

충남도의 대중적 지방정부 간 정책경쟁과

— 그 논리적 구조와 정책문제해결의 방법론 탐색 —



최 병 학  
(崔秉鶴)  
행정학박사  
충남발전연구원

## I. 서 론

최근 자치단체별로 지역발전사업 및 대형 국책사업의 지역유치에 따른 경쟁이 치열해지고 있다. 이미 예견된 것이지만 민선자치체제의 출범에 따라 이와 같은 지방정부 간 정책경쟁이 정도를 넘어 소위 출혈경합 차원까지 치닫고 있는 현실은 분명 바람직하지 못하다. 얼마전까지는 난제중의 난제였던 도시형 혐오시설의 지역내 입지선정을 둘러싸고 많은 갈등을 빚어냈으나, 최근에는 일부 대형 국책사업의 지역유치를 놓고 첨예하게 이해가 대립되고 있다.

최근 충남도와 관련된 지역현안만 봐도 호남고속철도 노선통과 및 정치역 문제를 비롯하여 멀티미디어 단지유치, 월드컵 지역유치는 물론, 장군국가공단 개발 및 장항항 관할권 문제 등 매우 시급한 현안과제들이 있다.

사실 모든 정책은 그 결과를 알기 전에 결정되어야 한다는 의미에서 ‘가설적’인

것이다. 이러한 정책의 가설적 입장을 분명히 하는 요소가 다름 아닌 정책문제에 관련되어 있는 불확실성이다 (Landau, 1979, pp.423~427). 선택의 불확실성은 정책문제를 복잡하게 만들고 특히 대형 국책사업 지역유치와 같은 정책경쟁 사안을 갈등상황으로 몰아갈 개연성이 크다. 이러한 의미에서 정책결정의 상황에서 불확실성이 없다면 대안의 선택이 굳이 가설적일 필요가 없다. 그러나 불확실성이 없다면 선택의 여지도 없다.

그러나 그동안 중앙정부가 담당했던 크고 작은 지역현안 관련 정책결정에는 이미 무수한 문제점들이 노정되었다. 여러 요인들 중에서 특히 합리적 조정을 유도할 수 있는 조정제도의 미흡을 지적하지 않을 수 없으며(이명수, 1996, pp.87~88), 게다가 원만한 의사소통을 위한 메카니즘 결여 및 상호이해가 가능한 보상체계 결여 등이 큰 문제로 나타나고 있다. 더욱이 우리에게서는 아직도 자치

고권(right of autonomy)에 해당하는 자치입법권, 자치행정권(자치조직권·자치재정권·자치운영권), 그리고 자치계획권이 심히 제약된 상태에서 운영되고 있다보니, 지방정부간 과열된 정책경쟁에도 불구하고 이제껏 중앙정부의 역할은 미미하기 짝이 없었다.

여기서 필자는 충남도 관련 지방정부간 정책현안에 대해 ‘탁월한 해법’이나 ‘유일무이한 해결방도’가 있어 이를 제시하고자 함이 아니다. 더욱이 최근 지역현안으로 대두되고 있는 충남도 관련 정책경쟁의 내용을 살펴려는 것은 더욱 더 아니다. 그것은 이미 많은 기회를 통해 논의되었고 상당히 많은 자료를 축적한 상태에 있다. 그러므로 원하건 그렇지 않던 간에 그동안 ‘역동적으로 펼쳐져 왔던’ 국책사업 지역유치를 놓고 벌어지는 정책

경쟁의 논리적 구조를 파헤쳐 봄으로써, 앞으로 충남도 대응전략의 논리적 기반을 제공코자 하려는 것이다.<sup>1)</sup> 이는 달리 말하여, 현단계에서 시급한 것은 이러한 정책경쟁의 논리적 구조에 대한 분석적 검토이며, 이를 바탕으로 대응전략이 모색되어야 한다는 것이다.

다만 여기서의 지방정부(local government)란 중앙정부에 자율적으로 대응하는 개념으로 사용하고자 한다. 오랫동안 학계에서 조차 ‘지방자치단체 = 지방정부’라는 등식관계를 암묵적으로 용인해 왔음에도 불구하고, 원리상 이들은 다르다.<sup>2)</sup> 그러나 여기서는 자치단체의 성립배경이 종전에 비해 상이하고 자율성·책임성 및 정책수행능력 확보 등을 감안하여 지방정부라는 용어를 그대로 사용하기로 한다.

## Ⅱ. 최근 충남도 관련 지방정부간 정책경쟁

### 1. 지역대결과 중앙정부의 정책혼신

국토의 중심부에 위치한 충남도, 대전시, 충북도는 호남고속철도 노선결정과 관련하여 이미 수차례의 논리대결을 벌인 바 있으며, 이는 다시 대전시와 충북도, 충남도와 전북도가 서로 공조체제를 이루면서 새로운 국면으로 돌입하게 되었다.

이미 호남고속철도는 지역균형발전 측면에서 충남 공주경유 직선노선이 국토개발연구원의 용역결과에 따라 최적안으로 선정된 것이다. 그후 대전시·충북도 등이 지역여론을 등에 업고 반론을 제기하였던 것이며, 건설교통부의 3개 노선안이 발표된 후, 현재 교통개발연구원에서 최종안을 마련하고 있

1) 이 점에서 필자는 시간적 대응문제와 관련하여 호남고속철도, 멀티미디어단지, 월드컵유치 등 지역현안들이 아직도 결정되지 않았으며, 추후 정책경쟁이 더욱 심화될 것에 대비, 그 대응전략을 치밀하게 세워둬야 한다고 믿는다.

2) 더욱이 우리의 현실은 종래 중앙정부의 내부행정에 지방행정이 종속되었던 형태로부터 민선자치체제로의 전환이라는 특수성을 감안해야 한다(김병준, 1996, pp.403~406).

