

서산시 가로림만 조력발전소의 정책형성

배봉준(구명: 배응환)(충남대)

I. 서론

20세기 중반이후 행정학에서 나타나는 커다란 흐름은 '정부(government)'에서 '거버넌스(governance)'로의 패러다임 전환이다. 이러한 전환은 중앙정부는 물론이고 지방정부에서도 예외는 아니다. 지방정부차원에서는 '지방정부(local government)'에서 '로컬거버넌스(local governance)'로의 지방통치패러다임이 이동하고 있다.

이에 영국과 미국 등의 선진국은 물론이고 우리나라에서도 학계에 논의와 연구가 진행되어 왔고 실제행정에 적용되고 있다. 외국에서 거버넌스의 논의와 연구가 1988년 'GOVERNANCE'라는 학술지가 발간되면서 이루어졌다면, 한국에서는 2000년에 김석준 외의 "뉴거버넌스연구"가 출판되면서 출발하였다고 볼 수 있다. 1990년 이후 지방자치의 부활로 지방의회가 출범하였고, 지방자치단체장과 지방의회의 민선이 이루어짐에 따라 로컬거버넌스가 관심의 대상으로 등장하였지만, 학계차원의 연구는 2000년 이후 확산되고 있다(박재욱, 2000; 강황선·최병대, 2001; 엄일렬·설성현, 2003; 배응환, 2003, 2004, 2005, 2016; 안성호·배응환, 2004; 최영출, 2004; 김순은, 2004; 오재일, 2004; 김형did, 2004; 소순창·유재원, 2005; 전상인, 2005; 박희봉, 2006; 사득환, 2007; 조승현·장윤철·김경모, 2007; 이상목, 2008; 김광구, 2009; 박기관, 2009; 정성호·정창훈, 2011; 남재걸, 2016; 여관현, 2017 등).

이와 같이 로컬거버넌스의 연구가 증가하여 왔지만, 로컬거버넌스에 대한 이슈들이 학자들에 합의가 이루어질 만큼 충분한 수준에는 이르지 못하고 있다(김순은, 2004: 86). 이에 한국행정학회에서는 지방행정연구회를 구성하여 로컬거버넌스에 대한 연구를 추진하여 왔지만, 그것의 개념정의와 구성요소(차원)를 체계화하고 이를 토대로 일반화된 모형을 설계하지 못하고 있는 것이 현실이다. 이러한 국내연구상황은 로컬거버넌스에 대한 이론체계화와 실무에 적용할 모형설계의 필요성을 암시하는 것이다. 요컨대 새로운 지방정부의 통치방법으로 등장하고 있는 로컬거버넌스의 논의와 연구확대가 필요하다.

Mayntz(2003: 2)가 주장한 바와 같이, 중앙이나 지방차원의 거버넌스는 계층제가 사회문제를 해결하는데 한계가 있기 때문에 대안적 통치모형으로 등장하였다. 로컬거버넌스가 거의 정통적인 이론이나 개념으로 되어가고 있지만, 지방정부로부터 로컬거버넌스로의 이동하는 실질적 내용은 논쟁점으로 남아 있다(Laffin, 2013: 195). 이러한 문제의식을 토대로 본 연구는 이론적으로 로컬거버넌스란 무엇인가? 그리고 실제적으로 로컬거버넌스는 지방정책과정에서 어떻게 작동되고 있는가? 하는 연구질문을 제시하고, 이에 대한 이론적 논의와 사례분석을 하고자 한다. 사례연구는 로컬거버넌스이론의 검증대상으로 사용한다. 이처럼 로컬거버넌스차원에서 지방정책사례를 분석하려는 것은 하위국가수준의 지방영역에서 경제개발이나 복지, 환경 그

리고 노동정책 등과 같은 복잡한 이슈들을 해결하라는 통치욕구가 증가하고 있기 때문이다.

II. 이론: 로컬거버넌스의 등장배경, 개념, 분석내용

1. 로컬거버넌스의 등장배경: ‘지방정부’에서 ‘로컬거버넌스’로 패러다임이동

영국을 위시한 세계 여러 국가에서는 전통적인 ‘지방정부’로부터 새로운 ‘로컬거버넌스’로의 패러다임이동에 대하여 정책과 학문 내에서 논의가 이루어져 왔다. 그러면 지방통치 패러다임은 왜 변화하는가?

새로운 로컬거버넌스로 이동하는 것은 그것을 둘러싸고 있는 지방통치환경변화에 대한 반응이라고 할 수 있다. 지방정부의 통치에 영향을 주는 사회적, 경제적 요인들은 지방정부의 환경을 구성한다. 지방정부는 지난 1970년대 중반이후 변화의 과정을 경험하여 왔다. 이들 변화과정의 대부분은 증가하는 경제적 상호의존성, 세계화, 변화하는 기술 등과 같은 외부변화의 결과이다. 그리고 어떤 변화는 국가서비스의 민영화, 지방정부체제의 재구조화, 변화하는 정부간 관계나 시민관계 등과 같은 지방정부 자체로부터 초래된 것이다(Andrew & Goldsmith, 1998: 101). 현대국가와 그것이 봉사하는 사회의 변화는 지방정부의 변화를 초래하고 있다. 이러한 맥락에서 새롭게 등장하는 로컬거버넌스는 전통적 지방정부의 관점-통치구조와 통치과정-을 대체 또는 보완하는 것을 의미한다.

로컬거버넌스가 등장하는 배경을 보다 구체적으로 살펴보면, 다음과 같은 특징을 가진다(안성호·배용환, 2004: 22). 첫째, 세계화와 정보화는 국가의 역할과 기능이 지구차원과 지방차원으로 분산되고, 정부부문에서 비정부부문으로 수평적으로 확산됨으로써 국가를 구성하는 제도들 사이의 권력과 활동을 재조직화하고 있다. 둘째, 세계화와 분권화 및 지방자치의 확산으로 지방영역이 중요한 통치공간으로 부상하고 있다. 셋째, 민주화의 진전으로 시민사회가 성장하여 종래의 공식적 정부 외에 비공식적 정부의 분출과 성장이 이루어져 이들의 통치과정에 참여가 증가하고 있다. 넷째, 따라서 지방통치를 하는데 신공공관리론에 의한 시장원리의 강조와 더불어, 공공·민간·제3부문의 정책네트워크나 파트너십이 확대되고 있다.

이러한 지방정부의 변화필요성은 학자와 실무가들로 하여금 연구와 적용을 가져왔다. 로컬거버넌스에 대한 연구는 영국에서 출발하였다고 하여도 과언이 아니다. 영국에서 로컬거버넌스연구의 창시자인 Rhodes는 ‘Beyond Westminster & Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain’(1988)라는 연구에서, 선출된 지방정부는 지방의 단순한 창조물이 아니라, 다양한 비선출기관, quanos, 전문협회 등을 포함하는 보다 넓은 하위정부체계의 부분이고, 각각의 행위자들은 이익(interests)을 토대로 활동(action)을 한다. 이 세계는 상이한 동학과 운영방법을 가지는 정책네트워크(policy network)의 다양성으로 표현될 수가 있다. 이 연구는 영국에서 지방정부연구초점의 이동을 나타내고 있다.

또한 Rhodes는 영국의 경제사회연구회의의 로컬거버넌스 프로그램의 의장으로서 지방정부의 연구에 주요한 기여를 하였다. 그리고 Stoker는 동 연구프로그램의 실무책임자로서 ‘지방정

부체제'로부터 '로컬거버넌스체제'로의 변형을 연구하였는데, 그의 연구저작 'The New Politics of British Local Governance'(2000)에서는 새로운 맥락에서 혁신적으로 촉진하는(enabling)하는 방법으로 작동하는 지방정부를 말하는 용어로 '로컬거버넌스'를 사용하였다. 따라서 로컬거버넌스를 발견하기 위해서는 그것을 정의하고 설명해야 한다.

같은 시기에 영국의 지방통치체제를 연구한 Leach & Percy-Smith(2000)은 '영국에서 로컬 거버넌스(Local Governance in the Britain)'라는 저서에서, 지방통치체제는 전통적인 '지방정부'에서 새로운 '로컬거버넌스'로 이동하고 있다고 하면서, 이들의 특징을 다음과 같이 제시하였다.

<표 1> 지방정부와 로컬거버넌스

지방정부(Local Government)	로컬거버넌스(Local Governance)
<ul style="list-style-type: none"> · 단일국가 · 의회주권 · 지방정부 책임성 · 중앙-지방관계 · 동질성, 단일성 · 계층제적 권위 	<ul style="list-style-type: none"> · 다양한 정치체제들 · 권력분산 · 권위위임 · 여러수준의 거버넌스 · 다양성, 분절성 · 시장, 네트워크, 파트너십, 공동정부

자료: Leach & Percy-Smith(2000: 7), 안성호·배응환(2014: 23)

<표 1>에 의하면, 영국에서 지방정부는 일반적으로 선출된 지방의회를 말하는데, 이들은 이 역주민에게 공공서비스를 제공하고 정책결정을 한다. 그러나 지역사회에 영향을 주는 복지나 도시재개발 등과 같은 공공서비스와 지방정책결정은 공공·민간·자발적 부문들이 함께 일할 것을 요구하므로 시장영역에 위임하거나 조직경계를 침투하는 여러 기관의 협동(multi-agency working), 파트너십, 정책네트워크와 높은 관련을 갖게 되었다(안성호·배응환, 2014: 22-23).

2. 로컬거버넌스의 개념과 분석내용

1) 국내의 연구에서 로컬거버넌스의 개념과 내용

지방통치환경이 변화함에 따라 지방통치패러다임이 '지방정부'에서 '로컬거버넌스'로 이동하는 맥락에서, 로컬거버넌스란 무엇인가? 구체적으로 어떤 개념이고 어떤 내용을 가지고 있는가?가 중요한 쟁점으로 등장하였다.

사회과학자들이 거버넌스를 다양하게 유형화³⁷⁾하여 개념화하듯이, 로컬거버넌스에 대해서도

37)정의상 혹은 속성상 거버넌스의 주체와 수준 및 형태는 매우 다양하다. 거버넌스는 주체의 측면에서 국가주도와 시장주도 및 시민사회주도로 구분되고, 수준의 측면에서 국제적(global), 지역적(regional), 국가적(national) 및 지방적(local)인 것으로 구별한다. 또한 형태적 측면에서는 계층제, 시장, 네트워크, 공동체 등이 있다(전상인, 2005: 255).

다양한 논의가 있어 왔다. 학자들은 ‘지방정부’를 지속적으로 연구하여 왔지만, Stoker(1991, 1995)는 지방정부를 단일행위자로 다루는 것이 불가능하게 되었다고 하면서, 지방정부는 다양하나 행위자들 중 하나의 행위자일 뿐이라고 하였다.

Stoker의 로컬거버넌스에 대한 주장의 연장선상에 있는 Andrew & Goldsmith(1998: 106-107)에 의하면, 영국에서 전통적인 지방정부의 생산자지배체제는 로컬거버넌스로의 이동에 의해 많은 도전을 받고 있다고 한다. 새로운 로컬거버넌스는 공사파트너십이나 민영화 등으로 다양하다. 이들 로컬거버넌스 유형은 지방정부에 다수의 결과를 가져올 수 있는데, 어떤 유형은 지방정부체제를 강화시키는 반면에 다른 유형은 그런 체제를 약화시킬 수 있다고 한다. 이들의 논의에서 로컬거버넌스 유형은 전통적인 관료제모형으로 대표되는 계층제로컬거버넌스, 공사파트너십으로 대표되는 네트워크로컬거버넌스, 그리고 민간위탁 등 민영화로 대표되는 시장로컬거버넌스로 나눌 수가 있다.

이와 같이 로컬거버넌스 유형을 세 가지 범주로 나누는 연구로는 Stoker(2011)와 Yoo & Kim(2012)이 있다. Stoker(2011: 17-18)은 로컬거버넌스 유형을 전통적 공공행정, 신공공관리, 그리고 네트워크공동체거버넌스로 나누고, 특히 로컬거버넌스를 네트워크공동체거버넌스 차원에서 개념정의를 하였다<표 2>.

