

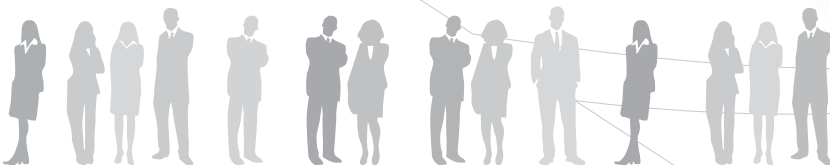
인천 거버넌스 활성화 방안

The Measures to Vitalize Incheon's Governance

이용식



인천발전연구원
Incheon Development Institute



연구진

연구책임

● 이용식 / 도시경영연구부장, 선임연구위원

요약 및 정책적 含意

이 연구는 인천에서의 지역거버넌스 활성화 방안을 찾기 위한 것이었다. 추상적·규범적 차원에서 논의되었던 거버넌스 모형과 그 실천(또는 실험)을 대도시 ‘인천’이란 구체적 공간(지역)에서 확인해보고, 그에 대한 분석과 평가를 토대로 활성화 또는 발전 방안을 모색해 보기 위한 것이었다.

이 분야 연구수준과 이 연구의 시간적·물리적 한계를 전제로, 이러한 연구목적 달성을 위해 이 연구에서는 구체적인 활동을 하고 있으면서 일정한 대표성을 갖고 있다고 판단되는 ‘인천 거버넌스 사례’를 대상으로 삼아, 합당한 지역거버넌스 모델을 모색하기로 했다. 여기에 해당되는 가장 적합한 사례는 ‘인천의제21’이라 할 수 있는데, 이 사례를 분석하고 평가한 후 이를 바탕으로 인천에서의 지역거버넌스 활성화 방안을 찾아보자는 것이었다.

먼저 지역발전의 측면에서 지역거버넌스 이론을 설명하고자 하였는데 거버넌스와 로컬거버넌스, 그리고 로컬아젠다21이란 세가지 개념을 중심으로 이론과 논의들을 정리하고자 하였다. 이어서 인천의제21실천협의회의 활동과 주요사업, 이에 대한 분석과 평가를 통한 구체적 사례 분석을 통해 해 인천에서의 지역거버넌스 현황과 그 수준을 파악하고자 하였다.

우선, 지역거버넌스 평가를 위해 그간의 이 분야 연구결과를 토대로 종합적인 관점에서 지역거버넌스 평가부문과 구성요소(지표)를 제시하였다.

지역거버넌스 평가 부문과 구성요소(지표)

▶ 신뢰

- 행정에 대한 신뢰
- 시민단체에 대한 신뢰
- 단체장에 대한 신뢰
- 정책과정에 대한 신뢰

▶ **파트너십**

- 정보 접근성
- 지역거버넌스 상설조직의 설치와 활성화 수준
- 참여적 의사결정 수준
- 주민참여예산제 등 다양한 시민참여제도의 운용 수준
- 기업의 사회적 책임 실천을 위한 노력의 정도
- 파트너십 확보를 위한 상호노력의 정도 : 워크숍, 토론회 등

▶ **네트워킹**

- 행정/기업/시민사회 간 상호 이해 및 협력
- 시민단체간 협력
- 전문가들의 참여 및 협력
- 네트워크 상설조직의 설치와 활성화

▶ **역량과 전문성**

- 시민단체의 전문성
- 행정의 전문성
- 거버넌스 예산 수준
- 지역거버넌스 참여주체들의 전문성 향상을 위한 자체 노력
- 지역성 반영 등 거버넌스 활성화를 위한 창의적 노력

▶ **제도화**

- 지역거버넌스 지원을 위한 법적/제도적 장치의 존재와 실효성
- 거버넌스 제도화를 위한 법적/제도적 장치의 존재와 실효성
- 시민단체 지원을 위한 법적/제도적 장치의 존재와 실효성
- 시민참여 활성화를 위한 법적/제도적 장치의 존재와 실효성

▶ **성과와 피드백**

- 지역거버넌스 성과에 대한 시민평가
- 지역거버넌스 활동에 대한 생산성 평가 : 비용/편익 분석
- 지역거버넌스 재정 평가
- 서비스 공급유형의 효율성에 대한 평가

이러한 평가지표를 토대로 인천의제21실천협의회에 대해 몇 가지 측면에서 비판적 논점을 도출하였다. ; (1) 인천지방의제21실천협의회 참여자의 인적 구성이 불균형하다. (2) 파트너십 구축이 미흡하다. (3) 참여주체들간의 상호 이해 및 협력 관계가 취약하다. (4) 참여주체들의 역량과 전문성이 만족할만한 수준이 못된다. (5) 거버넌스 지원을 위한 법적 장치나 지역거버넌스 시스템을 제도

화하기 위한 장치 등이 모두 미흡한 편이다. (6) 지역거버넌스 구축과 공공서비스 공급유형 개발 노력 모두 불충분하다.

이러한 평가를 바탕으로 지역거버넌스 발전을 위한 과제와 시사점을 다양한 측면에서 제시하였다. ; (1) 거버넌스 체제가 활력을 바탕으로 활발하게 활동하고 그 충분한 성과를 거두기 위해서는 시민들의 적극적인 참여가 필수적이다. (2) 행정과 기업의 적극적·자발적 참여를 견인해야 한다. (3) 정보 공개가 충실히 이루어지도록 해야 한다. (4) 네트워킹 활성화를 위해 성과를 공유하면서 세 주체 간 협력을 강화하는 방식을 기획해야 한다. (5) 지역거버넌스 활동의 효율성 확보를 위해서는 제도적 지원이 더욱 강화되어야 한다. (6) 거버넌스 조직 구성을 더욱 객관화하고 거버넌스 사업의 효율성을 높이려는 노력을 기울여야 한다. (7) 조직운영에 있어 개방성과 유연성이 강조되어야 하고 탄력적인 운영이 가능해야 한다. (8) 자율적이고 독립적인 거버넌스 활동이 이루어질 수 있도록 해야 한다. (9) 매너리즘을 극복하기 위해 거버넌스 활동이 실용적인 성과로 나타날 수 있게 해야 하고, 사업 추진에 있어 지속성을 보장해야 한다. (10) 지방의제21은 이제 그 내용의 포괄성을 더욱 확장해야 한다. (11) 그간의 활동과 구상, 향후 비전에 대한 총체적인 점검이 필요한 시점이다.

이상에서 얻은 문제의식과 시사점을 바탕으로 이 연구의 결론에 해당하는 인천 거버넌스 활성화 과제와 전략을 종합적 관점에서 제시하였다. 과제와 전략은 파트너십, 네트워킹, 거버넌스유형, 제도화, 시민참여, 그리고 거버넌스 허브 구축이란 차원에서 종합적이면서도 실용적인 접근이 관철되도록 하였고, 구체적 방략으로 연결될 수 있도록 노력하였다.

지역거버넌스 발전을 위해서는 우선, 지역거버넌스 기본원칙을 고수해야 한다. ; (1) 생산성의 원칙을 세우고 이를 실천하려 노력해야 한다. (2) 다양성과 유연성을 동시에 확보하려 노력해야 한다. (3) 전문성이 기본적으로 거버넌스 체제 구성이나 사업 구상에 일관되게 관철되도록 해야 한다. (4) 민주성이 일관되게 관철되어야 한다. (5) 책임성과 자율성이 내재되어 있어야 한다. (6) 지역성이 추구되어야 한다.

둘째, 지역주체들의 참여 활성화를 위해 다양한 측면에서의 노력이 요구된다. ; (1) 원칙과 제도를 준수하는 가운데, 지역주민과 전문가들의 시정에 참여하고자 하는 의지를 진작시킬 수 있는 다양한 제도적/정서적 방안을 기획해야 한다. (2) 행정과 기업이 거버넌스 일원으로 적극적/자발적으로 참여할 수 있는 유인과 기제를 개발해야 한다. (3) 참여의 기본 유인은 행정에 대한 인식과 이해에 있으므로, 정보 공개를 양적/질적 측면에서 확대해야 한다. (4) 구체적이면서 다양한 시정참여 방식을 개발해야 한다. (5) 행정시설에의 접근성 강화와 절차의 간소화가 선행되어야 하고, 이를 통한 비용절감 효과도 적극 고려해야 한다. (6) 주민참여는 시민교육을 통해 진작될 수 있고 수준 높은 참여열기를 유도할 수 있다. (7) 지역NGO와 주민소모임, 그리고 중간지원조직 등 여러 차원의 주민조직을 활성화해야 한다. (8) 자원봉사제도를 적극적으로 육성, 활용해야 하고 그것이 지역공동체 회복과 연계되도록 해야 한다.

셋째, 협력적 파트너십 형성을 위한 노력을 기울여야 한다. ; (1) 지역거버넌스 활성화를 위해서는 우선 참여주체들 간 협력적인 관계를 조성해야 한다. (2) 상호 신뢰 관계를 구축하려는 구체적 노력이 있어야 한다. (3) 신뢰회복을 전제로 파트너십 강화를 위한 구체적 방안을 추진해야 한다. (4) 행정부문의 역할이 특히 중요한데, 우선 자치단체는 지역거버넌스 추진을 위해 충분한 예산을 확보하기 위해 노력해야 하고, 지역거버넌스 담당 공무원에 대한 지원도 적극 모색해야 한다. (5) 파트너십 형성에 대해서도 행정부문과 기업부문을 대상으로는 전략적 사고를 전제로 해야 한다.

넷째, 생산적인 네트워킹이 이루어질 수 있도록 해야 한다. ; (1) 네트워킹의 두 축이라 할 수 있는 행정과 시민사회 양 측 모두의 전문적 책임성이 확보되어야 한다. (2) 자치단체 내부 실무부서 간 협력이 이루어져야 하고, 주민자치센터와 지역 내 다양한 자생조직, 주민단체 등 간의 소통과 정보교류가 이루어져야 한다. (3) 지역 내 전문가들의 참여를 촉발할 수 있는 다양한 접근과 방안을 개발, 활용해야 한다. (4) 지역거버넌스의 네트워킹은 지방의제21을 적극적으로 활용하면서 그 구체적 방안들을 기획해야 한다. (5) 지역주체들이 모두 평

등한 입장에서 참여하는 다양한 층위의 <원탁회의>를 조직할 수 있을 것이다.

다섯째, 다양하게 협력사업 및 거버넌스 유형을 개발해야 한다. ; (1) 거버넌스 관점에서 새로운 협력사례로 평가될 수 있는 사업을 발굴해야 할 것이다. (2) 새롭게 개발된 협력사업들은 이후 다양한 형태의 거버넌스 시스템으로 발전시킨다는 비전을 가지고 있어야 한다. (3) 새로운 거버넌스 유형에 대한 전문적인 연구가 있어야 하고, 이를 구체적으로 준비할 수 있는 기획단이 구성되어야 할 것이다. (4) 거버넌스 사업 발굴을 위해서는 철저한 행정업무 분석이 먼저 이루어져야 한다.

여섯째, 거버넌스 활성화를 위한 제도적 기반을 정비하고 강화하려는 노력을 기울여야 한다. ; (1) 지역 NGO에 대한 법적·재정적 지원 체제를 강화하고 다양한 지원방식을 기획해야 한다. (2) 親거버넌스의 법·제도를 정비해야 한다. (3) 거버넌스의 일차적 당사자인 행정의 생산성과 민주성 강화를 위한 제도 및 조직문화를 개선해야 한다. (4) 행정의 거버넌스 매뉴얼이 마련되어야 한다.

일곱째, 지역에 거버넌스 허브를 구축하고 동시에 새로운 차원에서의 지역거버넌스 도약을 위한 기획에 나서야 한다. ; (1) 지역거버넌스를 위한 파트너십과 네트워킹을 통합할 수 있는 보다 발전된 거버넌스 모델에 대한 지역차원의 기획이 추진되어야 한다. (2) (가칭)지속가능발전(커뮤니티)센터와 같은 로컬거버넌스 허브의 구축에 적극 나서야 한다. (3) 지역거버넌스 허브는 지역개발 영역에서 적극적인 포지티브 역할을 할 수 있어야 한다. (4) 지역거버넌스 허브를 통한 지역발전 거버넌스로의 성장은 지방의 국정참여 확대를 의미하는 것임을 인식해야 한다. (5) 지역거버넌스를 점검하고 향후 방향과 비전을 정립하는 종합적인 논의의 장이 마련되어야 한다. (6) 지역거버넌스는 자신의 활동내역과 그 성과에 대한 홍보를 강화해야 한다. (7) 지방의제21을 비롯한 지역거버넌스 체제는 자신의 성과와 한계, 현재의 모습을 성찰할 수 있는 자기정화 시스템을 갖추어야 한다.

마지막으로, 지역거버넌스 시스템 및 운영 개선을 위한 적극적인 노력이 있어야 한다. ; (1) 기존 거버넌스 시스템을 개선하려는 시도가 있어야 한다. (2)

조직의 폐쇄성을 극복하고 시민들의 참여가 고조되는 가운데 지역사회의 역동성이 확보될 수 있도록 해야 한다. (3) 거버넌스 활동가 및 실무자들에 대한 최소한의 경제적 보상이 이루어져서 조직의 재생산과 경력 축적, 전문성 함양을 위한 기본조건이 충족되어야 한다. (4) 지역거버넌스 시스템이 지역 아젠다를 발굴, 지역발전을 선도할 수 있도록 행정에 대한 지속적인 모니터링이 있어야 한다. (5) 지역거버넌스는 지역의 아젠다 설정에 보다 깊이 있는 노력을 기울여야 한다. (6) 거버넌스는 지역연구기관과의 생산적 네트워킹을 강화해야 한다.

키워드 : 거버넌스, 지역거버넌스, 의제21

- 목 차 -

제1장 연구 배경과 방법	3
제1절 연구추진 배경과 목적	3
제2절 연구 방법 및 수행 방식	5
 제2장 거버넌스와 지역 발전	 9
제1절 지역거버넌스 이론의 실천적 의미	9
1. 거버넌스와 로컬거버넌스	9
2. 로컬거버넌스를 둘러싼 諸논의들	17
제2절 로컬거버넌스와 로컬아젠다21	21
 제3장 인천 지역거버넌스 사례 분석	 27
제1절 인천의제21 활동과 주요사업	27
1. 추진경과와 조직구성	27
2. 활동영역과 주요지표	31
3. 2010년 주요사업	35
제2절 인천의제21 분석과 평가	39
1. 지역거버넌스 평가 범주와 지표	39
2. 일반적 문제제기와 평가	45
3. 인천의제21에 대한 평가	49
4. 향후 과제 및 시사점	52
 제4장 인천 거버넌스 활성화 추진 전략	 59
제1절 지역거버넌스 기본원칙의 고수	59

제2절 지역주체들의 참여 활성화	61
제3절 협력적 파트너십 형성	65
제4절 생산적 네트워크 구축	68
제5절 다양한 협력사업 및 거버넌스 유형 개발	70
제6절 제도적 기반 강화	73
제7절 거버넌스 허브 구축 및 도약을 위한 기획	74
제8절 지역거버넌스 시스템 및 운영 개선	77
 [참고자료]	 81

제1장 연구 배경과 방법

제1절 연구추진 배경과 목적

제2절 연구 방법 및 수행 방식



제1장 연구 배경과 방법

제1절 연구추진 배경과 목적

그 동안 거버넌스 또는 지역거버넌스에 대해서는 국내외에 걸쳐 적지 않은 연구가 있었고, 그 실천 사례도 많은 편이나. 그 연구내용은 지나치게 이론적인 부분에 경도되거나 선진 사례를 소개하는 경향이 짝었다. 많은 이론적 논의가 있긴 했지만, 그 실천적·실용적 접근은 취약했다는 것이고 현실에 뿌리를 둔 거버넌스 모형을 찾으려는 노력 또한 그다지 깊지 않았던 것이다.

인천에서도 그간 주로 시민사회단체를 중심으로 지역거버넌스에 대한 논의가 있었고, 지역내 여러 시민참여 활동을 지역거버넌스 이론에 입각해 강조하고 점검하려는 시도가 있기도 했다¹⁾. 이처럼 거버넌스에 대한 규범적 측면의 효용성과 실천적 의미는 충분히 받아들일만한 것이었으나. 이를 현실에서 확인해보고 그 가능성에 대해 깊이 천착해 보려는 시도는 그리 많지 않았다고 볼 수 있다.

작년 지방선거에서는 시민사회단체와 일부 정당이 공동공약과 단일후보를 만들어냈고 그 결과 이른바 공동지방정부를 탄생시켰는데, 이는 곧 지역거버넌스를 현실에 적용할 수 있는 기반이 강화되었다는 점을 말하는 것이었다. 동시에 그 실천을 위한 적극적인 계기가 되었다는 사실을 의미하는 것이기도 했다. 구체적인 지역을 중심으로 거버넌스에 대한 실험과 실천을 적극적으로 모색해 볼 수 있는 환경이 조성되었다고 볼 수 있는 것이다.

이러한 배경 하에, 이 연구는 ‘인천’에서 ‘거버넌스’를 활성화할 수 있는 방안을 이론적/실천적 관점에서 찾고자 하는 것이다. 추상적·규범적 차원에서 논의되었던 거버넌스 모형과 그 실천(또는 실험)을 대도시 ‘인천’이란 구체적 공

1) 이 연구 역시 이러한 차원에서 지역의 일부 시민사회단체의 요청에 의해 촉발되었다.

간(지역)에서 확인해보고, 그에 대한 분석과 평가를 토대로 활성화 또는 발전 방안을 모색해 보기 위한 것이다.

이를 위해 이 연구에서는 구체적인 활동을 하고 있으면서 일정한 대표성을 갖고 있다고 판단되는 ‘인천 거버넌스 사례’를 대상으로 삼아, 합당한 지역거버넌스 모델을 모색하기로 했다. 여기에 해당되는 가장 적합한 사례는 ‘인천의제 21’이라 할 수 있는데, 이 사례를 분석하고 평가한 후 이를 바탕으로 인천에서의 지역거버넌스 활성화 방안을 찾아보자²⁾는 것이다.

이 연구는 우선 지역발전의 측면에서 지역거버넌스 이론을 설명하고자 하는데 거버넌스와 로컬거버넌스, 그리고 로컬아젠다21이란 세가지 개념을 중심으로 이론과 논의들을 정리하고자 하였다. 이어서 인천의제21실천협의회의 활동과 주요사업, 이에 대한 분석과 평가를 통한 구체적 사례 분석을 통해 해 인천에서의 지역거버넌스 현황과 그 수준을 파악하고자 하였다.

그리고 여기서 얻은 문제의식과 시사점을 바탕으로 이 연구의 결론에 해당하는 인천 거버넌스 활성화 과제와 전략을 제시하고자 하였다. 과제와 전략은 파트너십, 네트워킹, 거버넌스유형, 제도화, 시민참여, 그리고 거버넌스 허브 구축이란 차원에서 종합적이면서도 실용적인 접근이 관철되도록 하였고, 구체적인 방향으로 연결될 수 있도록 노력하였다.

2) 인천 거버넌스 활성화 방안을 찾기 위해서 인천의제21이라는 하나의 사례만을 분석·평가한다는 것은, 그리하여 그 결과를 일반화한다는 것은 분명한 한계가 있을 수밖에 없을 것이다. 이 연구에서는 이러한 일반화로 빚어질 수 있는 오류와 확대해석의 가능성을 충분히 경계하면서 사례분석과 그 결과의 해석을 시도하였다. 다만, 인천의제21이 지역거버넌스의 가장 전형적인 모습을 보이고 있고 비교적 충분한 경험을 하였다는 점, 그리고 이 연구의 연구기간과 연구여건이 다양한 사례분석과 충분한 계량적 시도를 허락하지 않고 있다는 점을 고려하지 않을 수 없음을 미리 밝힌다.

제2절 연구 방법 및 수행 방식

이 연구를 위해 다음과 같은 연구방법을 취하며, 이를 효율적으로 추진하기 위해 실용적인 연구참여 방식을 도입한다.

- 문헌 연구 : 관련 문헌 자료의 조사 및 연구를 통해 연구자의 문제의식을 가다듬고 기본적인 실태와 한계, 포괄적인 대안을 검토한다.
- 사례 연구 : 일정 수준의 경험과 활동 내역을 가진 지역거버넌스의 전형적인 사례를 검토하고, 시사점 도출을 통해 대안을 구체화하고 현실에의 적용가능성을 타진한다.
- 심층면접 : 지역거버넌스 활동을 전개하고 있는 지방의제21 사무국 책임자 및 활동가들을 대상으로 심층면접을 실시, 광범위한 계량적 접근을 할 수 없는 한계를 극복하고 구체적·실질적 방안을 탐색할 수 있도록 한다.
- 연구회의 개최 : 관련 전문가/활동가 중심의 연구회의를 추진, 아이디어를 창안하고, 연구결과의 실용성과 실천가능성을 제고한다.

제2장 거버넌스와 지역 발전

제1절 지역거버넌스 이론의 실천적 의미

제2절 로컬거버넌스와 로컬아젠다21



제2장 거버넌스와 지역 발전

제1절 지역거버넌스 이론의 실천적 의미

1. 거버넌스와 로컬거버넌스

현재 거버넌스는 주로 행정과 정치 분야에서 다양한 의미로 긍정적 측면에서 활용되고 있는 개념이다. 일반적인 의미로는 정치권력 및 행정과정, 그리고 시민정치 분야에서 다양한 주체들이 서로 협조하면서 의사결정을 하고 정책집행 및 평가 과정에 참여하는 시스템을 말하는 것이라 할 수 있다. 그러다 보니 각각의 영역에서는 자기 분야에 맞는 거버넌스를 논하고, 적용하려 시도하고 있는 모습이다.

이러한 의미를 갖는 거버넌스 등장 배경은 일반 행정이 갖는 공공서비스 기능의 한계와 새로운 차원에서의 민주적 공공과정의 모색이라 할 수 있다. 정부의 일방적 통치(government)가 국가 또는 지방의 운용과 공공서비스의 효율적 공급에 한계를 보이면서, 주민의 시정참여를 매개로 한 지역주체들의 행정참여를 강조하게 되었던 것인데, 그런 가운데 새로운 차원의 공공서비스 공급체계라 할 수 있는 거버넌스 개념이 등장하게 되었던 것이다.

