

기획논문

강한 제도하의 많은 정치

부천시 사례를 중심으로 본 지방정부의 정책형성

최 흥 석

지방정치가 본격화되고 있는 지금 한국 지방정부의 정책형성은 무슨 모습을 띠고 있는가? 그리고 왜 그러한 모습을 띠고 있는가? 이 연구질문에 답하기 위해 본 논문은 부천시의 4개 정책형성 사례를 단체장의 영향력, 정책 형성과정의 다원화 정도, 그리고 상위 정부의 정책개입의 측면에서 분석하였다. 그리고 이러한 사례분석 결과를 바탕으로 한국 지방정부의 정책형성에 대한 명제를 도출하고 이의 일반화 가능성을 논구하였다. 한국 지방정부의 공식적인 권력구조는 권력분립의 강사장형이다. 그럼에도 불구하고 우리나라 지방정부의 실질적인 정책 형성과정은 지방의원, 각종 시민단체 및 이익단체, 국회의원, 상위수준 정부의 정책간여 등에 의해 대단히 다원화 혹은 파편화되어 있다.

1. 서론

1995년의 지방자치단체장 선거는 우리나라 지방자치의 역사에 한 획을 그은 사건이었다. 민선단체장의 출범은 대한민국 지방자치의 새로운 시작이란 상징적인 의미를 뛰어넘어, 지방정치와 정책과정의 모습을 실질적으로 변화시키고 있으리라 생각된다.

지방자치단체장이 임명직 공무원에서 선출직 공무원으로 바뀌고 지방정치가 활성화되고 있는 지금 지방정부의 정책 형성과정은 무슨 모습을 띠고 있는가? 그리고 왜 그러한 모습을 띠고 있는가?

이 연구의 목적은 부천시의 정책형성 사례를 중심으로 한국 지방정부에 있어서 정책 형성과정의 특징을 밝히고 그 이유를 설명하는 데 있다. 이러한 목적을 이루기 위해서 이 연구에서는 첫째, 부천시의 대표적인 정책형성 사례로서 초등학교 급식지원, 영상도시화 사업,

최흥석은
미국 시라큐스대학에서
행정학 박사학위를
받고 현재 고려대
행정학과 교수로
재직중이다.

hschoi@kuocnx.korea.ac.kr

쓰레기수거체계의 효율화, 그리고 경인우회도로 건설문제를 서술하고, 둘째, 정책형성에 있어 단체장의 역할, 정책형성과정의 다원화 정도, 그리고 상위정부의 정책개입을 중심으로 사례를 분석하며, 셋째, 부천시 정책형성 사례분석 결과의 일반화 가능성을 탐구한다.

2. 지방정부 정책형성의 이론

1) 지방 정책형성의 특성

“지방정부가 왜 A 정책을 택하지 않고 B 정책을 선택하는가?”의 문제는 대단히 다양한 각도에서 논의될 수 있다. 이와 관련하여 Peterson은 지방정부의 정책형성에 관한 대부분의 연구들이 설명력 있는 이론의 도출에 실패해 왔다고 주장하고, 그 중요한 이유로 지방정부 정책형성에 대한 외적 제약요소를 도외시한 채 지나치게 내적 요인에 초점을 두는 연구경향을 지적한다(Peterson, 1981). Peterson에 따르면, 지방정부의 정책적 자율성은 외적 제약요소들에 의해 크게 제약되어 있고, 지방정부의 정책노력은 주로 경제발전정책에 치우치게 되는 경향이 있다는 것이다(Peterson, 1979; 1981). 반면에 Waste는 지방정부의 정책형성이 보다 다양한 과정을 거쳐 다양한 결과를 낳을 수 있다고 파악하고, 지방정부의 정책형성에 영향을 미치는 환경변수로 ① 도시의 존재기간, ② 위치, ③ 도시 성장과정 및 성장단계, ④ 정치문화, ⑤ 도시내 중요 정책결정가들의 성격, ⑥ 정치적 스캔들의 발생여부, ⑦ 정책갈등의 유형, ⑧ 정책의 유형, ⑨ 규제활동의 강도, 그리고 ⑩ 정부간 관계적 요인을 열거한다(Waste, 1989).

Peterson과 Waste의 주장은 지방 정책형성 연구에 있어 서로 상반되는 방법론적 함의를 지닌다. 다시 말해, 지방의 정책형성을 설명함에 있어, Peterson의 논리대로라면 비교적 적은 수의 독립변수가 필요할 것이고, Waste의 논리대로라면 보다 많은 수의 독립변수가 필요하게 될 것이다.

지방정부의 정책형성이 과연 얼마나 제약되어 있는지, 그리고 같은

맥락에서 지방정부의 정책형성을 적절히 설명하기 위하여 구체적으로 무슨 독립변수들을 살펴보아야 할지를 논하는 것은 본 논문의 범위를 벗어나는 일이다. 다만 Peterson과 Waste의 논의를 종합하여 볼 때, 지방정부의 정책형성을 설명함에 있어 지방의 내부 정치적 변수와 더불어 외적 — 즉 정부간 관계적 — 변수와 지방정부의 정책정향을 함께 고려해야 할 필요가 있다고 하겠다.

이하에서는 우리나라 지방정부의 정책형성에 관한 명제를 도출하기 위한 이론적 기초작업으로 지방정부의 정책정향, 지방 정책형성의 정치적 환경, 단체장의 리더십, 그리고 정부관계적 환경을 논의한다.

(1) 정책정향

Peterson과 Oates는 중앙정부와 지방정부의 정책환경 및 정책적 관심사가 사뭇 상이하다고 주장한다. Oates에 따르면 공공부문의 3대 기능 — 즉 거시경제적 안정화, 소득재분배, 공공서비스의 공급 — 중에 지방정부가 효과적으로 수행할 수 있는 것은 공공서비스의 공급기능과 복지정책의 집행적 기능에 국한된다(Oates, 1990). 다시 말해, 통화를 발행할 수 없고, 법정 경계지역을 오가는 돈과 사람을 통제할 수 없는 지방정부가 통화관리, 이자율관리 등을 통한 거시경제정책을 효과적으로 수행할 수 없다는 것이다. 그리고 누진세 등을 통한 소득재분배 기능 역시 지역간 소득분배의 문제를 수반하기 때문에 지방정부가 적절히 수행할 수 없다는 것이다. 게다가 지방정부가 소득재분배 기능을 추구할 경우 고소득층 주민과 기업이 타 지역으로 이동할 가능성도 대단히 높다는 것이다.

Peterson은 한 걸음 더 나아가 대부분의 지방정부는 그의 주된 정책목표로 경제성장을 상징하는 경향이 있는데, 그의 주된 이유는 첫째, 경제적 번영이 지방정부의 재정적 기반을 보전하는 데 필요하고, 둘째, 지역사회의 경제발전과 번영이란 목표를 지닌 개발정책만큼이나 광범한 지지를 얻을 수 있는 정책이 드물며, 그리고 셋째, 대부분의 중요 지방공직자들은 지역의 발전에 대한 일종의 의무감을 지니기

때문이라는 것이다(Peterson, 1981).

한편 지방정부의 정책정향에 대한 보다 정교한 개념화작업은 도시 정권(*urban regime*) 이론가들에 의해 이루어지고 있다. 특히 DiGaetano는 도시정권의 유형을 정치 정향에 따라 시장주도 성장정권(*market-led progrowth regime*), 정부주도 성장정권(*government-led progrowth regime*), 사회개혁정권(*social-reform regime*), 성장관리정권(*growth-management regime*), 관리인정권(*caretaker regime*)으로 구분한다(DiGaetano, 1993). DiGaetano의 도시정권 유형화는 도시 통치연합이 어떻게 구성되느냐에 따라 도시정부의 정책정향이 다양한 형태로 나타날 수 있음을 지적하고 있다.¹⁾

(2) 정책형성의 지방정치적 환경

정책은 정치의 산물이다. ‘누가 다스리는가?’ 혹은 ‘지역사회의 권력구조가 존재하는가?’ 라는 질문에 대한 초기 엘리트론자와 다원론자간의 논쟁으로부터 본격화된 지방정치연구는 이제 Bachrach와 Baratz의 비결정이론(Bachrach and Baratz, 1962)을 거쳐, 체계적 권력 이론, 성장기제이론, 그리고 도시조합주의이론 및 도시정권이론으로 이어지고 있다. 그리고 이러한 지방정치연구는 지방정부 정책형성의 정치적 환경에 대한 깊이 있는 이해를 제공하고 있다.

