



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

박사학위논문

사회적 자본의 분석을 통한
정책 유형별 갈등과 순응 연구
-제주특별자치도 정책 사례를 중심으로-

제주대학교 대학원

행정학과

강 권 오

2021년 2월

사회적 자본의 분석을 통한 정책 유형별 갈등과 순응 연구

-제주특별자치도 정책 사례를 중심으로-

지도교수 황 경 수

강 권 오

이 논문을 행정학 박사학위 논문으로 제출함

2020년 12월

강권오의 행정학 박사학위 논문을 인준함

심사위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

제주대학교 대학원

2020년 12월

A Study on the Conflict and Compliance by Policy
Types through the Analysis of Social Capital
- Focusing on Policy Cases
of Jeju Special Self-Governing Province -

Kwon-Oh Kang
(Directed by Professor Kyung-Soo Hwang)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for
the degree of Doctor of Public Administration

2020. 12.

This thesis has been examined and approved.

Department of Public Administration
GRADUATE SCHOOL
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

< 목 차 >

| | |
|------------------------------|----|
| 제 1 장 서론 | 1 |
| 제 1 절 연구의 배경 및 목적 | 1 |
| 1. 연구의 배경 | 1 |
| 2. 연구의 목적 | 4 |
| 제 2 절 연구의 방법 및 과정 | 6 |
| 1. 연구의 방법 | 6 |
| 2. 연구의 과정 | 8 |
| | |
| 제 2 장 이론적 고찰 및 선행연구 검토 | 10 |
| 제 1 절 공공갈등과 정책의 강제성 | 10 |
| 1. 공공갈등의 개념과 특성 | 11 |
| 2. 정책의 강제성과 유형 | 22 |
| 제 2 절 공공갈등과 사회적 자본 | 36 |
| 1. 사회적 자본의 개념과 특징 | 36 |
| 2. 정책 순응과 사회적 자본 | 55 |
| 제 3 절 선행연구 고찰 | 57 |
| 1. 공공갈등 관련 선행연구 고찰 | 57 |
| 2. 사회적 자본 관련 선행연구 고찰 | 58 |
| 3. 본 연구의 차별성 | 60 |

| | |
|-------------------------------------|------------|
| 제 3 장 분석의 틀 | 63 |
| 제 1 절 분석의 틀 설정을 위한 전제 조건 | 63 |
| 제 2 절 선거 공보물 분석을 위한 분석의 틀 설계 | 67 |
| 1. 내용분석법의 개념과 특징 | 67 |
| 2. 선거 공보물 분석을 위한 분석의 틀 | 71 |
| 제 3 절 정책 사례 분석을 위한 분석의 틀 설계 | 78 |
| 1. 정책 유형 분류를 위한 분석의 틀 | 78 |
| 2. 갈등 사례 분석 방법론 설정 | 93 |
| 제 4 절 전체 분석의 틀 | 97 |
| | |
| 제 4 장 실증 분석 | 100 |
| 제 1 절 민선 도정 별 정책 방향 및 정책 환경 분석 | 100 |
| 1. 선거 공보물 분석 종합 | 100 |
| 2. 민선 도정 별 선거 공보물 분석 결과 | 105 |
| 제 2 절 분석의 틀에 따른 민선 도정 정책 분류 | 112 |
| 1. 민선 도정별 정책 분류 | 112 |
| 2. 민선 이후 도정의 주요 정책 분류 | 138 |
| 제 3 절 분석 영역 별 사례 연구 | 142 |
| 1. 네트워크 영역 사례 검토 | 142 |
| 2. 주민참여 영역 사례 검토 | 147 |
| 3. 규범 영역 사례 검토 | 150 |
| 4. 신뢰 영역 사례 검토 | 161 |
| 제 4 절 소결 | 186 |

| | | |
|-------------------|---|-----|
| 제 5 장 | 정책 제언 및 결론 | 192 |
| 제 1 절 | 지역 정책 추진 시 갈등 관리를 위한 제언 ... | 192 |
| 1. | NC형 : 권한, 업무 범위의 명확화와 장기적 계획 수립 ... | 192 |
| 2. | OC형 : 공감대 형성과 절차적 정당성 확보 | 194 |
| 3. | TD형 : 이해관계자의 명확한 도출과 구체적 가이드라인의 마련 .. | 195 |
| 4. | TG형 : 합법성에 근거한 정책 시행 | 197 |
| 제 2 절 | 정책 순응 확보를 위한 사회적 자본 강화 방안 ... | 199 |
| 1. | 연계 강화를 위한 제언 : 전담조직의 설치 및 전문 인력의 활용 .. | 201 |
| 2. | 참여 유도를 위한 제언 : 현안 문제 발굴 방식의 다양화 | 203 |
| 3. | 규범 공유를 위한 제언 : 공감대 형성 및 체계적 정책 운영의 제도화... | 206 |
| 4. | 신뢰 구축을 위한 제언 : 사업 추진 과정의 투명한 공개 및 DB화 .. | 211 |
| 제 3 절 | 결론 및 한계 | 213 |
| | | |
| 【참 고 문 헌】 | | 217 |
| | | |
| 【ABSTRACT】 | | 230 |
| | | |
| 【부록1】 | 제주특별자치도 사회협약위원회 조례 | 234 |
| | | |
| 【부록2】 | 제주특별자치도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례 ... | 236 |

〈표 목 차〉

| | |
|--|-----|
| 〈표 2-1〉 사회적 자본의 정의 | 41 |
| 〈표 2-2〉 사회적 자본의 구성요소 | 46 |
| 〈표 2-3〉 사회적 자본의 분류 | 50 |
| 〈표 3-1〉 정책 유형 기준을 적용한 단어의 분류 | 74 |
| 〈표 3-2〉 정책 유형 분류를 위한 분석의 틀 | 87 |
| 〈표 4-1〉 민선 기수 별 선거 공보물 내용분석 결과 | 101 |
| 〈표 4-2〉 민선 기수에 따른 주요 카테고리 단어 수 변화 추이 .. | 104 |
| 〈표 4-3〉 민선 1기 신구범 도지사 선거 공보물 분석 결과 | 105 |
| 〈표 4-4〉 민선 2기 우근민 도지사 선거 공보물 분석 결과 | 106 |
| 〈표 4-5〉 민선 3기 우근민 도지사 선거 공보물 분석 결과 | 107 |
| 〈표 4-6〉 민선 4기 김태환 도지사 선거 공보물 분석 결과 | 108 |
| 〈표 4-7〉 민선 5기 우근민 도지사 선거 공보물 분석 결과 | 110 |
| 〈표 4-8〉 민선 6기 원희룡 도지사 선거 공보물 분석 결과 | 111 |
| 〈표 4-9〉 제주특별자치도 민선 1기 주요 정책 분류 | 116 |
| 〈표 4-10〉 제주특별자치도 민선 2기 주요 정책 분류 | 120 |
| 〈표 4-11〉 제주특별자치도 민선 3기 주요 정책 분류 | 124 |
| 〈표 4-12〉 제주특별자치도 민선 4기 주요 정책 분류 | 128 |
| 〈표 4-13〉 제주특별자치도 민선 5기 주요 정책 분류 | 132 |
| 〈표 4-14〉 제주특별자치도 민선 6기 주요 정책 분류 | 137 |
| 〈표 4-15〉 민선 도정 출범 이후 주요 정책 분류 | 141 |
| 〈표 4-16〉 제주관광공사 설립 관련 언론 보도 내용 | 144 |
| 〈표 4-17〉 제주에너지공사 설립 관련 언론 보도 내용 | 146 |
| 〈표 4-18〉 주민참여예산제 도입 관련 언론 보도 내용 | 149 |

| | |
|---|-----|
| <표 4-19> 세계 평화의 섬 지정 관련 언론 보도 내용 | 152 |
| <표 4-20> 제주특별자치도 추진 관련 언론 보도 내용 | 155 |
| <표 4-21> 세계 7대 자연경관 선정 관련 언론 보도 내용 | 157 |
| <표 4-23> 재활용 쓰레기 요일별 배출제 관련 언론 보도 내용 .. | 160 |
| <표 4-25> 묘산봉 관광지구 개발 관련 언론 보도 내용 | 163 |
| <표 4-27> 산지천 하류 정비 관련 언론 보도 내용 | 167 |
| <표 4-28> 한라산 케이블카 설치 관련 언론 보도 내용 | 170 |
| <표 4-29> 송악산 관광지구 개발 사업 관련 언론 보도 내용 | 172 |
| <표 4-30> 혁신도시 조성 관련 언론 보도 내용 | 175 |
| <표 4-31> 영어교육도시 조성 관련 언론 보도 내용 | 177 |
| <표 4-32> 비자림로 확장 사업 관련 언론 보도 내용 | 179 |
| <표 4-22> 감귤유통명령제 시행 관련 언론 보도 내용 | 182 |
| <표 4-24> 렌터카 총량제 시행 관련 언론 보도 내용 | 184 |
| <표 5-1> 사회적 자본의 관점에서 정책 순응 확보 방안 | 200 |

<그림목차>

| | |
|--|-----|
| (그림 1-1) 연구의 과정 및 흐름도 | 9 |
| (그림 2-1) Theodore J. Lowi의 정책분류모형 | 26 |
| (그림 3-1) 각 도정별 선거 공보물 분석을 위한 분석 모형 | 72 |
| (그림 3-2) 정책 분류를 위한 사회적 자본 요소 별 영역 분류 | 84 |
| (그림 3-3) 전체 연구 분석의 틀 | 99 |
| (그림 4-1) 민선 기수 별 선거 공보물 분석 결과 | 101 |
| (그림 4-2) 제1차 제주국제자유도시종합계획 선도 프로젝트 계획도 ... | 122 |
| (그림 4-3) 산지천 유역도 | 165 |

국 문 초 록

지방자치제의 실시는 중앙의 권력을 지방으로 이양함으로써 민주주의 발전에 지대한 역할을 담당하였다. 그러나 이는 한편으로 많은 이해관계자들을 정책 과정에 참여시킴으로써 공공갈등이 복잡·다양해지는 등 부정적 외부효과를 발생시키기도 하였다. 제도 및 정책 환경의 변화는 궁극적으로 지방정부의 역할에 변화를 가져오는 변수로 작용하였으며, 이러한 흐름에 따라 공공갈등 관리는 지방정부의 주요 역할 중 하나로 등장하기 시작하였다.

일반적으로 지역 정책 수립 및 추진 과정에서 지방정부와 지역 주민은 정책의 공급자, 수요자이자 공공갈등의 직접적인 이해관계자로서의 역할을 수행한다. 따라서 두 이해관계자 사이에 형성된 관계는 정책 순응 확보를 위한 매우 중요한 배경 요소라고 할 수 있을 것이다. 이에 본 연구에서는 정책의 두 주체 사이에 형성된 사회적 자본이 정책 순응에 영향을 줄 것이라는 전제 하에 사회적 자본의 요소를 기준으로 정책 유형 분류를 위한 틀을 개발하고 제주특별자치도의 정책들을 분석함으로써, 정책 유형 별 갈등의 특징과 순응 방안을 도출하고자 하였다.

본 연구의 분석 모형은 크게 두 개의 축을 토대로 설정되었다. 하나의 축은 사회적 자본의 구성 요소(네트워크, 주민참여, 규범, 신뢰)를 활용하였으며, 다른 하나의 축은 정책의 강제성 유형을 기준으로 정책을 분류한 Lowi(1972)의 분류 기준(재분배정책, 구성정책, 분배정책, 규제정책)을 활용하였다. 두 개의 축을 토대로 구성된 정책 분류 모형은 총 16개의 유형으로 세분화되어 있으며, 각각의 유형은 각자 고유의 특징을 가지고 있는 독자적인 형태로 분류되었다.

본 연구에서 설계한 분석 모형은 지방정부에서 추진하는 정책을 그 특성에 따라 사회적 자본의 관점에서 세분화하여 분석함으로써 각 영역의 특징을 도출하고, 갈등의 관리를 위한 대안 및 궁극적으로 행정과 지역 주민 간의 사회적 자본 형성을 위한 대안을 제시하고자 하였다. 이를 위한 수단으로서 본 연구는 앞서 실시한 16개 정책 유형별 주요 사례를 검토하고 언론을 통해 빈번하게 이슈화되거나 갈등이 발생하는 4개 유형의 사례를 집중적으로 검토함으로써 해당 유

형의 갈등 관리를 위한 대안을 제시하였다.

NC형 정책은 네트워크 영역에 포함된 구성정책으로서 대체적으로 공사나 공단, 센터 설립 등 물리적인 조직의 신설되는 형태를 보이는 정책 유형이다. 이 유형의 경우 대체적으로 정책 추진에 따른 결과가 매우 장기적으로 나타나는 경향을 보이며, 또한 신규 조직이 하나의 이해관계자로 등장함으로써 권한과 범위의 충돌이 발생하는 경향을 보인다. 따라서 이 유형의 정책을 추진할 경우 기관 간 권한 및 업무범위를 명확하게 설정하고 장기적 계획 수립을 통해 정책의 각 과정을 관리하는 등의 방안이 효과적이다. OC형 정책은 규범 영역에 포함된 구성정책으로서 대체적으로 지역의 방향성을 설정하는 형태의 정책들이 포함되는 정책 유형이다. 이 유형의 정책들은 정책 수행에 따른 개인적인 이해관계와 관련된 갈등보다는 절차적인 과정에서의 문제 또는 정책의 방향성과 관련된 문제들이 갈등을 발생시키는 경향을 보인다. 따라서 이 유형의 정책을 추진하기 위해서는 정책을 수립하고 추진하는 초기 단계부터 지역 주민들의 공감대 형성을 매우 중요하게 고려해야 하며, 추진 과정에서 충분한 제도적 검토를 통해 절차적 정당성을 확보할 필요가 있다. TD형 정책은 신뢰 영역에 포함된 분배정책으로서 지역사회 내에서 갈등이 가장 빈번하고 치열하게 발생하는 유형이며, 따라서 공공갈등의 관리 측면에서 가장 중요하게 다루어져야 할 유형이다. 이 유형의 정책들을 추진할 경우 가장 중요하게 고려해야 할 부분은 이해관계자를 명확하게 도출함으로써 갈등 관계를 명확하게 규정해야 하는 부분이라고 할 수 있으며, 또한 개인의 이득과 관련된 치열한 갈등이 빈번하게 발생하기 때문에 각 이해관계자를 적절하게 조율할 수 있도록 신뢰할만한 구체적인 가이드라인이 사전에 마련되어 있어야 한다. TG형 정책은 신뢰 영역에 포함된 규제정책으로서 정책 자체가 개인이나 집단을 강제하는 성격을 띠기 때문에 추진 과정에서 갈등이 발생하기가 쉽다. 이 유형은 추진 시 합법성과 관련된 이슈가 발생할 여지가 매우 높으며, 따라서 정책을 설계하는 단계에서부터 정책의 합법성에 대한 충분한 사전 검토가 가장 중요하다고 할 수 있다.

이러한 결과를 바탕으로 지역 정책의 순응 확보를 위해 지방정부와 지역 주민간의 사회적 자본 강화를 위한 대안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 연계 강화

를 위해 전담조직의 설치 및 전문 인력의 운영이 필요하다. 공공갈등이 지속적으로 복잡다양화되는 경향을 보이고 있기 때문에 지방정부가 전문가로서의 역량을 가지고 모든 문제에 대응하는데에는 한계가 발생할 수 밖에 없다. 따라서 지역 내에서 발생하는 공공갈등에 효과적으로 대응하고 관리하기 위해서는 갈등관리 전문가로 구성된 전문 조직의 마련이 필요하다. 다만 현재 제주특별자치도의 경우 전문 조직을 구성하기 위해서는 제도적인 부분에서의 개선 노력이 필요하며, 이를 통해 설립된 전문 조직은 지방정부와 지역 주민 간의 효과적인 연결점으로서의 역할을 수행할 수 있을 것이다. 둘째, 주민 참여 유도를 위해 현안문제 발굴 방식을 다양화 할 필요가 있다. 정책의 목적이 지역 내에서 발생하는 문제의 해결이라고 봤을 때 가장 효율적으로 정책의 목적을 달성하기 위한 수단은 지역 주민들이 직접 문제를 발굴하는 것이다. 따라서 지역 내에서 발생하는 문제들을 효과적으로 발굴할 수 있도록 주민들이 직접 현안 문제를 발굴하고 제보하는 형태의 제도를 운영할 필요가 있다. 셋째, 지역 내 규범 공유를 위해 공감대 형성 및 체계적 정책 운영의 제도화가 추진될 필요가 있다. 규범은 지역 주민들이 공유할 수 있는 지역의 방향성이라고 볼 수 있으며, 다수의 주민들이 이해하고 공유할 수 있음이 전제되어야 한다. 따라서 지역 내 규범들이 지역의 발전을 위해 반드시 필요하다면, 이를 제도화하여 지역 주민들이 함께 지키고 공유할 수 있도록 정책적으로 추진할 필요가 있다. 이는 지역민의 결속을 보다 강화함으로써 궁극적으로 사회적 자본 강화에 큰 영향을 미칠 수 있다. 넷째, 행정과 지역 주민 간 신뢰 구축을 위해 정책 추진 과정을 투명하게 공개하고, 전 과정을 DB화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 신뢰는 사회적 자본의 핵심이며, 행정과 주민 간 신뢰의 크기에 따라 정책 순응 확보의 성패가 드러난다고 해도 과언이 아니다. 따라서 정책 순응의 확보를 위해서는 주민들이 지방 정부의 정책을 신뢰하고 참여할 수 있도록 정책 추진 과정의 공개 등의 반복적인 노력을 통해 관계를 두텁게 유지할 필요가 있다.

주제어 : 사회적자본, 공공갈등, 정책순응, 정책 유형, 지역정책

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

공공갈등의 발생은 긍정 또는 부정의 형태로 지역 주민들의 삶에 영향을 미치나, 대체적으로 지역 사회 내에 부정적인 영향을 야기하는 경우가 빈번하게 발생한다. 1999년대부터 2000년대 초반까지 대한민국 지방자치 역사의 격동의 시기를 거치고 자치단체장이 민선을 통해 선출되기 시작하면서 지역 주민들의 발언권은 과거에 비해 급격히 힘을 얻기 시작하였으며, 이는 민주성의 강화라는 긍정적인 효과를 가져오기도 하였지만 이와 함께 다양한 이해관계자들의 난립으로 인해 과거와 다른 형태의 갈등 관계들이 첨예하게 대립하기 시작하였다. 지역의 발전을 위해 추진된 정책이 반대로 지역 내 갈등관계를 악화시키고 있는 것이다. 물론 대부분의 정치·사회제도가 그렇듯 지방자치도 그 자체가 선하거나 악하기만 한 것은 아니다. 과거 우리나라는 중앙정부가 지방의 다양성을 무시한 채 중앙정부의 의지대로 획일적인 지역정책을 진행하는 양상을 띄고 있었다. 따라서 이러한 과정 안에서의 개발이익은 외생세력에게 집중되는 경향이 매우 높았으며, 어쩌다 내생세력이 지역개발의 주체가 된다고 해도 이익은 매우 극소수에게 집중되는 경향이 나타나기도 하였다(양영철, 2005). 지방자치는 이러한 문제들을 해결하기 위한 목적으로 추진되었으며, 그 결과 중앙집권에 따른 자유권 상실 방지, 민주시민 양성, 폭넓은 시민참여 보장 등 다양한 긍정적 효과가 나타나기 시작하였다. 그러나 이러한 수많은 장점들이 부각되고 있음에도 불구하고 그에 따른 부정적인 외부효과들 또한 종종 발생하기도 하였다(김병준, 2014). 지역을 중심으로 다양한 의견들이 개진됨에 따라 발생하는 다양한 갈등이 발생하는 것은 지방자치가 보여주는 아주 일부분의 단점에 불과할 수도 있다. 그러나 최근 지역을 중심으로 발생하고 있는 다양한 갈등 현상들이 장기적으로 지역의 발전을 저

해하는 요소로 작용할 소지가 매우 높다는 것은 현재 우리가 직면한 현실이다.

사실 최근 공공갈등 사례가 급격히 증가하는 것은 단순히 권력이 지방으로 이양됨에 따른 결과는 아니다. 현대 사회는 매우 빠르게 변화하고 있으며, 이러한 사실은 비단 특정 영역에 국한되는 것이 아니라 우리가 살고 있는 사회의 전반에 걸쳐서 골고루 발생하는 현상이기도 하다. 최근 4차 산업혁명, 블록체인, 플랫폼 혁명 등 미래 산업과 연관된 키워드들이 각광받고 있는 데에는 이러한 현실이 반영되고 있음을 미루어 짐작할 수 있다. 이처럼 사회 환경의 급격한 변화는 곧 정책 환경이 그만큼 빠르게 변화하고 있음을 의미한다. 즉, 과거에 매우 유용하게 적용되던 정책들이 환경이 변화함에 따라 쓸모없어지기도 하며, 새로운 대안을 필요로 하기도 한다(윤광일, 2015). 과거와 달리 민주화, 지방화에 대한 주민들의 인식이 높아지는 등 정책 환경은 지속적으로 변화하여 왔으며, 정책 수요자들의 정보 획득 능력이 향상됨에 따라 정책의 수요자 또한 매우 다양해져 왔다. 이러한 이유로 사회 갈등은 과거에 비해 증가하는 추세를 보였으며, 갈등의 규모 및 형태 또한 매우 다양하게 나타나기 시작하였다. 경제개발 및 산업화가 사회적으로 최우선 가치이던 1960년대 초에는 이슈화 되지 않던 공공갈등은 1980년대 중반 이후 민주화 및 지방화와 더불어 급격히 나타나기 시작하였으며, 이러한 흐름은 국가 단위의 대규모 갈등에서부터 점차 지방단위까지 세분화되는 경향을 보이기도 하였다(김상권, 2008).

공공갈등의 발생이 다양한 형태로 지역 주민들의 삶의 질에 영향을 미친다는 사실은 명확하다. 공공갈등이 일면 사회에 속한 개인들의 정체성을 확립하고 사회 발전의 촉매제 역할을 하기도 하지만 대체적으로 지역 내 정책의 수립 및 시행 과정에서 작용함으로써 정책의 효율성을 떨어뜨리고 사회적 비용을 증가시키기도 한다는 점에서 이를 충분히 경계할 필요가 있다(Lan, 1997; Stephenson et al, 1989). 즉, 적절한 정책 수립 및 시행을 통해 갈등을 적절하게 관리하는 것은 궁극적으로 지역 주민들의 삶의 질을 향상시키는 것과 밀접한 관계가 있다는 것이다. 사실 현대 정책학을 창시했다고 일컬어지는 Lasswell에 따르면 정책학은 태동 자체가 윤리적인 학문으로서 궁극적인 목적은 인간의 존엄성을 충실히 실현시키는 것이고, 따라서 정책은 인간이 사회 속에서 종착하는 근본적인 문제의

해결에 초점을 맞출 필요가 있다고 하였다. 즉, 정책은 사회에 존재하는 문제를 해결함으로써 인간의 존엄성을 달성하는 것을 목적으로 하기 때문에, 성공적인 정책의 집행을 위해서는 사회문제를 정확하게 파악하고 이를 해결하기 위한 정책을 수립하여야 하며, 또한 명확한 목적을 가지고 수립될 필요가 있다는 것이다(권기현, 2018). Lasswell이 민주주의 정책학, 탈실증주의적 문제해결 등을 제시 하던 현대 정책학의 태동 시기부터 지금까지의 발전 흐름 안에서 보면 정책의 궁극적인 목적인 인간의 존엄성 실현을 위해서는 무엇보다도 필수적으로 필요한 요소가 바로 신뢰, 협력 등을 기반으로 한 문제해결방식이라는 사실을 파악할 수 있다(허범, 2002; 권기현, 2018). 정보 획득 기회의 증가는 일반 시민들을 적극적인 행위자로 만들었으며, 새롭게 등장한 강력한 행위자인 시민들간의 네트워크 또는 신뢰 관계는 정책이 수행되는 과정에서 해당 정책이 부드럽게 사회내에 안착할 수 있는지 여부를 결정하는 중요한 요소로 작용되기도 하였다.

최근 사회가 굉장히 급격하게 변화하고 복잡 다양화되고 있는 추세 속에서 인간의 존엄성 실현이라는 정책학의 궁극적인 목적을 달성하기 위해서는 Lasswell이 언급하였듯 탈실증주의적이고 윤리적인 대안이 매우 효과적으로 작용할 수 있을 것이며, 사회적 자원은 정책학의 궁극적인 목적 달성을 위한 효과적인 도구로 작용할 여지가 매우 높은 자원이다. 이것이 바로 정책을 수립함에 있어서 사회적 자본이 중요한 이유라고 할 수 있다. 정책학의 목적이 인간의 존엄성을 실현시키는 것이라면 이러한 목적 하에 수립된 정책은 주민들의 삶의 질 개선에 긍정적인 역할을 수행해야만 한다. 같은 관점에서 사회적 자본은 정책학이 추구하는 목적과 많은 부분에서 접점을 가지고 있음을 알 수 있다. 따라서 정책의 수립은 지역 주민들의 삶에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 방향으로 이루어질 필요가 있으며, 이 과정은 보다 체계적으로 접근할 필요가 있다. 또한 그 과정은 보다 정성적인 방향에 대한 고려가 필요하며, 따라서 지역사회의 사회적 자본을 고려하여 정책을 수립하는 것은 다양한 관점에서 매우 유용한 수단이라고 볼 수 있다.

2. 연구의 목적

본 연구의 궁극적인 목적은 지방자치단체가 정책을 수립하는 과정에서 지역 주민들의 순응을 확보하기 위해서는 사회적 자본을 어떻게 축적하는 것이 바람직한가에 대한 대안을 제시하는 것이다. 그리고 이러한 연구의 목적을 달성하기 위해서 정책의 유형을 사회적 자본의 구성 요소에 따라 분류하여 체계적으로 검토하고, 이론 및 사례 연구를 통해 각 유형 별 특성을 도출하는 과정을 거친다. 즉, 본 연구에서는 연구의 목적인 지역 정책의 효과적인 순응 확보 방안의 탐색을 위하여 그 대안으로서 사회적 자본의 개념을 활용하고자 하는 것이며, 그 검증을 위한 방법론으로서 사회적 자본의 구성 요소에 따라 실제 추진된 정책을 분류하고 일반화하는 과정을 거치는 것이다. 지역 주민의 순응 확보가 정책 시행 과정에서의 효율성을 담보한다는 것은 명백한 사실이고, 사회적 자본은 바로 지역 주민의 순응 확보를 위한 유용한 수단으로 활용될 수 있다. 따라서 지역 내의 사회적 자본을 파악하는 것은 정책이 수립되고 시행되는 전 과정에서 반드시 고려되어야 할 필요가 있으며, 이는 정책이 보다 유연하게 지역 사회 내에 안착될 수 있도록 도움을 줄 수 있을 것이다. 이러한 연구 목적의 달성을 위하여 본 연구에서는 다음과 같이 연구를 진행하고자 한다.

1. 정책 환경에 대한 분석을 통해 제주지역의 현황 및 정책 순응의 확보를 위한 갈등 관리의 필요성을 도출한다.
2. 본 연구에서 검증하고자 하는 정책 순응 확보 대안인 사회적 자본의 개념을 활용하여 지역 정책 분류를 위한 분석 모형을 설정하고, 이를 토대로 도정 별 주요 정책을 분류한다.
3. 이론적으로 분류된 16개 영역을 기반으로 제주특별자치도 민선 1기부터 6기까지 추진된 주요 정책 사례를 분류하고, 주요 사례에 대한 분석 및 영역별 일반화를 통해 각 영역의 특징을 도출한다.

4. 분석 결과에 따라 16개 영역 중 갈등이 빈번하게 나타나는 특정 영역의 갈등 관리 방안을 개별적으로 제시하고, 궁극적으로 사회적 자본의 강화를 통한 정책 순응 확보를 위해 지방정부가 수행해야 할 정책의 방향을 제안한다.

공공정책이 근본적으로 추구하는 바는 사회복지의 향상이기 때문에 정책이 사회복지를 향상시킬 때만이 그 정책은 진정한 공공정책으로 가치를 갖는다고 할 수 있다. 즉, 정책으로 인해 얻는 자의 복지 향상이 잃은 자의 복지감소보다 크게 나타나면 그 정책은 의미가 있다고 할 수 있고, 반대의 경우 그 정책은 자원을 낭비시키는 정책이라 할 수 있다(김홍배, 2012). 따라서 정책의 수립은 체계적으로 이루어질 필요가 있으며, 정책을 수립하는 과정에서 그 결과에 영향을 미칠 수 있는 다양한 변수를 고려할 필요가 있다. 이와 관련하여 사회적 자본의 개념은 정부 정책의 수립 및 집행 과정에서 활용 가능한 가장 유용한 변수 중 하나로서, 사회적 자본의 강화를 위한 국가의 노력은 지역 사회의 삶을 긍정적으로 변화시킬 수 있다(Lang&Hornburg, 1998). 즉, 정책의 궁극적인 목적이 인간의 존엄성 실현, 주민들의 삶의 질 향상이라는 관점에서 볼 때, 사회적 자본은 정책의 궁극적인 목적 달성을 위한 적절한 도구로서 활용될 가능성이 매우 높다고 할 수 있다.

이러한 내용을 바탕으로 본 연구에서는 사회적 자본을 고려한 정책 수립 모형을 설정하고, 나아가 민선 이후 제주특별자치도의 사례를 실증 분석함으로써 모형의 효용성을 검토하고자 하였다. 구체적으로 본 연구에서는 민선 기수별 제주특별자치도의 주요 정책에 대하여 검토한 후, 해당 정책 사례들을 연구 목적에 맞게 분류할 수 있는 모형을 설정하고자 한다. 또한 이를 토대로 향후 지역정책의 수립 과정에서 효과적으로 활용할 수 있는 대안을 제시하는 것을 본 연구의 방향으로 설정하여 연구를 진행하고자 한다.

제 2 절 연구의 방법 및 과정

1. 연구의 방법

본 연구는 크게 정책 환경 분석과 정책 분류 모형 설정 및 사례 분석의 두 과정으로 진행되며, 이를 토대로 본 연구의 목적을 효과적으로 달성하고자 하였다.

첫째는 제주 지역 정책 환경의 분석을 위한 분석의 틀 설정이다. 각 도정이 어떤 방향성을 가지고 정책을 집행하고자 하였는지에 대한 내용을 분석하는 과정으로서, 본 연구에서는 연구 목적의 달성을 위하여 내용분석법(Content Analysis)를 활용하고자 하였다. 내용분석법은 문헌, 서류, 연설문 등을 구체적으로 세분하여 내용을 이루고 있는 메시지들을 분류하거나 코딩하기 위한 일련의 범주를 만들고, 그 메시지들 안에서 이런 범주에 속하는 말이나 표현 등이 얼마나 자주 되풀이 되는가를 알아보는 방법으로서, 분석 자료의 특징, 원인 등을 추리하거나 메시지의 효과를 분석하는데 활용되는 분석 방법론이다(황경수, 2004). 본 연구에서는 내용분석법을 활용하여 각 민선 도정의 선거 공보물을 분석함으로써 각 도정에서 추구하고자 한 도정 방향 및 정책 환경을 도출하고자 하였다. 이 과정은 제주를 중심으로 추진되는 다양한 지역 정책들이 수립 과정에서부터 갈등 관리가 필요한 상황임을 실증 분석을 통해 확인하고자 함이며, 이는 곧 본 연구의 필요성에 대한 검증 및 연구가 추진될 수 있는 기반이라고 볼 수 있다.

둘째는 사회적 자본 개념을 활용한 정책 분류 모형 및 사례 분석을 위한 분석의 틀 설정이다. 본 연구에서는 사회적 자본의 각 요소가 개별적인 특징을 가지고 있지만 상호 불가분의 관계에 있으며, 사회적 자본의 요소에 따라 정책의 유형이 상이하게 나타나기 때문에 정책 순응도 또한 다르게 나타날 것이라는 것을 전제로 연구를 진행하였다. 따라서 사회적 자본의 요소를 토대로 정책 유형 분류 기준을 새롭게 설정함으로써 각 영역별 정책들의 특성이 명확하게 나타날 수 있도록 하였다. 또한 모형에 따라 분류된 정책들 중 언론을 통해 빈번하게 이슈화되거나 갈등이 발생한 사례들에 대한 연구를 진행함으로써, 갈등 관리가 필요한 특정 영역별 사례 검토를 통해 갈등 관리를 위한 대안을 제시하고자 하였

다. 공공갈등은 정책 과정 중 어떤 시점, 어떤 형태로도 나타날 수 있다. 예를 들어 정책을 수립하는 과정에서는 지역 주민들의 반발 없이 수립된 계획이 실제 집행 과정에서 문제가 발생할 수 있으며, 최초 수립 과정에서 많은 갈등이 발생하는 정책들이 막상 시행되는 과정에서는 주민들의 반발 없이 진행되는 등의 경우가 발생하기도 한다. 공공갈등이 정책의 효율성과 지역주민들의 삶의 질을 저하시킨다는 점에서 볼 때, 정책 과정 내에서 지속적으로 갈등을 관리하고 다수의 지역 주민들의 동의하에 정책 과정이 종료되는 것이 가장 바람직한 현상이라고 볼 수 있다. 실제 지역 내에서 발생하는 갈등이 정책 과정 내에서 어떠한 원인이냐 프로세스를 통해 관리가 되고 있는지를 파악하는 것은 장기적으로 향후 정책의 수립 과정에서 고려해볼만하다고 할 수 있다.

연구를 진행하기에 앞서 연구 목적의 달성을 위하여 모든 정책은 시행 과정에서 사회적 자본의 영향을 받거나 지역 내 사회적 자본에 영향을 준다는 전제하에 연구를 진행하였다. 정책의 목적은 인간의 존엄성 실현이고, 또한 지역 주민들의 삶의 질을 개선시키는 것이다. 그리고 사회적 자본의 본질은 인간이 사회생활을 향유함에 있어 관계 속에서 발생하는 것으로서 주민들의 삶의 질과 밀접한 관계가 있다고 볼 수 있다. Glaeser, Laibson, Sacerdote(2002)와 같은 학자들은 사회적 자본이 정책 시행 과정에서 발생하는 외부효과라고 주장하기도 하는 반면, Putnam(1995), Lang & Hornburg(1998)와 같은 학자들은 사회적 자본을 원활한 사회 운영 과정에서 반드시 필요한 전제조건이라고 주장하기도 한다. 여러 학자들 간의 상반된 의견처럼 정책의 수립과 시행이 비록 주민들 간의 사회적 자본에 영향을 주려는 목적이 아님에도 불구하고 정책에 따른 결과로서 사회적 자본이 증가하거나 감소할 수 있음은 명백한 사실이다. 이에 본 연구에서는 사회적 자본을 지역 정책 과정에서의 필수적인 요소로 판단하여 접근하고자 하였다.

2. 연구의 과정

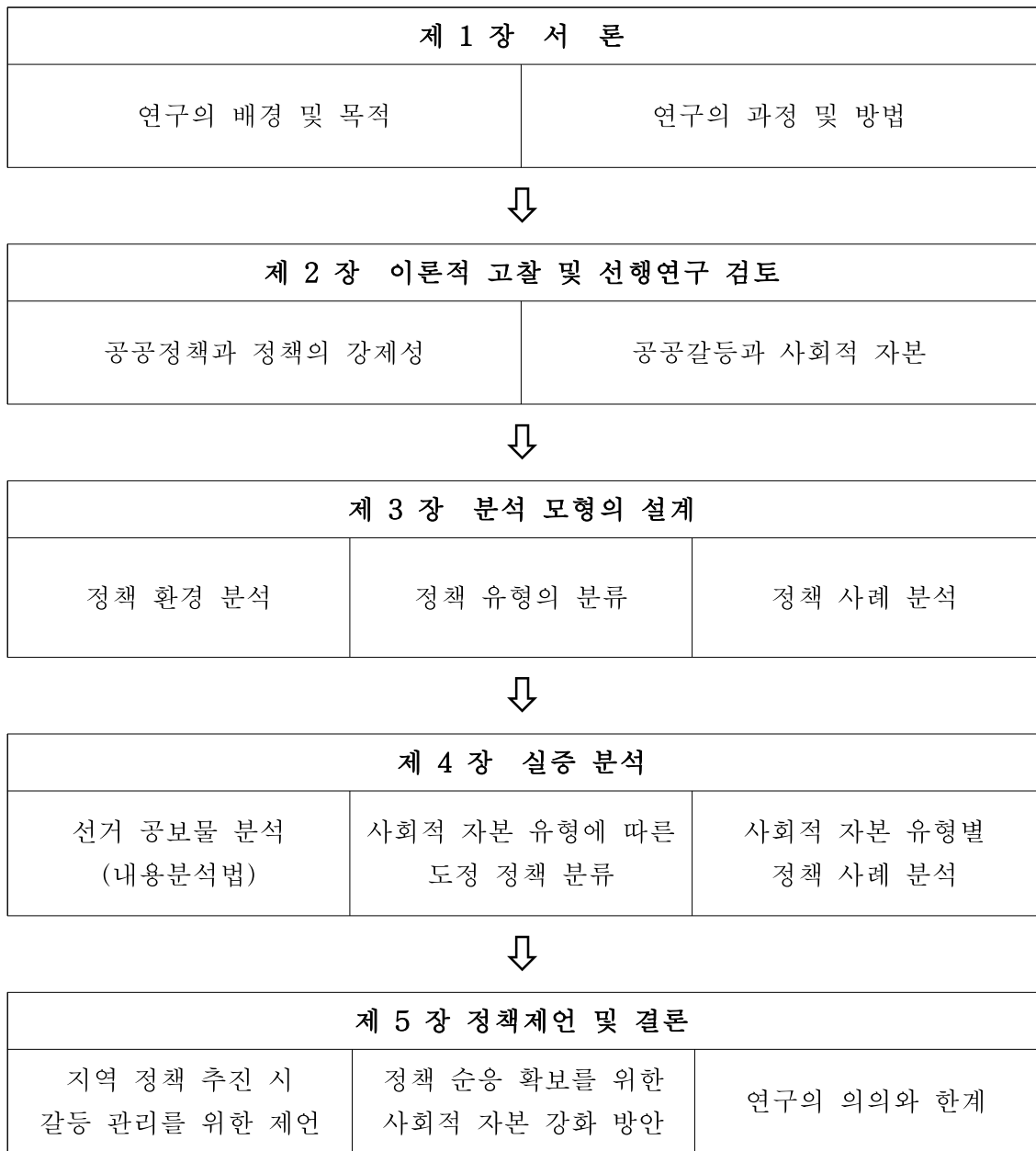
본 연구는 (그림 1-1)에 제시된 바와 같이 총 5개의 장으로 구성되며, 각 장에서 다루어질 내용을 간단히 설명하면 다음과 같다

제 2장에서는 사회적 자본과 공공갈등, 정책의 강제성 간의 상관관계에 대하여 논의한다. 우선 공공갈등의 개념과 특징 및 정책의 강제성에 대해 검토하고, 이와 더불어 공공갈등과 사회적 자본 간의 관계에 대한 고찰을 진행하고자 한다. 이 장에서 진행하는 이론적 연구 및 선행연구에 대한 검토는 본 연구에서 연구하고자 하는 주제에 대한 구체적인 내용을 심도있게 검토하고, 분석 모형 설정을 위한 이론적 근거를 마련함과 동시에, 앞서 진행된 연구와 차별화되는 본 연구의 영역을 도출하고자 함이다.

제 3장에서는 선행연구를 토대로 본 연구의 분석을 위한 모형을 설계한다. 본 연구는 크게 선거공보물 내용분석법을 활용한 정책 환경 분석과 사회적 자본 요소를 기준으로 한 정책 유형 분류 및 사례 연구라는 두 가지 방향으로 진행된다. 이 장은 이론연구 및 선행연구 검토 과정에서 도출한 내용을 토대로 연구 목표 달성을 위해 적합한 연구 모형을 설계하는 것을 목적으로 한다.

제 4장에서는 앞서 설정된 분석 모형을 토대로 실증 분석을 실시한다. 우선 내용분석법을 활용하여 제주특별자치도 민선 기수 별 도지사의 선거 공보물을 분석함으로써 각 도정에서 제시한 도의 주요 정책방향 및 정책 환경에 대하여 검토한다. 또한 사회적 자본을 고려한 정책 유형 분류 모형을 토대로 제주특별자치도 각 민선 기수별 주요 정책들을 분류하고, 사회적 자본 유형별 주요 사례 연구를 통해 영역별로 드러나는 특징들을 일반화하여 제시한다.

제 5장에서는 실증 분석을 통해 얻은 결과를 종합적으로 검토하고, 이를 토대로 제주지역 사회적 자본 강화 및 정책 순응 확보를 위한 대안을 제시한다. 또한 정책 순응 및 갈등 해결과 사회적 자본 수준 간의 함의를 도출함으로써, 지역 사회의 긍정적인 발전 방향에 대한 내용을 고찰한다.



(그림 1-1) 연구의 과정 및 흐름도

제 2 장 이론적 고찰 및 선행연구 검토

제 1 절 공공갈등과 정책의 강제성

정책은 특정 사회문제를 해결하기 위해 시행되는 모든 정부 행동의 결과물이며, 이 행동은 사회 내에 많은 개인 또는 집단에게 영향을 미친다(Stephenson et al, 1989). 그렇기에 정부의 정책은 때때로 갈등을 수반하고 나타나기도 한다. 현대 사회 내에서 갈등은 불가피한 것처럼 여겨지기도 하며, 또한 실제로 갈등은 마치 예견된 것처럼 나타나기도 한다. 그러나 갈등의 상황을 개선하기 위한 노력이 이루어지지 않으면 이는 매우 폭력적인 상황으로 악화되어 갈 것이 자명하기 때문에, 실제 문제는 갈등이 발생할 때가 아니라 갈등을 다루기 위해 아무런 일도 하지 않을 때 발생한다(Carpenter, 2010). 그러나 갈등이 실제 우리 사회에 부정적인 영향을 미치는 것만은 아니다. 우리가 흔히 알고 있듯이 사회 내의 수많은 갈등은 사회적 비용을 증가시키는 부작용을 초래하기도 하지만, 사회에 속한 개인들의 정체성을 확립하고, 사회를 발전시키는 촉매제의 역할을 담당하기도 한다(Lan, 1997; Stephenson et al, 1989). 이러한 관점에서 공공갈등이라는 개념에 접근한다면 갈등 자체를 마냥 사회악인 것처럼 단조롭게 접근할 수는 없을 것이다. 따라서 우리는 공공갈등이라는 문제를 해결하기 위해 공공갈등이 가진 속성을 파악하고, 이를 해결하기 위한 노력을 지속할 필요가 있다. 실제 이러한 관점에서 다양한 학자들이 공공갈등의 공통적인 속성을 파악하기 위한 노력을 지속하여 왔으며, 우리는 선행연구들에서 이에 대한 심도 깊은 고찰을 통해 공공갈등을 해결하기 위한 실마리를 찾을 수 있도록 노력할 필요가 있다.

1. 공공갈등의 개념과 특성

1) 공공갈등의 정의

「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에서는 공공갈등을 ‘공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌’로 규정하고 있다. 그러나 공공갈등은 학자들의 연구목적, 분야 등에 따라 다양하게 정의되기도 한다. 특히 최근 사회가 급격히 변화하고 다양화되면서 공공갈등은 갈수록 빈번하게 발생하며, 또한 그 상황이 매우 복잡하게 나타나고 있다. 특히 공공갈등의 경우 일반적인 갈등 사례와 다르게 직접적인 이해관계자가 없거나 명확하게 드러나지 않는 경우가 많으며, 또한 그 쟁점이 매우 복잡하고 다양하게 나타나기 때문에 그 해결이 원활하게 이루어지지 못하는 것이 현실이다. 모든 갈등 사례는 특정 목적을 달성하기 위한 이해관계자들이 다양하게 얽혀 있기 때문에 각각의 사례를 모두 일반화하기에 어려움이 있다. 공공갈등이라는 개념에 대한 명확한 정의를 내리기 어려운 것 또한 마찬가지 이유라고 할 수 있다. 정책의 추진 과정에서 발생하는 다양한 갈등들이 정책 목표 달성을 위해 충분히 다루어져야 할 중요한 개념으로 등장하기 시작하면서 이 개념을 명확하게 정의할 필요성 또한 나타나기 시작하였다. 이에 많은 학자들이 공공갈등의 개념을 정의하기도 하였는데, 일반적으로 앞선 연구를 통해 정의된 공공갈등의 개념을 유형화해서 살펴보면 크게 쟁점 혹은 성격을 중시하는 관점에서의 정의와 갈등 당사자를 기준으로 한 정의로 구분하여 볼 수 있다. 각각의 관점에서 공공갈등에 대한 정의를 제시한 연구들을 살펴보면 다음과 같다.

Lan(1997), Lewichi(2010) 등의 연구는 공공갈등을 쟁점의 성격을 기준으로 정의한 대표적인 사례이다. Lan(1997)은 공공갈등을 다양한 사회문제로 인하여 발생하는 갈등을 공공부문에서 논의하는 것으로 정의하면서 갈등 관리의 주체를 공공부문으로 한정하였다. 이는 공공갈등이 개인 간의 갈등과는 다르게 공공 영역에서 발생하는 것으로 한정함으로써, 개인 간의 갈등과는 다른 공공갈등만의 특징을 구분 짓고자 하였다. 그는 갈등 문제가 사회 곳곳에서 발생함으로써 공공

영역의 역할이 강조되고 있고, 따라서 갈등 관리자들이 직면하는 갈등 문제가 시간이 지남에 따라 훨씬 더 복잡하고 다각적이고, 강렬해지고 있음을 언급하였다.

또한 Lan에 따르면 갈등은 가족 구성원 간에 발생하기도 하고, 노동자와 회사, 정당과 정당, 종교그룹, 공식적인 조직, 국가와 국가 등 매우 다양한 형태로 발생하며, 당사자에 따라서 소규모(Micro level) 갈등과 대규모(Macro level) 갈등으로 구분되기도 한다. 이러한 관점에서 공공갈등은 대체적으로 개인이 아닌 집단 단위로 발생하는 상대적으로 규모가 큰 갈등으로서, 공공부문과 연관되어 발생하기 때문에 그 문제의 파급력이 크게 나타날 수 있음을 강조하고 있다. 즉, 쟁점의 성격에서 공공갈등을 정의할 경우, 공공갈등이란 공공정책과 같이 공중에 광범위하게 영향을 미치는 쟁점을 중심으로 발생하는 갈등이라고 정의할 수 있다.

갈등을 당사자의 입장에서 정의하는 공공갈등은 그 안에서 갈등의 당사자가 명확하게 드러난다. 지속가능발전위원회(2005)는 공공갈등을 ‘국가와 지방자치단체, 정부투자기관 등이 당사자인 갈등으로서 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 정책, 법령, 사업의 추진과정에서 공공기관과 국민 또는 공공기관 상호간의 이해관계의 충돌로 인해 발생하는 갈등과 분쟁’으로 정의하고 있다. 즉, 지속가능발전위원회에서 제시한 공공갈등의 정의는 그 갈등의 주체가 국가와 지방자치단체, 정부투자기관 등의 행정기관임을 명확하게 드러내고 있으며, 이들이 주체가 되어 발생하는 갈등이 공공갈등이라는 당사자 입장에서의 정의를 내리고 있다. 또한 김상권(2008)은 공공갈등을 ‘정부, 공공단체 등 공공기관이 공공사업의 결정 및 집행 등 사업추진 전 과정에서 공공기관 상호간 또는 공공기관과 국민 사이에서 서로 양립할 수 없는 이해관계의 충돌로 발생하는 갈등’이라고 정의하고 있다.

여러 학자들이 공공갈등에 대한 정의를 다양하게 표현하고 있지만, 일반적으로 몇 가지 요소들은 공통적으로 나타내고 있는 것을 확인할 수 있다. 우선은 공공기관이 주체가 된다는 점이다. 공공갈등이라는 개념은 일반적인 ‘갈등’ 개념의 하위 개념이라고 볼 수 있다. 즉, 일반적인 갈등의 범주 내에서도 공공영역에서 발생하는 갈등, 혹은 공공기관이 주체가 되어 발생하는 갈등의 영역을 공공갈등

이라고 할 수 있다. 따라서 특정 갈등 사례가 공공갈등이라는 개념으로 정의되기 위해서는 공공기관이 주체가 되어야 함은 명확하다고 할 수 있다. 둘째는 정부의 정책과 관련이 된다는 점이다. 이는 앞서 언급한 공공부문에서 발생한다는 의미와 어느정도 맥락을 함께한다고 볼 수 있다. 셋째는 다양한 이해관계자들에게 영향을 미친다는 점 등이다. 공공갈등은 주로 정책 공급자인 행정의 수혜자인 국민들에게 정책이라는 수단을 활용하여 상호작용하는 과정에서 발생한다. 따라서 개인과 개인 간에 발생하는 갈등 사례와는 대조적으로 다수의 이해관계자가 발생하는 것이 일반적이다. 이러한 쟁점을 종합하여 판단했을 때, 공공갈등이란 ‘공공기관이 정책의 결정, 집행 등을 추진하는 과정 안에서 기관 간, 혹은 기관과 국민 사이에서 발생하는 이해관계의 충돌’로 정의할 수 있을 것으로 보여진다.

2) 공공갈등의 유형

공공갈등의 분류는 그 기준에 따라 매우 다양하다. 공공갈등조차 갈등이라는 큰 테두리 안의 일부이지만 그 영역만으로도 매우 넓고 방대하기 때문이다. 공공갈등은 사회 내에 빈번하게 발생하는 문제로서, 때때로 긍정적으로 작용하기도 하지만 일반적으로 사회적 비용을 증가시키는 등 부정적으로 작용하는 경우가 많다. 따라서 공공갈등의 연구 목적은 대체로 갈등의 원활한 해결 방안 탐색인 경우가 많으며, 이러한 목적의 원활한 달성을 위해서는 공공갈등이라는 문제를 보다 체계적으로 분석할 필요가 있다. 공공갈등 유형의 분류는 공공갈등이라는 개념에 보다 체계적으로 접근하기 위한 노력이며, 또한 효과적으로 문제를 해결하기 위한 수단이다. 공공갈등에 대한 많은 연구들을 통해 일반적으로 활용되는 공공갈등의 분류 유형은 다음과 같다.

공공갈등은 이해관계자의 속성에 따라 정부 조직 간 갈등, 정부와 주민 간 갈등 등으로 나누어 볼 수 있다. 공공갈등 자체가 공공기관이 이해관계자가 되어야 하기 때문에, 서로 상호작용하는 하나의 행위자는 반드시 행정기관이다. 다만 그 행위자와 상호작용하는 다른 하나의 행위자가 같은 행정기관인지, 아니면 일반 주민인지에 따라 그 속성이 다르게 나뉘어진다. 정부 조직 간 갈등의 경우 더

욱 세부적으로 살펴보면 수평적 관계 간에 발생하는 갈등이 있을 수 있으며, 이와 다르게 수직적 관계 간의 갈등이 있을 수 있다(나태준·박재희, 2004).

공공갈등은 그 성격에 따라 이익갈등과 권한갈등으로 구분되기도 한다. 여기서 이익갈등이란 이해관계자들이 자신들의 이익을 지키거나 추구하기 위해 발생하는 형태의 갈등 상황을 의미하며, 권한갈등이란 이해당사자 간 권한과 책임의 귀속 여부 또는 적합성과 관련된 분쟁을 의미한다. 이 유형 분류는 공공갈등과 사적 갈등을 구분지어 보여주는 좋은 예시라고 할 수 있다. 이는 개인의 이익을 추구하기 위한 갈등은 사적 갈등인 경우가 많으며, 권한이나 책임과 관련된 갈등은 공공갈등인 경우가 많다는 의미인데, 권한이나 책임과 관련된 갈등은 주로 행정기관 간이나 행정과 일반 주민 사이에 발생하는 경우가 대다수이기 때문에 개인 간에 발생하는 경우가 드물다.

또한 이와 별개로 갈등의 구조를 기준으로 갈등을 구분한 연구 또한 존재한다. Lan(1997)의 연구에서는 갈등의 상황 및 구조를 기준으로 갈등의 유형을 비구조적 갈등(unstructured conflict), 부분적으로 구조화된 갈등(partially structured conflict), 구조적 갈등(structured conflict), 혁신적인 갈등(revolutionary conflict)로 구분하기도 하였다.

비구조적 갈등의 영역에서는 갈등 문제가 명확하게 정의되어 있지 않고, 갈등의 당사자들 또한 규칙에 구속되지 않으며, 당사자들의 결정은 대체적으로 매우 충동적이고 감정적인 경향을 보인다. 구조적 갈등의 영역은 비구조적 갈등의 영역과 대치되는 영역으로서, 갈등의 당사자들은 모두 특정 규칙에 의해 구속되며, 갈등 상황이 명확하게 정의되는 특징을 보인다. 부분적으로 구조화된 갈등의 영역은 특정 당사자는 행동이 제한되지만 다른 당사자들은 자유롭게 결정이 가능한 영역이다. 혁신적인 갈등 영역은 비구조적 갈등의 극단적인 케이스라고 볼 수 있다. 이 영역의 경우 규칙, 문화, 공유된 패러다임에 구속되지 않는 대규모 갈등 상황이 발생하는 영역이다.

다양한 기준에 의해 분류된 공공갈등 유형은 공공갈등의 개념에 접근하기 위한 연구의 목적에 따라 다양하게 활용될 수 있다. 즉, 모든 유형은 연구 목적 달성을 위한 하나의 수단이며, 연구자가 어떤 수단을 선택하는가에 따라 그 분류

모형이 유용해질 수도, 무의미해질 수도 있는 것이다. 따라서 연구 목적이 무엇 인지를 정확하게 인지하고 그 목적의 달성을 위해 어떤 수단을 선택하는가가 연구의 진행과정에서 가장 중요한 부분이라고 할 수 있을 것이다.

3) 공공갈등의 특성

최근 우리 사회의 갈등은 과거에 비해 급격히 그 형태가 변화하는 양상을 보이고 있다. 갈등의 발생 빈도가 매우 높아졌고, 장기화되고 있으며, 또한 공공갈등이 사회의 지배적인 갈등 유형으로 등장하고 있는 것이다. 이러한 형태로의 변화는 공공갈등이 일반적으로 많은 이해관계자가 얽혀있으며, 장기화 되는 경향이 강하기 때문인 것으로 보여진다. 즉, 공공갈등이 상대적으로 갈등의 사회적 파급력이 크고 장기화되는 경향이 많기 때문에 외부적으로 많이 노출되며, 이에 따라 공공갈등이 사회적으로 주목을 받게 된다는 것이다(대통령자문 지속가능발전위원회, 2005). 그렇다면 우리는 과거보다 더욱 공공갈등의 측면에서 효율적으로 갈등을 관리하기 위한 방안을 모색 필요가 있으며. 이러한 관점에서 공공갈등이 민간영역에서 발생하는 갈등 문제와 비교했을 때 가지는 차이점에 대해 검토할 필요가 있다.

Carpenter(2010)는 갈등이 상황에 따라 각각 특색이 있기 때문에 서로 정확히 일치하는 것이 불가능하다고 전제하면서도 몇 가지 공통점을 찾을 수 있다고 하였다. 그에 따르면 공공갈등은 복잡한 이해관계를 가지고 있으며, 현안의 범위가 매우 넓은 특징을 지닌다. 또한 갈등 상황에 직면했을 때 해당 문제의 해결을 위한 표준화된 절차를 보유하고 있지 않다는 특징을 가진다. 이와 유사하게 대통령자문 지속가능발전위원회(2005) 또한 공공갈등의 특성으로 이해당사자 특정의 어려움, 복합적인 발생원인 등을 제시하고 있다.

이처럼 많은 문헌에서 다양하게 공공갈등이 가지는 공통적인 속성을 각자의 연구 목적에 맞게 정의하여 왔다. 이러한 선행 연구들을 통해 공공갈등이 가진 특성을 요약하여 정리하면 다음과 같이 나누어 살펴볼 수 있다.

첫째, 공공갈등은 매우 복잡한 이해관계를 가지고 있다. 공공갈등은 국가 또는 지자체 등 공공기관에서 시행하는 정책과 관련되어 발생한다. 이러한 공공갈등의 속성은 자연스럽게 그 문제에 따른 많은 이해관계자를 보유하고 있다. 공공정책은 대부분 특정 개인을 대상으로 시행되는 것이 아니라 해당 지역 내에 거주하는 주민 전체 또는 일부, 특정 계급 등 상대적으로 많은 사람들을 대상으로 하기 때문에 많은 이해관계자와 연결될 수밖에 없는 특징을 가지고 있다. 또한 정부의 정책은 특정 행위를 구속하거나 혜택을 주는 등의 속성을 띄기도 하기 때문에 이와 관련하여 많은 이해관계자를 보유하게 되며, 이러한 상황 속에서 이해관계자들 간의 충돌이 발생할 소지가 높다. 게다가 이러한 다양한 이해관계자들은 각자가 동일한 권한이나 정보를 가지고 있지 않으며, 각자가 해당 갈등 문제에 대해 인지하는 심각성의 정도가 다를 수밖에 없다. 이러한 현실은 시간이 경과함에 따라 지속적으로 공공갈등 문제의 해결을 복잡하게 만든다(대통령자문 지속가능발전위원회, 2005). 이와 관련하여 Carpenter는 공공갈등에는 다수의 당사자들이 관여하고, 그들이 대부분 개인이 아니라 집단이나 단체이기 때문에 이해관계가 복잡해지기도 한다고 언급하고 있다. 협상장에 앉은 대표들은 개인이 아니라 집단의 대표의 자격으로 해당 협상에 참여하기 때문에 책임이나 이해관계가 매우 복잡하며, 이러한 속성은 문제의 해결을 지속적으로 어렵게 만든다는 것이다 (Carpenter, 2010).

둘째, 일반적으로 공공갈등을 해결하기 위한 공식적인 가이드라인이나 지침이 없거나, 있더라도 포괄적이고 모호한 내용으로 구성된 경우가 많다. 우리나라의 경우 2016년 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」을 제정하고, 행정기관의 갈등 예방과 해결을 위한 최소한의 가이드라인을 마련하였다. 다만 해당 규정은 중앙행정기관의 갈등 해결을 위해 마련된 규정으로서, 지방자치단체나 타 공공기관 등에 적용되는 규정은 아니라는 점에서 아직 공공갈등 해결을 위한 표준화된 가이드라인이 마련되었다고 보기는 어려운 시점이다.

셋째, 공공갈등은 넓은 범위의 문제들을 포함하고 있는 경우가 많다. 최초에는 단순하게 접근하였던 문제들의 경우에도 갈등의 해결을 위한 정보의 수집, 협상의 과정을 거치는 동안 이와 연계된 다양한 분야의 문제들과 복합적으로 연결

되는 경우가 많다. 일반적으로 중앙정부나 지방자치단체에서 시행하는 공공사업에서는 모든 이해관계가 갈등으로 발전하는 경향이 있다. 또한 주요한 내용들이 환경, 교육, 문화 등으로 매우 추상적이며, 이익과 관련된 내용 뿐만 아니라 가치 갈등으로 발전하게 되는 경향이 매우 높은 주제들이 등장하게 된다(대통령자문 지속가능발전위원회, 2005).

넷째, 공공정책은 시장경제체제에 의해 문제의 해결이 어렵거나 상품의 공급이 원활하지 못한 경우 보충적인 성격으로 시행되는 경우가 많다. 즉, 시장 내에 문제가 발생하는 경우에 부득이하게 정부가 개입하는 형태가 되기 때문에, 이미 해당 문제에 접근하기 이전부터 갈등이 발생하고 있거나, 내재되어 있는 경우가 대다수라는 의미이다. 이러한 사업들은 대부분 지역 주민들이 기피하는 기피시설의 입지나 대규모 개발사업 등 특정 지역, 특정 계층에게 이익이 돌아가게 되는 형태가 많기 때문에 이해관계자들 간에 지속적으로 갈등의 문제가 발생하게 된다.

4) 선행연구 고찰

공공갈등은 때때로 사회 내에 긍정적인 영향을 미치기도 하지만 대체적으로 사회적 비용을 발생시키고 지역을 분열시키는 등 많은 역효과가 발생한다. 이러한 이유로 많은 학자들은 공공갈등의 효과적인 해결을 위한 대안을 찾고자 수많은 연구를 거듭해 왔으며, 공공갈등 해결을 위한 대안을 찾고자 하는 노력에 힘입어 이 영역은 수많은 자료와 연구들이 축적됨으로써 과거에 비해 비약적인 발전을 이루었다. 공공갈등에 관한 선행연구의 고찰은 앞서 진행된 연구를 살펴봄으로 기존 연구와는 다른 본 연구만의 독자적인 영역을 구축하고자 함이다. 따라서 본 연구에서는 공공갈등 문제에 대한 분석과 대안을 탐색하고자 했던 과거의 연구들을 토대로 하여 기존 연구와는 다른 분석 방법과 다른 사례를 통해 공공갈등 연구 분야에서 활용할 수 있는 하나의 연구 자료를 생산해내는데 그 의미가 있다고 할 수 있다.

공공갈등에 관한 연구 중 Sachs(2000)의 연구는 지역사회 공공 분쟁 해결 사례들을 중심으로 지역사회 공공 분쟁 해결이 일반적인 공공 분쟁과의 차이점 및 분쟁 해결을 위하여 필요한 사항들에 대해 언급하고 있다. Sachs는 미국 각 지역의 지역 사회 중재 센터가 실질적으로 지역 사회 내에 건설적인 대화 및 공동 문제 해결 등 분쟁 해결 과정에서 긍정적인 영향을 미치고 있다고 주장하고, 이에 대한 구체적인 사례들을 제시하였다. 그는 노스 캐롤라이나 주 사례, 버지니아 주 사례, 네브래스카 주 사례 등 구체적인 사례를 통해 지역 사회 중재 센터의 유용성에 대해 언급하면서, 신뢰의 중요성에 대해 언급하고 있다. 지역 사회 공공 분쟁의 해결은 일반적인 공공 분쟁과 매우 유사함에도 불구하고 분쟁 해결에 더 유리한 점은 바로 지역 내에서 구축된 신뢰관계이며, 지역 사회 내에서 충분한 협력 관계를 구축하고 지역 사회를 적극적으로 참여시킴으로서 공공 분쟁의 해결에 실마리를 제공할 수 있다는 것이다. 또한 이러한 과정 안에서 지역 사회 공공 분쟁의 원활한 해결을 위하여 중요한 것은 각종 사례 및 분쟁 과정에서 쌓이는 다양한 데이터와 경험들을 데이터베이스화하고 명확한 가이드라인을 설정함으로써 가능하다는 결론을 제시하고 있다. 즉, 이 연구는 지역사회를 기반으로 발생하는 공공분쟁이 일반적인 공공분쟁과 어떤 차이점을 가지고 있는지 고찰하고, 지역사회를 기반으로 한 공공 분쟁이 효과적으로 다루어 질 수 있는 대안을 제시한다고 할 수 있다.

McAdoo & Bakken(1990)은 해당 연구를 통해 공공 분쟁을 직면한 공공기관 또는 담당자가 복잡한 공공문제에 대한 현명한 대안을 마련할 수 있는 효과적인 방안을 제시하고자 하였다. 이를 위해 공공 문제에 직면할 때의 일반적인 의사결정 과정, 분쟁 해결을 위해 사용되는 수단, 실제 사례를 통한 수단의 적용 등을 언급함으로써 일련의 과정 안에서 공공 분쟁이 어떻게 다루어지고, 대안이 마련되고, 실제 사례에 어떤 방식으로 적용되는지를 연구하였다. 그들은 이 연구에서 중재(mediation)가 유용한 공공 분쟁 해결 수단임을 강조하면서 이에 대한 장단점을 제시하였는데, 그들에 따르면 중재는 이해당사자가 궁극적으로 현재 분쟁 해결을 위한 고유한 해결 대안을 제시할 수 있으며, 해결 과정 안에서 모든 정보를 접함으로써 인하여 중립적인 입장에서 해당 문제를 고려할 수 있는 가능성을

가지고 있다고 주장하였다. 공공 분쟁에서 발생하는 양극화 현상을 해결하고, 시민의 참여를 제고하며, 합의를 통해 공적 분쟁을 유연하게 해결하기 위한 가장 합리적인 대안은 중재라는 결론을 제시하였다.

Purdy & Gray(1994)는 Promised Land State Park 사례를 토대로 중재를 통한 분쟁 해결의 유용성을 강조하였다. 그들은 점점 더 많은 갈등 사례들이 대안 분쟁 해결 프로세스(Alternative Dispute Resolution; ADR)를 활용하여 갈등 문제를 해결하고 있으며, 사례에 대한 분석을 통해 이를 검증하고자 하였다. 그들은 정부 기관이 중재자로서의 역할을 담당해야 할 때 어떠한 역할을 담당할 수 있을 것인지에 대해 연구를 진행하였으며, 그 결과 정부 기관이 성공적인 중재자로서의 역할을 수행하기 위해서는 중재자의 능력 및 지식, 중재자의 권한 등이 필요하다는 결론에 도달하였다. 중재자의 능력 및 지식이란 중재자가 협상 이전에 충분한 정보와 지식을 갖추고 있어야 함을 의미하며, 이는 해당 중재 당사자가 중재자로서 충분한 역량을 발휘할 수 있게 해줌을 의미한다. 또한 중재자의 권한은 실제 중재자가 본인의 역량을 발휘할 수 있도록 함을 의미하는데, 의사결정 권한이 전혀 부여되지 않는 자가 중재자로서의 역할을 담당하게 된다면 중재자로서의 역할이 제대로 수행되기 어렵다는 것을 강조하고 있다. 이들은 해당 연구를 통해 정부 기관이 중재자로서의 역할을 적절히 수행함으로써 공공갈등이 원활히 해결되기 위한 대안을 제시하고 있다.

Ishizaka & Tanaka(2003)은 리스크 커뮤니케이션 프로세스를 통해 고형폐기물 처리와 관련되어 일본 T시에서 발생하는 공공갈등의 사례를 분석하고, 이를 해결하기 위한 대안을 제시하고자 하였다. 그들은 주민 대상 설문조사를 활용하여 문제를 분석하고 대안을 마련하고자 하였는데, 연구 결과에 따르면 대체적으로 정책을 시행하는 주체인 행정과 주민들 간에 의사소통이 매우 부족하였으며, 이러한 사실이 갈등으로 표출되었다는 것이다. 정보 공개, 폐기물 시설에 대한 주민들의 우려, 주민 불신 등 여러 분야에서 이해당사자간에 많은 의사소통의 문제를 확인하였으며, 이를 통해 공공갈등이 발생한다는 것이다. 이에 해당 연구를 통해 공공갈등을 해결할 수 있는 대안으로서 지자체와 주민사이의 공식적이고 규칙적인 의사소통 방식의 마련, 거주민에게 수용과 협력을 요구하는 문제에 대

한 완전한 정보의 제공, 분야별 제3자의 협상 과정 참여 등을 대안으로 제시하였다.

Susskind & Ozawa(1985)는 세 가지 사례의 연구를 통해 공공 분쟁 협상 과정에서 발생한 다양한 문제점을 도출하고, 이를 해결하기 위한 대안을 제시하고자 하였다. 그들은 연구를 통해 공공분쟁의 해결 과정에서 발생할 수 있는 문제점으로서 표현의 문제, 합리적인 범위(의제) 설정의 어려움, 정보 획득 및 공유의 어려움, 당사자 구속의 어려움, 실행의 문제 등을 제시하였다. 그들에 의하면 개인의 분쟁과는 다르게 공공 분쟁은 이해관계자가 매우 많고 다양하기 때문에 해당 분쟁에 관심이 있는 모든 사람을 협상에 참여시키는게 불가능하며, 안전이 너무 광범위하기 때문에 범위를 제한하는 것이 어렵다고 강조한다. 또한 분쟁과 관련한 이해당사자들이 모든 정보를 획득하고 공유하는 것이 현실적으로 불가능하며, 설령 협상이 이루어졌다 하더라도 모든 이해관계자가 참여하는 것이 현실적으로 불가능하기 때문에 완벽한 협상은 사실상 불가능하다는 것이다.

그들은 연구에서 위와 같은 공공분쟁 협상 과정에서 발생하는 문제점들을 언급하면서 중재가 모든 상황에서 합의를 도출하지는 않으며, 소송과 같은 강제적인 수단에 의해 문제가 해결되는 것이 훨씬 합리일 수 있음을 언급하였다. 다만 우리가 협상의 과정에서 발생하는 다양한 문제들에 매몰되어 공공분쟁이 협상을 통해 해결이 어렵거나 불가능한 것으로 인식하는 것은 잘못된 생각이며, 협상 과정 안에서 중재자의 기술에 의해서 충분히 해결될 가능성이 있음을 강조하고 있다.

Podziba(2019)는 트럼프 정부에서의 공공갈등 협상·조정과정의 특성을 검토하고, 과거의 협상과정과 어떤 차이점을 보이고 있으며 이러한 변화가 미국사회에 어떠한 영향을 미칠 것인지를 연구하였다. Podziba에 의하면 수십 년 동안 공공갈등의 중재 과정은 이해를 기반으로 발전하여 왔으며, 갈등의 당사자들이 상대방의 관점과 주요 관심사를 이해하고 이를 통해 자신의 목표를 효과적으로 달성할 수 있는 방향으로 발전하였다. 또한 이러한 과정에서 정부를 비롯한 갈등 중재자는 각 이해당사자들이 가진 정보의 차이를 보완하고 주요 관심사를 충족시키는 방향으로 협상을 진행하였다. 그러나 Podziba는 이와 대조적으로 트럼프

정부는 앞서 언급된 일반적인 협상의 단계와는 다르게 일방적인 힘과 약점을 활용하여 상대를 압박하는 형태로 협상을 진행한다고 언급하고 있다. 그의 연구에 따르면 이러한 형태의 협상은 순간적으로 갈등의 문제가 봉합된 것처럼 보일지 모르나 장기적인 관점에서 현 행정부의 협상 전략은 위기에 처하게 될 것이며, 정부에 반하는 단체들의 연합을 이끌어내는 등 더 큰 갈등 상황에 직면하는 상황이 발생할 수 있음을 경고하고 있다.

Campbell & O'Leary(2015)는 갈등 관리를 위한 핵심 요소들을 도출함으로써, 공공 영역에서의 효과적인 갈등 관리 방안을 제시하고자 하였다. Campbell & O'Leary에 따르면 공공 부문의 갈등 관리와 관련된 전문가들은 실전 경험 여부를 매우 중요한 요소로 보는 경향을 보이며, 따라서 그들 또한 이 연구에서 갈등 해소에 대한 교육 및 훈련에 대한 노출과 다양한 기회가 행정 분야에 도움이 될 것이라고 주장한다. 그들은 갈등 관리 영역에의 접근 및 전문가의 양성이 어려운 대표적인 요인으로서 공공부문 관리자들 사이에 교육 및 훈련을 위한 기회가 제한되어 있기 때문이라고 언급하고 있다. 따라서 최근 사회가 복잡·다양해지면서 사회 내에서 다양한 갈등 사례가 빈번하게 발생하고 있기 때문에 갈등 관리는 공무원을 비롯한 공공영역의 관계자들이 갖추어야 할 필수 요소라고 볼 수 있으며, 이를 위하여 전문가 양성을 위한 충분한 기회 및 교육이 제공될 필요가 있음을 역설하고 있다.

2. 정책의 강제성과 유형

1) 정책 순응과 강제성

정부가 정책을 시행하는 궁극적인 목적은 사회 내에서 발생하는 다양한 문제를 해결하기 위함이며, 이러한 목적을 달성하는 과정에서 강제성을 수반하기도 한다. 정책의 강제성은 문제 해결이라는 목적을 달성하기 위한 필수적이고 강력한 수단이며, 이로 인하여 정책은 비로소 힘을 갖게 된다. 즉, 공공 정책은 정책의 영향을 받는 국민들이 특정 목표를 달성하기 위하여 다양한 방법으로 개인의 행위를 통제하게 되며, 국민이 정책에 따르지 않게 된다면 그 정책은 무용지물이 되기 때문에 어느 정도의 강제성은 필수적이라고 볼 수 있다(Anderson, 2006). 흔히 우리가 말하는 공공갈등은 바로 이러한 과정 속에서 발생한다. 정책의 강제성은 일종의 규제이며, 정책의 영향을 받는 누군가의 행동을 제한하기 때문이다. 때문에 정책의 시행이 얼마나 많은 사람들에게 영향을 미치는가, 혹은 정책이 얼마나 강력하게 사람들을 구속하는가의 여부는 갈등의 발생 여부, 정도를 결정짓기도 한다. 그리고 이는 곧 정책 순응의 개념과 연결된다고 볼 수 있다.

정책 순응이란 개념은 일반적으로 정책 집행 과정에서 정책대상자가 정책집행자가 하고자 하는 정책의 방향에 일치된 행동을 보임을 의미한다. 이와 관련하여 Duncan(1981)은 ‘외면적 행동이 특정의 규범 또는 규칙에 일치하는 것’이라고 정의하였으며, Anderson(1984)은 ‘순응의 문제란 정책지시나 정책목표에 대한 대상자의 행동일치’라고 정의하고 있다. 즉, 정책 순응은 불응에 대비되는 개념으로서, 사회 문제의 해결을 위한 일련의 과정에서 문제 해결을 위한 정책의 공급자(정부)와 수요자(주민) 간에 갈등이 발생하지 않는 상태를 의미한다고 볼 수 있다. 하지만 일반적으로 현실에서는 특정 정책에 대하여 모든 주민들이 모든 사항에 대하여 순응하거나 불응하는 경우는 찾아보기 힘들다. 공공갈등의 특성상 이해 관계자가 많고 갈등의 범위, 원인 등이 매우 다양하므로, 모든 정책대상자가 모든 사항에 대하여 순응 또는 불응하는 것이 현실적으로 불가능하기 때문이다(성백은, 2006). 그럼에도 불구하고 공공 영역에서 발생하는 갈등과 정책 시행 과

정에서의 정책 순응에 대한 지속적인 논의가 필요한 이유는 바로 특정 정책에 대한 불응도가 높거나 이러한 문제가 심화되어 갈등의 형태로 표출된다면 사회적으로 많은 비용이 발생할 뿐만 아니라 지역사회의 발전에 큰 걸림돌로 작용할 가능성이 높기 때문이다.

앞에서 정책의 강제성이라는 요소와 공공갈등 간의 필연적 관계에 관하여 언급한 바와 같이 정책순응의 개념 또한 정책의 강제성이라는 개념과 불가분의 관계에 있다고 볼 수 있다. 순응과 불응의 문제는 정책의 성패에 매우 중대한 영향을 미치며, 이는 정책이 기업이나 국민의 활동에 강제적으로 변화를 가하려는 강제성을 가지고 있기 때문이다(정강정, 2006). 따라서 정책의 수혜대상인 주민들이 해당 정책에 얼마나 순응하는가에 따라 정책목표의 달성 여부가 크게 달라질 수 있음을 의미한다.

사실 정부가 시행하는 정책들이 모두 강제성을 가진다면, 특정 대상을 규제하는 것은 아니다. 어떤 정책은 대상을 규제하기 보다는 특정 계층을 대상으로 혜택을 제공하기도 하며, 반면 또 다른 정책은 정부기관을 구성하거나 기능을 부여하는 등의 목적 달성을 위하여 시행되기도 한다. 흔히 우리는 주변에서 이러한 정책들을 규제정책, 재분배정책, 구성정책 등으로 구분하여 부르기도 하는데, 이러한 분류들은 정책들을 보다 체계적으로 이해하고자 하는 목적의 일환이라고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 정부가 정책을 수행하는 과정에서 일반적으로 강제력이 발생한다는 점에 착안했을 때 이러한 흐름의 논리는 Theodore J. Lowi(1962)가 자신의 연구에서 언급한 내용과 많은 부분에서 일치한다고 볼 수 있다. Lowi는 기능적으로 정책을 분류하기 위한 기준으로서 강제의 유형을 활용하였으며, 강제의 적용대상, 강제의 가능성에 따라 정책유형의 분류가 가능하다고 주장하였다.

