

지방자치단체 에너지절약형 주택단지 조성사업의 협력적 거버넌스 사례 분석*

A Case Study of Collaborative Governance in Local Government Energy-saving Residential Development

김민주**·한상연***

Min-Ju Kim·Sang-Yun Han

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경: 협력적 거버넌스와 에너지정책
- III. 선행연구 검토
- IV. 서울 노원구의 노원에너지제로 주택단지 조성사업 사례
- V. 연구의 함의와 결론

연구는 노원에너지제로 주택 사례를 중심으로 에너지절약형 주택단지 조성사업을 협력적 거버넌스에 기초해서 분석한다. 노원에너지제로 주택단지 조성사업은 국토교통부가 발주하고 서울시와 노원구 그리고 대학 산학협력단이 협력하여 서울 도심에 완공한 우리나라 최초의 에너지제로 주택단지 조성을 위한 사업이었다. 본 연구에서는 협력적 거버넌스 모형을 분석틀로 활용하여 이 사례를 분석한다. 특히 협력을 위한 초기조건을 강조하고 정부와 같은 공공기관이 중심이 되어 민간과의 협력을 이끌어 내는 형태의 협력적 거버넌스 모형을 제시한 Ansell and Gash(2008)의 모형을 적용한다. 따라서 협력적 거버넌스가 작동되는 주요 국면인 초기조건, 협력과정, 제도적 설계, 촉진적 리더십이 주요 분석내용이 된다. 분석 결과, 노원에너지제로 주택단지 조성사업은 협력적 거버넌스가 작동되면서 이루어졌다는 것을 알 수 있다. 비록 주요 국면별 정도의 차이는 있으나, 초기조건에서부터 협력과정과 제도적 설계 및 촉진적 리더십까지 해당 요인들이 작동

* 이 논문은 경희대학교 미래사회에너지정책연구원의 지원(20182336)을 받아 수행된 연구입니다.

** 제1저자, 동양대학교 공공인재학부 교수

*** 교신저자, 경희대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2020. 05. 19, 심사기간: 2020. 05. 19 ~ 2020. 06. 22, 게재확정일: 2020. 06. 22

되면서 최종산출물인 노원에너지제로 주택단지 조성을 가능하게 했다. 이러한 결과는 실무적인 차원에서는 자원의 불균형이 명확한 초기상황에서 정부가 관련 행위자들과의 협력을 이끌어 내어 협력적 거버넌스를 구성하는 것의 필요성을 보여주고, 이론적인 측면에서는 에너지절약형 주택을 다루는 독특한 형태의 협력적 거버넌스 사례를 보여준다는데 의의를 지니고 있다. 이는 향후 확대 될 신재생에너지 혹은 친환경에너지 관련 정책, 그리고 더 직접적으로는 에너지절약형 주택정책 등에 일정 부분 기여할 것으로 기대된다.

□ 주제어: 에너지절약형 주택단지, 노원에너지제로 주택, 협력적 거버넌스

This study analyzes the energy-saving residential development based on the collaborative governance, focusing on the case of Nowon Energy Zero House. The Nowon Energy Zero housing complex construction project was completed in cooperation with the Ministry of Land, Infrastructure and Transport, Seoul, Nowon-gu, Myongji University. This project is the first case in Korea completed in downtown Seoul. In this study, the collaborative governance model is used as an analytical framework. In particular, the model of Ansell and Gash(2008), which emphasized the initial conditions for cooperation and suggested collaborative governance in which public institutions play an important role, is applied. Therefore, the starting conditions, collaborative process, institutional design, and facilitative leadership, which are the main parts of collaborative governance, are analyzed. According to the results of the analysis, the Nowon Energy Zero housing complex creation project was completed with collaborative governance. Although there are differences in the degree of each process, the starting conditions, collaborative process, institutional design, and facilitative leadership worked to enable the creation of the final outcome, Nowon Energy Zero Housing Complex. The results of the analysis are significant in that the government's role in driving the cooperation of related actors is necessary in a situation where the resource imbalance is clear, and that it presents a unique example of collaborative governance. These results provide implications for renewable energy policies, eco-friendly energy policies, and energy-saving housing policies that will be expanded in the future.

□ Keywords: Energy-saving Residential Development, Nowon Energy Zero House, Collaborative Governance

I. 서론

에너지 문제는 단순히 기술영역에 한정된 문제일까? 흔히 에너지정책을 다분히 기술적인 문제로 한정해서 여기는 경우가 많다(Smith, 2009: 56-58). 그래서 기술영역에 별로 관심을 가지고 있지 않는 대다수의 사람들은 마치 공기 중에 있는 산소처럼 에너지도 자연스럽고 당연한 것으로 받아들이면서 그 소중함을 잊고 지낸다. 버튼을 누르면 1초도 되지 않는 순간에 전기가 흐르고, 콘센트를 꽂자마자 전기레인지 전원에 불이 켜지는 경험을 하기 때문이다. 하지만 사람들은 자연스러운 상황의 연속에서 극적인 단절을 유발하는 사건을 경험하면 비로소 기존의 상황을 재인식하게 된다(Scrase, Ivan and Gordon MacKerron, 2009: 4-9). 에너지 관련 이슈도 마찬가지다.

실제로 우리나라는 2011년 9월 15일에 전국 차원의 대규모 정전이 발생하였다. 잠깐의 불편함을 넘어 전국적으로 정전이 될 수 있다는 사실 자체가 충격이었다. 이후 에너지절약에 대한 경각심이 더 높아졌고, 또 에너지를 단순히 기술적인 문제를 넘어 사회적 차원의 문제로 대응해야 한다는 인식도 높아졌다. 신재생에너지를 생산하고 절약하는 행위는 기술적인 부분에서 대응하는 면도 많지만, 한편으로는 사회적으로 구성되는 제도나 의식이나 행동도 함께 수반되어야 한다는 사실을 인지하게 된 것이다. 무엇보다도 대규모 정전과 같은 상황에서 이루어지는 정책적 대응은 그 분야가 설사 기술적인 영역이라고 해도, 정책의 속성상 관계자들 간 상호작용이 반드시 존재하게 되며 그 관계는 기술적이라기보다는 사회적이라는 것이다. 단적으로, 정치적 의지가 대중의 관심과 지지와 관계를 맺으면서 결합되면 친환경 에너지정책의 추진력은 월등히 높아진다(Smith, 2009: 69-72).

그래서 전국차원의 대규모 정전 이후 정부와 국민들의 정책적인 관심 속에서 더욱더 다양한 형태의 신재생에너지 및 친환경 에너지정책 등이 등장하고 있다. 그 중 하나가 에너지절약형 주택단지 조성사업이다. 주거단지의 에너지절약에 초점을 두고 있는 이 사업은 ‘에너지제로’ 혹은 ‘제로에너지’ 등으로 불리는 기술이 주택에 적용되는 형태이다. 제로에너지주택, 에너지제로주택 등 편의상 용어가 혼용되고 있지만 가장 최근에 국토교통부에서 제공한 자료에 따르면, 주택을 포함한 제로에너지건축이란 단열성능을 극대화하여 에너지부하를 최소화하고(패시브) 신재생에너지생산(액티브)을 통해 에너지소요량을 최소화하는 건축을 말한다(국토교통부, 2019).¹⁾ 독일이나 영국 등에서는 이미 세계적인 모범 사례를 보유하고 있을 정도로 이

1) 이 정의는 「녹색건축물 조성 지원법」 제2조의 정의(“제로에너지건축물”이란 건축물에 필요한 에너지 부하를 최소화하고 신에너지 및 재생에너지를 활용하여 에너지 소요량을 최소화하는 녹색건축물을 말한다.)를 정책적으로 간략히 재정의 한 것으로 보인다.

분야의 사업 진척이 빠르지만, 우리나라의 경우 최근 들어 외국의 모범사례를 벤치마킹하려는 노력 등을 보이면서 구체적인 정책현장에서도 서서히 관심이 높아지고 있다. 특히 작년에 정부는 제로에너지건축을 건축에 한정된 것이 아니라 도시와 지구단위로까지 확대하려는 적극성을 보이기도 했다(국토교통부, 2019).

이와 같은 상황에서 본 연구는 그동안 추진된 에너지절약형 주택단지 조성사업의 실제 사례에 관심을 두고 있다. 특히, 많지 않은 정책현장 사례 중에서 서울시 노원구의 노원에너지제로 주택단지 조성사업에 초점을 맞춘다. 노원에너지제로 주택은 서울 도심에서 처음으로 단지 규모로 조성된 도시형 에너지절약형 주거단지 조성사업이다. 비교적 최근(2018년)에 완공된 곳으로 현재에도 지속적인 모니터링을 하고 있으며, 국내 타 지역은 물론이고 해외방문객들에 의해서도 많은 관심을 받고 있는 곳이다.²⁾

따라서 본 연구의 목적은 대도시의 도심에 조성된 에너지절약형 주택단지의 대표적인 사례인 노원제로에너지 주택단지 조성사업을 분석한 후 향후 기후변화와 에너지절약 강조에 따라 증가될 정책적 관심에 대비할 수 있는 함의를 제시하는 것이다. 이때 본 연구는 노원에너지제로 주택단지 조성사업 사례를 협력적 거버넌스(collaborative governance) 모형에 기초해서 분석한다. 특히 협력적 거버넌스의 여러 모형 중에서도 종합적 시각에서 제시된 Ansell and Gash(2008)의 모형을 적용한다. 그 이유는 우선 무엇보다도 오늘날에는 정부 단독의 위계적인 명령 방식으로 사회문제가 해결되는 대신, 공공부문과 민간부문이 참여하여 협력을 이루는 협력적 거버넌스가 널리 활용되고 있기 때문이다(신상준·이숙중·Hampden-Turner, 2015: 80). 노원에너지제로 주택단지 조성사업 역시 특정한 정부 주체가 위계적인 방식으로 추진한 것은 아니며, 공공부문과 민간부문 간 협력에 기초해서 추진되어 완공에 이르렀다. 특히 그 중에서도 Ansell and Gash(2008)의 협력적 거버넌스 모형은 기존의 협력적 거버넌스 모형을 종합적으로 정리하여 협력과정은 물론이고 초기조건에서부터 공적인 제도 요인과 리더의 리더십이 모두 함께 작동하면서 공공기관 주도의 협력적 거버넌스 운영을 특징으로 한다는 점에서(공공기관의 집합적 의사결정에 관련 민간 행위자들의 참여로 진행), 비교적 오랜 기간 동안 에너지제로 기반의 주택단지 조성을 준비해온 서울시 노원구가 일정 시점에 여러 행위자들과 협력 관계를 맺으며 사업 완료에 이른 경험이 그에 부합하기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 협력적 거버넌스에 기초한 분석을 하되, 역시 종합적인 분석 모형을 제시하려는 노력을 보인 Bryson, Crosby and Stone(2006)과 Emerson, Nabatchi and Balogh(2012)의 모형보다는 정부와 같은 공공기관 중심의 협력적 거버넌스 작동을 보여주는 Ansell and

2) 2019년 2월 9일에 진행된 노원에너지제로 주택의 홍보관(노원이지센터) 직원 대상의 인터뷰에 따르면, 해외 단체 방문객도 자주 오며 점점 증가추세에 있다고 한다.

Gash(2008)의 협력적 거버넌스 모형을 적용한다. 이에 따른 분석 결과는 실무적인 차원에서 향후에도 대규모 자원이 투입되고 고도의 기술력이 요구되는 에너지절약형 주택단지 조성 사업에서 정부가 관련 행위자들과의 협력을 이끌어 내어 협력적 거버넌스 체제를 구성하는 것의 필요성을 보여주고, 이론적인 측면에서는 에너지절약형 주택을 다루는 독특한 형태의 협력적 거버넌스 사례를 보여준다는데 의의를 지니고 있다.