애틀랜타시의 중요 정치·경제·사회지도자들²⁾의 영향력에 대한 평판적 조사를 통해서 Hunter가 발견한 것은 서로 상호 작용하면서 도시정책의 비공식적 틀을 제공하는 소수의 엘리트그룹이었다(Hunter, 1953). 이 엘리트들은 주로 사업가로 구성되고, 공식적인 정책결정과정의 뒤편에서 그들의 이해에 유리한 방향으로 정책을 유도하거나 정책의 변경을 저지한다. 그리고 이러한 엘리트그룹은 정책결정에 대한 높은 영향력에도 불구하고 결정된 정책에 대해서는 공적인 책임을 지지 않는 그룹이라는 것이다.

반면에 뉴 헤이븐시의 정책과정을 이슈영역별로 분석한 Dahl은 하나의 정책이슈에 대해 효과적인 영향력을 행사한 참여자가 다른 정책

이슈에 대해서도 효과적인 영향력을 행사하는 경우는 6%에 불과하다는 점을 발견한다(Dahl, 1961). 그리고 도시정치의 엘리트가 대부분의 정책 이슈에 걸쳐 포괄적인 영향력을 행사한다는 Hunter의 주장과는 달리, 정책 참여자 중에서 시장이 유일하게 거의 모든 중요 정치연합에 속하고 있다는 것이다. 결국 Dahl에 따르면, 도시정치에 있어서 전능한 엘리트는 존재하지 않으며, 도시정치는 이슈별로 구성되는 정치연합에 의해 주도되고, 게다가 이러한 정치연합의 구성은 시간에 따라 변화한다는 것이다.

Hunter의 애틀랜타시 연구 이래 1970년대에 이르기까지 지방정치에 관한 연구는 지역사회 권력구조를 둘러싼 엘리트론자와 다윈론자간의 논쟁에 의해 주도되었다고 해도 과언이 아니다. 그리고 정책결정의 범위를 '안전한 이슈들'에 국한시키기 위해, 즉 비결정을 위해 작용하는 "권력의 다른 얼굴"이 존재한다는 Bachrach와 Baratz의 연구와 사회경제적 지위에 따른 권력작용의 상황성, 간접성, 그리고 간(間)집단(*intergroup*)성을 강조하는 Stone의 체계적 권력 개념은 지역사회 권력구조의 연구를 보다 세련화하는 데 기여하였다(Bachrach and Baratz, 1962; Stone, 1980).

1980년대에 들어서면서 도시정치연구의 관심은 지역사회의 권력구조 자체에 대한 분석보다는 도시정책에 대한 분석으로 이전하기 시작했다(Peterson, 1981). 다시 말해 지역사회를 누가 다스리느냐의 문제보다는 지방정치의 산출물로 무슨 정책이 성립되었고, 그리고 그러한 정책이 나오게 된 이유는 무엇인가에 대한 관심이 더욱 커졌다는 것이다.³⁾ 게다가 Peterson은 지방정부가 정책결정에 있어 단지 제한된 자율성만을 지니기 때문에 도시의 내부 정치적 변수들에만 관심을 기울이는 전통적인 지역사회 권력구조 연구는 도시정부의 정책을 분석하는 데 별다른 도움을 주지 못했다고 주장한다. 결국 1976년 이래로 도시성장기제론(Molotch, 1976; Logan and Molotch, 1987)과 도시정권이론(Stone, 1989; Elkin, 1987; Stoker, 1992; DiGaetano and Klemanski, 1993)이 도시정치연구의 유용한 방법론으로 자리를 잡게 된 것도 도

시정치의 산출물로서의 도시정책에 대한 관심고조와 깊은 관련을 맺고 있는 것이다.

특히 Stone은 도시정치권력의 사회통제적 개념에 기초한 연구—즉 지역사회 권력구조의 엘리트적 접근과 다원주의적 접근—보다는 사회생산모델(*social-production model*)에 기초한 도시정치연구의 필요성을 강조한다(Stone, 1989). 다시 말해 도시정치현상을 다스리기 위한 권력(*power over*)보다는 행하기 위한 권력(*power to*)의 측면에서 이해할 필요가 있다는 것이다. 그리고 Stone이 제시하고 있는 도시정권이론이란 바로 권력의 사회생산적 이해에 기초한 이론이라고 할 수 있다.⁴⁾

한편 도시정치의 초다원주의적 측면을 지적하고 있는 Yates는 도시 통치체제의 특성을, ① 실제적이고 가시적인 서비스의 전달, ② 서비스 수요자와 공급자 간의 직접적이고 인간적인 관계, ③ 공공서비스의 높은 분절성(*divisibility*), ④ 공공서비스 욕구의 다양성, ⑤ 단편적이고 결정체화된 정치적 이해를 주장하는 많은 지역조직의 존재, ⑥ 허약한 정치적 대표체계(*system of representation*), ⑦ 강한 관료정치, ⑧ 시장과 시민 간의 근접성, ⑨ 비대한 전문가주의와 시장의 낮은 정책통합능력, ⑩ 일선관료(*street-level bureaucrats*)와 상관 간 계서제의 수직적 단편화, 그리고 ⑪ 상위수준 정부들의 할거적 요구에 따른 정책결정의 단편화의 11가지 항목으로 요약한다(Yates, 1977). Yates의 이러한 주장은 미국 도시정부의 현실에 기초한 것이기 때문에 한국 도시정부의 현실과는 어느 정도 거리가 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 우리가 Yates의 주장에서 간과하지 말아야 할 점은 첫째, 지방정부는 중앙정부와 사뭇 다른 정책적 제약조건하에서 활동한다는 것, 그리고 둘째, 지방정부에 부과되는 제약조건이 시민과 이익단체, 관료, 선출직 공무원, 상위정부 등의 다양한 원천에서 비롯된다는 것이다.

그림 1
단체장의 리더십 유형

		혁신성(Innovation)	
		강함	약함
권 력 기 반	강함	사업가형	우두머리형
	약함	개혁운동가형	중개인형

(3) 단체장의 리더십

단체장은 지방정부의 여러 정책형성 문제에 정책결정가의 자격으로 개입할 수 있는 전략적 직위를 점한다. 특히 한국과 같이 강시장형 단체장제도를 유지하고 있는 곳에 있어 정책형성에 대한 단체장의 영향력은 더욱 크다.

단체장이 정책형성과정에서 행사할 수 있는 영향력의 크기는 단체장이 지닌 정치적 자원의 규모, 지방정부의 정치구조, 단체장의 성격과 스타일 등의 함수라고 할 수 있다(Ross et al., 1991). Pressman은 단체장의 리더십에 영향을 미치게 될 정치적 자원의 유형으로 재정적 자원과 인적 자원의 규모, 지방정부관할 정책영역의 폭, 지방정부내에서 단체장 정책관할영역의 폭, 단체장에 대한 급여수준, 보좌진의 규모, 대중매체에 대한 접근성, 그리고 정당 등의 정치조직과의 관계를 든다(Pressman, 1972). 한편, <그림 1>에서 보는 것처럼 Yates는 정치적 자원의 양과 혁신성의 정도라는 두 가지의 차원에 기초하여 단체장의 리더십을 사업가(entrepreneur)형, 우두머리(boss)형, 개혁운동가(crusader)형, 중개인(broker)형으로 구분한다(Yates, 1977).

(4) 정책형성의 정부간관계적 환경

지방정부는 중앙정부의 허락하에 국가내의 일정한 구역을 맡아서 제한적인 통치권을 행사한다. 따라서 지방정부의 정책형성에는 상위 정부수준의 변수가 상당한 영향을 미치게 된다.⁵⁾

중앙정부가 지방정부의 정책형성에 영향을 미치는 경로로는 대체로

명령(*mandate*)의 부과, 지방정부 기능의 수용, 지방정책에 의도하지 않은 효과를 미치는 정책의 수행, 그리고 보조금의 제공을 들 수 있다(Coe, 1982). 그러나 중앙과 지방간의 관계란 일방적이라기보다는 상호의존적·협상적 관계라고 파악함이 보다 타당하다(Wright, 1988). 특히 Rhodes는 중앙정부와 지방정부간의 관계를 정책네트워크의 측면에서 분석해야 할 필요성을 제기한다(Rhodes, 1986). 다시 말해 정부기능의 지리적, 기능적 분화에 따라 중앙정부와 지방정부 간 관계는 서비스별로 조직화된 전문관료적 군집들 속에서 실체화되는 경향이 있다는 것이다.