앞서 정책의 형태에 따른 강제성의 차이에 대한 언급이 주를 이루었으나, 물론 정책 순응이 반드시 강제성의 정도라는 변수의 영향을 받는 것은 아니다. Anderson(1979)은 정책의 순응을 위해 필요한 요인으로서 권위에 대한 존중, 정책의 합리성, 정책의 정당성, 개인적 이해관계, 처벌가능성, 정책수행 기간 등을 제시하고 있으며, Coombs(1981)은 정책 순응을 달성하지 못하는 요인으로 의사

전달의 장애, 자원의 부족, 정책에 대한 불신, 권위의 결여, 이해관계 불일치 등을 제시하기도 하였다. 이처럼 정책 순응을 방해하는 요소들이 매우 다양하게 나타남에도 불구하고 본 연구에서 정책의 강제성에 초점을 두고 정책 순응의 개념에 접근을 한 이유는 공공정책과 갈등, 정책순응과의 관계를 고찰함으로써 지역정책과 사회적 자본 간의 상관관계를 파악하고자 하는 본 연구의 목적에 집중하고자 함이다.

2) Theodore J. Lowi의 정책 유형 분류

정책의 유형을 분류하는 기준은 매우 다양하게 나타난다. 1964년 Lowi에 의해 정책이 기능적으로 분류되기 이전에도 많은 학자들은 정책을 분류하기 위해 다양한 기준들을 적용하여 왔고, 이는 정책을 체계적으로 분석하기 위한 노력의 일환이었다. 정책이 기능적으로 분류되기 이전, 흔히 전통적인 정책 분류의 유형이라고 불리우는 것들은 실질적 내용(노동, 교육, 기업, 복지, 시민의 권리 등)이나 제도(의회의 정책, 대통령의 정책, 행정관청의 정책 등), 대상(농부, 하급 계층, 기업인 등), 시기(남북전쟁 前, 불경기 後 등), 이념(세속주의, 자본주의, 언론의 자유 등), 가치(선, 악, 위험 등), 지지정도(합의, 분열 등), 정부수준(국가, 주, 지방 등) 등이 주를 이룬다(최용선, 2012). 이러한 전통적인 유형의 분류들은 오랜 기간 정책의 분석을 위한 기준으로 활용되어 왔으며, 우리가 앞으로 검토할 기능적인 분류와 더불어 정책학이 발전해온 역사 속에 존재하고 있는 하나의 단계라고 볼 수 있을 것이다.

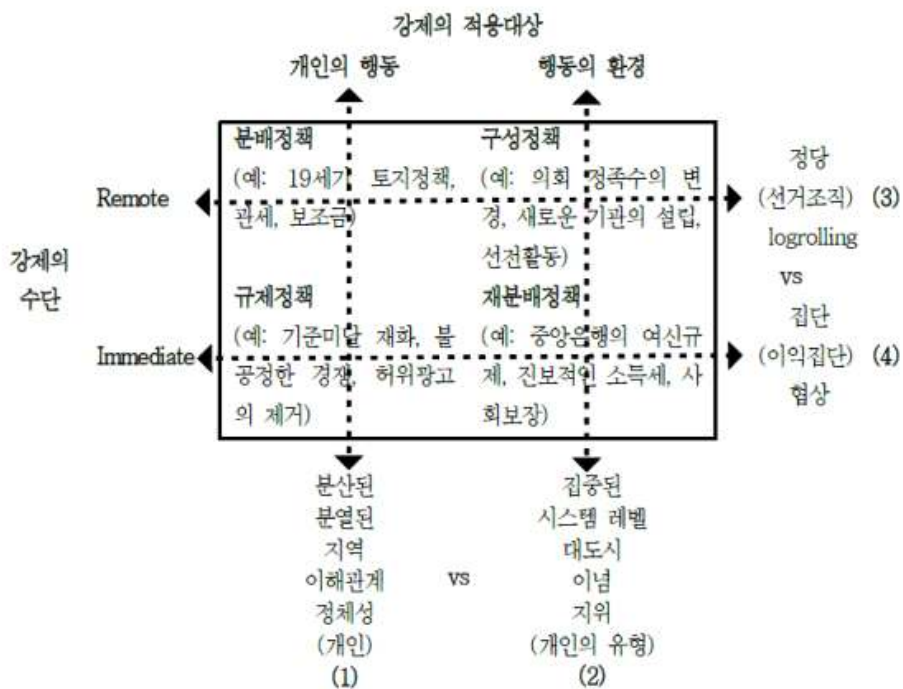
현대 정책학에서 가장 먼저 떠올리는 정책의 기능적 분류는 1964년 Theodore J. Lowi에서부터 시작되었다. 과거의 정책연구들은 정책의 수립 또는 정부의 행위는 종속변수로 다루어지는 반면, 압력집단과 정부기관 사이에 존재하는 권력의 분배, 정치행위자들의 전략 등을 독립변수로 하여 연구가 진행되어온 경향이 있었다. 그래서 이들은 경쟁관계에 있는 이해관계, 집단, 행위자들을 확인하고, 이들의 목적, 기술, 지지, 반대, 상호작용 등을 분석함으로써, 행위자들이

정부에 대한 영향력을 추정하고 권력분배를 결정하는 요인들을 일반화하기 위한 자료들을 축적하였다(최용선, 2012). 그러나 Lowi의 연구는 자신의 연구 이전에 학계에서 정설로 여겨지던 내용을 뒤집음으로써 정책학자들의 연구 패러다임을 바꾸는 커다란 모티브를 제공하였다.

Lowi는 당시 미국의 정치 행정학계의 주요 흐름이었던 방법론적 다원주의와 엘리트주의의 주장을 통합하려는 의도 아래 정책의 분류를 시도하였으며, 이를 통해 당시 학계에 정책연구에 있어서의 방법론적 변화의 필요성을 제기하였다. 그는 연구를 통해 정책유형에 따라 정책문제가 어떻게 제기되고 규정되는가를 밝히고 그것이 정책과정에 어떻게 작용하고 어떤 영향을 미치고 그 강도는 어느 정도인가를 집중적으로 분석하였다. 이는 당시 정책학자들의 주요 연구 방법이었던 과정중심의 미시적 논의를 정책내용을 독립변수로 설정하여 정책 현상을 연구하는 형태로 변화하는데 획기적인 모티브를 형성하였다. 또한 거시적 관점에서의 정책의 비교연구나 정책사례연구를 위한 새로운 분석적 시각을 제공하기도 하였다(방정향, 1986). 즉, Lowi의 연구는 정책을 주제가 아닌 기능적으로 분류함으로써 정책 유형 자체가 하나의 분석의 틀이 될 수 있다는 새로운 시각을 제공하였으며, 정책학 영역의 발전에 크게 기여하였다.

Lowi는 정책을 기능적으로 유형화하고자 하였으며, 각각의 유형을 분류하는 과정에서 경험적인 연구를 접목하여 일반화한 정책 유형 분류 모형을 제시하고자 하였다. 그는 기존 미국의 정책 결정에 관한 연구를 비판하고, 경험적인 연구의 유용성에 대한 접근을 시도하고 있다. 1964년 발표된 그의 논문은 정책 결정 과정에서 사례 연구가 매우 유용한 방법론이라는 전제에서 시작된다. 그는 다원주의, 엘리트주의 등의 이론이 포함된 Schattschneider의 연구가 비록 경험적인 연구를 바탕으로 정책에 대해 접근을 하고 있으나, 특정 사례들을 선택함으로써 일반화에 실패하였다고 지적하고 있는데, 이러한 비판적 접근을 통해 그는 정책 연구 과정에서 다양한 연구 결과(사례)들을 축적하고 이를 모형화하는 것이 얼마나 중요한 것인지를 강조하였다. 즉, Lowi는 사례를 통한 경험적인 연구, 그리고 이를 축적함으로써 일반화가 가능한 모형을 도출하는 것이 정책 연구 분야에서 매우 중요함을 강조하고 있다.

Lowi는 정책의 유형을 분류하기 위하여 정책이 사회에 미치거나 미칠 것으로 예상되는 영향의 관점에서 정책을 바라보았다. 기능적인 측면에서 정책을 관조하게 되면 정부가 수행할 수 있는 기능의 수는 제한되어 있다는 것이다. 그는 이러한 관점에서 정부의 정책을 3가지 유형으로 분류(이후 연구를 통해 분류를 4가지로 확장하였음)하였는데, 분배(distribution), 규제(regulation), 재분배(redistribution)가 바로 그것이다. (1972)



자료 : Lowi(1972) 재가공

(그림 2-1) Theodore J. Lowi의 정책분류모형

분배정책(distributive policy)은 소규모 단위로 구분되고, 각 단위 또한 일반적인 규칙에 따라 분리 및 분배될 수 있는 형태의 정책으로서, ‘후원(patronage)’과 거의 유사한 개념으로 이해된다. 장기적으로 모든 정부의 정책은 지불하는 세액에 비해 수혜 서비스가 적다고 느끼기 때문에 재분배로 간주되기도 하며, 사적

결정을 대체하거나 제한할 수 있다는 관점에서 규제로 간주되기도 하지만, 분배 정책은 규제 및 재분배 정책과는 다른 차별화된 영역을 구축하고 있다. 분배정책은 금전이나 물질과 같은 서비스 또는 혜택을 특정 사회부문에 분배하는 형태의 정책으로서, 보조금을 지급하거나 정부가 직접 시설물을 제공하는 형태의 정책이 포함되는 영역이다. 강제력이 개별적 행위에 간접적으로 적용되는 형태로서, 수혜자 개인의 정체성이 잘 드러난다. 이 영역의 경우에는 대체적으로 승자만 있고 패자가 없는 것처럼 보이게 되며, 정책을 도입할 것인지 여부에 있어서 결탁(log-rolling)의 양상이 주로 나타난다.

규제정책(regulative policy)은 개인의 결정을 대체하거나 박탈하는 것을 직접적으로 결정하는 정책을 의미한다. 분배정책이 특정 개인이나 집단을 대상으로 시행되는 반면에, 규제정책은 일반적인 규칙을 적용해야 하기 때문에 특정 개인이나 집단을 대상으로 분리될 수 없다는 차이를 가지고 있다. 분배정책의 경우 서로간에 갈라먹기식의 정책 결정이 발생하는 경우가 많으나, 이 영역의 경우 집단 간의 갈등 수준이 높아 이해집단 간의 협상을 통해 정책이 결정되는 경우가 많다.

재분배정책(redistributive policy)은 정부가 재산을 비롯한 사회 가치들을 개인이나 집단 사이에 재분배하는 형태의 정책으로서, 개인들 간의 광범위한 관계가 수반된다는 점에서 규제정책과 유사하다. 앞서 언급한 바와 같이 규제정책은 특정 개인이나 집단을 대상으로 정책을 시행할 수 없다는 점에서 분배정책과는 차이가 있으나 재분배정책은 규제정책보다 더욱 영향의 범주가 넓어지고 복잡하다. 흔히 재분배정책은 사회계급에 접근하는 경우가 많으며, 각 계급 간 동등한 소유를 목적으로 시행되는 형태의 정책이다. Lowi는 재분배정책에 대한 예시로서 연방은행의 신용통제(federal reserve controls of credit), 누진소득세(progressive income tax), 사회보장제도(social security) 등을 제시하고 있다.

구성정책(constituent policy)은 Lowi가 최초 발표한 1964년 연구에는 포함되지 않은 영역이었다. 그러나 당초 연구에 제시한 정책 분류 유형에 따라 분류가 어려운 형태의 정책들이 발견됨에 따라 그는 1972년 연구에서 기존 정책 분류 유형과 더불어 구성정책의 영역을 새롭게 제시하였다. 구성정책의 영역은 선거구

조정이나 정부 기구의 신설, 공직자 보수 등과 관련된 형태의 정책이 포함되는 영역으로서 정부운영 측면의 활동들이 포함되는 영역이다. 그러나 이 구성정책의 영역과 관련해서 많은 학자들 간에 해당 영역의 유용성이나 적절성에 대한 논란이 발생하기도 하였으며, 이후 진행된 기능적 정책 유형 분류 연구들에서는 Lowi가 제시한 구성정책 영역을 대체하기 위한 대안을 제시하는 형태의 연구들이 다수 진행되기도 하였다. 다만 이와 관련하여 우리나라의 경우 미국의 경우와는 다르게 헌정질서나 제도가 수시로 바뀌게 되는 경우가 빈번하게 발생하였고, 이로 인해 구성정책의 영역이 미국에 비해 유용하게 활용되는 경우가 빈번하게 발생하기도 하였다(남궁근, 2012)

3) 기능적 정책 유형 분류 시도와 Lowi 모형의 유용성

정책을 기능적으로 분류하기 위한 노력은 Lowi이후 많은 학자들에 의해 이루어져 왔다. 정책을 기능적 분류라는 모티브를 제공한 것이 어찌면 Lowi라는 학자의 가장 큰 업적 중 하나라고 할 수 있을 것이다. 실제로 Lowi의 정책 분류 연구는 이후 많은 학자들에게 영감을 일으키는 촉매제가 되었다. 실제 다양한 학자들이 Lowi의 모형을 토대로 정책의 유형을 분류하고자 하는 다양한 시도를 반복하였으며, 현재까지도 Lowi의 정책유형 중 마지막 영역의 구성을 어떻게 함으로써 가장 효과적으로 정책 유형을 분류할 수 있을 것인가에 대한 연구가 많은 학자들에 의해 진행되고 있다.

Lowi이후 정책의 기능적 분류를 시도한 대표적인 연구로는 Salisbury(1968)의 연구가 있다. Salisbury는 Lowi가 자신의 연구를 통해 분류한 정책 유형 간 모호성에 대해 충분히 인지하고 인정하고 있다고 주장하고 있다. 장기적으로 모든 정부의 정책은 제공받는 서비스에 비해 많은 세금을 지불하기 때문에 재분배로 간주될 수 있고, 자원 사용에 대한 정부의 결정이 동일한 자원에 대한 사적인 결정을 대체하거나 대안을 감소시킬 수 있기 때문에 규제로 간주될 수 있다. 또한 모든 정책은 개인에게 귀속되는 이익, 비용, 임의의 소득 등을 양산하기 때문

에 분배적으로 간주되기도 하며, 결정된 규칙이 실질 정책에 상당한 영향을 미친다는 점에서 구성적으로 여겨지기도 한다는 것이다. 이에 Salisbury는 수요 패턴(demand pattern)과 의사결정시스템(decisional system)을 변수로 하여 정책 유형을 분류하고자 하였다. 그는 수요 패턴과 의사결정 시스템을 ‘통합(integrated)’과 ‘분리(fragmented)’로 분류하여 정책 유형 분류를 위한 사분면을 구축하였으며, 각 영역을 분배(distribution), 규제(regulation), 재분배(redistribution), 자율규제(self-regulation)으로 정의하였다.

이후 Peters, Doughtie & McCulloch(1977)은 Salisbury의 연구를 토대로 정책 유형의 분류에 대한 추가적인 연구를 진행하기도 하였다. 그들은 투입의 행태(input behavior)와 의사결정시스템(decisional system)을 중심으로 정책 유형을 분류하였는데, 이는 민주주의 정치 체제 유형을 분류한 Lijphart(1968)의 연구와 공공 정책의 유형을 분류한 salisbury(1968)의 연구를 조합하여 새로운 형태의 정책 분류 유형을 제시하고자 하는 시도였다.

Lijphart는 정치 제도의 유형을 분류하고자 연구를 진행하였으며, 엘리트 행동(elite behavior)과 정치문화(political culture)라는 변수를 토대로 민주적 정치 체제를 분류하였는데, Peters, Doughtie & McCulloch는 Salisbury가 제시한 정책 유형 분류와 이를 조합하고자 하였다. 이들은 Lijphart와 Salisbury의 연구가 분류하고자 한 대상이 비록 민주주의 정치 체제와 공공 정책으로 차이를 보임에도 불구하고, 두 연구에서 제시한 유형 분류 변수는 매우 유사성을 가지고 있다고 주장하였다. 정책의 투입 측면에서 변수는 모두 사회적, 문화적 환경에서 발생하는 수요와 관계가 있으며, 수요를 기준으로 유형이 분류된다는 것이다. 이에 이들은 Salisbury의 정책 유형 분류에 Lijphart의 유형론의 이론을 도입하여 정치 제도의 유형이 실제로 그 제도에 의해 채택된 공공 정책의 특성과 관련될 것이라는 가정 하에 정책 유형을 분배(distribution), 규제(regulation), 재분배(redistribution), 자율규제(self-regulation)으로 구분하였다.

Salisbury와 Peters et al의 연구에서 나타난 정책 유형 중 특징적인 부분은 바로 자기규제(self-regulation)이다. 자기규제는 규제 정책과 마찬가지로 특정 계층 혹은 대상을 통제하는 형태의 정책이나, 규제 대상이 되는 집단에게 규제 기

준을 설정하고 집행하는 권한을 위임하는 형태를 의미한다. 즉, 사회의 특정 부분을 통제하고 안정을 추구한다는 점에서는 규제와 자율규제가 동일하다고 볼 수 있으나, 그 방향성 또는 통제의 유형이 상호간에 차이가 있다는 것이다. 이러한 자율규제 정책은 일반 규제정책에 비해 강제성이 약하다는 단점이 있지만, 집행 과정에서 해당 집단의 저항이 약하여 순응 비용의 감소를 기대할 수 있다는 장점이 있다.

Hayes(1978)는 Lowi의 정책 유형 분류가 상당히 직관적인 성향을 가지고 있으나, 유형 분류의 틀을 구성하는 엄격한 이론의 부재가 문제가 될 수 있다고 언급하고 있다. Lowi는 자신의 연구를 통해 정책의 유형을 4가지로 분류하였고, 이후 수많은 학자들이 이를 활용하여 정책 유형을 분류하려는 시도를 지속하였으나, 이러한 시도는 네 가지 유형론 중 상대적으로 그 정의의 모호성이 강한 ‘네 번째 셀(forth cell)’을 다른 방식으로 채우려는 노력들을 지속하였을 뿐이라는 것이다. 즉, 정책 유형을 분류하고자 했던 연구들은 분류된 유형 간의 모호성을 최소화하기 위한 노력을 지속하였다고 강조하고 있다.

이에 Hayes는 Salisbury와 Heinz의 연구를 토대로 두 가지 ‘수요패턴’과 세 가지 ‘공급패턴’을 결합하여 여섯 종류의 정책 유형을 분류하고자 하였다. 그는 중요한 정치적 행위자들이 정부로부터 이익을 얻기 위해 적극적으로 협력하는 통합 수요 패턴을 정의한 Salisbury와 Heinz의 연구가 수요 패턴을 정확하게 이해하기 어렵다고 주장하였으며, 이에 수요 패턴을 ‘합의(consensual)’와 ‘갈등(conflictual)’으로 구분하였다.

다른 연구와 비교했을 때 Hayes의 정책 유형 분류의 특징적인 부분은 ‘비개입’과 ‘무의사결정’의 영역을 정책 유형으로 분류하였다는 것이다. 그가 제시한 6개 영역 중 4개 영역(자율규제, 규제, 분배, 재분배)은 Salisbury와 Heinz가 제시한 연구의 결과를 수용하여 제시하고 있으나, 비개입과 무의사결정의 영역은 그의 연구에서만 찾아볼 수 있는 특징적인 부분이다. 그는 정책 유형 분류를 위해 공급 패턴을 구분하면서 법적 대응이 없는 영역을 따로 분류하였으며, 수요 패턴에 따라 두 영역을 구분하여 제시하였다.

그에 따르면 비개입(non-interference)은 자유 방임(Laissez faire)의 영역이

다. 이 영역에서는 수요가 합의되어 있고, 이를 강제하기 위한 법안 또한 존재하지 않는다. 따라서 그 어느 누구도 이 영역에서 정책 과정을 설명하려 하지 않으며, 누구도 주어진 문제를 정치화하지 않는다고 강조한다.

무의사결정(non-decision)은 수요에 대한 갈등은 존재하나 이를 조정할 수 있는 법안이 존재하지 않는 영역으로 설명하고 있다. Hayes는 이 영역을 설명하기 위해 Barchrach와 Baratz의 연구를 언급하고 있는데, 실제 그들의 연구에서는 이러한 영역을 ‘편견의 동원(mobilization of bias)’라고 언급하고 있다. 편견의 동원은 지역 내 정치 엘리트(권력자)들이 자신에게 유리한 구도를 만들기 위하여 사회에 객관적으로 존재하는 특정 갈등 구조를 억압하고 숨기거나, 반대로 갈등의 정도를 실제 과대 포장하는 등의 조작행위를 의미한다. 즉, 엘리트들은 사회 내의 공동의 가치와 정치 기관에 영향을 주어 의사 결정 의제를 안전한 문제로 제한한다는 것이다.

Smith(1969)는 Lowi와 Schattschneider의 연구를 토대로 정책 과정에 대해 연구를 진행하였으며, 갈등의 강도와 범위를 기준으로 정책의 결과 유형을 분배적(distributive), 규제적(regulative), 재분배적(redistributive), 감정적 상징화(emotive symbolic)의 네 가지로 분류하였다.

그에 따르면 사람들은 정부의 행동(정책)에 대한 방향성에 대해 기대치를 가지고 있는데, 그 기대치의 형태에 따라 정책의 유형이 분류될 수 있다고 하였다. 첫째로 정부가 단순히 외부의 요청에 응하는 형태를 기대할 수 있다. 이 경우 정부 외부의 사람들은 정부를 상대로 요청하는 의견이 거의 일치하지 않는데, 정부는 이러한 의견들을 중재하는 역할을 한다. 둘째는 정부로부터 원하는 것을 획득하기 위하여 개인들 간에 경쟁이 발생하기도 한다. 이러한 경우 정부는 해당 상황에 개입하여 특정 활동을 제한하거나 특혜를 제공하는 등의 역할을 수행하기도 한다. 셋째로 정부는 다른 계급이나 사회 집단을 희생하여 특정 계급 구성원 또는 광범위한 사회 집단을 대상으로 혜택을 제공하기도 하며, 마지막으로 정부 외부의 사람들은 정부로부터 상징적 이익이나 제스처를 요구하기도 한다. 앞서 제시한 설명은 각각 분배, 규제, 재분배, 감정적 상징으로 표현이 가능하며, 각각의 형태는 정책의 대상으로부터 각기 다른 수준의 기대치를 가지고 있기 때문에

서로 상이한 수준의 갈등이 발생한다.

Almond et al(2006)은 공공 정책은 정책의 결과에 따라 요약되고 비교될 수 있다고 주장하였다. 그들에 의하면 정부의 중요성은 단순히 재화와 서비스의 생산자로서의 역할에 국한되지 않으며, 실제 현대의 국가는 공공 정책을 시행함으로써 사회의 다양한 부분에 행위자로 참여한다고 언급한다. 따라서 행위자로서 참여하는 국가의 공공정책은 각 정책의 목적 달성을 위해 취하는 행동을 기준으로 정책 유형의 분류가 가능하다는 것이다. 그들은 이러한 기준에 따라 정책의 유형을 분배정책(distribution), 규제정책(regulation), 상징정책(symbolic policy), 추출정책(extraction)으로 분류하였다.

그들이 제시하는 유형 중 분배정책과 규제정책은 앞서 살펴본 Lowi의 유형 분류와 유사한 내용을 담고 있다. 분배정책은 정부가 거둬들인 자원을 다시 배포하는 형태의 정책 유형으로서, 그 대상은 다양한 종류의 돈, 재화, 서비스, 명예, 기회 등이 모두 포함된다. 규제정책은 사회에서 개인과 집단의 행동에 대한 정치적 통제를 행사하는 행위로서, 법적인 강제를 포함한 재정적 유혹, 도덕적 권고 등을 모두 포함하는 행위이다.

다만 그들이 제시하는 정책 유형 중 특이한 부분은 바로 추출정책과 상징정책이다. 추출 정책은 국가가 특정 사회 내에서 상충되는 많은 목표들을 충족시키기 위해 사회 구성원들로부터 자원을 추출하는 형태의 정책이다. 모든 정치 시스템은 해당 사회에 포함된 행위자들로부터 자원을 추출하며, 그 자원은 재화, 상품, 인적자원 등 대상이 매우 광범위하다. 과거 전쟁 등을 위하여 특정 연령층의 사람들이 소집 되는 경우, 사회 내에서 소속된 주민들에게 과세가 이루어지는 경우 등이 대표적인 사례라고 할 수 있다. 특히 과세는 현대 국가 사회에서 가장 보편화된 추출정책으로서, 즉각적이고 직접적인 이익을 획득하지 못하는 사회의 구성원으로부터 재화나 상품을 정부가 이용할 목적으로 추출하는 것을 의미한다.

상징정책은 정책 자체가 목적이 아니라 그로 인해 사회의 다른 측면의 이득을 취하기 위한 형태의 정책이다. 상징정책은 사회지도자들은 평등, 자유, 공동체, 민주주의, 공산주의, 자유주의, 종교적 전통 등과 같은 가치와 이데올로기를 활용하여 사회 구성원들에게 호소하는 형태의 행동을 취한다. 이러한 행동은 사

람들이 세금을 성실하게 납부하게 하거나 법을 철저히 준수하거나, 희생이나 위험, 고난 등의 상황을 받아들이게 하는 등 다른 목적을 달성하기 위해 시행되는 형태의 정책이다. 다만 상징정책은 사회지도자들이 국민들을 호도하기 위해 활용되는 부정적 형태의 정책 유형으로 보여질 수 있으나, 애국심을 고취시키고 구성원들의 단합을 이끌어내는 등 긍정적인 역할로 활용되기도 한다.

Kjellberg(1977)는 Lowi가 정치적 행위자들 간의 관계를 여러 방식으로 정의함으로써 사회적 영향 또는 예상되는 영향을 토대로 정책의 세 가지 영역을 구분하였다고 언급한다. 그에 따르면 Lowi가 주장하는 요지는 정책은 그 유형에 따라 각각의 권력의 장을 구축한다는 것으로서, 정책은 유형에 따라 체계적으로 변화하는 여러 개의 과정이라는 것이다. 이후 Lowi는 후기 연구(1972)를 통해 공공활동의 강압적 측면을 정책 내용의 주요 요소로 설정하였으며, 그에 따라 정책의 유형을 분배, 규제, 재분배, 구성의 네 가지로 분류하였다. Kjellberg는 이러한 Lowi의 분류가 공공 활동의 강압적 측면이라는 기준이 정책 유형을 분류하는데 명확한 기준으로 작용하지 못하였다는 점을 지적하였다. 그는 Lowi의 연구가 아주 강력한 수준의 분석 도구라는 점을 인정하면서, 동시에 기준을 공공의 이익 및 부담의 분배로 제한함으로써 수정된 형태의 정책 유형 분류를 제시하고자 하였다. 특히 그는 Lowi가 제시한 정책 유형 중 재분배 정책에 대하여 언급을 하고 있는데, 그에 따르면 정부의 정책적인 활동이 재분배라는 용어로만 정의되는 경우가 드물다고 지적하고 있다. 재분배는 정부의 활동 자체가 아니라 정부 활동이 창출하는 정치적 과정의 결과물로서, 정부의 활동이 재분배의 성격을 띄는 순간 분배 혹은 규제정책의 외부효과에 가깝다는 것을 강조하고 있다.

Kjellberg는 제공되는 혜택의 유형(types of benefits provided)과 할당 유형(types of allocation)을 토대로 공공활동(정책)의 유형 체계를 분류하고자 하였다. 그는 제공되는 혜택의 유형을 개인과 집합으로 구분하고, 이익의 할당 유형을 직접적과 간접적으로 구분하여 정책 유형을 분배, 규제, 구조, 무임승차로 구분하였다. Kjellberg는 타 학자들과는 다르게 무임승차의 영역을 정책 유형 분류에 포함하였는데, 이는 분류 기준을 혜택의 유형 및 할당 유형으로 구분한데 따른 결과물로 보인다. 그에 따르면 이익이 개인에게 분배되도록 하는 일반 기준의 수립

은 그 대상이 명확하게 설정된다. 이익 할당의 우선 순위에 대한 이해 충돌이 발생하지 않기 때문이다. 그러나 집단 상품을 공동소비하게 되는 경우에는 개인에게 할당되는 것과는 다르게 우선순위의 문제가 항상 발생하기 마련이다. 그렇기 때문에 이 과정에서 무임승차의 문제가 발생하게 되며, 편익과 분배로 구분된 정책의 유형 중 한 영역을 차지하게 된다.

학자들이 각자의 연구에서 제안한 정책 유형들은 매우 다양한 기준에 의해 다양한 형태로 분류가 진행되었음을 알 수 있다. 그러나 이 연구들을 분석해보면 그 중 특이점이 존재함을 알 수 있는데, 학자들마다 정책 유형을 분류하는 기준이 상이함에도 불구하고 분배정책, 재분배정책, 규제정책 등의 영역이 공통적으로 나타난다는 것이다. 이러한 결과가 나타난 데에는 Lowi의 역할이 매우 컸음을 인정하지 않을 수 없다. 정책을 규제, 분배, 재분배 정책으로 분류하게 된 최초 연구는 Lowi의 1964년 초기 연구로서, 정책의 유형을 기능적으로 분류하고자 한 최초의 연구라고 볼 수 있다. 이후 Lowi는 자신의 초기 연구를 발전시켜 강제성의 유형을 기준으로 정책 유형을 4개의 셀로 구분하여 분배, 재분배, 규제, 구성정책으로 구분하였는데, 이후의 연구들은 Lowi의 1972년 연구에서 제시한 4개 셀 중 구성정책 영역에 어떠한 정책 영역을 추가할 것인가에 대한 연구가 주를 이루었다(최용선, 2012). 비록 학자들마다 분류의 기준이 상이하고 실제로 다른 형태로 정책 유형을 분류했음에도 불구하고, 분류된 각 정책 영역의 강제성의 정도를 비교해 보면 서로 차등적으로 나타남을 확인할 수 있다. 즉, 대체적으로 정책의 유형의 분류는 어떠한 기준을 적용하여 구분되는지와 무관하게 대체적으로 강제성의 정도와 밀접한 관계를 가지고 있는 것처럼 보인다는 것이다. 우리는 특히 규제정책의 영역에서 강제성에 대한 언급을 자주 하게 되는데, 사실 타 영역의 정책 또한 강제성의 정도가 약할 뿐이지 전혀 강제성을 띄고 있지 않다고 말할 수는 없을 것이다. 따라서 정책의 수행 과정에서 발생하는 갈등을 최소화하기 위해서는 각 정책 영역별 강제성이 상이함을 인정하고, 이를 토대로 갈등을 최소화 할 수 있는 정책 수행 방안을 검토할 필요가 있다.

기능적 정책 유형 분류는 그 자체가 분석 모형으로 활용되기도 한다. 따라서 각 정책 유형의 분류들은 연구 목적에 맞게 그 기준이 상이하게 적용되며 각각

의 기준에 따른 정책 분류는 연구의 목적이 무엇인가에 따라 상이하게 활용된다. 따라서 본 연구에서 특정 연구의 분류 모형을 적용하기 위해서는 연구의 목적이나 유형을 분류하는 기준이 본 연구의 목적과 동일하거나 유사할 필요가 있다. 본 연구에서 Lowi의 정책 유형론을 다루는 이유는 바로 이러한 관점에서부터 시작된다. Lowi의 연구는 정부가 정책의 시행과정에서 강제력을 행사한다는 점에 착안하여 정책 유형을 분류하였는데, 이러한 분류 기준은 정책의 강제성이 정책 순응에 영향을 미친다는 전제 하에 진행되는 본 연구와 유사점을 보이고 있기 때문이다. 본 연구에서는 정책의 강제성이 정책 순응에 영향을 주는 일종의 독립 변수로서의 역할을 담당한다는 전제하에 연구를 진행하였으며, 이러한 관점에서 봤을 때 Lowi의 연구는 좋은 연구 자료이자 분석 기준으로서 활용이 가능하다는 결론에 도달하였다. 따라서 Lowi가 강제의 유형을 기준으로 1972년 자신의 연구에서 제시한 재분배, 분재, 구성, 규제 정책의 4개 정책 분류 모형을 본 연구의 정책 분류 기준 중 하나로 활용함으로써 강제성과 사회적 자본 요소를 기준으로 한 정책 유형 분류 모형을 새롭게 설계해보고자 하였다.

제 2 절 공공갈등과 사회적 자본

1. 사회적 자본의 개념과 특징

1) 사회적 자본의 정의

일반적으로 자본의 개념을 이해할 때 흔히 재화의 집합이라는 물리적인 개념으로 인지하는 경우가 발생한다. 이는 고전적 관점에서의 자본의 개념으로서 마르크스가 정의한 “자본가가 생산과 소비과정에서 획득한 잉여의 한 부분”이라는 내용과 일치하는 부분으로서, 고전적 관점에서는 자본을 경제적, 물리적 자본에 한정하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 자본에 대한 이해는 이후 다양한 자본 이론들이 등장하면서 변화의 기점을 맞이하기 시작하였다. 신자유주의의 흐름에 따라 최근 빈번하게 등장하기 시작한 문화적 자본, 인적 자본, 사회적 자본의 개념은 물리적 자본과 같이 눈에 보이는 형태의 자본은 아니지만, 재화와 용역을 생산하는데 사용되면서 그 효용을 증대시키는 기능을 하는 등 기존의 물리적 자본과 동일한 역할을 담당한다는 측면에서 새로운 형태의 자본으로서 인정받기 시작하였다.

삶의 모든 부분들을 경제적 가치로만 판단하는 것은 불가능하다. 연인과 시간을 보내기 위해 특정 도시들을 방문하는 이유는 그 도시들이 경제적으로 발전해서가 아닌 것과 유사하다. 이처럼 비경제적 재화들은 인간의 삶을 보다 풍요롭게 하고 나아가 경제적 성과에 기여하기도 한다. 실제 상품의 생산 과정에서 눈에 보이지 않는 수많은 요소들이 작용하고 있으며, 따라서 생산된 상품의 가격 안에는 이러한 비 물질적인 가치에 대한 가격이 포함되어 있음에도 불구하고 고전적 개념의 자본들은 이러한 부분을 표현하지 못한다(Klamer, 2002).

인적 자본은 말 그대로 인력을 하나의 자본으로 인식하는 것이라고 할 수 있다. 인적 자본은 상품의 생산 과정에서 빠질 수 없는 요소임에도 불구하고 간과되어온 측면이 있었으나, 신자유주의의 등장과 함께 강조되기 시작하였다. 인적

자본에 대한 연구를 진행한 Schultz는 인간이 바로 자원이자 자본이라는 측면에서 인적자본 형성을 위한 교육투자의 중요성을 주장하기도 하였으며, 이러한 인적자본론적 사고는 Becker 등에 의해 발전되었다(김창환, 2008)

문화적 자본은 인적자본의 대안적 개념으로서 등장하였으며, 문화를 상징적 체계로 정의함과 동시에 한 사회의 지배 계급이 이후 세대에게 지배적인 상징과 의미를 내재화하는 교육과 같은 행위를 활용함으로써 그들의 문화를 부과하여 지배적 문화의 현저성을 재생산하는 것이라고 정의된다. 이는 특정 조건에서 경제적 자본으로 전환이 가능하기도 하며, 교육자격의 형태로 제도화 될 수도 있다(Bourdieu, 1990). 즉 문화자본은 지배계급의 문화가 그 시대의 전체 사회의 문화로서 인식됨으로써 사회적 재생산, 즉 지배계급의 가치를 재생산하는 용도로 활용되기도 한다(Lin, 2008)

인적자본과 문화자본은 소유자에게 주는 이익과 자본의 기본 형태에서 그 차이점은 있지만, 자본을 이해하는데 있어 궁극적으로 개별 행위자의 투자 혹은 생산물로 이해된다는 한계가 있다. 이러한 점에서 사회적 자본은 사회적 관계를 통하여 포착된 자본으로 행위자의 연결을 통해서 만들어진 자산이며, 그들이 구성원으로 몸담고 있는 집단이나 네트워크 자원에 대한 접근으로 간주된다(난린, 2008).

사회적 자본(Social Capital)의 개념은 인적 자본, 문화적 자본의 개념과 동시에 신자유주의의 등장 이후 활용되기 시작한 개념으로서, 사회적 자본에 대한 학문적 논의는 프랑스 출신의 정치학자 Tocqueville(1835)까지 거슬러 올라간다. 토크빌은 당시 미국 사회현상을 서술하기 위해 사회적 자본의 개념을 활용하였는데, 이는 지역사회 정신, 지역사회의 문제 해결을 위한 시민들의 자발적 참여, 공공재에 대한 개인의 책무, 소속감 등을 의미하는 단어였다. 이후 사회적 자본의 개념은 P. Bourdieu와 J. Coleman 등에 의해 처음으로 학술적으로 연구되기 시작하였으며, Putnam에 의해 대중화 되었다고 볼 수 있다. 다만 사회적 자본의 분야에서 선구자적 역할을 했던 학자들의 연구에서도 사회적 자본을 매우 다각적인 관점에서 바라보고 있으며, 사회적 자본의 단일화된 정의를 기대하기 어려운 것이 현실이다(Bhandari, 2009).

사회적 자본의 개념을 학술적으로 연구한 Bourdieu(1983)은 사회적 자본을 ‘상호간의 친분과 인정으로 맺어진 제도화된 관계의 지속적인 네트워크를 소유한 실체적, 잠재적 자원의 합계’¹⁾로 정의하였다. Bourdieu가 정의하는 사회적 자본은 신뢰(친분과 인정), 제도화된 관계, 네트워크로 구성되어 있는데, 개인 간의 신뢰 관계는 상호간의 교환을 통해 실용적인 상태로 존재할 수 있으며, 일련의 제도적인 행위를 통해 사회적으로 보장될 수 있다. 또한 이러한 신뢰와 제도화라는 일련의 행위는 사람과 사람간의 지속적인 네트워크 속에서 형성될 수 있다고 하여 조직의 구성원인 개인 간의 네트워크 형성을 중요시 하였다.

Coleman(1994)은 사회적 자본이 그 기능에 의해 정의될 수 있다고 주장하였다. 그는 사회적 자본을 하나의 개체가 아니라 공통적으로 두 가지 특성을 보유한 개체 간의 조합으로서, 사회 구조의 한 측면이며, 해당 구조 내에 있는 개인의 작업이 용이하게 수행될 수 있도록 작용하는 요소²⁾로 정의하였으며, 사회적 자본이 사람과 사람간의 관계 속에서 만들어지며, 특정 목표의 달성을 촉진하거나 비용을 감소시키는 등의 역할을 담당할 수 있다고 강조하였다. 또한 특정 목표의 달성을 위한 역할을 담당하는 것은 물리적 자본이나 인적 자본 또한 같은 특성을 가지고 있으나, 사회적 자본 사람과 사람 사이에 존재하며 공공재적 성격을 가지고 있다는 차이점이 있다고 하였다.

Burt(1992)는 사회적 자본을 “재정적 및 인적 자본들 사용할 수 있는 기회를 제공받을 수 있는 친구, 동료 등의 일반적인 관계”³⁾로 정의하였다. Burt는 개인이 사회의 경쟁 구조 내에 참여자로 입장하게 되는 경우 적어도 세 가지의 자본을 무기로 보유한다고 강조하였는데, 재정적 자본(financial capital), 인적 자본(human capital), 사회적 자본(social capital)이 바로 그것이다. 그에 의하면 재정적 자본과 인적 자본이 회사의 생산 능력을 정의하는 반면, 사회적 자본은 그 기

1) social capital is the aggregate of the actual resources which are linked to possession of a durable network of more or less institutionalized relationships of mutual acquaintance and recognition

2) social capital is not a single entity, but a variety of different entities having two characteristics in common: they all consist of some aspect of social structure, and they facilitate certain actions of individuals who are within the structure

3) friends, colleagues, and more general contacts through whom you receive opportunities to use your financial and human capital

업의 내외적 관계를 정의한다고 주장한다. 비록 사회적 자본이 물질적인 자본처럼 회사의 대외적인 생산 능력을 수치로서 표현하지는 않으나, 물질적인 자본들이 원활하게 자본으로서의 역할을 할 수 있도록 하는 또 다른 형태의 자본이라는 것이다.

학문적인 분야에서 부분적으로 활용하던 사회적 자본의 개념을 대중화한 학자는 Putnam(1995)이 대표적이라고 할 수 있다. 그는 사회적 자본의 개념을 물리적 자본이 물리적 사물, 인적 자본이 개인의 특성을 가리키듯, 사회적 자본은 개인들 사이의 연계, 그리고 이로부터 발생하는 사회적 네트워크, 호혜성과 신뢰의 규범⁴⁾을 의미한다고 하였다. 그에 의하면 시민적 품성은 호혜적 사회관계의 촘촘한 네트워크 속에서 가장 강력한 힘을 발휘하며, 따라서 시민적 품성을 풍부하게 갖추더라도 서로 연결되지 못한 고립적 개인으로 이루어진 사회는 사회적 자본이 풍부한 사회라고 보기 어렵다고 하였다. 또한 그는 사회적 자본의 용어가 20세기 동안 매우 독립적인 맥락으로 세상에 여러 차례 등장하였으나, 매 경우에 있어서 이 용어는 인간의 삶이 사회적 유대에 의해 보다 풍부해진다는 사실을 의미하곤 하였는데, 이는 곧, 네트워크를 통한 결집은 개인이 보유한 시민적 품성을 하나로 연결시키는 가장 중요한 매개체로서의 역할을 한다는 의미로 해석이 가능하다.

Fukuyama(1996)는 ‘신뢰(trust)’라는 요소를 중심으로 사회적 자본에 대한 정의를 내리고 있다. Fukuyama가 이야기하는 ‘신뢰’는 특정 공동체 내에서 다른 구성원들이 보편적 규범에 기초하여 규칙적이고 정직한 행동을 할 것이라는 기대이며, 사회적 자본은 바로 이 신뢰가 사회의 특정적인 부분에 정착하였을 때 생긴다고 설명한다. 즉, Fukuyama의 사회적 자본은 조직 내에서 공동의 목적을 달성하기 위해 함께 일할 수 있는 능력으로 정의할 수 있다. 그는 신뢰가 가장 기본적 집단인 가족 단위 내에서 생성될 수도 있으며, 지역 사회, 국가 등 다양한 집단을 대상으로 생성될 수 있음을 강조한다. 그리고 다양한 집단을 대상으로 형성된 사회적 자본은 다른 형태의 자본처럼 투자와 같은 합리적인 결정에 의해 획득되는 것이 아니며, 또한 개인이 나름대로의 노력만으로 획득할 수 있는 형태

4) social capital refers to connections among individuals - social networks and the norms of reciprocity and trustworthiness that arise from them

의 자본도 아니라고 설명한다. Fukuyama에 따르면 사회적 자본을 획득하기 위해서는 공동체의 도덕 규범에 익숙해질 필요가 있으며, 서로 협력할 수 있는 결속체를 구성하고 이를 활용할 필요가 있다. 즉, Fukuyama는 사회적 자본의 핵심을 신뢰로 정의하고 있지만, 이 신뢰는 사회 구성원들의 행동 할 것으로 기대되는 사회적 규범을 기초로 하며, 서로 협력할 수 있는 결속체가 구성되어야 한다는 점을 전제로 하고 있다.

Portes(1998)는 앞서 진행된 많은 학자들의 사회적 자본 연구를 비교 분석하면서, 모든 학자들이 제시한 사회적 자본의 정의가 각각의 특성을 가지고 있음을 설명하였다. 그는 사회적 자본의 개념이 학자들마다 다르게 정의됨에도 불구하고 사회적 자본은 공통적으로 ‘사회적 네트워크의 구성원 자격 또는 다른 사회적 구조로부터 이득을 획득할 수 있는 행위자의 능력’이라는 일반적인 특성을 가지고 있다고 정의하면서, 사회적 자본에서 네트워크의 중요성을 강조하였다.

Bhandari & Yasunobu(2009)는 사회적 자본을 다양한 형태와 기능을 포함하는 다차원적인 구조로서, 사회적 관계, 공유된 규범, 상호 이익을 위한 협력과 집단행동을 촉진하는 신뢰 형태의 집단 자산⁵⁾으로 정의하기도 하였다. 그들은 사회적 자본에 대한 다양한 정의가 사회적 자본이 무엇인지에 대한 이해의 부족이 아니라 사회적 자본의 다양한 차원에 기인한다고 주장한다. 즉, 각 학자마다 가지고 있는 배경의 다양성, 가능한 표현, 거주지 등이 서로 상이하기 때문에 나타나는 현상이라는 것이다. 다만 그들에 의하면 사회적 자본의 기본 토대가 개인적 및 집단적 이익을 창출하는 사회 관계라는 견해에 광범위하게 동의하고 있다는 사실을 알 수 있다. 즉, 비록 사회적 자본의 개념이 학자마다 가지는 다양한 배경에 의해 그 정의가 상이하게 나타나기는 하지만, 사회적 자본이 경제적 이윤의 획득에 대체적으로 긍정적인 영향을 가져다주는 개인들 간에 공유된 규범, 가치, 태도 등을 통해 생성된다는 점, 그리고 집단적으로 소유되는 자원이라 점에서는 이견이 없다고 설명하고 있다.

5) social capital is a multidimensional construct containing various forms and functions. encompassing different view, social capital can be regarded as a collective asset in the form of social relations, shared norms, and trust that facilitate cooperation and collective action for mutual benefits

<표 2-1> 사회적 자본의 정의

| 학자 | 정의 | 구분 |
|-------------------------------|---|------|
| P. Bourdieu (1985) | “상호간의 친분과 인정으로 맺어진 제도화된 관계의 지속적인 네트워크를 소유한 실제적, 잠재적 자원의 합계” | 외부적 |
| W. Baker (1990) | “행위자들 간의 관계 변화에 의해 형성되고 특정한 사회구조로부터 획득 가능하며 행위자들의 흥미를 추구하는데 이용되는 자원” | 외부적 |
| R. Burt (1992) | “재정적 및 인적 자본들을 사용할 수 있는 기회를 제공받을 수 있는 친구, 동료 등의 일반적인 관계” | 외부적 |
| J. Colman (1994) | “사회적 자본이란 그 기능에 의해 정의될 수 있다. 사회적 자본은 하나의 개체가 아니라 공통적으로 두 가지 특성을 보유한 개체 간의 조합으로서, 사회 구조의 한 측면이며, 해당 구조 내에 있는 개인의 작업이 용이하게 수행될 수 있도록 작용하는 요소이다” | 내부적 |
| R. Putnam (1995) | “개인들 사이의 연계, 그리고 이로부터 발생하는 사회적 네트워크, 호혜성과 신뢰의 규범” | 내부적 |
| F. Fukuyama (1996) | “조직 내에서 공동의 목적을 달성하기 위해 함께 일할 수 있는 능력” | 내부적 |
| A. Portes (1998) | “사회적 네트워크의 구성원 자격 또는 다른 사회적 구조로부터 이득을 획득할 수 있는 행위자의 능력” | 외부적 |
| Nahapiet & Ghoshal (1998) | “개인이나 사회단위의 관계 네트워크 안에 깊게 내재되어 있으며, 네트워크를 통해 사용 가능하고, 네트워크를 통해 획득된 실제적 잠재적 자원들의 합계” | 내외부적 |
| Bhandari & Yasunobu (2009) | “다양한 형태와 기능을 포함하는 다차원적인 구조로서, 사회적 관계, 공유된 규범, 상호 이익을 위한 협력과 집단행동을 촉진하는 신뢰 형태의 집단 자산” | 내외부적 |

자료 : 선행 연구를 활용하여 연구자가 작성

사회적 자본의 개념은 물질적으로 정의하기 어려운 개념으로서, 명확하게 정의하기에는 지나치게 복잡하고 다차원적인 개념이라는 점에서는 많은 학자들이 동의하고 있다. 그럼에도 불구하고 사회적 자본이 사람과 사람간의 연결관계 속에서 형성된다는 점, 그리고 그 사람들 간에 일정 수준의 믿음과 신뢰 관계를 바탕으로 형성된다는 점에서는 대다수 학자들이 동의하고 있다. 다만 이 과정에서 사회적 자본의 개념이 ‘네트워크’로 대표되는 외부적인 속성과 ‘신뢰’로 대표되는 내부적인 속성 중 어떤 요소가 상대적으로 많은 영향을 미치는지에 대한 이견이 존재한다. 전자의 경우에는 사회적 자본의 주요 원천이 행위자와 행위자간의 네트워크라고 주장하는 반면, 후자의 경우 사회적 자본의 주요 원천이 행위자들 간의 신뢰 관계라고 주장한다. 이와 관련하여 Tittenbrun(2014)는 사회적 자본은 시민의 미덕이라는 것과 밀접한 관계가 있지만, 그것이 아무리 많이 누적되어 있다고 하더라도 그것이 사회적 네트워크에 포함될 때 비로소 사회적 자본으로서의 역할을 수행할 수 있다고 하여 네트워크의 중요성을 강조하기도 하였으며, Fukuyama(1996)는 사회적 자본이 한 사회, 또는 그 특정 부분에 신뢰가 정착되었을 때 형성된다고 하여 신뢰의 중요성을 강조하기도 하였다. 다만 그럼에도 불구하고 사회적 자본의 개념을 이해하는데 있어 네트워크의 개념과 신뢰의 개념이 모두 필요하다는 점에 대해서는 이견이 없는 것으로 보여진다.

2) 사회적 자본의 원천

사회적 자본의 원천 또는 구성요소가 무엇인가에 대한 언급은 Putnam(2000)의 저서에서 비교적 명확하게 찾아볼 수 있다. Putnam은 사회적 자본을 ‘개인들 사이의 연계, 그리고 이로부터 발생하는 사회적 네트워크, 호혜성과 신뢰의 규범’이라고 정의하면서, 사회적 자본을 구성하는 세 가지 요소로서 네트워크, 규범, 신뢰를 제시하였다.

Adler & Kwon(2002)은 사회적 자본의 원천으로 기회(opportunity), 동기부여(motivation), 능력(ability)을 제시하고 있다. Adler & Kwon에 의하면 일반적으로 행위자의 사회적 유대 관계 네트워크는 사회적 자본을 형성하는 기회를 창출

하며, 따라서 많은 학자들은 네트워크 그 자체를 사회적 자본의 주요 원천으로 꼽는다. 하지만 네트워크가 의미하는 바는 생각보다 광범위하기 때문에, 사회적 자본의 원천을 도출하기 위해서는 네트워크라는 개념을 보다 깊게 고찰할 필요가 있다. 네트워크의 핵심은 기회이며, 네트워크의 연결은 행위자에게 특정 행위에 대한 기회를 제공한다고 강조한다.

사회적 자본 형성을 통해 얻을 수 있는 이득은 사회 내에 사회적 자본이 형성되도록 하는 역할을 한다. 즉, 이득은 행위자들로 하여금 사회 내에 사회적 자본을 형성하도록 동기부여를 하는 것이다. 이에 덧붙여 호혜주의 규범, 신뢰 또한 사회적 자본 형성을 위한 동기부여의 원천으로 작용한다. 일반화된 호혜주의 규범은 집단 행동의 문제를 해결하고 공동체를 구축하기 때문에 사회적 자본의 핵심 동기부여 원천으로 여겨지기도 한다. 규범 그 자체가 사회적 자본 형성의 동기부여 역할을 하는지에 대해서는 모호하지만, 규범 또는 규범의 구체적인 내용이 사회적 자본의 원천 역할을 한다는 것은 명확하다. 신뢰와 사회적 자본의 관계에서는 학자들마다 약간의 의견 차이를 가지고 있다. 일부 학자들은 신뢰와 사회적 자본을 동일시하기도 하며, 반면에 신뢰를 사회적 자본의 출처로 보는 의견도 존재한다. 다만 동기부여의 측면에서 신뢰는 공통적으로 사회적 자본의 핵심 동기부여 원천으로 나타난다.

사회적 자본의 원천으로서 기회와 동기부여는 기존 많은 논문들에서 제시된 원천인 네트워크, 규범, 신뢰와 어느정도 연관된 관계를 가지고 있다. 다만 능력(ability)은 사회적 자본의 이론에서 잘 정의되지 않은 위치를 가지고 있다. 능력은 실제 상황에서 중요성이 더 크게 나타난다. 예를 들어 제품 설계 엔지니어의 경우 제조 엔지니어링 담당자와의 유대관계가 실제 업무에서 매우 중요한 요소로 작용한다. 즉, 기회(네트워크)와 동기부여(유대, 신뢰)가 중요한 요소로 작용한다는 뜻이다. 다만 이러한 관계도 엔지니어링 담당자가 필수적인 전문지식(능력)이 부족하다면 이러한 관계는 거의 쓸모가 없게 된다.

Nahapiet and Ghoshal(1998)은 사회적 자본이 형성되고 작용하기 위한 주요 요소로서, 네트워크 형태(network configuration), 적절한 조직(appropriable organization) 등을 제시하기도 하였다. 사회적 자본이 형성되기 위해서는 사람과

사람 간의 네트워크가 형성되어 있어야 함은 명백한 사실이다. 다만 Nahapiet에 따르면 네트워크 연계 자체는 사람과 사람 간의 정보 교환을 위한 채널을 제공한다라는 사실은 명백하지만, 그 형태에 따라 사회적 자본의 형성 정도나 정보 교환의 정도가 달라지기도 한다. 예를 들어 사회 또는 조직의 조직원들이 매우 밀접한 관계인 경우, 단순히 연계되어 있는 정도인 경우, 서로 위계적인 관계에 놓여져 있는 경우 등 네트워크의 형태가 다양하게 나타날 수 있는데, 이 형태에 따라서 사회적 자본의 형성 여부, 정도 등이 결정될 수 있다. 또한 적절한 조직은 사회적 자본이 존재함에 따라 생겨날 수 있다. 사회적 자본은 단순한 사람간의 관계에서도 생겨날 수 있으며, 특정 목적과 관계없이 생겨나기도 한다. 다만 사회적 자본이 형성되고 유용하게 활용되기 위해서는 적절한 조직(네트워크)을 기반으로 형성될 필요가 있다. 즉, 사회적 자본은 단순히 관계만으로 형성되는 것이 아니라 조직원들간에 유사한 목적을 가지고 신뢰관계를 보유하고 있어야만 사회적 자본이 형성될 수 있다.

Leana(1999)는 조직의 사회적 자본 형성을 위한 요소로서 관계성(associability)과 신뢰(trust)를 제시하였다. 신뢰의 개념은 이미 많은 학자들이 사회적 자본의 구성 요소로 제시하였으며, 특히 Fukuyama의 경우 신뢰를 사회적 자본 형성을 위한 가장 중요한 요소로 제시하기도 하였다(Fukuyama, 1995). 다만 Leana가 언급한 관계성의 개념은 기존 학자들이 제시한 ‘네트워크(network)’ 또는 ‘연결(linkage)’ 등과는 조금 다른 형태의 개념이다. Leana가 언급하는 관계성은 사회성(sociability)과는 차별화된 개념으로서, ‘개인적인 행동과 목표를 조직을 위한 행동과 목표와 일치시킬 수 있는 구성원들의 의지와 능력’으로 정의하고 있다. 그리고 관계성은 단순히 개인과 개인 간의 연결인 사회성과는 다르게 개인의 욕구를 조직의 목표와 연결하여 보다 효율적으로 집단의 목적을 달성할 수 있게끔 한다고 강조하고 있다. 그가 제시하는 조직의 사회적 자본 요소로서의 ‘관계성’은 개인이 조직의 목표 달성을 위해 무엇인가를 기여하고 대신에 조직으로부터 무엇인가를 획득하는 개인과 조직간의 단순한 상호의존성과는 차이가 있다. 한 마디로 표현하자면 Leana는 조직의 사회적 자본 요소로서 관계성을 제시하고 있으며, 이는 집단의 목표를 정의하고 집합적으로 제정되는 개인

의 의지와 능력이다.

Krishna(2000)는 사회적 자본의 구성요소로서 신뢰(trust)와 협력(cooperation)을 제시하였다. 그에 의하면 일반적으로 개인과 개인이 관계를 맺는 과정에서 발생하는 한계는 항상 그 사람과 신뢰할 수 있을지 늘 확실하게 알 수 없다는 데에서 발생한다. 따라서 사회적 자본의 구축을 위해서는 개인이 타인에게 가지고 있는 협소한 기대치를 확대할 수 있도록 하는 것이며, 이를 통해 신뢰형성에 긍정적인 영향을 가져올 수 있도록 하는 것이라고 강조한다. 또한 개인과 개인이 신뢰를 가질 수 있도록 하는 환경이 조성될 때, 구성원간의 협력 또한 가능해진다고 한다. 즉, Krishna에 따르면 사회 내에서 개인과 개인 간에 신뢰 관계를 형성할 수 있는 여건이 마련될 필요가 있으며, 신뢰 관계가 형성된 개인 간에 협력 관계가 발생할 때 비로소 사회적 자본이 축적될 수 있다는 뜻으로 설명이 가능하다.

Bullen & Onyx(1997)의 연구는 상향적 입장에서 사회적 자본 측정을 위해 접근한 연구이다. 그들은 사회적 자본을 협의로 접근한 Putnam과 유사한 관점에서 사회적 자본을 측정하고자 하였으며, 구체적인 사회적 자본 측정을 위해 지역 사회 참여, 적극적 활동력, 신뢰와 안전, 이웃관계, 가족 및 친구관계, 다양성 포용력, 삶의 가치 등을 개념요소로 도출하였다. Bullen과 Onyx가 도출한 사회적 자본 측정 지표는 지역사회를 구성하는 주민들의 상호 이익 극대화를 위한 조정화 협동에 초점을 두고 있으며, 따라서 사회적 참여, 주민 참여는 이 지표 내에서 매우 높은 비중을 차지하고 있다.

소진광(2004)은 사회적 자본이 전통적인 자본의 개념처럼 소유의 관점에서 파악되는 개념이 아니라 활용의 관점에서 파악되는 개념이기 때문에 개념요소를 찾아내기보다 그 유용성을 검토하는 작업이 필요하다는 전제하에 연구를 진행하였다. 그는 사회적 자본의 유용성을 검토하고 사회적 자본을 구성하고 있는 것으로 추정되는 개념요소를 정의하여 이를 적실하게 표현할 수 있는 지표를 찾아내고자 하였다. 그 결과 신뢰, 참여, 연계망(네트워크), 제도 및 규범, 이타주의의 총 다섯 가지 개념 요소와 이에 따른 표현 인자를 도출하였으며, 이를 기반으로 지역사회 내에 존재하는 사회적 자본의 양을 측정하고자 하였다.

홍영란(2007)은 사회적 자본의 정책 의제화 방안 연구를 진행하는 과정에서 사회적 자본 측정을 위한 세 가지 영역을 제시하였다. 이 연구는 사회적 자본을 측정하기 위한 모형을 개발하기 위한 연구로서, 사회적 자본 측정을 위해 문헌자료 분석 뿐만 아니라 전문가 집단의 브레인스토밍, 재검토 등 총 6개 과정을 통해 지표를 도출하였다. 이러한 과정을 통해 사회적 자본의 3대 요소로 시민의식 및 사회참여, 신뢰 및 관용성, 네트워크 및 파트너십을 도출하였으며, 이를 미시적 수준, 중간수준, 거시적 수준으로 재분류 함으로써 사회적 자본을 구체적으로 측정하기 위한 체계적인 모형을 설정하였다.

<표 2-2> 사회적 자본의 구성요소

| 학자 | 구성요소 |
|------------------------------|--|
| R. Putnam (2000) | 사회적 신뢰, 규범, 네트워크 |
| Adler & Kwon (2002) | 기회, 동기부여, 능력 |
| Nahapiet & Ghoshal (1998) | 네트워크 형태, 적절한 조직 |
| Leana (1999) | 관계성, 신뢰 |
| Narayan & Cassidy (2001) | 신뢰, 규범, 집단의 성격, 사회성, 이웃관계, 협력 |
| Krishna (2000) | 신뢰, 협력 |
| Bullen & Onyx (1997) | 지역사회 참여, 사회에서의 적극적 활동력, 신뢰와 안전의 감지, 가족 및 친구관계, 다양성의 포용력, 삶의 가치, 작업연계 |
| 소진광 (2004) | 신뢰, 참여, 연계망(네트워크), 제도 및 규범, 이타주의 |
| 홍영란 (2007) | 시민의식 및 사회참여, 신뢰 및 관용성, 네트워크 및 파트너십 |

자료 : 선행 연구를 활용하여 연구자가 작성

3) 사회적 자본의 분류

사회적 자본의 개념은 학자들마다 다양하게 나타나며, 명확하게 정의되기 매우 힘든 것이 현실이다. 따라서 사회적 자본의 개념을 명확하게 이해하고자 하는 노력은 지속적으로 이어져 왔으며, 이를 다양한 기준에 의해 구분하고자 하는 노력은 사회적 자본의 이해를 보다 명확하게 하기 위한 노력의 일환으로 이해할 수 있다.

구조적 형태의 사회적 자본은 객관적이고 외부에서 관찰 가능한 구조의 사회적 자본을 의미하며, 규칙, 절차 등을 통해 형성된 사회적 네트워크를 통해 사회적 이익 집단의 활동을 촉진하는 반면, 인지적 형태의 사회적 자본은 주로 신뢰, 상호주의, 협력, 공유된 규범 및 가치 등으로 구성되며 사회 내의 사람들이 공유된 가치관과 태도를 통해 공동의 이익을 위한 행동을 하도록 한다(Bhandari, 2009).

Updoff & Wijayaratra(2000)는 구조적 형태와 인지적 형태로 사회적 자본을 구분하였는데, 그들에 의하면 구조적 형태의 사회적 자본의 가장 큰 특징인 외부적이고 객관적이라는 것이다. 이러한 형태의 사회적 자본은 다양한 사회적 관계에 의해 파생된다. 구조적 형태의 사회적 자본은 상호작용의 과정 속에서 형성되며, 규칙(rules), 절차(procedure), 선례(precedent) 등을 포함한다. 이와 대조적으로 인지적 형태의 사회적 자본은 보다 내부적이고 주관적이다. 흔히 규범(norm), 가치(value), 태도(attitude), 신념(belief) 등이 이에 속한다. 이러한 형태의 사회적 자본은 일반적으로 개인적인 성향을 반영하기는 하지만 국가, 문화 등에 영향을 받기도 한다. 물론 두 가지 형태의 사회적 자본은 서로 연결되어 있으며 상호작용한다. 구조적 형태의 사회적 자본은 사회의 문화나 가치 등이 사회 내에서 하나의 일반화된 제도로 정당화 될 수 있는 역할을 할 수 있으며, 인지적 형태의 사회적 자본은 일반화된 제도가 충분한 사회적 신뢰를 가질 수 있는 토대로서의 역할을 담당할 수 있다고 한다.

또한 사회적 자본을 사회적 응집력 정도에 따라 결속형(bonding), 연계형(bridging)으로 구분하기도 한다. 결속 사회적 자본은 직계가족, 친한 친구, 이웃 등과의 관계를 의미하며, 공통의 목표를 추구하는데 필요한 의사소통 및 관계를

촉진한다. 이러한 형태의 사회적 자본은 주로 개인적인 특성을 중요시하기 때문에, 내향적이고 보수적인 성향을 띤다. 따라서 결속 사회적 자본은 지역단체와 같은 지역사회 조직의 창설과 육성에 영향을 미치기도 한다. 연계 사회적 자본은 느슨한 우정과 직장동료 등 결속 사회적 자본보다는 조금 더 먼 사람들의 유대 관계를 의미한다. 연계 사회적 자본은 결속 사회적 자본보다 상대적으로 외향적이기 때문에 특정한 목적을 가지고 행위자들이 참여할 수 있으며, 따라서 연대를 조직하고 공동의 목표를 추구하는데 매우 중요한 역할을 한다. 이는 사람들이 서로 관계를 구축하고 정보를 공유하도록 지원함으로써 커뮤니티 문제를 해결하는 역할을 한다. 연결 사회적 자본은 서로 다른 위치와 권력을 보유한 개인과 집단 간의 연결을 의미한다. 이러한 형태의 사회적 자본을 통해 사람들은 특정 사회 내의 네트워크 및 유대 관계를 다른 국가 또는 다른 사회와 연결할 수 있다.

Putnam(2000)은 사회적 자본을 결속형 사회적 자본과 연계형 사회적 자본으로 구분하고, 전자는 사회학적 접착제 역할을 담당하고, 후자는 사회학적 윤활유 역할을 담당한다고 설명하였다. 그에 따르면 결속형 사회적 자본은 혈연 등으로 맺어진 ‘내부적’ 네트워크에 가까운 반면, 연계형 사회적 자본은 ‘외부적’ 네트워크에 가깝다. 즉, 결속형 사회적 자본이 구성원들 간에 보다 긴밀하고 밀착된 관계를 구축할 수 있도록 하는 반면, 외부 자원과의 연계, 정보의 제공 및 획득 등에 있어서는 연계형 사회적 자본이 훨씬 유리하다는 것이다. 또한 결속형 사회적 자본이 상대적으로 매우 깊은 수준의 사회적 자본으로서 당장 무엇을 획득하는데 유용한 자원인 반면, 결속형 사회적 자본은 구성원들 간에 광범위한 정체성과 호혜성을 만들어내는데 유용한 자원으로, 앞으로 나아가는데 유용한 자원이라고 설명하고 있다.

Van Oorshot et al(2006) 또한 Putnam과 유사하게 결속형 사회적 자본과 연결형 사회적 자본의 특징을 분류하여 그 특징을 설명하고 있다. 그들에 따르면 결속형 사회적 자본은 내면적인 특성을 가지고 있으며, 특정인의 가족이나 주요 관계에 국한되고 사람들의 좁은 자아를 강화하며, 독점적인 정체성을 형성하는 등 내적인 신뢰 체계를 구축한다고 한다. 반면 연계형 사회적 자본은 보다 외향적인 특징을 가지며, 더 넓은 정체성과 넓은 신뢰를 구축함으로써 다양한 사람들

에게 일반화 될 수 있다고 설명한다.

Van Oorshot et al의 연구는 결속형 사회적 자본과 연계형 사회적 자본은 모두 긍정적인 사회적 영향을 미칠 수 있음을 전제한다. 그러나 사회 내에서 그 역할은 항상 동일하지 않다고 강조한다. 결속형 사회적 자본이 매우 가깝게 밀착되어 있고, 보호적인 형태를 띠기 때문에 개인과 집단이 강력한 연대감을 바탕으로 동일한 목적을 향해 나아가는 것을 용이하게 한다면, 연결형 사회적 자본은 시민들이 쉽게 참여하고 서로 다른 공동체 간의 연대를 중요시하기 때문에 결속형 사회적 자본에 비해 연결력의 정도가 약하며 또한 목적 의식 또한 약하게 나타난다고 한다.

이처럼 사회적 응집력의 정도라는 관점에서 사회적 자본을 분석하게 되면 결속형 사회적 자본은 강력한 신뢰관계로 형성된 네트워크를 활용한 목표 달성이라는 장점을 가진 반면, 지나친 폐쇄성으로 인해 부정적인 기능이 쉽게 나타날 수 있다는 해석을 도출할 수 있으며, 이는 사회적 자본을 보다 다각적인 관점에서 분석할 수 있게 된다는 장점이 있다.

사회적 자본은 사회적 유대 정도에 따라 강한 사회적 자본과 약한 사회적 자본으로 구분할 수 있다. 유대 관계가 강한 사회적 자본은 가족 및 절친한 친구 등 밀접하고 지속적이며 구속력 있는 관계를 의미한다. 이러한 형태의 사회적 자본은 광범위한 연결보다는 소수의 행위자 상호간에 단단한 연대감을 형성한다는 특징을 가지고 있다. 반면 유대 관계가 약한 사회적 자본은 사회 내에서 서로 다른 사회적 배경을 가진 사람들과의 관계, 일시적, 우발적인 관계를 의미한다. 이는 행위자를 지역사회 전체 및 광범위한 자원에 연결시키는 역할을 하며, 사회 내에서 집단 행동을 촉진하기 위한 자원, 아이디어 및 정보의 통로 역할을 한다.

Li(2007)는 유대 관계가 강한 사회적 자본과 약한 사회적 자본의 특징을 다음과 같이 비교하고 있다. 그에 의하면 유대 관계가 강한 사회적 자본은 약한 사회적 자본에 비해 오랜 기간에 걸쳐 발전하며, 더욱 감상적, 개인화, 쌍방적, 상호적, 장기적, 불확정적, 자아중심적이다. 또한 공유이익, 공유가치, 공유감정과 큰 관련이 있으며, 신뢰를 바탕으로 비공식적 유대를 강화하여 강한 결속을 구현한다.

사회적 자본은 수평적 네트워크와 수직적 네트워크 사이에서도 구별된다. 수평적 사회적 자본은 지역 사회에서 비슷한 지위와 권력을 가진 사람들 사이의 측면적 유대관계를 의미하며, 공유된 규범과 가치를 통해 작용한다. 이는 다양한 집단의 사람들을 포함하며, 시민 참여를 통해 공동체 구성원들 간의 공통 목표와 연결을 담당한다. 수직적 사회적 자본은 다른 계층의 사람들과의 불평등한 유대를 가리키며, 공식적인 계층 구조를 통해 운영된다. 수직적 사회적 자본은 시민들과 지역 지도자를 연결하고, 법률 및 정책 등을 통해 사회 변화를 위한 환경을 조성한다.

Li(2007)에 의하면 계층적 사회적 자본은 사회가 변화함에 따라 이전보다 덜 효과적이지만, 평등한 관계간의 사회적 자본은 사회 변화에 따라 높은 효율성을 보인다. 사회적 자본의 유형은 시간이 지남에 따라 변화하며, 긍정적인 효과를 보이는 사회적 자본은 부정적 사회적 자본에 비해 장기적으로 성장하는 경향이 있다. 수평적 사회적 자본은 계층 내 행위자간의 신뢰 등 긍정적인 사회적 자본과 연관성이 높기 때문에 지속적으로 성장하는 방향으로 변화가 가능한 반면, 수직적 사회적 자본은 권력, 통제, 부패 등 부정적인 사회적 자본과 관련되는 경우가 증가함에 따라 사라질 수 있다.

<표 2-3> 사회적 자본의 분류

| 구분 기준 | 주요내용 | 학자 |
|-------|--|--|
| 형태 | 구조적(structural), 인지적(cognitive) | Updoff&Wijayaratna(2000) |
| 응집력 | 결속형(bonding), 교량형(bridging), 연결형(linking) | Putnam(2000) Van Oorschot et al(2006) |
| 유대 정도 | 강력한(strong), 약한(weak) | Granovetter(1985) Li(2007) |
| 구조 | 수평적(horizontal), 수직적(vertiacal) | Woolcock&Narayan(2000) Li(2007) |

자료 : 선행 연구를 활용하여 연구자가 작성

4) 사회적 자본의 역할 및 기능

사회적 자본이 현실 생활에 밀접한 관계를 가지고 큰 영향을 미치고 있음은 굳이 수많은 연구결과를 제시하지 않아도 많은 사람들이 실감할 것이다. 우리는 실제 주변 사람들과 네트워크를 통해 많은 일을 손쉽게, 보다 안정적으로 처리해 온 했다. Putnam(2000)은 이와 관련하여 사회적 자본은 개인이나 공동체 뿐만 아니라 크게는 사회 전체, 국가 전체에까지 건전한 영향을 끼친다고 하였다. 그에 의하면 시민적 연계는 국민들을 건강하고 부유하게 만들 뿐만 아니라 현명하게 한다고 하였다. 일반적으로 사회적 자본은 사람들의 희망을 현실로 전환시키는데 중요한 요소로 작용하며, 이를 증명할 만한 다양한 특징들을 가지고 있다는 것이다.

Adler & Kwon(2002)의 연구는 사회보다는 개인의 관점에서 사회적 자본의 유용성에 접근한 대표적인 연구이다. Adler & Kwon에 의하면 조직 사회에서의 사회적 자본은 개인의 성공을 설명하는 강력한 요소 중 하나로 인식된다. 사회적 자본은 사회적인 성공(career success)과 승진(executive compensation)에 영향을 미치며, 노동자들이 일자리를 찾고 더 많은 신입 사원 모집 풀을 갖출 수 있는 배경을 제공한다는 것이다. 또한 사회적 자본은 자원 간 교환 및 혁신, 지적자본 창출, 팀 효율성 증진을 촉진하고, 이직률과 조직 해체율을 낮추며, 신생 기업 설립을 용이하게 한다고 강조한다. 즉, 조직 내에서 사회적 자본은 조직 내 개인의 성공과 직간접적으로 연관성을 가짐과 동시에 조직 자체를 유연하게 운영되도록 하는 윤활제로서의 역할을 담당한다고 할 수 있다. 이에 관하여 Glaeser(2000)⁶⁾는 개인적 인센티브가 보장될수록 사회적 자본이 많이 축적된다는 관점이라면, Adler and Kwon의 연구는 사회적 자본이 축적될수록 개인적 인센티브가 축적될 가능성이 높다는 관점에서 접근하고 있다. 결국 두 가지 대조적 관점은 사회적 자본이 개인과 집단 간의 상호작용 속에서 지속적으로 성장한다는 것을 설명한다고 볼 수 있다.

6) Our analysis shows that social capital accumulation patterns are consistent with the standard economic investment model. individuals accumulate social capital when the private incentives for such accumulation are high.(Glaeser, 2000)

반면 사회적 자본은 개인적인 이득 뿐만 아니라 조직의 효율적 운영을 위해 활용되기도 한다. 조직에서의 사회적 자본은 조직의 목표를 효과적으로 달성하는데 기여하기도 하며, 조직원들 간의 신뢰를 공유함으로써 성공적인 방향으로 집합행동을 유도하기도 한다. 또한 조직 내에서 사회적 자본이 형성됨에 따라 발생하는 이러한 개인의 행동들은 조직 자체의 성장에 도움을 줄 뿐만 아니라 개인적으로도 다양한 이익 획득의 기회가 창출되기도 한다(Leana, 1999).

Putnam(2000)의 경우에는 사회적 자본의 유용성에 관하여 사회적인 측면에서 접근하고 있다. 그는 사회적 자본이 사회의 원활한 유지와 발전을 위한 필수적인 요소로 판단하였으며, 다음과 같은 유용성을 언급하였다.

첫째는 사회적 자본이 집단적 문제의 해결을 위한 대안이 될 수 있다는 것이다. 집단 행동의 문제(collective action problems), 죄수의 딜레마(Prisoner's dilemma), 무임승차(the free riders problem), 공유지의 비극(the tragedy of the commons) 등 인간이 집단 행동을 유지하는 과정 속에서는 다양한 문제가 생각보다 자주 발생하는 것을 알 수 있다. 하지만 이러한 집단 행동 과정에서 발생하는 대다수의 문제들의 공통점은 바로 집단에 속한 개인들간의 신뢰에 의해 문제가 발생한다는 것이다. 즉, 집단 구성원간에 충분한 신뢰가 형성되고, 바람직한 행동을 할 수 있도록 강제할 수 있는 규정이 존재한다면 앞서 제시한 집단 행동의 문제들은 충분히 해결될 소지가 있다. 따라서 호혜적 규범을 보유한 구성원들간의 신뢰할 수 있는 네트워크, 즉 사회적 자본의 존재는 집단에서 발생하는 다양한 문제들을 해결할 수 있는 대안이 될 수 있다.

둘째는 사회적 자본이 공동체의 유기적 활동을 위한 윤활유의 역할을 한다는 것이다. 신뢰를 기반으로 형성된 네트워크의 존재는 상호작용의 과정 속에서 거래비용 감소 등 사회적 비용을 감소시키는 역할을 하기도 한다. Putnam은 Kenneth J. Arrow의 연구를 인용하며 모든 상업적 거래는 신뢰의 요소를 보유하고 있으며, 세계의 경제적 후진 지역의 상당수는 상호 신뢰의 결여 때문에 발전이 어렵다고 주장하기도 하였다.