행정·시민사회·기업 등 지역에서 여러 영역을 구성하고 있는 주체들이 그 동안 독점적으로 운영되어온 공공관리와 운영에 함께 참여하면서 행정의 효율성을 확보하자는 것이 거버넌스의 주된 취지라 할 수 있는 것이다. 그렇게 해서 행정의 민주성을 확보하고 공공서비스 공급의 효율성을 도모하자는 것이다.

○ 전문가들이 규정한 거버넌스의 개념 정의

학자	개념 정의
World Bank (1992)	<ul style="list-style-type: none"> 국정운용을 위한 정치적 권력행사 발전을 위해 한 국가의 경제·사회적 자원을 관리하는 권력행사 방식
Koomin & Viet (1993)	<ul style="list-style-type: none"> 거버넌스를 복합조직 또는 네트워크로 지칭 공식적 권위 없이도 다양한 행위자들이 자율적으로 호혜적인 상호의존성에 기반하여 협력하도록 하는 제도 및 조정 형태
Wamsley & Dudley (1995)	<ul style="list-style-type: none"> 거버넌스는 경영으로 축소시킬 수 없는 개념이며, 경제적 합리성보다는 구성적 합리성에 기초해야 함
Rhodes (1997)	<ul style="list-style-type: none"> 거버넌스는 최소국가론의 논리를 반영하는 정부개입의 축소, 민간부문의 개념을 공공부문에 이윤개념을 내재화, 시장의 경쟁원리를 구현하는 새로운 공공관리를 통해 효율적인 정부를 구현, 민주주의를 지향하는 사회적 사이버네틱스 체제, 공공·민간 및 자원봉사조직 간의 자기조직화 네트워크 등을 포함
Resell(1997)	<ul style="list-style-type: none"> 하나의 사회나 조직이 스스로 조정 또는 조종해 나가는 과정
Jessop (1992)	<ul style="list-style-type: none"> 국가와 시장기제와는 분명히 구분되는 시민사회 영역 내에 존재하는 자발적이고, 자율적이며, 자기조직적인 조정양식
Fierre & Peters (2000)	<ul style="list-style-type: none"> 정책결정에 있어서 정부주도의 통제와 관리에서 벗어나 다양한 이해관계자가 주체적인 참여자로 협의와 합의과정을 통하여 정책을 결정하고 집행해 나가는 사회적 통치시스템
Fierre (2001)	<ul style="list-style-type: none"> 정책과정에서 과거처럼 관료들에 의해 일방적이고 수직적으로 의사결정을 행하는 것이 아니라, 제도화된 정책커뮤니티 내의 이해관계자들(국가기관, 지방정부, 시민단체, 직능단체 등)을 정책과정에 실질적으로 참여시켜서 문제를 해결하고, 책임지게 하는 공공의사결정의 한 형태
Hooghes & Markets (2001)	<ul style="list-style-type: none"> 의사결정영역이 핵심적인 대의기관의 범주를 넘어 민간부문으로 확산되는 한편, 공식적 권한이 국가로부터 초국가적인 기관에서부터 국가 하위단위 정부로 분산이 심화되면서 나타난 새로운 형태의 통치체계
Rosenau (2001)	<ul style="list-style-type: none"> 수요를 창출하고, 목표를 설정하며, 정책을 추진하기 위해 공식·비공식적 조정기제를 활용하는 공공 혹은 민간 집합체

출처 : 박해욱(2011), pp.7-8.

이러한 배경을 갖는 거버넌스는 그 주요개념이 다음과 같이 정의된다(차미숙 외, 2003: 16-17).

첫째, 거버넌스는 최소국가(the minimal state)의 의미로 사용된다. 이러한 최소국가론은 기존 국가의 역할, 기능, 구조에 큰 변화를 요구하는 거버넌스의 유형이다.

둘째, 거버넌스는 신공공관리(New Public Management)의 한 형태를 의미한다. 1990년대 이후 정부기능의 민영화와 함께 정부활동방식의 변화가 야기되며, 시장의 효율성을 공공부문 관리에 도입하고자 하는 활동을 일컫는다.

셋째, 세계은행이 제3세계 국가에 대한 지원과 관련하여 사용한 ‘좋은 거버넌스(good governance)’로서의 의미이다. 좋은 거버넌스란 효율적인 공공서비스, 독립적인 사법기구와 계약을 강제할 수 있는 법적인 틀, 공공자금에 대한 책임있는 집행, 독립적인 회계감사와 법, 인권존중, 언론의 자유, 제도의 다원화를 포함한다(박우서, 2001: 435).

넷째, 사회적 사이버네틱 체계(socio-cybernetic system)로서 거버넌스의 의미다. 이는 사회·정치·행정적 행위자들의 상호의존성을 강조하여 공공부문과 민간부문간의 경계가 모호해지는 점을 강조하고 있다.

다섯째, 자기조직적 네트워크(self-organizing network)로서의 거버넌스이다. 거버넌스는 상호의존성을 바탕으로 한 네트워크 형태의 협력을 의미하며, 정책결정과 집행이 정부, 시장, 시민사회의 역량을 수평적으로 연계해야 함을 시사한다.

여섯째, 거버넌스는 민/관 파트너십(public-private partnership)을 의미한다. 공공과 민간간의 권력배분, 함께 하는 시너지효과, 공공정책 과정을 시민사회에 개방하고 시민사회에 대한 권한부여(empowerment)를 통한 새로운 정부-시민사회의 관계형성에 초점을 두고 있다(박우서, 2001: 434-436).

이처럼 거버넌스 개념은 다차원성과 복잡성을 특징으로 하면서 자율성, 상호의존성, 파트너십, 네트워크 등을 기본적인 요소로 한다. 그러한 가운데 세월이 흐르면서 시대별 변화와 흐름에 맞춰 거버넌스 개념이 변용된 형태로 적용되고 있는 모습이다. 즉, 이러한 개념들은 시대가 바뀌면서 그 시대의 주요 관점을 강조하는 방식으로 변화되었고 그런 가운데 현실 적응력을 갖게 되었던 것이고, 80년대를 거치면서 거버넌스는 지금과 같은 내용을 갖는 개념으로 정착되었다 할 수 있다.

○ 학자별 로컬 거버넌스의 개념 정의

학자	로컬 거버넌스 개념
Rhodes(1997), Stoker(1999)	• 자기조직화된 조직간 네트워크
Ross (2001)	• 공공기관들 간의 관계뿐 아니라 공공기관과 시민사회 사이에 상이한 관계를 발달시키는 지방수준의 새로운 의사결정방식
Davies (2002)	• 독립적이고 자기조직적인 네트워크
박재욱 (2000)	• 단순한 시민참여 개념보다 적극적인 개념으로서 행정기관과 기업 및 시민집단 간의 관계에 근거하여, 공사간의 구분없이 협력과 참여라는 파트너십을 통하여 도시의 공공문제를 해결해가는 방식
이병수·김일태 (2001)	• 지역적 차원에서 공사협력체와 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 NGO 간의 관계성에 중점을 두는 사회 주요 액터 간의 협력과 참여하는 동반자 관계를 통하여 지역사회의 공공문제를 해결해나가는 방식
최영출 (2004)	• 지방정부수준에서 정부커뮤니티 내의 이해관계자들을 정책과정에 참여시켜서 문제를 해결하고 책임을 지게 하는 공공의사결정의 한 형태

출처: 배응환(2005), 일부 수정. 박해욱(2011), p.11. 재인용.

Rhodes(1997)는 문제해결기제로서 거버넌스를 6가지 유형으로 구분하고 있다. 그는 거버넌스 용례를 크게 6가지 유형, 즉 최소국가(the minimal state), 기업거버넌스(corporate governance), 신공공관리(new public management), 좋은 거버넌스(good governance), 사회-사이버네틱시스템(socio-cybernetic system), 자기조직화의 네트워크(self-organizing network) 등으로 구분하였다. 이들 거버넌스 유형은 크게 보아 두 가지 유형으로 범주화할 수 있는데, 하나는 ‘정부가 조종하는 거버넌스(government steering governance)’이고,

다른 하나는 '정부 없는 거버넌스(governance without government)'이다(하민철, 2008 : 102).

여기서 전자는 실질적으로는 정부가 주도하는 거버넌스로서 다른 행위주체들의 참여가 형식적 수준에 머문다는 것이고, 후자는 정부를 포함한 여러 행위주체들이 적극적 참여가 실질적인 수준으로 작동하고 있다는 것이다.

한편 거버넌스 가운데서도 특히 복잡한 네트워크 관리의 중요성을 강조한 Kickert(1997)는 이를 세 가지 관점에서 설명하고 있다.; ① 도구적 관점(instrumental perspective), ② 상호작용적 관점(interactive perspective), ③ 제도적 관점(institutional perspective).

도구적 관점은 어떻게 한 행위자가 다른 행위자의 행동에 영향을 주는가, 즉 조종(steering) 개념에 초점을 둔다. 상호작용적 관점은 행위자들이 공동의 목표를 얻기 위해 그들 자신의 행동전략들을 어떻게 상호조절하는가, 즉 공동체적 행동의 개념을 중요하게 본다. 제도적 관점은 어떻게 네트워크가 형성되고, 변화하며 혹은 사라지는가, 즉 전체로서의 네트워크에 관심을 가진다.

○ Rhodes와 Kickert의 거버넌스 유형 및 관점의 재범주화

구분	정부가 조종하는 거버넌스	정부없는 거버넌스
거버넌스 형성	정부의 합리적 선택의 산물	자기조직화의 진화적 산물
거버넌스 구조	기존구조 유지, 부분적 보완 - 합리적 선택 결과로 경계선 명확	기존구조가 새로운 구조로 전환 - 자기조직화 결과로 경계선 불명확
정부의 위상과 역할	거버넌스 구조중 핵심적 위치 - 지배적 힘 발휘함 - 직접적 통제력 행사 - 조종(steering)	거버넌스 구조중 핵심/주변부위치 - 지배적 힘 발휘 못함 - 간접적/불완전한 영향력 행사 - 조정(mediating)

Kickert의 네트워크 거버넌스의 논리와 관점은 Rhodes의 거버넌스 유형의 범주화와 유사성을 가지고 있다. 도구적 관점은 '정부가 조종하는 거버넌스', 상호작용적 관점은 '정부없는 거버넌스'와 유사하기 때문이다. 따라서 이것을 종합하면 위 표와 같다(하민철, 2008 : 103).

우리나라에서 거버넌스 형성배경과 요인에 관한 국내외 학자들의 견해 요약하면 다음과 같다.

첫째, 정부의 역할과 위상축소가 거버넌스의 형성배경과 요인이 된다.

둘째, 정부이외 행위자들의 권한 및 참여 증대가 거버넌스의 형성배경과 요인이 된다.

셋째, 새로운 공공관리의 필요성³⁾이 거버넌스의 형성배경과 요인이 된다(김필두, 2011 : 26-27).

또한 지방자치와 지역주민간의 협력적 거버넌스의 선행연구들은 대부분 지역발전의 이슈를 매개로 한 하향식 협력적 로컬 거버넌스를 사례로 하고 있다.

공공의 문제가 지역문제의 핵심과제로 되면서 지방의 문제를 지역주체들이 함께 나서서 협의하고 그 해결을 모색하는 과정에 동참함으로써 효과적으로 행정의 기능을 확보할 수 있다는 사실이 확인되면서 지역거버넌스의 효용성이 부각되었다. 이는 지금까지의 분권과 자치가 형식적 차원에 머물러 시스템에 매몰됨으로써 그 효율적 기능이 작동하지 못했다는 반성에서 비롯된 것이기도 하다.

지역의 다양한 이해집단이 지역문제에 공동으로 접근함으로써 지역의 자치와 자율성을 회복하고 효과적 해결의 단서도 확보할 수 있었던 것이다. 형식적 분권과 자치의 한계를 넘어서고 지방의회 대표성과 전문성이 갖는 한계를 뛰어넘어 공공의 영역을 시민사회에까지 확대함으로써 지역의 정체성 확보에도 기여할 수 있고, 지속가능한 지역발전에도 기여할 수 있다는 것이다.

이처럼 거버넌스를 다양한 이해집단이 공동으로 참여하여 자율적으로 의사를 결정하고 이를 협력적으로 추진하는 메커니즘이라고 한다면, 지역거버넌스는 지역의 사회/경제적 목적달성을 위한 다양한 이해집단간 교류, 협의, 합의 등 교호작용을 추진하는 체계를 의미한다. 한편 지역발전 수단으로서 거버넌스는 지역발전에 대한 사회적 참여와 합의를 중시하며, 지역발전의 자원을 보유하고 있는 이해집단의 참여를 강조한다(김용웅외, 2003).

3) 과거와 같은 일방적 통제나 계층제의 방식이 아닌 다양한 참여자들 간의 여러 수준의 게임에 적합한 새로운 차원의 공공관리의 필요성이 대두된 것이다.

한편 지역발전과 공동체 활성화라는 측면에서 로컬거버넌스의 적극적 의미가 특히 두드러진다. 로컬거버넌스는 지역의사결정에 참여할 수 있는 시민역량을 함양함으로써 지역주민이 자신들의 지역사회를 자율적으로 경영할 수 있게 된다는 전제에 기초하고 있다.

이러한 의미의 로컬거버넌스는 비인격화된 관료제로 특정지을 수 있는 계층적 통치와는 대비되며, 개인의 참여뿐만 아니라 단체나 결사, 그리고 기관의 광범위한 참가를 통하여 시민사회를 발전시키는 방법이라고 할 수 있다. 이러한 접근은 지방정부의 권력구조를 근본적으로 전환시키는 것이기도 하다(오재일, 2004 : 14).

그리하여 지역거버넌스의 의미와 중요성⁴⁾은 지역의 주체들이 모두 나서 참여와 협력, 네트워킹을 통해 지역발전을 모색하는 기제로서 현재의 지방자치의 한계를 극복할 수 있는 적극적 대안의 하나라는 점에 있다.

거버넌스에 대해 다양하게 논의되고 있지만 거버넌스의 핵심은 다양한 이해관계자들 간의 수평적 네트워크를 통한 협력적 체제 또는 조정기제이다.

특히 지역현안이나 정책문제의 해결에 과거처럼 공공부문만이 주요 행위자인 시대는 지나고 지방문제의 의제설정, 정책대안개발, 정책결정, 정책집행 등에 있어서 지방공동체와의 이해관계를 둘러싼 상호조율, 조정, 협력, 참여 등이 강조되고 있는데 이를 지역거버넌스(local governance)라고 할 수 있다.

4) 권필상의 웹진블로그(<http://hopeulsan.tistory.com/21>), 민주적 지역거버넌스 사례 연구: 부천과 울산을 중심으로, 2008. 9. 19.

○ 지방자치단체와 주민간 협력적 거버넌스 선행연구 분석

연구자	주요 행위주체간 관계	활용변수
배응환 (2002)	<ul style="list-style-type: none"> 경인우회도로사례: 지방정부(부천시) ↔ 환경단체·시민 둔철골프장사례: 지방정부(경상남도·산청군) ↔ 지역시민단체·빈대지역주민 태안해안관광도로사례: 지방정부(충청남도) ↔ 지역환경단체·지역주민 안면도골프장사례: 지방정부(충청남도) ↔ 지역환경단체 	<ul style="list-style-type: none"> 지역거버넌스네트워크: 행위자, 행위자이해, 상호작용 지역거버넌스사회자본: 문화규범(상호성·협력), 반응성향(신뢰·개방성), 상호작용유형(제도화된 관계)
배응환 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> 지방정부(천안시) ↔ 지역주민조직·시민단체 	<ul style="list-style-type: none"> 지방통치욕구, 행위자의 범주, 행위자의 이해관계, 행위자의 상호작용, 지방정책결과
이도형 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> 중앙정부·지방자치단체의 공공복지 전달체계와 민간부문의 상호부조 네트워크의 협력관계 형성 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체의 거버넌스 추진의지 민간부문의 보편적 참여 복지지원네트워크의 구성 지방자치단체의 행·재정적 지원 민간부문의 내부역량강화
홍성만 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> 중앙정부정책(상수원보호구역설정)에 대응하는 자발적 지역주민조직형성 (수질개선대책위원회) 	<ul style="list-style-type: none"> 참여방식과 구조 자기거버넌스(self-governance), 상호작용, 협력조건
서순탁 민보영 (2005)	<ul style="list-style-type: none"> 중앙정부(건교부)·사업시행사(토지공사) ↔ 지방정부(경기도·용인시·성남시)와 지역주민 (죽전지역주민·분당지역주민) 	<ul style="list-style-type: none"> 네트워크: 행위자, 상호작용 파트너십: 의사소통, 경제적 수단 지역성: 지역의 역사, 공동체의식 제도적 기반: 법적장치의 존재와 실효성
김광구 외 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> 중앙정부(국방부) ↔ 지방정부(과천시)와 지역주민 	<ul style="list-style-type: none"> 행위주체간 상호작용: 네트워크, 파트너십 리더십: 변화의 리더십, 협력적 리더십 제도적 기반: 법적장치의 존재와 실효성
이미홍 김두환 (2007)	<ul style="list-style-type: none"> 안산 시화호사례: 중앙정부(건교부·수자원 공사) ↔ 시민단체(시화호환경연대·해양연구원) 영국 브리스톨 워터프론트개발사례: 사업 시행자 ↔ 주민단체 용인 대지산공원 조성사례: 사업 시행자 (한국토지공사) ↔ 주민단체·시민단체·전문가 	<ul style="list-style-type: none"> 거버넌스 메카니즘: 내용(이슈특징, 갈등 종류), 주체(리더십, 사업자 역할), 상호작용(네트워크, 파트너십) 배경요인(지역성, 제도)
현근 전영상 (2007)	<ul style="list-style-type: none"> 광명역활성화운동 사례: 중앙정부 ↔ 시민 단체·지역주민·지방정부(광명시) 충주시의 공공기관 유치운동의 사례 	<ul style="list-style-type: none"> 거버넌스 형성요인: 행위주체, 상호작용, 지방자치단체, 제도화

출처 : 김필두(2011), p.18.

거버넌스를 정부, 시민사회, 시장이 자발적으로 상호의존하고 협력하는 통치 방식 또는 협력체계라고 한다면, 지역거버넌스는 거버넌스가 지역을 기반으로 발현되는 것이다. 따라서 지역거버넌스는 거버넌스에 비해 지역과 이해관계집단의 규모가 한정적이고 주민 등 지역사회와 접촉강도는 상대적으로 높다.“

“민주적 지역거버넌스를 “지역사회의 구성원들이 지역발전의 목표를 설정하고 이를 실현하기 위해 폭넓게 참여하여, 그 과정에 배제되는 세력을 최소화할 뿐 아니라 불필요한 갈등의 여지를 최소화하려고 노력하는 것”이라고 정의하고 있다. 여기서의 지역발전은 토목적인 지역개발논리보다는 지속가능한 지역의 발전을 추구하며 지역사회의 구성원 모두에게 발전의 혜택이 고루 돌아가는 발전이다. 또한 갈등의 여지를 최소화 하기 위해 지방의회 등 대의제민주주의에만 의존할 수 없기 때문에 공익적 시민사회단체 등 다양한 행위 주체들이 직접 참여하여 지역사회 내의 이해갈등을 조정하고 사회적 합의를 이끌어내는 갈등해결의 메커니즘이 필요하다. 지역발전의 양상은 거버넌스가 상호신뢰에 입각하여 동원해내는 제도적 역량에 따라 상이하게 전개될 수 있다(조형제, 2006).

2. 로컬거버넌스를 둘러싼 諸논의들

로컬거버넌스란 20세기 중엽 이후 강조된 단순한 시민참여라는 개념에서 진일보한 것이다. 급진적이고 적극적인 개념으로서 권력을 주요수단으로 하는 정부, 이윤추구를 주요목적으로 하는 기업, 그리고 사명을 중심축으로 하는 NGO 간의 ‘관계성’에 중점을 두는 사회 주요 팩터간의 협력과 참여라는 동반자관계를 통하여 지역사회의 공공문제를 해결해나가는 방식을 말한다(오재일, 2004 : 10). 따라서 지역사회에 있어서 효율적이고 지속적인 관리를 위해서는 정부와 시장, 그리고 NGO는 상호 협력하지 않으면 안된다⁵⁾.

5) 한편, 로컬거버넌스를 구성하는 각 요소의 역할을 살펴보면, 첫째, 지방의회는 ① 지역주민의 대표기관, ② 지역사회의 정책결정기관, ③ 집행부에 대한 통제/감시/평가 기관, ④ 분쟁의 조정자, 둘째, 집행부(長) ① 지방정부 대표자, ② 집행기관의 책임자, ③ 지역문제 해결 및 지원자, ④ 지역사회의 기획자, 셋째, 지역언론은 ① 정보제공자, ② 지방정부 감시자, ③ 공

이러한 관점에서 현실에서 지역거버넌스 구현을 위해서는 다음과 같은 요소가 중요하다.

첫째, 이해당사자들을 폭넓게 참여시키는 것이다. 과거에 비해 정부중심의 국가운영에서 공익적 시민사회단체, 전문가, 일반 시민 등 새로운 이해당사자들이 적극적으로 등장하고 있다. 민주적인 지역거버넌스가 구현되기 위해서는 이들이 정책의 결정과정이나 집행과정에서 소외되지 않도록 해야 한다. 즉 투명하고 민주적으로 이뤄져야 한다. 사회적 소수자를 포함한 모든 사회구성원이 실질적으로 참여할 수 있도록 보장하여야 한다.

하지만 현 시점에서 이해당사자의 참여는 대표성, 포괄성, 상대적 힘의 균형 측면에서 일정부분 제한되어 있다(이종원, 2005). 거버넌스는 민주적 절차를 넘어 다양한 이해당사자들이 참여하여 충분한 논의 과정을 거치고 정책결정과정에 결정권한을 가지고 참여하고 참여자들은 결정에 대해 성숙하게 받아들이는 과정을 통해 형성될 수 있다. 또한 민주적 거버넌스가 형성되면 다양한 이해당사자가 참여하면서 강력한 시민참여를 형성할 수도 있다.

둘째, 다양한 이해당사자들간의 연결이 확대되고 그들간의 파트너십에 따른 복잡한 상호작용의 망으로 구성된 네트워크적 요소이다. 즉 민주적 지역거버넌스는 지속가능한 발전이라는 지역사회의 공통의 목적을 추구하는데 있어서 네트워크의 활성화와 조정양식이 핵심적인 문제이다.

