

정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)에 있어서 정책중개자(policy broker)의 유형과 역할에 대한 연구:

세종시 정책사례를 중심으로*

박 용 성**
최 정 우***

..... <目 次>	
I. 서 론	III. 세종시 정책사례에서의 정책중개자 유형과 역할
II. 정책옹호연합모형에서의 정책중개자	IV. 결 론

<요약>

본 논문은 정책문제를 둘러싼 옹호연합간의 갈등을 중재하고, 옹호연합들이 수용할 수 있는 합리적인 대안을 제시하는 역할을 담당하는 정책중개자의 유형에 대한 선행연구 검토를 통하여 정책중개자의 역할과 유형에 대한 새로운 분석을 시도하였다. 같은 상황 속에서도 “정책중개자가 어떠한 특성을 가지는가”에 따라 더욱 수용가능하며 합리적인 정책대안이 도출될 수 있다. 본 논문은 정책중개자의 내적 요인으로 정당성(legitimacy)과 전문성(expertise)을 제시하여 정책중개자의 유형을 제시하였으며 이러한 내적 요인으로 나타날 수 있는 정책중개자 유형에 따라 세종시 정책과정의 정책중개자가 어떠한 정책변동을 파생시켰는지에 대해 실증적으로 밝히고자 하였다. 세종시 정책은 ‘행정수도→행정중심복합도시→세종시 수정안’의 큰 변화를 겪었는데 이 과정에서 다양한 이해관계를 지닌 옹호연합들이 등장하였으며 정책중개자 또한 다른 유형을 보였다. 정책중개자의 유형과 역할에 따른 세종시 정책사례분석을 통해 정책을 둘러싼 갈등에 따른 외적 기준과 전문성 및 정당성을 요소로 하는 내적 기준을 준거로 한 정책중개자 유형화의 가능성과 한계를 동시에 보여주고 있다.

【주제어: 정책옹호연합, 정책중개자, 정당성, 전문성, 세종시 정책사례】

* 본 논문은 2010 한국정책학회 동계학술대회에서 발표한 원고를 수정 및 보완한 것임.

** 단국대학교 죽전캠퍼스 행정학과 교수(yspark1@paran.com)

*** 단국대학교 행정학과 석사과정(jungwoo1088@dankook.ac.kr)

논문접수일(2011.3.16), 수정일(2011.5.23), 게재확정일(2011.6.1)

I. 서 론

정책옹호연합모형은 정책갈등이 존재하는 정책문제의 정책형성과정을 설명하는데 적실성 있는 모형으로, 지금까지 국내·외적으로 다양한 정책영역에 대한 ACF 모형 적용연구들이 수행되어 왔다. 본 모형에서 '정책중개자(policy broker)'는 정책갈등을 중재하기 위해 각 옹호연합들이 수용할 수 있는 합리적인 대안을 제시하여 상이한 정책옹호연합들의 합의를 이끌어내는 역할을 하는 중요한 정책행위자로서, 정책중개자에 의해 도출된 정책대안은 정책변동을 촉발하는 주요한 메커니즘이라 할 수 있다¹⁾). 그러나 이러한 정책변동의 기제로서의 중요성을 지닌 정책중개자의 실체와 그 역할에 대한 선행연구는 국내·외적으로 많이 이루어지지 않은 실정이다. 정책중개자는 정책옹호연합모형에서 정책변동을 촉발한다. 이러한 정책중개자는 다양한 행위자가 그 역할을 할 수 있는데, 정책중개자가 처한 상황이나 혹은 정책중개자가 어떠한 역량을 지니고 있는지에 따라서 정책중개가 달리 이루어질 수 있으며 그에 따라 다른 양상으로 정책변화가 촉발될 수 있다.

따라서 본 논문은 그동안 정책옹호연합모형에서 깊게 논의되지 못했던 정책중개자의 역할을 살펴보기 위해 기존의 선행연구들에서 다루어진 정책중개자의 실체와 역할을 종합하고, 더 나아가 갈등을 기준으로 이루어졌던 정책중개자 유형화의 한계를 보충하기 위하여 내적변수를 통해 유형화해보고자 한다. 또한 이와 같은 내적변수에 의한 유형화를 세종시 정책사례의 정책중개자에 적용시켜 본 정책사례에서 정책변동을 이끌어내는 기제로서의 정책중개자의 역할을 분석하고자 한다. 본 연구의 시간적 범위는 2002년 9월 30일 노무현 대통령 후보의 행정수도 공약 발표 이후부터 2010년 6월 29일 국회 본회의에서 세종시 수정안이 부결될 때까지의 시기이다. 정책옹호연합모형, 정책중개자, 세종시 정책추진 관련 문헌 조사를 통해 연구를 진행하였으며, 이외에 세종시 정책에 대한 각종 언론보도 내용과 정부 간행물, 관련 발간자료 등을 활용하였다.

1) 정책변동(policy dynamics)의 스펙트럼은 정책쇄신(policy innovation), 정책유지(policy maintenance), 정책승계(policy succession), 그리고 정책종결(policy termination)로 구분될 수 있으며 이러한 정책변동을 촉발시키는 행위자는 공식적인 행위자와 비공식적인 행위자로 나눌 수 있다(Hogwood & Peters 1983:27, 유훈 2009)

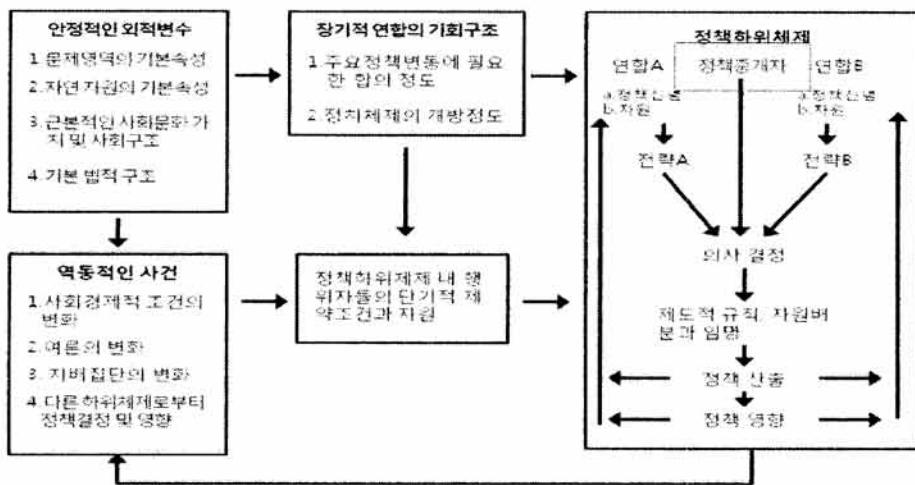
II. 정책옹호연합모형에서의 정책중개자

1. 정책옹호연합모형과 정책중개자

정책옹호연합모형<그림 1>은 서로 상이한 신념과 가치체계를 가지고 갈등하는 집단들이 각기 옹호연합을 형성하여 장기간에 걸쳐 대립하고 타협하는 경우를 분석하는데 유용한 이론 모형이다(Sabatier and Jenkins-Smith, 1998; 김순양, 2009: 101). ACF의 구성요소로는 정책 하위체계(policy sub-system)에 영향을 주는 안정적인 변수와 역동적인 외적요인으로 구성된 외적요인, 정책옹호연합들을 결속시키는 요인이 되는 신념체계(belief system), 정책지향학습(policy-oriented learning) 및 정책신념과 전략을 정책에 투영하고자 갈등하는 옹호연합을 중개하는 정책중개자(policy broker)가 있다(Sabatier and Jenkins-Smith, 1998; 김순양, 2010: 45). <그림 1>의 내용과 같이 정책하위체계에서의 행위자는 공통의 신념체계를 지닌 행위자들과 정책옹호연합을 형성한다. 이렇게 형성된 옹호연합은 안정적인 변수와 역동적 외적요인과 같은 외적변수로 인해 지원 또는 제약을 받으며, 이러한 환경적 요인 속에서 그들만의 전략과 그들의 전략을 지원할 자원들을 지니고 다른 정책옹호연합과 갈등과 경쟁을 하게 된다. 이 과정에서 옹호연합은 정책에 영향을 주고 정책변동을 유도하는데, 옹호연합들의 중간에서 그들을 중개해 주는 역할을 정책중개자가 담당한다. 정책옹호연합의 전략 외에도 정책변동을 유발하는 주요한 요인으로는 정책 지향적 학습과 외부적 충격(external shocks) 등이 있다.