셋째는 사회적 자본이 인간의 연결 방식에 대한 인식의 폭을 넓힘으로써 우리의 상황을 개선시킨다는 것이다. 일반적으로 타인과 적극적으로 관계를 맺고

활동하는 사람은 타인과의 다른 상황에서도 유익한 특징을 발휘하는 경우가 다수 존재한다. 또한 사회적 자본을 구성하는 네트워크는 목표 달성 과정에서 다양한 정보를 제공하는 수단이 되기도 하는데, 이는 사회적 자본이 가진 네트워크적 특성과 연결된다. 즉, 타인과의 연결을 통한 사회적 자본의 축적은 인간으로 구성된 사회에서 보다 유연하게 적응하고 유리한 상황을 맞이할 수 있게끔 하는 요소로 작용한다.

또한 사회적 자본은 종종 조직 내부 뿐만 아니라 조직과 그 외부와의 연결 관계에서 활용되기도 한다. 사회적 자본은 조직 내에서의 의사소통 및 운영과 관련하여 작용할 뿐만 아니라 조직 외부에서 그 역할을 담당하기도 하는데, 이는 조직 간의 의사소통을 보다 원활하게 하는 역할을 담당하기도 한다. 조직과 조직 간의 의사소통 과정에서 충분한 사회적 자본이 형성되어 있는 경우 상호간에 발생하는 다양한 이슈들을 원활하게 해결함으로써 사회적 비용이 최소화 될 수 있으나, 사회적 자본이 충분하지 않은 경우 상호간에 갈등이 발생하는 등 신뢰를 대체할 수 있는 법적 장치를 이용해야 하는 경우들이 발생하여 사회적 비용이 증가할 여지가 높기 때문이다(Fukuyama, 1996).

Fukuyama(1995)는 경제적 성장 이외의 측면에서 사회적 자본 개념의 유용성에 대해 접근하기도 하였다. 앞서 언급한 바와 같이 사회적 자본은 인간의 사회가 원활하게 운영될 수 있는 윤활제의 역할을 담당할 수 있으며, 이는 사회 내에 다양한 경제적 이점을 제공하기도 한다. 다만 Fukuyama에 따르면 충분한 사회적 자본이 형성된 사회(고 신뢰 사회)는 하층부에 더 많은 권한 및 책임을 이양함으로써 조직 전체를 더욱 유연하게 만들어 줄 수 있다. 반면에 사회적 자본이 부족한 사회는 일련의 강제적인 관료적 규정을 적용하여 조직원들을 통제해야만 조직의 운영이 가능하다고 설명한다. 즉, 한 조직의 구성원들간에 사회적 자본이 충분하게 형성된다면 조직원들은 공통된 윤리적 규범의 영향을 받게 될 것이고, 서로를 향한 신뢰는 사업에 소요되는 비용을 감소시킬 것이다. 한 마디로 사회적 자본을 통해 조직은 구성원 간의 신뢰관계 구축 뿐만 아니라 이를 통해 사회적 비용 감소라는 경제적 이득까지 획득할 수 있다.

이와 대조적으로 몇몇 학자들은 사회적 자본이 가져오는 부정적인 기능에 대

해 연구를 진행하기도 하였다.

Portes(1998)는 사회적 자본의 보유가 절대적으로 모든 문제를 해결할 수 있는 대안을 제시하기는 어려움에도 불구하고, 많은 연구들이 마치 사회적 자본이 사회가 보유한 어려운 문제들의 대안을 제시해 줄 수 있을 것처럼 포장되어 있다고 주장한다. 다만 사회적 자본의 연구 분야에서 사회적 자본이 가진 부정적인 기능들은 이제까지 외면받아 왔으나, 최근 들어 이에 대한 연구들이 서서히 진행되고 있음을 강조하였다. 그에 의하면 사회적 자본은 네트워크를 통해 형성되고, 네트워크에 포함된 개인들에게 다양한 이익을 제공한다. 하지만 이러한 이익은 절대적으로 네트워크에 포함된 인원들에게만 한정된다. 또한 네트워크는 구성원을 중심으로 형성되고 개인의 이익에 도움이 되는 방향으로 활용되기 때문에 네트워크의 구성원이 아닌 외부인에 대한 배제가 일어날 수밖에 없는 환경이 조성된다고 한다. 즉, 네트워크는 긍정적인 효과를 통해 소속된 구성원 개개인에게 이득을 가져다주기도 하지만 이와 대조적으로 구성원에게 친분관계를 빌미로 과도한 요구를 하거나, 네트워크 내 개인의 자유를 규제하는 결과를 가져오기도 한다는 것이다.

Eklinder-Frick(2012) 또한 사회적 자본에 대한 연구가 종종 지나치게 그 장점만에 초점을 맞추고 진행되고 있다고 지적하며, 사회적 자본의 긍정적 기능 뿐만 아니라 부정적 기능에 초점을 맞출 필요가 있음을 주장하였다. 사회적 자본은 종종 그 긍정적인 기능이 반대로 부정적으로 작용하기도 한다. 개방적인 사회보다 좁은 사회 내에서 더 크고 빠르게 누적되는 사회적 자본은 사회 구성원들에게 일체감을 부여하여 목표에 빠르게 도달할 수 있는 동력을 제공하기도 하지만, 반면 네트워크 외부에서 접근하는 다른 사람들의 참여를 막는 폐쇄적인 특성을 보유하기도 한다. 또한 구성원들간의 정보 교류는 각 구성원들에게 이익으로 작용하기도 하지만, 상호 관련없는 정보 교류까지 이루어짐에 따라 일부 비효율이 발생하는 경우도 존재한다.

사회적 자본의 기능에 대한 연구는 대체적으로 사회적 자본을 구성하고 있는 대표적인 요소들과 연관이 되어 있음을 알 수 있다. 즉, 사회적 자본의 긍정적 기능과 부정적 기능 모두 구성원 간의 네트워크 또는 신뢰가 어떤 형식으로 작

용하는가에 따라 장점이 되기도 하고, 단점이 되기도 한다. 다양한 학자들의 선행연구를 통해 본 사회적 자본의 장점은 주로 신뢰성 있는 네트워크의 구축을 통해 사회적 비용이 감소되거나, 조직 내의 효율을 높이는 데에 초점이 맞춰져 있는 반면, 단점은 이러한 네트워크가 지나치게 폐쇄적인 경우 나타나는 부작용에 가까운 것으로 보여진다.

2. 정책 순응과 사회적 자본

정책이란 기본적으로 정책의 공급자인 행정의 수급자인 국민들에게 서비스를 제공하는 형태의 행위이다. 즉, 정책은 개인으로 구성된 사회(국가, 지방자치단체 등) 내에서 발생하는 다양한 문제들을 해결하기 위한 수단이며, 행정은 사회 내에 문제가 발생했을 경우 이 문제를 해결해야 할 의무를 가진다. 정책이라는 것이 행정이 국민들에게 직간접적으로 영향을 주는 행위라고 한다면, 행위는 그 과정에서 다양한 개인(이해관계자)에게 다양한 영향을 미친다. 이는 행정에서 추진하는 하나의 정책이 각 개인에게는 모두 다르게 영향을 미칠 수 있음을 의미하며, 풀어 설명하자면 정책의 영향을 받는 누군가에게는 이익이 될 수 있으며, 누군가에게는 손해가 될 수 있다는 의미이기도 하다.

정책에 대한 순응과 불응에 대한 문제는 바로 여기서 발생한다고 볼 수 있다. 사회는 매우 많은 수의 개인이 모여 형성된다. 즉, 특정 정책을 시행할 경우 그 영향을 받는 이해관계자가 많다는 뜻이다. 이해관계자가 많아질수록 정책 시행 과정에서 나타나는 개인의 의견 또한 많아질 것이며 다양한 의견이 한 곳에 모이게 되면 당연하게도 갈등이 발생할 소지가 높아진다. 정책 추진 과정에서 불응하는 개인이 늘어날 확률이 높아질 것이고, 이와 비례하여 해당 정책이 실패할 확률 또한 높아질 것이다.

사회적 자본의 개념은 바로 여기서 유용하다고 할 수 있다. 사회적 자본은 정책 수행 과정에서 발생하는 개인들의 다양한 의견을 하나로 모으는 도구로서의 역할을 담당할 수 있으며, 정책 순응을 이끌어내는 장치로 활용될 수 있다. 사회적 자본은 다양하게 정의될 수 있지만 ‘동일한 규범을 공유하는 사회 구성원

들 간의 신뢰를 기반으로 형성된 자본' 정도로 간략하게 정의한다면, 사회의 구성원이자 정책의 공급자, 수요자인 행정과 지역 주민 사이에 형성된 사회적 자본은 행정과 지역 주민 간에 충분한 신뢰 관계를 바탕으로 정책의 순응도를 높이는데 일조할 수 있을 것이다.

행정은 매우 다양한 영역에서 다양한 형태로 정책을 통해 사회의 문제 해결을 시도한다. 사회 곳곳에서 발생하는 다양한 문제에 접근하고 이를 해결하고자 하는 동안 그 주변에는 수많은 이해관계자가 발생하며, 이를 중재하는 과정에서 다양한 수단을 통해 정책의 목적을 달성하고자 한다. 정책의 수단은 지역주민들에게 재화나 서비스를 지원하는 긍정적인 형태의 수단이 활용되기도 하며, 특정 행위를 제한하거나 시설을 구축하는 등 강제성을 띤 부정적인 수단이 활용되기도 한다. 이 과정에서 행정 수단의 강제성의 정도는 지역 주민들의 정책 순응과 직결되는 요소이다. 일반적으로 특정 행위를 제한하거나 강제하는 등의 부정적인 수단은 최후의 수단으로 활용되는 경우가 많다. 그러나 강제성을 부여하지 않고서는 정책 목적 달성이 어려운 경우 강제성을 부여한 정책을 통해 사회문제의 해결을 도모하기도 하지만 이와 비례해서 지역 주민들의 순응도 또한 떨어지는 경우가 많다. 특히 이해관계자가 많은 사안의 경우 강제성과 비례하여 순응도가 크게 떨어지는 경우가 다수 존재하며, 이는 불응의 수준을 넘어 집회나 시위의 형태로 사회 내에 표출되기도 한다.

이 과정에서 또한 사회적 자본의 필요성이 대두된다. 대부분 이해관계자가 많아 외부적으로 불만이 표출되는 사안들의 경우 행정에서는 강제성을 부여한 수단을 강구하기에 앞서 협상이나 의견 교환을 통해 문제를 해결하고자 한다. 이 과정에서 행정과 지역 주민간에 사회적 자본이 충분히 형성되어 있다면 문제를 해결하는 과정이 보다 신속하고 명확하게 이루어질 수 있다.

이처럼 정책의 유형에 따라 정책 순응도는 달라질 수 있으며, 이 과정에서 사회적 자본이 하나의 변수로 작용함은 주지의 사실이다. 그렇다면 본 연구를 진행함에 있어 연구 목적을 달성하기 위해서는 정책의 유형을 어떤 기준에 의해 분류할 것인지에 대한 고민이 필요하다. 이에 여기에서는 정책의 유형을 기능적으로 분류한 선행 연구들에 대해 검토함으로써 본 연구에서 활용할 수 있는 적절한 유형 분류 기준 도출의 밑거름으로 활용하고자 하였다.

제 3 절 선행연구 고찰

1. 공공갈등 관련 선행연구 고찰

공공갈등과 관련된 다수의 선행연구들을 살펴보면 대체적으로 갈등관리의 제도화 및 대안 탐색에 관한 연구들이 다수 수행된 사실을 확인할 수 있다. 이와 관련하여 최근 진행된 연구들을 살펴보면 우선 공공갈등의 관리에 관한 중요성이 인식되기 시작하면서 효율적인 갈등 관리를 위한 제도화의 필요성 및 유용성과 관련된 연구가 다수 진행된 사실을 확인할 수 있다(박재묵, 2007; 박홍엽, 2011; 최병학, 2014; 유규상, 2014; 김경아·문태훈, 2020). 박홍엽(2011)은 기존 갈등관리를 위해 규정된 제도의 내용 및 제도가 가진 문제점에 대하여 검토하고 갈등 관리 제도의 올바른 방향성에 대한 의견을 제시하였으며, 최병학(2017)은 갈등 관리의 현황 및 지자체별 대응 양식에 대한 검토를 실시하고 공공갈등관리 프로세스의 정립을 위한 기본틀을 제시하였다. 김경아·문태훈(2020)은 과천화훼단지 개발 사례를 토대로 공공갈등 해소를 위한 갈등의 제도화 과정을 분석하는 연구를 진행하였으며, 김정일·주상현(2014)은 지식경제부의 송전선로 건설사업의 다수 사례에 대한 비교 검토를 통해 공공갈등의 예방과 효과적인 갈등관리 방안에 대한 연구를 진행한 바 있다.

또한 공공갈등의 제도화에 대한 연구들이 논의되기 이전부터 공공갈등 관리와 관련하여 꾸준히 진행된 연구 주제들을 살펴보면 다수의 연구들이 공공갈등 상황에서 공공갈등의 관리 및 협상의 중요성 등 갈등 문제 해결을 위한 효과적인 대안 탐색을 목적으로 진행되었다(Sussind&Ozawa, 1985; Dukes, 1993; Purdy&Gray, 2007; 이용훈, 2013; 유규상, 2014; 조성배, 2015; Podziba, 2019.) 사례를 통한 효과적인 갈등관리 방안 도출을 목적으로 한 연구들은 갈등관리 영역 연구의 대부분을 차지하고 있다. 결국 갈등관리의 궁극적인 목적이 갈등 상황의 해결을 통해 갈등의 부정적인 효과를 최소화하는 것이라고 볼 때, 이는 결국 이 영역에서 진행된 연구들의 궁극적인 목적이 될 수 밖에 없기 때문이다. 또한 갈

등관리와 관련된 체계화된 이론이 없는 상황에서 다수의 사례연구를 통한 대안의 도출은 매우 효과적인 방안이라고 볼 수 있다. 이러한 흐름에 따라 다수의 문헌들이 사례연구를 통해 갈등관리의 대안을 탐색하거나 갈등의 중재자로서 정부의 역할에 대한 연구들을 진행하였다. Podziba(2019)는 트럼프 정부 시대에서 미국사회의 공공갈등, 협상, 중재에 대한 연구를 진행하였으며, Purdy&Gray (2007)은 공공갈등 상황에서 중재자로서의 정부의 역할에 대한 연구를 진행하기도 하였다. 이용훈(2013)은 4대강사업 갈등 사례를 토대로 공공갈등의 발생 원인과 해결과정을 검토하고, 이를 통해 공공갈등의 효율적인 해결 방안을 모색하는 연구를 진행하였으며, 조성배(2015)는 대규모 개발사업을 빈번하게 추진하고 있는 국토교통부 산하 기관을 중심으로 해당 기관들의 갈등 관리 실태를 분석하고 효과적인 대안을 도출하는 것을 목적으로 연구를 진행한 바 있다.

이처럼 공공갈등 관리의 제도화 및 공공갈등 해결을 위한 대안 탐색에 관한 대다수의 연구들이 2010년을 전후로 매우 집중되어 나타나는 경향을 보인다는 점에서 볼 때, 공공갈등 관리가 학술적으로 연구되기 시작한 역사는 다른 연구 영역에 비해 매우 짧다고 할 수 있다. 하지만 최근 이러한 연구들이 증가하는 추세를 보이는 것은 그만큼 현대 사회에서 공공갈등이 중요하게 인식되고 있으며, 다수의 사람들이 효과적인 갈등 관리의 중요성을 인식하고 있다는 사실을 반증한다고 볼 수 있다.

2. 사회적 자본 관련 선행연구 고찰

여기에서는 사회적 자본을 정책의 수립 및 집행과 연관지어 진행된 연구들을 주로 검토하고자 하였으며, 사회적 자본의 유용성과 관련된 연구들을 검토하였다. 이러한 연구의 진행 방향에 따라 선행 연구들을 검토해 본 결과 사회적 자본과 관련된 연구들은 사회적 자본의 측정과 관련된 연구와 사회적 자본의 유용성에 대한 연구로 나누어 살펴볼 수 있다.

사회적 자본과 관련된 선행 연구들을 살펴보면 가장 대표적인 연구들은 사회

적 자본을 측정하기 위한 지표를 설정하기 위한 연구이다. 사회적 자본은 비가시적 형태의 자본으로서 경제적 자본 등과 비교했을 때 그 측정에 어려움이 있을 수 밖에 없는 한계가 있다. 이러한 특징을 반영하여 많은 연구들이 사회적 자본의 측정을 위한 지표 개발 연구를 진행하였다(Bullen&Onyx; 1998; 소진광·송태수·임경수·안혁근·윤두섭, 2006; 김태준 외, 2010; 고경훈·안영훈·김건위, 2012). 이 중 Bullen & Onyx(1998)은 사회적 자본의 측정을 위한 개념 요소들을 도출하고자 하는 연구를 진행하였다. 그들은 Putnam의 시각에서 사회적 자본 측정 연구를 진행하였으며, 그 결과로 사회적 자본의 측정을 위한 개념요소를 도출하였다. 그들에 따르면 사회적 자본은 상향적인 현상이며, 또한 신뢰, 상호 호혜 및 행동 규범에 기초한 사회적 네트워크를 형성하는 사람들을 중심으로 형성된다. 따라서 사회적 자본은 지역사회 참여(Participation in the Local community), 사회에서의 적극적 활동력(Proactivity in a social context), 신뢰와 안전의 감지(Feelings of trust and safety), 이웃관계(Neighborhood connections), 가족 및 친구관계(Family and Friends connections), 다양성의 포용력(Tolerance of Diversity), 삶의 가치(Value of life), 작업연계(Work Connections) 등의 개념요소를 토대로 측정되어야 한다고 설명하고 있다. 또한 소진광 외(2006)은 지역적인 특성을 반영하여 사회적 자본의 본질을 구성하고 있는 개념요소를 찾아내고 이를 표현할 수 있는 개념인자를 개발하는 연구를 진행한 바 있으며, 고경훈 외(2012)는 사회적 자본의 측정이 이론적인 분석만이 아닌 우리 사회의 현상에 맞는 측정 지표의 개발을 목적으로 연구를 진행하기도 하였다.

다음으로는 사회적 자본 개념의 유용성에 대한 연구들이 있다. 사회적 자본의 개념은 1990년대부터 본격적으로 그 논의가 시작된, 사실상 역사가 매우 긴 연구 영역은 아니다. 다만 사회적 자본의 개념이 대두된 이후 사회적 자본이 정책의 효율성이나 지역 주민 삶의 질 향상과의 연관성 등에 대한 연구들이 다수 진행되었다(Lang&Hornburg, 1998; 유종근, 1999; Helliwell, 2006).

Helliwell(2006)은 삶의 만족도에 영향을 주는 요인에 대한 연구를 진행하면서 사회적 자본을 변수로 활용하기도 하였다. 그는 이혼여부, 신앙, 실업 등의 개인적 변수와 사회적 네트워크 밀도, 사회적 신뢰 등 혼합 변수, 정부 정책의 효

과성, 효율성 등 정부 역할 등을 변수로 설정하여 연구를 진행하였다. 연구 결과에 따르면 정부의 역할과 관계된 변수, 사회적 신뢰 등은 주민들의 삶의 질에 영향을 미치는 변수인 것으로 나타났는데, 이는 즉 정책 형성이 어떻게 이루어지는지에 따라 국민들의 삶의 질이 변화할 수 있음을 의미하며, 또한 사회적 신뢰가 충분히 형성되어 있는 사회 내에서는 주민들의 삶의 질이 높을 수 있음을 보여주는 연구결과라고 할 수 있다.

Lang & Hornburg(1998)은 지역사회를 변화시킬 수 있는 수단으로서 사회적 자본의 유용성에 대해 연구하였다. 사회적 자본은 정부의 정책 시행 과정에서 가장 가치있는 도구 중 하나로서, 국가는 국민들 간에 서로 소통이 가능하도록 다리를 만들고 유지할 수 있는 방식으로 도움을 제공해야한다고 언급하고 있다. 다만 사회적 자본은 사회 내에서 부정적인 부분에서도 활용될 수 있음을 언급하면서, 정책 수립 과정에서 사회적 자본은 효율적으로 활용하기 위한 몇 가지 요건을 제시하고 있다. 그들에 따르면 사회적 자본을 유용하게 활용하기 위해서는 사회적 자본의 정의와 측정 방법의 표준화, 다양한 형태의 사회적 자본 축적, 커뮤니티 그룹과 시민 사회 기반 시설의 연결, 시민 사회 기반 시설과 사회적 자본 구축의 실용성 평가, 사회적 자본을 증진시키고 발전시키는 핵심 행위자 확인 등의 요건이 필요하다. 또한 그들은 사회적 자본의 형성에 있어서 ‘공간’이라는 요소의 중요성을 강조하고 있으며, 공공 정책에 사회적 자본의 개념을 적용할 경우 사람 뿐만 아니라 장소에 기반한 전략을 구체적으로 고려할 필요가 있다고 주장하고 있다.

3. 본 연구의 차별성

이론적 고찰 및 선행연구 검토를 통해 본 연구에서 다루고자 하는 주요 키워드는 사회적 자본, 공공갈등, 정책 순응, 그리고 정책의 강제성 등으로 요약이 가능하다. 지방자치시대가 도래하며 정책의 공급자가 다양해지고 정책 공급자와 수요자간의 거리가 급격하게 가까워지게 되었다. 이는 정책 공급자가 행한 정책이라는 수단의 효과에 정책 수요자가 더욱 민감하게 반응한다는 의미이며, 따라서

정책 공급자 또한 예전보다 더욱 그 행위에 대한 큰 책임이 필요하다는 의미이다. 또한 행정과 국민의 가까워진 거리는 과거 단순히 정책의 수용자였던 국민들을 정책의 수요자를 넘어 요구자로 만들었으며, 당당한 한명의 이해관계자로 만들었다. 따라서 과거의 일방적인 정책의 집행보다는 행정과 주민들 간의 상호작용을 통해 정책을 수립하고 집행하는 것이 일반화되기 시작하였으며, 이 과정에서 정책 순응은 정책 집행의 사회적 비용을 감소시키기 위한 중요한 요소로 인식되기 시작하였다.

그럼에도 불구하고 행정이 정책을 집행하기 위한 행위들 중에서는 높은 수준의 강제성이 필요한 경우들이 존재한다. 공공갈등의 특성상 다양한 이해관계자의 존재, 동적인 속성의 갈등관계 등을 이유로 사회 문제 해결을 위한 과정에서 일정 수준의 강제성을 요구하는 일이 발생한다. 정책의 강제성은 정책 유형을 나누는 기준이 되기도 하며, 또한 정책 순응에 아주 밀접한 영향을 미친다. 따라서 강제성의 정도를 감안하여 정책을 수립하는 것은 정책의 성공률을 담보하는 가장 중요한 요소라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때 사회적 자본은 정부와 주민들 간의 네트워크, 신뢰관계를 담보함으로써 강제성을 지닌 정책의 지역 사회 정착을 도와주는 순환제 역할을 담당할 수 있을 것이다.

일반적으로 사회적 자본에 대한 연구는 사회 내에 존재하는 보이지 않는 자원인 사회적 자본을 측정하기 위한 연구가 주를 이루었다. 이는 사회적 자본이 보이지 않는 자원이라는 속성을 가지고 있으며, 또한 그 개념 자체가 아직도 모호하기 때문일 것이다. 다만 본 연구에서는 정책 유형과 사회적 자본을 결합시킴으로써 사회적 자본을 눈에 보이는 개념처럼 활용하고자 시도하였다. 본 연구는 그 시작에서부터 모든 정책은 사회적 자본의 특정 요소와 연관이 있으며, 그 정책의 시행은 사회적 자본 수준을 변화시킨다는 전제에서 시작하였기 때문에, 사회적 자본의 요소 중 어떤 요소와 관련이 있는 정책인가에 따라 정책의 형태가 다르게 나타난다고 보고 있다. 즉, 사회적 자본 요소의 형태에 따라 정책의 형태가 다르게 나타나며, 이는 곧 사회적 자본이 정책과 결합하면서 외부적인 형태가 드러나는 것이라고 볼 수 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 다수의 선행연구들은 공공갈등 사례 연구를 통해 갈

등 사례의 해결을 위한 대안을 제시하고자 하는 목적으로 연구가 진행되었다. 그리고 공공갈등 해결을 위한 대안으로서, 협상 또는 중재가 매우 유용함을 언급하고 있다. 이는 현재 직면하고 있는 문제인 '갈등' 보다는 문제의 해결을 위한 대안인 '협상, 중재' 등에 초점이 맞추어져 있는 것으로서, 원인보다는 결과에 중점을 두고 연구가 진행되었음을 의미한다. 이러한 형태의 연구 경향은 매우 실용적인 대안으로서, 궁극적으로 문제 해결을 위해 매우 유용하다고 할 수 있다. 다만 공공갈등의 문제의 효과적인 해결을 위한 대안을 제시하기 위해서는 보다 구조적으로 문제에 접근할 필요가 있다. 대안을 제시하기 이전 단계에서 공공 정책의 성격, 갈등의 원인, 이해당사자 등 갈등 사례에 대한 이해가 필요함과 동시에 지역의 특성, 주민들의 성향 등 다양한 주변 요인들을 고려할 필요가 있다. 지역정책은 지방 정부와 주민, 또는 지역 주민들 간의 신뢰 수준, 주민들의 네트워크 정도 등 지역 내에 누적된 사회적 자본에 따라 갈등의 양상 및 정도가 달리 나타날 여지가 있기 때문이다. 이러한 관점에서 본 연구는 사회적 자본의 관점에서 지역 정책에 구조적으로 접근하고 이를 통해 실제 지역 내에서 발생하는 갈등 사례 연구를 통해 일반화를 시도함으로써 기존의 연구와는 다른 본 연구의 영역을 구축하고자 하였다.

제 3 장 분석의 틀

제 1 절 분석의 틀 설정을 위한 전제 조건

연구 모형의 설정을 위해서는 각 유형의 특성을 구분할 수 있는 명확한 기준의 설정이 필요하다. 본 연구의 경우에는 사회적 자본 및 정책 유형을 기준으로 지역 정책을 구분하고 각 영역의 갈등 구조 및 원인 등을 분석하고자 하는 바, 사회적 자본 및 정책 유형의 분류를 위해서 몇 가지 기본 전제를 설정하고자 한다.

첫째, 선행 연구를 통해 확인한 다양한 정책 유형 분류를 토대로 어떤 기준을 적용하여 유형을 분류하는 것이 연구 목적과 부합할 것인지를 고려할 필요가 있다. 정책의 유형은 학자들마다 연구에서 달성하고자 하는 목적에 따라 다양하게 이루어져 왔다. 이러한 관점에서 본 연구는 정책 유형 및 해당 정책에서 고려하는 사회적 자본 요소에 따라 갈등 수준 및 양상이 다르게 나타날 수 있음을 전제로 하고 있는 바, 지역 주민 간 혹은 행정과 주민 간의 갈등 관계에 영향을 미치는 요소를 선정하여 정책 유형을 분류하고자 한다.

둘째, 지역 정책의 특성을 고려한 정책 유형 분류 모형을 구성할 필요가 있다. 지역 정책은 국가 단위 정책과 다르게 한정된 지역 단위를 중심으로 시행되며, 그 수혜 대상 또한 상대적으로 한정적이다. 국가단위 정책과 지역단위 정책은 정책의 형태, 목표 등이 상이하게 나타날 수 있다. 일례로 국방 및 안보, 외교, 납세 등과 관련된 정책은 국가단위에서 시행되는 정책이지만 지역 정책으로 시행되기에는 적합하지 못한 정책들이며, 반대로 지역 내 주민과 접점이 많은 현안 정책들의 경우 지역에서 주도적으로 시행하기에 더욱 적합한 정책이라고 할 수 있다. 본 연구에서는 지역단위 정책을 대상으로 연구를 진행하는 바, 이를 효과적으로 분류하는데 초점을 맞추어 모형을 설정할 필요가 있다.

셋째, 지나치게 복잡한 유형 분류 및 구성은 지양할 필요가 있다. 세분화하여 구성된 정책 분류 모형은 실제 정책 사례들을 보다 체계적으로 세분화하여 분류

할 수 있다는 장점을 가지고 있으나, 이를 사회적 자본 요소과 결합하여 다차원적인 모형을 설정하였을 때, 지나치게 유형이 세분화되어 모형으로서의 가치를 상실할 우려가 있다. 이와 관련하여 Champney(1988)의 연구는 정책 유형을 다양하게 분류함으로써 보다 세분화된 정책 유형 분류가 가능하다는 장점이 있는 반면, 지나치게 세분화된 분류는 각 영역의 일반화된 특성을 발견하기 어려워 모형으로서의 장점을 상실할 우려를 동시에 가지고 있다고 하였다.

넷째, 사회적 자본과 정책 유형의 관계를 명확히 보여줄 수 있도록 유형을 분류할 필요가 있다. 본 연구는 정책의 유형과 사회적 자본 요소를 축으로 하여 정책을 분류하고, 각 유형별 갈등 구조 및 원인을 분석하고자 하였다. 따라서 연구의 모형은 본 연구의 큰 축인 정책 유형과 사회적 자본의 관계를 뚜렷하게 보여주고, 각 영역별 특성이 명확하게 드러날 수 있도록 설정할 필요가 있다.

다섯째, 지역에서 시행되는 모든 정책은 지역의 사회적 자본의 특정 요소와 연관성이 있음을 전제로 한다. Glaeser, Laibson, Sacerdote(2002)와 같은 학자들은 사회적 자본이 정책 시행 과정에서 발생하는 외부효과라고 주장하기도 하는 반면, Putnam(1995), Lang & Hornburg(1998)와 같은 학자들은 사회적 자본을 원활한 사회 운영 과정에서 반드시 필요한 전제조건이라고 주장하기도 한다. 이러한 학자들간의 의견 차이에도 불구하고, 본 연구에서는 사회적 자본을 지역 정책 시행과정에서의 필수적인 요소로 판단하여 접근하고자 하였다. Tittensor(2007)에 의하면 사회적 자본은 사회적, 개인적 차원에서 건강, 교육성취, 고용성과, 낮은 범죄율 등을 부가적으로 가져오는 것이 아니라 이 모든 것들을 성취하기 위한 전제조건이라고 하였다. 즉, 사회적 자본이 존재하지 않는 사회는 없으며, 다만 그 수준에 따라 사회적 자본이 드러나 보이기도 하며, 반대로 보이지 않기도 한다는 것이다. 이러한 관점에서 지역 사회의 원활한 운영을 위한 수단으로서의 정책의 시행은 반드시 지역의 사회적 자본 변화를 야기한다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 지역에서 시행되는 모든 정책은 지역 주민 간, 행정과 주민 간의 특정 사회적 자본 요소의 형성 또는 증가를 목적으로 하고 있음을 전제로 하여 연구를 진행하고자 하였다.

이러한 전제를 바탕으로 본 연구는 정책 유형 분류 및 사례 분석을 통해 도

정과 지역주민 간 사회적 자본이 정책 순응에 미치는 영향을 분석하고자 하였으며, 연구 목표의 달성을 위해 본 연구는 크게 두 가지 방법론을 활용하여 진행된다.

첫 번째는 선거 공보물 분석이다. 선거 공보물의 분석은 당시 도정의 전반적인 정책 방향을 검토하고자 함이다. 선거 공보물은 도지사 당선자의 공약 사항을 담고 있는 자료로서, 해당 자료에는 당시 선거 공약 뿐만 아니라 해당 시기에 이슈가 되었던 각종 사안들이 등장한다. 즉, 선거 공보물 내에서 특정 단어들의 등장 빈도는 당시 도정의 주요 공약사항이거나 시대의 주요 이슈일 가능성이 높다는 의미이다. 따라서 선거 공보물의 분석은 당시 도정의 정책 방향을 추론할 수 있는 내용 뿐만 아니라 당시 주요 이슈들에 대한 정보를 통해 정책 환경을 검토할 수 있다. 이처럼 내용 분석 결과는 당시 도정의 정책 방향 및 정책 환경을 객관적으로 보여줄 수 있을 것으로 판단되는 바, 이를 당시 도정의 정책 방향 및 정책 환경을 파악하기 위한 자료로 활용한다. 이 자료는 언론 보도 자료에 더하여 객관적으로 도정의 정책 방향을 효과적으로 검토하기 위한 기반 자료로서의 성격을 가지며, 전체 연구 자료의 객관성을 담보하기 위한 분석 자료로서의 역할을 한다고 볼 수 있다.

두 번째는 정책 유형 분류 및 사례 분석이다. 앞서 실시한 선거 공보물 분석이 당시 도정의 전반적인 방향이나 정책 환경을 살펴보기 위해 시행된 분석이라면, 정책 유형 분류 및 사례의 분석은 실제 해당 도정에서 추진한 구체적인 정책들을 유형화하여 분석함으로써 당시 도정 정책들을 보다 구조적으로 파악하는데 그 의의가 있다. 본 연구에서는 각 도정 별 정책들을 분류 기준에 따라 유형화하며, 각 정책 유형별 특성을 일반화하여 제시함으로써 각 영역에 포함된 정책들을 수행할 경우 정책 순응을 확보하기 위해서는 어떠한 대안을 마련해야하는지 그 대안을 제시하고자 하였다.

정책을 분석 모형에 따라 유형화하고 특정 영역에 포함된 정책들이 지역 사회 내에 어떠한 결과를 가져왔는지를 일반화하는 것이 본 연구의 궁극적인 목적이라 할 수 있다. 그러나 일반화 과정에서 특정 유형의 정책들이 해당 도정에서 왜 빈번하게 수행될 수 밖에 없었는지, 또한 특정 영역의 정책들이 다수 수행되

면서 지역사회내에 어떠한 결과가 도출되었는지, 정책 환경에 대한 고려가 없이 단순히 각각의 영역에 대한 일반화 과정이 진행된다면 해당 모형을 실제 정책 과정에서 적용하는 경우 시행 과정에서 많은 오류가 발생할 소지가 높다. 이것이 본 연구에서 공보물 분석을 통해 각 도정 임기 당시의 정책 환경을 분석하고자 하는 이유라고 할 수 있다.

제 2 절 선거 공보물 분석을 위한 분석의 틀 설계

1. 내용분석법의 개념과 특징

본 연구에서 도정의 전반적인 정책 방향 및 정책 환경 분석을 위하여 활용하는 주요 방법론은 내용분석법(contents analysis)이다. 내용분석법은 분석하려는 문헌이나 서류 등을 구체적으로 세분화하여 내용을 분류하고 이를 통해 분석대상이 주는 메시지를 분석하는 방법으로서, 분석 대상의 표면적 내용 뿐만 아니라 잠재적 내용까지 양적으로 분석하는 기법이다(황경수, 2004; 정대연, 1997). 간략하게 표현하자면 내용분석법이란 커뮤니케이션의 명백한 내용을 객관적이고, 체계적이며, 계량적으로 기술하기 위한 기법으로 정의할 수 있으며(Berelson, 1952), 따라서 내용분석법은 분석 대상이 표현하고자 하는 내용을 명확하게 분석하되, 그 과정이 계량화를 통해 분석 방법의 객관성을 담보할 수 있어야 한다.

실제로 내용분석법은 질적 자료로서의 문헌 자료를 양적 자료화하여 객관적이고 체계적으로 분석함으로써 자의적인 해석을 최소화하기 위해 개발된 분석 방법론이다(주재현, 2002). 사회과학의 분석 방법론으로써 활용되기 위해서는 무엇보다도 사회 상황을 과학적이고 객관적으로 분석할 수 있는 기준이 제시되어야 하기 때문에, 이러한 관점에서 내용분석법은 사회과학 연구에 있어서 매우 유용한 수단이라고 할 수 있다. 내용분석법은 그 과정에서 계량화 과정을 거치기 때문에 분석 대상에 대한 과학적인 분석이 가능하며, 또한 비반응적 자료수집 방법을 활용함으로써 응답자의 심리적 편견이 개입될 여지가 낮아 객관적인 분석이 가능하기 때문이다.(이상호, 2007; 황경수, 2004).

내용분석법을 실제 연구에 적용하기 위해서는 일반적으로 다음과 같은 절차에 의해 진행된다.

첫째, 연구 목적에 따라 분석의 카테고리를 설정한다. 일반적으로 분석 대상을 카테고리화하여 분류할 때 고려해야할 것은 “내용의 ‘실체’에 따라 분류할 것인가, ‘형식’에 따라서 분류할 것인가”이다. 실체에 관한 카테고리는 내용의 주제

와 관련된 방향성, 목적 등을 기준으로 분류하는 방법이며, 형식에 관한 카테고리리는 주제의 형식, 진술의 형식 및 강도 등을 기준으로 분류하는 방법이다(정대연, 1997). 이 과정에서 카테고리의 분류는 텍스트를 철저하게 분류한 후 결정되어야 하며, 연구자에 따라 서로 다르게 해석될 수 있으므로, 타당성을 확보하기 위한 노력을 기울여야 한다(이상호, 2007). 실제 내용분석을 진행하는 과정에서 타당성을 확보하기 위한 다양한 대안들이 존재하는데, 그 중 대표적으로 신뢰성 상관계수(CR; coefficient of reliability)라는 개념이 활용되기도 한다. CR은 코딩 과정에서 2명 이상의 코더가 분석하여 그 의견이 일치하는 정도로 범주화된 단어의 신뢰성 및 타당성을 검증하는 방법이며, 다음과 같은 수식에 의해 도출할 수 있다(안영섭, 1996; Merrit, 1996).

$$CR = \frac{2M}{N_1 + N_2}$$

M : 2명의 코딩이 일치한 횟수

N_1 : 주 연구자의 코딩수

N_2 : 보조자의 코딩수

둘째, 분석의 단위를 결정한다. 분석의 단위는 일종의 측정단위라고 볼 수 있는데, 단어나 주제, 단락 등으로 구분된다. 분석의 단위는 텍스트로 되어 있는 분석 대상을 계량화하기 위한 구체적인 단위로서, 분석의 대상이나 연구 목표 등에 따라 적절하게 설정할 필요가 있다. 이와 관련하여 정대연(1997)은 내용분석의 단위를 다음과 같이 다섯 가지로 구분하여 제시하고 있다.

단어는 내용분석에서 사용하는 가장 작은 단위이다. 단어를 분석단위로 활용하는 경우 일반적으로 분석하고자 하는 단어가 얼마나 자주 나타나는가를 계산하여 각 단어의 상대적 빈도를 파악하는 형태로 연구가 진행된다. 단어는 여러 분석 단위 중 가장 확인하기 쉽다는 장점이 있지만, 반대로 지나치게 방대한 자료를 대상으로 하는 경우 효과적으로 분석이 어려운 경우가 발생할 수 있다는 단점을 가지고 있다. 또한 단어만 기록해 놓았을 경우 단어의 활용 맥락을 명확하게 확인하기 어렵기 때문에 맥락단위로 함께 기록해야 한다.

주제는 단어 다음으로 큰 분석단위이다. 주제를 분석단위로 설정할 경우 가장 간단한 것은 주어와 술어로만 되어 있는 단문이지만, 복잡한 형태로 구성된 문장의 경우에는 보다 체계적으로 분석을 진행할 필요가 있다. 일반적으로 커뮤니케이션 주제는 어떤 것에 대한 주장, 진술, 제안, 사상, 논점, 논의의 형태로 나타나는데, 주제는 어떤 것에 대한 문제점이나 태도를 표명하는 것이기 때문에 내용 분석에서 가장 유용한 분석단위이며, 특히 커뮤니케이션이 여론 형성에 미치는 영향을 분석하는데 유용한 분석단위이다.

내용분석을 실시할 경우 인물을 분석단위로 활용하기도 하는데, 일반적으로 인물은 소설, 연극, 전기문, 영화대본 등의 자료를 대상으로 할 경우 활용된다. 인물을 분석단위로 활용할 경우 분석 대상을 개인으로 설정할 수도 있으며, 분석 대상에 따라 일정한 사회적 범주 또는 집단(성별, 연령층, 사회적 계층)을 기준으로 분석 대상을 설정할 수도 있다.

때로는 텍스트의 한 단락을 기준으로 분석을 실시하기도 한다. 단락을 분석단위로 활용하게 될 경우 단락 자체가 형식적, 문법적으로 경계선이 뚜렷하기 때문에 분석이 용이한 장점이 있으나, 분석 과정에서 한 단락 속에 상반되는 내용이 동시에 포함되어 있을 경우 어떻게 분석을 진행할 것인가에 대한 문제가 발생할 여지가 있다.

항목 자체가 하나의 분석단위로 활용되기도 한다. 항목은 영화 한편, 책 한권, 연설 전문 등을 기준으로 활용되는 분석단위이다. 항목은 내용분석에서 가장 많이 사용되는 분석단위로서, 예를 들어 동시에 방영되는 두 방송사의 뉴스를 기사 배열의 선후, 할애 시간, 초점 등을 기준으로 비교하는 등의 방법으로 활용된다.

분석 단위의 설정은 연구의 효율성이나 신뢰성을 결정하는 매우 중요한 단계로서, 어떤 단위를 결정하는가에 따라서 그 결과가 상이하게 나타날 수 있다. 일반적으로 작은 단위가 큰 단위보다 코딩 과정이 수월하기 때문에 단어를 단위로 활용하는 경우가 다수 존재하지만, 이는 단어의 사용 맥락을 알지 못한다는 단점이 있기 때문에 이와 관련한 문제가 발생하기도 한다. 또한 이러한 단점을 고려하여 보다 큰 단위를 선택할 경우 그 과정에서 내용을 판단하는 연구자의 주관

적인 해석이 개입될 수 때문에 신뢰성의 문제가 발생할 여지가 있다. 따라서 연구를 진행하는 과정에서 이러한 문제를 최소화하기 위해 때로는 여러 개의 단위를 동시에 선택하여 연구를 진행하기도 한다.

셋째, 분석의 단위를 계량화 한다. 분석의 단위를 계량화하는 과정은 분석 단위별로 나타난 결과를 수치로 계산하는 방법으로서, 내용분석법의 과학성 및 객관성을 담보하기 위한 과정이라고 볼 수 있다. 일반적으로 공간-시간 측정, 출현 여부 측정, 빈도 측정, 강도 측정 등의 방법이 활용된다.

공간-시간 측정은 단순히 빈도를 측정하는 방법이 아니라 분석 대상의 자료에 나타나는 시각적인 내용들의 상대적 강도를 측정하는 방법이다. 대체로 지면 신문에 대한 내용 분석을 진행할 경우 빈번하게 활용되는 측정 방법으로서, 신문의 지면 상에서 해당 기사가 차지하는 지면의 크기, 기사 제목의 크기 등을 측정하여 중요성의 정도를 분석하기도 하며, 영상 자료를 분석할 경우 영상에 노출되는 시간의 비율을 측정하는 형태로 분석이 진행된다.

출현 여부 측정은 주어진 분석 대상 내에 연구가 찾고자 하는 특정 내용의 요소가 존재하는지 여부만 파악하여 있는 단위의 수를 측정하는 방법이다. 특정 인물의 등장 여부를 측정하거나 등장 인물들의 성별만을 기록하는 것 등이 여기에 해당된다.

빈도 측정은 내용분석을 실시할 경우 가장 일반적으로 사용되는 방법으로서, 분석 대상에 특정 단어나 범주가 나타나는 횟수를 측정하여 이를 분석하는 방법이다. 출현 여부 측정이 특정 분석 단위의 등장 여부만을 측정한다면 빈도 측정은 그 단어가 얼마나 자주 등장하는가를 계산하여 분석하는 방법이라고 할 수 있다.

강도측정은 어떤 내용을 분석할 때 그것의 강도를 측정하는 것으로서, 주로 태도나 가치가 연구의 대상이 되는 경우에 활용되는 방법이다.

내용분석을 실시하기 위한 개별적인 단계의 진행 과정과는 별개로 전반적인 분석 과정에서 가장 중요하게 고려되어야 할 요소는 상호배타성의 확보(mutually exclusiveness), 집합적 완전포괄성 확보(collective exhaustiveness), 타당성 확보

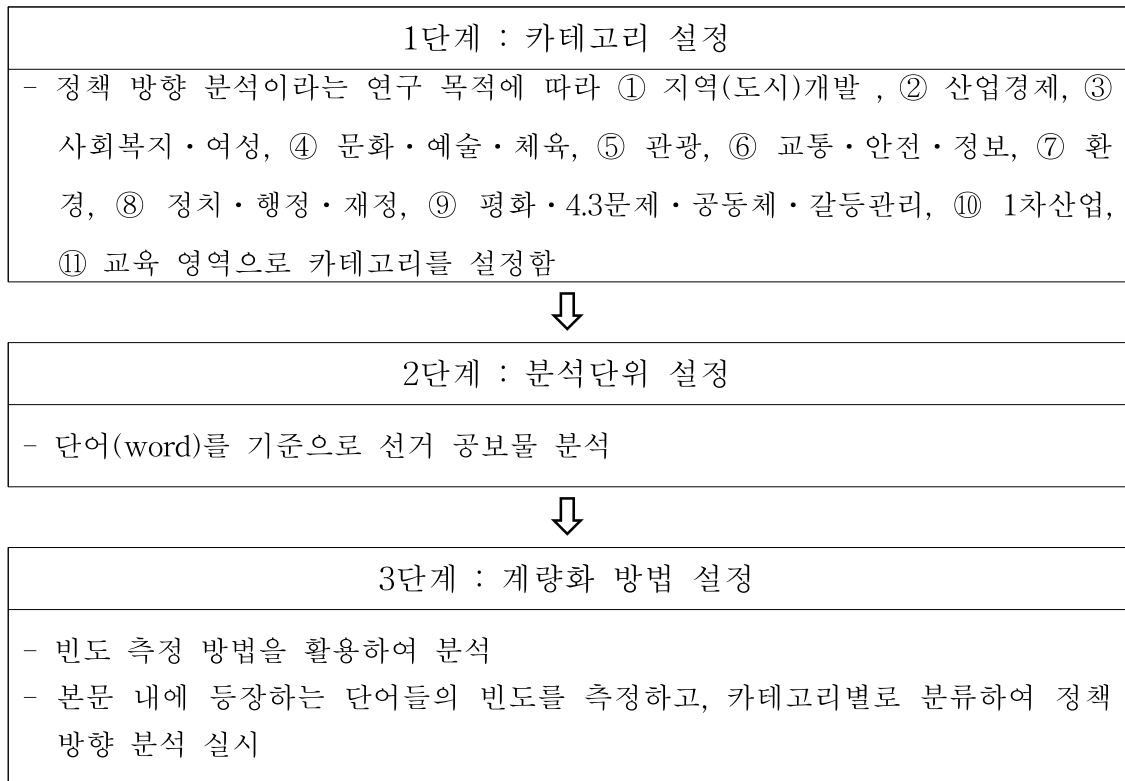
(validity), 신뢰성 확보(reliability) 등이다. 이러한 요소들은 내용분석의 전제가 되는 요소들로서, 이러한 필수적인 요소들이 갖춰지지 않은 분석은 사회를 과학적으로 분석할 수 있는 적절한 분석 도구라고 볼 수 없다.

2. 선거 공보물 분석을 위한 분석의 틀

본 연구에서는 제주특별자치도 각 도정의 정책 방향을 분석하기 위하여 각 도정의 책자형 선거 공보물을 분석의 표본으로 설정하였으며, 분석을 위한 책자형 선거 공보물 자료는 중앙선거관리위원회 선거관리도서관에서 취득할 수 있는 자료를 활용하였다. 각 도정의 선거 공보물은 새롭게 들어서는 지방 정부의 비전이자 방향성을 함축적으로 나타내는 공약 사항을 보여주는 자료로써, 당시 시점에서 지역의 현안 문제나 도정의 핵심 정책들을 함축적으로 보여주기도 한다. 또한 선거 공보물에는 선거 과정에서 언급된 도정의 주요 추진 정책에 대한 사항들이 포함되기 때문에 도정 임기 동안의 정책 방향을 분석하기 위한 좋은 분석 대상이라고 할 수 있다. 도정의 비전이자 방향성을 분석하기 위한 분석 자료는 선거 공보물 이외에 시정 연설 자료, 취임사 자료 등 다양하게 존재한다. 다양한 분석 자료들이 존재함에도 본 연구에서 선거 공보물을 분석 자료로 선정한 것은, 선거 공보물이 경우 해당 도정의 정책 방향을 드러내는 공약 사항들을 가장 직관적으로 보여줄 수 있는 자료이기 때문이다. 또한 선거 공보물은 대중매체를 이용하여 정치적 메시지를 전달·배포함으로써 유권자들의 반응을 후보자에게 유리한 방향으로 유도하기 위한 자료로서, 객관적 사실들을 바탕으로 정보를 전달하는 매개체이다. 따라서 선거 공보물은 내용인지도를 높여주는 효과적인 매체로 평가되어 현재 우리나라에서 많이 활용되고 있는 자료 중 하나라고 할 수 있다(김만기, 2012). 따라서 본 연구에서는 연구 목적 달성을 위해 가장 적합한 자료로 선거 공보물을 선택하였으며, 이를 분석함으로써 각 도정의 정책방향 도출을 위한 분석을 진행하고자 하였다.

본 연구에서는 내용분석법을 활용하여 각 도정의 정책방향 분석을 실시하며, 분석 결과는 앞서 설계된 분석의 틀에 따른 각 도정의 정책 분류 결과, 갈등 사

레 연구 결과와 종합하여 사회적 자본 측면에서 각 도정을 다각적인 관점에서 분석하는데 활용될 것이다. 이러한 연구 목적에 따라 정책 방향 분석을 위한 분석의 틀은 다음 (그림 3-1)과 같이 설계되었다.



(그림 3-1) 각 도정별 선거 공보물 분석을 위한 분석 모형

첫째, 분석 카테고리는 내용의 실체에 관한 카테고리에 한정하여 연구를 진행한다. 즉, 각 도정 선거 공보물에서 이야기하고자 하는 주요 정책들에 대한 분석을 실시한다. 카테고리는 각 영역이 서로 배타적이어야 하며(상호배타성), 모든 분석 대상들이 설정된 카테고리 영역 중 어느 한 곳에라도 빠짐없이 포괄할 수 있도록 구성(집합적 완전포괄성)되어야 하기 때문에 이를 고려하여 구성하였다. 또한 본 연구에서 공보물 분석을 실시하는 목적은 선거 공보물을 통해 당시 도정의 정책 방향 및 정책 환경을 분석함으로써 실제 추진된 도정 정책들이 시행

된 배경 상황을 유추하고자 하는 것인 바, 공보물 상에 나타나는 주요 정책들을 카테고리 분류하여 연구를 진행하고자 하였다. 이러한 기준에 따라 분석의 카테고리 영역은 ① 지역(도시)개발, ② 산업경제, ③ 사회복지·여성, ④ 문화·예술·체육, ⑤ 관광, ⑥ 교통·안전·정보, ⑦ 환경, ⑧ 정치·행정·재정, ⑨ 평화·4.3문제·공동체·갈등관리, ⑩ 1차산업, ⑪ 교육의 11개 카테고리로 분류하였으며, 선거 공보물에 나타나는 정책들을 해당 카테고리에 따라 분류하였다.⁷⁾

둘째, 분석의 단위로는 단어(word)를 활용한다. 단어는 내용분석에서 가장 빈번하게 활용되는 분석 단위 중 하나로서, 내용분석에서 사용하는 가장 작은 분석 단위이다. 일반적으로 단어를 이용한 내용분석을 실시하는 경우 분석하고자 하는 단어가 얼마나 자주 사용되는가를 측정하여 상대적 빈도를 파악한다. 다만 단어의 활용 빈도 측정은 단어가 다른 맥락으로 활용되는 경우에 대한 충돌이 발생할 수 있으나, 본 연구의 분석 대상을 선거 공보물로 한정함으로써 맥락의 충돌이 최소화 될 수 있을 것으로 판단된다. 일반적으로 신문기사나 도서 등의 문헌을 분석 자료로 활용할 경우 필자의 개인적인 의견이 개입되거나 극적인 효과를 위하여 한 단락 안에 상반된 내용이 포함될 확률이 높으나, 선거 공보물 등의 자료는 공약의 내용이나 전반적인 도정의 방향 등 일방적인 사실 전달에 초점을 맞추고 있기 때문에 타 문헌에 비해 상대적으로 단락 내에서 갈등이 발생할 소지가 적기 때문이다.

셋째, 분석의 계량화 방법으로는 빈도측정 방법을 활용하고자 하였다. 빈도측정 방법은 내용분석법을 활용하여 단어를 분석함에 있어 가장 빈번하게 사용되는 계량화 방법이다. 빈도 측정 방법은 분석 대상 안에서 해당 단어가 나타나는 빈도를 측정하고 이를 비교하는 연구방법으로서, 각 도정의 선거 공보물에 드러나 있는 공약사항 중 특정 단어가 나타나는 횟수를 측정하고, 해당 단어가 나타

7) 황경수(2000)는 선거 공보물 분석을 위하여 지역 정책을 ① 4.3문제, ② 정치·행정·재정, ③ 1차 산업, ④ 감귤산업, ⑤ 지역(도시)경제·개발, ⑥ 교육, ⑦ 사회·복지, ⑧ 문화, ⑨ 예술, ⑩ 체육, ⑪ 여성, ⑫ 관광, ⑬ 교통, ⑭ 정보, ⑮ 환경으로 구분하여 연구를 진행하였고, 주재현(1998)은 대통령 취임 연설문 분석을 위하여 정책을 ① 경제, ② 국제관계, ③ 국방, ④ 북한 및 통일, ⑤ 북한에 대한 태도, ⑥ 행정개혁, ⑦ 환경보전, ⑧ 환경보전에 대한 태도, ⑨ 정치·사회 불안정, ⑩ 복지, ⑪ 형평, ⑫ 사회정의, ⑬ 민주주의, ⑭ 노동자 권익, ⑮ 중소기업, ⑯ 농어촌으로 분류하였다. 다만 본 연구에서는 연구 대상이 지역 정책이라는 점, 대상 지역이 제주도라는 점, 연구 목적이 갈등 관리 방안 도출이라는 점 등을 고려하여 황경수(2000)의 카테고리 분류를 토대로 하여 본 연구의 목적에 부합하는 형태로 카테고리를 설정하였다.

나는 빈도를 상대적으로 비교함으로써 결과를 도출해낸다. 선거 공보물에 드러난 공약을 분석함으로써 본문 내에 등장하는 단어 구의 등장 빈도를 측정하고, 해당 단어가 어떤 카테고리에 해당되는지를 상대적으로 분석함으로써 전반적인 도정의 운영 방향을 분석하고자 하였다.

본 연구에서는 앞서 제시한 연구 방법론에 따라 제주특별자치도 민선 1기부터 6기까지 도지사 당선자의 선거 공보물을 관찰한 후, 해당 자료에 등장하는 단어를 모두 도출하고 이를 분석의 틀에 맞추어 카테고리화 하였다. 이는 단어를 활용한 분석을 위한 과정으로서, 분석 대상인 선거 공보물에 등장하는 모든 단어들은 카테고리 영역 내로 분류된다. 분석 대상을 카테고리화하고 단어의 코딩작업을 거친 결과는 다음 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 정책 유형 기준을 적용한 단어의 분류

| |
|--|
| <p><지역(도시)개발></p> |
| <p>공영개발, 국제자유도시, (국제)컨벤션센터, 그린벨트, 개발이익, 개발지원기금, 도시계획, 동서지역 특화, 모슬포 국방기념관, 민군복합형 관광미항, 서귀포관광미항, 상여용도지구제도, 선도프로젝트사업, 쇼핑아울렛, 생태신화역사공원, 월드컵 경기장, 월드컵전용경기장, 지역균형발전, 제주개발특별법, 제주형 뉴딜정책, 종합개발계획, 주민소득, 중문관광단지, 지역개발, 첨단과학기술단지, 토지비축제도, 혁신도시, 휴양형 자연치유테마파크, 휴양형 주거단지, 7대 선도사업</p> |
| <p><산업경제></p> |
| <p>경제문화활성화, 고용지원센터, 고용창출, 공격형 수출, 기업유치, 기업체 청년희망프로젝트, 도민소득, 면세(지역)화, 미래지식산업, 민영화, 민자유치, 바이오산업, 법인세율 인하, 부동산투자영주권제도, 벤처종합지원센터, 산업생태계, 산학융합지구, 소상공인 경영안정화, 수출산업, 수출시장, 신3무프로젝트, 아파트형 공장, 용암해수융합산업, 일자리 (창출), 일자리정보통합관리, 임대산업단지, 외국인 투자자유지구, 외국인 투자정책, 외자유치, 자립형 제주경제, 자유무역지구, 자유무역지대, 자유무역지역, 전통시장 골목상권, 중소기업구조조정기금, 집중투자, 제주경제연구원, 제주무역센터, 제주신경제정책, 제주자유항, 청년일자리만들기사업, 취업알선, 통상전담기구, 투자환경개선, 향노화산업, 향토강소기업육성, 해외수출, 해외홍보, 화장품산업허브도시, 회의산업</p> |

<사회복지·여성>

가정방문멘토링, 고령자, 그린휴먼아일랜드, 기초생활수급자, 광역치매센터, 노년, 노인, 노인돌봄서비스, 노인병, 노인장수수당, 노인·장애인 무임승차 교통카드, 다국적 푸드코트, 다문화가정(센터), 닥터헬기, 맞벌이부부, 맞벌이 육아문제, 맞춤형 복지, 무장애도시, 민간보육시설, 보건소, 보건센터, 보육료 지원, 보육시설 종사자, 보육종사자, 복지사각지대, 복지문화, 부인병, 사회복지사, 사회복지예산, 사회안전망, 사회진출, 서민, 승진기회, 신생아 건강보험, 실버문화레포츠센터, 생계, 생활보조, 생활보호대상, 안전단말기, 야간돌봄 어린이집, 양성평등사회, 어르신, 어르신공경조례, 어린이, 어린이 돌봄시설, 여성가족정책개발원, 여성국제교류재단, 여성기업인, 여성기업전용단지, 여성벤처기업, 여성특별위원회(여성특위), 여성폭력피해자, 영세민 무료진료, 영유아공립보육시설, 영유아 무상보육, 유니버설디자인, 응급의료 전용헬기, 의료, 의료서비스, 자립지원대책, 잠수병, 장애인, 장애인자활기금, 장애인 전용체육관, 장애인 콜택시, 장애인편의시설, 장애인평생지원시스템, 정착주민, 주거보호, 제주여성사, 제3차 의료서비스, 차상위가구 아동, 치매요양시설, 친환경급식비 지원, 취약계층, 취약계층일자리지원, 특수전담보육시설, 평등한 취업, 현장복지

<문화·예술·체육>

공연산업, 문화관광자원화, 문화유산, 문화예술거리, 문화예술의 섬, 문화예술(진흥)재단, 민속의 보존, 메세나운동, 스토리텔링, 스포츠산업, 실내·오션 영상 스튜디오, 생활스포츠, 세계태권도(선수권)대회, 아시아영화제, 아태문화포럼, 야외공연장, 역사문화유적공원, 예술의전당, 제주문학관, 제주문화콘텐츠, 제주(민속)문화, 제주 이주 백년사 정립사업, 제주자연사박물관, 제주학연구소, 창작활동지원, 탐라문화, 탐라천년문화복원, 향토문화

<관광>

골프용품 생산단지, 관광객고충처리위원회, 관광객편의, 관광상품, 관광수입, 관광시장, 관광인구, 관광진흥기금, 관광휴양도시, 도심올레길, 레저스포츠, 멀티레저스포츠 클러스터, 복합형관광개발사업, 섬관광권, 세계일류관광지, 야간관광, 올레코스, 융합관광산업, 외국관광객, 의료관광, 전원국제관광지, 제주관광공사, 크루즈, 휴양관광허브프로젝트, 해외관광객, MICE 거점도시

<교통·안전·정보>

고취도우천형차선, 공항인프라, 교통안전시설, 도민안전체험관, 대중교통시스템, 데이터베이스, 무료와이파이, 민간정보연구단, 상습침수취약지역, 서부산업도로, 소방헬기, 심야버스, 생활안전교육, 안전평가실사단, 저가항공 (동북아)거점화, 정보기반시설, 정보통신기술, 주차문제, 주차시설, 지리정보시스템, 지역정보, 재해 예방, 제주에어 노선확충, 제주형교통영향평가, 제2공항, 첨단기술, 첨단정보기술, 초고속정보통신망 시범지역, 항공자유화, 항공접근성, 항만안전최종확인관제, 해외항공노선, green parking

<환경>

곶자왈, 곶자왈공유화재단, 광역 상수도, 광역수자원관리본부, 난개발 방지, 녹색 건축물, 무공해첨단산업, 소나무재선충병, 생물권 보존지역, 생태계복원사업, 세계자연유산, 세계지질공원, 으뜸자원, 자연보전, 자원순환형스래기처리시스템, 저탄소 녹색도시, 정화시스템, 중산간 보전관리, 지하수보호구역, 지하수벨트, 제주 지역환경관리공단, 제주형경관디자인, 청정아일랜드, 청정에너지, 청정자원, 하수종말처리장, 환경보호, 환경서비스, 환경오염예방통합관리시스템, 환경자산, 환경정책, 해양수자원관리, 해양·해안정화시스템, WCC 제주회의

<정치·행정·재정>

감사위원회, 감사직렬신설, 경영능력, 경영수익사업, 경영수지사업, 기업경영조직 방식, 기초자치단체, 능력중심인사제도, 대도민서비스, 대외사업지원본부, 시장직선, 인사시스템, 인사·예산권, 예산위원회, 자립형 지역발전체제, 자주재정권, 자치권, 정책·행정실명제, 주민참여예산제, 지방의회, 지방중심사회, 지방재정, 제주특별자치도법, 제주형 특별자치, 참여자치, 특별자치, 특별자치도, 협치시대, 협치체제, 해외시장개척, 행정구조조정, 행정개혁, 행정능력, 행정능률, 행정시장, 행정정보시스템, 행정조직, 행정혁신

<평화·4.3문제·공동체·갈등관리>

갈등구조, 갈등조정, 갈등해결, 공동체 복원, 도민갈등, 대통합, 마을단위 자치기구, 마을자치기구, 사회적경제, 사회적경제 시범도시, 사회협약위원회, 수놓음복지공동체, 세계제주인대회, 유가족복지특례제, 평화의 섬, 화합, 화합문화, 4.3위령사업, 4.3위령제, 4.3의 전향적해결, 4.3특별법, 4.3평화공원, 4.3 (완전한) 해결, 4.3희생자

<1차산업>

가공산업, 가공상품, 가두리 양식산업, 감귤, 감귤가공공장, 감귤수급안정대책, 감귤산업, 감귤생과처리, 감귤장기발전계획, 감귤종합대책, 구제역 청정지역, 권역별 농산물 클러스터, 농수축산물 가공, 농업생산기반, 농업생산유통안정기금, 농업용수 개발, 농축산물 가격안정제도, 마산업, 마을어업, 만감류 재배, 말산업 클러스터, 물류유통시스템, 복합가공공장, 산지폐기, 수산물 직불제, 씨드벨리, 아열대 작물, 양식산업 현대화, 어선·어업구조개선, 영세농어민, 정부수매, 종자생산기지화, 종합물류센터, 중대형 거점산지 유통센터, 청정농수축산물, 청정1차산업, 축산물, 축산선진화, 최저가격보장제, 친환경제주먹거리, 한방작물, 한·중 FTA, 휴식년제, FTA 종합대책특별법, 1차산업 육종센터, 1차산업 클러스터

<교육>

고교특성화, (고등학교) 냉난방시설, 교육기관 교육환경개선, 교육환경, 기초시설, 교육문제, 도외유학생, 명문고 육성, 무상급식, 비교과프로그램, 영어공용타운, 원어민교사, 자기주도학습, 장학, 제주교육개발원, 제주교육방송국, 제주영어문화원, 취업성공 아카데미, 평생교육, 평생교육진흥원, 평생학습 교육, 평생학습 권역화, 학습지도전문가, 해외유학, 해외인재 네트워크, (해외파견)인재육성

제 3 절 정책 사례 분석을 위한 분석의 틀 설계

1. 정책 유형 분류를 위한 분석의 틀

1) 사회적 자본 요소 기준 설정

사회적 자본에 대한 정의가 다양하게 나타나듯 사회적 자본을 구성하는 요소 또한 학자들마다 다양하게 나타난다. Putnam(2000)이 자신의 저서에서 사회적 자본의 요소로 네트워크, 규범, 신뢰의 세 가지 요소를 제시한 이래 많은 학자들이 이에 동의하여 유사한 형태로 사회적 자본의 요소를 제시하기도 하였으며, 전혀 상반된 의견을 제시하기도 하였다. 하지만 사회적 자본의 요소를 분류하고자 진행된 연구들을 전반적으로 살펴보면 사회적 자본이 사람들 사이의 ‘관계’ 내에서 형성된다는 점, 그리고 사람들 사이에 충분한 ‘신뢰’가 형성되어야 한다는 점에 대해서는 이의가 없는 것으로 보여진다. 이와 관련하여 Paxton(1999)는 사회적 자본의 요소를 신뢰(trust)와 연계(association)라고 주장하였으며, Krishna(2000)의 저서는 신뢰(trust)와 협력(cooperation)을 사회적 자본의 요소로 제시하고 있으며, Leana(1999)는 관계성(associability)과 신뢰(trust)를 제시하였다. 즉, 사람들 간의 상호작용 자체를 의미하는 네트워크, 네트워크 과정에서 형성되는 신뢰, 그리고 상호작용과 신뢰가 형성되는 과정에서의 그들을 하나로 묶을 수 있는 규범의 존재는 사회 내에 존재하는 사람들이 두터운 관계를 형성하고 지속적으로 상호작용 할 수 있도록 만든다. 많은 연구들이 이를 보다 세분화하여 사회적 자본의 요소를 언급하기도 하지만, 이를 종합적으로 검토해 볼 때 큰 틀에서 네 가지 요소로 압축해볼 수 있을 것으로 판단된다. 또한 본 연구에서 사회적 자본의 요소를 정책 분류를 위한 기준으로 설정한 바, 사회적 자본의 요소를 지나치게 세분화하게 되면 연구의 효율성 면에서 문제가 발생할 소지가 있다. 따라서 여기에서는 Putnam이 자신의 연구에서 제시한 가장 기초적인 사회적 자본 요소인 ‘연계’ 또는 ‘네트워크’, ‘신뢰’, ‘규범’에 더하여 공공갈등 해결을 위한 대안의 모색이라는 본 연구의 목적 달성을 위하여 ‘주민참여’를 각종 정책이 보

유한 사회적 자본 요소를 판단하는 기준으로 활용하고자 하였다. 본 연구에서 정책을 분류하기 위한 기준으로 사용한 네 가지 요소의 세부적인 내용은 다음과 같다.

우선 ‘네트워크’는 개인과 개인, 개인과 조직, 조직과 조직 등 여러 주체간의 외적인 연결을 의미한다. 사회 구성원들 간의 네트워크는 사회적 자본의 토대이자 자원이며, 사회적 자본의 구결을 분석할 수 있게 하는 요소이다(Lin, Cook, & Burt). 즉, 네트워크는 사회적 자본의 개념을 유지할 수 있게 하는 외형적인 틀이며, 구성원 간의 관계를 유지할 수 있도록 하는 사회의 구조적인 기능을 담당한다고 할 수 있다. 기본적으로 사회적 자본은 그 단어에서 볼 수 있듯이 사회 속에서 형성된다. 사회란 공동생활을 영위하는 같은 무리끼리 모여 이루는 집단으로서, 기본적으로 개인이 아닌 집단을 의미하는 단어이다. 즉, 개인과 개인, 또는 집단과 집단 등이 모여 사회를 형성하며, 사회적 자본은 이러한 개인이나 집단이 모여있는 곳에서 형성되는 자본이라고 할 수 있다. 따라서 집합적이라는 사회의 속성을 감안했을 때 인간과 인간의 연결이라는 측면에서 ‘네트워크’는 사회적 자본이 형성되는데 빠질 수 없는 요소라고 할 수 있다.

네트워크는 사회적 자본의 형성을 위한 필수조건이라고 할 수 있다. 이와 관련하여 Burt(1992)는 사회적 자본은 사회적 자본이 사회 구조 네트워크 속에서 개인이 가질 수 있는 강력한 무기중의 하나라고 주장하며 사회 네트워크 속에서의 사회적 자본의 기능을 강조하였으며, Putnam(1995)는 서로 연결되지 못한 고립적 개인으로 이루어진 사회 내에서는 시민적 품성이 제 역할을 다하지 못한다고 주장하였다. 그러나 개인과 개인이 상호작용 속에서 사회를 구성하고 네트워크를 형성하였다고 해서 그 사회를 구성하는 구성원들 간에 반드시 사회적 자본이 형성되는 것은 아니다. 또한 사회적 자본이 형성되었다고 하더라도 모든 사회 구성원들 사이에 동일한 수준의 사회적 자본이 형성되지는 않는다. 이는 단순히 개인 간 상호작용의 정도에 영향을 받는 것만은 아니지만 네트워크의 지속성이나 정도 등에 따라 사회적 자본의 크기가 달라질 수 있다는 것은 명백한 사실이다. 즉, 지속적인 상호작용이라는 관점에서 모든 개인과 개인 간에 형성된 네트워크의 크기(혹은 관계의 정도)는 동일하지 않기 때문에, 사회 내에 형성된 사회

적 자본의 크기를 결정하는데에는 네트워크의 크기가 하나의 변수로서 영향을 미치고 있다고 볼 수 있다.

위와 같은 관점을 본 연구에 적용한다면, 행정(지방 정부)과 지역 주민 간에 사회적 자본이 형성된다는 것은 행정이 한 명의 개인과 같은 상호작용의 주체로 기능한다는 것을 의미한다. 그리고 행정과 지역 주민 간의 네트워크 형성은 공공 서비스의 공급자인 행정과 수요자인 지역 주민들 간에 사회적 자본을 형성할 수 있도록 물리적인 여건을 마련하고 이를 통해 정책 순응도를 높일 수 있도록 작용할 수 있다. 따라서 네트워크 영역에 포함되는 정책들의 경우 대체적으로 행정과 지역 주민 간의 의사소통을 원활하게 하는 등 행정 서비스의 이용을 위한 인프라 조성 형태의 사업들이 주를 이룬다. 행정에서 제공하는 서비스와 관련된 정보를 제공하거나 지역 주민들이 행정 영역에 접근이 용이하도록 접근 통로를 확장시키는 모든 형태의 정책들이 이 영역에 포함된다. 예를 들어 센터를 신설하거나 온라인 플랫폼의 구축, 도민 네트워크 구축 등의 정책들이 이 영역에 포함된다.

‘네트워크’가 사회를 구성하는 주체들의 외적 연결을 의미한다면, 본 연구에서 정책 유형 분류를 위한 두 번째 기준으로 활용하는 ‘규범’과 ‘신뢰’는 외적인 연결들을 유의미한 틀로 묶어주는 내적 연결을 의미한다. 네트워크의 연결은 사회 구성원들 개개인을 연결해주는 끈이라고 할 수 있다. 끈을 통해 개인과 개인, 조직과 조직이 연결되며, 이러한 연결들이 거미줄처럼 엮여 사회를 구성한다. 이러한 상황에서 규범이라는 요소는 복잡하게 얽혀 있는 끈들을 유의미한 기준으로 구조화하고 정리하는 기준으로 작용하며, 신뢰는 이렇게 만들어진 규범화된 네트워크 안에서 행위 주체들 간에 상호작용 하는 과정 속에서 만들어진다.

여러 주체 간 연결이 유의미하게 작용하기 위해서는 공유할 수 있는 규범이 절대적으로 필요하다. 사회적 자본의 요소로서 규범은 네트워크와 신뢰라는 요소에 비해 규범의 요소가 상당부분 평가절하되어 있는 부분이 존재할 수 있으나, 사실 신뢰라는 요소에 구성원들이 공유할 수 있는 규범이 존재하지 않는다면 그것은 언제든지 무너져 내릴 수 있다. 규범은 어느정도의 강제성을 가지고 사회 구성원 간의 연결을 지속하고 유지하는 역할을 담당하기 때문이다. 물론 규범 그

자체가 사회 내에 사회적 자본을 형성하는데 결정적인 동기부여 역할을 하는지는 명확하지 않으나, 규범이 사회적 자본을 형성시키고 유지하는데 핵심적인 역할을 하는 것은 명백한 사실이다.

신뢰의 개념은 앞서 언급된 사회 내에 구성된 네트워크의 크기와 유사한 개념이라고 볼 수 있다. 신뢰는 사회 내의 사회적 자본의 크기를 결정하는 가장 중요한 요소로서, 공동체 내에서 같은 규범을 공유하는 다른 구성원이 그 규범에 기초하여 예상이 가능한 행동을 할 것이라는 일종의 기대감을 의미한다. 이와 관련하여 Fukuyama(1996)는 신뢰를 사회적 자본의 핵심가치로 언급하기도 하였으며, 사회 내에 신뢰가 정착되었을 때 비로소 생기는 것이 사회적 자본이라고 하기도 하였다. 또한 공동체는 이따금 외부적인 규칙과 규제에 의해서가 아니라 공동체 구성원에게 내면화된 윤리적 관습과 호혜적인 도덕적 의무감을 바탕으로 형성되기도 한다고 하며 사회의 형성 과정에서 신뢰의 중요성을 역설하였다.

민주주의와 자본주의 제도가 제대로 작동하려면 그 기능을 원활하게 해주는 특정한 문화적 관습이 병행되어야 한다. 법률, 계약, 경제적 합리성 등 합리적 계산에 의한 요소들이 산업사회의 안정과 번영을 위하여 반드시 필요한 것은 사실이지만, 이와 더불어 관습에 바탕을 둔 호혜성, 도덕률, 공동체에 대한 의무, 신뢰 등이 가미되어야만 안정적인 사회의 구성과 유지가 가능하다. 그리고 이러한 요소들은 현대 사회에서 성공적인 미래를 위한 필요충분조건이라고 할 수 있다(Fukuyama, 1996).

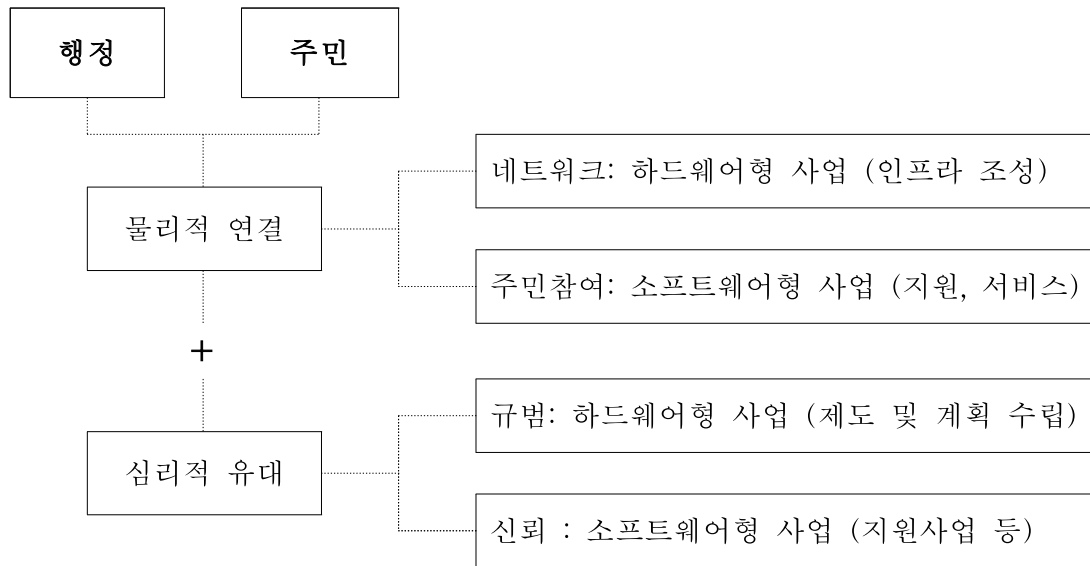
신뢰는 네트워크와 규범을 토대로 만들어진 사회적인 터전 내에서 형성되는 사회적인 핵심 가치라고 볼 수 있다. 즉, 신뢰라는 요소가 사회적 자본의 개념에서 핵심 가치라는 단어로 표현될 수 있을 정도로 비중있게 다루어지긴 하지만, 그렇다고 네트워크, 규범 등의 다른 요소와의 결합 없이 사회적 자본의 개념을 설명하기는 힘들다. 이는 Fukuyama의 연구에서도 등장하고 있는데, 그에 따르면 사회적 자본을 획득하려면 공동체의 도덕규범에 익숙해질 필요가 있고, 서로 협력할 수 있는 새로운 결속체를 구성하는 능력이 가장 유용한 사회적 자본이 된다고 하면서 여러 구성요소의 결합을 통해 사회 내에 사회적 자본이 형성될 수

있음을 설명하고 있다.

