

## 부산광역시정부의 정책결정 과정과 구조

김 순 은 (동의대학교 정치행정학부)

본 연구는 부산시정부의 정책과정과 구조를 분석하였다. 종래의 연구에서와 같이 정책의 종류에 따라 분석하지 않고 부산시의회의 상임위원회별로 분석함으로써 부산시의 정책과정, 특히 정치적 역학관계가 보다 명확하게 분석되었다.

부산시가 촉진하는 정책의 종류 또는 정책이 논의되는 상임위원회의 차이에도 불구하고 몇가지 공통된 특색이 발견되었다. 무엇보다도 중앙정부의 영향력을 들 수 있다. 중앙정부가 규정한 제도가 지방정부의 정책결정에 중요한 변수가 된 것은 본 연구의 분석에서 입증되었다. 부산시의 정책결정에 중앙정부 및 특정권력자의 영향력도 매우 강한 것으로 분석되었다.

부산시의 정책결정 과정에 중요한 영향력을 행사하였던 정책관계자는 부산시장이었다. 부산시장은 부산경제의 활성화와 긍지사회의 부정부패 척결에 남다른 관심을 보였다. 부산시장이 정책의 창안지로서 역할을 적극적으로 수행함과 아울러 시의회 의원들도 시민의 대표기관으로서의 역할을 적절히 수행하였다고 판단된다. 부산시의 정책과정과 권력구조의 축면에서 크게 주목되는 것은 시민단체 및 시민의 영향력이다. 상임위원회의 논의과정에 공식적으로 참여하여 의견을 개진하지는 않았지만 정책토론회 또는 관계 공무원에게 의견서를 제출하여 시민의 의견을 전달하였다.

각종 각계의 전문가들도 정책과정에 수시로 참여하고 있음이 분석되었다. 집행부가 정책시안을 초안할 때 또는 시의회가 자문을 요구할 때가 수시로 발생하였다. 때로는 정책토론회에 참석하여 전문가적 의견을 개진하기도 하였다. 전문가와 함께 정당의 영향력도 사안에 따라 확인되었다.

### 1. 서 론 (연구목적 및 필요성)

1991년 지방의회의 출현으로 지방정부에서의 정책결정은 과거에는 다른 형태로 형성되었기 시작하였다. 지방의회가 지방정부의 정책결정에 있어서 새로운 역할을 담당하기 시작하였기 때문이다. (김인 외, 1994).

지방정부에 있어서 정책결정의 구조와 과정은 1995년 실시된 지방자치의 전면실시, 즉 민선단체장의 등장으로 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 민선단체장과 지방의회하에서 전개되는 지역정치와 행정에 대한 관심은 더욱 고양되었다. 왜냐하면 지방자치의 전면실시로 인한 지역정치와 행정은 지역의 복지와 지역주민의 삶의 질과 높은 인과관계에 있다고 추정되는 있기 때문이다 (Wolman and Goldsmith, 1992). 부연하면 지방정부가 결정하고 제공하는 행정서비스의 양과 질이 직접적으로 시민의 삶과 직접적인 관계에 있기 때문에 지방정부가 어떻게 행정서비스의 양과 질을 결정하고 제공하느냐가 중요한 관심사가 되었다. 행정서비스를 제공할 때 있어 지방정부와 시민과의 사이에 형성되는 관계는 다른 혜택의 정부에서는 발견할 수 없는 지방정부의 독특한 일면이다 (Yates, 1977).

\* 본 연구는 '96-'97학년도 한국의회발전연구회 지원 연구논문의 일부를 수정보완한 논문임.

대부분 도시화되어 있는 우리나라 지방정부의 경우 지방정부가 안고 있는 문제점들은 — 실업, 주택, 교통, 쓰레기, 가난, 빈곤, 경기침체 등등 — 기술적인 측면은 물론 정치적인 관점에서도 처리하기가 쉽지 않다. 왜냐하면 지방정부가 결정한 정책의 내용은 지역주민의 이해관계에 많은 변화를 초래하기 때문이다. 특히 지방정부는 지역개발사업과 관련된 정책결정에서 종종 오해를 받는 사례가 많다.

도시의 문제점들은 도시단위 문제가 아니라 국가적인 문제로서 매우 복잡한 중앙정치와 행정과도 긴밀하게 관련되어 있다. 그러나 이런 문제점을 처리하기 위한 지방정부의 정책과정도 단체장, 행정공무원, 지방의회 의원 및 이해관계자 등 많은 당사자들이 참여하여 매우 복잡한 양상을 띠고 전개되기 때문에 일관인은 물론 정치·행정학자들도 충분히 이해하기란 쉽지 않다.

특히 부산광역시의 경우 인구 500만 명을 넘는 해양의 대도시로서 부산광역시가 안고 있는 문제점들은 여타의 지방정부와 유사한 점도 존재하나 복잡하고 상이한 것들이 대다수이고 정책과정에 영향을 미치는 정책환경, 정치구조 또한 특별하다고 할 수 있다. 따라서 부산광역시에서 전개되고 있는 정책과정은 더욱 복잡할 뿐만 아니라 특별하다고 가정할 수 있다. 부산광역시 정부가 수행하는 정책의 중요성과 복잡성을 감안할 때 자치시대의 부산광역시 지방정부의 정책과정과 구조를 체계적으로 분석하는 것도 의미있는 작업이다. 따라서 본 연구는 부산광역시정부의 정책결정 구조 및 과정을 체계적으로 분석함을 목적으로 한다.

## 2. 연구의 범위와 방법

본 연구는 부산광역시정부의 정책결정 구조 및 과정에 관한 연구이다. 여기서 정책결정 구조는 헌법, 법률,령령 및 조례 등에서 규정하고 있는 제도적 구조뿐만 아니라 행태적 구조도 포함한다. 행태적 구조라 함은 실제 부산광역시의 정책결정 과정에 깊은 관계를 맺고 있는 다양한 이슈네트워크를 포함할 뿐만 아니라 (Heelo, 1978), 권력구조도 포함한다.

따라서 부산광역시정부의 정책결정 과정에 영향을 미치는 제요소들을 분석의 대상으로 한다. 우선 부산광역시의 중앙정부와의 관계, 즉 중앙의 각 행정부처 및 국회의원과 지방정부의 관계를 분석한다. 부산광역시정부 혜택에서는 집행부서와 지방의회와의 관계, 부산광역시정부와 정당과의 관계, 부산광역시정부와 각종 이익단체 및 시민단체와의 관계, 부산광역시정부와 전문가 집단과의 관계, 등을 분석의 대상으로 한다. 분석의 내용은 부산광역시의 정책과정에 관계를 맺고 있는 당사자들의 참여 행태 및 당사간의 영향력 정도에 초점을 맞추었다.

부연하면 집행부서와 시의회의 정책결정과정에 중앙부처와 국회의원, 각종 위원회 및 실의회위원, 전문가 집단, 각종 시민단체와 이익단체 등이 어찌한 형태와 어느 정도의 영향력을 행사하고 있는지에 초점을 맞추었다. 뿐만 아니라 집행부서와 시의회의 관계에서 시장과 시의회 의장과의 관계, 집행부서와 시의원과의 관계, 시의회 의장 및 상임위원장과 시의원과의 관계, 집행부서 내부에서 시장과 집행부서의 공무원과의 관계에 대해서도 체계적인 분석을 하고자 한다.

설문조사와 면접조사의 대상으로는 시장, 시의회의장을 포함하여 집행부 공무원, 시의회의원들을 대상으로 하고자 한다. 왜냐하면 부산광역시정부의 정책결정은 시장을 중심으로 한 집

행부서와 시의회를 중심으로 형성되기 때문이다.

총측관대 정책과정에 참여하는 당사자와 당사간의 관계는 정책의 종류에 따라— 블리정책, 재분배정책, 규제정책, 구성정책, 추출정책 (Lowi, 1972; Ripley and Franklin, 1980; Almond and Powell, 1980; 김인 외1, 1994) — 상이하다. 그러나 본 연구에서는 정책의 종류에 따라 정책결정과정을 분석하지 않고 새로운 방법을 시도하였다.

현재 부산광역시의회는 기능별로 6개의 상임위원회와 운영위원회 및 예산결산특별위원회를 두고 있다. 기획재정위원회, 내무위원회, 교육사회위원회, 건설교통위원회, 문화환경위원회, 도시항만주택위원회 등 6개의 상임위원회는 각각 집행부서의 실·국 업무를 부처별로 담당하고 있어 제도적인 구조상 시의회와 집행부서와의 관계가 명확하다. 따라서 각 상임위원회가 처리하는 정책에 따라 6개로 분류하여 당사간의 관계를 분석하였다. 본 연구에서 채택한 상임위원회는 도시항만주택위원회, 내무위원회이다.

본 연구를 위한 주요 자료의 출처는 부산광역시의회 의회속기록이다. 부산광역시 시장부서도 좋은 참고로 활용하였다. 부산광역시의회 속기록과 시정백서의 내용 분석을 중심으로 부산광역시의회 의원 및 각 전문위원, 그리고 집행부의 과장, 실·국장과의 관계를 추가하였다. 이 외에 부산광역시내에서 활동하고 있는 경제단체인 부산상공회의소, 시민단체들 — 부산참여자치 시민연합, 부산 경제정의실천연합회, 여성정책연구소, 도시발전연구소 등 —과의 면접도 실시하여 이의 단체와 시민단체의 영향력을 분석하였다.

본 연구의 분석대상은 1995년 7월부터 1996년 12월 사이에 형성되었던 정책을 대상으로 하였다. 그것은 1997년 1월을 분기점으로 새로운 의장단 및 상임위원회 위원장이 구성되었기 때문이다.

