

발 표 1

‘살기 좋은 지역 만들기’와 지역 거버넌스

박 재 목

(충남대학교 사회학과 교수)

-
- 문제의 제기
 - 거버넌스와 지역 거버넌스
 - 지역 거버넌스의 사례 검토
 - 맺음말 : 대안적 지역 거버넌스의 모색
-

‘살기 좋은 지역 만들기’와 지역 거버넌스

I. 문제의 제기

최근 정부가 국가균형발전 차원에서 역점 사업의 하나로 추진하고 있는 ‘살기 좋은 지역 만들기’는 ‘공간의 질’과 ‘삶의 질’을 제고하는 ‘살기 좋은 지역’ 창조라는 비전을 내걸고 이러한 비전하에 쾌적하고 아름답고 특색 있는 지역공동체를 만드는 것을 목표로 삼고 있다. 또한 이러한 목표 하에 ‘고품격 생활환경 조성,’ ‘경관과 건축문화의 질 제고,’ ‘도농상생형 복합생활공간 조성,’ ‘지역공동체 복원 및 형성,’ ‘지역별 특화브랜드 창출’ 등을 주요 과제로 제시하고 있다(〈그림 1〉 참조).

사실 ‘살기 좋은 지역 만들기’와 같은 대안적 지역 만들기는 전 세계적인 움직임의 하나이다. 이념, 목적, 방법 등에 있어서 일정한 편차를 보이는 다양한 형태의 지역 만들기 운동들이 이미 국내외에서 전개되어 왔기 때문이다. 우리에게 가장 널리 알려진 ‘주민참여형’ 지역 만들기 운동의 외국 사례로는 1960년대부터 시작되어 약 40여년의 전통을 갖고 있는 일본의 마치즈쿠리(まちづくり) 및 무라오코시(むらおこし) 운동을 들 수 있다. 또한 미국에서도 1990년대 초반부터 도시계획전문가들에 의해 ‘스마트 성장’(smart growth) 및 신도시주의(new urbanism) 운동이 전개되어 왔다. 최근에는 이러한 운동과 함께 브라질의 꾸리찌바(Curitiba), 독일의 프라이부르크(Freiburg) 등을 모델로 삼은 생태도시 또는 지속가능한 도시 만들기도 확산되고 있다. 국내에서도 정부가 ‘살기 좋은 지역 만들기’를 주창하기 이전부터 적지 않은 수의 지역 만들기 사례가 민간주도로 전개되어 왔다. 서울 성미산지킴이운동에서 출발된 마포지역의 공동체 만들기 운동, 부산 반송동 ‘희망세상’의 공동체 만들기 운동, 대구 삼덕동에서 시작된 ‘담장 허물기’ 운동, 홍성 문당리의 환경농업마을 만들기 등은 이러한 민간주도 운동의 대표적인 사례이다.

지난 40년간 우리 사회에서 진행되어온 지역적 양극화(regional polarization)와 그와 연관되어 악화 일로를 걸어온 공간의 질 및 삶의 질의 현실에 비춰볼 때 ‘살기 좋은 지역 만들기’는 만시지탄을 느끼게 하는 정책이라 아니할 수 없다. 1960년대 이후 진행된 급속한 도시화는 ‘농촌 탈출’(rural exodus)과 동전의 양면을 이루는 과정으로서 도시와 농촌 모두에게 심각한 문제를 안겨주었다. 도시에서는 인구의 급속한 유입과 이로 인한 공간의 무분별한 확장으로 ‘공간의 질’과 ‘삶의 질’이 모두 지속적으로 악화되어 온 반면에

농촌에서는 대규모적이고 지속적인 이촌향도로 인해 인구의 과소화(過疎化)와 이로 인한 공동체 해체가 급속하게 진행되어 왔다(박재묵, 2007: 1).

때늦은 정책이기는 하지만 ‘살기 좋은 지역 만들기’는 확실히 종전의 ‘지역사회개발’ 담론에서는 볼 수 없었던 몇 가지 뚜렷한 강조점을 담고 있음이 주목된다. 새로운 강조점이라 할 수 있는 것은 크게 보아 네 가지이다. 그것은 (1) ‘양적 성장’이 아닌 주민의 실질적인 ‘삶의 질’에 대한 강조, (2) ‘공간의 질’, 즉 지역의 환경·생태적 조건에 대한 강조, (3)지역 발전 노선의 다양성에 대한 강조, (4)사업 기획과 집행에 있어서 주민의 주도적 역할에 대한 강조 등이다(박재묵, 2006: 45). 한마디로 말해서 ‘살기 좋은 지역 만들기’는 내생적 발전(endogenous development)을 기본 전략으로 내세우고 있다.¹⁾ 물론 이러한 내생적 발전 전략이 실제 사업 수행 과정에서 제대로 구현되고 있다고 보기는 어려운 점이 있지만, 적어도 이러한 전략의 표방이 과거 관 주도하에 토목공사 위주로 획일적 양상으로 전개된 지역개발정책에 대한 성찰을 반영하고 있다는 점에서 주목할 가치가 있다.

위에서 말한 네 가지 새로운 강조점 가운데서도 가장 주목되는 것은 그 추진방식이다. 즉, 지역사회 또는 주민이 자율적으로 사업을 기획하고 자기 책임 하에 추진케 한다는 것이 크게 강조되고 있다. 이처럼 추진방식을 지역주도형 또는 주민참여형으로 설정한 것은 각 지역이 보유하고 있는 고유한 자원과 자산을 활용하여 특색 있는 지역을 만들어 나가게 한다는 ‘살기 좋은 지역 만들기’ 정책의 기본 방향과도 일치한다. 지역주도형 또는 주민참여형은 중앙정부의 역할을 제도 개선과 지원으로 제한하고 그 대신에 사업의 구상과 관련 계획의 수립 및 사업 추진은 주민과 지자체가 주도케 한다는 것을 의미한다(<그림 2> 참조).

문제가 되는 것은 지역주도형 또는 주민참여형의 구체적인 실현 방법이다. 달리 말하자면, ‘살기 좋은 지역 만들기’의 추진 주체를 어떻게 형성해야 하는가가 핵심적인 과제라 할 수 있다. 어떤 점에서 추진 주체의 형성은 ‘살기 좋은 지역 만들기’ 사업을 추진하는데 있어서 가장 중요하면서도 해결하기 어려운 조건이라 할 수 있다. 다른 나라의 성공

1) 이재은은 宮本憲一(1989)이 주창한 내생적 발전을 ①대기업과 중앙정부에 의한 개발사업이 아니라 그 지역의 기술·산업·문화를 토대로 해서 지역 내 시장의 발전을 중시하고, 지역의 주민이 학습하고 계획하고 경영하며, ②환경보전의 틀 안에서 개발을 고려하고, 자연의 보전과 아름다운 거리를 만드는 경로를 중시하고 복지와 문화의 향상을 통해 주민생활을 풍요롭게 만드는 종합 목적을 가져야 하며, ③산업발전에 있어서 특정업종에 한정하지 않고 지역 내에 다양한 산업연관구조를 창출하고, 부가가치가 그 지역에 귀속되도록 지역경제의 질적 발전을 도모하며, ④주민참가를 제도화하고 자치단체가 주민의 요구에 기초하여 공공목적을 위해 자본과 토지소유를 규제할 수 있는 강력한 자치권을 형성하는 것으로 정리하고 있다(이재은, 2007: 11).

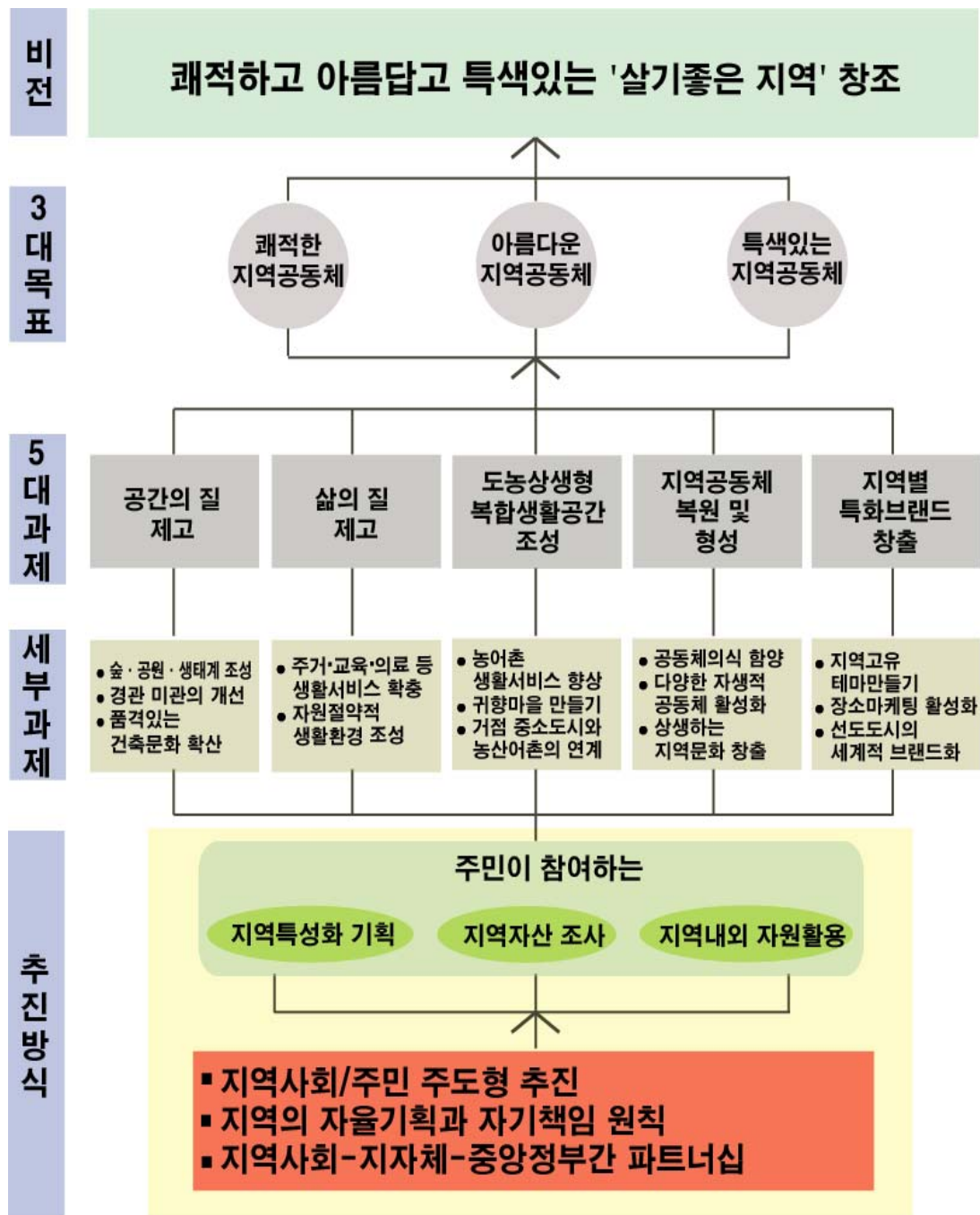
사례를 분석한 기존 연구들은 지역사회의 변화를 이끌어낸 힘의 원천으로 지자체장의 탁월한 리더십과 지역 주민의 적극적 참여를 강조하고 있다(박용남, 2006: 448; 451; 박광순 등, 2001a: 253-260; 박광순 등, 2001b: 77-78).

