

기획연구
2009-01

기초자치단체장 의사결정의 특성과 네트워크 구조에 관한 연구

신 진 · 이관률



CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

www.cdi.re.kr

기획연구
2009-01

기초자치단체장 의사결정의
특성과 네트워크 구조에
관한 연구

2009.12

충남발전연구원



ISBN : 978-89-6124-110-6 03350

기획연구 2009-01

기초자치단체장 의사결정의 특성과 네트워크 구조에 관한 연구

신 진 · 이관률

발 간 사

지방자치단체의 발전은 한국 민주주의 발전과 경제성장에 주춧돌 역할을 하고 있다. 지방자치가 본격적으로 실시된 지 약 20년이 지나는데 현재 성공한 자치단체와 낙후된 자치단체가 확연하게 나타나고 있다. 지방자치단체가 어떠한 정책을 어떻게 추진하는가에 따라 이러한 성공과 실패가 나뉘고 있다. 이에 본 연구가 충청남도의 기초자치단체의 정책결정과정과 그 네트워크를 연구하게 된 것은 시의적절한 연구라고 할 수 있다.

일반적으로 한국의 지방자치는 자치단체장 중심의 정치구조라고 할 수 있다. 자치단체장이 어떤 의지와 비전을 가지고 정책을 추진하느냐에 따라 자치단체의 발전이 좌우된다. 이에 자치단체의 정책결정과정과정이 어떻게 이루어지고 있는지, 또 누가 이러한 정책결정과정에 관여하고 있는지에 관하여 조사 분석해야 할 필요성이 대두되고 있다.

한편 일부에서는 자치단체장이 강력하게 정책추진을 하지 않거나, 혹은 자치단체장이 궨위된 경우에도 자치단체의 업무추진이 원활하게 이루어지는 경우도 나타난다. 본 연구는 이러한 경우에도 그 정책결정과정을 명확하게 분석하여 보여주고 있다.

이 보고서는 충청도내 기초자치단체의 정책결정과정과 이에 관여하는 엘리트들의 네트워크를 분석함으로써 기초자치단체의 발전을 위한 기반을 조성하게 되었다는 점에서 대단히 중요한 의의를 갖는다. 이러한 연구를 바탕으로 한국의 지방자치가 더욱 발전되기를 기대하며 연구를 수행한 충남대학교 신진 교수와 미국 Virginia Tech 대학교의 Dr. Choi Sang Ok, 그리고 충남발전연구원의 이관률 책임연구원과 충남대 이재현 연구원 및 공주시와 홍성군 관계자의 노고에 고마움을 전한다.

2009년 12월 31일
충남발전연구원장 김용웅

연구요약

1. 연구 배경 및 목적

지난 약 20년간의 지방자치과정에서 기초자치단체들은 상당한 정도의 자치형태와 정책결정구조를 정착시키고 있다. 한국의 지방자치단체에서는 단체장에게 권력이 집중되어 있다. 대부분의 경우에 모든 결정이 단체장을 중심으로 이루어진다. 이것을 시장(단체장) 중심의 의사결정 체제라고 할 수 있다. 그러나 이러한 시장중심의 정치체제가 아닌 지역도 나타나고 있다. 즉, 실무자나 전문가에게 보다 많은 권한과 결정권이 주어지거나, 이들의 결정이 존중되는 경향을 나타내는 기초단체도 있다.

본 연구는 지방자치단체들의 정책결정구조가 다양하게 나타나는 현실에서 충청남도 내의 기초자치단체장의 정책결정구조와 정책결정과정에 영향을 미치는 엘리트들의 네트워크 구조를 파악하고자 한다. 아울러 단체장이 중요한 의사결정을 하는 과정에서 누가 엘리트로서 의사결정과정에 참여하는가를 분석한다.

2. 주요 연구내용

충청남도내의 기초자치단체의 정책결정구조를 분석하기 위하여 공주시와 홍성군을 선정하였다. 지리적 조건, 재정, 인구, 역사 등 다양한 요인을 선정조건으로 고려하였다. 정책결정구조를 분석하기 위한 이론으로는 위버(Weaver)의 정책결정과정의 동기이론(Motivation Theory in Policy Making Process)을 기반으로 정책결정이론을 종합하여 분석하였으며, 엘리트 네트워크 분석을 위해서는 Ucinet 6프로그램을 사용하였다.

사례분석을 위해 각 지역에서 단체장이 보여주고 싶은 사업과 중립적 사업, 그리고 주민들의 갈등유발 사업 등 세 개의 정책사업을 선정하였다. 공주시에서는 공주시 종합터미널이 전사업과 5도2촌사업, 그리고 추모공원 설립사업을 선정하였다. 홍성군에서는 갈산산업단지 조성사업과 홍주성 복원사업, 그리고 광천장례식장 관련 결정을 선정하였다.

분석의 결과는 다음과 같다.

단체장이 강한 의지를 가지고 추진하는 지방자치단체에서는 시장주도의 정책결정 구조를 나타냈다. 공주시에서는 단체장이 대부분의 영역에서 적극적인 정책의지를 가지고 추진했다. 공약사업이든, 중립적 사업이든, 혹은 주민의 갈등을 유발하는 사업이든 관계없이 단체

장의 의지와 이니셔티브가 강하면 단체장이 모든 정책결정의 핵심적 역할을 수행했다. 특히 공원묘지 건립사업과 같이 주민들의 집단적 반발을 초래할 수 있는 사업에서도 단체장의 의지에 따라 단체장 중심의 정책결정구조를 나타냈다.

홍성군의 경우에는 선출된 단체장이 궐위되어 부군수체제로 군정이 운영되고 있었다. 홍성군의 정책결정과정은 공주시에 비교해볼 때 상당히 다른 특징을 보여주었다. 지방자치단체의 선정된 중요한 사업영역에서 관련 부서의 책임자들이 협조적으로 정책결정에 참여하였으며, 분산되고, 분권화된 특징을 보여주었다.

단체장이 현직에 없기 때문에 단체장의 주도하에 정책결정이 이루어질 수는 없었다. 단체장을 대신하여 특정인이 정책결정을 주도하지는 않는 것으로 나타났다. 오히려 정책의 주무 부서의 책임자와 부단체장의 협력적 관계로 정책결정이 이루어지며, 관료주의적 정책결정 방식이 나타났다. 특히 주민들간에 갈등이 야기되는 장례식장 건축사업과 관련해서는 주민들의 집단민원을 우선적으로 수용하여 갈등을 해소하는 데에 중점을 주는 것으로 나타났다.

단체장의 강력한 리더십이 없어도 지방자치는 이루어지고 있으나, 심각한 갈등에 직면했을 때, 적극적으로 주민을 설득하고 정책을 추진하기보다는 주민들의 요구를 수용함으로써 집단민원을 우선적으로 해소하는 현상을 보여주었다. 즉, 새로운 정책의 적극적인 구현은 강력한 리더십 하에서만 이루어질 수 있는 것으로 나타났다.

3. 결론 및 정책 제언

기초자치단체의 단체장이 적극적인 의지와 리더십을 가지고 정책을 추진하는 경우, 자치단체의 공무원 등 관료집단은 묵묵히 추종한다. 대부분의 정책결정은 시장중심형 정책결정구조를 나타낸다. 시장은 자신이 가지고 있는 네트워크를 활용하여 외부의 전문가에게 자문을 받으며 정책결정을 주도한다.

기초자치단체의 장이 궐위된 경우에도 자치단체는 관료조직에 의하여 원활하게 운영되는 모습을 보여준다. 지방자치는 시장중심형이 아니어도 원활하게 운영되었다. 다만, 주민의 집단민원이 야기되는 사업의 경우에는 집단민원을 우선적으로 주민들의 집단민원을 수용하는 방향으로 정책결정이 이루어졌다.

한국의 지방자치는 단체장에게 권력이 집중되어 있으므로 기초자치단체의 정책결정과정을 개선하고 지원해 주기 위해서는 단체장에게 자문단을 지원해 주어야 한다. 지방의 기초단체장이 동원할 수 있는 인적 자원과 전문가로 구성된 자문단의 구성에는 한계가 있을 수 있다. 광역자치단체 차원에서 자문단을 구성하여 기초단체장에게 지원하여 단체장의 정책결정과정을 지속적이고, 체계적으로 지원하는 방안이 필요하다고 할 수 있다.

차 례

제1장 서론.....	1
1. 연구의 목적.....	1
2. 연구방법과 범위.....	2
제2장 이론 및 선행연구.....	4
1. 의사결정의 개념과 요소.....	4
1) 공식적 요소.....	5
2) 비공식적 요소.....	9
2. 의사결정과정이론.....	13
1) 내면적 차원의 객관적 분석이론	13
2) 내면적 차원의 주관적 분석이론: 정책결정과정의 동기이론(Motivation Theory in Policy Making Process)	22
3) 외부적 차원의 분석이론	23
4) 사회적 연결망 이론(Social Network Theory)	25
3. 선행연구 및 차별성.....	27
1) 선행연구 검토.....	27
2) 선행연구와의 차별성.....	30
4. 분석의 틀.....	32
제3장 조사방법.....	34
1) 조사대상지역의 선정.....	37
2) 조사대상자의 선택.....	38
3) 조사대상 사업의 선정.....	42
4) 설문문항의 설계.....	45

제4장 사례연구.....	48
1. 공주지역 사례분석.....	48
1) 명성추구정책: 공주시 시외버스터미널 이전 사업.....	50
2) 좋은 정책: 공주시 5도2촌 사업.....	54
3) 비난회피정책: 공주시 추모공원 조성사업.....	59
2. 홍성지역 사례분석.....	62
1) 명성추구정책: 홍성군 갈산 산업단지 조성사업.....	63
2) 좋은 정책: 홍주성 복원사업.....	68
3) 비난회피정책: 광천 장례식장설치허가신청 반려.....	74
3. 사례분석 소결론.....	79
 제5장 결론 및 정책제언.....	 81
 참고문헌.....	 85
부록 1.....	89
부록 2.....	101

표 차 례

<표 2-1> 기존 선행연구 및 본 연구의 차별성	31
<표 3-1> 공주시청 조직현황	38
<표 3-2> 홍성군청 조직현황	38
<표 3-3> 공주지역 설문 응답자 기초통계	39
<표 3-4> 홍성지역 설문 응답자 기초통계	40
<표 3-5> 정책의 분류와 대표정책 선정	45
<표 3-6> 의사결정이론과 설문문항의 구성	47
<표 4-1> 공주시 명성추구정책의 빈도분석표	50
<표 4-2> 소득*공주시명성추구정책 교차분석표	51
<표 4-3> 공주시 시외버스 터미널 이전사업의 연결중심도 측정표	53
<표 4-4> 공주시 좋은정책의 빈도분석표	54
<표 4-5> 출생지*공주시 좋은정책의 교차분석표	55
<표 4-6> 학력*공주시 좋은정책의 교차분석표	56
<표 4-7> 공주시 5도2촌사업의 연결중심도 측정표	59
<표 4-8> 공주시 비난회피정책의 빈도분석표	59
<표 4-9> 공주시 추모공원 조성사업의 연결중심도 측정표	61
<표 4-10> 홍성군 명성추구정책의 빈도분석표	64
<표 4-11> 학력*홍성군 명성추구정책의 교차분석표	64
<표 4-12> 소득*홍성군 명성추구정책의 교차분석표	65
<표 4-13> 갈산산업단지 조성사업의 연결중심도 측정표	67
<표 4-14> 홍성군 좋은정책의 빈도분석표	68
<표 4-15> 출생지*홍성군 좋은정책의 교차분석	69
<표 4-16> 학력*홍성군 좋은정책의 교차분석	70
<표 4-17> 홍주성 복원사업의 연결중심도 측정표	73

<표 4-18> 홍성군 비난회피정책의 빈도분석표	74
<표 4-19> 소득*홍성군 비난회피정책의 교차분석	75
<표 4-20> 광천 장례식장 설치허가신청 반려결정의 연결중심도 측정표	77
<표 4-21> 광천 장례식장 설치허가신청 반려결정의 매개중심성 측정	78

그림차례

<그림 2-1> 연구의 분석틀	32
<그림 4-1> 공주시 행정구역도	48
<그림 4-2> 공주시 연도별 인구추이 (Population Trend by Year)	49
<그림 4-3> 공주시 연령별 인구구조 (Population by age Group)	49
<그림 4-4> 공주시 시외버스 터미널 이전사업의 네트워크 구조	52
<그림 4-5> 공주시 5도2촌 사업의 네트워크 구조	57
<그림 4-6> 공주시 추모공원 조성사업의 네트워크 구조	61
<그림 4-7> 홍성군 구역위치도	62
<그림 4-8> 갈산산업단지 조성사업의 네트워크 구조	66
<그림 4-9> 홍주성 복원사업의 네트워크 구조	71
<그림 4-10> 광천 장례식장 설치허가신청 반려결정의 네트워크 구조	76
<그림 4-11> 농공단지 조성 사업의 엘리트 연결	79
<그림 4-12> 충남도청 이전 사업의 엘리트 연결망	80

제1장 서론

1. 연구의 목적

지난 근 20년의 지방자치과정에서 기초자치단체들은 나름대로의 자치형태와 의사결정구조를 정착시키고 있다. 그러나 한국의 정치문화는 여전히 가부장적인 정치문화와 중앙집권적인 정치문화가 뚜렷한 사조를 보이고 있다. 이러한 문화는 권위주의와 더불어 모든 정책결정과정을 기초자치단체장의 권한으로 중앙집권화 시키는 요인이 되기도 하며, 자치단체의 많은 전문 공직자들의 역할을 축소시키기도 한다. 지방자치단체에서는 단체장에게 많은 권력이 집중되어 있다. 모든 결정이 단체장을 중심으로 이루어지는 시장(단체장)중심의 의사결정체제라고 할 수 있다. 그동안의 연구들에서 나타난 결과에서는 기초자치단체에서는 기초단체장의 고유 사업이라고 할 수 있는 권한과 예산의 범위가 그다지 크다고 할 수 없는 가운데에서도 이러한 시장중심의 정치체제가 아닌 지역도 나타나고 있다. 즉, 자치정부 내에서도 실무자나 전문가에게 보다 많은 권한과 결정권이 주어지거나, 이들의 결정이 존중되는 경향을 나타내는 기초단체도 있다. 또한 자치정부가 추진하는 자치단체의 역점사업에도 자치단체의 밖에 있는 전문가에게도 상당한 영향력이 있는 것으로 나타나는 등, 기존의 자치단체 권력구조와는 다른 성향이 나타나고 있는 것은 한국 지방정치의 중요한 변화라고 할 수 있다.

본 연구는 지방자치단체들이 이렇게 변화를 시작한 가운데 충청남도 내의 기초자치단체장의 의사결정구조와 의사결정과정에 영향을 미치는 엘리트들의 네트워크 구조를 파악하고자 한다. 아울러 단체장이 중요한 의사결정을 하는 과정에서 누가 엘리트로서 의사결정과정에 참여하는가를 분석한다. 선거를 통하여 선출된 기초자치단체장이 주도권을 가지고 의사결정을 하는지, 혹은 기초자치단체의 터줏대감 같은 지방의 고위 공직자 엘리트들이 주도적으로 의사결정을 하는 것인가, 아니면, 일선에서 정책 집행과정을 담당하는 실무자들인가 하는 점을 분석한다. 실제 충청남도지역의 기초자치단체의 주요한 사업을 추진하는 데에 있어서 주요한 영향력을 행사하거나 중요한 역할을 담당하는 엘리트들이 누구인가를 규명하고, 이러한 중요사

업단위별로 어떠한 네트워크가 형성되고 있는가를 분석하고자 한다.

아울러 의사결정과정과정에 관한 관련된 이론을 전반적으로 검토함으로써 충청남도지역의 기초단체장들의 의사결정과정을 분석하는 데에 있어서 가장 적절한 이론적 틀을 구축함으로써 단체장의 의사결정과정을 분석하는 모델로 활용하는 데에 기여하고자 한다.

2. 연구방법과 범위

본 연구는 기초자치단체의 정책결정과정에서 핵심적 역할을 수행하는 단체장의 정책결정과정을 분석한다. 그리하여 단체장의 정책결정과정에 영향을 미치는 다양한 요인들, 즉, 공식적 비공식적 참여자들과 환경적 요인들을 종합적으로 분석한다.

본 연구는 각각의 지방자치단체들이 2009년 12월 현재 자치단체장의 재임기간인 지난 3년 동안, 추진했던 중요한 사업들을 대상으로 기초자치단체장이 어떻게 정책결정을 하게 되었는지를 분석함으로써 기초자치단체장의 의사결정구조의 특성을 파악하고자 한다. 이러한 사업의 추진과정에서 실질적 영향을 미쳤던 엘리트들을 발굴 조사함으로써 충청남도의 기초자치단체장의 의사결정과정의 특성과 네트워크를 분석하고자 한다.

사업의 선정과 관련해서는 기초자치단체장의 의사결정의 특성을 파악하기 위하여 객관적 기준에 의해 선정한다. 즉, 일반적으로 자치단체에게 가장 중요한 사업을 선정하라고 하면 단체장을 의식하여 단체장이 차기의 선거에서 재선되는 데에 도움을 줄 수 있는, 자랑할만한 업적을 내세우는 경향이 있다. 이러한 업적은 대부분 자치단체장이 이니셔티브를 가지고 사업추진에 대한 강력한 의지를 가지고 추진하는 경우가 많다. 이러한 사업에서는 단체장의 의지가 가장 많이 반영되기 때문에 단체장의 주도적, 독자적, 강력한 리더십으로 평가되는 경향을 갖는다. 그러나 그 외 자치단체장의 중요한 행정업무 전반에 관하여는 오히려 전문 행정관료의 의견을 청취하는 경우도 있다. 따라서 자랑스러운 사업만 대상으로 분석한다면 자치단체장의 의사결정구조를 일반화하기 어렵다.

이에 본 연구에서는 사업의 성격을 위버(Weaver, 1986)의 정책결정과정의 동기이론(Motivation Theory in Policy Making Process)에 근거하여 세 가지 정책으로 분류하여 조사하

고자 한다. 즉, 모든 정책은 그 동기에 따라 다음과 같이 세 가지로 구분할 수 있다; 명성추구 정책(Credit Claiming Policy), 좋은 정책(Good Policy), 비난회피정책(Blame Avoidance Policy) 등이다. 명성추구정책은 기초자치단체장이 생색을 내고, 명성을 추구하며, 차기 선거에 있어서 도움이 될 수 있는 자랑스러운 정책이다. 대개 선거공약사업이나 개발사업 등이 해당된다. 이에 근거하여 이러한 사업 한 종을 선정한다. 그리고 좋은 정책이란 자치단체장의 이해관계가 크게 개입되지 않으면서도 합리적이며 바람직한 정책들을 말한다. 대개 당대에 크게 빛이 나지 않는 문화나 관광사업이 해당된다. 그리고 비난회피정책이란 쓰레기매립장이나 방사성폐기물 시설, 화장장 시설유치와 같이 비난을 받을 우려가 큰 사업들을 의미한다. 이러한 사업들을 대표적으로 선정하여 기초자치단체장의 의사결정과정을 분석함으로써 그 특성을 정확하게 분석할 수 있다고 사료된다.

또한 이러한 정책의 결정과정과 사업추진에 실질적으로 영향을 미치고, 권력을 행사한 엘리트들을 찾아냄으로서 기초자치단체장의 의사결정구조를 분석한다.

조사방법으로는 충청남도의 기초자치단체 모두를 조사하는 전수조사방법이 있으나 시간과 비용면에서 제약이 있으므로 공주시와 홍성군 등 표본지역 2개를 선정하여 조사하는 표본조사방법을 사용한다.

기초자치단체장의 의사결정과정분석 이론에 의하면 의사결정과정을 분권형, 중앙집권형, 네트워크 의사결정형 등으로 분류한다. 분권형은 기초단체장이 의사결정과정에서 독주하지 않고, 공무원 등의 관료집단이나, 전문가 집단에게 의사결정권한을 대폭 위임하는 유형이다. 중앙집권형은 단체장이 의사결정의 모두를 장악하는 유형이다. 네트워크 의사결정은 위 두 가지 이상을 융합한 것으로서 사안별로 의사결정과정을 달리하여 적용한다.

그러나 본 연구는 이보다 더 근원적으로 기초자치단체의 의사결정과정을 분석하기 위해서는 입체적으로 접근하여 분석하고자 한다. 내면적, 심리적 차원에서 엘리트의 정책결정이 어떻게 이루어지는가를 분석하는 정책결정이론에 대한 분석을 한다. 외부적으로는 누가 어떻게 의사결정을 하는가라고 하는 정책결정 과정에 대한 구조분석을 추가한다. 이로써 의사결정에 관하여 분석적이고 종합적 이론적 모델을 구축한다.

제2장 이론 및 선행연구

1. 의사결정의 개념과 요소

기초자치단체장의 의사결정구조를 분석하기 위해서는 정책결정에 관한 기존의 이론들을 분석하는 것이 필요하다. 정책결정(policy making)이란 정부나 지방자치단체 등이 국민이나 주민생활의 질적 수준을 높이기 위해 문제의식을 가지고 정책의제를 형성하여 합법적이고 합리적인 절차에 따라 최선의 구속력 있는 대안을 선택하는 행태를 의미한다.(안해균, 2001:249).

정책결정은 법적으로 정책결정과정에 참여할 수 있는 자격을 가진 엘리트들이 사회와 주민생활에 대하여 문제의식을 가지고 개선의 필요성을 모색하는 데에서 출발한다. 정책결정은 정부나 공공단체에서 공익을 목적으로 이루어지는 행위다. 그 과정은 자격있는 엘리트들 간의 합리적인 의사교환과정을 통하여 이루어진다. 그리고 이 결정은 법적으로 집행을 담보하는 권한을 갖는다.

기초자치단체장의 정책결정과정을 분석하기 위하여 우선적으로 의사결정과정에 참여하는 엘리트들의 의사결정과정에 영향을 미치는 요소들을 분석하는 것이 필요하다. 이들 어떤 생각을 가지고 정책결정에 참여하는지, 외부로부터 어떠한 영향을 받는지를 분석해야 한다. 즉, 단체장의 의사결정과정에 영향을 미치는 요소들을 중심으로 정책결정과정에 관한 이론을 분석함으로써 단체장의 의사결정구조 분석모델을 구축한다.

정책결정과정에 누가 얼마만큼, 어떻게 영향을 미치는가를 아는 것은 정책과정 내용을 이해하는데 가장 중요한 요소 중의 하나다. 그렇기 때문에 정책과정에서의 참여자에 대한 분석은 연구의 어려움에도 불구하고 정책과정에 대한 연구가 시작되면서 계속 중점연구 대상이 되어왔다(Hofferbert, 1974). 이에 대한 연구는 정책 참여자, 정책문제와 그 해결책, 그리고 정치와의 관계에 대한 동태적 관계를 규명해 줄 수 있다.

정책과정의 참여자는 논자에 따라 다양하게 분류되어 왔다. 그러나 지금까지의 연구 내용들을 간추려 보면 대체로 공식적 참여자와 비공식적 참여자로 구분하고 있다(이종수·윤영진,

1999) 따라서 본 연구에서는 이 참여자들을 정책결정에 미치는 요소로 간주하고 이에 대하여 고찰해 본다.

1) 공식적 요소

(1) 기초자치단체장

자치단체장은 지방자치단체의 집행기관의 책임자로서 의회가 의결한 사항을 집행하고 지방자치단체의 사무를 처리한다. 자치단체장은 정책결정에 참여하는 중요한 공식적 요소 중의 하나라고 할 수 있다. 자치단체장은 한 집단의 리더로서 자신의 철학적, 정치적 판단기준을 가지고 단체의 바람직한 가치와 목표를 판단한다. 합리성, 도덕성, 대의명분(좋은 이유), 선거구민의 지지기대 욕구, 좋은 평판 등이 단체장의 내면적 기준이라고 할 수 있다.

우리나라에서 자치단체의 장은 자치단체 의회가 통제하지 못하는 사무를 많이 가지고 있다. 즉, 지방의회가 관여할 수 없는 국가로부터의 위임된 사무가(위임사무)가 지방의회가 통제할 수 있는 자치사무보다 많다. 또 위임사무가 훨씬 중요한 비중을 차지하고 있다. 또한 자치단체장은 의회에 대한 조직권과 의회직원에게 대한 인사권도 가지고 있다. 조례에 대한 거부권은 물론이거니와 거부사유도 법령 또는 공익을 현저히 저해했을 때라는 매우 추상적이고 광범위하게 확대함으로써 의회에 대한 통제를 강화하고 있다. 따라서 지방자치단체에서 이루어지고 있는 정책 참여자 중에서는 지방자치단체의 장이 가장 영향이 크다고 할 수 있다.(이종수·윤영진, 1999).

따라서 지방자치단체의 장은 정책결정과정에서 가장 핵심적인 위치를 차지하고 있다. 따라서 특정한 정책사업을 선정하거나 결정하는 것은 자치단체장의 의지가 가장 큰 역할을 한다. 그렇기 때문에 자치단체장은 실제로 자신들의 근무시간과 노력의 많은 부분을 정책사업의 개발과 제안에 투자하고 있다(최창수, 2000).

지방자치단체의 장은 정책과정과 관련하여 새로운 정책을 개발하고 기존의 정책을 보완하며, 정책을 집행하는 집행자의 역할을 수행한다. 또한 이러한 정책의 원활한 수행을 위해 지방의회, 이익집단 또는 행정기관의 정책참여자와의 협력적 관계를 유지하면서 정책을 수행한다.

자치단체장의 정책과 관련된 역할은 다음과 같다.

첫째, 자치단체장은 지역의 정책사업을 주도적으로 제안하고 개발하는 정책개발자로서의 역할을 수행한다. 여러 가지 선택적 대안 가운데에 무엇이 소속 자치단체의 발전에 필요한 것인가를 판단하여 정책을 결정함으로써 자신의 공약이나 정책철학을 실천한다. 이와 더불어 지역사회와의 다양한 이해관계를 조정하고 이익집단이나 주민의 지방정부에 대한 기대와 욕구를 만족시킬 수 있는 정책을 결정한다. (이해영, 2004)

둘째, 정책형성과 수행을 위해 정치적 자원을 동원하는 역할을 수행한다. 자치단체장은 제한된 자원과 시간의 조건 속에서 정책의 우선순위를 결정한다. 4년이라는 제한된 임기 동안에 자치단체장이 할 수 있는 일은 제한되어 있다. 특히 자신의 선거공약을 실천하는 문제와 관련하여 중앙정부로부터의 재정적 행정적 지원을 받아내는 일, 그리고 지방의회를 설득하고, 지역주민의 지지를 확보하여 여론을 조성하는 일들은 정책형성과정에서 자치단체장이 동원할 수 있는 정치적 역량이라고 할 수 있다.

실제로 지방자치단체의 경우 재정자립도가 지극히 낮은 경우가 많다. 또한 유능하고 능력있는 행정공무원이 많지 않은 현실에 직면하기도 한다. 이러한 조건에서 기초자치단체장은 자신의 선거공약이나 정책아이디어를 개발하고 실천하기 위해서 실제로 단체장 본인의 정치적 자원과 명성, 리더십, 의지 등을 중요한 정책수단으로 크게 활용한다. 즉, 전국적인 규모에서 사업을 시행하는 중앙정부나 상위정부의 정책우선순위와 지방정부의 정책사업의 이해관계가 충돌할 때 지방자치단체장의 정책조정역할은 전문적이고 기술적인 능력뿐만 아니라 광범위한 정치적인 지지와 동원, 여론의 조작과 지원, 중앙정치나 정당의 지지확보 및 정치적 명성과 기회를 이용할 수 있는 역할 등이 더욱더 중요한 변수로 작용하게 된다(이창원, 1999 ; Wright, 1993).

자치단체장은 소속 자치단체의 공무원에 대한 인사권을 가지고 있어서 전문관료집단을 통제하고 협력을 만들어낸다. 그러나 직업공무원의 법령상의 보장된 권한과 전문지식, 그리고 관료집단에 내재하는 엘리트주의 의식 등은 임기 4년의 자치단체장이 정책수행을 위해 풀어야 할 과제이며 중요한 역할이라고 할 수 있다. 관료집단의 협조 없이는 정책집행의 효율성을 확보하기 어렵다.

그리고 외부적으로는 행정의 능률성과 생산성 향상에 필요한 재정적 자원과 행정지원, 여론의 지원 등의 자원을 마련하고 지역주민의 행정에 대한 다양한 욕구의 불평과 분쟁을 해결하

고 중재하는 역할을 해야 한다. 더구나 주민의 행정예의 다양한 욕구와 이해관계가 지방정부와 충돌하거나, 행정공무원에 대한 불평과 불만족을 단체장이 해결해 줄 것을 요구하는 경우에, 단체장은 행정조직 내부적으로는 공무원의 사기를 저하시키지 않으면서 주민의 불만을 해소하고 기강을 세워야 한다. 이렇게 함으로써 주민의 불평을 해결하고 공무원의 서비스와 기강을 확립하며, 민주적이며 전문적인 단체장의 능력을 보여줄 수 있는 전문적인 조정능력이 단체장의 행정조정자로서의 핵심역할이라 할 수 있다(이해영, 2004; 최창수, 2000; Teune, 1995).

(2) 지방의회

지방의회는 지방자치단체의 주민을 대표하여 기초자치단체장과 자치단체의 행정부를 견제하는 최고의 의사결정기관이다. 지방의회는 주민들의 직선에 의해 선출된 집단권력으로서 조례제정권, 예산심의권, 단체장의 출석 요구권, 감사 및 조사권 등의 권한을 가지고 있다. 의회는 이러한 권한을 바탕으로 자치단체의 행정업무에 관여를 하며 영향을 미친다. 이러한 권한을 바탕으로 의회는 단체장의 정책결정과정에도 영향을 미친다.

현실적으로는 의회는 다수의 의원으로 구성된 집합권력이기 때문에 하나의 목소리를 내기 어렵다. 게다가 의원들이 소속된 정당이 다르기 때문에 견제권력의 이상적 역할을 수행하는데에는 한계가 있다. 단체장과 소속정당이 같은 의원들은 단체장을 견제하고자 하는 타당 소속의원에게 동조하지 않는 경우가 많다. 따라서 동일한 정당에 소속된 의원의 수가 많을수록 단체장에 대한 견제권력이 축소되는 경향을 갖는다. 즉, 단체장의 의사결정과정에 미치는 영향력이 감소된다.

그러나 단체장과 의회의원의 소속정당이 동일한 의원이 많게 되면, 의회의 단체장에 대한 견제 권한은 약화되지만, 완전히 축소되는 것이 아니라 상당한 정도로 일정하게 유지된다. 단체장이 의회와 충돌하는 경우에 동일정당 소속의원들은 단체장을 보호하지만, 충돌과 보호 회수가 많아질수록 단체장은 동일정당 소속의원들의 부탁을 들어주지 않을 수 없다. 결국 동일정당 소속의원이 많다고 하더라도 의회의 단체장에 대한 견제력은 일정한 정도까지는 존재하게 된다.

또한 지방의회는 주민에 의하여 선출된 대표들로 구성된 합의제 기관이며, 지방자치단체

의 의사결정기관으로서 다음의 기능을 수행한다.(이종수·윤영진, 1999).

첫째, 지방의회는 지역주민을 대표하는 기능을 수행한다. 지방의원 각자는 국회의원과 마찬가지로 법적으로는 자치단체주민 전부를 대표한다고 되어 있지만, 현실적으로는 자신을 선출한 선거구민의 이익을 대변한다. 이들은 행정부처럼 날마다 직접 처리해야 할 사무가 있는 것이 아니기 때문에 모다 많은 시간에 선거구민을 만나고 선거구민의 요구사항에 대한 해답을 제공하기 위하여 집행부와의 연결역할을 해야 한다. 또한 의원들은 정책과정을 지역주민에게 설명하고, 이해를 구하는 한편, 정치와 정책과정을 교육하고 홍보하는 역할을 수행한다.

둘째, 주민을 대신하여 자치단체를 감독한다. 지방의회는 자치단체장의 활동을 감독하고 평가하며, 집행부가 집행하는 사업들을 감독·감시한다. 이와 같은 감시기능은 집행부 예산 결산의 의결과 감사, 상임위원회의 활동 등에 의해서 이루어진다. 결과적으로 지방의회는 예산승인에 앞서 집행부의 모든 정책을 심사하게 되는 것이다.

셋째, 지방의회는 정책형성과 결정과정에 참여한다. 지방의회가 정책과정에 참여하는 것은 지방의회의 기능 중 가장 필요하다. 지방의회는 집행부가 제시한 정책 외에도 지역주민의 요구와 불만을 수용하여 정책에 반영하도록 역할을 수행한다.

