

정책결정과정에서 거버넌스와 심의민주주의의 작동

-천안시 민관합동워크숍 사례

민병기(충남대)

I. 서론

이른바 87년 체제로 일컬어지는 현행 헌법의 개정에 대한 논의가 본격화되고 있는 가운데 분권형 권력구조로의 전환이 쟁점 중 하나가 되고 있다. 분권형 권력구조는 중앙정부 수준에서 권력의 분산뿐만 아니라 지방분권의 내용도 포함하여 권위주의 정권 하에서 형성되었던 중앙집권적 정부 권력구조의 개편을 통해 소수의 권력엘리트에 집중된 권한을 분산하고 정책결정 과정에 대중의 참여를 보장하고자 하는 것이다. 그런데 권력의 분산이 민주주의를 확대하는 효과로 나타나기 위해서는 제도의 변화와 함께 행위자들의 역량이 함께 증진되어야 하지만 지역 정치의 수준에서는 여전히 해결해야 할 과제들이 있다.

지역정치 수준에서 행위자들의 역량에 관해서는 지방자치제의 특성에 대한 논의를 중심으로 살펴볼 수 있다. 한국에서 지방자치제도는 1995년에 부활된 이후 양적 질적 변화를 거치면서 발전해 왔지만 여전히 높은 위임사무의 비중, 낮은 재정자립도 그리고 낮은 정책역량 등은 지방자치제가 서구와 같은 수준에서 이루어질 수 없는 구조적 한계로 작용하고 있다. 이와 같이 지방자치제의 발전을 제약하는 다양한 요인들과 함께 민주주의의 심화라고 하는 차원에서도 한계를 나타내고 있다. 그렇지만 지방선거의 본격적인 시행 이후 자치단체장에게 집중된 막강한 권한과 거대 정당들을 중심으로 구성되는 의회구성 결과로 인해 시민들의 정책적 개입이 제한되고 있는 현실이기도 하다. 이상의 현상들은 한국의 지방자치제의 허약성을 나타내는 요인들이라고 할 수 있다.

이러한 지방자치제의 허약성에 관해 대의의 위기와 참여의 위기라는 대표의 위기 차원으로 좁혀서 살펴볼 수 있다. 현대 대의민주주의의 위기로 인식되는 대표성의 위기는 한국 지방정치의 허약성을 설명하는 데에도 적용된다.²²⁾ 선호집합적 특성을 갖는 대의민주주의는 낮은 참여의 상황에서 일부의 의사가 과대 대표될 가능성을 내포하고 있어 정당성마저 위협받게 된다. 물론 이러한 현상을 보완하기 위한 다양한 시도들이 참여민주주의나 직접민주주의 차원에서

22) 참여의 위기는 낮은 투표 참여율로 대변된다. 비록 2002년 선거에서 최하점을 기록한 이후 점차 상승하고 있기는 하지만, 1995년 제1회 전국동시지방선거에서 68.4%의 투표율을 나타낸 이후 2014년 제6회 전국동시지방선거에 이르기까지 한 번도 60%를 넘기지 못하고 있다. 이러한 낮은 투표율은 국회의원 선거에서도 유사한 형태를 보이고 있다는 사실에 비추어 볼 때 대표성의 위기는 한국 정치의 일반적 특성인 것으로도 이해할 수 있다.

표. 역대 지방선거, 국회의원선거, 대통령선거 투표율

있어 왔고 그 성과도 있었지만, 여전히 선호집합적 한계를 내포하고 있다. 이렇게 대의민주주의, 참여민주주의 혹은 직접민주주의는 공통적으로 선호집합적 특성을 가지면서 대중의 결정이 공공선의 달성과 직접적으로 등치되지 않는 모순을 낳기도 한다. 이의 원인은 정치적 대표기구 혹은 대의기구가 근원적 운영원리로 삼고 있던 심의기능이 약화된 것에서 찾을 수 있다(김주성 2008). 거버넌스는 기존 대의체계에서 약화된 심의기능의 강화를 위한 새로운 패러다임으로 등장한 것으로 이해할 수 있다.²³⁾

거버넌스는 시민사회의 저항적 참여를 넘어서 다양한 구성단위들이 참여하여 문제를 해결하고 결정에 책임을 지는 공동의사결정 방식으로 서구에서 1990년 초반부터 제도적으로 도입되기 시작했다. 그런데 그간 거버넌스 형성의 목적은 대체로 특정 의제나 지역 갈등적 쟁점을 해결하기 위한 도구로 활용되어 온 측면이 많은 것으로 파악된다. 이렇게 특정 쟁점을 중심으로 이해당사자들 간의 협의를 통해 지역 수준에서 정치적 역량을 키워갈 수 있지만 그 효과는 단편적이고 참여의 범위에 있어서도 제한적일 가능성이 높다. 지방정치의 역량을 증대하기 위해서는 포괄적인 수준에서 정책의 수립과 집행, 그리고 평가에 이르는 일련의 흐름을 유지하는 과정을 통해 지역 내에서 정부와 시민사회 간 네트워크를 강화하고 지역사회 권력의 상호작용의 효과를 확대하는 것이 중요하다.

천안시의 민관합동워크숍은 이러한 차원에서 대표적인 사례로 볼 수 있다. 천안시 민관합동워크숍의 사례는 전국의 자치단체 중 가장 먼저 제도화를 했고 전반적인 정책의제를 대상으로 심의과정을 통해 정책과제를 도출하고 있다. 특히 천안NGO센터라는 제도로 보장된 중간조직을 매개로하면서 시민사회의 역량을 동원하는 최초의 사례로서 의미를 부여할 수 있다. 이 글에서는 거버넌스 이론에 관한 새로운 탐색보다는 기존 이론을 바탕으로 기초자치단체 수준의 정책결정 과정에서 심의민주주의가 어떻게 작동하고 있는가에 대해 살펴보고자 한다. 이와 함께 한국 지방자치제가 갖는 허약성을 보완하는 차원에서 심의민주주의와 결합된 거버넌스 작용이 갖는 함의를 논하고자 한다.

지방자치	1회(95')	2회(98')	3회(02')	4회(06')	5회(10')	6회(14')
	68.4	52.7	48.9	51.6	54.5	56.8
국회의원	15대(96')	16대(00')	17대(04')	18대(08')	19대(12')	20대(16')
	63.9	57.2	60.6	46.1	54.2	58
대통령	14대(92')	15대(97')	16대(02')	17대(07')	18대(12')	19대(17')
	81.9	80.7	70.8	63	75.8	77.2

출처 : 중앙선거관리위원회 홈페이지 자료를 재구성

23) 한편, 거버넌스의 확장에 관해 이와 같이 긍정적 의미를 부여하는 의견과 달리 부정적 의견을 제시하는 연구자도 있다. 예를 들어, 임의영의 경우 “우리가 염려하는 것은 역설적이지만 거버넌스가 세계화의 추세에 합당한 방향이라는 것이다. 세계화는 세계인구의 절대다수에게는 곧 불행과 고통의 심화를 의미한다. 거버넌스는 그러한 흐름이 거역할 수 없는 몰살로 흐르고 있음을 정당화하는 이데올로기가 되고 있다”고 비판한다(2004, 81). 그런데 지구화(Globalization)는 다양한 차원에서 이해되어야 하는 개념이고, 임의영이 주장하는 세계화는 신자유주의의 전 세계적 확산이라는 것으로 축소하여야 할 것이다.

II. 이론적 배경

1. 선행연구 검토

거버넌스의 개념이 한국에 본격적으로 도입된 지 그다지 오래되지 않았음에도 불구하고 그간 많은 연구들이 진행된 바 있다. 이 글에서는 이들 연구에서 제시된 분석기준을 중심으로 기초자치단체 수준에서 정책형성 과정에 관한 분석에 적합한 분석기준을 살펴본다. 특히 정책형성과 관련한 거버넌스의 특성을 중심으로 로컬거버넌스 연구의 의미와 분석기준 등을 살펴본다.