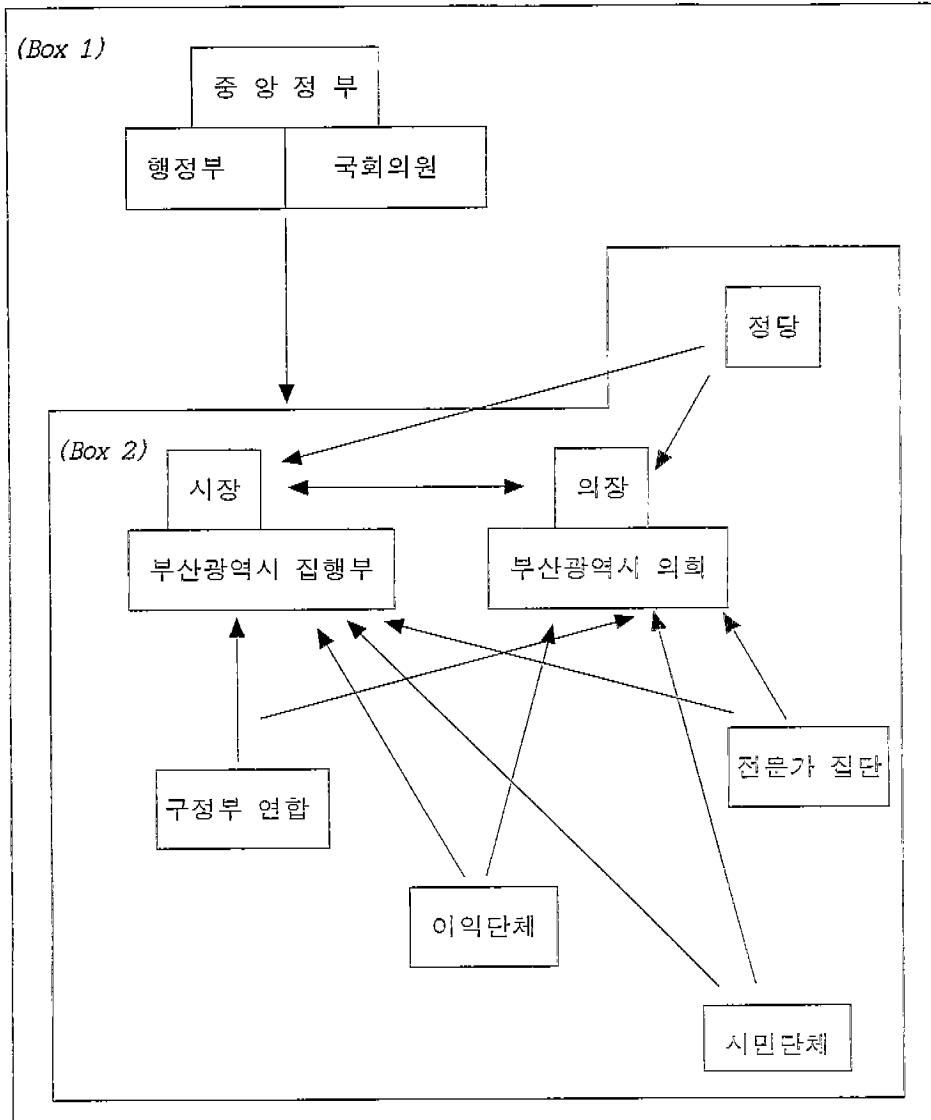
### 3. 분석의 틀

본 연구는 부산광역시정부를 중심으로 전개되는 정책결정 과정과 구조에 관한 것을 내용으로 한다. 연구 내용을 종합적이고 체계적으로 이해하기 위한 개념 틀은 다음과 <표3-1>과 같다.

본 연구에서 사용될 개념적 틀의 성격을 으약하면 다음과 같다. 이는 표1에서 명시한 외에도 다수의 참가자 집단, 이를 테면 수해자집단이나 수시로 발생하는 지역주민 집단 등이 있으나 본 연구에서 제외하였다. 그것은 본 연구가 특정한 정책을 중심으로 한 분석이 아니라 일반적인 편천에서 수행된 것이기 때문이다.

본 개념 틀이 안고 있는 특징 중의 하나는 본 연구에 거시적 관점과 미시적 관점이 복합적 으로 융합되어 있다는 점이다. 전자는 지방정부의 정책과정이 중앙정부와 지방정부간의 정부 간관계의 거시적 틀 속에서 수직적으로 발생하고 있는 정치·행정정책 현상에 대한 분석을 의미한다 (Box 1 참조). 후자는 지방정부내에서 시장과 집행부서, 시의회의장과 시의원, 그리고 각종 이익 및 시민단체를 사이에서 전개되는 수평적 정치·행정현상에 대한 분석을 의미한다 (Box 2 참조).

〈표 3-1〉 부산광역시 정책과정 구조



#### 4. 정책결정 과정과 구조에 관한 이론적 논의

지역 레벨에서의 도시정치와 정책과정에 관한 연구는 규범적 연구와 실증적 연구로 대별되며 후자는 다시 다원론-엘리트론, 레짐(Regime)이론, 체제론, 공공선택론, 이중체제론 등 (Wolman and Goldsmith, 1992)으로 세분할 수 있다. 이중에서 필자가 분석하고자 하는 정책결정 과정과 구조에 관한 연구는 다원론-엘리트론, 레짐이론과 체제론이 가장 밀접하게 관련되어 있으므로 이에 관련된 국·내외 선행연구들을 검토하였다. 다원론, 엘리트론, 레짐이론 및 체제이론은 도시정부의 정책형성, 정책형성 과정에 있어서 영향력 관계 및 권력구조의 분석

에 초점을 맞추고 있다 (牧田, 1996).

한국, 일본 및 영국을 포함한 대부분의 국가에서 지방정부 및 지방자치에 관한 연구들의 대부분이 중앙정부와 지방정부간의 정부간관계에 커다란 비중을 두었던 반면 미국에서는 일찍부터 지역리벨의 정치 및 정책과정을 자율적이고 독립적인 정치체제로 보는 경향이 있었다. 각 소거시적인 관점에서 지역에서 전개되는 정치 및 정책과정과 구조를 종합적이고 체계적으로 파악하려는 시도가 사회학분야에서 1950년대에 시작되었다.

최초로 이러한 관점에서 지역리벨의 정치 및 정책과정을 분석한 사회학자가 헌터(1953)이다. 헌터는 지역에서 누가 정치권력을 향유하고 있으며, 어떻게 정치권력을 행사하고 있는지에 대하여 치밀한 관심을 가졌다. 이런 관심을 충족하기 위하여 헌터는 경성에 입각한 접근방법을 시도하였다.

애틀란타시에 거주하는 40명의 가장 저명한 인사를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 사회-경제적으로 저명한 인사들에 대한 설문조사 결과 헌터는 애틀란타시의 사회-경제적 저명인사들은 다양한 도임에 공동적으로 참여하고 있다는 사실을 발견하였다. 이를은 공동으로 참여하는 도임을 통하여 애틀란타시의 정치권력을 향유하고 있었다.

다시 말하자면 정책의 결정은 소수의 지역 엘리트가 독점하고 있는 한편 정책의 실행은 하위층의 인사들에 의해여 진행되었다. 소수의 사회적-경제적 엘리트의 정치권력에 대한 독점은 정책이슈를 초월하고 있음을 입증하였다. 헌터의 연구에서 밝혀진 소수의 사회적-경제적 엘리트는 기업, 정부, 시민단체의 대표 및 사회적 활동가로서 과두제적 체제를 구성하였다.

정책이슈를 초월한 사회-경제적 엘리트가 존재한다는 헌터의 엘리트론 주장에 대하여 토마스 딜과 르스비 등은 (1963) 상이한 주장을 전개하였다. 특히 딜은 헌터의 엘리트론이 통찰론상의 문제기 있음을 지적하면서 당시 인구 15만 5천명의 천령적인 미국도시 중의 하나인 뉴 헤이븐을 중심으로 정책과정을 분석하면서 정책과정에서 누가 뉴 헤이븐의 정치를 움직이는지에 대하여 엘리트의 정치권력 구조를 파악하였다.

딜은 1952년 발표된 태담의 모델을 발전시키면서 정책과정에 나타난 엘리트를 추출하였다. 이를 위하여 그는 뉴 헤이븐시의 170년에 걸친 일반역사자료, 역사 시장의 출신계층을 나타내는 전기적 자료, 현대 뉴 헤이븐시에 존재하는 50여명의 엘리트에 대한 면접자료, 수백명의 준엘리트에 대한 면접조사, 정치참가와 정치의식에 대한 일반시민에 대한 설문조사, 주민운동에 대한 사례조사, 그리고 3개의 정책영역에 대한 정책과정연구를 종합, 분석하였다.

자료분석 결과 딜은 뉴 헤이븐시는 과두제적 사회에서 다원주의적 사회로 전환되고 있다는 사실을 확인하였다. 예를 들면 시장의 출신계층이 사회적 지위와 부를 겸비했던 평망가 층으로부터 산업자본가층으로, 그리고 이민으로 인한 사회적 신분이 낮았던 노동계층으로 이동하였음을 보여 주었다. 1950년대에 들어서는 테크노크래트적 자질을 가진 중산계층으로 출신계층이 이동하였다.

헌터가 한 도시에 사회-경제적 엘리트가 정치권력을 독점하고 있다는 주장에 대하여 딜은 정치적 엘리트가 존재한다는 사실에 대해서는 동의하면서 그들의 정치권력은 정책이슈에 따라, 시장에 따라 상이하게 분포되었다는 다원론을 전개하였다. 경제적 엘리트들은 상호간에 연관성이 약할 뿐만 아니라 자신들의 이익에 직접적으로 영향을 미치는 경우를 제외하고는 정치이슈에 무관심을 표현하였다고 딜은 주장하고 있다. 다원론적 주장에 따르면 정치엘리트 등은 서트 다른 출신배경, 정치적 자원, 정치적 경쟁 때문에 지역유권자의 소리에 극감하다는 점을

중시하고 있다.

다원주의의 가장 두드러진 특징은 정치권력이 각계 각종에 단편화(fragmented)되어 정책 과정은 고도의 타협과 협상에 의하여 수행되고 있다는 점이다. 뿐만 아니라 정치권력의 행사는 자유민주주의적 원리하에 선거와 대의정치에 의하여 이루어진다는 점이다.

지역정치과정에 대한 엘리트론과 다원론은 다음과 같은 측면에서 지역정치학 발전에 기여하였다 (Wolman and Goldsmith, 1992). 엘리트론과 다원론이 방법론을 둘러싸고 논란이 있었을에도 불구하고 엘리트론과 다원론은 지역에 있어서 지역정치과정이 지역의 엘리트들에 의하여 전적으로 결정되는, 즉 지역의 독자성과 정체성을 인정하였다는 점에서 크게 평가되고 있다. 즉 지방정부의 의부적 요인, 이를테면 정부간관계에서 발생하는 요인들보다는 지역정치는 지역내부의 사정에 의하여 결정되는 권력구조에 의해 결정된다는 점을 부각하였다.

이같은 엘리트론과 다원론의 논쟁은 편견이 동원될 (Mobilization of Bias) 가능성과 의제 선택의 (Agenda Setting) 문제점으로 이어졌다. 전자는 정책결정 과정에 중산층과 자본가 계층을 위한 정책이 되도록 그들의 편견이 동원될 가능성을 의미한다 (Stone, 1980). 후자는 정책결정자들이 그들에게 불리한 이슈는 사전에 외제에 포함시키지 않는다는 드의사결정론을 의미한다 (Bachrach and Baratz, 1970). 이같은 문제점에도 불구하고 엘리트론과 다원론은 1960년대와 1970년대의 지역정치에 관한 연구에 주류를 이루었다.