일반적으로 거버넌스의 주요 특징은 중앙정부, 지방정부, 기업, 시민단체, 민간조직 등 다양한 구성원들로 이루어진 네트워크를 강조하지만, 이들 구성원들은 네트워크 상에서 서로 독립적인 형태를 보인다. 이런 가운데 정부는 참여자들과 동등한 입장에서 전체 네트워크를 관리하는 조정자의 입장을 가져야 한다. 또한 지역거버넌스 참여자간 네트워크 체제는 단순한 협조체제라기보다는 지방정부, 기업, 시민단체, 민간조직 등의 참여자간 갈등과 협력적 관계 속에서

정한 심판자, ④ 문제 제기자, 넷째, 지역산업은 ① 지역富의 생산자, ② 고용장소의 제공자, ③ 지방정부 재원 조달자, ④ 조직경영 선구자, 다섯째, 대학은 ① 정보 발신자, ② 혁신 전파자, ③ 미래 설계자, ④ 시민 교육자, 여섯째, 지역NGO는 ① 공공서비스 제공의 보완자, ② 사회가치 수호자, ③ 사회자본(social capital)의 생산자, ④ 건전한 비판자 등이다. 그러나 민주사회에서 가장 중요한 것은 주권재민자로서 주민이 제 역할, 즉 첫째 유권자, 둘째 납세자, 셋째 감시자, 넷째 참가자로서의 역할을 제대로 잘 수행하고 있는가하는 문제이다(오재일, 2004 : 10).

형성되는 비판적 협력체제이다(이정협, 2007).

셋째, “시민들의 지방행정과정에 있어서 참여가 어떻게 나타나고 있는가?”이다. 시민들이 선거를 통한 참여나 공청회나 홈페이지 접속과 민원요청과 같은 제한된 행정참여가 아니라 보다 확대된 정책결정과정이나 집행과정에 참여할 수 있어야 한다.

또한 지역거버넌스가 안정적으로 운영되기 위해 제도적인 장치가 마련되어야 한다. 지방정부의 조례나 규칙 등을 통해 단체장의 교체나 정치적인 환경변화 등 여타 변화에도 안정적으로 운영될수 있는 근거를 확보하는 것이 중요하다(이종원, 2005).

새로운 공공관리로서 거버넌스는 공공관리의 주요 축으로서 종래 종적인 관계에 중점을 둔 관민 및 정부간 관계로부터 상하/좌우적 개념으로서의 총체적 공/사 파트너십을 요구하고 있다. 그리하여 공공관리를 위한 총체적 공/사 파트너십 모델의 특징으로는 상호의존성, 복잡성, 그리고 협상을 들 수 있다.

상호의존성(interdependence)은 서로 다른 수준의 정부/기업/NGO 등이 상호의존하고 있으며, 이는 제 단위간에 권력이 공유되고 있음을 의미한다. 복잡성(complexity)은 제 팩터간의 네트워크가 다종다양하다는 것을 의미하는 것으로서 이는 필연적으로 다른 팩터의 협력을 필요로 한다는 것을 의미한다. 그리고 협상(bargaining)은 상호의존적이고 복잡하기 때문에 어느 일방에 의해 결정될 수 없으므로 상호 존재를 인정한 가운데 중요하게 부각되는 것이다(오재일, 2004 : 13).

로컬거버넌스는 사회자본(social capital)이란 측면에서 그 의미가 강조되기도 하는데, 로컬거버넌스는 사회자본의 형성을 통해 민주적인 공동체 구축에 기여할 수 있다는 것이다. 즉, 전통적인 지역사회의 관리방식과는 달리 로컬거버넌스의 한 축으로서의 지방정부는 NGO와의 정책네트워크 구성을 통해 정부의 관리혁신과 정책에 대한 주민의 신뢰와 수용을 높여나가야 하며, 지역사회의 NGO는 참여와 더불어 건전한 사회자본을 생산해야 한다.

이런 점에서 로컬거버넌스를 구성하는 두 개의 주요 실질적 축인 지방정부와 NGO가 어느 정도 협동하느냐 하는 것은 향후 지역사회 삶의 질 향상에 시너지적 영향을 주는 중요한 변인이 된다.”(오재일, 2004 : 14).

○ 협력적 로컬 거버넌스에 대한 선행연구

연구주제	연구자	주요내용
협력적 로컬 거버넌스의 실증분석	배응환 (2005)	<ul style="list-style-type: none"> • 천안시 환경기초시설 건립사례의 사례분석 • 협력 요인으로 네트워크 구성(파트너십), 네트워크 작동(상호작용기제의 작동, NGO 역할, 관의 민에 대한 유인, 사회자본 역할) 제시
	서순탁 (2005)	<ul style="list-style-type: none"> • 분당-죽전 연결도로사업 추진 과정의 사례분석 • 협력적 거버넌스 구성요소로 네트워크, 파트너십, 지역성, 제도 제시
	배응환 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> • 충청권 첨단의료복합단지 관련 협력적 거버넌스 평가 • 협력적 거버넌스 요인으로 협력구조변수, 협력과정변수 제시
	채종현·김재근 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> • 이천시 소각장 건설 갈등 과정의 범시민폐기물처리시설 추진협의회에 대한 협력적 거버넌스에 대해 AMOS를 활용한 정량적 평가 • 협력적 거버넌스 요소로 경제요인, 제도요인, 가용자원, 상호의존 제시
로컬 거버넌스 이론 자체에 대한 연구	임순미 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> • 정부간 갈등과 관련하여 협력적 로컬 거버넌스 구축 방안 연구 • 주민참여 확대, 참여적 의사결정 기법 활용, 이해당사자 간 합의형성 기제 활용, 동반자 관계를 위한 지속적 네트워크 구축 등 강조
	이명석 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> • 협력적 거버넌스에서의 공공성에 대해 연구 • 협력적 거버넌스로 인해 공익을 목적으로 민간부문이 활동을 할 수 있으므로 새로운 공공성에 대한 개념 제시
	문명규·서승현 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> • 복잡계 구조 하에서의 협력적 거버넌스를 적용한 문제해결방안 제시 • 이해관계자의 참여 독려를 위한 개방성 확보, 긍정적 자기조정을 위한 적응 시스템 구축의 필요성 강조
	이명석 외 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적기업 네트워크 활성화를 위해 협력적 거버넌스의 설계 및 관리를 위한 정부의 역할에 대해 연구 • 협력적 거버넌스 설계과정에서의 공공성 확보, 참여자·네트워크·통합관리자 결정과 관리과정에서의 의사소통 채널과 관계구축, 책임성 강조
	배귀희 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> • 협력적 거버넌스 강화를 위한 조직학습의 성공요인 연구 • 신뢰, 조직문화, 리더십의 강화를 통한 조직학습의 강화는 조직역량 및 협력적 거버넌스의 강화에 기여할 수 있음을 제시
	주재복·한부영 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> • 갈등유형에 따른 협력적 거버넌스 구축방안에 대한 연구 • 갈등을 문제의 성격과 범위에 따라 유형화하여 그에 따른 협력적 거버넌스 구축방안 제시

출처 : 박해욱(2011), pp.24-25.

제2절 로컬거버넌스와 로컬아젠다21

지방의제21은 대표적인 지역거버넌스이자 전형적인 모델의 하나라 할 수 있다. 즉, 지방의제21은 지역거버넌스의 대표적인 전형으로서 지역거버넌스의 취지와 형식, 그 지향에 제일 부합하는 모델이라 할 수 있는 것이다.

거버넌스의 특징은 네트워크(network)로서 다양한 사회구성원의 결합을 지향하고, 파트너십(partnership)으로서 시민·행정·기업의 유기적 관계를 형성하고, 참여(participation)에 의한 합의과정을 중시하고, 국민을 정부의 의제와 정책을 결정하는 능동적인 존재로 인식하는 것으로 이해할 수 있다. 이렇게 받아들인다면 ‘지방의제21’은 이러한 모든 특징을 가진 활동으로 볼 수 있다(김인영, 2009: 55).

지방의제21은 지역의 환경문제 해결과 지속가능한 발전 모델을 구축한다는 취지하에 한국에서는 90년대 중반부터 각 자치단체에서 추진되었다. 1992년 브라질 리우환경회의를 계기로 지구 환경문제가 본격적으로 부각되고 세계적 차원에서 그 해결방안을 모색해야 한다는 취지아래, 정부간 합의를 통해 정부의 행동을 규정하는 아젠다21이 발표되었고 이와 관련해서 지방정부의 행동강령으로서 지방의제21이 적극적으로 권장되었던 것이다.

1992년 리우환경회의에서 제안되고 1994년 영국 맨체스터의 글로벌 포럼을 통해 ‘로컬아젠다21’의 의미와 원칙이 합의된 후 한국에서도 본격적으로 추진되었다. 이후 지역의 환경단체들을 중심으로 이에 대한 관심과 설립 분위기가 확산되면서 한국의 지방정부들이 거의 경쟁적으로 지방의제21을 수립하게 되었다⁶⁾.

6) 지난 10년동안 전체 지방자치단체의 90%이상이 ‘지방의제21’ 활동에 참여함으로써 세계적인 주목을 받을만큼 양적인 성장을 이루었다. 공식적으로는 2005년 현재 전국 250개 지방자치단체 가운데 85%인 213개 단체가 이를 수립하여 실천해 오고 있고, 7%인 16개 지방자치단체가 이를 수립 중에 있어 전체 92%의 지방자치단체가 지방의제21과 관련한 활동에 참여하고 있다(김인영, 2009: 55).

○ 한국 지방의제21 추진 현황

구 분	지자체 수(246개 중)	비 고
의제 수립	221개	※ 제주도·서귀포시 포함 (’08년 행정시로 전환되어 활동하고 있음)
추진기구	216개	
사무국	118개 상설 94개 비상설 24개	
전국협의회	1개	2000.06.16. 창립
전국협의회 내 네트워크 및 부설기관	7개	<ul style="list-style-type: none"> - 기후변화 네트워크 - 지속가능마을 네트워크 - 성평등의제 네트워크 - 생활자전거 네트워크 - 습지의제 네트워크 - 청년활동가 네트워크(준) - (사)한국지속가능발전센터

출처 : 환경부(2011), p.70.

그리하여 로컬거버넌스의 특징은 이것이 지방의제21의 내용과 정확히 부합하고 있다는 점을 보여준다. 로컬거버넌스의 특징은 지방정부를 중심으로 한 제도적이고 공식적인 관계보다는 공공기관/기업/시민집단 간에 있어 각자의 전략적 목표와 이해관계를 공식적 혹은 비공식적인 네트워킹을 통해 반영/조정/통합해나가는 데 있다.

로컬거버넌스 하의 지역사회는 지방정부 주도하에 일방적으로 운영해나가는 기존의 방식과는 상당한 차별성을 가진다. 즉 지역사회의 새로운 관리전략으로서의 로컬거버넌스는 첫째, 지역사회에서의 의사결정권한이 공유화되며 둘째, 지역주민의 자치권과 독립성을 함양할 뿐만 아니라 시민참여를 통해 공공재를 개발하는 일련의 과정을 제공하는 데 그 중심목표를 두고 있다.”(오재일, 2004 : 13-14).

지방의제21은 지방정부가 지역사회의 구성원들과 협의를 거쳐 작성하도록 되어 있다. 이는 다시 말해서 지방의제21은 지속가능성을 실현하기 위해 지역사회의 모든 부분에 관여하는 공동체들의 참여를 기본전제로 하고 있다. 따라

서 이는 지방정부의 지역정책수립 및 추진을 위한 기획단계에서 기본적인 변화를 의미하는 것이다. 또한 지방의제21은 정책추진과정에서 종전의 중앙정부에서 지방정부로 내려가면서 구체화되는 하향식 방식에 길들여져 있는 침체된 지역사회의 의사결정구조에 활력을 불어 넣을 수 있다는 것이다.

지역사회에서도 주요 정책결정을 지방정부 중심으로 해왔던 종전의 정책결정구조가 아닌 지역의 다양한 이해관계자들이 수평적으로 참여하는 정책결정구조인 거버넌스 형태를 취하는 것으로 이것은 지역의 민주주의 부흥을 위한 새로운 권한부여를 의미한다(문경주외, 2008 : 5).

거버넌스 측면에서의 지방의제21의 성격을 규정한다면, ① 지방의제21은 지속가능성을 실현하기 위한 지역의 행동지침의 성격을 지닌다. 지속가능성 실현을 위해서는 지역 간 전략과 정보의 공유가 요구된다. ② 지역사회 구성원들이 자발적으로 참여하는 지역차원에서의 사회운동의 성격을 지닌다. 그 추진과정에서 지역의 다양한 이해집단들이 참여하여 토론과 합의라는 민주적인 절차를 진행하게 된다. ③ 계획의 실천성을 중요한 요소로 삼는다. 즉 지방의제21은 지역사회에서 환경·경제·사회 간의균형적인 발전을 위하여 시민·기업·지방정부 등 다양한 이해관계자들이 참여하여 토론과 합의라는 민주적 절차를 통해 지역의 환경과 사회발전계획을 마련하는 것뿐만 아니라 계획을 구체화하기 위한 행동지침을 실행하기 위한 현실적 수단을 강구함을 강조하게 된다(문경주외, 2008 : 6).

제3장 인천 지역거버넌스 사례 분석

제1절 인천의제21 활동과 주요사업

제2절 인천의제21 분석과 평가



제3장 인천 지역거버넌스 사례 분석

인천의제21실천협의회는 인천에서 실천되고 있는 지역거버넌스의 가장 전형적인 사례라 할 수 있다. 10년 이상 거버넌스 형태를 취하면서 여러 면에서 거버넌스 실천을 주도하였다. 여기서는 이러한 인천의제21 분석과 평가를 통해 인천 지역거버넌스의 한계와 문제점, 그리고 지역거버넌스 발전을 위한 시사점을 도출해 보고자 한다⁷⁾.

제1절 인천의제21 활동과 주요사업⁸⁾

1. 추진경과와 조직구성

‘인천의제21’은 지속가능한 발전을 위한 지방정부의 역할을 강조한 ‘의제21’의 권고에 따라, 지방자치단체·기업·시민이 거버넌스를 바탕으로 공동으로 의제를 작성하고 실천하는 구체적인 행동계획으로 추진되었다. 우선 지역의제 작성을 위하여 1997년 3월, ‘깨끗한 인천만들기 시민연합회’를 ‘인천의제21추진협의회’로 명칭을 변경하고, 산하에 도시계획분과, 교통분과, 에너지분과, 문화분과, 복지분과, 생태분과, 대기분과, 물환경분과, 폐기물분과 등 9개 분과를 두는 조직 정비를 실시하였다.

추진협의회는 지구환경보전과 ‘의제21’의 인천지역 차원에서의 구현을 위하여 분과별 의제와 세부 실천계획 작성에 착수하였고, 1998년 10월 9개 분과 38개 의제 79개 확인지표로 구성된 ‘살기 좋고 활기찬 인천만들기-인천의제21’

7) 전국 차원의 조직과 지역 내 광역과 기초 간 네트워크 구조를 가지고 있어서, 지역거버넌스 사례 분석으로는 가장 적합한 모델이라 할 것이다. 그리하여 이에 대한 분석과 평가는 지역 거버넌스 활성화 방안을 모색하는 데 주요한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

8) 10여 년 이상의 활동 경험을 가진 인천의제21실천협의회 활동과 사업내역, 조직 등에 대해 상술하는 것은 매우 방대하므로 여기서의 내용은 다음의 평가작업에 활용할 수 있는 수준이면 충분할 것이라 판단에서 이를 충족시킬 수 있는 수준에서 개략적으로 정리하고자 한다.

을 제정·선포하였다. 1999년 운영조례 제정에 맞춰 ‘인천의제21실천협의회’로 추진기구를 정비하고 본격적인 활동을 개시하여, 2011년 현재 제8기 운영위원회 활동에 이르고 있다.

인천의제21실천협의회는 하천살리기 운동, 담장 없애기 운동, 해안 철책선 없애기, 인천 앞바다 되찾기, 골목청소 으뜸 동아리, 재활용 활성화, 대기질 모니터링 및 개선, 소래해양생태학습관 운영, 기후변화 대응을 위한 전문강사 양성 및 교육, 자전거 이용 활성화 등 환경관련 사업과 인천 책 30cm 운동, 인천관광코스 개발, 시민참여 문화예술모니터링, 노인일자리 박람회, 생태체험을 통한 장애-비장애 인연맺기, 통합교육 활성화 등의 사회문화 사업, 인천항만 활성화, 인천산업단지포럼 운영 등의 경제분야 사업을 추진해 왔으며, 지속적인 활동의 결과 2006년 지속가능발전 전국 최우수상(국무총리상)을 비롯한 다수의 상을 수상하였고 지속가능발전 각종 국제행사에 우수 사례로 소개되기도 하였다.

2007년 하반기부터는 의제 재작성을 추진하여 2009년 4월 3대 영역 10대 분야 22개 의제 55개 주요지표로 구성된 새로운 의제를 확정하여 거버넌스 체계를 통한 지속가능발전의 실천 강화를 추진하고 있다. 새롭게 작성된 인천의제21은 신규로 경제영역에 산업·노동분야와 지속가능소비분야를, 사회영역에 성평등분야, 주민자치분야를 추가하여 환경, 경제, 사회분야 간의 균형 있는 사업 추진을 도모하고 있으며 지표 개선을 통해 보다 현실성 있고 효율적인 사업이 되도록 하였다.

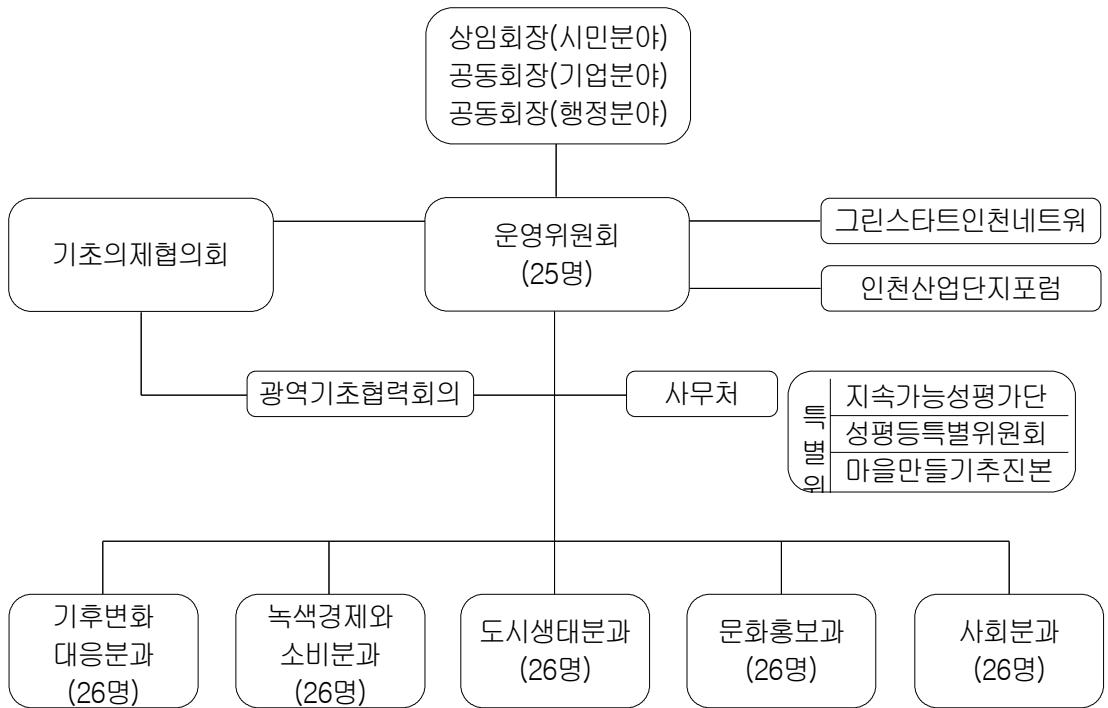
이를 통해 지속가능한 미래와 비전을 구체적으로 실현시켜 인천을 활기차고 살기 좋은 지역으로 만들어 시민의 삶의 질을 향상시키려 노력하고 있다. 또한 시민·기업·행정의 거버넌스에 의한 실천을 강화하고 재작성 의제의 추진을 위해 2009년 이후 조직개편을 단행하였다. 우선 분과위원회를 기후변화대응분과, 녹색경제와소비분과, 도시생태분과, 문화홍보분과, 사회분과로 재편하고 지속가능성평가단, 성평등특별위, 마을만들기추진본부 등 3개 특별위원회를 부설하여 의제 실천에 대응하는 조직체계를 마련하였다.