먼저 본격적인 검토에 앞서 국내에서 그간 진행된 거버넌스 관련 연구의 흐름을 장지호 등(2010)의 연구를 통해 살펴본다. 이들의 연구가 비록 1997년 후반부터 2010년 정도까지의 연구성과에 대한 분석으로 그 이후 최근의 연구성과가 반영되어 있지는 않지만, 거버넌스에 관한 국내연구의 초기부터 10여년 이상의 기간에 대한 분석이라는 차원에서 의미를 갖는다고 할 수 있다. 장지호 등은 2010년까지 행정학 분야에서 진행된 연구의 흐름을 Peters(1996)의 논의를 중심으로 국가중심 거버넌스, 시민사회중심 거버넌스, 시장중심 거버넌스로 구분하여 국내 연구결과를 분석한 바 있다. 그 결과 1997년부터 2010년까지 국내의 연구 중 시민사회중심 거버넌스 연구가 약 53%에 이르는 것을 발견했다. 이와 같이 시민사회중심의 연구가 많았던 것은 지방자치제도와 시민참여를 내세워 민주적이고 참여적 국정운영이 이루어진 것의 반영이라는 측면과 함께 민주화 과정과 IMF 구제금융 사태와 같은 정치적 맥락에 관한 이해가 필요하다고 보았다.²⁴⁾ 특히 민주화 이행기의 후기라고 할 수 있는 김대중 정부에서 발생한 구제금융 사태를 권위주의 정권 기간에 형성된 관료제의 병폐와 비효율성에 대한 개혁의 과제와 시민들의 공동체에 대한 인식의 전환의 계기라는 차원에서 설명하고 있다(장지호·홍정화 2010, 120-121).

이제 정책결정과정과 관련된 거버넌스의 특성에 관한 몇 개의 연구들을 살펴본다. 임성학(2007)은 기존의 정책결정과 거버넌스적 정책결정의 차이를 정책의제 설정 유형을 통해 논한다. 그에 의하면 의제설정 유형은 관료제 내부에서 의제를 설정하는 내부접근형, 정책결정자들에 의해 의제가 설정되지만 정책대상자들로부터 지원을 유도하는 동원형, 그리고 정책대상자들이 스스로 인식한 필요성을 정부에 요구함으로써 정부로 하여금 정책의제를 채택하게 하는 외부주도형으로 구분할 수 있다. 의사결정유형에서는 선호집합 방식의 대의민주주의에서 흥정과

24) 1997년 IMF 구제금융 국면에서 노동운동진영의 저항에 대한 도구적 차원의 인식에서 1998년 김대중 대통령 취임시기 즈음에 정부는 노동계에서 제안한 노사정위원회제도를 도입했다. 이는 서구적 조합주의의 도입을 통한 합의기제를 만들기 위한 시도였지만 참여 행위자들의 불신으로 인해 제대로 작동하지 못해 본격적인 거버넌스로 발전하지는 못했다. 그런데 일반적으로 김대중 정부 시기의 노사정위원회는 서구식 코포라티즘의 차원에서 인식되고 있는 것으로 새로운 개념으로서 거버넌스의 차원으로 이해될 수 있는 것인지는 좀 더 많은 고민이 필요한 지점이다.

설득의 과정이 있지만 이는 융합적 결과로 이어지는 것으로 보았다. 반면, 거버넌스적 정책결정에서는 목적과 수단의 관계에 대한 선호와 신념 변화를 목적으로 하는 논쟁의 과정을 특징으로 들고 있다. 거버넌스에서 심의민주주의는 바로 이러한 논쟁의 기제가 작동하는 것이라고 보았다(임성학 2007, 45-47).

장수찬(2011)의 연구도 정책과제의 형성과정에 대한 분석으로 충청남도의 도민정상회의와 미국 워싱턴 D.C 시민정상회의를 비교한 바 있다. 장수찬은 이 연구에서 두 사례의 비교를 위해 이니셔티브, 의제선정, 참가자 모집, 지역언론의 참여, 회의 진행과 결과, 회의의 정치적 효과, 회의의 장기적 효과를 분석 요인으로 설정했다. 비교 결과로는 워싱턴 사례에 비해 충남 도민정상회의는 성공적이지 못했다는 비판적 평가가 도출되었다(장수찬 2011, 66-67). 이 연구는 정책형성 과정에 대한 연구라는 의미가 있지만 거버넌스 운영 기술에 중점을 두고 있다.

배용환(2007)의 연구가 참여거버넌스의 차원에서 지역NGO의 정책참여 특성에 관해 천안시에서 전개된 바 있는 두 개의 갈등조정 사례를 분석한 것이다. 그는 기존 연구자들의 거버넌스 개념을 정리하면서 정치나 문제해결과정에 누가 참여할 것인가와 의사결정규칙은 무엇인가를 거버넌스의 주요 구성요인으로 제시했는데 특히 참여의 문제를 참여거버넌스의 대상으로 보았다(2007, 117). 그의 정리에 따르면 참여거버넌스의 개념적 구성은 네 가지로 볼 수 있는데, 정책영역의 특성과 범주, 정책참여행위자의 특성, 상호작용의 규칙과 관련한 정책참여방법, 그리고 참여의 효과로서 정책결과를 들고 있다(2007, 118-119).

로컬거버넌스 형성의 영향요인에 관해서는 김형양(2006)의 연구가 있다. 그는 국내외의 연구자들이 제시한 로컬거버넌스 구성 요인을 종합적으로 검토하여 자발적 참여, 협력, 공동결정으로 정리했다. 자발적 참여에는 자발성과 참여정도가 포함되고, 협력에는 신뢰와 공동목표에 대한 인식, 공동결정에는 대등한 권력과 책임분담 인식이 포함되는 것으로 했다. 이 변수들을 16개 광역자치단체 공무원들과 NGO단체 관계자들을 대상으로 설문하여 분석한 결과는 NGO에 대한 시민의 신뢰, 부서장의 NGO에 대한 우호적 태도, 조직의 개방적 풍토 등이 로컬거버넌스 형성에 주요한 영향요인으로 확인되었다(김형양 2006, 200). 이 결과에서 독특한 것은 단체장 요인보다 해당 정책 관련 부서장의 태도가 더 큰 요인으로 확인되었다는 것이다.

권해수와 최영철은 Kickert 등(1999)의 논의에서 다음과 같이 로컬거버넌스의 평가기준을 네 가지로 제시한다(2006, 17-19). 첫째, 행위자 및 자원의 활성화 요인으로 이는 행위자들간 상호작용의 활성화를 의미한다. 둘째, 상호작용 비용제한으로 상호작용 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 조절할 수 있는 규칙을 의미한다. 셋째, 공동목표에 대한 몰입 확보는 공동목표의 달성을 위한 공식적 비공식적 장치를 의미한다. 넷째, 상호작용의 질적 수준과 투명성으로 참여의 범위와 정보의 개방성으로 이해할 수 있다. 이들은 이와 같은 기준을 중심으로 할 때 로

컬거버넌스에서 네트워크 구성형태, 책임소재, 참여범위에 대한 결정이 선결되어야 할 과제로 제시한다(2006, 19).

이외에도 많은 연구들이 있지만 대체로 특정한 갈등적 쟁점이나 단일 정책과제의 수행을 위한 거버넌스 사례 분석이 중심을 이루고 있는 것으로 파악된다. 따라서 정책의제설정의 과정을 중심으로 하는 분석은 기존 연구들이 다루지 못한 빈공간을 채울 수 있을 것으로 기대된다. 그 구체적인 분석틀은 다음 절에서 이론적 논의를 통해 재구성해 본다.

2. 대의민주주의 위기의 보완으로서 심의민주주의

한국에 본격적으로 거버넌스 개념이 정책과정에 도입된 시기는 1990년대 후반부터로 볼 수 있다. 한국에서 거버넌스에 관한 논의는 서구에서 국가 재정위기로부터 발생한 국가실패와 시장실패에 관한 논의와 더불어 민주주의를 확대하기 위한 시도가 추가되었다(전영평 2008, 100). 그런데 거버넌스의 개념에 대해서는 연구자들에 따라 다양한 입장을 나타내고 있고 그 구성요소들에 있어서도 편차를 보이고 있다.