이러한 관점에서 정책 분류 기준으로서의 규범 영역은 지역의 정책 방향을 설정하거나 지역 주민들이 공유할 수 있는 큰 틀을 설정하는 영역의 정책들이 포함되며, 신뢰 영역은 이 계획의 세부적인 사업화된 정책들이 포함되는 영역이라고 볼 수 있다. 규범 영역은 대체적으로 계획을 수립하거나 도정 경영 방향을 설정하는 등의 정책들이 포함되는 영역이기 때문에 이 영역의 정책들이 네트워크 영역이나 신뢰 영역에 비해 다소 일방적인 형태로 공급되는 것처럼 보이기도 한다. 그러나 이 영역은 신뢰 영역과 비교하였을 때 시간적인 관점에서 앞서 있는 영역으로서, 신뢰 영역의 정책들이 실제 수행됨으로써 지역 주민들에게 실질적인 서비스를 제공하는 형태라면, 규범 영역은 전반적인 방향 설정이나 계획의 수립 등 실질적인 사업화 이전에 계획 단계에서 추진중인 정책들이 다수 포함된다. 즉, 지역의 방향성을 설정하고 큰 틀을 만드는 형태의 정책들은 규범영역에 포함되며, 특정 계획에 따른 단위사업이나, 특정 산업의 지원을 위해 시행되는 사업화 된 형태의 정책들이 신뢰 영역에 포함된다. 규범 영역에서 큰 틀을 제시함에 있어서 실제 도정에서는 이를 사업화하여 시행하기도 하며, 계획 단계에서 사장되기도 한다. 그렇기 때문에 도정 임기 내 정책들을 분석함에 있어 규범과 신뢰 영역으로 정책들을 구분하여 비교하는 것은 유의미한 분석일 것으로 보여진다.

이와 더불어 본 연구는 행정과 지역 주민 간에 형성되는 사회적 자본을 중심으로 연구를 진행하고자 하기 때문에 네트워크, 규범, 신뢰 이외에 주민 참여(또는 사회적 참여)의 요소가 두 행위자 간에 관계를 설정하는데 매우 중요한 요소로 작용할 수 있다. 주민 참여라는 요소는 일면 행정과 지역 주민간에 물리적인 연결을 담당하는 네트워크의 다른 형태로 보이기도 하며, 두 행위자 간 유대관계를 보여주는 신뢰와 유사한 개념으로 보이기도 한다. 다만 본 연구에서는 사회적 자본 요소를 기준으로 실제 추진된 정책의 유형을 분류하고자 하기 때문에 주민 참여 영역을 분류 기준으로 활용했을 경우 해당 영역에 어떠한 형태의 정책들이 포함될 것인지에 대한 고민을 하지 않을 수 없다. 실제 주민참여가 행정과 지역 주민 간에 신뢰 관계 강화와 연관되어 있다는 관점에서 영역을 설정할 경우 신

외의 영역과 중복되는 부분이 다수 발생할 수 밖에 없는 문제가 발생할 수 있다. 따라서 사회적 자본의 각 요소 간 경계를 구분하기 위하여 사회적 자본이라는 개념이 행위자 간의 연결을 전제로 한다는 점에 착안하여 각 요소를 구분하고자 하였으며, 연결 기준을 물리적인 연결과 심리적인 유대감으로 분류하고, 사회적 자본 요소 네 가지를 이 영역 안에 포함시킴으로서 각 영역간의 경계를 명확히 하고자 하였다. 본 연구에서는 두 행위자 간의 물리적인 연결을 담당하는 요소로 네트워크와 주민 참여를 설정하였고, 심리적 유대감을 담당하는 요소로 규범과 신뢰를 설정하였다. 이는 실제 사회적 자본의 각 요소가 내포하는 내용들과 상이한 부분이 존재할 수 있으나 연구의 목적인 정책의 유형 분류를 위하여 각 영역간의 경계를 명확하게 하고자 함이다. 이와 관련하여 한상미(2007)는 사회적 자본을 구분하기 위해 크게 구조적 측면과 인지적 측면으로 구분하고, 이를 네트워크의 구조와 기능, 신뢰, 호혜성 등 세부적인 요소로 구분하기도 하였다. 본 연구에서 정책 유형을 분류하기 위한 틀로 제시하는 사회적 자본의 각 요소별 특징은 일면 앞서 제시한 논문과 유사한 점이 존재하나, 사회적 자본의 구조적 측면을 네트워크의 구조와 기능이 아니라 네트워크와 주민참여로 구분하는 점, 인지적 측면을 정책의 형태에 따라 구분하는 점 등지에서 차이가 존재한다. 본 연구에서 정책 유형 분류를 위해 제시하는 사회적 자본 요소 별 영역 분류 기준은 다음 (그림 3-2)과 같다.



(그림 3-2) 정책 분류를 위한 사회적 자본 요소 별 영역 분류

2) 정책의 강제성 기준 설정

앞서 진행된 선행 연구와 같이 정책을 분류하고자 하는 노력은 학자들에 의해 지속적으로 이루어져 왔다. Lowi(1972)는 강제성의 유형을 기준으로 정책 유형을 분류하고자 시도하였으며, Salisbury는 요구 패턴과 의사결정 시스템을 중심으로 유형을 분류하고자 시도하기도 하였다. 이외에 Ripley&Franklin(1976), Kjellberg(1977), Peters, Doughtie, McCulloch(1977), Hayes(1978), Kellow(1988) 등 다양한 학자들이 자신만의 기준을 토대로 정책 유형을 분류하고자 하는 노력을 지속하였다. 앞선 연구들이 이렇듯 본 연구 또한 기존 연구를 활용하거나, 새로운 형태의 분석 모형을 개발하는 등 연구 주제를 적절하게 분석할 수 있는 도구를 마련할 필요가 있다. 이와 관련하여 본 연구는 정책의 강제성 및 사회적 자본 요소를 기준으로 정책을 분류하고, 각 영역별로 행정과 지역 주민간의 신뢰 관계 형성 수준을 분석하고자 하였기 때문에, 이러한 연구목적의 달성을 위해서는 각 영역의 정책들이 형성되고 시행되는 과정에서 지역 주민들에게 직간접적

으로 어떤 영향을 미쳤는지가 매우 중요한 요소라고 할 수 있다.

앞서 언급한 바와 같이 본 연구는 정책의 유형에 따라 지역 주민들의 정책 순응도에 차이가 있을 것이라는 전제에서 시작하고 있다. 즉, 정책의 유형에 따라 지역 주민간의 갈등 정도가 다르게 나타나며, 이로 인하여 정책의 결과물이 다르게 나타날 수 있다는 것이다. 이러한 연구 목적에 부합한 모형 설정을 위하여 본 연구에서는 Lowi의 정책 분류 모형을 적용하는 것이 유용하다는 결론에 도달하였다. Lowi가 제시한 모형에 따라 본 연구 모형 설정 과정에서 활용하고자 하는 첫 번째 축은 총 4개의 유형으로 구성되며, 각 영역은 다음과 같은 특징을 가진다.

재분배정책은 일반적으로 사회 계급에 접근하는 경우가 높은 형태의 정책으로서, 본 연구에서 정책 유형 분류를 위해 설정한 재분배정책의 영역은 사회적 약자 계층을 대상으로 시행되는 정책들을 포함하는 영역이라고 볼 수 있다. 다만 이 영역은 일반적으로 특정 개인이나 집단을 대상으로 시행되는 정책이 아니며, 각 계급 간 동등한 소유를 목적으로 시행되는 정책이기 때문에, 규제정책이나 분배정책에 비해 영향의 범주가 넓게 나타나기도 한다. 다만 본 연구의 경우 국가 단위의 정책이 아닌 지역정책을 그 대상으로 하고 있기 때문에 일반적으로 재분배 정책에 해당되는 누진소득세 등의 조세정책은 나타나지 않으며, 대체적으로 장애인이나 노인, 여성들을 대상으로 추진되는 형태의 정책들이 주로 포함되는 영역이라고 할 수 있다.

분배 정책은 개인, 단체 등 특정 대상에게 경제적 재화, 권한 또는 사회적 가치 등을 부여하거나 제공하는 형태의 정책을 의미한다. 이 영역의 정책은 강제력이 개별적 행위에 간접적으로 적용되는 형태로서, 수혜자 개인의 정체성이 잘 드러난다. 또한 이 영역의 정책들은 단기적 결과를 주로 고려하여 정책들이 수립되며, 수혜자들끼리의 존재를 서로 잘 인식하지 못하고 한정된 자원에 대한 경쟁의식이 더해 모든 사람을 잠재적인 수혜자로 보고있으며, 자원 역시 무제한인 것과 같이 취급된다. 따라서 이해관계자가 다양하게 등장함에도 정책이 수립되는 과정에 있어서는 큰 갈등이 없이 추진되는 경우가 많으나 이후 사업을 추진하는 과정에서 분배의 결정권이 있는 정부를 상대로 경합을 벌이게 되는 경우가 다수

발생한다. 정책 분류 시 이 영역에 포함되는 형태의 정책에는 구체적으로 도로 건설이나 비행장, 항만 등 각종 사회간접자본을 조성하는 형태의 정책, 공교육 서비스 제공, 각종 보조금이나 융자금의 지원, 박물관이나 미술관 등 편의시설 건립 등 정부가 주민들에게 재화나 서비스를 적극적으로 제공하는 형태의 정책들이 포함된다.

구성정책은 정부의 운영에 관한 정책들이 포함되는 영역이다. 본 연구에서 정책 유형 분류를 위해 설정한 구성정책의 영역은 특정 개인이나 계층, 단체를 대상으로 추진되는 형태의 정책이 아니라 선거구 조정이나 정부 조직의 개편·신설, 새로운 구조나 제도를 만들고 변화시키는 등 정부 운영 측면의 활동들이 포함되는 영역이다. 따라서 타 정책에 비해 정책의 대상이 광범위하다는 특징을 가지고 있으나, 특정 단체나 개인, 계층 등을 직접적으로 제한하는 것이 아니라 정부의 운영이나 비전을 설정하는 등 서비스의 제공이나 계획 수립 등의 성격을 띠고 있기 때문에 대다수의 지역 주민들이 정책 대상에 포함됨에도 불구하고 이로 인한 갈등 상황의 발생이 많지 않은 편이다. 구체적으로 행정서비스현장제, 공사 또는 공단의 설립, 행정조직 개편, 특별자치도 출범, 국제자유도시종합계획 수립 등의 정책들이 이 영역에 포함된다.

규제정책은 정책 수행의 수단이 개인의 행위를 제한하는 등 강제성을 띠고 있으며, 정책의 수행 과정에서 연결되는 이해관계가 다양하게 발생하는 정책들이 포함되는 영역이다. 일반적으로 일부 개인이나 집단의 행위나 재산권에 규제를 가함으로 인하여 반사적으로 사회적 이익을 증진시키는 것을 목적으로 하는 정책 영역이다. 구체적으로 상품규제, 불공정 규제, 과대광고 규제 등이 이 영역에 포함된다. 강제력이 개별적 행위에 직접적으로 적용되기 때문에 상당한 반발이 일어날 수 있는 소지를 가지고 있으며, 대부분 이러한 대립은 규제를 원하는 집단과 그렇지 않은 집단간에 발생한다. 구체적으로 감귤유통명령제, 렌터카 총량제, 우도면 차량 총량제 등의 정책들이 이 영역에 포함된다.

3) 정책 유형 분류를 위한 분석의 틀

본 연구에서는 앞서 분류한 사회적 자본 요소와 정책의 강제성을 토대로 다음 <표 3-1>과 같이 정책 유형 분류 모형을 설정하였다. 사회적 자본 요소와 Lowi의 정책 유형을 축으로 하여 구성된 분석의 틀은 정책의 사회적 자본 형태와 강제성의 정도를 중심으로 민선 도정별 정책을 분류하게끔 설정되어 있으며, 이후 각각의 셀에 분류된 정책들이 영역별로 어떤 특징을 보이는지 일반화하여 제시하고자 하였다. 또한 각 유형의 정책들은 사회적 자본의 요소 및 정책 유형에 따라 이론적으로 명확하게 각자의 영역을 도출하고 있다. 이를 구체적으로 나타내면 다음 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 정책 유형 분류를 위한 분석의 틀

| | | 재분배 정책 | 구성 정책 | 분배 정책 | 규제 정책 |
|-----------|------|-----------|----------|----------|----------|
| 물리적 연결 | 네트워크 | 연계강화 | | | |
| | | NR형 | NC형 | ND형 | NG형 |
| | 주민참여 | 참여유도 | | | |
| | | PR형 | PC형 | PD형 | PG형 |
| 심리적 유대 | 규범 | 규범공유 | | | |
| | | OR형 | OC형 | OD형 | OG형 |
| | 신뢰 | 신뢰구축 | | | |
| | | TR형 | TC형 | TD형 | TG형 |

□ 네트워크 영역

네트워크 영역은 행정과 지역주민 간의 사회적 자본 강화를 야기하는 정책들 중 물리적 하드웨어 연결 형태의 정책이 포함되는 영역으로서, 인프라 조성이나 조직 및 센터의 설립 등의 정책이 주로 포함되는 영역이다. 이 영역의 정책들은 정책의 유형에 따라 NR형, NC형, ND형, NG형으로 구분된다.

네트워크 영역에 포함되는 정책 중 NR형 정책은 사회적 자본 요소 중 네트워크와 연관되어 있는 재분배 정책이다. 해당 유형은 재분배 사업으로 포함되기 때문에 일반적으로 사회적 약자들을 대상으로 하는 사업들이 포함되며, 네트워크 영역의 특성을 반영하여 행정과 주민 간의 네트워크를 활성화를 목적으로 하는 조직의 설립 등이 포함된다. 일반적으로 조직이나 센터 등을 건립하는 정책들이 네트워크 영역에 주로 포함되는데, NR형의 경우 그 중에서도 사회적 약자들을 대상으로 한 정책들만이 포함되기 때문에 NC형에 비해 그 빈도가 적은 편이다.

NC형 정책은 사회적 자본 요소 중 네트워크와 연관되어 있는 구성정책이다. 이 유형에는 정부운영이나 조직 등과 관련된 정책이 포함되기 때문에 주민들의 직접적인 요청보다는 행정에서 일방적으로 시행하는 형태의 사업들이 주를 이루며, 그 중에서도 그 목적이 행정과 주민 간 네트워크 관계 형성을 목적으로 시행되는 하드웨어형 정책들이 포함된다. 네트워크 영역에 포함되는 대다수의 정책들이 이 유형에 해당되는 경향이 있으며, 구체적으로 제주관광공사 설립, 제주에너지공사 설립 등이 이 유형에 해당된다.

ND형 정책은 사회적 자본 요소 중 네트워크와 관련이 있는 분배정책이며, NT형 정책은 사회적 자본 요소 중 네트워크 형성과 연관되어 있는 규제정책이다. 이론적으로 이 유형들은 기본적으로 분배정책, 또는 규제정책의 형태를 띠기 때문에 다양한 수요의 직접적인 이해관계자가 많고 보조금 지원이나 권한 부여 등의 긍정적 수단에 의해 공급되는 정책들, 그리고 행정의 강제력을 통하여 개인이나 집단의 행위를 제한하는 형태의 정책들이 포함된다. 다만 네트워크 영역에 포함되는 정책들이 실질적으로 개인의 이득과 관련성이 낮다는 점, 행정에서 주도적으로 정책을 수행한다는 점 등을 고려했을 때 실제 추진되는 사례가 굉장히 드물게 나타날 수 밖에 없는 유형이기도 하다.

□ 주민참여 영역

주민참여 영역은 물리적 연결을 목적으로 한다는 점에서 네트워크 영역과 동일하지만 상대적으로 하드웨어보다는 소프트웨어나 서비스 제공 형태에 가까운 정책들이 포함되는 영역이다. 일반적으로 주민참여 영역은 그 특성상 정책 추진 시 주민들로부터 호응을 얻는 경우가 많으며, 그 목적과 관련해서 갈등을 유발하는 영역은 아니다. 종종 절차나 세부적인 조정 과정에서 의견충돌이 발생할 수 있으나 실질적으로 이슈화되기에는 사안이 크지 않아 정책 추진 시 갈등이 없는 것처럼 보이기도 한다. 구체적으로 도청 인터넷 홈페이지 운영, 주민참여예산제도, 뉴제주운동 등의 정책들이 포함되는 영역으로서, 크게 PR형, PC형, PD형, PG형 정책으로 구분된다.

PR형 정책은 사회적 자본 요소 중 주민참여와 연관되어 있는 재분배 정책으로서, 행정과 주민 간의 물리적인 연결을 목적으로 추진되는 정책 중에서 상대적으로 하드웨어보다 소프트웨어형에 가까운 사업들이 포함되는 유형이다. 예를 들어 사회적 취약계층을 대상으로 추진되는 정책 중 장애인 지원센터 설립 등의 정책은 NR형에 포함되는 반면, 여성발전기금조성, 자원봉사 전산시스템 구축 등의 정책은 PR형에 해당된다.

PC형 정책은 사회적 자본 요소 중 주민참여와 연관되어 있는 구성정책으로서, 이 영역은 구성정책의 영역 중 PR영역에 비해 상대적으로 소프트웨어형에 가까운 사업들이 포함되는 영역으로서, 도청 인터넷 홈페이지 운영, 민원콜센터 운영 등의 정책들이 포함된다.

PD형 정책은 사회적 자본 요소 중 주민참여와 연관되어 있는 분배정책이다. PD형 정책은 분배정책의 성향이 강하기 때문에 다른 유형의 분배정책, 특히 TD형 정책과의 유형 간 충돌이 발생하기 쉬운 경향이 있다. 다만 이 경우 정책의 목적이 행정과 지역 주민 간 물리적 연결인가, 심리적 유대관계의 형성인가에 초점을 두고, 추진되는 정책이 추구하는 방향에 따라 그 유형이 결정된다고 볼 수 있다. 예를 들어 주민참여예산제도의 경우 예산을 활용함에 있어 지역 주민들의 참여를 보장하고자 추진된 제도로서, 그 목적이 예산의 활용을 통한 주민의 신뢰 확보보다는 주민들이 물리적으로 예산 수립 과정에 참여할 수 있는 창구를 마련

하는 경향이 더욱 강한 정책이기 때문에 PD형 정책에 포함된다.

PG형 정책은 주민참여와 연관되어 있는 규제정책이다. 이 유형의 경우 NG형과 유사하게 이론적으로는 행정과 지역 주민 간의 물리적 연결 강화를 위하여 강제력이 부여되는 정책들이 포함되는 영역이나, 실제 물리적 연결, 주민참여를 위한 정책 중 강제력이 부과될 수 있는 사례가 매우 한정적이라는 점에서 실제 사례가 발견되기 어려운 유형이라고 볼 수 있다.

□ 규범 영역

규범 영역은 지역 주민들이 공유할 수 있는 가치나 규칙 등을 결정하는 형태의 정책들이 포함되는 영역으로서, 세계평화의 섬 지정, 환경자원총량제, 차고지 증명제 등의 정책들이 포함된다. 규범 영역은 세부적으로 OR형, OC형, OD형, OG형으로 구분된다.

OR형 정책은 사회적 자본 요소 중 규범과 연관되어 있는 재분배 정책으로서, 해당 유형은 사회적 약자들을 대상으로 추진되는 정책 중 계획이나 제도의 수립 등이 포함된다. 일반적으로 이 유형에 포함되는 계획이나 정책들이 단위사업 형태로 추진되는 경우 해당 사업들이 TR형으로 포함되는 경우가 많기 때문에, 이 영역의 정책들은 TR형에 포함되는 정책들보다 상위에 있는 계획이고 다루는 범위가 넓은 경우가 많다.

OC형 정책은 사회적 자본 요소 중 규범과 연관되어 있는 구성정책으로서, 조직의 신설, 개선, 조정 및 제도개혁, 계획수립 등 지역 주민들이 공유할 수 있는 기준을 설정하기 위한 형태의 정책들이 포함되는 유형이다. 일반적으로 규범 또는 기준을 설정하는 형태의 정책들은 수립 과정에서부터 많은 이해관계자들 간의 갈등이 발생하기도 하지만, 이 유형은 해당 정책 중 직접적인 이해관계자가 적어 갈등이 발생하더라도 그 정도가 심하지 않은 경우가 많다. 다만 이해관계자의 범위 자체는 매우 넓은 편이며, 보통 행정에서 적극적으로 추진하는 정책들이 포함되기 때문에 지역사회 내에서 이슈화되는 경우가 빈번하게 발생한다. 구체적으로 특별자치도 추진, 세계평화의 섬 지정, 세계 7대 자연경관 추진 등의 정책

들이 이 유형에 포함된다.

OD형 정책은 사회적 자본 요소 중 규범과 관련된 분배정책의 영역으로서, 제도 및 계획 수립 형태의 정책 중 특정 개인이나 집단을 대상으로 재화나 서비스의 분배 가능성이 높은 정책들이 포함된다. 이 유형의 정책들은 대체적으로 OC형에 비해 이해관계자의 범위가 좁고 개인의 이익과의 연관성이 높은 특징을 가진다. 구체적으로 농산물 출하예약제, 축산분뇨처리 종합대책 수립 등이 OD형 정책에 해당된다.

OG형 정책은 사회적 자본 요소 중 규범과 관련된 규제정책의 유형이다. 이 유형은 정책의 대상이 광범위하고 수단의 강제성이 높은 형태의 정책 유형이라고 할 수 있다. OD형 정책이 정책 수행 시 발생하는 재화나 서비스를 분배하는 과정에서 갈등이 발생하는 반면, OG형 정책은 정책 수행을 위한 수단의 강제성에 의해 갈등이 발생하는 경우가 많다. 구체적으로 과거부터 도민사회 내에서 많이 이슈화 되었던 재활용품 요일별 배출제 정책을 비롯하여 음식물 쓰레기 종량제, 차고지 증명제 등의 정책들이 모두 이 유형에 포함된다.

□ 신뢰 영역

마지막으로 신뢰 영역은 주민들에게 직접적으로 영향을 미치는 정책들이 가장 많이 포함되는 영역으로서, 규범 영역과 비교했을 때 정책의 결과물들이 주민들과 매우 밀접하게 맞닿는 영역이다. 이 영역은 규범 영역에 포함된 정책들이 사업화되어 추진된 결과물로서 나타나는 경향이 빈번하게 나타나며, 제주평화포럼 개최, 송악산 관광지구 개발사업, 대중교통체제 개편 등의 정책들이 포함되는 영역이다. 이 영역은 구체적으로 TR형, TC형, TD형, TG형으로 구분된다.

TR형 정책은 사회적 자본 요소 중 신뢰와 관련된 유형으로서, 사회적 약자들을 대상으로 실질적인 지원이 이루어지는 사업들이 포함된다. 이 유형은 정책의 수혜자들에게 직접적인 지원이 이루어지는 형태의 사업들이 포함되는 영역으로서, 타 영역에 비해 상대적으로 많은 수의 정책이 추진되는 유형이라고 볼 수 있다. 일반적으로 OR형에 포함되는 계획이나 정책들이 단위사업 형태로 추진되

는 경우 해당 사업들이 TR형으로 포함되는 경우가 많기 때문에, OR형이 TR형에 비해 이해관계자가 넓고 방대한 특징을 가지나 반대로 직접적인 이해관계자의 수가 적다는 특징을 가지고 있다.

TC형 정책은 사회적 자본 요소 중 신뢰와 연관되어 있는 구성정책이다. 이해관계자는 많지 않으나 일방적으로 추진되는 행정 추진 사업들이 다수 포함된 구성정책 영역이면서, 지역 주민들의 삶의 질 향상을 위한 지원사업들이나 행정과 주민 간의 신뢰형성을 위해 필요한 정책들이 포함된다. 이 유형에 해당되는 사업들의 경우 지역 주민들의 수요에 즉각 응답하여 예산을 지원하는 형태의 사업보다는, 전반적인 주민들의 수요를 행정에서 파악하여 일방적으로 제공하는 형태의 사업들이 다수를 차지한다. 구체적으로 이 유형에는 공무원 친절 평가단 운영, 제주특별자치도 감사위원회 설치, 도서연안 오염방지 화장실 설치, 치매·정신 전문병원 설치 등이 포함된다.

TD형 정책은 사회적 자본 요소 중 신뢰와 관련된 분배정책이다. 이 유형은 행정과 주민 간 신뢰관계 형성을 목적으로 보조금 등 재원을 지원하거나, 권한을 부여하는 등의 정책이 포함된다. 특히 TD형 정책은 단위사업 형태로 지역 주민들에게 직접적으로 재원이나 서비스가 지원되고 분배가 이루어진다는 특징을 가지고 있기 때문에 본 연구에서 설정한 16개 정책 유형 중 가장 많은 사례를 보유하고 있으며, 빈번하게 갈등이 발생할 수 있는 유형이기도 하다. 대체적으로 대규모 개발사업들의 경우 해당 영역에 포함되기 때문에 지역적인 상황과 맞물려 이해관계가 복잡하고 개인의 이익과의 연관성 또한 높은 편이다.

TG형 정책은 사회적 자본 요소 중 신뢰와 관련된 규제정책이다. 이 유형은 신뢰 영역에 포함된 만큼 정책의 효과가 주민들에게 직접적으로 영향을 미치는 정책들이 포함되며, 규제정책의 특성 상 강제성이 높기 때문에 이해관계자들과의 갈등이 빈번하게 발생할 여지가 높은 영역이다. 또한 TG형의 경우 OG형 정책과 유사하게 보이는 경우가 빈번하게 발생하는데, OG형 정책이 일반적으로 대다수의 지역주민을 대상으로 규제를 가하는 형태를 보인다면, TG형은 특정 개인이나 집단의 행위를 제한하는 형태를 보이는 경향이 있다. 이러한 특징에 따라 TG형과 OG형 모두 강제성이 높은 편이므로 갈등 발생의 소지가 높은 편이지만, OG

형에 비해 사익과의 연관성이 높고 직접적인 이해관계가 발생하는 TG형 정책이 강도 높은 갈등이 발생할 여지가 높은 경향을 보인다.

2. 갈등 사례 분석 방법론 설정

공공갈등은 정책의 수행 과정에서 발생하여 사회 비용을 증가시키고, 지역 사회 내에 다양한 문제를 발생시킨다. 이러한 공공갈등은 지역 내의 다양한 문제들이 수집되고, 정책이 만들어지고, 집행되며, 평가가 이루어지는 일련의 과정 안에서 다양하게 나타날 수 있는데, 공공갈등의 속성 상 상황이 매우 유동적이고 이해관계자가 많아 문제 해결을 위한 명확한 가이드라인의 설정은 어려운 실정이다. 그럼에도 불구하고 지역 내에 지속적으로 발생하고 있는 공공갈등 문제를 해결하는 것은 사회의 안전과 행정에 대한 국민의 신뢰, 사회적 비용의 감소 등을 위해 반드시 필요한 것이 사실이다.

공공갈등은 행정기관 간에 발생하기도 하지만 본 연구는 그 범위를 행정과 주민 간에 발생하는 공공갈등에 한정하고 있다. 일반적으로 이런 형태의 갈등은 행정의 역할에 따라 그 갈등 상황이 변화하는 경우를 종종 발견할 수 있는데, 이러한 관점에서 볼 때 중개자이자 정책의 공급자인 행정이 어떤 형태로 공공갈등 문제에 접근하는가에 따라 갈등의 수준이나 발생 여부가 달라질 수 있음을 의미한다. 집행 이전 단계에서는 지역주민들 사이에 다양한 갈등을 불러일으키던 정책이 집행 과정 안에서 다양한 변수간의 역학 작용을 통해 종국에는 주민들이 순응하는 형태의 정책으로 변화하거나, 이와 대조적으로 주민들의 적극적인 의지에 의해 시행된 정책이 집행 이후에는 매우 부정적으로 여론이 돌아서기도 한다.

이에 여기에서는 실제 각 민선기수마다 수행된 주요 정책들과 관련하여 각 도정의 임기 내에서 지역 주민들의 순응 여부가 어떻게 변화하였는지를 분석하고, 변화의 과정 안에서 사회적 자본 요소들이 어떻게 작용하였는지를 분석하고자 하였다. 구체적으로 각 도정별로 시행된 주요 정책 중 지역 주민들 간에 잦은 충돌이 발생했던 정책은 무엇이었으며, 해당 정책의 정책 순응 정도가 시간의 흐름에 따라 어떻게 변화하였는지를 분석하기 위한 연구 방법은 다음과 같다.

첫째, 각 도정 별 임기 내 언론에 보도된 자료를 토대로 언급 횟수가 높은 정책 사례를 도출한다. 언론을 통해 생성된 각종 자료는 지역 사회의 과거와 현재를 보여주는 도구이며, 각종 분석을 통해 미래를 예측할 수 있는 좋은 표본이기도 하다. 일반적으로 언론은 정보전달과 더불어 정부의 정책수행을 조사하거나 사회적인 논제를 설정하는 역할을 담당하며, 이에 대한 지속적인 보도와 토론을 통해 대중들에게 해당 이슈에 집중할 수 있게하는 역할을 담당한다. 즉, 언론은 각종 정보의 제공이나 국민들의 알 권리의 충족이라는 역할과 동시에 주민들의 요구를 가시화해서 보여주거나 정책결정참여자들의 전략적 행동을 유도하는 등의 역할을 담당하기도 한다(Orran, 1986). 또한 언론은 사회에 대한 감시 기능을 담당하고 있기 때문에, 현대 사회에서 사회의 변화와 유지와 관련한 기능을 담당하는 사회갈등을 표면적으로 드러내는 역할을 하기도 한다. 따라서 사회적 갈등과 관련하여 공공이슈에 대한 언론보도는 갈등 당사자들은 물론이고 전체 사회의 관심사가 되기 마련이며, 이러한 언론의 보도는 언론을 이용하는 이용자들에게 강력한 영향력을 제공한다(박성태, 2011). 이러한 관점에서 신문, 방송 등의 대중매체는 지역 사회 내에서 발생하는 다양한 갈등상황을 접할 수 있는 가장 간편하고 신속한 수단이라고 할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 첫째로 각 도정의 임기 내에 생성된 언론보도 자료를 기반으로 제주특별자치도의 각 도정 별 주요 정책 중 언론을 통해 자주 언급된 사례를 조사하고자 하여 연구자료로 활용하고자 하였다. 다만 언론보도는 객관적인 현실을 그대로 반영하기도 하지만 때로는 사회 권력구조에 따라 현실에 특별한 의미를 부여하는 이데올로기적 기능을 수행하거나 권력유지나 창출에 도움이 되는 담론을 제공하기도 한다(이완수, 2008). 또한 지역언론의 경우 지방정부와의 유착관계가 형성됨으로써 종종 지방정부의 문제를 적극적으로 인지하고 이를 취재하여 보도하기보다는 최소한의 보도로 언론의 역할을 수행하거나 프레임의 형성에 영향을 미치기도 한다(이서연·고영철, 2013). 즉, 언론이 단순히 객관적인 사실만을 전달하는 것이 아니라 편향적인 방향을 가질 수 있다는 사실은, 해당 언론에서 생성된 자료들이 분석 표본으로서의 객관성을 담보할 수 없다는 의미이다. 이에 본 연구에서는 각 사례를 분석함에 있어 최소 3개 이상의 언론사의

보도자료를 표본으로 활용하고, 이와 더불어 지방지 및 중앙지를 적절히 혼용하여 연구 자료의 객관성을 담보하고자 하였다.

둘째, 언론을 통해 언급된 횟수가 많은 정책들을 대상으로 해당 정책이 특정 시점에서 도민사회에 갈등을 발생시키고 있는지, 혹은 논란이 되고 있는지 여부를 분석한다. 언론을 통해 자주 노출되는 정책의 경우 일반적으로 도민 사회 내에서 주요 이슈가 되는 형태의 정책으로 판단할 수 있지만, 노출이 되는 이유에 대해서는 각 정책 사례마다 다르게 나타날 수 있다. 따라서 언론 노출이 많고 도민 사회 내에서 이슈가 되는 정책이라고 모두 지역 사회 내에서 갈등을 일으키는 정책이라고 할 수는 없으며, 반대로 이슈화되지 않는 정책이라고 해서 전부 정책 순응도가 높은 정책이라고 단정 지을 수는 없다. 다만 사회 내에서 지속적인 갈등 상황이 지속되거나 충돌이 일어나는 정책의 경우, 해당 정책에 관한 갈등 상황이 언론을 통해 보도되는 것이 일반적이다. 따라서 본 연구에서는 언론 노출도가 높은 정책들을 대상으로 해당 보도자료의 내용이 단순한 사실 전달의 목적을 가진 기사인지, 아니면 해당 정책 사례가 실제로 도민사회 내에서 발생하고 있는 갈등이나 불응에 관련한 내용을 다루고 있는지를 살펴봄으로써, 해당 시점에 정책에 대한 지역 주민들의 순응 정도를 판단하고자 하였다.

셋째, 특정 정책이 해당 도정의 임기 내에서 지역 사회 정책 순응도가 어떻게 변화하였는지를 분석하고, 해당 정책의 정책 순응 정도 변화에 사회적 자본의 요소들이 어떻게 작용하였는지를 분석한다. 앞서 진행된 연구 과정에 따라 선정된 각 도정별 주요 갈등사례를 분석함에 있어 본 연구에서 가장 중요하게 살펴보고자 하는 점은 지방정부와 지역 주민 간의 사회적 자본 형성 정도가 갈등 상황의 긍정적인 변화에 영향을 주고 있는가 하는 점이다. 따라서 여기에서는 언론 보도자료 및 연구자료를 통해 갈등 사례에 대한 전반적인 진행 경과를 검토하고, 이 과정에서 갈등이 긍정적인 방향으로 해결되었는지, 혹은 더욱 부정적인 방향으로 진행되었는지를 분석한다. 또한 갈등 상황이 변화하는 과정에서 갈등의 이해관계자들 간에 사회적 자본이 형성 되었는지, 만약 사회적 자본이 형성되었다면 이것이 갈등 상황의 변화에 어떻게 작용하였는지를 분석함으로써 갈등 상황에서의 사회적 자본의 역할에 대해 고민해보고자 하였다.

공공갈등은 발생부터 해결까지 다양한 이해관계자들 간의 복잡한 메커니즘 속에서 다양한 과정을 거치게 된다. 또한 사회 내 넓은 범위에 영향을 미치며, 점차적으로 갈등의 증폭이 심화된다는 특징을 가지고 있다(정원희, 2011). 즉, 갈등 상황은 이를 변화시키는 다양한 변수에 의해 지속적으로 변화하며, 따라서 변수를 어떻게 조절하는가에 의해 갈등 상황을 긍정적인 방향으로 이끌어 나갈 수 있다는 뜻이기도 하다. 그렇다면 갈등 상황을 긍정적으로 변화시키기 위해서는 상황을 변화시키는 변수들에 대한 고민이 선행될 필요가 있는데, 본 연구에서는 사회적 자본을 그 변수로 활용하여 연구를 진행하고자 하였다.

제 4 절 전체 분석의 틀

연구 과정에서 가장 처음으로 진행되는 분석은 각 도정의 선거 공보물을 활용하여 도정의 정책 방향과 정책 환경을 분석하는 것이다. 이를 위한 분석 도구로 내용분석법을 활용하며, 이를 통해 각 도정의 선거 공약을 분석함으로써 당초 각 도정에서 추진하고자 했던 정책방향 및 정책 환경을 확인하고, 이후 진행되는 정책 유형 분류 및 사례 연구를 통해 각 도정의 정책을 분류하는 과정에서 실제 정책들이 추진된 배경에 대한 연구 자료로 활용한다.

이후 진행되는 과정은 각 도정의 정책들을 분류하기 위한 틀을 설정하는 것이다. 분석의 틀을 설정하는 기준은 Lowi의 정책 유형 분류 모형과 사회적 자본 요소(네트워크, 규범, 신뢰, 사회적 참여)를 기준으로 설정하며, 분석의 효율성을 고려하여 총 16개의 영역으로 도정 정책을 분류하였다. 여기서 설정한 분석의 틀은 각 도정에서 실제 추진한 각종 정책사례를 성격에 따라 분류하기 위한 도구로서, 정책의 강제성 정도 및 사회적 자본의 측면에서 정책이 추구하는 목적을 기준으로 각 도정의 정책들을 효율적으로 분류하기 위하여 활용하였다.

모형 설정 이후 이에 따라 제주특별자치도 민선 1기부터 6기까지 각 도정에서 추진된 주요 정책들을 분류하는 작업을 실시한다. 각 도정의 임기동안 추진된 모든 정책들을 열거하고 이를 분석의 틀에 대입하는 것은 현실적으로 불가능하다. 추진된 정책의 수가 너무 많기도 할뿐더러 도의 예산이 투입된 모든 정책들을 일일이 확인하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 연도별로 발간되는 도정백서, 각 연도별 도정 업무보고 자료, 언론보도 자료 등을 토대로 각 연도별로 추진된 도정 정책들을 수집하고 분류하는 작업을 실시하였다.

다만 이 과정에서 도정에서 추진하는 지역 정책 이외의 국책사업은 제외하였다. 갈등 상황에서 지방 정부와 지역 주민 간의 사회적 자본의 형성 정도가 정책 순응에 얼마나 영향을 미치는지를 분석하기 위해서는 연구의 대상이 되는 각 정책 사례에서 지방 정부와 지역 주민이 동일한 역할의 이해관계자일 필요가 있다.

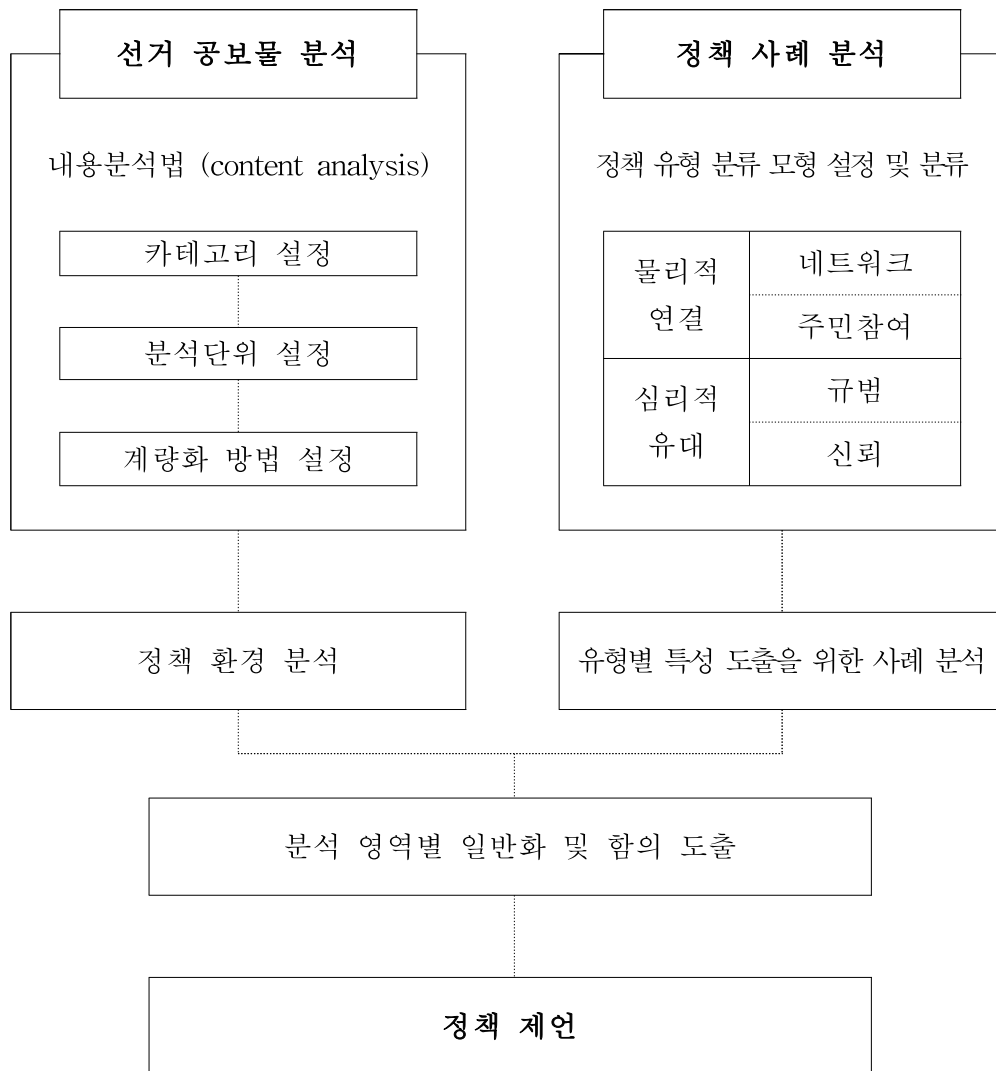
그러나 국책사업에서 발생하는 갈등 관계에서는 대체적으로 국가와 지역 주민들이 직접적인 이해관계자로서의 역할을 담당하며 지방 정부는 중재자로서의 역할로 갈등 상황에 참여하게 되는 경우가 대다수이다. 따라서 본 연구에서는 분석의 틀에 따른 정책의 분류 과정에서 그 대상을 제주특별자치도에서 추진하는 지역 정책으로 한정하여 연구를 진행하였다.

분석의 틀에 따라 정책 사례들을 분류한 후 민선 기수 별로 추진된 주요 사례들 중 갈등 사례들을 도출하여 각 사례를 세부적으로 검토한다. 언론보도 자료를 통해 각 도정 임기별로 주요 추진 정책 중 지역 내에 갈등 발생 사례들을 도출하고, 사회적 자본의 관점에서 각 사례를 분석함으로써 각 사례의 정책 순응 정도가 변화하는 과정에서 사회적 자본이 어떤 방식으로 작용하는지를 살펴보고자 하였다. 지방 정부에서 추진하는 정책들은 추진 과정에서 정책의 성격이나 사회적인 상황, 배경, 목적 등의 변수에 의해 순응도에 차이가 생길 수 있다. 상대적으로 지역 주민들을 강제하지 않으며 직접적인 이해관계자가 많지 않은 정책의 경우 초기 단계부터 종료 단계까지 원활하게 추진되기도 하며, 특정 정책들의 경우 원활하게 사업이 시작되었으나 시간이 지남에 따라 갈등이 발생하기도, 혹은 반대로 침해한 갈등 관계 속에 추진된 사업이 원만하게 종료되기도 한다. 본 연구에서는 이 중에서도 사업 추진 과정에서 순응에서 갈등으로, 혹은 갈등에서 순응으로 지역 주민들의 정책 순응 정도가 추진 과정 내에서 변화한 사례들을 대상으로 연구를 진행하고자 한다. 본 연구는 갈등 혹은 순응 정도가 변화하는데 사회적 자본이라는 변수가 어떻게 작용하였는지를 분석하는 것을 목적으로 하기 때문에, 시작부터 종료 시점까지 지속적으로 순응 상태나 갈등 상태를 유지하고 있는 정책들의 경우 대상에서 제외하였다.

앞서 제시한 바와 같이 본 연구에서는 각 도정에서 추진한 정책들을 사회적 자본의 관점에서 유형별로 분류하고 그 중에서도 갈등이 발생한 사례들을 집중적으로 분석함으로써 도정 정책 순응 확보 과정에서 사회적 자본의 역할을 분석하고자 하였다. 또한 이와 함께 각 도정별 공약 분석을 실시하여 도정의 당초 정책 방향과 실제 추진된 정책들이 유사한 흐름으로 시행되었는지, 그렇지 않다면 그 과정에서 지역 내의 갈등 상황이 실제 정책 추진에 영향을 주지 않았는지에

대해 분석하고자 한다. 이처럼 본 연구에서는 지역 정책, 갈등, 정책 순응, 사회적 자본 등의 개념이 도정의 정책 추진에 어떤 영향을 미치는지를 검토하고, 이를 통해 지역 정책의 효율적인 추진 방향에 대한 정책적인 대안을 제시하고자 한다.

본 연구를 진행하기 위한 분석의 틀은 다음 (그림 3-3)과 같다.



(그림 3-3) 전체 연구 분석의 틀

제 4 장 실증 분석

제 1 절 민선 도정 별 정책 방향 및 정책 환경 분석

1. 선거 공보물 분석 종합

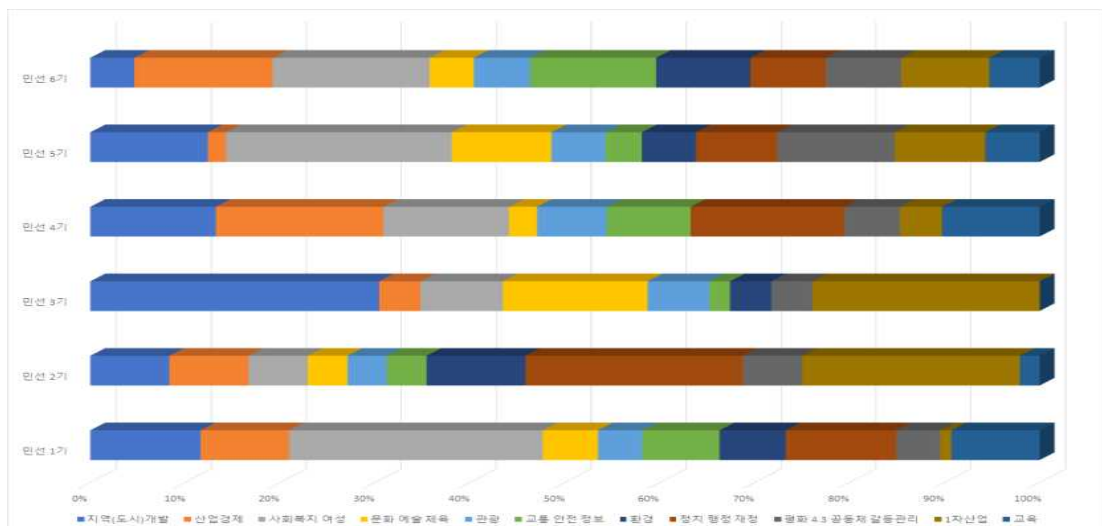
민선 1기부터 6기까지 도지사 당선자의 선거 공보물을 대상으로 내용분석을 실시한 결과, 총 504개의 단어가 추출되었다. 각 민선 기수 별 선거 공보물 중 가장 많은 단어가 추출된 자료는 민선 6기 원희룡 도지사의 선거 공보물이었으며, 가장 적은 단어가 추출된 자료는 민선 3기 우근민 도지사의 선거 공보물이었다. 대체적으로 선거 과정에서 공약 및 정책이 강조되기 시작한 2010년대 실시된 민선 5기 도정부부터 선거 공보물 내에 구체적인 공약사항들이 명확하게 등장하기 시작하였으며, 이에 따라 추출된 단어 또한 급격히 증가하는 양상을 보였다.

카테고리별 단어 비중을 비교 분석한 결과, 사회복지·여성 영역의 단어들은 이 민선 1기부터 6기까지 꾸준히 높은 비중으로 등장하는 경향을 보였다. 뒤이어 지역(도시)개발, 정치·행정·재정, 산업경제, 1차산업 순으로 많은 단어들이 등장한 것으로 분석되었으며, 관광이나 문화·예술·체육, 교육 카테고리의 단어들의 등장 빈도는 낮은 수준인 것으로 분석되었다.

<표 4-1> 민선 기수 별 선거 공보물 내용분석 결과

(단위 : 개, %)

| 구분 | 민선 1기 | 민선 2기 | 민선 3기 | 민선 4기 | 민선 5기 | 민선 6기 | 합계 |
|---------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| 지역(도시)개발 | 10 (11.6) | 4 (8.3) | 14 (30.4) | 9 (13.2) | 13 (12.4) | 7 (4.6) | 57 (11.3) |
| 산업경제 | 8 (9.3) | 4 (8.3) | 2 (4.3) | 12 (17.6) | 2 (1.9) | 22 (14.6) | 50 (9.9) |
| 사회복지·여성 | 23 (26.7) | 3 (6.3) | 4 (8.7) | 9 (13.2) | 25 (23.8) | 25 (16.6) | 89 (17.7) |
| 문화·예술·체육 | 5 (5.8) | 2 (4.2) | 7 (15.2) | 2 (2.9) | 11 (10.5) | 7 (4.6) | 34 (6.7) |
| 관광 | 4 (4.7) | 2 (4.2) | 3 (6.5) | 5 (7.4) | 6 (5.7) | 9 (6.0) | 29 (5.8) |
| 교통·안전·정보 | 7 (8.1) | 2 (4.2) | 1 (2.2) | 6 (8.8) | 4 (3.8) | 20 (13.2) | 40 (7.9) |
| 환경 | 6 (7.0) | 5 (10.4) | 2 (4.3) | 0 (0.0) | 6 (5.7) | 15 (9.9) | 34 (6.7) |
| 정치·행정·재정 | 10 (11.6) | 11 (22.9) | 0 (0.0) | 11 (16.2) | 9 (8.6) | 12 (7.9) | 53 (10.5) |
| 평화·4.3·공동체 ·갈등관리 | 4 (4.7) | 3 (6.3) | 2 (4.3) | 4 (5.9) | 13 (12.4) | 12 (7.9) | 38 (7.5) |
| 1차산업 | 1 (1.2) | 11 (22.9) | 11 (23.9) | 3 (4.4) | 10 (9.5) | 14 (9.3) | 50 (9.9) |
| 교육 | 8 (9.3) | 1 (2.1) | 0 (0.0) | 7 (10.3) | 6 (5.7) | 8 (5.3) | 30 (6.0) |
| 합계 | 86 (100.0) | 48 (100.0) | 46 (100.0) | 68 (100.0) | 105 (100.0) | 151 (100.0) | 504 (100.0) |



(그림 4-1) 민선 기수 별 선거 공보물 분석 결과

민선 1기부터 6기까지 선거 공보물을 분석한 결과 가장 많은 단어가 등장한 카테고리는 사회복지·여성 영역이었다. 이는 분석 대상인 선거 공보물의 특성상 해당 자료의 목적이 유권자로부터 표를 획득하는 것이기 때문에, 특정 계층을 대상으로 표를 획득하고자 하는 경향에 따라 나타나는 현상인 것으로 보여진다. 다만 사회복지·여성이라는 같은 카테고리에 포함되어 있더라도 시기별로 발견되는 흐름이 조금씩 다른 것을 확인할 수 있는데, 민선 1기, 2기에는 여성의 사회진출이나 인권과 관련된 키워드가 높은 빈도로 등장한 반면, 민선 3기, 4기에는 보육과 관련한 키워드의 등장 빈도가 높게 나타났으며, 민선 5기부터는 여성 기업과 관련한 키워드의 등장빈도가 높은 것으로 분석되었다. 즉 ‘여성’이라는 키워드와 연관된 흐름이 시간이 지남에 따라 변화한 것은 해당 키워드와 연관된 당시 시대적인 요구 사항이 변화하였음을 의미한다고 볼 수 있다. 또한 민선 5기부터 사회복지·여성 영역에 다문화 가정과 관련한 키워드가 등장하며, 민선 6기부터 정착주민에 대한 키워드가 등장하고 있는데, 이는 해당 키워드와 관련된 이슈들이 당시 사회적인 주요 이슈로서 관심받고 있었음을 보여준다고 할 수 있다.

지역(도시)개발 카테고리의 경우 민선 1기부터 5기에 이르기까지 꾸준히 높은 수준으로 연관 단어들이 등장하는 것으로 나타났으나, 민선 6기에 들어 급격히 줄어드는 경향을 보였다. 특히 민선 3기에서 연관 단어들이 매우 높은 수준으로 등장하였는데, 이는 당시 수립된 제1차 제주국제자유도시종합계획에 따른 각종 개발사업들(첨단과학기술단지, 서귀포 관광미항, 쇼핑아울렛, 생태신화역사공원 등)과 관련된 키워드들이 대거 등장함에 따라 나타난 결과인 것으로 보여진다. 이처럼 개발과 관련된 키워드는 2000년대 중반까지 지속적으로 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났으나, 민선 5기부터 지속적으로 감소하는 경향을 보였다. 개발과 관련한 키워드가 감소하는 경향을 보이는 이유는 2000년대 후반 세계자연유산, 세계지질공원, 생물권보전지역 등 제주지역의 환경과 관련한 각종 이슈가 등장하면서 개발 사업에 대한 인식이 부정적으로 바뀌게 됨에 따라 나타난 결과인 것으로 보여진다.

정치·행정·재정 카테고리의 경우 민선 2기와 민선 4기 임기에 유독 높은 비중으로 나타난 것으로 분석되었다. 1990년대 후반 IMF 이후 경제 회생, 행정

개혁과 관련하여 국민적으로 관심이 고조되었다. 실제 이러한 관심은 1990년대 후반 김대중 대통령 인수위원회에 접수된 민원 사항들을 내용별로 구분하여 살펴보면 알 수 있는데, 당시 접수된 내용 중 행정개혁에 관한 내용이 전체의 44%로 압도적으로 많은 것으로 나타났으며, IMF 관리체제 극복방안과 관련된 내용 또한 19%수준으로 높게 나타나기도 하였다.⁸⁾ 이러한 국가적인 흐름에 따라 당시 우근민 도지사의 선거 공보물에는 행정개혁, 행정 구조조정, 정책·행정실명제 등 행정개혁과 관련된 키워드들이 다수 포함되었으며 그 결과 정치·행정·재정 카테고리의 비중이 높아진 것으로 보여진다. 또한 민선 4기에서도 이 카테고리의 비중이 높아지는 것을 확인할 수 있는데, 이는 당시 제주특별자치도가 출범함에 따라 이와 관련된 키워드가 급격히 증가하면서 나타난 현상인 것으로 판단된다.

산업경제 카테고리의 경우 민선 4기와 6기에서 유독 두드러지게 나타나는 것으로 분석되었다. 2000년대 후반 전 세계적인 경제·금융 위기가 고조됨에 따라 민선 4기 도정의 주요 키워드는 산업경제 영역과 밀접한 관계를 보이는 경향이 있었으며, 따라서 당시 전 세계적인 흐름에 따라 민선 4기 도정에서는 일자리 창출이나 산업지원과 관련된 산업경제 카테고리의 키워드가 급격히 증가하였다. 이러한 흐름은 민선 6기에서도 유사하게 나타났는데, 민선 6기의 경우 일자리 창출과 신 산업 발굴과 관련된 키워드가 높은 비중으로 나타난 것으로 분석되었다.

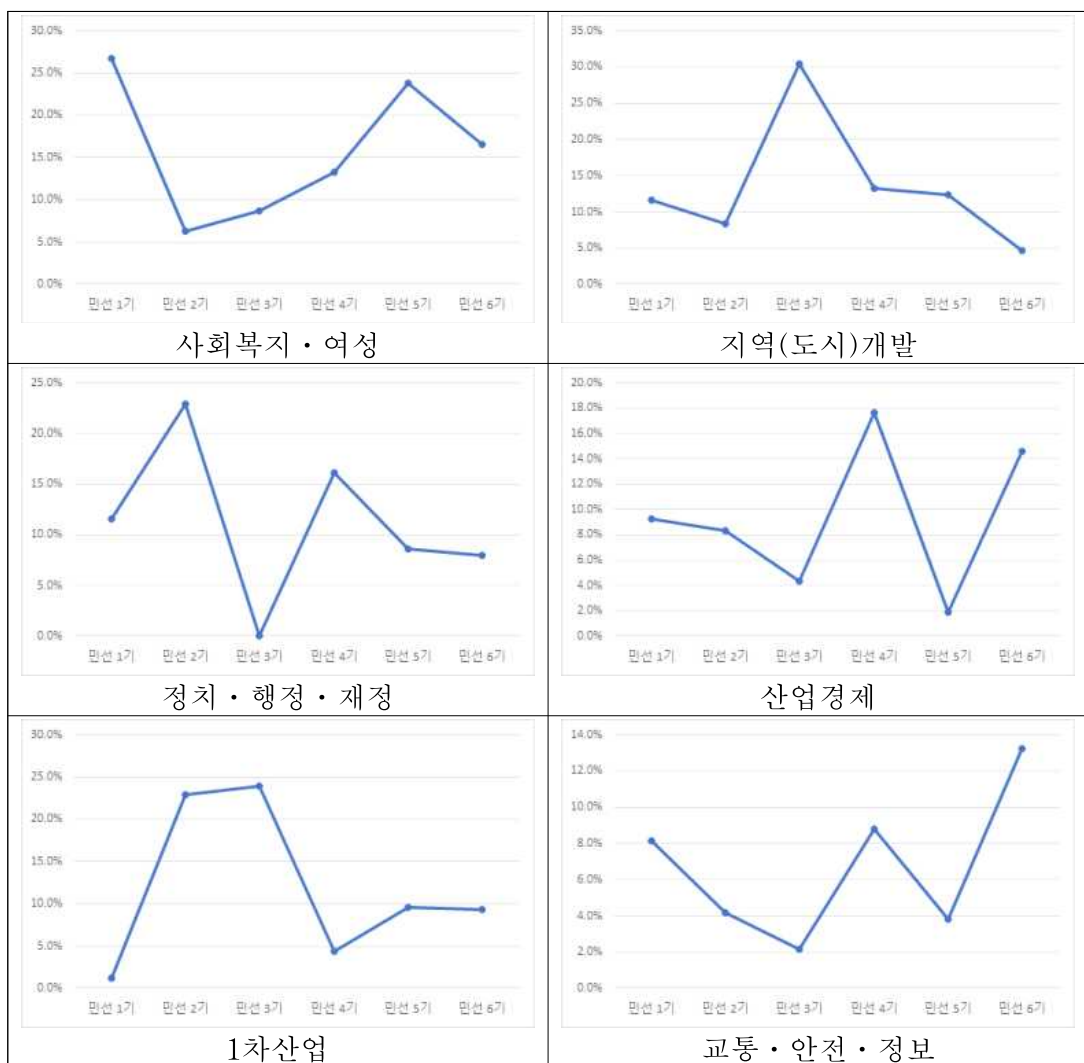
1차산업 카테고리의 경우 민선 2기와 3기에 높은 비중을 차지했던 것으로 나타났다. 1990년대 후반부터 2000년대 초반의 경우 FTA 등이 이슈로 떠오르면서 감귤 가격이 폭락하였던 시기였다. 또한 지속적인 감귤가격 하락으로 인해 감귤 가격 안정화를 위한 많은 노력을 기울이던 시기였기 때문에, 감귤 가격 안정화와 관련된 단어들이 높은 빈도로 등장한 것으로 보인다. 실제 민선 2기와 3기 선거 공보물에 등장하는 주요 키워드는 가공산업, 산지폐기, 정보수매, 휴식년제, 생과처리 등 감귤 가격 안정화를 위한 정책과 관련한 키워드들이 매우 높은 빈도로 등장하였다.

교통·안전·정보 카테고리의 경우 앞서 언급된 타 카테고리에 비해 상대적으로 등장 빈도가 낮은 것으로 나타났으나, 유독 민선 6기에서 높은 비중을 차지

8) “인수위 각종 민원접수 폭주” (연합뉴스, 1998. 1. 31.)

하고 있는 것으로 분석되었다. 전반적인 등장 흐름을 보면 민선 초기에는 정보기반시설의 설치나 데이터베이스 구축 등 정보 영역의 단어들이 주로 등장한 반면, 민선 중기에는 항공자유화, 제2공항 등 교통과 관련한 키워드들의 등장이 주를 이루었다. 또한 민선 6기에 해당 카테고리의 출현 빈도가 매우 높은 것으로 분석되었는데, 이는 대중교통이나 재해방지, 주차, 안전 등 다양한 영역에서 지역 주민들의 생활 안전·편의를 위한 각종 정책들이 등장함에 따라 나타난 현상인 것으로 보여진다.

<표 4-2> 민선 기수에 따른 주요 카테고리 단어 수 변화 추이



2. 민선 도정 별 선거 공보물 분석 결과

민선 1기 신구범 지사의 선거 공보물 분석 결과, 사회복지·여성 영역과 관련된 단어들이 빈번하게 등장하는 것으로 분석되었다. 이와 더불어 지역(도시)경제·개발 영역과 정치·행정·재정 영역의 단어들 또한 높은 빈도로 등장한 것으로 나타났는데, 이는 당시 도정이 적극적으로 추진한 재정 자립도 향상, 지역 경쟁력 강화라는 목표와 일치하는 결과라고 볼 수 있다. 특히 민선 1기 도정은 출범과 동시에 제주도의 재정자립도 확보를 최우선 과제로 삼고 목표 달성을 위한 다양한 정책들을 추진하였는데, 이 과정에서 추진된 대표적인 정책들이 관광복권 발행, 먹는샘물 사업 등이라고 볼 수 있다. 실제 선거 공보물 분석 결과 또한 이와 유사한 흐름을 보이고 있는데, 정치·행정·재정 카테고리에 포함된 단어 중 대부분의 단어들이 기업경영조직방식, 경영수지사업, 능력중심, 행정능력, 지방재정 등 당시 도정의 재정자립도 확보와 관련된 단어들이 주를 이루었다. 또한 민선 1기 도정이 출범한 1990년대 중반은 제주도종합개발계획이 수립되는 등 제주도가 본격적으로 개발되기 시작한 시점이라고 볼 수 있다. 또한 이와 함께 2002년 한일 월드컵의 개최는 당시 제주도의 상황과 맞물려 제주지역의 개발 사업을 크게 확장시키는 결과를 가져오기도 하였다. 실제 민선 1기 선거 공보물 분석 결과를 살펴보면, 지역개발, 개발이익, 개발지원기금, 월드컵 경기장, 종합개발계획 등 지역(도시)개발 카테고리에 포함된 대부분의 키워드들이 종합개발계획, 월드컵 개최 등과 연관된 단어들이 등장하고 있는 것으로 나타났다.

<표 4-3> 민선 1기 신구범 도지사 선거 공보물 분석 결과

| 카테고리 | 비중 | 카테고리 | 비중 |
|----------|-------|----------|-------|
| 지역(도시)개발 | 11.6% | 환경 | 7.0% |
| 산업경제 | 9.3% | 정치·행정·재정 | 11.6% |
| 사회복지 여성 | 26.7% | 평화·43 등 | 4.7% |
| 문화·예술·체육 | 5.8% | 1차산업 | 1.2% |
| 관광 | 4.7% | 교육 | 9.3% |
| 교통·안전·정보 | 8.1% | | |

민선 2기 우근민 지사의 선거 공보물 분석 결과, 정치·행정·재정 카테고리 와 1차산업 카테고리 와 관련된 단어들이 빈번하게 등장하는 것으로 분석되었다. 민선 2기 도정은 1998년 출범한 도정으로서, 출발부터 IMF 외환위기에 따른 경기 침체 해소 등 지역 경제 활성화라는 큰 숙제를 안고 시작할 수 밖에 없는 상황에 놓여있었다. 따라서 민선 2기 우근민 지사의 선거 공보물 분석 결과 또한 지역 경제 활성화를 위한 다양한 키워드들이 등장하고 있는 것으로 분석되었다. 산업경제 영역의 경우 민자유치, 도전역 면세지역화, 외국인 투자유치 등 외부 자본 유치를 통해 지역 경제 활성화를 도모하고자 하는 의지가 명백히 드러나고 있었으며, 감귤종합대책, 종합물류센터, 감귤가공공장, 생과처리 등 제주지역의 경제를 지탱하는 감귤산업의 지원을 강화함으로써 지역 경제의 기반을 안정화하고자 하는 노력 또한 엿보였다. 다만 이외에 교육이나 관광, 교통·안전·정보, 사회복지·여성, 문화·예술·체육 등의 카테고리에 포함되는 키워드의 등장은 타 도정에 비해 매우 낮은 것으로 나타났는데, 이는 앞서 설명한 바와 같이 상대적으로 경제활성화와 관련된 이슈가 당시 사회 내에서 매우 높은 비중을 보이고 있었기 때문에 나타난 현상인 것으로 판단된다.

<표 4-4> 민선 2기 우근민 도지사 선거 공보물 분석 결과

| 카테고리 | 비중 | 카테고리 | 비중 |
|----------|------|----------|-------|
| 지역(도시)개발 | 8.3% | 환경 | 10.4% |
| 산업경제 | 8.3% | 정치·행정·재정 | 22.9% |
| 사회복지 여성 | 6.3% | 평화·43 등 | 6.3% |
| 문화·예술·체육 | 4.2% | 1차산업 | 22.9% |
| 관광 | 4.2% | 교육 | 2.1% |
| 교통·안전·정보 | 4.2% | | |

민선 3기 우근민 지사의 선거 공보물 분석 결과에 따르면 지역(도시)개발, 1차산업 카테고리에 포함된 단어의 등장 비중이 유독 높은 것으로 분석되었다. 이는 당시 제주국제자유도시 지정에 따른 결과로서, 국제자유도시종합계획의 수립 및 추진은 지역(도시)개발 카테고리의 비중을 급격히 증가시키는 역할을 하였다. 실제 첨단과학기술단지, 서귀포 관광미항, 휴양형 주거단지, 쇼핑아울렛, 생태신

화역사공원 등 제1차 국제자유도시종합계획에 포함된 7대 선도사업들이 이슈화 되면서 이 영역의 비중이 급격히 증가하였으며, 이러한 추세는 향후 민선 4기까지 이어지는 경향을 보였다.

이와 더불어 1차 산업 카테고리의 비중 또한 매우 높은 것으로 분석되었는데, 이는 민선 2기와 마찬가지로 감귤산업 활성화를 위한 정책들이 지역 사회 내에서 주요 이슈화 되면서 나타난 현상인 것으로 보인다. 특히 민선 3기 선거 공보물에는 새로운 정책에 대한 제시보다는 민선 2기 도정에서 추진한 각종 정책의 결과에 대한 내용을 주로 열거하는 형태로 선거 공보물이 구성되었으며, 이에 따라 선거 공보물 분석 결과 또한 민선 2기 도정에서 주로 추진하였던 1차산업과 관련된 내용들의 비중이 급격히 증가한 것으로 보인다.

<표 4-5> 민선 3기 우근민 도지사 선거 공보물 분석 결과

| 카테고리 | 비중 | 카테고리 | 비중 |
|----------|-------|----------|-------|
| 지역(도시)개발 | 30.4% | 환경 | 4.3% |
| 산업경제 | 4.3% | 정치·행정·재정 | 0.0% |
| 사회복지 여성 | 8.7% | 평화·43 등 | 4.3% |
| 문화·예술·체육 | 15.2% | 1차산업 | 23.9% |
| 관광 | 6.5% | 교육 | 0.0% |
| 교통·안전·정보 | 2.2% | | |

민선 4기 김태환 지사의 선거 공보물 분석 결과, 산업경제, 정치·행정·재정 카테고리에 포함된 단어의 등장 비중이 높은 것으로 나타났다. 민선 4기 도정의 핵심 키워드는 단연 ‘제주특별자치도 출범’이라고 볼 수 있다. 당시 김태환 도지사의 선거 공보물에는 특별자치도 출범과 관련한 키워드가 매우 빈번하게 등장함을 알 수 있다. 이러한 특징은 당시 후보로 출마했던 타 후보들의 선거 공보물에서는 찾아 보기 힘든 부분인데, 이는 김태환 도지사가 당시 전임 도지사로서 역할을 수행함에 따라 기존 도정의 업적을 표현하기 위한 수단으로 활용하였던 것으로 보여지기도 한다. 민선 3기 도정은 최초 우근민 도지사가 당선되어 출범하였으나, 이후 선거법 위반으로 당선무효가 됨에 따라 민선 3기 중기에서 후기

에 이르는 기간동안 김태환 도지사에 의해 도정이 운영되었다. 이러한 일련의 상황을 고려해 봤을 때 김태환 도지사의 선거공보물에 특별자치도에 대한 내용이 유독 많이 언급되고 있는 이유는 기존 도정 운영 과정에서의 업적을 돋보이게끔 하기 위한 수단이라고 볼 수 있다. 따라서 당시 민선 4기 김태환 도지사의 선거공보물 분석 결과 중 정치·행정·재정 카테고리의 비중이 높게 나타난 것은 자연스러운 결과인 것으로 해석할 여지가 있다.

이와 별개로 산업경제 카테고리에 포함된 단어의 비중이 매우 높은 것으로 분석되었는데, 이러한 결과는 당시 전 세계적인 경제·금융 위기가 고조되면서 이에 따른 경제 불황이 대한민국 뿐만 아니라 제주지역에까지 영향을 미치게 되었으며, 이에 따라 일자리 창출, 신 산업 발굴 등과 같은 키워드가 빈번하게 나타나는 경향을 보였다. 이러한 경향은 당시 후보로 출마했던 타 후보들의 선거공보물에서도 유사하게 찾아볼 수 있으며, 당시 선거에 출마했던 후보자들의 선거공보물이 유사하게 지역경제 활성화나 일자리 창출과 관련한 키워드를 노출하고 있다는 것은 당시 도민 사회 내에서 해당 키워드와 관련된 사안들이 지역 사회 내에서 주로 언급되고 있었음을 의미한다고 볼 수 있다.

<표 4-6> 민선 4기 김태환 도지사 선거 공보물 분석 결과

| 카테고리 | 비중 | 카테고리 | 비중 |
|----------|-------|----------|-------|
| 지역(도시)개발 | 13.2% | 환경 | 0.0% |
| 산업경제 | 17.6% | 정치·행정·재정 | 16.2% |
| 사회복지 여성 | 13.2% | 평화·43 등 | 5.9% |
| 문화·예술·체육 | 2.9% | 1차산업 | 4.4% |
| 관광 | 7.4% | 교육 | 10.3% |
| 교통·안전·정보 | 8.8% | | |

민선 5기 우근민 지사의 선거 공보물 분석 결과에 따르면, 사회복지·여성, 산업경제, 평화·4.3·공동체·갈등관리 카테고리에 포함된 단어의 등장 비중이 높은 것으로 나타났다. 우근민 지사의 선거 공보물 분석 결과 사회복지·여성 카테고리에 포함된 단어는 보육, 노인, 장애인, 다문화가정, 여성 등 다양한 사회적

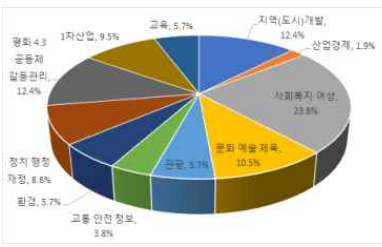
약자들을 대상으로 정책을 제시하고 있었다. 특히 다문화가정과 관련된 키워드의 등장은 민선 5기 들어 최초로 등장하였으며, 이는 다문화가정과 관련된 이슈가 사회적으로 대두되고 있었음을 의미한다고 볼 수 있다.

산업경제 카테고리에는 해외수출, 자유무역, 외자유치 등과 같은 키워드의 등장 비중이 높은 것으로 나타났다. 민선 5기 도정의 비전은 “도민이 행복한 국제자유도시”로서, 국제자유도시로서의 역할을 강화함으로써 지역 경제를 활성화 시키고 제주도가 처한 위기 상황을 극복해 나가는 것을 도정 과제로 추진하였다. 이는 선거 공보물 분석 결과와도 일치하는 부분으로서, 당시 도정이 경제 위기 탈출을 위해 많은 노력을 기울였음을 보여준다고 할 수 있다. 실제 민선 5기 임기동안 제주지역의 경제성장률 및 고용률은 급격히 증가하는 현상을 보였으며, 이는 당시 추진했던 정책들이 어느정도 효과를 보였음을 증명하는 단적인 예시라고 볼 수 있다.

평화·4.3·공동체·갈등관리 카테고리 내에서는 4.3 및 평화와 관련된 키워드의 등장 빈도가 높은 것으로 나타났다. 이는 사실 민선 5기 이외에 다른 도정에서도 찾아볼 수 있는 부분으로서 민선 5기 도정의 선거 공보물이 보여주는 특징이라고 하기 어려운 부분이 있다. 그러나 민선 5기 선거 공보물에는 4.3과 평화 이외에도 갈등관리나 주민통합과 관련된 키워드들이 등장하기 시작하였다. 이는 민선 1기 이후 등장하지 않았던 키워드로서, 민선 5기가 출범하는 시기에는 지역 내에 높은 수준의 갈등 양상이 지속적으로 나타났으며, 또한 잠재적인 갈등 요소들이 다수 존재하고 있었기 때문에 나타난 현상인 것으로 보여진다. 민선 5기 도정에서는 영리병원, 내국인카지노, 쓰레기매립장 건설 등 다양한 갈등 요소들을 효과적으로 해결하고자 하였으며, 이에 화합, 갈등조정, 대통합 등의 키워드가 선거 공보물에 등장한 것으로 판단된다.

<표 4-7> 민선 5기 우근민 도지사 선거 공보물 분석 결과

| 카테고리 | 비중 | 카테고리 | 비중 |
|----------|-------|----------|-------|
| 지역(도시)개발 | 1.9% | 환경 | 5.7% |
| 산업경제 | 12.4% | 정치·행정·재정 | 8.6% |
| 사회복지 여성 | 23.8% | 평화·43 등 | 12.4% |
| 문화·예술·체육 | 10.5% | 1차산업 | 9.5% |
| 관광 | 5.7% | 교육 | 5.7% |
| 교통·안전·정보 | 3.8% | | |



민선 6기 원희룡 지사의 선거 공보물 분석 결과에 따르면, 사회복지·여성, 산업경제, 교통·안전·정보 카테고리에 포함된 단어의 등장 비중이 높은 것으로 나타났다. 원희룡 지사의 선거 공보물 분석 결과 사회복지·여성 카테고리에 포함된 단어 중 타 도정과 차별화 되는 부분은 의료와 관련된 키워드의 노출 및 정착주민 키워드의 등장이라고 볼 수 있다. 특히 정착주민과 관련된 키워드는 민선 6기에서 최초로 등장한 키워드로서, 2000년대 후반, 2010년 초반부터 시작된 정착주민들의 급격한 증가가 지역 사회 내에 주요 이슈로 대두되면서 관련 키워드가 선거 공보물 내에 등장하게 된 것으로 보인다.

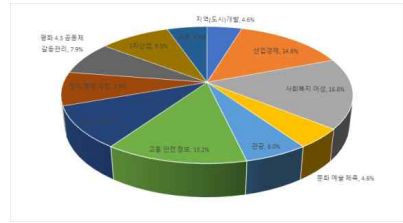
산업경제 카테고리에서는 일자리 창출과 관련된 키워드가 가장 높은 비중으로 등장하였다. 일자리 창출과 관련된 키워드는 전 세계적인 경제 위기가 이어지던 민선 4기부터 지속적으로 나타나는 현상이었으며, 이러한 추세가 민선 6기까지도 이어진 것으로 보인다. 또한 민선 6기 선거 공보물에서는 최초로 청년과 관련된 키워드가 등장하였는데, 이는 제주 도정 뿐만 아니라 전국적으로 청년과 관련한 키워드가 이슈로 떠오르게 되면서 이러한 현상이 반영된 것으로 보여진다.

