

- 名取 雅彦. (2001). バラソスコアカード構築による行政経営とITソリューション. 『地方財務』, 563. April.
- 名取 雅彦. (2000). 公共部門におけるバラソスコアカード. 『地域経営ニュースレ』, 26.
- 森田 祐司・中嶋 崇. (2004). 行政評価Nest Step- 眞のマネージメントシールを目指して-. 日本評価學會. 『日本評価研究』, 4(1).

로컬거버넌스: 갈등에서 협력으로*

배 응 환**

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 이론적 배경: 로컬거버넌스 이론
- III. 로컬거버넌스 분석: 천안 환경기초시설 사례
- IV. 로컬거버넌스의 분석결과
- V. 결 론

20세기 후반이후 나타난 환경변화는 지방정부와 시민 및 시민사회가 공동으로 관여해야 하는 정책성장을 초래하고 있다. 이는 '다양한 행위자들이 관여하는 혼잡한 정책결정'이 일상화 된 것을 의미한다. 이러한 복잡한 문제해결의 필요성은 로컬거버넌스의 맥락을 제공한다. 로컬거버넌스 차원의 연구는 지방영역에서 권력의 구조와 균열 그리고 정치적·경제적·사회적 이익들이 지방차원에서 대표되는 방법에 대한 새로운 이해와 관련된다.

그러나 지금까지 지방정치나 지역문제해결은 통치주체인 지방정부가 통치대상인 지역주민을 통치하는 행정부주도적 모형을 지배적인 것으로 보았다. 그러나 우리의 지방환경 조건은 공공·민간·제3부문의 행위자들의 경계를 모호하게 하여 모두를 통치주체로 인식케 하고 있다. 천안 환경기초시설 사례가 바로 이러한 특성을 보여준다. 이 사례의 갈등이 현재화된 초기에 천안시는 지역주민을 통치대상으로만 인식하였다. 그러나 관과 민의 이해관계가 노출되고 대안과 의견이 제시되는 과정으로 발전하는 단계에서는 지방정부와 지역주민 및 지역시민단체는 동등한 통치주체로서 문제해결과정에 관여한다. 관련 행위자들은 네트워크거버넌스, 즉 파트너십 장치를 통하여 참여와 협상 및 영향력 행사의 결과로 합의된 정책결론이라는 협력적 로컬거버넌스를 산출하였다. 로컬거버넌스의 협력을 가져온 요인은 네트워크구성(파트너십)과 네트워크작동(상호작용기제의 작동, NGO 역할, 관의 민에 대한 유인, 사회자본의 역할)을 들 수 있다. 결국 본 사례는 갈등상황을 비제로섬

* 이 연구는 2002년도 한국학술진흥재단의 기초학문연구지원에 의한 2차년도 연구임

** 고려대 정부학연구소 책임연구원

게임을 통하여 협력적으로 해결한 로컬거버넌스의 표본으로 볼 수 있다. 왜냐하면 본 사례는 좋은 거버넌스에 의하여 문제를 해결하고 있기 때문이다.

□ 주제어 : 로컬거버넌스, 네트워크, 파트너십

I. 서론

지역사회의 환경조건이란 정태적인 것이 아니라 동적으로 변화하고 있다. 권위주의체제에서 중앙정부와 지방정부는 폐쇄적이고 권위주의적인 통치를 하였다. 지방정부는 중앙정부에서 결정된 큰 정책들 속에서 제한된 정책결정을 하거나 중앙정부가 결정한 정책결과를 집행하는 하부기관에 불과하였다. 그리고 지역사회의 문제해결과정에서 지방정부는 폐쇄시스템을 유지하여 지방정부의 대표자와 시민과의 연결은 이루어지지 않았다. 단지, 지방정책결정에 참여하는 것은 시민의 입장보다는 정부의 입장을 옹호하는 관변단체의 참여만이 있었을 뿐이다.

그러나 1987년의 6.29 민주화선언 이후, 그리고 1990년대 들어와 지방자치가 실시됨에 따라 지방정부의 자율성이 논의되고 지방영역에서 활동하는 환경단체 등 지역NGO의 분출과 성장이 이루어지고 있다. 현대사회에서 ‘정책성장’(policy growth)으로 인한 국가관여영역의 증가에도 불구하고 국가능력은 크게 증가하지 않는 ‘정치적 과잉부하’(political overload) 또는 ‘압력을 받는 거버넌스’(governance under pressure) 현상을 야기하고 있다(Broadkin, 1987). 이제 지방정치 또는 지역문제해결과정에서는 지방정부와 지역NGO 및 지역주민이 통치주체로서 상호의존하는 다수준 로컬거버넌스가 요구된다. 왜냐하면 지역사회의 환경에서 발생하는 사회문제는 ‘고약한 문제’(wicked problems)로 표현되고 있듯이 복잡하고 얽히고 설킨 갈등적 사회문제가 대부분이기 때문이다. 이러한 지역갈등의 특징은 조화되는 욕구나 이해관계의 해결보다는 상충되는 욕구나 이해관계를 어떻게 협력으로 유도하여 해결할 것인가? 하는 연구과제를 제기한다.

전통적 지방통치모형에서 지방정부와 주민간의 갈등사례에 대한 선행연구는 많은 편이다(심문보, 1998; 윤영채 외, 2000; 주경일, 2003; 서희석 외, 2004). 이를테면, 방사능폐기물처분장이나 쓰레기매립장의 입지선정 등 비선호시설 입지갈등과 관련된 연구를 들 수 있다. 이들 선행연구들은 갈등의 원인을 분석하고 그 해결방안을 탐색하고 있으나, 지역문제와 관련된 갈등이 발생하여 어떻게 해결책을 만들어 가는가 하는 문제해결과정에 대한 분석이

부족하다. 이러한 지역사회의 문제해결과정 분석은 오늘날 로컬거버넌스 패러다임을 통하여 이루어지고 있는 것이 세계적인 흐름이다. 그런데 우리나라에서 로컬거버넌스에 대한 연구는 2000년대에 들어와 연구가 집중하고 있는 실정이나, 대부분의 연구는 이론적 수준에 머물고 있고(조명래, 2000; 이종원, 2000; 박재욱, 2002; 박희봉, 2000; 전영평, 2003; 강황선, 2003; 오재일, 2004; 최영출, 2004), 로컬거버넌스 이론을 체계화하여 설문지분석이나 사례분석을 한 경우는 소수의 연구만이 존재할 뿐이다(이병수·김일태, 2001; 염원일·설성현, 2003; 배응환, 2003; 안성호·배응환, 2004; 소순창, 2004; 주재복, 2004; 홍성만, 2004).

이상의 현실적 문제제기와 새로운 이론요구 및 경험적 연구의 미숙은 로컬거버넌스에 대한 이론적 체계화와 실증분석을 요구한다. 예 본 연구는 로컬거버넌스 이론을 체계화하여 천안시에서 발생한 지역사회문제를 협력적으로 해결하는 과정을 실증분석하려고 한다. 왜냐하면 지역사회에서 로컬거버넌스가 어떻게 작동되고 있는가를 분석하기 위해서는 지역에서 발생하는 사회문제를 실제 해결하는 과정에 대한 사실적이고 심층적인 사례분석이 요구되기 때문이다. 본 연구는 천안 환경기초시설 사례를 분석대상으로 선정하였는데, 그 이유는 다음과 같다. 1990년대 이후 지방자치가 실시되면서 쓰레기매립장이나 원전시설 및 발전소시설 등 환경혐오시설이나 도로건설이나 지역개발 등과 관련하여 지역사회문제가 발생하고 있다. 이러한 지역사회문제는 갈등이 지속되어 해결이 않되는 경우와 갈등을 협력으로 이끌어 해결책을 만드는 경우로 나누어진다. 특히 환경혐오시설문제는 갈등이 지속되는 경우가 대부분인데, 천안 환경기초시설 사례는 갈등을 협력으로 문제를 해결한 대표적 사례이다. 따라서 본 연구는 천안 환경기초시설 사례에 대한 실증분석을 통하여 로컬거버넌스의 특징과 로컬거버넌스의 협력을 가능하게 한 요인을 발견하려는 연구목적이 있다.

본 연구를 하기 위한 자료수집방법으로는 문헌연구와 면접방법을 사용하고자 한다. 문헌 자료는 천안 환경기초시설 사례에 관련되는 공공·민간·제3부문에 속하는 행위자들의 정책 자료와 관보나 지역신문 등의 미디어 자료를 수집하였다. 그리고 면접자료는 문헌연구의 결과를 확인하고 문헌연구에서 밝힐 수 없었던 사실들을 발견하기 위하여 지방정부와 지역시민사회단체 및 지역주민 등을 대상으로 실시하였다.

II. 이론적 배경: 로컬거버넌스 이론

1. 패러다임이동: '지방정부'에서 '로컬거버넌스'로

로컬거버넌스는 왜 등장하고 있는가? 로컬거버넌스(local governance)는 무엇이고 그것은 지방정부(local government)와 어떻게 다른가? 이러한 질문은 20세기 후반 이후 행정학과 정치학 등 사회과학 학문이나 실제 통치의 중요한 화두가 되어 왔다. 학계나 실무계에서 거버넌스 패러다임의 등장은 20세기 후반이후의 환경변화를 반영한다. 거버넌스이론가들이 주장하는 바와 같이, 환경변화는 거버넌스 패러다임 발생의 직접적인 원인이다. 일반적인 거버넌스 패러다임의 논의나 로컬거버넌스 패러다임의 논의도 예외가 아니다. 지방환경의 변화는 지방정부의 통치에 영향을 주는 외재적 변수라고 할 수 있다(안성호·배응환, 2004: 22). 지방영역에서 일반적 환경변화로는 정보화·세계화·민주화·지방화 등을 들 수 있다. 정보화와 세계화는 국가의 역할과 기능이 지구 차원과 지방 차원으로 분산되고, 정부부문에 비정부부문으로 그리고 중앙정부에서 지방정부로 수평적·수직적으로 확산됨으로써 국가를 구성하는 제도들 사이의 권력과 활동을 제도화하고 있다. 민주화의 진전으로 시민사회가 성장하여 종래의 공식적 정부 외에 비공식적 정부의 분출과 성장이 이루어져 이들이 통치과정 참여가 증가하고 있다. 분권화와 지방자치의 확산으로 지방영역이 중요한 통치대상과 통치주체로 부상하고 있다. 지방화시대에는 지방이 자율적으로 자신들의 통치문제를 해결할 것을 요구한다. 지역사회문제를 해결하는 데는 이에 이해관계를 가지고 있는 공공·민간·제3부문의 참여가 이루어지고 있다.

이처럼 새롭게 등장하는 환경변화에 사회과학 학문의 적실성과 실제 통치에서 문제가 발생하였다. 선·후진국에서 공공행정의 현실적합성은 중요한 문제로 등장하고 있다. 공공행정은 공식정부가 지배하는 통치시스템에서 발전하여 왔다. 그러나 카오스적이고 복잡한 환경에서 출현하는 새로운 쟁점들¹⁾은 공식정부의 경계를 와해시키면서 공공행정의 변화를 요구하고 있다. 21세기에 학자들과 실무계는 거버넌스를 정부에 대한 변화압력을 묘사하는 것으로 사용하고 있다. Cameiro(2001)에 의하면, 21세기의 정부성과를 개선하기 위해서는 19세기의 정부모형과 조화될 것이라는 믿음을 버려야 한다고 주장한다(Kettl, 2002: 119).

