지방정부 정책의 진화적 합리성에 관한 연구

- 서울역 고가 공원화 사업을 중심으로 -

A Study of Evolutionary Rationality of the Local Government Policy

- Focused on Seoul Station 7017 Project -

김 지 수 (숭실대학교 행정학과 석사과정 - 주저자)
김 기 형 (숭실대학교 행정학부 조교수 - 교신저자)

Abstract

Jisu Kim / Kihyung Kim

This case study on the Seoul Station 7017 project, by seeing it through the lens of evolutionary rationality, explores rationality of policy that the (local) government and the related stakeholders should seek for in a complicated, uncertain, and dynamic situation. This research suggested evolutionary rationality as an alternative to substantial rationality and procedural rationality, which consist of the two basic dimensions of policy rationality. The study contrasted between the classical policy rationality dimensions and evolutionary rationality of the case. The mayor's political consideration expedited the planning of the project that had failed to confirm substantial rationality in the beginning due to conflicting interests in terms of its values and potential effects. Such a politics-led fast process lacking substantial rationality had also not gained its procedural rationality. Nevertheless, the later participatory process (discussion and deliberation) that stakeholders involved successfully fulfilled evolutionary rationality in soothing conflicts and contributed to improving substantial rationality to some extent. This study suggests how local governments can secure the rationality of policy in the introduction of policies that are expected to conflict with existing social and economic values.

주 제 어: 지방정부 정책의 합리성, 내용적 합리성, 절차적 합리성, 진화적 합리성, 서울역 고가 공원화 사업

Keywords: rationality of local government policy, substantial rationality, procedural rationality, evolutionary rationality, Seoul station 7017 project

I. 서 론

정책설계 및 추진에 있어 우리는 인간의 합리성을 전제로 사회 상태를 개선할 것임을 전제하고 있다. 그러나 현실에서 정책의 결과가 의도와 다른 방향으로 진행되어 예상하지 못한 결과들을 초래하기도 한다. 만약 정책이 초기의 예상과 다른 방향으로 진행되어 목표를 달성하지 못했다면 그 정책은 비합리적이라고 단언할 수 있을까? 아니면 다른 의미에서 합리적인가?

정부의 공공정책들은 대부분 다른 정책들과 다양한 연관성을 맺고 있고, 수많은 행위자들이 나름의 논리와 재원을 가지고 상호작용을 하면서, 외부 환경 및 다른 정책결정체제 등과도 상호작용하는 복잡한 상황 속에서 결정된다. 이 때 이해관련자들은 복잡한 상황 속에서 자신의 선호나 조직의 목표 등을 명확하게 모르는 경우가 많고, 사회와 정책을 보는 자신의 관점, 이해관계, 문화체계 등에 따라 같은 인과관계와 상황에 대해 다른 해석을 하는 경우도 많다. 여기에 더해 정책은 복잡한 구성요소들과 외부 환경 간의 상호작용 속에서 결과예측의 불확실성도 내포하고 있다. 이로 인해 정책과정에서의 정책은 복잡하고 모호하며 불확실한 상황 하에서 결정되고, 그 결정조차도 환경과의 상호작용을 통해 내부적으로 자생적인 질서를 형성하고 새로운 정책으로 변모한다. 시간의 흐름에 따라 결정된 정책 역시 오차를 지속적으로 수정하면서 변화하는 것이다. 이처럼 하나의 정책이 환경과의 끊임없는 상호작용을 통해 동태적인 변화를 보이는 모습은 마치 환경과의 상호작용을 통해 유기체가 진화를 거듭해나가는 것과 유사하다.

보통 정책이 합리적으로 결정되었다는 의미는 주어진 목표를 달성하는 데 최선의 방안을 택했다는 Simon의 내용적 합리성(substantive rationality) 또는 Diesing의 기술적 합리성(technical rationality)이나 경제적 합리성(economic rationality)을 확보한다는 것을 의미하였다. 그러나 정책은 일시적 혹은 부분적으로 내용적 합리성을 충족시킬 수는 있으나, 계속적이고 전체적으로 내용적 합리성을 충족시키기는 어렵다. 동태적으로 변화하는 정책상황 속에서 정책오차의 발생 가능성을 인정하고, 시행착오와 경험의 학습을 통해 정책오차를 지속적으로 수정하면서 개선되는 과정을 합리적인 것으로 보아야 할 것이다(김기형, 2012: 30). 물론, Simon이나 Diesing이 경제적, 내용적, 기술적 합리성의 한계를 지적하고 있지만, 정책의 진화적 특성을 고려하면 합리성의 개념을 보다 확장시켜야 할 필요성이 있다.

정책의 진화적 특성 및 합리성은 그 결정주체 및 범위가 중앙정부와 국가 수준인 경우에도 중요하지만, 지방정부와 지방 수준에서도 중요하다. 일반적으로 진화는 부분의 변화가 촉진될 때 전체 체제로서의 진화도 잘 이루어진다. 부분의 변화가 촉진되기 위해서는 다양성, 신축성, 변화가능성, 이질적 요소간의 결합가능성 등을 증가시키는 것이 중요하다. 이러한 맥락에서 지방정부 및 지방 수준에서 실행되는 정책들은 부분의 변화를 촉진시켜 중앙정부 및 국가 수준의 정책을 개선할 수 있는 유용한 방법이 된다.

최근 진화적 합리성에 대한 연구들이 등장하고 있으나(김영평, 1991, 2008; 최종원, 1995;

최성두, 1996; 김기형, 2008; 2012), 그 의미와 성격 등에 대해 다양한 견해가 제시되고 있으며, 사례분석에 있어서도 미흡한 부분이 존재하는 측면이 있다. 이 연구는 다양한 의미와 내용이 논의되는 진화적 합리성에 대해 정리하고, 정책의 진화적 합리성 개념을 지방 정부 및 지방 수준의 사례를 분석하는데 적용해 봄으로써, 향후 정책의 진화적 합리성과 관련한 연구에 도움을 주고자 한다.

Ⅱ. 정책의 합리성에 관한 이론적 논의

1. 정책의 합리성에 대한 선행연구의 검토

일반적으로 정책은 바람직한 미래상태(정책목표)를 달성하는데 적합한 정책수단을 선택할 때 합리적이라 말한다. 합리성(rationality)이란 용어는 일반적으로 다양한 의미로 사용, 이해되고 있다.[1] 보통의 합리성이란 이성(reason)이나 이성적 과정(reasoning process) 또는 사색(thinking)을 의미하며, 일반적으로 이성에 합치되는 하나의 행위를 합리적이라고 일컫는다.[2] 즉 행위가 지성적(intelligent)이고 상식적인 면에서 이해될 수 있고(sensible), 의식적(self-conscious)이며 심사숙고의 과정을 거치고(deliberate) 계산된 것이라면 합리성을 띠고 있다는 것이다(Howard, 1971: 287; 백완기, 2006: 155).

이 연구에서는 지금까지 논의되어 온 정책의 합리성에 관해 Simon의 내용적·절차적 합리성을 통해 정리하고자 한다. 이는 합리성에 대한 Simon의 견해가 사회과학 전반과 행정학·정책학에서의 합리성 논의에 있어 준거로서 상당한 영향력을 가지고 있기 때문이다(임의영, 2006: 982).[3]

---

1) 예를 들어, 그리스·로마 시대에는 합리성이란 개념에 대해 하나의 윤리규범이나 질서정연한 우주(cosmos)로 이해했고(Furley, 1978: 49-51), 현대에는 이윤 극대화를 추구하는 행위가 합리성으로 이식하기도 한다(백완기, 1996: 76-77). 이외에도 합리성은 이성에 기반을 두어 정당화 할만한(justifiable), 일관성 있는 또는 모순이 없는, 낭비 없이 경제적인 등을 의미한다(이성우, 2011: 2-3). 한편 합리성은 광의의 개념과 협의의 개념으로 다양하게 사용된다. 광의의 의미로서 합리성은 근대사회의 등장을 상징하고, 개인의 선택행위를 판단하는 협의의 개념으로 사용되기도 한다(임의영, 2006: 981).

2) 합리성을 의미하는 rationality의 어원인 라틴어 ratio는 이성(reason), 이론(theory), 계산(reckoning, account), 절차(procedure), 체제(system), 판단(judgement), 고려(consideration) 등 여러 의미를 포괄한다(임의영, 2006: 982). 합리성의 개념은 이처럼 다양하지만, 공통적으로 "이성(reason)을 통한 의식적인 인지과정"이라는 특성을 가졌다고 할 수 있다. 즉, 이성을 배제하고 합리성의 개념을 설명할 수 없다. 임의영(2006: 983)은 이에 대해 rationality와 reason의 어원이 라틴어 ratio라는 측면에서 설명을 시도한다. 즉, rational의 의미가 발전해 온 과정을 역사적인 관점에서 보면, 1398년 이래 ''이성적인(reasonable)', '이성의 혹은 이성에 속하는', 이성이 부여된'이라는 의미와 '계산(calculation, reckoning)' 또는 '이성'의 의미로 사용되었다는 것이다. 그는 또한 Weber도 '이성'에 근거하여 전통이나 내적인 감정에 기반을 둔 행위는 비합리적인 것으로, 주체로서의 개인이 자신이 소유한 이성적 사유에 따라 행동하는 경우는 합리적으로 분류하였다면서 합리성은 이성이라는 개념과의 관련성을 전제로 한다고 논했다.

3) 정책 연구에서는 이외에도 Mannheim과 Diesing의 합리성이 많이 논의되고 있다. Mannheim은 합리성

내용적 합리성이란 주어진 제약조건 하에서 이윤이나 효용의 극대화 등 주어진 목표를 달성하는 데 있어 적합한 경우를 의미한다. 내용적 합리성은 주어진 목표를 달성할 수 있는 최선의 대안을 선택하는 것이므로, 내용적으로 합리적인 대안은 오직 하나만이 존재할 수 있다(Simon, 1976a: 130-131; 김영평, 1991: 15; 백완기, 2006: 158). 이러한 내용적 합리성은 행위자가 목표와 이용가능한 모든 대한, 각 대안이 야기할 수 있는 모든 결과에 대해 알고 있어야 하고, 결과들에 대한 행위자들의 명확한 선호도나 효용함수가 존재해야 한다는 등의 전제가 성립되어야 한다(March & Simon, 1958: 137-138; 임의영, 2006: 991-992).

그러나 내용적 합리성의 충족은 현실적으로 매우 어렵다. 복잡한 상황 속에서 인간은 인지능력의 한계, 시간과 비용, 지식과 정보의 불완전성 등으로부터 발생하는 제약 등으로 모든 문제를 명확히 파악하고 정책목표를 설정하며, 모든 대안과 그에 따르는 결과를 가능한 한 탐색하고, 명확한 기준을 가지고 최선의 대안을 선택하는 것이 불가능하기 때문이다(Simon, 1972: 161-176; Simon, 1976b: xxiv; March & Olsen, 1976: 54). 결국, 인간은 제한된 범위 내에서 최대한의 합리성을 추구한다.

내용적 측면에서 정책결과의 최선을 보장할 수 없다면, 대안탐색의 과정이나 절차자체에 관심을 가지는 것이 현실적이다. 절차적 합리성은 특정한 행동이 적절한 숙고과정(deliberation)의 산물인 경우를 의미한다. 따라서 심리학적 개념으로서 제시되는 절차적 합리성은 결과보다는 결과의 산출 과정에 의존하게 되는데, 어디까지나 지적(intellectual)이며 인지적(cognitive)인 과정이다. 절차적 합리성은 둘 이상의 인간이 문제에 대한 해결책을 모색하는 이성적인(reasonable) 행위과정을 위하여, 여러 정보를 수집하고 다양하게 처리하는 문제 상황(problem situation) 속에서 발생한다(Simon, 1976a: 131-132; 김영평, 1991: 17; 백완기, 2006: 158).

만일 우리가 확보한 지식의 인과관계나 타당성에 의문이 생길 때에는 '어떤 결정이 더욱 그럴듯한지'에 대한 결정이 이뤄지는 상황에서 적용되는 규칙에 주목하는 것이 보다 합리적이다.

