

협력적 거버넌스의 성공요인 및 과정분석

충청남도 ‘아산시 인권조례’ 제정 사례를 중심으로-

금홍섭(대전평생교육진흥원 원장)

I. 서론

인권은 누구에게나 주어지는 천부적 권리로서 헌법에도 기본권으로 보장하고 있다. 우리도 지방자치제 이후 지역사회의 인권 증진을 위한 다각적인 노력이 이루어지면서 인권 문화의 확산, 인권보호 체계 구축, 인권교육 실시 등의 인권보호와 증진을 위한 지역사회 구성원들의 소통과 연대가 강조되고 있다.(김중섭, 2010 : 193) 일부 지방자치단체는 인권헌장과 더불어 권리 실현을 위한 추진체계를 담은 인권조례를 제정하여 구체적인 권리를 규범화하고 시민들의 권리 구제에 적극 나서고 있다. 이런 인권조례 제정은 지방자치단체가 인권시정을 위한 전담 기구를 설치하고 정책을 추진하며, 나아가 인권침해를 당한 피해자를 구제하는 법적 근거를 마련한다는 점에서 매우 중요하다.

법치주의를 기반으로 하는 지방 행정에서 인권친화적인 지역공동체를 만드는 첫 시작은 인권규범을 만드는 데서 출발한다. 이를 위해 먼저 그 도시가 보장하고 추진해야 할 인권의 원칙과 목록 및 내용을 담은 인권헌장(Charter)을 제정하고 선포함으로써 인권친화적 공동체의 가치를 지역주민들과 공유할 필요가 있다. 실제로 세계 여러 도시와 국내 몇몇 도시에서도 지역공동체가 지향해야 할 인권의 원칙과 목록 및 내용을 담은 인권헌장(Caharter)을 제정·선포하고, 구체적인 규범내용으로 인권조례를 제정하여 발표하고 있다. 대표적 사례로 ‘도시에 대한 권리 세계헌장’(World Charter on the Right to the City)과 ‘도시에서의 인권 보호를 위한 유럽 헌장’(The European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City), ‘캐나다 몬트리올 시의 몬트리올 권리와 책임 헌장’ (The Montréal Charter of Rights and Responsibilities), ‘호주 빅토리아 주의 빅토리아 인권 및 책임헌장’ (The Victorian Charter of Human Rights and Responsibilities), 그리고 우리나라에서는 ‘광주광역시 인권헌장’, ‘충청남도 인권헌장’ 등이 있다. 33)

더 나아가 인권조례 제정은 지방자치단체와 지역주민들 스스로가 인권의 중요성을 깨닫고 인권 친화적인 지역공동체를 만들려는 선언이자 지역사회 구성원들과 함께 인권보호 체계를

33) http://www.hrcity.or.kr/bbs/board.php?bo_table=B01 / 인권도시연구소 홈페이지

구축하고 담보 한다는 점에서 중요한 제도적 장치임에 틀림없다. 특히 인권침해 문제는 심각한 사회적 문제로 이어진다는 점에서도 지방자치단체 스스로 주민들의 인권보호와 신장을 위한 정책과 사업을 발굴하여 추진하는 것은 지역사회 문제를 사전에 예방하는 데도 요긴할 수 있다.

그럼에도 불구하고 전국 지방자치단체의 인권조례 제정 현황을 살펴보면 2015년 10월 기준으로 전국 245개 광역 및 기초 지자체 가운데 79곳에 인권조례가 제정(32.2%)되어 있으며, 특히 기초 지자체의 228곳 가운데 63곳만 인권조례가 제정(27.6%)되어 있어 있는 것으로 나타났다.(김중섭, 2015 : 39) 이마저도 인권조례의 내실있는 구성 및 운영을 살펴볼 수 있는 인권위원회 구성과 담당부서 설치의 경우 매우 형식적이거나 미흡하게 운용되고 있는 것으로 나타나고 있다. 결국 지난 2010년 경남 진주시의 인권조례 제정 이후 아직까지도 인권조례가 제정되지 않은 곳이 많고 내실 있는 운영이 되지 못하고 있는 것은 국민의 기본권인 인권조차도 보장받지 못하고 있음을 반증하고 있는 것이다. 특히 최근 동성애 문제가 사회적 논란이 되자 인권조례 제정을 두고 일부 지방자치단체의 눈치보기식 현상이 나타나는가하면, 장기적으로 인권 친화적인 지역공동체를 만드는데 걸림돌이 되고 있다.

따라서 인권조례 제정과정에서 지방자치단체를 비롯 이해당사자들 간의 협력적 거버넌스(Collaborative Governance)는 더욱더 중요해지고 있다. 특히 지방자치단체의 인권조례 제정이 대부분 지방자치단체 주도라기 보다는 지역NGO 또는 주민들의 주도라는 점에서도 협력을 바탕으로 하는 거버넌스는 매우 중요한 수단이 될 수 있다. 실제로 '아산시의 인권조례'(아산시 인권보장 및 증진에 관한 조례, 이하 인권조례) 제정과정에서도 처음부터 지역NGO가 제안했던 인권조례가 순조롭게 추진된 것이 아니라, 갈등과정 이후 지방자치단체 등 이해당사자와의 끊임없는 대화와 숙의과정을 거쳐 어렵게 만들어졌다는 점이다. 비단 '아산시 인권조례' 제정과정 뿐만 아니라 아산지역사회 내 환경, 에너지, 성매매집성촌 문제해결 과정 등 다양한 현안을 둘러싸고도 이해당사자들 간의 조정과 협의, 숙의과정을 통해 문제해결의 대안을 찾고 있다는 점에서도 지역내 협력적 거버넌스는 긴밀한 관계를 가지고 있음을 확인할 수 있다. 또한 현대 사회가 직면하고 있는 빈곤, 실업, 범죄, 인종갈등, 환경문제나 청소년, 여성, 노인, 약물남용 등 사회복지 영역, 그리고 지역개발 문제 등 복잡 다양한 사회적 문제들을 해소하는데 있어서 지방자치단체만의 노력만으로는 불가능하다는 점에서도, 지역내 집단들 간의 거버넌스와 관련한 다양한 사례 연구가 이어지고 있다.(오수길, 2006 : 32-35)

이러한 배경에서 본 연구는 아산시를 대상으로 인권조례 제정과정의 추진단계별 협력적 거버넌스 형성을 분석하고 정책적 함의를 도출하고자 한다. 이를 위해 거버넌스 이론과 아산지역 사회 및 지역NGO 등 행위주체들의 특성에 대해 살펴본 후 관련 자료 및 관계자의 핵심인터뷰³⁴⁾를 중심으로 협력적 거버넌스가 형성된 메커니즘은 무엇인지, 단계별 추진과정은 어떻게

변화되었는지에 대한 연구질문에 대해 답을 찾아가는 과정으로 전개하고자 한다. 연구의 시간적 범위는 아산시 인권조례를 제정하기 위해 지역NGO내에 협의회를 결성하고 협력과정을 통해 2015년 인권조례가 제정된 이후 후속대책 활동이 펼쳐진 2017년까지의 과정을 담고 있다. 공간적 범위는 '아산시 인권조례'가 아산지역을 중심으로 이뤄졌다는 점에서 아산지역사회로 한정한다. 본 연구에서 활용된 자료는 '아산시 인권조례'를 중심으로 추진했던 아산시지속가능발전협의회³⁵⁾를 비롯 아산지역 NGO의 활동 자료와 핵심관계자의 인터뷰를 주로 활용했으며, 이외에도 관련 문헌이나 언론에 보도된 보도자료 등을 참조했다. 본 연구 결과는 지금까지도 인권조례를 제정하기 위해 애쓰고 있는 다른 지역사회의 활동에 시사점을 제공하게 될 것으로 기대된다.

다만 본 연구의 대상인 아산지역의 협력적거버넌스 구조를 연구하는데 있어서 아산시와 아산시의회, 그리고 아산시민 등의 적극적인 참여주체에 대한 전수조사 등의 심층적인 연구가 진행되어야 함에도 불구하고 몇몇 특정집단 및 핵심 활동가의 심층면접조사에 그친 한계가 있다. 부족한 부분은 본 연구를 기반으로 더 많은 연구자들의 후속연구를 통해 보완되기를 기대해 본다.

II. 이론적 배경

1. 협력적 거버넌스의 개념과 배경

지방자치제 이후 크고 작은 지역현안 및 정책결정 과정에서 중요한 화두가 되고 있는 거버넌스는 지방분권과 상향적(bottom-up) 의사결정 등과 함께 새로운 정부 통치체제(governing system)의 중요한 변화 중의 하나로 제시되고 있다. 바야흐로 정부(government)의 시대에서 거버넌스(governance)의 시대로 변하고 있다고 할 만큼 거버넌스는 정책 환경에 커다란 영향

34) '아산시 인권조례' 제정과정에 대한 핵심관계자의 인터뷰를 위해 아산시지속가능발전협의회 박기남 사무국장을 만나, 사전에 전달한 질문지를 중심으로 질의응답 형식으로 인터뷰를 실시했으며, 중간중간 답변과정에서 궁금한것에 대해서는 추가보완 질문을 통해 궁금증을 해소했다. 사전 질문지 구성은 ① 아산지역사회 특성, ② 아산지역NGO와 지역사회 관계, ③ 인권조례 제정 개요(네트워크 형성 여부, 구성, 소통방법, 권한과 책임 공유, 자원동원방법), ④ 인권조례 제정 이후 변화(시민사회, 거버넌스), ⑤ 거버넌스 이전상황과 이후 상황 변화, ⑥ 거버넌스 진행과정(갈등과 협력내용 포함), ⑦ 거버넌스 성과(실질적 정책효과 여부 포함), ⑧ 최근 인권조례 폐지운동에 대한 입장 등으로 구성했다. 한편 핵심관계자 인터뷰는 2017년 9월 13일 오전 11시부터 1시까지 진행하였으며, 추가 궁금증 및 보완해야 할 내용에 대해서는 수차례의 전화통화로 보완했다.

35) 푸른아산21실천협의회는 아산시와 시민단체(NGO) 간 협력을 위한 거버넌스 단체로 지난 2011년 창립하였으며, 지난 2016년 <아산시지속가능발전협의회>로 명칭을 변경 현재에 이르고 있다. 이 단체는 1992년 6월 유엔환경개발회의(UNCED)가 채택한 의제21(Agenda 21)의 제28장과 「지속가능발전법」 및 「저탄소 녹색 성장 기본법」, 「아산시 환경기본조례」 제19조에 따라 아산시민의 삶의 질 향상과 아산시의 지속가능한 발전을 도모하기 위해 민관협력 기구로 아산시지속가능발전협의회를 설치 운영하고 있다.

을 미치고 있다. 이러한 현상의 배경에는 선출직 단체장의 정책결정에 대한 정당성 확보와 주민 등 이해당사자들의 참여와 권한의 공유 요구의 증가, 그리고 복잡 다양한 사회현상에 대한 전문가집단들의 역할이 날로 높아지고 있기 때문인 것으로 보인다. 이에 따라 시장, 시민사회 등 민간 영역과의 파트너십을 위한 정부의 관심은 더욱더 확대되고 있으며, 상호관계 증진을 위한 다양한 지원시스템과 네트워크가 확대·강화되면서 거버넌스에 대한 관심이 날로 높아지고 있다.

