

ACF를 활용한 공공기관 입지선정과정의 정책갈등 분석

- 경상북도 도청 이전사례를 중심으로 -

박동균*, 이정훈**, 최인규**

현재 우리나라는 공공서비스에 대한 사회적인 요구들이 항상 존재하고 있다는 점에서 공공기관 이전에 따른 입지선정 결정과정에 대한 전반적으로 점검할 필요가 있다. 정책환경의 영향으로 인해 정책이슈가 되었을 때, 다양한 정책행위자들의 상호작용이 어떻게 되는지? 또한 신념체계와 정책목표에 따른 정책연대가 이들의 활동을 조정하고 중개하는 중개자들의 역할을 통해 어떻게 정책산출이 나타나는지? 이러한 과정에서 주요행위자들의 관여도와 방식, 정책갈등과 협력양태, 그리고 정책변화 요인을 밝히는 것은 중요한 문제라고 본다. 분석결과 경북도청이전은 정책갈등의 성격상 성장잠재력과 도민편익을 극대화하고 행정의 효율성과 균형발전이라는 신념체계 아래 행정서비스 제공, 상징성, 영역성, 도민의 결속력 강화, 지역발전의 매개적 역할 등 많은 장점을 가지고 있어 자치단체들 간의 선호시설 유치에 희망하는 과도한 경쟁문제로 파악할 수 있었다. 이는 명확한 이전 규칙과 보편타당한 규정이 설정되지 않아 이해관계자들이 상호대립되는 정부간 갈등문제를 일으켰다고 할 수 있다. 본 연구결과를 바탕으로 전반적인 공공기관시설 입지선정과정에서 나타난 성공과 실패요인을 규명하고, 특히 옹호연합모형을 활용한 옹호연합세력들 간의 갈등 형태를 파악한다면 이와 유사한 정책사례를 통해서 이론적 혹은 실무적 측면에서 유용한 경험적 자료로 제시될 것이라 생각된다.

주제어: 도청이전, 정책갈등, 옹호연합모형, 정책행위자

1. 서론

경북도청이전 문제는 본격적인 지방자치가 시작되면서 개선하여야 할 많은 문제들 중에서 자치구역의 개편문제로 많이 거론되었다. 이는 1995년에 제정된 도·농 복합형태의 시 설치에 따른 행정특례에 따른 법률로 기초자치단체의 시·군 통합론이 대두되면서 경북도청이전 문제가 본격적으로 논의되었다. 즉, 경북도청 이전은 2체제 구조인 광역시와 도의 존재를 그대로 인정하지는 전제에서 시작되었지만, 그 당시 중앙정부는 어떤 조치도 취하지 못하고 현 상태 유지론이 그대로 인정되고 있는 상태에서 도청이전에 대한 갈등의 문제가 심각하게 논의되었다.

* 제1저자, ** 교신저자.

도청이전 문제에서 현 상태 유지는 광역시와 도의 엄청난 경제적 불균형, 생활권과 자치권의 불일치, 중복투자로 인한 규모경제성 저하, 광역사업의 연계성 부족, 시·도간의 경쟁의식과 이질감 등의 문제가 발생하여 도의 폐지론, 도의 규모 축소론, 시·도 통합론의 대두하게 되었다. 반면 도청이전은 갈등의 성격상 행정서비스 제공, 상징성, 영역성, 도민의 결속력 강화, 지역발전의 매개적 역할 등 많은 장점을 가지고 있어 각 기초자치단체마다 유치를 희망하는 공공기관 시설의 이전이라 선호시설의 정책갈등 문제로 확산되었다.

이러한 공공기관시설의 이전이나 신축에 대한 선호시설의 입지선정 확보와 관련된 유사한 문제들은 최근 수조원대 예산이 투입되는 과학비즈니스벨트와 신공항 등이 있다. 즉, 선호시설에 유치를 위해 정치권과 각 지방자치단체마다 마치 시도대항전을 방불케 할 정도로 과열된 분위기로 이어졌다는 것을 알 수 있었다. 이러한 공공기관시설의 입지선정과 관련된 사례들은 대부분 천문학적 규모의 예산이 투입되는 만큼 지역발전을 끌어내는 데 큰 몫을 할 뿐만 아니라 교통시설 확충, 사회기초적인 인프라를 갖춰 지역에 돈이 돌고 일자리가 창출되기 때문에 지역사회가 공공시설기관의 유치에 목숨을 거는 이유이기도 하다.

이러한 단적인 예가 대표적인 선호시설인 경상북도 도청이전 입지선정이라고 할 수 있다. 경상북도 도청이전 입지선정과정은 2005년부터 2009년 입지결정이 되기까지 10개 이상의 지방자치단체가 경상북도 도청이전지의 유치를 위해 총력전을 펼쳤던 우리나라의 대표적인 PIMFY(Please In My Front Yard)현상이라 할 수 있다.

이러한 점에서, 현재 우리나라는 공공서비스에 대한 사회적인 요구들이 항상 존재하고 있다는 점에서 공공기관이전에 따른 입지선정 결정과정에 대해 전반적으로 점검할 필요가 있다. 다시 말하면, 정책환경의 영향으로 인해 정책이슈가 되었을 때, 다양한 정책행위자들의 상호작용이 어떻게 되는지? 또한 신념체계와 정책목표에 따른 정책연대가 이들의 활동을 조정하고 중개하는 중개자들의 역할을 통해 어떻게 정책산출이 나타나는지?(김영중, 2009: 123). 이러한 과정에서 주요 행위자들의 관여정도와 방식, 정책갈등과 협력양태, 그리고 정책 변화 요인을 밝히는 것은 중요한 문제라고 본다.

이러한 맥락에서 공공기관이전에 따른 입지선정 관련 정책현상들의 현실적·학문적 필요성이 증대되고, 복잡한 정책결정에 대한 행위자들의 관여정도와 방식을 다양한 방법으로 규명할 수 있다는 점과 장기간 논란이 되는 정책환경의 외적요인, 옹호연합의 형성, 정책산출로 이어지는 일련의 과정을 입체적으로 분석하는데 유용한 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework: ACF)분석이 필요하다(Jenkins-Smith & Sabatier, 1993: 3-4; 전진석, 2003: 60-61; 서혁준·전영평, 2006: 283; 김순양, 2010: 5).

따라서 이 연구는 경북도청이전 과정에 대한 사례분석을 통하여 후보지 선정과정에서 정책갈등이 어떻게 진행되었으며, 선호시설 유치에 따른 지역간의 갈등과 정부입장에서의 입지선정 정책과정에서의 심각한 시스템적인 문제가 없었는지를 확인하고자 한다. 즉 전반적인 공공기관시설 입지선정과정에서 나타난 성공과 실패요인을 규명하고, 특히 옹호연합모형을 활용한 옹호연합세력들 간의 갈등

형태를 파악한다면 이와 유사한 정책사례를 통해서 이론적 혹은 실무적 측면에서 유용한 경험적 자료로 제시될 것이라 생각된다. 결국 이 연구는 이러한 정책옹호연합분석을 통해 공공기관이전에 따른 입지선정 결정과정을 파악하여, 정책갈등의 원인규명과 정책개선방안을 제시하기 위한 것이다.

II. 이론적 고찰

1. 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework: ACF)

1) ACF 모형의 개념

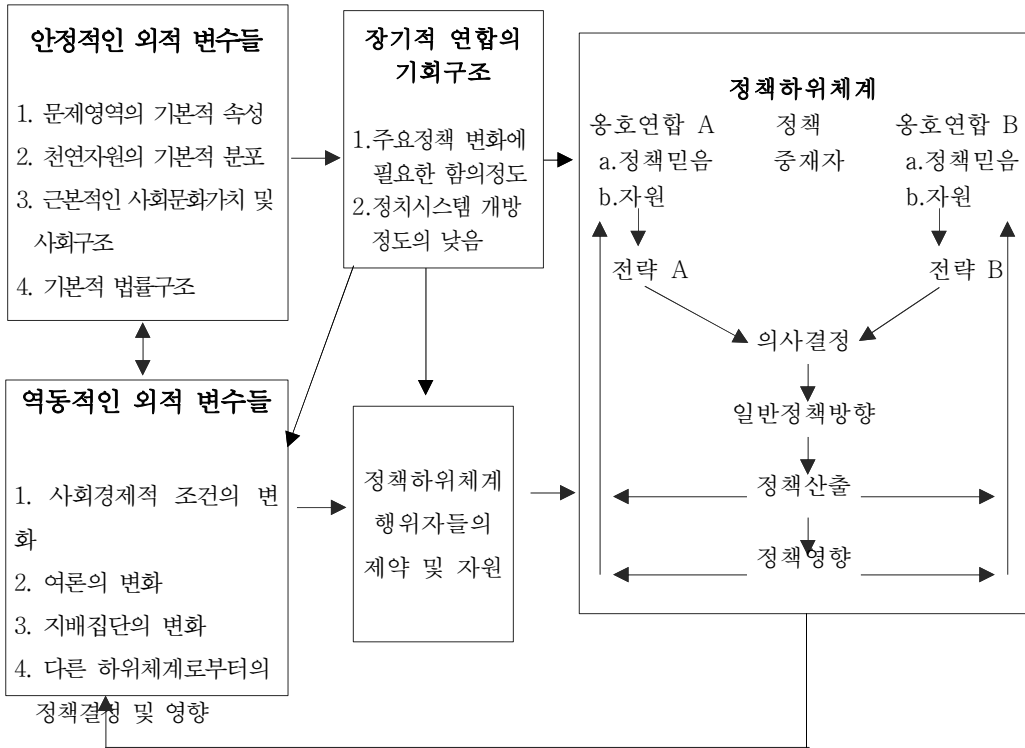
정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework: ACF)은 Lasswell(1951, 1970, 1971)이 제기한 정책과정의 단계모형이 지닌 한계를 극복하고자 Sabatier(1988)에 의해서 제기된 모형이다. 정책옹호연합모형은 정책과정의 동태성과 정책변동에 대한 인과적 해석의 틀을 제시해주는 기능을 수행하고 있다.