이에 행정학의 화두는 '정부'(government)에서 '거버넌스'(governance)로 이동하고

1) 로컬거버넌스의 연구영역인 지역사회문제는 지방환경조건·행위자·이해관계·자원이 복잡하게 얽혀 있는 '고약한 문제'(wicked problems)이다. 고약한 문제란 사회문제가 서로 연관되어 있기 때문에 고립된 작은 조각들로 분리할 수 없는 것을 말한다(Rittel & Webber, 1973).

(Goss, 2001: 12; Kettl, 2001: 1-25), 행정학의 학문적 패러다임과 실제 통치에서도 거버넌스 패러다임에 속하는 이론유형을 토대로 연구와 적용이 이루어지고 있다. 거버넌스 패러다임으로의 이동은 국가를 구성하는 중앙정부 차원이나 지방정부 차원에서 동시에 일어나고 있는 현상이다. 지방 차원에서 행정학의 패러다임은 '지방정부'에서 '로컬거버넌스'로 이동하고 있다.

2. 로컬거버넌스 이론: 네트워크거버넌스와 파트너십

거버넌스 이론 또는 개념은 도시정치, 정치경제, 국제관계, 그리고 비교정치와 같은 여러 학문분야와 시스템 차원의 글로벌, 리저널, 국가, 지방거버넌스의 연구영역에 적용될 수 있다. 거버넌스 개념은 사회과학에서 빈번히 사용되고 있으나, 상이한 의미와 함의를 갖는다. 사회과학에서 거버넌스 개념이 중요한 이유는 좁은 의미의 정부와 달리 통치과정(governing process)에 관련된 제도의 범주와 이들의 관계를 포용하기 때문이다(Pierre & Peters, 2000: 1). 거버넌스 개념은 정치시스템과 그것의 환경을 연결하는 개념으로서 어떻게 경제와 사회를 조타하고 조절할 것인가, 그리고 어떻게 집합적 목표를 성취할 수 있는가에 대한 사고이다. 이러한 거버넌스 사고는 로컬거버넌스 이론에도 적용된다.

로컬거버넌스 이론은 국가를 구성하는 지방차원에서 논의되는 거버넌스 이론이다. 학자들은 로컬거버넌스 개념을 다양한 모형²⁾을 통하여 정의하고 있으나, <표 1>에서 보는 바와 같이, 다수의 국내외 학자들은 로컬거버넌스를 네트워크 또는 정책네트워크 측면에서 개념화하고 있다.

2) 로컬거버넌스 모형은 계층제, 시장, 네트워크 그리고 공동체로 범주화할 수 있다(Pierre & Peters, 2000: 14-22). 계층제거버넌스는 공공부문, 즉 정부관료제의 명령과 통제를 통한 통치방법을 말한다. 시장거버넌스는 민간부문, 즉 시장의 경쟁과 선택을 통한 통치방법을 의미한다. 네트워크거버넌스는 공공부문과 민간부문 및 제3부문의 네트워크를 통한 통치방법을 말한다. 공동체거버넌스는 공동체가 자기조직적으로 문제를 해결하는 통치방법을 말한다. 이러한 네 가지 로컬거버넌스의 유형은 상이한 구조적 배열과 상이한 운영메카니즘을 가지고 사회를 통치한다. 네 가지 유형의 로컬거버넌스는 지역문제를 해결하는데 장단점을 가지고 있을 수 있다.

<표 1> 로컬거버넌스 개념

국내외 학자	로컬거버넌스 개념
Rhodes(1997), Stoker(1999)	자기조직화된 조직간 네트워크
Ross(2001)	공공기관들간의 관계뿐 아니라 공공기관과 시민사회 사이에 상이한 관계를 발달시키는 지방수준의 새로운 의사결정방식
박재욱(2000)	단순한 시민참여개념보다 적극적인 개념으로서 행정기관과 기업 및 시민집단간의 관계에 근거하여, 공사간의 구분없이 협력과 참여라는 파트너십을 통하여 도시의 공공문제를 해결해 가는 방식
이병수·김일태 (2001)	지역적 차원에서 공사협력체제와 네트워크를 통한 공동의 문제해결방식 또는 조정양식
염원일·설성현 (2003)	현재 자신들이 속한 지역사회에서 그 구성원들이 지역문제를 해결하거나 지역정책을 결정하는데 수직적 관계가 아닌 수평적 관계에서 함께 참여하고, 함께 만들고, 함께 해결하며, 책임을 함께 지는 공동의사결정방식
소순창(2004)	지방정부가 갖는 공동의 문제를 해결하기 위한 사회적 조정장치의 한 유형, 즉 지방정부, 시민단체와 민간기업, 그리고 이익단체, 전문가집단, 일반시민대표 등을 포괄하는 참여자들의 동반자관계에 의하여 공사간의 구분없이 협력과 참여라는 파트너십과 네트워크의 한 유형
오재일(2004)	정부, 기업, 그리고 NGO간의 관계성에 중점을 두는 사회 주요 액터 간의 협력과 참여라는 동반자관계를 통하여 지역사회의 공공문제를 해결해나가는 방식
최영출(2004)	지방정부수준에서 정부커뮤니티내의 이해관계자들을 정책과정에 참여시켜서 문제를 해결하고 책임을 지게 하는 공공의사결정의 한 형태

요컨대, 로컬거버넌스 개념은 계층제모형, 시장모형, 네트워크모형, 그리고 공동체모형 측면에서 조작적 정의를 할 수 있으나, 본 연구는 네트워크모형 측면에서 개념정의를 하고자 한다. 그 이유는 다수의 국내외 학자들이 네트워크관점에서 로컬거버넌스를 정의하고 있고, 본 연구사례에 공공·민간·제3부문의 행위자들이 직접 관여하고 있기 때문이다.

로컬거버넌스 개념을 네트워크관점에서 정의하면 지방차원의 네트워크거버넌스, 즉 지방차원에서 공공·민간·제3부문의 행위자들이 네트워크와 파트너십 및 ‘여러 기관의 공동활동’(multi-agency working)을 통하여 사회문제를 해결하거나 집합적 목표를 달성하는 것을 의미한다. 그러므로 로컬거버넌스 개념은 네트워크거버넌스와 파트너십 대한 논의를 통하여 보다 자세히 살펴볼 수 있다(Leach & Percy-Smith, 2001: 7).

네트워크거버넌스란 유기체적 시스템의 조직간 조정형태(Jones, Hesterly & Borgatt, 1997) 또는 교환과 상호의존적인 자원흐름 그리고 상호 의사소통연결의 수평적 패턴(Powell, 1990)을 의미한다. 따라서 네트워크거버넌스는 정치시스템을 구성하는 다양한 행

위자들과 이들이 활동하는 과정을 포함한다. 특히 네트워크거버넌스에서는 공사부문의 행위자들이 상호작용을 통하여 소망스러운 결과를 산출하는 것에 관심을 두므로 그것을 구성하는 행위자의 역할과 이들의 통치능력(governability)이 중요한 문제로 등장한다. 이는 네트워크거버넌스에서 정부와 시민사회 및 시민의 역할을 어떻게 설정하고, 이들의 상호작용은 어떠한 메카니즘을 통하여 이루어져야 하는가의 문제이다.

네트워크거버넌스에서는 지방정책환경에서 인간이나 조직이 부적응하여 발생시키는 지역사회문제에 관련되는 행위자의 범주와 이해관계를 전제하는 것이다. 지방정책환경에서 발생하는 지역사회문제는 지방통치욕구로서 정책의제형성을 통하여 지방정책결정의 대상이 된다. 따라서 지방통치욕구를 파악하려면 지방환경조건에 대한 진단이 필요하다. 지방환경조건의 진단은 지역사회문제가 발생하는 시공간과 관련행위자 및 이들의 이익, 그리고 정책유형과 정책활동 및 정책결과를 탐색하는 토대가 된다. 여기서 행위자란 지방통치시스템 내의 지방정책결정과정에서 영향을 미치는 개인이나 사회집단을 말한다. 행위자 범주는 정책문제에 관련되는 행위자 유형을 말하는 것으로, 공공·민간·제3부문을 구성하는 다양한 핵심행위자와 주변행위자가 존재한다.

그리고 행위자의 이해관계란 행위자가 가지는 구체적 선호인 정책목표를 의미한다. 범주화된 행위자들은 정책문제와 관련하여 어떠한 이해관계를 가지고 있다. 즉 정책행위자는 어떤 정책영역에 관련하여 정책결정에 참여하려는 동기인 정책이익(policy interests)을 가진다. 정책행위자는 정책결과가 자신에게 이익이 되거나 또는 최소의 손실이 되도록 노력한다.

결국 지방정책결정이란 지방통치욕구로 등장하는 지방정책문제에 관련되는 여러 행위자들이 참여하는 과정이다. 이러한 지방정책결정과정에서는 다양한 행위자들이 관련되므로 이들의 이해관계도 조화되거나 상충되는 여러 가지 이해관계유형이 나타난다. 만약 행위자들의 이해관계가 조화적이라면 행위자들의 상호작용은 원활하게 이루어져 합의된 정책결과를 도출할 수 있다. 그러나 행위자들 사이의 이해관계가 상충적이라면 행위자들 간에는 문제해결을 둘러싸고 갈등이 나타날 수 있다. 갈등이란 이해관계의 차이로 인하여 둘 또는 그 이상의 행위자들의 사이의 게임을 말한다.

지역문제해결과정에서 행위자들이 이해관계를 표출한다는 것은 이들이 자신의 이해관계를 투영시키기 위하여 각자의 역할을 하고 있음과 동시에 상호작용을 하고 있음을 의미한다. 네트워크거버넌스에서 정부의 역할은 상수가 아니라 변수이다. 그것은 거버넌스 이론을 국가중심적 관점에서 보느냐 아니면 사회중심적 관점 그리고 절충적 관점에서 보느냐에 따라 달라질 수 있다. 그러나 오늘날 국정운영은 개방시스템을 전제하므로 정부의 역할은 국가와 사회가 상호 침투하는 상황에서 규정해야 한다. 정부는 통치과정에서 통치주체로서 주요한 역할을 한다. 정부는 무엇보다도 통치를 위한 일련의 목표를 제시하고 결정하여 집행한다. 이는

정부가 조타하기 또는 방향잡기(steering)와 노젓기(rowing) 역할을 함을 의미한다. 또한 정부는 경제부문이나 사회를 조정하는(coordinating) 역할을 한다.

그러나 정부가 사회를 조타하고 조정할 능력이 있는가가 중요한 문제로 등장하고 있다. 오늘날 정부는 통치를 하는데 법적 권력보다는 중요한 자원과 집합이익에 대한 통제능력에 의존하기 때문이다. 이는 정부의 역할을 보완하거나 대체할 다른 행위자들의 역할이 필요함을 암시한다. 이는 국정운영과정에서 시민사회나 시민의 역할문제와 연결된다.