○ 인천의제21 추진 경과 및 주요 현황

'97.03.27	▶ 인천의제21추진협의회 구성 '깨끗한인천만들기시민연합회'를 인천의제21추진협의회로 명칭 변경 도시계획, 교통, 에너지, 문화, 복지, 생태, 대기, 물환경, 폐기물 등 9개 분과 구성
'98.10.22	▶ 인천의제21 선포 환경오염억제 및 자연환경보전(대기·물·생태), 순환적이고 절약하는 도시구축(폐기물·에너지·교통), 삶의 맛이 넘치는 사회조성(도시계획·문화·복지)의 3개 부문 각각 9개 의제 작성
'99.02.22	▶ 인천의제21실천협의회 구성 및 운영조례(제3319호) 공포
'99.05.27	▶ 인천의제21실천협의회(운영위원회) 창립 운영위원회, 실행위원회, 5개 분과(대기교통, 물생태도시계획, 에너지폐기물, 문화복지, 홍보교육) 체계로 구성
'00.03.27	▶ 인천의제21실천협의회 구성 및 운영조례(제3418호) 개정
'00.05.26	▶ 인천의제21실천협의회 제2기 운영위원회 구성
'01.05.27	▶ 인천의제21실천협의회 제3기 운영위원회 구성
'02.05.27	▶ 인천의제21실천협의회 제4기 운영위원회 구성
'03.02.17	▶ 인천의제21실천협의회 구성 및 운영조례(제3655호) 개정
'03.05.27	▶ 인천의제21실천협의회 제5기 운영위원회 구성 6개 분과(대기환경, 도시환경, 물생태, 자원순환, 사회복지, 홍보문화) 체계로 재편
'06.01.02	▶ 인천의제21실천협의회 설치 및 운영조례(전부개정) 공포
'06.04.07	▶ 인천의제21실천협의회 제6기 운영위원회 구성 운영위원회, 기초의제협의회, 특별협의회(인천의제21평가단, 인천산업단지포럼, 인천관광코스개발단), 5개 분과(도시생태, 대기, 자원순환, 사회경제, 문화)로 구성
'06	▶ 지속가능발전 전국 최우수상(국무총리상) 수상
'08.03	▶ 인천의제21실천협의회 제7기 운영위원회 구성 운영위원회, 기초의제협의회, 특별위원회(총괄조정위, 조직개편소위원회, 인천산업단지포럼, 사막화방지사업단), 5개 분과, 11개 분야(도시계획, 대기, 물생태, 자원순환, 지속소비, 산업노동, 사회복지, 성평등, 주민자치, 문화, 교육)로 구성
'08.12	▶ 인천의제21 10주년 기념대회 개최
'09.04.22	▶ 인천의제21 재작성 선포식 환경영역(도시계획, 물·생태, 대기, 자원순환), 경제영역(산업·노동, 지속가능소비), 사회분야(사회복지, 성평등, 주민자치, 문화) 등 10개 분야 의제 재작성
'09	▶ 재작성 의제 추진을 위한 조직 재편 5개 분과위원회(기후변화대응분과, 녹색경제와소비분과, 도시생태분과, 문화홍보분과, 사회분과), 3개 특별위원회(지속가능성평가단, 성평등특별위, 마을만들기추진본부)로 재편
'09.09	▶ 제11회 지속가능발전전국대회 및 세계지속가능도시포럼 개최
'10.03.17	▶ 인천의제21실천협의회 제8기 운영위원회 구성

출처 : 인천의제21실천협의회 웹사이트.

○ 인천의제21실천협의회 조직 구성도(제8기)



출처 : 인천의제21실천협의회 웹사이트.

2009년 9월에는 인천의제21실천협의회 주관으로 제11회 지속가능발전전국 대회 및 세계지속가능도시포럼을 개최하였다. 이를 통해 인천의 특성을 바탕으로 한 지속가능한 발전 가능성을 대내외에 알리는 기회가 되었고, ‘지속가능발전 인천선언’의 작성·발표를 통해 기업과 시민사회가 서로 협력하여 지방의제 21 실천사업에 반영할 수 있도록 하였다.

인천의제21실천협의회는 의제 재작성에 맞춰 새로운 형태로 조직을 정비하였다. 시민, 기업, 행정의 각 분야 대표로 구성되는 회장단 밑에 운영위원회를 두고, 운영위원회 산하에는 5개 상설 분과위원회와 3개 특별위원회가 구성되어 있다.

분과위원회의 도시생태분과는 도시계획과 물·생태분야를, 기후변화대응분과는 대기, 자원순환분야를, 녹색경제와소비분과는 산업·노동, 지속가능소비분야

를, 사회분과는 사회복지, 성평등, 주민자치분야, 문화홍보분과는 문화홍보 및 홍보팀을 담당하고 있다. 특별위원회는 지속가능성평가단, 성평등특별위원회, 마을만들기추진본부로 구성되어 있다.

지속가능성평가단은 의제의 평가 및 모니터링, 관련 지표 개발을 담당하고, 성평등특별위원회는 모든 의제와 지표에 성인지 및 성평등 지수를 반영하고 의제 지표 및 주요 연계 정책의 성평등 모니터링 및 평가를 수행한다. 그리고 마을만들기추진본부는 주민참여제도 마련 등을 통해 주민자치위의 활성화와 주민자치의 강화를 도모하는 역할을 담당한다.

2. 활동영역과 주요지표

1998년 작성·선포된 인천의제21은 사회 전 분야의 제도 및 정책의 변화, 사회상황의 변화, 과학기술의 발전 등으로 인하여 의제의 재작성이 필요하게 되었다. 특히 2006년에 실시된 인천의제21 8년 종합평가에서는 79개 확인지표 중 오존 연평균 농도 지표 등 현실성 재검토가 필요한 항목이 37개, 해안 친수공간 지표 등 가치판단의 변화에 따른 재검토가 필요한 항목 28개가 지적되었고, 경제분야 등 새로운 항목의 추가 필요성이 제기되었다.

그러나 2000년, 2003년, 2008년 등 여러 차례 의제의 평가·수정에 합의가 이루어졌음에도 불구하고 실질적인 의제 재작성은 이루어지지 못하고 있는 실정이었다. 이에 2001년 실천사업 평가, 2004년 조직 및 운영 평가, 2006년 종합평가를 바탕으로 제7기 운영위원회의 출범과 함께 본격적으로 인천의제21의 재작성이 추진되었다.

또한 기존의 인천의제21의 주요지표에서 환경분야의 비율이 높아 경제와 사회분야와의 형평성 문제가 대두되었다. 이에 환경, 경제, 사회분야의 균형 있는 의제 작성을 위하여 산업·노동분야, 지속가능소비분야, 성평등분야, 주민자치분야를 신설하였다. 당초에는 교육분야까지 추가하여 11개 분야로 구성할 계획이었으나, 교육분야와 인천RCE(유엔지속가능발전교육인천센터)와의 지속가능

발전교육에 대한 위상과 역할분담이 명확하게 정리되지 않아 결국 교육분야 의제작성은 유보되었다. 아울러 지속가능발전기본법의 제정·시행에 따른 지방행정, 지방지속가능발전위원회, 지방의제21 간의 역할분담과 정책모니터링·평가 등 새로운 목표를 설정하기 위해서도 의제의 재작성이 필요하였다.

인천의제21은 2009년 4월, 2년여의 기간을 들여 환경·경제·사회의 3대 영역 10대 분야 22개 의제 55개 주요지표로 재작성되었다. 재작성 의제는 환경, 경제, 사회분야의 균형 있는 의제 작성에 노력하였고, 성평등한 사회 구현을 위한 성평등의제 작성 및 의제 전 분야에 성인지가 반영되었다.

각 의제별로 목표, 추진전략, 사업 유형이 명시되어 있으며 시민·기업·행정의 각 주체의 구체적인 실천행동을 제시하고 있다. 주요지표는 목표를 수치화하여 최대 2020년까지의 단계(연도)별 추진목표를 제시하고 있다. 또한 모니터링 및 평가방법을 제시하여 지표달성여부를 조사·평가하고 각 분야 사업의 진전도를 평가할 수 있도록 하였다.

○ 인천의제21 현황(3대 영역, 10대 분야, 22개 의제, 55개 주요지표)

영역	분야	의제	주요지표	목표치
환경	도시 계획	자전거	• 교통수단분담률	• '12년: 5%, '20년: 10%
			• 자전거 교육홍보	• '10년 이후 연 2회 실시
			• 보행공간(횡단보도)	• '12년: '07년 기준 2배, '20년: 2.5배
		도시 경관	• 도시디자인운동	• '12년 이후 연 2회 실시
			• 경관위원회 시민참여율 제고	• '10년 이후 시민참여율 10% 제고
			• 도시디자인 시민포럼 구성 및 활성화	• '10년 이후 분기별 포럼 개최
			• 시군구 도시디자인 전문직 확충	• '12년: 7/시, /15군·구, '20년: 10/시, 30/군·구 확충
	물 생태	하천	• 복원하천(굴포천, 승기천) 여중	• '15년: 각 9중, '20년: 각 15중
			• 습지조성(신설)	• '15년: 4개소, '20년: 5개소
			• 빗물이용시설 설치 및 이용	• '15년: 10개소, '20년: 20개소
		녹지	• 공원조성비율	• '12년: 48%, '20년: 53%
			• 완충녹지 확충	• '12년: 0.15km ² '20년: 0.2km ²
			• 마을쉼터, 학교생태숲, 옥상녹화	• '12년: 280개소, '20년: 300개소
			• 테마녹색길 조성	• '12년: 2개소, '20년: 3개소
			• 생태탐방교육장 개설 운영	• '12년: 5개소, '20년: 8개소
			• Biotope 지도 만들기	• '12년: 자연조사(30%), '20년: 완성
		해양	• 습지보호지역지정	• '12년: 3개소, '20년: 6개소
	대기	청정 대기	• 관찰일수	• '12년: '06년(80일) 기준 3% 증가, '20년: 7% 증가
			• 승용차 이용률	• '12년: '06년(38.9%) 기준 3% 증가, '20년: 7% 증가
			• 화물차 통행제한	• '12년: 3%, '20년: 7% 증가
		기후 변화	• 자전거도로	• '12년: '06년(290km) 기준 10% 증가, '20년: 15% 증가
			• 자전거 교통분담률	• '12년: '06년(1.1%) 기준 5% 증가, '20년: 10% 증가
			• 버스전용차선	• '12년: '06년(84km) 기준 10% 증가, '20년: 15% 증가
			• 대중교통분담률	• '12년: '06년(28.5%) 기준 5% 증가, '20년: 10% 증가
			• 친환경상품 이용	• '12년: '06년(60.8%) 기준 6% 증가, '20년: 11% 증가
			• 온실가스저감률	• '12년: '06년 기준 95% 수준으로 저감, '20년: 90% 증가
		대기 보전	• 천식유병률	• '12년: 8% '20년: 6%
	자원 순환	폐기물	• 생활폐기물 재활용율	• '12년: 57%, '20년: 65%
		에너지	• 에너지원단위변화	• '12년: '06년대비 8%감축, '20년: 21%감축

영역	분야	의제	주요지표	목표치
경제	산업노동	산업	• 창업율	• '11년: 180%, '12년: 200%
			• 기업금융 활성화율	• '11년: 2%, '12년: 3%
		고용	• 실업율	• '11년: 3.6%, '12년: 3.3%
			• 일자리창출율(농업)	• '11년: 0%, '12년: 8.3%
			• 일자리창출율(제조업)	• '11년: 1.15%, '12년: 4.28%
			• 일자리창출율(서비스업)	• '11년: 3.03%, '12년: 2.94%
	지속가능소비	식량안보	• 어린이집, 유치원 친환경 급식 지원	• '12년: 30%, '20년: 50% 이상
			• 친환경농산물의 학교급식 확대	• '12년: 370개교, '20년: 전체
		식품안전	• 어린이식생활 안전관리 종합계획	• '10년: 종합계획 수립, 이후 계획실행 점검
			• 식품안전 및 어린이식생활 안전관리위원회	• '10년 이후 중요안전 심의
			• 식품안전성 검사 청구제	• '10년 이후 검사결과 보고
		녹색살림	• 군·구 단위 녹색구매 조례 제정	• '12년: 10개
사회	사회복지	차상위계층	• 차상위·장애인·거주외국인 실태조사	• '12년: 1회, '20년: 3회(누계)
			• 자활사업참여실적	• '12년: '06년(3,744명) 대비 50% 증대, '20년: 100% 증대
		장애인	• 장애인고용률	• '12년: 5%, '20년: 10%
		거주외국인	• 거주외국인 통합지원센터	• '12년: 2개소, '20년: 5개소(누계)
	성평등	성평등 의식	• 핵심부서 여성공무원 비율	• '12년: '07년 기준 50% 증가
			• 기초단체공무원 성인지교육	• '12년: 50%, '20년: 100%
			• 분야별 영역의 성별 지표수	• '12년 이후 100%
		성별 분리통계	• 각 위원회 여성참여 확대	• '10년: 15%
			• 성별분리통계 생산 및 자료 활용	• '12년: 50%, '20년: 100%
			• 여성경제활동 참가율	• '12년: 50%, '20년: 60%
	문화	열린문화	• 시민의 문화관심 및 접근도	• '12년: '07년 기준 10% 증가, '20년: 15%
			• 개인의 문화역능 발현 정도	• '12년: '07년 기준 10% 증가
			• 타자에 대한 나눔과 소통의 정도	• '12년: '07년 기준 10% 증가
	주민자치	주민자치센터	• 주민자치센터활성화	• '12년: 평가지표 140점 이상, '20년: 170점 이상

출처 : 인천의제21실천협의회(20009), 발췌정리.

3. 2010년 주요사업

실천협약회의의 활동은 크게 공통사업, 분과사업, 위탁사업으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 지난 2010년 한 해 동안의 실천협약회의의 주요 활동 내용을 살펴보면, 우선 공통사업으로 지속가능발전교육 및 홍보, 기초의제 협력사업, ICLEI 세계환경회의의 협력사업과 지속가능성평가단, 성평등특별위원회, 마을만들기추진본부 등 3개 특별위의 사업이 진행되었다.

지속가능발전교육 및 홍보 사업은 주로 광역·기초의제 관계자를 대상으로 지속가능발전 및 지방의제에 대한 교육을 실시하여, 실무자 역량강화와 네트워크 구축에 기여하였다. 기초의제 협력사업은 기초의제협약회의를 통해 광역과 기초의제, 기초의제 상호 간의 정보교류 및 체계적이고 조직적인 활동을 지원하였고, 인천녹지축 둘레길 9개 코스(123km)를 확정하여 2011년 예산에 반영하는 성과를 거두었다. ICLEI 세계환경회의의 협력사업은 2010년 10월 인천 송도에서 개최된 2010 ICLEI 세계환경회의와 관련한 제반 준비 업무를 수행하였다.

특별위원회의 활동을 살펴보면, 지속가능성평가단은 주요 사업으로 분과위원회인 녹색경제와소비분과와 기초의제인 계양·의제21에 대한 진단평가를 실시하였다. 성평등특별위원회는 각종 워크숍을 개최하여 성평등한 인천의제21을 위한 인식 향상에 기여하였다. 마을만들기추진본부는 인천주민자치대학 및 워크숍을 통해 주민 리더를 양성·발굴하고 마을만들기 의식 향상에 공헌하였다.

분과사업은 5개 상설 분과위원회에서 해당 의제의 실천을 위한 사업을 중심으로 진행되었다. 주요 사업을 살펴보면, 기후변화대응분과는 온실가스 감축을 위하여 음식쓰레기 줄이기 시범아파트를 운영하였고, 녹색경제와소비분과는 사회적기업과 녹색구매에 대한 실태조사 등을 수행하였다.

도시생태분과와 문화홍보분과는 섬생태 네트워크 구축과 인천지역 도서연안 탐사사업 등을 실시하였다. 사회분과는 차상위계층과 저소득시민 파악을 실태조사 등을 시행하였다. 마지막으로 위탁사업으로는 그린스타트인천네트워크와 인천광역시 재활용 공모전이 진행되었다.

○ 2010년도 인천의제21실천협의회 주요 활동

공통사업

1. 지속가능발전교육 및 홍보

- ☐ 기후변화체험관 운영(2월)
- ☐ 지방의제21 추진기구 실무자 워크숍(8월)
- ☐ 기초의제 관계자 대상 지속가능발전 교육(7~12월)
- ☐ 인천섬 자연유산보전을 위한 시민포럼(11월)
- ☐ 강화남단갯벌의 현명한 활용을 위한 간담회(12월)

2. 기초의제 협력사업

- ☐ 기초의제협의회 운영(연중)
- ☐ 인천녹지축 둘레길 조성을 위한 시민워크숍(5월)
- ☐ 인천녹지축 둘레길 조성(5~12월)
- ☐ 제12회 전국지속가능발전대회 포럼 참가
- ☐ 인천녹지축 둘레길 시민걷기의 날(11월)

3. ICLEI 세계환경회의의 협력사업

- ☐ ICLEI 준비 지방의제21 관계자 워크숍(6월)
- ☐ 2010 ICLEI 세계환경회의의 참가(10월)
- ☐ 2010 지속가능발전 한국지방정부 정상포럼(10월)
- ☐ 국민총행복지수 관련 인터뷰 및 책자 번역(0월)

4. 지속가능성평가단

- ☐ 지속가능성평가단 워크숍(4월)
- ☐ 계양산 반딧불이 서식지 보존 관련 토론회(9월)
- ☐ 계양의제21 진단 및 10년 활동 보고서 작성(7~12월)
- ☐ 녹색경제와 소비분과 지속가능성 진단(1~12월)

5. 성평등특별위원회

- 젠더체크리스트 활용을 위한 성평등위원회 워크숍(6월)
- 지방의제21 성인지 실태조사 및 결과보고 워크숍(7월)
- 2010 인천시 시의원 성평등 워크숍(10월)
- 성평등의제 개발을 위한 교안 모음집 제작(12월)
- 전국 성평등의제 사업보고서 공동제작(11~12월)

6. 마을만들기추진본부

- 마을만들기추진본부 워크숍(5월)
- 인천지역 마을만들기네트워크 모임 운영(5~11월)
- 2010 인천주민자치대학 및 현장 워크숍(10~11월)
- 2010 마을만들기전국네트워크 활동가 워크숍(11월)
- 인천지역 마을만들기네트워크 모임 워크숍(12월)

분과사업

1. 기후변화대응분과

- 음식쓰레기 줄이기 시범 아파트 운영(6~12월)
- 사막화방지를 위한 인천희망의 숲 조성(5월)
- 인천 탄소중립숲 조성을 위한 간담회(7월)
- 탄소중립숲 조성을 위한 모니터링 및 TF팀 운영(7~12월)
- 기후행동21 워크숍(12월)

2. 녹색경제와 소비분과

- 지표개발을 위한 인천지역 사회적기업 실태조사(11~12월)
- 녹색구매 실태 및 욕구 설문조사, 교육(9~10월)
- 녹색구매 민관 협력네트워크 운영(10~11월)
- 도시농업 활성화를 위한 토론회(10월)
- 로컬푸드 확산을 위한 도농교류 체험행사(8월, '11년 1월)

3. 도시생태분과

- ☐ 섬생태 네트워크 구축(3~12월)
- ☐ 섬탐사 정책보고회(10월)
- ☐ 주민참여형 마을만들기 사례 답사(12월)
- ☐ 인천녹지축 둘레길 조성 선진사례 답사(9월)
- ☐ 저어새 모니터링(3~12월)

4. 문화홍보분과

- ☐ 인천지역 도서연안 탐사 사업(5월)
- ☐ 문화조례 제정 토론회(5월, 12월)
- ☐ 지역의제네트워크 구축을 위한 간담회, 워크숍(7월, 11월)
- ☐ 지역문화네트워크 구축을 위한 간담회(7월, 11월)
- ☐ 독정골 문화마을 만들기(11~12월)

5. 사회분과

- ☐ 차상위계층 파악을 위한 간담회 및 실태조사(6월, 8~9월)
- ☐ 인천복지재단 설립 방향에 관한 토론회(11월)
- ☐ 장애인 가족지원 및 운영방안 모색을 위한 토론회(11월)
- ☐ 인천지역 저소득시민 실태조사 보고 및 제언(12월)
- ☐ 다문화가정 자녀의 사회통합방안 토론회(12월)

위탁사업

1. 그린스타트인천네트워크

- ☐ 기후지킴이 양성 및 군구실천단 교육(7월)
- ☐ 기후학교, 그린스쿨, 기후변화체험부스 운영(연중)
- ☐ 기후변화 대응을 위한 정책포럼(6월, 12월)
- ☐ 녹색생활실천 시민의식조사(12월)
- ☐ 녹색구매 확산 시스템 구축(7~11월)

2. 인천광역시 재활용 공모전

- ☐ 제4회 인천광역시 재활용 공모전(5~12월)

출처 : 인천의제21실천협의회(2011), 발체정리.

제2절 인천의제21 분석과 평가

앞서 논의한 바와 같이 지방의제21은 지역거버넌스의 대표적인 활동이라 할 수 있다. 여기서는 지역거버넌스 평가항목과 평가요소를 가지고 인천의제21의 활동을 평가해 보기로 한다. 우리는 이를 통해 인천의 지역거버넌스 일반을 평가할 수 있는 시사점을 얻을 수 있을 것이며, 그 결과는 인천 거버넌스 활성화 방안을 모색하는 데 주요한 함의를 제공해 줄 것이다.

1. 지역거버넌스 평가 범주와 지표

그간 제시되었던 거버넌스 평가 관련 영역과 기준들을 검토한 후, 지방의제21을 비롯한 지역거버넌스 평가에 가장 적합하다고 판단되는 평가영역과 기준을 제안해 볼 수 있을 것이다. 이를 가지고 인천의제21실천협의회의 그간의 활동을 평가할 수 있을 것이다⁹⁾.

최근 10여 년 동안 거버넌스 연구자들은 여러 측면에서 거버넌스 활성화를 위한 과제와 대안을 모색하면서 이를 구성하는 요소들을 도출하고자 했다. 이것들이 바로 거버넌스 성공여부를 결정짓는 주요한 요인이라 보았던 것이다.

기존 문헌들에서 확인할 수 있는 이러한 연구성과들을 종합해 보면 다음과 같다(고재경, 2011 : 15-16).

9) 이 결과는 인천의제21의 향후 발전 방안을 제시해 줄 수 있는 자료가 될 것이며, 동시에 인천 거버넌스 발전 방안을 찾는 데 중요한 시사점을 제시해 줄 것이다. 그런데 이렇게 되기 위해서는 계량적 접근이 가장 유효한 방식이 될 수 있을 것이나 여기서는 이를 충실히 적용할 없다. 양적 지표를 통해 양적 분석을 한 결과를 바탕으로, 곧 바로 정책적 시사점을 얻을 수 있을 것이나 현재의 연구수준과 그간의 경험, 그리고 이 연구에 대한 연구여건 상 이러한 방식을 충실히 적용할 수 없다는 한계가 있음을 미리 밝히고자 한다. 따라서 여기서는 거버넌스 분석을 위한 지표들을 구성요소 수준으로 제시한 후, 이를 기준으로 연구자의 문제의식과 주관적 판단에 따른 질적 분석 방법을 적용하고자 한다. 즉, 계량적 접근과 질적 접근을 혼용하는 방식이라 할 수 있을 것이다.

