

지방자치단체장의 주요정책 경향분석(I) :민선 5기 선거공약을 중심으로

Tendency Analyze the Core Policies of Local Government Directors

최호택*, 류상일**, 정석환***, 이민규****
배재대학교 행정학과*, 세한대학교 소방행정학과**,
한국공공행정연구원**, 충북대학교 행정학과****

Ho-Taek Choi(htchoi@pcu.ac.kr)*, Sang-Il Ryu(0174111012@daum.net)**,
Seok-Hwan Jung(answertree30@empas.com)***, Min-Kyu Lee(baroo@chungbuk.ac.kr)****

요약

본 연구는 네트워크 텍스트 분석방법을 이용하여, 민선5기 지방자치단체장들의 주요시책의 중심성 분석을 실시하여 자치단체장들의 시책 중에서 중심 위치에 해당되는 핵심 시책이 무엇인지를 분석하고자 하였다. 결과적으로, 민선 5기에 도달하는 동안 우리나라 지방자치단체장들의 주요정책의 방향이 변화하고 있다는 것을 본 연구결과를 통해서 어느 정도 증명되었다. 그러나 Peterson의 정책유형(개발정책, 할당정책, 재분배정책)에서 보면 아직까지도 지방자치단체장들은 개발정책에 많은 집중을 하고 있다는 점을 알 수 있다. 이러한 결과를 전체적인 관점에서 세 가지 정도로 요약해 보면, 첫째, 핵심키워드 빈도분석과 등위성 구조 분석결과 민선 5기 지방자치단체장들은 할당정책(문화, 교육 등)이나 재분배정책(복지 등)에 비해 개발정책의 공약이 다수라는 점을 알 수 있다. 둘째, 연결중심성 분석결과를 보면, 민선 5기 지방자치단체의 주요시책간 연결중심에 위치하고 있는 것은 '문화'라는 것을 알 수 있다. 셋째, 위세중앙성 분석결과를 보면, 민선 5기 자치단체장의 주요정책의 위세(지위)중심은 '일자리창출'이라는 것을 알 수 있고, '일자리창출'이라는 커다란 지위중심축을 바탕으로 '지역경제활성화', 그리고 '문화관광' 등이 복합적으로 작용하면서 지방정책을 펼치고 있다는 것을 알 수 있다.

■ 중심어 : | 지방자치단체장 | 선거공약 | 민선5기 | 경향분석 |

Abstract

The purpose of this study was to analyze the core policies of local government directors by performing centrality analysis on their core policies using network text analysis method. From the research results, it was verified to some extent that major policies of local government directors were changing during the path to arrive at 5th civil election. However, according to policy type by Peterson (development policy, allocation policy and redistribution policy) it was found that they still focused on development policies. However, it is encouraging that the government directors elected in the 5th election started to pay attention to 'Culture' which is one of allocation policies.

■ keyword : | Local Government Directors | Core Policies | 5th Civil Election |

* 이 논문은 2010년도 충북대학교 학술연구지원사업(신진교수연구지원)의 연구비 지원에 의하여 연구되었음.

I. 들어가면서

지방자치가 어느덧 민선 5기가 되었다. 그간 민선 지방자치단체장들은 나름대로 포부와 비전을 가지고 지역특성을 반영한 차별화 전략을 바탕으로 지역발전을 이루기 위해 부단히 노력하였다. 그러나 지난 민선 4기까지를 보면, 지역의 고유 특성을 살피 차별화된 전략으로 성공한 자치단체는 많지 않아 보인다. 특히, 앞다투어 다양한 축제를 개최하고는 있지만 차별성을 갖추지 못하였고, 이러한 차별성 부재는 지방재정의 약화를 불러왔다. 따라서 왜 지역의 고유 특성을 살려 생산성을 높이지 못했는가? 하는 것이 중요한 연구문제로 제기될 수 있다. 이는 지방자치단체장들의 공약과 주요정책이 유행에 민감하여 정작 지역적 상황을 감안한 시책 발굴에는 소홀하였다는 예측이 가능하다. 한편, 그간 지방자치에 대한 연구경향은 크게 두 가지 정도의 성격으로 구분될 수 있다. 첫째는 거시적 관점에서 연구영역, 연구주제, 연구방법, 연구자수, 연구비지원, 통계기법 등을 분류하여 연구경향을 분석하는데 초점을 두는 연구[1-6] 등이다. 둘째는 행정학의 토착화와 같은 사회과학이 가지는 특수성의 관점에서 연구를 하는 것이다[7-11]. 이것은 미국행정학을 우리나라 현실에 대한 검토 없이 무비판적으로 도입하여 발생하는 정체성 문제와 한국적 행정학의 가치에 대한 논의이다. 또한, 지방자치단체장에 대한 선행연구는 주로 자치단체장의 활동 평가, 자치단체장의 리더십, 출범에 따른 과제 등의 연구가 대부분이다. 예를 들어 자치단체장의 활약상에 대한 공무원 및 시민들의 인식조사를 통한 평가에 관한 연구[12], 자치단체장의 리더십에 관한 연구[13-15], 출범에 따른 과제 내지 운영방향 및 이슈에 대한 연구[16-24] 등이다.

