

04

특별기고
로컬 거버넌스의 표상과 실상

서정훈(SEO JEONG HUN)
광주NGO센터장

I. 서론

2000년 이후 우리 사회에는 거버넌스(governance)라는 용어가 빈번하게 사용되고 있다. 이제 거버넌스는 전국적으로 유행어가 되었다. 경제, 사회, 문화, 정책과 학술 분야를 막론하고 심지어 정치 분야에까지 협치 또는 거버넌스란 용어로 쉽게 사용되고 있다. 최근에는 마을공동체, 사회적경제, 사회혁신운동이 확산되면서 거버넌스에 대한 관심과 논의가 더욱 넓어지고 있다. 특히 사회문제 해결에서 거버넌스 또는 협치 방식은 실질적이고 혁신적인 방안으로 인식되기도 한다. 이 때 거버넌스는 단순한 참여자로서가 아니라, 문제 해결의 주체로서 역할을 해야 할 때 쓰는 용어로 이해된다.

거버넌스(governance)가 “함께 다스린다”라는 일반적인 의미에서 협치(協治)와 유사한 의미를 가지고 있다는 주장도 있지만 결코 학술적으로 명확하지는 않다.

거버넌스에 대한 개념상의 혼란은 지방행정에서 말하는 ‘시민참여’ 자체를 거버넌스로 인식하면서부터 일어난다. 또한 거버넌스를 협력적 거버넌스와 동일한 개념으로 이해하고 있는 것도 문제이다. 물론 거버넌스가 협력을 바탕으로 이루어지지만 그렇다고 거버넌스가 협력적이라는 의미를 반드시 담고 있다고 하기는 어렵다. 지방자치 행정이 협력을 중심으로 거버넌스의 운영 원리를 삼는 것은 긍정적이지만 지나치게 ‘협력적’인 것을 강조함으로써 ‘거버넌스 피로감’을 느끼는 부작용도 존재한다. 모든 지방자치 행정을 거버넌스로 일반화하거나 주민참여 자체를 협치 행정이라고 미화하고, 심지어 각급 위원회 제도에 참여하는 것을 두고 협치 행정을 구현하고 있다고 간주해 버리면 이견 곤란하다. 거버넌스가 정치적 홍보 수단으로 전락하고 말 것이기 때문이다. 더욱이 협력적 거버넌스를 강조하면서 실제로는 ‘참여’ 그 자체를 최고의 가치로 삼는 민관 거버넌스가 피로감을 증가시킬 수도 있다. 시민의 입장에서 ‘참여’의 강조는 경우에 따라서는 참여 그 자체가 압박적이고 강요를 의미할 수 있기 때문이다.

공공의 입장에서 거버넌스는 주민참여를 보장하고 실질적인 권한을 부여해 줌으로써 좋은 거버넌스(good governance)에 속할 수 있다. 그럴 때 거기에는 반드시 ‘대등한’, ‘파트너십’이란 조건이 전제가 되어야 한다. 진정한 거버넌스는 정부-시민사회-시장 간의 경계변화와 수평적 파트너십을 통한 다양한 새로운 협치의 형태를 의미하는 것이다.

따라서 이 글은 거버넌스 또는 협치에 대한 경험적 접근을 통해 그 의미를 분명하게 하는 데 목적을 두고 있다. 협치 조례를 중심으로 한 서울시 사례와 광주 사례를 중심으로 각각 시정협치 측면과 지역협치 측면에서 보여 지는 상이한 특징들을 비교 분석하는데 관심을 기울였다.

II. 로컬 거버넌스의 표상과 실상

1. 로컬 거버넌스의 개념적 표상(表象)

거버넌스는 과거 전통적 정부 패러다임에 대한 새로운 시각과 전환을 나타내는 개념으로 학문적 분야와 관심 영역에 따라 다양하게 제시되고 있다. Frahm and Martin(2009)¹⁾의 개념에 따르면 거버넌스 패러다임 하에서 정부는 공공정책이나 서비스를 전달하는 다양한 행위자 중의 하나로서 간주되며 정부, 비영리 부문, 시장부문 등의 주요 행위자 간의 관계는 수평적 네트워크를 특징으로 한다.