<표 2> 로컬거버넌스의 유형

구 분	전통적 공공행정	신공공관리	네트워크공동체거버넌스
거버넌스체제의 주요목표	중앙국가의 투입관리와 서비스전달	경제와 소비자에 반응을 통한 투입과 산출관리	대부분 공중이 관심을 갖는 문제의 효과적 해결
지배이념	전문직업주의와 당파성	관리주의와 소비자주의	관리주의와 지방주의
공익정의	정치가와 전문가	소비자선호의 집합	복잡한 상호작용을 통한 개인과 공중선택
책임-능력의 지배모델	선거에 의해 선출된 정치가에 위임. 관료제에 의한 통제를 통한 과업성취	정치와 관리의 분리, 방향을 제시하지만 통제를 하지 못하는 정치, 관리하는 관리자와 소비자평가	공동체문제를 해결하고 효과적 전달메카니즘을 선택하는데 관련되는 선출된 지도자와 관리자 및 이해관계자
서비스전달체계	계층제	민간부문 또는 준공공기관	실용적으로 선택된 대안집합
서비스기풍	공공부문이 독점적 서비스를 한다	공공부문에 회의적인 반면, 소비자서비스에 호의적이다.	어떤 부문도 공공서비스에서 독점을 가질 수 없고, 공유된 가치를 통한 관계가 기본이다.
상위정부와 연계	중앙정부와 파트너십 관계	성과계약	복잡하고 다양: 협상과 신축성

자료: Stoker(2011: 18).

<표 2>에서 보는 바와 같이, 이론적으로 전통적 공공행정시각은 1950년대와 60년대에 지배적이었다가, 1970년대에 신공공관리론(NPM)으로부터 도전을 받게 되었고, 1990년대에 와서는 네트워크거버넌스에 의해 변화가 이루어지고 있다. 그러나 각국의 실제현실에서 로컬거버넌스의 각 모형은 다양하게 나타나고 있다. 어떤 국가에서는 전통적 공공행정모형이 지배적인 반면, 영국이나 미국 및 호주나 뉴질랜드 등에서는 신공공관리모형이 보다 큰 영향력을 가졌고, 또한 유럽의 영국이나 네덜란드 등의 국가에서는 네트워크거버넌스모형이 많이 활용되고 있다.

Stoker는 이처럼 세 가지 로컬거버넌스모형을 제시하면서, 로컬거버넌스개념을 네트워크공동체거버넌스차원에서 정의하였다. 네트워크공동체거버넌스는 다수준 거버넌스의 복잡한 시스템에서 투입되는 다양한 요구에 대응하는 가장 중요한 목표를 가지고 있다. 이러한 과업을 수행하기 위해서는 상위정부, 지방조직 그리고 이해관계자와 시민 등을 포함하는 다양한 행위자들의 관계집합을 설계해야 한다. 정치과정은 문제를 확인하고 해결책을 선택하며 그들의 영향을 평가하는 것이다. 성공은 단순한 효율적 서비스전달의 문제가 아니라 공동체에 호의적인 결과가 달성되었는지를 판단하는 것이다. 따라서 네트워크공동체거버넌스는 정치과정에서 행위자들의 자원을 가장 효율적으로 사용하여 호의적인 결과를 성취하는 것으로 정의할 수 있다 (Stoker, 2011: 17).

Stoker의 논의와 유사하게, Yoo & Kim(2012: 818-819)은 우리나라의 로컬거버넌스의 실증연구를 위해 로컬거버넌스 유형을 계층제거버넌스와 시장거버넌스 및 네트워크거버넌스의 세 가지로 나누었다. 계층제거버넌스는 표준화된 규칙과 절차, 복잡한 명령사슬, 집권화된 구조와 관리, 감독에 대한 복종 그리고 공공서비스의 중립적이고 공평한 제공 등의 여러 특성을 가지는 거버넌스유형이고, 시장거버넌스는 시장에서의 경쟁과 소비자선택을 강조하는 거버넌스 유형이며, 네트워크거버넌스는 복잡한 정책문제를 다루는 협력적 거버넌스유형이다.

이와 같이 로컬거버넌스 유형은 크게 세 가지 범주로 나눌 수 있지만, 대부분의 국내외 연구에서는 로컬거버넌스개념을 네트워크거버넌스차원에서 정의를 하고 있다<표 3>.

〈표 3〉 국내외연구에서 로컬거버넌스의 용어(네트워크거버넌스모형)

학 자	용 어
Rhodes(1997)	inter-organizational network
Cloke et al(2000)	local policy network
Goss(2001)	network of agencies
Scholz & Wang(2006)	local policy network
Bassoli(2010)	participatory governance network governance
Stoker(2011)	network community governance
Span et al(2012)	local public network
Laffin(2013)	policy network or community
박재욱(2001), 오재일(2004)	파트너십을 통한 공공문제의 해결방식
강황선·최병대(2001)	이해관계자의 협력체제
염일열·설성현(2003)	공동의사결정방식
배응환(2004), 안성호·배응환(2004)	공사부문들이 침투하는 통치시스템과 방법
최영출(2004), 사득환(2007)	정책공동체
배응환(2005)	지방차원의 네트워크거버넌스(정책네트워크)
전상인(2005),	협치 또는 공치
소순창·유재원(2005)	파트너십과 네트워크의 한 유형
김광구(2009)	공동문제해결방법
박기관(2009)	협력적, 참여적 네트워크
남재걸(2016)	협력적 로컬거버넌스
여관현(2017)	정부조직과 비정부조직간의 협력

우선, 외국연구에서 로컬거버넌스를 네트워크거버넌스차원에서 접근한 것을 살펴보면, 다음과 같다. 영국에서 로컬거버넌스연구의 창시자인 Rhodes(1997: 15)는 로컬거버넌스를 정치(politics)에서의 자기조직화된 조직간 네트워크로 정의하였다.

Goodwin(1998: 6)에 의하면, 지방수준에서 거버넌스시각은 과거의 국가와 시장 및 시민사회의 구별을 재평가하게 하고, 새로운 의존성과 관계의 중요성을 인식해야 한다고 하면서, 이러한 연구는 지방영역에서 권력(power)의 구조와 균열, 그리고 사회적, 경제적 및 정치적 이익(interests)들이 대표되는 방법에 대한 새로운 이해와 관련된다고 하였다

Cloke, Milbourne & Widdowfield(2000: 111-113)은 Goodwin이 제안한 연구의 필요성을 인식하고, 특정한 지방영역에서 사회이슈들에 대한 대표와 정책반응을 접근하는 방법으로 정책네트워크(policy network)와 파트너십(partnership)이라는 거버넌스개념을 제시하였다. 즉 새로운 로컬거버넌스 유형으로 정책네트워크와 파트너십의 중요성을 강조하면서, 이를 지방정책네트워크(local policy network)로 명명하였다. 이들에 의하면, 최근의 거버넌스 개념화(Judge, Stoker & Wolman, 1995; Jessop, 1995; Goodwin & Painter, 1996; Rose, 1996; Rhodes, 1996, 1997; Stoker, 1997)는 정부적, 비정부적 기관들의 상호의존성과 집합적 활동을 제시한다. 이러한 거버넌스시각은 공공부문과 민간부문 활동 간의 경계모호를 이론화하고, 권력과 의사결정 그리고 기관간 상호작용이 변화하는 본질에 대한 중요한 질문을 제안하고 있

다. 그것은 다양한 범주의 행위자들이 정책결정의 복잡한 거미줄 속에서 어떤 자원과 기술을 요구하는가와 그렇게 하는데 정부의 의미가 어떻게 변화하고 있는가를 강조한다. 영국에서 1979년 이후 정책네트워크의 본질은 크게 변화하고 있다. 이전의 중앙이나 지방정부가 주도하는 정책네트워크는 민간과 그리고 자발적 부문으로부터 새로운 행위자의 참여로 보다 복잡하게 되어가고 있다. 중앙과 지방정부의 역할은 촉진과 협상을 통하여 정책네트워크를 조정하거나 관리하는 것으로 축소되고 있다. 복잡한 정책네트워크이 형태로 파트너십이 존재한다. 새로운 거버넌스의 파트너십은 흥정과 협상 및 협력의 기회를 제공한다. 이상의 거버넌스와 정책네트워크 및 파트너십의 개념은 지방맥락에서 정책과 행동의 새로운 형태에 대한 중요한 통찰력을 제공한다. 이상의 Cloke et al의 주장과 유사하게, Scholz & Wang(2006)은 로컬거버넌스를 지방정책네트워크로 명명하고 지방수준에서의 연방규제집행사례를 분석하고 있다.

또한 Goss(2001: 11)은 로컬거버넌스를 지방수준에서 기관네트워크들(a network of agencies)이 상호작용하는 통치방법, 즉 지방수준에서 공공기관들 뿐 아니라 공공기관과 시민 간에 상이한 관계를 발달시키는 집합적 의사결정의 새로운 형태로 정의하였다. 이러한 정의는 위의 지방정책네트워크와 유사한 것이라고 할 수 있다. 기관들의 네트워크를 통한 통치 거버넌스현실은 지방수준에서 정치가나 행정가에게 친숙하게 되고 있다. 거의 모든 지방기관은 조직 경계를 초월하여 작동하고 있다. 여러 지역에서 새로운 사업들은 전통적인 지방정부와 다른 방법으로 통치되고 있다. 새로운 로컬거버넌스는 지방정부를 구성하는 통치제도와 지방정부를 어떻게 통치할 것인가 하는 통치과정에서의 변화를 포함한다.

한편, Bassoli(2010: 487-489)는 로컬거버넌스 유형으로 참여거버넌스와 네트워크거버넌스를 제시하였다. 첫째, 참여거버넌스는 지방수준에서 발달된 소위 참여경험을 다루는 것으로, 정책에 의해 영향을 받는 행위자대표들의 거버넌스이다. 이 모형은 대표자로 시민이나 시민사회를 강조한다(Schmitter, 2002). 둘째, 네트워크거버넌스는 공사파트너십을 통하여 경제적·사회적 문제들에 대처하려는 정책도구에 초점을 두는 거버넌스이다. 여기서 파트너십은 동일한 정부수준(수평적 파트너십)이나 상이한 정부수준(수직적 파트너십)에서 기능하는 공공행위자들과 민간행위자들 간의 모든 종류의 협동을 강조한다. Borzel & Risse(2005)는 공사파트너십 의사결정을 자율적인 민간부문으로부터 공공부문까지의 연속체로 개념화하고 있다.

또한 Span et al(2012: 187-188)은 로컬거버넌스를 지방공공네트워크차원에서 지방정부기관 주위를 조직간 네트워크의 특별한 유형으로 정의하고, 그것의 구성요소를 지방공공네트워크본질, 지방공공네트워크구조 그리고 지방공공네트워크성으로 나누고 있다. 첫째, 지방공공네트워크본질은 조직들이 네트워크를 구성하는 조건을 말한다. 지방기관과 협력하는 조직들은 서로 간에 제공하는 공동자원들에 의존하기 때문에 참여를 한다. 둘째, 지방공공네트워크구조는 네트워크성과의 중요한 결정요인으로 네트워크의 강도나 중심성 등을 말한다. 지방공공네트워크는 전형적으로 밀도나 중심성이 있는 선도조직을 가지고 있다. 지방정부는 네트워크목표를 달성하기 위하여 네트워크를 위한 행정을 제공하고 구성원조직들의 활동을 촉진시킨다. 셋째, 지방공공네트워크성가는 네트워크구조가 작동하여 만들어내는 산출물로서, 세 가지 분석수준인 공동체와 네트워크 및 참여측면에서 평가할 수 있다. 성공적인 지방공공네트워크는 세 가지 분석수준에서 효과적인 것이 많지만, 상이한 이해관계자들의 요구와 기대는 반드시 일치하는 것

이 아니다. Span et al의 주장과 유사하게, Laffin(2013: 195)도 새로운 로컬거버넌스를 전통적인 계층제주도의 정책결정을 대체하는 것으로, 정책네트워크를 통한 정책결정이 핵심이라고 한다.

다음으로, 국내학자들의 로컬거버넌스 논의와 연구는 주로 2000년 이후 이루어지고 있는데, 크게 두 가지 측면으로 나눌 수가 있다.