을 크게 실질적 합리성(substantial rationality)과 기능적 합리성(functional rationality)으로 분류하였는데, 실질적 합리성은 어떤 특정한 상황에서 다양한 사건이나 요소간의 상호관계에 대해서 지성적 통찰력(intelligent insight)을 나타내는 사고작용을 의미하고, 기능적 합리성은 이미 정해진 목표의 성취에 순기능적 행위를 할 때에 나타나는 것을 의미한다(Mannheim, 1971: 54; 백완기, 1996: 81-82). Diesing은 합리성의 개념을 기술적(technical) 합리성, 경제적(economic) 합리성, 사회적(social) 합리성, 정치적(political) 합리성, 법적(legal) 합리성으로 나눠 설명하였다. 기술적 합리성은 목표의 달성에 가장 적합한 수단의 탐색을 의미하는 것이며, 수단의 효과성(effectiveness)을 말한다. 능률성(efficiency)을 의미하는 경제적 합리성은 비교 가능한 두 가지 이상의 목표들 중 비용 대비 편익이나 효과가 큰 목표를 선택하는 것이다. 사회적 합리성은 사회체제를 구성하는 요소간의 조화와 통합성을 의미하며, 법적 합리성이란 목표달성을 위해 기존의 선례나 법규 등에 합치하는 수단을 택하는 것을 말한다. 정치적 합리성은 의사결정구조의 합리성을 의미하며, 의사결정구조의 개선을 통해 합리성을 제고할 수 있다(Diesing, 1962; Dunn, 2008: 221; 백완기, 1996: 84-86). 이 연구에서는 Mannheim의 기능적 합리성 및 Diesing의 경제적·기술적 합리성을 정책목표를 달성하기 위한 최선의 수단을 선택한다는 의미에서 Simon의 내용적 합리성과 유사하다고 이해하고, Diesing의 정치적 합리성이 의사 및 정책결정구조의 합리성을 담고 있다는 점에서 Simon의 절차적 합리성과 유사하다고 본다. 그러나, Simon은 절차적 합리성에 있어 목표·가치에 대해 논의하지 않는 반면, Diesing은 목표와 가치를 취합하는 절차의 합리성까지 논한다는 점에서 그 차이가 있다(이종범, 2005: 3-4).

결정절차는 결정과정에서 참여자들이 결정단계의 어디까지, 어떻게 관여할 수 있는지를 정하는 것이다. 이를 통해 과정에서의 질서를 부여하고, 많은 사람들의 지식, 경험, 이해를 효과적으로 동원할 수 있다(김영평, 1991: 17-18).[4]

그러나 절차적 합리성도 경쟁적인 복수의 절차 중 어느 절차가 가장 합리적인지 선택해야 할 때, 논리적으로 내용적 합리성과 크게 상이하지 않게 된다(김영평, 1993: 18-19). 즉 어떤 절차가 더 합리적인지를 판단하려면 이를 위한 메타(Meta)적인 절차적 합리성이나 내용적 합리성이 필요하게 되는 상황에 빠지게 된다.[5] 복수의 합리성이 존재하는 상황에서 이들 중 어느 하나를 선택해야 하는 경우에도 동일한 상황이 전개될 수 있다. 예컨대, Diesing의 5가지 합리성이 서로 충돌하는 경우 혹은 개별 수준의 합리성(기술적 합리성과 경제적 합리성 혹은 법적 합리성과 사회적 합리성)이 충돌하는 경우, 우리는 무엇을 가장 우선적으로 추구해야 하는지에 대해 기준과 논의가 필요하게 되고 이를 결정하는 과정에서 또 다른 합리성이 필요하게 되는 무한회귀에 빠질 수 있다.

전술한 합리성 개념의 문제점들은 사전에 확실하게 정해진 목표나 기준을 설정할 수 있다는 전제가 충족되기 어렵다는 점이다. 정책과정을 둘러싼 복잡하고 불확실하며 동태적인 상황에서 각 행위자들은 자신의 능력과 행위에 제한을 받게 된다. 현실적으로 각 집단들 간 합의를 전제한 최적의 합리성과 목표 등이 사전에 도출되기 어려울 수밖에 없다. 그러므로 정책의 합리성을 설명하기 위한 대안적인 합리성 개념이 탐색될 필요가 있다.

2. 정책의 진화적 합리성에 대한 선행연구의 검토

전술한 내용적·절차적 합리성 등의 문제점들은 사전에 확실히 정해진 기준이나 목표가 설정되어야 한다는 전제조건이 충족되지 않는다는 점이다. 그렇다면 사전적으로 절대적 기준이나 목표 없이 더 나은 방향을 탐색하는 합리성의 구현이 가능한가? 복잡하고 모호하며 불확실한 상황에서 정책이 결정되는 것이라면, 사전적으로 정책 결과를 정확하게 예측하고 이를 통제하

---

4) 김영평(1991: 18-21)은 비판의 제도화, 절차의 공개성, 절차의 공평성, 절차의 적절성 등을 결정절차가 합리적일 수 있는 상대적인 전제조건으로 제시하고 있다. 비판의 제도화는 비판을 통해 부적절한 추론을 지적하여 잘못된 선택을 배제할 수 있도록 하는 것이다. 비판은 실패나 시행착오의 경험을 통해 학습을 촉진시키고 이를 통해 사전적으로 정책오차를 탐지할 수 있게 한다. 절차의 공개성은 이성적인 토론이 전개될 수 있도록 하는 조건으로, 특정인의 의도가 토론의 결론에 지나치게 많은 영향을 주는 것을 방지하기 위한 조건이다. 절차의 공평성은 참여자 개개인에게 의견 개진의 기회가 균형 있게 제공되는 것을 의미한다. 마지막으로 절차의 적절성이란 어떠한 결정절차가 다른 절차보다 정책오차를 확인하는 데 있어 유리하다는 것이다. 그러나 결정절차의 유효성을 결정하는 보편적인 기준이 특정되는 것은 아니다.

5) Diesing의 정치적 합리성에서도 마찬가지로 이러한 문제는 제기될 수 있다. 의사결정구조의 개선을 통해 정치적 합리성이 나타난다는 그의 주장은 어떤 의사결정구조(절차, 제도 등)가 다른 의사결정구조(절차, 제도 등)보다 더 나은 결정을 도출할 수 있다는 의미이다. 따라서 더 나은 의사결정구조를 선택해야 하는 상황에서 전술한 절차적 합리성과 동일한 문제에 도달한다.

는 것은 사실상 불가능하다. 역으로 사후적인 결과를 토대로 합리성을 모색할 수는 없는가? 위와 같은 맥락에서 일부 학자들은 진화적 합리성이라는 대안적인 개념을 논의하고 있다. 이하에서는 이들이 연구를 중심으로 진화적 합리성의 개념과 특성을 검토하고, 진화적 합리성의 학술적 의미를 정리해 보기로 한다.

먼저, Simon(1983: 37-74)은 Reasons in Human Affairs에서 진화적 합리성(evolutionary rationality)이라는 표현을 직접적으로 쓰지는 않았으나, "evolution viewed as rational adaptation", "an evolutionary viewpoint toward rational processes", "the acceptance of evolution (and hence of its kind of rationality)", "an evolutionary model of rationality", "the outcome of evolutionary processes may be regarded as a form of rationality" 등의 표현을 통해 진화적 합리성의 개념을 논하고 있다.[6] 그는 적응(adaptation), 변이와 선택(variation and selection), 적합성(fitness), 적소 정교화(niche elaboration), 표현형과 유전자형(phenotype and genotype), 에너지 활용(energy utilization) 등의 개념을 중심으로 다윈의 진화모형을 설명한 후, 사회적·문화적 진화와 진화적 과정에서의 이타주의(altruism in evolutionary processes)를 논의하였다. 그리고 국지적·전체적 최적화(local and global maxima)와 최종 목표 없는 탐색(searching without final goals)을 설명하면서 진화의 근시안성(the myopia of evolution)을 논의한 후, 마지막으로 진화적 합리성의 함의를 설명하였다.[7] 결국 Simon은 진화적 합리성이라는 표현을 직접 사용하지는 않았으나, "진화적 과정의 결과는 합리성의 한 형태", "합리성의 진화모형" 등의 표현을 사용하면서, 변이와 선택, 적합성, 적소, 진화의 근시안성, 국지적 최적화, 최종 목표 없는 탐색 등 진화적 합리성의 주요 개념들을 제시해 주고 있다.

김영평(1991: 28-31)은 「불확실성과 정책의 정당성」에서 동태적 상황에서의 불확실성은 정

---

6) 김영평(2008: 22)은 H. Simon이 진화적 합리성이라는 개념을 처음 사용했다고 이야기한다. 그는 Simon이 자신의 저서 *Reasons in Human Affairs*에서 진화적 합리성이라는 표현을 직접 언급하지는 않았으나, "the vision of rationality as evolutionary adaptation", "The evolutionary model is a de facto model of rationality." 등의 표현을 통해 근시안적 선택효과를 감소시키거나 진화적 과정을 가속화하는 방법, 또는 병렬적으로 다양한 형태의 진화가 진행될 수 있는 노선을 제시했다고 한다.

7) Simon(1983: 72-74)은 합리적 과정을 향한 진화적 관점이 다음과 같은 함의(imply)를 갖는다고 하였다. 첫째, 합리성의 한 종류로서 진화의 수용은 모든 것이 어떤 고정된 최적상태로 전개(evolving)되어 간다는 생각(idea)인 전체적 최적화(global optimization) 관점에서 벗어나, 현재 환경에 대한 수많은 국지적 적응(local adaptation)과 동시에 스스로 지속적으로 변화하는 목표(target)를 향한 일정한 운동이 있다는 믿음으로 이끌게 된다. 둘째, 합리성의 진화적 모형은 합리적 과정에 대한 특정 기제(mechanism)를 제시하기 보다는 그 과정이 이동해 갈 방향을 제안할 뿐이다. 셋째, 변이와 선택을 자명한 것으로 가정하는 다윈주의적(Darwinian) 진화의 시각을 우리는 매우 심각한 이기주의적 유전자(selfish gene)로 다루어 왔다. 그러나 이러한 과정에서도 다양한 되먹임 기제(feedback mechanism)가 작용하여 적합성을 증가시키면 이기주의도 계몽(enlightened)되는 강력한 기제가 존재한다는 것을 알려준다. 넷째, 실제 세계에서 가장 강력하고 중요한 경쟁의 과정은 고정된 적소를 차지하려는 경쟁이 아니라, 전문화와 적소 정교화의 과정이다. 따라서 우리는 필사적으로 세상의 모든 것을 알 필요가 없다. 진화적 이론은 적어도 어떤 종류의 세계는 가능한 세계가 아니고 따라서 우리가 계획해야 할 세계가 아님을 알려주면서 예견(prediction)을 하도록 한다. 마지막으로 진화적 이론은 대규모 공간에서의 가능성을 탐색하고, 그 탐색의 산출물(결과물)을 평가하는 것이 적응의 중요한 기제이며, 근시안적이고, 성취하고자 하는 최적화는 단지 국지적인(lacal)인 것이라는 측면에서 합리성의 행태 모형(behavioral model)과 유사하다.

책의 정당성을 미리 정할 수 없게 만드나, 동태적 상황에서는 미리 정해져 있는 기준에 따라 정책방향을 설정할 수 없을 뿐이지, 절차적 합리성을 제고하려는 노력을 통해 정책 오차를 감소시키려는 노력 자체는 무익하지 않다고 하면서, 진화적 합리성을 "시행착오가 원활하게 이루어지도록 절차를 마련하는 학습의 제도화를 통하여 정책의 정당성을 개선하려는 논리"로 정의하고 있다. 이어서 그는 정책의 진화적 합리성이란 사후적으로 더 나은 방향을 모색하는 것이라고 언급하며, 진화가 용이한 절차를 마련하는 것이 진화적 합리성을 제고하는 것이고, 진화적 합리성에서 진화의 개념은 공진화를 의미한다고 설명한다.

이후 "정책이론에서 합리성의 한계와 모순의 관리"에서 김영평(2008)은 정책에 대한 논의가 합리성의 가능성을 전제하지만 합리성의 추구과정에서 모순되는 상황을 피하기는 어렵다면서, 모순을 관리하는 다양한 형태 중 하나로 진화적 합리성의 활용을 제시하였다. 그는 정책의 진화적 합리성을 "진화의 조건을 이해하고 정책에서도 진화가 더 잘 구현되게 하거나 또는 진화 메커니즘을 정책 내용의 설계에 도입하여 진화압력에 따른 자연선택의 논리를 활용하여 정책의 개선과 현명을 얻으려는 시도"라 정의하고 있다. 그리고 그는 진화적 합리성을 네 가지 형태로 구분하여 제시하고 있는데 그 내용은 다음과 같다. "첫째, 초보적 형태의 진화적 합리성은 생명체의 진화가 자연선택에 의존하면서 적응의 산물로 발생하는 것처럼, 시행착오를 통한 경험의 축적과 오차수정을 촉진할 수 있도록 제도화하는 노력이다. 둘째, 무한한 가능성의 공간에서 시행착오의 체계화는 분명한 한계점을 가지고 있기 때문에, 진화적 합리성의 제2의 양태는 정책 공간에서 진화가 활발히 일어날 수 있는 여건을 조성하는 것이다. 셋째, 진화적 합리성의 제3의 양태는 정책 내용 설계에 있어 진화 메커니즘을 도입하여 자연선택의 논리를 활용하는 방법이다. 넷째, 진화적 합리성의 최종단계는 정책 세계 내부에서 일어나는 자기조직화의 내용과 의미를 파악하고 정책의 결정과정과 체계가 조화로운지를 점검하는 단계이다." 후속연구(2008)에서 그가 제시하는 진화적 합리성의 개념과 형태는 그가 이전에 수행한 연구(1991)에 비해 보다 구체적이고 명확하게 제시되고 있다.