연구자에 따라서는 개발도상국과 선진국 간에 주된 성공 요인이 서로 다르게 나타나고 있음을 강조하기도 한다. ‘개발도상국의 경우, 살고 싶은 도시는 뛰어난 전문성과 탁월한 리더십을 가진 지자체 단체장에 의해 만들어지는 것이 아주 보편적인 현상’인 반면에 ‘오랜 지방자치의 전통과 역사를 가진 선진국의 환경적으로 건전하고 지속가능한 도시들은 대부분 주민 참여와 협치를 중요시하는 단체장들에 의해 만들어지고 있다’는 것이다(박용남, 2006: 448). 그러나 단체장의 리더십과 주민참여는 비록 사업 수행의 단계에 따라 다른 비중으로 영향을 미치기는 하겠지만, 기본적으로 양자는 성공적인 지역사회 만들기에 없어서는 안 될 핵심 요건이라고 할 수 있다. 일본 마치즈쿠리의 대표적인 사례로 알려져 있는 유후인(湯布院)의 경우에는 정장(町長) 주도, 즉 단체장 주도와 주민 주도가 연속적으로 나타난 것으로 분석되고 있다(박광순, 2001b: 253).

따라서 ‘살기 좋은 지역 만들기’의 성공 요인은 리더십 또는 주민참여 중 어느 한 가지가 아니라 양자의 결합에 있다고 보는 것이 타당하다. 어떤 점에서 단체장이나 민간인 리더십이 ‘살기 좋은 지역 만들기’의 상수(常數)라고 한다면, 잘 작동하는 거버넌스(governance)의 구축과 이를 통한 주민 참여의 확보는 변수(變數)에 속한다고 할 수 있다. 이러한 배경에서 이 글에서는 ‘살기 좋은 지역 만들기’를 위한 지역 거버넌스를 탐색해 보는 데 초점을 맞추고자 한다. 이를 위해 먼저 거버넌스와 지역 거버넌스의 개념에 대해 간략하게 살펴보고 이어서 한국 지역 거버넌스의 대표적인 사례와 성공적인 사례를 살펴본 후 지역 거버넌스 형성의 방향을 제시해 보고자 한다.



<그림 1> 살기 좋은 지역 만들기의 추진 전략
출처 : 박동진(2006): 19쪽.



<그림 2> 살기 좋은 지역 만들기 정책의 체계

출처: 대통령자문 국가균형발전위원회 홈페이지
 (http://www.balance.go.kr/policy/policy8.php?t_menu=1&l_menu=8)

II. 거버넌스와 지역 거버넌스

일반적으로 거버넌스는 사회를 통치하는 양식(mode of governing)을 가리키는 용어로 사용되어 왔다. 이 경우 거버넌스는 통치(government)와 큰 차이를 갖지 않는 용어로서 공공서비스를 배분하는 공식적이고 제도적인 체계나 과정을 의미한다(박상필, 2005: 501). 최근에 와서 정부와 시민사회의 역할이 변화하고, 이에 따라 정부-시민사회 간 상호작용이 변화함에 따라 기존의 정부 중심의 국정운영체제가 협력적·분권적 국정운영체제로 변화함에 따라(김미경: 2005: 63-64), 이러한 새로운 국정운영체제를 지칭하는 용어로서 ‘새로운’ 거버넌스(new governance) 또는 ‘좋은’ 거버넌스(good governance)가 등장하게 되었다.

거버넌스의 개념은 매우 다의적으로 사용되고 있지만, 최근 우리나라에서는 일반적인 통치 양식이나 통치(government)와는 다른 의미로 더 자주 사용되고 있다. 많은 경우에 통치와 거버넌스는 오히려 대비되는 개념으로 사용되는 경향을 보인다. 이 때 거버넌스는 ‘새로운’ 또는 ‘좋은’ 등의 수식어가 붙은 거버넌스와 대체로 같은 의미를 갖는다. 통치와 대비되는 의미를 갖는 거버넌스는 ‘정부와 다양한 민간 영역의 행위 주체가 함께 참여하여 공적 문제를 해결하는 방식’을 지칭한다. 따라서 거버넌스는 ‘관료제적 의사결정방식에서 벗어나 다양한 민간 영역의 행위자가 참여하는 보다 개방적이고 수평적인 의사결정방식’(박상필, 2005: 504)이라고 정의할 수 있다. 이런 의미에서 본다면 거버넌스의 한국어 번역어는 ‘국정관리’ 보다는 ‘협치’ 또는 ‘공치’가 더 적절하다고 본다. 이 글에서 사용되는 거버넌스의 개념은 이러한 정의를 따른 것이다.

그러나 공공 의사결정에 민간부문이 참여한다고 해서 그 의사결정체계가 거버넌스의 요건을 반드시 충족시키는 것은 아니다. 민간부문이 정책 결정에 참여하더라도 참여가 형식적인 수준에 그친다면 거버넌스의 참 뜻이 살아나기 어렵기 때문이다. 말하자면 참여의 수준 또는 질이 문제이다. 이러한 참여의 질을 평가하는 데 활용될 수 있는 기준은 다양하겠지만, 흔히 거버넌스의 구성 요소로서 강조되는 것은 공개성, 참여성, 책임성, 효과성 및 일관성이다. 이 다섯 가지 요소의 내용은 <표 1>에서 보는 바와 같다(김미경, 2005: 64-65).

거버넌스를 이렇게 정의할 때, 지역 거버넌스는 ‘지방정부 및 지역의 다양한 민간 영역 행위자가 함께 참여하여 지역의 공적 문제를 해결해가는 방식’이라고 할 수 있다.²⁾ 이러한 지역 거버넌스와 대비되는 다른 거버넌스는 전지구적 거버넌스(global governance), 국

2) 국내외 많은 학자들이 정의한 지역 거버넌스의 다양한 개념은 배응환의 논문(2005) 192쪽에 정리되어 있다.

제지역 거버넌스(regional governance), 국가 거버넌스(national governance) 등이다.

우리나라에서 지역문제 해결을 위한 거버넌스적 접근이 본격적으로 출현하기 시작한 것은 1990년대 후반부터이다. 이 시기에 와서 지역 거버넌스가 활성화되기 시작한 것은 1980년대 후반의 민주화 이행기에 지역 시민사회가 활성화되기 시작했고, 1990년대 초반 지방자치제가 부활된 데 기인한다. 1990년대 중반부터는 지방의제21 추진기구들이 전국의 광역 및 기초자치단체별로 조직됨으로써 우리나라의 대표적인 지역 거버넌스가 확립되게 되었다. 지역 거버넌스는 다양하게 구분될 수 있지만, 여기에서는 일단 거버넌스를 통해 다뤄질 의제, 즉 아젠더(agenda)가 어디로부터 왔는가를 기준으로 하여 ‘외생적 지역 거버넌스’와 ‘내생적 지역 거버넌스’로 크게 구분하고 각각의 유형에 맞는 사례들을 검토해 보고자 한다. 아젠더 자체가 지역사회 외부로부터 주어지는 ‘외생적 지역 거버넌스’의 대표적인 사례로는 지방의제21추진협의회와 지역혁신협의회를 들 수 있다. 지방의제21추진협의회는 전지구적 아젠더를 지역의 수준에서 실현하고자 하는 반면에 지역혁신협의회는 국가적 아젠더를 지역의 수준에서 추진하고자 한다. 아젠더가 내부로부터 주어지는 ‘내생적 지역 거버넌스’의 사례로는 김해 대포천살리기운동과 시화지구지속가능발전협의회를 검토하고자 한다. 아래의 사례 분석에서는 위에서 논의한 다섯 가지 요소 중에서 참여 주체의 포괄성(개방성), 참여의 수준(참여성) 및 목표 달성 수준(효과성)을 중요한 기준으로 사용하고자 한다.

<표 1> ‘좋은’ 거버넌스의 구성 요소

원 칙	내 용
개방성	정책결정과정과 정부기관에 대하여 일반의 접근성을 높이고 보다 이해하기 쉽게 할 것
참여성	정책 과정의 전 과정에 이해당사자들의 광범위한 참여를 보장함으로써 정부기관에 대한 신뢰를 높일 것
책임성	정책 입안과 집행과정에서 각 기관의 역할을 명확히 규정할 것
효과성	정책 목표를 명확히 하고 평가체계를 도입하여 현장의 수요에 부응할 것
일관성	정책 내용과 집행 내용 사이에 정합성이 있을 것

출처: 김미경, 2005: 65쪽.

III. 지역 거버넌스의 사례 검토

1. 대표적 지역 거버넌스의 사례

1) 지방의제21추진협의회

(1) 설치 및 운영의 개요

지방의제21 추진기구는 1992년 6월 브라질 리우에서 개최된 UN환경개발회의(UNCED, 일명 리우환경회의)에서 채택된 ‘의제21’ (Agenda21)의 권고사항을 각 지역이 실천하기 위해 조직되었다. 흔히 ‘○○의제21추진협의회’라고 부르는 지방의제21(Local Agenda21) 추진기구는 1990년대 중반부터 조직되기 시작했다. 1994년 서울과 안산에서 먼저 지방의제21의 수립이 논의되었으나, 공식적으로 우리나라 최초의 지방의제21은 1995년에 부산광역시에서 수립되었다.

그 후 10년이 지난 2005년 5월 31일 현재 전국 16개 광역자치단체는 모두 지방의제21을 수립하여 추진하고 있으며, 총 234개의 기초자치단체 중 213개(91.0%)가 수립을 완료하였다(<표 3> 참조). 광역자치단체까지 합해서 볼 경우, 총 250개 지방자치단체 중 229개의 지방자치단체가 의제21을 수립하여 수립한 지자체의 수는 전체 지자체의 91.6%에 이르고 있다. 이러한 91.6%의 수립 비율은 세계 최고 수준이다(지속가능발전위원회, 2005: 16).

지방의제21을 수립하였으나 그 추진기구를 두지 않은 자치단체들이 있기 때문에 지방의제21을 수립한 지방자치단체의 수와 추진기구를 설치한 지방자치단체의 수는 일치하지 않는다. 2005년의 경우, 추진기구를 설치한 자치단체의 수는 191개이다(정규호, 2005: 41).