하나는 로컬거버넌스를 네트워크거버넌스에 속하는 정책네트워크차원에서 정의하고 있다(박재욱, 2000; 오재일, 2004; 최영추, 2004; 사득환, 2007; 소순창·유재원, 2005; 김광구, 2009). 이를테면 로컬거버넌스에 대하여 박재욱(2000: 390)은 단순한 시민참여의 개념보다 급진적이고 적극적인 개념으로 정부와 기업 및 시민단체들 간의 관계에 근거하여, 협력과 참여라는 파트너십을 통한 도시공공문제의 해결방법으로 정의하였고, 오재일(2004: 10: 14)은 박재욱·류재현의 개념을 보완하여 20세기 중엽이후 단순한 시민참여보다는 급진적이고 적극적인 개념으로, 정부와 기업 그리고 NGO 간의 관계성에 중점을 두는 주요행위자간의 협력과 참여라는 동반자관계를 통하여 지역사회의 공공문제를 해결해 나가는 것으로 보았다. 이와 같은 로컬거버넌스의 특징은 지방정부를 중심으로 한 제도적이고 공식적인 관계보다는 공공기관, 기업, 시민단체 간에 있어 각자의 전략적 목표와 이해관계를 공식적 혹은 비공식적 네트워킹을 통해 반영하여 통합과 흥정을 해 나가는 것이다.

또한 로컬거버넌스개념을 최영출(2004: 21)은 공공부문의 의사결정과 집행과정 등 정책과정에 있어서 이해관계자들을 정책공동체(policy community) 속에 참여시켜 문제를 해결하고 책임지게 하는 정책과정의 새로운 형태로 개념화하고, 동 정의를 사득환(2007: 162)은 그대로 인용하고 있다. 이들 개념정의와 유사하게 소순창·유재원(2005: 304)는 지방정부, 시민단체와 민간기업, 이익단체, 전문가집단, 일반시민단체 등을 포괄하는 참여자간의 동반자관계에 의하여 공사간의 구분없이 협력과 참여하는 파트너십과 네트워크의 한 유형으로, 그리고 배웅환(2005: 193)은 지방차원의 네트워크거버넌스, 즉 지방차원에서 공공·민간·제3부문의 행위자들이 네트워크나 파트너십 또는 여러 가지의 협동을 통하여 사회문제를 해결하거나 집합적 목표를 달성하는 것으로, 김광구(2009: 88)도 일정지역에서 공공문제가 생겼을 경우 관련된 모든 사람들이 참여하고 관계를 맺어 대화와 숙의를 통해 문제를 해결하는 것으로 정의한다.

다른 하나는 로컬거버넌스를 네트워크거버넌스에 속하는 협력거버넌스차원에서 정의하고 있다(강황선·최병대, 2001; 염일열·설성현, 2003; 전상인, 2005; 박기관, 2009; 남재걸, 2016; 여관현, 2017). 예컨대, 강황선·최병대(2001: 28)은 로컬거버넌스를 지방정부가 공공문제를 해결하고자 사회의 각 이해관계자들을 정부의 정책과정 속에 제도적으로 포용하여 이들간의 지속적인 협력체계를 구축하는 것으로 정의한다. 사회의 각 이해관계자로는 서비스 이용자 및 소비자, 미래 또는 잠재적 이용자, 배제된 이용자 또는 비이용자, 시민, 지역공동체, 지방의원, 의사결정자, 공무원, 여타 공공기관, 영리 및 자원봉사단체, 전문기관 등을 들고 있으며, 사회마다의 고유한 역사와 정치적 역학 및 사회적 문화에 따라 이해관계자의 역할이 상이하다는 것을 강조하였다.

또한 로컬거버넌스에 대하여 염일열·설성현(2003: 303)은 현재 자신들이 속한 지역사회에서 그 구성원들이 지역문제를 해결하고자 지역정책을 결정하는데 수직적 관계가 아닌 수평적 관

계에서 함께 참여하고 함께 만들고 함께 해결하며 책임도 함께 지는 공공의사결정방식으로, 전상인(2005: 255)은 네트워크거버넌스 중에서 다수의 사회적 행위자가 자발적으로 참여하는 협치 내지 공치로, 박기관(2009: 27)은 지역이라는 공간적 범위에서 지방정부, 민간기업, 주민, 시민단체 등이 협력과 상호의존성을 바탕으로 협력적·참여적 네트워크를 통하여 지역사회의 공공문제를 해결하고자 하는 해로운 통치방식으로 본다.

한편, 남재결(2016: 203)은 로컬거버넌스가 기존의 지방정부가 가지고 있는 정책의 결정과 집행 및 평가과정이 계층적이고 관주도적으로 이루어지는 것에 대한 대안적 기제로 발전한 것으로, 지방의사결정에서 행위자들 간의 협력을 강조하여 로컬거버넌스와 협력거버넌스의 통합된 형태를 협력적 로컬거버넌스라고 명명하였다. 여관현(2017: 398)은 전통적 의미의 로컬거버넌스가 국정원영을 위한 정치적 권력의 행사 또는 한국가의 경제사회적 자원을 관리하는 권력행사의 한 방식이라고 하면서, 새로운 로컬거버넌스는 정부와 비정부조직 간의 협력으로 본다.

2) 본 연구에서 로컬거버넌스의 개념과 분석내용

지금까지 국내외의 여러 학자들에 의해 논의된 로컬거버넌스이론에 대해 살펴보았는데, 이들의 논의는 ‘로컬거버넌스가 무엇인가?’를 규명하려는 것이다. 용어상으로 로컬거버넌스(local governance)는 지방(local)과 거버넌스(governance)의 합성어로 이들 두가지 개념들을 분해하여 살펴보면 다음과 같다.

우선, 지방(local)이란 무엇인가?에 대한 학자들의 논의를 종합하면, 지방개념은 크게 네 가지 차원에서 설명하고 있다(Goss, 2001: 26-27). 첫째, 지방은 지리적으로 특정한 공간(space)을 말한다. 둘째, 지방은 소속감, 연결성, 공유된 가정 그리고 공유된 역사와 같은 정체성(identity)을 암시한다. 셋째, 지방은 권력(power)이 행사되는 공간이다. 지방은 지방정부가 통치하는 권력의 입지를 대표하므로 다른 지역이나 국가 또는 지방정부의 권력과 연계하여 행사된다. 넷째, 지방은 의사결정이 이루어지는 제한된 규모(scale)이다. 공식적인 조직경계는 그들이 대표하는 지역에서의 의사결정을 위한 영역이다.

<표 4> 지방을 구성하는 요소들

지리 - 공간	정체성 - 우리가 소속하는 공간
권력 - 권력이 행사되는 공간	규모 - 결정이 만들어지는 공간

자료: Goss(2001: 28).

다음으로 거버넌스(governance)란 무엇인가?에 대해, 거버넌스학자들은 자신이 바라보는 시각에서 다양한 개념정의를 하고 있다. Meuleman(2010: 50)이 지적하는 바와 같이, 대부분의

거버넌스연구는 거버넌스모형을 계층제와 시장 및 네트워크로 범주화하고 각각을 계층제거버넌스, 시장거버넌스 그리고 네트워크거버넌스로 명명하였다(Considine & Lewis, 1999, 2003; Adler, 2001; Keast et al, 2006; Entwistle et al, 2007). 이들 모형은 사회문제(social problems)를 해결하거나 사회기회(social opportunities)를 창조하기 위해 자원들을 할당하고 통제하며 조정하는 수단으로 기능한다. 그러나 이들 모형이 실제로 적용될 때에는 어떤 정책이나 공공서비스의 활동에서 지배적인 유형은 존재하지 않고 혼합된 형태로 공존하고 있다고 볼 수 있다.

따라서 이러한 거버넌스모형을 지방통치에 적용하면 로컬거버넌스모형을 도출할 수가 있다. 이를테면 지방통치에 관료제모형을 적용한 로컬계층제거버넌스, 시장모형을 적용하는 로컬시장거버넌스 그리고 파트너십이나 정책네트워크모형을 적용하는 로컬네트워크거버넌스가 그들이다.

이상에서 논의한 분해된 개념들을 결합해서 로컬거버넌스개념을 넓게 정의하면, 지방수준에서 공사부문들 사이의 경계가 상호 침투되어 있다는 것을 전제로 통치하는 시스템과 방법(governing system and method)(배웅환, 2004: 325; 안성호·배웅환, 2004: 31)을 말하는데, 어떤 거버넌스모형에서 접근하느냐에 따라 상의하게 정의할 수 있다고 본다.

본 연구에서는 로컬거버넌스를 네트워크거버넌스, 특히 정책네트워크차원에서 지방환경에서의 사회문제를 해결하거나 사회기회를 창조하는 정책과정에서 이해관계가 있는 공공과 민간 및 자발적 부문의 행위자들이 네트워크를 통하여 흥정과 협상 및 타협과 협력을 유도하여 바람직한 결과를 도출하는 통치방법으로 정의한다. 이러한 로컬거버넌스의 지방정책과정에는 공공부문 외에 시민사회부문과 같은 다양한 행위자들과 이들의 이해관계(이익)와 자원 및 권력분포를 포함하므로, 지방통치체제를 구성하는 제도설계 뿐 아니라 통치과정을 강조한다. 이것의 핵심은 갈등적 목적을 가지고 있지만 어느 일방이 해결을 강요할 수 없도록 상호의존적이거나 또는 만일 해결이 되지 않는다면 양자 모두 손해를 볼 수 있도록 어느정도 상호의존적인 행위자들 사이에 수직적이거나 수평적인 상호작용형태이다. 행위자들은 그들의 선호에 대해 이익을 표출하고, 호의를 교환하며 상호설득을 통하여 문제를 해결하려는 활동이 요구되고 여기서 문제해결책으로서의 결과를 도출해야 한다(배웅환, 2003: 66).

따라서 로컬거버넌스의 분석내용은 본 연구에서 정의한 로컬거버넌스개념을 통하여 도출할 수가 있는데, 다음과 같은 구성요소(차원)를 제시할 수 있다.

① 거버넌스의 정책과정

- 로컬거버넌스학문은 지방수준에서 공공정책의 현실동학을 강조한다. Lineberry & Sharkansky(1974: 6-15)은 Easton의 정치체제모형을 토대로 지방(도시)정치체제모형을 설계하였다. 동 모형은 다양한 정치와 경제 및 사회적 요소들과 지방정부간의 관계를 기술하는데, 환경·투입·전환·산출 그리고 영향과 환류 등으로 구성된다.

첫째, 환경은 지방정부에 자극을 주는 지방의 경제적·사회적 특성을 말하는 것으로, 개인이나 집단에 대한 자원(resources)과 제약(constraints)의 원천이다.

둘째, 투입은 의사결정자의 선택이나 공공정책에 영향을 시도하는 개인이나 집단의 요구나 자원의 사용을 하는 정책의제형성과정을 말한다. 투입과정은 정당, 선거, 이익집단 그리고 대

중들이 지배한다.

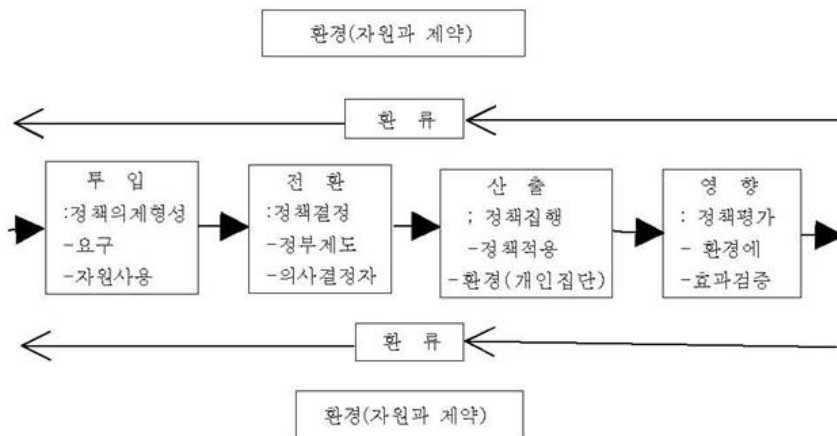
셋째, 전환은 투입에 반응하여 개인이나 집단이 선택을 하는 정책결정과정으로, 정부제도의 맥락에서 작동한다. 지방정책결정자들은 선출되거나 임명된 공직자나 관료로 한정할 수도 있으나, 시민이나 시민사회의 행위자들도 포함한다. 이들은 요구나 자원의 형태로 공식행위자들에게 제시하는 원료를 가지고 결정에 참여할 수 있다.

넷째, 산출은 전환과정에서 의사결정자에 의해 만들어진 정책을 말한다. 산출은 의사결정자가 지방환경에서 어떤 변화를 생산하기 위해 정책을 적용하는 정책집행과정에 관련된다.

