

碩士學位論文

政策議題形成에 관한 事例 研究

- 民資驛舍建立政策을 中心으로 -

1991年 6月

漢城大學校行政大學院

政策學專攻

李 在 玟

政策議題形成에 관한事例研究

- 民資驛舍建立政策을 中心으로 -

A CASE STUDY ON POLICY AGENDA
SETTING PROCESS; WITH EMPHASIS
ON PRIVATELY-INVESTED STATION
BUILDING CONSTRUCTION POLICY

指導教授: 李 鍾 受

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함.

1991年 6月 日

漢城大學校 行政大學院

政策學專攻

李 在 玟

論文 認 准 書

李在玟의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

1991年 6月 日

審査委員長: 鄭成澤



審査委員: 李鍾受



審査委員: 曹英煥



目 次

第 1 章	序 論	-----	1
第 1 節	研究의 目的	-----	1
第 2 節	研究의 範圍, 對象, 方法	-----	2
第 2 章	理論的 考察	-----	4
第 1 節	政策議題形成의 意味와 重要性	-----	4
第 2 節	政策議題形成에 관한 接近理論	-----	6
1.	意思決定論的 政策議題形成	-----	6
2.	體制論的 政策議題形成	-----	7
3.	多元論과 엘리트論的 政策議題形成	-----	8
第 3 節	政策議題形成過程模型	-----	10
1.	F. Kendrick의 過程模型	-----	11
2.	C. Jones의 過程模型	-----	12
3.	R. Eyestone의 過程模型	-----	14
4.	J. Anderson의 過程模型	-----	16
5.	R. Cobb, J. Ross and M. Ross의 過程模型	-----	17
第 3 章	事例研究	-----	29

第 1 節	民資驛舍建立政策의 事例	-----	29
1.	民資驛舍建立政策의 背景	-----	29
2.	民資驛舍建立政策의 內容	-----	31
3.	民資驛舍建立政策形成過程	-----	44
第 2 節	事例의 段階別 分析	-----	56
1.	提起段階	-----	56
2.	具體化段階	-----	57
3.	擴散段階	-----	58
4.	進入段階	-----	59
5.	戰略段階分析	-----	60
第 3 節	民資驛舍建立政策議題形成의 特徵	-----	61
第 4 章	結 論	-----	62
參考文獻		-----	65
附 錄		-----	69
ABSTRACT		-----	76

圖表의 目次

〈 그림 3-1 〉	民資驛舍 體系圖	-----	33
〈 表 2-1 〉	R. Cobb등의 政策議題形成理論要約	-----	28
〈 表 3-1 〉	鐵道赤字現況	-----	31
〈 表 3-2 〉	民資驛舍建立 對象驛現況	-----	36
〈 表 3-3 〉	民資驛舍建立 豫想規模	-----	37
〈 表 3-4 〉	民資驛舍建立效果	-----	38
〈 表 3-5 〉	民資驛舍建立現況	-----	42

第1章 序 論

第1節 研究의 目的

多文化된 現代社會는 量的으로나 質的으로 많은 어려운 問題들이 시시각각으로 발생하고 있다. 이런 문제들의 해결의 필요성을 政府가 스스로 認識하거나, 또는 정부밖에서 정부에 의한 해결의 필요성을 표명하게 되어, 政策決定者가 해결을 모색하여 公式的인 政策議題(policy agenda)로 轉換된다. 이러한 過程을 政策議題形成¹⁾(Agenda-setting) 過程이라고 한다.

과거의 정책연구는 社會問題가 政府에 投入된 이후의 과정, 즉 정책결정이 어떻게 이루어지고 있으며, 결정된 정책이 합리적이고 효율적으로 집행되고 있는가 등의 정책결정과 집행에 관한 연구가 축적되어 왔다.

그러나 정책과정의 시발단계인 정책의제형성과정에 대한 연구가 미흡하였으나, 미국에서 1960년대 초기에 일어난 흑인폭동을 계기로 흑인들이 폭동을 일으키게 된 배경을 연구하기 시작하면서, 왜 어떤 문제는 정부에서 해결하려고 노력하는데 다른 문제는 공식적인 거론도 없이 방치하는가에 대한 답변을 구하는 정책의제형성이론의 연구가 본격화되었다.²⁾

註1) Agenda-setting 혹은 Agenda building은 정책의제형성, 정책의제설정, 정책의제성립, 정책문제채택, 정책발안 등 여러가지로 사용되고 있다.

註2) 鄭 正 佑, 「政策學原論」, (서울:大明출판사, 1989), p.225.

우리나라의 경우 이제 연구의 시작단계에 있다고 볼 수 있으나 정책의제 형성과정의 중요성을 인식하고 연구가 활발히 이루어지고 있다.³⁾

本 論文은 政府(鐵道廳)가 주도한 “民資驛舍建立政策” 사례를 통하여 정책의제형성단계의 중요성을 파악하고, 어떠한 과정을 거쳐서 정책의제로 형성되며, 그 처리과정을 통하여 나타나는 특징을 분석하여 한국적 정책의제 형성과정의 연구에 필요한 방향을 제시하고자 하는데 그 목적이 있다.

第 2 節 研究의 範圍 對象 및 方法

政策過程은 學者에 따라 여러가지로 분류되고 있으나, 공통적인 견해는 政策議題形成(policy agenda-setting), 政策決定(policy-making), 政策執行(policy implementation), 政策評價(policy evaluation)의 네 段階로 나눌 수 있다.⁴⁾

본 研究는 위 段階들 中 始發단계에 해당되는 정책의제형성을 연구의 대상으로 하여 論議하고자 한다.

첫째, 理論的 部分은 現在까지 國內外에서 關聯理論들을 體系的으로 검토하고, Cobb, Ross & Ross의 理論을 분석의 틀로 사용하고자 한다.

둘째, 事例는 1977년 鐵道廳이 經營改善方案의 하나로 민자역사를 건립하기 위한 문제의 제기 단계에서 부터 1984년 국유철도재산의 활용에 관한 법률의 제정과 출자자(사업주관자)의 선정으로 민자역사 건립공사 착공前 까

註3) 우리나라의 경우 박사. 석사학위논문, 미국이론을 소개하는 번역서, 연구서, 논문 등이 많이 나오고 있다.

註4) ① 安 海均, 「政策學原論」, (서울:茶山出版社, 1990, 제2판), p.105.

② 鄭 正佑, 前掲書, p.132.

지의 過程을 事例分析의 對象範圍로 하였다.

셋째, 연구방법은 이론적 체계수립을 위해 국내외의 관련서적과 기존의 연구논문에 의존하였으며, 사례에 대한 분석은 철도청의 간행물, 회의록, 보고서등의 관련자료와 국회회의록을 이용하였고 부족한 부분은 관련전문가의 면접방법을 이용하였다.

그러나 흔히 事例研究가 그러하겠지만⁵⁾ 본 논문은 특히 單一事例의 분석으로 인하여 일반적인 理論의 提示나 說明을 할 수 없다는 점, 자료모집의 어려움으로 인해 다양한 源泉에서 포괄적으로 수집하지 못했다는 점, 그리고 무엇보다도 연구능력의 부족으로 인해 분석에 있어 어려움이 있었다는 연구의 限界를 밝혀둔다.

註5) 事例研究의 有用性에 관해서는 「한국행정사례집」, (서울대 행정조사연구소, 1974), pp. 3~20. 참조.

第 2 章 理論的 考察

第 1 節 政策議題形成의 意味와 重要性

政策議題形成은 政府가 政策的 解決을 위하여 社會問題를 政策問題로 採擇하는 過程 또는 行爲, 즉 社會問題가 政策問題로 轉換되는 過程이나 行爲를 意味한다. 다시 말해서 政府가 社會문제를 정책적으로 해결하기 위해서 심각하게 검토하기로 결정하는 行爲 또는 過程을 意味하는 것이다.⁶⁾

政策議題形成過程은 政策過程을 태동시키는 過程이며 기능적으로는 政策決定體制에 대한 환경으로부터의 要求 및 支待의 投入過程이 된다. 또한 정책결정체제의 측면에서 보면 그러한 환경으로부터 요구와 지지를 수용하는 과정이 된다. 따라서 환경과 정책결정체제가 상호 작용하는 정치과정이 되는 것이다.⁷⁾ 종래의 政策研究가 政策議題를 이미 정치체제에 의해 주어진 것으로 간주함으로써 議題形成部門에 관해서는 등한시 해온 느낌이 없지 않다.

議題形成이 얼마나 중요한가는 與.野 원내총무가 어떤안건을 본회의에 상정시킬 것이냐, 말 것이냐로 치열한 대립을 보이는 것에서도 나타난다.

이러한 중요성에 비추어 볼때 政策議題形成은 國會에서는 義案의 形態로, 법원에서는 訴訟提起의 形態로 이루어 지고 있다. 그러나 행정국가화한 오늘날에 있어서는 국회나 법원뿐만 아니라 중요한 정책의제는 오히려 행정부에 의해 形成되고 있다. 그런데 行政部의 경우는 의제형성의 時点, 主體등

註6) 鄭 正佑, 前掲書, p.215.

註7) 安 海均, 前掲書, p.131.

을 명확히 구분하기가 힘들다는 難點이 있다.⁸⁾ 따라서 정책의제형성과정을 하나의 독립적인 식별가능하고 離散的인 과정으로 分離시키는 것은 극히 곤란하다.

특히 政策決定體制 내부에서 提起된 社會問題가 政策議題로 形成되는 境遇는 더욱 그러한 데, 이는 흔히 政策議題가 곧바로 政策決定이라는 過程으로 이어지기 때문이다.

여기서 政策議題形成過程이 갖는 重要性을 要約해 보면 다음과 같다.⁹⁾

첫째, 政策議題形成過程은 政策過程에 作用할 諸般政治勢力들이 처음으로 등장하는 局面이라는 점이다. 즉 社會問題가 政策議題化하는데 찬성하는 집단과 반대하는 집단이 자기들의 이익을 위해 투쟁함으로써 全政策過程을 통해 영향을 미치게 되는 것이다.

둘째, 政策議題가 形成되는 過程에서도 그 다음 政策決定段階에서 고려해야 할 政策對案들이 提示되는 境遇가 많다는 점이다.

셋째, 特定の 問題가 政策議題로 전환되는 過程의 性格이나 樣相에 따라 향후 그 政策의 方向, 性格, 內容 등이 달라질 수 있으며, 나아가 그 政策의 運命까지도 결정지울 수 있다는 점이다.

넷째, 政策의 成果나 效果性を 測定하는 政策評價過程에서도 同政策議題形成過程에서 提起된 問題나 要求들을 평가의 준거로 삼을 수가 있다는 점이다.

註8) 李 鐘烈, 「政策學原論」, (서울:大旺社, 1985), p.116.

註9) ① 鄭 正佑, 前掲書, pp.247-249.

② 崔 鳳基, 「政策議題形成論」, (서울:日新社, 1988), p.38.

③ 蔡 京錫, “한국의 정책형성과정에 관한 연구”, (전북대 박사학위논문, 1985.8), pp.15~16.

第 2 節 政策議題形成過程에 관한 接近理論

政策議題形成에 관한 接近理論이란 하나의 政策議題가 形成되는 政策議題 形成의 현상을 기본적으로 어떠한 시각에서 파악하느냐에 관한 理論을 뜻한다. 이것은 또한 政策議題가 어떠한 社會的 背景과 狀況 아래서 생성되며, 그것에는 어떠한 원리와 力學관계가 지배하고 있는가 라는 질문에 대해 기본적으로 어떤 입장을 취하느냐를 의미한다.¹⁰⁾

여기서 관심을 가지고 접근을 시도했던 것으로 보이는 이론들을 검토해 보고자 한다.

1. 意思決定論的 政策議題形成

意思決定理論은 H. Simon을 中心으로 1940년대 중반 이후 발전된 이론으로, 行政學에서는 주로 組織問題解決과 관련된 여러가지 대안들 중에서 決定者가 의도하는 미래의 상태를 초래하기 위하여 하나의 代案을 선택하는 과정을 설명하는 理論으로 발전되어 왔다. 이러한 意思決定論의 視覺을 政策議題形成過程과 관련하여 검토해 보기로 하겠다.

Simon은 意思決定活動局面이 注意集中活動(attentive directing), 設計(design), 選擇(choice)으로 이루어지는 것으로 보는데 이 중 주의집중활동과 설계활동이 政策議題形成과 밀접한 관련이 있다고 했다.¹¹⁾

註10) 崔 鳳基, 前掲書, p.85.

註11) H. Simon, "Political Research:The Decision-making Frame work," Paper delivered at ASPA meeting in New York(Sept. 1963)을 요약한 鄭 正 佑, 前掲書, pp.226~227.에서 재요약.

社會問題를 政策議題化 함에 있어서 個人인 政策決定者나 組織體인 政治體制나 여러 문제를 同時的으로 파악할 수가 없어 政策議題化 하는 것은 소수에 불과하다고 했다.

代案의 탐색단계인 設計活動에 대하여도 비슷한 制約이 있어 모든 代案을 한꺼번에 생각할 수 없고 먼저 머리에 떠오른 代案을 생각하게 되는데 이때 먼저 떠오른 代案은 보통의 경우 現在政策이 대부분이라는 것이 漸增主義者(incrementalist)의 주장이다.

이러한 意思決定論的 政策議題形成 論理는 무수한 社會問題 중에서 왜 일부만이 政策議題로 形成되는가에 대한 부분적 설명은 되지만 왜 특정의 問題가 政策議題로 形成되고 어떤 문제는 除外되는가에 대한 說明은 해주지 못하고 있다는 점에서 비판을 받고 있다.

2. 體制論的 政策議題形成

體制理論에서 政策議題形成과 關聯되는 것은 체제에의 투입(input)인데, 體制的 환경인 사회로 부터 投入되어 오는 수많은 要求(demand)가 있으나 모든 요구가 바로 政策議題化 하는 것은 아니며, 그것이 社會問題化하고 爭點으로 부각됨으로써 더욱 용이하게 政策議題化 될 수 있다는 것이다. 왜냐하면 爭點으로 擴散됨으로써 爭點에 대한 可視性(Visibility)이 증대되고 관련되는 公衆이 증가하기 때문이다.¹²⁾

그러나 要求나 爭點이 政策議題化되기 위해서는 體制的 문지기(gatekeeper)

註12) Roger W. Cobb and Charles D. Elder, Participation in American Politics, (Boston: Allyn and Bacon, Inc., 1972), p.19.