II. 이론적 배경: 협력적 거버넌스와 에너지정책

정책은 정부가 정책의제로 채택한 사회문제를 해결하는 가치 지향적이고 처방적 활동으로서 그 과정에 여러 참여자들이 참여한다. 다양한 이해관계를 지닌 참여자들은 정책과정에서 갈등과 조정 및 합의의 모습을 보이며 여러 형태의 상호작용을 한다. 특히 복잡성을 특징으로 하는 현대사회의 거의 대부분의 정책문제에서 이러한 참여자들 간 상호작용이 나타난다. 단일한 주체에 의한 정책과정 추진보다는 관련 참여자들의 상호작용을 고려한 정책과정의 모습이 더 현실적이라고 할 수 있다. 협력적 거버넌스 이론은 이를 반영해서 분석하는데 도움을 주는 이론이다.

협력적 거버넌스(collaborative governance)란 공적인 공동 목표 달성을 위해 공공영역과 민간영역의 이해관계자들이 상호작용하면서 협력체계를 구축하여 공공문제를 해결하는 과정이다(Ansell and Gash, 2008; Emerson et al., 2012; Henton et al., 2005; Huxham et al., 2000).³⁾ 협력적 거버넌스 사례 137개를 분석하여 성공적인 협력을 위한 요인을 제시한 Ansell and Gash(2008)의 연구에 따르면, 협력적 거버넌스의 작동체계는 초기조건(starting conditions), 협력과정(collaborative process), 최종결과(final outcome)로 구분되고, 제도적 설계(institutional design)와 촉진적 리더십(facilitative leadership)도 각각 한 요인으로 자리 잡고 있다.

우선, 초기 조건은 협력과정이 진행되기 이전 상태를 의미하는 것으로, 권력·자원의 불균형

3) 협력적 거버넌스의 특징으로 언급되는 것들에는, '공공기관이 주도적인 역할을 하면서 공공조직이나 제도를 통해 상호작용', '비정부영역으로서 민간부문 이해관계자들의 적극적 참여', '단순 자문을 넘어 공식적 절차에 의해 실질적으로 의사결정 과정에 참여', '공식적으로 조직화되고 집합적으로 모이는 특징', '공공정책과 공공관리와 공공적 이슈에 초점을 두고 진행' 등을 들 수 있다(Ansell and Gash, 2008).

(power/resource imbalances) 여부나 대립·협력의 선례 여부(prehistory of antagonism and cooperation)에 따른 참여의 인센티브와 제약(incentive for and constraints) 상황을 의미한다(Ansell and Gash, 2008). 이해관계자들 간 권력과 자원의 불균형 해소의 필요성은 초기조건의 하나에 해당된다(Ansell and Gash, 2008; Warner, 2006). 그리고 과거에 협력이나 대립의 선례에 따라서도 참여 가능성은 다르며, 협력 선례나 협력의 성공 경험이 있다면 협력과정이 진행되는 데 유리하게 작용한다. 참여에 따른 의미 있는 결과에 대한 이해관계자들의 기대도 협력을 증가시키는데 특히, 참여자 간 상호의존성(interdependence)의 정도가 여기에 영향을 주며 상호의존성은 정치적 맥락(political context)에 의해 영향을 받는 요인에 해당된다. 여기에는 공동 문제의 존재, 자원 마련, 제도적 절차, 유인 등이 중요하게 작용한다(Weiss, 1987).

다음으로, 협력과정은 직접 대화(face-to-face dialogue), 신뢰 구축(trust building), 헌신적 과정 참여(commitment to the process), 이해 공유(shared understanding), 중간결과물(intermediate outcomes)을 핵심 국면으로 하는 비선형적 순환으로 진행되는 구조를 지니고 있다(Ansell and Gash, 2008). 이러한 협력과정은 선형적 순환이 아니기 때문에 각 국면별 엄격한 선후관계가 존재하는 것은 아니며, 상호 영향을 주면서 계속 순환하는 특징을 지닌다. 따라서 특정 국면이 시작점이라고 하기는 힘들지만, 협력의 가장 핵심은 의사소통(communication)이기 때문에 흔히 논의의 편이성 등의 차원에서는 면대면 대화의 중요성이 우선 강조되고 이어서 나머지 국면들이 상호 연계되어 진행되는 것으로 보기도 한다. 중요한 것은 국면별 정도(degree)의 차이는 있지만 전체적인 협력과정을 이어나가는 상호연관성 및 연계가 지속되는 것이다.

협력과정에는 제도적 설계와 촉진적 리더십이 영향을 주기도 한다(Ansell and Gash, 2008). 제도적 설계는 협력과정의 절차적 정당성을 위해 중요한 역할을 하는 기본 규약과 규칙 등의 제도적 장치를 의미하는 것으로 참여 여건 조성 및 참여 유인의 보장과 공개 등에 관한 근거로서 기능한다(Gunton and Day, 2003). 촉진적 리더십은 협력적 리더가 이해관계자들의 참여와 설득 및 조정을 이끌어내면서 협력을 촉진시키는 행위로서, 규정마련이나 신뢰구축이나 대화 유도 등에도 중요한 역할을 한다. 물론, 제도적 설계와 촉진적 리더십은 협력과정 이전에 주어지고 있는 초기조건에도 영향을 미치는 요인들에 해당되기도 한다.

이와 같은 협력적 거버넌스는 초기 조건과 협력과정과 제도적 설계 및 촉진적 리더십이 총체적인 상호연관성 아래에서 작동된다. 물론 그렇다고 해서 각 과정에서 영향을 미치는 모든 요인들의 정도(degree)가 다 같이 높아야 하는 것은 아니다. 예컨대, 낮은 신뢰에 의한 갈등적 상황에서도 만약 이해관계자들이 상당히 상호의존적이라면 협력적 관리가 가능하다(Ansell and Gash, 2008). 따라서 협력적 거버넌스는 순차적 관계라거나 일정 정도 이상의

상호작용 수준이 반드시 필요하다는 등으로 일률적이고 엄격하게 체계화되어 작동되는 것은 아니다. 참여자들의 관계가 협력적 거버넌스 기본 체계 하에서 최종결과물로 이어지는 기제(機制)로 작용하는 것이 핵심이다.

그렇다면, 본 연구에서 관심을 가지고 있는 에너지정책도 기본적으로 참여자들이 존재하는 정책의 일환이기 때문에 협력적 거버넌스에 기반한 정책추진이 가능한 것이 아닐까? 에너지정책의 하나인 에너지절약형 주택단지 조성사업은 특히 다양한 참여자들이 참여한다는 점에서 협력적 거버넌스 이론을 적용할 수 있는 사례에 해당되지 않을까?

사실, 이미 ‘에너지정책 거버넌스’나 ‘에너지 거버넌스’ 등의 용어가 있을 정도로 에너지정책 분야에서도 협력적 거버넌스에 기초한 정책추진이 이루어지고 있다. 최근의 에너지정책의 경향을 개인, 기업, 민간단체, 지역사회, 지방자치단체, 정부 등의 적극적이고 자발적인 참여가 필요한 방향으로 변화되었다고 진단하는 것도 같은 맥락이다(임기추, 2016: 226). 그래서 에너지절약형 주택단지 조성사업도 정책의 하나이면서 또 에너지정책의 하나이기도 하므로 협력적 거버넌스에 의한 분석이 가능하다. 이는 그동안 과학기술 영역에 속하는 에너지정책이 지나치게 전문가주의적인 의사결정에만 치중되어 왔다는 비판에 대한 반성차원에서 더욱 주목받게 된 분석 경향이기도 하다. 이미 과학기술의 영역에서도 이제는 자체의 내적논리가 아니라 사회적 영향을 받으며 발전하고 진화해나가며 사회적 구성과정을 거친다는 관점이 널리 받아들여지고 있다. 그래서 에너지나 원전 그 외 과학기술 영역에서 이루어지는 의사결정도 시민들의 참여와 소통이 어우러지는 거버넌스가 중요한 역할을 하는 시대가 되었다(윤순진, 2005: 124). 에너지정책의 새로운 패러다임으로 ‘민관 파트너십에 의한 지역 에너지 거버넌스’가 제시되고 있는 것도 같은 맥락이다. 중앙중심이 아닌 에너지 분권화의 일환으로 지역의 현장에서 에너지 절약 등을 실천할 수 있는 민관 파트너십 기반의 거버넌스가 필요하다는 것이다. 이를 위해 모범적인 사례나 모델을 발굴하고 중간지원조직 등을 활용한 혁신적 실험 사례를 만들고 보급하는 과정이 필요하다는 논의가 본격적으로 이어지고 있다(고재경, 2013).

이러한 인식은 기술을 어떻게 바라보는가의 변화에서 기인한 것이기도 하다. 에너지가 비록 기술의 영역에 더 큰 비중을 두고 있다고 해도, 기술은 사회의 제도와 정책 및 행위자들과 함께 진화하면서 사회-기술 시스템(socio-technical system)을 형성하며 작동되고 있다. 사회경제적인 제도와 규범이 에너지 인프라와 같은 거대 기술시스템이 적절하게 작동할 수 있도록 해주는 것이다(윤보은, 2017). 그래서 최근에는 커뮤니티 에너지(community energy) 개념까지 등장하면서 공간적 범위에 제약되지 않는 협력 기반의 에너지 정책이 강조되고 있다. 커뮤니티 에너지는 정부 및 지방자치단체는 물론이고 시민사회와 시민단체, 협동조합과 에너지기업, 그리고 학교와 일반 민간기업, 비공식적 조직에 이르기까지 모두 협력의 대상이

자 주체로 상정된다. 에너지 절약 등으로 생산되는 이익 역시 서로 공유한다(Seyfang et al., 2013).

따라서 에너지절약형 주택과 같은 여러 형태의 친환경 거주지 조성도 거대한 기술시스템에 의해 기술로서 실현되지만 그와 동시에, 사회 속에서 다양한 관계자들 간 협력을 기반으로 조성되고 또 제도 및 규정 등의 사회적 장치로 운영되고 있다. 물론 이러한 과정에서 갈등이 발생되기도 하지만, 그때의 갈등은 오히려 에너지 절약 등에 대한 인식을 더 높이는 결과를 낳기도 한다(Lovins, 1977). 갈등의 조정과정은 또한 민주주의의 학습과정으로 이해되기 때문에 에너지민주주의(energy democracy)가 가능해지기도 한다. 협력적 거버넌스에 의한 정책 추진이 오히려 공적 통제력을 더 강화하는 것도 그 때문이다(Pierr and Peters, 2003). 따라서 본 연구의 분석사례인 에너지절약형 주택단지 조성사업 역시 다양한 참여자들이 참여하는 협력적 거버넌스에 기초해서 분석될 수 있다.

III. 선행연구 검토

본 연구와 관련된 선행연구는 크게 네 가지로 나눌 수 있다. 첫 번째는 에너지절약형 주택 단지를 포함하여 친환경 주거지의 지속가능성 요인을 제시하는데 초점을 둔 연구이고, 두 번째는 역시 에너지절약형 주택단지를 포함한 친환경 주택 거주민들에게 실시한 인식 등의 조사가 이루어진 연구이다. 세 번째는 에너지절약형 주택단지 조성사업을 직접 대상으로 해서 관련 법제도를 분석한 연구이다. 네 번째는 본 연구의 이론적 배경이자 사례 분석의 모형이 되는 Ansell and Gash(2008)의 협력적 거버넌스를 적용한 국내 연구이다.