이러한 관점에서의 연구들은 지방자치연구에 있어 매우 중요하지만 지방정부 정책들의 근본적 작동원리나 정책패턴을 설명하는 데에는 한계가 있었다. 모든 정책은 최고정책결정자의 신념에서 출발하기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 민선 5기 자치단체장들의 공약 즉, 주요시책의 경향성 분석을 통하여 민선 5기 지방자치의 패러다임을 살펴보고자 한다. 아울러 지역발전

을 위해 자치단체장들이 중요하다고 인식하는 주요정책을 분석해 봄으로써 지방자치단체의 주요정책들의 내면에 숨어 있는 상호관계를 분석해 봄으로써 지방자치단체의 정책방향을 논의해보고자 한다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구에서는 다음과 같은 연구절차와 방법을 통해 연구를 진행하고자 한다. 첫째는 행정안전부에서 발간한 「2011년 지방자치단체 기본현황」에 수록되어 있는 244개 지방자치단체장들의 주요시책의 경향성 분석을 실시한다. 즉, 민선 5기 지방자치단체장들의 주요시책들은 어떠한 것들이 있고, 높은 빈도수를 보이는 정책이 어떠한 것인지를 우선적으로 파악한다. 둘째, 네트워크 텍스트 분석방법을 이용하여, 주요시책의 중심성 분석을 실시하여 민선 5기 지방자치단체장들의 시책 중에서 중심위치에 해당하는 핵심 정책이 무엇인지를 분석한다. 셋째, 분석결과를 바탕으로 지방자치단체들의 정책의 작동원리와 먹이사슬 관계에 대한 분석을 통해 정책방향과 경향성에 대한 학술적 논의를 시도한다.

II. 지방자치단체의 정책방향과 사회네트워크 분석

1. 지방자치단체 정책연구에 대한 선행연구 고찰

그간 우리나라 지방자치단체의 정책방향에 관한 연구는 크게 세 가지 특성을 지니고 있다[25]. 첫째, Peterson(1981)의 도시 한계론(city limits)에 근거하여 논의를 진행하고 있다는 점이고, 둘째, 지방자치체가 실시되기 전과 실시 후의 비교 분석을 통하여 정책방향의 차이를 제시하고 있다는 점이며, 셋째, 지방자치단체장의 행태(리더십, 역할 등)에 관한 연구가 대다수라는 점이다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다[26].

첫째, 도시한계론에 근거하여 진행된 연구이다. 우리나라 지방자치단체의 정책방향에 많은 영향을 미치는 지방정부권력구조의 특성을 연구하는데, 서구의 지방정치이론들 즉 엘리트론, 다원론, 신다원론, 도시한계론, 성장기구론, 도시통치체제론 등을 근간으로 하고 있다[25][27]. 특히, 서구의 지방정치이론을 토대로 한 우

리나라의 지방자치단체의 정책방향에 대한 많은 논의에서 Peterson(1981)의 도시 한계론(city limits)을 참고하고 있다. 즉, 지방정부의 정책정향이 도시한계론을 옹호하는 경제적인 관점과 도시한계론의 한계를 입증하는 정치적 관점으로 분류되고 있다는 것이다. 한편, 도시한계론의 핵심적 내용은 지방정부는 지역경제성장에 가장 관심이 크므로 기업유치와 같은 생산적 활동에 치중하게 되므로 성장 우선정책을 지향할 수 밖에 없는 반면에 상대적으로 생산적 활동의 근간이 되는 기업유치를 위한 성장 유도적 세제혜택 등이 사회복지정책 등 재분배정책을 등한시 하게 된다는 것이다[25].

둘째, 지방자치실시의 전후 비교를 통한 연구이다. 기존의 연구들은 대부분 지방자치제가 실시되기 전과 실시 후에 비교를 전면적인 지방자치제 실시 전(지방의회만 결성)과 실시 후(자치단체장 선출)로 구분하여 지방정부의 정책정향의 차이를 제시하고 있다[28].

셋째, 지방자치단체장의 행태에 관한 연구이다. 우리나라 지방정치과정에서 국가(단체장, 관료, 의회)와 시장(기업이익 등)의 관계에 있어 단체장을 제외한 타 집단의 권한과 역할의 영향정도가 상대적으로 미약하다고 할 수 있으므로 단체장을 중심으로 한 정책집행은 자치단체의 정책 속성과 직결될 수 밖에 없다. 특히 단체장 독주체제라고 할 수 있는 우리나라 지방정치과정에서 지방선거의 정치적 실시는 표를 의식하는 지방정치가로 하여금 유권자의 요구와 주장을 무시할 수 없도록 만들고 있으므로 지방정치를 주도하는 단체장조차 지역주민이 반대하는 정책추진을 주저하는 경향을 나타내고 있다[27].