국정운영에서 시민사회는 보충적·경쟁적 기능을 수행한다(Pierre & Peters, 2000: 32-33). 시민사회의 가장 명백한 역할은 정책과정에서 정부에 그들의 소망과 욕구를 투입하고, 그들의 쟁점이 채택되도록 압력이나 영향력을 행사하는 것이다. 시민사회는 또한 거버넌스과정에서 다른 역할을 한다. 시민사회는 정부처럼 주요한 정책결정자나 집행자일 수 있다. 즉 시민사회는 정부를 대신하여 공공정책이나 공공서비스를 결정하여 집행기능을 수행한다. 정부는 재정적 한계나 전문성 그리고 흡수(cooptation) 때문에 정부의 결정이나 집행기능을 민간부문이나 제3부문에 대리시킬 수 있다. 시민사회가 이러한 역할을 수행하는데 제기되는 문제는 사회의 통치능력과 정보비대칭으로 인한 대리인 비용과 비효율성문제이다. 이는 이른바 NGO 실패 문제이다. 그러나 민주적 거버넌스는 시민사회의 발달과 더불어 이들의 정부에 대한 지원에 의존한다는 것이다. 이제 시민사회가 정부를 대신하여 방향잡기와 노젓기 및 조정역할을 할 수 있다. 시민사회가 이러한 역할을 제대로 수행하고 정부의 조타능력과 관리능력을 개선시킬 수 있는 중요한 방법은 시민사회의 자기통치능력(self-governing capacity)을 강화시켜야 한다.

한편, 시민은 종전에 정책주체로서가 아니라 정책대상으로 인식되어 왔다. 그러나 오늘날 시민은 행정의 중요한 고객이고 중요한 정책행위자로 인식되고 있다. 오늘날 시민의 역할은 정책과정에서 정부에 그들의 소망과 욕구를 투입하고, 그들의 쟁점이 채택되도록 압력이나 영향력을 행사하는 것이다. 그리고 시민은 시민사회에 참여하여 집단구성원으로서 봉사하거나 정치활동을 할 수 있다.

지금까지 네트워크거버넌스를 구성하는 행위자들이 거버넌스과정에서 수행하는 개별 역할을 논의하였는데, 정부와 시민사회 및 시민은 사회문제를 해결하거나 사회기회를 창조하는 통치과정에서 통치주체로서 기능할 수 있음을 알 수 있다. 그러나 네트워크거버넌스과정에서 협력을 유도하기 위해서는 정부와 시민사회 및 시민의 개별 역할도 중요하지만, 이들 간의 상호관계를 통한 작동도 중요하다. 이는 네트워크거버넌스의 전략(Klijn & Teisman, 2000) 또는 도구(Pierre, 1998: 6; Peters, 1998: 20)와 관련된다.

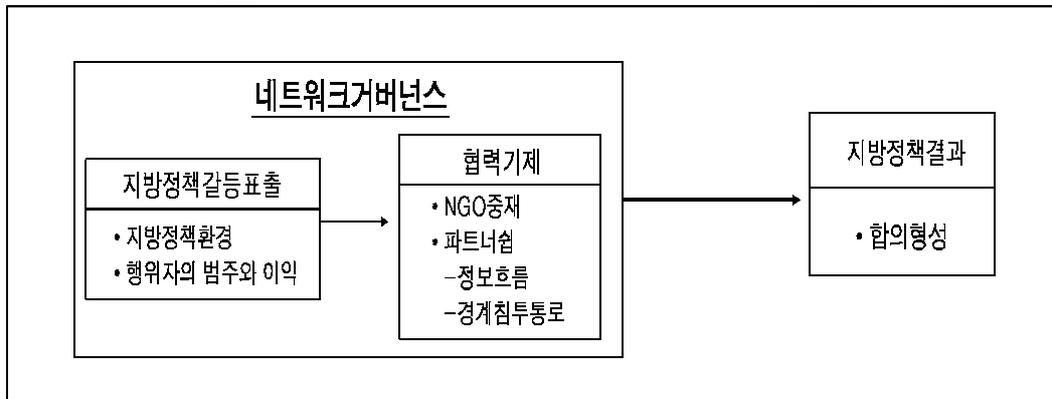
네트거버넌스의 도구로 오늘날 강조되는 것이 파트너십(partnership)이다. 지방통치과정에서는 더 이상 단일하고 동질적인 권력을 갖고 있는 정부의 관여만을 의미하는 것이 아니

라, 상이하지만 상호의존적인 수준에서 활동하는 공공기관·준공공기관·자원기관·민간조직의 결합을 강조하므로 점점 더 조직경계를 침투하는 ‘여러 기관의 협동’(multi-agency working)이나 파트너십을 강조한다. 파트너십이란 행위자들이 발생한 사회문제의 해결이라는 공동이익을 달성하기 위하여 협력하는 것을 의미한다(배응환, 2003: 77). 이러한 파트너십의 특징은 첫째, 공사 행위자들은 공동정책결정과 산출에 관련된다(협의주의). 둘째, 공사행위자들은 그들의 이해관계를 반영하는 공동산출을 하기 위하여 공동정책결정에 참여한다. 둘째, 공동정책결정의 목표는 시너지를 통한 합의된 효과산출이다. 셋째, 합의된 산출을 위하여 상호 연결된 통로와 상호작용규칙 그리고 정보흐름과 투명성 및 신뢰를 강조한다(Klijin & Tiesman, 2000: 334-340).

공사파트너십은 공사행위자들이 공동정책결정을 하기 위한 메카니즘을 가지고 있다. 네트워크는 공모(collaboration)나 협동의 측면에서만 보는 것은 부정확하다. 네트워크에서 행위자들 간의 상호작용은 조화뿐 아니라 갈등이 일어날 수 있다. 개별행위자들은 상이하고 갈등적인 이익과 이러한 이익을 실현할 수 있는 방법을 가지고 있으면서도 의미있는 결과에 도달하기 위해 서로 의존해야 할 필요가 있다. 파트너십에서 긍정적인 시너지 산출을 하기 위해서는 파트너들이 해결책을 탐색하는 과정에서 그들의 이익과 목표를 토론할 수 있는 진정한 상호작용이 요구된다. 왜냐하면 협동은 상호이해나 상호협동으로부터 이루어지기 때문이다. 따라서 파트너들은 함께 산출을 하고 이러한 산출과 관련되는 위험이나 비용 및 편익을 공유해야 한다. 그러나 창조적인 해결책의 탐색은 잘못된 정보와 비대칭적 정보 그리고 기회주의에 취약하다. 이러한 위험은 파트너들이 그들의 이익을 고수하게 하고 다른 행위자들에 의해 이용될 수 있는 두려움 때문에 새로운 해결책의 탐색을 거절하는 상황을 초래할 수 있다. 그러므로 파트너십을 통한 성공적인 해결책의 탐색을 위해서는 행위자들 간에 의견이 전달될 수 있는 정보흐름이 원활하게 이루어지고, 상호간에 제시되는 의견을 토론과 조정할 수 있는 위원회나 간담회·면담·회의와 같은 공식적·비공식적인 경계침투통로가 마련되어야 하며, 상호간에 개방적인 마음자세와 투명성 및 신뢰라는 사회자본이 요구된다. 결국 성공적인 정책산출이란 특정 사회문제에 관련되는 다양한 공사행위자들 사이에 자신들의 정책이익을 반영시키려는 상호작용의 산물이다(배응환, 2002: 259; 이명석, 2002: 323).

3, 분석틀

지금까지 설명한 로컬거버넌스를 구성하는 개념적 차원들을 가지고 사례분석을 위한 분석틀을 만들면 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 로컬거버넌스의 분석틀

Ⅲ. 로컬거버넌스 분석: 천안 환경기초시설 사례

1. 지방정책갈등 표출

1) 지방정책환경

천안시가 쓰레기처리시설을 설치하려는 지역인 백석동은 천안시의 쓰레기 처리가 심각한 사회문제로 등장하기 시작하는 1990년대 초반까지는 그야말로 자연에 둘러싸인 농촌지역이었다. 그러나 천안시의 인구증가와 산업화로 인한 도시확장은 평온한 농촌지역이었던 백석동까지도 영향을 주게 된 것이다. 현재의 백석동지역은 도시화가 급격하게 전개되어 대단위 아파트와 시청사이전과 종합체육시설이 들어서고 있고 투기과열지구로 지정되어 있는 상태이다.

그런데 천안시가 백석동지역에 도시화의 산물로 주려고 한 것은 1990년대 지방자치가 실시된 이래 넘비현상으로 나타나고 있는 환경기초시설을 설치한다는 것이다. 천안시가 백석동 쓰레기처리시설을 추진한 경위는 이 문제에 깊숙이 관여한 지역주민이면서 백석동소각장대책위원이고 통합폐기물처리위원회 J부위원장의 진술을 통하여 알 수 있다. 그에 의하면, 백석동에 쓰레기소각장을 건설한다는 말이 나돌기 시작한 것은 1992년 2월이었다. 이때부터 쓰레기전쟁이 시작되는데, 그 싸움은 5년이 지나도록 그칠 줄 모르고 있다. 1994년에도 지역주민들이 알지도 못하는 사이 시청에서는 그 이전의 계획대로 일반폐기물처리시설에 대한 타당성 조사는 물론 부지매입 등 소각장시설에 필요한 각종 기반작업을 추진해 왔는데, 이런

사실을 지역주민이 알게 된 이후 갈등이 나타나기 시작했다.³⁾

이러한 천안시의 계획은 농촌지역의 지역주민에게는 청천벽력과 같은 소식이었다. 이러한 상황에서 지역주민은 반대의 목소리를 내게 되었고, 이러한 반대목소리에 지역주민조직과 지역시민사회단체가 관여를 하게 되었다. 따라서 천안시 환경기초시설 정책문제는 다수의 공사 부문 행위자들이 관련되어 있는 로컬거버넌스의 문제이다. 이것은 정책문제를 해결하는데 국가와 사회가 분리된 채로 어느 일방 혼자서 해결할 수 없고 지역사회를 구성하는 공공·민간·자발적 부문의 공유된 반응을 요구하고 있다.

2) 행위자의 범주와 이익

백석동 환경기초시설 사례를 둘러싼 행위자의 범주는 다음과 같다. 지방정부로는 천안시와 천안시의회, 그리고 중앙정부로는 환경부가 있고, 관련기업으로는 소각장건설기업(소각장건설기업)과 쓰레기처리기업(청화공사)이 있다. 한편, 지역주민과 지역주민조직으로는 백석동쓰레기처리장 설치반대대책위원회와 이것이 다시 조직화된 백석동쓰레기소각장대책위원회(C 위원장)가 있다. 그리고 시민단체로는 중앙의 녹색연합과 지방의 천안시민단체협의회 그리고 동 협의회가 조직한 천안쓰레기시민대책위원회⁴⁾와 관련단체의 구성원으로는 읍·면동장과 리·통장이 있다.

백석동 환경기초시설에 대한 행위자들의 이해관계는 크게 천안시와 지역주민 그리고 시민단체의 이해관계로 범주화된다. 천안시와 지역주민과의 이해관계 대립의 초·중반기 주요쟁점은 천안시가 1990년대 초반 이후 혐오시설이 많이 들어서 있는 백석동지역에 쓰레기소각장을 설치한다는 계획과 이러한 계획을 변경할 뜻이 없음을 지역주민이 인지하였기 때문이다.

그러나 1990년대 중반 이후에도 천안시와 지역주민의 대립쟁점은 천안시가 건설하고자 하는 백석동 쓰레기소각장 건설계획에 변함이 없다는 종전의 입장을 되풀이하고 있기 때문이

3) 지역주민대표 C씨에 의하면, 지역주민은 시가 비밀리에 혐오시설을 자신의 지역에 설치하려 하였기 때문에 시에 대한 불신이 강하였었다고 한다.