우선 첫 번째 부류에 해당하는 연구에는 김묘정(2008), 이아영·김진균(2004), 조인숙·신화경(2010), 임양빈(2009), 김영환(2001), 권성실·오덕성(2004), 권성실·오덕성·김경배(2006), 이규인(2001), UN Habitat(2016), Rogers(2005) 등의 연구가 있다. 김묘정(2008)의 연구에서는 주거지의 지속가능성을 생태환경적 측면, 사회문화적 측면, 경제적 측면으로 구분해서 제시하고 있고, 김영환(2001)의 연구에서도 지속가능한 주거지 개발의 원칙으로 환경적 특성, 사회적 지속성, 경제적 지속성, 문화적 지속성을 들고 있다. 조인숙·신화경(2010) 역시 지속가능성의 평가 요소로 사회적 지속성, 경제적 지속성, 환경적 지속성을 제시하고 있다. 이아영·김진균(2004)의 연구에서는 주거단지의 지속가능성을 삶의 질이라는 측면에서 보다 전일적 이해를 위해 에너지, 환경, 생태, 휴머니티의 네 부문으로 분류하고 있다. 임양빈(2009)의

연구에서는 지속가능성의 분석지표로 공간적 특성, 생태적 특성, 경제적 특성, 사회적 특성을 제시하고 있고, 권성실·오덕성(2004)은 환경적 지속성 측면에서 콤팩트 도시의 지속가능한 계획 요소로 토지이용, 교통, 환경 및 에너지를 제시하고 있다. 비슷한 연구로서 권성실·오덕성·김경배(2006)도 지속가능한 정주지 계획요소를 토지이용 및 교통, 자원 및 에너지, 생태환경으로 구분하고 있다. 이규인(2001)은 지속가능한 정주지 계획요소를 토지이용 및 교통, 에너지 및 자원, 생태환경, 실내환경으로 구분하여 실내 환경을 별도로 분리해서 추가하였다. UN Habitat(2016)은 포용성을 핵심적인 가치로 하는 The New Urban Agenda를 채택하면서 지속가능성을 위해 민주적이며 포용적이며 다층적인 측면에서 영역 간 협력체계를 기반으로 하는 도시거버넌스의 개편 필요성을 제시하고 있다. Rogers(2005)는 지속가능성을 위한 디자인의 우수성(design excellence), 사회적 삶의 질(social wellbeing), 환경적 책임성(environmental responsibility)을 제시한다.

이러한 첫 번째 부류의 연구들은 에너지절약형 주택단지 조성에 관한 논의의 출발점이자 전제조건이 되는 주거지의 지속가능성 요인이 무엇인지 보여주고 있다는 데 의의가 있다. 특히 주거지의 지속성을 위해서는 기술적 차원의 문제해결력이 뒷받침 되어야 하는 것은 물론이고, 사회적·경제적·문화적 차원의 요인들도 중요하다는 것을 함께 보여주고 있다. 그런 점에서 에너지절약형 주택단지 조성사업 역시 단순히 건축기술기반의 에너지절약 기술의 보유와 적용을 넘어, 사회적 차원 등 다양한 관점에서 분석될 수 있다는 점을 보여준다.

두 번째 부류에 해당하는 연구에는 김혜정(2002), 이재준(2001), 이정남 외(2006), 이근희·박희석·조용성(2010), 신영숙·조명은(2006), 조순재·박창석·임승빈(2000) 등의 연구가 있다. 김혜정(2002)의 연구에 따르면, 단지계획 요소별 인식의 정도는 조사대상 그룹별로 다양한 결과를 보이고 있으나 환경친화형 주거단지의 필요성에 대해서는 95%가 긍정적으로 인식하고 있다는 정보를 제공해준다. 그러나 신영숙·조명은(2006)은 친환경 아파트 단지 거주자들의 친환경 계획요소에 대한 인식조사를 통해 현재 친환경 아파트단지에 설치되어 있는 시설이 다른 아파트와는 차별화된 계획요소일 수 있으나, 실제 그곳의 거주민들에게는 활용도가 떨어지거나 만족스럽지 못한 수준이라는 분석 결과 제시하고 있다. 이재준(2001)은 자원 및 에너지 절약을 기초로 한 생태마을의 거주자와 전문가 대상으로 의식조사를 실시한 결과, 가장 불편한 생활여건은 '교육 및 문화적인 여건'과 '이웃공동체 형성의 어려움' 등이었고, 가장 중요한 계획의 주안점으로는 '생태적인 주민의 자발적인 삶의 실천', 그리고 가장 중요한 지속성 요소에는 '사회적 지속성(이웃관계 등)'에 높게 응답한 것으로 나타났다. 이정남 외(2006)에서는 친환경 계획요소에 대한 거주자의 만족수준에 비교적 큰 영향을 미치는 요인으로 환경오염의 최소화 요인과 편리성 요인을 제시하고 있고, 이근희·박희석·조용성(2010)은 친환경 공동주택 인증단지과 비인증 단지 간 거주자들의 만족도에 영향을 미치는 요인에

는 서로 차이가 있다는 결과 제시한다. 조순재·박창석·임승빈(2000)은 전문가 의식조사를 통해 농촌마을의 환경친화성은 보통 이상이고 농촌주거는 평균보다 낮게 평가되었다는 결과를 제시하고 있다.

이러한 두 번째 부류의 연구들은 에너지절약형 주택을 포함한 친환경 주거단지 거주자들이 친환경 주거단지의 필요성에는 크게 공감하고 있으나, 현실적으로 거주하는 거주자들의 여러 측면에서 만족정도를 더 높일 수 있는 노력이 필요하다는 점을 보여주고 있다. 특히 단순히 친환경 기술 도입에 따른 기술적 편리함이나 불편함 이외에도 다양한 사회적 요인(관계, 제도적 운영 여건) 등에 대한 노력이 필요하다는 점을 보여준다. 이는 거주자들이 친환경 주거단지가 조성되는 과정에서 경험한 것과 그 이후 경험 모두에 해당된다.

세 번째는 본 연구의 직접적인 분석대상(에너지절약형 주택단지 조성사업)을 본 연구와는 다른 측면에서 진행한 한상연·조운애(2018)의 연구이다. 이 연구에서는 에너지절약형 주택단지의 현황과 관련 법제도를 조사하고 향후 관련 사업을 전국적으로 확산시키기 위해서는 정치적·사회적 타당성을 제고하려는 노력과 관련 후속연구가 필요함을 지적하고 있다. 에너지절약형 주택단지 조성사업을 직접적으로 분석하고 있기 때문에 향후 이와 관련된 연구에 대한 기초자료로서 의의를 지닌다.

네 번째는 본 연구에서 이론적 배경과 사례 분석의 모형으로 활용하는 Ansell and Gash(2008)의 협력적 거버넌스를 적용한 연구이다. 여기에는 광명시와 구로구간 환경기초시설 빅딜 사례를 협력적 거버넌스 모델로 분석한 조만형·김이수(2009)의 연구, 인천광역시의 주민참여예산제도 조례 개정 사례를 협력적 거버넌스로 분석한 신상준·이숙중·Hampden-Turner(2015)의 연구, 영등포 타임스퀘어와 송파구 가든파이버 사례를 중심으로 복합상업단지개발 사업을 분석한 김도윤·한상연·고대유(2018)의 연구, 분천역 산타마을 개발사례를 협력적 거버넌스로 분석한 이용대·기영석(2019)의 연구 등이 있다. 그 외 지역 혹은 지방자치단체 간 협력 사례를 다룬 구교준·김성배·기정훈(2013)의 연구와 주재복(2013)의 연구처럼 Ansell and Gash(2008) 모형을 직접적으로 활용하지는 않으나 간접적인 논의를 통해 일부 내용을 활용하는 연구들도 존재한다. 이러한 연구들은 지역기반의 특정 사례를 대상으로 협력 과정 전반(초기조건부터 최종산출까지)을 다루는 경향을 보인다. 이는 Ansell and Gash(2008)의 모형이 갖는 특징에서 비롯되었다고 볼 수 있는데, 그것은 지역과 같은 특정 공간을 초점에 두고(혹은 전제하고) 협력 행위가 이루어진 여러 정책사례(137개)를 분석한 결과로 도출된 모형이기 때문이고 동시에 협력을 위한 초기 조건 형성부터 거버넌스의 과정과 법제도적 요인들까지 포괄하는 모형이기 때문이다. 따라서 그에 부합되는 현실 사례를 분석한 기존의 선행연구들은 협력적 거버넌스 모형의 활용도와 설명력을 높인다는 점에서 의의가 있다.

지금까지 살펴본 네 부류의 선행연구들은 앞서 언급한대로 에너지절약형 주택단지 조성에서 기술적 요인 이외에도 사회적 차원의 요인의 중요성이나, 실제 거주자들의 입장에서 고려할 사항, 법제도 차원의 요인 등에 관한 유익한 정보 제공, 그리고 협력적 거버넌스 모형의 현실 활용도 및 설명력을 높여준다는 점에서 의의를 지닌다. 하지만 몇 가지 한계점도 지니고 있다. 본 연구에서는 그 한계점들을 최소화하기 위한 시도를 하며, 이는 곧 본 연구의 차별성이 된다. 크게 네 가지이다.

첫째, 선행연구에서는 친환경 주택단지 조성을 위한 기술적 요인 이외에 사회적 요인도 고려할 필요가 있다고 제안하고 있으나, 그와 관련된 직접적이고 심층적인 사례 분석을 제시하고 있지는 않다. 이에 대해 본 연구에서는 에너지절약형 주택단지 조성사업을 대상으로 심층적인 사례 분석을 진행한다. 물론 한상연·조운애(2018)의 연구는 여기에 일부 부합하지만 주로 법제도에 초점을 두고 있다. 따라서 본 연구는 에너지절약형 주택단지 조성과는 같은 친환경 주거단지 조성을 위해 어떤 사회적 요인들이 함께 고려되어야 하는지에 대해 실제 사례를 통해 구체적으로 분석한다는 점에서 선행연구들과 다른 차별성을 지닌다.

둘째, 이론적 배경에서도 언급했듯이 에너지정책은 협력기반의 정책추진 메커니즘이 제대로 작동되어야 효과가 발생하는 정책분야 중 하나다. 하지만 선행연구들에서는 친환경 에너지 주거단지에 관한 분석을 시도하고 있지만, 정작 협력기반의 정책추진에 관해서는 다루고 있지 않다. 이에 대해, 본 연구는 협력적 거버넌스 이론을 적용해서 최근의 친환경 주거단지 사업의 한 사례인 에너지절약형 주택단지 조성사업을 대상으로 협력기반의 정책추진 과정을 분석한다는 점에서 선행연구들과는 다른 차별성을 지닌다.

셋째, 선행연구에서는 친환경 주거단지 조성사업의 지역적 환경을 고려하지 않고 논의하고 있다. 정책이 환경으로부터 받는 영향을 고려한다면(정정길 외, 2010: 90-92), 지역의 여건이나 환경이 고려될 필요가 있다. 본 연구는 에너지절약형 주택단지 조성사업이 서울과 같이 대도시의 인구밀집지역이자 주택문제가 언제나 화두가 되는 지역적 상황이 전제가 되어 분석된다는 점에서 선행연구들과는 다른 차별성을 지닌다. 이는 본 연구가 국내에서 최초로 대도시 내 에너지절약형 주택을 단지 규모로 조성하면서 임대주택의 형태로 완성된 사례를 심층적으로 분석하기 때문에, 향후 각 지역적 여건 하에서 추진될 유사한 사업에서 유용하게 활용될 수 있다는 점을 의미한다.

넷째, Ansell and Gash(2008)의 협력적 거버넌스 모형에 기초한 선행연구들은 현실 활용도와 설명력을 높이는데 기여했으나, 주로 기존에 존재하는 갈등이나 기존 문제를 해결하기 위한 협력 사례에 초점을 두고 있어서 선제적인 문제해결을 위한 사례를 다루지는 않고 있다. 이는 그동안 국내 사례의 경우 외국의 사례처럼 사전적으로 집단적인 문제 해결 등을 위한 협력기반의 메커니즘 구축을 위한 사례 분석보다는 사후적인 갈등 해결이나 문제 해결을 다루

는 사례에 치중되어 있었다는 것을 의미한다(김흥희, 2015: 349). 이와 달리 본 연구에서 다루는 사례는 기존의 갈등이나 기존 문제를 해결하기 위한 협력 기반의 사례라기보다는 사전적인 문제를 해결하기 위한 사례로서 서울 도심에 최초로 조성하는, 특히 향후 사업 확대를 전제로 시행되는 실증단지 형태의 에너지절약형 주택단지 조성사업을 대상으로 한다는 점에서 사전적인 문제해결을 위한 사례분석을 실시한다. 이는 Ansell and Gash(2008)의 모형이 지니고 있는 초기조건 분석의 장점을 높이는 것이 되고, 또 모형에서 특징으로 제시하는 협력적 거버넌스의 모습(특정한 주체가 단독으로 시행하기에는 어려움이 존재하는 사업에서 정부가 주도하되 민간의 협력을 이끄는 모습)에 기초한 사전적인 문제해결의 실제 사례를 보여주는 것이 된다. 그런 점에서 본 연구는 같은 모형의 협력적 거버넌스를 적용한 선행연구들과는 다른 차별성을 지니고 있다.