특히 다양한 이해당사자인 행위자들의 협력을 강조하는 거버넌스(governance)는 이해당사자들 간의 합의를 통한 문제 해결이라는 특성으로 인해 우리사회의 다양한 사회문제나 갈등문제를 해결하는 기제로 인식되면서 연구자의 주요 연구대상이 되고 있기도 하다. 그동안 우리나라에서도 협력적 거버넌스의 개념과 다양한 분야의 사례에 적용하여 분석한 연구가 증가하면서 협력적 거버넌스에 대한 이해와 구축전략 등을 수립하는데 도움이 되고 있다. 하지만 많은 연구자들에 의해 거버넌스 관련 연구가 이루어지고 있으나, 거버넌스에 대한 개념과 그 의미를 파악하려는 연구는 지금도 계속되고 있다. 거버넌스에 대한 개념은 아직까지도 명확하게 이루어지지 않고 있으며 연구자마다 우리말로 서로 다르게 옮겨 사용하고 있어, 그 개념과 관련 조합주의(corporatism)sk 정책공동체(policy communities), 경제분석 등과 같은 개념과도 연관성을 지닌다.(원구환, 2003 : 2) 거버넌스 연구 분야 또한 연구자들에 따라 다양한데, 로컬 거버넌스(Local Governance), 리저널 거버넌스(Regional Governance), 내셔널 거버넌스(National Governance), 글로벌 거버넌스(Global Governance), 사이버 거버넌스(Cyberspace Governance) 등 행위 주체의 수준과 범위에 따라 다양한 연구가 이뤄지고 있으며, 본 연구에서는 학계에서 보편적으로 사용하고 있는 있는 <거버넌스 또는 협력적 거버넌스>라는 용어를 그대로 사용하고자 한다.

거버넌스의 등장 배경은 20세기 후반 이후 세계화, 정보화, 민주화, 지방화라는 환경의 변화 속에서 정부의 통치시스템의 변화에서 찾을 수 있다.(안성호·배응환, 2004 : 11-15) 대체로 거버넌스는 <정부-시장-시민사회>의 역할과 기능, 그리고 상호관계 변화를 통해 새로운 가치체계와 제도를 창출하기 위해 제시된 것으로 해석되고 있다. 서구에서 제기된 거버넌스 이론의 기본배경은 지난 1970년대 미국 중심의 정부실패와 시장실패에서 기인하고 있다. 즉 획일화된 사고방식을 지양하고 <정부-시장-시민사회>간 상호의존적(수평적, 협력적, 민주적)으로 접근하고자하는 취지에서 논의가 시작되었으나, 한국에서는 지방자치제 이후 지역공동체 수준의 시민참여의 개념과 지역발전을 위한 민관협력체계와 네트워크로 인식되고 있다.(문병기, 2002: 46~53) 이를테면 정부주도가 아니라 시민사회의 조직역량과 자원을 활용하여 지속 가능한 사회를 만들려는 시각에서 본격적으로 논의·도입되기 시작한 것이다.

그러나 2천년대 초반까지만 해도 거버넌스의 등장 배경으로 대두된 것이 정부실패와 시장 실패에 따른 대안으로 시장과 정부라는 이분법적 사고방식에서 정부-시장-시민사회라는 주체들간의 상호의존적인 협력적 조직으로 이해하려는 경향(Jessop, 2000 : 15, Powell, 1991)과 일방적인 정부주도와 개입을 지양하고 시장 또는 시민사회와의 분권과 소통을 통해 네트워크로 이해하려는 입장(안병영, 2000 : 16-17), 또는 정책관리의 대안적 국정관리 모형(김정렬, 2000 : 23)과 정책결정 및 집행관리의 서비스전달체계의 혁신으로 이해하려는 입장(Rhodes, 1996 : 513) 등으로 전개되고 있었다. 그러나 최근에는 1995년 본격적인 지방자치제를 계기로, 거버넌스에 대한 개념정의와 관련 보다 구체적이고 적극적인 해석이 나오고 있는데, 이를테면 지역의 다양한 사회적 문제를 해결하는 방식의 하나로 지방정부와 시장, 시민사회(NGO)가 자율적으로 협력하여 공공의 사회적 문제를 해결해나가는 네트워크 형태의 운영방식(은재호·오수길, 2009 : 34)과 지방정부주도형 파트너십이 아닌 민간부분의 조직들의 자발적인 참여와 네트워크의 역할을 강조하고 있는 뉴거버넌스 개념을 제시하고 있는 연구(Harmon & Mayer, 1986; 김성준·김찬동, 2004)들도 나오고 있는 실정이다(김도희, 2006 : 71)

과거 전통적인 관점의 거버넌스는 국정운영의 능률(생산성)이나 대의제 민주주의와 시장경제의 보완책(Stoker, 1998)으로 제시되곤 했으나, 오늘날 의미의 거버넌스는 정부-시장-시민사회 간의 상호작용과 이를 통해 사회 스스로의 조정·통제 능력의 향상을 강조한다.(곽현근, 2010; 박상필, 2008) 아울러 전자의 시각은 정치적 의미의 해석으로 전통적 자유민주주의의 시각이라고 평가할 수 있으며, 최근에 강조되고 있는 후자의 시각은 행정적 시각으로 관료제의 문제점을 극복하고자 제시된 신공공관리론과도 연계되는 개념으로 해석가능하다.(원구환, 2003 : 4) 결국 거버넌스는 <정부-시장-시민사회>가 보다 효율적이고 민주적인 국정운영을 위해 신뢰와 네트워크를 기반으로 상호 조정하는 하나의 통치체제로 거버넌스 개념을 정의할 수 있다.(김명현, 2010 : 5)

하지만 포괄적 의미의 거버넌스의 개념과 대두배경과 달리 본 연구에서 다루고자하는 협력적 거버넌스는 지방정부중심의 지역민주주의와 관련한 정치적 의미와 행정서비스 전달이라는 행정적 의미 중심의 Gerry Stoker(1998)가 제시한 거버넌스 개념보다는 주민참여를 우선시하고 있는 Orr(1998 : 227)가 언급한 협력적 거버넌스의 개념에 가깝다고 볼 수 있다. 특히 거버넌스에는 갈등적 거버넌스와 협력적 거버넌스가 있는데(배응환, 2005), 이해관계가 상호배타적인 갈등과 논쟁적인 대립관계인 '갈등적 거버넌스'와 달리 '협력적 거버넌스'는 행위자들 간에 대화와 타협을 통해 지속적이고 공식적으로 이루어지는 경향을 지닌다. 또한 거버넌스는 관점과 시각에 따라서도 지방정부 간 또는 중앙정부, 기업, 시민사회 등을 포함한 다양한 조직 간의 네트워크라는 구조적인 측면과 의사결정권한을 공유하며 시민사회의 자치권 확대와 시민

참여를 통하여 지방정부의 공공재를 생산하고 공급하는 과정적인 측면으로 구분할 수 있다.(주재복 외, 2011)

또한 최근에는 협력적 거버넌스를 지역사회의 사회적 문제를 해결하는 협치시스템으로 인식하면서, 조정·중재자 또는 정책의제 설정·집행자 지위의 지방정부 파트너와, 대화와 숙의민주주의 과정으로 이해하는 경향도 있다. 따라서 협력적 거버넌스의 개념을 지방정부와 다양하게 증가하고 있는 자율적 비정부 조직들 간의 상호협력과 작용을 통해 지역문제를 해결하고 편익을 증대시키는 것으로 정의할 수 있다. 그런 점에서 협력적 거버넌스는 행정과 지방자치의 기본 원리라고 할 수 있는 자원의 효율적 배분을 통한 지역사회 문제를 해소하는 개념과도 상통한다고 볼 수 있다. 이런 협력적 거버넌스의 등장 배경으로는 앞에서 언급한 세계화, 정보화, 민주화라는 외재적 변수 이외에도 우리나라에서는 지방자치의 실시와 분권화, 그리고 주민참여와 지역민주주의가 협력적 거버넌스 등장의 가장 큰 배경이 되고 있다.

2. 협력적 거버넌스의 조건과 과정

협력적 거버넌스의 구성 조건으로 이은구(2003)는 환경적 요인, 구조적 요인, 운영적 요인 등을 제시하고 있으나, 이런 거버넌스 구성 조건은 지역 내 이해 당사자들 간의 협력적 거버넌스 성공요인에도 영향을 미친다. 먼저 환경적 요인으로는 자원, 행위자의 특성과 관계, 사회적 자본 등과 같은 환경적 조건과 관련된 요인을 의미하며, 구조적 요인은 정보 및 전략의 공유방식, 행위자들의 역할 및 책임의 설정, 의사결정 방식, 권한위임 방식 등 거버넌스의 구성과 관련된 요인을 의미한다. 운영적 요인은 행위자들 간의 상호작용을 조정하고 관리하는 내부의 운영규칙과 관련된 요인 등이 제시되고 있다.(주재복, 2013 : 357-358) 또한 Stoker(1997 : 11-16)는 로컬 거버넌스의 구성 요건으로 반대의견을 자유롭게 이야기 할 수 있는 개방성(openness)과 다양한 일반 대중의 참여를 중시하는 참여(participation), 그리고 개방성과 참여를 바탕으로 지속적인 상호협력을 강조하고 있다. 주재복·한부영(2006) 또한 참여성(participation), 투명성(transparency), 책임성(accountability)을 지역 내 협력적 거버넌스의 성공요인으로 꼽고 있다. 이외에도 주성수(2008)는 민주주의, 정통성, 책무성, 투명성, 효과성 등을 제시하고 있다.