정책옹호연합모형에서는 정책변동의 원인이 전략적 상호작용에 의한 지지연합의 변화에 있는 것으로 보고 있다(Sabatier, 1988: 129-168). 이러한 지지연합은 기존의 공식·비공식 구분방식을 적용하지 않고, 신념체계를 적용하여 구분한다. 정책옹호연합모형에서 정책참여자들은 정책문제에 대한 신념체계를 가지고 있으면서 신념체계를 공유하는 행위자 혹은 연합이 정책을 산출할 수 있도록 중요한 역할을 수행한다. 신념체계를 공유하는 옹호연합은 이들을 중재하는 역할을 하는 정책중개자(policy broker)와 함께 정책하위체계(Policy subsystem)를 구성한다.

정책옹호연합모형에서는 이러한 정책하위체계내에서의 지지연합(옹호연합)에 관심을 가지고, 이를 둘러싼 환경(외적조건), 정책중개자 등과의 관계를 거쳐서 정책의 변동을 초래하거나 옹호연합의 형태가 변화될 수 있다고 보고 있다(Sabatier & Weible, 2007).

따라서 정책옹호연합모형을 이용하여 정책행위자 및 연합 간의 상호작용 및 정책결과를 시간적 흐름에 따라 인과적으로 설명할 수 있으며, 정책과정 전반에 걸쳐서 일어나는 정책지향학습(policy-oriented learning)을 확인할 수 있다(Jenkins-Smith & Sabatier, 1993: 3-4; 전진석, 2003: 60-61; 서혁준·전영평, 2006: 283 재인용). 또한 정책하위체계라는 관점을 도입하여 정책문제에 대한 신념을 옹호하는 행위자 및 연합들 간의 경쟁을 파악할 수 있다. 이러한 정책옹호연합모형의 구조는 다음 <그림 1>과 같이 나타낼 수 있다.

2) 정책옹호연합모형의 기본전제



※ 자료 : Sabatier & Jenkins-Smith(2007: 202)의 재인용.

<그림 1> 정책옹호연합모형의 구조

정책옹호연합에서는 다음과 같은 기본전제를 제시하고 있다. 첫째, 10년 이상의 장기간에 걸친 시계열 자료가 요구된다. 이는 권력, 자원, 이해관계와 같은 전통적인 개념만으로는 정책변동과정과 그 과정에서의 정책지향학습의 역할을 이해하기 어렵기 때문이다. 따라서 정책옹호연합모형에서는 장기간에 걸친 행위자들의 신념변화가 정책변동으로 어떻게 연결되는지에 관심을 가진다고 할 수 있다 (Weible, *et al.*, 2009: 122). 둘째, 정책옹호연합모형은 체제론적 접근방법을 취하고 있다. 즉, 개별행위자들의 신념으로 연결되어있는 정책하위체제에 관심을 가지고 있다.

이러한 정책하위체제는 다원화되고 분화된 체제 속에서 형성되어 서로 상호작용을 하고 있다. 서로 간의 전략적 상호작용은 사회적·정치적·경제적변동 등 거시변수와 상호작용하면서 정책변동이 일어난다고 보는 것이다. 셋째, 정책옹호연합모형에 의하면 개별행위자들의 신념으로 연결되어있는 정책하위체제(옹호연합)들은 서로 간에 갈등관계를 지닌다. 옹호연합에 속한 행위자들은 자신의 신념에 따라 정보를 여과시키는 작업을 수행한다. 따라서 같은 정보라고 하더라도 신념이 다르다면 정보에 대한 해석은 달라질 수 밖에 없는 것이다(Sabatier & Weible, 2007: 194). 넷째, 정책옹호연합모형은 신념 및 정책변동의 기제에 관심을 가진다. 다섯째, 공공정책은 신념체계라는 용어로 개념화된다. 여기에는 가

치의 우선순위, 인과관계에 대한 인식, 세계관, 정책수단에 대한 인식 등이 포함된다. 여섯째, 옹호연합의 신념과 전략은 정책지향 학습(policy-oriented learning)을 거치면서 조정되거나 정책 중개자(policy brokers)에 의하여 중개됨으로써 변화한다(Hill, 2005: 73).

정책옹호연합모형의 문제점으로는 첫째, 다원주의가 활성화되지 못한 체제에 적용하기가 힘들다(이병길, 1992: 33). 둘째, 변수의 조작화에 관심을 기울이지 않아 인과관계의 파악에 어려움이 있다(김순양, 2010: 4). 셋째, 연합형성의 기초를 이익개념이 아닌 신념체계로 보는 것이 적합하지 않다는 지적이 있다. 넷째, 정책변동이 가능한 조건으로 외부환경적 요인의 발생과 정책학습으로 체계화시키고 있으나 이들이 정책변동의 결정으로 이루어지는 과정에 대한 설명이 미약하다(이병길, 1992: 33-34).

3) 정책옹호연합의 구성요소

(1) 외적요인(external factors)

외적요인은 정책하위체제에 자원과 제약으로 영향을 미치는 요인으로 안정적인 외적변수(relatively stable parameters)와 역동적인 외적사건(external system event)으로 구성된다. 안정적인 외적변수에는 문제영역의 기본적 속성, 천연자원의 분포, 근본적 사회문화가치와 사회구조, 그리고 기본적 법적 구조가 포함된다. 이 요소들은 변화가 불가능하지는 않으나 마치 종교의 개종처럼 변화의 속도가 매우 더디고 범위 또한 협소하다. 따라서 안정적인 외적변수가 행위자들의 행태나 정책의 변동을 초래하지 못하는 경우가 많다. 역동적인 외적사건으로는 사회경제적 조건의 변화, 여론의 변화, 통치연합의 변화, 다른 하위체계로부터의 정책결정과 영향 등이 있다. 이는 정책 하위체제에 단기간에 큰 영향을 미친다(김순양, 2010: 42; Sabatier and Jenkins-Smith, 1999: 120-123).

(2) 정책하위체제(Policy subsystems)와 옹호연합(advocacy coalitions)

정책하위체제는 사회문제를 해결하기 위해 모인 일련의 개인 혹은 집단으로, 행위자와 지리적·실질적 범위에 의해서 규정되는 것이다(Ike, 2009; Weible, 2006). 정책하위체제는 정책중개자, 옹호연합, 정책산출로 구성되어 있으며 이에 정책신념, 자원, 전략선택, 정책지향학습 등이 포함된다. 정책옹호연합모형에서는 외적조건이 갖추어져 있을 때 정치하부체계 행위자들이 옹호연합을 형성하고 다른 옹호연합과 경쟁하기도 한다고 주장한다. 이러한 경쟁과정에서 각 연합은 외부의 충격과 정책지향학습(policy oriented learning)을 통해 보유한 신념체계와 각 연합의 전략을 조정하기도 하며, 한편으로는 정책중개자에 의해서 조정되기도 한다(Sabatier & Weible, 2007).

옹호연합은 정책관련 핵심신념을 공유하고, 상당한 정도의 조정에 개입되는 행위자들로 구성된다(Weible *et al.*, 2009: 132). 행위자들은 신념을 정책으로 구현하기 위해서 동맹을 찾고, 자원을 교환하며 전략을 개발한다(김순양, 2010: 44). 이러한 옹호연합은 정책하위체제내에 2-5개 정도 존재한다(Cashore, 2003: 219).

(3) 신념체계(Belief Systems)

옹호연합모형에서는 개인을 제한된 합리성을 지니고 신념체계를 통하여 정보를 여과하고, 승리보다는 패배를 오래 기억하는 것으로 보고 있다. 따라서 옹호연합 내부의 행위자들은 자신들의 의견을 관철시키기 위해서 내부의 결속을 더욱 강화시키는 경향을 보인다. 이렇듯 정책하위체제 내부에서 신념체계는 정책옹호연합들을 응집시키는 중심이 된다. 또한 신념체계를 가지고 응집된 옹호연합 내부에서 일정한 신념을 지닌 행위자는 신념체계를 바탕으로 의사결정을 수행한다(Meltsner, 1972).

이러한 옹호연합이 가지는 신념체계는 근본적인 규범인 ‘규범적 핵심신념(normative core belief)’, 자원과 정치적 권한의 배분에 관한 인식인 ‘정책 핵심신념(policy core belief)’, 도구적 성격을 보이는 ‘이차적 신념(secondary belief, 도구적 측면의 신념)’ 순으로 계층을 형성하고 있다. 규범적 핵심신념은 어린 시절부터 사회화 과정을 거쳐 형성되는 것으로써 변화하기가 매우 힘들다는 속성을 지니고 있다.

이러한 규범적 핵심신념은 신념체계 중 가장 최상위의 수준이며, 하나의 정책하위체제 전반에 걸쳐 공유되는 신념체계로(Sabatier & Weible, 2007: 194), 자유, 평등, 발전, 보존 등의 규범론적인 가치의 우선순위를 정하는데 기준이 되는 근본적인 시각이다. 즉, 정부와 시장의 우위를 결정하거나, 문제해결에 우선시되는 기본가정들을 설정하는데 있어서 규범적인 기준을 제공해준다. 규범적 핵심신념은 연합을 형성하는 가장 근본적인 시각으로 추상적이고, 광범위한 특성으로 인하여 다른 계층의 신념보다 다소 떨어진다는 단점이 있다(양승일, 2006: 43).

이에 반해 정책핵심신념은 특정하위체제에서 실제 운용되는 정책과 밀접한 연관이 있는 것이다. 정책과 관련하여 어떠한 목표가 정해질 것인지, 목표달성에 필수적인 요소(수단)는 무엇인지에 대한 시각을 제공하는 것이 정책핵심신념이다. 즉, 규범적 핵심신념을 정책영역에 적용하여 정책하위체제와 옹호연합을 확인할 수 있는 준거를 제공해준다(김순양, 2010: 43-44). 정책핵심신념은 정책관련 가치의 우선순위, 고려되는 주요대상, 정부와 시장의 상대적 권위에 대한 입장, 공무원 및 전문가들의 적절한 역할에 대한 입장, 정책하위체제에서 정책문제의 상대적 심각성과 원인(Sabatier & Weible, 2007: 195) 등을 핵심요소로 가지고 있다.

또한 정책핵심신념체계가 물질적인 이익에 기초한 것인가(material groups), 아니면 이념적인 입장에 의해 동기가 부여되는 것인가(purposive groups)에 따라 다른 연합이 형성될 수 있다. 이에 따라 단기적인 이익을 위하여 정책핵심신념체계를 일시적으로 고수하지 않는 경우도 발생할 수 있다(Sabatier & Weible, 2007). 이러한 세부적 구성요인은 정책하위체제에서 적어도 두 개 이상의 서로 다른 정책옹호연합들을 파악하는데 사용된다.