IV. 서울 노원구의 노원에너지제로 주택단지 조성사업 사례

1. 사례 개요

노원에너지제로 주택단지 조성사업은 서울시 노원구 하계동 일대에 위치한 ‘노원에너지제로 주택(EZ House)’ 단지를 조성하기 위해 총 442억원이 투입된 사업이다. 2013년 10월부터 2018년 1월(2017년 준공)까지 진행된 이 사업은 국토교통부가 발주하고 서울시와 노원구 그리고 명지대 산학협력단이 연구기관이 되어 완공한 우리나라 최초의 에너지제로 주택단지 조성을 위한 사업이었다. 국토교통부, 서울시, 노원구, 대학(명지대) 이외에도 공기업과 민간 기업도 협동 및 공동 기관으로 참여하였다. 소유주는 노원구로 되어 있다.

노원에너지제로 주택단지는 총 11,344㎡의 대지면적에 전체 가구수는 121세대이다. 주거 시설 유형별로 보면, 공동주택 3동(106세대), 연립주택형 1동(9세대), 단독주택형 2동(2세대), 합벽형주택 2동(4세대)으로 구성되어 있다. 전용면적 기준으로 보면, 39㎡가 36세대, 49㎡가 51세대, 59㎡가 34세대이다. 121세대 중 115세대는 행복주택(공공임대)으로 분양되었고 나머지는 모니터링(2세대)과 공동체주택(3세대)과 게스트하우스(1세대)로 사용되고 있다. 단지내 기타시설로는 홍보관과 마을회관과 숙박체험시설이 있다. 2017년 준공 후 국내 건축물에너지효율등급 1+++등급과 녹색건축물인증 최우수등급을 취득하고 2018년에는 독일 패시브하우스 인증을 받았다(노원환경재단, 2018: 22). <그림 1>은 노원에너지제로 주택단지의

전경을 나타낸 실제 사진이다.

〈그림 1〉 노원에너지제로 주택단지 전경



자료: <http://news.kmib.co.kr/article/> 2019.4.5.(왼쪽: 상공 촬영)과 직접 촬영(오른쪽: 단지내 촬영)

2. 분석들

본 연구는 협력적 거버넌스에 기초해서 에너지절약형 주택단지 조성사업을 분석하기 때문에 협력적 거버넌스 모형을 기본적인 분석틀로 활용한다. 특히 Ansell and Gash(2008)의 협력적 거버넌스 모형이 본 연구의 사례 분석을 위한 틀로서 활용되는데 그 이유는 크게 두 가지이다. 첫째, Ansell and Gash(2008)의 모형은 다른 협력적 거버넌스 분석 모형과는 달리 정부나 공공기관 주도의 협력적 거버넌스를 설명하는데 초점을 두고 있어서 본 연구의 사례가 적용되기에 더 적절하다. 즉, 이 분석틀은 협력적 거버넌스의 특징으로 ‘공공기관이 주도적인 역할을 하면서 공공조직이나 제도를 통한 상호작용’을 들면서 다른 모형(Bryson, Crosby and Stone, 2006; Emerson, Nabatchi and Balogh, 2012)에 비해 정부주도의 문제해결과정에서 민간과의 협력을 설명하는데 더 유용한 것으로 평가되고 있다. 본 연구의 사례는 노원구가 중심이 되어 적극적인 사업 추진을 위한 협력 행위자들간의 상호작용이 이루어지면서 협력적 거버넌스 작동이 가능했기에 Ansell and Gash(2008)의 모형을 적용하는 것이 더 적절하다고 볼 수 있다. 둘째, 협력적 거버넌스 모형들 중에서 Ansell and Gash(2008)의 모형은 유독 관심을 끄는 요인으로도 언급될 정도로 협력 작동의 초기조건 분석을 강조하면서 초기조건을 협력적 거버넌스 과정에 포함시키고 있다(구교준·김성배·기정훈, 2013: 28). 이 점은 특히 본 연구의 사례가 갖는 초기조건들의 독특함을 설명하는데 유용하다. 초기조건들의 한 측면은 권력-자원의 불균형이다. 기준에 이 모형에 기초해서 분석한 사례들의 경우에

도 권력-자원의 불균형이 초기조건을 형성하는데 영향을 주고 있는 점을 분석하고 있다. 하지만 기존 연구에서 다루는 권력-자원의 불균형은 중복된 권력-자원의 상호 불균형이다. 다시 말해, 상호 보유할 수 있는 권력 및 자원이 불균형인 상태에서 협력을 위한 초기조건 형성이 이루어지는 점을 설명하고 있다. 이와는 달리 본 연구에서는 권력-자원의 불균형이 행위자별로 명확히 구분되어 있는 특징을 보이고 있다. 미래 에너지절약을 위한 기술 기반의 사업이기 때문에 막대한 자원 마련과 함께 고도의 에너지절약형 주택건설의 기술이 권력-자원 불균형의 각각의 측면을 이루고 있는 것이다. 적지 않은 규모의 자원을 가능하게 해주는 행위자와 고도의 에너지기술력을 보유한 행위자, 그리고 지역 기반의 물적 토대를 제공하는 행위자가 각각 뚜렷이 구분되어 있어서 협력을 위한 초기조건으로서 권력-자원의 불균형이 명확히 구분된 특징을 보이고 있다. 이런 특징이 반영된 분석을 위해서는 협력 조성을 위한 초기조건을 강조하는 Ansell and Gash(2008)의 협력적 거버넌스 모형이 다른 모형에 비해 더 적절하다.

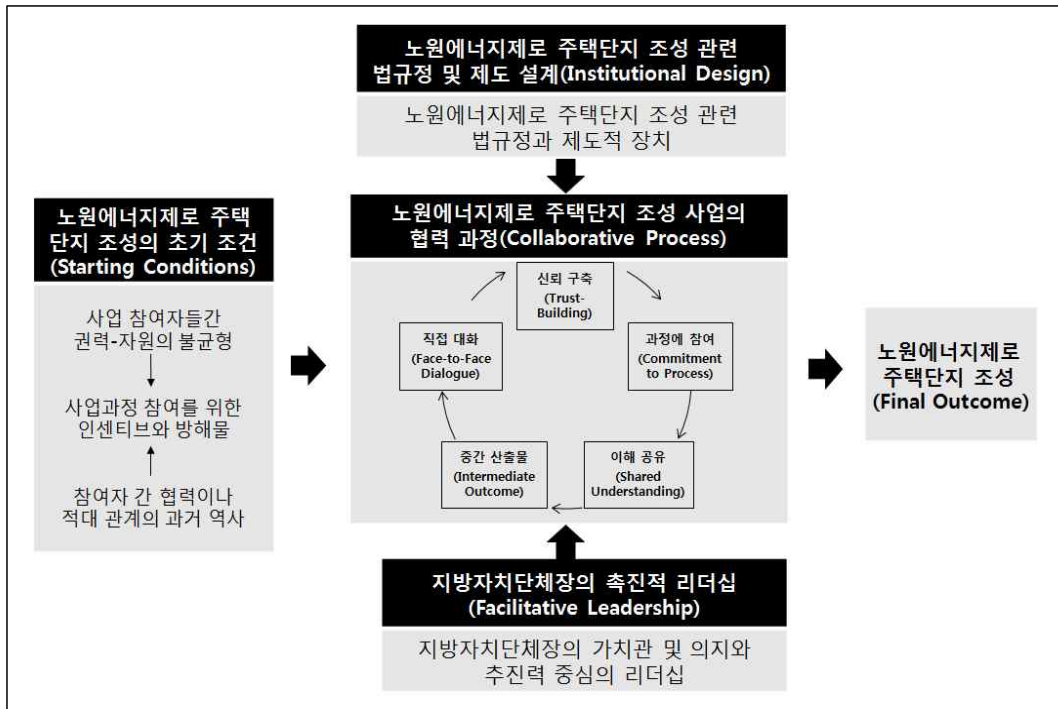
따라서 이론적 배경에서 살펴본 바와 같이 협력적 거버넌스의 주요 국면이 분석에서 핵심적으로 사용된다. 협력적 거버넌스가 작동되는 주요 국면에는 초기조건, 협력과정, 그리고 초기조건과 협력과정에 영향을 미치는 제도적 설계와 촉진적 리더십이 해당된다. 협력과정에는 직접 대화, 신뢰 구축, 헌신적 과정 참여, 이해 공유, 중간 결과물이 세부 국면을 형성하고 있다. 이 과정들은 모두 엄격하게 선형적이라기보다는 순환적으로 작동된다. 이를 에너지절약형 주택단지 조성사업에 적용한 분석들은 <그림 2>와 같다.

분석들에 의하면, 우선 협력적 거버넌스가 작동되면서 에너지절약형 주택단지 조성이 이루어질 수 있는 초기조건이 형성된다. 이때는 에너지절약형 주택단지 조성사업에 참여하는 참여자들 간 권력·자원의 불균형과 과거의 선례 등이 참여를 위한 인센티브 혹은 방해물로 등장하게 된다. 특히 에너지절약형 주택단지 조성사업이 참여자간 상호의존성에 따라 권력·자원의 불균형을 최소화 시켜주고 또 서로가 참여의 경험도 있다면, 협력에 참여하기 위한 초기조건이 유리하게 조성된 것이 되어 본격적인 협력적 거버넌스 작동이 가능해진다. 협력과정에서는 에너지절약형 주택 조성사업의 참여자간 직접대화 등의 의사소통을 통해 사업추진의 신뢰를 구축하며 지속적이고 열정적인 참여를 한다. 이때는 사업의 필요성과 정당성 그리고 이해를 서로 공유한다. 이를 통해 에너지절약형 주택단지 조성사업 과정에 일정한 결과물도 도출되면 참여자간 협력관계는 선순환된다. 일정한 결과물에는 사업진행에 크고 작은 진행의 성과들이 모두 해당될 수 있다. 이러한 협력과정은 에너지절약형 주택단지 조성사업에 직·간접적으로 관계되는 법규정 등의 제도적 설계 장치가 영향을 주며, 동시에 정치적 리더의 리더십도 영향을 준다. 특히 에너지절약형 주택단지 조성사업은 지역 중심의 사업이기 때문에 지역문제 해결의 리더인 지방자치단체장의 조정 및 중재 능력 등의 리더십이 중요한 영향을 미칠 가능성이 높다. 이 과정을 통해 협력적 거버넌스 작동의 최종결과물인 에너지절약형 주택

단지 조성이 이루어진다.

본 연구에서는 이러한 분석들에 기초해서 서울시 노원구에서 추진해서 완성한 에너지절약형 주택단지 조성사업의 사례를 분석한다. 이곳을 본 연구의 사례로 선정한 이유는 다양한 관계자 및 참여자들의 협력을 통해 에너지절약형 주택단지를 성공적으로 조성한 사례로 평가받고 있기 때문이고(한상연·조운애, 2018), 또 무엇보다도 이 사례는 대도시인 서울에서 최초로 단지규모로 진행된 도시형 에너지절약형 주택단지 조성사업으로서 도시인구 밀집도가 높은 우리나라에서 향후 유사 정책을 추진할 때 도움이 되는 함의가 도출될 수 있기 때문이다. 따라서 연구대상은 노원에너지제로 주택단지 조성사업이며 여기에는 협력적 거버넌스에 참여한 노원구, 서울시, 대학, 지역주민, 시의회의원, 국토부, 건설사, LH공사, SH공사 등의 행위자들이 함께 그 범위에 포함된다. 연구기간은 해당사업이 본격적으로 조성되기 전인(초기조건에 해당)인 2012년부터 완공된 2018년까지이다. 분석을 위해 현장(노원에너지제로 주택단지)을 방문하여 홍보관 직원 대상으로 인터뷰를 실시하였고(2019년 2월 9일 실시), 지방자치단체 담당자 인터뷰(2019년 5월 23일 실시), 전문가 인터뷰(2019년 6월 11일 실시), 그리고 법·규정과 회의록 분석 등도 실시하였다.