1950년대와 1960년대에 지역정치연구, 특히 엘리트론과 다원론이 권력, 이익추구 및 권리구조를 중심으로 전개된 반면 1970년에 들어오면서 지역의 정책과정을 제약하는 제도적, 구조적 요인에 관심이 집중되기 시작하였다. 1980년대에 들어서면서 지방정부의 정책결정에 있어서 지역의적인 제도적 요소가 지방정부의 정책결정에 커다란 영향력을 행사한다는 사안을 중시하게 되었다. 무엇보다도 중앙정부의 지방정부에 대한 제도적, 구조적 영향력은 지역리벨의 정책결정에 있어서 매우 중요한 요소임이 주장되었다. 따라서 중앙정부와 지방정부 사이에 전개되는 정부간관계도 지방정부의 정책결정 과정에 중요한 요인으로 분석되기 시작하였다. 이러한 관점에서 지역정치 및 정책과정을 연구한 학자가 피터슨이다 (1981).

피터슨은 1960년 이후 “위대한 사회” 건설을 위한 연방정부의 노력에도 불구하고 지방정부가 특히 재분배정책에 소극적인 이유에 관심을 갖기 시작하였다. 피터슨은 각 지방정부내에는 지역주민 개개인의 이익을 할산한 총이익과는 별개의 “지역의 이익”이 존재하고 있음을 전제하고 지방정부가 전개하는 정치의 최대목표는 “지역의 이익”을 극대화하는 것이라고 보았다.

이를 위하여 지방정부는 누진적 조세제도, 복지정책 등 재분배적 성격을 띤 정책추진에 소극적이고 지역개발을 위한 경제개발에 적극적이라고 보았다. 따라서 지방정부의 모든 정책은 지역 경제엘리트의 이익과 밀접하게 유착되는 경향이 있음도 분석하였다. 그러나 피터슨은 엘리트론이나 다원론에서와 같은 보수적 해석대신에 지방정부의 개발정책과 경제엘리트와의 유착원인을 — 지역의 발전과 기업의 발전과는 별개로 할 수 없음을 의미함 — 미국의 정치적, 경제적 제도구조, 즉 미국의 연방제, 정부간관계, 다양화한 지방정부의 구조 (Fragmented Structure of Local Governments)등에서 발견하였다.

연방제하에서 기업을 통제할 수 있는 권한은 연방정부가 보유하고 있고 기업을 유치할 유인책을 갖고 있지 않는 미국의 지방정부로서는 기업의 유치를 시장원리에 의존할 수밖에 없다. 특정의 지방정부가 누진조세나 복지정책을 적극적으로 추진할 경우 이웃 지방정부와 비교하여 경쟁력이 약화되어 지역의 경제엘리트들이 해당 지역을 일탈하는 결과를 자초하게 되어

재분배정책에 소극적일 수 밖에 없다는 것이다. 뿐만 아니라 복유한 계층이 해당 지방정부를 떠나게 되어 해당 지방정부의 재정은 더욱 어려워진다.

상기의 논의를 요약정리하면 엘리트론에 따르면 지역체계에는 사회-경제적 엘리트가 있고 이들이 지역의 정치 및 정책과정을 지배하고 있다고 한다. 특히 기업엘리트들의 정책과정에서의 중요성을 강조하고 있다. 엘리트의 존재에는 동의하지만 다원론에 따르면 정책이슈에 따라 다양한 엘리트가 존재한다는 점을 강조하고 있다. 피터슨은 이같은 견해에 대하여 지방정부의 체제적, 구조적 특징을 부각하여 지역정치 및 정책과정의 연구에 질을 향상시켰다고 볼 수 있다.

1980년대에 지방정부의 정책결정 구조와 과정에 관련하여 주목할 만한 것은 래짐이론의 등장이다. 래짐이론은 기존의 신마르크스주의, 다원주의와 엘리트이론 및 신엘리트이론과는 상이한 편을 갖고 있다. 엘리트이론 및 다원주의가 정치권력을 누가 향유하고 있는지에 이론적 관심이 있었던 반면 래짐이론의 기본적 관심은 공공목적이 어떻게 달성되는가에 있다. 따라서 래짐이론에서는 도시정부의 의무적 요인 뿐만 아니라 도시내의 내부적 요인, 즉 정치적 힘, 술, 지역사회와 권력구조, 정치적 자율성, 도시의 특성 등이 강조된다 (최승열, 1996).

래짐이론은 종래의는 상이한 현실인식으로부터 출발하였다. 래짐이론은 엘리트이론이나 다원주의이론이 주장하였던 것과는 상이한 기정을 전제로 하고 있다. 1980년 이후 도시정부의 정책결정이 계층적인 구조나 다원주의적인 구조에 의한 협상에 의하여 결정되지 않고 제3의 힘에 의해 한다는 점을 강조하고 있다. 이같은 주장은 현재 도시사회에 정치적 영향력을 가진 지도적 질권이 없어 지역에서 행의를 도출하기가 매우 어렵다는 현실적 인식과 공공정책과 기업이 온·오프라인에서의 응합, 공공기관의 재정적 압박 및 행정서비스의 민영화 등으로 지방정부의 역할과 기능이 매우 혼란스럽다는 것을 전제로 하고 있다.

래짐이론에서는 지방정부의 역할이 크게 수정된다. 차자와 피치자간의 지배원리 또는 이익의 대분야라는 측면보다는 공공의 목표를 달성하기 위하여 자원을 동원시키는 역할과 조정자로서의 역할이 새로이 주목된다. 공공목표를 달성하기 위하여 공공부문과 사생체부문의 협조와 연대가 중요시된다. 부연하면 공공부문이 사생체부문을 어떻게 통원·결합하여 공공의 목표를 달성하는지가 래짐이론의 주요 관심사항이다. 래짐이론에서의 중요 정책관계자는 기업, 선출직 공무원, 전문성을 지닌 공무원, 노동조합 및 시민단체 등이 있다 (牧田, 1996).

1990년대 들어서는 지방정부의 정치 및 정책과정을 지방정부 내적인 정책과정에 대한 미시적 관심과 지방정부 의무 요인도 고려하는 거시적인 관점을 증명하여 프로파일인 연구가 되어야 한다는 견해가 대두되기 시작하였다 (Kim, 1991; Wolman and Goldsmith, 1992) 이러한 입장에서 연구를 진행한 학자들이 윤만과 폴드스미스이다.

윤만과 폴드스미스는 지방정부, 특히 도시정부는 도시복지 (Urban Well-being)를 중시하는 것이 최대의 목표라는 가정하에 미국과 영국의 지방정부가 도시복지를 결정하는 과정과 결정요인을 프로파일로 비교, 분석하였다. 비교연구에는 지방정부 내, 의적인 권리구조 및 제도적 구조를 상세히 분석하였다. 집행부서와 시의회관계, 지방정부와 시민과의 관계, 중앙정부와 지방정부와의 관계 등이 포함되었다.

윤만과 폴드스미스에 의하면 지방정부의 정치는 지역의 특성에 매우 깊은 영향을 미치고 있으며 지역의 정치와 정책과정은 지방정부의 내외적 제도적, 구조적 요인에 의하여 상이한 형태를 된다고 한다. 즉 영국의 지방정부는 재배분정책에 매우 적극적이었던 것에 반하여 미국

의 지방정부는 개발정책에 적극적이고 재배분정책에는 소극적인 이유를 지방정부 내외적 제도적 구조에 기인한 것으로 결론짓고 있다.

우리나라에 있어서도 지방정부에 대한 연구는 적지 않다. 1991년 지방의회가 구성되기 전에도 지방정부에 관한 연구가 진행되었으나 (김순은 외1, 1993) 1991년 지방의회가 구성된 후에 지방의회를 중심으로한 지방정부에 관한 많은 연구가 발표되었다 (김순은, 1992, 1993; 김순은 외1, 1993; 김인 외1, 1994; 김기언 외2, 1993; 김정옥, 1993; 박광국 외1, 1994; 윤영진, 1993; 이종수, 1995; 김종순, 1995). 이를 대부분의 연구들은 지방의회의 예산심의과정을 통한 지방의회의 정책결정 과정을 분석하고 있다.

1991년 지방의회와 임명직 단체장하에서의 집행부서와 지방의회와의 관계를 분석한 논문들도 다수 발표되었다 (김진복, 1994; 이승종, 1994a; 하혜수, 1994). 지방정부와 지역주민단체 및 시민단체와의 관계에 관해서는 많은 관심이 이어졌다 (박웅치, 1994; 박호숙, 1993; 이승종 편, 1994b; 김순은, 1996). 중앙정부와 지방정부와의 관계에 관한 연구는 사무배분과 관련된 것이 주가 되어 있고 (김학로, 1991; 하미승, 1992) 지방정부의 정책결정 과정에 중앙정부의 관여정도나 영향력을 분석한 논문은 흔치 않다.

더구나 앞장에서 논의한 개념적 틀에 의하여 거시적, 미시적인 관점을 종합하여 연구한 논문은 전무한 실정이다. 부산광역시의회의 상임위원회 활동을 중심으로 상임위원회의 결정에 영향을 미치는 요인을 분석한 논문을 보면 미흡하나마 정책참가자 집단 상호간의 정치적 관계를 파악할 수 있다 (김순은, 1992).

부산광역시 의회의 상임위원회에 가장 큰 영향을 미치는 참가자는 지역주민으로 분석되었다. 부산시가 추진하고 있는 각종 사업의 우선순위와 각 위원회에 발언한 의원들의 내용은 출신지역구와 관련된 것이 대부분이다. 부연하면 부산시의 사업우선순위에 대하여 특히 출신지역별로 출신지역의 사업을 우선 실시할 것을 요구하고 있는 것으로 분석되었다.

상임위원회의 활동에 이익단체의 로비도 상당히 진행하고 있는 것으로 파악되었다. 정당의 적극적인 개입사실은 발견되지 않았음에도 불구하고 의원 개개인은 당적을 보유하고 있다는 사실이 정책결정 과정에 있어 중앙당의 입장을 고려하지 않을 수 없다고 면접조사에 답하고 있다 (김순은, 1992). 이 연구는 지역에 직선 단체장이 출범하기 전의 연구이다. 직선 단체장의 출현으로 새로운 정책환경이 마련되어 (이수만, 1996) 지방정부의 정책과정은 커다란 변화가 있었다고 추측된다. 따라서 상기에서 논의한 개념적 틀을 따라 종합적인 관점에서 부산광역시정부의 정책결정의 구조와 과정을 분석하는 작업은 지방자치의 발전과 지역정치를 이해하기 위하여 매우 필요한 작업일 것이다. 본 연구에서는 집행부서의 정책입안과정, 시의회에서의 정책결정과정, 이러한 과정에 영향을 미치는 중앙정부, 시민단체, 전문가집단, 시장 및 집행부서와 시의회관계 등을 분석하고자 한다.