를 통과해야 한다. 要求 또는 爭點이 體制(또는 下位體制)로 들어 가느냐, 못 들어가느냐를 결정하는 사람, 制度, 集團을 체제의 문지기라 할 수 있다. 이 문지기가 사회문제 중에서 一部만 政策議題化 하는데 그 이유는 체제의 과중한 부담을 피하기 위하여 소수의 社會問題만을 政策議題로 採擇하고, 體制的 문지기들이 選好하는 問題들이 議題로 採擇된다는 것이다. 그러나 어떠한 問題를 體制문지기들이 선호하며, 어떤 문제는 방치하는가에 대한 종합적 說明은 없다.¹³⁾

3. 多元論과 엘리트論의 政策議題形成

政策議題形成過程中서 意思決定者나 體制的 문지기의 선호에 관계없이 정치체제의 政治的 地位때문에 국민의 要求나 壓力에 의하여 원치않는 문제도 정책의제로 설정, 해결책을 강구하지 않을 수 없는 경우가 현실의 정치과정에서 존재하고 있다.

政策議題形成이 어떻게 이루어지며, 주된 역할을 하는 個人이 누구인가에 관해 多元論과 엘리트論 사이에는 치열한 攻防戰을 벌여왔다.

엘리트論과 多元論의 싸움은 정치제도의 실질적 지배자에 대한 論爭으로서 단순히 政策議題形成에만 局限된 論爭이 아니다. 그러나 최근의 엘리트論 主張者들이 가장 설득력있게 이론을 전개한 곳이 바로 정책의제형성에 대한 엘리트集團의 영향력에 대한 부분이며, 사실 政策議題形成理論 자체도 이들에 의하여 크게 개발 되었다.

註13) David Easton, A Systems Analysis of Political Life(New York: John Wiley and Sons, 1965), pp.133~137.

多元論者들은 소수의 權力者들은 일반시민의 요구에 민감하게 움직이므로 市民中의 一部가 어떤 社會問題로 인하여 苦痛을 받고 있다면 이들의 지지를 얻기 위하여 노력하는 누군가에 의하여 그 社會問題는 政策議題로 채택되게 된다. 극단적으로 표현하면 R. Dahl¹⁴⁾의 주장대로 「어떠한 사회문제든지 정치체제에 침투할 수 있다」는 것이다.

엘리트論者들은 이러한 주장에 강력히 반대하여 소수지배 엘리트들이 정책과정의 全局面을 압도할 뿐만 아니라 특히 정책의제형성과정에서 그들의 權力을 행사한다고 주장한다. P. Bachrach와 M. Baratz의 표현¹⁵⁾을 빌리면 「엘리트들의 權力은 意思決定에서만 行使되는 것이 아니라, 자신에게 불리한 結果를 가져오지 않는 問題들만 政治體制가 고려하게끔 하기 위하여 權力을 또한 行事한다」라고 하며, 이를 그들은 努力의 두 얼굴이라고 부르고 있다.

이상에서 본 바와같이 다원론자와 엘리트론자들은 政治制度 전반에 걸쳐 소수의 엘리트 집단이 권력을 행사하고 있느냐라는 質問에서 출발하여 政策議題形成을 둘러싼 엘리트 集團의 影響力을 놓고 論爭을 벌인 것이다. 사실 이 논쟁의 결과로 政策議題形成理論이 脚光을 받게 된 것이다.

第 3 節 政策議題形成過程模型

H. Simon의 意思決定理論, D. Easton의 體制理論, 多元論者와 엘리트論者

註14) Robert Dahl, Who Governs?, (New Haven: Yale University Press, 1961), pp.164-165.

註15) Peter Bacharach and Morton Baratz, "Two Faces of Power," APSR, Vol.56 (1962), p.948.

들간의 論爭등은 비록 政策議題形成過程의 一部局面에 관해서만 部分的으로 다룬 것이지만 오늘날과 같은 政策議題形成에 관한 理論의 成立에 디딤돌과 같은 役割을 했다고 볼 수 있다.

政策議題形成過程은 問題의 性格, 問題를 政策議題化하려는 主導集團에 따라서, 그리고 문제를 대하는 政策決定體制의 視角에 따라서, 각 問題가 政策議題로 形成되는 過程도 다르다.

여기서는 몇몇 학자들의 過程模型을 검토해 보고 適用模型으로서 Cobb Ross and Ross의 過程模型을 중점적으로 살펴 보기로 하겠다.

1. F. Kendrick의 過程模型

F. Kendrick등은 자기가 관심을 갖고 있는 特定の 社會問題가 政府에 의해서 해결되기를 바라는 개인이 政策過程에 參與하는 過程을 제시하고 있다.¹⁶⁾ 참여의 과정을 증시한 그는 정치란 희소자원의 분배에 대한 결정으로 보고 정치에 대한 효과적인 참여는 선거에 의해서 보다는 구체적인 政策議題形成過程을 통한 政治的인 爭點(issue)에 參與함으로써 可能하다고 한다.¹⁷⁾ 그가 提示하고 있는 政策議題形成過程을 議題에의 參與를 中心으로 要約하면 다음과 같다.

1) 問題의 陳述(phrasing the question)

註16) F. Kendrick, et al., "Strategies for Political Participation," 2nd ed., (M. A:Winthrop Publishers, 1974), pp.116-145.

註17) 그는 論題政治(Issue Politics)라는 표현을 쓰고 있다.

政策議題形成過程의 첫단계로서 특정한 社會問題를 政策議題化 하려는 사람은 우선 문제를 정확하게 진술 하여야 한다. 問題를 정확하게 陳述하지 못하면 그 문제를 다른 사람들에게 전달시킬 수 없을 뿐만 아니라, 그가 원하는 政策의 반대자들에게 설득당할 가능성도 있는 것이다. 이러한 問題의 陳述過程에서 자신이 진술한 문제가 반대집단이나 정책결정자에 의해서 심한 반대가 예상될 경우에는 問題의 再定義(redefinition)을 통해서 그러한 반발을 완화시켜야 한다.

2) 問題傳達(communication)

특정한 問題를 政策議題로 성립시키기 위해서는 政策決定者에게 영향력을 행사하여야 하는데 이러한 영향력은 압력행사의 회수(壓力의 量), 압력행사를 하는 사람들의 지위(壓力의 質), 또는 압력행사를 하는 사람들의 관여 정도(壓力의 強度) 등에 의해서 좌우된다.

傳達은 政策決定者에게 壓力을 가하기 위해 많은 사람들에게 問題로 인한 葛藤의 範圍를 擴大시키는 過程이다.

3) 組織化(organization)

政策決定者는 조직되지 않은 一般國民들 보다는 잘 組織된 集團들의 주장에 더 많은 관심을 기울인다. 따라서 특정한 問題를 政策議題로 成立시키기 원하는 사람은 그의 견해를 대신해줄 수 있는 조직을 찾아야 하고 그러한 조직이 없을 경우에는 스스로 새로운 조직을 만들어야 한다.

2. Jones의 過程模型

C. Jones는 政策議題形成過程에 해당하는 政策過程을 “問題의 政府歸屬化過程(Problem to government)” 으로 보고 있으며, 그 過程을 기능별로 事件認知 및 問題定義(Perception and definition), 集結 및 組織化(aggregation and organization), 代表(representation), 議題形成(agenda setting)의 段階로 제시하고 있다.¹⁸⁾

1) 事件認知 및 問題定義

Jones는 政策議題形成過程의 最初の 段階를 事件에 대한 認知로 본다. 여기서 어떤 事件에 대해 認知한다는 것은 事件에 대한 發見 및 그에 대한 情報를 所有하고 그것을 해석한다는 것을 말하는데 일단 問題에 대한 認知가 이루어지면 問題에 대한 定義를 하게 된다. 이것은 바로 問題를 야기시키는 事件의 效果를 分析診斷하여 問題의 內容을 明確히 하는 것이다. 問題에 대한 明確한 정의는 그 問題에 대한 明確한 해결책을 모색하는 데 결정적인 영향을 미친다.

2) 集結 및 組織化

앞에서 定義된 社會問題들이 그 해결노력이 이루어지기 위해서는 여러사

註18) Charles O. Jones, An Introduction to the Study of public Policy, 3rd ed. (Belmont:Wads worth, Inc., 1984), pp.51~59.

람들의 問題로 認識되어야 한다. 따라서 어떤 問題에 대해서 공통의 理解 關係를 지닌 사람들은 그들의 공통문제를 政策議題化하기 위해서 組織을 형성한다. 이러한 조직체계는 政策議題의 形成에 막대한 영향력을 행사한다.

3) 代表

代表라는 용어 자체는 상당히 多義的인 개념이지만¹⁹⁾ 여기서 대표란 공중이나 이익집단들이 자신들의 문제를 정부에 귀속시키고자 하는 모든 노력을 말한다. 즉 대표란 사람들과 問題와 政府를 연결지워 주는 일종의 연계활동이라 볼 수 있는 것이다. 어떤 문제가 대표되는 것은 여러 통로를 통해 이루어지게 되는데 그러한 통로가 바로 代表擔當機關이 되는 것이다. 그 예로는 國會議員, 新聞, 放送 등을 들 수 있다.

4) 議題形成의 段階

議題形成의 段階란 問題가 政府에 歸屬하여 議題의 地位를 얻고 議題目錄에 오르는 것을 말하며, 전술한 3가지 단계는 모두 이 議題形成이라는 마지막 段階를 위해 이루어진다.

3. Eyestone의 過程模型

註19) 代表에 관한 개념적 논의에 대해서는, Houma F. Pitkin, "the Concept of Representation," (Berkeley: university of California Press, 1967). 참조.

R. Eyestone은 政策議題形成過程을 論題(issue) 性格의 變化를 中心으로 社會集團에 의해 社會問題(Social problem)가 認知되는 段階, 다른 見解를 가진 集團들이 關聯되는 段階, 社會問題가 社會論題(Social issue)로 轉換되는 段階, 더 많은 集團들이 關聯되어 公衆議題(public issue)가 되는 段階, 論題企業家(issue entrepreneur)들이 活動하는 段階, 公衆議題가 公式議題(official issue)로 轉換되는 段階의 過程을 說明하고 있다.²⁰⁾

이러한 6단계의 過程模型은 단지 理論的인것에 불과하며, 現實的으로 일부의 段階만을 거쳐 公式議題로 성립하는 경우도 있을 수 있다는 을 지적하면서, Eyestone 자신도 論題의 變形過程(issue translation process)을 중심으로 社會問題, 社會論題, 公衆議題, 公式議題의 네 段階로 구분하여 제시 하기도 하였다.²¹⁾ 여기서 社會問題란 사회 구성원들의 認知나 신념상에 나타나는 사회적 상황에 대한 광범위한 결핍감이나 불만족의 상태를 말하며, 社會論題란 그러한 사회문제에 대한 해결책에 合意를 찾지못하고 論爭을 야기하고 잇는 문제를 의미한다. 公衆議題는 정부의 정책적 해결노력이 꼭 필요하다고 많은 대중이 믿고있는 사회문제들의 집합체를 말한다. 마지막으로 公式議題란 政府議題로서 그 解決을 위한 政府의 관심과 행동이 집중되는 議題를 말한다.

4. Anderson의 過程模型

Anderson은 政策議題形成過程을 私的問題, 公共問題, 論題, 體系的議題,

註20) Robert Eyestone, From Social Issue to Public Policy, (New York: John Wiley and Sons, 1978), pp.69-86.

註21) Ibid., pp.87-108.

制度的議題의 5단계로 區分하여 설명하고 있다.

Anderson은 그의 저서에서²²⁾ 저소득, 대기오염, 불량식품, 외국정부의 어떤조치, 또는 법원의 심리절차와 같은 사태(matters)들이 사람들로 하여금 구제를 요구해야 할 정도로 불안과 긴장, 또는 불만을 야기하게 될 경우 문제가 된다고 하면서, 많은 문제 가운데 사람으로 하여금 행동을 취하게 만드는 것만이 政策問題(policy problem)가 된다고 하였다. 그러나 문제는 표출되지 않으면 문제가 되지 않는다. 문제중에서도 직접 관련되는 소수의 사람에게만 중요성을 갖는 한정된 효과를 가져오는 私的問題에 잇는 것이 아니라 직접 관련되지 않는 사람에게도 영향을 미치는 광범위한 효과를 가져오는 공공문제에 관심이 있다. 그러나 사적문제도 직·간접적으로 많은 사람들이 관련되거나, 영향받을 것으로 생각할 경우에는 공공문제가 된다.

政策決定者가 어떤 대책을 강구하지 않을 수 없다고 느끼거나 선택하게 되는 그러한 요구가 政策議題(policy Agenda)로 된다. 따라서 議題의 지위를 얻기 위해 공공문제는 論題(issue)로 전환된다고 하였다.

論題는 정부기관에 제시되어, “政治共同體의 구성원들에 의해 公的關心을 끌만하다고 認知되는 동시에 현존 정부당국의 정당한 관할권에 포함되는 것으로 인지되는 모든 논제로 구성된다.”²³⁾는 체계적의제((systemic agenda)가 된다. 體系的議題는 本質적으로 討議議題(discussion agenda)이다.

體系的議題는 공무원들이 진지하고 능동적인 관심을 갖지 않을 수 없다고 느끼는 制度的議題 또는 政府議題(institutional agenda, governmental agenda)가 된다. 制度的議題는 行動議題(action agenda)로 體系的議題 보

註22) James E. Anderson, Public Policy-Making, 3rd. ed., (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1984), pp.44~48.

註23) R. Cobb and C. Elder, op. cit., p.85.

다 더 구체적이고 특징적이다.

結論的으로 Anderson은 私的問題 → 公共問題 → 論題 → 體系的議題 → 制度的議題 의 過程을 거쳐서 政策議題가 形成된다고 하였다.²⁴⁾

5. Cobb, Ross and Ross의 過程模型

R. Cobb은 1972년에 발표한 政策議題 形成過程模型을 1976년 J. Ross와 M. Ross 등과 함께 더욱 발전시켜, 政策議題 形成過程에 있어서 論題提起의 主體에 따라 外部主導模型(Outside Initiative Model), 動員模型(Mobilization Model), 內部接近模型(Inside Access Model)으로 구분하였고, 이들 세 가지 모형에 따라 論題(issue)의 擴散을 중심으로 政策議題形成過程을 提起段階(initiation), 具體化段階(specification), 擴散(expansion)段階, 進入段階(entrance)라는 과정으로 설명하고 있다.²⁵⁾

1) 外部主導模型

外部主導型이란 公式的 政府構造外部의 環境으로 부터 論題가 제기되어 公衆에게 확산됨으로써 公衆議題가 되고 최종적으로는 公式議題로서 政策決定者로 하여금 관심을 끌게 하여 政府議題에 오르게 하는 경우를 설명하는 모형이다. 이 모형은 민주적이고 평등한 사회에서 나타난다고 지적하고 있다.

