

한국NGO학회 2017년 기획학술대회

로컬 거버넌스 성공모델 개발 공동세미나

| 일시 | 2017년 10월 20일(금), 오후1시

| 장소 | 충청남도공익활동지원센터

| 주최(공동) | 한국NGO학회, 충남공익활동지원센터, 충남연구원

■ 프로그램 ■

시간	내용
13:00~13:30	참가자 등록
13:30~13:50	개회식 사회: 김도균(충남대, 연구이사) ▪ 개회사: 박상필(한국NGO학회장) ▪ 환영사: 강현수(충남연구원장) ▪ 환영사: 김지훈(충남공익활동지원센터 센터장) ▪ 축사: 허승욱(충청남도 정부부지사)
	기조발제 ▪ 장수찬(목원대학교): 로컬 거버넌스의 현재와 민주주의의 진화
14:15~16:05	Session 1: 충남지역 거버넌스 성공사례 사회: 노진철(경북대) ▪ 충남1: 충청남도 거버넌스 행정혁신 사례와 시사점 발표: 권선필(목원대학교) 토론: 강운정(충남도청 민관협치지원팀 주무관) ▪ 충남2: 정책결정과정에서 거버넌스와 심의민주주의의 작동: 천안시 민관합동워크숍 사례 발표: 민병기(충남대학교) 토론: 정병인(천안시의회 의원) ▪ 충남3: 협력적 거버넌스의 성공요인 및 과정분석: 아산시 인권조례 제정 사례 발표: 금홍섭(대전평생교육진흥원) 토론: 박기남(아산지속가능발전협의회 사무국장) ▪ 충남4: 서산시 가로림만 조력발전소의 정책형성 과정 발표: 배봉준(충남대학교) 토론: 홍원표(충남연구원)
	휴식
16:05~16:20	휴식
16:20~17:20	Session 2: 기타지역 거버넌스 성공사례 사회: 이종식(아주대) ▪ 서울: 사회-기술 시스템 전환과 서울시 환경에너지 거버넌스: ‘원전 하나 줄이기’ 사례 발표: 허태욱(KAIST) 토론: 서진아(서울시 지역공동체 담당관) ▪ 경기: 이천시 쓰레기소각장 건설: NIMBY 현상의 갈등해결 발표: 박상필(성공회대학교) 토론: 유문중(수원시 마을르네상스센터장)
17:20~18:00	라운드 테이블: 지역별 로컬거버넌스의 경험 사회: 서정훈(광주NGO센터장) 참석자: 김해몽(부산NGO센터장) 윤종화(대구NGO센터장) 문창기(대전참여자치시민연대 사무처장)
18:00~20:00	만찬

■ 목차 ■

기조발제

1. 로컬 거버넌스의 현재와 민주주의의 진화(장수찬, 목원대학교).....8

세션1: 충남지역 거버넌스 성공사례

2. 충청남도 거버넌스 행정혁신 사례와 시사점(권선필, 목원대학교).....35
3. 정책결정과정에서 거버넌스와 심의민주주의의 작동: 천안시 민관합동 워크숍
 사례(민병기, 충남대학교).....55
4. 협력적 거버넌스의 성공요인 및 과정분석: 아산시 인권조례 제정 사례
 (금홍섭, 대전평생교육진흥원).....76
5. 서산시 가로림만 조력발전소의 정책형성 과정(배봉준, 충남대학교).....103

세션2: 기타지역 성공사례

6. 사회-기술 시스템 전환과 서울시 환경에너지 거버넌스: ‘원전 하나 줄이기’ 사례
 서울시 원전 하나 줄이기(허태욱, KAIST).....133
7. 이천시 쓰레기소각장 건설: NIMBY 현상의 갈등해결(박상필, 성공회대).....164

라운드테이블: 지역별 로컬 거버넌스의 경험

기조발제

■ 사회 ■

김도균(충남대)

■ 발표 ■

장수찬(목원대)

로컬 거버넌스의 현재와 민주주의의 진화

로컬 거버넌스의 현재와 한국 민주주의의 진화

장 수 찬 (목원대학교)

목차 contents



1장 로컬 거버넌스와 민주주의

1. 한국사회의 변화 (욕구의 변화)와 민주주의
2. 외국의 로컬 거버넌스와 대의 민주주의
3. 한국 로컬 거버넌스의 핵심문제

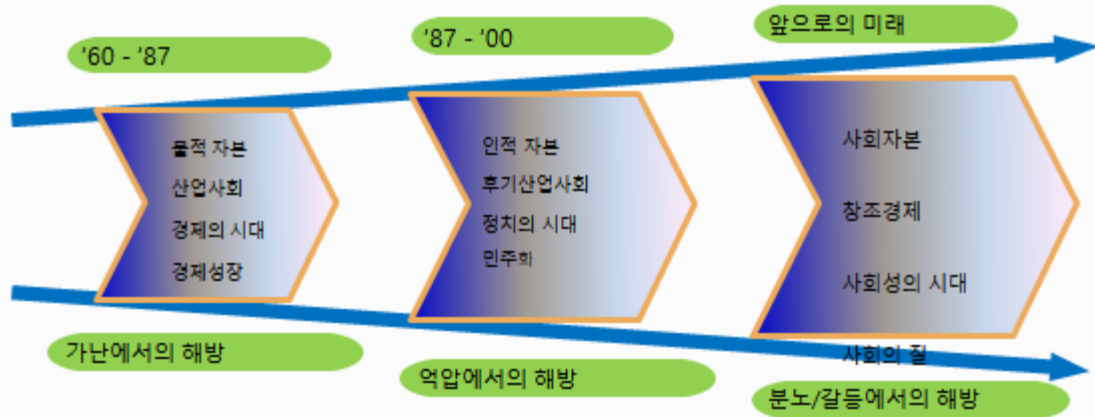
2장 로컬 거버넌스의 현황 및 평가

1. 민관협치 구성요소: 정보공유, 정책협의, 참여와결정
2. 정보공유 수준
3. 정책협의 수준
4. 참여적 결정 수준

3장 민관협치의 실례: 마을 만들기민관협치 수준

1. 마을섹터 민관협치
2. 6개의 기본 제도적 인프라
3. 제도적 준비와 시민적 역량
4. 앞으로 남은 과제는?

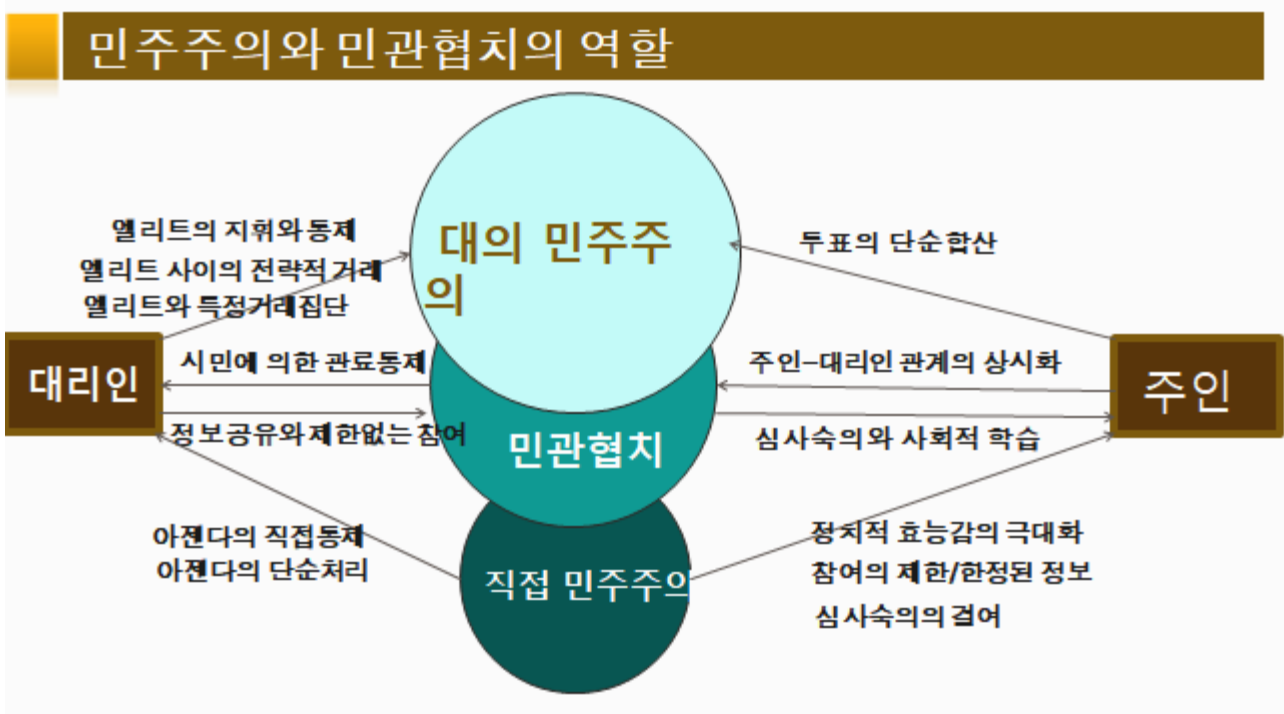
한국사회의 메가트렌드 (Social Mega Trend)



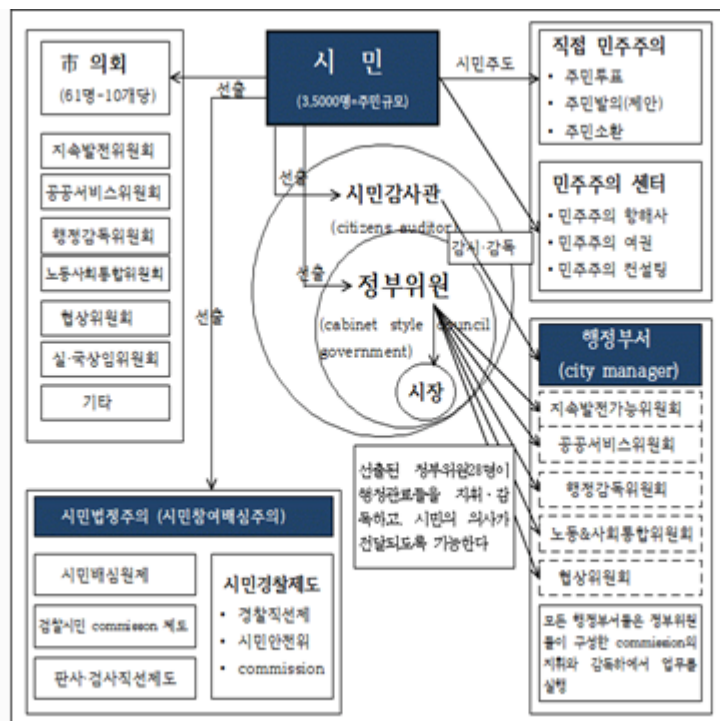
지방정부의 역할 변천

	규제자	서비스 공급자	지역 발전자
변천	합법성, 균등성, 공공질서	소비자만족, 효율성, 경쟁	사회적 응집력, 참여, 소유
목적	국가, 정부	시장, 계약	네트워크, 참여
매개체	법률적 이해	경제적 이해	정치적 이해
논의유형	Government 계층제+법률중심 지방정부:유일독점제		Governance 여러 사회 집단의 수평적 협력, 지방정부: 단지 주요 역할

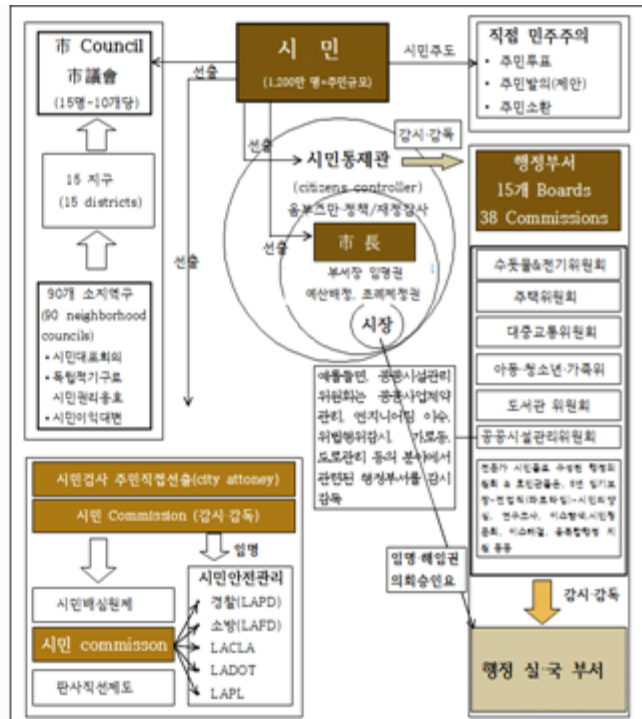
Plumptre, T. & Graham (2000)



스웨덴 팔룬시와 민주주의·민관협치



A wide-angle photograph of the San Francisco skyline. In the foreground, the dense urban landscape of San Francisco is visible, with various buildings and greenery. The middle ground is dominated by the city's skyscrapers, including the Transamerica Pyramid and the Salesforce Tower. In the background, the rugged, snow-capped peaks of Mount Diablo rise majestically against a clear, bright blue sky. The lighting suggests a sunny day, with the snow on the mountains reflecting the light.



주민참여이론과 한국 시민참여 수준은 ?

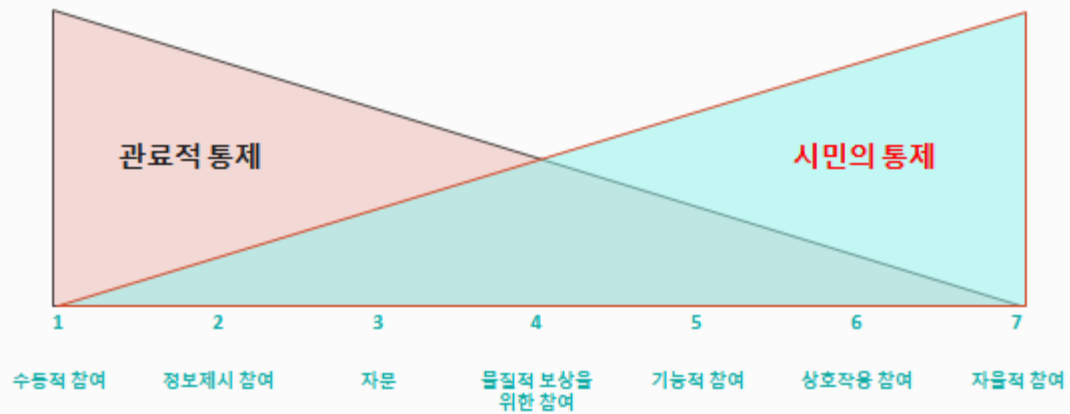
8	시민의 통제(citizen control)
7	권한 위임(delegated power)
6	파트너십(partnership)
5	회유(placation): 위탁과 달래기
4	상담(consulting)
3	정보제공(informing)
2	자료(therapy)
1	주민조종(manipulation)

실질적 참여

형식적 참여

동원참여/비참여

시민의 자치역량과 거버넌스: 주민참여수준



정부 및 기관신뢰수준(2015)

사회통합실태조사-한국행정연구원



한국인의 사회적 참여 (유형과 참여수준)

2015 사회통합실태조사-한국행정연구원

2 참여		2013년	2014년	2015년
» 사회단체참여 (계속)				
정당		2.0%	2.2%	1.6%
노동조합단체, 사업자단체, 직업조합		3.1%	3.1%	3.0%
종교단체		17.9%	18.2%	17.7%
동호회		19.8%	23.6%	20.0%
시민운동단체		2.4%	2.4%	2.2%
지역사회 공공모임		11.9%	7.7%	7.8%
동창회, 향우회		34.6%	36.5%	31.3%

한국 거버넌스 수준 비교: 민주주의 & 정치적 책임



스웨덴

Unde omnis iste natus error sit voluptatem accusantium doloremque laudantium, totam rem aperiam, eaque ipsa quae ab illo inventore veritatis et quasi architecto beatae vitae dicta sunt explicabo. Nemo enim ipsam voluptatem quia voluptas sit aspernatur aut odit aut fugit, sed quia consequuntur magni dolores eos qui ratione

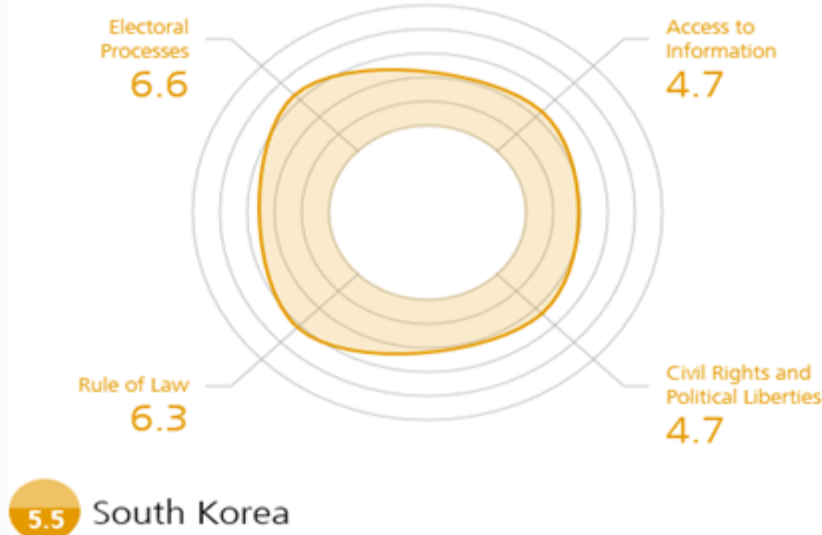
한국

Unde omnis iste natus error sit voluptatem accusantium doloremque laudantium, totam rem aperiam, eaque ipsa quae ab illo inventore veritatis et quasi architecto beatae vitae dicta sunt explicabo. Nemo enim ipsam voluptatem quia voluptas sit aspernatur aut odit aut fugit, sed quia consequuntur magni dolores eos qui ratione

미국

Unde omnis iste natus error sit voluptatem accusantium doloremque laudantium, totam rem aperiam, eaque ipsa quae ab illo inventore veritatis et quasi architecto beatae vitae dicta sunt explicabo. Nemo enim ipsam voluptatem quia voluptas sit aspernatur aut odit aut fugit, sed quia consequuntur magni dolores eos qui ratione

한국 민주주의 질에 대한 평가 (OECD, SGI Quality of Democracy, 2016)



다양한 민주주의의 유형과 정의

DEMO (PEOPLE) + CRACY (GOVERN) = PEOPLES' RULE, 인민에 의한 통치

◆ 실질적민주주의

Rueschemeyer & Stephens

1. 국가권력에 대한 접근성이 모든 계급에게 공정하게 배분되는 민주주의
2. 국가권력을 이용한 부의 분배가 진척되는 사회
3. 정치참여의 수준이 계급 간에 균형을 이루기 때문에 국가권력을 지배계급이 독점할 수 없는 사회
4. 권위주의 체제를 뒷받침하고 있던 이해집단이 완전히 해소되고 국가가 이로부터 자유롭게 되는 상태

◆ 효과적민주주의(참여)

Inghelhart & Welzel

사회구성원들이 정치적 자기표현을 중요하게 여기고 참여를 확대하고, 엘리트들에 대한 도전을 일반화하는 단계

1. 엘리트의 부패가 현격히 주는 단계
2. 엘리트 과두정치가 해소되고 공공정책과정에 일반시민들의 참여가 광범위하게 이루어지는 단계
3. 시민들의 엘리트들에 대한 도전적 정치행위들(청원, 시위, 연좌, 보이콧 등)이 일반화하는 단계
4. 시민이 조직화되어 엘리트들에 대한 힘의 균형이 적절히 이루어지는 상태

◆ 절차적민주주의

Freedom House

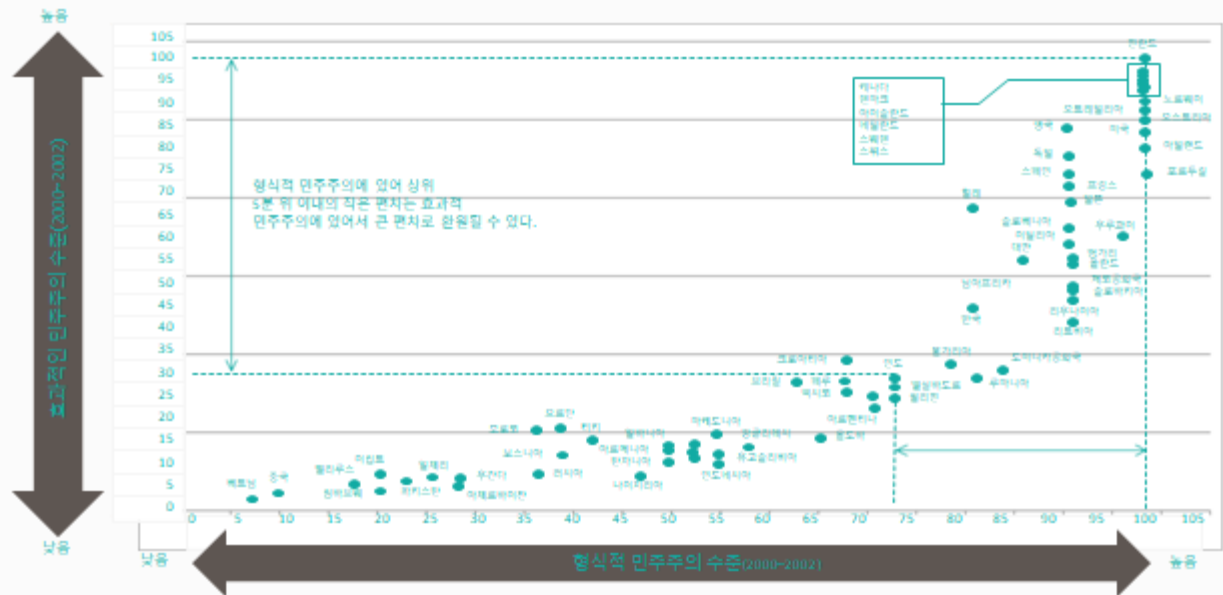
1. 정치적권한
국가 수장, 입법부 의원들에 대한 자유롭고 공정한 선거
공정한 선거법, 선거 캠페인 기회 균등하게 보장, 공정한 투표/개표 및 집계
유권자들의 공직자들에 대한 권한이임
2. 시민적자유
언론, 출판, 결사, 집회, 표현의 자유
정보 취득의 자유
사상과 신념의 자유
정치적 공포와 수감으로부터의 자유
재산권, 여행, 주거선택, 결혼과 가족권에 대한 자유
사회적 불평등으로부터의 자유
정부의 차별과 부패로부터의 자유

◆ 최소민주주의

Joseph Schumpeter & Samuel Huntington

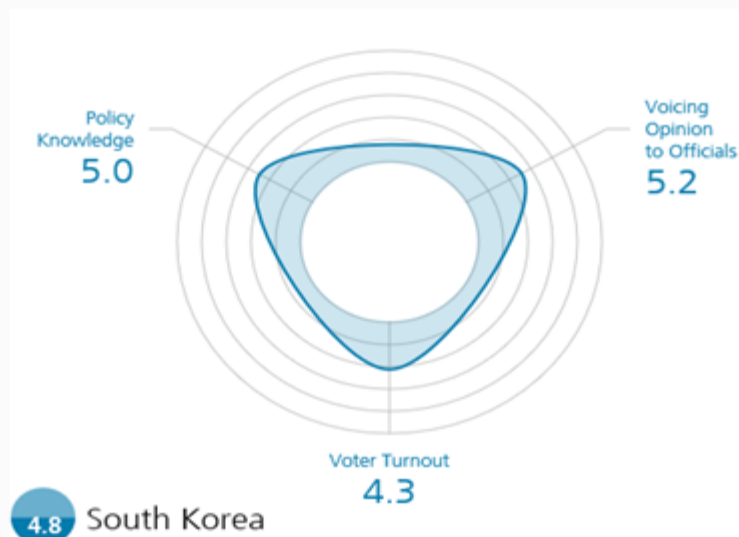
1. 자유롭고 공정하고 투명한 선거경쟁의 존
2. 모든 정당과 정파가 선거경쟁에 자유롭게 참여

1-1. 민주주의단계:절차적 vs 효과적인 민주주의



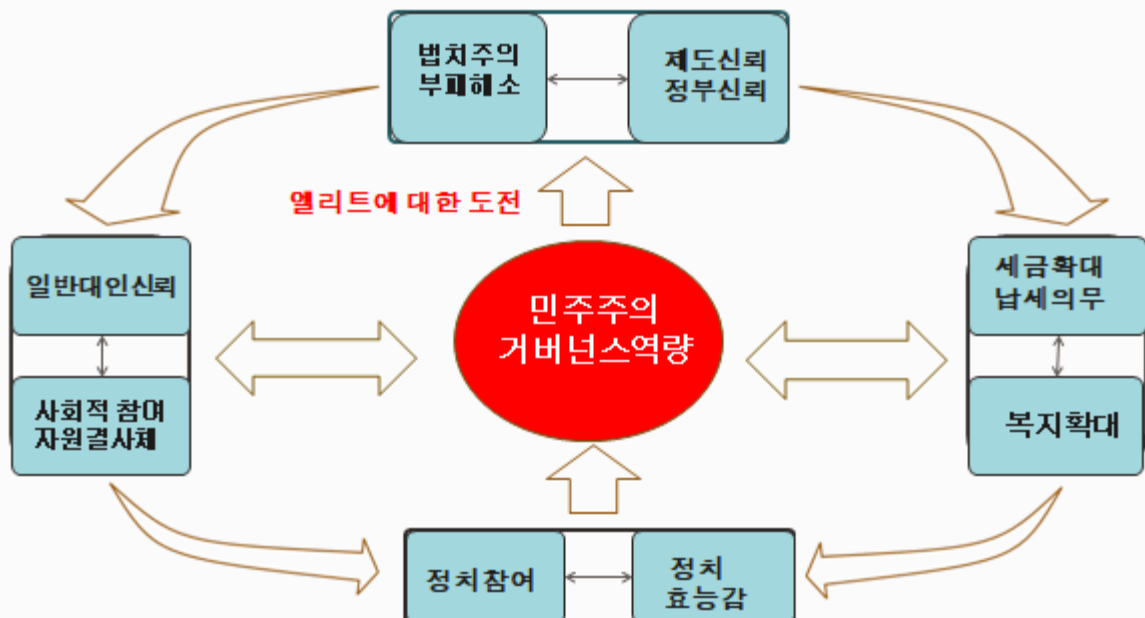
한국민주주의 질(시민의 정부에 대한 영향력 평가)

OECD SGI Democracy index 2016



정부정책입안과정에서 정부가 민간주요행위자와 어느 정도 정책협의를 진행하는가?

(OECD SGI 지수측정, 2016):
Greece(3), Finland(9), Netherland(9)



OECD 성공적인 민관협치를 위한 10계명

리더십의 민관협치에 대한 결단(선출직 공직자와 간부의 인식변화)

시민의 정보취득,정책상담, 참여권한을 인정

민관협치의 목표와 한계를 초기에 분명히(지나친 기대감은 금물)

정책상담과 참여는 정책형성 초기부터

공평한 참여기회 보장(소수약자의 정치적 기회보장)

재정적,인적,기술적 지원보장 (예산, 평가, 인사지원)

정책조정 및 조율-조정기능강화, 네트워크확대,지속적인 행정혁신

정치적 책임(Accountability)과 권한을 분명히

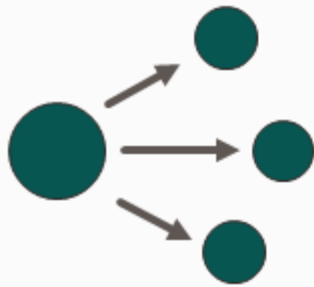
평가(Evaluation):시민참여적 평가방식

적극적인 시민(Active citizenship): 시민역량강화 프로그램 실행

민관협치의 3가지 기본요소와 방식 (OECD)

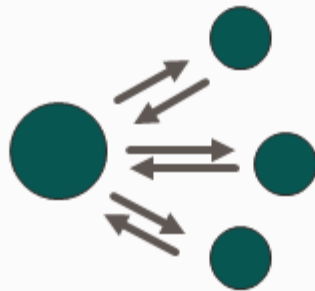
시민참여유형		방 법
정보(information)	수동적	<ul style="list-style-type: none"> 관보 정보관리 시스템 소책자 안내서 교육교재 정부 웹사이트와 포털 사이트
	능동적	<ul style="list-style-type: none"> TV, 라디오, 인쇄물, 인터넷 방송, 홈페이지 쌍방향 미디어 SNS
협의(consultation)	피드백 없음	<ul style="list-style-type: none"> 자료분석, 시민접촉을 위한 이메일 (대면메일링) 전화서비스 정보센터
	피드백 있음	<ul style="list-style-type: none"> 여론조사 온라인 채팅 협의지침 공청회 시민패널 세미나 및 워크숍 자문위원회, 심사평가조정위원회 포커스그룹
적극적 참여 (active participation) / 공동의 결정 (co-decision)	정부 주도	<ul style="list-style-type: none"> 오픈즈만 제도, 정책 모니터링제도 규제교섭모델, 온라인 토론그룹 시민배심원 (citizen jury), 합의회의(consensus conference) 타운 홀 미팅(21 c townhall Meeting), 주민 참여예산제
	시민 주도	<ul style="list-style-type: none"> 토론회의 독자적 시민포럼 독립적인 웹사이트, 온라인 채팅그룹, 메일링리스트 주민발의, 주민투표, 주민소송, 주민소환

정보공개, 정책협의, 적극적 참여결정의 특성



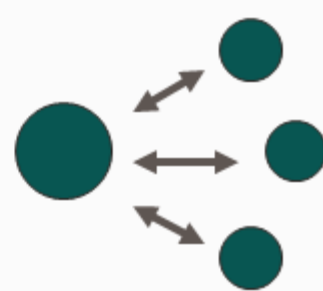
정보공유

one-way relationship



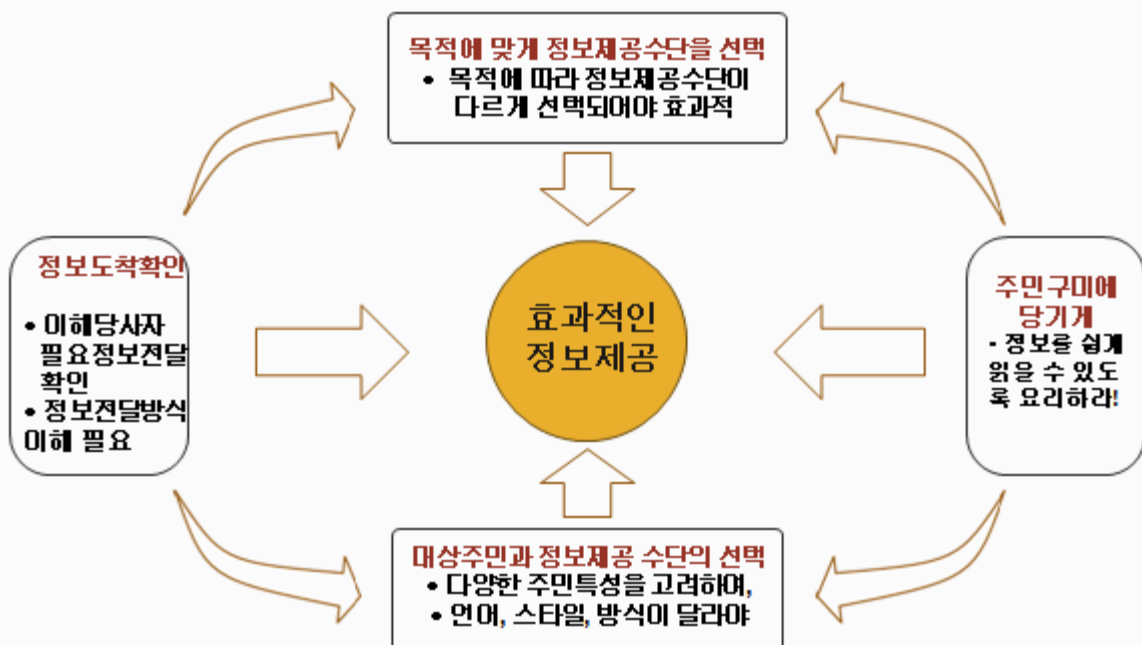
정책협의

two-way relationship



적극적 참여&결정

relationship based on partnership



참여제도1: 정보공개제도

광역시도별 정보공개 종합측정(2013)

	정보공개 원칙	청구의 수월성	전자식 공개 기반	비공개대상 정보에 대한 규정	공개대상 정보의 범위	사전공개, 사후공개	그 외 사항	종합점수
서울특별시	적극적 수동적	4점	4점	4점	5점	사전공개 (정례적)	3점	20
인천광역시	적극적 수동적	4점	4점	4점	4점	사전공개 (정기적)	3점	19
대전광역시	적극적 수동적	1점	1점	4점	5점	사전공개 (정기적)	1점	12
대구광역시	적극적 수동적	5점	4점	3점	2점	사전공개 (정기적)	3점	17
광주광역시	적극적 수동적	4점	5점	3점	2점	사전공개 (정기적)	3점	17
울산광역시	적극적 수동적	1점	4점	3점	2점	사전공개 (정기적)	3점	13
부산광역시	적극적 수동적	1점	5점	3점	2점	사전공개 (정기적)	3점	14
경기도	적극적 수동적	4점	4점	3점	1점	사전공개 (정기적)	3점	15

참여제도1: 정보공개제도

광역시도별 정보공개 종합측정

	정보공개 원칙	청구의 수월성	전자식 공개 기반	비공개대상 정보에 대한 규정	공개대상 정보의 범위	사전공개, 사후공개	그 외 사항	종합점수
강원도	소극적 능동적	5점	5점	4점	4점	사전공개 (정례적)	3점	21
충청북도	적극적 수동적	4점	5점	4점	3점	사전공개 (완료후 1개월내)	3점	19
충청남도	적극적 수동적	4점	4점	4점	3점	사전공개 (정기적)	4점	19
전라북도	적극적 수동적	5점	5점	4점	4점	사전공개 (정기적)	3점	21
전라남도	적극적 수동적	5점	5점	4점	5점	사전공개 (정기적)	4점	23
경상북도	적극적 수동적	4점	4점	4점	4점	사전공개 (정기적)	3점	19
경상남도	적극적 수동적	4점	4점	5점	3점	사전공개 (정기적)	4점	19
제주특별자치도	적극적 수동적	4점	5점	4점	5점	사전공개 (정기적)	4점	22

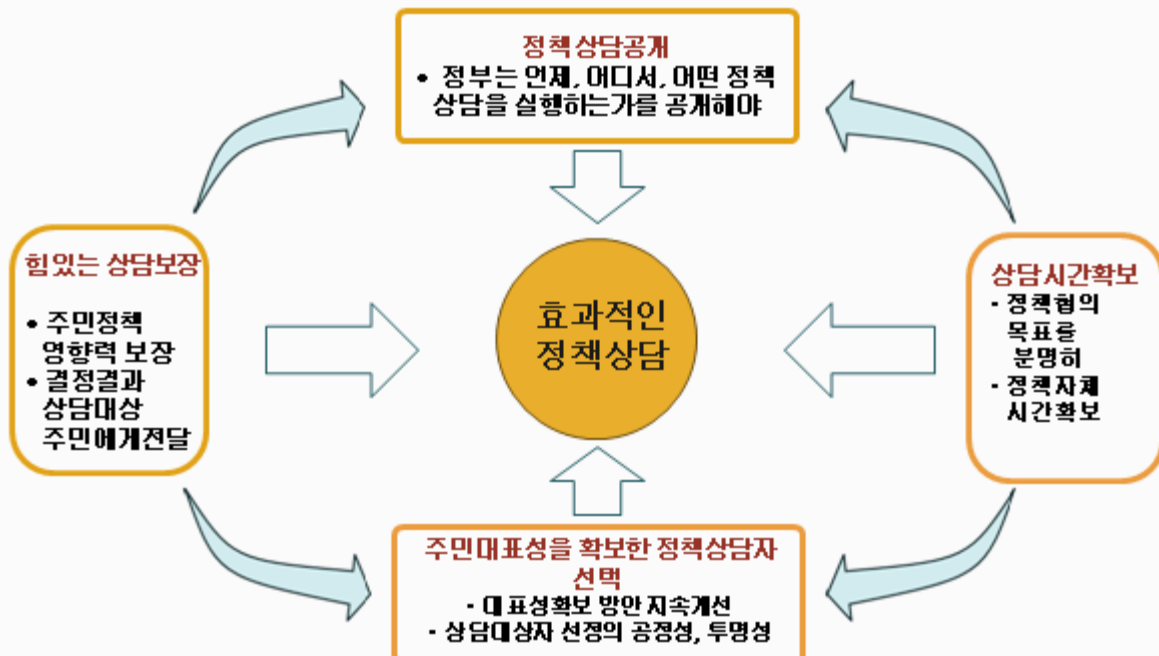
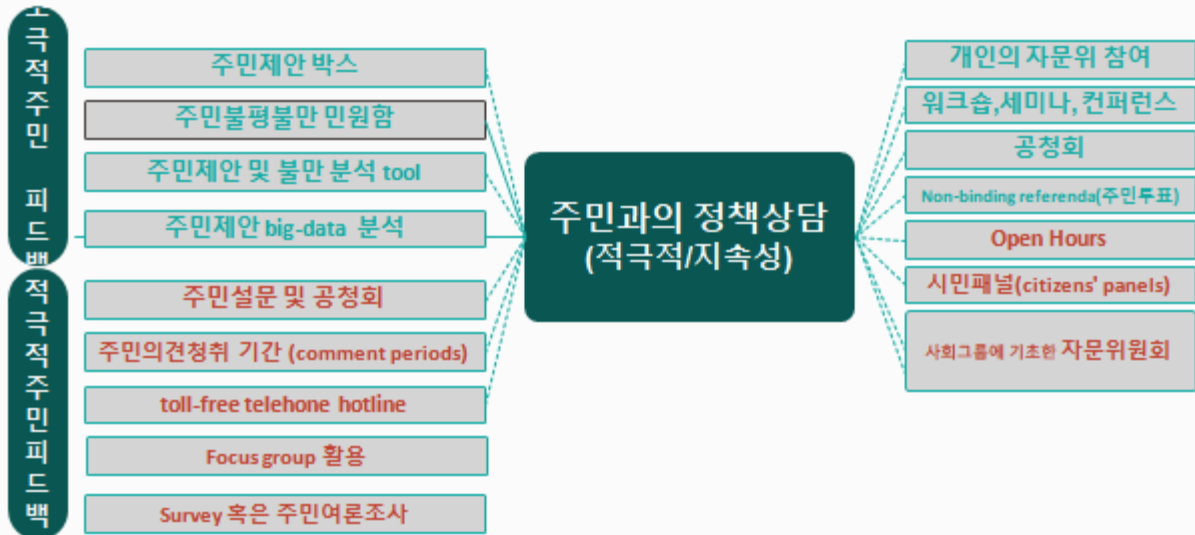
정보제공관련 참여제도 실례(충남도)

