

## 지역개발 및 기피시설 사례로 본 로컬거버넌스 구축: 지방정치 발전과 연계하여\*

서혁준\*\*

본격적인 지방자치와 지방정치가 시작되었음에도 불구하고 여전히 관련 이해관계자들의 정책 형성과정에 대한 참여는 저조하며 제한적이기도 하다. 이러한 관점에서 로컬거버넌스의 관심과 중요성은 더욱 크다. 본 연구의 목적은 주된 이해관계자들에 대한 탐색이 부족했던 점에 착안하여 이해관계자들에 대한 논의와 더불어 로컬거버넌스 구축과 지방정치 발전을 연계하여 논의하는데 있다. 이를 위해 우선적으로 로컬거버넌스에 대한 논의와 주된 이해관계자들을 파악하고, 로컬거버넌스 구축을 위한 주요 특징과 발전을 위해 필요한 조건 등을 제시하였다. 또한 로컬거버넌스와 지방정치 간의 관계를 조망함과 동시에 로컬거버넌스 형성과 지방정치의 발전을 위한 지방정부와 이해관계자의 역할도 탐색하였다. 이상의 논의를 기초로 하여 지역기피시설 건립과 지역개발사업에서 나타난 갈등사례를 분석하였다. 그리고 로컬거버넌스 논의를 통하여 도출된 특성에 따라 현재 우리나라의 실태를 파악하고, 로컬거버넌스와 지방정치 발전과의 관계를 모색하였다.

주제어: 로컬거버넌스, 지방정부, 지방정치, 참여

### I. 서론

로컬거버넌스와 지방정치, 그리고 지방민주주의에 대한 관심은 1995년부터 지역주민들이 직접 자치단체장과 지역 의회의원, 그리고 지역 국회의원을 선출하게

\* 본 논문은 2010 학국거버넌스학회 춘·하계 공동학술대회에서 발표한 내용을 수정·보완한 것이며, 유익한 조언을 해주신 익명의 심사위원님들께 진심으로 감사드립니다.

\*\* 고려대학교 대학원 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 지방정부, 지방정치, 소수자정책 등이다(E-mail: juny0513@korea.ac.kr).

됨에 따라 본격화되었다. 지방자치와 함께 지방정부의 기능과 자율성은 지속적으로 증가하고 있으며 지방수준에서 활발한 정책형성과 집행이 이루어지고 있다. 또한, 지역 정책에 더 많은 이해관계자들의 관심과 참여의 움직임이 보여지고 있다. 공공영역에 대한 지역 주민들의 성향은 예전과 달리 상당한 변화를 보이고 있다는 것이다. 따라서 지방정부는 정책을 둘러싼 행위자들의 이해관계를 조정하고 보다 민주적인 방법으로 지역의 발전을 도모할 필요성이 늘어나고 있는 것이다.

그러나 지방정부의 존재는 정치참여에 대한 기본적인 의문(questions)을 증가시키고 있다(Lane, 1997: 188). 지방정부들은 외부 사회-경제적 환경의 변화와 더불어 더 넓은 정치적 환경의 중대한 변화(macro trends)와 지역사회의 특성 변화(micro trends)에 직면해 있다(Andrew & Goldsmith, 1998: 102~107; Denters & Rose, 2005: 2). 본격적인 지방자치와 지방정치가 시작되었음에도 불구하고 여전히 관련 이해관계자들의 정책형성과정에 대한 참여는 저조하며 제한적인데, 이는 관련 이해관계자들의 수동적인 참여와 지방정부의 능동적인 역할의 부재에 기인할 수도 있다. 이러한 관점에서 로컬거버넌스의 관심과 중요성은 더욱 커질 수밖에 없다. Park(2006: 20)에 의하면 민주적 거버넌스는 다양한 시장과 시민사회 행위자들을 포함하는 활기찬 지역사회를 요하지만(Putnam, 1993), 지역 상공회의소는 경제적 이해관계를 대변하는데 있어서 결정적인 역할을 하지 못하고 있으며, 지역주민들은 조직화되어 있기 보다는 원자화되어 있다는 것이다. 결국, 지방정책과 관련된 지방정부와 이해관계자들은 현재와 같은 용감한 새로운 세상(brave new world) (Denters & Rose, 2005: 7~9)<sup>2)</sup>을 어떻게 대처해 나가야 하는가가 중요한 문제로 대두되고 있다.

대안인 로컬거버넌스에 대한 강조는 기업세계, 자발적 영역, 그리고 활동적 시민까지 광범위한 새로운 행위자들(new actors)에 대해 초점을 맞추고 있다(Miller et al., 2000: 2). 신뢰와 상호이해관계의 토대 위에서 정부는 주민들에게 통제(controlling) 보다는 조정(steering)과 권한부여(enabling)를, 그리고 주민들은 자신들의 삶과 지역을 통제할 수 있도록 더욱 참여적 형태의 거버넌스가 구축되어야 한다는 논의가 활발하게 이루어지고 있다(Tylor, 2003: 190). 이는 지방분권의 기본이념인 ‘주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결

2) Denters & Rose(2005)는 새로운 도전으로 도시화, 세계화, 유럽화, 새로운 실질적 요구, 그리고 새로운 참여 요구를 들고 있다. Exhibit 1.1(p. 8) 참조.

정하고 자기의 책임 하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치 실현'(지방분권촉진에관한특별법 제3조)과 그 맥을 같이한다고 할 수 있다. 자발적 참여는 정부에 대한 지역주민의 통제를 증가시키고 지역주민들이 더욱 일반적으로 자신들의 삶에 영향을 미치는 이슈에 대해 이해하고 결정할 수 있는 능력을 향상시켜 준다(Abers, 2000: 5). 따라서 더 나은 지방정치 발전으로의 이행과 효과적인 지방민주주의의 정착, 즉 지방정부의 민주적 정당성의 위기로부터의 탈출은 활발한 로컬거버넌스에 달려 있다. 로컬거버넌스와 안정적인 지방정치 환경은 장기적으로 지역사회의 발전을 가져오게 되며 지방민주주의 확고한 정착을 돕게 된다.

본 연구의 목적은 로컬거버넌스에 대한 논의가 많이 있음에도 불구하고 주요 이해관계자들에 대한 탐색이 부족했던 점에 착안하여 이해관계자들에 대한 논의와 더불어 로컬거버넌스 구축과 지방정치의 발전을 조망하는데 있다. 이를 위해 우선적으로 로컬거버넌스에 대한 논의와 주된 이해관계자들을 파악하고, 로컬거버넌스 구축을 위한 주요 특징과 발전을 위해 필요한 조건 등을 제시한다. 이후 로컬거버넌스와 지방정치 간의 관계를 조망함과 동시에 로컬거버넌스 형성과 지방정치의 발전을 위한 지방정부와 이해관계자의 역할도 탐색하기로 한다<sup>3)</sup>. 지방정부의 역할을 탐색하는 것은 지역 발전과 관련된 정책형성 및 집행과 지방정치 무대에서 주도적인 역할을 담당하고 있기 때문이다. 또한, 지역 내 모든 주민들의 웰빙(well-being) 극대화, 다른 이해관계자 및 기관과의 파트너십 형성, 서비스전달과 정책형성, 그리고 사회경제적 변화에 영향을 미치는데 책임이 있는(Stoker, 1997: 231~232) 지방정부의 역할변화가 우선적으로 선행되지 않을 경우 좋은 로컬거버넌스 구축을 위한 발걸음은 상대적으로 무거워질 수밖에 없다<sup>4)</sup>. 한편, 관련 이해

3) 사회가 점차적으로 복잡다양해지고 많은 공공서비스가 해체(dismantling)되는 가운데 정부에 대한 시각의 변화와 더불어 정부가 무엇을 해야 하는지, 그리고 어떻게 해야 되는지에 대한 논의가 시작되었다. 정치적 권력과 권위를 가진 국가는 공공서비스 전달을 위한 자원의 부족, 정통성의 부족, 통치할 수 없게 되는 환경에 직면하게 됨으로 인하여 점차적으로 다른 사회적 행위자에 의존하게 되었다. 즉, 국가와 사회와의 관계, 의존성에 관한 시각의 전환이 나타나게 되었다(Pierre & Peters, 2000: 4~5).

4) 한국의 권력구조 연구에서 파악할 수 있듯이 지방정치에 있어서 가장 강력한 권한을 가지고 있는 행위자는 지역의 자치단체장이라고 할 수 있다. 이러한 차원에서 정책을 결정하고 집행하는

관계자들의 역할도 중요한데 이들은 로컬거버넌스에서 지방정부와 상호협력과 조화를 이루는데 있어서 중요 행위자임과 동시에 주체적인 역할을 담당하기 때문이다. 이상의 논의를 기초로 하여 지역기피시설 건립(서울시 추모공원 건립, 인천시 환경기초시설 건립, 제천시 폐기물종합처리장시설 건립, 울산북구 음식물자원화시설 건립)과 지역개발사업(부산시 명지대교 건설사업, 무주군 관광레저도시 골프장 건립, 음성군 꽃동네 금광개발)에서 나타난 갈등사례를 분석한다. 갈등사례는 항상 이해관계자들 간의 첨예한 갈등양상을 보이는 것이 특징이며, 이해관계자들의 상호행동 방식을 쉽게 관찰할 수 있게 해준다.

사례분석은 2000년대 초부터 현재까지 진행 혹은 종결된 사례를 우선적으로 선정하였다. 대상 사례는 다양한 분야에서 연구된 사례를 연구의 목적에 맞게 로컬거버넌스 관점에서 재구성하여 분석하였다<sup>5)</sup>. 이는 지방자치 실시 이후 지역의 정책형성과 형성과정에서 나타난 관련 문제를 해결하기 위한 기제인 로컬거버넌스가 제대로 정착되어 있는지, 그렇지 않으면 어떠한 양상을 보이고 있는지에 대해 깊이 있는 이해를 제공할 수 있기 때문이다. 마지막으로 로컬거버넌스 논의를 통하여 도출된 특성 및 기준에 따라 사례를 분석하고 로컬거버넌스와 지방정치 발전과의 관계를 모색한다.

## II. 지방정치 발전을 위한 로컬거버넌스

### 1. 로컬거버넌스와 주요 이해관계자

거버넌스란 일반적으로 정부와 국가에 의한 통제 대안(alternative)으로 인식되고 있

---

역할을 담당하는 자치단체장은 이해관계자들 간의 관계에서 중심에 있다고 할 수 있다. 그러나 문제는 이러한 권한을 어떻게 사용하고 있는가에 있다. 즉, 정책을 집행하기 위하여 막강한 권력을 토대로 정책을 결정하고 집행하는데 그대로 사용하고 있는 것인가? 아니면 정책을 둘러싼 주요 이해관계자들을 참여시키고 토론과 주민공청회 등을 통하여 정책의 방향을 결정하고 있는가? 등을 살펴보는 것은 로컬거버넌스 구축의 시발점이자 지방정치 발전의 원동력이 될 수 있다.

- 5) 다양한 연구주제에 맞게 분석된 사례의 내용을 명확한 기준에 따라 재분석함으로써 일관성을 유지하였다.

다(Hirst, 2000: 13). 서구에서 거버넌스는 국가의 재정위기, 시장(market)에 대한 이념변화, 세계화, 국가실패, 신공공관리 등장, 사회변화와 복잡성 증가, 전통적인 정치 책임성에 대한 유산(legacy) 등으로 인하여 중요성이 점점 더 부각되었다(Pierre & Peters, 2000: 50~69). 우리나라도 예외는 아니어서 이러한 현상에 대해 직접적으로 혹은 간접적으로 영향을 받게 되었으며 1990년대 이후부터 본격적으로 관심을 갖게 되었다. 거버넌스<sup>6)</sup>에 대한 정의는 학자들마다 다양하다. Rhodes(2000: 55~63)는 ‘신공공관리, 좋은 거버넌스, 국제적 상호의존, 사회-사이버네틱 시스템, 새로운 정치경제, 네트워크, 권력의존’으로 거버넌스로 정의하였다. Pierre & Peters(2000: 22~24)는 ‘사회·정치적 행위자들의 역동적 결과(dynamic outcome)’로<sup>7)</sup>, Kooiman(2000: 138~139)은 ‘공·사 통치자들(governors)의 참여’로, Lynn 등(2001: 7)은 ‘대중적으로 지지되는 재화와 서비스의 공급을 가능하게 하거나 제약 혹은 규정하는 법, 규칙, 사법적 의사결정 체제(regimes)이며 행정적 실천’으로, Jachtenfuchs (2001: 246)는 ‘사회관계에 관한 의도적 규제’로, Coaffee & Healey(2003: 1979)는 ‘집합적 행동의 동원(mobilization)과 조직화에 대한 방식과 실천’으로 각각 정의하고 있다. 종합적으로 보면, 공공부분의 이해관계자들과 사부분의 이해관계자들이 모두 통치자가 되어 정책의 방향을 결정한다는 것을 의미한다. 이러한 거버넌스는 전체적으로 혹은 부분적으로 자율적인 개인 혹은 조직들이 공동의 이해관계를 추구하기 위하여 그들의 목적(direction), 통제(control), 협력(coordination)을 획득하기 위한 수단으로 언급되고 있다(Lynn et al., 2001: 6). 또한, 협력적이고 조정활동의 새로운 실천 분야인 거버넌스는 관리행동에 대한 책임성과 투명성을 향상시키기 위한 노력의 일환으로 네트워크, 파트너십, 그리고 심의 포럼을 통해서 이루어진다(Hirst, 2000: 17~19)

한편, 지방정부의 민주적 정당성의 위기가 등장하면서 대두된 개념이 로컬거버넌스 개념이라 할 수 있다(Stoker, 1997; 원구환, 2003: 20에서 재인용). 기존의 공식적인 정치와 행정의 결합에 대한 주장은 정부가 하는 방식(ways of doing

6) 거버넌스란 용어는 정책네트워크(Rhodes, 1997), 경제영역들과의 협력(Campbell et al., 1991; Hollingsworth et al., 1994), 공·사 파트너십(Pierre, 1998); 협력적 거버넌스(Williamson, 1996), 개혁 촉진을 위한 World Bank와 IMF의 좋은 거버넌스(Leftwich, 1994) 등과 같은 광범위한 현상에 대한 개념으로 되고 있다(Pierre & Peters, 2000: 14).