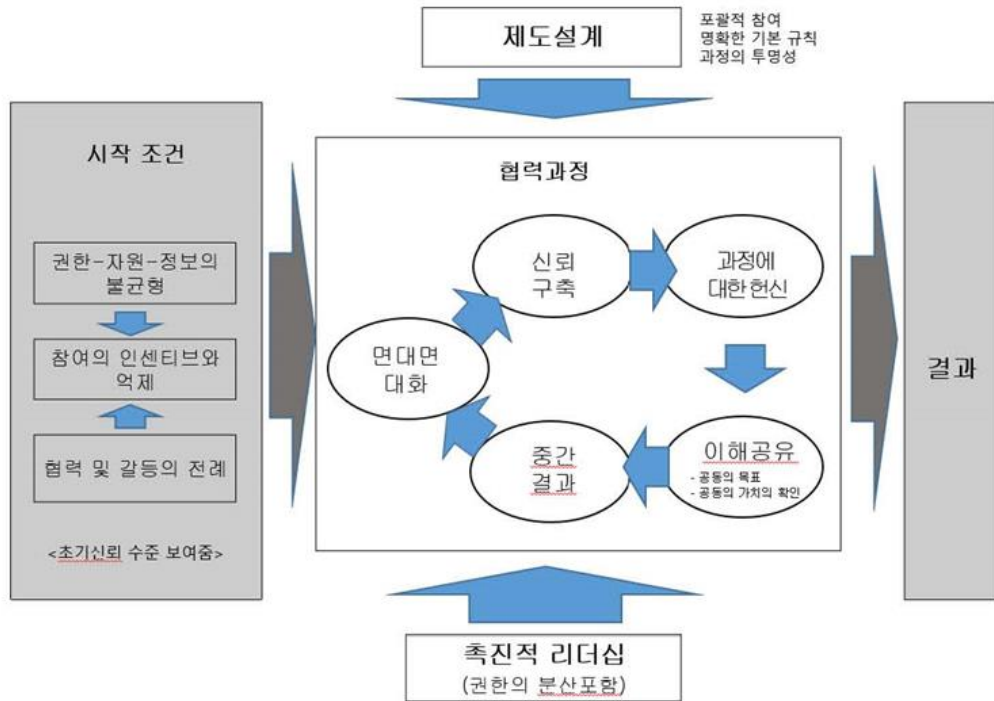
이은구(2003), 주재복(2013) 등이 말하고 있는 지역내 협력적 거버넌스의 성공요인의 경우 행위자들 보다는 조건과 환경, 운영, 구조 등을 강조하고 있는 반면, Stoker(1997) 등은 정부영역 이외의 자발적인 참여와 절차 등의 투명성, 그리고 행위자의 책임성을 강조하고 있다는

점에서 차별성을 찾을 수 있다. 이렇듯이 거버넌스의 성공요인은 연구자마다 다양하게 제시하고 있지만, 그 근본적 차이는 그렇게 크지 않다. 어떤 형태로든 거버넌스는 행정과 기업, 시민 단체 등 다양한 이해당사자들이 참여하고 협력하는 구조이기 때문에 근본적으로 참여주체들 간의 네트워크가 강조되고 참여자의 책임성과 투명성, 개방성 등이 요구된다.(박수진·윤희철·나주몽, 2015 : 344)

‘아산시 인권조례’ 관련 이해 집단 간의 협력적 거버넌스의 조건과 이후 추진과정을 살펴보기 위해 본 연구에서는 그동안 연구자들이 제시하고 있는 Ansell and Gash(2008)의 모형<그림1>을 재구성해 활용하고자 한다. Ansell and Gash(2008)가 제시한 모형 또한 앞에서 살펴본 선행연구에서 언급하고 있는 협력적 거버넌스의 조건과 내용상에서 일맥상통하고 있으나, 다만 협력단계를 <시작조건 - 과정 - 결과>로 간결하게 구분하여 제시하고 있으며, 시기와 단계에 따라 다양한 측면을 분석할 수 있기 때문에 지역사회에서 나타나고 있는 현안에 대해 분석하는데 적실성이 있는 것으로 판단된다.(조만형·김이수, 2009 : 220) 특히 Ansell and Gash(2008)가 제시하는 협력과정은 <면대면 대화 -> 신뢰구축 -> 헌신성 -> 이해공유 -> 중간결과 -> 면대면 대화>가 선순환 적으로 진행되고 외부에서 제도설계와 리더십이 촉진적으로 영향을 미치는 것으로 간주하고 있어, 지방자치가 막 자리 잡아가고 있는 우리나라에서의 협력적 거버넌스를 분석하는데 적합한 것으로 판단된다.(신상준·이숙중·C.헨튼-터너, 2015 : 84)

Ansell and Gash(2008)의 협력적 거버넌스 과정을 살펴보면 크게 초기 거버넌스의 출현(시작조건)과 협력과정, 최종 결과물 세 단계의 과정을 밟는 것으로 나타난다. 첫 번째 <시작조건>의 경우 권한이나 자원의 불균형 문제를 지적한다. 물론 지금까지 이해당사자들 간에 협력 및 갈등의 선례들이 있다면 협력적 거버넌스의 장단점이 있을 수 있겠지만, 특정 이해당사자들이 조직이나 자원을 가지지 못할 경우 강한 행위자에 의해 거버넌스의 과정이 왜곡될 수 있기 때문에, 권한이나 자원규모가 약한 조직에 대한 인센티브 제공 등의 다양한 형태의 전략이 필요하다는 것이다. <제도설계> 또한 중요한데, 이해당사자들 간에 협력을 위한 분명한 기본 규약(protocol)을 만들고 이 과정에는 협력과정의 절차적 적법성과 관련한 행위자의 참여범위, 명확한 배경규칙, 절차의 투명성 등이 강조된다. 따라서 모든 이해당사자들이 폭넓게 참여할 수 있도록 제도를 설계해야 하며, 아울러 참여범위와 관련해서도 이들의 의제가 협력적 거버넌스 내에서만 실현될 수 있도록 배타성도 가지고 있어야 한다. 특히 <촉진적 리더십>의 역할 또한 강조되고 있는데, 이해당사자들을 참여시키는 것은 물론 협력과정으로 유도하고 연대하여 명확한 기본 규칙 하에 상호 신뢰구축과 대화를 통해 상호이익을 취하게 한다.(김태운, 2012 : 864)

<그림 1> 협력적 거버넌스 구축모형 및 협력과정



출처 / C. Ansell & Gash(2008) 재수정

이상의 시작조건과 제도적인 설계, 그리고 촉진자 역할을 하는 리더십이 형성되면 다음단계인 <협력과정>에도 영향을 미치게 된다. <협력과정>은 <그림 1>의 경우처럼 <면대면 대화-신뢰구축-과정에 대한 헌신-이해의 공유-중간 결과물> 등의 5단계로 순환된다. 이 과정에서 강조되는 것은 이해당사자들 간의 면대면 대화 즉 심층적 의사소통이다. 이해당사자들 간에 상호의존 및 개방성 등에 대한 인식수준이나 공통의 가치 및 문제에 대한 이해를 공유하고 공감대가 형성되어 있는지는 협력적 거버넌스의 성공요인이 될 수 있다. 면대면 대화를 통해 신뢰가 구축되면, 상호 존중하고 공통의 이해를 공유하는 헌신과정의 핵심이 된다(Gilliam 외, 2002). 이런 신뢰구축을 통한 헌신과정은 적대적 갈등관계의 전례도 극복하는 수단이 될 수 있으며, 특히 큰 권한과 역할이 가능한 정부와 고위관료 및 이해당사자들의 역할이 중요하다. 마지막으로 협력의 목적과 장점이 상대적으로 구체적일 때, 그리고 협력으로부터 작은 결과물이 도출될 때 협력은 계속 이어질 수 있으며(Chrislip and Larson, 1994 ; 김태운, 2012 : 364) 이런 작은 성과는 성공적인 협력적 거버넌스를 만드는데도 기폭제가 될 수 있다.

3. 연구방법과 분석틀

본 연구에서는 '아산시 인권조례' 관련 기 수집한 각종 문헌들과 핵심관계자의 인터뷰 자료를 상호보완적으로 구성하여 아산시인권조례 제정과정에서 드러난 협력적인 거버넌스의 요인과 함의를 분석하고자 했다. 이를 위해 다양한 영향요인들을 탐색·분석하고자 Ansell & Gash 모형에서 제시하고 있는 협력적 성공 요인들을 수정 없이 그대로 적용해서 사례를 분석하고자 했다. 사례의 협력 구조와 행위자들의 활동 등을 시작조건, 리더십, 제도적 설계, 협력과정으로 구분하여 살펴보았으며, 연구과정에서 나타난 특징이나 Ansell & Gash 모형과 상이한 내용들도 도출했다.

분석자료는 질적 자료로서 신뢰도 및 타당성 확보를 위해 다음의 기법을 활용하였다. 먼저 인터뷰 대상자의 동의하에 인터뷰를 녹취하였으며, 인터뷰 당시 상황 및 발언의도 등을 명확하게 하기위해 녹취한 내용을 24시간 이내에 전사(transcription) 하였다. 자료분석을 위해 전사한 자료와 기 수집된 관련문헌, 회의록, 보고서, 신문기사 등의 자료를 반복적으로 비교분석하였다. 아울러 핵심관계자의 인터뷰와 관련 자료와의 상이한 부분에 대해서는 아산시인권조례 제정운동에 함께 참여했던 제3자와의 전화인터뷰를 통해 멤버체크를 하여, 본 연구의 신뢰도와 타당성을 높이기 위해 노력했다.

이를 바탕으로 '아산시 인권조례' 제정 사례에서 협력적 거버넌스의 요인과 과정을 분석하고자, 앞에서 살펴본 이론을 토대로 각 요소를 연역적으로 추출하여 다음과 같은 분석틀을 구성하여 제시한다.

<표 1> '아산시 인권조례' 제정에서의 협력적 거버넌스의 분석틀

1. 협력적 거버넌스 시작조건 분석	4. 협력적 거버넌스 협력과정 분석
- 영향력의 불균형	- 면대면 대화
- 참여 인센티브	- 신뢰형성
- 갈등과 협력의 전례 여부	- 협력과정에 대한 헌신
2. 촉진자 리더쉽	- 이해의 공유
- 아산시	- 중간성과
- 아산시 의회	
- 아산지역 시민단체	
3. 제도적 설계	5. 결과

Ⅲ. 사례 소개 - '아산시 인권조례' 제정운동의 개요 및 배경

'아산시 인권조례' 제정운동은 시민단체 주도로 지난 2012년도부터 시작되었으며, 지방자치 발전과 지역민들의 인권증진을 함께 도모하고자 하는 방안으로 출발하였다. 이런 배경에는 지금의 아산시지속가능발전협의회(당시 푸른아산21실천협의회) 등 시민단체의 헌신적인 활동도 한 몫을 했지만, 지난 90년대 이후부터 기존 온천 및 농촌배후 도시라는 이미지에서 탈피 산업도시로 급변화하면서 아산지역의 인구나사회학적인 환경의 변화가 반영되었음을 무시할 수 없다. 그 결과 '아산시 인권보장 및 증진에 관한 조례'라는 긴 명칭의 '아산시 인권조례'가 지난 2015년 3월 16일 제정되었다.

'아산시 인권조례'는 지난 2011년 푸른아산21실천협의회가 만들어지고, 그 다음해인 2012년 「아산시 인권교육활동가 양성 과정」 프로그램에 참여했던 지역NGO 활동가들이 제안하면서 시작되었다. 푸른아산21실천협의회 등 4개의 시민단체와 윤금이 아산시의회의원, 아산시 정책담당관 등은 '아산시인권네트워크'를 구성하고, '아산시 인권조례' 제정을 위한 본격적인 활동에 돌입하게 된다. 이들은 이후 네 차례의 준비회의와 시민토론회 등을 통해 '아산시 인권조례' 제정을 아산시의회에 의원발의로 청구하였으나, 2013년 7월과 10월 아산시의회 상임위원회에서 각각 부결되는 우여곡절을 겪기도 했다. 그러나 이들은 '아산시인권네트워크'를 중심으로 '이주여성을 위한 이야기마당'과 '아산시 인권도시 어떻게 만들것인가'라는 주제의 정책토론회 등을 잇따라 개최하여 '아산시 인권조례' 제정의 필요성을 지속적으로 알려내면서 지난 2015년 3월 4일 아산시의회에서 '아산시 인권보장 및 증진에 관한 조례안'이 원안 가결되어 '아산시 인권조례'가 제정되었다.