행정학의 입장에서 Rhodes(1997, 15)는 행위자에 중심을 두어 거버넌스를 “자체 조직화, 상호의존에 기반을 둔 조직 간의 네트워크, 자원의 교환, 게임의 규칙, 국가로부터의 상당한 자율성을 의미”하는 차원에서 정의한다. 반면 정치학의 입장에서 Hyden(1999, 185)은 제도에 중심을 두어 “정치적 게임의 공식적·비공식적 규칙을 관리하는 것이다. 거버넌스는 권력행사의 규칙을 결정하고 그러한 규칙과 관련한 갈등을 해소하는 방법”이라 규정하기도 한다. 이와 유사한 의미에서 거버넌스를 공공영역에서 정통성을 확보하기 위한 이행 게임의 규칙을 관리하는 것을 의미하는 것으로 규정하기도 한다(키에르 2007, 28). 또한, Jessop(1995)은 상호관계의 작용에 중심을 두어 “거버넌스는 정치적 의미로 볼 때, 파편화되고, 불확실한 환경에서 집합적으로 정의된 목표를 달성하기 위해 행위자, 사회집단, 제도 등을 조정하는 과정이라고 정의할 수 있으며 이는 복잡하고 호혜적인 상호의존관계를 맺고 있는 독립적인 행위자들의 성찰적 자기조직화를 의미”한다고 이해했다(신희영 2005, 2).

이와 같은 다양한 논의들을 통해 거버넌스는 행위자들간의 네트워크가 일정의 규칙을 바탕으로 사회적 자원의 배분을 위해 작동하는 상호작용의 과정이라는 기능을 갖는 것으로 이해할 수 있다. 그런데 사회적 자원의 배분은 대의민주주의 하에서도 이루어져 왔다. 그렇다면 기존의 대의민주주의는 어떻게 위기에 직면했으며 대안론자들 특히 거버넌스 주창자들에 의해 오늘날의 대의민주주의가 민주적 책임성을 담보하는데 점점 더 부적절한 것으로 간주되는 원인

을 살펴볼 필요가 있다(키에르 2007, 26 ; 김도균 2009, 12). 이를 통해 심의민주주의가 대의 민주주의의 대안이 될 수 있는가에 대한 해답을 구할 수 있기 때문이다.

앞서 언급한 바와 같이 현대 대의민주주의의 위기는 인민의 의사가 제대로 실현되지 않는 대표기능의 위기와 공공선이 실현되지 않는다는 심의기능의 위기로 요약할 수 있다(김주성 2007, 6). 대의민주주의는 본래 인민을 대표해서 삼권분립이나 법치주의 및 기본권 보장과 같은 자유주의적 공화주의의 심의기제를 바탕으로 정치의사를 결정하는 심의체제로 구상되었다(김주성 2006, 6). 그렇다면 현대 대의민주주의의 두 위기를 좀 더 구체적으로 밝힘으로써 위기의 본질을 이해할 수 있다. 먼저 대표의 위기는 선출된 공직자에 의한 대리기능의 실패라는 것이다. 그런데 선출된 인민의 대표자는 완전하게 유권자들을 대리할 수 없음에도 유권자들의 선호를 대리하기를 요구받는다. 이렇게 대리인으로서 역할은 공공선에 대한 심의 기능이 부여된 것이 아니기 때문에 선호집합적 대의민주주의는 처음부터 심의기능의 실패를 내장하고 있었던 것이다. 선호집합적 대의민주주의에서 공공선은 유권자들의 선호가 사회적 선호로 선택되도록 경쟁한 결과이고, 선출된 대표들이 재선을 염두에 두고 유권자들의 욕구를 여과 없이 의회정치에 투입하여 공공선의 정치로서 심의기제는 약화되었다(김주성 2006, 25-26).²⁵⁾ 이로써 현대 민주주의에서 약화된 심의기제를 강화하기 위한 방안은 대의제 자체에 대한 문제가 아니라 대리기능을 보완하는 차원에서 모색하는 것이 필요하다.

대리기능의 보완을 위해서 심의민주주의의 담론을 구성하고 있는 두 흐름의 적용을 통해 그 가능성을 찾을 수 있다. 즉, 하버마스류의 공론장의 활성화를 통해 국민의 정치적 요구가 심의성을 확보할 수 있도록 하고, 롤즈류의 공공이성(public reason)을 체화할 수 있는 공간을 마련함으로써 유권자 선호집합적 정치를 탈피할 수 있도록 해야 한다(김주성 2006, 26). 이를 통해 심의민주주의는 대의민주주의의 대체기제라기보다는 보완기제로 작용할 수 있을 것이다.

심의민주주의는 행위자들간 숙고, 심의, 토론을 통해 민주주의를 심화하고 국가 통치체제를 대상으로 하는 것을 넘어 생활의 곳곳에서 민주주의가 작동하는 민주주의의 확장과 심화의 과정으로 거버넌스의 작동에 기여한다(김도균 2009, 11). 그런데 정책결정과정에서 심의적 거버넌스에는 다양한 이해관계자, 상호의존적 참여, 욕구의 다양화, 현안의 다양화 등의 요인이 작용하기 때문에 다음과 같은 요인들이 고려되어야 한다. 첫째, 거버넌스적 정책심의 과정에서 다루어지는 문제는 시민들이 공감하고 공유하는 공공선을 지향하는 것이어야 한다. 둘째, 정부의 일방적 통제를 벗어나 권력의 균형을 이루는 다양한 참여자들로 구성되어야 한다. 셋째, 공

25) 대리기능의 약화는 의회뿐만 아니라 단체장의 차원에도 동일한 수준에서 발견할 수 있는 문제로 대의민주주의의 일반적 현상이다. 이의 보완을 위해 다양한 제도적 장치들이 필요한데 특히 선거공약의 일방적 집행을 조정할 수 있는 방안이 마련될 필요가 있다. 이런 차원에서 영국의 Best-Value제도는 참고가 될 수 있다. 이 제도는 비록 중앙정부가 지방정부의 성과를 평가하기 위한 방안으로 마련되었지만 지방정부의 정책수립과 평가단계에서 지역 내 이익단체뿐만 아니라 다양한 공익적 시민단체의 참여를 제도로 강제하고 있어 심의성을 확보하고 있는 것으로 평가된다. : Best-Value제도에 관한 자세한 내용은 고정훈(2012) 참고.

개적이고 투명한 집단적 의사결정과정을 통해 다른 사람들의 의견을 이해할 수 있고 상호학습이 이루어지는 기회를 제공해야 한다. 넷째, 정보의 공유뿐만 아니라 도덕적 논쟁이 포함되는 이성적 논쟁을 통한 성찰적 문제해결과정이어야 한다. 다섯째, 심의민주주의적 정책결정은 지속적인 문제해결과정이어야 한다(문태현 2011, 4-5 ; 고경훈 2012, 9). 그리고 정책문제의 해결책은 새로운 환경과 예기치 못한 결과에 의해 늘 수정되어야하기 때문에 지속적인 논의구조가 필요하다(Matthews 1993, 242).

이상과 같이 심의민주주의가 현대 대의민주주의에서 대리기능의 심의성을 강화하기 위한 방안이 될 수 있다고 전제할 때 누가 대리할 것인가라는 참여 행위자의 범위에 관한 과제가 도출된다. 물론 일차적인 참여자는 선출된 공직자이지만 이들에 의한 충분한 심의적 대리기능이 현실적으로 불가능하다면 거버넌스 과정에서 이들을 견제하고 보완할 다른 행위자가 필요하다. 참여민주주의나 직접민주주의의 차원에서 다수 대중을 참여자로 규정할 수도 있지만 이 경우에도 정책결정과정에서 선호집합적 방식이 동원되기에 공공선의 달성을 위한 심의기능의 충족을 기대하기는 어려울 수 있다. 따라서 심의과정에서 보다 분명하고 응집된 형태로 지속적인 논의가 가능한 참여 주체에 관한 논의가 필요하다.

참여 주체는 대표자, 다수 대중으로서 시민사회, 위원회로 나누어 살펴볼 수 있다(장동진·송경호 2006). 이중 대표자는 앞에서 살펴본 바와 같이 보완의 대상이고 거버넌스 과정에는 대표자 외에 다종의 참여가 필요하기 때문에 논의에서 제외하고 시민사회와 위원회를 중심으로 살펴본다.