(3) 관료집단

관료집단은 공식적으로는 단체장의 지휘통솔을 받는 하위조직이다. 단체장은 관료집단의 인사권을 바탕으로 관료를 통제한다. 관료들은 유사한 행정업무를 오랫동안 담당하고 있었기 때문에 관련 행정업무에 관해서는 관련 법령과 관행까지 숙지하고 있다. 관료들은 자신의 전문성과, 지속성을 바탕으로 관료사회의 특유의 문화와 성격을 유지하고 있다. 특히 관료들은 정책의 계속성, 효율성, 중립성 등을 확보하기 위하여 공무원 신분보장에 관한 법적인 보호를 받고 있기 때문에 급격한 변화를 거부하고, 관행과 관련 법령에 치중하여 지방정부의 안정성과 점진성을 확보해 주기도 한다.

그러므로 임기동안에 업적을 이루고, 성공사례를 통하여 재선에 활용하려는 자치단체장의 속전속결식의 정책추진에 저항적이거나 혹은 복지부동의 태도를 취하기도 한다. 관료들은 관료 자신들의 이익을 추구하는 경향도 나타낸다. 이러한 관료집단을 상대로 새로이 선출된 기초단체장이 조직을 원활하게 장악하지 못하는 경우도 발생한다. 더욱이 전문행정관료로서 해당 법규와 이슈의 내용에 관해 전문적 지식을 가진 관료집단들의 조직적 움직임은 기초단체장

에게 상당한 영향력을 행사한다.

2) 비공식적 요소

(1) 주민

주민은 선거권자로서 차기 선거에서 단체장의 재선여부를 결정짓는 가장 직접적인 영향을 미친다. 지방자치단체장은 다음 선거에서 재선되기 위한 전략의 일환으로 주민의 목소리에 귀를 기울이는 단체장이라는 명성과 “열린행정”, “참여행정”을 통해 주장하는 경향이 많다. 이러한 일련의 사회적 분위기에서는 기초자치단체의 선거권자이자 주민은 단체장에게 가장 직접적인 영향을 미친다.

특히 단체장은 조직화된 주민들의 민원에 대하여 대단히 민감하다. 주민들의 조직화된 집단 민원은 자신들의 직접적인 이해관계에 직간접적으로 연루되어 있을 때에만 발생하며, 직접적 이해관계가 없는 공적인 문제에 관해서는 집단민원이 거의 발생하지 않는 경향을 나타낸다. 따라서 단체장은 주민들의 집단민원 사항만 처리하면 주민들의 통제나 간섭을 거의 받지 않는다고 할 수 있다. 게다가 단체장으로서의 집단민원사항을 잘 처리해 주면, 유권자들로부터 상당한 지지를 담보할 수 있는 좋은 방법이 된다. 즉 차기 선거에서의 발판을 마련할 수 있는 교두보가 되기도 한다.

이에 단체장은 가능한 한 주민들의 이익을 손상시키는 정책을 회피하려고 한다. 실제로 주민의 이익을 해치는 정책만 아니라면, 주민들로부터 비난을 받을 일이 그다지 많지 않다. 그러면 현직자 프리미엄으로 차기 선거에서 당선될 확률이 훨씬 높아진다. 즉 단체장은 집단민원을 원만하게 해결하려고 노력하며, 비난받을 수 있는 정책을 잘 회피하면 주민들로부터 지지를 확보할 수 있다.

(2) 이익집단

이익집단이란 특정의 사회적, 경제적 문제에 관하여 직·간접적인 이해관계 및 관심을 가지고 있는 사람들이 자발적으로 조직한 집단을 말한다. 일반적으로 이러한 이익집단들 중에 특

별히 공익을 위해 조직된 단체를 공익단체 혹은 시민단체(NGO, Non-Governmental Organization)라고 부른다.

이익집단은 자신의 가치나 목적을 실현시키기 위하여 다양한 방법으로 정책결정권자에게 영향을 미친다. 이익집단은 정책결정과정에서 여러 가지 순기능을 하는데 그 중에서도 집단간의 상호작용을 통해서 정치체제를 안정화 시키는 역할을 수행(Frohock, 1979)한다.

이익집단은 다음의 과정을 통하여 정책결정과정에 영향을 미친다.

첫째, 이익집단은 자신의 가치와 목적 실현을 위해 정부부처의 정책결정담당자들이 정책형성의 의지를 갖도록 여론을 주도하고 형성한다. 이익집단의 제안내용에 시민들이 호응하도록 하기 위하여 각종 세미나를 개최하고, 길거리에서 퍼포먼스를 함으로써 언론 등에 보도되도록 노력한다. 이렇게 하여 사회적 이슈가 됨으로써 정책결정에 참여하는 사람들의 정책형성에 영향을 미친다.

나아가 새로운 정책을 입안하고자 하는 정치가나 관료들에게 새로운 이슈를 자발적이며 지속적으로 제공함으로써 정책형성과정에 참여하고 영향을 미친다.

둘째, 새롭게 이슈가 된 문제에 대하여 정책참여자들이 지식과 정보가 없기 때문에 전문가의 도움을 필요로 한다. 이때 이익집단은 이미 많은 정보와 지식을 축적하고 있을 뿐만 아니라 관련 전문가까지 준비하여 정책참여자에게 제공한다. 이러한 제공과 함께 이익집단이 구현하고자 하는 가치관과 목표까지 은연중에 제공한다. 이렇게 하면, 설득력이 높을 뿐만 아니라 다른 대안이 없는 경우에는 결정적으로 채택되는 경우도 발생한다. 관료집단의 경우, 주변에서 지속적이며 안정적으로 정책이슈와 관련정보를 제공해 주는 집단에게 관행적으로 의존하는 경우가 발생하기 때문이다. 따라서 이익집단은 다양하고 상충되는 정보들 가운데 자신들이 선점한 이슈에 대하여 자신들에게 유리한 정보와 지식만을 체계적으로 조직하여 정책결정 참여자에게 전달하게 된다. 이러한 과정을 통하여 상당한 영향을 미치게 된다.

셋째, 사회적 갈등이 있는 경우, 가끔은 이익집단이 개입하여 정부와 주민을 중재하는 역할을 하기도 한다. 국민들이 정부와 충돌하는 경우, 시민단체와 같이 공익을 추구하는 단체는 정부보다는 공정하다고 신뢰하며, 나아가 정부와 대립하고 있는 주민의 이익을 대변할 것이라는 믿음이 극한대결로 치달을 수 있는 정부와 국민간 갈등을 완화시키고 조정하는 역할을 수행하기도 한다. 이러한 과정을 통하여 이익집단은 자신의 가치를 실현시키며 영향을 미치기도 한다.

이익집단은 선거과정에 개입하여 직접 후보자를 배출하기도 하며, 선거의 당락에 영향을 미침으로서 정책결정에 영향을 미치기도 한다. 한국정치에서 한 시민단체가 한 때, 부패한 후보가 공천을 받지 못하도록 시민운동을 한 적이 있었으며, 선거에서는 당선되지 못하도록 한 적이 있었다. 즉 “낙천낙선운동”을 한 적이 있었는데, 당시 유권자들로부터 상당한 지지를 받았던 적이 있다. 그 후 정치권에서는 공천후보의 선정과정에서 상당한 주의를 기울이게 되었다.

또한 이익집단은 선거과정에서 선거유세에의 사람동원과 은밀한 선거운동 등 정치적 지지를 표방하여 자신들이 원하는 후보자 당선되도록 영향을 미친다. 이렇게 하여 당선된 후보자는 이들 이익집단의 이익을 대변하며 막대한 영향을 받는다.

이익집단이 정책결정과정에 미치는 영향력의 크기는 당시 사회의 조건과 문화, 경제력 등에 따라 대단히 다양하게 나타난다. 예를 들어 영국·미국과 같은 서구의 선진민주국가들은 이익집단의 활동이 활발하며, 개발도상국의 경우는 상대적으로 미약하다. 미국과 같이 로비스트들을 법적으로 인정하여 이익집단들이 자신의 이익을 실현하는 경우가 있으며, 공익실현을 위한 시민단체의 활동이 활발하게 이루어지는 경우도 있다. 한국의 경우는 로비스트들을 법적으로 인정하지 않고 있으나, 실제로는 로비스트 역할을 하는 많은 유력자들이 정책과정에 영향을 미치기도 한다. 법적으로는 이러한 로비스트들은 변호사법 위반으로 범법행위로 간주하고 있어서 금지시키고 있다.

반면에 많은 이익집단들 중에 일부 공익을 표방한 시민단체까지도 정부의 재정지원을 바탕으로 여용단체, 관변단체의 역할을 하는 시민단체들로 존재한다. 관주도로 조직되거나 정부지원을 많이 받는 단체들의 경우, 사회에서의 영향력이 과다계상되는 경우도 있다.

또 다른 문제점은 공익을 표방하는 시민단체까지도 실제로는 공익보다 사익을 지나치게 추구하는 경향을 갖는다는 점이다. 이들 집단은 자신들이 주장하는 사익이 전체의 이익에 상반된다는 것을 알면서도 일부 구성원의 편향된 이익을 위하여 상당한 압력과 정치적 자원을 낭용하는 경우가 많다. (노시평 외, 2006; 79~80; 박동서, 1990; 정정길 외, 2003; 198~200).

(3) 전문가

전문가는 각종 분야에서 전문적이고 체계적인 연구를 통하여 관련분야에 해박한 지식과 정보를 가지고 있는 사람을 말하며, 대부분의 경우, 이러한 연구를 지속적으로 추구하는 대학교

수나 연구소의 연구원 등을 의미한다.

이들은 사회적으로 이슈가 되고 있는 현안에 관하여 이를 분석하고 해석하여 일반인들이 쉽게 이해할 수 있도록 설명해 준다. 나아가 이들은 문제의 원인과 과정, 전망 및 사회에서의 문제해결 방안까지 정책대안의 형식으로 제시할 수 있는 능력을 가지고 있다.

정책참여자들은 정부공무원들로서 문제에 대한 인식과 해결방안에 관하여 관련 국민들을 이해시키고 설득해야 할 경우가 많은데, 이 때 이들 전문가들은 국민에게 정확한 정보와 함께 설득력 있는 해결방안을 제시할 능력을 가지고 있다고 본다. 이에 정부부처에서는 이들 전문가들을 정책자문위원으로 임명하여 활용하거나, 혹은 특정 과제에 대한 프로젝트나 용역을 발주하는 형식을 통하여 전문가의 지식과 정보, 해결방안을 활용한다. 전문가들은 이러한 경로를 통하여 정책과정에 쉽게 참여하며, 영향을 미친다. 이들은 집행한 정책에 대한 평가의 과정을 통해서도 영향을 미치게 된다.

그 외에도 이들 전문가들은 자치단체의 장과 평소에도 밀접한 관계를 유지하면서 단체장이 가지고 있는 현안문제에 자문과 조언을 해 주기도 한다. 단체장이 문제를 쉽게 이해할 수 있도록 해주며, 문제해결을 위한 구체적인 정책대안을 제시하거나 정책의 영향 및 정책 내용 등에 대해 알기 쉽게 조언을 함으로써 정책과정에 영향을 미친다. 또 정책형성과정에서 직, 간접적인 역할을 하며 지식제공자(think-tank)로서의 역할을 한다.

이에 전문적이고 우수한 관료집단이 많지 않은 기초자치단체의 경우, 각급 대학교수나 연구원, 자문위원단 등, 외부 전문가집단을 정책과정에 많이 활용하려고 한다. 정책아이디어와 정책자문의 중요한 원천중의 하나로서의 전문가 집단이 갖는 장단점은 다음과 같다.

첫째, 이들 전문가들을 기존정책에 대한 선입관이 없기 때문에 정책의 출발을 zero-base에서 시작한다. 따라서 정책의 참신성이 있으며, 획기적인 정책을 많이 구상할 수 있다.

둘째, 관련분야에 전문성이 부족한 행정관료들을 보완해 주는 역할을 한다. 전문적이고 체계적인 지식을 지속적으로 연구하는 전문가는 행정관료의 시야를 열어주고 새로운 관점에서 문제를 해결할 수 있는 지식과 정보를 제공해 주기도 한다.

셋째, 정부관료가 주지 못하는 신뢰감을 주기도 한다. 일반적으로 주민들이 자치단체나 정부 등에 불신감을 가지고 있는 경우, 이러한 불신감을 줄여주기 위한 방편으로 활용되기도 한다. 전문가 집단은 특정부서의 이익을 고려할 필요가 없기 때문에 객관적이며 공정할 것이라고 믿기 때문이다.

넷째, 단점으로는 전문가집단은 정책의 실현가능성을 고려하지 않기 때문에 현실성이 없는 정책을 제시하기도 한다. 이들은 자치단체가 가지고 있는 자원의 규모나 크기, 행정능력의 한계 등을 알지 못하므로 이상적이거나 집행하기 어려운 정책을 주장하기도 한다. (안해균, 2001: 146).

2. 의사결정과정이론

1) 내면적 차원의 객관적 분석이론

(1) 훌륭한 명분 접근법(Good Reasons Approach)

정책결정은 정책의 대상이 되는 사회문제를 규정하고 정책의 목적을 설정하여 이들 간의 우선순위를 결정함으로써 제한된 자원을 효과적으로 배분하여 사회문제를 해결해 가는 과정이다. 여기에는 사실에 대한 정확한 정보와 분석능력 뿐만 아니라 우선순위를 결정하기 위한 가치판단능력도 필요하다. 이러한 정보들을 복합적으로 결합하여 판단하는 실천적 지식이 요청된다.

이러한 정책결정은 우선순위와 자원의 배분에 관한 문제이기 때문에 이해관계를 가진 개인이나 집단간의 갈등을 유발하는 성격을 가지고 있다. 정책적 결정이 이해관계자 뿐만 아니라 대중들에게도 납득할 수 있는 방안을 도출해 내는 능력이 요청된다. 즉, 합리적인 정책적 성격이 요청된다. 합리적이며 정의로운 정책이라고 하는 것은 정책결정 그 자체를 의미할 수도 있지만, 정책결정과정의 절차적 합리성, 그리고 결정된 정책의 합리적 이유 등이 포함된다.

정치적 합리성은 정책을 실현하는 데에 있어서 중요한 역할을 수행한다. 정책결정이 사회에 존재하는 다양한 가치들과 이를 둘러싼 이익집단들 사이의 갈등을 조정하고 협동을 추구하기 때문에 정책의 합리성이 담보되지 않으면 정책의 효율적 실현이 불가능해진다. 그러나 정치적 합리성(political rationality)과 정치적 실현가능성(political feasibility)의 문제는 별개라고 할 수 있다. 정치적 실현가능성이란 현존하는 정치세력의 지지도와 이들이 동원할 수 있는 실질적 자원의 크기에 따라 결정되는 것이므로 정치적 합리성이 결핍되어도 정치적 실현가능성은 확보될 수 있다. 그러나 정치적 합리성이 결여된 정책결정은 정치적 공동체 구성원의 협조를

동원하지 못하고, 계속되는 정치적 공격에 시달리며 결국에는 정치세력의 구조변화에 따라 소멸될 가능성이 많다. 따라서 모든 정책결정은 정치적 합리성을 추구하려는 경향을 갖게 된다.

정책결정이 정치적 합리성을 갖추기 위해서는 정책결정의 절차와 과정이 합리성을 확보해야 하며, 정책의 내용도 합리성을 확보해야 한다. 과정의 합리성은 참여와 구조적 관점에서 이해될 수 있다.

정치과정론적 입장에서는 정책결정체 참여하는 참여자들의 자유로운 참여와 제한없는 경쟁을 통해서 달성되는 결정이 정치적 합리성을 확보한다고 주장한다. 즉, 자유시장경제에서 자원배분의 효율성이 시장의 “보이지 않는 손(*invisible hand*)”에 의해서 가장 효율적인 자원배분이 확보되는 것처럼, 정책결정 시장에서도 참여자들의 자유로운 참여와 토론, 간섭을 통해 가장 효율적인 정책결정이 이루어질 수 있다고 주장한다.

디징(Diesing)은 이것을 더 자세하게 구조적 관점에서 분석한다. 정치적 합리성이란 정책결정의 구조를 합리화하는 것(*rationalization of the decision making process*)이라고 할 수 있다. 의사결정에 참여하는 참여자들 간에 토론이 이루어지는 관계, 참여자들의 신념과 가치관, 그리고 토론 참여자들간에 공유되는 일련의 가치관과 참여태도 등이 합리적이어야 한다는 점을 지적한다(Paul Diesing, 1962; p. 171).

정책결정에 영향을 받는 개인이나 집단 등의 참여자들이 정책결정과정에 광범위하게 참여할 수 있는 기회가 제공되기만 한다면, 이들이 실천적인 숙고(*practical deliberation*)를 한다는 전제에서 이들이 합의하는 내용은 공동의 이익에 기초하고 있으므로 합리적 합의(*reasonable consensus*)에 도달한다고 하버마스는 주장한다. 토론의 참여자들에게 타당한 주장을 설득시킨다면 이 주장은 합리성을 가지게 되는 것이라고 한다(J. Harbermas, 1975; p.107).

이러한 정치과정론적 견해는 많은 한계를 드러내면서 비판을 받는다. 현실의 대중사회에서 의사결정에 참여하는 참여자들은 대부분 중앙집권적인 엘리트 집단들이다. 이들은 자신들의 경제적, 사회적 여건에 의해 형성된 가치관을 바탕으로 정책결정을 하기 때문에 정치권력에서 소외된 집단들의 가치를 제대로 반영하지 못하는 구조를 형성하고 있다고 비판한다. 또 형식적으로 일반인의 참여가 보장되어 있다고 하더라도 상시적 참여가 가능한 것도 아니며, 중요한 의사결정은 소수의 엘리트 집단에 의해 결정되기 때문에 자유주의적 시장경제 원리에 의해 합리성이 보장될 수 있다고 하는 것은 이상에 불과하다고 지적되기도 한다.

또 이보다 진일보한 디징의 견해에도 불구하고 정책결정에 참여하는 참여자들간에는 이미

그 엘리트 사회의 전통과 가치관이 팽배해 있어서 권위주의적인 사회에서는 자유로운 토론이 이루어지지 않으며, 권위주의적인 의사결정이 이루어질 수밖에 없다. 또 정책결정참여자들의 신념과 가치관의 질적 수준과 문화에 따라서는 합리성을 보장하기 어렵다는 한계를 갖는다.

이에 대하여 후기행태론(post behavioralism)적 입장에서는 합리성 그 자체에 의문을 제기한다. 특정 시기에 특정 사회가 합리성이라고 규정하는 것은 그 사회의 "문화적 결정(cultural determination)"이라고 해석한다. 그 결정이 어떠한 간에 당시의 사회적 여건 하에서 사회적 가치의 파악을 통해 사회적 적실성과 합리성을 확보한 것이라고 주장한다. 이것 역시 행위자 자신의 가치판단이라는 사실에 근거하여 정책결정을 한다고 보기 때문에 후기행태론이 의도했던 사회적 적실성을 확보하는 데에 어려움을 가지고 있다.

이에 후기 행태주의는 결정된 정책의 사회적 가치를 과학적 방법으로 파악함으로써 합리성을 확보하고자 노력한다. 과학적 방법으로 실천적 담론이론(practical discourse theory)을 이용한다. 실천적 담론에서는 규범적 진술이나 명제가 이유에 의해 정당화된다는 점에 주목한다. 정책결정의 합리성 추구는 이유에 의해 정당화된(warranted by reasons) 입증된 진리(verified truth)라고 발전시킨다. 결정되는 정책이 합리적이고 훌륭한 명분들에 의해 지지를 받는다면, 합리성을 확보하게 된다.

훌륭한 이유(Good Reasons) 이론가들은 정책결정에 참여하는 참여자들의 주장과 토론, 비판과 수정의 과정을 통하여 결정되는 정책에 훌륭한 이유나 명분을 찾아내는데, 결정되는 정책은 바로 이러한 이유나 명분에 의해 정당화 되는 것이라고 한다(Richard D. Rieke and Malcom O. Sillars, 1984; p. 3). 나아가 이미 결정된 어떤 정책도 그 정책결정에 대한 훌륭한 이유나 명분을 가지고 있다면 합리성과 설득력을 가지게 된다.

(2) 합리적 종합이론(Rational Comprehensiveness theory)

이것은 합리이론 또는 합리모형이라고 소개되기도 한다. 정책결정에 필요한 모든 요소들이 불확실한 상황에서 정책결정을 하기 위해서는 체계론적인 접근방법이 가장 효과적이라는 가정에 근거한다. 합리적 종합이론은 다음과 같은 절차에 의해 정책결정과정인 진행된다(Bruce A. Williams, pp. 683-689).

- (a) 정책결정의 목표나 가치를 설정한다.
- (b) 목표가 정해지면 목표 성취가 가능한 모든 수단과 방법을 모색한다.
- (c) 목표를 달성할 수 있는 수단과 방법들에 대한 비용을 계산한다. 즉, 목표달성에 대한 비용편익개념과 효율성 개념이 도입된다.
- (d) 각 수단과 방법에 의해 성취 되는 결과를 초기에 상정한 목표와 비교한다.
- (e) 검토한 수단과 방법들 중에서 가장 목표 달성에 가장 효율적인 대안들을 찾아낸 후, 초기에 상정한 목표를 어느 정도 수정할 것인가를 결정한다.
- (f) 검토된 수단과 방법이 달성할 수 있는 수정된 목표와 이에 따른 비용 등을 종합적으로 검토한 후, 초기의 목표 혹은 수정된 목표를 가장 효과적으로 성취할 수 있는 수단과 방법을 종합적으로 검토한 후에 최종적인 정책결정을 한다.

이러한 합리적 종합이론은 그 후 많은 비판과 견제에 의하여 상당한 다음단계로 발전한다. 즉, 실제 모든 정책들은 집행과정에서 불가피하게 수정되기도 하는 데, 정책결정자들이 많은 가정하에 세운 정책이 집행과정에서는 상당한 수정과정을 거치게 된다. 따라서 합리적 종합이론은 여전히 수정을 계속하고 있다(B. Smith, 1976; James E. Anderson, 1994).

이러한 정책결정과정에는 다음과 같은 몇 가지 전제조건이 필요하다.

- (a) 끊임없이 변화하는 환경에서 종합적으로 대안들을 비교하기 위해서는 모든 조건들을 특정 순간의 시점에서 정태적으로 파악해야 한다.
- (b) 이론이 상정하는 가장 효과적인 정책적 대안을 모색하기 위해서는 상황적 조건이 가능한 한 변하지 않아야 가장 효과적인 정책결정을 할 수 있다.
- (c) 정책결정의 대상이 집단의 문제이므로 해결하고자 하는 문제에 대한 대안으로서의 목적이나 목표가 분명하게 파악되어야 한다.

이로써 정책결정자는 정책의 목표와 이에 필요한 수단과 방법들을 종합적으로 검토하여 가장 바람직한 정책적 대안을 선택한다. 이러한 정책결정과정은 계량적으로 측정된 목표와 수단 방법들을 토대로 결정되며, 합리성의 방법으로 정책결정을 하게 되므로 "합리성에 매몰된

(Locked in Rationality)" 정책결정이라고 할 수 있다(R.T. Nakamura and F. Smallwood, 1980).

(3) 점증적 정책결정이론(Incremental Decision Making Theory)

점증모형(incremental model)은 점진적으로 정책의 개선이 이루어진다는 의미를 가진 모델이다. 대부분의 정책결정은 현 상태(status)를 조금씩 개선하면서 약간의 변화를 추구하는 방법으로 정책결정이 이루어진다는 가설이다. 이 이론은 급격한 변화를 추구하다 보면 직면할 수 있는 인간 능력의 한계를 겪지 않고도 현재의 인간의 지혜만 가지고도 약간의 변화를 통하여 훌륭한 개선을 이룰 수 있다고 본다.

이 이론은 변화로 인한 충격이 크지 않으므로 변화에 큰 장애를 받지 않고, 민주적 다원주의 사회에서 잘 적용될 수 있다고 주장한다. 즉, 점진적 변화가 결국 이익의 극대화를 보장해 줄 것이라고 보는 관점이다. 점증모형은 정책결정자가 현존 정책으로 개선할 수 있는 모든 대안들을 혁신적으로 탐색하기보다는 약간 수정·보완한 대안들 중에서 하나를 선택하며, 정책대안과 대안의 결과 중 일부만을 한정적으로 비교한다고 한다.

합리적 종합이론이 현실적으로는 적용하기 어려운 많은 한계점을 가지고 있기 때문에 이에 대한 대안으로 개발된 이론이라고 할 수 있다. 즉 기존에 이미 결정되어 시행되어 온 정책에 몇 가지 전략적으로 개선점을 추가하여 정책을 결정하는 방식이다.

- (a) 기존의 정책에서 한계가 있거나 발전, 변화의 필요성이 있는 정책에만 분석을 집중한다.
- (b) 새로운 목표를 추구하기보다는 기존의 정책의 결점이나 결함을 시정하여 개선 발전시키는 데에 중점을 둔다.
- (c) 기존의 정책의 합리성을 믿기 때문에 목표와 수단을 분리하여 처음부터 다시 분석하거나 고려하지 않는다. 현재의 정책을 바람직한 정책이라고 믿는다.
- (d) 그동안 정책시행을 거치면서 잘못된 정책을 주로 시정하는 데에 중점을 둔다.
- (e) 시행되어 온 모든 정책이 아니라 시정하고자 하는 정책에 대하여만 분석한다.

점증주의는 적극적으로 문제를 찾아서 해결하기 위한 정책결정과정이라고 하기 보다는 기존의 정책시행에서 문제가 되는 것을 해결해 나가는 과정이다. 파격적이거나 혁신적이라고 하기 보다는 보다 점진적인 개선추구 정책결정 방식이라고 할 수 있다. 지나친 모험주의로 인한 결함파와 병폐를 겪을 필요가 없다. 이 이론은 오랜 역사를 살아 온 인간의 합리성과 전통적 관료주의의 점진적인 발전 가능성을 신뢰한다. 그리하여 안정적인 관료행정의 장점을 부각한다. 그리하여 관료주의의 행태와 그 정책을 정당화시키기도 한다. 오히려 이러한 점 때문에 합리주의 정책결정이론으로부터 비판을 받기도 한다.

이 이론은 정책결정자가 특정한 의지를 가지고 있지 않은 많은 경우에 이루어지는 정책결정 과정을 설명한다. 자치단체장이 모든 정책에 특별한 의도를 가지고 있지는 않다. 수없이 많은 선택과 결정을 해야 하는 상황에서 단체장이 특정한 의도나 생각을 가지고 있지 않은 사안의 정책결정과정에서는 기존의 정책을 답습하되 문제가 되는 것을 주로 시정하면서 발전을 추구한다. 즉, 자신의 합리적 사고와 주어진 제도의 범주 안에서 특별한 충돌없이 점진적인 개선을 추구한다.

따라서 이러한 점증 모형에 의한 정책결정은 정책을 자율권을 가진 다양한 참여자와 이해집단들의 상호조정의 산물로 본다. 정책 결정과정에서 부분적 상호조정이 활발히 이루어지는 것은 다원주의 사회에서 두드러지게 나타난다. 다원주의 사회는 다양한 이해관계를 지닌 사람이나 집단들로 구성되어 있기 때문에 어느 특정의 참여자가 정책과정을 주도할 수 있는 권위를 갖기는 어렵다. 따라서 다원주의 사회의 정책결정 과정에서 어느 정도 영향력을 발휘할 수 있는 참여자들간의 상호조정이 이루어질 수밖에 없다.

실제에 있어 참여자간의 협조적 상호조정이 자치단체장의 직권조정보다 더 나은 결과를 가져올 수 있다. 왜냐하면 다양한 이익들이 정치과정을 통해 자발적으로 조정되기 때문에 단체장의 직권에 의한 강제조정보다 더 현실적이기 때문이다. 주어진 조건하에서 상대방의 이익과 주장을 이해했기 때문에 각자의 이익을 최대한 반영했다고 믿기 때문에 정책의 집행과정에서 상당한 이해와 협조를 담보할 수 있기 때문이다. 더욱이 정책문제가 더욱 복잡하여 조정자의 능력을 넘은 경우에는 상호조정을 통하지 않고는 문제해결이 불가능하다(김문성, 2004:469-471).¹⁾

1) 점증모형에 대해서는 정치적으로 안정된 사회에서의 정책결정현상을 설명하는 데에는 적합하나,

(4) 외부와의 상호작용이론

① 제도주의(Institutionalism)

제도주의는 점증주의 이론과 유사한 측면도 있다. 정책결정자는 그가 속한 제도의 틀 속에서 크게 벗어나지 못하고 정책결정을 하게 된다는 입장이다. 정책결정자는 그가 속한 환경 즉, 법규범, 관례, 관행, 전통, 정책결정구조, 인간관계 등 제도의 제약을 받는다. 정책결정 참여자들은 정책결정에 영향을 미치는 행위자들의 상호작용공간이나 행위자들의 행동상황, 그리고 행위자 자신 등의 영향을 받는다. 그리고 이들은 다시 행위자들이 보편적으로 인식하고 있는 사회적 규범 또는 "합리성"의 틀 안에서 정책을 결정한다. 정책결정 참여자들의 의사결정은 자신들의 활동을 규제하는 사고와 행동의 보편화된 규칙에 의해 영향을 받으면서 의사결정을 한다. 결국, 정해진 제도적 틀 속에서 정책결정이 이루어진다고 본다(Elinor Ostrom, 2007; pp.21-64).

② 신제도주의 이론(Neo-Institutionalism Theory)

기존의 제도와 기구, 법규범 등만이 아니라 정책결정기구 밖의 이익집단이나 사회적 구조등도 정책결정과정에 영향을 미친다. 신제도주의 이론은 기존의 제도주의 이론의 확장이론이라고 할 수 있다.

지방정치제도의 구조(the structure of local political institution)가 이익집단의 구조(the structure of interest organization)와 상호작용을 하는 과정에서 이익집단들은 자신들에게 유리한 정책이 결정되도록 지방정부에게 압력과 영향력을 행사한다. 이익집단은 정책의 형성이나 집행과정에 영향을 미친다. 또 단체장의 선거활동이나 정책홍보 및 지지 활동을 통해 지방정부의 정책결정에 영향을 미친다. 단체장과 행정관료도 정책홍보와 지지확보를 위해서는 이러한 이익단체들과 협조관계를 형성함으로써 원활한 정책수행을 기한다.²⁾

사회변동이 극심한 사회의 정책결정현상을 설명하는 데에는 한계가 있다는 점, 점증주의가 지나치게 보수적이어서 쇄신을 저해한다는 점, 합리성을 지나치게 과소평가 하고 있다는 점 등의 비판이 있다(박성복·이종열, 2002: 272-274; 노시평 외, 2006 294-295).

2) Mark Lubell and Richard Feiock, Collaborative Research on Institution and land-Use Politics, http://www.des.ucdavis.edu/faculty/lubell/Research/NSFgrant2003_Final.pdf.

③ 성장기구(growth machine)접근방법

피터슨(Paul E. Peterson)에 의하면 지방자치단체들은 규모가 작기 때문에 자치단체장이 지역주민들에게 혜택을 주면 곧 단체장에 대한 지지로 나타나고, 그러한 혜택이 적을 경우에는 지지철회가 나타난다고 한다.

이에 단체장들은 지역주민의 지지를 지속적으로 받을 수 있는 정책을 산출하려고 노력한다. 그 결과 지방자치단체의 단체장들은 주민들에게 보다 많은 혜택을 주기 위하여 노력한다. 그리하여 자원의 재분배정책(redistributive policy)보다는 경제적 성장을 추구하는 발전정책(development policy)을 추구하게 된다. 단체장은 기업이나 산업체의 지방유치, 정부보조금의 확대 등을 통한 지방의 소득증대사업을 추진하고자 노력한다.

그러나 주민들의 소득증대가 불가능할 경우에는, 단체장은 주민들이 체감할 수 있는 개발정책을 추진함으로써 성과를 과시하려고 한다. 삶의 여건개선, 환경개선, 공원조성, 도로확충, 거대 건축물 구축 등의 개발정책은 주민들에게 보여주는 사업으로써 주민들이 삶의 질 향상을 체감하도록 하여 주민들로 하여금 자치단체가 성장하고 있다는 사실을 확인시키려고 한다. (Peterson, 1981).

④ 레짐이론(Regime Theory)

1980년대에 들어서 스톤(Clarence N. Stone)은 이러한 엘리트주의와 다원주의와는 별개로 지방정치를 해석하는 데에 있어서 레짐이론을 통해 도시의 권력구조를 해석하였다. 레짐이란 자치단체의 통치기구를 둘러싼 비공식적 집단으로써 상대적으로 안정된 집단이며 지방정부의 정책결정과 집행을 지속적으로 가능하게 해 주는 목적을 가진 집단이라고 할 수 있다.