註24) J.E. Anderson, op. cit., p.48, Figure 3.1 참고.

註25) R.W. Cobb, J.D. Ross and M.H. Ross, "Agenda Building as a Comparative Political process," American Political Science Review, Vol. 70, 1976, pp.126~138.

① 提起段階

提起는 이 모형의 첫단계로 公式的 정부구조외부에 있는 개인이나 집단이 어떤 불만이나 고통이 매우 포괄적이고 일반적인 용어로 表出되는 단계이다.

② 具體化段階

提起段階에서 표출된 불만이나 고통이 다양한 방법을 통해 구체적인 정책적인 요구로 전환되는 단계를 말한다. 이러한 전환과정은 利益集團이나 政黨과 달은 集團的 利益表出裝置라든가 輿論指導者(opinion leader)와 같은 個人的 利益表出裝置에 의해 이루어지는 것이 오늘날 대부분의 현상이다.

③ 擴散段階

論題를 제기한 집단들이 그 논제를 정부의 公式議題로 성립시키기 위하여 政策決定者들의 관심을 끌고, 그들에 대해 압력을 創出하기 위하여 사회내의 다른 새로운 집단들에게 그 논제를 확산 시켜 나가는 단계를 뜻한다. 물론 論題에 따라서는 공중에게 확산되지 않은 채 바로 政策決定者의 관심을 끌어 정부의 公式議題로 채택될 수도 있으나 대부분의 論題들은 관련집단이나 공중에게 확산되어 公衆議題, 즉 體制議題가 됨으로써 보다 용이하게 公式議題로 성립될 수 있는 것이다.

④ 進入段階

擴散段階에 성공을 한 論題가 公衆議題가 되고 많은 사람들의 관심을 끌게 되면 政府의 政策決定者들이 公式적으로 그것에 대해 진지한 관심을 보이고 고려하게 됨으로써 公式議題로 전환하는 단계를 뜻한다.

이러한 進入은 政治體制의 성격에 따라 차이가 있다. 즉 公衆議題化의 過程과 公式議題化의 過程이 거의 同時에 이루어져 양자의 구분이 모호한

경우가 있는가 하면, 公式議題化의 過程에 장시간을 소요함으로써 뚜렷이 구분이 되는 경우도 있고, 公衆議題에서 公式議題로의 전환이 이루어지지 않는 경우도 있다.

公衆議題들 중에는 政府가 그것을 다룸에 있어, 집단간의 이해관계가 相衝됨으로써 강력한 반발을 야기시킬 우려가 있을 경우 政策決定者들이 진지하고 적극적인 관심을 표명하지 않고 장기간 방치하는 경우도 있다.²⁶⁾

⑤ 戰略(Strategy)

外部主導模型의 戰略에는 자신들의 問題를 보다 광범위한 公衆으로 擴散시키는 擴散戰略과, 그렇게 하여 확산된 문제를 정부에 投入함으로써 政策議題로 성립케 하는 진입전략으로 나눌 수 있다.²⁷⁾

㉠ 擴散戰略

自己들이 제기한 문제가 公衆으로 擴散되어, 그것이 社會問題가 되고 公衆議題化함으로써 政策議題로 채택될 가능성이 크기 때문에, 問題提起集團은 적극적으로 問題를 擴散시키고자 한다. 그러나 이 擴散段階에서는 擴散을 制限하려는 反對勢力은 물론, 그 問題 보다는 다른 問題로 관심을 돌리게 하려는 他集團들과 경쟁이 불가피하므로, 이들과의 경쟁에서 승리하기 위한 戰略도 필요한 것이다.

㉡ 進入戰略

進入段階에서도 역시 확산전략을 계속적으로 사용할 수도 있지만, 새로운 국면으로 바뀌어 그 對象이 일반공중으로 부터 정부의 政策決定者들로 바뀌

註26) 이때 결정하지 않는 것을 결정하는것(decision to make no decision)을 Bachrach와 Baratz는 無意思決定(non decision)이라고 한다. P. Bachrach and M. Baratz, "Two Faces of Power", op. cit., pp.947-952.

註27) R.W. Cobb, J.K. Ross and M.H. Ross, op. cit., pp.130-132.

있으므로 새로운 戰略으로 대체하거나 기존전략에 새로운 전략을 부분적으로 보완할 수도 있다.

R. Cobb등은 이러한 進入戰略으로 i) 暴力 및 暴力의 危脅(Violence and threats of violence),²⁸⁾ ii) 投票. 金錢. 勞動의 拒否등과 같은 制度的 制裁(Institutional sanction)²⁹⁾ iii) 政黨이나 利益集團등과 같은 仲介者(broker)의 活動, iv) 直接接近(direct access)등의 4가지 기본전략을 제시하고 있다.³⁰⁾

또한 R. Cobb등은 이 네가지 戰略 중 主導集團이 疎外되는 程度가 強할수록, 論題가 重要할수록, 論題가 公衆議題에 머무는 時間이 길수록 그리고 政府가 그 論題를 채택할 가능성이 작을수록 제도적 制裁와 함께 暴力 혹은 暴力의 危脅이라는 戰略을 택할 가능성이 높다고 한다.³¹⁾

이 模型은 政府에 대하여 壓力을 가할 수 있는 利益集團들이 발달하고 政府가 外部의 要求에 민감하게 반응하는 정치체제에서 많이 나타나는 모형이다.

2) 動員模型

動員模型이란 어떤 論題가 政府內部에서 제기되었을 때 公式議題로 채택되고 성공적인 政策執行을 위해 公衆議題로 擴散시키는 과정을 설명하는 模

註28) H.L. Nieburg, "Violence, Law, and the Informal Polity" Journal of Conflict Resolution, Vol. 13 (June 1969), pp.192-209.

註29) Michael Lipsky, Protest in City Politics: Rent Strikes, Housing and the Power of the Poor (Chicago: Rand McNally, 1971) pp.175-181.

註30) R. Cobb, J. Ross and M. Ross, op. cit., p.131.

註31) Ibid., pp.131-132.

型이다.

政策決定者들은 이러한 노력을 통하여 政策執行에 필요한 재정적 자원이
나 제도적자원을 동원하지 않으면 효과적 정책집행과 목적달성에 많은 어려
움이 따른다는 것을 잘 알고 있기 때문이다.

그리고 이 모형은 지도자와 추종자간의 거리가 먼 階層的인 사회에서 흔
히 볼 수 있다고 한다.

① 提起段階

새로운 政策이나 計劃이 政治指導者에 의해 발표되는 단계를 뜻한다. 이
때 발표와 동시에 자동적으로 公式議題로 성립되는 것이 보통이며, 발표 그
자체가 公式的 政策決定局面의 종결을 의미한다.³²⁾

② 具體化段階

새로운 政策이나 計劃이 발표될 때에는 細目들이 발표되는 일은 별로 없
으며, 그 이후에 정치지도자와 그 측근들은 協助 또는 支持, 物的 資源, 行
動樣式的 변화등에 대하여 국민에게서 기대되는 것을 발표함으로써 국민들
에게 그 정책의 구체적내용을 알리고 정부가 국민들에게 要求하는 것에 대
한 협조를 求하게 된다.

③ 擴散段階

政治指導者에 의해 發表된 새로운 計劃이 政府의 政策으로 立案되었을
때, 그 執行의 效率性을 확보하기 위하여 政府가 國民에게 그 計劃의 有用
性을 弘報하고 擴散시켜 나가는 過程을 뜻한다. 그러한 政策의 成功的인
執行을 위해서는 公衆의 政策受容(public acceptance)과 行態變化(Change
in behavior)가 뒤따라야 한다. 이러한 문제를 해결하기 위해 정치지도자

註32) Ibid., p.132.

들은 관련 公衆에 대한 확산노력을 수행해야 한다.

이때 각종 상징을 조작하기도 하고, 대중매체를 사용하기도 한다.

④ 進入段階

政府가 주도한 擴散段階가 성공함으로써 公式議題가 公衆議題로 전환되는 단계를 뜻한다. 즉 많은 公衆이 擴散過程을 통하여 그 計劃(公式議題)을 政府의 중요한 問題로 인식하게 되는 과정을 의미하는 것이다.

⑤ 戰略

動員模型의 性格上 公衆으로의 擴散이 效果的일수록 大衆에 대한 政府의 신뢰감 내지는 政策執行이 수월해지므로 擴散戰略이 불가피하다.

論題를 公衆議題로 擴散하는데 있어 論題의 特性(issue characteristics) 物質的 資源(material resources), 計劃過程(planning), 組織構造(organizational structure)등이 公衆議題化 努力의 成敗를 좌우한다.³³⁾

3) 內部接近模型

內部接近模型은 公式議題의 地位劃得과 提案된 政策이 커다란 수정없이 執行하기에 유리한 狀況을 說明하여 준다. 이 模型에서는 政策提案은 政府機關이나 政策決定者에게 쉽고 빈번하게 接近하고 있는 그룹내에서 이루어진다.

註33) Ibid., pp.134~135.

內部接近模型은 政策提案集團이 그 論題를 政府領域밖의 一般大衆에게 확산시키기를 바라지 않기때문에 公衆議題化의 段階를 거치지 않고, 바로 公式議題로 採擇케 하는 경우를 說明하는 模型이다. 이때 提起한 問題가 公式議題로 採擇與否는 그 주장자들이 政策決定者들에게 얼마만한 壓力이나 影響力을 행사할 수 있느냐 하는 자기들의 能力에 달린 것이다.³⁴⁾

政策의 通過와 執行에 중요한 特定影響集團(particular influential group)에 대하여는 擴散을 시도하는 동시에, 論題가 公衆議題에 오르는 것을 반대함으로써 확산을 저지한다. 이처럼 公衆議題化를 두려워 하는 이유는 公衆이 技術的인 問題(technical problem)에 있어 오해할 우려가 있기 때문이다. 특히 이와같은 현상들은 개발도상국의 최고관리들의 태도에서 흔히 발견된다. 또한 이 모형은 富와 社會的 地位가 高度로 集中된 社會(high concentration of wealth and status)에서 자주 나타난다.³⁵⁾

① 提起段階

政府內部에 있는 集團, 또는 政府의 指導者들과 密接히 關聯되어 있는 集團에 의해 不滿이 表明되거나 새로운 政策案(policy proposal)이 提起되는 段階를 뜻한다.

② 具體化段階

이 段階는 政策案을 提起한 集團들이 자기들과 關聯이 없는 他指導者와 關聯政策決定者들을 상대로 그 政策案을 具體的인 提案으로 轉換시키는 段階이다. 그러나 最高指導者나 政策決定者들에게는 이들 提起集團들이 豫想

註34) Ibid., pp.127~128.

註35) Ibid., p.136.

했던것 보다 훨씬 더 많은 論題들이 이미 提示되어 있기 마련이므로, 비록 指導者나 政策決定者들과 密接한 關係를 維持해 왔다고 하더라도 自己들의 요구가 公式議題로 成立되리라는 것을 確信할 수는 없는 것이다. 따라서 자기들의 요구가 最優先權(Higher priority)을 갖도록 하기 위해 他集團으로 論題의 擴散을 制限시키고자 하는 것이다.

이러한 內部接近模型의 集團들은 다른 두 模型의 集團들 보다 集團의 同質性이 높다. 그리고 그들의 特權的 地位때문에 他集團에 비해 背景이나 慣習, 目標등에 있어서도 훨씬 密着되어 있다. 이런 점들이 政策決定者들로부터 支持를 얻어내는데 큰 이점으로 作用하는 것이다.³⁶⁾

③ 擴散段階

이 模型에서는 擴散段階가 없거나 있더라도 그 擴散努力은 매우 限定的이다. 擴散段階가 없다는 것은 그 프로그램이 國家機密과 關聯된 것이거나 專門技術的인 것이어서 國益이라는 觀點에서 關聯 公衆에 대한 擴散努力을 排除하는 것이며, 擴散努力이 限定的이라는 것은 政策 決定者들로부터 신속하고 友好的인 反應을 얻어내는 데 꼭 필요한 同種集團내지 選擇된 注意集團에 대해서만 制限的으로 擴散努力을 修行한다는 것이다.

이러한 限定된 擴散努力은 주로 政治活動에 의해 非公開的으로 행해지는 것이 보통이며, 그렇기 때문에 大衆(mass public)을 전혀 그러한 活動을 알지 못하는 경우가 대부분이다. 예컨대 高位公職者(high-ranking civil servants)나 長官들까지도 자신들의 提案에 대한 支持를 확보하기 위하여 他部處의 관련 공직자나 심지어 議會의 議員들에 대해서까지 擴散努力을 시도하는 경우가 있는 것이다.³⁷⁾

註36) Ibid., p.135.

④ 進入段階

이 模型에서 進入段階는 公式議題로 성립되는 것을 뜻한다. 즉 論題 그 자체가 政府內部에서 제기된 것이므로 進入이라는 용어를 사용하는 것이 적합하지 못하다. 그 論題를 政策으로 결정하는 公式的 기관의 主要政策議題로 상정되는 단계로 보아 소관 담당기관으로 진입되는 것으로 이해하여야 할 것이다. 다시말해서 論題가 삭제 公式議題의 地位를 얻는 것이 아니라, 公式議題의 地位를 획득하는 것을 의미한다.