<표 1> 정책옹호연합의 신념체계

구 분	규범적 핵심신념	정책 핵심신념	이차적 신념
특 징	근본적, 규범적 공리	규범적 공리 달성을 위한 기본적 전략에 대한 입장	정책핵심신념을 집행하기 위하여 필요한 도구결정, 정보탐색
적 용 범 위	모든 정책영역에 적용	관심있는 정책영역	관심있는 정책영역
변 화 가능성	매우 어려움	어려움	쉬움
예	사람의 성격 자유, 지식, 건강 등 근본적인 가치	근본적인 정책갈등 (개발:보전) 정책도구 선택 (강제, 유인, 설득)	행정규칙 (예산, 규정해석 등)

※ 자료: Sabatier(1993: 31)의 재인용.

이차적 신념은 신념체계 중에서 가장 범위가 좁은 것으로 옹호연합들간에 타협의 대상이 되는 것이다. 여기에는 행정상 혹은 입법상의 운용과정에서 나타나는 정책수단, 예산의 배분, 성과에 대한 평가, 법적 적합성 추구 등이 해당된다. 이는 특정한 정책에만 해당되는 요소로써 구체적이며 변화가능성(유통성)을 지니고 있다는 특징이 있다(장지호, 2004). 또한 정책 핵심신념체계가 다른 두 개의 옹호연합이 이차적 신념은 일치될 수도 있다(Sabatier & Weible, 2007). 이차적 신념은 이해관계의 개념과 부분적으로 유사하다. 실제로 행위자들이 연합을 형성할 때에는 굳건한 신념체계 보다는 이해관계에 기인하는 경우도 많으며, 이에 따라서 연합의 구성도 불안정하거나 이합집산이 많을 수도 있다(김순양, 2006; 전진석, 2003).

이러한 신념들은 서로 계층체계를 지니고 있으며, 신념들을 중심으로 연합을 이룬 집단들은 각 신념체계에 기반하여 자신의 신념이 정책으로 반영될 수 있도록 서로 경쟁하게 된다. 기존 연구들에 의하면 규범적 핵심신념과 정책핵심신념은 쉽게 변화하지 않으며, 경쟁적 옹호집단간 이차적 신념을 두고 경쟁을 하는 경우가 많다(박상원·박치성, 2009).

(4) 정책중개자(policy brokers)

정책중개자는 옹호연합의 경쟁적인 전략, 갈등을 중재하여 합리적인 타협점을 찾도록 중개하는 역할을 수행한다(Parsons, 2003: 198). 옹호연합들은 자신들이 소유한 재원을 동원하여, 공유하는 신념체계를 공공정책으로 변화시키려고 경쟁하게 되는데, 이들이 선택한 상반되는 전략들은 정책중개자들에 의하여 중재된다(Sabatier & Jenkins-Smith, 1999: 122). 요구되는 중재역할은 소극적 중재, 적극적 중재로 나누어 볼 수 있다. 소극적 중재의 경우, 정책중개자는 정책지향 학습을 촉진하여 옹호집단의 신념체계의 점증적인 변화를 일으키는 힘으로써 작용한다(Munro, 1993). 따라서 직접적으로 정책결정이 일어나도록 개입하는 것이 아니라 정책행위자들이 정책결정 상황에 도달하도록 간접적으로 도움을 주는 역할을 한다. 반면 적극적 중재의 경우 정책중개자는 갈등상황에 대하여 적극적 개입을 통하여 정

책결정이 발생하는데 직접적 역할을 한다.

정책중개자는 주요 입법의원들과 관계부처 공무원들이 정책중개자가 되며, 때때로 시민단체들도 그 역할을 수행한다. 정책옹호연합모형은 정책체제 내부의 상호작용, 옹호연합간의 상호작용에 중점을 두고 정책변동을 설명하고 있다. 따라서 정책중개자의 역할이나 영향력 정도에 대해서는 비중을 두지 않는다.

(5) 정책학습(policy learning)

정책학습은 경험적 정보의 축적을 통해서 이루어지는 것으로, 정책옹호연합의 믿음체계 변경과 관련되어 나타나는 생각이나 행태의 변화를 의미한다. 따라서 정책학습은 정책옹호연합들의 신념체계를 수정하는 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 정책학습을 통해서 수정이 용이한 신념체계는 이차적 신념으로, 수정을 촉진하기 위한 정책학습으로는 옹호연합간의 갈등과 논쟁을 촉진하는 전문적인 공개토론회, 공청회, 포럼 등이 있다(Munro, 1993: 124).

이 모형에서 정책변동은 체제 외부적 요인에 의하여 지지연합의 변동이 있거나, 체제 내적인 요인에 의하거나, 지지연합 내 전략적 상호작용에 의한 정책학습을 통해 지지연합이 달라지면 정책변동이 일어난다고 보았다.

2. 공공기관 이전의 입지선정에 관한 이론적 논의

일반적으로 공공기관은 기관이나 단체 중 공공행정을 담당하는 기관이자 사행정, 사조직, 시민사회 단체, 민간단체, 기타 사설기관 등과 구분되는 공조적으로 공공서비스와 공공재화를 생산하는 기관을 말한다. 따라서 공공기관의 개념은 관공서로 통칭하는 국가행정기관이나 지방자치단체, 공법인으로 분류되는 정부투자기관이나 특수법인 그리고 각급 학교 등을 포함할 수가 있다. 그러나 공공기관의 범위를 좁혀서 말하면 주로 국가 또는 지방자치단체의 기관을 지칭하는 의미로 보고 있다.

기능적 관점에서 공공기관은 보조기관·자문기관·참여기관·집행기관 등으로 분류된다. 또한 그 담당사무의 종류 또는 성격에 따라 입법기관·행정기관·사법기관으로, 관할 대상의 지역적 범위에 따라 중앙기관과 지방기관으로 나뉜다. 국가의 기관인 행정기관과 지방공공단체의 기관을 합쳐 행정부라 하는 데, 행정부는 내각을 정점으로 하는 피라미드형 구조로 상급기관이 하급기관을 감독하여 통일적이고 유기적으로 사무처리를 할 수 있도록 짜여 있다.

여기에서 도청은 도단위행정서비스를 제공하는 공공시설이므로 도청입지이론에는 일반적으로 공공서비스시설 입지이론이 원용된다. 그러나 도청은 공공서비스 시설 중에서 여타의 공공서비스 시설과는 역할과 기능면에서 많은 차이가 있다(문태현, 2007).

선행연구들에서 공공시설의 입지를 선정할 때의 공공기관시설 입지선정이론 특성을 중심으로 살펴 보고있다. 먼저 공공기관을 이용하는 주민들의 교통 불편을 줄이기 위하여 인구분포, 생활권 등 다양

한 접근성에 대한 분석을 통해 교통비용 및 거리의 접근성이 양호한 최적의 접근성을 고려하여야 한다는 것이다.

둘째, 향후 지역의 개발과 도시기능 및 확장 등 공공기관시설로서 충실히 기능을 수행할 수 있어야 한다. 셋째, 공공기관을 중심으로 한 기반 인프라와 주변 생활권과 발생하게 되는 각 생활권의 입지성이 상호 유기적 관계를 가질 수 있도록 하여야 한다. 넷째, 공공기관 입지선정 시 법적인 규제사항 즉, 제약요인이 충분히 확보되어야 되고, 경제적인 부지를 검토하여야 한다. 다섯째, 도청부지의 입지에 있어서 행정업무상 업무방해가 될 수 있는 요인들이 최소화 될 수 있는 지역으로 검토하여야 한다. 여섯째, 공공기관의 부지로서의 적정성을 공통적으로 인정할 수 있는 지역으로 하여야 한다는 등의 연구결과가 있다.

이외에 문태현(2007)은 도청이 그 지역의 최고 통치기관인 지방정부가 소재하는 도시라는 특수성을 갖고 있기 때문에 그 지역의 수도로써 정신적 상징성과 대표성이 부여되어야 하며, 동시에 도청은 광역자치단체의 행정사무를 처리해야 하며, 도청이 수행하는 행정적 기능에는 광역행정기능, 보완대행기능, 연락조정기능, 지휘감독기능 등이 있어야 한다는 것이다.

지금까지 우리나라에서 검토된 입지이론 등을 살펴보면, 성장거점이론, 균형성장이론, 지속가능이론, 중심지이론, 공공투자의 파급효과이론, 의사결정과 정치행정이론 등이 있으며, 경북도청이전과정에서 논의된 것이며, 이와 더불어 공공재이론, 최소비용이론, 도시농촌통합이론, Rawls이론 등을 추가하여 검토한 바 있다(충청남도, 2006; 문태현, 2007).

3. 옹호연합에 관한 선행연구 검토

1988년에 Sabatier에 의해서 개발된 ACF는 정책과정 및 변동의 분석에 다양하게 적용되어 왔다(김동만, 2006; 김순양, 2006; 서혁준·전영평, 2006; 장지호, 2004; 전진석, 2003; 양승일, 2006; 백승기, 2008). 2000년대 이후부터는 ACF를 적용한 연구들의 대다수는 정책환경과 지역개발에 관한 사례가 대부분이었다(Jenkins-Smith & St. Clair, 1993; Munro, 1993; Sabatier & Brasher, 1993; 전진석, 2003; 장지호, 2004). 이후 ACF의 선행연구는 정책하위체계 내부 옹호연합의 형성과 분리에 영향을 미치는 신념체계와 그에 따른 전략에 대한 설명뿐만 아니라 이러한 과정에서 나타난 정책중개자의 기능을 거시적으로 분석하는 연구들이 많았다. 또한, ACF 모형의 구성요소 중에서 안정적 외적변수, 역동적 사건, 장기적 연합의 기회구조 및 행위자들의 단기적 제약조건과 자원과 관련된 연구들로 집중되어 왔다.