정책옹호연합모형은 1999년 이래로 변화를 겪어왔다. <그림 1>의 모형은 현재까지 최종적으로 수정된 2007년의 모형이다. 본 모형에서는 ‘주요정책변동에 필요한 합의정도’를 포함시키고 있다. 이전의 모형에서는 외적, 내적 충격이 있어야만 정책변동이 이루어진다고 보았으나, 2007년 모형에서는 내적·외적 충격 없이도 옹호연합들이 협의에 도달할 수 있는 현실을 반영하였다.(김순양, 2006: 45) 2007년 모형은 협의를 도달하는 과정을 이끄는 정책중개자의 역할을 중시하였으나 Sabatier의 모형은 정책중개를 통한 정책변동과정을 제대로 밝히고 있지 못한다는 측면에서 정책변동의 기제로서 정책중개자의 역할에 대한 추가적인 연구의 필요성이 제기 되고 있다(김순양, 2006: 55).

〈그림 1〉 정책옹호연합모형과 정책중개자



자료: Sabatier & Weible, 2007: 202.

2. 정책옹호연합모형에 있어서 정책중개자에 대한 선행연구

정책중개자는 정책과 관련한 옹호연합이 모두 수용할 수 있는 대안을 제시하여 그들의 갈등을 중개 또는 조정한다는 점에서 중요성을 지니고 있다(Weible, C. M et al. 2009: 132). Sabatier(1988)는 정책중개자가 정치적 갈등을 감당할 수 있는 수준에서 합리적 해결책을 제시하는 것을 주된 관심사로 한다고 보고, 많은 정책중개자는 정치적 성향을 지니고 있기 때문에 정책옹호자와 정책중개자는 연속선상에 있다고 주장한다(Sabatier, 1988: 133). 또한 정책중개자는 제3집단의 행위자로, 상충되는 옹호연합들의 전략들을 중개하며 그들의 주된 관심사는 갈등을 줄일 수 있는 합리적 대안을 찾는 것이라고 파악하였다(Sabatier, 1998: 133). 박상원·박치성(2009)은 정책중개자가 갈등상황에 따라서 적극적 또는 소극적 중개를 할 수 있다고 주장하였다. 김순양(2006)은 정책중개자는 중립적이어야 하지만 실제로는 옹호자와 중개자의 구분이 명확하지 못한 경우도 있으며 정책중개자가 정치적 성향을 지니고 있다는 Sabatier(1988)의 주장에 동의하고 있다(김순양, 2006: 48). 강은숙(2002)은 정책중개자는 각 옹호연합의 주장을 규범적으로 중개하며 옹호연합 간 침예한 갈등을 줄이기 위한 합리적 타협안을 제시하는 행위자이므로 그 범위가 정해져 있지 않고 정책문제의 특성에 따라서 결정될 수 있다고 주장한다(강은숙, 2002: 107). 마지막으로 최은영·지현정(2008)은 공식적인 정책결정자들은 다양한 행동유인을 가질 수 있으므로 이들의 중개자로서의 역할 또한 다양

해 질 수 있음을 밝히고 정책중개자의 유형을 갈등의 정도에 따라 비난회피자, 정책중개자, 정책옹호자, 정책혁신가의 4가지 유형으로 구분하였다(최은영·지현정, 2008: 105).

여러 학자들의 의견을 종합하면 정책중개자는 상충되는 정책옹호연합들의 갈등을 합리적이고 수용 가능한 수준의 대안을 제시하여 중개하는 제3의 행위자로 정리할 수 있다. 또한 정책중개자는 갈등상황에 따라 그 역할 양상이 달라질 수 있고, 중립적 위치가 아닌 자신의 정치적 성향에 따라 정책옹호자 스펙트럼의 연장선상에 있을 수 있다.

3. 정책중개자의 유형과 그 역할에 대한 이론적 논의

앞서 언급한대로 정책중개자는 항상 동등한 수준의 중개노력을 기울이기보다는 갈등의 양상에 따라서 적극적 또는 소극적 성향을 보인다. 그리고 이러한 갈등의 양상에 따라 최은영·지현정(2008)은 정책중개자를 비난회피자, 정책중개자, 정책옹호자, 정책혁신가의 4가지 유형으로 분류하였다. 하지만 갈등을 기준으로 한 정책중개자의 유형화는 정책중개자가 처한 상황적 맥락만을 그 기준으로 하고 있으며, 정책중개자의 내적 속성에 대해서는 언급하지 않았다. 정책중개자는 그 자신이 지닌 역량에 따라 정책을 중개하는 방식이 달라지며, 또한 정책 대안도 달라질 수 있다. 즉 정책중개자가 누구인가에 따라 정책변동의 방향이 달라질 수 있는 것이다. 따라서 본 논문에서는 갈등에 따라 유형화한 최은영·지현정(2008)의 정책중개자 4가지 분류를, 전문성과 정당성이라는 정책중개자의 내적 요인을 기준으로 새롭게 유형화하고자 한다.

1) 정책갈등의 정도에 따른 정책중개자의 유형

정책중개자는 갈등의 정도에 따라 적극적 또는 소극적인 중개를 할 수 있다. 즉, 옹호연합간 갈등이 상대적으로 높은 수준인 경우 합의를 이끌어 내는 것이 갈등이 낮은 수준인 경우보다 어려울 것이므로 소극적인 중개를 하게 되며 그 반대의 상황, 즉 갈등의 수준이 낮은 경우 적극적인 중개가 가능하다. 갈등의 수준이 높을 경우 정책중개자는 비난회피자의 유형을, 갈등의 수준이 낮을 경우는 정책혁신가의 유형을 보이며 갈등의 수준이 중간정도일 경우 정책중개자 또는 옹호자의 유형을 보인다.

(1) 비난회피자型 정책중개자(Blame avoider type)

비난회피자 역할유형의 정책중개자는 옹호연합 간의 극심한 갈등으로 인해 자신이 중개한 타협안이 받게 될 소지가 있는 비난을 사전에 차단하기 위해 모호한 입장을 취하거나 책임전가를 하는 등 가장 소극적인 역할을 하는 정책중개자 유형이다(최은영·지현정, 2008:

106). 정책중개자는 갈등의 상황 속에서 합리적이고 수용 가능한 대안을 제시하나, 각기 상충되는 신념과 전략을 모두 만족시키는 데는 한계가 존재한다. 따라서 정책중개자는 충족시키지 못한 신념과 전략에 대해 정책옹호연합으로 하여금 비난을 받을 수 있으며, 이러한 비난은 갈등의 정도가 높아 정책옹호연합이 첨예하게 대립할 경우에 더 심해진다. 따라서 이러한 상황에서 정책중개자는 비난회피자의 유형을 보인다.

(2) 정책중개자型 정책중개자 (Policy broker type)

정책중개자型 정책중개자는 정책옹호연합모형에서 언급하는 정책중개자의 기본적인 속성을 그대로 유지한다. 적절한 수준의 갈등 속에서 정책중개자는 정책옹호연합들이 수용할 수 있는 타협안을 도출하여 절충을 유도한다. 정책중개자가 처한 갈등의 수준은 비난회피자가 처한 그것보다는 약한 수준이므로 비난회피자보다 적극적으로 중개하는 성향을 보인다. 다만, 정책옹호연합모형에서의 정책중개자가 그들의 정치적 성향에 따라 옹호자의 연속선상에 있을 수 있는 것과는 달리 본 연구에서의 4가지 유형 중 하나인 정책중개자는 중립적이고 객관적인 입장에서 중개역할을 담당한다(최은영·지현정, 2008: 106).

(3) 옹호자型 정책중개자 (Advocate type)

옹호자형 정책중개자는 정책중개자가 중립자의 입장에서 정책옹호연합을 중개하는 것이 아닌, 자신의 정치신념과 비슷한 특정 집단에게 유리한 절충안을 마련한다(최은영·지현정, 2008: 106). 이와 같은 옹호자는 Sabatier(1998)가 정책중개자는 생책옹호자와 연속선상에 있을 수 있다고 주장한 것에서 착안된 것으로, 정책중개자의 정치적 성향에 따라 자신의 정책신념과 맥을 공유하는 정책옹호연합의 전략에 유리한 방향으로 절충안을 마련하며 정책중개자가 객관적이고 중립적인 역할 보다 적극적인 중개역할을 담당한다.

(4) 정책혁신가型 정책중개자 (Policy entrepreneur type)

정책혁신가는 갈등이 낮은 수준에서 나타나며 옹호연합 간의 갈등을 단순히 중개하는 역할을 넘어 주도적으로 정책변화를 도출하는 역할을 한다(최은영·지현정, 2008: 106). 갈등의 정도가 낮을 경우 정책옹호연합 간 타협안의 도출이 유리하기 때문에 각기 다른 정책옹호연합의 전략과 신념이 정책중개자가 제안하는 대안에 투영되는 비중이 커지고, 결국 갈등을 빚는 옹호연합 모두를 만족시키는 정책중개자의 대안은 정책옹호연합으로부터 지지를 받을 수 있다.