다섯째, 영향은 환경에 대한 정책이 초래하는 효과이다. 정책은 환경에 의도하거나 의도하지 않은 효과를 가지고 있다. 이를테면 정책은 의사결정자가 소망하는 목표를 달성할 수도 있으나, 정책목표와 그것의 실제영향 사이에는 격차가 나타날 수 있다. 이처럼 정책이 환경에 나타나는 효과를 검증하는 것을 정책평가라고 한다.

여섯째, 환류는 정책영향의 반응으로 의사결정자에게 다음의 활동을 위해 투입하는 것이다.

<그림 1> 지방(도시)정치체제모형과 정책과정



자료: Lineberry & Sharkansky(1974: 7: 13) 수정보완.

② 거버넌스 행위자의 범주와 이익

로컬거버넌스학문에서 핵심적 구성요소는 네트워크구조, 즉 네트워크를 어떻게 구성할 것인가이다. 이는 정책과정에서 활동하는 행위자의 범주와 이익을 설정하는 것과 관련된다.

로컬거버넌스의 연구에서 발견한 중요한 점은 지방수준에서 공식적 정부 외에 정당이나 기업 및 시민사회 등의 비공식 행위자들이 정책의제형성과 결정 그리고 효과적인 거버넌스를 위해 필수불가결한 행위자라는 것이다(Sellers & Kwak, 2010: 620).

이와 같이 로컬거버넌스는 행위자를 전제하므로 정책과정에 누가 참여하는가를 규명하는 작업이 요구된다. 행위자란 특정한 방법으로 그들의 목표, 즉 이익을 추구하는 사회적 실체로 이

해관계자라고도 한다(안성호·배응환, 2004: 46). 정책과정에 참여하는 행위자의 범주에는 공식적인 권위와 자원을 가지고 있는 중앙정부와 지방정부가 있고, 비공식적 권력과 자원을 가지는 기업이나 시민 및 이익집단과 NGO 등이 있다.

따라서 로컬거버넌스는 지방영역에서 다양한 행위자들이 가지는 이익을 반영한다. Fox & Miller(1995: 145)에 의하면, 현대의 정책네트워크는 특정정책에 대한 영향을 덜 받는 행위자들을 포함하여 다양한 이익들에 의해 영향을 받는 상황을 묘사하는 것이라고 한다.

지방정책과정에서 행위자의 이익(interests)이란 정치체제에서 문제해결과 관련하여 관련 행위자들이 가지는 구체적인 선호나 신념 및 목표 등을 말하는 것으로, 구체적으로는 인지하는 이득이나 손실을 말한다. 지방정치에서 높은 이해관계를 가지는 행위자들은 정치적 목표를 위해 적극적 참여를 하고 그들의 자원을 사용하여 정책의제형성이나 정책결정에 영향력을 행사한다. 예컨대 집소유자나 임대업자는 도시조세정책에 높은 관심을 가지고 있다. 이들 행위자들은 특정정책에 대하여 자신에게 이익이 되거나 손실이 최소화 되도록 활동을 하게 된다.

③ 거버넌스 행위자의 활동(상호작용)

- 로컬거버넌스학문은 네트워크구조를 구성하는 행위자들의 상호작용을 중요한 구성요소로 제시한다. 이러한 상호작용과정은 문제해결에 관련되는 행위자들이 영향력 행사를 위해 자원을 교환하고 흥정과 타협 및 합의 등이 이루어지는 중요한 의사결정과정이다.

따라서 로컬거버넌스의 행위자들은 문제해결에 영향을 주는 이익과 권력 및 자원을 가지고 다양한 활동을 하게 된다. 정책과정에서 행위자들의 활동은 상호의존성과 연계 속에서 이루어지는 상호작용(interaction)으로 나타난다. 여기서 상호작용이란 어떤 행위자의 활동에 대하여 다른 행위자의 활동이 뒤따라 일어나거나 또는 그러한 활동에 자극을 받아 일어나는 것을 말한다(Homans, 1950: 1).

학자들은 행위자들의 상호작용기제에 대한 다양한 논의를 하고 있으나, 크게 자원흐름과 경계침투로 범주화 할 수 있다. 자원흐름(resource flow)은 정책행위자들 간에 쟁점을 논의하고 해결하기 위한 자원들이 교환되는 것을 말한다. 예컨대, 정부의 정책수단과 이익집단이나 NGO의 정보교환, 금전이나 인사교류, 정치적 지지 그리고 신뢰나 상호성과 같은 사회자본을 말한다. 그리고 경계침투(boundary penetration)은 정책행위자들 사이에 쟁점을 논의하고 조정하며 해결하기 위한 공유하는 상호접촉통로로서, 위원회, 간담회, 공청회, 회의, 세미나, 방문, 면담, 공동연구 등을 들 수가 있다(안성호·배응환, 2004: 64-69).

④ 거버넌스의 성과

- 거버넌스의 성과란 로컬거버넌스에서 관련행위자들이 자신들의 이익을 토대로 상호작용을 하여 만들어내는 결과나 영향을 말한다. 이러한 문제해결의 성과는 의도했던 효과를 달성할 수도 있고 달성하지 못할 수도 있다.

Ⅲ. 사례: 서산시 가로림만 조력발전소사업

1. 사례선정이유

본 연구가 분석사례로 선정한 서산시 가로림만 조력발전소사업은 지방통치패러다임이 ‘중앙정부나 지방정부’에서 ‘로컬거버넌스’로 이동하는 상황을 분석하는데 의미가 있다고 본다.

동 사례를 해부하여 연구하면, 중앙정부나 지방정부가 주도하는 시기에 정책의제가 형성되어 추진되었고, 지방자치가 부활되고 민주화가 진행되는 시기에 문제해결을 둘러싸고 다양한 공공과 민간 및 제3부문의 행위자들이 관여하여 논쟁과 협력을 시도하여 온 정책과정을 들여다 볼 수 있다.

다음에서 기술하는 가로림만 조력발전소사업의 전개과정을 통하여 알 수 있는 것은 갈등형성단계가 중앙정부주도로 사업을 추진하여 지역주민 간에 갈등이 태동하는 관치지방정부패러다임시기이다. 그러나 갈등심화단계와 갈등타협단계에서는 사업결정과정에서 공식적인 중앙정부와 지방정부 그리고 지역주민이나 지역시민단체 등의 비공식적 행위자들이 관여하여 대립과 논쟁을 하면서 타협안을 모색하는 로컬거버넌스패러다임으로 이동하는 현상을 볼 수가 있다.

2. 사례의 개요와 전개과정

본 연구사례인 가로림만 조력발전소사업은 Peterson(1981)이 미국 지방도시에서 지방정책 유형에 따라 도시정치가 어떻게 나타나고 있는가를 연구하기 위해, 지방정책을 개발정책과 할당정책 및 재분배정책으로 분류한 것 중, 개발정책사례에 속한다.

가로림만 조력발전소사업이란 충남 태안군 이원면 내리에서 서산시 대산읍 오지리에 존재하는 가로림만에 2014년 4월부터 2021년 2월까지 약 1조 8천억원의 사업비를 들여 2km의 방조제를 축조한 뒤 조수간만차를 이용하는 20기의 조력발전소를 건설하여 전력520 Mw를 생산하려는 신재생에너지사업이다.

이러한 가로림만 조력발전소사업은 정책과정 중에서도 넓은 의미의 정책형성이나 정책결정에 포함되는 정책의제형성과 정책결정에 관련되는 사례로서, 사업의 전개과정은 갈등형성단계와 갈등심화단계 및 갈등타협단계로 나눌 수 있다.

첫째, 갈등형성단계는 관치행정시기에 중앙정부주도로 가로림만 조력발전소사업추진이 진행되는 과정에서 관할 지역주민들의 이해관계대립이 만들어지고 표출되는 1980년부터 2008년까지의 시기이다.

둘째, 갈등심화단계는 산업자원부(->지식경제부->산업통상자원부)의 가로림만 조력발전소사업추진을 둘러싸고 관련 중앙정부(환경부와 국토해양부->해양수산부)와 지방정부(충청남도과 태안군 및 서산시) 그리고 찬성측과 반대측의 지역주민과 지역시민단체들 간에 대립과 논쟁이 가열되는 2008년부터 2014년 초반까지의 시기이다.

셋째, 갈등타협단계는 가로림만 조력발전소사업의 주무부처인 산업통상자원부와 산하기관인 한국서부발전이 관련 이해당사자들과 협상이나 흥정을 통한 문제해결을 시도하는 2014년부터

2016년까지이다.

이와 같이 전개된 가로림만 조력발전소사업의 추진과정을 요약하면 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 가로림만 조력발전소사업의 추진과정

단 계	시 기	내 용
갈등형성단계	1980.01	가로림만지역을 조력발전소 후보지로 결정(경제장관협의회)
	1980.08	가로림만 조력발전 타당성조사
	1986.	가로림만 조력발전 후속조사 및 예비타당성조사-사업보류
	1993.12	가로림만 조력개발 추진계획작성
	1995.03	공유수면매립 기본계획 반영 신청-반려(산자부->국토해양부)
		조력발전소건설 타당성검토보고
	1998.10	-경제성이 낮아 향후 사업 경제성 및 환경영향 등의 추가조사를 통한 건설여부를 결정하는 것이 타당
	2002.12	국가에너지 기본계획 수립(산업자원부)
	2004.07	가로림조력 타당성조사 기본계획수립(한국서부발전)
	2005.07	신재생에너지 공급계약 체결(산업자원부-한국서부발전)
	2006.03	가로림조력건설사업 환경교통영향평가 용역착수(한국종합기술)
	2006.12	제3차 전력수급 기본계획(2006-2020) 공고(산업자원부) - 가로림조력발전소 2012년 준공계획 반영
	2007.03	조력발전소 반대투쟁위원회 결성(가로림만 어민)
	2007.08	환경교통영향평가(초안) 공고 및 주민설명회개최(한국서부발전)
	2007.09	환경교통영향평가(초안) 반려(환경부)
	2007.08 .09	- 서산시, 가로림만 조력발전소 대응전략팀구성- 산업자원부, 해양수산부, 충남도에 조력발전소 건립계획 백지화 의견서전달 - 서산시의회, 가로림만 조력발전소 건립백지화 건의안 채택 후 국무총리실 및 중앙부처에 전달. - 서산태안환경운동연합, 가로림만 조력발전소 반대투쟁위, 가로림만 조력발전소반대 5만명 목표 서명운동.
	2007.10	- 해양수산부, '가로림만 환경가치평가연구' 결과발표: 가로림만 보전가치 이유로 조력발전소가 부적합함을 서산시에 통보. - 환경부장관, 가로림만의 생태계가 훼손되지 않아야 한다는 환경부의 기본입장 표명.
	2008.05	가로림조력발전소 유치위원회 결성(지역주민)

단 계	시 기	내 용
갈등심화단계	2008.12	국가에너지기본계획 후속조치로, 제4차 전력수급 기본계획(2008-2022) 공고- 이명박정부의 '저탄소 녹색성장'을 위해 신재생에너지 11%확대, 이에 가로림조력발전소 2014년 준공 계획 포함
	2009.04	사전환경성검토서(초안) 주민설명회 개최(가로림조력발전)
	2009.06 11.	공유수면매립 기본계획 반영서 제출 환경피해 최소화를 전제로 가로림조력발전소 건설을 위한 공유수면매립 기본계획 변경고시 (국토해양부)
	2009.10	사전환경성검토 협의완료(환경부)
	2010.03 .06 .10	가로림조력발전사업 허가 환경영향평가계획서 제출 및 심의요청 환경영향평가계획서 심의결과 통보(지식경제부->가로림조력 발전)
	2010.03	보상협정 체결(가로림조력발전-서산태안보상대책위원회)
	2010.05	충남 서산지역 어민 300여명 및 환경운동연합 등, 서산시청 앞 사업추진반대 시위
	2010.10	환경영향평가서(초안) 제출(태안군 등 관계행정기관에) 환경영향평가서(초안) 주민설명회 개최(지역주민)
	2010.12	환경영향평가서 검토협의회 합동조사(환경부)
	2010.12	제5차 전력수급기본계획(2010-2024) 공고(지식경제부) -가로림조력발전소 2015년 준공계획 반영
	2011.04 .05 .06	공청회 개최(지역주민) 환경영향평가서(본안) 제출(지식경제부) 환경영향평가 1차 협의요청(지식경제부-> 환경부)
	2011.07 .08-09	환경영향평가서(본안) 검토협의회 합동조사, 이를 토대로 1차 보완요구 분야별 전문가 기술검토회의 3회 개최, 이를 토대로 2차 보완요구(환경부)

