

기획논문

# 지역거버넌스 네트워크, 사회자본 그리고 지역정책

배응환

이 연구에서는 상이한 지방정부에서 약간의 시간선후를 두고 추진된 네 가지 지역정책사례들을 대상으로 지역거버넌스 네트워크의 모습과 지역사회자본의 역할, 그리고 여기서 나타나는 지역 정책결과를 탐색하여 보았다. 탐색결과 지역거버넌스 네트워크의 모습은 개방적인 이슈네트워크 속에서 행위자들의 다양한 이해가 표출됨으로서 갈등과 대립이 지속되는 경우와 갈등 속의 협력으로 나가는 경우가 있었다. 이러한 지역거버넌스 모습은 문화규범이나 반응성향, 그리고 상호작용유형 등 사회자본의 역할에 의하여 영향을 받고 있었고, 이에 따라 지역정책의 결과도 영향을 받고 있었다. 이러한 탐색은 우리의 지역사회에서 지역거버넌스 네트워크와 지역거버넌스 사회자본의 실태를 알 수 있게 하였고, 이를 토대로 지역거버넌스 능력강화와 여기서 사회자본은 어떠한 역할을 해야 하는가에 대한 정책함의를 도출할 수 있었다.

주제어: 지역거버넌스 네트워크, 사회자본, 지역정책

## 1. 서론

세계화, 민주화, 지방화, 정보화라는 시대환경흐름 속에서 행정학, 정치학, 사회학 등 사회과학의 중요한 이론 또는 개념으로 등장하고 있는 것이 거버넌스, 네트워크 또는 정책네트워크, 사회자본 등이다. 이는 국가 또는 국가내의 지역공동체가 마주치는 여러 사회문제들에 대한 대응방안으로 나타나고 있다는 공통점이 있다. 오늘날처럼 카오스적이고 복잡하고 급변하는 환경에서 대두된 사회문제들은 Kettle & Webber(1973)가 “사악한 문제”(wicked problem)라고 명명하듯이,

배응환은

고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 대전대학교 지역협력연구원 연구교수로 재직중이다.

ehbaek@yahoo.co.kr

문제성질이나 정책가치측면, 그리고 행위자범주측면에서 복잡하게 얽혀 있는 문제들이다. 이러한 측면은 최근에 우리나라에서 추진되고 있는 정책들인 공기업민영화, 새만금사업, 동강댐건설사업, 의약분업, 모성보호법 등을 보면 알 수 있다. 따라서 국가나 지방정부가 이러한 복잡하게 연결된 문제를 해결하기 위해서는 문제에 관련을 맺고 있는 중앙정부, 지방정부, 민간부문, 그리고 NGO 등 다양한 행위자들이 상호 유기적인 연계 속에서 접근하는 것이 필요하다. 이러한 정치행정현상을 바라보는 데 네트워크적 접근을 시도하고 있는 이론 또는 모형이 지역거버넌스, 네트워크, 그리고 사회자본이다.

복잡한 환경에서 나타나는 지역정치나 지역정책과정은 지방정부 혼자 주도하는 것이 아니라 시민사회의 참여가 강조되고 있다. 지역공동체에 영향을 주는 지역서비스나 지역정책결정은 과거에 지방정부에 의하여 행해졌으나, 오늘날은 공식지방정부 외에 비공식지방조직에 의해서도 이루어지고 있다. 예컨대 지역공동체의 보건의료서비스는 지방정부의 사회복지담당부서와 보건당국 그리고 자발적 집단사이의 적극적 조정을 요구한다. 그리고 도시재개발정책은 지방정부와 다른 지방공공기관 그리고 민간기업의 파트너십을 요구한다. 이는 지방정부가 공공서비스를 공급하는 행정영역으로뿐 아니라 지방민주주의 또는 참여를 강화시키는 정치영역이기 때문이다. 따라서 지역영역에서 지역정치나 지역정책과정은 지역거버넌스관점의 이해가 요구된다. 이러한 측면은 지방정부에서 지역거버넌스라는 슬로건으로 나타나고 있다. 한편 지역거버넌스에서는 지역공동체를 구성하는 행위자들의 참여와 상호작용 속에서 지역문제를 해결하는 것이 요구된다. 따라서 지역거버넌스는 조직경계를 무시하는 정책네트워크와 파트너십, 그리고 여러 기관들의 집합적 행동이 요구된다.

지역거버넌스의 이러한 측면은 지역거버넌스를 어떻게 통치할 것인가와 지역거버넌스의 통치기제로는 무엇이 있는가 하는 문제를 제기한다. 지역거버넌스의 통치방법으로는 다양한 이론이 대두되고 있으나, 이 연구에서는 네트워크관점에 중점을 두려고 한다. 지역거버넌스의

통치기제로는 여러 가지가 있을 수 있지만, 오늘날 사회자본이 중요한 통치기제로 인식되고 있고 경험적 연구결과가 나오면서 사회자본의 역할이 중요한 관심사로 등장하고 있으므로 사회자본의 역할에 중점으로 두려고 한다. 이는 Putnam이 Coleman의 사회자본논의를 이태리지역의 경험적 연구에 응용한 이후, 그리고 거버넌스가 중요한 화두로 등장한 이후에 나타나는 현상을 반영한 것이라고 할 수 있다.

이에 이 연구에서는 다음과 같은 연구질문을 제시한다. 지역공동체에서 지역거버넌스네트워크는 어떻게 나타나고 있는가? 지역거버넌스에서 사회자본의 역할은 어떻게 나타나고 있는가? 그리고 여기서 지역정책은 어떠한 결과를 가져오는가? 이러한 질문에 대하여 선진국 특히 영국이나 독일 등 유럽국가에서는 이론적 논의와 더불어 자신들의 지역공동체토양에서 벌어지고 있는 정치현상이나 정책현상을 경험적으로 분석한 결과를 산출하고 있는 반면에, 우리나라에서는 이론적 측면에서 외국이론의 소개를 하고 있는 실정이고, 이러한 이론을 적용한 한국의 지역토양에 대한 경험적 연구는 빈약하게 나타나고 있다. 특히 지역거버넌스와 네트워크관계 또는 지역거버넌스와 네트워크 그리고 사회자본의 관계에 대한 경험적 연구는 빈약하게 나타나고 있다. 예컨대 박희봉·김명환(2000)은 지역사회의 사회자본과 지역거버넌스, 시민사회능력 등과의 관계를 분석하고 있다. 우리의 지역공동체에서도 지방자치를 실시한 시기가 10년이 흐르고 있는 시점에서, 우리의 지역공동체에서 벌어지고 있는 정치행정현상에 대한 지역거버넌스와 네트워크, 사회자본, 그리고 지역정책의 논의가 요구되고 있다.

이러한 문제인식 하에 이 연구에서는 우선 이론적 측면에서 우리학계에서 나타나고 있는 지역거버넌스에 대한 추상적 차원의 논의를 보다 구체적 차원의 논의로 유도하여 지역거버넌스의 이론모형의 하나인 네트워크모형, 그리고 사회자본의 관계를 살펴본다. 다음으로 이러한 이론적 논의를 토대로 현실적 차원에서 우리지역공동체에서 나타나고 있는 지역정책사례에 적용하여 지역거버넌스, 네트워크, 사회자본, 그리고 지역정책의 실태를 탐색하려고 한다.

따라서 이 연구의 연구대상은 3개 광역정부에서 쟁점화된 개발정책에 관련된 네 가지 유사사례를 선정하였다. 왜냐하면 지방자치가 실시된 이래 각 지방정부별로 개발정책의 홍수가 나타나고 있고, 지역정책을 통하여 지역거버넌스네트워크의 모습과 여기서 나타나는 지역거버넌스사회자본의 역할을 설명할 수 있다고 보기 때문이다. 여기서 선정된 광역정부의 정책사례는 시기적으로는 1997년 이후 2001년 이전까지 추진된 것으로, 공간적으로는 충청남도의 태안해안관광도로사례와 안면도골프장건설사례, 그리고 여기에 대비되는 유사사례로 경기도 부천시의 경인우회도로건설사례와 경상남도의 둔철골프장건설사례이다<sup>1)</sup>. 경기도와 경남도의 사례가 충청남도의 사례보다 약간 먼저 추진된 사례이므로 횡단면측면에서의 비교는 어느 정도 한계가 있지만, 시계열측면에서의 비교는 어느 정도 가능하다고 할 수 있다.

그리고 이러한 정책사례를 분석하기 위한 연구방법으로는 일정한 이론적 틀을 설정하고 사례를 분석하는 연역방법을 사용할 것이고, 연구를 위한 자료수집방법으로는 사례에 관련되는 지방정부영역의 정책자료와 미디어자료 등 문헌자료와 문헌연구를 보완하기 위하여 인터뷰자료를 수집하였다. 자료수집방법은 우선 충청남도의 두 가지 사례들의 경우에는 연구자가 직접 문헌자료와 인터뷰를 하여 수집하였고, 그리고 경남도와 경기도의 두 가지 사례들의 경우는 배병룡과 최홍석이 수집한 문헌자료와 인터뷰자료를 사용하였다.

## 2. 지역거버넌스, 네트워크, 사회자본,

### 그리고 지역정책에 대한 이론적 논의

지역거버넌스, 네트워크, 그리고 사회자본은 서로 분리된 이론 또는 개념인가, 아니면 상호 유기적 연결을 이루고 있는가 하는 의문을 가져볼 수 있다. 이러한 의문에 대하여 학자들마다 상이한 주장을 할

수 있지만, 거버넌스와 네트워크 그리고 사회자본의 이론과 개념을 해부하여 보면, 이들 이론들은 상호연계속에서 파악할 수 있을 것 같다. 왜냐하면 지역거버넌스의 이론으로 네트워크이론이 있고, 그리고 사회자본에 접근으로 네트워크시각이 있다. 그러므로 지역거버넌스, 네트워크, 그리고 사회자본을 네트워크이론을 통하여 조합시킬 수 있는 것이다.

### 1) 지역거버넌스와 네트워크

거버넌스의 이론적 뿌리는 정치학, 국제관계, 공공행정, 조직연구 등 다양하다<sup>2)</sup>. 이에 거버넌스접근은 각 연구영역이 그것의 문제지향성에 따라 정의하고 그 자신의 담론과 접근들을 산출하기 때문에 다양하다. 그러나 이들 상이한 연구분야들을 관통하는 공통점은 국가와 시민사회관계의 설계와 국가와 시민사회의 조정메카니즘의 제도화에 초점을 둔다는 것이다.