2) 정책중개자의 내적 요인에 따른 유형

갈등에 따른 유형은 정책중개자가 처한 정책옹호연합 간의 갈등 상황 하에서의 유형화로, 외부적 또는 환경적 속성으로 볼 수 있다. 하지만 정책중개자의 개인적 역량에 따라 정책중개자는 중개의 적극성을 달리 할 수 있다. 즉 같은 상황 속에서도 “정책중개자가 누구인가”에 따라 더욱 수용가능하며 합리적인 대안이 도출될 수 있으며 또한 적극성에 있어서도 차이를 보일 수 있는 것이다. 앞에서 설명한 갈등에 따른 유형화에서 정책중개자와 옹호자 유형은 중간 수준의 갈등이라는 동일한 외적 속성에서 나타나지만, 정책중개자와 옹호자라는 두 가지 유형으로 구분되며 그들이 중개를 하는 방식에 있어서 차이를 보인다. 이는 정책중개자의 역할이 단순히 외적 요인에 의해서만 이루어지지 않고 다른 요인이 작용함을 뜻하며 이에 따라 또 다른 유형화의 기준이 필요하다. 이와 같은 새로운 기준으로 정책중개자의 역량 즉, 내적요인이 될 수 있는 정당성과 전문성을 제시할 수 있다.

김원섭·최용준(2010)은 정책을 만드는 과정에서 관료가 지녀야 할 요소로 ‘전문성(expertise)’과 ‘정당성(legitimacy)’ 그리고 제도적 위치(institutional positioning)를 언급하고 있다(김원섭·최용준, 2010: 536). 여기서 언급하는 관료의 역할로 ‘조정(coordination)’이 강조되므로 정책중개자의 역할과 그 맥을 같이 하며, 공식적 권한을 지닌 고위관료들도 정책중개자의 역할을 담당한다는 점 등에서 공통점을 지니고 있다. 한편 Metcalfe(1998)는 협상에 있어서 리더십의 중요성을 강조하며 그 리더십의 요소로 전문성과 정당성 등을 언급하였다. 정책옹호연합모형에서 정책옹호연합들과의 협의 과정에서 정책중개자가 수용 가능한 대안을 제시하는 과정 또한 정책중개자의 내적 역량에 의해 그 성패가 달라질 수 있으므로 Metcalfe(1998)의 ‘정당성’과 ‘전문성’에 대한 개념은 정책중개자의 내적 요인으로의 유용성을 갖는다.

한편 More(1995) 또한 공공부분의 관리와 관리자가 지향하는 공적가치를 추구하기 위해서는 정당성과 지지, 운용역량 등을 제시하고 있다. 이와 같은 학자들이 제시하는 가치를 통해 정책중개자의 대표적인 내적 요인을 ‘전문성’과 ‘정당성’으로 보고 이를 기준으로 분류한 정책중개자의 유형을 이념형적으로 제시해보고자 한다. 정책중개자가 전문성을 지니지 않으면 중개를 해야 할 정책문제에 있어 전문성을 지닌 다른 정책행위자에게 의존하는 경향을 보이게 되며 이 과정에서 정책중개자의 영향력은 상대적으로 약해진다(김원섭·최용준, 2010: 536; Schiler, 2009: 5). 즉 정책중개자가 정책문제에 대한 전문성이 클수록 갈등적인 정책에 대한 중개 과정에서의 영향력은 증대되며 갈등하는 정책옹호연합에게 더욱 합리적인 중개안을 제시하고 정책행위자들과의 협상력을 높일 수 있는 것이다. 전문성은 정책문제에 대해 얼마만큼의 이해도를 지니고 있는가? ‘정책문제에 대해 이해관계자를 명확히 파악하고 있는가?, 정책과 관련한 주요 논쟁이 무엇인지 이해하고 있는가?, 정책문제의 해결책을

마련할 수 있는가?, 정책문제와 관련된 잠재된 문제를 파악할 수 있는가? 옹호연합들과의 협상에 있어 설득력 있는 협상 기술을 가지고 있는가? 등과 연관되는 개념이다. 한편 정당성은 정치인과 대중들이 얼마나 정책중개자를 신뢰하고 정치적 정당성을 주는가와 관련된 문제이다(김원섭·최용준, 2010: 536). 즉 정치인과 대중들이 정책중개자를 신뢰하는 수준이 높을수록 정책옹호연합 간의 갈등에 개입할 수 있는 여지가 커지게 된다. 이렇게 정당성을 확보한 정책중개자는 정책과 관련한 정책행위자 또는 옹호연합들과 공감대를 형성하기가 유리하므로(Shiler, 2009) 보다 효과적인 중개가 가능하다. 결국 정당성은 문제에 개입과 관련하여 정치권의 지지를 얻을 수 있는가?, 국민들의 이해를 얻고 설득시킬 수 있는가?, 이해관계당사자들로부터 신뢰를 확보할 수 있는가?, 의사결정자로부터의 지지를 확보할 수 있는가? 등과 관련되는 개념이다. 정책문제에 대해 높은 수준의 전문성을 지닌다고 할지라도 정책중개자가 그 문제를 중개하는 과정에서 옹호연합들로부터 문제를 중개할 수 있다는 신뢰를 얻지 못한다면, 정책중개자는 그 문제에 개입하여 대안을 제시하는 정당성을 확보하지 못하게 되어 효과적인 정책중개자로서의 역할을 담당할 수 없다. 정책중개자가 가지고 있는 내적 요인인 전문성(expertise)과 정당성(legitimacy)의 정도에 따라 정책중개자의 유형에 대해 이념형(ideal type)을 제시하면 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 정책중개자의 내적 속성에 따른 유형화²⁾

		전문성 (Expertise)	
		전문성 강함	전문성 약함
정당성 (legitimacy)	정당성 강함	1유형 (정책혁신가)	2유형 (옹호자)
	정당성 약함	3유형 (중개자)	4유형 (비난회피자)

2) 내적 속성에 따라 유형화시킨 본 모형은 갈등에 따라 정책중개자를 유형화시켰던 내용에 정책중개자 본연의 역량과도 같은 내적요인의 개념에 따라 유형화시킨 것으로 여기서의 정책혁신가, 옹호자, 중개자, 비난회피자는 갈등에 따라 정책중개자를 유형화시켰던 최은영·지현정(2008)의 유형화와 같다.

(1) 1유형: 정책혁신가型 정책중개자

정책중개에 있어서 각 옹호연합들의 강한 신뢰를 확보할 수 있고 정책문제에 대해 큰 전문성을 지니고 있는 정책중개자의 경우, 자신의 전문성과 정책옹호연합들 및 일반 대중으로부터의 지지를 확보하고 있기 때문에 중개에 대한 적극성을 보이며 아울러 높은 지지를 바탕으로 자신이 합리적이라고 생각하는 대안 제시에 있어 훨씬 적극적인 태도를 보일 수 있다.

(2) 2유형: 옹호자型 정책중개자 (Advocate type)

정책중개자로서의 강한 정당성(legitimacy)을 확보하고 있으나 중개를 해야 할 정책문제에 있어서 전문성이 약한 정책중개자의 경우, 문제에 대한 전문적인 지식을 다른 행위자로 하여금 확보하여야 하므로 독자적인 대안을 수립하기가 어렵다. 이러한 정책중개자는 부족한 전문성을 확보하는 과정에서 자신의 신념과 비슷한 신념을 가진 옹호집단에 동화될 수 있으며 이 과정에서 옹호연합의 전략에 치우친 중개안을 마련할 수 있다.

(3) 3유형: 중개자型 정책중개자 (Policy broker type)

정책과 관련한 강한 전문성을 지니고 있으나 정당성이 약할 경우에는 중개자형의 정책중개자가 될 수 있다. 정책에 대한 강한 전문성을 바탕으로 갈등하는 정책옹호연합들에게 갈등에 대한 개입의 당위성을 확보할 수 있다. 하지만 본 유형의 중개자는 정당성이 부족하므로 그 대안을 옹호연합들이 수용하도록 하기 위해서는 언론, 일반대중 등으로부터의 정당성의 확보가 필요하다. 이는 정책옹호연합들로부터 중개자로서의 정당성을 확보치 못하고 있으므로 언론 및 일반대중으로부터의 정당성을 먼저 확보한 후, 옹호연합들로부터의 정당성을 이끌어내는 전략이다.