구 소	정보제공관련제도							정보제공매체			피드백 방식				총합
	언보	입찰 조공	교육 교재	공백 이치	행정 보충제	재산 공모	신고	대민 대입법	정보 센터	전화 서비스	어른 조사	신문 조사	예고 기간	포커스 집단	
1. 기획관리실	○	○	○	○	○	○		○	○					○	10
2. 경제통상실	○	○	○	○	○	○			○	○					10
3. 안전지치행정국	○	○	○	○	○	○		○			○			○	11
4. 공무원교육원		○	○	○		○			○						5
5. 문화체육관광부	○	○	○	○	○	○			○						8
6. 농정국	○	○	○	○	○	○		○		○					11
7. 농업기술원	○	○	○	○	○				○						7
8. 복지보건국	○	○	○	○	○	○			○						9
9. 여성가족정책실	○	○	○	○	○	○			○						7
10. 환경복지국	○	○	○	○	○	○			○						8
11. 보건환경연구원		○	○	○		○			○						5
12. 건설교통국	○	○	○	○	○	○		○							10
13. 해양수산국	○	○	○	○	○	○			○						8
14. 소일본부	○	○	○	○	○	○		○	○	○					9
15. 정보정책관실	○	○	○	○	○	○									7
16. 내포신도시건설지원본부	○	○	○	○	○	○									7
17. 감사위원회	○	○	○	○	○	○	○		○				○		9
총 계	15	17	17	17	15	16	1	5	17	3	1	0	1	2	141

정책협의(consultation)에 관련된 법규

시민참여유형	방 법
주민투표(국민투표)	<ul style="list-style-type: none"> 헌법에 규정 (주민발의 주민투표 주민제안) 지나치게 많은 조건으로 인해 실효성 의문 지방의회 측은 국회가 주민들의 일부가 정원할 경우, 법안 측은 정책사안을 다룰수록 하는 규정 존재하지 않음
청원권(rights of petition)	<ul style="list-style-type: none"> 정부에 청원서를 제출할 권리 시민들이 자신들의 요구 혹은 법안, 조례 등을 제출할 권리
행정절차법 (administrative procedure laws)	<ul style="list-style-type: none"> 행정부의 결정에 의해 영향을 받는 사람들이 사전공지를 받고, 자신들의 이익을 보호할수 있는 기회를 주기 위해 법 혹은 규제를 만드는 과정에서, 공청회, 사전공지기간 등을 필수사항으로 법 혹은 조례를 만들기 위해, 사전준비기간을 규정
환경영향평가 (environmental impact assessment laws, 1997)	<ul style="list-style-type: none"> 정부 결정으로 부터 영향을 받는 당사자들에게 정보를 제공할 의무 이해당사자들이 자신들의 의견을 표현할 권리
규제영향평가 (regulatory impact assessment, RIA)	<ul style="list-style-type: none"> 정부의 규제의 긍정적, 부정적 영향에 대한 시스템적 평가를 진행할 의무 비즈니스에 대한 규제비용을 줄이기 위한 평가 공공이익을 보호하는데 정부정책의 효과성을 극대화하기 위한 법안
기타	<ul style="list-style-type: none"> 정책 공지 규칙과 공공정책 가이드라인 공공정책 기준 (public policy standards) 지방의회 상임위 옴부즈만 제도 commissioner 제도 (행정위원회제도)

시민과의 다양한 정책상담방식 & 시민참여



정책협의(상담) 수단 (tools for consultation)

수단(tools)		방 법
임시방편적 수단 (ad hoc tools)	공청회 (public hearings)	<ul style="list-style-type: none"> 특정 사안에 대한 정보의 수집 및 시민의견 피드백 방안(feedback) 구체적인 정책제안에 대해, 혹은 실험적 정책제안에 대한 시민반응 탐색 전문가 혹은 일반 시민대상 1차례 혹은 시리즈 공청회 가능 공청회 주관자 정부에 의해 공식적으로 지명된 패널, 혹은 이해당사자들이 지명한 패널, 혹은 선출직으로 구성 전문가 프리젠테이션, 패널토론
	포커스 그룹 (focus groups)	<ul style="list-style-type: none"> 특정 target group를 대표자들로 부터 제언, 혹은 의견을 수집하기 위한 수단 정부정책제안 혹은 정책결정에 대한 구체적인 이해를 대변하는 방식 소수규모(10-20명) 혹은 중규모 (200명)
	워크숍 세미나	<ul style="list-style-type: none"> 정부 혹은 전문가 프리젠테이션 이해당사자 혹은 일반시민의 의견제언, 코멘트 수집
상시적 정책협의수단 (tools for ongoing consultation)	Open Hours (정부-주민시간)	<ul style="list-style-type: none"> 정책결정자가 특정시간을 정해 놓고 주민과의 대화 여름 들면, 며칠 첫째주 월요일 오전 9시-12시, 구청 대강장 주민과의 대화시간 주민들이 규칙적이고 상시적으로 정책결정권자에 대한 접근성 확보
	시민패널 (citizens' panels)	<ul style="list-style-type: none"> 유권자 인구학적 특성을 반영한 시민패널 구성 상시적으로 시민패널을 통하여 다양한 정책결정에 대한 주민의견(feedback) 확보 규칙적으로 시민일반의 이해를 반영하는 방안
	자문위원회 (advisory committees)	<ul style="list-style-type: none"> 정책형성과 결정과정에서 특정 이해를 대표하는 그룹의 의견 청취 특정 이슈와 관련된 이해당사자, 전문가, 보편적 이해를 옹호하는 시민단체 등으로 부터 자문 자문위원들은 자신들이 대표하는 그룹과 이슈 가교역할을 담당

충남도 가장 활성화된 위원회 (20개) 현황

위원회의 명	기능	활성화정도	시민참여 (행정/전문가/민간)	비고
1.정책자문위원회	정책자문	최우수	0/98/49 (30%)	없치
2.사회복지경제육성위원회	민-관협의	최우수	8/4/6 (33%)	없치
3.도민안전증진위원회	민-관협의	최우수	3/2/10 (67%)	없치
4.지역미디어 발전위원회	육성,발전대책	최우수	1/6/3 (30%)	없치
5.행정심판위원회	심사 및 평가	최우수	비공개	심사
6.지방산업단지계획심의	심의 및 평가	최우수	6/17/6 (21%)	심사
7.인사위원회	심의 및 평가	최우수	5/13/0 (0%)	심사
8.공유재산심의회	심의 및 평가	최우수	9/8/0 (0%)	심사
9.지방재정의위원회	심의 및 평가	최우수	2/25/0 (0%)	심사
10.문화재위원회	심의 및 평가	최우수	1/29/0 (0%)	심사
11.도시계획위원회	심의 및 평가	최우수	4/26/0 (0%)	심사
12.지방건설기술심의회	심의 및 평가	최우수	23/134/0 (0%)	심사
13.지방토지수용위원회	심의 및 평가	최우수	2/8/0 (0%)	심사
14.건축위원회	심의 및 평가	최우수	2/66/0 (0%)	심사
15.경관디자인위원회	심의 및 평가	최우수	2/56/1 (1.7%)	심사
16.광고물관리및디자인	심의 및 평가	최우수	1/9/0 (0%)	심사
17.지방하천관리위원회	협의	최우수	1/19/0 (0%)	심사
18.사전재해영향성검토위	심의 및 평가	최우수	1/37/0 (0%)	심사
19.지방소청심사위원회	심의 및 평가	최우수	비공개	심사
20.교통영향심의위원회	심의 및 평가	최우수	2/21/0 (0%)	심사
총합	가장 활성화된 위원회의 년 평균 개최실적은 7.8회 수준이고, 예산규모도 월등히 크다			

충남도 민·관 협치적 기능 (부분적)을 가진 위원회 현황 (30/126)

위원회 호	주요 기능	활성화정도 (3년간 개최회수)	시민참여 (당사와 참여율)		
			시민	전체	비중
1 지역미디어발전위원회	미디어의 발전 및 육성	35	3	10	30
2 다문화정책협의회	다문화가족지원정책	3	2	20	10
3 여성발전위원회	여성정책자문	6	4	20	20
4 청소년육성위원회	청소년 주요시책 심의	3	6	14	43
5 학교폭력대책위원회	학교폭력문제해결	20	3	11	27
6 정책자문위원회	주요정책자문	252(예외)	44	147	30
7 도민참여예산위원회	예산편성 주민참여보장	8	40	40	100
8 평생교육협의회	평생교육진흥 및 계획수립	3	0	15	0
9 사회적경제육성위원회	사회적 경제지원 및 육성	25	6	18	33
10 노사민-정협의회	노사관계안정 및 일자리	4	16	30	53
11 상생단지추진위원회	상생산업단지주요정책협의	4	9	25	36
12 갈등관리심의위원회	정부-민간, 단체인 갈등조정	3	6	15	40
13 남북교류협력위원회	남북기금관리 및 교류협의	3	10	19	53
14 인권증진위원회	인권보호 및 증진	19 *	10	15	67

참여제도3: 주민참여예산제
주민참여예산제 평가기준표

참여기구	참여기구운영 평가기준
1. 참여예산위원회	예산위원회로 꾸리도록 함 (조직도없이 함) 예산위원 회의 의의 후원자가 인제와 후원자가 차지하는 비율 예산위원의 규모 예산위원회 회의(회의의 정기화, 빈도 등) 분과위원회로 운영 여부
2. 참여예산연구회	예산연구회의 설치 예산연구회의 전문성 수준 예산연구회의 기능과 역할
3. 참여예산협의회 (참여예산조정협의회)	경제발전 연구회 저 저출생기 전에 설립으로 예산조정이 참여예산위원회를 거쳐 드는가? 예산위원회의 설치 여부
4. 예산학교	예산학교의 정기화 예산학교 수급인원 규모 예산학교와 주민참여 조례의 규정 여부
5. 지역회의	지역회의로 운영 여부 지역회의와 예산위원회의 연계성 지역회의를 통한 예산제안서
6. 여론수렴제도	여론수렴 과정의 공개성 및 투명성 여론수렴 과정에서 주민참여수준 여론조사의 정기화 및 규모
7. 참여예산일정	참여예산위원회의 운영 및 실적 참여예산위원회의 명목화

참여제도3: 주민참여예산제

연월	시도	공포일	출발월요일	구간별 출발요일		교차로	출발구간	출발지점	배출구간(종점)
				출발구간	배출구간				
1	서울	12-01	구간	250	구간	구간	구간	구간	배출구간(종점)
2	부산	11-08	배출구간	100	구간	배출구간	배출구간	구간	
3	대구	11-08	-	100	구간	-	-	구간	
4	인천	11-07	(배출구간)	100(구간)	구간	-	출발구간(배출구간)	구간	배출구간(종점)
5	광주	11-04	-	100(구간)	구간	-	-	구간	
6	대전	08-11(14)	-	70	구간	-	배출구간	구간	배출구간(종점)
7	울산	11-10	-	60~70	배출구간	-	배출구간	구간	
8	경기	11-08	-	70(배출구간)	구간	-	배출구간	구간	배출구간
9	강원	11-07	-	-	-	-	-	구간	
10	충북	11-07	배출구간	80	구간	-	-	구간	
11	충남	14-03	-	40	구간	-	-	구간	배출구간
12	전북	11-08	구간	80	배출구간	-	-	구간	
13	전남	11-07	-	60~100	배출구간	-	-	구간	
14	경북	11-09	-	배출구간	구간	-	배출구간(배출구간)	구간	
15	경남	09-02	배출구간	60~100	배출구간		배출구간	구간	
16	제주	11-08	배출구간	80	배출구간	배출구간(종점)	배출구간	구간	

■ 주민참여예산제 비교 평가: 대전시 vs 서울시(2017-2016년)

[illegible]

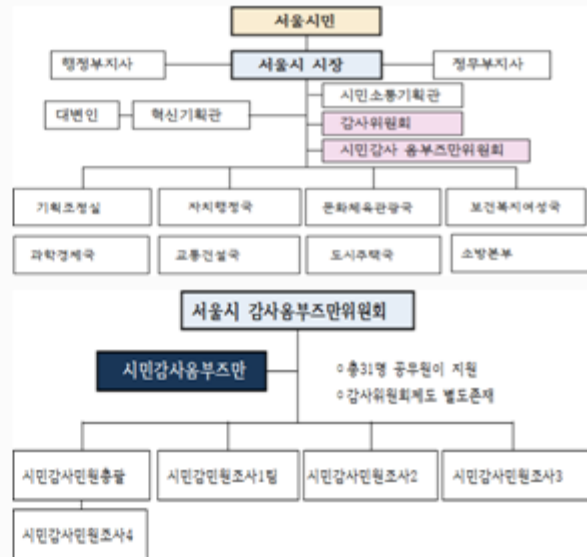
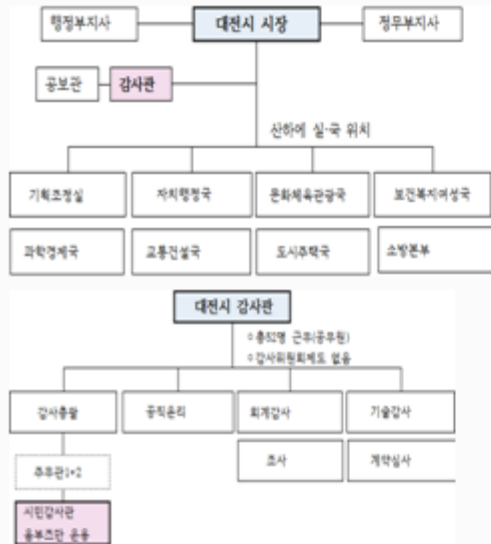
대전시 시민감사관제 운용과 평가(2017)

대분류 항목	소분류 항목	비고
감사관제 제도 운영	1.1 감사위원회 운영에 관한 조례 존재여부 -시민감사	없음 (감사관제)
	1.2 감사위원회 의무설치 조항 존재여부	존재
	1.3 지방공기업이 시민감사관 대상여부	규정 없음
	1.4 감사위원회의 상근여부 (시민감사관 상근여부)	없음 (시민감사관-임시고용)
	1.5 시민감사관 제도의 상설화(행정전문직화)	없음
감사위원회의 독립성 확보	2.1 단체장 직속기구로 운영	직속기구
	2.2 의회 내 설치운영	의회와 무관
	2.3 감사위원회 위원 공개채용 (시민감사관, 음부조관 공개)	감사관-공무원 시민감사관-공개채용-겸임제한
	2.4 감사위원회의 의회승인	승인 불필요
	2.5 감사위원회 위원 임기보장	임기보장
감사위원회의 실효성 확보 (시민감사관제의 실효성)	3.1 감사위원회의 조사권 확보여부	없음
	3.2 위원회 독립특권 확보	없음
	3.3 위원회 기소권 확보	없음
	3.4 위원회 언론보도권 확보	없음
	3.5 위원회 의회보고권 확보	없음
	3.6 위원회 권고권	없음

대전시 vs 서울시 시민감사관제 운용비교(2017)

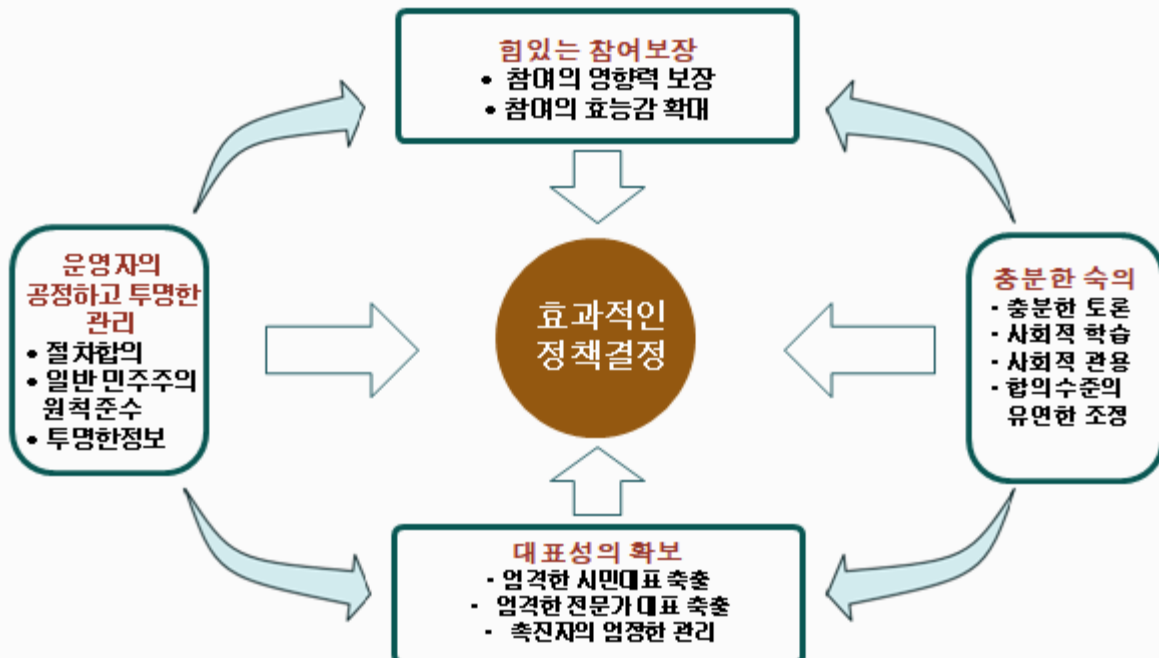
대분류 항목	소분류 항목	대전시	서울시
시민감사관제 지위 & 역할	1.1 단체장 직속기구로 운영여부	감사관실 내의 임의기구	독립된 직속기구
	1.2 시민감사위원회의 독립성 여부	임의적 지위(감사관실 통제)	감사위원회로부터 독립된 기구
	1.3 시민감사위원회 의무설치 조항 존재여부	존재	존재
	1.4 지방공기업이 시민감사관 대상여부	규정 없음	대상(행정기관, 자치구) (시 출자출연기관, 시우위탁기관)
	1.5 감사위원회의 상근여부	없음 (시민감사관-임시고용-10일)	상근(임기3년보장)
	1.6 시민감사관 제도의 상설화(행정전문직화)	없음	상설화
감사위원회의 독립성 확보	2.1 조례나 규칙에 독립성 명시여부	임시	법 제의 조례존재
	2.2 시민감사위원회 운영-협의제 vs 독립제	독립제(단체장 개입가능)	협의제(단체장 개입불가능)
	2.3 시민감사위원회 위원 공개채용	공개채용	공개채용(감사위원, 국회보좌관, 시민단체활동가)
	2.4 시민감사위원회 전문성(자격과 경력)	전문성 미확보(30명 혹은 사안별)	전문성 확보(64명)-7명 이내
	2.5 감사위원회 위원 임기보장	사안별 임기	4년 임기보장
감사위원회의 실효성 확보 (효과성)	3.1 감사위원회의 조사권 확보여부	없음	있음(조사팀 4개)
	3.2 시민감사위원회의 독자적 행정	없음(담당 직원주무관 2명)	31명의 공무원이 지원
	3.3 감사대상 선정, 자료요구권, 결과 조치권한	없음	있음(시사업 발주, 위탁사업, 보조금 사업, 공공기관사업)
	3.4 시민의 감사청구와 주민감사청구권	권한없음	조사대상(공공사업1000여개) 시민의 감사청구활동 지속적 확대
	3.5 감사활동의 언론 보도권 및 공개	없음	있음
	3.6 위원회 권고권	없음	있음

시민감사관의 지위와 역할 비교 (대전시 VS 서울시)



공동정책결정수단 (토의수준 & 시민판단 활용)





정책결정에의 능동적 참여수단(주민참여 & 공동결정)

참여수단	제도의 특징	결정 구속력 수준
시민포라 (citizens' fora)	<ul style="list-style-type: none"> • 정책제언력 신장, 지속적인 정책협의 가능 • 일반시민 혹은 시민단체들이 정책제안들을 직접적으로 정책결정자에게 전달하는 수단 	★★
정책대화 (dialogue processes)	<ul style="list-style-type: none"> • 이해 당사자들의 욕구 혹은 수호를 이해 • 사회적 대화(목구이해, 정책환경파악) - 정치적 대화 (구체적인 정책에 대한 의견) • 이해 당사자(빈곤가정)-결사체(복지시행의회)-정책결정권자 	★★
21세기타운홀미팅 (21C town hall meeting)	<ul style="list-style-type: none"> • 타운홀미팅+IT기술+토론 및 속의+공동결정 • 정책결정 영향력 비중이 높은 정책사안 대상-전체타운의 관심유도 • 참석자 무작위 축출-정보사전제공-전문가 패널 프리젠테이션-질의응답-레이블로든 -기초결정 투표-레이블 토론-합의수준의 확대 	★★★
전자공동결정회의 (on-line decision-making conference)	<ul style="list-style-type: none"> • IT기술+토론 및 속의+공동결정, 합의 및 속의 	★★★
합의회의 (consensus conference)	<ul style="list-style-type: none"> • 합의를 전제로 한 협의회의 • 구성요소: 소규모 이해당사자 대표자회의(인구통계학적 대표자 구성), 높은 수준의 정보 공유, 전문가 패널구성, 장기간 복잡한 이슈들에 대한 협의과정, 질의(일반인)와 답변(전문가), 정책결정에 대한 리포트 작성 	★★★
시민배심원 (citizens' juries)	<ul style="list-style-type: none"> • 참여를 통한 주민주도적 의사결정방식 • 재판과정과 유사하게 진행-심사숙의-결정-정책 추천 제안서 작성- • 배심원 결정의 구속력 보장 	★★★★★

공론조사(deliberative polling): 숙의적 여론조사

공론조사 구성절차

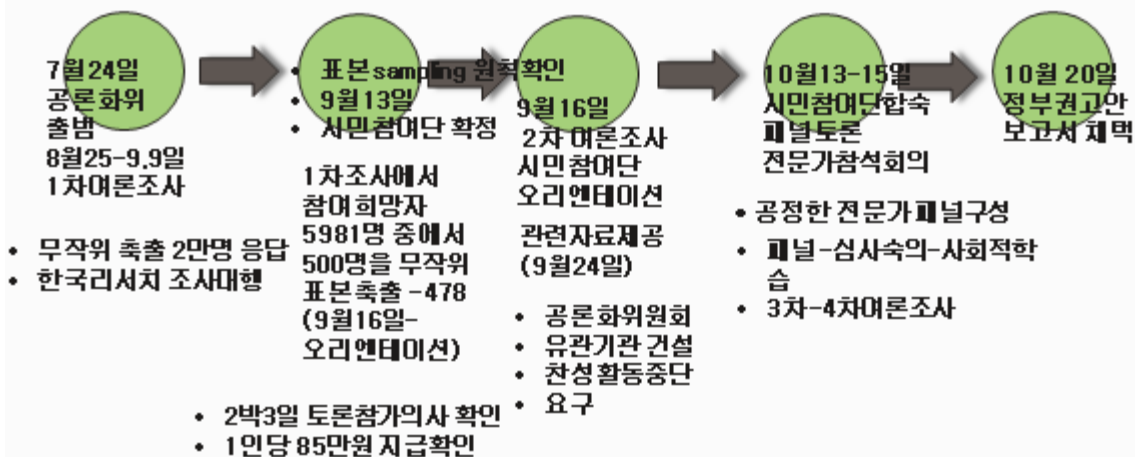


일본 에너지·환경에 대한 공론조사 과정(후쿠시마 사고이후)

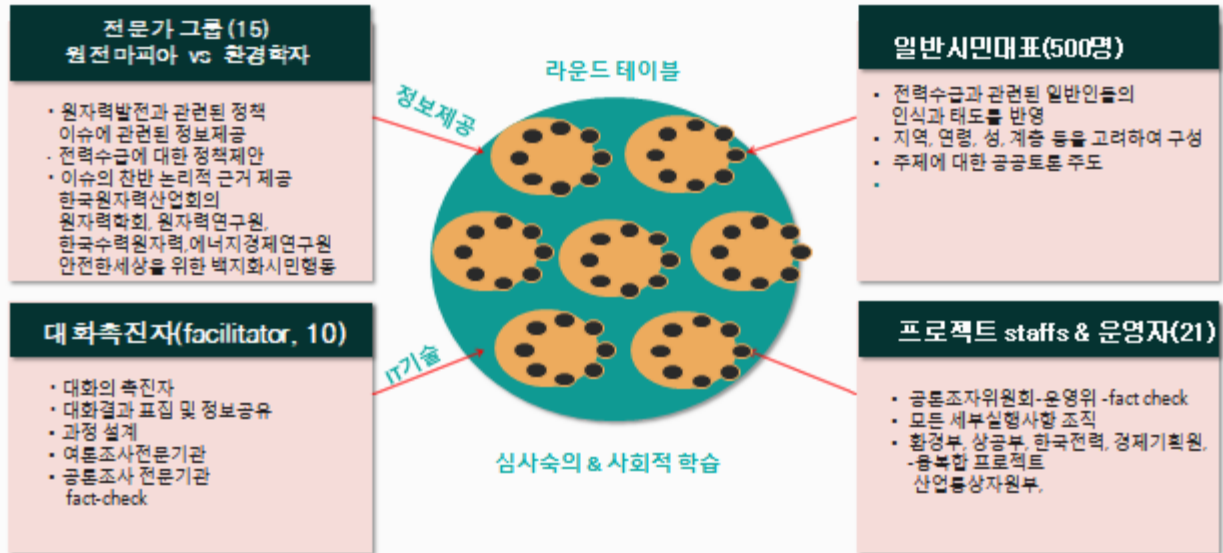


신고리 5.6호기 숙의적 여론조사의 진행과정

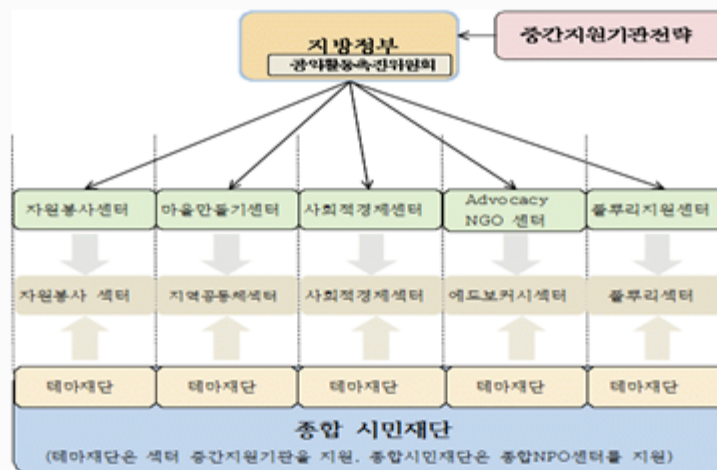
공론화 조사과정

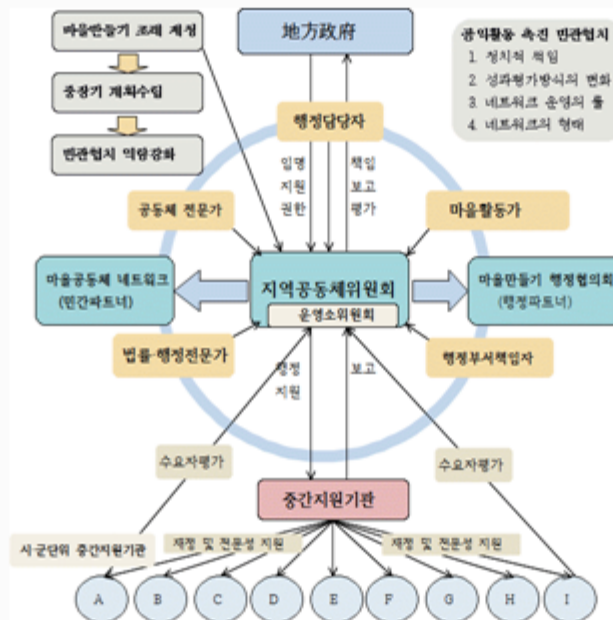


신 고리 5.6호기 공론조사의 실례: 한국전력수급 방향에 대한 사회적 합의도출



주요 사회섹터 별 공익활동지원전략





34

민관협치를 구성하는 6가지 필수적 요소

- 7 광역-기초단위 민관협치 시스템구축
- 6 중장기계획 (마을만들기 기본계획)
- 5 중간지원기관(마을만들기 종합지원센터)
- 4 민간파트너 (마을만들기 네트워크)
- 3 행정협의회 (마을만들기행정지원협의회)
- 2 거버넌스 위원회(지역공동체활성화위원회)
- 1 조례 (마을만들기 기본조례)

거버넌스 위원회 구성 : 민·관 네트워크 구조화 전략

- 1 누가 네트워크 관리의 주체가 될 것인가?
- 2 이해관계자의 범위를 누구로 할 것인가?
- 3 네트워크의 형태는 어떻게 구성될 수 있는가?
- 4 누구에게 책임을 지우며 이해관계자간 책임소재를 어떻게 할 것인가?
- 5 어떤 참여 방법을 선택할 것인가?
- 6 어떤 분야의 정책에 참여시킬 것인가?
- 7 어떤 단계에서 참여할 수 있는가? (정책형성단계)

네트워크를 구성하는 제도적 장치들을 형성 및 변화시키는 전략으로서, 거버넌스에 관여하는 행위자들 사이의 상호의존성 및 관계, 이들을 가이드 하는 규칙

중간지원기관의 기능과 역할: 마을만들기종합지원센터





통치하는 것과 통치 받는 것은 민주주의의 양면이다
협치는 이 양면에 참여하고 이를 이해하는 일이다

세션1

충남지역 거버넌스 성공사례

■ 사회 ■

노진철(경북대)

■ 발표 ■

권선필(목원대): 충청남도 거버넌스 행정혁신 사례와 시사점

민병기(충남대): 정책결정과정에서 거버넌스와 심의민주주의의 작동: 천안시 민관합동 워크숍 사례

금홍섭(대전평생교육진흥원): 협력적 거버넌스의 성공요인 및 과정분석: 아산시 인권조례 제정 사례

배봉준(충남대): 서산시 가로림만 조력발전소의 정책형성

■ 토론 ■

강윤정(충남도청 민관협치지원팀 주무관)

정병인(천안시의회 의원)

박기남(아산지속가능발전협의회 사무국장)

홍원표(충남연구원)

지방정부 거버넌스 행정혁신 사례와 시사점

충청남도의 경험을 중심으로

권선필(목원대학교 행정학과)

I. 서론

1991년 부활한 지방자치는 지방선거를 반복하고 그 때마다 새로운 단체장과 지방의회를 구성하며 지방정부 운영에 지역주민들의 의견을 더 많이 반영하고자 하는 다양한 시도들을 보여왔다. 민선지방자치가 심화 정착되면서 선출직 단체장을 중심으로 각 지역은 지역사회 주민이 경험하는 문제를 발견하고 해결해나가기 위한 방법으로 주민들이 지역문제를 해결하는 정책과정에 다양한 방법으로 참여할 수 있는 구조와 제도를 만드는 시도를 해왔고 그 결과 일정한 정도의 성과를 가시화 하고 있다.

충청남도의 경우에도 민선5기 안희정 도정이 출범하면서 ‘3농혁신’ ‘자치혁신’ ‘행정혁신’의 3대혁신을 핵심과제로 삼았고, 이를 통해 가장 일 잘하는 지방정부, 투명하고 효율적인 행정을 만들기 위한 다양한 과제를 실행하였다. 그 결과 충남도는 ‘정부 3.0비전 선포식’에서 행정혁신 사례로 발표할 수 있을 정도로 대내외에 행정혁신의 모범 사례로 두각을 드러낼 수 있었다. 이 때 충남의 행정혁신 성과로 소개된 것이 내용을100% 정보공개로 통한 투명한 도정과 공공데이터 민간활용 활성화, 시군협력 및 주민자치 활성화 등 민-관 거버넌스 강화, 융-복합 협업을 통한 등이었다.¹⁾

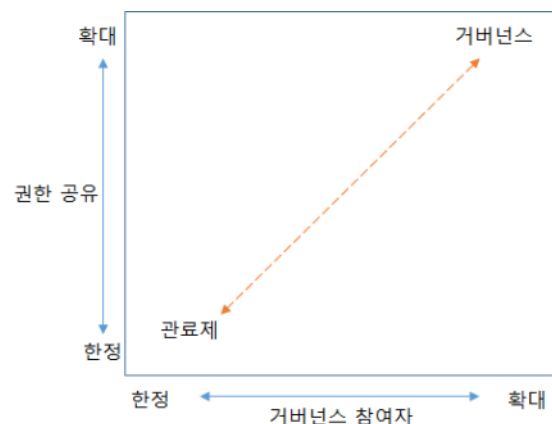
충남도 행정의 특징은 협력과 협업이다. 민-관은 물론이고 부서간, 유관기관간 협력과 협업을 통해 행정의 낭비를 막고 효율성을 높이는 코디네이터 행정과 거버넌스 행정을 강조해왔다. 도정 전반에 걸쳐 정책과제 발굴, 기획, 집행, 평가, 환류까지 전 과정에 이론 및 현장전문가는 물론 도민과 시군의 참여를 확대해 왔다. 또한 부서간 칸막이 제거, 공공(유관)기관 협력체계 구축도 꾸준히 추진하여 통합위기관리체계와 물 통합관리, 다문화가족사업 등 융복합을 추진하여 가시적인 성과를 이루었다.

거버넌스는 삼권분립과 대의제 정부운영 그리고 관료제에 기반한 전통적 행정운영방식을 극복하고 기업, 국민, 시민단체 등과 같이 사회를 구성하는 다양한 이해관계자들을 정부운영에 참여하도록 하여 공익적 가치를 구현하는 방향에서 사회 문제를 해결하려는 새로운 정부운영

1) 중앙일보 2013. 6. 19. <http://news.joins.com/article/11845658>

방식을 말한다. 이러한 거버넌스 개념은 국정운영에서 관료제를 극복하려는 정부운영방식을 뜻하는 국정관리, 정부의 일을 시장메커니즘을 활용해 수행하려는 거버넌스, 그리고 최근에는 네트워크 방식에 의한 공공문제 해결의 개념으로 변화해오고 있다. 가장 최근에 등장한 네트워크 방식에 의한 공공문제 해결(governing by network)²⁾에는 네가지 중요한 흐름들이 드러나고 있음이 지적되고 있는데, 제3자 정부(thrid-party government), 연계정부(joing-up government), 정보혁명(digital revolution), 고객요구(consumer revolution)가 그것이다 (Goldsmith and Egger, 2005, 9~18쪽).

구체적으로 네트워크 거버넌스가 나타나는 방식은 민관협력의 정도와 네트워크 관리 역량에 따라 다양한 형태로 나타날 수 있을 것이다. 즉 최대한 다양한 이해관계자 네트워크와 민간 역량을 최대한 이용하는 거버넌스 형태에서 부처의 역량만 가지고 네트워크 없이 해결하는 관료적 업무처리까지 넓은 스펙트럼을 생각해 볼 수 있다.



본 연구는 민선5, 6기를 걸쳐 충청남도에서 시도된 다양한 행정혁신 사례 중 거버넌스 관점에서 성공사례로 제시될 수 있는 것들을 살펴보고 이들 사례들이 갖는 시사점과 한계를 검토해보고자 한다. 2장에서는 도지사의 리더십에 나타난 거버넌스 강조를 살펴보고, 이어서 원탁회의 방식, 협력적 거버넌스, 행정효율성 향상을 위한 거버넌스, 거버넌스 기반 강화 등의 내용을 중심으로 충남의 거버넌스 성과를 정리 제시하였다. 결론에서는 이러한 충남에서의 거버넌스가 갖는 한계점을 제시 한 후 향후 거버넌스 활성화를 위한 시사점을 제시하고자 한다.

II. 충청남도의 거버넌스 리더십

2) Stephen Goldsmith, William D. Eggers, Governing By Network. Brookings Institution Press. 2006.

안희정 지사는 민선5기 충남 도지사로 취임하면서 행정혁신 자치혁신 3농혁신의 3대혁신을 도정의 방향으로 제시하였고, 행정혁신의 핵심으로 자기주도적 행정, 융복합코디네이터 행정, 거버넌스 행정으로 구체화하여 제시하였다.

지방의 문제를 해결하기 위해서는 더 많은 자치가 필요하고 이를 실현하는 방법으로 지방정부 공무원들이 스스로 주도하는 자세를 가지고 행정에 임해야 하는 자기주도적 행정을 출발점이라는 것이다, 자기주도적 행정을 위해서는 모든 공무원들이 독서와 학습공동체 활동을 통한 학습하는 자세가 강조되었다. 관료 개인의 혁신을 자기주도 행정에서 찾았다면, 관료사회의 업무수행방식에 대하여 제시된 것이 융복합 코디네이터 행정과 거버넌스 행정이다.

“우리나라 “지금 민주주의 단계는 참여를 통한 더 좋은 민주주의로 가야 합니다. 더 좋은 민주주의의 핵심은 참여입니다. 주권자 스스로 참여해서 문제를 푸는 주인이 되어야 합니다. 내가 해 줄게, 이 리더십은 이미 지난 시절의 얘기입니다. 이것이 21세기 더 좋은 민주주의의 과제라고 생각합니다. 20세기 까지 민주주의는 반칙을 일삼는 특권세력을 청소하는 일이었고, 그 뒤로 누가 훌륭한 분이 와서 끌고 가는 게 아니라 우리 모두 끌고 가는 사회를 만들어야 합니다. 이걸 거버넌스 행정, 코디네이터 행정이라고 표현하죠.³⁾ “

거버넌스 행정이나 코디네이터 행정은 우선 공무원들의 사고와 행태 전환을 요구한다. 공직사회가 도민들의 문제해결에 대한 요구에 적극적으로 대응하고 문제해결을 위해 도민들의 지원과 협력을 끌어내기 위해서는 공직자들의 자세부터 달라져야 하기 때문이다. 이 때 필수적으로 요청되는 것이 코디네이터와 거버넌스 행정이다.

코디네이터는 융·복합 행정으로 주민들 입장에서 공직사회의 칸막이가 문제해결의 장애요인으로 드러나지 않도록 부서간에 협력할 수 있도록 하는 것을 말한다. 각 담당 업무나 사업이 서로 엮여 최대 효과를 거둘 수 있도록 하는 것이다. 또한 거버넌스 행정은 지역문제 해결에 있어서 행정이 주체가 되는 것이 아니라, 문제와 관련된 다양한 이해관계자, 도민 유관기관 단체 등이 협력하여 문제를 풀어갈 수 있는 구조를 형성하고 운영하여 함께 문제를 풀어가는 협치의 방식을 취하자는 것이다.

“거버넌스라는 단어의 핵심은 백지장도 맞대면 낫다, 하늘은 스스로 돕는 자를 돕는다, 스스로 돕게 하자는 것입니다. 이것을 조직하는 행정이어야 합니다.

우리가 코디네이터와 거버넌스라고 하는 융·복합행정 협치 행정이라는 틀을 가지고 역량을 키울 때 내부 문화가 바뀝니다. 이 과정에서 정말 중요한 것은 대화입니다. 모든 것을 자신이 기획해 끌고나가겠다는 리더 의식은 버려야

3) (서울신문 인터뷰, 2011.5.23.)

합니다. 끊임없이 대화할 수 있는 논의 구조를 만들어 내는 것이 큰 방향입니다.⁴⁾ “

융복합 코디네이터와 거버넌스 행정의 핵심에는 다양한 참여를 염두에 두고 있다. 공무원 개인이나 조직으로서 관청이 스스로 알아서 정하고 집행하던 것을 21세기 새로운 정부의 역할, 행정의 역할 변화에 부응해서 공무원 스스로 변화하고자 하는 노력하되, 그 방향을 주민들의 참여를 끌어내고 이를 조직하여 자원화 하자는 것이 거버넌스 행정의 핵심으로 보고 있는 것이다.

