

Policy Evaluation based on the Relationship between Citizens and Policy Participants

- The Case of Goyang City in Korea -

Hee Cheol Song[#], Kyung Deuk Kwon⁺

Sun Moon University, Kalsan-ri, Tanjeong-myeon, Asna-si, Chungnam, Korea

Abstract

This study analyzed how the relationship between residents and policy participants affects the assessment of local government. Especially, it examined how the relationship affects local government's policy evaluation with focusing on residents' perception of policy cases in Goyang City. For this purpose, the empirical analyses through questionnaire and interview survey were conducted. To clarify the purpose of this study, three hypotheses were analyzed. The first hypothesis is that the assessment of local government's policy will differ according to the relationship between residents and policy participants. The second hypothesis is that there will be difference in assessments of mayor of local government according to their preferred political party. The third hypothesis is that the resident's assessment of mayor of local government will affect their assessment of local government's policy. The result of this study shows that the relationship affects the assessment of local government's policy. It is also found that the residents were analyzed to positively assess the mayor who belong to the political party they preferred. Finally, this study shows that the resident's assessment of mayor influences the assessment of local government's policy.

Key words: policy evaluation, policy participant, residents, Goyang city

1. 서론

우리나라 지방자치는 1995년 민선지방자치가 부활된 이후 지방정치와 지방행정에서 풀뿌리 민주주의 성과를 가져왔다. 지난 22년간 지방정부의 권력구조는 변화를 거듭하였다. 중앙정부로부터 지방정부로 권력이 이양되면서 주민과 주요 정책참여자들의 관련성의 정

도에 따른 지방정부의 정책평가 또는 정책만족도에 대한 관한 관심이 높아지고 있다.

이러한 관점에서 주민과 정책참여자들 간의 관련성의 정도가 지방정부의 정책평가에 어떠한 영향을 미치는가에 대해 많은 학자들의 관심의 초점이 되고 있다. 지역사회의 정책참여자들에 대한 논의는 1970년대 이후 제한적 범위에서 농촌지역과 중소도시를 중심으로

[#] The 1st author: Hee Cheol Song, Tel. +82-70-4320-3783, Fax. +82-31-914-1430, e-mail. shc6532@hanmail.net

⁺ Corresponding author: Kyung Deuk Kwon, Tel. +82-41-530-2524, Fax. +82-41-530-2913, e-mail. kdkwon@sunmoon.ac.kr

연구가 이루어져왔다. 이들 연구들은 지역사회의 지도층을 대상으로 정치, 경제, 사회적 배경을 중심으로 분석이 이루어졌다(Noh, 1989).

지역사회 정책참여자에 관한 주요 연구를 살펴보면, 농촌지역을 중심으로 한 Lee & Jin(1972)의 연구, 제주 농촌지역사회에 대한 Shin(1986)의 연구가 있으며, 중소도시에 대한 연구로는 Jin(1974)의 한국의 중소도시 권력구조의 연구와 Min, *et. al.*(1996)의 청주 지역사회의 권력구조에 관한 연구가 있다. 특히, Lee & Jin(1972)의 연구는 ‘특정 지역사회의 정책참여자는 그 국가권력 구조의 소우주적 내용’이라는 명제를 설정하고, Hunter(1953)와 Dahl(1961) 등의 지역사회 정책참여자에 관한 이론들을 비교·논의하면서 이를 바탕으로 촌락단위 지역사회의 정책참여자에 관해 분석하였다.

1980년대에 들어 한국의 정치적인 상황의 변동에 따른 지방자치제 실시공약으로 말미암아 지역사회 정책 참여자들에 관한 연구들이 다수 이루어졌다(Seoul, 1984, 1985).¹⁾ 이들 연구들은 지역사회 단위의 지역공동체내에서 주요 지위를 차지하고 있는 지역의 주요 정책참여자(엘리트층)에 관한 분석을 하고 있다. 공식 조직 내에서 주요한 지위를 점하고 있는 인사들의 명단을 토대로 지역의 여론지도층과의 면접을 통해 지역사회의 주요 정책참여자(지역엘리트)를 확인하는 연구방법을 활용하였다(Kim & Ahn, 1985).

Mun, *et. al.*(1994)의 연구는 지방정치의 구조 즉, 지역사회 정책참여자들을 파악하는 것이 중요하다는 인식하에 대도시의 지역사회 정책참여자들을 연구하였다. 이들은 광주·전남지역을 대상으로 주민들의 지역문제에 대한 이해와 시민단체, 관료엘리트의 현황을 분석하였다. 민선자치 이후에도 지역사회의 정책참여자에 대한 연구가 꾸준히 지속되고 있다(Lee, 1995). 특히, Yoo(1999)는 특정 도시를 대상으로 권력구조와 정치과정 등을 분석하였다.