(4) 4유형: 비난회피자型 정책중개자(Blame avoider type)

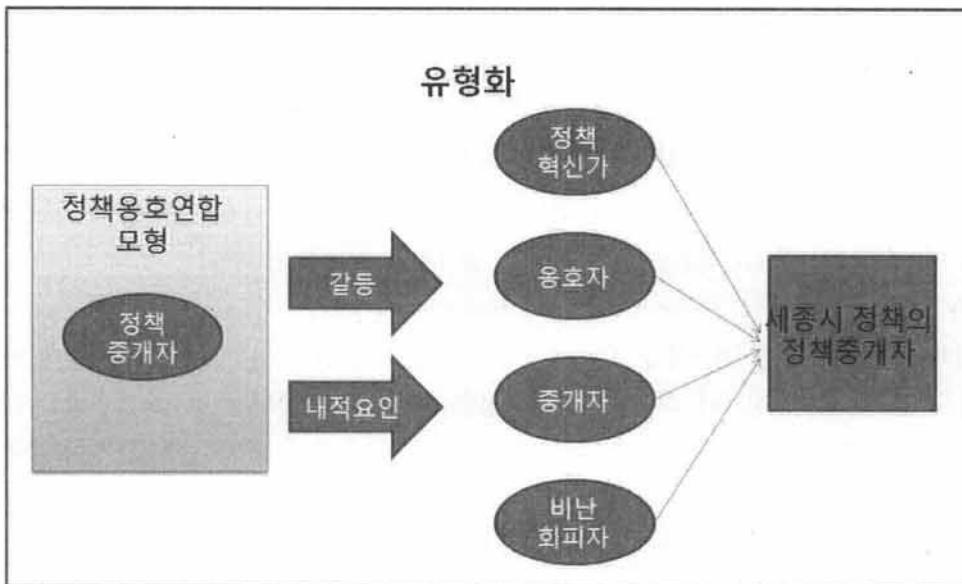
전문성과 정당성이 모두 약한 정책중개자는 비난회피자(Blame avoiders)의 성향을 보일 수 있다. 비난회피자 유형의 정책중개자는 문제에 대한 전문성이 약하여 합리적 대안을 제시할 능력이 부족하며 또한 문제에 개입할 수 있는 정당성 또한 약하기 때문에 중개에 있어 다른 유형의 정책중개자보다 소극적인 성향을 보인다.

3) 연구분석의 틀

본 연구는 정책옹호연합에서 다루고 있는 정책중개자에 대한 선행연구를 토대로 정책옹호연합 안에서의 정책중개자의 역할을 분석하였으며 기존 연구에서 이루어진 갈등을 통한 정책중개자의 유형화에 내적 요인인 ‘전문성(expertise)’과 ‘정당성(legitimacy)’을 적용하여 전문성과 정당성이 높은 정책혁신가, 정당성은 높지만 전문성이 낮은 옹호자, 전문성은 높지

만 정당성이 낮은 중개자, 전문성과 정당성이 모두 낮은 비난회피자로 유형화 분석틀을 마련하였다. 이를 기반으로 세종시 정책과정상에서 찾을 수 있는 정책중개자의 역할을 유형화하고 그 역할을 분석함으로써 세종시 정책변동의 동인(動因)으로서의 정책중개자에 대한 이해의 폭을 넓히고자 하였다.

〈그림 3〉 연구 분석틀



III. 세종시 정책사례에서의 정책중개자 유형과 역할

1. 세종시 정책 변화과정

1) 행정수도 건설정책

2002년 대선에서 당시 노무현 대통령 후보자는 국토의 균형발전이라는 명제 하에 행정수도 건설을 공약으로 내세웠으며 이후 대통령에 당선되어 행정수도 건설정책을 참여정부의 주요 국정과제로 선택하여 국민들에게 제시하였다.³⁾ 이후 2003년 11월 21일, 국회본회의에 '신행정수도특별위원회구성결의안'이 4당의 합의가 이루어진 가운데 추진되어 국회를 통과

3) “신행정수도 건설 사업은 국가균형발전을 달성하기 위한 당위적 명제이자 핵심적 과제로 노무현대통령의 공향으로 채택된 것이다.”『행정중심복합도시 건설 ; 환경·과학·행정이 어우러진 세계적 모범도시 “세종”』, 대통령자문 정책기획위원회 (2008), p. 20.

될 것으로 기대하였으나 결국 부결되었고 이후 충청지역은 격렬하게 반응하였다.⁴⁾ 야당에서의 충청권 의원들의 의견을 수용하여 야당대표 및 지도부가 ‘신행정수도특별조치법안’의 처리를 위해 야당 소속 의원들을 설득하였다.⁵⁾ 2003년 12월 29일 결국 법안이 본회의에서 가결되어 행정수도 건설을 위한 법적 기반을 마련하였다.

행정수도 건설정책의 핵심은 국가중앙부처의 이전이었는데 이 이전에는 비록 자율의사에 따른다는 전제가 있었으나 헌법기관도 포함되었다. 이와 같은 기본계획으로, 대통령 직속기관을 포함한 행정부 소속 73개 기관의 이전이 확정되었다.⁶⁾ 행정수도 건설정책은 대통령 선거에서 공약으로 등장하면서 정책이 구체화되는 과정까지 많은 이해관계의 상충이 발생하였고 이에 따라 ‘수도이전반대’를 주장하는 정책옹호연합과 ‘수도이전찬성’을 주장하는 정책옹호연합으로 나뉘어 갈등이 고조되었다. 서울시를 비롯한 경기도, 인천광역시, 그리고 수도권에 기반을 둔 야당의원 등은 정부부처의 대폭적인 이전을 통한 행정수도는 수도권의 공동화를 야기할 수 있다며 반대의사를 밝혔다.⁷⁾ 반면 여당과 충청권 및 야당의 충청권 의원들로 구성된 수도이전찬성을 주장하는 옹호연합은 정부부처의 이전을 통한 행정수도의 건설은 낙후된 충청지역의 개발은 물론 국토의 균형발전에도 기여한다고 주장하여 양 정책 옹호연합간 팽팽한 갈등이 이어졌다. 2004년 7월 12일, 수도이전반대 국민연합은 헌법재판소에 신행정수도 건설정책의 법적 근간인 ‘신행정수도 건설을 위한 특별법’이 위헌이라는 취지의 헌법소원을 청구하였으며 2004년 10월 27일 헌법재판소가 위헌 판결을 내림으로써 결국 행정수도 건설정책은 중단되었다.

2) 행정중심복합도시 건설정책

행정수도 특별법안이 헌법재판소의 판결에 의해 위헌으로 결정된 후 행정수도 건설을 위한 후속대책을 마련하려는 노력이 이루어졌다. 위헌 결정이후의 건설 정책을 둘러싸고 여러 가지 후속 방안들이 도출되었으며 이 후속방안들 사이에서도 갈등양상이 있어 합의안 도출

-
- 4) “신행정수도특별위원회구성결의안은 4당의 합의가 이루어진 가운데 추진되어 통과될 것으로 보였으나 본회의 투표결과 재석 179명, 찬성 84명, 반대 70명, 기권 25명으로 출석의원 과반수의 찬성을 얻지 못해 부결되었다. 특위구성이 무산된 데 대해 충청권은 격렬하게 반응하였다.” 상계서, p. 34.
 - 5) “한나라당 지도부가 건설교통위원회 위원들에게 법률안이 상임위원회를 통과할 수 있도록 협조해 달라고 부탁하는 등 수습에 나서게 된다.” 상계서, p. 35.
 - 6) “행정부 소속의 73개 단위행정기관 이전계획은 2004년 7월 21일 신행정수도건설추진위원회 심의·의결을 거친 후 8월 9일 대통령 승인을 얻어 최종 확정되었다.” 상계서, p. 48.
 - 7) “최근 논쟁을 빚고 있는 ‘행정수도 문제와 관련, 서울시가 공식적으로 이를 반대하고 나서는가 하면 서울, 인천, 경기 등 수도권 3개광역의회 의장도 반대 입장을 표명하기로 하는 등 논란이 커지고 있다.” [연합뉴스], 2002년 12월 11일자, “서울시, 행정수도이전 반대 논란”

에는 큰 어려움이 있었다. 이에 야당 대표는 행정수도이전 후속대책 마련을 위해 여야 합의 기구를 제안하였다.⁸⁾ 이에 따라 후속대책을 마련하기 위한 법정치적 협의기구가 만들어졌으며 수차례의 협의과정을 통해 행정수도 건설정책의 후속방안으로 행정중심복합도시 건설 정책의 법적 근간이 된 ‘공주·연기 행정중심 복합도시 특별법안’이 도출되었다. 이 과정에서 야당의 절반 이상의 의원들은 본 법안에 반대를 표명하였으나 야당 대표의 노력⁹⁾으로 결국 본 법안이 본회의에서 통과되었다. 공주·연기 행정중심 복합도시 특별법안에 따라 마련된 행정중심복합도시 건설정책은 기존 입법부·사법부를 망라한 중앙기관의 이전에서, 청와대, 국회, 대법원과 외교안보와 내치를 담당하는 부처를 제외한 9부 2처 2청(2004년 당시, 12부 4처 2청) 등 총 36개 행정기관을 단계별로 2014년까지 이전하는 것을 핵심으로 한다. 또한 과학기술, 기업, 대학, 첨단산업단지 등을 포함하고 있어 일정수준의 자족기능을 지니도록 구상되었다. 기존의 행정수도 건설정책에서 행정중심복합도시로의 변화에 따라 정책과 관련된 행위자들의 정책옹호연합에도 변화가 발생하였다. 중앙부처의 전부 이전이 아닌 일부 이전으로, 기존의 수도이전 반대를 주장하던 연합은 행정중심복합도시 반대를 천명하는 서울 시와 수도권에 기반을 둔 야당 의원들로 축소되었으며, 행정중심복합도시를 찬성하는 연합은 충청권과 여당 그리고 한나라당 지도부를 비롯한 한나라당 의원들이 되었다. 한편 기존 수도이전 반대를 중심으로 한 연합의 구성원이었던 경기도는 기존의 입장을 선회하여 행정 중심복합도시의 건설에 찬성하는 입장을 취한다.¹⁰⁾

행정중심복합도시건설특별법이 시행된 후 90일이 되는 날인 2005년 6월 15일, 특별법이 신행정수도법의 위헌성을 그대로 계승한다는 취지에서 특별법의 위헌여부에 관한 헌법소원이 제기된다. 하지만 헌법재판소는 신행정수도법에서 위헌판결을 내렸던 것과는 달리 11월 24일 각하판결을 내림으로써 행정중심복합도시는 큰 위기를 넘기고 순조롭게 진행되었다.