본 연구에서는 김병식(2002)의 분류방식을 참고하여 재구조화 하고자 한다. 첫째, Peterson은 ‘생산적 노동과 자본에 편익을 제공함으로써 이들의 유지 및 확보를 위한 제반 노력’을 개발정책의 정의로 삼고 있는데, 본 연구에서는 일자리창출, 기업유치, 서민경제활성화 등을 개발정책으로 보고자 한다. 둘째, Peterson은 ‘지역주민의 생활에 필요한 기본적인 서비스를 제공하는 제반 노력-도로, 보도, 공영주차장 등-’을 할당정책의 정의로 삼고 있는데, 여기서는 행정, 교육, 문화 분야를 할당정책으로 보고자 한다. 셋째, Peterson은 ‘저소득 주

민의 복리를 증진시키는 정책’을 재분배정책으로 분류하고 있는데 이 연구에서는 복지, 무상급식, 생활복지 등을 재분배정책으로 보고자 한다.

2. 사회네트워크 분석을 통한 지방자치단체 정책 경향분석

한편, 최근 들어 연구경향을 분석하기 위한 방법론적 한계를 극복하기 위해 연구주제를 중심으로 연구의 맥이사를 관계를 밝히기 위한 노력이 시도되고 있다 [29-31]. 특히, 연구의 상호관계성을 파악하기 위해 사회네트워크 측면에서의 접근이 활발해 지고 있다. 이것은 네트워크 분석방법이 다양한 형태를 가진 사회 시스템 내의 관계적 구조를 파악하여, 행위자들 간의 특정한 연계성 분석을 통해 행위자들의 사회적 행위의 특성을 분석[32][33]하려는 본질적 특성 때문이다. 이렇듯, 사회네트워크 분석은 관계성을 분석하기 위한 접근법으로써 묘사적·설명적 측면에서 동시적 접근이 가능하다. 묘사적 측면에서는 네트워크 구조를 통한 밀도(density)나 중심성(centrality), 상호작용 행태 등에서 연구초점이 맞추어진다. 설명적 측면에서는 묘사적 연구에서 개발된 개념을 이용해 구조에 위치한 행위자들에게 미치는 구조의 효과를 분석한다[34]. 즉, 네트워크 분석은 중심성 개념을 통해 연구경향의 관계행태를 묘사적으로 서술할 수 있고, 구조적 등위성 분석을 통해 이해관계자들의 구조적 분절성과 쟁점 간 구조적 유사성과 차이를 밝힐 수 있다. 이런 맥락에서 본 연구는 기존에 수행해 오던 전통적인 연구 경향 분석방법에서 벗어나 네트워크 텍스트 분석방법을 적용하여 단순한 주제별 분류 방식이 아닌 연구주제의 관계성에 초점을 둔 연구경향분석을 시도하고자 한다.

3. 연구 분석틀

이를 토대로 하여 본 연구는 그간 자치단체장에 대한 거시적 관점에서의 연구경향 분석 연구나, 행정학의 토착화와 같은 사회과학이 가지는 특수성의 관점에서의 연구 등은 지방정부 정책들의 근본적 작동원리나 정책패턴을 설명하는 데에는 한계가 있다는 관점에서 시작

된다. 즉, 지방정책은 근본적으로 최고정책결정자의 신념에서 출발하기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 민선 5기 자치단체장들의 공약 즉, 주요시책의 경향성 분석을 통하여 민선 5기 지방자치의 패러다임을 살펴보고자 한다. 이를 도식화해보면, 다음과 같다.

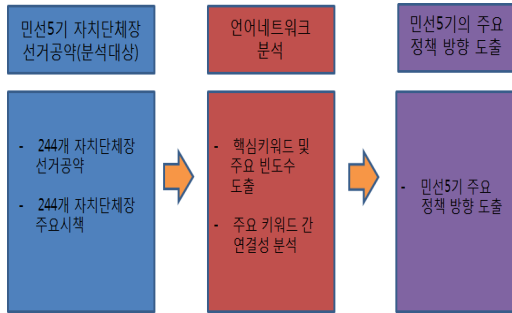


그림 1. 연구 분석틀

III. 연구절차와 방법

1. 분석대상

지방자치단체장의 주요정책 경향분석을 위해 행안부에서 발간한 「2011년 지방자치단체 기본현황」에 수록되어 있는 244개 지방자치단체장들의 주요시책을 분석대상으로 하였다. 즉, 광역자치단체와 기초자치단체 등 244개의 자치단체장들이 선거공약으로 제시하였던 정책을 바탕으로 민선 5기 들어서면서 각 자치단체장들이 제시하고 있는 주요시책들의 키워드를 연구대상으로 하였다.