정부 패러다임 하에서 제한적이었던 시민참여는 거버넌스 패러다임에 와서는 공공정책 결정 과정의 중요한 행위자로 간주된다. 또한 거버넌스 패러다임에서의 정책은 지역사회 문제를 해결하기 위한 대안이 되며, 이는 다양하고 탈집권적인 지역사회에서 보다 민감하게 반응한다(오수길, 2016). 따라서 거버넌스는 기존의 정부(government) 개념과 달리 지역사회 문제를 해결하기 위한 수단으로서 강조되며 주요 행위자들 간의 상호 협력과 조정 기제로 이해되고 있다. 이와 같이 로컬 거버넌스는 지역사회의 목적을 달성하기 위해 다양한 이해 관계자 간 교류 협력과 상호작용을 촉진하는 추진 체계에 해당한다. 이때 로컬 거버넌스는 지역내 자원을 보유하고 있는 이해 관계자의 참여를 증시하고 사회 구성원의 합의를 강조한다.

거버넌스에 있어서 시민참여는 자신들이 속한 공동체나 지자체, 국가 차원의 활동에 스스로 참여하는 것을 말한다. 오늘날 시민참여는 민주주의의 핵심 요소가 되고 있다. 각종 주민설명회나 공청회, 설문조사, 지역사회의 이슈나 문제를 다루는 토론회, 타운홀미팅, 원탁회의, 예산편성을 공유하는 주민참여예산제 등에서 참여민주주의를 주요한 수단으로 삼고 있다. 참여 민주주의가 가지고 있는 이러한 긍정성을 중심으로 서울과 광주를 비롯한 많은 공공 행정의 가치와 지향성을 실현하고 있다.

그럼에도 불구하고 거버넌스를 말할 때 핵심 요체는 '파트너십'이란 사실을 간과할 수는 없다. 거버넌스 제도와 법규는 거버넌스를 촉진하거나 활성화를 지원하는 것일 뿐이다. 진정한 거버넌스는 정부-시민사회-시장 간의 경계변화와 수평적 파트너십을 통한 다양한 새로운 협치의 형태를 의미하는 것이다.

다양한 의미를 내포하고 있는 거버넌스는 통상 거버넌스는 정부와 민간부문간 협력을 의미한다. 정부가 조직되고 일하는 방식에서 새로운 변화를 지칭하는 것으로 이해된다. 거버넌스는 결국 주체의 문제와 밀접한 연관성을 가진다. 주체의 준비 정도가 중요하게 작용하고, 주체의 혁신

1) Frahm and Martin(2009)는 정부 패러다임과 거버넌스 패러다임을 몇 가지 차원으로 분류하여 개념적 특성을 비교하였다.

과 동떨어진 과욕은 왜곡을 낳아 퇴행과 퇴보를 낳게 된다. 이런 의미에서 거버넌스의 주체는 민주주의자가 되어야 한다. 공공부문은 관료적 일방주의에서 벗어나야 하고 시민사회는 도덕적 우월주의를 벗어나야 한다. 기업영역에서는 자본 만능주의로부터 결별하려는 노력이 필요하다. 결국은 모두가 민주주의자가 되어야 한다. 주체가 파트너를 대하는 관점과 일하는 방식이 우선적 관건이 된다. 거버넌스의 지향과 조직화 방식이 수평적 연대와 협력의 가치가 확산되고 수평적 네트워크와 활동이 확장될 수 있을 때 성공적인 결과로 나타게 된다(이형용, 2016)

거버넌스가 실패하는 경우는 흔히 추진 주체 간의 파트너십 부재, 정치적 목적에 급급한 단기적 계획, 통합적이지 못한 정책 추진 주체들의 역량, 그리고 우리 사회에 팽배한 사회적 배제에서 원인을 들 수 있다.²⁾ 우리는 지금 중앙정부와 지방정부 간, 지방과 지방 간, 그리고 각 행정 부서 간 협업 문화 수준을 목격하면서 거버넌스의 실상을 겪고 있다. 이를 두고 우리 사회에서 실질적 거버넌스는 아직 멀었다고 실망적인 평가를 내리기도 한다.