전국의 지방의제21 추진기구에 참여하는 인사들의 직능별 구성을 보면, 기업 측 인사가 44%로서 가장 많고 그 다음으로 NGO 관련 인사(10%), 여성(8%), 농민(8%), 공무원(5%) 순으로 많다(<표 2> 참조). 기초자치단체 의제21 추진기구의 경우에는 기업 측 인사의 비중이 46%로서 가장 큰 반면에 광역자치단체의 경우에는 NGO 관련 인사가 24%로서 가장 큰 비중을 차지하고 있다(지방의제21전국협의회, 2006: 155).

<표 2> 전국 지방의제21추진기구 참여자의 구성

직능	여성	청소년	농민	NGO	공무원	의원	노동계	기업	과학계	장애인	기타	계
%	8	3	8	10	5	2	1	44	5	1	13	100

출처: 지방의제21전국협의회, 2006: 155쪽.

(2) 성과와 한계

지방의제21추진협의회는 지속가능한 발전의 이념 하에 자치단체, 기업 및 NGO 간의 파트너십 정신에 따라 구성되었다는 점에서 우리나라의 대표적인 환경거버넌스라 할 수 있다. 또한 전국의 거의 모든 지역에 광범위하게 조직되어 있다는 점에서 우리나라의 대표적인 지역 거버넌스의 하나이다. 개별 협의회에 따라 활동성과는 크게 다르지만, 전국의 모든 협의회들이 연간 실천하는 단위사업들은 약 3,000여건에 이르는 것으로 파악되고 있다(지속가능발전위원회, 2005: 15). 이러한 실천사업 중에서 특별히 성과가 있는 사업으로는 ‘생태계 복원, 자연학습장 조성, 현장체험 학습프로그램의 개발’ 등을 들 수 있다(환경부, 2004: 113). 개별 협의회들의 단위사업 수준에서가 아니라 협의회 전체로서 그 동안 이룩한 성과를 든다면, 무엇보다도 지속가능한 발전에 대한 주민의 이해 및 사회적 인식 제고, 자발적인 시민참여의 전통 확립 및 민·관파트너십의 기반 조성을 들 수 있을 것이다(지속가능발전위원회, 2005: 17-18).

이러한 의미 있는 성과가 없는 것은 아니지만, 적지 않은 문제를 안고 있는 것이 또한 사실이다. 첫째로 외형적 성장에도 불구하고 운영 여건이 매우 열악한 협의회가 적지 않다. 2005년의 보고 자료에 따르면 상설사무국을 설치한 곳이 42.9%에 불과하고, 사무국이 있는 경우에도 상근 인력은 평균 1.5명 수준이다. 전체 협의회들의 16.9%는 전혀 예산을 확보하지 못하고 있고, 예산이 있는 경우에도 편차가 커서 광역자치단체의 경우 13억 9,400만 원에서부터 4천만원까지 그리고 기초자치단체의 경우 4천 1백만원에서부터 20만원까지 분포를 보이고 있다(지속가능발전위원회, 2005: 17; 정규호, 2005: 43-44). 이로 미루어 보아, 기구만 형식적으로 갖추었을 뿐 활동을 할 수 있는 여건이 뒤따르지 않는 곳이 적지 않음을 알 수 있다.

둘째로, 이행 능력을 갖지 못함으로써 수립된 지방의제21이 보고서에 머무는 경우가 많다. 이 점에서 의제21추진협의회들의 효과성은 높지 못하다고 할 수 있다. 수립한 행동계획을 실천하지 못하는 것은 전술한 바 있듯이 물적·인적 여건이 미비한 데도 원인이 있지만, 보다 근본적으로는 자치단체의 ‘실천의지의 부족’에 원인이 있는 것으로 지적되고 있다(지속가능발전위원회, 2005: 59).

셋째로, 전반적으로 지방의제21과 지속가능한 발전에 대한 이해가 부족하다. 지방의제21 수립단계에서 ‘몇몇 전문가와 시민환경단체 활동가들의 역량에 의존하여 사업이 진행된 결과 자치단체들은 지방의제21을 단순한 보고서로 이해’하는 경향이 있다(지속가능발전위원회, 2005: 58). 이러한 이해의 부족은 비단 지자체 공무원에게만 있는 것은 아니다. 지속가능한 발전을 환경, 경제 및 사회의 복합적 측면에 걸친 문제로 보지 못하고 환경

중심으로 생각하는 경향은 더 넓은 층에 확산되어 있다. 그 결과 ‘지방의제21의 내용이 지방 차원의 환경계획 수준으로 전락했으며, 실천 활동 또한 시민 참여적 환경프로그램 수준에서 이루어져 왔다’ 는 비판이 있다.(환경부, 2004: 120; 정규호, 2005: 45).

<표 3> 지방의제21 추진 현황

지자체	전체 지자체수			수립 완료 지자체 수			미착수
	광역시	기초	계	광역시	기초	계	
계	16	234	250	16	213	229	21
서울	1	25	26	1	25	26	—
부산	1	16	17	1	16	17	—
대구	1	8	9	1	8	9	—
인천	1	10	11	1	8	9	강화군, 옹진군
광주	1	5	6	1	2	3	동구, 서구, 광산구
대전	1	5	6	1	1	2	동구, 중구, 서구, 유성구
울산	1	5	6	1	1	2	남구, 중구, 동구, 북구
경기	1	31	32	1	30	31	동두천시
강원	1	18	19	1	15	16	홍천군, 횡성군, 영월군
충북	1	12	13	1	11	12	증평군
충남	1	16	17	1	13	14	계룡시, 금산군, 청양군
전북	1	14	15	1	14	15	—
전남	1	22	23	1	22	23	—
경북	1	23	24	1	23	24	—
경남	1	20	21	1	20	21	—
제주	1	4	5	1	4	5	—

출처: 지방의제21전국협의회 홈페이지(<http://www.la21.or.kr/지방의제21/추진현황>)

참고: 2005년에 수립중인 지방의제21은 완료된 사례에 포함시켰음

넷째, 거버넌스에 대한 이해가 부족하다. 거버넌스 운영의 경험이 없는 가운데 지방의제 21 수립을 계기로 해서 전국 각 지역에 거버넌스 체계가 도입됨에 따라 형식적 참여에 그치는 경향이 있다. 형식적 참여의 문제는 기업 측에서 특히 자주 나타난다. 지방자치단체의 경우에도, 환경단체의 활동에 예산을 지원하는 것으로 역할과 책임을 다하는 것으로 생각하는 경향이 없지 않음이 지적되고 있다(환경부, 2004: 120; 지속가능발전위원회, 2005: 58).

2) 지역혁신협의회

(1) 설치 및 운영의 개요

지역혁신협의회는 지역의 산·학·연·관 등 다양한 혁신 주체들 간의 네트워크로서 지역혁신과 내발적 지역발전을 견인하는 기구이다. 중앙정부의 정책적 의지에 따라 조직된 기구이기 때문에 제도화의 수준은 매우 높다. 지방의제21추진협의회가 주로 조례에 근거를 두고 설치·운영되고 있는 반면에 지역혁신협의회는 국가균형발전특별법 제28조 및 제29조에 설치 근거를 두고 있다. 지역혁신협의회의 역할은 흔히 네 가지로 설정되고 있다. 네 가지 역할은 지역의 혁신발전계획을 심의하고 추진과제와 전략을 설정하거나, 혁신사업에 대한 우선순위를 조정하는 조정자로서의 역할(coordinator), 협의회를 통한 지역혁신주체 간 네트워킹을 주도하고 지역혁신체계의 형성을 촉진하는 촉진자로서의 역할(facilitator), 지방과 중앙 간의 원활한 의사소통의 창구 및 다리의 구실을 하는 중앙과 지방의 다리로서의 역할(bridge), 지역사회 혁신분위기 확산 및 혁신역량 강화를 위한 혁신자로서의 역할(innovator) 등이다.³⁾

시·도 지역혁신협의회는 2003년 6월 25일(대구·경북지역혁신협의회)부터 2004년 6월 28일(서울특별시지역혁신협의회)까지의 비교적 짧은 기간에 모두 조직되었다. 광역자치단체의 지역혁신협의회는 대부분 시·도 단위로 조직되었으나, 전국의 두 곳에서는 두 개의 광역자치단체가 하나의 초광역지역혁신협의회를 구성하였다. 대구·경북지역혁신협의회와 광주·전남지역혁신협의회가 그것이다.

시·군·구 지역혁신협의회는 조금 늦게 조직되기 시작하여 현재 전국 234개 기초자치단체의 55.6%인 130개에 시·군·구지역혁신협의회 구성되어 있다. 기초자치단체들은 한편으로 개별적으로 시·군·구지역혁신협의회를 설치하면서, 인접한 다른 시·군과 함께 또 다른 의미의 ‘초광역’ 지역혁신협의회를 구성하기도 한다. 경북북부지역혁신협의회(안동, 영주, 상주, 문경, 의성, 청송, 영양, 영덕, 예천, 봉화, 울진 등 11개 시·군), 가야문화권지역발전·혁신협의회(대구 달성군, 경북의 성주군과 고령군, 경남의 창녕군, 거창군, 합천군, 함양군 및 산청군, 전북의 장수군과 남원시 등 4개 시·도의 10개 시·군), 설악권 지역혁신협의회(강원도의 속초시, 고성군, 양양군, 인제군 등 4개 시·군) 등이 그것이다. 지역별 시·군·구 지역혁신협의회의 조직 현황은 다음의 <표 4>와 같다.

지역혁신협의회는 산하에 3-5개의 분과협의회를 두고 있다. 일반적으로 시·군·구지역혁신협의회에는 3개의 분과협의회가 그리고 시·도 지역혁신협의회에는 5개의 분과협의

3) 전국지역혁신협의회 홈페이지(<http://www.innoregion.net>) 참조

회가 설치되어 있다. 본 협의회 위원이 분과협의회 위원을 겸하는 ‘통합형’ 과 그렇지 않은 ‘분리형’ 이 공존하고 있다. 전체 14개 시·도 지역혁신협의회 중에서 서울, 대구·경북, 광주·전남, 경기, 충북, 경남, 충남 등 7개 협의회가 ‘통합형’ 을 취하고 있다. 충남지역혁신협의는 최근에 ‘분리형’ 에서 ‘통합형’ 으로 전환한 경우이다. 국가균형발전위원회에서는 ‘통합형’ 을 권장하고 있다.