거버넌스의 전통적 개념과 사전적 개념은 정부와 동의어로 정의한다. 그러나 오늘날 거버넌스의 연구에서는 그것을 재정의 하려고 한다. 거버넌스란 통치(*governing*)의 새로운 과정, 또는 질서화된 규칙의 새로운 조건, 또는 사회를 통치하는 새로운 방법 등 정부의 개념변화를 암시한다(Rhodes, 1997:1~2). 거버넌스의 다양한 접근들은 국가, 시장, 그리고 시민사회의 명확한 구별에 대한 개념적 타당성에 의문을 제기하면서, 공사부문들 사이의 경계는 애매해지고 있다는 점에 주목한다. 거버넌스개념은 환경변화에 적응할 수 있도록 정부적 그리고 비정부적 행위자들 또는 제도들의 상호의존성에 초점을 두어 이들 행위자들이 함께 작동하는 것을 강조한다(Stoker, 1998:34~35).

세계화, 민주화, 지방화, 정보화시대가 도래함에 따라 국제기구, 지역, 지방, 도시, 그리고 국가, 시장, 시민사회의 관계들을 새롭게 형성할 것을 요구하고 있어 다양한 형태의 거버넌스가 등장하고 있다. 예를 들면 분석시스템 차원에 따라 글로벌거버넌스, 리저널거버

년스, 국가거버넌스, 지역거버넌스, 기업거버넌스, 시민사회거버넌스 등으로 범주화할 수 있다. 이 연구에서는 분석시스템차원으로 지역거버넌스 차원을 분석하려고 한다.

지역거버넌스가 무엇인가 하는 개념화 문제는 어떤 핵심개념들의 탐험에 필요한 정의 및 범주화와 관련된다. 지역거버넌스이론이란 세계화와 지방화로 조합되는 세방화와 민주화진전에 따라 지방자치가 심화되면서 전개된 것으로, 지역시스템의 구성들과 운영메커니즘을 다루는 개념적 또는 이론적 장치라고 할 수 있다. 이러한 지역거버넌스의 이론모형에는 거버넌스의 이론적 뿌리에서 살펴본 바와 같이 여러 가지 이론을 들 수 있으나, 여기서는 지역거버넌스를 네트워크이론에 의하여 접근하려고 한다.

네트워크이론은 거버넌스의 구체적 이론 또는 거버넌스의 구체적 개념으로 인식되고 있다(Leach & Smith, 2001:21:30). 거버넌스를 네트워크이론에서 접근하면 그것은 조직간 네트워크 또는 정책네트워크로 볼 수 있다(Rhodes, 1995, 1997; Kooiman, 1993). 정책네트워크는 확장적 제도적 분절에 관련되는 거버넌스를 설명할 수 있는 개념이다. 이처럼 지역거버넌스와 네트워크를 조합하는 개념으로 지역거버넌스네트워크(local governance network)를 만들 수 있다(Prior, 1996:95).

지역거버넌스네트워크란 지역공동체를 구성하는 공사부문들 사이의 경계는 상호 침투되어 있는 상황 속에서 통치(governing)를 하는 시스템, 방법 또는 행동을 말한다(Stoker, 1998, Leach & Smith, 2001). 지역거버넌스는 큰 정부와 과부하 정부에 대한 비판으로부터 “정부 없는 통치하기(governing)”(Rhodes, 1997:46~60)라는 슬로건 하에 전통적으로 인식된 국가의 역할에 대한 새로운 인식뿐 아니라 공공영역의 보다 새로운 해석에 관련된 것으로, 종전의 국가제도와 활동뿐 아니라 이전에 국가의 부분으로 인정되지 않았던 자발적 또는 제3부문의 제도와 활동을 포함한다. 이들 다양한 행위자들은 상이한 방법으로 조직화되고 상이한 내부운영구조와 활동과정을 가지고 있다. 그러므로 지역거버넌스네트워크의 본질은 지역공동체에서 일정한

역할을 수행하는 지방정부와 다른 지방조직들과의 관계에 대한 것이다. 지역공동체를 통치하는 것은 공공, 준공공, 그리고 주민간, 민간 부문의 조직들이 네트워크나 파트너십을 형성하여 지역공동체의 과업을 수행하는 것을 의미한다.

이러한 지역거버넌스네트워크를 구성하는 개념적 구성요소<sup>3)</sup>로는 지역시스템, 지역시스템을 구성하는 다양한 행위자들, 이들간의 상호작용과정, 이들간의 조정기제, 그 산물인 조직과 제도, 그리고 정책을 포함한다. 따라서 지역거버넌스네트워크를 기술하고 설명하고 예측하기 위해서는 이러한 개념적 구성요소들에 대한 심도 있는 정의와 논의가 필요하다.

첫째로 지역거버넌스네트워크에서 지역공동체는 중요한 개념이다. 왜냐하면 지역거버넌스는 지역공동체수준에서 작동되기 때문이다. 그러면 지역성 그리고 지역공동체란 무엇인가? 우선 지역성은 지역거버넌스에서 중요한 변수가 된다. 왜냐하면 지역성의 차이는 지역거버넌스의 차이점과 유사점을 파악하게 하고 그렇게 함으로써 지역거버넌스의 이론화를 할 수 있기 때문이다. 지역거버넌스는 모든 지역에서 동일한 것은 아니다. 지역정책과 지방서비스뿐 아니라 구조와 과정은 다양할 수 있다. 예컨대 서울과 광주와 대전은 상이한 지역거버넌스를 가질 수 있다. 따라서 지역거버넌스에 대한 설명은 특정지역연구를 통하여 이루어져야 한다. 그러므로 지역거버넌스를 논의하기 위한 지역성의 기준으로 지역공동체의 개념화는 중요하다. 사회학자들은 공동체라는 용어를 세 가지 범주로 사용하고 있으나<sup>4)</sup>, 여기서는 지역공동체를 대다수 사회학자들이 동의하는 사회적·지역적 조직단위로서의 지역사회로 정의한다. Hilley(1955)와 Sutton & Munson(1976)의 경험적 연구에 의하면, 지역사회란 어떤 지리적 영역 안에서 사회적 상호작용을 하면서 한 가지 이상의 공동의 유대를 가지는 사람들의 체계라고 정의하여, 그 개념적 구성요소로 지역성 또는 지리적 영역, 사회적 상호작용 또는 상호관련성, 공동의 유대 또는 활동을 들고 있다. 여기서 지리적 영역이란 지역사회의 공간적 범주를

말하고, 사회적 상호작용이란 지역거버넌스와 관련을 말하고, 공동의 유대란 사회자본과 관련을 암시한다.

둘째로 지역거버넌스네트워크는 지역공동체를 구성하는 다양한 행위자들을 포함한다. 이는 지역거버넌스의 구조, 즉 지역거버넌스를 어떻게 조직화할 것인가의 문제이다. 지역거버넌스를 구조적 측면에서 정의하면 지역공동체의 과업활동에 관련되는 조직들과 제도들의 집합을 의미한다. 지역공동체는 다양한 집단들과 제도들로 구성되어 있는 하나의 사회체계이다. 지역사회수준에서 발견되는 독특한 제도적 체계의 수는 사회에 따라 달라지지만, 주요하위체계로는 정부, 경제, 교육, 종교, 가족제도 등이 있다. 이들 각각의 제도적 체계는 다양한 사회적 또는 결사체 집단으로 구성되어 있다. 그리고 이들 집단들은 다시 그 구성요소인 지위와 역할로 분석할 수 있다. 여기서 지위란 어떤 사회집단을 구성하는 개인들의 위치를 말하고, 역할이란 자신들에게 부여된 지위를 가졌을 때 개인들이 행동하는 방식을 말한다.

셋째로 지역거버넌스네트워크는 지역사회의 구성행위자들이 활동하는 상호작용과정을 포함한다. 이는 지역거버넌스의 통치과정, 즉 지역공동체 구성원들의 역할과 활동에 관련된다. 지역거버넌스의 통치과정이란 지역공동체를 구성하는 다양한 행위자들이 자신들의 이해와 권력과 자원을 가지고 다양한 활동전략을 행사하고 있음을 의미한다. 이는 지역거버넌스에는 지역정치가 작동하고 있고, 지역공동체 구성원들의 참여가 이루어짐을 암시한다. 이처럼 지역거버넌스에서 행위자들의 이해와 권력 그리고 참여토론과 연결되는 것이 갈등과 협력문제이다. 지역사회수준에서 행위자들간의 상호작용과정은 흔히 특징적인 형태를 나타낸다고 지적되어 왔다. 지역사회를 구성하는 여러 가지 하위체계들간에는 상당한 정도의 상호관련성, 상호작용, 협동이 존재한다는 사실은 광범위하게 받아들여지고 있다. 그런데 이와 관련하여 지역사회와 같은 복잡한 사회체계에 존재하는 통합 및 상호관련성의 정도를 지나치게 강조할 위험이 있다. 이 때문에 Sjoberg(1960: 13)은 모순적인 기능적 요건(*contradictory functional requirement*)이라는



개념을 도입하고 있다. 이 개념은 어떤 하위체계의 요건 또는 욕구가 다른 하위체계의 요건 또는 욕구와 갈등을 일으킬 수 있다는 것을 의미한다. 그는 지역사회에서의 여러 구조적 배열들은 서로 마찰을 일으킬 수 있고, 실제로 어떤 긴장들은 그 체제에 내재하는 것처럼 보인다고 말한다. 비슷한 맥락에서 Hilley(1968)은 구조적 이완(*structural freewheeling*)의 개념을 제시하고 있다. 이 개념은 지역사회와 같은 복잡한 체계는 어떤 하위체계가 다른 하위체계들과의 균형상태에서 빠져 나올 수 없을 만큼 견고하게 통합되어 있지 않다는 것을 의미한다. 이것이 시스템에서 개인 및 집단들간의 상호작용의 특징이라고 일반화되면 기본적인 사회적 과정으로 간주될 수 있다. 그러한 사회적 과정은 협동, 경쟁, 대립, 갈등으로 나타난다. 협동이 지속되고 경쟁 및 갈등이 완화되는 부분과정들은 적응, 합병, 동화이다(Poplin, 홍동식·박대식 역, 1985:32~33:177~178). 그러므로 지역공동체의 과업활동을 둘러싸고 지역공동체구성원들은 갈등과 대립, 그리고 조화와 협동 등의 다양한 관계가 나타날 수 있다.

넷째로 지역거버넌스네트워크는 지역사회 구성행위자들간의 상호작용을 원활하게 하는 기제 또는 도구를 포함한다. 지역거버넌스네트워크가 원활히 작동되기 위해서는 토지, 조직, 돈, 인력, 정당성, 정보 등의 여러 자원들도 중요하지만, 신뢰와 네트워크 또는 규범 등의 사회자본이라는 자원도 중요하게 인식되고 있다. 왜냐하면 지역공동체에는 다양한 행위자들이 존재하고 이들의 상호이해 관계 속에서 거래가 일어나고 있기 때문이다. 이처럼 지역거버넌스에서 사회자본의 역할에 대하여는 다음에서 상술한다.

