

지방자치단체장 공약의 정책화 소요시간에 관한 연구: 울산광역시장 공약을 중심으로*

정재락**
정기훈***
정준금****

국문요약

본 연구는 자치단체장의 공약이 정책화되기까지 소요되는 시간을 분석하였다. 울산광역시를 역임한 박맹우(5대)와 김기현(6대)의 공약 239개를 유형별로 분류하고, 정책화 소요일수를 계산하여 T-검정과 선형 회귀분석을 통해 분석하였다. 분석 결과, '신규-국가-예산-법제화-용역사업 공약'이 '계속-자체-비예산-비법제화-비용역사업 공약'에 비해 정책화 소요일수가 더 긴 것으로 나타났다. 정책 분야별로는 도시·교통·안전정책 공약이 가장 긴 소요일수를 보였으며, 예산사업은 모든 공약 유형과의 결합에서 정책화 소요일수가 가장 길게 나타났다. 이는 예산 확보 여부가 공약의 추진 과정에서 핵심적인 영향을 미치는 요인임을 시사한다.

본 연구는 지방자치단체장의 공약이 정책화되는 과정에서 나타나는 시간적 차이를 이해하고, 공약 실현을 위한 정책적 전략 수립에 중요한 정보를 제공한다. 이를 통해 자치단체장의 정책 수립 및 실행 과정에서 체계적인 관리 방안을 모색할 수 있으며, 유권자들에게도 공약의 현실성과 정책화 가능성을 평가할 수 있는 근거를 제시할 수 있을 것이다.

주제어: 지방자치단체장, 공약, 공약 유형, 정책분야, 정책화 소요시간

I. 서론

선거에 출마하는 후보자들은 유권자들의 지지를 받기 위해 선거과정에서 공약을 제시한다. 충분한 시간을 가지고 체계적인 공약을 마련하는 후보들이 있는가 하면 짧은 기간에 졸속적으로 공약을 만드는 후보들도 있다. 어느 경우이든 후보들의 공약은 선거에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 민주주의 사회에서 선거는 대의 민주주의를 실현하는 가장 핵심적인 기제 중 하나이고, 정치적 이념과 철학, 자신이 구상하는 정책을 실현하고자 하는 개인들은 선거과정에서 유권자들의 지

* 이 논문은 2021년 울산대학교 연구비에 의하여 연구되었음.

** 제1저자
*** 제2저자
**** 교신저자

지를 얻기 위해 다양한 정책과 공약을 제시해야 하기 때문이다(문우진, 2023).

유권자들이 후보들을 선택하는 기준은 매우 다양하다. 유권자들의 정치적 이념이나 정당일 수도 있고, 학연·지연·혈연 등 비합리적인 요소들도 작용한다. 그럼에도 불구하고 공약은 선거과정에서 유권자들의 선택에 큰 영향을 미치는 요소 중의 하나이며, 가장 이상적인 후보자 선택 기준으로 간주된다. 이른바 정책선거라고 하는 민주적이고 이상적인 선거운동의 핵심이 바로 공약이다. 후보자 입장에서든 선거 과정에서 제시한 공약은 유권자들에게 제시한 공식적인 약속이므로 만일 당선되는 경우에는 반드시 실행에 옮기지 않으면 안 되는 책임이 부여된다. 즉 공약(public pledge)은, 단체장이 되려는 사람(후보자)이 당선 후 공직 재직 기간 동안 지향하고 수행하고자 하는 주요 정책을 국민들에게 제시하고 실천을 약속한 청사진이다(김영하, 2006).

하지만 당선 이후 공약을 그대로 실현하는 것은 쉽지 않은 일이다. 공약의 실현과정에서 정치적 논란이 발생할 수도 있고, 예산이 충분히 확보되지 못한 경우 등 다양한 이유로 공약이 당초 예정대로 집행되지 못하는 경우가 흔히 발생한다. 특히 지방자치단체장의 경우에는 중앙정부의 지원 부족 때문에 공약 실현이 어려운 경우가 많다. 따라서 선거 과정에서 제시된 공약에 대한 사후 검증이 필요하다.

공약 검증의 대표적인 방법으로는 우리나라에서 비교적 활성화 되어 있는 매니페스토(manifesto)가 있다. 매니페스토에서는 후보들이 작성한 공약의 타당성과 적절성 및 실현 가능성을 객관적으로 평가하여 유권자들의 선택에 도움을 주고 있다. 그리고 제시한 공약이 어느 정도 실현되고 있는지를 주로 달성율을 중심으로 평가하여 유권자들에게 알리고 있다.

하지만 매니페스토의 사후 검증평가는 공약의 전체적인 달성율을 제시할 뿐 구체적인 공약의 유형별로 공약 실현에 어느 정도 시간이 걸리고 있는지는 분석하지 못하고 있다. ‘정책의 소요시간’을 연구한 기존의 연구들도 공약을 대상으로 한 것은 찾기 힘들다. 예컨대 경상남도에서 시행된 129개 정책을 대상으로 정책결정에 소요되는 시간을 분석한 논문(민병익 외, 2012), 제14대~제17대 국회에서 발의해 처리한 제·개정 법률안 4,137건의 국회 통과기간을 분석한 논문(목진휴, 2009), 학교 급식 조례안 215개의 조례 제정 소요일수를 분석한 논문(김진, 2014) 등과 같이 정책이나 법률안, 조례안이 실제 시행되기까지 소요되는 시간을 분석한 논문은 다수 있다. 하지만 후보가 선거 과정에서 제시한 공약이 정책으로 채택되는데 소요되는 시간을 분석한 연구는 없는 것으로 파악되었다.

그런데 후보들이 제시한 공약이 어느 정도 실천되고 있는가를 단순히 달성율로만 평가하지 않고 구체적인 공약의 유형별로 정책화 하는데 어느 정도 시간이 소요되고 있는지를 분석하는 것은 다음과 같은 점에서 중요한 의미를 갖는다. 첫째, 공약의 유형별 정책화 소요일수 분석은, 선거 때마다 제시되는 다양한 공약들이 정책화로 이어지는데 소요되는 기간을 어느 정도 예측 가능하게 하여 유권자들로 하여금 정책의 타당성과 실현가능성에 대한 객관적인 평가에 도움을 줄 수 있다. 즉 유권자들이 후보의 공약이 임기 내 달성 가능한 것인지, 달성 가능하다면 어느 정도의 시일이 소요되는지 판단하는데 도움을 얻을 수 있다. 둘째, 선출된 단체장의 입장에서든 자신이 제시한 공약의 소요일수를 미리 예측함으로써 정책 입안의 우선순위를 정하는데 참고자료로 활용할 수

있다. 즉 소요 시간이 장기인 것과 단기인 것을 구분하여 임기 동안 실현할 공약의 우선순위 결정과 자원배분을 합리적이고 체계적으로 수행할 수 있을 것이다. 셋째, 공약의 유형별 정책화 소요 시간에 대한 분석은, 어느 시기에 어떤 정책을 시행해야 하는 지에 대한 정보를 제공하여 정책의 적시성(timing)과 대응성(responsiveness)을 높일 수 있을 것이며, 결국 선거과정을 '정책선거'로 유도하는데 도움을 줄 수 있을 것이다.

이러한 관점에서 이 연구에서는 지방자치단체장이 선거과정에서 제시한 공약이 정책화하는데 소요되는 시간을 분석하였다. 구체적으로 5대 울산시장과 6대 울산시장을 역임한 박맹우 후보와 김기현 후보가 선거과정에서 제시한 공약 341개 가운데 정책화 소요일수가 명확한 239개 공약을 분석하였다.¹⁾ 이들 공약을, 형식과 절차적 측면에서, 신규·계속사업, 자체·국가사업, 예산·비예산사업, 용역·비용역 사업, 법제화·비법제화 사업 등으로 유형을 구분하는 한편, 공약의 내용에 따라 보건·복지정책, 도시·교통정책, 경제·재정정책, 문화·체육·관광정책, 환경정책 등 5개 정책분야별로 분류해 소요일수를 분석하였다. 이와 함께 박맹우·김기현 등 두 시장 간의 공약의 정책화 소요일수의 차이를 비교·분석하였다.

지방자치단체장 후보의 공약은 일단 당선된 후에는 재임기간 동안 주요 정책으로 전환되어 지역주민들의 일상에 엄청난 영향을 미친다. 이처럼 공약 중에는 임기 중에 전혀 실현되지 못하는 것도 있고, 임기 중반을 넘어서야 겨우 실현되는 것도 있다. 물론 당선 되자마자 실현되는 것도 있다. 이와 같이 공약을 유형별로 구분해 보면 실제 정책에 이르기까지 다양한 시간 패턴이 관찰된다. 이 연구에서는 광역 지방자치단체 차원에서 나타나는 공약의 타임스팬(time span)을 구체적으로 파악하여 유권자들과 후보자들에게 공약에 대한 새로운 관점을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구

1. 정책결정 소요시간의 의미와 영향요인

소요시간은 “어떤 활동이 시작되는 시점에서 종료되는 시점까지의 길이”로 정의되며(민병익 외, 2011), 정책결정 소요시간은 정책이 제안되는 시점에서 그것이 결정되는 시점까지의 시간적 길이를 의미한다고 볼 수 있다.²⁾

1) 박맹우, 김기현 시장의 공약을 분석대상으로 한 것은, 두 사람 모두 보수 성향의 같은 정당(한나라당-새누리당) 출신으로, 정치적 성향이 상반되지 않아 공약분석의 일관성을 유지하기에 적합하다고 판단되었기 때문이다. 또한 두 인물이 연속하여 울산시장을 역임한 점은 공약의 연속성을 부여하여 비교연구에 유리한 점이 있다.

2) 시간개념에는 특정 시각을 가리키는 시점(時點)과 시간의 길이를 가리키는 기간(期間)이란 의미가 있다. 이러한 시간은 흔히 물리적·시계적 시간이란 관점으로만 보기 쉽다. 하지만 시간을 근간으로 하는 시차이론에서는 다양한 시간의 유형이 제시되고 있다. 예를 들면, 양적시간, 질적 시간으로 구분하기도 하고(김형렬, 1993, 정정길·정준금, 2003), 아날로그적(analogue) 시간, 사회적(social)시간, 포스트모더니즘(postmodernism)적

공약 자체는 정책으로 보기 어렵다. 공약은 후보로서의 제안일 뿐이며, 일정한 절차를 밟아 정책으로 채택되어야 공식적으로 정책으로 인정될 수 있다. 따라서 자치단체장의 공약이 정책화되는 소요시간은 해당 정책과 공약이 어떤 내용인가 하는 문제와 함께 중요한 관심사가 된다. 정책의 적시성이 정책성공에 중요한 영향을 미치기 때문이다. 공약이 아무리 훌륭해도 정책화 하는데 소요시간이 너무 길어지면 정책효과가 불확실해지고, 공약이 정책화 되지 못하고 임기가 끝날 수도 있다.

이와 같이 보통 공약의 정책화 소요시간이 너무 길어서 문제가 되는 경우가 많다. 정책결정에 참여하는 구성원들 간의 이견이나 부처들 간의 갈등, 그리고 이해관계자들 간의 첨예한 대립으로 인해 정부의 정책결정에 많은 시간을 소요하거나 결정이 지연되는 경우, 적시성 있는 대응을 하지 못해 엄청난 비용과 희생을 치르는 결과를 초래하게 된다.³⁾ 하지만 너무 짧아도 문제가 될 수 있다. 공약에 대한 충분한 검토나 예산 확보 없이 정책화 하는 경우가 이에 해당한다. 즉 공식적 참여자와 함께 이해관계자들이 충분한 담론과 조정의 과정을 거치지 않고 졸속하게 정책화됨으로써 야기되는 부작용 또한 적지 않다. 이른바 비동시화 현상(desynchronization phenomenon)⁴⁾으로 인한 부작용이 발생할 수 있다. 정책은 그 성격상 시간변수의 제약을 많이 받는 정책과 그렇지 않은 정책이 있기 때문이다. 예컨대, 적시에 제공되어야 하는 기상청의 정책, 치안정책 등과 장기적인 안목이 필요한 과학기술정책, 교육정책, 산림정책 등은 그 시계(time horizon)가 다르다고 할 수 있다(이시원 등, 2007). 따라서 어떤 문제에 대응한 정책의 적시성은 정책결정과 집행에 소요되는 시간 즉, 정책결정과 집행의 속도에 좌우된다는 것이다(Huy, 2001).