<표 4> 기초자치단체의 지역혁신협의회 설치 현황

지역	총 기초 지자체	설치 지자체	지역혁신협의회 내역
계	234	133	
서울	25	0	—
부산	16	1	중구
대구	8	0	—
인천	10	3	중구, 강화, 옹진
광주	5	0	—
대전	5	1	서구
울산	5	0	—
경기	31	7	김포, 안성, 의정부, 동두천, 화성, 양주, 양평
강원	18	17(+1)	춘천, 원주, 강릉, 동해, 태백, 삼척, 홍천, 횡성, 영월, 평창, 정선, 철원, 화천, 양구, 인제, 고성, 양양, 설악권
충북	12	12	청주, 충주, 제천, 청원, 보은, 옥천, 영동 증평, 진천, 괴산, 음성, 단양
충남	16	10	서산, 부여, 서천, 당진, 예산, 홍성, 청양, 금산, 공주, 연기
전북	14	14	전주, 군산, 익산, 정읍, 남원, 김제, 완주, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창, 고창, 부안
전남	22	22	목포, 여수, 순천, 나주, 광양, 담양, 곡성, 구례, 고흥, 보성, 화순, 장흥, 강진, 해남, 영암, 무안, 함평, 영광, 장성, 완도, 진도, 신안
경북	24	23(+2)	포항, 경주, 김천, 안동, 구미, 영주, 영천, 상주, 문경, 경산, 군위, 의성, 청송, 영양, 영덕, 청도, 고령, 성주, 칠곡, 예천, 봉화, 울진, 울릉, 가야문화권, 경북북부권
경남	20	19	마산, 진주, 진해, 통영, 사천, 김해, 밀양, 거제, 양산, 의령, 함안, 창녕, 고성, 남해, 하동, 산청, 함양, 거창, 합천
제주	4	1	제주

자료: 전국지역혁신협의회 홈페이지(<http://www.innoregion.net>)

참고: 가야문화권지역발전·혁신협의회는 대구, 경북, 경남 및 전북의 기초자치단체를 포함하고 있지만, 전국지역혁신협의회의 분류에 따라 경북에 포함시켰음

시·도지역혁신협의회의 경우, 지역혁신협의회 의장은 초기에는 지자체장이 맡는 경우가 적지 않았으나, 최근에는 모든 지역협의회의 의장을 민간인이 맡고 있다. 대체로 대

학 총장, 시·도연구원장, 대학 교수, 상공회의소 회장 등이 의장을 맡고 있다. 시·도지역 혁신협의회의 경우, 본 협의회 위원의 수는 최소 34명(울산)에서 최대 131명(광주·전남)까지 다양하다. 대체로 초광역으로 조직된 협의회와 ‘통합형’을 취하는 협의회가 많은 수의 위원을 위촉하고 있다. 지역혁신협의회에 위원으로 참여하는 혁신 주체들은 학자, 기업인, 연구원, 언론인, 자치단체 공무원, 지방의회 의원 등 실로 다양하다. 2005년 11월에 발표한 국가균형발전위원회의 자료에 의하면, 시·도 지역혁신협의회의 위원은 학계와 산업계 인사가 가장 많고 그 다음으로 연구원, NGO 관련 인사 등의 순서로 큰 비중을 차지하고 있다(<표 5> 참조).

시·도지역혁신협의회의 경우, 협의회실무를 지원하는 사무국을 대체로 갖추고 있으나, 기존의 지자체 유관기관이 사무국을 맡게 됨으로써 전담 직원보다는 겸임 직원을 활용하는 경우가 많다. 사무국은 시·도연구원(10개), 전략산업기획단(2), NGO(1), 광역지자체(1개)에 두고 있다.

<표 5> 전국 시·도지역혁신협의회 위원의 직능별 분포

분야	학계	산업계	연구원	NGO	언론계	광역 공무원	광역 의원	유관 기관	여성계
인원 (%)	221 (30.5)	112 (15.4)	51 (7.0)	50 (6.9)	47 (6.5)	47 (6.5)	43 (5.9)	40 (5.5)	25 (3.4)
분야	공사/ 공단	금융계	문화 관광	기초 공무원	기초 의원	농업 경영인	노동계	법조계	계
인원 (%)	19 (2.6)	19 (2.6)	13 (1.8)	13 (1.8)	10 (1.4)	7 (1.0)	6 (0.8)	2 (0.3)	725 (100.0)

출처: 국가균형발전위원회(2005): 16쪽.

(2) 성과와 한계

지역혁신협의회가 설치·운영된 기간이 3-4년 정도이기 때문에 그 성과와 한계를 논의하는 일은 아직 시기상조이다. 그러나 향후 개선할 과제를 도출하고, 지역 거버넌스의 발전 방향과 관련된 시사점을 추출해 본다는 취지에서 그 동안의 운영을 통해 이룩한 성과와 드러난 한계를 지적해 보고자 한다.

지역혁신협의회의 성과로 지적할 수 있는 것은 우리나라에서는 처음으로 지역의 다양한 주체들이 네트워크를 형성하여 지역혁신 및 지역발전을 논의하는 장을 마련했다는 점을 들 수 있다. 종전에도 지역발전을 논의하는 장이 없었던 것은 아니지만, 대체로 관계, 경제계, 학계, NGO 등의 각 부문별로 지역발전을 논의하는 수준을 크게 벗어나지 못했다. 관점의 조정이나 공동 기획은 시도되기 어려웠다. 지역혁신협의회의 운영으로 그 동안 지역에

서 협력보다는 상호 견제와 갈등의 관계 속에 놓여 있었던 다양한 세력들이 네트워킹을 통한 지역혁신과 지역혁신을 통한 지역발전이 중요하다는 점을 인식하게 된 것은 중요한 성과라고 본다. 또한 효과성을 떠나 지역의 문제를 거버넌스적 접근을 통해 해결하고자 한 것도 의미 있는 일이다.

지역혁신협의회가 민간부문의 다양한 인사들을 참여시킴으로써 지역 거버넌스로서의 틀을 갖춘 것은 분명하지만, 전반적으로 거버넌스의 실제 운영에서는 여러 가지 한계를 드러내고 있다. 여기에서 말하는 거버넌스의 실제 운영 측면이란 의제설정, 정책결정 및 정책집행 과정에 각 주체들이 어느 정도 참여하였고, 설정한 활동 목표가 어느 정도 달성되었는가 하는 점이다. 이것은 지역혁신협의회가 공개성의 측면에서는 만족스러운 수준에 도달했지만, 참여성과 효과성의 측면에서는 아직도 해결해야 할 과제를 많이 안고 있음을 나타낸다.

지역혁신협의회 전체의 활동을 평가하는 데 있어서 유의해야 할 점은 지역혁신협의회 활동이 지역에 따라서 큰 차이를 보인다는 사실이다. 협의회의 활동은 다양한 지표를 통해 파악될 수 있으나, 여기에서는 회의 개최 빈도를 기준으로 하여 활동을 평가해 보기로 하겠다. 2005년 1월의 내부 회의 자료에 따르면, 시·도지역혁신협의회의 경우, ‘협의회의 개최빈도는 협의회 설치기간 및 지역여건에 따라 편차가 심하여 본 협의회의 경우 최소 2회에서 최대 9회, 분과협의회의 경우 최소 0회에서 최대 73회’ 개최된 것으로 파악되고 있다. 문제는 회의 개최 빈도에 있어서 편차가 크다는 사실이 아니라 개최 빈도가 높은 협의회가 과연 몇 개나 되는가 하는 점이다. 회의 개최 빈도가 높은 협의회는 초광역으로 조직된 두 개의 지역혁신협의회를 포함하여 3-4개에 지나지 않는다.

대부분의 시·도지역혁신협의회가 회의를 자주 개최하지 않는 것은 협의회 내외의 관계자 및 기관이 협의회의 역할을 매우 제한적으로 이해하고 있기 때문이다. 국가균형발전위원회 관계자들이 인정하듯이, 대다수의 지역혁신협의회는 아직 ‘중앙정부에서 부여한 기능인 「지역혁신발전 5개년계획」의 수립, NURI, RIS시범사업 및 산학협력사업 등과 관련된 내용을 심의하는 데’ 머무르고 있다. 여기에 덧붙여 세미나 등 연찬회를 개최하는 것이 대부분의 시·도지역혁신협의회가 하고 있는 일이다. 지역혁신협의회 주요 기능을 지역발전과 관련된 의제설정과 정책결정이라고 할 때 이러한 기획 및 조정의 활동보다는 지자체에 설치되어 있는 일반 위원회처럼 심의 기능에 머무르고 있다고 할 수 있다.

그렇다면 왜 많은 시·도지역혁신협의회가 제한된 활동에 머무를 수밖에 없게 되었는가?⁴⁾ 첫째로, 지역혁신협의회 위상이 법제도상으로 제대로 정립되어 있지 못하다. 이론

4) 시·군·구지역혁신협의회 문제점에 대해서는 박길용의 연구(2006)를 참고하기 바람. 개략적으로 소개하면, 조직 구성의 측면에서는 관 주도 구성으로 인한 위원의 전문성 결여가 가장 큰 문제로 지적되고

상으로 협의회는 지역혁신체계의 중추 기관으로서 조정자, 촉진자, 중개자, 혁신자 등의 역할을 수행하도록 되어 있지만, 법제도가 이를 뒷받침하지 못하고 있다. 다시 말해서 지역혁신협의회는 법제도상으로 심의기구의 이상의 기능을 갖고 있지 못하다. 국가균형발전 특별법에 의하면, 지역혁신발전계획의 수립(제6조) 및 지역혁신체계의 구축(제10조)은 시·도지사의 권한으로 되어 있고, 지역혁신협의회는 지역혁신발전계획의 수립에 관한 사항, 당해 지역의 국가균형발전의 중요사항에 대한 협의·조정에 관한 사항 및 그 밖에 시·도협의회 의장이 부의하는 사항을 심의하도록 되어 있다. 이러한 법제도상의 한계 때문에 지자체도 ‘협의회를 심의기구로 규정하고’ 거버넌스적 접근보다는 관료와 일부 전문가들이 지역발전계획을 주도하는 종전의 ‘기술관료 주도적 지역발전’을 쉽게 유지할 수 있게 된다(박재묵, 2004: 44).

둘째로, 협의회위원의 인선에도 문제가 있다. 위에서 언급한 법제도상의 한계는 지역혁신협의회 의장의 리더십 및 위원들의 전문성과 열정에 의해 어느 정도 극복될 수도 있으나, 많은 협의회들의 경우 위원들의 인선이 전문성이나 혁신성보다는 각 부문의 대표적 직책 보유자 중심으로 이루어짐으로써 협의회가 법제도상의 한계를 넘어서지 못하고 있다. 사실상 주요 기관의 기관장들은 열정이 있다손 치더라도 고유의 직무 수행 때문에 지역혁신협의회 직무에 시간을 할애하지 못한다. 이러한 위원 층의 현실 여건과 지자체의 관주도적 의사결정 선호 경향이 상승작용을 일으켜 지역혁신협의회가 활성화되지 못하고 있다.

셋째로, 협의회들의 조직 구조에도 문제가 있다. 한 마디로 말해서 ‘분리형’ 조직구조는 지역혁신협의회들의 형식화를 조장하고 있다. 본 협의회들의 구성원과 분과협의회들의 구성원이 다른 ‘분리형’을 취할 경우, 실질적인 심의 기능조차도 분과협의회에서 이루어지게 됨으로써 본 협의회는 년 2회 정도의 회의를 갖는 형식적 기구로 전락하기 쉽게 된다. 이런 점에서 완전통합형 또는 부분통합형으로의 조직 구조 개편이 요구되고 있다.

