (2000). “정치체제변화에 따른 정부와 경제이익집단의 정책네트워크 연구: 산업 정책에 있어서 전경련과 대한상의를 중심으로”. 고려대학교 대학원 박사학위논문. 271-272.

49) Pfeffer, J. & G. Salancik. (1978). The External Control of Organizations. New York: Harper 7 Row.

연계는 행위자들의 의사전달 및 상호작용의 통로로 상설기구화 되어 있는 위원회와 상설기구화 되어 있지는 않지만 행위자들이 정책이슈를 논의, 이슈의 침투화가 이루어지는 간담회, 세미나, 공청회, 토론회를 비공식연계로는 제도화되어 있지 않고 수시로 필요에 따라 이루어지는 비공식적 간담회, 방문, 면담, 전화, 서신 등을 포함한다.⁵⁰⁾

셋째, 자원흐름은 행위자들의 정책이익을 획득하기 위해 행위자 간에 오고가는 유무형의 자원으로 자금, 물자, 신뢰, 위신 등이 포함된다.

이러한 다양한 요소의 상호작용으로 행위자들은 다양한 관계구조를 갖게 된다. 관계 구조란 행위자들 간의 관계패턴을 의미하며 어떠한 형태로 네트워크가 구성 되는가⁵¹⁾라는 상호작용의 내용을 포함하는 것이다.

정책 네트워크에 참여하는 행위자들의 영향력은 동일하지 않기 때문에 다양한 형태의 구조가 형성될 수 있다. 특히 Marsh & Rhodes(1992)는 정책 네트워크를 자원의존에 의해서 서로 연결된 조직들의 군집으로 이해하며 행위자보다는 구조적인 것이 중요하다고 보았다. 즉 네트워크를 자원의존의 구조로서 이해하고 관련 이익들 간의 구조적 연계를 중시하였다. 네트워크 구조와 관계의 구조적 성격을 강조한다는 것은 비록 네트워크 내에서 행위자들이 활동하지만 이들이 개인으로서 의미를 가지는 것이 아니라, 공유된 이해(shared interest)를 가진 하나의 조직으로서 의미를 갖는다는 것이다. 따라서 네트워크 내에서의 관계라는 것은 개인적 이해에 따른 관계가 아니라, 공유된 이해를 바탕으로 한 조직이나 집단 간의 구조적 관계이다. 그리고 이러한 관계는 서로에게 필요한 자원을 교환하고 보충해주는 자원의존의 관계이다.⁵²⁾

50) 김경주. (2002). “ 여성정책 결정과정에서의 정책네트워크 분석”. 이화여자대학교 행정학과 박사학위논문. 27.

51) 네트워크 구조는 행위자를 제약하거나 유인하게 하는 등 행위자에게 영향을 미친다. 네트워크 구조는 행위자의 역할과 논의할 이슈를 규정하고, 규칙을 가지며, 네트워크를 유지하려는 압력으로 작용한다. 그러나 정책 행위자는 구조의 단순한 종속물이 아니고, 구조가 만들어내는 제약이나 기회를 해석하고 협상하며, 재구조화 하고자 한다(Daugbjerg, Carsten. & David Marsh. (1998). Explaining policy outcomes. PA: Philadelphia University Press. 243).

일반적으로 상호작용이 두 정책 행위자 간의 관계를 분석하는 것이라면 다자 간 정책 행위자들의 상호작용은 관계 구조로서 파악할 수 있다. Waarden(1992)은 관계 구조에 대해 행위자들 간 상호작용을 통해 형성되는 관계의 패턴으로 네트워크의 개방적 또는 폐쇄적 경계, 행위자들의 수에 의해 결정되는 정책 네트워크의 크기, 멤버십의 강제성 정도, 무질서 또는 질서의 연계유형(pattern of linkage), 관계의 강도(관계 빈도, 지속성), 밀도나 다면성, 조정의 유형 또는 연결패턴으로 계급과 서열에 영향을 받는 권위, 수평적 협의와 협상, 멤버십의 중복, 상호 연계된 리더십, 관계의 속성(갈등, 경쟁, 협력), 안정성 등에 의해 정책 네트워크의 관계구조가 결정된다고 보았다. 즉, 관계구조는 상호작용을 통해 형성되는 관계의 서열을 나타내는 것이라 할 수 있다.

3) 권력 자원(Power)

정책 네트워크에 참여하는 행위자는 자신의 목표를 달성하기 위해 자신이 보유한 자원을 권력으로 사용하고자 한다. 자원과 권력은 행위자들이 보유한 것이라는 입장에서 보면 유사한 의미로 파악할 수 있지만 자원이란 행위자들이 보유한 유무형의 자산이라면 이러한 자원이 정책 네트워크 단계에서 자신의 목표를 이룰 수 있는 영향력을 발휘해야지 권력이라 할 수 있다. 자원은 행위자의 특성 및 규모에 따라 질과 양이 달라진다. 행위자들이 보유하고 있는 자원 중 정책 네트워크 과정에서 영향을 발휘하는 요인을 중심으로 파악하기 때문에 이를 권력자원이라고 할 수 있으며 정책 네트워크 내의 행위자들이 보유하고 활용하는 권력 자원에 따라 정책 결정 및 집행과정에서 발휘되는 영향력이 상이하다는 것을 고려할 때 행위자들의 권력자원을

52) 김순양. (2003). “지방행정주사(地方行政主事)에 관한 연구”. 『한국행정학회 : 학술대회 발표 논문집』. 195-196.

파악하는 것은 의미있는 일이라 하겠다.⁵³⁾

Rhodes & Marsh(1992)는 권력 자원에 대해 권력과 자원으로 나누어 설명하였다. 권력이란 기본적으로 불안정성, 무질서, 갈등, 복잡성이라는 성격을 가지며 기본적으로 제로섬 게임을 구축하며 권력의 하위 변수로 권력의 균형과 권력 관계의 호혜성을 제시하였다. 자원의 경우 네트워크에 내제되어 있는 자원과 참여조직이 소유하는 자원으로 나누어 볼 수 있는데 네트워크 내부의 자원은 일부 참여자만이 제한적으로 소유하는 것으로 기본적인 관계는 협의적이다. 또 하나 참여조직의 내부 자원의 입장에서는 구성원을 규제할 수 있는 다양한 배분관계와 규제 능력을 의미한다.

Waarden(1992)에 의하면 권력의 분포는 네트워크의 특성일 뿐만 아니라 네트워크 구조 관계의 변화를 일으키는 변인이 된다. Waarden은 그 중에서 권력의 분포(distribution of power)에 관심을 가졌는데 권력 분포란 조직의 크기(size)에 의해 영향을 받으며 권력의 분포를 논할 때, 권력의 집중이나 권력의 분열이나 아니면 대표가 권력을 독점을 하고 있느냐를 중요시하였다.

이선미(2006)은 권력자원의 하위요인으로 아이디어, 전문지식, 인적 동원력, 예산(budget), 기금(fund), 강제(coercion), 선거(votes), 조직에 대한 통제(organization's control over policy output), 전문성, 독점성, 조직의 결집력, 연대활동과 같은 자원교환 등⁵⁴⁾을 제시하였다.

53) 강동완. (2008). “정책네트워크 분석을 통한 대북지원정책 거버넌스 연구 : 정책 결정과정과 정책효과 평가”. 성균관대학교 대학원 박사학위논문. 87-88.

54) 이선미. (2006). 『NGO의 권력이동 : 한국사회 권력이동』. 박길상 편저. 서울: 굿인포메이션. 207-214.

제3절 연구분석 모형

성남 2단계 재개발 사업의 정책 네트워크를 분석하기 위해서 환경적 요인, 정책 네트워크, 그리고 정책 네트워크 유형 변화의 3단계로 이루어지는 연구분석 모형을 제시하였다.

첫째, 환경적 요인으로는 정치적, 사회적, 경제적 환경을 분석 요인으로 설정하였다. 김선경 외(2003), 김순양(2005), 이동호(2007)의 연구에서는 내적, 외적 환경을 정책 네트워크 분석의 하위 요인으로 사용하였다. 이는 정책과 관련 행위자들의 상호작용에 대내외적 환경이 중요 변수로 작용함을 의미하는 것이다. 특히 김순양(2005)의 연구에서는 Daugbjerg & Marsh(1998)의 이론을 바탕으로 정책 네트워크의 속성과 참여자의 범위를 결정하는 환경적 맥락을 고려해야함을 밝히고 이를 위해 정치적, 사회적, 경제적 환경을 변수로 설정하였다. 그러나 이러한 환경 요인은 정책 네트워크에 직접적인 영향을 주는 요인으로 파악하기 보다는 정책 네트워크 내 정책 행위자들이 판단을 하는 자료와 기준이 될 수 있는 바 본 연구에서는 정책 네트워크의 하위 요인에 두기 보다는 정책 네트워크에 영향을 주는 환경 요인으로 파악하며 어떠한 원인들이 성남 2단계 재개발 사업에 어떠한 영향을 미쳤는지 알아보도록 하겠다.

둘째, 정책 네트워크에서는 정책 행위자, 상호작용, 권력 자원 3가지를 분석 요인으로 설정하였다. 정책 네트워크의 정책 행위자는 사업과 관련된 이해당사자의 수와 규모, 유형, 집단별 목적 등을 정리하여 분석한다. 상호작용에서는 연계행위의 방법, 상호작용의 성격, 상호작용의 빈도, 상호작용의 구조, 관계구조를 알아본다. 권력 자원에서는 정책 행위자들이 보유한 자원과 보유한 자원의 이용을 분석해 본다.

셋째, 정책 네트워크 유형 변화는 본 연구의 대상이 초기 사업시행자와 지방정부 주도로 정책이 진행되다가 사업이 난항을 겪으면서 다양한 이해집단이 참여하게 되고 이에 따라 정책의 변화를 겪게 되었다는

특수성을 고려하여 사업진행 초기와 중·후반기 정책 내용 및 의사결정 구조를 비교 분석하여 정책 네트워크의 유형이 어떻게 변화하였는지 알아본다. 이를 위한 연구의 분석모형은 아래와 같이 정리할 수 있다.

<표 2-5> 정책 네트워크 분석모형

분석요소		측정변수	측 정 지 표
환경적 요인		정치적 환경	정치 지형 변화 최고 의사결정자 교체 및 변화
		사회적 환경	물리적 인문적 환경 및 사회적 기대수준의 변화
		경제적 환경	부동산 시장 및 정책 변화
정책 네트워크	정책 행위자	수/규모	정책 행위자의 수, 범위
		유형	이익 유형, 주도적 정책 행위자
		목적	참여동기, 이해관계 등
	상호작용	연계행위의 방법	공식적/비공식적
		상호작용 성격	협력적/중립적/갈등적
		상호작용 빈도	공식적 비공식적 빈도
		상호작용 구조	구조의 형성범위
			구조의 권력체계
			구조의 지속정도
		관계구조	진입의 개방성
			관계의 변화성
	권력 자원	자원의 보유	자원의 내용
			자원의 영향범위
		자원의 이용	자원의 이용방법
			효과의 지속성
정책 네트워크 유형 변화			단계에 따른 유형 변화

제3장 성남 2단계 사업 사례 분석

제1절 성남 2단계 사업의 개요

1. 사업의 추진현황

성남시와 구 대한주택공사(한국토지주택공사)는 성남시의 균형 있는 도시발전을 목표로 <표 3-1>에서 보는 바와 같이 개발 기본계획 수립, 사업에 필요한 이주 및 임시수용시설 조성, 재개발구역지정 및 시행자지정, 설치비용 등을 조율하여 2000년 1월부터 2005년 11월까지 3차에 걸쳐 공동시행협약서를 체결하여 2013년 6월 현재까지 사업을 진행하고 있다.

사업의 범위는 성남시 수정구와 중원구 일부로 계획면적이 1,378ha, 사업면적이 303.9ha에 달하며 총 사업지구 26개 6만호 건설을 목표로 하는 성남 도시재생 사업은 주거환경개선 사업, 주택재개발 사업, 주택재건축 사업, 도시환경정비 사업이 단계적으로 추진되도록 계획된 대규모 사업이라 할 수 있다<그림 3-1>참조.

1단계 사업의 경우 <표 3-2>와 같이 사업기획 의도대로⁵⁵⁾ 성남시 기성 시가지 주거환경 개선을 목표로 은행2 구역 주거환경개선 사업과 단대구역, 중동3 구역 주택재개발 사업을 중심으로 이주철거 등에 따른 갈등완화 및 주민부담 감소 등으로 지방정부, 사업 시행자, 주민 등 상호 간 협력적 관계 하에서 2005년 11월 정비구역 및 사업 시행자 지정, 2007년 사업시행 인가, 2008년 2월 도촌 이주단지로의 순환이주 등 사업 전반이 원활히 진행되었다.

그러나 2단계 사업구역(신흥2, 중1, 금광1, 수진2)의 경우는 2008년 사업 시행자 지정, 2009년 신흥2구역, 중1구역, 금광1구역 사업시행

55) 대한주택공사. (2009). 「순환정비사업 성과분석 및 확대방안 연구」. 경기 : 대한주택공사.

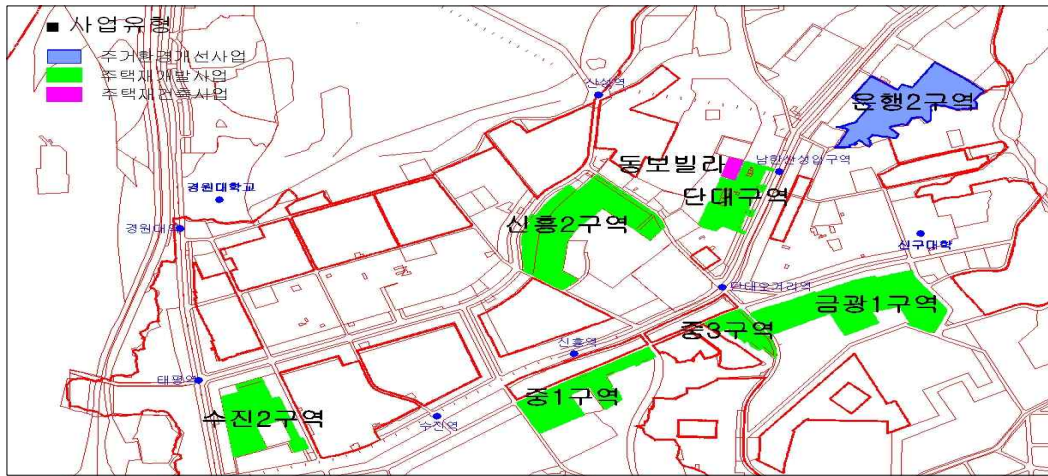
인가 이후 부동산경기 침체 등으로 인한 사업추진력 저하 및 이해관계자간 갈등심화 등으로 정상적인 사업추진에 어려움을 겪고 있다.

<표 3-1> 성남 도시재생 사업 공동시행 협약내용(성남시, 대한주택공사)

구 분	주 요 내 용	체결일
목 적	<ul style="list-style-type: none"> 성남시 도시재개발 사업에 관한 당사자 간의 역할 및 관계 규정을 통해 원활한 사업추진을 도모하고, 성남시의 균형 있는 도시발전에 기여 	
1차 협약 (7개 조항)	<ul style="list-style-type: none"> 도시개발 기본계획 수립 및 도시개발사업 시행 <ul style="list-style-type: none"> 재개발 기본계획수립 용역비 1/2씩 분담 사업에 필요한 이주 및 임시수용시설 조성 <ul style="list-style-type: none"> 용지는 신규 택개지구 또는 기타 가능 지구에 확보 	'00. 1
2차 협약 (6개 조항) ※ 1차 협약 보완	<ul style="list-style-type: none"> 공동시행 대상을 철거재개발구역에 한정하여 재개발구역 지정 및 시행자 지정, 사업시행 추진 <ul style="list-style-type: none"> 구역지정, 사업계획수립 등 용역비 1/2씩 분담 순환용주택은 도촌 및 판교택개지구 등에 확보 <ul style="list-style-type: none"> 사업일정 및 이주단지 순환규모 등을 감안 조정, 부족하지 않도록 하고 수용대상은 가옥주 및 적격 세입자로 함 공공시설 및 도시기반시설의 설치비용은 성남시 부담 	'02. 3
3차 협약 (7개 조항) ※ 1, 2차 협약 보완	<ul style="list-style-type: none"> 순환정비사업 추진을 위한 이주용 주택 추가 확보 <ul style="list-style-type: none"> 既 확보한 도촌, 판교 외에 여수 지구 등 도시정비사업의 효과적 추진을 위한 홍보관 건립 <ul style="list-style-type: none"> (성남시) 부지임차 제공(3년) 및 임차료 부담 (L H) 홍보관 건립 및 건립비용 부담 (공 동) 홍보관 운영 	'05. 12.
공통사항	<ul style="list-style-type: none"> 당사자는 상호신뢰를 바탕으로 합의사항 성실 이행 <ul style="list-style-type: none"> 쌍방 협의를 통해 합의사항 조정 가능 	

<그림 3-1> 성남시 구시가지 정비사업 개요

<ul style="list-style-type: none"> • 계획범위 : 성남시 수정구, 중원구 일원 • 계획면적 : 1,378ha (약 420만평) • 사업면적 : 303.9ha (약 92만평) • 건설물량 : 약 6만호 • 사업지구 : 26개 지구 	구분	계	1단계	2단계	3단계
	계	26	3	11	12
	주거환경	6	은행2	태평2, 태평4	중동2, 은행1, 태평1
	재 개발	15	중동3, 단대	중동1, 금광1, 수진2, 신흥2, 상대원3	중동4, 금광2, 신흥1, 신흥3, 태평3, 수진1, 산성, 상대원2
	재 건축	3	-	건우, 신흥주공, 미도	-
	도시환경	2	-	도환중1	도환중2



<표 3-2> 성남 1단계 사업 추진경과

• 1999. 12	성남시 기성시가지의 주거정비방안 연구 (주공)
• 2000. 01	공동시행합의서(제1차) 체결 (주공, 성남시)
• 2001. 12	성남시 도시재개발기본계획 수립 (주공, 성남시)
• 2002. 03	공동시행합의서(제2차) 체결 (주공, 성남시)
• 2005. 11	공동시행합의서(제3차) 체결 (주공, 성남시)
	성남 1단계(단대, 중동3구역) 정비구역 및 시행자 선정
• 2006. 07	성남시 재개발홍보관 개관 (주공, 성남시)
• 2006. 11	2010 성남시 도시·주거환경정비 기본계획 수립
• 2007. 03-09	성남1단계(단대, 중동3구역) 사업시행 인가
• 2008. 02	성남1단계(단대, 중동3구역) 도촌이주단지 입주 개시

2. 순환이주주택 현황

순환정비사업이란 정비구역 내·외에 새로 건설한 주택 또는 이미 건설되어 있는 주택에 그 정비사업의 시행으로 철거되는 주택의 소유자 또는 세입자가 임시로 거주하게 하는 등의 방식으로 순차적으로 정비하는 방식⁵⁶⁾이다. 순환정비방식으로 추진된 성남 2단계 재개발 사업의 지연으로 인근 지역인 판교지역까지 영향을 받고 있는데 2008년 11월 신홍2·중1·금광1·수진2 구역의 재개발 사업 시행자로 지정된 LH가 재개발지구 주민 이주단지로 판교 백현마을 3·4단지를 조성하였으나 2008년 금융위기 이후 부동산 경기 침체로 재개발 사업 추진이 어려워지자 이주단지 처리와 관련하여 난항을 겪고 있다.