<표 2> '아산시 인권조례' 제정 과정

년도/일시	활 동 내 용
2012. 11	'아산시 인권조례' 제정 및 인권네트워크 구축 토론회 개최 (주관 / 푸른아산21실천협의회)
2012~2017년 현재	아산시인권교육활동가 양성과정(총 6회) - 인권21 강사단 도입운영 - 찾아가는 인권교육(총 12회) - 찾아가는 인권인형극 개최(총 4회, 137명)
2013. 1~7	인권조례 준비회의(총 4회)
2013. 2	인권조례 준비를 위한 아산시 정책협의
2013. 4	'아산시 인권조례' 어떻게 만들것인가? 시민토론회
2013. 6	<아산시 인권보장 및 증진에 관한 조례안> 상임위 1차 부결
2013. 10	<아산시 인권보장 및 증진에 관한 조례안> 상임위 2차 부결
2013. 11	아산시 학교 다문화이해 교육에 대해 이주여성이 수다로 풀다, 이야기마당

2014. 9	아산시 인권도시 어떻게 만들것인가? 정책토론회
2014.	아산 한여름밤 인권영화제 개최
2015. 3	<아산시 인권보장 및 증진에 관한 조례안> 본회의 원안 가결
2015. 4	'아산시 인권조례' 시행을 위한 정책토론 간담회
2016. 8	성매매 집성촌 장미마을 지속가능발전 방향과 당면과제 시민토론회 - 각종 대책회의 및 간담회

'아산시 인권조례' 제정을 주도한 '아산시인권네트워크' 조직에는 푸른아산21실천협의회(현 아산시지속가능발전협의회), 아산시민연대, 아산YMCA, 아산외국인노동자지원센터, 아산시의회, 아산시정책담당관 등이 참여하고 있다. '아산시인권네트워크'에 참여하고 있는 구성원들의 성격과 기능을 보면 이질적인 단체들과 기관으로 구성되어 있음에도 불구하고 인권보호와 증진을 위한 '아산시 인권조례 제정'을 주요 목표로 설정하였다는 점에서 주목할 만하다. 특히 초창기에는 시민사회단체와 아산시의회 윤금이 의원이 주도적으로 '아산시 인권조례' 제정을 이끌었으며, 아산시 정책담당관의 경우 시민사회단체와의 협력적 거버넌스 차원에서 지속적으로 참여하면서 '아산시 인권조례' 제정에도 긍정적인 역할을 하게 되었다는 점도 '아산시 인권조례' 제정과정의 특이점이라 할 만하다.

'아산시 인권조례' 제정은 아산시를 비롯 지방자치단체 구성원들에게 인권보호와 증진의 실행 책임을 명확히 부여하는 의미를 지닌다. 특히 아산시는 인권위원회를 구성하고 관련 예산 및 전담공무원을 배치하는 것을 인권조례 제정과정에 참여했던 시민사회단체들과 함께 협의하고 진행했다는 점에서도 의미가 컸다. 또한 지난 5년동안 인권교육활동가 양성과정을 통해 배출된 '인권21'강사단이 아산시 공무원은 물론 17개 읍면동을 대상으로 순회 인권교육을 진행하여 아산지역 주민들의 인권인식을 확산하는 산과 역할을 담당하고 있다.

그동안 새로운 지역공동체와 지역발전 방안으로서 지방정부와 지역NGO 등 이해당사자들 간의 바람직한 거버넌스 구축의 필요성은 꾸준히 강조되었지만, 지역사회와 관련한 거버넌스 연구는 이론적, 규범적인 수준에 머무르거나 정부중심의 국가단위 또는 광역단위 거버넌스 연구에 그친 경향이 크다. 따라서 본 연구는 지방자치시대에 있어 지역민들의 복리증진과 지역발전을 위한 동인으로서의 지방자치단체와 지역NGO의 관계와 특성을 협력적 거버넌스의 관점에서 고찰하고자 하는 목적에서 90년대 이후 급격한 도시화와 산업화를 거치면서 지역공간 구조 및 인구사회학적인 성장과 변화를 겪고있는 충청남도 아산시를 연구대상지로 선정하게 되었다.

아산시는 충청남도 북부에 위치하고 수도권에 인접한 지역으로 1986년 1월1일 온양읍이 온양시로 승격 분리되었다가 1995년 1월1일 아산군과 온양시가 통합되어 아산시가 되었으며 2읍 9면 6동을 관할하고 있다. 아산시는 1980년대까지만해도 온양온천을 중심으로 농촌을 배후에 둔 온천휴양 도시에 그쳤으나 1990년대 이후 소도권의 경계가 충남북부지역으로까지 확

장되면서 전기, 자동차 산업의 거점지역으로 발돋움하면서 제조업 고용인구가 급격히 증가하고 도시인구가 빠르게 유입되는 성장기를 보였다.(조영재, 2014 : 128) 아산시 인구는 2017년 8월 현재 외국인 포함 총 324,094명으로 충청남도에서는 천안시 다음으로 인구분포가 많은 것으로 나타나고 있으며, 인구증가율도 충청남도에서는 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 이중에 외국인 인구는 15,310명으로 다른 도시지역에 비해 높은 외국인 인구비중을 보이고 있으며, 이들 중에 상당수가 제조업체에 소속된 노동자인 것으로 나타나고 있다.

따라서 분출하고 있는 인권수요에 능동적으로 대응하고, 다문화사회에 대비한 외국인 이주자들을 포용하기 위한 일환에서도 '아산시 인권조례' 제정은 시기적으로도 적실성을 띠고 있다고 볼 수 있다. 특히 도시인권 및 권리운동의 뿌리가 1960년대 말 프랑스 등 서구의 사회운동에서 시작되었으나, 최근에는 전세계적인 신자유주의적 논리가 도시경쟁력 증진이라는 자본의 이윤추구 논리를 비판하고 반대하는 담론으로 도시에 대한 권리 및 인권증진 운동이 새롭게 조명받고 있다는 점(강현수, 2010 : 274-277)에서도 지역NGO 주도의 '아산시 인권조례' 제정 운동은 주목받고 있다.

IV. 협력적 거버넌스 분석

1. '아산시 인권조례' 제정 과정의 주요 행위자 분석

'아산시 인권조례' 제정과정은 처음부터 순탄하게 진행된 것은 아니었다. 지역NGO들과 달리 아산시와 아산시의회의 인권조례에 대한 인식부재 및 소극적 태도는 지역NGO의 바람과 달리 '아산시 인권조례' 제정의 걸림돌이 되었다. 따라서 다양한 이해당사자들을 포함하여 대화와 타협을 바탕으로 이뤄지는 협력적 거버넌스 과정은 '아산시 인권조례' 제정의 성공여부의 중요한 요소였다. 특히 협력의 과정에 참여하는 주요 행위자가 누구인지 파악하고 분석하는 것은 협력적 거버넌스의 주요한 요소이다. 이런 협력적 맥락에서에서 살펴본 주요행위자는 다음과 같다. 특정 문제나 쟁점에 영향을 주거나 받는 사람, 그리고 책임이 있는 사람, 이들에 의해 영향을 받는 사람, 좋은 대안과 전략을 발전시키는데 필요한 지식과 관점을 가진 사람, 대안과 전략을 집행하거나 방해하는 힘과 자원을 가지고 있는 사람들을 의미한다. (Chrislip and Larson, 1994 : 65 ; 신상준·이숙중·C.헴든-터너, 2015 : 91 재인용)

이상의 내용을 바탕으로 '아산시 인권조례' 제정 과정에서의 주요 행위자는 크게 시민단체, 아산시의회, 아산시, 중재자 등 4가지로 구분할 수 있다. 시민단체의 경우 '아산시인권네트워크

'에 참여하고 있는 푸른아산21실천협의회, 아산시민연대, 아산YMCA, 아산외국인노동자지원센터 등의 소속 단체와 아산지역을 기반으로 활동을 펼치고 있었던 천안아산환경운동연합, 아산시민사회단체협의회, 아산이주여성연대, 전교조 아산지회 등의 단체들의 역할이 컸다. 하지만 이들 NGO의 경우 회원규모 등의 면에서 열악한 수준에 머물고 있었기에 '아산시 인권조례' 제정과정은 결코 순탄치 않았다. 특히 이들은 신흥 산업도시로 부각하고 있던 아산시에서 노동, 농업, 이주노동자, 결혼이주민 등의 다양한 분야에서의 차별과 인권문제들이 발생하고 있는 가운데, 협력적 거버넌스 구축을 통해 '아산시 인권조례'를 제정하고, 시민들의 인권의식을 높여, 아산시가 인권도시로 지향하도록 하는데 핵심적인 역할을 했다고 평가할 수 있다.

이 가운데 푸른아산21실천협의회는 2011년 창립과 함께 '아산시 인권조례' 제정을 위해 주요 사업과제로 제시하고, '아산시인권네트워크'를 구성·운영하여 '아산시 인권조례'가 제정될 수 있도록 하는데 시작조건부터 협력과정, 결과에 이르기까지 중추적인 역할을 했던 단체이다. 푸른아산21실천협의회는 시작단계에서 아산시의회 의원과 아산시 정책담당관이 참여하는 토론회를 개최하여 처음으로 '아산시 인권조례' 제정을 제안하고 지역NGO와 함께 '아산시인권네트워크'를 만들어 지속적인 교육과 홍보 활동을 펼쳤다. 지난 2015년 '아산시 인권조례'가 제정된 이후에도 아산시가 인권도시로 지향할 수 있도록 관련사업과 예산을 반영하고 전담부서와 전담공무원을 배치할 수 있도록 하는데 주도적인 역할을 하였다.

이후 이들은 '아산시인권네트워크'를 중심으로 정책토론회와 워크숍을 개최하고, 아산시인권교육활동가 양성, 찾아가는 인권교육 및 인권강사단(인권21) 운영, 사전투표소 인권영향 평가 실시 및 결과 분석 등의 활동을 하였다. '아산시인권네트워크'는 아산지역 시민단체 뿐만 아니라 아산시의원과 아산시 정책담당관이 참여하여 시작단계에서부터 거버넌스 형태로 운영되었으며, 아산시인권조례(안)에 대한 협의 및 검토, 아산시인권위원회 구성, 조례제정 이후에는 관련사업 및 활동을 기획·추진하기 위한 T/F팀을 구성하는 등의 '아산시 인권조례'의 내실있는 운영을 도모했다.