넷째로, 지역혁신협의회들의 재정과 인력이 허약하다. 초기와는 달리 대체로 사무국이 갖추어져 있기는 하지만, 대체로 지자체와의 현실적 권력 관계 속에서 독자성을 발휘하기 어려운 시·도연구원 또는 전략산업기획단에 사무국이 설치되어 있고, 겸무 직원을 활용하는 경향이 있다.

지역혁신협의회들의 운영 개선과 관련해서 주목해야 할 것은 과거부터 지방분권 및 균형발전을 둘러싼 시민사회의 움직임이 활발했던 지역에서는 협의회도 초광역으로 구성되었고, 협의회들의 운영도 활성화되어 있다는 사실이다. 이러한 지역에서는 지자체와 시민사회

있고, 협의회 운영의 측면에서는 위원들의 법적 지위가 불분명하다는 점, 예산 지원이 없어 활동에 어려움이 있다는 점, 지방정부가 협의회를 충분히 활용하지 못한다는 점 등이 지적되고 있다(박길용, 2006: 61-64).

간의 권력 관계가 비교적 균형을 이루고 있기 때문에 시민사회 부문의 참여가 활성화될 수 있었다고 할 수 있다.

2. ‘성공적’ 지역 거버넌스

1) 대포천살리기운동

(1) 대포천살리기운동과 ‘자발적 협약’의 개요

대포천살리기운동은 지역주민, 지방자치단체 및 중앙정부가 협력하여 지역 하천의 수질을 획기적으로 개선한 사례로서 성공적인 지역운동 및 지역 거버넌스로 널리 알려져 있다. 대포천은 경남 김해시 상동면에 위치한 길이가 약 8.9km, 폭이 10-40m 그리고 유역면적이 33,93km²인 지방 2급 하천이다. 이 하천은 부산시민의 상수원인 낙동강 물금취수장으로부터 약 300m 상류에서 낙동강과 합류한다. 대포천살리기운동의 진원지인 상동면은 1,652세대에 3,982명이 거주하는 농촌이다. 농촌이기는 하지만, 대도시 인접지역이기 때문에 600개 이상의 공장, 100개의 이상의 식당, 70여 축산농가 등의 환경오염 유발 시설이 있다. 1970년대까지만 해도 대포천에는 맑은 물이 흘렀으나, 지역개발과 공장의 증설로 수질이 악화되어 운동이 일어나던 1997년경에는 3급수 이하로 수질이 악화되었다.

대포천살리기운동은 1997년 1월 정부가 4대강수계특별법의 전신이라 할 수 있는 상수원수질개선특별조치법을 입법 예고하면서 이 법의 제정을 반대하기 위해 김해시의 상동면을 비롯한 5개 읍·면의 번영회가 주축이 되어 같은 2월 하순부터 전개한 ‘상수원수질개선특별조치법반대운동’으로 거슬러 올라간다. 주민들은 이 법안이 통과되어 대포천 유역이 상수원보호구역으로 지정될 경우, 생활상의 불편은 물론 토지가격의 하락 등 재산상의 불이익이 초래될 것을 우려하여 ‘상수원수질개선특별조치법반대대책위원회’를 구성하여 법 제정에 대한 반대운동을 조직하게 된 것이다. 따라서 이 운동은 ‘대포천살리기운동’이라기보다는 ‘상수원보호구역지정반대운동’의 성격을 갖고 있었다. 주민들은 탄원서 발표, 여·야 정당을 상대로 한 법 제정의 부당성 설명, 농민후계자연합회 등의 조직을 활용한 대정부 건의 등의 활동을 폈다. 주민들이 반대운동을 조직하게 된 데는 위 특별조치법이 ‘주로 취수장 인근을 규제·관리하는 것이었는데, 낙동강 오염의 경우는 대구, 구미 등 중하류지역의 오폐수가 주된 원인임에도 불구하고 단순히 취수장 주변을 보호구역으로 지정하는 대책은 임시방편이며 근본적인 대책이 아니라는 인식이 작용하였다(홍성만·유

재원, 2004: 101).

반대운동이 주민 대다수로부터 호응을 얻지 못하게 되자, 우선 대포천을 살리고 행정당국에 상수원보호구역 지정을 유예해 주도록 요구하자는 의견이 대두되었다. 대포천 유역에는 다양한 오염원이 이미 들어서 있었고, 또한 증가하고 있었으며, 수질도 이미 크게 오염되어 있었으므로 ‘이 지역의 오염을 방지할 경우 인접한 낙동강 수계의 오염을 비롯하여 물금 취수장의 수질에도 악영향을 줄’ ‘가능성이 주민들의 눈에도 명백하게 인지’(유재원·홍성만, 2005: 178)되고 있었다. 이런 점 때문에 수질개선 없이 상수원보호구역 지정을 반대하기는 어렵다는 판단이 작용했다고 할 수 있다. 이에 따라 1997년 4월 1일 ‘상수원수질개선특별조치법반대대책위원회’를 대신하는 상동면수질개선대책위원회가 조직되었다.

상동면수질개선대책위원회가 조직된 후에도 일정기간 법 제정 반대운동과 수질개선운동이 함께 진행되다가 점차 수질개선운동 쪽으로 활동을 집중시켜 나갔다. 이 때 주민들은 1세대 당 2-3천원의 성금을 내어 약 3천만 원의 수질개선대책위원회의 자금을 마련하고 유급 감시원 2명을 배치하여 하천감시활동을 하게 했다. 매월 2회 이상 정기적으로 하천정화사업을 수행하고 지역 농협공판장에서는 세제를 판매하지 않도록 했다. 주민들이 외지에서 세제를 사오는 사례가 발생하자 세제 안 쓰기에서 덜 쓰기로 바꾸기도 했다. 지역공장협의회를 통해 폐수 무단 방류를 자제케 하고 축산농가가 오폐수를 방류하는 경우에는 고발하기도 하였다. 하천 내에 퇴적된 부유물질은 손으로 청소하였다. ‘물 맑은 상동면 만들기’에 관한 서한문을 작성하여 가정과 사업장에 배포하였다.

대포천살리기운동의 경우, 행위주체들 간의 네트워크는 두 가지 형태로 나타났다. 그 하나는 중앙정부(환경부), 지자체(김해시와 경상남도), 지역 주민(상동면수질개선대책위원회) 간의 네트워크이고 다른 하나는 상동면 수질개선대책위원회를 구성하는 일반 주민, 마을 이장단, 부녀회장단, 공장 대표, 축산농가 대표, 음식점업주 대표, 사회단체 대표 및 새마을운동단체 지도자 간의 네트워크이다. 전자는 정부-주민 간 협력적 네트워크라고 한다면, 후자는 공동체 내부의 자율규제 네트워크라 할 수 있다(김창수, 2004: 71; 유재원·홍성만, 2005: 173; 이민창, 2004: 77). 이런 점에서 대포천살리기운동은 상위 거버넌스(macro-level governance)와 하위 거버넌스(micro-level governance)가 결합된 ‘multi-level governance’⁵⁾의 사례라 할 수 있다(유재원·홍성만, 2005: 175-176).

5) 유재원과 홍성만은 Richards & Smith로부터 multi-level governance의 개념을 차용하면서 번역어를 상요하지 않았으나, 여기에서는 이를 ‘중층 거버넌스’라고 번역해서 사용하고자 한다.

(2) 성과

대포천살리기운동의 성과 중에서 빼놓을 수 없는 것은 우선 획기적인 수준으로 수질을 개선했다는 점이다. 운동을 전개하기 이전에 3급수에 해당하던 수질을 이듬해인 1998년 3월에는 BOD 0.7ppm으로 BOD기준 1급수를 달성했다. 1998년의 평균 BOD기준 수질은 0.7ppm이었다. 대포천의 수질에 대한 자료들이 다소 차이를 보이고 있기는 하지만, 대포천 살리기운동의 공식 홈페이지(<http://daepocheon.gimhae.go.kr/>) 자료에 따르면 대포천 수질의 변화 추이는 <표 6>과 같다. 2005년도도의 평균 수질도 2급수 수준인 것으로 알려져 있다.

<표 6> 대포천의 연평균 수질의 변화 추이(BOD 기준)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
연간 변화	상반기: 4.5	0.7(3월) 1.0(8월)	0.8(3월) 0.8(8월)	0.7(3월) 0.4(8월)	1.0(3월) 0.9(8월)	-(3월) 0.5(8월)	0.75(3월) 1.1(8월)	1.2(3월) 1.5(8월)
평균	4.5	0.7	1.0	1.4	1.6	0.5	0.9	1.35
수질등급	3	1	1	2	2	1	1	2

출처: <http://daepocheon.gimhae.go.kr/rescue/03.jsp>.

이러한 주민들의 수질개선 노력에 힘 입어 2002년 4월 3일 주민 대표, 지자체 및 중앙정부 간의 「김해 대포천 수질개선·유지에 관한 자발적 협약」을 체결하였다. 주민 대표로는 김해시수질개선대책협의회 회장과 상동면수질개선대책위원회 회장이, 지자체에서는 김해시장과 경상남도지사가 중앙정부 대표로는 환경부장관이 협약서에 서명하였다. 협약의 내용은 상동면수질개선대책위원회의 구성, 주민의 대포천 수질 연평균 1급수 유지, 기준수질 유지를 위한 상동면수질개선대책위원회의 활동 내용, 기준 만족 시 낙동강수계 물 관리 및 주민지원 등에 관한 법률에 의한 주민지원사업비 지원 및 위 법 관련 규정 충족 시 상수원보호구역 지정과 오염총량관리제 시행 유예 등이다. 이러한 협약 체결 후 2004년 3월 주민의 자율적 노력에 의한 수질개선지역으로 지정을 받았고, 주민지원사업비도 지원받았다.

(3) 성공적 지역 거버넌스의 요인

대포천살리기운동의 성공 요인은 상·하위의 두 가지 거버넌스별로 논의할 수 있으나, 우선 중층 거버넌스적 특징이 운동을 성공적으로 이끄는 데 유리하게 작용한 것으로 볼 수 있다. 상호 밀접하게 관련되어 있는 상·하위 거버넌스가 상호 강화를 시켜주었기 때문이다. ‘대책위원회라는 하위 거버넌스의 효율적 운영은 환경부, 김해시, 대책위원회를 연결하는 상위 거버넌스의 형성과 발전적 운영에 기여하고 있고, 이와 동시에 상위 거버넌스

의 성공적 운영은 하위 거버넌스의 추진력과 탄력을 더하는 요인이 되고 있다’ (유재원 · 홍성만, 2005: 176).