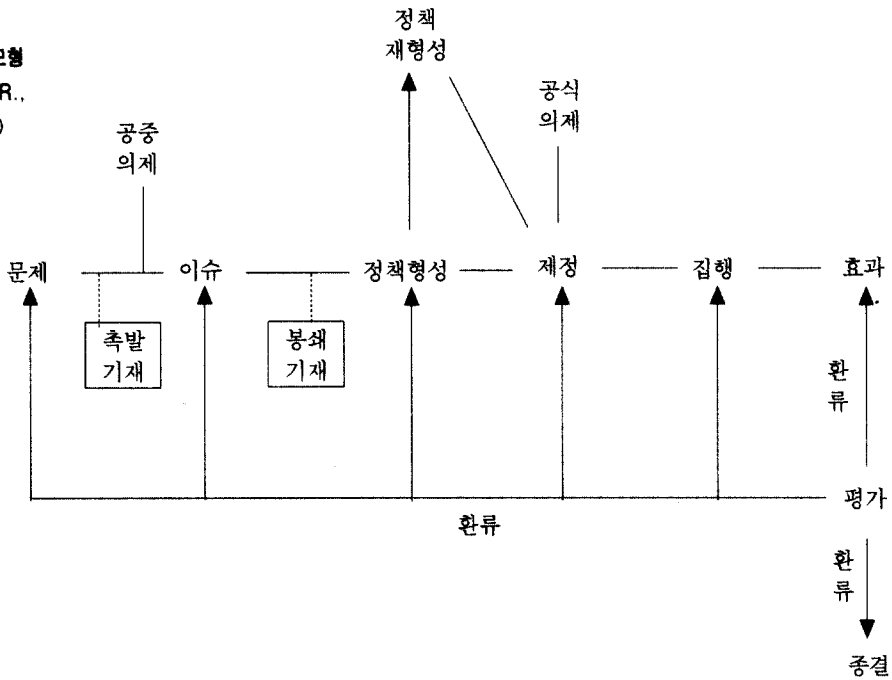
2) 지방 정책과정의 분석모형

정책과정을 모형화하려는 시도는 정책을 연구하는 여러 학자들에 의해 이루어져 왔다. Ripley와 Franklin은 정책과정을 의제수립, 정책 및 프로그램의 형성 및 정당화, 프로그램집행, 그리고 정책효과에의 평가 및 정책의 장래에 대한 결정으로 구분한다(Ripley and Franklin, 1984). 이와 유사하게 Palumbo는 정책과정을 의제수립, 형성, 집행, 평가, 그리고 종결의 단계로 구분하고, 정책형성단계에서는 문제가 정의되고, 정책대안들에 대한 찬성과 반대의 형태로 이해가 결집되며, 문제해결을 위한 특정 접근방식이 결정된다고 지적한다(Palumbo, 1988).

Waste는 Jones(1983)가 제시한 바 있는 정책주기 모형을 보완한 정책생애주기(*policy life cycle*) 모형을 제시하고 있다(Waste, 1989). <그림 2>는 Waste의 정책생애 모형을 도식적으로 표현한 것이다. 여기서 공중의제(*public agenda*) 단계란 도시의 조건 — 예를 들어 대기오염 — 이 도시의 문제 — 예를 들어 버스의 매연 — 로 전환되어 공공토론의 대상이 되는 단계를 의미한다. 그리고 공식의제(*formal agenda*)의 단계에 이르러 특정 문제에 대한 구체적인 정책이 시의회 혹은 기타 정책결정조직에 상정되게 된다(Cobb and Elder, 1983).

Jones와 Waste가 제시하고 있는 정책주기 모형의 큰 특징으로는

그림 2
정책의
생애주기 모델
(Waste, R.,
1989:37)



우선 Ripley와 Franklin, 그리고 Palumbo가 제시하고 있는 정책과정 모델에서의 정책형성단계를 정책형성과 정책제정으로 구분하고 있다는 점, 그리고 어떠한 정책제안이 정책과정을 거치는 동안 봉쇄되거나 혹은 그의 내용이 크게 변할 수 있음을 강조하고 있다는 점을 들 수 있다.

지방정부의 정책과정이 내용적으로 무슨 모습을 띠게 될지는 위에서 논의한 지방정부의 정책정향, 정치적 환경, 단체장의 영향력, 그리고 정부간 관계적 환경의 특성에 달려 있다. 예를 들어 비록 어떤 도시정부내의 빈곤문제나 환경오염문제가 시민의 우려를 낳아 공중의 제화되었을지라도 경제발전 위주의 정책정향을 지닌 도시에서는 이러한 공중의제가 공식의제로 발전하기 어려울 것이다. 그리고 단체장의 리더십이 취약하거나 통치권력의 다원화 및 파편화가 심한 정치적 환

경을 지닌 도시의 경우, 정책과정이 결정단계 혹은 집행 단계로부터 재형성 단계로 역류하게 되는 일도 종종 발생할 수 있다. 또한 정부간 관계의 계서화가 심한 국가에 있어 지방정부의 정책과정은 상위정부의 간여에 의해 쉽게 중지되거나 역류되고 혹은 가속화될 수 있을 것이다.

3. 부천시의 정책형성 사례

1) 부천시의 일반 환경

부천시에는 1998년 말 현재 3개 행정구 — 오정구, 원미구, 소사구 — 와 35개 행정동이 존재한다. 부천시청의 공무원 수는 모두 2,272 명이고 이 중 본청 근무요원은 444명이다. 부천시의 1998년도 세출예산은 약 5,508억 원이고, 재정자립도는 85.8%이다.

1973년의 시 승격 당시 부천시의 인구는 6만 5천 명에 불과하였다. 부천시에는 현재 53.45km²의 면적에 약 78만 7천 명의 인구가 거주하고 있어 전국에서 서울 다음으로 높은 인구밀도를 유지하고 있다. 이렇듯 높은 인구밀도는 부천시의 도시발전에 적지 않은 부정적 영향을 미치고 있는데, 이러한 예로 부천시의 교통정체, 주차난, 환경문제, 공업용지 확보의 어려움 등을 들 수 있다. 특히 주거지역의 빠른 확대로 공장부지가 침식되고 있어서, 심지어 '어떤 공장이 규모를 크게 늘리기 위해서는 부천시를 떠나야만 하는' 현상마저 나타나고 있다.

서울과 인천의 연결선상에 위치하고 있는 부천시의 산업적 입지조건은 대단히 양호하다. 다시 말해 부천시는 서울과 인천을 연결하는 교통로에 위치하고 있어 소비시장과 원자재에 대한 접근성이 뛰어나다. 그러나 서울과 인천에 대한 교육, 문화, 예술, 상업, 그리고 산업 의존도가 높은 까닭에 부천시의 발전은 대체로 불균형적으로 이루어져 왔다. 부천시에는 현재 전국의 일반시 중에서 가장 많은 제조업체가 밀집되어 있다. 그러나 부천시 제조업체의 대부분은 고용인 50명 이하의 영세업체들이어서 부천의 업체당 평균 종업원 수는 19.8명

이다. 현재 부천시의 2차산업은 감소하는 추세이고 3차산업은 증가하는 추세로 부천시는 제조업 중심의 공업도시로부터 서비스산업 중심의 소비도시로 변모하는 경향을 보이고 있다.

2) 초등학교 공동급식 사례

(1) 사례개요

부천시의 초등학교 급식률은 1996년 11월 현재 4.4%에 불과해서 전국 도시평균인 50%에 크게 못 미치는 형편이었다. 저조한 초등학교 급식률에 관해 시민단체들에서는 이미 수년 전부터 문제를 제기하고 있는 상태였는데, 1995년 3월에는 YMCA 초등학교급식추진위원회의 위원장 외 4, 103 명이 청원서를 부천시의회에 제출한 바 있었다.

이해선 시장은 선거공약으로 초등학교 급식시설 지원을 제시한 바 있었고, 취임 후에는 급식시설지원에 관한 조례를 제정하려 하였다. 이 시장의 급식시설지원에 관한 조례제정 시도는 초기에 기초단체의 학교급식지원을 금지하는 중앙정부의 정책과 학교급식법에 위배된다는 이유로 시공무원들의 반대에 부딪혔다.⁶⁾ 그러나 그 후 중앙정부가 기초단체의 학교급식지원을 허용하는 방침을 정함에 따라 조례는 통과되었다.