이와 같은 연구결과에도 불구하고 지역주민과 지역사회의 주요 정책참여자들 간의 관계성의 정도가 지방

정부의 정책평가에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 연구는 거의 관심을 두지 못하였다. 또한, 자치단체장의 리더십, 전문성, 도덕성 및 민주성에 대한 평가가 지방정부의 정책평가에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 연구도 전문한 실정이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 고양시 정책 중에서 가장 이슈화되고 지역주민들의 관심이 많았던 주요 정책 사례인 ‘길벗정책’을 대상으로 지역주민과 정책참여자들 간의 관계성에 따른 지방정부의 정책평가에 대해 분석하고, 자치단체장에 대한 평가가 지방정부의 정책평가에 어떠한 영향력을 미치는지를 분석하였다.

II. 연구설계

1. 고양시의 정책

본 연구에서는 정책참여자들의 관계성의 정도에 따른 정책평가의 차이를 분석하기 위해 고양시의 길벗정책(길벗가게정책)을 대상으로 분석하였다. 길벗정책을 정책사례로 선정한 이유는 본 정책이 고양시 강현석 시장이 2008년에 추진한 주요 정책으로 고양시의 지역발전에 지대한 영향을 미쳤으며, 정책결정과정에서 지역주민과 주요 정책참여자들의 상호작용이 활발히 이루어진 정책으로 평가를 받기 때문이다. 길벗정책의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 길벗정책은 고양시 노점상의 생계안정과 시민들에게 쾌적한 도시환경을 제공하였다. 고양시는 노점상 연합회와 전노련(전국 노점상연합회)과의 연계를 통해 극렬하게 대립해오던 불법노점상들과의 갈등을 해소하고, 생계가 어려운 저소득 생계형 노점상에 대하여 합법화를 추진함으로써 상생할 수 있는 화합의 장을 마련하였다. 둘째, 고양시 길벗정책은 국민권익위원회로 하여금 전국자치단체에 “도로전용허가조례”를 개정하여 자치단체별 노점상 허가근거 규정 등 제도개선을 권고하였고, 이에 따른 모범사례로 선정되어 전국 60여개 지방자치단체에서 길벗정책을 벤치마킹을 하였다. 셋째, 고양시의 노점상

1) Kim & Ahn(1985). 한국의 지방자치와 지역사회발전.

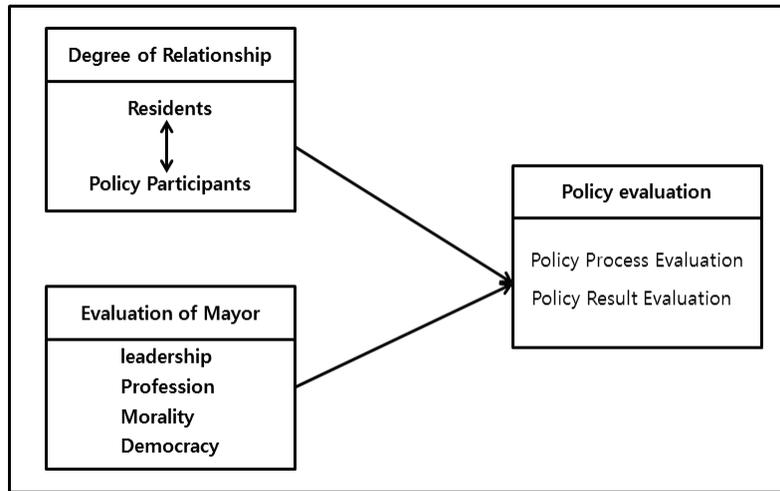


Figure 1. Conceptual framework of research

정책에 대해 고양시민을 대상으로 조사한 결과, 지역주민들의 긍정적인 반응이 83.7%로 나타난 대표적인 정책으로 평가되고 있다(Goyang-si, 2009).