문제가 제기되어 최종적인 정책대안의 채택에 이르는 과정에는 여러 요인이 영향을 미친다.⁵⁾ 이들 요인에 의해서 정책결정 소요시간이 달라진다. 이에 대해서는 다양한 연구결과가 제시되고 있다.

우선 전략적 의사 결정의 속도에 관한 연구결과에 따르면, 개인적 요인으로 인지적 능력, 직관력, 위험에 대한 인내성, 행동성향 등을, 구조적 요인으로는 조직의 집권화 정도와 형식화 정도 등을 제시하고 있다.(Wally & Baum, 1994). 또한 정책결정과정에서 검토되는 대안의 수(Kelly, 1976),

시간으로 분류하기도 한다(임도빈, 2007).

3) 이는 2010년 11월에 발생한 구제역 사태에 정부가 보다 신속한 정책결정을 내리지 못하여 피해가 엄청나게 커졌던 예를 통해서도 확인된다. 2010년 11월 29일 구제역이 발생하여 급속도로 확산되면서 살처분만으로 대응할 것인가 아니면 백신을 접종할 것인가를 둘러싸고 정부 내부에서 논란을 벌이다 40일이 지난 2011년 1월 6일에 가서야 백신을 접종한다는 결정을 내리게 된다. 이러한 위기상황에 직면하여 신속한 결정을 내리지 못하고 정책결정의 소요시간이 길어짐으로써 엄청난 피해의 확산으로 이어졌다는 것이 일반적인 평가이다(동아일보, 2011년 3월 4일자).

4) 비동시화현상은 사회적, 경제적, 기술적, 정치적 변화의 속도가 서로 다르게 진행되면서 발생하는 불균형을 의미한다. 이 현상은 기술 혁신의 속도가 빠른 반면 이를 규제하고 관리하기 위한 법과 정책은 상대적으로 천천히 변화하는 경우, 사회적 가치와 기대는 빠르게 변화하는 반면 행정시스템은 이를 즉각 반영하지 못하는 경우, 경제 상황은 빠르게 변화하는 반면 이를 반영하는 정책은 늦게 마련되는 경우, 급변하는 정치적 변화에 행정기관이 이에 따르지 못하는 경우에 나타날 수 있다.

5) 이는 공약의 정책화 소요시간에 영향을 미치는 요인과 유사하다. 선거를 계기로 제시되는 공약은, 그와 같은 정책이 필요하다는 문제제기와 동일하며, 당선 후에는 공약의 정책화를 위한 노력이 개시되기 때문이다.

정책결정에 참여하는 참여자의 수, 투표규칙, 이슈영역, 정책수단(규제, 지시) 등이 소요시간에 영향을 미치는 것으로 보고 있다(Shulz & Konig, 2000).

한국 중앙정부의 정책결정 소요시간에 영향을 미치는 요인으로는 의제설정(Agenda Setting) 유형의 차이가 있다(임도빈 등, 2007). 즉, 외부 집단 주도로 의제 설정이 되었는가 아니면 정부 주도로 되었는가에 따라 결정에 소요되는 시간이 다르게 나타난다. 외부집단 주도로 의제 설정이 되는 경우에는 첫째, 문제 제기에 찬성하는 강력한 지지집단이 외부에 존재하는 경우하고 정부 내부에서 관련 부처의 반대가 없으면 신속한 결정이 이루어지고 반대 부처가 있으면 시간이 더 소요된다. 둘째, 정부의 의제 설정에 외부 집단의 지지가 미약하고 반대 집단이 강한 경우에는 정부 내부에 반대하는 부처가 없어도 외부 집단의 반대 때문에 시간이 많이 소요되며, 반대하는 부처가 있으면 정부 내외부의 설득에 더 많은 시간이 소요된다. 셋째, 정부의 의제 설정에 외부 집단의 지지와 반대가 약할 경우에도 정부 내부에서 동의하면 소요시간이 짧지만, 내부에서 반대하면 소요 시간이 길어지게 된다.

또한 정책을 주도적으로 추진하는 특정 부처나 기관이 복잡한 환경 속에서 정책을 결정하기 때문에 언론의 보도 여부, 관련 부처와의 협조 유무, 외부 집단의 특성 등 환경적 요인이 정책결정의 소요시간에 영향을 미칠 수 있다(임도빈 등, 2007). 해결하고자 하는 문제와 관련하여 정책이 기존의 정책을 수정하는 정책인지, 정책대상이 대국민인지, 아니면 정부의 운영에 관련된 것인지, 법제화가 필요한 것인지 등 정책 자체의 특성에 따라 정책소요시간이 달라질 수 있다. 그리고 특정 기관에서 정책문제를 검토하고 대안을 입안하는 과정에서 내부적으로 거쳐야 할 여러 가지 절차적 특성들이 소요시간에 영향을 미칠 수 있는 것이다.

2. 선거공약

공약(公約, public pledge, election promise)은 일반적으로 정부, 정당, 입후보자 등이 어떤 일에 대하여 국민에게 실행할 것을 약속하는 행위 또는 그런 약속을 의미한다. 이러한 공약은 정당의 정강(政綱, Party Platform)과 개인 후보자들의 공약(Election Pledge 혹은 Election Promise)으로 구분할 수 있다. 전자는 정당이 선거를 통해 집권하게 되었을 때 추진할 입법 내용의 개괄과 정책의 방향 혹은 이를 문서화한 것이며(김선혁, 2010), 후자는 정당의 정강을 기반으로 후보 개인적인 요건과 제반 사정이 부가되어 도출된 약속으로 이해할 수 있다(정주용, 2010).

선거공약이란 선거 때 정당이나 입후보자가 자기의 정책에 대하여 공적인 장소에서 유권자들에게 행하는 정치적 약속을 의미한다. 따라서 규범적인 차원에서 선거공약이 갖추어야 할 사항은 다음과 같다(조현걸 외: 2000).

첫째, 선거공약은 구체적인 내용이어야 한다. 후보자들이 제시하는 공약은 국가적 문제나 자신이 속한 지역의 현안들을 해결하기 위한 것이어야 하기 때문에 현실적이며 구체적인 것이어야 한다. 둘째, 선거공약은 유권자들의 요구를 반영한 것이어야 한다. 즉, 국민을 대신하여 정치 권력을 운영하려는 정당이나 국가의사의 형성에 참여하려는 후보들의 공약은 국민들의 정치적 견해를 바

탕으로 만들어지고 나아가 다양하게 흩어져 있는 국민들의 요구를 재결집하는 기능을 수행하여야 한다. 셋째, 선거공약은 국가와 사회의 바람직한 변화의 방향을 제시하는 것이어야 한다. 즉, 국민들의 다양한 이해관계에서 나타나는 갈등을 조화시키고 조정하여 보다 나은 사회를 이룩하기 위해 국민 여론을 바람직한 방향으로 선도할 수 있는 것 이어야 한다. 넷째, 공약은 실천 가능성이 있어야 한다. 자신들의 지위에 부여된 권한의 범위 내에서, 그리고 자신이 대표하고자 하는 공동체의 재정상태를 반영하여 제시되어야 하며 그 실천방법 역시 구체적이며 명확한 것이어야 한다. 다섯째, 선거공약은 책임성을 거지고 실천되어야 한다. 이를 위해 후보자나 정당뿐만 아니라 국민들 역시 공약의 내용과 이행여부에 대해 부단한 관심을 가지고 있어야 한다.

3. 선행연구

공약의 정책화 소요시간을 분석하고자 하는 이 연구와 관련된 선행연구는 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 즉 법률안이나 조례안, 정책이 발의되거나 제안돼 확정되기까지 소요되는 시간에 관한 연구, '시차이론'을 적용하여 정책현상을 분석한 연구, 선거공약을 대상으로 하는 연구 등이다. 주요 선행연구의 내용을 차례로 정리하면 다음과 같다.

서인석·박형준·권기현(2013)은 2012년 6월 1일부터 8월 30일까지 국회에서 발의된 법률 중에서 통과된 101개 법안을 대상으로 정책의 내용과 속성에 따라 그 시간적 차이를 분석했다. 분석 결과 규제대상 집단의 권력성이 높을수록 법률안 통과기간이 길었다. 이는 대상집단의 저항과 로비를 때문으로 분석했다.

이시원·민병익(2007)은 1995년 1월부터 2007년 8월까지 경남 진주시의회에서 다룬 전체 조례안 608건을 대상으로 조례안 처리의 전체소요시간과 각 단계별 소요시간을 분석했다. 분석결과 Lowi의 정책유형별 분류에서 규제정책 관련 조례안 통과 소요일수가 가장 길었으며, 시장 발의의 조례안이 지방의회 발의의 조례안보다 통과 소요일수가 긴 것으로 나타났다.

이시원·정준금·민병익(2011)은 2007년 참여정부가 추진한 219개 정책의 소요시간을 분석했다. 분석결과 정책결정 소요시간에 영향을 미치는 요인은 저항집단의 존재 여부와 저항의 강도, 그리고 행정부 내부 관련기관의 협력 정도로 나타났다. .

목진휴(2009)는 제14대 국회에서 제17대 국회까지 발의하여 처리한 제정, 개정, 폐지 법률안 4,173건을 대상으로 연구했다. 분석 결과 대통령 선거가 있는 해와 다수당이 상임위원회의 다수의 의석을 차지하는 경우에는 법률안 통과기간이 짧아진다는 점을 확인했다. 송정인(2017)은 시차적 접근이라는 이론을 토대로 하여 우리나라 1급 정교사 연구제도를 분석하고 진단함으로써 새로운 차원의 1급 정교사 연수제도가 지닌 문제점을 밝히고 대안을 강구하기 위해 질적 사례연구를 통해 분석했다. 분석 결과 1급 정교사 제도를 발전시키기 위해서는 장기적 변화요소와 단기적 변화요소를 구분하여 분석하는 작업이 필요한 것으로 나타났다.

홍성수(2016)는 2008년 도입된 입학사정관제의 바람직한 발전 방향을 제시하기 위해 시차이론을 적용하여 입학사정관제의 정책과정을 분석했다. 분석 결과 학생부 종합전형 선발의 적정규모

에 대한 연구가 요구되고, 학생부종합전형 운영 실태를 분석하여 운영의 부실 여부를 살펴서 그 문제점들을 개선해야 한다고 제시했다.

정창무·용해경·이현석(2002)은 1995년 6월 27일 지방선거와 1998년 6월 4일 지방선거에서 인천광역시 입후보자들의 대규모 도시개발공약이 지지율에 어떤 영향을 미치는가를 실증적으로 분석했다. 분석 결과 송도신도시 우선 건설을 주장한 K후보는 송도신도시로부터 거리가 멀어질수록 누적 득표율이 떨어지는 패턴을 보였다. 송도신도시보다 동아매립지를 우선 개발해야 한다고 주장하는 S후보의 누적 득표율은 그 반대 양상을 보였다.

홍성결(2007)은 2006년 광역지방자치단체장 선거에 출마한 후보들의 공약을 SMART라는 분석틀을 통해 분석했다. 분석결과 대체로 우수한 평가를 받은 공약이 많은 지표들은 목표의 적실성, 목표의 구체성, 측정 가능성 등이었고, 상대적으로 미흡한 평가를 받은 공약이 많은 지표는 재원 달성 가능성, 재원의 구체성, 기한의 구체성 등으로 나타났다. 이밖에도 자치단체장 후보가 제시한 공약들이 당선 이후 어떻게 실제 정책으로 이어지는지를 인천시의 사례로 분석한 논문(이철화, 2012), 지방자치단체의 정책결정과정에 관한 연구(송영호, 2008), 지방자치단체의 정책결정과정에 대한 영향요인 연구: 포항시 행정조직개편을 중심으로(박대식, 1997) 등이 있다.