○ 기존문헌에서 제시한 거버넌스 구성요소 및 성공요인

연구자	거버넌스 구성요소
정렬·김시윤 (2003)	<ul style="list-style-type: none"> • 전문성과 자율성을 바탕으로 한 집단의 대등한 관계 - 집단간 신뢰, 전문성, 정보의 공유
옥원호(2002)	<ul style="list-style-type: none"> • NGO의 내부역량 확보 - 인적·물적 자원 동원능력, 전문성, 민주적·합리적 의사결정구조, 이슈제기 능력, 지역적 영향력
이병수·김일태 (2001)	<ul style="list-style-type: none"> • 자율성, 상호의존성, 신뢰, 협력 및 조정, 네트워크
배응환(2002) 주재복(2004) 홍성만(2004) 최흥석·홍성만 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> • 상호협력, 신뢰, 이해관계자의 자발적 참여, 상호조정과 학습
주재복·한부영 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> • 이해당사자의 적극적인 참여, 공동 문제해결기제의 활용, 적극적인 홍보 및 정보제공, 문제해결과정에서의 절차적 정당성의 확보, 거버넌스 주체에 대한 명확한 역할 및 책임 설정, 역할과 책임을 감시할 수 있는 감시장치의 활용, 이해당사자에 대한 보상체계 확립
배응환(2005)	<ul style="list-style-type: none"> • 파트너십 • 원활한 네트워크 작동 - 상호작용기제, NGO 역할, 사회자본, 관의 민에 대한 재정인센티브
Lasker et al.(2001)	<ul style="list-style-type: none"> • 자원 - 금전, 공간 및 장비, 기술과 전문성, 정보, 인간관계 및 조직네트워크, 승인, 소집권한 • 파트너의 특성 - 이질성, 참여수준 • 파트너들간의 관계 - 신뢰, 존경, 갈등, 권력 차이 • 파트너십 특성 - 리더십, 행정과 관리, 거버넌스, 효율성 • 외부환경 - 커뮤니티 특성, 공공 및 조직 정책
강황선(2003)	<ul style="list-style-type: none"> • 이해관계자들의 자치역량 - 자체적인 협력과 조율능력, 갈등해결능력, 민간단체의 대표성, 전문성 등 역량 • 제도적인 중재 - 갈등상황을 중재할 수 있는 제도적인 장치 • 이해관계자들 사이의 상호신뢰(정보공유) • 리더십 • 유·무형적 인센티브

최영출(2004)	<ul style="list-style-type: none"> • 환경적 조건 <ul style="list-style-type: none"> - 자원, 파트너의 특성, 파트너들간의 관계, 파트너십 특성, 지역사회 특성, 공공 및 조직정책 등 외부환경 • 네트워크 구조 <ul style="list-style-type: none"> - 네트워크 관리의 주체자, 이해관계자의 범위, 네트워크 연결정도, 결정사항에 대한 책임분담 문제, 이해관계자들의 참여방법, 관여정책분야의 한계 설정, 참여단계 • 내부운영의 규칙 구성 <ul style="list-style-type: none"> - 네트워크 활성화, 상호작용 주선, 중개, 상호작용촉진, 조정·중재
김형양(2004)	<ul style="list-style-type: none"> • 정책과정의 참여, 정부의 참여보장과 정보 공개, 신뢰와 대화, 네트워크, 정부의 NGO에 대한 인정, NGO의 자율성, NGO의 외부역량/내부역량, NGO의 주민대표성, 정부의 지원
Evans et al.(2005)	<ul style="list-style-type: none"> • 사회자본, 제도적 역량, 역량배양 <ul style="list-style-type: none"> - 지방정부의 자율성, 개인의 역할, 제도적 역량, 이해관계자들의 참여와 사회자본, 신뢰, 다른 행정기관과의 상호작용, 지속가능한 발전 추진을 위한 지방정부의 역할

출처 : 고재경(2011), pp.15-16.

고재경(2011)은 거버넌스 구성요소 및 성공요인을 이와 같이 정리한 후, 이를 토대로 지역거버넌스 역량 평가지표를 다음과 같이 구성하였다(고재경, 2011 : 18).

○ 지역거버넌스 역량 평가 지표

구성요소		지표
사회자본	신뢰	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체 및 지방의회에 대한 신뢰 - 지자체장(리더십)에 대한 신뢰 - 정책과정에 대한 신뢰 - 언론 및 시민단체에 대한 신뢰
	네트워크	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체와 시민단체의 협력 - 지자체와 전문가 집단과의 협력 - 지자체와 기업의 협력 - 시민단체 활동 수준 - 시민단체간 협력
	규범	<ul style="list-style-type: none"> - 시민의식 발현 - 지역문제에 대한 관심 - 커뮤니티 활동 참여

지방정부의 행정역량	리더십	<ul style="list-style-type: none"> - 지역사회와의 의사소통 - 거버넌스에 대한 지자체장의 성향
	자원	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원의 전문성 - 공무원의 거버넌스에 대한 인식 - 거버넌스관련 예산
	제도	<ul style="list-style-type: none"> - 부서간 협력기제 - 정책혁신 - 거버넌스 지원 제도
사민사회-지방정부 파트너십	참여	<ul style="list-style-type: none"> - 주민참여예산제도 운영 실적 - 참여적 의사결정 방법의 활용 - 정책과정 단계별 참여 - 참여시 의견수렴 - 참여를 통한 정책반영
	정보 접근성	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체의 정책 홍보 및 공개 - 정보에 대한 접근성 - 정보공개 수준 및 만족도
	역량배양	<ul style="list-style-type: none"> - 민간단체 지원 - 파트너십 활성화를 위한 예산 - 거버넌스 역량배양 교육 - 민간부문 지원의 효과성 - 민관협력사업 평가

출처 : 고재경(2011), p.18.

한승준(2006)은 지방정부간 관계의 거버넌스 사례연구에서 선행연구들을 종합하여, 이것보다는 좀 더 단순한 방식으로 거버넌스 수준을 가늠할 수 있는 지표들을 제시하고 있다.

그는 크게 제도적 측면과 행태적 측면의 두 가지 차원에서 네 가지 범주와 8개의 세부지표들을 제시하고 있다(하민철, 2008 : 105).

○ 거버넌스 수준의 범주와 지표

차원	범주	지표
제도적 차원	제도화 수준	규칙의 구체성
		의사결정의 구속력
	자원보유 수준	재원의 적절성
		인력의 적절성

행태적 차원	목표몰입 수준	협력체 구성의 자발성
		협력목표에의 일치성
	상호의존성 수준	협력의 빈도
		협력의 쌍방향성

이상의 거버넌스 평가 항목과 지표들을 검토한 결과와 이 분야 주관적 문제 의식과 지역에서의 경험을 토대로 연구자는 다음과 같이 지역거버넌스 평가 부문과 구성요소를 정리하기로 한다.

우선 지역거버넌스 평가 부문(영역)은 신뢰/파트너십/네트워킹/역량과 전문성/제도화/성과와 피드백 등의 6개 영역으로 구분할 수 있다. 이 6개 영역(부문)이 현재의 지역거버넌스를 평가하는 데 핵심적인 요소라 보았기 때문이다.

먼저 신뢰는 지역거버넌스를 평가하는데 매우 중요한 요소라 볼 수 있고 이는 행정과 시민단체, 단체장, 그리고 정책과정에 대한 신뢰로 구성될 수 있다. 거버넌스의 주요 기준인 파트너십은 정보접근성, 상설조직의 활동, 의사결정, 시민참여제도, 기업의 활동, 그리고 상호노력의 정도 등으로 이루어진다고 판단된다. 거버넌스에서 핵심요소라 할 수 있는 네트워킹은 상호이해와협력, 전문가 참여, 네트워킹 상설조직 등이 결정적인 변수라 할 수 있고, 거버넌스 참여자들의 질적 수준을 결정하는 역량과 전문성은 시민단체와 행정의 전문성, 예산, 전문성 향상을 위한 다양한 차원의 노력 등이 크게 좌우한다고 볼 수 있을 것이다.

또한 거버넌스는 이를 위한 제도적 장치와 실효성이 좌우할 것인데, 이러한 제도화의 수준과 정도에는 지역거버넌스 지원, 거버넌스 제도화, 시민단체 지원, 시민참여 활성화 등을 위한 제도적 장치와 실효성이 포함될 수 있을 것이다. 그리고 거버넌스를 위한 성과와 피드백을 위해서는 이에 대한 시민평가, 생산성 평가, 재정평가, 그리고 서비스 공급유형의 효율성에 대한 평가 등이 이루어지고 그 결과가 추후의 거버넌스 활동에 반영되어야 할 것이다.

○ 지역거버넌스 평가 부문과 구성요소(지표)

▶ 신뢰

- 행정에 대한 신뢰
- 시민단체에 대한 신뢰
- 단체장에 대한 신뢰
- 정책과정에 대한 신뢰

▶ 파트너십

- 정보 접근성
- 지역거버넌스 상설조직의 설치와 활성화 수준
- 참여적 의사결정 수준
- 주민참여예산제 등 다양한 시민참여제도의 운용 수준
- 기업의 사회적 책임 실천을 위한 노력의 정도
- 파트너십 확보를 위한 상호노력의 정도 : 워크숍, 토론회 등

▶ 네트워킹

- 행정/기업/시민사회 간 상호 이해 및 협력
- 시민단체간 협력
- 전문가들의 참여 및 협력
- 네트워크 상설조직의 설치와 활성화

▶ 역량과 전문성

- 시민단체의 전문성
- 행정의 전문성
- 거버넌스 예산 수준
- 지역거버넌스 참여주체들의 전문성 향상을 위한 자체 노력
- 지역성 반영 등 거버넌스 활성화를 위한 창의적 노력

▶ 제도화

- 지역거버넌스 지원을 위한 법적/제도적 장치의 존재와 실효성
- 거버넌스 제도화를 위한 법적/제도적 장치의 존재와 실효성
- 시민단체 지원을 위한 법적/제도적 장치의 존재와 실효성
- 시민참여 활성화를 위한 법적/제도적 장치의 존재와 실효성

▶ 성과와 피드백

- 지역거버넌스 성과에 대한 시민평가
- 지역거버넌스 활동에 대한 생산성 평가 : 비용/편익 분석
- 지역거버넌스 재정 평가
- 서비스 공급유형의 효율성에 대한 평가

2. 일반적 문제제기와 평가

작년 시작된 민선5기의 주요 임무 중 하나는 거버넌스 체제 확립과 활동의 정착이라 할 수 있다. 그간의 형식적 자치라는 한계를 넘어서서 명실공히 분권과 지방자치 본연의 정신을 거버넌스를 통해 구현할 수 있을 것이기 때문이다.

분권과 자치의 핵심은 민주적인 의사결정이 다양한 지역 주체들의 논의와 협의를 통해 이루어지는 것인데, 이는 민주적인 지역거버넌스 확립과 실질적인 주민참여가 보장될 때 가능한 일이다. 지역사회 주체들의 실질적인 참여를 보장해서 민주적인 지역거버넌스의 전형을 만들어나가는 것, 그것이 민선5기 지방정부의 핵심적 과제라 할 것이다.

그간의 형식적 주민참여에서 벗어나 주민들의 실질적 참여를 이루어내고 그것이 지방자치 발전에 기본동력이 될 수 있게 하는 것이야말로 우리나라 분권화의 한단계 진전을 위한 토대가 될 것이기 때문이다. 이처럼 지역거버넌스의 구현은 곧바로 지방자치 발전과 상통하는 것이다. 주민과 시민의 의사가 온전히 지방정부에 반영되게 하는 것, 즉 지역주체들의 대화와 타협, 합리적 의사결정을 통해 그 동안 독점적으로 진행되어왔던 지방정치가 민주적인 과정을 통해 한단계 발전하는 것이 바로 지역거버넌스가 갖는 중요한 의미일 것이다.

그리하여 지방자치단체가 자기 지역에 맞는 거버넌스를 구축하고, 이를 지역의 발전에 적극 활용하는 것이야말로 지방자치 정신에 부합하는 일일 것인데, 이에 대한 일반적 평가는 대체로 긍정적이지 못하다. 부정적 평가의 핵심은 실질적 거버넌스 미흡, 형식적인 자치, 그리고 주민참여의 부족 등에 드러나고 있다고 볼 수 있다.

지역거버넌스에 대한 부정적 평가로는 우선 그간 거버넌스 구축을 위한 노력이 있어왔지만, 아직 그 성과는 대단히 미흡하고 그 과정에서도 많은 문제점을 확인할 수 있다는 것이다. 부분적인 개선과 인식의 변화가 있긴 했지만, 그 본질적 측면에서는 아직 부족한 점을 발견할 수 있고 그 내용도 불충분하다는 지적인 것이다.

지방자치단체장 중에는 주민참여예산제 등 일부 지역거버넌스 실천을 위한 공약을 제시하고 그 정착을 위해 노력하고 있긴 하지만 여전히 그 형식적인 측면에 머무르고 있다는 한계를 확인하게 된다.

또한 형식적인 주민참여를 극복할 수 있는 적극적인 수단이 지역거버넌스를 구축하는 일인데, 아직 그 내용이 미흡하다고 할 수 있다. 2006년까지의 법률 제/개정으로 제도로는 정착된 주민소환제, 주민자치제, 주민감사청구권, 주민소송제 등은 현실에서는 아직도 제대로 작동하고 있지 못한 것도 거버넌스의 한계로 설명될 수 있을 것이다, 넓게 보면 지역거버넌스의 정착으로 이러한 제도화의 현실적 한계가 극복될 수 있을 것이기 때문이다.

지방의제21 활동에 대해서는 성과에 대한 긍정적 평가와 그 활동에 대한 여전한 한계가 지적되고 있다¹⁰⁾. 추진성과로는 우선 지방자치단체의 높은 참여로 제도화의 기대치가 크다는 점을 들 수 있다. 전국 대부분의 지역에서 민관파트너십에 기반한 추진기구를 구성하여 활동하고 있고, 100여 개 지역에서 상설 사무국을 설치하여 일상적인 활동을 하고 있다.

또한 지방의제21 사업을 통해 자발적인 시민참여 전통의 확립과 민관협력을 통한 지역거버넌스 기반이 조성되고 있다는 사실도 고무적이다. 매년 각 지역의 지방의제 추진기구들이 10~100여개의 단위사업들을 추진하고 있는데, 이를 전국적으로 환산해 보면 매년 수십만 명의 시민들이 이 사업에 지속적이며 정기적으로 참여하고 있는 것이다.

지방의제21 활동은 지구적 환경문제를 지방차원에서 인식하고 실천하는 계기가 되었다는 점에서도 높은 평가를 받고 있다. 지방의제21 참여자들은 국제회의에 참가하면서 우리나라 지방의제21의 활동을 소개하고 동시에 다른 나라들의 우수 사례들을 국내에 전파하는 역할을 하고 있는 것이다.

10) 지방의제21의 경우 지역거버넌스로서의 정체성을 회복하는 것이 일차적 과제란 주장도 있다. 정부관계자와 전문연구가들만의 기획안의 성격으로 변질되었다는 것이다. 미진한 주민참여로 각 지방의 지방의제가 지역 특성 없이 비슷한 사업을 나열하는 모습을 보이고 있으며, 지역 유지의 기득권 유지를 위한 모임으로 전락하기도 했다는 비판이다. 심지어는 선거 참모들의 논공행상 대상으로 역할하기도 하는데, 자치단체장이 정치적인 목적으로 의제21을 운영하는 경우도 있다는 지적이다.

그리하여 지방의제21 활동과 여러 사업들은 지속가능한 지역발전에 대한 지역주민들의 이해를 높이고 사회흐름을 바꾸는 데 일조하고 있다고 볼 수 있다. 지방의제21 활동은 환경분야에 한정하지 않고, 경제/사회/환경 분야의 통합적 발전을 도모하는 방향으로 나아가고 있는 것이다.

그러나 이러한 긍정적 인식과 일부 성과에 대한 만족에도 불구하고 여전히 그 한계를 지적하면서 부정적 평가가 지속되고 있다. 지방의제21에 대한 지역사회의 이해부족이 여전하다는 점이 부각되고 있다. 지방의제21 활동을 충실히 뒷받침해야 하는 제도적 기반이 취약하다는 점도 한계로 지적된다. 10년의 지방의제21 추진활동을 동력 삼아 대통령자문지속가능발전위원회가 구성되면서 2007년 8월 지속가능발전기본법이 제정되었고, 이후 그 범위가 역할이 축소되는 과정에서도 지방의제21의 정신과 경험, 세계 차원의 약속에 대한 언급은 부족한 실정이기 때문이다. 아울러 지방의제21 추진기구의 지역사회 통합력이 부족하다는 점도 계속 그 한계로 지적되고 있다(환경부, 2005 : 20-22).

한편, 주요 각국의 지방의제21 추진과정에서 우리는 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있는데, 이를 통해 우리나라 지방의제21 활동과 사업들을 되짚어볼 수 있을 것이다(환경부, 2011 : 60-64).

○ 주요 각국 지방의제21 추진과정 비교

	영 국	독 일	덴마크
지방의제21 도입	1990년대 초반	1990년대 중반	1990년대 초·중반
중앙정부의 지방의제21 조정 메커니즘	없음	<ul style="list-style-type: none"> • 녹색내각 (GC: Green Cabinet) • 국가지속가능발전위원회 (NCSD: National Council for Sustainable Development) • 독일지방의제21진흥국 (NSALA21: National Service Agency for Local Agenda 21) • 정부 간 협의단 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경부 산하 공간계획 부서 (SPD: Spatial Planning Department)
중앙정부의 법·제도적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 차원의 지속가능발전 전략 (Securing the Future: delivering UK sustainable development strategy) • 지속가능한 커뮤니티전략 (SCS: Sustainable Community Strategy) • 지방정부법 (LGA: Local Government Act) • 지역전략파트너십 (LSPs: Local Strategic Partnerships) 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 차원의 지속가능한 발전 전략 (Perspectives for Germany. Our Strategy for Sustainable Development) 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 차원의 지속가능한 발전 전략 (A shared future-balanced development) • SPA 웹사이트 • 계획법 (PA: Planning Act) 등
중앙정부의 재정지원	<ul style="list-style-type: none"> • 신규사업 (EAC: Every Action Counts) 재정지원 (2006-2009) 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부의 직접적 재정 지원 없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부의 직접적 재정 지원 없음
지방정부의 지방의제21 대중참여 및 촉진 방법	<ul style="list-style-type: none"> • 지역전략파트너십 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의제21교류기관 (agenda transfer agency) 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경포럼, 주민모임, 단체모임 • 인터넷·지방의제21 소식지 등을 통한 정보교환 • 시민들에 대한 경제적 지원 및 교육 • 지방의제21센터(Local Agenda 21 centre) 등
지방의제21의 현황	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부가 추진한 각종 전략의 모순으로 인한 지방의제21의 위상 하락 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 차원의 지속가능한 전략에 대한 정부 간 입장차이 등으로 인한 지방의제21의 정체 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부의 일관된 정책기조와 함께 정부 간 협력을 통한 지방의제21의 양적·질적 측면에서의 활성화

출처 : 환경부(2011), p.62.

○ 주요 각국 지방의제21 추진과정의 시사점

- 각 국 중앙정부의 일관된 정책추진 및 정부간 협력이 시너지 효과를 발휘하고 있다.
- 지방정부의 자율성을 보장하는 가운데 지역사회의 참여를 위한 제도적 틀을 보다 공고히 하였다.
- 지방정부 정책에 대한 폭넓은 책임을 부여함으로써 지방정부가 주도적으로 지방의제21을 추진할 수 있는 기반을 마련해 주었다.
- 유럽 주요 국가들 역시 중앙정부와 지방정부, 행정부와 의회, 정부와 시민사회 간의 다양한 상호작용을 바탕으로 전략의 전환과 제도의 개설킁, 그리고 관계의 변화 등이 역동적으로 일어나고 있음을 이해할 수 있다.
- 영국의 경우 중앙정부의 전략에 일관성이 있어야 하고, 지방정부의 전략과 지향점과 모순이 생기지 않을 때 비로소 성공적인 추진이 가능하다는 사실을 보여주고 있다.
- 독일의 사례에서는 연방정부와 주정부 간의 갈등이 지방의제21의 질적 발전을 저해한 측면을 확인할 수 있어서, 지방정부의 자율성과 지방 시민사회의 적극적인 참여에 대한 상대적인 우선순위를 부여하는 것이 중요하다는 사실을 알 수 있다.
- 덴마크 사례는 제도적 개선이 여러 측면에서 지방의제21의 지속가능발전의 계기가 될 수 있음을 보여주고 있다.

3. 인천의제21에 대한 평가

10여년 이상의 역사를 갖고 있는 인천의제21 활동은 다른 지역에 비해 비교적 호평을 받고 있다고 판단된다. 출발부터 단단한 조직적 구조를 가지게 되었고, 분과별 활동도 열성적이었다는 평가다. 시민사회단체를 매개로 한 시민사회의 참여도 다른 지역에 비해 적극적이었다는 의견이었다¹¹⁾.

이처럼 인천의제21실천협의회 활동과 사업은 다른 지역에 비해 비교적 호평을 받고 있는 상황이라 할 수 있을 것이다¹²⁾. 인천의제21은 타시도의 지방의제21 활동과 비교하여 환경거버넌스의 측면에서 많은 가시적 성과를 보여주고 있다. 예컨대 인천에 연해있는 해안선의 철조망 제거사업은 인천의제21이 달성한 정부-시민사회-기업 3자간의 공동협력을 통해 거버넌스적 성과를 이루어 낸 모범적 사례라 할 수 있다(차재권, 2008 : 147).

인천의제21 활동에 대한 외부 시선은 비교적 긍정적인 편이나, 그러나 일부 영역에 대한 내부 평가는 냉정한 편이다. 앞서 제시한 평가부문과 요소(지표)를 기준으로 인천의제21실천협의회의 그간의 활동과 사업을 검토하고, 조직활동을 점검해보면 다음과 같은 비판적 논점을 도출하게 된다¹³⁾.

- 1) 인천지방의제21실천협의회 참여자의 인적 구성이 불균형하다. 인천의제21 각급 조직내 인적 구성이 불균형한데, 행정·의회의 정부행위자와 기업 시장 행위자의 대표성이 시민단체 및 전문가에 비해 상대적으로 낮다는 점을 들 수 있다. 동시에 분과위 조직별로 쏠림현상이 크다는 것도 문제다. 또한 여성의 대표성이 낮다는 점을 지적할 수 있다. 각 분과위원회의 여성비율이 대단히 낮고 불균등하기도 하기 때문이다.
- 2) 파트너십 구축이 미흡하다는 평가다. 우선, 행위주체자 간 협력의 수준이 미흡하다(차재권, 2008 : 148-150). 또한 행정의 참여는 수동적인 모습을

11) 연구자가 만났던 다른 지역 지방의제21실무자들의 의견도 인천의제 활동에 대해 대부분 긍정적이었다.