당초 판교 택지개발사업지구 내에는 <표 3-3>과 같이 순환이주주택으로 3개 블록 4,993호를 계획하여 공사 준공('09. 12월)후 '11. 2월 수도권 전세난 완화('11. 1. 13 정부 전월세 안정대책)를 위하여 이 중 향후 순환이주자 입주를 위한 사전신청('10. 5. 28)하고 남은 여유분 1개 블록(A18-2, 1,297호)은 일반공급을 시행하고, 잔여 2개 블록 3,696호에 대해서는 성남 2단계 재개발 이주주민들을 위해 확보해 두었지만 성남 2단계 재개발 사업이 연기되면서 3년6개월간 공가상태로 유지되었다. 이로 인해 인근 상가 중 절반 이상이 사실상 휴업상태에 놓이고, 성남 화랑초등학교는 2010. 2월 준공 이후 개교 준비가 완료된 채, 3년 6개월 동안 개교가 연기되어 정상적인 학교운영을 못하고 있으며, 그에 따라 BTL⁵⁷⁾ 운영비, 교사(校舍)의 감가상각비 등 교육예산의 손해도 계속적으로 발생하고 있다. 이에 대해 판교 거주민 측에서는 입주대상자와 상관없이 조속히 공가문제를 해결하라는 입장이고, 2단계 재개

56) 국토해양부. (2011). 토지이용 용어사전. 경기 : 국토해양부.

57) BTL(Build-Transfer-Lease)이란 민간투자사업 방식의 하나로서 사회기반시설의 준공(Build)과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속(Transfer)되며, 사업 시행자에게 일정기간의 시설 관리운영권(사용권)을 인정하되, 그 시설 관리운영권을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차(Lease)하여 사용·수익하는 방식. (서울특별시 도시계획국(2012). 알기 쉬운 도시계획 용어.)

발 주민들은 판교 순환 이주주택은 원래 2단계 재개발 이주민을 위한 목적으로 건설되었으므로 일반분양은 불가하다는 입장으로 판교 백현마을 3·4단지 임대주택 일반공급을 둘러싼 갈등이 성남시와 한국토지주택공사(LH)사이, 지역 간 주민갈등으로 확산되는 양상이다.⁵⁸⁾

<표 3-3> 판교 순환이주주택 현황

공급형별	총계	이주단지확보			일반공급 A18-2
		소계	A25-1	A24-1	
합계	4,993	3,696	1,722	1,974	1,297
39㎡(17평)	1,932	1,507	788	719	425
46㎡(20평)	1,768	1,200	544	656	568
51㎡(22평)	1,239	989	390	599	304

이와 더불어 성남시 국민임대 대기수요자 민원, 미 입주에 따른 건물 노후화(준공 : 2009년 12월), 공가관리비 발생에 따른 주민부담금 증가, 임대료 및 임대보증금 이자 등 손실, 실제 이주시점까지 장기간 소요(약3년) 등을 고려하여 한국토지주택공사는 위례신도시, 성남 여수지구에 대체 이주단지 조성을 전제로 일반공급을 시도하였으나, 재개발지역 주민 반대 및 성남시의 중지명령 등으로 1차례 무산되었으며, 2013. 5. 21 1개 블록에 대해 일반공급을 강행하였으며, 이 과정에서 <그림 3-2>와 같이 지방자치단체와 국가 공기업 직원간의 물리적 충돌이라는 초유의 상황까지 발생하였다. 이후 2013. 5. 28 성남시의 가처분 소송 등 제기로 인하여 법적공방이 진행 중에 있다.

58) 뉴시즈. ‘판교 이주단지 일반공급’…주민 갈등만 부추겨 (2013.06.09).

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=003&aid=0005195500>

<그림 3-2> 임대주택 공급 관련 갈등현황



경기 성남시 공무원들이 22일 성남시 분당구 정자동 한국토지주택공사(LH) 본사 사옥 진입을 시도하며 LH 직원들과 대치하고 있다. (연합뉴스 2013.5.23)

<표 3-4> 판교 순환이주주택 일반공급 관련 갈등경위

- '09. 12. 4 : 성남 2단계 주택재개발 사업 **사업시행 인가**(성남시)
- '09. 11~12 : 판교 순환용 이주주택 준공
- '10. 5. 28 : **판교이주단지 이주대상자 선정** (총 3,607호 중 세입자 2,673호) - 신흥2 : 1,352(1,033), 중1 : 870(583), 금광1 : 1,385(1,057)
- '11. 2. 11 : 판교 순환용 이주주택 **1개블록(A18-2BL, 1,297호)**
일반공급
- '12. 4. 17 : 판교 이주주택 처리방안 시행에 따른 의견회신 요청 (LH→성남시)
- '12. 4. 18 : 의견회신(성남시→LH)
- '12. 4. 20 : 판교 순환용 이주주택 일반공급 중지 공문 접수 (성남시→LH)
- '12. 9. 12 : 성남 2단계 사업변경 인가(이주단지 변경) 신청 (LH→성남시)
- '12. 11. 22 : 사업변경 인가 보완통보(성남시→LH)
- '13. 5. 21 : **1개 블록에 대한 일반공급 공고**(LH)
- '13. 5. 21 : 성남시의 위생 점검, 건축물 위법사항 등 각종 조사
- '13. 5. 22 : 「도시 및 주거환경정비법」 위반으로 LH 임직원 고발
- '13. 5. 22 : LH 정문시설 등 불법시설물 단속 명목으로 강제 철거
- '13. 5. 23 : 식품위생법 위반 등 형사고발
- '13. 5. 28 : 성남시 '일반공급 금지 가처분' 신청
- '13. 5. 29 : 성남 2단계 권리자(신흥2, 중1)와 세입자(신흥2) 가처분 신청
- '13. 6. 10 : 성남시 및 주민 신청, 가처분사건 기각결정
- '13. 6. 12 : 성남시 및 세입자, 서울고등법원에 '가처분 기각 결정'에 항고

제2절 성남 2단계 사업 환경요인 분석

1. 경제적 환경

성남 2단계 재개발 사업은 다른 공공정책과 달리 도시정책인 동시에 개발사업이라는 특성으로 인해 다수의 정책 행위자들은 사업의 수익 구조에 민감하게 반응하게 된다. 이러한 사업의 수익구조는 전 세계적인 경기 동향에도 영향을 받지만 국내의 부동산 정책에도 많은 영향을 받게 된다.⁵⁹⁾ 이러한 요인들은 이해관계자의 상호작용에 많은 영향을 미치며 선행연구에서도 도시재생 사업의 상호작용 분석에 있어 경제적 요인을 중요하게 다루고 있으며, 우리나라 경제의 성숙 및 높은 주택보급률, 주택 가격 등을 주요 상수 요인으로 분석하고 이러한 여건에 맞춘 도시재생 정책을 추진해야 한다는 논의도 진행되고 있다.⁶⁰⁾ 이에 따라 전 세계적 경제 동향에 따른 환경요인의 변화와 정책에 따른 경제적 환경 변화를 살펴보겠다.

먼저 거시적 관점에서 경제적 환경요인을 살펴보면 가장 두드러진 환경 요인은 2008년 금융위기라 할 수 있다. 성남 1단계 재개발 사업이 정상적으로 추진된데 반하여 2008년 금융위기 이후 국내 부동산 시장에 많은 변화가 생겼다. 2008년 세계 금융 위기는 2000년대 말 미국의 금융 시장에서 시작 되어 전 세계로 파급 된 대규모의 금융 위기 사태를 통틀어 이르는 말이다. 미국연방준비은행의 저금리 정책은 미국 부동산 시장의 호황을 거품으로 만들었으며 이는 경기 침체와 더불어 부동산을 보는 시각을 변화시켰으며 한국 정부는 재정정책, 조세정책, 금융정책, 공급확대 정책 등을 통하여 경기 침체를 타계하려고 하였다. 이명박 정

59) 국토해양부(2011). “정비사업 추진 실태조사 및 개선방안”. 95. 경기: 국토해양부.

60) 김태섭. (2012). 『정비사업의 평가 및 현안검토』. 서울: 주택산업연구원. ‘1980년대 후반 전국 매매가격 상승률은 20%대에 이르는 높은 상승률을 보였으나 상승세가 점진적으로 둔화되는 양상을 보였고, 2008년 글로벌 금융위기 이후에는 2%정도의 낮은 상승세를 시현 중이며, 지속될 것으로 전망’

부는 글로벌 금융 위기를 극복하기 위해 1가구 2주택의 중복보유기간 완화 등 양도 소득세 감면, 취득세 인하, 종합 부동산세, 상속 및 증여세의 세제 개편, 수도권 주택 공급 확대, 무주택자의 생애최초 주택구입시 DTI 규제완화 등 실수요자 중심의 주택 거래 활성화를 위한 노력을 하였으며⁶¹⁾ 이러한 요인은 직간접적으로 성남 2단계 사업에 영향을 미쳤다. 더불어 전세계적 경기침체는 국내 경기에도 영향을 미쳐 성남 2단계 재개발 사업을 비롯한 수많은 도시재생 사업들이 지연되거나 취소되는 상황이 초래되고 있으며, 이로 인한 다양한 이해관계의 상충으로 갈등관계가 심화되었다.

또한 주택시장의 경기 침체와 가격 하락은 사업 추진 주체들의 적극적인 참여 의지를 저하시키고, 이에 따라 주민들은 주택자산가치의 하락에 대한 우려와 함께 가계의 경제적 부담이 증가하여 주택 재정비 사업 추진 동인을 감소시키는 원인이 되고 있는 것이 일반적인 현상이다⁶²⁾.

<표 3-5>를 보면 2008년도까지 대체적으로 소비자 물가 수준보다 높은 증가추세를 보이던 아파트 가격이 2008년을 기점으로 소비자 물가를 따라잡지 못하고 하락하는 것을 볼 수 있다. 이는 아파트 가격이 실제 소비자 증가추세에 미치지 못해 실질 재산가치가 하락하는 것이라 할 수 있다.

61) 고산. (2010). “글로벌 금융위기 하의 국가 간 부동산 정책 비교 연구 : 중국, 미국, 한국을 중심으로”. 중앙대학교 석사학위논문.

62) 김태섭. (2012). op. cit. 67~68

<표 3-5> 실질 아파트 가격 증감률

연도	소비자물가증감률(①)	아파트가격증감률(②)			아파트가격증감률-소비자물가증감률		
		전국	수도권	서울	전국	수도권	서울
2003	3.5	9.6	10.1	10.2	6.1	6.6	6.7
2004	3.6	-0.6	-2.5	-1.0	-4.2	-6.1	-4.6
2005	2.8	5.9	7.2	9.1	3.1	4.4	6.3
2006	2.2	13.8	24.6	24.1	11.6	22.4	21.9
2007	2.5	2.1	4.0	3.6	-0.4	1.5	1.1
2008	4.7	2.3	2.9	3.2	-2.4	-1.8	-1.5
2009	2.8	1.6	0.7	2.6	-1.2	-2.1	-0.2
2010	3.0	2.5	-2.9	-2.2	-0.5	-5.9	-5.2
2011	4.0	9.6	0.4	-0.4	5.6	-3.6	-4.4

(자료 : 2012년 통계청, 국민은행)

이와 더불어 정부의 부동산 정책 및 개발구상 등은 도심 재개발 사업에 상당한 영향을 미친다. 성남 2단계 사업에 있어 노무현 정부의 분양가상한제 등 규제정책이나 이명박 정부의 보금자리정책 등은 그 공과에도 불구하고 부동산 침체기에 도심 개발사업의 여건을 악화시킨 측면으로 작용했다. 특히 이명박 정부의 2008년 6·11 부동산 대책은 공급 확대 및 부동산 시장 안정이 주요 목적으로 종부세 완화, 주택 공급 확대, 규제 완화, 미분양 해소를 위한 건설사 지원이 핵심내용이었지만 결과적으로 전세가 폭등과 공급 확대로 인한 미분양 사태마저 불러왔다.⁶³⁾ 2008년도 국토해양부가 발표한 보금자리주택 정책은 2018년까지 보금자리 주택 150만호를 건설하여 무주택 서민을 위한 저렴 주택을 공급한다는 목표를 가지고 있다. 이는 무주택자들에게 저렴하게 주택을 공급한다는 측면에서는 긍정적인 역할을 한다고 볼 수 있으나 그린벨트 등 도심 인근에 저렴 주택의 다량공급 및 사전예약 등에 따른 수요선점 등으로 성남 2단계 재개발 사업과 같은 도심 재생 사업의 가격경쟁력 및 수요를 감소시키는 문제를 초래하였다.

63) 이영범. (2011). “부동산 정책기조 변화의 영향분석 : 노무현정부와 이명박정부를 중심으로”. 광운대학교 부동산학과 박사학위논문.

특히 <표 3-6>에서 보는 바와 같이 전체 목표의 2/3가 수도권을 중심으로 건설예정에 있으며 임대가 분양과 비슷한 비율로 이루어지는데 보증자리 주택의 임대의 경우 10년간 임대 후 분양으로 전환하는 공공임대 20만 가구, 20년 장기전세 10만 가구, 장기임대 50만 가구로 구성된다. 장기임대는 소득에 따라 임대료를 시중가의 60~70%까지 차등 적용하는 국민임대 40만 가구와 최저소득층을 대상으로 하여 시중 전세가의 30%에 제공하는 영구임대 10만 가구로 나뉘게 되며 기존의 신도시나 택지지구와 같은 방식으로 개발되지만 도심에 더 가깝고 분양가도 기존 공공주택 내 분양가 상한제 가격보다 15% 이상 싸게 공급되므로 재개발 등을 통해 도심내에서 공급되는 주택에 대한 수요가 분산되어 성남 2단계 재개발 사업 등에 직접적인 영향을 주었다.

<표 3-6> 보증자리주택 150만호 건설계획(2009~2018)

구 분		계	'09년	'10년	'11년	'12년	'13~'18년
합 계		150	13	18	15	15	89 (연평균 15)
권역별	수도권	100	9	14	11	11	55 (연평균 9)
	지방권	50	4	4	4	4	34 (연평균 6)
유형별	임 대	80	7	9.5	10	9.5	44 (연평균 7)
	분 양	70	6	8.5	5	5.5	45 (연평균 8)

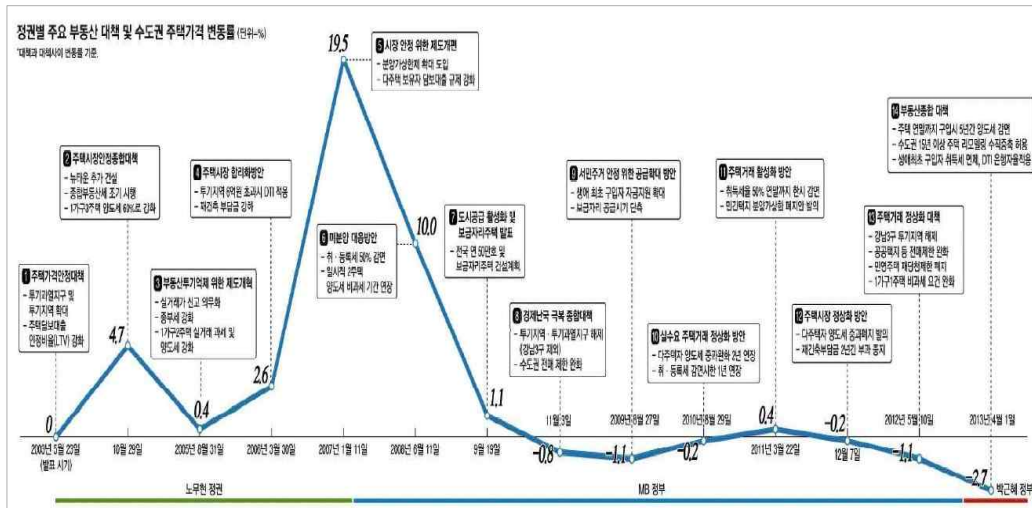
(자료 : <https://portal.newplus.go.kr>)

또한 현 박근혜정부에서는 2013년 '4. 1 부동산 종합대책'⁶⁴⁾을 발표하였는데 주택시장의 침체와 주거비용 증가에 대한 대응책으로 주택시장 정상화, 하우스푸어와 렌트푸어의 지원, 주거복지 지원을 목표로

64) 정부는 4월 1일 공공분양주택 공급축소, 신규 주택구입자에 대한 세금감면, 주택담보대출자의 채무조정(하우스푸어 대책), 목돈 안 드는 전세 대책과 저소득층 주거복지 지원 확대를 주요 내용으로 하는 「서민 주거안정을 위한 주택시장 정상화 종합대책」(이하 '4·1 부동산 종합대책')을 발표하였다.

5년간 양도세의 일시적 면제, 생애 최초 수요자 혜택 등을 내세우고 있다. 이러한 정책 역시 향후 주택시장 변화와 함께 성남 2단계 재개발 사업과 같은 도심 개발사업에 영향을 미치는 요소로 작용한다고 볼 수 있다.

<그림 3-3> 정권별 주요 부동산 대책 및 수도권 주택가격 변동률



(자료 : 매일경제 2013. 4. 6)

2. 사회적 환경

성남 2단계 재개발 사업은 과거 청계천 철거민의 이주정착지로 조성된 성남 구시가지가 노후화 되면서 개발이 필요하게 되었으나 다가구 주택 밀집 지역이라는 특성에 따라 가옥주의 대지 지분이 협소하다는 점, 세입자가 가옥주의 2.5배에 이를 정도로 세입자가 많은 지역의 특성, 수익성이 낮아 민간건설업체가 참여를 기피하는 여건이 고려되어 <그림 3-4>와 같이 공공시행자의 참여를 통한 순환재개발방식이 적용되었는데 이러한 요구는 공공이 순환정비방식으로 도시재생 사업 분야를 주도할 것을 주문한 사례들과 궤를 같이 하는 것이었다.⁶⁵⁾

65) 대통령 지시사항('05. 04) [임대주택정책 개편방안 보고서], 성남시 국회의원의 판교신도

<그림 3-4> 성남 구시가지 순환정비사업 원주민 이주흐름도



(자료 : 대한주택공사 .(2009).op.cit.)

