

자연자원정책의 정치적 합리성에 관한 연구 : 주민만족도를 적용하여

박 용 길
강릉대학교 자치행정학과
(2004년 8월 23일 접수; 2004년 10월 20일 채택)

Political Rationality of Natural Resources Policy - Analysis of Residents Gratification -

Yong-Gil Park

Dept. of Local Government, Kangnung National University, Gangwon 210-702, Korea
(Manuscript received 23 August, 2004; accepted 20 October, 2004)

This study analysed the influencing factors involved in deciding the policy through the analysis of procedure in the policy on the natural resources in local governments. To evaluate the political consensus of decision making in policy determination as political rationality in natural resources policy, we analyzed the degree of the satisfaction from the residents.

Among the analysis factors of the satisfaction of natural resources policy, the most significant independent factors were the goal and the method of the policy, the institutional conditions and interested groups, the appropriateness of the content of decision making, supervising and controlling, cooperating relations, the effect of policy, and the consistency. From the analysis of the effect and the goal of policy, we found 70.5% of residents was against the policy and only 27.8% consented. Considering the appropriateness of supervising and controlling in accordance with the process of the policy decision and its execution, the influence of local governments and institutions concerned enjoying comparatively more economic benefits was strong, however, the involvement of the residents and supervising and monitoring institutions were found negligible.

Key Words : Residents Gratification, Political rationality, Natural resources policy, Policy environment

1. 서 론

정책결정에서 정치적 합리성(political rationality)이란 정책결정과정에서 존재하는 다양한 가치들 사이에 야기되는 갈등을 설득하고 협상하고 조정함으로써 가치간의 공정하고 타당한 배분을 초래하고, 그 결과 정책의 수행과정에서 협동을 유발하기 위한 것이다.

정책결정과 관련하여 직면하는 기본적 문제는 어떻게 하면 정책결정을 둘러싸고 야기되는 갈등을 해결하고 정치적 이익집단과 公衆들에게 수용가능성(acceptability)이 있는 결정을 유도해 내느냐 하는 것이다. 정책이 정치체제의 산물로서 정치적 성

격을 띠고 있다고 볼 때 어떤 정책이 정치적 합리성의 요건을 구비하고 있다는 의미는 “어떤 정책이 바람직하다”는 의미가 된다.¹⁾

정책결정은 규범적으로 바람직한 사회가치의 실현을 위한 결정을 하기 위하여 이해관계를 갖는 여러 개인 및 집단간의 조정과 타협을 통해서 형성되는 실천적 성격을 가지고 있다. 정책결정은 그 결정과정에서 과학적 결정방법에 관한 지식과 바람직한 가치에 관한 지식 등이 결합된 처방지식을 필요로 하며, 그것을 통해 사회적 가치의 변화를 초래하기 때문에 개인이나 집단이 추구하는 목표가 정책에 반영되어야 한다. 이와 동시에 정책결정은 효율성을 겸비해야 한다. 정치적 합리성이 가치의 문제라면 효율성은 기술의 문제라고 할 수 있다. 정책이 아무리 훌륭한 정치적 합리성을 확보한다 해도 집행에 따른 편익의 생산이 없다면 좋은 정책이 될 수 없

Corresponding Author : Yong-Gil Park, Dept. of Local Government, Kangnung National University, Gangwon 210-702, Korea
Phone : +82-33-640-2222
E-mail : ygpark@kangnung.ac.kr

다. 따라서 좋은 정책이 되기 위해서는 정치적 합리성과 효율성을 동시에 겸비하는 것이라야 한다.

결국 좋은 정책결정은 환경요인으로서 주요변수와 제약요인을 이해하는 데에서부터 출발해야 한다는 것이다. 정책결정의 주요변수는 정책환경, 정책결정구조, 정책결정의 참여자에 관한 것이다. 정책환경은 그 과정과 내용에 영향을 미치는 요인으로서 어떻게 정책에 영향을 주는가에 관한 것이며, 정책결정구조는 개인과 집단(국가, 지방정부 등)의 권한관계가 어떻게 작용하느냐에 따라 수직적 관계, 수평적 관계, 국가와 사회부문간의 관계 등으로 분류할 수 있다²⁾.