'아산시 인권조례' 제정을 하는데 아산시의회의 역할도 결코 적지 않았다. 물론 '아산시 인권조례'를 제정하는 과정에는 시작단계에 아산시의회 윤금이 의원 개인이 참여했지만, 푸른아산21실천협의회 각 분과별로 아산시의회 의원들이 각각 참여하고 있었으며, 처음부터 푸른아산21실천협의회가 아산지역 NGO는 물론 아산시의회와 아산시 각각의 정책담당자가 참여하고 있는 협력적인 거버넌스 기구로서의 성격을 지니고 있었다는 점에서 아산시의회의 역할을 결코 과소 평가해서는 안 될 것으로 보인다. 실제로 2014년 지방선거 이후 '아산시인권네트워크'에 참여하는 담당 시의원이 교체되었음에도 불구하고 협력적 거버넌스 체계가 훼손되지 않고 그대로 유지되었던 점도 다음해인 2015년 3월에 '아산시 인권조례'가 제정될 수 있었던 배경

이 되고 있다. 물론 아산시의회도 시작단계에서 '아산시 인권조례' 제정에 대해 소극적인 태도를 보였다. 이후 협력과정에서 시의원들의 공감대가 점차 높아지면서 '아산시 인권조례'를 제정하는데 긍정적인 영향을 미친 것으로 보여진다. 이런 배경에는 아산지역의 인구사회학적 변화에 따라 지난 2014년에서 상대적으로 진보적인 정당의 후보들이 대거 아산시의회로 진출한 것도 한 몫을 한 것으로 보여진다.

'아산시 인권조례' 제정과정에 아산시의 역할 또한 무시할 수 없다. 푸른아산21실천협의회가 '아산시 인권조례' 제정을 처음 제안할 당시부터 아산시 정책담당자가 참여했으며, 이후 아산시의회에서의 조례 제정과정과 인권조례 제정 이후 관련사업을 펼치는데도 커다란 역할을 했다. 물론 아산시 또한 처음부터 '아산시 인권조례' 제정에 대해 적극적이었던 것은 아니었다. 핵심관계자와의 인터뷰에서 확인한 결과 시작단계에서 아산시는 인권조례 제정에 대한 인식이 부족하고, 소극적으로 참여 하였으며, 2013년 조례제정이 부결되고 2014년 지방선거 이후부터 협의과정에서 '아산시 인권조례' 제정에 대해 능동적으로 태도가 바뀌었다고 한다. 이런 배경에는 민선5기에 '아산시 인권조례' 제정운동에 적극적으로 참여했던 윤금이 전 아산시의원이 민선6기 아산시 정책보좌관으로 들어가면서 지역NGO와 아산시 간에 가교역할을 하게 된 것이 컸다고 한다. 더 나아가서 민선5기, 6기 재선에 성공한 복기왕 아산시장의 적극적인 리더십의 변화도 '아산시 인권조례'를 제정하는데 한 몫을 한 것으로 보인다. 실제로 핵심관계자의 인터뷰 과정에서 2013년 '아산시 인권조례'가 시의회에서 부결된 이후 2014년 재추진 여부를 논의할 때부터 아산시가 적극적(능동적)으로 바뀌었다고 강조하고 있어 재선에 성공한 복기왕 아산시장의 의중도 반영된 것으로 사료된다.

'아산시 인권조례' 제정과정에 영향을 미친 중재자로는 인권관련 전문가들을 비롯 외곽조직을 예시할 수 있다. 이를테면 '아산시 인권조례' 제정과정에서 각종 토론회와 교육 등이 이루어졌을 때 참여했던 이상재 대전충남인권연대 사무국장, 김형완 인권정책연구소 소장, 박춘섭 충남사회적경제지원센터장, 현은숙 충남연성인권상담센터 소장, 강현수 중부대 교수 등을 언급할 수 있으며, 이들은 '아산시 인권조례' 제정의 필요성과 다른지역의 사례를 전문가적 시각에서 전달했으며, 아산시가 인권도시로 지향할 수 있도록 이론적인 뒷받침하는 역할을 수행하였다. 이들 이외에도 지역 언론 기자들도 적극적으로 '아산시 인권조례' 제정과정에 긍정적인 여론을 형성할 수 있도록 역할을 했다.

2. 협력의 시작조건

1) 영향력의 불균형 해소

협력적 거버넌스 과정에 참여하는 이해당사자들 간에 권한과 영향력 등의 종합적인 역량이 상대적으로 부족하다면 협력과정에서 주어진 역할을 수행하지 못하고 중도에 포기, 결국 협력적 거버넌스 초기환경이 형성되지 않을 수 있다. 반대로 상대방의 권한이나 영향력이 너무 강해도 협력적 거버넌스 기반이 붕괴될 수 있다. 이를테면 지방자치단체의 경우 민간영역의 NGO나 주민들의 권한과 영향력에 비해 상대적으로 비교우위의 권한과 영향을 지니고 있다. 지방자치제 이후 단체장의 의지에 따라 정책 결정 여부가 판가름 나는 경우를 수도 없이 목도한바 있다. 그런 점에서 지방자치단체를 비롯 이해당사자들의 협력의 시작조건은 매우 중요하다.

'아산시 인권조례'를 제정하는 초기 과정에 아산시와 아산시의회, 그리고 아산지역NGO들 간에 지역의 다양한 인권현안을 바라보는 인식의 격차와 영향력의 불균형 문제가 상존하고 있었다. 1990년대 이후 아산시는 급속한 산업화 도시화를 겪으면서 외지인과 외국인 비율이 높아지면서 기존 농촌·농민 문제를 비롯 노동, 이주노동자 문제와 함께 결혼이주민 등 다양한 차별과 인권문제가 발생하는 가운데서도, 지역사회 차원의 인권문제 해소를 위한 자치역량은 발휘되지 못하고 있었다. 지역NGO 또한 분출하고 있는 지역의 인권문제에 대해 권한과 영향력이 부재한 상황에서 '아산시 인권조례' 제정을 아산시와 시의회에 제안하면서 협력적 거버넌스의 시작조건이 만들어진 것이다.

2) 유인책 - 인센티브

'아산시 인권조례' 제정 과정에서 협력적 거버넌스 구축에 참여하도록 유인한 인센티브는 다음과 같다. 지역NGO 관점에서 협력적 거버넌스 구축에 아산시와 아산시의회가 참여하도록 유인한 인센티브로는, 첫째, 인권의제를 지역사회 의제로 만드는 것은 아산시와 시의회 모두 부담스러운 의제임에 틀림없다. 실제로 시작단계에서 아산시와 시의회가 '아산시 인권조례' 제정에 대해 소극적이었던 것에서도 확인되고 있다. 그러나 사회적 문제로 대두되고 있는 농민, 노동자, 외국인노동자, 다문화가정 등의 사회적 문제를 외면할 수 없는 가운데, 지역NGO의 '아산시 인권조례'(안)에 대해 협의·검토하자는 제안에 대해 아산시와 아산시의회가 외면 할 수만은 없었을 것이다. 따라서 지역NGO가 인권의제를 지역사회 의제로 만든것은 아산시와 시의회가 협력적 거버넌스 구축에 참여할 수 밖에 없었던 유인책이었던 것이다. 둘째, 아산지역 NGO가 '아산시 인권조례' 제정과정에서 아산시와 시의회를 대상으로 끊임없이 토론하고 협의

하는 과정 또한 협력적 거버넌스 구축을 위한 유인책이었다. 실제로 핵심관계자 인터뷰 과정에서 아산지역 NGO는 스스로 거버넌스 역량이 높다고 판단하고 있으며, 반면에 아산시와 시의회의 경우 지역NGO를 행정의 도우미 수준으로 과소평가하고 있는 가운데, 지역NGO가 앞장서서 '아산시 인권조례' 제정 과정에서 끊임없이 토론하고 협의를 통해 아산시와 시의회를 거버넌스 장으로 유인한 것도 인센티브의 일종으로 볼 수 있다.

반면에 아산시 및 아산시의회의 관점에서의 협력적 거버넌스 구축에 아산지역 NGO들이 참여하도록 유인한 인센티브로는 첫째, 아산시는 민간단체 보조사업을 통해 지역NGO가 펼치고 있는 활동을 지원해 주고 있다. 이를테면 푸른의제21실천협의회의 거의모든 사업비와 경상경비는 아산시에서 예산을 편성 집행하고 있으며, 일부 시민단체의 경우도 사업비의 일부를 아산시에서 공모사업을 통해 집행되고 있다. 그런점에서 '아산시 인권조례' 제정을 위한 협력적 거버넌스 구축과정의 긍정적인 요인이자 유인을 위한 인센티브로 평가할 수 있다. 둘째, 권한 및 영향력의 불균형 문제가 상존하고 있는가운데 아산지역 NGO들이 제안한 '아산시 인권조례' 제정을 아산시와 아산시의회가 협의·검토하는 과정을 통해 제도화 할 수 있도록 하고 일련의 관련 사업과 예산이 반영되어 지역NGO가 추구하는 목적에 부합했다면 이 또한 협력적 거버넌스 구축을 위한 인센티브라고 평가할 수 있다.

3) 갈등과 협력의 전례 여부

아산지역내 지역NGO와 아산시 간 인권문제를 둘러싸고 갈등경험과 지역현안 관련 협력 및 갈등 경험이 존재하고 있다. 먼저 인권문제와 관련한 갈등경험으로는 노동인권 관련 갈등경험을 언급 할 수 있다. 아산지역 내에 있는 유성기업과 갑을오토택의 장기간의 노사갈등 문제나, 현대자동차 사내하청 문제, 삼성노동자 백혈병 문제 등의 노동인권 문제와 관련, 지역NGO와 노동단체들은 사측의 불성실 단체교섭과 불법 직장폐쇄, 불법적인 폭력사태에 대해 아산시의 보다 적극적인 역할을 주문했으나, 아산시로부터 만족할만한 답변을 듣지 못하면서 지역NGO와 아산시 간의 갈등경험으로 남아 있었다.

이외에도 지역NGO와 아산시 간에 지역현안 관련 갈등 및 협력경험도 존재하고 있었는데, 지난 2000년대 중반이후 지역NGO가 어린이도서관건립추진위원회를 만들어서 아산시에 제안하여 만든 시립아산어린이도서관 설립 경험과 지난 2011년도 충남지역에서는 처음으로 주민발의로 만들었던 친환경학교급식 지원조례 제정 경험의 경우, 거버넌스 구축과정에서의 협력경험으로 전례 된다. 반면에 아산시 외암리 민속마을 인근에 군부대가 사격장을 만드는 것에 대해 지역NGO들이 반대운동을 통해 무산시켰던 경험과 아산시의 유일한 해안지역인 갈매리에

아산시가 매립계획을 세우자, 지역NGO들이 갯벌 매립을 반대운동을 펼쳐 무산시킨 사례의 경우, 협력적 거버넌스 구축과정의 대표적인 갈등 전례라 볼 수 있다.

아산지역 NGO와 아산시 간의 일련의 갈등 및 협력 전례를 통해 거버넌스 관련 다양한 경험축적과 함께 지역NGO내의 구성원들 간의 신뢰구축 등의 사회적 자본 확충은 이후 협력적 거버넌스를 구축하는데도 긍정적인 영향을 미쳤을 것으로 사료된다. 실제로 핵심관계자 인터뷰를 통해 아산지역 NGO의 개별 역량은 상대적으로 인접한 천안지역NGO에 비해 약하지만 아산지역의 경우 노동단체 등 진보적 NGO와 시민단체 간에도 서로 연대하고 신뢰관계를 구축하여 각종 지역현안에 대한 대응역량은 상대적으로 높다고 스스로 평가하고 있었다. 만약에 아산지역NGO간 운동의 이념 및 방향성이 서로 다르고, 조직규모나 활동방식이 상이해서 이들 간에 상호신뢰가 형성되어 있지 않았다면 협력적 거버넌스 구축의 걸림돌이 됨은 물론, ‘아산시 인권조례’ 제정과정에서도 상당한 어려움이 있었을 것으로 판단된다.