	2011.10 .11	환경영향평가서(보완) 제출(지식경제부와 환경부) 환경영향평가서(보완) 전문가 기술검토회의를 거쳐 3차 보완 요구(환경부)
	2011.12	해양이용협의 완료(해양수산부)
	2011.11	-충남지역 14개 시민단체의 가로림조력발전소 건설계획 백지 화 촉구 농성 및 1인 시위 추진((9일), 정부과천청사 앞 기자 회견과 반대성명 발표(16일) -가로림조력발전소 보상대책위원회 조기착공 촉구집회(23일)
	2012.04	- 서산태안보상대책위원회, 서산호수공원에서 환경영향평가 승인촉구 집회. - 충남도지사, 지식경제부장관에게 조력발전소 건설제고를 건 의 - 환경영향평가서(본안) 반려(환경부-> 지식경제부)
	2012.02	- 가로림조력발전소건설 반대투쟁위원회, 정부과천청사앞 시 위 - 가로림조력발전 서산태안보상대책위원회, 정부과천청사앞 집회
	2012.02	제6차 전력수급 기본계획(2013-2027) 공고(지식경제부) -가로림조력발전소 2020년 준공계획 반영
	2013.02 .08 .09 .10 .12	- 찬성측(가로림조력 유치추진위원회), 충남도의 조력발전소 협조를 촉구하는 시위 - 반대측(가로림만 조력발전소건설 반대투쟁위), 충남도청에서 건설백지화를 요구하는 기자회견. - 찬성측(가로림조력 유치추진위), 세종로 프레스센터에서 가 로림조력발전소의 조속한 추진과 정부감동 해결을 촉구하는 기자회견. -반대측(서산태안연대회의), 가로림만조력발전소 재추진 반대 탄원서제출(국민대통합위원회) -찬성측, 가로림조력발전소 인허가 촉구 탄원서제출(국민대통 합위원회)
	2013. 07 .10	-가로림조력발전(주), 사회갈등연구소에 ‘가로림 조력발전소 건설 갈등영향분석연구’의뢰 - 서산복지문화센터에서 영향분석 연구 중간보고회 개최
	2014.01	- 반대측(서산태안연대회의), 국회에 가로림조력발전건설사업 통합고찰보고서 제출(국회 환경노동위원회)와 가로림만조력발 전소 진정서 제출(국민권익위원회) - 찬성측, 국회 방문 및 탄원서 제출(산업통상자원위원회) - 찬성측, 반대측 진정서에 대한 성명서발표(국민권익위원회)

단 계	시 기	내 용
갈등타협단계	2014.01	충청남도에 갈등중재를 위한 협의회 구성과 운영요청-미실현(산업통상자원부)
	2014.02	환경영향평가서(본안) 재제출 환경영향평가 협의 2차 요청(산업통상자원부->환경부)
	2014.02	-반대측(서산태안연대회의), 세종정부청사 방문 및 환경영향평가서 접수철회 기자회견 -찬성측(가로림조력 유치추진위), 정부세종청사 및 충남도청 앞 가로림조력발전 인허가 승인촉구 켈기대회
	2014.03	해양환경, 환경영향평가분야 22명으로 전문가자문단 구성운영(환경부)
	2014.03	-가로림조력 유치위원회, 청와대 앞 릴레이 1인 시위(24일) -서산태안연대회의 및 가로림조력발전소건설 반대투쟁위원회, 제3차 도보대행진 추진(24-31일) 및 기자회견 개최
	2014.02 -.06	관계기관(해양수산부, 충남도, 국립환경과학원, 국립생물자원관, KEI, 서산시, 태안군) 의견수렴- 해양수질 생태계변화, 침퇴적변화 등 사업에 대한 재검토 의견제시
	2014.04 .05	환경영향평가서 1차 보완 요구 - 멸종위기종 현황조사 및 대책마련, 주민갈등해소방안 제시 등 환경영향평가서 2차 보완요구(환경부->산업통상자원부) - 경제성분석, 해양환경변화에 대한 보완
	2014.05	가로림조력발전(주), 가로림만 지역갈등해결 및 진단을 위한 기자회견(20일)- 지역공동체 회복 및 갈등치유 활동현황 설명
	2014.05	서산태안연대회의, 세종정부청사 앞 차량 1인 시위
	2014.08	- 환경영향평가서 보완 서 제출(산업통상자원부->환경부) - 보완서에 대한 관계기관과 전문가 의견수렴(환경부)
	2014.07 .09	- 서산태안주민과 환경단체, 국회에서 가로림만 조력발전사업의 취소촉구 - 찬성주민, 정부세종청사에서 기자회견과 50m 고공 크레인 시위 - 반대측(서산태안연대회의), 환경부 앞 환경영향평가서 부동의 촉구 천막농성
	2014.10	환경영향평가서 반려(환경부)
	2014.11	공유수면매립 기본계획 유효기간 만료(해양수산부)
	2015.01	가로림조력발전사업 준비기간 2020년 까지 연장(산업통상자원부 전기위원회)
	2016.03	주민참여형 '가로림만권역 지속가능발전전략수립' 결정(충남도)
	2016.07	가로림만해역 해양보호구역지정(해양수산부)

자료: 서산태안연대회의 외(2014: 5-8), 국무조정실(2014: 18-23),

김충기 외(2016:181-184) 재구성하고 보완.

IV. 로컬 거버넌스를 통한 사례분석

1. 로컬 거버넌스 도입의 배경(이전상황과 비교)

위의 가로림만조력발전소의 전개과정을 보면, 갈등형성단계에서는 중앙정부주도의 정책형성이 이루어졌다. 관치행정시기에 중앙정부가 1980년대부터 사업을 정책의제화하여 추진하기 시작하였고, 이후 1990년에 들어와 지방자치가 부활하여 자치행정으로 전환하였지만 충남도관할의 서산시와 태안군을 연결하는 가로림만에서 관할 부처인 산업자원부와 그 산하 공기업인 한국서부발전이 사업추진을 지속하자 지역주민들 간의 갈등이 표출되기 시작하였다.

그러나 갈등심화단계와 갈등타협단계에 진입하는 정책과정에서는 로컬거버넌스 행위자들 간에 갈등이 심화되고 타협을 위한 협상도 시도되었다. 주문부처인 산업자원부와 한국서부발전은 의사결정과정에서 다른 관련부처인 환경부나 해양수산부와 평평게임이 벌어지고, 여기에 이해관계가 있는 지방정부와 지역주민 및 지역시민단체와 전문가 등의 참여가 확대되어 이해관계를 둘러싸고 이를 정책에 반영시키려는 다양한 활동이 전개되었다.

요컨대, 지방자치가 부활되고 민주화가 진행됨에 따라, 중앙정부와 지방정부는 복잡한 사회문제를 해결하기 위한 방안으로 새로운 통치(governance)가 요구되었다, 이에 중앙정부의 역할과 행동변화가 요구된다. 가로림만조력발전소사업의 추진과정에서 과거처럼 중앙정부가 계층제의 명령지식적으로 수행하던 통치행태가 통치대상인 관할지역의 행위자들이 순응하는 것이 아니라 반발하는 갈등이 야기되고 있다. 이처럼 가로림만사업에서의 갈등은 다양한 이해관계자들이 이익을 표출하고 관여를 하는 '사악한 문제'로 확대되어 보다 복잡한 상황으로 발전하였다. 문제해결을 하기 위해서는 중앙정부의 일방적이 결정이 아니라, 관할 지방정부와 지역주민 및 지역시민단체 들과의 대화와 타협이 필요로 하게 되었다.

2. 로컬거버넌스의 진행과정과 성과

1) 거버넌스 행위자의 범주와 이익: 주요행위자와 갈등

가로림만 조력발전소사업의 정책형성에 관련되는 행위자 범주는 공식적 정부차원의 중앙정부와 지방정부 뿐 아니라 비공식적 정부차원의 기업, 지역주민, NGO 전문가 등으로 다양하게 나타나고 있다.

이들 행위자 범주는 구체적으로 동 사업을 찬성하는 측과 반대하는 측 그리고 중립측으로 나눌 수 있다.

〈표 6〉 거버넌스 행위자의 범주

구 분	찬성측	반대측	중도측
중앙정부	산업자원부(->지식경제부 -> 산업통상자원부)	환경부, 해양수산부(<- 국토해양 부)	국회(산업통상자원원 위원회, 환경노동위원 회), 국무총리실, 국민 대통합위원회, 국민권 익위원회
지방정부		태안군(찬성->반대로), 서산시	충청남도
기 업	한국서부발전, 가로림만조 력발전(주)		
지역주민	가로림조력발전소 유치위 원회	가로림만 조력발전소건설 반대투쟁위원회	
지역NGO	서산태안보상대책위원회	서산태안연대회의(지역시 민사회단체 32개),	
연구기관		국책연구기관	

〈표 6〉에서 찬성측 행위자들로써 산업통상자원부, 한국서부발전과 가로림만조력발전(주), 및 가로림조력발전 유치위와 서산태안보상대책위를 들 수 있다. 이를테면, 산업통상자원부는 3차에서부터 6차까지 전력수급기본계획에 가로림만 조력발전소건설계획을 반영하고 사업허가를 내주는 등 사업이 꼭 필요하다고 하고, 산하기관인 한국서부발전과 가로림조력발전(주)도 전력생산과 지역경제의 발전에 긍정적 효과가 있다고 보아 가로림조력발전사업의 지속적 추진을 시도하고 있다. 또한 가로림조력발전 유치위원회는 가로림 조력발전소사업이 지역경제 활성화에 기여를 할 것이라고 보고 있고, 서산태안보상대책위는 환경훼손 저감을 위한 방안의 마련과 주민이 납득할 수 있는 수준 및 방법의 보상이 이루어진다는 전제하에 조력발전소의 건설을 지지하고 있다(국무조정실, 2014: 23).

반면에, 반대측 행위자들로써 환경부와 해양수산부, 태안군과 서산시, 가로림 조력발전소건설 반대투쟁위원회와 (가로림만 조력건설 백지화를 위한) 서산태안연대회의, 그리고 국책연구기관 등이 있다. 예컨대, 환경부는 가로림만의 생태계가 파손되지 않아야 한다는 환경부장관의 입장표명 이후, 환경영향평가를 둘러싸고 보완과 반례를 하는 등의 부정적 입장을 보이고 있고, 해양수산부는 가로림만의 갯벌 등의 보전가치를 이유로 조력발전소건설에 부적합함을 표명하고 있다. 태안군은 2012년 초까지는 지역발전에 긍정적 효과가 있다고 판단하여 찬성입장을 보이다가 2014년 제출한 환경영향평가서 검토결과 갯벌을 활용한 주민들의 어업활동이 사실상 불가능하다는 의견에 따라 반대의 입장으로 돌아섰고, 서산시는 계획초기부터 현재까지 조력발전소 건설에 따른 개발이익이 크지 않고 어민의 반발과 갯벌 감소 등 해양생태계에 악영향이 우려된다고 반대입장에 있다(국무조정실, 2014: 24). 가로림 조력발전소건설 반대투쟁위원회와 서산태안연대회의는 갯벌 훼손 등 환경파괴와 환경영향평가의 문제점 등을 이유로 조력발전소건설에 반대입장에 있다. 그리고 조력발전소사업에 관련한 일부국책연구기관들은 대부분 환경관련 연구기관들로서 환경부의 입장에 유사하게 사업에 대한 재검토나 부적합을 표명

하고 있다.

마지막으로, 중도측 행위자들로써 중앙정부차원의 국회(산업통상자원위와 환경노동위)와 국무총리실, 국민대통합위원회 및 국민권익위원회가 있고, 상급지방정부인 충청남도가 있다. 여기서 중앙정부의 행위자들은 사업에 별로 관여하지 않는 수동적 행위자적이고, 충청남도는 중재를 요청받거나 시도하고 자신의 의견을 제시하는 등의 상태에 있다.

위의 <표 6>에서 범주화한 가로림만 조력발전소사업의 정책형성에 관련되는 행위자들은 각자가 가지고 있는 선호나 신념 및 목표 등으로 표현되는 이익을 가지고 있다. 구체적으로 조력발전소사업을 찬성하는 행위자와 반대하는 행위자의 이익(이해관계)은 상이하게 되어 서로 간에 협력과 갈등이 표출된다.