4) 천안쓰레기시민대책위원회는 시민사회단체 7개 단체(천안사랑청년회, 천안사랑시민모임, YMCA, 놀이패신바람, 노래패 소리여울, 우키시마호폭침진상규명위원회, 천안천살리기시민의모임), 이익집단 4개 단체(민주노동총남지역협의회, 천안농민회, 근로자의집, 전교조천안지회), 지역주민조직(백석동소각장주민대책위원회), 대학(단국대총학생회, 상명대총학생회), 언론(내일신문) 등 15개 단체가 참여하여 구성되었다. 천안쓰레기시민대책위원회의 임원진을 보면, 위원장(천안농민회 J 회장), 부위원장(천안천살리기시민의모임 J씨, 근로자의 집 A씨, 백석동소각장대책위원회 C씨), 사무국장(전교조 천안지회 H씨), 간사(천안사랑청년회 K씨, 백석동소각장대책위원회 K씨) 등이다.

다. 특히 1996년까지 시와 지역주민과의 이해관계 대립의 주요쟁점은 소각장 부지선정의 적법성과 타당성, 생활쓰레기 처리에 대한 상호인식, 사업시행의 당위성, 사회환경적 요인 등을 들 수 있다.

1996년 말 이후 천안시민단체협의회와 시민단체의 중재로 만들어진 통폐위가 만들어진 것을 분기점으로 시와 지역주민은 쓰레기소각장 건설의 필요성에 대해 서로 이해관계를 같이 하면서 소각장 부지결정을 하는 과정에서 행정의 과업결정방법의 민주성과 주민의 숙원 및 요구사항을 천안시가 수용하느냐 하는 문제로 이해관계가 좁혀지고 있다.

2. 지방정책문제해결과정: 협력기제의 작동

1) 시와 지역주민의 대립에 대한 중앙NGO의 중재시도: 파트너십의 구성함의

1990년대 초중반에 백석동주민들은 쓰레기매립장을 양보하였으므로 쓰레기소각장을 설치하는 일은 없으리라 추측했지만, 천안시는 백석동에 쓰레기소각장을 건설하는 계획을 추진하고 있었다. 여기서 시와 지역주민 간에 갈등이 노정되었다. 시청과 지역주민이 팽팽히 대립하던 지난여름 삼복더위에 시내전역이 해충과 악취로 뒤덮였는데, 이와 같은 상황에서도 소각장 설치계획만 철회하면 쓰레기 반입을 허용하겠다는 지역주민 측과 원활한 쓰레기 처리를 위해 소각장 설치는 불가피하다는 시청 측의 주장은 물리서지 않았다

백석동 쓰레기소각장 건설을 둘러싸고 지역주민과 천안시의 대립이 심각한 가운데 1996년 7월 2일에는 쓰레기 반입반대를 주장하는 지역주민과 진입강행을 주장하는 천안시가 집단충돌을 일으키는 사태가 초래되었다. 천안시와 지역주민의 대립은 지역사회의 중요한 정책 문제로 등장하게 되었고, 이에 대한 합리적인 중재안이 마련되어야 한다는 여론이 일기 시작하였다.

때를 맞추어 김포수도권매립장사건 때 민과 관 사이에 중재역할을 맡았던 녹색연합 J사무총장은 공청회를 열어 관과 민 사이의 중재안을 도출하였다. 즉 천안시통합폐기물관리위원회(이하 통폐위)를 구성하여 쓰레기 처리에 대한 제반 문제를 위원회에서 협의하도록 하고, 일단 한시적으로 쓰레기 반입을 지역주민이 허용한다는 것이다. 여기서 시민단체가 공사네트워크를 구성하게 하는 사회자본으로 기능하고 있음을 알 수 있다.

이로써 1996년 12월말까지는 백석동 쓰레기매립장에 천안시민이 배출하는 모든 쓰레기를 매립할 수 있게 되었으나, 이후 천안시와 지역주민들과의 이해관계대립의 주요쟁점은 첫째, 소각장 부지선정의 적법성과 타당성, 둘째, 생활쓰레기 처리에 대한 상호인식과 사업시행의 당위성, 셋째, 사회환경적 요인 등이다.

2) 파트너십의 구성과 활동

(1) 파트너십의 구성

녹색연합 J사무총장의 증재로 관과 민이 만들기로 합의하였던 공사파트너십 장치이면서 경제침투통로인 천안시통합폐기물관리위원회(이하 통폐위)가 1996년 12월에 구성되었다. 통폐위 구성과정에서 시와 지역주민 및 지역시민단체 구성원 사이에 논란이 있었으나⁵⁾, 시공무원 3인, 시의회 3인, 시민대표(NGO포함) 6인, 전문가 3인 등 총 15인으로 구성되었다.

(2) 정보흐름

백석동 쓰레기소각장 건설을 둘러싸고 이해당사자인 시와 지역주민 및 지역시민단체는 자신들의 이익을 반영하는 정책대안 또는 정책건의나 정책입장을 제시하였다. 천안시는 '천안시 생활쓰레기 관련대책'을 정책대안으로 제시하였다. 동 정책안의 내용은 크게 세 가지 범주로 나누어진다. 첫째, 쓰레기문제를 시정의 최우선과제로 추진한다. 이를 위하여 폐기물관리 종합계획을 수립하는데 폐기물관련 전문기관에 용역을 의뢰하여 폐기물관련시책의 기반을 구축하고, 생활쓰레기를 줄일 수 있는 방안을 모색하며, 음식물쓰레기 재활용시책으로 요식업소와 집단급식업소에 대한 교육과 지도를 하고, 기존 사료화시설(9톤)과 퇴비화시설(30톤) 등 음식물쓰레기 처리시설을 확충하고, 재활용율을 높이기 위하여 재활용품 수거와 자원회수시설을 확충한다는 것이다.

둘째, 첨단화된 최신설비로 소각장을 건설한다. 이를 통하여 배출가스와 다이옥신을 억제시키고 제거하며, 소각로에서 발생하는 폐열을 이용하여 소각내 시설가동과 지역주민의 복지시설 등에 이용할 수 있게 한다는 것이다. 이의 목표를 달성하기 위하여 주민과의 협의체를 상설 운영한다.

셋째, 환경기초시설이 들어서는 지역에 행·재정적 지원을 한다. 이의 내용으로는 한들부락의 도시계획 변경추진, 백석지구 택지개발사업, 불당지구 택지개발사업, 백석동과 불당동 일원에 종합체육시설 건립, 백석동지역인근에 시청사이전 후보지 선정, 도로확포장사업, 백석동과 불당동 인근마을에 급구모관공사, 가정급수공사비 지원, 백석동 쓰레기매립장 사후관

5) 천안시통합폐기물관리위원회의 구성과정에서 시와 시민대표 사이에 논쟁이 있었다. 예컨대, 시는 자신이 선정한 시민대표명단을 시민 측에 일방 통보하고 시민 측에서 선출한 시민대표를 인정하지 않으려고 하였으나, 이는 시민입장을 받아들여 해결되었고, 관련 전문가 3인을 선정하는 문제에서도 시와 시민 간에 대립이 있었으나 시민측이 시에 선임문제를 양보함으로써 해결되었다(천안사랑시민모임 J임원 면접).

리계획 등이다.

이러한 천안시의 정책대안에 대한 반응으로 지역주민조직은 천안시 생활쓰레기 관리체계 제안서라는 정책건의와 천안시 생활쓰레기 처리문제점에 대한 정책입장을 투입하였다. 천안시의 정책대안 제시에 대하여 백석동주민은 백석동쓰레기소각장대책위원회(이하 백석동소각장대책위)라는 주민연합조직을 조직하여 정책건의나 질의서 등을 통해 자신들의 이익을 정부에 투입하였다.

백석동소각장대책위는 ‘천안시 생활쓰레기 관리체계 제안서’라는 정책건의를 시에 제출하였다. 지금까지 우리나라의 쓰레기 처리는 경제논리만을 고집하여 그 처리가 매우 원시적이며 불량한 처리방법에 의존해 왔다고 하면서, 쓰레기 처리는 어느 개인이나 불특정다수의 이익이나 이권을 위한 수단이 되어서는 안되므로 시민과 시민단체 그리고 지방자치단체가 상호 협력하여 국가경제와 시민건강을 염려하는 차원에서 그 처리방법과 처리시설을 연구 보완해 나가야 한다고 주장하고, 쓰레기처리시설의 위치와 운영에 대한 조건을 제시하였다.

쓰레기소각장의 위치선정조건은 대기오염과 주민피해를 최소화할 수 있는 지역으로써 자연환경적 영향과 요인을 충분히 분석하고 평가해야 하며, 인근에 주민이나 기업이 상주할 경우에는 그들과 협의를 거쳐야 하고, 피해지역의 지원책을 피해지역주민과 협의하여 마련해야 한다. 또한 소각재매립시설을 사전에 확보해야 하고, 소각장 운영실태를 감리·감독할 수 있는 시설과 인원을 보장해야 하고, 소각장의 불완전한 가동 때 중단을 명령할 수 있는 기구를 보장한다.

그리고 소각장 시설운영의 전제조건으로 소각에 앞서 쓰레기의 감량·재사용·재활용·음식물 쓰레기의 퇴비화 등과 같은 종합적인 관리체계를 확립하고, 유해배출가스 방지시설을 갖추어야 하고, 다이옥신 제거시설을 위한 재정과 기술 확보에 대한 계획을 세워야 한다. 그리고 중금속과 다이옥신을 포함한 유해물질의 분석방법과 제거방법을 제시해야 하고, 소각장 주변 환경개선계획이 수립되어야 하며, 환경오염을 최소화할 수 있는 설비에 대한 기술·운영·성능·예산의 사전검토가 충분해야 하고, 음식물쓰레기와 재활용품은 소각하지 아니한다. 아울러, 생활쓰레기 처리의 사업주체와 주민협의회가 서로 긴밀히 협력하여 기술과 정보를 교환함으로써 환경문제와 분쟁사태 발생 때 이를 신속하게 조사·분석하여 재발을 방지하고, 시민의 건강과 재산을 보호할 수 있는 협의회를 설치하라는 것이다.

또한 백석동소각장대책위는 천안시와 동일기술공사에 소각장 부지선정과 소각장 건설, 소각장 운영 그리고 대기질과 지형과 지질 및 폐수처리 등에 대한 질의서를 보냈으며, 천안시장에게 다음과 같은 내용의 생활쓰레기 처리에 관한 요구사항을 제출하였다. 쓰레기매립장의 효율적이고 경제적인 사용과 무모한 매립을 방지하기 위해 매립쓰레기의 감량화와 매립장 주변지역의 환경관리를 철저히 하고 분리·수거를 세분화할 것과 그리고 주민대책위에서는 음

식물쓰레기와 재활용품이 매립되는 것을 방지하기 위하여 백석동주민 4-5명으로 조를 편성하여 월요일부터 토요일까지 쓰레기 반입에 대한 주민환경감시단을 운용할 것 등이다. 만약 시가 백석동소각장대책위의 요구사항을 수용하지 않을 경우 청화공사와 시를 고발하고 음식물쓰레기와 폐기물 반입저지를 하며 소각장 건설계획변경을 위한 시민운동을 전개할 것임을 천명하였다.