12) 인천의제21과 비교했을때 녹색도시부산21의 문제점은 다음과 같이 지적된다 : ① 환경거버넌스로서 역할하지 못하는 죽은 조직 : 시 관료들과 반목, 갈등하고 있는 모습이다. 이런 갈등에다 예산배정 등에서 나타나는 시 관심 부족이 지역거버넌스 본연의 활동에 나쁜 영향을 미치고 있다. ② 시민들의 생활과 괴리되어 진행 : 1995년 전국 최초로 지방의제21을 작성, 발표했으나 행정조직에 의해 의도된 측면이 강하고 구체적인 행동으로 옮기는데도 소극적이어서 원래의 거버넌스 의미를 상실하고 있는 것이다. ③ 기업 및 행정의 대표성 미흡 : 대표성 불균형은 장기적 관점에서 거버넌스 구조의 건전성을 해치는 요소로 작용하게 될 것이다(차재권, 2008 : 144-147).

13) 양적 접근을 통해 평가내용을 제시해야 할 것이나, 연구여건과 연구기간 등의 한계로 인해 여기서는 질적 접근을 할 수밖에 없는 형편임을 미리 밝힌다. 질적 접근이지만 그 객관성을 확보하기 위해 관련 실무자들 및 전문가들을 대상으로 평가항목과 지표를 제시하고 의견과 평가를 구해 그 내용을 종합하는 형식을 취했다.

보이고 있고, 기업의 참여는 더욱 미온적이다. 기업과 행정의 적극적 참여에 의한 의제 활동을 거의 확인할 수 없는 상황이다. 전문가들의 참여도 상대적으로 미미한 수준이고, 전문적 역할도 확인하기 어렵다. 그리고 파트너십에서 보이는 이러한 한계는 참여주체들간 상호 신뢰가 부족하다는 점에도 기인한다는 평가다.

- 3) 참여주체들간의 상호 이해 및 협력 관계가 취약해서 효율적인 네트워킹에 장애가 되고 있다. 시민단체들간에도 협력적 네트워킹이 부족하다는 지적이고, 전문가들의 참여도 매우 부분적이라는 평가다. 사무국의 활성화도 미흡하다는 의견이다. 이러한 요인들은 모두 지역거버넌스의 생산적인 네트워킹을 저해하고 있는 모습이다.
- 4) 거버넌스 활동에 있어 생산성을 확보하기 위해서는 참여주체들의 역량과 전문성이 바탕이 되어야 하는데, 현실적으로는 것처럼 생산성 강화를 위한 단단한 구조를 갖추고 있지 못하다. 시민단체의 전문성도 충분치 않고, 지역거버넌스 분야의 행정도 담당 공무원의 능력을 자신할 수 없는 수준이다. 전문성과 역량을 강화하기 위한 노력도 쉽게 확인되지 않고 있고, 이에 대한 물질적 토대라 할 수 있는 인천의 거버넌스 예산 수준도 만족할만한 수준이 못된다.
- 5) 거버넌스 활성화를 위해서는 물적 토대 못지않게 제도적 인프라를 갖추는 것이 긴요한데, 거버넌스 지원을 위한 법적 장치나 지역거버넌스 시스템을 제도화하기 위한 장치 등 모두 미흡한 편이다. 시민단체를 지원코자 하는 적극적 노력도 제도적 장치의 마련으로 이어지고 있지 못하고 있다.
- 6) 다양한 분야에서 지역거버넌스를 구축하고자 하는 노력이나 공공서비스 공급유형을 새롭게 개발하려는 노력 모두 충분하다고 볼 수 없다는 평가다. 사회적 기업, 자원봉사 시스템의 활용, 조합의 응용, 그리고 기업의 사회적 책임 유도 등 거버넌스 또는 서비스 공급유형 개발 등을 위한 접근이 아직 현실에선 두드러지게 나타나고 있지 못한 것이다.

○지방의제21 새로운 전략의 방향



자료 : 대통령자문 지속가능발전위원회(2006: 51), 환경부(2011), p.100. 재인용.

4. 향후 과제 및 시사점

앞의 지역거버넌스 일반에 대한 평가와 인천의제21실천협의회 평가를 통해 지역거버넌스 발전을 위한 과제들을 정리해 보고자 한다. 이는 인천의 지역거버넌스 활성화를 모색하는 데 주요한 시사점을 제시해 줄 것이다.

- 1) 거버넌스 체제가 활력을 바탕으로 활발하게 활동하고 그 충분한 성과를 거두기 위해서는 시민들의 적극적인 참여가 필수적이다. 따라서 이를 이끌어 낼 수 있도록 많은 노력을 기울여야 하며, 동시에 참여의 다양성을 확보해야 한다. 시민들의 참여에 대해서는 실질적인 성과로 연결될 수 있도록 해야 하고, 자원봉사의 의미를 살릴 수 있는 방안도 검토해야 할 것이다.

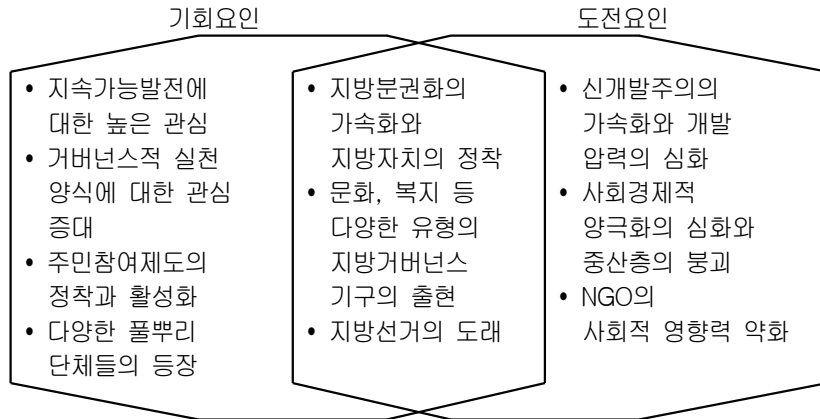
- 2) 행정과 기업의 적극적·자발적 참여를 견인해야 한다. 행정 부문의 수동적 참여를 적극적 참여로, 그리고 기업의 소극적 참여를 활발한 참여로 전환시켜야 할 것이다. 동시에 지방의회의 참여를 강화해야 한다.
- 3) 정보 공개가 충실히 이루어지도록 해야 하는데, 이는 참여주체들의 참여율을 높이는 데 있어서도 가장 우선해야 할 과제이다. 주민참여가 활성화되기 위해서는 우선 정보공개가 철저하게 이루어져야 하고¹⁴⁾, 제도화된 여러 방식의 주민참여제에 대해 이 제도들이 실효성을 강화할 수 있도록 하는 노력도 병행해야 한다.
- 4) 네트워킹을 활성화해야 하는데, 이는 거버넌스 활동이 결과한 성과를 공유하면서 세 주체 간 협력을 강화하는 방식을 기획해야 한다. 되도록이면 시민/기업/행정이 공동으로 참여하여 협력할 유인이 있는 사업을 발굴하고 이에 대하여 지원을 집중함으로써 대표적인 성공사례들을 만들 필요가 있다. 이를 통하여 향후 공동의 노력을 기울일 수 있는 환경을 조성할 수 있게 될 것이다.
- 5) 지역거버넌스 활동의 효율성 확보를 위해서는 제도적 지원이 더욱 강화되어야 한다. 지방의제21이 지역사회에서 안정적이고 지속적으로 추진되기 위해서는 제도적 지원이 필수적이기 때문이다. 또한 추진과정에서 지역사회 구성원들이 자발적으로 참여할 있도록 제도적 장치가 요구된다.
- 6) 거버넌스 조직 구성을 더욱 객관화하고 거버넌스 사업의 효율성을 높이려는 노력을 기울여야 한다. 분과 조정 및 의제 재작성 등을 통해 분과구성의 불균형, 의제의 비현실성 및 지표의 낙후성 등을 개선해야 한다. 새로운 환경에 맞게 이들을 재정비하고, 문화분야 등 새로운 수요에 맞는 영역에 대한 적극적인 고려가 있어야 할 것이다. 또한 사업의 재검토 및 효율화가 필요한데 타성적으로 계속 운영되고 있는 사업을 재검토하여 새로이 꼭 필요한 사업만을 추진해야 할 것이다.

14) 정책결정 이전에 정보가 공개되고 이 과정에 주민의 참여가 보장되기 위해서는 현행 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’의 개정이 필요하다는 주장이 강하다.

- 7) 조직운영에 있어 개방성과 유연성이 강조되어야 하고 탄력적인 운영이 가능해야 한다. 이를 위해 형식적인 참여에 그치는 위원들은 교체하거나 재구성해서 지역의 현안을 해결하고 대안을 마련하는 데 더욱 적극적인 활동을 할 수 있도록 해야 한다. 동시에 운영위원들이 과연 해당 분야 대표성을 확보하고 있는지에 대한 검토도 필요하다.
- 8) 자율적이고 독립적인 거버넌스 활동이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 우선 행정예의 지나친 의존에서 탈피해야 할 것이다. 추진사업들은 대부분 행정에 지나치게 의존하고 있는 현상을 보이고 있는데, 이는 참여주체들 간 균형적인 기여가 이루어질 수 있도록 조정해야 할 것이다. 즉, 주체들 간 역할분담과 안분이 합리적으로 이루어져야 한다(인천의제21추진협의회, 2006 : 78-86).
- 9) 매너리즘을 극복하려 한다면, 거버넌스 활동이 실질적인 정책대안의 마련이라는 실용적인 성과로 나타날 수 있게 해야 하고, 사업 추진에 있어 지속성을 보장해야 한다. 또한 사업에 대한 지속적인 점검이 필요한데, 이를 위해서는 지역발전에 구체적으로 어떠한 기여를 할 수 있는지 검토하면서 추진해야 한다.
- 10)지방의제21은 이제 그 내용의 포괄성을 더욱 확장해야 한다. 지속가능성이 환경적 지속가능성만을 추구하는 것이 아니므로, 그 영역을 확장해야 한다. 지역사회 문제는 단순한 것이 아니라 여러 문제와 관련되어 있기 때문에 지방의제21 내용 역시 환경보존에만 초점을 두기보다는 여성문제, 빈곤층, 장애자와 같은 사회소외계층의 보호를 위한 영역까지 더욱 확대할 필요가 있다.
- 11)그간의 활동과 구상, 향후 비전에 대한 총체적인 점검이 필요한 시점이다. 10여년 이상을 지내오면서 많은 사람들이 참여했고 그 성과도 적지 않았다고 볼 수 있지만, 거버넌스 본연의 역할에 충실하기 위한 냉정한 평가와 자기비판을 전제로 구체적인 지역에서의 향후 거버넌스 추진에 대한 깊이 있

는 토론이 필요한 시점이란 것이다. 이 결과를 바탕으로 해서 지역거버넌스는 새로운 차원의 성장을 기약할 수 있을 것이다.

○ 여건 변화에 따른 지방의제21의 기회요인과 도전요인



자료: 대통령자문 지속가능발전위원회(2006: 43), 환경부(2011), p97에서 재인용.

제4장 인천 거버넌스 활성화 추진 전략

제1절 지역거버넌스 기본원칙의 고수

제2절 지역주체들의 참여 활성화

제3절 협력적 파트너십 형성

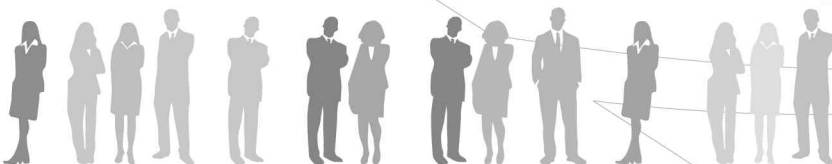
제4절 생산적 네트워크 구축

제5절 다양한 협력사업 및 거버넌스 유형 개발

제6절 제도적 기반 강화

제7절 거버넌스 허브 구축 및 도약을 위한 기획

제8절 지역거버넌스 시스템 및 운영 개선



제4장 인천 거버넌스 활성화 추진 전략

앞에서의 사례분석에서 얻은 평가와 시사점을 기본으로 하고, 지역거버넌스 관리자와 실무자와의 면담과 토의 내용을 부가해서¹⁵⁾ 종합적으로 인천 거버넌스 활성화를 위한 향후 과제와 추진 전략을 제시하고자 한다.

제1절 지역거버넌스 기본원칙의 고수

지역거버넌스를 활성화하기 위해서는 우선 기본원칙을 세우고 이를 곳곳하게 견지해야 한다. 공공서비스의 형평적·효율적 공급을 위한 지역거버넌스 추진에 있어서는 참여 주체자들 및 참여 리더들의 원칙과 소신이 무엇보다 중요하기 때문이다.

- 1) 생산성의 원칙을 세우고 이를 실천하려 노력해야 한다. 지역거버넌스 시스템을 통해 공공서비스를 제공하는 경우, 최소의 비용으로 최대의 효과를 얻으려는 자세를 견지해야 한다. 지역거버넌스 실천에 있어서도 일반 기업에서의 제품 생산이나 공공부문의 서비스 공급에서처럼 늘 비용을 염두에 두로 이를 줄이려는 노력을 기울여야 한다.
- 2) 다양성과 유연성을 동시에 확보하려 노력해야 한다. 거버넌스 사업유형의 다양성 확보를 위해 힘을 쏟아야 할 뿐만 아니라 사업에 따라 유연하게 방안을 모색하는 자세를 유지해야 한다. 조직운영의 개방화를 위해서는 전문성과 실행능력을 가진 많은 위원들의 참여를 위해 넓게 문호를 개방하고, 분과별 사업 운영 방식 등을 개선하는 등 유연성을 강화할 필요가 있다. 또한 참여 시민사회단체의 활동 폭을 넓혀 개인 참여라는 한계를 극복할 수 있도록 하는 방식도 고려해야 할 것이다.

15) 인천의제21실천협의회 관리자들과의 연구회의, 그리고 경기도, 광주광역시, 전주시의 지방의제21 관리자들 및 활동가들과의 개별적인 심층인터뷰를 통해 연구자의 문제의식과 대안을 객관화하고 추진전략의 실용성과 실천성을 높이고자 하였다.

- 3) 전문성이 기본적으로 가버넌스 체제 구성이나 사업 구상에 일관되게 관철되도록 해야 한다. 참여주체들은 각 영역에서 전문성을 갖춘 전문가 수준의 능력을 확보하고 있음을 보여줘야 하고, 계획수립 단계에서 최종 피드백 단계에 이르기까지 전 과정에서 전문적 식견이 관철될 수 있어야 한다. 그래야만 비로소 거버넌스 추진의 생산성과 다양성도 기대할 수 있을 것이다.
- 4) 민주성이 일관되게 관철되어야 한다. 거버넌스 내 의사결정 구조가 민주적이어야 하고, 그 프로세스에서도 민주성이 담보되어야 한다. 참여주체들은 각각의 영역에서 민주적인 방식으로 제 몫이 결정되고 그에 따른 역할을 수행할 수 있어야 한다. 이는 상향식 문제제기와 의사결정이 이루어져야 한다는 것을 의미하는 것이고, 그 결과 이러한 일련의 과정은 바로 지역의 민주화 또는 지역주민들의 민주성 함양의 교육과정이 될 수 있어야 한다. 이렇게 되면 거버넌스의 교육적 기능이 발휘될 수 있게 된다.
- 5) 책임성과 자율성이 내재되어 있어야 한다. 지역거버넌스의 구성이나 의사결정, 그리고 추진에 있어 참여주체들의 자율성이 매개될 수 있어야 한다. 동시에 참여자 모두의 엄정한 책임성도 요구된다는 점을 인식해야 한다. 모든 사업들은 자율적인 운영이 가능하도록 구조화되어 있어야 하고, 시행착오 후 피드백을 통한 상호책임도 확인될 수 있어야 한다.
- 6) 지역성이 추구되어야 한다. 지역거버넌스 사업은 지역에 기반을 두고 있는 것이므로, 지역진단을 통해 해당 지역을 엄정히 분석한 가운데 그 지역의 실정에 맞는 방략을 적용해야 한다. 이를 위해서는 지역성이 충실히 반영될 수 있도록 객관적 지역조사가 이루어져야 하고, 지역 특성에 맞는 유연한 방식이 채택되도록 해야 한다¹⁶⁾.

16) 김태호는 환경분야 지역거버넌스 추진에 있어 지역행동계획을 수립할 때에는 다음과 같은 사항을 검토해야 한다고 밝힌다(김태호, 2011 : 54-55).

- 추진을 위한 법적/제도적 장치가 있는가
- 지역거버넌스 조직이 있으며 활용 가능한가
- 계량화된 정책지표와 효과측정 가능한가
- 경제적 인센티브를 부여할 수 있는가
- 아파트/마을 단위의 접근이 가능한가
- 공공부문의 선도와 리더십이 가능한가
- 도시계획과 연결되는가
- 자원순환과 농업문제가 포함되는가
- 사회적 형평성을 고려하는가

제2절 지역주체들의 참여 활성화

- 1) 원칙과 제도를 준수하는 가운데¹⁷⁾, 지역주민과 전문가들의 시정에 참여하고자 하는 의지를 진작시킬 수 있는 다양한 제도적·정서적 방안을 기획해야 한다. 시민·전문가 참여를 보장하고 있는 각종 위원회가 실효성을 확보해서 시민들의 시정참여를 진작시켜야 하고 그 결과 생산적인 시정참여가 구현될 수 있도록 해야 한다.

기존의 시민자치 참여 제도들이 현실에서 충실히 활용될 수 있도록 다각적인 방안을 마련해야 하고, 재정지출의 효율성과 형평성을 높이기 위한 제도적·일상적 방식을 개선해 나가야 한다. 현실에 맞는 주민참여예산제를 정착시켜 나가고, 옴부즈만제도와 같은 참여방안들을 혁신적으로 활용할 수 있어야 한다.

가능한 지역사회의 다양한 계층의 사람들을 참여시켜 다양성을 강화하도록 해야 한다. 지역사회가 지속가능하기 위해서는 지역사회의 모든 분야의 지속가능한 발전을 위한 방안 역시 모색되어야 한다. 따라서 지역사회의 약자를 비롯한 다양한 이해관계자들이 참여할 수 있도록 유도해야 한다.

우선 시민참여에 대해서는 적극적인 지원책이 마련되어야 하는데, 적극적인 홍보, 시민공모제 등을 고려할 수 있을 것이다. 또한 시설과 장비 및 비용 등을 적극적으로 지원해야 한다. 현재의 낮은 참여율을 높이기 위해서는 홈페이지 활용, 분과간사 활성화, 합동모임 활성화 등을 도모하거나, 위원 공모제 등을 통해 적극적 위원을 선임하는 방식 등을 고민해야 할 것이다.

- 2) 행정과 기업이 거버넌스 일원으로 적극적·자발적으로 참여할 수 있는 유인과 기제를 개발해야 한다. 이를 위해서는 중앙정부 차원의 ‘행동의무’와 같은 법적 제도화를 추진하거나, 지방자치단체 차원의 조례 제정 등을 고려할

17) 백형배 등은 주민참여 활성화를 위한 네 가지 기본원칙의 고수를 강조한다 : ① 민주성의 원칙 : 평등하게 참여의 기회가 제공되어야 한다. ② 자율성의 원칙 : 주민의 자율성을 바탕으로 한 참여가 보장되어야 한다. ③ 공공성의 원칙 : 주민참여는 지역사회 전체를 위한 것이어야 한다. ④ 경제성의 원칙 : 기회비용 측면에서 참여를 통해 얻는 것이 더 많아야 한다(백형배외, 2011 : 131-132).

수 있을 것이다. 의제21활동이 실질적인 효과를 낼 수 있다는 것을 증명함으로써 기업의 자발적 참여를 유도해야 할 것이다(차재권, 2008 : 151-153).

- 3) 참여의 기본 유인은 행정에 대한 인식과 이해에 있으므로, 정보 공개를 양적·질적 측면에서 확대해야 한다. 시민참여를 진작시키기 위해서는 시민들에게 행정상황을 정확히 알리는 일이 우선이다. 온라인을 활용하는 것이 가장 효율적이거나 기존의 다양한 오프라인 매체를 적극 이용하는 것에도 소홀히 해선 안될 것이다. 동시에 주민들의 정보공개청구권을 확실히 보장해야 한다.
- 4) 구체적이면서 다양한 시정참여 방식을 개발해야 한다. 여러 측면에서 다양한 방식들을 기획, 자기 실정에 맞는 제도 및 관행으로 발전시켜 나갈 수 있을 것이다. 주민참여 제고를 위한 다양한 방안들 가운데는 자치단체장 직속의 ‘직소민원실’을 설치해서 기존의 자치단체장 직접 소통 방식을 통합해서 운영할 필요가 있다. 동시에 의견수렴과 참여유도를 위한 주민의견수렴기구(가령, 주민연락사무소)의 설치도 고려해야 한다. 시 집행부만이 아니라 지방의회도 주민·전문가와 함께 하는 다양한 상호소통 방식을 개발, 활용해야 한다.

○ 시정참여방식 사례

- 주민참여를 확대할 수 있는 조례 제정
- 각종 법정계획수립과정에서 시민참여의 제도화
- 주민참여예산제의 실효성 확보
- 주민자치위원회의 실질적 기능 강화
- 시민사회단체를 위한 공공공간의 확보
- 여성, 청소년 등의 지역사회 참여 활성화

○ 지방의원이 꼭 해야 할 자기 개혁 과제¹⁸⁾

- ① 연 1회 이상 의정보고회를 열어 주민과 의회와의 거리를 짧게 하고, 의원에게 제공되는 자료와 정보를 인터넷 등을 통해 주민들과 지역의 시민사회단체들과 공유하는 것.
- ② 주민들의 의회방청을 적극 보장·유도하고, 행정사무감사·조사를 할 때에는 시민사회단체와 협력하며, 주민들에게도 가능한 범위 내에서 참여를 보장하는 것.
- ③ 예산편성이나 결산심의시에는 사전에 예산안/결산안을 공유하고 토론하는 워크숍을 개최하여 시민사회단체나 주민들의 의견을 수렴하는 것.
- ④ 주민참여예산제, 주민참여기본조례, 마을만들기지원조례, 정보공개조례, 청소년인권·참여조례 등 주민참여를 활성화시킬 수 있는 각종 조례를 입법하고 그 실효성을 강화하기 위해 노력하는 것.
- ⑤ 여성, 청소년과 청년, 사회적 소수자들의 목소리를 전달하고 이들의 참여 활성화를 위해 노력하는 것.
- ⑥ 의회 업무추진비 등 의회예산의 낭비, 낭비성 해외연수, 의정비 부당인상 시도, 이해관계있는 겸직 등을 막고 지방의회를 개혁하기 위해 노력하는 것.