이후 문제는 공동급식시설 지원으로 넘어갔다. 공동급식시설 건립안은 시청 기획담당관실에서 제안하였다. 공동급식시설 건립의 중요논리는 이 시설의 건립을 통해 학교마다 급식소를 설치하는 데 드는 시간과 투자비를 절감할 수 있고, 개별급식이 학교의 순수교육 업무수행에 지장을 초래할 수 있다는 것이었다. 그러나 경기도로부터 급식시설의 직접 건립운영은 자치사무 범위의 일탈과 교육경비 편법에 산편성운영이라는 지적을 받고 발주단계에서 공동급식시설 건립사업이 전면 중단되었다. 따라서 1998년 현재에는 약 129억 원의 예산으로 초등학교 개별급식이 추진되고 있다.⁷⁾ <표 1>은 초등학교급식시설지원조례 제정의 과정을 정리한 것이다. 그리고 <표 2>는 공동급식

표 1

초등학교
급식시설지원
조례제정 과정

일 자	사 건
96년 12월	- 공동급식 건립계획 수립 - 급식시설 건립부지 확보를 위한 1997년 공유재산 관리계획 변경계획안 의회 의결
97년 2월	- 공동급식시설 건립 기본 및 실시설계 발주 건의
97년 3월	- 경기도의 시설건립 보류처분 통보
97년 8월	- 부천시의 초등학교 급식지원비 49억 원에 대한 경기지사 승인
97년 11월	- 교육청의 초등학교 급식시설·설비 보조금 교부결정

표 2

공동급식시설
설치의 전개과정

일 자	사 건
95년 3월	- YMCA 초등학교급식추진위원회의 위원장 외 4,103명의 청원
95년 10월	- 시의원 20명의 발의로 시의회에 상정
95년 12월	- 부천시 학교급식 조례준비 촉구 건의안 제출 - 학교급식조례제정 소위원회 구성(의원 10명)
96년 1월	- 시의회에서 96년 5월까지 학교급식조례를 제정하기로 합의
96년 4월	- 시의회 주최로 학교급식 조례제정을 위한 주민공청회 개최
96년 6월	- 중앙정부의 학교급식법 및 시행령 개정에 따라 학교급식시설을 부천시 예산에서 지원토록 하는 학교급식조례 의결(‘부천 학교급식시설 및 설비지원에 관한 조례’)

시설설치사례의 전개과정을 요약한 것이다.

(2) 급식지원 조례에 대한 주요 관련자들의 입장

초등학교급식지원 조례의 제정과 관련한 주요 이해당사자로 시장, 시공무원, 시민단체, 교육청, 그리고 학부모를 들 수 있다. 첫째, 시장은 선거공약사항으로 급식시설을 지원하겠다고 하였다. 그러나 시공무원이 상위법에 저촉된다며 반대하자 후퇴하였다. 1995년 11월 19일 시의회 임시회 답변에서 시장은 공약사업인 만큼 최선을 다하겠다는 것과 도의회 조례와 법령이 개정되면 급식시설 지원문제를 해결하겠다고 하였다.

둘째, 관련 공무원들은 처음에 반대의견을 나타냈다. 반대의 주된

이유는 학교급식에 대해 지원하는 것은 상위법에 저촉된다는 것이었다. 이들은 또한 현행 학교급식법에 따라 학교급식의 결정, 형태, 운영방법은 교육청의 고유 권한결정사항이며, 시는 단지 보조여부를 결정할 수밖에 없다는 의견을 제시하였다.⁸⁾ 그러나 이후 중앙정부가 기초단체의 학교급식지원을 허용하는 방향으로 방침을 정함에 따라 담당공무원들의 입장은 조례 제정을 찬성하는 쪽으로 선회하였다.

셋째, 시의회는 1995년 5월 22일 임시회에 학교급식 후원에 관한 조례안이 시장명의로 제출되었으나, 이를 안건으로 상정조차 하지 않았다. 그러나 1995년 10월 6일에는 시의원 20명이 스스로 발의하여 시의회에 상정하였다. 이후 시의회는 학교급식 조례 제정을 위한 소위원회를 구성하고, 부천시학교급식조례 준비촉구건의서를 행정부에 제출하는 등 조례의 제정에 적극적으로 나섰다.

넷째, 시민들은 급식시설지원 조례에 찬성하면서, 시의회가 상정하지 않은 것을 비난하였다. 그리고 YMCA는 시민 4,103명의 서명이 담긴 청원을 도의회에 제출하였다. 이때 참여한 시민단체는 부천시 학부모연대, 기독교청년회, 국악사랑회, 시민회 등이다.

다섯째, 교육청 관계자와 학부모들은 찬성 입장이었다. 교육청 관계자는 공청회에서 후원금을 많이 거둔 학교부터 지원해 나가겠다고 하였다. 그리고 부천시 초등학교급식후원협의회 회장은 급식시설비의 지원에 정책적 우선순위가 두어져야 하고, 경기도에 보다 많은 지원을 요구해야 한다고 주장하였다.

(3) 급식방법에 대한 주요 관련자들의 입장

공동급식시설 설치와 관련한 주요 이해당사자의 입장은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 시장과 관련 공무원들은 이구동성으로 공동급식을 주장하고 있다. 투자가 적게 들고 같은 재원으로 3배가 넘는 급식인원의 처리가 가능하다는 것이다. 부천시는 현재 이미 급식방법이 확정된 8개 초등학교에 대해서는 개별조리시스템을 통해 급식을 제공하고, 기타 34개 초등학교에 대해서는 단계적으로 2개의 급식조

리센터를 설치해 공동급식을 제공한다는 자체계획을 세워놓고 있다. 부천시는 경기도의 공동급식시설 설치 반대에 대하여 주민복지 차원의 일을 법조문 해석의 차이로 보류하고 있다고 반발하였다.

둘째, 부천교육청은 교육적 의도 실현의 용이성, 한 식구라는 일체감 형성, 원가 급식제공, 다양한 급식식단 제공 등의 이유를 들어 개별급식방법을 지지하였다.

셋째, 경기도는 1997년 1월부터 부천시가 추진중인 공동급식센터의 설치작업에 제동을 걸었다. 그 결과 부천시의 예산집행이 보류되었다.

넷째, 초등학교급식 조례제정 전문소위원회의 보고에 따르면 학부모들은 대체로 개별급식시설 설치장소의 확보가 용이하지 않은 초등학교를 위해 부지가 있는 학교에서 여러 개 학교 분의 급식을 제공하기를 원하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 이러한 제도의 시행이 어려운 경우 급식배달회사와의 계약체결을 원하는 것으로 나타났다.

다섯째, 대부분의 시의원들은 재정효율성을 이유로 공동급식센터의 건립에 찬성하였다.

3) 영상도시화사업 사례

(1) 개요

부천시의 영상도시화사업은 이해선 전시장의 중요 선거공약사항이었다. 영상산업이 21세기 정보화시대의 핵심산업이라는 인식하에 부천시의 유리한 입지적 여건 — 즉 서울과 인천을 연결하는 중핵도시로서의 여건 — 을 활용하여 영상산업이라는 무공해산업을 일으키고 시민들에게 문화, 휴식공간을 제공하겠다는 것이 영상도시화사업의 추진논리였다. 그러나 사업의 타당성에 대한 이의가 지속적으로 제기되고, 1998년 지방선거에서 이 시장이 패배하면서 현재 이 사업은 답보상태에 있다.

부천시의 영상도시화사업계획은 1단계(1998년~2002년)에 기반조성

표 3
부천 영상도시화
사업의 전개과정

일 자	사 건
95년 11월	- '영상문화산업 육성방안' 수립
96년 10월	- 영상도시화사업 타당성 조사를 위한 연구용역 완료 (한양대 산업과학연구소)
96년 11월	- 영상도시화사업추진실무위원회 구성
97년 1월	- 영상사업추진기획단(3개반 14명) 설치
96년 12월	- 8개업체(삼성건설, 현대건설, 대우건설, 쌍용건설, 동아건설 등)에 테마파크 개발의향서 발송
97년 1월	- LG그룹의 개발의향서 제출
97년2~3월	- 3차에 걸친 시민여론조사 실시(영상사업추진 여부 — 85.2% 찬성, 민관공동사업 추진 — 79.2% 찬성, 사업의 성공여부 — 87.5% 성공).
97년 8월	- 상동택지개발계획 승인(시행자: 한국토지공사)
97년 11월	- 부천테마파크 컨셉트디자인 및 타당성조사 용역 발주
98년 4월	- 최종 개발프로그램 수립

사업과 테마파크 조성사업을 수행하고, 2단계(2003년~2005년)에는 상동지구 전체를 영상도시화하며, 3단계(2006년~2007년)에는 중동신도시와 기존도시를 포함한 부천시 전체의 영상도시화를 추구하는 내용으로 꾸며졌다. 2002년까지의 테마파크 조성에 투자될 재원은 5,877억 원으로 계상되었다. 테마파크의 경우 1998년 중으로 민관합동법인을 설립하여 2002년에 개장할 예정이었으나, 시장이 바뀐 현재는 영상사업추진기획단이 해체된 상태이고 사업추진도 불투명한 실정이다.⁹⁾ <표 3>은 영상도시화사업의 전개과정을 요약한다.