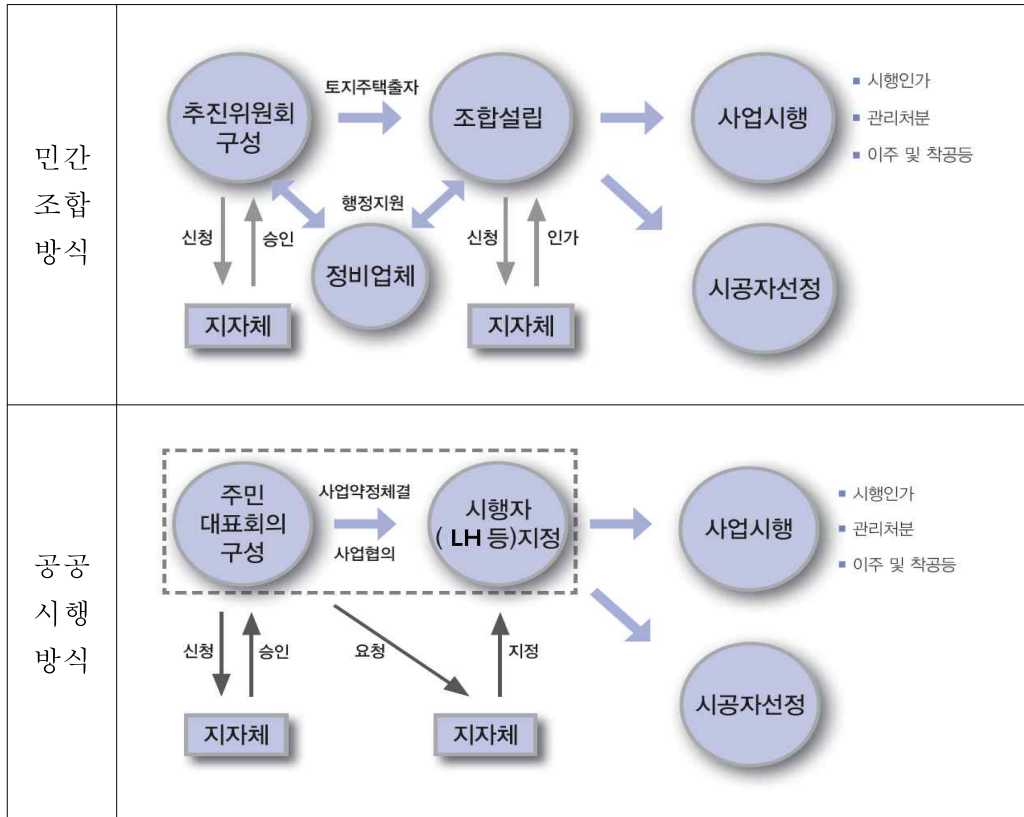
이에 따라 <그림 3-5>와 같이 통상의 재개발 사업이 토지 등 소유자들이 주축이 되어 조합을 구성하여 시공사 선정, 관리처분계획 수립, 주민이주 등 전 과정서 「도시 및 주거환경정비법」 및 정관 등에 기초하여 사업단계별로 정비업체, 시공사, 분양대행사 등을 참여시켜 사업을 추진⁶⁶⁾하는데 비해 성남 2단계 재개발 사업은 기존의 조합방식에서의 민간건설업체의 수익 극대화 추구 과정의 조합집행부와 유착·비리 발생 등 시장왜곡현상 및 대부분의 개발이익을 일부 자산가와 건설업체가 향유하는 문제점을 해소하고자 주민참여형 원가정산방식⁶⁷⁾이 적용되었다. 이를 통해 사업의 투명성 확보, 신속한 사업추진으로 관리비 최소화, 시공사와의 독립적 관계 유지를 통해 왜곡된 시장 질서를 바로잡는 역할을 기대하였다.

시 개발 시 성남시 순환정비 사업용 이주단지 우선확보 정부 건의('06. 11)[2006년 정기국회시], 단계별 순환재개발방식을 통한 전세난 등 주거문제 최소화를 위한 국토부 부동산정책('06. 11) [부동산 안정화 대책 보고서], 도심내 재건축, 재개발 사업시기조정 및 순환정비사업 확대추진 국토부 부동산정책('07. 01)[부동산시장 안정을 위한 제도개편방안]

66) 민간 사업 시행자인 조합과 시공사가 공동으로 사업을 추진하며, 공공은 법·제도 운영, 행정지원과 관리·감독 역할을 담당

67) 사업 시행자가 모든 정비사업비(간접비 등을 포함)를 부담하고 사업시행으로 회수되는 매출액 중 사업 시행자가 지출한 정비사업비를 우선 회수한 후 남은 개발이익은 권리자의 권리지분에 따라 배분하는 사업방식

<그림 3-5> 조합방식 및 공공시행방식 비교



(자료 : 한국토지주택공사 내부자료)

이와 더불어 통상의 재개발 사업이 <표 3-7>과 같이 평균 63천㎡ 면적에 500명 내외의 조합원들이 개별 지구별로 사업을 추진하는데 반하여 성남 2단계 사업은 주민·지방정부의 조속한 사업추진 요구와 단기 추진에 따른 사업 효율성 증대, 지가상승 부담완화 및 정책적 효과의 극대화 등을 위해 통상의 사업면적 대비 2~3배에 달하는 대규모 사업지구 여러 곳을 순환이주주택 입주와 연계하여 동시에 추진하였다.⁶⁸⁾ 이로 인해 성남 2단계 재개발 사업은 <표 3-8>과 같이 4개 지구 668천㎡ 면적에 6,800명 내외의 조합원과 이에 2~3배에 해당하는 세입자의 이해관계가 연계되어 추진되었다.

68) 성남시와 대한주택공사 간 협약서, 대한주택공사(2012). op.cit 참조

<표 3-7> 전국 재개발 사업구역 평균현황

	면적 (㎡)	세대수				용적률		토지 등 소유자	
		기존	분양	임대	소계	기존	신규	토지 등 소유자	조합원
서울	41,075	672	555	122	677	197%	229%	421	387
경기	72,746	1,072	902	189	1,091	165%	228%	590	550
인천	68,611	880	887	183	1,070	121%	241%	653	587
부산	70,876	767	1,064	105	1,169	147%	256%	496	496
대구	39,755	280	533	75	608	86%	259%	321	257
울산	99,349	1,460	1,472	139	1,611	200%	230%	598	920
대전	67,091	526	873	89	961	-	220%	353	255
광주	79,554	640	1,220	119	1,339	-	251%	499	358
강원	62,523	340	1,034	67	1,101	-	248%	293	176
경남	78,650	728	981	94	1,075	-	240%	594	521
경북	68,881	569	1,486	125	1,611	-	340%	407	-
전남	-	-	-	-	-	-	-	-	-
전북	82,540	458	860	101	960	215%	231%	440	435
충남	45,432	335	792	76	868	27%	236%	291	307
충북	93,760	546	-	-	-	-	-	474	624
전국	63,073	747	858	135	993	155%	239%	500	468

(자료: 국토해양부 정비사업 통계(2010.12.31 기준))

<표 3-8> 성남 2단계 재개발 사업 개요

구 분	계	신흥2	중1	금광1	수진2
사업면적	668천㎡ (203천평)	204 (62)	109 (33)	233 (71)	122 (37)
건설호수	11,052호	3,299	1,882	3,868	2,003
- 분양	- 9,059	- 2,683	- 1,552	- 3,166	- 1,658
- 임대	- 1,993	- 616	- 330	- 702	- 345
소유자	6,793인	2,090	1,129	2,341	1,233
사업기간	'09. 12 ~ '15. 12				'11.4.27 사업취소

(자료 : 한국토지주택공사 내부자료)

사업 초기에는 이러한 특성에도 불구하고 소유자는 자산가치 증가 및 주거여건 개선, 세입자는 판교 등 순환임대주택 입주에 따른 이주 부담 완화 등이 기대되어 협력적인 네트워크를 형성할 수 있었다. 그러나 사업 중·후반기 공공에 의한 순환정비방식, 원가정산방식, 대규모 사업의 단계별 추진은 이해관계를 복잡하게 하고, 갈등을 증폭시키는 한 원인으로 작용하였다. 즉 일반 조합방식과 다른 정책 행위자, 상호 작용, 권력자원 및 정책 네트워크 형성에 영향을 주었다.

3. 정치적 환경

재개발 사업의 경우 통상 7~8년의 장시간이 소요되고 기본계획수립, 사업시행 인가, 관리처분계획⁶⁹⁾ 인가 등 전 과정에서 사업이 원만히 추진되기 위해서는 인허가권자인 지방자치단체 및 지역여론을 형성하는 정치권을 포함한 다양한 이해당사자간 협력과 신뢰가 기초되어야 한다. 이러한 측면에서 정책 결정과정에 직접적인 영향을 미치는 변수로서 무엇보다 현안에 대한 정책결정자의 인식과 태도의 변화, 지방자치제 하에서 지역 정치권의 역학구도 및 정책을 바라보는 지역주민의 정서 등이 주요한 지표가 될 수 있다.

먼저 사업 시행자인 구 대한주택공사는 이명박 정부의 공기업 선진화 방안의 일환으로 2009년 구 한국토지공사와 통합되어 한국토지주택공사로 바뀌었다. 대한주택공사는 주택의 건설·공급·관리하던 공기업이고, 한국토지공사는 토지의 취득·비축·개발·공급·임대, 주택단지·산업단지·유통단지 조성, 국유재산관리 수탁 업무, 통계법에 의한 지가통계 및 토지거래 동향 조사 등의 업무를 수행해 오던 공기업이었다. 이명박 정부 하에서 통합된 두 공기업은 한국토지주택공사라고 명칭을

69) 정비구역안의 조합원(또는 토지등소유자)이 소유하고 있는 토지 및 건축물 등 소유자산을 사업 시행자에게 현물출자하는 형식의 사업방식으로서 가치를 평가하여 사업이 완료된 후 그 가치에 상응하는 신축자산으로 돌려주되, 과부족에 대하여는 환급받거나 추가부담금으로 납부하는 방식

수정하고 주택 공급, 신도시 개발, 국토 관리 등을 수행한다. 70)

한국토지주택공사는 2009년 출범 당시 하루 이자만 100억 원에 이르고 금융부채가 매년 20조원 넘게 늘어날 정도의 재무위기에 놓여 있었으며 채권발행이 막힐 정도로 유동성의 위기를 겪었다. 이에 새로 부임한 이지송 사장은 대대적인 구조조정을 목표로 통합이후 양기관의 중복 및 과도한 정책사업 수행, 부동산 경기침체 등으로 인한 판매 감소, 과도한 부채와 자금조달 여건 악화로 인한 유동성위기 등 경영위기 극복을 위한 경영정상화 방안을 발표하였다. 2010. 12. 30. 인력감축, 임금반납, 사업방식 다각화 등 강도 높은 자구노력과 함께 총사업비 425조원 414개에 이르는 방만한 사업을 재무역량 범위내로 축소·조정하기로 하였다. 성남 2단계 재개발 사업 역시 사업조정대상 지구에 포함되어 있어 이와 같은 사업 시행자의 인식 및 정책방향 변화로 인한 영향이 불가피하다 할 것이다.

다음으로 지방권력 지형의 변화를 살펴보면, 2010. 6. 2 제5대 지방선거 및 2012. 4. 11 제19대 국회의원 선거이후 지방정부 및 의회 등 지방권력 지형의 변화가 성남 2단계 재개발 사업의 정책 네트워크에 영향을 주었음을 확인할 수 있다.

성남시장의 경우 2002년 부터 2010년도 상반기까지는 이대엽 전 시장이 업무를 담당하였고 2010년 7월부터 현재까지는 이재명 시장이 업무를 총괄하고 있다. 민선 3~4기 출신이었던 이대엽 전 시장은 임기 중 건축한 성남시청이 호화청사 논란에 휩싸이며 여론의 역풍을 맞게 되었으며 재임시절 방만한 재정운영으로 인해 2010년 07월 12일 재정난에 빠진 경기도 성남시가 대한민국 지방자치단체 역사상 최초로 지불유예 선언을 하게 된 원인을 제공하였다. 시장 재임 전 한나라당 소속이었던 이대엽 전 시장은 한나라당의 기조에 맞게 수정, 중원구 재개발 사업 및 도촌·판교·여수 택지개발사업 등 추진, 고도제한 완화 등 개발정책을 우선하는 부동산 정책을 지지하였다.

70) 굿모닝미디어. (2011). 『기업사전』. 서울: 굿모닝미디어.

이에 비해 재야 법조계 출신이며 시민사회운동가 출신인 이재명 시장은 2010. 7. 1 취임사에서 밝힌 바와 같이 개발정책보다는 주거환경을 개선하고 주민의 재산권을 보호하면서도 재정착율을 높이는 방향으로 주택정책을 전환하고, 가옥주와 세입자 할 것 없이 저마다 피해를 호소하는 구시가지 재개발 계획을 전면 재검토할 것을 주장하였었다. 그러나 최근에는 지역민들의 입장 등을 반영하여 재개발 조속추진을 위한 성남시민 총결기대회에서 “LH가 분당과 판교, 위례, 도촌, 여수, 고등, 시흥지구 등 성남의 알짜배기 땅에서 수조 원의 이익을 챙겨 갔음에도 재개발 사업을 협의도 없이 중단시켜 시민들을 고통 속에 몰아넣었다”며 “LH가 계속 주민을 분열시키고 허위소문으로 시정을 방해하면 시가 가진 모든 권한을 사용해 LH 사업에 제동을 걸겠다”⁷¹⁾고 발언하였는데 이는 이재명 시장이 성남시민들과 같은 입장에서 LH의 조속한 사업 시행을 촉구하는 것이라 볼 수 있다.

성남 2단계 사업과 관련하여 국회의원의 경우 2008년 5월 30일부터 2012년 5월 29일까지 임기였던 제18대 국회의원과 2012년 5월 30일부터 현재까지 임무를 수행하는 19대 국회의원의 정치적 환경 요인을 살펴 볼 수 있다.

18대 국회의원 중 성남 수정구(신흥2, 수진2) 지역의 신영수 국회의원과 중원구(중동1, 금광1)지역의 신상진 의원의 경우 한나라당 출신으로 성남시 고도제한완화, 보금자리주택법 대표발의, 성남 2단계 재개발 사업 민·관합동방식 추진, 상권 활성화 구역 유치 등을 적극 추진하였다. 이와 대조적으로 제19대 국회의원 선거에서 당선된 성남 수정구의 김태년 의원의 경우 민주당 소속으로 떠나는 재개발, MB식 뉴타운 재개발이 아닌, 마을 공동체가 유지되는 ‘사람중심’의 재개발 등 공약을 내세워 당선되었다. 또한 성남시 중원구에서는 통합진보당 김미희 의원이 당선되어 주민참여형 도시재생 사업으로 재개발 추진, 재

71) 피플투데이뉴스, ‘LH를 향한 성남시민 1천여 명의 분노 폭발’ (2013. 05.14).
<http://cafe.naver.com/seongnamjy/199>.

개발 시 세입자 참여 및 보상제도 개선, 위례신도시 공공 임대주택 이주단지 조성, 재개발 지역 국공유지 제공 법안 추진 등의 공약을 기조로 행동하였다.

이처럼 성장을 중심으로 ‘개발연대’를 형성하는 여권 출신의 국회의원과 시장에서 ‘분배 및 세입자 등 약자보호’를 우선하는 민주통합당 및 통합진보당 등 야권으로의 지방권력의 이동은 성남 2단계 사업과 관련한 정책결정과정에서 세입자 참여보장, 순환이주주택 공급문제를 중요한 이슈로 부각시키는 중요한 요인으로 작용하였다.

이와 같이 정치적 성향, 접근방식 및 정책 우선순위를 달리하는 정책결정자 및 정치환경의 변화는 사업 중·후반기 정책 네트워크의 상호작용에 상당한 영향을 미쳤다.

이상에서 논의한 성남 2단계 재개발 사업의 환경적 요인을 정리하면 아래와 같다.

<표 3-9> 성남 2단계 사업 환경요인 정리

정책환경	평가지표
경제적 환경	부동산 경기침체(국제, 국내, 지역) 부동산 정책환경 변화(국제, 국내, 지역)
사회적 환경	민간재개발 사업의 문제점 부각(국내) 저소득층 밀집 지역, 개발여건 불리, 지역불균형에 대한 불만 및 조속한 사업추진 요구(지역)
정치적 환경	공기업 선진화 등 네트워크 환경 변화(국내) 지방정부 및 정치권 권력 중심의 이동(지역)

제3절 성남 2단계 사업의 정책 네트워크

1. 정책 행위자

성남 2단계 재개발 사업의 정책 네트워크에 참여하는 행위자로는 정부(중앙 및 지방정부), 사업 시행자(LH), 주민(토지 등 소유자, 세입자), 지역 정치권(지방의회 의원 및 지역 국회의원 등)으로 나눌 수 있으며 구체적인 내용은 아래에서 살펴보려고 한다.

1) 정부

먼저 중앙정부는 공공 시행자인 한국토지주택공사의 업무에 대해 총괄적 지휘·감독하는 임무를 갖고 성남 2단계 재개발 사업 등 전반적인 부동산 정책의 입안 및 집행에 대한 책임을 지는 지위⁷²⁾에 있다. 앞서 정리한 것과 같이 성남 2단계 사업은 2009년 사업시행 인가 이후 본격적으로 추진되었으나 1999년 부서의 성남 도시재생 사업의 구상 기간까지 고려하면 노무현 정권, 이명박 정권, 박근혜 정권 등 4개 정권과 중앙정부를 거치게 된 사업이라 할 수 있다. 노무현 정부에서는 형평성을 집권이념으로 하며 개입주의 부동산 정책기조를 펼쳤으며 이명박 정부와 최근 박근혜 정부에서는 효율성을 중시하는 집권이념으로 시장주의 부동산 정책기조를 펼치고 있다.⁷³⁾

지방정부인 성남시는 「도시 및 주거환경정비법」 등 관련 규정에 의거 지역단위 도시정책인 성남 2단계 재개발 사업에 있어서 정비계획 수립 및 인허가 권한은 물론이고 용적률 상향, 정비기금지원 등을

72) 정부 관계부처(총리실·국토부·재정부·금융위) 합동으로 2011.3.16일 「LH 경영정상화를 위한 정부 지원방안」을 마련하여 발표하였으며, 공공기관 부채감소 등 측면에서 사업조정(투자시기 분산, 민간참여 확대 등을 통해 선 투자규모를 대폭 축소) 등에 동의하였다.

73) 이영범. (2011). “부동산 정책기조 변화의 영향분석 : 노무현정부와 이명박정부를 중심으로”. 광운대학교 부동산학과 박사학위논문.

결정 할 수 있는 주요한 정책 행위자라 할 수 있다. 낙후 구도심의 주거환경 정비와 균형발전이라는 도시정책의 목표를 가지고 다양한 의사결정에 관여함으로써 사업 추진에 직접적인 영향력을 행사한다.