7) 사회-정치적 거버넌스란 공·사 행위자들이 사회문제 해결 혹은 사회적 기회 창출을 목적으로 하고 이러한 통치활동(governing activities)이 발생하고 있는 사회제도에 관심을 갖는 것을 목적으로 하는 배열로 정의하고 있다.

government)의 전환을 요구하였다. 그러나 더욱 효율적인 경제성과를 위한 인프라 구축에 대한 관심, 더 큰 사회적 정의에 대한 추구, 기본적 욕구 및 문화적 정체성의 다양성에 대한 인식, 환경관리에 대한 더 강력한 인식 등은 로컬거버넌스 방식으로 전환을 요구하게 되었다(Coaffee & Healey, 2003: 1979~1980). 이러한 로컬거버넌스는 단순히 거버넌스 이론의 국지적 적용이라는 의미를 넘어 직접민주주의 체제로의 전환을 위한 실천적 연습과 훈련이라는 점에서 그 의미가 크다(김석준 외, 2000: 140).

로컬거버넌스에 대한 정의도 학자들마다 다양하게 제시하고 있다. 오재일(2003: 11)은 ‘권력을 주요 수단으로 하는 정부, 이윤추구를 주요 목적으로 하는 기업, 그리고 사면을 중심축으로 하는 NGO 간의 관계성에 중점을 두는 사회 주요 팩터간의 협력과 참여라는 동반자관계를 통하여 지역사회의 공공문제를 해결해 나가는 방식’으로, 이도형(2004: 23)은 ‘공·사 부문의 구별 없이 지역 내 여러 부문의 공동 참여와 상호협력을 통해 지역의 공공문제를 해결하는 새로운 지방통치양식’으로, 소순창·유재원(2005: 304)은 ‘지방정부, 시민단체 외 민간기업, 그리고 이익단체, 전문가집단, 일반시민대표 등을 포괄하는 참여자간의 동반자 관계에 의하여 공사간의 구분 없이 협력과 참여라는 파트너십과 네트워크의 한 유형’으로 정의하고 있다.

이상의 논의에서 볼 수 있듯이 거버넌스 혹은 로컬거버넌스의 핵심은 다양한 이해관계자들 간의 참여를 통하여 지역에서 발생하는 여러 사안에 대하여 능동적으로 대처하고 협력을 통하여 공공문제를 해결해 나가는 것이라 할 수 있다. 그럼, 다양한 이해관계자들은 누가인가? 로컬거버넌스는 지역의 정책에 관심을 가지고 관련된 다양한 이해관계를 가진 행위자들을 포함한다. 일반적으로 로컬거버넌스의 이해관계자(지방권력자의 유형)는 크게 국가, 시장(market), 그리고 시민사회로 구분될 수 있다. 시장(mayor), 시의원, 관료 등 공직자와 시 혹은 시의회회의 부처나 위원회 등은 국가로, 사업가, 기업가, 업종별기업조직 혹은 상공회의소 등은 시장(market)으로, 사회단체, 시민단체 및 근린주민조직은 시민사회로 분류될 수 있다(박종민 외, 1999: 127). 오재일(2003: 10)은 로컬거버넌스를 구성하는 각 요소의 역할에 대해 첫째, 지방의회는 지역주민의 대표기관, 지역사회의 정책결정기관, 집행부에 대한 통제·감시·평가 기관, 분쟁의 조정자로, 둘째, 집행부의 장은 지방정

부 대표자, 집행기관 책임자, 지역문제 해결 및 지원자, 지역사회 기획자로, 셋째, 지역언론은 정보제공자, 지방정부 감시자, 공정한 심판자, 문제 제기자로, 넷째, 지역산업은 지역 부의 생산자, 고용장소 제공자, 지방정부 재원 조달자, 조직경영 선구자로, 다섯째, 대학은 정보 발신자, 사회가치 수호자, 사회자본 생산자, 건전한 비판자로, 여섯째, 주민은 유권자, 납세자, 감시자, 참가자로 역할을 각각 제시하였다. 결국, 다양한 이해관계자는 지방정부를 비롯하여 지역 내 모든 행위자(기관)가 될 수 있다.

## 2. 로컬거버넌스 구축과 발전

단순히 공식적 권위를 재배분하는 것만으로는 바람직한 결과를 도출하는데 많은 영향을 미치지 못한다(Lynn et al., 2001: 15). Stoker(1996: 194~206)는 좋은 로컬거버넌스(good local governance) 시스템의 주요 특징으로 개방성(openness), 심의(deliberation), 그리고 행동 능력(capacity to act)을 제시하였다. 첫째, 좋은 거버넌스를 위한 결정적인 가치는 시스템 개방, 불만표출에 대한 낮은 장벽, 열악한 조직과 자원으로 인한 불이익을 받지 않도록 하는 것이다. 즉, 로컬거버넌스의 개방시스템은 대의민주주의의 주요 덕목이며 대표선출, 이슈에 대한 직접선거, 그리고 회의 참여와 같은 민주적 의사결정과 같은 절차 각각에 대하여 장소(space)를 제공한다. 예로 지역주민 포럼(neighborhood forum)을 들 수 있는데 개방된 회의를 통해 공동관심에 대한 의사결정을 하며 정당캠페인에서는 결코 도출될 수 없는 제안을 하게 된다(Phillips, 1996: 35). 둘째, 좋은 로컬거버넌스는 심의 기회(opportunities for deliberation)를 필요로 하게 된다<sup>8)</sup>. 정치제도는 시민들 서로서로가 심의자(deliberators) 혹은 판단제공자(reason-givers)가 될 수 있도록 설계되어야 한다. 공청회, 패널, 포럼 등을 통하여 정책형성을 위한 토대를 구축할 수 있다. 이 경우 정책결정자나 정치인들은 다양한 이해관계자들을 초대하여 증거(evidence)나 현재의 선택(options)을 제시하게 된다. 이와 같은 심의방식에서의 대중토론은 밀폐된 문 뒤(behind-closed-doors)의 정책발전보다는 시민지도자들에게 더욱 더 명확한 토대를 제공하게 된다(Stoker, 1996: 201). 주민투표도 심의 관계에서 시민들이 몇 가지 반응에 대

8) 이는 이해관계자들 간의 참여(participation)라는 의미로 해석할 수 있다.

해 선택하도록 사용되는데 중요한 점은 시민들이 투표한 이유에 대해 생각할 수 있도록 유도하기 때문이다(Elkin, 1987: 172~173). 셋째, 개방성과 심의도 중요하지만 효율적인 행동을 위한 능력이 부족한 시스템에서는 그 빛을 잃게 된다<sup>9)</sup>. 로컬 거버넌스 시스템은 많은 사람들이 출구(exit) 혹은 발언(voice) 전략(Hirschman, 1970)을 행사하지 않는 것이다. 정부의 재발견 논의(Osborne & Gaebler, 1992)처럼 경제적·사회적 도전과 문제에 대해 정부 내, 그리고 정부와 비정부 행위자들 간의 협력과 조화가 필요한 것이다<sup>10)</sup>. 따라서 좋은 로컬거버넌스는 통합적 행동 능력이 필요하며 이는 파트너들이 장기적인 관계를 결합시키기 위해 노력할 때 가능하다.

Rhodes(1988: 371~387)는 발전된 산업사회들은 기능적·제도적 전문화 과정과 정책과 정치의 분리를 통해서 거버넌스가 성장(growth of governance)한다고 설명하였다. 유럽의 정부들은 광범위한 도구를 사용하여 공·사, 그리고 자발적 영역에서의 조화(coordination)와 집합적 행동(collective action)의 과정을 적극적으로 조정하기 위하여 노력해오고 있다. 즉, 정부는 노 젓기(row) 보다는 조정(steering)<sup>11)</sup> 역할(Osborne & Gaebler, 1992)을 해야 하는데, 거버넌스 맥락에서의 조정은 정부가 정책을 강요하는 것이 아니라 다소 공·사, 그리고 자발적 영역의 파트너들과 함께 정책과 집행을 성사시켜야 한다는 것을 의미한다(Stoker, 2000: 98). 한편, Stoker(2000: 99~104)는 파트너십을 장려하고 효과적인 집합적 행동을 위하여 도시차원에서 정부가 사용했던 다수의 도구들을 제시하였다<sup>12)</sup>. 첫 번째는 문화-설득 기술(culture persuasive)인데 서로 문제를 해결하고 행동에 옮기는데 있어서 다른 행위자들을 고취·설득·촉구하기 위해 정부의 도덕적 권위(moral authority)를 사용하는 것이다. 두 번째는 커뮤니케이션인데 잡음(noise)을 줄이고 상호학습(mutual

9) 대부분 정부의 일상적인 업무는 전문가, 행정가 등에 의해서 수행되지만 모든 조직에서 나타나지는 무감각, 경직성, 책임감 부족과 같은 결점을 어떻게 확인하는가가 문제이다(Stoker, 1996: 203).

10) 파트너십으로도 이해될 수 있는데, 파트너십은 전체 이해관계자들이 서로 노력하고자 하는 언명(commitment)과 활동적 참여를 필요로 한다(Cameron & Danson, 2000: 18).

11) 조정(steering)과 같은 거버넌스 개념은 많은 거버넌스 연구에 있어서 핵심이며(Pierre, 2000), 사회 조정과 같은 국가의 개념은 여전히 거버넌스 이론의 중심이다(Kooiman, 1993, 2000). 여기서 문제는 국가는 여전히 사회를 조정할 수 있다는 시각과 국가는 거버넌스에 관련된 행위자들 간의 관계 조정할 수 있다는 것이다(Pierre & Peters, 2000: 23).

12) Stoker(2000)의 연구는 이러한 도구들이 어떠한 긴장(tensions)과 모순(contradictions)이 있음을 발견하는데 있다. 그러나 본 연구에서는 로컬거버넌스가 구축되고 있는지에 대한 기준으로 일부 사용하고자 한다.

learning)을 조장할 수 있다는 점에서 포럼(forum)을 제공하는 것이다<sup>13)</sup>. 세 번째는 지방정부가 거버넌스를 조정(steer)할 수 있도록 보조금(grants and subsidies)을 제공하는 것이다. 네 번째는 모니터링 절차(procedures for monitoring)를 확립하는 것이다. 다섯 번째는 도시개발협회, 주택연합과 같은 새로운 기관(agency)을 설립하는 것이다.

우리나라를 대상으로 한 연구에 의하면, 소순창·유재원(2005)은 로컬거버넌스를 정책 행위자들의 자율성, 상호의존성, 협력, 조정, 네트워크 관계에서 분석하였다. 최영출(2004)은 로컬거버넌스의 성공적 조건을 분석하였는데, 실증적 분석결과에 의하면 각 파트너들간의 상호신뢰와 존경이 무엇보다도 중요한 것으로 나타났다. 오재일(2003)은 거버넌스가 구현된 사회의 특성으로 상호의존성, 네트워크 참여자들 간의 지속적인 상호작용, 신뢰와 우호관계 등을 제시하였다. 서혁준·명성준(2009)은 이해관계자들의 참여, 상호협력, 공동학습 및 합의, 제도적 장치를 로컬거버넌스 형성을 위한 주요 요인으로 제시하였다.

이상의 논의를 기초로 로컬거버넌스 구축과 발전을 위해서는 초기 심의과정, 개방성, 협력과 조화, 지방정부의 능동적 역할, 그리고 제도적 장치가 필요하다는 것을 파악할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 이러한 기준에 따라 사례를 고찰하고 분석하기로 한다.