2. 연구모형

본 연구에서는 고양시 길벗정책을 종속변수로 지역주민과 정책참여자(시장, 관료, 정치인)의 관계성을 독립변수로 하여 이들 간의 관계성의 정도에 따른 정책평가의 차이를 분석하였다. 또한, 자치단체장의 평가가 지방정부의 정책평가에 미치는 영향력을 분석하였다. 주요 변수의 측정을 살펴보면, 주민과 정책참여자들 간의 관계성의 정도는 ‘관계없음’(관련성 매우 낮음), ‘연락처 저장’(관련성 낮음), ‘의견교환’(관련성 보통), ‘만남’(관련성 강함), ‘수시통화’(관련성 매우 강함) 등으로 관련성의 정도를 측정하였다. 자치단체장의 평가는 단체장의 리더십, 전문성, 도덕성 및 민주성 항목을 중심으로 5점 척도로 측정하였다(1점 ‘매우 부정적’, 3점 ‘보통’, 5점 ‘매우 긍정적’). 지방정부의 정책평가는 정책과정평가와 정책결과평가로 구분하여 측정하였다. 정책과정평가는 ① 정책에 대한 인식정도, ② 정책시행과 진행에 대한 인식정도, ③ 정책과정에서 주민과의 소통정도, ④ 정책실현과정에서 특정 정당의 영향력 정도 등 4개의 항목으로 5점 척도를 사용하여 측정하였다(1점 ‘매우 부정적’, 3점 ‘보통’, 5점 ‘매우 긍정적’). 정책결과평가는 ① 정책이 민의에 미친 영향, ② 정책결과에 따른 주민의

삶의 질 만족, ③ 정책실현결과에 따른 시장(단체장)의 위상 변화, ④ 정책으로 인한 시장(단체장)의 재선가능성 등 4개 항목을 5점 척도를 사용하여 측정하였다(1점 ‘매우 부정적’, 3점 ‘보통’, 5점 ‘매우 긍정적’).

3. 연구가설

본 연구의 가설은 정리하면 다음과 같다.

가설 1: 주민과 정책참여자들의 관계성의 정도에 따라 지방정부의 정책평가에 차이가 있을 것이다.

1-1 주민과 시장의 관계성의 정도에 따라 지방정부의 정책(길벗정책)의 평가에 차이가 있을 것이다.

1-2 주민과 관료의 관계성의 정도에 따라 지방정부의 정책(길벗정책)의 평가에 차이가 있을 것이다.

1-3 주민과 정치인의 관계성의 정도에 따라 지방정부의 정책(길벗정책)의 평가에 차이가 있을 것이다.

가설 2: 주민의 선호 정당에 따라 자치단체장의 평가에 차이가 있을 것이다.

가설 3: 자치단체장에 대한 주민의 평가는 지방정부의 정책평가에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

3-1 자치단체장에 대한 주민의 평가는 지방정부의 정책과정평가에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

3-2 자치단체장에 대한 주민의 평가는 지방정부의 정책결과평가에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

Table 1. Characteristics of sample

(Unit: number, %)

Category		Frequency	%	Category		Frequency	%
Sex	Male	229	65.1%	Length of Residence	3 Years	14	4.0%
	Female	123	34.1%		3-5 Years	20	5.7%
Age	20-39	43	12.1%		5-10 Years	45	12.8%
	40-59	218	61.4%		10 Years +	272	77.5%
	60 +	94	26.4%	SES	Upper	118	33.3%
Edu.	- 9 Years	9	2.5%		Middle	228	64.4%
	10-12 Years	186	52.5%		Lower	8	2.3%
	12 Years +	159	42.5%				

4. 자료수집 및 설문응답자의 특성

본 연구를 위해 설문조사 및 면접조사를 실시하였다. 설문조사는 예비조사와 본조사로 구분된다. 예비조사는 고양시에 거주하는 70여 명을 대상으로 2016년 8월 8일부터 9월 10일까지 실시하였다. 예비조사 과정에서 도출된 설문내용(항목) 및 설문지에 대한 문제점 및 코멘트를 반영하여 설문내용을 수정 및 보완한 후에 2016년 10월 17일부터 10월 24일까지 고양시 주민 400여 명을 대상으로 본 설문조사를 실시하였다. 설문대상자는 고양시에 거주하는 19세 이상 70세 미만의 남녀를 대상으로 선정하였으며, 거주지역별, 연령, 성별, 직업 등을 고려하여 대상자를 선정하였다. 총 400부의 설문을 배포하였으며, 이 중 379부의 설문지가 회수되었다(회수율 94.75%). 회수된 설문지 중에서 불성실한 응답자 16부를 제외한 363부의 설문지가 최종 분석에 활용되었다.

또한, 심층면담의 대상자 선정을 위해 고양시의 길벗정책의 관계자들을 대상으로 편의표본 추출방법을 이용하여 15명을 임의로 추출하였다. 이중 본 연구의 목적을 정확히 이해하고, 연구 참여에 동의한 8명을 최종적으로 선정하여 심층면담을 진행하였다. 설문조사 및 면접조사는 본 연구자와 사전에 교육을 받은 조사요원과 함께 실시하였다.²⁾

설문응답자의 특징을 살펴보면 <Table 1>과 같다. 성별의 경우, 남자 229명(65.1%), 여자 123명(34.9%)으로 나타나고 있으며, 연령은 20~30대가 43명(12.1%),

40~50대가 218명(61.4%), 60대 이상이 94명(26.4%)으로 나타나고 있다. 교육기간은 중학교 졸업 이하가 9명(2.5%), 고등학교 및 대학중퇴가 186명(52.5%), 대학졸업 이상이 159명(45.0%)으로 나타나고 있다. 거주기간은 '3년 이하'가 14명(4.0%), '3~5년 이하'가 20명(5.7%), '5~10년 이하'가 45명(12.8%), '10년 이상'이 272명(77.5%)로 나타나고 있다. 설문응답자의 사회경제적 지위는 상류층이 118명(33.3%), 중류층이 228명(64.4%), 서민층이 8명(2.3%)의 분포를 보이고 있다.