정책의 정치적 결정과정에서 작용하는 요인들은 지리적 상황, 사회경제적 구조, 대중의 정치적 형태, 정부체제 및 엘리트 형태이고, 정책결정 참여자는 사회이익단체, 정당활동, 정부기관인데 이것들이 정책형성에 영향을 미친다³⁾.

정책결정 및 집행과정은 그 사회의 정치경제구조 및 정책환경에 따라 달라지나, 공통적으로 가지는 과정과 요소가 있다. Donald S. Van Meter & Carl E. Van Horn이 제시한 모델을 보면, 정책은 그것이 가지는 정책규범(기준)과 목표 그리고 자원을 가지고 조직상호간의 커뮤니케이션, 집행기관들의 특성, 경제·사회·정치상황들이 상호관련작용의 배분과정을 거쳐 정책이 집행된다는 것이다⁴⁾.

자연자원정책의 경우 지방자치가 실시됨으로써 자율성, 민주성, 지역적합성, 책임감의 제고 등의 장점을 생긴다. 自律性的의 擴大는 자기 지역내의 적합한 자원관리를 고유의 권한을 가지고 적극적으로 추진할 수 있다는 것이다. 지방자치는 자율성과 민주성이 강조되기 때문에 각 지방정부는 자기의 지역여건과 특성을 고려한 정책을 수립·집행하게 된다. 결국 주민과 지방정부에 의해 지역특성에 적합하게 채택된 자원관리정책은 자발적 책임감을 제고 시킴으로써 지역환경계획의 달성을 가능케 한다. 또한 중앙정부의 획일적인 환경기준을 지역의 특성을 고려하여 지역환경기준을 만들 수 있고, 정책결정과정에서 주민의 참여를 制度化함으로써 정책의 正當性을 확보할 수 있다⁵⁾.

그러나 실제에 있어서는 개발우선주의의 만연, 중앙과 지방간의 자원관리 목표의 마찰, 환경관리의 능력과 전문성 부족, 이익집단의 횡포에 의해 오히려 지역환경관리 수준이 퇴보하는 경향이 나타나고 있다.

이렇게 자연자원관리에 있어 개발성향적 정책이 우세를 보이는 것은 지방자치의 실시가 자연자원의 보전적 이용가치보다 적극적 개발을 통한 방식이 더 큰 이익을 준다는 인식이 작용하기 때문이다.

개발지향적 자원정책을 선택할 것인가? 보전지향적 자원정책을 선택할 것인가? 하는 것은 지방정부의 정책환경과 정책결정구조 및 정책참여자의 특성에 따라 다양하게 선택된다. 자연자원의 개발이 보전의 경우보다 사회적·경제적으로 큰 편익을 가져오고, 주민들과 정치적 합의를 이룬 후에 집행되었다면 문제가 없다. 그러나 개발에 따른 이익이 보전의 편익보다 적고, 정치적 합의과정을 거치지 않은 채 정책이 결정되었다면 이루어 졌다면 문제가 발생할 수 있다.

자연자원의 지속가능성은 경제제도만으로 달성되기 어렵다. 최근에는 여기에 대한 분석초점으로서 정치적 접근(political approach)이 강조되고 있다. 자연자원의 개발에는 경제적 효과성보다 정치적인 사결정과정에 초점을 두고 자연자원의 보전을 위해 강제적 규제정책을 채택해야 한다⁶⁾. 결국 현명한 자연자원정책은 정치적 합리성이 판단기준이 되며, 그 주체는 자연자원과의 관계성을 가진 직접적 당사자로서 지역주민이 된다.

자연자원정책에서 정치적 합리성이 강조되는 최근의 경향을 반영하여 본 연구에서는 지방정부 자연자원정책의 과정분석을 통해 정책결정의 영향요인을 분석하였다. 자연자원정책의 정치적 합리성으로서 정책결정과정에서 정치적 합의를 얼마만큼 확보했는가를 주민의 만족도를 통해서 알아보았다.

자연자원으로서 청초호를 어떻게 관리할 것인가에 대한 자원정책결정과정을 정책의제 형성단계의 합리성, 정책결정과정의 민주성, 정책집행과정의 통제·협조관계 등으로⁷⁾ 세분화 하여 분석하였다. 동시에 기술통계기법을 이용하여 정책환경(제도적·지역적 환경)이 정책결정에 미치는 영향과 주민만족도를 분석해 보았다.

