

전통시장 현대화 과정의 정책 네트워크 분석*

- 자갈치시장과 노량진수산물시장 비교분석을 중심으로 -

An Analysis on Traditional Market Remodeling Projects - Focusing on the Noryangjin Fisheries Market and the Jagalchi Market -

조 은 영 (경희대학교 행정학과 박사과정 - 주저자)

서 혜 빈 (경희대학교 행정학과 학사 - 공동저자)

김 광 구 (경희대학교 행정학과 교수 - 교신저자)

Abstract

Eun-Yung Cho / Hye-Bin Seo / Gwang-gu Kim

The remodeling projects of traditional markets in Korea have usually involved in multi-stakeholders with multi-interests. They often face serious public disputes that are not easy to resolve. This paper pays attentions to two similar but different cases of traditional market remodeling projects : Noryangjin Fisheries Wholesale Market at Seoul and Jagalchi Market at Pusan.

The former case has been progressing but the latter case has already been done. Although they differ in several features, especially management structures, they can be similar in size and business conditions and structures.

This paper tries to analyze the differences from the two remodeling projects and find conflict resolutions for coming market remodeling projects. This paper utilizes the policy network approach to compare the two remodeling projects and analyze interests of stakeholders, interactions, and their relation structures, respectively. This paper also scrutinizes the remodeling processes of the two traditional markets to search for the aspects of the policy network approach.

While Jagalchi Market at Pusan could be evaluated as a successful projects, Noryangjin Fisheries Wholesale Market at Seoul may not be successful. This paper finds major differences in the structure of interactions among stakeholders of the two remodeling projects. The Noryangjin projects could not be successful in building collaborative governance through participation, communication, and consensus. This paper suggests that a remodeling project first designs not only a remodeling process but also a

* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임
(NRF-2013S1A3A2055042)

consensus building process.

주 제 어: 시설현대화사업, 정책네트워크, 협력적 상호작용

Keywords: Remodeling projects, Traditional markets, Policy network approach, Consensus building process

I. 서론

정책이 형성되고 실행되는 단계에는 다양한 참여자들이 참여한다. 이러한 다양한 참여자들은 상호작용을 반복하며 신뢰를 축적하고, 이에 따라 장기적으로는 서로 이해체계를 조율하기 위해 협상을 진행하기도 한다. 최근 10년 동안 많은 학자들은 정책네트워크의 연구 속에서 정책행위자들의 공조관계의 중요성을 강조해왔다(Agaranoff, 2006; McGuire, 2006; Henry, Lubeel, and McCoy, 2010; Park and Rethemeter, 2014; 김순양, 2003 재인용). 본 연구는 이러한 정책 행위자의 관계를 전통시장 시설 현대화 사업을 통해 살펴보고 분석하고자 한다.

전통시장이란 단순히 생산자와 소비자가 물건을 사고파는 장소를 넘어 우리나라 국민들의 삶에 관한 경제, 사회, 문화적 종합정보의 교류가 이루어지는 중요한 공간이다. 그러나 90년대 이후 대형마트, 기업형 슈퍼마켓, 온라인 쇼핑몰 등의 유통망 체계가 생김에 따라 전통시장으로 대표되는 소매업의 역할 비중은 감소하였다.

정부는 유통산업발전법, 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법(약칭: 전통시장법) 등을 통해 전통시장을 활성화시키고자 노력하고 있다. 그 중에서도 정부는 상업기반시설의 현대화지원(전통시장법 제2절 제20조) 사업을 통해 전통시장의 시설 노후화나 위생상의 문제를 해결하고자 하고 있다. 시설 현대화 사업은 시장 내 전통시장 개보수, 공동시설(비가리개, 창고, 상인 교육시설 등) 설치 및 보수, 고객편의시설(주차장, 화장실, 고객지원센터 등)의 설치·확장 및 수리 등을 진행하는 것이다.

시설 현대화 사업에는 현대화 사업 추진집단과 상인 등 다양한 주체들이 참여한다. 이러한 참여자들은 서로 다른 이해와 선호를 가지고 시설 현대화 사업의 계획 단계부터 추진단계, 완료단계까지 적극적으로 행동한다. 이 과정에서 각 단계별로 정책행위자들은 서로 화합하거나 충돌하면서 다양한 관계를 맺고 있다.

본 연구는 이러한 정책행위자들의 다양한 관계를 정책네트워크 모형을 활용하여 전통시장 시설 현대화 사업의 사례를 분석하였다. 본 연구는 시설 현대화 사업 중 시장 현대화 사업을 완료한 부산 자갈치시장 사례를 통해 노량진수산시장 현대화 사업과정을 분석해보고자 한다.

서울의 노량진 수상시장은 2015년 10월 시장 현대화 사업을 완료하여 2016년 3월 재개장

했으나, 수협노량진수산물시장 주식회사(시장 현대화 사업 추진 주체)와 시장 상인들의 갈등이 계속되고 있다(동아일보, 2016.10.27.). 이와는 다르게 2006년 12월 완료된 부산의 자갈치시장의 경우 현대화사업이 진행됨에 있어, 사업주체인 현대화추진위원회는 부산도시개발공사와 상인들과 소통했고, 자갈치시장 상인들은 스스로 타협안을 찾아 시장 현대화 사업의 갈등을 좁힌 사례이다(매일경제, 2016.04.17.).

본 연구는 두 시장의 시설 현대화 사업의 추진 과정을 분석하여 사업의 유사성에도 불구하고 갈등 정도가 극명한 차이를 야기하는 요인이 무엇인지를 정책행위자를 중심으로 살펴본다. 본 연구에서는 정책의 행위자인 사업주체, 상인, 지자체 등이 어떤 이해관계를 갖고 있는지, 상호관계를 맺고 있는지를 분석한다.

지금까지의 국내 전통시장 현대화 사업 관련된 연구는 전통시장의 현황과 문제점을 분석하여 현대화 사업의 필요성을 제기한 것이 많으며, 현대화 사업의 과정을 분석하는 연구는 거의 없다. 이에 본 연구는 노량진수산물시장과 자갈치시장의 시설 현대화 사업 과정에서 사업 주체자와 상인들의 관계와 상호작용이 어떠한 행태를 보이는지를 분석하여 시설 현대화 사업이 서로 다른 결과가 나타나게 된 요인을 파악하고자 한다면 그 의미가 있다.

본 연구는 사업 과정에서 참여한 정책 주체자들과 이해관계자들의 구조적 역학관계를 정책 네트워크 모형을 활용하여 살펴보고, 각 시장의 시설 현대화 사업 과정을 비교분석하고자 한다. 갈등이 계속되고 있는 노량진수산물시장과 현대화 사업 과정 속에서 갈등이 있었으나, 사업 종료 이후 갈등이 거의 없었던 자갈치시장의 사업에 참여한 모든 정책 행위자의 분석에서 시사점을 찾아 현재도 갈등이 진행 중인 노량진수산물시장과의 차이점을 분석하고자 한다.

정책네트워크는 참여하게 대립하고 있는 참여주체 간의 이해관계를 규명하고 갈등관계의 구조를 구체적으로 분석할 수 있는 모형이다. 본 연구의 범위는 노량진수산물시장과 자갈치시장의 현대화 사업의 시작부터 종료까지의 모든 과정이다. 연구방법으로는 문헌연구와 인터뷰등과 같은 질적연구방법을 사용하였다. 문헌자료로는 언론의 보도자료, 보도내용을 참고하였으며, 현장 시장 상인 인터뷰를 통해 보다 심도 있는 분석을 시도하였다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 정책네트워크의 개념 및 구성요소

정책네트워크는 기본적으로 사회학 등에서 행위자들 사이의 사회적인 관계를 밝히기 위해 사용하던 네트워크분석을 정책과정분석에 적용하는 것이다(김순양, 2010). 정책과정은 과거에는 정부가 주도하는 하향식 방법으로 이루어졌으나, 시대가 변화함에 따라 정부 뿐 아니라 다

양한 정책 행위자들의 영역이 주목받기 시작하였다. 이러한 흐름에 맞추어 정책과정과 결정과정에 중요한 이익집단들의 파악이 필요해지면서, 이들의 이해(interest)와 관계를 설명할 수 있는 연구의 틀이 필요하게 되면서 정책네트워크 이론이 등장했다.

정책네트워크 모형은 환경변화 속에서 정책과정에 영향을 미치는 다양한 행위자들 간의 공식적 관계뿐만 아니라 비공식적 관계를 포괄할 수 있는 분석 모형이다(정정길 외, 2003). 즉, 정책네트워크는 정책과정에 개입하는 다양한 정책 행위자들 간의 상호작용의 유형과 그 관계의 구조적 체계를 분석하는 관계론적 방법으로, 정책과정에서 발생하는 현상들을 설명할 수 있는 이론이다(Smith, 1993; Fawcett&Daygbjerg, 2012; 김순양, 2003 재인용).