2) 사업 시행자

다음으로 성남 2단계 재개발 사업에 있어 주민 등을 대행하는 사업 시행자를 꼽을 수 있다. 사업 시행자는 주민을 대신하여 사업계획의 수립, 주민총회의 개최, 사업비용의 충당, 이주대책 마련, 행정절차 및 공사의 진행 등 사업의 전 과정을 주도적으로 참여한다. 공공 주도의 일반 택지개발사업과 같이 계획수립, 보상, 공급, 공사까지의 모든 의사결정을 단독으로 행사하지는 않지만 성남 2단계 재개발 사업에서 주민의견 수렴 및 관리처분 계획 수립, 순환이주단지 공급 등 중요한 의사결정 및 정보보유 등 전문적 대리인으로서 중요한 역할을 담당한다.

지방정부가 성남시 지역의 발전과 주민들의 이익을 중심으로 움직인다면 한국주택토지공사의 경우 사업의 구상과 진행에 있어서는 국가 정책이나 지역 간 불균형 해소 등을 목적으로 사업을 진행하지만 실질적으로 해당 기관의 이익을 무시할 수 없는 입장이라 할 수 있다.

3) 주민

행위자로서의 주민은 소유자와 세입자로 나누어 볼 수 있다. 먼저 소유자는 <그림 3-6>과 같이 사업시행에 따른 손익이 자신들에게 귀속되는 원가정산방식의 재개발 사업에 있어서 「도시 및 주거환경 정비법」에서 규정한 주민공람 및 사업 시행자에 대한 의견제시, 사업 시행자 지정 동의, 주민총회의 의결 등 공식적·제도적 창구 및 사업 시행자 및 인허가권자 등에 대한 민원제기, 감사원, 국민권익위원회 등 감사 및 조정청구, 집회 및 시위 등의 방법으로 사업에 참여한다.

토지 등 재산권자 및 도심 개발정책의 직접적인 수혜자로서 사업목적 및 법률에 기초한 사업의 주체라 할 수 있다.

<그림 3-6> 원가정산방식 사업 구조도



(자료 : 한국토지주택공사 내부자료)

이에 반해 세입자는 인적 비중에 불구하고 ‘주거권’에 대한 사회적 합의가 형성되어 있지 않고, 법률에서 보장된 참여방안 등이 미흡한 실정이다. 「도시 및 주거환경 정비법」에서는 토지 등 소유자를 중심으로 사업 시행자 지정, 총회 등 의결권한 등을 인정하고, 세입자에 대해서는 사업 시행자에 대한 의견제시, 사업시행 계획서상 세입자의 주거 및 이주대책을 간접적으로 보호하는 정도에 그치고 있다. 최근 세입자 보호를 위한 주거이전비 지급금액 조정, 순환이주 권장 등 다양한 대책이 마련되고 있는데 반하여 제도상으로 의사결정과정에 지속적으로 참여할 수 있는 통로가 부족하다. 그러나 성남 2단계 재개발 사업의 경우 사업계획 단계부터 <표 3-10>과 같이 세입자 과다 등 지구여건을 반영하여 순환정비방식이 채택 되었고, 세입자 등 중산층과 서민의 권익보호 등을 표방하는 정당 및 정책결정자로 지방정부 및

지역 정치권의 권력구도가 재편되면서 정치적 지지자 및 유권자로서의 영향력을 기반으로 정책 네트워크에 참여할 수 있게 되었다.

<표 3-10> 성남 2단계 재개발 사업 소유자 및 세입자 현황

구 분	계 (세대)	소유자 (세대)	비율 (%)	세입자 (세대)	비율 (%)
성남신흥2	6,488	858	13	5,630	87
성남중동1	3,715	641	17	3,074	83
성남금광1	7,499	1,238	17	6,261	83

4) 지역 정치권

마지막 참여자로 지역 정치권을 살펴보면, 평택미군기지 이전, 행정 복합도시 및 혁신도시 개발, 새만금사업 등 대형 국책사업이나 용산 국제 업무지구 개발, 용산사태와 같은 특수한 사례를 제외하고 도심 재개발 사업에 있어 정치권이 관여하는 사례는 드문 것이 현실이다.

성남 2단계 사업의 경우 앞서 사회적 환경요인에서 분석한 바와 같이 수 만명의 이해관계를 동반하는 사업으로 지역현안 및 핵심 지역발전 공약으로 표방됨으로 인해 지역 정치권이 직·간접적으로 정책 네트워크에 관여하고 있다.

먼저 지방의회인 성남시 의회는 총 34명의 의원 중 18명이 새누리당 소속으로 여소야대의 의회구성으로 지역현안과 관련해 사안마다 충돌이 끊이지 않는 상황에 있다. 특히 2010년 지방선거 이후 집권한 성남시장의 모라토리엄 선언 이후 성남 2단계 재개발 사업의 재검토과정이 시장에 대한 한국토지주택공사의 반발이라는 여론이 형성되자, 지방 의회를 중심으로 상호 비방전이 난무하였고, 이 과정에서 민주당 협의회에서 먼저 성남 2단계 재개발 사업에 대한 성남시, 성남시의회, 주민, LH로 구성된 4자 협의체를 2010년 8월 20일 제안⁷⁴⁾하였다. 이후 성남시의회 새누리당 의원들을 중심으로 같은 당 출신의 지역구의원

들의 중재로 2010년 10월 07일 실질적인 협의체가 구성되었다. 이와 같은 직접적인 개입 외에도 성남시 행정에 대한 감시의 권한 등 공식·비공식적인 권한을 바탕으로 성남시, 사업 시행자 등에게 지역 내 소유자, 세입자, 판교입주민 등의 요구사항 및 정치적 의사를 반영하기 위해 지속적으로 정책 네트워크에 참여하고 있다.

그리고 지역구 의원은 지역공약 이행, 정치적 지지 및 주도권 확보 등 측면에서 사업 시행자, 지방정부 및 주민과 지속적으로 상호작용을 가지고 국정감사, 자료요구, 언론보도, 국토해양부, 감사원 등 조정요청 등 권한 및 영향력을 바탕으로 정책 네트워크에 관여하고 있다. 이를 통해 4자 협의체 구성, 2011년 1월 국회 도시재생 선진화포럼의 사업 추진을 위한 시공사 분양책임 및 사업비 분담 등의 신사업방식 제안, 주민대표회의의 요청을 반영한 2011년 3월 신흥2·중1 주민대표, LH, 국회선진화 포럼이 참여하는 사업추진위원회의 구성⁷⁵⁾ 등 세부적인 추진방식에 까지 개입하였다.

이처럼 통상의 재개발 사업이 <표 3-11>와 같이 제도화된 역할관계 하에서 조합(집행부)을 중심으로 지방정부 및 시공사 등이 참여하여 추진 되는데 반하여 성남 2단계 사업에 있어서는 초기 사업 시행자-성남시-주민대표회의 중심에서 사업 중·후반기 사업 시행자-성남시-소유자(분화)-세입자-지역 정치권으로 정책 행위자가 다양화 및 증가되었다.

74) 2차의 협의체 본회의와 15차에 걸친 실무위원회를 진행

75) 8차례의 논의(실무위 16회)를 통하여 '11. 6월 종합대책(안)'을 마련하여 주민대표회의와 LH에 제안하였다.

<표 3-11> 도시재생 사업 주체별 역할

업무내용	지방정부	주민	사업 시행자(조합)
정비기본 계획수립	· 공람공고 · 기본계획입안	· 공람의견 제출	· 기본계획자료 작성 협조(수립용역참여)
정비계획 수립 및 구역지정	· 정비계획입안 · 공람공고 · 지방도시계획위원회 심의 · 구역지정신청 및 지정	· 공람의견 제출 · 주민의견 제출	· 정비계획자료 작성 협조 (수립용역참여)
시행자지정	· 시행자지정 신청 및 지정 · 시행협약체결	· 주민동의서 제출	· 시행자지정 협조 · 시행협약체결
사업 시행인가	· 사업시행 인가 지원	· 주민의견 제출	· 사업시행인가 도서 작성 · 인가절차이행
토지 등 매수	· 보상협의회 설치 · 소유사실확인	· 보상협의회 참석 · 보상에 협조	· 토지 등 현황조사 · 보상금지급 · 재결신청
공탁·철거	· 대집행등 협조	· 이주등 협조	· 공탁 · 지장물철거
주택공급	· 공급승인 · 이주대책확인	· 주택 등 신청	· 공급승인서작성 · 주택 등 공급

(자료 : 국토해양부. (2010). 「도시 및 주거환경정비사업 여행」, 경기: 국토해양부.)

Laumann& Knoke(1987)은 정책 공동체의 분화 경향을 지적하며, 제일차적이며 핵심적 공동체는 운영규칙을 설정하고 구성원을 결정하며, 공동체의 주요 정책방향 결정에 연속적으로 관여하는 핵심 행위자를 말하며, 제이차적 공동체는 게임 규칙을 따르지만 정책에 지속적인 영향을 행사할 수 있는 충분한 자원을 가지고 있지 않아 특징이 슈에 대하여만 중요하고, 정책과정 전반에는 제한적인 접근 통로를 가지고 있는 집단으로 구분 하였다. 이러한 측면에서 사업 시행자와 지방정부는 3차에 걸친 협약, 토지 등 소유자와 사업 시행자는 시행협약, 사업 시행자-지방정부-토지 등 소유자는 「도시 및 주거환경

정비법」 등 관련법에 의거 지속적으로 정책결정과정 전반에 관여한다는 측면에서 제일차적 공동체에 해당한다 할 것이다. 이에 반해 세입자 및 지역 정치권은 사업 초기 관련법이나 참여 통로가 없는 상황에서 순환이주주택 선이주, 정치적 지지 확대 등 제일차적 공동체와 공유되지 않는 자신들의 이해와 관련된 특정 이슈에 대해서만 제한적인 접근을 가지며, 급진적으로 주의를 끌기 위해서 항의집회와 같은 드러난 행동이 주를 이루고 있다. 즉 관련 법 및 행위자 간에 맺은 협약 등 게임의 규칙에서 벗어난 행위를 지속함으로써 인해 전체적이고 주요한 의사결정에서는 배제되었다. 이러한 측면에서 사업 초기 이들은 제일차적 공동체로 볼 수 있다. Saunders(1975). 그러나 앞서 본 바와 같이 사업 중·후반 이후에는 다양한 세력과 연대, 권력자원의 교환 과정을 통해 정책 행위자로서 참여할 수 있었다.

또한 정책 행위자들의 이익유형 측면에서 살펴보면 사업 시행자는 정부의 도심 개발정책 부응, 사업영역 다변화 및 기관설립 목적에 부합하는 기능수행 측면에서, 지방정부는 구시가지 개발을 통한 신구지역 간 갈등 해소 및 지역현안 해결 측면에서, 토지 등 소유자는 주거환경 개선 및 개발이익을 통한 자산가치상승 등 측면에서 사업 시행자-지방정부-토지등 소유자 간의 이익유형은 도시재생 사업의 취지 및 목적 등에 비추어 전체적인 맥락에서의 이익의 공유라 할 수 있다. 이에 비해 세입자는 순환 이주주택 입주 등 특별한 이해와 관련되고, 지역 정치권은 정치적 지지 확대 등 부차적인 이해에 집중한다.

위에서 살펴 본 바와 같이 성남 2단계 사업의 초기에는 행위자 수가 제한되어 장기간에 걸쳐 안정적인 관계 양상을 보였으나, 중·후반기에는 정책 행위자 수가 증가하고, 이해관계에 따라 상호작용의 주체가 지속적으로 변동하였다. 이와 같은 과정에서 소수의 특정 정책 행위자 중심의 합의 및 협상 보다는 다수 정책 행위자 간의 타협과 협상, 설득과 배제 등 상호작용이 증가하였다.

이상의 논의를 종합하면 아래 <표 3-12>과 같다.

<표 3-12> 분야별 정책 행위자 정리

구 분		사업초기	사업중·후반
제 일 차 적 집 단	정부	성남시 실무자 중심	성남시 실무자 + 시장등(고위층) 국토해양부(주택정비과)
	사업시행자	실무자 중심	실무자 + CEO 등 경영진
	주민	주민대표회의 등 소수 집행부	주민대표+대다수 주민, 비상대책위, 세입자 및 세입자연합회, 판교 순환이주지역 상가대책위 등
	지역정치권	-	지방의원, 국회의원, 정당
제이차적 집단		지역 정치권, 기업, 세입자	기업, 언론, 시민사회단체, 사정 기관, 3단계 재개발 사업 주민 국토해양부(신도시개발과,주택정 책과), 경기도교육청

2. 행위자 간의 상호작용

논의에 앞서 전제해야 할 것은 앞서 소개한 모든 행위자 간 관계를 개별적으로 살펴보는 것은 한계가 있다는 점이다. 즉 중앙정부와 지방정부 간의 정책목표 및 우선순위 등 차이로 인해 판교순환 이주주택 일반공급 등에 입장의 차이가 존재하고, 사업과 관련한 직접적인 권한 및 사업 시행자에 대한 영향력 등 권력자원의 차이가 존재한다. 또한 중앙정부 내에서도 재개발 등 도심 개발정책을 담당하는 주택정비과, 주택공급 정책을 총괄하는 주택정책과, 판교개발을 담당하는 신도시개발과 간에도 정책목표 및 우선순위 등 차이가 나타난다.

그리고 사업이 표류하는 상황에서의 판교 순환이주주택의 원주민 선 이주와 관련해 재개발 구역 내 공가발생으로 인한 임대료 손실, 임대보증금 반환, 구역 내 슬럼화 문제 등에 따른 소유자의 입장과 금광1, 신흥2, 중동1 3개 구역 연합 ‘세입자협의회’ 등의 무조건적인

판교 순환이주주택 우선 공급 요구 등 인식 차이를 확인할 수 있다.⁷⁶⁾

아울러 지방의회 의원 및 지역 국회의원 간에도 사업 시행자, 지방정부, 주민 등과의 상호작용에 있어서 권력자원, 민감도, 정책목표 등 확인된다. 그러나 본 연구에서는 ‘공공참여 사업에 있어서의 정책 행위자 간 상호작용’라는 연구문제에 집중하기 위해 아래의 <표 3-13>과 같이 정책 행위자간 미시적인 상호작용의 차이는 논의에서 제외하기로 한다.

<표 3-13> 성남 2단계 재개발 사업 행위자 간 상호작용 대상

	정부 (중앙, 지방)	사업 시행자	주민 (소유자, 세입자)	지역 정치권 (지방, 중앙)
정부 (중앙, 지방)		정부 사업 시행자	정부 주민	정부 지역 정치권
사업 시행자			사업 시행자 주민	사업 시행자 지역 정치권
주민 (소유자, 세입자)				주민 지역 정치권
지역 정치권 (지방, 중앙)				

1) 정부와 사업 시행자

성남 2단계 재개발 사업에 있어 우선 중앙정부와 사업 시행자 간에는 앞서 언급한 바와 같이 시장실패 보완측면에서의 민간주도 재개발 사업에 대한 공공의 참여 및 순환정비정책 확대라는 정책적 이해관계가 합치되고, 공공 시행자인 한국토지주택공사가 정부정책을 집행한다는 측면에서 협력적 관계 하에서 정책과정에 지속적으로 참여하여

76) 필립스(Phillips)는 주거적합성이란 주어진 시간과 장소에 성취 가능한 최소한의 거처이며, 보다 중요한 것은 변천하는 기대수준과 가치판단의 문제로 정의하였다. D. R. H. Phillips, "Comfort in the Home", 「Royal Society of Health Journal」, 87, 1967. 237~246

상호작용이 일상적으로 이루어진다.⁷⁷⁾

지방정부와 사업 시행자 역시 초기 양측의 정책적 목표 및 이해관계가 합치되어 협력적 관계를 유지했으며, 관련법에 따른 일련의 과정을 통해 지속적으로 상호작용이 이루어졌다. 그러나 부동산 경기침체 등으로 사업에 차질이 발생하면서 관련된 소유자, 세입자 등 이해관계자의 전체적 이해를 대변할 수 밖에 없는 지방정부와 사업추진에 따른 토지 등 소유자의 부담증가, 당면한 경영위기 극복 및 판교 순환이주주택의 장기공가에 따른 대내외적인 비판 등에 따른 사업시행자와의 이견 조정에 난항을 겪음에 따라 상호간에 갈등 관계가 형성되었다. 상호작용의 빈도에 있어서도 이전의 관련법 등에 따른 협의 등과 더불어 이견 조정을 위한 협의회, 간담회 등이 빈번하게 개최되었고, 그 협의의 주체에 있어서도 실무자 중심에서 LH CEO 등 경영진과 성남시장 등 고위정책결정자 위주로 전개되었다.

그러나 주민 및 지역 정치권 등이 개별적인 이해에 기초해 지방정부에 문제해결을 강력하게 요구함에 따라 외부적인 환경변화에 따른 단계별 사업추진⁷⁸⁾, 사업방식 변경 등 합리적인 대안논의 보다는 일괄적인 해결책으로 ‘사업의 정상추진 및 즉각적인 순환이주 실시’ 주장으로 일관하고 이를 관철시키려는 과정 특히 사업 시행자의 판교 순환이주주택 일반 공급을 위한 순환 이주주택 변경(판교→위례) 신청 등 불수용, 공급절차 중지명령 및 민·형사상 책임추궁 등 일련의 과정에서 갈등이 심화되었다.

2) 정부와 주민

77) 국토교통부는 도시 및 주거환경정비법의 순환정비방식 제도화(제35조) 및 판교 순환이주주택 일반공급 등 주요현안에 대해 사업 시행자와 의견교환 및 의사결정에 관여한다.

78) 재개발 속도는 시간에 따라 토지자원의 기존 용도의 현재가치, 최선 대안용도의 현재가치, 재건축 비용 등 요인들 간의 상관관계에서 발생하는 변화에 의존한다. Jack Harvey 저. 노태욱 역(2002), 『부동산경제학』. 서울: 부연사. 134.

성남 2단계 재개발 사업의 초기 단계에는 조합방식에서 주민이 직접 수행해야 할 업무를 공공 시행자가 대행함에 따라 지방정부와 주민 간에는 정비계획 수립, 사업 시행자 지정 등 「도시 및 주거환경정비법」 등에 의한 제도상 접촉 이외에 상호작용이 빈번하지 않았으며, 일부 사업 자체를 반대하거나 민간사업 추진을 주장하는 주민을 제외하고는 전반적인 주민의 이익과 지방정부의 이해관계가 합치⁷⁹⁾되어 협력적인 관계 양상을 유지했다. 그러나 사업의 표류과정에서 잠재되어 있던 주민간의 이해관계 및 다양한 욕구가 분출함에 따라 지방정부와 주민간의 관계는 복잡한 양상으로 전개되었다. 사업의 지속 추진에 대해 찬성, 반대하는 소유자간 의견차이, 순환이주주택 처리방안에 대한 소유자, 세입자, 판교 입주자 및 상가 영업자의 이해관계 상충으로 인해 지방정부는 재개발 사업 조속추진 지원 등 모호한 입장을 견지할 수 밖에 없게 되었다.