2. 연구설계

2.1. 연구사례의 개요

국제자연보호연합(IUCN)과 세계자연기금에서 보전가치가 있는 자연호수로 인정한⁸⁾ 청초호에 대해서 속초시가 국제적 규모의 위락시설 및 휴양시설을 조성하기 위한 유원지개발사업을 실시하였다⁹⁾. 그러나 시민단체를 비롯한 많은 지역주민들이 지방정부의 정책결정에 불응하여 개발 반대운동을 전개함으로써 갈등관계를 형성하게 되었다.

정책의제 형성단계에서 지방자치단체 등은 청초호 유원지개발사업의 대상지역이 준설물 투기장으로 전락하였고, 특히 생활하수가 유입되어 오염상태가 심각하므로 매립을 통한 개발이 당연하다고 주장하였다. 반면에 시민단체 등은 사업을 시행할 경우 철새도래지 및 생태계 파괴가 우려되고, 생활오수의

유입은 지방정부가 오폐수 관리를 통한 예방정책이 수립하면 된다는 것이다. 따라서 정책결정 전에 원주지방환경관리청에 철저한 환경영향평가의 실시와 환경영향평가에 관련된 전문가, 학자, 공무원의 공정한 평가가 수반되어야 한다고 주장하였다.

정책결정단계에서는 사업이 주민의사를 반영하지 않고 결정되었으며, 사업을 추진할 경우 자연하천 공법으로 변경하는 동시에 생태적 가치가 있는 하구 언 등의 일정 구역은 보전해야 한다고 주장하였다. 그러나 정책추진의 주체인 지방정부는 도시계획법의 공유수면 매립 등에 의거 도시계획으로 결정고시된 사항을 현 상태에서 변경하기 어렵다며, 당초의 결정을 고수하였다. 이해당사자간의 갈등은 결국 시민단체가 강원도지사과 속초시장의 일방적 매립행위에 대항하여 법적 대응방안(소송)까지 동원하였다.

청초호의 부분매립을 통한 유원지조성사업은 13년간에 걸쳐 1000억원의 가량이 투자된 대규모 개발사업이다. 사업추진에 따른 갈등요인은 지방정부가 매립사업을 통해 확보된 공공용지의 분양을 통해 재정확충의 수단으로 삼으려는 반면에, 지역주민과 환경단체는 보전적 이용(조류생태공원)을 주장하는데 있다.

2.2. 연구설계

본 연구에서는 사례지역인 속초시의 자연자원정책에 대한 전반적인 지역주민의 만족도, 자연자원으로서 청초호의 개발에 대한 주민만족도, 자연자원정책 결정과정에 대한 합리성의 만족도, 자연자원정책결정과정의 주민참여와 감시·통제기능의 주민만족도를 분석하기 위하여 2003년 8월 2일부터 8월 6일까지 5일간에 걸쳐 설문조사를 실시하였다.

표본은 속초시의 총인구 90,029명(2003년)을 대상으로 동별 인구수에 의한 할당추출방법을 적용하였다. 총 400매의 설문지를 각 동별 인구수에 비례하여 배분하여 성별, 연령별, 학력, 직업 등의 비율은 무시하고 면접조사를 실시한 결과, 362매의 유효한 설문지를 회수하였다.

자연자원정책의 합리성을 ①정책목표의 합리성, ②정책수단의 적절성, ③정책환경(㉠제도적 환경, ㉡지역적 환경, ㉢환경단체의 영향력, ㉣이익단체의 영향력), ④정책의 의사결정방식의 합리성, ⑤의사결정절차의 합리성, ⑥의사결정내용, ⑦자원확보 및 배분의 적절성, ⑧감독·통제협조 관계, ⑨정책효과 및 일관성으로 구분하고, 이들이 지방정부의 자연자원정책에 영향을 미치는 요인들로 제시하였다. 이러한 지방정부의 자연자원정책에 영향을 미치는 각 단계별 요인에 대한 만족도의 정도를 Likert-5점 척도를 이용하여 측정하였다.