〈그림 2〉 분석틀



3. 사례 분석

1) 초기조건

노원에너지제로 주택이 협력적 거버넌스에 의해 작동되기 위한 초기조건에는 참여자간 권력자원의 불균형이 참여자간 상호의존에 의해 최소화되는 인센티브가 작용하고 있었다. 최초 이 사업은 노원구에서 2012년부터 자체적으로 추진하고 있었다. ‘태양의 도시 노원 프로젝트’라는 슬로건이 있을 정도로 노원구는 에너지제로 주택단지에 대한 관심이 높았다. 실제로 노원구는 약 3천400가구가 화석연료 감축과 신재생에너지 확대에 동참하는 실적을 보이기도 했다. 2017년에는 서울시 자치구별 에너지정책 실태에 대한 모니터링에서 우수한 자치구로 평가도 받았다(아이뉴스24, 2017). 그리고 2012년 당시 이미 구청장 요청사항(제111호)으로 공공임대형 에너지제로주택 건립을 검토하였고 서울시 투자심사 통과는 물론 구의회 구유재산관리계획의 가결까지 받아 놓은 상태였다(노원환경재단, 2018: 14). 하지만 적지 않은 규모의 재정 투입은 완전히 해결되지 않은 상태였다. 한편, 이러한 상황에서 중앙정부는 2009년 녹색성장위원회 대통령보고대회에서 2017년 패시브하우스 의무화와 2025년 제로에너지빌딩 의무화 로드맵을 보고 하면서 에너지절약에 기초한 미래에너지정책에 대한 관심을 높여가고 있었다. 2014년에는 「기후변화 대응 제로에너지빌딩 조기 활성화 방안」(제7차 국가과학기술자문회의)을 통해 제로에너지빌딩 정책추진 로드맵을 발표하기도 했다(이명주, 2016: 30; 이현숙, 2018: 4). 이 과정에서 2013년에 국토교통부(국토교통과학기술진흥원)는 에너지절약형 건축물과 신재생에너지 사용을 통한 제로에너지 주택단지 모델개발 및 실증단지구축 R&D 사업 공모를 통한 재정지원 계획을 발표한다.

이에 노원구·서울시·명지대는 MOU를 맺고 컨소시엄을 구성하여 사업에 공모하게 되는데, 그 결과 재정지원 대상자로 최종 선정되어 총 442억원 규모의 사업비 중 약 240억원의 예산을 확보하게 된다(한상연·조윤애, 2018). 이 세 주체는 컨소시엄을 구성할 만큼 각자 유·무형의 자원을 지닌 상태였고, 부족한 부분이나 영역은 서로 보완이 될 수 있는 상황이었다. 예컨대, 노원구청의 경우 정책적 차원의 강력한 추진 의지가 있었고 건축부지 제공도 가능한 상태였다. 서울시 역시 중앙정부의 제로에너지빌딩 정책에 우호적이면서 서울시 차원의 그린에너지 정책을 추진하고 있었다. 그리고 노원구 사업의 투자심사도 통과시킬 정도의 관심과 지지가 있었다. 무엇보다도 노원에너지제로 주택은 처음 국민임대주택(이후 행복주택으로 변경) 형태였기 때문에 서울시(특히 서울시 산하 SH공사) 입장에서는 주택문제 해결에도 도움이 되는 것이었다.⁴⁾ 명지대는 독일에서 제로에너지를 연구한 인력(이명주 교수)을 보유하고 있어서 산학협력 차원의 기술개발 및 활용을 기대하고 있는 상태였다. 그래서 제로에너지실증단

지 연구단이 발족 될 때 명지대 산학협력단이 주관하고 시공을 맡은 KCC건설과 서울시 도시주택정책 기관으로서 SH공사가 협력기관으로 참여하는 형태였다.

국토부의 재정지원이 뒷받침됨으로써 MOU로 구성된 컨소시엄은 에너지제로 주택 조성에서 필요한 재정, 자원, 제도, 기술이 통합되는 결과가 예상되는 구조였다. 즉, 국토부의 재정지원(재정)과 더불어, 노원구의 적극적인 정책차원의 추진 의지와 건축부지 제공(자원), 상급기관으로서 서울시의 제도적 지원(제도 여건), 명지대의 산학협력 희망과 확산을 위한 기술보유(기술)는 에너지제로 주택 조성 과정에서 각각 필요한 요인들을 부분적으로 충족하고 있는 상태였다. 참여자간 권력이나 자원이나 지식의 불균형은 상호의존에 따라 그 불균형이 최소화될 때 협력에 참여할 인센티브가 높아진다는 점에서(Ansell and Gash, 2008), 에너지제로 주택 조성에서 각 참여자들의 불균형적 요인들(재정, 자원, 제도, 기술)은 서로 협력할 때 최소화되는 것이었다. 따라서 각 참여자들이 협력의 형태로 참여할 인센티브가 존재했던 것이다. 설사 과거 협력의 선례가 없더라도 높은 상호의존성은 협력을 위한 초기조건이 형성되는데 충분할 수 있기 때문에(Ansell and Gash, 2008), 비록 이들 간에 컨소시엄을 통한 과거 사업 추진 경험은 없었지만 상호의존성에 의해 노원에너지제로 주택단지 조성사업이 협력에 기초한 거버넌스로 작동될 수 있는 초기조건을 형성하고 있었다.⁵⁾

2) 협력과정

초기조건이 형성됨에 따라 직접 대화, 신뢰 구축, 헌신적 과정 참여, 이해 공유, 중간결과물로 이어지는 협력과정이 작동되었다. 참여자간 직접 대화는 MOU 체결부터 시작하여 컨소시엄 구성과 실제 사업 추진과정에서 지속되었다. 대규모 사업비가 사용되는 사업이었기 때문에 직접 대화 기반의 협조와 협의는 필수적이었다. 그리고 이 사업은 지방자치단체의 도시계획에 영향을 주는 사안이었기 때문에 도시계획 승인은 물론이고, 또 주택정책이기도 해서 주택사업으로서 주택공급 형태나 입주자 선정 등의 작업도 모두 관계 기관 간 면대면 회의가 필요했다. 노원구가 건축부지의 용지 변경(학교 용지를 주택용지로 변경)이나 사업계획 승인 및 변경승인 등을 위해 서울시와 직접 협의하는 것이나, 국토부로부터 지원받는 사업비 이외의 비용은 별도로 충당하기 위한 노력(LH와 부지 가격 협의), 주택정책으로서 입주대상자 선정

4) 2019년 6월 11일에 진행한 명지대 이명주 교수(노원에너지제로 주택단지 조성사업의 기술 보유 핵심 참여자이자 전문가) 대상 인터뷰에 따르면, 당시 박원순 서울시장도 환경문제에 관심이 많아서 가까이 참여하였다고 했다.

5) 2019년 6월 11일에 진행한 명지대 이명주 교수(노원에너지제로 주택단지 조성사업의 기술 보유 핵심 참여자이자 전문가) 대상 인터뷰에 따르면, 당시 국토교통부의 국장 등은 비록 선례는 없었지만 참여자들 간 서로 의기투합하여 제대로 된 에너지제로 주택을 지어보자는 의지가 강했다고 한다.

등을 위한 협의도 모두 직접 대화가 기반이 되었다. 노원구청은 지역주민 대상의 주민설명회도 두 차례 실시하고 구의회 의원과 구청관료 간 대화도 여러 차례 진행되었다(노원환경재단, 2018; 한상연·조운애, 2018; 노원구청 담당 공무원 인터뷰 내용: 2019.5.23.). 지역주민들의 경우 초기에는 임대주택이 추가로 만들어지게 되면 지역이미지에 부정적이게 될 것이라는 의견이 주로 제시되었다(노원구청 담당 공무원 인터뷰 내용: 2019.5.23.). 이는 한 시의원이 시의회에서 주민들의 의견을 전달하며 “...우리 같은 주민들 입장에서는 여기에 더 이상 전세임대주택이나 이런 것을 지으면 안 된다는 생각을 가지고 있기 때문에...”(A의원), “노원구가 말하자면 ... 정확하게 81.9%정도가 주거시설 형태가 아파트란 말입니다. 그러면 여기는 우리가 늘 듣는 소리가, 아주 듣기 싫은 소리예요. 노원은 베드타운이다...”(B의원) 등의 발언에서도 나타났다. 그런데 이러한 의견이 노원에너지제로 주택단지 조성사업에 대한 강력한 반대라기 보다는 임대주택으로 짓는 것에 대한 반대라는 점을 알 수 있는데, 이는 약 한 달 뒤 시의회에서 이어지는 회의에서 앞의 A의원이 “그런데 제로에너지를 꼭 임대아파트에만 지어야 하는 것이 아니잖아요?”라는 의견에서도 알 수 있다(제6대 노원구의회 회의록). 이러한 지역주민들의 의견 전달 형태로 노원구의회에서 이루어진 공식적인 회의 중 이 사업과 관련해서 언급된 횟수를 보면, 제6대 노원구의회에서는 총 14회, 제7대 노원구의회에서는 총 26회의 논의가 이루어졌다(제6대 노원구의회 회의록; 제7대 노원구의회 회의록).

이와 함께 지역주민들 중 인접지역의 아파트 주민은 에너지제로 아파트가 고층(18층)으로 지어질 것이라는 우려에서 민원제기 형태로 불만을 표출하기도 했다. 여기에 대해 노원구청에서는 인접 아파트 주민들에게 안내문을 발송하여 고층이 아닌 계획(7층)을 설명하게 된다(제6대 노원구의회 회의록). 민원 형태 이외의 단체 중심의 의견표출도 있었는데, 이는 인근 아파트 주민대표 연합회(하계지역아파트 주민동대표연합회)를 통해 이루어졌다. 연합회에서는 ‘제로에너지주택은 허구’라는 구호를 내세우기도 했고, “...임대주택을 만들려는 것은 구청이 임대사업하려는 격”이라는 비판을 하기도 했다(파이낸셜뉴스, 2015). 하지만 이들의 단체가 강력한 반대 운동을 하는 활동으로 이어지지는 않았다. 이들은 “제로에너지주택 취지는 좋지만 ...”이라는 언급처럼(파이낸셜뉴스, 2015), 제로에너지 주택 자체를 반대했다기보다는 왜 공원 같은 시설이 아니고 왜 임대아파트인가에 대한 의견이 주를 이루었기 때문이다. 당시 구청장은 자신의 저서에서 인근 지역주민이 공원 등의 시설이 아닌 아파트 건설에 대해 반대하는 것에 충분히 공감한다고 느끼면서 향후 에너지절약형 주택이 더 큰 효과를 낼 것이라는 믿음에서 일부 반대 지역주민들에게 양해를 구했다고 했다(김성환, 2014).

신뢰 구축은 직접대화에 의한 협의 및 조정과정에서 이루어진다. 특히 각 참여자들간 신뢰는 자신들이 제공하거나 협의하는 협력 요소가 최종산출물에 기여할 것으로 기대되는 일정한 성과물로 나타나게 될 때 더 잘 구축된다. 정부영역에서 일정한 성과는 신뢰의 결과이기도 하

지만 원인이 되어 신뢰를 낮고 또 더 강화하는 기능을 한다(황아란·서복경, 2015). 여기서 성과물은 포괄적인 의미에서 투입이나 과정이나 산출이나 결과 모두를 아우르는 수행실적을 말하는 것이다. 그래서 노원구가 부지 제공을 위해 서울시와 제도적으로 협조한 결과(학교용지를 주택용지로 변경 등)는 물론이고, 노원구가 LH 공사와 협의하여 건축부지의 조성원가를 비교적 낮은 가격(63억원)에 매수하게 된 것, 그리고 명지대 산학협력단이 에너지제로건축 기술의 연계성과 충분성을 위해 주택설계 과정에 유기적인 협력 체제를 구축((주)제드건축사무소 활용)한 결과 등이 모두 일정한 성과물로서 참여자간 신뢰구축에 기여했다.