III. 분석결과

1. 신뢰도 분석

설문응답에 대한 신뢰도 분석결과를 살펴보면, 자치단체장을 평가하는 4개 항목에 대한 신뢰도(Chronbach's α)는 .953으로 매우 높게 나타나고 있어 측정에 있어서 내적 일관성이 매우 높은 것으로 판단된다. 정책과정평가의 경우, '정책실현과정의 특정 정당의 영향력' 항목을 제외한 3개 항목에 대한 신뢰도(Chronbach's α)가 .653으로 나타나고 있다. 반면에 정책결과평가에 대한 4개 항목에 대한 신뢰도(Chronbach's α)는 .863으로 나타나고 있다. 전체적으로 지방정부의 정책평가에 대한 7개 측정항목의 신뢰도(Chronbach's α)가 .877로 나타나고 있어서 측정의 내적 일관성이 상당히 높은 것으로 나타나고 있다.

2) 설문조사 시에 설문조사의 목적과 방법 등을 상세히 설명한 후에 설문응답자가 설문항목에 대해 직접 기입하는 자기 기입방식을 사용하였으며, 응답자가 응답하는 시간은 평균 15분에서 20분 정도 소요되었다.

2. 주민과 정책참여자들 간의 관계성의 정도와 지방정부의 정책평가

주민과 정책참여자들의 관계성의 정도에 따른 지방정부의 정책평가(길벗정책의 평가)를 살펴보기 위해 지역주민과 주요 정책참여자들인 시장, 관료 및 정치인과의 관계성의 정도에 따른 정책평가의 차이를 분석하였다.

1) 주민과 시장의 관계성의 정도에 따른 길벗정책의 평가 차이

주민과 시장과의 관계성의 정도에 따른 길벗정책평가에 대한 차이분석을 한 결과는 <Table 2>와 같다. 길벗정책에 대한 평가는 5점 척도를 기준으로 전체 평균 3.0802점으로 나타나고 있다. 주민과 시장과의 관계성의 정도가 높을수록 길벗정책에 대한 평가점수가 높아지는 것으로 나타나고 있다. 다만, 지역주민과 시장과의 관계성의 정도가 ‘매우 높은’ 경우에는 길벗정책에 대한 평가점수가 다시 낮아지는 경향을 보이고 있다. 이와 같은 분석은 통계적으로 유의미한 것으로 나타나고 있다(F=2.849, p=.043). 따라서, ‘주민과 시장과의 관계성의 정도에 따라 기피시설정책 평가에 대한 차이가 있을 것이다’라는 가설 1-1을 채택할 수 있다.

2) 주민과 행정관료의 관계성의 정도에 따른 길벗정책의 평가 차이

주민과 행정관료의 관계성의 정도에 따른 길벗정책평가에 대한 차이분석을 살펴보면 <Table 3>과 같다. 길벗정책에 대한 평가 점수는 5점 척도를 기준으로 평균 3.0802점으로 나타나고 있다. 지역주민과 행정관료들 간의 관계성의 정도에 따른 지방정부의 정책(길벗정책)의 평가에 대한 차이는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타나고 있다(F=.877, p=.448). 따라서 ‘주민과 행정관료들 간의 관계성의 정도에 따라 기피시설정책 평가에 대한 차이가 있을 것이다’라는 가설 1-2를 기각할 수 있다.