Likert-5점 척도는 매우 불만족-‘1’점, 보통(그저 그렇다)- ‘3’점, 매우 만족-‘5’점으로 구성하였다. 각각의 9개의 변수들에 대한 만족도가 지방정부의 전반적인 자연자원정책에 대한 만족도에 어떠한 영향을 미치는지 분석하였다. 이를 위하여 정책결정과정에 적용되는 9개의 요인을 독립변수로 하고, 지방정부의 일반적인 자연자원정책에 대한 주민만족도를 종속변수로 하는 다중회귀분석(OLS)을 실시하였다.

3. 분석결과

3.1. 지방정부의 자연자원정책에 대한 주민만족도
속초시의 전반적인 자연자원정책에 대한 주민만족도는 “매우 잘못 관리되고 있다” 35.1% (139명), 잘못 관리되고 있다 47%(186명)로서 부정적인 의견이 지배적이었다. 속초시의 대표적인 자연자원에 해당하는 청초호에 대해서는 보전상태가 아주 나쁘거나, 나쁘다고 응답한 주민이 82%에 이른다. 반면에 “잘 관리되고 있다”와 “매우 잘 관리되고 있다”는 항목에는 한 명도 응답하지 않아 자연자원을 대상으로 하는 환경정책이 매우 불만족한 것으로 나타났다.

지방정부의 자연자원정책에 대한 만족도 분석의 결과는 <Table 1>과 같다.

주민만족도에 영향을 주는 변수들의 상대적 중요성을 나타내는 표준회귀계수(β)값은 기울기(b)값의 순위와 같은 결과를 의미하고 있다. 정책효과 및 일관성이 .275, 그 다음으로 의사결정이 .262, 정책수단이 .219의 순으로 나타났다. 분석결과가 의미하는 것은 지방정부의 자연자원정책에 대한 효과성 및 일관성이 지역주민의 만족도에 가장 큰 영향을 주고 있으며, 그 다음으로 의사결정내용의 적절성과 제도적 환경의 순으로 주민만족도에 영향을 준다는 것이다.

상대적으로 자연자원정책에 대한 주민만족도를 설명하는 변수로서 통계적 유의미성이 낮은 것들은 정책환경-②지역적 환경, 시민환경단체, 의사결정방식, 의사결정절차, 자원확보 및 배분 등으로 주민만족도에 영향력이 없는 것으로 분석되었다. 그 이유는 정책결정절차나 의사결정방식 등에 대하여 주민들이 참여할 기회가 없었고, 시민환경단체 등의 기능과 역할이 활성화되어 않은 것으로 보고 있기 때문이다.

자연자원정책 결정요인들의 주민만족도를 나타내는 회귀식에서 이 회귀모형을 설명하는 R^2 의 값이 유의도 .001수준에서 86.4%로 대단히 높음을 알 수 있다. 주민만족도에 대한 영향력을 보여주는 기울기(b)값을 통계적 유의미를 나타내는 .05수준에서 보면 정책효과 및 일관성이 .275 ($p<.001$)로 가장 높게 나타났다. 정책효과 및 일관성이 1단위 증가할

Table 1. Analysis of influencing factors and satisfaction from the residents of decision making natural resources policy

Independent variable	Residents satisfaction for natural resources policy						
	b	β	t	sig	Constant	R ²	F-value
a goal of policy	9.055E-02	.091	2.965	.003	-509	.864	191.818
a means of policy	.217	.219	6.192	.000			
policy circumstance -①an institution	.101	.101	3.564	.000			
policy circumstance -②regional circumstance	4.291E-02	.043	1.939	.053			
policy circumstance -③environmental organization	-6.49E03	-.006	-.034	.749			
policy circumstance -④interest group	.156	.156	6.507	.000			
a method of making decision	2.331E-02	.023	.741	.459			
process of making decision	1.307E02	.013	.349	.727			
contents of making decision	.262	.262	6.429	.000			
resources guarantee and repartition	2.029E02	.020	.561	.575			
direction · control relationship	-7.49E02	-.075	6.589	.000			
policy effect and consistency	.275	.275	6.589	.000			

때마다 주민만족도가 .275씩 증가한다는 것을 의미한다. 다음으로 의사결정내용이 .262(p<.001), 정책수단이 .217(p<.001), 이익집단 .156(p<.001), 정책환경으로서 제도적 환경이 .101(p<.001) 순으로 나타났다.