지방정부가 공식적이고 권위적인 권력을 가지고 있기는 하지만, 사적 단체들의 지지가 없이는 정책추진을 하기 어렵다. 레짐이론가들은 지방자치단체의 정치(또는 도시정치, urban politics)는 다원주의자들의 주장처럼 이익집단들의 견제와 균형을 통해서 이루어지는 것이 아니라 통치연합(governing coalition)이라고 하는 핵심 집단에 의해 이루어진다고 주장한다. 이 레짐은 공적, 사적 결합체로서 도시의 정책결정과정에 공적, 사적으로 참여하며, 정책집행을 가능하도록 해준다.

(5) 관료적 정책결정이론(Bureaucratic Decision Making Theory)

관료적 정책결정이론은 엘리슨(Allison³⁾)이 제시한 모형에 기반을 둔 이론으로서 행정부가 주도적으로 만들어내는 정책들은 정치적 압력이나 사회집단이나 압력단체들의 요구의 증대나 압력으로 정책결정이 이루어지는 것이 아니다. 오히려 관련 문제에 정통하고 전문적인 지식을 가지고 있는 행정관료들에 의해 절차적으로 중립적인 관료적 의사결정과정을 통하여 정책결정이 이루어진다고 한다(Pietro S. Nivola, 1978; pp. 59-81).

이 이론은 정부의 정책결정을 참여자들간에 갈등과 타협·홍정에 의하여 이루어지는 정치적 활동으로 보며, 국가정책을 결정하는 주체는 단일주체로서의 정부나 하위조직으로서의 부처들의 연합체가 아니라 참여자들 개개인이라고 본다. 그러므로 여기에서의 정책은 전체가 직면한 문제 해결을 위해 채택한 해결책이라기보다는 개개인의 참여자들간의 타협·갈등·홍정 등의 정치적 결과(political result)이다.

정책결정에 참여하는 공무원들은 상위직 공무원들로서 대부분 관련분야에 전문적인 지식과 오래된 경험을 가지고 있는 전문가 집단이라고 할 수 있다. 이들은 대부분 정책의 계속성(continuity), 안정성(stability), 그리고 예측가능성(predictability)이라고 하는 행정의 일반적인 원칙들로 형성된 문화속에서 오래도록 지내왔기 때문에 이러한 원칙을 고수하는 경향을 가지고 있다(J.D. Aberbach, R.D. Putnam and B.A. Rockman, 1981; p. 256). 새로이 임명되거나 선출된 단체장이 특정한 정책을 결정하려고 해도 이러한 행정의 일반적 원칙을 고수하는 관료집단에 의해 억제되는 경우도 많다고 할 수 있다. 한국사회에서 종종 임명받은 기관장이 조직을 장악하지 못한 채 관료들에 의해 끌려 다녔다고 하는 언론상의 표현을 접하는 경우도 있는데, 이러한 경우를 지적하는 것이라고 할 수 있다.

3) Allison은 이러한 모형들을 통해 1960년대 초 쿠바가 소련의 미사일을 도입하려 했을 때 미사일이 운반되지 못하도록 미국이 해상봉쇄라는 대안을 채택한 이유를 설명하였다.

2) 내면적 차원의 주관적 분석이론: 정책결정과정의 동기이론(Motivation Theory in Policy Making Process)

위에 서술한 정책결정과정에 분석과는 별도로 정책결정자의 동기를 분석하여 정책결정과정을 분석하려는 연구도 있다. 위버(Weaver)는 정책결정자의 정책결정과정에는 항상 그의 동기가 개입되어 있으며 결정권자의 동기를 분석함으로써 정책결정과정의 내적 접근을 할 수 있다고 주장한다. 즉 다음과 같은 동기로 분류할 수 있다(R. Weaver, 1986; pp.371-398).

(1) 명성추구(Credit Claiming)

정책에 따라서는 정책결정자의 명성이나 개인에게 이익이 될 수 있는 성격을 가진 정책들이 있다. 적어도 법적, 제도적 틀 안에서 결정자가 자의로 정책결정을 할 수 있는 재량권을 가진 범주내의 정책결정에 관해서는 우선적으로 자신의 명성과 같은 이익을 위해 정책을 결정한다. 물론 명분적으로는 다양한 합리적 이유와 근거로 포장한다.

특히 재선이나 재임명, 승진 등의 시기에 있을 때에는 더욱 두드러지게 이익추구적 경향을 많이 나타낸다. 이러한 선거적 동기(Electoral Motivation)은 유권자들이 이 정책으로 인해 체계적이며 계산적으로 반응할 것이라고 확신하는 경우에만 이루어진다. 선거기간이 지나치게 많이 남아있어서 유권자들이 망각할 수 있는 시기라면, 선거적 동기는 상당히 약화된다고 할 수 있다. 오히려 개인적 명성을 높이거나 개인적 이익을 충족시키기 위한 동기에서 정책을 결정한다.

(2) 좋은 정책(Good Policy)

특히 개인적 동기가 개입되지 않은 정책에서는 가능한 합리적이며 좋은 정책을 채택하고자 한다. 사회적으로 최대의 공익을 산출하는 정책을 선호하며 기존의 정책이라도 개선하고자 노력한다.

(3) 비난 회피(Blame Avoidance)

정책결정과 관련하여 상당한 압력이 있어서 그 이익보다는 위험부담이 크다고 예상될 때 결정권자는 이익추구보다는 비난회피를 위한 정책결정을 추구한다. 정책과 관련하여 일반주민들은 이익보다는 손실에 더욱 민감하게 반응한다. 결정권자는 손실을 야기하는 정책을 회피하고자 노력한다.

결정권자가 어쩔 수 없이 비난을 감수해야 하는 정책결정에 직면했을 때에는 다음과 같은 다양한 정책결정과정을 구사한다.

- 처음부터 이러한 의제를 제한하고 정책결정에서 회피하고자 노력한다.
- 갈등을 유발할 수 있는 정책과제를 다른 관점에서 접근하거나 분할하여 접근함으로써 비난을 희석시킨다.
- 비난발생 가능성이 있는 정책에 대하여는 추가적 재원을 투입하여 보상으로써 비난을 상쇄한다.
- 불가피하게 비난받는 정책을 추진할 때에는 타인이나 다른 것에 책임을 전가하거나 이유를 붙인다.
- 희생양을 내세워 책임을 회피한다.
- 결정권자 자신도 마치 피해자인 것처럼 위장하여 피해자인 대중 속으로 들어간다.
- 위원회를 만들어서 비난받는 표적을 분산시키고 자신은 비난의 대상이 되는 표적에서 사라진다.

정치는 제한된 권력과 시간, 정보, 지식, 자원 등의 한계 속에서 강요된 선택의 압력하에서 결정을 하게 된다(Brian Barry and Douglass W. Rae, 1975, p. 344).

3) 외부적 차원의 분석이론

(1) 정책결정의 흐름모델(Stream Model of Policy Making Process)

정책결정은 정책의제가 형성된 후, 관련된 의사가 개진되고, 적절한 토론이 이루어진 후, 정

치적 합리성이나 타당성을 갖추어야 비로소 결정이 이루어진다. 이러한 과정은 정책결정권자의 단독의지로 형성되기 어렵다. 정책의제로 형성되기 위한 사회적 문제의식이 있어야 하며, 관련된 전문가들의 토론이 뒷받침되어야 한다.

이러한 과정을 주목하면서 정책결정이 이루어지는 시기를 포착한 연구와 모델을 흐름모델(Stream Model)이라고 한다. 특정한 정책결정이 이루어지기 위해서는 사회적으로 문제가 되는 이슈가 상당한 정도로 팽배하여 이슈화가 되어있는 정책이슈의 흐름이 있고, 정치인이나 시민단체 등의 대표자들이 결정을 촉구하는 정치의 흐름이 있고 이에 대하여 관료나 전문가들이 대안을 모색하고자 하는 마련하는 정책대안의 흐름이 형성되어야 한다. 이들 흐름이 동시에 서로 만나 해결하고자 하는 의지가 일치될 때 정책결정이 이루어진다(John W. Kindon, *Agendas*, 1995). 즉 사회적 문제에 대한 이슈의 흐름과 정치의 흐름과 정책대안의 흐름이 만나는 시점이 정책결정이 이루어지는 때라고 할 수 있다. 그리고 이 시점을 정책의 창(Policy Window)이 열리는 때라고 한다.

이 모델은 현대사회와 같이 이해관계가 복잡적으로 얽혀있으며, 밀려드는 수많은 정책의제들 중에서 왜 특정한 정책이 형성되는가에 대한 해답을 제공해 준다. 이러한 사회에서는 정책결정과정에 있어서 정책결정권자의 단독의지만으로 결정이 이루어지는 것이 아니라 정치적, 사회적, 경제적 분위기가 형성되어야 특정한 정책에 대한 결정이 이루어질 수 있다는 점을 설명한다.

(2) 지위접근법(positional approach)

단체장의 의사결정과정을 분석하기 위해 그 지역사회에서 정치적, 경제적, 사회적 중요한 기구들의 중요한 지위를 가지고 있는 인물들을 중심으로 분석한다. 그들이 핵심적 권력을 가지고 있다고 판단하기 때문이다. 이들이 사회적 가치와 자원들, 즉 재산이나 직업, 지지 유권자, 정치적 지위 등의 권력자원을 통제하고 있다고 판단되므로 기초단체장의 의사결정에 중대한 영향을 미치는 권력자라고 판단하는 방법이다. 이러한 다양한 연구들을 크게 분류한다면, 아틀랜타시를 연구한 헌터의 엘리트론적 연구와 뉴헤이븐(New Haven)을 연구한 다알을 중심으로 하는 다원주의적 연구라고 할 수 있다(Floyd Hunter, 1953; Robert A. Dahl, 1961).

(3) 평판법(reputational approach)

평판법은 제도적으로 나타나는 지위법(positional approach)을 통해서 나타나는 숨은 권력자를 찾아내기 위한 방법이다. 경험적 연구방법을 사용하여 조사대상자들로 하여금 직접 권력을 행사하는 사람이 누구인지를 판단하게 한다. 이를 위해 재계나 기초단체, 시민담당 부서, 또는 각 기관의 최고책임자들로부터 권력을 가지고 있을 것이라고 판단되는 인물들을 추천받은 후, 면밀한 조사와 면접을 통하여 그 중 핵심적 인물들을 선택하여 조사한다.

그 결과 권력은 각 개인의 재산과 사회적 지위, 명성에 토대를 두고 형성된다는 사실을 확인하였다. 그리고 개인의 권력은 집단이나 과별, 제도 등으로 구조화 되어야 힘을 발휘할 수 있다는 사실도 아울러 중요하게 부각되었다. 이러한 권력은 사회 속에서 정책에 따라 다르게 나타날 수 있다는 사실을 확인해 주고 있다. 이러한 그의 주장은 지방정치에 있어서 실제로 어떤 사람이 어떻게 권력을 행사하는가에 대한 중요한 진전을 이루었다고 할 수 있다.

(4) 의사결정 접근방법(decision-making approach)

다알(Dahl)은 지방자치단체의 의사결정과정에서 실제적인 영향력을 가장 많이 행사한 사람이 누구였나를 분석함으로써 단체장의 의사결정구조와 특징을 분석하였다. 그의 분석방법은 의사결정 접근방법(decision-making approach)이라고 한다. 그는 실제 권력을 행사하고 있는 인물을 중심으로 분석하면서 이들이 단체장에게 영향을 미치는 과정과 실태를 조사하였다(Robert A. Dahl, 1958; p. 466).

연구결과 1950년대 이후에는 도시의 공공정책결정 과정에서는 지방자치단체장이 가장 많은 영향력을 행사한다는 사실을 밝혀냈다. 그리고 이들 단체장들은 차기 선거에서 승리를 위해 선거권자, 이익집단, 그리고 조직을 가진 하위지도자들의 요구사항을 정책에 상당히 반영하고 있었다. 그의 연구에 따르면 지방자치단체의 소수의 집단들이 정책결정과정에서 많은 영향을 미치고 있으며, 다수의 시민들은 간접적으로만 영향력을 행사했다.

4) 사회적 연결망 이론(Social Network Theory)

사회적 연결망 분석이론은 참여자들이 각각 독립적이라고 하는 가정을 버리고 상호의존적이라고 가정한다. 그리고 이들 의존적인 참여자들간에 나타나는 연결 관계에서 유형을 발견하

고 그 구조를 도식화함으로써 내용을 분석하고자 하는 분석이론이다. 이들의 연결 관계에서 어떠한 위치를 차지하고 있는가에 따라 각각의 분석내용에서 주도적 역할을 하고 있는지, 혹은 어떠한 과정을 거쳐서 결과가 초래되는지를 분석한다.

이 구조는 인위적으로 만드는 것이 아니라 참여자들에 의해 자연발생적으로 만들어지는 실체라고 할 수 있다. 그리고는 이 구조가 다시 참여자들을 구속하고 제약하는 기능을 갖게 된다. 이것을 구조의 이중성(duality of structure)이라고 한다. 즉 참여자들이 만들어가는 상호연결 관계가 이제는 역으로 참여자들의 행위에 영향을 미치고 구속하는 특징을 갖는다(A. Giddens, 1984).

바로 이러한 구조에서 네트워크 이론은 참여자들의 행위를 관계적 위상에서 효과적으로 분석하고 설명한다. 또 이를 위해 그림(diagram)을 사용하여 설명하기도 하며, 수치로서 관계적 위상을 분석하여 설명한다. 분석방법으로는 참여자(node)와 연결선이 사용되며, 이들간의 관계를 설명하기 위해 유사성, 구조적 등위성, 수치 등이 사용된다.

(1) 엘리트 네트워크 이론(Elite Network Theory)

엘리트란 한 사회내의 희소한 가치들을 배분할 수 있는 힘을 가진 사람들을 의미한다. 특히 정치적 가치들을 배분할 수 있는 힘을 가진 사람들을 정치엘리트라고 한다. 이들 엘리트들은 자신들이 가지고 있는 배경을 바탕으로 그 사회의 구조와 제도, 인식적 장치 속에서 힘을 발휘한다. 그리고 엘리트간의 네트워크 구조 역시 엘리트들이 폐쇄적으로 힘을 발휘하는 중요한 기제가 되고 있다. 엘리트의 개인적, 조직적 네트워크는 엘리트의 권력사용에 중요하다.

(2) 정책네트워크이론

정책네트워크이론은 정책결정과정에 참여하는 정책엘리트 사이의 상호작용을 통하여 형성되는 정책결정구조를 분석하기 위하여 네트워크 개념을 활용한 접근방법이다. 정책엘리트는 정책결정과정에 참여하여 자신의 의사를 정책에 반영하고자 하는 정책형성참여자를 의미한다. 이들은 공식적인 지위를 가지고 있는 경우도 있으나, 공식적 지위가 전혀 없는 경우도 있다. 또 공식적으로는 상위직급도 있으나, 정책결정과정의 특성상, 하위직급의 참여자도 있다. 공공기관의 내부 부서의 인물일수도 있으나, 외부의 인사가 관련되는 경우도 있다.

상호작용이란 정책엘리트들간의 의사소통의 과정에서 나타나는 현상으로서 다양하게 나타난다. 협력을 통한 문제해결, 협의, 합의, 상의, 의견개진, 조정, 압력, 청탁, 부탁 등 다양하게 나타난다. 또 공적 조직에서 주어진 정책이슈에 대한 하급직의 자발적 사고에 기반을 둔 기안 작성을 통한 정책초안수립, 상급자의 지시에 의한 기안 작성과 수정 과정, 관련인사와의 협의를 통한 정책수립 등 다양하게 나타난다.

정책결정구조란 정책엘리트와 그들 간의 상호작용을 통해 나타나는 특성을 체계화한 양식을 말한다.

정책네트워크가 유용하게 된 것은 기존의 정책결정이론이 노정하는 한계점을 극복하고 분석을 명료하게 해 주기 때문이다. 계층제적 관료주의가 발달한 현대에 이익집단의 요구와 압력이 커지고, 합리적 의사결정의 요구가 높아지며, 관련법규에 적합한지에 대한 감사가 강해지는 한편, 주민의 요구를 적극적으로 반영하도록 하는 단체장과 선거구민의 압력이 높아지기 때문에 관료제이론을 포함한 기존의 이론들로서는 이러한 정책결정과정을 설명하기 어렵다. 이러한 동태적 역동성을 가장 잘 설명할 수 있는 이론이 정책결정 네트워크 이론이다.

이러한 네트워크 이론은 정책형성 참여자들간의 상호관계는 신뢰할만한 수준의 관계로서 상당히 안정적이기 때문에 예측가능성까지 보여준다. 이러한 점에서는 정책형성참여자의 상호관계를 하나의 제도로서 볼 수 있는 점에서 신제도주의가 가지고 있는 한계점을 극복하고 새로운 분석력을 보여준다(P. Doreian, 2006; pp.137-164).

정책네트워크에 나타나는 참여자들은 계층적일수도 있고, 비계층적일 수도 있는 다양한 형태의 참여자들을 보여준다. 특히 합법성과 정당성을 모두 갖추려는 정책의 경우에는 하급직과의 의사교류를 통해 기안 작성으로 올라오는 정책참여로부터 공무원사회의 외부인 각종 자문 위원회나 자문단의 의견을 조합하는 등, 다양한 참여의 형태가 나타난다. 여기서는 공식적이거나 비공식적 기구의 중요성에 차이를 두지 않는다.

3. 선행연구 및 차별성

1) 선행연구 검토

지방자치단체장의 의사결정과정과 엘리트 네트워크 분석에 관해서는 2002년도에 한국학술

진흥재단의 후원으로 추진된 박대식 교수의 “지역사회 권력구조와 정치문화”가 있다. 박 교수는 전국 주요 도청소재지를 중심으로 엘리트의 특성과 배경 등을 연구하였다. 충남지역에서는 대전을 연구하였으며, 대전지역 엘리트의 배경과 연결망 등을 조사하였다.

2003년도 한국학술진흥재단의 후원으로 충남대학교의 신진교수가 수행한 학술진흥과제는 "한국하부정치문화의 Data Base구축"으로서 전국의 주요 중소도시를 분석하였다. 전국 8개도에서 각각 2개 지역을 선정하였으며, 충남지역에서는 공주와 서산지역의 정치문화, 주민참여, 시민사회단체 및 엘리트들을 분석하였다. 2004년도에 수행된 본 조사에서는 각 조사대상지역에서 당시 지난 2년간 가장 중요한 사업 3가지씩을 선정하여 각 사업에서 자치단체장의 영향력을 분석하였으며, 엘리트간의 네트워크를 분석하였다. 특히 공주시의 경우는 시장보다는 전문직 공무원에게 의사결정권한이 많이 부여된 특징을 보여주었다. 이러한 연구는 한국의 지방자치에서 전문직 공무원과 선출직 단체장간의 의사결정과정에서의 미래상을 보여줄 수 있는 단초를 제공했다는 큰 의의를 가지고 있다.

이후 한국중소도시의 실세 엘리트 분석(신진, 대한정치학회보제 14집2호, 2006년 10월)은 전국 지방자치단체의 의사결정과정을 비교분석하였다. 단체장 별로 특성이 있기는 하지만, 대부분의 경우, 단체장의 독점적 권한행사가 주류였다.

“한국 중소도시에 있어서의 엘리트 구조 분석”(신진, 한국동북아논총, 제 11권 제3호, 2006)는 공주시의 사례를 중심으로 분석하였으며, 전문직 공무원에게 재량권을 많이 부여한 특이한 경우였다. 이러한 공주시에 관하여 5년이 경과한 2009년에 다시 조사한다면, 상당히 중요한 학문적, 정치적 결과를 이룩할 것이라고 판단된다. 공주시의 특이한 사례 즉, 전문직 공무원들에게 재량권을 많이 부여한 것이 당시 시장의 특성 때문이었는지, 혹은 공주의 특이한 정치문화 때문이었는지가 밝혀질 것이다.

“지역공동체의 지방거버넌스모형: 충남의 지방정책사례를 중심으로”(배웅환, 한국정책학회보, 제12권제3호, 2003)는 거버넌스모형을 가지고 충남지방의 과거 사례를 분석 적용한 것으로서 실제 자치단체장의 의사결정과정이나, 엘리트들의 네트워크 분석을 위한 구체적 분석은 아니다.

“지방관료제에 대한 외부행위자들의 영향력 분석”(유재원, 한국정책학회보제 11권 제4호 2002)은 지방자치단체의 핵심부서 과장들을 대상으로 설문조사를 통해 정책결정과정에 영향력을 행사하는 외부인물요인들을 분석하였다. 중앙정부, 광역자치단체, 자치단체장, 기초의회,

관내기업 및 지역유지, 이익단체와 주민, 지방언론 등을 분석하였다. 이 연구는 과장들의 의사결정과정에서 자치단체장의 의사결정과정에는 미흡하다고 할 수 있다.

“정책결정과정에서의 NGO 역할에 관한 실증적 연구”(최병대·김상구, 한국정책학회보, 제13권 제1호, 2004)는 지방정부 정책결정과정에서의 NGO 역할을 서울시 난지도 골프장 건설 사례와 부산광역시 명지대교 건설사례에 참여한 시민단체의 상근자와 시민단체 소속 전문가 및 관련 공무원들을 대상으로 조사 분석하였다. 자치단체장의 의사결정 과정에 시민단체의 영향력 분석연구라 할 수 있다.

“정책결정에 있어서 위원회의 활용 분석”(김주환·성지은 한국정책학회보 제14권 제3호 2005)은 청계천 복원사업에 있어서 위원회가 가지는 역할을 분석하였다. 위원회의 적극적인 활용을 통한 사업 추진전략의 사례를 보여주고 있다. 자치단체장의 의사결정과정에서 외부요인이 미치는 영향보다는 단체장이 전략적으로 위원회를 활용하는 사례를 보여준다.

“기초자치단체장의 리더십과 정책과정에 관한 연구”(최창수, 2000)는 도시권력구조와 단체장의 리더십의 구조관계에 착안하여 전·현직 단체장과 공무원, 위회의원 등을 대상으로 한 심층면접조사와 전국 232개 기초자치단체의 부단체장을 대상으로 한 설문조사에 기초한 통계조사방법을 병행하여 정책개발과 조직내부관리, 정치적 역할(이익집단과 지방유지, 지방의회와의 관계 등), 정부 간 관계(상위정부와의 관계) 등을 분석하고 의제설정·정책결정·정책집행과 단체장의 리더십의 관계를 규명하였다.

“지방자치단체장의 정책우선순위에 관한 내용분석”(이재규, 2008)은 지방자치단체장의 정책우선순위에 관한 분석을 위해 정책의 유형을 행정기능별 정책과 정책성격별 정책으로 유형화하고, 자치단체장의 취임사·신년사·시정연설 등을 비교 분석하여 정책결정과정 참여자로서의 자치단체장의 역할을 강조하였다(이재규, 2008).

“지방자치단체장의 리더십 연구 민선: 기초자치단체장을 중심으로”(박해육, 2008)연구는 민선 1기부터 4기까지 기초자치단체장의 정책정향을 개발정책정향론(경제적 관점)과 복지정책정향론(정치적 관점)으로 분류하고 기초자치단체장의 개인적 특성(연령, 학력, 경력, 득표력 등)과 상황적 특성(소속정당, 재정자립도, 도시화 정도 등)을 독립변수로 하여 T-test와 ANOVA 분석 및 로지스틱 회귀분석으로 그 정향적 특성을 분석한 바 있다.

“단체장의 리더십이 부하의 조직시민행동에 미치는 영향에 있어 신뢰의 매개역할”(이창원·정법권, 2008)은 자치단체장의 리더십이 부하의 조직시민행동에 미치는 영향에 대한 연구가

많지 않고, 더욱이 리더십 유형이 조직시민행동에 미치는 영향에 있어 '신뢰'의 매개역할을 파악하고자 했던 연구는 거의 없다는 측면을 고려하여 경로분석(path analysis) 결과를 근거로 단체장에 대한 부하의 신뢰가 리더십과 조직시민행동간의 관계를 어떻게 매개하는지를 파악하여 조직시민행동에 영향을 미치고, 변혁적 리더십이 부하의 조직시민행동에 영향을 미치는 것을 규명하였다.

한편, 의사결정구조에 관하여 “분석적 네트워크 과정에 근거한 R&D사업 사전타당성조사 의사결정연구”(이윤빈, 2008)는 다기준 의사결정문제에 적용될 수 있는 이론 및 사례, 연구동향을 제시하고 분석적 네트워크 과정을 적용한 의사결정 방법의 개념과 적용사례를 제시하여 의사결정모형 구성방안을 도출하였다. 이를 위해 국가 R&D사업의 사전타당성 조사에서 SOC 사업에 대한 예비타당성 조사를 벤치마킹하여 AHP기법을 적용하였다.

2) 선행연구와의 차별성

정책결정과정에 관한 연구는 매우 다양하고 광범한 측면으로 연구되어 왔고, 지방자치단체장에 관한 기존 연구들은 주로 단체장의 리더십에 관한 연구와 역할 및 자질 등 주로 단체장의 역량에 관한 논의가 주로 이루어져 왔으며, 지역발전에 관한 논의 보다는 지방정치와 관련한 지방자치단체장의 정당공천제 문제를 다루어 온 것이 현실이다.

선행연구들 중에 지방의 기초단체장의 의사결정과정을 직접적으로 분석한 연구는 신진의 "한국중소도시의 실세 엘리트 분석"과 "한국 중소도시에 있어서의 엘리트 구조 분석"이 가장 근접한 연구라고 할 수 있다. 그러나 이러한 연구들도 2004년도에 행해진 연구로서 5년이 경과되었다. 이번에 수행하는 연구는 특별히 충남지방의 기초단체장의 의사결정과정을 분석함으로써 충남지방의 정치문화에 적합한 분석을 할 수 있을 것으로 기대된다.

본 연구자는 지난 2003년도의 학진 연구과제를 통하여 각 지역의 정치문화에 대한 기초연구를 수행 해 왔다. 2009년도의 연구과제는 이러한 정치문화, 지역의 시민사회단체에 대한 기초연구, 엘리트 연구들을 토대로 단체장의 의사결정과정과 엘리트간의 네트워크 조사와 분석이 이루어짐으로써 획기적 성과를 거둘 것으로 기대된다.

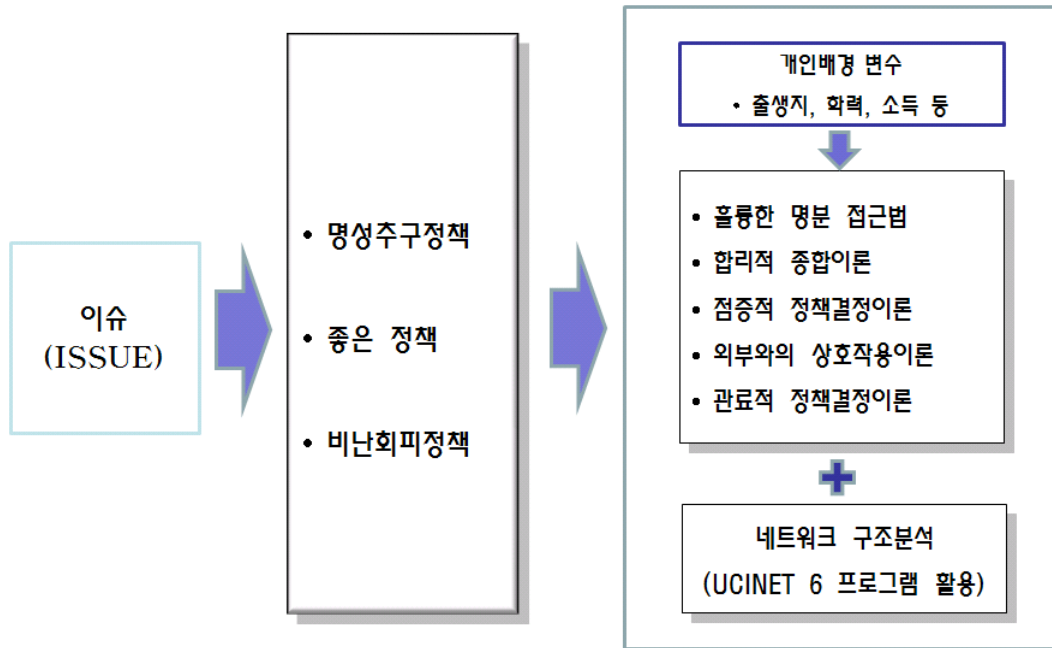
아울러 지방자치단체장의 리더십과 관련된 연구가 주를 이루고 있고, 지방자치단체장과 지역정책의 결정과정에 대한 연구는 매우 부족한 실정을 감안한다면, 본 연구의 지방자치단체장의 정책결정과정에 대한 연구는 사례지역의 협소함에도 불구하고 의미가 있다 할 것이다.

<표 2-1> 기존 선행연구 및 본 연구의 차별성

	연구자	연구주제	연구방법	주요 연구내용
1	신진 (2006)	한국중소도시의 실세 엘리트 분석	UCINET 6 프로그램을 활용· 분석	경기도 구리시와 충남 공주, 충북 충주의 정책집행 과정에서 나타나는 지자체장 의사결정과정의 특징과 네 트워드를 비교 분석
2	신진 (2006)	한국 중소도시에 있어 서의 엘리트 구조 분석	2004년 공주시 시장과 고위 직 공무원, 시민사회단체, 경 제 엘리트 중심 면접조사 (UCINET6 사용)	공주시의 주요사업에서 시장의 의사 결정과정과 엘리트간의 네트워크를 분석함.
3	배응환 (2003)	지역공동체의 지방거 버넌스모형: 충남의 지방정책사례를 중심 으로	지방거버넌스모형을 이용하 여 사례분석을 통해 정책결 정과정 분석	1990년대초의 안면도 핵폐기물처분장 건설사례와 신두리사구의 보전개발 사례를 중심으로 정책결정과정 분석
4	최창수 (2000)	기 초 자 치 단 체 장 의 리더십과 정책과정에 관한 연구	전·현직 단체장과 공무원, 위 회의원 등을 대상으로 한 심 층면접조사/ 전국 232개 부 단체장 설문조사	정책개발과 조직관리, 정치적 역할, 정부간 관계 등을 분석, 의제설정· 정책결정·정책집행과 단체장의 리더 십 관계 규명
5	이재규 (2008)	지방자치단체장의 정책 우선순위에 관한 내용 분석	자치단체장의 취임사·신년사· 시정연설 등을 비교한 정성 분석	정책의 유형을 행정기능별 정책과 정책성격별 정책으로 유형화, 정책 결정과정 참여자로서의 자치단체장 의 역할 강조
6	박해육 (2008)	지 방 자 치 단 체 장 의 리더십 연구: 민선 기 초 자 치 단 체 장 을 중심으로	기초자치단체장의 개인적 특 성과 상황적 특성을 독립변 수로 하여 T-test와 ANOVA 분석 및 로지스틱 회귀분석	민선 1기부터 4기까지 기초자치단 체장의 정책정향을 개발정책정향과 복지정책정향 측면에서 특성 분석
7	이창원· 정법권 (2008)	단체장의 리더십이 부 하의 조직시민행동에 미치는 영향에 있어 신뢰의 매개역할	'신뢰'의 매개역할을 고려한 경로분석(path analysis)	단체장에 대한 부하의 신뢰가 리더 십과 조직시민행동간의 관계를 어떻 게 매개하는지를 파악
8	이윤빈 (2008)	분석적 네트워크 과정 에 근거한 R&D사업 사전타당성조사 의사 결정모형 연구	AHP기법 활용	분석적 네트워크 과정을 적용한 의 사결정 방법의 개념과 적용사례를 제시하여 의사결정모형 구성방안을 도출
	본 연구	기초자치단체장 의사 결정의 특성과 네트 워크 구조에 관한 연구	2009년 공주시와 홍성군의 주 요사업에 나타난 자치단체장 의 의사결정과정 분석, 네트워 크 이론과 엘리트 분석이론과 UCINET 6 Program 이용	공주와 홍성지역의 약 각각 40여명 의 엘리트분석을 통하여 시장과 군 수의 의사결정과정과 엘리트간의 네 트워드를 분석함.

4. 분석의 틀

<그림 2-1> 연구의 분석틀



위의 이론들을 종합해 볼 때, 지방자치단체의 단체장은 내면적으로 정책결정에 관하여 합리적인 원칙을 가지고 있다. 외부적으로는 정책결정의 과정에 참여하는 권한을 가진 사람들 사이에서 결정된다. 또한 사회적으로, 제도적으로 특정한 기회가 되었을 때 특정한 정책을 결정하게 된다. 이와 같은 논의에 바탕을 두고 의사결정의 구조적 특징을 요약하면 다음과 같다.