다섯째로 지역거버넌스네트워크는 지역사회 구성행위자 사이의 상호작용에서 만들어지는 산물인 조직과 제도 그리고 정책을 포함한다. 지역거버넌스는 지역공동체에 영향을 주거나 지역공동체에 의해 영향을 받는 제도와 정책에 관심을 갖는다. 따라서 지역거버넌스는 정책 과정에 중요한 제도와 정책 및 공공서비스 그리고 기능들에 관심을 갖는다.

## 2) 지역거버넌스네트워크와 사회자본, 그리고 지역정책결과

지역거버넌스네트워크의 통치기제로서 사회자본이 중요한 연구대상으로 등장하고 있다. 그러면 지역거버넌스네트워크에서 사회자본은 어떠한 역할을 수행해야 하는가? 이를 분석하기 위해서는 우선 사회자본의 접근과 개념화작업이 필요하다. 이론 또는 개념으로서의 사회자본은 지난 20년 동안 많은 학문적 관심과 연구의 대상이 되어 왔고, 연구결과도 상당히 축적되고 있다. 그러나 사회자본을 어떠한 관점에서 보고 어떠한 개념으로 정의할 것이냐에 대하여는 논란이 많다. 이에 Montgomery(2001:2)는 사회자본이 블랙홀(black hole)로 남아 있다고 묘사하고 있다. 이는 사회자본의 이론 또는 개념정의가 다양하다는 것을 암시한다.

이 연구에서는 사회자본을 네트워크관점에서 접근하고자 하는데, 그 이유는 다음과 같다. 사회구조적 특성을 반영하는 사회네트워크는 사회자본의 토대이고, 사회자본의 자원이고, 사회자본의 귀결을 분석할 수 있게 하기 때문이다(Lin, Cook, & Burt, 2001).

네트워크관점에 의하면 사회자본개념은 사회네트워크 또는 사회적 관계에 뿌리를 두고 있다고 한다. 이러한 측면에서 접근을 하는 학자로는 사회자본의 대표적 학자들인 Coleman이나 Putnam 등을 들 수 있다. Coleman(1988:98; 1990:302)은 사회자본을 어떤 이점(이익)을 산출하기 위한 사회구조의 기능으로서 정의한다. 사회자본은 단일한 실체가 아니라 공통적으로 두 가지 특색들을 가지는 상이한 다양한 실체들의 집합이다. 첫째로 그것은 사회구조측면으로 구성되어 있다. 여기서 사회구조란 그것을 구성하는 행위자간 네트워크이다. 둘째로 그것은 사회구조 내에 존재하는 행위자들의 행동을 촉진한다. 사회자본은 그것의 부재 속에서 도달할 수 없는 어떤 목적달성을 가능하게 해주는 생산적 자원이다. Putnam(1993:167)은 사회구조에 의해서 촉진되는 행동에 초점을 두는 Coleman의 사회자본은유를 그의 이태리 지역연구에 적용하고 있고, 여기서 사회자본을 다음과 같이 정의하고

있다. 사회자본은 조정된 행동을 촉진시키는 것에 의해서 사회의 효율성을 증진시킬 수 있는 신뢰, 규범, 네트워크와 같은 사회조직의 특징들로 본다.

종합하면 사회자본은 지역공동체에서 행위자들의 관계를 구성하는 본질적 속성으로서 지역거버넌스의 통치자원이라고 할 수 있다. 이런 사회자본은 지역공동체구성원들의 자발적 사회활동 또는 공공참여의 양과 질에 관련되는 복합적 개념으로 볼 수 있다. 따라서 지역거버넌스의 효율성 또는 성공과 실패는 사회자본의 양과 질에 의존한다.

이상의 네트워크관점의 사회자본개념을 구성하는 개념적 구성요소로는 학자들마다 다양한 요소들을 제시하고 있으나,<sup>5)</sup> 사회제도들, 문화패턴, 심리적 특성, 연결관계 등으로 종합할 수 있다(Inkeles, 2000:22~23). 첫째로 사회제도들이란 가족, 도당, 의료시스템, 경제시스템 그리고 특히 정치시스템과 같은 제도적 자본이라고 부르는 사회구조의 구성요소들로서 사회자본의 하위범주를 구성한다는 것을 말한다. 이들은 사회구성원들을 재생산하고, 그들을 유지하고, 그리고 공동체의 효율적 기능을 수행하기 위한 집합적 노력을 위하여 필수적이다. 둘째로 문화패턴이란 사회관계에 체화된 상호성(호혜성)과 협력 등의 문화규범을 말한다. 상호성은 구체적인 것과 포괄적인 것으로 나뉘어진다(Putman, 1993). 구체적 상호성은 비슷한 값을 가지는 항목을 동시에 교환하는 것으로 국회의원들의 주고받기식 입법(log-roll)을 말하고, 포괄적 상호성은 상호인정과 상호기대를 전제로 지속적인 교환관계를 맺는 것으로 우정관계나 상호부조모임을 들 수 있다. 그리고 협력은 서로 돕는 마음으로 힘을 모으는 것을 말한다. 이러한 공동체의 문화규범은 공동체의 정치적, 경제적, 사회적, 그리고 문화적 활동들의 성공을 가져오기 위한 사회자본이다.

셋째로 심리적 특성이란 공동체를 구성하는 행위자들이 가지고 있는 신뢰, 새로운 경험에 대한 개방성, 협상능력 등과 같은 반응성향을 말한다. 여기서 신뢰란 행위자들간에 원하는 기대가 발생하리라는 상호인정을 말하는 것이고 개방성이란 새로운 시도나 행동에 대한 열

려 있는 마음이나 자세를 말하는 것으로 협력에 윤활유역할을 한다.

넷째로 연결관계란 공동체를 구성하는 사회제도들 사이, 보다 구체적으로는 개인들 사이 또는 사회제도들 사이의 의사소통과 상호작용의 유형을 말한다. 사회자본은 행위자들의 관계 속에 존재하는 것이므로 상호인식과 대면이나 접촉, 대화통로, 그리고 위원회와 같은 경제침투 등의 다소간 제도화된 관계가 중요하다.

이러한 사회자본은 지역거버넌스네트워크에서 지역공동체 구성원들 사이의 행동결과를 협력으로 유도하는 역할을 수행한다. 사회자본의 구성요소들은 상호 상승적 시너지 효과를 통하여 지역공동체가 마주치는 문제해결과정에서 대립과 갈등을 감소시키고 좋은 지역정책결과를 만드는 데 기여한다.

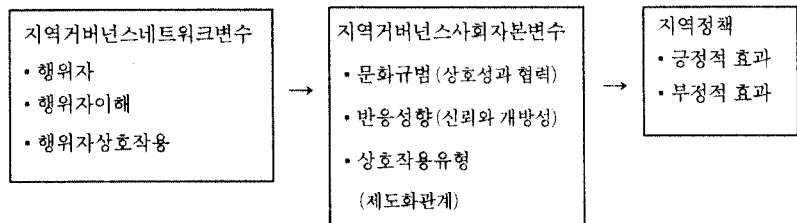
### 3) 분석틀의 구성

지역거버넌스네트워크이론은 시대 흐름속의 지역공동체에서 무엇이 일어나고 있는가 하는 근원적 문제에 대해 탐색한다. 지역거버넌스네트워크란 지역공동체를 구성하는 지역구성원들이 지역사회문제에 대응하고 해결하려는 통치과정에 대한 것이다. 지역사회가 마주치는 문제는 다양한 지역공동체 구성원들의 이해에 관련되는 것이므로 이해가 조화될 수 있지만 상충될 수도 있다. 행위자들간에 이해조화가 있다면 그만큼 문제해결은 원활하게 이루어질 수 있을 것이다, 그러나 대부분의 지역사회문제란 이해가 상충되는 행위자들이 참여하게 되는 것이므로 이들 행위자들간의 문제해결을 위한 상호 조화와 협동적 노력이 요구된다. 이는 지역거버넌스네트워크의 통치능력(*governability*)과 관련된다. 이러한 지역거버넌스 통치능력을 증진시키기 위하여 지역거버넌스 사회자본의 역할이 중요하게 부각되고 있다. 지역거버넌스네트워크가 원활히 작동되기 위해서는 지역거버넌스 사회자본이 중요한 역할을 해야 한다. 지역거버넌스네트워크의 중요한 자원이 사회자본이다. 사회자본은 지역공동체속의 사회적 관계에 내재하는 사회적 자원이다. Granovetter(1985)는 공동체구성원들간의 사회적 연결

관계가 신뢰를 형성하고 규범을 만드는 데 중요하다고 하면서, 이를 사회적 관계의 체화성(*embeddedness of social relations*)라고 한다. 이러한 주장은 Putnam(1993)의 주장에서도 나타나고 있다. Putnam에 의하면, 시민연대의 네트워크는 상호성과 신뢰의 형성을 가능하게 하여 상호 의사전달과 조정을 용이하게 함으로써 갈등과 대립을 협력으로 유도하게 한다 왜냐하면 상호성이나 신뢰는 지역거버넌스에 참여하는 행위자들에게 참여동기와 정당성을 부여하기 때문이다. 사회자본은 지역공동체에서 발생하는 지역사회문제에 이해관계를 가지고 있는 이해관계자들간의 신뢰와 상호성규범, 그리고 의사소통이나 상호작용을 통하여 상충되는 이익을 상호이익이 되는 방향으로 조정하고 협력을 촉진시키는 메커니즘이 된다. 성숙된 사회자본은 효과적인 정부구성과 협력을 통한 사회문제해결에 중요하다고 한다. 결국 사회자본은 지역거버넌스네트워크를 구성하는 행위자들의 이해와 권력을 둘러싼 갈등과 대립을 조율하고 조정하여 합의형성(*consensus-building*)을 이루게 함으로써 지역공동체에 유익한 정책을 산출하게 한다.

이 연구에서는 우리의 지역공동체에서 지역문제해결을 둘러싸고 나타나는 지역거버넌스네트워크의 모습과 여기서 지역거버넌스 사회자본의 역할과 지역정책결과를 탐색하는 것을 목적인다. 따라서 이 연구의 분석틀은 지역거버넌스네트워크의 구성요소와 사회자본의 구성요소 그리고 지역정책결과 측면을 조합한 것으로서 도표화시키면 다음과 같다(〈그림 1〉).

그림 1  
분석틀



### 3. 사례분석 -지역정책에 적용

이 연구에서는 지역거버넌스네트워크와 지역거버넌스사회자본의 실태와 이로부터 유도되는 지역정책결과를 탐색하기 위하여 광역정부에서 시도된 네 가지 개발정책사례를 분석하였다.