정책네트워크는 정부와 이익집단들 간의 관계를 설명하는 개념으로 출발하여 오늘날에는 정책에 참여하는 다양한 행위자들 간의 관계를 설명하는 개념으로 확장되고 있다(Klijin, 1996; Schneider, 1992; 배용환, 2001; 김선경·원준연, 2003). 정책네트워크에 의한 정책의 분석은 따로 떨어진 행위자들을 분석하는 것이 아니라, 독립된 연계들이 포함되어 있는 상호작용의 연결망을 분석의 대상으로 삼는다. 따라서 정책행위자들에 대한 이해(understanding)와 특성, 정책의 특성, 정책 행위자들의 연계성과 상호작용 등을 명확하게 분석함으로써 정책을 둘러싼 상호작용의 내부적인 역학을 보다 분명히 밝힐 수 있는 모형이다.

정책네트워크 모형의 특성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째로 다양한 행위자들의 역동적 상호작용을 관계를 표현하는데 유용하다. 정책에 참여하는 다양한 행위자들이 어떤 관계를 맺고 있는지 그 속성을 파악하는데 적용할 수 있으며, 이러한 관계의 속성이 정책의 결과에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 과정 근거를 제시할 수 있다.

둘째로 정책과정에 참여하는 행위자들 간에 관계 형성 과정에 주의를 기울이며, 수평적인 상호의존 관계로 이해한다. 정책네트워크 모형은 행위자들 간의 특정한 관계가 사전에 설정하는 것이 아니라 유연한 시각에서 고찰하여 분석하고 이를 토대로 핵심적 행위자와 주변의 행위자들을 살펴본다. 마지막으로 정책네트워크는 다양한 행위자들이 정책 안에서 서로 경합하는 과정을 분석하는 것으로 다원적 환경에서 정책현상을 분석하는데 적합하다(Freeman, 1965; 배용환, 2001; 김순양, 2010; 여관현 외, 2011, 권향원·한수정, 2016).

정책네트워크 모형은 2000년대 이후 정책과정을 분석하는데 많이 사용된다. 정책네트워크 모형은 행위자들의 관계와 상호작용에 초점을 맞추고 있다는 점에서 정부의 하향식 정책과정에서 발생하는 갈등의 문제와 행위자 분석의 논리적 틀을 제공하고, 정책 과정에서 공·사부문의 경계가 허물어지고 행위자들의 수평적 관계가 강조되는 상향식 정책과정에서도 활용할 수 있는 분석 방법이다.

정책네트워크는 정책을 구성하는 다양한 차원과 행위자를 분석함으로써 기존의 하향식의 정책의 구조 및 과정을 파악하는 한계를 보완해주며, 정책과정에서 벌어지는 역동적인 상황을 보는데 유리하다. 그러나 다른 한편으로 정책네트워크 모형은 이론적인 면에서 일부 개념의 모호

성, 방법론적 편향성, 구성변수의 일관성 부족, 지표개발 노력의 부족 등의 문제점을 갖고 있기도 하며, 변수 분석의 문제, 변수들 간의 상호관계 입증의 어려움 등의 한계를 갖고 있기도 하다(홍성만, 2006; 김순양, 2010).

2. 선행연구 검토

1990년대부터 관심을 끌어 온 정책네트워크 모형은 정책 환경과 행위자의 복잡함을 설명할 수 있는 이론으로 활용되어 연구가 진행되었다. 국외연구를 살펴보면 정책네트워크의 이론과 유용성 연구(Rhodes, 1990; Marsh, 1998)와 정책네트워크 구성요소 등에 대한 연구(Jordan, 1981; Marsh&Rhodes, 1992, Waarden, 1992) 등이 있다.

국내의 연구는 1980년대 후반에 시작되어 2000년을 전후로 많은 연구가 이루어졌으며, 최근에는 정책네트워크 모형을 활용하여 정책네트워크의 구성요소를 틀로 다양한 정책과 사업을 분석하고 있다.

정책네트워크 이론에 대한 국내 선행연구들은 정책의 결정과정에 대한 정책네트워크 유형연구, 국가 혹은 정책의 네트워크 비교연구가 주를 이루고 있다(임성은, 2013; 강현철, 2016). 또한 거버넌스의 측면에서도 다양한 행위자들간 수평적이고 협력적 네트워크 관점에서 논의되고 있기도 하다(최홍석·홍성만, 2004; 김옥일, 2008).

분석 사례를 살펴보면, 공기업통합과정(2010), 임실치즈사업(2010), 동남권 신공항개발사업(2011), 지방정부의 문화재 정책사업(2012), 재해구호사업(2012), 도시재개발사업(2012), 무상급식정책(2013), 단말기 보조금 규제정책(2015), 대형마트 의무휴업제(2015), KTX 입지 선정 갈등(2016), 세월호 참사 갈등(2016) 등에서 활용되었다.

정책네트워크의 구성요소는 학자마다 다양한 접근을 하고 있다. 정책의 과정 속에서 연구자의 연구 목적에 맞게 구성요소를 설정하여 분석한다(Rhodes and Marsh, 1992; 황병상·강근복, 2004; 김영종, 2009; 김순양, 2010; 조상미·김진숙, 2014; 최용선, 2014).

Waarden(1992)은 구성요소로 행위자, 기능, 구조, 제도화, 상호작용의 관행, 권력 관계 전략을 제시하였으며, Jordern & Schubert(1992)는 정부와 이익집단간의 관계를 연구하면서 참여자 수, 연결, 경계를 구성요소로 보았다. Marsh(1991)는 정책부문, 정책행위자, 조직 간의 관계로서의 구조, 집합적 행동, 권력관계, 전략적 상호작용을 구성요소로 보았다. 마지막으로 Marsh & Rhodes(1992)는 정책 네트워크 유형을 구분하기 위한 용도로 정책네트워크의 구성요소를 멤버십(membership), 통합성(integration), 자원배분(resource distribution), 권력(power)의 네 가지 차원으로 구분하고 있다(배용환, 2001; 김순양, 2003 재인용).

김순양(1995)은 행위자의 수, 참여자 유형, 상호의존성, 배제성, 참여의 지속성으로, 김경주(2002), 송성수·권기창(2004), 김옥일(2008)은 정책행위자, 상호작용 관계구조의 3가지로, 조상

미·김진숙(2014), 정연미(2014), 이연경(2015)은 행위자, 상호작용, 관계구조로 분류하고 있다.

정책네트워크 관련 선행연구 검토 결과 행위자, 상호작용, 구조, 행위자들과의 관계의 속성, 권력 등을 구성요소로 채택하고 있다(김예승·홍성우, 2010). 이에 본 연구에서는 시설 현대화 사업에 참여한 이해관계자들을 행위자들로 보고, 정책행위자, 행위자들의 상호작용, 관계구조로 구성요소를 설정하였다.

정책네트워크에서 가장 중요한 요소는 정책행위자라고 볼 수 있다. 정책네트워크는 정책에 영향을 미치고자하는 행위자가 다수이고 이들 사이에 복잡하고 다양한 상호작용이 이루어지는 상황에서 활용된다. 다수의 참여자가 참여하고 협력적, 갈등적 상호작용을 진행하고 있는 상황에서 정책네트워크 모형을 적용하는 것은 그들의 대응전략, 관계구조 등을 통해 상황을 구체적이고 객관적으로 분석할 수 있다. 이를 통해 사업의 진행과정의 협력적 요소들을 파악하는데 도움이 될 수 있다.

III. 전통시장 시설 현대화사업의 전개

1. 자갈치 시장 현대화사업 사례

1) 자갈치시장 개요

자갈치시장은 부산시 중구 남포동 4가 38-1에 위치하고 있는 어패류 종합시장이다. 자갈치라는 지명은 충무동과 남부민동 일대의 자갈이 많은 곳인 ‘자갈처’에서 유래되었고, 세월이 흐르면서 ‘자갈치’로 변했다. 해방 후 귀국 동포와 한국전쟁의 피난민이 중심이 되어 노점상을 시작한 것을 계기로 시장이 형성되었다.¹⁾

2) 자갈치시장의 시설 현대화사업 과정 분석

(1) 사업의제 형성

자갈치 시장의 정식 건물이 들어선 것은 약 50년 전으로(자갈치시장 홈페이지²⁾), 건축당시 도심기능에 대한 전반적인 검토가 미비하여 제반 부속시설과 진입도로 등이 열악하고, 시장의 내부 또한 협소한 상태로 지어졌다. 1985년에는 전기누전으로 인한 대형화재로 건물부식이 가속화되었고, 이후 안전도 검사를 실시한 결과 D급으로 판정되는 등 건물의 노후화로 인해 내구력이 저하되는 상황이었다. 이러한 상황에서 지역 상인들은 부산의 명성에 걸맞은 시장을 만들

1) 출처: 자갈치시장 홈페이지(<http://jagalchimarket.bisco.or.kr/>)

2) 자갈치시장의 정식 건물 설립 년도는 1967년으로, 등록연도는 1972년으로 표기하고 있다.