이 연구는 기초자치단체장의 의사결정의 특징을 유형화하기 위한 연구로서 일차적으로는 기초자치단체장의 의사결정의 구조와 특징을 파악하는 데에 역점을 둔다. 이를 위해서는 우선적으로 기초자치단체장과의 심층면접이 가장 중요하다. 그리고 면접 결과를 분석적으로 설명한다. 그리하여 기초자치단체장이 의사결정을 하는 과정에서 어떠한 과정과 합리적 판단을 거쳐 의사결정을 하는가를 분석한다.

두 번째로는 기초자치단체의 중요한 정책들을 누가 실제로 결정하는가의 문제이다. 즉, 의사결정의 주도적 역할을 하는 사람이 누구인가를 밝혀내는 연구라고 할 수 있다. 이를 위해서

는 네트워크 분석방법을 통해 의사결정에 가장 많은 역할을 한 인물을 분석하고 설명할 수 있다. 그리고 이들이 어떤 방법으로 의사결정을 하는지를 분석한다.

정책결정의 구조에 관한 내용을 비교적 중요하다고 생각되는 설명변수들에 관하여 빈도분석 방법에 따라 분석하고자 한다. 특별히 지방기초자치단체장의 의사결정의 구조와 특징을 분석하고 설명하기 위하여 가장 중요한 자료가 되는 것은 기초자치단체장에 대한 심층면접이라고 할 수 있다. 이에 본 논문은 우선적으로는 기초자치단체장에 대한 심층면접을 통한 의사결정과정의 구조와 특징을 분석한다. 그리고 의사결정과정에 관련된 참여자들에 대한 조사를 통하여 이들의 의사결정과정의 구조와 특징을 설명한다. 다만, 개인적 변수들에 의한 교차분석 방법(crosstab analysis: χ^2 분석법)은 모집단과 sample size 자체가 작기 때문에 큰 의미가 없어서 생략한다.

제3장 조사방법

통계조사는 2009년 11월부터 12월에 걸쳐서 공주시와 홍성군을 상대로 실시하였다. 일대일 면접조사를 실시하였다. 조사결과에 대한 통계처리를 이해서는 SPSS 프로그램을 사용하였으며 사회적 연결망 분석을 위해서는 별도의 프로그램을 사용하였다.

이 연구는 단체장의 의사결정구조를 분석하기 위하여 사회적 연결망분석(Net Work Analysis)방법을 사용하였다. 조사 프로그램으로는 UCINET 6 프로그램을 사용한다. 분석결과를 그림으로 나타내기 위해 Netdraw를 활용하였다. 이 소시오그램(Sociogram)은 참여자(행위자, actors)들 간의 자원과 정보의 흐름을 방향성을 가지고 보여주는 그림이다. 참여자간의 연계관계를 그림으로 보여주기 때문에 참여자의 숫자가 적거나 밀도가 낮은 연결관계분석에 매우 유용한 분석틀이라고 할 수 있다.

사회적 연결망분석(Net Work Analysis)에서 네트워크의 구조와 행동은 행위자들 사이의 상호작용에 기반을 두고 분석한다. 주변의 행위자들과 많은 연계를 갖는 행위자는 더 많은 영향력을 갖게 되고 동시에 타인에 의해 더 많은 영향을 받는 것도 의미한다. 사회적 연결망에서 구성원의 연계성이 높을수록 정보나 자원의 이동성이 높아진다. 또 문제를 해결하는 과정에서도 다중적이고 다양한 관점이나 조망을 할 수 있게 된다.

이들 참여자들간에 나타나는 연결망에서는 중심성(centrality)과 구조적 등위성(structural equivaliance)의 개념에서 분석한다. 중심성은 연결중심성과 인접중심성, 그리고 매개중심성의 개념으로 구분하여 볼 수 있다(Robert A. Hanneman, 2001; pp. 60-68).

연결중심성(degree centrality)는 특정한 참여자 A와 연결된 다른 참여자들의 수의 총합으로 산출된다. 이 수치가 많은 참여자 B는 다른 많은 참여자들과 상호 연결되어 있는 일종의 중심(hub)과 같은 역할을 수행한다. 연결 중심성이 높은 참여자일수록 다른 참여자와 더 많은 연결능력을 갖는다. 이 참여자 B는 다른 참여자보다는 정보와 자원을 더 많이 확보할 수 있으며, 이에 따라 더 많은 권력과 영향력을 행사할 수 있다. 또 일부 참여자들로부터 배척이 되더라도 대안이 되는 다른 참여자들로부터 지지와 정보를 교환할 수 있기 때문에 참여자 B의 지위에

장애가 되지 않는다. 참여자 B는 다른 참여자에 비하여 타인에게 보다 덜 의존해도 된다. 이러한 참여자를 권력자라고 할 수 있다. 그러나 다른 참여자들은 연결중심성이 낮기 때문에 참여자 A보다는 더 의존할 수밖에 없다. 권력자는 행동의 자유를 보다 많이 가질 수 있다. 그러나 연결중심성이 낮은 참여자는 자신과 정보를 교환하는 연결자가 적기 때문에 이들로부터 정보나 자원이 단절될 경우, 고립될 수밖에 없다. 이들은 자신의 연결자를 항상 의식해야 하기 때문에 자율성이 낮아진다. 즉, 참여자들이 네트워크의 구조를 만들지만, 네트워크가 다시 참여자들의 행태를 규제하는 상황에서 네트워크의 권력자는 규제의 틀에서 상당히 많은 자율성을 확보하게 된다.

연결중심성은 한명의 참여자에게 얼마나 많은 참여자들이 연결되어 있는가를 나타내주기 때문에 본 연구와 같이 기초자치단체의 구성원을 대상으로 하는 연구에서는 네트워크의 크기가 작기 때문에 매우 유용한 측정이라고 할 수 있다.

연결중심성의 측정은 각 참여자에게 직접적으로 연결된 선들의 합을 이용하여 중심성을 계산한다. 여기서는 하나의 참여자에게 간접적으로 연결되어 있는 관계는 측정하지 않는다. 연결관계는 방향성을 갖는데, 수신(내향)중심성은 다른 참여자로부터 본인이 선택받은 것을 의미하며, 발신(외향)중심성은 본인이 다른 참여자를 선택한 것을 말한다.

인접중심성(closeness centrality)는 한명의 참여자가 다른 참여자에게 얼마나 근접해 있는가를 나타내며 전체적인 중심을 보여준다. 즉 참여자들간에 누가 더 측근관계를 많이 가지고 있는가 하는 것이 권력의 핵심이라는 것을 보여준다.

연결중심성의 차원에서 보면, 보다 많은 참여자들과 관계를 맺고 정보나 자원을 교환하는 참여자가 권력자라고 판단한다. 그러나 권력은 또한 "여론의 주도자(reference point)"라는 측면에서도 발생한다. 즉, 보다 많은 참여자들과 관계를 갖는 참여자 A는 보다 많은 여타 참여자에게 자신의 의견을 개진할 수 있고, 다른 참여자들은 그 의견을 다양한 경로를 통하여 듣게 되므로 결국 참여자 B는 여론의 주도자가 되며, 집단의 의사를 모을 수 있는 주도적 역할을 하게 됨으로써 권력을 갖게 된다.

인접중심성이 높은 참여자는 네트워크에 참여하고 있는 모든 참여자들 가운데 다른 행위자들에게 가장 빨리 의견교환을 할 수 있는 위치에 있기 때문에 영향력이 높은 참여자라고 할 수 있다. 인접중심성의 측정은 참여자들간에 직접적으로 연결된 선 뿐만이 아니라 간접적으로 연결된 선들의 합을 통해서 계산한다. 인접중심성의 수치가 높을수록 다른 참여자들과 가까이

있다는 것을 의미한다. 즉, 측근에 있다고 하거나, 혹은 측근이라는 것을 의미한다. 하나의 조직이 인접중심성이 높을수록 정보나 자원 영향력 등에 대한 접근이 용이하다는 것을 의미한다.

매개중심성(betweenness centrality)은 네트워크에서 두 명의 다른 참여자를 연결하는 가장 짧은 선 중에서 본인 참여자를 거쳐가는 연결선의 수로서 계산한다. 다른 참여자들과 얼마나 가까운 거리에서 영향을 미칠 수 있는가를 판단한다. 매개기능을 수행하는 참여자는 가운데에서 정보나 자원을 차단할 수도 있으며, 혹은 서비스비용을 부과할 수도 있다. 즉, 영향력을 행사할 수 있는 지위에 있다고 할 수 있다. 즉, 보다 많은 참여자들이 특정한 다른 참여자에게 연결되기 위하여 참여자 B를 거쳐야만 연결된다고 가정할 경우, 참여자 B는 높은 매개 중심성을 가지고 있다고 말할 수 있으며, 실질적인 권력을 가지고 있다고 할 수 있다.

매개중심성의 측정은 다음과 같다. 참여자 A와 다른 참여자 C 사이에서 A와 C를 연결하는 매개자 역할을 하는 참여자 B의 매개중심성은 네트워크 상에서 A와 C를 연결하는 가장 짧은 경로에서 B가 포함되어 있는 경로의 비율을 측정한다.

구조적 등위성이란 연결망에 나타나는 참여자들이 상호 어떤 유형의 관계를 가지고 있는지를 파악한다(최수정·정철영, 2009; p.144).

network접근법에서는 권력이 관계의 밀집성이라는 용어로 정의된다. 권력이 타인에게 영향을 미쳐 자신의 의지를 실현시키는 능력이라고 한다면, 권력의 기초는 연계라고 할 수 있다. 많은 사람과 연계를 가지고 있는 사람은 더 많은 대안을 가질 수 있으며, 더 많은 자원에 접근할 수 있다.

전통적인 통계분석방법과는 달리, 사회적 연결망 분석이론에서는 모집단 설정을 명확하게 구분하지 않는다. 통계에서는 명확한 모집단 설정과 적절한 표본수집의 타당성 확보가 생명이라고 할 수 있는 것에 대비하여 개방된(open)모집단 설정이라고 할 수 있다. 따라서 통계분석(Statistics)이라고 하기보다는 수리사회학(Sociometrics)라고 할 수 있다. 분석내용에 있어서도 대상되는 객체 그 자체를 연구하는 것이 아니라 특정한 사업이나 내용을 주제로 참여자들간의 연결구조를 분석하는 것이기 때문에 참여자들간의 완벽한 연결망이 이루어지지 않는 것이 오히려 당연하다고 할 수 있다. 따라서 사회적 연결망 분석을 위해서는 연구의 목적과 주제에 따라 연구의 대상의 범위와 경계가 정해진다. 이 때 범위를 설정하는 방법에는 다음 세 가지가 있으며, 이들을 합성하여 사용하기도 한다.

첫째, 네트워크에 나타나는 참가자들이 인식하는 범위를 경계선으로 확정하는 방법(Realist Approach)

둘째, 연구자가 판단하는 범위를 경계선으로 확정하는 방법(Nominalist Approach)

셋째, 연구자가 일차적으로 경계선을 설정하고 이들로부터 연구범위를 설정하되, 참가자들이 제공하는 연결자들을 포함하여 점차 연구의 범위를 확대해 가는 방법(Snowballing Approach)이 있다((최수정·정철영, 2009; p.140).

1) 조사대상지역의 선정

조사대상지역은 충남 공주시와 홍성군 두 곳으로 선정하였다.

충청남도지역의 기초자치단체의 대표지로서 홍성군과 공주시를 선정하였다. 공주시는 내륙에 위치하여 대전으로부터 약 24.6km떨어져 있으며, 인구는 128,573명 (2007 기준)명의 중소도시이다. 공주는 대전의 영향을 많이 받으면서도 연혁과 역사가 오래되어 공주의 전통적인 가치관과 인적구성을 유지하고 있다. 이러한 공주시는 대도시 인근에 소재한 여타 작은 기초자치단체의 특성을 대표적으로 나타낼 수 있는 대표성을 가지고 있다고 할 수 있다. 특히 천안·아산지역이 급격하게 성장함에 따라 인근에 있는 당진군, 예산군, 연기군, 논산시 금산군 등 기초자치단체들은 지정학적으로는 공주와 같은 조건을 가지고 있기 때문이다.

홍성군은 대전으로부터 72km 떨어져 있으며, 인구는 약 89,231명(2006년 기준)의 중소도시로서, 홍성은 대전과 같은 대도시와 교통이나, 지리적으로 차단되어 충청남도의 전통적 가치관과 인적구성의 특성을 유지하고 있다. 한편으로는 해안에 접하고 있어서 어촌과 농촌, 산촌의 특징을 모두 가지고 있다. 충청남도의 많은 기초자치단체들은 홍성군과 같이 교통이나 지리적으로 원거리를 유지하고 있어서 대도시의 영향을 덜 받는 지역이라고 할 수 있다. 특히 당진군, 서산시, 태안군, 보령시, 서천군 등은 해안에 접해 있다. 또 청양군이나 부여군 등 인구 10만명 미만의 기초자치단체가 많은 현실에서는 향후 인구증가를 감안한다고 하더라도 10만명 이하의 대표적인 도시로서 표본이 될 조건을 갖추고 있다고 할 수 있다. 특히 향후 수년 이내에 충청남도의 도청이 이전될 지역으로 정치적·행정적 중요성이 지대하여 홍성에 대한 조사연구는 충청남도의 미래설계에 크게 기여할 것으로 사료된다.

2) 조사대상자의 선택

공주시를 본청을 중심으로 살펴보면, 시장을 정점으로 부시장 아래에 기획예산실, 시정조정실, 행정지원실, 정보통신실 4개의 실, 시민국, 발전기획단, 산업국 3개의 국으로 구성되어 있으며, 시민국은 주민생활과, 복지사업과, 시민봉사과, 회계과, 세무과, 기업유치과, 지적과로 총 7과로 조직되어 있고, 발전기획단은 미래도시팀, 5도2촌팀, 관광축제팀, 마케팅팀 총 4개 팀으로 구성되어 있으며, 산업국은 건설과, 농업정책과, 산림녹지과, 도시건축과, 교통정책과, 환경보호과, 상하수도과, 재난관리과 총 8개의 과로 구성되어 있다.

<표 3-1> 공주시청 조직현황

공주시장			
공주부시장			
	시민국	발전기획단	산업국
기획예산실, 시정조정실, 행정지원실, 정보통신실	주민생활과, 복지사업과, 시민봉사과, 회계과, 세무과, 기업유치과, 지적과	미래도시팀, 5도2촌팀, 관광축제팀, 마케팅팀	건설과, 농업정책과, 산림녹지과, 도시건축과, 교통정책과, 환경보호과, 상하수도과, 재난관리

홍성군을 본청 중심으로 살펴보면, 홍성군수를 정점으로 직소민원실을 군수직속기관으로 조직하였고, 부군수 아래에 기획감사실, 민원실, 주민복지과, 행정지원과, 재무과, 문화관광과, 경제과, 농수산관, 축산과, 산림녹지과, 환경보호과, 건설교통방재과, 도시건축과, 전략사업과, 해양오염사고대책팀으로 총 1실 13과 1팀으로 구성되어 있다.

<표 3-2> 홍성군청 조직현황

홍성군수(군수직속기관: 직속민원실)
홍성부군수
기획감사실 민원실, 주민복지과, 행정지원과, 재무과, 문화관광과, 경제과, 농수산관, 축산과, 산림녹지과, 환경보호과, 건설교통방재과, 도시건축과, 전략사업과 해양오염사고대책팀

따라서 본 연구의 조사대상으로 해당 정책사업을 실무적 혹은 직접적으로 관장한 부서를 대상으로 snow-ball approach 방법을 택하여 조사하였다. 이렇게 선정된 응답자들의 기초통계 다음과 같다.

<표 3-3> 공주지역 설문 응답자 기초통계

구분		빈도(명)	퍼센트(%)	구분		빈도(명)	퍼센트(%)
성 별	남자	35	79.5	소득	100만원 이하	2	4.5
	여자	9	20.5		100만원 -150만원	1	2.3
	합계	44	100.0		150만원 - 200만원	7	15.9
연 령	20~29세	3	6.8		200만원 - 250만원	2	4.5
	30~39세	5	11.4		250만원 - 300만원	10	22.7
	40~49세	21	47.7		300만원 - 350만원	6	13.6
	50~59세	15	34.1		350만원 - 400만원	6	13.6
	합계	44	100		400만원 - 450만원	4	9.1
					450만원 이상	6	13.6
거 주 지 역	공주지역	31	70.4		거주 기간	합계	44
	공주외 지역	12	27.3	9년 이하		4	9.1
	시스템 결측값	1	2.3	10-19년		8	18.2
	합계	44	100.0	20-29년		10	22.7
학 력	고졸이하	15	34.1	30-39년		3	6.8
	대졸이상	29	65.9	40-49년		9	20.5
	합계	44	100.0	50년 이상		10	22.7
				합계		44	100.0

이를 보면, 공주지역 설문응답자는 여성(20.5%)보다 남성(79.5%)이 많이 응답하였고, 연령은 40대와 50대가 47.7%와 34.1%로 많았으며, 거주 지역은 공주지역 내에 거주자가 70.4%, 공주지역 외에 거주자가 27.3%로 공주지역 내 거주자의 응답자가 많았고, 학력은 대졸이상 65.9%, 고졸이하 34.1%로 나타났다. 소득은 250~300만원이 가장 많았고 거주기간은 20~29년 거주와 50년 이상 거주가 각각 22.7%로 가장 높게 나타났다.

<표 3-4> 홍성지역 설문 응답자 기초통계

구분		빈도(명)	퍼센트(%)	구분		빈도(명)	퍼센트(%)
성별	남자	26	74.3	소득	100만원 이하	1	2.9
	여자	8	22.9		100만원 - 150만원	7	20.0
	시스템 결측값	1	2.8		150만원 - 200만원	5	14.3
	합계	35	100.0		200만원 - 250만원	3	8.6
연령	20~29세	6	17.1		250만원 - 300만원	5	14.3
	30~39세	10	28.6		300만원 - 350만원	4	11.4
	40~49세	3	8.6		350만원 - 400만원	3	8.6
	50~59세	15	42.9		400만원 - 450만원	1	2.9
	시스템 결측값	1	2.8		450만원 이상	5	14.3
	합계	35	100.0		시스템 결측값	1	2.8
거주 지역	홍성지역	23	65.7	거주 기간	합계	35	100.0
	홍성외 지역	11	31.4		9년 이하	6	17.1
	시스템 결측값	1	2.9		10~19년	5	14.3
	합계	35	100.0		20~29년	7	20.0
학력	고졸이하	5	14.3		30~39년	3	8.6
	대졸이상	29	82.9		40~49년	2	5.7
	시스템 결측값	1	2.8		50년 이상	11	31.4
	합계	35	100.0		시스템 결측값	1	2.8
					합계	35	100.0

홍성지역 설문응답자는 남성 74.3%, 여성 22.9%로 나타나 남성이 많게 나타났다. 또한 나이는 50대가 42.9%로 가장 많이 나타났고, 거주 지역은 홍성지역 내에 거주하는 응답자가 65.7% 홍성지역 외에 거주하는 응답자가 31.4%로 나타났으며, 학력은 대졸이상이 82.9%, 고졸이하가 14.3%로 나타났다. 소득은 150~200만원, 250~300만원, 450만원 이상이 각각 14.3%로 가장 많이 나타났고, 거주기간은 50년 이상이 31.4%, 20~29년이 20.0%로 나타났다.

지방자치단체장의 의사결정과정의 구조를 분석하기 위해서는 단체장의 내면을 분석하는 것이 가장 적합하겠지만, 실질적으로는 자치단체장의 내면을 살펴보는 것이 불가능할 뿐만 아니라 실제로는 조사한다고 하더라도 단체장 본인도 인식하지 못하고 있는 과정이 있을 수 있다. 오히려 단체장이 수시로 자문을 구하거나 협의를 하는 인물들을 면접조사함으로써 단체장의 의사결정에 영향을 미치는 인사들을 파악하고 이들간의 구조를 분석함으로써 의사결정과정의 특징을 분석할 수 있다.

본 연구는 충남지방의 기초자치단체장의 의사결정구조와 특징을 분석하기 위한 자료로서 우선적으로 기초자치단체장과 정책결정과정에서 실제로 가장 많은 영향력과 권력을 행사하는

인물을 엘리트라고 규정한다. 엘리트의 선정은 우선 지위법(positional approach)에 의거하여 자치단체의 실장과 과장급 이상, 시, 군 의회의원 등을 말한다.

본 연구는 Nominalist Approach와 Snowballing Approach를 합성하여 사용하였다. 일차적으로는 연구자가 판단하는 정책결정 참여자의 범위를 구성하되, 구체적으로는 정책결정 참여자들이 제시하는 참여자들을 확대하는 방안으로 설정하였다. 기초자치단체의 경우, 해당 시, 군의 고위직 정책결정권자들은 자치단체장과 관련 실장과 과장급들이 전부이며 그 숫자가 지극히 제한적이기 때문이다. 게다가 이들은 당해 기초자치단체에서 수십년 간 근무하며 순환보직 원칙에 따라 거의 모든 보직들을 거쳤기 때문이다. 현재는 당해 관련부서의 책임자는 아니더라도 실질적으로는 정책결정과정을 숙지하고 있으며, 특정 사업에 관해서도 주무부서의 책임자에 준하는 의사판단을 할 수 있는 능력을 가지고 있기 때문이다. 따라서 아주 작은 기초자치단체의 청사 내에서의 의사소통의 현실을 고려한다면, 이들간에 특정한 정책에 관하여 상당한 정도의 의사소통이 이루어졌다고 판단하기 때문에 Nominalist Approach를 보완하여 사용한다.

그리고 특정 사업을 선정하여 각 사업의 정책결정과정에 가장 기여를 많이 한 인물을 추천을 받아 자료를 수집하는 Snowballing Approach를 사용하였다. 기초자치단체의 정책결정과정에 참여하는 인물의 숫자가 기본적으로 대단히 적기 때문에 이를 보완하기 위하여 Nominalist Approach를 보완하였다. Snowballing Approach를 사용하여 면접조사를 실시하다가 적은 인원으로 추천이 폐쇄될 때에는 지위법에 의거하여 정책결정과정에 관여할 수 있는 고위직 공무원인 실과장들에 대한 면접조사를 통하여 자료를 보강하였다.

3) 조사대상 사업의 선정

모든 정책결정은 정책결정권자의 심리적, 내적 판단에 기초하여 다음 세 가지로 구분할 수 있다. 명성추구정책과 좋은 정책, 그리고 비난회피정책 등 세 가지로 구분할 수 있다. 기초자치단체장의 의사결정구조와 특징을 분석하기 위해서 당해 기초자치단체의 엘리트들과의 면접 조사를 통해 명성추구정책과 좋은 정책, 그리고 비난회피정책 등 세 가지 사업단위를 선정한 다. 이렇게 선정하는 이유는 각각의 정책마다 단체장의 의사결정의 구조와 특징이 다르게 나타나기 때문이다(R. Kent Weaver, 1986; pp.371-398).

명성추구정책은 정책결정의 참여자에게 이익이 되는 정책으로서 적극적으로 추진할 필요가 있는 정책이다. 좋은 정책은 정책 그 자체가 좋은 내용으로서 정책의 시행이 자치단체장이나 정책결정 참여자에게 유익을 주기 때문에 참여자들은 적극적으로 정책결정에 참여하며, 정책 시행을 독려한다.

정책 그 자체가 "좋은 정책"으로 분류되는 정책은 정책이 정책결정에 참여하는 엘리트들에게는 직접적 이익을 제공하지 않는 정책을 말한다. 이러한 정책은 그 자체가 바람직하거나, 정책결정권자가 당연히 해야 할 일인 정책들을 의미한다. 이 경우에는 정책결정에 참여하는 결정권자들은 보다 합리적이고 비용 절감적이거나 효과적인 방안을 통하여 정책을 시행하리라 가정한다. 비난회피정책에 해당되는 정책들은 NIMBY(Not In My Back Yard)현상에 해당되는 정책들을 말한다. 지역 주민들이 반대하는 정책이지만 어쩔 수 없이 시행해야 하는 정책들이다.

상기의 특성을 가진 정책들은 각각의 정책결정과정에 참여하는 엘리트들의 네트워크 구조가 다를 것으로 가정한다. 정책추진으로 인해 이익을 기대하는 정책은 이익을 기대하는 정책 참여자가 보다 적극적으로 추진할 것이며, 정책추진이 오히려 비난을 야기할 수 있는 정책은 비난을 회피하기 위하여 다양한 비난회피전략과 방법들이 동원될 것이기 때문이다. 예를 들어, 위원회를 구성하여 위원회의 결정에 따라 정책을 시행한다거나, 주민들의 반대가 극심한 경우에는 주민반대를 이유로 정책시행을 포기하거나 등의 방법들을 예상할 수 있다. 이러한 과정에서 정책결정이 어떠한 네트워크의 구조를 통하여 분석함으로써 기초자치단체의 의사결정과정의 특징을 분석할 수 있을 것이다.

기초자치단체의 의사결정은 실질적으로 단체장의 의사결정에 절대적으로 의존한다. 따라서 모든 정책은 단체장의 판단에 따라 대안적 선택이 결정된다고 가정한다. 단체장이 당면한 이슈나 문제에 대하여 선택하는 모든 정책은 명성추구정책(credit claiming policy)과 좋은 정책(good policy), 그리고 비난회피정책(blame avoiding policy)으로 분류할 수 있다. 이러한 분류는 단체장의 입장에서 분류하고 선택한다. 공주시와 홍성군의 경우 대표적인 사업들 중에서 이들에 해당될 수 있는 사업들을 각각 선정하였다.

공주시의 경우 ①공주시 종합터미널 이전사업, ②5도2촌 사업, ③추모공원 설립사업세 가지의 사업을 선정하였다.

공주시 종합터미널 이전사업은 개발사업으로서 잘 이루어지면, 단체장에게 많은 이해관계가 얹혀 있어서 잘못하면 시장이 비난을 받을 수도 있는 사업이다. 시장이 선거과정에서 민원을 듣고 공약사항으로 내세우기는 했지만, 터미널 이전은 주민들의 이해관계가 복잡한 갈등구조를 가지고 있다. 따라서 이 문제의 해결은 공주시가 해결해야만 하는 과제로서 가장 바람직한 정책결정을 해야 하는 성격을 가지고 있다. 사업이 성공하면 시장의 명성이 높아지는 사업이라고 할 수 있다. 즉 명성추구 정책에 해당된다.

5도2촌 사업은 공주시의 관광산업을 진흥시키기 위하여 공주시장의 선거공약에 제시된 공약사업이다. 5도2촌 사업은 위험부담이 없는 사업으로서 공주를 관광지로서 육성하고자 하는 정책이지만, 눈에 보이는 건축이나 건설은 없다. 좋은 정책이라고 분류된다.

공주시 추모공원 조성사업은 공주시의 주민들 모두가 반대를 하였던 정책이었다. 그러나 공주시 인근에 공원묘지가 절대적으로 부족한 상황에서 공원묘지를 조성하지 않으면 안되는 절박한 여건이었다. 이러한 사업은 공주시로서는 주민들의 비난을 회피하는 것이 중요한 이슈가 되는 정책이었다. 이것은 대표적인 비난회피정책이다.

이와 같은 정책을 선정한 것은 정책의 성격상 의사결정구조가 각각 다를 것이라고 가정하기 때문이다. 명성추구정책으로 공주시 종합터미널 이전사업을 선정하였으며, 바람직한 사업으로 5도2촌 사업을 선정하였고, 비난회피정책으로 공주시 추모공원 조성사업을 선정하였다.

홍성군의 경우는 세 가지의 사업을 ①갈산산업단지 조성사업, ②홍주성 복원사업, ③광천장례식장 설치허가신청 반려결정 정책으로 선정하였다.

충남 홍성군은 지역의 자립경제기반육성을 위해 2007년부터 갈산면에 농공산업단지조성을 시작하였으며, 2008년에는 이를 확대하여 일반산업단지 조성을 추진하였다. 이에 지역주민들은 도청신도시 이전으로 인한 토지보상가와의 비교되는 토지수용 보상을 둘러싸고 반대의사를 나타냈다. 홍성군은 주민을 설득하는 등의 과정을 거쳐 산업단지 조성사업에 합의하고 추진하게 되었다. 이로써 홍성군의 경제적 자립과 주민의 소득증대를 위해서는 필요한 사업으로서 홍성군수의 명성에 크게 기여할 수 있는 사업이라고 할 수 있다.

홍주성복원사업은 2003년 채현병 군수시절부터 추진된 사업으로서 정부의 지원을 받아 계속되는 문화재 복원사업이라고 할 수 있다. 바람직한 사업으로서 지속적으로 추진되어 오던 사업이며, 좋은 사업(good policy)의 전형적인 예라고 할 수 있다.

광천장례식장 설치허가신청에 대한 반려결정은 일종의 NIMBY사업에 대하여 주민의 요구를 반영한 사례라고 할 수 있다. 광천지역에 장례식장을 설치하기 위해 한 사업주가 허가신청을 제출하자, 관련 지역의 주민들이 거세게 반대했다. 홍성군에서는 설치허가 신청서를 사업주에게 반려하기로 결정하였으며, 사업주는 이에 대하여 행정소송 절차를 진행중이다. 자치단체의 비난회피정책의 대표적인 사례라고 할 수 있다.

이와 더불어 홍성군의 전 이종건 군수 공약사업이었던 백만그루 나무심기 사업을 추가로 선정하여 의사결정과정의 네트워크를 분석하고자 하였다.

이렇게 선정된 사업단위의 각각의 사업에 관하여 기초자치단체장의 의사결정과정에서 가장 큰 영향력을 행사한 사람을 세 명씩 추천을 받는다. 그리고 추천된 엘리트들 모두에게 각각 다시 추천을 받은 작업을 반복한다. 이렇게 엘리트를 선정하는 작업을 snowball approach라고 하는 바, 본 연구는 이 접근방법을 사용한다. 즉, 하나의 사업에 대하여 추천된 인물들 각각을 모두 기하급수적으로 찾아가는 방법이다. 여기서 추천된 인물들을 대상으로 엘리트들의 네트워크를 조사한다. 이와 더불어 지위법에 의하여 기초자치단체의 정책결정 엘리트라고 판단되는 단체장, 실, 과장을 포함하기 위하여 Nominalist Approach 방법을 병용하여 실시한다. 이렇게 함으로서 혹시 정책결정과정에서 누락될 수 있는 엘리트들을 모두 망라할 수 있도록 한다.

의사결정과정의 핵심인물인 자치단체장(부단체장)으로부터 자료를 수집하며 한 지역에서 기하급수적으로 선택된 인물들을 상대로 면접조사가 이루어진다. 3개·4개의 사업에서 39명의 면접조사가 실시되며, 사전조사인원을 포함하면, 49명에 대한 면접조사가 이루어진다.

네트워크의 조사를 위해서는 한 지역에서 각각의 사업을 대상으로 네트워크 조사가 행해지며, $n = 3^0 + 3^1 + 3^2 + 3^3$, 즉, 약 40명 이내의 범위에서 조사가 이루어진다. 그리하여 두 개의 지역에서 연인원 240명(3개 사업x 40명x 2개 지역)이내의 범위에서 연구조사가 이루어지는 셈이다.

4) 설문문항의 설계

1. 각각의 사업에 관하여 전혀 모르거나 잘 모르는 응답자는 설문대상자에서 제외하였다. 그리하여 약간 알고 있거나 잘 알고 있는 응답자와 아주 잘 아는 응답자들만을 대상으로 분석하였다.

2. 모든 정책들은 동기적 차원에서 세 가지의 범주로 분류하였다. 즉, 명분추구정책(credit claiming policy), 좋은 정책(good policy), 그리고 비난회피정책(blame avoiding policy)으로 분류하였다. 이러한 정책들 중 사전조사를 통해 각 지역에서 이들 세 가지의 동기를 갖는 표본 정책으로 세 가지의 사업을 선정하였다.

<표 3-5> 정책의 분류와 대표정책 선정

	명분추구정책 (credit claiming policy)	좋은 정책 (good policy)	비난회피정책 (blame avoiding policy)	비고
공주시	공주시 종합터미널 이전사업	5도2촌 사업	추모공원 설립사업	
홍성군	갈산산업단지 조성사업	홍주성 복원사업	광천 장례식장 설치허가신청 반려결정	백만그루 나무심기 사업

홍성군의 경우, 의사결정과정의 네트워크를 조사하기 위하여 추가로 백만그루 나무심기사업을 추가로 선정하여 조사하였다. 백만그루 나무심기사업은 전 이종건 군수의 공약사업이면서 명성추구정책인 바, 군수의 유고 이후에도 지속적으로 추진되었다.

3. 의사결정에 관한 많은 이론들을 총체적으로 검토하여 크게 5개의 이론적 범주로 분류하였다. 그리고 의사결정이론에 맞추어 설문문항을 구성하는 wording작업을 하였다.