3. 협력의 과정³⁶⁾

1) 면대면 대화

면대면 대화는 이해관계자들 간에 일상적으로 깊이있는 의사소통을 통해 상호이익을 획득할 수 있는지를 확인하는 기회이다. 본 연구에서 다룬 면대면 대화의 행위주체는 아산지역 NGO와 아산시의회, 아산시이다. 이러한 행위주체들간에 면대면 대화는 상호주의에 입각한 회의개최와 토론회 등의 다양한 접촉을 통해 확인 할 수 있다. 이를 시기별 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

<표 3> '아산시 인권조례' 제정 과정 주요행위자 분석

단계	년도/일시	활 동 내 용
가치 및 정보 등을 확인하는 발견(discovery)	2012. 11	'아산시 인권조례' 제정 및 인권네트워크 구축 토론회 개최
	2012. 11	'아산시인권네트워크' 구성 - 지역NGO, 아산시정책담당, 윤금이 시의원
	2012~2013	아산시인권교육활동가 양성과정(총 2회) 인권교육 총 20여차례 이상 진행
조례 제정에 대한 문제를 명	2013.	인권조례 준비회의(총 3회)

36) 본 연구에서는 협력과정을 살펴보기 위해 아산시지속가능발전협의회 내부자료와 지역NGO(시민사회단체협의회, 아산지속가능발전협의회, 아산YMCA, 천안아산환경운동연합)의 총회자료집과 관련 자료, 언론보도자료, 기타 인터넷 검색자료 등을 참고했으며, 핵심관계자의 인터뷰를 통해 답변을 보충, 분석하는 것으로 대신했다.

확히 하는 정의(definition)	1~4	
	2013. 2	인권조례 준비를 위한 아산시 정책협의
합의되는 숙의(deliberation)	2013. 4	'아산시 인권조례' 어떻게 만들것인가?토론회 - 강현수 중부대 교수 발제
	2013. 11	다문화, 이주여성이 수다로 풀다. - 이해당사자들 간담회 형태로 진행
결정(determinations)	2013. 7	인권조례 준비회의(1회) - 인권조례 초안확정 및 토론회 준비
	2014. 9	아산시 인권도시 어떻게 만들것인가? - 전문가들을 초청 정책토론회 개최

먼저 2012년 11월 26일 푸른아산21실천협의회 주관의 <인권조례 제정 및 인권네트워크 구축 토론회>로서 아산지역NGO 뿐만 아니라 아산시의회 윤금이 의원이 참석한 가운데 개최되었다. 이 자리에서 발제를 맡은 김지훈 아산시민모임 사무국장이 윤금이 아산시의원에게 '아산시 인권조례' 제정과 '아산시인권네트워크' 구축을 요청하면서 '아산시 인권조례' 제정 과정은 시작되었다고 볼 수 있다. 이후에 푸른아산21실천협의회, 아산시민연대, 아산YMCA, 아산외국인노동자지원센터, 아산시의원, 아산시 정책담당관 등이 참여하는 '아산시인권네트워크'가 구성되었으며, 이후 두 차례에 걸쳐서 아산시인권교육 활동가 양성과정을 통해 총 32명의 강사단을 배출했다. 여기까지가 협력과정에서 참여하는 이해당사자들간의 이해관계와 가치 및 정보들을 확인하는 발견(discovery)의 단계로 볼 수 있다. 2013년 1월부터 7월까지 총 세 차례의 '아산시 인권조례' 준비회의를 개최하고, 아산시와의 정책협의를 통해, '아산시 인권조례' 제정의 필요성과 추진계획에 대해 논의하고, 인권조례 초안에 대한 검토와 토론회를 준비하였다. 여기까지는 '아산시 인권조례' 제정에 대한 문제를 명확히 하는 정의(definition) 단계의 특징을 지닌다. 이후 2013년 4월 '아산시 인권조례' 어떻게 만들것인가?란 주제의 토론회를 개최하여, 아산시, 아산시의회 담당자도 주제발제와 토론자로 포함시켜 이해당사자들 간의 서로다른 의견을 듣는 것과 함께, 외부전문가를 참여시켜 객관적인 시각에서 '아산시 인권조례' 제정에 대한 입장을 듣는 시간을 가졌으며, 2013년 11월, 다문화 문제에 대해 이주여성들이 수다로푸는 이야기 마당을 개최했다. 이 과정은 참가자들 간의 상이한 의견이 합의되는 숙의(delibertion) 단계이다. 마지막으로 결정(determinations) 단계로서 2013. 7월 '아산시인권네트워크'의 4번째 준비회의로서 그동안 협의 검토했던 '아산시 인권조례'(안)을 최종 확정하고 향후 추진계획에 대해 논의하였으며, 2014년 9월 아산시 인권도시 어떻게 만들 것인가라는 주제로 전문가들과 '아산시인권네트워크' 관계자들이 참석한 가운데 '아산시 인권조례' 제정을 재차 확인하고 향후 조례제정 추진방향에 대해 논의했다.

이상과 같은 '아산시 인권조례'를 제정하기 위해 이해당사자들 간에 지속적인 면대면 대화는 반드시 필요한 과정임을 알 수 있다. 면대면 대화 과정이 성공하기 위해서는 운영과정에서

정확한 정보를 제공하고 상호 공유해야 한다. 실제로 '아산시 인권조례' 제정과정을 살펴보면 이해당사자들 간 면대면 대화 과정에서 정확한 정보를 제공하여 이해당사자 상호간에 이견을 좁혀 상호신뢰를 구축하여, 이후 '아산시 인권조례' 제정에 적극적으로 참여하는 헌신의 과정으로 이어질 수 있었다.

2) 신뢰형성

신뢰는 협력적 거버넌스에서 가장 중요한 요인 중에 하나다. 지방자치단체와 지역NGO는 지역사회에서 밀접하게 상호작용을 한다. 상호협력을 통해서 지역현안에 대한 문제해결 역량을 높이고, 협력적인 거버넌스를 구축하기 위해서는 무엇보다도 지방자치단체와 지역NGO간의 상호 신뢰를 회복 구축하는 것이 급선무이다.(금홍섭, 2012 : 36)

그러나 핵심관계자의 인터뷰 결과를 바탕으로 '아산시 인권조례' 제정과정에 참여한 이해당사자인 지역NGO, 아산시, 아산시의회간 시작단계에서의 신뢰관계를 분석한 결과 그렇게 두텁지 않았던 것으로 나타났다. 특히 아산시와 아산시의회가 상대적으로 지역NGO에 비해 '아산시 인권조례'(안)에 대해 상대적으로 미온적이었던 것으로 보인다. 실제로 2013년 7월과 9월 두 차례에 걸쳐서 '아산시 인권조례'가 아산시의회 상임위원회 회의에서 부결될 때 까지 아산시와 아산시의회의 태도는 지역NGO에 비해 그렇게 적극적이지 않았다. 반면에 '아산시인권네트워크'에 참여하고 있는 지역NGO들의 신뢰관계는 스스로 높게 평가하고 있었다. 이들의 조직규모나 역량은 인근도시인 천안이나 대전광역시에 비해 낮지만 각종 지역현안 관련 협력경험이나 대규모 노동쟁의에 대한 공동대응 경험 등으로 인해 지역NGO들 간에는 상대적으로 높은 신뢰역량을 발휘하고 있다고 스스로 평가하고 있었다.

핵심관계자 인터뷰를 통해 그런 배경을 유추해보면 지역NGO는 스스로 거버넌스 역량을 높게 평가한 반면에, 아산시나 아산시의회의 경우 지역NGO의 역량을 과소평가한 나머지 '아산시 인권조례' 제정에 대해 소극적이었던 것으로 보인다. 2010년 민선4기 이후부터 자치단체장이 바뀌면서 아산시와 지역NGO간에 환경, 개발, 행정투명성, 예산 관련 갈등이 줄어들면서 갈등요소는 점차 줄어들었지만 여전히 지역의 노동현장이나 몇몇 사회적 갈등현안으로 말미암아 긴장관계는 형성되어 있는 상황이었다. 그러다가 2013년 두 차례나 '아산시 인권조례'가 시의회에서 부결되자 자치단체장을 비롯 아산시의 먼저 태도가 바뀌기 시작하고, 특히 2014년 지방선거를 전후해서는 아산시와 아산시의회가 '아산시 인권조례' 제정을 적극적으로 추진하면서 급물살을 타게 된 것으로 보인다.

종합해보면 '아산시 인권조례' 제정과정에서 시작단계에 미온적이었던 아산시와 시의회가

이후 적극적인 태도변화를 가져온 데에는 2014년 지방선거 이후 바뀐 지역정치 환경도 한 몫을 했지만, '아산시 인권조례' 제정에 대한 지역NGO의 적극적인 의지와 지속적인 활동, 그리고 협력적 거버넌스 구축의 필요성을 끊임없이 강조하고 지방자치단체에 구애한데서 그 근본 원인을 찾을 수 있을 것으로 보인다. 어쩌면 이들 이해당사자들 사이에 최소한의 상호신뢰 관계가 사전에 형성되어 있지 않았더라면 '아산시 인권조례' 제정은 어려웠을 것으로 보인다. 이를 통해 협력적 거버넌스의 형성에 있어서 이해당사자들의 상호신뢰가 얼마나 중요한지를 가늠해 볼 수 있을 것이다.

3) 협력과정의 헌신

지역NGO와 지방자치단체는 지역현안을 둘러싸고 밀접하게 상호 작용을 한다. 지방자치단체와 그 지역사회 내 자발적인 참여집단 및 시민들이 보다 민주적이고 효과적인 지역사회를 만들기 위해 수평적 관계에서 상호작용을 통해 공공선의 목적을 달성 지역문제를 스스로 해결하는 것을 협력적 '거버넌스 체제'라 말한다. 이러한 측면에서 '아산시 인권조례' 제정과정을 살펴보면 이해당사자들간 인식차이는 존재했더라도 지속적인 대화와 토론을 기반으로 '아산시 인권조례' 제정을 위한 준비단회의와 토론회 등을 운영하였다.

핵심관계자의 인터뷰와 관련 자료를 살펴보면 이들은 조례제정을 위해서 이해당사자들의 의견을 참고하고 상호간 토론하고 협력하기 위해 부단히 노력하였다. 즉 인권조례 의제를 형성하고 주도하는 과정에서 아산시와 시의회, 그리고 지역NGO들은 서로 간에 의견을 청취하고 조례안에 대해 협의하고 검토하는 등 합의하려는 자세를 유지하고 있었다. 특히 2013년 두 차례나 '아산시 인권조례'가 시의회에서 부결되었을 때도 이들은 차분하게 향후 대책을 논의하는 마지막 준비회의와 정책토론회를 기획 추진하는 등 협력적 거버넌스가 훼손되지 않도록 상호 노력했다. 뿐만 아니라 2015년 '아산시 인권조례'가 제정되기까지 '아산시인권네트워크'가 2~3년여의 활동을 펼쳤는데 시작단계 2년간은 비영리민간단체 공모사업을 통해 각종 교육 및 토론회 관련 일련의 비용을 푸른아산21실천협의회가 부담했으며, 이후부터는 아산시가 관련활동 예산을 분담하는 방식으로 진행되었다. 이런 역할 분담을 통해 지역NGO의 어려운 재정현실을 극복하면서 오랜 기간 동안 '아산시 인권조례'제정운동이 지속가능 했다.