으나, 최근소식에 의하면 금  
년내 결정에 차질이 예상되  
고 있다 한다.<sup>3)</sup>

이같은 난맥상은 지역발전  
에 직접적으로 관련되는 멀  
티미디어단지 지역유치에도  
그대로 드러난다. 컴퓨터와  
통신, 방송, 출판 등 다양한  
미디어의 융합으로 이루어지  
는 멀티미디어산업은 아직도  
일반인에게는 생소한 개념이  
지만, 이것이 무공해 첨단산  
업으로서 고부가가치를 낳는  
'꿈의 신산업'이라는 점이  
부각되면서, 이미 충남도는  
천안 역세권과 연계된 아산  
신도시개발계획과 관련하여  
테크노컴플렉스를 조성, 미디  
어밸리의 건설을 역점 추진  
해 왔다. 최근 이를 뒷받침하  
기 위해 경부고속철도 역세  
권 개발권역내 위치, 아산 신  
항개발 국책사업 가시화, 서  
산공항(K-Z) 개항 연계, 역  
내(域內) 많은 대학소재로

고급인력 확보 및 외국인 전용공단 입지, 그리고 부지확보 용이 및 지방정부의 지원 대책 강화 등을 골자로 한 워크숍이 열렸다.

그러나 이미 대전시에서도 엑스포장과 대덕연구단지의 장점을 내세우면서 유치전략에 나섰고, 특히 수도권지역에서는 경쟁후보도시들이 앞다투어 이 대열에 참가키 위해 이미 발빠르게 나서고 있다.<sup>4)</sup> 그러나 중앙정부는 세계화와 국가경쟁력을 명분삼아 이를 수도권지역에 입지시킬 것임을 「공업배치법」 개정계획과 관련하여 언론과 여론에 수차례 시사했다.

96년 9월로 예정되었던 멀티미디어단지 입지결정은 전국 13개 후보지역의 치열한 정책경쟁 속에서, 중앙정부의 뚜렷한 방침없이 관련부처간에 심각한 이견을 노출하면서 지방정부의 사업추진에

혼선을 빚게 만들었으며, 결국 내년 3월로 연기하는 정책혼선을 자초하게 되었다 (대전일보, 1996. 9. 3).

## 2. 정책결정의 정당성과 수용성

2002년 월드컵 지역유치 문제도 이와 크게 다르지 않다. 근간 필자도 월드컵경기 대회 천안시 유치전략수립에 참여한 바 있으나, 현재 월드컵 축구전용구장 부지매입을 80% 완료한 천안시를 비롯하여 대전, 청원, 전주, 포항, 강릉, 울산, 수원 등 16개 지방도시에서는 지역팀 창단, 유치준비위원회 구성·운영, 축구장 신증축 등 다채로운 유치전략을 구사하고 있다. 물론 FIFA가 제시한 경기 시설 및 숙박시설기준 등에 부합되는 개최후보도시 는 몇 군데 없으나, 월드컵개최를

3) 결과적으로 95년 9월말까지 연구용역을 완료키로 한 당초계획은 실현할 수 없게 되었다(대전일보, 1996. 8. 21).

4) 더욱이 수도권 지역내입지 옹호논리는 국제경쟁력 강화의 차원에서 미디어파크, 소프트웨어파크, 멀티미디어 정보센터지원시설 등으로 구성되는 미디어밸리의 규모를 3조 5천 억이 투입되는 1백만평으로 보고, 수도권지역 및 국제공항과 교통연계가 원활한 곳에 입지해야 한다는 등의 논지를 폈다(권오섭, 1996. 4. 25).

통해 지역발전을 앞당기려는 지방정부의 열망은 가히 폭발적이라 할 수 있다.

그러나 국책사업 지역유치와 관련된 정책경쟁이 역학관계로 귀착되는 듯한 현실은 결코 바람직하지 못하다. 정책경쟁은 논리대결이어야만 하고, 그 결과에 대해서는 피차간 수용해야 하며, 중앙정부는 이를 책임있게 결정, 추진해야 한다.

앞서 언급한 경우 이외에도 중부권에는 충남도와 전북도의 이해관계가 상충되고 있는 장항-군산 국가공단 관련사업(현재 수로개설현안 백지화) 및 대산 해운항만청 장항항 관할권 문제와 최근 충남도와 경기도가 대립하고 있는 아산호 도계(道界)분쟁 조짐에 이르기까지 복잡미묘한 정책경쟁은 계속되고 있다(대전일보, 1996. 8. 23).

특히 수도권지역내 공장입지 규제완화를 포함, 국가-자치단체 간의 마찰방지를 위한다는 명분으로 언필칭 ‘국책사업특별법’을 만들겠다는 중앙정부의 발상은, 근

간 차기선거 등 정치논리가 지배하려는 조짐으로 이어지면서 우려를 금치 못하고 있다(조선일보, 1996. 5. 4). 우여곡절 끝에 간신히 실시된 민선지방자치와 함께 국토균형발전을 왜곡·변질시킬 것은 불을 보듯 뻔하다.

민선자치시대의 정책경쟁은 이처럼 다양한 양상과 국면으로 표출되고 있다. 그러나 정책경쟁에는 서로가 용인할 수 있는 게임규칙(rules of game)에 입각하여 선의의 경쟁대열에 임해야 마땅하다. 객관적인 주의주장과 타당성 있는 논리를 바탕으로 자신의 입장을 내세워야 한다. 모름지기 국토균형발전과 ‘세방화’(世方化: glocalization)를 기하기 위해서는 지역발전 추진에 있어 정치적 입장차이로 어떠한 압력이나 불이익을 받아서는 안된다. 만일 그렇다면 지방민주주의(local democracy)라는 대명제는 단지 구호에 그칠 뿐이다.

어떻든 최근에 빚어지고 있는 국책사업의 지역유치경

쟁은 국가적 차원에서 입지적 타당성내지는 정책결정의 정당성을 토대로 추진되어야 하며, 따라서 이것은 지역간 협의조정과 함께 중앙정부의 책임있는 정책결정으로 풀어가야 한다. 어떠한 정책결정이라도 정당성과 수용성을 근간으로 삼지 않으면 안되기 때문이다.