의사결정에 관하여 ① 훌륭한 명분접근법, ② 합리적 종합이론, ③ 점증적 정책결정이론, ④ 제도주의 이론, ⑤ 신제도주의 이론, ⑥ 성장기구접근법, ⑦ 레짐이론 ⑧ 관료적 정책결정이론, ⑨ 지위접근법, ⑩ 평판법, ⑪ 의사결정접근방법, ⑫엘리트 네트워크 이론 등을 검토하였다. 그리고 이들 이론 중 제도주의 이론, 신제도주의 이론, 성장기구접근법, 레짐이론 등을 외부와의 상호작용이론으로 분류하였다. 이들 이론은 정해진 제도와 정치적환경, 이익단체들과의 상호작용을 통하여 정책결정이 이루어지기 때문이다. 이러한 이론을 토대로 다음과 같이 설문문항을 설정하였다.

각각의 지역과 대상에서 해당사업에 대한 이해 및 지식보유의 정도를 조사하고 일정 수준의 이해와 지식을 보유한 대상에 한하여 조사를 실시하여 본 연구에 필요한 설문응답의 성실도를 높였다. 그 다음으로 해당 사업의 정책을 결정할 때 중요하다고 생각되어지는 이유를 순위로 답하게 하였다. 이 때 중요한 순위의 정책에 대한 보기는 본 연구의 설명변수인 훌륭한 명분 접근법, 합리적 종합이론, 점증적 정책결정이론, 외부와의 상호작용이론, 관료적 정책결정이론을 가늠할 수 있는 보기를 구성하여 조사하였다.

그 이후 해당사업의 의사결정과정에 영향력이 가장 크다고 생각되는 인물을 3~4명 추천하도록 하고 피추천인에 대한 영향력 정도를 10점 척도를 활용하여 측정하도록 하여 네트워크 분석을 위한 조사를 병행하였다.

네트워크분석은 이러한 일련의 과정을 정책결정과정에 관여한 엘리트들을 대상으로 네트워크가 어떻게 구성되어 있는지를 분석한다. 분석프로그램은 Ucinet 6 프로그램을 사용한다.

네트워크 분석연구는 중심성의 개념을 중심으로 중심성의 정도를 표현하는 연결중심성(degree of centrality), 인접중심성, 매개중심성 등을 조사한다. 그리고 이들간의 연결관계를 그림으로 표시하기 위하여 Netdraw를 사용하여 나타낸다.

<표 3-6> 의사결정이론과 설문문항의 구성

	설문문항의 설정과 지문번호	근거
훌륭한 명분접근법	① 이 정책을 채택할만한 훌륭한 명분이 있음	모든 정책은 훌륭한 이유나 명분에 의해 지지를 받으면 정당화되고 합리성을 확보함
합리적 종합이론	② 여러가지 사업목표들과 각각의 실현방법, 예산 등을 종합적으로 검토해볼 때 가장 바람직함	체계론적 접근방법으로서 주어진 조건과 예산, 그리고 다양한 대안들을 대상으로 가장 효과적으로 목표를 성취할 수 있는 대안선정
점증적 정책결정이론	③ 기존의 추진해오던 정책으로서 수정하여 발전시켰음	인간의 합리성과 안정적인 관료기구의 장점을 바탕으로 점진적인 발전의가능성을 신뢰
외부와의 상호작용이론	④ 외부의 주민이나 단체, 기관 등의 요청이 있었음	정책결정과정은 제도적 제약, 지방정부에 영향력을 행사하는 이익집단, 주민의 압력, 단체들과의 상호작용을 통해 이루어짐
관료적 정책결정이론	⑤ 관료의 전문성을 가지고 생각했을 때 중요하다고 판단했음	전문가로서 행정의 계속성, 안정성, 예측가능성을 가지고 오랫동안 행정업무를 처리했으므로 관료적 판단이 중요

제4장 사례연구

1. 공주지역 사례분석

공주는 충남지역의 중앙부에 위치하였으며, 대전지역에서 약 24.6km 떨어져 있다. 지리적으로는 대전과 가깝지만, 대전과는 다른 고유의 전통과 문화를 간직한 유서깊은 도시다. 대도시에 접근성이 높으면서도 전통적인 문화와 가치를 보존한 도시로서 충남지역의 대부분의 기초자치단체를 대표할만한 대표성이 있는 도시라고 할 수 있다.

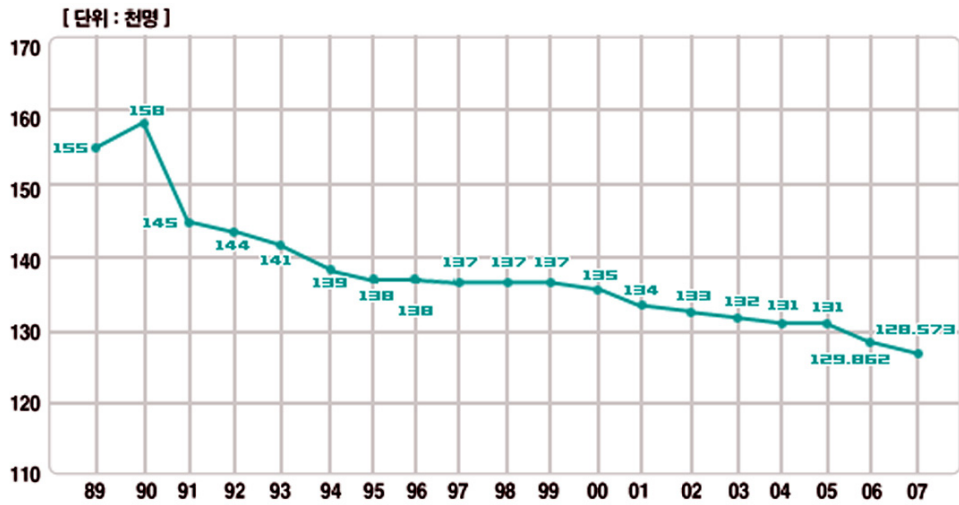
공주의 행정구역과 인구관련 현황은 다음과 같다.

<그림 4-1> 공주시 행정구역도



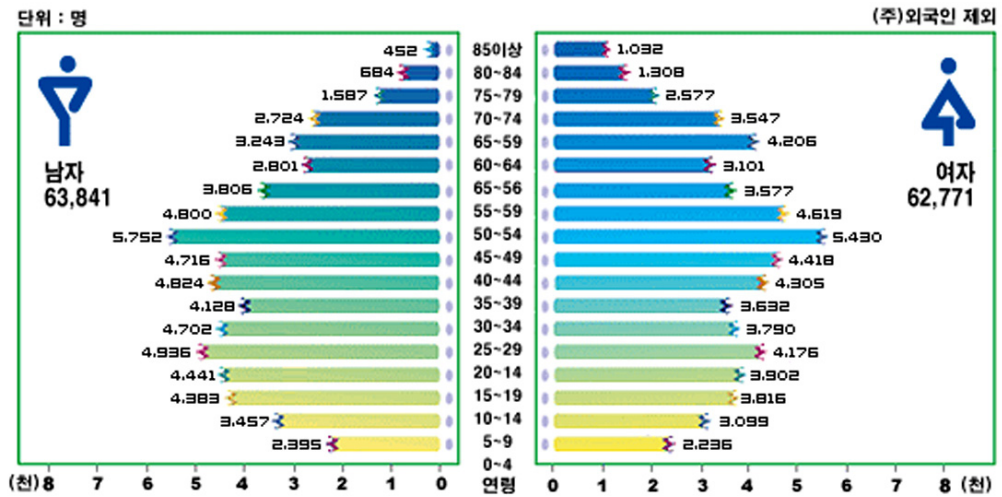
자료 : 공주시청 홈페이지, <http://www.gongju.go.kr/>

<그림 4-2> 공주시 연도별 인구추이 (Population Trend by Year)



자료 : 공주시청 홈페이지, <http://www.gongju.go.kr/>

<그림 4-3> 공주시 연령별 인구구조 (Population by age Group)



자료 : 공주시청 홈페이지, <http://www.gongju.go.kr/>

공주의 인구수는 구는 해마다 감소하고 있다. 특히 40대 50대의 인구가 가장 많고 젊은 세대로 갈수록 인구수가 감소하고 있어서 공주는 산업발전과 소득증대를 위하여 인구증가정책이 절실하다.

1) 명성추구정책: 공주시 시외버스터미널 이전 사업

1991년에 설립된 공주시 산성동 소재의 공주공용버스터미널은 (주)공주공용버스터미널이 운영을 해왔는 바, 누적되는 적자로 인해 터미널 내 일부 시설인 매표실, 대합실, 안내실, 배차실 등이 경매로 개인에게 소유권이 이전되었다. 이로 인해 터미널 이용승객은 승차장에서 표를 사고파는 불편을 겪게 되었다. 게다가 터미널 건축물은 신축된 이래로 보수를 하지 않아 균열과 붕괴위험까지 있었다. 이에 공주시 종합터미널 이전사업은 공주시민의 숙원사업이 되었다. 터미널 관계자들의 이해관계를 충족시키면서도 시민들의 불편을 해소하는 과제였다.

공주시의 이준원 시장은 선거과정에서 터미널문제를 해결할 것을 약속하였으며, 시장 취임 이후에는 이해관계인을 설득하고, 2008년 6월에 시외버스 터미널 입지선정위원회를 개최하였으며, 공주시 장기면 송선리에 터미널 이전 후보지를 선정하였다. 그 후, 2009년 8월에 준공하게 되었다.

공주종합버스터미널은 고속버스와 시외버스터미널을 통합하여 공용으로 운영하게 되었다. 금호고속버스와 시외버스회사들, 삼흥, 금남 등 6개 버스회사가 참여하고 있어서 편리성과 안전성 모두 확보되었으며, 공주시민의 숙원사업이 해결된 사례라고 할 수 있다.

(1) 빈도분석과 교차분석

<표 4-1> 공주시 명성추구정책의 빈도분석표

구 분	빈도	유효 퍼센트
명분지향	7	17.5%
합리지향	27	67.5%
점증적	3	7.5%
상호작용	1	2.5%
관료적	2	5.0%
합계	40	100.0%

터미널 이전사업은 상당히 많은 사람들의 이해관계가 얽혀있으며, 사업추진에 따르는 예산 규모도 상당한 것이어서 정책결정권자들의 상당수는 모든 것을 종합적이고 합리적으로 판단하여 의사결정을 하게 되었다(67.5%)고 응답한다. 공주시 이준원 시장의 공약사업이기도 하기 때문에 종합적 검토가 있었다.

<표 4-2> 소득*공주시명성추구정책 교차분석표

구 분		명분지향	합리지향	점증적	상호작용	관료적	전체
250만원 미만	빈도	0	8	2	0	1	11
	소득의 %	0.0%	72.7%	18.2%	0.0%	9.1%	100.0%
	명성_1순위의 %	0.0%	29.6%	66.7%	0.0%	50.0%	27.5%
	전체 %	0.0%	20.0%	5.0%	0.0%	2.5%	27.5%
250만원 이상	빈도	7	19	1	1	1	29
	소득의 %	24.1%	65.5%	3.4%	3.4%	3.4%	100.0%
	명성_1순위의 %	100.0%	70.4%	33.3%	100.0%	50.0%	72.5%
	전체 %	17.5%	47.5%	2.5%	2.5%	2.5%	72.5%
	빈도	7	27	3	1	2	40
	소득의 %	17.5%	67.5%	7.5%	2.5%	5.0%	100.0%
	명성_1순위의 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	전체 %	17.5%	67.5%	7.5%	2.5%	5.0%	100.0%

월평균 가계소득이 250만원 이상인 응답자들은 터미널 이전사업의 의사결정과정을 종합적인 합리적 판단(65.5%) 이외에도 이전해야만 하는 훌륭한 명분과 이유가 있기 때문에 의사결정을 했다(24.1%)는 응답도 상당히 나타났다. 오히려 250만원 이하 계층에서는 합리적 판단 이외에 기존에 추진해 오던 정책이 보다 발전적으로 수정되었으므로 의사결정을 하게 되었다고 대답한 응답(18.2%)도 나타났다. 그리고 이전을 해야 한다는 명분 때문이라고 응답한 사람은 없었다. 이것은 보다 조심스러운 접근방법에 의한 의사결정이라고 보여진다.

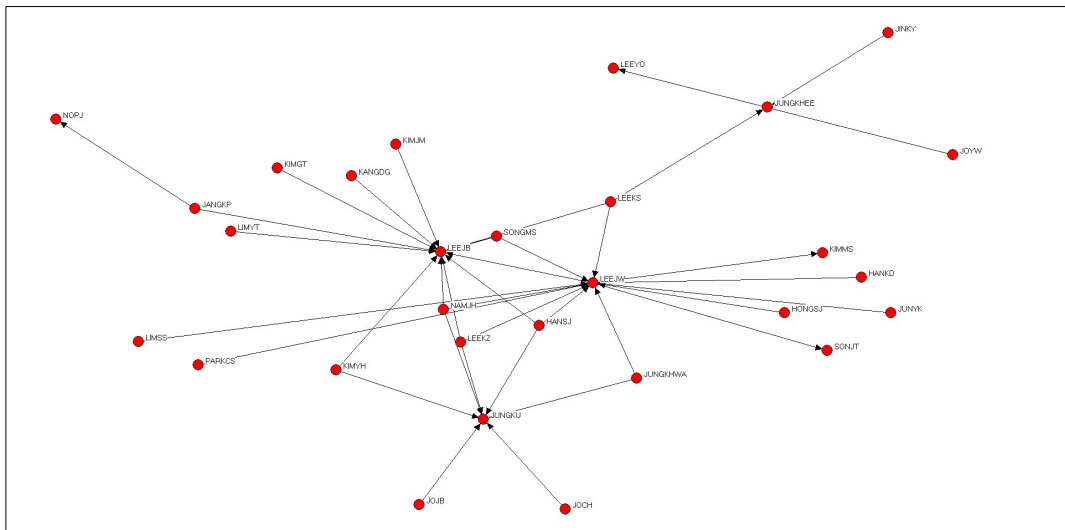
(2) 의사결정 네트워크분석

① 공주시 시외버스 터미널 이전사업 관련 참여자들

KANG D G (교통관리개선사업 직원)	LIM Y T (공부업무 총괄)
KIM G T (공무원)	JANG K P (건설과 업무 총괄)
KIM Y H (공주시 교통정책과장)	JUN Y K (도세업무총괄조정)
KIM J M (과적차량 지도 단속 등에 대한 업무)	JUNG K H (도로행정의 종합계획 수립 및 조정)
NAM J H (의회, 평가업무 총괄)	JO Y W (환경보호과)
PARK C S (미래도시팀)	JO J B (공무원)
SONG M S (세외수입정산화)	JO C H (보육시설인가, 지도점검, 평가인증)
LEE K Z	JIN K Y (건설행정업무총괄)
LEE K S (공직자 재산등록 업무 및 감사정보시스템 관리)	HAN K D (미래도시팀)
LEE J W (공주시장)	HAN S J (공무원)
LIM S S (사무, 회계, 행정재산, 노인복지기금)	HONG S J (환경보호과)

② 공주시 시외버스 터미널 이전사업의 연결중심성 측정

<그림 4-4> 공주시 시외버스 터미널 이전사업의 네트워크 구조



공주시의 시외버스 터미널 이전사업은 이해관계 복잡하게 얽힌 민원사업으로서 공주시의 숙원사업이기도 하다. 시장의 공약사항으로서 시장이 문제를 해결하기 위해 주도적으로 추진한 사업이며 이에 교통과장도 함께 이해관계인을 만나 문제해결을 위해 시장과 함께 적극적으로

로 노력하였다.

이 때 나타나는 공주시장의 연결중심성은 14이며 교통과장은 12로 나타난다. 그리고 그 외 다른 참여자들은 8에서 1에 이르고 있는 것을 감안하면 시장과 교통과장이 의사결정과정에서 핵심적 역할을 수행한 것으로 나타난다.

시장의 공약사항이면서 공주시민의 숙원적 민원사항이었기 때문에 시장과 교통과장을 중심으로 핵심적인 정책을 결정하고 추진하는 모습을 보여준다.

<표 4-3> 공주시 시외버스 터미널 이전사업의 연결중심도 측정표

DEGREE CENTRALITY MEASURES		
사업 : 공주터미널이전		
이름	Degree	NrmDegree
LEEJW	14.000	50.000
LEEJB	12.000	42.857
JUNGKU	8.000	28.571
KIMYH	3.000	10.714
LEEKZ	3.000	10.714
LEEKs	3.000	10.714
HANSJ	3.000	10.714
NAMJH	3.000	10.714
JUNGKHWA	2.000	7.143
JANGKP	2.000	7.143
SONGMS	2.000	7.143
JUNGKHEE	2.000	7.143
HANKD	1.000	3.571
평균	2.552	9.113
표준편차	3.180	11.355
Network Centralization	43.92%	
Homogeneity	8.80%	

따라서 의사결정과정에서의 네트워크 분석은 이준원 공주시장(degree: 36.585)이 가장 핵심적인 역할을 한 것으로 나타나고 있으며, 다음으로는 이장복 교통정책과장(degree: 21.951)이 차순위의 핵심적 역할을 한 것으로 분석된다.

2) 좋은 정책: 공주시 5도2촌 사업

이준원 공주시장은 공주시의 관광사업을 통하여 지역경제를 활성화하기 위해 5도2촌 주말 도시라는 개념을 고안했다. 5일은 도시에서 생활하지만, 2일은 농촌인 공주에서 전원생활로 생활을 윤택하게 한다는 슬로건이다. 공주시가 충청남도의 교통의 요지로 등장하면서 서울을 비롯한 광주, 대구 인근까지에서는 1-2시간 이내에 도달할 수 있는 도시속 농촌이 되었다. 천안-논산 간 고속도로와 대전-당진 간 고속도로, 공주-서천 간 고속도로 등으로 인해 공주는 교통의 요지가 되었다.

이러한 관광사업 활성화 정책으로 인해 2008년에는 공주관내 마을축제와 농촌체험을 다녀간 관광객이 10만여명이 넘고 있어서 공주시의 경제개발과 소득증대에도 기여하고 있다.

(1) 빈도분석과 교차분석

<표 4-4> 공주시 좋은 정책의 빈도분석표

구 분	빈도	유효 퍼센트
명분지향	20	46.5
합리지향	18	41.9
점증적	3	7.0
관료적	2	4.7
합계	43	100.0

관광사업 활성화를 통한 지역경제의 발전 등의 사업은 그럴만한 상당한 명분이 있으며, 모든 조건이나 실현방법들을 면밀하게 검토하여 결정해야 하는 과정을 거친다. 그리하여 그럴만한 명분이 있다는 응답다는 46.5%, 합리적 의사결정방법은 18%에 달하고 있다.

<표 4-5> 출생지*공주시 좋은 정책의 교차분석표

구 분		영분지향	합리지향	점증적	관료적	전체
공주지역	빈도	13	15	2	1	31
	출생지의 %	41.9%	48.4%	6.5%	3.2%	100.0%
	좋은_1순위의 %	68.4%	83.3%	66.7%	50.0%	73.8%
	전체 %	31.0%	35.7%	4.8%	2.4%	73.8%
공주외 지역	빈도	6	3	1	1	11
	출생지의 %	54.5%	27.3%	9.1%	9.1%	100.0%
	좋은_1순위의 %	31.6%	16.7%	33.3%	50.0%	26.2%
	전체 %	14.3%	7.1%	2.4%	2.4%	26.2%
	빈도	19	18	3	2	42
	출생지의 %	45.2%	42.9%	7.1%	4.8%	100.0%
	좋은_1순위의 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	전체 %	45.2%	42.9%	7.1%	4.8%	100.0%

고향이 공주인 응답자들은 5도2촌 정책의 관광산업 개발이 모든 것을 종합적으로 판단해 볼 때 가장 합리적이었기 때문에 의사결정을 했다는 응답자(48.4%)가 시장이 적극적으로 추진했기 때문에, 또 그럴만한 명분도 있기 때문에 추진하게 되었다(41.9%)고 응답했다. 그러나 공주가 고향이 아닌 응답자들은 시장이 적극적으로 추진하므로(54.5%) 추종하는 과정에서 의사결정을 한 것으로 나타났으며, 모든 것을 종합적이며 합리적으로 판단했다는 응답자는 27.3%에 불과한 것으로 나타났다.

이러한 관광지 사업의 경우, 특히 기존의 문화시설을 복원하는 것이 아니라, 공주를 관광지로 새롭게 만들겠다고 하는 문화관광정책은 기초단체장의 의지에 따라 사업의 지속성이 결정된다고 할 수 있다. 이러한 정책은 차기 선거에서 기초단체장이 교체되면, 이 사업의 지속성은 소멸되는 성격을 가진 사업이라고 할 수 있다.

<표 4-6> 학력*공주시 좋은 정책의 교차분석표

구 분		명분지향	합리지향	점증적	관료적	전체
고졸이하	빈도	4	8	1	1	14
	학력의 %	28.6%	57.1%	7.1%	7.1%	100.0%
	좋은_1순위의 %	20.0%	44.4%	33.3%	50.0%	32.6%
	전체 %	9.3%	18.6%	2.3%	2.3%	32.6%
대졸이상	빈도	16	10	2	1	29
	학력의 %	55.2%	34.5%	6.9%	3.4%	100.0%
	좋은_1순위의 %	80.0%	55.6%	66.7%	50.0%	67.4%
	전체 %	37.2%	23.3%	4.7%	2.3%	67.4%
	빈도	20	18	3	2	43
	학력의 %	46.5%	41.9%	7.0%	4.7%	100.0%
	좋은_1순위의 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	전체 %	46.5%	41.9%	7.0%	4.7%	100.0%

이러한 성격은 대졸 이상의 응답자들이 시장이 추진하는 정책이므로 의사결정을 하게 되었다고 응답한 비율(55.2%)이 상당히 높은 데에서도 동일하게 나타난다. 합리적 의사결정을 하였다고 판단한 응답자는 34.5%에 불과하였다.

고졸의 응답자들은 오히려 모든 조건을 고려해 볼 때 가장 합리적이기 때문에 추진하게 되었다는 응답자가 57.8%에 달한다. 그리고 시장의 주도적 사업이므로 따라간다는 것은 28.6%에 불과하다. 학력이 높을수록 이 정책은 합리적이기보다는 시장이 주도하는 사업이므로 의사결정을 하였다고 응답하였다.

다. 초기의 아이디어는 공주시장에게서 나왔다. 전형적인 시장 주도적 사업이라고 할 수 있다.

5도2촌 사업에서는 이준원 공주시장의 주도적 역할로 시작해서 공무원들은 주로 시장의 아이디어와 계획을 추종한 것으로 나타난다. 시장의 핵심적 주도성(degree: 16.000)이 대단히 높게 나타나는 반면 이와 비슷하게 나타나는 인물이 존재하지 않는다. 시장이 주도적으로 창안해서 기획하고 공무원들은 추종하는 정책이었다고 분석된다.

<표 4-7> 공주시 5도2촌사업의 연결중심도 측정표

DEGREE CENTRALITY MEASURES		
사업 : 5도2촌 사업		
이름	Degree	NrmDegree
LEEJW	16.000	40.000
YOONSK	6.000	15.000
LEEKZ	3.000	7.500
HANSJ	3.000	.500
NAMJH	3.000	7.500
LEEKs	3.000	7.500
KIMYH	2.000	5.000
JUNGKH	2.000	5.000
CHOIWH	2.000	5.000
KIMSH	2.000	5.000
JOJB	2.000	5.000
JUNBD	2.000	5.000
JOCH	1.000	2.500
평균	1.415	3.537
표준편차	2.622	6.556
Network Centralization	38.33%	
Homogeneity	10.82%	

3) 비난회피정책: 공주시 추모공원 조성사업

공주시 인근에는 장례시설이 없어서 공주시민이 곤란을 겪고 있었다. 그러나 공주의 어느 지역에도 장례시설을 설치한다고 할 수는 없었다. 장례시설이 필요하기는 하지만, 혐오시설에 대한 NIMBY현상으로 우리 마을에는 설치해서는 안 된다는 것이었다.

이에 공주시는 공개적으로 보상과 지원을 통한 장례시설 공모정책을 추진했다. 어느 지역이든 주민의 90%이상의 동의를 받아오면, 그 지역에 장례식장을 설치하되, 상당한 지원을 해 주겠다는 것이었다. 이에 공주시 이인면 운암리 마을에서 유치신청을 하게 되었다. 그러나 이 소식을 들은 인근마을에서 반대하고 나섰다. 이웃마을에 장례식장을 설치할 수는 없다는 것이었다. 이러한 주민간의 갈등에 공주시가 나설 수는 없는 입장이었으나, 오히려 운암리 마을 주민들이 자발적이며 적극적으로 나서서 이웃마을 주민들의 반대를 설득하였다.

공주시장은 이러한 혐오시설사업이 주민들의 의사를 반영하는 형식이 아니었더라면, 시당국과 주민들간의 갈등이 해결하기 어려운 국면으로 진전될 수도 있었다고 한다. 그러나 공모 형식을 통하여 주민들의 의사를 적극적으로 반영하는 형식으로 정책을 추진했으므로 이러한 주민갈등이 쉽게 해소될 수 있었다고 한다.

그리하여 결국 추모공원 예정지에 대한 토지 및 지장물 보상을 거의 완료하였으며, 2009년 11월 기공식을 하여 2010년 말에 완공될 것이다.

(1) 빈도분석

<표 4-8> 공주시 비난회피정책의 빈도분석표

구 분	빈도	유효 퍼센트
명분지향	14	34.1
합리지향	24	58.5
상호작용	1	2.4
관료적	2	4.9
합계	41	100.0

협오시설로 인해 주민들로부터 집단민원이 야기되는 정책이라도 위의 경우와 같이 슬기롭게 해결되어 사업이 추진되는 경우에 응답자들은 모든 조건을 고려하여 합리적인 판단을 하였다(58.5%)고 응답한다. 그리고 추모공원 조성사업과 주민의 동의라는 상당한 명분이 의사결정 과정에 중요한 역할을 하였다고 판단한 응답자도 34.1%가 되었다.

(2) 의사결정 네트워크 분석

① 공주시 추모공원 조성사업 관련 참여자들

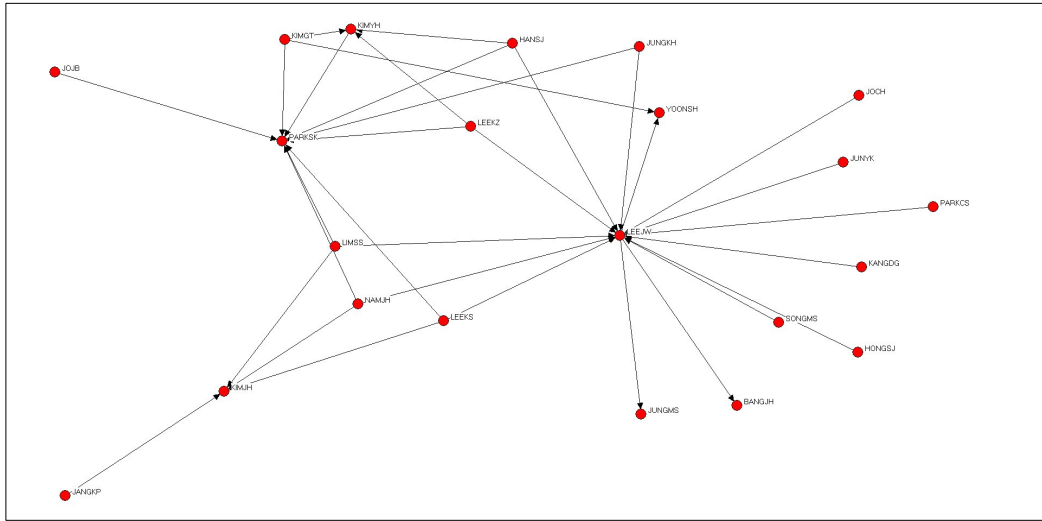
KANGDG (교통관리개선사업 직원)	LEEKZ
KIMGT (공무원)	LEEJW (공주시장)
KIMYH (공주시 교통정책과장)	LIMSS (서무, 회계, 행정재산, 노인복지기금)
NAMJH (의회, 평가업무 총괄)	JUNGKH (도로행정의 종합계획 수립 및 조정)
PARKCS (미래도시팀)	JOJB (공무원)
SONGMS (세외수입 정산화)	JOCH (보육시설인가, 지도점검, 평가인증)
LEEKs (공직자 재산등록 업무 및 감사정보시스템 관리)	HANSJ (공무원)
	HONGSJ (환경보호과)

② 공주시 추모공원 조성사업의 연결중심성 측정

추모공원 시설 설치의 일반적으론 기피시설로서 가능하면 개입하지 않으려고 하는 사업이라고 할 수 있다. 그러나 공주시는 장지가 부족한 현실에서 보다 적극적으로 기획하여 당면한 과제를 탁월하게 처리한 사례라고 할 수 있다. 이 과정에서 이준원 공주시장이 공모를 결정하고 추진해나가는 정책이었다고 할 수 있다. 시장 주도형적인 사업에서 핵심적 역할은 가장 상위에 있는 시장과 일선에서 실무를 담당한 직원이 핵심적 역할을 하는 모습을 보여준다.

실무담당자는 추모공원 추진 실무자로서 복지사업부 소속으로서 시장과 함께 핵심적 역할을 했던 것으로 나타난다. 추모공원의 입지선정을 위해 관내 전 지역에 공모 공고를 내는 단계에서부터 이들을 접촉하고, 민원과 갈등을 해결하는 과정에서 추모공원 추진 실무 담당자가 많은 역할을 한 것으로 분석된다.

<그림 4-6> 공주시 추모공원 조성사업의 네트워크 구조



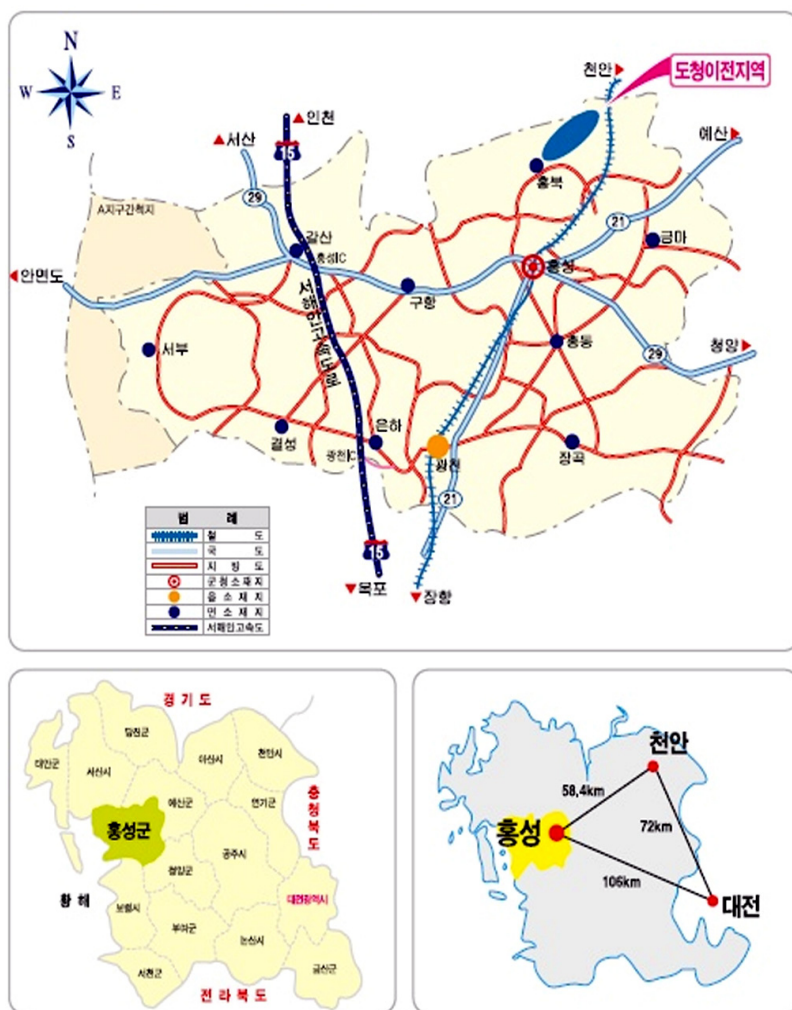
<표 4-9> 공주시 추모공원 조성사업의 연결중심도 측정표

DEGREE CENTRALITY MEASURES		
사업 : 공주추모공원		
이름	Degree	NrmDegree
LEEJW	15.000	71.429
PARKSK	9.000	42.857
KIMJH	4.000	19.048
KIMYH	4.000	19.048
LEEKZ	3.000	14.286
LIMSS	3.000	14.286
NAMJH	3.000	14.286
HANSJ	3.000	14.286
LEEKZ	3.000	14.286
KIMGT	3.000	14.286
YOONSH	2.000	9.524
JUNGKH	2.000	9.524
KANGDG	1.000	4.762
평균	2.909	13.853
표준편차	3.190	15.189
Network Centralization	63.33%	
Homogeneity	10.01%	

2. 홍성지역 사례분석

홍성군은 충청남도 중서부와 서해안에 면하는 지역으로서 새로운 도청소재지가 되는 지역이다. 2007년 기준으로 인구수는 89,539명이며 가구수는 35,196세대를 구성하고 있다. 산업구조는 1차산업이 47.7%, 2차산업은 2.5%, 그리고 3차산업은 49.8%를 구성하고 있어서 대부분의 주민들이 농업과 판매 및 서비스업에 종사한다고 할 수 있다.