최종원(1995)은 "합리성과 정책연구"에서 완전 합리성(full rationality)으로 Elster(1983)의 분류에 근거한 4가지 유형의 합리성을 살펴본 후, 현실적으로 실현 가능한 대안적 의미의 합리성으로 Simon이 주창했던 절차적 합리성과 진화론적 합리성(evolutionary rationality)을 고찰했다. 그는 진화론적 합리성을 "생물학적 진화론에 근거한 합리성으로서 변이와 선택의 과정이 반복되면서 환경의 요구에 보다 잘 부합하는 대안이 발견되는 현상"을 의미한다고 하였다. 그리고 진화론적 합리성은 완전 합리성과 선택의 결과에 논의의 초점을 둔다는 점에서 유사성을 가지나, 진화론적 합리성이 사전에 주어진 목표 없이 추구되며 대개의 경우 국지적 최적상태(local optimality)의 달성에 그치므로 완전 합리성과는 근본적인 차이가 있다고 하였다.

최성두(1996)는 「통제불가능성과 정책의 설계」에서 일반적 상황에서 정책설계는 개념적으로 통제가능성을 전제하고 있으나, 때로는 정책설계에서 통제 불가능한 것까지 다뤄야 할 때가 있

다고 지적하면서, 문제해결의 인과지식을 정책결정자가 충분히 확보할 수 있는 영역에서는 합리적 설계모형을 추구하되 그렇지 않은 문제영역에서는 진화적 설계모형을 채택해야 한다는 의견을 제시했다. 그는 진화적 합리성이란 진화가 더 잘 이뤄질 수 있는 여건을 조성하는 것이라 하면서 전술한 김영평(1991)의 진화적 합리성 개념을 인용한 후, 진화를 촉진할 수 있는 조건으로 다양성의 허용, 변용 가능성, 변화 가능성, 그리고 신축성 등을 제시하였다. 그리고 진화적 합리성과 유사하거나 관련되는 개념들로 어리석음의 기술(technology of foolishness), 자연체계(natural system), 가외성(redundancy), 무목적성 등을 제시하였다.

김기형(2008)은 "복잡성, 혼돈 그리고 정책의 진화적 합리성"에서 정책의 복잡성과 혼돈 현상 및 이러한 상황에서 정부와 정책과 관련된 집단들이 추구해 나아가야 할 정책의 합리성을 의약분업 정책 사례를 통해 논의하였다. 그는 의약분업 정책이 다른 정책이나 제도, 정책결정체제, 외부 환경 등과 공진화하면서 체제 전체 차원에서 형성된 것이라 하면서, 이러한 현상은 내용적·절차적 합리성으로 대표되는 일반적인 합리성의 개념으로 설명하기에는 불충분하다면서 진화적 합리성을 제안하였다. 그는 진화적 합리성이란 "시행착오와 경험의 학습을 통해 지식을 확장하면서 정책을 개선하려는 논리"라고 정의하면서, 정책은 진화적 합리성의 관점에서 다양성과 신축성, 변화가능성, 이질적 요소들의 결합가능성 등이 증가함으로써 부분의 변화가 촉진되고 이에 따라 전체의 진화가 원활히 이루어질 때 개선될 수 있다고 하였다. 이러한 맥락에서 국지적 실험은 부분의 변화를 촉진시킬 수 있고, 이를 통해 정부와 관련 집단들은 정책실패로 인한 사회적 비용의 낭비를 감소시킬 수 있으며, 이러한 정책이 곧 합리적인 정책이 될 것이라고 하였다.

이후 김기형(2012)은 선행 연구를 발전시켜, 기존에 논의되어 온 정책의 합리성 개념 및 유형들과 함께 정책의 진화적 합리성에 관한 선행연구들을 광범위하게 검토한 후 정책의 진화적 합리성 개념을 제시하였다. 그리고 아직까지 생소한 진화적 합리성에 대한 일반적인 질문들과 함께 적용가능성 등을 논하였다.[8)]

전술한 바와 같이, 정책의 진화적 합리성에 관한 연구들은 대부분 시론적 연구로서 진화적 합리성의 개념을 소개하는 수준에 그치고 있다. 이 연구에서는 그동안 연구되어온 이론적 논의들을 토대로 실제 지방 정부의 정책 사례에 적용하여 그 적용가능성을 높이는데 기여하고자 한다.

3. 정책을 개선하려는 노력으로서 정책의 진화적 합리성

유기체가 진화하는 모습은 마치 복잡하고 모호하며 불확실한 환경에서 정책이 상호작용을

8) 그가 논의한 일반적인 질문들과 적용가능성 및 유의점은 다음과 같다. 정책의 진화적 합리성은 정책결정과정에서 어떻게 적용이 가능한가? 정책의 진화적 합리성은 사전적 합리성을 부정하는 것인가? 정책의 진화적 합리성은 정책분석과 정책평가에도 적용이 가능한가? 정책의 진화적 합리성을 추구한다면 정책실패는 나타나지 않는가? 점증주의와는 어떤 차이가 있는가? 등이다. 이에 대한 구체적인 내용은 김기형(2012: 48-57)을 참조하기 바란다.

통해 동태적으로 변화, 형성되는 모습과 유사하다. 생물학적 진화의 기본적인 특성은 사전적으로 더 나은 방향이 없는 것이다.[9] '자연 선택'은 누군가가 선택한 것이 아니라 결과적 측면에서 남게 된 것들을 지칭하는 용어이다. 따라서 자연선택의 관점에서 변화는 반드시 더 나은 방향으로 이루어지는 것이 아니다. 단지 변화는 환경에 보다 잘 적응한 결과로서, 진화과정에는 단지 부분적·국지적인 적응을 통해 탐색하는 과정만이 남게 된다.

그러나 사회체제에서 생물학적 진화이론의 개념과 내용을 그대로 적용하여 설명력을 얻고자 하는 것은 무리가 따를 수 있다. 비록 현실에서 인간이 미래를 정확히 예측하고 상황을 완전히 파악하는 것이 본질적으로 불가능하더라도, 이성과 의지를 가졌다는 점에서 최소한의 목표와 기준을 가지고 더 나은 선택을 위해 노력한다. 즉, 생물학적 유기체로서 인간은 사회체제 전체의 진화에 제약을 받음과 동시에 이성적 존재로서 합리성을 추구하는 모순적인 상황에 직면한다. 이 연구에서는 모순적 관계로 인식되는 진화와 합리성을 모두 포괄하는 개념으로 진화적 합리성을 파악하고자 한다.

정책의 진화적 합리성은 정책과정 전반에 진화적 특성을 유추·적용하여 정책의 개선을 이끌어내려는 논리이다. 앞서 언급한 바와 같이 정책은 사회 상태를 더 나은 방향으로 개선하려는 인위적인 노력이므로 생물학적 진화론을 바로 적용하여 정책의 진화적 합리성을 제시하는 것은 무리이다. 따라서 정책의 진화적 합리성은 생물학적 진화론의 특성을 유추·적용하면서도, 이성적 존재로서 인간의 합리성과 사회(문화)적 진화론의 개념을 포함하는 내용이어야 한다.

정책의 진화적 합리성은 정책의 진화적인 특성을 수용하여 자연선택, 돌연변이, 무작위적·우연적·무계획적 변화,[10] 진화의 결과가 반드시 진보나 발전으로 이어진다는 인과론적 방향성을 갖지 않는다는 특징 등을 강조하나, 인간의 합리성을 완전히 부정하지도 않는다. 우리는 진화를 이야기하면서 인간사회의 퇴보나 파괴를 초래하는 지식을 획득하려고 하지는 않으며, 사회의 진보와 발전에 기여할 수 있는 지식을 획득하려 노력한다. 복잡성, 모호성, 불확실성, 동태성 등이 존재하는 정책 환경에서 인간은 제한된 합리성을 추구하나, 그럼에도 불구하고 최대한 합리성을 추구하려 노력한다. 따라서 정책의 진화적 합리성에서는 획득형질의 유전, 인위적 선택, 의도적·계획적 변화의 가능성을 일정 부분 인정하게 되며, 이에 따라 미약하나마 진보나 발전의 방향성을 암묵적으로 전제하게 된다. 마치 생물학적 진화가 방향성을 파악하기는 어렵지만 단지 환경에의 적응이라는 원초적이고 기본적인 방향성을 가지고 있듯, 정책의 진화적 합리성은 현 시점보다 나은 상태 또는 미래를 형성하려는 방향성을 가질 수 있다. 물론 정책의 진화적 합리성에서는 절대적인 목표나 기준이 미리 설정되어 있지 않고 그 결과가 반드시 현재보다 나은 미래의 상태로 이어질 것이라고도 가정하지 않는다.

---

9) 진화의 개념, 생물학적 진화론, 정책을 포함하는 사회체제의 진화 등에 대한 구체적인 설명은 김기형(2012: 42-46)의 연구를 참조하기 바란다.

10) 최성락·박경래(2008: 63-64)는 진화와 변화의 개념은 다르며, 진화는 변화 중에서도 일정한 특성을 지닌 변화라고 한다. 즉, 환경과 개체 간의 상호 작용에 의한 변화, 우연적·무계획적·무작위적 변화 등의 특성을 지닌 변화들이 진화로 인정되며, 모든 변화가 진화인 것은 아니라는 것이다.

현실세계에서는 수많은 행위자들과 정책의 구성요소들이 마치 합리적인 것처럼 국지적이고 적응적인 행동을 통해 선택을 한다(Simon, 1983: 38-39). 이것은 현재보다 약간 개선된 미래(상태)를 추구한다는 점에서 진화와 유사하게 근시안적이다. 진화는 하나의 지식과정이고, 이에 따른 적응은 진화의 증가분이다. 새로운 변화의 양상에 새로운 대응방법을 찾아내는 것이 지식의 증가이고, 지식의 증가는 단기적으로는 시행착오의 결과이다(김영평, 1991: 29). 결국 시행착오와 경험의 학습을 통해 오차수정을 원활히 하면서 지식을 확장하여 정책을 개선하는 논리가 정책의 진화적 합리성이다.

정책의 진화적 합리성이란 정책도 유기체처럼 공진화 과정을 경유한다고 가정한다. 진화는 사전적으로 주어진 목표나 방향성이 없이 한 개체가 다른 개체나 전체로서의 환경과 상호적응 과정을 거치며 변화해가는 것이다. 따라서 진화적 합리성은 선험적 혹은 사전적으로 주어지는 합리적 목표나 인과관계보다는 사후적으로 시간의 흐름에 따른 환경 변화와 정책의 전개양상에 비추어 더 나은 방향을 추구한다. 정책의 진화적 합리성은 정책과 전체로서의 정책 체제 간 일시적이고 국지적이며 부분적인 상호 적응과 선택의 공진화 과정을 거쳐 발생하는 지성의 확장으로서의 합리성을 의미한다. 이러한 맥락에서 정책의 진화적 합리성은 정책의 진화를 촉진할 수 있는 여건을 조성하는 것이고, 이는 정책(체제)의 자기조직화(self-organization)를 촉진할 수 있는 여건을 조성하는 것이기도 하다.[11]

Ⅲ. 서울역 고가도로 공원화 사업의 개관

1. 서울역 고가도로 공원화 사업 개요 및 이해관계자 분석

서울역 고가도로(이하 서울역 고가)는 퇴계로에서 서울역 앞 교차로 및 서울역 철도 구간을

---

11) 김기형(2009b: 27-32)은 “정책체제의 복잡성과 자기조직화”에서 공진화와 자기조직화의 관계를 아래와 같이 설명하고 있다. 자기조직화란 체제가 지속적으로 자신을 새롭게 만듦으로써 구조적 통합성을 유지하는 방식으로 환경과 더불어 창조를 계속하는 것이다(김영평, 1996: 48). 체제는 환경과의 상호작용을 통해서 스스로의 구조를 변화시킬 수 있는 경우(복제, 증식, 개선 등)에만 존속할 수 있다. 세포, 기관, 조직, 집단, 시장 등은 상호작용을 통해 서로 적응하고 스스로 조정된 생태계를 형성함으로써 개체성을 초월한 생명, 사고, 의도 등과 같은 집단적 성질을 나타낸다(Waldrop, 1992). 복잡계는 구성요소간의 복잡한 상호작용을 통해 자생적으로 질서를 만들어낸다. 이러한 질서는 체제 외부에서 강제로 만들어 질 수 없으며, 개별 행위자의 행동으로부터 체제의 자기조직화 결과를 유추할 수도 없다(정명호·장승권, 1997: 111-112). 체제의 자기조직화 과정에서 구성요소 간 또는 구성요소와 환경 간의 상호작용은 공진화 개념으로 이해할 수 있다. 공진화는 체제 안에서 상호의존적인 구성요소들이 상호 간의 영향을 주고받으며 진화·적응하는 것으로, 개체군의 진화와 진화과정의 진화가 함께 이루어지는 것이다. 공진화는 자기조직화의 방식으로, 하위체제의 구성요소들이 공진화를 통해 만들어내는 질서는 상위체제의 자기조직화 과정이며, 체제 내의 한 요소가 다른 요소에게 미치는 영향이 되먹임 고리가 되어 자신에게 돌아오는 순환적인 특성은 결국 자기인과성(self-causality)과 상호인과성(mutual causality)을 의미한다(최창현, 1999: 28-29).