## 5. 자료의 분석

### 가. 도시항만주택위원회의 정책결정 과정과 구조

부산광역시의회 도시항만주택위원회는 재선 의원인 김덕렬의원을 위원장으로 한 10명으로

구성되어 있다. 10명의 의원 중 6명이 교통·운수관련 업무에 종사하는 의원이며 그외는 약사, 전설업 및 정치인 등이다. 부산광역시청의 도시계획국, 주택국, 종합기획사업기획단 소관에 속하는 사항 및 도시개발공사 소관에 속하는 사항을 담당하고 있다.

도시항만주택위원회의 정책결정 과정과 구조 및 정책관계자간의 영향력 정도를 파악할 수 있는 적절한 사례는 부산광역시가 추진하였던 개발정책이었다. 부산광역시는 쇠퇴하는 부산광역시의 경제를 재생시키기 위하여 첨단산업 및 정보산업의 육성이 되는 유망한 목표를 수립하였다. 전자는 신호·녹산 공단을 중심으로 한 자동차공업의 유통과 육성이고 후자는 본 철에서 분석하고자 하는 정보산업 관련 정책이었다.

양동하는 토지가격과 인금의 상승으로 대부분의 제조업이 부산광역시를 이탈함으로써 부산광역시 산업의 공동화가 지속되어 사회적으로 커다란 문제점으로 대두되고 시작하였다. 경제적인 관점에서 부산광역시의 경제는 고부가가치를 창출하는 산업을 유통·육성하는 것 외에는 대안이 없다는 것이 많은 경제 전문가들의 의견이었다.

이러한 전망이 대두될 무렵 중앙정부는 1993년 12월 23일 부산·경남권 광역개발계획에 경보거점지구 개발계획이 포함되었다. 이를 토대로 부산광역시는 정보산업의 유통에 높은 관심을 갖기 시작하였다. 이같은 부산광역시의 의지는 1995년 단체장의 출범으로 적극적으로 가시화되기 시작하였다.

루엇트리드 가치적 노력은 정보단지와 일지를 선정하는 것으로부터 시작되었다. 부산광역시 도심으로부터 그다지 멀지 않은 지역에 군사시설인 수영비행장이 있었다. 부산광역시의 사업 확장으로 도심안에 군사시설이 있다는 것이 바람직하지 않다는 판단하에 부산광역시는 1993년 3월 브리핑부와 이전에 합의하였다. 부산광역시는 바로 이 지역을 정보단지 거점지역으로 확정하고 1995년 7월 외부에 수영정보업무단지 개발계획 용역을 발주하기에 이르렀다. 용역결과는 1996년 12월 제출되도록 되어 있었다.

수영비행장을 부산광역시가 매입하여 정보업무단지로 개발하기 위한 제1차적 조치로서 부산광역시장은 1995년 11월 14일 부산광역시의회에 수영정보업무단지 개발특별회계 설치조례안을呈하였다. 조례안의 기본취지는 “수영 정보·업무 복합단지 및 부산국제종합전시장(PJEX)을 효율적으로 개발, 전략하여 국제화·정보화에 부응하고 지역개발 및 지역경제 활성화에 이바지하여, 부산광역시와 기업이 공동출자에 의한 상법상의 주식회사 등의 설립근거를 마련하여 관내 활동개발이 가능하도록 하기 위하여 특별회계를 조례로서 제정하고자”하는 것이다 (부산광역시의회, 1995, p. 1175).

상기에서 보듯이 1995년 11월 부산광역시장이 제출한 특별회계 설치를 위한 조례안 중에는 수영정보업무단지 개발주체가 향후 관민합동에 의한 제3섹터가 될 것이라는 것이 명시되었 다. 그러나 특별회계 설치 조례안이 도시항만주택위원회에서 논의될 때에는 이에 대하여 커다란 논란이 없이 1995년 12월 11일 부산광역시장의 원안대로 상임위원회에서 통과되었다.

부산광역시장을 중심으로 한 집행부와 부산광역시의회가 대립과 마찰을 빚기 시작한 것은 1996년 4월 30일 부산광역시 수영정보업무단지 개발주식회사 (이하 ‘개발주식회사’) 설치조례안이 부산시의회에 발의되면서부터이다. 정보업무단지 개발주식회사 설치조례안은 부산광역시 집행부와 부산광역시의회 및 정책관계자간의 영향력 관계를 적절히 보여주는 좋은 사례가 되었다. 부산광역시의회가 2개월에 걸쳐 협의를 거쳤을 뿐만 아니라 3차에 걸쳐 조례안 심사가 브로드되는 사례를 겪었다. 조례안의 중요성에 비추어 부산광역시의회가 경제 및 정보전문가와

이해당사자들을 초청하여 정책토론회를 거치기도 하였다. 부산광역시의 정책결정 과정에서는 매우 이해적인 경우라 할 수 있다. 부산광역시의회가 정책토론회를 통하여 전문가 및 이해당사 간의 견해를 수렴함으로써 부산광역시의회의 영향력 제고를 위하여 노력하였는가 하면 집행부도 담당 책임자를 교체하는 등으로 집행부의 의사율 관찰시키기 위해 많은 노력을 하였다.

부산광역시의회가 부산광역시장이 발의한 개발주식회사 설치조례안을 심의하기 시작한 것은 1996년 5월 9일 제54회 임시회 제1차 회의이다. 향후 도시항만주택위원회의 견해와 입장 중 전문위원의 겸토의견은 다음과 같다.

동 조례안은 국제화, 정보화시대에 부응하는 첨단 정보업무단지 개발을 위하여 수영정보 업무단지 개발주식회사를 설립하고 이를 효율적으로 운영·지원하는데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하는 사항으로서... 살펴보건데 자본금이 2분의 1미만으로 출자함으로써 회사 운영의 실질적인 주도권을 갖지 못하여 회사운영에 대한 지드를 제한적으로 수행하게 되는 문제점이 우려되고 경관의 작성과 변경시 의회의 승인 또는 협의 등이 있어야 될 것으로 보여지며, 업무의 높낮이와 제반여건 등을 고려해서 동 회사와 부산시간의 명확한 업무한계의 경토가 요망이 됩니다.

그리고 비행장 부지 인수 및 개발에 박대한 재원이 투자되어야 함으로 재원확보와 대체시설의 부지확보 등에도 어려움이 예상될 뿐만 아니라 단지개발의 효율적 추진을 위해 단지의 기능과 유치시설에 대한 통일된 여론수렴과 전문가의 의견을 종합하여 사업의 우선순위에 의거 신중히 개발되어야 할 것으로 사료됩니다 (부산광역시의회, 1996a, pp. 979-980).

전문위원의 겸토의견을 요약하면 개발주식회사 운영에 관한 이슈와 개발방향에 대한 이슈로 대별해 볼 수 있다. 전자와 관련하여 개발주식회사의 경영권 확보를 위한 문제점, 개발주식회사에 대한 시의회의 감독권 강화 등에 관한 의견을 개진하였고 후자와 관련해서는 효율적인 단지개발을 위하여 관계 전문가와 시민의 여론을 수렴할 것을 제안하고 있다.

전문위원의 겸토의견을 바탕으로 도시항만주택위원회의 정책논의 과정에서 시의원들이 제기한 이슈를 분석하면 다음과 같다. 제54회 임시회 제1차 회의에서는 10명의 위원 중 8명이 발언에 나섰다. 시의원들이 제기한 문제점은 크게 5가지 유형으로 대별된다. 첫째, 수영정보업무단지의 개발과 이미 부산시가 발표한 기존의 개발계획과의 사업 종복성을 대한 질문이 이어졌다. 부산시는 이미 문현동을 중심으로 국제금융단지개발과 부산고속전철 전립완공과 관련하여 부산역 주변에 국제회의장을 건립하는 등 역세권 개발이 수립되었다. 이를 사업과 정보업무단지 개발에 따른 업무의 중복여부에 따른 지원의 낭비 가능성을 제시하였다.

둘째, 개발주식회사의 경영권 확보와 시의회의 개발주식회사에 대한 감독권 등이 문제시되었다. 부산시가 제출한 조례안에 따르면 내부부 장관의 승인을 피하기 위하여 출자금의 25% 미만을 부산시가 출현하기로 되어 있었다. 이럴 경우 상법상 주식회사의 성격을 떠 개발주식회사의 운영·경영권이 대주주에 의하여 장악되고 부산시는 개발주식회사의 운영에 관여할 수 없게 되는데 이런 점을 시의원들이 집중적으로 부각하였다.

셋째로 제기된 문제점이 입지의 적절성 여부였다. 수영정보업무단지 내에는 정보업무단지와 업무보조시설이 — 국제회의장 및 박람회장 등 — 건립되는데 수영정보업무단지가 건립될 지역이 공항으로부터 원거리에 위치하고 있어 국제회의장 등의 유용성에 의문을 제기하였다.

네 번째로 제기된 문제점이 특정 기업에 대한 특혜의혹이었다. 개발주식회사를 설립할 경우 여기에 참여할 특정기업을 사전에 결정해 놓고 개발예정지의 토지가를 시가와 비교하여 매우 낮게 책정함으로써 특정기업에 특혜를 주고 있을 뿐만 아니라 시의회는 마치 이를 추인하여야

한다는 등의 형식적 기관으로 보여는 집행부의 청사에 대하여 불안을 표로하였다.

그러나 시의원들이 제기한 근본적인 문제점은 개발주식회사의 필요성 여부였다. 이미 부산시에는 공영개발을 흐울적으로 추진하기 위하여 도시개발공사가 존재하고 있고 개발주식회사 설립정책이 특정기업에 대한 특혜를 주는 것이라는 의혹이 시민들 사이에 전개하고 있기 때문에 개발주식회사를 설립하는 것보다는 기존의 도시개발공사를 활용하는 방안을 대안으로 제시하였다. 이같은 주장의 이면에는 부산시가 출현하는 공사형 주식회사의 경우 토지하는 공무원들이 토지후 고곳으로 자리를 옮기는 경우가 많았다는 개발주식회사의 경우도 종래와 같이 토지 공무원의 노후보장 장치가 아니라는 의혹이 제기되기도 하였다.