<그림 4-7> 홍성군 구역위치도



자료 : 홍성군 홈페이지

1) 명성추구정책: 홍성군 갈산 산업단지 조성사업

홍성지역에 충남도청이 이전하기로 예정되면서 홍성지역의 농공단지에 입주하고자 하는 기업과 공장의 수가 급격하게 증가하였다. 이와 동시에 홍성지역의 소득증대와 경제성장에 기여하고자 갈산지역의 산업단지 조성사업은 홍성군의 가장 시급한 과제가 되었다. 공장과 기업이 입주함으로써 주민의 일자리가 창출되고, 소득이 증대되며, 지역경제가 활성화되는 중요한 계기가 되는 사업이다. 갈산산업단지조성사업은 주민의 소득증대에 기여함으로써 이종건 군수의 업적에 공헌하는 사업이라고 할 수 있다.

이에 이종건 시장은 2007년 3월 “창의와 도전의 실천행정”을 모토로 충남 홍성군 갈산면에 갈산 전문농공단지를 조성하여 지역경제활성화에 모든 힘을 모으며, 주요기업을 유치하기로 하였다. 2007년 말에는 갈산농공단지가 완공되었다.⁴⁾

이어서 홍성군은 2008년 초 갈산면에 126만 평방미터의 일반산업단지를 조성한다는 계획을 발표하였다. 이에 지역주민들은 거세게 반대했다. 게다가 2008년 말에 발생한 금융위기로 인해 신규투자가 중지되고, 갈산산업단지에 투자하는 기업도 나타나지 않게 되자 사업이 무산될 위기에 처했다.

이에 홍성군은 수십차례 주민을 만나 산업단지 조성의 필요성을 설득하였으며, 주민과 입주업체들간에 중재를 하여 결국 주민들의 협조 동의서를 받게 되었다. 홍성군은 수용토지에 대한 원활한 보상을 위해 16명의 보상협의회를 구성하여 운영하였으며, 전문가를 제외한 위원 중 8명은 자체추천으로 위촉하여 주민들의 의견을 최대한 반영하려고 노력하였다. 그리하여 2010년 8월에 보상이 완료되는 대로 2012년 12월에 공사를 완료할 계획이다.

충남 홍성군이 자립경제기반육성을 위해 추진하는 갈산면 일반산업단지조성은 2009년 8월 31일 충남도와 홍성군, 그리고 일진그룹 3자간의 투자양해각서가 체결되면서부터 사업추진이 활성화되고 있다.

갈산면 산업단지 조성사업은 2008년 10월에 산업단지 지구지정을 위한 공람공고를 거쳐 2009년 충청남도로부터 지구지정 및 개발계획 승인을 받았다. 그러나 계획을 설립과정에서는 주민들의 반대에 직면하여 사업을 포기하는 단계에 이르기도 하였다.

4) 전자신문, 2007년 8월 16일

이러한 공단조성사업은 이해관계가 얽혀 있어서 자칫 잘못하면 홍성군수가 비난을 받을 수도 있는 사업이지만, 서공하게 되면 홍성군의 경제적 자립과 주민의 소득증대를 위해서는 필요한 사업으로서 홍성군수의 명성에 크게 기여할 수 있는 사업이라고 할 수 있다.

(1) 빈도분석과 교차분석

<표 4-10> 홍성군 명성추구정책의 빈도분석표

구 분	빈도	유효 퍼센트
명분지향	11	35.5%
합리지향	16	51.6%
상호작용	2	6.5%
관료적	2	6.5%
합계	31	100.0%

이러한 사업을 결정하는 과정에서 정책결정권자들의 51.6%는 합리적 종합이론(Rational Comprehensive Theory)을 주로 따르는 것으로 분석된다. 이들은 여러 가지 사업목표들 가운데 우선적으로 시급하며 현재의 예산과 필요성 등을 다양한 가치기준과 조건하에서 검토한 후, 갈산산업단지 조성이 우선적 과제라고 판단하여 정책결정을 한 것으로 나타난다. 그리고 응답자의 35.5%는 갈산산업단지를 조성해야 할 훌륭한 이유와 명분이 있으므로 의사를 결정했다고 응답했다.

<표 4-11> 학력*홍성군 명성추구정책의 교차분석표

구 분		명분지향	합리지향	상호작용	관료적	전체
고졸이하	빈도	3	2	0	0	5
	학력의 %	60.0%	40.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	명성_1순위의 %	27.3%	12.5%	0.0%	0.0%	16.1%
	전체 %	9.7%	6.5%	0.0%	0.0%	16.1%
대졸이상	빈도	8	14	2	2	26
	학력의 %	30.8%	53.8%	7.7%	7.7%	100.0%
	명성_1순위의 %	72.7%	87.5%	100.0%	100.0%	83.9%
	전체 %	25.8%	45.2%	6.5%	6.5%	83.9%
	빈도	11	16	2	2	31
	학력의 %	35.5%	51.6%	6.5%	6.5%	100.0%
	명성_1순위의 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	전체 %	35.5%	51.6%	6.5%	6.5%	100.0%

이러한 정책에 관하여 응답자의 학력별로 교차분석 결과는 다음과 같다. 학력은 고졸이하와 대졸 이상으로 분류하였다. 전체적인 표본크기가 작기 때문에 통계적인 큰 의미는 없다고 할 수 있으나, 개괄적으로는 대졸 이상 응답자의 53.8%는 합리적 종합이론에 따라 의사결정을 한 것으로 나타나고 있으며, 고졸이하 응답자는 훌륭한 명분접근법과 합리적 종합이론으로 양분 되는 것으로 나타난다.

<표 4-12> 소득*홍성군 명성추구정책의 교차분석표

구 분		명분지향	합리지향	상호작용	관료적	전체
250만원 미만	빈도	3	7	1	2	13
	소득의 %	23.1%	53.8%	7.7%	15.4%	100.0%
	명성_1순위의 %	27.3%	43.8%	50.0%	100.0%	41.9%
	전체 %	9.7%	22.6%	3.2%	6.5%	41.9%
250만원 이상	빈도	8	9	1	0	18
	소득의 %	44.4%	50.0%	5.6%	0.0%	100.0%
	명성_1순위의 %	72.7%	56.3%	50.0%	0.0%	58.1%
	전체 %	25.8%	29.0%	3.2%	0.0%	58.1%
	빈도	11	16	2	2	31
	소득의 %	35.5%	51.6%	6.5%	6.5%	100.0%
	명성_1순위의 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	전체 %	35.5%	51.6%	6.5%	6.5%	100.0%

소득에 따른 의사결정과정에서는 월 가계소득이 250만원 이상인 응답자들 중에서는 의사결정 과정에서 합리적 종합이론(50.0%)과 훌륭한 명분접근법(44.4%)에 양분되어 의사결정을 하는 것으로 나타난다. 오히려 250만원 이하의 소득수준이 응답자는 합리적인 종합이론에 따라 의사결정을 하는 경향이 보다 많은 것(53.8%)으로 나타난다.

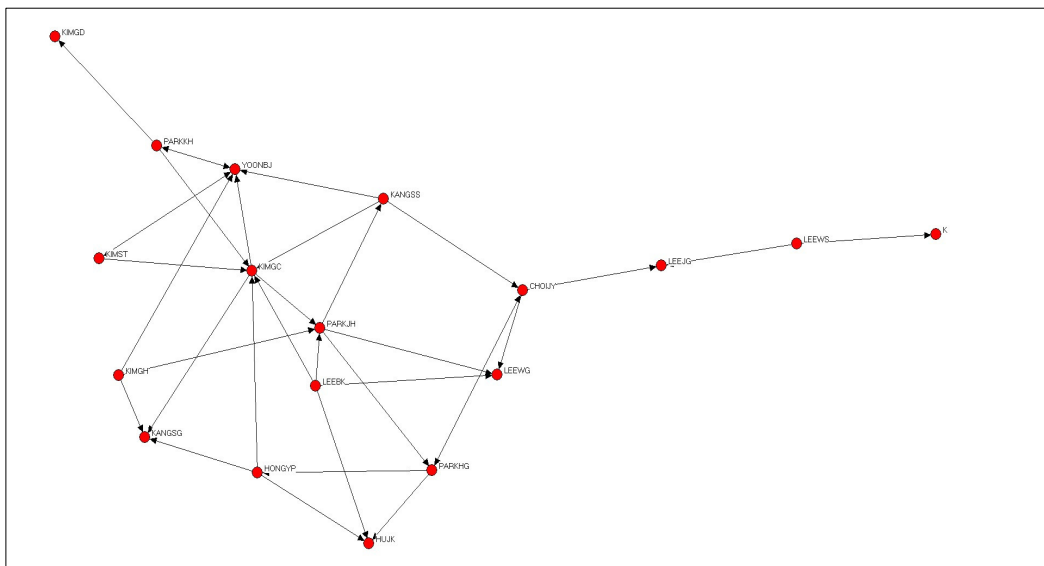
(2) 의사결정 네트워크분석

① 갈산산업단지 조성사업 정책결정 참여자들

KANGSG (일진전기전무)	PARKHG (투자통상실장)
K (군의원)	YOONBJ (공단조성담당)
KIMGC (경제과장)	LEEBK (비서실장)
KIMGH (기업유치담당)	LEEWS (도지사)
KIMGD (주민대책위원회 공동위원장)	LEEJG (부군수)
KIMST (주민대책위원장)	LEEJG (전군수)
PARKKH (주민대책위원회총무)	CHOIJY (일진전기대표이사)
박정화 PARKJH (도기업유치담당)	허진규 HUJK (일진그룹회장)
	홍윤표 HONGYP (드림엔지니어링사장)

② 갈산산업단지 조성사업의 연결중심성 측정

<그림 4-8> 갈산산업단지 조성사업의 네트워크 구조



갈산산업단지조성은 홍성군수의 공약사항으로서 2008년 초부터 산업단지 조성을 발표하면서 군수가 주도적으로 수행하면서 일반주민들과 보상과 수용문제를 두고 갈등이 있었다. 그러나 2009년 5월 홍성군수에게 유고가 발생하게 되어 홍성군은 부군수의 직무대행체제로 운영되었다. 이러한 와중에서 2009년 충청남도로부터 개발계획을 승인받고, 이 지역에 투자하고자 하는 기업과 양해각서를 교환하게 되었다.

이러한 추진과정에서 산업단지 조성 사업에 관한 정책결정들은 각 관련분야의 책임자인 실

장과 과장들이 주도적으로 참여하면서 이루어지는 현상을 나타냈다. 즉, 단체장이 부재중인 관계로 정책결정을 주도적으로 하지 않은 경우에 관련부서의 책임자가 정책결정과정에 주도적으로 참여하는 현상을 보여준다.

홍성군의 경제과장과 충청남도 기업유치담당 사무관, 그리고 공단조성담당자등이 핵심적인 역할을 수행하면서 협업체제를 만들어낸다. 이들의 연결중심성은 각각 8.000, 6.000 그리고 5.000이며 기업체관련자들도 군청 내부의 고위직 공무원들과 동일한 연결중심성을 보여준다.

이것은 특정 정책의 의사결정을 포함한 추진과정에서 앞장서서 주도적으로 끌고 나가는 단체장이 없더라도 관련된 행정부서의 책임자가 분산된 권한의 범위 내에서 협력적으로 의사결정이 이루어지는 과정을 보여준다.

<표 4-13> 갈산산업단지 조성사업의 연결중심도 측정표

DEGREE CENTRALITY MEASURES		
사업 : 갈산산업단지		
이름	Degree	NrmDegree
KIMGC	8.000	47.059
PARKJH	6.000	35.294
YOONBJ	5.000	29.412
HONGYP	4.000	23.529
CHOIJY	4.000	23.529
KANGSS	4.000	23.529
LEEBK	4.000	23.529
PARKHG	4.000	23.529
LEEWG	3.000	17.647
KIMGH	3.000	17.647
KANGSG	3.000	17.647
PARKKH	3.000	17.647
HUJK	3.000	17.647
KIMST	2.000	11.765
LEEJG	2.000	11.765
LEEWS	2.000	11.765
K	1.000	5.882
KIMGD	1.000	5.882
평균	3.444	20.261
표준편차	1.674	9.847
Network Centralization	30.15%	
Homogeneity	6.87%	

2) 좋은 정책: 홍주성 복원사업

홍성은 내포문화의 중심지로서 문화유적정비를 통한 관광개발사업을 추진하기로 하였다. 홍주성은 충청도에 있었던 네 개의 목 중 하나로 충주성과 청주성은 일제시대 소실되었으나, 홍주성만 남아있어 복원계획의 의미가 있다고 할 수 있다.

문화유적 정비사업은 그 자체로서 훌륭한 사업이다. 지방자치단체의 기본계획수립과 중앙정부의 예산지원으로 이루어지는데, 예산지원이 이루어지면, 자치단체로서는 관광수입의 증대, 자치단체의 발전 등 다양한 지원이 이루어진다. 이에 2008년 6월 29일 이종건 홍성군수는 여러 분야의 의견을 수렴한 후, 역사적 고도를 찾아오는 관광객의 증대를 위해 홍주성을 복원하여 관광개발을 시도하였다. 홍주성 복원사업은 중앙부처에서 주 예산을 지원하여 이루어지는 사업으로서 그 자체로서 당연히 해야 하는 좋은 사업의 당위성을 가지고 있다.

홍주성 복원사업의 출발은 2003년 당시 체현병 전군수 재임시 중앙정부가 전국을 대상으로 처음으로 추진하는 "소도읍 육성사업"에서 "홍성 소도읍 종합육성기본계획"을 발제한 홍성군을 최우수 군으로 선정하면서부터 시작되었다. 홍성군의 홍주성을 중심으로 역사문화의 거리 조성, 홍성천 친수거리의 조성사업 등 이 포함되었다. 홍성군은 추한철 부군수를 단장으로 "홍성소도읍 종합육성사업 추진기획단"을 조직하여 대학교수 등을 포함한 전문가들의 자문과 주민들의 의견을 수렴하여 추진하였다.

(2) 빈도분석과 교차분석

<표 4-14> 홍성군 좋은정책의 빈도분석표

구 분	빈도	유효 퍼센트
명분지향	13	39.4%
합리지향	10	30.3%
점증적	4	12.1%
관료적	6	18.2%
합계	33	100.0%

그 자체로서 좋은 사업의 경우에는 응답자의 39.4%가 '훌륭한 명분접근법'을 따라 의사결정을 하는 것으로 나타난다. 즉, 이들은 홍성이 홍주성의 옛 고을에 자리잡고 있으며, 이 지역의

역사성을 복원하고 관광사업에 연계하는 것이 당연하며 훌륭한 명분이라고 생각해서 의사결정을 했다는 것이다. 그리고 그 외에도 여러 가지 사업들과 추구해야 할 목표들이 있지만, 합리적으로 종합적 판단을 해서 의사결정을 했다는 응답자도 30.3%가 있다.

주목할 것은 이러한 “좋은 사업”의 경우에는 공무원들이 관료적 전문성을 가지고 독자적으로 중요성을 판단하여 사업을 결정했다고 하는 응답도 18.2%가 나타난 것은 의미있는 결과라고 할 수 있다. 이 사업으로 인해 야기되는 민원이 없는 경우에는 공무원의 소신과 전문성에 의한 독립적 의사결정이 이루어지는 경우라고 할 수 있다.

명분이나 합리적 판단도 좋지만, 이런 경우에는 공무원으로서 전문적 재량권과 판단으로 소신있게 결정한 정책이다. 그리고 과거의 정책보다는 훨씬 많이 수정하여 개선된 정책이라고 판단하여 복원사업을 결정했다는 응답자(12.1%)가 나타난 것도 의미 있다고 할 수 있다.

<표 4-15> 출생지*홍성군 좋은 정책의 교차분석

구 분		명분지향	합리지향	점증적	관료적	전체
홍성지역	빈도	9	8	4	2	23
	출생지의 %	39.1%	34.8%	17.4%	8.7%	100.0%
	좋은_1순위의 %	69.2%	80.0%	100.0%	33.3%	69.7%
	전체 %	27.3%	24.2%	12.1%	6.1%	69.7%
홍성외 지역	빈도	4	2	0	4	10
	출생지의 %	40.0%	20.0%	0.0%	40.0%	100.0%
	좋은_1순위의 %	30.8%	20.0%	0.0%	66.7%	30.3%
	전체 %	12.1%	6.1%	0.0%	12.1%	30.3%
	빈도	13	10	4	6	33
	출생지의 %	39.4%	30.3%	12.1%	18.2%	100.0%
	좋은_1순위의 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	전체 %	39.4%	30.3%	12.1%	18.2%	100.0%

흥미로운 것은 홍성이 고향인 응답자들은 홍주성복원사업이 그만한 명분이 있으므로 추진하게 되었다는 응답자(39.1%)와 종합적인 합리적 판단을 통하여 결정했다는 응답자(34.8%)가 주종을 이루는 반면에, 홍성이 고향이 아닌 응답자들은 관료적 전문성을 가지고 판단해서 의사결정을 했다는 응답자(40.0%)와 그럴만한 훌륭한 명분이 있으므로 의사결정을 했다는 응답

자(40.0%)로 크게 나뉜다는 점이다. 특히 관료적 전문성을 가지고 판단했다는 점에 홍성이 고향이 아닌 사람들이 판단했다는 것은 이들이 공무원으로서 전문성과 가치중립성, 그리고 효율성 등에 바탕을 두고 행정업무를 처리한다는 단초를 발견한 것이라고 할 수 있다.

<표 4-16> 학력*홍성군 좋은 정책의 교차분석

구 분		명분지향	합리지향	상호작용	관료적	전체
고졸이하	빈도	3	0	0	2	5
	학력의 %	60.0%	0.0%	0.0%	40.0%	100.0%
	좋은_1순위의 %	23.1%	0.0%	0.0%	33.3%	15.2%
	전체 %	9.1%	0.0%	0.0%	6.1%	15.2%
대졸이상	빈도	10	10	4	4	28
	학력의 %	35.7%	35.7%	14.3%	14.3%	100.0%
	좋은_1순위의 %	76.9%	100.0%	100.0%	66.7%	84.8%
	전체 %	30.3%	30.3%	12.1%	12.1%	84.8%
	빈도	13	10	4	6	33
	학력의 %	39.4%	30.3%	12.1%	18.2%	100.0%
	좋은_1순위의 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	전체 %	39.4%	30.3%	12.1%	18.2%	100.0%

홍주성 복원사업과 같이 중앙부처의 예산지원이 핵심적인 역할을 하는 사업의 경우, 대졸이상 응답자는 훌륭한 명분(35.7)과 합리적 판단(35.7%)을 한다는 것이 주종을 이루고 있지만, 주민이나 중앙부처로부터의 지시등에 의해 의사결정(14.3%)을 했다고 응답하고 있으며, 전문가로서의 관료적 판단(14.3%)도 나타나고 있다. 특히 고졸 이하 응답자는 관료적 판단(40%)에 달하고 있는 것은 주목할 만하다. 즉, 민원인이 발생하지 않고 중앙부처에서 주로 지원되는 예산을 가지고 집행하는 사업의 경우에는 공무원으로서 소신과 전문성을 가지고 판단하며 의사결정을 한다고 하는 응답자가 18.2%가 된다고 하는 것은 의미있는 발견이라고 할 수 있다.

사업으로 선정되어 지원을 받게 된 사업이다. 현재의 2009년 현재의 이종건 홍성군수 재직중에도 추진되는 사업이다.

채현병 전 군수의 연결중심성이 9.000에 이르는 것을 제외하면, 문화재담당계장, 문화관광과 직원, 환경도시과장, 문화공보실장 등 다른 참여자들은 모두 5.000의 수치에 집중되어 있다.(LEEBK, SEOJI, CHOIWH, KIMKC) 그리고 또 다른 집단인 부군수, 전 군수, 문화관광과과장, 문화관광계장 등은 모두 4.000의 고른 분포를 나타낸다. (LEEWS, LEEJG, LEEJW, LEEHS)

이러한 현상은 문화재 복원사업과 같이 "좋은 정책사업(good policy)"의 경우, 관계되는 해당부서의 책임자들이 골고루 정책결정에 참여하여 의사결정을 하는 것으로 나타난다.

처음 정책을 추진했던 채현병 군수의 경우, 연결중심성이 높게 나타나는 편이지만, 그 후에는 관련 공무원들의 분산된 권한의 협력적 운용의 면이 많이 나타난다. 이러한 현상은 특히 홍성군에 2009년 12월 현재 군수가 유고상태인 점도 영향이 있겠지만, 문화재 복원사업의 특성상 단체장이 주도적으로 추진하지 않으면, 관계부서의 책임자들이 정책결정에 적극적으로 참여하는 현상을 보여준다.

<표 4-17> 홍주성 복원사업의 연결중심도 측정표

DEGREE CENTRALITY MEASURES		
사업 : 복원사업		
이름	Degree	NrmDegree
CHAEHB	9.000	40.909
LEEBK	5.000	22.727
SEOJI	5.000	22.727
CHOIWH	5.000	22.727
KIMKC	5.000	22.727
LEEWS	4.000	18.182
LEEJG	4.000	18.182
LEEJW	4.000	18.182
LEEHS	4.000	18.182
LEECH	3.000	13.636
JANGDM	3.000	13.636
NOSH	2.000	9.091
CHOIJS	2.000	9.091
LEESE	2.000	9.091
LEECY	2.000	9.091
KIMJUNS	2.000	9.091
SEOJC	2.000	9.091
JOHS	2.000	9.091
CHOIHH	1.000	4.545
평균	3.043	13.834
표준편차	1.899	8.633
Network Centralization	29.65%	
Homogeneity	6.04%	

3) 비난회피정책: 광천 장례식장설치허가신청 반려

한 사업자가 장례식장을 설치하기위해 설치허가신청을 홍성군에 제출하자, 관계 주민들이 반발하였으며, 홍성군은 설치허가 신청서를 반려한 사례다.

(주)광천장례식장이 홍성군 광천읍 상정리 상정마을 뒷산에 장례식장을 설치하겠다고 신청서를 홍성군청에 제출하였다. 이에 상정리 마을 사람들이 반대하고 나섰다. 마을 주민들은 장례식장 설립반대 대책위원회를 결성하고, 플래카드를 만들었으며, 홍성군청에 진정서를 제출하였다. 이에 홍성군에서는 2009년 10월 20일까지 타당성 여부를 검토한 후 결정할 것이라고 밝혔다. 그러나 주민과 사업주간의 대립이 계속되자 홍성군은 2009년 10월 23일 건축허가신청서를 반려했다.

주된 이유는 주민들의 반대가 심하고, 장례식장 예정지 부근에 석면광산이 위치하여 석면발생으로 인한 안전기준 및 처리방안이 어려우며, 인근에 여러산업시설이 위치하고 있어서 극심한 교통혼잡이 예상된다는 것이었다. 이에 사업주는 행정소송을 제기하여 사업을 계속할 것을 밝혔으며, 주민들의 입장도 변함이 없었다.

홍성군은 현재 이종건군수의 유고로 인해 부군수체제로 군정이 운영되고 있다.

(1) 빈도분석과 교차분석

<표 4-18> 홍성군 비난회피정책의 빈도분석표

구 분	빈도	유효 퍼센트
명분지향	3	12.5%
합리지향	4	16.7%
상호작용	14	58.3%
관료적	3	12.5%
합계	24	100.0%

선거에서 선출된 이종건 군수가 유고인 상황에서 집단민원이 야기되는 정책결정에 있어서는 주로 집단민원을 해소하기 위하여 주민들의 요구를 반영하여 의사결정(58.3%)이 이루어진 것으로 나타난다.

특히 정치적으로 민감한 사안에 대하여 책임을 감당할 군수가 부재중인 상황에서는 공무원들은 집단민원인의 요구에 순응적일 수 밖에 없다는 것을 보여준다. 홍성군에서는 관련된 부서의 법률적, 행정적 검토를 거쳐 장례식장 허가신청을 불허하기로 하고 민원인에게 신청서를 반려하게 되었다. 이에 사업주는 이에 불복하여 행정소송 절차를 진행하고 있다.

<표 4-19> 소득*홍성군 비난회피정책의 교차분석

구 분		명분지향	합리지향	상호작용	관료적	전체
250만원 미만	빈도	2	1	6	1	10
	소득의 %	20.0%	10.0%	60.0%	10.0%	100.0%
	회피_1순위의 %	66.7%	25.0%	42.9%	33.3%	41.7%
	전체 %	8.3%	4.2%	25.0%	4.2%	41.7%
250만원 이상	빈도	1	3	8	2	14
	소득의 %	7.1%	21.4%	57.1%	14.3%	100.0%
	회피_1순위의 %	33.3%	75.0%	57.1%	66.7%	58.3%
	전체 %	4.2%	12.5%	33.3%	8.3%	58.3%
	빈도	3	4	14	3	24
	소득의 %	12.5%	16.7%	58.3%	12.5%	100.0%
	회피_1순위의 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	전체 %	12.5%	16.7%	58.3%	12.5%	100.0%

월 평균 가계소득이 250만원 이하의 응답자들은 민원이 야기되는 정책결정에 관하여 민원을 제거하는 방향으로 외부의 영향을 받아 의사결정(60.0%)을 하는 한편, 그럴만한 명분을 찾아 의사결정을 하는 경우도 20%에 달한다. 그러나 고소득 응답자는 핑계라고 볼 수도 있는 명분을 고려하지 않은 것으로 나타난 것은 흥미있는 현상이라고 할 수 있다.

<표 4-20> 광천 장례식장 설치허가신청 반려결정의 연결중심도 측정표

DEGREE CENTRALITY MEASURES		
사업 : 광천장례식장		
이름	Degree	NrmDegree
LEEBK	6.000	50.000
BOKIH	5.000	41.667
YOOYM	5.000	41.667
LEECY	4.000	33.333
LEEWS	4.000	33.333
PARKBM	3.000	25.000
LEEJH	3.000	25.000
C	2.000	16.667
SEONGBJ	2.000	16.667
KOSH	2.000	16.667
LEEBI	2.000	16.667
KC	1.000	8.333
LEECM	1.000	8.333
평균	3.077	25.641
표준편차	1.542	12.853
Network Centralization	28.79%	
Homogeneity	9.63%	

상기의 정책결정과정에서 보는 바와 같이 부군수와 비서실, 건축과와 환경과의 책임자와 담당자들이 긴밀하게 협의하여 정책결정을 하는 전형적인 사례를 보여준다. 건축과에 접수된 민원서류를 환경과에 발송하여 관련 법규에 저촉되지 않는지를 문의한다. 환경과에서는 부서 내의 직원들의 계서를 거쳐 의견을 수렴하는 모습을 보여준다.

한편 매개중심성을 통해서 보면 군의회 의원이 가장 높은 매개중심성 수치(33.5)을 나타내며, 건축담당자(BOKIH, 31.5)와 환경과장(LEECY, 22.0)이 그 다음으로 높은 매개중심성 수치를 나타낸다. 이것은 이들이 각각의 영역내에서 다른 집단과 연결을 해 주는 중요한 고리가 되고 있음을 보여준다.

<표 4-21> 광천 장례식장 설치허가신청 반려결정의 매개중심성 측정

DEGREE BETWEENNESS MEASURES		
사업 : 광천장례식장		
이름	Betweenness	nBetweenness
LEEBK	33.500	25.379
BOKIH	31.500	23.864
LEECY	22.000	16.667
PARKBM	5.500	4.167
YOOYM	5.000	3.788
LEEWS	2.500	1.894
LEEBK	0.000	0.000
C	0.000	0.000
KC	0.000	0.000
KOSH	0.000	0.000
LEEBI	0.000	0.000
LEECM	0.000	0.000
SEONGBJ	0.000	0.000
평균	7.692	5.828
표준편차	12.060	9.136
Network Centralization Index	21.18%	

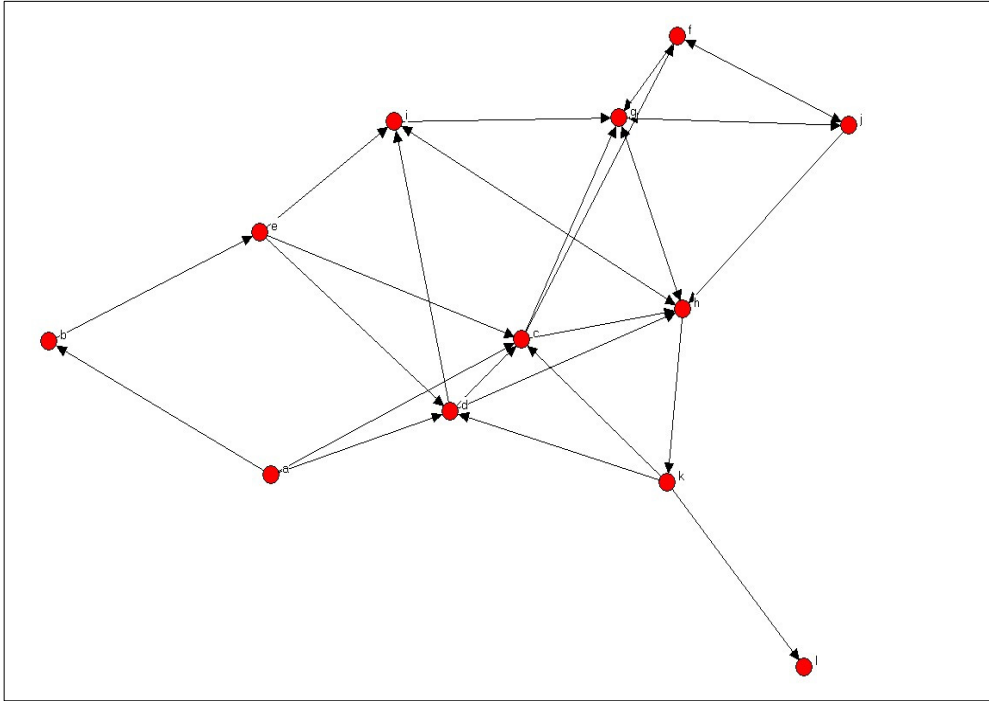
3. 사례분석 소결론

홍성군에서 나타나는 정책결정과정의 구조적 특징은 2004년도 공주시에서 나타나는 정책결정과정의 특징과 유사한 점을 많이 나타낸다.

홍성군의 경우, 2009년 5월 홍성군수가 사법적 절차에 따라 직무를 수행할 수 없게 되었으며, 그 이후 부군수의 직무대행체제로 군정이 이루어지고 있다. 2002년에 공주시장에 당선된 윤완중 공주시장은 선거관련문제로 인하여 2003년 4월에 시장직을 사임하였다. 이어서 치른 보궐선거에서는 윤완중 전시장의 부인인 오영희 후보가 당선되어 시장직을 수행하게 되었다. 당선된 오영희 시장은 행정경험이 많지 않았었다.

이러한 공주시에서의 정책결정과정과 집행과정의 특징은 시장중심형이 아니라 각 분야의 전문가 담당부서의 시청 공무원 중심으로 의사결정이 이루어지고 있었다.