⑤ 戰略

이 모형의 戰略은 정부기관 또는 관련집단에 의하여 政府內部를 통해 問題가 제기 되었으나, 아직은 公式議題로 채택되지 못하고 있으며, 問題의 성격이나 주도집단의 특성때문에 公衆으로의 확산을 바라지 않는 경우에 사용되는 戰略을 뜻한다. 경우에 따라서는 이해관계를 가진 소수의 일부 집단에 대하여 제한적으로 그것을 확산시킴으로써 정부로 하여금 그 문제를 政策議題로 채택케 하도록 압력을 행사할 때도 있다. 이것은 관련 高位官僚들이나 國會議員등에게 접근, 이들을 설득시켜 支援과 협력을 받음으로써 당해 정책결정자에게 영향력을 행사하는 전략을 사용할 수도 있고, 제한적 이나마 관련집단들에게 확산활동을 벌이게 된다면, 자기들 문제의 政策議題化를 지지하는 개인이나 집단들에게 구체적인 보상(tangible rewards)을 제공할 것이라는 것을 강조하는 戰略을 사용할 수도 있다.³⁸⁾

이러한 戰略을 위해 사용할 수 있는 방법은 i) 政府內部的 담당기관에 직접 접근하여 설득하는 방법, ii) 관련기관에 접근하는 방법, iii) 政治的

註37) Ibid., p.136.

註38) Ibid., p.136.

力量을 동원하는 방법, iv) 관련사회집단에 제한적으로 확산하여 지지를 확보하는 방법등이 있겠지만, 그 공통적인 手段은 주로 타협과 협상, 설득과 보상을 그 수단으로 하는 경우가 대부분이다.

< 表 2-1 >

R. Cobb 등의 政策議題形成理論 要約

모 형 단계 및 특성	외부주도모형	동원모형	내부접근모형
제 기 단 계	정책결정체제의 외부 한 개인이나 집단에 의한 고통의 표출	정책결정자에 의한 새로운 정책의 공표	정책결정자나 측근집단에 의한 정책안의 제기
구체화 단계	고통의 특정 요구화	공표된 정책의 세목 결정	구체적 제안제시
확 산 단 계	여타 관련집단 에게 논제의 중요성 인식	관련집단으로서의 공중에게 정책의 중요성과 유용성 인식	선택집단에 제한적 확산
진 입 단 계	공중의제의 공식의제화	공식의제의 공중 의제화	공식의제화
전 략 단 계	확산전략과 진입 전략으로 구분	논제의 특성에 좌우	제한적 확산 전략
전 개 방 향	외부 → 내부	외부 → 내부	내부 → 외부
공 개 성	높 다	중 간	낮 다
사회적 배경	민주적 평등사회	계층적 사회	부와 지위가 편중된 사회

第 3 章 事例研究

第 1 節 民資驛舍建立政策의 事例

1. 民資驛舍建立政策의 背景

우리나라 鐵道는 1899년 9월 18일 京仁線 鷺梁津 ~ 齋物浦間 33.2Km가 개통되어 營業을 시작한 후 支配的인 交通手段으로 이용되어 왔다.³⁹⁾

1960년대 이후 경제개발계획에 힘입어 철도 輸送量이 급격히 增加됨에 따라 철도시설의 擴張이 필요하게 되었으며, 鐵道驛舍는 수십년 전에 建立되어 老朽化에 따른 문제점, 또한 국민의 서비스중대의 욕구에 따른 驛舍內 旅客使宜施設의 확충에 따른 역사의 新.改築의 필요성이 대두 되었으나, 막대한 投資財源이 소요되므로 鐵道財政으로 전부를 해결하기란 어려운 것이었다. 이를 해결하기 위한 방안으로서 民間資本의 誘致가 필요한 것이다.

1962년 11월 부산역을 民衆驛制度로 건설키 위한 자료수집연구에 착수되어 1963년 공개현상설계하여 그해 당선자 발표까지 하였던 적이 있었다.⁴⁰⁾ 그러나 무산되고 말았다.

그러다가, 1970년대 고속도로의 개통을 계기로 公路交通의 급격한 발달이 철도 수송수요 확보면에서 적극적인 시장활동을 하지 않을 수 없게 하였고 경쟁에 대처하기 위하여 施設 및 車輛을 개량하는데 많은 財源을 투입하였

註39) 交通新報社, 「韓國철도의 역사」, 1984, 韓國交通年鑑, p.978.

註40) 建設회보, 84. p.48. 재 인용, 이 두훈, “철도역사기능의 다원화에 관한 연구”, 1986. 홍익대 환경대학원, 석사학위논문.

으나 政策運賃으로서의 제약과 막대한 資本費用 부담으로 철도재정의 어려운 현상이 악순환을 거듭하고 있는 것이다.

이와같은 推移는 국가에서 운영하는 대다수국가의 國營鐵道는 공공수요의 공급이라는 측면에서 기업의 이익만을 추구할 수 없는 입장이기 때문에 赤字를 면치 못하고 있다. 이러한 철도의 경영상의 어려움을 打開하는 方案으로 많은 나라에서 철도수송 關聯事業을 개발하여 經營改善에 기여하고자 노력하고 있다.

日本 國有鐵道の 경우 우리나라 보다 더욱 심각하여 매년 1兆億円에 달하는 손실과 누적되는 장기부채와 이에 대한 이자 부담으로 경영이 크게 악화되어 일본 국유철도의 經營再建問題가 그 자체에서 뿐만 아니라 범국민적인 관심사로 되고 있으며 이를 개선하기 위하여 경영개선계획을 수립하고 강력하게 추진시켜 나가고 있을뿐만 아니라 이에 부수하여 막대한 철도재산과 驛의 유리한 위치를 활용하여 여러가지 관련사업을 개발하고 있으며, 그 관련사업의 하나로 민자역사에 출자하여 1980년 현재 46개소의 민자역회사가 설립되어 순조롭게 영업을 하고 있으며,⁴¹⁾ 그 例로서 大阪驛은 건설비 약 1500억원을 투입하여 지하 3층, 지상 25층의 역빌딩을 1983년 4월 완공하여 驛舍이외에 백화점, 호텔, 음식판매업, 사무실 임대업을 하고 있다.

우리나라의 경우도 계속해서 누적되는 철도재정의 적자를(표3-1 참조) 개선하고자 경영개선의 방안으로 여러가지 관련사업중에서 民資驛舍建立政策을 추진하게 되었다.

註41) 철도청, “민자역사 모형개발을 위한 조사연구-공무국외 여행 귀국보고서”, 1986. 12. p. 4.

< 表 3-1 >

鐵道赤字現況

(단위 : 億 원)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
收 益	3.76	3.820	4.758	5.308	5.925	6.013	6.474
費 用	3.459	4.462	5.157	5.670	6.043	6.116	6.542
當期純利益	-383	-642	-399	-362	-118	-103	-68

資料 : 鐵道廳, 「鐵道統計年報」, 各年度

2. 民資驛舍建立政策의 內容

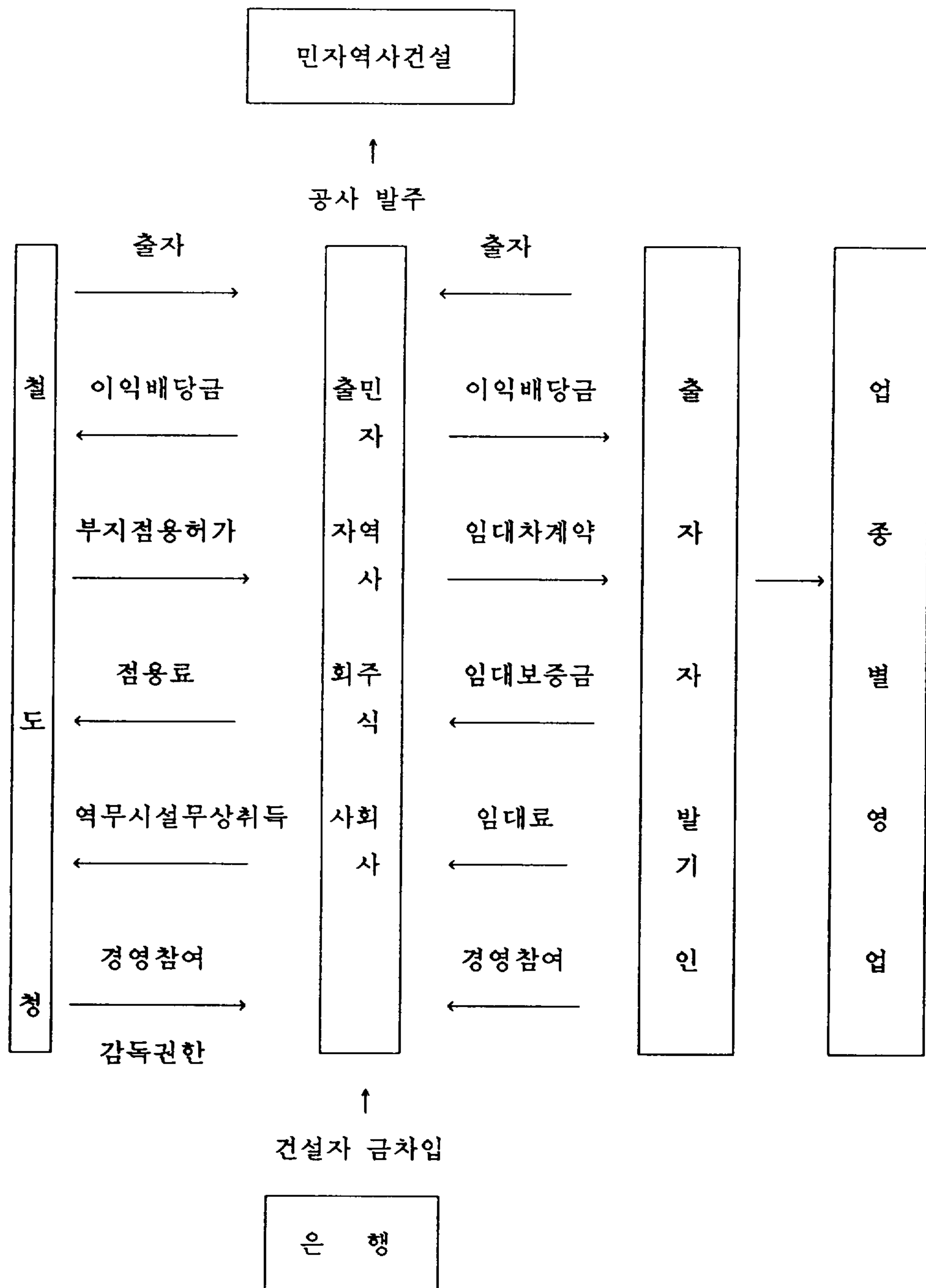
1) 民資驛舍의 定義

民資驛舍란 鐵道驛敷地에 역사의 建築費를 철도와 民間人이 共同出資하여 建設하고 철도영업에 필요한 부분은 철도가 사용하고 나머지 부분은 出資者 共同으로 運營하는 驛舍라고 定義할 수 있겠다.⁴²⁾ 즉 다시말해서 민자역사는 철도와 민간인이 공동으로 株式會社를 設立하여 역무기능과 상업기능이 복합된 대규모의 건물을 건립하여 賣票室등 철도 역무시설은 철도가 無償으

註42) 金 錫柱, “民資驛舍建立에 對한 小考”, 「한국철도」, 1982. 3월호, p. 41.

로 所有하고 나머지 상업시설은 民資驛舍株式會社の 所有로 하여 회사가 백화점, 호텔, 임대사무실 등으로 직접 운영하거나, 출자자, 일반민간인에게 임대하여 운영하도록 하는 것이다.

또한 철도는 鐵道驛舍敷地를 會社에 賃貸하여 賃貸料를 매년 徵收하는 것이다.



2) 事業主管者の選定

事業主管者は 民資驛舎를 건설하여 主道적으로 經營을 해야 하는 出資者를 말하는 것으로서, 民資역사의 主業種이 효율적으로 健實하게 經營되기 위하여는 民資역사의 主業種을 실제 經營하고 있으며, 노하우(Know-How)와 사업경험이 풍부하고, 財政狀態가 건실하며, 建設자금조달 能力을 갖춘 專門業體를 대상으로 모집, 선정한다.

民資驛舎의 事業主管者를 公正히 選定하기 위하여 희망업체의 사업계획서를 제출받아 마케팅, 經營, 流通業, 都市計劃 등 해당분야에 専門知識을 가진 대학교수와 流通業을 연구하는 專門家, 그리고 交通部 및 鐵道廳 關係局長으로 諮問委員會를 구성하여 그 회사의 經營상태, 재정상태 등을 신중히 검토 평가후 업체를 선정한다.⁴³⁾

사업주관자가 선정되면 民資驛舎會社를 설립하는데 있어서 자본금의 持分은 철도청 出資가 25%, 事業主管業體가 25%, 기타 民間인으로 부터 50%(단, 1인 出資 한도 25% 이내)로 出資하여 회사가 설립된다. 이때에 出資한도는 國有鐵道財産의 活用に 관한 法에 의하여 1인이 25%를 초과하여 취득할 수 없고 초과 취득시는 議決權을 25%로 제한 하고 있다.

3) 民資驛舎建立의 效果

첫째, 民資역사건립에 필요한 鐵道敷地를 民資會社에 占有許可를 해 주고 매년 占有料를 징수함으로써 철도수입 증가로 經營개선에 기여한다.

둘째, 철도청 出資持分에 대한 營業이익 배당으로 철도수입증대에 기여한

註43) 金 錫柱, “민자역사건립은 왜 해야 하는가?”, 「한국철도」, 1988. 11월호, pp. 29~30.

다.

세째, 民資驛舍 竣工과 동시에 역무시설 無償取得으로 驛舍建立費用이 節減된다.⁴⁰

네째, 驛 주변의 새로운 商圈, 文化圈의 形成으로 여객창출효과를 기대한다.

다섯째, 驛 주변 환경개선 및 편의개설 확보로 여객편익 증진에 기여한다.

4) 民資驛舍建立計劃案

1984년 “國有鐵道財産의 活用に 관한 法律案”을 國會에 제출하면서 민자역사건립계획안을 참고자료로 제출하였다.

민자역사건립 추진방향은 철도이용여객이 많은 大都市驛을 1단계로 우선 시행하며 2단계 대상으로 주요역을 선정하였다. 구체적으로 대상역, 건축비, 건립효과를 살펴보면 다음 표와 같다.

註44) 金 錫柱, 上揭書, pp. 30~31.