상기와 같은 시의원들의 문제제기에 대하여 부산시 집행부는 부산종합개발사업기획단장이 집행부의 의견을 개진하였다. 부산시가 개발주식회사 설립을 통하여 수영정보업무단지를 개발하려는 기본적 목표는 사업의 중요성에 비추어 민간참여를 적극적으로 유도하는데 있었다. 정부사업은 초월관산업으로 과거의 경험이 없는 부산시가 주축이 되는 것보다 이 분야에 경험이 많은 민간기업이 주축이 되어 민간부문을 적극적으로 유치하는 것이 사업의 성공을 위하여 활동적이라는 견해를 제기하였다. 시의원들이 주장하는 대로 공영개발 형식으로 도시개발공사가 이 사업을 추진할 경우 9,000억 정도 소요되는 사업예산을 부산시가 일자로 기재로 증당하여야 한다. 그런데 만약 토지분양이 제대로 이루어지지 않을 경우 부산시가 쥐는 자금압박보다는 민간자금을 적극적으로 유치하여 위험을 분산하는 것이 바람직하다는 의견이 제시되었다.

이같은 부산시 집행부의 주장과 견해에 대하여 미비한 계획 등 미흡한 부분이 많고 시의원들이 제기한 문제점에 대한 답변이 부실하다는 이유로 실사가 보류되었다. 개발주식회사 설립 조례안은 1996년 5월 13일 제3차회의에서 다시 논의하기로 되었다.

제3차 회의에서는 10명의 위원 전원이 발언에 나섰다. 도시항만주택의 원회의 견해는 제1차 회의와 유사한 것으로 분석되었으나 제3차 회의에서는 몇몇 위원들이 집행부의 태도에 대하여 갈등적인 내용을 보이기 시작하였다. 개발주식회사 설립 과정에서 집행부가 취한 자세는 시의회를 경시하는 것이라는 지적이 제기되었다. 무연하면 집행부가 이미 특정기업과 모든 계획을 수립하고 시의회는 고무드장과 같이 추인만 하라는 집행부의 정책추진 과정에 근본적으로 의의를 제기하기 시작하였다. 아울러 개발주식회사가 정보업무단지의 개발을 원로하면 해체될 한시적 성격을 근거로 처음부터 설립자체를 부정하고 공영개발 형태로 할 것을 강력히 주장하였다.

제3차 회의에서 가장 주목되는 것은 대다수의 의견과 상이한 견해를 제기한 의원이 있었다는 것이다. 부산 경제재생의 중요성을 트래트 수영정보단지의 성과는 민간기업에게 열린 단지를 자율성을 주는가에 있다는 점을 강조하는 의견이 제시되었다. 장기적으로 해외지사당을 갖고 있는 민간기업이 자율적으로 활동할 수 있는 여건을 부산시정부가 마련해야 한다는 점과 함께 부산 민간기업의 참여를 확보할 수 있는 대안마련을 촉구하였다.

제3차 회의에서도 집행부는 제1차 때와 유사한 견해를 제시하였다. 부기기처의 창출을 위하여 정부분야에 노우하우가 있는 민간부문의 적극적 참여를 유도하고 여기에 부산지역 기업의 참여도 적극적으로 이루어질 수 있도록 하겠다는 견해를 피력하였다.

도시항만주택의 원회는 개발주식회사의 설립정책의 중요성에 비추어 부산시 서부산권 종합계획과의 연계성 검토, 도시개발공사의 활용 가능성, 부산지역 기업의 참여방법 등에 관하여 실도있게 논의하기 위하여 해당지역의 토지이용계획이 완료되는 1996년 6월 이후로 실사를

연기할 것을 결정하였다. 이때 도시항만주체위원회는 개발주식회사 설립정책과 관련하여 경제 및 정보전문가, 시의원, 공무원, 상공회의소 등이 참여하는 공청회를 개최할 것을 시사하였다.

논란이 되었던 개발주식회사 설립 조례안이 1996년 7월 5일 제55회 임시회에 다시 상정되었다. 제55회 임시회에서의 논의에 앞서 제54회 임시회가 원료된 후 제55회 사이에 혼화된 정책환경에 대한 논의가 정책의 방향과 결정을 이해하는데 필요하다고 판단된다. 재차 논의를 개발주식회사 설립 조례안에 대한 정책관계자들이 자신들의 정당성을 확보하기 위한 노력이 전개되었다는 점은 지역정치·행정의 측면에서 매우 의의가 있는 과정이었다.

시의회는 1996년 6월 14일 수영정보업무단지 개발을 위한 정책토론회를 개최하였다. 시의회 의정자문으로 활동하는 교수, 경제전문가, 관련 공무원 및 시민대표들이 참여하여 각계의 의견이 개진되었다.

청문회에서 제기된 주요 이슈는 다음과 같다. 부산시의 경제재생을 위하여 기업의 유티가 필수적이라는 데에는 이론이 없었다. 이를 위하여 인센티브적 낮은 토지가격은 어쩔 수 없는 대안으로 인식되었다. 다만 특정 기업을 염두에 두고 진행된 정책수립 과정에 많은 이론이 제기되었다. 부연하면 당시 거론되었던 특정기업이 유일한 대안 여부에 관하여 공론의 필요성이 제기되었다. 객관적인 자료를 토대로 적절한 기업이 선정되어야 한다는 원칙이 재차 강조되었다. 정책수립 과정의 투명성이 강조되었다고 할 수 있다.

수영비행장 부지가 정보업무단지로서 적절한지 입지의 적절성 여부도 주요 이슈로 등장하였다. 공항으로부터 원거리에 있는 수영비행장 부지가 향후 발전가능성에 의문이 제기되었다.

설립되는 개발주식회사의 투자지분이 논란의 대상이 되기도 하였다. 경영권 확보를 위하여 부산시 또는 부산지역 관련 업체의 콘소시움이 51% 이상을 차지하여야 한다는 의견으로부터 부산시의 출자를 집행부안대로 처리하여 민간부문의 자율성이 확보되어야 한다는 의견 등등 다양한 의견들이 발표되었다.

시의회가 개최한 정책토론회는 부산시의 중요한 정책수립을 앞두고 이해관계자 및 정책전문가, 시의원 및 공무원들이 참여하여 각계 각종의 의견을 수렴하였는데 커다란 의의가 있었다. 다음에서 논의할 제55회 임시회에서 집행부가 제안한 개발주식회사 조례안이 수정통과되는데 있어 정책토론회가 수정통과 과정에 정당성을 제공하는 근거가 되었다고 할 수 있다.

제55회 임시회에서의 논의를 앞두고 집행부에서 집행부의 의견을 대변하였던 부산종합개발기획단장을 교체하였다. 관련 시의원 및 공무원들과의 면접에 따르면 부산종합개발기획단장의 교체는 제54회 임시회에서 집행부의 정책의지를 적절히 대변하지 못한 문책성 인사라는 견해가 있다. 부산시 집행부가 추진하는 개발정책이 정책적 타당성이 있고 집행가능성이 있을에도 불구하고 부산종합개발기획단장이 적절히 대처하지 못했다고 집행부는 판단하였다고 사로린다. 정책과정에 시장의 영향력이 부산종합개발기획단장의 교체를 통하여 명확히 나타났다고 할 수 있다.

제55회 임시회를 앞두고 논의되어야 할 정책환경은 시민들 및 매스컴의 부산시의 개발정책, 즉 개발주식회사 설립에 대한 인식이었다. 부산시민들의 개발주식회사에 대한 인식은 시의원 및 집행부의 정책추진에 적지 않은 압력이 되었다.

제55회 임시회 제1차회의에서는 부산시민들의 시의회에 대한 시작과 인식이 시의회의 활동에 적지 않은 영향력을 발휘되고 있음이 확인되었다. 발언에 나선 시의원은 부산시민들이 개발주식회사 설립정책이 시의회의 반대에 의하여 표류되고 있다는 오해가 있다고 지적하면서 이

에 대하여 집행부의 책임을 추궁하였다. 제55회 임시회의 도시항만주택위원회는 집행부가 제출한 개발주식회사 설립이라는 개발정책 추진이 정책내용과 과정에 있어서 시의회를 정책과정의 대중화 등원자로 인식하지 않고 단순히 집행부의 정책안을 승인하는 고무도장으로 간주하고 있다고 집행부를 비판하였다. 정책내용에 있어서 시의회가 제54회 임시회에서 지적한 사항들, 예를 들면, 경영권 확보에 관한 사항, 주식회사 운영에 관한 감독, 시의회에 대한 회계감사 보고의무, 토지개발로부터 발생하는 이익환수, 지역업체의 참여범위 확대 정책내안들이 전혀 조례안에 반영되지 않았음을 비판하였다. 이외에 주식회사 정관변경시의 공무원이 개발주식회사 과정 시의회의 승인을 오전화할 것도 제안되었다. 개발주식회사 전릴에 부산시민이 참여할 수 있는 시민공로주의 대안도 제시되었다.

이와 관련하여 개발주식회사 설립정책을 근본적으로 철회하고 개발이익률 확보할 수 있는 공영개발 방식을 채택할 것을 재차 건의하는 의견도 제시되었다. 뿐만 아니라 특정기업에 대한 특혜시비는 제55회 임시회에서도 강력하게 제기되었다.

정책과정에 있어서도 정책의제 설정시는 물론 특정기업을 결정해 놓은 상황에서도 시의회에게는 이러한 정보를 제공하지 않았다는 점이 질증적으로 논의의 대상이 되었다. 부산시의 중요한 개발정책 수립과정에 시의회가 도의시 되었다는 오해가 시의회에서 강력하게 제기되었다고 할 수 있다.

세로이 부임하여 답변에 나선 부산종합개발기획단장은 시의회의 오해에 대하여 유감의 뜻을 전달하면서 정책수립 과정에 시의회가 도의시되었다는 것은 단순한 오해이며 집행부는 시의회의 의견을 존중할 것을 꾀하였다. 같은 자리에서 특정기업에 대한 특혜는 있을 수 없으나 그간 개발정책의 중요성에 비추어 민간부문의 축적된 노하우를 활용하고자 하는 것임을 강화하였다.

시의회가 지적하는 대로 공영개발의 형태를 취할 경우 민간부문의 노하우를 활용하기 어렵고 분양이 저조할 경우 재정악화가 염려된다는 점을 분명히 하였다. 그리고 시의회가 염려하는 개발이익의 환수, 능률적인 업무수행, 부산지역 기업의 참여, 시의회에 대한 보고체계 정비 등이 관찰을 기할 것을 발언하였다. 이를 위하여 집행부가 제출한 조례안에 시의회의 의견을 최대한 존중하여 수정안을 수용할 뜻을 전달하였다. 부산시가 개발주식회사의 출장에 앞서 시의회의 의결을 얻어야 한다는 점, 회사 정관의 변경시 사전 시의회의 승인을 얻어야 한다는 점, 경영 및 이익의 환수조항을 신설한 점, 개발주식회사의 보고 및 결사결과를 시의회에 보고해야 한다는 점, 주식회사에 공무원 회견시 시의회에 보고하여야 한다는 사항들이 수정안으로 수용되어 1996년 7월 9일 제55호 임시회 제3차 회의에서 수정통과되었다. 이로 인하여 부산시의 혼란인 경제부흥의 틀이 오랜 속의 꿈에 마련되었다.