이와 별개로 재해예방, 교통안전 등 주민들의 삶의 질과 직접적으로 연관되는 키워드를 비롯하여 사회적경제, 마을자치, 공동체 복원 등 공동체와 관련된 키워드가 새롭게 등장한 것이 민선 6기 선거 공보물의 가장 큰 특징이라고 볼 수 있다. 이는 각종 접근 통로의 다양화로 인해 과거와 비교했을 때 지역 주민들이 직접 정책의 이해관계자로 등장하는 빈도가 증가하고 있음을 보여준다고 할

수 있다.

<표 4-8> 민선 6기 원희룡 도지사 선거 공보물 분석 결과

| 카테고리 | 비중 | 카테고리 | 비중 |
|----------|-------|----------|------|
| 지역(도시)개발 | 4.6% | 환경 | 9.9% |
| 산업경제 | 14.6% | 정치·행정·재정 | 7.9% |
| 사회복지 여성 | 16.6% | 평화·43 등 | 7.9% |
| 문화·예술·체육 | 4.6% | 1차산업 | 9.3% |
| 관광 | 6.0% | 교육 | 5.3% |
| 교통·안전·정보 | 13.2% | | |



제 2 절 분석의 틀에 따른 민선 도정 정책 분류

1. 민선 도정별 정책 분류

1) 민선 1기, 신구범 도정

1995년 7월부터 1998년 6월까지 신구범 지사의 제주도 민선 1기 도정의 키워드는 개발과 자립이라는 단어에 모두 포함되어 있었다고 해도 과언이 아니다. 민선 1기 도정에서의 핵심 사업은 관광복권 발행, 먹는샘물 사업 본격 추진 등 다양한 사업을 발굴함으로써 사업을 통해 지방의 자립도를 높이고자 하는 노력이 주를 이루었으며, 1차 산업 위주인 제주 지역의 산업 구조를 다양화함으로써 미래 제주의 새로운 핵심 산업을 육성하고자 하는 경향을 보였다. 실제 제주컨벤션센터 건립, 감귤박물관 건립, 동서부 주요도로 확포장사업 추진, 관광종합센터 건립 추진, 세계 섬 문화축제 추진 등의 정책들은 민선 1기 임기동안 최초로 기획되거나 추진되었는데, 이러한 사업들은 대체적으로 사업들은 관광산업을 보다 강화시키고 미래 제주의 핵심 산업으로 성장시키고자 하는 의지가 보이는 정책이었다.

1994년 수립된 제주도 종합개발계획은 관광산업 육성이라는 민선 1기 도정의 정책들을 효과적으로 달성할 수 있게끔 하는 구체적인 도구로서의 역할을 담당하였다. 당시 수립된 제주도 종합개발계획은 제주도가 보유한 각종 자원을 합리적이고 효율적으로 활용함으로써 지역현안 문제를 해결하고 미래를 대비하는 것을 목적으로 수립되었으며, 계획 내에는 제주도의 도시계획, 농어촌 개발, 생활환경의 조성, 보건위생, 관광산업 육성, 교육진흥 등 제주도의 전반적인 발전 방향에 대한 가이드라인을 제시하고 있었다. 특히 당시 수립된 계획에는 관광산업의 진흥을 위한 구체적인 계획이 수립되어 있었는데, 이는 도내 각종 관광지를 지구단위로 개발하여 제주지역의 관광산업의 질적·양적 확대를 추구하고 있었다. 제주도 종합개발계획상에 제시된 관광산업의 육성 전략은 당시 관광산업 활성화

를 통해 지역 소득을 확보하려는 민선 1기 도정의 정책 방향과 일치한다고 볼 수 있었으며, 따라서 민선 1기 임기 당시 개발계획에 제시된 많은 관광지구 개발 사업들이 적극적으로 추진되기도 하였다.

이와 함께 민선 1기에서는 관광지구 조성 뿐만 아니라 도내 건설 경기의 활성화를 위한 다양한 정책이 시행되었다. 당시 구체적으로 건축신고 민원도움센터 운영, 관급공사 상시투찰제, 건축허가 절차 간소화, 건축물 고도제한 완화, 개발제한구역 행위제한 완화 등 건축경기 활성화를 위한 다양한 정책들이 시행되었는데, 해당 시기는 2002년 한일월드컵 개최에 따라 서귀포 월드컵 경기장 건립이 이미 확정된 상황으로서 월드컵 특수를 활용하여 관광산업을 집중 육성하고자 하는 의지가 있었던 것으로 판단된다.

분석의 틀에 따라 민선 1기 주요 정책들의 특징을 종합해 보면, 당시 전반적인 도정의 운영 방향에 따라 신뢰 영역의 사업들이 이슈화 되는 경향을 보였다. 특히 TD형 정책이 지역 사회 내에 큰 이슈를 가져온 것으로 나타났는데, 이는 민선 1기 도정 취임 직전에 수립된 제주도종합개발계획에 따른 사업들이 본격적으로 추진됨에 따라 나타난 결과인 것으로 보여진다. 또한 이와 더불어 당시 서귀포시 상호동에 위치해 있던 쓰레기 매립장의 이용 계약이 만료됨에 따라 색달동에 신규 쓰레기 매립장을 건설하는 과정에서 지역 내에 많은 논란이 발생하기도 하였다.

이와 더불어 TC형에 포함된 사업들의 경우에도 지역 언론을 통해 많은 이슈가 되기도 하였다. 특히 먹는샘물 사업이나 관광복권 발행 사업의 경우 지역의 재정자립도를 높이기 위한 당시 도정의 핵심 사업으로 추진됨에 따라 언론에 자주 노출되는 경향을 보였으나, 해당 사업 자체가 지역 주민들 간에 찬반 논란거리로 이슈화되지는 않았던 것으로 나타난 바, 이는 대체적으로 도정에서 추진하는 정책들의 방향성이 주민들의 방향성과 어느정도 일치하고 있었기 때문에 나타난 결과인 것으로 보여진다. 다만 당시 추진된 TC형 정책이 지역주민들로부터 큰 반발 없이 추진된 반면, TD형 정책들은 주민들의 많은 반발 속에 사업이 추진되기도 하였다. 민선 1기의 경우 제주도 종합개발계획의 추진에 따른 결과로 다수의 대규모 개발정책이 제주도 곳곳에서 추진되었는데, 돈내코지구, 함덕지구,

만장굴지구, 남원지구, 용머리지구 등 기존 관광지구 정비계획과 더불어 봉개 휴양림지구, 교래 농어촌휴양지지구, 송악산지구, 묘산봉지구 등 신규 관광지구 개발계획이 바로 그것이다.

일반적으로 분배정책에 포함된 정책들의 경우 금전이나 물질, 서비스 등을 사회 부문에 분배하는 형태의 정책으로서, 실제 정책이 추진되는 과정에서 승자만 있고 패자가 없는 것처럼 보이기 쉽고, 따라서 정책의 도입 과정에서는 결탁의 양상을 보이는 경우가 자주 발생한다(이강래, 2017). 그러나 정책의 토대가 되는 기본 방침이 확정된 이후에는 후속 사업을 집행하는 단계에서 한정된 자원을 분배하는 과정에서 갈등이 발생하는 경향을 보이는데, 민선 1기에서 추진된 다수의 개발 사업들(묘산봉 관광지구 개발 사업, 제주컨벤션센터 건립 사업 등) 또한 추진되는 과정을 살펴보면 전형적인 분배 정책 영역의 사례들의 특징을 보이고 있다. 다만 제주도의 경우 개발 사업들이 환경과 관련된 이슈와 연결됨으로써 갈등이 고조되는 경향을 보이는데, 일반적인 분배 정책에 포함된 개발 사업들의 경우 정책 과정이 갈라먹기 형태로 결과가 도출되는 것과 상이하게 당시 추진된 사업들의 경우 사업 자체가 무산되는 경우가 빈번하게 발생하는 특징을 보이기도 하였다.

또한 민선 1기 도정의 정책들을 살펴보면 대체적으로 직접적인 이해관계자가 명확하게 드러난 사업임에도 불구하고 이해관계자 간의 갈등으로 인해 사업이 제대로 추진되지 못한 경우가 발생하기도 하였다. 지역 내 사회적 자본은 각 행위자들 양자 간의 상호작용 속에서 형성되며, 따라서 정책을 추진하는 과정, 또는 그 이전 과정에서 충분한 사회적 자본을 형성하기 위해서는 양자간에 서로를 이해하려는 적극적인 시도와 노력이 필요하다. 하지만 민선 1기 당시 추진된 사업의 추진과정에서 행정은 주민설명회나 공청회 등을 실시함으로써 지역 주민들과의 네트워크 및 신뢰 형성을 위한 시도가 있었으나, 실제 받아들이는 주민들의 입장에서는 이를 적극적이고 진실한 시도로 받아들이지 못하는 경향이 있었다. 즉, 일방적인 네트워킹을 시도함으로써 지역 내에 사회적 자본을 증가시키는 것이 아니라 오히려 사회적 자본을 감소시키고 행정에 대한 불신만 커지게 하는 역효과를 발생시킨 것이다.

사실 민선 1기에서 추진한 사업 중 많은 사업은 지역 주민들과의 충돌 없이 원만하게 추진되기도 하였다. 그러나 민선 1기 임기동안 추진된 정책 중 TC형의 정책들이 원만하게 시행된 반면 TD형 정책들의 시행 과정에서는 많은 충돌이 발생한 것은 당시 추진된 분배정책들 중 다수가 주민들의 재산권이나 생존권과 관련되었던 것도 중요한 요인으로 작용하였고 볼 수 있다. 또한 당시 제주도민들의 인식 자체가 환경을 적극적으로 개발하는 것 자체에 대한 심리적 반발심이 작용하였을 수도 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 당시 도정에서 시행한 TD형 정책들이 추진 과정에서 지역 내에 갈등을 발생시켰다는 것은 당시 추진 과정에서 지역 주민과의 사회적 자본을 형성하고 협상을 통한 문제 해결에 실패하였다는 것을 단적으로 보여준다고 할 수 있으며, 또한 정책을 추진하고 문제를 해결하는 과정에서 많은 사회적 비용을 발생시켰음은 명백한 사실이라고 할 수 있다.

<표 4-9> 제주특별자치도 민선 1기 주요 정책 분류

| | | 재분배정책 | 구성정책 | 분배정책 | 규제정책 |
|--------|------|---|---|---|---|
| 물리적 연결 | 네트워크 | | <ul style="list-style-type: none"> • 중소기업종합지원센터 건립 • 제주발전연구원 설립 • 관광종합센터 건립 • 재외도민과 설립 추진 • 건축신고 민원도움센터 운영 | | |
| | 주민참여 | <ul style="list-style-type: none"> • 장애인 자활기금 조성 • 실버인력은행 운영 • 노인복지기금 조성 | | <ul style="list-style-type: none"> • 도정 창안제 • 팩스 민원처리제 • 후속민원 사전예고제 • 관급공사 상시투찰제 • 건축허가 절차 간소화 | |
| 심리적 유대 | 규범 | <ul style="list-style-type: none"> • 여성의 사회진출방안 제도화 추진 • 제주형 사회복지모델 추진 | <ul style="list-style-type: none"> • 행정서비스현장제 • 친환경 개발을 위한 환경지표 설정 • 지역관광품질시스템 구축 | <ul style="list-style-type: none"> • 농산물 출하예약제 • 감귤생산조정제 | <ul style="list-style-type: none"> • 토지거래 허가구역 재지정 추진 |
| | 신뢰 | <ul style="list-style-type: none"> • 장애인 차량 취득세 지원 • 장애인 자녀 학비 지원 사업 • 양로원 수용 노인 틀니 제공 사업 • 거동 불편 노인 간병 도우미 운영 • 잠수건강 지원사업 | <ul style="list-style-type: none"> • 관광복권 발행 • 먹는샘물 사업 | <ul style="list-style-type: none"> • 서귀포시 쓰레기 매립장 조성 • 제주컨벤션센터 건립 • 함덕 관광지 개발 사업 • 묘산봉 관광지구 개발사업 • 동서부산업도로 확장사업 • 스프링클러 설치 지원사업 • 감귤생산 유통 지원사업 | <ul style="list-style-type: none"> • 유흥주점 신규 허가 규제 • 골프장 농약, 비료 사용 규제 • 만장굴 관광지구 일부 지정 해제 • 제일교포 투자 규제완화 추진 |

2) 민선 2기, 우근민 도정

1998년 7월부터 2002년 6월까지 우근민 지사의 민선 2기 시기는 전국적으로 경제적인 어려움을 겪고 있던 시기로서, 당시 도정의 가장 큰 과제는 지역 경제를 살리고 일자리를 창출하는 것이었다고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 이전 도정에서부터 추진해오던 관광산업의 활성화 전략은 민선 2기까지도 지속적으로 이어져 왔으며, 이 시기에는 기존 관광산업 활성화 전략을 보다 확장하여 중국인 관광객 유치에 본격화하기 시작한 시기라고 볼 수 있다. 실제 외국인 관광객 유치를 위해 제주평화포럼, 세계 섬 문화 축제 등의 축제들을 개최하고, 국제자유도시 추진 및 국제자유도시 종합계획 수립 등 국제적인 관광도시로서의 정체성을 보다 명확하게 확립하고자 시도했던 시기라고 볼 수 있다.

민선 2기 정책의 가장 특징적인 부분은 민선 1기와 더불어 제주도 종합개발 계획에 따른 다양한 사업들이 추진되면서 제주지역의 관광산업 육성을 위한 다양한 인프라 조성 사업들이 다양하게 추진되었으며, 이와 동시에 국제자유도시를 적극적으로 추진하면서 제주도 전역이 급격하게 변화하기 시작하였다는 것이다. 이 과정에서 많은 시행착오가 발생하기도 하였으며, 이로 인해 지역 주민들과 행정 간의 충돌이 종종 발생하기도 하였다. 대표적인 사례는 제주도 개발 특별법 개정 과정에서 발생한 내국인 출입 카지노 도입, 개 경기장 도입 등 도박산업의 합법화 추진이라고 볼 수 있다. 이와 더불어 인터넷 발달로 인해 행정 서비스를 온라인으로 제공하기 위한 인프라가 본격적으로 조성되기 시작한 것 또한 민선 2기부터였다. 도청 홈페이지가 운영되기 시작하였으며, 이에 더불어 마을 단위 홈페이지가 운영되는 등 인터넷을 활용한 기초적인 행정 서비스가 제공되기 시작하였다.

분석의 틀에 따른 분석 결과를 토대로 민선 2기 주요 정책들의 특징을 종합해 보면 OC형, TC형, TD형에 포함된 정책들이 이슈화된 경우가 많은 것으로 분석되었다. 구체적으로 제주평화포럼 개최, 세계섬문화축제, 국제자유도시 추진 및 종합계획 수립, 관광지구 투자유치 추진 등과 같은 사안들이 언론을 통해 도민 사회 내에 이슈가 되기도 하였는데, 이는 전반적으로 제주도의 미래 먹거리인 관광산업

의 국제화를 위한 방향성 하에 추진된 정책들이라는 공통점을 가지고 있다. 제주도를 국제적인 관광지로 육성하고자 하는 노력은 민선 도정이 출범하기 이전부터 지속적으로 추진되어 왔다. 즉, 관광산업을 육성하고자 하는 방향성은 특정 도정이 정책적인 선택에 의해 단기간에 추진된 것이 아니라 과거부터 지속적으로 제주도가 나아가고자 하는 도민들의 의지이자 비전이었던 것이다. 지속적인 노력에 따라 민선 2기 도정에서는 이러한 노력들의 결실이 나타나기 시작하였는데 그 의의가 있다고 볼 수 있다. 당시 추진된 세계 섬문화 축제나 제주평화포럼은 세계에 제주를 알리는 큰 기회로 작용하였으며, 국제자유도시종합계획은 현재까지도 제주도 최상위 법정계획으로서 지역의 전반적인 방향성을 설정하기 위하여 활용되고 있다. 또한 TD형에 포함되는 대규모 개발사업의 비중이 높은 것으로 나타났는데, 이는 민선 1기와 유사하게 제주도 종합개발계획 상의 개발 사업들이 민선 1기를 거쳐 민선 2기 시절 본격 사업화되어 추진됨에 따라 나타난 결과인 것으로 보여진다. 이렇게 추진된 사업들 중 대다수가 인프라 조성을 목적으로 추진된 개발사업의 성격을 가지고 있었기 때문에 추진 과정에서 환경단체를 비롯한 시민단체들과 많은 충돌이 발생할 수 밖에 없는 상황이었으며, 이에 실제로 한라산 케이블카 설치, 송악산 관광지구 개발사업 등이 추진 과정에서 많은 논란에 휩싸이며 추진이 불발되기도 하였다.

이 시기에 추진된 사업 중에는 지역주민들과 행정 간의 네트워크 구축을 위한 다양한 사업들이 추진되었는데, 이는 인터넷의 발달이 큰 역할을 담당했다고 할 수 있으나, 이와 별개로 당시 IMF 구제금융사태로 인해 경제적인 어려움이 극에 달했던 시기였기 때문에 이에 대한 결과로서 부동산 종합정보센터 운영, 경제종합상황실 운영 등 주민들의 생활여건 개선을 위한 정보 제공을 목적으로 하는 사업들이 다수 추진되었던 것으로 보여진다. 실제 추진된 사업 중 중소기업 육성지금을 지원하는 형태의 정책이나 농어촌 진흥기금을 조성하고 지원하는 등의 정책들 또한 당시 경제상황을 반영하여 추진된 정책이라고 볼 수 있을 것이다. 이렇게 추진된 사업들은 전반적으로 강제성이 낮은 영역이기도 하지만 당시 경제적인 어려움을 겪고 있던 도민들 또한 경제 활성화를 위한 정책을 추진하는 것에 대해 암묵적으로 동의하고 있었기에 갈등 없이 원활하게 추진되었던 것으로

로 판단된다.

민선 2기 도정은 IMF 경제 위기로 인해 전국적으로 암울한 분위기 속에서 임기를 수행하였다. 당시 도민 사회는 그 어떤 시기보다도 여러 측면에서 큰 어려움에 봉착한 상황이었으며, 이를 극복하기 위해서는 당시 도정의 추진력 있는 정책 수행 능력이 필요했다고 볼 수 있다. 이는 당시 수행된 정책 중 구성정책에 속한 정책들의 비중이 높은 이유와 유사한 흐름이라고 볼 수 있으며, 또한 선거 공보물 분석을 활용한 당시 정책 환경 분석 결과 경영능력, 해외시장 개척, 민자유치, 도전역 면세지역화 등의 내용이 다수 발견되고 있다는 것은 그만큼 정책 환경이 도정의 정책 추진에 큰 영향을 미칠 수 밖에 없음을 보여주는 대표적인 예라고 볼 수 있다.

<표 4-10> 제주특별자치도 민선 2기 주요 정책 분류

| | | 재분배정책 | 구성정책 | 분배정책 | 규제정책 |
|--------|------|--|---|--|---|
| 물리적 연결 | 네트워크 | <ul style="list-style-type: none"> 여성특별위원회 설치 | <ul style="list-style-type: none"> 제주문화예술재단 설립 부동산 종합정보센터 경제종합상황실 설치 감귤복합처리 가공단지 조성 제주도 국제자유도시기획단 설치 | | |
| | 주민참여 | <ul style="list-style-type: none"> 제주도여성발전기금 조성 복지종합정보시스템 자원봉사 전산시스템 | <ul style="list-style-type: none"> 도정 홈페이지 인터넷 서비스 공무원 친절 평가단 | <ul style="list-style-type: none"> 제주참여자치아카데미 운영 농어촌진흥기금 조성 및 지원 중소기업 육성자금 확대 지원 | |
| 심리적 유대 | 규범 | <ul style="list-style-type: none"> 장애인 영업용택시 운전 제도 개선 | <ul style="list-style-type: none"> 한라산 생물권보전지역 지정 추진 국제자유도시추진 및 종합계획 수립 | <ul style="list-style-type: none"> 감귤 공동출하·공동정산제 시행 관광지구 투자유치 추진 | <ul style="list-style-type: none"> 쓰레기 소각 규제 |
| | 신뢰 | <ul style="list-style-type: none"> 노인 민원신청 민원서류 무료 발급 실직자, 섬주민 의료비 감면 사업 생활보호 노인 목욕료 할인 장애인, 노인 교통봉사차 운영 시각장애인 생활도우미 운영 | <ul style="list-style-type: none"> 자연환경 생태정보시스템 구축 감귤종합정보관리시스템 개발 제주평화포럼 개최 제주세계섬문화축제 | <ul style="list-style-type: none"> 한라생태숲 조성 예래동 휴양형 주거단지 조성 추진 송악산 관광지구 개발사업 서귀포 월드킴경기장 제주컨벤션센터 건립 한라산 사도 설치 추진 외국어 동시통역택시 운영 서부광역 폐기물처리시설 조성 사업 | <ul style="list-style-type: none"> 상품용 감귤 규격 규제 강화 육상 광고물 설치 규제 |

3) 민선 3기, 우근민 · 김태환 도정

제주도의 민선3기는 역대 제주도 민선 도정 중 유일하게 2명의 도지사에게 의해 운영되었다. 이는 민선 3기 도지사로 선출된 우근민 지사가 선거법 위반 혐의에 대해 유죄판결을 받으면서 당선이 취소되었기 때문인데, 당시에는 4년의 지사 임기를 두 명의 도지사가 나누어 도정을 이끌어나가게 되면서 지역 사회가 상당히 어수선하기도 하였다. 그럼에도 불구하고 현재의 관점에서 민선 3기 도정의 시기를 바라보았을 때, 해당 시기는 제주도가 나아갈 방향성과 정체성을 확립하는 아주 중요한 시기였다고 볼 수 있다.

2002년 7월부터 임기를 시작한 우근민 도정은 제주의 새로운 미래 비전인 국제자유도시를 강조하고 ‘세계를 향한 강한 제주’를 캐치프레이즈로 임기를 시작하였다. 즉, 세계적인 관광도시이자 국제자유도시로서의 정체성을 확립하고, 세계를 무대로 나아가고자 하는 것이 당시 도정의 목표였던 것이다. 사실 제주는 민선 이전부터 관광산업 육성을 위한 정책을 지속적으로 확장하여 왔다. 지역의 지리적 특성상 2차 산업의 획기적인 성장을 기대하기는 어려운 현실이었으며, 또한 감귤 가격이 갈수록 하락세를 보이면서 지역의 경제적 기반이 흔들릴 위기에 처했기 때문이다. 2002년 제주가 국제자유도시로 선정된 것은 수요층을 더욱 확대함으로써 ‘관광도시 제주’의 이미지를 더욱 확고히 하는데 큰 역할을 담당하였다. 민선 3기 도정에서는 이와 더불어 중국을 대상으로 한 관광시장 개척, 가공을 통한 감귤산업 활성화, IT 및 BT산업을 활용한 1차 산업 성장, 4.3의 완전한 해결, 문화복지 수준 향상 그리고 제주특별자치도 추진 등이 주요 관심사였다. 특히 제주를 ‘세계 평화의 섬’으로 지정하고자 하는 노력이 시작된 것이 바로 민선 3기 부터였는데, 이는 우근민 도정의 목표인 제주의 세계화 전략 및 4.3 문제의 해결을 위한 노력이 결합된 시도로 볼 수 있다. 이러한 노력의 결과로서 2003년 당시 대통령이던 노무현 대통령이 제주 4.3과 관련하여 도민들에게 공식적인 사과를 하는 등 가시적인 성과가 나타나기도 하였다. 이에 더불어 민선 3기 정책들의 특징 중에는 각종 인프라 시설을 건립하는 형태의 정책들이 다수를 차지하고 있는데, 이 또한 제주국제자유도시 선정에 따른 결과라고 볼 수 있다. 2002년 수립된

제1차 제주국제자유도시종합계획에는 선도 프로젝트로서 쇼핑 아울렛(복합상가), 생태신화역사공원 건립, 휴양형 주거단지 개발, 중문관광단지 확충, 서귀포 관광미항 개발, 첨단과학기술단지 조성, 제주공항 자유무역지역 조성 등 총 7개 사업이 제시되었다. 당시 선정된 7개 선도프로젝트는 국내외 민간투자를 유치하여 진행하는 인프라 조성 사업이었기 때문에, 해당 선도사업들이 추진되는 민선 3기 이후 하드웨어 구축형 사업들이 급격히 증가하였다.



자료 : 제주국제자유도시종합계획(2002~2011)

(그림 4-2) 제1차 제주국제자유도시종합계획 선도 프로젝트 계획도

분석의 틀에 따른 분석 결과와 앞서 언급한 내용을 토대로 민선 3기에서 시행된 정책들의 특징을 종합해 보면 민선 3기 도정은 OC형과 TD형 정책이 높은 비중을 차지하고 있었다. 특히 그 중에서도 지역사회 내에서 큰 이슈가 되었던 정책들은 대체적으로 OC형 정책이었는데, 이를 살펴보면 제주특별자치도 추진, 세계 평화의 섬 추진 등 매우 굵직한 사안들이 대거 포함되어 있음을 알 수 있

다. 특히 특별자치도의 추진은 대한민국 지방자치의 역사에 큰 획을 그었던 사안으로서, 특별자치도의 추진은 제주지역 뿐만 아니라 전국적으로 큰 이슈가 되면서 당시 언론을 통해 가장 부각되어 보도된 사안이라고 볼 수 있다. 민선 3기 도정이 OC형 정책들을 비중있게 추진했다는 사실은 당시 도정에서 지역의 정체성을 확립하기 위한 굵직한 계획들을 많이 추진했다는 의미로 해석할 수 있다. 현재 관점에서 볼 때 제주의 주요 이미지로 부각되고 있는 세계 평화의 섬, 제주특별자치도 추진 등이 민선 3기에서 선정되거나 추진되었다. 대체적으로 도민의 대다수가 이해관계자에 해당되는 OC형 정책들은 지역사회 내에서 이슈화될 가능성이 높고 정책의 수혜 대상이 광범위한 편이지만 해당 정책들이 큰 잡음 없이 연달아 추진이 가능했던 것은 당시 제주도가 타 지역과의 차별화를 통해 살아남고자 하는 도민들의 의지가 그만큼 강했다는 것을 의미한다. 특히 감귤유통명령제와 같은 TG형 정책은 타 유형에 비해 강제성이 높아 지역 내에서 갈등 발생의 소지가 높은 사업임에도 불구하고 사업 초기 타 사례들에 비해 큰 갈등 없이 사업이 추진되기도 하였는데, 이는 해당 사안이 지역의 큰 현안사안으로서 도민들이 이미 문제 해결을 위하여 행정력이 동원되어야 함을 인지하고 있었으며 또한 그 시행 과정에서 행정이 적극적으로 주민들의 의견을 수렴한 결과인 것으로 보여진다.

이와 더불어 민선 3기 도정에서는 TD형 정책이 다수 추진되고 이슈화 된 사실을 확인할 수 있는데, 이러한 현상이 나타나게 된 가장 큰 배경은 바로 제 1차 제주국제자유도시종합계획의 추진이라고 볼 수 있다. 민선 2기 도정 당시 수립된 제주국제자유도시종합계획에는 선도프로젝트로서 다수의 개발사업이 포함되어 있었다. 따라서 계획의 추진에 따라 다수의 개발사업이 지역 내에서 추진되었으며, 그 결과 민선 3기 도정의 TD형 정책 비중이 높아진 결과를 가져오게 되었다. 다만 당시 제주국제자유도시종합계획에 따라 각종 인프라 사업들이 추진되면서, 사업 예정지를 중심으로 지역 주민들 간의 갈등이 발생하거나, 환경단체 등과의 갈등이 급격히 증가하기도 하였다. 해당 사업들의 경우 선도 프로젝트 운영주체인 제주국제자유도시개발센터(JDC)와 제주도, 지역 주민 등 이해관계자가 많고 대규모 예산이 투입되는 사업들이었기 때문에 종종 이해관계자들 간의 의

견 충돌이 발생하기도 하였다.

<표 4-11> 제주특별자치도 민선 3기 주요 정책 분류

| | | 재분배정책 | 구성정책 | 분배정책 | 규제정책 |
|--------|------|---|--|---|--|
| 물리적 연결 | 네트워크 | <ul style="list-style-type: none"> 지역아동센터 설치 장애인 자립생활센터 설립 | <ul style="list-style-type: none"> 제주도관광진흥협의회 구성운영 취업정보센터 운영 | | |
| | 주민참여 | | | <ul style="list-style-type: none"> 중소기업육성기금 조성 및 지원 | |
| 심리적 유대 | 규범 | | <ul style="list-style-type: none"> 환경관리시범도 지정 추진 제주특별자치도 추진 세계평화의 섬 지정 추진 | <ul style="list-style-type: none"> 감귤계약출하제 추진 도시경관 관리계획 수립 제주형 환경영향평가제 축산분뇨처리 종합 대책 수립 환경보전기본계획 수립 | <ul style="list-style-type: none"> 생활쓰레기 클린하우스 제도 |
| | 신뢰 | <ul style="list-style-type: none"> 장애인 직업재활사업 비영리 민간단체 공익활동 지원 사업 도시저소득 주민 주거 환경개선 사업 제주의료원 개원 종합사회복지관 건립 노인 공동사업장 조성 | <ul style="list-style-type: none"> 제주평화연구원 개원 곶자왈 도립공원화 마라도 청정자연환경보호특구 지정 | <ul style="list-style-type: none"> 양지공원 설립 문화바우처 지원 사업 이호유원지 조성 사업 한라산 식도 설치 추진 쇼핑아울렛 조성 사업 제주첨단과학기술단지 개발 서귀포 관광미항 개발 중문관광단지 확장 | <ul style="list-style-type: none"> 수입 마필 규제 강화 지하수 개발 규제 강화 양식장 배출수 규제 감귤유통명명제 시행 아파트 건축 사전예고제 |

4) 민선 4기, 김태환 도정

2006년 7월 출범한 민선4기 도정은 제주특별자치도의 출범과 함께 시작되었다. 특별자치도의 탄생은 한국 지방자치사에 한 획을 긋는 사건으로서, 대한민국 지방자치 역사 상 한번도 보지 못한 신 개념의 지방정부의 탄생을 의미하였다. 대한민국 역사상 특별자치도의 지정은 최초였기 때문에 특별자치도의 출범은 전국적으로 큰 이슈가 되었고, 그 성공 여부 또한 초미의 관심사였다. 따라서 민선 4기 도정은 시작부터 전국적으로 많은 기대와 우려속에 임기를 시작하였다.

민선 4기 김태환 도정은 특별자치도의 출범에 따라 세계화, 개방화, 지방화를 앞세우며 임기를 시작하였다. 지역 스스로 미래를 개척하는 자립형 지역발전을 강조하고, ‘세계 속에 당당한 제주’, ‘누구나 잘사는 제주’, ‘세계가 주목하는 제주’를 목표로 하였으며, 국제자유도시의 성공적인 안착을 도정 목표로 하였다. 이러한 도정 목표에 따라 실제 민선 4기 도정에서는 세계자연유산 등재, 세계지질공원 등재, 세계자연보전총회 유치, 세계 7대 자연경관 등재 추진 등 제주를 세계에 알리기 위한 대외적인 정책들을 다양하게 추진하였으며, 그와 더불어 관광 제주 완성을 위한 관광지 등급제, 우수관광사업체 품질인증제 등이 시행되기도 하였다. 이와 더불어 민선 4기에서는 지난 도정과 비교하여 상대적으로 환경 관련 이슈들이 크게 강조되면서 관련된 정책들이 다수 시행되기도 하였다. 이는 UNESCO 세계자연유산의 선정, UNESCO 세계지질공원 선정, 세계7대 자연경관 선정 등 제주도의 자연 환경을 둘러싼 굵직한 이슈가 지속적으로 발생했기 때문인데, 이는 민선 4기 도정에서 강조한 ‘세계 속에 당당한 제주, 세계가 주목하는 제주’라는 비전과 맞물려 많은 성과를 거두었다. 실제 민선 4기 임기동안 언론을 통해 세계자연유산이나 세계지질공원 등재뿐만 아니라 탄소포인트제의 시행, 기후변화대응시범도 지정 등의 이슈가 빈번하게 등장하기도 하였으며, 환경교육 의무제 추진, 꽃자왈 공유화 운동, 오름 자연휴식년제 등 ‘지속가능한 제주’를 지역 주민들과 공유하기 위한 정책들이 시행되기도 하였다. 이러한 도정의 방향에 맞추어 행정체제 또한 바뀌었는데, 실제 민선 4기에는 환경과 관련한 이슈가 많았던 만큼 국제자유도시추진국, 청정환경국, 친환경농축산국, 도시건설본부, 해양수

산본부 등 도청 내 5개 국의 업무를 총괄하는 환경부지사를 둬으로써 환경과 관련한 현안 업무에 만전을 기하기도 하였다. 요약하여 정리하자면 민선 4기 도정의 핵심은 특별자치도와 국제자유도시로서의 제주의 위상 정립이라고 볼 수 있을 것이다. 이는 민선 2기나 3기 도정에서부터 추진되어 온 제주 지역의 ‘비전’을 설정하는 과정의 연장선이라고 볼 수 있는데, 민선 4기에서는 대체적으로 앞서 추진된 많은 정책들이 실제 수행되는 과정이었다고 볼 수 있을 것이다.

이러한 특성에 따라 민선 4기 내에서 수행된 많은 정책들이 지역의 규범을 설정하는 형태의 정책들에 포함되는 것으로 나타났다. 분석의 틀에 따른 분석 결과와 앞서 언급한 내용을 토대로 민선 4기에서 시행된 정책들의 특징을 종합해 보면 민선 4기 도정은 대체적으로 지역 주민들이 공유할 수 있는 기준이나 지역의 비전을 설정하는 등의 OC형 정책이 높은 비중을 차지하고 있었는데, 이는 특별자치도의 출범을 비롯한 대규모 변화들이 많았음에도 불구하고 지역 내에 이와 관련한 큰 논란거리는 많이 나타나지 않았다는 것을 의미한다. 실제 특별자치도 출범 이후 세부적인 내용이나 제도개선 등에 대한 갈등이나 의견 충돌이 종종 언론을 통해 보도되기도 하였으나, 특별자치도 출범 자체가 지역 주민들의 삶에 직접적인 영향을 주는 이해관계자가 많은 유형의 정책이 아니기 때문에 많은 갈등이 사회에 표출되지는 않는 경향을 보였다.

또한 민선 4기에서는 다수의 TD형 정책들이 도정 임기 내에 큰 이슈가 되기도 하였는데, 이는 주로 국제자유도시종합계획에 따라 계획된 사업들이 실제 추진되면서 지역사회 내에 이슈가 된 케이스가 대다수인 것으로 분석되었다. TD형 정책의 경우 지역 주민들에게 직접적인 영향을 주는 세부적인 단위사업들이 포함되는 경우가 많은데, 민선 4기의 경우 국제자유도시종합계획에 포함된 사업들의 추진에 따라 급격하게 증가하는 경향을 보였다. 또한 국제자유도시종합계획에 포함된 사업들 중 다수의 개발 사업들이 민선 4기 임기 중에 추진되면서 지역 내에 크고 작은 마찰들이 발생하기도 하였으며, 특정 사례들의 경우 현재까지도 갈등이 이어지고 있는 경우도 존재하고 있다. 실제 민선 3기에서도 국제자유도시종합계획에 포함된 사업들을 추진하는 과정에서 많은 갈등이 발생하기도 하였는데, 민선 4기로 접어든 뒤로도 연장선상에서 해당 사업들과 관련된 갈등이 지속

적으로 발생하였다.

민선 4기 도정은 민선 3기 도정과 유사하게 지역의 정체성을 확립하기 위한 OC형 정책들이 많이 수행된 시기였다고 볼 수 있다. 이는 민선 3기의 후반부에 취임하여 도정을 운영해 온 김태환 도지사가 민선 4기 도지사로 재취임함으로써 기존 도정의 정책적 방향이 이어져왔기 때문이며, 또한 전임 도정에서 제시한 지역의 비전에 대해 다수의 도민들이 공감하고 있었기 때문인 것으로 판단된다. 실제 민선 4기에서 수행된 주요 정책 중 행정과 주민 간의 신뢰 형성을 위한 목적을 가진 대규모 정책들이 추진되거나 언론을 통해 크게 이슈화된 케이스는 많지 않았으나, 지역 주민들이 공유할 수 있는 비전을 설정함에 있어서 지역 내의 반발이 많지 않았다는 것은 지역 주민들과 행정 간에 적지 않은 신뢰 관계가 형성되어 있었음을 의미한다고 볼 수도 있을 것이다.

<표 4-12> 제주특별자치도 민선 4기 주요 정책 분류

| | | 재분배정책 | 구성정책 | 분배정책 | 규제정책 |
|--------|------|---|--|--|--|
| 물리적 연결 | 네트워킹 | <ul style="list-style-type: none"> 여성새로일하기센터 운영 다문화가족지원센터 운영 | <ul style="list-style-type: none"> 제주 4.3평화재단 설립 제주관광공사 설립 사회협약위원회 설치 제주특별자치도 감사위원회 설치 벤처종합지원센터 운영 | | |
| | 주민참여 | <ul style="list-style-type: none"> 시각장애인용 도정 뉴스 발행 제주주민생활지원네트워크 창립 | <ul style="list-style-type: none"> 뉴제주 운동 추진 보조금통합관리시스템 구축 민원 콜센터(120번) 운영 | | |
| 심리적 유대 | 규범 | <ul style="list-style-type: none"> 여성농업인 육성 계획 수립 | <ul style="list-style-type: none"> 제주 세계자연유산 등재 추진 UNESCO 세계지질공원 인증 추진 제주특별자치도 출범 세계 7대 자연경관 선정 추진 | <ul style="list-style-type: none"> 「제주비전 2030」 수립 추진 경관보전직불제 시행 탄소포인트제 추진 우수관광사업체 품질인증제 시행 벤처기업육성촉진지구 지정 농업진흥지역 재조정 추진 | <ul style="list-style-type: none"> 차고지 증명제 시행 |
| | 신뢰 | <ul style="list-style-type: none"> 친환경 무상급식 시행 아이사랑 행복카드 발급 시행 도립 노인요양원 개원 | <ul style="list-style-type: none"> 자치경찰단 신설 운영 공무원 성과관리체계(BSC) 운영 | <ul style="list-style-type: none"> 설문대여성문화센터 건립 귀농귀촌 정착 지원사업 추진 제주웰컴센터 준공 헬스케어타운 조성사업 추진 신화역사공원 조성사업 추진 영어교육도시 조성사업 추진 제주혁신도시건설 추진 | <ul style="list-style-type: none"> 거문오름 탐방객 수 제한 우도면 차량 총량제 시행 |

5) 민선 5기, 우근민 도정

2010년 7월부터 2014년 6월까지 우근민 지사의 제주도 민선 5기 도정은 ‘세계가 찾는 제주, 세계로 가는 제주’라는 슬로건을 내걸고 세계 시장에서 제주의 가치를 키우는 것을 도정 목표로 하여 출범하였다. 당시 전 세계적인 경제 불황이 이어지면서 제주지역 또한 이러한 영향을 받지 않을 수 없었기 때문에, 당시 도정은 계속된 불황으로 인한 경제성장의 위기와 재정, 사회통합, 미래비전의 위기 극복을 위한 의지를 슬로건을 통해 드러냈다고 볼 수 있다. 실제 그 결과 제주는 2010년 세계지질공원 인증에 성공함으로써 세계 유일의 UNESCO 자연과학분야 3관왕을 달성하였고, 외국인 관광객 200만명을 포함한 연간 관광객 1000만명 시대를 여는데 성공하였다. 이와 더불어 경제적인 세부 지표 또한 상승세를 보였다. 당시 제주 이주 열풍에 힘입어 도민 60만명 시대에 접어들기도 하였으며, 임기 중인 2012년에는 경제성장률과 고용률이 전국 1위를 기록하는 등 객관적인 지표를 통해 도정의 성과가 드러나기도 하였다. 이처럼 당시 도정은 명백하게 대외적인 제주의 이미지를 부각시킴으로써 관광객을 유치하고, 관광산업 활성화를 통해 경제 위기를 벗어나고자 하는 정책들을 추진하였다.

특히 UNESCO 자연과학분야 3관왕 달성은 제주지역 관광 개발의 방향을 명확하게 하는데 큰 역할을 담당하였다. 과거부터 제주 관광의 이미지가 생태관광의 이미지가 강하긴 하였으나, UNESCO 3관왕 달성이 그 방점을 찍은 것이다. 실제 민선 5기에 추진된 주요 정책들을 살펴보면 세계 환경수도 조성 기본계획 수립, 2030 카본프리 아일랜드 추진, 곳자왈 종합계획 수립 등 큰 규모의 환경 정책들이 다수 추진되었음을 확인할 수 있다. 즉, 환경자원과 관련하여 ‘보존이 필요한 자원임과 동시에 관광자원으로 활용하려면 체계적인 계획에 의해 관리가 필요하다’는 관점으로 환경 자원에 접근하였던 것이다. 이러한 계획들에 힘입어 당시 제주는 세계 7대 자연경관에 선정되고, 세계자연보존총회(WCC)를 성공적으로 개최함으로써 세계에 환경 수도로 알려지기 시작하였다.

민선 5기 도정 임기 당시 전 세계적인 경제 불황에 의해 제주 지역 경기 또한 불황을 거듭하면서 당시 도정은 이러한 문제의 해결을 위한 정책들을 다수

추진하였다. 골목상권 살리기 추진, 제주 경제정책협의회 구성, 서민금융종합지원 센터 설치 등은 불황으로 인해 지친 도민들을 위한 정책들이었으며, 이와 더불어 향토강소기업 육성 지원 정책, 제주형 프랜차이즈 사업 육성, 소상공인 창업 지원 프로그램 등 지역 산업 및 기업 육성을 통해 지역 경제의 활성화를 도모하였다. 추진된 정책의 결과는 2012년 경제성장률과 고용률이라는 지표로 드러났으며, 이러한 결과는 사회 문제 해결을 위한 정책이 유효하게 기능하였음을 증명한다고 볼 수 있다.

또한 민선 5기에는 정착주민 인구가 증가하면서 이에 대한 정책들이 등장하는 시기이기도 하였다. 앞서 언급한 바와 같이 민선 5기 임기에 제주는 최초로 인구 60만을 돌파하였으며, 갑작스러운 인구의 증가는 지역 내에 크고 작은 잡음을 발생시키기도 하였다. 이에 민선 5기 도정은 정착주민 정주환경개선 기본계획 수립 등 정착주민들의 제주 정착을 돕고 선주민과 이주민 간의 화합을 위한 정책들을 추진하기 시작하였다. 최근 제주인구가 67만명 수준까지 성장하였고 선주민과 이주민 간에 빈번한 갈등이 지속적으로 발생하고 있다는 점을 고려했을 때, 당시 도정에서 정착주민들을 위한 다양한 계획을 수립하고자 시도하였던 것은 매우 선제적이고 효과적인 정책적 대응이었다고 보여진다.

분석의 틀에 따른 결과를 토대로 민선 5기 주요 정책들의 특징을 종합해 보면, 임기 중에 시행된 정책 중 NC형, PC형, OC형, TC형 등 구성정책 영역에 포함되는 다수의 정책이 지역 사회 내에서 큰 이슈가 되었던 것으로 나타났다. 특히 민선 5기에서는 앞서 언급한 바와 같이 UNESCO 자연과학분야 3관왕 달성으로 인해 환경문제가 지역 내 핵심적인 이슈로 떠올랐으며, 이는 다양한 환경자원 관리를 위한 정책의 수립으로 이어지는 경향을 보였다. OC형에 포함된 세계 환경수도 조성 기본계획의 수립이나 2030 카본프리 아일랜드 추진, 곱자왈 종합계획 수립 등은 모두 이러한 정책 방향 하에서 도출된 정책이라고 볼 수 있다. 이에 파생하여 나타난 결과들이 바로 세계 7대 자연경관 선정, 세계자연보전총회 개최 등이라고 할 수 있는데, 이러한 정책들이 모두 구성정책 영역에 포함되면서 민선 5기 정책 분류는 구성정책의 영역이 도드라지게 나타난 것으로 보여진다.

또한 민선 5기 도정에서는 이전 도정들에 비해 대규모 건설사업 등 TD형 정

책이 이슈화되는 경향이 확연히 줄어든 것을 확인할 수 있었다. 이는 1990년대 추진된 제주도 종합개발계획이나 2000년대 초반 추진된 국제자유도시 종합계획에 수립된 개발사업들이 이미 추진되기 시작하였고, 환경에 대한 이슈가 급격히 힘을 받기 시작하면서 나타난 현상인 것으로 보여진다. 다만 이와 별개로 과거 도정 임기중에 시작된 대규모 건설사업에 대한 논란은 끊임없이 발생하고 있었으며, 당시 도정은 이러한 갈등상황을 관리하는데에 노력을 기울일 수 밖에 없었다. 또한 민선 4기에서 5기에 걸쳐 추진된 드림타워 건설과 관련한 논란은 현재까지도 주민들 사이에 의견이 엇갈리고 있는 사례이다.

민선 5기 임기 동안 지역 사회 내 주요 이슈들을 살펴보면 대체적으로 국책사업(강정마을 민군복합 관광미항)과 관련한 갈등 이외에 외부적으로 드러난 큰 갈등사례는 없는 것으로 보여지나, 내부적으로 다양한 갈등이 발생하고 있었던 것으로 보여진다. 서귀포시 헬스케어타운 부지 매각을 비롯하여 아텐힐리조트 조성을 위한 토지 매각 등 정책 분류 상에 크게 드러나지는 않았으나 임기의 마지막 시점에 각종 개발사업의 인허가를 서둘러 진행함으로써 다음 도정이 떠안아야 할 갈등의 빌미를 제공하기도 하였으며, 세계 7대 자연경관 선정 과정에서 공무원 동원 투표, 과도한 행정전화 요금 발생, 국제전화 부정투표 의혹 등이 불거지면서 그 의미가 퇴색되는 결과를 가져오기도 하였다. 또한 주민들이 직접 지방자치단체 정책 과정에 참여함을 목적으로 만들어진 주민참여예산제의 도입 과정에서 주민들과의 갈등이 발생한 것은 정책의 추진 과정에서 지역 주민들의 의견 수렴을 위한 절차를 보다 세밀하게 할 필요가 있음을 보여주는 예라고 볼 수 있다.

<표 4-13> 제주특별자치도 민선 5기 주요 정책 분류

| | | 재분배정책 | 구성정책 | 분배정책 | 규제정책 |
|--------|------|--|---|---|---|
| 물리적 연결 | 네트워킹 | <ul style="list-style-type: none"> • 여성가족연구원 설립 | <ul style="list-style-type: none"> • <u>제주 에너지공사 설립</u> • 서민금융종합지원센터 설치 | | |
| | 주민참여 | | <ul style="list-style-type: none"> • <u>주민참여예산제도</u> • 골목상권 살리기 추진단 신설 • 제주 경제정책협의회 구성·운영 | <ul style="list-style-type: none"> • 외국인 투자유치기업 사전평가 시스템 운영 | |
| 심리적 유대 | 규범 | | <ul style="list-style-type: none"> • <u>세계7대자연경관 선정</u> | <ul style="list-style-type: none"> • 수자원관리종합계획 • 세계 환경수도 조성 기본계획 • <u>원도심 활성화 종합마스터플랜</u> • 2030 카본프리 아일랜드 추진 • 꽃자왈 종합계획 • 정착주민 정주환경 개선 기본계획 수립 | <ul style="list-style-type: none"> • <u>음식물 쓰레기 종량제 시행</u> |
| | 신뢰 | <ul style="list-style-type: none"> • 공공산후조리원 설치 • 장애인 스포츠센터 건립 추진 • 제주 지역균형발전 사업 추진 • 희망리본 프로젝트 시행 • 희망키움통장사업 | <ul style="list-style-type: none"> • <u>세계자연보전총회(WCC) 개최</u> • 감사위원회 플리바겐제도 도입 • 민간기업 통합 공채 추진 | <ul style="list-style-type: none"> • 전기차 보조금 지원 정책 • 제주형 프랜차이즈 사업 육성 • 심야약국 지정·운영 • 제주항 국제터미널 신축 • 탐라문화광장 조성 • 제2철단산업단지추진 • 도시재생 사업 추진 | <ul style="list-style-type: none"> • 입도객 환경기여금 징수 추진 |

6) 민선 6기, 원희룡 도정

2014년 7월부터 2018년 6월까지 원희룡 지사의 민선 6기 도정은 ‘청정과 공존’이라는 키워드와 함께 도정 임기를 시작하였다. 이는 민선 6기 도정에서 수립된 ‘제주특별자치도 미래비전’의 수립 과정에서 주민들이 직접 제시한 핵심 가치로서, 이는 환경의 보전, 사회의 활력 뿐만 아니라 자연과 인간이 조화를 이루며 균형발전으로 모두가 행복한 제주를 의미하고 있다. 민선 6기 도정의 방향을 보여주고 있는 ‘제주 미래비전’은 도정의 장기적인 정책 수행 방향을 설정하기 위해 수립된 계획으로서, 현안문제 해결 및 지역의 미래 가치를 지역 주민들과 공유하기 위한 목적으로 추진되었으며, 실제 도민계획단을 구성하여 주민들의 의견을 반영한 계획 수립을 추진하였다. 제주 미래비전의 수립은 민선 6기 도정의 정책 방향을 명확하게 보여주고 있다. 제주 미래비전을 통해 본 민선 6기 도정의 특징은 앞선 도정에 비해 상대적으로 인프라 조성을 위한 대규모 사업들이 현격히 줄어드는 경향을 보였으며, 이와 대조적으로 서비스 여건 향상을 위한 각종 소프트웨어 제공을 위한 사업들이 증가하는 경향을 보였다. 이러한 특징은 미래비전 이후 수립된 제주도 최상위 법정계획인 제2차 제주국제자유도시종합계획 수정계획에서도 명확하게 드러나고 있다.

민선 6기 중기인 2016년 발표된 제주 미래비전에는 계획의 비전인 청정과 공존사회를 향한 다양한 전략들이 포함되었는데, 해당 계획은 이전 도정에서 추진했던 여타 계획들에 비해 상대적으로 ‘개발’보다는 ‘보존’의 가치에 집중한 사업들이 다수 포함되었다고 볼 수 있다. 90년대 후반부터 2000년대 초반까지 제주는 지역 기반산업을 다양화하기 위하여 관광산업을 집중 육성하였으며, 이 과정에서 다양한 인프라의 구축 등 성장 위주의 계획을 추진하였다. 그 결과 제주는 국내 최대의 관광도시로 거듭났으며, 국제자유도시이자 세계평화의 섬으로써 국제적인 관광지로 자리매김하였다. 그러나 지역의 발전과는 별개로 지속적인 인구 유입이나 관광객의 증가는 지역 주민들의 삶의 질을 저하시키는 요인으로 작용하기도 하였으며, 그 과정에서 제주도의 핵심 자원인 환경 자원의 난개발이 큰 문제로 대두되기도 하였다. 민선 6기 도정은 이러한 부분에 초점을 맞추어 성장 일변도

의 정책 기조에서 벗어나 제주의 새로운 미래가치를 찾는 것을 정책 기조로 하여 각종 정책을 수립·추진하였다. 이와 더불어 2017년 수립된 제주특별자치도 최상위 법정계획인 제2차 국제자유도시 종합계획의 수정계획 또한 2016년 수립된 제주 미래비전의 기조와 유사한 방향으로 계획이 수립되었다고 볼 수 있다. 제2차 종합계획 수정계획은 ‘지속가능한 공존, 스마트 제주’를 비전으로 설정함으로써 제주 미래비전의 핵심가치를 그대로 이어가는 방향으로 추진함과 동시에, 이와 더불어 4차 산업혁명 시대의 발전 전략으로서 스마트 시티 조성을 그 목표로 하였다. 기존의 자산들을 연계하여 그 효과 및 기능을 극대화할 수 있는 방향으로 사업들이 발굴되었다. 제주형 소셜벤처 육성 플랫폼, 스타트업 빌리지 조성 등 기존 자원들을 연계하는 플랫폼 형태의 사업들이 다수 발굴되었으며, 보유한 자원들의 효율적인 관리가 가능하도록 자산관리 신탁공사 설립 등이 신규 사업으로 발굴되었다. 이러한 형태의 사업 발굴은 새로운 대규모 하드웨어 구축 없이 기존의 자원들을 효과적으로 연계·활용함으로써 정책 목적을 달성할 수 있도록 설계되었으며, 기존 양적인 성장 일변도의 정책 방향을 벗어나 공존의 측면에서 새로운 방향으로의 발전을 추구하고자 하였다.

이러한 정책 방향에 따라 민선 6기에서 추진된 사업들을 분석 모형을 통해 분석한 결과, NR형, PC형, OG형 등 다양한 유형의 일자리 창출 관련 정책 비중이 크게 증가한 것을 확인할 수 있었다. 이는 일자리 창출이라는 박근혜 정부의 국정 목표와도 일치하는 부분으로서, 국가단위 정책 흐름에 따라 제주 도정 또한 일자리 창출을 위한 다양한 사업들을 추진했던 것으로 볼 수 있다. 당시 추진한 일자리 창출 사업들을 살펴보면 대체적으로 물리적 연결과 관련된 영역에 다수의 사업이 추진된 것을 확인할 수 있는데, 구체적으로 제주주거복지센터 설치, 제주광역치매센터 설치, 제주정책박람회 개최 등이 대표적인 사례라고 할 수 있다. 이러한 사업의 추진 배경에는 인구 수 증가, 주택가격 상승, 관광객 수 증가 등 지역 주민들의 삶에 직접적인 영향을 주는 요인들이 사회 문제로 대두되었던 것도 크게 작용한 것으로 보인다. 민선 5기부터 급격히 증가한 인구로 인해 지역 사회 내에서 하나 둘씩 문제가 발생하기 시작하면서 이와 관련한 정책적인 대안의 필요성이 제기되었고, 지역사회의 문제를 인지한 민선 6기 제주 도정은 공공

임대주택 공급, 렌터카 총량제 실시, 제주형 생활임금제 실시 등의 정책을 추진하였다.

민선 6기 도정에서 추진한 TD형 정책 사례들을 살펴보면, 이전 도정에 비해 대규모 개발사업의 비중이 매우 낮아지는 경향을 보였다. 과거 사례를 분석해보면 지역 내에서 추진되는 대규모 개발사업들은 필연적으로 지역 내에 갈등을 야기시키는 경향을 보였다. 이는 대규모 개발사업들이 다른 유형의 정책들에 비해 일반적으로 이해관계자가 많고 개인의 이익과 직접적으로 연관되기 때문이다. 이러한 관점에서 민선 6기 도정에서 추진한 개발 사업의 비중이 낮다는 것은 그만큼 지역 사회 내에서 갈등이 발생할 소지가 적어진 것이 아니냐는 해석이 가능할 수 있으나, 모순적이게도 실제 이 시기에 대규모 개발사업과 관련한 물리적으로 높은 강도의 갈등 사례들이 빈번하게 등장하였다. 이는 본 연구의 연구 대상이 지역 정책으로 한정됨에 따라 민군복합형 관광 미항 조성 사업, 제주 제2공항 조성 사업 등의 국책사업이 분석 대상에 포함되지 않아 발생한 문제로서, 향후 이와 관련된 문제들을 보완할 필요가 있다.

민선 6기 당시 지역사회 내에서 갈등을 불러일으키던 주요 사업들이 대체적으로 국책사업들이고, 또한 이전 도정부터 지속적으로 논란이 되어오던 사업임에도 불구하고, 해당 사업들이 민선 6기 임기 내내 도정이 정책을 추진하는 과정에서 대체적으로 부정적인 영향을 주었음은 부정할 수 없는 사실이다. 실제 민선 6기 도정은 제주 미래비전을 수립하면서 갈등 관리의 중요성에 대해 인식하고 갈등관리 및 조정에 관한 가이드라인을 마련하기도 하였다. 여기에는 도정이 정책 입안 시 갈등관리 매뉴얼에 따라 갈등의 조정 관리를 진행할 수 있도록 가이드라인을 마련하고 있는데, 정책적인 갈등 요인들을 사전에 분석함으로써 사업 전 과정에서 단계적으로 갈등을 관리하여 시행 과정에서의 충돌을 최소화 하도록 하였다. 구체적으로 제주 미래비전에서 제시하는 갈등 관리 가이드라인은 다양한 이해관계자들이 수평적으로 참여하여 조정과 협력의 과정을 거치도록 마련되었으며, 상호 의사소통을 통하여 궁극적으로 합의 형성을 추구하는 것을 목적으로 하고 있다.

그러나 국책사업의 경우 지방자치단체는 직접적인 이해관계자인 국가와 지역

주민들 사이에서 중재자로서의 역할을 부여받는 경우가 빈번하게 발생한다. 실제 민선 6기 임기에서 국책사업으로 인해 지역 사회 내에서 갈등이 지속적으로 발생하고 있었다면 제주도정은 갈등 당사자로서의 역할이 아니더라도 지역 주민들의 삶의 질 향상을 위해 갈등 해결을 위한 적극적인 중재자로서의 역할을 담당하였어야 함에도 현재까지 그 갈등상황이 지속되고 있다는 것은 행정이 중재자로서의 역할을 명확하게 수행하지 못한 것이 아니냐는 물음에서 자유로울 수 없을 것이다.

<표 4-14> 제주특별자치도 민선 6기 주요 정책 분류

| | | 재분배정책 | 구성정책 | 분배정책 | 규제정책 |
|--------|------|--|--|--|---|
| 물리적 연결 | 네트워킹 | <ul style="list-style-type: none"> • 비정규직근로자 지원센터 설립 • 제주주거복지센터 설치 • 제주광역치매센터 설치 | <ul style="list-style-type: none"> • 제주시설관리공단 설립 추진 | | |
| | 주민참여 | <ul style="list-style-type: none"> • 제주 스마트 가상복지관 개관 • 노사민정 수놓음 공동선언 | <ul style="list-style-type: none"> • 제주정책박람회 개최 • 제주일자리창출위원회 운영 • 지역경제활성범도민위원회 운영 • 제주지역인적자원개발위원회 운영 | | |
| 심리적 유대 | 규범 | | | <ul style="list-style-type: none"> • 환경자원총량제 추진 • 국제보호지역통합관리지침 마련 • <u>제주 미래비전 수립</u> | <ul style="list-style-type: none"> • 교통유발금 제도 추진 • 제주형 생활임금제 추진 • <u>재활용품 요일별 배출제 시행</u> |
| | 신뢰 | <ul style="list-style-type: none"> • 공공임대주택 공급 • 수놓음 육아나눔터 사업 시행 • 공공형 행복택시 사업 • 공공기관 차량대여 서비스 | <ul style="list-style-type: none"> • 4.3 지방공휴일 지정 • 세계리더스보전포럼 개최 | <ul style="list-style-type: none"> • 노지감골 산지 전자경매 도입 • 스마트관광 인프라 구축 • 꿈바당 어린이 도서관 조성 • <u>비자립로 확장 사업</u> • <u>대중교통체제 개편</u> | <ul style="list-style-type: none"> • <u>렌터카 총량제 시행</u> • 감귤생산실명제 실시 |

2. 민선 이후 도정의 주요 정책 분류

지역 내에서 추진된 다양한 정책 중 지역 주민들을 대상으로 논란이 되거나 언론을 통해 빈번하게 노출된 정책들이 영역 별로 어떤 비중을 차지하고 있는가를 분석하는 것은 공공갈등에 대한 체계적인 관리 및 정책 순응 확보 방안을 마련하기 위한 매우 효과적인 대안이 될 수 있다. 본 연구는 도정에서 추진하는 주요 정책들을 분석의 틀에 따라 분류하고 각 영역별 정책의 특성 및 정책의 추진 과정에서 주민들의 정책 순응도를 높일 수 있는 대안에 대한 고민에서부터 시작되었다. 따라서 앞서 분석한 민선 도정 별 주요 정책 중 각 도정에서 중점적으로 추진한 정책들이나 도민 사회 내에서 이슈가 되었던 주요 정책들을 간추려 분류하고 이를 통해 각 영역별 정책들이 어떠한 과정을 통해 추진되었는지를 세부적으로 분석할 필요가 있다.

분석의 틀에 따라 민선 1기부터 6기까지 추진된 정책들 중 각 도정의 주요 정책 및 도민 사회 내에서 이슈가 되었던 정책들을 분석해보면 각 영역별로 상이한 특징을 가지고 있는 것으로 나타났다. 물리적 연결 항목 중 네트워크 영역의 경우 구성정책과 연관된 정책들의 노출 빈도나 갈등 사례가 많은 것으로 나타났다. 주민참여 영역의 경우 그 노출 빈도가 많지 않은 것으로 분석되었다. 심리적 유대 항목 중 규범 항목의 경우 전 영역에 걸쳐 골고루 정책이 추진되고 갈등 사례 또한 광범위한 분야에서 나타나는 것으로 분석되었으며, 신뢰 영역의 경우 분배정책의 비중이 매우 높은 것으로 나타났다. 또한 물리적 연결과 관련된 정책들보다는 심리적 유대와 관련된 정책들의 갈등 발생 빈도가 높은 것으로 나타났다. 또한 그 강도 또한 높은 것으로 분석되었다. 또한 매우 인상적인 부분은 재분배 정책과 관련하여 지역사회 내에서 높은 수준의 갈등이 발생되거나 이슈화된 경우가 매우 적게 나타난 것이라고 볼 수 있다. 일반적으로 재분배정책의 영역은 계층 간의 갈등이 부각될 수 있는 부의 재분배와 관련된 영역으로서, 정책 수행 과정에서 많은 갈등을 야기할 수 있는 정책이다. 재분배정책은 정책이 어떤 내용을 포함하고 있는가에 따라서 얻는 자와 잃는 자가 존재하게 되며, 대체로 여기에는 노동자와 자본가 등이 포함된다. 노동자와 자본가의 갈등은 매우 크게

나타나는 경향이 있으며 이는 계급 대립적인 성격을 띄기 때문에 흔히 재분배정책을 계급정책이라고 부르기도 한다(Lowi, 1964). 즉, 기본적으로 재분배정책은 언제든지 갈등이 발생할 수 있는 여지를 가지고 있는 정책 영역이라고 해석이 가능하다. 그러나 본 연구의 분석 결과에서 재분배 정책 영역에 포함되는 정책들이 지역사회 내에서 크게 이슈화되지 않은 것으로 나타났는데, 이는 본 연구의 범위가 지역 정책에 한정됨에 따른 결과인 것으로 보여진다. 일반적으로 부의 재분배와 관련된 정책들의 경우 조세정책과 연관되어 있는 경우가 많다. 그러나 본 연구에서는 지역 단위로 추진되는 정책들을 연구의 대상으로 한정하다보니 국가에서 추진하는 조세정책과 관련된 내용들은 연구 대상에서 제외되었고 사회적 약자들을 대상으로 추진되는 지원형 정책들이 대부분을 차지하게 되었다. 그 결과 지역사회 내에서 재분배 정책을 둘러싼 갈등이 나타날 소지가 매우 낮아지게 되었으며 실제 해당 영역의 정책들이 추진 과정에서 주민들 간에 갈등이 발생하여 추진이 지연되거나 무산되는 등의 사례는 없었던 것으로 분석되었다. 즉, 지역 정책의 측면에서 본 연구의 분석의 틀에 따라 정책 유형을 분류할 경우 재분배 정책 영역은 지역 내에서 사회적 약자들을 대상으로 추진되는 지원형 정책들이 주를 이루고 있으며, 해당 정책들의 경우 추진 과정에서 지역 주민들의 정책 순응을 손쉽게 이끌어낼 수 있다는 결론에 도달할 수 있다.

본 연구의 분석의 틀을 적용하여 실제 추진된 정책들을 분석한 결과 민선 도정 출범 이후 지역사회 내에서 이슈가 되었던 정책들이 가장 많이 포함된 영역은 규범 영역이었으며, 그 중에서도 OC형 및 OG형의 비중이 매우 높았던 것으로 분석되었다. 규범 영역은 지역 내 일반적인 기준을 설정하는 형태의 정책들이 다수 포함되는 영역으로서 이는 특정 영역에 한정되는 것이 아니라 전 영역에 골고루 나타나는 특징을 가진다. 이러한 특성에 따라 실제 민선 도정 출범 이후 추진된 주요 정책 중 규범영역에 포함된 정책들이 타 영역에 비해 상대적으로 많은 것으로 조사되었는데, 이는 각 정책들이 포괄하는 범위나 내용이 타 영역에 비해 넓기 때문에 나타난 현상인 것으로 판단된다. 다만 OD형의 경우 신뢰 영역의 분배정책과 비교했을 때 상대적으로 갈등의 발생 빈도나 정도가 낮은 것으로 나타났는데, 이는 분배정책이 가진 특성 때문인 것으로 보여진다.

분배정책 중에서도 OD형과 TD형 모두 타 영역에 비해 지역사회내에서 이슈화되는 비중이 높았다는 점에서는 유사한 특징을 보이지만 그 내용적인 측면에서 살펴보면 두 영역은 상당히 상반된 결과가 도출되었다는 것을 확인할 수 있다. 대체적으로 OD형에 비해 TD형에 포함된 정책들이 상대적으로 부정적인 이슈가 빈번하게 발생하는 경향을 보인다. 이는 분배정책이 가진 기본적인 속성과 관련되어 있는데, 분배정책의 경우 흔히 정책을 도입할지 여부에 있어서는 행위자들 간의 결탁 양상이 주로 드러나며 실제 후속 사업을 진행하는 과정에서 경합이 발생하는 경우가 많다. 이에 단위 사업 형태의 형태를 띠는 TD형의 정책들은 계획 수립의 형태를 띠는 OD형의 정책들에 비해 상대적으로 갈등의 양상이 빈번하게 나타나는 경향을 보이게 되며, 두 유형의 정책들이 명백하게 다른 특징을 가지고 있기 때문에 특정 정책이 어느 유형에 해당되는 정책인지에 따라 정책 순응을 위한 대안을 다르게 마련할 필요가 있다.

신뢰 영역 또한 지역 사회 내에서 빈번하게 이슈화되는 정책 영역인 것으로 분석되었는데, 이는 다수의 개발사업들이 해당 영역에 포함됨에 따라 나타난 결과인 것으로 보인다. 신뢰 영역 중에서도 실제 주민들에게 가장 직접적으로 영향을 주는 영역은 TD형이다. 이 유형의 정책들은 주어진 재원이나 서비스를 주민들에게 분배하는 형태의 정책 영역이기 때문에 유형 자체가 가진 성격 상 가장 갈등 발생 소지가 높은 영역이기도 하다. 그러나 실제 사례를 살펴보면 TD형에 포함된 모든 정책들이 갈등을 유발하는 형태의 정책인 것은 아니다. 실제 자세한 내용을 들여다 보면 해당 유형의 정책 중 지역사회내에 갈등을 야기하는 정책들은 대체적으로 ‘개발’과 관련되어 있다는 공통점을 가지고 있다. 민선 도정 출범 이후 제주도는 제주도종합개발계획, 제주국제자유도시종합계획 등의 정책들이 추진됨에 따라 다수의 개발사업이 추진되었다. 20여년이 넘는 기간동안 추진된 다수의 개발사업들은 그 추진 과정에서 대체적으로 지역사회 내에서 많은 충돌을 야기하였으며, 그 중 다수의 사례는 아직까지도 그 갈등이 이어지고 있는 실정이다. 이는 TD형에 포함되어 있는 대다수의 개발사업들이 개인의 이익과 관련되어 있거나 환경 이슈와 관련됨에 따라 나타난 결과이다. 즉, TD형에 포함되는 유형의 정책 추진 시 정책 순응을 위해 가장 고려해야 할 부분은 ‘해당 정책이

개인의 이익이나 환경적인 이슈와 관련되어 있는가'이며, 이에 해당할 경우 해당 이슈와 관련된 이해관계자들과의 협의가 담보되어야만 정책 순응 또한 가능할 것이라는 결론을 도출할 수 있다.

<표 4-15> 민선 도정 출범 이후 주요 정책 분류

| | | 재분배정책 | 구성정책 | 분배정책 | 규제정책 |
|-------|------|-------|---|--|---|
| 물리적연결 | 네트워크 | | <ul style="list-style-type: none"> • 제주 4.3평화재단 설립 • 제주관광공사 설립 • 제주 에너지공사 설립 | | |
| | 주민참여 | | <ul style="list-style-type: none"> • 뉴제주 운동 추진 | <ul style="list-style-type: none"> • 주민참여예산제도 | |
| 심리적유대 | 규범 | | <ul style="list-style-type: none"> • 세계평화의 섬 지정 • 세계자연유산 등재 • 세계지질공원 인증 • 제주특별자치도 출범 • 세계7대자연경관 선정 | <ul style="list-style-type: none"> • 국제자유도시 지정 및 종합계획 수립 • 환경자원총량제 • 제주 미래비전 수립 | <ul style="list-style-type: none"> • 재활용품 요일별배출제 • 음식물 쓰레기 종량제 • 차고지 증명제 |
| | 신뢰 | | <ul style="list-style-type: none"> • 세계자연보전총회 개최 • 제주평화포럼 개최 • 제주세계섬문화축제 | <ul style="list-style-type: none"> • 송악산 관광지구 개발 사업 • 한라산 삭도 설치 추진 • 쇼핑아울렛 조성사업 • 첨단과학기술단지 • 헬스케어타운 조성사업 • 영어교육도시 조성사업 • 제주혁신도시 조성 • 비자림로 확장 사업 • 대중교통체계 개편 | <ul style="list-style-type: none"> • 감귤생산조정제 • 감귤유통명령제 • 렌터카 총량제 |

제 3 절 분석 영역 별 사례 연구

여기에서는 앞서 진행한 정책 분류 결과를 토대로 각 영역별 주로 이슈화되는 사례를 연구함으로써 각 영역의 특징을 도출하고자 하였다. 사회적 자본은 각각의 구성요소별로 명확한 특징을 가지고 있고, 실제 분류된 정책들 또한 서로 다른 유형을 띄고 있다. 이에 여기에서는 해당 영역에 포함되는 사례들이 실제 어떤 과정을 거쳐 추진되어 어떤 결과가 도출되었으며, 그 과정에서 정책 순응을 위한 행정의 역할은 어떤 것이 있었는지 등을 토대로 각 영역의 정책들의 정책 순응 확보를 위한 대안을 검토해보고자 한다.

1. 네트워크 영역 사례 검토

1) 제주관광공사 설립 (NC형)

제주관광공사의 설립은 제주지역의 기반산업인 관광산업의 활성화를 위한 목적으로 추진된 정책이었다. 제주도는 민선 도정 출범 이전부터 1차산업과 더불어 관광산업을 기반산업으로 육성하고자 관광산업 활성화에 지속적인 예산을 투자하였으며, 그 결과 2013년 제주 방문 관광객 수 1천만명을 돌파하는 등 관광산업을 지역 기반산업으로 육성하는데 성공하였다.⁹⁾ 제주관광공사의 설립은 이전부터 추진되어온 관광산업 육성 정책의 추진 동력을 얻기 위한 목적으로 추진된 정책으로서, 향후 관광산업을 제주지역의 미래 산업으로 육성하고 체계적으로 기반을 다지기 위한 노력의 일환이었다고 볼 수 있다.

제주관광공사의 설립과 관련하여 언론 보도자료를 중심으로 그 내용을 검토해 본 결과, 대체적으로 공사의 설립과 관련하여 지역사회에 큰 논란이 발생한

9) 제주특별자치도관광협회(<http://www.visitjeju.or.kr>) 제주관광통계

사례는 없었던 것으로 조사되었다. 다만 공사의 설립 과정에서 제주특별자치도 추진, 재원마련, 지방공기업법 상 50% 자체적인 수익사업 발굴 미비 등을 이유로 추진이 지연되기도 하였는데, 이는 공사의 설립 목적이나 타당성 등과 관련된 것이 아니라 외부적인 요인에 의해 발생한 문제인 것으로 보여진다.¹⁰⁾

공사의 설립과 관련된 논란은 일부 사례의 경우 총과업이나 집회의 형태로 외부로 표출되는 사례가 발생하기도 하였으나, 주로 내부적으로 이루어지는 경향을 보였다. 대표적으로 2005년 제주관광공사의 설립이 확정되며 한국관광공사 제주지사 직원들이 총과업을 결행하는 등의 논란이 발생하였는데, 이는 한국관광공사 제주지사 직원들이 제주지사가 제주관광공사로 이관되는 것에 대해 반대의견을 제시하며 도청 앞을 비롯한 도내 곳곳에서 도청에서 추진하는 정책에 대한 대대적인 반대 의견을 외부적으로 표출한 사례로서, 그 내용은 전반적으로 설립과 관련된 찬반의 논란이 아닌 내부적인 조직의 구성 및 업무의 분장과 같은 내부적인 내용과 관련된 갈등인 것으로 조사되었다. 이와 유사하게 서귀포시 또한 한국관광공사 제주지사가 중문관광단지 일원의 개발을 비롯하여 서귀포시 일대에서 다양한 개발 사업을 전담하여 추진하고 있었기 때문에, 기존 사업의 연장선상에서 업무를 추진하는 것이 지역에 도움이 될 것이라는 판단 하에 제주지사의 제주관광공사 이관 반대 의견을 제시하였다.

10) “제주관광공사 ‘일단정지’” (제민일보, 2005.8.3.)

<표 4-16> 제주관광공사 설립 관련 언론 보도 내용

| | |
|----------|---|
| 민선 3기 | “제주관광 전담기구 설립 추진 관심” (제주일보, 2004.9.9.) |
| | “제주형 관광조직 설립 본격화” (제주일보, 2004.12.20.) |
| | “제주관광공사 설립 최종 확정” (제주일보, 2005.1.20.) |
| | “관광공사, 제주지사 이관은 절대 없다” (제주의소리, 2005.9.12.) |
| | “서귀포시, 관광공사 제주지사는 존치해야” (제주의소리, 2005.9.13.) |
| | “공항, 관광공사 이관 무산될 듯” (제주의소리, 2005.9.28.) |
| 민선 4기 | “제주관광공사 설립 용역 재검토 필요” (제민일보, 2006.10.31.) |
| | “특별법 개정, 관광협회-관광공사 충돌” (제주의소리, 2007.3.30.) |
| | “제주관광공사 표류 위기” (제주일보, 2007.12.13.) |
| | “제주관광공사 설립 가시권…조례안 가결” (제주의소리, 2007.12.14.) |
| | “관광협회, ‘관광공사 때문에…’” (제주일보, 2008.3.13.) |
| | “제주관광공사 출범…홍보마케팅 총괄” (제주일보, 2008.7.1.) |

출처 : 언론 보도자료 헤드라인 재구성

제주관광공사의 설립이 추진되던 민선 3기와 4기 도정의 경우 대체적으로 당시 제주국제자유도시종합계획에 따라 다수의 관광지가 개발되고 있는 추세였으며, 향후 제주도 전역에 조성될 다수의 관광지구와 지역 내 관광산업의 컨트롤타워 역할을 수행할 조직의 필요성이 크게 대두되고 있는 시점이었다. 당시 이러한 정책 환경은 도정이 관광공사 설립을 추진하는 명분을 만들어주었으며, 지역 주민들의 반대 여론이 크게 발생하지 않았다는 점에서 비추어보았을 때 도민들 또한 제주관광공사의 설립에 이의를 가지고 있는 것은 아니었다고 판단할 수 있다.

다만 제주관광공사의 설립 과정을 검토한 결과 언론 보도자료를 통해 설립 과정에서 크고 작은 갈등이 발생했다는 사실을 확인할 수 있는데, 설립 과정에서 발생한 갈등의 양상을 검토해보면 대체적으로 행정 기관과 주민 간의 갈등이 아닌 기관 사이에 발생한 갈등이 주를 이루었던 것으로 분석되었다. 그 내용을 구체적으로 검토해보면 제주관광공사의 설립과 동시에 한국관광공사 제주지사를 새 조직에 편입시킬 것인가, 존치시킬 것인가에 대한 논란이 있었으며, 특별법의 개정과 관련하여 기존 관광협회와 관광공사와의 업무의 범위와 관련한 논란이 있었던 것으로 나타났다. 즉, 제주관광공사의 설립과 관련하여 일반 주민들의 찬

반 의견과 관련된 갈등 사례는 조사되지 않았으며, 대체적으로 기관 간의 업무의 범위나 조직 구성과 관련한 갈등이 주를 이루었다고 볼 수 있다.