백석동소각장대책위는 천안시장에게 천안시 생활쓰레기 처리의 문제점에 대한 개선을 요구하였다. 동 대책위가 백석동 쓰레기매립장에 반입하여 매립되고 있는 쓰레기를 분석한 결과 재활용물질·젓은 음식물쓰레기·청과물·가구류·세탁기·TV·병원쓰레기·폐사가축이 매립되고 있으며, 문제점으로는 종량제봉투를 사용하지 않는 경우가 많고, 수거차량의 세차가 불량하고, 수분이 밖으로 새어나와 악취가 심하고 해충이 많이 발생하고 있으니 문제점을 개선해달라는 것이다.

백석동소각장대책위가 시에 쓰레기 처리개선을 요구하는 시점에 백석동 매립장에 불법쓰레기의 일부가 청화공사에 의하여 반입되는 사건이 일어났다. 백석동 5개 마을 주민환경감시단은 백석5동 쓰레기매립장의 쓰레기매립물을 분석하고 수거반입차량을 감시한 결과 재활용품과 물기있는 음식물쓰레기 반입은 물론 특정 폐기물인 병원적출물과 동물사체 등이 청화공사 소속차량에 의해 매립장에 반입된 사실을 확인하였다. 특히 청화공사 소속차량은 주민감시단이 감시활동을 하는 야간시간을 피하여 주간에 병원적출물만을 수거하여 매립하였는데, 이들 병원적출물은 단국대병원·순천향대병원·충무병원 등의 것으로 확인을 하였다. 동 대책위는 이러한 불법적 행동이 관련병원과 청화공사 사이에 불법적 결탁에 의하여 이루어지는 것으로 보고 청화공사 관계자와 감시감독관청의 관련공무원들을 법원에 고발하게 되었고, 백석동주민 최수환 외 15인은 쓰레기 반입저지농성을 하였다. 시는 주민·경찰·병원관계자 등의 공동참여 하에 합동조사를 벌였고, 적출물 반입에 대한 유감표명과 주민에게 반입물에 대한 철저한 검사를 약속하고 관계법에 따라 사법기관에서 입건 조사할 것임을 약속하였다.

한편 지역시민단체협의회는 천안시쓰레기시민대책위원회(이하 시민대책위)를 구성하고, 활동계획으로 대안제시와 중재역할 및 시민홍보 등을 하기로 하였다(천안사랑시민모임 J임원과 면접). 시민대책위는 소각장 건설을 위한 조건을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 소각에 앞서 쓰레기 감량·재활용·음식물쓰레기 퇴비화 등 종합적인 쓰레기관리체계가 충분히 확립되어야 한다. 둘째, 매립장에 운반된 쓰레기를 재활용품 종류별로 분류할 수 있는 설비를 자동화해야 한다. 셋째, 소각일변도정책이 쓰레기 재활용과 가정쓰레기 배출에 미치는 순기능과 역기능을 검토해야 한다. 넷째, 소각장운영의 경제성과 효율성을 검토해야 한다. 다섯째, 부지선정에서 실질적인 자연환경의 영향과 요인들을 충분히 분석·평가해야 한다. 여섯째, 입지선정기준을 객관적으로 세워야 한다. 일곱째, 시민피해를 최소화할 수 있는 부지

를 선정해야 한다. 여덟째, 인근에 주민이나 기업이 상주할 경우 부지선정에 앞서 그들의 동의를 얻어야 한다. 아홉째, 매립장과 소각장 운영실태를 감독할 수 있는 시설과 인원을 보장해야 한다. 열번째, 소각로의 불완전 가동 시 설비가동 중단을 명할 수 있는 민관합동기구의 조직을 보장한다.

(3) 경계침투통로의 작동

천안시와 지역주민이 자신들의 이익을 반영하는 정책안을 제시한 상태에서 상호간의 이익을 수렴하기 위한 공사파트너십장치가이면서 경계침투통로인 천안시통합폐기물관리위원회가 작동되게 되었다. 녹색연합의 중재로 합의한 통폐위의 구성이 지연되어 오다가 1996년 12월말에 이르러서야 통폐위가 구성되었다. 시민대책위는 통폐위가 원만하게 운영될 수 있게 하고 책임있는 토론으로 정책을 입안함으로써 천안시 쓰레기처리문제에 대한 제반 사항이 이미 약속한 12월 말 안으로 합의할 수 있도록 중재하기로 하였다. 이에 시민대책위는 천안시 쓰레기 처리와 관련하여 시장의 면담을 요청하였다.

그리고 시민대책위는 이미 국내에서 쓰레기 처리를 잘못하여 심각한 대기오염을 초래하고 있는 난지도쓰레기매립장과 목동소각장 및 노원구상계소각장이 이미 체험한 오류를 학습해야 하며, 지역특성에 맞게 경제적·미래지향적·친환경적으로 쓰레기를 처리할 대안을 검토하여 제안하였다. 뿐만 아니라 이와 같은 중재와 대안제시도 시민이 모르는 상황에서는 그 효과를 기대하기 어렵다는 판단아래 시민홍보에 적극 나서기로 하였다.

통폐위는 1996년 12월에 1차 회의가 열리는 것을 출발점으로 1997년 1월 16일 열린 2차 회의에서는 참석위원 전원의 찬성으로 국내 쓰레기소각장 견학을 결의하였다. 2월 3일 시의 주관 하에 통폐위 위원과 시 공무원 및 시민단체가 함께 서울시 상계동소각장과 부천시 삼정동소각장을 방문하여 학습하게 되었고, 학습결과를 좋은 점과 문제점 및 대안으로 나누어 제시하였다.

통폐위 4차 회의에서는 천안시와 백석동소각장대책위원회가 쓰레기 문제에 대하여 갖고 있는 정책안을 교환하였다. 통폐위는 백석동 쓰레기소각장 건설문제를 놓고 그 동안 여러 차례 의견을 조정하여 오던 중 1997년 7월 8일 5차 회의에서 다음과 같은 합의를 도출하였다. 합의된 내용은 소각시설을 더욱 완벽하게 하기 위하여 '소각시설 설치 기본계획서'를 다시 한번 전문연구소에 검토시켜 보완할 사항이 있으면 보완키로 하고, 30일 이내에 소각장건설을 위한 협의서 초안을 작성키로 하였다.

그러나 동 위원회에서 활동하는 지역주민대표에 대한 지역주민의 불만이 표출되었다. 지역주민과의 면담에 의하면, 주민불만사항은 주민대표로 선정된 대표들이 회의의 흐름 등 경

과내용을 그때그때 주민회의 등을 통해 설명해 주지 않고 있고, 주민대표라도 중요사항을 결정할 때에는 사전에 주민의견을 수렴한 후 회의에 참여하여야 한다는 점이다. 이처럼 주민불만이 표출하고 있는 상황에서 7월 13일 한들마을 주민회의는 통합폐기물관리위원회의 활동을 전면 불인정하고 쓰레기 반입을 저지하겠다는 결의를 선포하였다 이러한 회의결과에 대하여 불당1동(불무골)에서는 주민회의에 42명이 참석하였으나 일절 관여 없기로 결의를 하였다. 여기서 지역주민들 간에 이해관계를 둘러싼 갈등과 시에 대한 불만이 노정되었다.

시는 곧바로 7월 14일 관변단체구성원들인 읍·면·동장회의와 리·통장회의를 오전과 오후에 걸쳐 열고 지역주민들의 쓰레기 반입저지에 대하여 어떻게 대응할 것인가를 논의하였다. 논의내용은 쓰레기 반입저지경위에 대한 설명이 있는 후에 주민협조사항 시달과 주민협조 당부 그리고 주민홍보를 하기로 하였다. 시는 읍·면·동에서 할 일을 주민홍보와 주민협조사항으로 나누어 지시하였다. 주민홍보는 케이블 TV와 유선방송사에 안내자막 의뢰와 가두방송을 통하여 리·통장 회의개최를 통한 경위 설명, 새마을 지도자 및 자생단체 회의개최, 백석동주민과 계속적인 대화를 강조하는 것이고, 주민협조사항은 쓰레기 발생량 줄이기를 슬선하고 쓰레기 처리문제가 해결될 수 있도록 시민의사를 결집하라는 것이다. 시의 즉각적인 대응으로 지역주민들의 불만을 어느 정도 누그러뜨린 상태에서 소각장건설에 대한 지역주민과 시의 이해상이점을 해결하기 위한 공사파트너십 장치인 통폐위가 활동을 제대로 하면서 해결의 실마리를 만들게 되었다.

1997년 10월 15일의 통폐위 7차 회의에서는 96년 7월 12일 구성되어 운영해 오던 통폐위가 1년 3개월이 지나도록 사실상 유명무실했던 점에 책임을 통감하고 지역의 현안문제, 특히 환경관련문제는 지역에서 해결하는 것이 옳다는데 의견을 같이하고, 이에 대한 대책으로 다음과 같은 결의하였다. 회의는 매월 4회 개최하는 것을 원칙으로 하되 위원장과 과반수 이상의 위원이 소집을 필요로 하지 아니할 경우에는 예외로 하고, 회의는 매주 목요일 오후 5시부터 시작을 하고, 시청 측은 기록원을 두어 회의의 중요사항과 개요를 정리하도록 하고, 참석위원은 회의가 끝나면 회의록에 서명을 하고, 부위원장은 차기회의의 의제에 대한 자료를 작성하고, 장원교수를 위원장·전재진을 부위원장으로 각각 임명하고, 위원장은 월 1회 회의에 참석을 하며, 이 때 위원장이 회의에 참석하지 못할 경우에는 부위원장이 회의를 진행하고, 통폐위 위원에 주민대표 1-2명을 추천받아 증원을 하고, 회의의 효율성을 위해 회의 종료 전에 다음 회의에서 토의할 안건을 정한다는 것이다.

10월 23일 개최된 8차 회의에서는 7차 회의에서 동일기술공사 측의 소각시설에 대한 전반적인 개요설명이 있었고, 소각장 설치에 따른 행정절차에 대한 설명과 5차 회의 결과인 환경영향평가서의 기술적 보완과 협약서 초안 작성에 대한 것 그리고 환경분쟁타결원칙(안) 작성에 대한 것을 논의하였다. 통폐위 위원들은 생활쓰레기 처리개념과 소각계통도를 숙지해야

할 필요성에 인식을 같이하고 동일기술공사측의 설명을 경청하였으며, 협약서 초안 작성에 대하여 지역주민은 현재로서는 시기상조이므로 차후 협의하자는 입장⁶⁾이었는데 반하여 시민단체는 주민요구사항을 충분히 수렴한 다음 협의를 요청하자는 입장을 제시하였다. 한편, 천안시 환경분쟁타결원칙(안)을 만드는 데는 상호인식을 같이 하였으나, 주민 측에서 아직 시기적으로 이르다는 의견이 있어 서명을 유보키로 하였다. 환경분쟁타결원칙안의 내용은 다음과 같다.