#### 1) 지역거버넌스네트워크

##### (1) 행위자

지역거버넌스네트워크의 모습을 탐색하기 위해서는 우선 지역공동체의 지역정책문제에 관련되는 행위자를 식별하여야 한다. 이 연구에서 네 가지 지역정책사례들의 행위자들을 문헌자료와 인터뷰 등을 토대로 파악한 결과는 다음과 같다.

우선 경인우회도로사례의 경우 지방정부(부천시, 인천시, 서울시), 지방의회, 시민단체(환경단체, 부천YMCA), 관변단체(조기착공추진위원회), 지역주민, 중앙정부(국민고충처리위원회) 등을 들 수 있고, 둔철골프장사례의 경우 지방정부(경상남도, 산청군, 진주시), 지방의회, 시민단체(진주환경운동연합, 부산 및 경남의 환경단체), 관변단체(산청발전협의회, 라이온스), 기업(한보), 언론(진주신문, 신경남일보), 지역주민 등을 들 수 있다.

그리고 태안해안도로사례의 경우 지방정부(충남도, 태안군), 중앙정부(환경부, 국립공원관리공단, 국민고충처리위원회), 관변단체(안면읍발전협의회, 이장단협의회, 새마을지도자협의회), 환경단체(서산태안환경운동연합, 충남환경운동연합), 지역주민, 지역언론 등을 들 수 있고, 안면도골프장건설사례는 지방정부(충남도, 태안군), 중앙정부(환경부), 기업(안면도관광개발(주)), 관변단체(태안군발전연합회, 안면발전협의회, 태안반도관광협의회), 환경단체(서산태안환경운동연합, 충남환경운동연합), 지역언론, 지역주민 등을 들 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 상이한 지방정부에서 추진된 네 가지 개발정책사례에는 다양한 정책행위자들이 관련되고 있는데, 이들을 크게 개발논리를 강조하는 개발옹호론자들과 보존논리를 강조하는 보존옹호론자들, 그리고 개발과 보존을 조화시키려는 지속 가능한 개발 논리로 범주화 할 수 있다. 개발옹호론자의 범주에는 주로 지방정부와 행동을 같이 하는 관변단체나 언론, 그리고 지역주민들이 포함되고, 보존옹호론자 또는 지속 가능한 개발논리의 범주에는 주로 환경단체와 이들과 행동을 같이하는 다른 시민단체들이나 언론, 지역주민 등이 포함된다.

## (2) 행위자이해

지역거버넌스 네트워크에 다양한 행위자들이 관련되고 참여를 한다는 것은 이들이 지역사회문제에 이해를 가지고 있기 때문이다. 정책이해란 지역문제에 행위자들이 가지고 있는 선호나 이익을 말한다. 네 가지 개발정책사례들에서도 다양한 행위자들이 자신들의 이해를 표출하고 있다. 개발옹호론자들은 개발이해를 표출하고 있는 반면에, 보존옹호론자들 또는 지속 가능한 개발론자들은 보존이해나 보존과 조화되는 개발이해를 표출하고 있다. 동일한 이해를 가지고 있는 행위자범주들은 서로 뭉치고 있고, 반면에 상이한 이해를 가지고 있는 행위자범주들은 서로 분열을 하고 있다. 그리고 행위자들 사이에 서로 수렴할 수 있고 조화 가능한 이해가 있는 경우에는 갈등 속의 협력이 나타날 수 있다.

경인우회도로사례는 경인국도상의 교통용량 한계로 인한 교통체증 해소, 도심통과 교통량의 우회처리 필요성, 물류비 절감 등의 이유로 1987년 부천시의 도시계획으로 입안된 것으로 1996년 하반기에 착공하여 1999년 12월 준공을 예정으로 하고 있는 계획으로서, 서울의 오류2동에서 시작하여 부천의 성주산을 관통하고 인천시 일신동과 연결되는 6.55km의 6차선도로이다. 이러한 경인우회도로건설사업은 부천시, 인천시, 그리고 서울시 3자의 이해관계가 걸려 있고, 그리고

경인우회도로가 부천시의 대표적 녹지환경인 성주산을 관통하는 까닭에 이 사업의 추진은 침해한 환경보존의 정치를 촉발하였다(최홍석, 2000:197~198). 이러한 개발정책은 부천의 환경단체 등 시민단체의 보존논리와 이해상충을 초래하고 있다.

둔철골프장사례는 경남도지사의 선거공약사항을 이행하기 위하여 1996년 11월 경남도가 산청군에 골프장건설을 포함하는 둔철지구 위락단지 조성계획을 발표하면서 쟁점화되었다. 이러한 개발정책을 찬성하는 측은 지역발전과 이를 통한 지방재정확충 등의 정책이해를 제시하는 반면에, 이에 반대하는 환경단체측은 진양호 상수원오염 등 환경파괴를 방어하기 위한 환경보호논리라는 정책이해를 내세운다.

한편 태안해안관광도로사례는 2002년 충남도의 안면도국제꽃박람회를 기점으로 안면도를 국제휴양지로 개발하기 위한 안면도관광개발사업속에 포함되어 있는 사업으로, 안면도 초입의 백사장해수욕장을 시작으로 해안가 해수욕장들을 관통하여 꽃지해수욕장까지 10.127km에 이르는 도로이다. 문제는 도로노선이 빼어난 경관을 자랑하는 해수욕장을 관통하는 데다 생태적 가치가 특히 높은 것으로 드러난 삼봉에서 두어 해수욕장에 이르는 해안사구 5.5km구간이 포함되어 있다는 것이다. 이에 대하여 지역환경단체는 충남도의 도로안이 안면도국립공원과 해안사구 등의 자연환경을 파괴하고 개발에 치우치는 정책이라고 비판하면서 환경과 조화되는 지속 가능한 개발논리를 주장한다.

안면도골프장건설사례는 충청남도가 안면도관광지개발사업의 일환으로 안면도관광단지 내에 있는 96만평의 도유지 중 27홀규모인 42만평에 골프장개발을 추진하는 사업이다. 이를 반대하는 지역환경단체는 골프장이란 산림을 깨끗이 베어내고 파헤쳐 잔디를 심어 코스를 만든 장소로서, 환경파괴가 심각한 환경파괴적인 개발정책이라고 하면서, 환경보존논리로 대응을 하고 있다.

결국 네 가지 개발정책에서는 개발이해와 보존이해 또는 지속 가능한 개발이해가 상호 이해상충 또는 이해상충 속의 조화가능성을 보이고 있다.



### (3) 행위자상호작용

지역거버넌스네트워크에 관련을 맺고 있는 다양한 정책행위자들은 주로 개발논리를 찬성하는 행위자범주들과 보존논리 또는 지속 가능한 개발논리를 찬성하는 행위자범주들로 나뉘어져서 자신들의 정책이해를 도대로 상호작용을 하고 있다.

경인우회도로사례의 경우 부천시는 고질적인 도시행정문제로서 대두되고 있는 교통체증완화를 위하여 경인우회도건설이 필요하다고 주장한다. 부천시는 1994년 12월 이미 경인우회도로의 실시설계를 완료하고, 이해선 시장 부임후인 1995년 12월 사업시행자 선정을 위한 민자유치시설기본계획을 고시하여 경인우회도로건설사업 추진을 강력하게 추진하였다. 이 건설계획에 의하면 전체도로 6.5km 중 성주산 통과구간은 4.2km에 이르러 상당부분 산림훼손이 발생하게 된다(부천시민신문, 1996). 이러한 도로추진과정에서 밖으로는 서울시나 인천시 등 다른 광역정부와 이해관계가 걸려 있고, 안으로는 성주산 보존을 주장하는 환경단체 등 시민단체들 및 시민들과의 이해관계가 연결되어 있다. 부천시는 다른 광역정부와는 경인우회도로의 접속도로건설문제로 분쟁상황에 놓이게 되었고, 환경단체 및 시민들과는 개발이나 보존이냐의 정책이해 상충 속에서 갈등을 노정하고 있다.

둔철골프장사례의 경우 개발논리에 찬성하는 측인 경남도, 산청군, 한보, 관변단체인 산청군발전협의회, 산청군민, 신경남일보 등과 이에 반대하여 보존논리를 내세우는 경남, 부산 및 진주 환경운동연합 등 지역시민단체와 반대지역주민, 진주신문 등 사이에 상이한 정책이해를 가지고 대립과 갈등이 발생하고 있다. 개발옹호론자들은 지역발전의 일환으로 골프장건설을 추진하자는 반면, 보존옹호론자들은 자연환경보전을 보전하기 위하여 골프장건설계획을 폐지하라는 것이다.

한편 태안해안관광도로사례의 경우 충남도는 안면도국제꽃박람회를 원활하게 추진하기 위하여 꽃박람회진입로인 태안해안도로를 건설하겠다는 개발위주의 정책안을 제시하고 있다. 이러한 충남도의 행태에 대하여 지역환경단체와 지역주민 등은 충남도의 정책안에 대한 문

제점을 제시하면서, 해안사구와 갯벌통과노선에 대하여 이들을 보호하는 노선으로 노선변경을 요구하는 환경과 조화되는 개발안을 제시하고 있다. 양측은 이러한 정책이해를 토대로 처음에는 힘겨루기를 하는 갈등을 보이다가, 차츰 지속 가능한 개발논리가 양자의 이해를 수렴하는 장치로 작동하여 협력하는 행태를 보이고 있다.

안면도골프장사례는 충남도의 개발논리와 지역환경단체의 보존논리가 팽팽히 대립하는 갈등을 노정하고 있다. 충남도는 안면도를 국제관광지로 만들기 위하여 골프장을 건설하겠다는 입장이다. 이에 대하여 지역환경단체는 골프장건설로 인한 편익보다 불이익이나 비용 측면이 더 크게 나타나므로 골프장건설을 철회하여 환경보전을 해야 한다는 입장을 제기하고 있다.

결국 네 가지 개발정책사례에서 행위자들의 상호작용은 행위자들 사이에 상이한 정책이해를 가지고 있는 경우에는 상호작용측면에서 제로섬게임을 벌이면서 갈등을 노정하고 있다. 그러나 행위자들 사이에 정책이해가 수렴될 수 있는 경우에는 상호작용측면에서 비제로섬 게임속에서 협력을 하는 경우가 나타나고 있다.