- 8) “한나라당 박근혜 대표가 전날 충청권 광역단체장 등을 만난 자리에서 ‘(정부, 여당이) 이번마저 미봉책을 내놓는다면 충청권을 두 번 울리는 일이 될 것’이라며 국회 특위설치 제안을 수용하라고 여권에 거듭 촉구한 뒤 나온 것이어서 주목된다.” [연합뉴스], 2004년 11월 16일자 기사 “국회차원 행정수도 대책기구 검토”
- 9) 행정중심 복합도시 합의안 추진과정에서 “박 대표는 표결처리 주장을 관철시키면서 ‘호소력 있는 마무리 발언을 통해 의원들의 마음을 사로잡았다. 박 대표는 이어 ‘만약 합의안을 거부하고 손을 놓으면 공공기관 이전방안도 완전히 포기해야 한다’면서 마지막 결단의 순간에 여러분들의 판단을 부탁 한다’고 호소했다. 결국 수도권 의원들의 집단적인 반발에도 불구하고 재석 83명에 찬성 46명, 반대 37명으로 통과시켰다.”[매일경제], 2005년 2월 23일자 기사 “모처럼 빛난 박근혜 리더십”
- 10) 손학규 도지사는 기사에서 “행정수도 어전에 대해서는 제가 먼저 국민투표를 하자고 주장했지만, 이것은 행정기관 이전 사항이 아니다. 행정 효율성 저해한다는 것은 일리가 있지만 지방의 상생발전, 시대적 요구에 대한 고육책으로 합의한 이상 양보와 타협에 기초한 계약을 준수했으면 합니다.”라고 발언하므로써 행정중심복합도시에 찬성의사를 밝혔다. [노컷뉴스], 2005년 3월 15일자 기사, “손학규, ‘수도이전 반대운동 중단해야’”

하지만 행정수도 반대를 표명하던 서울시장이 대선에서 대통령으로 선출되고 행정중심복합도시 건설 정책에 대한 부정적 견해를 지닌 국무총리가 등장하면서 행정중심복합도시 정책에 또 다른 정책변화가 유발되었다.

3) 세종시 수정안에 따른 교육·과학 중심의 경제도시 건설 정책

행정수도 및 행정중심복합도시의 추진과정에서 서울시장은 공개적으로 반대의사를 밝혔다.¹¹⁾ 이는 서울시의 수장으로서 정부부처가 서울시에서 세종시로 이전할 경우 발생할 수 있는 수도권 공동화 및 수도로서의 지위에 대한 타격 등을 우려하였기 때문으로 풀이된다. 이후 서울시장은 제16대 대선에서 대통령으로 선출되었으며 행정중심복합도시의 추진에 반대의사를 표명하였다.¹²⁾ 즉 대통령은 서울시장 때부터 지니고 있던 자신의 신념체계(belief system)를 바탕으로, 추진되고 있던 행정중심복합도시에 대해 반대하는 입장을 지닌다. 또한 기존 행정중심복합도시의 추진에 대해 비효율적 요소가 있다는 견해를 지닌 국무총리가 내정되었다.¹³⁾ 국무총리는 2009년 11월 4일 일명 ‘세종시 추진방안’을 대통령에게 보고하고 그 후 2010년 1월 6일, 국무총리가 대통령에게 세종시 수정안 초안을 보고한다. 이렇게 등장한 세종시 수정안은 행정중심복합도시의 추진에 큰 변화를 초래하였다. 새롭게 등장한 세종시 수정안은 기존 행정중심복합도시 건설정책에서 중앙정부의 일부부처가 세종시로 이전하는 내용을 전면 백지화하고 교육·과학중심의 경제도시를 건설하는 것이 그 핵심이다. 이후 세종시 수정안은 입법예고로 이어지는 정책 추진의 양태를 보였으나 결국 2010년 6월 29일 국회 본회의에서 부결됨으로써 세종시 수정안은 폐기되고 기존의 행정중심복합도시 건설 정책의 원안이 유지된다. 세종시 수정안이 등장하게 되면서 기존의 행정중심복합도시에서의 옹호연합 또한 변화를 겪게 되었는데, 기존의 행정중심복합도시를 반대하는 옹호연합은 서울시를 중심으로 이루어진 연합으로 행정수도 반대연합에 비해 그 규모가 축소되었다. 반면 세종시 수정안과 관련된 지원 혜택이 각 광역지역마다 추진 중인 혁신도시 및 기

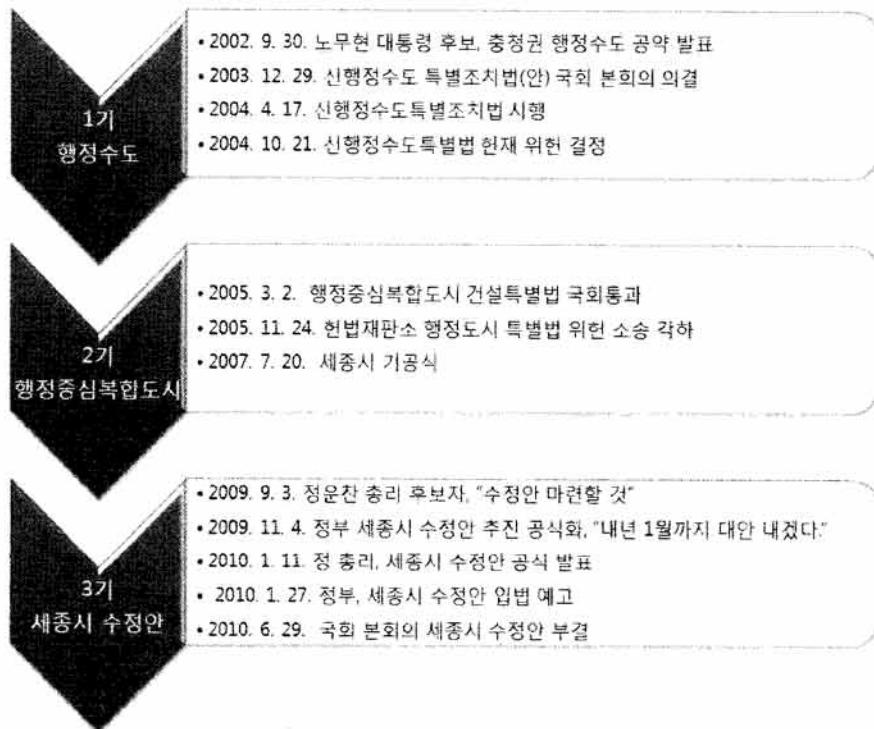
11) “서울시와 수도권은 행정수도의 충청권 이전 문제가 2002년 대통령 선거의 핵심 쟁점으로 떠오르자 서울시장 및 정무부시장과 수도권 광역의회 의장들이 공개적으로 반대하고 나섰다.” 상계서, p. 73.

12) “이 대통령은 최근 ”양심상 그대로 하기는 어렵다“며 세종시를 원안대로 추진할 수 없다는 입장을 주변에 밝혀온 것으로 알려지고 있다.” [노컷뉴스], 2009년 10월 20일자 기사, “MB의 세종시 발언, 또 한 번 U턴하나”

13) “정 내정자는 청와대 개각 발표 직후 서울대 교수회의실에서 가진 기자간담회에서 ‘세종시는 경제 학자인 내 눈으로 볼 때 효율적인 모습은 아니다. 계획을 발표했기 때문에 원점으로 돌릴 수는 없지만 원안대로 추진하지는 못할 것’이라고 말했다. [연합뉴스] 2009년 9월 3일자 기사, “정운찬 총리내정자 세종시축소 발언 논란” ; [YTN], 2009년 9월 3일자 기사, “정운찬 내정자, “세종시 사업 수정해야”

업도시와 경쟁을 야기함으로써 혁신도시와 기업도시를 추진 중인 지방자치단체의 반발을 불러와¹⁴⁾, 결국 세종시 수정안에 대한 반대 응호연합은 대다수의 광역 자치단체, 충청권, 애당 및 일부 여당의원으로 그 규모가 커지고 반대 사유에 있어서도 각 구성원간 상이한 이유를 가지게 되었다. 세종시 정책과 관련된 주요 일지를 정리하면 다음 <그림 4>과 같다.