“첫째, 생활쓰레기를 소각하는 것도 쓰레기 처리의 한 분야임을 공감해야 한다. 둘째, 생활쓰레기의 소각시설이 필요함을 공감해야 한다. 셋째, 소각장 건설시행자인 천안시는 직접 피해지역인 백석동과 그 주민들이 요구하는 지원사업을 보장해야 하고, 생활환경을 정상으로 유지하는데 힘을 기울여야 한다. 넷째, 백석동주민은 대안없는 반대를 지양하고 40만 시민의 생활쓰레기를 종합적이며 위생적으로 처리하는데 협조해야 한다. 다섯째, 천안시는 첨단소각시설을 갖춰 다이옥신의 발생을 억제해야 하며 백석동주민은 이러한 시설을 요구해야 할 것이며, 시민전체를 위한 대의를 추구해야 한다. 여섯째, 소각에 앞서 자원회수사업·음식물쓰레기 지원화사업·재활용촉진사업이 필요하다는 것에 상호인식을 같이하고, 사업을 추진하는데 적극 협력해야 한다. 일곱째, 소각장 건설과 주변지역 지원사업(주민요구사항 포함)의 병행추진에 대한 상호 의견을 충분히 검토하여 사업의 효율성과 경제성을 추구해야 한다. 여덟째, 천안시와 백석동주민은 상호신뢰를 바탕으로 협약체결에 임해야 하며 생활쓰레기 처리가 친환경적·위생적·경제적으로 처리된다고 판단될 때까지 노력해야 한다”.

10월 30일의 통폐위 9차 회의에서는 4차 회의에서 천안시와 백석동소각장대책위가 상호 교환한 자료를 검토하였는데, 시가 제시한 ‘쓰레기 처리 관련대책’과 ‘쓰레기 처리종합계획’에 수록된 각종 사업은 시에서 모두 시행할 수 있음이 확인되었으며 이에 대해 주민 측인 백석동소각장대책위에서도 동의를 하였고, 백석동소각장대책위가 제시한 ‘천안시 생활쓰레기 관리체계제안서’에 대해서도 시에서 아무런 이의가 없었다. 사회자가 내용이 방대한 만큼 수용 못할 사항이 있으면 삭제 또는 토론의제로 상정할 것을 요청하였으나 삭제상정과 토론의제 상정이 없었다. 단 백석동소각장대책위가 제시한 정책제안서에는 주민요구사항이 제시되어 있지 않으나 주민들이 요구사항을 제시한다면 시는 수용할 것임을 밝혔다. 여기서 상호 머리를 맞대고 대안에 대한 토론과 조율을 한다면 상호 수용할 수 있는 해결점을 찾을 수 있음을 알 수 있다.

6) 지역주민대표 C씨에 의하면, 쓰레기매립장설치문제에 대한 지역주민들의 의견일치가 이루어지지 않아 주민요구사항에 대한 합의가 이루어지지 않았기 때문이라고 한다.

11월 5일의 10차 회의에서는 재활용이 가능한 쓰레기와 소각해서는 안되는 쓰레기를 분류할 수 있는 설비를 갖추자는 의견에 따라 우선 선진시설지역을 견학하기로 하였다. 선진시설지역을 견학한 후에는 견학결과를 검토하고 지금까지 통폐위의 회의결과와 생활쓰레기 종합처리시설 건설사업의 내용을 통폐위에서 정리하여 백석동소각장대책위에 전달하기로 하였다. 그리고 선진 시설지역의 견학일정은 시와 부위원장이 협의하여 결정하기로 하였다. 이에 10월 20일 대전시의 금고동위생매립장과 음식물퇴비화시설에 대해 학습을 하였다.

11차 회의가 11월 17일 천안신협빌딩에서 통폐위 위원 14인이 참석한 가운데 열렸는데, 10차 회의에서 상정된 선진시설지역에 대한 견학결과를 검토한바 전반적으로 긍정적이었던 의견이었고, 선진시설지역의 학습을 통하여 소각장시설주변지역의 주민요구사항을 심의 검토하기로 하였다. 이에 백석동주민대표 측에 주민 숙원 및 지원사업을 제시할 것을 요청하였으나 주민대표 측이 12월 10일까지 관련사항을 통폐위에 제출하겠으니 유보해 달라는 요청이 있어 이에 따라 관련사항을 유보하기로 하였다. 백석동소각장대책위는 백석동주변지역주민들의 의견수렴을 토대로 주민요구안을 만들어 통폐위에 제시하였는데(지역주민대표 C씨와 면접), 백석동소각장대책위의 주민요구안은 다음과 같다.

“첫째, 소각시설 및 규모에서 다이옥신 및 유해배기가스 최대 저감시설 확보, 정상적인 연소 및 배기가스 오염배출농도를 상시 감시할 수 있는 옥외전광판과 자동기록계 설치, 불연소 및 비소각 쓰레기를 분리하거나 전처리할 수 있는 완전 자동화된 시설설치, 소각잔재 및 비산재의 완전 고품화처리시설 추가, 소각장 부지 내 환경기준을 만족하는 폐수처리시설 완비, 연돌의 높이를 150m로 설치해야 한다. 둘째, 규모 및 시설사용기간에서 소각시설규모는 1일 100톤 처리를 기준으로 하며 사용기한은 2015년 말까지로 한다. 셋째, 소각장 운영에서 불연소 또는 소각에 부적합한 물질의 소각억제대책 확보, 젖은 음식물쓰레기 소각장 반입억제대책을 2000년까지 확보, 사후 환경영향조사 실시, 배출가스 정기점검, 연 2회 이상 소각잔재 및 소각로 주변 5개 지역의 대기, 수질 및 토양(농토) 오염실태를 조사하여 일반에 공개하고, 소각장운영협의기구(가칭) 설치한다. 넷째, 주민지원사업으로 소각장 주변에 거주하는 지역주민에 대하여 정신적·물리적·재산상 피해를 보상하고 복리를 증진하여 아울러 지역의 장기적 발전을 도모할 수 있도록 주민회관건립, 주민회관 운영비지원, 천안시 종합복지관 건립, 소각장 및 자원회수시설 그리고 음식물쓰레기 퇴비화 및 사료화 시설의 관리와 운영에 대한 지역주민위탁, 상수도 시설비 보상, 한들부락 내 어린이 놀이터 및 소공원을 설치한다. 다섯째, 기타사항으로 통폐위는 소각장운영협의회가 구성되지 전까지 존속하고 활동을 한다는 것과 대기오염 자동측정계시판 설치와 자연환경 및 경관을 보전한다”.

같은 장소에서 12월 11일 통폐위 12차 회의는 위원 14인 참석한 가운데 쓰레기소각장시

설 주변지역주민의 숙원 및 요구사항을 심의 검토한 결과 천안시와 백석동주민대표 간에 상호 의견이 상충함에 따라 부위원장이 막후교섭을 하여 차기 13차 회의에서 다시 논의하기로 하였다. 회의는 교섭형식으로 진행되었는데 백석동주민대표 측은 주민요구사항 전항에 대한 수용을 주장하였고, 천안시는 과중한 요구에 대하여는 수용불가를 밝히고 있다.

1998년 1월 17일 천안신협빌딩에서 열린 통폐위 13차 회의는 위원 14명이 참석한 가운데 주민요구사항을 검토·수정하여 최종조정안을 만들어서 이에 서명 날인한 다음 확정안의 처리방법을 의결하였다. 주민요구안에 시의 입장을 대비시킨 결과, 주민요구안에 대하여 시가 거의 100%를 수용하는 자세를 취하여 사업시행자인 천안시와 백석동주민 사이에 26개 조항의 내용을 가진 협의서를 작성하였다.

협약서에 대한 최종확정안 처리방법은 통폐위 13차 회의에서 제시한 3개안⁷⁾ 중에서 제3안을 채택하여 1998년 1월 21일 천안시장 이근영, 백석동쓰레기소각장대책위원회 위원장 최수환, 쌍용 2동 35통장 정낙석, 쌍용 2동 36통장 신봉주, 주민대표 정순희, 통합폐기물관리위원회 위원 전재진 등이 서명을 함으로써 주민과 시 그리고 주민조직 및 시민단체가 합의를 도출하는 유종의 미를 거두게 되었다.

3) 합의된 정책형성

천안환경기초시설 정책문제는 님비시설의 할당을 둘러싸고 지방정부와 지역주민 간에 발생한 갈등이었다. 그러나 관과 민의 갈등은 시민단체의 중재로 만들어진 공사파트너십 장치에서 정보흐름과 경계침투통로라는 상호작용을 통하여 지방정부와 지역주민 및 시민단체가 상호 이해관계를 수렴시킨 합의된 정책결론이라는 유종의 미를 거두고 있다.

이처럼 시와 지역주민들이 공사파트너십 장치인 통폐위에서 백석동 쓰레기소각장 건설에 대한 합의를 본 후에 통폐위는 2월 13일의 14차 회의와 3월 26일의 15차 회의에서 합의서 제20조항에 의하여 소각로의 건설방법과 건설할 사업주체 선정에 대한 의견을 제시하였다. 이후 시는 소각로 건설사업을 구체화하게 되었다.

-
- 7) 제1안(통폐위에서 마련한 중재안을 통폐위 명의로 주민대책위와 시장에게 통보하여 그 수용여부를 확인한 다음 시장은 주민대책위에 시장 명의로 통폐위의 확정안을 성실히 이행하며 사업을 시행한다는 공문서를 발송하는 방법), 제2안(통폐위가 마련한 최종 확정안에 대해서 시와 주민대책위의 양측이 원만하게 합의하고 성실히 이행하기로 약속되었음을 통폐위 위원 전원이 공동으로 인증하고, 주민과 시에 본 확정안을 통보하여 사업을 시행하는 방법), 제3안(통폐위에서 마련한 최종 확정안에 시와 주민대책위가 동의하고 시장과 통장 및 주민대표가 날인하고 사업을 시행하는 방법)

IV. 로컬거버넌스의 분석결과

본 연구는 지방정책환경변화에 대응하기 위하여 새로운 지방통치모형으로 등장한 로컬거버넌스이론을 토대로 지방정책사례를 분석한 결과, 다음과 같은 로컬거버넌스의 특징과 협력요인을 발견하였다.

1. 로컬거버넌스의 특징

천안 환경기초시설 사례는 Peterson(1981)이 말하는 지방정책유형 중 할당정책에 속한다. Peterson에 의하면, 할당정책은 개발정책과 재분배정책의 중간에 존재하므로 그것은 개발적일 수도 있고 재분배적일 수 있다고 한다. 할당정책은 지역의 경제적 이해관계에 예측할 수 없는 효과를 가져온다. 이것은 지역의 경제적 번영을 가져올 수도 있지만 경제적 불이익을 초래할 수도 있다. 이러한 할당정책은 지역사회의 외부관점으로 볼 때는 작은 쟁점일지라도 지역사회 구성원들에게는 자신들의 이해관계에 더욱 밀접하게 관련된 문제로 받아들여질 수 있다. 따라서 할당정책을 둘러싸고 관련 행위자들 사이에 갈등이 노정될 수도 있고 갈등없이 정책결정이 이루어지는 경우도 있다고 한다. 한국의 지역사회에서는 쓰레기매립장 등 환경기초시설과 발전소 및 방사능폐기물처분장의 입지선정과 공공기관의 이전을 둘러싼 할당과정에 갈등이 노정되고 있다.

기존의 문헌에서 다루어진 지방정치나 지방정책결정 연구의 대부분은 행정부주도적 문제 해결이나 정부정책에 NGO의 이해가 수렴되는 것이 대부분이고, 지방정부와 지방NGO 및 지역주민이 상호 협력네트워크를 구성하여 문제해결을 하는 것은 아니었다. 그러나 본 연구 사례는 상이한 영역에서 활동하는 지방정부·중앙과 지방 NGO·지역주민이 참여와 협력적 네트워크를 통하여 문제해결을 한다는 점에서 대부분의 기존 연구와 차이가 있다. 왜냐하면 본 연구사례에서는 정책결정과 관련된 다양한 참여자들의 결정과 공식·비공식적인 영향력 그리고 공식적인 제도를 통하여 문제를 해결하는, 즉 공공기관·주민집단·NGO 간에 각자의 전략적 목표와 이해관계를 토대로 공식적 혹은 비공식적인 네트워킹, 즉 공사파트너십을 통하여 반영·조정·통합해가는(이명석, 2002: 323; 오재일, 2004: 13) 협력적 로컬거버넌스의 특징이 발견되기 때문이다.