<표 7> 거버넌스 행위자의 이익과 갈등

주요쟁점	찬성측 (개발·발전논리)	반대측 (환경보존논리)
쟁점1 : 가로림만 환경인식	현재의 가로림만 환경개선이 필요하다	가로림만의 갯벌은 보존상태가 가장 우수하여 환경에 문제가 없다
쟁점2 : 지역발전	양식업 수입의 증대와 신규사업 등으로 인한 일자리창출, 지가상승, 관광수요증대 등으로 지역이 활성화된다.	발전소 자체가 관광산업이 되기 어렵고 수질악화 등 환경파괴로 인한 어업인구의 대규모 실직 등으로 지역이 쇠퇴할 것이다.
쟁점3 : 어업환경	경쟁력 강화를 위한 기반시설 조성, 고부가가치산업의 육성을 위한 지원 등으로 어업환경이 개선될 것이다.	지속적인 수질악화와 환경파괴로 양식업 등이 불가능할 것이다.
쟁점4 : 자연생태계변화	수위차 감소로 어느정도 생태계 변화가 예상되지만 그 정도와 범위는 크지 않아 새로운 생태계가 복원될 것이다.	수위차 감소로 모래갯벌이 갯벌로 변할 경우 전혀 다른 생태계로 변화할 것이다.
쟁점5 : 피해보상	주민이 납득할 수 있는 수준의 보상과 주민과의 협의를 통해 조사기관을 선정하여 피해현황을 조사하고 있다.	조사기관의 선정 및 피해보상 협정이 찬성측 주민을 대상으로 하고 있고, 만 외부주민들은 보상대책이 없다.
쟁점6 : 경제성	환경비용을 감안해도 경제적 타당성이 있다.	경제편익이 과대평가되어 있는 반면 환경비용은 축소되어 있다.

자료: 국무조정실(2014: 24-26) 재정리.

<표 7>에서 보는 같이, 가로림만 조력발전소사업에서 관련 행위자들 간의 상이한 이익은 개발·발전논리와 환경보존논리라는 가치대립에 기인한다. 이들 가치대립은 크게 6가지 쟁점으로 구체화되는데, 가로림만 환경인식, 지역발전, 어업환경, 자연생태계변화, 피해보상 그리고 경제성 등으로 구체화할 수 있다.

이처럼 가로림만 조력발전소사업에서 찬성측과 반대측 행위자들은 상이한 이해관계로 갈등을 표출하고 있어 의사결정과정에서 상호간의 흥정과 타협이 요구되고 있다,

2) 거버넌스 행위자의 활동(상호작용): 의사결정과정

가로림만 조력발전소사업의 관련 행위자들은 의사결정과정에서 자신들의 이익을 반영시키려는 다양한 활동을 하였는데, 갈등형성단계와 갈등심화단계 및 갈등타협단계에서의 활동은 다르게 나타나고 있다.

① 갈등형성단계에서의 활동

1980년 1월 중앙정부 차원의 경제장관협의회에서 가로림만지역을 조력발전소 후보지로 결정하고, 1981년 ‘가로림만 조력발전 타당성조사’에서 개발타당성이 입증되어 1987년 이후에 착공하기로 하였으나, 1986년 ‘가로림만 조력발전 후속조사 및 예비타당성조사’에서 유가하락 및 건설공사비 상승에 따라 사업이 보류되었다(해양수산부, 2006).

이후 1993년, 12월에 가로림만 조력발전 추진계획을 작성하고, 1995년 12월 국토해양부에 공유수면매립 기본계획을 신청하였으나 반려되었으며, 1998년 10월에는 조력발전소건설 타당성검토보고가 있었는데 동 사업은 경제성이 저조하여 향후 사업경제성과 환경영향 등의 추가 조사를 통해 건설여부를 하기로 하였다.

사업진행이 지지부진하다가 2002년 1월 산업자원부의 ‘국가에너지 기본계획’이 수립되면서, 추진주체인 한국서부발전이 2004년 7월 ‘가로림조력 타당성조사 기본계획’을 수립하고 2005년 7월에 산업자원부와 한국서부발전 사이에 신재생에너지 공급계획을 체결하고, 한국종합기술에 의해 가로림조력건설사업의 환경교통영향평가 용역이 착수하였다. 2006년 12월 산업자원부는 ‘제3차 전력수급 기본계획(2006-2020)’을 공고하여 가로림만 조력발전소의 2012년 준공계획을 포함시켰고, 이에 한국서부발전은 2007년 8월 환경교통영향평가(초안)를 공고하고 주민설명회를 개최하였다.

이처럼 중앙정부주도의 가로림만 조력발전소사업 추진이 가시화됨에 따라 사업에 대한 찬성측과 반대측의 단체가 형성되기 시작하였다. 2007년 3월에 오지, 대로, 웅도 등의 어촌계의 어민 등이 가로림 조력발전소 반대투쟁위원회를 만들었고, 2008년 5월에는 가로림 조력발전소 유치위원회가 결성되어 지역주민들 간의 갈등이 나타나기 시작하였다. 또한 관련 기초지방정부에서도 사업에 대한 의견을 표출하기 시작하였다. 이를테면 2007년 8월과 9월 서산시와 서산시의회의는 조력발전소 건설백지화를 위한 의견서나 건의문을 중앙부처에 전달하고 서산태안환경운동연합과 가로림만 조력발전소 반대투쟁위원회 등은 사업백지화를 위한 5만명 목표 서명운동을 전개하였다. 반대측의 주장이 있는 상황에서, 동년 9월 환경부는 환경교통영향평가(초안)를 반려하고, 동년 10월에 해양수산부는 ‘가로림만 환경가치평가연구’ 결과를 발표하여 가로림만이 가지는 환경생태학적 특성과 기능 및 가치 측면 등을 고려하여 가로림만 보전가치를 이유로 조력발전소가 부적합함을 서산시에 통보하였고, 환경부 이재용장관은 아직 가로림만에 대한 환경영향평가 절차를 밟지는 않았지만, 가로림만의 경우 생태계가 좋아 훼손되지 않아야 된

다는 것이 환경부의 기본입장이라고 하였다(서산태안연대회의 외, 2014: 4).

이와 같이, 일부 지역주민의 반대와 관련 정부부처의 사업에 대한 부정적 의견이 나오는 가운데, 2007년 10월 사업추진주체인 한국서부발전은 포스코, 대우, 롯데건설의 컨소시엄으로 가로림조력발전(주)를 설립하였다.

② 갈등심화단계에서의 활동

2008년 2월 이명박정부가 들어섬에 따라 가로림만 조력발전소사업은 탄력을 받게 되었다, 이에 동년 12월에 이명박정부의 '저탄소 녹색성장'의 일환으로 신재생에너지확대를 한다는 내용이 반영된 '국가에너지 기본계획'의 후속조치로 '제4차 전력수급 기본계획(2008-2022)'을 공 공하여 가로림 조력발전소 2014년 준공계획을 포함시켰다.

사업의 추진주체로 2007년 9월에 만들어진 가로림조력발전(주)는 2009년 4월 사전환경성검 토(초안)에 대한 주민설명회를 개최하였고, 10월에 환경부와 사전환경성검토에 대한 협의를 완 료하였다, 그리고 2009년 6월에는 국토해양부에 '공유수면매립 기본계획' 반영서를 제출하여 11월에 환경피해 최소화를 전제로 가로림만 조력발전소 건설을 위한 '공유수면매립 기본계획' 변경고시를 받았다. 2010년 3월에 지식경제부로부터 가로림만 조력발전사업 허가를 받았고, 6 월에 환경영향평가계획서를 제출하여 심의가 진행되어 10월에 심의결과를 통보받았다. 한국서 부발전 관계자는 '지식경제부가 경제성이나 전력공급에 타당성이 있다고 인정하여 발전소사업 허가를 결정했으며, 이번 허가를 계기로 2014년까지 세계 최대 조력발전소를 짓게 될 것이며, 지역경제 활성화에 크게 기여 할 것'이라고 말하였다(대전일보, 2010.3.25.).

이후 가로림조력발전(주)는 2010년 3월에 태안문화예술회관에서 서산태안보상대책위원회(한 관원, 김진묵 공동위원장)과 가로림만 조력발전소 건설사업의 본격적 추진을 위해 보상업무개 시를 위한 약정서를 체결하였다. 또한 동년 10월에 태안군 등 관계행정기관에 환경영향평가서 (초안)을 제출하고, 이에 대한 주민설명회를 태안군 2개소와 서산시 3개소에서 개최하였다. 이 곳에서는 찬성측과 반대측 간에 몸싸움과 고성인 오가는 등 갈등이 확산되었다, 2011년 4월에 태안군의 구제역 발생으로 연기되었던 공청회가 지역주민을 대상으로 개최하였고, 이를 토대로 지식경제부에 환경영향평가(본안)을 제출하고, 환경부에 환경영향평가 1차 협의를 요청하였다.

이에 대해 환경부는 2011년 7월부터 11월까지 환경영향평가서(본안)에 대한 검토협의회의 합동실사와 전문가 기술검토회의의 결과를 토대로 3차에 걸친 보완을 요구하였다, 2011년 12 월에 국토해양부와 해양이용협의를 완료하였으나, 환경부는 2012년 4월에 환경영향평가서(본 안)을 반려하였다. 반려이유는 당시 해양물리 및 생태계 변화, 수질오염, 어업피해 등 피해조사 내용과 평가기법 등이 미흡하다고 판단하였기 때문이다(충남도정, 2014.12).

이처럼 중앙정부차원의 산업자원부(->지식경제부)와 환경부 및 국토해양부 간에 그리고 충 남도와 태안군 및 서산시 등 지방정부 간에 논란이 존재하는 상황에서, 찬성측과 반대측의 지 역주민으로 나누어진 단체들은 각자의 이해관계를 반영시키기 위하여 관할 중앙정부와 상급지 방정부를 대상으로 시위와 집회 및 기자회견과 성명서와 탄원서 및 진정서 제출 등을 시도하 였다. 이를테면 2010년 3월에 지식경제부가 가로림조력발전사업의 허가를 하자, 동년 5월에 서산지역어민 300여명과 지역환경운동연합은 서산시청 앞에서 사업추진 반대시위를 하였고,

2011년 11월에는 충남지역 14개 시민단체가 가로림만 조력발전소건설계획의 백지화를 촉구하는 천막농성과 시위를 하고 정부과천청사 앞에서 기자회견과 반대성명서를 발표하였고, 이에 대응하여 가로림조력발전 서산태안보상대책위원회도 발전소 조기착공 집회를 개최하였으며, 2013년 2월에 가로림 유치추진위원회도 충청남도의 조력발전소 협조를 촉구하는 피켓시위나 1인 시위를 하였다. 대립이 심화되고 있는 찬성측(가로림조력발전 서산태안보상대책위원회)과 반대측(가로림조력발전소건설 반대투쟁위원회, 서산태안연대회의)의 행위자들은 2012년 2월에 정부과천청사 앞에서 시위와 집회를 개최하였고, 2013년 12월에서는 국민대통합위원회를 대상으로 자신의 입장을 반영하는 찬성측구나 반대 탄원서를 제출하였고, 그리고 2014년 1월에는 국민군익위원회와 국회의 산업통상자원위원회와 환경노동위원회를 방문하여 각자의 진정서와 가로림조력발전사업 종합고찰보고서를 제출하였다. 찬성측과 반대측의 대립이 심화되자, 2012년 4월 충청남도는 지식경제부장관에게 조력발전소건설의 제고를 건의하였다(국무조정실, 2014: 19). 또한 같은 시기에 환경부에서는 가로림조력발전이 제출한 환경영향평가서(본안)을 반려하였다.

③ 갈등타협단계에서의 활동

이상에서 본 바와 같이, 지역주민들이 찬성과 반대로 나누어져 대립을 하고 있는 상황에서, 2014년 1월에 산업통상자원부는 가로림만권역을 통치하는 상급지방정부인 충청남도에 갈등중재를 위한 협의회의 구성과 운영을 요청하였으나 실현되지 못하였다.