2. 로컬 거버넌스의 실상(實相)

1) ‘거버넌스 신드롬’ 전성시대

최근 정부3.0, 협치, 협업, 소통과 수평적 협력 등 로컬 거버넌스 관련 담론들이 넘쳐난다. 로컬 거버넌스가 환경, 복지, 여성, 행정에서 복합적으로 나타나는 수많은 문제해결 기제로서 등장했음을 말해 준다. 로컬 거버넌스가 참여 예산제, 각종 거버넌스 위원회 및 중간지원조직 설치 등 거버넌스를 뒷받침할 관련 조례 제정 사례들이 늘어나면서 거버넌스 시대가 만개하였다. 이제 지방행정에 있어서 거버넌스가 대세이고 더욱더 큰 확장을 예고하고 있다.

이와 같이 거버넌스가 우리 사회에서 만병통치약처럼 인기를 끌게 된 원인은 먼저 공공의 비효율성과 부패 등 정부의 실패를 들 수 있다. 이와 함께 사회적 양극화, 불공정 등과 같은 시장실패로 인한 부작용이 심화되고 있기 때문이다. 이런 상황은 NGO나 NPO 등이 출현하고 구체적인 활동을 하게 된 근원적인 원인이다.

그럼에도 불구하고 최근 우리나라의 전반적인 거버넌스 현실은 척박하고 해결해야 할 과제가 많은 것을 부인할 수 없다. 정치 분야는 더 이상 논의해야 할 필요가 없는 상황이니 논외로 하고,

2) Goldsmith and Kettle(2009)가 말한 거버넌스의 성공을 위한 여덟 가지 요소를 보면,

첫째, 당사자 간 네트워크와 협력 도출 역량(partnering). 둘째, 파트너 설득과 협상역량. 셋째, 파트너를 존중하고 배려하는 인간관계 기술(interpersonal skills). 넷째, 문제해결을 위한 창의 및 혁신역량(creativity and innovation). 다섯째, 외부변화 환경에 인지능력(external). 여섯째, 실행을 위한 기업가정신(entrepreneurship). 일곱째, 정보 선별과 문제해결 능력. 여덟째, 갈등관리 역량(conflict resolution)등의 요소를 갖추고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

행정과 시민단체 그리고 시민들 상황은 거버넌스에 대한 개념의 혼돈상태 즉 아노미 상태에 빠져있다는 느낌을 지울 수 없다.

2) 거버넌스 행정 현장의 비판적 질문들

그동안 거버넌스를 주제로 한 활동과정에서 현장에서 제기되거나 보고 느낀 문제점을 거칠게 정리하면 다음과 같다.

- (1) 거버넌스란 자문회의의 등 형식적 회의체에 협력하는 것에 불과한 것 아닌가?
- (2) 거버넌스란 책임 있는 의사결정이 불가능한 형식적 회의 운영 아닌가?
- (3) 행정의 갑질로 중간지원조직을 2중대로 취급하고 있지 않는가?
- (4) 거버넌스를 일회성 이벤트로 '하는 척' 시늉만 내고 있지 않는가?
- (5) 민·관 거버넌스를 고정된 인물들이 주도하고 있다.
- (6) 민간을 참여와 자원봉사라는 미명하에 헐값에 동원, 이용하는 것은 아닌가?
- (7) 민간과 지방의회가 제도 기반구축에 소극적이지 않는가?
- (8) 시민사회의 행·재정 역량 부족으로 행정 주도성만 강화되고 있지 않는가?
- (9) 거버넌스를 명목으로 본질적인 문제해결을 회피하고 있지 않는가?
- (10) 사업을 추진을 핑계로 인력·조직 투쟁만 하고 있지 않는가?

이와 같은 평가가 나타난 근본적인 원인은 거버넌스를 주요정책으로 내세운 자치단체장이나 이를 추진하는 공무원들이 거버넌스의 철학과 등장배경 등을 제대로 이해하지 못한 상태에서 추진하고 있기 때문이다. 또한 거버넌스 시류에만 편승하다보니 구체적이고 세밀한 준비와 이행점검 등을 소홀히 했기 때문이다.