(2) 주요 관련자의 입장

부천 영상도시화사업과 관련한 주요 이해당사자의 입장들을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 이해선 시장은 선거공약으로 영상도시화사업을 제시하였고, 취임 후에는 이 사업을 대단히 의욕적으로 추진했다.

둘째, 관련 공무원들은 대체로 이 사업이 충분한 타당성이 있고 이에 따른 기대되는 부수적인 효과도 많으므로 계속 추진해 나가야 된

다는 입장이었다. 그리고 사업의 계속성이 유지되어 이미 들어간 비용이 사장되지 않았으면 좋겠다는 의견을 보였다. 한편 1997년 12월에 개최된 제57회 부천시의회에서 시의원들의 사업타당성 여부에 대한 회의적 질문에 대해 영상사업단장은 용역결과를 가지고 사업을 재조정해 나가겠다는 입장을 밝혔다.

셋째, 국회의원들은 사업타당성과 성공여부에 대하여 의문을 제기하는 입장이었다. 이들은 상공회의소 주최 초청간담회에서 시민적 합의도출이 안된 상태에서 추진하고 있다면서 반대의견을 제시하였다. 예를 들어 A 의원은 테마파크 건설의 대안으로 항공부품 공장단지나 자연녹지공간의 조성 등을 주장했고, B 의원은 사업추진에 대해서는 찬성하지만, 부지협조문제, 수요창출 등의 측면에 대한 추가검토가 요구되며, 시민공감대의 강화를 위해서도 노력해야 한다고 지적했다. 그리고 C의원 역시 착상은 좋지만 막대한 시예산이 투입되어야 하는 만큼 사업이 면밀하게 재검토되어야 하고, 시장주도보다는 상공인과의 의견교환, 시민공청회 등을 거쳐서 추진하는 것이 바람직하다는 의견을 개진하였다.

넷째, 삼성, 현대, 대우, 한진, 동부 등의 업체들은 부천시로부터 테마파크의 공동개발에 관한 의향을 타진받았으나 개발의향서를 제출하지 않았다. 한편 개발의향서를 제출한 LG그룹은 영상단지건설의 위험부담을 우려하고 있는 입장이었다. 특히 막대한 초기투자, 투자회수의 장기성 문제 등을 지적하였다. LG그룹은 처음에는 사업에 참여하겠다는 의향을 표시해 왔고, 전담팀을 구성하는 등 다소 적극적이었으나 나중에는 소극적인 입장으로 전환하였다.

다섯째, 지방의회 의원들은 전반적으로 소프트웨어적 산업진흥의 필요성에는 동의하지만, 사업추진과정의 문제점, 사업의 타당성 등에 대해서는 많은 의문을 제기하였다.

4) 경인우회도로 건설

(1) 개요

부천시는 경인국도상의 교통용량 한계로 인한 교통체증 해소, 도심 통과 교통량의 우회처리 필요성, 물류비 절감 등의 이유로 경인우회도로의 건설을 이미 1987년 도시계획에 반영한 바 있다. 경인우회도로는 소사구 송내동의 인천시계로부터 성주산을 거쳐 괴안동의 서울시계에 이르기까지 6.55km의 6차선 도로로 계획되었다. 경인우회도로의 총사업비로는 2,057억 원이 계상되었는데, 이 중 1,414억 원은 민자유치를 통해 충당할 예정이었다. 그리고 나머지 사업비에 대해서는 중앙정부, 경기도, 그리고 부천시가 50 : 25 : 25의 비율로 부담하도록 계획되었다. 경인우회도로는 본래 1996년 하반기에 착공하여 1999년 12월에 준공하도록 계획되었다. 그러나 이러한 건설계획은 예정대로 진행되지 못하였다. 경인우회도로의 착공이 지연되었던 중요한 이유로는 인근도시(서울, 인천)와의 협의부족, 보상비 등 재원조달의 어려움, 10) 성주산의 환경보존과 개발을 둘러싼 이해관계자들간의 갈등과 그에 따른 설계변경 등을 들 수 있다. 부천시는 현재 “대도시권광역교통관리에관한특별법시행령”의 제정에 따라 수립할 대도시권 광역

표 4
경인우회도로
건설사업의 전개과정

일 자	사 건
87년 10월	- 도시계획도로 선정
93년 12월~ 94년 12월	- 실시설계 완료
95년 3월	- 1995년 민자유치대상사업 확정(재경원)
95년 12월	- 민자유치 시설사업 기본계획 고시
96년 2월	- 성주산살리기 부천시민모임창립준비위원회 활동 본격화
96년 4월	- 사업계획서 접수(주관사 2개사, 15개사 컨소시엄 구성)
96년 11월	- 사업계획평가 및 우선협상대상자 선정
97년 1월~4월	- 민자유치사업자로 (주)대우 선정
97년 5월~9월	- 도시계획시설 변경 및 인허가절차 이행

교통계획에 경인우회도로가 포함될 수 있도록 건설교통부에 요청하고 있는 중이다. <표 4>는 경인우회도로 건설사업의 전개과정을 요약한 것이다.

(2) 주요 관련자들의 입장

경인우회도로 건설사업과 관련된 주요 이해당사자들의 입장을 정리하면 아래와 같다. 첫째, 시장과 관련 공무원들은 경인국도의 교통분산을 통한 부천시의 교통체증 완화를 위해 경인우회도로의 건설이 필요하다는 입장이었다.¹¹⁾ 경인우회도로 건설사업이 성주산 환경파괴를 우려한 주민들의 민원제기로 난항을 거듭하자, 부천시는 사업계획을 변경해 송내 2동 지상구간을 터널화해 대기오염과 소음을 최대한 방지한다는 수정안을 수립하였다.

둘째, 다수의 시의원들은 행정사무 특별위원회에서 경인우회도로 건설의 적법성과 타당성 조사를 결의하고, 성주산 훼손에 반대한다는 입장을 보였다.

셋째, 1996년 2월 7일 성주산살리기 부천시민모임창립준비위원회 3차 모임에서 종교단체, 인근주민 대상 서명운동과 현수막 설치 등 반대활동을 구체화하기 시작하였으며(시의원 2명 참석), 소사자연공원추진위원회 회장을 위원장으로 선출하였다. 이들은 경인우회도로의 성주산 관통구간은 부천 환경에 심각한 영향을 미칠 뿐 아니라 사업 우선순위에도 어긋나는 졸속사업이라고 주장하고, 1996년 2월 29일 성주산살리기 부천시민대책회의를 출범시켰다(15개 시민단체가 참여의사를 밝힘). 그리고 3월 9일에는 시민대책회의의 주관하에 300여 명의 시민이 반대시위를 하면서 사업자 선정을 즉각 중단하고 전철, 경전철 등 비공해 대중교통사업을 우선 실시하라고 요구하였다. 3월 19일에는 시민 200여 명이 송내동에서 주민 쉼기대회를 하고 소사구청까지 가두행진을 하였다.¹²⁾ 아울러 시민대책회의는 경인우회도로의 성주산 관통 반대서명운동을 벌여 부천시민 2만여 명의 서명을 얻었다. 성주산지킴이 시민대책회의는 1996년 9월 17일의 총회 겸 대책회의를

통해 부천시가 제시한 건설사업 수정안에 대해서도 경인우회도로의 건설이 성주산을 어떠한 형태로든 파괴하게 될 것이라면서 건설반대를 재확인하였다.

넷째, 경인우회도로 조기착공촉진 추진위원회는 괴안동 지역주민 3,139명의 연대서명을 얻어 경인우회도로의 조기착공을 요구하는 내용의 진정서를 1996년 9월 9일 부천시에 제출하였다. 괴안동 지역은 풍치지구로 지정되어 주민들의 재산권 행사가 지난 10여 년간 제한을 받아 왔던 곳이다. 이들은 풍치지구 지정에 따른 민원을 해소하고, 교통소통을 원활하게 하기 위해 환경피해를 최소화하는 범위내에서 경인우회도로를 빠른 시일내에 착공해야 한다고 주장하였다. 한편, 성주산살리기 시민대책회의와 조기착공촉진 추진위원회의 대표들은 부천 YMCA 주선으로 1996년 10월 26일에 회합을 가졌다. 이 자리에서는 소사, 괴안, 범박동 구간의 도로건설 시급성을 인정하면서도, 동시에 성주산을 관통하는 구간의 사업계획은 재검토해야 한다고 의견이 모아졌다. 아울러 이들은 주민 의견을 수렴하기 위해 공신력 있는 기관에서 주관하고 민·관이 공동 참여하는 시민공청회 또는 토론회를 개최하자는 데에 합의하였다.