하지만 이 같은 선행연구에도 불구하고 자치단체장 후보가 제시한 공약이 당선된 이후 정책으로 결정되는데 소요되는 시간을 분석한 연구는 없었다. 이러한 점에서 이 연구는 공약 실현의 시간적 요소를 분석한 최초의 연구로서 의의를 찾을 수 있다. 또한 본 연구에서는 선행연구에서 피상적으로 다뤄온 공약을 유형별로 세분화한 뒤 각 유형별 정책화 소요일수를 계산했다는 점에서 선행연구와 차별화된다. 따라서 광역자치단체장 2명이 후보자일 때 제시한 공약이 당선 이후 각 유형별로 정책화되는데 얼마나 많은 시일이 소요됐는지를 분석함으로써 선행연구에서는 이뤄지지 않았던 새로운 각도에서 공약을 검증할 수 있는 방안이 모색될 수 있을 것이다.

주요 선행연구를 요약하면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 선행연구 요약

	연구자	논문주제 및 주요내용	분석방법	주요 변수
법률안, 조례안, 정책의 소요시간 분석	서인석·박형준·권기현(2013)	정책유형과 정책대상집단에 따른 정책결정 소요시간	Wilson의 규제정치이론과 Schneider & Ingram의 대상집단과 정책설계이론에 바탕을 둔 음이항 회귀분석	①정책의 내용 및 특성 ②입법구성원들의 입법경험 및 정당 ③국회 회기 ④정책입법안이 제안된 이후 가결까지 소요시간
	이시원·민병익(2007)	지방정부의 정책결정 소요시간 분석:진주시의회	조례안을 Lowi의 정책분류 방식으로 대별한 뒤 이 분류에 포함되지 않는 조례안은 ALmond & Powell의 추출정책으로 분류	①조례안 성격 ②소관 위원회 ③조례안 발의자 ④지방의회의 시간적 경
	이시원·정준금·민병익(2011)	정책이해관계집단의 참여특성과 정책결정 소요시간	2007년 참여정부에서 추진된 219 정책을 지지집단 여부 등에 따른 소요시간을 T-검정(T-test)과 분산분석(ANOVA).	①지지집단 여부, 지지강도 ②저항집단 여부, 저항강도 ③정부 부처간 관계 ④외부 지지집단 및 저항 집단과 내부지지의 강도

	목진휴(2009)	법률안 국회통과 소요기간의 결정요인에 관한 연구	제14대에서 제17대 국회에서 제정, 개정, 폐지된 법률안을 대상으로 연구. t-검증과 회귀분석기법 사용.	①발의주체 ②발의시기 ③주요선거 ④상임위 구성 ⑤제정안, 개정안 여부
	박순중·최병대 (2016)	조례안 처리 소요시간 분석과 그 함의	14개 광역자치단체를 대상 2007년 7월부터 10년간 발의된 조례안 2876건을 분석.	①지역별 ②조례안 발의자 ③발의시점 ④단점정부, 분점정부 ⑤상임위원장 당적
	최웅식(2016)	정책의제설정과 정책 유형에 따른 정책결정 소요시간 분석	민선 6기 서울시의 25개 기초자치단체 조례안 입법과정의 정책결정에 소요되는 시간 분석. T-검정과 분산분석	①조례안 발의에서 상임 위원회까지 소요시간 ②상임위원회에서 본회의 까지 소요시간.
	김진(2014)	지방의회 입법결과 및 소요시간 영향요인 분석	2003년부터 10년간 발의된 168개 기초 자치단체의 학교급식조례안 제정 소요일수를 로짓분석과 다중회귀분석으로 분석	①재정적 요인 ②정치적 요인 ③주체요인 ④사회적 요인 ⑤확산요인
시차이론 분석	송정인(2017)	자격연수제도의 시차적 분석	2015~2017학년도 1급 정교사 연수과정 참여자 4명 심층면접	①제도의 정합성 ②제도의 변화요소 ③제도의 숙성기간 ④인지상의 시차
	홍성수(2016)	시차이론을 적용한 입학사정관제 정책과정 분석	입학사정관제의 정책과정을 시차이론 적용해 분석.	①제도의 정합성 ②시차적 요소
	김상봉·강주현 (2008)	정책과정의 시차문제 연구	2004년 서울시가 전면개편한 대중교통 체계를 시차이론으로 분석.	①적시성 ②장·단기적 평가 ③정책학습효과 ④대중교통 정책개편의 선후관계
공약 연구	홍성걸(2007)	5·31 지방선거에서의 광역단체장 선거공약에 대한 SMART 분석	2006년 광역지방자치단체장 후보 공약을 SMART 분석틀로 분석.	①건설교통 ②교육 ③복지 ④환경 ⑤경제산업 ⑥기타
	조현걸·박창규 (2000)	6·4지방선거에 선거공약이 유권자의 투표행태에 미친 영향분석	1998년 지방선거 공약이 유권자들의 투표행태에 미친 영향을 설문조사.	①일반유권자들 인식도 ②후보자 선택기준 ③선거공약에 대한 인식 ④지방자치제도와 관련한 인식과 태도
	남진남(2008)	매니페스토운동 활성화 방안에 관한 연구	2006년 지방선거에서 강원도 K시의 지방의원 당선자 공약을 SMART지표로 분석.	①공약 선정 이유 ②목표 ③방법④재원 ⑤기한
	이철화(2012)	선거공약이 정책에 미치는 영향에 대한 연구	지방자치단체선거 후보 공약들이 당선 이후 실제 사업과 결과 다음선거 등에 대한 영향 분석	①후보 공약 수 증가 여부 ②공약이 당선 이후 실제 정책이나 사업으로 이행 되는 정도 변화 추이 ③공약의 예산 규모 변화

Ⅲ. 연구 설계

1. 분석틀

이 연구는 울산시장이 선거과정에서 제시한 공약이 정책화되는데 소요되는 시간을 분석하는 것이 목적이다. 이를 위해 박맹우, 김기현 두 시장의 공약 중 임기 내에 정책화된 공약 239개를 분석 대상으로 하였다.⁶⁾ 분석대상 공약 수는 <표 2>와 같다.

<표 2> 총 공약 수와 분석 대상 공약

구분	김기현	박맹우	계
총 공약수	67개	274개	341개
분석 제외 공약	10개	92개	102개
분석 대상 공약	57개	182개	239개

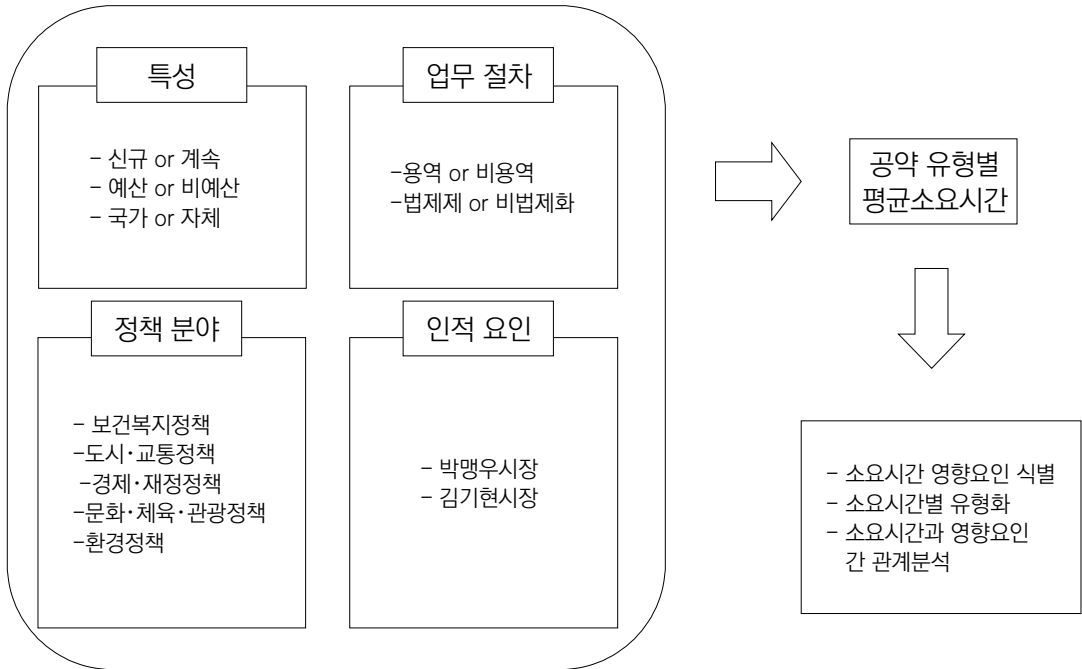
239개 공약을 네 가지 차원에서 분류하였다. 우선 공약의 특성에 따라 신규사업-계속사업, 자체사업-국가사업, 예산사업-비예산사업으로 분류하였으며, 공약 시행을 위한 절차적 측면에서 법제화사업-비법제화사업, 용역사업-비용역사업으로 분류했다.⁷⁾ 그리고 공약을 정책분야에 따라 보건·복지정책, 도시·교통정책, 경제·재정정책, 문화·체육·관광정책, 환경정책 등 5개 정책분야별로 분류하였다.

마지막으로 공약의 작성 주체인 박맹우, 김기현 두 시장의 공약을 구분하여 분석하였다. 그리고 이들 공약의 유형에 따라 정책화 소요일수를 계산하였으며, 이를 통해 소요일수의 차이를 가져오는 요인들을 식별하고 소요일수에 영향을 미치는 요인을 확인하고자 하였다. 이를 위한 연구의 분석틀은 다음 <그림 1>과 같다

6) 전체 공약 341개 중에서 '건전재정 운영'이나 '청렴대책 추진' 등과 같이 정책 추진 일정이 표기되지 않는 공약이나 임기 내 완료하지 못한 공약 등 102개를 제외한 239개를 분석대상으로 했다.

7) 자치단체가 새로 추진하는 신규사업이나 예산이 필요한 사업, 정부 관련부처와 협의과정을 거쳐야 하는 국가사업, 그리고 용역과 법제화가 필요한 사업관련 공약은 다른 유형의 공약에 비해 일반적으로 정책화 소요시간이 긴 것으로 추정할 수 있다. 하지만 이를 명확하게 측정하여 규명한 연구는 없다. 이 연구는 공약의 정책화 소요기간을 공약 유형별로 계량적으로 분석하여 이를 규명해 보고자 하는 데 의의가 있다.

〈그림 1〉 분석틀



우선 공약의 성격이나 특성에 따라 다음 세 가지로 구분하였다. 첫째, 공약을 신규사업과 계속 사업으로 구분했다. 신규사업은 기존에 추진된 적이 없는 새로운 내용을 담고 있는 공약을 말한다. 단체장이 취임 후 새롭게 정책화를 추진하는 공약이라고 할 수 있다. 반면 계속사업은 이전에 추진되던 사업을 공약에 포함시켜 정책화를 추진하는 사업을 말한다. 전임 단체장이 추진하던 것이나, 연임의 경우에는 본인이 이전 임기 중에 시행하던 사업을 공약에 포함시켜 계속 추진하는 경우가 이에 해당한다. 신규사업의 경우 계속사업과 달리 처음으로 정책화 대상이 되는 것인 만큼, 지방의회 심의, 예산확보를 위한 노력 등 행정절차가 필요할 것이므로 계속사업에 비해 소요 일수가 길 것으로 예상된다. 특히 신규사업의 경우 이해관계가 첨예하게 대립하는 집단이 있을 때에는 정책화 소요일수가 상당히 길어질 수 있다.

둘째, 공약을 정책화하는데 예산이 소요되는지 여부다. 공약 중에는 예산이 필요한 사업이 있는가 하면 예산 없이도 시행이 가능한 공약도 있다. 예산이 필요한 공약의 경우 예산확보를 위한 추가적인 노력이 필요하므로 비예산사업에 비해 소요일수가 길어질 것으로 예상된다.