특히 자치단체장의 명확한 인식과 지속적인 추진의지, 점검체계의 작동이 전제되어야만 효과가 나타나는 우리의 행정 현실을 부인할 수 없다. 보다 근본적인 요인은 지방분권의 제도적 한계로부터 작용된다는 사실이다. 지방보다는 중앙 집중적인, 민간 주도보다는 행정 주도적인 형태로 구조화된 오늘날의 지방자치 구조가 변화하지 않는 데서 기인한다. 그동안 이러한 구조하에서 시민사회 진영은 지속적인 거버넌스에 대한 변화의 필요성을 요구해 왔다. 그럼에도 불구하고 행정이 적극적으로 호응하지 않으면 별다른 효과를 기대할 수 없었다. 중앙정부나 지방정부나 관료 집단이 쌓은 철옹성을 넘기에 역부족이다. 헌법이 개정하지 않은 상태에서 지방자치에 대한 적극적인 마인드를 가지고 있는 단체장 몇 명의 선도적인 모습에 의존해야 할 정도로 미미한 상황이다.

오늘날 국가권력을 포함한 지방자치 제도상의 권력 집중 현상이 심각한 상황에서 자치분권을

위한 헌법 개정이 절실하게 요구되는 상황이다.

3. 로컬 거버넌스의 경험을 통한 표상화(表象化)

1) 서울시 '시정협치' 사례

(1) 서울시 거버넌스 체제

서울시는 민선 6기부터 '협치協治'를 시정의 가치로 설정하고 행정 시스템을 도입하였다.

협치 조례와 제도 개선을 통해 협치 기반을 마련하고 시민의 행정 참여를 확대하고, 지속가능한 추진체계 구축에 집중했다. 주목해 볼 부문은 시정 전반을 다루는 '시정 거버넌스'와 지역사회의 혁신을 추구하는 '지역 거버넌스'를 두 축으로 삼아 체계적인 협치 시정을 추진하여 왔다는 점이다.

추진 체계는 서울협치협의회를 두고 협치 역량 강화와 인식 제고를 위한 협치교육 실시와 민·관 상호간 신뢰를 확대하기 위한 소통의 장 마련, 다양한 주체들의 참여 확대를 위한 공론장을 마련하기도 하였다. 거버넌스 정책을 발전시켜서 민선 7기에 와서는 '민주주의 서울'로 진전되었고 이를 통해 거버넌스 단계를 끌어올리려고 하였다. 민주주의 서울은 시민과 서울시가 함께 일상의 제안, 일상의 토론, 일상의 정책을 만드는 '시민참여 플랫폼' 성격을 가지고 있었다.

서울협치협의회 협치시정 심의·자문 시장, 행정부시장, 시정, 지역협치분야대표, 시의원, 구청장, 전문가 등 25명	
협치추진단 협치자문관, 협치전문위원, 전문가 실국장 등 15인	
시-자치구 협력체계	민간 협의체계
시정협치지원관/ 실국본부협치지원관	협치서울시민협의회 • 역할: 정책토론회 기획, 개최 네트워크 구축 및 소통,
시정협치 활성화 전문가 • 역할: 네트워크, 의제별 지원	
지역협치지원관 자치구협치조정관	협치서울지역협의회 • 역할: 정책토론회 기획, 개최 네트워크 구축 및 소통,
(지역공채 담당관) 지역협치 활성화 전문가 • 역할: 지역네트워크 지원	