<그림 4> 세종시 정책의 주요 일지

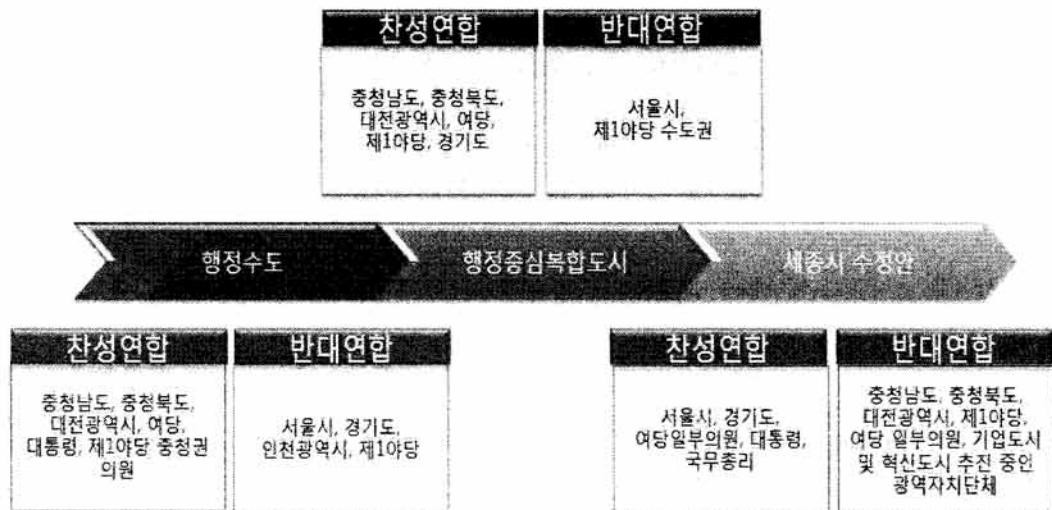


출처: [이 투데이], 2010년 6월 29일자 기사, “세종시 추진일지” 재구성

세종시 정책은 이처럼 여러 번의 변화를 겪었으며 이에 따라 그 응호연합 또한 다른 형태를 보인다. 이에 따라 갈등의 양상 또한 각 상황별로 다르게 나타나게 되며 결국 각 상황에 따른 정책중개자의 유형 또한 다를 수밖에 없다.

14) 경북도의회는 “세종시 수정안이 지역 역차별과 지역경제 활성화에 악영향을 미칠 우려가 있다.”고 주장하였으며, 전북도의회는 “세종시 수정안은 지역균형발전 정책을 폐기한 무책임한 태도로, 새만금 사업과 전북혁신도시 조성에 찬물을 끼얹고 있다”고 주장하였다. [세계일보] 2010년 1월 31일자 기사, “혁신도시 건설 지역을 가다”

〈그림 5〉 세종시 정책옹호연합의 구성원의 변화



2. 세종시 정책사례에 있어서 정책중개자의 유형

1) 행정수도에서 행정중심복합도시로의 변화과정에서의 정책중개자

행정수도 정책에서 행정중심복합도시로의 정책변화를 유발하는 과정에서 야당 대표는 정책중개자로서의 역할을 담당하였다. 행정수도에서 행정중심복합도시로의 정책변화의 축발기제는 행정수도 이전 반대를 주장하는 옹호연합이 헌법재판소에 제소한 헌법소원의 신청에서 비롯되었다. 헌법재판소는 2004년 10월 21일 신행정수도특별법에 대해 위헌결정을 내렸고, 결국 행정수도 건설정책은 변화가 불가피하게 되었다. 즉 헌법재판소의 판결은 정책옹호연합모형에서 언급하는 ‘역동적 외적 요인’으로 작용하여 정책변동을 유발한 것이다. 이후 여러 후속방안이 나왔지만 각각 이해관계가 반영된 방안이었기 때문에 갈등을 빚게 되었다. 이에 야당의 대표는 후속방안 마련을 위한 여야 합의기구 설치를 제안하였다. 이는 본회의 표결로 가결되어 추진된 행정수도 건설정책이 위헌판결로 중단되었기 때문에, 야당 또한 헌법에 위배되는 내용의 정책이 추진되는 데 찬성하였다는 점에서 일정부분의 책임을 가지고 있었기 때문으로 풀이된다. 또한 여당과 야당 간의 대립으로 행정수도 후속방안 마련이 자체되는 여소야대의 정국상황에서 야당의 찬성에 의해서만 후속방안이 마련될 수 있었다는 점도 야당대표가 후속방안 마련을 위한 합의기구를 제안하게 된 원인으로 볼 수 있다. 한편 야당대표는 야당 내의 반대기류를 수용 가능한 합의안으로 동의하도록 노력하였다는 점에서 정책중개자의 역할을 하였다. 제1야당 내에는 행정수도가 위헌판결로 중단된 이후 이에 대해 위헌의 요소를 제거한 후 계속적인 추진이 이루어져야 한다는 주장과 위헌판결 이후

정책을 백지화해야 한다는 주장이 대립하였다. 이러한 상황에서 야당대표는 야당의원들을 설득하고, 합의안에 일정 수준의 야당 의원들의 의견을 반영함으로써 행정수도 후속방안이 마련될 수 있도록 중개자의 역할을 하였다.

이 과정에서의 갈등상황은 중간수준의 갈등으로 판단할 수 있다. 이는 현재 추진되고 있는 정책이며 야당 또한 행정수도 정책에 대해 긍정적인 입장을 가지고 진행되었던 정책이므로 조속한 시일 내에 행정수도 후속방안이 마련되어야 한다는 점에 양 연합이 공감대를 형성하고 있었기 때문이다. 이 과정에서의 정책중개자는 갈등의 수준에 따라 옹호자 또는 중개자형에 가까운 정책중개자의 유형을 보일 수 있는데, 행정중심복합도시 건설정책을 도출하는 과정에서의 정책중개자는 정책중개자의 내적 요인에 입각해서 살펴보면 ‘옹호자’형의 정책중개자의 유형에 속한다고 할 수 있다. 본 상황에서의 야당 대표는 정부 및 여당에서 내세우는 대안과 자신의 당에서 내세우는 대안 중 어느 것이 더 효과성이 있는지에 대해 분석할 수 있는 전문성을 확보하였다고 판단하기는 어렵지만 여당과 야당이 대립하는 상황에서 후속방안의 합의기구를 만들어 합의의 장을 마련하여 여당으로부터의 신뢰를 확보하였으며, 야당에서는 야당 내의 민주적 절차에 의해 선출된 대표성을 확보한 야당대표로서 대다수의 야당 의원들로 하여금 신뢰를 확보할 수 있었다는 점¹⁵⁾에 비추어 정당성을 확보하였다고 판단할 수 있다. 따라서 정책의 세부내용에 대한 실무적 전문성은 상대적으로 높은 수준이라고 보기 어렵다고 할지라도 세종시 정책추진에 대한 높은 정당성을 확보하고 있었다고 볼 수 있다. 결국 단독적으로 새로운 합리적인 안을 도출해낼 수 있는 여건이 갖추어져 있지 않았기 때문에 야당의 대안을 반영한 ‘행정중심복합도시’라는 새로운 정책대안을 도출해내었다.

2) 행정중심복합도시에서 세종시 수정안 도출과정에서의 정책중개자

행정중심복합도시정책에서 세종시 수정안이 도출되는 정책변화가 일어나는 과정에서는 국무총리가 정책중개자로서 역할을 담당하였다. 행정중심복합도시 건설정책이 원만히 진행되다가 세종시 수정안 정책변동을 추진하게 된 가장 큰 원인으로는 바로 행정수도 및 행정중심복합도시 건설정책의 추진과정에서 반대의사를 표명하였던 서울시장이 대통령으로 선출되어 최고정책결정권자가 되었다는 점을 들 수 있다. 또한 기존 행정중심복합도시정책에 대해 회의적인 시각을 지닌 국무총리의 등장은 세종시 수정안이 새롭게 제시되는데 결정적인 촉발사건으로 작동되었다. 국무총리는 충청권 인사로서 충청권을 대변할 수 있다는 기대

15) ‘당대표와 원내대표가 찬성 쪽으로 분위기를 몰아갔다’ (중략) 박근혜 대표는 당시 표결에 들어가기 전 ‘최선을 위해 노력했고 차선을 얻었다.’며 ‘합의가 안 되면 충청도민이 엄청나게 상처를 받는다’고 추인을 당부했다. [오마이뉴스] 2005년 2월 24일자 기사, “바짝 조이는 이명박, 위기의 박근혜”

와 그동안의 경제학자로서의 참신함이 대통령은 물론 국민에게도 일정수준의 정당성을 확보하였다고 판단된다.¹⁶⁾ 하지만 세종시 정책과 관련하여 경제적 측면에서의 판단만 가능할 뿐 임기를 시작하는 단계에서 정책에 대해 높은 수준의 전문성을 지녔다고는 보기 어렵다.