< 表 3-2 >

民資驛舍建立 對象驛 現況

단계	대상역	건립연도	연면적	1일승강인원 (1983)	수요감당년도	비 고
1단계	서울	1927	7.900m ²	74千名	1983	o서울역 기존역 사는 사적284호 로서 그대로 두 고 본역과 서부 역 사이에 건설 계획 o기타역은 기존역사철거후 새건물로 신축
	永登浦	1965	3.500	73	1982	
	清凉里	1959	2.500	51	1987	
	釜山	1966	19.500	19	1990	
	大邱	1978	2.700	13	1982	
	光州	1972	4.800	4	1990	
2단계	龍山	1969	1.800m ²	26千名	1982	
	城北	1979	3.500	21	1988	
	水原	1962	2.590	39	1983	
	大田	1959	4.650	12	1987	

자료 : 국회사무처, 제121회 교통체신위원회 회의록 제2호, 1984. p.8.

< 表 3-3 >

民資驛舍建立 豫想規模

단 계 별	대상역	규 모		용 도		건 설 비 (1984. 2. 기준)
		층	연면적	철도사용	회사사용	
1 단 계	서 울	지상18층	159 千㎡	35 千㎡	124 千㎡	95,400百萬元
	영등포	지상13 지하1층	73.9	15	58.9	44,340
	청량리	지상15 지하1층	110	34	76	66,000
	부 산	지상15 지하1층	65	25	40	39,000
	대 구	지상10 지하1층	35	8	27	21,000
	광 주	지상10 지하1층	30	6	24	18,000
2 단 계	용 산	지상10 지하1층	75 千㎡	12 千㎡	63 千㎡	45,000百萬元
	성 북	지상10 지하1층	35.6	6	29.6	21,360
	수 원	지상10 지하1층	35	10	25	21,000
	대 전	지상10 지하1층	36	6.5	29.5	21,600

자료 : 국회사무처, 제121회 교통체신위원회 회의록 제2호, 1984. p.9.

〈 表 3-4 〉 民資驛舍建立效果 (단위 : 百萬元)

단 계	대 상 역	건설비 절감	점용료수입(年)	비 고
1 단계	서 울	21.000	2.662	
	영 등 포	9.000	162	
	청 량 리	20.400	1.035	
	부 산	15.000	180	
	대 구	4.800	800	
	광 주	3.600	1.050	
2 단계	용 산	7.200	162	
	성 북	3.600	96	
	수 원	6.000	85	
	대 전	3.900	84	
	계	58.500	6.316	

자료 : 국회사무처, 제121회 교통체신위원회 회의록 제2호, 1984. pp.9~10.

5) 민자역사건립현황

1984년 4월 「국유철도재산의 활용에 관한 법률」이 제정 공포된 후 민자역사건립사업이 추진된 이후 1991년 5월 현재까지 완공된 역사는 서울역, 동인천역, 영등포역으로서 철도경영개선과 여객편의 증진에 기여하고 있다.

그리고 착공예정인 민자역사는 대전, 부평, 부천, 대구, 청량리 등으로서 사업추진에 노력하고 있다.

각 민자역사의 현황을 살펴보면 다음과 같다.⁴⁵⁾

① 서울역

「民資驛舍 1號」가 서울역이다.

서울역은 當初(84년) 지상 26층, 지하 4층, 연면적 4만여평에 백화점, 호텔 및 驛務施設을 함께 갖춘 大型民資驛舍를 계획하였으나 당시 政府의 대형건물 신축규제 방침과 대규모자금소요에 따른 민간업체의 신중한 반응에 따라 88년 이후에 추진키로 하였으며, 다만 88올림픽 등에 대비하여 역무시설과 상업시설을 함께 갖춘 線上驛舍를 西部驛廣場과 연결하여 建立하고 1층은 驛待合室 등 驛舍기능과 一部販賣施設로 使用하고 2층 이상은 販賣施設등을 갖춘 線上複合建物を 말한다.

註45) ① 尹 成燮, “민자역사건립추진계획”, 「한국철도」, 1987, 2월호, pp. 33~35.

② 尹 成燮, “민자역사개발에 의한 역시설의 현대화”, 「한국철도」, 1988. 3월호, pp. 23~26.

③ 金 圭成, “민자역사건립사업의 확대 추진”, 「한국철도」, 1989. 1월호, pp. 28~31.

④ 金 圭成, “90년도 민자역사 건립계획”, 「한국철도」, 1990. 1월호, pp. 29~33.

⑤ 金 益煥, “민자역사 사업현황과 향후계획”, 「한국철도」, 1991. 1월호, pp. 14~16.

그러나 사업주관자 모집과정에서 서울 소재 백화점(5개업체) 및 호텔(14개 업체) 운영업체에 안내홍보하였으나 응모업체가 없었다.

서울올림픽을 맞이하여 서울의 관문인 서울역이 여객취급시설이 老朽狹小하여 국제관광객을 맞이하는데 불편을 줄 것으로 思料되어 올림픽 以前까지 線上待合室을 完工하므로서 철도이용객에게 서비스를 제공하고 한국철도 이미지를 부각시키는데 목적을 두고 추진하여, 서울 소재 백화점 및 쇼핑센터 운영업체를 대상으로 모집하였으나 線上待合室 建設만으로는 收益性이 불투명하여 忌避하고 있으므로, 淸涼里驛 事業主管者를 選定시에 철도청 임의로 서울역과 청량리역을 一括 施行할 수 있는 업체를 선정하였다.

청량리역 사업주관자로 선정된 漢陽流通(株)에서 1987년 7월에 착공하여 올림픽 개최전에 一部開館에 이어 89년 3월에 全館開館을 하여 성공적으로 경영을 하고 있다.

② 東仁川驛

1985년 9월 地域住民 및 기타 出資希望者들로 부터 동인천역에 대한 民資驛舍建立出願이 있어 민자역사건립을 본격적으로 추진하게 되었다. 出願이 있는 후 철도청에서는 85년 10월에 仁川商工會議所에 出資者 斡旋을 要請하여, 地域 企業人으로 박상근 외 8명과 철도청, 弘益會(재단법인)을 받기인으로 하여 86년 12월 11일 事業主體인 주식회사 동인천역쇼핑센터가 자본금 12억원으로 설립되었다.

또한 87년 1월 26일 인천시 都市計劃委員會에서 都市計劃施設을 決定 및 87년 5월 事業施行許可를 받았으며, 87년 6월 建築許可를 받아, 6월 16일 着工 87년 4월 10일 完工하였다.

③ 영등포역

영등포역은 85년부터 민자역사로 건립하기 위한 방침을 정하고 추진하여 왔다.

86년 3월 서울소재 백화점 및 쇼핑센타운영업체(17개업체)를 대상으로 출자자를 모집하였으나, 그중 4개업체가 응모하여 롯데쇼핑(株)을 사업주관자로 선정하여 86. 9. 15. 롯데영등포역사주식회사를 설립하였다.

그러나 착공이 지연되어 87. 9. 1. 착공되어 역무시설은 89. 7월에 완공되었으며, 91. 5월에 全館竣工을 하게 되었다.

이제까지 完工되어 營業을 시작한 서울, 영등포, 동인천의 3곳의 민자역사현황을 살펴보면 다음과 같다.

< 表 3-5 >

民資驛舍建立現況

역명	사업주관자	규모	건설비	업종	공사기간	국가 귀속 역무시설	비고
서울	한양유통 (株)	지상 3층 지하 2층 25,129m ² (7,601평)	156억원	역무시설 상가 편의시설	87.7.31 ~ 89.3.11	5,916m ² (1,789평) 재산가액: 약 26억 상당	주차대수 : 352대
동인천	地域商 工人	지상 5층 지하 3층 22,272m ² (6,737평)	110억원	역무시설 백화점 편의시설	87.6.16 ~ 89.4.10	1,304m ² (394평) 재산가액: 약 6억 상당	주차대수 : 220대
영등포	롯데쇼핑 (株)	지상 8층 지하 5층 96,642m ² (29,234평)	1,030 억원	역무시설 백화점 편의시설	87.9.1 ~ 91.5.	14,359m ² (4,343평) 재산가액: 약 140억 상당	주차대수 : 874대

자료 : 철도청, 「한국철도」, 1991. 1월호, p.15.에서 인용

④ 기타 착공예정 驛

기타 착공예정인 민자역사로는 청량리, 대구, 대전, 부평, 부천을 추진중에 있다. 각역의 추진상황을 살펴 보겠다.

청량리역은 1986. 10. 11. 서울소재 18개 유통업체가 응모하여 投資誘致 案内를 한바 4개업체가 응모하여 87. 6. 17. 한양유통으로 사업주관자를 선정하였다. 그후 87. 9. 14. 회사를 설립하였으나 다소 사업추진이 지연되고 있는 실정이다. 구상규모로는 지상 7층, 지하 3층, 연면적 17,500평으로 건설비는 약 500억원으로 推定하고 있다.

대구역은 85. 6. 15. 專門機關의 妥當性 조사후 事業性이 양호하다고 판단되어 地域商工人을 대상으로 사업주관자를 物色하였으나 희망업체가 없어 부득이 88. 7. 30. 영등포 민자역사사업주관업체인 롯데쇼핑(株)에서 一括推進기로 決定하여 대구시와 都市計劃, 交通問題, 既存 동대구역과의 關係 등으로 多少 推進이 遲延되고 있다. 規模로는 지상 10층, 지하 3층, 연면적 20,300평으로 建設費는 500억원으로 推定하고 있다.

그밖에 대전, 부평, 부천역은 該當 地方自治團體와의 행정협의 및 건축설계를 실시중으로 곧 着工에 들어갈 豫定이다.

3. 民資驛舍建立政策形成過程

1) 제 1차 現行法에 의한 民資驛舍建立推進

1977년도 豫算編成過程에서 경제기획원의 요청에 의하여 鐵道財政 自立對策을 마련 제98회 정기국회의 철도예산 심의과정에서 철도사업의 경영자립을 위한 年次計劃으로 「鐵道經營改善計劃」을 제출하는 조건으로 78년도 철도예산을 심의 확정된 것이다.⁴⁶⁾ 豫算案 審議過程에서 김재현 철도청장은 “驛舍의 現代化方案의 一環으로써 大都市 驛舍의 一部는 民間資本을 유치해서 현대식 건물인 民衆驛舍로 개량할 계획도 가지고 있습니다.”⁴⁷⁾ 라고 하였다.

그리하여 1977년에 대구역과 성북역을 民資驛舍化 하기 위해서 당시 國有財産法의 범위내에서 추진한 일이 있다. 즉 投資者가 驛舍를 建立한 후 鐵道에 寄附하게 하고 鐵道가 사용하지 않는 부분은 철도가 다시 투자자에게 사용토록 收益許可하되 약 20년간 無償使用이 가능하도록 추진하였으나 투자자를 유치 할 수 없었다.⁴⁸⁾

註46) 金 圭成, “한국철도 경영개선에 관한연구”(석사학위논문, 중앙대 사회개발대학원, 1984). p. 74.

註47) 國회사무처, “제 98회 교통체신위원회 회의록”, 제 13호, 1977. p. 22.

註48) 金 錫柱, “민자역사 건립을 위한 특별법 제정에 붙여” 「한국철도」, 1984. 6월호, p. 44.

2) 제 2차 法改正에 의한 民資驛舍建立推進

1980년도 결산결과 약 383億원의 赤字로 매년 지속되는 재정상태의 악화를 해결하기 위하여 철도의 경영개선에 비상한 관심을 가지고 1981.4월 民資驛舍建立이 다시 추진 되었다. 그러나 現行法の 문제점으로 투자자를 유치할 수 없으므로 투자자의 재산의 소유측면에서 불리한 점을 개선하고자 관계법령을 개정하고자 하였다.

먼저 현행법의 문제점을 살펴보겠다.

- ① 國有財産法の 私權設定 및 出資禁止 規定이다.(국유재산법 20조)
 - ② 豫算會計法上特別法에 依하는 外의 出資禁止規定이다. (예산회계법 8조)
- 이상과 같은 規定은 민자역사건립에 있어서 최대의 法的 장애요소인 것이다.

1981. 7. 23. 下位法人 企業豫算會計法の 改正을 통하여 민자역사건립을 추진하고자 改正案을 경제기획원에 제출하였다. 改正案의 主要内容은 ① 政府企業은 事業의 運營에 필요한 경우 관련사업에 出資가 가능하도록 하고 ② 國有財産(行政財産포함)의 現物出資 및 私權設定이 가능하도록 하였다.

82. 5. 29. 그러나 재무부가 철도청 改正案에 대하여 반대하였고, 그 代案으로 다음과 같은 修正案을 제시하였다. 즉, 國有行政財産의 現行出資는 公物の 性格上 不可能하므로 占用許可制度(公物の 特許概念)를 도입하여 國有財産에 私有永久施設物の 設置가 가능하도록 함으로써 民資驛舍를 建立할 수 있도록 한다는 것이다.

82. 9. 13. 이 修正案에 대하여 경제기획원에서 다음과 같은 事由로 企業

豫算會計法の改正を保留하였다. ① 企業豫算會計法은 政府企業의 예산과 會計에 관한 法으로써 이 法에 國有財産의 管理에 관한 規定은 삽입할 수 없으며 ② 民資驛舎建立計劃은 事業의 妥當性이 있고 收益展望이 밝으므로 철도가 출자를 하여야 하나 鐵道財政形使上 現金出資는 어려우므로 鐵道財産의 現物出資를 반대한 재무부의 意見은 받아 들일 수 없다는 것이다.⁴⁹⁾

한편 1982년 6월 7일 부터 6월 19일까지 日本國有鐵道에 연수차 파견하여, 民資驛舎建立에 관한 자료모집 및 기타 관련사업에 관한 연구를 위한 연수단을 파견하였다.⁵⁰⁾

3) 제 3차 特別法에 의한 民資驛舎建立推進

企業豫算會計法の改正이 保留됨에 따라 철도청에서는 民資驛舎建立을 위한 特別法을 制定하기로 방침을 정한 후 特別法案마련에 착수하였다.

1983. 1. 13. 최기덕 철도청장이 취임 후 적극적인 철도경영개선을 추진하고자 민자역사건립정책에 관심을 가졌다.

1983. 2. 14. 청장의 지시에 의하여 鐵道廳次長을 委員長으로 하고 各局長을 委員으로 하는 民資驛舎建立推進委員會가 구성되고 各局 主務課長을 委員으로 하고 經理局長을 委員長으로 하는 實務委員會가 구성되어 法案에 대한 檢討가 수차에 걸쳐 이루어 졌다.

83. 3. 31. 가칭 “國有鐵道の 民資驛舎建立에 관한 法案”이 交通部에 제출되었다.⁵¹⁾

註49) 金 錫柱, 上揭書, p. 44.