하위 거버넌스인 자율규제 네트워크를 효율적으로 작동하게 만든 요인들은 다음과 같다. 첫째, 의제의 특성과 관련된 것으로서 대포천의 수질개선문제는 단순한 환경보전 차원의 문제가 아니라 주민의 실질적인 이해관계가 걸린 문제였다는 점이다. 상수원보호구역으로 지정될 경우, 행위제한으로 인한 생활상의 불편 및 재산상의 불이익이 예상되었기 때문에 자율규제 네트워크에 적극적으로 참여하게 되었다.

둘째, 지역사회의 특성과 관련된 것으로서 대포천유역은 공동체적 연대감을 가지고 있다는 점이다. 또한 초기의 특별조치법제정반대운동에서 보듯이, 생활상의 위기가 외부로부터 주어지고 있다는 인식이 주민의 공동체적 감정을 더욱 강화시킨 것으로 볼 수 있다. 주민 이외에 600개가 넘는 공장에는 주로 부산으로부터 출퇴근하는 ‘이질적인’ 업주와 종업원이 있었지만, 이들이 사용하는 식수가 대포천의 수질로부터 영향을 받기 때문에 자율규제 네트워크에 참여하지 않을 수 없었다. 이러한 공동체적 요소 때문에 자율감시체계를 통한 단속과 고발이 작동할 수 있었고, 만장일치 형태의 의사결정 방식, 비용분담, 세제 적게 쓰기 등의 자발적 수질개선 참여가 가능했다.

셋째로, 조직화의 기법과 관련된 것으로서 토착조직 및 토착 리더십을 적극적으로 활용하고 오염발생 집단별 의사결정방식 도입하였다. 대책위원회는 마을이장단, 부녀회회장단, 새마을운동단체 지도자, 영농후계자 등의 토착조직 리더십의 적극적인 참여로 총체적 동원(total mobilization)을 할 수 있었다. 또한 ‘수질개선을 위한 활동의 조직화 노력은 다양한 오염원별로 이루어졌다.’ 주요 오염발생 집단인 공장, 축산농가, 음식점 및 지역주민이 각각 수질개선을 위한 회의를 갖고 실천방안을 찾도록 함으로써 효율적으로 목표를 달성할 수 있었다(홍성만 · 주재복, 2003: 484).

넷째, 합의 동원(consensus mobilization)과 관련된 것으로서 주민들의 공동학습과 적극적인 내부 홍보가 있었다. 문제의식의 공유를 위해 대책위원회는 주민대표들을 이끌고 이미 상수원보호구역으로 지정된 부산시 기장군 철마면을 방문하여 지정 후에 다가올 생활상의 불편과 지가 하락으로 인한 재산상의 손실을 피부로 느끼게 하였다. 또한 대책위원회는 주민들의 적극적인 참여를 유도하기 위해 ‘수질개선대책에 대한 6종의 홍보전단 58,000매를 제작하여 배포’ (유재원 · 홍성만, 2005: 182)하였다.

다섯째로 리더십과 관련된 것으로서 몇몇 지도자들의 창의적이고 적극적인 활동이 있었다. 특히 상동면수질개선대책위원회 및 김해시수질개선대책협의회의 회장들의 역할이 컸다. 연구자들은 이들의 역할이 ‘사회 및 정책창도자’ (social or policy entrepreneur) 또는

기업가적 정치가(entrepreneurial politician)라고 평가하고 있다(유재원·홍성만, 2005: 182; 김창수, 2004: 85).

상위 거버넌스의 성공적 형성에는 일단 하위 거버넌스의 성과가 절대적인 영향을 미쳤다. 주민들이 약 1년간의 활동으로 3급수에서 1급수로 수질을 개선한 것이 지자체는 물론 중앙정부의 신뢰를 이끌어내었고 이러한 신뢰를 바탕으로 하여 협력의 관계가 조성될 수 있었다. 중앙정부는 대포천의 수질개선 사례를 계기로 해서 ‘주민의 자발적인 노력에 따라 수질이 개선된 지역은 상수원보호구역에서 유예할 수 있다’는 규정을 낙동강수계특별법에 반영하였다. 김해시 역시 주민의 편에 서서 중앙정부에 보호구역 지정을 유예해 줄 것을 요청하였고, 실제로 주민들의 활동을 측면에서 지원하였다(유재원·홍성만, 2005: 185).

2) 시화지역지속가능발전협의회

(1) 협의회의 구성과 운영

시화지역지속가능발전협의회는 시화지구 간척사업으로 조성된 간척지의 활용을 의제로 하여 중앙정부, 지자체, 시민단체, 전문가, 지역 주민이 참여하여 2004년부터 운영되고 있는 일종의 참여적 의사결정 기구이다. 시화호는 원래 간척사업 당시에는 담수호로 조성되었으나, 심각한 수질오염을 달리 해결할 길이 없어 정부는 1997년부터 수문을 개방하여 담수호를 해수호로 전환시켰다. 담수호 조성 계획은 실패로 돌아갔지만, 방조제 공사로 시화호 주변에는 방대한 간척지가 새롭게 조성되게 되었다.

유통과 정부의 수질개선대책 시행으로 시화호의 수질이 어느 정도 개선됨에 따라 정부는 2003년 9월에 13개 관련기관의 모임인 ‘시화정책협의회’를 구성하여 시화지구 개발에 대한 기본구상을 수립하였고, 이 구상에 대한 공청회를 같은 해 12월 12일에 개최하였다. 1999년부터 ‘희망을 주는 시화호 만들기 화성·시흥·안산 시민연대회의’(아래에서는 ‘시화호연대회의’로 약칭함)를 구성하여 생태공원 조성을 통한 관광지화 방안을 골자로 하는 개발안을 내놓았던 지역의 시민단체들은 공청회에서 발표된 「시화호종합이용계획(안)」에 대해 강력한 반대 의사를 표명했다. 며칠 후 정부는 시화호연대회의와 국회 환경경제연구회가 공동으로 주관한 시화호정책토론회(2003년 12월 15일)에 참여하여 이 자리에서 전문가 및 지역주민이 「시화호종합이용계획(안)」에 대해 제기한 문제점들을 인정하고, 2003년 12월 16일에는 지역주민의 의견을 충분히 수렴하여 정부계획을 확정하겠

다는 내용이 포함된 입장을 표명하였다. 이러한 정부의 입장에 대해 시화호연대회의는 정부에 대해 시민단체가 추천하는 전문가를 수용할 것, 의사결정을 다수결방식이 아닌 이해 당사자가 납득할 때까지 토론을 통해 합의를 도출할 것, 논의사항을 홈페이지를 통해 공개할 것을 요구하였다. 이러한 시화호연대회의의 요구를 정부가 전격적으로 수용함에 따라 2004년 1월 16일 시화지역지속가능발전협의회(아래에서는 ‘시화지역협의회’라 함)가 구성되게 되었다. 개발 측과 시민환경단체가 참여한 대립을 보여 왔던 시화호 지역에 협의를 통한 문제 해결이 시도되기 시작한 것이다.

시화지역협의회의 위원장은 정부 측 1인과 민간 측 1인이 함께 맡고 있다. 위원은 30인 내외로 구성하도록 운영세칙에 규정하고 있다. 현재 위원의 수는 공동위원장 2인, 자문위원 4인, 일반위원 32인을 포함해서 총 38인이다. 자문위원은 3개시 국회의원 4인으로 구성되어 있다. 일반위원은 정부 및 지자체 위원 12인(건설교통부 담당과장, 환경부 담당과장, 해양수산부 담당과장, 산업자원부 담당과장, 경기도의 관련과장 2인, 시흥시·안산시·화성시의 담당국장 각 2인), 공공기관 4인(수자원공사 담당처장 등 3인, 한국산업단지공단의 담당지사장), 민간위원 16명(시흥시·안산시·화성시의 시의원 각 1인, 시흥시·안산시·화성시의 시민환경단체 회원 중 관련분야 전문가 8인, 위 시민단체에서 추천하는 연구기관 및 학계 전문가 5인)등이 참여하고 있다(<http://www.sihwa-sd.com/협의회소개/참여기관>). 협의회의 효율적 운영을 위해 협의회 산하에 개발계획분과, 수질·생태분과, 대기분과 등의 전문분과위원회를 두고 있다. 전문분과위원회 위원은 위 민간 측 공동위원장 및 일반위원 전원과 기타 인사들로 구성되어 있다. 따라서 본 협의회와 분과 간의 관계는 통합형을 취하고 있다.

특이한 점은 협의회의 운영에 관한 사항을 운영세칙으로 정하고 있고 운영세칙에 없는 사항은 합의해서 정하도록 되어 있다. 분과는 매월 2회 이상 개최하고 전체회의는 격월로 개최하는 것을 원칙으로 정하고 있다. 또한 협의회 운영은 공개하는 것을 원칙으로 정하여 회의 결과를 항상 홈페이지(<http://www.sihwa-sd.com>)에 게시하고 있다. 특히 눈에 띄는 것은 회의의 의결정족수이다. 일반적인 관례와는 달리 의결정족수를 정하지 않고 ‘출석위원 간에 최대한 합의를 도출하여 의결함을 원칙으로 한다’고 운영세칙에 규정하고 있다.

시화지역협의회는 그 동안 많은 수의 회의를 개최했다. 2004년 1월 16일 발족한 날로부터 2006년 말까지 회의 실적은 <표 7>과 같다. 전체회의, 분과회의 및 T/F회의를 합친 총회의 회수는 3년간 총 146회이다.

<표 7> 시화지역지속가능발전위원회 회의 개최 실적(2004.1.16-2006.12.31)

구 분	전체회의	개발계획분과위	수질·생태분과위	대기분과위	T/F	계
2004	12	8	9	9	—	38
2005	6	16	10	11	8	51
2006	4	16	11	7	19	57
계	22	40	30	27	27	146

자료: 임병준(2007): 4쪽

(2) 성과

시화지역협의회는 2008년 12월 31일을 활동 마감일로 정하고 아직 협의를 진행하고 있다. 지금까지 협의를 통해 이룩한 주요 합의사항은 ‘시화지역 수질·대기질 개선대책 로드맵’ 작성(2004년 7월)과 MTV사업규모의 확정(2006년 6월), MTV토지이용계획 조정(2006년 11월), 시화호 남측간척지 이용방안 합의(2004년 12월) 등이다. 이밖에 협의회 활동에 대한 주민의사 확인 및 MTV개발 사후관리·평가 등에 대해서도 협의를 하였다(정갑식, 2005: 29-30; 시화지역지속가능발전협의회, 2007: 72-92; 임병준, 2007: 7-10).