2. 분석방법과 절차

2.1 탐색적 자료분석

탐색적 자료분석(Exploratory Data Analysis)은 연구자가 연구의 본질을 파악하기 위해 연구대상이 되는 연구를 일일이 탐독하고 분류하는 작업으로 크게 세 가지 관점에서 진행된다. 첫째는 자치단체장들이 제시하고 있는 주요정책을 일일이 탐독하여 1차적으로 분류하는 작업이다. 둘째는 핵심키워드를 찾는 분석이 시행된다. 셋째는 분석된 핵심키워드를 바탕으로 분류하는 작업

이 필요한데, 이 연구에서는 KrKwic 프로그램을 활용하였다. KrKwic 프로그램은 초록, 연구주제 등에 대해 연구자가 작성한 텍스트(text) 파일을 바탕으로 1차적 분류를 가능하게 해 주기 때문이다. 또한 연구주제에 대한 연관성을 분석할 수 있는 행렬매트릭스 방정식(matrix equation)의 작성을 가능하게 해준다.¹⁾

2.2 사회네트워크 분석

사회네트워크 분석은 구조적 동위성(structural equivalence), 밀집도(density), 중심도(centrality)와 같은 분석방법을 통해 거래관계, 의사소통관계, 영역침투관계, 도구적 관계, 정서적관계, 사회적 유대, 연결, 관계, 네트워크 등을 파악한다. 따라서 지방자치연구경향에 있어 네트워크 분석은 따로 떨어진 연계가 아니라 독립된 연계들이 포함되어 있는 상호작용의 연결망(webs of relationships)을 분석하는 것으로 크게 세 가지의 차원에서 네트워크 분석이 이루어질 수 있다.

첫째는 구조적 동위성(structural equivalence) 분석이다. 구조적 동위성은 네트워크 내의 행위자들이 어느 유형을 가지면서 상호간의 관계를 맺고 있는지를 나타내는 개념이다. 즉, 지방자치단체장의 주요 시책들이 어떠한 방식으로 분류되는가를 분석하는 연구주제의 차원적 접근이다. 구조적 동위성을 측정하기 위한 산식을 다음과 같다.

$$r^{ij} = \frac{\sum (a^{kj} - \bar{x}^k)(a^{ki} - \bar{x}^k) + \sum (a^{jk} - \bar{x}^j)}{\sqrt{\sum (a^{ki} - \bar{x}^k)^2 + \sum (a^{kj} - \bar{x}^k)^2} \sqrt{\sum (a^{jk} - \bar{x}^j)^2 + \sum (a^{ki} - \bar{x}^k)^2}} \quad (1)$$

($i \neq k, j \neq k, x^k$ 는 i 행의 평균, x^j 는 j 열의 평균)

둘째는 중심성(centrality) 차원의 접근이다. 중심성은 가장 핵심적인 행위자(연구주제)가 중앙에 위치하는 정도를 의미하는 것으로 한 개체가 그 주위의 다른 개체들과 직접 연결된 정도가 높을수록 중심성은 높아진다. 따라서 중심성은 그 결정으로 오는 방향의 연결정도를 나타내는 내향중심성(indegree centrality)과 그 점에서 밖으로 나가는 연결정도를 나타내는 외향중심성

1) 특정한 단어의 사용빈도와 단어들 사이의 관계가 메시지의 의미와 논리를 구성한다는 데 주목한 본 논문은 핵심어와 함께 공출현 단어들의 거리를 추출해내기 위해 내용분석소프트웨어인 KrKwic을 이용한다. KrKwic은 각 메시지 속의 단어를 등장 빈도순으로 정리해주는 단어빈도(word frequency) 추출프로그램으로 어떤 언어적 상황이 해당 메시지에서 현저하게 사용되고 있는지를 추론할 수 있다.

(outdegree centrality)으로 구분된다. 본 연구에 있어 연결중심성은 양적인 측면에서 주요 시책들 간에 가장 많이 영향을 미친 핵심 시책을 파악하는데 중요한 근거로 작용하게 된다. 연결중심성을 측정하기 위한 산식은 다음과 같이 전개된다.

$$C_D = \frac{\sum_{i=1}^g [C_D(n^*) - C_D(n_i)]}{\text{Max} \sum_{i=1}^g [C_D(n^*) - C_D(n^i)]} = \frac{\sum_{i=1}^g [C_D(n_i)]}{[(g-1)(g-2)]} \quad (2)$$

셋째는 중앙성 차원의 접근을 보다 심층적으로 이해하고자 위세중앙성(prestige centrality) 분석을 시도한다. 연결중앙성이 양적인 측면에서 연결수를 중시하는 중앙성 분석이었다면, 위세중앙성은 연결된 상대방의 상대적 중요성에 가중치를 둔 개념이다. 즉, 자신의 연결 정도와 중앙성으로부터 발생하는 영향과 자신과 연결된 타 행위자의 영향력을 합한 상대적 가중치를 모두 포함하는 중앙성이라고 할 수 있다. 본 연구에서 위세중앙성은 주요 시책들의 총체적 영향력으로 이해될 수 있다. 이를 계산하기 위한 산식은 다음과 같다.

$$P_i = \sum_{j=1}^{N-1} P_j Z_{ji} \quad 0 \leq P_i \leq 1 \quad (3)$$

이러한 논리적 구조를 바탕으로 연구주체의 행렬매트릭스를 작성하고 네트워크 분석을 통해 지방자치단체장의 주요정책의 핵심키워드간의 상호관련성을 파악하기 위한 분석도구로는 KrKwic과 NetMiner 프로그램을 활용하였다. 즉, KrKwic과 NetMiner 분석방법을 연결한 방법론인 언어네트워크방법론²⁾을 활용하였다.