어야 한다는 여론을 형성하였다. 또한 당시 인근 지역에 위치한 신동아시장의 현대화사업이 진행됨에 따라 자갈치시장의 상인들이 시장 현대화 사업을 진행할 것을 부산시에 요구(자갈치시장 담당자 인터뷰, 2016.06.29.)하였다. 이에 1991년 부산시장과 중구민과의 대화에서 상인들은 직접 시장 현대화 사업을 진행해줄 것을 제안하여 현대화 사업이 시작되었으며, 이후 부산시와 중구청은 자갈치시장의 현대화 사업에 관심을 갖기 시작했다(심영민, 2000).

〈표 1〉 자갈치시장 현대화 사업 의제형성 과정

일시	의제형성 과정
1991.12.03.	부산시장과 중구민과 대화 중 최초로 자갈치시장의 현대화 건의
1994.03.21	시장현대화를 위한 자갈치시장 조합 임원 및 중구청장 관계관 연석 면담 의견교환 (중구청장실)
1994.03.30.	현대화 계획 시행요청(중구청→부산시청)
1994.05.12.	자갈치시장 조합대표와 중구청장의 관계관 회의개최(중구청장실)
	자갈치시장 현대화를 위하여 공동노력, 어패류조합은 72억원 자체 마련하고 구청은 11억 원을 지원하기로 함(연합뉴스, 1994.05.13.)

(2) 사업결정

상인들의 현대화 사업 제안 이후 자갈치시장 조합 임원과 중구청장 관계자와 연석 면담 및 회의가 수차례 진행되었고, 이에 따라 현대화추진 계획과 추진위원회 구성, 규정안 제정회의가 의결되었다. 협약에 따라 중구청은 민원 소통창구 역할을, 항만청은 위탁공사를, 부산시청은 중앙정부로부터 예산확보를 그리고 시장 상인들을 조합위원회를 통해 사업 및 규모에 대한 의견을 승인하였다. 이 과정에서 각 행위자들은 건립자금을 스스로 부담하기로 협의하였다. 이에 따라 자갈치시장의 가설시장(약 400평 규모)건립을 승인하였다. 승인된 현대화 규모는 부지면적 1,700평으로 지하 2층, 지상 5층 규모의 시장 건물이었으며, 예산은 380억 원 규모로 책정되었다(심영민, 2000).

〈표 2〉 자갈치시장 현대화사업 사업결정과정

일시	사업결정 과정
1994.05.24.	제4차 대의원회의, 현대화추진 계획 및 추진위원 구성 승인
1994.06.08.	현대화건립추진 결단식 및 추진위원 구성, 사업계획 및 규정안 제정회의 의결
1994.09.05.	예산반영 건의(중구청→부산시청)
1994.12.	현대화 계획 물량장 부지공사 시비 10억 원 확보
1995.01.05	부산광역시시장 중구청 연두순시에서 자갈치시장 현대화 필요성 강조
1995.04.07.	제19차 이사회회의, 일본 동경 수산물시장 시설 설계 견학하기로 의결 건축설계사 2명, 공무원 1명, 추진위원 35명
1995.04.20.	위탁공사 협의 시작(중구청장↔항만청 건설사업소장)
1995.07.13.	부산시장, 현대화에 대한 사항 관계부처에 지시할 것을 다짐

1995.08.04.	자갈치 물량장 설치 시행협약에 따른 간담회 개최(구청장↔항만청 건설사무소장)
1995.10.11.	협약서 조정(안)에 따른 의견 회시(중구청→항만청 건설사무소) 공사시 발생하는 민원 및 보상에 관한 사항은 항만청에서 분담하고 중구청에서는 업무협조
1996.03.27.	조합원 총회 개최 현대화사업 실시토록 승인, 현대화를 위한 가설시장(약 400평 규모) 건립토록 승인, 현대화건물 규모 의결 승인(지하 1층, 지상 5층), 현대화 건립자금을 시 보조 및 조합원 부담으로 조성하도록 의결 승인

(3) 사업집행

자갈치시장 현대화사업은 1996년 착공으로 시작 되었다(한국경제, 2000.04.03.). 이후 중구청에서는 자갈치시장 현대화 지원단 및 추진실무단을 구성하여 현대화사업을 위한 계약, 결정, 설명회 등을 진행하였고, 예산확보를 주도하였다. 현대화추진을 위해 중구청에서는 사업비 자금조달 현대화추진위원회를 4차례 개최하였다(심영민, 2000). 또 다른 행위자인 자갈치시장 조합원들은 자발적으로 협의체를 구성하여 시설 현대화 사업에 적극적으로 참여했으며, 가설시장 점포 위치에 대한 상인 간 갈등(국민일보, 2001.11.08.)과 유사업종에 대한 입점(부산일보, 2006.05.10.) 등에 대한 갈등이 일어났을 때도 조합원들은 직접 나서서 대화를 통해 문제를 해결하였다(자갈치시장 담당자 인터뷰, 2016.06.29.). 2006년 8월 10일 자갈치시장 시설 현대화사업은 준공되어 마무리되었다(부산일보, 2006.08.09.).

〈표 3〉 자갈치시장 현대화사업 사업집행과정

일시	사업집행 과정
1996.04.22.	착공(준설작업 시행)
1997.04.18.	중구청에서 자갈치시장 현대화 지원단 및 추진실무단 구성
1998.2.17. ~28.	현대화추진 사업비 자금조달 현대화추진위원회의 (4차례)
1998.03.23.	조합원 총회 개최 현대화건립 사업비 중 1차 부담금 '안' 승인, 현대화사업 1차 사업비 납부 방법계획 '안' 승인
1998.05.29.	가설시장 부지 매립 완공
1999.01.07.	현대화추진 예산 확보를 위한 행정자치부 장관 면담(행자부장관실)을 통한 국비예산 지원방안 검토
1999.04.20.	본 건물 건립부지 매립공사 완공
1999.06.22.	제8차 현대화추진위원회 개최
1999.07.20.	조합원 총회 개최
2000.04.13.	임시가설시장 착공을 시작으로 현대화사업의 본격 추진
2001. 12.	자갈치시장 어패류처리조합은 조합건물을 철거하기로 결정 가설시장 점포위치와 부담금과 관련한 상인들 간 갈등이 있었지만, 각 자리별로 비용 부담에 차등을 주는 식으로 대화를 통해 합의함.
2005.11.24.	오거돈 해양수산부 장관이 부산에 방문해 해상공원 조성계획을 밝힘(정책포털, 2005.11.28.).

2006.05.10.	매장구성(MD)을 둘러싼 상인과 시행사 간 갈등: 씨푸드레스토랑 등 유사업종 입점에 대한 시장상인들의 반대. 그러나 레스토랑에서 자갈치시장의 재료를 쓰게 하는 등 상호 간 협의를 통해 문제를 해결.
2006.05.30.	부산시는 일대의 교통난 완화하고 시민과 관광객의 편의위해 해안도로와 쉼터, 수변공원 등 친수공간을 조성할 방침을 밝힘(부산일보, 2006.08.09.).
2006.08.10.	자갈치시장 현대화 사업의 준공

2. 노량진수산물시장 현대화사업 사례

1) 노량진수산물시장 개요

노량진 수산물시장은 서울특별시 동작구 노들로 674에 위치하고 있다. 1927년 일제강점기에 서울역 인근 의주로에 우리나라 최초로 개장된 수산물 중앙도매시장으로, 아시아개발은행(ADB)차관으로 지어졌다. 현재 서울·인천·경기 등 수도권 수산물도매물량의 43%를 유통하면서 수도권 수산물 공급기지로 역할하고 있다. 현재의 노량진수산물시장은 1971년 농수산물유통공사의 자회사인 한국냉장이 현재 위치에 이전 설치한 것이다. 농수산물 유통의 공익성이라는 특징 때문에 중앙정부와 지방정부가 운영을 담당해왔지만, 1997년 외환위기 이후 김대중 정부의 ‘공기업민영화 추진계획’의 일환으로 노량진수산물시장은 수협으로 이관되었다(한국일보, 2012.03.23). 이후 노량진수산물시장의 대지는 수협중앙회소유이고, 건물은 수협중앙회가 지어 상인들이 임대료를 내는 방식으로 이루어지고 있으며, 시장의 운영은 수협과 (주)노량진수산이 담당하고 있다³⁾.

2) 노량진수산물시장의 현대화과정

(1) 사업의제 형성

김대중 정부 당시 대통령 자문기구인 농어업농어촌특별위원회에서 2004년 수산물유통체계 선진화 방안으로 ‘수산물도매시장의 현대화 추진’이 포함되면서, 노량진수산물시장 현대화사업이 본격적으로 시작되었다. 당시 계획에 따르면 시장부지와 유통공사 부지를 합친 27,000평 땅에 지상 40층, 지하 5층의 복합시설로 9,400억 원을 투자할 예정이었다. 초기 시설 현대화 사업의 목적은 WTO 투자협정을 통해 수산물에 대한 수입이 불가피한 상황에서 정부에서 수산물도매시장에 대한 구조조정이 필요하여 시작했다. 이러한 상황 속에서 부대사업을 강화함으로써 기존 도매 유통과정의 대형화와 간소화 추진을 통해 수산물시장을 활성화시키겠다는 의도였다(미디어스, 2016.02.15.).