먼저, 시민사회는 일상적인 생활세계 속에서 어떤 사회문제가 감지되면 이를 응집시키고 증폭시켜 정치적 공론장으로 확대하는 기능을 한다(Habermas, 1996: 366-367). 하지만 공론장에서 형성된 의견들은 직접 정책결정으로 연결되지 않고 의사소통권력의 관문을 거쳐야 한다. 이것이 바로 참여민주주의나 직접민주주의가 대의민주주의의 한계를 극복하고자 하면서도 정책결정에 영향을 주기 위해 주민투표와 같은 선택선호적 수단을 동원하는 이유이다. 시민사회 자체는 의도적으로 조직화와 정치화 되지 않은 수준에 머물러 선택선호적 동원의 대상이 되어 거버넌스 과정에 독립된 행위자로 참여하기에 한계를 갖는다. 따라서 다양한 결사체를 통해 협동과 단결의 필요성을 알려 주는 이차적 단체의 튼튼한 네트워크를 형성하고 효과적인 사회적 협동을 가능하게 하여 거버넌스와 민주주의를 효율적으로 수행하게 하는 것이 필요하다(Putnam 1993, 박희봉 2006, 5-6에서 재인용).

거버넌스의 장은 결국 이러한 결사체들의 집합으로 위원회와 같이 제도화된 논의 구조로 등장한다. 굿만과 톰슨(Gutmann & Thompson)은 이러한 위원회를 공개성, 상호성, 책임성을 바탕으로 하고 전문가, 대표자, 시민들로 구성되어 중간수준의 민주주의가 실현되는 정기적 모임

으로 규정한다(1996, 12). 위원회의 장점은 시민사회의 심의와 대표자들의 심의를 연결하는 매개체로서 소수에 의한 독점적인 심의를 막을 수 있으며 동시에 다수에 의한 소모적인 심의를 보다 효과적이고 집약적인 형태로 가능하게 한다(장동진·송경호 2006, 54).

3. 분석방법

이 글은 기초자치단체 차원의 정책결정과정에서 심의민주주의 기제가 작동하는 방식과 효과에 관해 분석하고자 한다. 심의민주주의적 거버넌스 요인은 앞에서 살펴본 바와 같이 연구자들에 따라 분석대상과 수준에 따라 다양하고 다의적으로 적용되고 있다. 그러한 다양한 논의들을 바탕으로 다음과 같이 분석의 기준을 설정한다.

첫째, 논의 구조의 차원에서 상호작용 과정의 제도적 특성과 의제설정 방식을 중심으로 살펴본다. 제도적 장치의 안정성과 참여자간 네트워크 구축 정도, 그리고 거버넌스 유형 등이 포함된다. 둘째, 행위자의 특성으로 참여자의 다양성과 민주적 참여의 보장 등을 중심으로 한다. 셋째, 정책영역의 특성과 범주를 살펴본다. 의제설정과정에서 참여자들 간 상호작용의 결과의 반영으로서 성격을 갖는다.

이의 분석을 위해 주요자료는 2011년 제1차 민관합동워크숍부터 2016년 제6차 민관합동워크숍까지 각 연도별 보고서를 활용했으며, 문헌자료에서 설명되지 않는 부분을 보완하고자 천안시청과 천안NGO센터의 민관합동워크숍 담당자와 인터뷰를 진행했다.

III. 사례의 현황과 특성

1. 사례의 개요

천안시 민간합동워크숍(이하 합동워크숍)은 2011년에 처음으로 개최된 후 지속되고 있다. 제1회 합동워크숍은 민간단체, 천안시, 천안시의회, 지역 언론이 공동으로 추진하고 민간단체의 시정참여와 거버넌스를 구축하는 것을 주요 배경으로 했다. 구체적인 목적으로는 시민들이 천안시 정책 도입과정에 참여할 수 있는 열린 행정 모형을 제안하고 합동워크숍 결과를 시정에 반영함으로써 행정의 만족도를 제고하고 거버넌스를 효과적으로 실천해 갈수 있는 시스템을 구축하는 것으로 제시되었다(제1회 합동워크숍 보고서 2011, 8).

제2회(2012년) 합동워크숍부터 추진배경은 천안NGO센터의 위상 정립 및 역할 강화와 뉴거

버넌스(New Governance) 행정모델 구현으로 변경되었다. 목표에 있어서도 시민 삶의 질 향상과 민관협력관계의 대안적 모델 제시로 거버넌스 특성을 강화했다. 이후 제6회(2016년)까지 이러한 추진배경과 목표는 유지되었다.

각 연도별 분과/의제와 세부과제, 의제선정방식, 그리고 위원 구성은 표-3과(IV장 2절) 같이 정리할 수 있다.²⁶⁾ 1회와 2회는 분과별 토론회 형식으로 진행되었고, 시행 초기로 형식을 갖추어 가는 단계로서 시정의 자문회의 역할을 한 것으로 파악된다. 두 차례의 운영을 바탕으로 2013년에 개최된 3회부터는 분야별로 여러 차례의 워크숍을 진행하고 그 결과를 정책제안으로 제시하면서 체계성과 전문성을 갖추어 갔다.

2. 선정 이유

합동워크숍을 분석의 대상으로 선정한 이유는 앞의 이론적 논의에서 제시했던 세 가지 범주에 부합하는 것으로 사전 검토를 통해 확인한 결과였다. 즉, 논의 구조의 차원, 행위자의 특성, 그리고 정책영역의 특성과 범주 등에서 여러 연구자들이 제시했던 거버넌스 요인들이 잘 반영되어 있었다.

실천적 차원에서는 합동워크숍은 기초자치단체에서 유일하게 조례에 의해 시행되는 정책네트워크라는 사실을 확인할 수 있었다. 그리고 전국에서 처음으로 조례에 근거하여 중간기구로서 NGO센터를 설립하고, 이 센터의 기능으로 관련 조례에 정책수립과 관련한 거버넌스 개념을 도입했다. 그리고 2015년에 충청남도 개최한 ‘2015 민관협치 우수사례 발표대회’에서 최우수상을 수상하여 우수사례로서 인정을 받은 바 있다(충남일보 2015.11.16., 인터넷자료). 2016년에도 서울시립대학교에서 개최된 전국 기초단체장 매니페스토 우수사례 경진대회에서 “천안NGO센터-시민주도형 정책거버넌스 활성화를 통한 공약의제” 사례로 주민참여분야에서 최우수상을 수상하기도 했다(충남.넷 2016.7.25., 인터넷자료). 그럼에도 학술적 연구가 이루어지지 않아서 합동워크숍에 대한 학술적 평가를 시도하는 것은 의미를 갖는 것으로 판단된다.

3. 사례의 특징

합동워크숍은 조례에 의해 민간에 위탁되어 운영되는 준행정기관인 천안NGO센터의 주관으로 중간 수준에서 진행되는 정책네트워크 차원의 거버넌스로서 다음과 같은 특징을 갖는다.

첫째, 논의 구조의 차원에서 제도적 특성과 의제설정 방식의 특성으로 나눌 수 있다. 제도적

26) 이 표에 대한 세부적인 설명은 IV장에서 다룬다.

특성으로는 민간기관인 충남시민재단이 수탁을 받아 운영하는 천안NGO센터가 민관합동워크숍 운영을 주관하면서 조정자 역할을 하는 시민사회 중심의 특성을 들 수 있다. 이를 구체적으로 유형화하면 참여형거버넌스로 구분할 수 있다. 전영평(2003)은 거버넌스의 유형을 단체장의 의지 정도와 지역 내 공익형NGO 형성정도의 강약에 따라 네 가지로 구분한다. 이 유형화에서 참여형거버넌스는 공익형 NGO가 상당히 잘 형성되어 있고, 그 단체의 정책참여에 대한 지방 정부의 태도가 긍정적인 경우에 형성된다(전영평 2003, 60-62).²⁷⁾

논의 구조 차원의 두 번째 특성으로는 제도적 안정성을 들 수 있다. 천안시 민간단체 공동협력센터 설치 및 운영 조례가 2007년 12월에 제정되었는데, 이 조례는 공익형NGO의 활동을 지원하기 위해 전국에서 처음으로 제정된 사례이다.(표-1 참고) 이와 함께, 그 기능에 자치단체의 정책과정에 개입할 수 있는 내용을 명시한 최초의 조례이고, 2017년 현재 기초단체 수준에서는 유일하다.²⁸⁾