지방자치행정 전반에서 시민참여를 좀 더 다양화하는 것 뿐만 아니라, 행정의 의사결정과 집행에 대해서도 시민 뿐만 아니라 전문가들도 참여할 수 있는 다양한 방안들을 개발하고 적용하여야 한다. 이를 위한 구체적 방법으로 개방형 인사제도, 민간공동정책연구회, 민간협력기구, 시민자문위원회 같은 제도들을 제시하고 이를 좀 더 체계화하고 효과성을 높이는 방안으로 재편할 것을 요청하였다.⁵⁾

요약하면, 안희정 도정에서 제시하는 거버넌스 행정은 행정의 효율성과 민주성의 확대 심화시키는데 목적이 있으며, 이를 추진하는 방법으로는 정책과정에 관련되어 공직사회 내부에서 다양한 부서로 나누어 일하는 공무원들 간의 협력과 공직사회 외부에서 문제해결과 관련된 다양한 이해관계자들 및 전문가들의 참여를 포괄하는 개념으로 요약할 수 있다. 이러한 거버넌스적 접근이 민주주의를 발전시키고 지방자치를 심화시킬 뿐만 아니라, 일하는 당사자인 공무원들이 행복하게 일하는 방법이며 주민들이 행복해지는 길이라고 제시⁶⁾하였고, 이를 바탕으로 다양한 사업과 정책에 접목하여 실행하였다.

그러나 민선 5,6기를 걸친 충청남도의 거버넌스 관련 활동은 앞서 적시한 것처럼 공무원들이 자발적 동기부여에서 출발하는 거버넌스에 대한 자기주도적 실행 그리고 이에 대응하여 거버넌스에 참여하는 다양한 이해관계자들의 역량과 상호작용의 결과로 다양한 양태와 성과를 나타내었다. 충청남도의 거버넌스 사례는 도정 전체에 대해 거버넌스적 접근에서부터, 특정한 정책영역에서의 협력적 거버넌스(collaborative governance), 정책과정에서 외부 참여를 촉진하되 전문가들을 중심으로 한 참여와 도민들의 직접 참여 등 다양한 형태로 나누어 볼 수 있

4) “변화를 이끄는 거버넌스와 코디네이터” 2011.3.17. 정예공무원반 특강.

5) “‘자치분권’, ‘균형발전’ 지방정부의 새 길을 모색하다: 충남도지사 연설문집. 2011. 102쪽.

6) “행정혁신 방향과 목표에서 저는 코디네이터와 거버넌스라고 하는 두 화두를 던졌습니다. 첫째, 어떤 형태든 간에 행정이 융·복합되지 않고서는 중앙정부로부터 위임받은 업무를 집행하는 정도의 행정 관료로 머무르게 될 것입니다. 누구나 직장에서 행복할 권리가 있고 행복한 직장을 만들고자 노력한다는 사실을 받아들이고자 합니다. 행정 관료가 행복하기 위해서는 새로운 시대에 맞춰 코디네이터적 관점에서 융·복합 행정으로 나아가야 합니다. 또한, 기존 갑을관계에서 협치라고 하는 거버넌스를 형성하지 않는 이상 21세기 민주주의는 심각한 위기에 빠진다는 것을 전 세계가 보여주고 있습니다. 융·복합과 협치 행정을 향해서 충청남도 도정이 나아가야 한다고 생각합니다.” “존중과 신뢰를 바탕으로 한 행정혁신” 정책자문위원회 위촉식 발언. 2011.4.8.

다.

III. 도정의 비전과 전략수립을 위한 원탁회의(타운홀 미팅)

1. 도민정상회의⁷⁾

충남도에서 거버넌스적 도정운영을 획기적으로 적용하려 한 첫 사례로 들 수 있는 것이 2010년 10월 20일에 개최한 도민정상회의이다. 국내 최초로 도정운영에 선진국형 주민참여방식인 ‘21세기 타운홀 미팅’을 도입하여 큰 관심을 모은바 있는 도민정상회의는 도민들이 직접 민선5기 충남도의 주요 정책 방향에 대해 토론하고 투표하여 의견을 제시하는 자리였다.

도민정상회의는 2010년 9월 초 민관합동 준비팀을 통해 준비가 진행되었다. 준비팀은 총괄 조정(총괄 지원팀), 참가자 조직, 홍보, 정책과제 발굴, 여론조사, 행사운영팀 등으로 나누어 구성되었고, 수차례에 걸친 공식 비공식 준비회의와 협의를 통한 제안과 논의를 검토하여 진행 설계가 이루어졌다. 도정과 정책에 대한 전문가로 구성된 정책발굴팀에서는 민선5기 도정에 관련하여 전문가와 시민사회가 제안한 정책을 충남도 실무자들과 종합 검토하여 8분야 59개 전략과제, 169개 시책과제로 정리하여 회의에서 토론과 검토를 할 수 있도록 준비하였다. 이 자료는 사전에 참석자들에게 진행에 대한 안내문과 함께 미리 제공되었다.

도민정상회의의 참석자 구성은 여러 가지 제안과 토론을 거쳐, 주민대상공모와 분야별 추천을 병행하여 총 400명⁸⁾으로 하였다. 특히 주민대상 공모에서는 청소년과 여성에 대한 참여를 강조하였고, 인터넷 공모를 기본으로 하여 100명을 선정하는 것으로 하였다. 나머지 300명은 각분야별 추천으로 구성하였는데 구체적 추천분야와 참석자 배정은 다음과 같다.

- 지역주민 : 50명(16개시,군 × 3명 + 시,군 인구비율고려 추가인원)
- 공 무 원 : 50명(道공무원 34명 + 시,군 공무원 16명)
- 직능단체 : 50명(16개시,군 × 3명 + 시,군 인구비율고려 추가인원)
- 시민단체 : 50명(16개시,군 × 3명 + 시,군 인구비율고려 추가인원)
- 정당 : 50명(16개시,군 × 3명 + 시,군 인구비율고려 추가인원)
- 전문가 : 50명 (정책자문위원 중심)

7) 충청남도, “제1차 충남도민 정상회의 결과” 2010. 10 (내부보고서) 참조.

8) 행사진행은 총 300명을 대상으로 하되 공모자 중복, 회의 불참 등을 고려 100명 추가 확보하기로 하여 400명을 선정하기로 계획하였으나, 최종 확정된 참석대상자 수는 322명이었고, 당일 행사종료시까지 참석인원은 281명이었다.

당일 행사의 진행을 위하여 행사진행팀은 장비 마련과 회의 기획 및 시나리오를 작성하였고, 원활한 진행을 위하여 전문가, 공무원, 시민사회 참여자를 대상으로 촉진자를 구성 사전교육을 한차례 실시하였다. 도민과 소통을 위하여 언론에 대한 취재 지원은 물론 인터넷 현장중계를 하였을 뿐만 진행 전반에 대한 점검과 평가를 위해 민주적 참여 소통 전문가를 다섯명 평가자 문단으로 위촉하여 현장행사에 참여관찰을 할 수 있도록 하였다.

도민정상회의를 통하여 참여자들은 사전에 준비된 자료에 따라 도정환경에 대한 공감도, 우선고려요인, 분야별 과제토론과 평가를 하는 1차 회의; 사전에 진행된 정책과제 설문결과를 공유하고 분야별 10대 핵심시책을 토론 선정하는 2차회의; 그리고 도정 10대과제를 발표하고 참여자들간의 이행방안을 종합해보는 3차회의로 진행되었다. 매 회의에서 토론 후에는 전자투표기를 사용하여 투표하였고 투표결과 역시 현장에서 화면으로 바로 제시되는 실시간 방식으로 진행되어 즉시성을 발휘하였다.

충남도의 도민정상회의는 자치단체로서는 전국최초로 시도하는 타운홀 미팅 방식의 도민회의 개최로 참여민주주의 기본 모델 제시하였고, 각계각층의 도민들이 직접 참여하여 도정을 논의하고 결정하는 참여와 소통을 통하여 ‘도민주도형 행정체계의 새로운 모델’로 그동안 형식에 그쳤던 주민참여 권한을 현실화하는 새로운 계기를 마련한 것으로 평가되었다. 특히 참석자 만족도 설문조사에 따르면 92.7%의 참여자가 ‘도정에 주민참여 기회확대에 기여’했다고 응답했으며, 향후 유사한 회의에 참석하고 싶다는 의견도 85.4%로 나타나 도정 거버넌스로서 도민정상회의의 가능성을 충분히 확인한 기회가 되었다.

그럼에도 불구하고 거버넌스로서 도민정상회의 방식은 참여자 구성 문제, 토론주제의 선정과 전문성과의 조화 문제, 정책 분야별 참여자간 균형 문제 등이 제기되었다. 아울러 시간제약으로 인하여 토론 과제와 토론내용이 즉시 투표로 이어짐에 따라 충분한 숙의토론이 불가능하였고, 개별의견이나 창의적 의견이 충분히 숙의되기 어려웠고, 또 논의된 의견이 전체참여자에게 공유되지 못하는 한계도 발견되었다. 이러한 한계에도 불구하고 당일 결정된 10대 핵심전략과제는 민선5기를 통해 도정에 반영되어 단계별 사업추진과 예산반영 등이 이루어지는 후속조치가 이어졌다.

2. 영역별 전략회의

제1차도민정상회의 이후 충남도는 도정 주요 현안에 대하여 도민정상회의 방식을 원용한 전략회의⁹⁾를 여러 차례 진행하였다. 그 주요한 사례들은 다음과 같다.

1) 복지도민정상회의: 직접민주주의를 통한 충남형 복지공동체 만들기 (13.11.5)

제2차 정상회의 성격으로 기획개최된 충청남도민정상회의는 충청남도의 복지보건 중장기계획을 수립하면서 도민들의 의견을 직접 수렴하는 자리로 2013년 11월 4일 개최되었다. 이 회의의 목적과 형식은 앞서 진행된 도민정상회의가 취한 ‘21세기 타운 홀 미팅(Town-hall Meeting)’ 방식으로 진행으로 도민들이 핵심 정책 이슈에 대해 심사숙고하고 토론한 뒤 투표하여 결정하는 방식이었다.

‘직접민주주의를 통한 충남형 복지공동체 만들기’라는 제목으로 진행된 복지도민정상회의는 한국보건사회연구원에 연구 의뢰한 ‘충청남도 복지보건 중장기 계획’ 연구에 대한 도민 공청회의 형태로 도민이 충청남도의 향후 10년간을 범위로 하는 복지보건 중장기 계획의 핵심적 내용에 대하여 직접 참여해 토론하며 평가하여 제시하는 자리로 기획되었다. 당일 회의는 안희정 지사의 주제 제안, 복지 현장 인터뷰 동영상 상영, 핵심 현안에 대한 토론과 분야별 제안과제 평가, 충남형 복지공동체 만들기에 대한 토론, 대상·분야별 정책 방향 토론과 투표 순서로 진행되었다.

사회적 합의도가 높은 정책방향 설정을 위하여 전문가들이 참여하여 연구하였고, 이를 바탕으로 도민대상 설문조사를 시행하였고¹⁰⁾, 이 설문조사 결과는 다시 도민정상회의에 참여한 참여자들에게 제공되어 토론과 결정에 반영되도록 하였다. 특히 사회적으로 이슈가 되고 있었던 복지 적정선에 대한 설정과 복지재원 확보를 위한 증세여부까지 논의 안건으로 상정하여 주요한 정책이슈에 대한 사회적 합의 도출 방안으로 도민들의 직접참여를 활용한 것이다.

현장 회의 참석자는 공모와 분야별 추천을 통해 선정된 일반 도민과 분야별 복지 서비스 대상자, 복지기관 종사자, 전문가, 안희정 지사를 비롯한 도 관련 공무원 등 400여명으로 구성됐다. 특히 복지서비스의 대상자로서 노인, 장애인, 결혼이민자는 물론 참정권이 없는 청소년들도 참여하도록 하여 복지와 관련한 이해당사자들이 모두 참여할 수 있도록 구성되었다.

이날 참가자들이 투표를 통하여 제안한 주요 내용으로는 충청남도의 복지 수준을 광역지방자치단체 상위 10%권 수준으로 설정하고, 다시 보건복지인프라, 저소득층 복지, 민간복지, 저출산고령화, 아동보육청소년 분야, 장애인분야, 여성가족분야, 보건의료식품안전 분야 등 8대 분야별 하위세부지표에 대하여 중요도와 긴급성을 평가하였다. 또한 이들 각 분야별로 제안된

9) 도민정상회의에서 사용된 ‘정상회의(summit)’라는 용어가 도민참여회의의 명칭으로 오해를 불러일으킨다는 지적에 따라 이후 회의에서는 도정의 전략을 수립하는 회의라는 의미에서 ‘전략회의’라는 명칭을 사용하거나 ‘타운홀 미팅’이라는 용어를 사용하게 된다.

10) 설문조사는 일반도민 10,000명 (KT가입자 전화설문), 도정평가단 및 정책서포터즈 등 도민참여기구 위원 2,000명(인터넷 설문)을 대상으로 진행되었고, 최종 응답자는 일반도민 537명, 도민참여기구 위원 103명이었다.

중요과제들에 대하여 참여자들이 토론후 평가하여 우선사업으로 계획에 반영될 수 있도록 결정하였다¹¹⁾.

2) 문화예술발전전략회의 (14.3.3.1)

도민의 직접참여에 의한 도정 전략수립의 방법으로 타운홀 회의가 2014년에는 문화예술분야 ‘를 대상으로 개최되었다. 과거 지방정부의 비전설정 및 정책수립 과정은 관료와 소수 전문가들에 의해 이루어짐에 따라 주민의 요구를 정확히 반영하지 못하여 정책집행과정에서 주민과의 갈등 발생한다는 점을 고려하고, 관료 및 전문가에 의해 제한적으로 결정되는 문화예술 정책의 한계를 주민의 참여에 의한 직접민주주의를 통해 극복하고자 하는 목적으로 충남도가 성취하고자 하는 미래 ‘충남도 문화예술 발전전략’을 도민의 ‘힘있는 참여’를 통해 결정하겠다는 것이 이 회의의 개최 배경이다.

이 회의 역시 일반인 대상 공모방식과 다양한 분야별 추천방식을 병행하여 참가자를 선정하였는데, 도의 예술관련 4대 분야(문화예술, 문화유산, 문화산업, 문화관광)에서 비율을 고려하여, 누락되는 분야가 없도록 선정하였다. 또한 도 문화예술관련 정책의 이해관계자인 문화예술인, 기관·단체 종사자, 공무원, 연구원, 문화산업 기업인, 시민사회단체 활동가, 문화관광해설사, 자원봉사자, 언론인 등 참석하도록 하되, 일반인 문화예술 이해관계자로 50%(150명), 전문가 문화예술단체종사자로 50%(150명)을 구성하는 것으로 하였다.

참석자는 충남도 문화예술 현황, 정부의 문화예술 및 관광정책의 이해와 최근 트렌드에 대한 소개, 타 시도와 비교를 통해 향후 충남의 문화예술 정책과제 등을 숙의하고 검토할 기회가 주어져서 이를 통해 충남의 문화예술 및 관광에 대한 많은 정보와 이슈에 대해 이해를 높일 수 있으며, 각기 다른 영역의 사람들(공무원, 전문가, 시민단체, 문화예술분야 이해관계자, 일반시민)의 관점을 경청하고 토론을 할 수 있도록 하였다. 구체적으로 참석자들은 전문가들이 제출한 충남의 문화예술분야 발전전략에 대해 검토하고, 분야별 정책우선순위를 정하는 등 정책수립과정에 참여하므로 충남도 문화예술정책을 향유권자인 주민들이 결정하도록 만듦으로 문화예술 문제를 ‘주민에 의한’, ‘주민을 위한’ 주민참여의 과정이 되도록 하는 것이다. 이러한 참석자의 역할은 충남도의 문화예술 발전전략에 대한 기본 정책방향을 참여가 투표를 통해 결정하고, 이 투표결과(우선순위 등)는 도지사에게 권고되어 충남도 문화예술 발전전략 수립에 반영되는 결과로 연결되게 된다.

이번 문화예술분야 충남도민회의에 참석한 350여 명 참석자들은 충남의 문화정책에 대한 의

11) 이러한 회의결과는 실제 복지보건 중장기 계획에 반영되었다. 충청남도, “충청남도 복지보건 중장기 계획 수립 연구 용역 결과보고(환류)” 2013.12.31.

견은 3점대(5점 만점)의 보통수준의 점수를 주어 충남문화예술발전이 앞으로 더 많은 정책과 노력이 있어야 한다는 평가를 받았다

참여자들을 대상으로 한 공감도 진단을 통해 충남도민의 입장에서는 '삶의 질(19%)', 국민의 입장에서는 '고유성(12%)', 가장 진보적인 세대인 30대 여성의 입장에서는 '문화향유(14%)', 가장 보수적인 세대인 60대 남성의 입장에서는 '복지(28%)', 미래세대의 입장에서는 '창의성(19%)'을 가장 중요하게 추구해야 할 충남의 문화예술의 가치라고 선택했다.

또한 충남도에 제안하고 싶은 문화예술발전방안 아이디어로 충남도민을 위해서는 '문화예술 인프라 확충(8%)', 시군민의 위해서는 '지역 맞춤형 문화시설 및 색깔 있는 프로그램(9%)', 예술분야발전을 위해서는 '문화예술인에 대한 행정 및 경제적 지원(10%)', 유산분야발전을 위해서는 '문화재(유형,무형) 활용 및 보존의 활성화(32%)', 산업분야발전을 위해서는 '문화상품 브랜드 개발(15%)', 관광분야발전을 위해서도 '문화상품 브랜드 개발(11%)'이 가장 제안하고 싶은 아이디어로 선택하였다.

하지만 이번 문화예술분야 충남도민회의는 문화예술의 특성이 잘 나타났는데, 이는 사전에 제안받은 아이디어가 30여 개, 현장제안 아이디어 30여 개로 총 60여 개의 아이디어가 발굴되었으며, 충남도에 제안하려는 아이디어도 각 분야별로 유산분야를 제외하고는 10%대 전후로 절대적인 지지를 받은 제안이 없다는 것이 특징이며, 이는 문화예술정책의 이해와 요구를 다양하게 수용해야 필요성이 있음을 보여 주었다.

3) 기타 후속 사례들

제1회 도민정상회의에서 도정 전반에 대한 비전과 전략을 수립하는 도민참여 원탁회의가 진행된 이후로 나타난 도민이 직접참여하는 회의 형태는 주로 인권, 안전, 양성평등 등 새롭게 나타나는 도정의 정책영역에서 도민들의 의견을 수렴하여 정책추진의 비전과 전략을 개발하는 방법으로 도입되어 활용되고 있는 것으로 나타난다. 충남에서 인권선언을 한 이후로 인권정책의 수립과 시행에서 그리고 안전과 관련한 도정의 비전과 전략 수립 (안전충남 비전2050) 그리고 양성평등비전 수립 (충남 양성성등 비전 2030)에 도민정상회의 모델을 적용하여 도민이 참여하여 비전과 전략을 설정하고 주요한 핵심과제를 숙의하고 결정하도록 하였다. 특히 안전충남비전 수립과정에서 나타나듯이 지역간 특성이나 회의장소와의 접근성 등을 고려하여 회의를 지역별로 분산개최하거나 (안전충남 비전 수립), 사전에 시군순회 토론회를 거친 후에 원탁회의를 개최하는 등의 방법을 통하여 도민에게 ‘더 쉬운 참여’ ‘더 효과적인 참여’를 위한 방안들이 개발되고 있는 것을 볼 수 있다.

아래 표는 16년 한해에 진행된 주요한 타운홀 미팅의 참가자 구성과 숙의사항을 요약 정리한 것이다.

명칭 및 일시	주제	참가자	숙의사항	결과활용
“인권을 살리다 “ 타운홀 미팅 (16.3.3.)	도 인권선 언의 성과 와 과제 점 검 및 실현 방안	시군의 읍면동 장 등 200명	‘읍면동장이 접한 인 권침해 사례’ ‘인권 침해 사례 극복 및 도-시·군 연계·협력 방안’	행 정 현 장 에 서 인권감수성제고 와 현장 적용성 제고
안전충남비전수 립을 위한 타운 홀 미팅 16.9.23, 27 (지역별 2회)	도민참여형 안전충남비 전을 수립	재난·안전관련 단체, 관계공 무원 등 360 명	생활주변 안전성 및 위험대처능력 평가, 안 전한 지역사회를 위해 필요한 것.	안전충남 비전 2050 ¹²⁾ 작성 및 선포 (17.2.8.)
양성평등비전수 립을 위한 도민 원탁회의 16.10.24	‘충남 양성 평등 비전 2030수립’	도민 100명	가족, 문화, 가족의 다 양성, 성평등의식과 문 화의 확산 등을 주제 로 주제토론과 분임토 론	충남 양성평등 비전 2030 ¹³⁾ 선 포 (16.12.14)

4. 정책영역별 협력적 거버넌스 (collaborative governance)¹⁴⁾

1) 3농혁신 거버넌스

2011년 민선5기가 출범하면서 안희정 지사는 3대 혁신 어젠다 중 하나로서 농정혁신을 설정하고, “3농혁신”을 제시하였다. 3농혁신 농민 농업 농촌의 세가지를 혁신하자는 것으로 ‘농어업인’은 농정의 주체가 되어 생산, 유통, 소비 전 과정을 혁신함으로써 ‘농어업’의 경쟁력을 높이므로 쾌적하고 살기 좋은 ‘농어촌’을 만들어가자는 것이다. 즉, 농어업인은 국민의 건강한 밥상을 책임지고 농어촌은 국토와 환경을 균형있게 발전시키며 농업을 식량안

12) 충청남도, “안전충남 2050: 다함께 만들고 모두가 누립니다.” 이 자료에서 제시하고 있는 안전충남을 위한 추진목표5로 “참여와 협력의 안전거버넌스 구축”이 제시되고 있다. (100쪽)

13) 충청남도, “충남 양성평등 비전 2030.” 이 자료에서 제시하고 있는 충남 양성평등 3대 행복프로젝트의 2번째가 “남여 동수 참여”를 통한 ‘성평등거버넌스 실현’으로 제시되고 있다. (25쪽)

14) Dorothy Norris-Tirrell and Joy A. Clay. Strategic Collaboration in Public and Nonprofit Administration: A Practice-Based Approache to Solving Shared Problems. CRC Press, 2010. 참조.

보를 지키는 교두보의 역할을 해야 하는 것을 정책 개념으로 제시하고 있는 것이다.

3농혁신이 등장한 배경에는 충남을 포함한 우리나라의 농어업·농어촌이 농산물 개방 압력에 따른 가격하락, 농촌인구의 감소와 고령화 가속화, 정주환경 악화 등 심각한 상황에 직면해 있고 이러한 농정 현안문제의 적극적 해결과 함께 새로운 변화에 대응해 나갈 종합적 체계적 추진이 절실한 상황이라는 인식이었다. 사실 이러한 3농혁신의 등장 배경과 필요성은 비단 충남에만 해당하는 것이 아닌 범국가적 차원의 문제라고도 할 수 있다.

충남의 “3농혁신” 정책의 목표는 요약하면 농어촌 주민이 농정의 주체가 되어 농어업의 경쟁력을 높이고 더불어 잘사는 살기좋은 농어촌을 만들어가자는 것인데, 구체적으로 다음과 같은 세가지로 제시되고 있다.

① 농어업의 생산, 유통, 소비 단계별 혁신을 이루고 부가가치 창출을 통해 좀 더 경제적인 안정을 취하여 지속가능한 농어업 기반 만들기

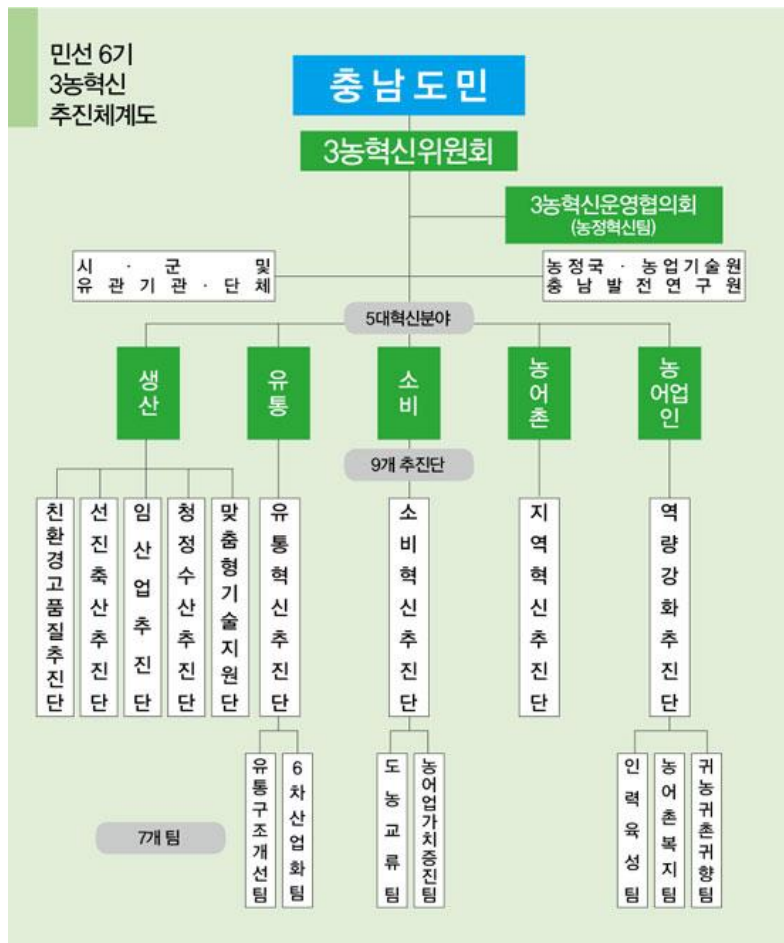
② 개발대상으로서만 여겨지던 농어촌 공간이 고품격 삶의 공간으로 조성되고 점차 퇴색되고 있는 지역공동체를 회복하고 올바르게 구축하여 더불어 잘 사는 농어촌 공간 만들기

③ 그간 농정의 대상자로서만 인식되어 오던 농어업인을 농정의 주체자로 전환하기 위해 농어촌 지역리더로 양성하여 궁극적으로 행복한 농어업인이 되는 것

이러한 농업정책의 기조는 하드웨어 중심에서 소프트웨어 중심으로, 행정 주도에서 민관협력 주도로, 대외경쟁력 강화에서 지역연대 강화로, 외부 의존형 발전에서 지역 내발적 발전으로 전환하는 것을 의미하며 이는 ‘거버넌스’ 적 정책추진과 일치하는 패러다임 전환을 의미한다.

즉, 과거 행정기관의 결정과 지시를 따라야 하는 ‘하향식’ 농정에서 벗어나, 농민의 현장 의견이 적극적으로 반영되는 ‘상향식’ 농정시스템을 기반으로 하는 것이다. 그동안의 농정 실패의 핵심적 원인 중 ‘관’ 주도로 간주하고 이를 해소하는 방법으로 민관협력을 선택한 것이다. 이러한 결정조차 농민과 유관단체 부서 등이 참여하는 과정을 거쳐서 마련되었다. 즉, 2011년 총 6차례에 걸친 농정 연속 워크숍(2011. 2. 10 ~ 4. 14)과 농어업·농어촌 혁신 대토론회(2011. 4. 26) 등을 통해 3농혁신의 기본안이 마련되었다. 이 기본안을 바탕으로 농어업단체, 전문가, 공무원, 충남연 등이 참여하는 TF팀(4개 분과)을 구성해 신규 실천사업 및 기존사업에 대한 종합적 검토를 하여 기본계획이 수립되었다.

충남도 3농혁신의 핵심 중 하나는 농정 추진체계를 행정주도 방식에서 민·관 협력에 의한 거버넌스 방식으로 명확히 전환했다는 점이다. 농어업관련 정책 개발에서부터 수립, 집행단계에까지 현장의 여론이 제대로 반영돼야 정책에 대한 공감대와 실효성을 높일 수 있다는 문제 의식에서 출발했고, 그 농정거버넌스의 핵심으로 3농혁신위원회를 설치 운영한 것이다.



3농혁신위원회는 충청도 농어업 정책 전반에 대한 최상위의 심의·자문기구로, 농어민은 물론 유관기관·단체·소비자 등 다양한 농정 주체들이 참여해 농정에 대한 실행방안을 제시하고 자문하는 역할을 주도한다. 실제로 2014년 8월 출범한 제2기 3농혁신위원회의 경우 한국농업경영인협회 충청남도연합회 등 충청남도내 농어업인단체 12명, 농어업 관련 기능단체 4명, 농어업 관련 유관기관 6명, 학계 5명, 언론인 및 전문가 3명, 충청도의회 1명, 충청도 2명 등 33명이 위촉됐다.

구분	기관(단체)명/직책
농어업인 단체 (12)	한국농업경영인충청남도연합회 회장, 전국농민회총연맹충청남도연맹 의장, 한국여성농업인충청남도연합회 회장, 한국쌀전업농충청남도연합회 회장, 충청남도친환경농업인연합회 회장, 정농회 전국회장, 한국농촌지도자충청남도연합회 회장, 한국생활개선충청남도연합회 회장, 충청남도품목농업인연구협의회 회장, 충청남도4H연합회 회장, 한국임업후계자협회충청남도지회 회장, 한국수산업경영인충청남도연합회 회장
기능단체	충남농어촌체험휴양마을협의회 회장, 전국6차산업인증사업자협회 회장,

(7)	충청남도 영양교사회 회장, 충청남도 새마을회 회장, 식생활교육 충남네트워크 회장, 충남수의사회 회장, 한국여성소비자연합충남도지회 회장
농어업 유관기관 (6)	충청남도교육청 미래인재과장, 국립농산물품질관리원충남지원 지원장, 농협중앙회충남지역본부 본부장, 충남농협 RPC 협의회 회장, 한국농어촌공사충남지역본부 본부장, 한국농수산식품유통공사 대전세종충남지역본부 본부장
연구계/학계 (6)	충남연구원 원장, 공주대학교 교수, 단국대학교 교수, 목원대학교 교수, 충남대학교 교수, 충남대학교 농업과학연구소 연구원
언론 및 기 타 (3)	대전 MBC 부장, 충청남도 정책특보, 매현 윤봉길 월진회 실장
도의회(1)	충청남도의회 교육위원회 의원
도(2)	충청남도 농정국 국장, 충청남도 농업기술원 원장

3농혁신위원회를 중심으로 한 충청남도의 농어업거버넌스는 충청남도 전체 농정을 포괄하고 실질적인 현장농정 추진시스템으로 작동할 수 있도록 위상과 기능을 갖추게 되었다. 이에 따라 민선5기 동안 5개 사업단 18개 TF팀으로 주요 사업을 추진하였고, 민선 6기에서는 5대혁신 분야(생산·유통·소비·농어촌·농어업인) 9개 사업단 7개 TF팀 중심으로 사업의 기획에서 집행 평가까지 전과정에 참여하였다. 이러한 추진구조는 기존의 사업중심에서 과제 중심으로 전환하는 것이고, 이 과정에서 현장실천력 강화를 위해 농업기술원을 비롯한 농정 관련 전부서가 총력참여하도록 독려하고, 업무특성을 반영하여 융복합과 협업형 추진을 하도록 책임성 강화하고 있다. 또한 농정관련 국가 계획이나 정책, 도의 관련계획, 각 부서 주요사업을 분석하여, 가치지향성이 드러나도록 하였다.

실제로 각 사업단에는 관련 분야 농어민 또는 유관기관 관계자, 전문가 등으로 15~20명씩으로 구성되어 (16년도 3농혁신위원은 총 256명) 긴밀한 협력구조를 가지고 토론과 회의를 거쳐 결정하며 결정된 사항은 각종 사업이나 예산으로 반영되어 집행될 수 있도록 농정조직도 3농혁신위원회의 단/팀과 일치되도록 하는 기능별 조직화를 하였고, 전략과제별로 소관부서가 명확하게 하는 조직개편도 시행하였다¹⁵⁾.

3농혁신위원회를 기간으로 하여 3농혁신대학, 3농혁신 현장포럼과 같은 학습조직을 두어 거버넌스 역량개발을 하는 것은 물론 3농혁신위원회를 실질적인 의사결정권한을 가지는 농업회의소로 개편하는 것을 목표로 추진되고 있다¹⁶⁾. 그 결과 2016년 예산군에 충남 최초로 예산군

15) 충청남도(3농혁신위원회), “3농혁신 추진성과 및 2017년 중점추진계획” 2016.12.15.

16) 농업회의소는 농정의 합리적인 의사결정체계를 구축하기 위해서는 지역내외의 다양한 이해관계자를 조정하고 합의를 이끌어낼 수 있도록 하는 제도적 거버넌스이다. 1997년 말 구성된 범농업인21세기농업개혁위원회를 중심으로 본격적인 농정거버넌스 구축을 위한 농업회의소 설립 노력이 진행되어 정부와 농협과 농민단체 합의하에 법제화를 위한 법안 마련과 공청회까지 진행되었으나 무산되어 오늘에 이르고 있다. 박영범, “농업회의소 구상과 추진방안” 2010. 농업 농촌의 길 심포지엄 자료집.

농업회의소가 출범하였으며, 아산, 논산, 당진 농업회의소가 출범 준비 중이다.

구분		1단계(2011~2014)	2단계(2015~2018)
비전		■ 생산자와 소비자, 도시와 농어촌이 상생하는 지속가능한 충남 농어업·농어촌 사회	■ 지속가능한 농어업, 살기 좋은 농어촌, 행복한 농어업인
목표	농어업	■ 생산·유통·소비혁신을 통한 부가가치 창출	■ 가치증진을 통한 지속가능한 농어업 육성
	농어촌	■ 고품격 삶의 공간 조성 및 지역공동체 구축	■ 누구나 와서 살고 싶은 농어촌 만들기
	농업인	■ 삶의 질 향상 및 농어촌 리더 양성	■ 농업업인이 주체가 되는 협치농정의 실현
정책방향		■ 소프트파워, 협치농정 ■ 지역 내발적 발전 도모	■ 협동과 연대, 지역 네트워크 강화 ■ 가공·유통·마케팅 강화
추진전략		■ 5대전략분야/30대중점사업 ※ 친환경농산물생산, 지역순환 식품체계구축, 희망마을만들기, 도농교류, 지역리더 육성	■ 5대혁신부문/15대전략과제 /50개중점사업 ※ 생산·유통·소비·지역·역량혁신 → 추진체계상의 변경, 1단계 전략 기조는 지속 유지
추진체계		■ 3농혁신위원회/5단18TF팀 ※ 중점사업 중심	■ 3농혁신위원회/9단7팀 ※ 전략과제 중심
총 사업비		■ 4조 3,090억원 규모	■ 5조 958억원 규모 ※ 7,868억원(18.3%) 증

3농혁신위원회가 주도하는 농정거버넌스를 통해 전국 최초 퇴비순환시스템 물 모델 사업 추진, 무농약 이상 친환경 인증 면적 확대와 자연친화적 축산업 육성, 발전소 온배수 활용, 친환경(바이오플락) 양식단지 조성, 우수 신식품종 육성 및 순도 높은 우량종자 보급 확산, 로컬푸드 시스템의 확대 안정화, 조직화 확대를 통해 시군단위 통합마케팅, 농업 매출액 증가(15년 대비 130% 달성), 농업 농촌가치 확산을 위해 찾아가는 농촌체험 교육, 텃밭체험장 등 확대, 중간지원조직 설립, 민관소통 마을만들기 활성화, 도시청년 농업인 육성, 분야별 핵심인력 양성 및 역량강화 등의 성과를 창출하였다.

특히 16년도에 달성한 농업직불금 제도 개선은 혁신적 사례로 국회와 공동으로 심포지엄을 개최하는 등 전국적 공감대 확산이 이루어지고 있는 성공사례이다. 기존 직불금 제도는 농가 경영비 보전을 목적으로 마련된 것으로 벼 재배면적에 따라 지급되었는데, 도내 전체 쌀농가의 65%를 차지하는 1ha 미만 소농가에 대한 직불금이 소액 (평균 20만 원)에 그치는 한편

7.6%에 불과한 3ha 이상 대농가에는 6.5배 (129만 7천원)이 지급되어 소득불균형을 가속화하는 구조였다. 여기에 직불금 제도의 한 축으로 기능하던 맞춤형 비료 지원도 화학비료 과다 사용에 따른 미질 저하, 쌀값 하락 등의 부작용으로 이어져 제도 개선을 요구하는 목소리가 커져 왔다. 이에 대하여 도내 농가에 대해 농촌환경 개선과 농촌다움 유지를 위한 친환경 농업 생산 및 경관보전 활동을 실천하고 직불금을 균등으로 지원받는 획기적 전환에 합의가 도출되었다. 즉, 도내 전체 농가가 벼 재배 여부와 영농규모에 관계없이 균등 지원 받게 되는 소농을 배려한 농업재정 혁신을 이뤄다는 점에서 전례가 없는 농업보조금 개혁의 성공사례라 할 수 있다. 바로 3농혁신위원회를 중심 축으로 한 충남도의 민관협력 농업거버넌스가 이러한 성과를 창출할 수 있는 기반이었던 것이다¹⁷⁾.

2) 물통합 거버넌스

물통합 거버넌스란 물 관리 및 물 서비스와 관련된 다양한 주체인 중앙정부, 공공기관, 지방정부, 시민사회, 전문가, 물 이용자 등이 물과 관련된 공통된 규율을 제정하고 이를 준수하는데 필요한 활동을 상호 통합하는 공공문제 해결 시스템을 말한다. 물 관리와 서비스는 어느 한 정부나 기관 혹은 부서나 전문가가 담당할 수 있는 영역이 아니고 물과 관련된 모든 이해관계자들이 참여가 필요하다는 뜻이다. 따라서 바람직한 물 거버넌스란 정부만이 아니라 유역관리자·전문가·시민단체·지역주민 등 다양한 이해관계 주체들이 광범위하게 참여하여 상호 신뢰를 바탕으로 긴밀히 협의하고 관리하는 다층적 시스템을 가리킨다.¹⁸⁾

충남도도 이러한 필요성을 인식하여 "물 통합관리"를 유역이라는 한정된 범위 내에서 이루어지는 이수(물 이용관리), 치수(홍수재해관리), 환경 및 생태관리 등 기능적으로 구분되어 있는 물 관리 기능을 총체적인 관점(holistic approach)에서 통합적으로 계획하고 관리한다는 관점에서 2007년 5월 전국 최초로 충청남도 '물 통합관리본부'를 설치하여 물 관리 업무의 통합 조정으로 효율적인 관리체계의 구축을 시도하였고, 물 통합 세부실천계획을 매년 수립하여 추진하였다. 2008년에는 도내 주요 하천에 대한 유량 및 수질 모니터링을 시작하였고, 2010년에는 「물 통합관리 운영규정」에 따라 제1차 충청남도 물통합관리 중장기 계획을 수립하였다.

이후 민선5기 거버넌스 관점의 강조에 맞물려 보다 내실있는 물통합관리를 추진하게 되었

17) 이러한 성과에 비해 충남도는 모든 농정을 3농혁신정책으로 추진하고 있기 때문에 3농혁신정책의 차별성이 절대적으로 부각되지 못하고 있고, 거버넌스 구조의 변화에 비해 가시적인 사업성과가 급격히 발현되기 어려운 점이 있으며, 조례 등에 의해 제도화되기 위해 필요한 정치적 지지를 얻어내기에는 농업관련 당사자의 절대 숫자가 부족하다는 한계가 있다. 현재 논산, 아산, 당진에는 3농혁신위원회 설치와 운영에 관한 조례가 있지만 충남도는 조례를 제정하지 못하고 있다.