이는 이어지는 헌신적 과정의 참여 모습이기도 하다. 헌신적 과정은 주로 직접 대화과정에서 신뢰구축이 이루어질 때 함께 나타난다. 대개 최종산출물을 도출하는 과정에서 발생하는 문제나 논란거리를 포기하지 않고 해결하는 데까지 이끌고 나가는 경우 등이 해당된다. 노원 에너지제로주택 조성과 관련해서 최초 해당 부지를 두고 어떻게 활용할 것인가에 대한 논란이 있었다. 특히 임대아파트 건립에 따른 도시 이미지 문제나 고층 아파트가 설립될 수도 있다는 민원 등의 우려가 여러 차례 지적되었다. 하지만 노원구청의 지속적인 설득과 설명이 있었고, 또 비용절약 등의 노력 차원에서 외부 협력의 실적(LH 공사를 통한 예산 절약 등)을 만들어내는 등 관계자들이 적극적으로 임하는 모습을 보여주었다(제203회 서울특별시노원구의회 제1차 행정재경위원회 회의록, 2012.12.07; 제204회 서울특별시노원구의회 제1차 도시환경위원회 회의록, 2013. 02.18; 제210회 서울특별시노원구의회 제2차 행정재경위원회 회의록, 2013.11.01.). 실제로 구유재산관리계획안이 한 차례 미로 된 후에 다시 설득 작업을 통해 가결되는 과정을 거치기도 했다(제203회 서울특별시노원구의회 제1차 행정재경위원회 회의록, 2012.12.07.). 그리고 명지대 산학협력단 역시 에너지제로 주택이라는 개념에 대한 이해를 돕는 노력은 물론이고 기술지원의 지속적인 협조 또한 참여의 적극성을 보여주는 것이었다(노원구청 담당 공무원 인터뷰 내용: 2019.5.23.). 이는 이어지는 이해 공유과정에도 직접 관계된다.

사실 이 사업은 사업 진행 간 이해공유도 필요하지만 사업 자체에 대한 이해가 공유되어야 할 필요성이 높은 사업이었다. 에너지제로 주택이라는 개념의 생소함도 그렇고 그 필요성과 사업추진 과정에서 드는 고비용의 문제 등이 이해를 요구하는 것들이었다. 그래서 사실 초기 조건 형성에서부터 사업의 필요성과 사업에 대한 이해와 그 공유를 위한 노력이 줄곧 있어왔다. 하지만 에너지제로라는 개념의 생소함은 계속되었다.⁶⁾ 사업의 필요성 정도는 공감이가지만 얼마만큼의 효과(에너지절약 등)에 대해서는 여전히 모두가 공유되는 수준의 이해까지는

⁶⁾ 2019년 2월 9일에 진행한 노원에너지제로 주택의 홍보관 직원 대상의 인터뷰나, 2019년 5월 23일에 진행한 노원구청의 담당자 인터뷰 모두에서 지역주민이나 노원에너지제로 주택 거주자들의 제로에너지에 대한 개념이해의 어려움과 실천의 미숙함을 언급하였다.

나아가지 못했다. 특히 노원구청장의 경우 사업을 추진하면서 정치적 치적과 연계된 것으로 계속 비판 받기도 했기 때문에(제203회 서울특별시노원구의회 제1차 도시환경위원회행정사무감사 회의록, 2012.11.27.), 이 사업에서는 사업의 필요성에 대한 이해가 어느 정도 공유되는 수준에 이르게 되면 우선적으로 중간결과물을 보여줄 필요가 있었다. 그래서 이 사업에서는 이해공유 과정과 중간결과물은 서로 혼재되어 나타나고 있다. 즉, 실험주택(Mock-up)이 중간결과물로 도출되게 되는데, 이는 최종결과물로서 에너지제로 주택을 미리 만날 수 있게 한 결과물이다. 실험주택에는 노원에너지제로 주택에서 활용되는 기술들이 그대로 모두 포함되도록 만들어졌다. 어느 정도의 이해공유가 가능했기에 중간결과물이 나온 것이기도 하지만, 가시적 성과로서 실험주택은 에너지제로 주택에 대한 이해공유를 더 높이는 것이 되기도 했다. 이는 협력과정이 반드시 일직선적인 형태는 아니고 순환적이며 국면별 정도에 따라 다소의 강약이 다르다는 특성을 보이는 것이다(Ansell and Gash, 2008). 실험주택 역시 서로 간의 의견 교류 등을 통해 서울시의 도시공원위원회의 심의를 거치면서 만들어졌다(노원환경재단, 2018: 15).

3) 제도적 설계와 촉진적 리더십

협력적 거버넌스의 작동은 제도적 설계와 리더십이 협력과정이나 초기조건에 일정한 영향을 미치면서 이루어진다. 노원에너지제로 주택단지가 조성될 때에도 관련 제도와 리더십은 그 역할을 했다. 노원에너지제로 주택단지 조성사업은 에너지정책이면서도 주택정책이었기 때문에 각종 도시계획 등의 계획 변경이 필요했다. 계획변경은 규정에 의거한 심의사항이기 때문에 사업이 가능하도록 하는 제도를 설계하는 것에 해당되었다. 예를 들어, 사업부지의 용지 변경을 위한 변경 승인(지구단위계획변경 심의)이나 사업 자체가 시행될 수 있는 사업계획 승인(공공주택건설 등에 관한 특별법 상 승인), 그리고 주택의 형태를 국민임대주택에서 행복주택으로 변경하는 사업계획 승인 등이 필요했고 결과적으로 모두 승인되어 제도적 장치가 마련되었다.

특히 노원구는 사업이 진행될 수 있는 법적 근거로서 2012년에 「서울특별시 노원구 기후 변화 대응 기본조례」를 제정하고, 컨소시엄에 의해 본격적인 사업 추진이 시작될 때 이 조례는 한 차례 개정을 통해 조항을 신설하게 되는데, 그 내용은 신재생에너지 개발과 이용 및 보급을 위한 지원을 핵심으로 하는 것이었다. 즉, 구청장이 신·재생에너지의 개발·이용·보급을 장려하고 보호·육성하기 위하여 행정재산 및 일반재산을 사용 또는 대부할 수 있다는 것과, 사용 및 대부요율에 관한 사항(1000분의 10 이상으로 하는 내용)이었다. 이후 2017년에는 「서울특별시 노원구 에너지 기본 조례」를 제정하여 에너지제로 주택은 물론이고 에너지 관련

시책을 체계적·종합적으로 시행할 수 있는 제도적 기반을 마련하였다.

사업이 진행되는 근거가 되는 제도적 장치 이외에도 노원에너지제로 주택사업에서는 운영을 위한 규정 신설과 기관 설립이 이루어지기도 했다. 에너지제로 주택 운영의 재원을 위해 2017년에 「서울특별시 노원구 노원 에너지제로주택사업 특별회계 설치 및 운영 조례」를 제정하였고, 서울시에서 최초로 설립된 환경재단인 노원환경재단을 만들어서 노원에너지제로 주택을 위탁 운영하도록 하였다. 재단의 위치도 노원에너지제로 주택단지 내에 있다. 노원환경재단은 노원에너지제로 주택 자체의 관리 역할도 하지만, 다양한 에너지절약형 기술이 설치된 입주민들에 대한 교육과 민원 조치 등에 대해서도 대응하는 역할을 한다(노원에너지제로 주택 홍보관 담당자 인터뷰 내용: 2019.2.9.). 에너지제로 주택과 같이 평소 익숙하지 않는 난방장치나 실내온도 조절 등의 기술은 습득과 실행과정에서 어려움이 있고 고장 등의 관리 문제에 대처하는 것도 쉽지 않다. 이 부분을 노원환경재단 설립을 통해 대응하도록 한 것이다.

이러한 제도적 설계와 더불어 리더로서 특히 노원구청장의 리더십은 협력적 거버넌스가 작동되는데 중요한 영향을 미쳤다. 노원구청장은 기본적으로 신재생에너지 등에 많은 관심을 가지고 있었다. 앞서 언급된 도시 슬로건(‘태양의 도시 노원 프로젝트’)도 그렇고 노원구가 비록 기초자치단체이지만 세계적인 환경 도시로 육성하겠다는 포부를 종종 밝히기도 했다. 그는 “에너지제로 주택 조성을 통해 노원구를 영국의 베드제드, 독일의 프라이부르크 같은 세계적인 환경도시로 육성할 것”이라고 했다(경향신문, 2017). 자신의 5대 공약 중 하나도 신재생에너지 등을 통한 지속가능한 도시였다. 기본적으로 에너지제로 주택에 대한 관심이 높았다.

그리고 특히 구청장은 제도적 설계과정에서 살펴본 각종 조례 제정과 노원환경재단 설립 등을 위해 구의원들을 적극적으로 설득하기도 했다. 사실, 에너지제로 주택에 대해 반대했던 의견 중 하나는 “에너지와 환경문제는 국가적인 차원에서 관련부처에서 장기적이고 거시적인 정책으로 접근해야 할 과제라고 생각”하는 경우가 많았다(제203회 서울특별시노원구의회 제2차 본회의 회의록, 2012.12.06.). 왜 기초자치단체 수준에서 이 사업을 하는 것이냐에 관한 의문제기였던 것이다. 하지만 당시 구청장의 기본 입장은 “잘 아시겠지만 하계동 ... 부지에 지어질 예정인 에너지제로하우스는 저희 인류사가 안고 있는 기후변화문제를 가장 선도적으로 대처하기 위한 최첨단 에너지제로하우스입니다.” 였다(제203회 서울특별시노원구의회 제2차 본회의 회의록, 2012.12.06.). 정치적 리더로서 임기 중 업적에 대한 고려 여부는 차치하고서라도, 설사 표면적이라고 해도 거시적 차원의 환경문제를 언급하는 이러한 입장을 여러 곳에서 밝혔다. 노원구청장은 이후 2018년에 노원구를 지역구로 하는 국회의원이 된 후에도 당내 에너지관련 위원회(기후변화대응 및 재생에너지산업육성 특별위원회)에서 위원장으로 활동하며 에너지분권 관련 법안 마련에 적극적이기도 했다. 노원에너지제로 주택단지 조성사

업 과정에서 당시 노원구청장의 의지를 보여주는 대표적인 사례가 하나 있다. 그것은 국토부의 재정지원을 위해 컨소시엄으로 사업공모 신청을 했을 때 당시 공모 심사 인터뷰에서 유일하게 지방자치단체장으로서 노원구청장만이 참석했던 점이다.

한편, 노원에너지제로 주택은 노원구 소속의 주택이었지만 서울시와의 협조가 없이는 불가능했다. 앞서 언급한 서울시의 심의 등이 중요한 절차였고, 이에 대해서는 서울시의 역할 중에서도 리더로서 역시 당시 서울시장의 영향력이 적지 않았다. 그와 관련해서 볼 때, 당시 노원구청장과 서울시장은 동일한 정치적 정당 소속이었던 점이 유리한 상황이었고, 또 서울시장 역시 에너지 절약과 신재생에너지 보급을 통해 원전 하나를 줄이겠다는 선거공약을 제시하기도 했다. 서울시장은 “지속가능한 사회를 위해선 태양광 설치 등 원자력 에너지를 대체할 친환경 에너지정책을 적극적으로 만드는 것이 중요하다”며 “원자력 대체 친환경 에너지정책이 중요”하다고 강조하는 입장이었다(머니투데이, 2012). 정치적 리더의 리더십은 기본적으로 내재된 가치와 인식을 타인에 대한 설득과 제도적 장치 구현으로 나타난다. 그런 점에서 볼 때 특히 노원에너지제로 주택단지 조성사업에서는 노원구청장의 정치적 리더십이 상대적으로 더 큰 활동반경으로 영향을 미쳤지만, 서울시장의 리더십 역시 노원구청장의 촉진적 리더십 발휘에 상승효과로 작용하였다.