2) 언어는 마음의 창으로 불린다. 인간의 인식은 언어를 매개로 표현되며, 따라서 언어를 통해 인식을 읽을 수 있다(Pinkley, 1990). Jonassen et al.(1993)은 인식의 스키마는 일련의 개념들로 구성된 네트워크라고 정의하였다. 구체적으로, 언어네트워크분석(semantic network analysis)은 최근 국내 언론매체 연구를 중심으로 소수 연구들에서 실시되고 있는 연구방법론이다(박한우 & Loet Leydesdorff, 2004). 언어네트워크분석은 텍스트 내의 단어들 간의 관계를 부호화하고(encoding) 연계된 단어들 간의 네트워크를 구성하는 기법이다(Doerfel & Connaughton, 2009). 한편, 네트워크분석적 시각에서 텍스트를 내용분석할 때 가장 중요한 요소는 핵심 단어 간 의미론적 연관이다(박한우 & Loet Leydesdorff, 2004; Doerfel, 1998). 핵심 단어들이 특정한 형태로 결합될 때 특정한 의미를 발생하며, 따라서 핵심 단어들이 동시에 발생하는 빈도는 사회네트워크분석에서의 ‘관계’가 된다(박한우 & Loet Leydesdorff, 2004; Rice & Danowski, 1993). 보다 구체적으로, 언어네트워크분석은 사회네트워크분석의 이론과 방법론을 토대로 하고 있다(Doerfel & Connaughton, 2009). 언어네트워크분석에서의 개념(concept)은 하나 또는 그 이상의 관련된 단어(words)들의 합체로서(예컨대, 정

IV. 지방자치단체장의 주요정책 경향에 대한 네트워크 분석

1. 핵심키워드 분석

지방자치단체장 주요정책 경향분석에 대한 네트워크 분석을 수행하기에 앞서 양적수준에서 핵심키워드에 대해 KrKwic 분석을 실시한 결과, 가장 출현이 빈번했던 키워드로는 ‘일자리창출’이 59회로 나타났다. 뒤를 이어 ‘지역경제활성화(55회)’, ‘녹색도시(25회)’, ‘교육도시(20회)’, ‘복지도시(20회)’, ‘지역개발(18회)’, ‘무상급식(15회)’, ‘경제도시(12회)’, ‘기업유치(12회)’, ‘열린행정(12)’, ‘녹색성장(10회)’, ‘문화도시(10회)’ 등이 나타났고, ‘서민경제활성화’, ‘지역균형발전’, ‘행복도시’ 등이 9회로 나타났다. 이와 관련하여 아래의 표와 같다.

표 1. 주요정책 핵심키워드 빈도분석결과(5회 이상)

주요시책	빈도	주요시책	빈도
일자리창출	59회	맞춤형복지	7회
지역경제활성화	55회	복지행정	7회
녹색도시	25회	소통행정	7회
교육도시	20회	자치행정	7회
복지도시	20회	관광도시	6회
지역개발	18회	교육문화도시	6회
무상급식	15회	명품교육도시	6회
경제도시	12회	인재육성	6회
기업유치	12회	창조도시	6회
열린행정	12회	관광객유치	5회
녹색성장	10회	명품도시	5회
문화도시	10회	문화관광	5회
서민경제활성화	9회	복지구현	5회
지역균형발전	9회	생태도시	5회
행복도시	9회	생활복지	5회
교육환경개선	8회	섬김행정	5회
문화관광도시	8회	신뢰행정	5회
투명행정	8회	첨단도시	5회

부, 반정부단체) 사회네트워크분석에서 노드에 해당된다. 두 개념 간의 연계는 서술(statement)이며, 사회네트워크분석의 선(edge) 또는 링크(link)와 같다. 즉, 한 문장 안에서 동시에 둘 이상의 개념이 논의된다는 것은 서로 관계가 밀접하다는 것을 의미한다. 텍스트 내의 모든 서술들의 결합은 언어지도(semantic map)를 형성하며, 이것은 사회 네트워크 분석의 네트워크와 동일하다. 언어네트워크분석에서는 상이한 텍스트 내의 단어들의 빈도에 관한 정보를 담고 있는 어휘 행렬(즉, 단어 간 공출현 행렬(co-occurrence matrix)이 사회네트워크 분석의 인접행렬(adjacency matrix)처럼 분석된다(심준섭, 2011: 194-197에서 재인용).

기업유치 등)이 압도적이었으나, 중심성 분석에서는 할당정책(문화, 교육 등)이 우위에 있다는 것을 알 수 있다.