그렇지만 우리는 ‘운영’의 개념이 대체로 과정지향적인데 비해, ‘전략’의 개념이 다분히 성과지향적인 것임을 부인할 수 없다. 정책경쟁도 분명 하나의 게임이다. 그렇다면 전략이 필요하고 이를 위해서는 그것의 논리적 구조를 알아야 한다.

### Ⅲ. 지방정부간 정책경쟁의 논리적 구조

#### 1. 지방정부간 정책경쟁

지방정부간 치열한 갈등양상을 빚기도 하는 정책경쟁(policy competition)은 불행히도 아직껏 이론적으로 세련화되어 있지 못하다. 따라

서 이것에 대한 명확하고도 객관적인 검토가 쉽지 않다. 그러나 여기서 말하는 지방정부간의 정책경쟁이란 특정 지역의 이익·발전을 위해 한정된 정책자원 곧 희소가치의 획득을 위해 상대지역과 벌이는 경쟁상황이라 할 수 있다. 이 때 대응전략을 포함한 경쟁행위는 특정목적의 달성을 위한 수단이라는 점이 부각된다.<sup>5)</sup>

따라서 지방정부간 정책경쟁은 주로 중앙정부의 정책결정(policy making)을 둘러싸고 관련된 행위주체들이 정책대안을 선택하는데 있어 갈등을 겪는 것을 말한다. 그러한 이유는 지방정부간 정책경쟁이 해당 지역사회의 주민생활에 커다란 변화를 초래하는 경우가 많고, 특히 지역현안으로 대두되는 정책경쟁이 이해당사자들은 물론 전체주민들의 관심을 촉발시키기 때문이다. 한마디로 지방정부간 정책경쟁이란 최근처럼 국책사업과 관련하여

정책결정과정에서 우위를 차지, 자გი지역에 정책결정을 내릴 수 있도록 하기 위한 복수의 경쟁집단(competing group) 사이의 대립·갈등현상인 것이다.

그런데 지방정부간 정책경쟁에서는 가치배분적 차원과 각 지방정부들의 상호작용의 차원이 지니고 있는 속성·생리를 파악하는 것이 중요하다(박호숙, 1996, pp.31~32). 전자는 정책결정이 비록 상대적이기는 하나 편익의 향유자와 비용의 부담자를 구분하는 결과를 가져온다. 이는 누구의 희생하에 어느 지방정부가 어느 정도의 편익과 비용을 배분하는가의 문제로 나타난다. 후자는 정책관련 집단들의 다양한 이해관계와 선호를 반영하는데, 이들 집단들은 자신의 이익과 일치되는 경우를 제외하고는 다른 외부세력에 의해 영향을 받거나 제약당하는 것을 거부하고자 한다. 그러나 정책결정상황에서 각 집

단들간에 이익이 조화되는 경우란 거의 불가능한 일이므로 각 집단들간의 상호작용의 관계는 결국 역학관계로 귀착된다(Barrett and Fudge, 1981, pp.22~24).

이상과 같이 정책결정과정상 나타날 수 있는 지방정부간 정책경쟁의 속성을 보면, 가치배분의 편익과 비용의 배분상태에 변화를 가하고자 하며, 가치배분 변화의 핵심은 그러한 방법과 내용에 두어진다. 또한 각 집단들간의 상호작용은 자신들의 이익을 극대화하려는 동태적 과정속에서 서로 대립과 마찰을 수반하며, 각 집단들간 상호작용의 결과는 그들이 가진 자원규모나 대응인식 등에 의해 크게 영향을 받고, 이것은 집단 내외부로부터의 교차압력(cross pressure) 속에서 작용한다.

그러나 만일 지방정부간 정책경쟁이 없다면 이는 곧 특정집단에 의해 정책결정과정이 독점될 개연성을 높여

5) 그러나 여기에는 어떤 구체적 목적을 달성하기 위한 것이라기 보다는 자기보상적인 공세적 행위도 포함될 수 있다.

주는 것이 된다는 측면도 있다. 지방정부간 정책경쟁의 존재는 다양한 이해관계를 가진 정책관련집단들이 어떤 특정집단으로 하여금 결정권을 독점하는 것을 허용하지 않음을 보여준다는 것이다.<sup>6)</sup>

## 2. 지방정부간 정책경쟁의 특성

지방정부간 정책경쟁은 특정정책을 둘러싸고 다양한 형태를 띠게 되나, 중요한 것은 정책과 관련된 행위주체들(actors)의 속성을 파악하는 것이다. 특히 집단간 경쟁(intergroup competition)은 집단간에 발생하는 것이며 이것이 가장 보편적이다.

왜냐하면 서로 이해관계를 달리하는 다수의 집단들이 공식적·비공식적으로 경쟁관계의 형태로 존재하는 것이 일반적이기 때문이다(박호숙, 1996, pp.38~40).

정책결정을 둘러싸고 다양

한 참여집단들 사이에서 벌어지는 지방정부간 정책경쟁은 다음과 같은 몇가지 특성을 가진다. 치열한 이해경쟁(pork barrel), 지방정부간 국책사업 유치경쟁의 역동성(dynamics), 불확실성의 해결 진전과정, 그리고 무엇보다 중앙정부의 정책결정권 행사의 유보내지는 포기 등이 그것이다.

어떻든 지방정부간의 정책경쟁은 기본적으로 희소성의 조건(scarcity)을 반영하는데, 이것은 곧 경쟁상황이라는 것은 총량이 고정되어 있다고 보는 가치한정(fixed-pie) 즉, “파이가 고정되어 있다”(pye is constant)는 사실과 밀접히 관련된다(Holsti, 1977, p.460). 따라서 특정집단이 다른 집단의 요구와는 양립할 수 없는 형태로 문제를 해결코자 하는 경우, 상충집단간 자신의 입장을 관철시키기 위한 치열한 경쟁이 발생한다. 이처럼 불확실성(또