지나 만리재길로 이어지는 자동차 전용교량으로 서울역으로 분단된 서북권역을 이어주는 기능을 수행하는 교통 인프라스트럭처이다. 서울시 도시시설기반본부(2014: 88)의 서울역 고가차도 철거 및 주변도로개선 기본 및 실시설계 연구용역 보고서에 의하면 첨두시 본선을 기준으로 시간당 최대 1,537대가 통행(퇴계로→서울역 방면)할 정도로 주변 교통량의 상당 부분을 수용하고 있는 도로시설물로 파악된다. 그러나 1970년 준공 이래 급속한 인구성장에 따른 통행량 증가와 주변부 교통인프라 확충 미흡 등으로 교량 노후화가 가속화되었고, 급기야 2006년 정밀안전진단에서 안전등급 D등급을 받을 정도로 안전성이 중대한 문제로 대두되었다. 이후 서울시는 안전과 미관 등의 문제를 고려해 2007년 기존 고가를 철거하고 서울역 북부 역세권 개발[12]과 연계해 새로운 고가를 신설하는 계획을 결정했다. 이 계획에 맞춰 서울시는 임시적인 보수·보강과 2009년 관광버스 등 13톤 초과의 대형차량을 통행 제한하는 등의 기능 축소를 진행 중에 있었다. 그러나 미국 서브프라임 사태로 촉발된 경기침체로 인한 사업성 악화로 코레일의 북부 역세권 개발이 표류하면서 대체고가의 신설이 요원한 상태였다.

이런 상황에서 서울시가 제시한 새로운 대안이 서울역 고가의 공원화였다. 서울역 7017 프로젝트(서울역 일대 종합발전계획)는 서울역 고가의 용도를 보행전용고가로 전환하여 남산과 남대문, 서울역 일대(공덕동, 청파동 및 남대문시장 등)를 유기적으로 연결하고, 이를 통해 보행환경 개선과 주변부의 지역재생 촉진, 랜드마크 구축을 통한 관광자원 개발 등을 이루고자 하는 민선 6기 서울시의 역점 사업 중 하나이다. 기존 고가의 노후화로 인한 폐쇄문제와 지역발전의 정체와 관련한 사항을 동시에 해결하겠다는 것이 이 정책의 추진 배경이라고 볼 수 있다. 이 사업은 2014년 8월부터 2016년 12월까지 총 예산 380억 원을 들여 교량을 보수·보강하고 보행을 위한 경량 바닥판을 설치하며, 주변지역 및 호텔, 대형빌딩 등의 이용자가 쉽게 접근 가능하도록 연결로를 설치하는 내용의 조성계획안을 통해 구체화되었다. 그러나 발표 직후부터 남대문시장 상인과 서소문 화훼업계, 만리·청파동 등의 지역주민이 교통체증과 안전 문제 등을 제기하며, 반대를 표명하면서 찬반양론이 대립하기 시작했다.

고가 공원화의 갈등전개에 있어 관련 이해관계자를 비롯한 갈등구조를 간단히 살펴보면 다음과 같다. 우선, 공원화를 찬성하는 집단으로는 사업주체인 서울특별시와 그 산하기관이 있다. 사단법인 공공네트워크, 서울역 고가 시민모임인 고가산책단 등의 일부 시민단체도 여기에 해당한다. 그러나 고가산책단이 고가공원화와 관련된 정책들 중 일부를 수행하는 것임을 고려할 때 사실상 서울시청이 핵심주체라고 할 수 있다. 반면 남대문시장 상인회와 산하의 상가별 상인회를 중심으로 한 상인집단 및 지역주민(중림동, 회현동 등) 일부는 서울역 고가가 지역의 중추적인 교통기능을 수행하고 있으며, 유통·운송이 중요한 화훼상가와 도매시장이 위치한 지역에서 교통체증의 가중은 생계에 직접적 타격이 된다며 반대의견을 제기했다. 이 외에도 마포

12) 서울역 인근의 국가상징거리조성사업, 서울역 민자역사 개발 등과 연계하여 연면적 55,826㎡의 복합시설(국제회의장, 전시장, 호텔 및 영화관 등)을 갖춘 복합국제교류단지를 개발하려는 코레일의 자산개발사업으로, 총 사업비 9,288억이 소요될 예정이다.

구청과 용산구청, 서울시의회 새누리당 의원과 노동당 등 정치인이나 정치세력, 자치구 일부도 반대의견에 힘을 실어주었으며, 서울역 고가가 위치한 토지의 소유주인 한국철도공사도 반대 입장을 표명했다. 다양한 주체들 사이에서 가장 핵심적 역할을 수행했던 단체는 남대문시장 상인회와 서소문 쪽에 위치한 화훼상가 상인들이었다.

2. 서울역 고가도로 공원화 사업의 전개과정

서울역 고가도로 공원화 사업은 사업계획(안)의 발표, 수정여부, 그리고 고가 교량판의 철거 시점에 따라서 크게 추진 이전단계(1단계), 사업발표 및 추진단계(2단계), 사업보완 및 수정단계(3단계) 마지막으로 갈등해소 및 사업시행단계(4단계)로 나눠 살펴볼 수 있다.

1) 1단계: 사업추진 이전단계

서울역 고가 공원화 사업은 2014년 제6회 전국동시지방선거 과정에서 처음으로 등장하였다. 공약집에는 “따뜻한 개발! 따뜻한 도시!” 영역의 18번째 공약으로, ‘새로운 서울의 랜드마크! 서울역 고가 하이라인파크 조성!’이라는 명칭으로 제시되었다. 그러나 당시 선거공약은 2014년 4월 16일에 발생했던 세월호 침몰사고로 인해 안전 공약에 초점이 맞춰지고 세월호 침몰을 제대로 대처하지 못한 정부 심판론이라는 프레임으로 흘러가면서 크게 주목받지 못했다.

2) 2단계: 사업발표 및 추진단계

이후 박원순 시장이 당선되면서 「함께서울 서울시정 4개년계획」 등을 통해 사업이 점차 가시화되었다. 본격적으로 구체적인 사업안이 등장한 것은 2014년 8월 27일자 시장방침 제230호에 의해서였다. 시장방침이 일선 행정부서로 내려온 이후, 사업은 급물살을 타게 된다. 9월 4일 사업 타당성 검토를 위한 추경예산 5억 원 편성을 시작으로, 9월 24일 뉴욕 하이라인 파크에서 박원순 서울시장의 공식적인 사업 추진 발표, 9월 30일에 서울시 투융자심사 심의 등의 일정이 진행된다. 곧이어 서울시는 10월에 고가개방행사와 고가 활용 아이디어 공모전을 진행했고, 11월 10일 2015년도 예산안에서 고가공원 관련예산 118억 원을 편성했다.

뉴욕에서 박원순 시장이 고가공원화를 발표한 직후, 본격적인 갈등이 인지·표출되기 시작했다. 남대문시장 상인과 지역 봉제산업 종사자를 중심으로 “교통난을 유발해 시장의 유통 기능과 서부 봉제벨트의 경쟁력을 저하시킴으로써 지역에 큰 타격을 줄 것”이라 지적하며 교통대책 없는 서울역 고가 공원화의 백지화를 주장하기 시작한 것이다. 발표 직후 진행된 1차 고가개방행사에서 반대집회를 개최하고 지역주민 일부가 결집하여 협의회를 만드는 등 갈등이 고조되는 모양새를 보였다. 언론을 통해 이슈화가 되고 반대의견이 주목받으면서 같은 해 11월부터

시민·전문가토론회, 사업설명회 등의 의견수렴을 진행하였으나, 전문가토론회의 경우 주민반발로 1회 무산되는 등 진통은 더해져갔다.

지속되는 반대여론에도 불구하고 2015년 1월, 고가 공원화를 위한 국제현상공모계획 등을 발표하고 현장시장실을 운영하는 등 사업추진을 지속적으로 계속해왔다. 다만, 여론과 언론보도 등을 고려하여 자치구 및 구의회와의 사업설명회 진행, 봉제산업 밀집지역 및 남대문시장 현장방문, 주민설명회 등을 추가로 진행했다. 반대 측도 이에 대응해 중구 현장시장실 행사를 남대문시장 상인과 중구청의 협조 거부로 무산시켰고, 종로구와 용산구의회에서는 반대결의안을 채택하기도 했다. 그러나 중구의 경우, 구청장이 공원화에 대해 반대의사를 표명했으나 구의회에서는 의견일치를 보지 못해 찬성과 반대 두 결의안이 모두 통과되는 사태가 벌어지기도 했다.

3) 3단계: 사업보완 및 수정단계

2015년 5월, 서울시는 그간의 의견수렴 및 내부논의 결과 등을 바탕으로 서울역 7017 프로젝트로 명명된 '서울역 일대 종합발전계획'을 발표하고 2차 고가개방행사를 진행하는 등 사업추진을 본격화했다. 당시 서울시는 그간의 반대여론을 고려하여 코레일과 대체고가 문제를 협의할 T/F를 구성하고 북부 역세권 개발 사업의 수익성 제고 등을 통해 고가 신설을 속도감 있게 추진할 수 있도록 하겠다는 전향적인 입장을 취하기도 했다. 그러나 공원화 반대 측은 대체고가가 우선 건설되고 난 후 공원화를 추진하지 않는 이상 의미가 없다고 주장하며, 반대논리를 지속적으로 펼쳐왔다. 이후 갈등이 소강상태를 보이는 듯 했으나 관련된 중앙부처들의 심의가 진행되면서 다시금 사업추진에 어려움을 겪게 된다.

4) 4단계: 갈등해소 및 사업시행단계

서울시는 사업의 착공을 위해 필요했던 서울특별시지방경찰청(이하 서울시경)의 교통안전시설 심의와 문화재청의 문화재 현상변경 심의를 통과하기 위해 7월 말부터 지속적으로 심의를 요청했지만, 서울시경의 경우 7월 30일과 9월 2일, 문화재청의 경우 7월 28일과 9월 22일, 11월 24일에 관련 안건을 부결시키거나 보완을 요구하는 등의 태도를 보였다. 당시 문화재청 문화재위원회(2015: 36)는 "서울역을 가리지 않게 고가도로에 이르는 진입로의 규모 및 위치를 고려한 계획안 마련이 필요"하며, 설계안이나 추진계획안 등 검토 자료가 미비하다는 이유를 들어 '사적 제284호 구서울역사 주변 현상변경'을 부결시켰고, 서울시경의 경우 주민과의 소통이 미흡하고 추가적인 교통대책이 필요하다는 이유로 안건을 보류시켰다. 더욱이 국회 국정감사 기간에 도로의 노선변경과 폐지 시 국토부 장관의 변경승인이 필요하다는 점을 지적받으면서 국토교통부의 노선변경 승인요청도 거치게 된다. 관련 기관 심의가 계속되고 소통 문제가

지적되자 서울역 고가가 언론과 여론의 주목을 받으며 갈등이 고조되는 분위기가 형성된다. 언론의 스포트라이트 속에 반대여론도 더욱 거세졌고, 이는 역으로 각 기관이 승인을 반려하거나 유보하는 데 상당한 영향을 주기도 했다. 이에 서울시는 남대문시장 상인회와 간담회를 개최하고 중림동에 현장소통센터라는 별도의 조직을 설치, 본격적인 가동을 시작하면서 사업추진을 위해 노력했다.