〈표-1〉 공익형NGO 지원관련 조례제정 현황

자치단체		제정시기	조례명
기 초	충남 천안시	2007년 12월	천안시 민간단체 공동협력센터 설치 및 운영 조례 (2014년12월 개정 : 천안NGO센터 설치 및 운영 조례)
	광주 광산구	2012년 7월	광주광역시 광산구 공익활동 지원 조례
	충남 아산시	2015년 12월	아산시 공익사업 활동 단체 지원 등에 관한 조례
	충남 공주시	2016년 6월	공주시 시민단체의 공익활동 지원에 관한 조례
	전남 나주시	2016년 6월	나주시 공익활동 활성화 및 지원에 관한 조례
	서울 강동구	2017년 7월	서울특별시 강동구 공익활동 활성화 및 지원에 관한 조례
	서울 노원구	2017년 7월	서울특별시 노원구 공익활동 활성화 및 지원에 관한 조례
광 역	충청북도	2012년 7월	충청북도NGO센터 설치 및 운영에 관한 조례
	서울특별시	2013년 5월	서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례
	대전광역시	2014년 12월	대전광역시 NGO지원센터 설치 및 운영 조례
	광주광역시	2015년 5월	광주광역시 엔지오(NGO)지원센터 설치 및 운영 조례
	대구광역시	2015년 7월	대구광역시 시민공익활동 지원 등에 관한 조례
	대구광역시	2015년 12월	대구광역시 자치행정분야 비영리민간단체 등의 공익활동사업 지원에 관한 조례
	충청남도	2015년 10월	충청남도 공익활동 촉진 및 지원에 관한 조례
	부산광역시	2015년 11월	부산광역시 시민운동 지원 조례
	제주특별자치도	2017년 9월	제주특별자치도 도민공익활동 촉진 및 지원에 관한 조례

출처: 국가법령정보센터(www.law.go.kr), 검색일: 2017년 9월 30일, 검색어: 공익활동, NGO, 시민운동

27) 전영평은 정책참여네트워크형성에 관한 정부의 긍정 혹은 부정 태도와 공익형NGO의 형성정도의 강약에 따라 거버넌스의 유형을 통치형, 대립형, 참여형, 그리고 진화형으로 구분한 바 있다. 유형별 특징에 관해서는 전영평(2003, 60-62)을 참고.

28) 최초 제정 조례에서 해당 조항의 내용은 다음과 같다. : 제5조(기능) 5. 시정발전을 위한 주요시책의 개발·제안 및 시민의견 조사 6. 지역 중장기발전과제 및 현안과제 논의를 위한 정책토론회 등 운영 ; 이후 광주광역시(2015년 7월)와 부산광역시(2015년 11월)에서 이와 유사한 기능을 포함하는 조례가 제정된 바 있다.

비록 서울특별시 양천구의 조례에서 유사한 기능을 명시하고 있지만 천안시의 조례에 비해 구체성이 떨어지고 적극적인 정책형성 기능이라기보다는 자문기구로서 기능을 제시하고 있는 것으로 파악된다.²⁹⁾ 세종특별자치시도 협력적 거버넌스 체제 구축 및 활성화에 관한 조례(제정 : 2012.3)가 있지만 논의의 구체 대상을 나열하여 협의(狹義)적 수준이고 운영에 있어서도 관 주도형으로 파악된다.

그런데 민관합동정책워크숍은 광주광역시에서 최초로 진행된 것이었다. 광주의 경우 2001년부터 시민사회단체의 제안으로 시작해서 민관협력으로 발전한 사례로 볼 수 있다. 광주시의 민관합동정책워크숍은 2012년에 민간협력 우수사례 전국 공모전에서 행정안전부장관상을 수상한 바 있다.³⁰⁾ 이에 비해 천안은 시장선거 공약으로 제안되고 2000년대 초반부터 시민사회 내에서 진행된 지역별 시민센터 설립에 관한 논의가 결합되면서 민관협력으로 발전한 경로의 차이가 있다.³¹⁾

논의구조 차원의 세 번째 특성으로 의제설정 방식을 들 수 있는데, 천안시의 사례는 개최 연도별로 다르게 진행된 것으로 파악된다. 이론적 논의에서 살펴본 임성학(2007)의 분류를 기준으로 할 때, 1회와 6회는 공모를 통한 의제설정 방식을 채택한 외부주도형, 2회는 공모와 지방자치단체에서 제안이 동시에 이루어진 외부주도형과 내부접근형의 혼합, 3회는 지방자치단체 내부의 제안이 중심이 된 내부접근형, 4회는 자치단체장 공약을 대상으로 시민들의 선호를 조사한 동원형, 5회는 공모와 지방자치단체의 제안이 동시에 이루어진 외부주도형과 동원형의 혼합으로 그 특성을 부여할 수 있다.

둘째, 행위자의 특성으로 참여자의 다양성과 민주적 참여의 보장 등을 중심으로 한다. 합동워크숍 참여자는 천안NGO센터가 중간지원조직으로서 핵심적인 조정자의 역할을 하고 의제별로 선정된 주관단체가 중심이 되어 의제별 워크숍을 진행한다. 의제별 참여자는 연도별로 조금씩의 차이는 있지만 공무원, 전문가, 시민단체, 이익단체, 의회의원 등 다양한 영역에서 위원으로 참여는 위원회 거버넌스로 볼 수 있다. 그런데 천안NGO센터가 이들 위원회를 조직하고 조정하는 연결자로서 역할을 하여 네트워크 조직의 특성도 갖는 것으로 볼 수 있다. 참여 위원들

29) 서울특별시 양천구 거버넌스위원회 설치 및 운영에 관한 조례(제정 : 2011.3) : 제4조(기능) 위원회는 다음 각 호의 사항에 대하여 연구·심의하고 구청장의 자문에 응한다. 1. 구정의 발전 방향 및 정책의 의제형성, 목표설정 및 결정에 대한 의견 제시

30) 광주NGO 센터 홈페이지 검색, 검색어 : 민관합동, 검색일 : 2017년 9월 30일. 인터넷 주소 : http://www.ngocity.org/xe/index.php?mid=sub02_07&search_target=title_content&search_keyword=%EB%AF%BC%EA%B4%80%ED%95%A9%EB%8F%99&document_srl=142679

31) 전국적 수준에서 전개되고 있는 NGO센터의 설립에 관해서는 별도의 논의가 필요한 부분으로 이 글에서는 구체적인 논의를 생략한다. 다만, 시민사회 공익활동 지원을 위한 중간지원조직에 관한 논의의 역사적 전개과정과 의미에 관해서는 조철민(2015)을 참고할 수 있다. 그리고 광주의 사례와 천안의 사례에 관한 비교연구도 필요한 것으로 보이는데 이 역시 차후 과제로 남겨두고 이 글에서는 생략한다.

은 해당 의제별 워크숍에서 평등한 발언권의 행사가 보장된다.

셋째, 정책영역의 특성과 범주는 아래 표-2와 같이 정리할 수 살펴본다. 이에 따르면 대체로 재분배정책을 중심으로 생활밀착형 정책의제가 채택되고 있고, 이러한 결과는 합동워크숍의 목표와도 부합하는 것임을 알 수 있다. 그리고 몇몇 의제의 경우 연차별로 반복하여 지속적으로 의제로 채택되어 지속성을 보이고 있기도 하다. 이는 거버넌스의 책임성과도 연관되는 부분으로 중요한 특성이라고 할 수 있다.