국내의 연구들을 보면, 이시원 (2002)은 수도권 집중 및 억제와 관련한 지역개발정책을, 강은숙 (2002)은 그린벨트정책을, 전진석은 의약분업정책(2003)과 새만금개발 사업(2003)을, 장지호(2004)는 경유승용차 판매허용의 정책변동(2004)과 출자총액제한제도 변동과정(2004)을, 양승일(2005)은 그린벨트 정책을, 남상민(2005) 역시 새만금개발정책을 ACF를 통하여 분석하였다. 그리고, 전영평·서성아

(2008)은 일본군위안부소수자정책을, 박상원·박치성(2009)은 IPTV 정책과정을, 김순양(2010)은 보건의료 정책과정 의약분업 및 의료보험통합 논쟁 사례를 ACF로 적용하여 분석하였다. 이러한 선행연구에서 국내 연구의 경향은 규제정책 등 행정학 분야에서 주로 정책갈등의 이슈로서 부각되는 정책문제를 주로 연구의 대상으로 선정했다. 특히, 이시원(2002), 전영평·서성아(2008), 박상원·박치성(2009), 김순양(2010)을 살펴보면 다음과 같다.

이시원 외(2002)은 서울을 중심으로 한 수도권의 비대칭적인 거대화로 수도권과 비수도권간의 대립구도를 더 이상 방치하기에는 곤란한 지경에 이른 상태에서, 수도권 집중의 억제와 완화를 둘러싼 정책변동에 ACF 접근방법을 적용하여 설명하였다. 우리나라의 지역개발정책에 처음으로 ACF 모형을 적용한 논문으로서 이들 양 옹호연합들이 수도권 집중의 억제와 완화를 둘러싸고 형성된 상황적 및 신념적 배경, 그리고 ‘수도권 집중과 완화’라는 의제를 중심으로 펼치고 있는 옹호연합들의 활동 등에 대하여 상세한 설명을 하고 있다(이시원 외, 2002: 11-46).

전영평·서성아(2008)는 일본군 ‘위안부’피해자의 소수자로서의 특징, 즉, 식별가능성, 권력의 열세, 차별적 대우 측면에서 일본군 ‘위안부’피해자의 소수자적 특성을 검토하였다. 일본군“위안부”피해자는 식별가능성, 권력의 열세, 차별적 대우 등 모든 기준에 있어 소수자로서 강한 특징을 드러내는 ‘다중 소수자’로서의 모습을 가지고 있었으며, 이들을 둘러싼 정책변동은 옹호연합인 국내외 시민단체, 반대 옹호연합인 일본정부와 일본 내 우익시민단체 그리고 그 사이에 존재했던 한국정부간의 역동적 상호작용에서 비롯되었음을 확인할 수 있었다.

박상원·박치성(2009)은 IPTV 정책과정에서 나타난 행위자들간의 상호작용분석에 초점을 두어 분석하였다. 정책옹호연합모형에서 제시된 개념을 중심으로 시기별로 신념체계와 정책중개자의 변화가 옹호연합의 형성 및 분리과정에 미친 영향관계를 살펴보았다.

김순양(2010)은 우리나라의 보건의료정책영역을 연구하는데 적실한 정책개발을 비교·분석하였다. 특히, 우리나라 보건의료정책과정의 동태성을 보다 적실하게 이해하고 외적요인 옹호연합의 형성, 작동, 그리고 정책산출로 이어지는 일련의 체제론적이고 과정론적 관점에서 연구하였다.

외국의 경우를 보면, Sabatier(1988)는 미국의 대기오염 통제정책, Munro(1993)는 캘리포니아주 수자원정책, Brown & Stewart(1993)는 항공규제정책, Mawhinney(1993)는 캐나다 온타리오주의 소수민족 교육정책, Ellison(1998)은 미국 멤버시의 수자원정책, Sato(1999)는 일본의 흡연통제정책, Litfin(2000)은 캐나다의 기후변화정책, Freudenburg & Gramling(2002)은 미국의 연방정부 석유기지 임대 관련 정책 등을 분석한 바 있다. ACF와 관련된 선행연구를 살펴보면, 환경, 항공, 교육정책 등의 다양한 정책 갈등분야에 적용됨으로써 타당성이 검증되었다. 특히, Barke(1993), Sato(1999), Freudenburg & Gramling(2002)의 연구들을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

Barke(1993)는 미국 연방정부의 커뮤니케이션 정책에 ACF 모형을 적용하였다. 이 정책사례 분석을 통해서 정책학습과 정책변화에 관한 ACF의 대부분의 가설이 매우 유용하다는 것을 파악하였다. 특히 Barke는 모든 정책하위체제들의 회원들이 참여하는 공개적인 포럼과 특별한 전문적 지식을 갖고 있는

전문가들만이 참여하는 전문화된 포럼이 정책학습을 제공하고 있으며, 정책학습이 정책변화에 많은 영향을 주고 있다고 주장하였다(Barke, 1993: 129-145).

<표 2> 정책옹호연합 이론을 적용한 국내외 선행연구

연구대상정책	학 자
과학기술정책	박상원·박치성(2009)
보건의료정책	전진석(2003), 김순양(2010), Sato(1999)
여성아동정책	전영평·서성아(2008)
도시정책	이시원(2002), 강은숙(2002)
환경과 개발정책	Burnett & Stwart(1993), Elliott & Schlaepfer(2001), Ellison(1998), Jekins-Smith & St. Clair(1993), Lertzman et al.(1996), Litfin(2000), Munro(1993), Sabatier & Brasher(1993), 전진석(2003), 장지호(2004), 양승일(2005), 남상민(2005)
항공규제정책	Brown & Stewart(1993)
교육정책	Mawhinney(1993), 변기용(2009), 양승일(2009), 조만형(2010)
산업정책	장지호(2004)
노동정책	김영종(2009)

Sato(1999)는 ACF 접근방법과 전통적인 정책과정분석(policy process analysis: PPA)을 이용하여 일본에서의 흡연통제 정책결정 과정에 대하여 연구하였다. 정책의 변화를 설명하는 유용한 개념적 구조틀인 ACF 모형을 이용하여 일본에서의 담배 흡연 통제의 정책과정을 분석하여 ACF 모형의 적용 가능성을 시험하였으며, 또한 ACF 접근방법이 잘 설명 할 수 없는 정책결정의 중요한 측면, 즉 옹호 집단이 어떻게 형성되고 그들이 어떻게 실제적으로 그들의 믿음을 정부의 프로그램으로 변화시키는지에 대하여 검토하기 위해서 PPA 모형을 사용하여 ACF 모형을 보완하였다(Sato, 1999: 28-44).

Freudenburg & Gramling(2002)은 ACF 모형을 미국 해안의 석유기지를 임대하여 주는 연방정부의 프로그램에 적용하였다(Freudenburg & Gramling, 2002: 17-41). 친환경론자 집단과 친개발론자 집단 등의 주요한 정책옹호연합들이 대립하는 연방정부의 석유기지 임대와 관련된 정책 변화에서는 ACF 접근방법의 주요 특징들을 잘 설명하여 주고 있다. 즉 새로운 행정부의 등장으로 미국 연방정부의 석유기지 임대정책에 많은 변화가 있었으며, 또한 정책학습(policy learning)은 전문화된 포럼이 있을 때에 있게 되며, 그리고 ACF 모형이 제시하고 있는 일부의 가설들을 재평가하는 것이 필요하다고 하였다. 이러한 재평가에 대한 필요성에도 불구하고, “이 정책사례 분석은 ACF의 타당성을 좀 더 강화시키고 있다는 것을 주지할 필요가 있다.”고 이들은 주장한다(Freudenburg & Gramling, 2002: 17-41).

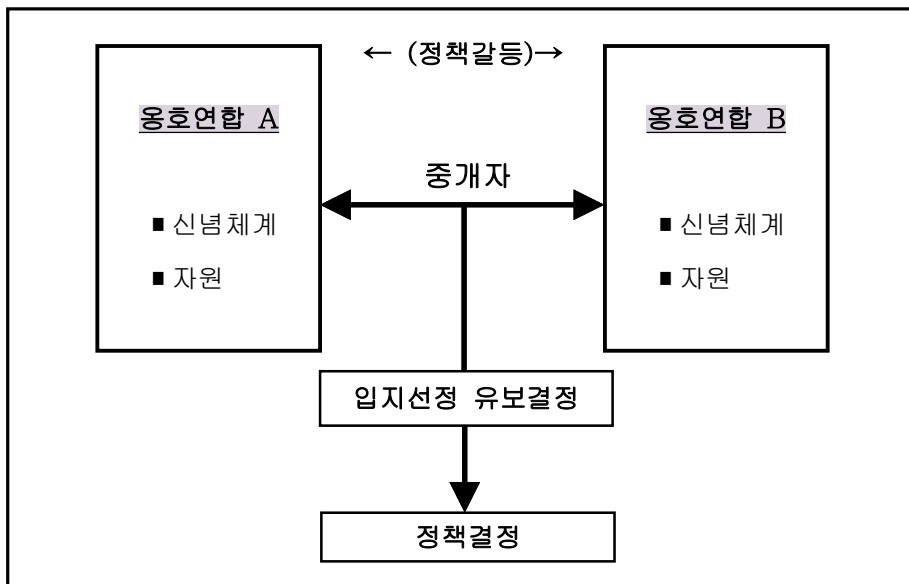
III. 분석방법 및 연구모형 설정

이 연구는 경상북도 도청이전의 정책결정과정에 있어서 이해관계자간 정책갈등을 파악하고, 전술한

내용들을 토대로 본 연구에서는 신념체계가 차이가 나는 2개의 서로 다른 개인 또는 집단 등 행위자들이 자신들의 신념체계(belief system)를 정책으로 구현하기 위하여 도청이전추진 옹호연합과 유치탈락 지지체와 지역주민 옹호연합 등 옹호연합을 형성하고, 이러한 옹호연합내 행위자들은 자신의 의도대로 정책을 유도하기 위하여 다양한 자원들을 활용하면서 다양한 연합행태(coalition behaviors)가 나타나며 이러한 결과 옹호연합간 정책갈등이 발생하는 것으로 설정한다. 지금까지 논의된 이론적 배경을 바탕으로 다음과 같은 연구문제들을 제시하였다.

연구문제 1: 경상북도 도청이전과 관련된 옹호연합들은 어떻게 구성되었는가?

연구문제 2: 경상북도 도청이전의 선호시설 유치를 둘러싼 지방정부간 정책갈등들은 어떻게 되는가?