이에 반해 주민들은 이해관계에 따라 세력화하고, 명확한 입장과 정책적 지원을 요구함에 따라 지방정부와 갈등국면이 조성되었고, 개별 집단 및 전체적 차원에서 상호작용이 빈번해 졌다. 특히 신임 이재명 시장의 2010년 7월 1일 모라토리엄 선언 이후 이러한 양상은 더욱 표면화 되었다. 공교롭게도 이 시점에서 사업 시행자가 성남 2단계 재개발 사업에 대한 재검토 논의를 공론화하고, 그 실체적 내용과 상관 없이 언론 등에서 성남시와 한국토지주택공사 간의 완력 다툼으로 보도함에 따라 주민들은 성남시와 시장에 대한 비난여론을 형성하고 직접적인 해결방안을 강력히 요구하였다. 이러한 상황은 성남시의 역할 및 연계행위의 방법에 상당한 영향을 미쳤다. 즉 기존 법률상의 인허가권자에서 직접적인 당사자로서 관여하기 시작했으며 기존의 모호한 입장에서 한발 더 나아가 주민 다수의 이해를 포괄하는 ‘사업 시행자 부담의 사업 정상추진’과 같은 입장 등을 대외적으로 적극 표명하였

79) 「도시 및 주거환경정비법」 제8조에 의거 토지 등 소유자의 3분의 2이상의 동의를 통해서만 사업 시행자 지정 등이 가능하다.

다.⁸⁰⁾ 이러한 과정에서 성남시는 소유자와는 정상추진에 대한 지원을 세입자, 판교 순환이주주택 상가 영업자 등에게는 즉각적인 입주 지원이라는 양립할 수 없는 입장을 견지하게 되었다. 즉 일반적으로 재개발 사업이 정상적으로 추진된다 하더라도 통상 2~3년 이후 철거·이주가 가능하므로 세입자의 즉각적인 이주는 소유자에게 임대손실 등 새로운 문제를 초래한다.⁸¹⁾

3) 정부와 지역 정치권

민선 지방자치 이후 지방행정 영역에서 정치적 요인은 의사결정에 있어 중요한 판단기준이 되고 있다. 주도적인 정치세력이 부재하고, 정치권력의 교체가 빈번히 이루어지는 지역에서 그 영향은 더 크다 할 것이다.

선거제도에 기초해 정치적 지지 확대를 추구하는 지방정부와 지역 정치권은 지역 개발정책의 문제해결이라는 측면에서 해당 지역주민 및 시민사회 등에 대해 유사한 방향성을 가진다. 그러나 세부적인 방법론 측면에서 이슈선점 및 주도권 다툼으로 지속적인 협력과 대립의 양상이 나타난다. 주민대표회의-지방 정부-사업 시행자가 협조적 관계를 유지한 사업 초기에는 지방 정부와 지역 정치권 간에도 별다른 갈등 양상이 표면화되지 않았다. 그러나 사업이 표류하는 시점에서 신임시장의 '모라토리엄 선언'이 기존 집권세력에 대한 정치공세로 인식됨에 따라 상호간의 분쟁이 촉발되었다.⁸²⁾ LH공사의 성남 2단계 재개발 사업 포기발언에 대해 성남시의회 민주당의원 협의회는 LH

80) 2011년부터 2013년까지 성남시는 사업 지원책 발표 및 판교순환 이주주택 일반공급 반대 및 행정명령 등을 통해 적극적인 의사를 표명하였다.

81) '불량주택 정비'를 위해 개·보수를 어떻게 할 것인가 아니면 재개발을 할 것인가 하는 문제는 일반적으로 최소비용(least-cost) 원칙에 입각하여 결정할 수 있다.' 김용민 외. (2005), 「부동산정책론」, 401

82) 한국경제. '성남 모라토리엄 선언' 때부터 사사건건 대립...타협은 없다. (2013. 3. 19). <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2013031955811>.

본사의 항의방문 후 기자회견에서 “일부 정치권에서 제기하고 있는 무책임한 정치공세의 중단을 촉구하며 성남시의 판교특별회계 지불 유예선언과는 전혀 무관한 것”이라며 “자체 사업성 검토과정에서 나온 것”이라고 발표하는 등 소속 정당 출신의 시장을 정치적으로 지원하였다.⁸³⁾ 이에 반해 새누리당 성남시의원협의회는 이후 성남시의 2차에 걸친 2단계 재개발 사업지원 대책⁸⁴⁾ 및 언론보도 발표 등 일련의 사업 정상화 노력에 이를 정치적 수사로 치부하는 등 평가절하하고 책임의 주체를 시로 전가하려는 모습을 지속적으로 보여 왔다.

이와 더불어 수 만명의 이해관계를 수반하는 사업의 특성상 지방정부와 지역 정치권을 중심으로 연대가 형성되었다. 정치적 이념과 지지층을 중심으로 성남시장, 민주당, 통합진보당, 사업지역 내 세입자, 판교 순환이주단지 상가 영업자 및 시민사회 세력이 연대⁸⁵⁾하고, 중앙정부, 사업 시행자, 토지등 소유자, 판교 입주민 및 기존 보수진영이 동조하는 모습이 나타났다. 정치·사회적 이슈와 관련한 계층 및 이념에 기초한 세력간 갈등양상이 성남 2단계 재개발 사업과 관련하여 연출되었다.

지역 현안에 대한 주도권 경쟁과 정치적 지지 획득의 측면에서 양측 모두 ‘사업 정상화’를 강조하지만 2014년 지방선거 등이 고려되어 상호 간 책임공방 등 갈등 양상이 심화되고 있다. 성남시장을 비롯한 야권은 여러 차례 성남시, 지역구의원 간 합동회의를 개최하고, 사업 시행자 및 국토교통부 등에 사업의 조기 추진과 정비구역내 세입자의 판교 선이주 등을 촉구하는 양상을 보이는데⁸⁶⁾ 반면, 여권은 시장과 야권

83) 연합뉴스. 민주당 성남시의회 "LH, 재개발 추진하라". (2010.08.02.).
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0004587325>.

84) 2011. 1. 3 시장 신년사를 통해 성남시의 사업성 개선방안 발표, 2013. 4. 11 성남 2단계 재개발 지원방안 발표

85) 2013.4.14 성남 2단계 재개발 구역 세입자, 판교 상가대책위 및 성남시 관내 이해관계자들로 구성된 성남주민연대가 출범하였다.

86) 2013.6.7 성남시는 지역 국회의원 시정보고회 등을 통해 성남 2단계 재개발 사업의 조속한 추진 등 협조를 요청하고 있다.

세력의 실정을 비판하면서도 ‘사업재개 필요’ 등 원칙론적 입장을 견지하고 있다. 성남 2단계 재개발 사업 등 지역개발사업 부진이 이전에 실시된 기초 및 국회의원 선거 결과에 상당한 영향을 주었다는 인식 하에 지방 정부와 지역 정치권 간에 협력과 갈등의 양상이 나타나고 있다.⁸⁷⁾

4) 사업 시행자와 주민

사업 초기 시행자와 주민 간 이해관계의 합치로 협조적 관계가 유지되었으며, 그 상호작용의 방식에 있어서도 실무적 요청에 따라 공식적 절차 및 제도 하에서 주로 이루어졌다.

그러나 사업 중·후반기 이후 소유자, 세입자간 소유자 내에서도 <그림 3-7>과 같이 지구 내·외 거주 여부 및 주택 등 임대 여부 등에 따라 입장차이가 표면화 되었다. 즉 추가 분담금 납부 부담, 임대소득 상실 등으로 사업을 처음부터 반대했던 소유자는 시행자의 사업 재검토 등에 협조적인 반면 자산증식 등 목적으로 금융대출 및 선투자한 소유자 등은 조속한 사업 추진을 요구하며 사업 시행자와 갈등관계를 형성하고 있다. 또한 실거주 소유자의 경우도 개인의 경제적 능력 및 주거환경 개선에 대한 욕구 수준 차이에 따라 입장이 나뉘고 있다.

87) 뉴시스, 새누리당은 성명에서 "시장실을 한국토지주택공사 앞으로 옮겨서라도 2단계 재개발 사업을 정상화하겠다는 이 시장의 발표는 정치력 부재를 보여준 것이고, 시의 권위와 위상을 추락시킨 것"이라고 주장하였다. (2013. 4. 28).
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0005115422>.

<그림 3-7> 성남 2단계 사업 구역별 소유자 구성

<p>신흥 2</p>		<p>○ 지구내 : 46%, 지구외 : 54%</p> <p>○ 서울거주자 : 24%</p> <p>- 강남3구 (강남, 서초, 송파) : 11%</p> <p>- 그 외 서울거주자 : 13%</p>
<p>중동 1</p>		<p>○ 지구내 : 57%, 지구외 : 43%</p> <p>○ 서울거주자 : 13%</p> <p>- 강남3구 (강남, 서초, 송파) : 5%</p> <p>- 그 외 서울거주자 : 8%</p>
<p>금광 1</p>		<p>○ 지구내 : 50%, 지구외 : 50%</p> <p>○ 서울거주자 : 17%</p> <p>- 강남3구 (강남, 서초, 송파) : 7%</p> <p>- 그 외 서울거주자 : 10%</p>

그리고 세입자의 판교 이주주택 선 이주에 대해서도 자가 거주 및 주택 임대 여부 등에 따라 민감도의 차이⁸⁸⁾를 확인할 수 있다. 이에 반해 세입자는 판교 순환이주주택 입주를 자신들의 권리로 인식하고 사업지연 등 추진 여부와 관계없이 선 이주를 강력히 요구하며, 사업의 단계적 추진과 위례 등 순환이주단지 대체 지정에 반대하고 있다. 이러한 주민의 다양한 이해가 사업 시행자와의 관계에도 그대로 투영되어 그 합치 여부에 따라 협력 및 갈등의 상호작용으로 나타나고 있다.

이상의 논의를 종합하면 아래 <표 3-14>과 같다.

88) ‘지구 내 세입자의 대규모 이탈로 인해 장기 공가, 전세가격 하락, 지역슬럼화, 임대보증금 반환 및 임대료 손실 등 새로운 문제가 발생한다.’ (SBS CNBC 2013.06.06)

<표 3-14> 주민 및 사업 시행자 입장 정리

행위자	세부구분	사업조정	판교 세입자 선이주
소유자	초기부터 사업 반대한 소유자	사업취소 주장	선 이주반대
	지구내 장기거주자	무조건적인 사업 추진에 부정적	선 이주반대
	지구외 투자자	조속한 사업추진 요구	선 이주반대
세입자	지구내 적격 세입자 - 구역지정 공람공고시 거주자 (약 10,000명)	사업계획 변경과 관계없이 선 이주 주장	
	지구내 부적격 세입자 - 구역지정 이후 등 부적격자 (약 5,000명)	사업추진 여부 등에 둔감	
사업 시행자	-	토지등 소유자의 부담금 증가 등으로 사업계획 조정 불 가피	사업 추진과 연 계하여 순환이주 주택 변경 필요

5) 사업 시행자와 지역 정치권

지역 정치권의 관심에도 불구하고, 사업 초기 사업 시행자-주민 대표회의-지방정부 중심으로 사업이 정상적으로 추진됨에 따라 사업 시행자 등과의 상호작용 통로 및 빈도가 많지 않았으나 사업이 표류한 시점에서는 주민들이 자신들을 대표할 세력으로 지역의 정치 인사들에게 적극적인 역할을 요구함에 따라 이들이 정책 네트워크에 참여할 기회가 증가하였다. 그러나 지방의회의 경우 국가 공기업인 사업 시행자에 대해 행사 할 수 있는 권력자원의 부족⁸⁹⁾으로 단발성의 성명

89) 성남시 의회의 행정사무감사에 따른 증인 출석요구(2012. 12. 4)에 한국토지주택공사는 ‘국정감사 및 조사에 관한 법률 제7조, 공공기관의 운영에 관한 법률 제51조, 한국토지주

서 발표, 항의 방문, 집회 등이 주를 이루었으며 그 내용에 있어서도 지방의회의 정파적 이해와 상당부분 연계되어 있었다. 즉 성남 2단계 사업의 표류 등의 원인 및 해결 방안에 대하여 정치적 이념 및 연대에 따라 상반된 입장을 보이며, 사업 시행자와의 관계에도 그대로 투영되어 갈등 및 협력의 양상으로 표출되었다.⁹⁰⁾

<표 3-15> 정치권 및 사업 시행자 입장 정리

당 사 자	사업 재검토	판교 순환임대주택 처리
성남시 지역정치권 (야권)	시행자의 공적책임 등 강조 주민의사 존중, 사업재개 지원 주민피해 최소화(다소 모호)	세입자의 우선적 선이주 추진 - 위례 등 대체 이주단지조성 부정적
지역정치권 (여권)	주민의사 존중, 사업재개(모호) - 공기업 및 현 정부에 대한 불신 등 파급효과 등 고려 사업취소 등 반대	유보적 입장 - 소유자 등 임대손실, 임대보증금 반환, 공가 발생으로 인한 슬럼화 등 사회 문제 우려 - 세입자의 우선적 선 이주 요구 인정
사업시행자	주민분담금 증가 등 피해가 예상되므로 사업 재검토 필요	세입자 선 이주는 사업 취소 시 기 지급 주거이전비 처리문제, 재개발구역 공가발생에 따른 손해배상, 민원 급증 등 또 다른 사회문제가 예상되므로 선 이주는 불가, 일반공급 불가피

6) 주민과 지역 정치권

사업 초기 빈번하지 않던 양자 간의 상호작용은 사업표류 이후 주민들의 지역의 정치 인사에 대한 민원해결 요청, 지역 정치권의 정치적

택공사법 제32조 등에 의거 국회와 감사원, 정부의 감사나 감독을 받는 국가 공기업으로서 지방자치법상 지방의회의 행정감사조사 대상기관이 아님'을 주장하였다.

90) 판교 순환임대주택 일반공급과 관련하여 성남시 민주당의원협의회 LH 항의방문(2013.5.23), 성남주민연대의 기자회견시 통합진보당 참여(2013.5.29), 민주당협의회 기자회견(2013.5.30), 성남문화제 개최시(2013.6.3) 통합진보당, 민주당, 성남주민연대의 참여와 대조적으로 성남시 새누리당의원협의회는 '성남시장 불통행정 중단하라'는 보도자료를 내고 LH와 제대로 된 협상·협의 없는 먹통행정의 결과라고 비판하는 등 상반된 입장을 취하고 있다.

지지 확대 등 이해관계의 합치로 상호간에 연대가 강화되고, 협력적인 상호작용이 증가하였다. 그러나 지역 정치권이 주민의 정치성향, 이해관계, 선거구도나 전략 등을 기초로 분화된 주민의 이해관계에 맞추어 대응함에 따라 그 상호작용의 빈도, 성격, 연계행위의 방법이 변모하였다. 즉 공식적으로는 모든 계층을 대변하지만 세부적으로는 세입자 등과는 민주당, 통합진보당 출신 지방의회 및 지역 국회의원 이 더 민감하게 반응하고, 의사결정에 비중을 두는 반면 새누리당 등 여권은 토지 등 소유자 및 사업 시행자 등의 문제해결에 초점을 두는 모습이 나타나고 있다.⁹¹⁾

7) 행위자 간의 관계구조

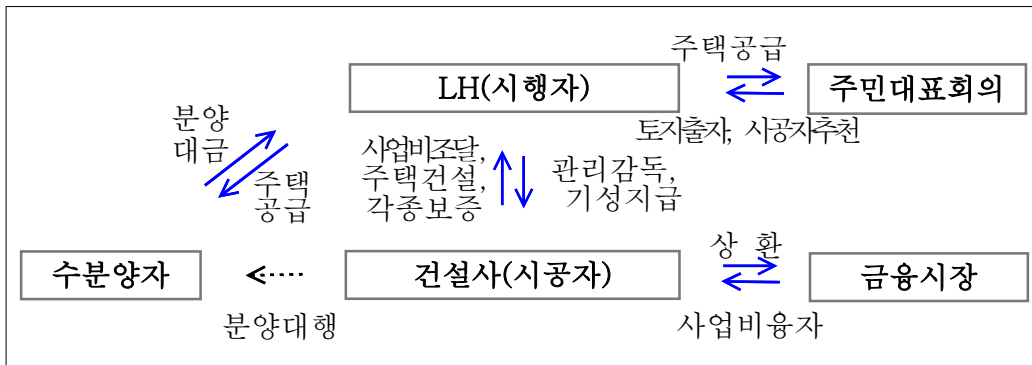
사업이 정상적으로 추진되던 2009년 이전에는 사업 시행자-주민대표회의-지방 정부 간에는 관련 법률 등에 기초하여 사업시행, 인허가, 주민의견 수렴 등에 있어서 상호 간 주도적 지위를 인정하며, 폐쇄적인 구조에서 안정적인 관계를 유지하였다. 그러나 재개발 사업이 표류하는 과정에서 세입자, 지역 정치권과 같은 제이차적 행위자가 정책 네트워크에 진입하고, 소유자 등 제일차적 행위자 내에서 주민대표의 주민 전체에 대한 통제력 약화, 비대위 등 견제세력 출현 등으로 기존 사업 시행자-주민대표회의-지방정부 간의 관계구조에 변화가 생겼다. 즉 판교 순환이주주택 일반공급, 민관합동개발방식 도입<그림 3-8>⁹²⁾ 등과 같은 의사결정에 있어서 기존의 3자간 합의만으로 세입자,

91) 민관합동개발방식 도입을 위한 사업촉진위원회는 새누리당을 중심으로 운영된 반면 세입자협의회(2010.2.7 출범), 성남주민연대, 판교 순환이주주택 일반공급 문제 등에 있어서는 통합진보당, 민주당 등 야권이 회의개최, 사업 시행자, 주민 등 면담 주선 등에 주도적으로 참여하고 있다.

92) 2011년 1월 28일 지역구 국회의원인 신영수의원의 제안, 4월 17일 신흥2구역, 중동1구역 사업촉진위원회(신사업협의체)출범, 8차에 거친 논의(실무위 16회)를 통하여 '11. 6. 17 종합대책(안)을 마련하여 주민대표회의와 LH에 제안하고, 이후 주민총회(신흥2 : '11. 10. 13, 중1 : '11. 10. 26)를 거쳐 민간 시공자 선정을 위한 입찰을 실시하였으나 유찰('12. 4. 16) 되어 결국 추진이 보류되었다.

지역 정치권 등의 반발을 제어할 수 없었으며, 지방 정부의 사업 시행자에 대한 판교 순환이주주택 일반공급 중지 등 행정명령이나 인허가 등의 권력자원이 더 이상 사업 시행자에게 종전과 같은 영향력을 발휘하기 어려워졌다.