갈등이 지속되는 상황에서 서울시경은 국토부의 조사결과에 따라 심의·통과여부를 결정하겠다는 전향적인 입장을 취하면서 사업추진에 돌파구가 마련되었다. 2015년 11월 말, 국토교통부가 변경승인 여부를 판단하기 위해 산하의 국토연구원에 요청했던 조사결과, 노선변경에 문제가 없다고 발표된 이후 국토부와 서울시경의 승인을 얻을 수 있었다. 국토연구원의 연구용역을 통해 허가절차에 청신호가 켜지면서 문화재청도 현장실사를 거쳐 같은 해 12월 중순에 현상변경안을 통과시켰다. 각 기관별 승인 절차가 마무리 되면서 2015년 12월 13일, 서울시는 서울역 고가의 차량통행이 전면 금지하고 고가 교량판 바닥 철거공사를 시작으로 본격적인 고가 공원화를 추진하게 되었다.

Ⅳ. 정책의 합리성 관점에서의 서울역 고가 공원화 사업 분석

1. 서울역 고가 공원화 사업의 내용적 합리성

1) 서울시가 가정한 서울역 고가 공원화 사업의 목표-수단 간 인과관계

사업 초기, 서울시는 서울역 고가의 공원화를 추진하면서 고가 주변부의 개발계획 촉진과 지역경제 활성화라는 목표를 설정했다. 이를 위하여 고가공원이라는 도심 랜드마크 구축이 필요하다고 주장했다. 미국 뉴욕의 하이라인 파크(Highline Park), 프랑스 파리의 프롬나드 폴랑테(Promenade plantée)처럼 서울역 인근의 보행환경 개선, 관광객 유입, 체류시간 증가 등을 통해 지역경제를 활성화하고 지역의 경제적 가치를 상승시켜 지역개발을 촉진하겠다는 것이다. 이는 2008년 사업 MOU 체결 이래 경제성 등을 이유로 사업이 사실상 중단된 서울역 북부역세권 개발과 2006년부터 꾸준히 도심재정비, 재개발이 제기된 서계동지역의 개발사업 등이 정체되고 있는 상황에서 서울역 고가공원이라는 랜드마크를 통해 돌파구를 찾고자 했던 서울시의 정책적인 고려가 담긴 선택이라고 볼 수 있다.

그러나 사업이 남대문시장 상인과 봉제산업 종사자, 지역주민 등을 상대로 극심한 반대에 부딪치게 되고 소통이나 절차적 문제, 안전성 등 언론의 문제제기가 지속되면서 사업목표와 수단도 변화가 불가피하게 되었다. 서울시는 이 결과로 기존 '서울역 고가 프로젝트'를 '서울역 일대 종합발전계획'으로 재정의하면서 내용과 수단을 다양화하려는 시도를 진행하게 된다. [그

림 1]과 [그림 2]은 주민반대와 문제제기를 통해 변화된 사업의 내용을 보여주고 있다. 전체적으로 고가도로 공원화를 통해 지역개발과 경제를 촉진하겠다는 큰 틀은 유지되지만, 기존 사업 추진의 문제점을 보완하고 도심부 개발계획과의 연계 정도를 강화하는 등의 추가적인 인과관계의 보완이 이뤄졌다. 단순히 고가공원을 건립함으로써 주변부를 발전시키겠다는 것보다 지역 전체의 발전계획에 대한 방향을 제시하면서 서울역 고가공원과 지역발전의 연계성을 강화시켰다. 문제점으로 지적되었던 교통과 안전성 문제를 보완하여 고가공원으로 발생 가능한 사회적인 비용에 대한 우려를 불식시키고자 노력하면서 내용적 합리성을 제고하고자 했다.

상위목표		하위목표		세부사업
서울역 주변 개발계획 촉진 및 경제 활성화	⇦	서울 도심의 랜드마크 구축	⇦	•고가의 역사성, 문화적 가치를 살리는 방향으로 연결로·편의시설 보강, 고가 경량화, 녹지공간 조성 등을 통해 노후화된 (구) 서울역 고가에 공중보행정원을 설치

〈그림 1〉 '(가칭) 서울역 고가 프로젝트' 사업추진 초기의 인과관계

상위목표		하위목표		세부사업
서울역 주변 개발계획 촉진 및 경제 활성화	⇦	서울역고가 재생을 통한 보행환경 개선	⇦	•연결로·편의시설 보강, 고가 경량화 및 녹지공간 조성 등을 통해 (구) 서울역 고가에 공중보행정원을 설치
		남대문시장 활성화 및 도시재생 촉진		•남대문시장 종합발전계획, 서울역 북부 역세권 개발, 서계동 지구단위계획 등의 촉진을 위한 행정지원 •중림동 청소차고지 이전, 지역 봉제 산업 등 토착산업 활성화 지원 등
		소통·교통·안전 등 문제점 보완을 통한 사업의 조속 추진		•시민위원회, 고가산책단 등 인적네트워크 및 여론수렴 프로세스의 구축·운영 •원거리 우회경로 안내강화, 버스노선 조정, 신안산선 만리재역 조성 추진, (구) 서울역 고가를 대체할 대체교량 구축 추진 등

〈그림 2〉 '서울역 7017 프로젝트(서울역 일대 종합발전계획)' 발표 후의 인과관계

2) 서울역 고가 공원화 사업의 내용적 합리성에 대한 검토

서울시가 제시했던 서울역 고가 공원화라는 사업효과는 사안의 복잡성과 찬·반 입장 간의 의견충돌로 인하여 그 인과관계의 복잡성, 모호성, 불확실성 등이 존재하였다. 서울시는 서울역 고가를 공원이나 보행공간으로 용도를 전환했던 해외 사례인 하이라인 파크(Highline Park)와 일본 요코하마의 개항의 길(開港の道) 등을 제시하면서 고가공원과 같은 공중정원 식 랜드마크 공간이 지역경제 활성화와 발전을 촉진시킨다는 점을 부각하고자 했다.

그러나 만리·청파동을 중심으로 한 서울역 인근 지역의 발전이 정체되고 남대문 시장의 방문객이 감소하는 현상 등은 상당히 복잡한 문제들과 얽혀있기 때문에 고가 공원화 사업이 제시했던 인과관계의 성립여부에 대해 의구심을 가질 수밖에 없다. 예컨대 남대문시장의 위기에는 인터넷쇼핑몰의 등장과 중국과 인도 등 해외 신흥국과의 경제교류 활성화로 인한 남대문시장 주력상품의 경쟁력 약화, 주차공간과 도심관광 콘텐츠와의 연계성 부족으로 인한 관광객 감소 등의 다양한 원인이 제기될 수 있다. 지역의 낙후 역시 부동산경기 침체, 과도한 규제, 지역교통 및 공공 인프라의 부족 등 여러 원인이 복합적으로 발생한 결과라고 보는 측면이 타당하다. 사업을 둘러싼 이러한 문제의 복잡성, 모호성, 불확실성은 서울역 고가 공원화 사업이 내걸었던 정책 목표의 해결에 있어 해당 정책이 얼마나 영향을 미칠 수 있을지에 대해 불분명한 인과관계를 제공하는 주요 원인이 된다.

전술한 바와 같이 찬성과 반대의 의견대립 속에서 관련 이해 집단들이 주장했던 내용들은 각각 나름대로의 인과관계를 가지고 있었고, 일정 부분 설득력을 가지고 있었다는 점에서, 찬성과 반대 집단이 각각 제시한 두 가지의 내용적 합리성이 서로 충돌하고 있다는 측면도 주목할 필요가 있다. 성공적인 외국 사례를 제시하면서 지역경제 활성화 및 도시재생 촉진을 강조했던 찬성 측의 논리에 반대 측은 다음과 같이 반박하며 논리를 전개했다. 서울역 인근은 주로 물류 유통이 경쟁력의 핵심을 차지하는 봉제·화훼·도매시장과 그 유관산업으로 구성되어 있기 때문에 지역경제에 타격이 불가피하다는 것이다. 또한, 직선거리로 1km 이상이 서울역으로 가로막혀 있는 상황에서 서울역의 동·서간을 오고가는 도로망이 서울역 고가와 염천교, 갈월가도교 3곳 밖에 없다는 점을 고려하면 교통체증으로 인해 지역주민의 피해가 가시화될 것이라고 주장했다. 고가공원화가 유동인구를 증가시키고 지역의 관광자원과 연계하여 시너지 효과를 창출하는 측면도 있지만, 역으로 교통체증을 유발하여 지역산업의 경쟁력을 저하시킴으로써 지역 경제의 침체를 유발하는 부작용을 미치게 된다. 문제는 긍정적인 효과가 부정적인 비용을 상쇄시킬 수 있을지 사전에 파악하기가 매우 어려우며, 이로 인해 내용적 합리성의 파악·확보 역시 어려운 과제일 수밖에 없다.

다만, 사업추기 초기에 제시되었던 인과관계와 사업이 수정·보완된 상태에서의 인과관계를 상대적으로 비교해보았을 때 유의미한 변화의 결과를 발견할 수 있다. 정책 사업의 내용적 합리성을 사업내용의 변동이 생겼던 시점을 기준으로 사업추진 초기(1, 2단계)와 '서울역 일대 종합발전계획'으로 발전된 2015년 5월 이후(3, 4단계)로 구분하여 살펴보면 다음과 같은 변화가 나타난다.

사업추진 초기의 경우, 랜드마크 구축을 통한 도시재생이라는 단순한 논리가 전개되었던 반면, 사업이 반대에 부딪치고 갈등이 진행되는 상황 속에서 일부 사업내용의 수정이 이뤄지게 되었고 궁극적으로 추진 초기에 제기되었던 문제점이 상당부분 보완되었다. 우선, 지역주민과 상인의 의견을 반영하여 주요 현안(숙원사업)이라고 할 수 있는 중구 청소차고지의 이전, 서울

역 광장 노숙인 대책, 서계동 일대 지구단위계획의 조기수립, 회현동 일대의 고도제한 완화와 신안산선 만리재역 추가신설 타당성 제고 등의 내용을 추가했다. 반대 측에서 조직력이 높고 이해관계가 뚜렷한 청파·공덕동의 봉제산업과 남대문시장 상인, 코레일을 배려한 지원책(봉제사랑방 조성, 패션 봉제산업 지원조례의 추진, 남대문시장 시설현대화 및 추가적인 교통대책, 북부역세권 개발 관련 협의 진행 등)을 선제적으로 제시하여 갈등을 돌파해보려는 정책적 고려가 있었던 것으로 사료된다. 기존에 사업과 관련해 제기되었던 교통과 고가 안전성 문제뿐만 아니라 남대문시장과 지역주민, 코레일의 숙원사업들을 포함하여 사업성격을 종합적인 지역발전을 위한 종합계획 수준으로 전환시켰다. '고가만 만들면 모든 게 해결되느냐'는 반대의견을 고려하여 사업계획에 그 동안 지역에서 문제시되었던 시설의 이전 또는 개발사업의 조기추진 등이 추가되면서 정책의 내용적 합리성을 제고하고자 했던 것으로 보인다.

그러나 일부 정책 사안에 대해서는 그 진정성을 의심받기도 했다. 신안산선 만리재역 추가신설이나 중구 청소차고지 이전 등과 같은 경우가 대표적이다. 해당 문제들의 경우, 서울시가 해결할 수 없는 범위의 정책이었기 때문이다. 청소차고지 이전의 경우 자치구 소관의 자치사무였으나 중구는 대체부지 미흡, 예산 부족을 이유로 청소차고지 이전이 발표된 이후에도 난색을 표하고 있는 상황이었다. 만리재역 신설 역시 허가권이나 개발지연의 문제가 아니라 타당성 분석에서 낮은 평가를 받아 신설이 불가한 사안이었다. 이는 갈등과 소통의 과정에서 발생했던 내용적 합리성의 제고 효과를 감소시키는 결과를 가져오기도 했다.

2. 서울역 고가 공원화 사업의 절차적 합리성

앞서 살펴본 바와 같이 내용적 합리성이 사업내용의 변화에 따라 단계별로 차이가 있다는 점을 고려하여 본 사례의 절차적 합리성을 사업진행의 4단계를 중심으로 정리하고자 한다.