또한 좋은 지역거버넌스 형성을 위해서는 상호소통(공동의 목표를 위한 합리적 소통), 파트너십(동반자 의식), 공동관리(집행과 생산과정에서의 참여), 네트워크(정책행위자 간의 다양한 네트워크 구조 형성) 등의 조건이 절대적인데(박혜자, 2011 : 7-10), 이러한 관점에서도 주민참여 촉진을 위한 다양한 방식을 기획해야 할 것이다.

○ 정책형성과정에서의 주민참여 촉진을 위한 원칙(OECD)

- 정부의 리더십과 헌신
- 참여를 위한 법과 제도의 보장
- 참여목적의 명확성
- 참여를 위한 충분한 시간
- 객관적인 정보 제공
- 재정적/인적/기술적 지원
- 정부기간 간의 효과적인 조정체계
- 참여결과의 정책반영

18) 이무열의 좌충우돌 세상읽기(블로그, <http://imuyol.tistory.com/entry/>), 6.2지방선거이후, 거버넌스 어떻게 할 것인가, 2010/11/04 05:25(Posted by 주홍산).

- 참여에 대한 평가체계
- 이해관계자의 적극적 참여

- 5) 행정시설에의 접근성 강화와 절차의 간소화가 선행되어야 하고, 이를 통한 비용절감 효과도 적극 고려해야 한다. 주민들이 쉽게 접근할 수 있는 곳에 거버넌스관련 지역커뮤니티 시설이 있어야 하고, 온라인 상에서 접수하는 등 절차를 간소화하는 노력이 있어야 한다. 동시에 참여에 따른 기회비용과 실질적 경비를 줄이는 것이 참여를 높이는 길이다.
- 6) 주민참여는 시민교육을 통해 진작될 수 있고 수준 높은 참여열기를 유도할 수 있다. 참여를 위한 민주시민 교육이 필요하다는 것인데, 참여자의 시민의식 제고를 위해 시민대학, 시민교양대학, 인문학 강의 등 시민교양강좌의 개설이 필요하다. 이는 참여의 전제조건이라 할 수 있는 지역사회의 역량 강화와도 직결되는 것으로서, 지역인력풀의 구축, 민간조직 조사를 통한 지역사회 역량 조직화가 필요하고, 이들 조직간 연계를 통한 효율적 조직동원을 모색해야 한다.
- 7) 지역NGO와 주민소모임, 그리고 중간지원조직 등 여러 차원의 주민조직을 활성화해야 한다. 시민 역량 강화와 조직적 참여, 그리고 공동체 차원의 보편적 이익을 추구하기 위해서는 지역NGO를 활성화할 수 있는 다양한 지원 방안을 모색해야 한다. 또한 공식적인 대규모 주민모임은 통상 자신들의 이해관계에 기초한 것들이므로 자발적인 주민참여를 위해서는 소모임을 활성화할 수 있는 방안들을 모색하는 것이 중요하다. 동시에 주민자치센터와 같은 중간지원조직 활용해서 주민과의 소통을 강화해야 한다.
- 8) 자원봉사제도를 적극적으로 육성, 활용해야 하고 그것이 지역공동체 회복과 연계되도록 해야 한다. 지원조례 제정 등 제도적 개선을 통해 자원봉사조직을 기반으로 한 자원봉사 인프라를 확충하고, 자원봉사자 교육 등 자원봉사의 질을 확보할 수 있는 방안을 마련, 주민참여의 적극적 계기로 삼아야 한다. 이는 곧 지역공동체 육성과도 연계되는 것인데, 동질성과 정체성, 애향심에 바탕을 둔 지역공동체 육성을 통해 자율적인 참여를 유도할 수 있을 것이기 때문이다.

제3절 협력적 파트너십 형성

- 1) 지역거버넌스 활성화를 위해서는 우선 참여주체들 간 협력적인 관계를 조성해야 한다. 지역사회를 구성하는 행정-시민사회-기업 3자가 상호 긍정적 이해와 역할 인식을 전제로 지역 공동의 과제에 적극적으로 임하는 자세를 가져야 한다. 이러한 협력적 파트너십 조성을 위해서는 여러 차원에서 다양한 노력을 기울여야 할 것이다.

우선, 파트너십을 통해 달성하려는 목표, 즉 지역거버넌스의 구체적 목표와 비전, 그리고 중장기 계획을 수립해야 한다. 지역아젠다21이 제시하고 있는 분야별 목표와 기준처럼, 지역거버넌스가 추진하고 있는 사업영역별 목표와 비전, 지표, 그리고 수단 등이 엄정하게 준비되어야 하고, 중장기 계획으로 정리되어야 한다.

- 2) 상호 신뢰 관계를 구축하려는 구체적 노력이 있어야 한다. 시민사회단체는 특히 행정기관과의 협력관계를 회복하는 것이 중요한데, 유기적 연계 부족, 소극적 태도, 행정부서 간 협력부족 등의 원인으로 지역거버넌스를 통한 적극적인 사업 추진이 어려워질 수 있기 때문이다. 주체들 간 불신의 벽을 무너뜨린다면 보다 협력적인 관계가 형성되고 이는 지방행정의 효율성을 증대시키는 데 기여할 것이다. 서로 간 책임성과 진정성을 보여주는 것이 필요한데 이는 상호 진정한 교류가 중요하다는 것이다. 시민사회는 행정이 법과 규정에 따라 일을 처리할 수밖에 없고, 이후 책임소재를 명확히 해야 하기 때문에 안정적으로 업무를 처리할 수밖에 없다는 점을 이해해야 할 것이다.

- 3) 신뢰회복을 전제로 파트너십 강화를 위한 구체적 방안을 추진해야 한다. 상호 신뢰 확보 및 파트너십 강화를 위한 방안으로는 우선 공동워크숍 또는 토론회 등의 개최를 고려할 수 있을 것이다. 이러한 방식은 서로의 입장을 이해하는데 주요한 계기가 될 수 있기 때문이다. 건전한 파트너십 형

성을 위해서는 행정의 역할이 특히 중요하고 하부 자치센터의 기능이 활성화되어야 한다. 이를 위해서는 주민자치위원회의 자주적이고 적극적인 역할이 필요하다.

상호 신뢰 회복과 건강한 파트너십 형성에 대한 문제의식과 이를 통해 드러난 기본과제들은 한 자치단체 설문조사에서 명확하게 드러나고 있다¹⁹⁾. 이 조사에 따르면, 지방자치단체와 NGO 모두 상대방에 대한 존재의 필요성은 모두 인식하고 있었는데, 공무원의 79.2%, NGO의 72.8%가 상대방을 상호협력관계로 인식하고 있다. 그러면서도 상호 불신은 컸는데, 공무원의 NGO에 대한 불신정도는 32.3%, 그 반대는 38.3%였다.

상대방에 대한 불신의 이유로는 공무원은 NGO가 비현실적인 주장을 하고 있다(61.3%)고 보고 있고, NGO는 공무원이 주민의견을 수렴하여 정책에 반영하고 있지 않다(54.0%)고 보고 있어서, 상대방에 대한 이해의 필요성에 대해서는 대체로 공감하고 있는 것으로 드러났다.

조사는 상호 협력적 거버넌스 구축의 필요성에 대해 인식을 같이 하고 있으며 이를 위한 노력이 필요하다는 점에도 공감하고 있음을 보여주고 있다. 공무원의 64.6%가 협력적 거버넌스 구축의 필요성에 대해 긍정적으로 생각하고 있고, NGO의 89.8%가 이렇게 보고 있기 때문이다. 또한 공무원과 NGO 모두 협력적 거버넌스의 장애요인으로 상호간 의사소통 부족을 들고 있어서(공무원 53.2%, NGO 63.3%), 협력적 거버넌스를 위한 소통 강화의 필요성에 대해 공감하고 있음을 알 수 있다(조석주, 2011).

- 4) 지역거버넌스 활성화를 위해서는 행정부문의 역할이 특히 중요한데, 우선 자치단체는 지역거버넌스 추진을 위해 충분한 예산을 확보하기 위해 노력해야 하고, 지역거버넌스 담당 공무원에 대한 지원도 적극 모색해야 한다.

19) 설문조사는 군포시 공무원과 NGO활동가 및 NGO활동에 참여하는 지역주민들을 대상(공무원 105명, 대부분의 NGO, 참여주민 142명)으로 실시하였다. 모두 90%이상의 회수율을 보였다(조석주, 2011 : 36).

현재 거버넌스 관련 예산의 확보는 충분한 수준에서 결정되기 어려운 현실인데, 이는 전반적인 예산상황에 기인하기도 하지만, 의회의 이해 부족 등과 같은 요인에 의해서도 좌우된다는 점을 인식해야 할 것이다. 또한 주민자치 등 거버넌스 담당 공무원에 대해서는 순환보직에서 벗어나 장기 근무할 수 방안을 검토해야 하고, 수당·승진가산점·희망보직우선 등을 통해 적절한 보상이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 동시에 연수기회부여 외국출장 등 통해 전문성향상과 역량을 강화할 수 있도록 해야 할 것이다(김필두, 2011).

지역거버넌스 체제가 행정(공무원)에 미치는 영향에 대해서도 주목해야 한다. 지역거버넌스를 통해 행정의 조직문화, 행정의 부정적인 관행이 타파되는 계기가 되어야 하는 것이다. 따라서 지역거버너(도지사, 시장 등)가 이를 활용할 수 있게끔 인식을 갖게 하는 것도 중요하고 매우 필요하다. 이는 동시에 지역거버넌스를 활성화하는 기제가 될 것이다.

- 5) 파트너십 형성에 대해서도 행정부문과 기업부문을 대상으로는 전략적 사고를 전제로 해야 한다. 파트너십의 일차적 대상은 행정이어야 한다. 여전히 행정은 지역아젠다를 개발할 때 거의 독점적 위치에 있고 그런 위치에서 거버너 주도하에 독단적으로 아젠다를 개발, 추진하고 있는 형편이다. 따라서 지역거버넌스는 지역행정의 마인드와 사고, 업무추진 방식 등을 발전시켜야 한다는 데 일차적 목적을 두어야 한다.

동시에 기업의 참여에 대해서는 규범적 접근에서 벗어나 현실적 관점에서 실용적으로 접근해야 한다. 지역에서 기업을 상대로 거버넌스를 운영하는 데 여러 한계가 있기 때문이다. 기업의 역할 또한 거버넌스 추진에서는 일정한 한계를 가질 수밖에 없다는 점을 현실에서 인정해야 한다.

제4절 생산적 네트워크 구축

- 1) 네트워킹의 두 축이라 할 수 있는 행정과 시민사회 양 측 모두의 전문적 책임성이 확보되어야 한다. 거버넌스를 위해서는 상호이해와 각자의 전문성을 전제로 책임 있는 자세와 역할이 요구되기 때문이다.

시민사회의 비판적 시선을 통해 보면, 공무원들은 혁신적이지 못하고 안일하게 대응하며 매사를 갑과 을의 관계로 파악하려 하고 무책임하고 보수적이며 보신주의로 일관하고 있다는 점을 지적하고 있는데, 이러한 공무원들의 안일함과 무소신을 해소하려는 노력이 필요하다.

동시에 시민사회도 건전한 비판정신을 바탕으로 책임 있는 자세를 가지려 노력해야 한다. 행정의 입장에서 보면, 시민사회 특히 이를 대표하고 있다 할 수 있는 NGO들은 현실을 외면하고 무책임한 주장을 일삼고 있으며 전문성도 부족하고 과거 운동권 중심의 논리를 견지하고 있어서 책임감을 확인하기 어렵다고 할 수 있다. 그리하여 시민사회단체는 전문성을 바탕으로 대안을 제시할 수 있는 집단이란 인식을 줄 수 있어야 한다.

아울러 대표적인 지역거버넌스인 지방의제21 추진협의체 간의 네트워크 체계의 강화가 필요하다. 상하좌우로 그 영역과 층을 달리해서 다양한 네트워킹 구조를 만들고 활성화시켜야 한다(문경주외, 2008 : 23-25).

거버넌스 상설조직 내 네트워킹을 강화하는 것도 중요한데, 공동의 주요사업을 개발, 모든 분과가 협력/집중해서 접근하는 등의 방식을 통해 분과별 벽을 넘어설 수 있도록 해서 분과사업의 유연성을 확보하는 일도 시급하다(인천의제21실천협의회, 2006 : 87-92).

- 2) 자치단체 내부 실무부서 간 협력이 이루어져야 하고, 주민자치센터와 지역 내 다양한 자생조직, 주민단체 등 간의 소통과 정보교류가 이루어져야 한다. 특히 행정 사업부서 간 협력적 네트워크 구축을 위해서는 여러 부서에 흩어져 있는 사업들을 종합 관리할 수 있도록 ‘(가칭)주민자치사업지원센터’를 설치하는 방안도 적극 고려해야 한다. 또한 지역조직 간 협력적 네트워

크 구축도 필요한데, 일본의 ‘중간지원조직’과 같은 역할을 주민자치센터가 수행할 수 있어야 할 것이다(김필두, 2011).

○ 협력적 거버넌스와 전통적 거버넌스의 특징 비교

기준	전통적 거버넌스	협력적 거버넌스
구조	계층제	네트워크
명령방식	중앙통제	조정
목표	명확하고 정의된 문제	다양하고 변화하는 목표와 문제
체계행동의 근원	참여자들의 행동에 의해 결정됨	참여자들의 관계와 상호작용에 의해 결정됨
관리자의 역할	조직 통제자	중간자, 과정 관리자
관리자의 임무	조직 절차의 기획과 규정	상호작용과 기회 제공의 규정
관리자의 활동	기획, 설계, 주도	자원과 참여자의 연계상황에 대한 영향
리더십 유형	직접적(directive)	생성적(generative)
성공기준	형식적 정책의 목표 달성	집단행동의 실현
조직환경	일방적 권위	다중적 권위
민주적 합법성	대표민주주의	심의민주주의

출처: Booher(2008), 박해욱(2011), p16. 재인용.

- 3) 지역 내 전문가들의 참여를 촉발할 수 있는 다양한 접근과 방안을 개발, 활용해야 한다. 지역거버넌스 사업을 개발하기 위해서는 지역의 고유자원을 적극 활용해야 할 것인데, 그러기 위해서는 각 영역별 전문가들이 참여할 수 있는 다양한 방식이 필요한 것이다. 환경 및 대안에너지에 관한 전문강사 인력풀 조성 등을 추진하고 사업의 성과와 효과를 확대해갈 필요가 있다. 대안의 마련에도 역시 기업의 참여가 필수적인데, 기업의 참여 유인을 창출할만한 사업을 적극적으로 발굴해야 하며, 이를 위해 기업관계자들의 의견수렴 절차를 충분히 진행해야 할 것이다.
- 4) 지역거버넌스의 네트워킹은 지방의제21을 통해 획기적으로 강화할 수 있을 것이므로, 이를 적극적으로 활용할 수 있는 구체적 방안들을 기획해야 한다.

다. 전국차원과 지역차원 양 측면에서 지방의제21의 활동은 네트워킹의 전형을 보여주고 있다. 따라서 그 경험과 성과에 대한 분석과 현행 추진 방식을 통해 지역거버넌스 활동에 있어 효율성의 기준이 되는 효과적 네트워킹을 위한 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 국가 차원의 네트워킹은 지방의제21전국협의회를 통해 구체화되고 있고, 지역 차원의 네트워킹은 권역별, 그리고 지역내 광역과 기초자치단체 간 그것으로 구체화되고 있다.

- 5) 지역거버넌스를 위한 소통과 네트워킹의 의미 있는 방식의 하나로 지역주체들이 모두 평등한 입장에서 참여하는 다양한 층위의 <원탁회의>를 조직할 수 있을 것이다. 이처럼 <공동원탁회의>가 현실적인 네트워킹과 소통의 하나의 대안이 될 수 있을 것인데, ‘행정/시민사회/기업간의 원탁회의’, ‘시민단체/사무국과의 원탁회의’ 등을 기획할 수 있을 것이다.

다양한 원탁회의는 지역거버넌스 추진에 있어 실용적이고 의미 있는 계기가 될 수 있다. 거버넌스 활동이 ‘긴장’과 ‘갈등’의 일상화를 수용하는 자세를 보일 수밖에 없다면, 이를 <원탁회의> 등으로 해소하는 성숙한 자세가 필요하기 때문이다. 이를 제기하고 해소하는 과정을 거버넌스의 항상적 메커니즘의 일환으로 받아들여야 하고, 그래야만 건강하고 역동적인 거버넌스가 가능한 것이다.

제5절 다양한 협력사업 및 거버넌스 유형 개발

- 1) 거버넌스 관점에서 새로운 협력사례로 평가될 수 있는 사업을 발굴해야 할 것이다. 다른 조직과의 원활한 협력체계 구축에 기여할 수 있어야 하고, 이것이 국제적인 네트워킹을 통한 국제적 사업으로 발전시킬 수 있을 것이란 비전을 가지면 더욱 효과적일 것이다.

○ 군포시의 활동분야에 따른 구체적 협력사업

활동분야	협력사업 내용
사회복지	<ul style="list-style-type: none"> • 독거노인 효도잔치 • 한가위 쌀보내기 • 실직가정 김장담그기 • 영세장애인 나들이 행사 • food bank 사업 등
환경	<ul style="list-style-type: none"> • 환경자치학교 운영 • 경기의제21 참여 • 하천정화활동 • 정기위생교육 • 공원내 청소활동 등
교육	<ul style="list-style-type: none"> • 교통캠페인 • 차없는 거리 행사 보조 • 교통경찰 근무보조 등
교육·청소년	<ul style="list-style-type: none"> • 민주시민교육 • 모범시민 전방 안전교육 • 노인정서 순화교육 • 늘푸른 청소년축제 등
소비자 보호	<ul style="list-style-type: none"> • 소비자피해 구제방법 홍보 • 소비자고발센터 운영

출처: 조석주(2011), p.16.

NGO가 참여하는 지역거버넌스의 대표적 사업은 지방의제21, 각종 위원회, 그리고 협력사업이라 할 수 있다. 군포시의 지역협력사업을 통해 지역에서 일반적으로 추진되고 있는 협력사업의 내역을 확인해 볼 수 있는데, 이러한 사업들을 지역거버넌스 관점에서 보다 발전된 형태의 사업으로 확장할 수 있는 방안을 검토해야 한다.

- 2) 새롭게 개발된 협력사업들은 이후 다양한 형태의 거버넌스 시스템으로 발전시킨다는 비전을 가지고 있어야 한다. 사업결과로서 새로운 사업 모델이란 구체적인 성과로 연결되면 더욱 효과적일 것인데, 가령, 사회적 기업으로 연결된다든지, 참여자가 이후 전문적 자원봉사자로 성장할 수 있었다든지, 혹은 취업과 연계될 수 있었다고 하면 더욱 좋을 것이다.
- 3) 새로운 거버넌스 유형에 대한 전문적인 연구가 있어야 하고, 이를 구체적으로 준비할 수 있는 기획단이 구성되어야 할 것이다. 새로운 협치유형 또는 지역거버넌스의 경제적 또는 생산적(기업적) 모델은 여러 가지를 구

상할 수 있을 것인데, 각각의 모델에 대한 과학적·객관적 조사연구가 있어야 하고, 이를 현실에 적용하기 위한 구체적 준비 작업에 대한 연구도 병행되어야 한다. 이러한 조사연구 사업은 국내외 여러 사례에 대한 조사작업도 포함되어야 한다. 이러한 모델에는 현존하는 것으로서, 협동조합/사회적기업/마을기업/공정무역 그리고 보다 범위를 넓히자면 지역자활센터 등이 포함될 수 있을 것이다.

다양한 협력사업의 유형으로는 최근 관심을 끌고 있는 인문 영역에서의 생활학습운동도 적극 고려해야 하고, 향후 이를 도시개혁운동의 일환으로 발전시킨다는 장기비전을 가질 수 있어야 할 것이다.

- 4) 거버넌스 사업 발굴을 위해서는 철저한 행정업무 분석이 먼저 이루어져야 한다. 행정업무 분석을 통한 지역 아젠다 개발은 거버넌스를 통해 그간 행정이 독점적으로 수행해온 지역발전 이슈 선점을 분산한다는 의미를 내포하는 것이며, 이는 지역의 민주적 발전과 행정적 발전을 위해서도 매우 긴요한 과제라 할 수 있다.

이처럼 지역거버넌스 활동과 역량강화는 과학적 행정업무 분석이 기본이다. 행정업무 검토와 분석을 통해 거버넌스 과제를 발굴해야 하므로 행정업무 분석은 곧 거버넌스의 아젠다 발굴 능력이라 할 수 있을 것이다. 그리고 이 과정은 동시에 지역NGO의 역량을 확인하는 계기가 될 것이다.

지역 아젠다는 아직도 그 대부분이 행정으로부터 생성되고 그 독점적 권한이 유지되고 있는 실정이다. 따라서 지역거버넌스 체제는 우선 행정업무 분석을 통해 자체적으로 지역아젠다를 설정해야 하고, 그런 점에서 그 전문성과 능력이 발휘되어야 하는 것이다. 이 과정에서 각 전문영역별로 지역 NGO들의 전문성과 현실역량이 드러나게 된다. 지역거버넌스 체제는 이러한 행정업무 분석과 NGO들이 역량을 같이 검토해서 적합한 지역 아젠다를 제시하게 될 것이다²⁰⁾.

20) 새로운 과제 또는 지역 아젠다 발굴은 결과적으로 지역거버넌스 기반을 강화하는데 큰 기여를 하게 될 것이다. 푸른경기21의 도시농업 아젠다 같은 경우 바로 이러한 사례를 보여준다. 이외에도 최근 부각되고 있는 사회적 기업 등과 같은 새로운 공공서비스 공급유형을

제6절 제도적 기반 강화

- 1) 지역 NGO에 대한 법적·재정적 지원 체제를 강화하고 다양한 지원방식을 기획해야 한다. NGO를 시정의 주요 파트너로 그 역할을 인정한다면 NGO의 적극적 참여를 유도할 수 있는 제도적 장치를 고민해야 한다. NGO의 참여를 의무화하는 조례를 제정한다든지, NGO를 돕기위한 공익재단을 설립할 수도 있을 것이다²¹⁾.