종합해보면 2012년 '아산시 인권조례' 제정을 위한 토론회 개최 이후부터 4차례의 준비회의와 토론회, 정책간담회 등 아산시와 시의회, 그리고 지역NGO들 간에 갈등이 없었던 것은 아니었지만 전문가들이라고 할 수 있는 중재자들이 갈등을 조정하고 상호간의 입장을 이해함으로써 '아산시 인권조례'가 제정될 수 있도록 수평적 관계에서 노력했다.

4) 공동의 이해와 목표 공유

공동의 이해와 목표 공유는 공동의 문제에 대해 동의하는 것을 의미하는 것으로 합의도출을 위한 전제라고 할 수 있다. 물론 공동의 이해와 목표를 공유한다고 해서 곧바로 합의가 도출되는 것은 아니라고 할 수 있다.(조만형·김이수 : 230) 이러한 배경하에 공동의 이해와 목표 공유 과정을 살펴보면 다음과 같다.

'아산시 인권조례' 제정과정에서 공동의 이해와 목표를 공유하는 것은 인권조례(안)을 확정하여 최종 제정하는 것이다. 이 문제에 대해서는 아산시나 시의회, 지역NGO 모두 이견이 없었다. 하지만 '아산시 인권조례' 제정 이후 아산시인권위원회를 어떻게 구성하고, 관련사업과 예산은 어느정도 반영할 것인지, 인권관련 점담공무원 배치 등의 사안에 대해서는 아산시와 시의회, 지역NGO 모두 서로 다른 입장과 태도를 견지했다. 하지만 '아산시 인권조례' 제정과정 및 이후에도 지속적인 면대면대화를 통해 관련 정보의 공유 등의 이해 공유과정을 거쳐, 2013년 7월 인권조례 준비 4차 회의에서 '아산시 인권조례'안을 최종 확정했으며, 2014년 9월(아산시 인권도시 어떻게 만들것인가)과 2015년 4월('아산시 인권조례' 시행을 위한 정책토론회) 두차례의 정책토론회를 통해 관련문제에 대해 상당부분 이해를 공유하는 계기를 마련했다.

이런 공동의 이해와 목표 공유 과정을 통해 2015년 3월 <아산시 인권보장 및 증진에 관한 조례>가 시의회 본회의를 통과한 이후에 후속대책을 마련하는데 커다란 어려움이 없었던 배경이 되기도 했다.

4. 최종 결과물

협력적 거버넌스를 통해 만들어진 성과가 아산시와 시의회, 그리고 지역NGO 등 각 주체들의 입장에서 어떤 효과를 나타냈는지를 중심으로 살펴보았다. 먼저 아산시의 경우 '인권도시 아산'이라는 도시이미지 제고에 도움이 된 것으로 보인다. 특히 과거 농촌을 배후에 둔 온천휴양 도시라는 이미지에서 최근에는 산업화 도시화로 인해 급격한 인구증가와 외국인 노동자 및 이주여성 인구의 급증으로 각종 인권침해 및 차별 관련 문제가 사회적 문제로 대두되고 있는 가운데 '아산시 인권조례' 제정으로 '인권도시'를 지향함으로써 긍정적인 도시 이미지 제고에 도움이 될 것으로 기대된다. 또한 1990년대 이후 아산시의 인구사회학적인 변화로 인해 야기된 인권관련 사회적 문제에 대해 사전예방 및 사후 대책까지 모색할 수 있는 계기를 '아산시

인권조례'를 통해 마련했다는 점도 이번 협력과정의 수확 중에 하나다. 뿐만아니라 인권의제라는 민감한 의제를 지역NGO들이 먼저 제기하여 상대적으로 진보적인 정당 출신의 아산시장에게는 정치적 부담을 덜 수 있었다는 점과 인권조례 후속대책으로 추진될 인권교육이나 인권축제 등의 각종 인권관련 프로그램을 통해 아산시민들의 인권감수성 및 공감대를 높이고, 향후 아산시가 인권관련 시책을 추진하는데도 커다란 기반이 되는것도 아산시의 성과중의 하나다.

아산시의회의 입장에서도 아산시와 지역NGO들과 함께 상호주의 관점에서 토론하고 협의하면서 '아산시 인권조례'를 제정한 것은 매우 큰 성과이다. 더 나아가 아산시의회가 지역NGO와의 협력적 거버넌스를 통해 만든 '아산시 인권조례'는 지방자치 정신의 결과물이자 시의회에 대한 시민들의 신뢰를 얻는데도 기여했다. 특히 '아산시 인권조례' 제정을 위한 협력과정의 시작단계에는 상대적으로 소극적이었던 아산시의 태도를 지적하면서 중재자 역할을 자임하기도 했으며, 지역NGO들과 함께 '아산시인권네트워크'에 처음부터 끝까지 함께하면서 결국 지난 2015년 3월 의원발의로 '아산시 인권조례'를 제정한 것도 매우 큰 성과 중에 하나다.

지역NGO의 입장에서도 '아산시 인권조례'제정과정에서 얻은 성과는 결코 적지 않다. 먼저 지역NGO들이 주도했던 '아산시 인권조례' 제정과정을 통해 아산시의 인권자치역량을 높이는 데 기여한것도 성과이며, 이를 계기로 아산시와 시의회로부터 협력적 거버넌스의 파트너로 인정받아 이후 각종 지역현안 관련 활동에도 지역NGO는 적극 참여하면서 영향력을 확장하고 있는것도 성과중에 하나다. 특히 '아산시 인권조례' 제정 이후 아산시에 인권위원회를 구성하고 관련 특화된 사업을 발굴 및 예산을 반영하고 전담공무원을 배치하는 등의 성과는 인권조례를 제정하고 있는 전국의 어느지역에서도 찾아볼 수 없는 아산만의 특징이라고 볼 수 있으며, 이 또한 지역NGO들의 성과라고 볼 수 있다. 특히 '아산시 인권조례'제정 이후 인권에 대한 일반 시민들의 시각과 인식이 달라지고 있고, 노동현안을 대하는 공무원들의 인식마저도 달라졌다는 평가를 받고 있는 등 아산지역 전체의 인권역량을 높이고 있는점도 지역NGO의 성과로 평가할 만 하다.

종합해보면 '아산시 인권조례'는 아산지역 NGO들과 아산시, 아산시의회가 신뢰관계를 기초로 협력적 거버넌스 구축을 통해 '아산시 인권조례'를 제정하는 구체적인 성과를 낸 것으로 판단된다.

5. 사례분석 종합

이상과 같이 '아산시 인권조례' 제정과정은 관련된 이해당사자들이 모두 참가하여 진행된

협력적 거버넌스의 전형적인 사례를 보여주고 있다. 특히 농촌을 배후에 둔 지방의 중소도시의 협력적 거버넌스 구축 사례를 살펴 볼 수 있었다는 점에서 그 의미가 크다.

본 연구에서 협력적 거버넌스 구축 모형으로 제시한 Ansell & Gash(2008)의 <시작조건-협력과정-결과물>과 ‘아산시 인권조례’ 사례연구에 대한 적합성 여부를 살펴본 결과, 상당부분 적합성을 띠고 있는 것으로 판단된다. 실제로 본 연구의 사례 지역인 아산시와 지역NGO간 권한과 자원의 불균형 문제와 참여유인을 위한 인센티브, 그리고 갈등과 협력경험 등을 대체로 자세하게 설명할 수 있었다. 또한 협력과정에서도 <면대면 대화->신뢰구축->헌신성->공동목표 및 이해공유->중간결과->면대면 대화> 순으로 진행되고 있는 것으로 나타났다. 특히 ‘아산시 인권조례’ 제정운동이 시작될 때부터 지역NGO와 아산시, 시의회 의원이 함께하면서 이후 추진과정에 사소한 갈등과 논란은 있었지만, 상호신뢰 구축 -> 헌신 -> 공동의 목표와 이해공유를 통해 최종 결과물을 만들어내는 과정으로 이어졌다. 본 연구에서 제시한 모형과 차이점을 보인 것은 중간결과를 통한 선순환 과정 없이 ‘아산시 인권조례’는 곧바로 제정되면서 최종결과물을 만들어 냈다는 점이다. 이런 배경에는 ‘아산시 인권조례’제정운동의 시작단계부터 지역NGO는 물론 아산시와 시의회가 참여했으며, 최종 결과물에 이르기까지 상호주의적 관점에서 신뢰를 쌓고 헌신하면서 인권조례 제정이라는 공동의 목표와 이해를 공유했기 때문에 가능했다고 판단된다.

둘째, ‘아산시 인권조례’ 제정을 둘러싸고 지역NGO와 아산시, 시의회가 협력적 거버넌스 구축과정에서 살펴 보았듯이, 협력적 거버넌스 구축을 통해 지방행정의 효율성을 제고하고 지방자치단체의 이해당사자간 상호보완을 통해 행정의 시너지를 창출 할 수 있었다. 더 나아가 ‘인권’이라는 민감한 의제를 조례로 제도화 할 수 있었던 배경 또한 협력적 거버넌스가 있었기 때문에 가능했다. 특히 다양한 이해와 요구가 분출하고 있는 오늘날 지방자치시대에 지역내 이해당사자들 간의 협력은 불가피 하다. 따라서 지방자치단체는 촉진적 리더십의 발휘를 통해 지역의 새로운 의제를 형성하고 지역문제를 해결하기 위한 다양한 분야의 협력적 거버넌스를 구축을 시도해야 한다. 이를 위해 면대면 대화를 활성화하고, 공통의 목표와 이해를 공유하며, 이를 토대로 생산적인 결과물을 도출하는 것이 필요하다. 이러한 과정에서 촉진적 리더십의 역할은 이해당사자들간의 접촉면을 넓히기 위한 장을 정기적으로 만들고, 관련분야의 정확한 정보를 제공하여 공통 목표와 이해를 공유하여 상호신뢰를 구축하기위해 부단히 노력해야 한다. 아울러 협력적 거버넌스 구축이 훼손되지 않도록 하기 위해서는 끊임없이 소통하고 갈등을 조정하기 위한 논의가 이뤄져야 하며, 아울러 합리적인 원칙과 기준을 설정하는 것도 매우 중요하다고 판단된다.

V. 결론

본 연구는 협력적 거버넌스 구축의 성공요인 및 과정을 분석하기 위해 ‘아산시 인권조례’ 제정과정에서의 지역NGO와 아산시, 아산시의회 등의 협력적 거버넌스 구축과정을 Ansell & Gash(2008)가 제시한 모형을 통해 살펴보았다. 연구결과 본 연구에서는 지방자치시대에 분출하는 지역현안을 해결하기 위해서는 다양한 이해당사자들이 참여하는 협력적 거버넌스가 필요하며, 성공적인 협력적인 거버넌스가 구축되고 운영되는데 필요한 요인들을 입증할 수 있었다.