### 3. 로컬거버넌스와 지방정치 관계

지방정치는 주로 지방정부 연구 즉, 지방정부의 법적권한과 구조, 시장, 위원회, 관료 등의 중심 행위자에 대한 연구에서 시장사회(market societies)에 만연한 자본 축적과 사회갈등의 맥락을 고려하게 되었다. 이후 네트워킹과 파트너십 과정에 관심을 가지기 시작하면서 공공사업의 영역에서 집합적 행위를 이루기 위한 통치(governing)와 관련된 관심으로 정의될 수 있는 거버넌스에 주요 초점을 두게 되었다(Stoker, 2000: 91~93). 이러한 점에서 지방정치 발전은 지역사회 권력구조와 그 맥을 같이 하고 있다. 즉, 지방정부의 통치가 아니라 로컬거버넌스에서 추구하는

13) 커뮤니케이션을 위한 포럼의 확립은 상대적으로 권력이 없는 혹은 공식적인 정치과정에서 거의 목소리(voice)를 낼 수 없는 사람들에게 접근의 기회를 제공한다(Stoker, 2000: 101).

시민, 시민사회, 정부, 시장 등이 지역사회 공동문제에 대해 의사결정권을 공유한다는 점에서 볼 때(김석준 외, 2000: 233), 정책을 결정하고 집행함에 있어서 불균형적인 권력구조 형태를 보이는 것을 지양할 필요가 있다는 점이다.

일반적 의미에서 지방정치란 지방이라고 하는 국지적 공간단위에서 지역사회를 이끌고 나가는 권력구조와 주체들의 상호작용에 대한 과정과 현상을 의미한다(부만근, 2005: 78). 지방자치가 실시된 이후 다양한 시민단체의 증가, 지역주민을 중심으로 형성된 지역주민연합 등 자발적으로 결성된 단체 등을 통하여 지방정치에 참여하는 모습을 보이고 있으며, 이러한 차원에서 지방정치는 점차적으로 발전하고 있다. 하지만 시장독주체제, 선거정치와 정치적 기회주의, 성장정치와 소비정치, 귀속주의 정치 등에서 볼 수 있는 것처럼(박종민 외, 1999: 133~137) 지방정치가 제대로 성숙되어 있지 않은 것도 사실이다. 이러한 시점에서 지방정치의 발전을 위해서는 영향력의 균형 추구하고 아울러 이해관계자들 간의 자발적인 상호작용과 협력, 즉 로컬거버넌스로서의 이행은 더욱 중요하다.

현재 우리나라의 지방정치 현실을 감안할 때 주요 초점의 대상은 당연히 지방정부로 귀결된다고 할 수 있다. 아직까지 지방민주주의가 제대로 정착되지 않은 시점에서 지방정부는 그 중심에 있으며 지방정부를 둘러싸고 있는 다양한 참여자들과의 상호협력과 참여를 유도할 수 있는 주체가 되어야 한다. 좋은 정부(good government)란 지리적으로 개별적으로 전체적인 정치 구성단위(political unit)에 대한 한결같은 서비스 제공을 의미한다(Pierre & Peters, 2000: 4)<sup>14</sup>. Stoker(1997: 10~11)는 지방정부의 문제는 민주성 부족으로 인한 정당성의 위기에 있으므로 로컬거버넌스의 개념은 지방정부의 서비스 전달기능보다는 지방정부 정치적 역할에 초점을 두어야 한다고 강조하였다. 환언하면 지방정부의 비효율성이 결국 지방정부의 비민주성에 기인한 것이므로, 지방정부는 주도적으로 결정하고 집행하던 비민주적이며 비효율적인 역할을 축소하고, 다양한 이해관계자들이 참여하는 네트워크를 형성, 이를 조정하는 정치적 역할의 담당자로 변화해야 한다는 것이다(엄태석, 2005: 99). 결국 정책형성과 집행에 다양한 이해관계자들을 참여시키는 것은

14) Keating(1991)은 지방정부를 두 가지 차원으로 구분하였는데, 첫 번째 차원은 지방정부를 정치적 갈등 관리를 위한 도구로 보는 민주적·참여적 대상으로, 다른 차원은 서비스 생산과 전달을 통하여 집합적 욕구와 이해관계를 해결하는 공공조직으로 보았다(Pierre, 1999: 377~378).

정책목표를 더욱 효율적으로 성취할 수 있도록 해준다. 그리고 시민단체(civic associations)는 정부와 기업의 일상적인 활동을 모니터링하고, 이질적인 집단들 간의 협력을 촉진해야 하며, 지역에 관련된 정보와 지식에 접근하여 이를 제대로 표현하는 역할을 수행해야 한다. 또한 지방정부는 집합적 행동이 효과적으로 표출될 수 있도록 프레임워크를 확립하고 바람직한 목표(desirable goals)에 도달할 수 있는 지침을 강구해야 한다(Stoker, 2000: 98). 즉, 지방정부는 개별 행위를 수행하는데 있어서 필요한 안정적 레짐을 구축하고, 실질적인 정부의 역할을 수행해야 하며, 독립성이 강한 시민사회를 창출해야 하는 것이다(Hirst, 2000: 14). 여기서 지방정부, 지방정치 발전, 그리고 로컬거버넌스 간의 관계가 나타나게 된다. 민주적 로컬거버넌스는 지방정부가 정책결정과 집행의 책임성을 시민사회 및 기업과의 연결망 구성을 통해 민간부문과 공유하는 것인데(신희영, 2005: 2~3), 이를 통하여 지방정부가 민주적 로컬거버넌스 구축을 위한 토대를 제공하게 되는 것이며, 이는 다시 지방정치 발전을 도모하는 기제로 작동하게 된다.

지방정치에서의 로컬거버넌스 이론들은 공식적인 정치과정에 대한 결과와 공식적인 정책집행에 대한 공·사 상호작용을 강조하고 있으며, 로컬거버넌스 접근은 지역사회의 변화를 가져오는 지방정부의 능력(local authorities' abilities)에 대해 더 많은 제약요소를 부과하였다(Pierre, 1999: 376~377). 기존 지방정부의 주도 하에 이루어졌던 정책집행과정에 다양한 이해관계자들을 포함시킴과 동시에 참여를 유도해야 되는 것이다. 또한, 거버넌스 과정에서 정치는 참여의 자유를 수반하고 있다. 여기서 이해관계자들, 특히 시민들의 역할을 제고할 수 있는데, 시민들은 정치적 존재이며, 스스로 통치하는 사람인 동시에 통지받을 권리가 있으며, 자신들이 속한 정치 공동체의 운명에 대해 다른 사람들과 숙의하고 결정할 권리가 있다(Shearing & Wood, 2003: 207). 즉, 민주적인 로컬거버넌스는 지방정치에 대해 적극적으로 참여하는 활동적인 지역시민들과 시민에 대한 임파워먼트를 필요로 한다. 아울러 지방정치문제에 대해 잘 알고 있는 능숙한 시민이 필요하다(Park, 2006: 22~24). 결과적으로 로컬거버넌스 구축을 통한 지방정치 발전을 위해 지방정부의 역할만 강조되는 것이 아니다. 시민들이 정책에 참여를 게을리 할 경우, 그리고 단순히 관료나 공공대표들에게 의제를 추구하도록 내버려 둘 경우에 행정가들과 지배자들은 그들 자신의 의지에 따라 행동하게 될 것이며, 이는 민주주의의 멸망(demise of democracy)을 초래할

수 있다(Hilliard & Kemp, 1999: 355). 이러한 관점을 로컬거버넌스와 연계하여 살펴볼 때, 지방정책 형성과 집행에 관련 이해관계자들이 참여하지 않아 로컬거버넌스의 구축을 스스로 포기할 경우 지방정부는 다시 정책 및 정치과정에서 주도권을 행사하게 된다. 발전적이고 민주적인 참여정치는 더 이상 기대할 수 없는 것이다. 그리고 지방정치 발전의 퇴보로 이어지게 되며 종국적으로 지방민주주의의 정착을 불가능하게 만드는 요인으로 작용하게 된다<sup>15)</sup>.

이러한 차원에서 Box(1998: 19~21)가 제시한 로컬거버넌스<sup>16)</sup> 네 가지 원칙을 다시 한 번 살펴볼 필요성이 있다. 첫째, 범위의 원칙(scale principle)이다. 일반적으로 공공의사결정과 정책집행은 가능한 직접적으로 영향을 받는 사람들에 의해서 행해지는 것이 더 선호된다. 둘째, 민주주의 원칙(democracy principle)이다. 최선의 정책결정은 엘리트 집단의 선호나 선출된 대표에 의한 심의보다는 대중들에게 정보를 제공하고 자유롭고 개방된 토론을 통해 도출된 결정이다. 셋째, 책임성 원칙(accountability principle)이다. 지역주민들은 지역의 주인(owners)이기 때문에 어떠한 공공서비스가 제공되어야 하는지, 어떻게 운영되어야 하는지에 대하여 필요한 의사결정을 해야 한다. 선출된 대표와 공공서비스 제공자들은 지역주민들의 역할을 지원해야 한다. 아울러 시민들은 정책과정에 참여해야 한다. 넷째, 합리성 원칙(rationality principle)이다. 공공정책과 프로그램에 대한 의사결정에 있어서 시민들, 선출직 대표들, 그리고 공공서비스 제공자들은 선택에 대한 가치, 가정, 이유 등을 명확하게 이해해야 하고 표현해야 한다.

한편, 로컬거버넌스 구축을 위한 제도적 장치를 고려해 볼 수 있다. 이는 다양한 이해관계의 지속적인 참여를 유도할 수 있다는 점에서 지방정치의 발전을 주도하게 되는 것이다. 제도적 장치란 지방정부와 이해관계자들 간의 연결고리를 형성해 줄 수 있는 제도를 말한다. 더 많은 시민 참여가 이루어지게 하기 위하여 거버넌스 시스템으로써의 지역사회는 선출직 대표들, 공공서비스 제공자, 이익집단, 영향력 있는 시민들(powerful citizens), 그리고 일반 대중들 간의 정보와 논의가 자유롭게 흐를 수 있도록 개방되어야 한다(Box, 1988: 82). 결국 의견 차이에 대한 개

15) 민주화의 과정은 투명하지 못한 엘리트주의자와 후견주의적(clientele) 거버넌스 구조에 대한 저항으로 나타날 수 있다(Hohn & Neuer, 2006: 296).

16) Box(1998)은 지역사회 거버넌스(community governance)라는 표현을 쓰고 있지만 본 연구에서는 구분 없이 로컬거버넌스로 통일하기로 한다.

방성(openness to difference)<sup>17)</sup>, 커뮤니케이션 의지(the willingness to communicative), 그리고 학습 의지(the willingness to learn)와 같은 실용적인 원칙은 다양성, 역동성, 복잡성을 다루는데 있어서 중요한 기준이 된다(Kooiman, 2000: 162)<sup>18)</sup>. 다시 말하면, 정책문제를 둘러싸고 있는 다양한 논의와 심의를 체계적이고 조화롭게, 그리고 정당하게 할 수 있는 토론회, 포럼, 공청회 등이 필요한 것이다. 아울러 제도적 장치에는 로컬거버넌스로의 이행에 필요한 법적 장치와 실질적인 인센티브 제도도 포함된다. 이러한 제도적 장치는 참여의 효율성을 높여주며 이해관계자들 간의 상호신뢰 형성에도 기여하게 된다.

### Ⅲ. 사례분석을 통한 로컬거버넌스 구축

#### 1. 사례 개요

##### 1) 서울시 추모공원(제2시립승화원) 건립<sup>19)</sup>

서울시는 급증하고 있는 화장수요에 대비하기 위하여 2001년 7월 서울시 서초구 원지동 76번지 일대의 개발제한구역 내에 총 17만 1,335㎡의 규모로 제2승화원 시설인 추모공원 건립 부지를 최종 확정 발표하였다. 이후 서울시와 추모공원건립추진협의회는 추모공원 건립 입지선정 절차의 투명성과 공정성을 확보하기 위하여 추모공원 후보지 선정기준절차에 따라 잠정 선정된 서울지역 권역별로 9개 자치구 13개 추모공원 후보지의 지역주민들과 일반시민을 대상으로 2001년 3월 21일 제1차 공청회를 실시한 후, 총 4차례에 걸쳐 공청회를 개최하였으나, 해당 지역주민들의 반발에 부딪쳐 결국은 파행으로 끝나게 되었다. 또한, 서초구의 내곡

17) 로컬거버넌스는 새로운 아이디어에 대한 개방성을 강조하는 정치와 함께 사회적 상호작용을 고양한다(김석준 외, 2000: 143).

18) 그러나 Kooiman(2000: 162)은 이러한 원칙만으로는 사회시스템 간 필요한 통합을 이끌어 내기에는 충분하지 않다고 하였다. 유일한 방식은 우리사회의 합리적(rational)·인본주의적(humanistic) 뿌리를 받아들여야 할 뿐만 아니라 양자의 병치(juxtaposition)와 결합(combination)의 토대 위에서 실질적인 기준을 새롭게 개발해야 한다고 주장하였다.

19) 최재실(2006)의 사례내용을 수정 및 보완하여 재구성하였다.