〈표-2〉 연차별 의제현황

연차	의제
1회(2011년)	1. 기후변화 대응, 녹색도시가 대안이다. 2. 여성지도력 활성화 방안과 대책 3. 흥타령춤축제 의미 찾기 심포지엄 4. 원도심재개발 사업의 현황과 공공성 강화를 위한 발전방안 5. 지역 예술 인재, 어떻게 키울 것인가 6. 로컬푸드체계 구축을 통한 지역경제 활성화 방안 7. 고교간 교육격차와 고교입시전형 개선
2회(2012년)	1. 천안시 출범 50주년의 의미, 그 정신적 가치와 계승 2. 천안시 민-관거버넌스 실천체계 구축방안 3. 천안 학교성폭력 사건으로 본 학교내 예방책 모색 4. 원도심 재생의 정책방향과 공공성 회복 5. 천안지역 사립작은도서관 현황과 활성화 방안 6. 지역아동센터의 교육기능 강화를 위한 시민단체의 역할 7. 살기 좋은 마을 만들기 워크숍 8. 학교폭력 예방을 위한 실천방안 모색
3회(2013년)	1. 주민참여예산제 활성화 방안 2. 주민자치센터 공동체사업 강화 방안 3. 주민참여형 도시재생사업 방안 4. 가족품앗이 및 공동육아나눔터사업 강화 방안
4회(2014년)	1. 중증장애인 활동보조 및 가사도우미 지원확대 2. 서민임대주택 보급 3. 로컬푸드 직매장 구축 및 예약직거래 활성화 4. 천안시 종합안전망 구축 5. 지역공동체(협동조합)중심의 마을기업 육성
5회(2015년)	1. 농촌 마을 만들기 활성화를 위한 지원체계 구축 2. 천안시 시내버스 공공성 회복을 위한 워크숍 3. 지역 사회적경제 생태계 조성 4. 시민주도형 축제 만들기
6회(2016년)	1. 행복한 천안, 공존의 시민의식이 답이다 2. 시내버스 안전하go! 편리하go! 저렴하go! 3. 학교급식을 통한 천안지역농업 활성화 방안 찾기

출처 : 각 연도 합동워크숍 보고서

한편, Peterson는 거버넌스에서 다루어지는 정책을 개발정책, 할당정책, 재분배정책으로 구분한 바 있다. 개발정책은 지역사회의 경제상태를 증진시키는 정책으로 산업유치, 운송시스템

확장, 낙후지역 등의 재개발에 해당한다. 할당정책은 Lowi의 분배정책과 유사한 개념으로 경찰, 소방, 상하수도, 쓰레기와 폐기물처리, 전력시설 등 공공서비스와 편익을 제공하는 것이다. 재분배정책은 부, 소득, 재산, 권리 등을 여러 계층과 집단에 이전시키려는 정책으로 빈곤퇴지, 누진소득세, 의료보호, 노인과 장애인복지, 결식아동 지원, 산업구제 등으로 중앙정부 차원의 거시정책에 해당한다(배응환 2007, 125-126). 그런데 이러한 구분은 전통적인 정책유형의 분류로 복합적인 특성을 갖는 새로운 정책의제들을 그대로 적용하기에는 혼란이 있을 수 있다. 예를 들어, 마을만들기 사업의 경우는 마을이라는 제한된 공간 내에서 다양한 분야의 정책들이 실현될 수 있어 이와 같은 분류를 기준으로 판단하기 곤란한 정책사례라 할 수 있다. 그럼에도 이러한 분류를 기준으로 할 때 민관합동워크숍에서 다루어진 정책의제의 대다수는 재분배정책으로 분류할 수 있다.

IV. 천안시 민관합동워크숍 거버넌스 분석

1. 거버넌스 도입의 배경

2011년에 시작된 합동워크숍은 천안시 NGO공동협력센터의 설립이 계기가 되었다. 1990년대 후반부터 한국의 시민운동은 재정적 어려움과 정체성 논란으로 위기의 국면에 접어들었고, 2000년대 초반부터 극복방안에 대한 논의가 전개되었다. 특히 2002년 시민사회단체연대회의를 중심으로 NGO센터 설립에 관한 논의가 진행된 바 있다(조철민 2015). 그런데 천안에서 NGO공동협력센터 설립은 전국적 논의의 흐름과 달리 2006년 제5회 전국동시지방선거에서 천안시장후보였던 성무용 후보의 선거공약에 포함되면서 시작되었다.

당시 성무용 후보는 이미 재선의 경력이 있는 현역 시장이었지만 선거경쟁의 구도에서 유리하지 않은 상황이었다. 즉 보수정당 후보로서 시민단체들로부터 적극적인 지지를 이끌어내지는 못하더라도 적대적 관계는 회피해야 하는 상황이었기에 시민사회 포섭전략으로 활용하려 했던 것으로 보인다. 이러한 상황은 이전 두 번의 선거와는 달리 현격히 낮은 득표로 당선된 선거결과에서도 유추할 수 있다.³²⁾

선거직후인 2006년 7월에 운영계획이 수립 되었지만, 기존에 존재하는 다른 위원회들과 같

32) 5회 지방선거에서 상대 후보였던 구본영(자유선진당) 후보는 32.86%, 이규희(민주당) 후보는 29.68%를 득표해 경합도가 높았음을 알 수 있다. 의회 구성에서도 한나라당은 이전 선거와 달리 과반의석을 획득하지 못했다.

표. 천안시 3회~6회 지방선거 결과

이 실질적인 기능과 역할을 기대하기 어려운 내용이었다. 이에 천안시민사회단체협의회가 공간, 교육, 정보 지원기능을 보완할 것을 요구하면서 본격적인 논의가 시작되었다. 2007년 2월에는 시민사회단체 관계자와 공무원으로 구성된 준비단이 일본 센다이시와 나고야시에 설치된 NPO센터를 방문하고 그 결과를 의견서로 천안시에 제출했다. 그러나 천안시는 준비단의 의견서 내용이 반영되지 않은 조례안을 입법예고했다. 천안시민사회단체협의회는 이에 시장의 책무, 센터설치, 위원회 설치 등이 포함된 대체 조례안을 제출했고 천안시가 이를 일부 수용하여 2007년 12월에 천안시 민간단체 공동협력센터 운영 조례가 제정되었다(천안NGO센터 2016, 43-44).

이와 같이 천안시에서 민관합동워크숍이 운영될 수 있었던 것은 정책적 고려가 아닌 선거경쟁의 차원에서 도입된 배경을 두고 있다. 그런데 2007년에 제정된 조례에서는 “천안지역 내에서 시민의 공익활동을 목적으로 구성된 민간단체들이 시의 주요 정책에 참여할 수 있도록 지원하기 위한” 것을 주요 목적으로 규정하고 있었다. 적극적 의미에서 거버넌스 개념이 적용되지 않은 조례였다. 센터가 거버넌스 기능을 갖는 것을 목적으로 성격규정이 변화된 것은 2014년 전면개정을 통해서였다. 2014년에 전면 개정된 조례에서는 “시민의 공익활동 증진, NGO의 자립적 발전기반 조성, NGO와 지방자치단체간의 협력체계 구축 및 지역사회의 지속가능한 발전”을 목적으로 명시하면서 센터의 거버넌스 기능을 명확히 했다. 이와 함께 센터의 명칭도 천안NGO센터로 전환했다.

2. 거버넌스 진행과정

천안NGO센터는 2008년에 설립이 되었지만 2010년까지 정책네트워크로서 역할을 하지 못하고 시민사회 역량증진을 위한 교육사업을 중심으로 운영되다가 2011년부터 합동워크숍을 진행하면서 그 역할을 시작했다.

NGO활동지원 사업에 비해 늦게 시작된 이유는 그 효과와 필요에 대한 인식이 낮았던 것이 원인이었던 것으로 보인다. 즉 공무원들은 시민사회와 사업의 효용성에 대한 거부반응을 보였

지방 선거	시장	의회			
		한나라당 /새누리당	민주당/ 새정치민주연합	열린우리당	자유선진당
3회	성무용(한나라당, 54.3%)	-	-	-	-
4회	성무용(한나라당, 62.95%)	16석(14+2)*	-	5석(4+1)	-
5회	성무용(한나라당, 37.44%)	10석(9+1)	7석(6+1)	-	4석(3+1)
6회	구본영(새정치민주연합, 53.12%)	9석(8+1)	13석(11+2)	-	-

* : 총의석수(지역구+ 비례대표)

출처 : 중앙선거관리위원회 홈페이지 자료를 재구성

고, 시민사회에서는 자치단체의 틀러리가 될 수 있다는 인식이 작용했던 것이다. 다시 말해, 거버넌스의 요인으로서 두 집단 간에 신뢰와 협동인식이라는 사회적 자본의 연결망이 약하거나 없었던 것이다. 이러한 상황에서 담당 공무원과 NGO센터 담당자들 중 센터 존재의 근본적 이유에 대한 고민이 공유되기 시작했고 이들의 협력을 통해 제1회 합동워크숍이 개최될 수 있었다.

시작을 위한 기획단계에서 이들은 “시민과 지방정부가 즐겁게 협력하며 시민생활에 밀접한 정책을 만드는 토론 대잔치”라는 전망을 세웠다. 핀란드의 사회대토론회(수오미 아레나, Suomi Areena)와 스웨덴의 알메달렌(Almedalen) 정치박람회가 그 모델이었다. 그러나 1회와 2회는 토론회 형식의 1회성 행사로 세부적인 정책제안과 논의가 이루어지지 않아 그러한 기대에는 이르지 못했다. 따라서 다른 논의구조가 필요했고 3회부터 변화된 방식으로 진행되어 6회까지 이어졌다.