종합하면 이상의 지방정부의 네 가지 개발정책사례들에서 나타나는 지역거버넌스네트워크모습은 첫째 각 지방정부의 정책사례들마다 다양한 정책행위자들이 참여하고 있다는 것과, 둘째로 참여하는 정책행위자들은 각자 자신들의 정책이해를 가지고 이를 표출하고 있다는 것과, 셋째로 지역공동체를 구성하고 있는 행위자들간에는 자신들이 가지고 있는 정책이해를 토대로 협력보다는 갈등을, 그러나 일부사례에서는 갈등 속의 협력가능성이 나타나고 있다. 이처럼 지역거버넌스네트워크에서 다양한 행위자들 사이에 정책이해를 둘러싸고 갈등이나 갈등적 협력이 노정되고 있다면, 이것은 왜 그렇게 나타나고 있는가? 그리고 이러한 갈등게임이나 갈등 속의 협력게임은 어떠한 지역정책 결과를 가져오는가? 이를 지역거버넌스네트워크의 통치기제인 지역거버넌스사회자본측면에서 탐색하여 본다.

## 2) 지역거버넌스사회자본

### (1) 문화규범(상호성과 협력)

경인우회도로사례에서 부천시와 이해를 같이하는 경인우회도로 조기착공촉진 추진위원회는 상호성과 협력의 규범 속에서 도로건설을 추진하려고 하고 있다. 반면에 도로건설에 반대하고 보존논리를 강조하는 환경관련단체 등 시민단체와 성주산 지키기 시민대책회의 및 지역주민, 부천시의회, 그리고 지역국회의원들은 상호성의 규범 속에서 경인우회도로의 성주산관통계획에 반대를 하거나 보안을 주장하고 있다. 개발론자와 보존론자 사이에는 상호성이나 협력의 규범이 나타나지 않고 있다.

둔철골프장사례에서도 이해관계를 같이 하는 행위자들간에는 상호성이나 협력 등의 규범이 나타나고 있다. 경남도 및 산청군과 대부분의 군민, 관변단체, 한보, 환경영향평가연구소, 신경남일보 등은 골프장건설찬성자로서 그리고 경남, 부산, 진주의 환경단체를 포함한 시민단체와 반대 진주시민, 진주신문 등은 골프장건설반대자로서 직간접적으로 연계되거나 집단연합을 형성하여 상호협력을 하고 있다. 경남도의 개발정책에 찬성을 하는 산청군이나 산청발전협의회는 진주시 등 다른 시·군에 골프장건설에 협조해줄 것을 요청하고 있고 지방정부에 우호적인 신경남일보도 지방정부의 입장을 친화적 태도를 보이고 있다. 반면에 보존논리를 내세우는 환경단체를 포함한 시민단체들과 반대지역주민들 그리고 진주신문은 연대와 집단연합을 통한 반대홍보, 거리시위, 성명서나 공동결의문 발표 등을 하고 있다. 그러나 이들 대립하는 행위자들 범주들은 개발이야 보존이냐의 이해대립 속에서 상호성이나 협력성 등의 규범이 존재하지 않거나 미약하게 존재하였다. 1997년 1월 경남도, 산청군 및 한보가 계약을 체결하고 개발계획의 추진을 시도하는 과정에서 환경운동연합 회원들과 지역주민들이 이에 반대하는 시위에 돌입했지만 지방정부는 무반응을 보였다. 이후 시민단체들의 비판이 거세지자 이를 무시하지 못한 시의원

30여명이 6월 건설중지 건의안을 운영위원회에 제출하였으나 시의회 보사위원회위원들의 무기명비밀투표결과, 반대 6표와 찬성 2표로 본회의 상정을 보류하기로 하였다(배병룡, 2000:150).

한편 태안해안도로사례의 경우도 정책이해를 같이하는 행위자들은 상호성과 협력의 규범을 보이고 있다. 개발을 강조하는 충청남도는 자신의 개발의지를 관철시키기 위하여 자신들의 입장에 동조하는 관변단체들을 동원하는 조직연합을 시도하고 있다. 관변단체들인 안면읍발전협의회와 이장단협의회, 그리고 새마을지도자협의회 등은 “해안도로에 대한 우리의 의견”이라는 건의서에서 태안해안도로건설은 계획안대로 개통되어야 한다고 주장하고 있다. 한편 지속 가능한 개발을 주장하는 지역환경단체들도 충남의 여러 환경단체들 및 지역주민들과 집단연합을 하거나 또는 협력을 하는 행태가 나타나고 있다. 예컨대 전국환경운동연합은 해안도로에 대한 대책회의와 공동조사를 벌였고, 전국환경운동연합과 충남환경운동연합은 공동으로 해안도로에 대한 성명서를 발표하고 있다. 그리고 관변단체에 동조하는 일부 주민들도 있지만, 대다수 지역주민들은 지역환경단체의 활동을 법원 소송이나 민원제기 그리고 농성에 대한 참여 등으로 지원하고 있다. 그러나 이 사례에서 특이한 점은 이해가 상충하는 개발론자와 보존논자 사이에 양논리를 절충하는 지속 가능한 개발논리를 토대로 상호성과 협력의 규범이 나타나고 있다는 것이다. 양측은 상호이해를 조화시키기 위하여 간담회나 공동회의 그리고 공동조사 등의 협력장치를 마련하고 있다. 이는 양측의 상호작용유형에 투영되고 있다.

안면도골프장사례에서도 이해가 같은 행위자들간에는 협력의 규범이 나타나고 있다. 안면도골프장건설에 찬성하는 충남도와 지역관변단체들인 태안군발전협의회와 안면발전협의회는 상호 협력하는 행태를 보이고 있고, 이에 반대하는 지역환경단체와 충남환경운동연합 그리고 지역주민들은 골츠장건설중지를 주장하고 있다. 그러나 이해가 상충하는 개발옹호론자와 보존론자 사이에는 상호성이나 협력의 규범이 나타나지 않고 있다.

종합하면 개발정책사례에서 나타나는 상호성과 협력의 규범은 동일 이해를 가지고 있는 행위자들에서 나타나고, 상충이해를 가지고 있는 행위자들에서는 나타나지 않고 있다. 그러나 수렴할 수 있고 조화가 가능한 이해를 가지는 경우에는 상호성과 협력이 보다 강하게 나타나고 있다.

## (2) 반응성향(신뢰와 개방성)

경인우회도로사례는 행위자들 사이에 상호불신이 나타나고 있는 상태에서 약간의 개방적인 반응성향도 보이고 있다. 경인우회도로건설을 둘러싸고 찬성하는 측과 반대하는 측은 상호불신이 존재하고 있다. 이는 이해상충을 보이고 있는 양측간에 상호성이나 협력 등 규범이 존재하지 않는 상태에서 나타나는 현상이라고 할 수 있다. 예컨대 양자는 자신의 이해만을 상대방이 수용하기를 바라면서 여러 가지 활동을 전개하고 있다. 그러나 양측은 새로운 경험을 받아들여려는 개방적인 반응으로 부천YMCA가 주선한 양측 당사자인 성주산 살리기 시민대책회의와 경인우회도로 조기착공추진위원회의 대표회합에 응하고 있고, 또한 국민고충처리위원회라는 제3자를 통한 문제해결을 시도하고 있다.

둔철골프장사례는 행위자들 사이에 상호불신이 나타나고 있다. 지방정부와 환경단체 및 주민들이 참여한 경남지역 7개 농약오염실태에 대한 공동조사 결과에 대하여 서로 상이한 의견을 제시하고 있다. 도는 7개 골프장 어느 곳에서도 오염이 발견되지 않았다고 발표한 반면에, 대책위는 도의 조사결과 발표를 반박하고 있다. 이후 한보가 경상대 환경보존연구소에 의뢰한 환경영향평가의 결과발표에 대하여, 대책위는 그 평가를 인정할 수 없다고 이의를 제기하고 있다. 골프장 건설을 둘러싸고 행위자들 사이에 이해대립이 심각한 상태로 진전되고 있었다. 특히 산청군민과 진주시민간의 논쟁이 가열되었고 이것이 충돌로 비화될 조짐을 보이고 있었다. 이처럼 상호불신이 팽배한 상황 속에서 지방정부는 다소의 개방적인 반응성향을 보이고 있다. 찬

반행위자들간에 갈등이 커지자, 도는 공동조사와 선진국 골프장 견학을 대책위에 제시하고 있다. 대책위는 위에서 본 바와 같이 공동조사에는 응하였지만 결과발표에 대하여 상호 상반된 입장을 제시하고 있고, 선진국 골프장견학에 대하여는 이를 즉시 거절하였으며, 지역신문들도 이를 비판하였다.

한편 태안해안도로사례의 경우 개발논리를 앞세운 지방정부와 지속가능한 개발논리를 앞세운 지역환경단체 사이에 처음에는 침묵하게 상호불신을 하고 있다가 차츰 상호신뢰가 어느 정도 만들어지고 있는 상태에서 새로운 행동을 받아들이려는 개방적인 반응을 보이고 있다. 초창기에 지방정부와 지역환경단체는 환경영향평가서를 놓고 상호불신을 보이고 있다. 충남도는 태안해안도로건설이 환경영향평가서에 아무런 저촉이 없다고 한다. 그러나 지역환경단체가 서울대 U교수팀의 지원을 받아 실시한 해안국립공원의 해안사구실태조사결과에서 태안해안도로건설안에 포함된 지역 중에 대규모해안사구가 포함되어 있고, 이것이 세계적이라는 사실을 발표하여 충남도의 환경영향평가서를 반박하고 있다. 양측은 상호불신을 하고 있는 상태에서 모래언덕과 갯벌통과노선에 대한 현황 재조사 후 공사를 추진하기로 합의를 하였다. 이러한 합의를 무시한 채 충남도의 밀어붙이기식 정책추진에 대하여 지역환경단체는 불신을 하고 있다. 이러한 불신은 지역환경단체와 지역주민의 농성 등을 유발하였다. 이처럼 지역환경단체가 환경조화적인 개발을 토대로 한 다양한 활동이 있게 되자, 지방정부는 지역환경단체와 상호신뢰분위기를 조성하고 이들의 의견을 수렴하기 위하여 개방적 반응으로 간담회나 회의 등 경계침투통로와 국민고충처리위원회의 중재를 마련하고 있다.

안면도골프장건설사례는 개발옹호론자와 보존론자 사이에 상호불신이 노정되고 있다. 지역환경단체는 서울시립대 생태환경연구소의 지원을 받아 충남도가 실시한 안면도관광단지개발예정지에 대한 환경평가서의 내용이 실제와 일치하는지를 조사한 결과 충남도의 환경평가서가 조작되어 있음을 발표하고 있다. 즉 충남도의 환경영향평가서

는 골프장개발을 정당화하는 쪽으로 변경되었다고 충청도의 조사결과를 불신하고 있다. 충청남도의 환경영향평가서는 안면도골프장에정지역에 대한 조사로 골프장에정지역은 좁게 표시되어 있고, 골프장에정지역면적 중 40% 정도가 개발 불가능한 녹지자연도 등급 8인데 녹지자연도 등급 7로 축소 표시되어 있고 대상지역에 환경부지정보호식물인 새우난초 등이 넓게 분포되어 있는데 이에 대한 내용이 누락되어 있다는 것이다. 이러한 상호불신 속에서 양측의 이해를 조정하기 위하여 민관공동조사단 구성 등과 같은 개방적 반응을 시도하였으나 실패하고 있다.