2.3 위세중앙성 분석

등위구조성은 주요시책 키워드들의 분류를 통해 판별해주고, 연결중심성이 주요시책 키워드간의 집중성을 증시한다면, 위세중앙성은 연결된 상대방의 중요성에 가중치를 중심으로 키워드간의 중심성을 파악하는 것이다. 이를 쉽게 풀이하자면 ‘호랑이를 쫓아가는 여우’에게 호랑이의 위엄이 이전되듯이 연결성이 높은 키워드와 많이 접촉할수록 해당 주요시책 키워드의 중요성도 함께 높아지는 개념으로 이해될 수 있다[34]. 이런 관점에서 볼 때 위세중앙성은 상대적 중요성의 가중치를 모두 포함한 실질적 중심성이라고 할 수 있다.

분석결과, 위세중앙성이 높은 민선 5기 지방자치단체장의 시책으로 ‘일자리창출’, ‘지역경제활성화’, ‘문화관광’순으로 나타나고 있다. 즉, 민선 5기 자치단체장의 시책에서 ‘일자리창출’, ‘지역경제활성화’, ‘문화관광’의 시책들은 자신의 연결정도 중앙성으로부터 발생하는 영향력과 자신과 연결된 타 시책들의 영향력을 합하는 주요시책의 중요한 권력(위세중앙성)을 행사하고 있다는 것을 알 수 있다.

즉, 민선 5기 자치단체장의 주요시책의 중심은 ‘일자리창출’이라는 커다란 중심축을 바탕으로 ‘지역경제활성화’, 그리고 ‘문화관광’ 등이 복합적으로 작용하면서 지방정책을 펼치고 있다는 것을 알 수 있다.

표 3. 위세중앙성 분석결과

순위	변수	score	순위	변수	score
1	일자리창출	0.418	19	생태도시	0.087
2	지역경제활성화	0.378	20	서민경제활성화	0.084
3	문화관광	0.315	21	복지행정	0.083
4	교육도시	0.28	22	소통행정	0.083
5	복지도시	0.25	23	교육문화도시	0.08
6	녹색도시	0.238	24	자치행정	0.078
7	문화도시	0.227	25	명품교육도시	0.076
8	관광도시	0.209	26	복지구현	0.073
9	지역개발	0.207	27	맞춤형복지	0.071
10	경제도시	0.195	28	생활복지	0.071
11	기업유치	0.157	29	첨단도시	0.068
12	문화관광도시	0.13	30	지역균형발전	0.067

13	무상급식	0.126	31	명품도시	0.065
14	열린행정	0.124	32	창조도시	0.062
15	녹색성장	0.122	33	투명행정	0.055
16	행복도시	0.119	34	섬김행정	0.048
17	교육환경개선	0.111	35	신뢰행정	0.042
18	인재육성	0.091	36	관광객유치	0.035

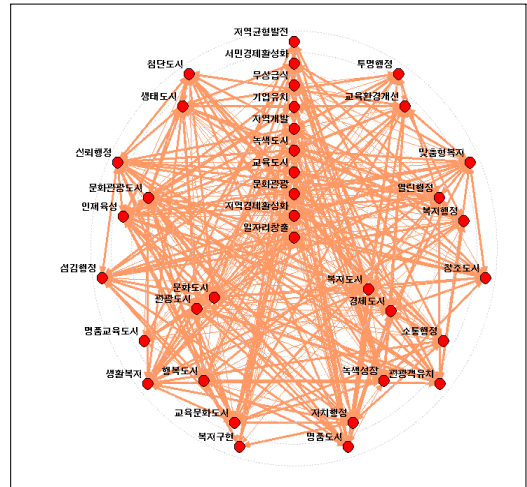


그림 5. 위세중앙성 네트워크 지도

V. 나가면서

민선 5기에 도달하는 동안 우리나라 지방자치단체장들의 주요정책의 방향이 변화하고 있다는 것을 본 연구 결과를 통해서 어느 정도 증명되었다. 그러나 Peterson의 정책유형(개발정책, 할당정책, 재분배정책)에서 보면 아직까지도 지방자치단체장들은 개발정책에 많은 집중을 하고 있다는 점을 알 수 있다. 그러나 민선 5기 들어 할당정책인 ‘문화’에 관심을 두기 시작하였다는 점은 고무적이라고 할 수 있다. 이러한 결과를 전체적인 관점에서 세 가지 정도로 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 핵심키워드 빈도분석과 등위성 구조 분석결과 민선 5기 지방자치단체장들은 할당정책(문화, 교육 등)이나 재분배정책(복지 등)에 비해 개발정책의 공약이 다수라는 점을 알 수 있다.

둘째, 연결중심성 분석결과를 보면, 민선 5기 지방자치단체의 주요시책간 연결중심에 위치하고 있는 것은 ‘문화’라는 것을 알 수 있다. 이는 핵심키워드 빈도분석

에서 개발정책(일자리창출, 지역경제활성화, 기업유치 등)이 압도적이었던 점과 달리, 할당정책(문화, 교육 등)이 연결성을 고려하면, 주요정책 간의 중심 연결 위치에 있다는 것을 알 수 있다.