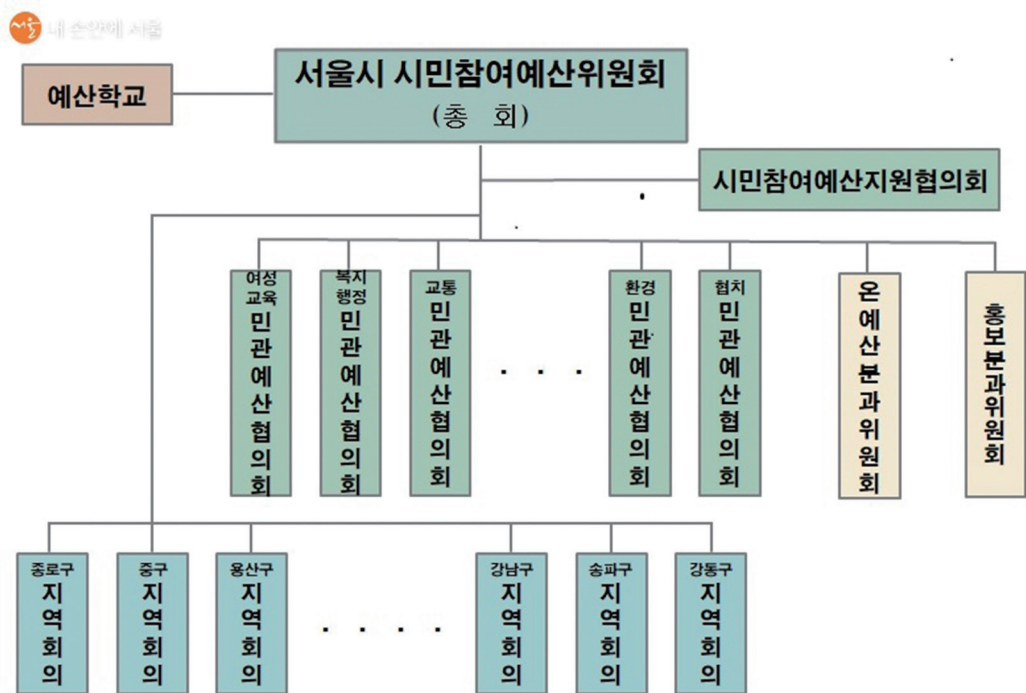
*민주주의 서울 홈페이지, 참조

(2) 주민참여 예산제

‘참여예산제도’는 시민이 예산편성 과정과 내용에 직접 참여하여 공정성과 자원배분을 직접 개입하는 제도다. 즉 예산편성 권한을 시민과 공유하여 시민 스스로 공공서비스 및 사업의 우선순위 및 각종 행정활동에 의사를 반영한 지방자치 거버넌스의 한 형태이자 참여 민주주의의 중요 수단이다. 2011년 지방재정법 개정에 따라 이러한 주민참여 예산제 실시가 의무화되어 전국적으로 확산되어 시행되고 있다.

서울시는 2012년 5월 ‘서울특별시 주민참여예산제 운영 조례’ 제정 및 공포로 시작하여, 2017년 7월 시민참여가 기반인 ‘시민참여예산제’로 확대 개편하여 운영하고 있다.

서울시 시민참여예산 금액은 2015년에 500억 원에서 2020년 700억 원으로 해 년마다 제안형 시민참여 예산 규모를 확대하여 시정에 반영하고 있다. 예산참여위원회는 전체 시민 중에서 공개 모집하여 절차를 밟아 선정하고 있다. 시민참여예산위원회는 시민이 예산편성 과정, 내용 등에 직접 참여하여 재정운영의 투명성과 공정성을 위해 만들어졌다. 여성, 교육, 경제, 일자리, 복지, 행정, 교통, 주택, 재생 등 다양한 분야에서 시민제안 사업 심의 조정 및 의결, 시민들의 의견을 수렴하기 위한 현장 방문, 공청회, 토론회를 개최하고 있다.



출처: 민주주의 서울 홈페이지

서울시 전체예산의 0.8%에 해당하는 일부에서만 반영하며 나머지 99%는 기존 예산에서 기존 대로 행정에서 편성하고 있다. 또한 주민참여 예산을 확보하기 위해 자치구간 경쟁 심화는 여전히 나타나고 있어 비효율이 존재하기도 하다. 전체예산에서 일정 정도 자치구 고유사업의 범위를 정해놓고 있지만, 실제운영에 있어서는 제한이 없이 구간 경쟁은 여전히 이루어지고 있어 불합리성이 존재하고 있다(라미경, 2016).