<그림 3-8> 민관합동개발방식 개념도



시행자(LH)	사업 시행자, 사업시행 인가, 관리처분, 분양시행, 사업 자금관리, 주민대표회의 지원, 시행규정 작성 등
시 공 자	사업비 부담, 시공, 책임분양, 각종 보증 이행
주민대표회의	토지 등 출자, 의결, 시공사 추천, 부담금 부담

이러한 과정에서 기존의 법률 등 제도적 장치에 기초한 관계가 정책 행위자들 간의 협상 등을 통한 자원교환이 우선시 되는 관계구조로 변모하였다. 즉 지방정부는 2차에 걸쳐 용적률 상향, 자금지원 등 인센티브 제공을 전제로 사업시행 조기화 및 세입자의 선 이주를 촉구했으며, 소유자는 기존과 같은 주민대표 등 집행부의 대표성이 아니라 주민총회 의결, 동의 등을 기초로 사업 시행자와 협상을 진행하였다. 이러한 과정을 통해 기존의 제한된 행위자(사업 시행자-주민대표회의-지방정부)에 기초한 관계구조는 소유자의 분화, 세입자⁹³⁾, 지역 정치권

93) 세입자의 경우도 성남시의 ‘판교 순환이주주택 공급에 대한 세입자 의견수렴 요구’ 및 3자협의(세입자협의회, 성남시, 한국토지주택공사) 개최 등을 통해 공식적으로 의사결정과정

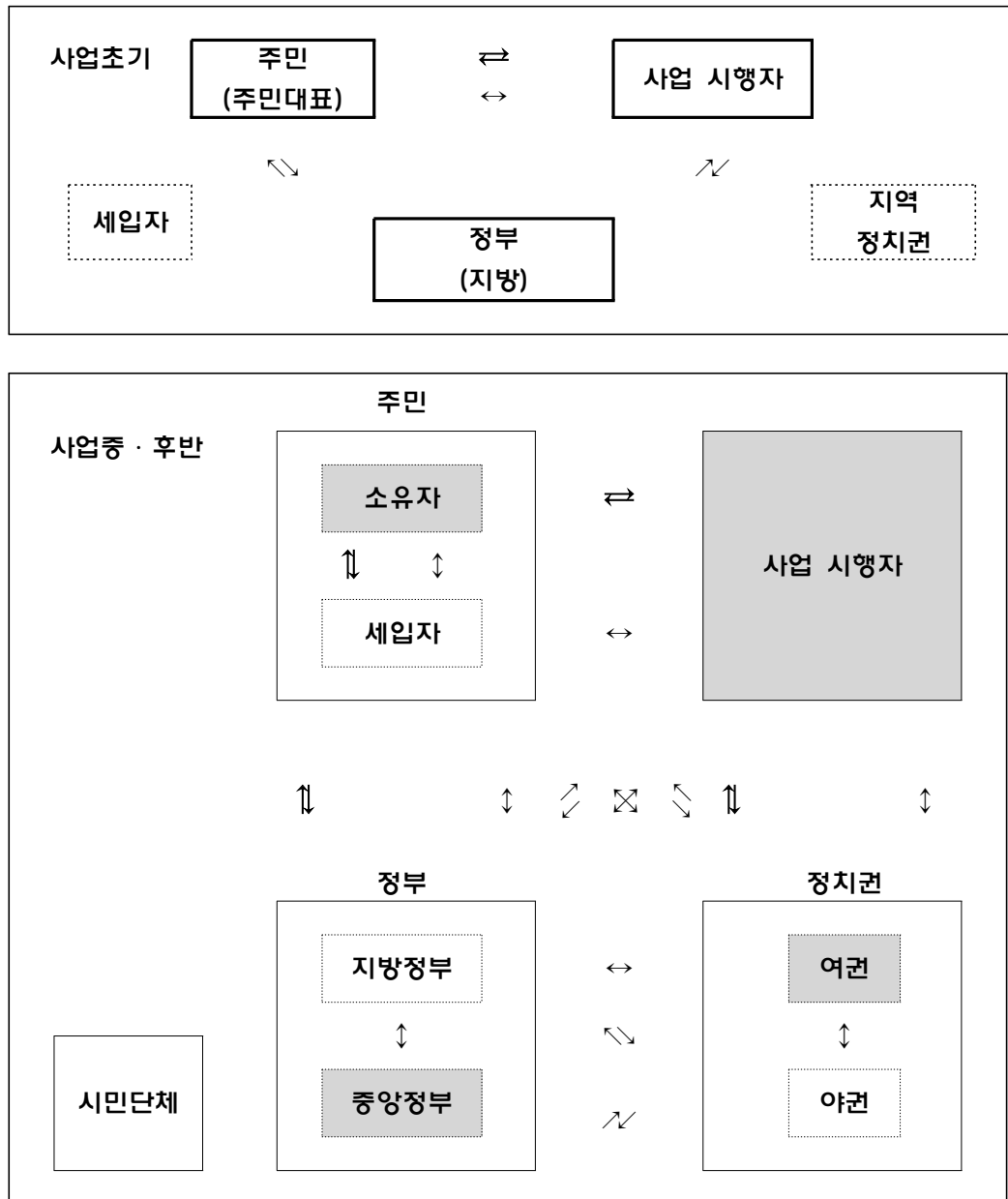
및 시민단체의 참여와 정책 네트워크에서의 실효적 권력자원의 다양화 등으로 정책 네트워크의 개방성이 증가하였고, 기존의 제도화된 역할 관계는 자원교환에 기초한 유연한 관계구조로 변모하였다. 그러나 관련법 등에 따른 명확한 역할 규정 등을 기초로 주요 의사결정은 사업 시행자-토지등소유자-지방정부 간의 제도화된 절차를 전제로 논의되었으므로 이슈 네트워크에서와 같은 ‘핵심부의 공동화(hollow cores)’ 현상이 나타나지는 안았다 할 것이다.⁹⁴⁾

이상에서 논의된 사업 초기와 중·후반의 행위자 간 상호작용 변화를 도식화하면 아래 그림 <표 3-9>와 같다.

에 참여할 수 있었으며, 이러한 의사결정과정의 참여 상황에서 2012년 4월 판교 순환이주 주택 2개 블록에 대한 일반공급이 성납시, 시의회, 권리자 및 세입자의 반발로 무산되었다.

94) Heclo(1978 :102)는 미국에서 대부분의 정책결정 영역은 다수의 참여자가 상당히 다른 정도의 참여의식을 가지고 있기 때문에 누가 주도적인 행위자인지를 분명하게 밝히는 것이 불가능하다고 보며, Howlett & Rammesh, 2003: 150 핵심부의 공동화(hollow cores)' 현상이 나타난다고 하였다.

<그림 3-9> 사업 단계별 행위자 간 상호작용 변화 모형



* ⇄ 협력관계, ↔ 갈등관계, , 이익관계 함의

3. 권력자원

성남 2단계 재개발 사업에서의 정책 행위자들이 어떠한 권력자원을 보유하고, 어떻게 교환하느냐를 중심으로 정책 네트워크의 변화를 살펴보면 다음과 같다.

1) 정부

먼저 중앙정부가 보유한 권력자원을 살펴보면, 국토정책의 총괄 중앙부처로서 예산, 법률, 인사, 조직 등 전반에 있어 산하기관인 사업 시행자의 의사결정에 직접적인 영향력을 행사하며, 정책계획과 집행의 상하관계 구조를 형성한다. 즉 중앙정부의 권력 자원 및 교환관계가 사업 시행자에게 그대로 투영된다고 할 수 있다.

다음으로 지방정부가 보유한 권력자원을 살펴보면, 사업추진에 직접적인 영향을 미치는 사업시행, 관리처분계획, 철거, 착공, 준공 등과 관련한 인허가 및 지도·감독 권한, 동 사업에서와 같은 재정지원 등 폭넓은 권력자원을 보유하고 있다. 사업 초기에는 통상의 재개발 사업에서와 마찬가지로 인허가 등의 권력자원에 기초했다면, 사업이 표류한 이후에는 <표 3-16>과 같은 용적률 상향, 기금 및 행정력 지원 등 적극적인 지원수단을 활용⁹⁵⁾하고, 사업 시행자와의 순환 이주주택과 관련한 분쟁의 과정에는 「도시 및 주거환경 정비법」에 의한 중지명령, 고소·고발 외에도 위생검사, 불법 건축물 조사 등 일반 행정에 기초한 권력자원까지 동원⁹⁶⁾되었다. 그러나 이러한 강력한 권력자원의 동원에도 불구하고 정책환경의 변화 및 이해관계의 상충으로 인해,

95) 2011. 1. 3 시장 신년사에 따른 지원발표(1차) 이후 2013 4.11 성남시는 세입자 선이주 조건으로 이주비 무이자 융자, 미분양 인수(성남시 25%, LH 75%), 사업취소시 책임 부담(성남시 50%, LH 50%) 등 2차 지원방안을 제시하였다.

96) 2013. 5.21 성남시의 대변인 브리핑 'LH의 범죄행위에 대한 전면전 선포'를 통해 LH 본사의 불법건축물 및 무단 도로점용 등 불법현장 확인 등을 진행한다고 밝혔다.

자원교환을 통한 정책목표의 달성이 아니라 오히려 상호 간의 갈등이 증폭되는 결과가 초래되었다. 즉 지방정부의 지원방안 등에도 불구하고 부동산 경기침체 등으로 근본적인 해결방안이 도출되지 않음에 따라 지방정부의 2차례에 걸친 지원방안 발표 이후 주민의 기대 상승, 사업 시행자의 대안 부재에 대한 질타, 지방의회 등의 정책적 공방 등 과정이 재현되었다.⁹⁷⁾

<표 3-16> 성남시의 사업지원 내용('11. 1. 3 시장 신년사)

구 분	세 부 내 역	비 고
토지이용계획 합리화	<ul style="list-style-type: none"> • 고도제한완화 : 용적율 265% 상향 • 종교시설 등 용도전환 • 주차장 및 공원 축소 	<ul style="list-style-type: none"> • 정비계획 변경 - • 시조례 개정
국공유지 무상양여	• LH(시)시행 : 국공유지 무상양여	• 도정법 개정 발의
기금 조가지원	• 정비기반시설비 조가지원(사업완료→착수시)	• 시정비기금 반영
기금 용자확대	• 설계비·이주비 등 무이자 또는 최저이율 용자 (법상 용자한도 50% 범위)	
기반시설비 지원확대	• 중장기 도로망 포함 도로 설치 (당초 토지보상비만 지원 → 철거비 등 추가지원)	
임대주택 전환	• 국민임대→공공임대(5~10년)	• 시행인가 변경

2) 사업 시행자

사업 시행자는 사업기획 단계에서부터 사업계획의 수립, 자금조달, 행정절차 이행, 사업의 집행, 순환 이주주택의 보유 등 독점적 권력 자원을 기초로 정책 네트워크의 중요한 축으로 활동하였다. 그러나 사업이 표류하는 과정에서 사업지연 및 판교 순환이주주택 공가방치 등으로 인해 사업기획 등의 정당성을 상실하고 대내외적으로 비판을

97) 조선일보. “LH정문 뜯어낸 성남시의 못난 행동”. (2013.7.13.).

http://membership.chosun.com/login/index_s.jsp?returl=http%3A%2F%2Fnews.chosun.com%2F%2Fsite%2Fdata%2Fhtml_dir%2F2013%2F05%2F24%2F2013052403109.html

받게 되었다. 또한 주민과 지역 정치인 등 개별 정책 행위자의 공식·비공식 로비활동 및 상호연대를 통한 권력자원의 교환과 이로 인한 영향력 증대로 사업 시행자가 보유한 권력 자원의 중요성이 상대적으로 약화되었다. 즉 사업 시행자의 경영악화로 인한 자금부담, 사업을 통한 공동 이익실현의 어려움, 명확한 대안의 부재 등으로 판교 순환이주주택 일반공급, 민관합동개발방식 추진 등에 있어서의 의사결정 권한 등이 약화되었다.

3) 주민

주민 특히 토지등 소유자는 「도시 및 주거환경 정비법」 등에 따른 사업의 실질적 주체로서 사업 시행자 동의, 주민총회 참여 및 의결권 행사 등 제도적 권한에 기초하여 사업 초기 주민대표회의-사업 시행자-지방정부 간 협약 등을 통해 안정적으로 정책 네트워크에 참여 할 수 있었다. 그러나 사업 중·후반이후 소유자 간의 이해관계 분화, 세입자등 다양한 행위자의 참여 및 사업의 표류로 인하여 기존에 보유했던 제도화된 권력자원의 중요성이 약화하였다. 즉 사업의 추진시기 및 방식, 주민분담금 등에 관한 의사결정이 주민총회 등이 아니라 사업 시행자, 지방정부 등이 참여하는 의사결정체를 중심으로 이루어지는 등 사업 주체로서의 입지가 약화되었다.⁹⁸⁾

이와 달리 세입자는 <표 3-17>과 같이 주거안정 측면의 보호 대상이라는 인식에 기초한 제한된 참여 경로에 불구하고 사업 중·후반기 순환이주주택 입주권리⁹⁹⁾, 경제·사회·이념적 동질성에 기초한 지방 정부-지역 정치권-시민사회 등과의 연대¹⁰⁰⁾ 및 여론형성 등 권력자원의 활용

98) 사업 시행자와의 시행협약에 따라 주민대표회의의 운영을 위한 경비가 지원되어야 함에도 주민대표회의의 의사에 반하여 중단되었고, 4자 협의체의 ‘최소비용 지급 합의’(11.1.26)를 통해 재개될 수 있었다.

99) 2013.6.10 성남시 등이 제출한 가처분소송 결정과정에서 재판부는 순환이주주택 입주권리는 아직까지 현재의 거주자에게 특정되지 않았으며, 그 대상지가 판교 임대주택으로 한정되지 않는다고 결정하였다.

및 교환을 통하여 정책 행위자로서 참여할 수 있게 되었으며, 지방 정부 및 지역 정치권에 대한 적극적인 개입 요청 등을 통해 ‘지방정부의 사업 지원방안 발표’, ‘2012. 4월 순환이주주택 일반공급 저지’ 등을 이끌어 낼 수 있었다.

<표 3-17> 재개발 사업 추진 단계별 세입자 참여 및 보호제도

추진단계	내 용	관련조항
기본계획 수립시 (기본계획수립권자)	• 세입자에 대한 주거안정 대책 수립 및 의견반영 검토	법 제3조제11호
정비계획 수립시 (시장·군수)	• 임대주택의 규모, 규모별 건설비율을 정비계획에 반영 • 정비계획 공람시 제출된 세입자의 의견반영 여부 검토	법 제4조의2제2항 영 제11조제2항
시행규정 작성시 (공공시행자)	• 세입자 의견반영(주거이전비, 임대주택 공급, 입주자격, 퇴거에 관한 의견을 시행규정에 반영)	법제26조제4항제2호 및 제3호·제4의2호
사업시행계획서 작성시 (사업 시행자)	• 세입자의 주거 및 이주대책, 임대주택 건설 계획(재건축소형주택건설계획) 포함 • 정비사업 완료 후 상가세입자에 대한 우선 분양 등에 관한 사항 포함	법 제30조제4호 및 제5호 영제41조제2항제16호
순환정비 및 순환용 주택 공급 (사업 시행자)	• 순환정비방식으로 사업시행 등 세입자 이주대책 수립 • 세입자에게 순환주택공급 가능 (계속 임대 희망 시 허용)	법 제35조 영 제43조의2 영 제43조의3
임시수용시설의 설치 (주환, 재개발 사업)	• 정비구역 내외에 소재하는 임대주택 등의 시설에 임시로 거주하게 하거나 주택자금 융자 알선 등 임시수용에 상응하는 조치	법 제36조
손실보상시 (사업 시행자)	• 법상 기준 이상의 손실 보상시 적용 용적률의 125/100 이하의 범위에서 완화 가능	법 제40조의2
관리처분계획 수립시 (주환사업 제외)	• 세입자별 손실보상을 위한 권리명세 및 그 평가액 포함 • 세입자에 대한 손실보상액을 뺀 종전자산 평가금액으로 관리처분 가능(재개발, 도환사업)	법 48조제1항제7호 및 제5항제2호
임대주택 공급 기준 승인 (주환, 재개발 사업)	• 임대주택 입주자선정 기준 등에 관해 임대주택법에 대한 특례인정(시장·군수의 승인을 얻어 별도 수립)	법 제50조제4항
사업자료 공개 (사업 시행자)	• 세입자에게 정관, 회의자료, 사업인가 및 관리처분 내용, 회계감사 보고서 등 자료 공개 의무화	법 제81조제1항

(자료 : 국토해양부. (2010). 도시 및 주거환경 정비사업 여행. 경기 : 국토해양부.)

100) 세입자는 판교 순환임대주택 입주와 관련하여 성남 지역단체(11개)와 연대(2013.4.14 성남주민연대 결성)하여 10만인 서명운동을 전개하고 있으며, 2013.6.3 성남희망콘서트의 개최 등을 지속적으로 추진 중이다.

4) 지역 정치권

지역 정치권은 정치적 지지 확대라는 이해 측면에서의 지속적인 참여 동기에도 불구하고 사업 초기 제도화된 참여 주체인 주민대표회의, 사업 시행자, 지방정부에 비해 이해관계의 부수성 및 실효적 권력자원의 부족 등으로 이차적 행위자로 활동했다. 그러나 사업과 관련된 사회·경제적 갈등이 표면화되고, 이념 및 정치적 성향에 기초한 세력간 대결구도 등이 나타나면서, 지역 정치권은 이슈의 공론화, 사업 시행자 및 지방정부에 대한 비판적·우호적 여론형성, 공식·비공식적인 영향력 등 권력자원을 기반으로 정책 네트워크의 행위자로 참여할 수 있었다.

지방의회는 지방정부에 대한 감독권한 등을 통해, 국회의원은 입법 기관으로서의 공식·비공식적인 영향력을 기반으로 중앙정부 및 사업 시행자의 의사결정에 관여하였다¹⁰¹⁾. 즉 이명박 정부의 보금자리주택 과다공급, 민간시장 위축 및 LH의 무리한 정책사업 수행과 성남 2단계 재개발 사업의 표류와 연관성이 깊다는 야권의 주장은 사업 시행자 및 여권에게 사업 중단이라는 의사결정을 어렵게 하는데 한다.¹⁰²⁾ 또한 신흥2, 중1 세입자협의회 등의 LH 항의방문 등에 민주당, 통합진보당 소속 의원 및 관계자가 참여하여 이들의 이해를 대변함과 동시에 사업 시행자에게 ‘성남시 등과의 협의를 통한 대안 마련’을 촉구하고 있다.

101) 성남시가 지역구인 민주당 김태년 의원, 통합진보당 김미희 의원의 요청으로 국토교통위원회 소속 민주당 김재윤 의원, 통합진보당 오병운 의원 등은 해당 지역 및 사업에 연고가 없음에도 불구하고 사업 시행자 및 국토교통부에 책임추궁 및 문제해결을 주문하고 있다.