2) 제주에너지공사 설립 (NC형)

제주에너지공사의 설립은 민선 5기 초기 추진된 ‘카본프리 아일랜드 2030’ 계획과 더불어 추진된 정책이라고 볼 수 있다. 제주 에너지공사는 제주도의 공공자원인 풍력자원을 공공자원화하고 체계적으로 관리하기 위해 설립된 조직으로서, 당시 도정은 에너지공사의 설립을 통해 신재생에너지 개발 및 에너지의 효율적인 관리를 도모하고자 하였다. 당초부터 대다수의 도민들은 풍력발전사업의 주체로서 지방공기업을 꼽았다. 풍력이 제주도의 공적자원으로서 민간이 사업에 대한 이득을 취득하는 것이 바람직하지 않으며 지방재정 확충에 도움이 될 것이라고 판단했기 때문이다. 실제 2010년 실시한 주민 대상 설문 조사 결과에 따르면 풍력발전사업의 주체로서 지방공기업을 적합하다는 의견이 87.8%인 것으로 나타났으며 민간기업은 12.2%에 불과한 것으로 나타났다.¹¹⁾ 이에 당시 도정은 공유자원으로서 제주의 풍력 자원을 공공이 주도적으로 관리하기 위하여 제주에너지공사의 설립을 추진하였으며, 공사가 풍력발전 사업을 총괄 운영하는 것으로 방향을 잡고 정책을 추진하기 시작하였다.

그러나 그 과정에서 몇 가지 논란이 되는 사항이 발생하기도 하였다. 결국 바람자원을 공공자원으로 인식하고 공기업이 전담하여 사업을 추진하는 것에 대해서는 다수의 주민이 공감하였으나, 풍력발전 지구지정 과정에서 부득이하게 외부자본이나 민간 대기업 등이 참여할 수 없는 구조가 되면서 그 이익이 제주도로 환수되는 것이 아니라 외부로 유출될 것이라는 우려가 외부적으로 표출되기도 하였다. 이와 관련하여 제주도는 외부 기업이 사업을 추진하더라도 에너지공사가 풍력의 개발권을 지분으로 인정받는 등 지분참여를 통해 개발이익을 제주도의 이익으로 환수할 수 있다는 입장을 피력하기도 하였다.¹²⁾ 이는 공공성과 효

11) “풍력발전사업 주체, 제주도민 500명에게 물었더니” (제주의소리, 2011.12.26.)

12) “풍력발전 ‘사유화 논란’, 왜 갑자기 불거져 나왔나” (헤드라인제주, 2014.2.1.)

울성 간에 발생하는 선택의 문제라고 볼 수 있는데, 공공 자원으로써 풍력 자원을 효과적으로 활용하기 위해서는 해당 분야의 전문성이나 자본력이 반드시 필요함에 따라 발생한 문제였다고 볼 수 있다. 이에 당시 도정은 공공성과 효율성 사이에서 발생하는 문제를 최소화하기 위하여 지분 참여를 통해 개발 이익을 환수하는 형태로 사업을 추진하였으나, 이 방식 또한 추진 과정에서 다양한 반대 의견들이 표출되는 경향을 보였다.

<표 4-17> 제주에너지공사 설립 관련 언론 보도 내용

| | |
|----------|---|
| 민선 5기 | “제주 바람자원도 사유화되나?...‘연 400억 외부유출’” (제주의소리, 2012.2.1.) |
| | “환경단체, ‘풍력자원 사유화 절차 멈춰라’” (헤드라인제주, 2012.2.23.) |
| | “풍력지구 경관심의 잡음...‘왜 잣대가 달라?’” (헤드라인제주, 2012.2.25.) |
| | “풍력 개발이익 외부대자본 독식...에너지공사 독점개발 해야” (제주일보, 2012.5.23.) |
| | “제주에너지공사 역할이 고작?...왜 설립하나?” (헤드라인제주, 2012.6.13.) |
| | “제주에너지공사 공식 출범...기대-우려 교차” (제주의소리, 2012.7.10.) |
| | “의혹 투성이 육상풍력지구...왜 무리수 뒀을까?” (헤드라인제주, 2012.11.9.) |
| | “절차적 하자는 사실...육상풍력지구 그래도 강행? (헤드라인제주, 2012.11.22.) |

출처 : 언론 보도자료 헤드라인 재구성

민선 5기 도정이 제주에너지공사의 설립을 추진하던 2010년 초반은 제주도가 UNESCO 자연과학분야 트리플 크라운 달성, 세계 7대 자연경관 선정 등 환경과 관련된 사안들이 도내 주요 이슈가 되었던 시기라고 볼 수 있다. 이와 더불어 당시 추진된 ‘카본프리 아일랜드 2030’ 계획은 당시 풍력을 비롯한 신재생에너지의 개발과 관리, 보급을 위한 에너지공사의 설립을 가속화시키는 역할을 하였다. 당시 추진된 도민대상 설문 조사에서도 알 수 있듯이 행정 뿐만 아니라 대다수의 도민들이 공공의 자원인 풍력 자원의 개발을 공사가 담당하는 것에 찬성하고 있었기 때문에 에너지공사의 설립은 큰 충돌 없이 추진되었다고 볼 수 있다.

다만 당시 언론 보도자료를 조사해 본 결과 제주 에너지공사의 설립 및 설립 직후 운영 과정에서 나타난 갈등이 발생한 것을 확인할 수 있었다. 해당 갈등 사례들을 세부적으로 검토해보면 크게 ‘공공성 확보’와 관련된 갈등과 ‘권한과 기능

의 범위'에 관한 갈등 사례로 나누어 분석할 수 있는데, 대체적으로 전자의 경우 공사의 설립이 논의되는 초창기에 발생하였고, 후자의 경우 설립과정부터 설립 이후까지 전 과정에 걸쳐 논의되는 경향을 보였다. 이는 풍력 자원의 개발을 위하여 필요한 전문성 및 효율성의 영역과 공공성 영역 간의 충돌에서 발생한 현상으로 판단되며, 당시 이러한 문제의 해결을 위하여 도정 및 공사는 정책자문위 구성¹³⁾, 국내외 전문기관과의 업무 협약¹⁴⁾ 등을 통해 지속적으로 전문성을 확보하고, 이와 더불어 각종 사업 운영을 통해 경영수익을 극대화하여 이를 지역사회에 환원함으로써¹⁵⁾ 각종 논란을 잠재우기 위한 시도를 지속하였다.

2. 주민참여 영역 사례 검토

1) 주민참여예산제 도입 (PD형)

주민참여예산제의 도입은 민선 4기 도정부부터 지속적으로 추진되어 왔던 정책이었다. 주민참여예산제는 Porto Alegre시에서 연원한 제도로서, 지역주민들이 스스로 예산과정에 참여하기 위한 운동으로 시작된 제도이다. 형식적인 지방자치기 아니라 주민들이 직접 지방자치단체를 통제함으로써 지방행정의 민주성을 확보할 수 있는 현실적인 장치라고 볼 수 있다(유희숙·김예승, 2004; 안성민, 2005).

우리나라가 지방자치제를 실시한 이후 지속적으로 그 효과성에 대한 지적이 계속되어 왔다. 대한민국은 오랜 기간 중앙집권제를 시행한 국가로서 이에 익숙해져 있는 경향이 있다. 실제 중앙집권화의 관성력¹⁶⁾이나 미성숙한 시민사회의 보유 등의 사유로 우리나라의 지방자치는 형식화되고 있다는 의견들이 곳곳에서

13) “제주에너지공사, 정책자문위 구성 운영 관심” (제주일보, 2013.2.24.)

14) “에너지공사, 신재생에너지 기술협력 위한 업무 협약” (제주일보, 2013.11.18.)

15) “제주도민을 위한 에너지복지 시동” (제주일보, 2014.3.13.)

“풍력발전 개발이익 공유방안 관심” (제민일보, 2013.9.5.)

16) 우리나라는 해방 이후 강력한 중앙집권적 국가운영으로 진행하던 상황에서 지방자치제라는 브레이크를 걸었지만 중앙집권화해온 국가운영방식이 ‘관성력’으로 작용하여 지방분권화에 입각한 지방자치제가 정착되지 못하고 있다. 한국의 중앙정치엘리트들은 기본적으로 중앙집권론자로서, 지방분권을 본격적으로 추진하는 순간 자신의 권한과 영역이 축소될 것이라는 인식하에 조직적이고 체계적으로 지방분권화-지방자치제도에 저항한다(허철행, 2013: 133).

들려오기도 하며, 심지어 지방자치제 무용론이 일어나기도 한다. 이러한 현실 속에서 주민참여예산제는 지방에 활력을 불어넣고 진정한 지방자치를 실현시킬 수 있는 대안으로 떠올랐다. 그 결과 2011년 8월 「제주특별자치도 주민참여예산제 운영 조례」가 제정되었다. 이는 진정한 지방자치 및 특별자치도의 실현을 알리는 중요한 시도로서, 이를 통해 예산의 투명성과 민주성을 강화시키고 지역 주민들의 신뢰를 회복하기 위한 적극적인 시도라고 볼 수 있는 사건이었다. 그러나 조례가 제정되고 제도가 시행되기까지 세 번의 시도가 있었으며, 그 과정의 끝에 조례가 통과됨으로써 주민참여예산제가 시행되었다는 사실은 조례가 제정되기까지 이해관계자들 사이에 많은 의견 충돌이 발생하였음을 의미한다고 할 수 있다 (강주영, 2012).

실제 주민참여예산제가 도입된 것은 민선 5기였으나, 그 이전인 민선 4기 임기 당시 주민참여예산제 도입을 위한 시도를 진행한 사례가 있었다. 다만 그 당시 추진된 조례안과 관련하여 시민사회 단체들이 알맹이가 빠진 부실 조례안이라며 반발하고 나서며 그 도입에 난항을 겪었다. 그들은 조례안이 주민들의 참여를 형식적으로만 규정하고 있으며, 실제 주민들의 참여가 전혀 보장되지 않는다는 의견을 제시하며 주민참여예산제의 도입을 반대하였다. 다만 이는 주민참여예산제 자체의 목적에 반대한다는 의견이 아니라 세부적인 내용의 개선이 필요하다는 것으로서, 주민참여예산제의 필요성에 대해서는 공감하고 있었다. 하지만 도정, 의회, 시민단체 등 주민참여예산제 도입과 관련된 이해관계자들 간에 충분한 논의와 협의가 이루어지지 않았기 때문에 민선 4기 도정 임기 당시에는 주민참여예산제의 도입이 무산되었다. 이후 민선 5기 임기 초반 행정안전부에서 ‘주민참여 예산제 운용 조례 모델안’을 마련하고 조례를 제정하지 않은 지자체를 대상으로 조례 제정 권장에 나서게 되면서 주민참여예산제의 도입이 다시 수면 위로 떠오르게 되었다. 이미 지난 몇 년간 반복적으로 시도와 실패를 경험했기 때문에 당시 이해관계자들 사이에는 어느정도 상대방의 의견을 인지하고 있었으며, 과거의 경험을 바탕으로 극적인 합의를 통해 결국 2011년 8월 조례가 제정되기에 이르렀다. 주민참여예산제의 도입은 지방의 예산결정 과정에 있어서 주민의 선호나 의지를 반영함으로써 지방재정 민주주의를 강화하는데 그 목적이 있다고 할 수 있다. 그러

나 주민참여예산제가 가지는 본연의 의의와 가치는 현행 법제도 속에서 매우 형식적, 절차적으로 변질되고 있으며, 제주지역의 주민참여예산제의 도입 과정에서 나타난 반발 또한 이러한 흐름에 반대하는 의견이 적극적으로 반영된 결과라고 볼 수 있다(강주영, 2012; 김경범·현성욱, 2016).

<표 4-18> 주민참여예산제 도입 관련 언론 보도 내용

| | |
|----------|--|
| 민선 3기 | “참여환경연대 ‘주민참여예산제 등 추진’” (제주신보, 2005. 2. 22.) |
| | “주민참여예산제 不實투성” (한라일보, 2006. 6. 21.) |
| | “주민참여예산제 요식행위 전락하나” (제주신보, 2006. 6. 21.) |
| 민선 4기 | “주민참여예산 조례 ‘힘들고 힘들다...다시 원점으로’” (제민일보, 2007. 2. 28.) |
| | “주민참여예산제 실효성 담보돼야” (제민일보, 2008. 6. 3.) |
| 민선 5기 | “주민참여예산제 도입 난항 예상” (한라일보, 2010. 12. 24.) |
| | “주민참여예산 조례 제정, 道-의회-시민 머리 맞댄다” (헤드라인제주, 2011. 5-26.) |
| | “주민참여예산제 도입은 하지만.., 문제는 실효성 확보” (제주의소리, 2011. 6. 7.) |
| | “나눠먹기식 주민참여예산제, 어떻게 보완될까?” (헤드라인제주, 2013. 3. 22.) |
| | “주민참여예산제 나눠먹기식 편성 불만 많다” (제주신보, 2013. 3. 24.) |
| | “주민참여예산제도, 주민은 없고 官참여 전락!” (제주의소리, 2013. 10. 28.) |

출처 : 언론 보도자료 헤드라인 재구성

민선 5기 임기 중반에 접어드는 시점에 시행된 주민참여예산제는 시행 과정에서 이해관계자들간에 의견차이가 발생하기도 하였는데, 이해관계자들 간에 주요 의견차이는 바로 도정의 예산편성권 중 어느정도를 주민들에게 분배해 주느냐의 문제였다고 볼 수 있다. 대체적으로 이전 도정에서 또한 주민참여예산제의 필요성에 대해서는 대다수의 이해관계자들이 동의했지만 실제 조례안이 통과되지 못한 이유는 바로 어느 정도의 내용과 범위로 예산편성권을 나누어 줄 것인가에 대한 합의가 도출되지 못했기 때문이라고 할 수 있다. 하지만 2011년 이해관계자들 간의 극적인 합의가 이루어지고 주민참여예산제 운영 조례가 통과된 것은 앞서 언급된 바와 같이 주민참여예산제 자체에 대한 방향성을 모든 이해관계자들이 공유하고 있었기 때문이라고 보여진다. 그 결과로 주민참여예산제 시행

이후 제도 개선에 대한 의견들이 언론을 통해 보도되기도 하였으나 이 제도의 시행의 적절성에 대한 논란은 보도된 바가 없는 것으로 나타났으며, 이는 곧 해당 제도가 도민들 사이에 충분한 공감대가 형성되고 시행되었다는 것을 반증한다고 볼 수 있을 것으로 판단된다.

3. 규범 영역 사례 검토

1) 세계 평화의 섬 지정 (OC형)

세계 평화의 섬 지정은 지정 이전부터 4.3 이슈와 결합되어 도민들의 적극적인 지지를 받았으며, 이와 관련하여 많은 언론들이 4.3의 해결을 토대로 제주가 세계 평화의 섬으로 성공적으로 도약할 것이라는 많은 기대가 집중된 정책이었다. 비록 세계평화의 섬 지정은 민선 3기 도정의 임기 중에 이루어졌지만, 제주를 세계 평화의 섬으로 지정하고자 하는 노력은 민선 2기까지 거슬러 올라간다. 2002년 제정된 「제주특별자치도 설치 및 국제 자유 도시 조성을 위한 특별법」은 제정 당시부터 제 235조 제 1항에 “국가는 세계평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 위하여 제주자치도를 세계평화의 섬으로 지정할 수 있다”고 규정하고 있다. 즉, 세계평화의 섬 지정은 제주특별자치도 추진과 동시에 제주의 정체성을 확립하기 위해 추진된 사업이며, 지정 이전 단계부터 차근차근 단계를 밟아 민선 3기 도정 때 비로소 그 목표에 도달하였다고 볼 수 있다.

세계평화의 섬은 그 주장이 시민주도로 출발하였기 때문에 운동이자 정책으로서의 양면성을 띄고 있다(김부찬, 2008; 양길현, 2009). 즉, 최초 시작이 행정주도가 아니라 시민주도였기에 그 추진 과정에서의 정책 순응 확보가 용이했다고 볼 수 있다. 당시 언론보도 자료를 보면 제주를 세계평화의 섬으로 지정하고자 하는 도민들의 열망은 상당히 높은 수준이었다. 제주에서 ‘평화’라는 키워드는 4.3과 밀접하게 연관되어 지역 사회 내에서 매우 관심도가 높은 사안이라고 할

수 있는데, 2003년 제주 4.3에 대한 정부의 공식 보고서인 ‘제주 4.3사건 진상조사보고서’가 확정되고, 노무현 대통령이 직접 도민들에게 공식 사과를 하면서 다시 한번 지역 사회 내에서 평화와 관련된 사안들이 뜨거운 감자로 급부상 하였다. 이후 제주를 세계 평화의 섬으로 지정하고자 하는 도민들의 열망에 힘입어 2005년 1월 27일 결국 제주도가 세계 평화의 섬으로 지정되었고, 이로써 제주 4.3과 평화의 섬 지정과 관련한 사안들은 모두 긍정적으로 마무리 되는 듯 보였다.

그러나 사실 세계평화의 섬 추진 단계에서 해당 사안과 관련된 갈등이 발생할 소지는 충분히 존재하였다. 2002년 해군이 안덕면 화순항을 해군부두로 개발하겠다는 공식 입장을 표명하면서 인근 지역에서 반발하고 나선 것이다. 주민들은 평화의 섬을 표방하는 제주에서 주민들의 의견 수렴 과정도 없이 군사항으로 개발하는 것은 불합리하다고 반대하며 지역 사회 내에서 갈등이 발생하였다. 그러나 해군부두가 건설되기로 한 안덕면 인근 주민들의 경우 해당 문제에 대해 적극적인 반대 입장을 표명한 반면, 다수의 제주 도민들은 해군부두 건설에 찬성하는 입장을 보이기도 하였다. 제주경실련이 진행한 ‘화순항 해군전략기지 건설 관련 긴급 도민 여론조사’ 결과에서는 해군기지 건설에 찬성하는 도민이 상대적으로 많은 것으로 나타난 반면, 제주도에서 진행한 설문조사에서는 도민의 대다수가 해군부두 건설에 반대한다는 의견을 제시하기도 하였다.¹⁷⁾ 이는 지역 사회 내에서 해당 사안에 대하여 도민들 간에 지속적으로 의견이 엇갈리고 있었음을 의미하며, 이는 곧 해당 지역 인근의 지역 사회에서는 갈등이 발생하고 있었음을 의미한다고 할 수 있다. 또한 이 시점을 기준으로 점화된 해군기지를 둘러싼 갈등은 최근까지 제주도의 대표적인 갈등 사례로서 많은 주민들의 관심을 모으기도 하였다.

이와 유사한 갈등 사례는 세계평화의 섬 지정 이후에도 다시 발생하였는데, 해당 사례는 모슬포 지역 공군 전략기지 추진과 관련하여 발생하였다. 2006년 4월 공군이 2006~2010 국방 중기계획 내에 제주 공군 전력기지 건설을 추진하고 있다는 의혹이 제기되면서 세계 평화의 섬을 표방하는 제주의 이미지와 정반대

17) “화순항 해군기지 도민여론조사 관련 경실련 입장 표명” (제주신보, 2022. 7. 24.)
“화순항 해군부두 평화 이미지 훼손” (제주신보, 2002. 10. 26.)

의 정책이 시행되고 있다며 도민사회에 파장을 일으킨 것이다. 당시 언론 보도 자료를 보면 2002년 화순항 해군기지 개발 추진과 맞물려 지역 내에서 군사 기지에 대한 주민들이 관심이 매우 높았으며, 인근 지역 전체가 군사지대화 될 수 있다는 우려에 의해 행정과 지역 간의 갈등 발생이 점화되기 시작하였다.

<표 4-19> 세계 평화의 섬 지정 관련 언론 보도 내용

| | |
|--------------------------------------|---|
| 민선 3기 | “제주 4.3, 평화 산업 메카 씨앗” (한라일보, 2003. 1. 24.) |
| | “제주=평화의 섬 지정 박차” (제주신보, 2002. 9. 7.) |
| | ↳(연관기사) “화순항 해군기지 개발 반발 확산” (제주신보, 2002. 7. 13.) |
| | ↳(연관기사) “환경운동연합 해군기지 성명” (제주신보, 2002. 8. 21.) |
| | “제주 세계평화의 섬 선포” (한라일보, 2005. 1. 27.) |
| | “제주 세계평화의 섬 도민반응, 1백만 제주인 대환영” (한라일보, 2005. 1. 27.) |
| | “세계 평화의 섬 도민반응..‘정부 전폭 지원 뒤따라야’” (제주신보, 2005. 1. 28.) |
| | “평화의 섬, 軍기지는 안돼” (한라일보, 2006. 4. 13.) |
| | “공군 제주기지 파문 확산” (제주신보, 2006. 4. 14.) |
| “해군기지 반대투쟁 점화” (제주신보, 2006. 11. 20.) | |

출처 : 언론 보도자료 헤드라인 재구성

제주의 세계 평화의 섬 지정 노력의 기저에는 제주 4.3이라는 커다란 아픔이 자리잡고 있다. 4.3은 과거부터 가져온 제주인의 상처이자 아픔으로서, 4.3과 관련된 사안은 민선 도정의 출범 초기부터 지속적으로 지역사회 내에서 이슈가 되었던 사안이라고 볼 수 있다. 따라서 제주 평화의 섬 추진 과정에서의 정책 환경은 해당 정책을 추진하기에 매우 긍정적인 상황이었다고 볼 수 있으며, 따라서 주민들의 정책 순응도 또한 상당히 높았다고 볼 수 있다.¹⁸⁾

세계 평화의 섬 지정은 당시 정책 환경이나 주민들의 정책 순응도가 상당히 높았던 정책으로서 해당 사례의 경우 그 자체로는 지역사회 내에서 이견 없이 추진되었다고 볼 수 있으나, 이 사례는 해당 정책 그 자체가 아니라 이와 연계된 다른 문제로 인해 지속적으로 갈등이 유발된 사례로 볼 수 있다. 최근까지도 문제가 되었던 강정 민군복합형 관광미항의 사례가 바로 그 사례로서, 강정 민군복

18) “제주 세계평화의 섬 도민반응, 1백만 제주인 대환영” (한라일보, 2005. 1. 27.)

합형 관광미항의 개발에 반대하는 주민들의 대다수가 그 반대 논리로서 ‘제주 평화의 섬 이미지 훼손’을 주장할 만큼 강정 해군기지 사례와 세계 평화의 섬 지정은 상반된 목적을 가진 정책이었다고 볼 수 있다. 실제 평화의 섬과 관련된 키워드를 검토해보면 다수의 기사에서 강정 해군기지에 대한 내용을 찾아볼 수 있다. 즉, 해당 갈등사례는 비록 평화의 섬 지정과 관련하여 직접적으로 갈등이 발생한 사례라고는 볼 수 없으나, 타 사례와 매우 밀접하게 연관되어 갈등이 발생한 사례로서 지역 내 정책 순응 확보를 위해서는 반드시 검토해 볼 필요가 있다.

2) 특별자치도 추진 (OC형)

제주특별자치도 출범은 민선 4기의 시작부터 끝까지 모든 도민들 사이에 가장 커다란 이슈였다고 할 수 있다. 2006년 7월 1일 민선 4기의 시작과 함께 제주도는 대한민국 지방자치 역사상 최초로 분권의 새로운 실험을 시작하는 제주특별자치도로 새롭게 태어났다. 다른 지방자치단체보다 더 많은 자치권과 책임을 부여함으로써 향후 대한민국 지방자치의 테스트베드 역할을 담당하게 된 것이다 (양영철 외, 2008). 당시 특별자치도의 추진과 관련하여 도민사회내에 부정적인 여론이 크게 표출되지는 않았으나, 특별자치도의 지정 자체가 대한민국 헌정 역사상 최초였기 때문에 시행 과정에서 일부 논란이 발생하기도 하였던 것으로 나타났다.

사실 특별자치도 출범 과정에서 발생한 지역 사회 내 갈등은 특별자치도를 추진하던 민선 3기부터 발생해왔다. 2005년 9월에는 정당, 시민단체 등으로 구성된 공공성 강화를 위한 공동대책위에서 제주특별자치도 교육, 의료, 노동시장 개방을 폐기하고 공공성 강화를 위한 적극적 대책을 마련하라는 취지로 집회를 진행하기도 하였으며, 같은 해 12월에는 제주도를 단일 광역자치체제로 개편하는데 반대하는 기초지자체 단체장과 시민단체 등이 공동으로 헌법소원을 청구하기도 하였다. 민선 4기 초기, 특별자치도 지정 이후에도 지역 사회 내에서 이에 대한 다양한 의견들이 존재하고 있었다. 그러나 이 시기에 사회 내에서 주로 언급되던

내용들은 특별자치도 지정의 옳고 그름이 아닌 특별자치도 지정에 따른 다양한 권한이나 기준 등에 대한 수정이 필요하다는 내용이 주를 이루었다. 특히 소위 ‘빅3’(제주 전역의 면세화, 항공 자유화, 법인세 인하)의 시행이 무엇보다 중요하다는 내용이 주를 이루었는데, 결국 민선 4기 도정에서는 이에 대한 내용을 특별자치도 2단계 제도개선 사항에 일부 반영하는 등 진정한 특별자치도 실현을 위한 노력에 박차를 가하였다.

제주가 특별자치도로 지정되고 민선 4기가 중반기로 접어드는 시점에서, 특별자치도 지정 사실은 오히려 지역주민들에게 특별하지 않은 당연한 일로 받아들여지고 있었다. 그와 동시에 전국 다양한 지자체가 지역발전을 위한 각종 특별법 제정을 통해 투자유치를 추진함에 따라 제주특별자치도의 투자유치 환경이 악화되는 악재를 맞이하기도 하였다. 실제 한라일보에서 진행한 특별자치도 2주년 도민 여론조사 결과에 따르면 특별자치도 출범에 따른 2년간의 변화에 대해 도민의 절반 가량(48.5%)은 ‘이전과 비슷하다’고 평가하였으며, ‘이전보다 나아졌다’는 긍정적 평가는 8.7%에 불과한 것으로 나타나기도 하였다. 또한 해당 설문 조사를 통해 도민들은 지역경제 발전이 우선되어야 한다는 의견을 제시함으로써, 민선 4기 도정에게 새로운 과제를 제시하기도 하였다.¹⁹⁾ 이는 민선 4기에서 야심 차게 시작한 특별자치도 추진 정책이 실제 도민들의 삶의 질 개선에는 크게 기여하지 못하였음을 보여준다고 할 수 있다. 이러한 도민들의 평가는 민선 4기 임기의 마지막까지도 이어졌던 것으로 조사되었다. 민선 4기 임기의 막바지인 2010년 4월 한라일보에서 진행한 도민 여론조사 결과에서 도민들의 46.2%가 특별자치도 출범 이전과 이후에 특별한 변화를 느끼지 못한다는 의견을 제시하였다. 또한 다수의 도민들이 특별자치도 출범 이후 가장 큰 성과로서 세계자연유산 등재와 세계자연보전총회 유치를 지목하였다.²⁰⁾ 즉 민선 4기에서 특별자치도의 실현을 위하여 추진한 세계자연유산 및 세계지질공원 등재, 세계자연보전총회 유치, 세계7대자연경관 등재 등의 도정 정책들은 ‘국제자유도시의 실현’이라는 특별자치도의 비전과 같은 흐름으로 진행된 정책들임과 동시에 지역 주민들의 의견과도 일치하는 정책임을 확인할 수 있다.²¹⁾ 그럼에도 불구하고 지역 주민들이 특별

19) “[특집/제주특별자치도 2주년] 도민 여론조사” (한라일보, 2008. 7. 1.)

20) “특별자치도 성과 및 과제·지역현안 여론조사” (한라일보, 2010. 4. 23.)

자치도 출범 이후 변화가 없다고 느끼는 것은 지역경제 활성화 등 지역 현안에 대한 뚜렷한 변화가 없었기 때문인 것으로 분석된다.

<표 4-20> 제주특별자치도 추진 관련 언론 보도 내용

| | |
|--|---|
| 민선 3기 | “특별자치도 기본계획안 전면 폐기하라” (한라일보, 2005. 9. 14.) |
| | “교육개방 65%, 의료개방 51% 부정적 견해” (미디어제주, 2005. 9. 14.) |
| | “28개 기관단체 특별자치도 헌법소원” (한라일보, 2005. 12. 9.) |
| | “서귀포시청 공무원 ‘행정구조개편 반대’ 결의” (제주투데이, 2006. 1. 2.) |
| 민선 4기 | “빅3 不可면 특별자치도 왜 했나” (한라일보, 2007. 3. 1.) |
| | “특별자치도 성공위해 협조하겠다 89%” (한라일보, 2007. 6. 25.) |
| | “특별도 각종 ‘계획’ 지표·비전 제각각” (제주신보, 2007. 7. 13.) |
| | “특별도, 그 화려함과 초라함” (제주신보, 2008. 7. 2.) |
| | “특별자치도 평가 너무 안이하다” (한라일보, 2008. 6. 16.) |
| | “2년 내 특별도 성과 보여줘야 한다.” (제주투데이, 2008. 7. 4.) |
| | “특별자치도 출범후 성과 뭐냐” (한라일보, 2009. 11. 25.) |
| “특별자치도 특별한 것이 뭐냐” (제민일보, 2010. 1. 14.) | |

출처 : 언론 보도자료 헤드라인 재구성

민선 4기 도정의 선거 공보물 분석 결과에 따르면 선거 공보물 내에 가장 빈번하게 등장한 단어가 바로 ‘특별자치도’였으며, 이러한 흐름에 따라 당시 도정을 비롯한 제주 사회 전체에서 가장 큰 이슈가 되었던 것이 바로 특별자치도의 출범이었다고 볼 수 있다. 당시 언론 보도자료 분석에 따르면 특별자치도의 출범에 따른 도민사회의 부정 여론은 조사되지 않았으나, 출범 준비 단계 및 출범 이후에 내부적으로 갈등 사례가 있었던 것으로 조사되었다. 구체적으로 갈등의 유형들을 살펴보면 특별자치도 출범 그 자체에 대한 반대 의견이 보도된 적은 없는 것으로 나타났으며, 주로 내용보다는 특별자치도 지정에 따른 다양한 권한이나 기준 등에 대한 수정이 필요하다는 내용이 주를 이룬 것으로 나타났다. 즉, 다른 구성정책 영역에서의 사례와 마찬가지로 대외적인 갈등보다는 대내적으로 갈등

21) … 제주특별자치도의 비전은 국제자유도시의 실현에 있다. 국제자유도시의 모습은 고도의 자치권과 최소한의 규제를 바탕으로 동북아 경제권의 대표적인 관광지와 비즈니스 중심지가 되는 것이다. 따라서 제주특별자치도는 이러한 국제자유도시의 실현을 위하여 자치 영역의 확대, 행·재정 시스템 정비, 국제화 여건 조성 등 체제를 갖추는 것이다. … (양영철 외, 2008: 22)

이 나타나는 양상을 보였다는 사실을 확인할 수 있다.

3) 세계 7대 자연경관 선정 (OC형)

2010년 7월 임기를 시작한 민선 5기 우근민 도정의 임기 초반부터 언론을 뜨겁게 달구던 이슈는 단연 ‘세계 7대 자연경관 선정’이라고 할 수 있을 것이다. 사실 제주가 세계 7대 자연경관 선정을 최초로 추진한 것은 민선 4기 도정 때이다. 민선 4기 도정 임기 당시 제주는 뉴세븐원더스 재단에서 추진하는 세계 7대 자연경관의 후보지로 선정되어 전국적인 이슈가 되기도 하였다. 그러나 제주 세계 7대 자연경관 선정을 위한 전국적인 노력이 시작된 것은 민선 5기 임기가 시작될 무렵이었다고 볼 수 있다. 민선 5기 도정은 임기 시작과 동시에 전국적으로 이슈가 된 세계 7대 자연경관 선정을 위하여 아낌없는 노력을 기울일 수 밖에 없는 상황에 직면하게 되었다. 당시 이러한 노력은 민선 5기 도정의 목표가 ‘세계가 찾는 제주, 세계로 가는 제주’라는 것을 감안하면 도정의 목표 달성을 위해 그 어떤 노력보다 효과적인 시도였다고 볼 수 있다. 실제 2010년 12월 세계 7대 자연경관 선정을 위한 범국민추진위원회와 범도민추진위원회가 출범되어 체계적인 홍보 체계를 구축하는 등 제주지역의 최종 선정을 위한 많은 노력을 기울이기도 하였다(정승훈, 2011).

전국적인 노력에 힘입어 2011년 11월 제주는 뉴세븐원더스 재단이 선정한 세계 7대 자연경관에 등극하였고, 세계 각지의 명소들(베트남 하롱베이, 브라질 아마존, 인도네시아 코모도 국립공원, 필리핀 푸에르토 프린세사 지하강, 남아프리카공화국 테이블마운틴)과 어깨를 나란히 하게 되었다. 실제 선정 이후 외국인 관광객이 급격히 증가하는 추세를 보이기도 하였는데, 제주가 세계 7대 자연경관으로 선정되기 이전인 2011년 1월과 선정 이후인 2012년 1월 제주 방문 외국인 관광객 수가 213.4% 증가했으며, 이는 제주의 대내외적인 인지도가 높아진데다 세계를 대상으로 한 각종 마케팅이 성공적으로 이루어진 결과라는 의견이 주를 이루었다. 이러한 현상은 관광산업을 기반산업으로 하는 제주로서는 매우 긍정적

인 효과라고 볼 수 있었다.

그러나 세계 7대 자연경관에 선정되고, 외국인 관광객이 증가하는 등 선정에 대한 기쁨은 잠시였으며, 도내 곳곳에서 선정 과정에 대한 각종 의혹들이 제기되면서 도민사회가 술렁거리기 시작하였다. 세계 7대 자연경관 선정 과정에서 공무원 동원 투표, 과도한 행정전화 요금 발생, 국제전화 부정투표 의혹, 뉴세븐원더스 재단에 대한 신뢰도 하락 등 7대 자연경관 선정을 둘러싼 잡음이 하루가 다르게 도민사회내에 퍼져가고 있었다. 많은 도민들은 당시 도정에 이에 대한 해명을 요구하였으며, 도내 각종 시민단체들은 감사원에 이에 대한 감사를 청구하는 등 적극적인 행동을 취하기 시작하였다. 시민단체들은 제주도가 7대 경관 선정 사업을 진행하면서 도의회의 의결과정도 없이 경상예산 수십억 이상을 범국민추진위원회 등에 교부하였고, 수백억의 행정전화비를 사용, 공무원 동원의 위법성 등을 지적하였다(이서현·고영철, 2013). 7대 자연경관 선정 과정을 둘러싼 수많은 의혹들은 결국 2012년 12월 검찰의 무혐의 처분을 끝으로 잠잠해지는 경향을 보였으나, 선정 이후 발생한 다양한 의혹들은 세계 7대 자연경관을 적극적으로 활용할 수 있는 동력을 상실하게 하는 계기로 작용하기도 하였다.

<표 4-21> 세계 7대 자연경관 선정 관련 언론 보도 내용

| | |
|-------|---|
| 민선 4기 | “제주를 세계 7대 자연경관으로!” (제주신보, 2008. 8. 3.) “제주에 투표하세요” (제민일보, 2008. 9. 29.) |
| 민선 5기 | “세계7대 자연경관 선정! 우리도 동참합니다.” (제주의소리, 2010. 11. 18.) “7대 자연경관 선정투표 봄 조성 잇달아” (한라일보, 2010. 11. 8.) “제주 상공인 7대 자연경관 선정 염원” (제민일보, 2011. 3. 20.) “마침내...제주 ‘세계의 보물’로 우뚝 서다” (제민일보, 2011. 11. 12.) “외국인 관광객 급증, 세계7대 자연경관 덕분” (제주의소리, 2012. 2. 2.) “7대 자연경관 투표 KT의 대국민 사기극” (한라일보, 2012. 4. 25.) “7대경관 전화비 도민 혈세 줄줄” (제주신보, 2013. 11. 26.) “제주 세계7대자연경관 극대화 동력 상실” (한라일보, 2014. 4. 14.) |

출처 : 언론 보도자료 헤드라인 재구성

민선 4기 후반 및 민선 5기에 이르는 시기는 UNESCO 세계자연유산, 세계지질

공원, 생물권보전지역 선정 등 각종 환경과 관련된 이슈가 집중되어 있던 시기였다. 또한 이와 더불어 민선 5기 도정은 제주의 글로벌화를 비전으로 설정할 만큼 대외적인 제주의 이미지 설정에 매우 많은 노력을 기울이고 있었다. 당시 세계 7대 자연경관 선정은 이러한 당시 정책적인 환경 속에서 추진된 정책이었다고 볼 수 있다. 세계 7대 자연경관 선정은 민선 5기에서 이룩한 큰 업적 중 하나이자 제주의 역사에서 큰 획은 그은 사건 중 하나라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 그 과정에서 행정과 도민 간의 신뢰 부족은 정책의 결과물을 효과적으로 활용하는데에 악영향을 미치기도 하였다. 세계 7대 자연경관 선정 이후 제주 도정은 외래관광객 유치를 위해 국비 지원을 지속적으로 요청하였으나, 선정 과정을 둘러싼 각종 의혹들 때문에 국민 여론이 악화되어 국비지원이 원활하게 이루어지지 못하였다. 이는 정책 수행 과정에서 행정과 지역 주민 간의 신뢰관계가 정책 결과에 결정적인 영향을 미칠 수 있음을 여실히 보여주는 사례라고 할 수 있다.

4) 재활용품 요일별 배출제 시행 (OG형)

제주도는 오랜 기간 쓰레기 문제와 씨름해왔다. 이러한 문제는 제주도가 관광도시로 많은 관광객들이 제주도를 찾음에 따라 더욱 심화되어 왔으며, 지역 주민들의 삶의 질을 악화시키는 요소로 작용하여 왔다. 제주도는 쓰레기 문제의 해결을 위해 클린하우스 제도 도입, 쓰레기 종량제 도입 등 다양한 대책을 마련하여 추진해 왔으며, 재활용품 요일별 배출제의 시행 또한 이러한 도의 쓰레기 문제 해결을 위한 다양한 정책의 연장선상에 있는 정책이라고 볼 수 있다.

민선 6기 도정은 재활용율을 높임으로써 소각하거나 매립하는 쓰레기 양을 감소시키고자 하였으며, 이러한 목표의 달성을 위한 수단으로서 재활용품 요일별 배출제를 시행하였다. 재활용품 요일별 배출제는 정해진 일자 이외에는 쓰레기 배출을 금지하는 일종의 규제정책이라고 볼 수 있다(김일방, 2020). 즉, 도민들의 행위를 강제하는 형태의 정책이기 때문에 그 시행과정에서 도민들의 반발이 발생할 여지가 매우 높은 사업이었다고 볼 수 있다. 도정 또한 이러한 내용을 충분

히 인지하고 사업 추진 단계에서부터 홍보에 많은 노력을 기울였다. 그럼에도 불구하고 많은 혼선이 발생하였으며 주민들 사이에 불만의 목소리들이 터져나오기도 하였다.²²⁾ 또한 이와 더불어 쓰레기 정책의 성공을 위해서는 주민들의 인식 개선이 무엇보다 중요함을 인식하고, 인식 개선을 위한 다양한 홍보활동을 추진하였다.²³⁾ 그럼에도 불구하고 시행 과정에서 다양한 시행 착오들이 발생하였으며, 급기야 일부 도민들은 ‘쓰레기 정책에 분노하는 시민들’이라는 모임을 구성하여 재활용품 요일별 배출제의 즉각적인 중단을 요구하기도 하였다. 이들은 ‘재활용품 쓰레기 배출제로 인하여 오히려 배출되지 못한 쓰레기가 집안에 쌓여 모든 가정이 쓰레기장화 되었다’고 주장하며, 쓰레기 처리 인력이나 장비의 확충을 통해 쓰레기 문제를 즉각 해결할 것을 요구하였다.²⁴⁾ 이러한 반발이 지속되자 도정은 도민들의 의견을 적극 반영하여 정책을 개선하고자 ‘재활용품 요일별 배출제 종합 토론회’를 개최하였으며, 이를 통해 홍보 강화, 요일별 배출일수 확대, 광역 재활용 자원 순환센터 확대 설치 등의 대안을 마련하기도 하였다.²⁵⁾ 결과적으로 해당 정책을 시행한 이후 재활용품 분리수거량이 전년 대비 31% 증가하고 매립 및 소각량은 13% 감소하는 등 정책 시행에 따른 긍정적인 효과들이 나타나기 시작하였다. 제주도는 매년 16% 가량 꾸준히 증가하던 쓰레기 매립량이 증가하고 있는 상황이었으나, 요일별 배출제의 시행은 이러한 문제를 해결하는 긍정적인 요소로 작용한 것으로 나타났다(김일방, 2019).²⁶⁾

22) “쓰레기 요일별 배출제…혼선, 불편 목소리 봇물” (제주일보, 2016.12.5.)
 “요일별 배출제, 특하면 바꾸고, 또 바꾸고 불만 가득” (제주일보, 2016.12.12.)
 23) “제주시 24일 리, 통, 반별로 일제히 특별반상회 개최” (제민일보, 2016.11.23.)
 24) “제주 쓰레기정책 시민들 분노 ‘저항의 날’ 선포” (제민일보, 2017.1.6.)
 25) “쓰레기 요일별 배출제 마지막 의견수렴” (제민일보, 2017.2.28.)
 26) “요일별 배출제 1년, ‘매립량 줄고 재활용 늘었다’” (제주의소리, 2017.11.30.)

<표 4-23> 재활용 쓰레기 요일별 배출제 관련 언론 보도 내용

| | |
|----------|--|
| 민선 6기 | “제주지역 재활용품 요일별 분리배출제 가시화” (제민일보, 2016.8.31.) |
| | “쓰레기 요일별 배출제 내달 시범 실시” (제주일보, 2016.11.3.) |
| | “주민 동참이 우선” (제민일보, 2016.11.21.) |
| | “요일별 배출제 첫날 클린하우스 앞 찬반 각양각색” (제주의소리, 2016.12.2.) |
| | “폐기물 폭증...삶의 질 악화” (제민일보, 2016.12.6.) |
| | “요일별 배출제 투가면 바꾸고, 또 바꾸고 불만 가득” (제주일보, 2016.12.12.) |
| | “시행 전 검토부족 지적” (제민일보, 2016.12.14.) |
| | “요일별 배출제 빨난 제주시민들 쓰레기산 쌓는다“ (제주의소리, 2017.1.11.) |
| | “정책 취지 공감대 부족 ‘도민혼선’” (제민일보, 2017.1.15.) |
| | “생활쓰레기 요일별배출제 개선...품목별 배출일 확대” (제민일보, 2017.2.24.) |
| | “재활용품 요일별 배출제 순항” (제민일보, 2017.5.30.) |

출처 : 언론 보도자료 헤드라인 재구성

재활용 쓰레기 요일별 배출제의 시행 과정에서 나타난 논란들을 되짚어 보면 대체적으로 최초 정책의 추진 과정에서 공론화의 과정에 부족했던 것으로 보여진다. 언론 보도자료를 통해 살펴본 요일별 배출제 제도는 시행 초기 주민들의 거센 반발에 부딪혔으나 주민토론회 등 주민들의 공감대 형성을 위한 다양한 시도와 홍보 활동을 통해 시행 이후 빠른 시기에 긍정적인 효과를 이끌어내는 결과를 도출하였다. 규제정책의 경우 주민들의 행위를 강제하는 형태를 띄고 있는 정책영역이기 때문에 필연적으로 어느정도 수준의 갈등을 동반한다는 점을 고려했을 때, 시행 이후 빠른 시기에 긍정적인 결과가 도출되었다는 것은 쓰레기 문제에 대한 주민들의 인식은 어느정도 공감대가 형성되어 있었다고 볼 수 있다. 즉, 재활용 쓰레기 요일별 배출제와 관련한 논란은 세부적인 절차의 수립과 관련한 갈등으로서, 공론화를 통해 이를 조정함으로써 문제를 해결할 여지가 매우 높았던 정책이라고 해석할 수 있다.

4. 신뢰 영역 사례 검토

1) 묘산봉 관광지구 개발 사업 (TD형)

묘산봉 관광지구 개발 사업은 민선 1기 임기에 추진된 대표적인 개발 사업 중 하나라고 볼 수 있다. 묘산봉 관광지구 개발 사업은 1994년 수립된 제주도 종합개발계획에 포함된 내용으로서, 당시 발표된 제주도 종합개발계획에 따르면 당시 제주도는 관광도시로서의 도약을 꿈꾸고 있었으며 이를 위한 다양한 개발사업을 추진하고 있었다. 이러한 도정 방향에 따라 1994년 수립된 제주도 종합개발계획에는 관광산업을 육성하기 위하여 관광지구를 지정하고 각 관광지구마다 각기 다른 기능을 부여하는 등의 관광개발 정책을 추진하고 있었다. 이러한 기조에 따라 묘산봉 지구는 레저·스포츠 기능을 갖춘 관광지구로 구상되었으며, 각종 시설을 갖추고 제주지역의 관광 메카로 자리잡는 것을 목표로 사업이 추진되었다. 특히 묘산봉 관광지구의 경우 국·공유지를 활용하여 레저 및 스포츠 시설을 건립하고, 이를 통하여 관광 인프라의 확충과 지역경제 활성화를 목표로 사업이 추진되었으나, 사업 추진 과정에서 이를 둘러싼 이해관계자들(행정, 지역주민, 시민단체, 개발 시행사) 간에 지속적인 충돌이 발생하면서 사업을 원활하게 추진하기 어려운 상황에 직면하였다. 제주도 종합개발계획에 따른 묘산봉 관광지구 개발계획은 민선 1기 임기 초 사업자를 선정하는 과정부터 순탄치 않았다. 이 과정에는 수많은 요인들이 작용했던 것으로 보이는데, 특히 고도제한 등의 개발 규제 제도, 주민들의 개발 반대 정서 등이 개발의 걸림돌로 작용하고 있었다. 실제 당시 언론보도 자료를 토대로 상황을 유추해보면 당시 개발과 관련된 상담 건수는 높은데 반해 실제 사업자 선정이 이루어지지 않았다는 것은 투자 업체들이 참여하고자 하는 의지는 있으나 실제 사업성이나 각종 제도적인 장치들이 걸림돌로 작용하고 있었던 것으로 보여진다. 실제 민선 1기 초기 (주) 롯데건설이 묘산봉 관광지구 개발 사업자로 선정되었다가 1996년 초 사업자 선정이 취소되기도 하였는데, 그 과정에서 롯데건설은 대규모 개발사업을 추진하기에 제도적으로 걸림돌이 많아 사업권을 포기한다는 의견을 피력하기도 하였다.²⁷⁾

이후 사업자가 새롭게 선정되고 사업이 추진되는 과정에서는 기존과는 결이 다른 형태의 갈등 상황이 다시 발생하기 시작하였다. 민선 1기 임기 중반 사업이 추진되기 시작하자 해당 지역주민들과 사업자, 행정 등을 이해관계자로 한 새로운 갈등 관계가 형성되었는데, 당시 갈등의 쟁점은 환경과 관련된 이슈, 지역 주민의 생존권 등이 주를 이루었다. 특히 지역주민의 생존권과 관련된 이슈는 당시 개발 사업자와 지역 주민 간에 지속적인 반목을 불러일으키기도 하였는데, 이는 당시 사업 예정지가 지역 주민들이 축산업 방목장으로 사용되는 지역이기 때문이었다. 즉, 당시 갈등의 주요 원인이 생존권과 관련되어 있었기 때문에 사업 추진 과정에서 타 사업보다 상대적으로 갈등이 과격한 양상을 보였다고 할 수 있다.

또한 부실한 환경영향평가, 사업지구 내 생태계 등급과 관련된 문제, 거문오름 용암동굴계의 보전 등의 이슈가 함께 어우러져 갈등이 지속적으로 악화되는 경향을 보였다(고태호, 2010). 당시 묘산봉 관광지구 개발사업을 추진했던 과정을 살펴보면 추진 과정에서 여러 차례 이해관계자들 간에 물리적 충돌이 발생하는 등 상당히 과격한 형태로 사업이 추진되었으나, 갈등 강도에 비해 상대적으로 이를 봉합하려는 노력이 부족했던 것으로 보여진다. 실제 개발 예정지구의 매각이 결정되던 날 주민들과 군의회 의원들간에 충돌이 발생하기도 하였는데, 이 과정에서 주민들이 의회 단상을 점거하여 경찰에 연행되는 등 큰 물리적 충돌이 발생하였음에도 불구하고 사업이 강행되었다는 것은 이해관계자들 사이에 갈등을 해소하기 위한 노력이 전혀 이루어지지 않았다고 볼 수 있다. 이는 곧 사업 주체인 행정과 지역 주민 간에 사안에 대한 공유가 전혀 이루어지지 못했음을 의미하며, 두 당사자 간에 신뢰관계의 형성 뿐만 아니라 신뢰관계 형성을 위한 네트워킹 조차 제대로 이루어지지 않았던 것으로 보여진다.

27) “제주개발 묘산봉지구 사업자취소 논란” (연합뉴스, 1996. 4. 4.)

<표 4-25> 묘산봉 관광지구 개발 관련 언론 보도 내용

| | |
|---|---|
| 민선 1기 | “제주관광개발계획 제대로 추진 안돼” (연합뉴스, 1995.3.13.) |
| | “제주개발 묘산봉지구 사업자취소 논란” (연합뉴스, 1996.4.4.) |
| | “묘산봉 개발 주민 강력 반발” (한라일보, 1997.5.1.) |
| | “묘산봉 균유지 매각 진통” (한라일보, 1997.5.3.) |
| | “묘산봉 지구 합동조사 요구” (제민일보, 1997.10.10.) |
| | “제주 경실련, 묘산봉지구 지정 취소 요구” (연합뉴스, 1997.10.20.) |
| | “묘산봉 환경조사필요성 제기” (제민일보, 1997.10.21.) |
| | “경실련, 묘산봉지구 무분별한 개발중단 촉구” (연합뉴스, 1997.12.24.) |
| | “라인건설 부도, 묘산봉관광지구 개발 차질” (연합뉴스, 1998.6.9.) |
| “제주경실련, 묘산봉 지구 매각계약 취소 요구” (연합뉴스, 1998.6.23.) | |
| 민선 1기 이후 | “성산포, 묘산봉, 교래지구 7개업체 관광개발 신청” (한겨레, 2003.4.1.) |
| | “제주 묘산봉 관광지구 개발 본격 착수” (한겨레, 2006.7.5.) |
| | “삼질 멈춘 묘산봉관광지 시행승인 취소” (제주의소리, 2012.2.6.) |
| | “묘산봉관광단지, 이호유원지 등 4곳 투자진흥지구 지정 해제” (제주일보, 2017.2.16.) |

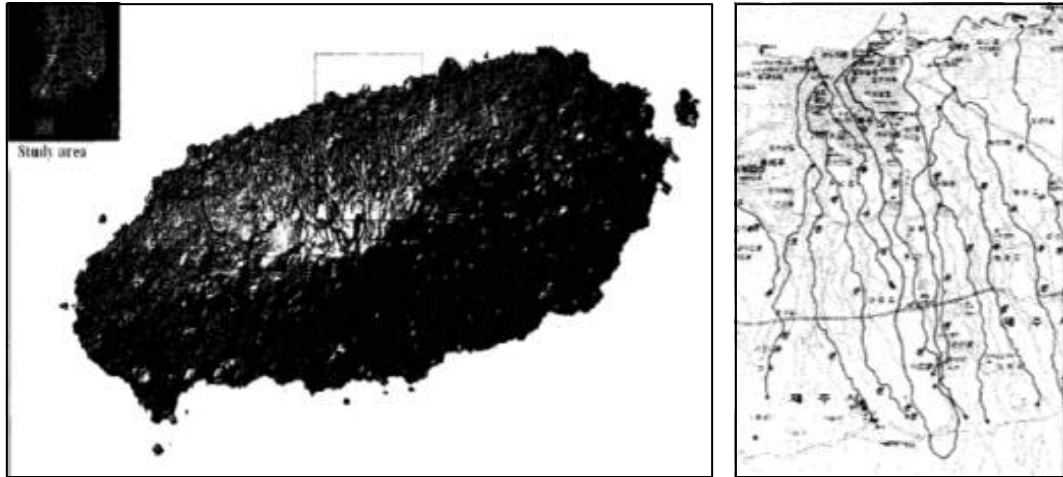
출처 : 언론 보도자료 헤드라인 재구성

신뢰구축형 분배정책 영역에 포함되는 사례들의 경우 제주도라는 지역적인 특성과 맞물려 대부분 환경적인 이슈와 연관되어 갈등이 발생하는 경향을 보였으나, 해당 사례의 경우 1990년대 중반 환경과 관련된 이슈가 제주지역 내에 핵심적인 이슈로 자리잡기 이전에 추진된 사업임에도 불구하고 그 추진과정에서 큰 부침을 겪었다. 해당 사업의 경우 타 사례에 비해 이해관계집단이 적게 등장하였음에도 불구하고 갈등으로 인해 사업이 제대로 추진되지 못하였다는 것은 정책 수행 과정에서 이해관계자들 간의 협의점 도출을 위한 기술이나 노력이 충분하지 못했음을 반증한다고 볼 수 있다. 1990년대 초반 제주도종합개발계획에 따른 개발 사업들이 시행되면서 도민들은 이전과 다른 환경에 노출되었으며, 이에 따라 대규모 개발 사업 자체에 대한 인식의 부족이나 반감을 가지고 있었을 소지가 매우 높다. 그렇다면 당시 정책순응의 확보를 위해서는 당시 도민들의 인식을 비롯한 정책적인 환경을 고려하여 이에 맞는 추진 계획을 수립하는 것이 효율적이었을 것으로 판단된다. 비록 묘산봉 관광지구 개발사업은 1998년 IMF

금융위기로 인해 시공사가 부도처리 되면서 무산되었으나, 이는 행정과 지역 주민 간의 부족한 소통이 행정에서 추진하는 정책의 진행 상황을 극도로 악화시켰던 대표적인 사례라고 볼 수 있을 것이다.

2) 산지천 하류 정비 사업 (TD형)

민선 1기가 시작되기 이전인 1990년대 초반부터 제주시 구도심을 둘러싼 가장 큰 이슈는 바로 산지천 하류 정비와 관련된 내용이었다. 산지천은 제주시를 남북으로 관통하는 제주시 3대 하천 중 하나로서 산지천 하류 지역은 제주 역사에서 가장 오랜 기간 중심지의 역할을 담당한 지역이다. 해당 지역은 1960년대 후반 도시개발로 복개되어 제주시의 중심 상권을 형성하기도 하였으나, 이후 지속적으로 구조물이 노후화됨에 따라 1990년대 들어 심각한 사회문제로 부각되기도 하였다. 산지천은 주거지와 상가가 밀집되어 각종 오물이 쌓이고 도시 경관을 해친다는 이유로 1996년 복개사업이 시행되으나, 향후 지속적으로 해당 지역을 중심으로 주변지역 침수, 오물투기, 폐수방류 등의 문제가 발생하면서 지역 내에 민원이 끊이지 않았다. 그러던 1990년대 초반 산지천 복개지구에 대한 조사를 실시한 결과, 해당 지역이 노후화가 심각하여 붕괴위험이 있다는 문제가 제기되었으며 이를 계기로 지역 슬럼화, 악취, 범람위험 등을 이유로 정비가 필요하다는 의견들이 적극적으로 터져나오기 시작하였다(양성기, 2010).



출처 : 산지천 정비 기본 및 실시설계 종합보고서 (2001)

(그림 4-3) 산지천 유역도

민선 이전 산지천 복개지를 둘러싼 갈등의 초창기에는 대체적으로 행정과 지역주민이 갈등의 이해관계자로 등장하는 경향을 보였다. 갈등은 산지천 복개부지에 대한 안전진단에서 붕괴위험 있다는 결과가 도출되면서부터 시작되었다. 당시 행정기관(제주시)은 복개부지에 대한 붕괴위험을 고지하고 자체적인 이주대책을 강구하도록 지시하였으며, 이에 대해 입주자들은 행정에서 이주대책이나 주민들과의 협의없이 일방적으로 생존권을 위협한다며 반발하기 시작하였다. 이 과정에서 제주시는 철거를 결정했음에도 불구하고 임시보강공사를 진행하는 등 방향성을 제대로 설정하지 못하여 지역 주민들의 불신을 불러일으키기도 하였다. 이후 1994년 산지천 복개건물 처리를 위한 계획 수립 용역을 실시하는 등 사태 해결을 위한 시도를 하게 되면서 산지천 복개지역을 둘러싼 논란이 일시적으로 진정되는 듯 보였다. 그러나 복개지역의 철거 후 재개발이 바람직하다는 연구 용역 결과가 발표되고 재개발을 위한 절차가 진행되면서 다시 한번 해당 사안을 두고 충돌이 발생하였다. 1995년 민선 시장이 당선되는 시기와 맞물려 산지천 복개지구 재개발 사업이 추진되면서 지역 주민들과 제주시 사이의 갈등은 점차 심화되는 양상을 보였는데, 개발을 추진하는 행정기관과 건축주, 세입자들 간에 지속적인 마찰이 발생하였으며 산지천 건물 일대에 경계구역이 선포되면서 이 갈등은 극에 달하는 경향을 보였다. 이 과정에서 일부 세입자들은 제주시장실을 점거하

였다가 강제해산되기도 하였는데, 주민들의 적극적인 반발로 인해 당시 세입자들과 제주시 간에 협상이 진행되었으며, 극적인 협상 타결로 인해 산지천 재건축은 원활하게 진행되는 것으로 보였다.

민선 1기 중반에는 산지천 재개발 사업을 둘러싸고 제주시와 시의회 간에 갈등이 발생하기 시작하였다. 당시 제주시는 주민들과의 협상을 통해 재개발을 진행하였는데, 진행 중 시의회라는 암초를 만나 사업이 다시 지연되기 시작하였다. 재개발이 시행됨에 따라 제주시는 당초 책정된 보상비를 지급하려 하였으나, 시의회는 건물 보상비가 너무 높게 책정되었다는 이유로 승인에 제동을 걸고 나선 것이다. 이로 인해 제주시 공무원들이 의회 소회의실을 점거하고 농성을 벌이는 등 제주시와 의회 간에 충돌이 발생하였으며, 이로 인해 보상비 지급 시기나 액수가 불투명해짐에 따라 주민들이 보상비 지급을 요구하는 집단 농성을 벌이기도 하였다. 산지천 재건축과 관련하여 보상비를 비롯한 다양한 이유로 갈등이 지속되자 1997년 초 제주시는 산지천 복개부지 내 건물을 철거하고 주상복합 건물을 건설하려던 기존 계획을 백지화하고 단순히 하천을 원상회복하는 쪽으로 방향을 선회하였고, 같은 해 4월 보상비 문제가 타결됨에 따라 본격적으로 산지천 건물 철거가 진행되었다. 이후에는 사업의 추진과정에서 보상비를 둘러싼 산발적인 반발이 발생하기도 하였으나, 2002년 하천 복원 사업이 완료될 때까지 큰 갈등 없이 사업이 원활하게 추진되었다.

<표 4-27> 산지천 하류 정비 관련 언론 보도 내용

| | |
|---|--|
| 민선 이전 | “산지천복개지구 붕괴 우려, 토목학회 조사” (연합뉴스, 1992. 8. 14.) |
| | “산지천복개지 철거 앞서 이주대책 요구” (연합뉴스, 1993. 2. 5.) |
| | “산지천 복개건물 철거 주상복합건물 재건축” (연합뉴스, 1995. 5. 11.) |
| | “제주시의회-집행부 마찰” (연합뉴스, 1995. 5. 15.) |
| 민선 1기 | “산지천 건물 재개발 의지 미지근” (제주신문, 1995. 8. 4.) |
| | “제주시 산지천 복개지역 경계구역 선포키로” (제민일보, 1995. 8. 17.) |
| | “산지천 복개구조물 사용중지 최종 확정” (제민일보, 1995. 8. 19.) |
| | “산지천 복개건물 8월 철거” (한라일보, 1995. 5. 12.) |
| | “제주시, 산지천 재개발공사 직접 시행”(연합뉴스, 1996. 3. 16.) |
| | “산지천 문제 시의회서 제동” (한라일보, 1996. 4. 26.) |
| | “산지천 복개지 어시장 일대, 환경오염 사각지대” (제민일보, 1996. 5. 29.) |
| | “산지천 철거대상 건물주 시청서 한때 농성” (연합뉴스, 1997. 3. 5.) |
| | “제주시 산지천 철거건물 보상협의 순조” (연합뉴스, 1997. 5. 28.) |
| | “산지천 건물 철거정지 가처분 신청 기각” (연합뉴스, 1997. 10. 24.) |
| “제주시 산지천 건물 철거공사 재개” (연합뉴스, 1998. 3. 13.) | |

출처 : 언론 보도자료 헤드라인 재구성

산지천 하류 정비 사업은 시간이 경과함에 따라 새로운 이해관계자가 지속적으로 등장하며 사업의 원활한 추진을 방해하는 경향을 보인 사업이었다. 이와 더불어 사업 추진 초기 행정의 모호한 방향성 설정은 주민들의 신뢰를 잃는 악효과를 가져왔으며, 따라서 최초 산지천을 둘러싼 문제가 제기된 이후 근 10년 이상의 갈등 과정을 거치고 나서야 사업이 종료되는 모습을 보였다. 산지천 재개발 과정에서 보여준 이해관계자들 간의 충돌 양상은 사업 추진 초기 이해관계자의 명확한 설정이 정책 시행 과정에서 얼마나 중요한지를 단적으로 보여주는 예시라고 할 수 있다.

3) 한라산 케이블카 설치 (TD형)

한라산 케이블카 설치로 인해 발생한 지역 사회 내 갈등 사례는 제주도 내에서 아주 오랜기간 도민들 사이에 의견 충돌이 발생한 대표적인 사례라고 할 수 있다. 한라산 케이블카 설치가 최초로 언급된 것은 60년대까지 거슬러 올라가지만 지역사회내에서 한라산 케이블카 설치를 둘러싼 갈등이 본격적으로 발생하기 시작한 것은 민선 2기 임기부터라고 볼 수 있을 것이다.

민선 2기 도정이 임기를 시작하면서 당시 도정은 한라산 케이블카 설치를 적극적으로 추진하기 시작하였다. 당시 도정은 한라산 보호와 관광객 유치에 위해 한라산 케이블카 설치를 적극적으로 추진하였으며, 제주도 관광협회, 자동차노동조합연맹, 택시노동조합연맹 등 관광산업과 관련한 다수의 시민단체들은 이에 매우 적극적으로 지지하는 모습을 보였다. 하지만 이와 대조적으로 경실련 등의 시민단체들은 지속적으로 반대 의견을 제시하면서 찬반이 극명하게 나뉘는 모습을 보였는데, 이는 시민단체 뿐만 아니라 당시 일반 도민들 사이에서도 나타나는 일반적인 현상이었다. 지속적인 의견 충돌에도 불구하고 당시 제주도정은 외국의 케이블카 설치 운영 사례를 조사하고 한라산 케이블카 설치 기본계획 용역을 실시하는 등 케이블카 설치를 강행 추진하였다. 이 과정에서 이해관계자들간의 갈등이 지속적으로 심화되었음은 자명한 사실이다. 지속적인 갈등의 발생은 지역 주민들 간에 불화를 야기하였으며, 결국 제주도정은 케이블카 설치 여부를 두고 타당성 조사를 실시하기에 이르렀다. 당시 도정은 용역을 진행하는 과정에서 주민들이나 시민단체들을 적극적으로 참여시키고 환경파괴를 최소화하는 방향으로 사업을 진행해 나가겠다는 의견을 제시하였으나, 한라산 보호를 위해 케이블카 설치가 반드시 필요하다는 용역 결과 도출됨에 따라 다시 한번 이를 둘러싼 갈등이 점화되었다. 한라산 케이블카 설치를 둘러싼 갈등은 의외의 포인트에서 전환점을 맞이하게 되었다. 2001년 제주도정은 한라산 케이블카 설치를 확정하고 국립공원으로 지정된 한라산에 케이블카를 설치하기 위한 허가 절차를 추진하기 시작하였다. 그러나 환경부에서는 국립공원 케이블카 설치 시기가상조라는 의견을 제시하며 당시 제주도와 함께 케이블카 설치를 신청한 지리산, 설악산 등의

케이블카 설치 신청을 반려하였다. 이로써 한라산 케이블카 설치 논란은 일단락 되는 것으로 보였으나, 이 논쟁은 최근까지도 많은 선거 후보자들의 공약사항으로 등장하는 등 지속적으로 도민사회에 갈등을 야기시키고 있다(민기, 2009; 조성윤, 2011).

한라산 케이블카 설치를 둘러싼 갈등은 제주의 대표적인 지역사회 갈등 사례로서, 50여년이 넘는 긴 기간동안 진행되어 온, 관점에 따라서는 현재진행형이라고 볼 수 있는 갈등 사례이다. 이 사례는 오랜 시간 제주지역내에서 주민들간의 의견 충돌을 발생시키며, 그 과정에서 많은 시간과 비용을 소진시키기도 하였다. 한라산 케이블카 설치에 대한 논의가 진행되면서 지속적으로 사회적 비용을 소비하게 된 결정적인 계기는 해당 정책에 대한 접근 시각이 각 도정별로 상이하였기 때문인 것으로 보인다. 관선 시절부터 한라산 케이블카를 설치하고자 하는 시도는 지속되어 왔으나 이러한 시도는 매번 환경단체를 비롯한 반대 의견을 가진 도민들의 반발을 불러일으키는 촉매제로 작용해 왔다. 그렇기 때문에 그때마다 각 도정에서는 이를 적극적으로 추진할만한 명분을 찾을 필요가 있었으며, 일정 부분을 차지하는 주민들의 반발을 무릅쓰고 추진할만한 명분을 찾기 힘들었던 것으로 보여진다. 그러나 민선 2기 도정의 경우 관광 개발 사업을 적극적으로 추진하는 것을 도정 목표로 설정하였으며, 당시 시기적으로 전국의 국립공원들이 앞다투어 국립공원 케이블카 설치를 추진하고 있던 상황과 맞물리면서 최초로 한라산 케이블카 설치가 강력하게 추진되었다고 볼 수 있으며, 이에 앞선 도정에 서와는 다르게 반대하는 주민들과의 마찰이 강력하게 일어났다고 볼 수 있다.

<표 4-28> 한라산 케이블카 설치 관련 언론 보도 내용

| | |
|--|--|
| 민선 2기 | “한라산 케이블카 도민 갈등 조짐” (연합뉴스, 1999. 1. 21.) |
| | “한라산 케이블카 설치 일방 추진 환경단체 반발” (연합뉴스, 1999. 2. 19.) |
| | “한라산 케이블카 설치 58% 찬성” (연합뉴스, 1999. 3. 3.) |
| | “한라산 케이블카 설치 강행키로” (연합뉴스, 1999. 7. 6.) |
| | “대학교수 126명 한라산케이블카 반대 서명” (연합뉴스, 2000. 12. 18.) |
| | “한라산 케이블카 설치 과반 찬성” (연합뉴스, 2001. 1. 15.) |
| | “한라산 케이블카 설치허가 신청” (국민일보, 2001. 2. 12.) |
| | “환경부, 국립공원 케이블카 설치 불허” (동아일보, 2001. 12. 17.) |
| “국립공원 케이블카 찬반 팽팽” (동아일보, 2002. 8. 22.) | |

출처 : 언론 보도자료 헤드라인 재구성

해당 사업의 경우 공유자원을 대상으로 하기 때문에 직접적으로 개인이 이해관계자로 참여하기 어려운 형태의 사업이며, 따라서 갈등이 발생했을 경우 이해관계자 간의 협상을 통해 해결하기 어려운 특징을 가지고 있다. 또한 제주도의 경우 관광지로서의 가치와 환경의 가치가 과거부터 지금까지 계속적으로 충돌하는 추세를 보이고 있기 때문에 향후 지속적으로 제주도내에서 추진되는 건설사업들을 둘러싸고 발생하는 개발과 보존 간의 괴리가 발생하고, 이로 인한 주민들 간의 갈등이 발생할 소지가 높다. 따라서 이와 같은 사례를 검토함으로써 앞으로 발생할 수 있는 갈등 사례에 대한 대비책을 미리 마련해놓을 필요가 있을 것으로 보인다.

4) 송악산 관광지구 개발 사업 (TD형)

송악산 관광지구 개발 사업은 민선 1기에서 많은 논란이 발생하였던 묘산봉 관광지구 개발사업과 유사한 사례라고 볼 수 있다. 다만 그 추진과정에서 두 사례간에 약간의 차이가 존재하긴 하나 두 사례 모두 제주도 종합개발계획에 의해 추진된 사업이라는 점, 제주도의 관광산업 활성화를 위해 추진된 관광지구 개발

사업이라는 점, 지역 내에서 주민들과 행정 간에 오랜 기간동안 갈등이 발생하였다는 점에서는 매우 유사하다고 볼 수 있다.

앞서 언급한 바와 같이 송악산 관광지구 개발 사업은 1994년 수립된 제주도 종합개발계획에 포함된 내용으로서, 제주도의 관광산업을 육성함으로써 지역 경제를 활성화하고자 추진된 사업이다. 제주도는 민선 1기부터 지속적으로 관광산업을 새로운 기반산업으로 육성함으로써 지역 소득을 증대시키기 위한 정책을 추진하고 있었으며, 이러한 정책 방향에 따라 도 전역에 있는 기존 관광지 인프라를 개선함과 동시에 새로운 관광지구 개발을 추진하고 있었다. 송악산 관광지구 개발 사업은 제주도가 신규 관광지구로 개발하고자 추진하였던 지역으로서, 송악산을 중심으로 역사현장을 복원하여 역사유적 관광지로서 새롭게 개발을 추진하였다(김진호·김미연, 2002; 박윤경·권상철, 2006). 송악산 관광지구 개발 사업은 사업 초기 지역 주민들의 지지를 받아 적극적으로 추진되었던 사업이다. 그럼에도 불구하고 사업 추진과정에서 다양한 문제에 부딪혀 사업이 지연되기도 하였는데, 그 양상은 시기에 따라 약간의 차이를 보였다. 민선 1기 당시 사업 추진과정 초기 관광지구 조성 예정지 내 토지매입을 둘러싸고 문제가 발생하기도 하였으며, 사업자 지정이 취소되어 사업이 지연되기도 하였다. 그러나 이때까지만 해도 대체적으로 사업 자체에 대한 주민들의 반발이 아닌 시행 과정에서 일반적으로 발생할 수 있는 문제들이 사업의 추진을 지연시키는 정도였다고 볼 수 있다. 즉, 이때까지만 해도 발생하는 문제들이 사업 계획을 수정하거나 이해관계자들 간의 협상을 통해 해결이 가능한 수준이었다고 볼 수 있다. 그러나 민선 2기 도정이 들어서고 사업이 본격적으로 추진되면서 갈등의 양상이 변화하기 시작하였다. 민선 2기 중기부터 환경단체들이 사업의 추진에 반대하고 나선 것이다. 송악산 개발을 둘러싸고 발생하는 기존 문제들의 경우 사업의 추진이라는 큰 틀에는 영향을 주지 않는 추진 과정에서 발생하는 세부적인 사안들이었다면, 환경단체가 이해관계자로 개입하면서 발생한 갈등 상황은 사업의 추진 여부마저 불투명하게 만드는 상황들이 연출되었다. 또한 이러한 갈등은 갈수록 심화되었으며, 결국 법정 공방으로까지 이어지게 되면서 사업 추진이 지속적으로 늦어지게 되었다. 지역 내에서 발생하는 문제를 중재하고 해결하기 위해 송악산 지역 인근

은 절대보전지역으로 지정하는 계획을 마련하기도 하였는데, 이는 추진 과정에서 지역 주민들과 남제주군의 반발을 불러일으키기도 하였다. 이 과정에서 갈등의 이해관계자들 간의 관계가 복잡하게 얽히기 시작하였으나, 해결을 위한 적극적인 노력은 이루어지지 않았던 것으로 보여진다.

<표 4-29> 송악산 관광지구 개발 사업 관련 언론 보도 내용

| | |
|---|---|
| 민선 1기 | “송악산 관광개발, 토지매입 난항” (제주신문, 1996. 6. 15.) |
| | “송악산 개발 ‘청사진 보인다’” (한라일보, 1997. 5. 12.) |
| | “송악산 지구 개발방식 논란” (한라일보, 1997. 5. 22.) |
| | “송악산 지구 개발해 달라” (한라일보, 1997. 5. 27.) |
| 민선 2기 | “송악산관광지구 개발 차질” (연합뉴스, 1998. 11. 3.) |
| | “송악산관광지구 개발사업 재개될 듯” (연합뉴스, 1999. 1. 22.) |
| | “송악산관광지구 외자 3억달러 투자협약” (연합뉴스, 1999. 4. 8.) |
| | “개발논란 휩싸인 송악산” (제민일보, 2000. 1. 22.) |
| | “송악산 관광개발은 자치단체 직무유기” (제민일보, 2000. 2. 3.) |
| | “송악산개발 논란 증폭” (제민일보, 2000. 2. 24.) |
| | “제주 송악산 개발허가 직전 군서 분화구땅 팔아” (한국경제, 2000. 3. 8.) |
| | “송악산관광지구개발사업 시행승인 효력정지 결정” (연합뉴스, 2000. 6. 5.) |
| “송악산 개발 전면 재검토 촉구” (연합뉴스, 2000. 11. 2.) | |
| “제주지법, 제주 송악산 개발 취소소송 각하” (한국경제, 2000. 11. 15.) | |

출처 : 언론 보도자료 헤드라인 재구성

민선 2기 임기 중 본격적으로 추진된 송악산 관광지구 개발 사업을 둘러싼 갈등은 대체적으로 행정(남제주군)과 환경단체 간의 갈등으로 압축할 수 있다. 이 사례는 제주도에서 일반적으로 발생하는 개발과 보존 간의 갈등을 보여주는 대표적인 사례라고 볼 수 있는데, 민선 1기 이전부터 수립된 제주도 종합개발계획에 포함되어 추진된 내용임에도 불구하고 최근까지도 추진이 거론되는 장기간에 걸친 갈등 사례이다. 사업을 둘러싸고 개발과 보존 양측으로 나뉘어 갈등이 발생하였는데, 개발 측의 대표적인 이해관계자는 남제주군을 비롯한 지역주민들이고, 보존 측의 대표적인 이해관계자는 환경단체를 비롯한 시민단체들로 정의할 수 있다. 이 사례에서 이해관계자들은 사업의 추진 과정에서 일방적인 개발과 보

존이라는 각자의 의견을 강력히 주장하며 적극적인 협상 과정을 추진하지 않는 경향을 보였다. 물론 이 사례의 경우 행정의 사업 추진에 반대하는 이해관계자가 사업 추진과 직접적인 이해관계가 없는 환경단체 등이었기 때문에 협상이라는 과정을 통해 사업을 추진하는데에는 한계가 발생할 수 밖에 없는 현실이었다. 이에 송악산 관광지구 개발사업은 추진하는 과정에서 여러 차례의 법적 분쟁이 발생하기도 하였으며, 여러 차례 사업 추진에도 불구하고 현재까지 논란이 발생하고 있다.²⁸⁾

5) 혁신도시 조성 및 수도권 공공기관 지방 이전 (TD형)

혁신도시 조성 및 수도권 공공기관 지방 이전은 국가균형발전 달성을 위한 중앙정부의 시책이었으며, 이러한 국가적인 흐름에 따라 제주지역에도 수도권 공공기관 이전을 위한 절차들이 진행되었다. 이 과정에서 전국적으로 다양한 형태의 갈등이 발생하기도 하였는데, 결론적으로 제주 혁신도시 조성 및 공공기관 이전은 전반적으로 타 지역에 비해 순조롭게 진행되었다고 평가할 수 있을 것으로 보여진다. 언론을 통해 보도된 자료에 따르면 혁신도시 조성 과정에서 이를 둘러싼 일부 갈등이 발생하기도 하였는데, 대부분은 제주지역 혁신도시 조성을 둘러싼 갈등보다는 지방 이전을 둘러싸고 지자체 간에 의견 차이에서 발생한 것이었다. 언론자료에 따르면 민선 4기 임기 이전 혁신도시 조성이 처음 논의되던 시기에 수도권 공공기관 지방 이전을 둘러싸고 전국 지자체 대다수가 심각한 내용을 겪기도 하였다. 하지만 전국적으로 논란이 발생하던 상황 속에서도 제주도의 경우 타 지역에 비해 상대적으로 큰 충돌없이 상황을 마무리지어 원활하게 사업이 추진되었다. 실제 경남, 강원, 경북, 세종 등 전국 각지에서 입지선정을 둘러싸고 지자체 간에 큰 갈등이 발생하기도 하였으며, 제주도의 경우에도 이와 관련하여 일방적 추진이라는 의견이 일기도 했지만 제주도의 경우 대체적으로 이견없이 원활한 사업 추진이 이루어졌다. 오히려 다른 지역에서 혁신도시 조성을 둘러싸

28) “18년만에 사상 첫 환경평가 ‘부동의’… 송악산 개발 좌초 수순 밟나” (제주의소리, 2020. 4. 29.)