3회부터 합동워크숍은 의제별로 자체적인 워크숍을 진행하고 그 내에서 자치단체에 제안할 세부과제를 도출했다. 과제도출 과정에는 시민단체 활동가, 전문가, 공무원 등이 함께 참여했고, 때로는 이익단체의 대표들도 참가를 했다. Curtis(1999)에 따르면 지역 공동의 목표나 이익이 명확히 설정된다면 공동이익과 관련된 특정 이익집단의 참여도 보장되어야 한다(주재복·한부영 2006, 35). 이렇게 참여의 다양성과 전문성, 그리고 심의성을 확보할 수 있었다.

그런데 천안시의회는 1회부터 4회까지 후원기관이었지만 적극적인 행위자로 합동워크숍에 참가하지는 않고 의제별 해당 상임위 소속 의원들이 개별적으로 참여했다. 정책네트워크의 활동에 의회의 역할을 확립하는 것이 필요하다. 다양한 분야를 대상으로 하는 정책네트워크의 구성과 강화는 로컬거버넌스와 관련한 정치적 능력을 강화하는 필요조건이 된다. 의회는 지역시민사회의 역량을 강화하기 위해서 파편화되어 있는 시민사회와 지방정부 간의 응집성을 높이고 상대적으로 자율성을 가진 행위자들간에 발생할 수 있는 조정자로서 정치적 역할을 할 수 있을 것이다(신희영 2005, 23-24).

〈표-3〉 천안시 민관합동워크숍 연차별 진행경과

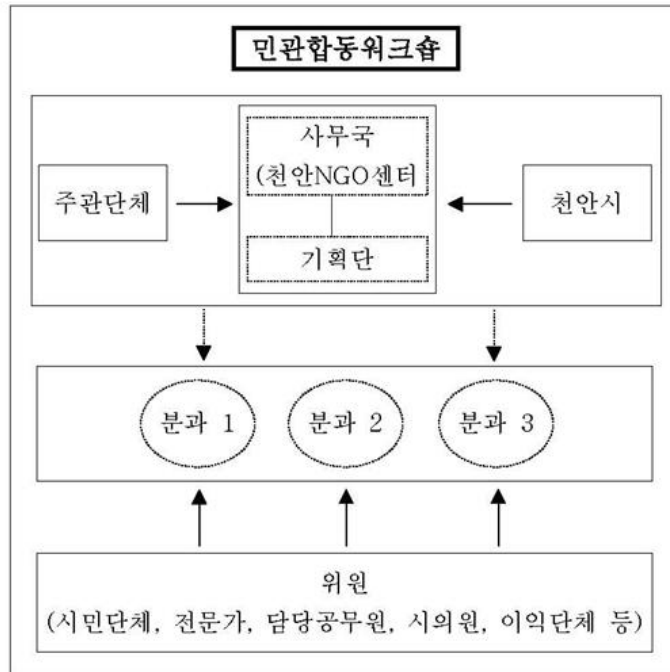
회차	분과/의제와 세부과제	의제선정 방식	논의과정	위원 구성
1회 (2011년)	분과 : 7개 세부과제 : 31개	시민단체 공모	분과별 토론회(1회)	- 8개 주관단체
2회 (2012년)	분과 : 8개	공모 + 지자체 제안	분과별 토론회(1회)	- 7개 주관단체
3회 (2013년)	의제 : 4개 세부과제 : 19개	NGO센터 제안	의제별 3~6차례의 워크숍	- 천안시 4개 담당부서 - 참여위원 : 공무원, 의회, 전문가, 시민단체, 이익단체, 정당(이상 32 명)
4회 (2014년)	의제 : 5개 세부과제 : 51개	시장 공약사항 중 여론조사	의제별 4~5차례의 워크숍	- 천안시 5개 담당부서 - 참여위원 : 공무원, 의회, 전문가, 시민단체, 이익단체(이상 45명)
5회 (2015년)	의제 : 4개 세부과제 : 41개	공모 + 지자체 제안	의제별 5~7차례의 워크숍	- 4개 주관단체 - 참여위원 : 공무원, 의회, 전문가, 시민단체, 이익단체, 노동조합, 언론 (이상 39명)
6회 (2016년)	의제 : 3개 세부과제 : 27개	공모	의제별 4~6차례의 워크숍	- 3개 주관단체 - 참여위원 : 공무원, 의회, 전문가, 시민단체, 이익단체(이상 29명)

출처 : 각 연도별 합동워크숍 보고서와 천안시청 담당공무원이 제공한 자료를 참고하여 작성

의제의 선정방식은 매년 변화를 보이면서 다양한 시도를 한 것으로 확인할 수 있는데, 시민사회와 자치단체에서 함께 의제를 제출하고 합의를 통해 의제로 선정을 해서 의제설정 과정에서 개방성을 유지하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 그 중 4회는 단체장 당선자의 공약 중 시민들을 대상으로 거리 여론조사와 시민단체 회원들을 대상으로 한 여론조사를 통해 의제를 선정했다. 가장 많은 세부과제를 도출한 워크숍으로 단체장이 자신의 공약을 시민들과 함께 토론하는 과정을 통해 협력적 관계를 형성하고 적극적인 거버넌스 행위자로 참여하려는 의도로도 해석할 수 있겠다.

합동워크숍의 운영체계는 6회 합동워크숍의 사례를 바탕으로 그림-1과 같이 나타낼 수 있다. 천안NGO센터가 사무국의 역할을 하면서 동시에 의제형성의 조정자로서 역할을 한다. 그리고 자치단체와 주관단체 실무자들과 함께 기획단을 구성하여 전반적인 진행과정을 조정한다. 각 분과에는 다양한 영역에서 참여가 이루어져서 개방성과 민주성, 다원성을 확보한다.

〈그림-1〉 6회 민관합동워크숍 체계



3. 거버넌스의 성과

2011년부터 2016년까지 6회가 진행된 합동워크숍은 양적 질적으로 많은 성과를 달성했다. 먼저 그동안 도출된 세부 과제의 채택현황을 표-4와 같이 살펴볼 수 있다.

〈표-4〉 세부과제 채택현황

	세부 과제 수	채택	부분수용	미수용
3회 (2013년)	19 (100%)	12 (63%)	7 (37%)	0
4회 (2014년)	51 (100%)	30 (59%)	16 (31%)	5 (10%)
5회 (2015년)	41 (100%)	36 (88%)	5 (12%)	0
6회 (2016년)	27 (100%)	14 (52%)	7 (26%)	6 (22%)

출처 : 각 연도 합동워크숍 보고서

1회 합동워크숍에서는 31개 세부과제가 제출되었고 2회 합동워크숍에서는 8개 의제로 나누어 토론회가 진행되었지만 집행과 성과를 체계적으로 관리하지 않아 합동워크숍 이후 진행상황에 대한 점검이 이루어지지 않았다.

단체장 당선자의 공약 중에서 의제를 선택한 4회와 시민단체들을 대상으로 한 공모로만 진행된 6회가 상대적으로 세부과제에 대한 정책 채택률이 떨어졌다. 미수용은 크게 네 가지에 해당하는 것으로 확인할 수 있다. 첫째는 상위법의 근거가 없는 경우였다. 학교안전교사 양성 제도화나 기본 안전교육 의무화 등을 예로 들 수 있다. 둘째는 다른 사업과 중복되는 경우였다. 셋째는 자치단체의 재정이나 조직 등의 여건이 미비하여 곧바로 정책으로 수용할 수 없는 경우가 있었다.

4회부터 전년도 논의사항의 진행경과를 합동워크숍에서 보고하고, 5회부터는 채택된 세부과제에 소요되는 예산도 반영해 책임성을 확보하려 했다. 워크숍을 통해 해당 의제를 조례로 제정하여 제도로 안정화한 사례도 4건이 있었다. 4회와 5회에서 논의되었던 천안시 마을공동체 활성화지원조례안은 2016년 5월에 의회에서 제정되었다. 천안시 시내버스 등 재정지원투명성 확보를 위한 조례는 5회에서 제안되어 2017년 5월에 제정되었다. 그리고 도시재생 의제는 1회부터 지속적으로 제기되어온 사안으로 천안시 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례가 2014년 10월에 제정되었다. 천안시 민주시민교육조례 연구회 발족 및 조례 제정은 6회에서 제안되어 검토 중에 있는 것으로 확인되었다. 조례가 제정됨에 따라 그에 근거해 새로운 중간지원조직이 설립되기도 했는데, 천안시공동체지원센터와 도시재생지원센터가 대표적인 사례이다.