3) 주민과 정치인의 관계성의 정도에 따른 길벗정책의 평가 차이

주민과 정치인(지방의회의원, 국회의원 등)의 관계성의 정도에 따라 지방정부의 정책(길벗정책)평가에 대한 차이분석은 <Table 4>와 같다. 5점 척도를 기준으로 정책평가의 평균은 3.0802점으로 나타나고 있다. 지역주민과 정치인들 간의 관계성의 정도에 따른 정책평가의 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타나고 있다(F=2.706, p=.030). 지역주민과 정치인들 간의 관계성의 정도가 높을수록 지방정부의 정책평가(길벗정책평가)는 높아지는 것을 알 수 있다. 다만, 지역주민과 정치인들 간의 관계성의 정도가 ‘매우 높은’ 경우, 지방정부의 정책평가에 대한 점수는 낮아지는 경향을 보이고

Table 2. Mean differences of policy evaluation by degree of relationship between residents and mayor(ANOVA)

Degree of Relationship	N	Mean (5-Likert Scale)	Std. Deviation	df	F-value	p-value
Very Low	221	3.0078	0.6187	4	2.489	.043
Low	98	3.1992	0.6899			
Moderate	26	3.2496	0.7623			
High	11	3.2601	0.6507			
Very High	7	2.7884	0.7624			
Total	363	3.0802	0.6583			

Table 3. Mean differences of policy evaluation by degree of relationship between residents and bureaucrats(ANOVA)

Degree of Relationship	N	Mean (5-Likert Scale)	Std. Deviation	df	F-value	p-value
Very Low	297	3.0595	0.6241	3	.877	.448
Low	32	3.1658	0.8999			
Moderate	20	3.0843	0.7383			
High	14	3.3181	0.6181			
Total	363	3.0802	0.6583			

Table 4. Mean differences of policy evaluation by degree of relationship between residents and politicians(ANOVA)

Degree of Relationship	N	Mean (5-Likert Scale)	Std. Deviation	df	F-value	p-value
Very Low	210	3.0045	0.6715	4	2.706	.030
Low	88	3.1194	0.5810			
Moderate	30	3.2531	0.7124			
High	23	3.4010	0.6999			
Very High	12	3.0702	0.5376			
Total	363	3.0802	0.6583			

있다. 따라서 ‘주민과 정책참여자들의 관계성의 정도에 따라 기피시설정책 평가에 대한 차이가 있을 것이다’라는 가설 1-3을 채택할 수 있다.

3. 주민의 정당 선호에 따른 자치단체장에 대한 평가
 주민의 선호정당에 따라 자치단체장에 대한 평가(리더십, 전문성, 도덕성, 민주성) 차이에 대한 분석결과는 <Table 5>와 같다. 자치단체장(강시장)에 대한 평가점수는 5점 척도를 기준으로 평균 2.9109점으로 비교적 낮은 수준을 보이고 있다. 이를 정당선호별로 살펴보면 새누리당을 선호하는 주민들의 자치단체장(강시장) 평가는 5점 척도를 기준으로 3.3197점으로 가장 높게 나타나고 있으며, 더불어 민주당(2,7962점), 국민의당(2,6346점), 정의당(2,8168점), 선호정당이 없는 경우(3,1897점)로 나타나고 있다. 이와 같은 정당선호별 자

치단체장에 대한 평가 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타나고 있다(F=8.017, p=.000). 지역주민의 정당 선호에 따라 자치단체장에 대한 평가의 차이가 있는 것으로 나타나고 있다(가설 2 채택). 고양시의 자치단체장(시장)이 새누리당(한나라당) 소속임을 고려할 때, 자치단체장의 소속 정당과 지역주민의 선호 정당이 일치할 경우 자치단체장에 대한 지역주민의 평가가 높은 것으로 나타나고 있다. 분석결과, ‘지역주민의 선호 정당에 따라 자치단체장(시장)의 평가가 차이가 있을 것이다’라는 가설을 채택할 수 있다(가설 2 채택).

4. 자치단체장의 평가가 지방정부의 정책평가에 미치는 영향
 ‘자치단체장에 대한 주민의 평가는 지방정부의 정책 평가에 영향을 미칠 것이다’라는 가설을 검증하기 위해

Table 5. Mean differences of evaluation of mayor by party membership(ANOVA)

Party Membership	N	Mean (5-Likert Scale)	Std. Deviation	df	F-value	p-value
Saenuri Party	61	3.3197	0.8293	4	8.017	.000
The Minjoo Party	130	2.7962	0.6572			
People's Party	26	2.6346	0.6754			
Justice Party	116	2.8168	0.6613			
None	29	3.1897	1.0766			
Total	362	2.9109	0.7596			

Table 6. Multiple regression of independent variables on policy process evaluation

Independent variables	Dependent Variable	Policy Process Evaluation		
		β	t-value	p-value
Evaluation of Mayor		.454	9.412	.000
Gender		-.052	-1.069	.286
Age		-.058	-1.145	.253
Length of Residence		-.036	-.729	.466
Education		-.018	-.346	.729
SES		-.147	-3.016	.003
R ² (Adjusted R ²)		.237(.223)		
F(df)		17.536(6, 339)		
p		.000		

본 연구에서는 자치단체장에 대한 평가와 설문응답자의 인구통계학적 변수를 독립변수로 정책과정평가, 정책결과평가, 정책평가를 각각 종속변수로 하는 다중회귀분석을 실시하였다.