동과 원지동이 추모공원 건립 대상 후보지로 선정됨에 따라 해당 서초구 주민들은 청계산·내곡동 화장터 건립반대 투쟁위원회를 조직하고 지역주민집회 개최와 반대활동에 주력하였다. 결국 서울시, 서초구, 주민대표들 간에 현안문제에 대해 5차까지 협의를 개최하였으나 실질적 본안에 대한 협의가 진행되지 못하였다. 결과 서울시는 2002년 4월 30일에 추모공원 건립 사업이 지역주민들의 거센 반발에 부딪쳐 기공식과 공사 착공을 무기한 연기한다고 발표함으로써 추모공원 건립공사 착공이 상당기간 지연되게 되었다. 이처럼 주민의 극심한 반발과 소송 제기로 표류하다 2007년 대법원이 추모시설 건립을 허용하는 내용의 확정 판결을 하고 2008년 국토해양부와 종합의료시설 입지 논의가 마무리되면서 가속화되었다. 이후에도 지속적인 반발로 어려움을 겪다 착공 9년여 만인 2010년 2월 추모공원 공사의 기공식을 가졌다.

## 2) 이천시 환경기초시설 건립<sup>20)</sup>

이천시는 1995년 모가면 소고리에 건립한 위생쓰레기 매립시설의 사용연한(2004년)이 도래할 것에 대비하여 생활쓰레기의 안정적 처리를 위한 폐기물 처리시설의 추가설치 계획을 추진하였다. 1997년 8월 소각시설 후보지 중 설성면 자석리 일대를 최종적으로 선정하면서 인근 지역주민들과의 갈등과 저항이 시작되었다. 이에 따라 이천시는 소각장 입지선정을 원점에서 다시 시작하기로 하고 1999년 11월 30억원의 보상금을 전제로 지역 자치공동체에 소각장 시설 유치를 공모하였다. 더불어 범폐추협(범 시민폐기물처리시설 추진협의회)의 구성을 지원하면서 소각장 건설과 관련된 모든 의사결정권을 행사할 수 있도록 하였고, 이천시는 행·재정적인 지원만을 담당하기로 하였다. 2000년 10월 범폐추협은 환경전문가와 부지에 대한 사전답사를 추진함과 동시에 일반폐기물종합처리시설 기본계획안을 마련하였으며, 이천시 폐기물처리시설설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 조례를 제정하여 시설 입지지역에 보다 많은 행·재정적 지원을 약속하는 협약도 체결하였다. 이러한 과정을 통해서 2002년 12월 호법면 안평리 산5번지 일원을 최종 사업부지로 선정하였다.

20) 채종현·김재근(2009)의 사례내용을 수정 및 보완하여 재구성하였다.

3) 제천시 폐기물종합처리시설 건립<sup>21)</sup>

제천시는 생활쓰레기 발생량 증가로 1979년 조성된 고암동 위생매립장의 사용 연한이 2005년쯤 포화가 예상되어 새로운 폐기물 종합처리장 조성이 시급한 실정 이 있었다. 이러한 상황에서 제천시는 2002년 8월 폐기물종합처리시설 기본계획 을 확정하고, 9월 효율적이고 성공적인 사업추진을 위해 폐기물종합처리시설 책 임전담팀(TFT)을 구성하여 입지선정 작업을 추진하였다. 우선 팀은 비선호시설 에 대한 주민반대를 위한 인센티브 제도를 확립하기 위하여 시의회에 시설입지를 위한 지원조례제정의 필요성을 설득하여 12월 폐기물처리시설 주변지역지원조 례를 제정하였다. 그리고 지역주민들과 함께 국내 선진 환경시설지역 견학을 추 진하기도 하였다. 책임전담팀은 2003년 1월에는 입지선정방식을 주민공모제로 할 것을 의회에 요구하여 결정하였으며, 2003년 1월부터 3월까지 제천시 전 지역을 대상으로 공모를 실시하였다. 입지결정은 공모(공고), 응모접수, 후보지 타당성조 사 용역실시, 주민설명회, 입지선정위원회 후보지 최종결정 순으로 정하고 주변 지역마을 발전기금 및 여타 지원방법을 제시하였다. 입지공모 후 입지선정위원회를 구성하고 공개입찰을 통하여 조사전문연구기관을 선정하였으며, 순회 주민설 명회를 통하여 조사결과를 보고하였다. 2003년 10월 입지선정위원회는 만장일치 로 신동 동막골을 최종 입지로 결정하고 내용을 고시하였다.

4) 울산북구청 음식물자원화시설 건립<sup>22)</sup>

울산북구청은 음식물 매립으로 인한 환경문제가 심각해지고 있는 상황에서 음식물자원화시설의 당위성에 따라 폐기물관리법의 개정에 따른 건립추진이 시급 함을 인식하고 북구 중산동에 건립을 추진하였다. 그러나 건립계획을 발표하면서 해당 지역주민들의 반대에 부딪쳐 갈등을 빚게 되었다. 북구청은 2001년도에 구의 회에서 2번이나 시설결정신청을 했다가 부결되었음에도 불구하고 다시 주민의견 수렴 절차 없이 국비를 신청하였고, 주민의 동의 없이 공사를 추진하였다. 이에 따 라 지역주민들은 음식물자원화시설 건립과 관련된 사업의 전면 백지화를 요구하

21) 박길용(2007)의 사례내용을 수정 및 보완하여 재구성하였다.

22) 오성호·홍수정(2006)의 사례내용을 수정 및 보완하여 재구성하였다.

며 강력히 반대하였다. 결국, 2004년 3월에 공사를 중단하였다. 7월에는 비상대책 위원회에서 구청이 주민설득 후 찬반투표로 결정하자는 요구를 거부하고 공사를 강행할 경우 강력 대처하겠다고 하였다(부산일보, 2004. 7. 13.). 또한, 11월에는 주민대책위원회 주민들이 공사 중지를 요구하며 초등학교 자녀를 학교에 등교시키지 않는 등 반발도 하였다. 북구청에서는 주민과의 갈등이 계속 심화되자 시민 배심원제를 제안하였다. 2004년 12월 배심원단은 단체, 주민, 중재단, 행정기관 등에서 참여자를 추천받아 총 45명으로 구성하였다. 배심원단의 역할은 중산동 지역의 음식물 자원화 시설 입지의 적합성과 민주적 절차 등을 조사해 타당성 여부를 결정짓는 것이었다. 배심원단은 진행 및 운영방식 토론, 주민과 구청측 진술청취, 운영현황 및 기술부분 토론, 공개토론회, 패널, 자체회의 등을 통하여 참석자 3분이 2 이상 찬성으로 12월 29일 시설건립을 최종 확정하였다. 여기서 배심원단의 주관으로 음식물자원화시설 토론회를 개최하였는데, 일반주민들도 참석할 수 있도록 공개로 진행하였으며, 적극적인 토론과 설명으로 주민의 이해와 동의를 구하였다. 이로써 ‘혐오시설’이라며 극력하게 반대하는 주민들과, 늘어가던 음식물쓰레기를 적절히 처리하기 위한 ‘친환경시설’이라는 북구청 간의 갈등은 사라지고 2005년 8월말 시설이 준공했다.

##### 5) 부산시 명지대교 건설사업<sup>23)</sup>

명지대교 건설은 부산시가 1993년 낙동강 하구에 도시계획시설 결정 및 지적고시를 하면서 예고되었다. 그러나 부산시가 명지대교 건설을 추진하는 과정에서 갈등이 본격화되기 시작하였다. 2001년 2월과 2002년 2월 사이에 명지대교 조기건설을 촉구하는 이해관계자들과 반대하는 이해관계자들 간에 19차례의 토론회와 시민공청회가 이루어졌다. 2002년 3월 문화재청으로부터 공식적으로 승인받게 되었고, 이에 부산녹색연합이 4월에 계획안에 반발하여 중앙환경분쟁조정위원회에 환경분쟁조정을 제기하였다. 2003년 12월에 부산시는 사전환경성 검토결과에 의해 명지대교 건설승인을 받게 되었으며, 습지보호지역 내의 행위허가과정에서 논쟁이 이루어졌으나 2005년 6월 환경부로부터 습지보호지역 내의 행위허가를 승인

23) 강성철·문경주(2005)의 사례내용을 수정 및 보완하여 재구성하였다.

받게 되어 건설공사가 착공되게 되었다. 이후 2005년 6월 명지대교건설을 반대하는 집단들이 법원에 명지대교 건설공사 착공금지 가처분 신청을 하였으며, 8월에는 법원에 의한 현장조사가 명지대교 건설현장에 이루어졌다. 개발과 환경보전이라는 명분하에 진행된 갈등은 더욱 증폭되게 되었다. 이후 환경단체들은 2006년 2월 명지대교 착공금지를 요청하는 탄원서를 제출하였다. 2006년 3월에 부산지방법원은 부산지역 환경단체가 낙동강 하류 철새 도래지 보호를 이유로 부산시와 명지대교 주식회사를 상대로 낸 명지대교 공사 금지 가처분 신청을 기각했으며, 6월에는 부산고법이 가처분 항고서가 기각되었으며, 재항고가 2006년 11월 대법원에서 최종 기각되었다. 이후도 계속적인 갈등을 보였지만 명지대교<sup>24)</sup>는 노선을 일부 변경하는 등 우여곡절 끝에 2005년 1월 착공하였으며 민간 컴소시엄인 명지대교(주)가 건설, 2009년 10월 개통되었다.

#### 6) 무주군 관광레저도시 골프장 건립<sup>25)</sup>

사건의 발단은 2005년 4월 무주군청 직원이 마을에 들어와 동의서를 받아갔는데, 그 당시에 골프장에 관한 언급이 전혀 없었고, 무주군이 대한전선과 함께 ‘관광레저도시 사업제안서’를 문화관광부에 제출할 때야 골프장이 들어온다는 것을 알게 되었다는 것이다. 이에 따라 지역주민들을 중심으로 2005년 8월 무주 기업도시·골프장반대대책위원회가 구성되면서 무주 기업도시를 골프장 건설이 주목적인 사업이라고 단정하며, 기업도시 개발 자체는 찬성하지만, 환경문제, 지역경제 파급효과 및 고용창출 미비 등을 이유로 골프장 위주의 개발에 반대하였다. 이러한 주장은 사업제안자가 편입지역민들(8개 마을 148세대 313)과 충분한 협의 없이 그들의 문화·역사·전통 등 지역의 정체성을 무시하고 조상대대로 내려온 삶의 터전을 옮겨야 하는 입장의 지역주민에 대한 보호와 이해가 필요하다는 것이다. 대책위원회뿐 아니라 지역 사회단체에서도 골프장 반대운동을 벌였다. 2006년 2월 16일에는 무주군 안성면 주민들이 문화관광부 청사 앞에서 철회를 요구하는 집회를 열었다. 이러한 서울 상경 반대의견 제시는 그 후 10여 차례 계속되었다. 한편,

24) 명지대교는 2009년 7월 부산시지명위원회의 의결을 거쳐 을숙도대교로 공식명칭이 변경되었다.

25) 안상근·서용석·김태영(2009)의 사례를 바탕으로 최근까지의 현황을 재정리하였다.

무주군은 갈등을 해소하기 위하여 홈페이지에 코너를 마련하여 지역주민 및 NGO들의 의견을 받아서 답변을 해주었으며, 2006년 3월에는 무주리조트에서 지역주민들과의 토론회를 개최하였다. 그리고 계속적으로 지역주민이 참여하는 공청회 등을 개최하고 설득력 있는 개발계획과 이주 및 보상계획을 제시하며 개발 예정지역 주민들이 참여하는 민관공동협의체를 구성해 운영할 것을 밝혔다. 관련 이해관계자들 간의 갈등에도 불구하고 결국, 2007년 7월 중앙도시계획위원회로부터 개발계획이 승인되었다. 10월에는 무주군과 대한전선, 농촌공사 사이에 용지 보상 위·수탁 협약을 체결하고 대한전선과 무주군은 공동출자를 통해 전담 법인인 무주기업도시(주)를 설립했다. 그러나 지역주민들은 이러한 사업에 대해 무주관광·레저기업도시 개발 계획에 대한 승인 취소 소송을 내었다. 기업도시 편입지역인 무주 두문, 덕곡마을 주민 268명은 2007년 12월 11일 건설교통부장관과 문화관광부장관을 대상으로 서울행정법원에 소송을 제기하는 등 거센 반발은 지속되었다. 이러한 가운데 2008년 5월 대한전선은 ‘사업성이 불투명하다’는 이유로 보상계획 열람공고 후 이의신청을 통한 재조사를 거쳐 토지 보상하려던 당초 계획을 뒤집고 열람공고를 중단, 사업이 전면 보류되기에 이르렀다. 이후 개발계획을 찬성하는 집단과 반대하는 집단들 간의 집회가 열리는 등 아직까지 구체적인 대안은 제시되지 않고 있는 실정이다.