네트워크거버넌스에서는 지방정부 패러다임에서 통치의 주체와 객체가 분리되던 것이 애매모호해진다(유재원·홍성만, 2004). 즉 정책문제에 관련되는 공공·민간·제3부문의 행

위자들은 경계가 모호해지게 되어 모두가 통치주체가 된다. 천안 환경기초시설 사례가 바로 이러한 특징을 보여준다. 천안시가 지역주민 몰래 쓰레기매립장 건설을 추진하여 관과 민의 갈등이 현재화된 초기에는 통치주체인 천안시는 지역주민을 통치대상으로만 인식하였다. 즉 통치주체와 통치객체가 명백히 구분되는 대립관계에 있었다.

그러나 갈등이 현재화되어 관과 민의 이해관계가 노출되고 대안과 의견이 제시되는 과정으로 발전하는 단계에서는 환경기초시설 문제해결에 대한 상호 접점이 찾아질 기미가 보였다. 즉 지역주민들은 천안시의 쓰레기매립장 건설의 불가피성을 인식함으로써 효율적인 쓰레기매립장을 어떻게 건설할 것인가로 관과 민의 이해관계가 수렴되는 상황에 있었다. 이에 시와 지역주민 및 지역시민단체는 동등한 통치주체로서 문제해결과정에 관여한다.

환경기초시설 문제해결과정에서 관련 행위자들은 상호 협력하는 파트너가 되고 있다. 시와 지역주민 및 지역시민단체는 환경기초시설문제에 대한 대안을 제시하면서 상호 의견수렴 활동을 하였다. 그리하여 네트워크의 중요 공식 행위자인 정부는 지역주민이나 지역시민단체와 같이 동등한 하나의 행위자에 불과한 것이며, 과거의 지방정부 패러다임이 인식하는 바와 같이 독보적인 영향력을 행사하여 정책결정을 주도하는 것은 아니다. 그러나 지방정부는 쓰레기매립장 문제해결에 대한 방향을 설정하고 이를 다른 행위자들이 따르도록 유도하는 ‘조타하기’(steering) 역할을 하였다. 그러나 지방정부의 조타역할이 원활하게 이루어지지 않자, 중앙NGO와 지방NGO는 지방정부와 지역주민 사이에서 조타하기와 중재 및 조정역할을 하였다. 녹색연합 J사무총장은 쓰레기매립장 건설을 둘러싸고 시와 지역주민이 대립하는 것을 중재하여 파트너십장치이며 네트워크조직인 위원회를 구성하여 문제해결을 할 수 있도록 하였고, 지역시민단체 J임원은 초기에는 지역시민단체의 임원으로서 지역주민의 입장에서 정책대안을 제시하는 활동을 하다가 네트워크조직이 구성된 이후에는 그 조직의 부위원장으로 관과 민의 이해갈등을 협력으로 유도하는 방향제시와 조정역할을 하였다. 이러한 NGO중재로 만들어진 문제해결기구로서의 공사파트너십장치인 공식위원회에서 각자 정책안을 제시하고 이를 상호 수렴시키기 위하여 선진시설지역의 학습 및 지속적인 대화와 의견조정을 통한 상호작용을 통하여 환경분쟁타결원칙안을 만들고 시의 입장과 주민요구안을 수렴시켜 합의된 정책을 만들고 있다.

이처럼 네트워크거버넌스를 통하여 정책문제가 해결된다는 것은 지방정책이 행정부의 권위적 결정에 의해서가 아니라 행위자들 간의 참여와 협력과 협상 그리고 상호 영향력 행사의 결과로서 만들어진다는 것을 의미한다. 이는 지방정책이 특정 행위자의 단독결정이 아니라 ‘관련 행위자들의 공동활동’(multi-agency working)(Leach & Percy-Smith, 2001)과 ‘압력을 받는 거버넌스’(governance under pressure)에 의하여 형성됨을 말한다(Broadkin, 1987). 그리하여 네트워크거버넌스하의 지역문제해결은 지방정부주도하에 일

방적으로 운영해가는 기존의 방법과는 상당한 차별성을 갖는다(오재일, 2004: 13-14). 네트워크거버넌스는 공공관료제가 지배하는 행정부주도적 통치와는 대비되며, 공공·민간·제3부문의 광범위한 참여를 통하여 지역사회를 통치하는 방법이다. 결국 천안 환경기초시설 문제해결은 지방정부 패러다임이 기술하는 지방정부의 명령과 통제 및 지시라는 행정부지배형이 아니라, 로컬거버넌스 패러다임의 네트워크거버넌스가 기술하는 다양한 행위자들에 권력이 분산된 다수준 거버넌스(multi-level governance)이고, 참여·촉진·유도·홍정·조정·협력이 이루어진 정책네트워크이다. 천안 환경기초시설 사례에 관련되는 행위자들은 모두가 이익을 얻었다는 점에서, 제로섬 게임이 아니라 비제로섬게임을 하여 협력적 로컬거버넌스를 만들었다.

2. 로컬거버넌스의 협력요인

천안시 환경기초시설문제해결에서 로컬거버넌스의 협력을 가져온 요인은 네트워크구성(파트너십)과 네트워크작동(상호작용기제의 작동, NGO의 역할, 관의 민에 대한 유인, 사회자본의 역할)을 들 수 있다.⁸⁾

첫째, 로컬거버넌스의 협력요인은 환경변화에 나타난 다양한 제도들의 네트워크구성을 들 수 있다. 1990년대 이후의 환경변화는 지방통치시스템을 구성하는 제도의 다양성을 가져왔다. 세계화와 민주화 그리고 지방화는 'NGO혁명'이라는 말이 암시하듯이, 시민사회의 양적 성장과 질적 발전을 가져오게 하였다. 중앙영역에서 NGO의 성장도 괄목할만하지만 지방영역에서 지역시민사회단체의 태동과 성장이 이루어지고 있다. 이러한 변화에 발맞추어 관료제 위주의 집권적 지방통치시스템은 공공·민간·제3부문이 연결되는 분권적이고 참여적인 새로운 로컬거버넌스체계로 변화를 시도하고 있다.

천안 환경기초시설 사례에서 행위자의 범주를 보면, 공식 정부에 속하는 지방정부와 비공식 정부에 속하는 중앙이나 지역 NGO와 이들의 연합조직 및 지역주민조직 등으로 제도적 다양성이 나타나고 있다. 이는 본 사례가 이슈네트워크에 속함을 의미한다. 이에 지방정부에서는 관련행위자들의 욕구와 이익을 무시할 수 없는 상황에 직면하였다. 이제 지방정부는 이들과 해결의 실마리를 함께 풀어야 하는 여러 기관의 공동활동이 요구된다. 본 사례의 경우 초창기 갈등에서 협력게임으로 이행함에 따라 정책공동체인 파트너십이 만들어져 관련 행위자들의 이해관계가 수렴될 가능성이 열렸다.

8) 최영출(2004)은 로컬거버넌스의 성공조건으로 환경적 조건(사회자본, 파트너십의 시너지효과를 낳기 위한 요인), 네트워크의 구조화전략(네트워크 구성), 네트워크의 운영전략(네트워크 내부의 상호작용)을 들고 있다.

둘째, 로컬거버넌스의 협력요인은 원활한 네트워크작동을 들 수 있다. 네트워크의 원활한 작동은 상호작용기제의 작동, NGO의 역할, 관의 민에 대한 유인, 사회자본의 역할에 의하여 이루어졌다. 본 사례의 협력적 문제해결은 관련행위자들의 이해관계를 수렴할 수 있는 상호작용기제의 작동이 주효하였다. 공공의 문제해결은 관련행위자들의 협력적 상호작용 또는 게임을 하는 것으로부터 시작된다(최영출, 2004: 30). 행위자들 사이의 상호작용기제로는 정보흐름과 경계침투통로가 있다. 천안 환경기초시설 문제해결과정에서는 공공·민간·제3부문의 행위자들이 파트너십 활동을 할 수 있는 정보흐름과 경계침투참치가 작동하였다. 정보흐름으로는 지방정부의 정책대안 제시와 이에 대한 지역주민과 지역NGO의 정책대안이 상호 교류되었다. 지방정부와 지역주민 및 지역NGO의 정책대안은 경계침투통로인 공식위원회에서 수차례의 토론과 논의 및 조정을 통하여 점증적으로 상호 합의점을 도출하였다. 이러한 협력적 문제해결을 하는 데는 NGO의 역할과 관의 민에 대한 유인 및 사회자본의 역할이 토대를 제공하였다.

정책문제에 관련되는 행위자들의 이슈네트워크구조는 문제와 해결책 및 참여가 서로 밀접하게 연계되지 않고 독립적으로 움직이는 경향이 있다(Kindon, 1984). 문제해결이 원활히 이루어지기 위해서는 이러한 독립적 요소들을 연결시켜 주는 중개자와 조정자가 필요하다. 본 사례에서 문제해결을 원만히 해결하는데 중개자와 조정자 역할을 한 것은 중앙과 지역 NGO를 들 수 있다.

천안 환경기초시설 정책결정을 둘러싸고 행위자들 사이에 갈등이 노정된 상황에서 녹색연합의 J사무총장은 공청회를 개최하여 갈등해결의 장치로 공공·민간·제3부문이 참여하는 협의회 구성을 제안하였다. 이러한 제안은 마침내 결실을 맺어 공사파트너십장치로 천안시통합폐기물관리위원회가 구성되었다. 통폐위가 구성된 초반기에는 제대로 운영되지 않는 점이 있었으나 차츰 관련 참여자들 사이에 상호 학습을 하는 과정을 통하여 위원회를 정상적으로 작동시키고 있다.

통폐위 위원들은 그 동안의 나태함을 반성하면서 통폐위의 원활한 가동을 위한 논의를 하게 되었고, 지역주민과 시가 대립하고 있는 쟁점은 무엇이고 양자가 요구하는 이해관계는 무엇인가를 토대로 문제를 해결하려는 노력을 하게 되었다. 이러한 노력의 결실은 공사파트너십이 작동되는 연결통로인 통폐위에서 공공·민간·자발적 부문의 행위자들이 백석동 쓰레기소각장 건설문제에 대하여 대화와 토론을 통한 조정을 하는 과정을 만들었다.

통폐위가 원활히 작동되게 하고 양측의 의견을 수렴시키는데 중요한 역할을 수행한 것이 천안사랑시민모임 임원이며 통폐위 위원인 J씨였다. NGO의 중재와 조정역할은 공사파트너십으로 구성된 통폐위의 원활한 기능수행을 하는 데 중요한 기여를 하였다. 백석동소각장 대책위와 시가 소각장 건설문제를 둘러싸고 이해수렴과정에서 대립하는 상태에서 J씨는 양자

의 이해관계를 조정하였다.