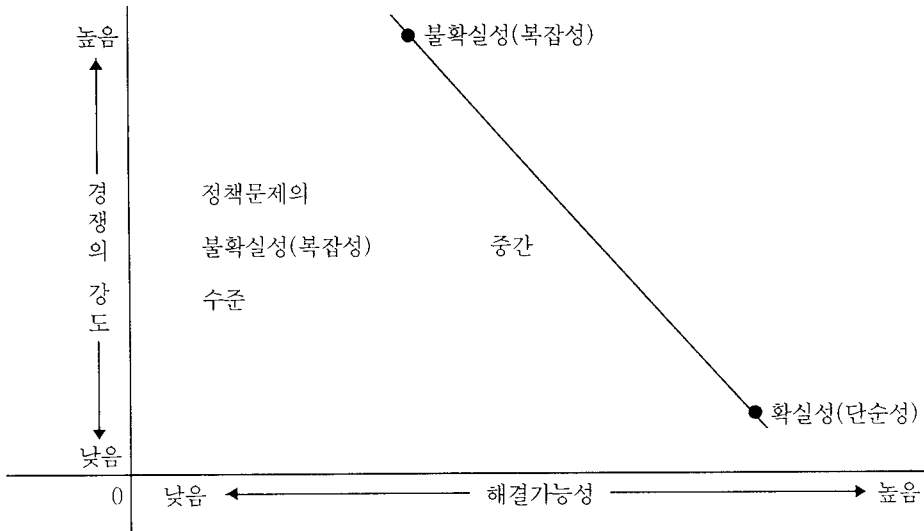
는 복잡성) 속에서의 지방정부간 정책경쟁의 강도 및 그 해결가능성은 <그림 1>과 같다.

더욱이 지방정부간 정책경쟁의 양상은 공식적인 정책결정기구 외부의 집단들이 개입할 때는 더욱 심각하게 전개되면서 심지어는 당초정책이 수정되거나 변동될 수 있다. 물론 지방정부간 정책경쟁은 때에 따라 지배집단의 자의적 의사결정 메커니즘에 의해 특정집단에게 유리하게 결정되는 경우도 적지 않다.<sup>7)</sup>

지방정부간 정책경쟁의 또 다른 측면으로는 정책경쟁의 비일관성과 경쟁진폭 변화 등을 들 수 있다. 경쟁상황이나 조건, 진폭 등은 고정된 것이 아니라 유동적 상황에서 나름대로 균형상태가 이루어질 때까지 계속 변화된다. 사실 정책결정은 다양한 집단들간의 상호작용에 의해 이루어지기 때문에 관련집단

6) 이와는 약간 다르지만 다양한 견해를 가진 집단들의 공공적 토론(public debate)을 통해 부분적인 정책조정이 가능하다는 것이다(필자, 1989, pp.22~23).

7) 이것은 바로 정치논리라 할 수 있다. 그러나 이들은 의사결정·정책결정분야에서 소위 ‘정치적 합리성’(political rationality)으로 설명되고 있다.



들간에 합의가 있어야 결정이 가능하다. 문제는 이러한 합의를 형성해 가는 과정이 일관성 있게 규칙적으로 진행되기 보다는 매우 복잡다양한 형태를 띤다는 것이다. 결정과정에 누가 참여하느냐의 문제, 참여시점, 관심도, 접근정보 등은 물론, 정책결정 메카니즘에 새로운 참여자가 등장하거나 촉발기제(triggering mechanism)로서의 유사한 정책쟁점이 있

면 이에 자극을 받아 경쟁이 증폭되기도 한다.<sup>8)</sup>

또한 지방정부간 정책경쟁의 큰 특징은 높은 불확실성(uncertainty)과 집단화 경향이라는 점이다. 불확실성이 증가하면 실제상황보다 문제가 더욱 확대·과장될 가능성이 커진다. 불확실성 속에서의 경쟁상황에서는 상호접촉과 의사소통이 더욱 필요해지나, 상대방을 서로 경쟁자(또는 적)로 간주하기 때

문에 오히려 소통기회는 줄어드는 경향이 있다. 그 결과 갈등은 더욱 증폭되면서 협상보다는 집단적·공세적 행동을 통해 해결하려는 경향이 짙어진다.

물론 경쟁상황의 해결에 있어 공식적 의사교환의 중요성은 조정자로서의 제3자 (third-party intermediaries) 역할의 중요성을 함축한다. 즉, 조정자 역할은 경쟁집단들끼리 극렬한 집단적·공세

8) 자치단체간 정책경쟁은 주도집단이나 정책문제의 성격, 참여시점 등에 따라 다양하게 변화하는데 특히 선거구민이나 지역주민, 여론이나 언론에 의해 경쟁의 진폭이 증폭되기도 하고 완화되기도 한다. 더욱이 특정정책에 대한 여론의 지지여부는 정책의 정당성의 원천으로까지 간주되는 경우도 적지 않다(Rourke, 1976, pp.45-48).

적 행동을 피하게 하는데 매우 유용하다(박호숙, 1996, p.54). 그런데도 당초의도의 관철을 주장하는 집단은 조정·중재를 거부하며, 불확실한 상황에 대해서는 위험을 공유(risk sharing)하려는 경향까지 보인다.

그러나 이런 이유, 저런 사정으로 중앙정부에서 정책결정을 미루는 경우, 때에 따라서는 의도적으로 지연시키는 경우는 일종의 무의사결정(nondecision-making) 상황으로 간주할 수 있다(필자, 1996, p.41). 이처럼 중앙정부의 결정유보로 정책의 정당성·수용성은 사라지고, 그 대신 값비싼 정책비용만 지불하게 된다.

그렇다면 최근과 같은 지방정부간 정책경쟁에 다르게 접근할 수는 없는가? 이를 뒷받침할 수 있는 것이 바로 딜레마 상황구조로서 그것이 주는 정책적 시사(policy implications)는 매우 크다.