18) 이진희 외, 『물환경 거버넌스를 위한 의사결정체계 구축』, 한국환경정책·평가연구원, 2010.

다. 특히 물관리 패러다임을 ‘자치의 관점’과 연계하여 물 자체가 유역을 기반으로 형성하는 만큼, 유역주민이 주체가 되어 시민단체, 지방자치단체 등과 함께 해당유역의 물 이용권과 관리권을 갖고 통합적으로 관리하는 것으로 지방화시대의 새로운 물 통합관리의 패러다임에 기반한 거버넌스를 추구하게 되었다¹⁹⁾.

충청남도의 물통합 거버넌스는 정책형성과 평가에 관련하여 물관리 위원회와 물관리 정책협의회 그리고 물환경연구센터로 구성되어 있고, 집행은 기후환경녹지국 물관리정책과에서 담당하게 되는 구조이다. 물관리 위원회는 물관리 위원회는 도지사와 기후환경녹지국장 등 당연직 7명과, 도의회 의원 및 위촉직 전문가 12명 등 20명의 임기 2년 위원으로 구성된다. 위원회의 주요 활동은 물 통합관리 등 물 관리 기본계획 수립 및 수정·보완, 유역 관리를 고려한 수질·수생태계 보전과 개선, 수자원의 효율적 개발·공급·이용 및 보전 등의 심의·자문으로 이뤄진다²⁰⁾. 물관리 정책협의회는 물문제에 관련하여 전문가들의 학술·연구 활동을 통해 도의 물 관리 분야 전반에 대해 정책자문을 하는 기구이다. 이외에 물환경연구센터를 설치하여 물관리에 대한 기술자문, 진단 분석 및 대안을 개발 제시하는 모니터링과 연구기능을 갖도록 하였다.

충청남도 물관리 거버넌스에서 발견되는 차별성은 행정부서로 ‘물관리 정책과’를 설치하여 물과 관련된 4대분야(치수 이수 수질 수생태)관련 업무를 통합하였다는 점이다. 중앙정부는 물론 여타 지방자치단체에서는 물 관련 주요 기능들이 여러 부서에 산재해 있어 사실상 물 통합 관리를 어렵게 하고 있는데 비해 행정부서를 통합함으로써 실질적인 집행까지 담보될 수 있도록 한 것이기 때문이다.

이러한 물관련 거버넌스 혁신의 결과로 충청남도는 13년도 정부3.0 최우수과제에 선정되었고, 2015년에는 정부3.0 책임관이 뽑은 협업우수기관 선정된바 있으며, 중앙정부는 물론 여타 지방자치단체에 물통합 관리를 위한 거버넌스의 성공적 사례로 제시될 수 있다²¹⁾.

5. 행정효율성 제고를 위한 거버넌스

1) 성과관리 거버넌스

자체평가위원회의 구성

19) 이상진. 이제! 유역주민이 참여하는 물자치 시대이다. 충남리포트 제96호 (2014. 1. 27.)

20) 충청남도 물관리 기본조례 (2016.12.30.)

21) 충남의 물관리 거버넌스 사례는 거버넌스 기반으로 조례 제정, 협의체 구성 및 운영, 관련분야 중장기 계획 수립, 관련업무 담당부서의 융복합을 통한 부서 설치 등 지속적인 거버넌스 운영 기반을 갖춘 이상적 사례로 평가할 수 있을 것이다.

주민참여 평가: 도정평가단과 도정모니터단

도정 10대 우수사례 선정

2) 도-시군간 협력

도-시군간 사무기능 재정립에서, 지방정부로서 정책수행에 대한 정책협약으로 그리고 상호 정책주체로 인정하는 상태에서 포괄적인 논의기구인 정책협의회로 제도화 수준을 높여감.

연도	주요 내용
2014	충남형 자치분권 실현을 위한 도-시·군 간 기능재정립' 방안을 마련해 추진 사무재검토를 통해 총 146개 사무의 이관, 환원, 폐지를 통해 사무를 재조정
2015	충남형 자치분권 실현을 위한 도·시군 간 정책협력 협약' 국·도비 보조사업에 대한 예산 부담 비율을 합리적으로 조정외 20개 약속과제 협약
2016	20개 도정과제를 비롯한 15개 시·군 과제 등 총 35개 과제를 공동 추진 협약 '도지사-시장·군수 정책협의회'를 설치 협의.

6. 거버넌스 기반 구축 사례

1) 각종 참여조례 제정

- 주민참여 조례
- 위원회 조례
- 성평등 조례
- 인권 조례

- 민관협치 활성화 (조례 추진 중)

2) 정보시스템 고도화와 정보공개 강화

- 정보시스템 고도화

충남도는 행정업무 효율적 운영에 관한 규칙 등 8개에 달하는 행정정보관련 규정을 정비해 민선 5기 이전 98.0%이던 전자결재 이용 실적을 99.3%로 높였다.

또 행정포털 내 행정자료를 18개 분야 234개 업무로 기능별 구조화한 것은 물론 도↔시군 통합메신저인 CN-Talk를 통해 도지사와 읍면동 직원까지 실시간 대화를 통한 현장상황과 애로 등을 파악할 수 있게 됐다. 이는 곧바로 도정에 반영된다.

전국 최초로 종이없이 말로 처리하는 지적민원시스템을 개발, 운영함으로써 지적민원 처리절차를 8단계에서 3단계로 단축한 것은 물론 원-터치 부동산열람시스템, 3차원 공간정보 모바일 서비스 등 쉽고 편리한 지적민원시스템도 구축, 도민들의 이용 편리성을 높였다.

- 정보공개 강화: 민-관 정보비대칭 극복으로 거버넌스의 기반이 되는 정보공개

재정정보공개: 자금운영현황, 세입현황, 세출현황, 실시간 지출내역 공개,

국가재정법·지방재정법 개정('15년) 표준모델 화.

계약정보 공개

공문서원문공개 (92.8%, 전국1위)

중장기계획 및 도지사 보고서 공개

7. 거버넌스 운영의 성과와 한계

1) 참여자의 측면

참여자가 행정부서에서 내외부 전문가로 그리고 직간접 이해관계자에서 나아가 주민으로 확대되고 있으나 그 범위는 제한적.

중복참여 문제

일반 주민 참여의 한계: 인터넷 공모의 경우 미달 되는 경우가 많음 (따라서 일반주민이 참여하는 행사는 동원형이거나 이벤트 형으로 변질될 가능성이 상존)

거버넌스 참여자의 범위 확대와 다양성에 대응하는 거버넌스 운영자 역량의 한계 (퍼실리테이

선 능력, 협상 및 조정 능력 등)

2) 권한 공유의 측면

거버넌스의 구성과 운영을 전적으로 실무부서에 의존

거버넌스 운영과 관련된 계획 예산 인력 등이 행정에 의해 제한되고 있음 (주민참여예산제 사례)

3농혁신위원회 같이 성과를 창출하는 거버넌스지만 조례의 위임을 받지 못하므로 권한이 제한적일 수 있음

이에 비해서 물통합관리와 같이 조례에 의해서 위원회와 추진단에 권한이 부여되어 거버넌스의 지속성과 성과를 보장할 수 있을 것임.

3) 해결방향

설득/압박

법규마련으로 제도화

역량강화

지원제공, 중간지원조직,

홍보/교육

4) 향후 연구 방향

향후 거버넌스 추진 전략은 정책과정과 정책이슈 성숙도에 따라 정책과정에 따른 거버넌스 추진이 바람직.

- 참여범위와 권한 공유를 포괄할 수 있는 새로운 접근으로 정책과정과 정책이슈 성숙도에 따라 이에 대응하는 거버넌스 구축을 촉진하여 거버넌스의 통합적 관점을 구성하고 세밀화하는 방향.

- 정책과정: 사회문제-정책아젠다-정책대안탐색-정책결정-정책집행-정책점검과 평가

- 정책과정에 따라 거버넌스 참여자의 범위가 결정될 수 있음

- 정책이슈의 성숙도에 따라 집중하여야할 정책과정이 정해질 수있고 이에 맞추어 거버넌스 추진전략이 마련될 수 있을 것임.

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 이루질 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 물살로 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 중심을 두고 있다.

배웅환(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 최영출은 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 대의민주주의의 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 마련이 필요하다. 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 고경훈(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 다중의 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 공익 활동사업 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 친화형으로 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. 홍타령춤축제 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 및 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 들러리가 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

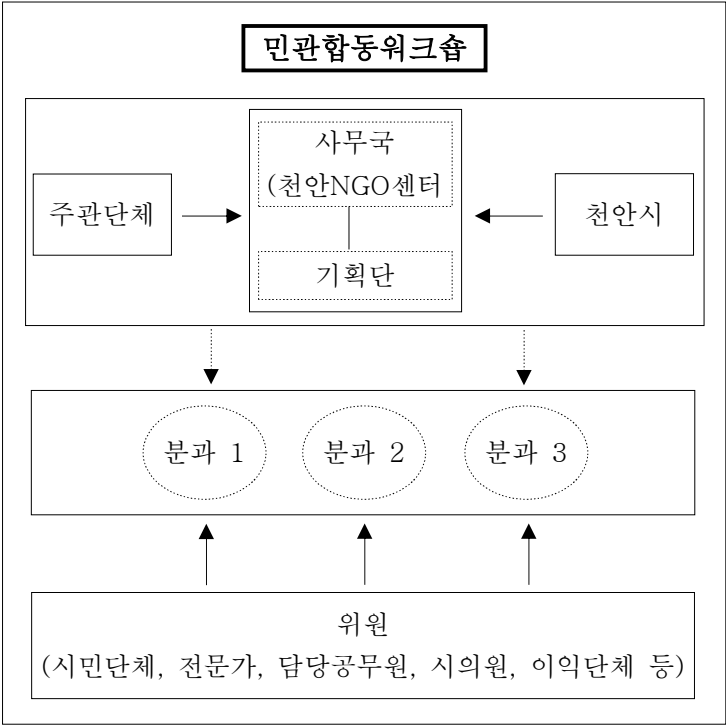
회차	분과/의제와 세부과제	의제선정 방식	논의과정	위원 구성
1회 (2011년)	분과 : 7개 세부과제 : 31개	시민단체 공모	분과별 토론회(1회)	- 8개 주관단체
2회 (2012년)	분과 : 8개	공모 + 지자체 제안	분과별 토론회(1회)	- 7개 주관단체
3회 (2013년)	의제 : 4개 세부과제 : 19개	NGO센터 제안	의제별 3~6차례의 워크숍	- 천안시 4개 담당부서 - 참여위원 : 공무원, 의회, 전문가, 시민단체, 이익단체, 정당(이상 32 명)
4회 (2014년)	의제 : 5개 세부과제 : 51개	시장 공약사항 중 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 토론했다는 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 심의민주주의의 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 심의민주주의의 기능의 복원은 도시정치의 민주주의 질을 높일 수 있는 중요한 요인이 될 것이다.

여론과 대중의 선호를 조직하고 의사결정과정에 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 심의민주주의의 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 최대공배수를 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. 한국정책과학학회보, 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 ‘겹경사’”. 2016.7.25.
http://www.chungnam.go.kr/media/mediaMain.do?article_no=MD00000948175&mnu_cd=CNNMENU000005&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.

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 만드는데서 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 예방하는데도 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' 제정과 정 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 현대사회가 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 아산지역사회 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 확립화된 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 우선시키고 있는 Orr(1998 :227)가 언급한 협력적 거버넌스의 개념에 가깝다고 볼 수 있다. 특히 거버넌스에는 갈등적 거버넌스와 협력적 거버넌스가 있는데(배웅환, 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 요인으로서는 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.

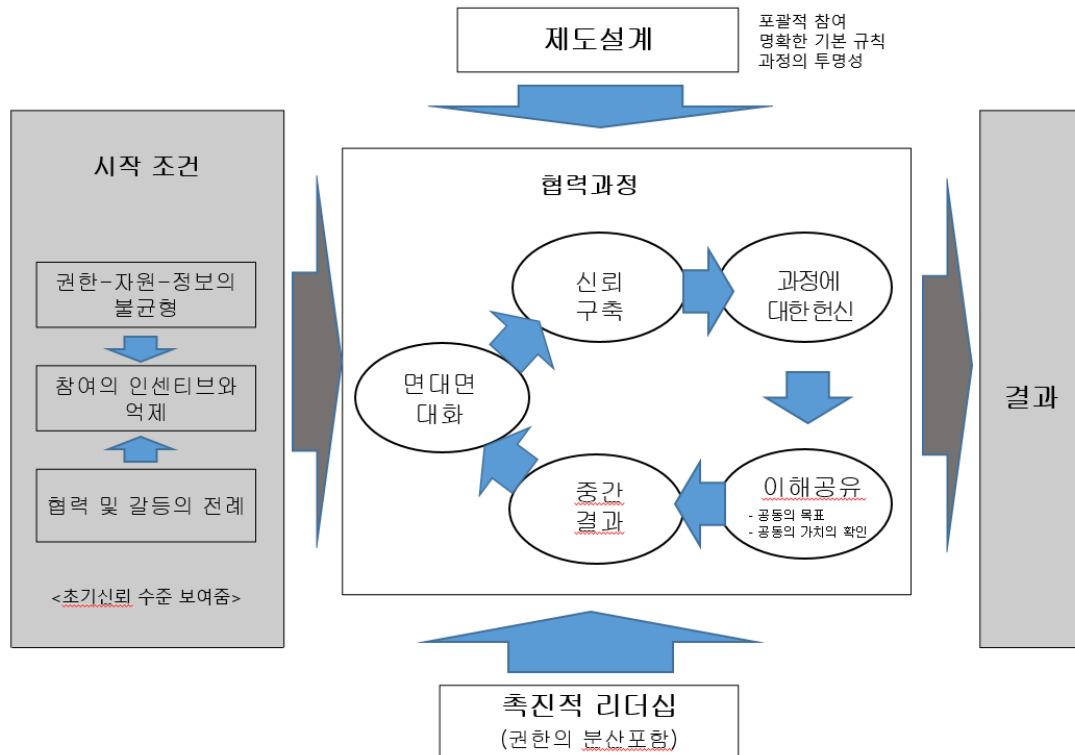
이은구(2003), 주재복(2013) 등이 말하고 있는 지역내 협력적 거버넌스의 성공요인의 경우 행위자들 보다는 조건과 환경, 운영, 구조 등을 강조하고 있는 반면, Stoker(1997) 등은 정부영역 이외의 자발적인 참여와 절차 등의 투명성, 그리고 행위자의 책임성을 강조하고 있다는

점에서 차별성을 찾을 수 있다. 이렇듯이 거버넌스의 성공요인은 연구자마다 다양하게 제시하고 있지만, 그 근본적 차이는 그렇게 크지 않다. 어떤 형태로든 거버넌스는 행정과 기업, 시민단체 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.햄튼-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 : 864) 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 거버너스 시작조건 분석	4. 협력적 거버너스 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	5. 결과
3. 제도적 설계	

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 급변모하면서 아산지역의 인구사회학적인 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 모임운영 - 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 방행하는 힘과 자원을 가지고 있는 사람들을 의미한다. (Chrislip and Larson, 1994 : 65 ; 신상준·이숙중·C.햄튼-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 아산시의회의 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 아산시의회의 윤금이 의원 개인이 참여했지만, 푸른아산21실천협의회 각 분과별로 아산시의회의 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 충남여성인권상담센터 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 거의 모든 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 경험은 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	활동내용
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 아산시지속가능발전협의회회의의 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 정보 등을 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 갈등 요소는 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 근본원인을 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 입장에서 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 입장에서 '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, 공동의 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 성과를 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」.
- 김태운(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 : 푸른광주21협의회 의 내집앞마을가꾸기사업을 중심으로.” 한국거버넌스학회. 「한국거버넌스학회보」, 22(2) : 337-359.
- 배용환(2005). 로컬 거버넌스 : 갈등에서 협력으로. 지방행정연구원. 「지방행정연구」. 19(2) : 187-216.
- 신상준·이숙중·C.햄튼-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

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; 염일렬·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·강윤철·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·배응환, 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 하위정부세계의 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) 국내외 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 거버넌스유형이며, 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
박재옥(2001), 오재일(2004)	파트너십을 통한 공공문제의 해결방식
강황선·최병대(2001)	이해관계자의 협력체제
염일열·설성현(2003)	공동의사결정방식
배웅환(2004), 안성호·배웅환(2004)	공사부문들이 침투하는 통치시스템과 방법
최영출(2004), 사득환(2007)	정책공동체
배웅환(2005)	지방차원의 네트워크거버넌스(정책네트워크)
전상인(2005),	협치 또는 공치
소순창·유재원(2005)	파트너십과 네트워크의 한 유형
김광구(2009)	공동문제해결방법
박기관(2009)	협력적, 참여적 네트워크
남재길(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 행정과 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 시민간에 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 서로간에 제공하는 공동자원들에 의존하기 때문에 참여를 한다. 둘째, 지방공공네트워크구조는 네트워크성공의 중요한 결정요인으로 네트워크의 강도나 중심성 등을 말한다. 지방공공네트워크는 전형적으로 밀도나 중심성이 있는 선조직을 가지고 있다. 지방정부는 네트워크목표를 달성하기 위하여 네트워크를 위한 행정을 제공하고 구성원조직들의 활동을 촉진시킨다. 셋째, 지방공공네트워크성공은 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 배응환(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, 남재걸(2016: 203)은 로컬거버넌스가 기존의 지방정부가 가지고 있는 정책의 결정과 집행 및 평가과정이 계서적이고 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)를 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 정책네트워크형을 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.

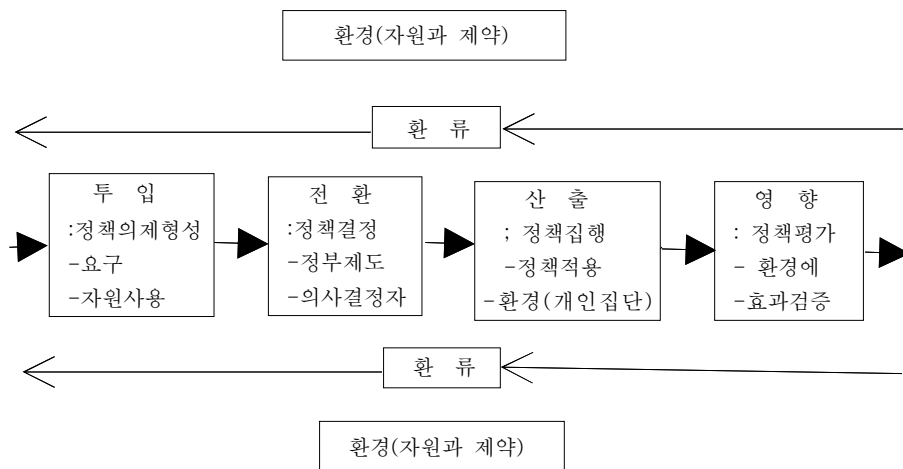
셋째, 전환은 투입에 반응하여 개인이나 집단이 선택을 하는 정책결정과정으로, 정부제도의 맥락에서 작동한다. 지방정책결정자들은 선출되거나 임명된 공직자나 관료로 한정할 수도 있으나, 시민이나 시민사회의 행위자들도 포함한다. 이들은 요구나 자원의 형태로 공식행위자들에게 제시하는 원료를 가지고 결정에 참여할 수 있다.

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)
	1998.10	조력발전소건설 타당성검토보고 -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->가로림조력발전)
	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 기자회견과 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 정부갈등 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 환경영향 평가서 접수철회 기자회견 -찬성측(가로림조력 유치추진위), 정부세종청사 및 충남도청 앞 가로리립조력발전 인허가 승인촉구 쟁기대회
	2014.03	해양환경, 환경영향평가분야 22명으로 전문가자문단 구성운 영(환경부)
	2014.03	-가로림조력 유치위원회, 청와대앞 릴레이 1인 시위(24일) -서산태안연대회의 및 가로림조력발전소건설 반대투쟁위원 회, 제3차 도보대행진 추진(24-31일) 및 기자회견 개최
	2014.02 -06	관계기관(해양수산부, 충남도, 국립환경과학원, 국립생물자원 관, KEI, 서산시, 태안군) 의견수렴- 해양수질 생태계변화, 침 퇴적변화 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, 세종정부청사앞 차량 1인 시위
	2014.08	- 환경영향평가서 보완 서 제출(산업통상자원부->환경부) - 보완서에 대한 관계기관과 전문가 의견수렴(환경부)
	2014.07 .09	- 서산태안주민과 환경단체, 국회에서 가로림만 조력발전사 업의 취소촉구 - 찬성주민, 정부세종청사에서 기자회견과 50m 고공 크레 인 시위 - 반대측(서산태안연대회의), 환경부앞 환경영향평가서 부동 의 촉구 천막농성
	2014.10	환경영향평가서 반려(환경부)
	2014.11	공유수면매립 기본계획 유효기간 만료(해양수산부)
	2015.01	가로림조력발전사업 준비기간 2020년 까지 연장(산업통상자 원부 전기위원회)
	2016.03	주민참여형 ‘가로림만권역 지속가능발전전략수립’ 결정(충남 도)
	2016.07	가로림만해역 해양보호구역지정(해양수산부)

자료: 서산태안연대회의 외(2014: 5-8), 국무조정실(2014: 18-23),
김충기 외(2016:181-184) 재구성과 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 평풍게임이 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 이행관계자들이 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(산업통상자원위원회, 환경노동위원회), 국무총리실, 국민대통합위원회, 국민권익위원회
지방정부		태안군(찬성->반대로), 서산시	충청남도
기업	한국서부발전, 가로림만조 력발전(주)		
지역주민	가로림조력발전소 유치위 원회	가로림만 조력발전소건설 반대투쟁위원회	
지역NGO	서산태안보상대책위원회	서산태안연대회의(지역시 민사회단체 32개),	
연구기관		국책연구기관	

<표 6>에서 찬성측 행위자들로선 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 행위자들로선 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 우려된다는 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 행위자들로는 중앙정부차원의 국회(산업통상자원위와 환경노동위)와 국무총리실, 국민대통합위원회 및 국민권익위원회가 있고, 상급지방정부인 충청남도가 있다. 여기서 중앙정부의 행위자들은 사업에 별로 관여하지 않는 수동적 행위자들이고, 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)는 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 필멸로 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 서산시의회는 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 가치측면 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 공공하여 가로림 조력발전소 2014년 준공계획을 포함시켰다.

사업의 추진주체로 2007년 9월에 만들어진 가로림조력발전(주)는 2009년 4월 사전환경성검토(초안)에 대한 주민설명회를 개최하였고, 10월에 환경부와 사전환경성검토에 대한 협의를 완료하였다, 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, 6월에 환경영향평가계획서를 제출하여 심의가 진행되어 10월에 심의결과를 통보받았다. 한국서부발전 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(한관원, 김진묵 공동위원장)과 가로림만 조력발전소 건설사업의 본격적 추진을 위해 보상업무개시를 위한 약정서를 체결하였다. 또한 동년 10월에 태안군 등 관계행정기관에 환경영향평가서(초안)을 제출하고, 이에 대한 주민설명회를 태안군 2개소와 서산시 3개소에서 개최하였다. 이곳에서는 찬성측과 반대측 간에 몸싸움과 고성이가 오는 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 12월에 국토해양부와 해양이용협의를 완료하였으나, 환경부는 2012년 4월에 환경영향평가서(본안)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 충남도와 태안군 및 서산시 등 지방정부 간에 논란이 존재하는 상황에서, 찬성측과 반대측의 지역주민으로 나누어진 단체들은 각자의 이해관계를 반영시키기 위하여 관할 중앙정부와 상급지방정부를 대상으로 시위와 집회 및 기자회견과 성명서와 탄원서 및 진정서 제출 등을 시도하였다. 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 찬성촉구나 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 쉼기대회를 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. 쉼기대회에서는 ‘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 가로림조력 유치추진위원회는 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 정책결론이 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.

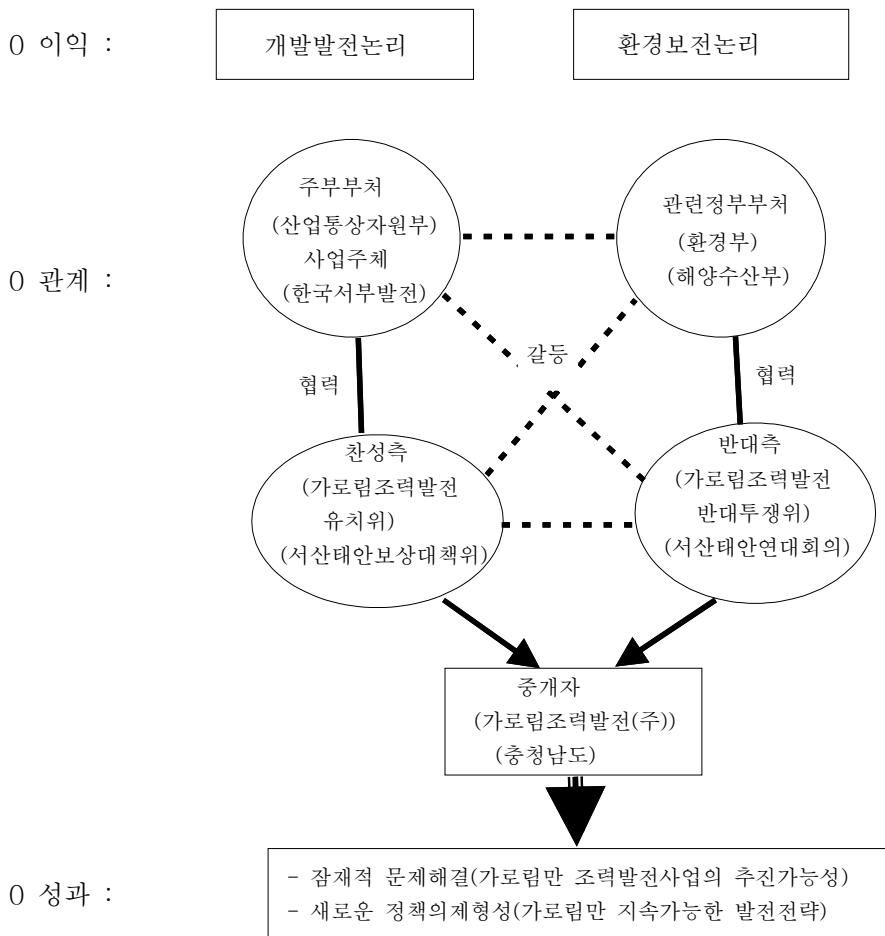
<표 8> 거버넌스를 통한 문제해결의 효과

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



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·배응환, 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 당진식구과 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). 「자연혜택 평가를 위한 지역경제 활성화 방안(1)」. 세종: 한국환경정책평가연구원.
- 김형양. (2004). 로컬거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구: 부산광역시의 사회복지 및 환경 분야를 중심으로. 한국행정논집, 16(1).
- 남재걸. (2016). 지방자치단체 사회정책의 협력적 로컬거버넌스 분석. 도시행정학보, 29(3): 199-230.
- 박기관. (2009). 로컬거버넌스의 실험과 정책과제: 지역사회 실천운동을 중심으로. 한국정책과학학회보, 13(1): 25-50.
- 박재욱. (2000). 지방거버넌스와 시장의 리더십. 박종민·이종원(편). 「한국 지방민주주의의 위기: 도전과 과제」. 서울: 나남.
- 박희봉. (2006). 시정참여와 로컬거버넌스. 한국정책과학학회보, 10(2): 1-23.
- 배웅환. (2002). 지방정부와 지방환경NGO 관계: 개발논리에 대한 환경보존논리의 대응을 중심으로. 한국행정학보, 36(1): 253-274.
- 배웅환. (2003). 지역공동체의 지방거버넌스모형: 충남의 지방정책사례를 중심으로. 한국정책학회보, 12(3): 59-90.
- 배웅환. (2004). 협력적 로컬거버넌스의 대두: 천안시 환경기초시설정책 사례를 중심으로. 2004년 6월 한국행정학회 하계학술대회발표논문(320-345).
- 배웅환. (2005). 로컬거버넌스: 갈등에서 협력으로. 지방행정연구, 19(2): 188-215.
- 배웅환. (2016). 협업행정의 실증분석; 님비사업 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·배웅환. (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.
- 오재일. (2004). 지방분권과 로컬거버넌스. 지방행정연구, 18(1): 3-18.
- 이상목. (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. (1998). 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.

세션2

기타지역 거버넌스 성공사례

■ 사회 ■

이종식(아주대)

■ 발표 ■

허태욱(KAIST): 사회-기술 시스템 전환과 서울시 환경에너지 거버넌스: ‘원전 하나 줄이기’ 사례

박상필(성공회대): 이천시 쓰레기소각장 건설: NIMBY 현상의 갈등해결

■ 토론 ■

서진아(서울시 지역공동체 담당관)

유문중(수원시 마을르네상스 센터장)

사회-기술 시스템 전환과 서울시 환경에너지 거버넌스

‘원전하나줄이기’ 사례

허태욱(KAIST 문술미래전략대학원, 연구조교수)

I. 서론: 사회-기술 시스템 전환과 ‘원전하나줄이기’

‘17년 5월에 ‘촛불혁명’으로 출범한 ‘문재인 정부’는 “탈원전은 거스를 수 없는 시대의 흐름”으로 규정하고, 신규 원전 건설 백지화 등 원전정책 전면 재검토를 선언하며 신재생에너지 산업 육성에 박차를 가하고 있다. 또한, 신고리 5·6호기 건설 중단과 관련하여 ‘공론화위원회’가 출범하여 각계각층 시민들의 의견을 모아가고 있다. 현재 전 세계적으로는 기후변화와 같은 지구적 문제가 주요 의제로 등장하면서 지속가능한 시스템으로의 전환을 목표로 하는 정책들이 확대되고 있다. 지금의 사회-기술시스템(socio-technical system)은 다량의 에너지를 사용하고 많은 양의 탄소를 배출하고 있는 지속가능하지 않은 시스템이기 때문에, 새로운 사회-기술시스템에 대한 모색이 필요하다는 인식이 공유되고 있다(Elzen et al, 2004; Christensen, et al, 2006; Foxen et al, 2008). 이와 같은 사회-기술의 시스템 전환(system innovation/transition)에 대한 논의는 최근 10여 년 동안에 본격적으로 나타나고 있다. 2000년대 들어 유럽 선진국 등에서 사회-기술시스템의 전환을 구체적인 정책목표로 설정하고 정책을 추진하고 있으며, 대표적으로 네덜란드, 오스트리아 등에서는 기존의 에너지 저장기술 개발, 관련 규제강화 등의 정책에서 진일보하여 새로운 교통·주거·에너지·시스템으로의 전환을 강조하는 시스템 혁신정책이 활발히 진행되고 있다(Geels et al, 2008). 우리나라의 경우에도 현재의 문재인 정부뿐만 아니라 이전 정권(참여정부, 이명박정부, 박근혜정부 등)에서도 기존 고탄소 사회-기술시스템을 새로운 저탄소 사회-기술시스템으로 전환시키는 것을 목표로 하는 지속가능발전 및 녹색성장이 국정의 과제로 논의되어 왔다고 볼 수 있다.

본 연구에서 주목하는 에너지 전환은 시스템 전환정책의 주요한 영역으로, 여기서 에너지 전환이란 화석연료와 원자력 에너지원 중심의 공급지향적이며 중앙집권적인 에너지체제에서 (신)재생가능에너지원 확대, 에너지 절약과 효율 개선, 그리고 에너지 소비 감소 등의 수요관리에 관심을 두는 소규모 지역 분산적, 시민 참여적 에너지체제로의 전환을 의미한다(안병옥, 2017; 윤순진, 2017a). 이러한 에너지전환은 기술적 전환과 더불어 에너지 소비 주체들의 에너지전환 필요성에 대한 인식과 실천의 전환을 필요로 하며, 이를 위해서는 다양한 주체들이 참여하는 다층적 거버넌스의 이행이 전제가 되어야 한다고 볼 수 있다.

본 연구의 사례로 분석·평가하는 서울시 ‘원전하나줄이기’ 정책(사업)은 한국에서 보기 드문 시민참여를 통한 종합적 에너지전환의 실험사례이자 환경에너지 다층적 거버넌스 사례라고 볼 수 있다. 특히, 그간의 중앙중심적인 에너지정책의 의사결정 및 집행과정 속에서 배제되어 왔던 지방정부가 에너지정책 수립과 이행에서 어떻게 의미 있는 역할을 할 수 있는지를 보여주는 실천 사례라는 점에서 의미가 깊다(안병옥, 2017; 윤순진, 2017a). 본 연구에서는 한국의 사회-기술시스템 전환의 의미와 가능성 속에서 서울시 ‘원전하나줄이기’ 정책(사업) 사례가 어떠한 특성과 시사점을 지니고 있는지 분석한다. 구체적으로 거버넌스의 권한(authority)과 관계, 그리고 환경에너지 거버넌스 유형으로 특징지어지는 연구의 분석틀을 수립하고, 거버넌스 평가기준 3가지 부문에서의 분석을 통해 서울시 환경에너지 거버넌스의 특성을 유형화하고 전환적 거버넌스로의 함의를 도출한다.

II. 이론적 배경과 분석의 틀

1. 사회-기술 시스템 전환과 거버넌스의 권한(authority)

본 연구에서 주목하는 ‘사회-기술전환론(Socio-technical Transition)’은 전환(transition), 시스템 전환(system transition), 시스템 혁신(system innovation), 지속가능한 전환(sustainability transition) 등의 현상을 다루는 연구를 의미한다. 과학기술 분야에서 혁신 연구는 신기술 관점(emerging technology perspective)에서 특정 기술의 성공적인 확산요인과 장애요인을 분석하고 정책개입 방향을 도출하는 미시적 차원의 접근이라면, 사회-기술전환 연구는 보다 거시적 차원에서 에너지, 운송 등 사회적 기능의 변화를 위한 정책의 역할에 초점을 맞춘다(성지은&조예진, 2013; 이영석&김병근, 2014). 특히, 사회-기술 전환론은 지속적으로 사회에 영향을 미치면서 해결하기 어려운 사회적 난제들(societal challenge), 실업 문제, 양극화 문제, 자원·환경문제들에 대한 장기적이고 구조적인 접근을 요구한다(Markard and Truffer, 2008). 이러한 접근방식은 현재 한국사회가 마주하고 있는 문제들이 사회-기술시스템의 구조적 한계로부터 상당 부분 연유하고 있다는 점에서 매우 적절한 접근법이라고 볼 수 있다(송위진 2015a; 2015b).

구체적으로, 사회-기술전환 이론은 환경·에너지와 같은 사회적 난제들을 해결하기 위해서는 새로운 기술과 활동방식, 하부구조, 시장으로 구성된 사회·기술시스템으로의 전환을 주장한다. 현재의 여러 개선정책과 활동으로는 근원적 문제 해결이 어렵기 때문에 20~30년의 장기적 시야를 가지고 전환을 달성하기 위한 정책과 사업을 만들어 가는데 주안점을 두며, 비전에 입각한 사회-기술혁신 추구를 목표로 한다(송위진, 2009; 2016). 예를 들어, 환경·에너지갈등

의 발생을 사후에 해결하기 보다는 사전에 미리 예방하고 관리하는 갈등관리, 위험대응시스템을 구축하는 것이 필요하며, 에너지 생산-소비 구조 하에서 일방적인 공급 일변도에 초점을 맞추는 정책이 아니라 에너지소비 관리 등을 통해 생산과 소비의 양방향의 균형을 맞추는 사회-기술 시스템을 추구한다고 할 수 있다.

이와 같은 사회-기술전환 이론에는 대표적인 4가지 이론(‘다층적 관점’, ‘전환관리’, ‘전략적 니치관리’, ‘기술혁신시스템’)이 있는데(Markard et al., 2012), 본 연구에서는 복잡하고 장기적인 전환과정의 효과적인 관리를 위해 새로운 거버넌스적 접근 필요성을 인식하는 전환관리(TM: Transition Management) 이론에 주목한다(Rotmans et al., 2001; Loorbach, 2010). 전환관리(TM) 이론은 2000대 초반 네덜란드 학계에서의 논의를 중심으로 발전하였는데, 개방적, 참여적 접근에 근간한 점증주의의 장점과 목표설정 및 관리에 초점을 맞추는 장기계획의 장점을 결합하여 전환을 어떻게 관리운영(governing)할 것인가를 주목한다(이영석&김병근, 2014; Kemp et al., 2007). 전환관리(TM)의 특징은 Rotmans et al (2001), Loorbach (2010), Van den Bosch and Rotmans (2008) 등의 연구에서 제시하는 바와 같이, 사회적 합의에 의한 ‘장기비전 및 목표 설정’, 전략-전술-운영적 계층으로 구분되는 ‘다층적 거버넌스의 통합적 운영’, ‘목표 지향적 조정’, ‘시스템 개선과 혁신의 동시 추구’, ‘전환실험을 통한 학습’ 등이라고 할 수 있다. 특히 전환실험은 이론의 핵심요소로, 심화(deepening), 확대(broadening), 확산(scaling-up) 메커니즘을 통해 다양한 행위자의 인식과 관행을 변화시키는 사회적 학습을 촉진하는 중요한 특성을 나타낸다(이영석&김병근, 2014; Van den Bosch and Rotmans, 2008). 현재 유럽의 선진국 등에서 활발하고 이뤄지고 있는 전환관리(TM)에 대한 연구는 기존의 에너지 전환에 대한 실증연구들로부터 더욱 확대되어 다양한 사회적 기능의 전환관리로도 연구가 발전되고 있다(Kemp et al., 2011).

한편, 사회-기술시스템 전환이론에서도 주목을 받고있는 거버넌스(governance)는 1차적인 사전적 의미로 '통치방식', '관리양식', '지배구조' 등의 뜻을 지니고 있다. 거버넌스 개념은 정치·경제·사회의 조건이 변화된 상황에서 새로운 형태로 제기되는 문제영역들에 대한 ‘관리 요구(governing needs)’는 점점 높아지고 있는 반면, 기존 국가중심 체제의 ‘관리 능력(governing capacity)’은 점점 약화되는 상황에서 다양한 사회구성원들의 참여와 협력을 통한 새로운 관리체제를 모색하는 과정에서 등장하면서 주목을 받아왔다. 다시 말해, 국가의 개입주의적 노력이 더 이상 효율성과 효과성을 낳지 못하고 민주주의적 책임성과 투명성 또한 약화되는 상황에서 새로운 의사결정단위의 구성과 관리체제의 혁신을 통해 제도적 안정성과 정당성을 확보하려는 노력이 거버넌스 체제의 등장을 가져온 것이라고 할 수 있다.

그러나, 기존의 정치행정 체계가 지속되고 있는 상황 속에서 거버넌스의 권한과 범위는 어디까지인가 (“to what extent power and authority could be given to governance”)에 대한 논쟁은 지속되고 있다. 특히 기존 전통적인 관료제의 영향이 매우 강한 우리나라에서는 이

리한 거버넌스의 권한 양립성(compatibility)에 관한 갈등(시민사회단체의 국정/시정 의사결정의 참여, 자원의 공유 문제, 정책 책임성의 문제 등)이 매우 크게 나타나 왔다고 볼 수 있다(Huh, 2011; 2012; 2014). 영국과 네덜란드 학자인 Klijn and Skelcher (2007, 589-601)는 이와 같은 양상을 거버넌스와 대의민주주의 관계에 기초하여 다음과 같은 4가지 접근유형으로 제시하였다.