셋째, 공약이 자치단체가 독자적으로 추진할 수 있는 사업인가, 아니면 중앙정부의 지원이나 협력을 필요로 하는 사업인가 여부에 따라 자체사업과 국가사업으로 구분하였다. 구분이 모호한 경우에는 국가보조금이 조금이라도 지원되는 사업은 모두 국가사업에 포함시켰다. 즉 국가보조금 여부를 국가사업과 자체사업의 분류기준으로 삼았다. 국가사업은 통상적으로 많은 예산이 소요되거나 중앙정부와의 협의 절차를 거쳐야 하기 때문에 자체사업에 비해 소요일수가 길어질 수 있을 것이다.

다음으로 공약을 정책화 하는데 필요한 절차적 요소에 따라 소요기간이 달라질 수 있다는 전제 하에, 법제화의 필요성 및 용역 여부를 공약 구분의 준거에 포함시켰다. 첫째, 법제화사업 (Legalized Projects)은 법률이나 규정에 의해 제도적으로 규정된 사업이다. 따라서 중앙정부 승인이나 법률, 대통령령, 자치단체의 조례 등 공식적인 법적 절차를 거치고 입법예고, 지방의회 심의와 용역조사 등 법률이 정한 절차를 밟아 추진하는 사업을 말한다. 비법제화사업 (Non-Legalized Projects)은 법률이나 규정에 의해 명확하게 규정되지 않은 사업을 말한다. 법제화사업은 별도의 법제화를 위한 절차를 거쳐야 하기 때문에 비법제화사업에 비해 소요일수가 길 가능성이 크다.

둘째, 용역 발주 여부도 공약의 정책화 기간에 영향을 미치는 요인이다. 공약을 추진과정에서 시행되는 용역 발주 여부는 법제화와는 다르다. 용역은 행정안전부 예규 '지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준'에 따라 용역을 발주해야 하는 사업을 말한다. 따라서 용역 대상이 되는 사업은 용역 기간이 추가되므로 비용역사업에 비해 정책화 소요일수가 길어질 수 있다.

다음으로 공약을 정책분야별로 구분하여 정책화 소요일수를 분석했다.⁸⁾ 정책분야별 분류 기준은 '시장공약 추진상황'을 토대로 해당 공약을 담당하는 소관 실·국에 따라 보건·복지정책, 도시·교통·안전정책, 경제·재정정책, 문화·체육·관광정책, 환경정책 등 5개 분야로 분류했다. 정책분야에 따라 공약의 소요일수를 파악하면, 자치단체가 정책분야별로 균형 있는 정책을 추진하는데 유용한 자료로 활용될 수 있을 것이다.

마지막으로 김기현과 박맹우의 시장이라는 인적 요인을 포함하여 두 시장의 공약의 정책화 소요일수를 분석했다. 박맹우 시장은 2선 울산시장을 지낸 뒤 3선 시장에 출마하였으며, 김기현 시장은 국회의원 3선을 거친 뒤 울산시장에 처음 출마하였다. 두 사람 모두 같은 정당 소속이기는 하지만, 각각 2선을 거친 지방행정 전문가, 중앙의 다선 정치인 출신이라는 점에서 차이가 있다. 이러한 자치단체장의 인적 요인의 차이가 공약의 정책화 소요기간에 어떤 차이를 가져오는지 분석하고자 한다.

2. 연구방법

이 연구는 분석 대상 공약 239개를 유형별로 분류하여 정책화에 소요된 일수를 산출한 후, 각 유형별 공약과 공약 유형 간 조합의 정책화 평균 소요일수 차이를 분석하였다.⁹⁾ 분석에는 T-검정 (T-test)과 선형 회귀분석 (Regression)을 활용하였다. 회귀분석 모형을 설명하면 다음과 같다. 우선 공약의 정책화 소요일수에 각 공약 유형(특성과 업무 절차)이 영향을 미치는지 다음 모형 (1)에서 분석하였다.

8) 정책의 구분은 일반적으로 로위(Lowi)의 분류를 사용하는 경우가 많지만, 울산시장 후보의 공약을 로위의 분류에 따라 구분하면, 대부분이 배분정책에 해당되어 통계적으로 의미 있는 분석이 불가하였다.(아마 대부분의 지방자치단체장 공약도 마찬가지일 것이다.) 그래서 이 연구에서는 정책 내용별로 구분하였다.

9) 공약을 기록한 자료에는 대부분 정책화 추진 날짜가 '월(月)' 단위로 표시되어 있는 경우가 많았다. 이 경우에는 해당 월의 중간 일인 15일을 정책화 소요일수 산정 기준일로 정하였다. 또한 정책화 시작일이 명시되지 않은 공약에 대해서는 시장의 취임일을 정책화 시작일로 간주하였다.

$$Y_i = \alpha + \beta_1 \text{신규 or 계속}_i + \beta_2 \text{예산 or 비예산}_i + \beta_3 \text{국가 or 자체}_i + \beta_4 \text{용역 or 비용역}_i + \beta_5 \text{법제정 or 비법제화}_i + \beta_6 \text{공약추진자}_i + \epsilon_i \quad (1)$$

종속변수 Y_i 는 공약 i 의 정책화 소요일 수를 log값으로 나타난 값이고, 신규or계속 i 은 공약 i 가 신규사업인지 계속사업인지 여부를 나타내는 이항 변수이다. 예산or비예산 i 은 공약 i 가 예산이 필요한지를 측정하는 이항 변수이고, 국가or자체 i 는 공약 i 가 국가 주도 사업인지 지자체 사업인지를 나타내는 이항 변수이다. 용역or비용역 i 은 공약 i 가 용역이 필요한 사업인지를 나타내는 이항 변수이고, 법제화or비법제화 i 는 공약 i 에 새로운 법 제정이 필요한지를 나타내는 이항 변수이다. 김기현or박맹우 i 는 공약 i 가 김기현이 주도한 공약인지 박맹우가 주도한 공약인지를 나타내는 이항 변수이다.

모형 (2)에서는 각 공약의 정책 분야가 공약의 정책화 소요 시간에 미치는 영향을 분석하였다.

$$Y_i = \alpha + \beta_1 \text{보건복지}_i + \beta_2 \text{도시 교통}_i + \beta_3 \text{경제재정}_i + \beta_4 \text{문화, 체육, 관광}_i + \beta_5 \text{환경}_i + \beta_6 \text{공약추진자}_i + \epsilon_i \quad (2)$$

보건·복지 i , 도시·교통·안전 i , 경제·재정 i , 문화·체육·관광 i , 그리고 환경 i 은 공약 i 가 해당 정책분야에 속하는 공약인지 여부를 측정하는 이항 변수이다. 종속변수는 공약이 정책으로 실행되기까지 소요된 일수를 나타내며, 정책화 소요일수 데이터의 왜도(skewness)를 완화하기 위해 로그 변환된 값을 사용했다. 이는 공약 실행의 속도와 효율성을 평가하기 위해 설정되었으며, 정책 분야별 및 공약 유형별 차이를 분석하는 데 활용되었다. 회귀분석을 통해 각 공약 유형 간 정책화 소요일수 차이의 유의미성을 보다 정밀하게 분석할 수 있을 것으로 판단했다. 마지막으로 각 공약 유형과 정책 분야가 김기현 또는 박맹우가 시장 임기동안 공약의 정책화 소요일수에 유의미한 차이가 있는지를 상호작용 효과를 통해 분석하였다.

이러한 정량적 분석 외에, 질적 연구 방법 중 하나인 ‘참여 관찰(participant observation)’도 일부 활용하였다. 참여 관찰은 “관찰자가 연구하고자 하는 집단의 구성원이 되어 연구 대상을 관찰하는 방법”(김병섭, 2010)으로서, 이를 통해 울산시의 공식 정책 발표 외에도 비공식적으로 이루어지는 정책 행위 및 정책 행위자 간의 역학관계에 대한 부차적인 정보도 파악할 수 있었다.¹⁰⁾ 또한, 공약의 정책화 소요기간 분석과정에서 ‘시장 공약 추진 상황’에 명시된 담당 공무원들과 수회에 걸쳐 인터뷰를 시행하였다.

10) 공동연구자 중 1인은 박맹우, 김기현 등 두 시장의 재임 시기에 울산시청 출입기자로 재직하였으며, 울산시의 전반적인 정책에 대한 비판과 감시 역할을 수행하며 현장의 생생한 정보에 접할 수 있었다.

IV. 분석 결과

1. 공약의 성격에 따른 소요일수

첫째, <표 3>에 제시된 바와 같이, 신규사업 공약의 평균 소요일수는 455.9일로 258일인 계속사업에 비해 197.8일 더 오래 소요된 것으로 나타났으며, 통계적으로도 유의미한 것으로 분석됐다. 계속사업의 경우 이미 사업의 타당성에 대한 검토가 완료된 것은 물론 사업을 둘러싼 이해관계의 갈등도 어느 정도 정리되었을 가능성이 크다. 또한 조례 제정 등 법제화가 필요한 경우에도 이러한 절차가 이미 완료되었기 때문에 추가적인 협의 시간 등이 불필요하다. 예를 들면, 계속사업인 '전통시장 시설현대화·문화관광형 시장 육성' 공약은 이미 이전부터 추진되어 예산이 확보되어 있었으므로, 취임 첫해인 2010년부터 준비작업에 돌입하였다. 그 결과 울산의 33개 시장을 대상으로 287억 원을 들여 58개 사업을 시행하는 정책안을 마련하여, 정책화 소요일수는 184일이었다.

<표 3> 공약의 성격에 따른 소요일수 t-test 분석

구분		개수	평균 소요일수	t
신규사업 여부	신규	104	455.8	-4.26***
	계속	135	258	
자체사업 여부	자체	177	281.1	4.6513***
	국가	62	523.8	
예산 소요여부	예산	203	393.4	-5.17***
	비예산	36	66.1	

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

하지만 신규사업의 경우에는 사업을 수행해야 할 부서를 정하고, 해당 부서는 사업 검토 및 협의를 수행해야 하며, 필요한 경우에는 지방의회의 심의 절차도 새롭게 거쳐야 한다. 예를 들어 '울산생물다양성센터 설립'은 신규사업 공약으로서, 우선 태화강 자연환경조사를 실시하였으며, 이를 토대로 2017년 12월 28일 '자연환경 및 생물다양성 보전에 관한 조례' 개정이 완료되면서 정책화가 이루어졌다. 취임 후 1276일만이다. 이와 같이 신규사업의 경우가 계속 사업에 비해 상당히 많은 시간이 소요된 것으로 나타났고 이는 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었다.

둘째, 국가사업 공약의 정책화 소요일수(523.8일)는 울산시 자체사업 공약 보다 242.7일 더 길었다. 울산시가 독자적으로 추진하는 자체사업 보다 중앙정부의 지원이 필요한 국가사업 관련 공약의 소요일수가 긴 것은, 중앙정부와의 정책 협의 과정에서 많은 시일이 소요되기 때문으로 보인다. 국가사업을 공약으로 채택한 경우 울산지역과 관련된 사업이 일단 중앙정부의 국가사업에 포함되어야 하므로 이를 위해 중앙정부를 설득하는 등 상당한 시간이 필요할 것이다. 자체사업 여부는 정책화 소요기간에 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었다.

셋째, 예산사업 공약은 비예산사업 공약에 비해 정책화 평균 소요일수 무려 6배(327.3일)가 더

길었으며, 통계적으로도 유의미한 차이가 나는 것으로 나타났다. 예산사업의 경우 비예산사업에 비해 사업의 범위나 파급효과가 크고, 예산을 확보하기 위한 과정에서 중앙정부 혹은 유관 기관, 지방의회와 협의과정을 거쳐야 하기 때문이다. 또한 예산이라는 자원을 확보하는 과정에서 나타나는 이익집단을 비롯한 관련 집단의 광범위한 활동 역시 소요시간을 길게 하는 요인이라 할 수 있다(민병익 등, 2012). 예를 들어, 총 2182억의 예산이 소요되는 '태화강 철새공원 조성'은 부지 보상과 매입 절차를 거친 뒤 2013년 12월 15일 공원조성을 완료하기까지 1078일이 소요됐다. 반면 비예산사업인 '근·현대사 연구를 위한 울산학 학술교류 활성화'는 2010년 12월 울산문화원연합회 등 5개 유관기관과 네트워크 구축에 합의하면서 168일 만에 정책화가 이뤄졌다.