<그림 2> 연구모형

IV. 분석결과

1. 도청이전의 입지선정과정

1981년 대구시가 직할시로 승격됨에 따라 경북도청 이전 논의가 있었으나 활발한 건 아니었다. 1992년 민선 1기 지방의원(도의원) 선거 때 경북도청을 1995년까지 이전할 것을 공약 사항으로 채택

되고난 이후 본격적인 이전논의가 시작되었고, 같은 해 ‘도청이전특위’를 구성하게 되었다.

즉, 경상북도의회에서는 1992년 7월 도청이전특위와 실무소위원회를 구성하고 동년 11월에는 도청이전기획단을 설치하였다. 이후 도청이전 논의는 주로 도청이전특위와 도청이전기획단 중심으로 전개되었다. 이에 구미, 포항, 안동을 중심으로 도청 입지선정 유치운동을 본격적으로 활동하게 되었다. 이에 따라 경상북도는 객관성을 높이기 위해 1994년 (주)동명기술공단에 외부용역을 주게 된다. (주)동명기술공단은 22개 시군 중 1차 조사로 안동, 구미, 영천, 경주, 포항, 의성 6곳을 선정하였고, 다시 2차 조사후 1·2차 점수를 합쳐 안동시 풍산읍, 포항시 기계면, 구미시 해평면의 3개지역 순의 이전 적합지를 도청이전특위에 1995년 2월경 보고하였다. 이에 도청이전특위 위원장이 1995년 3월 20일 임시회를 열어 이전후보지를 최종 결정할 것이라고 발표하였다.

이 보고서에 의하면 도청이전 후보지로서 최적지는 안동시 풍산읍 일원으로 밝혀졌으며, 다음으로 구미시 해평면 일원과 포항시 기계면 일원 등으로 나타났다. 이러한 연구용역 결과가 발표되자 경북도의원 50여명은 1995년 3월 용역보고서에 대한 불신결의안을 도의회에 제출하였다. 그 이유는 용역보고서가 공정성, 객관성, 합리성, 현실성, 미래성 등을 결여하였다는 것이다. 그러나 이들이 제기한 불신결의안은 1995년 3월 도청이전특위에서 부결되었다.

이후 이전지역의 추천에 있어 같은 시·군 내에서도 여러 지역을 추천하게 되는 혼란이 일어나게 되었다(한 예로 구미시 내에도 4개의 후보지가 나타남). 민선 1기 도의원들은 이전권한을 다시 도행정부로 이관하였고, 이의근 경북도지사는 합의없는 이전은 없을 것이라 밝힘으로 후보지를 둘러싸고 갈등은 더욱 심화되었다. 이 상황에서 1996년 국회의원 선거 중 경북 각 지역의 후보들이 도청을 자신들의 지역으로 이전할 것을 공약으로 내세움으로 갈등을 더욱 부추기게 된다.

이렇게 되자 경북도의회는 용역결과에 대한 의회의 승인을 얻지 못한 채 1995년 5월 동명기술공단의 용역보고서를 집행부인 도지사에게 이송하였다. 도지사는 용역결과가 의회에서 합의점을 찾지 못하자 중앙정부에 승인을 신청을 보류하였고, 도의회에서도 도청소재지 변경조례를 제정하지 못한 채 방치하였다. 그 결과 도의회가 추진했던 도청이전사업은 실패로 귀결되었고, 각 지역에서는 도청이전을 위한 주민 쟁기대회, 행정심판청구, 행정소송제기 등의 강력한 저항운동이 일어났다.

1999년 8월3일 국민회의 권정달의원이 갈등을 해결하기 위해 중앙정부가 나서줄 것을 요구하였으나, 다음날인 4일 김기재 전(前)행정자치부장관은 도청이전지가 결정된 후 승인요청을 하면 적극 지원하겠다고 발표를 하였다. 2000년 3월부터 동남권위원회에서 이전을 위한 시민모금운동 등 다양한 활동을 하였다. 2000년 4월 국회의원 선거를 앞두고 안동, 영천, 구미 등의 지역에서 후보들이 도청이전을 공약으로 다시 내세우기 시작하였다. 하지만 이번 공약에 대해서는 앞의 상황과는 달리 지역간 합의가 필요한 민감한 사안이며 불가능한 공약이라 비판을 받기도 하였다. 그러던 중 경북도청에서 예산편성시기에 이전관련 예산을 삭감하게 되었으며 도청이전 보다는 대구경북을 합치자는 통합론이 대두되기 시작하였다. 이후 2006년 7월 28일 새경북기획단의 도청이전 T/F팀이 구성되기까지 뚜렷한 진전이 보이지 않고 있는 가운데 2007년 3월2일 도청이전 조례 공포, 2008년 3월 28일 도청이전 특별

법이 제정되었고, 이에 급물살을 타고, 같은 해 도청이전 예정지 선정 평가기준 마련 주민공청회와 도청이전 후보지 공모와 선정평가를 통해, 드디어 2008년 6월 9일 도청이전 예정지 결정을 하게 되었다. 이에 경상북도는 2014년을 목표로 안동시 풍천면과 예천군 호명면 일원으로 이전할 예정에 있다.

<표 3> 경북도청이전 입지선정 추진과정

날 짜	추진내용
1981. 07. 01	대구광역시 설치, 대구직할시 및 인천직할시 설치에 관한 법률
1994. 03. 29	도의회 도청소재지 후보지선정 용역의뢰
1995. 03. 10	후보지선정 용역보고서에 대한 불신결의안 제출
1995. 05. 03	후보지선정 수정안 의결, 집행부 송부, 6개 후보지(안동, 구미, 포항, 영천, 경주, 의성)
1999. 12. 27	도청소재지선정추진위원회조례(안) 유보결정
2006. 07. 28	새경북기획단 도청이전 T/F팀 구성
2006. 11. 14	도청이전조례(안) 의원 32명 발의
2006. 12. 08	도청이전조례 집행부(안) 도의회 제출
2006. 12. 22	도청이전조례(안) 도의원 의견수렴
2007. 02. 09	도청이전조례(안) 본회의 의결
2007. 03. 02	도청이전 조례 공포(조례 제 2964호)
2007. 04. 24	도청이전추진위원회 위원 위촉(17명)
2008. 01. 28~ 31	도청이전 후보지 입지기준 마련 주민설명회
2008. 02. 26	도청이전 특별법 본회의 의결
2008. 03. 28	도청이전 특별법 제정
2008. 04. 14 ~ 15	도청이전 예정지 선정 평가기준 마련 주민공청회
2008. 04. 28 ~ 05. 15	도청이전 후보지 공모
2008. 06. 04 ~ 08	도청이전 예정지 선정 평가
2008. 06. 08	도청이전 예정지 선정
2008. 06. 09	도청이전 예정지 결정

2. ACF 모형 분석

1) 도청이전추진 옹호연합

(1) 도청소재지선정 유보결정 이전(2000년 이전)

도청이전추진 옹호연합(A)을 살펴보면, 첫째, 행위자(actors) 측면이다. 이 옹호연합은 정책결정에 참여하는 주요 조직은 도청이전추진특별위원회, 도청이전추진자문위원회, 도청이전추진기획단, 용역담당기관 등이었다. 이 중 도청후보지 결정의 중추적인 역할은 도의회 소속의 도청이전특위였다. 도청이전특위는 국회의원 선거구당 1명씩의 도의원들로 구성되었으며, 도청이전 추진과정에서 최고의 의사결정기관이다. 이 경우, 경상북도의회에서는 도청이전특위와 도청이전기획단이 주도되어 옹호연합을 결성하는 등 경상북도의 핵심인사 위주로 조직되는 경우가 많았다.

둘째, 신념체계(belief system) 측면이다. 이들은 공공성을 옹호하는 연합체로서 도청이전의 목표는 도의 성장잠재력과 도민편익을 극대화하고 행정의 효율성과 균형발전을 기하는 데 있다. 그리고 도청

이전의 당위성을 주장하는 가장 중요한 제도적 근거로서 ‘지방자치법’상 광역시는 도와 분리된 별개의 지방정부이나 타 지방정부의 관할구역 내에 도청이 소재함으로써 도의 입장에서는 많은 경제적 손실을 보고 있으므로 이를 막기 위하여 도청은 지방자치법 상의 도의 관할구역 내로 이전해야 한다는 논리이다.

셋째, 연합행태 측면으로서 이들은 옹호연합내에서 정책핵심신념이 일치하고 공생적 상호의존성을 지닌다는 점에서 강한조정형의 연합행태를 나타낸다. 이들 정책결정조직 간의 의사소통체계를 보면, 도청이전 특위는 도의회의 의견을 집약하여 도청이전 전반을 지휘·감독하였다. 이에 비해 후보지 결정과정에서 중요한 의사결정은 도청이전 특위와 도청이전기획단의 연석회의를 통해 결정하였다. 자문위원회는 이들 두 조직이 의사결정에 자문을 받아야 할 사안이 있을 때 참여하는 방식을 취하였다. 이렇게 볼 때, 경북도청후보지 결정에 대한 의사결정구조는 도의회와 도지사의 협조관계 속에서 추진되었음을 알 수 있다.

넷째, 활용자원 측면으로서 이 옹호연합은 자원 중에서 연합내의 결속력을 강화하고 입지선정 옹호연합의 정책을 적극적으로 지지하고 대중의 의견에 영향을 미치기 위하여 정보자원, 대중적 집회 및 기타 활동에 참여하는 동원집단, 신념체계가 유사한 후보지들에게 정보자원을 활용하였다고 할 수 있다.

(2) 도청소재지선정 유보결정 이후(2000년 이후)

도청이전추진 옹호연합(A)을 살펴보면, 첫째, 행위자(actors) 측면이다. 이 옹호연합은 정책결정에 참여하는 김관용 도지사와 경북도청이전추진위원회이라고 할 수 있다.

둘째, 신념체계(belief system) 측면이다. 2000년 이전 도청이전 선정지 유보 당시와 근본적인 신념체제는 같은 맥락이라고 할 수 있다. 즉, 이들은 공공성을 옹호하는 연합체로서 도청이전의 목표는 도의 성장잠재력과 도민편익을 극대화하고 행정의 효율성과 균형발전을 기하는 데 있다.