세종시 정책을 둘러싼 갈등의 양상 수준에 있어 세종시 수정안이 도출되는 시점은 행정 중심복합도시가 원만하게 추진되고 있던 시점이며 행정중심복합도시의 위헌과 관련한 헌법 소원에서 각하 판결이 있은 후로 갈등이 표면적으로는 낮은 수준이었다고 볼 수 있다. 따라서 이 상황에서의 국무총리는 정책갈등의 수준이 낮은 상황에 처해있다고 판단할 수 있으므로 갈등에 의한 정책중개자의 유형 중에서 ‘정책혁신가’형의 유형으로 분석할 수 있다. 실제로 국무총리는 행정수도 정책의 추진에서부터 공개적으로 반대의 의사를 피력했던 대통령을 중심으로 한 반대연합과 행정중심복합도시를 중심으로 한 찬성연합 사이에서 세종시 수정안을 자신이 주도하여 수립하고 이를 추진하였으므로 정책혁신가형 정책중개자의 성격을 띠고 있었다. 하지만 내적 요인으로 유형화할 경우 국무총리는 정책혁신가형 보다는 옹호자형에 가까운 유형으로 파악할 수 있다. 앞서 언급했던 임기 초기였던 국무총리는 학자로써 일정수준의 전문성을 확보하였다고 분석할 수 있으나 행정수도부터 행정중심복합도시로 이어져 왔던 그 간의 추진과정 및 그리고 그 안에서 이루어졌던 이해관계, 정책의 문제점 등을 파악하고 독자적 대안을 설정하기에는 임기초기였다는 점은 높은 수준의 전문성을 확보하기에는 한계로 작용하였다 것이다. 하지만 국무총리는 충청권 인사라는 점에서 충청 지역의 주민 및 기관장으로부터의 지지를 확보하였으며 한편으로는 비정치인사라는 점에서 여당 및 야당으로부터의 지지를 확보하였다. 한편 최고의사결정자인 대통령으로부터의 지지 또한 확보한 상태라 정당성은 높은 수준으로 분석된다. 따라서 상대적으로 낮은 전문성과 높은 정당성의 수준으로 볼 때 옹호자의 유형으로 설명할 수 있다. 실제로 국무총리는 행정 중심복합도시의 비효율을 주장하였으며 그의 신념이 행정중심복합도시를 반대하는 대통령을 중심으로 한 옹호연합의 정책신념과 비슷하였으므로 결국 행정중심복합도시의 기본 내용을 대폭적으로 수정하는 대안이 도출되었다고 판단할 수 있다. 결과적으로 정책중개자가 제시한 ‘세종시 수정안’은 옹호연합들의 합의를 이끌어내지 못하고 국회 본회의에서 부결 처리됨으로써 폐기되었다.

16) “이준원 공주시장은 정원찬 국무총리 내정자는 공주지역의 발전과 국가발전에 큰 역할을 할 것으로 기대한다”고 말했다.” [뉴시스] 2009년 9월 3일자 기사, “공주시청에 정운찬 국무총리 축하 현수막”; “그가 특정 이념에 치우치지 않고 정치의 때가 묻지 않은 인물이라는 점은 높이 살만하다.”[세계 일보], 2009년 9월 3일자 사설 “집권 2기 책임질 ‘정운찬 내각’에 거는 기대”

3) 두 상황에서의 정책중개자의 역할에 따른 정책변동결과가 다른 이유

행정중심복합도시 건설정책이 도출되는 과정과 세종시 수정안이 도출되는 과정에서의 정책중개자의 유형은 앞서 설명한대로 모두 ‘옹호자’의 유형을 보인다. 하지만 같은 옹호자의 유형을 보이는 정책중개자의 대안이 행정중심복합도시 건설정책의 경우는 관계된 옹호연합에 의해 수용되어 정책변동을 유도하였지만, 세종시 수정안은 관계된 옹호연합에 수용되지 못하였다. 이와 같은 차이가 발생하는 이유는 바로 이해관계의 변화로 발생하는 옹호연합의 변동으로 설명할 수 있다. 행정중심복합도시 건설정책의 경우 행정수도 이전반대를 주장하는 옹호연합과 행정수도 이전 찬성을 주장하는 옹호연합이 행정중심복합도시 건설정책이라는 대안으로 크게 변동되지 않았다. 이는 두 안이 비록 규모의 차이는 있지만 중앙정부기관이 이전한다는 기본적인 내용이 변화하지 않았기 때문에 이해관계가 크게 변화하지 않았기 때문이다. 따라서 옹호연합을 구성하는 정책행위자의 변화가 적었다. 실제로 행정중심복합도시 건설정책이 도출된 후 변화한 옹호연합은 서울시와 같은 옹호연합에 있던 수도권 광역자치단체가 반대연합으로 이동한 정도에 불과하다.

하지만 세종시 수정안의 경우, 기존의 행정중심복합도시의 기본이 되는 정부부처의 이전이라는 내용이 전면 백지화 되었으며, 기업도시를 표방하며 정부의 혜택이 발생하면서 이해관계가 많이 변화하게 되었고 따라서 옹호연합이 크게 변동되었다. 실제로 세종시 수정안으로 세종시에 입주하는 기업에 많은 혜택이 주어졌으며 이로 인해 광역자치단체별로 진행되던 기업도시 또는 혁신도시 개발이 많은 영향을 받게 되었다. 이에 따라 세종시 문제에서 유보적 입장을 취했던 광역자치단체들이 세종시 문제에 대한 새로운 이해관계구조(interest structure)를 갖고 개입하게 되었으며 이 과정에서 옹호연합의 큰 변화가 발생하게 되었고 반대 옹호연합 내에서도 각각 이해관계가 다른 다극적인 성격을 보였다.¹⁷⁾ 이와 같이 다수의 이해관계가 얹힌 상태에서 정책중개자는 적절한 합의를 이끌어내기가 어려우며 결국 정책변동을 이끌어내지 못하게 된다.

17) 세종시 수정안에 대한 반대 연합을 구성원들은 그들이 요구하는 사항이 각기 달랐다. 이는 충청권을 중심으로 ‘행정부처 이전’을 주장하는 구성원이 존재하였으며, 한편으로는 ‘세종시와 같은 수준의 특혜요구 및 혁신도시 개발 내용과 중첩되지 않는 세종시 개발’을 주장하는 광역자치단체를 중심으로 한 구성원들이 있었다. 반대연합 내에서의 이해관계가 달라 세종시 수정안의 절충안 마련이 어려운 실정이었다.

<표 1> 세종시 정책변화 과정에서의 이해 변화

	행정중심복합도시 추진	세종시 추진
변화의 성격	행정수도가 지녔던 기본 개념인 '부처이전'이 행정중심복합도시에서도 유지	행정중심복합도시의 기본개념인 '부처이전' 백자화로 세종시 내용이 '기업도시 및 혁신 도시'와 유사해짐
이해관계의 구조	찬성 반대로 나누어진 이원적 구조	세종시 수정안에 따른 기업도시 및 혁신도시 추진 지자체의 상이한 다극적 구조
정책옹호 연합 변화	소폭 변화	대폭 변화 - 기업도시 및 혁신도시 유치 지자체들의 개입

IV. 결 론

정책옹호연합 내에서의 정책중개자는 옹호연합 간의 신념과 전략을 정책에 투영하기 위해 노력하는 과정에서 발생하는 갈등 상황 속에서 관계된 옹호연합들이 수용 가능한 합리적인 대안을 도출해주는 역할을 담당한다. 이러한 측면에서 정책중개자는 정책옹호연합 내에서 중요성을 지니고 있으나 이에 대한 선행연구는 많이 이루어지지 않은 실정이다. 정책중개자의 스펙트럼은 갈등의 정도에 따라 비난회피자, 중개자, 옹호자, 정책혁신가型 정책중개자의 유형을 보일 수 있지만 정책중개자가 수행하는 중개와 조정의 성격이 단순히 정책중개자가 처한 외부적 요인에 의해서만 결정된다고 하기에는 한계가 있다. 또한 중간수준에서 나타나는 정책중개자와 옹호자의 유형이 똑같은 갈등 상황 속에서도 왜 다르게 나타나는지에 대해서는 외적 요인 만으로의 설명 또한 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는 정책중개자의 내적 요인으로 전문성과 정당성을 활용하여 정책중개자를 비난회피자, 중개자, 옹호자, 정책혁신가型 정책중개자로 구분하였다. 세종시 사례에서는 각기 다른 상황에서 정책중개자가 같은 유형을 보였음에도 불구하고 정책변동의 발생 유무의 차이가 발생하였는데 이는 정책중개자가 제시하는 대안으로 인해 옹호연합에서의 이해관계가 변화하면서 발생한 옹호연합의 변동에 의한다. 따라서 정책중개자는 정책대안을 도출함에 있어 이로 인한 정책 이해관계의 변화를 최소화로 하여야 정책대안이 수용될 수 있음을 보여 주고 있다.