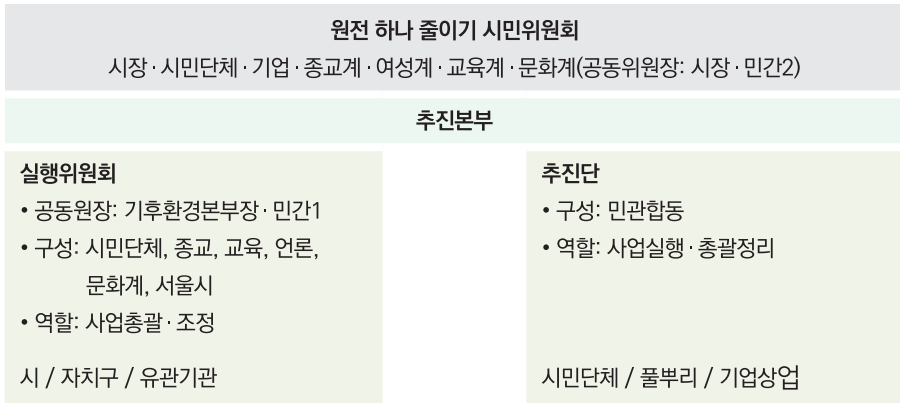
서울시가 시민참여예산제를 선제적으로 제도화하여 의무적으로 행정에 반영하게 하였고, 예산 규모도 수백억 원씩 해 년마다 늘려감으로써 '시민참여'를 실질적으로 확대하였다. 동시에 행정이 가지고 있었던 예산 편성 권한을 민간과 공유함으로써 거버넌스를 실질적으로 실행에 옮겨 가는 모델을 만들었다는데 의의가 크다. 이렇게 시민참여와 거버넌스라는 두 가지 의미를 동시에 갖고 있는 시민참여예산제는 하나의 흐름을 타고 전국의 지자체들이 앞다투어 제도적으로 반영해 가는 거버넌스 시류를 형성하였다.

(3) 원전 하나 줄이기

서울시 원전 하나 줄이기 정책은 시민과 함께 수립한 에너지 종합정책이다. 시민이 에너지를 절약하고 친환경 에너지 생산을 확대하여 원자력발전소 1기가 생산하는 만큼의 에너지를 대체하는 것을 목표로 한 것이다. 이를 통해 지속적으로 증가하는 에너지 소비와 이로 인한 에너지 수급 불안에 선제적으로 대응하고 서울시의 에너지 자립도를 높이고자 한 것이다.

서울시는 원전 하나 줄이기 종합 대책을 2012년 4월 수립하여 에너지 절약, 효율화 및 신재생 에너지 대신 생산 확대를 통해 200만 TOE(Ton of Oil Equivalent) 에너지 절감을 달성하는 성과를 보였다. 원전 하나 줄이기 정책의 핵심 주체인 '원전 하나 줄이기 시민위원회'는 거버넌스 체계를 구축하여 정책과 사업을 실행하였다. 시민단체, 기업, 종교계 등을 중심으로 구성하여 시·자치구, 유관기관, 시민단체, 풀뿌리단체, 상공인과 협력적 네트워크를 구축하였다. 종합적인 계획을 관여하는 실행위원회와 이를 뒷받침해서 실행하는 추진단으로 구성되어 있다. 실행위원회는 에너지생산과 절약의 효율화, 시민소통 등 4개 분과로 구성하며, 시민단체, 종교, 교육, 언론, 문화계 전문가들이 참여 하는 구조이다. 추진단은 서울시 기획 환경본부 원전하나 실제로는 원전하나 줄이기 사업실행을 총괄하고 있다.

원전 하나 줄이기 시민위원회 거버넌스 체계



출처: 원전 하나 줄이기 홈페이지

서울시는 시정의 가치를 협치에 두고 이를 위한 ‘시민참여’에 역점을 기울였다. 마을만들기, 사회적경제, 시민복지, 원전 하나 줄이기, 도시재생, 정책토론회, 현장 시장실 등에서 숙의절차를 도입하였다. 서울시 제도 중에서 민간이 정책에 참여하는 지배적 양식은 위원회〈민간위탁〉공모사업순으로 나타나며 시민들의 참여는 주로 행정정보 공람, 소식지 발간, 공청회, 주민설명회 등 정보 전달과 공유가 대부분이다. 이를 극복하기 위해 의사결정 참여와 협업의 과정을 통해 역량을 강화함으로써 권한을 부여하는 방향으로 목표를 삼았다. 행정을 통해 민주주의를 구현하겠다는 원대한 구상이자 실천이다.