상기에서의 논의를 종합적으로 분석하면 부산시의 정책과정에 참여하는 정책관계자의 영향력 관계를 파악할 수 있다. 부산시의 정책과정에 참여하는 정책관계자의 영향력 분석에는 상기에서의 회의록 분석과 관련 시의원 및 공무원, 상공회의소 관계자들의 면접자료로 활용하였다.

시의회 회의록 분석만을 보면 시의회와 집행부만이 정책과정에 중요한 당사자로 파악되기 쉽다. 그러나 면접자료와 정책토론회의 참석자들을 분석하면 필자가 3절에서 제시한 개념적 틀 속에서의 당사자들이 다각적으로 관계하고 있음이 확인되었다.

부산시의 정책결정에 영향을 미치는 중앙정부의 영향력이 확인되었다. 1993년 12월 부산·경남권 홍역개발계획의 발표가 있었다. 이러한 중앙정부의 정책이 1995년 부산시가 수영정부

업무단지 개발이라는 개발정책을 수립하는 결정적 계기가 되었다. 아울러 부산시가 수영정로업무단지내에 입주하는 업체에게 저렴한 공단가격을 제시할 수 있는 제도적 배경도 중앙정부가 제정한 '산업입지에 관한 법률'에 근거하고 있음이 시의회 회의록 분석에서 잘 나타나 있다.

중앙정부 내부부의 부산시에 대한 영향력을 짐작할 수 있는 부분은 부산시 집행부가 제안한 개발주식회사 출자지분에 잘 나타나 있다. 부산시는 개발주식회사 출자금의 25%지분을 투자하려고 한 배경에는 출자금이 25%를 상회할 경우 내부부의 승인을 받도록 되어 있는 지방공기업의 규정 때문이었다. 시의원들이 정책논의 과정에서 부산시의 출자분을 증가하여 개발주식회사의 경영권 확보를 주장하였을에도 불구하고 집행부는 내부부의 승인을 받는 등 중앙정부의 감시 및 감독을 받을 경우 환경변화에 대한 신속한 대응이 어려워 질 것이라는 점을 암시하였다.

부산시의 정책과정에 매우 깊은 관계를 유지하고 있는 것이 국회의원과 신한국당 부산시광역시 지부인 것으로 분석되었다. 부산시의 경우 시장, 61명의 시의원 중 59명, 16명의 구청장·군수 중 14명이 신한국당의 공천으로 당선되었다. 신한국당이 앞승한 지역이라고 할 수 있다. 정당이 지방정치에 참여하여야 한다는 찬성론의 논거중에서는 정당을 통한 광역정치·행정의 조정작용이 있다(김순온, 1995). 지역정치·행정과정에 갈등이 있을 경우 소속 정당을 통하여 조정 및 해결을 용이하게 할 수 있다는 의미이다.

그러나, 이러한 논거와는 달리 부산시의 정책과정에 나타난 형태는 소속정당내의 계파간 갈등이 부산시 정책과정에 반영되었다고 보는 시각이 일반적이었다. 특정 국회의원과 부산시 집행부와의 갈등이 부산시 집행부의 시의원파의 갈등으로 표출되었다는 견해가 면접결과 확인되었다. 부연하면 시의회는 특정 국회의원의 의견을 존중한 결과 집행부의 불필요한 마찰을 빚었다고 보는 시각이 있었음을 감안할 때 중앙정부의 부산시에 대한 영향력을 평가할 수 있을 것이다. 따라서 시의원들은 바람직한 의정활동을 위해서는 당직을 보유하고 있다는 것이 바람직하지 않다는 견해가 대다수였다(김순온, 1992).

전문가와 이익집단의 역할은 시의회가 개최한 정책토론회 과정에서 잘 나타나 있었다. 경제학, 행정정보, 도시계획을 전공하는 교수와 전문가들이 정책토론회에 참석하여 전문가적 관점에서 개발주식회사의 문제점 및 대안을 제시하였다. 이들이 제시한 의견에 대해서는 앞에서 언급하였다.

부산시내에 있는 참여자치 시민연합이나 경실련 등의 시민단체들은 부산시민이 개발주식회사의 출자지분을 보유하는 시민공모주의 방식을 선호하였으나 정책토론회에 참석하여 의견을 개진할 기회는 주어지지 않았다. 반면 시의원들을 통하여 그들의 견해를 전달한 것으로 보인다. 도시항만주택위원회의 시의원 중 몇몇 의원이 시민공모주의 필요성을 제기하였다. 개발주식회사 설립정책과 관련하여 구정부연합이 그들의 의견을 개진한 증거는 발견하지 못하였다.

도시항만주택위원회가 심의한 개발주식회사의 설립정책 과정을 분석한 결과는 부산시의 정책과정에 참여한 관사자들의 정치적 역할관계를 이해하는데 매우 유익한 사례라 할 수 있다. 부산시의 정책결정 과정에 시장 및 집행부의 공무원, 시의회 의장 및 시의원, 중앙정부, 지역언론 및 시민단체, 이익단체 등이 적절한 경로를 통하여 그들의 견해와 의견이 정책과정에 반영되도록 노력하고 있다는 것이 파악되었다. 특히 시장 및 시의회 의장, 상임위원회 위원장의 영향력은 회의록 분석에서는 명시적으로 나타나고 있지는 않으나 면접자료에 의하여 각각 탁후에서 의견을 조정하는 과정에 영향력이 매우 큰 것으로 분석되었다.

## 4. 내부위원회의 정책결정 과정과 구조

부산시 시의회 내부위원회는 10명의 위원으로 구성되어 있다. 내부위원회 소속 시의원은 제조업, 교수, 중장인 및 기타 사업 등의 직업을 갖고 있다. 내부위원회는 집행부의 공보관실, 감사실, 대국민·민방위재난관리국 소관에 속하는 사항, 아시아게임 준비단, 소방본부 소관에 속하는 사항, 공무원고육원 소관에 속하는 사항을 담당하고 있다.

내부위원회의 정책결정 과정과 정책관계자를 오 영향력 관계를 고려할 수 있는 정책은 잡사 정책의 하나인 시민감사청구제 운영 등에 관한 조례제정이었다. 부산시가 등 조례안을 시의회에 제출한 1월 이후 2차례에 걸쳐 실사가 보류되는 등 정책관계자간의 상이한 의견이 교류한 사례이다.

부산시 집행부가 1997년 1월 21일 시의회에 제출한 시민감사청구제 운영 등에 관한 조례안은 내부위원회에 회부되었다. 1997년 1월 29일 개최된 제60회 일시회 제2차 회의에서 내부위원회에 상정되었다. 본 조례안인 시의회에 제출되기 전에 “1996년 12월 3일부터 1996년 12월 22일까지 20일간 시계시판, 시브, 일간신문 등에 제정취지 등을 일별로 고하여 의견을 수렴하여 일부 의견”을 (부산광역시의회, 1997, p. IV-87) 반영하였다.

일별로 고기간 중인 1996년 12월 26일 부산 참여자치 시민연합은 시민감사청구조례안에 대한 의견서를 제출하였다. “청구법의 지나친 제한성, 협의회 구성상에 있어서 자의성 등을 갖춘 허가자 부분에 있어서 본 조례의 허리를 살리기에는 다소 비흡한 부분이 있으므로 합리적인 안이 되기 위해서는 보완할 필요성” (참여자치시민연합, 1996: 1)이 있음을 주장하였다.

참여자치 시민연합이 제출한 의견서의 주요 내용은 다음과 같다. 감사청구자의 정족수를 주민 총수의 100분의 1로 띄어 있는 원안대신에 주민 200명 이상의 연서 또는 부산광역시 의원의 소개를 할아 감사를 청구할 수 있도록 요건을 완화할 것을 제안하였다. 감사청구 대상의 원인은 “감사기관의 사무와 그 소속 공무원이 행한 직무에 관한 사항”이라고 추상적으로 규정한 원인 철역자치 제안은 보다 구체적으로 예시하였다. 다음과 같은 사항을 구체적으로 예시하였다.

1. 부산광역시 감사대상기관의 사무와 그 소속 공무원에 의해 이루어진 위법·부당한 행정처분 (사실행위의 부작위를 포함한다)의 시정행위
2. 공동의 저술, 재산의 취득·관리·처분, 계약의 체결·이행, 채무 등 기록·의무의 부당행위 등 재정관리에 대한 배반 및 위법·부당행위의 시정요구
3. 시민안전과 관련된 도시시설물의 부실시공, 환경오염 등 공익을 위해 시정·개선되어야 할 사항
4. 기초 주민생활과 관련된 사항 등 감사가 필요한 사항

감사청구 및 처리에 관련된 절차와 관련하여 시장이 감사실시 불가를 결정한 경우에는 불가사유를 문서로 청구자에게 통보하도록 규정할 것과 감사지원협의회 구성에 있어서 위원의 수를 25인에서 9인으로 축소조정하고 6명은 법조인, 공인회계사, 기술사, 감사전문가, 언론인 및 교수 중에서 부산시장, 부산시의회가 3명씩 위촉하고 3인은 부산시 공무원으로 구성할 것을 제안하였다. 위원장을 감사실장의 당연직으로 하지 않고 위원 중에서 호선할 것을 철언하였다.

부산시 집행부는 상기와 같은 시민의 의견을 소수 수렴하여 시의회에 본 조례안을 발의하였다. 제안설명에 나선 감사실장은 행정의 신뢰를 구축하기 위한 공정하고 열린감사의 구현과 전문성에 의존한 자체감사의 발전을 위하여 동 조례안을 발의하게 되었다고 제안설명을 하였다. 특히 동조례안이 부산시장의 정책적 의지에 따라 이루어졌음을 당시함과 함께 감사·원의 시민감사체 시행지침을 참고하였다고 첨언하였다.

이를 구체적으로 실행하기 위하여 부산시의 행정에 의구심이 있는 일정 수 이상의 시민이나 일정한 요건을 갖춘 단체와 자치구·군이 감사를 청구할 수 있도록 하는 정책을 집행부가 발의하였다. 부산시장은 시민감사청구 사항의 실사와 부산시 자체감사의 효율적 추진을 위하여 감사지원협의회를 구성·운영하는 방안을 첨부하였다. 협의회 구성은 위원장 1인을 포함하여 25인이내의 위원으로 구성하고 협의회 위원장은 감사실장으로 하는 방안을 추진하였다.