셋째, 연합행태 측면이다. 김관용 도지사와 이상천 경북도의회 의장, 23개 시·군 단체장 및 기초의회 의장 등 49명이 참석한 가운데 성공적인 도청이전 추진 협약서를 체결을 통한 도청이전 추진의 연합행태를 확고히 했다. 즉, 도청 이전을 추진 중인 경북도가 도청 유치과정에서 발생할 지역 간 갈등을 사전에 방지하기 위해 도내 23개 시·군 단체장을 상대로 결과에 승복하겠다는 도청이전 추진 협약서의 주된 내용이다. 따라서, 도청 이전이 조례에 정한 절차·방법에 따라 공정하고 합리적으로 추진되도록 협력하고 제도적인 범위 내에서만 도청 유치 활동을 펴 지역 간의 갈등을 최소화하였다. 또한 도청이전추진위원회가 이전 예정지를 결정하면 검허히 수용하고 과열 유치 행위 및 부동산 투기 방지 등에 적극 협조하였다고 볼 수 있다.

넷째, 활용자원 측면으로 균형 발전에 관한 조례를 제정과 도청 이전비용을 마련하기 위해 관련 특별법에 따라 국비 확보를 최대화 하고 지방채 등의 발행 등 법·제도적자원을 활용하였다고 할 수 있다.

2) 유치탈락 지자체와 지역주민 옹호연합

(1) 도청소재지선정 유보결정 이전(2000년 이전)

반면에, 지자체와 지역주민 옹호연합(B)의 경우, 첫째, 행위자(actors) 측면이다. 경북도청후보지 결정과정에서는 대상 집단들의 과열유치운동에 대해 강력한 제재조치가 없었다. 따라서 자치단체들은 사활을 건 투쟁이 벌어졌다. 경북도청 후보지결정과정에서 가장 많은 유치운동을 펼친 자치단체는 구미시, 포항시, 경주시, 안동시, 영천시, 의성군 등이었다. 이들 자치단체들은 서명운동, 탄원서제출, 도청유치 타당성에 대한 연구 용역의뢰, 도시기반시설투자, 타 자치단체와 공조체제 확립 등의 방법으로 유치경쟁에 참여하였다(김원 외, 1995: 18-21). 이러한 도를 넘는 유치경쟁이 자치단체 간에 반목과 질시로 이어졌으며, 급기야는 후보지 평가결과에 대해서도 불신하는 결과를 초래하여 도의회의 합의도출을 어렵게 하는 결과를 가져오게 하였다.

둘째, 신념체계 (belief system) 측면이다. 각자 지역의 특성에 근거하여 자기 지역으로 도청이전의 당위성을 주장한 신념체제로 구성되었다. 즉, 어느 누구도 다수의 도민과 도의원이 수긍할 수 있는 객관성과 합리성에 바탕을 둔 도청 이전부지에 대한 보편타당성이 있는 기준점을 제공하지 못하였다는 옹호연합의 신념체제가 나타났다. 특히, 비용과 편익 배분에 관한 보상의 규칙과 통합 및 정보의 규칙, 권위의 규칙은 다루어지지 않았고 범위의 규칙은 추상적인 문구로 객관성과 구체성에서 많이 미흡하여 향후 이 협의기구 내에서 지역을 대표하는 위원들 사이에 갈등이 발생하는 단서를 제공하였다. 급기야 시민단체와 주민의 관심 및 참여가 폭발적으로 증가한 것도 갈등증폭의 원인이 되었다. 경상북도 북부지역 도청유치주민연합은 정부와 경상북도의 개발정책에 대해 분노를 느낀다는 유인물 2만 여장을 제작해 안동 등 북부지역 각급 기관단체와 시·군의회, 주민들에게 배포했다.

셋째, 연합행태 측면으로서 이들은 옹호연합내에서 정책핵심신념이 일치하고 공생적 상호의존성을 지닌다는 점에서 강한 조정의 연합행태를 나타낸다. 도청의 유치를 위해 개별 지방정부보다는 경제권역을 중심으로 북부, 중서부, 동남부의 3개 지역으로 힘을 집중하여 도청이전을 다투게 된 것이었다. 북부연합은 1999년 7월 14일 경북도청 이전에 관한 건의안을 경북도청(도지사)에게 전하는 등의 활동을 계속하였으며 동남권 연합도 7월 21일 이전추진회의를 개최하고 26일 영천으로 이전하는 것에 협력한다는 것을 확인하였다. 북부와 동남권의 활발한 움직임과는 대조적으로 중서부 지역에서는 별다른 움직임이 없자 후보지인 의성군민들이 위원회를 강하게 비난하였고 이에 자극을 받은 중서부유치위는 구미에서 회의를 개최하기도 하였다.

넷째, 활용자원(resources) 측면이다. 옹호연합과 유사한 자원 중에서 연합내의 결속력을 강화하며, 입지선정추진 옹호연합의 정책을 반대하고 대중의 의견에 영향을 미치기 위하여 정보자원, 서명운동에 참여하고 선거운동, 대중적 집회 및 기타 활동에 참여하는 동원집단, 신념체계가 유사한 후보지들에게 자금지원 등 재정자원을 활용하였다고 할 수 있다. 즉, 어떤 상황이 발생할지 모르는 상황에서 이전비용이 3조가 넘는 천문학적 수치가 나올 수 있기 때문에 이전을 뒤로 미뤄야 한다는 관점이 도

의원들 사이에서 팽배했기 때문이었다.

(2) 도청소재지선정 유보결정 이후(2000년 이후)

경북도청 이전 예정지로 안동·예천이 선정되자 탈락한 지역 주민들의 반발 등 후유증이 불거지고 있다. 예산 확보 등의 문제점도 제기됐다. 이에, 유치탈락 지자체와 지역주민들이 옹호연합(B)의 형태로 대립하였고, 다음과 같은 특징이 나타났다.

첫째, 행위자(actors) 측면이다. 경북도청 이전 예정지 선정에서 탈락한 시·군이 대규모 항의집회를 계획하고 도청 이전 금지 가처분신청을 내기로 하는 등 크게 반발하였다. 포항·경주·영천·경산 등 동남권은 물론 영주·상주·의성·칠곡 등 탈락 지역 주민들과 연대해 도지사 주민소환도 불사할 방침이다. 이들은 법원에 도청이전 금지 가처분 신청을 내고 받아들여지지 않으면 헌법소원도 불사한다는 방침이다. 이와 함께 특히 이들은 도청이전추진위가 안동·예천의 불공정 행위에 대해 감점 처리를 하지 않고 일방적으로 결과를 발표했다며 추진 위원들을 직무유기 혐의로 검찰에 고발하는 방안을 검토하기도 하였다.

둘째, 신념체계(belief system) 측면이다. 2000년 이전 도청이전 선정지 유보 당시와 근본적인 신념 체계는 같은 맥락이라고 할 수 있다. 즉, 어느 누구도 수긍할 수 있는 객관성과 합리성에 바탕을 둔 도청 이전부지에 대한 보편타당성이 있는 기준점을 제공하지 못하였다 점이다. 이는 “많은 의혹이 제기되고 있어 도민의 화합과 성공적인 도청 이전을 위한 특위 구성과 주소 이전 조례가 통과”에 대해 반발하는 등 일부 도의원들은 진상규명특위 구성을 추진 등에서 알 수 있다.

셋째, 연합행태 측면이다. 유치탈락 지자체와 지역주민 옹호연합(B)은 상주시의회와 상주발전범시민연합, 경주와 포항, 영천 등 3개 시군으로 구성된 경북동남권 혁신협의회로 옹호연합행태로 구성하였다.

상주시의회와 상주발전범시민연합은 11일 상주시의회에서 기자회견을 열고 경북도청 이전 후보지 선정 추진 과정, 후보지로 선정된 안동·예천지역에 감점요인을 적용하지 않은 이유, 평가단이 점심식사 후 안동하회탈을 공연한 이유, 고향이 예천이고 안동고를 나온 공무원을 간사로 선정한 이유, 애초 평가점수에 가산한 가중치 적용 비율과 방법 등을 밝힐 것을 요구했다. 예정지 발표 직후인 9일 경북도청을 항의방문 했고 대규모 항의집회를 개최하였다.

경주와 포항, 영천 등 3개 시군으로 구성된 경북동남권 혁신협의회는 경주시청에서 기자회견을 열어 “이번 결정은 평가 기준과 절차에 심각한 하자가 있다”며 모든 수단을 동원해 도청 이전 전면 백지화 투쟁을 벌였다.

넷째, 활용자원(resources) 측면 또한 2000년 이전 도청이전 선정지 유보 당시와 유사하지만, 경북도청이전에 따른 구체적인 조달안의 불명확성에 대한 반대적인 측면을 주장하였다.¹⁾ 즉, 지자체와 주

1) 그 당시 경북도청이전에 대한 자금지원에 대하여 내용 중 총 2조 3,000억원의 도청 신도시(1230만여㎡) 건설 비도 명확히 결정된 것이 없었다. 경상북도는 국비 7000억~1조원과 도비 3000억~6000억원, 민자 1조원으로 총당할 예정이지만 구체적인 조달안을 마련하지 못한 상태였다. 그리고, 실사 등을 하지 않고 전남도청(1452만

민들에 대한 자금지원 등에 대한 구체적인 정보자원을 요구하였다.

3) 중개자

(1) 도청소재지선정 유보결정 이전(2000년 이전)

1999년 이전까지는 용역담당기관이 정책결정과정에서 매개집단으로 역할을 하였다. 이 기관은 중간 매개집단이기는 하나 후보지결정과정에서 가장 중요한 영향을 미치는 행위자 중 하나였다. 왜냐하면, 후보지 결정과정에서 입지기준을 마련하고, 평가대상지를 평가하는 작업을 담당하였기 때문이다.

그 이후 도청이전과 관련하여 소모성 갈등과 경쟁이 지속되자 1999년 8월 3일 국민회의의 권정달 의원은 갈등의 해결을 위해 중앙정부가 나서줄 것을 요구한다. 하지만 8월 4일 김기재 전(前) 행정자치부장관은 중앙정부가 이전지를 확정하는 데는 관여할 수 없으며, 도청이전지가 결정되어 승인요청을 하게 된다면 적극 지원하겠다고 발표하였다.