2) 광주시, ‘지역협치’ 사례

(1) 푸른길 사례와 로컬 거버넌스 의의

2000년 8월 광주 도심을 관통하던 경전선 철길이 폐선 되었다. 총 10.8km의 폐선부지의 활용 방안을 둘러싸고 광주시와 환경단체, 지역주민 간 갈등이 발생하였다. 광주시는 경전철로의 활용 방안을 주장하였고, 지역주민, 민간단체, 전문가는 푸른길 공원으로의 활용방안을 제안함으로써 대립 양상을 보였다.

이후 시의회·시민단체·전문가가 참여한 ‘도심철도 폐선부지 활용을 위한 위원회’가 구성되었고 푸른길 운동본부가 2002년 3월에 결성되어 본격적인 활동에 들어갔다. 환경단체와 지역주민들은 광주시와의 3년여간의 갈등 속에서 폐선부지의 ‘푸른길’ 공원화를 위해 각종 공청회, 토론회, 시위, 서명운동 등 다양한 방법으로 푸른길 사업을 전개하였다.

마침내 2013년 지난 10년 동안 지역주민의 참여로 7.9km의 폐선부지에 푸른길이 완성되었다. ‘푸른길’로 결정되기까지 조직의 중심점 역할은 ‘푸른길 시민회의’를 통해 민관협력의 파트

너십을 발휘하게 되었다. 지방정부·지역주민·민간단체·전문가 등 행위주체들은 폐선부지 활용 방안에 대해 각각의 다른 방안으로 네트워크를 시작하였다. 지역주민들 또한 처음부터 모두가 푸른길 공원 활용방안을 수용한 것은 아니었다. 폐선부지 안에 있던 동구지역 주민들은 무계획적으로 주택이 들어선 동구 지역의 도시 기반시설 확충을 위해 폐선부지를 활용한 도로개발을 주장했었다. 이후 행위주체들의 의사소통 및 공식적·비공식적 협의 과정을 통해 이해 당사자인 지역주민들이 폐선부지의 푸른길 공원 활용에 합의하게 된 것이다.

이로써 광주 푸른길은 폐선부지가 푸른길이라는 녹지공간으로 변화되는 것을 넘어 행위 주체들간의 소통과 협의를 통한 네트워크의 실현으로 지역 문제가 해결되어가는 과정을 보여주었다. (푸른길시민회의 2000).

행위주체들의 역할은 저마다 스스로의 정체성에 맞게 발휘되었다. 환경운동연합을 중심으로 다양한 시민단체들이 푸른길 조성을 위한 정책연대를 도모하였다. 30여 개의 다양한 시민단체가 참여한 지역 시민단체들은 선전홍보 및 캠페인 활동에 열성적인 역할을 하였다.

전문가들의 역할은 푸른길 공원 조성 과정에서 두드러졌다. 객관적·전문적 자료들을 통해 푸른길에 대한 의미와 가치, 필요성에 대한 공감대를 잘 이끌어 냈다. 전문가들은 광주 시민환경연구소를 중심으로 폐선부지 활용 방안 토론회, 전문가 정책간담회, 대중교통 활성화, 자전거 시범사업 지구 조성, 보행권 회복 등에 대한 주제의 토론회와 포럼 등을 열어 푸른길의 가치에 대해 토론하였다. 도시계획·환경·생태·조경·건축 등 푸른길 공원조성 과정에서 검토되어야 할 분야에 대해 분석하는 일을 했다. 또한 푸른길 공원조성 과정에서 시민참여가 가능한 부분을 제시하였다.

지역주민들은 푸른길 가꾸기 자원 봉사단으로 활동하고, 푸른길 어린이 지킴이 선언, 시민이 설계하는 참여의 숲, 푸른길 내 나무심기, 나눔의 숲 조성 등에 있어서 지역주민의 자발적 요구와 참여로 만들어졌다. '푸른길 100만 그루 헌수 운동'은 지역주민과 시민들이 자발적으로 헌수기금을 모금하고 헌수자가 직접 나무를 심는 방식으로 진행하면서 지역민이 푸른길 공원의 설계 및 조성 활동에 직접 참여하는 모습을 보였다. '참여의 숲'은 푸른길 공원의 일부 구간을 지역주민이 책임지고 완성하는 것으로 지역주민이 직접 나무의 종류를 결정하고 조경 등의 설계에 자발적으로 참여하였다.