먼저, 설문응답자의 인구통계학적 변수와 자치단체장(시장)에 대한 평가를 독립변수로 하고 정책과정평가를 종속변수로 하는 다중회귀분석을 실시한 결과는 <Table 6>과 같다. 정책과정평가에 대한 상대적인 영향력은 자치단체장(시장)에 대한 평가가 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다($\beta=.454$). 다음으로는 경제력이 지방정부의 정책과정평가에 큰 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다($\beta=-.147$). 전반적으로 여성일수록, 연령이 많을수록, 거주기간이 길수록, 학력이 높을수록, 경제력이 높을수록 지방정부의 정책과정을 낮게 평가하는 경향이 있는 것으로 나타나고 있다. 다만, 이들 독립변수들 중 자치단체장에 대한 평가변수와 경제력 변수만이 통계적으로 유의미한 영향력을 정책과정평가에 미치는 것으로 나타나고 있다(<Table 6> 참조). 따라서 '자치단체장(시장)에 대한 주민의 평가는 지방정부의 정책과정평가에 긍정적인 영향을 미칠 것

이다'라는 가설은 채택할 수 있다(가설 3-1 채택).

둘째, 설문응답자의 인구통계학적 변수와 자치단체장(시장)에 대한 평가를 독립변수로 하고 정책결과평가를 종속변수로 하는 다중회귀분석을 실시하였다(<Table 7> 참조). 정책결과평가에 대한 상대적인 영향력은 자치단체장(시장)에 대한 평가가 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다($\beta=.634$). 다음으로는 교육수준이 지방정부의 정책결과평가에 큰 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다($\beta=.049$). 전반적으로 여성일수록, 연령이 많을수록, 경제력이 높을수록 지방정부의 정책결과를 낮게 평가하는 경향이 있으며, 거주기간이 길수록 학력이 높을수록 지방정부의 정책결과를 높게 평가하는 경향이 있는 것으로 나타나고 있다. 다만 자치단체장에 대한 평가를 제외하고는 이들 독립변수의 영향력은 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타나고 있다(<Table 7> 참조). 따라서 '자치단체장(시장)에 대한 주민의 평가는 지방정부의 정책결과평가에 긍정적인 영향을 미칠 것이다'라는 가설은 채택할 수 있다(가설 3-2 채택).

셋째, 설문응답자의 인구통계학적 변수와 자치단체

Table 7. Multiple regression of independent variables on policy result evaluation

Independent variables	Dependent Variable	Policy Result Evaluation		
		β	t-value	p-value
Evaluation of Mayor		.634	15.103	.000
Gender		-.027	-.626	.532
Age		-.010	-.225	.822
Length of Residence		.043	1.003	.317
Education		.049	1.108	.269
SES		-.025	-.595	.552
R ² (Adjusted R ²)		.422(.411)		
F(df)		41.203(6, 339)		
p		.000		

Table 8. Multiple regression of independent variables on policy evaluation

Independent variables	Dependent Variable	Policy Evaluation		
		β	t-value	p-value
Evaluation of Mayor		.607	14.087	.000
Gender		-.043	-.990	.323
Age		-.036	-.804	.422
Length of Residence		.006	.142	.887
Education		.019	.420	.675
SES		-.090	-2.050	.041
R ² (Adjusted R ²)		.390(.380)		
F(df)		36.175(6, 339)		
p		.000		

장(시장)에 대한 평가를 독립변수로 하고 정책평가(정책과정+정책결과)를 종속변수로 하는 다중회귀분석을 실시하였다(〈Table 8〉 참조). 정책결과평가에 대한 상대적인 영향력은 자치단체장(시장)에 대한 평가가 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다($\beta=.607$). 다음으로는 성별이 지방정부의 정책결과평가에 큰 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다($\beta=-.043$). 전반적으로 여성일수록, 연령이 많을수록, 경제력이 높을수록 지방정부의 정책결과를 낮게 평가하는 경향이 있으며, 거주기간이 길수록, 학력이 높을수록 지방정부의 정책결과를 높게 평가하는 경향이 있는 것으로 나타나고 있다. 다만 이들 독립변수들 중에 자치단체장에 대한 평가변수와 경제력 변수만이 종속변수(정책평가)에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다(〈Table 8〉 참조). 따라서 '자치단체장(시장)에 대한 주민의 평가는 지방정부의 정책평가에 긍정적인 영향을 미칠 것이다'라는 가설은 채택할 수 있다(가설 3 채택).