2. 공약 수행의 절차에 따른 소요일수

첫째, <표 4>에 제시된 바와 같이, 법제화 공약의 정책화 소요일수는 비법제화 공약에 비해 거의 두 배 이상 소요되며, 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 이는 법제화 사업이 관련 법안 통과 및 시행령 제정 등 복잡한 입법 과정을 거쳐야 하며, 국회나 지방의회 등 다양한 이해관계자와의 협력이 필요하기 때문으로 해석된다. 예컨대 '기간산업 테크노산업단지 조성'은 도시기본계획 변경 승인과 그린벨트(GB) 해제를 위해 4차례에 걸친 중앙도시계획위원회 심의 등의 법제화 과정을 거치느라 1,074일 만에 정책화가 이뤄졌다.

<표 4> 공약수행의 절차적 요인에 따른 소요일수 t-test 분석

구분		개수	평균 소요일수	t
법제화 여부	법제화	21	693	-4.74***
	비 법제화	218	310.5	
용역 여부	용역	41	565.1	-4.38***
	비용역	198	298.3	

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

둘째, 용역사업 또한 외부 전문가나 기관과의 협의, 계약, 수행 과정에서 추가적인 시간이 필요하다는 점에서 정책화 소요일수가 더 긴 것으로 나타났으며, 통계적으로도 유의미한 것으로 분석됐다. 조사, 연구, 자문 등의 외부 용역 결과에 기반하여 정책을 수립해야 하는 특성상 시일이 더 소요된 것으로 보인다. 예를 들어, 법제화와 용역 과정을 모두 거친 '울산시립미술관 건립 사업'은 건립 부지 논란으로 인해 용역 조사를 여러 차례 반복하였고, 공약으로 제시한 박맹우의 임기가 종료된 후 5년이 지난 2009년 8월에야 착공할 수 있었다¹¹⁾.

11) 참여정부의 대통령 주요 정책을 중심으로 한 정책 결정 소요시간 연구(임도빈 외, 2008)에서도 복잡한 입법 및 용역 과정을 거치는 정책이 더 많은 시간이 소요된다는 결과가 나타났다.

3. 공약의 정책분야별 소요일수

정책 분야별 소요일수 회귀분석 결과는 <표 5>와 같다.¹²⁾ 분석결과, 도시·교통·안전 정책이 평균 565.6일로 소요일수가 가장 길었으며, 문화·체육·관광 정책(469.2일), 환경 정책(416.1일), 경제·재정 정책(352.9일), 보건·복지 정책(165.1일) 순으로 나타났다. 이 가운데 보건·복지정책을 제외한 4개 정책은 소요일수 차이가 유의미한 것으로 나타났다.

<표 5> 정책분야별 소요일수 회귀분석 결과

정책분야	분석결과	평균 소요일수
보건·복지정책	0.517 (0.640)	165.1
도시·교통·안전정책	3.826*** (0.575)	565.6
경제·재정정책	2.133*** (0.624)	352.9
문화·체육·관광정책	3.751*** (0.521)	469.2
환경정책	3.665*** (0.542)	416.1
상수(Constant)	3.665*** (0.508)	
관측값(Observations)	239	
결정계수(R-squared)	0.300	

강건(Robust) 표준오차 * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

첫째, 도시·교통·안전 정책 공약은 공공 인프라 구축과 관련된 절차가 많고, 다양한 이해관계자의 요구를 반영해야 하기 때문에 소요일수가 긴 것으로 분석된다. 즉, 공공인프라를 구축하기 위해서는 계획 수립과 예산 검토를 거쳐 정부 및 관련 부처와 협의를 거친 뒤 토지 보상, 설계 등의 복잡한 과정을 거쳐야 한다. 또한 도시개발이나 도로 개설 등에 주민들의 찬반이 엇갈리거나 시민·사회단체의 조직적인 찬반운동 등으로 도로 교통, 안전, 환경, 개발 관련 부서 간에 정책 조정 과정에서 이해가 상충할 경우 소요일수가 늘어난다. 예를 들어, ‘자전거 타기 인프라 확충’ 공약은 자전거 도로 확장과 이용자 보험 가입 도입 과정에서 복잡한 행정적 협의가 필요해 총 1,277일이 소요됐다.

둘째, 문화·체육·관광 정책도 상대적으로 소요일수가 길었다. 이는 문화·관광시설 및 환경 보호 시설 설치가 공공 자원을 투입하여 이루어지는 장기적 성격의 사업이기 때문으로 보인다. 예를

12) 연구방법에서 설명한 바와 같이, 종속변수는 공약 이행에 소요된 일수로 정의되었으며, 데이터의 분포에서 나타나는 왜도(skewness)를 완화하고 분석의 정밀성을 높이기 위해 각 공약의 정책화 소요일수를 로그 변환한 값으로 설정하였다. 도표에는 분석의 편의를 위해 평균 소요일수도 함께 표기했다. 이는 표 5.7.9도 동일하다.

들어, 문화 정책에 속하는 '실내종합체육관 건립' 공약은 공공 자산 및 부지 확보 문제와 울산시 예산 편성과 맞물려 여러 행정적 절차를 거쳐 1,125일 만에 정책화가 완료되었다.

셋째, 환경정책도 소요일수가 길었다. 환경 정책은 환경 보호와 생태계 보존을 목표로 하기 때문에 엄격한 법적 규제를 준수해야 한다. 즉, 공해 관리와 수질 보호, 기후 변화 대응과 같은 환경 정책은 각종 환경 법령에 따라 설계되고 실행되어야 하며, 이 때문에 정책 수립 단계에서부터 세부적인 검토와 수정이 반복되어 시간이 많이 소요되는 것으로 분석된다.

넷째, 경제·재정정책도 유의미하게 소요일수가 길었다. 이는 특정 산업의 육성, 일자리 창출, 중소기업 지원 등 지역 특성에 맞춰 정책을 설계해야 하기 때문에 세밀한 분석과 예산의 적절한 배분, 지방의회와의 협의와 승인 절차, 지역 주민과 사업자 등의 이해관계자의 의견을 수렴해야 하기 때문에 정책화 소요일수가 긴 것으로 분석된다.

넷째, 통계적으로 유의미하지는 않지만, 보건·복지정책의 평균 정책화 소요일수는 165.1일로 565.6일이 소요된 도시·교통·안전정책과 비교하면 거의 1/3 수준이다. 이는 주민들의 기본적인 삶의 질과 복지 수준을 직접적으로 향상시키기 위한 정책이기 때문으로 분석된다. 특히 고령자 지원과 취약계층 지원, 보건 서비스 제공 등은 자치단체에서 오랫동안 지속적으로 시행해온 분야이기 때문에 행정 절차나 지원체계가 비교적 잘 정비되어 있어 정책화가 빨리 되는 것으로 분석된다. 예컨대, '임산부 건강검진 및 산모, 영유아용품 무료대여 확대' '식의약품 안전 강화' 등의 공약은 거의 취임과 동시에 정책화가 이뤄졌다.

4. 공약의 유형 간 조합의 소요일수

공약의 유형을 결합하면 다양한 형태의 공약유형이 등장한다. 사실 공약은, 신규사업이면서 예산이 필요한 경우처럼 여러 성격이 결합된 것이 많다. 따라서 공약의 정책화 소요일수를 보다 정확히 분석하기 위해서는 공약을 여러 유형으로 결합하여 분석할 필요가 있다. 공약의 조합은 2개 유형을 조합할 수도 있고 3개 유형을 결합할 수도 있다. 하지만 이 경우 분석대상 조합 유형이 너무 많아지고(공약 유형을 두 개씩만 결합해도 100개 이상의 조합이 나타난다.), 동시에 결합유형 내에 속하는 공약의 숫자는 현저히 줄어들게 되어 계량적 분석이 어려워지는 문제가 발생한다. 따라서 이 연구에서는 단일 공약 유형 분석에서 정책화 소요일수가 긴 것으로 분석된 신규사업과 예산사업을 중심으로 공약의 조합을 구성하여 분석하였다.

1) 신규사업과 유형별 조합의 소요기간

신규사업과 결합한 공약 조합의 경우, <표 6>과 같이 국가, 예산, 법제화, 용역사업이 그렇지 않은 사업에 비해 소요일수가 유의미하게 길었다. 법제화가 필요한 신규사업 공약의 정책화가 649.1일로 가장 오래 걸리는 것으로 나타났다. 그 다음이 613.4일이 걸리는 신규-용역사업, 571.9일의 신규-국가사업, 그리고 503.2일의 신규-예산사업으로 나타났다. 특히 신규-예산사업은 신규-비에

산사업에 비해 훨씬 더 오래 걸렸다. 이는 신규사업은 기존에 존재하지 않는 새로운 정책이나 프로젝트이기 때문에 정책 기획부터 승인까지 더 많은 준비 기간이 필요한데다 예산 확보 및 배분 과정이 필요하기 때문에 정책화 소요일수가 긴 것으로 분석된다.

〈표 6〉 신규사업과 공약 조합 소요일수 t-test 분석

공약 유형	구분	평균 소요일수	t
자체사업 여부	자체	408.7	2.16**
	국가	571.9	
예산 소요여부	예산	503.2	-3.83***
	비예산	124.2	
법제화 여부	법제화	649.1	-1.93*
	비 법제화	432.9	
용역 여부	용역	613.4	-2.62**
	비용역	405.9	

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

신규-용역사업도 신규-비용역사업에 비해 정책화 소요일수가 길었으나, 그 차이는 신규-예산사업 및 비예산사업보다는 크지 않은 것으로 나타났다. 그리고 신규-국가사업이 신규 자체사업보다 소요기간이 더 길었다. 구체적인 예를 보면, 신규 국비 보조사업으로 추진된 '제2장애인체육관 건립'은 체육관 건립 방침 확정 이후 울산혁신도시에 부지를 확보하고 예산 증액 요청 등의 절차를 거치며 971일이 소요되었다. 반면, 신규 자체사업이었던 '울산대공원 3차 시설 조성'은 168일 만에 정책화가 완료되었다.

〈표 7〉은 회귀분석을 통해 신규사업과 정책분야별 공약의 정책화 소요일수의 영향요인을 분석한 결과다. 분석결과 도시·교통·안전정책은 신규사업으로 추진될 경우 정책 이행 소요일수가 유의미하게 길어지는 것으로 나타났다. 신규-도시·교통·안전정책의 정책화 소요일수도 평균 618.7일로 가장 길었다. 신규사업일 경우 예산 심의와 조정에 더 많은 시일이 소요되고, 또한 신규사업이면서 도시·교통·안전정책은 기존 인프라와 연계되지 않는 경우가 많아 처음부터 구체적인 계획을 세워야하기 때문에 정책화 소요일수가 길어진 것으로 분석된다. 예를 들어, 신규 도시·교통·안전 정책에 속하는 '스마트시티센터 설치' 공약은 사업비 확보, 용역 발주, 통합 플랫폼 구축 등의 절차를 거치며 총 1,080일이 소요되었다.

〈표 7〉 신규사업의 정책분야별 소요일수 회귀분석 결과

정책분야	분석결과	평균 소요일수
보건·복지정책	-0.115 (0.990)	359.3
도시·교통·안전정책	1.207* (0.700)	618.7

경제·재정정책	0.376 (0.822)	413.6
문화·체육·관광정책	1.032 (0.718)	495.5
환경정책	1.068 (0.699)	484.9
상수(Constant)	4.597*** (0.689)	
관측값(Observations)	104	
결정계수(R-squared)	0.109	

강건(Robust) 표준오차 * p<0.1, ** p<0.05, *** p< 0.01

한편 신규·보건·복지정책은 유의미한 차이는 보이지 않지만, 다른 정책에 비해 소요일수가 짧은 것으로 나타났다. 이 정책은 기존의 의료 기관, 복지 시설, 공공 서비스 네트워크를 활용하는 방식으로 추진되는 경우가 많다. 신규사업이라도 새로운 시설을 구축하기보다는 기존 자원을 확장하거나 보완하여 빠르게 시행할 수 있어 소요일수가 짧아질 수 있는 것으로 분석된다. 경제·재정정책과 문화·체육·관광정책, 환경정책은 신규사업이라도 정책화 소요일수에 유의미한 차이가 나타나지 않았다.