#### 7) 음성군 꽃동네 금광개발<sup>26)</sup>

2000년 초 음성 꽃동네에 4개의 광산 개발이 잇따라 허가되자 주민 대책위원회를 구성, 광산 개발이 중지되고 광업 허가가 취소될 때까지 투쟁을 하겠다고 밝혔다. 2001년 1월 주민들은 태화광업(주)<sup>27)</sup> 앞에서 이 일대에 대한 광산(금광)이 개발되면 주변의 지하수 고갈과 식수 오염, 지반 붕괴 등으로 주민들은 생존권을 위협받게 될 것이라고 주장, 광산 개발을 즉각 중지할 것을 요구하는 한편 충북도와 음성군에는 광업 허가를 취소하라고 촉구했다. 또한, 꽃동네 측은 금광개발 저지 투쟁위원회를 꾸려 ‘맹동지역 금광 개발 저지 및 국토보전을 위한 100만인 서명’에

26) 관련 기사를 참고하여 정리하였다.

27) 이후 2009년부터 (주)대륙광업으로 상호가 변경되었다.

들어갔으며, 대표적인 환경운동가인 환경운동연합 사무총장과 함께 금광 개발 반대 쫓겨대회를 열기도 했다. 이어 꽃동네 등은 2003년 5월 산업자원부에 광업권 설정 허가 취소 청구를 냈다 패소하자 행정소송을 제기했다. 그러나 2005년 2월 15일 서울 행정법원은 꽃동네가 산업자원부 광업권등록사무소장을 상대로 낸 태화광업 광업권 설정 취소 청구 소송을 각하하고 충북지사를 상대로 낸 채광계획 변경인가 취소 처분 청구 소송에 대해서는 기각했다. 2008년 9월 대법원은 원고적격을 인정하면서 광산개발로 인한 공익침해 우려 문제까지 지적하면서 파기 환송했고, 서울고법은 채광인가와 광업권을 모두 취소하라고 판결했다. 재상고심에서 대법원은 구체적 개발행위인 채광인가와 포괄적 권리인 광업권을 같은 기준으로 판단해서는 안 된다고 사건을 다시 파기 환송했다. 이후 서울고법이 광업권 허가 때문에 토지나 환경에 대한 침해가 일어난다고 보기 어렵다고 판결했고 2010년 3월 대법원이 이를 확정하였다. 이로써 금광개발과 관련된 논쟁은 일단락되었다. 그러나 아직까지 충청북도와 음성군은 채광을 불허하고 있는 입장이며, 음성군은 태극광산 갱구를 강제로 막는 방법을 택하였다.

## 2. 사례분석

### 1) 주요 이해관계자들과 비자발성

지역기피시설 사례와 지역개발사업 사례에서 볼 수 있듯이 지방정부, 지역의 원, 지역주민, 지역주민협의회, 사법기관, 위원회, 시민단체, 기업집단 등 다양한 행위자들이 참여하고 있는 것을 볼 수 있다. 이들은 제천시 사례를 제외하고 지역의 문제에 대해 각자의 입장을 고수하고 자신들의 이해관계에 따라 정책을 형성하려는 모습만 보였다. 강성철·김상구(2005)의 부산시와 환경NGO 간 인식조사결과에서처럼 공익문제에 대한 이의제기, 여론형성 및 주도, 시민 이해표출과 집약, 합리적 대안 제시, 이해와 갈등의 조정, 전문지식과 자문의 제공, 토론회·청문회 등의 참여, 정책 수정 및 보완요구, 정책오류의 수정 및 변경시도, 정책에 의견 재투입 등에서 차이가 발생하는 것으로 조사되었다. 다른 문제는 이해관계자들의 수동적인 태도에서 나타났다. 로컬거버넌스로의 이행은 정책결정과정에 자발적인 참여를 전제로 하고 있다. 그러나 부산시 사례에서 살펴볼 수 있듯이 다양한 이

해관계자들이 존재함에도 지방정부와 환경단체만이 문제해결을 위한 노력을 보일뿐 다른 이해관계자들은 로컬거버넌스 구축에서 수동적인 입장을 취하고 대안 모색을 위한 적극적 참여가 결여되어 있는 점도 파악되었다. 또한, 음성군의 사례에서 지방정부의 수동적인 태도를 엿볼 수 있는데, 지방정부는 개발업체와 지역주민 간의 갈등이 있음에도 이를 해결하기 위한 노력보다는 방관적인 자세를 취하고 있음을 볼 수 있었다. 모든 사례에서 이해관계자들 간의 갈등과 수동적인 태도가 나타나고 있는 것은 아니지만 지역의 발전을 위해서라기보다는 자신들의 이해관계를 관찰시키는데 더 많은 관심을 가지고, 직접적 혹은 간접적으로 영향을 받음에도 새로운 대안을 모색하는데 인색한 경향이 나타나고 있음을 알 수 있었다.

## 2) 초기 심의과정과 개방성의 부재

개방성의 가치는 대규모의 지속적인 참여를 요구하거나 가정하는 것이 아니라, 민주주의 실천과 참여의 가능성을 확대하기 위한 선택인 것이다(Stoker, 1996: 199). 이는 초기 심의과정과도 어느 정도 그 맥을 같이 한다고 할 수 있다. 그러함에도 불구하고 대부분의 사례에서 로컬거버넌스 형성의 주요 요소인 초기 심의과정과 개방성을 고려하지 않는 양상을 보이고 있다. 제천시 사례를 제외하고 모든 기억기피시설 사례에서 공통적으로 살펴볼 수 있듯이 지방정부가 입지선정 절차에 이해관계자들을 참여시키지 않고 독단적으로 부지를 최종 확정발표 함으로 인하여 상당한 갈등과 사업 추진과정의 어려움을 제공하는 계기가 되었다. 서울시 사례에서는 부지선정 과정의 객관성을 기하기 위하여 기준을 설정하고 이를 공개함으로써 부지선정의 공정성을 유지하려고 노력을 하였으나, 부지선정과정에 해당 지역주민들에 대한 참여가 배제된 것이 로컬거버넌스 형성을 위한 문제로 작용하였다. 특히, 울산시 사례에서 볼 수 있듯이 건립추진과정에 지역주민들의 동의를 구하지 않고 추진을 강행하였다. 이로 인하여 이해관계자들의 침예한 대립이 발생하였으며 결국에는 자녀 등교거부까지 이어졌다. 즉, 주민참여의 배제, 정보의 미공개, 행정의 비민주화를 보였다(오성호·홍수정, 2006: 347). 또한, 지역개발사업 사례에서도 이러한 현상은 동일하게 나타났다. 부산시 사례는 지방정부가 낙동강 하구에 임의적인 도시계획시설 결정 및 지적고시를 하면서 예고되었고, 무주군

사례에서는 지역주민들이 사업에 대한 언급 및 동의를 구하지도 않고 일방적으로 동의서를 받아감으로 인하여 사건이 발단되었다. 음성군의 사례도 사전에 관련 이해관계자들의 참여를 배제시키고 개발사업자에게 개발허가권을 내주었다. 결론적으로 로컬거버넌스 구축을 위해 필요한 정책형성 초기 단계에 심의과정을 거치지 않고 관련 이해관계자들에게 정보를 제공하지 않음으로 인하여 정책추진과정에서 갈등의 증폭만을 키우는 계기가 된 것이다.

대부분의 사례에서 갈등은 나타났지만 그렇다고 이러한 갈등이 지속된 것은 아니다. 최재실(2006)의 연구결과에도 나타나듯이 지역주민들의 의견수렴 기회가 많을수록, 의사결정 과정의 투명성이 높을수록, 그리고 정보제공이 많을수록 긍정적인 인식을 형성할 수 있다. 이천시 사례와 울산북구 사례에서 볼 수 있듯이 갈등을 종식시키고 로컬거버넌스 구축을 위하여 지방정부는 원점에서 다시 이해관계자들에게 사업과 관련된 정보를 공개하고 공개토론과 설명회 등을 거치면서 참여를 조장하였으며, 새로운 대안모색을 위해 서로 노력하는 모습을 보여주었다. 그리고 제천시 사례를 통해 볼 수 있듯이 제천시는 구체적인 지원방법을 초기에 수립하여 주민들에게 적극적인 홍보는 물론 지방정부의 신뢰성 확보를 위한 노력도 병행하였다. 또한, 집행기관의 절차성과 투명성 확보를 위해 기본계획준비단계과정부터 입지선정추진과정에서 결정된 모든 내용을 공개하였다. 이처럼 지역정책을 둘러싼 갈등은 다양한 이해관계자들 간의 로컬거버넌스 구축을 위해 노력할 경우 원만하게 해결되는 모습을 보여주었다.

### 3) 협력과 조화의 부재

로컬거버넌스는 일방적인 정부주도 하에 혹은 단일 행위자에 의해서 구축되는 것이 아니다. 정책형성과정에서의 관련 이해관계자들의 협력과 조화를 통해서만 이루어질 수 있는 것이다. 그럼에도 많은 사례에서 협력과 조화를 찾아보기 힘들다. 서울시, 부산시, 무주군, 음성군은 정책형성의 초기단계에서부터 최종적인 결정이 이루어진 단계까지 나타나지 않았다. 결과적으로 많은 사업이 법원의 결정으로 이루어졌다. 무주군 사례의 경우 현재까지도 표류 중에 있는데, 특이한 점은 관련 지역에 거주하지 않는 이해관계자들은 무주 관광레저도시의 건립을 추구하고 있으며, 직접적으로 관련된 지역주민들은 반대하고 있는 양상을 보이고 있는

것이다. 이러한 현상이 나타나는 배경에는 협력과 조화보다는 자신들의 이해관계에 치중하여 정책을 형성하려는 이기심이 존재하고 있음을 의미하는 것이다.

그러나 이천시의 사례에서 발견할 수 있는 점은 초기 부지선정 시에는 지방정부와 지역의원들만이 참여하였지만, 지방정부는 잘못을 인정하고 다시 원점에서 시작하여 지역주민들로 구성된 협의회에 모든 의사결정권을 행사할 수 있도록 해주었고 지방정부는 지원만을 담당하기로 함으로써 협력과 조화를 이루기 위한 모습을 보여주었다. 제천시 사례의 경우 지방정부는 입지선정과정에서 주도적인 입장이 아니라 지역주민 주도방식을 선택하여 입지선정위원회에 일임하고 대신 위원회가 그 역할을 충실히 할 수 있도록 다양한 방법으로 지원하였다. 또한, 입지선정위원회와 전문연구기관의 상호작용이 있었으며, 주민순회설명회, 주민협의회 등의 주민참여 장을 마련하여 투명성, 공공성, 신뢰성을 확보했다는 점에서 순탄한 입지선정이 되었다. 울산북구청 사례의 경우도 협력과 조화를 위하여 다양한 이해관계자들을 참여시켜 주민의 이해와 동의를 구하는 과정을 진행시킴으로 인하여 로컬거버넌스 구축을 위한 발판을 마련해 주었다.

#### 4) 지방정부 수동적인 역할

로컬거버넌스 구축을 위한 지방정부의 역할은 우리나라 현실에서는 더욱 중요하다. 대부분의 정책형성과정이 지방정부의 정책과 관련되어 있으며, 직·간접적으로 정책의 형성 및 집행에 관여하기 때문이다. 또한, 자발적인 지역주민들을 비롯한 이해관계자들의 참여가 저조하고 적극성이 떨어지는 상황에서 지방정부는 이들의 상호협력과 참여를 조장할 수 있는 위치에 있기 때문이다. 그러나 사례에서 살펴볼 수 있듯이 지방정부의 역할은 로컬거버넌스에서 요구하는 수준에 이르지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 서울시 사례를 보면, 지방정부는 합의를 이끌어 내는데 실패하여 사업의 진행이 상당기간 지연되는 결과를 초래하였으며, 종국적으로 법원의 판결에 의해 결정되었다. 음성군 사례에서도 지방정부는 중재자의 입장에서 적극적으로 이해관계자들 간의 갈등을 해결하기 위한 노력보다는 사업지역에 대한 강제적인 봉쇄 등의 방법을 택하고 있을 뿐이다. 부산시와 무주군 사례에서도 지방정부는 로컬거버넌스 구축을 위한 주요 행위자로서의 역할을 수행하기 위해 노력하고 있지만 종국적으로 수동적인 역할수행으로 인하여 법원

의 판결에 의해 사업이 진행되었거나 아직까지 표류 중에 있다. 이러한 지방정부의 수동적인 역할은 로컬거버넌스의 적극적인 구축을 저해하는 원인으로 작용할 수 있음을 보여주고 있다.

그러나 이천시 사례를 통해 파악할 수 있는 점은 이천시의 적극적인 조정(steering) 노력이 나타났다는 점이다. 이천시는 이의제기를 수용하고 처음부터 부지선정을 다시 시작하였으며 이해관계자들의 참여와 실질적인 의사결정권을 부여함과 동시에 관련된 제도를 정비하고 구축함으로써 갈등을 소멸시킬 수 있었다. 제천시 입지선정과정에서도 행정절차의 정당성 구현을 통해 투명성과 신뢰성을 확보하고 합의를 도출하였다. 이처럼 지방정부의 능동적인 로컬거버넌스 구축 노력은 원만한 합의형성을 가져올 수 있음을 보여주고 있으며 초기 단계부터 갈등이 발생하지 않도록 하는 요인으로 작동하게 되었다.