시화지역협의회의 경우, 위의 합의사항보다 더 중요한 성과로 볼 수 있는 것은 협의회를 5년이라는 장기간에 걸쳐 운영하기로 결정했다는 점과 출범 후 지금까지 중단 없이 협의회를 지속시켜왔다는 점이다. 지금까지 주로 사업추진주체의 조급함 때문에 어떤 사회적 합의기구도 이처럼 장기간에 걸친 합의 절차를 설계한 일이 없었을 뿐만 아니라 또 실제로 이처럼 장기간에 걸쳐 협의를 진행해 온 사례가 없기 때문이다(박재묵, 2007: 40). 이처럼 협의회 운영을 장기간 유지할 수 있었던 데는 다음의 요인이 작용했다.

첫째, 당사자 간의 관계가 갈등으로부터 협의로 전환되었음을 들 수 있다. 협의회 위원으로 참여하는 환경단체 실무책임자는 그 동안의 대응이 주로 정부와의 갈등과 투쟁 중심의 외부적 대응이었다면, 협의회 구성 이후에는 대화와 토론을 통한 구체적인 정책 대결과 협의 위주의 내부적 대응으로 변화하게 되었다고 술회하고 있다(임병준, 2006: 87). 이러한 전환은 참여자들이 갈등이 아닌 협의를 통해 시화지구의 개발과 보전의 방안을 마련해야 하고 또 그렇게 할 수 있다는 믿음을 갖게 되었기 때문인 것으로 보인다. 적어도 참여자들의 일부는 ‘국책사업으로 인해 공공갈등을 합리적으로 풀어나가야 하는 시대적 과제를 안고 있는 우리 사회가 주민이 직접 참여하고 주도하는 과정을 통해 갈등 해결을 위해 접근해 나가는 성공적 모델의 발굴과 전파’가 매우 중요하다는 일종의 사명감을 갖고 있다(임병준, 2006: 87).

둘째로, 목표의 공유를 들 수 있다. 협의회 참가자들은 시화호와 주변지역이 지속가능한 친환경도시로 거듭나게 해야 한다는 데 대해 합의를 하고 있다(정갑식, 2005: 29).

셋째로, 참여자들 간의 신뢰가 형성되었음을 들 수 있다. 어떤 점에서 시화지역처럼 첨예한 대립이 있었던 곳에서 갈등당사자들이 2년 6개월 동안 협의를 지속해 왔다는 것 자체가 중요한 성과이다. 이처럼 장기간에 걸쳐 협의를 지속할 수 있었던 것은 참여자 간의 신뢰가 형성되어 있기 때문일 것이다. 협의회 참여자들은 정부, 지자체, 시민단체 간의 상호 신뢰감이 형성되었다는 점을 ‘가장 큰 소득’으로 평가하고 있다(정갑식, 2005: 29).

(3) 성공적 거버넌스의 요인

그렇다면 어떻게 거버넌스 운영을 위한 튼튼한 토대가 마련될 수 있었을까? 참여자들은 많은 요인들을 들고 있지만(정갑식, 2005; 임병준, 2006), 그 중에서 중요한 요인을 추려보면 다음과 같다.

첫째로, 지역 시민단체들의 축적된 역량을 들 수 있다. 시화지역의 시민단체들은 과거 시화호오염이라는 우리나라 초유의 환경재난을 경험하면서 지역 전문가와 연대하여 현장을 모니터링하고 문제를 해결하는 독특한 행동방식을 익혀왔다. 또한 시화호연대회의의 활동에서 보듯이 스스로 개발방안을 만들어 내는 능력을 보여주고 있다.

둘째, 갈등 없이 사업을 수행하기 위해 계획단계부터 시민들과 합의하여 백지에서부터 시작하겠다는 정부부처의 태도 전환을 들 수 있다. 이러한 태도의 변화에는 사안 자체가 우리나라의 대표적인 난개발 사례인 시화호와 연관되어 있기 때문이기도 하지만, 개발과 관련된 갈등을 줄이려는 최근의 정부 방침과도 연관되어 있는 것으로 보인다.

셋째, 지역현안문제를 과학적으로 분석하여 합리적인 대안을 모색해온 전문가들을 참여시키고 있다는 점을 들 수 있다. 필요한 경우에는 지역 바깥의 전문가들까지 위원으로 위촉하여 활용하고 있다.

넷째, 협의회 운영을 위한 세부적인 운영세칙을 구성 초기부터 제정하여 이를 준수하기 위해 노력하고 있음을 들 수 있다. 갈등 해결 절차를 수행할 때 당사자들이 합의하여 마련하는 일종의 기본 규칙(ground rule)을 잘 만들었다고 할 수 있다.

다섯째, 쟁점사안에 대해서는 가급적 시한을 두지 않고 충분한 학습을 통해 관련 지식을 공유하고 토론하며 관련전문가 초청 강연, 세미나, 선진사례지역 견학 등을 통해 숙의과정을 거친다는 점을 들 수 있다. 숙의 과정을 거칠 수 있는 것은 협의회를 출범시킬 때 운영기간을 5년으로 비교적 길게 잡았기 때문이다.

여섯째, 참여적 의사결정이나 협상 등과 같은 갈등해결 절차가 요구하는 회의체 운영방

식을 따르고 있다는 점을 들 수 있다. 그 예로서 공무원의 보직 변경 시 교체 인원의 즉각적 선임, 사실 관계를 위주로 한 생산적인 토론, 참여자들의 성실한 자세 회의 결과의 철저한 관리 등을 들 수 있다.

IV. 맺음말: 대안적 지역 거버넌스의 모색

앞에서 우리는 ‘외생적’ 거버넌스와 ‘내생적’ 거버넌스의 사례들을 각각 2개씩 검토하였다. 검토된 사례들은 의도적으로 선정되었고, 그 사례의 수도 매우 제한적이기 때문에 위에서 행한 검토 결과로부터 지역 거버넌스에 관한 일반화된 명제를 도출하는 것은 불가능하다. 따라서 여기에서는 ‘살기 좋은 지역사회 만들기’를 위한 지역 거버넌스를 만들어 나가는 데 고려해야 할 시사점들을 위 검토 결과로부터 도출하는 데 그치고자 한다.

‘외생적’ 거버넌스의 경우, ‘내생적’ 거버넌스에 비하여 제도화의 수준이 높고, 지역사회 엘리트층을 광범위하게 참여시키고 있다. NGO를 비롯한 민간부문의 참여 통로도 크게 열려있는 편이다. 이런 점에서 거버넌스의 개방성의 수준은 결코 낮지 않다. 그러나 참여가 형식적으로 이루어지는 경향이 있어 참여의 질이 높다고 할 수는 없다. 지방의제21추진협의회는 경우에는 지자체가 예산 지원 등 제한적인 역할만을 수행하고자 하는 경향이 있고, 기업 측은 적극적으로 참여하지 않는 경향을 보인다. 지역혁신협의회는 경우에는 관주도로 운영됨으로써 다른 민간 부문의 역할이 제한적인 경우가 많다. 또한 ‘외생적’ 거버넌스의 경우, 목표 달성의 수준도 높지 않다. 지방의제21추진협의회는 경우에는 시민단체의 과제 수행을 위한 창구 역할 수행 등 관례화된 사업을 수행하기는 하지만, 궁극적 목표인 지속가능한 발전의 새로운 패러다임을 지역의 수준에서 정착시키는 데는 이르지 못하고 있다. 지역혁신협의회도 혁신발전계획 심의 등 소극적 역할을 수행하고 있기는 하지만, 지역발전의 비전을 만들고 혁신 주체간의 네트워킹을 주도하는 적극적인 역할을 수행하는 데는 미흡하다.

‘외생적’ 거버넌스가 갖는 이러한 한계는 기본적으로 의제 자체가 ‘외생적’인 데 기인하는 것으로 보인다. ‘지속가능한 발전’이나 ‘자립적 지방화’라는 의제가 중앙 또는 외부로부터 주어진 것이기 때문에 지역사회 수준에서는 의제 자체에 대한 이해의 수준이 낮고, 합의의 기반이 허약하며, 그 결과 지역 내부의 추동력을 충분히 확보하지 못하

고 있다. 이런 점에서 관급식(官給式) 또는 중앙공급식 의제로는 활력 있는 거버넌스 운영을 기대하기 어렵다고 할 수 있다.

이와는 달리 ‘내생적’ 거버넌스의 경우에는 개방성과 참여성의 수준이 높을 뿐만 아니라 효과성도 높은 편이다. 물론 앞에서 검토한 사례들이 모두 널리 알려진 성공 사례에 치우쳐 있기 때문에 이러한 평가를 일반화하기는 어렵다. 그러나 의제 자체가 지역사회 특유의 문제로부터 도출될 경우, 의제에 대한 이해와 합의의 수준이 높고 적극적인 참여도 가능하다는 사실은 분명하다. 특히 지역운동을 통해 의제가 결정(結晶)화된 경우, 운동을 통해 거버넌스의 단계에서 자원으로 활용될 수 있는 토착적 리더십과 네트워크가 보육될 수 있다. 대포천살리기운동의 경우에는 토착적 리더십이 자율규제체제를 만들어 내는 데 크게 기여했고, 시화지역협의회는 특정인의 리더십보다는 시화호연대회의의 활동을 통해 형성된 시민단체간의 네트워크가 지속적 운영의 기반이 되고 있다.

이러한 검토 결과를 바탕으로 하여 ‘살기 좋은 지역 만들기’를 위한 지역 거버넌스 구축의 방향을 제시해 보겠다. 첫째로, ‘살기 좋은 지역 만들기’가 활력을 갖기 위해서는 지역사회 고유의 토착적 의제가 발굴되어야 한다. 이것은 지역 주민의 삶과 밀착된 문제를 의제화해야 한다는 것을 의미한다. 생활밀착형 의제를 설정하기 위해서는 대도시와 같이 인구 규모가 크고 이질성이 높고 복합적인 문제를 안고 있는 지역사회의 경우에는 당연히 복수의 의제가 설정될 수 있어야 하고 의제마다 별도의 하위 추진기구를 두면서 이들 하위 추진기구의 활동을 조정하는 총괄 추진기구를 설치하는 것이 필요할 것이다.

둘째로, 거버넌스의 원리를 살리기 위해서는 추진기구의 운영은 가능한 한 관주도로부터 탈피해야 한다. 이것이 시민사회의 활력과 창의성을 흡수하고 산업계의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 길이다. 추진기구가 관주도로부터 벗어나기 위해서는 의제를 설정하고 추진기구를 조직화하는 단계에서부터 민간부문의 적극적인 참여가 이루어져야 한다. 지역 혁신협의회의 위원을 지자체가 단독으로 선정한 경우가 많은데, 이러한 조직 구성 방식 때문에 협의회의 전문성과 혁신성이 떨어지게 되었다는 지적이 있음을 고려해야 한다. 이런 점에서 초기에는 개방화된 임시작업집단(working group)을 구성하여 이 집단이 의제 설정과 추진기구의 인선을 맡도록 하는 것이 바람직할 것이다.