3) 출처: 노량진수산물시장 홈페이지(<http://www.susansijang.co.kr/>)

(2) 사업결정

유통의 선진화를 목적으로 기존 시장과 추가 부지를 매입하여 재건축한다는 계획이 세워졌으나, 서울시가 추진하는 '장승배기~여의도 간 연결도로' 사업과 수협 현대화 사업의 일부 부지가 겹치는 문제로 수협중앙회와 서울시 사이의 갈등이 발생했다(미디어스, 2016.03.08.). 그러던 중 2005년 KDI의 예비타당성 조사를 실시했고, 현 위치에 시장을 재건축을 하는 대안의 편익이 1.35로 더 높았지만, 농림부가 부지를 매입하여 시장을 이전하는 대안(편익 1.27)이 채택되었다.

채택이후 2007년 4월 해양수산부는 자체부지에 시장을 재건축하게 되면 시설이 협소하고, 공사기간 중 기존 상권이 위축될 뿐 아니라 소음과 공해로 인한 민원이 발생하여 순조로운 공사 진행이 어렵다고 판단하였다고 발표한다. 이에 대체 부지를 마련하여 시장을 이전하는 방향으로 사업 추진이 시작되었다(미디어스, 2016.02.18.). 해양수산부는 사업이 시작되면서, 상인들을 대체부지에 미리 이주시키고 기존 부지는 수산복합테마파크로 활용할 것을 발표했다(미디어스, 2016.03.08.).

〈표 4〉 노량진수산물시장 사업결정 과정

일시	사업결정 과정
2004.	서울시의 “장승배기~여의도간 연결도로”사업 추진을 위한 예비타당성 조사 완료 및 기본설계 용역 검토 과정.
2005.	KDI 예비타당성 조사(2005년 예비타당성조사 보고서)를 통해 농림부 부지 매입 후 도매시장의 일부 부지에 건축해 시장을 이전하는 방식을 택함.
2007. 4	노량진수산물시장 현대화 계획의 변경으로 대체부지로 시장 이전. 냉동 창고를 헐어낸 뒤 농산물 비축기지(6700평)와 연결된 1만평 가량의 대지에 새 도매시장 건축
2009.04.28.	현대화사업추진단과 상인 간의 갈등 발생
2009.07.08	현대화사업단과 상인 측의 양해각서 체결
	- 공사기간 중 협조 - 현대화건물 1층에 경매장 및 중도매인작업장과 판매상인을 배치하고 과정에서 어려운 상황 발생 시 상호 협의하여 문제해결에 공동노력 - 수협의 2단계 사업부지 개발 시 시장 종사자는 관여하지 않음, 사업 종료될 때까지 서로 협조
2011.	수협이 동작구청에 도시계획 변경신청서 제출
	→ 신청서에 수록된 변경설치 원인에 대한 의견청취안을 살펴보면, 당시 주민의견 1건과 부서 의견 1건이 접수되었는데, 부서의견은 서울시 도시계획과였고, 주민의견은 (주)케이마트로 과거의 한국냉장 측에서 제출한 것임. 이를 통해 볼 수 있듯이, 새로운 사업방식이 필요해졌기 때문에 이용한 의견 제출이라고 볼 수 있음
2012.	노량진수산물시장 안전건물 C등급(뉴시스, 2012.10.17.)
2012.10.15.	노량진수산물시장의 현대화사업을 위한 도시관리계획 변경 절차 완료(뉴시스, 2012.10.17.)

이러한 계획의 변경에 따라 서울시는 기존 사업(연결도로)을 추진할 수 있게 되었고, 노량진 수산물시장의 현대화건물이 들어섰다. 현대화 사업이 진행되는 과정에서 현대화사업추진단과 상

인들 간에도 갈등이 발생했는데, 추진단이 계획했던 복층화 건물 때문이었다. 상인들은 해산물 운송의 복잡성과 신속성 등 상업 활동의 불편함을 이유로 이를 반대했다. 그러나 추진단은 상인들의 의견을 수용하지 않았고, 현대화사업이 추진되면 임대료가 낮아지고 물량이 더욱 늘어날 것이라고 주장했다(주간경향, 2009.04.28.). 갈등이 계속되던 중 2009년 현대화사업부와 상인 간 양해각서가 체결되어 사업이 추진되었는데, 이 양해각서 또한 사업 과정에 있어 갈등의 소재가 된다(이데일리, 2009.07.23.).

(3) 사업의 집행

2012년 착공식을 진행하고, 시설 현대화 사업이 시작되었다. 2015년 건설 과정 중 수협중앙회가 노량진수산물시장에 외국인 전용 카지노를 포함한 복합리조트 건설을 추진하는 제안공모에 참여했다고 일방적으로 밝히며 상인들의 신뢰를 잃게 되었다(머니투데이, 2015.06.30.). 같은 해 9월 건설이 대부분 완료된 시점에서 처음으로 상인들에게 건물 내부의 모습을 보여주면서 갈등이 시작되었다.

건물의 설계도면과 시뮬레이션 그림만 봐온 상인들은 실제 모습을 보고난 이후 비상대책위원회를 구성하여 수협중앙회와 대치하기 시작했다. 상인들이 현대화건물에 입점에 반대하는 이유는 네 가지이다. 첫째, 현재 한 상인들이 이용하는 공간은 5.09평(가게+가용면적+도로)이지만, 새건물의 전용면적은 1.5평으로 작다. 이에 수협은 현재 상인들이 통로공간까지 불법 점유하고 있다고 맞섰다.

둘째, 양해각서 체결 당시 상인들은 기존 시장 구조 그대로의 수평적 이동이라는 수협 측의 말을 믿고 서명을 했다. 건축 중에 확인 차 내부 견학을 요청함에도 수협은 사업과정을 안전상 위험하다고 비공개로 현대화사업을 진행했다.

셋째, 현대화사업의 계획이 변경될 당시 임대료가 낮아질 것이라고 주장했지만, 실제로는 현재보다 두 배 높은 수준으로 책정되었다. 이에 수협은 다양한 시설들이 갖춰졌기에 임대료 상승은 불가피하다는 입장이다(TV조선, 2016.09.15.).

〈표 5〉 노량진수산물시장 사업집행과정

일시	사업의 집행 과정
2012.12.27.	노량진수산물시장 현대화 착공식 개최
2015.06.30	수협중앙회가 노량진수산물시장에 외국인 전용카지노를 포함한 복합리조트 건설을 추진하는 문화체육관광부의 개발 콘셉트 제안공모에 참여했다고 밝힘
2015.09.01.	수협중앙회가 복합리조트 사업부지에서 탈락한 기존 시장용지를 자체 개발하기로 밝힘(뉴데일리, 2015.09.01.).
2015.9.	상인단의 첫 현대화건물 내부 견학
2015.10.28.	노량진수산물시장의 상인들이 수협중앙회 본점 앞에서 시위
2015.11.	현대화추진단과 상인단 간의 끊임없는 갈등 상황

넷째는 건물 천장이 낮고 환풍기가 부족하여 수산시장의 특유의 냄새가 잘 빠지지 않는다는 점과 물류 이동능력이 떨어진다는 상업 활동에 대한 어려움이 있다는 것이었다. 그러나 수협은 설계단계부터 완벽한 계획에 따라 한 것이라고 주장하였다(브레이크뉴스, 2016.04.05.).

(4) 사업 이후

2016년 현재 현대화 건물 입주에 대한 3차 추첨이 마감된 상태이고 계약이 만료되었지만 상인들은 여전히 현대화 사업에 반대하고 있으며(KBS뉴스, 2016.04.13.), 폭력사건·소송 및 고소 등 극심한 갈등이 일어나고 있다(이코노미, 2016.04.20.). 수협중앙회와 상인 측 주장이 너무 확고하여 해결될 기미가 보이지 않았다. 서울중앙지방법원이 구 노량진 수산시장에 남아있는 점포에 점유이전금지가처분 집행을 진행하였다(데이터뉴스, 2016.04.28.).

당분간은 영업을 이어갈 수 있지만, 수협의 동의 없이 가게를 타인에게 이전하거나 전대(자기 명의로 다시 세를 놓는 것)를 할 수 없게 하였으며, 이에 상인 역시 점유금지 가처분신청을 했다(이데일리, 2016.05.29.). 상인들은 시민공청회를 열기 위해 주민 5천 명의 서명을 받았고, 주민참여주민조례 9조를 근거로 2016년 9월 27일 동작구청 대강당에서 시민공청회를 열었다. 개최 하루 전 수협 측은 불참 통보를 했고, 반쪽짜리 공청회를 열었다.