3.2. 청초호 유원지개발사업에 대한 주민만족도

청초호의 유원지개발사업에 대한 지역주민의 의견은 “매우 반대” 34.1%(135명), 44.7%, 반대 25.8%(102명), 25.7%, 보통 12.4%(49명), 15.5%, 찬성 21.2%(84명), 8.3%, 매우 찬성 6.6%(26명), 5.8% 순으로 나타났다. 자연자원정책으로서 호수매립을 통한 유원지개발을 실시한 결정에 대해 지역주민들은 70.5%가 반대하였으며, 찬성은 27.8%에 그치고 있다.

환경보전은 주민의식과 밀접한 관계를 가진다. 설

문조사 결과 원주민이 외지에서 유입하여 정착한 사람들보다 훨씬 보전지향적 의식을 가지고 있다. 이것은 응답자의 속초시 거주기간과 관계가 있는데, 20년 미만의 거주자가 37.9%나 되고 있다. 1세대를 30년으로 볼 때 30년 미만의 거주자는 외지에서 유입하여 정착한 사람들이라 할 수 있다. 본 설문조사에서는 평균 거주기간이 23년으로서, 30년 미만의 응답자가 65.9% 나타나 개발지향적 정책을 선호하는 것으로 추측된다.

<Table 2>의 청초호 유원지개발사업에 대한 주민의 만족도를 나타내는 회귀식에서 이 회귀모형을 설명하는 R²의 값이 유의도 .001수준에서 77.5%로 높게 나타났다. 주민만족도에 비교적 높은 영향력을 지니는 요인은 ①정책목표의 적절성, ②정책수단의

Table 2. Influencing factors satisfaction from the residents of Chongcho Lake Development

Independent variable	Residents satisfaction of Chongcho Lake Development						
	b	β	t	sig	Constant	R ²	F-value
a goal of policy	.247	.117	3.140	.002	2.110	.797	119.101
a means of policy	.443	.212	4.919	.000			
policy circumstance -①an institution	.185	.088	2.530	.012			
policy circumstance -②regional circumstance	-1.00E-02	-.005	-.176	.860			
policy circumstance -③environmental organization	2.455E-03	.001	.047	.962			
policy circumstance -④interest group	.217	.103	3.509	.001			
a method of making decision	.142	.067	1.748	.081			
process of making decision	-.120	-.057	-1.247	.213			
contents of making decision	.437	.207	4.157	.000			
resources guarantee and repartition	-4.13E-02	-.020	-.444	.657			
direction · control relationship	-2.42E-02	-.011	-.283	.777			
policy effect and consistency	.726	.343	6.753	.000			

적절성, ③제도적 환경의 적절성(정책환경), ④이익단체의 역할(정책환경), ⑤의사결정내용, ⑥정책효과 및 일관성 등으로 나타났다.

표준회귀계수(β)의 값은 정책효과 및 일관성이 .343, 의사결정내용 .207, 정책목표의 적절성 .117의 순으로 나타났다. 지역주민들은 자연자원정책으로서 청초호의 매립을 통한 유원지사업에 대해 불만족을 표시하고 있는데, 특히 사업결정에 따른 정책효과가 불확실하고 일관성이 없다는 것에 문제를 제기하고 있다.

3.3. 정책결정과정의 합리성에 대한 주민만족도

지역주민들은 자연자원의 개발정책으로서 속초시가 추진하였던 청초호 유원지개발사업의 정책결정 과정을 어떻게 생각하고 있는가? 이 문제는 정책결정의 정치적 합리성가운데 절차상의 합법성과 주민참여의 민주성을 확보했는가에 대한 판단근거가 될 수 있다.