#### 5) 제도적 장치 구축의 부재

효율적인 로컬거버넌스는 제도적 장치의 구축을 통해 이루어질 수 있다. 원만한 로컬거버넌스 구축을 위해 필요한 요건으로 제도적 장치의 구축은 사례를 통해 도출할 수 있듯이 다양한 이해관계자들 간의 참여와 합의형성에 상당한 영향을 미치고 있음을 파악할 수 있다. 이천시의 경우 초기 단계에서 개방과 심의과정의 부재로 인하여 난항을 겪었지만 공모유치와 관련 조례를 제정하여 입지지역에 대한 지원협약을 맺음으로 인해 최종 사업부지를 선정할 수 있었다. 이는 울산북구 사례에서도 나타나고 있는데 강력한 갈등을 완화시키기 위해 지방정부는 시민배심원제를 제시하였고 배심원단의 투표로 입지를 선정함으로써 시설이 준공될 수 있는 계기를 만들어 주었다. 제천시 사례는 초기 정책형성 단계부터 제도적 장치를 구축하여 로컬거버넌스를 형성하였다. 즉, 경제적 지원에 대한 제도적 기반을 구축하였으며, 제천시 의회와 상호협조체계를 구축하여 조례를 제정하였다. 또한, 주민공모제를 통하여 주민참여방식을 도입하였고 주민협의체를 구성하여 결정하도록 하였다. 그리고 입지선정위원 구성과 활동(주민설명회)도 주민들의 의견을 최대한 반영할 수 있는 제도적 장치를 구축하였다. 채종헌·김재근(2009)의 분석결과에서도 알 수 있듯이 참여·협약절차 등과 관련된 제도적 요인은 합의만족도에 직접적인 영향을 미치게 된다.

그러나 앞서 제시한 사례를 제외하고는 이러한 제도적 장치를 구축하기 위한 노력도 없었으며 구축되지도 않았다. 결과적으로 로컬거버넌스를 구축은 더 이상 진전되지 않았으며 합의에 의한 정책결정보다는 법원의 결정에 의존하게 되었다. 따라서 다양한 이해관계자들의 지속적인 참여를 유도하고 연결고리를 형성해 줄 수 있는 제도적 장치의 구축은 합의형성의 기반을 마련해 주는 로컬거버넌스의 중요한 요소임을 파악할 수 있었다.

### 3. 분석의 종합

지방자치의 실시는 지방의 정치적 행위자들을 조직화하고 그들이 활동할 수 있는 공간을 제공해 줌으로써 지방차원의 문제들이 그들 정치적 행위자들 간의 상호작용을 통하여 처리될 수 있도록 해 주고 있다(부만근, 2005: 77). 사례는 앞서 제시된 로컬거버넌스의 주요 특징인 이해관계자들이 자유롭게 참석하여 공개적인 토론 등을 할 수 있는 심의 기회의 제공과 개방성 여부, 협력과 조화, 지방정부의 역할, 제도적 장치 구축에 따라 분석하였다. 이러한 맥락은 민주적 로컬거버넌스 형성뿐만 아니라 지방정치 발전을 위한 주요한 토대를 제공하게 된다. 장사시설, 소각장, 매립장과 같은 지역 기피시설뿐만 아니라 지역개발사업의 경우에도 이해관계자들 간의 갈등이 발생하는 것은 어쩌면 당연한 귀결일 수 있다. 그러나 이러한 갈등을 어떻게 하면 최소화할 수 있는지에 대한 대안을 모색하는 것은 중요하다. 이 점에서 로컬거버넌스로의 이행은 중요한 의미를 갖게 되는 것이다.

사례를 개괄적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선, 지역기피시설인 서울시 추모공원 건립에서 파악할 수 있듯이 입지선정과정에서 주민들의 참여를 배제시킨 결과 난항을 겪게 되었다. 건립 부지를 최종적으로 발표한 후 투명성과 공정성을 확보하기 위한 공청회 및 협의는 더 이상 진행되지 않았으며, 결국 소송에 이르게 되었다. 결과적으로 로컬거버넌스를 통한 정책결정보다는 법원의 결정에 따라 정책이 집행되기에 이르게 되었다. 이천시 환경기초시설 건립 사례는 서울시 사례와는 달리 입지선정단계부터 주민들을 참여시켰으며 시민대표를 포함하는 범폐추협의 구성을 지원하면서 소각장 건설과 관련된 모든 의사결정권을 행사할 수 있도록 하였고, 이천시는 행·재정적 지원만을 담당하기로 하였다. 결과적으로 순조

롭게 정책집행이 이루어졌다고 할 수 있다. 그러나 이천시도 처음 부지선정을 결정하였을 때는 관련 이해관계자에게 정책형성과정에 대해 정보를 제공하지도 심의 기회도 제공하지 않았다. 일방적인 정부주도의 결정 하에 이루어졌던 것이다. 하지만 원점에서 다시 시작하여 이천시는 로컬거버넌스로의 이행을 준비하였다. 즉, 참여의 조장과 동시에 의사결정권한을 부여하였으며 협약절차 등과 관련된 제도를 정비하였다. 제천시 폐기물종합처리시설 건립 사례는 로컬거버넌스 작동의 표준을 보여주었다. 기본계획 수립 후 입지선정단계에서 인센티브 제도를 확립하였고 입지선정방식을 주민공모제로 하여 주민참여를 활성화하였으며, 입지선정위원회를 구성하여 공개적인 입찰을 통하여 조사기관을 선정한 것이다. 또한, 주민순회설명회와 주민협의회 등을 통하여 공개적 토론, 심의 기회 제공, 협력과 조화를 이루었다. 그리고 정부주도적인 역할보다는 관련 이해관계자들과 상호협조체계를 구축하였다. 울산북구청 음식물자원화시설 건립 사례는 정책형성과정에 주민들의 참여를 배제시키고 정보를 공개하지 않음으로 인하여 첨예한 갈등 상황을 맞이하게 되었다. 그러나 지방정부는 시민 배심원제도를 도입하여 로컬거버넌스로의 이행을 준비하였다. 아울러 공개토론과 설명회 등을 개최하면서 이해관계자들의 참여를 조장하였으며 결국은 정책을 집행할 수 있게 되었다.

지역개발사업인 명지대교 건설 사례에는 추진과정에서부터 갈등이 발생하기 시작하였다. 개발사업의 경우 일반적으로 개발을 찬성하는 이해관계자들과 이를 반대하는 이해관계자들 간의 갈등이 대부분이다. 명지대교 건설을 둘러싸고 토론회와 공청회가 이루어졌으나 주요 의사결정과정에서 부산시는 관련 이해관계자들의 참여를 배제시켰다. 이는 갈등을 더욱 증폭시켜 중국에는 대법원의 판결로 이어진 것이다. 또한, 표면적으로 부산시와 환경관련 시민단체들만 나타나 있을 뿐 건설을 시행하는 기업과 지역주민들은 방관적인 자세를 취하고 있었다. 즉, 다양한 이해관계자들의 자발적인 참여가 부족하였다. 무주 관광레저도시 골프장 건립은 지역의 개발을 위한 무주군의 정책이었지만 초기 단계부터 지역주민들과 사회단체를 참여시켜 의사결정을 진행하기보다는 무주군과 개발업체가 일방적으로 사업을 진행하였다. 갈등이 점차 확산되자 무주군은 공청회 등을 개최하였으며 민관공동협의체 구성을 밝혔지만 지역주민들은 소송을 내는 등의 반대 입장을 분명히 하고 있다. 아직까지 구체적인 대안이 없는 상태로 난항을 겪고 있다. 음성

군 꽃동네 금광개발은 지역의 광산개발을 둘러싸고 광산을 개발하려는 기업과 이를 저지하려는 꽃동네 지역주민, 그리고 방관적 자세를 취하고 있는 음성군의 사례이다. 초기 광산개발권을 허가하기 전에 지역의 관련이해관계자들과의 충분한 협의와 사전조사가 이루어져야 함에도 불구하고 음성군은 광업허가를 개발업체에 내주었다. 중재를 위한 음성군의 역할도 표면적으로 나타나지 않을 뿐만 아니라 이러한 문제를 해결하기 위한 제도적 장치도 없는 실정이다. 이는 더욱 갈등을 증폭시켜 이해관계자들 간의 많은 법정분쟁으로 이어졌으며, 음성군은 초기 개발업체에 허가를 내주었음에도 불구하고 갈등을 해결하기보다는 물리적으로 저지하려는 움직임까지 보였다. 결국 대법원의 결정으로 개발사업의 추진이 이루어지게 되었다. 최근 환경단체를 중심으로 공개토론회 등을 통한 합의점 모색을 강구하고 있는 실정이다.

이상의 사례를 토대로 로컬거버넌스 구축을 위한 주요 요소들의 작동여부를 파악하였으며, 각 요소들의 구축과정도 살펴볼 수 있었다(<표 1> 참조). 논의를 종합해 보면 다음과 같다. 첫째, 주요 참여자는 크게 국가(지방정부), 시장(market), 시민사회가 모두 주요 이해관계자로 나타났다. 그러나 사례분석결과에 의하면 로컬거버넌스 형성을 위한 인식보다는 자신들의 이해관계에 따라 입장을 고수하고 있었으며, 지방정부를 비롯하여 관련 이해관계자들은 능동적으로 사안을 대처하기보다는 수동적인 입장을 견지하는 경향을 보였다. 둘째, 심의과정과 개방성 측면에서 보면, 대부분 사례에서 관련 요소들이 초기에 발견되지 않았다. 이는 이해관계자들의 첩예한 대립과 갈등을 유발하는 요인이 되었으며 추진과정에서 어려움을 야기시켰다. 셋째, 협력과 조화의 부재로 인하여 많은 사업들이 법원의 결정으로 이루어졌는데 이는 이해관계자들의 이기심에 기초하고 있었다. 넷째, 몇몇 사례에서 살펴볼 수 있듯이 지방정부가 다양한 이해관계자들을 중재하고 효과적인 정책의 추진을 위해 능동적인 자세를 취할 필요성이 있음에도 그 역할을 이행하는데 있어서 한계를 보였다. 다섯째, 제도적 장치의 조기 구축은 합의형성에 상당한 영향력을 미치는 것으로 파악되었다. 중국적으로 이러한 제도적 장치의 부재는 합의에 의한 정책결정보다는 법원의 결정에 의존하는 계기를 마련해 주었다.

<표 1> 로컬거버넌스 구축을 위한 주요 요소와 구축과정

구분	서울시	이천시	제천시	울산북구
주요 이해관계자	서울시, 서초구, 지역주민, 법원 등	이천시, 시의원, 협의회, 지역주민 등	제천시, 주민협의체, 입지선정위원회, 지역주민 등	울산북구청, 구의회, 지역주민, 배심원단 등
초기 심의과정	x	△ → ○	○	x → △ → ○
개방성	x → △	x → △ → ○	○	x → △ → ○
협력 및 조화	x	△ → ○	○	x → △
지방정부 역할	x	x → △ → ○	○	x → △
제도적 장치	x	x → △ → ○	○	x → ○
결과	법원 결정	협의회 의결	합의	배심원 투표
구분	부산시	무주군	음성군	
주요 참여자	부산시, 환경단체, 명지대교(주), 법원 등	무주군, 대한전선, 반대대책위원회, 법원, 시민단체, 지역주민 등	음성군, 꽃동네 지역주민, 환경단체, 위원회, 법원 등	
초기 심의과정	x	x	x	
개방성	x → △	x → △	x	
협력 및 조화	x	x	x	
지방정부 역할	x → △	x → △	x	
제도적 장치	x	x → △	x	
결과	법원 결정	표류 중	법원 결정	

주) x: 로컬거버넌스 구축을 위한 관련 요소가 정책형성과정에 전혀 나타나지 않은 상태  
 △: 로컬거버넌스 구축을 위한 관련 요소가 정책형성과정에 나타났지만 완벽하게 구축되지 않은 상태  
 ○: 로컬거버넌스 구축을 위한 관련 요소가 정책형성과정에 나타나 정착된 상태

결론적으로 모든 사례에서 볼 수 있듯이 이해관계자들의 능동적 자세, 초기 심의과정과 개방성, 협력과 조화, 능동적인 지방정부, 제도적 장치의 구축 등은 로컬 거버넌스 구축을 위한 필요한 요소들이며, 이러한 다양한 요소들 중 어느 하나라도 제대로 작동하지 않는다면 이해관계자들과의 갈등을 유발시키며 지역발전을 위한 정책 혹은 사업은 제대로 형성되지 않는다는 것을 파악할 수 있었다.