<표 1> 거버넌스와 대의민주주의 관계 접근(conjectures)

관계 가정 (Conjectures)	관계 요건(Features)	
	의사결정 관점	책임성 관점
양립불가 (Incompatible)	의사결정은 기존의 폐쇄 네트워크(관료제 등)에서 이행	주요 책임성은 선출 정치인(관료들)에게 부여 (전통적 책임성)
도구적 (Instrumental)	의사결정은 복합적이지만, 암묵적 위계질서(shadow of hierarchy) 하에서 이행(기존 정치권력)	책임성은 선출 정치인의 주요한 역할에 의해 보증 (도구적 책임성)
보완적 (Complementary)	의사결정의 복합성이 증가하면서 거버넌스 네트워크의 필요성 확대	책임성은 정치관료와 다른 주체들 간에 공유됨 (공유적 책임성)
전환적 (Transitional)	현대사회는 거버넌스 네트워크와 상호의존성의 복합적 의사결정으로 구성	책임성은 의사결정과정에서 견제와 균형이 이뤄지는 우선 지점에 존재 (구성적 책임성)

첫 번째는 '양립불가(incompatible) 관계'로서 거버넌스를 대의민주제(& 관료제)의 위협과 도전으로 인식하는 것이다. 이 접근은 전통적 책임성(classical accountability)에 초점을 맞추어 폐쇄 네트워크(관료제 등) 하에서 정치가/관료들에게만 부여된 것으로 본다. 두 번째는 '도구적(instrumental) 관계(권한)'으로, 거버넌스를 사회적 복잡성(complexity)을 직면하는 상황 속에서 대의민주주의 권한을 개선시켜주는 수단으로 인식한다. 이러한 도구적 접근은 선출 정치인들의 책임성을 우선 보증하면서 다른 주체들의 의사결정을 관리하는 다른 형태를 활용하는 것으로 초점을 맞춘다(도구적 책임성(instrumental accountability)).

세 번째는 '보완적(complementary) 관계(권한)'으로, 거버넌스를 사회와의 추가적인 연계틀로 인식하면서 대의민주주의와 공존하는 속의 및 참여 민주주의에 기초하는 것으로써 주목한다. 보완적 접근은 책임성을 선출된 정치인(& 관료들)과 다른 주체들 간의 공유되는 책임성으로 보면서 다양한 형태의 책임성에 초점을 맞춘다. 또한, 거버넌스는 복잡성이 증가하는 의사결정의 과정에 관련있는 주체들을 포함시켜야 함을 강조한다. 마지막 접근유형인 '전환적

(transitional) 관계(권한)'에서는 거버넌스가 더 유연하고 효율적인 양식으로써 대의민주주의가 다른 사회적 의사결정체계에 의해 대체될 수 있는 상황에서 주요한 사회 의사결정 양식인 것으로 인식한다. 의사결정의 개방성과 투명성에 비중을 두면서, 책임성을 견제와 균형에 의해 이뤄지는 '구성적 책임성'(constructed accountability.)으로 제시한다. 이러한 전환적 접근은 정보화 혁명과 지구화에 광범위한 영향을 받는 사회에서 복잡한 의사결정과 상호의존성의 맥락을 중요시한다.

2. 환경에너지 거버넌스 특성과 유형

거버넌스를 둘러싼 개념적 논의들은 다양한 학문 영역과 학자들에 의해 해석되고 정책영역에 적용되어 왔다. 아래 <표 2>에서 보여주는 바와 같이, 거버넌스는 정부와 사회, 시민, 기업 등 다양한 주체들 간의 협력과 조정의 의미와 현상을 지칭하는 것으로 발전해왔다고 볼 수 있다.

<표 2> 거버넌스의 다양한 개념 논의(연구)

연구자(연도)	거버넌스 개념
Kooiman (1993,2000)	정부와 사회의 일방적이고 독단적인 관계에서 정부와 사회가 하나가 되어 상호작용하는 관계로 변해가는 것
Stoker (1998)	상호의존성, 자원의 교환, 게임의 규칙과 국가로부터의 상당한 자율성을 특징으로 하는 자기조직적인 조직 간 네트워크
Rhodes (1997)	정부개입의 축소, 민간부문의 관리개념을 공공부문에 적용, 공공부문에 시장의 경쟁원리를 구현하는 신공공관리(NPM)을 통해 공정하고 효율적인 정부 구현, 대표적 유형으로 민주주의를 지향하는 사회적 사이버네트웍스 체계, 공공-민간-시민사회 간의 자기조직화 네트워크 등
Pierre (2000)	정치적으로 네트워크화 된 형태만을 의미하는 것이 아니라, 정책들을 조정하고 다양한 맥락에서 공공의 문제를 해결할 수 있는 통치시스템
John (2004)	네트워크에 기초를 둔 공공의사결정의 유동적인 패턴으로, 공공 의사결정은 계층적으로 조직화된 관료들에 의해 이뤄지는 것이 아니라 다양한 지역차원의 조직에 속해있는 주체들간의 지속적인 관계에 의해 이뤄짐

출처: 정병순 외 (2015) 「서울형 협치모델 구축방안」, 서울연구원, p. 8-9. 재구성.

한편, 거버넌스가 작동하는 범위는 다양하게 구분할 수 있다(<표 3>). 이는 크게 지구(Global), 지역(Regional), 국가(National), 지방(Local) 수준으로 구분해 볼 수 있는데, 이러한 네 가지 범위에서 함께 잘 조화할 수 있는 다층적인 거버넌스가 구축될 수 있다 하겠다. 특히 지구화와 정보화로 인해 각종 공공영역의 이슈들이 다차원적으로 연계되면서 이를 해결할 수 있는 거버넌스 범위도 더욱 다차원적으로 커지고 있다. 4가지 차원의 거버넌스 가운데 국가 거버넌스(National Governance)가 인권, 빈곤, 안보, 민족, 환경/에너지, 복지 및 여성의 모든 분야를 다루어 가장 광범위한 적용범위를 갖는다고 할 수 있다. 본 연구에서 살펴보려고 하는 '원전하나줄이기' 정책(사업)은 로컬 거버넌스(지방거버넌스)에 해당하는 도시거버넌스 범위에 적용된다고 볼 수 있으며, 더불어 거버넌스의 주요 이슈 중 환경/에너지 문제를 포함하는 거버넌스 사례에 해당된다고 할 수 있다.

<표 3> 거버넌스의 주요 이슈와 적용 범위

	인권	빈곤	안보	민족	환경	복지	여성
지구 거버넌스 (Global Governance)	○	○	○	○	○		○
지역 거버넌스 (Regional Governance)		○	○	○			
국가 거버넌스 (National Governance)	○	○	○	○	○	○	○
지방 거버넌스 (Local Governance)	○	○			●	○	○

출처: 김석준 외 (2002) 「거버넌스의 정치학」, 법문사, p. 56. 재구성.

환경 및 에너지와 거버넌스의 관계는 그 중요성과 효과성에서 주목을 받아왔으며, 도시 관리 패러다임의 변화 속에서 가장 두드러지게 논의되고 있다고 할 수 있다. 이러한 환경에너지 거버넌스는 1992년 리우회의에서 제기되었던 지속가능한 개발의 핵심개념이며, 2016년 UN 지속가능발전목표(SDG)의 주요 어젠다로써 전 지구적으로 전개되어 왔다. 거버넌스를 기존에 정부가 독점했던 권력의 행사를 대치하고 수평적이고 상호 협조적인 동반자적 관계를 형성한다는 점에서 보았을 때 환경에너지 거버넌스는 ‘환경에너지 정책관련 문제 해결을 위한 다자간 관계형성과 파트너십’이라고 볼 수 있다. 또한 환경에너지 거버넌스는 환경문제의 해결에 있어 정부의 명령과 권위도 존재하고 바람직한 정부역할 수행을 위한 관리자와 관료도 존재하지만 그 대상은 환경문제의 전부가 아니라 오히려 일부만이 정부의 일이며 나머지 분야는 정

부 이외의 다른 부문과 긴밀한 협조가 필요함을 강조한다.

특히, 환경에너지 거버넌스에 대한 개념은 환경문제 자체가 가지고 있는 시간적 역사성과 함께 변화되어 왔으며 그 논의들도 지구적/국가적/지역적 수준에서 다양하게 진행되고 있다. 본 연구에서 주목하는 환경에너지 거버넌스의 개념은 크게 3가지 의미로 정의된다고 볼 수 있는데, 협의적 의미로 환경에너지 문제 해결을 위한 전통적 정책수단의 변화로서 환경에너지 거버넌스, 광의적 의미로 환경에너지 문제 관련 갈등해결을 위한 합의형성 과정 또는 기제로서 환경에너지 거버넌스, 그리고 지속가능발전 목표를 달성하기 위한 접근으로서 환경에너지 거버넌스이다(환경부 2004; 고재경&황원실 2008; 허태욱, 2012). 첫째로, 환경에너지 문제해결을 위한 전통적 정책수단의 변화의 의미에서 환경에너지 거버넌스는 변화를 달성하는 보다 연성적인 수단 및 기제로서 분권화, 시민사회의 동원 등을 강조한다. 이러한 수단/기제는 정부가 다른 행위자들과 함께 역량을 공유하여 환경문제 해결/조정 과정에서 파트너십을 이뤄가는 것으로(Jordan et al, 2003), 기존의 명령통제적인 방법에서 환경에너지 거버넌스를 통한 탈권 위주의적 의사결정 및 조직 형태로의 변화라고 이해할 수 있다(Durant, 2004). 예를 들어, 에너지 절약 및 이산화탄소 배출량 감축을 위한 기업과의 장기적인 협약, 자율환경관리 제도 등이 있다.

둘째로, 환경에너지 갈등해결 합의형성 과정/기제로서 환경에너지 거버넌스는 갈등으로 인한 막대한 경제적/사회적 비용을 줄이기 위한 사전 조정 및 예방 기제로서 주목을 받아왔다. 이러한 환경에너지 거버넌스의 갈등관리적 특성은 느슨한 이슈네트워크에서 다양한 이해당사자들간의 참여와 협력을 이뤄가는 것으로 나타나며, 지속가능발전 목표 달성을 위한 기반이 되는 사회적 자본으로 발전할 수 있는 가능성을 가지고 있다. 이러한 갈등관리적 환경에너지 거버넌스는 우리나라의 지방자치의 경험이 일천하고 시민민주주의의 역량이 미성숙한 상황에서 더욱 주목받고 있으며 환경에너지 갈등문제 해결을 위한 거버넌스적 실천의 요구를 수렴하고 있다고 할 수 있다.

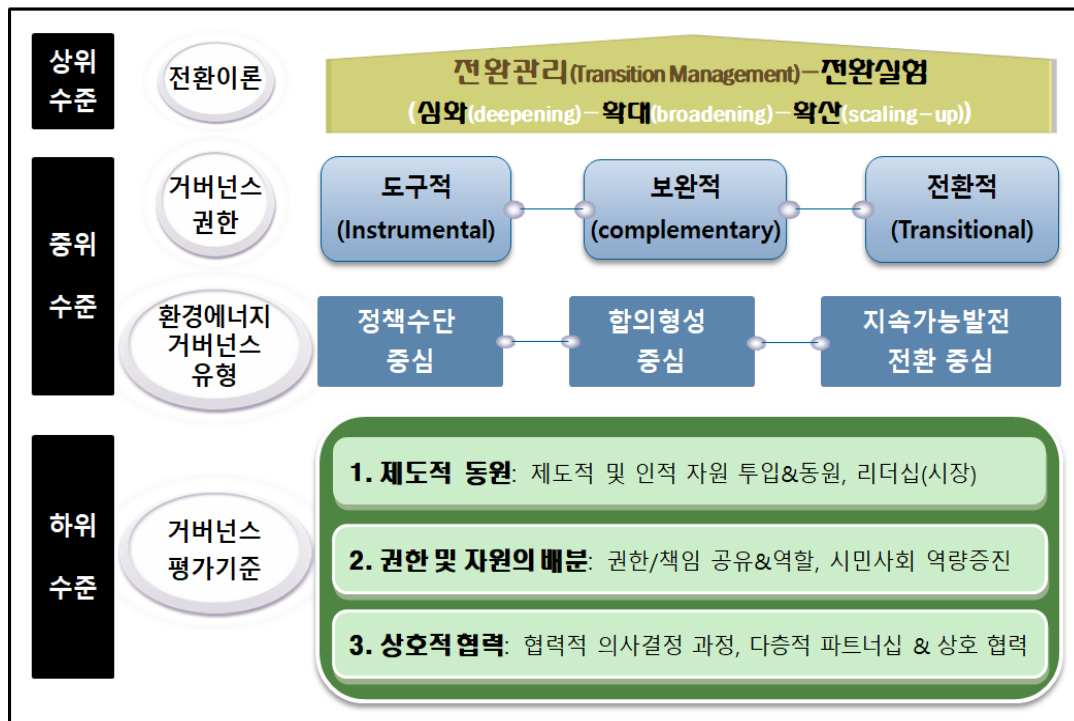
셋째로, 지속가능발전을 위한 거버넌스는 정치/경제/사회 전반의 지속가능발전을 위한 구조와 과정을 이뤄가기 위한 중요한 조건(Evans et al., 2005)으로, 게임의 규칙을 바꾸는 것 이상의 게임 자체의 변화를 지향한다는 점에서 가장 광의적 의미라고 할 수 있다. 이는 지속가능발전 실현의 수단으로 이해당사자간 상호신뢰에 기초한 심의(deliberation) 과정에 주목하며, 거버넌스 체계의 제도적 문제해결 능력을 향상시켜 환경문제의 총체적 해결을 추구하는 것에 초점을 맞춘다. 지속가능발전을 위한 거버넌스는 환경에너지정책 수단의 소극적 변화의 환경에너지 거버넌스, 일시적인 환경갈등 해결을 위한 거버넌스의 적용 범위를 넘어 경제/사회/환경의 통합적인 지역발전 지향 및 지역사회 전반의 사회·경제 체제의 패러다임 변화와 연계되어 있는 새로운 형태의 협력·조정 양식인 것이다. 이러한 지속가능발전 거버넌스의 잠재력을 가진 사례로 지방의제 21(1992년 유엔환경개발회의에서 채택되어 현재까지 지속되고 있는 지속가능

발전을 위한 민관협력 행동계획(프로그램)이 있다고 할 수 있다.

3. 연구 분석틀 설계

본 연구의 분석틀은 앞서 이론적 배경에서 논의한 사회-기술시스템 전환론 의 전환관리 이론에 초점을 맞추며, 다양한 행위자의 인식과 관행을 변화시키는 사회적 학습을 촉진하는 핵심적 요소인 전환 실험을 상위의 포괄적 이론틀로써 상정한다. 이러한 전환실험의 대표적인 3가지 흐름은 ‘심화-확대-확산’으로 유형화되는데, 새로운 사회·기술분야 지지 주체들의 거버넌스 형성과 관련 사업의 확장을 통한 네트워크의 확대, 그리고 다른 일반(정책)사업의 전환적 진화와 확산 등으로 나타난다고 볼 수 있다(송위진, 2016). 또한, 분석틀 중위 및 하위 수준에서는 거버넌스와 대의민주주의의 관계 접근(conjecture) 측면에서 거버넌스 권한(authomrity)의 3가지 유형(도구적-보완적-전환적) 특성과 환경에너지 거버넌스 3가지 유형 특성(정책수단 중심-합의형성 중심-지속가능발전 전환 중심)을 원칙(principle)으로 설정하고 세부 평가분석 기준들을 아래와 같이 제시하였다.

<그림 1> 연구의 분석틀



본 연구에서는 이와 같은 거버넌스 권한(authority) 관계와 환경에너지 거버넌스의 유형을 분석할 수 있는 평가기준(evaluation criteria)로서 3가지(제도적 동원(institutional mobilization), 권한 및 자원의 분배(power and resource distribution), 상호적 협력(interactive cooperation))를 제시한다. 먼저, ‘제도적 동원(institutional mobilization)’이란 제도적 자본(institutional capital)을 활용하거나 정책목표(환경에너지 전환)와 관련하여 제도적 자본을 활용할 수 있도록 만드는 것을 의미한다(Innes et al., 1994; Putnam et al., 1993). 제도적 자본은 전략, 제도적 구조/양식 및 정부와 시민사회가 서로 관여하고 서로간의 자원과 시민참여 전문성을 활용할 수 있는 집합적 행동의 레퍼토리(collective action repertoires)로 구성된다(Brunell, 2005). 본 연구는 이러한 측면에서 거버넌스 구조 상의 조직(organization)의 영향에 주목한다. 환경에너지 문제는 사회시스템에서 전반적인 변화를 추구하는 접근방식과 연결되며, 이를 위해 사회적 전환을 향한 사회적 역량(변화 매커니즘 대응, 다양한 이해당사자들과의 협력 역량, 사회적 합의형성과 이행을 위한 책임성 등)을 필요로 한다(Huh, 2011). 이러한 점에서 제도(institution)는 사회적 역량과 틀, 사회적 규칙 및 가치를 창조하는 기초를 생산한다. 특히, 제도는 변화를 도모하면서 동력(mechanism)을 추동하는 수단으로서 역할을 하며, 이는 개인과 사회 모두에게 변화를 위한 기회들을 제공한다(Savitch, 1998). ‘제도적 동원’의 세부 요소(criteria)로 ‘제도적&인적 자원 투입 및 동원’과 ‘리더십(시장)’을 제시하였다.

두 번째 평가기준인 ‘권한 및 자원의 배분(power and resource distribution)’은 다양한 민관주체들(정부, 시민단체, 전문가, 기업 등)이 공통의 정책목표(환경에너지 시스템 전환)을 가지고 함께 참여하는 이행과정에 중요한 원칙이라고 할 수 있다. 그러나 실제 현실에서는 민관 주체들이 비대칭적인 권한을 보유하며 있으며, 이는 기존의 제도적 틀과 정치적·경제적·사회적 위계(order)에 의해 생산되고 있다(Atkinson, 1999). 거버넌스는 공동의 문제들과 각 참여자들을 관리하는 매커니즘에 기초하여 이행되는데, 이를 위한 전제는 다른 참여자들과 자신들의 권한과 자원을 공유하고 배분하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 재배분(redistribution)은 거버넌스의 영역을 확대하는 중요한 전제조건이며, 정부, 기업, 시민사회 영역에서 제공되는 자원에 접근하는 방식이라고 볼 수 있는데, 이 바탕 위에 다양한 이해관계자들이 거버넌스 이행에 참여할 수 있게 된다. ‘권한 및 자원의 배분’의 세부 요소(criteria)에는 ‘권한/책임의 공유 및 역할’과 ‘시민사회 역량증진’을 설정하였다.

세 번째 평가기준인 ‘상호적 협력(interactive cooperation)’은 다양한 참여자들과의 협력, 협의, 파트너십의 거버넌스 초점과 연결된다. 거버넌스 의사결정과정에서 참여자들의 선호는 토의 과정을 통해 변화될 수 있는데, 이는 결정되는 정책(의사)에 정당성을 부여해준다. 거버넌스의 제도적 양식은 공적, 사적, 자발적 영역 주체들 간의 파트너십에 기초한 상호작용과 상호관계에 근거한다고 볼 수 있다. 이런 점에서 협력은 어떤 특정한 필요와 목적에 따라 정부, 기업, NGO 단체들이 협력하거나 경쟁하는 것을 말하는 파트너십(partnership) 개념과는 다르

게, 조화롭게 함께 이행하는 과정 또는 함께 활동하는 과정을 의미한다 (Bok, 2005). 이와 같은 거버넌스 과정에서의 상호작용과 협력은 환경에너지 문제를 해결하고 관련 정책들을 통합하는데 기본전제라고 할 수 있다(Hyden, 2001). ‘상호적 협력’의 세부 요소(criteria)로는 ‘협력적 의사결정과정’과 ‘다층적 파트너십 및 상호 협력’의 구축과 이행을 제시하였다.

III. 환경에너지 거버넌스 연구사례: 서울시 ‘원전하나줄이기’

1. ‘원전하나줄이기’ 추진배경과 정책목표

‘원전하나줄이기’ 정책이 추진되기 직전인 지난 2011년 서울의 전력 소비량은 49,565GWh로 국가 10.9%를 차지하고 있 전력 자급률은 2.8%에 황이었다. 반면 지방 당해 지역 전력소비량 상을 생산하고 있으며, 지역(경북 고리 등)에 밀집되어 있기 때문에 ‘에너지 불평등’ 문제로 대두되어왔다. 또 소비가 계속 증가하는 서 수급 불안 등의 에 에 대한 목소리도 커 실제로, 2011년 9월 규모 정전사태가 발생한 위기가 현실화되었다. 이와 같은 국내 에 과 더불어 국제적인 대응의 흐름 속에서 지 확대에 대한 필요 되어 왔다. 한국의 신

<그림 2> ‘원전하나줄이기’ 1단계 정책비전&목표&추진전략

비 전	<p align="center">세계 기후환경수도를 향한 에너지 자립 기반 구축</p> <p align="center">- 전력자급률 '14년까지 8%, '20년까지 20% 달성 -</p>						
목 표	<p align="center">에너지 수요절감과 신재생에너지 생산확대를 통한 '14년 까지 원 전 하나 줄 이 기</p> <p align="center">- 전력 9,142GWh(당량원전 5호기 연간 발전량), 석유·도시가스 121만TOE -</p> <ul style="list-style-type: none"> • 생산 확대(전력 2,392GWh, 열에너지 20만TOE) • 소비 절감(전력 6,750GWh, 석유·도시가스 101만TOE) 						
정책분야 (78개사업)	<table border="1"> <tr> <td>신재생에너지 생 산 확 대 (15개사업)</td> <td>건 물 부 문 에너지효율화 (17개사업)</td> <td>친환경고효율 수송시스템 구축 (11개사업)</td> <td>에 너 지 산 업 일 자 리 장 출 (8개사업)</td> <td>에 너 지 사 회 통 도 시 공간구조조거건 (6개사업)</td> <td>에 너 지 자 소 비 실 천 시민 문화 장 출 (21개사업)</td> </tr> </table>	신재생에너지 생 산 확 대 (15개사업)	건 물 부 문 에너지효율화 (17개사업)	친환경고효율 수송시스템 구축 (11개사업)	에 너 지 산 업 일 자 리 장 출 (8개사업)	에 너 지 사 회 통 도 시 공간구조조거건 (6개사업)	에 너 지 자 소 비 실 천 시민 문화 장 출 (21개사업)
신재생에너지 생 산 확 대 (15개사업)	건 물 부 문 에너지효율화 (17개사업)	친환경고효율 수송시스템 구축 (11개사업)	에 너 지 산 업 일 자 리 장 출 (8개사업)	에 너 지 사 회 통 도 시 공간구조조거건 (6개사업)	에 너 지 자 소 비 실 천 시민 문화 장 출 (21개사업)		
추진전략	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시민단체, 기업, 학계, 종교계 등 전 분야가 상시 참여하는 실질적 거버넌스 구축·운영 ○ 서울시 전부서, 자치구 역량을 총 동원, 에너지 절감 선도 추진 ○ 정부, 교육청, 한전 등 유관기관과 협력 강화로 제도개선 및 공적자금 적극 활용 ○ 민간부문의 자발적·지속적인 절감을 위해 체계적 정보 제공, 시민주도 실천에 대한 인센티브, 재미있는 이벤트 대폭 개발 시행 ○ 대외 파급효과가 큰 “지역”, “시민” 등을 전략적 육성, 성과 극대화 ○ 녹색산업 경쟁력 제고, 일자리 창출, 에너지 복지 증대와의 선순환 구조를 구축하여 “원전하나줄이기 프로젝트”의 장기적 정당성 확보 						

출처: 「2012 원전하나줄이기 종합대책」, 서울특별시, p.13, 재구성.

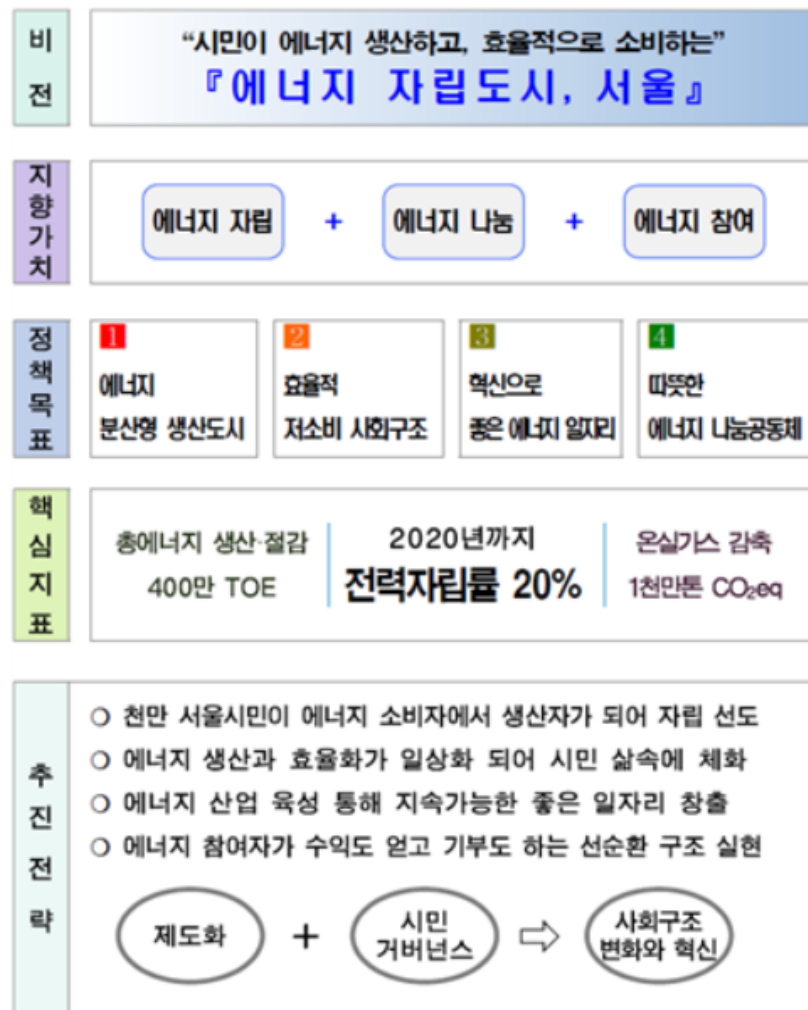
전 체 의 었으나, 전 불과한 상 지역에서는 의 2배 이 특히 특정 원전시설이 지역 간의 가 지속적 한, 에너지 상황 속에 너지 위기 져 왔다. 15일에 대 하여 이러 도 하였었 너지 상황 기 후 변 화 신재생에너 성이 증가 재 생에너지

발전 비중은 2011년 2.7%로 유럽 선진국들은 물론 미국(8.1%), 일본(4.7%) 등과 비교해서도 매우 부족한 수준을 나타내고 있었다(서울특별시, 2012; 2014a).

서울시는 이러한 대내외적 에너지 시스템 전환의 필요성 속에서 ‘원전하나줄이기’ 정책(사업)을 추진해나가기 위해 2012년 1월~2월에 전문가 자문단을 구성(서울시 기후환경본부와 희망정책자문단, 시민단체 등)하여 운영하기 시작하였다. 총 15회의 자문단 회의를 통해 에너지 시스템 전환의 주요 아젠다(‘건물 효율화 사업 확대를 위한 건물주 인센티브 제공 등 참여 유도’, ‘시민아이디어 접수창구 마련 및 사업 추진을 위한 지속적 행정체계 구축’, ‘재생에너지 도시로 전환을 위한 종합계획과 에너지절약기금 마련’ 등)에 관한 논의를 심도있게 진행하였다(서울특별시, 2012; 2016). 이

를 기반으로 2012년 2월 21일에 “제1차 시민워크숍”(원전하나줄이기 청책워크숍)을 개최하여 시민들의 의견을 수렴하였고, 3월에는 서울책 및 실국별 실행계획으로 원전하나줄이기를 진행하였다. 그리일 ‘시민대토론회’에 용들이 공개되어 시론과 의견수렴이 종 이루어지게 되었한 공공(서울시)과 단체, 기업, 서울시와 의견을 모아 4월 26일 발표한 ‘원기 종합대책’이 발표(서울특별시, 2012; 2016). ‘원전하나줄이기’ 정책(사업)은 1단계(2012년 4월~2014년 6월)가 완

<그림 3> ‘원전하나줄이기’ 2단계 정책비전&목표&지표



출처: 2014 저탄소 녹색성장을 위한 '에너지자립도시, 서울 종합계획', p.14, 재구성

2월 21일 습”(원전하나줄이기를 수렴하여 종합대회를 바탕으로 추진보고회고, 4월16일 주요 내민들의 토합적으로다.³⁸⁾ 이러한(시민민)의 참여2012년 4월 전하나줄이되었다(서울2014a). 기’ 정책년 4월 4

38) ‘시민대토론회’에서는 건물에너지 소비에 대한 규제강화 및 제도개선, 건물에너지효율화(BRP) 기후변화기금의 탄력적 운영, 그린캠퍼스협의회 구성 및 운영 활성화 방안, 에너지 자립마을에 대한 개념 정립 및 기초조사를 통해 지역별 특성에 맞는 맞춤형 지원 필요, 에너지 절약실천 정규과정 운영 및 체험중심의 교육 강화 필요, 사회적 기업 활성화 및 녹색일자리 창출 방안 등의 내용이 토의되었다.

현재 2단계(2014년 7월 이후)가 진행되고 있다. 1단계 ‘원전하나줄이기’ 정책의 비전은 “세계 기후환경수도를 향한 에너지 자립기반 구축”으로 주요 정책목표는 “에너지 수요절감과 신재생 에너지 생산 확대를 통한 ‘14년까지 원전하나줄이기’로 ‘14년까지 200만TOE³⁹⁾의 에너지 절약·생산을 목표로 추진되었다. 6대 정책분야, 23개 정책과제, 78개 사업이 설정되었는데, 구체적으로 ①‘신재생에너지 생산확대’(15개 사업), ②‘건물부문 에너지 효율화’(17개 사업), ③‘친환경·고효율 수송시스템 구축’(11개 사업), ④‘에너지산업 일 자리창출’(8개 사업), ⑤‘에너지 저소비형 도시공간구조로 개편’(6개 사업), ⑥‘에너지 저소비실천 시민문화창출’(21개 사업)으로 추진되었다⁴⁰⁾(서울특별시, 2014a; 2016). 대표적인 추진전략으로 민간단체(시민단체, 학계, 종교계 등) 및 기업이 상시 참여하는 실질적 거버넌스 구축 및 운영이 이뤄져왔다.

또한, 2단계(‘14년 7월부터 현재) 정책(사업)의 비전은 “시민이 에너지 생산하고, 효율적으로 소비하는 「에너지 자립도시, 서울」”이며, ‘에너지 자립·나눔·참여’를 3대 가치로 설정하고, 4대 정책목표로 ‘에너지 분산형 생산도시’, ‘효율적 저소비 사회구조’, ‘혁신으로 좋은 에너지 일자리’, ‘따뜻한 에너지 나눔 공동체’를 추진하고 있다. 2단계 ‘원전하나줄이기’에서는 23개 과제, 총88개 사업이 전개되었다 (<그림4> 참조). 특히, 3대 핵심지표로 ‘400만 TOE 총에너지 생산·절감’, ‘2020년까지 전력자립률 20% 달성’, ‘1천만톤 CO₂eq 온실가스 감축’이 제시되었다(서울특별시, 2014a; 2014b).

한편, ‘원전하나줄이기’ 1단계는 전력소비량 감축 등의 양적위주의 목표관리에 우선적으로 집중하는 특징을 지녔다고 볼 수 있다. 반면에, 현재 2단계에서는 ‘에너지 가치중심’이라는 슬로건 하에 에너지 외부 의존도를 낮추어 에너지소비 책임도시로 전환하고자 하는 ‘에너지 자립’, 에너지 서비스를 누리는 시민이 자신의 자원을 에너지 취약계층과 나누고 미래세대와 공유하는 ‘에너지 나눔’, 에너지정책 수립 및 실천에 있어 에너지 거버넌스 참여 체계를 구축하는 ‘에너지 참여’에 주안점을 두고 진행하고 있다고 볼 수 있다(서울특별시, 2014a; 2016).

39) 석유환산톤(Ton of oil equivalent, TOE)

40) 이 중 10대 핵심사업으로, ① 도시 전체가 태양광발전소인 햇빛도시 건설, ② 수소연료전지 활용 ‘주요시설 에너지 자립’ 확보, ③ 건물 에너지효율 개선 사업 확대, ④ 스마트 조명 및 LED 보급의 획기적 확대, ⑤ 에너지 저소비형 도시공간을 위한 콤팩트시티 구축, ⑥ 신축건물 에너지총량제 등 설계기준 강화, ⑦ 카 셰어링 활성화, ⑧ 에너지 분야 녹색 일자리 창출, ⑨ 시민주도 에너지절약 실천운동 전개, ⑩ 서울시 ‘에너지 재단’ 설치 운영이 추진되었다.

<그림 4> ‘원전하나줄이기’ 2단계 정책목표별 23개 과제

분산형 생산 확대	에너지 저소비형 도시	좋은 에너지 일터조성	나눔 통한 복지 실현
5개 과제, 19개 사업	9개 과제, 34개 사업	4개 과제, 17개 사업	5개 과제, 18개 사업
1. 태양광 도시 서울! 프로젝트 2. 건물별 분산에너지 생산시대 개막 3. 난방비 20% 절약되는 집단에너지 6만호 확대 4. 도시 곳곳의 숨은 미활용 에너지 찾기 5. 제도 혁신으로 에너지 자립 적극 지원	1. 신축건물의 제로 에너지화 선언! 2. 에너지 진단과 효율화로 건강하고 쾌적한 건축도시 3. 공공부문 에너지 효율화 책임강화 4. LED 빛 도시 서울! 5. 에너지 저소비형 도시공간 구조로 개편 6. 그린카 보급확대 7. 에너지절약형 교통환경 도시 8. 에너지절약 시민생활문화 정착 9. 세계 제일의 재활용 도시 만들기	1. 시민과 함께하는 녹색에너지 일자리 만들기 2. 녹색에너지 기업 생애주기별 맞춤형 지원 3. 녹색에너지 산업 및 녹색기술 인프라 구축 4. 그린IT 기반 녹색에너지 혁신기술 육성	1. 시민참여 에너지 복지기금(플랫폼) 구축 2. 에너지 기본권 보장 3. 에너지 비용을 줄이는 전환·효율화 사업 4. 에너지 취약계층 특별대책 5. 에너지 공동체 사업

출처: 「2014 저탄소 녹색성장을 위한 '에너지살림도시, 서울' 종합계획」. 서울특별시. p.20.

2. ‘원전하나줄이기’ 거버넌스 및 추진체계

‘원전하나줄이기’ 1단계(‘12년 4월~’14년 6월)에서의 거버넌스 체계는 3가지 층위로 구성(‘시민위원회’-‘실행위원회’-‘추진단’)되었다. 사업 총괄적 의사결정과 조정은 거버넌스 기구인 ‘시민위원회’와 ‘실행위원회’를 중심으로 이뤄졌으며, 사업실행은 추진본부 ‘추진단’이 전체적으로 진행하였다. 최상위의 거버넌스 기구로 원전하나줄이기 정책의 최고 의사결정과 종합대책의 방향 결정 및 사업계획을 점검하는 역할을 수행한 ‘시민위원회’의 구성은 서울시장을 포함해 각계각층(시민단체, 기업, 종교계, 여성계, 교육계, 문화계 등)의 인사 25인으로 이뤄졌다(3인의 공동위원장(시장 및 민간위원장 2인)). 시민위원회는 반기별 회의로 운영되면서, 원전하나줄이기 정책방향의 결정, 관련 사업계획의 수립 및 변경 승인 등의 종합적 역할을 수행하였다(서울특별시, 2012; 2014a).

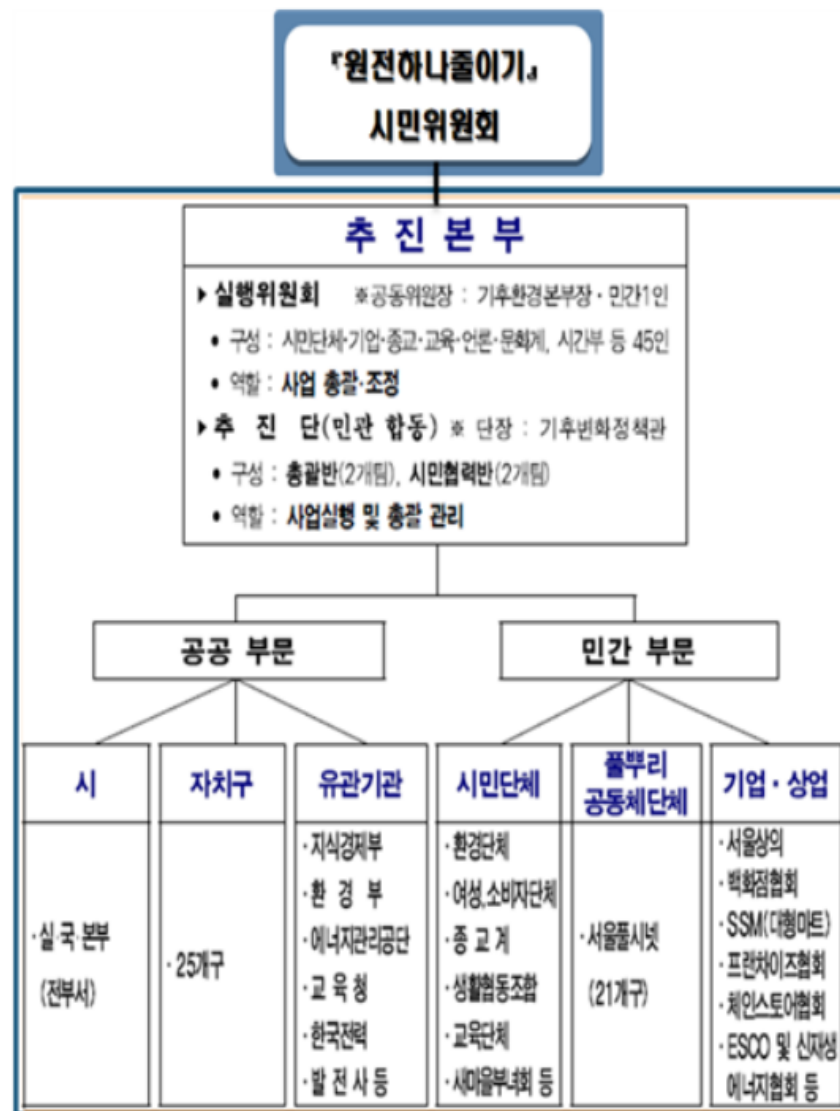
또한, 원전하나줄이기 사업 총괄 및 조정의 거버넌스 기구인 실행위원회는 추진본부의 다른 한 축인 추진단과 함께 상호협력하며 중요한 임무를 수행하였다. 실행위원회는 원전하나

줄이기 정책의 체계화하고 실행하는 공부분(서울시, 자기관(에너지공단, 등))과 민간분야 풀뿌리 공동체단 및 협회 등의 이 참여해 정책결 하였다. 실행위원 의 의사소통 창구 였으며 시민과 기 을 통해 에너지사 조정해 나갔다(서 2012; 2014a).