이처럼 지금까지 살펴본 노원에너지제로 주택단지 조성사업은 협력적 거버넌스가 작동되면서 이루어졌다. 초기조건에서부터 협력과정과 제도적 설계 및 촉진적 리더십까지 각 기제들의 영향이 존재했다. 물론 본 연구에서 적용한 협력적 거버넌스의 모형은 앞서 언급한 바와 같이 협력적 거버넌스 사례 137개를 분석한 결과에서 비롯된 것이기 때문에(Ansell and Gash, 2008), 모형에 완벽히 부합되는 형태로 모든 사항들이 동일한 정도(degree)의 수준을 보였다고는 할 수 없다. 그러나 최종산출물로서 노원에너지제로 주택단지가 조성될 수 있게 각각의 주요 국면별 요소들이 작용되었다고 볼 수 있다.

V. 연구의 함의와 결론

노원에너지제로 주택단지 조성사업은 다양한 관계자들의 협력으로 추진된 협력적 거버넌스의 한 사례가 된다. 서울 도심에서 최초로 도시형 에너지절약형(에너지제로) 주택이 조성되었다는 점에서 시도 그 자체가 의의를 갖는 것이기도 하다. 여기서 더 나아가 크게 네 가지 점에서 본 연구의 분석결과가 주는 함의가 존재한다.

첫째, 본 연구는 노원에너지제로 주택 사례를 통해 에너지절약형 주택단지 조성사업이 협력적 거버넌스에 의해 이루어졌다는 점을 보여주지만, 한편으로는 본 연구와 같은 사례가 실제로 현실에서 구현되는 것이 얼마나 어려운가를 보여주기도 한다. 사실, 에너지절약형 주택단지 조성에서처럼 신재생에너지와 같은 전문성 기반의 '기술'과 적지 않게 소요되는 '예산' 그리고 우리나라 주택이 지닌 '공공재적 속성'을 모두 충족해서 사업이 진행되는 경우는 그리 흔하지 않다. 그런 만큼 여전히 에너지절약형 주택이 신기하고 특별한 사례로 남아 있는 이유이기도 하다.⁷⁾ 이 점은 시장에서 경제적 거래를 하는 민간영역의 주체가 선뜻 나서지 않고 있다는 점을 말하는 것이기도 하다. 현재 시장의 민간영역에서는 에너지절약형 주택단지 조성사업을 굳이 적극적으로 할 유인이 별로 없다. 신재생에너지 기술 개발과 보유에 투입되는 비용도 높고, 그러다보니 그 기술을 적용하는 주택 건설 비용도 상대적으로 많이 들고, 또 무엇보다도 투자 회수 기간도 길다. 그 결과 에너지제로 주택과 같이 에너지절약형 주택단지를 민간기업에서 걱정 없이 건설하고 투자하는 경우가 드물고, 또 거주자로서 개인 입장에서도 일반 주택을 짓는 것과 비교할 때 기술, 예산, 규제 등의 문제로 선뜻 나서기가 쉽지 않다. 에너지절약형 주택 건설이 이루어지는 것이, 에너지절약형 주택의 필요성이 강조되는 것에 비해 상당히 어려운 것이다. 그래서 결국은 정부영역(지방자치단체)이 협력적 거버넌스를 구성하는데 큰 역할을 하는 경우에 한해서 사업이 진행될 수 있는 것이다. 그만큼 추진해서 완공에 이르기까지 쉽지 않은 사업이라는 의미이다.

그렇다면, 이러한 함의는 또 다른 의문을 낳는다. 쉽지 않은 사업인 만큼 정부가 큰 역할을 했다면, 향후 유사 사업을 추진할 때 협력적 거버넌스로 추진된 사업의 선행 사례로서 본 연구의 사례를 활용한 실무적 적용이 가능할 수 있는가의 의문이다. 여기에 대한 대답은 이어지는 두 번째 함의가 된다.

둘째, 에너지절약형 주택단지 조성 사업은 재원과 기술 등의 이유로 정부가 중요한 역할을 한 사업이지만, 이 점은 오히려 이러한 사업을 추진할 때에는 협력적 거버넌스와 같은 형태의 사업추진이 더 필요하다는 점을 말해준다. Ansell and Gash(2008)의 모형에서는 사업 결과물을 위해 공공기관이 주도적인 역할을 하면서 공공조직이나 제도를 통한 상호작용을 이끌어 협력을 가능하게 하는 것이 협력적 거버넌스의 특징으로 본다는 점에서, 오히려 정부가 중심이 되어 사업 진행 시 어려운 점(재원이나 기술 문제 등)을 협력으로 해결하기 위해 노력하는 것이다. 즉, 협력을 통한 문제해결을 위해 관련 행위자를 협력의 장으로 이끄는 역할을 정부가 하는 것이다. 정부가 주도적인 역할을 한다고 해서 모든 역할을 다 한다거나 결정적인 역

7) 이는 인터뷰(2019년 2월 9일에 진행된 노원에너지제로 주택 홍보관 직원 인터뷰)를 통해서도 확인되는데, 외관상으로 독특해 보이고 또 생소한 에너지절약 기술이 신기하여 특별한 사례로 여겨져서 방문하거나 문의가 오는 경우가 꽤 있다고 한다.

할을 한다는 것은 아니다. 특히 노원에너지제로 주택단지처럼 기술 기반의 사업에서는 더욱 그렇다. 노원구청 관계자도 초기에 사업 진행이 더딘 상황에 대해 “제로에너지 실증단지에 적용되는 기술 등이 국내 최초여서 설계과정과 신기술 적용 등에서 시간이 걸리고 있다.”고 밝히기도 했다(파이낸셜뉴스, 2015). 이러한 에너지절약형 주택단지 조성사업은 일종의 자원 불균형이 명확히 구분되는 사업에 해당되기 때문에 정부가 아무리 의지가 강해도 단독으로 하기는 힘들다. 민간의 특정 기술력이 필수적이라면 그 기술력은 민간의 협력으로만 가능하다. 이럴 경우 해당 사업은 협력적 거버넌스를 구성해서 추진하는 것이 바람직하며 이때 정부가 협력적 거버넌스를 구성해서 작동하는데 중요한 역할을 하게 되는 것이다. 에너지절약형 주택단지 조성 사업이 그에 해당한다.

따라서 에너지절약형 주택단지 조성 사업에서 정부가 중요한 역할을 한다는 것은, 정부가 모든 것에서 주도적인 역할을 한다는 의미가 아니라 협력을 이끄는 측면에서 주도적인 역할을 한다는 의미이며 이는 정부가 협력을 이끄는 것이 가능한 위치에 있기 때문이기도 하다. 무엇보다도 노원에너지제로 주택단지 조성사업과 같이 고도의 융합(에너지와 주택) 기술이 필수적인 사업의 경우 여타 다른 민간영역의 주체보다도 정부가 해당 기술을 보유한 민간의 협력을 이끄는 데 비교적 유리하다. 예컨대, 정부는 적지 않은 규모의 예산 및 물적 지원과 인센티브 제공으로 민간 전문가의 기술과 건설사의 기술력을 협력의 장으로 이끌 수 있다. 실제로 노원구청은 노원에너지제로 주택단지 조성을 위한 토지와 행정적 인프라 제공과 국토부의 과제 공모를 통한 예산 확보에 적극적으로 참여하는 등의 여건 조성으로 해당 기술력을 지닌 민간영역의 대학 전문가와 건설사(KCC건설)까지 포함한 제로에너지실증단지 연구단을 출범시키는데 중요한 역할을 했다. 또 노원구청은 인류의 당면과제로서 정당성을 얻고 있는 미래기후변화나 에너지문제 그리고 관련된 주택문제 등의 연구개발사업의 필요성을 강조하면서 지역사회 수준에서 그 역할자로서 자임(自任)할 수 있는 위치에 있기 때문에, 일부 지역주민들(단체)과 시의원들의 반대 의견을 대의 차원에서 조정시키는데 영향력 미칠 수도 있었다. 결과적으로, 노원구와 같은 정부기관의 위치가 갖는 유리함으로 인해 서울시나 SH 공사와 같은 여타 공공기관은 물론이고 대학이나 건설사 그리고 지역주민들(단체) 및 시의원 등의 민간과의 협력까지도 이끌어내는데 수월했던 것이다. Ansell and Gash(2008)의 모형에서처럼 정부가 주도적이 역할을 하며 이러한 행위자들이 협력한 협력적 거버넌스가 작동 될 수 있었던 것이다.

따라서 재원과 기술 등 보유 자원의 불균형이 명확한 에너지절약형 주택단지 조성사업의 경우 자원의 불균형 극복을 위해서는 해당 자원 보유 영역의 주체들의 참여가 필수적이므로, 이들의 참여를 협력으로 이끌어서 협력적 거버넌스를 통해 추진하는 것이 더 적절하다. 미래 에너지 문제와 우리 사회의 주택문제 등을 고려할 때 향후 본 연구 사례와 유사한 형태의 에

너지절약형 주택단지 조성사업은 더 확대될 것으로 기대되므로, 협력적 거버넌스에 의해 이루어진 본 연구의 사례가 유용한 정책 자료가 될 수 있을 것이다. 특히 인구밀집도가 높고 공간 및 비용문제로 부지 확보가 어려운 서울과 같은 대도시의 도시형 에너지절약형 주택단지인 경우에는 더욱 그렇다.

셋째, 대규모 사업에서는 자칫 사업대상지에 속하는 소규모 집단이나 그 속의 개인은 간과될 우려가 있다(김민주, 2019). 에너지절약형 주택단지 조성사업도 소규모 집단이나 개인이 하기에는 높은 수준의 전문성이 요구되는 기술과 적지 않은 예산 그리고 공공재를 다루는 사업인 만큼 그 규모가 적지 않은 사업에 해당된다. 그렇다면, 이 사업이 진행되면서 소규모 집단이나 개인이 간과된 경우가 있지 않았을까? 사실 이 사업에서 사업에 따른 직접적인 대상자이자 소규모 집단 및 개인에 해당되는 행위자는 노원에너지제로 주택의 입주주민들이다. 하지만 이들은 사업추진과정 즉, 협력적 거버넌스가 작동되며 사업이 이루어질 때 참여가 제한되었다. 이는 구조적인 문제인데, 임대주택으로 후분양이 이루어졌기 때문이다. 그것도 처음에는 국민임대주택으로 하기로 했다가 다시 행복주택으로 바뀌는 등(2017년 6월) 사업대상자로서 입주민이 누구인지 불분명했다. 그런 상황에서 입주민들이 협력적 거버넌스 과정에 참여하는 것은 불가능했다. 본 연구의 분석결과를 보더라도, 정작 중요한 입주민들의 참여는 거의 이루어지지 않았다는 점을 알 수 있다.

여기서 생각해볼 문제는, 앞서 첫 번째 함의에서 언급한 것처럼 에너지절약형 주택단지 조성사업에 민간영역이 활발히 진출하기는 아직 쉽지 않다. 대신, 지방자치단체와 같은 정부가 다양한 지원 등의 협력 방식으로 사업을 추진하는데, 이때 정부가 협력을 이끌어내는 것이 어느 정도 수월한 이유 중 하나는 바로 정당성 확보가 상대적으로 쉽기 때문이다. 그 정당성이란 막대한 재원 사용이나 규제 완화 등에 관한 것으로, 이는 정부가 당면과제로서 기후변화나 에너지 문제를 해결하려는 것이 규범적 차원에서 정당성이 쉽게 확보되는 것도 있지만 그와 동시에 사업의 수혜대상자가 어떻게 구성되는가도 일정 부분 영향을 미친다. 그 한 가지 경우로 정부는 투자 회수 기간이 길거나 불투명한 경우 해당 사업의 수혜자를 복지수혜 대상자들로 한정시키면서 사업의 정당성을 더 보강하기도 한다. 그런데 문제는 행복주택과 같이 복지수혜대상자들로만 입주민을 선정(한정)하면 현재의 제도상으로는 이들이 사전에 사업이 진행될 때 참여하기는 거의 불가능하고, 또 자가 소유가 아니고 일정기간(6년)만 거주하게 되므로 설사 참여할 수 있는 기회가 있다고 해도 참여의 유인이 얼마나 생길 수 있는가에 의문이 생긴다. 그래서 역설적인 상황이 연출되는데, 즉 정부가 전문성 기반의 기술 문제나 예산 소요 등의 문제가 있는 사업을 협력적 거버넌스로 추진할 때 사업의 정당성을 높이는 과정에서 오히려 사업수혜자는 참여과정에 상당히 제한된다는 점이다. 참여로 이루어지는 협력적 거버넌스이지만 사업의 수혜자는 정작 참여하지 못하는 역설적인 상황인 것이다. 따라서 본 연구는

비록 협력적 거버넌스에 의해 최종결과물인 에너지절약형 주택단지 조성이 가능했지만 그 이면에는 정작 주택단지 입주민들의 참여는 제한되어 있었다는 점을 보여줌으로써, 공공임대주택 형태의 에너지절약형 주택단지를 조성하는 사업의 경우 협력 기반의 사업추진이 이루어져도 그것이 반드시 모두가 참여하는 형태의 협력을 의미하는 것은 아닐 수도 있다는 점을 보여준다.