2) 예산사업과 유형별 조합의 소요기간

예산사업과 결합한 공약 조합의 경우, <표 8>과 같이 모든 조합에서 유의미한 차이를 보였다. 예산-법제화 사업이 693일로 정책화에 가장 긴 기간이 소요되었고, 그 다음이 563.7일의 예산-용역 사업, 522.2일의 예산-국가사업으로 나타났다. 단일 유형 분석에서 예산 사업과 법제화 사업의 공약이 상대적으로 오래 걸리는 것으로 나타난 것과 동일한 결과라고 할 수 있다. 특히 예산과 법제화가 필요한 공약의 경우 법제화가 필요 없는 공약에 비해 약 두 배 가량 길었다. 예산이 필요한 법제화 사업은 법이 통과된 후에도 예산 확보가 이루어져야 실제로 사업이 시행될 수 있다. 만일 예산 배정이 늦어지면 사업 착수가 지연될 수 있어 정책화 소요일수에 영향을 미치는 것으로 보인다.

<표 8> 예산사업과 공약 조합의 소요일수 t-test 분석

공약 유형	구분	평균 소요일수	t
자체사업 여부	자체	338.1	4.65***
	국가	522.2	
법제화 여부	법제화	693	-4.74***
	비법제화	358.8	
용역여부	용역	563.7	-4.38***
	비용역	351.6	

* p<0.1, ** p<0.05, *** p< 0.01

예산이 필요한 국가사업과 자체사업의 정책화 소요일수 분석에서는 국가사업이 평균 184.1일 더 걸렸다. 국가사업은 필요한 예산을 중앙 정부가 배정하기 때문에 예산 확보를 위한 절차, 배정 시기의 조율 등의 과정이 필요하고, 예산 배정된 후에도 실행 단계에서 예산 사용에 대한 철저한 검토와 관리가 필요하기 때문에 정책화 소요일수가 길어진 것으로 분석된다. 또한 예산이 필요한 용역사업도 정책화 소요일수가 유의미하게 길다. 이 조합의 공약은 정책화에 필요한 예산을 확보하기 위한 중앙정부와의 협의 및 승인절차, 용역수행을 위한 계약 절차가 모두 필요하기 때문이다.

〈표 9〉는 회귀분석을 통해 예산사업과 정책분야별 공약의 정책화 소요일수의 영향요인을 분석한 결과다.

〈표 9〉 예산사업의 정책분야별 소요일수 회귀분석 결과

정책분야	분석결과	평균 소요일수
보건·복지정책	0.894 (0.654)	192.5
도시·교통·안전정책	3.610*** (0.616)	583.8
경제·재정정책	2.294*** (0.581)	387.3
문화·체육·관광정책	3.923*** (0.470)	476.9
환경정책	3.851*** (0.456)	445.5
상수(Constant)	1.491*** (0.391)	
관측값(Observations)	239	
결정계수(R-squared)	0.327	

강건(Robust) 표준오차 * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

분석 결과 예산이 포함된 사업의 경우 대부분의 정책 분야에서 정책 이행 소요일수가 유의미하게 증가하는 것으로 나타났다. 특히 도시·교통·안전정책, 문화·체육·관광정책, 환경정책은 복잡한 행정 절차와 예산 조정 과정으로 인해 정책 이행 소요일수가 길어지는 경향을 보였다. 반면, 보건·복지정책은 다른 분야에 비해 상대적으로 소요일수가 짧았으나, 통계적으로 유의미하지 않은 결과를 보였다.

평균 소요일수도 예산이 필요한 정책분야 가운데 도시·교통·환경정책이 583.8일로 가장 오래 걸렸으며, 문화·체육·관광정책이 476.9일, 환경정책이 445.5일, 재정·경제정책 387.3일, 보건·복지정책 192.5일 순으로 나타났다.

예산이 필요한 도시·교통·환경정책은 도시 정책의 특성상 여러 단계의 검토와 승인, 예산 확보, 인프라 구축 과정이 복합적으로 얽혀 있어 시간이 많이 필요하다. 특히 예산이 필요한 도시·교통·안전정책은 장기적 관점에서 추진되는 경우가 많아 일단 계획 단계부터 밝아야 하므로 소요일수가 길어지는 것으로 보인다. 또한 예산이 필요한 문화·체육·관광정책은 관광지 개발이나 문화

재 인근 시설 건립의 경우, 환경 영향 평가나 문화재 보호법에 따른 승인 절차가 필수적이어서 정책화 소요일수에 영향을 미치는 것으로 파악된다. 또한 이 정책은 계절이나 특정 시기에 맞추어 시행되는 경우가 많다. 예를 들어, 관광지의 시설 개보수는 관광 비수기에 이루어지며, 체육 관련 프로젝트는 대회 일정을 피하거나 대회 일정에 맞춰야 하는 경우가 많아 정책화 소요일수에 영향을 미친 것으로 분석된다.

예산이 필요한 환경정책은 중앙 정부와 지방 정부의 공적 예산과 민간 기업의 자본참여 등 복수의 재정 자원이 혼합되는 경우가 많다. 이에 따라 예산배정을 위한 심의와 승인 과정이 복잡해진다. 또한 특히 예산이 투입되는 대규모 환경정책의 경우 환경단체 등이 법적 소송을 제기하여 정책 시행이 일시 중단되거나 지연될 가능성이 있다. 예컨대 '국가산업단지 주변 완충녹지 조성'은 편입 부지 주민들의 반발 등으로 정책화에 1,277일이 소요됐다. 이밖에 예산이 필요한 경제·재정정책은 이해관계자의 참여와 조율, 경제 상황에 대한 이해의 차이, 법적·행정적 절차 등 여러 요인들의 영향으로 정책화 소요일수가 길어지는 것으로 분석된다.

5. 두 시장의 공약 정책화 소요일수

이 연구의 분석대상 공약은 박맹우와 김기현 등 두 시장의 공약이다. 마지막으로 두 시장 간에 공약의 정책화 소요기간에 어떤 차이가 있는지를 분석하였다. 두 사람은 동일 정당 소속이지만 시장 이전의 배경과 경험에서 많은 차이가 난다. 박맹우는 울산시 관료 출신으로서 재선 시장을 거쳐 3선에 도전하면서 제시한 공약인 반면, 김기현은 3선 국회의원을 역임하며 중앙당 대변인과 정책위원회 의장을 지낸 뒤 울산시장에 처음 출마하면서 제시한 공약이다. 지방행정가로서 경험이 풍부한 박맹우 시장과, 정치인으로서 중앙정치에 익숙한 김기현 시장이 제시한 공약들이 유형별로 정책화 소요일수에 어떤 차이를 보이는지를 분석하여, 자치단체장의 인적 요소의 차이가 미치는 영향을 파악하고자 한다.

1) 공약의 성격별 소요일수

첫째, 신규사업의 경우, <표 10>과 같이 김기현의 정책화 소요일수는 평균 519.4일로 424일인 박맹우에 비해 소요일수가 길었으나, 통계적으로는 유의미하지 않았다. 신규사업인 김기현의 '울산 연구개발 특구지정 추진'은 인접 지역권 내 특구 추가지정에 부정적인 입장을 견지하고 있던 관련자들을 설득하는 등 복잡한 절차를 거쳐 1,095일이 소요됐다. 반면 박맹우의 '울산 산업인 명예의 전당 건립'은 기존 조직을 활용하고 울산공업센터 50주년 기념사업과 연계해 578일 만에 완료되었다.

〈표 10〉 공약의 성격별 소요일수 t-test 분석

구분		평균 소요일수	t
신규사업	김기현	519.4일	-1.28
	박맹우	424일	
자체사업	김기현	335.5일	0.29
	박맹우	268.2일	
예산사업	김기현	440.1일	-1.12
	박맹우	374.7일	
용역사업	김기현	689.7일	-1.79*
	박맹우	485.4일	
법제화사업	김기현	715.8일	-0.26
	박맹우	668일	

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

둘째, 자체사업에서는 김기현의 공약 소요일수가 335.5일, 박맹우는 268.2일이 소요되었다. 자체사업은 시장을 중심 내부결정만 거치면 되므로 상대적으로 단기간이 걸렸으며, 통계적으로 유의미 하지는 않지만 이것도 박맹우의 소요일수가 더 짧은 것으로 나타났다.

셋째, 예산사업에서도 김기현의 정책화 소요일수가 박맹우에 비해 통계적으로 유의미하지 않지만 더 길었다. 김기현은 시장에 당선되기 전 다선 국회의원을 지냈지만, 그가 추진한 예산사업들은 지방자치단체의 특성을 고려할 때 국회의원 시절과는 다른 접근을 요구하는 부분이 많았던 것으로 분석된다. 즉, 국회의원이었을 때는 입법과 예산 심의 과정에 집중할 수 있었으나, 시장직에서는 예산을 배정하고 지역 사회에 직접 적용하는 과정에서 상당한 행정적, 정치적 조율이 필요했던 것으로 분석된다. 예를 들어, ‘동북아 오일허브 가속화’ 공약은 중앙정부와의 협의와 예산 지원 절차, 지역의 이해관계 간의 협의 등의 절차를 거치며 총 1,003일이 소요되었다.¹³⁾

넷째, 용역사업과 법제화사업에서도 김기현이 박맹우에 비해 정책화 소요일수가 길었지만 용역사업만 유의미한 차이를 보였다. 중앙정치 경험이 있는 김기현과 지방행정 경험이 풍부한 박맹우 간의 정책 추진 방식의 차이 때문으로 분석된다.

결국 김기현과 박맹우의 공약 소요일수는, 두 사람의 정치적 배경과 접근 방식에 따라 차이가 있었던 것으로 추정된다. 김기현은 중앙 정치 경험을 살려 보다 장기적이고 체계적인 접근을 추구했다면, 박맹우는 두 차례 울산시장으로 재임하며 지방 행정에 대한 이해와 경험이 풍부한 지방행정가로서 신속하고 실질적인 정책추진을 중시한 것으로 볼 수 있다.

2) 공약의 정책분야별 소요일수

두 시장의 정책 분야별 정책화 소요일수 분석에서는 유의미하지는 않지만, 일부 차이가 발견됐

13) 김기현 시장 시절 정책 입안 부서에 근무한 전직 공무원 A씨는 “이 공약 추진을 위해 김 시장은 국회의원 경험을 살려 오일허브특구 특별법 제정을 위해 연구 용역을 추진하고 입법화를 시도했으나 제대로 추진 되지 못했으며, 관련 법률(석유및석유대체연료사업법)은 임기 만료를 1년여 앞둔 2017년 4월 공포됐다”며 사업추진의 어려움을 설명했다.

다. 즉 경제·재정정책과 문화·체육·관광정책에서는 김기현이 박맹우에 비해 소요일수가 길었으며, 도시·교통·안전정책과 환경정책에서는 두 시장 간 정책화 소요일수 차이가 크지 않았다. 그리고 통계적으로 유의미하지는 않지만 보건·복지정책의 경우 김기현이 더 빠른 것으로 나타났다.

〈표 11〉 공약의 정책분야별 소요일수 t-test 분석

구분		평균 소요일수	t
보건·복지정책	김기현	140.6	-0.42
	박맹우	177.4	
도시·교통·안전정책	김기현	567	-0.03
	박맹우	563.3	
경제·재정정책	김기현	484	-1.13
	박맹우	322.6	
문화·체육·관광정책	김기현	640.3	-1.34
	박맹우	432.9	
환경정책	김기현	415.9	0.00
	박맹우	416.2	

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

첫째, 문화·체육·관광정책에서 김기현의 평균 소요일수는 640.3일로 박맹우(432.9일)보다 긴 것으로 나타났다. 이는 두 시장의 정책방향에 차이가 있었기 때문으로 보인다. 즉 김기현은 문화·관광 분야를 울산의 새로운 성장 동력으로 삼아 대규모 투자와 혁신적인 사업들을 구상하여 공약에 포함시켰다. 예컨대 김기현 공약인 '시민·청소년 문화회관 건립'은 정책화되는데 1,000일 이상 소요됐다. 반면, 박맹우는 기존의 문화·관광 인프라를 강화하고 보완하는 쪽에 중점을 두었기 때문에 빠르게 정책화 할 수 있었던 것으로 분석된다. 예를 들면 '공업탑 리모델링' 공약을 182일 만에 완료하였다.