고 잡음이 일어나자 그 여파가 제주도 혁신도시 조성에 영향을 받지 않기 위하여 경계를 하는 듯한 모습을 보여주기도 하였다.

제주도 내에서도 민선 4기 임기가 시작되고 혁신도시 조성이 본격화되기 시작할 즈음, 혁신도시 조성의 세부사항과 관련하여 지역 내에 다양한 의견들이 나타나기 시작하였으며, 일부 주민들은 강경하게 자신들의 의견을 피력하기 시작하였다. 대체적으로 혁신도시 조성과 관련된 사안들은 민선 4기 초기에 발생하는 경향을 보였으며, 이후에는 큰 충돌 없이 혁신도시 조성이 마무리되는 듯한 양상을 띄었다. 민선 4기 초기에 혁신도시 조성을 둘러싼 반대 의견들은 혁신도시 조성 자체를 반대하는 것 보다는 그 세부적인 내용을 조율하는 과정에서 발생한 것으로서, 혁신도시 예정 부지 중 사유지 비중이 높아 토지 수용과 관련된 내용이 주를 이루었다. 인근 지역에서 농작물을 경작하는 농민들은 경작을 할 수 있는 땅이 혁신도시 부지로 수용되면 자신들의 생존권을 위협할 수 있다는 주장을 하기도 하였고, 서호마을의 경우 혁신도시 조성이 계획대로 추진될 경우 마을이 토막나게 된다는 반대 의견을 펼치기도 하였다. 다만 민선 4기 도정은 이 과정에서 지역 주민들과의 문제를 적극적으로 해결하기 위한 대안을 찾고자 하였다. 구체적으로 저리용자, 대토(代土), 영구 임대주택 공급 등의 대안을 마련하고, 지역 주민들과 적극적으로 소통하여 해결책을 마련하고자 하였는데, 그 결과 혁신도시가 조성되고 민선 4기 중기 이후 혁신도시를 둘러싼 갈등 발생과 관련한 언론 보도자료는 나타나지 않았다. 이는 도정에서 제시한 대안이 긍정적인 방향으로 작용되었음을 의미하며, 정책 순응 확보를 통해 원활하게 정책이 종료되었음을 의미한다고 볼 수 있다.

<표 4-30> 혁신도시 조성 관련 언론 보도 내용

| | |
|---|--|
| 민선 3기 | “혁신도시 입지 선정 ‘도 일방적 추진’ 지적” (제민일보, 2005. 10. 12.) |
| | “혁신도시 전국 진통…제주 불똥 튀까 촉각” (한라일보, 2005. 11. 1.) |
| 민선 4기 | “인구유입 효과 논란” (제민일보, 2006. 10. 8.) |
| | “지역주민들, 혁신도시 규모 축소 요구” (제주신보, 2007. 3. 3.) |
| | “혁신도시 건설 놓고 행정-주민 갈등 표면화” (한라일보, 2007. 4. 5.) |
| | “제주혁신도시 사업진행 순항” (한라일보, 2007. 8. 13.) |
| | “제주혁신도시 차질없이 추진 중” (한라일보, 2008. 5. 15.) |
| | “제주혁신도시 걱정 끝” (제주신보, 2008. 5. 19.) |
| | “제주혁신도시사업 정상 추진” (제민일보, 2009. 11. 25.) |
| “혁신도시 공공기관 이전 본격 궤도” (제주신보, 2010. 4. 15.) | |

출처 : 언론 보도자료 헤드라인 재구성

정책 수행 과정에서 주민들에게 정보를 제공하고 지역 내 의견을 수렴하기 위한 방안을 모색하는 것은 정책 수행 과정에서 갈등을 최소화 할 수 있는 가장 유용한 대안 중 하나이다. 해당 사례의 경우 토지보상이나 범위 조정 등과 관련하여 지역주민들의 반발이 발생하기도 하였지만 지속적인 소통과 대안 마련을 통해 정책 수행 초기에 갈등을 최소화할 수 있었던 사례인 것으로 보여진다.

6) 영어교육도시 조성 사업 (TD형)

영어교육도시 조성 사업은 민선 4기 임기동안 언론을 통해 많이 보도된 사안이지만, 실제 사업이 계획되고 추진된 경위를 살펴보면 민선 3기 임기 내 추진된 국제자유도시종합계획으로 거슬러 올라간다. 영어교육도시 조성 사업은 2002년 수립된 국제자유도시종합계획에 따라 추진된 프로젝트로서, 세계를 포용하는 국제도시이자 투자환경 개선을 목적으로 추진되는 국제자유도시의 컨셉과 일치하는 형태의 사업이었다. 비록 당시 영어교육도시 조성 사업이 7대 선도사업으로 선정되지는 않았으나 이들 사업보다 비교적 빠르게 추진된 것은 물론 2007년 중

양정부에서 국비지원을 통해 해당 사업을 적극적으로 추진한 결과라고 볼 수도 있을 것이다. 당시 영어교육도시 조성 사업은 국제적인 영어경쟁력 수준이 낮고 해외 유학이나 연수에 대한 수요가 갈수록 증가함에 따라 유학 및 연수와 관련된 수요를 국내에서 해결할 수 있도록 교육 환경을 조성하고자 추진되었다. 정주형 영어전용 타운을 조성함으로써 국외로 유출되는 유학이나 연수의 수요들을 최소화하고, 이를 지역의 소득으로 환원하는 것이 목적이었다(정승모·권상철, 2018). 국제자유도시 추진의 목적이나 지역의 세계화라는 당시 제주도의 비전을 놓고 봤을 때, 영어교육도시의 조성은 지역의 활성화나 비전의 달성을 위하여 딱 알맞은 정책이었다고 볼 수 있을 것이다.

언론 보도자료를 통해 영어교육도시 조성과 관련된 내용을 조사해 보면 추진 초기 영어교육도시의 조성을 찬성하는 지역 주민들과 조성을 반대하는 일부 사회단체들 간에 갈등이 종종 발생하였던 것으로 보여진다. 지역 주민들의 경우 침체된 지역경제를 활성화시키고 제주지역의 균형적인 발전을 위해 영어교육 도시의 개발에 찬성하는 입장을 보이고 있었으며, 제주교육연대, 참교육 제주학부모회 등의 사회단체들은 국제학교의 도입은 교육 공공성을 해칠 수 있다고 주장하며 지속적인 반대 의견을 제시하였다. 민선 4기 중기인 2007년 중앙정부에서 영어전용타운 기본방안을 확정·발표하면서 본격적으로 불거진 찬반 논란은 영어교육도시 조성이 추진되는 과정동안 꾸준히 발생하였다. 하지만 지역사회의 분위기는 대체적으로 해당 사업에 대해 찬성하는 의견이 다수를 이루었으며, 당시 민선 4기 도정 또한 적극적으로 사업을 추진한 결과 영어교육도시 조성 사업은 대체적으로 원만하게 추진되었던 것으로 나타났다. 사실 이는 연계강화형 규제정책 영역에 포함된 사업의 전반적인 특성과는 다르게 지역 내에서 큰 갈등상황 없이 사업이 추진된 사례이다. 또한 해당 사례는 국비가 투입된 국책 사업으로서, 지방정부에서 추진하는 사업보다 이해관계자가 많아 갈등의 발생 소지가 높은 사업임에 틀림없다. 그럼에도 불구하고 지역 내에서 큰 갈등상황의 발생 없이 사업이 추진되었다는 것은 해당 사업의 성격이 지역민들의 전반적인 인식과 크게 다르지 않았음을 의미한다고 할 수 있다. 당시 제주도는 민선 3기와 4기를 지나며 국제자유도시 선정, 특별자치도 출범 등의 큰 변화를 겪고 있었다. 2000년대 초

반 변화의 시기를 겪으며 제주도는 “세계속의 제주”를 지역의 장기적인 비전으로 추진하였으며, 이는 당시 다수의 지역주민들 또한 공감하고 있었다.²⁹⁾ 지역 주민들이 생각하는 비전과 당시 추진된 정책의 비전이 맞아떨어진 결과, 타 영역에 비해 상대적으로 갈등 발생의 소지가 높음에도 불구하고 지역 내에서 큰 무리 없이 빠른 시기에 해당 정책이 추진되었던 것으로 보여진다. 이러한 기조는 민선 5기로 넘어간 이후에도 지속적으로 이어져왔다. 민선 5기 도지사에 당선된 우근민 지사는 임기동안 지속적으로 도외 자본의 유치를 위한 노력을 지속하였으며, 영어교육도시를 교육 투자를 위한 좋은 사례로 강조하기도 하였다.³⁰⁾ 이러한 노력에 힘입어 영어교육도시는 지역 내에 비교적 원활하게 정착하였으며, 지속적인 피드백을 통해 발생하는 문제들을 지속적으로 해결해 나가는 등 성공적으로 지역사회 내에 정착하였다.

<표 4-31> 영어교육도시 조성 관련 언론 보도 내용

| | |
|------------------|--|
| 민 선 4 기 | “영어교육도시 조성 탄력” (제주신보, 2008. 1. 5.) |
| | “영어교육도시 설명회 20분만에 땀” (한라일보, 2008. 7. 15.) |
| | “제주영어교육도시 국제학교 찬반 공방” (한라일보, 2008. 8. 19.) |
| | “영어교육도시 놓고 장외 신경전 치열” (제주신보, 2008. 8. 19.) |
| | “영어교육도시 환경영향평가 재심의를” (한라일보, 2008. 11. 26.) |
| | “영어교육도시 영리학교 추진 중단하라” (제민일보, 2009. 2. 17.) |
| | “제주영어교육도시 조성 탄력 전망” (제주신보, 2010. 3. 31.) |
| 민선 5기 | “제주영어교육도시 서울 학부도 큰관심” (한라일보, 2010. 5. 1.) |
| | “영어교육도시 타운미팅 주거니받거니 通했다” (제주의소리, 2012. 4. 24.) |
| | “5년만에 수술대 오른 영어교육도시” (한라일보, 2012. 11. 7.) |

출처 : 언론 보도자료 헤드라인 재구성

29) 2010년 4월 23일 한라일보가 추진한 ‘특별자치도 성과 및 과제·지역현안 여론조사’ 결과에 따르면 당시 도민들은 세계자연유산등재 및 세계자연보전총회 유치(46.4%), 관광산업 발전(16.9%), 한·아세안 특별정상회의 개최(9.3%) 등을 특별자치도 출범 이후 가장 큰 성과로 인지하고 있었으며, 이는 곧 당시 많은 도민들이 대외적으로 제주의 이미지를 향상시키고 지역 경제를 활성화시키기 위하여 추진되는 정책들에 대해 긍정적인 의견을 보이고 있었다고 판단할 수 있다.

30) “禹지사 ‘제주 투자하면 돈 번다…내가 지원’” (제주의소리, 2010. 10. 29.)

7) 비자림로 확장 사업 (TD형)

사실 비자림로 확장 사업의 본격 추진이 발표된 것은 민선 6기 임기 종료를 불과 며칠 앞둔 2018년도 6월이었다. 이에 비자림로 확장을 둘러싼 갈등들이 주로 일어난 시기는 민선 7기 초기이지만 민선 6기와 민선 7기가 같은 도지사에게 의해 운영되었으며, 비자림로 확장 사업이 발표된 시기가 이미 민선 7기 도지사가 당선된 이후였기 때문에 전반적인 도정 운영 방향이 민선 6기와 7기가 유사하다는 전제 하에 본 갈등 사례를 다루어 보고자 하였다.

민선 6기 후기부터 추진된 비자림로 확장 사업은 사실 제2공항 입지가 성산읍 일대로 확정되면서 이와 연계되어 추진된 정책이다. 성산읍 주변 지역이 제2공항 예정지로 확정 발표됨에 따라 도정은 공항으로부터 지역 주민 대다수가 거주하고 있는 제주시까지의 진입로를 정비해야 할 필요성이 제기되었다. 또한 비자림로는 성산 인근 지역의 주민들이 제주시로 진입하기 위한 주 진입로로서 자주 활용되는 도로지만, 도로 옆을 가득 메운 삼나무로 인해 겨울철에는 길이 얼어 교통사고 위험이 존재하는 등 이 도로의 확장은 지역 주민들에게는 숙원사업과도 같은 것이었다. 앞선 정책 유형 분류 과정에서 비자림로 확장사업이 신뢰구축형 규제정책의 영역에 포함된 것은 이러한 정책의 배경이 반영된 결과라고 볼 수 있다. 비자림로는 기본적으로 삼나무를 양 옆으로 가득 끼고 있는 형태의 도로이기 때문에 도로의 확장을 위해서는 삼나무를 벌목할 수 밖에 없는 상황이었다. 그리고 이러한 상황은 필연적으로 환경단체의 반발을 불러오게 되었다. 이것이 비자림로를 둘러싸고 지금까지 갈등이 이어지고 있는 이유라고 볼 수 있다.

행정의 입장에서는 매우 어려운 결정을 내리지 않으면 안되는 상황이라는 것은 명확하다. 사회 문제 해결을 위하여 정책을 추진함에 있어 양측의 주장이 전혀 좁혀질 여지가 보이지 않기 때문이다. 기본적으로 환경단체의 입장에서는 기존의 나무들을 베면서까지 도로를 확장할 명분이 없다는 것이고 지역 주민들 입장에서는 그 도로의 확장이 본인들의 삶의 질에 큰 영향을 미칠 것이기 때문에 쉽게 물러서지 않을 것이기 때문이다. 2000년대 이후 제주도의 핵심 가치는 항상 환경이었고 이러한 정책적 기조 아래 최근 들어 대규모 개발 사업을 지양하기

위한 제도적 장치가 굉장히 많아진 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 환경이라는 가치와 지역 주민의 삶의 질 개선이라는 핵심 가치 간의 충돌은 우열을 가릴 수 없는 상황이기 때문에 이 사례는 제2공항 건설과 맞물려 민선 6기와 7기에 걸쳐 가장 대표적인 갈등 사례로 등장하였다.

<표 4-32> 비자림로 확장 사업 관련 언론 보도 내용

| | | |
|--|----|---|
| 민선 6기 | 후기 | “비자림로 확장, 우당도서관 북카페 조성 특교세 확보” (한라일보, 2017. 12. 7.) |
| | | “영어도시진입로, 비자림로, 서성로 개설 추진” (제주신보, 2018. 3. 28.) |
| | | “지역균형발전을 위한 도로 인프라 구축” (제주일보, 2018. 4. 3.) |
| | | “구좌읍 주민 숙원 비자림로 확장 본격 추진” (제민일보, 2018. 6. 24.) |
| 민선 7기 | | “비자림로 삼나무 숲 파괴 중단하라” (제민일보, 2018. 8. 8.) |
| | | “환경훼손 논란 비자림로 공사 중단” (제민일보, 2018. 8. 9.) |
| | | “성산주민, 비자림로 확포장 공사 즉시 재개하라” (한라일보, 2018. 8. 10.) |
| | | “제주 매력 훼손 VS 생활 직결 숙원” (제주일보, 2018. 8. 12.) |
| | | “경관훼손 논란 비자림로 확장 재추진” (한라일보, 2018. 11. 29.) |
| | | “비자림로 5차선 확장 문제 공론화 시행하라” (제주신보, 2019. 4. 23.) |
| | | “제주환경운동연합, 비자림로 공사 당장 중단해야” (제주의소리, 2019. 5. 30.) |
| | | “첫 단추 잘못 끼운 비자림로 확장” (제주의소리, 2019. 6. 19.) |
| “장기표류 비자림로 확장공사 해결 실마리 찾나” (제민일보, 2019. 10. 31.) | | |

출처 : 언론 보도자료 헤드라인 재구성

비자림로 확장에 대한 논의가 시작된지도 벌써 3년 이상의 시간이 흘렀음에도 불구하고 현재 비자림로는 일부 나무만이 벌목된 상태로 흉물스럽게 방치되고 있는 실정이다. 행정은 현재 사업을 추진하는 주체임과 동시에 지역주민과 환경단체라는 두 이해관계자 간의 중재자 역할을 담당해야 하는 상황에 직면해 있다. 지금처럼 고착화된 상황이 지속될 경우 사회적인 비용은 지속적으로 발생할 것이며 그렇다고 갈등 상황이 자연적으로 해결되지도 않을 것이다. 따라서 행정은 이에 대한 적극적인 개입을 통해 상황을 중재하고 해결하고자 하는 모습을 보여줄 필요가 있다. 적극적인 개입을 통한 문제의 해결은 오히려 행정의 신뢰 회복에 큰 도움이 될 수 있음을 인지할 필요가 있다.

8) 감귤유통명령제 시행 (TG형)

1차 산업, 그 중에서도 감귤 산업을 지역 경제의 기반으로 하는 제주도에서 감귤과 관련된 정책의 시행은 언제나 지역 주민들의 초미의 관심사가 될 수밖에 없다. 감귤 유통명령제 논의의 시작은 2000년 1월 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」의 개정이다. 농산물 유통명령제는 농산물의 가격 안정화를 목적으로 시행되는 정책으로서, 생산자 단체에서 농산물을 요청하고 공정거래위원회에서 적법성을 심의하여 적법성을 검토한 후, 해당 농산물의 규격출하 여부 등에 따라 유통량을 강제 규제하게 된다. 제주도는 2003년부터 감귤을 대상으로 유통명령제를 시행함으로써 감귤 가격을 안정화시키고 지역 경제를 안정화 시키고자 노력하였다. 그러나 시행 초기에는 지역 내에 많은 잡음이 발생하기도 하였다. 2003년 당시 감귤유통명령제 시행을 앞두고 일부 전문가들은 정부의 수급 및 가격안정 시책만으로는 농산물의 효율적인 수급 관리나 농산물 제값 받기에 한계가 있을 수 밖에 없으며, 농수산물유통법 시행 이후 실제 시행사례가 전무하여 제도의 실효성이 없으리라 전망하기도 하였다.

그러나 다수의 주민들은 폭락하는 감귤 가격을 안정화시키는 것이 중요한 사안이라는 데에는 대체적으로 동의하고 있었다. 다만 각론적인 부분에서 주민들 간의 의견 차이가 있었으나 이는 행정에서 지속적으로 주민들을 이해시키기 위한 공청회 및 설명회를 개최함으로써 지역 내 정책 시행을 통해 발생할 수 있는 잡음을 최소화 하고자 노력하였다. 또한 감귤유통명령제 지원추진단을 설립함으로써 제도의 시행 초기에 발생할 수 있는 다양한 민원 사항에 대해 지원하고, 나아가 관리·감독을 할 수 있도록 하였다. 지역 내에 발생하는 주민들의 관심사인 ‘감귤 가격 안정화’라는 사안에 대해 행정이 적극적으로 개입하여 문제를 해결하고자 하는 노력은 제도를 논란없이 안정적으로 안착시키는데에 큰 역할을 하였다. 감귤유통명령제는 시행 이전부터 많은 논의가 있었던 만큼 제도 시행 초기에는 상당히 도민들의 만족도가 높았던 것으로 보여진다. 당시의 언론보도 자료에는 이에 대한 내용을 손쉽게 찾아볼 수 있는데, 다수의 농민들은 유통명령제 시행 이후 감귤값이 안정되었다고 생각하고 있었으며, 제도 시행의 효과가 매우 긍

정적이라고 생각하고 있었다. 실제 감귤유통명령제를 시행하면서 2004년 감귤값은 1996년 이후 8년만에 사상 최대인 4천 470억원의 수입을 올리기도 하였다(강병철·강재남, 2006).³¹⁾ 즉, 해당 정책은 시행 직후인 2003년, 2004년까지만 해도 민선 3기 도정의 성공적인 결과물이었던 셈이다.

그러나 2005년 다시 감귤유통명령제와 관련하여 지역 사회 내에서 논란이 발생하기 시작하였다. 2004년의 경우 감귤의 생산량이 워낙 많아 유통명령제를 통해 생산량을 조절함으로써 가격을 조절하였으나, 2005년에는 감귤 생산량이 급격히 감소하면서 일부 감귤재배농가와 생산자 단체들이 반발하고 나선 것이다. 이에 김태환 도지사는 비상품 감귤을 시장에서 추방해 원활한 제주감귤의 품질을 지속적으로 확보하겠다는 의지를 확고하게 유지하였다. 이후 제주도와 감귤유통조절추진위원회는 제주 감귤의 품질을 확보하기 위해서라도 감귤유통명령제가 반드시 필요함을 강조하며 지속적인 공청회를 통해 도민들의 의견을 수렴해 나가기 시작했다.³²⁾ 그 결과 2003년과 2004년에 이어 2005년에도 감귤유통명령제가 시행됨으로써 제주산 감귤의 가격 안정화에 기여하였으나, 제주도정과 지역 주민, 농림부, 공정거래위원회 등 감귤유통명령제 도입에 관한 이해관계자들 간의 의견 대립과 갈등은 매년 지속되면서 지역사회 내에서 논란이 되었다.³³⁾

31) “감귤 유통조절명령제 강행 논란” (제주신보, 2005. 8. 25.)

32) “감귤유통명령제 제도입 대세” (한라일보, 2005. 9. 15.)

33) 도입 초 감귤유통명령제는 감귤가격의 상승이나 물량조절, 시장지원활동 등의 가시적인 성과가 나타나기도 하였으나, 적정 수요량을 상회한 물량이 생산될 경우 제도적인 한계를 드러내는 단점을 보여주었다. 유통비용 과다 등의 원인으로 인해 가격이 품질보다 운에 의해 결정되는 상황에 처해지게 되었으며, 시장교섭력이 거의 없는 형태로 가격 형성이 매우 어려운 상황에 처해지기도 하였다(강봉재·강재정, 2012).

<표 4-22> 감귤유통명령제 시행 관련 언론 보도 내용

| | |
|---|---|
| 민선 3기 | “올해산 감귤 유통명령제 도입 적극 검토” (제주신보, 2003. 4. 28.) |
| | “‘감귤유통명령제’ 실효성 논란” (한라일보, 2003. 6. 16.) |
| | “감귤유통명령제 이대로 좋은가” (한라일보, 2003. 8. 13.) |
| | “유통명령제안 농가 91.5% 찬성...시행 탄력” (한라일보, 2003. 9. 4.) |
| | “감귤유통명령제 발동” (한라일보, 2003. 10. 23.) |
| | “감귤유통명령성공, 실천에 달렸다” (제주신보, 2003. 11. 1.) |
| | “감귤유통명령제 감귤 값 지지효과 긍정적 66.9%” (제주신보, 2005. 1. 1.) |
| | “감귤유통명령제 재도입 유보” (한라일보, 2005. 8. 12.) |
| | “유통명령제 재동비 여부 진통 확산 조짐” (제주신보, 2005. 8. 15.) |
| “감귤 유통조절명령제 강행 논란” (제주신보, 2005. 8. 25.) | |

출처 : 언론 보도자료 헤드라인 재구성

일반적인 규제정책들과는 다르게 감귤유통명령제의 경우 그 시행 초기 단계부터 많은 지역주민들이 해당 정책의 시행에 동의하는 경향을 보였다.³⁴⁾ 감귤산업은 제주지역의 기반 산업으로서 민선 2기 및 3기 도정 임기 중에도 제주지역의 경제를 지탱하는 기반산업이었다. 다만 제주지역의 감귤 산업의 경쟁력에 제동이 걸리기 시작하면서 제주도의 지역경제는 흔들리기 시작하였으며, 이로 인해 대다수의 도민들은 하염없이 하락하는 감귤 가격을 안정화시키기 위한 대안을 요구하였다. 당시 이러한 정책 환경은 감귤유통명령제를 시행하는 과정에서 정책순응을 확보하는데 큰 역할을 담당하였다고 볼 수 있다.

앞서 언급한바와 같이 감귤유통명령제는 규제정책에 포함되는 정책임에도 불구하고 정책의 대상자들에게 긍정적인 평가를 받는 정책이었다. 이는 정책의 시행이 해당 집단의 행위를 규제하는 형태를 띄고 있음에도 불구하고 이러한 규제가 결국은 자신들의 이익으로 돌아올 것이라는 기대가 있었기 때문이었다. 이에 이 정책은 시행 초기부터 주민들에게 지지를 받으며 추진이 되었으나, 시행 과정에서 제도의 개선을 요구하는 목소리들이 등장하기 시작하였다. 대체적으로 정책의 목적 자체에 대한 논란보다는 제도적으로 부족한 부분에 대한 수정에 대한

34) “유통명령제안 농가 91.5% 찬성...시행 탄력” (한라일보, 2003.9.4.)

요구였던 것으로 나타났다. 구체적으로 감귤 생산량이 감소했을 경우에 대한 실질적인 대비책의 마련과 관련된 논란이 지속적으로 발생하였던 것으로 나타났으며, 도정과 농민들 간에 감귤의 품질 확보 및 생산량에 따른 출하량 조절 등과 관련하여 지속적으로 잡음이 발생하였다.

9) 렌터카 총량제 시행 (TG형)

렌터카 총량제 정책은 사실 현재까지도 그 갈등이 지속되고 있는 사례로서, 정책의 추진 과정에서 도정과 이해관계자들 간에 소송이 줄지어 이어지는 등 지역사회 내에서 큰 갈등을 불러일으키고 있다. 렌터카 총량제는 제주지역 교통문제 해결을 위한 정책의 일환으로 추진된 정책으로서, 2016년 민선 6기 도정은 다발적으로 발생하는 지역 내 교통문제 해결을 위하여 대중교통체제의 개편과 더불어 차량총량제를 추진하였다.

제주지역은 1인당 자동차 보유 대수가 전국에서 가장 높으며 도심지 평균 통행속도 또한 도심권 평균보다 낮게 나타나는 등 교통문제가 다양하게 발생하고 있었다. 실제 제주지역의 승용차 수송분담률 전국 최고 수준인 46% 수준을 기록하였으며, 렌터카 등록 대수는 2020년 2/4분기 기준 제주지역 렌터카 수는 216,858대로서 전국에 등록된 렌터카의 총 24.49%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.³⁵⁾ 또한 제주지역의 차량용도별 교통사고 통계에 따르면 사업용 차량 중 렌터카의 교통사고 발생 건수 및 사상자 수가 가장 많은 것으로 나타나는 등 각종 지표를 비롯하여 지역 사회 여론 또한 렌터카에 대해 부정적인 방향으로 인식되기 시작하였다.³⁶⁾ 이처럼 렌터카와 관련된 이슈가 지속적으로 등장함에 따라 지역 주민들은 렌터카와 관련된 교통 문제에 대한 문제의 해결을 희망하고 있었으며, 이에 따라 도정은 지속적으로 증가하는 지역 내 교통문제 해결을 위한 정책의 일환으로 렌터카 총량제 정책을 시행하고자 하였다.³⁷⁾

35) 한국렌터카사업조합연합회(<http://www.krca.or.kr/>) 렌터카 동향 분석 자료

36) TAAS 교통사고분석시스템 (<http://taas.koroad.or.kr/>)

37) “제주 車車車 폭증...‘교통지옥’현실화 우려” (제주일보, 2013.9.2.)

“제주 렌터카사고 3년간 사상자만 1800여명” (제주의소리, 2015.5.27.)

2018년 렌터카 총량제의 시행과 동시에 규제의 직접적인 대상에 해당되는 렌터카 업체들은 즉각적으로 반발하는 입장을 보였다. 당시 도와 제주시는 렌터카의 증차를 막고 등록된 렌터카의 감차를 통해 지속적으로 렌터카의 총량을 관리하는 방향으로 정책을 추진하였으나, 렌터카 업체들은 제주도를 상대로 운행제한의 취소와 관련된 소송을 진행하기에 이르렀다. 여러 업체들의 각종 소송에도 불구하고 제주도는 렌터카 총량제 시행에 대해 강행 의지를 보이며 정책을 추진하였으나, 2020년 1월 법원이 제주시의 렌터카 신규 등록 거부 처분이 부당하다는 판결을 내리면서 렌터카 총량제 정책 자체가 좌초 위기에 놓여있는 상황이다.

<표 4-24> 렌터카 총량제 시행 관련 언론 보도 내용

| | |
|---|--|
| 민선 6기 | “도내 렌터카 경영난, 가격출혈 경쟁 기증…대책 마련 시급” (제주일보, 2013.2.15.) |
| | “렌터카 사상 첫 2만대…부작용 최소화 절실” (제주일보, 2014.7.29.) |
| | “제주지역 렌터카 급증에 개선책 마련 시급” (제주일보, 2016.6.20.) |
| | “도전역 차량총량제 도입 수면위로” (제민일보, 2017.9.26.) |
| | “렌터카 총량제 본격 시행…보유대수 22% 감축 추진” (제민일보, 2018.3.5.) |
| | “렌터카 총량제 찬반 팽팽…갈등 관리방안 관건” (제민일보, 2018.3.13.) |
| | “권한 충돌원, 증차 원천봉쇄” (제주일보, 2018.3.19.) |
| | “렌터카 총량제 결국 법적 소송으로” (제주일보, 2018.5.29.) |
| 민선 7기 | “제주도 렌터카 총량제 본격 시행…7천대 감축” (헤드라인제주, 2018.9.21.) |
| | “렌터카총량제 대형업체 버티기…제주도, 운행제한 제재” (제민일보, 2018.11.20.) |
| | “제주 렌터카총량제 ‘부진’…참여 업체 선의의 피해도” (제민일보, 2019.1.27.) |
| | “렌터카 총량제 놓고 진통 우려” (제민일보, 2019.2.11.) |
| | “렌터카 총량제 놓고 제주도 대기업 법정싸움” (제민일보, 2019.5.16.) |
| | “총량제 반발 기업윤리 어긋나” (제주일보, 2019.5.28.) |
| | “제주 렌터카업계, 가처분 관계없이 총량제 감차 완료할 것” (헤드라인제주, 2019.5.30.) |
| | “제주 렌터카총량제 지키기 위해 전국 렌터카업체 힘 뭉쳤다” (제민일보, 2019.6.25.) |
| | “행정 패소…렌터카 총량제 좌초 위기” (제주일보, 2020.1.8.) |
| “잇따른 소송 패소…렌터카 총량제 뼈격” (제주일보, 2020.9.10.) | |

출처 : 언론 보도자료 헤드라인 재구성

민선 6기 선거 공보물 분석 결과를 토대로 당시 정책 환경을 유추해보면 당시에는 안전과 관련된 키워드의 등장 빈도가 매우 높게 나타난 것을 확인할 수

있었다. 실제 교통안전이나 재난안전 등과 관련된 키워드가 민선 6기 도정 선거 공보물에 최초로 등장하였으며, 이는 당시 교통안전과 관련된 사안에 대한 도민들의 관심이 높았다는 것을 보여주는 것이라고 할 수 있으며, 지속적인 렌터카 수의 증가 및 렌터카 사고율의 증가가 이에 영향을 미쳤다고 볼 수 있을 것이다.

렌터카 총량제와 관련된 언론 보도 자료를 검토한 결과, 렌터카 총량제 시행 사례에서의 직접적인 이해관계자는 정책의 공급자인 행정, 렌터카 업체들로 구분하여 나누어볼 수 있다. 정책의 목적이 결국 지역 주민들의 삶의 질 개선이라는 측면에서 지역 주민들이 모두 이해관계자라고 해석할 수 있으나, 특정 단체나 집단을 정책의 대상으로 하는 규제정책의 특성상 정책의 직접적인 이해관계자는 정책의 시행에 따라서 규제를 당하는 당사자로 볼 수 있다. 규제정책의 특성 상 정책 시행에 따른 이해관계자가 특정 집단으로 설정됨에 따라 이 영역 또한 해당 이해관계 집단을 중심으로 정책 시행에 대한 반대 의견이 나타났으나, 본 사례의 경우 추진 과정에서 렌터카 업체들 간에도 다양하게 의견이 갈렸던 것으로 나타났다. 대체적으로 지역을 기반으로 한 소규모 렌터카 업체들의 경우 렌터카 총량제에 찬성하는 입장을 피력하였으며, 대형 업체들의 경우 정책에 반발하는 입장을 보이며 극렬히 반대하는 경향을 보였다. 다만 본 사례의 경우 정책 시행에 따른 찬성측과 반대측 간의 의견이 명백하게 구분되어 이해관계가 복잡하게 얽히는 경우는 등장하지 않았으나, 정책의 시행 과정에서 법적 검토의 부족으로 인하여 최근 정책 자체가 좌초위기에 놓여있으며, 이로 인해 정책에 따른 비용 발생, 행정의 신뢰도 하락 등 부정적인 영향이 더 크게 발생한 정책이었다고 볼 수 있다.

제 4 절 소결

실증분석의 결과는 연구 목적의 달성을 위해 결과물을 얼마나 적절하게 활용할 수 있는가, 그리고 결과적으로 이를 통해 지역 사회 내에서 발생하는 문제점을 해결할 수 있는 현실적인 대안을 제시할 수 있는가에 그 궁극적인 가치가 있다. 따라서 여기에서는 본 연구의 궁극적인 목적인 사회적 자본의 축적을 통한 정책순응 확보를 위해 연구 결과를 어떤 방식으로 활용할지에 대한 고민의 결과로서 앞서 진행한 연구 결과를 요약하여 제시하고자 하였다. 앞서 진행한 연구 분석은 ‘선거공보물 내용분석을 통한 정책 환경 분석’과 ‘사회적 자본 요소를 기준으로 한 정책 유형 분류 및 사례 연구’라는 크게 두 가지 흐름으로 나누어 볼 수 있다. 따라서 여기에서도 이러한 흐름에 따라 각각의 연구 분석의 함의를 요약 제시함으로써, 이를 정책 제언의 도출을 위한 자료로 활용하고자 하였다.

우선 사회적 자본의 확보 및 갈등 발생 가능성의 측면에서 정책 환경 분석 결과와 민선 도정 별 주요 정책 분류 결과를 살펴보면, 몇 가지 유의미한 결과를 확인할 수 있다. 첫째, 개발사업의 등장 비중의 변화이다. 민선 1기부터 6기까지 민선 도정의 주요 정책을 분석해보면 민선 초기에는 각종 대규모 개발사업과 관련된 키워드가 빈번하게 등장하는 것으로 나타났으나, 시간이 지남에 따라 개발사업의 등장 비중이 급격히 감소하는 경향을 보였다. 특히 민선 5기부터 개발사업과 관련된 키워드의 등장이 감소하기 시작하였는데, 이는 최근 환경 등의 이슈와 연계됨으로써 개발 사업에 대한 이미지가 악화됨에 따른 결과인 것으로 판단된다. 실제 최근까지 지역 사회 내에서 갈등을 불러일으키고 논란이 되고 있는 개발 사업들은 대체적으로 90년도 수립된 제주도 종합개발계획이나 2000년대 초반 수립된 국제자유도시종합계획에서 계획되어 추진된 사업이 많은 비중을 차지하고 있으며, 최근 추진된 개발사업의 비중은 높지 않은 것으로 나타났다. 이는 도정 또한 개발사업이 지역 내 갈등 발생의 소지가 높으며, 과거에 비해 개발사업을 추진하는 것이 지역 발전에 효과적이지 않다는 것을 인지하고 있다고 볼 수 있다. 민선 도정 별 주요 정책들을 분석한 결과도 이와 유사한 것으로 나타났다. 민선 이후에 추진된 신뢰 영역의 정책들을 살펴보면 분배정책의 비중이 매우

높게 나타나는 공통점과 동시에 그 내용적인 부분에서 차이점이 나타난다. 민선 초기의 경우 분배정책 중에서도 하드웨어 개발사업의 비중이 높은 수준으로 나타난 반면, 시간의 흐름에 따라 개발사업의 비중이 감소하는 추세를 보이는 것이다. 물론 신외 지역의 분배정책 비중은 꾸준히 높게 나타났으나 그 형태가 하드웨어 개발 위주가 아닌 소프트웨어나 서비스 강화 위주로 변화하고 있는 추세를 보이는 것으로 나타났다.

둘째, 이해관계자 계층의 다양화이다. 제주지역은 순유입 인구의 증가로 인해 지속적인 인구 증가를 경험하였으며, 그 과정에서 과거와는 다른 형태의 지역 사회가 구축되었다. 지리적인 특성으로 인해 매우 폐쇄적인 특성을 보여왔던 제주 사회는 외지 인구의 증가로 인해 변화를 경험하였으며, 이는 곧 지역 사회 내에서 서로 충돌할 수 있는 이해관계 집단의 다양화로 이어졌다. 특히 인구 증가의 폭이 급격히 늘어났던 2000년대 후반, 2010년대 초반부터 다문화 가정, 정착주민, 청년 등과 관련된 키워드가 선거 공보물에 나타나기 시작하였으며, 이는 곧 이러한 집단이 지역 사회에 하나의 계층으로 등장하고 있었음을 의미한다고 볼 수 있다. 과거보다 많은 이해관계 집단이 등장하고 사회 구조가 복잡해진다는 것은 정책 수행 과정에서 고려해야 할 대상이 많아짐을 의미하고, 이는 곧 갈등 발생의 소지가 과거에 비해 높아짐을 의미한다고 볼 수 있다. 선거공보물에서 나타난 이러한 흐름은 실제 도정의 정책에도 그대로 반영되었던 것으로 나타났다. 다문화가정을 위한 다양한 형태의 정책들이 민선 5기부터 본격적으로 수행되기 시작하였으며, 이주민이나 청년들을 위한 센터의 설립 또는 각종 지원사업이 민선 6기부터 등장하면서 해당 계층이 명확하게 지역 사회 내에서 하나의 이해관계자로 등장하는 현상을 보였다.

셋째, 갈등관리 키워드의 직접적인 등장이다. 민선 초기 도정의 선거공보물에서는 찾아볼 수 없었던 ‘갈등관리’와 관련된 직접적인 키워드가 민선 5기와 6기부터 등장하기 시작하였다. 민선 초기 선거공보물의 경우 특정 사업 혹은 정책과 관련된 키워드 위주로 등장하는 경향을 보였으나, 민선 5기부터 갈등관리 또한 도정이 중점적으로 추진할 필요가 있는 하나의 독자적인 정책으로서 선거공보물에 등장하기 시작하였다. 다만 이와 관련해서는 구체적으로 문제해결을 위한 제

도가 정책화되어 나타나지 않은 것으로 분석되었는데, 지속적으로 지역 내 갈등이 다양해지고 심화되고 있는 현 상황에서 지역 내 갈등관리를 위한 종합적인 대안의 마련이 무엇보다도 시급한 것으로 판단된다.

이를 종합하면 제주의 정책 환경은 과거에 비해 갈등이 발생할 여지가 매우 높은 환경으로 변화하여 왔으며, 최근 들어 도정이나 많은 지역 주민들 또한 이러한 상황을 인지하고 있는 상황이라고 볼 수 있다. 과거부터 지속된 제주지역 내 공공갈등은 지속적으로 사회적 비용을 증가시키고 있으며, 지역 주민들 또한 이러한 상황에 지쳐가고 있는 상황이다. 정책 과정 안에서 발생하는 갈등은 다양한 계층의 이해관계자들이 자신들의 의견을 개진하고 이를 통해 지역의 올바른 방향성 설정이 가능하도록 한다는 점에서 긍정적인 요소로 작용할 수 있으나, 지속적인 갈등의 발생은 주민들의 피로도를 높이고 정책에 대한 불신을 만들어내는 역기능을 가져올 수 있다. 따라서 현재 제주가 맞닥뜨린 이러한 현실 속에서 지역을 통합하고 정책 순응을 확보하기 위해서는 적극적으로 지역 갈등을 관리하기 위한 대안이 필요하며, 다양한 관점에서 체계적인 관리 방안을 도출하여 추진함으로써 도정에 대한 지역 주민들의 신뢰를 확보할 필요가 있다.

다음으로 정책 유형 분류 모형을 통해 분석한 영역별 정책들의 특징을 사회적 자본의 요소를 기준으로 나누어 정리하면 다음과 같은 결론을 도출할 수 있다. 첫째, 네트워크 영역의 경우 대체적으로 NC형 정책의 비중이 매우 높게 나타난다. 네트워크 영역은 하드웨어 형태의 물리적 연결이 포함되는 영역으로서 특정 개인이나 단체의 권한을 제한하거나 재산, 서비스를 분배하는 정책 형태들이 포함되기가 어려운 영역이다. 따라서 네트워크 영역에 포함된 정책 유형 중 ND형, NG형 정책이 추진되는 것은 현실적으로 매우 어렵다. 다만 NR형 정책의 경우 그 필요에 의해 추진되는 경우가 종종 발생하기도 하는데, NR형에 포함되는 정책들의 경우 그 이해관계자가 명확하고 지역 주민들의 이익과 상충되는 경우가 거의 없기 때문에, 해당 정책이 언론을 통해 이슈화되거나 갈등 사례로 발전하는 경우가 매우 드물다. 이러한 특징을 고려하여 네트워크 영역에 포함된 주요 사례들을 검토해본 결과 네트워크 영역에 포함된 정책 중 지역사회 내에 이슈화되거나 갈등이 발생한 사례들은 모두 NC형 영역에 포함된 것으로 나타났다.

이 영역의 정책은 대체적으로 센터나 공사의 설립 등 물리적인 조직의 설립 형태를 띠기 때문에 일반적으로 조직의 형성 과정에서 발생할 수 있는 다양한 이슈와 갈등이 등장하는 경향을 보인다. 다만 실제 사례에서 나타나는 갈등의 유형이 대체적으로 정책의 추진 목적과 관련된 부분보다는 절차적인 부분과 관련되어 나타나는 경향이 높기 때문에, NC형 정책의 추진 과정에서 갈등을 최소화하기 위해서는 이러한 부분을 고려할 필요가 있다.

둘째, 주민참여 영역의 경우 특정 영역에 한정되어 나타나지는 않으며, 매우 폭넓게 추진되는 경향을 보인다. 지역주민들이 행정의 정책에 직접 참여하거나 행정과 주민간의 물리적 연결을 위한 각종 제도적인 지원 형태의 정책들이 위치하는 영역으로서, 그 대상이나 형태에 따라 매우 다양한 모습으로 나타날 여지가 있다. 실제 이 영역에서는 PR형, PC형, PD형의 정책들이 다양하게 나타나는 경향을 보이지만, 특정 개인이나 집단을 대상으로 강제성을 띄는 정책을 추진하기에는 한계가 있는 영역이기 때문에 PG형의 정책은 추진 빈도가 매우 낮게 나타난다. 실제 본 연구에서는 민선 1기부터 6기까지 추진된 주요 정책들을 유형별로 분류하고 그 중 언론을 통해 빈번하게 보도된 정책들을 대상으로 사례연구를 진행하였으나, 주민 참여 영역에 포함된 정책들 중 지역 사회 내에서 갈등을 유발하거나 언론을 통해 빈번하게 보도된 사례는 거의 발견되지 않았다. 주민참여 영역의 정책 중 주민참여예산제도와 관련된 내용들만이 추진 과정에서 약간의 갈등이 있었던 것으로 보여졌으나, 그마저도 예산편성 권한의 분배 정도에 관한 부분에 있어서 의견 차이를 보였던 수준에서 마무리되는 등 큰 충돌없이 정책이 추진되는 결과가 도출되었다. 분석 결과에 따르면 물리적 연결과 연관된 네트워크와 주민참여 영역은 심리적 유대와 연관된 규범, 신뢰 영역이 비해 상대적으로 갈등 발생 빈도나 정도가 낮은 것으로 나타났으며, 물리적 연결 내에서도 네트워크에 비해 주민참여 영역의 정책 순응도가 높은 것으로 나타났다. 이는 정책에 따른 직접적인 이해관계의 정도, 개인 이익의 침해 가능성, 행정 예산의 투입 정도 등 다양한 요인들에 의한 것으로 보여지며, 이러한 요소들을 고려했을 경우 전반적으로 가장 충돌 발생 가능성이 적은 영역이 바로 주민참여 영역인 것으로 판단된다.

셋째, 규범 영역의 경우 타 영역에 비해 정책들이 이슈화되는 경우가 많고 다양한 영역에서 고르게 추진된다. 다만 그 중에서도 OC형, OG형 정책이 다른 정책들에 비해 상대적으로 빈번하게 이슈화되는 경향을 보이는데, 이는 다수의 간접적인 이해관계자를 가지는 규범 영역의 특성과, 개인의 이익과의 높은 연관성이라는 분배정책, 규제정책의 특성이 맞물림에 따라 나타난 결과인 것으로 보여진다. OC형과 OG형 모두 빈번하게 언론을 통해 노출되는 정책 유형임에도 불구하고 두 유형은 명백하게 상반된 형태로 사업이 추진되는 경향이 있다. 일반적으로 OC형 정책의 경우 OG형 정책보다 넓은 범위의 이해관계자를 대상으로 사업이 추진되는 경향이 있으며, 따라서 언론을 통해 해당 정책이 노출되는 경우 갈등 발생과 관련된 부분보다는 단순히 해당 정책에 대한 사실 전달을 목적으로 노출되는 경향이 높다. 또한 갈등이 발생하더라도 계획 수준의 정책들이기 때문에 갈등의 수준이 심각하지 않은 것이 일반적이다. 반면 OG형 정책들은 일반적으로 지역 주민들의 반발 없이 추진되기 대체적으로 어려운 것이 현실이다. 따라서 해당 영역의 정책의 경우 정책의 추진 과정에서 일정 수준의 강제력이 작용하며, 이에 따른 주민들의 반발로 인해 본래 취지와 다르게 정책의 결과가 도출되는 경우가 발생하기도 한다. 규제정책의 경우 특정 개인이나 집단의 활동이나 사유재산에 대한 통제를 가함으로써 다수의 사람을 보호하거나 반사적으로 사회적 이익을 증진시키기 위한 목적으로 시행되는 정책이다(이강래, 2017). 즉, 규제정책의 시행은 특정 개인이나 집단에게 강제력을 가하는 대신, 그 반대급부로서 다수의 이익이 반드시 전제되어야 한다. 이러한 정책의 특성상 정책 시행에 따른 강제성의 대상인 개인 또는 집단과는 다르게 다수의 주민들의 경우 정책의 시행에 대한 강제성의 대상이 아닌 정책의 수혜 대상이라고 볼 수 있기 때문에, 정책 수행 과정에서의 갈등 또한 강제성의 대상을 중심으로 발생하는 경향이 있다. 따라서 규범 영역의 정책들의 원활한 수행을 위해서는 무엇보다도 반복적인 협상을 통한 대안의 탐색이 중요하다. 규제정책의 경우 분배정책이나 구성정책에 비해 정책의 대상이 제한적으로 나타나는 경향이 있기 때문에 그 이해관계자 또한 명확하게 나타나는 경우가 많다. 따라서 협상을 진행하는 과정에서 고려해야 할 대상이 적어 협상을 진행하는 과정이나 그 사안이 명백하게 도출될 여지가 높다. 다만 높은 강제성 및 개인의 이해관계와의 접점이 높아 갈등 상황이 평행선을

이를 여지가 높기 때문에 반복적인 협상 과정을 통해 이를 최소화하려는 노력이 필요하다.

넷째, 신뢰 영역은 행정에서 추진하는 정책이 주민들에게 가장 직접적으로 노출되는 영역으로서, 행정과 주민 간의 접촉이 빈번하게 발생하는 영역이다. 일반적으로 분배정책은 실제 주민들에게 재화나 서비스가 제공되는 형태의 정책들이 포함되는 영역이기 때문에 주민들에게 정책의 효과가 가장 직접적으로 나타나는 특징이 있으며, 따라서 정책 수행에 따른 반응 또한 가장 빠르고 명확하게 나타나는 경향이 있다. 따라서 해당 영역의 정책들은 타 영역에 비해 언론 노출 빈도가 높으며, 이해관계가 얽혀 있는 경우 갈등이 첨예하게 나타나는 경향이 있다. 특히 TD형 정책의 경우 개인의 이익과 연관성이 높은 특징을 보이는 정책들이 다수 포함됨에 따라 다수의 갈등 사례가 발생하는 특징을 보이기도 한다. 실제 추진 사례들을 검토해 보면 사례에 따라 개인의 이익이 사유재산의 증대와 연관되는 경우도 있었으며, 개인의 삶의 질에 영향을 주는 주변 요인들에 관한 경우 등 정책의 추진에 따라 개인이 얻을 수 있는 이익의 종류는 매우 다양한 형태로 나타났으나, 대체적으로 해당 정책의 시행으로 인해 직접적인 영향을 받는 개인이나 집단이 다양할수록 갈등이 심화되는 경향을 보였다. TR형, TC형 정책의 경우 일반적으로 추진 과정에서의 갈등이 빈번하게 나타나지는 않는다. 다만 해당 정책들이 지역사회 내에서 이슈화되는 경우가 종종 발생하는데, 이는 대체적으로 갈등과 관련된 내용보다는 구성정책의 특성상 정책의 대상이 광범위하기 때문에 나타나는 현상으로 볼 수 있다. TG형 정책의 경우 규제정책의 영역이기 때문에 행정의 강제력이 적용되는 영역이며, 따라서 타 영역에 비해 상대적으로 갈등 발생의 소지가 높다. 다만 해당 영역의 경우 그 대상이 한정적인 경우가 많기 때문에 민원이 발생할 여지는 높지만 언론을 통해 보도될 정도로 이슈화되는 경우가 빈번하게 발생하지는 않는 영역이기도 하다. 신뢰영역의 경우 실제 주민들이 체감하는 정책들이 포함되는 영역이기 때문에 추진 과정에서 다양한 이해관계자들이 등장할 확률이 높고 갈등 또한 발생할 여지가 높은 영역이기 때문에 이를 고려한 정책의 추진이 필요한 영역이라고 할 수 있다.

제 5 장 정책 제언 및 결론

제 1 절 지역 정책 추진 시 갈등 관리를 위한 제언

본 연구는 사회적 자본의 구성 요소를 기준으로 지역 정책을 16개 형태로 분류하였으며, 각 정책들은 그 형태에 따라 명확한 특징을 가지고 있다. 따라서 정책의 공급자인 행정이 정확하고 민감하게 주민들의 수요에 대응하기 위해서는 그 형태에 따라 구체적인 가이드라인을 갖추어야 할 필요가 있다. 본 연구의 연구 결과에 따르면 분석 모형으로 설정한 지역 정책의 16개 유형 중 특정 유형의 정책들은 갈등이 빈번하게 발생하는 경향을 보였으며, 또 다른 유형의 정책들은 지역 내에 쉽게 이슈화되는 경향을 보이거나 갈등 발생이 거의 일어나지 않는 등 명확한 특징을 보이는 것으로 나타났다. 정책들이 각 유형별로 이렇듯 일반화된 특징을 가지고 있다면 본 연구에서 추구하고자 하는 정책 순응 확보 방안 및 갈등 관리 방안을 제시하기 위해서는 갈등이 빈번하게 발생하는 특정 유형에 집중하여 대안을 제시할 필요가 있다. 실제 본 연구에서는 16개 유형에 대한 검토를 실시하였으며, 이 중 NC형, OC형, OG형, TD형 등 4개 유형의 정책들이 타 유형에 비해 빈번하게 갈등이 발생하고 있음을 확인하였다. 이에 여기에서는 공공갈등의 발생이 빈번하게 일어나는 4개 유형의 정책들에 대한 사례 분석 결과를 토대로 각 유형의 갈등 관리를 위한 효과적인 대안을 제시하였다.

1. NC형 : 권한, 업무 범위의 명확화와 장기적 계획 수립

NC형 정책의 정책 추진 시 정책 순응 확보를 위해 가장 고려해야 할 가장 핵심적인 요소는 ‘권한 및 업무범위 명확화’, ‘장기적 계획 수립’ 등으로 요약이 가능하다. 네트워크 영역에 포함되는 정책들은 대부분 공사나 공단, 센터 등 물리적인 조직이 설립되는 구성정책의 형태를 보인다. 따라서 새로운 조직의 탄생

은 필연적으로 타 조직과의 새로운 관계를 만들어내며, 이 과정에서 기존 조직들과 새롭게 생겨난 조직 간에 업무 및 권한과 관련된 새로운 관계가 형성된다. 갈등을 최소화하고 기존 갈등 상황을 개선하기 위한 과정에서 반드시 필요한 것은 해당 갈등 상황에 참여하는 이해관계자를 명확하게 설정하는 것이라고 할 수 있다. 새로운 조직을 만들어내는 것은 관점에 따라 새로운 이해관계자가 생성되는 것이며, 이는 갈등 상황이 발생할 경우 또 하나의 새로운 이해관계자의 등장을 의미한다. 따라서 이 영역에 포함되는 정책을 추진하는 과정에서 갈등 상황을 미리 예측하고 대처하기 위해서는 정책의 목표물로서 만들어지는 조직이 또 하나의 갈등의 이해관계자가 될 수 있음을 사전에 인지하고 상황을 예측할 필요가 있다.

NC형 정책의 시행이 필연적으로 새로운 이해관계를 만들어낸다는 점에서 볼 때, 이 유형의 정책을 수립할 경우 해당 조직이 기존 조직 질서의 변화를 감수할 만한 충분한 가치가 있는지에 대한 검토가 우선적으로 필요하다. 새로운 조직의 형성은 필연적으로 기득권(기존의 조직)과의 충돌을 발생시키게 되며, 이는 곧 사회적 비용의 증가를 가져온다. 이러한 관점에서 새로운 조직의 형성을 통하여 발생할 수 있는 여러 관점에서의 이점이 추진 과정에서 발생하는 비용에 비해 크지 않다면, 이 유형의 정책 수행은 지역사회로부터 긍정적인 평가를 이끌어내는데 어려움을 겪을 수 밖에 없다. 다만 정책 수행에 따른 결과를 사전에 예측하는 것은 매우 어려우며, 지나치게 높은 기준은 변화를 가로막는 장애물이 되기도 한다. 따라서 NC형 정책의 시행을 위해서는 그 필요성을 검증할 수 있는 가이드라인의 존재가 반드시 필요하며, 가이드라인의 설립 시 상황을 현실적으로 반영할 수 있도록 하는 노력이 뒤따라야 한다.

NC형 정책들은 대체적으로 그 설립 목적 자체에 대해서는 주민들의 부정적 여론이 쉽게 형성되지 않는 편이며, 이러한 특성에 따라 이 유형의 정책들은 대체적으로 결과에 대한 피드백이 매우 긴 과정에 걸쳐서 나타난다. 해당 유형에 포함되는 정책의 경우 대체적으로 물리적인 조직의 설립의 형태이기 때문에 대부분 정책 수행에 따른 결과물이 장기적으로 남게되며, 정책 수행에 따른 성과가 정책 자체가 아니라 해당 조직의 능력이나 성과에 따라 평가된다는 특징이 있다.

NC형 정책들이 대체적으로 구성정책의 구조를 띄게 되는 만큼, 정책을 설계하고 추진하는 과정 뿐만 아니라 정책의 결과물로서 새로 조직된 단체가 원활하게 자리잡고 운영됨으로써 소기의 역할을 담당할 수 있도록 장기적인 관점에서 관리 및 지원이 이루어질 필요가 있다.

정리하자면 NC형 정책의 경우 정책이 수립되고 추진되는 과정에서는 직접적인 이해관계가 적어 큰 갈등이 발생하는 경우가 드물게 발생하지만, 다른 관점에서 봤을 때 이는 정책에 따른 결과물이 도출되기까지 외부의 피드백이 적어 수정하거나 개선할 수 있는 기회가 상대적으로 적을 수 있다는 의미로 해석할 수 있다. 따라서 NC형 정책을 설계하는 지방정부는 사전에 다른 정책보다 더욱 장기적인 관점에서 정책을 수립할 필요가 있으며, 다각적인 관점에서의 사전 검토를 통해 향후 발생할 수 있는 문제들을 최소화하기 위한 노력이 필요하다.

2. OC형 : 공감대 형성과 절차적 정당성 확보

OC형 정책의 원활한 추진을 위해 가장 고려해야 할 부분은 정책 추진 과정에서의 정당성 확보이다. OC형의 정책들은 대체적으로 규범 영역 내에서도 매우 넓은 범위의 정책들이 포함되는 유형이다. 일반적으로 이 유형에 포함되는 정책들은 전 도민을 대상으로 추진되는 정책들이 포함되는 경우가 많으며, 따라서 정책의 추진 과정에서 이슈화가 되는 경우가 빈번하게 발생한다. 사례 연구를 통해 OC형 정책들을 분석한 결과, 해당 유형의 경우 대체적으로 정책의 내용적인 부분에 논란이 발생하는 것이 아니라 그 절차적인 부분에 있어서 논란이 되는 경우가 빈번하게 발생하는 것으로 나타났다. 세계 7대 자연경관 선정의 경우 당시 국가적으로 큰 이슈가 되어 최종 선정 과정에서 많은 국민들이 전화투표에 참여하는 등 제주도 뿐만 아니라 전국적으로 최종 선정을 위해 국민들이 많은 노력을 기울인 사례 중 하나라고 볼 수 있다. 해당 사안의 경우 지역민의 자부심을 드높이고 관광 제주를 세계에 알릴 수 있는 좋은 기회가 되었다는 점에서 매우 긍정적으로 평가할 수 있으나, 정작 논란은 공무원 동원 투표, 과도한 행정전화 요금 발생, 국제전화 부정투표 의혹, 뉴세븐원더스 재단에 대한 신뢰도 하락 등

외적인 부분에서 다양하게 발생하였다. 제주특별자치도의 지정 사례 또한 마찬가지로 볼 수 있다. 제주도를 특별자치도로 지정하는 것에 대한 논란보다는 특별자치도를 지정하는 과정에서 그 권한의 분배와 관련된 논란이 발생하였던 것을 확인할 수 있었다. 즉, OC형 정책의 경우 대체적으로 정책의 내용 자체에 대한 주민들의 논란이 빈번하게 발생하는 유형이 아니며, 외적인 부분에서 논란이 되는 경우가 빈번하게 발생하기 때문에 정책 순응을 위해서는 이러한 부분을 염두에 둘 필요가 있다는 결론을 도출할 수 있다.

또한 이 유형은 규범 영역에 포함된 정책들 중에서도 그 대상이 매우 포괄적이라는 특징을 가지고 있으며, 전반적인 지방정부의 방향성을 설정하는 형태의 정책들이 포함되기 때문에 정책 추진 과정에서 주민들의 공감대 형성은 매우 중요한 부분이라고 할 수 있다. 대체적으로 규범 영역에 포함되는 정책들은 지역 주민들이 공유할 수 있는 기준을 설정하는 영역이기 때문에 추진 과정에서 공감대 형성은 필수적인 과정이며, 정책 순응을 위해 당연히 고려되어야 할 요소이다. 이는 지역의 방향성이나 비전을 설정하는 등 포괄적인 성향을 띄고 있는 OC형의 경우 더욱 중요한 요소로서 고려될 필요가 있다. 대체적으로 OC형 정책들은 장기적으로 봤을 때 타 영역의 정책들과 밀접하게 연관되는 경향이 있으며 전 지역사회를 대상으로 하는 경우가 많기 때문에, OC형 정책의 추진 시 공감대 형성이 사전에 이루어지지 않는다면 공공갈등의 시발점이 될 우려가 있다. 예를 들어 OC형 정책 중 민선 2기에 추진된 세계 평화의 섬 지정은 강정 민군복합형 관광미항 조성 사업이나 공군기지 건설 사업 등과 정책의 비전이 충돌한 대표적인 케이스라고 볼 수 있다. 이처럼 추구하는 목적이 상반되어 다수의 정책이 추진될 경우 지역사회 내에서 다양한 갈등이 발생할 여지가 매우 높으며 그 갈등이 매우 장기화될 여지가 높기 때문에 OC형 정책의 추진 과정에서 사전에 주민들의 공감대 형성 및 공론화 과정은 반드시 필요한 절차라고 볼 수 있을 것이다.

3. TD형 : 이해관계자의 명확한 도출과 구체적 가이드라인의 마련

사례 연구를 통해 도출한 TD형 정책 추진 시 가장 고려해야 할 부분은 이해

관계자의 명확한 도출과 구체적 가이드라인의 마련으로 정의할 수 있다. TD형 정책의 경우 대체적으로 개인의 이익과의 연관성이 높은 대규모 개발사업들이 포함되기 때문에 이를 해결하기 위한 대안을 마련하는 것은 매우 어려운 것이 현실이다. 분배정책은 한정된 재화나 서비스를 어떻게 분배하는 것인가를 결정하는 정책의 영역인데, 한정된 재화나 서비스를 분배하는 과정에서 누군가에게 이득이 돌아간다면 반대급부로 누군가는 손해를 볼 수 있는 구조이기 때문이다. 다만 지방정부가 정책을 추진할 경우 모두에게 최선의 이익을 가져오는 것이 현실적으로 불가능하다면 정책의 시행에 따른 이해관계자를 명확하게 파악하고 이들과의 적절한 협상을 통해 대안을 마련할 필요가 있다. 물론 분배정책의 경우 이해관계자를 명확하게 특정하는 것이 매우 어려우며, 특히 이 영역에 다수 포함된 대규모 개발사업의 경우 개별적인 이해관계자가 매우 많아 이를 모두 특정한다는 것은 현실적으로 어려움이 있다. 다만 이해관계자를 설정하는 과정에서 유사한 목적을 가진 개인들을 적절하게 그룹화하여 하나의 이해관계집단으로 설정하는 등의 대안을 통해 가능한 한 구체적으로 이해관계에 있는 개인이나 단체를 모두 파악할 필요가 있다.

일반적으로 지역의 경관이나 자연자원 등은 공유자원으로서 그 소유가 명확하지 않은 특징을 가지며, 따라서 공유자원의 활용을 둘러싸고 갈등이 발생하는 경우 직접적인 이해관계자 집단을 특정하기 매우 어렵기 때문에 정책 운용 확보 및 갈등 해결을 위한 1차적인 대상을 설정하는 단계부터 어려움에 봉착할 확률이 매우 높다. 또한 제주특별자치도의 경우 지역적인 특성 상 많은 정책 사례들이 환경 이슈들과 연관성이 높은 것으로 나타났는데, 최근 환경 문제에 대한 인식이 높아지고 있는 현실을 고려했을 때 이러한 현상은 제주특별자치도 이외의 지역에서도 유사할 것으로 판단된다.

결국 완전한 보전도 완전한 개발도 현실적으로 어렵다고 한다면, 보전과 개발 사이에서의 적절한 선택이 무엇보다도 중요하다. 하지만 현재 제주특별자치도의 경우 환경영향평가나 경관심의 등 무분별한 개발을 방지하기 위한 안전 장치가 마련되어 있으나, 그 기준이 모호하여 실효성이 없다는 주장이 종종 제기되는 실정이다. 현재의 경관심의 가이드라인은 원론적이고 단순한 문장으로 구성되어

있기 때문에 그 해석과 적용이 원활하지 않은 경우가 많아 다수의 주민들이 이해하기 어려운 결론을 도출해내기도 한다.³⁸⁾ 물론 행정에서 추진하는 대다수의 정책들이 각 사안별로 특성을 가지고 있기 때문에 아주 명확한 기준에 따라 모든 사안을 재단할 수는 없을 것이다. 다만 그럼에도 불구하고 이 과정에서 주민들의 공감을 얻을 수 있는 최소한의 기준이 마련되지 않는다면 향후 이 영역의 정책들이 수행되는 과정에서 다양한 갈등이 지속적으로 발생할 것이라는 사실에는 변함이 없다.

앞서 언급된 내용들을 요약하자면 TD형 정책들의 원활한 추진을 위해서 필요한 것은 정책 추진 과정에서의 이해관계자를 최대한 구체적으로 도출할 것, 환경 이슈를 고려한 적절한 가이드라인을 신설할 것 등일 것이다. 이 유형은 가장 이해관계자가 많고 복잡하며 개인의 이익과 밀접한 연관성을 가지고 있기 때문에 그 어떤 유형과 비교해서도 갈등이 깊고 빈번하게 발생하는 경향이 있다. 따라서 지방정부가 정책 순응 확보를 위한 대안을 마련할 경우 가장 우선적으로 고려해야 할 유형이며, 또한 가장 신중하게 접근해야 할 유형임에 틀림이 없다.

4. TG형 : 합법성에 근거한 정책 시행

TG형 정책의 추진 과정에서 고려해야 할 사항은 공감대 형성과 합법성에 근거한 정책 시행 등이 있다. TG형 정책은 본 연구에서 분류한 16개 유형 중 규제 정책의 특징을 가장 강하게 드러내는 유형으로서, 직접적으로 특정 개인이나 집단을 규제하기 때문에 강제성이 높은 특징을 가지고 있다. 또한 TG형 정책은 이해관계집단이 광범위한 OG형과는 다르게 특정 개인이나 집단을 규제하기 때문에 갈등이 발생할 여지가 매우 높은 유형이라고 규정할 수 있으며, 따라서 특정 개인이나 집단의 행위나 권한을 제한함에 있어 그 반대급부로서 지역 주민들의 삶의 질 개선이라는 목표가 명확하게 드러날 필요가 있다. 이러한 특징을 고려했을 때 TG형 정책을 추진할 경우 개인이나 단체의 행위를 규제하는 제도의 합법

38) 제주특별자치도 경관가이드라인의 구성형식에 대한 제언 (미디어제주, 2020. 5. 13.)

성에 대한 검토를 매우 철저하게 추진할 필요가 있으며, 해당 정책을 추진하는 것이 지역주민들의 삶의 질 개선을 위해 최선의 대안임을 다수가 공감하도록 유도할 필요가 있다.

TG형 정책은 사회적 자본의 다른 유형과 연관된 규제정책들, 특히 OG형과 비교했을 때 그 영역이 상대적으로 제한된 경향을 보인다. TG형 정책들의 경우 명확하게 특정 개인이나 집단을 대상으로 정책이 추진되는 반면, OG형 정책들은 다수의 지역주민들을 대상으로 정책이 추진되는 것을 빈번하게 찾아볼 수 있다. 규제정책에 해당되는 정책들 중에서도 다수의 지역주민들에게 영향을 주는 정책일수록 정책의 대상이 많아지지만, 반대로 직접적인 이해관계자는 적어져 갈등이 발생하지 않거나 손쉽게 해결되는 경향을 보이기도 한다. 오히려 특정 개인이나 집단을 대상으로 정책이 추진되는 경우 해당 집단의 사익과 충돌되는 경우가 빈번하게 발생하여 지역사회 내에서 갈등이 유발되는 경우가 종종 발생한다. 실제 사례 분석을 통해 TG형과 OG형 정책들을 분석한 결과, 전 도민을 대상으로 시행된 재활용품 요일별배출제, 음식물 쓰레기 종량제, 차고지 증명제 등 OG 유형의 정책들은 외부적으로 드러난 큰 갈등 없이 정책들이 추진된 반면, 특정 집단을 대상으로 추진된 렌터카 종량제, 감귤유통명령제 등의 TG형 정책들은 그 시행과정에서 빈번한 갈등이 발생한 것으로 분석되었다.

구체적으로 TG형에 포함된 사례들 중 특정 사례를 보면 정책의 추진 과정에서 법적인 분쟁이 발생하기도 하며, 그 과정에서 정책의 효율성이 급격히 떨어지기도 한다. 또한 법적 분쟁의 과정에서 패소함에 따라 정책 시행 과정에서 투입된 비용에 대한 효과를 전혀 얻지 못한 채 일몰되는 경우가 발생하기도 하며, 이는 행정에 대한 주민들의 신뢰를 급격히 저하시키는 요인으로 작용하기도 한다. 앞서도 여러 차례 언급했듯이 TG형 정책은 규제정책 중에서도 특정 집단의 행위를 직접적으로 강제하는 정책이기 때문에 사익과의 충돌 가능성이 높으며, 그에 따라 법적 분쟁의 가능성 또한 매우 높은 영역이다. 따라서 해당 정책의 효과를 담보하기 위해서는 정책의 추진 과정에서부터 법적인 부분에 대한 철저한 검증이 필요하며, 이를 토대로 정책을 추진할 필요가 있다.

제 2 절 정책 순응 확보를 위한 사회적 자본 강화 방안

정책 순응의 확보는 정책의 효율성 확보를 위해 무엇보다 중요한 요소라고 할 수 있으며, 따라서 지방정부는 다각적인 관점에서의 노력을 통해 정책 순응 확보를 시도해야 한다. 본 연구에서는 지방정부가 정책 순응을 확보할 수 있는 효과적인 대안을 탐색하고자 진행되었으며, 그 결과 사회적 자본이 정책 수행 과정에서 긍정적으로 작용함으로써 지역 주민들의 삶의 질 향상에 기여할 수 있다면 행정은 정책 순응 및 정책의 효율성 확보를 위하여 이를 적극적으로 활용할 필요가 있다는 결론에 도달하였다. 본 연구에서 연구 결과를 바탕으로 정책 제언을 제시하면서 가장 중요하게 고려한 요소는 지역 주민의 민주적 참여, 의사소통의 합리성, 그리고 결론적으로 이를 통해 행정과 지역 주민간의 사회적 자본의 강화 여부이다. 본 연구가 사회적 자본의 관점에서 지역 정책에 접근하고 이를 분류한 만큼 사회적 자본의 각 요소별로 그 관점에서 지역 사회 내 사회적 자본 강화를 위한 대안을 제시하고자 하였다.

다만 지역사회 내 사회적 자본 강화를 위해서 제시한 대안이 성공적으로 수행되기 위해서는 각 대안들이 체계적인 절차에 의해 순차적으로 추진될 필요가 있다. 일반적으로 정부의 정책은 일련의 체계적인 절차에 따라 수립되고 추진된다. 이러한 일련의 과정은 정책 결정자가 합리적인 정책 운영을 위해 필요한 과정으로서, 각각의 과정 속에서 정책 결정자는 다양한 이슈와 관련하여 이해관계자 간 상호작용의 반복을 통해 정책의 궁극적인 목적 달성을 위한 행위를 지속한다고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때 일련의 정책 과정 속에서 각각의 단계는 그에 맞는 이슈와 이해관계자를 가지고 있다고 볼 수 있으며, 정책 순응 확보를 통해 원활한 정책 수행이 이루어지기 위해서는 단계별로 체계적인 노력이 필요하다고 할 수 있다. 오랜 정책학 연구 과정에서 다양한 학자들에 의해 정책 과정이 다르게 주장되고 있지만, 일반적으로 정책은 의제설정부터 결정, 집행, 평가에 이르는 연속적인 순환 과정을 거친다.³⁹⁾ 이는 곧 정책이 일련의 유사한 과

39) 이와 관련하여 Lasswell(1970)은 정책 과정 모형을 ①정보수집 및 처리, ②동원, ③처방, ④행동화, ⑤적용, ⑥종결, ⑦평가로 설정하였으며, 정정길(2005)은 ①정책의제설정, ②정책결정, ③정책집행, ④정책평가로 정책 과정 모형을 설정하기도 하였다. 이외 Dror, Jones, Anderson 등 다양

정을 거쳐 지역 주민들에게 영향을 미친다는 의미이기도 하며, 또한 평가와 피드백을 통해 향후 다른 정책의 추진 시 개선을 위해 활용될 여지가 있다는 의미이기도 하다. 본 연구에서 궁극적으로 이야기하고자 하는 바는 행정과 지역 주민 간의 사회적 자본의 축적이 지역 정책의 순응을 위한 핵심적인 역할을 담당할 수 있으며, 이는 곧 지역의 효율적인 발전을 도모하는데 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 사실이다. 즉, 정책이 순환적인 과정 속에서 집행되고 각 단계마다 핵심적인 이슈나 이해관계자를 가지고 있다고 본다면, 정책 순응 확보를 위한 효과적인 대안을 제시하기 위해서는 각 단계별로 각각의 대안을 제시할 필요가 있다. 따라서 여기에서는 본 연구의 결과로서 제시하는 정책 제언이 반복적인 정책 과정 속에서 지속적으로 영향을 미칠 것이라는 전제 하에 그 대안을 제시하였으며, 그 결과를 정리하면 다음 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 사회적 자본의 관점에서 정책 순응 확보 방안

| 구분 | | 정책적 대안 |
|-----------|------|--|
| 물리적 연결 | 네트워크 | · 전담조직의 설치 및 전문 인력의 활용 |
| | 주민참여 | · 정책 직접 발굴 체계 마련 · 도민 정책평가제도 마련 |
| 심리적 유대 | 규범 | · 도민 공감대 형성 과정의 제도화 · 설계 및 운영 과정의 제도화 |
| | 신뢰 | · 사업추진 과정의 투명한 공개 · 지역 정책 추진 사례의 DB화 |

한 학자들이 정책 과정에 대한 견해를 제시하였으나, 대체적으로 정책 과정이 순환 과정을 거치고 있다는 데에는 이견이 없는 것으로 보인다.

1. 연계 강화를 위한 제언 : 전담조직의 설치 및 전문 인력의 활용

도정과 지역 주민 간의 네트워크 강화를 위해 추진할 수 있는 대표적인 대안으로는 전담조직의 설립 및 전문인력의 활용을 제시할 수 있다. 네트워크 영역에서 가장 중요한 부분은 물리적 연결이며 사회적 자본은 사회 내 개인과 개인 간의 연결에서부터 시작된다. 따라서 네트워크의 형성은 지역 내 사회적 자본 형성을 위한 가장 기초적인 요소라고 할 수 있기 때문에 지역 내 사회적 자본 강화를 위해서는 물리적 연결을 강화하는 것이 매우 중요하다. 앞서 실시한 분석 결과를 살펴보면 네트워크 영역에 포함되는 정책들은 대체적으로 구성정책의 비중이 높은 것으로 나타났으며, 공사나 공단, 센터의 설립 등 행정과 지역 주민 간의 연결 기회를 창출할 수 있는 물리적인 단체의 신설이 주를 이루는 경향을 보였다. 그 결과 네트워크 영역에 포함된 대부분의 정책들이 그 목적의 측면에서 지역 주민들과의 큰 갈등을 불러일으키는 경우가 거의 발생하지 않았으며, 타 영역에 비해 상대적으로 손쉽게 정책 운용 확보가 이루어지는 경향을 보였다. 오히려 지역 내 물리적 연결을 강화하기 위한 네트워크나 주민참여 영역의 정책들은 지역 주민들이 정책에 참여할 기회를 증가시킨다는 측면에서 매우 긍정적인 효과를 가져올 가능성이 높은 영역이라고 할 수 있다. 또한 네트워크 영역의 정책들은 매우 장기적인 관점에서 추진되고 관리될 필요가 있다는 측면에서 전담조직의 설립은 행정과 지역 주민 간의 네트워크 강화를 위한 효과적인 대안이 될 수 있다.