다섯째, 국회의원들은 여야를 막론하고 경인우회도로의 성주산 관통계획에 반대하거나 그 계획을 보완해야 한다는 입장을 보였다.

여섯째, 시민대책위원회가 제기한 문제에 대하여 국민고충처리위원회는 초기(1997년 3월 11일의 2차 심의)에 성주산지키기 시민대책위원회의 입장을 수용하는 의견을 보였다. 그러나 국민고충처리위원회는 1997년 4월 23일에 발표한 최종판단에서 경인우회도로의 노선변경이 불가하다는 입장을 밝혀 부천시의 견해를 수용하는 입장을 보였다. 이에 대하여 대책위원회는 “80만 부천시민의 환경권을 외면한 단견의 소치”라고 비난하고, 시 옴부즈만에 대한 민원접수, 부천시에 대한 항의방문, 대시민 서명운동 등 반대운동을 계속 전개하기로 하였다(《부천시민신문》 1997. 5. 5).

5) 청소행정체계의 개선

(1) 개요

부천시의 쓰레기수거는 도급업체인 위생공사와 환급업체인 강서실업, 경남기업, 동운환경, 도시환경, 성광용역이 과점체제를 유지하며 수행하고 있다. 이 중 단독주택의 쓰레기수거는 도급업체인 위생공사가 담당하고, 공동주택과 상가를 포함한 일시다량배출업소의 쓰레기수거는 5개 환급업체가 담당하고 있다.

부천시의 청소행정체계 개선 이슈는 쓰레기 종량제 이후 쓰레기 발생량은 감소하였으나 쓰레기처리 예산은 매년 증가하고 있다는 문제점이 시의회에서 제기되면서 본격적으로 쟁점화되었다. 예를 들어 1995년의 쓰레기종량제 실시에 따라 쓰레기 수거량이 1994년 126,670톤에서 1995년에는 88,256톤으로 30% 가량 줄었음에도 불구하고 도급비는 1994년의 약 69억 9천만 원에서 1995년에는 86억 7천만 원으로 15% 정도 늘어났다는 것이다(신철영, 1997).¹³⁾ 특히 쟁점사안에는 도급업체인 위생공사가 사기업임에도 불구하고 공기업 예산기법을 적용받고 있다는 점이 포함되었다.

쓰레기수거체계의 개선방안 마련을 위하여 시의회는 청소행정개선 소위원회를 구성하여 도급과 환급의 구분을 없앤 지역제 일괄수거방식으로서의 전환, 쓰레기 수거비용 지급방식의 개선, 수거업체간 자유경쟁체제의 강화 등을 골자로 한 개선방안을 제시하였다. 그리고 쓰

표 5
부천시 청소행정체계
개선 이슈의 전개과정

일 자	사 건
96년 4월	- A 시의원의 제안에 따라 청소행정개선 소위원회 구성 확정
96년 5월~12월	- 10인으로 구성된 청소행정개선 소위원회 활동
96년 12월	- 쓰레기문제 해결을 위한 시민토론회 - 5개 환급업체 부당이득의 검찰 적발
97년 2월	- 카톨릭대의 연구용역결과 제출
97년 5월 22일	- 경실련의 폐기물수거체계에 대한 간담회

레기수거체계 개선 용역을 맡은 카톨릭대의 사회과학연구소에서도 이와 유사한 내용을 담은 연구보고서를 1997년 2월에 제출한 바 있다.

기존의 쓰레기수거체계를 옹호하면서 쓰레기수거체계의 점진적인 변화를 원하는 시공무원 및 수거사업자와 신속한 변화를 원하는 시의원 및 시민단체 관계자들 간의 줄다리기가 장기간 지속되었다. 그러나 부천시의 쓰레기 수거방식이 앞으로 도급과 환급의 구분을 없앤 지역전담 수거방식으로 변화해야 한다는 점에 대해서는 최근 들어 대부분의 이해당사자들간에 거의 합의가 이루어진 상태이다.¹⁴⁾

<표 5>는 부천시 청소행정체계 개선 이슈의 전개과정을 요약한다.

(2) 주요 관련자들의 입장¹⁵⁾

첫째, 관련 공무원들은 도급·환급 일원화와 지역전담제의 급격한 실시가 현실적으로 어렵다는 입장이었다. 이러한 시각에서 이들은 청소행정의 단계별 개선방안을 제시하였다. 1단계로 도급 청소비용을 줄이기 위해 위생공사의 인력과 차량을 감축함으로써 예산을 11억 가량 삭감하고, 그 이후에 업체별 쓰레기수거 추이를 분석하면서 기존의 방식을 점차 개선해 나가겠다는 것이다.

한 담당공무원은 인터뷰에서 기존의 쓰레기수거체계 방식에 큰 문제는 없다는 견해를 밝혔다. 다만 쓰레기수거 행정을 점진적으로 개선하기 위하여 1997년 5월 1일부터 톤당 지급방식을 세대당으로 변경하였고, 위생공사의 규모를 축소시키고 있으며, 수거된 쓰레기의 전량 처리가 가능한 폐기물 종합처리시설을 오정구 대장동에 2000년 9월 완공예정으로 건립중이라는 것이다.

둘째, 시의회의 환경복지위원회 의원들은 대체로 부천시와 도급 및 환급업체들 간의 계약방식에 다분히 비판적인 견해를 가지고 있었다. 그러나 변화의 속도에 대해서는 다소 신축적인 입장을 취했던 것으로 판단된다.

셋째, 부천 경실련 관계자들은 현재의 쓰레기수거 및 운반체계에 대해 비판적이었다. 위생공사가 환급업체들보다 훨씬 많은 처리비용

을 받고 있으며, 부천시가 위생공사와 독점적인 도급계약을 맺음으로써 상당한 예산을 낭비하고 있다는 것이다.

4. 부천시의 정책형성 사례 분석

이 절에서는 부천시의 정책형성 사례를 정책형성에 대한 단체장의 영향력, 지방정치의 다원성, 그리고 지방정책형성에 있어서 상위정부의 역할이란 측면에서 분석하고, 이러한 분석결과의 일반화 가능성을 논구한다.

1) 정책형성에 대한 시장의 영향력

우리나라의 자치단체장은 지방정부 구성원들에 대한 인사권을 지니고 있을 뿐만 아니라 의회의 결정에 대하여 재의를 요구할 수 있는 권한을 가진다. 게다가 자치단체장은 지방정부에 있어 행정기능을 담당하는 유일한 선출직 공무원이다. 따라서 한국의 지방정부는 강(強) 시장적 권력구조를 가진다.¹⁶⁾

지방정부의 정치구조는 지방정부의 외적 환경, 시장의 개인적 성격, 시장의 정치적 자원 등과 더불어 시장 영향력의 크기를 결정하는 중요한 요소이다(Pressman, 1972). 강시장적 정부구조하에서 자치단체장이 정책형성과정에 많은 영향력을 행사하는 것은 흔히 발견할 수 있는 현상이다. 부천시의 경우도 강시장 구조하에서 시장이 정책형성에 커다란 영향력을 행사했다는 점에서 결코 예외가 아니다. 이해선 시장은 부천시가 추진했던 가장 큰 정책이었던 영상도시화사업을 정책이슈화 단계부터 정책의 형성과 부분적인 집행에 이르기까지 주도하였다. 그는 또한 시공무원과 경기도의 초기 반대를 무릅쓰고 우리나라에서 최초로 초등학교급식 지원에 관한 조례를 통과시켜 기초단체에 의한 급식 재정지원을 가능케 하였다. 그러나 이 시장의 정책적 영향력은 시간이 지나면서 약화되는 경향을 보이게 된다.

부천시는 정치적 성향으로 보아 전통적으로 구야당세가 강한 곳이

다. 1992년 총선에서는 3개 구 모두 당시 야당이던 민주당 국회의원을 당선시켰고, 1992년 대선에서도 당시 김대중 후보의 표가 김영삼 후보의 표를 앞질렀다. 부천시의 이해선 시장은 의사 출신으로 1995년 6월 27일의 지방자치선거에 민주당 후보로 선거에 나서 약 10만 6천 표를 얻어 당선된 바 있다. 당시 시장선거에서 2위를 한 민자당의 김길홍 후보는 약 6만 5천 표를 얻었다. 따라서 최소한 1996년 초에 민주당을 탈당할 때까지 이 시장의 권력기반은 강했을 것이라고 추론할 수 있다.