<그림 4-11> 농공단지 조성 사업의 엘리트 연결망⁵⁾

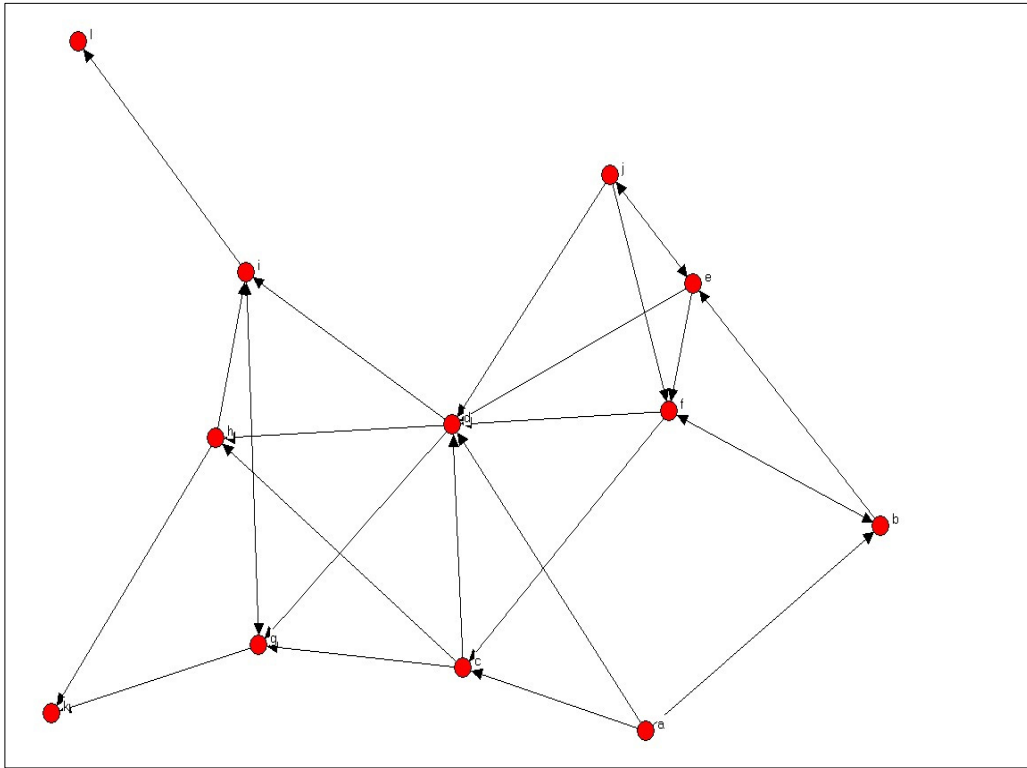


그림에서 a는 공주시장이다. 연결중심성 수치가 높은 h, d, c 등은 산업개발담당자이며, 기업지원담당자, 지역경제과장 등이다. 이들이 농공단지 조성사업의 정책과정에 핵심적 역할을 하고 있는 것으로 나타나고 있다.

또 충청도청 환청사업과 같이 중요하고 명성을 추구하는 사업의 경우에서도 시장보다는 d행정계장, f 정책개발계장, c시민봉사계장 등이 정책과정에 핵심적 역할을 하고 있는 것으로 나타났다.

5) 신진, 한국중소도시에 있어서 Elite 구조분석, 한국동북아학회, 한국동북아논총 2006. 제 11권 제 3호(통권40집), p. 402.

<그림 4-12> 충남도청 이전 사업의 엘리트 연결망⁶⁾



이러한 분석에서 보는 바와 같이 기초자치단체장이 적극적으로 주도하지 않는 기초자치단체는 실질적으로 외부 전문가와 시·군청 내부의 관료조직을 중심으로 몇 개의 클러스터 형태의 의사소통구조가 나타난다. 그리고 이들을 중심으로 협력하여 정책결정이 이루어지고 있음을 보여준다. 이러한 점에 있어서는 단체장이 부재상이어서 부군수의 직무대행 상태인 홍성군이나, 공주의 오영희 시장체제의 의사결정구조가 유사한 형태를 보여주는 것은 의미있는 발견이라고 할 수 있다.

6) 신진, 한국중소도시에 있어서 Elite 구조분석, 한국동북아학회, 한국동북아논총 2006. 제 11권 제 3호(통권40집), p. 398.

제5장 결론 및 정책제언

본 연구는 기초자치단체장의 의사결정구조를 파악하기 위하여 다각적인 접근방법을 사용하였다. 우선적으로는 기초자치단체장을 직접 만나 심층면접을 통하여 어떻게 의사결정에 이르게 되는가를 조사하는 방법을 사용하였다. 그리고 평판법에 의한 엘리트들을 면접조사하여 정책결정과정의 구조와 특징을 분석하고자 하였다. 그러나 홍성지역은 지역의 특수성으로 인해 연구에 많은 한계를 피할 수 없었다. 홍성군수는 검찰과 법원의 소송문제와 관련하여 유고상태에 있어서, 홍성군정은 부군수의 직무대행체제로 운영되고 있었다. 또한 광천 장례식장 설치허가신청 반려와 관련하여 사업주가 행정소송을 제기한 상태였다.

전반적으로는 선출직 기초자치단체장의 의사결정과정은 단체장이 이니셔티브를 가지고 의사결정을 하는 것으로 분석된다.

명성추구정책(credit claiming policy)에 있어서는 단체장은 우선적으로는 차기 선거를 고려하지 않을 수 없으므로 단체장이 원하는 정책을 훌륭한 명분을 가지고 접근하여 사업을 추진하는 것으로 나타났다.

좋은 정책(good policy)과 관련해서는 자신의 명성보다는 지역의 발전, 혹은 당연히 해야 하는 정책들이므로 이때에는 여러 가지 사업목표들과 실험방법, 조건들을 정합적으로 판단하여 합리적인 정책결정방법을 사용하는 것으로 나타났다.

비난회피정책(blame avoiding policy)에 관한 정책결정과정은 다양하게 나타났다. 단체장이 주도적으로 추진해 나갈 때에는 훌륭한 명분과 적절한 이유 등으로 무장하여 문제를 해결해나가는 경우가 있다. 그렇지 아니하고, 단체장이 약하거나, 유고된 경우에는 집단민원을 수용하여 집단민원을 우선적으로 해결하는 방향으로 정책결정이 이루어지는 현상을 나타낸다.

또 전반적으로 의사결정에 참여하는 고위직 공무원들의 경우, 기초단체장이 이니셔티브를 가지고 이슈를 만들고, 기획을 하는 경우에는 단체장의 의사를 묵묵히 추종하는 형으로 분석된다.

사회적 연결망 분석이론에 의하면, 공주시와 홍성군은 유사한 정책들에 대하여 상호 상이한 정책결정구조를 보여준다.

공주시의 경우, 단체장이 의지를 가지고 적극적으로 의제를 형성하고 정책결정을 추진하고 있는 바, 시장 주도형의 정책결정 구조의 특징을 보여준다. 즉, 시장을 중심으로 의사결정이 이루어지며, 대외적으로 민원업무와 연결된 정책사업의 경우, 해당부서의 담당자가 시장의 정책결정과정에 가장 많은 기여를 하게 된다. 그렇지 않고 시장이 이니셔티브를 가지고 추진하는 정책의 경우, 시장 주도적이고, 대부분의 직원들은 이에 추종하는 구조를 보여준다. 비난 회피정책의 경우에도 공주시의 경우 시장이 적극적으로 추진하고자 하는 의지와 창의성 때문에 시장과 담당 직원이 가장 핵심적인 의사결정을 하는 것으로 나타난다. 일반적으로 비난회 피정책의 경우, 쏟아지는 비난을 피하기 위하여 다양한 분야의 의사소통을 통하거나, 혹은 위원회 같은 조직을 통하여 책임을 분산시키는 것과는 대조적인 모습을 보여준다.

홍성군의 경우, 공주시와 유사한 정책들에 대하여 상당히 상이한 의사결정과정의 특징들을 보여준다. 가장 중요한 이유는 단체장인 홍성군수가 불미한 사건과 관련하여 현직에서 물러나고, 부군수의 직무대행체제로 운영되기 때문이라고 할 수 있다. 군수의 공약사항임에도 불구하고 군수가 없기 때문에 누군가 한사람이 적극적으로 추진하는 것처럼 보이지는 않는다. 그러나 관련되는 부서의 책임자들이 협조적으로 정책결정에 참여하여 협조적으로 정책을 결정하고 수행하고 있다. 관료집단으로서의 능력과 책임감을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

또 비난회피정책과 같은 경우에는 관료사회의 전형적인 의사결정의 구조적 특징을 보여준다. 즉, 해당부서는 관계된 부서로 공문을 보내 의견을 조회하며, 부군수 등의 핵심부서를 중심으로 의사결정이 이루어진다. 특징적인 것은 누구도 중심적인 역할을 하지 않는다는 점이다. 정치적으로 책임을 질 수 있는 군수가 없기 때문에 행정관청은 주민들과 사회단체들의 요구에 가장 민감하게 작동한다. 그리하여 민원이 발생하거나, 발생할 가능성이 있는 정책에 대하여는 적극적인 행정행위를 하지 않는다.

그러나 공주시와 같이 단체장이 의지를 가지고 적극적으로 정책을 결정하고 사업을 추진하는 경우는 이와 다르다. 단체장이 정치적 책임까지 부담하고 가기 때문이다.

이러한 NIMBY사업의 경우 그러한 정책결정을 도출하는 중요한 이론은 상호작용에 의한 정책결정이론이라는 것이다. 합리적으로 의사결정을 하는 것이라고 하기보다는 주민이나, 이익단체, 혹은 외부압력 등의 영향을 크게 받는다는 점이다. 단체장이 병풍과 같은 바람막이

역할을 해주어야 하는데, 주민이나 사회의 압력단체들과 갈등이 생기게 되면, 그 피해를 해당 공무원이 혼자서 외롭게 맞아야 할 지 모르기 때문이다. 책임지는 단체장이 없는 지역에서의 정책결정은 사회의 압력단체의 영향력을 가장 크게 받는다는 특징을 보여준다.

또 단체장이 명성을 추구하기 위한 정책도 관련부서에서 관료적으로 해결됨으로서 관료사회가 효율적으로 움직이고 있다는 것을 보여주기도 한다.

본 연구에서 가장 큰 의의는 다음과 같은 몇 가지 발견적 의미를 찾았다는 점이다.

첫째, 대부분의 정책을 기초자치단체장이 주도적으로 추진하는 경우, 공무원 등의 관료집단은 묵묵히 추종하고 이를 도와주는 차원의 정책결정과정을 보여준다. 단체장은 자신의 정치적 자원을 활용하여 외부의 전문가 집단으로부터 자문을 받아 정책의제를 형성하고 정책결정을 주도한다.

둘째, 단체장의 정책의지나 리더십이 강한 경우, 비난회피정책 조차도 단체장의 의지에 따라 정면으로 돌파하는 성향을 보여준다. 즉, 단체장이 적극적으로 갈등을 해소하기 위해 노력함으로써 갈등을 해결하고 성과와 명성을 얻을 수 있다는 점이다.

셋째, 정치적 책임을 감당하는 단체장이 부재이거나, 단체장이 주도적으로 추진하려는 의지가 약한 경우, 지방자치정부의 관련된 관료집단의 관료주의적 판단에 의하여 시정이나 군정이 상호 유기적이며 협력적으로 운영된다. 즉, 단체장이 존재하지 않아도 자치정부 내에서는 하위 부서 책임자들이 관련 업무를 중심으로 협조적으로 운영한다.

넷째, 특히 비난회피정책의 경우에, 자치단체장이 유고시에는 전형적인 관료주의적인 행정절차에 따라 대단히 소극적인 정책결정이 이루어진다. 즉, 집단민원을 야기하지 않도록 방어적이고 소극적인 의사결정이 이루어진다.

다섯째, 단체장이 없는 경우에도 자치단체의 주요사업이 관료집단들에 의해 원활하게 추진되는 특성은 2003년의 공주시와, 2009년의 홍성군에서 유사하게 나타난다. 이로써 유추할 수 있는 바는 행정경험이 많은 단체장이 아니더라도 자치단체의 운영은 원활하게 될 수 있다는 점이다. 즉, 시장중심형 지방정치나 정책결정이 아니라 위원회형식의 자치단체 운영도 가능하다는 점을 보여준다.

기초지방자치단체의 단체장이 강력한 리더십이나 정책의지를 가지고 정책결정을 하는 경우, 단체장의 정책의지나 구상에 가장 많은 영향을 미치는 사람은 단체장 본인과 단체장이 자문을 구하는 전문가집단이라고 할 수 있다. 기초자치단체의 관료집단은 단체장의 정책의지를

구현할 수 있도록 묵묵히 협력한다. 따라서 정책의제 형성과정에서부터 단체장의 탁월성이 필요하다. 따라서 이러한 과정에서 단체장이 자문을 구하는 전문가집단의 정책결정과정에 미치는 영향이 크다고 할 수 있다.

따라서 자치단체의 발전을 위해서 기초자치단체장의 자문단을 당해 지역의 전문가로 국한할 것이 아니라 광역자치단체나 전국적 차원으로 확대해야 할 필요가 있다. 자문단과의 정기적이고 지속적이며 긴밀한 의사교환을 통하여 자치단체장의 정책의제형성 능력을 지원해야 한다.

또 자문단은 관계 공무원과의 지속적인 의사교류를 통하여 자치단체의 정책결정과정에서 비판적이면서도 건설적인 대안을 제시할 수 있어야 한다. 이렇게 함으로써 자치단체장이 정책 오류를 사전에 방지하고, 정책의 효율성을 제고시킬 수 있다.

기초자치단체를 관할하는 광역자치단체는 기초자치단체장의 정책결정과정을 지원하기 위하여 광역차원에서의 전문가로 구성된 자문단 pool을 구성하여 기초자치단체장에게 지원하는 것이 필요하다. 기초자치단체장의 인적자원이 당해 지역에 국한되고, 외부로부터는 전문가집단의 지원을 받기 어려운 경우도 있기 때문이다. 따라서 광역단체가 전문가 자문집단을 구성하여 기초단체장에게 추천하고, 지원한다면, 보다 합리적이고 바람직한 정책결정과정정이 이루어질 것이라고 사료된다.

참고문헌

- 구병삭 (1995), 지방자치법, 서울: 박영사
- 권찬호 (1999), 한국의 정당과 행정부의 정책협의제도 연구:이론적 근거를 중심으로, 한국 행정학보, 33(1), 한국행정학회
- 김문성 (2004), 행정학.net, 서울: 박영사
- 김준현 (2002), 정책변동요인에 관한연구 : 새만금지구 종합개발사업과 영월동강댐 건설 사업의 비교, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문
- 노시평 · 박희서 · 박영미 (2006), 정책학의 이해, 서울 비엔엠북스
- 박동서 (1990), 인사행정론, 서울:법문사
- 박성복·이종열 (1997), 정책학원론, 서울: 대영문화사
- 손선규 (1997), 정책결정참여자간의 갈등과 조정에 관한 연구: 과밀부담금제도의 도입과정을 중심으로, 경원대학교 대학원 박사학위 논문
- 신영란 (2004). 한국의료보험 통합일원화 정책결정과정의 역동성연구:1989년과 1997년 정책결정 사례 비교분석, 한국외국어대학교 대학원 박사학위 논문
- 신진 (2006), 한국중소도시에 있어서 Elite 구조분석, 한국동북아학회, 한국동북아논총 2006. 제 11권 제 3호(통권40집).
- 안해균 (2001), 정책학원론, 서울: 다산출판사
- 이시경 (2003), 정책갈등의 요인과 관리방안, 사회과학논총, 22(1), 계명대학교 사회과학연구소
- 이윤빈 (2008), 분석적 네트워크 과정에 근거한 R&D사업 사전타당성조사 의사결정모형 연구, 한국과학기술기획평가원
- 이재규 (2008) 지방자치단체장의 정책우선순위에 관한 내용분석 영남지역발전연구 제38집 영남대학교영남지역발전연구소
- 이종수·윤영진 외 (1999), 새행정학, 서울:대영문화사
- 이창원 (1999), 지방자치단체장의 리더십 행태와 그 효과성에 관한 실증적 연구, 한국행정학보, 33(3)

이해영 (2004), 정책학 신론 : 이론-실제 이원론의 극복, 서울:학현사

임동완 (2003), 새만금 간척사업에 대한 게임 이론적 분석: 행위자들의 전략변화를 중심으로, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문

정정길 · 최종원 · 이시원 · 정준금 (2003), 정책학원론, 서울:대명출판사

조형석 (2004), 정책갈등 원인과 전개과정 분석: 경부고속철도 경주노선 선정과정을 중심으로, 성균관대학교 대학원 석사학위논문

최수정·정철영 (2009), 사회연결망 분석을 통한 우리나라 온라인 전로정보 네트워크 분석, 직업교육연구, 28(3).

최창수 (2000), 기초자치단체장의 리더십과 정책과정에 관한 연구. 한국지방행정연구원 보고서

홍득표 (1999), 정치과정론, 서울:학문사

Aberbach, J. D. Putnam, R. D. and Rockman, B. A. (1981), Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Cambridge, Harvard University Press.

Anderson. J. E. (1994), Public Policy Making: An Introduction, Boston, Houghton Mifflin, .

Brian Barry and Douglass W. Rae. (1975), Political Evaluation in W. Polsby and Fred D. Greenstein ed., Handbook of Political Science, Reading Mass, Addison-Wesley Publishing Co.

Bruce. A. Williams, "Beyond Incrementalism, Organizational Theory and Public Policy" Policy Studies Journal, Vol.7. No.4.

Charles Lindblom. (1965), The Intelligence of Democracy, New York, The Fres Press.

Dahl, R. A. (1958), "A Critique of the Ruling Elite Model." American Political Science Review 52, (June).

_____. (1961), Who Governs?: Democracy and Power in an American City, New Haven, Yale University Press, 1961.

Dorean, P. 2006), Actor Network Utilities and Network Evolution, Social Networks, 28(2).

Elinor Ostrom. (2007), "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework" in Paul A. Sabatier,

- Theories of the Policy Process, Boulder, CO, Westview.
- Frohock, F. M.(1979), Public policy: Scope and Logic. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Giddens, A. (1984), The Constitution or Society: Outline of the Theory of Structuration, CA, University of California Press.
- Harbermas. J. (1975), Legitimation Crisis, Boston, Beacon Press.
- Hofferbert, R. I.(1974), The Study of Public Policy, New York: The Bobbs-Merrill company, Inc
- Hunter. F. (1953), Community Power Structure, Chapel Hill, The University of North Carolina Press.
- John W. Kindon. (1995), Agendas, Alternatives and Public Policies, New York, Harper & Collins Press.
- Lowi, T. J.(1972), Four System of Poicy, Politics, and Choices, World Politics. XX IV.
- Nakamura R. T. and F. Smallwood. (1980), The Politics of Policy Implementation, N.Y., St. Martin's Press.
- Paul Diesing(1962), Reason in Society: Five Types of Decisions in Their Social Contexts, Urbana University of Illinois Press.
- Peterson. P. E. (1981), City Limits, Chicago, The University of Chicago Press, .
- Pietro S. Nivola. (1978), Distributing a Municipal Service: A Case Study of Housing Inspection, The Journal of Politics, Vol.40, No.1, February.
- Richard D. Rieke and Malcom O. Sillars.(1984) Argumentation and Decision Making Process, Harper Collins Publishers.
- Ripley, R, B, & Franklin, G, A.(1982), Bureaucracy and Policy Implementation. Homewood, Illinois: The Dorsey Press
- Smith. B (1976), Policy Making in British Government, London, Martin Robertspn, ;
- Teune, H.(1995), Local Government and Democratic Political Development, The ANNALS of the American Academy of Political and Social Sciences, 540(July)
- Weaver. R. Kent. (1986), The Politics of Blame Avoidance, Journal of Public Policy, Vol.6.
- Wright, D. S.(1993), Model of National, State, and Local Relationships. in American

Intergovernmental Relations : Foundations, Perspectives, and Issues, Edited by
Laurance J.O' Toole, Jr. 2nd ed, Washington, D. C; A Division of Congressional
Quarterly Inc.

| 부록 1 | 분석 통계자료

공주시

1. 명성추구정책: 공주시 시외버스터미널 이전 사업

명성추구정책 빈도분석

구 분	빈도	유효 퍼센트
명분지향	7	17.5%
합리지향	27	67.5%
접증적	3	7.5%
상호작용	1	2.5%
관료적	2	5.0%
합계	40	100.0%

출생지*명성추구정책의 교차분석

구 분		명분지향	합리지향	접증적	상호작용	관료적	전체
공주 지역	빈도	5	19	3	1	1	29
	출생지의 %	17.2%	65.5%	10.3%	3.4%	3.4%	100.0%
	명성_1순위의 %	83.3%	70.4%	100.0%	100.0%	50.0%	74.4%
	전체 %	12.8%	48.7%	7.7%	2.6%	2.6%	74.4%
공주 외 지역	빈도	1	8	0	0	1	10
	출생지의 %	10.0%	80.0%	0.0%	0.0%	10.0%	100.0%
	명성_1순위의 %	16.7%	29.6%	0.0%	0.0%	50.0%	25.6%
	전체 %	2.6%	20.5%	0.0%	0.0%	2.6%	25.6%
	빈도	6	27	3	1	2	39
	출생지의 %	15.4%	69.2%	7.7%	2.6%	5.1%	100.0%
	명성_1순위의 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	전체 %	15.4%	69.2%	7.7%	2.6%	5.1%	100.0%

학력*명성추구정책의 교차분석

구 분		명분지향	합리지향	점증적	상호작용	관료적	전체
고졸 이하	빈도	2	7	2	1	1	13
	학력의 %	15.4%	53.8%	15.4%	7.7%	7.7%	100.0%
	명성_1순위의 %	28.6%	25.9%	66.7%	100.0%	50.0%	32.5%
	전체 %	5.0%	17.5%	5.0%	2.5%	2.5%	32.5%
대졸 이상	빈도	5	20	1	0	1	27
	학력의 %	18.5%	74.1%	3.7%	0.0%	3.7%	100.0%
	명성_1순위의 %	71.4%	74.1%	33.3%	0.0%	50.0%	67.5%
	전체 %	12.5%	50.0%	2.5%	0.0%	2.5%	67.5%
	빈도	7	27	3	1	2	40
	학력의 %	17.5%	67.5%	7.5%	2.5%	5.0%	100.0%
	명성_1순위의 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	전체 %	17.5%	67.5%	7.5%	2.5%	5.0%	100.0%

소득*명성추구정책의 교차분석

구 분		명분지향	합리지향	점증적	상호작용	관료적	전체
250만원 미만	빈도	0	8	2	0	1	11
	소득의 %	0.0%	72.7%	18.2%	0.0%	9.1%	100.0%
	명성_1순위의 %	0.0%	29.6%	66.7%	0.0%	50.0%	27.5%
	전체 %	0.0%	20.0%	5.0%	0.0%	2.5%	27.5%
250만원 이상	빈도	7	19	1	1	1	29
	소득의 %	24.1%	65.5%	3.4%	3.4%	3.4%	100.0%
	명성_1순위의 %	100.0%	70.4%	33.3%	100.0%	50.0%	72.5%
	전체 %	17.5%	47.5%	2.5%	2.5%	2.5%	72.5%
	빈도	7	27	3	1	2	40
	소득의 %	17.5%	67.5%	7.5%	2.5%	5.0%	100.0%
	명성_1순위의 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	전체 %	17.5%	67.5%	7.5%	2.5%	5.0%	100.0%

2. 좋은 정책: 공주시 5도 2촌사업

좋은 정책 빈도분석

구 분	빈도	유효 퍼센트
명분지향	20	46.5
합리지향	18	41.9
점증적	3	7.0
관료적	2	4.7
합계	43	100.0

출생지*좋은 정책의 교차분석

구 분		명분지향	합리지향	점증적	관료적	전체
공주시역	빈도	13	15	2	1	31
	출생지의 %	41.9%	48.4%	6.5%	3.2%	100.0%
	좋은_1순위의 %	68.4%	83.3%	66.7%	50.0%	73.8%
	전체 %	31.0%	35.7%	4.8%	2.4%	73.8%
공주외 지역	빈도	6	3	1	1	11
	출생지의 %	54.5%	27.3%	9.1%	9.1%	100.0%
	좋은_1순위의 %	31.6%	16.7%	33.3%	50.0%	26.2%
	전체 %	14.3%	7.1%	2.4%	2.4%	26.2%
	빈도	19	18	3	2	42
	출생지의 %	45.2%	42.9%	7.1%	4.8%	100.0%
	좋은_1순위의 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	전체 %	45.2%	42.9%	7.1%	4.8%	100.0%

학력*좋은 정책의 교차분석

구 분		명분지향	합리지향	점증적	관료적	전체
고졸이하	빈도	4	8	1	1	14
	학력의 %	28.6%	57.1%	7.1%	7.1%	100.0%
	좋은_1순위의 %	20.0%	44.4%	33.3%	50.0%	32.6%
	전체 %	9.3%	18.6%	2.3%	2.3%	32.6%
대졸이상	빈도	16	10	2	1	29
	학력의 %	55.2%	34.5%	6.9%	3.4%	100.0%
	좋은_1순위의 %	80.0%	55.6%	66.7%	50.0%	67.4%
	전체 %	37.2%	23.3%	4.7%	2.3%	67.4%
	빈도	20	18	3	2	43
	학력의 %	46.5%	41.9%	7.0%	4.7%	100.0%
	좋은_1순위의 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	전체 %	46.5%	41.9%	7.0%	4.7%	100.0%

소득*좋은 정책의 교차분석

구 분		명분지향	합리지향	점증적	관료적	전체
250만원 미만	빈도	7	3	1	1	12
	소득의 %	58.3%	25.0%	8.3%	8.3%	100.0%
	좋은_1순위의 %	35.0%	16.7%	33.3%	50.0%	27.9%
	전체 %	16.3%	7.0%	2.3%	2.3%	27.9%
250만원 이상	빈도	13	15	2	1	31
	소득의 %	41.9%	48.4%	6.5%	3.2%	100.0%
	좋은_1순위의 %	65.0%	83.3%	66.7%	50.0%	72.1%
	전체 %	30.2%	34.9%	4.7%	2.3%	72.1%
	빈도	20	18	3	2	43
	소득의 %	46.5%	41.9%	7.0%	4.7%	100.0%
	좋은_1순위의 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	전체 %	46.5%	41.9%	7.0%	4.7%	100.0%

3. 비난회피정책: 공주시 추모공원 조성사업

비난회피정책 빈도분석

구 분	빈도	유효 퍼센트
명분지향	14	34.1
합리지향	24	58.5
상호작용	1	2.4
관료적	2	4.9
합계	41	100.0

출생지*비난회피정책의 교차분석

		명분지향	합리지향	상호작용	관료적	전체
공주 지역	빈도	9	19	1	1	30
	출생지의 %	30.0%	63.3%	3.3%	3.3%	100.0%
	회피_1순위의 %	69.2%	79.2%	100.0%	50.0%	75.0%
	전체 %	22.5%	47.5%	2.5%	2.5%	75.0%
공주 외 지역	빈도	4	5	0	1	10
	출생지의 %	40.0%	50.0%	0.0%	10.0%	100.0%
	회피_1순위의 %	30.8%	20.8%	0.0%	50.0%	25.0%
	전체 %	10.0%	12.5%	0.0%	2.5%	25.0%
	빈도	13	24	1	2	40
	출생지의 %	32.5%	60.0%	2.5%	5.0%	100.0%
	회피_1순위의 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	전체 %	32.5%	60.0%	2.5%	5.0%	100.0%

학력*비난회피정책의 교차분석

구 분		명분지향	합리지향	상호작용	관료적	전체
고졸 이하	빈도	6	8	0	1	15
	학력의 %	40.0%	53.3%	0.0%	6.7%	100.0%
	회피_1순위의 %	42.9%	33.3%	0.0%	50.0%	36.6%
	전체 %	14.6%	19.5%	0.0%	2.4%	36.6%
대졸 이상	빈도	8	16	1	1	26
	학력의 %	30.8%	61.5%	3.8%	3.8%	100.0%
	회피_1순위의 %	57.1%	66.7%	100.0%	50.0%	63.4%
	전체 %	19.5%	39.0%	2.4%	2.4%	63.4%
	빈도	14	24	1	2	41
	학력의 %	34.1%	58.5%	2.4%	4.9%	100.0%
	회피_1순위의 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	전체 %	34.1%	58.5%	2.4%	4.9%	100.0%

소득*비난회피정책의 교차분석

구 분		명분지향	합리지향	상호작용	관료적	전체
250만원 미만	빈도	2	7	0	0	9
	소득의 %	22.2%	77.8%	0.0%	0.0%	100.0%
	회피_1순위의 %	14.3%	29.2%	0.0%	0.0%	22.0%
	전체 %	4.9%	17.1%	0.0%	0.0%	22.0%
250만원 이상	빈도	12	17	1	2	32
	소득의 %	37.5%	53.1%	3.1%	6.3%	100.0%
	회피_1순위의 %	85.7%	70.8%	100.0%	100.0%	78.0%
	전체 %	29.3%	41.5%	2.4%	4.9%	78.0%
	빈도	14	24	1	2	41
	소득의 %	34.1%	58.5%	2.4%	4.9%	100.0%
	회피_1순위의 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	전체 %	34.1%	58.5%	2.4%	4.9%	100.0%

홍성군

1. 명성추구정책: 홍성군 갈산 산업단지 조성사업

명성추구정책 빈도분석

구 분	빈도	유효 퍼센트
명분지향	11	35.5%
합리지향	16	51.6%
상호작용	2	6.5%
관료적	2	6.5%
합계	31	100.0%

출생지*명성추구정책의 교차분석

구 분		명분지향	합리지향	상호작용	관료적	전체
홍성 지역	빈도	7	13	1	1	22
	출생지의 %	31.8%	59.1%	4.5%	4.5%	100.0%
	명성_1순위의 %	63.6%	81.3%	50.0%	50.0%	71.0%
	전체 %	22.6%	41.9%	3.2%	3.2%	71.0%
홍성 외 지역	빈도	4	3	1	1	9
	출생지의 %	44.4%	33.3%	11.1%	11.1%	100.0%
	명성_1순위의 %	36.4%	18.8%	50.0%	50.0%	29.0%
	전체 %	12.9%	9.7%	3.2%	3.2%	29.0%
	빈도	11	16	2	2	31
	출생지의 %	35.5%	51.6%	6.5%	6.5%	100.0%
	명성_1순위의 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	전체 %	35.5%	51.6%	6.5%	6.5%	100.0%

학력*명성추구정책의 교차분석

구 분		명분지향	합리지향	상호작용	관료적	전체
고졸이하	빈도	3	2	0	0	5
	학력의 %	60.0%	40.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	명성_1순위의 %	27.3%	12.5%	0.0%	0.0%	16.1%
	전체 %	9.7%	6.5%	0.0%	0.0%	16.1%
대졸이상	빈도	8	14	2	2	26
	학력의 %	30.8%	53.8%	7.7%	7.7%	100.0%
	명성_1순위의 %	72.7%	87.5%	100.0%	100.0%	83.9%
	전체 %	25.8%	45.2%	6.5%	6.5%	83.9%
	빈도	11	16	2	2	31
	학력의 %	35.5%	51.6%	6.5%	6.5%	100.0%
	명성_1순위의 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	전체 %	35.5%	51.6%	6.5%	6.5%	100.0%

소득*명성추구정책의 교차분석

구 분		명분지향	합리지향	상호작용	관료적	전체
250만원 미만	빈도	3	7	1	2	13
	소득의 %	23.1%	53.8%	7.7%	15.4%	100.0%
	명성_1순위의 %	27.3%	43.8%	50.0%	100.0%	41.9%
	전체 %	9.7%	22.6%	3.2%	6.5%	41.9%
250만원 이상	빈도	8	9	1	0	18
	소득의 %	44.4%	50.0%	5.6%	0.0%	100.0%
	명성_1순위의 %	72.7%	56.3%	50.0%	0.0%	58.1%
	전체 %	25.8%	29.0%	3.2%	0.0%	58.1%
	빈도	11	16	2	2	31
	소득의 %	35.5%	51.6%	6.5%	6.5%	100.0%
	명성_1순위의 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	전체 %	35.5%	51.6%	6.5%	6.5%	100.0%

2. 좋은 정책: 홍주성 복원사업

좋은 정책 빈도분석

구 분	빈도	유효 퍼센트
명분지향	13	39.4%
합리지향	10	30.3%
점증적	4	12.1%
관료적	6	18.2%
합계	33	100.0%

출생지*좋은 정책의 교차분석

구 분		명분지향	합리지향	점증적	관료적	전체
홍성지 역	빈도	9	8	4	2	23
	출생지의 %	39.1%	34.8%	17.4%	8.7%	100.0%
	좋은_1순위의 %	69.2%	80.0%	100.0%	33.3%	69.7%
	전체 %	27.3%	24.2%	12.1%	6.1%	69.7%
홍성외 지역	빈도	4	2	0	4	10
	출생지의 %	40.0%	20.0%	0.0%	40.0%	100.0%
	좋은_1순위의 %	30.8%	20.0%	0.0%	66.7%	30.3%
	전체 %	12.1%	6.1%	0.0%	12.1%	30.3%
	빈도	13	10	4	6	33
	출생지의 %	39.4%	30.3%	12.1%	18.2%	100.0%
	좋은_1순위의 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	전체 %	39.4%	30.3%	12.1%	18.2%	100.0%

학력*좋은 정책의 교차분석

구 분		명분지향	합리지향	상호작용	관료적	전체
고졸 이하	빈도	3	0	0	2	5
	학력의 %	60.0%	0.0%	0.0%	40.0%	100.0%
	좋은_1순위의 %	23.1%	0.0%	0.0%	33.3%	15.2%
	전체 %	9.1%	0.0%	0.0%	6.1%	15.2%
대졸 이상	빈도	10	10	4	4	28
	학력의 %	35.7%	35.7%	14.3%	14.3%	100.0%
	좋은_1순위의 %	76.9%	100.0%	100.0%	66.7%	84.8%
	전체 %	30.3%	30.3%	12.1%	12.1%	84.8%
	빈도	13	10	4	6	33
	학력의 %	39.4%	30.3%	12.1%	18.2%	100.0%
	좋은_1순위의 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	전체 %	39.4%	30.3%	12.1%	18.2%	100.0%

소득*좋은 정책의 교차분석

구 분		명분지향	합리지향	점증적	관료적	전체
250만원 미만	빈도	4	5	3	3	15
	소득의 %	26.7%	33.3%	20.0%	20.0%	100.0%
	좋은_1순위의 %	30.8%	50.0%	75.0%	50.0%	45.5%
	전체 %	12.1%	15.2%	9.1%	9.1%	45.5%
250만원 이상	빈도	9	5	1	3	18
	소득의 %	50.0%	27.8%	5.6%	16.7%	100.0%
	좋은_1순위의 %	69.2%	50.0%	25.0%	50.0%	54.5%
	전체 %	27.3%	15.2%	3.0%	9.1%	54.5%
	빈도	13	10	4	6	33
	소득의 %	39.4%	30.3%	12.1%	18.2%	100.0%
	좋은_1순위의 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	전체 %	39.4%	30.3%	12.1%	18.2%	100.0%

3. 비난회피정책: 홍성군 광천장례식장 설치허가신청 반려

비난회피정책 빈도분석

구 분	빈도	유효 퍼센트
명분지향	3	12.5%
합리지향	4	16.7%
상호작용	14	58.3%
관료적	3	12.5%
합계	24	100.0%

출생지*비난회피정책의 교차분석

		명분지향	합리지향	상호작용	관료적	전체
공주지역	빈도	3	2	9	1	15
	출생지의 %	20.0%	13.3%	60.0%	6.7%	100.0%
	회피_1순위의 %	100.0%	50.0%	64.3%	33.3%	62.5%
	전체 %	12.5%	8.3%	37.5%	4.2%	62.5%
공주외 지역	빈도	0	2	5	2	9
	출생지의 %	0.0%	22.2%	55.6%	22.2%	100.0%
	회피_1순위의 %	0.0%	50.0%	35.7%	66.7%	37.5%
	전체 %	0.0%	8.3%	20.8%	8.3%	37.5%
	빈도	3	4	14	3	24
	출생지의 %	12.5%	16.7%	58.3%	12.5%	100.0%
	회피_1순위의 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	전체 %	12.5%	16.7%	58.3%	12.5%	100.0%

학력*비난회피정책의 교차분석

구 분		명분지향	합리지향	상호작용	관료적	전체
고졸이하	빈도	1	1	3	0	5
	학력의 %	20.0%	20.0%	60.0%	0.0%	100.0%
	회피_1순위의 %	33.3%	25.0%	21.4%	0.0%	20.8%
	전체 %	4.2%	4.2%	12.5%	0.0%	20.8%
대졸이상	빈도	2	3	11	3	19
	학력의 %	10.5%	15.8%	57.9%	15.8%	100.0%
	회피_1순위의 %	66.7%	75.0%	78.6%	100.0%	79.2%
	전체 %	8.3%	12.5%	45.8%	12.5%	79.2%
	빈도	3	4	14	3	24
	학력의 %	12.5%	16.7%	58.3%	12.5%	100.0%
	회피_1순위의 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	전체 %	12.5%	16.7%	58.3%	12.5%	100.0%

소득*비난회피정책의 교차분석

구 분		명분지향	합리지향	상호작용	관료적	전체
250만원 미만	빈도	2	1	6	1	10
	소득의 %	20.0%	10.0%	60.0%	10.0%	100.0%
	회피_1순위의 %	66.7%	25.0%	42.9%	33.3%	41.7%
	전체 %	8.3%	4.2%	25.0%	4.2%	41.7%
250만원 이상	빈도	1	3	8	2	14
	소득의 %	7.1%	21.4%	57.1%	14.3%	100.0%
	회피_1순위의 %	33.3%	75.0%	57.1%	66.7%	58.3%
	전체 %	4.2%	12.5%	33.3%	8.3%	58.3%
	빈도	3	4	14	3	24
	소득의 %	12.5%	16.7%	58.3%	12.5%	100.0%
	회피_1순위의 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	전체 %	12.5%	16.7%	58.3%	12.5%	100.0%

| 부록 2 | 설문지

공주지역 기초자치단체(장)의 정책결정과정에 대한 설문조사

A							
---	--	--	--	--	--	--	--

안녕하십니까?