셋째, 위세중양성 분석결과를 보면, 민선 5기 자치단체장의 주요정책의 위세(지위)중심은 ‘일자리창출’이라는 것을 알 수 있고, ‘일자리창출’이라는 커다란 지위중심축을 바탕으로 ‘지역경제활성화’, 그리고 ‘문화관광’ 등이 복합적으로 작용하면서 지방정책을 펼치고 있다는 것을 알 수 있다. 즉, 민선 5기 주요시책들의 지위 내지 영향력 행사에서 중심에 위치하는 정책은 ‘일자리창출’이라는 점을 알 수 있다.

한편, 본 연구는 그간 지방자치단체장의 주요시책분석을 함에 있어 빈도위주의 분석에서 탈피하여 사회연결망 분석을 통한 중심성(등위, 연결, 위세) 분석을 연구방법론으로 사용하였고, 그간 지방자치단체장들이 개발정책에 많은 관심을 가졌던 반면, 민선 5기 자치단체장들은 할당정책에도 서서히 관심을 가지게 되었다는 정책적 시사점을 도출한 것이 기존 연구들과의 다른 점이라고 여겨진다. 그럼에도 불구하고 이 연구가 가지는 한계에 대해서도 지적하지 않을 수 없다. 지방자치단체의 정책방향성을 체계적으로 파악하기 위해서는 민선 1기부터 4기까지의 주요시책분석을 같이 실시하지 못하고, 민선 5기 지방자치단체장들의 주요정책만을 분석하고 있다는 점이 큰 아쉬움으로 남는다. 또한, 민선 5기 자치단체장의 공약과 시책의 경향성을 분석하고 있으나 정작 공약의 키워드가 시행되고 있는지에 대한 비교를 하지 못했던 것도 아쉬움으로 남는다. 따라서 향후 광역단체 등을 중심으로 주요 공약이 실제로 이행되고 있는지에 대한 후속 연구가 필요할 것이다.

참 고 문 헌

- [1] 안병만, “한국행정학보속에 나타난 한국행정학의 변화”, 한국행정학보, 제20권, 제2호, pp. 359-382, 1986.
- [2] 김인철, “한국정책학 분야의 연구내용과 그 성격”, 한국행정학보, 제26권, 제4호, pp.1049-1068, 1992.
- [3] 이영근, “행정학 연구영역의 변천에 관한 소고 : 박사학위논문분석을 중심으로”, 한국행정학보, 제28권, 제4호, pp.1463-1479, 1994.
- [4] 권경득, “한국행정학의 연구경향에 관한 분석 : 한국행정학보 기고논문의 연구영역과 연구방법을 중심으로”, 한국행정학보, 제29권, 제1호, pp.261-277, 1996.
- [5] 신무섭, “한국행정학보를 통해 본 한국행정학의 연구경향과 과제”, 사회과학연구, 제23권, pp.87-108, 1997.
- [6] 주상현, “한국행정학연구경향의 실증적 분석 : 최근 7년(1995-2001)간 한국행정학보 기고논문을 중심으로”, 한국행정학보, 제36권, 제3호, pp.39-55, 2002.
- [7] 안병영, “행정학의 토착화, 한국화, 그리고 세계화”, KAPA 포럼, 제111호, 2005.
- [8] 박홍식, “한국행정학의 토착화의 실체와 의미”, KAPA 포럼, 제111호, 2005.
- [9] 이시경, “행정학의 한국화”, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집, 2008.
- [10] 김병섭, “한국행정학의 토착화 : 제2세대의 역할과 공헌”, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집, 2010.
- [11] 박종민, “행정학 : 미국행정학인가 한국행정학인가”, 한국행정학회 추계국제학술대회 논문집, 2010.
- [12] 최호택, 류상, “민선 4기 자치단체장의 평가와 발전방향”, 한국콘텐츠학회논문지, 제8권, 제12호, 2008.
- [13] 임수복, 지방자치단체장의 역할 확인 및 정립 방안 에 관한 연구: 주민 및 공무원의 의식조사를 바탕으로, 경기대학교 대학원 박사학위논문. 2002.
- [14] 이제학, 로컬 거버넌스 체제하에서 민선자치단체장의 변혁적 리더십에 관한 연구: 도지사를 중심으로, 경기대교 일반대학원 박사학위논문, 2008.
- [15] 임순미, 지역개발사업과 지방정부의 정치리더십:

- 민선자치이후 경기도의 사례를 중심으로, *경남대학교 대학원 박사학위논문*, 2008.
- [16] 조성호, “민선 5기의 지방분권 이슈와 과제”, 정책연구, 제1호, 2010.
- [17] 금창호, “민선 5기 출범과 지방자치의 과제 : 민선 5기 출범의 의의와 자치단체장의 책무”, 지방행정, 제59권, 제681호, 2010.
- [18] 김순은, “민선 5기 출범과 지방자치의 과제 : 민선 5기 지방자치의 운영전략”, 지방행정, 제59권, 제681호, 2010.
- [19] 김익식, “민선 4기 지방자치 평가와 과제 : 민선 5기와 선진 지방자치의 비전”, 지방행정, 제59권, 제680호, 2010.
- [20] 조기현, “민선 5기 지방재정 운용방향 : 민선 5기 지방재정 건전성 제고방향”, 지방행정, 제59권, 제683호, 2010.
- [21] 소진광, “민선 4기 지방자치 평가와 과제 : 민선 5기 지방자치의 과제와 발전방향”, 지방행정, 제59권, 제681호, 2010.
- [22] 김병국, “민선 5기 출범과 지방자치의 과제 ; 민선 5기 주민참여와 역할”, 지방행정, 제59권, 제681호, 2010.
- [23] 손희준, “민선 5기 지방재정 운용방향 : 민선 5기 지방재정의 환경변화 및 전망”, 지방행정, 제59권, 제683호, 2010.
- [24] 이주희, “민선 5기 출범과 지방자치의 과제 : 지방의회”, 지방행정, 제59권, 제681호, 2010.
- [25] 김병식, “지방자치단체장의 선거공약과 공약 이행평가에서 나타난 사회복지정향에 관한 연구”, 한국지방자치학회보, 제14권, 제2호, 2002.
- [26] Peterson. Paul, *City Limits*. Boston: Little & Brown. 1981.
- [27] 박종민, 배병룡, 유재원, 최승범, 최홍석, “한국지방정치의 특징”, 한국행정학보, 제33권, 제2호, pp.123-139, 1999.
- [28] 정세욱, “자치행정권의 범위에 관한 연구: 중앙통제를 중심으로”, 한국지방자치학회 하계학술세미나 자료집, 2000.
- [29] U. Matzat, *Social Networks and Cooperation Electronic Communities. A Theoretical-Empirical Study On Academic Communication and Internet Discussion Groups*. Thela Publisher. 2001.
- [30] 한원택, 박희정, 나희문, “지방자치 실시 이후 기초자치단체의 기능수행방식과 핵심기능변화”, 한국지방자치학회보, 제12권, 제3호, pp.63-85, 2000.
- [31] 최영출, 박수정, “한국행정학의 연구경향분석”, 한국행정학보, 제45권, 제1호, pp.123-139, 2011..
- [32] S. Wasserman and K. Faust, *Social Network Analysis : Methods and Applications*. New York : Cambridge. 1994.
- [33] B. Wellman, “Computer Networks as Social Networks,” *Science*, Vol.293, No.14, pp.2031-2034, 2001.
- [34] 김용학, *사회연결망분석*, 박영사, 2011.
- [35] 손동원, *사회네트워크 분석*, 경문사, 2005.
- [36] E. Ekoku, N. Nnazer, and B. Wellman, “Netting Scholars : Online and offline”, *American Behavioral Scientist*, Vol.44, No.10, pp.1752-1774, 2001.
- [36] L. Freeman, “Centrality in Social Networks : Conceptual Clarification,” *Social Networks*, Vol.1, pp.215-239, 1979.

저 자 소 개

이 민 규(Min-Kyu Lee)

정희원



- 2006년 3월 : 일본 교토대학교 법학연구과 행정학전공(법학석사)
- 2009년 3월 : 일본 교토대학교 법학연구과 행정학전공(법학박사)
- 2009년 9월 ~ 현재 : 충북대학교 행정학과 교수

<관심분야> : 지방자치, 지방재정, 정부간관계

류 상 일(Sang-Il Ryu)

정회원



- 2007년 8월 : 충북대학교 대학원 행정학과(행정학박사)
- 2008년 6월 ~ 2008년 8월 : 충남발전연구원
- 2008년 9월 ~ 현재 : 세한대학교 소방행정학과 교수

<관심분야> : 소방행정, 재난관리, 네트워크이론, 산업복지

정 석 환(Seok-Hwan Jung)

정회원



- 2002년 2월 : 중앙대학교 대학원 행정학과(행정학 석사)
- 2008년 2월 : 중앙대학교 대학원 행정학과(행정학 박사)
- 2010년 ~ 현재 : (사)한국공공행정연구원

<관심분야> : 인지심리학, 시스템다이내믹스

최 호 택(Ho-Taek Choi)

종신회원



- 2000년 7월 : 영국Manchester Metropolitan University(행정학 박사)
- 2004년 3월 ~ 현재 : 배재대학교 사회대학 행정학과 교수
- 2005년 7월 ~ 현재 : 배재대학교 자치여론연구소 소장

▪ 2008년 11월 ~ 현재 : (사)한국공공행정연구원 원장

▪ 2011년 3월 ~ 현재 : 한국콘텐츠학회 중부지부장

<관심분야> : 시민참여, 지방재정, 행정개혁, 행정콘텐츠