‘원전하나줄이기’ 1기 거버넌스 체계에서는 1와 유사한 3가지 사결정체계를 유지 행위원회의 역할이 된 특징을 보여주 실행위원회의 다양한 논의들 통해 원기 2단계 계획의

진방향, 에너지 정책 지향성 등이 정해졌고, 이후 시민참여 투표를 통해 자립, 나눔, 참여로 지향가치를 결정되었다. 특히 실행위원회 의 분과 구성이 1기 때의 4개 분과에서 5개 분과(총괄분과, 에너지생산분과, 에너지효율화·절약분과, 에너지산업·일자리분과, 에너지복지·공동체분과)로 확대되었다. 2기 실행위원회는 세부사업의 추진사항을 평가하고 정책자문과 제도개선에 대한 활동을 전개하였으며, 더불어 국내외에서 원전하나줄이기 정책에 대한 홍보와 강연, 연구활동을 지속적으로 추진하였다. 또한, 시민들에게 원전하나줄이기 목표와 가치를 확산하기 위한 활동을 전개하였다. 특히, 자치구 단위의 거버넌스 형성을 위해 실행위 산하에 전담 분과위를 구성하고, 지역중심 네트워크 형성과 시민공감형 지역에너지 의제 발굴 및 실천을 주도하였다(서울특별시, 2014a). 더불어 시립과 기업에 효율적으로 효과적인 에너지 서비스를 담당하는

<그림 5> 원전하나줄이기 1기 거버넌스 및 추진체계



출처: 「2012 원전하나줄이기 종합대책」, p.13, 재구성.

부사업을 기구로, 공치구, 유관한국전력(시민단체, 체, 기업해당자등을 수행회는 민·관역할을 하업의 협력업을 총괄을 시,

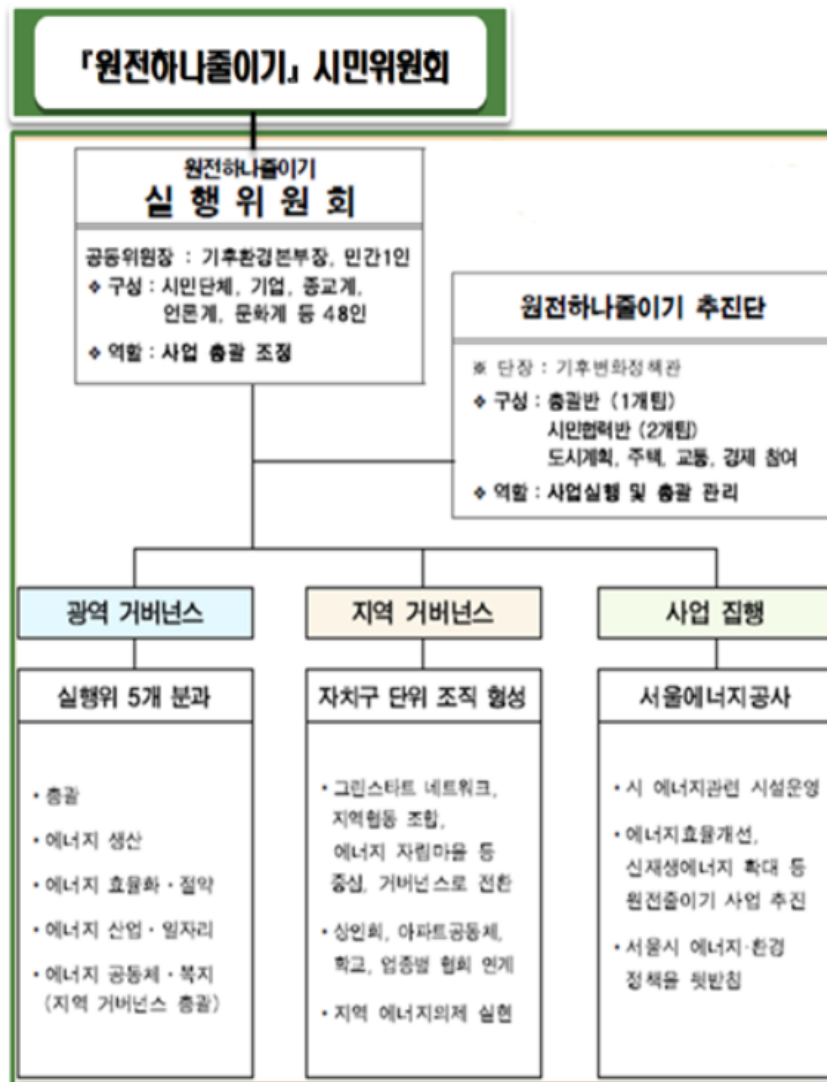
이기’ 2단계의 거버넌스 단계(1기)층위의 의하면서, 실행위원회의 역할이 된 특징을 보여주 실행위원회의 다양한 논의들 통해 원기 2단계 계획의

기구로서 '서울에 설립을 통해 에너지 행 및 시설운영의 을 이루는데 중요 김을 하였다(서울 2016).

3. '원전하나줄이 성과

'원 전 하나 줄 계('12년 4월~'14 서 정책목표로 설 까지 200만TOE의 약' 사항이 달성되 이루어냈다. 구체 '14년 상반기까지 산 26만 TOE, 에 화 87만 TOE, 에 91만 TOE 달성하 기록했다(서울특별 2016).

<그림 6> 원전하나줄이기 2기 거버넌스 및 추진체계



출처: 「2014 저탄소 녹색성장을 위한 '에너지실림도시, 서울' 종합계획」. p.49, 재구성.

너지 공사 '지사업 집 허브 구축 한 자리매 특 별 시 ,

기' 정책

이기' 1단 년 6월)에 정한 '14년 에너지 절 는 성과를 적 으 로 에너지 생 에너지 효율 너지 절약 는 성과를 시, 2014b;

<표 4> '원전하나줄이기' 1단계 정책 성과 (단위: 천 TOE)

	목 표	달 성 성 과			
		계	'12년	'13년	'14년
합 계	2,000	2,040	331	921	788
에 너 지 생 산	410	260	35	78	147
에 너 지 효 율 화	1,110	869	145	328	396
에 너 지 절 약	480	911	151	515	245

출처: 「2014 저탄소 녹색성장을 위한 '에너지실림도시, 서울' 종합계획」. 서울특별시. p.5.

또한, 완료된 1단계 및 현재 진행 중인 2단계 사업의 지금까지의 주요(누적)성과는 첫째로, 전력사용량과 에너지사용량 감소 추세로의 전환이다. 전국적으로 1단계 동 기간 동안 전력 사용량 1.76% 증가하였으나, 서울 -1.4% 감소하였다. 특히, 서울과 사회경제 구조가 유사한 대구, 광주, 대전 등 다른 대도시에서도 전력사용량은 증가한 상황에서 뚜렷하게 구분되는 결과로 나타났다(서울특별시, 2014a; 2016). 또한, 서울의 전력소비량은 2010년 47,295GWh로 최고사용량을 보인 후 2011년 46,903GWh, 2013년 46,555GWh, 2014년 45,019GWh를 나타내 감소추세를 보이고 있으며, 서울의 에너지사용량도 1997년 19,782천 TOE로 최고를 기록한 후 2001년 이후부터 15,000천 TOE 수준(2015년, 15,189천 TOE)으로 유지되고 있다(서울시, 2014a; 2014b; 2016). 둘째로, 신재생에너지 설비용량, 이용률 등에서 높은 성과를 일구었다(2015년 신재생에너지 생산 335천TOE, 신재생에너지 이용률 2.2%로 지속적 증가 추세). 서울시의 신·재생에너지 발전시설은 꾸준히 증가하고 있는데, 특히 태양광발전과 연료전지 발전소·지열이용시설이 확대 되었으며, 폐기물을 재이용한 열 생산 또한 활발히 이루어지고 있다.

<표 5> 서울 신·재생 에너지 발전 현황 & 성과

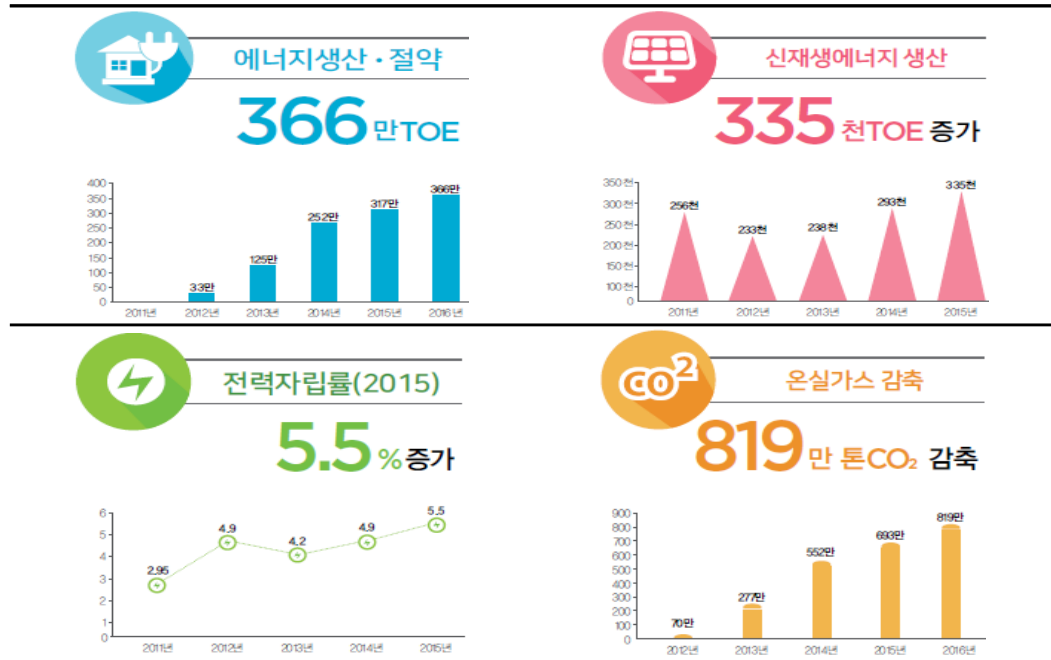
(단위 : 천TOE)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
신재생에너지	256	233	238	293	335
최종에너지	15,496	15,568	15,398	15,077	15,189
이용률	1.7	1.5	1.5	1.9	2.2

출처: 「원전하나줄이기 시민백서 2012-2016」. 서울특별시. p.15.

현재까지(2016년 말 기준), 원전하나줄이기 사업의 에너지 생산·절약('16년 366만 TOE (누적)), 신재생에너지 생산('15년 335천 TOE 증가), 전력자립률('15년, 5.5% 증가), 온실가스 감축('16년, 819만톤 CO₂(누적)) 부문의 성과는 한국 사회에서 전례를 찾아보기 힘든 양적 산출치를 기록하였다.

<그림 7> 원전하나줄이기 사업 에너지&온실가스 감축 주요성과



출처: 「원전하나줄이기 시민백서 2012-2016」. 서울특별시. p.25. 재구성

특히, 원전하나줄이기 사업의 다양한 분야에서 시민참여의 양과 질은 괄목할만한 결과를 만들어내었다고 볼 수 있다. 아래 <그림 8>에서 설명하는 것처럼, 2012년 1단계 사업 이후 현재 2단계 사업 중인 2016년 말까지 337만명의 서울시민들이 참여하였다. 태양광발전 28,154개소를 설치하면서 1044명이 시민펀드에 참여했고, 태양광미니발전소 25,312개소 설치, 발전사업 건물 738개소 설치의 성과를 만들어 내었다. 또한, 748개소의 연료전지·열병합·지열 발전 설비를 구축하였고, 기존 건물 및 주택 BRP(Building Retrofit Program: 건물에너지 효율화사업)을 572,333개소에서 진행하였다. 2015-2016년 동안 녹색건축물 설계는 3,949건을 달성하였고, 교통부문에서는 2012년 이후 누적 참여 63만7천명을 기록(승용차 드라이빙 마일리지 52만 명, 친환경자동차(전기, 하이브리드) 구입 25,752명 등)하였다. 더불어, 2016년 12월 현재 에코마일리지에 187만명의 시민이 가입하였고, ‘에너지수호천사단’으로 92,813명이 활동하고 있다. ‘에너지 아끼는 착한가게’는 5,022개소가 설립되었고, 에너지절약실천 공모사업에 152개 단체(비영리민간단체 등)가 참여하여 진행하고 있다.

<그림 8> '원전하나줄이기' 시민참여 관련 주요사업 성과



출처: 「원전하나줄이기 시민백서 2012-2016」, 서울특별시, p.27. 재구성.

IV. 서울시 환경에너지 거버넌스 특성 및 유형 분석

1. 평가기준1: 제도적 동원(Institutional Mobilization)

1) 제도적 및 인적자원 투입&동원

제도적 및 조직적 자원은 정부, 기업, 시민사회 등의 참여자간 이해관계를 토압하고 조율하는 과정에 매우 큰 영향을 끼친다(Savitch, 1998). 이러한 측면에서 ‘원전하나줄이기’ 정책(사업)의 거버넌스 기구로 설립된 시민위원회와 실행위원회가 「서울특별시 에너지조례」의 “제12조 위원회 구성 및 운영”에 근거하여 구성되어 이행되었고, “2012 원전하나줄이기 종합

대책” 및 “2014 저탄소 녹색성장을 위한 「에너지살림도시, 서울」 종합계획”에 사업근거를 가지고 다양한 관련 사업을 수립하고 집행하는데 중요한 역할을 했다는 것이 의미를 가진다. 또한, 거버넌스 기구(시민위 & 실행위) 관련 예산으로 '13년 약 1억6100만원, '14년 약 1억500만원, '15년 2억600만원, '16년 2억8300만원을 집행하였다. 예산의 세부항목은 사무관리비(위원회 회의 운영, 워크숍/세미나/포럼, 참석수당, 온라인 캠페인 등), 공공운영비(원전하나줄이기 홈페이지 유지 보수), 행사운영비(위원회, 자치구 합동워크숍 등), 시책추진업무추진비(이행평가 및 지원) 등으로 이뤄졌다.

<표 6> 시민위원회 및 실행위원회 위원구성과 관련 예산

	위원 구성		관련 예산 (백만원)			
	시민위	실행위	'13	'14	'15	'16
1기	19인 (위원장 3인)	48인 (위원장 2인)	161	159		
2기	21인 (위원장)	51명 (위원장 2인)			206	283

출처: 「2012 원전하나줄이기 종합대책」, 「2014 저탄소 녹색성장을 위한 '에너지살림도시, 서울' 종합계획」.
 “서울특별시 내부 문건(2016)”. 서울특별시.

시민위원회 실행위원회는 사회 각계 오피니언 리더들의 전문성과 다양성을 확보하기 위해 학계, 종교계, 경제계, 문화·언론계, 시민단체 등의 분야별 위원들로 구성되었고, 시장 및 공무원(고위 간부), 시의원도 포함되었다. 1기 실행위(45인-48인)의 경우 위원회의 전문성 확보 위해 에너지 생산·절약·효율화·소통의 4개 분과위가 설립되어 활동하였다. 더불어 서울시 기후 변화정책관이 단장을 맡은 ‘원전하나 줄이기 추진단’을 통해 관련 행정 및 사업 진행 지원이 종합적으로 이뤄졌다.⁴¹⁾ 추진단은 시, 유관기관, 민간 합동기구의 인원으로 구성되어 2개 반(총괄반, 시민협력반), 4개 팀(총괄팀(사업 기획 및 추진 총괄), 공공협력팀(공공부문(시, 자치구, 유관기관) 사업관리), 시민팀(시민단체 연계사업 발굴 및 시행·지원), 기업팀(기업, 상업부문 협력사업 및 지원)의 총원 21인(시 공무원 14인)으로 이뤄졌다. 2기 실행위(48인-51인)의 경우에도 분과위의 세부 전문성들이 구현되도록 5개 분과(총괄/에너지 생산/효율화·절약/산업·일자리/복지·공동체)로 확장·구성되어 역할을 수행하였다. 또한, 추진단의 경우에도 1기에서와 마찬가지로 행정 및 사업 관련 종합적 지원을 담당하였으며, 총괄반(1개팀), 시민협력반(2개팀)으로 구성되어 운영되었다.

41) 인터뷰 2, 5 응답내용.

2) 시장의 리더십

리더십은 조직의 제도적 환경과 조직 변화 및 발전에 핵심적 역할을 하며, 더불어 조직 및 제도의 성과에도 큰 영향을 끼친다는 것을 다양한 연구 결과들에서 보여주고 있다 (Garcia-Morales et al, 2012; 박광덕, 2015). 2012년 10월에 서울시장으로 당선된 박원순 시장의 리더십은 인권변호사, 아름다운 재단 설립자, 부안 방사성폐기물처분장 주민투표 선거 관리위원장 등의 이력에서 나타나는 것처럼 변혁적(전환적) 리더십을 지니고 있다고 볼 수 있으며, 이는 ‘원전하나줄이기’ 성공 요인에 대한 시민설문조사(2014년)에서도 가장 첫 번째로 ‘시장의 확고한 리더십’이 꼽힌 점 등에서 확인할 수 있다.⁴²⁾

특히, 서울시 원전하나줄이기 정책⁴³⁾(사업)은 원전과 화석연료 중심의 에너지 체제로부터 에너지 효율과 재생가능 에너지로의 전환을 위한 적극적인 비전을 제시하였다는 점에서 큰 의미를 갖는 것으로 평가되고 있는데, 이러한 비전 수립 과정에서도 시장의 리더십이 강력하게 발휘되었다고 볼 수 있다.(안병옥, 2017; 윤순진, 2017) 박원순 시장은 ‘원전하나줄이기’ 관련한 정책의지를 시정운영에 구현하면서, 에너지 문제를 서울시의 핵심 정책화함으로써 에너지 전환이 실질적인 사업과 제도개선으로 진행되도록 하였다.

또한, 박원순 시장은 주기적으로 에너지 시민단체 등 활동가들과의 간담회를 개최하여, 서울시 ‘원전하나줄이기’ 정책(사업)의 진행사항 등을 알리고, 더 나은 성과와 효과를 이루기 위한 개선방안 등을 수렴하는 과정들을 직접적으로 이행해왔다. 이러한 과정들을 통해 시장의 정책목표에 대한 공유 및 확대 의지는 ‘원전하나줄이기’ 거버넌스 총괄기구인 시민위원회와 실행위원회의 구성을 위한 준비과정에도 고스란히 투영되어 구성원들 간의 핵심 지향점과 비전의 공통된 인식과 이해(Understanding Assimilation)를 확대하는 동력으로 작용하였다고 볼 수 있다(Huh, 2011; 2014). 특별히, 이와 같은 지도력은 ‘원전하나줄이기’ 1단계에서 2단계로 이행하는 과정에서 준비위원회 체제로 전환하는 과정에서도 뚜렷하게 구현되면서, 400여 명의 시민이 참여하는 ‘소셜 픽션’, 온라인 설문조사, 청책토론회, 서울국제에너지자문단 등 다각적 창구를 통해 의견을 수렴하는 전 과정에서 시민참여가 강화되었고(서울특별시, 2012; 2014), 이를 통해 시민들의 이해와 인식을 확장하는 결과를 낳았다고 볼 수 있다.⁴⁴⁾

42) 2014년 기후변화행동연구소 시민설문조사 결과.

43) 인터뷰 3, 4 응답내용.

44) ‘기후변화행동연구소’ 설문조사 결과(’14. 3), 정책에 대해 알고 있다는 시민이 71%로 나타났고, ‘잘한다’는 의견이 59%로 ‘잘 못한다’는 의견의 4.5배의 매우 긍정적인 결과가 도출됨.

2. 평가기준2: 권한과 자원의 배분(Power&Resource Distribution)

1) 권한과 자원의 공유 및 역할

권한은 참여의 관계 및 조정 과정에서의 인적 및 물적 자원(기술 및 전문성, 문제해결 정보, 조직 및 기관 접근성, 관계인사 소집력, 시설 및 장비) 등을 통해 구현된다고 볼 수 있다(Lasker et al, 2001). 예를 들어 자원은 참여자간 거버넌스 네트워크를 통해서 자원은 다양한 방식으로 결합될 수 있으며, 그 과정에서 참여주체 홀로 이를 수 없는 새롭고 가치있는 결과물들을 이뤄낼 수 있는 것이다. 이러한 측면에서 볼 때, 서울시는 규제하는 역할이 아닌 협력적인 조정자(steering) 역할을 수행하며 여러 이해관계자들 중의 하나의 주체로써 다른 주체들의 관계를 발전시켰다고 할 수 있다.

‘원전하나줄이기’ 정책(사업)에서 이러한 권한과 책임이 구현되는 자원 공유의 근거는 최고 의사결정과 종합대책의 방향 결정 기관인 시민위원회와 사업 총괄 및 조정의 거버넌스 기구로써 세부사업을 계획하고 실행하는 실행위원회 위원들의 인적구성의 다양성과 권한 배분의 특성으로 나타난다고 볼 수 있다. 과거의 지방정부 위원회들의 구성은 공무원 및 지방의원 중심 일변도로 나타나기도 했으며, 또한 위원장은 단체장 및 부단체장이 맡는 구조적 편향성을 보이기도 했던 것이 사실이다.⁴⁵⁾ 그러나, 서울시 ‘원전하나줄이기’ 정책(사업)의 최고 의사결정 기구인 시민위원회의 경우, 1기 위원들의 출신별 구성(19인)은 시민단체 6인, 종교계 4인, 경제계 2인, 교육계 2인, 학계 2인, 문화·언론계 2인, 서울시 1인(서울시장)으로 이뤄졌으며, 위원장은 서울시장과 민간위원장 2인이 공동으로 맡아 위원장직을 수행하였다. 2기 시민위원회 위원들의 경우(21인)에도 동일하게 민관의 권한이 동일하게 공유되는 공동위원장 체제에서, 위원구성은 시민단체 6인, 종교계 5인, 학계 4인, 경제계 2인, 교육계 1인, 문화계 1인, 서울시 1인(서울시장), 의회 1인으로 구성되는 다양성을 보여주었다.

또한, 시민위원회 정기적인(분기별) 회의의 진행과 더불어 원전하나줄이기 사업 총괄 및 조정의 거버넌스 기구로써 세부사업을 계획하고 실행하는 실행위원회의 지속적이며 실제적인 회의(전체회의 23회, 위원장단 회의 18회, 분과위 회의 132회, 자문(기획)회의 9회)의 과정과 결과는 실질적인 권한과 역할이 공유되고 협의의 장으로 이행되는 모습을 지녀왔다고 볼 수 있다.⁴⁶⁾ 실행위원회의 사업 계획 및 실행에 관한 5년간 총 182회의 분과위 회의를 비롯한 다양한 회의가 진행되었다. 이러한 협의의 장에서 민관의 다양한 참여자들은 의견과 정보를 공유

45) 예를 들어, ‘충북참여자치시민연대’가 2007년도 조사한 <충북도내 자치단체 위원회 현황 분석> 결과에 따르면, 충청도 내 위원회 817곳 중 공무원(단체장 등)이 위원장을 맡고 있었던 곳은 451곳(55.1%)에 이르며, 회의를 한 번도 하지 않은 위원회는 221곳(27%)이나 있었음.

46) 인터뷰 1, 3 응답 내용.

하면서, 의사결정과정에서 단순한 참여자의 역할이 아닌 ‘공동 생산자’(co-producer) 및 ‘아젠더 수립자’(agenda-setter)의 역할(Huh, 2014)이 공동으로 수행되었다고 할 수 있다.⁴⁷⁾ 결국, 실행위(분과위) 회의 논의결과를 토대로 시민 (대)토론회 및 공개포럼이 12회 진행되어 공론의 장의 마중물 역할을 해왔다고 볼 수 있다.⁴⁸⁾

<표 7> 시민위원회, 실행위원회, 시민토론회, 포럼 개최 결과(누적)

		1기			2기		합계
		‘12년	‘13년	‘14년	‘15년	‘16년	
시민위원회		2회	2회	2회	2회	2회	8회
실행 위원회	전체회의	13회	2회	3회	1회	4회	23회
	위원장단 회의	—	5회	13회	—	—	18회
	분과위 회의	28회	20회	18회	37회	29회	132회
	자문(기획) 회의	—	—	—	3회	6회	9회
시민 토론회		2회	2회	2회	—	—	6회
포럼		—	1회	1회	—	4회	6회

2) 시민사회의 역량 증진

위와 같은 권한과 자원의 공유의 결과로, 시민단체들과 일반시민들의 광범위한 참여와 의견수렴이 전환적으로 확대되어 왔다. 서울시 ‘원전하나줄이기’ 정책(사업)을 통해 ‘에너지 민주주의’를 지향하면서 시민사회 대표자들의 참여를 넘어 서울시민 및 지역주민 개개인들의 직접적인 참여 통로로 시민워크숍과 청책토론회, 포럼 등을 열어 거버넌스의 공간을 보다 넓게 확장해 나갔다.

특히, 자치구와 시민단체, 기업 등의 ‘원전하나줄이기’ 관련 사업의 참여 활성화 위한 인센티브 사업들과 민간 MOU(60건), 공모사업(연간 100여건) 등의 협력사업 들을 적극적으로 전개해 왔다(서울특별시, 2016; 윤순진, 2017). 더불어, 지역 시민단체 및 공동체의

47) 인터뷰 1, 2, 5 응답 내용.

48) 인터뷰 2, 4, 5 응답 내용.

역량 강화 등을 위해 지역자원과 연계한 ‘거버넌스형 공모’ 사업들을 추진하여, 지역사회의 에너지 대안들을 모색하는 프로젝트를 지역(시민)사회 중심으로 이뤄지도록 촉진하였다(서울특별시, 2014; 2016). 2015년부터는 공모사업의 60%를 지역자원 연계사업에 우선 배정하여 진행하고 있다. 또한, 기존의 ‘홈 에너지컨설턴트’, ‘그린리더’, ‘에너지수호천사단’ 등 개별사업들을 역량있는 단체중심으로 사업을 통합하거나 네트워크 사업으로 전환하여 사업의 효과를 확대해나갔다(서울특별시, 2014).

이와 같은 다각적인 시민사회 및 지역사회의 역량 증진 관련 사업들은 시민사회단체의 적극적인 참여 증진 및 관련 역량강화와 더불어 ‘원전하나줄이기’ 정책목표에 대한 인식 증대를 동시에 이끌어내는 선순환을 가져왔다고 볼 수 있다.⁴⁹⁾ 이를 통해 시민사회와 지역사회에서 환경에너지 전환에 대해 단순한 에너지원의 선택 문제가 아니라 어떤 경제시스템을 선택할 것인가의 문제로 인식되는 결과를 낳고 있다고 할 수 있다(안병옥, 2017; 이유진, 2017).

3. 평가기준3: 상호적 협력(Interactive Cooperation)

1) 협력적 의사결정 과정

‘원전하나줄이기’를 위한 주요 거버넌스 기구인 시민위원회와 실행위원회를 통해 서울시 정부와 시민사회와 기업이라는 다른 영역의 행위자들과의 협치의 플랫폼 실험이 과감하게 추진되었다. 관과 민이 공동으로 정책을 수립하고 집행하는 방식으로 거버넌스가 이행되었으며, 시민사회와 기업의 다양한 인사들이 ‘원전하나줄이기’의 총괄적 거버넌스 조직인 시민위와 실행위에 조직에 참여하여 서울시와 수평적 관계로 협력해왔다고 볼 수 있다(이주현, 2017; 윤순진, 2017b).

시민위원회의 경우, 에너지 절감도시에서 생산도시로의 전환적 정책 패러다임을 주도하는 논의를 진행하면서, 정책방향 결정과 사업계획 수립, 변경 승인 및 총괄 조정 등의 결정을 종합적으로 분기별 회의를 수행하였다. 또한, 실행위원회에서는 분과위 회의, 전체 회의, 기획회의 등의 다양한 이슈별 실제적인 회의들을 통해 종합대책 전반에 관한 자문, 사업별 시행방안 자문 및 사업 발굴&기획, 민간 주도의 사업 활성화 방안 모색, 사업평가 및 보완 방안 강구 등과 관련된 다양한 협의를 진행하였다. 이러한 과정 속에 다수의 민간

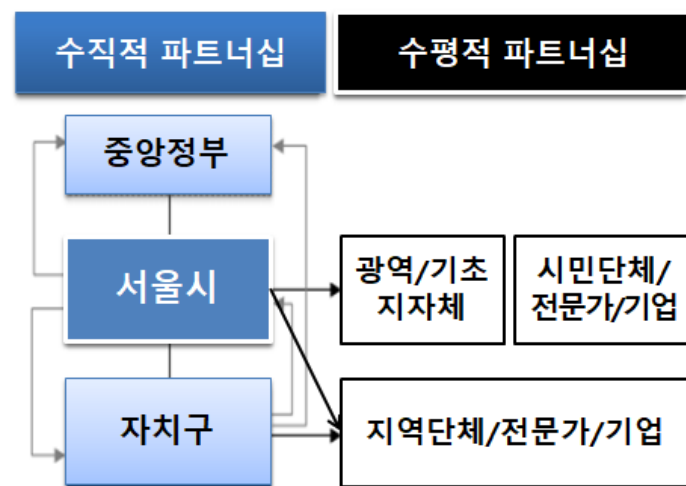
49) 인터뷰 1, 4, 응답 내용.

위원 구성원들의 의견들이 실행위 내부의 협력적 의사결정과 더불어 시 공무원들이 다수 속한 추진단과의 협의에서도 원활하게 이행되었다고 볼 수 있다.⁵⁰⁾

2) 다층적 파트너십과 상호 협력

‘원전하나줄이기’를 둘러싼 다층적 파트너십은 수직적 파트너십(중앙정부-서울시-자치구)과 수평적 파트너십(서울시-광역시/기초 지자체-시민단체&전문가-기업)으로 이루어져 왔다. 먼저 수직적 파트너십은, 추진본부의 추진단(단장: 정책관)의 구성 및 운영과 중앙정부의 유관기관(에너지 전력 등)과의 파트너십을 구너지 관련 제도개선, 정책개발을 추진(에너지공단)하였 수요관리 지원 및 소비량 통너지재단 기금 등을 협의(한왔으며, 학교 에너지 실천교 관련한 상호 협력을 증대(교

<그림 9> ‘원전하나줄이기’의 다층적 파트너십



측 면 에 서
기 후 변 화
관 련 하 여
공 단, 한국
축 하 여, 에
발, 기술협
고, 에너지
계 관 리, 에
국 전 력) 해
육 등 과
육 청) 시 켜

왔다(서울특별시, 2012; 2014). 또한, 자치구별 ‘원전하나줄이기 추진단’이 구성 되어 운영 되어, 자치구별 에너지 절감대책 등을 수립하여 시행해왔다(서울특별시, 2012; 2016). 자치구와의 이러한 수직적 파트너십이 원활하게 이행된 이유로 우호적인 정치환경(1단계 시기-시의회 의원 106명 중 74명 민주당(현 더불어민주당) 소속, 25개 자치구들 중 21개 민주당 출신 구청장, 2단계 시기-의원 106명 중 77명 새정치민주연합(현 더불어민주당) 소속, 25개 자치구들 중 20개 새정치민주연합 구청장)이 꼽히기도 한다(유정민, 2014; 이주현, 2017).

수평적 파트너십 측면에서 서울시는 2015년에 “충남-서울-경기도-제주도 ‘지역에너지 전환 공동 선언’을 이끌어내는 등 환경에너지 분야에서의 광역 지자체들과의 상호 협력적 관계를 증진시켜 왔다. 서울시 ‘원전하나줄이기’ 정책을 통해 지방(광역시/기초)정부가 에너지정책의 주요 행위자가 될 수 있는 중요한 선례를 보여줌으로써 다른 광역 및 기초 지자체의 지역에너지전환을 선도하고, 지방정부의 활동공간을 확장(타 시도와 광역적 협력정책 공동사업 추진 등)하는 역할을 일구었다고 볼 수 있다(이유진, 2016; 2017). 더불어

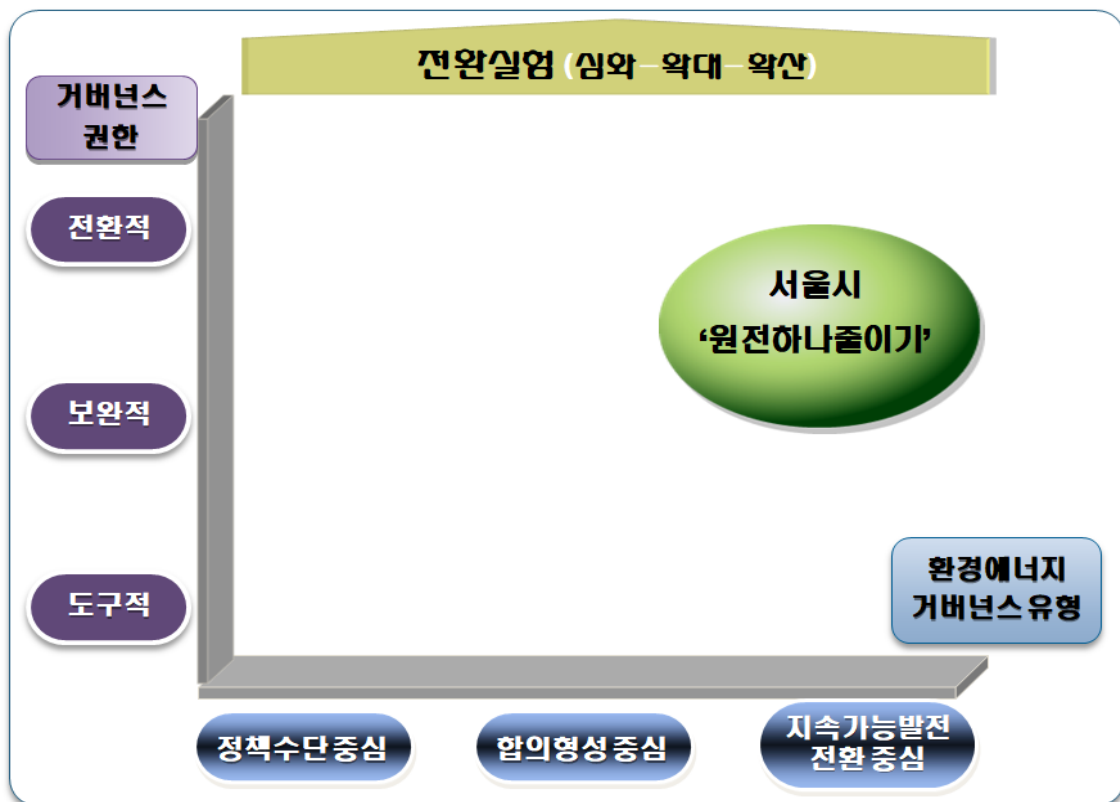
50) 인터뷰 2, 5 응답 내용.

어, 시민단체 및 지역단체들과 정기적인 간담회, 토론회 등을 통해 소통을 강화하면서, 동시에 ‘원전하나줄이기’ 세부사업(에너지자립마을, 에코마일리지, 착한가게 등) 실천그룹(기업/단체)들과의 워크숍을 주기적으로 개최하고, 풀뿌리시민단체 활동가 및 전문가들, 지역 주민들과 타운미팅도 운영하면서 상호 협력적 관계를 확대하였다.

V. 결론: 전환적 환경에너지 거버넌스로의 함의

본 연구는 사회-기술전환론의 대표적인 이론인 전환관리(TM: Transition Management) 이론에 주목하면서, 환경에너지 분야의 복잡하고 장기적인 전환과정의 효과적인 관리를 위한 거버넌스적 접근을 성공적으로 보여주는 서울시 ‘원전하나줄이기’ 사례를 분석하였다. 본 연구의 3가지 수준의 연구의 분석틀(상위 수준(전환실험(심화/확대/확산) - 중위 수준(거버넌스 권한(도구적/보완적/전환적) 및 환경에너지 거버넌스 유형(정책수단 중심/합의형성 중심/지속가능발전전환 중심) - 하위 수준(제도적 동원/권한 및 자원의 분배/상호적 협력))을 통해 분석평가한 결과는 <그림 10>에서 보여주는 바와 같이 나

<그림 10> ‘원전하나줄이기’ 환경에너지 거버넌스 유형 분석결과



타났다.

결론적으로, 3가지 평가기준(제도적 동원(institutional mobilization), 권한 및 자원의 분배(power and resource distribution), 상호적 협력(interactive cooperation))에 따라 분석해 본 결과, 서울시 ‘원전하나줄이기’ 사례의 환경에너지 거버넌스 특성은 거버넌스 권한(authority) 관계 측면에서는 ‘보완적’ 및 ‘전환적’ 접근이 양립하고 있다고 볼 수 있으며, 더불어 ‘지속가능발전 전환 중심’의 환경에너지 거버넌스 유형의 특성을 드러내고 있다고 할 수 있다.

‘원전하나줄이기’ 정책(사업)은 사회-기술 시스템 전환의 전환관리론(TM)의 ‘심화-확대-확산’의 전환실험이 2012년 이후로 지속적으로 구현되고 있으며, 이는 ‘원전하나줄이기’ 관련 사업의 확장을 통해 다층적 거버넌스(수직적 & 수평적)의 확대와 환경에너지 분야의 정책(사업)의 전환적 확대(broadening)와 확산(scaling-up)의 성과로 보여지고 있다고 할 수 있다. 구체적으로, 거버넌스의 권한(authority) 측면에서는 총괄적 거버넌스 기구인 시민위원회와 실행위원회의 구성원들 간에는 거버넌스를 기존의 전통적 관료제 기반의 의사결정체계 및 선출직 시장의 대표성을 넘어설 수 있는 주요한 사회의사결정 양식으로 인식하는 양상을 보이고 있다. 정책결정의 책임성도 민관의 견제와 균형을 이뤄가는 ‘구성적 책임성’(constructed accountability)을 기반으로 환경에너지 분야의 복잡한 의사결정이 다양한 참여자들 간에 개방적이고 투명한 협력적 과정을 통해 구현되는 것으로 바라본다고 할 수 있다. 그러나 추진본부 추진단의 주요 구성원인 시(市) 공무원들과 관련 중앙 및 지방 기관들의 관료들은 거버넌스 의사결정의 이행을 보완적 측면으로 바라보면서, 기존에 비해 복잡성이 증가하는 의사결정의 과정에 관련 있는 민간의 주체들을 다양하게 포함시켜 시정부의 정책결정과 집행을 보완적으로 지원하는 양식임을 강조하고 있다고 할 수 있다.

또한, 환경에너지 거버넌스 유형 측면에서 ‘원전하나줄이기’ 정책(사업)을 둘러싼 거버넌스의 특성은 도시에너지 패러다임의 전환과 사회경제적 혁신의 정책목표와 인식을 공유하고, 이를 위한 제도적 동원, 권한 및 자원의 배분, 상호적 협력을 상당히 이행하고 있다는 측면에서 ‘지속가능발전 전환 중심’의 환경에너지 거버넌스라고 볼 수 있다. 지속가능발전을 위한 거버넌스는 게임의 규칙을 바꾸는 것 이상의 게임 자체의 변화를 지향한다는 점에서 가장 광의적 의미라고 할 수 있는데, ‘원전하나줄이기’를 통해 구현되고 있는 서울시 환경에너지 거버넌스는 관련 체계의 제도적 문제해결 능력을 향상시켜 환경에너지문제의 총체적 해결과 전환을 추구한다는 점이 매우 중요한 특성으로 나타난다.