이러한 와중에 2014년 2월 산업통상자원부는 환경영향평가서(본안)을 환경부에 재제출함으로써 주민의 신뢰가 저하되고 갈등이 심화되었다. 동년 2월 반대측인 서산태안연대회의와 반대투쟁위원회는 세종정부청사를 방문하여 환경영향평가서 접수철회 기자회견을 하고 청운동동사무소 앞에서 박근혜정부의 가로림만 조력발전소 백지화를 촉구하는 기자회견을 하였고, 그리고 찬성측도 정부세종청사와 충남도청 앞에서 가로림조력발전 인허가 승인촉구 켈기대회를 열었다. 예컨대, 동년 2014.2. 26. 가로림조력 유치위원회와 서산과 태안지역주민 2,300여명은 세종정부청사 앞에서 가로림 조력발전 인허가 조속승인을 촉구하는 결의대회를 하고, 충남도청과 서산시청을 방문하여 지역숙원사업의 추진에 대한 지역주민의 의지와 염원을 전달하였다. 켈기대회에서는 ‘원자력도 반대하고 친환경조력도 반대하는 환경없는 어두운 세상에서 살아라. 갈등중재 거부하는 안희정 지사는 물러나고 나라말아 먹는 환경단체는 개입하지 말라’는 피켓을 들었다. 이들은 30여년간 지지부진하던 가로림조력발전에 대한 정부의 조속한 추진촉구와 지역주민간의 갈등해소 및 대화의 장과 정부차원의 해결방안 촉구 등을 하였다. 특히 정부의 의사결정이 지연되면서 외부세력이 개입해 사업추진을 방해하고 갈등을 조장하고 있다며, 충남도와 정부차원에서 갈등해소노력이 필요하다고 주장하였다. 이어 이들은 충남도청을 방문해 반대주민측에 편향되는 중재자 역할을 탈피하여 대다수 주민이 원하는 지역발전 및 갈등해결을 위한 공정한 중재자 역할을 할 것을 촉구하고, 서산시청을 방문하여 서산시장과 실국장을 면담하고 서산시의 편파행정에 대해 항의했으며 재발방지를 약속받았다(충남교육신문, 2014.2.26.).

문제해결이 제대로 되지 않는 상황에서, 2014년 3월 환경부는 해양환경과 환경영향평가 분

야 전문가 22명으로 구성된 전문가자문단을 구성 운영하면서, 2월부터 6월까지 관계기관의 의견을 수렴하였는데, 해양수산부, 충청남도, 서산시, 태안군, 국립환경과학원, 국립생물자원관, KEI 등 대부분의 정부기관과 국책연구기관은 해양수질과 생태계 변화 등을 이유로 사업에 대한 재검토 의견을 제시하였다. 그리고 동년 4월과 5월에 환경부는 산업통상자원부에 환경영향평가서에 대한 두차례(1차와 2차)의 보완요구를 하였다.

이처럼 관련 공식적 정부기관 간에 협의가 이루어지는 과정에서, 찬성측과 반대측의 지역주민들은 자신들의 이익을 반영하려는 활동을 지속하였다. 예컨대 2014년 3월 가로림조력유치추진위원회는 청와대앞 릴레이 1위 시위를 하였고, 이에 대응하여 서산태안연대회의와 가로림만 조력발전소건설 반대투쟁위원회는 제3차 도보행진과 기자회견을 하였다. 또한 동년 9월에는 가로림만 조력발전소건설 찬성주민들은 50m 크레인 고공시위와 정부세종청사 앞에서 기자회견을 갖고 정부의 미온적 태도로 대형국책사업이 무산될 위기에 처해 있다, 즉 사업이 추진된지 어언 8년, 환경영향평가만 4년을 준비한 신재생에너지사업인 가로림조력발전소가 대통령이 강조하던 정부부처간 협업부족과 오로지 환경훼손문제를 주장하는 소수의 반대단체 목소리에 묻혀 좌초될 위기에 처해 있다고 주장하였다. 이에 대해 서산태안연대회의는 세종정부청사 환경부 앞에서 환경영향평가 부동의 촉구 천막농성을 추진하였다.

지역주민간의 갈등이 격화되는 상황에서, 2014년 5월에 사업추진주체인 가로림조력발전(주)는 서산시청에서 가로림만 갈등해결 및 전환을 위한 기자회견을 통해 그동안 자신들이 갈등해결을 위해 실시한 다양한 사업, 예컨대 지역공동체 회복 및 갈등치유현황 등을 설명하였다. 예컨대 갈등치유센터는 지역주민들과 함께 가로림만 조력발전사업과 관련한 지역갈등풀기 및 지역공동체 되찾기를 목표로 한 친환경에너지 설명회를 개최하고, 이해관계자를 대상으로 가로림조력발전소 열린토론회 참관, 그 밖의 지역사회공헌활동 등을 통해 주민들과 소통하기 위한 활동을 추진하였다(김충기 외, 2016: 190).

찬성측과 반대측의 행위자들의 논쟁과 타협을 시도하는 과정에서 관련 정부부처의 정책결정이 제시되었다. 이를테면 2014년 7월에 해양수산부가 환경부에 가로림만 조력발전소사업에 대한 재검토의견을 전달하면서, 동년 10월에 환경부는 환경영향평가서를 반려하였고, 국토해양부(->해양수산부)는 동년 11월 공유수면매립 기본계획의 유효기간 만료를 하였고, 2016년 1월에 가로림만해역을 해양보호구역으로 지정하였다. 환경부가 환경영향평가서를 반려한 주요이유는 가로림만 조력발전소 사업시행자측이 제출한 환경영향평가서(보완)가 주변 환경훼손 우려를 불식시킬만한 대안제시가 없는 점, 예컨대 가로림만 갯벌이 침식 또는 퇴적하는 변화에 대한 예측부족과 멸종위기 야생동물 2급인 점박이 물범의 서식지에 대한 훼손대책미흡, 연안습지 등 특이지형에 대한 조사 및 보전대책미비, 경제성분석 재검토 등 보완요구사항이 제대로 반영이 않았다는 것이 환경부의 입장이다. 김관흠 환경부 국토평가과장은 '환경영향평가서 심의후 통과, 조건부 통과, 보완, 반려 등 네 가지 조치를 내린다'며 '가로림만 조력발전 환경영향평가서를 반려한 것은 사실상 환경영향평가를 다시 하라'는 의미라고 설명했다(금강일보, 2014.10.6.).

이에 대해 찬성측은 환경영향평가만 4년을 질질 끌어온 환경부에 대해서 '가로림 조력발전소에 대한 환경영향평가는 국내 다른 사례에 비해 형평성에 어긋난다. 다른 사업의 경우는

400-500페이지가 평균인데, 유독 가로림조력발전소만 5천300페이지가 넘게 보완을 거듭해 작성했는데도 부실하다는 이유로 반려한다는 것은 어불성설이며, 무소불위의 권력을 휘두르는 등 전횡을 일삼고 있다고 비난했다. 또한 주무부처인 산업통상자원부는 '환경영향평가기간인 4년 동안 환경부와 협업은 고사하고 나몰라라 수수방관하고 있었다는 것이 최근 확인됐다'며 지금까지도 사업의 당위성을 강조해 환경부와 원만한 협업을 해주기를 바란다고 하였다(중부매일, 2014. 9.24.). 한편, 반대측인 가로림 조력발전소건설 반대투쟁위 박정섭 위원장은 '갯벌 훼손을 막기 위한 환경부 조치는 당연한 것'이라고 했고, 찬성측인 서산태안보상대책위 박형호 사무국장은 '반려여부는 환경영향평가서 본안이 접수시 이루어져야 하는데, 법적처리기일(60일)을 훨씬 넘겨 반려한 것은 납득할 수 없다'고 하였다. 또한 가로림조력발전(주)는 '사전환경영향평가는 이미 통과한 상태이기 때문에 미진한 부분은 추가조사하고 반영한 뒤 평가서를 다시 제출하겠다'고 하였다(네이버 블로그).

이처럼 가로림만 조력발전소사업이 무산되는 것으로 이동하는 상황에서, 주무부처인 산업통상자원부는 가로림만 조력발전소사업의 준비기간을 2020년까지 연장시킴으로써 동사업의 추진가능성을 열어놓았다. 산업통상자원부에 의하면, 환경부의 의견이 명확한 반대가 아닌 반려가 된 상태에서 사업준비기간 연장은 불가피하였다고 한다.

결과적으로, 가로림만 조력발전소사업이 잠재적인 미해결상태로 결론이 났지만, 지역주민들의 갈등과 양극은 여전 하다고 한다. 2016년 3월 지역시민단체 관계자는 '서산 한 지역의 경우 조력발전소사업을 이장은 찬성, 어촌계장은 반대했다'며 '사업이 끝난 이후 이장이 마을사업을 추진하자 어촌계장이 노골적인 반대를 하고 있다'고 하였다(굿모닝 충청, 2016.3.22.).

이러한 지역주민간의 갈등이 잠재되어 있는 상황에서, 상급지방정부인 충청남도는 2016년 3월에 그동안 조력발전소건설을 두고 지역주민간 갈등이 심화되고 행정불신까지 더해져 지역통합 및 지역상생발전방안이 필요하다는 전제하에 '가로림만권역 지속가능발전전략'을 수립하기로 하였다. 동 전략은 가로림만의 생태적 가치를 보전하면서 지역주민의 소득창출과 접근성개선을 통한 융복합 지역발전모델을 제시하려는 것이다. 동 전략을 추진하기 위하여 2016년 10월 주민협의회(가로림만권역 어촌계장과 이장 등 시군 추천자 39명)과 지속가능발전협의회(전문가 16, 민간단체 5, 주민대표 2, 해양수산부 2, 시군 2, 의원 4 등 31명)을 구성하여 운영하고 있다. 주민협의회는 가로림만의 보존과 관리 및 주변지역발전 등 전반에 대하여 지역을 대표하여 의견을 제시하는 역할을 하고, 지속가능발전협의회는 주민의 제시의견을 검토하여 전문가적 제언과 방향을 제시하는 역할을 하고 있다. 그리고 전략수립을 위한 연구용역을 2016.5.30.-2017.11.20.까지 한국해양수산개발원(55%)와 충남연구원(45%)에 공동으로 주어 연구를 하고 있는 상태이다(충청남도, 2016: 69-73).

3) 거버넌스의 성과: 거버넌스를 통한 문제해결의 효과

가로림만 조력발전소사업의 정책형성에서 관련된 행위자들이 자신들의 이익을 토대로 활동한 결과는 다음 <표 8>로 요약할 수 있다.

<표 8> 거버넌스를 통한 문제해결의 효과

행위자	의사결정결과
찬성측	산업통상자원부- 가로림만 발전소사업의 추진가능성
반대측	환경부- 환경영향평가 반려 해양수산부- 사업의 재검토의견과 해양보호구역지정
중도측	충청남도- 가로림만권역 지속가능한 발전전략수립(새로운 정책의제형성)

V. 결론

지금까지 가로림만 조력발전소사업의 정책형성과정을 로컬거버넌스의 분석변수인 행위자의 범주와 이익, 행위자의 활동(상호작용) 그리고 거버넌스의 성과를 토대로 분석한 결과를 제시하면, 다음 <그림 1>과 같다.

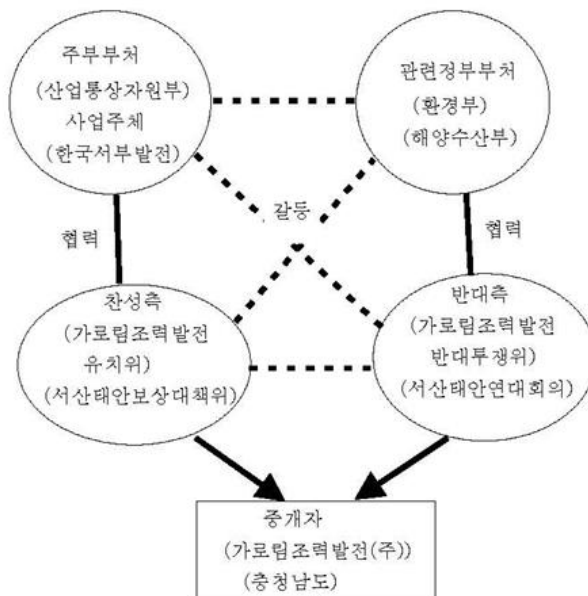
<그림 1> 거버넌스 행위자의 이익과 관계 및 성과

0 이익 :

개발발전논리

환경보전논리

0 관계 :



0 성과 :

- 잠재적 문제해결(가로림만 조력발전사업의 추진가능성)
- 새로운 정책의제형성(가로림만 지속가능한 발전전략)

가로림만 조력발전소사업은 개발정책에 속한다. Peterson(1981)의 ‘도시한계론’에 의하면, 이러한 개발정책은 지역경제를 활성화시키고, 지방조세를 증가시키며, 지역복지를 위해 사용할 수 있는 부가적 자원을 산출하는 반면에, 정책과 관련되는 대기와 수질 등 환경오염은 지역사회가 부담해야하는 비용으로 인식하였다(안성호·배웅환, 2004: 33-35).