저희는 충남발전연구원의 의뢰를 받아 충청남도 기초자치단체의 정책결정과정에 관한 연구를 수행하고 있습니다. 각 기초자치단체의 정책결정과정에 대한 심층적 연구를 통해 지방자치의 발전에 기여하고자 본 설문조사를 실시하게 되었습니다.

설문 문항에 대한 귀하의 의견은 지역 사회의 정책결정과정의 분석을 위한 토대로써 한국의 행정발전에 큰 기여를 할 것입니다.

설문 문항에 대한 귀하의 의견은 연구 이외의 다른 목적으로는 사용되지 아니하오니 평소의 생각과 경험에 의거하여 응답해 주시기를 부탁드립니다.

2009. 11.

충 남 대 학 교 사 회 과 학 대 학
정 치 외 교 학 과 교 수 신 진

본 조사와 관련하여 의문사항이 있으시면 아래로 연락해 주시기 바랍니다.
충남대학교 사회과학대학 정치외교학과 교수 (전화: 042-821-5858,)

면접자: _____대학 _____학과, 성명_____ 전화_____

면접장소 : _____ 시 _____ 동

면접일시 : 2009년 ____12 월 ____ 일 _____ 시

▲ 다음은 공주시 시외버스 터미널 이전사업에 관한 질문입니다. 각 질문에 대해서 해당되는 내용의 □에 ✓표를 해 주십시오.

1. 공주시 시외버스 터미널 이전사업에 관하여 알고 계십니까?

- | | |
|---------------------------------------|-------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> ① 전혀 모른다 | <input type="checkbox"/> ② 잘 모른다 |
| <input type="checkbox"/> ③ 약간 알고 있다 | <input type="checkbox"/> ④ 많이 알고 있다 |
| <input type="checkbox"/> ⑤ 아주 잘 알고 있다 | |

①번과 ②번에 응답하신 분은 3번 문항으로 가 주십시오.

2. 다음 보기를 보시고, 갈산 산업단지 조성사업의 정책을 결정할 때 중요하다고 생각되었던 이유들을 아래의 ()에 중요한 순서대로 순위마다 번호를 적어 주십시오.

- ① 이 정책을 채택할만한 훌륭한 명분이 있었으므로
 - ② 여러가지 사업목표들과 각각의 실현방법, 예산 등을 종합적으로 검토해 볼 때 가장 바람직했으므로
 - ③ 기존의 추진해 오던 정책으로서 수정하여 발전시켰으므로
 - ④ 외부의 주민이나 단체, 기관 등의 요청이 있었으므로
 - ⑤ 관료의 전문성을 가지고 생각했을 때 중요하다고 판단해서
- 1순위 () 2순위 () 3순위 () 4순위 () 5순위 ()

▲ 다음은 공주시 5도 2촌사업에 관한 질문입니다. 각 질문에 대해서 해당되는 내용의 □에 ✓표를 해 주십시오.

3. 공주시 5도 2촌사업에 관하여 알고 계십니까?

- | | |
|---------------------------------------|-------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> ① 전혀 모른다 | <input type="checkbox"/> ② 잘 모른다 |
| <input type="checkbox"/> ③ 약간 알고 있다 | <input type="checkbox"/> ④ 많이 알고 있다 |
| <input type="checkbox"/> ⑤ 아주 잘 알고 있다 | |

①번과 ②번에 응답하신 분은 5번 문항으로 가 주십시오.

4. 다음 보기를 보시고 공주시 5도 2촌 사업의 정책을 결정할 때 중요하다고 생각되었던 이유들을 아래의 ()에 중요한 순서대로 순위마다 번호를 적어 주십시오..

- ① 이 정책을 채택할만한 훌륭한 명분이 있었으므로
 - ② 여러가지 사업목표들과 각각의 실현방법, 예산 등을 종합적으로 검토해 볼 때 가장 바람직했으므로
 - ③ 기존의 추진해 오던 정책으로서 수정하여 발전시켰으므로
 - ④ 외부의 주민이나 단체, 기관 등의 요청이 있었으므로
 - ⑤ 관료의 전문성을 가지고 생각했을 때 중요하다고 판단해서
- 1순위 () 2순위 () 3순위 () 4순위 () 5순위 ()

▲ 다음은 공주시 추모공원 조성사업에 관한 질문입니다. 각 질문에 대해서 해당되는 내용의 □에 ✓표를 해 주십시오.

5. 공주시 추모공원 조성사업에 관하여 알고 계십니까?

- | | |
|---------------------------------------|-------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> ① 전혀 모른다 | <input type="checkbox"/> ② 잘 모른다 |
| <input type="checkbox"/> ③ 약간 알고 있다 | <input type="checkbox"/> ④ 많이 알고 있다 |
| <input type="checkbox"/> ⑤ 아주 잘 알고 있다 | |

①번과 ②번에 응답하신 분은 다음 쪽으로 가 주십시오.

6. 공주시 추모공원 조성사업의 정책을 결정할 때 중요하다고 생각되었던 이유들을 다음 보기를 보시고 아래의 ()에 중요한 순서대로 순위마다 번호를 적어 주십시오.

- ① 이 정책을 채택할만한 훌륭한 명분이 있었으므로
 - ② 여러가지 사업목표들과 각각의 실현방법, 조건 등을 종합적으로 검토해 볼 때 가장 바람직했으므로
 - ③ 기존의 추진해 오던 정책이지만 수정하여 발전시켰으므로
 - ④ 외부의 주민이나 단체, 기관 등의 요청이 있었으므로
 - ⑤ 관료의 전문성을 가지고 생각했을 때 중요성을 판단해서
- 1순위 () 2순위 () 3순위 () 4순위 () 5순위 ()

▲ 마지막으로 개인적인 내용을 몇 가지 여쭙겠습니다.

1. 성별 ☐① 남자 ☐② 여자

2. 귀하의 연령은 만 몇 세이십니까? _____ 세

3. 귀하는 초등학교 다닐 때 까지 어디에서 사셨습니까 ?____ 시(도) ____시(군)

4. 현재의 거주 지역은 어디이십니까? _____시(군) _____ (읍 면 동)

5. 현재의 거주하는 시(군)에서 얼마나 사셨습니까?

- ☐ ① 0 - 9년 ☐ ② 10-19년 ☐ ③ 20-29년
☐ ④ 30-39년 ☐ ⑤ 40-49년 ☐ ⑥ 50년 이상

6. 최종학력을 표기해 주십시오.

- ☐ ① 초등학교 ☐ ② 중학교 ☐ ③ 고등학교
☐ ④ 전문대학 ☐ ⑤ 대학교 ☐ ⑥ 대학원 이상 ☐ ⑦ 학교를 다닌 적이 없다

7. 현재의 직업은 무엇이십니까? _____

8. 종교는 무엇이십니까?

- ☐ ① 불교 ☐ ② 기독교 ☐ ③ 카톨릭
☐ ④ 민족종교 ☐ ⑤ 기타종교 ☐ ⑥ 종교없음

9. 귀하의 월 가계 소득은 어느 정도 되십니까?

- ☐ ① 100만원 이하 ☐ ② 100만원 -150만원 ☐ ③ 150만원 - 200만원
☐ ④ 200만원 - 250만원 ☐ ⑤ 250만원 - 300만원 ☐ ⑥ 300만원 - 350만원
☐ ⑦ 350만원 - 400만원 ☐ ⑧ 400만원 - 450만원 ☐ ⑨ 450만원 이상

끝까지 성실하게 응답하여 주셔서 대단히 감사합니다.

홍성지역 기초자치단체(장)의 정책결정과정에 대한 설문조사

A				
---	--	--	--	--

안녕하십니까?

저희는 충남발전연구원의 의뢰를 받아 충청남도 기초자치단체의 정책결정과정에 관한 연구를 수행하고 있습니다. 각 기초자치단체의 정책결정과정에 대한 심층적 연구를 통해 지방자치의 발전에 기여하고자 본 설문조사를 실시하게 되었습니다.

설문 문항에 대한 귀하의 의견은 지역 사회의 정책결정과정의 분석을 위한 토대로써 한국의 행정발전에 큰 기여를 할 것입니다.

설문 문항에 대한 귀하의 의견은 연구 이외의 다른 목적으로는 사용되지 아니하오니 평소의 생각과 경험에 의거하여 응답해 주시기를 부탁드립니다.

2009. 11.

충 남 대 학 교 사 회 과 학 대 학
정 치 외 교 학 과 교 수 신 진

본 조사와 관련하여 의문사항이 있으시면 아래로 연락해 주시기 바랍니다.

충남대학교 사회과학대학 정치외교학과 교수 (전화: 042-821-5858,)

면접자 : _____ 대학 _____ 학과, 성명 _____ 전화 _____

면접장소 : _____ 시 _____ 동

면접일시 : 2009년 ____ 12 월 ____ 일 ____ 시

▲ 마지막으로 개인적인 내용을 몇 가지 여쭙겠습니다.

1. 성별 ☐ ① 남자 ☐ ② 여자

2. 귀하의 연령은 만 몇 세이십니까? _____ 세

3. 귀하는 초등학교 다닐 때 까지 어디에서 사셨습니까 ?____ 시(도) ____시(군)

4. 현재의 거주 지역은 어디이십니까? _____시(군) _____ (읍 면 동)

5. 현재의 거주하는 시(군)에서 얼마나 사셨습니까?

☐ ① 0 - 9년

☐ ② 10-19년

☐ ③ 20-29년

☐ ④ 30-39년

☐ ⑤ 40-49년

☐ ⑥ 50년 이상

6. 최종학력을 표기해 주십시오.

☐ ① 초등학교

☐ ② 중학교

☐ ③ 고등학교

☐ ④ 전문대학

☐ ⑤ 대학교

☐ ⑥ 대학원 이상

☐ ⑦ 학교를 다닌 적이 없다

7. 현재의 직업은 무엇이십니까? _____

8. 종교는 무엇이십니까?

☐ ① 불교

☐ ② 기독교

☐ ③ 카톨릭

☐ ④ 민족종교

☐ ⑤ 기타종교

☐ ⑥ 종교없음

9. 귀하의 월 가계 소득은 어느 정도 되십니까?

☐ ① 100만원 이하

☐ ② 100만원 - 150만원

☐ ③ 150만원 - 200만원

☐ ④ 200만원 - 250만원

☐ ⑤ 250만원 - 300만원

☐ ⑥ 300만원 - 350만원

☐ ⑦ 350만원 - 400만원

☐ ⑧ 400만원 - 450만원

☐ ⑨ 450만원 이상

끝까지 성실하게 응답하여 주셔서 대단히 감사합니다.

공주지역 기초자치단체(장)의 정책결정과정에 대한 설문조사

B				
---	--	--	--	--

안녕하십니까?

저희는 충남발전연구원의 의뢰를 받아 충청남도 기초자치단체의 정책결정과정에 관한 연구를 수행하고 있습니다. 각 기초자치단체의 정책결정과정에 대한 심층적 연구를 통해 지방자치의 발전에 기여하고자 본 설문조사를 실시하게 되었습니다.

설문 문항에 대한 귀하의 의견은 지역 사회의 정책결정과정의 분석을 위한 토대로써 한국의 행정발전에 큰 기여를 할 것입니다.

설문 문항에 대한 귀하의 의견은 연구 이외의 다른 목적으로는 사용되지 아니하오니 평소의 생각과 경험에 의거하여 응답해 주시기를 부탁드립니다.

2009. 12.

충 남 대 학 교 사 회 과 학 대 학
정 치 외 교 학 과 교 수 신 진

본 조사와 관련하여 의문사항이 있으시면 아래로 연락해 주시기 바랍니다.

충남대학교 사회과학대학 정치외교학과 교수 (전화: 042-821-5858,

면접자 : _____대학 _____학과, 성명 _____ 전화 _____

면접장소 : _____ 시 _____ 동

면접일시 : 2009년 ____12 월 ____ 일 ____ 시

지역인재 인물정보	지역엘리트 D/B 구축
-----------	--------------

성 명		출생 년도	년	
주 소	공주시 동(읍·면)			
학 력 및 소속기관	최종출신학력			
	소속기관			
	사회봉사			
주요경력 및 추천사업	경 력	년 월 ~ 년 월		
		년 월 ~ 년 월		
		년 월 ~ 년 월		
	추천사업	공주시 시외버스 터미널 이전 사업 정책결정		
		상기사업의 정책결정이 이루어지기까지 가장 많이 공헌했다고 생각되는 분들을 다음과 같이 추천합니다.		
※ 적다 크다				
피추천인	성 명	크기	1--2--3--4--5--6--7--8--9--10	
	직 위 (연락처)	공헌		
		내용		
	성 명	크기	1--2--3--4--5--6--7--8--9--10	
	직 위 (연락처)	공헌		
		내용		
	성 명	크기	1--2--3--4--5--6--7--8--9--10	
	직 위 (연락처)	공헌		
		내용		
	※ 피추천인은 상기사업관련, 귀하가 상훈포상에 추천할 만한 인물을 의미합니다 (공란이 부족할 경우 뒷면 사용).			
	공직진출 관 련	본인의 공헌정도 (적다) 1--2--3--4--5--6--7--8--9--10 (크다)		
		공헌 내용		
<input type="checkbox"/> 장차관 <input type="checkbox"/> 청와대비서관 <input type="checkbox"/> 개방형직위 등 1~4급 일반계약직 <input type="checkbox"/> 정부위원회위원 <input type="checkbox"/> 정부산하 책임운영기관장 <input type="checkbox"/> 지방자치단체 산하 사업소장 <input type="checkbox"/> 지방자치단체 정무책임자 <input type="checkbox"/> 기타() <input type="checkbox"/> 공기업 CEO 및 이사, 감사 ※ 해당 항목에 √ 하시고, 기타는 직접 기재해 주십시오. ※ 희망분야와 사유를 구체적으로 기재하여 주시되, 직위는 생략할 수 있습니다. (예: 국제금융담당 국장, 반부패특별위원회 위원)				

☐정보비공개 원함 ☐공직추천시 참고바람

지역인재 인물정보	지역엘리트 D/B 구축
-----------	--------------

성 명		출생 년도	년
주 소	공주시 동(읍·면)		
학 력 및 소속기관	최종출신학력		
	소속기관		
	사회봉사		
주요경력 및 추천사업	경 력	년 월 ~ 년 월	
		년 월 ~ 년 월	
		년 월 ~ 년 월	
	추천사업	공주시 5도2촌 사업 정책결정	
		상기사업의 정책결정이 이루어지기까지 가장 많이 공헌했다고 생각되는 분들을 다음과 같이 추천합니다.	
※ 적다 크다			
피추천인	성 명	크기	1--2--3--4--5--6--7--8--9--10
	직 위 (연락처)	공헌	
		내용	
	성 명	크기	1--2--3--4--5--6--7--8--9--10
	직 위 (연락처)	공헌	
		내용	
	성 명	크기	1--2--3--4--5--6--7--8--9--10
	직 위 (연락처)	공헌	
		내용	
※ 피추천인은 상기사업관련, 귀하가 상훈포상에 추천할 만한 인물을 의미합니다 (공란이 부족할 경우 뒷면 사용).			
공직진출 관 련	본인의 공헌정도 (적다) 1--2--3--4--5--6--7--8--9--10 (크다)		
	공헌 내용		
	<input type="checkbox"/> 장차관 <input type="checkbox"/> 청와대비서관 <input type="checkbox"/> 개방형직위 등 1~4급 일반계약직 <input type="checkbox"/> 정부위원회위원 <input type="checkbox"/> 정부산하 책임운영기관장 <input type="checkbox"/> 지방자치단체 산하 사업소장 <input type="checkbox"/> 지방자치단체 정무책임자 <input type="checkbox"/> 기타() <input type="checkbox"/> 공기업 CEO 및 이사, 감사 ※ 해당 항목에 √ 하시고, 기타는 직접 기재해 주십시오. ※ 희망분야와 사유를 구체적으로 기재하여 주시되, 직위는 생략할 수 있습니다. (예: 국제금융담당 국장, 반부패특별위원회 위원)		

☐정보비공개 원함 ☐공직추천시 참고바람

지역인재 인물정보	지역엘리트 D/B 구축
-----------	--------------

성 명		출생 년도	년
주 소	공주시 동(읍·면)		
학 력 및 소속기관	최종출신학력		
	소속기관		
	사회봉사		
주요경력 및 추천사업	경 력	년 월 ~ 년 월	
		년 월 ~ 년 월	
		년 월 ~ 년 월	
	추천사업	공주시 추모공원 조성 사업 정책결정	
		상기사업의 정책결정이 이루어지기까지 가장 많이 공헌했다고 생각되는 분들을 다음과 같이 추천합니다.	
※ 적다 크다			
피추천인	성 명	크기	1--2--3--4--5--6--7--8--9--10
	직 위 (연락처)	공헌	
		내용	
	성 명	크기	1--2--3--4--5--6--7--8--9--10
	직 위 (연락처)	공헌	
		내용	
	성 명	크기	1--2--3--4--5--6--7--8--9--10
	직 위 (연락처)	공헌	
		내용	
※ 피추천인은 상기사업관련, 귀하가 상훈포상에 추천할 만한 인물을 의미합니다 (공란이 부족할 경우 뒷면 사용).			
공직진출 관 련	본인의 공헌정도 (적다) 1--2--3--4--5--6--7--8--9--10 (크다)		
	공헌 내용		
	<input type="checkbox"/> 장차관 <input type="checkbox"/> 청와대비서관 <input type="checkbox"/> 개방형직위 등 1~4급 일반계약직 <input type="checkbox"/> 정부위원회위원 <input type="checkbox"/> 정부산하 책임운영기관장 <input type="checkbox"/> 지방자치단체 산하 사업소장 <input type="checkbox"/> 지방자치단체 정무책임자 <input type="checkbox"/> 기타() <input type="checkbox"/> 공기업 CEO 및 이사, 감사 ※ 해당 항목에 √ 하시고, 기타는 직접 기재해 주십시오. ※ 희망분야와 사유를 구체적으로 기재하여 주시되, 직위는 생략할 수 있습니다. (예: 국제금융담당 국장, 반부패특별위원회 위원)		

☐정보비공개 원함 ☐공직추천시 참고바람

홍성지역 기초자치단체(장)의 정책결정과정에 대한 설문조사

B				
---	--	--	--	--

안녕하십니까?

저희는 충남발전연구원의 의뢰를 받아 충청남도 기초자치단체의 정책결정과정에 관한 연구를 수행하고 있습니다. 각 기초자치단체의 정책결정과정에 대한 심층적 연구를 통해 지방자치의 발전에 기여하고자 본 설문조사를 실시하게 되었습니다.

설문 문항에 대한 귀하의 의견은 지역 사회의 정책결정과정의 분석을 위한 토대로써 한국의 행정발전에 큰 기여를 할 것입니다.

설문 문항에 대한 귀하의 의견은 연구 이외의 다른 목적으로는 사용되지 아니하오니 평소의 생각과 경험에 의거하여 응답해 주시기를 부탁드립니다.

2009. 12.

충 남 대 학 교 사 회 과 학 대 학
정 치 외 교 학 과 교 수 신 진

본 조사와 관련하여 의문사항이 있으시면 아래로 연락해 주시기 바랍니다.

충남대학교 사회과학대학 정치외교학과 교수 (전화: 042-821-5858,)

면접자: _____대학 _____학과, 성명_____ 전화_____

면접장소 : _____시 _____동

면접일시 : 2009년 ____12 월 ____ 일 _____시

지역인재 인물정보	지역엘리트 D/B 구축
-----------	--------------

성 명		출생 년도	년
주 소	홍성군 읍·면		
학 력 및 소속기관	최종출신학력		
	소속기관		
	사회봉사		
주요경력 및 추천사업	경 력	년 월 ~ 년 월	
		년 월 ~ 년 월	
		년 월 ~ 년 월	
	추천사업	갈산산업단지 조성사업 정책결정	
		상기사업의 정책결정이 이루어지기까지 가장 많이 공헌했다고 생각되는 분들을 다음과 같이 추천합니다.	
	※ 적다 크다		
피추천인	성 명	크기	1--2--3--4--5--6--7--8--9--10
	직 위 (연락처)	공헌	
		내용	
	성 명	크기	1--2--3--4--5--6--7--8--9--10
	직 위 (연락처)	공헌	
		내용	
	성 명	크기	1--2--3--4--5--6--7--8--9--10
	직 위 (연락처)	공헌	
		내용	
	※ 피추천인은 상기사업관련, 귀하가 상훈포상에 추천할 만한 인물을 의미합니다 (공란이 부족할 경우 뒷면 사용).		
공직진출 관 련	본인의 공헌정도 (적다) 1--2--3--4--5--6--7--8--9--10 (크다)		
	공헌 내용		
	<input type="checkbox"/> 장차관 <input type="checkbox"/> 청와대비서관 <input type="checkbox"/> 개방형직위 등 1~4급 일반계약직 <input type="checkbox"/> 정부위원회위원 <input type="checkbox"/> 정부산하 책임운영기관장 <input type="checkbox"/> 지방자치단체 산하 사업소장 <input type="checkbox"/> 지방자치단체 정무책임자 <input type="checkbox"/> 기타() <input type="checkbox"/> 공기업 CEO 및 이사, 감사 ※ 해당 항목에 √ 하시고, 기타는 직접 기재해 주십시오. ※ 희망분야와 사유를 구체적으로 기재하여 주시되, 직위는 생략할 수 있습니다. (예: 국제금융담당 국장, 반부패특별위원회 위원)		

☐정보비공개 원함 ☐공직추천시 참고바람

지역인재 인물정보	지역엘리트 D/B 구축
-----------	--------------

성 명		출생 년도	년
주 소	홍성군 읍·면		
학 력 및 소속기관	최종출신학력		
	소속기관		
	사회봉사		
주요경력 및 추천사업	경 력	년 월 ~ 년 월	
		년 월 ~ 년 월	
		년 월 ~ 년 월	
	추천사업	홍주성 복원사업 정책결정	
		상기사업의 정책결정이 이루어지기까지 가장 많이 공헌했다고 생각되는 분들을 다음과 같이 추천합니다.	
※ 적다 크다			
피추천인	성 명	크기	1--2--3--4--5--6--7--8--9--10
	직 위 (연락처)	공헌	
		내용	
	성 명	크기	1--2--3--4--5--6--7--8--9--10
	직 위 (연락처)	공헌	
		내용	
	성 명	크기	1--2--3--4--5--6--7--8--9--10
	직 위 (연락처)	공헌	
		내용	
※ 피추천인은 상기사업관련, 귀하가 상훈포상에 추천할 만한 인물을 의미합니다 (공란이 부족할 경우 뒷면 사용).			
공직진출 관 련	본인의 공헌정도 (적다) 1--2--3--4--5--6--7--8--9--10 (크다)		
	공헌 내용		
	<input type="checkbox"/> 장차관 <input type="checkbox"/> 청와대비서관 <input type="checkbox"/> 개방형직위 등 1~4급 일반계약직 <input type="checkbox"/> 정부위원회위원 <input type="checkbox"/> 정부산하 책임운영기관장 <input type="checkbox"/> 지방자치단체 산하 사업소장 <input type="checkbox"/> 지방자치단체 정무책임자 <input type="checkbox"/> 기타() <input type="checkbox"/> 공기업 CEO 및 이사, 감사 ※ 해당 항목에 √ 하시고, 기타는 직접 기재해 주십시오. ※ 희망분야와 사유를 구체적으로 기재하여 주시되, 직위는 생략할 수 있습니다. (예: 국제금융담당 국장, 반부패특별위원회 위원)		

☐정보비공개 원함 ☐공직추천시 참고바람

지역인재 인물정보	지역엘리트 D/B 구축
-----------	--------------

성 명		출생 년도	년
주 소	홍성군 읍·면		
학 력 및 소속기관	최종출신학력		
	소속기관		
	사회봉사		
주요경력 및 추천사업	경 력	년 월 ~ 년 월	
		년 월 ~ 년 월	
		년 월 ~ 년 월	
	추천사업	광천장례식장 허가신청 반려 정책결정	
		상기사업의 정책결정이 이루어지기까지 가장 많이 공헌했다고 생각되는 분들을 다음과 같이 추천합니다.	
※ 적다 크다			
피추천인	성 명	크기	1--2--3--4--5--6--7--8--9--10
	직 위 (연락처)	공헌	
		내용	
	성 명	크기	1--2--3--4--5--6--7--8--9--10
	직 위 (연락처)	공헌	
		내용	
	성 명	크기	1--2--3--4--5--6--7--8--9--10
	직 위 (연락처)	공헌	
		내용	
※ 피추천인은 상기사업관련, 귀하가 상훈포상에 추천할 만한 인물을 의미합니다 (공란이 부족할 경우 뒷면 사용).			
공직진출 관 련	본인의 공헌정도 (적다) 1--2--3--4--5--6--7--8--9--10 (크다)		
	공헌 내용		
	<input type="checkbox"/> 장차관 <input type="checkbox"/> 청와대비서관 <input type="checkbox"/> 개방형직위 등 1~4급 일반계약직 <input type="checkbox"/> 정부위원회위원 <input type="checkbox"/> 정부산하 책임운영기관장 <input type="checkbox"/> 지방자치단체 산하 사업소장 <input type="checkbox"/> 지방자치단체 정무책임자 <input type="checkbox"/> 기타() <input type="checkbox"/> 공기업 CEO 및 이사, 감사 ※ 해당 항목에 √ 하시고, 기타는 직접 기재해 주십시오. ※ 희망분야와 사유를 구체적으로 기재하여 주시되, 직위는 생략할 수 있습니다. (예: 국제금융담당 국장, 반부패특별위원회 위원)		

☐정보비공개 원함 ☐공직추천시 참고바람

지역인재 인물정보	지역엘리트 D/B 구축
-----------	--------------

성 명		출생 년도	년
주 소	홍성군 읍·면		
학 력 및 소속기관	최종출신학력		
	소속기관		
	사회봉사		
주요경력 및 추천사업	경 력	년 월 ~ 년 월	
		년 월 ~ 년 월	
		년 월 ~ 년 월	
	추천사업	백만그루 나무심기 사업 정책결정	
		상기사업의 정책결정이 이루어지기까지 가장 많이 공헌했다고 생각되는 분들을 다음과 같이 추천합니다.	
※ 적다 크다			
피추천인	성 명	크기	1--2--3--4--5--6--7--8--9--10
	직 위 (연락처)	공헌	
		내용	
	성 명	크기	1--2--3--4--5--6--7--8--9--10
	직 위 (연락처)	공헌	
		내용	
	성 명	크기	1--2--3--4--5--6--7--8--9--10
	직 위 (연락처)	공헌	
		내용	
※ 피추천인은 상기사업관련, 귀하가 상훈포상에 추천할 만한 인물을 의미합니다 (공란이 부족할 경우 뒷면 사용).			
공직진출 관 련	본인의 공헌정도 (적다) 1--2--3--4--5--6--7--8--9--10 (크다)		
	공헌 내용		
	<input type="checkbox"/> 장차관 <input type="checkbox"/> 청와대비서관 <input type="checkbox"/> 개방형직위 등 1~4급 일반계약직 <input type="checkbox"/> 정부위원회위원 <input type="checkbox"/> 정부산하 책임운영기관장 <input type="checkbox"/> 지방자치단체 산하 사업소장 <input type="checkbox"/> 지방자치단체 정무책임자 <input type="checkbox"/> 기타() <input type="checkbox"/> 공기업 CEO 및 이사, 감사 ※ 해당 항목에 √ 하시고, 기타는 직접 기재해 주십시오. ※ 희망분야와 사유를 구체적으로 기재하여 주시되, 직위는 생략할 수 있습니다. (예: 국제금융담당 국장, 반부패특별위원회 위원)		

☐정보비공개 원함 ☐공직추천시 참고바람

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 충남대학교 정치외교학과 신 진 교수

공동연구 · 충남발전연구원 지역정책연구부 이관률 책임연구원

기획연구 2009-01 · 기초단체장 의사결정의 특성과 네트워크 구조에 관한 연구

글쓴이 · 신 진, 이관률 / 발행자 · 김용웅 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2009년 12월 31일 / 발행 · 2009년 12월 31일

주소 · 충남 공주시 금홍동 101 (314-140)

전화 · 041-840-1136(직통) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129

ISBN · 978-89-6124-110-6 03350

<http://www.cdi.re.kr>

©2009. 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.