둘째, 환경정책 분야에서 김기현의 평균 소요일수는 415.9일, 박맹우는 416.2일로 거의 비슷했다. t값은 0.00으로 나타나 두 시장 간에 차이가 없음을 통계적으로 확인할 수 있었다. 환경 관련 정책은 주로 인프라 구축, 규제 강화, 환경 보호 프로그램 등의 형태로 이루어지며, 이 과정에서 법적 요건, 행정적 절차, 그리고 중앙정부와의 협조가 필수적이다. 이러한 정책 특성상, 시장의 행정 경험이나 스타일보다 정책 자체의 구조적 요인이 소요일수에 더 큰 영향을 미쳤을 가능성이 크다. 또한 울산시는 산업도시로서 환경문제가 지역 주민들의 주요 관심사 중 하나였기 때문에 두 시장 간의 차별화된 접근보다는 지역적 요구를 반영한 유사한 전략이 적용되었을 가능성이 높아 정책화 소요일수에 별 차이가 없었던 것으로 분석된다.

셋째, 도시·교통·안전정책은 두 시장간 소요일수 차이가 거의 없었으며, 경제·재정정책은 김기현이 소요일수가 길었으나 통계적으로는 유의미하지 않았다.

넷째, 보건·복지 정책에서는 김기현 시장의 정책화 소요일수가 박맹우보다 짧은 것은 박맹우 시장 재임 중 구축된 인프라를 김기현 시장이 그대로 활용한 것이 영향을 미친 것으로 보인다. 예를 들어, '베이비부머 은퇴설계 교육'과 '장애인 이동편의 증진' 등은 전임 시장의 정책을 기반으로

추진돼 정책화가 빨리 이뤄졌다. 이 같은 전임시장의 정책승계는 정책의 연속성을 유지하면서도 추진 속도를 빨리 할 수 있을 가능성을 보여준다.

V. 결론

1. 분석 결과 요약

본 연구에서는 울산광역시장의 공약을 성격, 정책 분야, 공약 유형의 조합에 따라 분류하여 정책화 소요일수를 분석하였다. 특히, 신규사업과 계속사업, 예산의 필요 여부, 자치단체가 추진하는 자체사업과 국가사업, 법제화 여부, 용역 여부 등 공약의 특성이 정책화 소요시간에 미치는 영향을 확인하였다. 또 김기현 박맹우 시장 간의 공약 정책화 소요기간 차이도 분석했다.

첫째, 공약의 성격에 따른 소요시간을 분석한 결과, 신규사업의 평균 소요시간이 계속사업에 비해 유의미하게 길었다. 이는 신규사업이 정책화 과정에서 다양한 행정 절차와 이해관계자들의 협의 과정을 새롭게 시작해야 하는 반면, 계속사업은 이러한 과정이 이미 완료되어 있는 경우가 많기 때문이다. 예산사업의 경우도 비예산사업에 비해 소요기간이 상당히 긴 것으로 나타났다. 이는 예산 확보 과정에서 중앙정부와의 협의 및 지방의회의 승인이 추가로 필요하기 때문으로 보인다.

둘째, 정책 분야별 분석에서는 도시·교통·안전 분야의 정책화 소요일수가 다른 분야보다 길게 나타났다. 도시 인프라 구축, 교통망 정비 등은 다양한 부서와의 협력이 필요하며, 이해관계자 간의 갈등 조정 과정을 거쳐야 하기 때문으로 분석된다. 반면, 보건·복지정책은 상대적으로 소요시간이 짧았다. 이는 행정 체계와 지원 구조가 이미 마련되어 있는 경우가 많기 때문으로 분석된다.

셋째, 공약의 유형별 조합에 따른 분석에서, 예산이 필요한 신규사업, 국가사업, 법제화 사업이 결합된 공약의 경우 소요시간이 유의미하게 길었다. 이러한 유형은 예산 확보와 중앙정부와의 협의 과정이 필수적이며, 법률적 절차를 동반하는 경우가 많아 복잡한 절차가 정책화 소요일수를 길게 하는 요인으로 분석된다.

넷째, 김기현과 박맹우 두 시장의 공약을 비교한 결과, 정책화 소요시간에 유의미한 차이가 나타났다. 박맹우는 재임 기간 동안 추진한 공약이 상대적으로 정책화 소요일수가 짧았는데, 이는 계속사업 위주의 정책을 통해 그동안의 행정 경험과 기존 인프라를 적절하게 활용한 결과로 해석된다. 반면, 김기현의 경우 신규사업 공약이 많아 정책화 소요시간이 상대적으로 길었다. 국회의원 출신으로 중앙 정치 경험이 풍부하지만, 지방행정에 적응하는 과정에서 나타난 차이로 볼 수 있다.¹⁴⁾

14) 울산시 기획관리실 등 정책 입안부서에서 근무한 고위공무원의 증언에 따르면, “박 시장은 ‘행정의 달인’이라는 말을 들을 정도로 지역 실정에 맞는 사업을 신속하게 추진했다면, 김 시장은 정부와 국회와의 협조를 쉽게 얻으면서 울산의 숙원사업을 많이 해결했다”고 한다.

2. 연구의 함의

이와 같은 분석결과를 통해 지방자치단체장이 제시한 공약의 특성이나 내용에 따라 공약이 정책으로 전환되는 데 소요되는 시간적 차이를 확인할 수 있었다. 이러한 연구 결과는 다음과 같은 함의를 제시하고 있다.

첫째, 정책 유형별 소요일수 차이는 공약이 가진 특성에 따라 정책화 과정이 상이하게 진행될 수 있음을 시사한다. 예를 들어, 보건·복지정책은 상대적으로 빠르게 정책화된 반면 도시·교통·안전정책이나 문화·체육·관광정책은 정책화에 상당한 시간이 소요되었다. 이러한 차이는 정책의 특성에 따라 요구되는 행정 절차의 복잡성, 이해관계자들의 다양한 입장 조율, 중앙정부와의 협력 수준 등이 달라지고 이로 인해 소요 시간에 차이가 있을 수 있음을 보여준다. 따라서 지방자치단체장이 공약의 정책화를 위해서는 각 정책 분야의 특성을 고려하여 실행 계획과 우선순위를 설정할 필요가 있다. 특히, 도시 인프라 관련 정책은 지역사회의 다양한 이해관계자들의 요구를 수용하고, 예산 확보와 같은 실질적 요소를 고려한 장기적인 계획을 통해 접근할 필요가 있다는 것을 시사한다.

둘째, 예산이 정책화 소요일수에 미치는 영향이 큰 것으로 나타났다. 본 연구에서 예산사업의 경우 비예산사업에 비해 소요일수가 유의미하게 길게 나타났는데, 이는 자치단체장이 공약을 실행하기 위해 필요한 재원을 확보하는 과정이 정책화 속도에 큰 영향을 미칠 수 있음을 시사한다. 예산 확보는 단순히 정책 실행에 필요한 자금을 마련하는 과정을 넘어 관련 기관 및 중앙정부와의 조율, 예산 승인 과정 등 다양한 행정적 절차를 수반한다. 따라서 자치단체장 후보가 예산을 요하는 공약을 제시할 경우, 예산 확보의 가능성이나 협의 과정에서 발생할 수 있는 지연 요인을 충분히 고려하여 정책의 우선순위를 배정하고, 실현 가능성을 검토하는 것이 중요하다.

셋째, 정책화 과정에서 필요한 절차인 법제화와 용역의 영향 또한 중요한 시사점을 제공한다. 공약 중 법제화가 필요한 사업, 그리고 용역사업의 경우 비법제화 공약이나 비용역 사업에 비해 정책화 소요일수가 유의미하게 길어지는 경향을 확인하였다. 이는 법제화와 용역 과정이 행정 절차의 복잡성을 증가시키고, 이해관계자들의 협력이 필요한 경우가 많기 때문으로 볼 수 있다. 특히 법제화 공약은 국회나 지방의회에서의 법률심의 과정, 다양한 이해관계자들 간의 조율이 요구되기 때문에 추가적인 시간 소요가 불가피하다. 이에 따라 자치단체장들은 법제화가 필요한 공약을 추진할 때, 예산과 행정 절차 뿐만 아니라 법적 제약 사항에 대한 사전 검토와 실질적인 공약 실현 가능성을 철저히 분석할 필요가 있다. 또한 용역사업은 외부 기관과의 협력 과정을 포함하기 때문에, 공약을 실현하는 데 필요한 전문 인력 및 자원의 조달 가능성에 대한 사전 계획이 필수적이다.

넷째, 지방자치단체 공약의 정책화 과정에서는 중앙정부의 역할과 지원도 중요한 요소이다. 중앙정부의 개입이 필요한 국가사업으로 추진된 공약의 경우 지방정부 차원의 자체사업보다 더 많은 시간이 소요되는 것으로 나타났다. 이는 중앙정부와의 협력 및 승인 절차에서 시간이 많이 걸리기 때문이다. 특히 중앙정부의 예산 지원이 필요한 공약의 경우, 중앙정부와의 긴밀한 협력이

필수적이며, 이러한 협력 관계가 정책화 속도를 좌우할 수 있다. 따라서 지방자치단체장은 공약을 제시할 때 중앙정부와의 관계 및 지원 가능성을 염두에 두고 계획을 세울 필요가 있다. 향후 지방자치단체장들은 공약 이행을 위해 중앙정부와의 협력 체계를 강화하고, 공약 실현 가능성을 높일 수 있는 전략적 방안을 마련해야 할 것이다.

마지막으로 본 연구는 유권자들이 공약 실현 가능성과 정책화 소요일수를 고려할 수 있는 기회를 제공한다는 점에 의의가 있다. 공약이 유형에 따라 정책화 소요일수의 차이를 보이는 현상을 이해함으로써, 유권자들은 선거 과정에서 후보자의 공약이 얼마나 실현 가능하고, 어느 정도의 시간이 소요될지에 대해 보다 현실적인 평가를 내릴 수 있을 것이다. 이는 선거가 단순한 공약 제시의 장에 그치는 것이 아니라, 공약의 실현 가능성과 구체적 실행 계획을 심사하는 민주적 기회로 발전하는 데 기여할 수 있다.

결론적으로 본 연구는 지방자치단체장의 공약을 정책화하는 과정에서 발생하는 시간적 차이를 이해하고, 공약 실현을 위한 정책적 전략 수립에 중요한 정보를 제공한다. 단체장이 제시한 공약이 정책화되는 데는 단체장의 의지 못지않게 유형별로 소요시간이 다르다는 점을 인식하는 계기가 될 것이다. 이와 함께 향후 지방자치단체장들의 정책 수립 및 실행 과정에서 더 나은 관리 및 실행 방안을 모색하고, 유권자들에게도 공약의 현실성과 정책화 가능성을 평가하는 근거를 제시하는 데 기여할 수 있을 것이다.

3. 연구의 한계 및 후속 연구의 필요성

본 연구는 자치단체장의 공약이 정책화되기까지의 소요시간을 유형별로 분석하였지만, 몇 가지 한계점이 존재한다.

첫째, 분석 대상이 울산광역시장 선거의 공약에 한정되어 있어, 다른 지역의 자치단체장 공약에 대한 일반화를 하기에는 무리가 있다. 각 지역의 정치적, 경제적 환경, 예산 구조 등이 다를 때 문에 다른 지역의 자치단체장 공약에 동일한 결과를 적용하기는 어렵다. 추후 연구에서는 다양한 지역을 대상으로 분석하여 연구 결과의 외적 타당성을 높이는 것이 필요하다.

둘째, 공약의 세부 내용에 따른 차이를 충분히 반영하지 못했다. 공약 유형을 신규사업과 계속사업, 예산사업과 비예산사업 등으로 구분하여 분석하였지만, 공약의 구체적인 내용이나 복잡성, 이해관계자 간의 갈등 정도와 같은 요소들은 분석에서 다루지 못했다. 이러한 요소들도 정책화 소요시간에 영향을 미칠 수 있는 중요한 변수이므로, 후속 연구에서는 공약의 세부 내용을 더 깊이 있게 분석할 필요가 있다.