영상도시화사업 등의 예를 통해서 짐작할 수 있듯이 이 시장은 또한 강한 혁신성의 소유자였다. 실제로 이 시장은 그를 지켜본 주변사람들로부터 “하려는 의지가 강하다,” “똑똑한 반면 독선적이다”라는 식의 평을 듣는 경향이 있었다.¹⁷⁾ 따라서 재임 초기시절 이 시장의 리더십은 사업가형에 가까웠으리라고 봄이 타당하다.

한편, 이 시장이 민주당을 탈당하고 시의회와의 사이가 나빠지면서 그의 정치자원은 차츰 감소했던 것으로 판단된다. 이해선 시장은 1995년에 민주당으로부터 국민회의가 분당함에 따라 1996년 초에 민주당을 탈당하였다. 그러나 그 후 이해선 시장은 국민회의에 입당하지 않은 채 무소속으로 남았다. 1998년의 시장선거에서는 결국 신한국당 후보로 출마하였다.

민선자치 출범 초기부터 — 혹은 최소한 1995년 정기회의에서 시의회가 시의 예산안을 거부하고, 1996년 2월에 시의회가 동정자문위원회를 폐지하고 시행정부의 시설관리공단 신설조례안과 건축조례안을 부결한 이후부터 — 이해선 시장과 시의회 간의 갈등과 대립이 적지 않았다. 이러한 갈등의 이유에 대해서는 여러 측면에서의 분석이 가능한데, 그 중에서도 민선시장이 시정운영을 독단적으로 결정하고 시의회를 경시하고 있다는 시의원들의 인식, 야당 출신인 시장에 대한 구여당측 의원들의 견제, 시장과 국민회의 A 의원간의 갈등, 시의회 의장과 시장 간의 갈등 — 시의회 의장의 시장출마 가능성의 존재 — 등이 중요한 원인으로 작용했던 것으로 판단된다.

국회의원, 그리고 시의회와의 갈등, 당적 포기 등의 요소는 이해선 시장의 정치자원을 크게 감소시켜, 시간이 흐르면서 그의 리더십은 점차 개혁운동가형으로 변화해 갔다고 볼 수 있다. 이러한 부천시장의 사례를 통해 정책형성과정에 있어서 시장의 영향력에 대한 보다 일반적인 함의를 찾는다면 첫째, 우리나라의 강시장적 지방정부 구조 하에서 단체장이 정책형성과정에 많은 영향력을 행사할 확률이 높다는 것이다. 둘째, 정책형성에 대한 단체장의 영향력은 지방정치의 다른 역할자—즉 시의원과 국회의원—와의 관계, 그리고 단체장이 지닌 중앙정치와의 연계의 성격에 따라 변화할 수 있다는 것이다.

2) 지방정치의 다원성

지역엘리트들이 지방정치에 있어 대단히 중요한 존재라는 점은 부천시 사례에서도 확인할 수 있다. 예를 들어 부천시 쓰레기수거업체인 위생공사와 5개 환급업체는 부천시와 계약을 맺고 상당기간 동안 부천시 쓰레기 수거업무 분야에 있어 독과점체제를 유지해 오고 있다. 그리고 시정부와 사업체 관련자들 간의 일정한 수준의 친분, 교류, 그리고 이해는 이러한 독과점체제 유지의 필요조건으로 작용할 것이다. 그럼에도 불구하고 우리나라 지방정치에 있어 지역엘리트들의 역할이 그 동안 과대평가되어 왔다는 증거를 부천시의 정책형성 사례에서 찾아볼 수 있다.

부천시의 여러 정책형성과정에서 시장과 시의원들이 입장을 정리하는 데 가장 큰 영향을 미친 것은 시민의 여론이었다. 그리고 이러한 점은 부천시에 지역구를 가지고 있는 국회의원들에 있어서도 마찬가지였다.

한편 부천시민의 여론을 형성하는 데 있어 각종 상설 혹은 임시 시민단체들은 준거시민(*reference public*)¹⁸⁾으로서 대단히 중요한 역할을 수행했다. 예를 들어 쓰레기수거 문제에 있어서의 경실련, 초등학교 급식 문제에 있어서의 YMCA, 경인우회도로 문제에 있어서의 성주산 지키기 시민대책위원회와 조기착공촉진 추진위원회가 그러한 시민단

체들이었다. 그리고 비록 특정 정책이슈 영역에 있어 시민단체들의 활동이 두드러지지 않았다고 해도 시민의 여론은 공청회, 간담회, 여론조사 등의 경로를 통해서 정책형성과정에 상당한 효과성을 지니고 투입되었다.

부천시 정책형성과정의 다원화에 기여한 또 다른 계층으로 부천시에 지역구를 가진 국회의원들과 시의원을 들 수 있다. 이들은 지역구 주민의 여론에 민감하게 반응하는 데다가 종종 이 시장과의 개인적인 감정대립이 겹쳐 부천시의 정책형성과정을 파편화시키는 방향으로 작용했다. 그 결과 앞서 서술한 정책사례 중에 경인우회도로건설과 영상도시화사업은 수 차례의 정책재형성(*reformulation*) 과정을 거치면서도 결국에는 집행단계에까지 이르지 못했던 것이다.

3) 지방정책형성에 있어 상위정부의 역할

이 연구에서 서술한 4개 사례 중에 상위정부의 역할이 두드러지게 나타난 것은 초등학교급식 문제와 경인우회도로 문제이다. 이 두 개의 사례에 있어 상위정부는 부천시의 정책형성에 결정적인 영향을 미쳤는데, 초등학교급식 문제에 있어서 경기도는 부천시의 급식지원 조례 제정을 대단히 지연시키고, 공동급식시설의 건립을 불가능하게 했다. 그리고 경인우회도로의 경우에는 중앙정부가 부천시에 대하여 어려운 문제에 대한 새로운 해결책을 제공하는 방향으로 개입했다고 보겠다.

초등학교급식 문제에 대해 경기도는 지방정부간 서비스 형평성의 제고, 그리고 대중적 정책(*majoritarian policy*)¹⁹⁾의 악용가능성 억제라는 논리로 부천시의 정책형성과정에 개입했다. 다시 말해 경기도는 기초단체간의 재정력 불균형이 기초단체간 초등학교급식 불균형으로 이어지는 현상을 우려하고, 학교급식법에 따라 교육청 주관하에 시행되어야 할 초등학교급식이 지방정부의 '좋은 정치'를 통한 인기제고 전술의 장이 되는 것을 막으려 했다고 볼 수 있다.

5. 결 론

부천시 정책형성 사례분석을 통해서 우리나라 기초단체의 정책형성과정을 설명하는 데 유용할 수 있는 몇 가지 명제를 추출할 수 있다. 그것은 첫째, 한국 지방정부가 강(強)시장적 권력구조를 지니고 있기 때문에 지방정책형성에 있어 시장의 독주가 나타날 가능성이 높다는 것이다. 둘째, 비록 동일한 권력구조하에서도 정책형성에 대한 시장의 영향력은 시장과 중앙정치간 연계의 성격에 따라 변화할 수 있다는 것이다. 셋째, 지방정부의 선출직 공무원들이 여론과 선거정치에 민감하기 때문에 우리나라 지방정치에 있어 시민단체 등 준거시민의 활동 영역이 상당히 넓고, 상설적으로 혹은 이슈에 따라 임시적으로 만들어지는 다양한 준거시민의 활동은 지방정치의 다원화를 촉진하고 있다는 것이다. 넷째, 국회의원과 정당의 지구당 위원장들은 지방정치에 있어 중요한 활동가로서의 위치를 지니며, 지역구 여론의 향배와 시집행부와의 관계에 따라 이들은 종종 지방정책형성에 있어 다원화 혹은 파편화의 힘으로 작용하게 된다는 것이다. 그리고 마지막으로 한국의 정부간 관계는 수평적 정책네트워크보다 수직적 정책네트워크가 발달된 형태를 띠고 있으며,²⁰⁾ 그 결과 지방정부 정책형성에 있어 상위정부의 역할범위가 상당한 수준으로 유지되고 있다는 것이다.

■ 주

* 이 논문을 위한 연구는 학술진흥재단의 1997~8년도 인문사회과학분야 중점영역 연구지원에 의해 이루어졌다. 이 논문은 1998년 한국정치학회 추계학술대회에서 발표한 논문의 수정본이다.