(국토교통부, 한국토지주택공사 국정감사자료)

102) 이투데이. 한나라당 “LH 성남시 재개발 중단 신중해야”. (2010. 07. 26).

<http://www.etoday.co.kr/news/section/newsview.php?TM=news&SM=0501&idxno=339954>

제4절 정책 네트워크 유형 변화

본 연구에서는 성남 2단계 사업 의사결정과정의 특성을 좀 더 명확하게 입증하기 위해 정책 네트워크 분석요소를 종합적으로 평가한 후 이를 바탕으로 정책 네트워크의 유형을 범주화¹⁰³⁾ 하고자 한다.

성남 2단계 재개발 사업의 초기는 사업 시행자-주민대표회의-지방정부간에 「도시 및 주거환경정비법」, 시행약정, 협약서 등에 기초해 안정적이고, 구조화된 관계에서 상호 이해의 공존이 가능하여 협력적인 상호작용이 주로 이루어져 왔다. 그러나 부동산 경기침체 등의 외부환경요인으로 사업이 표류하는 과정에서 다양한 이해관계의 표출로 소유자 집단 내부의 이해관계가 분화되고, 세입자 및 지역 정치권 등 행위자가 정책 네트워크에 참여하였다. 또한 정책 행위자간 권력자원의 교환 및 연계 과정 등의 결과로 초기 정책 네트워크에서 사업 시행자 등 개별 주체가 행사할 수 있었던 권력자원의 중요성이 상대적으로 약화¹⁰⁴⁾되었고, 제도적 장치에 기초한 관계구조 역시 유연화 되었다. 이러한 정책 네트워크의 변화를 도식화 하면 <표 3-18>과 같다.

103) 특정 정책 하위체계의 정책결정과정에 공공 및 민간부분의 행위자 사이에 매우 다양한 상호작용의 패턴이 존재한다고 본다.(Howlett & Ramesh, 2003: 148)

104) 정책 네트워크 유형은 참여자의 수에 따라 영향을 받으며 즉 정책공동체에서는 참여자의 수가 제한되며, 정책공동체가 폐쇄성을 유지하려면 하나의 행위자가 다른 행위자의 주도적 지위를 수용해야만 한다. (남궁근. (2008).op.cit.)

<표 3-18> 성남 2단계 사업 정책 네트워크 분석결과

정책 네트워크 분석요소	분석결과	
	사업 초기	사업 중·후반기
행위자	사업시행자, 주민대표회의, 지방정부	사업시행자, 주민(소유자, 세입자), 정부(중앙,지방), 지역 정치권
상호작용	이해관계 합의에 근거한 협력적, 교환적 상호작용	이해관계 분화에 근거한 협력-갈등의 상호작용 확대
	제한된 행위자의 폐쇄적 구조 - 제도에 기초한 역할분담	참여의 개방성 증대 - 역할분담 구조의 유연화(약화)
권력자원	특화된 보유 자원의 상호교환	행위자간 자원교환, 권력자원의 균형
<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> ↓↓↓ ↓↓↓ ↓↓↓ ↓↓↓ ↓↓↓ </div>		
정책 네트워크 유형	하위정부 모형	정책 공동체

이러한 성남 2단계 재개발 사업의 변화는 상당부분 부동산 경기침체 등 환경적 요인에 의해 초래 되었다고 할 수 있다. 그러나 성남 2단계 재개발 사업 추진과정의 정책 네트워크의 특성 및 유형과 분리하여 이해하기 어렵다 할 것이다.¹⁰⁵⁾ 즉 성남 2단계 재개발 사업 추진 과정에서 민관합동방식 적용, 단계별 사업추진, 순환 이주주택 일반공급 등과 관련한 의사결정과정에서 사업 초기 제도화된 의사결정 구조에서 이루어지던 것과 대조적으로 정책 네트워크 내의 다양한 행위자들 간의 상호작용의 결과로 의사결정이 이루어졌다고 할 수 있으며, 정책 네트워크 내의 행위자의 수, 상호작용의 양태 및 관계구조, 행위자 간 권력자원 등의 변화로 갈등이 증폭되고, 합리적으로 조정 및 협상이 이루어지지 않아 사회·경제적 손실이 가중되었다고 할 수 있다.

105) 정책 변화를 위한 압력은 경제적, 사회적, 이데올로기적, 정치적인 요소로부터 나오지만 변화의 유형과 발생하는 변화의 정도는 정책 네트워크의 특성에 의해 크게 영향을 받으며 (남궁근, (2008). 『비교정책연구: 방법, 이론, 적용』. 서울: 법문사.), Marsh & Smith(2000:8)는 변화의 범위와 속도는 그러한 변화의 영향을 조정하고, 때로는 최소화시키는 네트워크의 역량에 좌우된다고 주장하였다.

제5절 시사점

성남 2단계 재개발 사업의 정책 네트워크 분석을 통해 정책 네트워크에 영향을 미치는 환경요인으로 경제적 환경(부동산 시장 및 정책), 사회적 환경(물리적·인문적 환경 및 사회적 기대수준), 정치적 환경(정치 지형 및 최고 의사 결정자의 교체)을 중심으로 살펴 보았다. 또한 정책 네트워크 측면에서 정책 행위자(행위자의 수, 주도집단 및 이익유형), 행위자 간의 상호작용(연계행위의 방법, 상호작용의 성격 및 빈도, 관계구조), 권력자원(보유자원 및 이용)을 중심으로 살펴보았다.

본 연구에서 살펴본 바와 같이 성남 2단계 재개발 사업은 도시 개발 정책의 특수성으로 인해 불가피하게 환경요인이 정책 네트워크의 변화에 많은 영향을 미쳤다. 그러나 성남 2단계 사업 정책 네트워크의 변화 과정에서 소유자의 세분화, 세입자, 지역 정치권 및 시민단체의 등장 등 정책 행위자가 다양해지고, 이 과정에서 기존의 주민대표회의-사업 시행자-지방정부 간 역할분담 및 제도적 장치에 기초한 관계구조가 변모하였고, 갈등과 협력의 양상이 빈번하게 표출 되었다. 이러한 상호작용을 통해 정책 행위자 간의 정보의 교환, 전반적인 사업추진 여건 및 상호 간의 이해를 증진시키는 긍정적인 측면이 존재하는데 반해 사회·경제적 갈등비용의 증가라는 문제점이 노출되었다. 이러한 정책 네트워크 분석결과를 바탕으로 공공을 포함한 다양한 행위자가 참여하는 도심 재개발 사업에 있어서의 갈등완화 및 바람직한 관계 형성과 관련한 다음과 같은 시사점을 확인할 수 있다.

첫째, 공공참여 자체가 갈등완화 및 원활한 사업추진을 담보하지는 않는다는 점이다. 즉 개발이익의 왜곡과 난개발 등 방지, 주민갈등 완화 및 경기침체에 따른 사업 활성화 등을 위해 공공의 지원 확대 및 적극적인 참여가 강조되고 있다.¹⁰⁶⁾ 그러나 성남 2단계 재개발 사업

106) 도시재생 사업 활성화를 위해 공공의 역할과 지원 강화 등을 목적으로 하는 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 정부 및 국회 주도로 제정되었다.(2013.6.4)

초기 주민대표회의-사업 시행자-지방정부의 관계는 일반적인 재개발 사업에서의 조합 집행부-지방정부-시공사 간의 관계를 대체하는 수준에 불과하며, 사업 중·후반기에서 살펴본 바와 같이 공공 사업 시행자는 시장성과 공공성의 이중적 목표를 가지며, 민선 지방자치 하에서 지방 정부는 관련 집단의 이해관계를 분석하고, 이를 통해 구체적인 정책대안을 제시하기 어렵고, 관련 집단의 요구를 그대로 받아 들이거나 정치적인 의사결정에 의존할 수밖에 없기 때문에 결과적으로 하나의 이해관계 주체로 분류될 수 밖에 없다는 점이다. 따라서 무조건적인 공공의 참여확대가 아니라 행위 주체 간 참여방식, 의사결정구조, 상호작용의 특성에 맞추어 정책 네트워크를 합리적으로 관리하는데 관심을 기울여야 할 것이다. 즉 정책결정과정에서 문제를 공동으로 해결하는 것을 촉진하기 위하여 상호의존적 관계를 관리하고자 시도할 수 있으며 (남궁근, 2008) 이러한 측면에서 네트워크 관리¹⁰⁷⁾를 위한 방안제시가 우선해야 할 것이다.

둘째, 정책 네트워크 형성 그 자체가 곧바로 정책의 실효성이나 효율성을 담보하는 것은 아니라는 점이다. 여타의 공공정책 분야와 마찬가지로 성남 2단계 재개발 사업에서도 다양한 행위자의 복합적인 상호작용에 의한 정책 네트워크가 형성되었다는 점은 분명한 사실이다. 또한 성남 2단계 사업의 중·후반이후 정책 네트워크에 참여하는 정책 행위자가 증가하고, 정책 행위자의 개별적인 입장 및 의사가 전달되는 긍정적인 측면이 분명 존재한다. 그러나 세입자의 경우와 같이 공식적인 의사결정과정이지 아닌 이익집단의 향의집회와 같은 형태로 표출되고, 토지등 소유자 중심의 주민총회 및 각종 협의체의 운영에 있어서 합리적인 정보공유 및 의사결정이 아니라 해당 집단의 이해관계를 표출하는 수단으로 이용되는 등 문제점이 확인된다.

107) 네트워크 관리는 공공관리의 한 형태로 “기존의 조직간의 네트워크 내에서 특정의 문제 또는 정책수단과 관련하여 서로 다른 목표와 선호를 가지고 있는 행위자들을 협력하게 하는 전략” (Kickert, Klijin & Koppenjan, 1997:10)

기성 시가지내에서 추진되는 도시재생 사업은 토지등 소유자, 조합, 사업 시행자, 임차인, 지방정부 등 참여 주체가 다양하고 관심사나 이해관계가 서로 상이하여 사업추진 과정에서 상호 간 갈등 양상이 다양한 형태로 표출되는 등 매우 복잡한 관계구조를 가진다. 즉 정책 행위자의 수만큼 다양한 의사소통의 경로가 나타나고 행위자들을 둘러싼 제도적 배열이 이들 간의 긴밀한 의사소통을 담보하지 못한다면, 합의형성과 문제해결에 어려움이 가중될 수 밖에 없다. 따라서 세입자 등을 포함한 다양한 정책 행위자들이 제도화된 의사결정 틀 내에서 참여할 수 있는 장치의 마련이 필요하다 할 것이다.

셋째, 정책 네트워크의 갈등상황에서 이해관계를 조절할 수 있는 합리적인 조정장치가 마련되어야 한다는 점이다. 성남 2단계 사업과 같이 다양한 이해관계가 표출되는 도시재생 사업에 있어 공공 시행자의 경우 주민 간, 지방정부의 경우 사업 시행자와 주민 간 이해관계 조정이 강조되지만, 앞서 살펴본 바와 같이 공공 시행자, 지방정부¹⁰⁸⁾ 역시 이해관계자로서의 속성, 관계구조, 보유자원의 특성 등으로 인하여 중립적인 갈등의 조정자로서 역할을 하는데 있어 한계가 존재한다. 따라서 성남 2단계 재개발 사업과 같은 갈등을 해소하기 위해서는 주민, 지방정부 등 이해관계자로부터 자유로운 별도의 책임있는 조정기구¹⁰⁹⁾가 필요하다 할 것이다. 이와 같은 조정기구는 의견수렴, 의사결정 등 전 과정을 투명하고, 공정하게 운영하여, 그 결정내용에 대한 신뢰와 수용력을 담보 할 수 있어야 한다.¹¹⁰⁾

넷째, 성남 2단계 재개발 사업에서의 사업 시행자와 지방정부 간의

108) ‘현행법에는 정비구역이 지정된 시·군·구에 도시분쟁 조정위원회를 두도록 하고 있으나 (법 제77조의2제1항) 주민과의 관계로 인해 지방정부가 직접적인 당사자로 이해관계를 조절하는 주체로서의 한계가 있고, 도시분쟁 조정위원회와 국토해양부의 조정은 강제력이 없어 직접적인 분쟁해결 보다는 당사자 간의 합의를 위한 회의개최 수준이다.’ 국토해양부 (2011), op.cit. 101.

109) 프랑스는 정부로부터 독립된 국가공공토론위원회(CNDP)를 1995년부터 시행중이다.

110) 판교 순환이주주택 일반공급과 관련한 법원의 일반공급 중지 가처분(2013.6.10) 기각 결정에 대하여 성남시와 세입자 등은 불복절차를 진행중이며, 집회 및 항의시위 등 갈등 양상이 지속되고 있다.

극단적인 갈등양상은 역으로 도시재생 사업에서 지방정부는 물론이고 세입자를 포함한 다양한 이해관계자의 협조 없이는 사업이 정상적으로 추진될 수 없다는 점이다. 과거 정부의 개발사업이 주민이주 과정 등에서의 갈등 및 일부 부작용에도 불구하고, 지역의 발전 및 주민의 자산형성 측면의 긍정적 효과 등을 기초로 합의점을 찾을 수 있었다. 그러나 부동산 경기침체의 장기화, 물리적 개발에서 종합적 환경개선으로의 개발사업 패러다임 변화 및 사회 전반의 민주화 등의 영향으로 과거와 같은 방식으로 합의를 도출하기 어려워졌다. 따라서 사업추진 과정 전반에 있어서 참여 주체 간 설득과 합의 도출의 중요성이 더욱 부각되고 있다. 즉 과거 중앙정부의 말 한마디에 일사불란하게 움직이던 시대가 아닌 다양한 목소리가 분출되는 지방자치시대에서 최선의 결과가 아닌 최대의 결과만을 중시한다면 협상은 경쟁적이 되고 상대방을 적으로 간주하기 쉽다. 따라서 상호 간에 최선의 목표를 이루어내야 할 파트너라는 인식을 기반으로 정책입안 단계부터 지방정부를 비롯한 관련 이해당사자 및 영향을 받는 자들이 참여하여 충분히 논의하고 검토하며 정책결정을 함께 할 수 있는 구조를 만들어 나가야 할 것이다. 이를 통해 상호 간에 신뢰를 회복하고, 소모적이고 파괴적인 갈등으로의 진전을 막고 예방할 수 있을 것이다.

제4장 결론

제1절 연구결과의 요약

본 연구에서는 성남 2단계 재개발 사업의 정책 네트워크를 환경적 요인과 정책 행위자, 상호작용, 권력자원을 중심으로 분석하고, 이를 유형화 하였다.

먼저 환경요인인 부동산 시장 및 정책 변화, 지역 정치지형의 변화 및 최고 의사결정권자의 교체·인식변화, 지역의 물리·인문적 환경 및 사회적 기대수준 등이 성남 2단계 재개발 사업의 정책 네트워크 형성 및 변화에 영향을 미쳤음을 확인하였다.

또한 성남 2단계 재개발 사업의 정책 네트워크가 사업의 표류과정에서 행위자 및 갈등·협력적 상호작용의 증가, 행위자 간 이해관계에 기초한 연대 및 권력자원 교환 등으로 제도적 장치 및 역할 분담에 기초한 초기의 사업 시행자-지방정부-주민대표회의 간의 안정적 하위정부 모형의 정책 네트워크가 정책공동체 모형으로 변모하였음을 분석하였다.

아울러 이러한 분석을 기초로 첫째, 공공의 참여 자체가 갈등 완화 및 원활한 사업추진을 담보하지는 않는다는 점. 둘째, 정책 네트워크 형성 그 자체가 곧바로 정책의 실효성이나 효율성을 담보하는 것은 아니라는 점. 셋째, 정책 네트워크의 갈등상황에서 이해관계를 조절할 수 있는 합리적인 장치가 마련되어야 한다는 점. 넷째, 성남 2단계 재개발 사업에서의 사업 시행자와 지방정부 간의 극단적인 갈등양상은 역으로 도시재생 사업에서 지방정부는 물론이고 주민 등을 포함한 다양한 이해당사자의 협조 없이는 사업이 정상적으로 추진될 수 없다는 시사점을 얻을 수 있었다.

제2절 정책적 시사점

사회·경제적 환경변화로 인하여 도시정책 및 도시 관리적 측면에서 도시재생 사업의 중요성이 더욱 부각되고 있다. 또한 기존 민간사업자의 사업기준인 수익성과 사업성만으로는 지역의 경제, 사회, 문화와 환경 등을 포괄적으로 고려한 기획을 할 수 없다는 인식하에서 민간의 개발이익에 기초한 방식이 아닌 국가 및 공공섹터의 주도적인 역할이 강조되고 있는 시점¹¹¹⁾임을 감안하여, ‘공공 시행자 및 지방정부가 갖는 조정·관리자로서의 한계점’ 등 본 연구의 시사점을 바탕으로 도시재생 사업에서의 ‘공공의 역할 및 참여방식’에 대한 정책적 제언을 하고자 한다.

도시재생 사업 영역에서 정책 네트워크가 점진적으로 개방되고 있으며 앞으로 보다 다양한 목소리들이 정책결정 및 집행과정에 영향을 미치고, 주민들이 의사결정의 전면에 등장할 것이다. 이에 따라 사업 시행자와 지방정부는 더욱 대응적이고 민주적인 자세를 갖추 것을 요청받고 있다¹¹²⁾. 따라서 대화와 설득을 통하여 견해를 수정하고 기대수준을 조정하거나, 전략적으로 처리하는 역할이 중요해질 수 밖에 없다. 이러한 측면에서 그와 같은 역할을 담당할 주체는 중립적 관리자의 역할을 담보할 수 있어야 한다.

그러나 본 연구에서 살펴본 바와 같이 기본적으로 정치적 기구인 지방자치단체는 비용과 편익을 돈으로 측정하기 어려운 경우 경제적 고려보다는 시민의 공지 혹은 정치적 독단에 의한 동기가 유발되기 쉬우며, 시장성과 공공성의 이중적 목표를 지닌 공공기관 역시 이해관

111) 성남 2단계 재개발 사업 외 서울 가리봉, 인천 가정오거리 및 행복주택 등 공공 참여를 통한 도시재생 사업이 계획되어 있고, 국정과제 등을 통해 도시재생 선도구역에 대한 공공참여 확대 등이 제시되어 있다.

112) ‘정책 네트워크가 점진적으로 개방됨에 따라 행정관료들의 전문직업적 생활은 더욱 복잡해지고, 갈등이 수반되며, 책임성도 증가하게 되었다.’(Smith, M. J. (1993). *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.)

계 충돌에서 자유로울 수 없다. 이러한 측면에서 공공섹터의 참여방식과 역할은 성남 2단계 재개발과 같이 개발 사업방식의 사업 시행자가 아니라 중립적 입장에서 조정·관리자 역할에 초점을 맞추어야 한다. 즉 계획수립 및 집행 등 정책 전반에 있어서 주민 등 다양한 이해관계자를 참여시켜 충분한 협의와 합의를 거치게 하는 파트너십의 형성자로서의 역할을 수행하여, 공정성을 확보하고, 부정과 갈등을 방지하는 사업 관리자로서의 역할을 수행하여야 한다.