IV. 분석 결과 및 결론

본 연구에서는 지역주민과 정책참여자들 간의 관계성의 정도와 지방정부의 정책평가와의 관계에 대해 살펴보고, 지역주민의 선호 정당과 자치단체장의 평가와의 관계를 살펴보았다. 또한, 본 연구에서는 자치단체장(시장)에 대한 평가와 지방정부의 정책평가와의 관계에 대해서도 살펴보았다. 본 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지역주민과 정책참여자들 간의 관계성의 정도에 따라 지방정부의 정책평가의 차이가 있는 것으로 나타나고 있다. 특히 지역주민과 자치단체장(시장) 간의 관계성의 정도에 따라 지방정부의 정책평가의 차이가 나타나고 있으며, 지역주민과 지역정치인들(지방의원, 국회의원 등) 간의 관계성의 정도에 따라서도 지방정부의 정책평가에 차이가 있는 것으로 나타나고 있다. 다만, 지역주민과 행정관료들 간의 관계성의 정도에 따라서는 통계적으로 유의미한 지방정부의 정책평가 차이

가 나타나지 않고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 지방행정관료의 경우 지방정책과정에서 주요 정책참여자임에도 불구하고 지역주민들에게는 중립적인 정책집행자로의 이미지가 부각되기 때문인 것으로 분석된다. 반면에 정치인들의 경우 자치단체장과 소속 정당이 동일할 경우, 지방정부의 정책옹호자로서의 역할을 수행하기 때문에 이들과의 관계성의 정도가 높을수록 지방정부의 정책을 높게 평가하는 경향을 보여준다. 그러나 자치단체장(시장)과의 소속 정당이 다른 정치인들과의 관계성의 정도가 높을수록 지방정부의 정책에 대해 낮게 평가하는 경향이 나타날 수 있다. 이와 같은 경향은 본 연구의 분석에서도 일부 나타나고 있다.

둘째, 지역주민의 선호 정당에 따라 자치단체장의 평가 차이가 있는 것으로 나타나고 있다. 본 연구에서 분석대상이 되고 있는 자치단체장인 강형석 시장은 새누리당(한나라당) 소속으로 선호 정당이 새누리당인 지역주민들의 자치단체장(강시장)의 리더십, 전문성, 도덕성 및 민주성에 대한 평가가 상대적으로 높게 나타나고 있는 것을 분석되고 있다. 선호하는 정당이 없는 지역주민의 경우에도 자치단체장(시장)에 대한 평가는 전체 평균을 상회하는 수준으로 나타나고 있다. 반면에 야당인 더불어 민주당, 국민의당 및 정의당을 선호하는 지역주민들의 자치단체장에 대한 평가는 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 분석결과는 지역수준에서 정당의 선호도가 자치단체장의 평가에 큰 영향을 미치고, 나아가 지방정부의 정책평가에도 큰 영향을 미칠 수 있음을 보여주고 있다.

셋째, 지역주민의 자치단체장(시장)에 대한 평가가 지방정부의 정책평가에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 정책평가를 정책과정평가와 정책결과평가로 구분하여 볼 때, 지역주민의 자치단체장에 대한 평가는 정책과정평가와 정책결과평가에 모두 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타나고 있으며, 설문응답자의 인구통계학적 변수들에 비해 상대적으로 큰 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 인구통계학적 변수들의 경우, 남성보다는

여성이, 연령이 높을수록 거주기간이 길수록 학력이 높을수록 경제력이 높을수록 지방정부의 정책과정평가에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 이들 변수들 중 경제력 변수만이 통계적으로 유의미한 것으로 나타나고 있다. 일반적으로 지역주민이 지방정부의 정책과정에 참여하는 것이 현실적인 어려워서 정책과정에 대한 인지도가 낮으며, 이것이 정책과정에 대한 낮은 평가를 초래하는 것으로 사료된다.

지역주민의 자치단체장(시장)에 평가는 정책결과평가에 대해서도 통계적으로 유의미한 긍정적인 영향을 미치고 있다. 이와 같은 영향력은 설문응답자의 인구통계학적 변수들보다도 상대적으로 큰 것으로 나타나고 있다. 고양시에서의 거주하는 남성, 거주기간이 상대적으로 긴 지역주민과 학력이 높은 지역주민들이 지방정부(고양시)의 정책결과에 대해 상대적으로 긍정적으로 평가하고 있다. 반면에 여성일수록, 연령이 많을수록, 경제력이 높을수록 지방정부(고양시)의 정책결과에 대해 상대적으로 부정적으로 평가하고 있다.

본 연구에서는 지역주민과 정책참여자들 간의 관계성과 정책평가에 관심을 가지고 고양시의 사례를 중심으로 분석하였다. 본 연구의 분석결과를 토대로 향후 지방정부의 정책홍보를 확대하고, 정책대상집단의 정책효과의 극대화를 도모하는 데 유용한 정책적 함의를 제공할 것으로 기대된다.