#### Ⅳ. 정책경쟁의 딜레마 상황과 그 정책적 시사점

##### 1. 정책경쟁의 상황구조로서의 딜레마

여기서 검토하려는 정책경쟁의 상황구조로서의 딜레마와 유사한 기존개념인 갈등(conflict), 모순(contradiction), 긴장(strain) 등이 있으나 딜레마는 강한 긴장을 갖는 형태로 모순관계를 내포한 동태적 상황을 의미한다.<sup>9)</sup>

딜레마 상황에서 선택이 어렵다고 하는 것은 두 대안이 상충되거나 가치들 간에 우선순위를 결정할 수 없으며, 경우에 따라서는 하나의 대안을 선택할 때 나타날 수 있는 미래의 바람직하지 못한 결과, 특히 기회손실이 크기 때문에 어느 대안도 선택하기 어려운 상황을 의미한다. 기회손실이 크다는 것은 특정집단의 손실의 범위(scope)가 넓고 그것의 강도(depth)

마저 높다는 것을 말한다.

원래 딜레마는 ‘달려오는 황소의 오른쪽 뿔을 피하면 왼쪽에 찢리고, 왼쪽을 피하면 오른쪽 뿔에 찢리는’ 상황에서의 선택을 표현하는 데서 나온 용어라 한다. 이러한 의미에서 딜레마 상황에서의 각각의 대안을 ‘딜레마의 뿔’(horn of dilemma)이라 표현된다(소영진, 1992). 잘 알려진 「죄수의 딜레마」(prisoner's dilemma)에서 논의되는 고전적 합리이론에 따르면 게임의 두 당사자인 두 용의자는 상호배반하게 된다고 하였는데, 그 이유는 보상과 징벌의 체계가 배반을 유도하고 있다는 점, 즉 협력을 하다 잘못되는 경우의 손실이 크기 때문에 협력쪽으로는 좀처럼 마음을 둘 수 없다는 점과 서로 의사전달의 통로나 이견을 조정할 수 없는 조정자 역할이 없다는 점 등이 꼽힌다(Parifit, 1986, pp.34~35).

이와 같이 정책경쟁에 있어

9) 이는 모순된 가치간의 긴장관계가 임계영역을 넘은 상태로써 이는 두 가치 중에 하나를 선택하기 어렵다는 뜻이다. 즉, 딜레마는 ‘주어진 맥락 속에서, 동시성과 동일공간성을 갖고, 가치간의 교환함수가 존재하지 않는 것’을 말한다.



피할 수 없는 것이 곧 ‘딜레마 상황’이며, 따라서 이를 효율적으로 극복하기 위한 방법론개발이 요긴하지 않을 수 없다.

어떻든 정책경쟁의 딜레마는 주어진 맥락에서 선택을 전제로 하는 것이며, 상충되는 가치가 선택상황 속에 동시에 나타나고, 그것이 대안으로 표상될 수 있으며, 대안들간의 비교가 불가능하지만(가치간의 교환함수가 존재치 않음), 그 중요성이 비슷하기 때문에 대안의 선택이 곤란하다는 특징을 갖는다(이종범 외, 1992, p.7).

여기서 ‘주어진 맥락에서

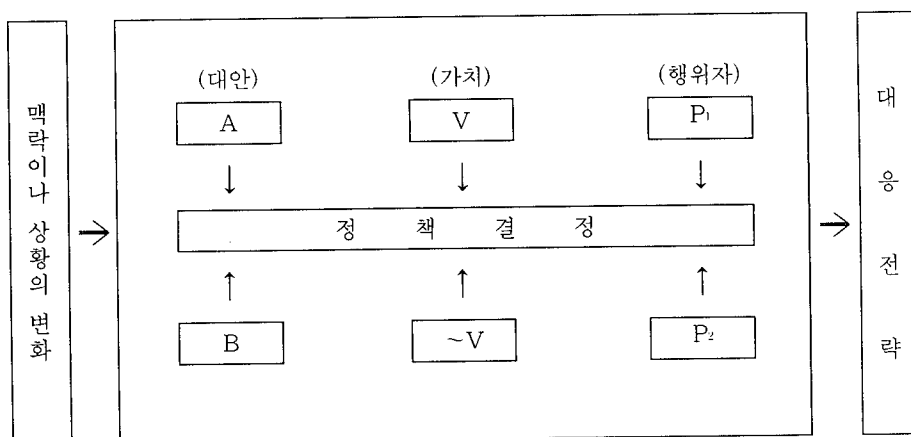
선택을 전제로 한다’는 것은 딜레마가 선택상황의 한 유형이며, 일정기간내(time limit) 선택이 내려져야 한다는 것을 말한다. 딜레마가 존재하거나 그것을 인지한다는 것은 특정 시점에서의 선택을 전제로 하는 것이기 때문에, 기간(period)보다는 시점(point)의 의미로 딜레마를 규정해야 한다. 또한 ‘대안간의 중요성이 비슷하다’는 것은 특정 대안의 선택으로 초래될 기회손실이 임계영역(threshold level)내에 들어갈 때를 의미한다.

다음의 지방정부간 정책경쟁 관련 딜레마 모델과 분석

틀에서는, 대안은 언제나 단절적인(discrete) 동시에 양자택일식 상태로 치환이 가능하다는 점, 정책문제에서 양자택일식 선택이 가능하기 위해서는 두 대안 중 어느 한 대안의 성격이 기존의 상태(status quo)라는 의미를 띠고 있어야 한다는 점, 그리고 맥락(context)이나 상황변화에 입각한 행위자의 대응전략 행사가 내재되어 있음을 예시한다.

## 2. 딜레마 상황과 그 정책적 시사점

딜레마는 똑같이 매력적인



〈그림 2〉 지방정부간 정책경쟁 관련 딜레마 모델과 그 분석틀

대안 중에서 하나만을 선택해야 하는 매우 곤란한 상황이다(Cameron and Quinn, 1988, p.2). 지방정부간 정책경쟁은 그 자체로서는 매우 곤혹스러운 것이지만 이것이 현실적으로 불가피한 것이라 한다면, 딜레마의 논리를 지방행정 및 지방정책에 도입함으로써 중앙정부의 정책선택이나 결정상황에 따른 대응능력을 세련화시킬 수 있다는 긍정적 측면이 있다.