카나가와 현에서 시행하고 있는 My Agenda 프로그램은 시민들이나 사회 단체들이 환경에 대한 배려나 이웃에 대한 배려를 위해 스스로 만든 의제를 선언하고 수행해 나가게 하는 것으로 이러한 제도가 정착되게 되면 지방의제21과 같은 지역거버넌스가 더욱 활성화될 것이다.

- 2) 親거버넌스의 법·제도를 정비해야 한다. 지역거버넌스 참여 기관에 대한 지원조례 제정, 주민자치사업지원센터 설치, 주민자치위원 자질향상과 역량강화를 위한 상설교육기관 설치 등을 구상할 수 있을 것이다. 이 경우 상설협의체 구성은 새롭게 협의체를 구성하기 보다는 기존의 지방의제21이 이 역할을 할 수 있는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 그러기 위해서는 지방의제21을 활성화할 수 있는 다양한 방안을 기획해야 한다. 여기에는 지방의제21이 시정의 전영역을 커버할 수 있도록 그 기능과 역할을 확대하는 것도 포함될 것이다.

- 3) 거버넌스의 일차적 당사자인 행정의 생산성과 민주성 강화를 위한 제도 및 조직문화를 개선해야 한다. 거버넌스의 일차적 주체는 행정이다. 따라서 행정이 술선해서 생산성과 효율성을 높이고 조직운영의 민주성과 형평성을 확보하는 것이 우선이다. 그래야만 행정이 지역거버넌스 추진의 주체로서

개발, 적용하는 것도 구체적 사례에 해당될 것이다. 이 과정에서 지방의제21은 의미 있는 코디네이터 역할을 할 수 있게 될 것이다.

- 21) 주민참여 활성화를 위한 제도 개선 사항으로 설문응답자(통합창원시민)들은 행정정보공개제도(6.22점)를 가장 많이 선호하고 있으며, 다음으로 주민소송(5.9점), 민원실활용(5.83) 등으로 나타났다. 또한 지역공동체육성을 위한 제도 확충으로는 지역NGO 활성화(6.64점)와 주민소모임 활성화(6.04)에 대한 선호도가 높게 나타났다(백형배외, 2011 : 124-128).

역동성과 리더십을 확보할 수 있을 것이다.

공무원들의 전문성을 강화할 수 있는 다양한 제도적·문화적 방식을 활용하고, 인사의 공정성을 확보해야 한다. 창의적 조직문화를 만들어서 학습문화를 정착시키고 자율적으로 공공의 이익을 우선하는 정책을 개발할 수 있도록 분위기를 조성해야 할 것이다.

- 4) 행정의 거버넌스 매뉴얼이 마련되어야 한다. 지역거버넌스 구축 및 생산적 운용의 관건은 여전히 행정부문의 인식과 역할인데, 체계적 인식과 접근을 위해서는 공무원들이 쉽게 이해할 수 있는 지역거버넌스 수행을 위한 매뉴얼이 있어야 한다는 것이다. 특히 순환보직제로 인해 아직 거버넌스에 대한 이해가 충분치 못한 현실을 감안해서 거버넌스를 다루어야 할 부서, 거버넌스 관점에서 사업을 추진해야 할 부서에서는 그간의 경험과 방안들이 축적된 프로세스 이해 문건이 필요하게 된다.

제7절 거버넌스 허브 구축 및 도약을 위한 기획

- 1) 지역거버넌스를 위한 파트너십과 네트워킹을 통합할 수 있는 보다 발전된 거버넌스 모델에 대한 지역차원의 기획이 추진되어야 한다. 이는 지금까지와 같은 특정 영역에서의 지역거버넌스에서 한 발 나아가 지역발전의 모든 영역을 동시에 아우를 수 있는 거버넌스 모델로의 발전을 의미하는 것이다. 우선, 파트너십과 네트워킹을 동시에 화학적으로 결합할 수 있는 구조를 모색하는 것이 필요하고, 이 구조를 생산적으로 발전시켜 거버넌스 영역을 확대시켜야 한다. 화학적 결합의 구조로는 거버넌스 사무국에 지역의 주체들이 함께 참여케 하는 방식이다. 행정부문의 해당사업부서 공무원, 기업조직(가령, 지역상공회의소)의 사회적 책임 부서 직원, 지역연구기관 연구원 등이 거버넌스 사무국에 파견될 수 있을 것이다.

2) (가칭)지속가능발전(커뮤니티)센터와 같은 로컬거버넌스 허브의 구축에 적극 나서야 한다. 지역발전 거버넌스로서의 위상을 갖는 커뮤니티 허브를 구축하는 것이 필요하다는 것이다. 그리하여 이제까지와 같은 환경중심의 거버넌스에서 지역발전 거버넌스로 심화·확대되어야 한다.

지역거버넌스의 전형적인 모델이랄 수 있는 지방의제21의 경우 지속가능한 지역발전의 구심점 역할을 수행하기 위해서는 기존의 환경거버넌스 체제를 넘어서 지속가능한 지역발전 거버넌스 체제로 확대 개편될 필요가 있다. 개발세력과 대립된 기존구조에서 벗어나 개발세력들을 끌어안아 개발부서 및 경제단체, 환경부서 및 환경단체, 사회부서 및 사회단체 등이 실질적으로 참여해서 협력과 합의를 이끌어내는 지역발전 거버넌스로 전환되어야 한다.

3) 지역거버넌스 허브는 지역개발 영역에서 적극적인 포지티브 역할을 할 수 있어야 한다. 지역개발에 대한 기대와 요구가 더욱 높아진 정치·경제적 환경변화에 대응하여 지방의제21도 기존의 환경영역에 집중하며 지역개발영역에서는 소극적인 네거티브 의제활동 중심으로 해왔던 역할에서 벗어나 적극적인 포지티브 의제활동으로 전환해야 할 것이다.

○ 지방의제21 전략의 전환

과거 10년의 지방의제21		새로운 10년의 지방의제21
반주류 SD (환경보전 중심의 생태적 지속가능성 강조)		주류 SD (지역개발 중심의 경제적 지속가능성 강조)
정책단절형 의제활동 (정책이나 계획에 반영되지 못한 형식적 보고서 내지 환경운동 수준)	→	정책연계형 의제활동 (모든 분야의 정책이나 계획의 일련의 과정에 적극적 협력자로 참여)
환경 거버넌스 (개발부서 및 경제단체들과 대립된 환경부서, 환경단체, 환경전문가 중심의 조직)		지역발전 거버넌스 (개발부서 및 경제단체, 환경부서 및 환경단체, 사회부서 및 사회단체 등이 망라된 조직)

자료: 대통령자문 지속가능발전위원회(2006: 49), 환경부(2011), p.99에서 재인용.

- 4) 지역거버넌스 허브를 통한 지역발전 거버넌스로의 성장은 지방의 국정참여 확대를 의미하는 것이기도 한데, 이는 자치단체가 자치제도나 그 운영과 관계되거나 재정부담을 하는 경우 국가정책의 입안 및 집행과정에 자치단체가 직접 참여할 수 있는 방안이 마련되어야 하기 때문이다. 다시 말하면, 명실상부하게 지방분권이 확대되어야 한다는 것이다. 이는 국가와 자치단체 간 상호적인 의사결정 구조가 마련되어야 하고, 사전조율, 협의 등 다양한 참여를 보장할 수 있어야 한다는 것을 의미하는 것이다. 동시에 광역단체와 기초단체 간 거버넌스 기능과 역할에 대한 재조정도 있어야 할 것이다.
 - 5) 지역거버넌스를 점검하고 향후 방향과 비전을 정립하는 종합적인 논의의 장이 마련되어야 한다. 이를 통해 지금까지의 거버넌스 활동을 평가하고 분야별 사업의 성과를 점검하게 될 것이다. 이를 바탕으로 지역에 부합하는 새로운 차원의 거버넌스 모델을 모색할 수 있는 계기를 마련해야 한다.
토론을 통해 지역거버넌스 구조와 활동, 시스템에 대한 총체적 검토와 극복의 필요성, 그리고 종합적 구조와 시스템을 구상해야 할 것인데, 이는 분야별 점검 후 종합토론의 형식을 빌어 완성되는 형식이 되어야 할 것이다. 토론회는 분야별 전문가들의 강연 또는 발제 후 본격적인 논의가 이루어지는 형식을 갖는 것이 필요하다.
 - 6) 지역거버넌스는 자신의 활동내역과 그 성과에 관한 홍보를 강화해야 한다. 많은 노력과 성과가 시민들과 공유되고 있지 못하고 있기 때문이다. 자기홍보라는 차원이 아니라 지역거버넌스를 위한 지역의 기반을 강화해야 한다는 측면에서 이러한 홍보작업의 중요성이 부각되는 것이다. 따라서 체계적이고 과학적인 방법을 동원한 홍보활동에 관한 기획이 있어야 한다. 홍보 전문가들의 도움을 받아 보다 적극적으로 홍보작업을 기획해야 할 것이다. 사무국에 기업의 홍보 전문가를 포함시키는 것도 효과적인 방안의 하나가 될 것이다.
- 인천의 경우, 인천의제21에서 그린스타트 활동을 처음 체계적으로 시작하면서 많은 성과를 냈는데, 시민과의 공유가 부족한 듯하다. 또 세계ECLEI

대회 개최도 매우 뜻깊은 행사였는데, 그 역시 제대로 그 성과가 알려지지 않은 것 같아 안타깝다.

- 7) 지방의제21을 비롯한 지역거버넌스 체제는 자신의 성과와 한계, 현재의 모습을 성찰할 수 있는 자기정화 시스템을 갖추어야 한다. 이를 통해 조직의 생산성과 유연성을 확보할 수 있게 되고, 창의성을 견지할 수 있게 될 것이다. 이러한 자기정화 또는 자기평가 시스템은 지속가능지표를 기준으로 검토할 수 있을 것이다. 이를 통해 조직의 지속가능성을 평가해야 하기 때문이다.

가령, 지방의제21의 실적은 거버넌스 정착뿐만 아니라, 종합적 차원의 지역 발전을 위해서도 매우 중요한 과제이다. 따라서 그 경험이 거버넌스 전체로 확산되고 공유될 수 있도록 해야 한다. 요즘 그간의 성과를 평가하고 새로운 도약을 위한 준비를 기획해야 한다는 주장도 바로 이러한 중요성에서 비롯된 것이다.

제8절 지역거버넌스 시스템 및 운영 개선

- 1) 기존 거버넌스 시스템을 개선하려는 시도가 있어야 한다. 인천의 대표적인 거버넌스인 의제21을 비롯해서 하천살리기센터, 그린스타트사업 등 거버넌스 구조는 새로운 환경 변화에 조응해서 조직의 비효율성과 사업의 비생산성을 개선하기 위한 조직차원의 노력을 기울여야 한다. 인천의제21실천협의회 경우, 의제사무국과 분과위의 역할 조정 및 관성화된 분과위 활동의 개선 등에 대한 논의와 이에 따른 기획이 있어야 할 것이다.
- 2) 조직의 폐쇄성을 극복하고 시민들의 참여가 고조되는 가운데 지역사회의 역동성이 확보될 수 있도록 해야 한다. 그러기 위해서는 기존의 거버넌스 시스템과 운영 상에 드러나고 있는 분과 이기주의 또는 이해관계 지속에 따른 관행적 사업 추진 등과 같은 부정적 모습을 극복하려는 노력이 시도

되어야 한다. NGO들도 보다 책임 있는 자세와 열성으로 거버넌스 구축에 협력해야 할 것이다.

- 3) 거버넌스 활동가 및 실무자들에 대한 최소한의 경제적 보상이 이루어져서 조직의 재생산과 경력 축적, 전문성 함양을 위한 기본조건이 충족되어야 한다. 거버넌스 체제가 공공서비스 생산과 지역아젠다 설정에 기여하고 있는 만큼 실무자 또는 활동가들에 대한 적절한 보상은 당연한 일인데, 현실적으로는 그렇지 못한 점을 깊이 고려해야 할 것이다.

건강한 지역거버넌스의 구축과 정상적인 운영이 지역발전과 지역 공공서비스 생산성 향상에 결정적으로 기여하게 될 것이란 인식을 지역사회가 공유할 수 있도록 하고, 그것이 결과적으로 사회경제적 비용을 줄이는 방식이란 점을 깨닫도록 해야 할 것이다.

활동가들의 전문성 확보를 위한 노력이 있어야 하는데, 적절한 경제적 보상을 전제로, 활동의 성과가 활동가들의 능력과 전문성향상과 연계될 수 있도록 사업구상 시 가능하면 이를 고려해서 기획해야 한다.

적절한 보상은 조직을 안정시킬 것이고 이는 거버넌스의 창의성 발현에도 기여할 수 있다. 푸른경기²¹이나 푸른광주²¹의 경우처럼, 다른 지역의제에 비해 보상이나 업무여건이 비교적 양호한 지역에서 사업도 왕성하고 평가도 좋다는 점을 상기해야 할 것이다. 이들 지역은 거버넌스 사업의 창의성 면에서도 높은 평가를 받고 있다.

- 4) 지역거버넌스 시스템이 지역 아젠다를 발굴, 지역발전을 선도할 수 있도록 행정에 대한 지속적인 모니터링이 있어야 한다. 지속가능성 측면에서 전문적인 식견을 전제로 시정과 공공프로젝트에 대한 지속적인 모니터링이 있어야 한다. 그래야만 축적된 자료와 경험을 바탕으로 거버넌스 모델을 구상할 수 있게 될 것이다.

지역거버넌스는 동시에 정치적 레토릭이나 프로패간다에 대해 책임성을 요구할 수 있도록 지역발전과 지속가능성 측면에서 이를 지속적으로 체크해야 한다. 정치적 선언 또는 선거공약 등이 현실에서 실천될 수 있도록, 지

역거버넌스는 이를 지속가능성의 측면에서 분석하고 구체적 대안이 마련될 수 있도록 해야 한다.

- 5) 지역거버넌스는 지역의 아젠다 설정에 보다 깊이 있는 노력을 기울여야 한다. 행정의 독점적 권한 행사를 극복하고 기존 제도권 정치집단의 정파적·지역이기적 이해관계에 기초한 정치적 의사결정 구조를 해체하기 위해서는 지역에서 새로운 차원의 아젠다 설정이 이루어져 하기 때문이다. 이처럼 지역아젠다 개발의 패러다임이 바뀌어야 한다. 행정 또는 행정의 수장이 가졌던 독점적 의제 개발권을 지역의 주체들이 나눠야 하고, 거기에 지역거버넌스의 핵심이 있는 것이다²²⁾.

지역문제의 해결과 지역발전의 구상은 지역의 주체들이 모두 나서 민주적인 의사결정을 통해 드러나야 한다. 지금까지 해왔던 것처럼 행정의 일방적 또는 독점적 리드에 의해 지역의 모든 계획과 비전이 추진되는 방식에서 벗어나야 하는 것이다. 그리고 거기에 지역거버넌스의 본질적 역할이 내재되어 있는 것이다.

이 경우 지방의제21의 그간의 경험과 새로운 기획 등이 큰 도움을 줄 수 있을 것인데, 지방의제21은 전국적 조직을 갖추고 있으면서 지역에 부합하는 다양한 사업들을 개성있게 발굴, 추진해오고 있기 때문이다. 따라서 의제 설정이나 추진방식 모색 등에 있어 지방의제21의 경험이 주요한 사례로 활용될 수 있을 것이다. 여전히 대부분의 경우, 행정이 독점적으로 의제 설정을 하고 있는 것이 현실이지만, 이러한 독점적 의제설정권의 구조를 의제 21 경험과 사례를 통해 극복해갈 수 있는 단초를 찾을 수 있을 것이다.

- 6) 거버넌스는 지역연구기관과의 생산적 네트워킹을 강화해야 한다. 거버넌스의 전문성을 확보할 수 있고, 다른 영역의 전문가들과의 네트워킹에도 기여할 수 있기 때문이다. 지역을 연구하는 연구기관은 지역 내 거의 모든 도시

22) 이는 곧 새로운 영역에서의 지역거버넌스 창출과 연계되게 된다. 전주의제21협의회는 경우 매년 1개 이상씩 새로운 거버넌스 구조를 만들어가는 양상을 보여주고 있는데, 다른 지역에서도 깊이 고민해야 할 것이다. 지속적으로 새로운 영역에서 지역주체들이 참여하는 거버넌스 시스템을 만들어나가고 프로젝트를 구체화하고 있는 것이다. 이런 프로젝트와 성과, 그리고 참여자들간 경험이 쌓여 새로운 차원의 지역발전을 도모할 수 있게 될 것이다.

문제에 걸쳐 그 해답을 찾으려 노력하고 있기 때문에 그 축적된 연구성과를 지역 아젠다 설정과 해결을 위한 접근방식 개발에 긴요하게 활용할 수 있을 것이다.

경기도의 지방의제21인 푸른경기21은 경기개발연구원과의 공조를 통해 의제활동의 생산성을 대폭 향상시켰다고 평가받고 있는데, 이를 거울삼아 인천의 거버넌스 체제는 인천발전연구원을 어떻게 생산적으로 결합시킬 것인가를 깊이 고민해야 한다. 지금처럼 단순히 분과위 활동에 전문성을 가진 위원으로 참여케 하는 수준에서 한발 더 나아가 지역거버넌스가 인천발전연구원과 생산적으로 결합할 수 있는 방안을 기획해야 하는 것이다.

〔참고자료〕

- Kickert, Walter J. M.(1997), Public Governance in the Netherlands : An Alternative to Anglo-American 'Managerialism', *Public Administration* 75(4): 731-752.
- Rhodes, R. A. W.(1997), *Understanding Governance : Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- 고재경(2011), 우리나라 지역거버넌스의 제약요인 및 활성화 방안(분임토의), 「2011 지역거버넌스과정연수자료집」, 지방행정연수원, pp.11-21.
- 김용웅·차미숙·강현수(2003), 「지역발전론」, 도서출판한울.
- 김인영(2009), 「강원도 기후변화대응 민간단체 참여방안 : 거버넌스를 중심으로」, 연구보고서09-08, 강원발전연구원.
- 김태호(2011), 지역거버넌스 협력사례 발표 및 토론 : Solar Revolution 2020, 「2011지역거버넌스과정 연수자료집」, 지방행정연수원, pp.33-56.
- 김필두(2011), 「지방자치단체와 지역주민 간 협력적 거버넌스 구축방안」, 한국지방행정연구원.
- 대통령자문지속가능발전위원회(2006), 「지속가능한 지역발전을 위한 지방의제21의 새로운 전략과 재작성 지침 개발」, (사)광주시민환경연구소.
- 문경주의(2008), 지방정부 거버넌스 지방의제21 추진 현황분석과 발전방향 - 울산광역시/부산광역시/일본카나가와현 비교를 중심으로 -, 「한국지방정부학회 학술대회 논문집」, pp.1-28.
- 박우서(2001), 지역발전과 민관협력형 지역거버넌스 구축, 이정석·김용웅(엮음), 「세계화와 지역발전」, 한울아카데미, pp.431-474.
- 박해욱(2011), 「지방자치단체와 사회적기업 간 협력적 거버넌스 구축방안」, 한국지방행정연구원.

- 박혜자(2011), 우리나라 지역거버넌스의 현주소와 발전방안, 「2011지역거버넌스과정 연수자료집」, 지방행정연수원, pp.1-10.
- 백형배·김필두(2011), 「주민참여제고방안에 대한 연구 : 통합창원시를 중심으로」, 지방행정연구 25(1), 한국지방행정연구원.
- 오재일(2004), 지방분권과 로컬 거버넌스, 「지방행정연구」 18(1), 한국지방행정연구원.
- 이정협(2007), 이론적 배경과 연구의 틀, 울산 지역사회의 거버넌스 발전방안, 「울산 테크노파크사업단 공동연구사업 발표 자료집」.
- 이종원(2005), 거버넌스 논의의 이론과 실제, 참여민주주의의 이상, 「한국행정학회 동계학술대회 발표 논문집」.
- 인천의제21실천협의회(2006), 「인천의제21실천협의회활동평가보고서 1999~ 2006」, 인천의제21실천협의회.
- 인천의제21실천협의회(2009), 「살기 좋고 활기찬 인천 만들기」, 인천의제21실천협의회.
- 인천의제21실천협의회(2011), 「2010사업결과보고서」, 인천의제21실천협의회.
- 조석주(2011), 「지방자치단체와 NGO간 협력적 거버넌스 구축 방안」, 한국지방행정연구원.
- 조형제(2006), 도시 지역발전과 거버넌스 -부산·울산 지역혁신협의회 비교연구, 「시민포럼 24회월례포럼 자료집」.
- 차미숙 외(2003), 「지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구」, 국토연구 2003-16, 국토연구원.
- 차재권(2008), 지방자치단체 환경거버넌스의 비교연구 : 부산과 인천의 ‘지방의제21’ 실천과정과 성과를 중심으로, 「사회과학논집」 39(1), 연세대학교 사회과학연구소, pp.119-157.
- 하민철(2008), 로컬 거버넌스의 형성과 제도화 가능성에 대한 탐색적 연구 : 청주국제공항 활성화 사례를 중심으로, 「지방행정연구」 제22권 제3호, 한국지방행정연구원.
- 한승준(2006), 지방정부간 관계의 거버넌스 구축에 관한 연구 : 수도권교통조합을 중심으로, 「한국행정학보」 40(4):253-276.
- 환경부(2005), 「지방의제21 제도화 방안에 관한 연구」, 연구보고서.
- 환경부(2011), 「지방의제21 해외추진사례와 한국 지방의제21의 발전방안」, 연구보고서.

IDI연구보고서 2011-27

인천 거버넌스 활성화 방안

발 행 인 김 민 배

발 행 일 2011년 12월

발 행 처 인천발전연구원

404-190 인천광역시 서구 심곡로 98

TEL (032)260-2600

FAX (032)260-2629

<http://www.idi.re.kr>

© 2011 인천발전연구원

ISBN 978-89-5678-365-9 93350

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 인천발전연구원의 공식적 입장과는 다를 수 있습니다.
출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.