셋째로, 중앙정부와 지자체간의 역할 분담과 협력체계의 구축이 필요하다. 중앙정부와 지자체는 수평적 협력관계를 유지하면서도 재원 조달에 있어서는 중앙정부의 기여가 있어야 한다. 지방자치의 역사가 오래된 ‘영국의 경우에도 중앙정부가 여전히 국가 자원의 배분과 국민복지증진 차원에서 핵심적인 기능을 수행하고 있다’ (차미숙, 2002: 60).

넷째로, 거버넌스의 원리에 따라 운영되는 기구에서도 리더십은 고려되어야 한다. 전문

성, 혁신성, 도덕성, 권위, 통합 능력 등의 다양한 리더십의 요소 중에서 어느 한 가지를 특별히 중요하다고 말하기는 어렵다. 다만, 오늘날 지역사회에도 보수와 개혁, 개발과 보전, 선호하는 정치집단 등을 둘러싸고 다양한 균열구조가 자리 잡고 있음을 고려할 때 통합 능력은 빼놓을 수 없는 리더십의 요소라 할 수 있다.

다섯째로, 획일적인 제도화는 바람직하지 않은 결과를 가져올 수 있다. 제도화는 거버넌스의 안정적이고 지속적인 운영에 필요하지만, 법 제정 등을 통해 획일적으로 제도화하는 방식은 지양할 필요가 있다. 지역사회에 따라 새로운 추진기구를 설치할 수도 있겠지만, 기존 지역혁신협의회의 분과협의회의 하나로 설치하거나, 지방의제21추진협의회 등의 기존 기구를 활용하는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있을 것이다. 지역혁신협의회의 경우에서 볼 수 있듯이 획일적인 제도화는 지자체로 하여금 또 하나의 심의위원회를 구성하게 하는 결과를 가져올 수도 있다.

여섯째로, ‘살기 좋은 지역 만들기’를 위한 거버넌스는 합의형성체제이면서 동시에 공동학습체제이어야 한다. 자발적인 참여와 소통을 통해서 민주적인 합의형성이 이루어진다고 해도 그러한 ‘과정’이 내용을 보장해주지 않기 때문에(정규호, 2002: 22) 공동학습을 통해 ‘살기 좋은 지역’에 대한 전망과 전략을 공유하는 작업이 필요하다.

일곱째로, 장기적인 관점에서 효율적인 지역 거버넌스의 형성을 위해서는 지역 공동체의 복원 또는 창출이 요구된다. 최근 우리 사회에서 지역 만들기와 관련해서 논의되고 있는 공동체 복원론(이재열, 2006; 최병두, 2006; 윤일성, 2006)에서 강조되고 있듯이, 공동체는 단순히 지역 주민간의 돈독한 정의적 관계를 의미하는 것이 아니라 ‘지역사회에서 야기되거나 필요한 문제들의 해결책을 논의하고 협의하기 위한 의사소통과 합의에 도달하기 위한 공론의 장’(최병두, 2006: 90)을 의미한다. 따라서 공동체는 곧 사회 자본(social capital)이라 할 수 있다.

요컨대, ‘살기 좋은 지역 만들기’는 지역의 자발적인 의지가 결집되어 지역의 고유한 문제를 창의적으로 해결해가는 방식으로 추진되어야 한다. 지금까지 지역사회는 중앙정부가 배분하는 자원을 경쟁적으로 확보하는 데 힘을 쏟아 온 반면에 자기주도적 지역발전을 기획하고 실행에 옮기는 데는 익숙하지 못하다. 이렇게 된 데는 지방자치의 경험이 일천한 탓도 있겠지만, 그 동안의 중앙공급식 지역발전 추진방식에 적응하는 과정에서 형성된 일종의 타성도 한 몫을 하고 있다고 보아야 할 것이다. ‘살기 좋은 지역 만들기’는 이러한 타성으로부터 벗어나는 지방자치의 혁신으로부터 시작되어야 하고 이러한 혁신의 시작은 민간부문의 활력을 흡수할 수 있는 문자 그대로의 ‘좋은’ 거버넌스의 구축에서 찾아야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 국가균형발전위원회, 2005 「참여정부의 국가균형발전정책: 비전과 성과 보고」.
- 김창수, 2004 ‘협력과 강압의 환경정책수단 선택조건: 대포천과 회동수원지 사례의 비교분석,’ 「한국사회와 행정연구」 제15권 제3호: 71-98.
- 박광순 등, 2001a 「일본 산촌의 지역활성화와 사회구조」. 경인문화사.
- , 2001b 「일본 산촌의 지역경제와 사회정책」. 경인문화사.
- 박길용, 2006 ‘지역혁신협의회 활성화방안에 관한 연구: 시·군·구협의회를 중심으로,’ 「한국지방자치학회보」 제18권 제1호: 51-70.
- 박동진, 2006 ‘살기 좋은 지역만들기 정책의 현황과 과제: 정책, 사례 시사점을 중심으로,’ 「살기 좋은 지역 만들기의 이론과 전략」(한국환경사회학회·대전발전연구원·충남대 사회과학연구소 주최 공동학술대회 자료집<2006년 11월 3일-4일, 충남대학교 사회과학대학 대강의실>, 16-35쪽.
- 박재묵, 2004 ‘지역혁신협의회 운영의 과제와 개선방안,’ 「지역혁신의 비전과 과제」(국가균형발전과 지역혁신을 위한 토론회 자료집<2004년 10월 27일, 목원대학교 창업보육센터>), 35-45쪽.
- , 2006 박재묵 2006 ‘살기 좋은 도시 만들기를 위한 대안적 지역 거버넌스,’ 「살기 좋은 지역사회 만들기와 지방의 미래」(대통령자문 정책기획위원회·대구대학교 주최 정책토론회<2006년 9월 8일, 대구대학교> 자료집), 43-70쪽.
- , 2007 ‘대도시권 활성화를 통한 국가균형발전,’ 「지속가능한 국가균형발전의 방향과 과제」(제4회 대한민국 지역혁신박람회 심포지움 자료집<2007년 9월 17일 코엑스> 별쇄본), 1-16쪽.
- , 2007 ‘사회적 합의형성의 새로운 가능성으로서의 ‘시화지역지속가능발전협의회’ 활동 평가,’ 시화지역지속가능발전협의회 주최 「갈등해결과 사회적 합의형성 시민대토론회<2007년 7월 9일, 대한상공회의소 의원회의실>」 자료집, 35-45쪽.
- 박상필, 2005 「NGO학: 자율·참여·연대의 동학」. 아르케.
- 박용남, 2006 ‘살기좋은 지역 만들기를 위한 자발적 노력: 정부, 지자체, 전문가, 시민의 노력,’ 432-454.
- 배응환, 2005 ‘로컬거버넌스: 갈등에서 협력으로,’ 「지방행정연구」 제19권 제2호(통권 61호): 187-216.
- 성경룡, 2006 ‘살기좋은 지역 만들기 정책의 비전과 과제,’ 12-39.
- 시화지역지속가능발전협의회, 2007 「시화지역지속가능발전협의회 활동평가 보고서」.

- 유재원·홍성만, 2005 ‘정부의 시대에서 꽃핀 Multi-level Governance: 대포천 수질개선 사례를 중심으로,’ 「한국정치학회보」 39집 2호: 171-195.
- 윤일성 2006 ‘지역사회 공동체 재활성화와 민관협력,’ 「지역사회학」 제8권 제1호: 69-92.
- 이민창, 2004 ‘자율규제의 재산권이론적 함의: 김해 대포천 사례를 중심으로,’ 「행정논총」 제42권 제3호: 75-103.
- 이재열 2006 ‘지역사회 공동체와 사회적 자본,’ 「지역사회학」 제8권 제1호: 33-67.
- 이재은, 2007 ‘지속가능한 국가균형발전정책의 방향과 과제,’ 「지속가능한 국가균형발전의 방향과 과제」(제4회 대한민국 지역혁신박람회 심포지움 자료집<2007년 9월 17일 코엑스>), 6-23쪽.
- 임병준, 2006 ‘시화지역 지속가능발전협의회 구성 및 운영 사례,’ 「공공갈등 해결과 사회적 합의형성」(갈등 예방과 해결을 위한 정책 포럼 제2회 정례포럼 사례집<2006년 6월 2일 프레스센터>), 73-101쪽.
- , 2007 ‘시화지역지속가능발전협의회 활동 보고: MTV사업의 사회적 합의와 지속가능한 발전 방안,’ 시화지역지속가능발전협의회 주최 「갈등해결과 사회적 합의형성 시민대토론회<2007년 7월 9일, 대한상공회의소 의원회의실>」 자료집, 1-12쪽.
- 정갑식, 2005 ‘시화호 간척지 개발계획과 참여적 의사결정,’ 「공공갈등과 참여적 의사결정 포럼」(지속가능발전위원회 주최 공공갈등과 참여적 의사결정 포럼 자료집<2005년 5월 6일 프레스센터>), 21-40쪽.
- 정규호, 2002 ‘지속가능성을 위한 사회제도혁신의 필요성과 거버넌스의 전략적 함의,’ 「ECO」 2호(2002년 상반기): 9-32.
- , 2005 ‘지방의제21 10년과 지역사회의 지속가능성 진단,’ 「지방자치 10년 그리고 지방의제21 10년」(제10회 지방의제21 정책포럼 발표논문집<2005년 7월 14-15일, 홍익대 국제연수원>), 37-53쪽.
- , 2006 ‘살기 좋은 지역 만들기과 지역 거버넌스,’ 「살기 좋은 지역 만들기의 이론과 전략」(한국환경사회학회·대전발전연구원·충남대 사회과학연구소 주최 공동학술대회 자료집<2006년 11월 3일-4일, 충남대학교 사회과학대학 대강의실>), 35-52쪽.
- 지방의제21전국협의회, 2006 「파트너쉽에서 희망을 찾다: 2006우수사례집」.
- 차미숙, 2002 ‘지역 거버넌스와 영국의 지역계획 수립실제,’ 「국토」 Vol. 252: 49-60.
- 최병두, 2006 ‘살기 좋은 국토공간을 위한 지역공동체 복원 방향,’ 「살기 좋은 지역사회 만들기과 지방의 미래」(대통령자문 정책기획위원회·대구대학교 주최 정책토론회<2006년 9월 8일> 자료집), pp. 73-99.

홍성만·주재복, 2003 ‘자율규칙성을 통한 공유재 관리: 대포천 수질개선사례를 중심으로,’
「한국행정학보」 제37권 제2호(2003년 여름) 469- 494.

홍성만·유재원, 2004 ‘수질개선을 위한 정부-주민간 환경협약 사례: 대포천 수질개선·유지
를 중심으로,’ 「한국정책학회보」 제13권 5호: 95-119.

宮本憲一, 1987 「環境經濟學」. 東京: 岩波書店.

<http://www.la21.or.kr>

<http://www.innoregion.net>

<http://daepocheon.gimhae.go.kr>

<http://www.sihwa-sd.com/>