특히 기존의 정책결정모형이 대부분 '결정이란 정보와 선호의 함수'라고 가정하고 있는 반면, 딜레마모형은 그러한 가정이 충분조건은 될지언정 필요조건까지는 될 수 없음에 강조한다.<sup>10)</sup> 사실 정책경쟁에 있어 대부분의 결정은 그것이 아무리 복잡하다 할 지라도 중국에는 두개의 대안 중 하나를 선택하게 되는 상황으로 집약된다. 그리고 이와 같이 두 개의 선택지로 축소된 상황들을 탐구해보면 눈에 보이지 않는 기본

적인 가치들이 숨겨져 있는 것을 알 수 있다.

딜레마가 하나의 가치로 표상된 대안들 사이에 선택이 어렵거나 불가능한 상태로 규정되고 있는 까닭에, 대안이 근거를 두고 있는 가치가 변화될 수 있다면 딜레마의 성격 역시 변화시킬 수 있다(염재호, 1994, pp.272~274). 이 점은 오늘날과 같이 지방정부간 정책경쟁의 상황에서 대응전략을 세우기 위한 논리적 기반으로서 매우 중요한 시사점을 던져준다.

첫째, 딜레마의 성격을 전환하기 위해서는 기존의 가치에 가중치를 부여하는 것이다. 실제로 정책결정자는 딜레마 상황에서 의도적으로 탈피하기 위해 가치의 변화를 유도하는 전략, 즉 제3의 변수도입이나 특정가치의 약화 또는 강화방법을 사용한다. 예컨대 '이번의 국책사업에는 별다른 지원계획이 없다'는 것이다.

둘째, 가중치 부여방법 이외에도 딜레마에 대한 재규정방법은 있다. 새로운 은유(metaphor)나 새로운 개념의 도입, 상이한 차원으로의 문제전환(reframe) 등 많은 방법들이 여기에 해당한다. 이로써 정책결정자는 딜레마 상황에서 탈피하거나 이를 상대방에게 전가시키는 상황을 연출할 것이다. 세계화와 국가경쟁력 논리를 내세워 공업배치법 개정을 통한 수도권지역 공단유치는 바로 이러한 경우이다.

셋째, 딜레마 상황은 시점과 공간의 개념이 반드시 내재되어 있다. 따라서 딜레마 상황에서 벗어나기 위해 시점과 공간의 '동시성'과 '동일공간성'을 재구성하게 될 때 딜레마 상황의 재구성이 가능케 된다. 예컨대 주어진 시점을 기간의 개념으로 연장하거나 공간의 개념을 차별화시켜 동일한 시점이나 장소에서 선택지가 충돌하고 있지는 않다는 것을 보여주

10) 예컨대 주어진 상황에 대한 정보를 모두 알고 있고 그 상황에 개입하고 있는 행위자들의 선호만 완전하다면, 우선순위를 나열할 수 있기 때문에 결정이 쉬워진다는 것이 합리모형의 입장이다.

면 딜레마 상황에서 벗어날 수 있다.

넷째, 딜레마 대응행위 이후의 행위자들의 심리적 상태도 중요한 문제이다. 딜레마를 딜레마로 대응을 하든지 또는 가중치 등을 변경하여 선택을 하든지, 결정자는 선택 후에 인지부조화(cognitive dissonance)를 느끼게 된다(필자, 1989, pp.7~10). 따라서 결정자는 이것의 해소를 위한 사후적 합리화 또는 정당화를 반드시 필요로 한다. 만일 호남고속철도 노선통과가 충남 및 호남지역에 불리하게 결정된다면 충남에서는 이러한 사실을 분명히 인식해야 한다.

다섯째, 딜레마 상황에서의 대응행위는 합리적 정책결정자의 입장에 대해 많은 논쟁점들을 제공한다. 딜레마 상황에서 결정자의 대응행위는 마치 비합리적인 것처럼 보인다. 그러나 합리적 행위가 정당한 행위는 아닌 것이다

(Hodgkinson, 1978, pp.122~128). 다만 딜레마 상황을 회피하기 위해 구사한 결정행위가 제3자의 눈에는 비합리적인 것으로 얼마든지 내비쳐질 수 있다는 것이다. 그러면 여기에 대한 평가를 어떻게 해야 할 것인가의 문제가 근본적으로 남게 된다.

이상과 같이 과열된 지방정부간 정책경쟁으로 초래되는 양상을 딜레마 상황, 불확실성과 복잡성의 역학구조와 연결시켜 검토해 보았다. 첨예한 지역대결과 중앙정부의 조정권행사 포기상황, 그러나 이 과정에서 추구해야 하는 지역정체성(regional identity)과 지역발전을 위한 정책우선순위(policy priority)의 설정 및 이와 밀착된 지역경쟁력 강화를 위한 기회 확보는 해당 지방정부에 있어 긴요한 현안과제가 아닐 수 없다. 그렇다면 앞으로 지방정부간 정책경쟁을 슬기롭게 넘어서기 위한 충남도의 대

응전략은 어떻게 펼쳐는 것이 요구되겠는가?

## V. 결론 : 정책문제해결의 방법론

현재 각축을 벌이고 있는 지방정부간 정책경쟁에 따른 중앙정부나 경쟁상대 지방정부에서 사용하고 있는 대응전략들은 사안에 따라 몇가지로 구분된다.<sup>11)</sup>

첫째는 중앙정부의 일반적 입장이 정책결정을 주로 회피 또는 지연(buy time)하거나 극단적인 경우에는 철회(withdrawal)할 모습까지도 비치는 경우이다. 이 방법은 어떤 긴급한 쟁점과 관련하여 경쟁당사자들을 진정시키고자 할 때 주로 이용된다. 그렇지만 이 전략은 무의사결정내지는 시간지연전략과 무관치 않다. 왜냐하면 어떤 정책문제 상황의 수용가능성(acceptability)은 시간의 흐름에 따라 약화된다는 데 근

11) 여기에는 다음의 논거들을 참조하였다. 박호숙, 1996, pp.55~63; 유필화, 1993; 안용식 외, 1995, pp.331~368; 이달곤, 1995, pp.135~148; Holsti, 1977, pp.204~205; Thomas, 1979, pp.151~158; Smith and Hester, 1982, pp.24~25.

거를 두고 있기 때문이다.