따라서 Ansell & Gash(2008)의 협력적 거버넌스 구축모형에서 제시하고 있는 변수에 대한 함의분석 결과이다. 첫째, 협력적 거버넌스가 성공하려면 이해당사자들 간에 신뢰가 형성되어 있어야 한다. 모형의 시작조건에서 제시하고 있는 권한 및 자원의 비대칭성을 극복하기 위해서는 명확한 정보가 제시되고 공유되어야 하고, 행·재정적인 측면 등의 참여를 위한 인센티브의 제시 및 더 많은 협력적인 거버넌스를 위한 다양한 분야에서의 시도가 이루어져야 할 것이다. 이를 통해 지역사회의 다양한 현안에 대한 이해당사자들 간에 최소한의 신뢰가 형성되어야만 협력적 거버넌스가 성공할 수 있다. 둘째, 이해당사자들 간 문제에 대한 인식을 명확히 공유하고 참여할 수 있는 장이 마련되어야 한다. 공동목표와 이해가 공유되려면 이해당사자들의 참여가 보장되어야 하며, 지역사회 현안에 대한 토론과 논의가 일상적으로 이루어질 수 있도록 법과 제도를 정비하고 서로 다른 이견에 대해서는 상호주의 관점에서 토론하고 협의하면서 조율·조정과정을 밟아 나가야 협력적 거버넌스는 성공할 수 있다. 셋째, 협력적 거버넌스 구축 과정에서 촉진자 역할을 하는 지방자치단체장의 역할이 크다는 점은 이번 연구에서 다시 한번확인 할 수 있었다. 선행연구 등 다른지역 사례에서도 자치단체장의 촉진자적 리더십에 따라 협력적 거버넌스의 성패를 다룬다는 점에서, 자치단체장의 역할은 매우 중요하다. 넷째, 본 연구에서는 크게 부각되지 않았지만, 지역사회의 특성도 협력적 거버넌스 구축의 성공여부를 가름한다. 지역사회의 자율적인 자치역량 보다 청와대와 국회를 중심으로 하는 중앙정치의 영향력이 크고, 지연, 혈연, 학연 등의 연고주의의 영향력이 비대해진 지역공동체에서는 이해당사자들 간의 상호주의적 협력적 거버넌스는 제약이 많을 수 밖에 없다. 따라서 비대해진 중앙정치권력을 바꾸기 위한 개헌 및 지방자치법 개정 등의 후속적인 노력도 선행되어야 할 것이며, 지역민주주의와 지역정치를 활성화하기 위한 제도적, 행태적인 관점에서의 지속적인 개선이 요구되고 있다. 다섯째, 협력적 거버넌스 역량구축은 많은 시간과 경험의 축적 속에서 그 효과가 나타나고 증진된다는 점에서, 협력적 거버넌스의 역량구축을 위한 지역사회의 다양한 분야에서의 노력이 이루어져야 한다. 지방자치단체와 지역NGO간의 거버넌스 구축은 물론, 다양한 분야와 이해집단들과의 협력적 거버넌스 구축을 위한 시도가 이루어져야 한다. 더 나아가

협력적 거버넌스 역량을 강화하기 위한 지역사회 차원의 시민교육 등의 다각적인 노력도 선행되어야 할 것이다. 특히 민선자치시대에 있어서 지방자치단체와 지역NGO간의 거버넌스 역량은 지역문제를 해결하는 커다란 변수가 된다는 점에서, 지방자치단체와 지역NGO는 갈등해결, 신뢰형성, 정보공유와 같은 관계 관리기술(relationship management skills)을 습득하고, 다양한 이해당사자들과 협력적 파트너십을 형성할 수 있는 역량을 축적해야 할 것이다.

지방자치제 이후 우리나라에서의 협력적 거버넌스 구축사례를 다양하게 찾아볼 수 있다. 하지만 지방의 중소도시의 사례를 연구한 경우는 드물었다는 점에서 본 연구가 시사하는바는 크다. 특히 본 연구의 한계점은 무엇보다 사례연구의 방법과 다양한 사례 및 지역에 적용하는데 있어서 적실성에 있을 것이다. 특히 본 연구에서 중요하게 다루지 못했지만 협력적 거버넌스에 미치는 많은 요소 중에 지역사회의 특성과 정치환경의 변동은 결코 간과할 수 없다는 점에서 더 깊이있게 살펴보지 못한 아쉬움이 크다. 따라서 이상의 한계점을 보완할 수 있는 아산지역의 관련 후속연구들이 지속적으로 이루어져야 한다. 이런 한계에도 불구하고 본 연구는 지방의 중소도시 지역에서 지방자치단체와 지역NGO 간 협력체계를 강화하고 협력적 거버넌스를 구축하는데 시사점을 제공할 것으로 기대해 본다.

<참고문헌>

- 박상필(2008). 『NGO와 정부 그리고 정책』. 파주 : 한울.
- 원구환 외(2003). 『로컬거버넌스』. 서울 : 법문사.
- 안성호·배응환(2004). 『지방거버넌스와 지방정책』. 서울 : 도서출판 다운샘.
- 오수길(2006). 『민관협력의 거버넌스』, 한국학술정보.
- 주재복 외(2011). 『지방자치단체의 협력적거버넌스 재설계 방안』. 서울 : 한국지방행정연구원.
- 주재복·한부영(2006). 『갈등 유형별 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안』. 서울 : 한국지방행정연구원.
- 강현수(2010). “도시에 대한 권리-도시의 주인은 누구인가?.” 한국공간환경학회. 「공간과 사회」, 35 : 272-278.
- 곽현근(2010). “대전시 거버넌스의 진단과 과제 : 거버넌스 참여주체들의 인식을 중심으로.” 한국공공관리학회. 「한국공공관리학보」, 24(4) : 185~210.
- 금홍섭(2012). “정책과정에서의 지역NGO와 지방정부간 협력적 거버넌스 관계구축에 관한 연구 : NGO활동가와 공무원간 인식차이를 중심으로.” 한남대학교 행정복지대학원 석사학위논문.
- (2015). “NGO활동 진단 및 평가와 개선방향 모색 : 대전참여자치시민연대 20년 활동평가를 중심으로.” 한국NGO학회. 「NGO연구」, 10(1) : 94-136.
- 김대건·오수길(2006). “한국행정연구의 패러다임 변화 : 한국행정연구자 분석과 거버넌스를 중심으로.” 「한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집」 : 23-36.
- 김도희·정준금(2006). “울산지역 로컬 거버넌스의 성과와 한계 : 주민참여예산제와 주민배심원제를 중심으로.” 한국행정학회. 「한국행정학보」, 15(3) : 68-89.

- 김명현(2010). “지방정부와 NGO 간의 거버넌스 형성의 영향요인 분석 : 경상남도를 중심으로.” 창원대학교 대학원 박사학위논문.
- 김정렬(2000). “정부의 미래와 거버넌스, 신공공관리와 네트워크.” 한국행정학회. 「한국행정학보」, 34(1) : 21-39.
- 김중섭(2015). “인권조례와 지역사회의 인권발전.” 「현상과 인식」, (겨울호) 39(4) : 39-71
- (2010). “인권도시 만들기와 인권조례 제정운동 : 진주시 사례를 중심으로.” 「한국공간환경학회 학술대회 논문집」 : 193-205.
- 김찬동(2005). “로컬거버넌스의 구축방향과 전략 : 서울시의 사례를 중심으로.” 「한국지방정부학회 추계학술발표 논문집」.
- 김태윤(2012). “국책사업 유치과정에서의 협력거버넌스 : 대구·경북지역의 첨단의료복합단지 유치과정을 중심으로.” 한국행정학회. 「한국행정학보」, 24(4) : 857-884.
- 문병기(2001). “미국의 로컬거버넌스 : 그 사례를 중심으로.” 대한지방공제회. 「지방행정」, 50, 577 : 46-53.
- 박수진·윤희철·나주몽(2015). “로컬거버넌스 관점에서 지방의제21 마을만들기 실천사업의 고찰 : 푸른광주21협회의 내집앞마을가꾸기사업을 중심으로.” 한국거버넌스학회. 「한국거버넌스학회보」, 22(2) : 337-359.
- 배용환(2005). 로컬 거버넌스 : 갈등에서 협력으로. 지방행정연구원. 「지방행정연구」, 19(2) : 187-216.
- 신상준·이숙중·C.헨든-터너(2015). “협력적 거버넌스의 성공요인 및 과정 : 인천광역시 주민참여예산제도 조례 개정 사례를 중심으로.” 한국지방자치학회. 「한국지방자치학회보」, 27(2) : 79-111.
- 안병영(2000). “21세기 국가역할의 변화와 국정관리.” 「계간사상」, (봄호).
- 조만영·김이수. “협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구 : 광명시와 구로구간 환경기초시설 빅딜 사례를 중심으로.” 「한국사회와 행정연구」, 20(2) : 215-239.
- 조영재(2014). “지역공간구조와 농촌지역 인문사회적 변화의 관계연구.” 한국농촌계획학회. 「농촌계획」, 20(4) : 127-135.
- 주성수(2008). “민주적 거버넌스와 시민사회 - 정부와 시민사회 파트너십을 중심으로.” 한양대학교 제3 섹터연구소. 「시민사회와 NGO」 6(1) : 5-33.

- Ansell, C., & Gash, A.(2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*. 18(4) : 543-571.
- Gilliam, A., Davis, D., Barrington, T., Lacson, R., Uhl, G. and Phoenix, U. (2002) The Value of Engaging Stakeholders in Planning and Implementing Evaluations, *AIDS Educaiton and Prevention 14(Suppl. A)*: 5-17.
- Jessop, Bob(2000), "Government Failure," in Gerry Stoker(ed), *The New Politics of British Local Governance*, London : Macmillan Press Ltd.
- Rhodes(1996), "From Institutions to Dogma, Tradition, Electicism, and Ideology in the Study of British Public Administration," *Public Administration Review*, 56(6) : 507-516.
- Orr, Kevin(1998). "Rethinking the Purpose of Local Government." *Local Governance*, 24(3) : 225-236).
- Stoker(1998). "Public-Private Partmenrships and Urban Governance." in Jon Pierre(ed.), *Partnerships in Urban Governance*, London : Macmillan Press Ltd., 34-51.
- (1997). "Redefining Local Demoracy," in L. Pratchett and D. Wilson, *Local Democracy and Local Government*, Basingstoke, Macmillan.
- <http://www.asan.go.kr/> 아산시청

<http://www.asansicouncil.go.kr/main/index.html> 아산시의회

<http://www.greenasan21.or.kr/> 아산지속가능발전협의회

http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=eco_gnome&logNo=70143651570 걸매리 갯벌매립관련
대책위 언론보도자료

<http://chungnamsisa.com/detail.php?number=32924&thread=45> 복기왕 아산시장과 걸매리 갯벌매립
대책위 간담회 보도자료