- 1) DiGaetano는 기본적으로 '도시의 통치연합이 경제발전문제를 어떻게 인식하고 있는가'에 따라 도시정권을 유형화하고 있다. 따라서 그의 도시정권 유형화가 '도시정부의 가장 중요한 정책목적은 경제발전'이라는 Peterson의 논지를 크게 벗어난다고 보기는 어렵다.
- 2) 평판적 조사의 대상이 되었던 175명의 지도자들에는 사업가, 금융가, 정치지도자, 신문편집인, 시민운동 지도자 등이 포함되었다.

- 3) 이와 유사한 맥락에서 강명구(1997)는 1980년대 이후 ‘누가 다스리느냐?’의 문제보다는 ‘도시가 어떻게 통치되고 있는가?’의 질문이 중요해졌다고 주장한다.
- 4) Stone은 도시정권을 “공공조직과 사적 이해가 함께 기능하여 통치적 결정을 만들고 수행하기 위해 이론 비공식적 장치(arrangements)”라고 정의한다(Stone, 1989:6). 도시정권이론의 주된 관심은 ‘도시정부가 과연 어떠한 방식으로 민간부문과 정치연합을 구축하여 통치능력(governing capacity)을 확보하고, 사회경제적 변화에 도시를 적절히 적용시키기 위한 통치적 결정을 만들고 실행하는가?’를 규명하는 데 있다.
- 5) 이 점과 관련하여 Peterson(1979; 1981)은 심지어 지방정부의 내부정치적인 특성들은 지방정책에 그리 결정적으로 작용하지 못한다고 주장한다. 그는 지방정책이 주로 지방정부의 통제권 밖에 있는 정치적·경제적 변수들—그 예로 중앙정부의 정책, 경기 등—에 의해 좌우된다고 본다.
- 6) 당시 학교급식법 제8조는 학교급식에 필요한 경비를 해당 학교의 설립경영자가 부담해야 한다고 규정하고 있었다.
- 7) 129억 원 중 부천시와 교육청의 지원 액수는 각각 49억 원과 130억 원이다.
- 8) 1995년 11월 19일 제142회 임시회에서 기획실장은 답변을 통해 지방자치교육에 관한 법률 제25조에 의거 교육·학예에 관한 사무는 시도교육감의 권한사항이고, 학교급식법 제8조가 학교급식에 필요한 경비를 해당 학교의 설립경영자가 부담해야 한다고 규정하고 있으며, 재정여건이 좋은 자치단체와 그렇지 못한 자치단체 간의 형평성 문제 등을 들어 경기도가 기초단체의 재원보조를 반대하고 있는 까닭에 급식시설에 대해 재정지원을 할 수 없다고 하였다.
- 9) 원혜영 시장은 최근 《부천시민신문》과의 인터뷰에서 테마파크 설립예정지인 상동지역을 산업용지로 개발하는 방안이 검토되고 있음을 밝혔다.
- 10) 보상에 필요한 비용 370억 원 중 1997년 12월 현재 확보된 재원은 189억 원이다(제57회 부천시의회 1997년 12월 11일 회의록 참조).
- 11) 특히 경인우회도로 건설에 대한 시장의 집착은 상당히 강했던 것으로 판단된다. 부천 경실련의 한 고위관계자는 필자와의 면담에서 시장의 독선적 시정운영이 드러난 대표적인 예로 경인우회도로 건설사업을 지적한 바 있다.
- 12) 이날의 월기대회에는 신한국당과 국민회의 소속 국회의원도 참석하였다.
- 13) 부천시 쓰레기수거체제의 문제점은 단지 도급업체에만 국한된 것은 아니었다. 1996년 12월 20일에는 5개 환급업체들이 처리한 쓰레기의 양을 속여 부당이득을 취해 검찰에 적발되는 사건이 발생하였다.
- 14) 청소행정 개선소위원회 위원장과의 인터뷰 결과.
- 15) 1997년 5월 3일 부천시의회 환경복지위원회 제6차 회의와 1997년 5월 22일 경실련이 개회했던 ‘폐기물 수거체제에 대한 간담회’에서 나타난 바를 중심으로 정리한 것이다.
- 16) 비록 중앙정부가 국가직 공무원을 지방정부의 부단체장으로 임명하는 제도가 있기는 하지만, 단체장이 중앙정부에 대하여 부단체장의 교체를 요구하는 현상이 종종 나타나는 우리의 현실에서 부단체장이 단체장에 대하여 효과적인 견제기능을 수행하기란 쉽지 않다.
- 17) 부천 경실련 사무국장, 그리고 시청 공무원들과의 인터뷰 결과임.
- 18) 롭과 엘더(Cobb and Elder, 1983) 참조.

- 19) 대중적 정책이란 광범한 주민의 비용부담과 광범한 주민의 혜택을 수반하는 정책이다. 대중적 정책은 정책형성의 초기과정에서 열띤 이념적 논쟁을 부를 수 있으나, 일단 받아들여진 후에는 광범하게 인기를 끄는 경향이 있다(Wilson, 1980).
- 20) 지자체간 수평적 네트워크 미발달의 한 증거로 경인우회도로건설에 대한 서울시와 인천시의 비용분담 거부와 소극적 협조를 들 수 있을 것이다. 경인우회도로 건설의 직접적인 수혜자에는 부천시민뿐 아니라 서울시민과 인천시민도 포함된다.

■ 참고문헌

- 강명구. 1998. 지방자치와 도시정치 : 행위자 중심적 해석을 위한 시론적 연구. 《한국정치학회보》 31(3) : 109~128.
《부천시민신문》.
부천시의회의회의록.
신철영. 1997. 부천시 폐기물처리의 방향. 부천경제정의실천시민연합 내부 문건.
- Bachrach, Peter and Morton S. Baratz. 1962. Two Faces of Power. *American Political Science Review* 57:947~952.
- Cobb, Roger W. and Charles D. Elder. 1983. *Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda Building*. 2nd ed. Baltimore: Johns Hopkins University.
- Coe, Charles K. 1982. *Intergovernmental Variables : Their Impact on Local Policy*. Unpublished Doctoral Dissertation, University of Pittsburgh. USA.
- Dahl, Robert A. 1961. *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.
- DiGaetano, Alan and John S. Klemanski. 1993. Urban Regimes in Comparative Perspective. *Urban Affairs Quarterly* 29(1) : 54~83.
- Elkin, Stephen L. 1987. *City and Regime in the American Republic*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hunter, Floyd. 1953. *Community Power Structure : A Study of Decision Makers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Jones, Bryan. 1983. *Governing Urban America*. Boston: Little Brown and Company.
- Judge, David et al. 1995. *Theories of Urban Politics*. London: Sage.
- Molotch, Harvey. 1976. The City as a Growth Machine. *American Journal of Sociology* 82(September) : 309~330.
- Oates, Wallace E. 1990. Decentralization of the Public Sector : An Overview. In Robert J. Bennett, ed. *Decentralization, Local Governments, and Markets : Toward a Post-Welfare*

- Agenda*. Oxford: Clarendon Press.
- Palumbo, Dennis J. 1988. *Public Policy in America : Government in Action*. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich.
- Peterson, Paul. 1981. *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Peterson, Paul. 1979. A Unitary Model of Local Taxation and Expenditure Policies in the United States. *British Journal of Political Science* 9(3) :281~314.
- Pressman, Jeffrey L. 1972. Preconditions of Mayoral Leadership. *American Political Science Review* 66:511~524.
- Rhodes, Rob. A. W. 1986. The Changing Relationships of the National Community of Local Government, 1970~1983. In M. Goldsmith, ed. *New Research In Central-Local Relations*. Vermont: Gower.
- Ripley, Randall and Grace Franklin. 1984. *Congress, the Bureaucracy and Public Policy*. 3rd ed. Homewood: Dorsey Press.
- Ross, Bernard H. et al. 1991. *Urban Politics : Power in Metropolitan America*. Itasca: F. E. Peacock Publishers.
- Stoker, Garry. 1992. *The Comparative Study of Urban Regimes*. Revised version of paper presented at the Urban Affairs Association Annual Conference, Cleveland.
- Stoker, Gerry. 1988. *The Politics of Local Government*. London: Macmillan.
- Stone, Clarence. 1989. *Regime Politics : Governing Urban Atlanta, 1946~1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Stone, Clarence. 1980. Systemic Power in Community Decision Making. *American Political Science Review* 74(December) :978~990.
- Waste, Robert J. 1989. *The Ecology of City Policy-making*. New York: Oxford University Press.
- Wilson, James Q. 1980. *American Government : Institutions and Policies*. Lexington: D. C. Heath.
- Wright, Deil S. 1988. *Understanding Intergovernmental Relations*. 3rd ed. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing.
- Yates, Douglas. 1977. *The Ungovernable City : The Politics of Urban Problems and Policy-making*. Cambridge: MIT Press.