둘째는 지방정부간 정책경쟁을 촉발시키는 사안이 정책쟁점가 되기 충분하면 정보유출과 정책토론과 같은 전략을 사용한다. 전자는 경쟁당사자들이 주로 언론플레이에 의존하는 경우이며, 지방정부간 정책경쟁 관련정보가 언론에 일단 공개되면 어떤 사안이 주도적으로 여론을 주도하는 경향이 있다. 후자는 주로 공청회나 학술토론을 통해 이루어지는데 여기서 특정정책에 대한 옹호논리를 펴기도 하고 정보교환이 일어나는 과정에서 지지기반을 넓히기도 한다. 최근에는 이러한 정보유출과 정책토론 기회가 급증하는 추세에 있다.

셋째는 정책결정과정에 관련된 경쟁집단들은 각각 자신의 입장에 동조하는 지지세력을 끌어들이어 동맹구조(coalition structure)를 형성

한다. 이것은 어떤 공통목표를 달성하기 위해 이해관계가 유사한 입장의 집단이 어느 편으로 결집되는 것을 말한다. 호남고속철도 노선결정과 관련된 충남-전북-전남과 대전-충북-강원의 경우가 대표적이다. 이러한 이유는 다른 경쟁집단들에 비해 자신들의 입지를 강화, 영향력을 확대키 위한 전략의 하나로 간주되기 때문이다.

넷째는 지방정부간 정책경쟁 상황에서는 상급기관 즉, 중앙정부의 결정권·재량권 내지는 영향력에 의존하는 경우가 많다.<sup>12)</sup>

이 때 상급기관은 갈등해결의 조정자(mediator)내지는 심리자(inquisitor)로서의 역할을 맡는다. 현실적으로 지방정부가 중앙정부의 정책결정에 큰 비중을 안둘 수는 없으며, 따라서 대정부 방문 및 로비활동 등 가능한 방법을 동원하는 경우가 비일비

재하다.

다섯째는 대면과 설득(confrontation and persuasion)도 많이 사용되는데, 전자는 경쟁당사자들의 직접 회합을 통해 서로간의 입장을 밝히면서 오해도 완화시키는 과정에서 상호이해를 증진시키는 방법이다. 후자는 자신의 논리를 다른 사람들에게 전달하여 자기의 입장으로 끌어들이려는 것이다. 협상과 달리 설득은 자신의 입장을 변화시키지 않고 주로 지지를 얻으려 한다는 점에서 차이가 있다.<sup>13)</sup>

여섯째는 협상(negotiation; bargaining)으로 합의를 형성하여 서로 상충되는 이익을 조정해 나가는 과정을 말한다. 협상은 원래 주고받는 교환관계로 서로 수용가능한 행동대안을 마련하기 위해 서로간 입장을 조정하는 과정을 반복하는 것이다. 그러므로 협상은 경쟁집단들

12) 이러한 까닭은, 당사자들의 견해차이에 기인한 의견의 불일치가 그 차이를 좁힐 수 있는 가능성이 희박하다고 보기 때문이다.

13) 특히 설득의 도구로서의 분석적 접근의 중요성은 자신의 입장을 분명히 하는데 큰 도움이 된다(Lindblom, 1980, pp.30~31).

이 상대적으로 힘의 균형을 이루고 있을 때 효과적이나, 각 경쟁집단이 어느 정도 자기 주장을 양보하거나 포기해야 하므로 어느 집단도 그 결과에 완전히 만족하기란 어렵다.

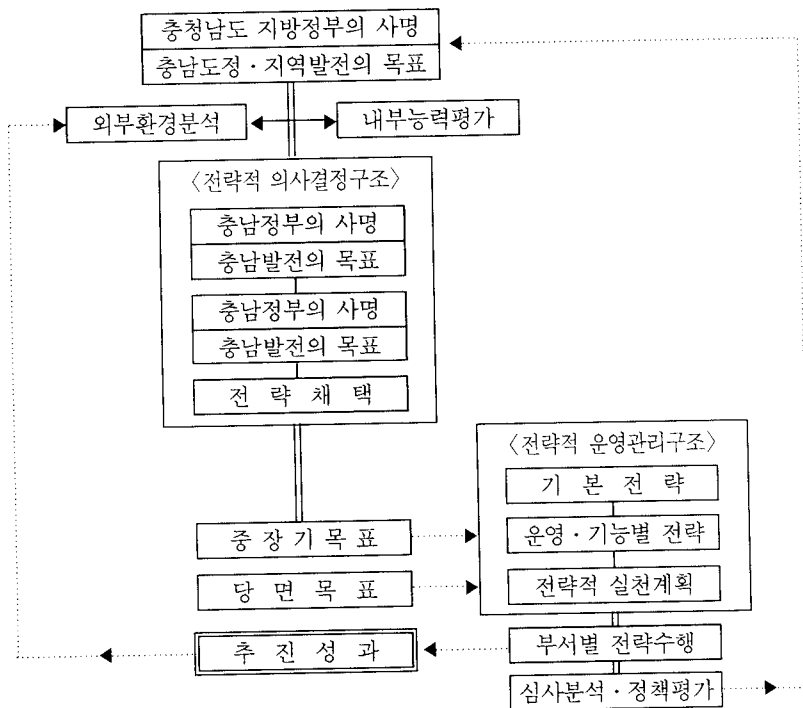
이러한 대응전략들은 각기 경쟁사안에 따른 유형별 양식에 불과할 수 있다. 그렇지만 원래 전략이란 급변하는 환경적 불확실성 속에서 조직체가

가장 효율적으로 목표에 도달할 수 있는 최선의 접근책을 찾는 것을 뜻한다. 근간 전략을 '5P' 즉 계획(Plan), 책략(Poly), 행위유형(Pattern), 위치선정(Position), 관점(Perspective)으로 보는 경우도 있고(Mintzberg, 1987), 특히 전략을 환경 관점과 자원 관점을 '통합적'으로 봐야 한다는 주장도 있어 눈길을 끈다(이장우, 1996, pp.22

~27 및 pp.85~102).