그러나, 이와 같은 ‘지속가능발전 전환 중심’의 특성에도 불구하고 한편으로 서울시 환경에너지 거버넌스는 박원순 시장 개인의 리더십에 바탕을 둔 단선적 동력을 넘어 중앙

정부 등과의 다층적 공고한 협력관계에 기반을 둔 전환적 거버넌스로 발전해야 하는 과제를 지니고 있다고 볼 수 있다(안병옥, 2017; 이유진, 2017). 실제로 그동안 환경에너지 거버넌스를 둘러싼 중앙정부와의 파트너십은 취약한 기반 위에 있었으며⁵¹⁾, 지방정부 간의 파트너십과 네트워크도 초기 단계에 불과한 상황이라고 할 수 있다(윤순진, 2017a). 이러한 한계 속에서 서울시 ‘원전하나줄이기’ 정책(사업)의 지속가능한 전환과 확산을 담보하기 위해서는 다층적 거버넌스의 체계적 확대가 필수적이라고 볼 수 있다. 수직적 거버넌스의 상호적 협력관계 구축을 위해서 근본적으로는 헌법 개정을 통해 지방분권 주요 영역에 환경에너지 분야를 포함시켜야 한다. 프랑스의 경우 2003년 ‘수정헌법’ 개정을 통해 지방분권의 영역을 기존 11개 분야에서 18개 분야로 확대하면서 환경 및 에너지 분야의 지방자치(분권)을 명시하였다. 최근에 출범한 문재인 정부에서는 개헌 전 지방분권의 확대를 위한 ‘제2국무회의’ 예비모임(‘시도지사협의회’ 강화 등)을 제시하고 있는데, 여기에 ‘환경/에너지 협의체(가칭)’을 구성하여 지방이양 및 제도개선((에너지 믹스 조정, 에너지 가격, 송배전망 소유 및 운영 등)에 관한 전반적 논의들을 추진해나갈 필요가 있다.

수평적 거버넌스의 확산 차원에서는 ‘원전하나줄이기’를 통해 심화(deepening)되었다고 볼 수 있는 ‘에너지 시민성’(에너지의 생산/배분/소비 과정에서 자각하는 시민의 권리와 책임에 대한 인식 및 집합적 행동)을 확대(broadening)할 수 있는 체계적인 지원이 이뤄져야 할 것이다(윤순진, 2017a; 2017b). 또한, ‘원전하나줄이기’와 같은 도시의 공간구조, 인프라, 경제, 문화 등과 복잡하게 얽어있는 전환적 환경에너지 정책(사업)이 서울시 내 및 다른 지방의 정책분야 과제로 확산(scaling-up)되는 것이 필요하다. 이를 통해 관련된 ‘심화-확대-확산’의 전환실험의 다각적 경로(multi-level pathway)를 이끌어내야 할 것이다.

<참고 문헌>

- 고재경 (2013) "에너지 패러다임의 변화와 에너지 분권화의 과제", **이슈&진단**, No.108. 경기개발연구원.
- 고재경&황원실 (2008) "지방자치단체의 환경 거버넌스 평가지표에 관한 연구", **한국사회와 행정연구**, 19(1): 113~140.
- 김석준 외 (2002) **거버넌스의 정치학**, 법문사.
- 박광덕 (2015) "사회복지 시설장의 제도적 환경의 인식과 조직성과의 관계에서 리더십의 조절효과분석", **한국비교정부학보**, 19(1): 179-204.
- 서울특별시 (2012) **원전하나줄이기 종합대책**, 서울특별시.

51)보수정권(이명박 & 박근혜 정권) 기간 중에 서울시 환경에너지 거버넌스는 중앙정부와의 협력관계(수직적 거버넌스)에서 불협화음을 겪어 왔다. 예를 들어, ‘원전하나줄이기’ 에너지 절감 효과의 통계결과에 대해서 산업자원부는 서울시의 결과와는 다르게 큰 효과가 없는 것으로 주장해왔다.

- 서울특별시 (2014a) 저탄소 녹색성장을 위한 「에너지살림도시, 서울」 종합계획, 서울특별시.
- 서울특별시 (2014b) 2014 에너지백서, 서울특별시.
- 서울특별시 (2016) 원전하나줄이기 시민백서 2012-2016, 서울특별시.
- 성지은&조예진 (2013) "시스템 전환과 지역 기반 전환 실험", **과학기술정책**, 23(4): 27-45
- 송위진 (2009) "지속가능한 사회·기술시스템으로의 전환과 정책통합: 네덜란드의 ‘에너지 전환’ 사례를 중심으로", **한국혁신학회지**, 4(2): 49-69.
- 송위진 (2015a) "지속가능한 사회·기술시스템으로의 전환", **과학기술정책**, 23(4): 4-16.
- 송위진 외 (2015b) **사회·기술시스템 전환 전략 연구사업 (1차년도)**, 과학기술정책연구원.
- 송위진 (2016) "전환연구와 탈추격론의 확장", **STEPI Working Paper Series(WP-2016-01)**, 과학기술정책연구원.
- 안병옥 (2017) "원전하나줄이기 5년 되돌아 보기", 2017 서울 국제에너지컨퍼런스 (2017년 5월).
- 유정민 (2014) "서울시 에너지 전환 정책 제언", **환경정의연구소 이슈레포트**, 1호.
- 윤순진 (2017a) "서울의 원전 하나 줄이기를 위한 5년의 에너지 거버넌스: 성과와 도전", 2017 서울 국제에너지컨퍼런스 (2017년 5월).
- 윤순진 (2017b) "서울시 원전하나줄이기를 통해 본 에너지전환 가능성", 도시에너지포럼: 에너지전환과 지방정부의 역할 (2017년 9월).
- 이유진 (2016) **서울을 바꾸는 정책, 꿈꾸는 내일 03: 원전하나줄이기**, 서울연구원.
- 이유진 (2017) "지역에너지 전환을 위한 서울시 에너지 정책의 성과와 과제", 2017 서울 국제에너지컨퍼런스 (2017년 5월).
- 이영석&김병근 (2014) "사회-기술 전환이론 비교 연구: 전환정책 설계와 운영을 위한 통합적 접근", **한국정책학회지**, 23(4): 179~209.
- 이주현 (2017) "대안적 에너지 정책에 대한 탐색: 서울시 원전하나 줄이기 정책과 거버넌스의 역할", **의정연구**, 23(1): 151-185.
- 임기추 (2014) **주요국의 에너지 거버넌스 변화 연구**, 에너지경제연구원.
- 정병순 외 (2015) **서울형 협치모델 구축방안**, 서울연구원.
- 허태욱 (2012) "수원시 환경수도(저탄소녹색도시)로의 전환과 환경 거버넌스", **아세아연구**, 55(1): 67-98.
- 환경부 (2004) **지속가능한 지역발전을 위한 환경거버넌스 구축방안**. 환경부.
- Atkinson, R. (1999) "Discourses of Partnership and Empowerment in Contemporary British Urban Regeneration", **Urban Studies**, 36(1): 59-72.
- Bok, MS. (2005) "Partnership in Governance Era and Reflection upon the Regional NGOs", **Korean Governance Review**, 12(1): 25-51.
- Brunell, L. (2005) **Institutional Capital: Building post-communist government performance**, Lanham and Oxford: University Press of America.
- Christensen, C., H. Baumann, R. Ruggle and T. Sadtler (2006), "Disruptive Innovation for Social Change". **Harvard Business Review**, Dec. 2006.
- Durant, Robert F., Daniel J. Fiorino, and Rosemary O'Leary (2004) **Environmental Governance Reconsidered: Challenges. Choices. and Opportunities**, Cambridge. Massachusetts·London. England: The MIT Press.
- Elzen, B., F.W. Geels and K. Green (2004) **System Innovation and the Transition to Sustainability: Theory, Evidence and Policy**, Edward Elgar.
- Evans, Bob and Marko Joas and Susan Sundback and Kate Theobald (2005) **Governing Sustainable Cities**, London: Routledge.
- Foxon, T. and P. Pearson (2008), "Overcoming Barriers to Innovation and Diffusions of Cleaner Technologies: Some Features of Sustainable Innovation Policy Regime". **Journal of Cleaner**

Production, 16(1): 148-161.

- García-Morales, V. J., Jiménez-Barrionuevo, M. M., Gutiérrez-Gutiérrez, L. (2012) "Transformational Leadership Influence on Organizational Performance through Organizational Learning and Innovation", **Journal of Business Research**, 65: 1040-1050.
- Geels, F., A. Monaghan, M. Eames and F. Stewart (2008), The Feasibility of Systems Thinking in Sustainable Consumption and Production Policy: A Report to the Department for Environment, Food and Rural Affairs. London: Brunel University.
- Huh, TW. (2010) "Towards Reflexive Governance for Sustainable Development", **The Korean Journal of Policy Studies**, 25(3): 1-22.
- Huh, TW. (2011) "EXPLORING THE PRINCIPLES AND CRITERIA FOR GOVERNANCE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT", **International Review of Public Administration**, 15(3): 67-78.
- Huh, TW. (2014) "Dynamics and Discourse of Governance for Sustainable Development in South Korea: Convergent or Divergent?", **Journal of Environmental Policy & Planning**, 16(1): 95-115.
- Hyden, G. (2001) "Operationalizing Governance for Sustainable Development", **Journal of Development Studies**, 17(2): 13-31.
- Innes, J., Gruber, J., Thompson, R. and Neuman, M. (1994) Co-ordinating Growth and Environmental Management through Consensus-building. Report to the California Policy Seminar. University of California, Berkeley, CA.
- John, D. W. (2004) Civic Environmentalism in R. Durant, D. Fiorino and R. O'Leary (eds.), **Environmental Governance Reconsidered: Challenges, Choices, and Opportunities**, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Jordan, Andrew. and K. Rudiger and W. Wurzel and Anthony R. Zito (2003) "'New' Instruments of Environmental Governance: Patterns and Pathways of Change." (eds.), **'New' Instruments of Environmental Governance? : National Experiences and Prospects**, London-Portland. OR: Frank Cass.
- Kemp, R., Loorbach, D., & Rotmans, J. (2007) "Transition Management as a Model for Managing Processes of Co-evolution for Sustainable Development". **The International Journal of Sustainable Development and World Ecology**, 14: 78-91.
- Kemp, R., Avelino, F., & Bressers, N. (2011) "Transition Management as a Model for Sustainable Mobility". **European Transport/Trasporti Europei**, 47: 25-46.
- Klijn, E. H., and Skelcher, C. (2007) "Democracy and governance networks: Compatible or not?", **Public Administration**, 85 (3): 587-608.
- Kooiman, J. (1993) Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity in **Modern Governance: New Government-Society Interactions**, edited by J. Kooiman, London: Sage Publications.
- Kooiman, J. (2000) Societal Governance: Levels, Models, and Orders of Societal-political Interaction. (eds.), **Debating Governance: Authority, steering, and democracy**, edited by J. Pierre. Oxford University Press, USA.
- Lasker R. D., Weiss E. S., Miller R. (2001) Partnership Synergy: A practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage, **The Milbank Quarterly**, 79(2): 179-205.
- Loorbach, D. (2010), "Transition Management for Sustainable Development: A Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework", **Governance**, 23(1): 161-183.
- Markard, J., & Truffer, B. (2008). "Technological Innovation Systems and the Multi-Level

- Perspective: Towards an Integrated Framework". **Research Policy**, 37(4): 596-61.
- Pierre, J. (2000) Introduction: Understanding Governance in J. Pierre (eds.), **Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy**, Oxford University Press, USA.
- Putnam, R. D., Leonardi, R. and Nanetti, R. Y. (1993) **Making Democracy Work: Civil traditions in modern Italy**. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997) **Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability**, Buckingham: Open University Press.
- Rotmans, J., Kemp, R., & van Asselt, M. (2001). "More Evolution than Revolution: Transition Management in Public Policy". **Foresight**, 3(1): 15-31.
- Savitch, H. V. (1998) Global Challenge and Institutional Capacity: Or how we can refit local administration for the next century. **Administration and Society**, 30(3): 248-273.
- Stoker, G. (1998) "Governance as theory: five propositions", **International Social Science Journal**, 155: 17-28.
- Van den Bosch, S., & Rotmans, J. (2008) **Deepening, Broadening and Scaling up: A Framework for Steering Transition Experiments**, Dutch Research Institute for Transitions(DRIFT).

이천시 쓰레기 소각장 건설: NIMBY 현상의 갈등해결

박상필(성공회대 NGO대학원)

I. 머리말

1987년 6월, 전두환 정권은 국민의 저항으로 기존의 헌법에 기초한 정권이양을 포기하고 헌법개정을 통한 새로운 공화국의 탄생을 수용하였다.⁵²⁾ 우리가 흔히 ‘87체제’라고 부르는 새로운 헌법의 내용과 이후의 민주주의 발전에 대해서는 많은 논쟁이 있었다. 사실 87체제에 대해서는 헌법의 내용 그 자체뿐만 아니라, 그것을 운용하는 정부의 철학이나 능력에 대한 비판적 시각이 많았다. 그럼에도 1987년 이후 한국 민주주의가 점진적으로 발전해왔음을 부인하기 어렵다. 이러한 사실은 2016-17년 한국사회에 정치폭풍을 몰고 온 박근혜 대통령 탄핵 촛불집회에서 여실히 드러났다. 사회적 의제에 대한 시민들의 관심과 참여, 운동지도부의 결성과 합의, 광장에서의 질서와 반대의견의 수용 등에서 한국 시민사회의 성숙과 시민들의 민주의식을 엿볼 수 있기 때문이다. 과거 역사나 선진국의 선례에서 볼 수 있듯이, 광장민주주의의 정치적 효용을 확보하는 것은 쉬운 일이 아니다. 그럼에도 박근혜 대통령의 탄핵을 둘러싼 한국정치의 위기는 한국 시민사회의 역량과 한국인의 시민의식에 의해 가장 적은 비용으로 질서 있게 해결되었다.

2016년 11월부터 2017년 3월까지 약 5개월 간, 연인원 1,700만 명 정도가 참여한 촛불집회는 헌법재판소의 판결로 종결되었다. 그러나 촛불집회는 민주주의의 발전 도정에서 새로운 과제를 우리에게 부과했다고 할 수 있다. 촛불집회를 통해 시민들은 자신이 어떤 권한을 가지고 있는지를 실감하게 되었다. 실제로 탄핵 시위가 벌어진 5개월 동안 언론을 비롯한 다층적 공론장에서 헌법 제1조 국가의 정체와 인민주권론이 자주 언급되었다.⁵³⁾ 대한민국이 민주공화국이며 국민이 주권자라는 것을 국민 스스로 인식하게 된 것이다. 따라서 주권자로서 실질적인 권리를 행사할 수 있는 제도를 어떻게 구축할 것인가가 한국 민주주의의 질적 발전에서 매우 중요한 과제로 떠오르게 되었다.

52) 1987년 6월항쟁의 대표적 구호는 ‘호헌철폐,’ ‘독재타도’였다.

53) 한국에서는 인민과 국민을 상호 호환하여 사용하는 경향이 있어 인민주권론과 국민주권론을 동일하게 보는 경향이 있다. 그러나 이를 구분하는 헌법학자도 많다. 예를 들어, 정종길(2006: 86)은 인민주권론이 국민주권론에 비해 개인의 실질적 권한을 담보하는 성격이 강하다고 본다.

그러나 국민이 주권자로서 최고 결정권을 가지고 있다는 것은 사실 추상적인 수사(修辭)에 지나지 않는다.⁵⁴⁾ 대의민주주의 체제에서는 국민이 주권자로서 행사할 수 있는 권한이 매우 제한되어 있기 때문이다. 따라서 헌법개정을 앞두고 국민이 권력을 행사할 수 있는, 시민권력의 제도화에 대한 관심이 증대하고 있다. 물론 현대사회와 같이 인구가 많고 복잡한 구조에서 시민들이 직접 정책을 결정하고 권력을 행사한다는 것은 결코 간단하지 않다. 전자민주주의의 도입 가능성에 대해 논의하고 있지만, 실제로 직접민주주의의 도입은 절차적인 기술문제뿐만 아니라, 정책의 정당성을 증진한다고 담보하기도 어렵다. 그럼에도 국민발안, 국민소환, 국민투표 등을 비롯하여 시민배심제, 민회, 타운미팅(town meeting) 등과 같은 제도의 도입에 대한 요구가 증대하고 있다.⁵⁵⁾ 더구나 이러한 제도가 최소한 지방정치 수준에서는 가능성과 효용성 측면에서 긍정적인 시각이 늘어나고 있다.

직접 민주주의의 요소가 새헌법에 포함되고 실제로 운용될 지의 여부에 대해서는 시간을 두고 지켜봐야 하는 상황이다. 제도라는 것은 일종의 권력투쟁의 산물이기 때문에 그것이 가진 효용이나 시대정신과는 달리 현실화되는 것은 별개의 문제이기 때문이다. 그러나 헌법개정과 관계없이, 혹은 좀 더 전향적으로 새헌법에 관련 내용을 첨가함으로써 거버넌스(governance)를 확대하는 것은 실현가능성이 높다. 거버넌스에서 말하는 의사결정 형식을 정책과정에 투입하는 것은 훨씬 용이하기 때문이다.

1990년대 이후 거버넌스에 대한 연구와 논의가 활성화되면서 한국사회에서도 거버넌스의 담론이 확산되고 공무원의 거버넌스 교육도 확대되었다. 그리고 실제로 지방정치에서 거버넌스 시스템을 활용함으로써 복잡한 문제를 해결한 성공사례가 늘고 있다. 이 글은 경기도 이천시 쓰레기 소각장 건설을 둘러싼 갈등에서 거버넌스 메커니즘을 통해 사회문제를 해결하는 사례를 살펴보는 것이 목적이다. 거버넌스 시스템을 적용함으로써 사회문제가 보다 효율적이고 효과적으로 해결되는 성공모델을 제시하려고 한다. 연구방법에서는 이천시에서 제공하는 각종 자료를 살펴보는 문헌연구에 더하여, 그 당시 사업을 추진했던 공무원과의 인터뷰를 부가적으로 사용하였다.

쓰레기 소각장 건설은 일종의 님비(NIMBY: Not In MY Back Yard) 현상으로서 정책의 총량적 비용·편익의 비교를 떠나 직접적인 이해관계자의 심한 반대에 부딪히게 된다. 따라서 갈등을 해결하는 것이 쉽지 않다. 이러한 난제를 기존의 통치(government) 모델에서 벗어나 거버넌스 시스템을 적용하여 해결한 사례는 지방정치와 행정에서 시사하는 바가 크다. 로컬 거버

54) 이 글에서는 시민과 국민을 혼용하고 쓰고 있지만, 문맥에 따라 성격을 달리하여 사용하고 있다. 국민은 국가의 구성원이라는 경험적 의미인데 반해, 시민은 개인의 권리 향유뿐만 아니라 공동체의 발전에 책임을 지는 규범적 성격이 강하다. 이에 대한 자세한 내용은 박상필(2017) 참조.

55) 한국에서도 이러한 직접민주주의의 제도가 지방적인 차원에서 실험적으로 실시되었다. 그리고 문재인 정부에 들어와서 탈원전 정책에 대한 시민배심제가 진행되고 있다.

넌스(local governance)의 성공사례는 다른 지역에 적용할 수 있는 실제적인 지식과 구체적인 전략을 제공한다는 측면에서 학술적 의미를 넘어 정책적 유용성을 지니고 있다고 할 수 있다.

II. 거버넌스의 이론적 배경

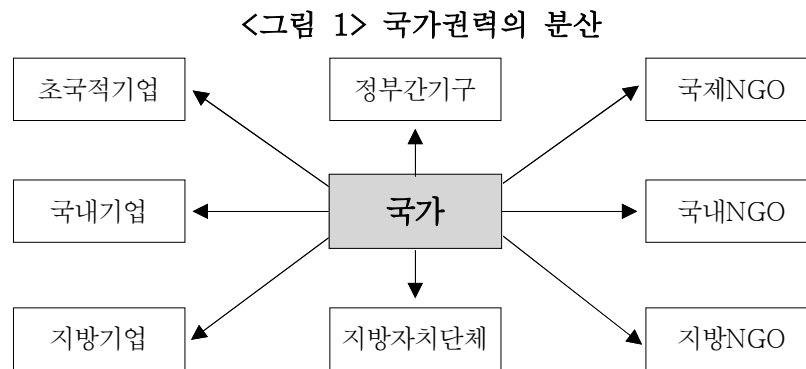
1. 거버넌스의 등장

민주주의가 ‘국민에 의한 통치(government by the people)’라는 점에서 정책에 대한 시민 참여는 민주주의의 본령에 해당한다. 대리인체제(agent system)에 기초하는 근대 대의민주주의가 끊임없이 정당성의 문제에 봉착하게 된 것도 시민참여가 제한적으로 수용될 수밖에 없는 체제이기 때문이다. 따라서 정책과정에 대한 시민참여에 대해서는 정치학에서 끊임없이 주장되고 연구되었다. 이러한 연구결과로 단순한 투표참여뿐만 아니라, 국민들의 아이디어 수용, 위원회의 결성과 참여, 행정의 정보공개, 서비스의 공동생산 등에 대한 제도가 마련되기도 하였다. 그래서 정책과정에 대한 시민참여를 표현하는 용어로서 시민참여(citizen participation), 사회적 구상(social design), 파트너십(partnership), 공생산(coproduction) 등과 같은 개념이 등장하였다. 물론 이보다 직접적인 권한 행사를 위해 국민발안이나 국민소환과 같은 제도가 논의되었으며, 다양한 형태의 배심제나 시민의회가 시도되기도 하였다.

이러한 가운데 1990년대에 등장한 거버넌스는 기존의 시민참여 개념에 비해 민주주의 이념의 급진성을 함축하고 있다. 왜냐하면 거버넌스는 단지 정책과정에 참여하여 아이디어를 제공하거나 공동으로 서비스를 생산하는 것을 넘어 ‘공동의 결정과 책임’을 지향하는 제도이기 때문이다. 이것은 정부가 공적 권위를 가지고 단독으로 정책을 결정하던 기존의 정책결정 방식에 비하면 엄청난 변화를 수반한다. 이처럼 정책과정에 정부 외 행위자의 참여와 권한 확대는 정부의 자기성찰에 의한 것이라기보다 사회구조의 변화에 따른 외생 변수의 영향이 크다. 거버넌스의 등장을 초래한 시대적 배경은 크게 두 가지로 나눌 수 있다.

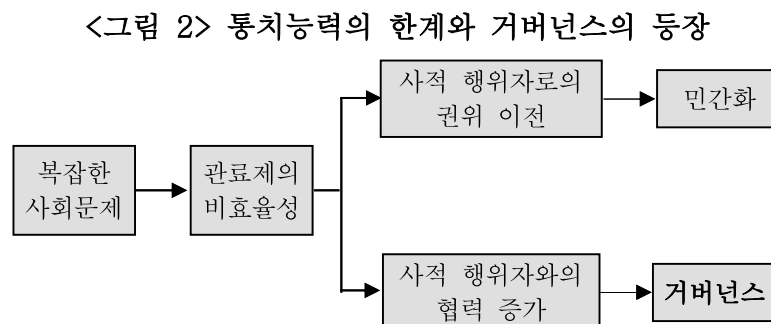
하나는 섹터 간 권력의 재편에 따른 것이다. 1648년 베스트팔렌조약(Peace of Westfalen) 이후 등장한 국민국가는 대내적인 강제력과 대외적인 독립성의 특징을 갖는다. 이후 국가의 권한이 계속 증가되어 왔는데, 이러한 추세는 20세기 말에 와서 수직적·수평적으로 재구조화되는 국면을 맞게 되었다. 아래 <그림 1>에서 보는 바와 같이, 수직적으로 국가는 세계화와 지방화의 강화에 따라 위로는 정부간기구, 아래로는 지방자치단체로 권한이 이양되고 있다. 그리고 수평적으로는 시장과 시민사회의 권한 확대에 의해 국가의 권한이 기업과

NGO(nongovernmental organization)를 비롯한 각종 시민사회단체(CSO: civil society organization)로 이양되고 있다.⁵⁶⁾ 그야말로 국가에서 다른 기관 및 영역으로 권력이동(power shift)이 이루어지고 있는 것이다.



자료출처: Nye, Jr.(2002) 재구성

다른 하나는 사회구조의 다원화와 복잡화에 따라 각종 사회문제를 해결하는 정부의 한계에 따른 것이다. 일종의 통치능력의 위기(governability crisis)라고 할 수 있다. 현대사회와 같이 사회구조가 복잡하고 갈등이 빈번하게 일어나는 상황에서 관료제에 의존하는 정부가 각종 사회문제를 해결하려는 것은 효율성과 효과성을 담보하기 어렵다. 따라서 한편으로 정부는 공공업무의 일부를 사적 행위자로 이전하게 되었다. 이것은 민간화로 표현할 수 있다. 다른 한편으로 정부가 공공업무를 효과적으로 해결하기 위해 사적 행위자와의 협력이 증가하게 되었다. 물론 시민권한의 확대에 의해 과거와는 달리, 정책과정에 대한 정부 외 행위자의 권한이 확대되었다. 여기서 거버넌스가 등장하게 된다. 이를 정리하면 아래 <그림 2>와 같다.



자료출처: 박상필(2011: 314) 재구성

56) 시민사회에 위치하고 있는 결사체를 규정하는 용어는 다양하다. 이 중에서 NGO와 CSO는 개념위계상 차이가 있다. 전자가 후자보다 좁은 범주를 가리킨다. 이에 대해서는 박상필(2011) 제4장 참조.

2. 거버넌스의 정의

1990년대 거버넌스라는 개념이 본격적으로 확산되고 이에 대한 연구가 활성화되기 이전, 거버넌스는 일반적인 의미로서 통치양식(mode of governing)을 의미하였다. 따라서 통치(government)와 비슷한 의미로서 공공의 자원을 배분하는 제도나 체계를 의미하는 용어로 사용되었다. 그러나 오늘날 거버넌스는 주로 통치의 상대적인 의미로 사용되고 있다. 물론 거버넌스에 대한 개념정의는 국가와 학자마다 다양하다. 예를 들어, 로즈(R.A.W. Rhodes)는 최소 국가나 신공공관리의 측면을 강조한다(Rhodes, 1997). 그런가 하면, 허스트(Paul Hirst)는 경제적 의미를 강조하여 기업과의 협력을 중시한다(Hirst, 2000). 오늘날 사회과학에서 말하는 거버넌스는 스토키(Gerry Stoker)가 제시하는 의미와 비교적 가까운데, 그는 거버넌스에 정부를 초월하는 기구와 행위자 조직, 경계와 책임의 모호함, 상호 관계적 권력의존, 자율적 자기 통치 네트워크, 명령과 권위를 넘어서는 새로운 통치도구 등과 같은 의미를 지니고 있다고 보았다(Stoker, 1998).

거버넌스는 실제로 다차원적 개념인데,⁵⁷⁾ 크게 협의적 의미와 광의적 의미로 나눌 수 있다. 협의적 의미는 정부 내의 상호 의존적이고 협력적인 의사결정방식을 의미한다. 물론 거버넌스의 유형이 다양하기 때문에 시장이나 시민사회에서도 이러한 거버넌스가 행해질 수 있다. 협의적 의미는 미국과 유럽에서 차이가 있는데, 전자는 정부의 조종능력에 초점을 두고, 후자는 상호의존적 권한행사를 강조한다. 한국에서는 주로 유럽적 의미에 가깝다. 광의적 의미는 공공목적을 달성하기 위해 자원동원과 권력행사 방식에 관한 것으로서, 다양한 행위자의 참여와 행위자들 간의 상호작용, 상호협력, 권한배분과 관련된다(박상필, 2008: 246).

거버넌스의 개념정의를 위해서는 거버넌스의 등장이 공공문제 해결에 대한 정부능력의 한계와 시민 참여 및 권한 확대와 관련된다는 점을 주목할 필요가 있다.⁵⁸⁾ 따라서 거버넌스는 공공문제의 해결에 정부와 정부 외의 행위자가 참여하여 권한과 책임을 공유하는 의사결정 메커니즘으로 정의할 수 있다. 물론 이것은 협의적 의미에 가깝다. 이렇게 본다면 거버넌스의 핵심은 공공문제에 대한 시민참여와 권한배분이라고 할 수 있다. 따라서 거버넌스가 이루어지기 위해서는 시민의 참여와 시민사회의 자원성(voluntarism)을 동원하기 위해 정부와 민간 영역 사

57) 다차원적 개념으로서 거버넌스는 문화, 제도 혹은 체계, 의사결정 메커니즘 등 넓은 범위에서 좁은 범위까지 망라한다.

58) 거버넌스가 국가역할의 축소를 의미하는가에 대해서는 논쟁이 되고 있다. 케틀(Donald Kettl)이나 뫼에르(Jon Pierre)와 피터스(B. Guy Peters)는 거버넌스가 반드시 최소국가나 국가역할의 축소를 의미한다고 보지 않는다(Kettl, 2000; Pierre and Peters, 2000).

이에 커뮤니케이션을 활성화하고 네트워크(network)를 구축하는 것이 중요하다. 그리고 정부 외의 행위자가 실질적으로 권한을 행사할 수 있는 수평적 복합조직(heterarchy)을 형성하는 것을 강조한다. 따라서 거버넌스는 계층조직(hierarchy)에서 명령에 의해 움직이는 기존의 통치와는 달리, 수평적인 조직에서 네트워크를 활용하여 협력과 조정을 통해 의사를 결정하고 공공문제를 해결하는 것을 지향한다.

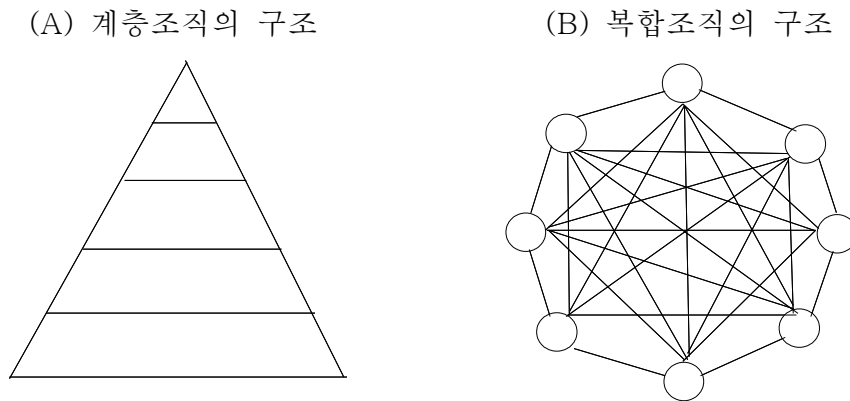
3. 거버넌스의 구조와 가치

앞서 정의한 바와 같이, 거버넌스가 정책과정에 정부 외의 행위자가 참여하여 정부 담당자와 함께 권한과 책임을 공유하는 의사결정 시스템이라는 점에서, 거버넌스는 공적 영역과 사적 영역 간의 경계 완화, 비정부적 행위자의 참여확대, 신뢰와 협력에 기반한 수평적 네트워크, 행위자 간의 상호작용과 자율, 목표달성을 위한 상호 협력과 조정, 권력분화와 의사소통의 증대, 자기조직적(self-organizing) 역동성 등과 같은 특징을 내포한다고 볼 수 있다(박상필, 2008: 247).

이렇게 본다면, 거버넌스는 현대사회의 특징 중의 하나인 공적 영역과 사적 영역 간의 ‘변증법적 융합’(dialectical fusion)(Habermas, 1989: 141)을 전제하고 있다. 그리고 영역 간 융합을 통해 의사결정구조가 계층조직의 단선구조에서 벗어나 수평적 복합조직의 특징인 네트워크 조직으로 바뀌게 된다. 복합조직에서는 아래 <그림 3>에서 보는 같이, 계층조직과는 달리 행위자들이 수평적인 관계에서 네트워크를 형성하고 상호 소통과 협력이 빈번하게 일어난다. 거버넌스가 자기조직화의 원리에 따라 외부환경에 적응하고 변형해가는 능력을 가지는 것도 복합조직의 성격과 네트워크의 특징을 내포하고 있기 때문이다(박상필, 2014).⁵⁹⁾

59) 자기조직화(self-organization)란 조직 내에서 일어나는 불안정과 무질서를 창조와 쇄신의 원천으로 인정하고, 조직이 안팎의 피드백을 받아들여 항구적으로 쇄신과 변형을 지속하는 것을 말한다(Kiel, 1994). 자기조직화에서는 조직을 부분으로 나누어 바라보는 환원주의(reductionism)를 지양하고 부분 간의 연결을 중시하는 시스템(system)이나 현상을 통합적인 관점에서 바라보는 전일주의(holism)를 강조한다. 자기조직화는 프리고진(Ilya Prigogine)과 얀치(Erich Jantsch)와 같은 과학자에 의해 생명탄생의 원리에 적용되는데, 물질과 의식이 연결되어 물질에서 생명의 진화가 가능하다고 본다. 이에 대해서는 Prigogine & Stengers(1994), Jantsch(1989) 참조.

<그림 3> 계층조직과 복합조직의 비교



자료출처: 박상필(2014: 11)

거버넌스는 정책과정에 시민을 참여시키고 권한과 책임을 공유하여 공공문제를 해결하는 시스템이다. 따라서 기존에 정부가 단독으로 정책을 결정하던 방식과는 달리 참여민주주의(participatory democracy), 토의민주주의(deliberative democracy), 다원민주주의(plural democracy) 등 급진적 민주주의의 이념을 수용하게 된다(박상필, 2008: 251-63). 또한 민주주의의 원시적 이념인 자율, 참여, 평등, 다원성 등과 같은 가치를 중시하게 된다. 한마디로 말하면, 국정관리에 있어서 기존의 통치형태에서 벗어나 새로운 아이디어와 제도를 수용하는 창의성과 수용성을 내포하고 있다고 할 수 있다(박상필, 2011: 316). 아래 <표 1>은 통치와 거버넌스의 이념·가치를 비교한 것이다. 물론 각 내용은 절대적이라기보다 상대적인 의미이다.

<표 1> 통치와 거버넌스의 이념/가치의 비교

통치의 가치	거버넌스의 가치
독점적 결정	참여, 자치권력
권력집중	권력분화
강제, 불평등	자율, 평등
위계적 조직	네트워크형 조직
대의제	자결, 자치
명령, 제재	조정, 합의
권력남용, 부패	책임
종속, 순응	저항, 부정, 회의
불신, 폐쇄, 은폐	신뢰, 개방, 투명
획일, 성장	다양성, 균형
신속, 강요, 독단	토론, 협력, 연대
안전, 경직	왜신, 자기변형
다수결 원리	소수자 보호
소극적 권리	적극적 권리
이데올로기 주입	시민성 계발

자료출처: 박상필(2011: 316)

4. 거버넌스의 NGO

거버넌스가 기존의 정부 중심의 공공문제 해결 방식에서 벗어나 정책과정에 정부 외의 행위자가 참여한다고 할 때, 여기에는 다양한 영역의 행위자가 참여하게 된다. 그러나 참여자의 전문성 확보뿐만 아니라, 정책의 공공성(publicness) 확보의 관점에서 보면, 시장의 행위자보다는 시민사회의 행위자가 주로 참여하게 된다. 기업에 소속된 사람들은 특정 영역에서 전문성을 가지고 있기는 하지만, 기업의 본래적 가치가 이윤추구이기 때문이다. 이에 반해 시민사회는 공공의 영역이라는 점에서 정책과정의 공공성을 확보하는 데 상대적으로 적절하다.⁶⁰⁾ 이러한 현상은 실제로 1995년 한약분업 분쟁, 2000년 의약분업 분쟁, 2012년 가정상비약 슈퍼판매와 같은 정책갈등에서 잘 드러난다.

물론 시민사회의 결사체도 다양한 스펙트럼을 형성하고 있다. 비영리병원에서부터 시작하여 친목단체까지 광범위할 뿐만 아니라, 각 단체의 공공성의 정도에서도 차이가 있다.⁶¹⁾ 실제로 시민사회에 위치하는 이익집단은 집단이익을 추구하고, 친목단체는 개인적 교류나 취미에 초점을 둔다는 점에서 공공성의 정도가 상대적으로 낮다고 할 수 있다. 그런가 하면, 시민사회와

60) 공공성이라는 개념은 복합적인 의미를 담고 있다. 대체로 공개성, 공정성, 공익, 공공제도 등과 같은 요소를 내포한다고 볼 수 있다.

61) 시민사회의 각종 비영리단체(NPO: nonprofit organization) 또는 시민사회단체(CSO: civil society organization)의 분류에 대해서는 박상필(2011) 제4장 참조.

시장과의 경계에 위치하는 노동조합, 협동조합, 사회적 기업 등과 같은 사회적 경제 조직의 공공성도 상대적으로 낮다. 이에 반해 NGO는 공익(public interest)을 추구한다는 점에서 상대적으로 공공성의 정도가 높다.⁶²⁾ 따라서 거버넌스 시스템에서 NGO는 중요한 행위자로 참여하게 된다. 앞서 제시한 통치와 거버넌스의 이념 및 가치의 비교에서 볼 수 있는 바와 같이, 참여, 자율, 자치, 합의, 신뢰, 다양성, 협력, 소수자 보호, 시민성 계발 등은 NGO에서 중시하는 것이기도 하다. 즉, 거버넌스와 NGO는 이념적, 혹은 가치의 유사성을 내포하고 있는 것이다.

III. 쓰레기소각장 건설계획의 추진 과정⁶³⁾

1. 후보지 선정과 주민의 반대

경기도 이천시는 1995년 이천시 모가면 소고리에 쓰레기 매립을 위한 위생매립장을 설치하면서 주민의 반대에 부딪혔다. 주민의 반대는 집회나 시위뿐만 아니라 직원폭행과 시청점거 농성까지 벌어지는 상황으로 이어졌다. 따라서 주민을 설득하고 의견을 수렴하는 과정에서 사용연한을 7년으로 한정하여 2004년까지만 사용하기로 하였다. 그래서 이천시는 2004년 이후 생활쓰레기 처리를 위한 별도의 시설건설이 필요하였다. 이러한 과정에서 중앙정부에서 폐기물처리를 매립에서 소각으로 정책을 전환하였기 때문에, 이에 맞추어 매립시설에서 소각시설의 설치로 방향을 전환하고 쓰레기소각 시설 설치를 위한 후보지 선정작업을 추진하였다.

이천시는 1995년 11월, 하루 60톤 규모의 일반폐기물 소각장 건설계획을 수립하고, 1996년 이천시 전 지역을 대상으로 조사하여 4개 후보지역을 선정하였다. 그리고 이천시의회와 공동으로 4개 지역을 사전답사를 하여 이천시 설성면 자석리 산50번지 일원을 최종후보지로 정하고 입지타당성 조사 용역을 실시하였다. 용역결과에 따라 1997년 8월 소각시설 사업부지로 타당하다는 결론을 내려졌다. 이 결론에 따라 이천시는 설성면 자석리 지역을 최종 후보지로 확정 발표하고, 공사계약까지 체결하였다.⁶⁴⁾

그러나 사업부지가 결정되자 인근지역인 이천시 장호원읍의 주민뿐만 아니라, 여주군 가남면

62) 공익이라는 개념은 정의하기가 매우 어렵다. 실제로 다수의 학자들은 공익은 존재하지 않는다고 보기도 한다. 시민사회적 관점에서 본다면, 공익은 “일정한 사회단위 내에서 사회구성원 불특정 다수나 사회적 약자의 합당한 이익(reasonable interest)”으로 규정할 수 있다(박상필, 2011: 142-43).