註50) ① 張 基成, “일본국철의 경영개선계획”, 「한국철도」, 1982. 7월호, p. 58. ② 철도청, “일본국유철도 연수귀국 보고”(김영기 外), 1982. 6.

한편 1983년 5월 26일부터 6월 4일까지 10일간 철도경영개선과 민자역사 건립을 위한 일본국유철도 운영실태파악 및 자료모집차 김하경 철도청차장과 실무국. 과장을 일본을 방문하도록 하였다.⁵¹⁾

83. 7. 26일 까지 경제기획원, 재무부, 건설부, 감사원등 관계부처와의 協議가 完了되었으며, 협의과정에서 法案의 內容이 많이 修正되었다.

83. 8. 11. 경제장관회의에 上程되어 原案대로 通過되었다.

83. 9. 9. 법제처의 審査가 완료되었다. 法制處의 審査過程에서 法案의 名稱이 “國有鐵道財産의 活用に 관한 法律案”으로 변경되었다.

그러나 법제처 심사후 民正黨과의 협의과정에서 몇가지 사항에 대하여 의견의 일치를 보지 못함으로써 83년 定期國會에 上程할 수 없었다. 그 論議點은 다음의 두가지 사항이다. ① 國家가 營利法人에 出資할 수 있는지의 與否에 대한 法理上의 問題와 ② 大企業에 의한 獨占의 防止策에 관한 問題이다.

84. 1. 13. 위의 논의과정을 거쳐 民正黨과의 협의가 완료되었다.⁵²⁾

1984. 2. 11. 대통령은 년두 교통부 업무보고시 대통령지시 사항으로 철도경영개선의 일환으로 민자역사건립을 민간투자자가 보다 적극적으로 참여할 수 있는 방안을 강구하여 추진토록 지시 하였다.(국무총리 행정조정실 100~74, 84. 2. 25)

1984. 2. 23. 國務會議에 上程 議決되고, 84. 2. 29. 大統領의 裁可를 얻어 第 121회 臨時國會에 上程되었다.

84. 3. 13. 國會交通遞信委員會에서 修正議決되었다. 修正案의 요점은

註51) 金 錫柱, 前掲書, p. 45.

註52) 鐵道廳, “日本國有 鐵道訪問 歸國報告”(金夏經 外) 1983. 7.

註53) 金 錫柱, 前掲書, p. 45.

다음과 같다. ① 제 2조의 用語의 定義를 세밀하게 하였으며, ② 제 4조 제 3항의 출자의 제한에 있어 국가도 他株主와 同一하게 25%의 제한으로 經營의 自律性을 보장하도록 하였으며, ③ 제 6조 鐵道財産에 占用許可를 함에 있어 出資會社에 限定하도록 수정하였다.⁵⁴⁾

84. 3. 15. 法制司法委員會에서 議決되었고 84. 3. 17. 國會本會議에서 議決되었던 것이다. 국회에서 다시 政府에 移送된 法案은 84. 4. 10. 法律第3730號로 公布됨으로써 法律로서 效力을 發揮하게 되었다. (부록참조)

본 법률 주요내용은 다음과 같다.

① 철도청장이 철도관련사업을 목적으로 하는 상법상의 주식회사에 출자할 수 있도록 하였다.

② 철도청장이 출자한 회사에는 동일인이 그 회사주식의 100분의 25를 초과하여 소유할 수 없도록 규정 하였다.

③ 철도청장은 철도가 출자한 회사에 한하여 철도재산에 건물등 영구시설물을 설치할 수 있도록 占用許可를 할 수 있다.

④ 출자회사가 설치한 시설물 중 철도사업에 직접 필요로 하는 부분(매표실, 대합실 등)은 준공과 동시에 국가에 無償으로 귀속하게 되어있다.

⑤ 출자회사에 점용허가한 재산을 국가가 公用, 公共用으로 사용하지 않으면 아니될 불가피한 사유가 발생한 때에는 점용허가를 취소할 수 있도록 규정하고 있다. 이 경우 출자회사가 입은 손실을 그 재산을 사용할 기관이 보상해 주도록 되어 있다.⁵⁵⁾

註54) 국회 사무처, 제 121회 “교통체신위원회 회의록”, 제 2호, 1984. pp. 4~6.

註55) 金 錫柱, 前掲書, pp. 45~46.

4) 具體的인 民資驛舍建立推進過程

民資驛舍를 建立하기 위한 特別法이 制定되므로써 세부적인 계획을 위하여 철도청 기획관리관실 내에 민자역사 건립전담반(반장은 4급 공무원)을 설치하여 법률 시행령 및 하부규정과 세부적인 건립방안을 수립하도록 하였다.

1984. 6. 7. 민자역사 건립전담반에서는 철도청장에게 민자역사 건립추진 계획을 보고하였다.(기획 111-1598)

철도청에서는 최초의 민자역사를 서울역으로 선정하고 건축허가 등 착공 준비작업을 하려고 하였으나, 민자역사는 상업시설과 역무시설이 複合적으로 設置되는 建築物로서 驛舍만 建立하는 기존역사와는 달리 都市計画法, 首都圈整備計画法 등 여러가지 법적규제로 인하여 건축허가가 나지 않았다.

서울역 민자역사는 지하 26層, 지하 4層, 延面積 4萬余坪에 百貨店, 호텔, 및 驛務施設을 갖춘 大型民資驛舍를 計劃하였으나, 首都圈의 人口集中을 抑制하기 위하여 制定된 수도권 정비계획법에 의하여 수도권에서는 販賣施設로서 40,000㎡ 이상의 建築物은 신축이나 증축을 禁止하고 있다. 다만, 流通業務設備, 再開發事業, 都市設計 및 特定街路整備區域에 의한 建築物 등은 首都圈整備審議委員會의 審議를 받아 設置할 수 있도록 特例規定을 두고 있다.

따라서 都市設計에 의하여 新築하기로 하고 결정하고 추진하였다. 그 과정을 살펴보면 다음과 같다.

1984. 6. 28. 철도청(전담반)에서는 건설부장관에게 민자역사건립을 위한

협조공문을 발송하였다.(기획 111-913)

84. 7. 23. 건축허가가 나지않아 건설부에 수도권 정비계획법 시행령의 개정을 요청하였다.

84. 8. 6. 한편 도시계획법의 저촉사항인 철도역부지의 주거지역용도를 상업지역으로 변경요청의 공문을 서울시에 발송하였다.

84. 8. 29. 건설부에 도시계획시설인 철도에 鐵道驛 이외에 판매시설, 업무시설, 숙박시설, 등 복합시설을 설치할 수 있도록 도시계획시설기준에 관한 규칙을 개정 요구하였다.

84. 9. 13. 철도청의 수도권 정비계획법 시행령의 개정요구(84. 7. 23)에 개정불가의 회신을 받았다.

84. 9.15. 철도청장은 청와대 비서실에 건설부의 수도권 정비계획법 시행령의 개정불가로 수도권 지역의 민자역사 추진이 불가함으로 이에 대한 대책을 협의 하였다.

84. 9. 16. 청와대 비서실에서 건설부와 협의한 결과 서울시의 도시설계로 추진토록 전화통보를 받았다.

건설부에서는 관계국장회의시 민자역사는 수도권 정비계획법의 특례규정에 의한 도시설계로 추진한다는 결정을 하였다.

84. 10. 4. 철도청에서는 서울시장에게 철도역 도시설계를 요청하였다.
(기획 111-1350)

84. 11. 27. 서울시장은 철도청장에게 도시설계 요청건에 대한 승인회신 및 도시설계 용역에 소요되는 예산의 송금을 요구하였다.(서울건지 455-919)

84. 11. 28. 건설부장관이 철도청장에게 도시설계시설 기준에 관한 규칙

개정통보(건설부령 제 376호, 84.11.15)

85. 2. 15. 서울역 도시설계를 위한 회의를 철도청회의실에서 가졌다. 그 내용은 실무적인 접촉과 용역단의 자료요청 그리고 서울시의 도시계획측면과 철도청의 계획과의 토의과정에서의 상충되는 문제점 파악에 그쳤다. 회의 참석자는 철도청에서 기획관리관, 시설국장, 설계사무소장, 민자역사전담반장, 건축과장이며, 서울시에서 건축과장 외 2명이 참석하였으며, 도시설계용역단에서 서울시립대 교수 안영배, 이영웅, 김원, 최찬완교수가 서울대 김안제교수, 과학기술원에 도철용박사, 한미건축연구소의 김현제사장, 엠.이건축연구소의 서상화상무가 참석하였다.

85. 2. 21. 이제까지 철도청 기획관리관실내에 있던 민자역사전담반을 직제를 개정하여 철도청 차장 밑에 출자사업관(3급)을 신설, 철도관련사업의 업무를 담당토록 하였다.(대통령령 제 11,631호)

85. 3. 4. 투자사업관실을 개편 개발담당과 출자담당(5급)의 2개의 부서로 담당케 하였다.(철도청훈령 5833호)

85. 3. 4. 한편 민자역사의 사업주관자를 선정하기 위한 회의를 가졌다.

회 의 록

민자역사영업시설의 업종별 민간투자자 선정 방안

1. 일시 : 1985. 3. 4. 09:30
2. 장소 : 기획관리관실
3. 참석자 : 기획관리관 : 이사관 신 영국
운수 국장 : 이사관 이 종준
시설 국장 시설기감 김 정옥
차량 국장 공업기감 김 석헌
전기 국장
기업회계과장 서기관 김 재년
민자역사전담반장 서기관 김 석주
4. 토의사항 : 가. 민자역사 출자안내 요지
나. 업종별 출자자 선정방안 설명
다. 출자자 선정기준
라. 건설비 조달
마. 업종별 운영권 부여
바. 출자 범위
사. 영업시설
아. 법규상 담합출자 가능성

85. 3. 6. 서울역 민자역사 투자설명회 개최안내문을 백화점 5개업체와 호텔업 15개업체에 발송하였다.(기획 30500-338)

85. 3. 22. 철도청 기획관리관실 회의실에서 민자역사출자 안내설명회를 3개 백화점, 4개 호텔업체 대표들에게 설명회를 가졌다.

85. 6. 27. 서울역 민자역사에 출자여부를 묻는 회신요청의 공문을 각 업체에 발송하였다.(개발 30500-8) 그러나 2개업체의 사업성 검토와 출자조건 변경시의 참여고려의 소극적인 회신으로 무산되었다.

85. 7. 30. 제 2차 도시설계회의를 서울시청 종합상황실에서 서울시(시장, 부시장, 기술심사관, 건설관리국장, 도시계획국장, 교통국장, 환경녹지국장, 올림픽기획관), 철도청(기획관리관, 시설국장, 출자사업관), 용역단(안영배, 도철웅, 이영웅, 최찬환교수, 신부용박사)이 참석하여 서울역, 영등포역 도시설계회의를 가졌다.

그러나 도시설계회의 과정에서도 대형건물의 신축억제방침과 대규모 자금소요에 따른 민간업체의 추진키로 하고, 다만 88올림픽 등에 대비하여 서울역 기존역사 뒤에 線上待合室形式의 線上驛舍를 建立할 계획을 세웠다.

86. 2. 28. 서울소재 백화점 및 쇼핑센터 운영업체를 대상으로 출자자를 모집하는 설명회를 가졌으며,

86. 3. 20 까지 출자신청접수를 받은 결과 서울역에 (주)대우와 고려개발(주)의 2개업체가 응모하였으며, 영등포역에 한양유통, 영동백화점, 롯데쇼핑, 현대백화점의 4개업체가 응모하였다.

86. 4. 8. 철도청 차장실에서 철도청차장, 기획관리관, 출자사업관, 안전관, 각국장이 참석하여 서울역 선상역사 사업계획서 검토와 사업주관자의 선정회의를 하여 서울역에 대우, 영등포역에 롯데쇼핑을 사업주관자로 잠정

선정하였다.

86. 4. 9. 철도청장에게 서울역 선상역사건립사업계획 검토결과보고와 前日の 사업주관자 선정내용을 보고하였다.

86. 7. 20. 그동안 사업경험이 풍부하고 자금조달능력이 있는 우수한 업체를 선정하고자 관계전문가로 부터 자문을 받아 재검토 결과 영등포역에 롯데쇼핑을 사업주관자로 선정하였다.

86. 7. 11. 서울역 사업주관자는 재검토하였으나 재무구조상태등의 사유로 사업주관자로 부적격으로 판정되어 불가회신의 공문을 발송하였다.

86. 9. 15. 영등포 민자역사를 건립할 롯데영등포역사주식회사를 설립하였다.

86. 12월에 서울역, 영등포역 도시설계를 완료후 수도권정비 심의위원회에 심의를 요청하였다.

87. 1. 30 심의위원회에 심의를 받아 통과하였다.

영등포역은, 87년 5월 8일에 假驛舎공사에 들어가 9월 1일 本驛舎 공사에 본격적으로 착공하여 91년 5월에 완공하였다.

그러나 서울역은 서울올림픽을 맞이하여 올림픽 以前까지 線上驛舎를 완공하여 철도이용 여객에게 서비스를 제공하고 철도의 이미지를 부각시키고자 적극 추진하였으나, 선상역사 건설만으로는 收益性이 불투명하여 기피하고 있으므로 사업주관자를 선정하지 못하여 노력중 청량리역 사업주관자로 선정(87. 6. 17.)된 한양유통과 협의하여 서울역도 一括 施行토록 합의를 보아 1987년 7월에 착공하여 올림픽 개최전에 일부개관을 하고 89년 3월에 완공하여 성공적으로 경영을 하고 있다.

第 2 節 事例의 段階別 分析

앞서 제2장에서 考察한 政策議題形成에 관한 理論的 基礎를 토대로 하여 제1절에서 敍述한 事例를 Cobb Ross & Ross의 政策議題形成過程模型을 適用하여 段階別 分析을 하고자 한다.

1. 提起段階

政策案의 提起段階는 政府의 内外를 막론하고 問題를 認知하고 그것의 정책적 해결을 요구 함으로써 公式的 政策決定體制에 대해 政策案을 提起하는 全過程을 뜻한다. 이러한 과정을 검토하고자 하는것은 정부에 의해서 주도되는 문제라고 하더라도 처음부터 政策決定體制가 그것을 認知하고 提起하는 경우도 있겠지만, 外部에 의해 認知되어 内部로 投入되어 들어 오는 문제도 있을 수 있기 때문이다.