1) 사업추진 이전단계

사업추진 이전단계에서 가장 특징적인 내용은 해당 사업이 공약을 통해 처음으로 제기·공론화되었다는 점이다. 공약을 통한 문제제기는 형식적으로 절차적 합리성을 충족시키는 행위이나, 해당 선거에서 공약이 제대로 논의되고 다뤄지지 못했다는 측면에서 실질적인 절차적 합리성이 확보되었다고 보기는 어렵다. 이현우(2015: 247-268)와 송건섭(2014: 111-135) 등의 연구에서도 여러 차례 언급된 바 있듯이 2014년 6.4 지방선거는 세월호 참사와 안전이라는 키워드가 유권자들이 표심에 상당히 영향을 끼친 선거였다. 이현우(2015: 254)에 의하면 전체 유권자의 54.8%는 세월호 참사로 인해 투표결정에 영향을 받았다고 응답하기도 했다. 더욱이 안전에 대한 불안감이 사회적으로 팽배한 상황에서 발생했던 서울에서 발생했던 지하철 2호선 상왕십리역 추돌사고[13]와 당시 새누리당 서울시장 후보 정몽준 前 의원의 자녀가 세월호 유가족 등을

상대로 SNS에 부적절한 발언을 게시[14]한 것 등이 이슈화되면서 정책선거, 공약선거가 실종되었던 상황이었다. 따라서 선거과정을 통해 특정 정책이 논의되고 이를 제기한 후보자가 당선되는 형태로 절차적 정당성을 확보하는 기존의 상황과는 조금 다르게 살펴볼 필요가 있다.

2) 사업발표 및 추진단계

선거 이후 공약이 구체화되는 사업발표 및 추진단계에서는 서울시가 사업의 조속추진을 위해 여러 행정절차를 형식적으로 거치면서 절차적 합리성이 약화되었다([표 1] 참조). 사업계획이 시장방침 제230호 '서울역 고가 공원화 추진계획'으로 구체화되었던 일시가 2014년 8월 27일이다. 서울시는 이로부터 8일 후 타당성 검토를 위한 추가경정예산 5억 원을 편성했고, 9월 30일에는 사업투융자심사를 37개 안건 중 36번째로 통과시키는 등 사업추진의 긴급성을 요한다는 이유로 의견수렴이나 검토과정을 제대로 거치지 않고 절차를 진행하였다. 위와 같이 서울시가 일방적으로 사업을 추진하는 과정에서 당시 투융자사업 심사분석의뢰서가 공개되면서 서울시 의회 이혜경 의원과 노동당 등을 비롯한 일부 단체 등이 반발하기도 했다.[15] 당시 서울시의회 김진영 도시안전건설위원장(새누리당 소속)과 도시안전건설위원회 문종철 시의원은 한국일보(2015)와의 인터뷰에서 다음과 같이 지적하기도 했다.

> "시의회 김진영(새누리당) 도시안전건설위원장은 "타당성 조사, 주민 공청회 등 순서와 절차가 필요한데 모든 것이 무시된 채 졸속으로 추진되고 있다"며 "기대만큼의 경제적 효과가 있는지 의문인데다 시급성을 다투는 사안도 아니어서 100억 원의 예산을 편성할 이유가 없다"고 밝혔다. 이 위원회 소속 문종철(새정치연합) 시의원도 "안전과 경제성, 효율성 문제를 따져 봐야 한다"며 "시간이 걸리더라도 도시계획과 어울리는지 검토해야 하고 남대문시장 등 상권 침체에 대한 대책도 필요하다"고 말했다."

---

13) 2014년 5월 2일 오후 3시 32분경에 서울 지하철 2호선 상왕십리역에서 정차하고 있던 전동차를 후속 전동차가 추돌하여, 승객 237명과 기관사 1명 등 총 238명이 부상을 입은 사고. 이후 조사 결과 승강장진입을 통제하는 신호기 고장이 원인이었던 것으로 밝혀졌다.

14) 2014년 4월 18일 정몽준 당시 새누리당 서울시장 후보의 막내아들이 SNS 서비스인 페이스북에 게시된 세월호 음모론에 대해 반박하며 "비슷한 사건이 일어나도 이성적으로 대응하는 다른 국가 사례와는 달리 우리나라 국민들은 대통령이 가서 최대한 수색·노력하겠다는데도 소리 지르고 욕하고 국무총리한테 물세례 한다" 는 등의 발언을 게시해 논란이 되었던 사건이다.

15) 당시 서울시는 서울역고가프로젝트 투융자사업 심사분석의뢰서에서 사업 추진의 긴급성을 다음과 같이 설명하고 있다. "서울역 고가도로는 'D급' 재난위험시설물로 신속히 위험요소를 제거하고, 공원을 조성함으로서 시민에게 편안하고 안전한 문화공간 인프라를 제공하고 그동안 단절되고 낙후되었던 주변지역과 연계하여 발전시킴으로서 지역경제활성화의 매개체 역할을 제공할 수 있다는 측면에서 사업의 긴급성이 있음". 서울시의회 이혜경의원은 본회의 시정 질문을 통해 투융자심사분석의뢰서에서 서울시가 제시한 사업 추진의 긴급성 주장에 대해 상호연관성이 부족하고, 긴급성이 입증되지 않으며, 내용에 대한 근거가 불분명하다는 근거를 들며 반발하였다. (서울특별시 의회 제9대 제257회 제4차 본회의 회의록, 2014).

〈표 1〉 고가 공원화 사업의 추진 과정(일부)

일시	내용	비고
2014. 8. 27.	서울역 고가 공원화 추진계획(시장방침 제230호) 수립	
20149. 4.	사업타당성 검토를 위한 1차 추경예산(총 5억원 편성)	
20149. 30.	서울시 공공투자관리센터 사업 투융자심사 통과	37개의 안건 중 36번째로 통과
201410. 12.	1차 고가개방행사	
201410. 23.	고가활용 아이디어 공모	
201411. 10.	2015년도 예산안에 고가공원 관련 예산 118억 원 편성	서울시는 지방재정법 제36조(중기지방재정계획과 투자심사에 의한 예산편성)를 위반
201412. 8.	시민토론회 개최	
2015. 1. 12.	전문가토론회 개최	주민·상인 반발로 무산

자료: 심영규(2015)의 일부 내용을 재구성함.

더욱이 시민의견을 수렴하기 위한 시민토론회가 12월 8일에 서울역사박물관에서 개최될 예정이었지만 그 이전에 이미 1차 고가개방행사(2014년 10월 12일), 고가활용 아이디어 공모(10월 23일)를 진행하였다. 이러한 상황 전개는 서울역 고가 공원화 사업의 절차적 합리성이 충족되지 못하고 있다는 사실을 알려준다. 특히 직접적인 이해관계자인 지역 주민이나 상인들은 절차적 합리성이 매우 부족하다고 인식했을 것이다. 절차적 합리성은 정책과정을 어떻게 인식하느냐에 따라 좌우된다. 예산편성 및 고가개방행사가 진행된 상태에서 뒤늦게 개최된 공식적인 의견수렴은 반대 측의 입장에서 절차에 대한 신뢰나 믿음을 가지기 어려운 상황으로 인식된다. 전문가토론회의 무산, 시민토론회 당시 상인과 지역주민의 반발은 그들이 어떤 의미로 추진절차를 받아들였는지를 상징적으로 보여준다.

뿐만 아니라 2015년도 예산안에 서울역 고가 공원화 관련 예산을 편성하는 과정에서도 절차적 합리성을 저해하는 법적하자가 발생한다. 2014년 11월, 서울시는 시의회에 2015년 예산안을 제출하면서 그 안에 고가도로 관련 예산을 118억 원 편성한다. 현행 지방재정법 제36조 제4항은 “지방자치단체의 장이 예산을 편성할 때에는 제33조에 따른 중기지방재정계획과 제37조에 따른 투자심사 결과를 기초로 예산을 편성”해야 한다고 규정하고 있는데, 당시 서울시의회에 제출되어 있던 중기지방재정계획서 안에는 사업에 대한 내용이 전무했다.

사업 추진이 발표된 직후부터 서울역 고가 공원화는 내용적 합리성의 확보가 상당히 어려운 사업이라는 사실은 자명했다. 내용적 합리성이 불충분한 상황에서 서울시는 법적하자와 밀어붙이기식 사업추진으로 인해 절차적 합리성이 악화시킴으로써 정책의 합리성을 더욱 낮아지게 했다. 시민의 수용성이 저하된 정책의제의 추진은 강력한 반발을 야기했고, 이후 서울시는 문제로 제기되었던 소통문제를 인식하면서 주민설명회와 시민/전문가 토론회, 전문가포럼, 자치

구와 관계기관을 대상으로 한 사업설명회 등을 100여 차례 개최하는 등 절차적 합리성을 높이기 위한 노력을 제고하였다.

3) 사업보완 및 수정단계

이러한 의견수렴을 바탕으로 고가 공원화 사업은 사업보완 및 수정단계로 진입하게 된다. 2015년 5월에 서울역 일대 종합발전계획을 발표하면서 사업 내용이 구체화되고 방향이 수정되는 전환점을 맞이하게 된다. 기존에 발표되었던 사업계획보다 상당히 진일보한 측면을 가지고 있기 때문이다. 개선된 내용 중에서는 의견수렴을 위한 프로세스를 강화시키는 내용도 포함되어 있었으며, 이는 정책의 절차적 합리성을 제고하는 데 영향을 미쳤다. 대표적으로 기존의 서울역 7017 시민위원회 규모를 확대하고, 추가적인 고가개방행사를 진행하며, 서울역 고가 공원화와 관련한 문제를 전담하는 행정조직인 서울역 일대 종합발전기획단을 발족시키는 등의 개선안이 마련, 시행되었다. '(가칭)서울역 고가 프로젝트'가 '서울역 일대 종합발전계획'이라는 형태로 절차적·내용적 합리성의 개선을 이뤄냈다는 사실은 고가 공원화 사업의 합리성 자체를 제고하는데 긍정적인 영향을 미쳤으나, 사업추진은 기정사실화한 상태에서 의견을 수렴하고 사업계획을 구체화함으로써 그 효과는 앞선 대책과 마찬가지로 제한적이었다.

4) 갈등해소 및 사업시행단계

서울역 고가 공원화 사업 시행을 위해서는 문화재청과 서울시경 그리고 국토교통부의 심의와 허가가 전제되어야 했다. 고가의 일부(전체 구간 중 128m)가 사적 제284호인 구 서울역사 경관지구에 속해있어 문화재청 문화재위원회의 문화재 현상변경 허가심의 대상이고, 고가의 폐쇄로 인한 신호체계나 차로 지정의 변경 등이 필수적으로 요구된다는 점에서 경찰청 훈령 제379호 「교통안전시설 등 설치·관리에 관한 규칙」제17조에 의거하여 서울시경의 교통안전시설 심의위원회 심의를 거쳐야 했다. 또한, 서울시경의 심의과정과 국회 국정감사를 거치면서 고가 공원화를 위해서는 『도로법』 제21조(도로 노선의 변경과 폐지)에 의해 국토부장관의 승인이 있어야 한다는 점이 지적되면서 이 역시 추진 절차의 일부로 편입되었다. 서울시경과 문화재청 등 중앙행정기관의 심의·승인 절차 자체는 절차적 합리성의 개선이 이뤄지고 있는 과정으로 파악이 가능하지만, 국토부의 심의여부를 놓고 서울시와 서울시경 측이 논쟁을 벌이면서 심의·논의 과정이 적절하고 객관적으로 진행되고 있는지에 대한 측면에서 문제가 제기되기도 했다. 다만, 서울시경의 심의 과정에서 지적되었던 소통문제에 대해 서울시가 남대문시장 상인회와 간담회를 가지고 본격적으로 만리동에 서울역 7017 현장소통센터를 가동하는 등 적극적인 해결의지를 보이면서 절차적 합리성의 개선이 이뤄졌다.

9월부터 11월까지 서울시경과 문화재청이 총 4차례 심의를 보류하는 과정에서 부처 간 갈등

이 부각되고 박원순 서울시장의 대권행보와 얽히면서 사업 진행여부에 대한 사회적 관심이 점차 커지기 시작했다. 결국, 서울시경은 국토교통부의 노선변경 심의결과에 따라 허가여부를 결정하겠다며 한발 물러났다. 국토부 산하의 국토연구원이 사업승인에 문제가 없다는 연구결과를 제시했고, 국토부가 이를 근거로 용도변경을 허가하자 잇따라 서울시경과 문화재청도 관련 허가 심의를 마치기 시작했다. 이로써 형식적인(또는 법·제도적인) 절차적 합리성은 충족되었다고 볼 수 있다.

그러나 고가 폐쇄가 진행된 2015년 12월 14일, News 1(2015)과의 인터뷰에서 상인들의 반응은 공원화 사업의 합리성을 수용한 상태가 아님을 보여주고 있다.