결국 신뢰와 개방성 등의 반응성향을 보면, 우선 세 가지 개발정책 사례에서 개발론자와 보존론자 사이에 상호불신이 노정되고 있고, 행위자들 사이에 불신을 해소하려는 개방적인 반응행동도 나타나는 경우도 있고 나타나지 않는 경우도 있다. 그러나 태안해안도로사례의 경우에는 지역환경단체가 주장하는 지속 가능한 개발논리라는 정책이해를 토대로 행위자들 사이에 이해가 수렴될 수 있는 영역이 존재함으로써 신뢰와 개방적인 반응이 보다 강하게 나타나고 있는 것을 알 수 있다.

### (3) 상호작용유형(제도화된 관계)

경인우회도로건설사례는 개발을 주장하는 측과 보존을 주장하는 측 사이에 상호 대면이나 대화를 하려는 직접적인 경계침투통로는 나타나지 않고 있고, 시민단체나 국민고충처리위원회의 중재에 의한 해결을 시도하고 있다. 경인우회도로건설을 추진하려고 하자 이에 반대하는 이해를 가진 시민대책회의 등은 서명운동, 반대시위, 가두행진, 집단민원제기 등의 반대투쟁을 전개하고 있다. 이러한 이해갈등 속에서 부천 YMCA는 성주산 살리기 시민대책회의와 조기착공추진위원회의 대표회합을 추진하였는데, 여기서 양측 대표들은 서로 상대방의 입장을 부분적으로 수용하는 선에서 이해차이를 조정하고 있다. 즉 경인우회도로 중에서 소사, 괴안, 범박동 구간의 사업은 조기에 이루

어겨야 할 필요가 있지만, 동시에 성주산의 구간을 관통하는 사업계획은 재검토해야 한다는 것이다. 이후 부천시는 성주산지역인 송내2동 지상구간을 터널화함으로써 대기오염과 소음을 최대한 방지하겠다는 사업계획수정안을 제시하였다. 이에 대하여 성주산 살리기 시민대책회의는 경인우회도로건설이 성주산을 어떤 형태로든 파괴할 것이라고 하면서 건설반대를 재확인하고, 경인우회도로건설과 관련된 시와 시민간의 갈등문제를 국민고충처리위원회에 진정하여 제3자 해결을 시도하였다. 국민고충처리위원회는 1997년 3월의 2차 심의까지 시민대책회의의 입장을 수용하는 듯한 의견을 보이다가, 1997년 4월에 발표한 최종판단에서 경인우회도로의 노선변경이 불가하다는 입장을 밝혀 부천시의 손을 들어주었다. 이러한 국민고충처리위원회의 결정에 대하여 시민대책회의는 “50만 부천시민의 환경권을 외면한 단견의 소치”라고 비난하고 도로건설반대투쟁을 전개하고 있다(최홍석, 2000: 201~202). 이는 정부의 중재기구가 시민단체의 신뢰와 정당성을 얻지 못하고 있음을 의미한다.

둔철골프장사례는 공식적 대화통로나 위원회 구성 등의 의사소통통로나 제도화된 관계가 미약하게 나타나고 있다. 둔철골프장건설은 경남도지사의 선거공약사업으로 지방정부주도하에 주민과 한마디 상의 없이 수립된 것이다. 다만 미약하나마 제도화된 관계로 처음 나타나는 것은 도지사가 참여한 주민설명회개최였는데, 이는 지방정부의 이해를 주민에 전달하는 수준이었다. 이에 골프장 부지 인근주민과 환경운동단체는 진양호 상수원과 매우 근접한 지역에 골프장을 건설하려는 것은 진주시민을 비롯한 서부경남 주민의 건강을 무시한 처사라며 골프장건설 백지화를 요구하는 시위와 가두방송과 서명운동을 벌이고 있다. 진주신문은 골프장건설의 문제점을 지적하고 있다. 환경운동연합 전국사무국장단이 진주에서 골프장 저지를 위한 공동결의문을 채택하였고, 부산경남의 환경단체 그리고 진주시의 시민단체 등 총 36개 단체가 연합하여 둔철골프장건설반대 및 진양호보존을 위한 대책위원회(이하 대책위)를 결성하고 가두행진을 벌였고, 산청군을 제



외한 서부경남 출신 도의원 20여 명은 진양호수질보존회를 결성하고 건설반대서명과 골프장건설백지화를 요구하는 성명서를 발표하였다. 이처럼 지역의 여러 구성원들의 반대목소리가 커지자, 도는 이들과 제도적 관계를 만들려고 시도하였다. 경남지역의 7개 골프장 농약오염 실태조사를 하는데 지방정부와 지역주민 그리고 환경단체가 참여하여 공동조사를 하자는 것이었다. 그러나 이러한 제도적 관계시도는 보다 발전된 관계로 진전되지 못하고 있다. 예컨대 대책위는 35개 단체가 참여하는 120명의 대표단을 구성하여 도지사 방문을 시도하였으나 도지사의 무반응으로 무산되고 말았다.

한편 태안해안도로사례의 경우 지방정부와 지역환경단체 사이에 상호성과 협력 등 문화규범과 신뢰와 개방성 등 반응성향이 살아나는 상태에서 의사소통을 위한 경계침투통로로 간담회와 공동회의의 그리고 공동조사 등 제도화된 관계가 마련되고 있다. 충남도와 태안군은 태안해안도로의 환경영향평가초안에 대한 주민설명회를 개최하였고, 이후 태안해안도로안에 대하여 주민과 환경단체에 대한 설명회 및 공청회를 1회 개최하였다. 이러한 지방정부의 행태는 정책안을 국민에게 통보하는 수준으로 요식행위에 불과하다고 지역환경단체임원은 진술하고 있다. 이후 지방정부는 태안해안도로안을 관철시키려고 하였고, 이에 대하여 지역환경단체와 지역주민 등은 반대의견제시, 전문적 의견제공, 언론홍보, 주민설명회, 성명서, 진정, 법원소송, 시위 등 다양한 활동전략을 통하여 저지시키려고 노력하고 있다. 이처럼 충남도와 지역환경단체가 갈등을 보이고 있는 상태에서 국민고충처리위원회의 중재노력이 있었으나 효과적인 해결책을 제시하지는 못하였다. 서산태안환경운동연합은 국민고충처리위원회에 충남도와 태안군을 피신청인으로 하여 도로노선을 수정하라는 민원을 제시하였는데, 양자의 갈등을 해결해 줄 수 있는 명확한 해답을 제시하지는 못하였다. 이처럼 지방정부에 대한 다양한 활동이 있게 되자, 지방정부는 지역환경단체의 이해를 수렴하기 위한 경계침투측면의 간담회와 공동회의의 그리고 공동조사라는 제도화된 관계를 발전시

키고 있다. 충남도지사는 도청을 방문한 지역환경단체소속회원들과 간담회자리에서 지난 일요일 관광도로 공사현장을 둘러본 결과 환경단체가 제기한 대로 사구훼손우려가 있었다며, 전문가 및 환경단체와 공동조사를 벌여 도로노선을 변경하겠다고 밝혔다. 그후 충남도청에서 도지사 및 관계공무원과 지역환경단체관계자가 공동회의를 열어 해안사구 및 갯벌통과노선에 대한 재조사 후 노선변경을 할 것을 합의하였다. 충남도, 태안군, 환경부, 지역환경단체, 지역주민들이 해안도로노선에 대한 공동조사를 벌였는데, 그 조사결과 충남도와 태안군은 지역환경단체의 의견을 정책에 반영시키기로 하였다.

안면도골프장사례는 상호성이나 협력의 규범과 신뢰와 개방성 등 반응성향이 없는 상태에서 상호의사소통을 위한 제도화된 관계도 만들어지지 않고 있다. 개발이나 보존이나를 놓고 갈등을 보이고 있는 충남도와 서산태안환경운동연합은 양자의 이해를 논의하고 조정하기 위한 경계침투통로를 구성하려고 시도하였으나 실패하고 있다. 지역환경단체는 충남도와 지역주민, 시민단체, 전문가 등이 참여하는 안면도개발기획위원회와 충남도와 지역환경단체가 참여하는 민관공동조사단구성을 제의하였으나, 안면도개발기획위원회구성에 대하여는 무응답상태에 있고, 공동조사를 위한 조사단 구성은 미루어지고 있다.

결국 네 가지 정책사례에서 나타나는 행위자들간의 상호작용유형을 보면, 행위자들간의 이해가 조화되느냐 아니면 상충되느냐에 따라 상호성과 협력의 규범과 그리고 신뢰와 개방성 등 반응성향이 영향을 받게 되고, 이들이 상호작용유형에 영향을 주고 있다. 경인우회도로 사례, 둔철골프장사례, 그리고 안면도골프장사례는 지방정부와 지역환경단체 사이에 개발논리와 보존논리라는 상충이해 속에서 문화규범이나 신뢰는 존재하지 않고 다소의 개방적 반응성향이 나타나고 있으므로 상호작용유형은 거의 존재하지 않고 있다. 그러나 태안해안도로 사례는 지방정부와 지역환경단체 사이에 지속 가능한 개발논리라는 조화할 수 있는 이해를 토대로 문화규범과 신뢰와 개방성 등 반응성향을 만듦으로써 보다 강한 상호작용유형을 작동하고 있다.

### 3) 분석결과의 종합적 논의와 지역정책결과

이상의 네 가지 개발정책사례에서 나타나는 지역거버넌스네트워크의 모습과 지역거버넌스네트워크에서 사회자본의 역할은 다음과 같은 지역정책결과를 산출하고 있다.

우선 지역거버넌스네트워크의 모습은 다음과 같다. 첫째로 행위자 측면에서 다양한 정부행위자와 비정부행위자가 참여하고 있다. 네 가지 정책사례의 행위자범주는 지역공동체를 구성하는 내부행위자들 외에 인근 지방정부, 중앙정부, 전국적 그리고 인근 시민단체들로 다양하다. 이는 정책네트워크가 개방적이며, 이슈에 따라 참여자가 결정되는 이슈네트워크가 존재하고 있음을 의미한다.

둘째로 행위자이해측면에서 다양한 정책행위자들이 참여하다보니 다양한 정책이해가 표출되고 있다. 정책이해는 동일이해와 상충이해, 그리고 조화 가능한 이해로 범주화되고 있다. 예컨대 경인우회도로사례, 둔철골프장사례, 안면도골프장사례 등은 개발정책을 지지하는 이해범주와 환경보존정책을 지지하는 이해범주로 나뉘어지고 있다. 그러나 태안해안도로사례는 개발정책을 지지하는 이해와 지속 가능한 개발정책을 지지하는 이해가 존재한다.