#### IV. 결론에 대신하여: 로컬거버넌스와 지방정치 발전 과제

이상의 사례분석에서 도출된 결과와 지방정치 발전과 연계하여 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 로컬거버넌스 구축을 위한 주요 이해관계자들의 이기심과 참여가

상당히 수동적이라는 점이다. 즉, 정책 혹은 사업에 직접적으로 관련된 이해관계자들은 상호신뢰와 참여에 바탕을 둔 협력과 조화보다는 개별 이익에 치중한 나머지 정책형성을 더욱 어렵게 만들고 있다. 역할중요성에도 불구하고 기업의 경우 모든 사례에서 직·간접적으로 영향을 받지만 표면적으로 잘 드러나지 않고 있다. 즉, 수동적인 자세를 보이고 있으며 문제해결을 위한 입장에서 있기보다는 오히려 방관적 자세를 보이고 있다. 시민단체들은 중재적 입장보다는 자신들의 주장에 대한 타당성을 얻기 위한 노력에만 치중하고 있다. 이슈와 직접적인 관계가 있는 지역주민들은 자신들의 이해관계를 위해 목소리를 높이고 있을 뿐 참여와 타협은 거의 이루어지지 않고 있다. 정치는 갈등관리다(Dye & MacManus, 2007: 2)라는 말처럼 지방정책을 둘러싼 많은 이해관계자들 간의 갈등은 그 빈도와 규모 면에서 증가하고 있다. 이러한 상황에서 로컬거버넌스의 중요성은 더욱 커지게 되며 이를 통한 갈등의 해결, 즉 참여와 상호협력 등을 통한 공통의 목표달성은 지방정치의 발전을 도모하게 되고 지방자치를 보다 공고화하게 된다. 나아가 지방정부뿐만 아니라 이해관계자들의 참여를 활성화시키며 신뢰에 기반한 최소한의 갈등으로 지역사회를 발전시킬 수 있는 원동력이 되는 것이다. 지방정치의 발전은 쉽게 이루어지는 것이 아니다. 결국 다양한 이해관계자들의 참여와 이들 간의 상호협력과 조화를 이를 경우에 가능하게 되는 것이다.

둘째, 개방과 심의가 전반적으로 형성되어 있지 않다. 제천시의 사례를 제외하고는 대부분 초기 정책형성과정에서 이해관계자들에게 정보를 공개하지도 않았으며, 공청회·토론회 등을 통한 합의도출이 제대로 이루어지지 않았다. 이후 갈등이 점화되기 시작하면서 몇몇 사례에서 볼 수 있듯이 정보공개와 심의과정을 도입하였지만 초기에 제대로 정착되지 않은 경우는 그 결과에서도 지속적인 갈등을 보이고 있다. 지방자치가 실시된 지 10년 이상의 시간이 흘렀으며 많은 지역주민들은 자신들의 지역에서 발생하는 정책에 대해서 지속적으로 관심을 기울이고 있으며 투표를 통한 참여, 공청회·포럼 등을 통한 의견제시 및 발언 등의 빈도와 수위가 높아지고 있다. 이러한 시점에서 볼 때 가까운 장래에는 시장, 정치인, 기업가 등 특정 행위자가 권력을 독점하고 일방적으로 정책을 수행하기는 어렵다. 지방정부를 비롯한 지방정치인들은 대표성 위기(crisis of representation)를 극복하기 위해서라도 개방된 무대(open theatres)(Copus, 2004: 188~197)를 제공할 필요성이

있다. 지방자치가 정착하기 위해서는 지방정치가 활성화되어야 하는데, 지방정치는 생활주체인 지역주민의 자기결정으로 이루어져야 하며, 지방정치인은 이를 매개하고 촉진하여야 한다(이기우, 2003: 94~95). 한편, 지방정부는 이를 활성화시키기 위한 분명한 자세를 취해야 한다.

셋째, 합의와 조화에 의한 정책결정보다는 대부분 사례에서 나타나고 있듯이 상당한 갈등이 존재하며 중국적으로 법원의 판결에 의해 문제해결이 이루어지고 있다. 합의보다 갈등이 팽배한 경우 의사결정은 점차적으로 논쟁해결의 문제에 초점을 맞추게 된다(Rast, 2006: 103~104). 중국적으로는 합의에 의한 효율적인 정책의 형성과 집행의 문제에서 어떻게 하면 갈등을 해결할 수 있을까라는 인과역전(因果逆轉) 현상이 나타나게 되는 것이다. 이러한 현상을 사전에 해결할 수 있는 대안으로 지역정책에 대하여 다양한 이해관계자들이 참여할 수 있도록 여건을 조성하고, 토론 및 공청회 등에 참여시킴으로 지속적인 협력관계를 유지할 수 있는 로컬거버넌스로의 이행이 요구된다. 다시 한 번 강조하건데, 성공적인 로컬거버넌스의 정착은 지방정치의 발전을 가져오는 원동력이자 지방민주주의의 확고한 정착을 위한 발판이 되는 것이다. 한편, 로컬거버넌스의 주축인 지방정부, 기업, 그리고 시민사회의 네트워크를 통한 지속적인 상호작용과 우호관계 형성이 제대로 이루어지지 않고 있다. 사례분석을 통해서 주요 이해관계자들을 파악할 수 있지만 몇몇 사례를 제외하고는 정책형성을 위한 이들 간의 노력은 거의 보이지 않고 있다. 지역수준에서 거버넌스가 형성될 경우 지역주민들의 다양한 정치참여 효과가 증가하게 된다(Box, 1998: 163)<sup>28)</sup>. 그리고 지역사회 내에 거버넌스가 구축되어 있을 경우 지방정부, 기업 등 사익 추구 조직, NGO 등 공익단체, 일반 주민들간 네트워크가 형성되고, 활발한 토론과 합의가 이루어지며 공통의 목표를 향해 나아가려는 행위양식이 존재한다. 이때 일반 주민들은 주체성, 일체감, 자발성, 효능감, 심지어 의무감을 발달시킴으로써 지역사회의 문제 해결에 적극적으로 참여하고, 공직자나 공공기관에 대한 접촉을 활발히 하게 된다(김명숙, 2005: 331). 같은 맥락에서 거버넌스에 대한 대부분의 공통된 논의 중 하나는 공·사 모든 관련된 이해관

28) 이는 Box(1998: 20~21)의 네 가지 지역사회 거버넌스 원칙 중 첫 번째 범위의 원칙(scale principle)을 말하는 것이다. 즉, 주 혹은 국가 수준의 정부는 공공정책의 많은 이슈들을 가장 잘 처리할 수 있지만, 지역수준에서 의사결정과 정책집행이 이루어지는 것이 바람직하며, 이는 시민들이 직접적으로 참여할 수 있는 기회를 제공해 준다.

계자들을 포함한 많은 행위자들간 수평적 방식의 거버넌스를 형성하는 헤테라키적(heterarchical) 특성을 지니고 있다는 것이다(Scott & Trubek, 2002; Smismans, 2008: 874). 마찬가지로 로컬거버넌스 구조도 하이어나키적이라기 보다는 헤테라키적 특성이 있다(Hohn & Neuer, 2006: 293). 지방정책의 영역에 따라 시민사회 행위자들과 모든 이해관계자들을 포함한 수평적이고 헤테라키적인 거버넌스가 더욱 더 자동적으로 참여적 거버넌스를 형성하지 않을 수도 있지만(Smismans, 2008), 이러한 방식으로의 전환은 상호의존적이고 협력과 조화를 추구하는 로컬거버넌스의 토대를 구축함과 동시에 지방정치 발전을 보다 촉진시킬 수 있는 계기로 작용하게 된다.

넷째, 모든 정책형성과정에는 지방정부가 관여하고 있다. 그러나 사례분석 결과에 의하면 초기 정책형성과정에서 일방적 혹은 독자적으로 정책을 형성하여 집행하려는 양상이 두드러지게 나타나고 있다. 지방통치과정<sup>29)</sup>에서는 더 이상 단일하고 동질적인 권력을 갖고 있는 정부의 관여만을 의미하는 것이 아니라 상이하지만 상호의존적인 수준에서 활동하는 공공기관·준공공기관·자원기관·민간조직의 결합을 강조한다(배응환, 2005: 194~195). 민주성의 제고라는 관점에서 볼 때, 로컬거버넌스의 개념은 현재 자신들의 지역사회에서 삶에 관한 중요한 결정이 이루어지는 정치적 과정에 대해 거의 아무런 영향력을 갖지 못하는 시민<sup>30)</sup>에 대한 접근하는 관심이 만들어낸 산물이다(문병기, 2003: 32). 행정부주도적모형에 대비되는 로컬거버넌스(배응환, 2005: 212)로의 이행은 기존 시장(mayor) 우위의 정부 논의(박종민 편, 2000; 유재원, 2004; 소순창, 2004; 서혁준 2005)를 넘어 지방정치의 발전과 지방민주주의의 공고화와 연계되어 논의될 수 있다. 그리고 기존의 전문적인 부분에 의해 초래되는 관료제적 분업은 파트너십의 발전을 저해할 수 있는데(O'Toole & MacNab, 2008: 127), 로컬거버넌스는 지역사회 권력구조 측면에서 다양한 이해관계자들에게 권력을 분산시킴으로 인하여 정치적 민주주의(political democracy), 즉 지방정치의 발전을 도모할 수 있다. 한편, 지방정부와 시민사회 간의 비대칭적 권력관계를 보다 대칭적인 권력관계로 전환함으로써 시민사회의 지방정부에 대한 정치적 통제능력

29) Kooiman(2000: 146~154)은 통치 방식으로 자율적 통치(self-governing), 협력적 통치(co-governing), 위계적 통치(hierarchical governing), 그리고 혼합방식 통치(mixed-mode governing)를 제시하였다.

30) 시민들은 항상 지방위원회, 개발위원회, 다른 지역사회 협회에서 자문역할(advisory roles)을 해왔다(Goss, 2001).

을 강화하는 것이 민주적 로컬거버넌스 구성에 있어 선차성을 갖는다(신희영, 2005: 19). 인간 사회는 다양한 이해관계, 선호, 가치, 그리고 이상을 가지고 있으며(Leftwich, 1994: 365), 거버넌스 과정은 가치중립적인 것이 아니라 정치적 가치를 반영하고 존속시킨다(Pierre, 1999). 이러한 차원에서 로컬거버넌스는 결정적으로 정치에 관한 것이다(Goss, 2001: 11). 정치는 항상 권력의 불평등과 관련되어 있는데 지방정치 발전을 통한 권력의 재분배는 참여를 조장하게 되고 궁극적으로 로컬거버넌스를 위한 토대가 된다.

다섯째, 로컬거버넌스 구축을 위한 제도적 장치의 부재가 다수의 사례분석결과 나타나고 있다. 제도적 장치 구축을 통한 로컬거버넌스 형성과 지방정치 발전을 위한 이해관계자들의 인식과 수준은 아직까지 과도기적인 상태에 머물러 있다. 보다 발전적인 지역사회 형성을 위한 이들의 인식변화와 수준향상을 위한 노력이 필요한 시점에 있는 것이다. 시민들이 직접적으로 정부와 행정에 참여하는 것이 참여민주주의의 가장 효율적인 방법이지만 현실적으로 이상적인 형태로 보일 수 있다(Fox & Meyer, 1995: 93)<sup>31)</sup>. 그러나 지역사회가 더욱 효율적으로 발전하기 위해서는 지방정부 외에 기업, 시민사회, 지역주민들이 어떻게 행동을 해야 하는지, 특히 지역의 다양한 관점들이 어떻게 효율적으로 표출될 수 있는지에 대한 더욱 실현 가능한 예측이 필요하다(Tylor, 2003: 193). 지역문제에 대해 자발적이고 적극적인 이해관계자들이 로컬거버넌스로의 이행에 필요한 제도적 장치 구축을 위한 참여가 필요한 것이다. 아울러 지방정부는 지역에서 형성되는 정책은 이제 지방정부 주도로 이루어지지도 않을 뿐만 아니라 이러한 방식으로의 진행은 지방정치 발전을 위해서 지양되어야 함을 인식해야 한다. 현재의 지방정치 현실에서 살펴볼 수 있듯이 지방정부는 지방정책을 발의하고 집행하는데 있어서 막대한 권한을 가지고 있다. 그러나 효율적인 정책 목표를 달성하기 위해서는 지방정부는 사회통제 관점(power over) 보다는 사회생산 관점(power to)(Stone, 1989)<sup>32)</sup>에 더욱 관심을 기울일 필요가 있다. 즉, 다양한 이해관계자들의 자율적 참여와 수평적 상호작용

31) Hirst(1990: 2)는 대표민주주의는 낮은 수준의 정부책임성(accountability)과 의사결정에서의 대중 영향력(public influence)을 실현하는 것이라고 주장하였다.

32) Stone(1989: 229)은 레짐이론을 사회통제(social control) 관점보다는 사회생산(social production) 관점에서 보고 있는데, 즉 레짐의 권력은 파편화된 정책 환경(fragmented-policy environment)에서 구체적인 목표를 달성하기 위한 기회를 형성하는 능력에 있다(Rast, 2006: 83).