이러한 양적 성과와 함께 관료사회와 시민사회가 교류를 통해 서로에 대해 조금 더 이해하고 신뢰를 쌓을 수 있는 기회를 갖게 된 것은 합동워크숍이 6회까지 이르게 한 원동력이었다. 3회에서 주민참여예산제 분과에 참여했던 집단은 워크숍 이후 별도의 독자적이고 지속적인 모임을 가지면서 네트워크화해 대표적인 사례로 들 수 있다.

V. 결론

천안시 민관합동워크숍의 사례에 대한 분석에서는 중간지원조직이 조정자적 역할을 통해 시민사회단체와 지방자치단체를 연결하여 다원적 논의구조를 형성하고 정책형성단계에서 심의민주

주의의 실현을 가능하게 할 수 있다는 가능성을 확인했다. 반면에 분석의 과정에서 민관합동워크숍이 갖는 한계도 발견할 수 있었다. 기능적 수준에서는 정책의 집행과 그 결과에 대한 지속적인 평가를 할 수 있는 대책이 필요하다. 즉 심의민주주의 거버넌스가 최종적으로 성공하기 위해서는 책임성을 담보할 수 있어야 한다는 것이다. 그래서 정보의 개방과 참여의 민주성은 투입단계뿐만 아니라 산출의 단계에서도 동일하게 적용되어야 하는 것이다.

대의의 위기와 참여의 위기 차원에서 지방자치제 하에서 지역정당의 역할에 관한 평가를 통해 개선을 요구할 필요가 있다. 지방정부 수준에서 행정부와 시민사회뿐만 아니라 의회도 주요 거버넌스 참여 행위자로서 역할을 찾아야 한다. 그런데 대의의 위기는 의회 기능의 위기이기도 하지만 의회 구성에 참여하는 정당의 약한 기능에서 연유하는 정당의 위기이기도 한다. 정당은 정책 아젠다의 생산뿐만 아니라 여론을 조직하고 대표하는 근원적 역할을 가진 존재이기 때문이다. 특히 분권의 시대에 지역차원에서 정당의 심의민주주의 기능의 복원은 도시정치의 민주주의 질을 높일 수 있는 중요한 요인이 될 것이다.

여론과 대중의 선호를 조직하고 의사결정과정에서 시민의 참여 등을 정치적 연대와 협력의 관점으로 이해하는 것은 도시정치의 거버넌스 형성에 관한 중요한 의미를 갖는다. 그런데 거버넌스 행위의 결과만을 기준으로 기능주의적이고 도구적으로 판단하여 성공과 실패를 판단하는 것은 행정혁신의 달성여부 등 성과위주의 평가에 머무는 한계를 노정하게 된다. 거버넌스는 정책의제의 형성과 정책결정, 정책 집행, 집행 결과에 대한 공유의 과정에 참여하는 행위자들간의 상호작용이 갖는 민주성, 개방성, 자율성 등의 요소들이 나타나는 상호학습의 과정으로 이해해야 할 것이다. 이를 통해 행위결과에 대한 책임의 문제를 두고 일어날 수 있는 갈등과 비효율성을 최소화하면서 도시공동체의 운영을 효과적으로 실행해 갈 수 있는 기반을 만들어 갈 수 있는 것이다.

한편으로 심의민주주의 거버넌스가 참여민주주의와 같이 다수제민주주의 수준에서 적용될 경우 여전히 기존의 문제를 해결하기에는 한계가 있다. 직접민주주의로서 참여민주주의가 갖는 효능성은 인정되지만 다수의 의견이 반드시 공공선을 달성하지 못할 수 있기 때문이다. 심의민주주의와 거버넌스의 결합은 대중사회에서 다원화되고 다양화되어 나타나는 욕구들 간의 최대 공배수를 찾아 대의민주주의의 한계를 일정 수준에서 보완할 수 있는 가능성을 내포하고 있다고 할 것이다.

참고자료

- 고경훈. 2012. “정책과정의 관점에서 바라본 Governance에 관한 연구-Best-Value 제도를 중심으로-.” 『한국지방자치학회보』, 24(2), 5-35.
- 권해수·최영출. 2006. 로컬 거버넌스 이론의 실천적 제도화를 위한 검토. NGO연구, 4(2), 1-22.
- 김도균. 2009. 공동의사결정으로서의 거버넌스와 절차적 정의: 세 가지 모델. 국정관리연구, 4(2), 1-20.
- 김주성. 2008. 심의민주주의인가, 참여민주주의인가?. 한국정치학회보, 42(4), 5-32.
- 김현규. “천안시, 충남도 민관협치 우수사례 ‘으뜸’” 『충남일보』, 2015.11.16. <http://www.chungnamilbo.com/news/articleView.html?idxno=345696>(검색일: 2017. 9. 12)
- 김형양. 2006. 로컬 거버넌스형성의 영향요인에 관한 연구. 지방정부연구, 10(1), 181-203.
- 남재걸. 2016. 지방자치단체 사회정책의 협력적 로컬거버넌스 분석. 도시행정학보, 29(3), 199-230.
- 문태현. 2011. 심의민주주의적 정책결정을 위한 제도화 방향. 한국행정논집, 23(1), 45-65.
- 박희봉. 2006. 시민참여와 로컬 거버넌스. 한국정책과학회보, 10(2), 1-23.
- 배응환. 2007. 참여거버넌스와 지역NGO의 역할: 정책참여를 중심으로. NGO연구, 5(1), 113-152.
- 신희영. 2005. “민주적 로컬 거버넌스 구성과 지방정부.” 『한국사회와 행정연구』, 16(3), 1-28.
- 임성학. 2007. 정책결정의 거버넌스: 과정과 내용. 국정관리연구, 2(1), 41-57.
- 임의영. 2004. “행정의 새로운 개념으로서 거버넌스에 대한 비판적 고찰: 사회정치학적 관점의 변화를 중심으로.” 『한국행정과 정책연구』, 2(2), 65-83.
- 장동진·송경호. 2006. 심의민주주의의 주체에 대하여: ‘대표자’, ‘위원회’, ‘시민사회’를 중심으로. 사회과학논집, 37(2), 45-60.
- 장수찬. 2011. 지방정부와 심의(審議) 민주주의의 실험: ‘타운 홀 미팅’ 사례연구. 경제와사회, 90, 39-69.
- 장지호·홍정화. 2010. “국내 거버넌스 연구의 동향: 국가, 시장, 시민사회의 구분을 중심으로.” 『한국사회와 행정연구』, 21(3), 103-133.
- 조철민. 2015. “시민사회 공익활동 지원제도 개선을 둘러싼 논의의 지형.” 『NGO연구』, 10(2), 1-34.
- 주재복·한부영. 2006. 『갈등유형별 협력적 거버넌스의 구축방안』. 한국지방행정연구원

- 천안NGO센터. 2011-2016. 『천안시 민관합동워크숍 정책제안보고서』
- 천안NGO센터. 2016. 『2020 천안NGO센터 중기비전 연구 용역 중간보고서』.
- 「충남.넷」, “천안시 매니페스토 최우수상 수상 ...공약실천 ‘접경사’”, 2016.7.25.
http://www.chungnam.go.kr/media/mediaMain.do?article_no=MD0000948175&mnu_cd=CNM MENU00005&med_action=view(검색일: 2017. 9. 12.)
- 키에르, 안네, 이유진 옮김. 2007. 『거버넌스』. 서울 : 오름
- Gutmann, Amy & Dennis Thompson. 1996. *Democracy and Disagreement*. London : The Belknap Press.
- Habermas, J. 1996. *Between Fact and Norms*. Cambridge/Mass.
- Hyden, Goran. 1999. “Governance and the Reconstitution of Political Order.” In Richard Joseph (ed.), *State, Conflict, and Democracy in Africa*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Matthews, D. 1994. *Politics for People : Finding a Responsible Public Voice*. Chicago : University of Illinois Press.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.