셋째로 행위자상호작용측면에서 경인우회도로사례, 둔철골프장사례, 안면도골프장사례는 갈등관계가 지속적으로 나타나고 있는 반면 태안해안도로사례는 처음에 갈등관계에 있다가 협조관계로 나가고 있다.

다음으로 지역거버넌스네트워크에서 사회자본의 역할은 다음과 같이 나타나고 있다. 첫째로 문화규범측면에서 동일이해나 조화 가능한 이해의 경우는 상호성이나 협력의 규범이 존재하나, 상충하는 이해의 경우에는 문화규범이 존재하지 않고 있다. 세 가지 정책사례에서 개발논리를 옹호하는 측과 보존논리를 옹호하는 측의 개별범주측면은 협력규범이 존재하나, 양측이 서로 대립할 경우에는 협력규범이 존재하지 않고 있다. 다만 태안해안도로사례와 같이 양측이해를 수렴할 수 있는 지속 가능한 개발논리 속에서는 서로 대립상태에 있던 지방

정부와 지역환경단체 사이에 상호성과 협력의 규범이 나타나고 있다.

둘째로 반응성향측면에서 우선 세 가지 개발정책사례에서 개발론자와 보존론자 사이에 상호불신이 노정되고 있고, 행위자들 사이에 불신을 해소하려는 개방적인 반응행동도 나타나는 경우도 있고 나타나지 않는 경우도 있다. 새로운 행동이나 경험을 하려는 개방적인 반응은 둔철골프장사례를 제외하고 나머지 두 가지 사례에서 강약의 차이는 있지만 나타나고 있다. 다만 태안해안도로사례의 경우에는 행위자들 사이에 처음에 갈등을 노정할 때에는 상호 불신이 존재하였지만, 상호간에 조화를 할 수 있는 지속 가능한 이해를 토대로 상호성과 협력의 분위기 속에서 신뢰를 형성하고 상호 반응하는 행동이 강하게 나타나고 있다.

셋째로 상호작용유형은 앞에서 논의한 문화규범과 반응성향에 따라 다르게 나타난다. 문화규범과 반응성향이 존재하는 경우에는 상호작용유형도 강하게 나타나고 있는 반면에 문화규범과 반응성향이 존재하지 않거나 약하게 존재하는 경우에는 상호작용유형도 존재하지 않거나 약하게 나타나고 있다. 태안해안도로사례는 문화규범과 반응성향이 존재함으로 인하여 의사소통이나 경계침투를 위한 상호작용유형으로서 제도화된 관계가 보다 강하게 만들어지고 있다. 경인우회도로사례는 문화규범과 신뢰는 부존재하지만 개방적인 반응성향이 존재함으로 인하여 상호작용유형으로서 제도화된 관계가 매우 약하게나마 만들어지고 있다. 그러나 둔철골프장사례와 안면도골프장사례는 문화규범이나 신뢰와 개방성 등 반응성향이 존재하지 않고 있어 상호작용유형은 나타나지 않고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 지역거버넌스네트워크에서 사회자본의 역할이 상이하게 나타남으로 인하여 지역정책결과도 상이하게 나타나고 있다. 네 가지 개발정책사례들 중 둔철골프장건설사례와 안면도골프장건설사례는 행위자들간의 갈등상황을 해결하는 데 사회자본이 제대로 역할을 하지 못함으로써 정책유보라는 부정적 효과를 산출하고 있다. 반면 경인우회도로사례는 행위자들간에 갈등을 해결하는 데 시

표 1  
지역거버넌스네트워크와  
사회자본 그리고 지역정책

지역정책사례 분석차원	경인우회도로 사례	둔철골프장 사례	안면도골프장 사례	태안해안도로 사례
· 지역거버넌스네트워크				
행위자	개방적	개방적	개방적	개방적
행위자이해	이해상충	이해상충	이해상충	조화 가능한 이해상충
행위자상호작용	갈등·대립	갈등·대립	갈등·대립	갈등+협력
· 지역거버넌스사회자본				
문화규범(상호성과 협력)	부존재	부존재	부존재	존재
반응성향(신뢰와 개방성)	약존재	부존재	부존재	존재
상호작용유형(제도화관계)	약존재	부존재	부존재	강존재
· 지역정책결과	정책유보	정책유보	정책유보	정책수정

민단체와 정부중재위원회의 중재라는 반응행동과 제도화된 관계를 시도하였지만 1999년 말까지 사업이 진척되지 못하는 정책유보라는 부정적 효과를 산출하고 있다. 그러나 태안해안도로사례는 행위자들간의 갈등을 협력으로 유도하는데 문화규범과 반응성향, 그리고 상호작용유형 등의 사회자본이 일정한 역할을 수행함으로써 지방환경단체 이해가 지방정부정책에 반영되어 정책수정이라는 긍정적 효과를 산출하고 있다(<표 1>).

#### 4. 결론

이 연구에서는 상이한 지방정부에서 약간의 시간선후를 두고 추진된 네 가지 지역정책사례들을 대상으로 지역거버넌스네트워크의 모습과 지역사회자본의 역할, 그리고 여기서 나타나는 지역정책결과를 탐색하여 보았는데, 사례분석에서 나타난 결과는 다음과 같다. 우선 지역거버넌스네트워크를 보면, 약하지만 시계열적으로나 공간적으로 상이한 환경에서 시도된 지역정책사례모두에서 행위자들은 개방적인 이슈네트워크 속에서 자신들의 정책이해를 표출하고 있었고, 이해표출과정에서 갈등을 일으키는 경우와 갈등 속의 협력이 나타나는 경우가 존재하였다. 특히 개발논리와 보존논리 등과 같이 서로 상충되는 이해를 가지는 경우에는 행위자들간에 갈등과 대립이 지속되고 있었고, 반면에 환경과 조화되는 개발이라는 지속 가능한 개발논리의 경우는 대립되는 행위자들의 이해가 수렴되어 협력으로 나가고 있다.

다음으로 이러한 지역거버넌스네트워크에서 행위자들간에 갈등이 지속되는 경우에는 문화규범이나 반응성향, 그리고 상호작용유형 등의 사회자본이 제대로 작동되지 않고 있어서 지역정책결과도 부정적으로 나타나고 있다. 그러나 행위자들간에 갈등 속의 협력으로 나가는 경우는 사회자본이 강하지는 않지만 어느 정도 작동하고 있어서 지역정책결과도 긍정적으로 나타나고 있다. 이러한 측면은 박상필(2000:136)의 분석결과에서도 입증되고 있다. 사회자본은 갈등당사간의 의사소통, 상호존중, 상호의존을 증대시키기 때문에 분쟁의 조정뿐 아니라 발생한 분쟁이 격화되지 않도록 하는 데도 일정한 역할을 수행한다는 것이다.

따라서 이러한 연구를 통하여 다음과 같은 함의를 추론할 수 있다. 우리나라에서도 1990년대 이후 지방자치가 실시된 이후 10년이 흐르고 있는 시점에서, 지역영역에서 지역공동체에서 발생하는 문제를 둘러싸고, 여기에 관련을 맺고 있는 다양한 행위자들이 이해와 목소리

를 내면서 다양한 활동을 하고 있다. 만약에 이들의 목소리가 지방정부에 의하여 받아들여지지 않는 경우는 양자간에 갈등이 발생하고 있다. 갈등은 순기능을 할 수도 있지만 갈등이 극단적인 대립으로 진전된다면 역기능을 노정할 수도 있다. 이에 지역공동체를 구성하는 행위자들은 민주적 거버넌스를 구조화하고 통치해야 한다. 이는 지방정부와 시민사회의 인식전환을 요구한다. 지방정부는 시민사회의 행위자들을 무시하거나 거리를 두는 것이 아니라 이들을 포용하고 감싸안는 자세가 요구된다. 한편 시민사회도 지방정부에 대하여 건전한 비판자, 조언자, 감시자로 활동해야 한다. 요컨대 지방정부와 시민사회는 정책네트워크나 비판적인 파트너십을 형성하여 지역사회의 문제를 해결하는 것이 요구된다. 이러한 지역거버넌스네트워크가 원활히 작동되도록 하기 위해서는 사회자본의 역할이 중요하게 된다. 그런데 상이한 지방정부에서 실시한 세 가지 개발정책사례분석에서 나타난 결과처럼 한국의 지역사회에서는 아직 민주적 거버넌스를 위한 사회자본의 축적과 성숙이 강하게 이루어지지 않았음을 알 수 있다. 이는 박종민의 5개 사례도시<sup>6)</sup>의 분석결과에서도 나타나고 있다. 사례도시에서 나타나는 결과는 민주적 지방정치를 위한 시민사회의 조건이 아직은 성숙되지 않았음을 보여준다(2000:218). 그러나 우리의 지역시스템도 민주화와 지방화가 진전됨에 따라 민주적 거버넌스로 이행하고 있고, 민주적 통치를 하는 데는 사회자본이 중요한 기제로서 역할을 하여야 함을 일부사례에서 관찰할 수 있었다.

결론적으로 유사한 정책영역문제라도 지역에 따라 동일한 또는 상이한 지역거버넌스와 사회자본의 역할 그리고 지역정책결과가 도출되고 있음을 알 수 있다. 예컨대 지역거버넌스와 사회자본 그리고 지역정책의 결과를 보면, 충남도의 골프장사례와 경남도의 골프장사례에서는 동일하게 나타나고 있는 반면에, 충남도의 태안해안도로사례와 경기도의 경인우회도로사례의 경우는 상이하게 나타나고 있다. 이러한 차이점은 지역거버넌스에서 정책사례와 관련을 맺고 있는 행위자들의 정책이해가 첨예하게 갈등적이나 아니면 조화될 수 있느냐의 측

면에 근원을 두고 있고, 이러한 행위자들의 이해관계를 조정하는 기제로서 사회자본의 역할이 상이하게 나타나고 있기 때문이다.

따라서 이 연구에서는 지역사회에서 지역거버넌스 및 사회자본의 실태와 지역정치 또는 지역정책결정과정을 탐색할 수 있게 하고 있다. 민주화와 지방화가 진행되고 있는 현실에서 지역통치는 어디까지와 있는가, 그리고 지역통치를 하는 데 사회자본은 어떠한 역할을 하고 있는가를 관찰할 수 있었다. 지역거버넌스가 민주적 거버넌스로 이행을 하려고 시도하고 있지만 민주적 거버넌스를 위한 사회자본이 아직 미약하게 존재하고 기능을 하고 있음을 알 수 있었다. 이는 지역사회에서 사회자본부재의 원인규명과 그에 대한 처방을 하는 데 중요한 암시를 줄 수가 있다. 지역사회는 지역거버넌스를 민주적체제로 진화시키기 위해서는 민주적 거버넌스의 통치기제로서의 사회자본의 축적과 육성을 할 필요가 있다.