63) 이 장을 구성하는 데 필요한 자료는 이천시에서 제시한 자료(2017)에 근거하였고, 자료에서 얻을 수 없는 정보는 추가적으로 인터뷰를 실시하였다.

64) 쓰레기소각장 건설 공사는 삼성엔지니어링과 계약을 체결했다가 나중에 철회하게 되면서 위약금을 변제하였다.

주민들도 대대적으로 반대운동에 나섰다. 여기에 지역의 환경단체를 비롯한 다양한 시민단체가 연대하여 가세하였고, 급기야 다른 지역의 시민단체까지 동참하여 반대운동을 전개함에 따라 쓰레기소각장 건설은 난관에 부딪히게 되었다. 반대운동이 최고조에 달할 때는 2천여 명이 시위에 참가하기도 하였다. 이천시가 1996년에 군(郡)에서 시(市)로 승격하였기 때문에 그 당시 이천시의 인구가 10만여 명이었던 것을 감안하면, 이것이 커다란 시민적 저항이라고 할 수 있다.

더욱이 언론에서는 폐기물 소각이 다이옥신을 배출함으로써 건강에 심각한 해를 끼친다고 보도하였고, 1998년 <폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원에 관한 법률>이 개정됨에 따라 사업부지에서 300m 이내의 주민과 협의를 거쳐야만 하게 되었다. 그러나 사업부지에서 300m 이내에 있는 여주군 가남면 주민의 반대로 여주군청에서는 협의불가를 통보하였고, 이에 이천시에서는 환경분쟁조정위원회의 조정을 요청하였다. 그러나 여기서도 조정되지 않자 이천시 쓰레기소각장 건설계획은 표류하게 되었다. 이에 이천시는 1999년 11월 쓰레기소각장 건설계획을 유보하였다.

이상 1995년부터 1999년까지 이천시 쓰레기소각장 후보지 선정 일정을 정리하면, 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 이천시 쓰레기소각장 후보지 선정 일정1

연도	내용	비고
1995년	소각장 건설계획 수립	기존 매립에서 소각으로 전환
1996년	4개 후보지 선정 및 최종 후보지 선정	의회와 공동조사, 입지타당성 용역 조사 결과
1997년	최종후보지 확정 및 공표	이천시 설성면 자석리 산50번지
1998년	여주군 협의불가 통보	환경분쟁조정위원회 조정 신청
1999년	환경분쟁조정위원회 조정 불가	건설계획 표류
1999년 11월	이천시 쓰레기소각장 건설계획 유보	건설계획 일시 중지

2. 건설계획 유보 이후 새로운 시도와 후보지의 선정

이천시 설성면 자석리 일대에 쓰레기소각장을 건설하는 계획을 유보한 이후, 이천시는 문제를 해결하기 위해 후보지 결정방식을 전환하였다. 시청에서 하향식(top-down)으로 후보지를

선정하는 방식을 포기하고 지역에서 상향식(bottom-up)으로 신청하는 방식을 선택하였다. 따라서 1999년 11월 시청에서는 지역발전기금 30억 원 제시와 함께 후보지를 공모하였다. 그리고 주민들의 참여와 의견 수렴을 위해 읍·면·동별로 시의원과 이·통장연합회가 참여하는 <입지선정위원회>를 구성하였다.⁶⁵⁾ 또한 2000년 4월에 시의회, 이·통장 대표, 주민대표, 시민단체, 환경전문가 등 47명이 참여하는 <이천시 범시민 폐기물처리시설 추진협의회>(범폐추협)를 결성하였다. 협의회가 구성되자 시청에서는 행정지원만 하고 공무원의 참여하지 않기로 하였다. 그리고 범폐추협에서 후보지 선정과 관련된 의사를 결정하도록 결정권을 위임하였다.

이후 쓰레기소각장 후보지 선정작업은 범폐추협의 주도하에 진행되었다. 범폐추협에서는 2000년 5월 이후, 주민공청회를 실시하고 이·통장연합회를 대상으로 한 이동설명회 개최하여 7월에 공모에 응한 입지후보지 27개소를 선정하였다. 이후 범폐추협은 후보지 현장답사를 통해 9월에 13개소로 압축하였다. 그리고 환경전문가에 의뢰하여 일반폐기물 종합처리시설 기본계획을 수립하고, 2000년 11월 주민공청회를 개최하여 12월 입지선정계획안을 공고하였다. 이후 범폐추협은 해당지역 주민을 지원하기 위한, 이천시와 주민 간의 협약체결과 관련된 내용을 13개 지역 주민에게 우편으로 발송하였다. 2001년 1월 해당지역 주민에 대한 협약서 순회 홍보를 실시하고 의견을 수렴한 후, 6월 이천시와 협력을 체결하였다. 그리고 폐기물처리 시설의 건설과 해당지역 주민에 대한 지원을 법제화하기 위해 6월 <이천시 쓰레기처리 시설 설치 촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 조례>를 제정하였다.

조례가 제정된 후, 시청에서는 입지선정의 객관성과 과학성을 확보하기 위해 2001년 7월 연세대 환경과학기술연구소에 13개 지역 입지타당성조사 연구용역을 의뢰하였다. 그리고 8월 입지후보지 주민대표의 국내 폐기물처리시설 견학을 실시하였다. 이러한 일련의 과정을 거쳐 9월에 입지타당성 조사 중간결과보고서를 토대로 입지선정위원회와 범폐추협의 의결을 거쳐 입지후보지를 4개로 압축하여 확정하였다. 이후에는 4개 지역을 대상으로 하여 주민설명회를 개최하여 추가평가 항목에 대한 의견을 수렴하였다. 2002년 4월 추가평가항목을 확정하고 지역 주민의 의견을 수렴한 후, 8월에 사업부지를 확정하였다. 그러나 해당주민이 이의를 제기하여 재평가를 하지 않을 수 없게 되었고, 재평가를 실시하여 2002년 12월에 이천시 호법면 안평리 산5번지 일원으로 최종 후보지를 확정하였다. 범폐추협의 활동 결과, 이천시 쓰레기소각장 건설 후보지 선정은 협의회가 결성된 후, 5개월 만에 13개 예비 후보지가 선정되었고, 1년 5개월 만에 4개로 압축되었으며, 최종적으로 2년 8개월 만에 최종 후보지가 확정되었다. 이것은 넘비 관련 시설인 것을 감안한다면, 매우 짧은 기간에 이루어진 것이라고 할 수 있다.

이상 1999년부터 2002년까지 이천시 쓰레기소각장 후보지 선정 일정을 정리하면, 아래 <표

65) <입지선정위원회>는 <폐기물처리 시설 설치 촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률>의 제9조 제3항 및 동법 시행령 제7조의 규정에 따라 구성하도록 되어 있었다.

3>과 같다.

<표 3> 이천시 쓰레기소각장 후보지 선정 일정2

연도	내용	비고
1999년	후보지 공모	지역발전기금 30억 원 제시
2000년 4월	<이천시 범시민 폐기물처리시설 추진협의회> 결성	지역의 다양한 영역에서 47명 대표 참여
2000년 9월	입지 후보지 13개소 선정	범폐추협이 주도하여 이동설명회, 현장답사 결과
2000년 12월	후보지 입지선정 계획안 공고	기본계획 수립 및 주민공청회 결과
2001년 6월	이천시와 지역주민 간의 협약서 체결	13개 예정 지역에 한정
2001년 6월	<이천시 쓰레기처리 시설 설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 조례> 제정	폐기물처리 시설 건설 및 해당지역 주민에 대한 지원의 법제화
2001년 9월	입지후보지 4개소로 압축	입지타당성 조사, 국내 시설 건학, 범폐추협의 의결 결과
2002년 4월	최종 후보지 확정	해당주민 이의제기로 보류
2002년 12월	이천시 호법면 안평리 산5번지에 최종 후보지 확정	주민설명회, 추가평가항목 삽입, 재평가 실시 후 결정

3. 후보지 확정 이후 정책의 변화 및 주민의견의 수용

지역사회의 다양한 이해관계자가 참여한 범폐추협이 주민의 의견을 수렴하는 일련의 절차를 거쳐 2002년 12월 이천시 호법면 안평리 지역으로 이천시 쓰레기소각장 건설 최종 후보지가 확정된 후, 2003년 2월 이천시청은 <이천시 쓰레기소각장 건설 기본계획>을 수립하고 환경평가를 위한 용역을 발주하였다. 그러나 중앙정부(환경부)에서 광역규모의 폐기물처리시설이 경제적으로 효율적이고 환경적으로 안정적이라고 보고, 광역단위로 건설하는 방향으로 정책을 전환하였다. 또한 광역규모로 건설할 경우 예산지원 확대와 같은 인센티브도 제시하였다. 이에 이천시는 기존의 이천시 쓰레기소각장 건설계획에 기초한 환경평가 용역을 중지하고, 이천시 외에 인근 광주시, 하남시, 여주군, 양평군 등을 포함하는 경기 동부 5개 지역과 <광역화추진협의회>를 구성하고 광역자원회수시설에 대한 논의를 시작하였다.⁶⁶⁾

66) 광역규모의 쓰레기소각장 건설에 대한 논의가 진행됨에 따라 기존의 이천시 쓰레기소각장 건설 후보지는 유효한 상태에서 사업진행이 유보되었다. 만약 광역규모의 쓰레기소각장 건설이 불가능할 경우, 기존의 건설 후보지에서 이천시

광역규모의 폐기물처리시설 건설을 논의하면서 이천시 시의원이 일본 등 선진국의 광역시설을 견학한 후 주민들과 간담회를 가졌다. 주민들의 의견을 수렴한 결과, 인근 5개 시/군의 주민뿐만 아니라, 이천시의 주민들도 광역규모의 쓰레기소각장 건설에 찬성하였다. 이후 쓰레기소각장 건설은 광역규모로 전환하였다. 경기 동부 5개 지역은 입지결정 후 발생할 수 있는 지역 간 갈등을 예방하기 위해 입지선정 방법(후보지 공모), 시설방식(소각시설), 시설규모(1일 300톤), 사업비 분담 등에 대한 사전합의를 통해 2003년 7월 <광역자원회수시설 공동설치·운영에 관한 협약>을 체결하였다. 그리고 5개 자치단체는 광역규모의 쓰레기처리시설의 입지후보지 공모를 실시하였다.

이천시도 5개 지역 간 협약에 따라 광역규모 쓰레기처리시설의 건설을 위해 후보지를 공모하는 한편, 이천시 지역을 14개 읍면동으로 나누어 순회하면서 주민에게 사업을 홍보하고 의견을 수렴하였다.⁶⁷⁾ 또한 주민대표를 대상으로 하여 국내 선진 쓰레기소각장 시설을 견학하였다. 이 결과 다른 4개 시/군에서는 후보지 신청이 없었으나, 이천시에서는 4개 지역이 후보지를 신청하였다. 이천시는 관련 법규에 따라 <입지선정위원회>를 구성하여 4개 지역에 대한 평가를 통해,⁶⁸⁾ 2004년 1월 최종적으로 이천시 호법면 안평리 산98번지로 후보지가 확정되었다.⁶⁹⁾

물론 경기 동부 광역자원회수시설이 이천시의 호법면으로 결정된 후 반대가 없었던 것은 아니다. 이러한 결정에 대해 일부 주민이 불만을 제기하였고, 이에 편승하여 일부 선출직 지도자들이 표를 의식하여 반대진영에 가담하기도 하였다. 그러자 후보지를 신청하고 시설의 건설에 동의했던 해당지역의 주민대표까지 자신의 결정에 대해 동요하는 상황이 벌어지게 되었다. 여기에 급기야 광역규모 쓰레기소각장의 이천시 건설과 관련하여 <반대대책위원회>가 결성되었고, 주민에 대한 시설의 피해에 대해 설명회까지 개최하였다. 또한 해당 지역에서는 주민들 간에 찬반 갈등이 일어나 찬성을 주장하는 주민이 폭력을 당하는 사태까지 벌어졌다.

그럼에도 과거 범폐추협의 결성, 주민들 간의 토론, 800여 명의 타지역 시설 견학, 시청의 설득 등을 통해 2004년 7월 경기 동부 5개 지역 광역 쓰레기소각장 건설 후보지가 최종적으로 합의를 통해 재확정되었다.⁷⁰⁾ 후보지가 확정된 후 그 다음해인 2005년 11월에 쓰레기소각

단독 쓰레기소각장 건설을 추진할 계획이었다(담당공무원 인터뷰).

67) 그 당시 이천시는 행정구역이 4동, 2읍, 8면으로 구성되어 있었다.

68) <입지선정위원회>는 시의원 2명, 주민대표 3명, 전문가 2명, 공무원 2명, 시장 추천자 2명 등 11명으로 구성되었다(담당공무원 인터뷰).

69) 광역규모 쓰레기소각장 건설 후보지 공모에서는 기존의 이천시 쓰레기소각장 건설 후보지로 선정된 안평리 산5번지도 신청하였다. 그러나 평가결과, 새로 신청한 안평리 산98번지가 선정되었다(담당공무원 인터뷰).

70) 광역규모의 쓰레기소각장 건설 후보지가 최종 합의되기에 앞서 <반대대책위원회>는 주민지원사업 등을 포함한 19개 건의서를 이천시청에 제출하였다. 이천시청은 현실적으로 불가능한 사항을 제외한 대부분의 요구를 수용하였다.

장의 기공식이 거행되었다. 그리고 착공 이후 3년이 지난 2008년 11월에 부지면적 114,644m², 시설용량 300톤/일, 총사업비 1,000억 원 규모의 쓰레기소각장 건설이 완공되었다. 이천시의 쓰레기소각장의 착공은 2004년 1월 부지가 확정된 후 1년 10개월 만에, 그리고 최종 후보지가 재확정된 후 1년 4개월 만에 이루어졌다. 그야말로 매우 짧은 기간에 사업이 진행된 것이라고 할 수 있다.

이상 2003년부터 2008년 광역규모의 쓰레기소각장 완공까지의 추진과정을 정리하면, 아래 <표 4>와 같다.

<표 4> 경기도 광역 쓰레기소각장 건설 일정

연도	내용	비고
2003년	이천시, 광주시, 하남시, 여주군, 양평군 등 5개 지역 광역시설 논의	중앙정부에서 광역규모의 시설 건설로 정책방향 전환
2003년 7월	5개지역 간 광역규모 시설 건설을 위한 지역 간 협약체결	광역규모 시설의 입지 결정 이후 갈등예방 목적
2003년	이천시 4개 지역 신청	5개 시/군 공모에 의해 이천시의 지역에서 신청
2004년 1월	이천시 호법면 안평리 산98번지 최종 후보지 확정	<입지선정위원회>의 평가 결과
2004년 7월	최종 후보지 합의 및 재확정	추가적 요구 수용 및 갈등의 해결 결과
2005년 11월	쓰레기소각장 착공	후보지 확정 후 1년 10개월, 후보지 합의 후 1년 4개월 후
2008년 11월	쓰레기소각장 완공	착공 3년 후

IV. 쓰레기소각장 건설 사업의 성공요인

1. 로컬 거버넌스의 적용

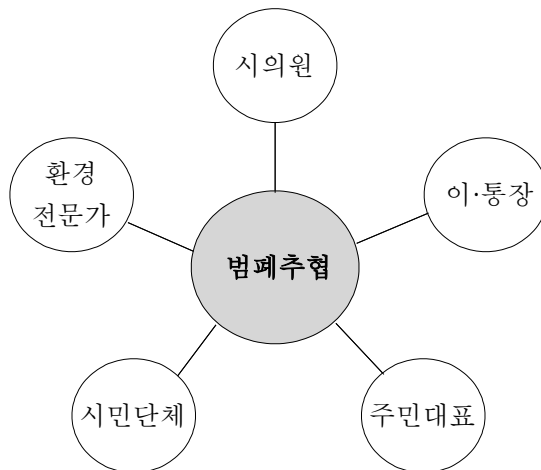
앞서 3장에서 살펴본 바와 같이, 이천시는 역내 쓰레기문제를 해결하기 위해 시정부에서 후보지를 결정하는 작업을 진행하였다. 물론 주민의 법적 대표라고 할 수 있는 시의회와 함께 작업을 진행하였다. 그럼에도 입지 후보지가 확정되자 주민의 격렬한 반대에 부딪혔다. 특히 쓰레기소각장은 일종의 혐오시설이었기 때문에 주민들의 반대가 더욱 격렬하였다.

지금도 크게 변하지 않았지만, 그 당시 해당 주민을 비롯한 이해관계자들은 혐오시설의 실질적인 유해성을 따지거나 지역의 비용·편익을 따지기보다는 혐오시설의 건설에 무조건 반대하는 경향이 강하였다.

주민의 반대가 격렬해지자 이천시에서는 기존의 통치 방식에서 거버넌스로 방식으로 전환하여 다양한 주민대표와 시민사회의 NGO들이 참여하는 범폐추협을 결성하였다. 법률에 의해 시정부와 시의회가 참여하는 <입지선정위원회>가 구성되었지만, 보다 광범위하게 시민사회와 주민을 대표하는 범폐추협이 결성됨에 따라 입지선정위원회는 범폐추협의 소위원회처럼 활동하였다. 범폐추협은 거버넌스에서 말하는 전형적인 복합조직이다. 복합조직의 형성은 제습(Bob Jessop), 로즈(R.A.W. Rhodes), 박상필(2008) 등이 거버넌스의 핵심으로 간주하는 요소이다. 범폐추협의 결성과 활동 이후 네트워크가 형성되고 커뮤니케이션이 활발하게 일어남에 따라 혐오시설에 대한 주민들의 선입견이 완화되기 시작하였다.

아래 <그림 4>는 그 당시 이천시에서 구성된 범폐추협 참가자를 그룹으로 분류한 것이다. 범폐추협은 총 47명의 대표로 구성되었고, 이들은 시의원(2명), 이·통장연합회 대표(2명), 주민대표(26명),⁷¹⁾ 시민단체(10명), 환경전문가(3명), 기타 4명 등이었다.⁷²⁾ 시민단체의 경우 여성단체협의회, YMCA, 자원봉사단체협의회, 환경운동연합, 환경보호국민운동본부에서 각각 2명씩 참여하였다.

<그림 4> 복합조직(범폐추협)의 참여자



71) 주민대표는 13개 읍면동에서 각각 2명씩 총 26명이다.

72) 기타 4명은 새마을지도자협의회 대표 2명, 새마을부녀회 대표 2명인데, 이들은 정부와 시민단체의 중간쯤에 해당한다고 볼 수 있다.

일반적으로 거버넌스 모델을 적용하여 복합조직을 구성하게 되면 정부 대표로 공무원이 참여한다. 그러나 이천시의 경우에는 주민들에게 의사결정 전결권을 주기 위해 공무원이 범폐추협에 참여하지 않았다(담당공무원 인터뷰). 따라서 자연적으로 범폐추협의 참여자는 수평적인 관계에서 권한과 책임을 공유하는 형식을 띠게 되었다. 조직 내에서 상호 네트워크를 통해 의사소통이 활발하고 합의의 원칙이 적용되었음은 말할 것도 없다. 그리고 다양한 형식의 주민홍보, 설명회, 공청회 등이 이루어졌기 때문에 범폐추협의 참여자와 각 참여자가 대표하는 주민 간에도 네트워크와 형성되어 커뮤니케이션이 활발하게 진행되었다. 주민들은 쓰레기소각장 건설과 관련하여 다양한 형식의 회의나 집회에 참여하였기 때문에 시민사회의 자원활동이 공공업무에 활발하게 동원되었다. 특히 범폐추협에 참여한 대표들은 2001년 예산이 편성되어 회의수당이 지급되기까지는 활동비도 없이 주민의 의견수렴을 위한 각종 활동을 전개하였다(담당공무원 인터뷰).

이상 이천시 쓰레기소각장 건설에서 거버넌스의 이념과 가치가 투입된 것을 정리하면, 아래 <표 5>와 같다.

<표 5> 거버넌스 요소의 투입

번호	요소	내용
1	복합조직의 형성	5개 그룹 47명 대표가 범폐추협에 참여
2	권한배분	정부의 불참 속에서 참여자 간의 수평적 관계 및 권한배분 유지
3	네트워크 형성	참여자 간, 참여자와 그룹회원 간 네트워크 형성
4	의사소통의 원활	참여자 간, 참여자와 그룹 회원 간 활발한 의사소통 전개
5	자원성의 동원	대표자 및 주민의 홍보활동, 토론, 공청회, 선진시설 견학 등에 참여

범폐추협의 활동에 의해 2002년 12월 이천시 호법면 안평리 지역으로 이천시 쓰레기소각장 건설의 최종 후보지가 확정되었지만, 2003년에 들어와 중앙정부에서 광역규모의 쓰레기소각장 건설로 방향을 전환함에 따라 이후 경기 동부 5개 시/군을 대상으로 하여 광역 규모 쓰레기소각장 건설 후보지 선정 작업이 진행되었다. 따라서 이천시에 쓰레기소각장 건설을 목표로 조직

된 범폐추협의 활동은 잠정 중단되었다. 이후 이천시에서 후보지 선정 업무는 시장 추천자, 시의원, 공무원 등 정부에 소속되거나 정부의 영향을 받는 <입지선정위원회>가 주도하여 진행하였다. 그럼에도 경기 동부 5개 시/군 중에서 이천시에서만 4개 지역이 경쟁적으로 후보지 신청을 하였고, 또 1년이라는 짧은 기간에 최종 후보지가 선정된 것은 과거 범폐추협의 구성과 활동이 커다란 영향을 미쳤다.⁷³⁾ 즉, 범폐추협에 참여한 대표들 간의 수평적 관계와 권한배분, 내부 대표자 간 및 대표자와 주민 간의 소통 등을 통한 민주적 의사결정 경험이 긍정적으로 작용한 것이다(담당공무원 인터뷰).

후보지가 선정되고 나서 일부 해당지역 주민의 반대가 있었다. 그리고 선출직 공무원들이 반대자의 목소리에 민감하게 반응하기도 하였다. 그러나 과거 범폐추협에 참여한, 환경단체를 비롯한 시민단체들이 쓰레기소각장 유치에 대한 반대에 동참하지 않았고, 주민들도 크게 동요하지 않았다(담당공무원 인터뷰). 이것은 주민대표 및 시민단체가 공공문제를 해결하는 책임 있는 행위자로서 참여하고, 조직 내 및 조직 내외 행위자 간의 소통과 합의가 얼마나 중요한가를 말해준다. 경기 동부 5개 시/군 쓰레기소각장의 이천시 건설은 개별 시/군의 건설에 비해 약 2,367억 원의 경제적 비용절감을 할 수 있었다(담당공무원 인터뷰). 더욱 중요한 것은 여기서 계산되지 않은 사회적 갈등비용을 고려한다면, 이천시 쓰레기소각장 건설은 매우 짧은 시간에 적은 비용으로 사업을 성공한 사례라고 할 수 있다.

결론적으로 이천시의 쓰레기소각장 건설은 지방정부와 지방 시민사회 간의 민관 거버넌스의 결과라고 할 수 있다. 그리고 그러한 거버넌스 시스템의 작동에는 정부와 정부 외의 행위자가 참여하는 복합조직의 구성과 네트워크를 통한 소통 증대 및 자원성의 동원이 핵심적 요소임을 알 수 있다.

2. 시청의 노력

쓰레기소각장 건설이라는 사업은 공공업무로서 정부가 최종적으로 책임을 지게 되어 있다. 따라서 아무리 거버넌스 시스템에 입각하여 민관 협력에 의해 후보지 선정을 진행한다고 하더라도, 각 행위자 간의 상호작용을 매개하는 정부의 역할이 제대로 작동하지 않으면 정책을 효과적으로 달성하기 어렵다. 심지어 거버넌스를 지향하는 복합조직이 형성되었다고 하더라도 참여자는 다양한 이해를 가지고 있어서 내부 갈등에 의해 의견이 조정되지 않

73) 이천시를 제외하고는 광주시에서 1개 지역이 신청을 시도하다가 주민의 반대에 부딪혀 포기하였다. 이런 것을 감안하면 이천시에서 4개 지역이 경쟁적으로 후보지를 신청한 것은 이례적인 것으로서 범폐추협의 과거 활동이 커다란 영향을 미쳤다(담당공무원 인터뷰).

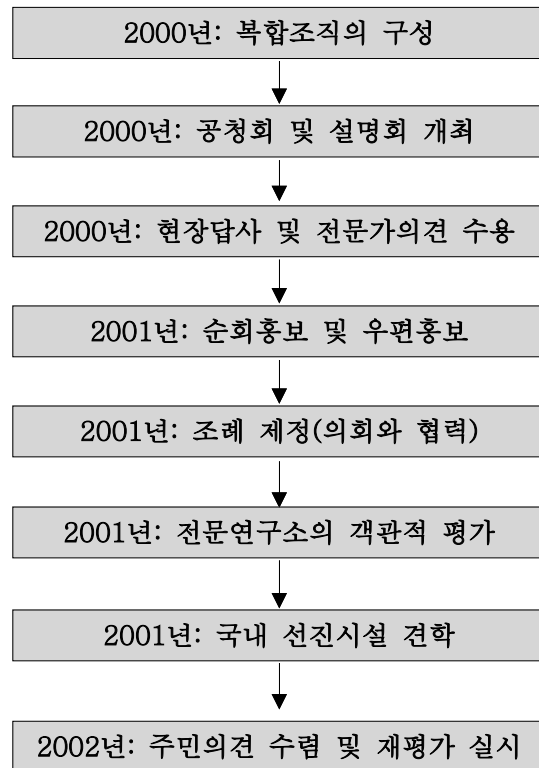
는 경우도 허다하다. 따라서 쓰레기소각장이라는 일종의 혐오시설 건설과 관련된 사업의 완성은 이천시청의 적극적이고 적절한 노력이 일정한 영향을 미쳤다.

이천시가 하향식으로 쓰레기소각장 건설 후보지를 선정하는 작업을 폐기하고 상향식으로 전환한 후, 시민참여를 통해 범폐추협을 결성한 것은 2000년이였다. 이때에만 해도 거버넌스가 한국에 소개되어 초기단계에서 연구가 이루어지던 시기였다. 따라서 거버넌스에 대한 담론이 많이 확대되지도 않았고, 공무원 교육에서 거버넌스 관련 교육도 거의 포함되지 않았던 때였다. 그리고 다른 지방정부의 사례에서 볼 수 있는 바와 같이, 지방정치의 지도자들이 거버넌스를 제대로 이해하지 못했기 때문에 복합조직의 구성을 제대로 받아들이지 않았다.⁷⁴⁾ 그럼에도 이천시는 복합조직의 구성을 통해 의사를 결정하는 시스템을 수용하고, 거버넌스 시스템이 제대로 작동하기 위해 다양한 노력을 경주하였다.

2000년 복합조직인 범폐추협의 결성 이후, 2002년 이천시 쓰레기소각장 후보지 확정까지 이천시가 기존의 통치 모델에서 벗어나 거버넌스의 이념과 가치에 입각하여 사업을 진행하는 과정에서 투입한 일련의 노력을 정리하면 아래 <그림 5>과 같다. 복합조직의 구성 이후 공청회와 설명회를 개최하였고, 현장답사와 전문가의 의견을 수용하였다. 그리고 지역을 다니면서 순회홍보를 하였을 뿐만 아니라, 전체 가정을 대상으로 하여 우편으로 사업 내용을 설명하는 홍보활동을 전개하였다. 그리고 지방의회와 협력하여 조례를 제정하였고, 후보지에 대한 과학적이고 객관적인 심사를 위한 전문연구소의 평가를 받았다. 또한 주민대표들이 국내 선진시설을 견학하는 사업을 추진하였다. 이러한 일련의 과정을 거쳐 최종 후보지가 선정된 이후에도 주민의 반대가 제기되자, 주민의 의견을 수렴하여 평가항목을 수정하고 재평가를 실시하는 과정을 거쳤다. 이러한 일련의 과정을 살펴보면, 이천시의 공무원들이 거버넌스의 이념을 이해했느냐를 떠나 협의적 의미의 거버넌스의 핵심인 복합조직의 구성 이후, 복합조직의 작동을 위한 다양한 노력을 경주했음을 알 수 있다. 가장 대표적인 것이 네트워크의 형성과 커뮤니케이션의 원활이라고 할 수 있다. 이러한 활동이 있었기 때문에 내부의 갈등을 잘 극복할 수 있었다.

74) 가장 대표적인 것으로서 이명박 서울시장 재임기간(2002-2006년) 녹색서울시민위원회의 경우를 예로 들 수 있다. 녹색서울시민위원회가 거버넌스에 입각하여 청계천 개발을 추진한다고 했지만, 실제로는 거버넌스 시스템이 아니고 참여자가 들러리만 서게 되어 시민단체의 대표들이 위원회에서 탈퇴한 적이 있다.

<그림 5> 문제해결을 위한 시청의 노력1



앞서 지적한 바와 같이, 2002년 이천시 쓰레기소각장의 최종 후보지가 결정된 후, 2003년 광역규모로 정책이 전환됨에 따라 후보지 선정 작업은 원점에서 다시 시작하게 되었다. 그러나 광역규모의 후보지 선정 작업은 앞서 이천시의 후보지 선정 작업에서 거버넌스 모델이 작동했을 뿐만 아니라, 시정부가 일정한 역할을 해왔기 때문에 한층 수월하게 진행되었다. 그 당시 시정부의 활동을 정리하면 아래 <그림 6>과 같다. 이천시는 다른 4개 시군과 합의하여 후보지 공모를 실시하였다. 2003년 5개 시/군 간의 광역지역 간 협약을 체결한 이후, 순회 공청회 및 홍보활동을 실시하였다. 그리고 과거 이천시 쓰레기소각장 건설의 경우와 마찬가지로 국내외 소각장 선진시설 견학을 지속적으로 추진하였다. 일부 주민의 반대가 있었으나 시장이 전 주민을 대상으로 하여 서한을 발송하여 설득하였고, 이후에도 주민의 건의사항에 대해 가능한 한에서 최대한 의견을 수용하였다. 이러한 시정부의 활동 또한 광의적 의미의 거버넌스의 가치와 관련된 주민의 참여, 주민과의 대화, 주민의 의견 수렴 등이 활발했기 때문이라고 할 수 있다.

<그림 6> 문제해결을 위한 시청의 노력2



쓰레기소각장과 같은 혐오시설의 건설사업이 성공적으로 완성되기 위해서는 거버넌스 모델의 도입 이후에도 정부에서 다양한 노력을 기울여야 한다. 먼저 이천시는 후보지를 공모하는 형식으로 바꾸었다. 이것은 하향식에서 상향식으로, 일방적인 방식에서 협력적인 방식으로 의사결정 양식이 바뀌었다는 것을 의미한다. 그리고 범폐추협 외에도 입지선정위원회를 구성했는데, 이것은 쓰레기소각장 건설과 관련된 의사결정에 주민의 대표성을 투입하고 강화하는 것이다. 또한 범폐추협을 형성하여 시의원과 이·통장 대표뿐만 아니라, 주민대표, 시민단체, 환경전문가 등을 참여시킴으로써 민간의 참여와 권한행사를 수용하였다.⁷⁵⁾ 그리고 다양한 형식의 공청회 및 홍보활동을 강화하고, 심지어 선진시설에 대한 견학을 체계적으로 진행하였다. 이것은 행위자 간의 소통을 강화할 뿐만 아니라, 혐오시설에 대한 선입견을 완화하고 지역의 필수 시설에 대한 주민의 공감대를 형성하는 데 크게 기여하였다. 나아가 최종 장소가 선정된 후에도 주민 내에서는 반대의견이 나왔지만, 시정부는 반대의견을 무시하거나 일방적으로 후보지 선정을 종결하기보다는 주민들이 의견을 제시하도록 시간을 주고, 또 가능한 한에서 의견을 수용하였다(담당공무원 인터뷰). 이것은 갈등관리에 있어서 시정부가 강제보다는 설득을 통한 해결을 지향했음을 말한다. 이러한 일련의 노력이 쓰레기소각장이라고 하는 혐오시설 건설의 성공에 커다란 영향을 미친 것으로 보인다.

이천시에서 쓰레기소각장 건설의 성공을 위한 노력을 요소별로 정리하면 아래 <표 6>과 같다.

75) 복잡다단한 현대사회에서 시의회나 이·통장 대표로써는 시민의 대표성을 충족하는 데 한계가 있다. 오늘날 다양한 직접민주주의 제도가 시험되고 있듯이, 시민사회의 대표적 결사체를 참여시키는 것이 중요하다.

<표 6> 사업 성공을 위한 시청의 노력

번호	내용	비고
1	입지 후보지 공모	하향식에서 상향식으로, 일방적 결정에서 협력적 결정으로 전환
2	입지선정위원회 구성	주민대표성의 강화
3	범폐추협의 구성	복합조직 형성을 통한 민간참여 강화
4	공청회 및 홍보활동	소통 강화, 선입견의 완화 및 공감대의 형성에 기여
5	주민의 건의사항 수렴	강제보다는 설득을 통한 갈등해결 방법 모색

V. 맺음말

이천시 쓰레기소각장 건설을 둘러싼 갈등은 한때 중앙 언론에서도 보도되었을 정도로 심각하였다. 그러나 이천시는 이러한 갈등을 거버넌스의 모델을 적용하여 거버넌스에서 강조하는 이념과 가치를 투입함으로써 해결할 수 있었다. 1999년 쓰레기소각장 건설계획이 중단될 때에만 해도 이천시에서 이러한 혐오시설을 건설하는 것은 불가능한 것으로 보였다(담당공무원 인터뷰). 그러나 이천시는 재빨리 기존의 통치모델에서 거버넌스 모델로 전환하여 상향식으로 후보지를 공모하도록 하고, 시민사회의 다양한 대표들이 참여하는 범폐추협을 구성하여 권한을 위임함으로써 사업은 성공적으로 완결될 수 있었다.

이천시에서 제공한 자료와 담당자와의 인터뷰에 의하면, 앞서 지적한 요소 외에도 이천시에서 쓰레기소각장이 건설된 데에는 이천시장의 확고한 신념과 의지가 작용했다고 한다. 사실 선거로 선출되는 시장은 주민들의 반대가 심하고, 이러한 갈등이 전국적으로 뉴스에 등장할 정도면 포기하기 십상이다. 그러나 시장은 단지 혐오시설이라는 사실만으로 공공시설의 건설을 회피하는 것이어서는 안 된다는 의지를 가지고 주민들과의 대화와 설득에 노력하였다. 실제로 다른 사례에서도 지방정부에서 거버넌스의 성공은 정치지도자의 의지와 이해가 중요하다는 연구결과가 많이 제시되고 있다. 시장의 의지와 시의회의 노력에 의해 공무원들도 사명감을 가지고 사업을 추진할 수 있었다. 특히 쓰레기소각장 건설과 관련된 공무원은 부서 이동을 하지 않고 장기간 동일 업무를 담당하면서 업무의 연속성과 전문성을 확보하고, 시민사회와의 네트워크도 유지할 수 있었다. 이러한 과정에 행위자 간의 네트

워크와 인간적 유대와 같은 사회자본(social capital)도 형성될 수 있었다.

이천시에서 쓰레기소각장 건설을 추진하는 과정에 투입된 거버넌스의 이념과 가치는 사실 시장, 시의회, 공무원들이 이론적으로 알고 있었던 것이 아니다. 그럼에도 한국에서 선구적으로 거버넌스 모델이 적용되어 사업이 실현될 수 있었던 것은 거버넌스의 모델이 현대사회의 각종 공공문제 해결에 작동할 수 있다는 것을 보여준다. 앞으로 거버넌스의 확산을 위해서는 시스템의 실험을 통해 성공모델을 축적하는 것이 매우 중요하다. 다양한 실험을 거쳐 모델이 축적되면 여러 자치단체에서 이를 벤치마킹하여 정책을 추진할 수 있기 때문이다. 물론 공무원들이 거버넌스에 대해 제대로 이해해야 한다는 점에서 거버넌스에 대한 공무원의 체계적인 교육을 실시하는 것도 중요하다고 하겠다.

기든스(Anthony Giddens)가 ‘고도현대’라고 표현하듯이(Giddens, 1997), 현대사회는 그야말로 복잡다단하다. 시민들의 요구도 다양할 뿐만 아니라 갈등구조도 중층적이다. 이러한 사회구조에서 정부가 단독으로 각종 사회문제를 해결하는 것은 한계가 있다. 따라서 거버넌스 모델의 적용을 통해 시민참여를 유도하고 시민사회의 자원적 에너지를 활용하는 것은 행정의 선진화와 함께 시민의 삶의 질을 높일 수 있다는 점에서 매우 중요하다. 더구나 지방정치의 차원에서 본다면, 로컬 거버넌스(local governance)의 실현은 일상의 다양한 생활문제를 해결하는 생활정치(life politics)의 현실화에도 유용한 메커니즘으로 작용할 수 있다.

참고문헌

- 박상필(2008). 『NGO와 정부 그리고 정책』 (개정판). 서울: 한울.
- _____(2011). 『NGO학: 자율 참여 연대의 동학』 (개정판). 홍천: 아르케.
- _____(2014). “국가 거버넌스의 평가를 위한 분석틀.” 『NGO연구』, 9(2): 1-24.
- _____(2017). “시민주권시대 시민의 정체성과 주권의 재편.” 『NGO연구』, 12(1): 41-76.
- 이천시(2017). “동부권 광역자원회수시설 성공스토리.” (내부 자료)
- 정종길(2006). “우리 통치구조 기본원리에 수용된 18세기 후반의 프랑스 헌법사상.” 『공법논총』, 제2호.
- Giddens, Anthony(1997). 『현대성과 자아정체성』, 권기돈(역). 서울: 새물결; *Modernity and Self-Identity*. Oxford: Polity Press, 1991.
- Habermas, Jurgen(1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge: the MIT Press.
- Hirst, Paul(2000). “Democracy and Governance.” Jon Pierre(ed.), *Debating Governance: Authority, Streeing, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Jantsch, Erich(1989). 『자기조직하는 우주』. 서울: 범양사. 홍동선(역): *The Self-Organizing*

- Universe*. New York: Pergamon Press, 1980.
- Jessop, Bob(2000). "Governance Failure." Gerry Stoker(ed.), *The New Politics of British Local Governance*. New York: MacMillan Press.
- Kettl, Donald(2000). *The Global Public Management Revolution*, 3rd ed. New York: CBS College Publishing.
- Kiel, Douglas(1994). *Managing Chaos and Complexity in Government*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Nye, Jr., Joseph(2002). "Information Technology and Democratic Governance." Elaine Kamarck and Joseph Nye, Jr.(eds.), *Governance.Com: Democracy in the Information Age*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters(2000). *Governance, Politics, and the State*. New York: John Wiley & Sons.
- Prigogine, Ilya and Stengers, Isabelle(1994). 『혼돈속의 질서』, 유기풍(역). 서울: 민음사; *Order out of Chaos*. 1984.
- Rhodes, R. A. W.(1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- _____(2000). "Foreword." Gerry Stoker(ed.), *The New Politics of British Local Governance*. New York: MacMillan Press.
- Stoker, Gerry(1998). "Governance as Theory: Five Propositions." *International Social Science Journal*, Vol. 155: 17-28.