<Table 3>에서 보면 정책결정과정의 합리성 여부를 표시하는 회귀식에서 R²의 값이 유의도 .001수준에서 75.5%로 높게 나타났다. 정책결정과정의 합리성을 확보하기 위해서는 어떠한 요인을 중점으로 관리해야 하는지에 대한 설문분석 결과, ①정책목표의 적절성, ②정책수단의 적절성, ③정책환경 중 제도적 환경의 적절성, ④정책환경중 지역적 환경, ⑤정책환경 중 이익단체의 역할, ⑥의사결정내용, ⑦자원확보 및 배분, ⑧정책효과 및 일관성의 문제 등이 정책과정의 합리성 확보에 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

표준회귀계수(β)의 값은 정책효과 및 일관성 .257,

의사결정내용 .229, 정책수단의 적절성 .196의 순으로 분석되었다. 지역주민들은 청초호 유원지개발사업의 결정과정에서 정책효과 및 일관성에 대해 가장 큰 불만족을 표시하고 있다. 결국 지방정부는 정책일관성을 유지하지 않았으며, 의사결정내용과 정책수단의 적절성에 대해서 문제를 제기하고 있음을 알 수 있다.

3.4. 자연자원정책의 주민참여와 감시·통제기능에 대한 주민만족도

여기에서는 정책결정에 따른 주민참여와 집행과정에서 감시·통제기능이 확보되기 위해서는 어떤 조건이 충족되어야 하는가에 대한 질문을 분석하였다. 좋은 정책으로서 정치적 합리성이 충족되기 위해서는 속초시가 청초호 유원지개발사업을 실시하고자 할 때 주민참여와 감시, 통제기능을 활성화시켜야 한다.

<Table 4>의 분석결과에서는 ①정책수단의 적절성, ②정책환경 중 제도적 환경, ③정책환경 중 지역적 환경의 적절성, ④정책환경 중 이익단체의 역할, ⑤의사결정의 내용, ⑥자원확보 및 배분, ⑦감독·통제협조관계, ⑧정책효과 및 일관성 등이 정책참여와 감시·통제기능의 확보에 중요한 영향을 주는 요인으로 나타났다.

요인별 영향력의 상대적 중요성을 나타내는 표준회귀계수(β)의 값은 의사결정의 내용 .304, 정책환경 중 이익단체의 역할 .255, 정책수단의 적절성 .210의 순으로 나타났다. 속초지역 주민들은 정책결정에서 주민참여와 감시·통제기능의 수준에 높은 불만족을 나타내고 있다. 정책에 대한 의사결정내용의 비

Table 3. Analysis satisfaction from the residents of making policy as political rationality in natural resources policy

Dependent variableable	Juridical rationality of making policy						
	b	β	t	sig	Constant	R ²	F-value
a goal of policy	.183	.127	3.100	.002	1.991	.755	92.998
a means of policy	.278	.196	4.120	.000			
policy circumstance -①an institution	.157	.109	2.864	.004			
policy circumstance -②regional circumstance	9.561E-02	.067	2.240	.026			
policy circumstance -③environmental organization	-1.66E-02	-.012	-.429	.668			
policy circumstance -④interest group	.119	.083	2.575	.010			
a method of making decision	.4679E-02	.033	.771	.441			
process of making decision	.106	.074	1.474	.141			
contents of making decision	.329	.229	4.173	.000			
resources guarantee and repartition	-.158	-.110	-2.269	.024			
direction · control relationship	-1.78E-02	-.012	-.278	.781			
policy effect and consistency	.370	.257	4.594	.000			

Table 4. Satisfaction of residents participation and control in natural resources policy

Independent variable	Dependent variable						
	Residents satisfaction of participation and control in natural resources policy						
	b	β	t	sig	Constant	R ²	F-value
a goal of policy	1.597E-02	.011	.290	.772	1.934	.775	103.975
a means of policy	.291	.210	4.609	.000			
policy circumstance -①an institution	.124	.089	2.425	.016			
policy circumstance -②regional circumstance	8.307E-02	.059	2.082	.038			
policy circumstance -③environmental organization	-1.09E-02	-.008	-.301	.764			
policy circumstance -④interest group	.357	.255	8.243	.000			
a method of making decision	-4.75E-02	-.034	-.837	.403			
process of making decision	.2.782E-02	.020	.412	.680			
contents of making decision	.427	.304	5.795	.000			
resources guarantee and repartition	.261	.186	4.012	.000			
direction · control relationship	-.263	-.187	-4.392	.000			
policy effect and consistency	.244	.174	3.245	.001			

합리성과 이익단체의 영향력을 우려하고 있다.