감사청구서가 접수되면 감사담당관이 부산시장에게 보고하고, 감사지원협의회는 30일 이내에 실사를 완료하여 부산시장에게 보고하도록 하였다. 부산시장은 감사지원협의회의 실사통보를 받은 후 감사실시 여부를 결정하여 감사청구자에게 통보하도록 되어 있고, 감사가 실시된 이후에는 감사결과를 청구자에게 통보하도록 추진하였다.

집행부가 발의한 조례안에 대하여 내무위원회의 전문위원은 2가지 겸토의견을 제시하였다. 부산시 관내에 있는 시민단체 및 각종 단체 중 새마을협의회, 닥트게살기협의회 등과 같이 관할구역이 있다. 이러한 단체의 감사청구는 관할구역이 있는 괴감사기관의 소관사항에 한하여 단체가 업무중복으로 인한 마찰을 피하는 것이 바람직하다는 의견을 제출하였다. 본 조례안의 발효시기가 공포한 날로 규정되어 있으나 감사지원협의회 구성에 소요되는 시간을 고려하여 일정한 기간을 유예하도록 권고하였다. 내무위원회 전문위원은 감사정책의 본질에 대한 의견이 뒤기 보다는 절차상의 문제에 대한 의견이라 할 수 있다.

제60회 임시회 제2차 회의에서 내무위원회는 감사실의 제안설명, 전문위원의 겸토의견만 청취하고 시민감사청구조례안을 실질적으로 논의하지 않고 여론수렴 및 충분한 겸토를 위하여 본 조례안을 심사보류하였다. 본 조례안이 보류되자 본 조례안에 깊은 관심을 갖고 있던 부산 참여자치 시민연합은 1997년 3월 11일 부산시에 청원서를 제출하여 입법을 촉구하였다.

시민감사청구 조례안이 1997년 3월 20일 제61차 임시회에 제상정되었다. 이 때에는 감사청구자의 정족수에 관한 다소의 논의를 진행하다가 재차 심사보류되었다. 본 조례안이 재차 심사보류된 데에는 크게 2가지 요인이 잠재한 것으로 보인다. 우선 시공무원의 본 조례안에 대한 소극적 태도이다. 자신들의 행위와 업무를 감사할 조례안에 대하여 부산시장의 적극적 태도와는 달리 소극적으로 대처해 왔다는 것이 관계자들의 면접결과 확인되었다.

동시에 시의원들의 감사청구조례안에 대한 소극적 태도가 심사보류를 거듭 발생하게 하였다. 시의원들은 시민감사청구조례의 제정이 시의회의 기능과 위상을 저하시킬 수 있다는 견해를 보이고 있다. 시의회가 집행부를 감시·감독하고, 행정사무감사를 통하여 비리의 위험사례를 적발하고 있는데 시민감사청구조례의 제정으로 시의회의 고유의 권한이 크게 훼손될다는 논리를 갖고 있는 것으로 판단된다.

본 조례안에 대하여 집행부 공무원과 시의원들의 소극적 태도가 계속되자 참여자치 시민연합은 1997년 4월 17일 시의회에 본 조례안의 제정을 촉구하는 의견서를 제작·제출하였다. 이 무렵 1997년 1월에 개최되었던 시의회 의장선거가 문제가 되어 그 당시 선출되었던 시의회 의장이 사퇴서를 제출하였다. 시의회에서 사직서를 부결하였으나 재차 사퇴서를 제출함으로써

시의회 의장 선거를 둘러싼 문제가 해결될 기미를 보였다. 이러한 정치상황의 변화로 시민감사 청구조례가 다가오는 회기에는 의결될 것으로 관측되고 있다.

본 절에서 분석한 시민감사청구 정책과정은 여타의 정책과정과 구조로 있어서 상이한 군이 발견되었다. 집행부가 조례안을 발의하기 전에 입법예고를 통하여 각계 각종의 의견을 수렴하는 절차가 특히 주목된다.

이어서 시의회 시의원은 물론 집행부 공무원들이 본 조례안에 대하여 매우 소극적인 자세로 일관하였다는 점도 특정 중의 하나이다. 부정부패의 척결과 신뢰를 위한 부산시장의 정책적 의지와 시민단체의 적극적인 노력과 관심에 이끌려 정책결정이 추진되어 왔다고 할 수 있다.

## 6. 자료의 함축적 의미와 결론

상기 5장에서 부산시정부의 정책과정과 구조를 분석하였다. 종래의 연구에서와 같이 정책의 종류에 따라 분석하지 않고 부산시의회의 상임위원회별로 분석함으로써 부산시의 정책과정, 특히 정치적 역학관계가 보다 명확하게 분석되었다고 할 수 있다.

정책과정의 판절에서 분석하면 상임위원회별로 집행부가 발의한 정책과 시의원들이 할의한 정책으로 대분된다. 본 연구의 대상이 되었던 개발주식회사 설립정책, 시민감사청구조례안 등은 전자에 속한다. 시의회에서의 논의과정에는 집행부의 담당국장과 골동교장이 참석하여 질의·응답을 거쳐 원안, 또는 수정의결하는 것이 통례로 분석되었다. 시민이나 시민단체, 또는 이익단체의 대표가 상임위원회에 출석하여 의견을 제출한 경우는 발견되지 않았고 상임위원회의 의장에서 시의원들이나 관련 공무원에게 관련 의견을 개진한 사례는 관찰결과 확인되었다. 개발주식회사의 설립의 경우 해당 기업의 의견이 수시로 시의원 및 관계 공무원에게 전달되었다. 특히 개발주식회사의 설립정책 과정에 정책토론회를 개최하여 시민, 이해관계자, 관계 전문가들의 의견을 수렴한 것은 부산시의 정책결정 과정이 공개적, 민주적으로 진행된 대표적 예로 할 수 있다.

극단의에서 발표된 기존의 연구들이 주장하는 바와 같이 특정 정책의 추진과정과 정책과정이 참여하는 정책관계자를 사이의 정치적 영향력을 정책의 종류, 본 연구에 따르면 상임위원회별로 상이함이 입증되었다. 부산시가 추진하는 정책의 종류 또는 정책이 논의되는 상임위원회의 차이에도 불구하고 몇가지 공통된 특색이 발견되었다.

무엇보다도 중앙정부의 영향력을 볼 수 있다. 부산시의 정책과정에 영향을 미치는 중앙정부의 영향력은 크게 두가지 차원으로 대분할 수 있다. 제도적 차원의 영향력과 행정적 차원의 영향력을 가로친다. 전자는 중앙정부가 규정한 제도를 가르키며 후자는 부산시의 정책과정에 영향력을 행사하려는 중앙정부의 국회의원 및 행정부 공무원의 행태를 가로친다.

중앙정부가 규정한 제도가 지방정부의 정책결정에 중요한 변수가 된 것은 상기의 분석에서 입증되었다. 단일국가체제하에서 지방자치는 상위법에서 규정하고 있는 제도적 범위내에서 협응한다는 관계자치의 관점이 우리나라 법집행상에 있어서는 다수설이다.

중앙정부의 제도가 지방정부의 정책결정을 중지시키기도 하지만 때로는 지방정부의 정책을 촉발시키기도 한다. 부산시 시의회 기획재정위원회에서 논의되었던 수영 정보열무단지개발주식

회사 설립정책은 1993년 12월 발표한 부산·경남권 광역기밀계획, 중앙정부의 산업입지에 관한 법률 등이 제도적 근거가 되었다. 내무위원회에서 논의된 시민감사청구제도 감사원의 시민감사제 처리지침이 많은 시사점을 주었다고 할 수 있다.

행태적인 측면에서의 영향력도 간과할 수 없다. 도시항만주택위원회에서 논의되었던 개발주식회사의 설립정책을 둘러싸고 집행부와 시의회의 대립이 있었을 때 상세히 논의하였다. 이같은 대립의 이면에는 집행부의 장과 특정 국회의원과의 대립이 있었고 집행부와 시의회의 대립은 이같은 대립의 대리전으로 해석하는 견해가 있음을 감안할 때 중앙정부의 영향력을 측정할 수 있다.

개발주식회사 설립과 관련하여 부산시의 집행부와 시의회 사이에서 발생한 갈등의 원인을 부산시장과 국회의원과의 갈등 외에 부산시장과 특정권력자와의 갈등에 기인하는 것으로 보는 시각도 있다. 부연하면 국회의원과 시의원들은 특정권력자와 대리인으로 특정인의 견해를 대변했던 것으로 분석된다. 이런 관점에서 보면 부산시의 정책결정에 중앙정부 및 특정권력자의 영향력이 매우 강한 것으로 추론할 수 있다.

중앙정부의 이러한 행태는 위천국가공단지정과 관련하여 부산시와 중앙정부 사이에서 야기된 갈등 속에서도 유사하게 나타났다. 부산시장이 위천국가공단 설치를 반대하는 시민단체의 시의회의 견해를 소극적이거나 지지하는 태도를 보이자 중앙정부는 부산시장에 대한 불신감을 표시하였다. 이때에 야기된 부산시장에 대한 불신감과 한보사례를 계기로 부산시장을 사법처리 하려는 중앙정부의 의도와는 무관하지 않다는 주장이 설득력이 있어 보인다.

부산시의 정책결정 과정에 중요한 영향력을 행사하였던 정책관계자는 부산시장이었다. 부산시장은 부산경제의 활성화와 공직사회의 부정부패 척결에 남다른 관심을 보였다. 전자를 위하여 개발주식회사 설립정책을 추진하였다. 한편 후자를 위하여 시민감사청구제도의 설치를 적극적으로 추진하였다. 전자의 정책을 추진하는 과정에 부산시장의 독점적 정책추진이 시의회를 드외시한다는 시의원들의 오해를 낳았음을 앞 절에서 논의하였다. 이로 인하여 집행부의 시의회 사이에 적지 않은 갈등이 야기되기도 하였다.

부산시장이 정책의 창안자로서 역할을 적극적으로 수행한 반면 시의회 의원들도 시민의 대표기관으로서의 역할을 적절히 수행하였다고 판단된다. 개발주식회사 설립정책을 논의하는 과정에서 논리에 모순되는 발언을 한 시의원도 상당수 발견되었지만 시의회의 감독권 및 통제권 한을 강화하여 시의회의 역할을 제고하였다. 이로 인하여 집행부의 조례안이 시의원의 의견대로 수정통과되었다.