요컨대 지방정부간 정책경쟁 관련 대응전략은 사안별 특성에 따라 적절하게 구사되어야 하나, 기본적으로 다음 <그림 3>과 같은 전략형성의 틀에 입각하는 것이 필요하다.

여기서 전략적 정책결정구조는 충남도정수행을 위한 정책결정에 관련된 부분이며,<sup>11)</sup> 전략적 운영관리구조는 중간



<그림 3> 지방정부간 정책경쟁 관련 충남도의 전략형성 기본틀

실무계층에 관련된 부분이다. 따라서 전자에는 ‘지역발전 경쟁전략’ 수립을 위한 SWOT 분석 및 Portfolio 설계를 포함하며,<sup>14)</sup> 정책수준과 기획수준의 전략평가(strategic evaluation)에 따라 전략채택(strategic adoption)이 이루어진 후, 이를 토대로 중장기 목표 및 당면목표가 설정된다. 그리고 후자에는 기본전략(basic executive strategy)과 운영전략(operating strategy) 및 전략적 실천계획(strategic implementation planning)이 포함되며, 심사분석 및 정책평가를 전제로 전략수행에 따라 그 추진성과(undertaking performance)가 창출되는 수순을 밟게 된다.

한편, 추진성과는 다시 외부환경분석에, 그리고 심사분석·정책평가의 결과는 당초 충청남도 지방정부의 사명과

충남발전의 목표에 각각 환류(feed-back)되며, 이렇게 하여 충남도는 지방정부간 정책경쟁에 대한 대응전략을 펼칠 수 있다.

여기서 필자가 제시한 전략형성의 기본틀은 하나의 개념도(conceptual scheme)에 불과한 것이나, 충남도정 운영의 실무차원에서는 더욱 구체화되어야 하며 B/C분석, 과급효과분석, 일정계획은 물론 유형별 대응논리 등이 포함되어야 한다.

사실 지방정부간의 정책경쟁은 반드시 국책사업 지역유치에 국한되는 것은 아니다. 지방정부 자체의 야심적인 지역발전사업이나 도전적인 국제교류사업은 정책경쟁의 진정한 대상이라 할 수 있다. 현재 충남도의 경우가 그렇지 아니한가? 사실 대부분의 경쟁현안은 동태적 경쟁우위에 입각한 지역경쟁력

여하에 달려 있고, 그것이 생명력을 갖추기 위해서는 근본적으로 정당성전략(legitimacy strategy)에 기반을 두어야만 한다.

끝으로 지방정부간 정책경쟁관련 향후 충남도의 대응과제는 다음과 같다.

첫째, 중앙정부의 정책노선에 대한 예의분석과 긴밀한 사전협의체를 구축해야 한다.

둘째, 경쟁지역의 정책현안 및 핵심논리의 정밀진단과 계속적인 추가변수에 대한 재검토가 필요하다.

셋째, 자체내 분야별 전문가 중심의 협의체 구성·운영과 특히 최종단계까지 관심을 늦추지 말아야 한다.

14) 이는 당연히 최고의사결정계층을 의미하나, 기능상으로는 정책실의 심의장치와 기획관리실의 조정통제를 포함, 지방정부의 정책회의격인 조례규칙심의회를 포괄한다.

15) 「SWOT 분석」은 현재의 강점(strength), 약점(weakness), 향후 맞게 될 기회(opportunity)와 위협(threat)에 대한 분석이며(Hofer, et al., 1990, p.19), 「Portfolio 설계」는 위험분산을 피하면서 자원배분의 최적화를 도모하는 방법이다(Porter, 1985, Chap.9). 이들은 원래 전략경영의 개념들이나 지방행정에 적절히 활용할 경우 유용성이 매우 높다.



- 에 관한 연구,” 충남  
도정발전 정책연구  
보고서(1), 1996. 4.  
충남발전연구원, 국제경기대  
회 지역유치에 따른  
대응방안구상, 현안  
과제 연구보고서,  
1996. 8. 2.  
호남고속철도와 국토균형발  
전에 관한 전문가 토  
론회, 충남발전연구  
원(1996. 7. 30).
- Cameron, Kim S. and  
Quinn, R. E.  
“Organizational  
*Paradox and  
Transformation,*”  
*Paradox and  
Transformation:  
Toward a Theory  
of Change and  
Management,* Cam-  
bridge: Ballinger  
Publishing Co., 1988.
- Hodgkinson, Christopher,  
*Toward a Philoso-  
phy of Administra-  
tion,* New York:  
St. Martin's Press,  
1978.
- Holsti, K. J., *International  
Politics,* Englewood  
Cliffs, N.J.: Pren-  
tice-Hall, Inc., 1977.
- Hofer, C.W., et al., *Strate-  
gic Management,*  
West Publishing,  
1990.
- Landau, Martin, “The  
Proper Domain of  
Policy Analysis,”  
*American Journal  
of Political Science,*  
XXX-2, May 1979.
- Lindblom, Charles, *The  
Policy-Making  
Process,* Englewood  
Cliffs, N.J.: Prentice  
Hall, 1980.
- Mintzberg, Henry, “Five Ps  
for Strategy,” *Cali-  
fornia Management  
Review* (Fall 1987).
- Parifit, Derek, “Prudence,  
Morality, and the  
Prisoner's Dilem-  
ma,” Jon Elster  
(ed.), *Rational  
Choice,* New York:  
New York Univ.  
Press, 1986.
- Porter, Michael E., *Com-  
petitive Advantage:  
Creating and Sus-  
taining Superior  
Performance,* New  
York: The Free  
Press, 1985.
- Rourke, Francis, *Bureaucra-  
cy, Politics, and  
Public Policy,*  
Boston: Little  
Brown and Co.,  
1976.
- Smith, J. and Hester, Ran-  
dolph T., *Communi-  
ty Goal Setting,*  
Pennsylvania:  
Hutchinson Ross  
Publishing Co.,  
1982.
- Susan Barrett and Colin  
Fudge, “Examining  
the Policy-Action  
Relationship,” *Policy  
and Action,* Lon-  
don: Methuen,  
1981.