따라서 개발정책의 정책형성과정은 찬성하는 행위자와 이에 반대하는 행위자로 갈등이 발생하는 경우가 많다. 이러한 현상은 가로림만 조력발전소사업의 의사결정과정에서도 발견되고 있다. 첫째, 행위자들은 이익(가치)측면에서 개발·발전논리와 환경보존논리로 나누어져 있다. 대립되는 가치는 다시 여섯 가지 쟁점인 가로림만 환경인식, 지역발전, 어업환경, 자연생태계변화, 피해보상, 경제성 등으로 세분화되어 있다.

둘째, 분리된 행위자의 이익은 같은 가치를 공유하는 행위자들 간에 협력관계가, 상이한 가치를 가지는 행위자들 간에 갈등관계가 형성될 수 있다. 그러나 본 사례에서는 같은 가치를 가지는 정부부처와 지역의 주민이나 NGO들 간에 실질적인 옹호연합을 형성하고 있지 않다. 이들은 소통과 옹호대응이 부족함을 알 수 있다.

셋째, 따라서 행위자의 활동은 옹호연합을 통하여 이루어지는 것이 아니라, 개별적으로 자신의 이익을 반영시키기 위해 공식적, 비공식적인 권력과 자원을 통한 영향력 행사를 하고 있다. 그리고 개발발전논리를 강조하는 행위자와 환경보존논리를 강조하는 행위자 간에는 대립(갈등)만 존재할 뿐, 상호간의 이익을 수렴할 수 있는 경계침투장치는 잘 작동되지 않고 있다. 이들 대립은 정부에 대한 주민의 신뢰부족과 사업의 내용에 대한 인식차이 등에 기인한다. 이처럼 찬성측과 반대측의 적대적인 갈등을 해소하기 위해서는 중개자의 역할이 필요한데, 중개자로 등장한 행위자로는 가로림만조력발전(주)와 충청남도가 있으나, 이들 모두 갈등중재에 실패하고 있다. 예컨대, 가로림만조력(주)는 자신들이 지역주민의 갈등해소를 위해 다양한 사업을 추진해 왔다고 주장하나, 주민 등의 의견수렴장치인 주민설명회나 공청회에서 반대측보다는 찬성측의 의견수렴에 치중하여 균형된 의견수렴이 되지 않고 있다. 이러한 측면은 사전환경성검토서(초안) 주민설명회장에 조직폭력배인 당진식구와 등 외부용역을 동원해 주민의 출입방해와 참석하지도 않은 사람을 참석한 것으로 서류위조제출을 한 것에서 나타난다. 또한 향후 해상공사 착공전 ‘가로림만 지속가능발전협의회’를 구성하여 관계 전문가 및 지역주민대표 등과 구체적인 방안을 협의할 계획이라고 하였으나, 동 협의회는 실체가 없는 유명기구일 뿐이었다(서산태안연대회의 외, 2014: 12). 그리고 충청남도는 주관부처인 산업통상자원부로부터 지역주민의 갈등해소를 위한 협의체의 구성과 운영을 요청받았으나 실현되지 못하였고, 오히려 사업반대편에 서있는 상태였다.

넷째, 이러한 거버넌스의 작동결과는 한편에서는 가로림만조력발전사업의 향후 추진가능성을 남겨 놓고 있고, 다른 한편에서는 가로림만권역 지속가능발전전략수립이라는 새로운 정책의제 형성이 시도되고 있다.

참고문헌

- 강황선·최병대. (2001). 「서울시정의 로컬거버넌스 도입방안」. 서울: 서울시정개발연구원.
- 국무조정실. (2014). 「갈등과제 이슈분석 및 해결방안」.
- 김광구. (2009). 문제해결기제로서의 로컬거버넌스의 과제. 국정관리연구, 4(1): 86-117.
- 김석준 외. (2000). 「뉴거버넌스 연구」. 서울: 대영문화사.
- 김순은. (2004). 우리나라 로컬거버넌스에 관한 논의의 실제와 함의. 지방정부연구, 8(4): 73-98.
- 김충기 외. (2016). 「자연해택 평가를 위한 지역경제 활성화 방안(1)」. 세종: 한국환경정책평가연구원.
- 김형양. (2004). 로컬거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구: 부산광역시의 사회복지 및 환경 분야를 중심으로. 한국행정논집, 16(1).
- 남재길. (2016). 지방자치단체 사회정책의 협력적 로컬거버넌스 분석. 도시행정학보, 29(3): 199-230.
- 박기관. (2009). 로컬거버넌스의 실행과 정책과제: 지역사회 실천운동을 중심으로. 한국정책과 학회보, 13(1): 25-50.
- 박재욱. (2000). 지방거버넌스와 시장의 리더십. 박종민·이종원(편). 「한국 지방민주주의의 위기: 도전과 과제」. 서울: 나눔.
- 박희봉. (2006). 시정참여와 로컬거버넌스. 한국정책과학학회보, 10(2): 1-23.
- 배응환. (2002). 지방정부와 지방환경NGO 관계: 개발논리에 대한 환경보존논리의 대응을 중심으로. 한국행정학보, 36(1): 253-274.
- 배응환. (2003). 지역공동체의 지방거버넌스모형: 충남의 지방정책사례를 중심으로. 한국정책 학회보, 12(3): 59-90.
- 배응환. (2004). 협력적 로컬거버넌스의 대두: 천안시 환경기초시설정책 사례를 중심으로. 2004년 6월 한국행정학회 하계학술대회발표논문(320-345).
- 배응환. (2005). 로컬거버넌스: 갈등에서 협력으로. 지방행정연구, 19(2): 188-215.
- 배응환. (2016). 협업행정의 실증분석: 남미사업 의사결정의 성공요인. 한국행정연구, 2016, 35(3): 91-127.
- 사득환. (2007). 지속가능한 도시발전과 로컬거버넌스. 한국공공관리학보, 21(4): 153-173.
- 산업자원부. (2004). 「제2차 전력수급 기본계획(2004-2017)」.
- 서산태안연대회의, 서산태안환경운동연합, 환경운동연합. (2014). 「가로림조력건설사업관련 종합고찰보고서」. 서울: 국회환경노동위원회 제출자료.
- 소순창·유재원. (2005). 로컬거버넌스로의 짧은 여행과 새로운 여정: 정책과정의 행위자네트워크를 중심으로. 한국사회와 행정연구, 15(4): 299-319.
- 안성호·배응환. (2004). 「지방거버넌스와 지방정책: 네트워크관점에서 본 지방정책사례」. 서울: 도서출판 다운샘.
- 여관현. (2017). 마을만들기 추진단계별 로컬거버넌스 형성에 관하여 연구: 성북구 장수마을사례를 중심으로. 지방정부연구, 21(1): 395-422.
- 염일렬·설성현. (2003). 로컬거버넌스 구현을 위한 마을만들기운동의 활성화전략: 광주광역시 북구사례를 중심으로, 2003년도 한국지방정부학회 춘계학술대회발표논문.
- 오제일. (2004). 지방분권과 로컬거버넌스. 지방행정연구, 18(1): 3-18.
- 이상묵. (2008). 지방자치의 발전과 지역거버넌스의 역할. 2009년 9월 한국정부학회 발표논문.
- 전상인. (2005). NGO주도 로컬거버넌스 사례연구: 춘천시 쓰레기매립장부지선정(1994-1996년)의 경우. 환경논총(서울), 43: 253-267.

- 정성호·정창훈. (2011). 지방재정위기와 로컬거버넌스의 역할. *지방행정연구*, 25(2): 3-36.
- 조승현·강윤철·김경모. (2007). 협력적 로컬거버넌스의 형성요인에 관한 연구: 전주시 자연형 하천조성사업을 중심으로. *정치정보연구*, 10(1): 1-22.
- 최영출. (2004). 로컬거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제: AHP방법론의 적용. *지방행정 연구*, 18(1): 19-50.
- 충청남도. (2016). 민관협치우수사례집: 가로림만권역 지속가능발전전략 수립.

- Adler, P. S. (2001). Market, Hierarchy and Trust: The Knowledge Economy and the Future of Federalism. *Organization Science*, 12(2): 215-234.
- Andrew, C. & Goldsmith, M. (1993). From Local Government to Local Governance- and Beyond?. *International Political Science Review*, 19(2): 101-117.
- Bassoli, M. (2010). Local Governance Arrangements and Democratic Outcomes. *Governance*, 23(3): 485-508.
- Cloke, P., Milbourne, P. & Widdowfield, R. (2000). Partnership and Policy Networks in Rural Local Governance: Homelessness on Taunton. *Public Administration*, 78(1): 111-133.
- Considine, M. & Lewis, J. M. (1999). Governance at Ground Level: The Frontline Bureaucrat in the Age of Markets and Networks. *Public Administration Review*, 59(6): 467-480.
- Entwistle, T., Bristow, G., Hines, F., Donaldson, S. & Martin, S. (2007). The Dysfunctions of Markets, Hierarchies and Networks in the Meta-Governance of Partnership. *Urban Studies*, 44(1): 63-79.
- Goodwin, M. & Painter, J. (1996). Local Governance, Fordism and the Changing Geographies of Regulation. *Transactions*, 21: 635-649.
- Goodwin, M. (1998). The Governance of Rural Areas: Some Emerging Research Issues and Agendas. *Journal of Rural Studies*, 14: 5-12.
- Goss, Sue. (2001). *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change*. London: Palgrave.
- Homans, G. C. (1950). *The Human Group*. New York: Harcourt.
- Jessop, B. (1995). The Regulation Approach, Governance and Post-Fordism. *Economy and Society*, 24: 307-334.
- Judge, D., Stoker, G. & Wolman, H(eds.). (1995). *Theories of Urban Politics*. London: Sage.
- Keast, R. ., Mandell, M. & Brown, K. (2006). Mixing State, Market and Network Governance Modes: The Role of Government in 'Crowded' Policy Domains.
- Laffin, M. (2013). A New Politics of Governance or An Old Politics of Central-Local Relations? Labour's Reform of Social Housing Tenancies in England. *Public Administration*, 91(1): 195-210.
- Leach, R & Percy-Smith, J. (2000). *Local Governance in the Britain*. New York: Palgrave.
- Lineberry, R. C. & Sharkansky, I. (1974). *Public Policy*. New York: Harper & Row

Publisher.

- Mayntz, R. (2003). From Government to Governance: Political Steering in Modern Societies. *Paper for the Summer Academy on IPP*, September, 7-11.
- Meuleman, L. (2010). The Cultural Dimension of Metagovernance: Why Governance Doctrines May Fail?. *Public Organization Review*, 10(1): 49-70.
- Peterson, P. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rhodes, R. A. W. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Government of Britain*. London: Unwin Hyman.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(40): 652-667.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rose, N. (1996). The Death of The Social/ Re-figuring the Territory of Government. *Economy and Society*, 25: 327-356..
- Schmitter, P. (2002). Participation in Governance Arrangements: Is There Any Reason to Expect It Will Achieve 'Sustainable and Innovative Policies in a Multi-level Context? In G. Jurgen & G. Bernard(ed.), *Participatory Governance*. Opladen: Leske & Budrich.
- Scholz, T. & Wang, Cheng-Lung. (2006). Cooperation or Transformation?: Local Public Networks and Federal Regulatory Enforcement. *American Journal of Public Science*, 50(1): 81-97.
- Seller, T. M. & Kwak, Sun-Young. (2010). State and Society in Local Governance: Lessons from a Multi-level Comparison. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(3): 620-643.
- Span, Kees C. L., Luijckx, K. G., Schols, J. & Schalk, R. (2012). The Relationship Between Governance Roles and Performance in Local Public Interorganizational Networks: A Conceptual Analysis. *The American Review of Public Administration*, 42(2): 186-201.
- Stoker, G. (2000). *The New Politics of British Local Governance*. Basingstoke: Macmillan.
- Stoker, G. (1997). Public-Private Partnerships and Urban Governance. In G. Stoker(ed.), *Partners in Urban Governance: European and American Experience*. London: Macmillan.
- Stoker, Gerry. (2011). Was Local Governance Such a Good Idea? A Global Comparative Perspective. *Public Administration*, 89(1): 15-31.
- Yoo, Jae-Won & Kim, Seok-Eun. (2012). Understanding the Mixture of Governance Modes in Korean Local Governments: An Empirical Analysis. *Public Administration*, 90(3): 816-828.