References

- Dahl, Robert A. 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Goyang-si. 2009. *Goyang City Street Vendor White Paper Gilbert Store Story*.
- Hunter, F. 1953. *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Kim, Kyung Dong and Ahnchung-si. 1985. *Korea's Local Autonomy and Community Development*. Seoul National University Press.
- Lee, Byeong Gyu and Deok Kyu Jin. 1972. A Study on the Power Structure in the Rural Community of Korea. *Korean Culture Research*. 19: 187-226. Ewha Womans University.
- Lee, Seung Chong. 1995. Local Power Structure Changes According to the Local Government Elections. *Local Government*. 80: 36-40.
- Min, Kyung Hee, et. al. 1996. A Study on the Structure of Power in Chongju Community. 30(1): 187-226.
- Noh, Dong Il. 1989. The Power Structure in Contemporary Korean Society: Its Patterns and Formative Factors. Ph.D. Dissertation. Seoul National University.
- Shin, Haeng Chul. 1989. *A Study on the Power Structure of Rural Communities in Cheju Island*. Ilji Publishing Co.
- Yoo, Jae Won. 1999. An Empirical Test of Peterson's City Limits: Policy Changes of Local Entities after the Election of Local Chief Executives. *Korean Policy Review*. 8(3): 79-98.
- Korean References Translated from the English*
- 고양시. 2009. 고양 노점상 백서 길벗가게 이야기.
- 김경동 · 안정시. 1985. 한국의 지방자치와 지역사회발전. 서울대학교 출판부.
- 노동일. 1989. 현대한국사회의 권력구조연구: 유형과 형성요인을 중심으로. 서울대학교 박사학위 논문.
- 민경희 외. 1996. 청주 지역사회의 권력 구조에 관한 연구. *한국사회학*. 30(1): 187-226.
- 신행철. 1989. 제주농촌지역사회의 권력구조. 서울: 일지사.
- 유재원. 1999. 단체장민선이후 자치단체의 정책변화: Peterson의 도시한계론 검증. *대한정책학보*. 8(3): 79-98.
- 이병기, 진덕규. 1972. 한국농촌사회의 권력구조와 영향력관계에 관한 연구. *한국문화연구*. 19: 187-226. 이대 한국문화연구소.
- 이승중. 1995. 자치단체장 선거에 따른 지방의 권력구조 변화. *지방자치*. 80: 36-40.

Received: Jan. 10, 2017 / Revised: Jan. 17, 2017 / Accepted: Jan. 25, 2017

지역주민과 정책참여자들 간의 관계성과 정책평가에 관한 연구

– 고양시의 사례를 중심으로 –

국문초록 본 논문은 주민과 정책참여자들 간의 관계성에 따른 지방정부의 정책평가를 고양시 정책사례에 대한 주민의 인식을 중심으로 분석하였다. 본 연구에서는 세 가지 가설을 제시하고 분석하였다. 첫째는, 주민과 정책참여자들의 관계성에 따라 자치단체장의 정책평가에 차이가 있을 것이라는 가설을 분석하였다. 두 번째는 주민의 선호 정당에 따라 자치단체장에 대한 평가에 차이가 있을 것이라는 가설을 분석하였다. 세 번째는 지방자치단체장에 대한 주민의 평가는 지방정부의 정책평가에 영향을 미칠 것이라는 가설을 분석하였다. 분석결과, 주민과 정책참여들과의 관계성에 따라 자치단체장의 정책평가에 부분적으로 차이가 있는 것으로 나타나고 있다. 또한, 주민들은 본인이 선호하는 정당과 관계가 있는 자치단체장(시장)을 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 분석되었으며, 자치단체장에 대한 주민의 평가는 지방정부의 정책평가에도 영향을 미치는 것으로 나타났다.

주제어 : 정책평가, 정책참여자, 지역주민, 고양시

Profiles **Hee Cheol Song** : He is a candidate for Ph.D. at Graduate School, Sun Moon University. He works at Gyeonggi region headquarters of KT SkyLife. His research concerns are Local Government Studies, Conflict Management, Local Disaster Management, etc. He published a book titled "Toward Hope with Bull Pace"(2014)(shc6532@hanmail.net).

Kyung Deuk Kwon : He received his Ph.D. at the University of Akron in the United States and is currently a professor at the Department of Global Public Administration at Sun Moon University. He also serves as the director at the Center of Intergovernmental Relations at Sun Moon University. His major research interests are in local politics, female representation in government, management of female human resources and intergovernmental relations(kdkwon@sunmoon.ac.kr).