> "액세서리상가 상인회 관계자 계모(51·여)씨는 "남대문시장은 도매상가이기 때문에 유동인구의 증감이 크게 중요하지 않다"면서도 "문제는 교통이 불편해진다는 것"이라고 지적했다. 70년대부터 40년간 한 자리에서 장사를 해 왔다는 최모(68)씨 또한 "대책을 세워서 교통 흐름을 원활하게 만들지 않으면 원래부터 좁고 막히는 도로가 더 막힐 것"이라며 "버스 몇 대를 증설한다고 해서 해결될 문제가 아니다"라고 목소리를 높였다. 고가차도 공원화 이후에 닥칠 문제를 우려하는 목소리도 있었다. 상인 전모씨(37)는 "서울역 지하차도에 가면 노숙인이 많다. 날이 따뜻해지면 몇천명의 노숙인들이 고가차도 주변으로 모여들 것"이라고 내다봤다. … (중략) … 방민자(56·여) 꽃시장상인회장은 "오늘 소매업자들이 차가 너무 밀려서 다른 화훼시장이 있는 반포고속버스터미널로 간다는 전화를 몇 통이나 받았는지 모른다"면서 "이렇게 계속 손님을 잃다가 다른 시장으로 떠나겠다고 하는 상인들도 있다"며 서울시의 대책 마련을 요구했다."

행정절차가 마무리 수순을 밟으면서 절차적 정당성이 확보된 것처럼 보였으나 갈등 해소 및 사업시행 단계에 있어서 절차적 합리성의 충족이 실질적으로 이뤄졌느냐, 정책의 합리성 확보를 통해서 갈등이 해소되었느냐에 대해 상당히 부정적일 수밖에 없다. 무엇보다 위의 인터뷰 내용을 봐도 쉽게 파악 가능하지만 고가 공원화가 처음 제기되었을 당시의 주장과 크게 달라지지 않았다. 반대 여론의 입장에서는 고가 공원화 사업이 서울역 일대 종합발전계획으로 확대되었더라도 고가 폐쇄라는 부분만 깊이 받아들이고 있음을 보여준다. 이는 수많은 논의, 소통에 대한 개선노력이 있었음에도 불구하고 고가 공원화 사업의 절차적 합리성이 실질적으로는 충족되지 못했음을 보여준다.

3. 진화적 합리성의 관점에서 본 서울역 고가 공원화 사업

전술한 바와 같이 서울역 고가 공원화 사업은 내용적 합리성과 절차적 합리성을 완전히 충족시키지 못하였다. 그렇다면 시행착오와 경험의 학습을 통해 지식을 확장시키면서 정책을 개선하려는 진화적 합리성의 관점에서는 고가 공원화 사업의 합리성을 어떻게 설명할 수 있는지

파악해 보기로 한다.

우선, 내용적 합리성의 확보라는 측면에서 서울역 고가 공원화 사업은 공원화를 통해 초기에 설정했던 최종 목표를 달성할 수 있는지에 대한 판단 자체가 어려운 측면이 있었다. 서울시는 서울역 고가 공원이 미국 뉴욕의 하이라인 파크, 프랑스 파리의 프롬나드 플랑떼 등과 유사하다고 주장했지만, 고가 공원화를 통한 결과까지 동일하다고 단정할 수는 없다. 더욱이 공원화 사업은 어떤 관점에서 보느냐에 따라 전혀 다른 결론에 다다르게 될 수 있다. 보행자 도로의 확충을 통해 유동인구가 증가하고 지역경제가 활성화될 수도 있지만, 도로의 축소로 인한 물류비용의 증가, 도매상권의 침체로 인해 지역경제의 악영향을 줄 수도 있는 것이다. 결과에 대한 선호도나 효용함수를 명확하게 파악할 수 없었다는 점도 내용적 합리성 확보에 저해요소로 작용했을 것이다. 1960년대 이후의 서울은 고도 성장기를 거치며 '차량 중심의 교통체계'를 중심으로 발전해온 도시였다. 폭발적으로 성장하는 수도 서울의 경제규모와 인구수를 감당하는 데 도로확보는 절대적인 선(善)이었으며, 서울역 고가는 그러한 이념의 상징과도 같았다. 그 시기를 지나온 시민들에게 갑자기 '보행중심도시'라는 개념을 제시하며 사용 중인 도로를 폐쇄해야 한다는 점과 도로폐쇄를 통해 경제가 활성화될 수 있다는 논리를 펼쳤을 때 쉽게 납득할 수 있었을 지에 대한 의문이 있다.

절차적 합리성의 확보에 있어서도 본 정책은 한계를 드러냈다. 고가 공원화와 같이 경험과 자료가 부족하고, 시민이나 지역주민의 선호도가 명확하지 않은 상태에서는 충분한 숙의과정을 거쳐 절차적 합리성을 확보함으로써 정책의 합리성을 개선시켜야 했다. 그러나 시행청인 서울시는 이를 간과하고 지자체장의 강력한 추진의지에 떠밀려 기본적인 절차와 과정조차 준수하지 못해 절차적 합리성을 저해하였다. 사업 추진 초기부터 서울시는 중기지방재정계획을 무시한 채 예산을 편성하여 법적 하자를 야기했고, 주민공청회와 시민토론회 등을 거치지 않은 상황에서 사업을 강행함으로써 절차적 합리성을 저해하였다. 지방자치단체의 사업은 중앙행정기관과의 인허가 또는 협의 문제로 복잡하게 얽혀있음에도 불구하고 이 또한 제대로 검토하지 않았다. 국토교통부의 도로 노선의 변경과 폐지 승인도 국정감사의 국회의원 지적사항으로 대두되면서 과정에 포함되었다는 점은 절차적 합리성이 제대로 충족되지 못한 상황을 보여준다.

그러나 절차적·내용적 합리성의 확보를 위해 서울시가 노력을 경주하고 이해관계자의 참여가 확대되는 과정 속에서 사업의 구체적인 수단과 방법이 변화함으로써 본 사례는 진화적 합리성을 추구하는 모습을 보여주고 있다. 추진 초기에 제기되었던 정책의 모호성과 인과관계의 충돌 등을 서울시가 반대 측의 의견을 일부 수용하면서 정책내용을 전환하고, 소통 프로세스를 개선함으로써 내용적·절차적 합리성의 개선을 이뤄냈다. 전문가토론회의 무산과 본격적인 언론보도가 집중되던 2015년 1월을 기점으로 주민설명회, 남대문시장 현장방문, 주민대책위·주민 면담, 자치구 및 관계기관과의 협의 등 의견수렴절차를 점차 확대하면서 교통 및 소통대책이 비중 있게 추가되고 지역 개발사업의 촉진을 포괄하는 형태로 사업내용의 변화가 이뤄졌다.

그 결과가 2015년 5월 등장한 '서울역 7017 프로젝트'(서울역 일대 종합발전계획)이었다.

사례분석의 대상이 되었던 서울역 고가 공원화 사업이 정책 초기단계부터 진화적 합리성의 양태를 보일 수 있었던 데에는 소통과 협치를 강조하는 박원순 시장의 정치적 이미지[16]가 영향을 준 것으로 판단된다. 행정정보 공개 및 시민참여 확대가 서울시의 핵심 시정인 상황에서 불통, 불도저식 사업추진과 같은 비판이 서울시를 강하게 압박한 것이다. 이는 곧 사업의 변화가능성과 신축성 및 다양성의 허용을 촉진하였고, 시행착오와 경험의 학습을 원활토록 하여 진화적 합리성의 추구에 긍정적인 영향을 주었다. 비판적 여론에 대응하는 과정에서 사업 안전성에 대한 추가적인 검토가 진행되었고, 대중교통 확충과 남대문시장 종합발전계획의 추진을 촉진하는 등의 방식을 통해 사업의 추진목표와 내용이 보강되었다. 또한, 전문적이고 체계적인 여론대응이라는 관점에서 소통조직이 보완되면서 절차와 내용이 개선되었다. 서울역 고가 공원화 사업의 절차와 내용이 변화하는 과정은 정책이 체계 전반과의 상호 적응과정을 통해 공진화가 발생하는 초기 모습을 보여주고 있다.

진화적 합리성이란 시행착오와 경험의 학습을 통해 오차수정을 원활히 하고 지식을 확장시키면서 정책을 개선하려는 논리다. 진화적 합리성의 관점에서 본 사례를 분석했을 때 서울시의 사업추진과정에서 부딪쳤던 갈등과 반대여론에 대응하는 과정에서 경험이 축적되었고 이는 절차적인 보강과 내용적인 확대로 이어져 궁극적으로는 정책의 합리성을 개선시키는 환경을 조성했다. 진화적 합리성의 관점에서는 완전한 절차적·내용적 합리성의 충족은 존재하지 않으며, 정책의 합리성은 지속적으로 사회, 이해당사자와 협업하면서 오차를 수정하는 과정을 통해 자연스럽게 확보되는 산출물이라고 보는 게 타당하다. 정책의 시행주체가 진행과정에서 지속적인 문제제기와 끊임없는 오차 수정을 통해 지식을 확장하고 개선방안을 탐색할 때 비로소 진화적 합리성이 추구되는 것이다. 따라서 기존의 방식처럼 정책의 내용적·절차적 합리성을 전제하면서 주민들을 설득하는 방식을 지양하고, 의문을 제기하거나 내용에 대한 반대의견이 제시될 때 유연한 사고를 기반으로 오차를 수정하는 중장기적인 과정을 통해 정책의 합리성 추구하려는 노력이 매우 중요하다.

---

16) 소통과 협치라는 박원순 시장의 이미지는 시정 곳곳에서 쉽게 찾아볼 수 있다. 2016년 1월에 협치서울 추진계획을 발표·시행하였으며, 올 11월에는 구청장과 교육감, 시민대표 등으로 구성된 서울협치위원회와 함께 협치서울선언을 발표하는 등 지속적으로 민관협력, 협치를 강조하는 행보를 이어가고 있다. 소통 측면에 있어 박원순 시장이 두각을 나타내는 분야는 사회관계망서비스(SNS) 활용이다. 2012년 중앙일보가 광역자치단체장을 대상으로 사회관계망서비스(SNS) 중 하나인 트위터의 팔로워 수를 조사한 결과 박 시장이 484,726명으로 1위를 차지함으로써 온라인 소통에 있어 상당한 영향력이 있음이 확인된 바도 있다. 이 외에도 박 시장은 정부기관 중 최초로 법령상 비공개 문서를 제외한 모든 행정문서를 공개하는 웹서비스를 시작하고, 서울시 산하기관에 근로자 이사제를 도입하는 등의 행보를 통해 소통, 협치의 이미지를 지속적으로 정립해왔다.

V. 결 론

본 연구는 서울역 고가도로 공원화 사업이라는 사례를 통해 불확실성과 복잡성 등이 높은 동태적인 상황에서 지방정부와 이해 관련 집단들이 지향해야 할 정책의 합리성을 탐색하고자 했다. 시간의 흐름에 따라 정책이 환경과 상호작용을 하면서 변화하는 모습은 마치 주변 환경과의 상호작용 속에 진화하는 유기체의 모습과 유사하다. 정책이 가지는 이러한 진화적 특성은 기존의 내용적 혹은 절차적 합리성 등으로는 설명하기에 불충분하다는 점을 지적하며 진화적 합리성이라는 대안적 합리성의 개념을 제시해 보았다.

진화적 합리성이란 생물학적 유기체와 정책의 유사성을 강조하고 있다. 즉, 정책이 공진화 과정을 경유한다고 가정하는 것이다. 사전적인 의미의 진화는 주어진 목표나 방향성 없이 환경과의 상호적응을 통해서 변화해 나가는 것을 뜻한다. 따라서 진화적 합리성은 선험적 혹은 사전적으로 주어지는 합리적 목표나 인과관계를 전제하지 않는다. 대신 정책과 전체체제 간의 일시적이고 국지적이며 부분적인 상호 적응과 선택의 공진화 과정을 거쳐 발생하는 지성의 확장으로서의 합리성을 이야기한다. 이런 맥락에서 진화적 합리성은 시행착오와 경험의 학습을 거치며 원활한 오차 수정과 지식의 확장을 통해 정책을 개선하려는 논리를 지칭한다.