그러나 이 연구의 한계도 존재한다. 그것은 일반화의 문제와 관련된다. 그런데 이 연구의 일반화문제는 다음과 같은 측면을 연구과제로 제시하게 한다. 첫째로 이 연구에서는 공간적 범주에서 한정된 세 개의 지방영역을 분석한 것을 토대로 결론을 도출하고 있는 점이다. 이 연구의 분석대상지방 이외의 지방영역에서도 이러한 결론이 나올 수 있는가? 이는 다른 지방영역으로의 연구영역확대가 필요함을 의미한다. 그리고 지방영역과 대비하여 중앙영역에서 국가거버넌스와 사회자본의 연구도 필요하다. 왜냐하면 한국의 지방영역이나 중앙영역에서 나타나는 지역거버넌스나 국가거버넌스와 사회자본에 대한 논의를 종합화 할 수 있기 때문이다. 이는 한국에서의 거버넌스와 사회자본에 대한 일반화와 그리고 다른 국가들과 비교연구를 할 수 있는 토대를 제공하는 함의를 가질 수 있다.

둘째로 이 연구는 시간적 범주에서 1997년 이후 2001년 이전까지 세 개의 지방영역의 정책사례들을 횡단면적으로 비교 분석한 측면이 강하고 시계열적 분석은 약하게 나타나고 있다. Putnam이 이태리지역을 대상으로 장기적인 시계열적 조사를 하여 민주적 거버넌스와 사



회자본에 대한 결론을 도출한 것과 같은 시계열적 연구를 하려면, 연구자는 이 연구를 분기점으로 과거로 거슬러 올라가는 연구를 하거나 또는 이후의 시간흐름 속에서 연속적인 연구를 진행하는 것이다. 이러한 시계열적 연구는 연구자의 후속 연구과제로 남게 된다.

셋째로 이 연구는 연구대상으로서의 정책영역을 Peterson(1981)이 지역정책유형으로 범주화한 개발정책, 할당정책, 재분배정책 중에서 개발정책만을 선정하였다. 개발정책영역을 대상으로 분석한 지역거버넌스와 사회자본 그리고 지역정책에 대한 연구결론이 일반화될 수 있는가는 다른 지역정책영역에 대한 연구의 필요성을 요구하고 있다. 즉 지역영역에서 지역거버넌스나 지역사회자본의 역할에 대한 경험적 유의미성을 도출하기 위해서는 개발뿐만 아니라 할당이나 재분배 등의 정책사례들에 대한 후속연구가 요구된다. Peterson은 정책유형이 지방정치를 결정한다고 주장한다. 이는 지역정책유형에 따라 상이한 지역거버넌스가 나타날 것이라는 것을 암시하는 것이다. 따라서 할당 정책이나 재분배정책에서도 지역거버넌스네트워크나 지역거버넌스사회자본이 이 연구의 분석결과와 동등하게 도출될 것인가는 앞으로의 연구과제로 남는다.

## ■ 주

- 1) 여기서 분석대상으로 선정한 경기도 부천시 사례는 최홍석의 분석을, 그리고 경상남도의 사례는 배병룡의 분석을 토대로 재분석을 시도하였다.
- 2) 예컨대 정치학에서 거버넌스는 민주주의이론과 국가와 시민사회관계의 맥락에서 정부와 시민사회의 조직들 사이의 상호관계를 분석하고 있다. 국제관계에서 거버넌스는 국제질서를 우월적 권위에 의존하지 않고 국제관계를 어떻게 만들 것인가를 분석하고 있다. 공공행정에서 거버넌스는 신공공관리론과 네트워크관점에 관련된다. 신공공관리론은 경쟁, 시장, 고객 그리고 결과에 관심을 갖는 기업가적 정부에 의한 통치과정을 말한다. 한편 Kooiman이나 Rhodes 등은 거버넌스를 네트워크관

점에서 본다. Kooiman(1993)에 의하면 거버넌스란 공사 어느 단일행위자도 문제들을 해결할 수 있는 지식과 자원능력을 가지고 있지 않기 때문에 상호작용적 과정이라고 한다. 그리고 Rhodes(1996)는 거버넌스를 복잡한 조직집합으로 구성된 자기 조직적인 조직간 네트워크로 본다. 조직이론에서 거버넌스는 조직간 관계 관점에서 접근한다. 복잡하고, 다양하고, 동적인 사회-정치적 세계는 조직간 상호의존성에 토대를 둔 통치를 요구한다는 것이다.

- 3) 지역거버넌스네트워크의 개념적 구성요소는 정책네트워크의 구성요소를 통하여 추출할 수 있다. 정책네트워크의 구성요소에 대하여 Waarden(1992)은 행위자, 구조, 기능, 제도화, 행동규칙, 권력관계, 행위자전략을, Marin & Mayniz(1991)은 정책영역, 정책행위자, 정책이익, 권력관계, 집합적 행동, 전략적 상호작용을, Knoke 등(1996)은 정책영역, 정책행위자, 정책이익, 권력관계, 집합적 행동, 정책결과를, 배웅환(2000)은 정책행위자, 정책이익, 권력관계, 연결통로 등을 제시하고 있다.
- 4) 공동체라는 용어를 첫째로 여러 가지 사회현상에다 공동체라는 개념을 적용하여 공장, 노동조합, 회사, 종교조직, 소수집단, 협회 등을 공동체라고 보는 것이고(Miner & Greer, 1969), 둘째로 정신적 측면에서 자신의 집단에 대한 정체성과 일체감, 집단성원들의 참여의식과 총체성을 나타내는 것으로 보는 것이고(Nisbet, 1960), 셋째로 작은 마을, 촌락, 읍, 시, 거대도시지역과 같은 사회적·지역적 조직단위를 의미하는 것으로 본다(Hilley, 1955; Sutton & Munson, 1976).
- 5) Putman(1993)은 신뢰, 규범, 네트워크를, 박상필(2000)은 제도화된 관계, 상호신뢰, 협력규범을, 박희봉·김명환(2000)은 규범, 신뢰, 의사소통채널, 시민교육, 지역사회리더십을 제시하고 있다.
- 6) 분석대상도시는 성남, 부천, 평택, 청주, 및 진주이다.

## ■ 참고 문헌

- 박상필, 2000. "이익집단갈등과 사회자본: 경실련의 한약분쟁조정사례연구." 《한국행정학보》 34(2): 121~138.
- 박종민 편, 2000. 《한국의 지방정치와 도시권력구조》. 서울: 나남출판.
- 박종민, 2000. "지방정치에서 시민과 정부: 성남시사례." 《정부학연구》 6(1): 193~221.
- 박희봉·김명환, 2000. "지역사회 사회자본과 거버넌스능력: 서울 서초구와 경기 포천군 주민의 인식을 중심으로." 《한국행정학보》 34(4): 175~196.
- 배웅환, 2000. "정치체제변화에 따른 정부와 경제이익집단의 정책네트워크연구: 산업정책에 있어서 전경련과 대한상의를 중심으로." 고려대학교 박사학위논문.
- 배명룡, 1998. 《지역사회의 권력구조분석: 진주시사례》 한국정치학회 1998년도 추계학술대회발표논문집 1-32.
- 최홍석, 1998. 《지역사회의 권력구조분석: 부천시사례》 한국정치학회 1998년도 추계학술대회발표논문

집, 1-21.

서산태안환경운동연합의 태안해안관광도로, 안면도골프장에 대한 활동자료.  
충청남도의 태안해안도로, 안면도골프장정책자료.

- Coleman, James S. 1998. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 94: 95~121.
- Granovetter, M. 1985. "Economic action, social structure, and embeddness." *American Journal of Sociology* 91: 481~510.
- Hilley, E. T. 1955. "Definitions of Community: Areas of Agreement." *Rural Sociology* 20(June): 111~123.
- Inkeles, Alex. 2000. "Measuring social capital and its consequences." In John D. Montgomery & Alex. Inkeles eds. *Social Capital as a Policy Resource*. London: Kluwer Academic Publishers.
- Knoke, D., F. Pappi, J. Broadent, & Y. Tsujinka. 1996. *Comparing Policy Networks: Labor Politics in the US, Germany & Japan*. Cambridge: Cambridge Press.
- Kooiman, ed. 1993. *Modern Governance*. London: Sage.
- Leach, Robert. & Janie Percy. Smith. 2001. *Local Governance in Britain*. London: Palgrave.
- Lin, Nan., Karen. Cook, Ronald S. Burt, eds. 2001. *Social Capital: Theory and Research*. New York: Aldine De Gruyter.
- Marin, D. & R. Mayntz, eds. 1991. *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Campus Verlag: Westview Press.
- Montgomery, John D. 2000. "Social Capital as a Policy Resource." In John D. Montgomery & Alex. Inkeles. eds. *Social Capital as a Policy Resource*. London: Kluwer Academic Publishers.
- Peterson, Paul. 1981. *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Poplin, Dennis E. 1985. *Communities: A Survey of Theories and Methods of Research*. 홍동식·박대식(편역). 1985. 《지역사회학》. 서울: 경문사.
- Prior, D. 1996. "Working the Network: Local Authority Strategies in the Reticulated Local State." in H. Davis. ed. *Quangos and Local Government, A Changing World*. London: Frank Cass.
- Putman, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rhodes, R. A. W. 1996. "The New Governance: Governing without Government." *Political Studies* 44(4): 652~667.

- \_\_\_\_\_. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Stoker, G. 1998. "Public-Private Partnerships and Urban Governance." In J. Pierre. eds. 1998. *Partnerships in Urban Governance*. London: MacMillan Press.
- Sutton, Willis A. Jr. & Thomas. Munson. 1976. "Definitions of Community: 1954 through 1973." Paper presented to the American Sociological Association.
- Waarden, F. 1992. "Dimensions and Types of Policy Networks." *European Journal of Political Research* 21.

very different from state corporatist structure that had persisted from 1961 to 1988. The institutional structure is now close to societal corporatist structure. The state still employs agricultural cooperatives as a core partner for implementation of agricultural policies, but it doesn't think so in policy making. The state sometimes requires agricultural cooperatives to suggest data and opinions for policy making.

## **8. Local Government Network, Social Capital, and Local Policy**

Eong-Hwan Bae

With four cases of local policy obtained from different local governments, this paper analyses the model of local government, the role of local social capital, and the results of local policy. The results of analysis are that, first, local government exists under conflict or cooperation appearing various interests of actors at an open issue network. second, this is affected by role of local social capital, and that affects results of local policy. This findings show the real situation of local government and local social capital at local community.