이에 중개자를 잃은 행위의 장에서 지방정부간 갈등은 계속적으로 완화되지 않았다. 하지만 앞선 선거에서와는 달리 이런 공약에 대해서 지역간 합의가 필요한 문제라 한 개인이 할 수 없는 불가능한 공약이라며 비난을 하는 세력이 나타나기도 하였다.

(2) 도청소재지선정 유보결정 이후(2000년 이후)

2000년 이전까지는 용역담당기관이 정책결정과정에서 매개집단으로 역할을 하였다면 2000년 이후는. 경북도청이전추진위원회가 중개자의 역할을 담당하였다고 볼 수 있다. 이는 1992년 7월 도의회의 도청이전특별위원회 구성이후 도청이전 조레가 통과됨으로 15년만에 도청이전작업이 본궤도에 오르면서 경북도청이전추진위원회의 역할이 증대되었다. 경북도청이전추진위원회는 도청이전 과 신도청소재 도시를 건설하는 절차와 방법, 재원마련 등에 관해 위임받아 활동하였다.

경북도청이전추진위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 17명의 당연직 및 위촉직 위원으로 구성되며, 산하에 자문위원회와 평가단, 추진지원단을 두게 하였다. 그리고, 경북도청이전추진위원회에 대한 자문기능을 수행하게 될 자문위원회는 도청이전에 필요한 전문지식과 경험이 풍부한 민간인으로 30명 이내로 구성하였다. 특히, 도청이전의 핵심사항인 예정지 선정을 위한 평가단은 지역을 대표하는 인사로 시장·군수와 해당 지역 도의원이 협의 추천하는 23명과 경북·대구에 본적과 주소를 두지 않은 비연고 민간전문가 60명 등 총 83명으로 구성하였다.²⁾

m²) 이전비 2조 5800억원, 충남도청(990만m²) 2조 3000억원 등을 어림잡은 것이다.

2) 경북도청이전추진위원회는 당연직 위원 6명과 위촉직 위원 11명 등 총 17명의 위원으로 구성됐다. 당연직 위원은 김용대 부위원장(54·경북도 행정부지사) 등 6명이다. 위촉직 위원은 고병호 청주대학교 교수, 권용우 성신여자대학교 교수, 김동찬 경희대학교 교수, 김철수 계명대학교 교수, 서의택 부산대학교 석좌교수, 원제무 한양대학교 교수, 이규방 한국토지공사 상임고문 이상은 아주대학교 교수, 이성근 영남대학교 교수, 이승종 서울대학교 교수, 최덕철 경남대학교 교수 등 11명이다. 위촉직 위원은 경북도에 본적과 주소를 두지 않은 전문가들로 구성됐다. 분야별로는 일반행정 2명, 도시계획 2명, 도로교통 2명, 지리 건축 환경 조경 경제 분야가

3. 도청이전 입지선정을 둘러싼 정책갈등

앞에서 살펴본 경북도청 이전 입지선정을 둘러싼 옹호연합간 정책갈등을 정리해 보면 다음 <표 4>와 같다. 먼저 이경북도청 소재지선정 유보결정 당시(2000년 이전) 과정에서 주요 참여자로서는 도지사, 도의회의원, 각 시군의 기초자치단체장과 기초의회의원, 도청이전 추진위원회, 자문위원회, 평가단, 평가지원단 등이다. 그리고, 경북도청 소재지선정 유보결정 이후 과정에서 주요 참여자로서는 실질적으로 정책결정에 주도하는 김관용 도지사과 경북도청이전추진위원회이라고 할 수 있다. 도청후보지 결정의 성공여부는 후보지결정과정에서 참여자들이 어떤 의사결정규칙 하에 어떤 태도를 가지고 상호 작용하며, 주변 환경이 어떻게 작용하는가에 의해 결정될 수 있다. 본 연구를 통해 도청후보지 결정이 성공적으로 추진되기 위해서는 수혜집단의 지지가 있어야 하고 희생집단의 저항이 약해야 한다는 것을 경북도청 소재지선정의 유보결정 전후의 사례를 통해 여실히 보여주었다. 그리고, 도청후보지 결정에서 특히 중요한 것은 희생집단이나 탈락지역의 저항에 대한 정책대응이 필요하다는 것이다. 이러한 방법으로 주로 희생집단에 대해 인센티브를 제공하거나 과열유치지역에 대해서는 제재조치가 동원될 필요성이 있다는 것이다.

<표 4> 경북도청이전 입지선정을 둘러싼 옹호연합간 정책갈등

구 분	옹호연합A		옹호연합B	
	2000년 이전	2000년 이후	2000년 이전	2000년 이후
행위자	주도세력	도지사, 도의회 도의원	지자체, 지역시민단체	경북동남권혁신협의회, 포항도청유치추진위원회, 영천혁신협의회
	지원세력	보수적 시민단체, 보수연론	보수적 시민단체, 보수연론	진보적 시민단체, 진보연론
연합내 행태		강한 조정	조정 없음	강한 조정
신념체계		공공성 옹호	공공성 옹호	도청이전의 보편타당성 강조
활용자원		정보, 동원집단, 재정	조례규정, 특별법제정	정보, 동원집단, 재정

둘째, 경북도청 소재지선정 유보결정 당시에서는 대상집단인 각 자치단체들로 하여금 후보지평가 결과에 승복한다는 합의서나 과열유치운동에 대한 제재조치를 강구하지 못하였다. 그 결과, 각 시군간의 치열한 유치경쟁이 발생하였고, 일부 도의원들은 평가결과에 대해 불신결의안을 도의회에 제출하게 되었다. 반면, 경북도청 소재지선정 유보결정 이후 과정(2000년 이후)에서 김관용 도지사과 이상천

각 1명으로 고르게 분포돼 있다. 도청이전추진위는 이날 회의에서 이규방 한국토지공사 상임고문을 위원장으로 선임했다. 또 매월 둘째와 넷째주 금요일에 정례적으로 회의를 개최하고 지역연고와 관계없이 전문성을 최우선 기준으로 대학 조교수 및 연구기관의 책임연구원 이상의 전문가 30명으로 자문위원회를 구성하기로 했다. 다만 시군별 연고자는 1명을 초과하지 못하도록 하고 하반기 도청이전 후보지를 신청한 시군 연고자는 교체하기로 했다.

경북도의회 의장, 23개 시·군 단체장 및 기초의회 의장 등 49명이 도청이전 추진 협약서를 체결을 통한 도청이전 추진의지를 확고히 한 결과 이후 발생한 지자체 갈등간의 확산을 규합할 수 있었다.

이와 같이, 경상북도 도청이전지 선정을 둘러싼 옹호연합간 정책갈등은 도청이전추진 세력 vs 유치 탈락 지자체와 지역주민의 신념체계와 관련 된다.

이러한 관점에서 볼 때, 경북도청 후보지 결정을 위한 입지기준선정과 평가과정에는 많은 문제점이 드러난다. 경북도청 소재지선정 유보결정 당시에는 입지기준선정과 평가과정에서 충남에 비해 연구용역기관의 의견이 지배적으로 반영되었고 이해당사자인 각 자치단체들의 의견을 반영할 수 있는 제도적 장치가 마련되지 못하였다. 실제 입지설정과정에서 용역기관이 마련한 입지기준을 중심으로 자문 위원들의 자문을 받아 도청이전특위가 확정하는 절차를 밟았으나 연구용역기관이 마련한 입지기준이 큰 수정 없이 확정되었다. 후보지 평가에 있어서도 외부의 전문가를 참여시키지 않고 연구용역기관이 직접 평가를 담당하였다. 그 결과 1995년 3월 24일 김종덕외 도의원 50명은 평가결과에 대한 불신결 의안을 의회에 제출하게 되었음을 확인 할 수 있었다(새경북기획단, 2006). 그러나 경북도청 소재지선정 유보결정 이후 도지사의 확고한 추진의지로 인한 조례안 의결, 특별법 마련 등 지역공공성 확보의 옹호연합 세력의 신념체계가 지배적으로 반영되었다. 이와 맞물려 경북도청이전추진위원회에 모든 것을 위임함으로써 중개자와 추진세력의 동시 역할을 수행하여 경북도청이전 예정지를 결정할 수 있었다.

V. 결론

이 연구에서는 옹호연합 틀을 활용하여 도청이전 입지선정정책을 둘러싼 정책이해관계자간 갈등을 분석함으로써 이론적으로 정책이해관계자간 갈등분석의 틀로서 옹호연합 틀의 타당성을 규명하고, 정책적으로 입지선정정책을 결정하는 정책과정에 대한 시사점을 제공하고자 하는 것이다. 이러한 목적과 관련하여 본 연구를 통해 획득할 수 있는 정책적 함의를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 경북도청이전은 정책갈등의 성격상 성장잠재력과 도민편익을 극대화하고 행정의 효율성과 균형발전이라는 신념체계 아래 행정서비스 제공, 상징성, 영역성, 도민의 결속력 강화, 지역발전의 매개적 역할 등 많은 장점을 가지고 있어 각 자치단체들 간의 선호시설 유치를 희망하는 과도한 경쟁문제로 파악할 수 있다. 그러나 이러한 근본적인 경북도청이전의 본래의 취지와 반하여 명확한 이전 규칙과 보편타당한 규정이 설정되지 않아 이해관계자들이 상호대립되는 정부간 갈등문제를 일으켰다고 할 수 있다.

둘째, 이론적 함의로서 이 연구는 이론적으로 정책이해관계자간 갈등분석의 틀로서 옹호연합 틀의 타당성을 규명하는 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 주로 정책변화나 정책과정을 설명하는 분석 틀로서의 옹호연합 틀을 경북도청 입지선정정책갈등 분석에 활용하였다. 이러한 옹호연합 틀을 활용한

갈등사례 분석을 통해 정책갈등의 역동성을 설명할 수 있는 접근방법으로 옹호연합 틀의 유용성을 재확인 하였다(Weible, 2001).