사례분석이 된 '서울역 고가도로 공원화 사업'은 서울역 고가를 개·보수한 후 보행전용고가로 전환하는 서울시의 역점사업으로, 교통·소통·안전성 문제 등을 들어 지역주민과 남대문 시장 상인, 주변 봉제공장 종사원 등이 반대의견을 펼치면서 갈등이 발생했던 정책이다. 위 사례는 지자체장의 강한 추진의지와 정치적 고려에 의해 주민의 입장에서 내용적 합리성이 충분히 인식되지 못한 상황에서 정책이 추진되었고, 법적하자와 절차 상 충분하지 못했던 의견수렴 과정 속에서 정책내용에 대한 수용성이 상실, 갈등으로 이어지는 모습을 보였다. 그러나 서울시의 소통기회 확대와 정책방향의 수정, 중앙행정기관의 심의·의결 과정 속에서 진화적 합리성을 확보하는 모습을 통해 내용적 측면의 개선을 이뤄내는 모습을 관찰할 수 있었다. 이러한 서울역 고가공원화 사업의 전개과정은 서울시가 소통기회 확대 등을 통해 사업의 다양성을 확보하고 신축성과 변화가능성 및 이질적 요소들의 결합가능성을 증가시켜 사업의 합리성을 개선해 나가는 과정이었다고도 볼 수 있다. 따라서 정책의 진화적 합리성 관점에서는 사회적 통념과 배치되는 가치의 대립, 경제·사회적 이해관계의 충돌이 예상되는 정책의 합리성 확보에 있어 행정기관은 소통과 협업을 통해 지속적으로 정책내용을 수정, 발전시킬 수 있는 방향으로 의견수렴 프로세스를 마련하고 중장기적인 관점에서 정책을 추진하여 오차수정이 제 때 적절히 이뤄질 수 있도록 관리해야 한다. 왜냐하면 이러한 과정이 정책의 다양성, 신축성, 변화가능성 및 이질적 요소들의 결합가능성을 증가시켜 진화의 여건을 조성하는 것이기 때문이다.

정책의 진화적 합리성 관점에서는 부분의 변화가 촉진될 때 전체 체제로서의 진화가 원활하게 이루어진다. 지방정부 수준에서 실시되는 정책이나 사업의 결과는 중앙정부 또는 국가 전체

수준의 정책이나 사업에 커다란 영향을 미칠 수 있다. 이러한 지방정부의 정책이나 사업은 국지적 실험의 성격을 갖는다. 어떤 한 지방정부에서 성공한 것으로 알려진 정책은 다른 지방정부 또는 중앙정부의 모방·학습 등을 통해 빠르게 확산될 것이다. 반면, 실패한 것으로 인식된 정책은 다른 지방 정부에서 도입을 거부하여 도태되거나 성공가능성을 높이기 위하여 수정될 것이다. 이러한 과정은 국지적 실험의 과정 및 결과로 볼 수 있고, 이러한 과정을 거치면서 국가 전체적인 사회적 비용의 낭비를 방지할 수 있는 것이다. 서울시라는 지방정부가 진화적 합리성을 추구하려는 노력을 경주하여 향후 정책의 합리성을 제고할 수 있다면, 다른 지방정부 혹은 중앙정부에 확대·적용됨으로써 사회적 비용의 감소를 가져올 것이다. 따라서 지역정부 수준에서 정책의 진화적 합리성 제고 노력은 장려되어야 하며, 이에 대한 꾸준한 관심과 연구, 노력 등이 지속되어야 할 것이다.

본 연구의 함의와 시사점 및 한계를 다음과 같이 제안하고자 한다.

진화적 합리성에 관한 선행연구들은 주로 시론적 연구로서 이론적 논의에 초점을 두고 있다. 일부 선행연구물이 사례분석을 하고 있으나 의료보험이나 의약분업 정책과 같이 장기간에 걸쳐 정책이 결정된 사례를 분석하였다. 이러한 분석은 마치 진화적 합리성이 장기적이고 많은 변화를 거친 정책에만 적용가능한 것으로 보일 수 있다. 그러나 이 연구는 단기에 진행된 정책 혹은 다양한 정책의 시행 초기에도 진화적 합리성이라는 개념이 적용될 수 있음을 보여주고 있다.

그러나 본 연구는 이상과 같은 함의에도 불구하고 다음과 같은 한계를 내포한다. 정책의 진화적 합리성에 관련한 선행연구와 마찬가지로 본 연구 역시 진화적 합리성에 대한 시론적인 연구로서 이론적 정교함이나 심층적인 검토가 부족한 측면이 있다. 단기간의 정책 추진이 이뤄진 사업부문에 있어 보편적으로 적용하기에는 한계가 있으며, 이론의 적용가능성에 대해서도 미시적인 수준의 방향을 제시하지는 못했다. 사례분석이라는 연구방식의 특성 상 질적 연구의 한계인 객관성의 결여가 지적될 수 있으므로 다양한 관점의 체계적인 연구를 통해 연구에 대한 보완이 이뤄져야 한다. 관련 문헌·자료를 수집하는 과정에서 서울시 자료가 많이 활용되어 객관성이 결여된 측면도 제기될 수 있다. 위와 같이 언급된 부분들은 향후 적절한 비판의 수용과 다양한 정책사례에의 적용 등을 통하여 수정·보완하고자 한다.

〈참고문헌〉

강근복. (2000).「정책분석론」, 서울: 대영문화사.

국립국어원 표준국어대사전. (2012).

김기형. (2008). 복잡성, 혼돈 그리고 정책의 진화적 합리성.「정부학연구」, 14(1): 139-177.

김기형. (2009a). 정책연구에서 복잡성 이론의 유용성 및 적용가능성에 관한 연구.「행정논총」,

47(2): 281-312.
김기형. (2009b). 정책체제의 복잡성과 자기조직화.「한국정책학회보」, 18(4): 23-59.
김기형. (2012). 정책의 진화적 합리성에 관한 연구.「한국정책학회보」, 21(1): 29-62.
김 렬·고재경. (1996). 환경정책 결정과정에서의 정치적 합리성: 주민 참여형태와 정부 대응방식을 중심으로.「한국행정학회보」, 30(4): 91-104.
김영평. (1991).「불확실성과 정책의 정당성」, 서울: 고려대 출판부.
김영평. (1993). Herbert A. Simon의 절차적 합리성 이론. 오석홍(편).「정책학의 주요이론」, 12-22. 서울: 법문사.
김영평. (1996). 정보화 사회와 정부구조의 변화.「사회과학의 새로운 지평」, 27-55.
김영평. (2008). 정책이론에서 합리성의 한계와 모순의 관리.「행정논총」, 46(3): 1-33.
김영평·최병선 편저. (1993).「행정개혁의 신화와 논리」, 서울: 나남.
김항규. (1995). 정책결정과정에서의 정치적 합리성 확보방안에 관한 연구.「한국행정학보」, 29(3): 681-698.
김항규. (2006).「행정철학」, 대영문화사.
네이버 국어사전. (2012).
네이버 백과사전. (2012).
노화준. (1998). 한국 행정문화의 진화에 대한 복잡성 과학적 해석-관치 경제·금융을 중심으로.「한국행정학보」, 32(4). 137-156.
노화준. (2007).「정책학원론」, 서울: 박영사.
다음 국어사전. (2012).
문화재청 문화재위원회(2015).「2015년도 문화재위원회(근대문화재 분과) 제6차 회의록」, 문화재위원회 내부자료.
백완기. (1996). 합리성에 관한 소고.「한국행정학의 기본문제들」, 76-104. 서울: 나남.
백완기. (2006).「행정학」, 박영사.
서울시 도시시설기반본부(2012).「서울역 고가도로 철거 및 주변도로 개선 기본 및 실시설계 용역 설계보고서」, 내부자료.
서울특별시 의회사무처(2014).「제257회 서울특별시 의회(정례회) 제4차 본회의 회의록」, 내부자료.
송건섭(2015). 유권자의 투표행태와 후보자 선택모델-지방선거조사의 종단연구.「한국사회와 행정연구」, 25(4): 111-135.
송하진·김영평. (2006).「정책 성공과 실패의 대위법」, 나남출판.
심영규. (2015). 서울의 새로운 청사진 혹은 또 다른 프로파간다.「〈SPACE〉 2015년 1월호」.
유동운. (2000).「경제진화론」, 서울: 선학사.
이성우. (2011). 합리성, 합리성 논증과 정책연구의 패러다임.「한국행정학회 하계학술대회 발표

논문집」.

이종범. (2005). 불확실성, 모호성과 딜레마 상황하에서 절차적 합리성의 탐색. 「행정논총」, 43(4): 1-27.

이현우. (2015). 2014년 지방선거에 세월호 사건이 미친 영향 - 정부책임과 정당대응 평가를 중심으로. 「한국정치학회보」, 49(1): 247-268.

임의영. (2006). 합리성의 행정철학적 논의구조와 H. A. Simon의 합리성 개념. 「한국행정논집」, 18(4): 981-1002.

장승권. (1997). 복잡성과학의 이해와 적용. 삼성경제연구소(편). 「복잡성과학의 이해와 적용」, 17-68. 서울: 21세기 북스.

정명호·장승권. (1997). 경영의 복잡성과 복잡성의 경영. 삼성경제연구소 (편). 「복잡성 과학의 이해와 적용」, 105-165. 서울: 21세기 북스.

정정길·최종원·이시원·정준금·정광호. (2011). 「정책학원론」, 서울: 대명출판사.

지방재정법. (개정 2016.5.29., 법률 제14198호).

최병선. (1994). 하이에크의 자유주의 사상과 정치경제학 이론. 「행정논총」, 32(1), 167-194.

최성두. (1996). 「통제불가능성과 정책의 설계」, 박사학위논문. 고려대학교 대학원.

최성락·박경래. (2008). 행정학에서의 진화론적 접근. 「행정논총」, 46(4): 51-72.

최종원. (1995). 합리성과 정책연구. 「한국정책학회보」, 4(2): 131-160.

최창현. (1999). 복잡성이론의 조직관리적 적용가능성 탐색. 「한국행정학보」, 33(4): 19-38.

「한국일보」. (2014) 서울역 고가 공원화, 시의회도 반대 기류. 12. 1. (http://www.hankookilbo.com/v_print.aspx?id=8613ca74d88543b984fb317aba7cd148).

「News 1」. (2015). "서울역고가 폐쇄 무기력한 남대문시장…대안부재". 12. 14. (http://news1.kr/articles/?2515694).

Diesing, Paul. (1962). *Reason in Society. University of Illinois Press.*

Diesing, Paul. (1976). Noneconomic Decision-Making. In Marcus Alexis & Charles Z.Wilson(ed.). *Organizational Decision-Making.* Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.

Dunn, William N. (2008). Public Policy Analysis. *Upper Saddle River*, New Jersey.

Elster, J. (1983). Sour Grapes. Cambridge University Press.

Furley, David. (1978). "Rationality among the Greeks and Romans". in Wiener, P. P. (ed.). *Dictionary of the History of Ideas.* Ⅳ. Charles Scribner's Sons.

Howard, S. Kenneth. (1971). Administrative Rationality. in Marini, Frank(ed.). Toward a New Public Administration: *The Minnowbrook Perspective.* Chandler Publishing Co.

Jantsch, E. (1980). The Self-Organizing University: Scientific and Human Implications of the Emerging Paradigm of Evolution. Pergamon Press.

Landau, Martin. (1977). The Proper Domain of Policy Analysis. in the Workshop of the Place of Policy Analysis in Political Science: Five Perspective. *American Journal of Political Science.* XXX-2: 423-427.

Lindblom, C. E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review.* 19(2): 79-88.

Lindblom, C. E. (1979). Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review.* 39(6): 517-526.

Mannheim, K. (1971). The Meaning of Rationality. in Meyer, M. W. (ed.). *Structure, Symbols and System.* Little, Brown and Co.

March, J. G. & Olsen, J. P. (1976). Ambiguity and Choice in Organization. Bergen: Universitetforlaget.

March. J. G. & Simon, H. A. (1958). *Organization.* New York: John Wiley & Sons.

Moore, J. F. (1996). *The Death of Competition: Leadership and Strategy in the Age of Business Ecosystems.* New York: Harper Business.

Oxford Advanced Learner's Dictionary 7/E(New). (2005). Oxford University Press.

Popper, K. R. (1973). The Open Societh and Its Enemies. *London: Routledge and Kegan Paul. Vol Ⅰ, Ⅱ.*

Prigogine, Ilya & Isabelle Stengers. (1984). *Order out of Chaos: Man's New Dialogue with Nature.* New York: Bantam Books.

Rein, M. & S. H. White. (1978). "Can Policy Research Help Policy?". in H. F. Freeman ed. *Policy Studies Review Annual 2. Beverly Hills: Sage.* 49-66.

Simon, H. A. (1972). Theories of Bounded Rationality. In McGuige, C. B & Rov Radner eds. *Decision and Organization. Amsterdam: North-Holland.* 161-176.

Simon, H. A. (1976a). From Substantive to Procedural Rationality. In Latsis, S. J. eds. *Method and Appraisal in Economics.* 129-148. Cambridge: Cambridge University Press.

Simon, H. A. (1976b). *Administrative Behavior. 3rd.* New York: The Free Press.

Simon, H. A. (1983). Reason in Human Affairs. Stanford University Press.

Thompson, J. D. (1967). *Organization in Action.* New York: McGraw Hill.

Waldrop, M. (1992). *Complexity.* New York: Simon & Schuster.

접수일(2016년 09월 08일)
수정일(2016년 11월 01일)
게재확정일(2016년 11월 01일)