한편, 통폐위가 원활히 작동하게 된 다른 토대는 관의 민에 대한 재정유인을 들 수 있다. 지방정부와 지역주민이 백석동 소각장 건설에 대하여 합의를 본 것은 천안시가 지역주민에게 제공하는 편익으로서 유인책도 주효하였다. 천안시는 백석동지역에 여러 가지 행정적·재정적 지원을 제시하였고, 지역주민도 지역에 대한 시의 지원을 요구하는 상태였으므로 양자의 이해관계가 수렴될 영역이 마련된 것이다.

또한 정보흐름과 경제침투통로가 원활하게 작동된 토대는 네트워크와 신뢰라는 사회자본도 일정한 역할을 수행하였다. 본 사례의 경우 초창기에 관과 민은 대립하는 상태에 있었으나, NGO의 중재로 대립하는 행위자들을 연결시켜주는 정책공동체인 파트너십을 구성하였다. 그리고 천안 환경기초시설 정책결정에서 지방정부에 대하여 지역주민은 불신을 갖고 있었다. 반면에 지역주민은 지역시민단체와 신뢰관계를 형성하고 있다. 지방정부와 지역주민의 불신은 녹색연합의 중재로 만들어진 네트워크조직인 통폐위가 작동되면서 신뢰관계가 형성되고 있었다. 통폐위에서 관련 참여자들 간에 각자가 제시한 대안을 토대로 논의를 한 끝에 협약서를 만들게 되었다.

V. 결 론

20세기 후반이후 나타난 지방환경변화는 지방정부가 관여해야 하는 '정책성장'을 가져왔으나, 정부능력은 증가하지 않는 '정치적 과잉부하'를 초래하고 있다. 반면에 조직사회의 발전은 다양한 정치적 행위자들을 출현시키고 있다. 이들은 과거와 같이 수동적 행위자가 아니라 능동적 행위자로 탈바꿈하고 있다. 이들은 자신의 이익에 관련되는 사회문제에 대해서는 욕구를 투입하고 영향력을 행사한다.

따라서 오늘날 지방차원에서 발생하는 사회문제를 해결하기 위해서는 관련되는 공공·민간·제3부문 행위자들의 공동대응이 요구된다. 이는 '다양한 행위자들이 관여하는 혼잡한 정책결정'(overcrowded policy making)이 일상화 된 것을 의미한다. 이러한 복잡한 문제해결의 필요성은 오늘날 강조되는 로컬거버넌스의 맥락을 제공한다. 로컬거버넌스에서는 지방통치(governing)의 구조와 과정에 대한 변화에 발맞추어 국가와 시장 및 시민사회에 대한 과거의 명확한 구별을 재평가하고 이들 간의 의존성과 관계를 인식할 필요가 있다 (Goodwin, 1998: 6). 이러한 로컬거버넌스 차원의 연구필요성은 지방영역에서 권력의 구조와 균열(fissure), 그리고 정치적·경제적·사회적 이익들이 지방차원에서 대표되는 방법

에 대한 새로운 이해와 관련된다(Cloke, Milbourne & Widdowfield, 2000: 111).

그러나 문제제기에서 밝힌바와 같이, 지금까지 우리나라 대부분의 로컬거버넌스 연구들은 이론적 수준에서 진행되었으며, 실증적이고 처방적인 수준에서는 거의 논의가 이루어지지 않고 있다(최영출, 2004: 21). 이러한 국내의 연구한계를 보완하기 위하여 로컬거버넌스 차원의 실증적 연구를 한 것이 천안 환경기초시설 사례연구이다.

본 연구를 통하여 로컬거버넌스의 특징으로 종전의 지방통치모형인 행정부주도적모형에 대비되는 협력적 로컬거버넌스와 이러한 협력적 로컬거버넌스를 가져오게 한 요인을 발견하였다. 이러한 본 연구의 발견은 다음과 같은 함의를 갖는다고 볼 수 있다. 우선 우리나라의 지방통치의 현황을 부분적으로 설명할 수 있다. 1990년대 이후 지방통치에 대한 대부분의 지방연구들은 지방통치의 지배적 모형이 행정부주도적 모형이라고 주장하는 경우가 존재하지만(박종민 편, 2000; 유재원, 2004; 소순창, 2004), 최근 우리나라가 정보화와 민주화 및 지방화라는 시대환경에 직면한 상황에서 참여적 지방통치인 협력적 로컬거버넌스가 서서히 나타나고 있음을 본 사례연구를 통하여 알 수 있다. 본 연구와 유사한 연구결과가 최근의 지방정책에 대한 사례연구에서 나타나고 있다(배응환, 2003; 주재복, 2004; 홍성만, 2004; 유재원·홍성만, 2004; 안성호·배응환, 2004). 이상의 상충되는 지방통치에 대한 연구결과는 지방을 연구하는 학자들에게 연구과제를 부여하는 것으로 볼 수 있다. 왜냐하면 우리나라의 지방환경이 민주적인 참여환경으로 변화하고 있는 상황에서 우리의 일반화된 지방통치모형은 무엇인가를 발견해야하기 때문이다.

다음으로 우리나라의 지역사회에서 발생하는 갈등적 사회문제를 협력적으로 해결하는데 일정한 처방책을 제시할 수 있다고 본다. 천안 환경기초시설 사례는 갈등상황을 비제로섬게임을 통하여 협력적으로 해결한 로컬거버넌스의 표본으로 볼 수 있다. 이러한 협력적 로컬거버넌스는 다른 아닌 '좋은 거버넌스'(good governance)에 포함되는 개념이다.⁹⁾ 따라서 본 사례의 지역문제해결과정은 좋은 거버넌스를 통하여 지방통치를 하는 방법을 제시하고 있다. 최근 충남지역의 서산이나 보령에서 쓰레기매립장입지선정을 둘러싸고 지방정부와 지역주민 사이에 치열한 대립이 지속되고 있다. 이러한 갈등을 해결하는데 천안시의 환경기초시설정책 결정사례는 벤치마킹을 할 수 있는 표본이 될 수 있다고 본다.

9) 좋은 거버넌스는 정치학과 행정학에서 회자되고 있는 이론 또는 개념이다. 좋은 거버넌스는 민주주의, 시민사회, 시민참여 그리고 인간권리와 같은 개념들과 연관되어 논의되고 있다. OECD(1996)은 좋은 거버넌스를 관계측면에서 정의한다. 이것은 정부와 개인이나 정당·기업·이익집단 등 제도의 구성원으로 활동하는 시민 사이의 관계의 방법과 도구(메카니즘)를 말한다. 좋은 거버넌스의 구성요소로는 책임성, 투명성, 이해관계자 참여, 공사파트너십, 신뢰, 법적 틀 등을 들 수 있다.

【참고문헌】

- 강황선. (2003). 정부중재형 거버넌스체제의 운영전략에 관한 연구: 이해관계자들의 범위와 역할, 그리고 거버넌스역량의 결정요인을 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 14(3): 201-227.
- 박재욱. (2000). 지방거버넌스와 시장의 리더쉽. 박종민·이종원(편). 『한국 지방민주주의의 위기: 도전과 과제』. 서울: 나남.
- 박종민(편). (2000). 『한국의 지방정치와 도시권력구조』. 서울: 나남출판.
- 박희봉. (2000). 지방거버넌스와 사회자본. 박종민·이종원(편). 『한국 지방민주주의의 위기: 도전과 과제』. 서울: 나남.
- 배응환. (2002). 지방정부와 지방환경NGO관계: 개발논리에 대한 환경보존논리의 대응을 중심으로. 『한국행정학보』, 36(1): 253-274.
- _____. (2003). 거버넌스의 실험: 네트워크조직의 이론과 실제-대청호살리기운동본부를 중심으로-. 『한국행정학보』, 37(3): 67-93.
- _____. (2003). 지역공동체의 지방거버넌스모형: 충남의 지방정책사례를 중심으로. 『한국정책학회보』, 12(3): 59-90.
- 서희석·정현욱·고경훈. (2004). 비선호시설 입지갈등에 있어서 지역주민 집단차이에 따른 PR에 관한 연구. 『지방행정연구』, 18(2): 169-198.
- 소순창. (2004). 한국 로컬거버넌스의 실태분석: 정부, 시민 그리고 기업의 행위자 네트워크를 중심으로. 『한국행정학회 2004년도 하계학술대회 발표논문』.
- 심준보. (1998). 환경기초시설의 입지정책 영향요인에 관한 연구. 『한국환경정책학회보』, 6(2): 264-289.
- 안성호·배응환. (2004). 『지방거버넌스와 지방정책: 네트워크관점에서 본 지방정책사례』. 서울: 다운샘.
- 염원일·설성현. (2003). 로컬거버넌스 구현을 위한 마을만들기운동의 활성화전략: 광주광역시 북구사례를 중심으로. 『한국지방정부학회 2003년도 춘계학술대회 발표논문』.
- 오재일. (2004). 지방분권과 로컬거버넌스. 『지방행정연구』, 18(1): 3-18.
- 유재원. (2004). 『한국지방정치론: 이론과 실제』. 서울: 박영사
- 유재원·홍성만. (2004). 정부속에 꽃핀 거버넌스: 대포천 수질개선 사례. 『2004년도 한국정책학회 추계학술대회 발표논문』.
- 윤영채·심준보. (2000). 환경기초시설 입지갈등의 원인규명과 해결방안에 관한 연구. 『한국행정논집』, 12(2): 371-388.

- 이명석, (2002). 거버넌스의 개념화: '사회적 조정'으로서의 거버넌스. 『한국행정학보』, 36(4): 321-338.
- 이병수 · 김일태. (2001). 지방정부와 NGO간의 로컬거버넌스 형성조건에 관한 연구; 의정부 시 공무원과 NGO활동가들의 의식, 태도, 경험을 중심으로. 『도시행정학보』, 14(2): 27-41.
- 이종원. (2000). 지방거버넌스론. 박종민 · 이종원(편). 『한국 지방민주주의의 위기: 도전과 과제』. 서울: 나남.
- 전영평. (2003). 지방정부의 거버넌스모형 구축. 『서울대 행정논총』, 41(1): 47-71.
- 조명래. (2000). 지구화시대의 지방거버넌스. 박종민 · 이종원(편). 『한국 지방민주주의의 위기: 도전과 과제』. 서울: 나남.
- 주경일. (2002). 폐기물처리시설의 입지갈등문제에 대한 인지적 접근. 『정부학연구』, 8(2): 336-369.
- 주재복. (2004). 협력적 로컬거버넌스의 대두: 안양천 수질개선사례를 중심으로. 『한국행정학회 2004년도 하계학술대회 발표논문』.
- 최영철. (2004). 로컬거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제: AHP방법론의 적용. 『지방행정연구』, 18(1): 19-50.
- 홍성만. (2004). 협력적 로컬거버넌스의 대두; 대포천 수질개선을 둘러싼 정부-주민간 협력적 로컬거버넌스의 분석. 『한국행정학회 2004년도 하계학술대회 발표논문』.
- Cameiro, Robert. (2001). A Changing Cannon of Government; From Custody to Service. In OECD, *Government of the Future*. Paris: OECD.
- Cloke, Paul., Paul Milbourne & Rebekah. Widowfield. (2000). Partnership and Policy Networks in Rural Local Governance: Homlessness in Taunton. *Public Administration*, 78(1): 111-133.
- 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.
- Jones, C., W. S. Hesterly & S. P. Borgatti. 1997. A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanism. *Academy of Management Review*, 22(2): 911-945.
- Kettl. Donald F. (2002). *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press.