〈표 6〉 노량진수산시장 사업이후

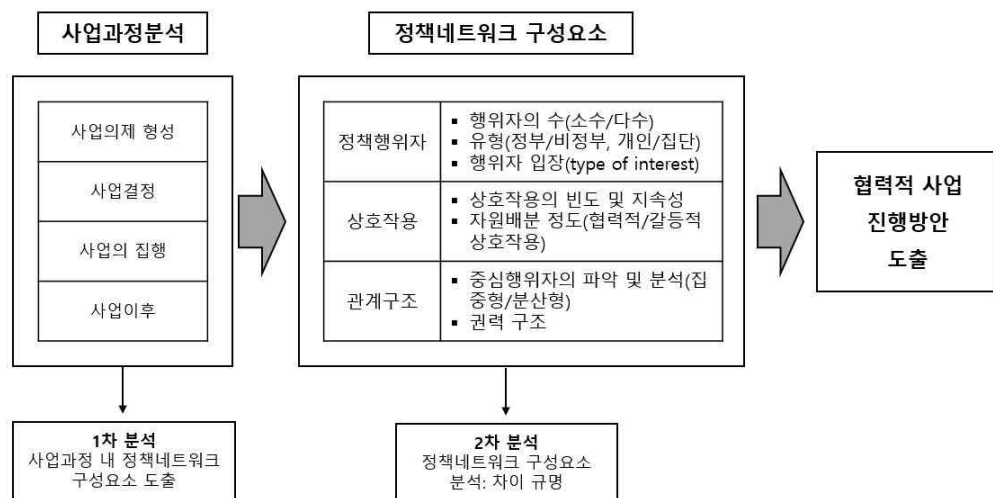
일시	사업의 집행 과정
2016.03.04.	현대화 건물 판매자리 3차 추첨 마감
2016.03.15	현대화건물 이전에 대한 계약만료일
2016.04.11	수협중앙회에서 이전거부 상인들을 대상으로 명도소송을 진행
2016.04.11.	수협 측에서 전기 공급을 끊고, 해수 공급을 중단시키자 상인들이 영업방해 혐의로 고소
2016.04.20.	수협 주최로 구 시장 공터에서 노량진 수산시장 정상화를 촉구하는 전국 어업인 규탄대회에 전국 2천여 명의 수협조합장 및 어민들이 모임
2016.04.28.	서울중앙지방법원이 구 노량진 수산시장에 남아있는 점포에 점유이전금지가처분 집행을 진행함. 당분간은 영업을 이어갈 수 있지만, 수협의 동의 없이 가게를 타인에게 이전하거나 전대(자기 명의로 다시 세를 놓는 것)를 할 수 없음
2016.05.17.	노량진수산시장 상인 349명은 서울중앙지법 수협노량진수산(주)을 상대로 점유방해 금지 가처분 신청을 제기. 그 근거로 공급시설을 끊고 출입을 막는 등의 영업방해 증거물을 제출. 수협 측이 앞서 일부 점포를 상대로 제기한 점유이전금지 가처분신청에 대한 '맞불' 성격.
2016.09.27.	노량진수산시장 시민공청회
	- 처음 수산시장을 개설 때 중앙도매시장법에 따라 한국농수산식품유통공사가 개설자의 지위에 있었던 것은 사실임. - 그러나 1976년에 제정된 농안법 12조와 부칙 제3조에 근거했을 때 노량진수산시장은 서울특별시가 개설한 도매시장이며, 서울시가 지금까지 개설자의 지위를 가지고 있는 것이 명백함. - 서울시 측은 폐지된 지 40년이 지난 농안법에 근거하여 시장 개설자의 지위를 인정하지 않는 상태임

현재 현대화사업 갈등을 둘러싼 가장 큰 쟁점은 서울시가 적극적인 역할을 해야 하는가에 대한 것이다. 상인측은 「농수산물유통및가격안정예관한법률」을 근거로, 서울시가 갈등해결을 위해 이해당사자들 즉, 해양수산부, 수협, 서울시, 상인총연합회가 함께 모여 논의를 할 수 있는 장을 만들어야 한다고 주장하지만, 서울시는 개정 이전의 법률을 근거로 그럴 책임은 없다고 반박하면서 서울시와 주체들 간의 또 다른 갈등이 생기는 상황이다.

IV. 전통시장 시장 현대화 사업 사례 정책 네트워크분석: 정책행위자 간 상호작용을 중심으로

1. 분석의 틀

본 연구는 노량진수산물시장과 부산자갈치시장의 시장 현대화 사업 과정을 단계별로 분석하여 두 시장의 현대화사업과정의 차이를 정책네트워크 모형의 관점에서 살펴보는데 연구의 목적이 있다. 문헌분석을 통해 시장 현대화 사업 과정을 사업의제 형성, 사업결정, 사업의 집행 그리고 사업 이후로 구분하여 세부적으로 서술하였고, 정책네트워크 구성요소를 도출하였다. 이를 정책네트워크 구성요소를 활용하여 행위자, 상호작용, 관계구조로 구분하여 분석하고자 한다. 분석틀을 활용하여 행위자, 상호작용, 관계구조를 분석하고자 한다.



〈그림 1〉 연구 분석의 틀

행위자는 정책과정에 영향을 주고, 정책을 통해 영향을 받는 집단 또는 개인으로 정책과 관

련된 이해관계자를 의미 한다(Dohler, 1991; 이동호, 2007; 방성훈·변창흠, 2012). 행위자 분석의 핵심은 정책에 참여하고 있는 참여자를 모두 분석하여 이들이 정책네트워크에 참여하고 있는 구조를 확인하는 것으로, 참여하는 행위자가 많거나 유형이 다양해지면 정책네트워크도 복잡해진다(박채복, 2011; 이연경, 2015).

정책행위자는 정책의 특성에 따라 다르며, 정책과정 혹은 시기별로 달라질 수 있는 동태적인 특징을 가지고 있다. 정책과정에서 참여하는 정책행위자의 수와 유형에 따라서 정책네트워크의 규모나 성격이 결정되고, 이에 정책의 결과에 영향을 준다는 점을 생각해보면 정책의 행위자는 정책네트워크 요소 중 가장 역동적이라고 볼 수 있다(장영길, 2007; 이성국, 2015).

행위자의 하위변수는 수와 유형, 행위자의 입장을 고려할 수 있다. 행위자의 수는 정책네트워크에 참여하는 집단의 수를 의미하여 네트워크의 크기를 보여준다. 유형은 정부기관, 비정부기관, 개인, 집단 등 소속된 범주를 말하는 것이다(Waarden, 1992; 김대연·홍성우, 2015 재인용). 행위자의 입장은 시장 현대화 사업에서 사업을 대하는 태도, 이해(interest) 관계를 의미한다.

상호작용은 정책의 과정 속에서 행위자들의 이해(interest)를 설명하는 과정으로 정책행위자들 간 관계를 형성하고 정책네트워크의 구조를 형성하는 구성요소이다. 다시 말해 각 행위자들이 자신이 가지고 있는 이해와 선호를 실현하고 입장을 조정하기 위해 정책자원을 동원하고 교환하는 과정이다(임성은, 2013).

상호작용과정 분석은 각자의 이해관계와 선호를 가진 행위자들이 어떠한 상호작용을 거쳐 서로의 이해와 입장을 조정하고 합의과정에 도달하는가에 집중한다. 합의에 도달하는 과정에서 협력적 상호작용과 갈등적 상호작용으로 구분될 수 있는데, 행위자들이 목표를 추구하기 위해 정책자원을 공유하는 정도가 높을 경우에는 협력적 상호작용의 형태를 띠게 되고, 행위자간의 자원의 공유 정도가 낮을 경우에는 갈등적 상호작용이 나타난다(송성수·권기창, 2004; 김대연·홍성우, 2012).

관계구조는 행위자들 간의 관계패턴을 파악하는 것으로 행위자들의 상호작용의 내용을 포함하여 공유된 이해를 바탕으로 한 조직이나 집단 간의 구조적 관계를 의미한다(김순양, 2003:195-196). 네트워크의 관계구조를 분석하기 위해서는 다양한 형태의 구조를 파악해야 한다. 관계구조 파악에는 중심행위자가 다른 행위자들에게 지배적인 영향을 미치는 집중형 구조와 다수의 행위자들이 동시에 영향을 주고받는 분산형 구조가 있다(송성수·권기창, 2004; 김대연·홍성우, 2015). 마지막으로 권력 구조는 행위자들이 어떠한 영향을 가지고 정책과정에 참여하는지에 대한 분석이다. 정책행위자들 간의 영향력 관계를 말하는데, 어떤 행위자가 핵심 행위자인지, 주변 행위자인지, 상호 수평적인지 수직적인지, 개방적인지 폐쇄적인지 등을 조직의 유형이 권력적인지 호혜적인지로 구분하여 분석한다.