民資驛舍建立政策은 鐵道廳에서 1962년과 1977년에 두 차례 계획으로 구상시도 되었으나 막대한 투자비용과 법적제약으로 투자자가 없어 구체화 되지 못한 例가 있다. 그러다가 철도청의 누적되는 적자로 인한 재정상태의 악화로 경영개선의 계획이 수립되고, 그 구체적인 실천방안으로 1981년에 다시 민자역사 건립정책의 구상을 실현하고자 강력히 추진되었던 것이다.

본 사례는 經營改善計劃이라는 경제기획원의 요청에 의하여 구상되었지만 政策決定體制 外部에서 内部로 투입되어 제기된 것이 아니라, 철도청 내부에서 과거부터 스스로 認知하고 여러번 정책안으로 제기된 사례인 것이다.

그리고 철도청이 정책제안을 하게된 동기 혹은 상황은 日本國鐵의 例를

참고로 하여 驛舍의 현대화와 투자사업의 수입증대로 철도경영개선을 이룩 하겠다는 의지에서 제기된 정책사례이다.

본 사례의 政策提案의 提起段階는 언제 확고하게 제기 되었는가 불분명하 고, 提案者 역시 누구라고는 지적할 수 없고 그때 그때마다 제기될 적에 내 부공무원들의 계획이나 지시에 의해 이루어졌다고 보아야 할 것이다.

2. 具體化段階

內部接近模型에서 政策案을 提起한 集團들이 관련이 없는 他指導者나 관 련 정책결정자들을 상대로 그 정책안을 구체적인 제안으로 전환시키는 段階 이다. 그러나 예상 했던 것보다 관련정책결정자들과 밀접한 관계를 유지 해 왔다고 하더라도 자기들의 요구가 公式議題로 성립되리라는 것을 확신할 수 없는 것이다.

본 사례에서는 1981년 부터 국유재산법에 의한 시도, 기업예산회계법의 개정에 의한 추진을 구체화과정에서 좌절되어, 1983년에 특별법에 의한 추 진으로 다시 구체화의 과정을 거치게 된다. 민자역사 건립추진위원회의 설 립, 국유철도의 민자역사 건립에 관한 법률안의 작성, 관계부처와의 협의, 경제장관회의의 상정, 법제처 심사 및 명칭변경, 여당과의 黨.政協議會에서 의 논의, 국회의 심의 등의 3년여간의 구체화 과정을 거쳐서 공식의제로서 성립된다.

內部接近模型에서 집단의 同質性이 높으면, 정책결정에 있어서 큰 利點이 작용한다고 하였으나 본 사례에서는 장기간의 과정을 거치면서 공식의제로 의 성립에 어려움을 겪었다.

3. 擴散段階

R. Cobb등은 정부의 政策決定者들이 스스로 채택한 公式議題라고 하더라도 정책결정과 그 집행의 효율화를 위해 공중의 확산활동을 노력해야 한다고 했다.

본 事例의 경우는 정부가 스스로 政策案의 提起로 공식의제화하여 확산활동이 없었다고 보아야 하겠으며, 公衆의 관련성이 적으므로 전혀 공중에 대한 확산활동이 없었으며, 정부내부의 同種集團에의 제한된 확산노력을 하였다고 보아야 할 것이다. 이러한 한정된 확산노력은 政治的 활동에 의해 비공개적으로 타부처의 관련공직자에 대해서 한정된 확산노력을 시도 하였다고 생각된다.

4. 進入段階

정부주도 정책의제형성과정에서의 진입단계는 정부가 주도한 확산단계가 성공함으로써 공식의제가 공중의제로 전환되는 과정이 있고, 확산을 제한하거나 내부적, 소극적 확산활동을 수행함으로써 공중의제의 성립없이 바로 공식의제로 확정되는 과정이 있다.

본 사례에 있어서 공중에 대한 확산활동이 없었기 때문에 공중의제의 형성도 없었던 사례이다.

또한 정부주도 정책의제형성과정에서 공식의제의 채택은 정책안의 제기와 동시에 공식의제로 채택되며 이는 곧바로 정책결정이라는 구체적인 행동으로 연결된다. 그렇지만 정부가 공식적으로 어떤 문제를 의제로 채택한다는

구체적인 표시나 공표없이 진행되는 경우가 많기 때문에 정부가 제기한 문제를 공식의제로 채택했는지 아닌지를 구별하기란 그렇게 용이하지가 않다. 단지 경우에 따라서 정부의 공식적인 발표나 대통령의 의회에 대한 교서, 의회의 법률안에 대한 청문회, 특별조사위원회의 설치 등을 통해서 공식의제 채택여부를 확인할 수 있을 뿐이다.⁵⁶⁾

본 사례의 경우는 정책안의 제기단계에서 정부의 공식의제로 채택되었다고는 볼 수 없으며, 더우기 정책결정으로 연결 되지 못했으며, 장시간의 추진노력과 특별법의 제정이라는 과정을 거치면서 1984년 “國有鐵道財産의 活用에 관한 法律”이 확정됨으로서 공식의제가 성립되었다고 할 수 있다. 따라서 여러차례의 제기와 비교적 장시간의 구체화과정을 통해서 공식의제의 진입과정을 거쳐 성립하게 되었다.

5. 戰略段階分析

정부내부에서 제기된 政策案에 대해 정부가 취할 수 있는 전략으로는 첫째, 정부내부에서 제기되어 이에 정책결정체제의 공식의제로 채택된 이후 그 결정 및 집행의 효율화를 위해 공중의제화의 과정이 필요한 경우와 둘째, 정부내부에서 제기되었으며 공중의제화의 과정을 거칠 필요는 없지만, 공식의제로 채택되자 못함으로써 정책의제화의 노력이 계속적으로 요구되는 두 가지 경우가 있음을 가정할 수 있다.

前者는 동원모형의 전략에 해당되는 것으로써 공식의제의 대중확산을 위

註56) R. Flicklinger, “The Comparative Politics of Agenda Setting: The Emergence of Consumer Protection as a Public Policy issue in Britain and United States, Policy Studies Review, Vol.2 (1983), p.433.

한 공중의제화의 전략이며, 후자는 내부접근모형의 전략에 해당하는 것으로써 정부내부 접근집단들이 정책결정자들의 공식의제 채택을 자극하고 유도하는 전략이라 할 수 있다.

따라서 본 사례는 앞 이론 부분에서 설명한 내부접근모형에 관한 전략에 해당하는 사례이다.

본 사례에서는 경영개선의 효과적 측면을 강조하여 정부내부의 관련기관을 직접접근하여 설득하는 방법을 사용하였으며, 여당과 고위층의 정치적 역량에 의한 非公開的인 戰略을 사용하였다고 파악된다.

第 3 節 民資驛舍建立政策議題形成의 特徵

민자역사건립정책은 철도경영개선과 역사의 현대화라는 측면에서 추진하였으나 관계법령의 미비와 막대한 민간자본의 유치라는 한계에 부딪히는, 여러차례의 시행착오를 거쳐서 특별법의 제정으로 사업을 착수하게 되었다.

본 사례의 정책결책과정에 있어서 철도청, 교통부, 청와대로 이어지는 정부내부 관련기관에 의하여 정책이 결정되었으며, 외부 환경에 확산활동이 미미한 정책사례로서 그 주요 특징은 다음과 같다.

첫째, 정책제안은 철도청 내부에서 관련공무원 스스로의 문제인지에 의해 이루어지고 제기되어 해결노력을 한 것으로 보아 정부주도의 내부접근모형에 속한다.

둘째, 대부분의 정부주도 정책사례는 정책제기단계와 공식의제채택단계가 동시에 이루어지나 본 사례의 경우는 장기간의 시간을 요하며, 提起 → 具

體化 → 進入 의 段階를 거쳐 公式議題가 成立되었다.

세째, 公式議題에 대한 擴散活動은 극히 制限的이거나, 擴散活動을 推進하지 않았던 것으로 보인다. 그 대신 公式議題 採擇以後 事業主觀者 선정 단계에서 몇번의 확산활동을 파악할 수 있다.

네째, 정부주도의 본 事例에 있어서 政策議題形成段階라기 보다는 政策決定過程의 段階라고 보아야 할 것이라는 結果를 발견할 수 있었다. 政府 스스로가 주도하고 採擇한 事例의 경우 政策議題形成過程이 극히 단축되어 있어, 사실상 이들 단계를 고루 거치는 예가 적으며, 극히 一部段階만 거치므로 우리나라 현실에 설명하기는 제약점이 많다. 政策議題形成過程의 最終段階에 政策決定이 나타나고 있어 議題形成과 政策決定이 뚜렷하지 못함을 반영하고 있다.

第 4 章 結 論

政策過程에서 政策議題形成段階를 연구하는 것은 중요한 의미를 지닌다. 정책의제형성은 본질적으로 政策決定過程의 一部로써 議題形成過程의 성격에 따라서 全政策過程에 영향을 미치고, 또 정책결정에 도움이 되는 代案이 구체화되어 나타나기 때문이다.

本 論文은 철도청이 주도한 “民資驛舍建立政策의 事例研究”를 통하여 어떠한 과정을 거쳐 政策議題가 형성되는가를 파악하는 것이 연구의 目的이었다.

비교적 權威性이 높았던 시대의 政府부도로 추진된 同 事例의 의제형성과정을 미국의 理論模型에 우리나라의 실정을 그대로 적용한다는 것은 어려움이 있다.

그러나 새로운 이론모형을 개발하기는 본 연구자의 능력이 부족하므로, 기존의 이론을 바탕으로 사례의 분석을 통하여 정책의제형성과정의 연구에 목적을 두었다.

우선 제2장에서 정책의제형성의 의미와 중요성, 접근이론과 정책의제형성과정모형의 이론들을 개략적으로 살펴보았으며 이러한 모형중 본 논문의 사례에 적합한 이론으로 Cobb, Ross and Ross의 정책의제형성과정모형의 이론을 택하여 적용모형으로 삼았다.

제3장은 사례에 대한 연구를 하였는바, 사례는 민자역사건립정책을 택하여 민자역사건립추진 배경, 내용, 과정을 사례로 구성하여 Cobb등의 이론모형으로 적용 분석하였다.

본 사례는 분석결과 Cobb 등의 정책의제형성과정의 모형중 내부접근모형으로서 그 특징은 다음과 같다.

첫째, Cobb등은 문제의 제기 즉 정책안의 제기와 동시에 공식의제로 성립한다고 하였으나 정부주도형의 사례에서 정책안의 제기와 동시에 공식의제가 성립 되지 않음을 알 수 있었다.

둘째, 內部接近模型에서는 擴散活動이 필요하지 않다고 하였으나 본 事例의 경우 擴散活動이 많이 필요하다고 생각 되었다.

세째, 內部接近模型에서 政府主導의 事例는 進入段階를 公式的 機關의 主要政策議題로 장정되는 段階로 보아 소관담당기관으로 진입되는 것으로 이

해하여야 한다고 하였으나 담당기관이 많을 경우에는 최종정책결정자의 담당기관에 진입되는 것으로 보아야 하겠다.

이상에서 설명한 本 事例의 특징을 바탕으로 우리나라의 정부주도의 정책의제형성의 방향을 제시한다는 것은 너무 단편적이므로 추가적인 연구의 필요성을 느끼면서 앞으로의 정책연구에 있어 과제를 밝힌다면 다음과 같다.

첫째, 우리나라의 정책주도집단은 이제까지 대부분의 정책이 정부에 의하여 이뤄지고 있으므로 정부주도의 政策議題形成에 관한 事例調査가 많이 이루어져야 하겠다.

둘째, 이제까지의 정책연구도 활발하지만, 한국적 모형개발을 위한 정책의제형성과정에 관한 연구를 보다 더 활성화하여야 하겠다.

셋째, 우리나라의 정책은 대부분 정부관료들이 주도하고 있으므로 관료들의 정책의제형성에 관한 행태분석의 연구가 이루어져야 하겠다.

넷째, 우리나라의 민주화과정에 있어서 국민들의 정부정책에 대한 불응(Non-compliance)이 자주 발생하므로 順應(Compliance) 확보전략에 관한 연구도 활성화 되어야 하겠다.

이상과 같은 몇가지 提案이 政策議題 形成過程模型의 方向을 提示하는 일부분이지만 政策研究에 있어서 보탬이 되리라 기대하면서 보다 더 많은 研究의 努力이 있어야 하겠다.

參考文獻

I. 國內文獻

(1) 書籍

- ① 金 雲泰 外, 「韓國政治論」, 서울: 博英社, 1989.
- ② 서울 大學校 行政大學院, 「韓國行政 事例集」, 韓國行政調查研究所, 1974.
- ③ 鄭 正佶, 「政策學原論」, 서울: 大明出版社, 1989.
- ④ 安 海均, 「政策學原論」, 서울: 茶山出版社, 1990.
- ⑤ 李 鐘受 外 譯, 「政策形成論」, 서울: 大永文化社, 1987.
- ⑥ 李 鐘烈, 「政策學原論」, 서울: 大旺社, 1985.
- ⑦ 崔 鳳基, 「政策議題形成論」, 서울: 日新社, 1988.

(2) 論文

- ① 金 圭成, “韓國鐵道經營改善에 관한 연구”. 碩士學位論文, 中央大學校 社會開發大學院, 1984.
- ② 朴 亨東, “政策議題形成에 관한 연구”. 碩士學位論文, 서울 大學校 行政大學院, 1989.
- ③ 李 두훈, “鐵道驛舍機能의 多元化에 관한 研究”. 석사학위논문, 홍익대학교 환경대학원, 1986.

④ 李 相鎬, “公共政策議題形成過程에 관한 연구”. 碩士學位論文, 嶺南大學校 大學院, 1989.

⑤ 蔡 京錫, “韓國의 政策形成過程에 관한 연구”. 博士學位論文, 全北大學校, 1985.

⑥ 黃 壽淵, “政策議題設定의 事例分析”. 서울大學校 行政大學院, 1982.

(3) 其他

① 國會事務處, 「第98回 國會交遞委員會 會議錄」. 1977.

② 國會事務處, 「第121回 國會交遞委員會 會議錄」. 1984.

③ 金 圭成, “民資驛舍建立事業의 擴大推進”. 「한국철도」, 1987. 2월호.

④ _____, “90년도 民資驛舍建立計劃”. 「한국철도」, 1990. 1월호.