넷째, 이 점은 한편으로, 협력적 거버넌스의 독특한 사례로 검토될 필요가 있다. 사업의 직접적인 대상자임에도 불구하고 참여가 이루어지지 못하지만 최종산출물은 도출되는 사례이다. 물론 사례의 맥락을 모두 이해한다면 충분히 가능하다는 점을 알 수 있으나 협력적 거버넌스의 기본 개념에서는 다소 동떨어진 특수사례가 된다. 여기에 대해서는 유사 사례들에 대한 조사와 검토를 통한 이론적 논의가 더 필요해 보인다. 그런 점에서 본 연구는 협력적 거버넌스의 이론 개발에 기여하는 선행연구가 된다.

지금까지 노원에너지제로 주택단지 사례로 협력적 거버넌스 기반의 에너지절약형 주택단지 조성사업을 분석하였다. 분석 결과와 함의는 향후 확대될 신재생에너지 혹은 친환경에너지 관련 정책, 그리고 더 직접적으로는 에너지절약형 주택정책 등에서 일정 부분 기여할 것으로 기대된다. 본 연구는 비록 제한된 특정 사례만을 분석했기 때문에, 이후 지역의 특성에 따른 다른 연구결과와 함의를 지니는 후속 연구들이 등장할 수도 있을 것이다. 이는 오히려 반증주의(falsificationism)에 비추어보면 본 연구가 반증의 기초자료가 된다는 점에서 중요성을 지닌다.

【참고문헌】

- 경향신문. (2017). 서울 노원구, 에너지 제로 주택 115가구 공급. 7월 5일자 기사.
- 고재경. (2013). 에너지 패러다임의 변화와 에너지 분권화의 과제. 「이슈&진단(108)」, 1-25.
- 구교준·김성배·기정훈. (2013). 협력적 거버넌스 모형을 통한 지역 간 협력 사례 분석. 「지방정부 연구」, 17(3): 23-46.
- 국토교통부. (2019). 제로에너지건축, 건축을 넘어 도시로! 이제 시작합니다. 6월 21일자 보도자료.
- 권성실·오덕성. (2004). 콤팩트 도시의 지속가능한 도시모형으로서의 가능성 연구. 「한국도 시설계획학회지 도시설계」, 5(4): 5-21.
- 권성실·오덕성·김경배. (2006). 지속가능한 정주지 계획요소의 중요도 분석. 「서울도시연구」, 7(3): 1-14.
- 김도윤·한상연·고대유. (2018). 도시개발사업의 협력적 거버넌스 비교 연구. 「분쟁해결연구」, 16(3): 141-169.
- 김묘정. (2008). 지속가능성의 함의를 고려한 주거지 계획특성 연구. 「한국주거학회논문집」, 19(4): 107-119.
- 김민주. (2019). 대규모 정부사업의 반복된 철회가 마을주민에게 미친 심적 영향 분석. 「지방행정 연구」, 33(4): 249-282.
- 김성환. (2014). 「생각은 세계적으로 행동은 마을에서」. 타커스.
- 김영환. (2001). 영국의 지속가능한 주거지 재생계획의 특성. 「국토계획」, 36(1): 151-167.
- 김혜정. (2002). 환경친화형 공동주택 설계요소에 대한 거주자 의식 연구. 「대한건축학회 논문집-계획계」, 18(6): 27-36.
- 김흥희. (2015). 협동 거버넌스에서의 성공 및 실패 요인 탐구. 「지방정부연구」, 18(4): 343-367.
- 노원환경재단. (2018). 「노원에너지제로주택」. 노원환경재단.
- 머니투데이. (2012). 박원순 시장, 원자력 대체 친환경 에너지정책 중요. 2월 13일자 기사.
- 신상준, 이숙중, C. Hampden-Turner. (2015). 협력적 거버넌스의 성공요인 및 과정. 「한국지방자치학회보」, 27(2): 79-111.
- 신영숙·조명은. (2006). 친환경 아파트 단지 거주자들의 친환경 계획요소에 대한 인식에 관한 연구. 「대한건축학회 논문집-계획계」, 22(8): 135-145.
- 아이뉴스24. (2017). 서울시 자치구 중 에너지정책 우수한 곳은?. 8월 22일자 기사.
- 윤보은. (2017). 지속가능발전시대 에너지 전환을 위한 정책네트워크 연구. 「한국사회학회 논문집」, 781-782.
- 윤순진. (2005). 공공참여적 에너지 거버넌스의 모색. 「한국사회와 행정연구」, 15(4): 121-153.

- 이규인. (2001). 지속가능한 정주지 실현을 위한 계획목표 설정연구. 「대한국토도시계획학회지」, 36(6): 9-21.
- 이근희·박희석·조용성. (2010). 친환경 공동주택 인증단지의 주거 만족도 영향요인 분석. 「한국주거학회논문집」, 21(4): 121-128.
- 이명주. (2016). 2025년 제로에너지빌딩 의무화, 가능한가. 「건축과 도시공간」, 22(6): 30-36.
- 이아영·김진균. (2004). 상암 새천년주거단지 현상설계에서 나타나는 우리나라의 지속가능한 주거단지 계획 적용특성. 「대한건축학회논문집」, 20(1): 23-32.
- 이용대·기영석. (2019). 철도관광의 협력적 거버넌스 사례연구: 분천역 산타마을 개발사례를 중심으로. 「한국행정논집」, 31(4): 737-758.
- 이재준. (2001). 생태마을 사례분석과 전문가 및 거주자 의식조사를 통한 계획방향 설정 연구. 「국토계획」, 36(6): 23-39.
- 이정남 외. (2006). 친환경 공동주택인증단지의 거주자 만족요인 분석에 관한 연구. 「대한건축학회 논문집-계획계」, 22(1): 85-91.
- 이현숙. (2018). 건축기술과 에너지기술의 융합, 제로에너지건축물 활성화 정책동향. 「융합정책연구센터」, 102: 2-10.
- 임양빈. (2009). 생태주거단지의 지속가능성 및 상호 관련성 연구. 「대한건축학회 논문집-계획계」, 25(8): 313-320.
- 정정길 외. (2010). 「정책학원론」. 대명출판사.
- 조만형·김이수. (2009). 협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구: 광명시와 구로구간 환경기초시설 빅딜 사례를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 20(2): 215-239.
- 조순재·박창석·임승빈. (2000). 전문가 의식조사에 기초한 환경친화형 농촌주거 개발방향 연구. 「농촌계획」, 6(2): 82-93.
- 조인숙·신화경. (2010). 공동주택 계획을 위한 지속가능한 커뮤니티 평가요소에 관한 연구. 「한국주거학회논문집」, 21(1): 161-169.
- 주재복. (2013). 지방자치단체 간 협력적 거버넌스 성공 요인 분석. 「한국정책연구」, 13(3): 355-374.
- 파이낸셜뉴스(2015). 제로에너지 실증단지, 1년 전 착공하고도 시작 못한 공사. 10월 18일자 기사.
- 한상연·조윤애. (2018). 「에너지 절약형 주거단지 조성을 위한 법제도 개선방향」. 미래사회에너지정책연구원.
- 황아란·서복경. (2015). 정책과정이 정부신뢰에 미치는 영향. 「한국행정논집」, 27(4): 1193-1214.
- 「녹색건축물 조성 지원법」
- 「서울특별시 노원구 기후변화 대응 기본조례」
- 「서울특별시 노원구 에너지 기본 조례」
- 「서울특별시 노원구 노원 에너지제로주택사업 특별회계 설치 및 운영 조례」

「제6대 노원구의회 회의록」

「제7대 노원구의회 회의록」

- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4): 543-571.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 6644-6655.
- Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 22(1): 1-29.
- Gunton, Thomas and J.C. Day. (2003). The theory and practice of collaborative planning in resource and environmental management. *Environments*, 31(2): 5-20.
- Henton, Doug, John Melville, Terry Amsler and Malka Kopell. (2005). *Collaborative governance: A guide for grantmakers*. Menlo Park, CA: William and Flora Hewlett Foundation.
- Huxham, C., Vangen, S., Huxham, C. & Eden, C. (2000). The challenge of collaborative governance. *Public Management an International Journal of Research and Theory*, 2(3): 337-358.
- Lovins, A. (1977). *Soft Energy Paths: Towards a Durable Peace*. Friends of the Earth International. San Francisco.
- Pierr, Jon and B. Guy Peters. (2003). 정용덕 외 옮김. 거버넌스, 정치 그리고 국가. 법문사.
- Rogers, Richard. (2005). *Towards a Strong Urban Renaissance*. Urban Task Force.
- Scrase, Ivan and Gordon MacKerron(ed.). (2009). *Energy for the Future: A New Agenda A New Agenda*. Palgrave MacMillan.
- Seyfang, Gill. Park, Jung Jin. Smith, Andrian. (2013). A thousand flowers blooming? An examination of community energy in the UK. *Energy Policy*, 61: 977-989.
- Smith, Adrian. (2009). Energy Governance: The Challenges of Sustainability. In Ivan Scrase and Gordon Mackerron(eds.). *Energy for the Future: A New Agenda*. Palgrave MacMillan.
- UN Habitat. (2016). *The Third United Nation Conference on Housing and Sustainable Urban Development*. UN Habitat.
- Warner, Jeroen F. (2006). More sustainable participation? Multi-stakeholder platforms for integrated catchment management. *Water Resources Development*, 22(1): 15-35.
- Weiss, J. A. (1987). Pathway to cooperation among public agencies. *Journal of Policy*

Analysis and Management, 7: 94-117.

World Bank IEG. (2007). *Sourcebook for evaluating global and regional partnership programs*. New York: World Bank.

김민주: 2012년 고려대학교 일반대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문제목: 공적개발원조의 유형별 예산변화에 대한 패턴 분석-단절균형 예산이론의 적용-), 2013년부터 동양대학교 동두천 캠퍼스 공공인재학부 교수로 재직하고 있다. 관심분야는 재무행정, 계량분석, 문화정책, 평가 등이다. 최근 저서로는 「재무행정학」(2019), 「공공관리학」(2019), 「시민의 얼굴 정부의 얼굴」(2018) 등 그 외 여러 저서가 있고, 최근 논문으로는 '대규모 정부사업의 반복된 철회가 마을주민에게 미친 심적 영향 분석'(2019), '지방자치단체의 장소자산과 도시이미지'(2019), '정권별 남북이산가족 교류의 유형 탐색'(2018) 등 그 외 여러 논문이 있다.

(minju0803@dyu.ac.kr, minju0803@gmail.com)

한상연: 1990년 미국 University of Illinois at Urbana-Champaign에서 도시 및 지역계획학 박사학위를 취득하였고(논문제목: The application of computer-based information systems to public policy making) 1991년부터 경희대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 연구 관심 분야는 도시정책네트워크, 지방자치 제도개선, 고등교육정책 등이며 최근 도시개발사업을 위한 협력적 거버넌스(국토계획)와 고등교육분야 제도개선에 관한 논문(아태연구)을 발표하였다.

(sangyun@khu.ac.kr)