2. 정책네트워크 분석

1) 행위자

자갈치시장 현대화사업은 사업의제 채택과정에서 상인들이 직접 현대화 사업에 대한 필요성을 제기하면서 시작되었다. 상인들은 시장 현대화사업이 사업의제로 채택된 후 추진위원회를 구성하여 대표를 선정했고, 이들은 중구청과의 면담 및 간담회를 진행하며 사업계획과 관련된 논의를 계속했다. 이후 중구청은 부산시청과 협의하여 예산과 관련된 논의를 진행하였고, 해운항만청은 허가 신청 승인 및 위탁공사 협의를 진행했으며, 부산시장도 현대화사업에 대한 적극적인 태도를 보였다.

사업집행과정 속에서 중구청은 현대화 사업에 대한 전반적인 행정 처리를 담당했으며, 예산 확보를 위한 행정자치부 장관과의 면담을 진행했다. 진행과정에서 매립공사 위탁을 위해 해양수산청이 등장하였다. 가설시장의 부지사용은 항만관리사업소가 사업부지 내 도로 사용은 건설교통부가 허가 하였다.

대행시행자인 도시개발공사와 관리주체인 시설관리공단은 매장을 구성함에 따른 사업적 이익을, 상인들은 자신들의 경제적 이익을 추구했다. 집행이 완료된 이후에는 노점상과의 갈등이 있었으나, 정부 추진 사업에 발맞춰 부산시에서는 대안을 마련했다.

자갈치시장은 행위자의 수가 많고 집단화 되어있지만 모든 행위자가 협력적 구조를 지향하고 있다. 정부와 비정부, 개인과 집단 행위자 모두 협의체를 구성하여 대화를 시도하고 있으며, 서로의 이해관계를 맞추어가는 노력을 전개하고 있다.

〈표 7〉 자갈치시장 현대화사업 사업진행과정별 행위자

사업진행과정	행위자
사업의제형성	상인 및 어패류조합, 중구청, 부산시, 해운항만청
사업결정	상인 및 어패류조합, 중구청, 부산시, 해운항만청, 시장현대화추진단, 일신건설과 남아건설
사업의 집행	상인 및 어패류조합, 중구청, 부산시, 해운항만청, 현대화 지원단 및 추진실무단(중구청 구성), 부산지방 해양수산청, 행정자치부, 건설교통부, 부산시도시개발공사, 명지건설과 협성종합건설의 컨소시엄(시공사), 해양수산부, 시설관리공단
사업이후	상인 및 어패류조합, 중구청, 부산시, 시장현대화추진위원회, 노점상, 수협(해양수산청으로 부터 사용권 넘겨받음)

노량진수산물시장은 농어업농어촌특별위원회에서 수산물유통체계의 선진화 방안으로 시장 현대화사업 추진을 포함시켜 현대화사업이 의제로 채택된 것으로, 의제선정 주체가 정부였다. 이어 KDI와 기획예산처의 타당성 조사로 사업 집행을 근거를 얻어 수협중앙회는 사업방향을 설정했다. 사업 진행 과정 속에서 해양수산부, 농림부, 농수산물유통공사가 공식적 행위자로 등장

한다.

사업이 시작되고 수협중앙회는 도시관리계획 변경을 위해 동작구청과 서울시와 협의를 시작했다. 사업의제가 채택되는 과정에서 시장 현대화 사업의 직접적 행위자인 상인회와의 협의는 진행되지 않았다. 사업의 시작을 알리고 진행되고 있다는 몇 차례 설명회가 개최되었고 상인들의 유일한 소통창구였다. 사업 진행과정에서 〈여의도-노량진 전략 거점조성 마스터플랜〉을 진행함에 있어 시장 현대화사업과 일부 부지에 대해 대치하면서 서울시가 행위자로 등장하기도 한다.

사업집행과정 속에서 수협중앙회는 상인과 별 다른 협의 없이 독단적으로 사업을 진행하고 있는 모습을 보였다. 상인들과 협의 없이 사업이 거의 완료된 시점에서 건물 내부를 공개하였고, 상인들은 이에 불만을 토로하며 수협중앙회에 대응하여 비상대책위원회를 결성한다. 사업 완료 이후에는 수협중앙회와 상인의 갈등이 수협중앙회, 수협조합장 및 어민, (주)노량진수산물상인, 현대화 비상대책총연합회로 대립구성원이 확장되었다. 사업 이후 갈등이 계속되며 서울시, 동작구청, 서울중앙지방법원이 갈등상황에 영향을 미치는 구성원으로 등장했다.

노량진수산물시장은 사업을 시작할 당시 행위자는 위원회와 수협인 정부조직이었다. 그러나 사업이 진행되는 과정에서 실제 이해관계자들(상인, 현대화사업추진단, 상인 비대위 등)이 행위자로 등장한다. 각 행위자들은 서로 다른 이해(interests)를 갖고 사업에 참여하고 있다. 이에 행위자의 입장 차이를 좁히지 못하고 있는 상황이다.

〈표 8〉 노량진수산물시장 현대화사업 사업진행과정별 행위자

사업진행과정	행위자
사업의제형성	농어업농어촌특별위원회, 수협중앙회
사업결정	수협중앙회, 서울시, 동작구청, 현대화사업추진단, KDI, 기획예산처, 해양수산부, 농림수산물식품부, 현대건설 컨소시엄, 농수산물유통공사, 서울시 건축위원회, 서울시 도시계획위원회, 국회 농림수산물식품위원회
사업의 집행	수협중앙회, 서울시, 동작구청, 노량진수산물시장 상인, 현대화 사업추진단, 상인 비상대책위원회
사업이후	수협중앙회, 서울시, 동작구청, 노량진수산물시장 상인, 현대화사업추진단, 상인 비상대책위원회, (주)노량진수산물, 경비업체, 현대화 비상대책총연합회(각 정당후보, 도시계획 및 보건전문가, 상인연합회), 수협조합장 및 어민, 서울중앙지방법원

2) 상호작용

자갈치시장은 의제채택과정에서부터 상인과 중구청, 부산시는 협의체를 구성하여 소통하고 협의하며 시장 현대화 사업을 진행하였다. 자갈치시장 조합 임원들은 중구청장과의 관계 연석 면담을 통해 의견을 교환하여 시장 현대화 사업을 시작했다. 현대화 사업이 시작되고 난 이후 행위자들은 연석 면담, 간담회 및 관계자 회의가 수차례 진행되었고, 이에 따라 현대화추진계

획 및 추진위 구성, 사업계획 및 규정안 제정회의가 의결된다.

결과적으로 각 주체는 현대화사업에 대한 의결을 승인시키는데, 협약안의 내용에 따르면 중구청은 각종 민원해결로 소통창구의 역할을, 항만청은 공사를, 부산시청은 중앙으로부터 예산 확보 노력을 그리고 상인들은 조합위원회를 통해 사업 및 규모의견을 승인하며 건립자금을 스스로 부담하려는 노력을 하기로 협의함에 따라 가설시장(약 400평 규모)건립 승인, 현대화 건물 규모 의결이 승인된다.

1996년 착공을 시작으로 중구청에선 자갈치시장 현대화 지원단 및 추진실무단을 구성하여 현대화사업을 위한 계약, 결정, 설명회 등을 담당하며 중앙으로부터의 예산확보를 위한 노력을 주도했다. 사업진행과정에서 영업구역을 두고 상인들 간의 갈등이 있었지만, 점포 위치에 따른 분담금 차등 부담지급 방식으로 갈등을 해결했다. 또한 부산시의 연안정비 과정 속에서 지자체와 노점상 간의 갈등이 일어났지만, 지자체와 노점상에게 향후 2층 신축건물 건립 이후 이곳으로 모든 노점상을 이전시키는 계획을 발표하며, 합의를 얻어내는 협력적 상호작용을 하고 있다.

노량진수산물시장은 농어업농어촌특별위원회주도로 진행되었기 때문에, 시장 현대화 사업이 진행되는 결정과정에서는 갈등이 없었다. 또한 사업시행 주체인 수협중앙회와 시장 상인과의 협의과정이 없었기 때문에 두 집의 갈등도 없었다. 그러나 사업 진행 과정 속에서 부지 선정의 문제로 수협중앙회와 서울시 간 갈등이 있었다. 두 정부조직의 갈등은 상호 간 협의와 농림부의 협조로 갈등이 해결되었다.

두 정부조직의 상호 간 협의를 통해 사업이 집행되지만 두 조직 간의 결정에 따라 수협중앙회는 시장 상인들과 협의과정을 거치지 않고 사업을 진행하였다. 사업이 진행되는 과정 속에서 부지 선정, 사업추진, 사업추진 방법, 상인들의 입주 등 모든 과정 속에서 갈등이 발생하였다. 서로 다른 정책행위자들의 이해(interests)가 합의되지 못한 상황에서 노량진수산물시장은 갈등이 계속되고 있다. 갈등은 현재도 지속되고 있으며, 이 과정에서 수협조합장 및 어민 등의 이해(interests)관계가 생겨나 갈등상황은 최고조로 치닫고 있는 상황이다.