⑤ 金 錫柱, “民資驛舍建立은 왜 해야 하는가?”. 「한국철도」, 1988. 11월호.

⑥ _____, “民資驛舍建立에 대한 小考”. 「한국철도」, 1982. 3월호.

⑦ _____, “民資驛舍建立을 위한 特別法 制定에 붙여”. 「한국철도」, 1984. 6월호.

⑧ 金 益煥, “民資驛舍 事業現況과 向後計劃”. 「한국철도」, 1991. 1월호.

⑨ 尹 成燮, “民資驛舍 建立推進計劃”. 「한국철도」, 1987. 2월호.

⑩ _____, “民資驛舍開發에 依한 驛施設의 現代化”. 「한국철도」,

1988. 3월호.

11 鐵道廳, 「日本國有鐵道研修 歸國報告」, 1982. 6.

12 _____, 「日本國有鐵道 訪問 歸國報告」, 1983. 7.

13 _____, 「民資驛舍模型開發을 위한 調查研究-公務國外旅行 歸國報告書」, 1986. 12.

II. 外國文獻

(1) 書籍

① Anderson, James E., Public Policy Making, (3rd, ed), N.Y.: Holt, Rinehart and Winston, 1984.

② Cobb, Roger W. & Charles D. Elder, Participation in American Politics, Boston: Allyn and Bacon, Inc. 1972.

③ Dahl, Robert A., Who Governs?, New Haven: Yale University Press, 1961.

④ Easton, David., A System Analysis of Political Life, N.Y.: John Wiley & Sons, 1965.

⑤ Eyestone, Robert, From Social Issues To Public Policy, N.Y.: John Wiley & Sons, 1978.

⑥ Jones, Charles O., An Introduction to the Study of Public Policy, 3rd ed. Belmont: Wadsworth Inc. 1984.

⑦ Lipsky, Michael, Protest in City Politics: Rent strikes,

Housing and the Power of the Poor, Chicago: Rand McNally, 1971.

(2) 論文

① Bachrach, Peter & Morton Baratz, "Two Faces of Power,"
A.P.S.R., Vol. 56, 1962.

② Cobb, Roger W. Jennie Keith Ross & Marc Howard Ross, "Agenda
Building as Comparative Political Process" A.P.S.R., Vol 70, 1976.

③ Flicklinger, Richard, "A Comparative Politics of Agenda
Setting: The Emergence of consumer Protection as a Public Policy Issue
in Britain and united States," P.S.R., Vol. 2, 1983.

④ Simon, H. A., "Political Research: The Decision-Making
Framework" Paper Delivered at A S P A Meeting in New York, 1963.

附 錄

國有鐵道財産의 活用に 관한 法律

- 法律 第3730號 84. 4. 10. 公布 -

第 1 條 目的

이 法은 鐵道事業特別會計의 所管에 속하는 國有財産을 효율적으로 활용하게 함으로써 國有鐵道驛舍施設의 改善을 促進하고, 鐵道利用의 편의를 도모하며, 鐵道收益을 증대함과 아울러 公共福利의 增進에 이바지 함을 目的으로 한다.

第 2 條 定義

이 法에서 사용하는 用語의 定義는 다음과 같다.

1. “鐵道關聯事業”이라 함은 다음 각목의 1에 해당하는 事業을 말한다.

가. 驛舍와 同一建物內에 店鋪. 事務室. 宿泊施設等を 建設하고 管理하는 事業

나. 駐車場. 터미널등 鐵道利用者에게 편의를 제공하거나 鐵道の 이용을 促進하는 事業

다. 貨物荷役, 保管倉庫등 鐵道の 運送과 密接하게 관련되는 事業

라. 기타 大統領令이 정하는 鐵道の 附隨事業

2. “鐵道財産”이라 함은 鐵道事業 特別會計(이하 “特別會計”라 한다)의 所管에 속하는 現金외의 모든 財産을 말한다.

第 3 條 出資

① 鐵道廳長은 交通部長官의 承認을 얻어 特別會計의 負擔으로 鐵道關聯事業을 目的으로 하는 商法上の 株式會社에 出資할 수 있다.

② 鐵道廳長은 第1項의 規定에 의한 出資를 함에 있어 現物出資가 必要하다고 인정되는 경우에는 國有財産의 現物出資에 관한 法律에 불구하고 交通部長官의 承認을 얻어 鐵道財産中 다음 各號의 財産을 第1項의 會社에 現物로 出資할 수 있다.

이 경우 鐵道廳長은 大統領令이 정하는 事項에 관하여 미리 財務部長官과 協議하여야 한다.

1. 國有財産法 第4條 4項의 規定에 의한 雜種財産에 附屬된 動産으로서 物品管理法 第2條 第1項의 規定에 의한 物品

③ 第2項의 規定에 의하여 現物出資를 하는 경우 그 出資價格은 鐵道廳長이 地價公示 및 土地등의 評價에 관한 法律에 의한 鑑定評價人의 評價額을 參작하여 이를 정한다.

④ 第1項의 規定에 의한 出資로 인하여 國家가 取得하는 株式은 國有財産法 第18條의 規定에 불구하고 鐵道廳長이 이를 管理하며, 出資에 따른 利益의 配當이나 建設利子の 配當등은 特別會計의 收入으로 한다.

第 4 條 出資의 제한

① 同一人은 第3條의 規定에 의하여 鐵道廳長이 出資한 株式會社(이하 “出資會社”라 한다)의 議決權있는 發行株式總數의 100分の 25배를 초과하는 株式을 所有하거나 事實上 支配하지 못한다.

② 出資會社의 議決權있는 發行株式總數의 100分の 25를 초과하는 株式을 同一人이 所有하거나 事實上 支配하게 되는 경우에는 지체없이 第1項에서 定한 限度에 적합하도록 하여야 하며, 이 경우 당해 株式의 議決權行使의 범위는 議決權있는 發行株式總數의 100分の 25로 제한 한다.

③ 第1項 및 第2項의 規定에 의한 同一人이 所有하거나 事實上 支配하는 株式의 범위 기타 필요한 事項은 大統領令으로 定한다.

第 5 條 經營에 관한 의견제출 등

① 鐵道廳長은 出資財産의 管理를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 出資會社에 대하여 그 經營狀況을 알 수 있는 資料의 제출 또는 필요한 보

고를 要求할 수 있다.

② 鐵道廳長은 出資財産의 保存을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 出資會社의 經營에 관한 意見書를 당해 出資會社에 제출할 수 있다.

第 6 條 占用許可

① 鐵道廳長은 鐵道財産에 建物 其他의 永久施設物(이하 “施設物”이라 한다)을 設置하고자 하는 者에게 國有財産法 第24條 第3項의 規定에 불구하고 大統領令이 정하는 바에 의하여 施設物의 種類 및 期間등을 정하여 占用許可를 할 수 있다.

② 第1項의 規定에 의한 占用許可는 出資會社에 한하며 施設物의 種類와 經營하고자 하는 事業이 鐵道事業에 지장을 주지 아니하여야 한다.

③ 鐵道廳長은 大統領令이 정하는 바에 의하여 第1項의 規定에 의한 占用許可期間을 更新할 수 있다.

第 7 條 施設物設置의 代行

鐵道廳長은 第6條의 規定에 의하여 占用許可를 받은 者(이하 “占用權者”라 한다)가 設置하고자 하는 施設物의 전부 또는 일부가 鐵道運用에 관계되는 경우에는 占用權者의 負擔으로 그 委託을 받아 이를 직접 設置할 수 있다.

第 8 條 施設物의 國家歸屬

① 占用權者가 設置하는 施設物중 鐵道事業에 직접 필요로 하는 部分이 있는 경우에는 그 部分은 竣工과 동시에 無償으로 國家에 歸屬된다.

② 第1項의 規定에 의하여 無償으로 國家에 歸屬될 部分은 第6條의 規定에 의한 占用許可를 할 때 이를 明示하여야 한다.

③ 鐵道廳長은 占用權者가 設置한 施設物중 第1項의 規定에 의하여 國家

에 歸屬된 部分외의 부분이 鐵道事業을 위하여 그 사용이 불가피하다고 인정되는 경우에는 당해 部分의 買受를 請求할 수 있다.

이 경우 당해 占用權者는 정당한 事由없이 이를 拒絕하여서는 아니된다.

第 9 條 占用料

① 占用權者는 大統領令이 정하는 바에 의하여 鐵道廳長에게 占用料를 納付하여야 한다.

② 占用權者가 第1項의 規定에 의한 占用料를 納付하지 아니한 때에는 鐵道廳長이 國稅徵收法の 例에 따라 이를 徵收한다.

第 10 條 權利와 義務의 移轉申告

第6條의 規定에 의한 占用許可로 인하여 발생한 權利와 義務의 移轉은 大統領令이 정하는 바에 의하여 鐵道廳長에게 미리 申告하여야 한다.

第 11 條 是正命令

① 鐵道廳長은 占用權者가 이 法또는 이 法에 의한 命令 기타 許可條件을 違反한 때에는 상당한 期間을 정하여 이를 是正할 것을 命할 수 있다.

② 鐵道廳長은 鐵道事業 또는 公共福利를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 占用權者가 행하는 事業 또는 施設物의 管理에 관하여 필요한 措置를 할 것을 命할 수 있다.

第 12 條 原狀回復義務

① 占用權者는 占用許可期間이 滿了되거나 占用을 廢止한 때에는 占用許可된 財産을 原狀으로 回復할 수 없거나 原狀回復이 부적당하다고 인정되는 경우에는 原狀回復義務를 免除할 수 있다.

② 鐵道廳長은 占用權者가 第1項 本文의 規定에 의한 原狀回復을 하지 아니할 때에는 行政代執行法에 의한 施設物의 撤去 기타 필요한 措置를 할 수

있다.

③ 第1항 但書의 規定에 의하여 原狀回復義務가 免除된 때에는 당해 施設物은 國家에 歸屬된다. 이 경우 그 施設物은 鐵道廳長이 管理한다.

第 13 條 公益을 위한 占用許可의 取消

① 鐵道廳長은 占用許可된 鐵道財産을 國家가 직접 公用 또는 公共用으로 사용하지 않으면 아니될 불가피한 事由가 發生한 때에는 당해 財産에 대한 占用許可를 取消할 수 있다.

이 경우 鐵道廳長은 미리 占有權者에게 그 事由를 疎明하고 그 의견을 들어야 한다.

② 第1項의 規定에 의하여 占有許可가 取消된 경우 占有權者에게 損失이 發生한 때에는 그 財産을 사용할 國家가 이를 補償하여야 한다.

第 14 條 買受 또는 補償의 方法

第8條 第3項 또는 第13條 第2項의 規定에 의하여 買受 또는 補償을 하는 경우 買受價額 또는 補償價額의 算定方法, 基準 등에 관하여는 公共用地의 取得 및 損失補償에 관한 特別法 第4條 第1項 및 第3項의 規定을 準用한다.

第 15 條 다른 法律의 適用

鐵道財産의 管理에 관하여 이 法에 規定되지 아니한 事項에 관하여는 國有財産法 및 物品管理法이 정하는 바에 의한다.

附 則

이 法은 公布한 날로부터 施行한다.

ABSTRACT

Subject : A Case Study on Policy Agenda Setting Process

- With Emphasis on Privately-Invested Station

Building construction Policy. -

Lee, Jae-min

Major in Policy

Graduate School of Public

Administration

Hansung University.

It has a significant meaning to study the phase of policy agenda setting in policy process. For the policy agenda setting is essentially part of policy-making process and exerts an effect upon the whole of policy process, depending on the nature of policy agenda setting process. And the concretized alternative plan serviceable to policy-making is generated.

The purpose of this study is to comprehend what process the policy agenda was set via through a case study on the privately-invested station building construction policy which was led by the Office of National Railroads.

There exists difficulty in applying to the American model of theory

the policy agenda setting process of the same case promoted by the initiative of government in a relatively high authoritative era as Korea stands.

But, since this researcher's ability is lacking in developing a new model of theory this study aimed at studying the policy agenda setting process through the analysis of cases on the basis of the existing theories on policy agenda setting process.

First of all, the meaning and importance of policy agenda setting, theories of approach to it and theories on the paradigms of policy agenda setting process are outlined in Chapter 2. And, of these paradigms theories on the paradigms of policy agenda setting process by Cobb, Ross and Ross are adopted as the theories suitable for the cases of this study and set down as the applicatory model.

In chapter 3 the study on case relevant to process agenda setting process are made, the privately-invested station building construction policy is adopted as its case, the case is composed of the background, contents, and process of the Privately-invested station building construction promotion, and the model (paradigm) of Cobb's theory is applied to them and analyzed.

The case is the inside access model of the policy agenda setting processes by Cobb and Ross and Ross as a result, and its characteristics are as follows:

First, Cobb, etc said that formal agenda is established concurrently

with issue initiation, namely, policy proposal initiation, but it could be seen that formal agenda issue was not established concurrently with policy proposal initiation.

Second, it is said that the activity of expansion is not required in inside access model, but it was thought that the activity of expansion is much needed in the policy agenda setting process relevant to the case study.

Third, inside access model see that the study of initiation is regarded as that of being put on the agenda as the agenda of chief policy and is understood to the institution in charge of matters concerned, but in case that there are many competent institutions, it comes to be regarded as entry into the competent institution, the final policy-maker.

Since suggesting the orientation of policy agenda setting of governmental initiative in Korea is greatly fragmentary, it is thought that the need for additional study on it will have to proceed further. Accordingly, To elucidate the task in the future study on policy, it is as follows:

First, since most of policies in Korea have been made by government, the policy-initiative group of Korea, it is thought that a case research on the policy agenda setting of governmental initiative will be conducted.

Second, even though the study on policy have thus far been made

actively, a study on policy agenda setting process will be further activated for development of Korean model relevant to policy agenda setting process.

Third, since governmental bureaucrats have taken initiative in most of Korean policy of various kinds, the study on the behavioral analysis of the policy agenda setting by bureaucrats will be made in the future.

Fourth, since people's non-compliance with governmental policy in the process of democratization in Korea does frequently occur, a study on the strategy of securing people's compliance with governmental policy will have to be activated.

Even though the several above-mentioned suggestions may be part of suggesting the orientation of policy agenda setting process model, it is expected that they will be helpful in the study on policy. And it is thought that even more efforts will be concentrated on the study relevant to policy agenda setting process in the future.