셋째, 정책학적 함의로서 정책갈등 해결을 위한 정책중개자 역할의 중요성이다. 본 사례의 경우 무엇보다도 정책갈등 해결을 위한 정책중개자의 역할이 미흡하였다고 볼 수 있다. 즉, 경북도청 소재지 선정 유보결정 당시 도청이전에 대한 논란이 시작부터 용역담당기관이 중개자역할을 담당했지만, 아무런 영향을 미치지 못하였고, 이후 갈등해결을 위해 직접 경상북도가 중앙정부에 요청을 했지만, 이미 입지선정과정이 시작한 시점에서 관여할 수 없는 딜레마와 같은 상황이 되어 실패하였다고 본다. 또한 정치가들의 개입을 통해 중재자 역할을 시도하였지만 오히려 선거목적으로 한 불가능한 공약사항이라는 비난을 모면할 수가 없었다(Sabatier, 1998). 분석을 통해서 살펴본 결과 정치인과 고위관료들이 정책중개자로서의 제 기능을 제대로 수행하는 것이 필요하다는 점을 지적하였다. 그러나, 경북도청 소재지선정 유보결정 이후는 유보결정 이전보다는 중개자의 역할이 명확하였다. 중개자인 경북도청이전추진위원회가 조례를 통한 전반적인 이전 추진에 관여하였다고 볼 수 있다. 하지만, 입지선정 평가기준의 타당성 등으로 인해 지자체와 주민들과의 갈등이 증폭되었다.

따라서, 이 연구는 옹호연합모형의 구성요소인 신념체계와 행위자 분석을 근거하여 자원, 연합행태 분석을 부각시켜, 정책이해관계자들의 정책갈등 분석 틀로써 활용하는데 필요성을 제고하고자 함에 있다. 다시 말해서, 경북도청 이전과 같은 유사한 공공기관시설 입지선정정책 갈등연구에 있어서 정책의 실패와 성공요인을 정확하게 파악하며, 이에 대한 시사점과 더불어 중요한 경험적 자료를 제시될 것으로 기대가 된다.

참고문헌

- 강은숙. 2002. 정책변동 요인에 관한 연구: 그린벨트 정책 사례를 중심으로. 서울대학교 박사학위논문.
- 김순양. 2010. 보건 의료 정책과정에서의 옹호연합(Advocacy Coalitions)의 형성과 작동: 의약분업 및 의료보험통합 논쟁 사례의 비교·분석. 한국정책학회보. 19(2): 1-44.
- 남상민. 2005. 정책과정에서의 NGO: 정책옹호동맹체모형(ACF)과 새만금 사업에서의 NGO 역할. 한국정책학회보. 14(1): 29-54.
- 박상원·박치성. 2009. 신진학자: IPTV 정책형성 과정의 역동성에 관한 분석. 한국정책학회 춘계학술대회 발표논문집. 511-536.
- 백승기. 2008. ACF(Advocacy Coalition Framework) 모형에 의한 정책변동 사례 연구. 한국행정학보. 42(3): 371-394.
- 변기용. 2010. 옹호연합모형을 통한 법학전문대학원제도 도입과정 분석. 교육행정학연구. 27(1): 223-251.

- 문태현. 2007. 공공기관 후보지 결정의 성공요인 분석: 경기도청과 충남도청 이전을 중심으로. 한국행정학보. 41(4): 1226-2536.
- 서혁준·전영평. 2006. 소수자로서의 비정규직 근로자와 정책변동. 한국행정학보. 40(4): 277-302.
- 양승일. 2006. 정책변동론. 서울: 양서원.
- 이병길. 1992. 정책변동의 요인과 과정에 관한 연구: 방송정책(1980~1990) 변동사례를 중심으로. 서울대학교. 박사학위논문.
- 이시원 외. 2002. 수도권집중의 실태와 정책적 대응의 변동과정. 사회과학연구총서(경상대학교). 서울: 한울아카데미.
- 장지호. 2004. 경유승용차 판매허용의 정책변동연구. 한국행정학보. 38(1): 175-196.
- 전영평·서성아. 2008. 일본군위안부소수자 정책변동 과정 분석: 소수자관점과 옹호연합모형(ACF)의 적용. 한국행정논집. 20(3): 767-796.
- 전진석. 2003. 의약분업 정책변화에 대한 연구: 옹호연합모형을 적용하여. 한국정책학회보. 12(2): 59-87.
- 조만형·김이수. 2010. 옹호연합 틀(ACF)을 활용한 교육정책이해관계자간 정책갈등에 관한 실증적 연구. 사회과학연구. 21(1): 119-150.
- Barke, R. P. 1993. *Managing Technological Change in Federal Communications Policy: The Role of Industry Advisory Groups*. in P. Sabatier and H. Jenkins-Smith(eds). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Brown, A. E. & Stewart, J. 1993. *Competing Advocacy Coalitions, Policy Evolution, and Airline Deregulation*. in P. Sabatier and H. Jenkins-Smith (eds). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Ellison, B. A. 1998. The Advocacy Coalition Framework and Implementation of the Endangered Species Act A Case Study in Western Politics. *Policy Studies Journal*. 26(1): 11-29.
- Jenkins-Smith, H. & Clair, G. 1993. *The Politics of Offshore Energy Empirically Testing the Advocacy Coalition Framework*. In P. A. Sabatier & Jenkins-Smith(Eds), *Policy Change Learning An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Freudenburg, W. R. & Gramling, R. 2002. How Crude: Advocacy Coalitions, Offshore Oil, and the Self-Negating Belief. *Policy Sciences*. 35: 17-41.
- Hill, M. 200). *The Public Policy Process*. London: Pearson.
- Ike, R. M. 2009. *Advocacy Coalition Framework: An Approach to Critical Theory and Belief Systems in Policy Making*. *The Annual Convention of the British Political Studies Association*. Manchester. U.K.
- Mawhinney, H. B. 1993. *An Advocacy Coalition Approach to Change in Canadian Education*. in P.

- Sabatier and H. Jenkins-Smith(eds). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Meltsner, A. 1976. *Policy Analysis in the Bureaucracy*. Berkeley: University of California.
- Munro, J. E. 1993. *California Water Politics: Explaining Policy Change in a Cognitively Polarized Subsystem*. in P. Sabatier and H. Jenkins-Smith. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Parsons, W. 2003. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham UK: Edward Elgar.
- Sabatier, P. 1988. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning There In. *Policy Sciences*. 21: 129-168.
- Sato, H. 1999. The Advocacy Coalition Framework and the Policy Process Analysis: The Case of Smoking Control in Japan. *Policy Studies*. 27(1): 28-44.
- Weible, C. M. 2006. An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy. *JPART*. 17: 95-117.
- Weible, C. M. & Sabatier, P. A. 2007. *The Advocacy Coalition Framework*. In Sabatier, P. A.(ed). *Theories of Policy Process*. 2th. Boulder: Westview Press.

충청남도청. <http://www.chungnam.net>

한국언론진흥재단. <http://www.kpf.or.kr>

朴炯均: 동국대학교에서 “지방정부의 위기관리행정에 관한 연구 - 서울시 인적재난의 사전대비를 중심으로”로 행정학박사 학위를 취득하였으며(1996. 2), 현재는 대구한의대학교 경찰행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 연구 및 관심분야는 경찰행정, 위기관리, 민간경비 분야이며, 현재 한국치안행정학회 회장, 한국자치경찰학회 부회장, 한국테러학회 부회장으로 활동 중이다. 최근에 발표한 논문으로는 “한국 위기관리 시스템의 효율화 방안(2008)”, “CCTV에 대한 대학생들의 인식분석과 캠퍼스에서의 활용방안(2006)” 등이 있고, 저서로는 지방자치단체의 재난대응론(2009), 경찰학개론(2007), 경찰수사론(2005) 등이 있다(police@dhu.ac.kr)

李正勳: 영남대학교에서 “경찰공무원의 조직효과성에 대한 조직공정성의 조절효과에 관한 연구”로 행정학박사 학위를 취득하였으며(2011.6). 현재는 안동과학대학 경호경찰과 교수로 재직 중이다. 주요 연구 및 관심분야는 경찰행정, 지방행정, 조직이론 분야이며, 현재 한국치안행정학회 이사, 한국행정학회 회원 등으로 활동 중이다. 최근에 발표한 논문으로는 “경찰조직문화와 직무만족에 있어서 조직공정성의 조절효과 분석(2011)”, “지방의회 의정기능의 실태와 활성화 방안(2010)” 등이 있고, 저서로는 쉬운 도시안전과 테러리즘(2011), 쉬운행정학(2010) 등이 있다(cabbage19200@asc.ac.kr)

崔仁圭: 영남대학교 행정학 박사학위를 취득하고(노인복지정책 결정과정의 동태성 분석: 옹호연합과 정책네트워크의 결합을 중심으로. 2011). 현재 대구과학대학 경찰행정과 전임강사로 재직 중이다. 관심분야는 치안정책, 노인

복지서비스, 보건의료정책 분야이며, 논문으로는 “DEA를 이용한 여성복지서비스의 효율성 평가: 여성인력개발센터를 중심으로”(2009), “Post-DEA를 활용한 지방의료원의 조직운영형태별 효율성 평가.(2007), 등이 있다. 저서로는 도시안전과 테러리즘(2011)이 있다(vov6651@yahoo.co.kr).

투 고 일: 2011년 11월 19일

수 정 일: 2011년 11월 29일

게재확정일: 2011년 12월 14일

A Study on Analysis of Policy Conflicts in Selecting Public Institution Location Using ACF

– Focused on the Case of Kyeong-Buk Provincial Government Building –

Dong Kyun Park, Jung Hun Lee, In Kyu Choi

As the social demand for public service has always been existent in Korea, It is necessary to inspect the decision-making process for selection of location according to relocating a public institution. Analysis showed that the issue of relocating Kyeong-Buk Provincial Government Building is comprehended as excessive competition to invite preferred-facilities between local governments as it has many advantages like administration service supply, symbolic significance, territoriality, solidarity reinforcement among the inhabitants of province, the mediator of the regional development, and so on. However, in contrast to the fundamental intent of Kyeong-Buk Provincial Government Building relocation, the interested parties caused the conflicts between local governments for lack of the obvious relocation-rules and universal standards. Therefore, It should be achieved to investigate the determinant of success or fail in the process of selecting the location of whole public institution facilities and especially grasp the conflict forms between support-alliance on ways of using ACF model, which will suggest useful experiential materials theoretically as well as practically through similar policy cases.

Key words: provincial government building relocation, policy conflicts, ACF(advocacy coalition framework), policy actor