노량진수산물시장은 주요 정책행위자라고 판단되는 수협중앙회, 서울시, 동작구청, 농림수산식품부, (주)노량진수산, 상인, 비상대책총연합회, 수협조합장 및 어민 등의 자원배분 정도에 차이가 있다.

시장 현대화사업을 진행한 수협중앙회와 상인은 갈등적 상호작용을 하고 있음을 확인할 수 있었다. 수협중앙회는 실제 사업을 결정하고 집행하는 결정권한을 갖고 있다. 그러나 상인은 일방적으로 사업을 통보받는 등 정보자원을 획득하지 못했으며, 사업을 결정할 수 있는 권력자원도 가지고 있지 못한다. 노량진수산물시장은 현재 이러한 자원불균형으로 인해 갈등이 계속되고 있다.

3) 관계구조

자갈치시장은 의제 설정 과정에서 조합원들이 여러 차례 회의를 거쳐 사업 과정에 주도적으로 참여했다. 상인 간 가설시장 점포위치에 대한 갈등이 일어났을 때에도 자발적인 협의체를 통해 문제를 해결하였다. 즉, 자갈치시장의 시장 현대화사업은 상인회가 주도적으로 진행하였으며, 각 행위자들이 분산되어 사업을 진행하였다.

자갈치시장은 상인과 노점상 단체가 시장 현대화 사업을 요구하였지만 시행 자체에 대한 자원은 갖고 있지 않았다. 그러나 사업 진행 중 본인들의 요구사항을 협의체를 통해 전달함으로써 권력을 유지하고 있다. 한편 정부 및 지자체의 경우 실질적 사업 시행에 관한 권력을 가지고 있음에도 독단적 사업 추진이 아닌 합의(consensus)에 기반을 둔 사업진행을 하고 있다.

노량진수산시장은 의제 설정 과정에서부터 정부 주도형으로 진행되었다는 점, 그리고 실질적 사업시행주체인 수협중앙회와 사업의 실질적 당사자인 상인들 간에는 수협중앙회의 권력이 절대적이라는 점에서 수직적 권력배분이었다. 한편 서울시나 동작구의 경우에는 사업 과정의 갈등이 생기자 사업의 갈등을 간과하고 있는 모습을 보이고 있다. 이러한 권력의 불평등 속에서 상인들은 사업과정에 접근하기 위한 유일한 수단으로 거부권(veto)을 행사하며 자신들의 의견을 표현하고 있는 상황이다. 상인들은 자신들의 공간이 작아진 점, 현 부지 그대로의 수평이동을 원했으나 받아들여지지 않은 점, 임대료가 2배 이상 오른 점 등을 들어 입주를 거부하고 있는 상황이다. 상인들은 내부에서 임대료 없이 모의영업실험을 한 뒤 입주를 수용하겠다고 타협안을 제시하지만 수협은 이미 준공된 상황이라는 입장을 표명하고 있다.

현재 노량진수산시장의 갈등은 계속되고 있다. 수협은 3차 추첨까지 참여하지 않는 상인에 대해선 더 이상 권리를 주지 않고, 나머지 부지를 일반입찰을 시키겠다고 협박하였으며 주차장을 강제 폐쇄시키고 전기와 해수 공급을 중단하고 있다. 또한 점유이전금지가처분 신청까지 대화 없는 강압적인 방식으로 상인들을 내쫓고 있다. 이에 정치인과 도시계획 전문가 등까지 나서 협의체 구성을 제안하고 있지만 수협 측의 거부로 이루어지지 않고 있으며, 여기에 수산물 판로 위축을 이유로 전국 어민들은 수산시장 정상화 촉구 규탄대회를 열고 있다.

V. 결론 및 합의

본 연구에서는 정책행위자를 중심으로 정부의 정책을 살펴보기 위해, 비교사례 연구를 시도하였다. 정책행위자에 따라 같은 정책 아래 집행된 사업임에 불구하고 정책의 과정과 결과가 서로 다른 양태를 보인 사업의 사례를 선정하여 분석한 결과 사례로 선정한 자갈치시장과 노량진수산시장은 시설 현대화 사업을 진행하는 과정에서 행위자, 상호작용, 관계구조에 차이가 있음을 살펴볼 수 있었다.

자갈치시장의 경우 시설 현대화 사업으로 인해 상인들이 만족하고 장사를 하고 있는데 반하여, 노량진수산물시장의 갈등은 더욱 극으로 치닫고 있다. 자갈치시장과 노량진수산물시장의 현대화 사업 과정을 정책네트워크의 분석을 통해 행위자, 상호작용, 관계구조의 관점으로 살펴본 결과 두 시장의 현대화 사업에는 과정과 절차에 차이가 있음을 확인할 수 있다.

첫째, 자갈치시장과 노량진수산물시장의 시장 현대화 사업의 과정 속 가장 큰 차이는 '소통'이다. 자갈치시장의 경우 상인 주도하에 의제를 형성하고 협의와 집행과정에서도 지속적으로 참여하면서 사업의 중요한 주체 역할을 했다. 반면 노량진수산물시장의 경우 의제형성은 정부가 시작했고, 사업의 진행과정에서도 수협이 독단적으로 사업을 시행하는 모습이다. 이 과정에서 자원의 비대칭이 문제가 되었고 상인들은 사업과정에 참여할 유인을 갖지 못했으며, 아직까지도 합의가 이루어지지 않고 있다.

둘째, 각 행위자들의 상호작용의 차이이다. 자갈치시장 시장 현대화 사업에 참여하는 행위자들은 협력적으로 상호작용하였다. 중구청과 부산시청은 법적, 제도적, 경제적 자원을 상인들에게 배분하며 의견을 활발하게 교류할 수 있게 했다. 그러나 노량진수산물시장의 경우 수협중앙회가 단독적으로 사업을 진행하고 사업과 관련된 결정을 주도하며, 상인들과 갈등적 상호작용을 하고 있다. 합의가 되지 않는 상황에서 노량진수산물시장의 경우 계속해서 행위자들이 등장하고, 서로 갈등하고 있다.

셋째, 사업의 방향성의 차이가 있다. 자갈치시장은 상인들이 노후화된 시장의 건물을 현대화시켜야 하는 필요성에 동감하고 사업을 진행해나갔다. 그러나 노량진수산물시장의 시장 현대화 사업으로 시작했으나, 서울시 연결도로 사업, 수협의 임대료 등 다양한 이해관계가 등장하며 시장 현대화 사업 갈등 이외에 다른 사업의 갈등도 혼재되어 나타난다. 주된 갈등 당사자인 수협과 상인들이 커져가지만 계속해서 다른 행위자들이 등장하고 이들 역시 갈등이 조정되지 않은 채 증폭되고 있다는 것을 확인할 수 있었다.

극단적인 갈등은 서로 다른 정책행위자에 대한 이해(understanding)에 바탕으로 소통을 통해 해결해야 한다. 특히 시장 현대화 사업처럼 정책행위자가 다수이고, 그 이해(interest)가 서로 상이할 경우 더욱 그러하다. 복잡한 문제는 해결책이 제시되어 해결되는 것이 아니라, 당사자들이 계속해서 소통하고 상호작용을 이루어야 해결될 수 있다. 많은 정책 행위자가 존재하고 심각한 갈등을 겪고 있는 시장 현대화 사업의 경우 상인들과 사업 주체자가 적극적으로 소통할 수 있는 협의체를 만들어 진정성 있는 토론을 통해 결과를 도출해야 할 것이다.

본 연구는 현재 진행 중인 노량진수산물시장과 자갈치시장의 사례를 대상으로 분석기간 동안 언론보도자료를 통해 사업의 전개과정과 갈등의 구성요소를 분석하였다. 특히 정책행위자들의 상호작용을 중심으로 그 관계를 분석하고자 하였다. 그러나 사업의 과정 속에서 연구자가 계속적으로 참여하지 않은 한계와 여전히 사업이 진행 중인 사례의 한계로 인해 상호작용의 관계가 자세하게 제시되지 않아 후속연구가 필요하다고 보인다.

또한 본 연구에서는 시장 현대화 사업의 진행과정에서 벌어지는 갈등의 관리할 수 있는 정책 행위자 소통방법에 대한 제시도 부족하다. 차후 분석부분에서 시장 현대화 사업 과정의 상호소통의 정도를 정리하여, 사업의 결과를 연구할 수 있다면, 시장 현대화 사업의 협의구조 도출 등 갈등이 없는 사업 진행의 방안을 도출할 수 있을 것으로 기대한다.