용을 통해 문제를 해결하는 제도적 장치의 구축은(김광구 외, 2006: 63~65; 현근·전영상, 2008: 303) 로컬거버넌스 형성뿐만 아니라 동시에 지방정치 발전, 나아가서는 지방민주주의를 실현할 수 있는 초석이 된다. 다시 한 번 강조하건데 제도적 장치의 구축을 통한 로컬거버넌스는 지방정치 발전을 더욱 공고화한다는 점에서 중요한 의미를 지니고 있다. 이는 지방정부의 노력만으로 이루어지는 것이 아니다. 지역에서 발생하는 정책 혹은 이슈에 대해 참여와 협력, 그리고 신뢰 등을 바탕으로 제도적 장치에 대한 기반을 마련하고 로컬거버넌스를 구축할 때 비로소 이루어질 수 있는 것이다.

본 연구의 함의는 다음과 같다. 로컬거버넌스와 지방정치의 발전을 연결시켜 논의하였다는 점이다. 기존의 연구들은 로컬거버넌스 구축을 위해 필요한 요인 등의 분석에 치중하여 있다. 그러나 본 연구에서는 한 걸음 더 나아가 지방정치 발전과 연결을 시도하였다. 즉, 지방정치 발전은 여러 분야에서 다루어지고 있지만 로컬거버넌스와 연계하여 활성화 방안을 좀 더 구체적으로 제시하였다. 또한, 왜 로컬거버넌스가 지방정치 발전과 연관되어 있는지 사례분석을 통하여 보다 체계적으로 설명하기 위해 노력하였다. 이상과 같은 함의에도 불구하고 본 연구는 표면적으로 나타나는 현상과 이해관계자들에만 초점을 맞추어 분석을 시도하다보니 숨어있는 이해관계자들(Bachrach & Baratz, 1970)을 제대로 포착하지 못하여 지방정치 현실을 제대로 파악하지 못하였을 수도 있다. 또한, 다수의 사례를 선정 및 분석하여 의미 있는 논의를 진행시키고자 하였으나 단일 사례를 대상으로 한 분석보다는 그 깊이가 부족할 수 있다. 이에 대한 논의가 더욱 활성화되길 기대해 본다.

#### ■ 참고문헌

- 강성철·김상구. 2005. “부산시와 환경NGO 간의 협력체계 구축방안: 명지대교 건설사례를 중심으로.” 《한국지방정부학회 학술대회 발표논문》, pp. 497~519.
- 강성철·문경주. 2005. “문화이론적 관점에서의 환경갈등 분석: 위천공단조성과 명지대교 건설 사례를 중심으로.” 《지방정부연구》, 9(3): 223~246.
- 김광구·문채·홍성우. 2006. “중앙정부의 국책사업 추진과정에서의 협력적 거버넌스 구

- 축에 관한 연구: 기무사 과천이전 사업을 중심으로.” 《한국행정학회 하계학술대회 발표논문집》, pp. 57~68.
- 김명숙. 2005. “로컬거버넌스와 주민의 정치참여.” 《한국사회와 행정연구》, 16(3): 325~347.
- 김석준·이선우·문병기·곽진영. 2000. 《뉴 거버넌스 연구》. 서울: 대영문화사.
- 문병기. 2003. “로컬거버넌스 관련 제 이론적 접근.” 이은구 외, 《로컬거버넌스》, 27~71. 서울: 법문사.
- 박길용. 2007. “비선호시설 입지선정 성공사례에 관한 연구: 제천시 자원관리센터(소각 및 매립) 입지선정과정을 중심으로.” 《한·독 사회과학논총》, 17(3): 147~176.
- 박종민 편. 2000. 《한국의 지방정치와 도시권력구조》. 서울: 나남출판.
- 박종민·배병룡·유재원·최승범·최홍석. 1999. “한국 지방정치의 특징.” 《한국행정학보》, 33(2): 123~139.
- 배응환. 2005. “로컬거버넌스: 갈등에서 협력으로.” 《지방행정연구》, 19(2): 187~216.
- 부만근. 2005. 《지방정치와 지방행정》. 제주: 제주대학교 출판부.
- 서혁준. 2005. 《울산시 권력구조에 관한 연구》. 고려대학교 일반대학원 석사학위논문.
- \_\_\_\_\_. 2009. “지역발전의 기반구축을 위한 로컬거버넌스: 울산시 교육연구단지 유치사례를 중심으로.” 《국가정책연구》, 23(1): 149~182.
- 소순창. 2004. “한국 로컬거버넌스의 실태분석: 정부, 시민 그리고 기업의 행위자 네트워크를 중심으로.” 《한국행정학회 하계학술대회 발표논문》, pp. 1~21.
- 소순창·유재원. 2005. “로컬거버넌스의 짧은 여행과 새로운 여정: 정책과정의 행위자 네트워크를 중심으로.” 《한국사회와 행정연구》, 15(4): 299~319.
- 안상근·서용석·김태영. 2009. “골프장 이해관계자 간 협력에 관한 연구: 무주 관광레저도시를 중심으로.” 《관광종합연구》, 13: 81~92.
- 엄태석. 2005. “지역발전과 로컬거버넌스: 정책 사례를 중심으로.” 《21세기정치학회보》, 15(3): 97~116.
- 이기우. 2003. “지방분권과 로컬거버넌스.” 《한국거버넌스학회보》, 10: 91~110.
- 오성호·홍수정. 2006. “지방자치단체-주민간 갈등과 참여적 의사결정: 울산북구청과 충북 진천군 사례를 중심으로.” 《한국사회와 행정》, 16(3): 333~362.
- 오재일. 2003. “지방분권과 로컬거버넌스.” 《지방행정연구》, 18(1): 3~18.
- 원구환. 2003. “로컬거버넌스의 등장과 발전.” 이은구 외, 《로컬거버넌스》, 1~26. 서울: 법문사.

- 유재원. 2004. 《한국지방정치론: 이론과 실제》. 서울: 박영사.
- 이도형. 2004. “로컬 복지 거버넌스 전략: 자활사업을 중심으로.” 《한국행정학보》, 38(3): 221~238.
- 채중헌·김재근. 2009. “공공갈등에서 협력적 거버넌스의 구성과 효과에 관한 연구: 경기도 이천시 환경기초시설 입지갈등 사례.” 《지방행정연구》, 23(4): 107~136.
- 최영철. 2004. “로컬거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제: AHP 방법론의 적용.” 《지방행정연구》, 18(1): 19~50.
- 최재실. 2006. “비선호시설 입지선정 갈등발생요인과 해소방안에 관한 연구: 서울시 추모공원 사례를 중심으로.” 《한국유럽행정학회보》, 3(2): 195~226.
- 현근·전영상. 2008. “중앙정부의 지역개발정책에서 기인된 협력적 로컬거버넌스의 형성 사례 비교분석: 광명시 광명역활성화운동 사례와 충주시 공공기관 유치운동 사례를 중심으로.” 《정책분석평가학회보》, 18(1): 293~325.
- Abers, Rebecca Neaera. 2000. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Andrew, Caroline. and Goldsmith, Michael. 1998. “From Local Government to Local Governance: And beyond?” *International Political Science Review*, 19(2): 101~117.
- Bachrach, Peter. and Baratz, Morton S. 1970. *Power and Poverty: Theory and Practice*. New York: Oxford University Press.
- Box, Richard C. 1998. *Citizen Governance: Leading American Communities into 21st Century*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Cameron, Greta. and Danson, Mike. 2000. “The European Partnership Model and the Changing Role of Regional Development Agencies: A Regional Development and Organization Perspective.” In Mike Danson, Henrik Halkier, and Greta Cameron (eds.), *Governance, Institutional Change and Regional Development*, 11~36. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- Campbell, John L., Hollingsworth, J. Rogers. and Lindberg, Leon N. (eds.). 1991. *Governance of the American Economy: Structural Analysis in the Social Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Coaffee, Jon. and Healey, Patsy. 2003. “‘My Voice: My Place’: Tracking Transformations in Urban Governance.” *Urban Studies*, 40(10): 1979~1999.

- Copus, Colin. 2004. *Party Politics and Local Government*. Manchester: Manchester University Press.
- Denters, Bas. and Rose, Lawrence E. 2005. "Local Governance in the Third Millennium: A Brave New World?." In Bas Denters and Lawrence E. Rose (eds.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, 1~11. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dye, Thomas R. and MacManus, Susan A. 2007. *Politics in States and Communities* (12th edn.). New Jersey: Pearson Education.
- Elkin, Stephen L. 1987. *City and Regime in the American Republic*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fox, William. and Meyer, Ivan H. 1995. *Public Administration Dictionary*. Kenwyn: Juta.
- Goss, Sue. 2001. *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change*. Basingstoke: Palgrave.
- Hilliard, Victor G. and Kemp, Norman D. 1999. "Citizen Participation Indispensable to Sustainable Democratic Governance and Administration in South Africa." *International Review of Administrative Science*, 65(3): 353~379.
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hirst, Paul. 1990. *Representative Democracy and Its Limits*. Cambridge: Polity Press.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Democracy and Governance." In Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, 13~35. Oxford: Oxford University Press.
- Hohn, Uta. and Neuer, Birgit. 2006. "New Urban Governance: Institutional Change and Consequences for Urban Development." *European Planning Studies*, 14(3): 291~298.
- Hollingsworth, J. Rogers., Schmitter, Philippe C. and Streeck, Wolfgang. 1994. *Governing Capitalist Economies: Performance and Control of Economic Sectors*. Oxford: Oxford University Press.
- Jachtenfuchs, Markus. 2001. "The Governance Approach to European Integration." *Journal of Common Market Studies*, 39(2): 245~264.
- Keating, Michael. 1991. *Comparative Urban Politics: Power and the City in the United States, Canada, Britain and France*. Aldershot: Edward Elgar Publication.
- Kooiman, Jan. 2000. "Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction." In Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and*

- Democracy*, 138~164. Oxford: Oxford University Press.
- Kooiman, Jan. (ed.) 1993. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage Publications.
- Lane, Jan-Erik. 1997. "Public Sector Reform in the Nordic Countries." In Jan-Erik Lane (ed.), *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*, 188~208. London: Sage Publications.
- Leftwich, Adrian. 1994. "Governance, the State and the Politics of Development." *Development and Change*, 25(2): 363~386.
- Lynn, Laurence E., Heinrich, Carolyn J. and Hill, Carolyn J. 2001. *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Miller, William L., Dickson, Malcolm. and Stoker, Gerry. 2000. *Models of Local Governance: Public Opinions and Political Theory in Britain*. Basingstoke: Palgrave.
- Osborne, David. and Gaebler, Ted. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- O'Toole, Kevin. and MacNab, Katrina. 2008. "Community Governance and Partnerships in Scotland and Australia." In Mark Considine and Sylvain Giguère (eds.), *The Theory and Practice of Local Governance and Economic Development*, 126~140. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Park, Chong-Min. 2006. "Local Governance and Community Power in Korea." *Korea Journal*, 46(4): 9~32.
- Peters, B. Guy. 2000. "Governance and Comparative Politics." In Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, 36~53. Oxford: Oxford University Press.
- Phillips, Anne. 1996. "Why Does Local Democracy Matter?." In Lawrence Pratchett and David Wilson (eds.), *Local Democracy and Local Government*, 20~37. Basingstoke: Macmillan Press.
- Pierre, Jon. (ed.). 1998. *Partnerships in Urban Governance: European and American Experience*. Basingstoke: Macmillan Press.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics." *Urban Affairs Review*, 34(3): 372~396.
- \_\_\_\_\_. (ed.). 2000. *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford:

- Oxford University Press.
- Pierre, Jon. and Peters, B. Guy. 2000. *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Macmillan Press.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rast, Joel. 2006. "Governing the Regimeless City: The Frank Zeidler Administration in Milwaukee, 1948-1960." *Urban Affairs Review*, 42(1): 81~112.
- Rhodes, R. A. W. 1988. *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain*. London: Routledge.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Governance and Public Administration." In Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, 54~90. Oxford: Oxford University Press.
- Scott, Joanne. and Trubek, David. 2002. "Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union." *European Law Journal*, 8(1): 1~18.
- Smismans, Stijn. 2008. "New Modes of Governance and the Participatory Myth." *West European Politics*, 31(5): 874~895.
- Stoker, Gerry. 1996. "Redefining Local Democracy." In Lawrence Pratchett and David Wilson (eds.), *Local Democracy and Local Government*, 188~209. Basingstoke: Macmillan Press.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Local Government in Britain After Thatcher." In Jan-Erik Lane (ed.), *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*, 225~234. London: Sage Publications.
- \_\_\_\_\_. 2000. "The Challenge of Urban Governance." In Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, 91~109. Oxford: Oxford University Press.
- Stone, Clarence N. 1989. *Regime Politics: Governing Atlanta*. Kansas: Kansas University Press.
- Tylor, Marilyn. 2003. "Neighbourhood Governance: Holy Grail or Poisoned Chalice?." *Local Economy*, 18(3): 190~195.
- Williamson, Oliver E. 1996. *The Mechanisms of Governance*. Oxford: Oxford University Press.