또한 도심 재개발이 기본적으로 주민 등의 복지 증진을 위한 자원 재배분 과정에서 민간부분의 시장체계를 통해 일어난다는 측면에서¹¹³⁾ 개발이익 보다는 사회적 효용 및 형평성 차원의 접근이 중시되는 정부와 공공기관은 시장실패를 보완하고, 재생적 도시활성화를 촉진시킬 수 있는 영역에 참여를 우선하고, 불가피하게 사업 시행자로 참여하는 경우 민관협력 등 수단을 통해 관리적 역할에 주안점을 두어야 할 것이다.

최근 이와 같은 공공참여에 대한 논의는 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」¹¹⁴⁾의 제정으로 제도화 과정을 거치고 있으며 그 실행수단으로 도시재생 지원기구의 역할 및 기능¹¹⁵⁾에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. 앞서 살펴 본 바와 같이 조정·관리 역할을 위한 공공의 사업 시행자로서의 참여는 그 주체의 특성 및 이해관계 구축으로 인하여 갈등관계에 직면할 경우 중립적 조정자 역할을 수행하는 데 한계가 있으며, 참여자체의 정당성과 명분을 상실할 수 있다. 이러한 측면을 고려하여 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」상의 도시재생 지원기구 등 공공섹터의 역할은 사업 시행자 보다는 조정·지원자 역할에 중점을 두어야 할 것이다. ¹¹⁶⁾

113) Jack Harvey 저. 노태욱 역(2002). op.cit. 115

114) 제1조(목적) 이 법은 도시의 경제적·사회적·문화적 활력 회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하며 지역공동체를 회복하는 등 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다.(2013.6.4 제정)

115) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제10조에서 도시재생 지원기구의 주요업무로 국가 도시재생 활성화 시책 발굴, 계획수립지원, 사업시행, 전문가 육성 및 파견 등을 제시하고 있다.

116) 일본(UR)과 싱가포르(HDB)는 사업 시행자 및 조정·관리자 역할을 병행하는데 반해

제3절 연구의 한계 및 향후 과제

본 연구의 한계는 크게 사례 분석 대상 및 실증분석 측면 두 부분으로 나뉘어 진행하였다. 우선 사례 분석 대상과 관련하여, 본 연구의 연구대상인 성남 2단계 재개발 사업은 통상의 재개발 사업과 달리 순환정비방식, 공공 원가정산방식, 단계별 대규모 사업지구 동시추진 등 특수성을 가진다. 따라서 연구결과를 일반화하는데 한계가 존재한다. 그러나 이러한 논의는 공공의 참여를 통한 도시재생 사업의 활성화에 대한 논의가 심도있게 진행되고 있는 시점임을 감안할 때 향후 많은 후속 연구를 기대 한다.

다음으로 실증분석과 관련한 한계이다. 정책과정에 대해 상세한 묘사를 제공하는 데는 유용하나 정책 네트워크의 상황적 변수요인에 따른 차이에 대해 설득력 있는 설명의 제시가 부족한 측면이 있다. 또한 심층적인 분석을 위해 질적 방법인 사례분석에 의존한 한계가 있다. 향후 구체적인 정책 네트워크에 대한 비교연구와 미시적인 요인분석 등 계량적인 접근의 보완이 필요할 것으로 보여 진다.

프랑스(ANRU), 영국(HCA)은 조정·관리자 역할에 주력하고 있다. 한국토지주택공사. (2010). 「선진 주택도시 전문기관 비교분석 연구」. 경기 : 한국토지주택공사.

참고문헌

1. 단행본

- 강용기. (2008). 『현대지방자치론』. 서울: 대영문화사.
- 국토해양부. (2010). 『도시 및 주거환경정비사업 여행』. 경기: 국토해양부.
- 국토해양부. (2011). 『정비사업 추진 실태조사 및 개선방안 연구』. 경기: 국토해양부.
- 김석준. (2000). 『뉴 거버넌스 연구』. 서울: 대영문화사.
- 김희철. (2011). 『도시재생의 이해와 과제』. 서울: 박영사.
- 김태섭. (2012). 『정비사업의 평가 및 현안검토』. 서울: 주택산업연구원.
- 남궁근. (2008). 『비교정책연구: 방법, 이론, 적용』. 서울: 법문사.
- 김용민외. (2005). 『부동산정책론』. 서울: 형설출판사.
- 대한주택공사. (2009). 『순환정비사업 성과분석 및 확대방안 연구』. 경기: 대한주택공사.
- 박진·채종현. (2006). 『갈등조정, 그 소통의 미학』. 서울: 굿 인포메이션.
- 서울시정개발연구원. (2011). 『정비사업의 분쟁유형 및 예방조정 수법에 관한 연구』. 서울: 서울시정개발연구원.
- 윤영호. (2006). 『도시재생 사업단 사전기획연구』. 서울: 한국건설교통기술 평가원.
- 이달곤 외. (2006). 『정책사례 연구』. 서울: 대영문화사.
- 이동우. (2011). 『도시개발에서 민관협력 사업의 현황 및 활성화 방향』. 서울: 한국건설산업연구원.
- 이동훈·이성창. (2010). 『도시재생 사업의 공공성 확보를 위한 공적

- 기관의 역할에 관한 연구』. 서울: 서울시정개발연구원.
- 이선미. (2006). 『NGO의 권력이동: 한국사회 권력이동』. 박길상 편
저. 서울: 굿인포메이션.
- 이은구 외. (2003). 『로컬 거버넌스』. 서울 : 법문사.
- 이주형. (2009). 『21세기 도시재생의 패러다임』. 서울: 보성각.
- 양재섭. (2008). 『도시재생정책의 국제비교 연구 영국과 일본을 중심으로』. 서울: 서울시정개발연구원.
- 정정길. (1997). 『정책학원론』. 서울: 대명출판사.
- 주택도시연구원. (2009). 『도시재생 환경변화에 따른 중장기 전략방
향 수립』. 경기: 대한주택공사
- 최항순. (2006). 『발전 행정론』. 서울 : 신원문화사.
- 최창호 외. (2011). 『지방 자치의 이해』. 서울 : 삼영사.
- 한국토지주택공사. (2010). 『공공참여를 통한 주택재개발 사업 갈등
관리 방안』. 경기: 한국토지주택공사.
- Jack Harvey 저. 노태욱 역(2002), 『부동산경제학』. 서울: 부연사.

2. 학위논문/ 학술지 논문

- 강동완. (2008). “정책네트워크 분석을 통한 대북지원정책 거버넌스
연구 : 정책 결정과정과 정책효과 평가”. 성균관대학교 대학원
박사학위논문.
- 강은숙. (2001). “사회정책변동 요인에 관한 연구”. 서울대학교 대학원
박사학위논문.
- 고경민. (1998). “정책변화와 정책네트워크: 신제도주의적 접근”. 「건국대학
교」. 11. 207-226.
- 권영규. (2006). “정책 네트워크분석을 통한 도시하천복원사업 정책과
정비교연구 : 서울시 청계천복원사업과 일드프랑스의 비에브

- 르복원사업을 대상으로”. 서울시립대학교 대학원 박사학위논문.
- 김경주. (2002). “여성정책 결정과정에서의 정책네트워크 분석”. 이화여자대학교 행정학과 박사학위논문.
- 김민정. (2012). “유인적 정책수단과 협력 네트워크가 기술혁신에 미치는 영향 연구”. 연세대학교 대학원 박사학위논문.
- 김순영. (2012). “공공사업을 위한 토지확보 과정의 네트워크 거버넌스 : 문정법조단지 사례를 중심으로”. 경희대학교 대학원 석사학위논문.
- 김옥일. (2008). “정책 네트워크 변화와 정책변동에 관한 연구 : 교육행정정보 시스템(NEIS) 사업을 중심으로”. 카톨릭대학교 대학원 박사학위논문.
- 김용웅. (2008). “도시재생정책의 패러다임변화와 대응과제”. 『국토연구원 : 국토』, 315. 143.
- 김윤미. (2011). “여성정책변동에 관한 정책네트워크 연구 : 모성보호정책의 사례”. 연세대학교 대학원 박사학위논문.
- 김주환. (2004). “정책네트워크의 변화와 정책반응 연구 : 의약분업정책을 중심으로”. 고려대학교 행정학과 박사학위논문.
- 김하나. (2012). “주택재개발 사업 추진 시 의사결정에 영향을 미치는 갈등요인 분석 : 광명시 광명뉴타운 주택재개발사업구역을 중심으로”. 한양대학교 공학대학원 석사학위논문.
- 길준규. (2011). 도시재생법(안)의 계획법적 검토. 『한국토지공법학회 : 토지공법연구』, 53(-), 1-24.
- 류삼희. (2008). “노인장기요양보험제도 수립과정에서의 정책 네트워크 특성 연구”. 한림대학교 대학원 박사학위논문.
- 류한원. (2010). “도시환경정비사업의 갈등 분석 : 서울시 청량리 도시환경정비사업, 대전시 은행동 도시환경정비사업의 갈등을 중심으로”. 석사학위논문.

- 방민석. (2002). “전자정부 구축과정의 정책네트워크 분석”. 성균관대학교 행정학과 박사학위논문.
- 박선영. (2007). “도시재개발 사업에서의 주민간 참여불평등에 관한 연구 : 중화뉴타운 사례를 중심으로”. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 박채운. (2011). “도시재정비사업의 제도적 개선방안에 관한 연구 : 경기도 성남시 수정·중원지역을 중심으로”. 한양대학교 대학원 박사학위논문.
- 박하정. (2008). “사회복지정책 결정과정의 정책네트워크 연구 : 노인 장기요양보험법과 노인복지입법사례를 중심으로”. 경희대학교 대학원 박사학위논문.
- 박혁서. (2010). “주택재개발사업에 있어서 공공의 역할에 대한 연구 - 한국 서울시의 공공관리제도와 일본의 파트너쉽제도의 비교분석”. 『한국주거환경학회 : 주거환경』, 8(2), 109~125.
- 배웅규 외. (2008). “도시재생 사업의 현황과 과제”. 『대한국토·도시계획학회 : 도시정보』, 314, 4-11.
- 배응환. (2000). “정치체제변화에 따른 정부와 경제이익집단의 정책 네트워크 연구 : 산업정책에 있어서 전경련과 대한상의를 중심으로”. 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 배귀희·임승후. (2010). “기획논문 : 공공갈등과 네트워크 거버넌스 구조 : 한탄강댐 사례에서의 네트워크 특성과 주요 행위자들의 변화를 중심으로”. 『서울대학교 한국행정연구소 : 행정논총』, 48(4), 107-144.
- 상남규. (2010). “도시재생사업에서의 협력적 사업시행방식과 절차개선에 관한 연구”. 서울시립대학교 박사논문.
- 송미원. (2002). “이동통신 정책네트워크가 사업자선정에 미치는 영향에 관한 연구”. 이화여자대학교 행정학과 박사학위논문.
- 송미원·권기창. (2003). “생명윤리 입법화 과정에서의 정책네트워크 분

- 석에 관한 연구”. 『한국행정연구원 : 한국행정연구』, 12(3), 32-62.
- 성지은. (2004). “정책네트워크의 지속성과 변화 : 이동통신 신규사업자 선정을 중심으로”. 『한국행정학회 : 한국행정학보』, 38(1), 155-174.
- 신영균. (2004). “의약분업 정책결정과정의 정책네트워크 유형변화에 관한 연구 : 김대중정부를 중심으로”. 영남대학교 대학원 박사학위논문.
- 양재대. (2003). “정책네트워크 관점에서 본 도시계획 결정과정에서의 지방의회 역할에 관한 연구” 서울시립대학교 박사학위논문.
- 오수용. (2011). “주도적 행위자 변화에 따른 네트워크 거버넌스 참여자간 상호작용 특성분석 : (사)대청호보전운동본부 사례를 중심으로”. 대전대학교 대학원 석사학위논문.
- 유병권. (2009). “도시계획과정의 정책네트워크 특성에 관한 연구”. 서울시립대학교 대학원 박사학위논문.
- 이동호. (2007). “국민연금 기금운용 정책네트워크 분석”. 서울시립대학교 대학원 박사학위논문.
- 이상복. (2012). “한국 미디어정책 변동 과정의 갈등구조 분석 : 2008-2010년 방송법 개정과 종합편성채널 선정을 중심으로”. 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 이재무. (2011). “한국 중소기업정책의 네트워크 거버넌스에 관한 연구 : 이상적 정책네트워크 모형을 중심으로”. 단국대학교 대학원 박사학위논문.
- 이현우. (2012). “미디어 정책결정 과정의 네트워크 구조분석 : 미디어법 개정사례를 중심으로”. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 이혜승. (2004). “한국의 사회보험 정책네트워크의 성격에 관한 연구: 국민건강보험 사례를 중심으로”. 이화여자대학교 대학원 박사학위논문.

- 장성환. (2010). “도시정비사업 추진 과정에서의 이해집단 간 갈등 구조 분석 : 주택재개발사업을 중심으로”. 연세대학교 대학원 박사학위논문.
- 정상인·김미옥·김민영·최민정·김민희. (2010). “한국 도시재생의 연성적 잠재역량”. 『한국도시지리학회 : 한국도시지리학회지』. 3, 59-60.
- 최상준. (2007). “도시정비사업에서의 갈등요인에 관한 연구 : 주택재개발 사업과 도시환경정비사업을 중심으로”. 한양대학교 행정대학원 석사학위논문.

3. 영어논문 및 단행본

- Daugbjerg, Carsten. & David Marsh. (1998). Explaining policy outcomes. PA: Philadelphia University Press.
- David Marsh & R. A. W. Rhodes. (1992). Policy Network in British Government. UK : Oxford University Press.
- R .A. Rhodes. (1996). Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. UK : Buckingham University Press.
- D. R. H. Phillips. (1967). Comfort in the Home. Royal Society of Health Journal, 87, 237~246.
- Hanf, K. and F. W. Scharpf(ed.). (1997). Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination an Control. London: Sage Publications.
- Heclo, H. (1978). Issue Networks an the Executive Establishment A., King(ed.). (). The New American Political System. Washington, D. C. : American Enterprise Inc.
- Howlett, M. & M. Ramesh. (2003). policy subsystem configuration

- and policy change: operationalizing the Postpositive analysis of the Politics the policy process. *Policy studies Journal*, 26(3), 466–481.
- Jessop, B. (2000). 'Governance Failure', in G. Stoker(ed). *The New Politics of British Local Governance*. London: Macmillan Press, Ltd.
- Jordan, A. G. & Schubert. K. (1992). A Preliminary Ordering of Policy Network Labels. *European Journal of Political Research*, 21, 7–27.
- Kenis, Patrick & Volker, Schneider. (1991). Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Analysis. In B. Marin & R. Mayntz(eds), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Campus Verlag: West view Press, 32.
- Kickert, Walter J. M., Klijin, Erik-Hans, & Koppenjan, Joop F. M. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Sage Publications.
- Kooiman, Jan. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Vol. 2nd, London: Sage Publications.
- Lowdness, V., Skelcher, C. (1998). *Public Administration*, 76, 313–33.
- Marsh and Rhodes. (1992). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Oxford: Clarendon Press.
- M. E. J. Newman. (2003). The structure of scientific collaboration networks. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 98(2), 404 - 409.

- Nico Stehr and Richard V. Ericson. (2002). The Ungovernability of Modern Societies: States, Democracies, Markets, Participation, and Citizens. *Governing Modern Societies*, Edited by R. Ericson and N.
- Pfeffer, J. & G. Salancik. (1978). *The External Control of Organizations*. New York: Harper & Row.
- Read, Melvyn D. (1996). *Political Networks and Issue Networks : The Politics of smoking*.
- Smith, M. J. (1993). *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Smith, A. (1997). *Integrated Pollution Control: Change and Continuity in The Industrial Pollution Policy Networks*. UK : Ashgate, Aldershot, Hants.
- Van Frans Waarden. (1992). Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21, 29-52.
- Waarden, F. (1992). Dimensions and Types of Policy Networks. *European Journal of Political Research*, 21, 29-52.
- Zeitlin, J. and D. Trubek. (2003). *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*. New York: Oxford University Press.
- Zito, A and Egan, M. (1998). Environmental Management Standards, Corporate Strategies and Policy Networks. *Environmental Politics*, 7(3), 94-117.

Abstract

A Study on the Urban Regeneration from the Policy Network Perspective

– Focusing on the Redevelopment of the
Seongnam's 2nd Phase–

Lee Jae-su

Public Administration Major

The Graduate School

Seoul National University

Urban regeneration, which has applied in downtown where is intensive various interests, has occurred a lot of kind of conflict. That is emerging as important social problems. There are still actively discussed alternative plans of them, which are public's increasing participation and enforcement of regulation and support for Urban regeneration. This study is based on analysis that the public as the main contractor has conducted Urban regenerations

by circulation maintenance method, now two cases of them, 'Pangyo ghost apartment' and redevelopment of Seongnam 2nd Phase cause conflict between local government and public enterprise, therefore this study propose public's participation methods and policy for Urban regeneration here after.

There are particular subjects of this study and results for them in this study as followings.

First, there are outside factors influence on redevelopment of Seongnam 2nd Phase which are according to analysis economic, political, social environment, the slow economy of estate, a policy environment, participants' approaching methods, changing the political terrain of local government and politics, densely populated region of the lower-income class and so on. Also they influence policy network on method of cost estimation and method of circulation maintenance on their social environment.

Second, there are results on analysis listed of 3 factor, agent, interaction and power resource on policy network. As drifting, policy network is based on stable and friendly system among the main contractor-local government-residents' representatives, policy network of the early low-level government model changes into policy community which is in dividing into interests such as dividing possessor, participation of tenant and local politics, increasing interaction of cooperation and conflict, building flexible structure of relation, and so on.

Third, there are limits public main contractor and local government as keeping a neutral stance of regulator and administrator because they are in interests separately. First, the public's participation itself is not security for easing conflict and

smoothly conducting policies. Second building network itself is not security for policy effectiveness or efficiency immediately. Third, a rational plan will be established to manipulate each interests in conflict of policy network. Fourth, the excessive conflict between the main contractor and local government in redevelopment of Seongnam 2nd Phase, conversely, it is showed implication that urban regeneration is cannot conducted normal without cooperation not only local government but also landowner

Based on these implication and considering as for now, a building system which is discussed on public's role and expanding support by activating and enacting a special law to support urban regeneration, this study proposed that public's participation method is not the role main contractor in aspect of social usefulness, equitability, conflict management and bringing about justice but focusing on the role of regulator and manger.

In this study, it is limits that to generalize the result of this study because of the particularity such as circulation maintenance method, a large scale step-by-step construction projects etc. Hereafter it is necessary to supply measuring study such as analysis of microscopic factor in policy network.

Key-words: Policy network, redevelopment of Seongnam 2nd Phase, Circulation maintenance method, Urban regeneration, the public

Student Number : 2003-22835