본 연구는 기존의 정책옹호연합모형에서 미진하게 다루어졌던 정책중개자를 내적요인을 기준으로 유형화하여 정책중개자의 전문성과 정당성이라는 요인에 따라 정책형성 내지는 정책산출의 최종적인 결과가 달라질 수 있음을 설명하였다. 본 논문에서의 유형화에서 전문성과 정당성이 약한 정책중개자 유형은 정책중개에 있어 많은 어려움을 지니며 이는 곧 효과적이지 못한 정책중개를 달성하게 될 수 있으며 반면 전문성과 정당성이 강한 유형의 정

책중개자는 자신의 전문성을 바탕으로 한 수용가능한 대안의 설정이 유리할 것이고 또한 정당성을 바탕으로 옹호연합들의 지지를 얻고 설득하는데 더욱 효과적이므로 정책변동을 유발하는 결과를 가져올 수 있을 것이다. 이는 심한 갈등 상황 속에서도 정책중개자의 전문성과 정당성이 높은 수준으로 확보된다면 정책중개를 효과적으로 이끌어 낼 수 있는 가능성을 시사한다.

하지만 이 논문은 정책중개자의 유형화를 위하여 정책중개자가 지닐 수 있는 내적요인으로 정책중개자의 유형화를 시도하였으나 정책중개자가 지닐 수 있는 내적 요인을 정당성과 전문성으로 한정하여 정책중개자의 내적요인의 설명에 한계를 갖고 있다. 또한 갈등이라는 외적 요인과 전문성과 정당성이라는 내적요인에 있어 정책중개자의 유형화에 어느 요인이 더 큰 영향력을 주고, 더 우선시 되는지에 대한 설명을 하지 못하였다. 또한 정책중개자 역할에 대한 보다 동태적이고 입체적인 이해를 위해서 다양한 갈등상황과 정책영역에서의 실증적인 정책사례연구가 필요하다.

참고문헌

- “세종시 발전방안” 국무총리실 내부자료. (2010. 1.)
- 『행정중심복합도시 건설; 환경·과학·행정이 어우러진 세계적 모범도시 “세종”』. 대통령자문 정책기획위원회. (2008)
- “세종시 발전방안에 대한 주요내용 및 쟁점” 이범래 국회의원실 내부자료. (2010. 1.)
- 강은숙. (2002). “정책변동의 정책네트워크이론적 분석 - 그린벨트정책을 중심으로 - ”. 『한국 사회와 행정 연구』. 제13권, 제1호.
- 김성종. (2009). “정책옹호연합모형을 통한 정책변동과정 분석”. 『한국동북아논총』. Vol. 53.
- 김순양. (2006). “정책하위체제 내 옹호연합의 형성과 정책중개자” 『한국행정연구』. 제15권, 제3호
- 김순양 (2009). “옹호연합모형(ACF)을 통한 양성평등 정책형성과정의 동태적 분석; 호주제폐지논쟁 사례를 중심으로” 『사회복지정책』. Vol 36. No. 4.
- 김순양 (2010). “정책과정분석과 옹호연합모형 - 이론적·실천적 적실성 검토 - ” 『한국정책학회보』. 제19권 1호 (2010. 3).
- 김원섭·최용준.(2010). “A Revisit to the Role of the Bureaucrats in Pension Policy-making”. 『한국정책학회·한국정책분석평가학회 공동추계학술대회 발표논문집』.
- 남상민.(2005). “정책과정에서의 NGO: 정책옹호동맹체모형(ACF)과 새만금 사업에서의 NGO 역할”. 『한국정책학회보』. 제14권 제1호.
- 박상원·박치성.(2009). “IPTV 정책과정에 관한 분석; 옹호연합의 신념체계 변화과정을 중심으로”. 『

『한국행정학보』, 제43권, 제3호.

유 훈. (2009). 『정책변동론』. 대영문화사

장지호. (2004). “경유승용차 판매허용의 정책변동연구: 옹호연합모형 적용.” 『한국행정학보』, 제38권 제1호.

최은영·지현정. (2008). “정책옹호연합모형에서 정책중개자의 역할에 관한 비판적 검토”. 『한국행정학회 학술대회 발표논문집』.

David Metcalfe(1998). “Leadership in European Union Negotiations: The Presidency of the Council”. International Negotiation 3. pp 413~434

Hogwood. B. W. & B. Peters (1983). Policy Dynamics, ST. Martin's Press, NY

Moore, M. H. (1995). Creating Public Value: Strategic management in government. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Sabatier. P. A. and M. Weible.(2007). The Advocacy Coalition Framework: nnovations and Clarifications. Theories of Policy Process(2nd edition). in P.A. Sabatier and C. M. Weible. Boulder, Co.: Westview Press.

Sabatier, Paul A.. (2007). Theory of the Policy Process. Boulder. co :Westview

Sabatier. P. A.. (1998). “The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe”, Journal of European Public Policy, 5: 1.

Sabatier, P. A..(1988). “An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein”, Policy Science 21: 129.

Schiler, Christof. (2009). “Breaking the Deadlock in Welfare Restructuring: The Role of Ministerial Portfolio Allocation”. Paper presented at the 5th ECPR(European Consortium for Political Research) General Conference, Session “Reorganizing the Welfare State. The Merger of Labour Market and Social Administration”, Section “Organizing Government: Theoretical and Empirical Perspectives”, Potsdam University, September 10-12.

Weible, C. M. et al.(2009). “Themes and Variations: Taking Stuck of the Advocacy Coalition Framework,” Policy Studies Journal 37(1).

[경북일보] 2010년 6월 25일 기사 ”친이-친박 '세종시 수정안' 갈등 증폭“

[내일신문], 2009년 9월 29일자.

[노컷뉴스], 2005년 3월 15일자 기사, “손학규, ‘수도이전 반대운동 중단해야’”

[노컷뉴스], 2009년 10월 20일자 기사, “MB의 세종시 발언, 또 한번 U턴하나”

[매일경제], 2005년 2월 23일자 기사 “모처럼 빛난 박근혜 리더십”

[오마이뉴스], 2005년 2월 24일자 기사, “바짝 조이는 이명박, 위기의 박근혜”

[연합뉴스], 2002년 12월 11일자, “서울시, 행정수도이전 반대 논란”

[연합뉴스], 2004년 11월 16일자 기사 “국회차원 행정수도 대책기구 검토”

[연합뉴스] 2009년 9월 3일자 기사, “정운찬 총리내정자 세종시축소 발언 논란”

[YTN], 2009년 9월 3일자 기사, “정운찬 내정자, “세종시 사업 수정해야”

[이 투데이], 2010년 6월 29일자 기사, “세종시 추진일지”

[씨엔비뉴스] 2009년 11월 2일자 기사, “이 대통령 세종시 공식사과…정면 돌파 방침”

[세계일보] 2010년 1월 31일자 기사, “혁신도시 건설 지역을 가다”

ABSTRACT

Study on the Typology and Functions of Policy Brokers in the Advocacy Coalition Framework: The Case of Sejong City

Yongsung Park & Jungwoo Choi

This study aims at categorizing the typology and functions of policy brokers in the advocacy coalition framework, which analyzes the changing process of Sejong City construction policy through the application of the advocacy coalition framework.

From the onset, the paper highlights conflict and dissension between the Sejong advocacy coalition, and the anti-Sejong advocacy alliance. Additionally, two essential components of policy brokers in the advocacy coalition framework were identified: the external factor (degree of conflict) and the internal factors of policy brokers (the degree of expertise and legitimacy of the policy broker). Based on an empirical study of Sejong City policy, the policy environment surrounding the policy issues, the policy brokers, their principles, and overall policy changes are examined. However, the applicability of the typology of policy brokers in the ACF in regard to policy-oriented studies was explored empirically. In this context, proposals can be made regarding the application of this framework to cases of Sejong City policy.

【Key Words: policy advocacy coalition, policy broker, legitimacy, expertise, Sejong City】