〈참고문헌〉

- 강현철. (2016). 정책네트워크 관점에서 본 세월호 참사 갈등과정 분석. 「GRI연구논총」, 18(2): 127-152.
- 권향원·한수정. (2016). 정책네트워크와 정부 간 갈등: KTX오송역 입지정책을 둘러싼 공공갈등을 중심으로. 「한국정책학회보」, 25(2): 391-428.
- 김경주. (2002). 김대중 정부의 여성정책 네트워크 분석. 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문집」.
- 김대연·홍성우. (2012). 정책네트워크 관점에서의 단말기 보조금 규제정책 형성과정 분석. 「한국거버넌스학회보」, 22(1): 1-32.
- 김선경·원준연. (2003). 도시계획 결정과정의 정책네트워크 분석. 「행정논총」, 41(4): 253-278.
- 김순양. (2003). 정책 네트워크 모형의 이론적 쟁점 분석. 「정부학연구」, 9(1): 178-217.
- 김순양. (2010). 정책과정분석에서의 정책네트워크(Policy Network)모형: 이론적·실천적 적실성의 검토 및 제언. 「한국정책학회보」, 19(4): 177-209.
- 김옥일. (2008). 「정책네트워크 변화와 정책변동에 관한 연구: 교육행정정보시스템(NEIS) 사업을 중심으로」. 박사학위논문, 가톨릭대학교 대학원.
- 김예승·홍성우. (2010). 정책네트워크를 통한 비선호시설 입지갈등 분석: 원지동 '서울추모공원' 사례를 중심으로. 「한국정책연구」, 10(2): 29-49.
- 김영중. (2005). 방폐장입지선정과정의 정책네트워크, 분석: 경주지역 유치활동을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 9(4): 287-316.
- 김영중. (2009). 사회정책결정과정의 정책네트워크 비교분석: 국민기초생활보장법과 비정규직 근로자보호법 제정과정의 비교를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 20(2): 241-268.
- 박채복. (2011). 제도화된 정책네트워크와 정책선택: 유럽연합의 환경정책을 중심으로. 「한독사회과학논총」, 21(4).
- 방성훈·변창흠. (2012). 정책네트워크 분석을 활용한 주택재개발사업의 이해주체 간 갈등관계 변화 과정 연구. 「도시행정학보」, 25(1): 201-239.
- 배용환. (2001). 정책네트워크모형의 행정학연구에 적용탐색. 「한국행정연구」, 10(3): 258-298.

- 송성수·권기창. (2004). 인터넷내용규제 입법과정에 관한 정책네트워크 분석. 「과학기술학연구」, 4(1): 83-110.
- 심영민. (2000). 「우리나라 재래시장의 현대화에 관한 연구: 자갈치시장을 중심으로」. 석사학위논문, 동의대학교 중소기업대학원.
- 여관현·최조순·최근희. (2011). 도시환경정비사업 갈등형성과정의 정책네트워크 분석: 용산4구역 국제업무지구를 중심으로. 「도시행정학보」, 24(2): 121-148.
- 여관현·송영민. (2014). 관광정책네트워크 분석의 구성요소에 대한 이론적 탐색. 「관광연구」, 29(4): 231-248.
- 이연경. (2015). 정책유형별 정책네트워크, 분석: 전통시장 시설현대화 사업과 대형마트 의무휴업제 비교를 중심으로. 「한국정책학회보」, 24(2): 493-525.
- 이동호. (2007) 「국민연금 기금운용 정책네트워크 분석: 김영삼정부-노무현정부」. 박사학위논문, 서울시립대학교 대학원.
- 이성국. (2015). 「국가보훈정책 결정과정에서의 정책네트워크 분석: 보훈대상 및 보상체계 개편과정을 중심으로」. 박사학위논문, 가톨릭대학교 대학원
- 이재무. (2014). 정책네트워크 내 핵심 정부행위자의 구조성분과 정책효율성 간 관계에 대한 연구 -보건복지부 중심의 보육정책 네트워크를 대상으로. 「한국정책학회보」, 23(4): 265-286.
- 장연길. (2007). 「정부와 이익집단 간의 정책네트워크 연구: 건설산업의 분리발주제도 폐지 추진 사례를 중심으로」. 박사학위논문, 서울과학기술대학교 대학원.
- 정연미. (2014). 사회연결망 분석기법을 적용한 신재생에너지 정책네트워크 분석-발전차액지원제도(FIT)와 의무할당제도(RPS) 도입과정을 중심으로-. 「한국정책학회보」, 23(1): 403-430.
- 정정길 외. (2003). 「정책학원론」. 서울: 대영문화사
- 조상미·김진숙. (2014). 한국의 사회적기업 정책네트워크 특징에 대한 탐색적 연구. 「사회복지정책」, 41(4): 283-323.
- 최용선. (2014). 정책유형에 따른 정책 네트워크 구조 비교분석. 「한국정책학회보」, 23(3): 37-69.
- 최흥석·홍성만. (2004). 수자원공급의 거버넌스 변화 분석: 정책공동체에서 이슈네트워크로. 「한국행정논집」, 16(1): 49-79.
- 황병상·강근복. (2004). 과학기술 정책과정의 정책네트워크 분석: 핵융합 연구개발정책 사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 13(2): 175-205.
- 「국민일보」. (2001). 자갈치의 '애환' 역사속으로... 11.8.
- 「뉴데일리」. (2015). 수협, '해양수산물 복합테마센터' 추진... 노량진 복합리조트 부지 활용. 9.1.
- 「뉴시스」. (2012). 동작구, 노량진수산물시장 건축허가 완료. 10.17.
- 「데일리뉴스」. (2016). 당분간은 구 시장 영업 계속' 구 노량진수산물시장에 점유이전금지 가처분 집

- 행, 수협 동의없이 이전·전대 불가. 4.28.
- 「동아일보」. (2016). 파국 치닫는 노량진수산물시장 갈등..10.27.
- 「매일경제」. (2016). 부산 자갈치시장, 상인들 톨톨 뭉쳐 고객유치 앞장. 4.17.
- 「머니투데이」. (2015). 노량진수산물시장 터에 외국인 카지노리조트 추진. 6.30.
- 「미디어스」. (2016). 갈등 폭발 노량진수산물시장, 어쩌다 이렇게 됐나?. 2.15.
- 「미디어스」. (2016). 상인에게 ‘거짓말’이라 삿대질 하는 수협, 염치도 자격도 없다. 2.18.
- 「미디어스」. (2016). 노량진수산물시장 갈등, 서울시의 책임회피. 3.8.
- 「부산일보」. (2006). 신축 자갈치시장 매장구성 마찰. 5.10.
- 「부산일보」. (2006). [사설]자갈치시장 진정한 부산명물 되려면. 8.9.
- 「브레이크뉴스」. (2016). 돌로 나뉜 노량진수산물시장, 현대화 갈등에 ‘몸살’. 4.5.
- 「서울신문」. (2006). 자갈치시장 현대화’ 7월 완공. 5.30.
- 「연합뉴스」. (1994). 부산 자갈치시장 현대화 방안 마련. 5.13.
- 「연합뉴스」. (2007). 노량진 수산물시장 재개발 새 해법 추진. 5.29
- 「연합뉴스」. (2016) '노량진수산물시장' 갈등 2라운드..법정 공방 비화. 4.23.
- 「이데일리」. (2009). 현대건설, 노량진수산물시장 현대화사업 수주. 7.23.
- 「이코노미」. (2016). 노량진수산물시장 갈등 고조, 전국수협조합장·어민 등 2천여 명 상경.4.20.
- 「정책포털」. (2005). 부산 자갈치 시장에 해상공원 조성. 11.28.
- 「주간경향」. (2009). 노량진수산물 현대화는 ‘시장죽이기?’. 4.28.
- 「한국경제」. (2000). 부산 자갈치시장 현대화사업 본격 착공. 4.3.
- 「한국일보」. (2012). 노량진수산물시장 41년 묵은 때 벗는다. 3.23.
- 「TV조선」. (2015). 허울 뿐인 노량진 수산물시장 현대화...임대로 폭탄에 상인들 울상. 9.1.
- 「KBS 뉴스」. (2016). 노량진 수산물시장 구 건물, 전기·물 공급 중단 시작. 4.13.
- Marsh, D. & Rhodes R. A. W. (eds.). (1992). Policy Networks in British Government. Oxford: Clarendon.
- Marsh, D. (1998). The Development of Policy Network Approach. Comparing Policy Network. Buckingham: Open University Press.
- McGuire. (2006). Collaborative Public Management: Assessing What we know and how we know it. Public Administration Review. 66(s1) 33-43.
- Rhodes, R.A.W. (1990). The Development of Policy Network Approach. Comparing Policy Network. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R.A.W. & Marsh, D. (1992). Policy networks in British Politics: A Critique of Existing Approaches. Policy Networks in British Government, Oxford: Clarendon Press.
- Waarden, F. (1992). Dimensions and Types of Policy Networks. European Journal of Political

Research 21.

법제처 <http://law.go.kr/>

자갈치시장 <http://jagalchimarket.bisco.or.kr/>

노량진수산물시장 <http://www.susansijang.co.kr/>

카인즈 <http://www.kinds.or.kr/>

접수일(2016년 11월 23일)

수정일(2016년 12월 26일)

게재확정일(2016년 12월 26일)