지방자치에 따른 정책결정의 한 가지 변화로서 다원주의와 옹호연합체력의 영향력이 커지고 있다는 사실과 맥을 같이하는 결과이다. 청초호 유원지 개발사업에 대해서 지역주민들은 이익단체의 영향력이 컸다고 여기고 있으며 정책수단의 적절성에도 문제가 있다고 지적한다. 이외에도 정책의 주민참여와 감시·통제기능이 제대로 이루어지지 않는 이유로서 정책의 일관성 상실과 자원배분·통제 협조관계가 비효율적이라는 것을 들고 있다.

4. 결 론

지방자치단체의 자연자원정책에 대한 주민만족도를 ①정책목표의 합리성, ②정책수단의 적절성, ③정책환경(①제도적 환경, ②지역적 환경, ③환경단체의 영향력, ④이익단체의 영향력), ④정책의 의사결정방식의 합리성, ⑤의사결정절차의 합리성, ⑥의사결정내용, ⑦자원확보 및 배분의 적절성, ⑧감독·통제협조 관계, ⑨정책효과 및 일관성 등의 요인으로 제시하고 결과를 분석해 보았다.

자연자원정책의 만족도 분석요인 가운데 유의도가 높은 독립변수는 정책목표와 수단, 제도적 환경과 이익단체(정책환경), 의사결정내용의 적절성, 감독·통제협조관계, 정책효과 및 일관성 등으로 나타났다.

청초호의 유원지개발사업에 대한 지역주민의 의견은 70.5%가 반대하고 있으며, 찬성이 27.8%에 해당한다. 이와 같이 정책반대 의사를 보이는 이유는 분석결과에서 보여주듯이, 지방정부의 정책일관성이 의심되며, 정책목표의 효과성이 실제로 어떻게 나타

날지 낙관하지 못하기 때문이다.

그렇다면 정책결정과정은 합리성을 확보하였는가? 여기에서 합리성이란 정책효과에 관련된 대안분석과 의사결정내용으로서 주민과의 합의를 뜻한다. 주민들은 환경단체의 정책참여 배제와 관련 기관과의 협의부족이 정책에 대한 불만족을 가져오는 요인으로 꼽고 있다.

다음으로 정책결정과 집행과정에 따른 감시·통제의 적절성을 살펴보면, 상대적 많은 정책편익을 가지는 지방정부나 관련단체의 영향력이 증대되고 주민과 감시·통제기관(원주지방환경청 등)의 개입이 미약하다는 문제를 제기하고 있다.

자연자원정책과정의 정치적 타당성을 지역주민의 만족도를 통해서 분석하였으나, 정치적 타당성은 의사결정과정을 중시하므로 기술분석으로 접근하는데 한계를 지니고 있다. 기술분석 적용에 있어서도 타당성의 요인(변수)선정 과정이 생략되어 분석결과의 신뢰성을 제공하지 못하는 한계가 있다.

참 고 문 헌

- 1) 김항규, 1995, 정책결정과정에서의 정치적 합리성 확보방안에 관한 연구, 한국행정학보, 29(3), 681-683pp.
- 2) 이시원, 정준금, 1996, 한국의 정책결정에 관한 실증적 연구의 동향 분석, 한국행정학보, 30(2), 70-71pp.
- 3) Hofferbert, R., 1989, The Study of Public Policy, James P. Lester ed., Environmental Politics and Policy : Theories and Evidence, Duke University Press, 7-8pp.

- 4) Donald, S. V. M. and C. E. Vanhorn, 1975, The Policy Implementation Process-A Conceptual Framework-, Administration & Society, 463pp.
- 5) 김병완, 1997, 지방자치와 지역정책, 한울아카데미, 124-125pp.
- 6) 박용길, 2000, 자연호수의 매립사업에 관한 타당성 평가, 건국대학교 대학원 박사학위논문, 12-13, 74-103.
- 7) UNEP, 1997, Wetlands and Integrated River Basin Management : Experiences in Asia and the Pacific, 15-18pp.
- 8) Paul Sabatier & Daniel Mazmanian, 1980, The Implementation of Public Policy : A Framework of Analysis, Policy Studies Journal, 8(4), 69-84pp.