과거에 비해 사회적 문제들의 쟁점이나 이해관계자들이 다양해짐에 따라 최근 협치의 중요성이 매우 높아지고 있다. 이는 정부가 모든 영역에 있어서 전문가로서의 역량을 갖추지 못하기 때문이며, 따라서 문제 해결을 위해 다양한 영역에서 역량을 갖춘 전문가들이 필요해졌기 때문이다. 전담조직의 필요성 및 갈등관리 전문가 활용의 필요성은 바로 여기서 나온다고 볼 수 있다. 이러한 필요성에도 불구하고 현재 제주특별자치도는 현재 갈등관리 전문가의 활용 및 갈등관리를 위한 조직 구성 등의 부분에서 많이 부족한 것으로 보여진다. 현재 제주특별자치도 내에 갈등관리와 관련된 업무는 소통혁신정책관에서 담당하고 있으나,

실질적으로 갈등관리를 위한 전담 인력 1인으로 운영되고 있는 실정이다. 현재 상황으로 봤을 때 늘어나는 공공갈등을 관리하기가 현실적으로 불가능한 상황이며, 적극적인 노력을 통해 이를 개선해나가지 않는다면 지역 내 공공갈등의 효과적인 관리는 요원하다고 할 수 있을 것이다. 따라서 이러한 현실을 개선하고 지역 내 발생하는 공공갈등을 효율적으로 관리하기 위해서는 갈등관리를 위한 전담조직의 구성 및 전문성을 가진 인력의 충원이 필요하다.

행정 조직과는 별개로 현재 사회협약 및 갈등관리를 목적으로 운영중인 사회협약위원회의 기능에 대한 재논의 또한 필요하다. 제주특별자치도는 2007년 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 의거하여 제주특별자치도 사회협약위원회를 출범시키고, 이를 운영함으로써 지역 내 사회협약 및 갈등관리에 만전을 기하고자 하였다. 제주특별자치도 사회협약위원회는 출범 초기부터 실질적인 기능 수행을 위해서는 위원회가 자문기구가 아닌 독립기구로 설립될 필요가 있다는 의견들이 다수 제시되기도 하였으나, 결국 자문기구 형태로 출범한 이래 현재까지 그 역할을 유지하며 지속적으로 운영되어오고 있다. 다만 사회협약위원회가 제주지역의 갈등관리를 위한 자문기구로서의 역할을 수행해야함에도 불구하고 그 전문성에 대한 의문들은 끊임없이 제기되고 있는 것이 현실이며, 이러한 부분을 적극적으로 개선하기 위한 노력이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위한 노력으로서 현 시점에서 가장 먼저 심도깊게 검토되어야 할 부분은 자문기구로 운영되고 있는 사회협약위원회를 사실상 독립적인 기구인 합의제 행정기구 형태로 변경하는 것이다. 현재 제주지역의 갈등관리를 목적으로 설립된 조직인 사회협약위원회의 기능과 역할을 강화함으로써 갈등관리를 위한 현실적인 역할을 수행할 수 있도록 할 필요가 있다. 다만 현행 제도로는 이러한 목적을 달성하는데 한계가 발생하고 있는 상황이다. 2020년 7월 개정된 「제주특별자치도 사회협약위원회 조례」 제7조에는 위원회의 업무 수행에 필요한 경우 사무국을 운영할 수 있도록 하는 내용을 규정하고 있으나, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제5조 3항은 자문기관의 사무처나 사무국을 설치할 수 없도록 규정하고 있는 실정이다. 즉, 사회협약위원회

의 구조적인 개선을 통해 갈등 관리의 효율을 증대시키기 위해서 가장 먼저 선행되어야 할 부분은 바로 관련된 제도(대통령령)의 개정이라고 볼 수 있다. 해당 조항의 개정은 최근 증가하고 있는 공공갈등에 효과적으로 대응하기 위한 대안을 제시할 수 있을 것으로 보여진다.

전담조직이 수행하는 역할은 단순한 사업지원의 역할이 아닌 행정에서 수행하는 정책들의 전 과정에서 발생할 수 있는 문제들을 사전에 방지하는 것이 궁극적인 목적이라고 할 수 있다. 즉, 지역 내에서 정책 수행 시 갈등 발생을 최소화하고, 만일 갈등이 발생할 경우 효과적으로 이를 관리할 수 있는 컨트롤 타워 역할을 수행하는 것이다. 이러한 조직의 설립과 운영은 정책의 전 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 효과적으로 관리함으로써 궁극적으로 도정의 순응 확보 및 사회적 자본 강화를 위한 역할을 수행할 수 있을 것이다.

2. 참여 유도를 위한 제언 : 현안 문제 발굴 방식의 다양화

주민참여는 정책 순응 확보를 위해 가장 중요한 요소 중 하나로서, 이 영역에서 추진할 수 있는 정책 중 정책 순응 확보를 위한 가장 효과적인 정책적 제안으로는 지역 내 현안 문제 발굴 방법의 다양화, 정책 평가 제도 마련 등이 있다. 정책은 지역 주민들의 삶의 질을 개선하기 위한 목적으로 수립되고 추진된다. 지역 사회 내에 문제가 발생하거나 발생할 우려가 있을 경우, 이를 해결하기 위한 목적으로 추진되는 것이 바로 정책이라고 할 수 있다. 정책의 목적이 지역 주민들의 삶의 질 개선이라고 한다면 발굴 과정에서부터 수요자가 중심이 된 주민들의 의지를 반영한 정책의 발굴은 효과적인 정책의 수행을 위해 매우 중요한 요소라고 할 수 있다.⁴⁰⁾ 이러한 흐름에 따라 주민 참여(사회적 참여)가 사회적 자본의 형성과 밀접한 관계가 있다는 것은 최근 진행된 다수의 연구를 통해 증명되고 있다. 특히, 사회적 자본이 주민참여에 미치는 영향 또는 주민참여가 사

40) 정책학은 태동 자체가 윤리적인 학문으로서, 인간 존엄성의 실현에 그 궁극적인 목적이 있다고 할 수 있다. 인간 존엄성의 실현을 위하여 정책 과정과 정책 내용의 연구에 적용하는 학문이 바로 정책학이며, 이 개념에서 벗어난 정책학의 개념은 그것을 무엇으로 부르는가에 상관없이 정통적인 정책학으로 볼 수 없다. (허범, 2002; 권기현, 2018)

회적 자본에 미치는 영향 등 상호 간의 개념이 인과관계를 가지고 있다는 연구 결과가 다수 존재하며, 또한 주민자치 위원회 등의 주민조직에 참여함으로써 주민들의 책임감과 애착심이 형성되고, 서로의 의견을 공유하면서 주민 간 배려와 신뢰가 발생하였다는 연구 결과도 존재한다.

주민들이 직접 정책 과정에 참여할 수 있는 기회의 증대는 궁극적으로 사회적 자본 강화를 위한 좋은 대안이 될 수 있다. 앞서 진행한 분석 결과에 따르면 주민참여 영역에 포함되는 정책들의 경우 대체적으로 지역 내에서 갈등 발생의 원인이 되는 경우가 거의 발견되지 않았다. 이는 네트워크 영역과 유사한 결과로서, 물리적인 연결을 강화하는 형태의 정책들이 포함되는 영역이기 때문에 실제 개인의 자유나 재산권 행사에 강제를 행하는 경우가 타 정책 영역에 비해 적기 때문이다. 또한 지역 주민들이 적극적으로 지역의 정책 개발에 참여하도록 새로운 통로가 연결되는 것은 지역주민 입장에서 소위 말해 손해볼 것이 없는 정책 영역이기 때문에 매우 긍정적으로 받아들여지는 경향이 있다. 이러한 선행연구들을 종합해 봤을 때 주민참여는 지역 내 사회적 자본 형성을 위해 매우 핵심적인 요소 중 하나이며, 이 영역의 정책 추진은 지역 주민들의 삶의 질 개선을 위한 매우 효과적인 대안이 될 수 있다. 따라서 사회적 자본의 관점에서 정책 순응 확보를 위해서 지역 주민들의 참여를 확보할 수 있는 대안은 반드시 마련된 필요가 있을 것으로 보인다.

구체적으로 지역 주민들의 참여를 어떠한 방식으로 유도할 것인가에 대해서는 다양한 대안이 있을 수 있으나, 가장 효율적인 대안은 정책의 목적이 되는 지역 문제의 발굴 과정부터 주민들이 직접 수행할 수 있도록 하는 통로를 마련하는 것이다. 정책이 효과적으로 수행되기 위해서는 정확하게 지역 내에서 발생하고 있는 문제를 인지할 필요가 있으며, 실제 지역 내에서 가장 개선이 필요한 부분은 실제 지역에 거주하고 있는 지역 주민들이 가장 정확하게 파악할 수 있다고 해도 과언이 아니다. 이러한 관점에서 지역 문제를 주민들이 직접 발굴한다는 것은 가장 지역 문제에 명확하게 접근할 수 있는 통로를 마련하는 것이라고 볼 수 있다. 최근 전국적으로 이러한 흐름을 반영한 결과물들이 빈번하게 등장하고 있는 추세인데, 대전광역시 ‘대전시소’나 행정안전부의 ‘지역문제해결플랫폼’이 대

표적인 사례라고 할 수 있다. 대전광역시 지역 주민들이 직접 정책을 제안하고 발굴할 수 있는 온라인 플랫폼인 ‘대전시소’를 운영함으로써 지역 주민들이 적극적으로 지역 문제 해결의 주체로 참여할 수 있도록 유도하고 있다. 또한 행정안전부에서 운영하는 지역문제해결플랫폼은 주민이 참여하여 지역문제를 발굴하고, 공공기관과 지자체 등이 다양한 자원을 연계하여 지역문제를 해결하기 위한 목적으로 개발되어 운영중이다.

제주지역 또한 타 지자체의 사례들과 마찬가지로 지역 주민들이 정책의 발굴 과정부터 적극적으로 참여할 수 있도록 상향식 문제 발굴 방식을 다양하게 도입할 필요가 있다. 다만 이 과정에서 주민 의견 수렴 통로의 일원화, 플랫폼의 효과성 제고 및 신뢰 확보 등은 신중하게 고려되어야 할 요소로 보여진다. 지역 문제를 해결하기 위한 다수의 플랫폼의 존재는 지역 주민들의 의견을 다양한 통로를 통해 수렴할 수 있다는 장점과 동시에 중구난방으로 의견들이 뒤섞일 우려가 있다. 플랫폼 운영의 핵심은 해당 플랫폼이 얼마나 많은 주민들이 적극적으로 활용하는가 라고 볼 수 있다.⁴¹⁾ 즉, 너무 많은 플랫폼의 존재는 수요자들의 응집을 방해할 수 있으며, 궁극적으로 플랫폼의 생존을 저해하는 요소로 작용할 소지가 있다. 따라서 플랫폼의 구축은 지역주민들이 신뢰할 수 있는 일원화된 창구로 단일화하여 구축할 필요가 있을 것으로 판단된다.

통로의 구축과 더불어 실제 해당 플랫폼을 통해 발굴된 지역 문제들이 얼마나 실제 정책화되어 추진될 수 있는가의 문제는 지역 주민들의 참여를 담보할 수 있는 가장 중요한 요소이다. 이는 궁극적으로 해당 플랫폼의 신뢰 정도를 결정지을 수 있는 매우 중요한 요소로서, 주민들이 발굴한 사업들이 실제 정책화되어 추진되는 사례가 존재하지 않거나 지나치게 적은 경우 플랫폼 및 행정에 대한 주민들의 신뢰는 더욱 낮아질 우려가 있다. 따라서 플랫폼의 운영 과정에서 실제 제기된 아이디어들이 정책화되는 과정을 보다 체계적이고 투명하게 관리하

41) 플랫폼의 성공을 위해서는 네트워크 효과(Network Effect)가 매우 중요하다. 네트워크 효과란 특정 상품이나 서비스를 더 많은 사용자가 사용하면 할수록 그 가치가 높아지는 현상을 의미한다. 네트워크 효과에서는 수요자 다수가 모여 규모의 경제를 이루며 상품이나 서비스가 가진 본연의 가치에 네트워크를 통해 만들어진 가치가 추가되어 총 가치를 만들어낸다. 즉, 플랫폼의 성공을 위해서는 다수의 수요자가 반드시 필요하며, 이를 통해 추가적인 가치가 더해지며 플랫폼의 가치 또한 높아진다고 볼 수 있다 (류한석, 2017).

고, 적극적으로 피드백 함으로써 플랫폼에 대한 충분한 신뢰를 구축할 필요가 있다.

지역 주민들이 자신들의 의견을 적극적으로 행정에 요구할 수 있는 수단이 다양하게 마련되어 있다는 것은 지역 주민들이 지역 정책 수립 과정에 참여할 수 있는 물리적인 기회가 증가한다는 것을 의미한다. 다만 이러한 다양한 플랫폼의 운영을 통해 다양한 의견들이 실제 공론화되고 정책화됨으로써 지역에서 발생하는 다양한 문제들을 실질적으로 해결하는 사례들이 충분히 나타나야만 현재 운영중인, 또는 향후 운영될 다양한 플랫폼의 신뢰도를 확보할 수 있다. 즉, 지역 주민들의 충분한 신뢰를 확보할 수 있는 플랫폼의 구축이 매우 중요하다고 볼 수 있으며, 플랫폼의 성공적인 정착은 지역 주민들이 1차적으로 부딪히고 있는 지역 내 민원사항들을 가장 효과적으로 해결할 수 있는 대안으로 자리잡을 수 있다.

3. 규범 공유를 위한 제언 : 공감대 형성 및 체계적 정책 운영의 제도화

행정과 지역 주민 간 규범 공유를 목적으로 추진 가능한 정책 중 가장 효과적인 대안으로는 지역 내 공감대 형성 및 체계적 정책 운영을 제도적으로 담보할 수 있도록 규정을 신설하는 것이다. 규범이라는 요소는 지역 내에 형성된 물리적 연결이 서로 같은 기준을 공유하고 있는 연결인지의 여부와 관련된 것이라고 볼 수 있다. 즉, 규범 영역에서 가장 중요한 것은 개인과 개인, 혹은 행정과 지역 주민 간에 충분한 공감대가 형성되어 있는가와 밀접한 관계가 있다고 볼 수 있다. 이러한 특성에 따라 사회적 자본 요소 중 규범과 관련된 내용의 강화를 위해서는 지역 주민들이 공유할 수 있는 명확한 기준의 마련이 대안이 될 수 있다. 이 영역의 핵심은 각종 정책들이 추진될 경우 지역 주민들의 공감을 얻을 수 있는 효과적인 대안을 제시하는 것이며, 따라서 공론화 과정을 통해 지역 주민들의 효과적인 동의를 얻어낼 수 있도록 제도적인 대안을 마련하는 것이 매우 중요하다.

지역민들이 공유하는 규범들은 과거부터 자연스럽게 이어져오는 경우가 존재하고, 때로는 필요에 의해 새롭게 규정되기도 하지만, 그 시점과 관계없이 지역의 발전을 위해 반드시 필요한 부분이라면 적극적으로 이를 제도화하여 추진할 필요가 있다. 본 연구에서 설계한 분석 모형에 따라 실제 추진된 정책들을 분류해보면 규범 영역에 포함되는 정책들은 대부분 지역의 방향성을 설정하는 대규모 계획의 수립 및 법령의 제정 등 계획 단계의 정책들을 포괄하고 있다. 이 영역의 경우 실제 사업화되어 정책의 효과가 지역 주민들에게 직접적으로 미치는 단계에 해당되기 때문에 주민들의 체감 수준이 낮은 편이나, 이 과정에서 제대로 정책이 설계되고 추진되지 못할 경우 사후에 해당 정책이 실제 추진되는 과정에서 갈등이 표면화되어 나타날 여지가 매우 높다고 할 수 있다. 따라서 규범 영역에 포함된 정책들의 경우 대체적으로 신뢰 영역에 포함된 정책들에 비해 갈등의 강도는 낮으나 그 폭이 넓게 나타나는 특징을 보이며, 따라서 이 영역에 포함된 정책들이 직접적인 갈등의 대상이 되지 않는으나 향후 발생할 수 있는 갈등의 원인이 될 수 있다는 점에서 매우 중요하다고 할 수 있다. 이러한 특징을 요약해 봤을 때, 이 영역의 정책을 수행할 경우 가장 중요한 부분은 사후에 갈등 발생이 최소화될 수 있도록 지역 주민들의 공감대를 형성하는 것이라고 볼 수 있다.

제도화를 통한 지역 주민들의 정책 공감대 형성은 사실 정책의 전 과정에서 매우 중요하지만 특히 정책이 최초 수립되는 의제 설정 및 정책 수립 단계에서 매우 중요하게 작용할 소지가 있다. 정책이 최초 설계되는 단계에서의 주민 공감대 형성은 향후 정책의 순응 정도를 결정지을 매우 중요한 요소로 작용한다. 따라서 특정 영역에 해당되는 정책의 경우 의제 설정 단계부터 특정 절차에 따라 지역 주민들에게 정보를 제공하고 의견을 모으는 공론화 과정을 의무적으로 시행하도록 제도화 할 필요가 있다.

또한 앞서 진행한 분석결과에도 나타나듯이 정책은 그 성격 및 특성에 따라 갈등의 발생 유형이나 정도 등이 매우 다양하게 나타나기 때문에 각각의 특성에 맞는 대응 방안을 마련하여 관리할 필요가 있다. 따라서 설계 및 운영과정에서 각 정책의 특성에 맞는 갈등 관리 대응 가이드라인을 설정하여 운영할 필요가

있다. 이와 관련하여 제주도는 2014년 도내에서 추진되는 개발사업을 대상으로 적용이 가능한 「제주형 자연친화적 관광개발사업 통합가이드라인 체크리스트 운영지침」을 마련하기도 하였다. 이 지침은 관광개발을 하고자 하는 민간 사업체가 사업을 추진하는 과정에서 활용이 가능한 가이드라인으로서, 지표 내에 지역갈등 우려 여부를 확인하도록 규정하고 있다. 다만 해당 지침의 경우 입지선정 항목 내에 ‘해당 지역 내 유사사업 도입 시 갈등 존재 여부’ 및 ‘지역주민 의견수렴 여부’ 등 매우 기본적인 사항에 대해서만 포괄적으로 기준을 제공하고 있다. 이는 앞서 언급한 정책의 특성 및 성격에 따른 세분화된 항목이 아닌 포괄적인 항목의 지표이며, 또한 그 비중 또한 매우 작은 수준이기 때문에 지역 정책 수행 시 갈등 관리를 위한 효과적인 지표라고 판단하기에는 무리가 있는 것이 현실이다. 이와 더불어 제주 지역의 갈등 관리를 위해 2020년 7월 제정된 「제주특별자치도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례」는 공공갈등 관리에 관한 사항의 심의나 갈등 영향 분석, 갈등조정협의회 운영 등 지역 내에 발생하는 갈등의 조정을 위한 기본적인 사항을 규정하고 있으나, 실제 갈등 해결에 활용될 수 있는 세부적인 가이드라인이 제시되어 있지 않은 실정이다. 또한 갈등이 발생하는 상황에 대하여 갈등영향분석을 실시하거나 갈등조정협의회를 구성·운영하는 등의 다양한 방안에 대한 부분을 의무적으로 규정하는 것이 아니라 선택적으로 운영할 수 있도록 강제성이 부여되어 있지 않기 때문에 실제 정책 수행 시 갈등 발생하는 갈등 상황을 얼마나 효과적으로 관리할 수 있는지 불투명한 상황이다. 따라서 조례에 명시되어 있는 부분 뿐만 아니라 갈등이 발생할 소지가 있는 영역의 사업들의 경우 의무적으로 정책의 전 과정에서 갈등 발생 여부를 확인하고 체계적으로 관리할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다.

결국 행정과 지역주민 모두가 공유할 수 있는 규범을 마련하기 위해서는 다수가 공감하고 이해할 수 있는 제도의 마련이 필요하다. 정책의 설계 또는 운영 과정에서 갈등이 빈번하게 발생할 수 있는 정책 유형의 경우 특별 관리가 가능하도록 제도를 마련함으로써 갈등을 효과적으로 관리할 수 있을 것으로 보인다. 본 연구에서는 정책 유형을 사회적 자본 유형을 기준으로 16개 영역으로 분리하여 그 특징을 분석하였으며, 그 중 4개 영역의 경우 갈등이 빈번하게 발생하기

때문에 특별한 관리가 필요함을 언급하였다. 이처럼 세부적으로 정책 유형을 분류하고 정책의 수립 단계부터 세부적으로 관리한다면 정책 수행 과정에서 발생하는 갈등을 최소화함으로써 정책 순응을 확보할 수 있을 것으로 판단된다.

4. 신뢰 구축을 위한 제언 : 사업 추진 과정의 투명한 공개 및 DB화

신뢰는 사회적 자본 개념의 핵심 요소 중 하나로서 이 영역에서 추진할 수 있는 정책 중 정책 순응 확보를 위한 가장 효과적인 정책적 제안으로는 사업 추진 과정의 공개 및 정책 사례들의 DB화 등이 있다. 본 연구에서 진행한 분석 결과에 따르면 신뢰 영역에 포함되는 정책들의 경우 대부분 가장 도민들에게 밀접하게 영향을 주는 정책들이 다수 포함되어 있으며, 따라서 갈등이 발생하는 경우 또한 빈번하게 발생하는 것으로 나타났다. 또한 신뢰 영역 중에서도 개인의 이익과 연관성이 높은 분배정책 영역에서 특히 높은 수준의 갈등이 발생하는 것으로 나타났기 때문에, 이 영역의 정책들을 어떻게 관리하는가에 따라 지역 내 정책 순응 확보의 성패가 드러난다고 해도 과언이 아니다. 신뢰 영역에 포함되는 정책들의 경우 대부분 지역 주민들에게 직접적인 영향을 주는 정책들이 다수 포함되기 때문에 정책의 결과와 밀접하게 연관되는 이해관계자가 다양하게 나타나는 경향이 있다. 또한 개인의 이익에 영향을 미칠 수 있는 정책들의 경우 정책 순응을 확보하는 것이 더욱 어려운 경우가 발생하기도 한다. 따라서 이 영역에 포함되는 정책의 경우 정책 순응 확보를 위해서는 정책의 비전과 목적을 이해시키고 해당 정책의 시행이 장기적인 관점에서 지역이나 개인에게 이득이 될 수 있을 것이라는 신뢰의 확보가 필요하다. 이러한 관점에서 주민들이 도정 및 행정의 정책 수행에 대한 충분한 신뢰를 확보하기 위한 대안을 마련할 필요가 있으며, 신뢰 확보를 위한 가장 기초적이지만 중요한 대안이 바로 정책 관련 정보에 대한 도민들의 접근성을 향상시키는 것이라고 할 수 있다.

행정의 정책 수행에 대한 신뢰는 해당 정책에 대한 지역 주민들의 정책 순응과 직결될 수 있는 사안이다. 본 연구의 분석 결과에 따르면 특정 정책 영역에 포함된 사례들의 경우 그 목적이 지역 주민들의 의사와 일치하는 방향으로 추진

됨으로써 정책 순응이 확보된 사업이었음에도 불구하고, 정책의 추진 과정에서 발생한 다양한 부차적인 문제들에 의해 정책의 신뢰도가 하락하는 문제들이 발생하기도 하였다. 해당 사례들의 경우 정책 추진 과정에서 그 내용을 지역 주민들에게 투명하게 공개하고 적절한 절차에 의해 수행되었다면 원활하게 그 결과물을 도출할 수 있었음에도 불구하고 예상에 미치지 못한 결과물을 도출하였다는 것은 정책의 수행 과정에서 지역 주민들의 신뢰를 확보하는 것이 얼마나 중요한지를 단적으로 보여준다고 할 수 있다. 이와 관련하여 현재 제주특별자치도는 행정정보 공개를 통해 도정 주요 사업에 대한 이행률 및 이행 상황에 대한 정보를 제공하고 있다. 이는 행정의 각종 정책에 대한 주민들의 이해도를 높이고 신뢰를 확보하는데 매우 긍정적인 역할을 담당하고 있다고 보여진다. 다만 현재 제주도청 홈페이지에 공개된 개별사업 추진현황 자료의 경우 장비의 구입이나 시설물의 조성 등 하드웨어 구축과 관련된 사업 위주로 정보가 제공되고 있으며, 이외 소프트웨어 제공 형태의 사업들에 대한 정보는 제공되고 있지 않은 상황이다. 또한 각 사업에 대한 정보 또한 기초적인 자료가 제공되고 있을 뿐, 그 과정에서 발생하는 구체적인 상황에 대한 정보의 제공은 미흡한 것으로 판단된다. 다만 도정의 모든 정책에 대한 매우 상세하고 구체적인 정보를 제공하는 것은 그 효율성에 의문이 발생할 여지가 매우 높다고 할 수 있다. 따라서 도정 정책 중 지역 내 갈등이 발생하는 특수한 사안에 대한 정보는 따로 분류하여 체계적으로 관리하고 이에 대한 정보를 도민들에게 제공할 필요가 있다.

지역 정책에 대한 도민들의 접근성 향상과 더불어 행정과 주민들 간의 신뢰 확보를 위한 대안 중 하나는 바로 지역 내에서 발생하는 다양한 갈등 사례에 대한 정보를 수집하고 이를 체계적으로 분석할 수 있는 시스템을 구축하는 것이다. 과거부터 현재까지 제주지역 내에는 다양한 공공갈등 사례들이 발생하였고, 또한 현재 지속적으로 발생하고 있는 추세이다. 이는 교통 및 통신 수단의 발달로 인해 더욱 가속화되고 있으며, 그만큼 일반 지역주민들의 정책에 대한 정보의 취득이나 의견 제시가 용이해지고 있는 현실이다. 이처럼 도민들의 정책 접근성이 향상됨에 따라 정책 추진 과정에서 다양한 의견들이 나타나고, 그 결과 공공정책에 대한 의견차이나 갈등이 발생하기 더욱 용이한 구조로 변화하고 있다. 이는 곧

갈등을 체계적으로 관리하기 위한 시스템의 구축이 없이는 과거에 비해 더욱 정책 추진이 어려워질 수 있음을 의미하며, 따라서 지역 내에서 발생하는 다양한 갈등 사례들과 관련된 자료들을 체계적으로 축적하고 이를 활용한 갈등 해결 방안을 도출할 필요가 있다. 공공갈등은 일반적으로 대규모의 사회적 비용을 발생시키기 마련이며, 따라서 갈등 사례에 대한 구체적인 자료나 정보들은 사실 매우 높은 비용을 지불한 결과물이라고 볼 수 있다. 다만 갈등 과정에 대한 세부적인 정보나 그 결과물들을 일련의 가이드라인에 따라 체계적으로 누적하여 수집했을 경우 이는 매우 유용한 데이터로 활용이 가능할 수 있으나, 일정한 체계 없이 무분별하게 수집된 정보들은 그 활용가치가 매우 낮다고 할 수 있다. 따라서 지역 사회 내에서 발생하는 갈등 사례들을 향후 갈등 사례 해결을 위한 유용한 밑거름으로 활용하기 위해서는 지역 정책 수행 과정에서 발생하는 다양한 갈등 사례에 대한 세부 정보들을 체계적으로 정리할 수 있는 가이드라인의 마련이 필요하다. 영역별 갈등 사례에 대한 구체적인 정보, 예를 들어 갈등 발생 원인, 이해관계자, 행정의 대응 방법, 대응에 따른 결과 등 실제 추진 과정에서 발생된 결과물들을 체계적으로 DB화 함으로써 향후 이를 통해 유의미한 결과를 도출해 낼 수 있을 것으로 판단된다. 구체적인 사례들을 분석하고 영역별 사례들을 일반화 함으로써 정책 수행 시 활용이 가능한 세부 가이드라인 설정을 위한 유용한 자료로 활용할 여지가 있다. 일정한 포맷에 의한 갈등 사례의 DB화는 지역 주민들의 행정에 대한 신뢰를 높이는데 긍정적인 역할을 담당할 수 있을 것이며, 이를 통해 지역 내에서 갈등 상황에 대한 정보 뿐만 아니라 갈등을 인지하고 해결해 나가는 과정 전반에 대한 정보를 수집하고 체계화할 수 있을 것이다. 이와 관련된 사례로는 한국행정연구원에서 운영하는 갈등 사례 DB를 예로 들 수 있는데, 여기에서는 사회 내에서 발생하는 공공갈등에 대한 정보 제공을 위하여 갈등 사례 DB를 구축하고 각 사례에 관련된 기초적인 데이터를 제공하고 있다. 한국행정연구원 갈등사례 DB에는 갈등 발생시점, 갈등원인, 성격, 주체 등 갈등 사례에 대한 기초적인 정보 제공과 동시에 갈등의 원인 및 쟁점, 이해관계자 및 각 이해관계자들의 입장 등에 대한 상세한 정보를 제공함으로써 공공갈등 해결을 위한 토대를 마련하고 있다.

사회적 자본을 구성하는 각 요소들은 상호 간 불가분의 관계로서, 행정과 지역 주민 간에 물리적 연결이 존재한다는 전제하에 신뢰의 유무를 논할 수 있다. 네트워크나 주민 참여가 양자 간의 물리적 연결이라고 한다면, 신뢰는 행정과 지역 주민 간에 형성된 물리적 연결의 크기라고 볼 수 있다. 행정과 지역 주민들 간의 신뢰 누적은 단기간에 이루어지는 것이 아니라 오랜 기간 다양한 경험에 의해 누적되는 것이다. 특정 정책의 시행을 통해 단번에 신뢰가 축적되는 것이 아니라 다양한 경험과 사례가 반복되면서 신뢰 관계가 형성되며, 이는 정책 순응에 긍정적인 역할을 수행할 수 있을 것이다. 이 과정에서 행정과 지역 주민간의 소통은 매우 중요하다. 지속적인 소통이 반복적으로 이루어지는 과정에서 행정과 지역 주민들은 상호 신뢰관계를 형성해 나갈 수 있을 것이며, 이는 궁극적으로 지역 내 사회적 자본의 강화라는 결과물을 도출해 낼 수 있다.

제 3 절 결론 및 한계

사회적 자본은 지역 주민들의 화합과 동시에 지역의 발전을 위하여 긍정적으로 활용할 가치가 매우 높은 자원이다. 과거부터 제주도는 지리적으로 폐쇄적인 지역적 특징에 따라 좁은 사회 내에서 제한적인 형태의 인간 관계가 나타나는 경향을 보여왔다. 이러한 태생적인 특징은 제주도에 ‘퀵당문화’라는 새로운 문화를 만들어 내었으며, 이는 타 지역과 다른 제주의 고유 문화로 자리잡게 되었다. 제주의 퀵당문화는 제주의 지역적 특징을 고려한 제주 사회의 사회적 자본이며 제주인의 삶의 방식이었으나 최근 교통 및 통신의 발달, 인구의 증가 등 제주를 둘러싼 외부 환경의 변화는 기존에 마련되어 있던 제주 사회의 질서를 변화시키는 요인으로 작용하였고, 그 결과 미풍양속처럼 여겨지던 제주의 퀵당문화는 최근 굉장히 부정적인 의미로 여겨지는 상황에 봉착하기도 하였다. 그러나 지역 내에 형성되는 사회적 자본은 일부 부정적인 의미로 인해 활용되지 못하기에는 너무나도 활용가치가 높은 자원이기도 하며, 이러한 현상의 반복은 지역 사회 내에서 지속적인 갈등을 일으키는 요인이자 사회적 비용을 증가시키는 요인으로 작용하기 쉽다.

사회적 자본은 매우 복합적인 개념으로서 다양한 요소들 간에 끊임없는 상호작용을 통해 형성되는 자원이다. 사회적 자본을 구성하고 있는 각각의 요소들은 유기적인 관계를 형성하고 있으며, 각 요소의 특성이 적절하게 결합됨으로써 지역 내 사회적 자본을 구성한다. 각 요소들은 명확하게 사회적 자본 형성 과정에서 유의미하게 작용하며, 따라서 특정 요소를 집중적으로 강화하는 정책의 수립은 타 요소에도 긍정적인 영향을 줄 수 있으나 반대로 부정적인 영향 또한 미칠 수 있다. 따라서 사회적 자본 축적을 위한 정책을 수립하기 위해서는 타 요소에 미칠 수 있는 영향 요소에 대해 충분히 고려할 필요가 있으며, 모든 사회적 자본 요소들에게 긍정적인 영향이 미칠 수 있도록 설계할 필요가 있다. 즉, 물리적인 연결이 없이는 심리적인 유대감이 발생할 수 없으며, 반대로 심리적인 유대감이 없는 물리적인 연결이 지역 내 긍정적인 사회적 자본 축적에 따른 결과를 도출해 낼 수 없다는 의미이다. 물리적인 연결의 기반(네트워크, 주민참여)이 없는 사

회적 자본의 형성은 불가능하다. 기본적으로 사회적 자본의 속성이 ‘다수’를 전제로 하고 있기 때문이다. 그러나 반대로 심리적 유대관계(규범, 신뢰)가 없는 연결로 이루어진 사회 또한 사회적 자본이 형성된 사회라고 볼 수 없음은 명백한 사실이다.

제주 사회는 최근 다양한 외부적인 요소에 의해 변화하여 왔으며, 그 과정에서 갈등의 발생 빈도 또한 지속적으로 증가하여 왔다. 이해관계 집단의 증가는 지역 내 다양한 이슈를 만들어내는 요소로 작용하였으며, 환경문제와 관련된 인식의 변화는 갈등 상황을 복잡하게 만드는 요소로 작용하기도 하였다. 지역의 발전은 필연적으로 변화를 가져왔으며, 다시 한번 지역의 발전을 이루기 위해서는 지금의 변화와 갈등에 대한 적극적인 대응을 통해 긍정적인 변화를 도모해야 한다.

지방 정부가 지역 정책을 추진함에 있어서 사회적 자본의 강화를 위한 정책을 추진하는 것은 정책 순응을 담보할 수 있는 좋은 대안이며, 지속적인 발전을 위한 동력의 마련을 위한 최선의 수단이다. 지역민과의 적극적인 소통, 신뢰의 형성, 규범의 공유 등을 통해 충분한 사회적 자본을 형성한 도정은 주민들의 적극적인 지지속에 도정 업무를 수행함으로써 정책 순응을 확보할 수 있을 것이며, 궁극적으로 효율적인 도정 운영이 가능할 것이기 때문이다. 공공정책을 수행하는 재원은 주민들로부터 나오고 그 규모에는 항상 제한이 있기 마련이다. 따라서 행정은 기본적으로 주어진 예산을 얼마나 효율적으로 활용할 수 있는지에 대한 고민을 끊임없이 지속하여야 하며, 이러한 관점에서 사회적 자본의 형성은 좋은 대안이 될 수 있다. 정책 환경에 따라 특정 정책에 대한 지역 주민들의 공감 정도가 달라질 수 있으며, 정책 수행 당시 지역 주민들과의 공감대가 어느정도 형성되어 있는지 그 자체가 정책이 성공적으로 수행되기 위한 정책 환경이라고 볼 수도 있다. 그리고 그 정책 환경을 조성하는 것 역시 지역 내 형성된 충분한 사회적 자본이 만들어 낼 수 있는 긍정적인 결과물이라고 볼 수 있다.

본 연구는 지역 정책의 수립 과정에서 사회적 자본의 유용성을 강조하기 위한 목적으로 연구를 진행하였으나, 연구의 진행 과정에서 몇 가지 한계점에 봉착하기도 하였다. 우선 본 연구는 지역 정책에 한정하여 연구를 진행함으로써 정책

수행의 주체인 지방 정부와 지역 주민 간에 형성되는 사회적 자본을 중심으로 연구를 진행하였다. 이러한 연구 목적에 따라 지역 내에서 큰 갈등을 발생시켰던 국가 추진 정책들(국비사업)에 대한 대안을 제시하지 못하였다는 한계를 가지고 있다. 그러나 실제 민선 이후 도민 사회 내에서 발생했던 주요 갈등사례들을 검토해보면 강정 민군복합형 관광미항을 둘러싼 주민갈등, 제2공항 설립을 둘러싼 주민갈등 등 국책사업과 관련한 갈등이 매우 격렬하게 발생하였던 것을 확인할 수 있다. 다만 본 연구는 최초 설계 과정부터 갈등의 추진 과정에서 정책의 직접적인 공급자로서의 지방 정부의 역할을 검토하고, 이 과정에서 주민들과의 사회적 자본 형성을 위한 대안을 제시하는 것을 목적으로 하였기 때문에, 국가와 지방정부 간에 중재자로서의 지방정부의 역할을 연구의 범위에서 제외하였다. 중재자로서의 지방정부의 역할은 물론 지역 내 갈등 관리를 위해 매우 중요한 부분이나 본 연구의 목적과 일부 부합하지 않는 부분 때문에 제외되었으며, 지역 내에서 발생하는 공공갈등에 대한 종합적인 관리 및 지역 내 사회적 자본의 강화라는 궁극적인 목적의 달성을 위해 중재자로서의 지방정부의 역할을 포함한 연구를 향후 추가적으로 진행할 필요가 있다.

또한 지역정책에 한정되어 분석을 추진한 결과 분석 영역 중 재분배정책 영역에 대한 세부적인 분석 결과의 도출이 미흡한 결과가 나타나기도 하였다. 선거 공보물을 통한 정책 환경 분석이나 도정별 추진 정책들을 분석한 결과에서도 꾸준히 높은 비중을 차지하는 것이 재분배 정책과 관련된 영역인 것으로 나타난 만큼, 해당 영역은 도정의 정책 방향을 수립하는 과정 뿐만 아니라 실제 투입되는 예산의 비중 또한 높은 영역임에도 불구하고 이에 대한 평가가 명백하게 이루어지지 못하는 경향을 보이는 것이 본 연구의 한계라고 볼 수 있다. 이는 본 연구가 연구의 범위를 지역 정책에 한정하여 진행하기 때문에 발생한 결과인 것으로 판단된다. 일반적으로 재분배정책은 개인의 부를 강제로 분배하는 형태의 정책으로서, 계층 간의 갈등이 빈번하게 발생하는 영역이다. 특히 조세정책 등이 해당 영역에 포함되기 때문에 일반적으로 갈등 발생의 소지가 높다. 그러나 본 연구에서는 그 범위를 지역 정책에 한정하고 있기 때문에 조세정책이 대부분 제외되었으며, 대체적으로 사회적 약자 계층을 대상으로 한 지원 정책들이 대부분

을 차지함에 따라 이와 관련된 갈등 사례가 조사되지 않은 것으로 보여진다. 다만 재분배정책이 가진 특성이나 제주도의 지역적인 특성을 고려했을 때 타 지역과는 다른 유의미한 결과의 도출이 가능할 수 있을 것으로 보여지는 만큼, 제주 지역의 재분배 정책 영역을 중심으로 정책 순응과 관련된 추가적인 연구를 지속할 필요가 있다.

【 참고 문 헌 】

국내문헌

- 강병철(2006), 제주도의 농업혁신정책 수립방안, 「제주도연구」, 29: 1-31.
- 강봉재·강재정(2012), 제주감귤유통명령제 개선을 위한 RFID 도입방안, 「산경 논집」, 28: 1-16.
- 강주영(2012), 지방재정상 주민참여예산제도의 공법적 검토: 제주특별자치도의 경우를 중심으로, 「법학연구」, 46(1): 53-76.
- 고경훈·안영훈·김건위 (2012), 「지방자치단체의 사회적 자본 측정 및 증진방안」, 서울: 한국지방행정연구원.
- 고태호(2010), 「제주 오름의 경제적 가치 측정에 관한 연구」, 제주발전연구원.
- 김경아·문태훈 (2020), 공공갈등 해소를 위한 제도화 과정 분석: 과천화훼단지 개발사례를 중심으로, 「한국거버넌스학회보」, 27(1): 93-124.
- 김경범·현성욱(2016), 주민참여예산제도 활성화 및 참여의사에 미치는 영향요인: 주민참여예산제도 참여위원의 인식조사를 중심으로, 「한국콘텐츠학회논문지」, 16(6): 589-600.
- 김만기(2012), 선거공보물에서 후보자의 메시지 전략 분석: 2010년 6·2 지방 선거공보를 중심으로, 「디지털정책연구」, 10(7): 69-75.
- 김부찬(2008), 「제주의 국제화 전략: 법적 대안과 과제」, 제주: 온누리.
- 김상권(2008), 공공갈등의 발생요인과 관리방안에 관한 연구: 행정중심복합도시 건설사업 추진과정을 중심으로, 서울시립대학교 대학원 도시행정학과 박사학위논문.
- 김일방(2019), '재활용품 요일별 배출제'의 공과와 환경교육 중심의 개선방안: 제주도의 사례를 중심으로, 「환경철학」, 28: 225-251.
- (2020), '재활용품 요일별 배출제'에 대한 지역주민의 인식 및 그 개선방안: 제주시 한림읍의 사례를 중심으로, 「제주도연구」, 53: 131-158.

- 김정욱·진성만·여관현(2019), 중간지원조직을 통한 지방자치단체의 공익활동 지원과 정책적 함의 : 특별시·광역시 중간지원조직의 사례를 중심으로, 「한국지방자치학회보」, 31(2): 55-79.
- 김정일·주상현 (2014), 공공갈등 예방과 갈등관리의 제도화 방안, 「한국비교정부학보」, 18(3): 351-380.
- 김진호·김미연(2002), 환경분쟁 협상모델의 송악산 관광지구 개발사업에의 적용과 해석, 「제주도연구」, 22: 281-317.
- 김태준 외 (2010), 「사회적 자본 효과 분석 및 체계적 지원 방안」, 서울: 고려문화사.
- 김홍배(2012), 「정책평가기법: 비용-편익 분석론」, 경기: (주)나남.
- 김효진(2012), 정책집행순응의 결정요인에 관한 연구: 전기공사 불리발주 제도를 중심으로, 서울과학기술대학교 IT정책전문대학원 공공정책학과 박사학위논문.
- 권기현(2018), 「정책학 강의」. 서울: 박영사.
- 나태준·박재희 (2004), 「갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도분석 및 대안」, 한국행정연구원 기본연구과제.
- 난린(2008), 「사회자본 : 사회자본 이론의 배경과 발전 과정, 연구의제 총정리」, 서울: 커뮤니케이션 북스.
- 남궁근(2012), 「정책학」, 서울: 법문사.
- 류한석(2017), 「플랫폼, 시장의 지배자」, 서울: (주)대성.
- 민기(2009), 지역 주민의 농촌성이 정책 수용성에 미치는 영향: 한라산 케이블카 설치 사례를 중심으로, 「한국거버넌스학회보」, 16(3): 53-70.
- 박성태(2011), 사회 갈등적 공공이슈에 대한 언론의 보도태도연구: 정권교체기 보수와 진보언론의 교육정책 관련 보도태도 분석, 「한국공공관리학보」, 25(3): 97-118.
- 박세경·강혜규·이준영·정진경·한동우·박소현(2009), 「사회자본과 민간 복지자원 수준의 국가간 비교연구: 자원봉사활동과 기부를 중심으로」, 한국보건사회연구원.

- 박승식(1985), 「선거분석의 이론과 실제」, 서울: 대영문화사.
- 박윤정·권상철(2006), 지리 교실수업에서 쟁점 중심의 문제 해결 학습: 고등학교 “지역개발”단원 ‘제주도 송악산 개발’사례, 「한국지리환경교육학회지」, 14(3): 273-287.
- 박재묵 (2007), 갈등관리시스템의 제도화와 갈등영향분석의 의의, 「지역사회학」, 8(2): 123-144.
- 박홍엽 (2011), 공공부문의 갈등관리 제도화 모색, 「한국공공관리학보」, 25(1): 105-132.
- 방정향(1986), Theodore J. Lowi의 정책유형론, 「사회과학논집」, 4(1): 41-66.
- 성백은(2006), 정책순응 확보수단으로서 신고포상금제도에 관한 연구, 국민대학교 대학원 행정학 박사학위논문.
- 소진광·송태수·임경수·안혁근·윤두섭 (2006), 「지역특성에 따른 사회적 자본 측정지표 개발」, 서울: 도서출판 푸른솔.
- 안성민(2005), 주민참여예산제도 - 포르투갈레그레시의 사례. 「지방재정」, 134: 139-148.
- 안영섭(1996), 「사회과학방법론총설」, 서울: 법문사.
- 양길현(2009), ‘세계평화의 섬’ 제주와 풀뿌리 참여, 「한국지방정치학회보」, 3(1): 5-28.
- 양성기(2010), 산지천의 생태하천 복원과 하천정비, 「한국하천협회지」, 6(1): 21-33.
- 양영철·민기·남진열·황경수·오승은·허향진·하승수·김효명(2008), 「제주 특별자치도의 이해」, 서울: 대영문화사.
- 유종근 (1999), 「신뢰와 사회적 자본 어떻게 축적할 것인가」, 서울: 도서출판 청어.
- 유희숙·김예승(2012), 주민참여예산제의 현황과 정책과제 : 경기도 주민참여예산제 운영을 중심으로, 「한국정책연구」, 12(1): 243-260.
- 윤광일(2015), 「디테일로 완성하는 똑똑한 정책」. 서울: (주)한연.

- 이경환·안건혁(2007), 협력적 계획을 통한 도시계획 합의 과정이 사회자본 형성에 미치는 영향, 「국토계획」, 42(2): 7-15.
- 이미홍·김재현·장주연(2011), 사회연결망 분석을 이용한 중간지원 조직 분석 : LH 초록사회위원회 지원사업을 중심으로, 「한국사회와 행정연구」, 22(1): 141-178.
- 이상호(2007), 행정학 연구에서 사용된 내용분석법의 방법론 분석: 한국행정학보 게재 논문(1991-2005)의 사례, 「행정논총」, 45(2): 1-23.
- 이서현·고영철(2013), '세계 7대 자연경관' 선정 캠페인 관련 지역일간지의 뉴스 프레임 연구, 「한국언론정보학보」, 63: 26-52.
- 이용훈 (2013), 공공갈등의 원인과 해결과정에 관한 연구, 「한국공공관리학회보」, 27(1): 1-26.
- 이완수(2008), 국내 경제 뉴스 보도 경향에 대한 연구: 김대중 정부와 노무현 정부시기를 중심으로, 「한국언론학보」, 52(4): 5-24.
- 임만석(2013), 시민단체의 개입이 공공갈등에 미치는 영향에 관한 연구: 사회자본론적 관점에서. 고려대학교 대학원 행정학 박사학위논문.
- 정강정(2006), 규제순응도 결정요인에 관한 연구, 고려대학교 대학원 행정학 박사학위논문.
- 정대연(1997), 「사회과학방법론사전」, 서울: 도서출판 백외.
- 정승모·권상철(2018), 국제학교 교육의 글로벌 경쟁력과 차별적 교육 쟁점: 제주 영어교육도시 사례, 「한국도시지리학회지」, 21(3): 17-33.
- 정승훈(2011), 유네스코 세계유산 선정과 세계 7대 자연경관 도전의 의미와 향후 과제, 「한국관광정책」, 44(1): 70-74.
- 정원희(2011), 공공갈등해결의 사법적 판단 유용성에 관한 연구. 경희대학교 대학원 행정학 박사학위 논문.
- 정현·정문기(2019), 사회적 자본이 주민참여에 미치는 영향 : 서울특별시 금천구 독산2·3동을 중심으로, 「지방행정연구」, 33(1): 3-36.
- 제주도(2003), 「제주국제자유도시종합계획(2002~2011)」.

- 조성배 (2015), 공공기관의 갈등관리 실태와 개선방안에 관한 연구: 국토교통부 산하기관을 중심으로, 「공공사회연구」, 5(2): 153-197.
- 조성운(2011), 지방자치단체의 개발정책과 주민운동: 제주도의 케이블카 설치 반대 운동을 중심으로, 「담론 201」, 14(4): 75-103.
- 주재현(1998), 권위주의 체제하 한국 국가엘리트의 정책추진 동기와 학습효과에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 7(2): 289-310.
- (2002), 내용분석 방법의 수행절차 및 적용 연구사례 분석. 「정부행정」, 3(1): 29-55.
- 지속가능발전위원회(2005), 「공공갈등 관리를 위한 이론과 기법」
- 차석빈(2012), 관광분야 연구에서 사용된 내용분석법의 방법론 분석, 「호텔경영학연구」, 21(6): 215-229.
- 최병학 (2014), 전환기 공공갈등관리의 제도화 기반구축에 관한 연구, 「한국갈등관리학회」, 1(1): 55-81.
- 최용선(2012), 정책유형에 따른 정책네트워크의 범위, 권력구조, 관계패턴, 안정성에 대한 연구, 고려대학교 대학원 행정학 박사학위논문.
- 한상미(2007), 지역사회복지관 사회복지사들의 사회자본 유형 연구, 「사회복지정책」, 31: 211-237.
- 허범(2002), 정책학의 이상과 도전, 「한국정책학회보」, 11(1): 293-311.
- 허철행(2013), 지방자치제와 주민참여 : 주민참여예산제를 중심으로, 「한국지방정부학회 학술발표논문집」, 2013(4): 133-140.
- 홍영란(2007), 「사회적 자본의 정책의제화 방안 연구」, 한국교육개발원.
- 황경수(2000), 「정책선거문화 조성을 위한 공약 분석」, 제주발전연구원.
- 황경수(2004), 「도시정책의제 분석 I」, 도서출판 온누리.

국외문헌

- Adler. P. S., & Kwon. S., 2002. Social capital: Prospects for a new concept, *Academy of Management Review*, 27(1): 17-40.
- Almond, G. A., & Powell, G. B. 1978. *Comparative politics today: A world view*. Boston: Little, Brown.
- Anderson, J. E. (2006). *Public Policy Making : An Introduction*, 6th ed., Boston, NY: Houghton Mifflin Company.
- Aragon, C., Aranguren, M. J., Iturrioz, C., & Wilson, J. R. 2014. A social capital approach for network policy learning: the case of an established cluster initiative. *European Urban Regional Studies*. 21(2): 128-145.
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. 1962. Two faces of power. *The American Political Science Review*, 56(4): 947-952.
- Baker, W., 1990. Market networks and corporate behavior. *American Journal of sociology*, 96: 589-625.
- Berelson, B. (1952). *Content analysis in communications research*. Glencoe, IL: Free Press.
- Bhandari. H., & Yasunobu. K., 2009. What is social capital? a comprehensive review of the concept, *Asian Journal of Social Science*, 37: 480-510.
- Bourdieu, P. 1985. The forms of capital. In J. G. Richardson(Ed.), *Handbook of theory and research for the sociology of education*: 241-258. New York: Greenwood.
- Bullen, P., & Onyx, J. 1998. *Measuring Social capital in Five Communities in NSW: A Practitioner's Guide*. Centre for Australian Community Organisations and Management, University of Technology, Sydney.
- Burt, R. S. 1992. *Structural holes: The Social Structures of Competition*. Cambridge, MA, Harvard Univ. Press.

- . 1997. The contingent value of social capital. *Administrative Science Quarterly*, 42: 339-365.
- Campbell, K., & O’Leary, R. (2015). Big ideas for big problems: lessons from conflict resolution for public administration. *Conflict Resolution Quarterly*, 33(1): 107-119.
- Carpenter S. L., & Kennedy. W. J. D. (2010). *Managing public disputes*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Canso, A. A. 2015. Social capital as an economic phenomenon. *Administrarea Publica*, 4: 159-165.
- Carlson, D. 2011. Trends and innovations in public policy analysis. *The Policy Studies Journal*, 39(1): 13-26.
- Coleman. J. 1994. *Foundation of social theory*, Cambridge, MA, Harvard Univ. Press.
- . 1998. Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94: 95-121.
- Coombs, F. S. (1981) The bases of Noncompliance with a policy. *Policy Studies Journal*; Summer80, 8(6): 885-892.
- Cottrell, J. R., 2017. Island community: identify formulation via acceptance through the environment in Saaremaa, Estonia. *Island Studies Journal*, 12(1): 169-186.
- Dukes. F. (1993). Public conflict resolution : a transformative approach. *Negotiation Journal*, 9(1): 45-57.
- Duncan, W. J. 1981. *Organizational Behavior*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- . 1981. *Organizational behavior*, 2nd ed, Boston, NY: Houghton Mifflin Company.
- Eklinder-Frick, J., Eriksson, L. T., & Hallen, L. 2012. Effects of social capital

- on processes in a regional strategic network. *Industrial Marketing Management*, 41: 800-806.
- Fukuyama, F., 1996. *Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperities*. New York. The Free Press.
- Glaser, E. L., Laibson, D., & Sacerdote, B. 2002. An Economic Approach to Social Capital. *The Economic Journal*, 112: 437-458.
- Granovetter. M. 1958. Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3): 481-510.
- Hayes, M. T. 1978. The semi-sovereign pressure groups: A critique of current theory and an alternative typology. *The Journal of Politics*, 40(1): 134-161.
- Heckathorn, D. D., & Maser, S. M. 1990. The contractual architecture of public policy: A critical reconstruction of Lowi's typology. *The Journal of Politics*, 52(4): 1101-1123.
- Helliwell, J. F. 2006. Well-being, social capital and public policy: What's new. *The Economic Journal*, 116: 34-45.
- Ishizaka, Kaoru & Tanaka, Masaru (2003). Resolving public conflict in site selection process : a risk communication approach. *Waste Management*, 23(1): 385-396.
- Jourdana, J., Mota, F., & Noferini, A. 2012. The role of social capital within policy networks: evidence from EU cohesion policy in Spain. *International Review of Administration Sciences*, 78(4): 642-664.
- Kjellberg, F. 1977. Do policy(really) determine politics? and eventually how. *Policy Studies Journal*, 5: 554-570.
- Klamer, A. 2002. Accounting for social and cultural values. *De Economist*, 150(4): 453-473.
- Krishna. A., 2000. *Creating and Harnessing social capital*, Dasgupta and

- Serageldin(esd), 2000: 71-93.
- Lan, Z. (1997). A conflict resolution approach to public administration. *Public Administration Review*, 57(1): 27-35.
- Lang, R. E., & Hornburg, S. P. 1998. What is social capital and why is it important to public policy. *Housing Policy Debate*, 9(1): 1-16.
- Leana. C. R., & Van Buren. H. J., 1999. Organizational social capital and employment practices, *Academy of Management Review*, 24(3): 538-555.
- Leonard, M. 2004. Bonding and bridging social capital: Reflections from Belfast. *Sociology*, 38(5): 927-944.
- Lewichi. R. M., Barry. B., & Saunders. D. M. (2010). *Negotiation*, 6th ed., NY: The McGraw-Hill Companies.
- Lewicki, R. J., Gray, B., & Elliott, M. (2003). *Making Sense of Intractable Environmental Conflict*. Washington. DC: IslandPres.
- Li, P. P., 2007. Social tie, social capital, and social behavior: Toward an integrative model of informal exchange. *Asia Pacific Manage*, 24: 227-246.
- Lin, N., Cook, K., & Burt, R. 2001. *Social capital: Theory and research*, New York: Aldine De Grueter.
- Lowi, T. J. 1964. American business, public policy, case-studies, and political theory. *World Politics*, 16(4): 677-715.
- . 1972. Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, 32(4): 298-310.
- McAdoo. B., & Bakken. L. (1990) Local government use of mediation for resolution of public disputes, *The Urban Lawyer*, 22(2): 179-195.
- Merrit, R. 「Symbols of american community」, New Haven, CT: Yale University Press.
- Miller, H. 1990. Weber's action theory and Lowi's policy types in formulation,

- enactment, and implementation. *Policy Studies Journal*, 18(4): 887-905.
- Nahapiet, J., & Ghoshal. S., 1998. Social capital, intellectual capital, and the organizational advantage. *Academy of Management review*, 23: 242-266.
- Narayan. D., & Cassidy. M. F., 2001. A dimensional approach to measuring social capital: development and validation of a social capital inventory, *Current Sociology*, 49(2): 59-102.
- Oreen. G. R. 1986. *Thinking bout the press and government*, New York: W. W. Norton&Company.
- Paxton. P., 1999. Is social capital declining in the United States?: a multiple indicator assessment, *American Journal of Sciology*, 105(1): 88-127.
- Peters, B. G., Doughtie, J. C., & McMulloch, M. K. 1977. Types of democratic systems and types of public policy: An empirical examination. *Comparative Politics*, 9(3): 327-355.
- Petrova, L. 2011. David Throsby: The economics of cultural policy. *J Cult Econ*, 35: 237-240.
- Podziba. S. L. (2019). Conflict, negotiation, and public policy mediation in the Trump era. *Negotiation Journal*, 35(1): 177-181.
- Portes, A., 1998. "Social capital: Its origins and applications in modern sociology, *Annual Review of Sociology*, 24: 1-24.
- Powell, C. 2003. The Delphi technique: myths and realities. *Journal of Advanced Nursing*, 41(4): 376-382.
- Purdy., J. M., & Gray., B.(1994). Government agencies as mediators in public policy conflicts. *The International Journal of Conflict Management*, 5(2): 158-180.
- Putnam. R. D. 1993. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princenton: Princenton University Press.
- . . 1995. *Bowling alone: America's declining social capital*, *Journal of*

- Democracy, 6(1): 65-78.
- . 2000. *Bowling alone: The collapse and revival of American community*, New York, Simon and Schuster.
- Ripley, R. B., & Franklin, G. A. 1976. *Congress, the bureaucracy, and public policy*. Illinois: The Dorsey Press.
- Rohe. W., 2004. Building social capital through community development, *Journal of the American Planning Association*, 70(2): 158-164.
- Sachs. A. M. (2000), Understanding public disputes resolution in community mediation, *Mediation Quarterly*, 17(4): 341-349.
- Salisbury, R. H. 1968. The analysis of public policy: A search for theories and roles. In *Political Science and Public Policy*, ed. Austin Ranney. Chicago: Markham,
- Salisbury, R. H., & Heinz, J. P. 1970. A theory of policy analysis and some preliminary applications, in *policy analysis in political science*. Chicago: Markham.
- Schmid, A. A. 2003. Discussion: social capital as an important lever in economic development policy and private strategy. *American Journal of Agricultural Economics*. 85(3): 716-719.
- Servaes, H., & Tamayo, A. 2017. The role of social capital in corporations: a review. *Oxford Review of Economic Policy*, 33(2): 201-220.
- Smith. T. A. 1969. Toward a comparative theory of the policy-process. *Comparative politics*, 1(4): 498-515.
- Stephenson. M. O., & Pops. G. M. (1989). Conflict resolution methods and the policy process. *American Society for Public Administration*, 49(5): 463-473.
- Stewart, J., O'Halloran, C., Harrigan, P., Spencer, J. A., Barton, J. R., & Singleton, S. J. 1999. Identifying appropriate tasks for the preregistration

- year: modified Delphi technique. *British Medical Journal*, 319(7214): 224-229.
- Susskind, L., & Ozawa, C. (1985). Mediating public disputes : obstacles and possibilities. *Journal of Social Issues*. 41(2): 145-159.
- Throsby, D. 2010. Economics analysis of artists' behavior: Some vurrent issues. *Revue d'Economie Politique*, 120(1): 47-56.
- Tigelaar, D. E., Dolmans, D. H., Wolfhagen, I. H., & Van der Vleuten, C. P. 2004. The development and validation of a framework for teaching competencies in higher education. *Higher education*, 48(2): 253-268.
- Tittenbrun, J. 2014. Social capital: Neither social, nor capital. *Social Science Information*, 53(4): 453-461.
- Tittensor, D. 2007. Social capital and public policy: The current challenge facing the victorian government. *The Australian Journal of Public Administration*, 66(4): 512-518.
- Tlili, A., & Obsiye, M. 2014. What is Coleman's social capital the name of? A critique of a not very social capital. *Critical Sociology*, 40(4): 551-574.
- Tronca, L. 2011. How to define and measure social capital: The power of the network approach. *Revista de cercetare si interventie sociala*, 35: 128-148.
- Tsai, W. 2000. Social Capital, Strategic Relatedness and the Formation of Intraorganizational Linkage. *Strategic Management Journal*, 21: 925-939.
- Van Oorschot, W., Arts, W., & Gelissen, J., 2006. Social capital in Europe: Measurement and social and regional distribution of a multifaceted phenomenon. *Acta Sociologica*, 49(2): 149-167.
- Virto, L. R., Weber, J., & Jeantil, M. 2018. Natural capital accounts and public policy decisions: Finding from a survey. *Ecological Economics*, 144: 244-259.
- Walters, L. C., Aydelotte, J., & Miller, J. 2000. Putting More Public in Policy

- Analysis. *Public Administration Review*, 60(4): 349-359.
- Williams, P.L., & Webb, C. 1994. The delphi technique: a methodological discussion. *Journal of advanced nursing*, 19(1): 180-186.
- Woolcock, M., & Narayan, D. 2000. Social capital: Implications for development theory, research, and policy. *The World Bank Research Observer*, 15(2): 225-249.

ABSTRACT

The implementation of the local autonomy system has resulted in various stakeholders, and as a result, the occurrence of public conflicts continues to increase. Local governments have recently recognized conflict management as very important because public conflicts are likely to ultimately hamper regional development. In general, in the course of implementing local policies, local governments and local residents play a role as direct stakeholders of public conflict, and the relationship formed between the two stakeholders is a very important background factor for ensuring policy compliance. Therefore, this study assumes that social capital formed between local governments and local residents will affect policy compliance. And by developing a framework for classifying policy types based on the elements of social capital and analyzing the policies of Jeju Special Self-Governing Province, it was intended to derive the characteristics of conflict and compliance measures by policy type.

The composition of the analytical model of this study was established by applying two main criteria. One utilized the components of social capital, and the other utilized the classification criteria of Lowi(1972), which classified policies based on the types of compulsory policies. The policy classification model using two criteria consists of a total of 16 areas, each of which has its own characteristics.

The analytical model designed in this study was intended to analyze the policies promoted by local governments by subdividing them from the perspective of social capital according to their characteristics, and to suggest alternatives for managing conflicts by area and for strengthening social capital. This study presented alternatives for conflict management in the area by reviewing the major cases of 16 policy types previously conducted and

focusing on the four areas where frequent issues or conflicts occur through the media.

NC-type policies are constituent policies that are included in the network domain, and are generally a type of policy that takes the form of a new physical organization. In this type of case, in general, the results of policy implementation tend to be very long-term, and the emergence of new organizations as a single stakeholder creates a conflict of authority and scope. Therefore, when implementing this type of policy, measures such as clearly establishing authority and scope of work among agencies and managing each process of policy through long-term planning are effective. OC-type policies are constituent policies that are included in the normative domain, and are generally a type of policy that includes policies in the form of establishing regional orientation. These types of policies tend to cause conflicts in procedural processes or problems related to policy direction rather than conflicts related to personal interests in policy implementation. Thus, in order to promote this type of policy, the formation of consensus among local residents from the early stages of establishing and implementing policies must be considered very important, and procedural justification needs to be secured through sufficient institutional review in the process of implementation. TD-type policies should be addressed most importantly in terms of the management of public conflicts because they are the most conflict-prone areas within the community as a distribution policy included in the trust zone. When pursuing policies in this area, the most important consideration is to clearly define conflict relationships by drawing out stakeholders. In addition, there should be specific, reliable guidelines in advance to ensure proper coordination of each stakeholder, as fierce conflicts related to individual interests occur frequently. The TG-type policy is a regulatory policy that is included in the trust zone, and conflicts are likely to arise in the process of

implementation because the policy itself forces individuals or groups. This type has very high room for issues related to legality in its implementation, and therefore sufficient pre-examination of the legality of the policy from the stage of designing the policy is of paramount importance.

Based on these results, to secure compliance with local policies, alternatives for strengthening social capital between local governments and local residents are presented as follows: First, it is necessary to establish and operate a dedicated organization to strengthen the connection. As public conflicts continue to be complex and diverse, there is no choice but to limit the ability of local governments to respond to all problems with their expertise. Therefore, in order to effectively respond to and manage public conflicts occurring within the region, a specialized organization consisting of conflict management experts is needed. Conflict management professional organizations will be able to act as effective connection points between local governments and local residents by directly acting as mediators in conflict situations and performing various research functions, DB construction, etc. Second, it is necessary to diversify the methods of finding pending issues to induce residents to participate. Given that the purpose of the policy is to resolve problems occurring within the region, the most efficient means of achieving the objectives of the policy is to find the problems directly by local residents. Therefore, it is necessary to operate a system in which residents directly discover and report pending issues in order to effectively identify problems occurring within the region. Third, it is necessary to promote the formation of consensus and institutionalization of systematic policy operation to share norms within the region. The norms can be seen as the direction of an area that can be shared by local residents, and should be assumed to be understood and shared by a large number of residents. Therefore, if local norms are essential for the development of the region, it is necessary to

institutionalize them so that local residents can keep and share them together. This could ultimately have a great impact on strengthening social capital by further strengthening the solidarity of the local people. Finally, it is necessary to consider transparently disclosing the process of policy implementation and DBing the entire process in order to build trust between the administration and local residents. Trust is the core of social capital, and it is no exaggeration to say that the success or failure of securing policy compliance is revealed depending on the size of trust between administration and residents. Therefore, in order to secure policy compliance, it is necessary to keep the relationship strong through repeated efforts, such as disclosure of the process of policy implementation, so that residents can trust and participate in local government policies.

Keywords : Social capital, Public conflict, Policy compliance, Policy type,
Local policy

【부록 1】 제주특별자치도 사회협약위원회 조례

제1조(목적) 이 조례는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제458조에 따라 분야별로 자율과 합의에 의하여 정책의 기본방향을 결정하고 사회문제를 해결하기 위하여 제주특별자치도 사회협약위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다. <개정 2020. 7. 15.>

제2조(구성) ① 제주특별자치도 사회협약위원회(이하 “위원회”라 한다)는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 30명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원회의 위원장과 부위원장은 위원 중에서 각각 호선한다.

③ 위원회의 위원은 다음 각 호의 사람이 된다.

1. 제주특별자치도 사회협약 및 갈등관리 업무담당 국장

2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 성별 특성을 고려하여 제주특별자치도지사가 위촉하는 사람

가. 제주특별자치도의회, 학계, 언론계, 법조계, 경제계, 노동계 및 시민사회 단체 등에서 추천한 사람

나. 사회적 갈등 관리·해결에 관한 전문적인 지식과 경험이 있는 사람 [전문 개정 2020. 7. 15.]

제3조(임기) 위원의 임기는 2년으로 하되, 1차에 한하여 연임할 수 있다. 다만, 위원중 공무원이 아닌 위원이 사임 등으로 인하여 새로이 위촉된 위원의 임기는 전임위원의 남은 임기로 한다.

제4조(위원장의 직무) ① 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 총괄한다.

② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 부위원장이 그 직무를 대행하며, 위원장 및 부위원장이 모두 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

제5조(회의) ① 위원장은 위원회의 회의를 소집하고, 그 의장이 된다.

② 위원회의 회의는 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에 소집한다.

1. 재적위원 3분의 1 이상의 소집요구가 있는 때

2. 그 밖에 제주특별자치도지사 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 때

③ 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 시작하고, 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.

제6조(분과위원회) ① 「제주특별자치도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례」 제5조에 따른 공공갈등관리에 관한 사항의 심의 등 위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 분야별로 분과위원회를 둔다. <개정 2020. 7. 15.>

② 분과위원회의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

제7조(사무국의 설치) ① 위원회의 사무처리를 효율적으로 지원하기 위하여 필요한 경우 사무국을 둘 수 있다.

② 사무국에 대하여는 예산의 범위에서 경비를 지원할 수 있다.

제8조(관계기관 등과의 협조요청) 위원회 및 분과위원회는 직무수행을 위하여 필요한 때에는 관계전문가를 참석하게 하여 의견을 듣거나 관계기관, 단체 등에 대하여 자료와 의견의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.

제8조의2(토론회 개최 등) ① 위원회는 필요하다고 인정하는 때에는 관계전문가, 관계기관 및 단체 등에 조사 또는 연구를 의뢰하거나 토론회·세미나 개최 등을 통하여 이해관계인 또는 주민의 의견을 수렴할 수 있다.

② 삭제 <2020. 7. 15.>[본조신설 2012. 6. 11.]

제9조(수당 등) 위원회 및 분과위원회에 참석하는 위원이나 관계전문가에게는 「제주특별자치도 각종 위원회 실비 변상 조례」에 따라 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

제10조(운영세칙) 이 조례에 규정된 사항 외에 위원회 및 사무국의 조직·운영에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

부칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.부칙<제911호,2012. 6. 11.>

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.부칙<제2573호, 2020. 7. 15.>

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

【부록 2】 제주특별자치도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례

제1조(목적) 이 조례는 제주특별자치도의 공공정책에 대한 공공갈등 예방과 해결에 관한 사항을 규정함으로써 이를 예방하고 해결하는 능력을 향상시켜 양보와 타협이 존중되는 사회분위기를 조성하고 지역사회 통합에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “공공정책”이란 제주특별자치도(이하 “제주자치도”라 한다) 및 제주자치도가 설립한 공사·공단 및 출자·출연기관(이하 “공공기관”이라 한다)이 수립하거나 추진하는 정책(인·허가, 승인, 도시계획 및 절대보전지역 변경 등을 포함한다), 사업계획 및 자치법규의 제·개정을 말한다.
2. “공공갈등”이란 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다.
3. “공공갈등관리”란 공공갈등을 예방·해결하기 위하여 수행하는 모든 활동을 말한다.
4. “갈등영향분석”이란 공공정책을 수립하거나 추진할 때 그 정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고, 예상되는 공공갈등에 대한 대책을 강구하는 것을 말한다.

제3조(도지사의 책무) ① 제주특별자치도지사(이하 “도지사”라 한다)는 공공갈등을 예방하고 그 해결 능력을 강화하기 위하여 사업계획을 수립·추진하여야 한다.

② 도지사는 공공갈등을 신속하고 효율적으로 해결할 수 있는 다양한 공공갈등 해결방식을 발굴하여 적극 활용하여야 한다.

③ 도지사는 소속 공무원을 대상으로 공공갈등을 예방하고 갈등 해결 능력을 향상하기 위한 교육훈련을 실시하여야 한다.

제4조(다른 조례와의 관계) 공공갈등의 예방과 해결에 관하여 다른 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례가 정하는 바에 따른다.

제5조(공공갈등관리에 관한 사항의 심의) 제주자치도의 공공갈등관리와 관련된 다음 각 호의 사항은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특

별법」 제458조제2항에 따라 설치하는 제주특별자치도 사회협약위원회가 심의한다.

1. 공공갈등 예방·해결을 위하여 수립·추진하는 사업계획에 관한 사항
2. 공공갈등 예방과 해결을 위하여 관리대상으로 지정·조정이 필요한 사항
3. 공공갈등관리 관련 자치법규의 정비에 관한 사항
4. 갈등영향분석 실시 여부에 관한 사항
5. 갈등조정협의회의 구성과 운영에 관한 사항
6. 그 밖에 공공갈등의 예방과 해결에 관하여 도지사가 필요하다고 인정하는 사항

제6조(갈등영향분석) ① 도지사는 공공정책 등을 수립·시행하거나 변경할 때 도민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 도민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 갈등영향분석을 실시할 수 있다.

② 제1항에 따른 갈등영향분석에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 공공정책의 개요 및 기대효과
2. 이해관계인의 확인 및 의견조사 내용
3. 관련 단체 및 전문가의 의견
4. 갈등유발요인 및 예상되는 주요쟁점
5. 갈등으로 인한 사회적 영향
6. 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획
7. 그 밖에 갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항

③ 도지사는 다른 법령 또는 조례에 따른 평가 등을 실시하면서 이 조례가 정한 갈등영향분석 기법을 활용한 경우에는 제1항에 따른 갈등영향분석을 실시한 것으로 본다.

제7조(참여적 의사결정방법의 활용) 도지사는 공공갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계인 또는 전문가 등이 정책의 결정과정에 직접 참여하는 의사결정방법을 활용할 수 있다.

제8조(갈등조정협의회) ① 도지사는 공공갈등을 원만하고 효율적으로 관리하고 조정하기 위하여 필요하다고 판단되는 경우에는 사안별로 갈등조정협의회(이하 “협의회”라 한다)를 구성하여 운영할 수 있다.

- ② 협의회는 의장 1명을 포함하여 관계 공무원(공공기관의 직원을 포함한다. 이하 같다) 및 이해관계인(이하 “당사자”라 한다)과 전문가 등으로 구성한다.
- ③ 협의회 의장은 해당 사안과 직접 관련이 없는 협의회 위원 중에서 호선한다.
- ④ 협의회 의장은 필요하다고 인정하는 경우 협의회 위원 과반수의 동의를 얻어 관련단체와 전문가를 협의회에 참석시킬 수 있다.
- ⑤ 협의회 의장은 중립성과 공정성을 바탕으로 당사자 간의 공공갈등이 해결될 수 있도록 지원·촉진하는 역할을 수행하며, 당사자의 의사를 최대한 존중하여야 한다.

제9조(협의회의 기본규칙 등) ① 협의회의 구체적인 구성과 운영은 당사자가 정하는 기본규칙에 따른다.

② 협의회의 기본규칙은 다음 각 호의 사항을 포함하여 작성할 수 있다.

1. 협의회의 목적
2. 당사자의 범위
3. 협의회 의장의 선정
4. 진행일정
5. 협의의 절차
6. 협의결과문의 작성
7. 협의회 운영과정에서 발생하는 비용 분담에 관한 사항
8. 그 밖에 협의회 운영에 필요하다고 당사자가 합의한 사항

③ 당사자는 상호존중과 신뢰를 바탕으로 공동의 이익이 되는 대안을 창출하기 위하여 적극적으로 협력하여야 한다.

제10조(협의결과문의 내용 및 이행) ① 협의결과문의 내용은 법령 등에 위배되거나 중대한 공익을 침해하지 않아야 한다.

② 도지사(공공기관의 장을 포함한다)를 포함한 당사자는 제1항에 따른 협의결과를 성실하게 이행하여야 한다.

제11조(협의회 절차의 공개) 이 조례에 따른 협의절차는 비공개를 원칙으로 하되 당사자들이 모두 합의한 경우에는 공개할 수 있다.

제12조(비밀유지) 협의회의 위원은 갈등심의 또는 갈등조정 과정에서 알게 된 비밀을 다른 사람에게 누설하거나 직무상 목적 외에 사용하여서는 아니 된다.

제13조(지역사회 통합을 위한 주민지원 사업) 도지사는 공공갈등 해결 후 지역 사회 관계 회복을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 해당 지역의 주민지원 사업을 추진하거나 지원할 수 있다.

제14조(민간전문가 등의 활용) ① 도지사는 공공갈등관리와 관련하여 다음 각 호의 업무를 수행하기 위하여 공공갈등전문가를 자문단으로 위촉하거나 다음 각 호의 사안별로 연구원, 대학 등 공공갈등관리 전문기관과 업무협약을 체결하여 활용할 수 있다.

1. 갈등조정협의회 참여 등 자문
 2. 갈등관리매뉴얼의 작성·활용
 3. 공공갈등의 예방·해결을 위한 교육훈련
 4. 갈등영향 분석에 관한 조사·연구
 5. 참여적 의사결정방법에 관한 조사·연구
 6. 그 밖에 공공갈등의 예방·해결에 필요하다고 도지사가 인정한 사항
- ② 도지사는 제1항에 따라 지정된 기관 또는 단체에 대하여 제1항의 내용을 수행하는데 필요한 경비의 일부 또는 전부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

제15조(갈등관리매뉴얼의 작성 및 활용) ① 도지사는 공공갈등의 예방·해결에 관한 갈등관리매뉴얼을 제작할 수 있다.

- ② 공공정책을 수립하거나 추진할 때 발생할 수 있는 공공갈등을 예방·해결하기 위하여 갈등관리매뉴얼을 활용할 수 있다.

제16조(갈등관리실태의 점검·평가) 도지사는 공공정책에 대한 각 부서의 갈등관리실태 등을 점검·평가 하여야 한다.

제17조(수당지급 등) 협의회에 출석한 위원 등에 대해서는 「제주특별자치도 각종 위원회 실비 변상 조례」에 따라 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

제18조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.