부산시의 정책과정과 권력구조의 측면에서 크게 주목되는 것은 시민단체 및 시민의 영향력이다. 상임위원회의 논의과정에 공식적으로 참여하여 의견을 개진하지는 않았지만 정책토론회 또는 관계 공무원에게 의견서를 제출하여 시민의 의견을 전달하였다. 전자의 예로는 유급보좌관과 관련된 정책토론회가 있고 후자의 예로는 본 연구에서 분석한 시민감사청구조례안에 대한 의견서를 제출하였음을 앞 절에서 상세히 논의하였다.

각종 각계의 전문가들도 정책과정에 수시로 참여하고 있음이 분석되었다. 집행부가 정책시안을 초안할 때 또는 시의회가 자문을 요구할 때 수시로 발생하였다. 때로는 정책토론회에 참석하여 전문가적 의견을 개진하기도 하였다. 전문가와 함께 정당의 영향력도 사안에 따라 확인되었다. 부산시의 정책이슈가 현정부와 밀접한 관련을 갖는다고 판단될 때에는 부산시에 소재하는 지구당은 중앙당 및 현정부의 입장을 대변하는 것으로 파악되었다.

끝으로 상기에서 분석·논의한 부산시 권력구조의 특징을 바탕으로 권력구조론적 논의를 전개하고자 한다. 앞절의 각 상임위원회의 분석에 앞서 시의원들의 직업적 특징을 요약하였다. 현재 부산시 시의원의 직업적 특징은 교수, 의사, 약사 등의 전문가, 전설업, 수산업, 교통·운수업 및 각종 제조업을 하는 사업가, 그리고 정당인 등으로 분류된다. 다시 말하면 부산시 시의원들은 전문가와 정치·경제적 엘리트로 분류할 수 있을 것이다.

집행부를 대표하여 상임위원회에 참석하였던 공무원들도 국장 및과장 등 집행부서의 상위 공무원들이다. 부산시장은 부산시 최고의 정치엘리트라 할 수 있다. 이외에도 정책에 따라 관련 전문가 및 교수들이 정치과정에 직·간접적으로 참여하고 있다는 점은 분석되었다. 이같은 사실을 증명할 때 부산시의 정치적 권력구조는 엘리트론에 일각한 설령이 보다 적실할 것으로 사료된다. 부산시의 정치적 엘리트들이 정책과정에 중요한 역할을 수행하고 있는 반면 이익단체의 조직적인 활동은 회의록 분석이나 면접에서도 발견되지 않았다.

시의회 상임위원회 논의에서 시의원들이 간헐적으로 시민의 공동이익이라는 표현이 사용되고 유천국가공단 지정에 따른 시민단체의 조직적 반대운동이 있었음을 시사한다. 그러나 개발주식회사와 관광기반주식회사의 논의에서 파악되었듯이 부산시의 정책결정 과정과 권력구조는 개발주체에 일각한 설령이 보다 실효성이 있을 것으로 보인다. 살펴보는 부산의 경제, 부산의 경제를 재생시키려는 시장의 티더풀 등을 감안할 때 부산시의 혁신현안이자 고지가 경제의 활성화에 있다는 데에는 어느 누구도 이론의 여지가 없다는 점이 이같은 주장에 뒷받침하고 있다.

### 참고문헌

- 김기원, 박종희, 정성호, (1993). 경기도 의회활동에 대한 의원과 공무원의 인식비교. 「한국행정학보」, 27 (4): 1099-1122.
- \_\_\_\_\_. (1992). 지방의회의 상임위원회 운영실태 및 개선방안. 「지방의회연구」, 8: 55-83.
- \_\_\_\_\_. (1993). 지방의회 예산설의의 전략에 관한 연구: 부산시 공역의회를 중심으로. 「지방의회연구」, 4: 5-36.
- \_\_\_\_\_. 박영강, (1993). 공역의회의 지위에 관한 연구: 광역의회간 전문성 비교를 중심으로. 「한국행정학보」, 27 (3): 863-882.
- \_\_\_\_\_. (1995). 공영선거정책과 선거문화 발전에 있어 정당의 역할: 지방정부에의 정당참여를 중심으로. 21세기위원회 주최 세미나 발표논문.
- \_\_\_\_\_. (1996). 지역행정 및 의정과 주민참여의 활성화 방안. 부산경제정책실천시민단합 편. 「시민주체의 부산만들기」. 부산: 부산경제정책실천연합.
- \_\_\_\_\_. 이재웅, 박영강. (1996). 지방자치제도관련 설문조사 보고서. 부산: 동의대학교 지방자치연구소.
- \_\_\_\_\_. (1997). 「지방자치의 생활과 문제」. 부산: 진영문화사.
- 김인, 이홍수. (1994). 지방정부의 정책결정에 있어서 지방의회의 역할. 「지방과 행정연구」, 6(1): 1-50.
- 김정숙. (1993). 지방의회 예산설의의 발전방향에 관한 연구. 「한국행정학보」, 27 (1): 77-96.

- 김종순. (1995). 지방의회의 예산심의의 실태분석. 「한국행정학보」, 29 (3): 641-660.
- 김진복. (1994). 지방의회와 자치단체장간의 관계정립. 「지방자치연구」, 6 (1): 41-58.
- 길학토. (1991). 중앙정부와 지방정부간의 합리적 사고배분. 「지방과 행정연구」, 3 (2): 1-20.
- 박광국, 황종규. (1994). 지방정부 예산결정과정에서 지방의회의 역할에 관한 연구. 「한국행정학보」, 28 (1): 241-262.
- 박용자. (1994). 지방자치시대에 있어서의 시민참여: 사회분석을 중심으로. 「지방행정연구」, 30: 83-103.
- 박호숙. (1993). 집단민원에 대한 지방자치단체의 대응. 「지방행정연구」, 8 (2): 145-166.
- 부산광역시의회. (1995). 「부산광역시의회 제50회 정기회회의록」. 부산: 부산광역시의회.
- \_\_\_\_\_. (1996a). 「부산광역시의회 제54회 임시회회의록 (문화환경·도시항만주택위원회)」. 부산: 부산광역시의회.
- \_\_\_\_\_. (1996b). 「부산광역시의회 제56회 임시회회의록 (예결·운영위원회)」. 부산: 부산광역시의회.
- \_\_\_\_\_. (1996c). 「부산광역시의회 제59회 정기회회의록」. 부산: 부산광역시의회.
- \_\_\_\_\_. (1996d). 「부산광역시의회 제54회 임시회회의록 (건설교통위원회)」. 부산: 부산광역시의회.
- \_\_\_\_\_. (1996e). 「부산광역시의회 제59회 정기회회의록 (문화환경위원회)」. 부산: 부산광역시의회.
- \_\_\_\_\_. (1997). 「부산광역시의회 제60회 임시회회의록 (내무위원회)」. 부산: 부산광역시의회.
- 부산광역시 정책연구실. (1996). 부산발전과 의회발전에 대한 시의원 의견조사결과. 「정보네트워크」, 4: 6-8.
- 부산참여자치시민연합. (1996). 「부산광역시 시민감사청구제 운영 등에 관한 조례(안)에 대한 부산 참여자치 시민연합 의견서」. 부산: 부산 참여자치시민연합.
- 윤영진. (1993). 광역의회의 예산심의 형태에 관한 연구: 대구시와 광주시를 중심으로. 「한국행정학보」, 27 (4): 1033-1050.
- 이수만. (1996). 단체장과 지방의회의 관계. 조창현 편, 「지방자치시대의 지방의회의 위상과 역할」. 서울: 한양대학교 지방자치연구소.
- 이승종. (1994a). 의결기관과 집행기관과의 관계정립. 「지방행정연구」, 8 (4): 105-128.
- \_\_\_\_\_. (1994b). 지방화시대의 주민참여. 서울: 한국지방행정연구원.
- 이용호. (1995). 지방의회의 정책결정능력 제고방안. 부산대학교 석사학위논문.
- 이종수. (1995). 한국의 제3기 지방의회에 대한 평가분석. 조창현 편, 「지방자치시대의 지방의회의 위상과 역할」. 서울: 한양대학교 지방자치연구소.
- 최승범. (1996). 지방정부의 통치능력 형성과정에 관한 연구: 레짐(Regime) 이론적 관점에서 1980년대의 미국도시들을 중심으로. 한국행정학회 등계학술발표대회 발표논문.
- 하미승. (1992). 중앙·지방간 기능배분 업무에의 효율화를 위한 전문가 지원체계 사례연구. 「한국행정학보」, 26 (2): 645-666.
- 하혜수. (1994). 직선단체장과 지방의회간의 갈등해결방안. 「지방자치」, 4: 47-51.

- Almond, G. and G. Powell, Jr. (1980). *Comparative Politics*, 3rd ed. Boston: Little Brown.
- Bachrach, P. and M. Baratz. (1970). *Power and Poverty*. London: Oxford University Press.
- Dahl, R. (1961). *Who Govern? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Heclo, H. (1978). Issue Networks and the Executive Establishment. In A. King, ed., *The New American Political System*. Washington, DC: American Enterprise Institute.
- Hunter, F. (1958). *Community Power Structure*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Kim, S. (1991). Factors Affecting Implementation Effectiveness: A Study of Community Development Block Grant Implementation. Unpublished Dissertation at Kent State University.
- Latham, E. (1952). The Group Basis of Policies: Notes for a Theory. *American Political Science Review*.
- Lowi, T. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32:
- Peterson, P. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Polsby, N. (1963). *Community Power and Political Theory*. New Haven: Yale University Press.
- Ripley, R. and G. Franklin. (1980). *Congress, the Bureaucracy and Public Policy*. Illinois: Dorsey Press.
- Stone, C. (1980). Systemic Power in Community Decision Making. *American Political Science Review*, 74: 978-990.
- Wolman, H. and M. Goldsmith. (1992). *Urban Politics and Policy*. Oxford: Blackwell.
- Yates, D. (1977). *The Ungovernable City*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

---

全順殿: 미국 Kent State University에서 박사학위를 받고, 연구조교와 시간강사를 거쳐, 현재는 부산 등의 대학교 정치외교학과 조교수로 재직하고 있다. 주요 저서로는 「북한의 정치와 사회」(편저, 1995), 「지방자치의 성질과 과제」(1997), 「21세기 회랑, 여성정치의 회랑」(공저, 1997) 등이 있으며, 최근 발행한 논문으로는 일본 학술지 *Home Rule & Civil Society*에 실린 "Current Issues in the Korean Local Autonomy"(1997)이 있고, 1997년 8월 제17차 세계정치학회 제출 논문으로 "The Power Structure of the Pusan Metropolitan City"등 다수의 논문을 발표하였다.