셋째, 정책화의 질적인 측면에 대한 고려가 부족했다. 본 연구는 정책화 소요시간에 초점을 맞추었으나, 정책이 얼마나 효과적으로 실행되었는지, 공약의 실현이 주민의 삶에 미친 영향 등 정책의 성과와 효과성에 대한 분석은 이루어지지 않았다. 정책이 제시시간에 실행되었다고 해서 반드시 성공적이었다고 할 수는 없으므로, 추후 연구에서는 정책화 소요시간 뿐 만 아니라 정책의 질적인 성과도 함께 고려하는 것이 필요하다.

넷째, 본 연구는 공약이 기한 내에 정책으로 실현된다는 전제 하에 진행되었다는 점에서 한계를 가진다. 자치단체장 후보는 당선 이후 공약을 정책으로 실현할지에 대해 철저한 검토 과정을 거쳐야 하지만, 본 연구에서는 그러한 과정 없이 단순히 정책화 소요 일수만을 분석했다. 어떤 공약의 경우 상황이 바뀌어 정책으로 실현되는 것이 사회 통념상 바람직하지 않을 수 있으며, 이러한 사례들에 대한 보다 면밀한 후속 연구가 필요하다.

이러한 한계점에도 불구하고, 본 연구는 자치단체장의 공약이 정책으로 실현되기까지 걸리는 시간을 유형별로 분석한 첫 번째 연구로서 의미가 있다. 본 연구를 통해 자치단체가 공약 추진의 우선순위를 정하는데 유익한 참고자료가 될 것이다. 후속 연구에서는 위의 한계점을 보완하여 보다 심층적인 분석이 이루어지기를 기대한다.

참고문헌

- 김병섭. (2010). '편견과 오류 줄이기-조사연구의 논리와 기법', 서울 법문사.
- 김상봉·강주현. (2008). 정책과정의 시차문제에 관한 연구: 서울시 대중교통정책 개편 사례. 「지방정부연구」. 12(1): 7-23.
- 김영하. (2006). 선거공약의 실현가능성 분석을 위한 예비적 고찰: 국내 선행연구의 검토를 중심으로. 「대한정치학회보」. 13(3): 403-436.
- 김진. (2014). 지방의회 입법결과 및 소요기간의 영향요인 분석: 기초자치단체 학교 급식조례안을 중심으로. 서울대학교대학원 행정학석사학위논문.
- 김현조·박영강. (2006). 민선단체장 10주년의 시정성과 평가, 「국제정치연구」, 9(2): 139-162.
- 남규근. (2008). 정책학: 이론과 경험적 연구. 서울 박영사.
- 남진남. (2008). 매니페스토운동 활성화 방안에 관한 연구. 강원대학교 산업대학원 석사학위 논문.
- 목진휴. (2009). "법률안 국회 통과 소요기간의 결정요인에 관한 연구." 「한국행정논집」. 21(3): 821-837.
- 문우진. (2023). '대의 민주주의와 한국 정치제도'. 서울, 버니온더문.
- 민병익·이시원. (2012). '정책결정 소요시간이 정책성과에 미친 영향'. 「지역과 세계」, 36(1): 85-118.
- 민병익·이시원·정준금. (2011). 정책이해관계집단의 참여 특성과 정책결정 소요 시간. 「한국정책 분석학회보」. 21(3): 179-206.
- 박순중·최병대. (2016). 조례안 처리 소요시간 분석과 그 함의. 「한국정책학회보」, 25(2): 1-28.
- 서인석. (2013). 국회 입법과정에서의 정책산출의 영향요인에 관한 연구: 사회복지 지법안 및 과학 기술법안 분석을 중심으로. 성균관대학교 국정관 리대학원 박사학위논문.
- 서인석·박형준·권기현. (2013). 정책유형과 정책대상집단에 따른 정책결정 소요시간: 발의 법률안의 통과기간의 영향요인 탐색연구. 「한국행정학보」. 47(2): 55-83.
- 송희준. (1999). 시민사회와 행정 국가와 시민사회의 관계-이론적 개관과 실천적 전망, 「한국행정 연구」, 8(1): 5-28.
- 윤영진. (2016). '새지방재정론'. 서울 대영문화사.

- 이시원·김준기·임도빈·정준금. (2007). 정책결정 소요시간의 분석. 한국행정학회 학술발표논문집, 2007(12): 1-20.
- 이시원·민병익. (2007). 지방정부의 정책결정 소요시간 분석: 진주시 의회의 조례 결정사례를 중심으로. 「지방정부연구」. 11(3): 73-90.
- 이현출. (2006). 5.31 지방선거와 매니페스토(Manifesto) 운동. '지방자치'(통권 212호). 미래한국 재단: 6-11.
- 이철화. (2012). 선거공약이 정책에 미치는 영향에 대한 연구. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 임도빈. (2007). 시간의 개념분석: 행정학 연구에 적용가능성을 중심으로. 「한국행정학보」. 41(2): 1-21.
- 임도빈·이시원·김준기·정준금. (2008). 정책결정 소요시간에 관한 연구: 참여정부의 대통령 주요 정책을 중심으로. 「한국정치학회보」 42(3): 5-28.
- 정정길·정준금. (2003). 정책과 제도변화의 시차적 요소. 「한국논총」. 41(2): 177-202.
- 정정길 외. (2022). 정책학개론. 서울: 대명출판사.
- 조현결·박창규. (2000). "6·4지방선거에서 선거공약이 유권자의 투표행태에 미친 영향분석-대구 경북지역 유권자들의 의식조사를 중심으로-". 「대한정치학회보」. 8(2): 234-245.
- 최용식. (2016). 정책의제설정과 정책 유형에 따른 정책결정 소요시간 분석. 한국외국어대 대학원 석사학위 논문
- 홍성결. (2007). 5·31 지방선거에서의 광역단체장 선거공약에 대한 SMART 분석. 「한국정책학회보」. 16(3): 1-24.
- 홍성결·강효진·우윤성. (2006). "5·31 지방선거 공약에 대한 스마트 분석". 한국정책학회 2006년 추계학술대회 세미나 자료: 1-24.
- 홍성수. (2016). 시차이론을 적용한 입학사정관제 정책과정 분석. 광운대학교 박사학위논문.
- Anderson, J. E. (1984). *Public Policy Making*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Carpenter, Daniel P. (2005). Why Do Bureaucrats Dely? Lessons from Stochastic Optimal Stopping Model of Agency Timing, with Applications to the FDA. in Krause, Geronge A. and Kenneth J. Meier.(eds.) *Politics, Policy, and Organizations Frontiers in the Scientific Study of Bureaucracy*. Ann Arbor: The University Press.
- Cawson. A. (1986). *Corporatism and Political Theory* (N. Y.: Basil Blackwell).
- D. Marsh. (1998). "The Development of Policy Network Approach," D. Marsh(ed.), *Comparing Policy Networks*: Open University Press.
- Diesing. P. (1962). *Reason in Society: Five Types of Decisions in Their Social Contexts*. Urbana: University of Illinois Press.
- Dror, Yehezkel. (1968). *Public Policymaking Re-Examined*. Scranton: Chandler Publishing Company.
- D. Truman. (1971). *The Governmental process*. N. Y.: Alfred A. Knopf.
- Dye, Thomas R., (1984) *Under Standing Public Policy*. 5th ed., Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc.

- Downs, Anthony. (1967). *An Economic Theory of Party Competition*. London & New York: Wiley.
- Gormley, William. (1983). *Policy, Politics, and Public Utility Regulation*.
- Lasswell, H. D. (1951). "The Policy Orientation," H. D. Lasswell & D. Lerner (eds). *Policy Sciences*, California: Stanford Univ, Press, 3-15.
- Maxwell, S. E. (2004). The persistence of underpowered studies in psychological research: Causes, consequences, and remedies. *Psychological Methods*, 9(2), 147-163.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time*. Princeton: Princeton University Press.
- Pierson, P. (1993) S. G. B. Henry and M. Desai, (1975), *Fiscal Policy Simulation and Stabilization Policy*.
- Pfeffer J. (1981). *Power in Organization*, Boston: Pitman.
- Robertson. D. (1976). *A theory of Party Competition*. London & New York: Wiley.
- Rourke, Francis. (1976). *Bureaucracy, Politics and Public Policy*, Boston: Little, Brown and Company.
- Schmitter. P. C. (1979). Still the Century of Corporatism?, in P. C. Schmitter and G. Lehmbruch (eds), *Trends Toward Corporatist Intermediation* (Beverly Hills: Sage Publications).
- Wilson, James Q. and John J. Dilulio, Jr. (2004). *American Government: Institutions and Policies*. Boston, MA: Houghton Mifflin Company.

정재락(鄭在洛): 울산대학교 일반대학원 박사 과정을 2019년 수료했다. 연구 관심 분야는 지방자치단체장 공약과 지역사회에서 언론의 역할 등이다. 부산일보 기자로 언론인 생활 시작, 동아일보 사회부 부산울산경남 취재본부장 등을 역임했다. 저서로는 동아일보 칼럼 모음집 "내가 틀렸을 수 있습니다"(2023, 바니디나인)가 있다. 현재 울산시 산하 울산연구원 울산역사연구소에 근무하고 있다.(raks1123@naver.com)

정기훈(丁紀勳): 2018년 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하였으며, 이후 한국국제개발연구원(KDIS)과 서울대학교 행정대학원에서 박사후 연구원으로 활동하였다. 현재는 울산대학교 사회과학대학 행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요 연구로는 "Revisiting Theory of Social Capital: Can the Internet Make a Difference?"(2024), "The Capacities of Local Government in Early Response to COVID-19: Evidence from South Korea"(2024), "Who Becomes a Civil Servant? Evidence from a Decade of Youth Panel Analysis"(2024) 등 다수 논문을 발표하였다. 연구 관심 분야는 디지털 리터러시, 인사 제도, 민주주의와 정부 경쟁력 간의 관계 등이다.(keehoonchung@gmail.com)

정준금(丁俊錦): 서울대학교에서 행정학박사학위를 받고, 현재 울산대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책학, 환경정책, 시차이론 등이다. 저서로는 정책학원론(공저), 환경정책론, 새로운 패러다임 행정학(공저) 등이 있다. 최근 논문으로는 "정부변동에 따른 정책변동의 사례분석", "정책연구의 경향과 과제", "Social Responsibility and Local Government: Soft Budget Constraint and Internal Decision Making Process" 등이 있다. 한국지방정부학회 회장, 편집위원장 등을 역임하였다.(jkjung@ulsan.ac.kr)

Abstract

A Study on the Time Required for the Policy Making of Local Government Heads' Pledges: Focusing on the Pledges of Ulsan Metropolitan City Mayor

Jeong, Jae Rak

Chung, Kee Hoon

Jung, Joon Keum

This study examines the time required for the policy implementation of campaign pledges made by local government leaders. A total of 239 pledges by Park Maeng-woo (5th term) and Kim Ki-hyun (6th term), former mayors of Ulsan Metropolitan City, were categorized by type, and the days required for policy implementation were analyzed. Using T-tests and linear regression analysis, the findings revealed that pledges classified as “new, national, budgeted, legislated, and research-based” required significantly more time for implementation compared to those categorized as “continuing, local, non-budgeted, non-legislated, and non-research-based.” Among policy domains, pledges related to urban, transportation, and safety policies required the longest implementation times. Furthermore, budget-related pledges consistently took the longest to implement across all types, indicating that securing funding is a critical factor influencing the implementation process.

This study underscores the temporal variations in the policy implementation of campaign pledges based on their characteristics and sheds light on the challenges of fulfilling campaign promises. By identifying key factors such as budget dependency and project type, the findings provide practical insights for local government officials to improve policy planning and execution. Additionally, this research offers a valuable resource for voters, enabling them to better evaluate the feasibility and practicality of campaign pledges.

Key Words: policy making time, pledges of local government head, types of pledges, policy sphere