이 결과 푸른길 사례는 전국 최초의 시민참여형 도심지 공원 조성 사례로 평가받고 있다.

2010년 12월에는 '광주광역시 푸른길 공원 시민참여 관리·운영조례안'이 광주시의회에서 통과되어 푸른길 공원의 관리 및 운영을 시민단체에 맡길 제도적 근거가 마련되었다. 민·관의 협력으로 철도 폐선부지를 공원으로 바꾼 것은 시민단체와 지역주민 및 지방정부가 협력한 열매라는 게 광주지역 사회의 전반적인 평가이다.

광주 푸른길의 사례는 지역사회 관점에서 지역의 특성에 맞는 로컬 거버넌스의 발전을 위한 시사점을 제시하고 있다.

첫째, 주민이 거버넌스 한 주체로서 적극적으로 참여하는 면모를 볼 수 있다. 경전철 폐선부지 주변 주민들은 주민 청원에서부터 시작하였다. 폐선부지 활용 대안으로 푸른길이 결정되기까지 제반 공청회나 토론회 등 가장 적극적으로 역할을 하였다. 푸른길 조성 과정에서도 100만 그루 헌수운동, 참여의 숲 조성에 앞장서서 힘을 확대하였다. 그리고 푸른길 공원의 조성이 완료되고 푸른길 관리에 대한 대안 모색까지 지역 주민의 자발적이고 적극적인 참여를 볼 수 있다.

둘째, 지역주민이 단순히 정부의 서비스를 제공받는 이용자의 위치에 있거나 권한(empowerment)만을 내세우는 것이 아니었다. 지역사회 공동체를 위해 서비스를 제공하고 책무(accountability)를 지는 로컬 거버넌스를 한 단계 높였다고 볼 수 있다.

셋째, 행위 주체들간의 네트워크와 파트너링(partnering)을 들 수 있다. 광주 푸른길 추진과정에서 광주시, 지역주민, 푸른길 운동본부, 전문가, 집단 등의 행위주체들은 공식적 혹은 비공식적 연대와 의사소통을 통해 폐선부지 활용 방안을 해결하기 위해 지속적으로 협상을 추진하였다. 행위 주체들간의 공식적·비공식적 협의 과정을 통해 이해 당사자인 지역주민들이 폐선부지의 푸른길 공원 활용에 합의하게 되어 행위 주체 들간의 소통과 협의를 통한 네트워크의 실현으로 나타났다.

넷째, 민관협력의 파트너십을 통한 민간 상생의 협력관계 구축. 광주시와 민간 간의 갈등 관계가 엄존했지만, 갈등 관계를 넘어섬으로써 협력의 파트너십을 통해 마침내 푸른길 공원 시민참여 관리·운영 조례가 제정되게 하였다. 푸른길 공원 조성이 완성된 후 시민단체가 관리와 운영에 있어 책임을 지는 민·관 협력이 제도화되는데 기여하였다.

푸른길에 참여한 거버넌스 주체들은 사업참여가 자신들에게 이익이 된다는 합리적 선택의 판단에 근거하여 주체적으로 참여하고 있다. 그리고 참여 주체들은 공동의 어젠다가 가져다줄 사회적 가치나 지역사회에 가져다줄 공동선에 대한 인식을 가지고 사업에 참여하였다는 점에서 지역 협치의 성공적인 결과를 가져왔던 의미 있는 사례에 해당한다.

(2) 광주사회혁신플랫폼 사례는 어떤가.

사회혁신플랫폼은 지역의 문제, 사회문제를 직접 해결하고 싶은 시민이나 기관, 조직들을 위한 플랫폼이다. 한 마디로 시민 주도 '사회문제해결 협업 플랫폼'으로 정의할 수 있다.

광주사회혁신플랫폼은 지역의 문제, 공공적인 사회문제를 해결하고 싶은, 해결을 사명으로 하는 조직들이 추진기관으로 참여하고 있다. 그리고 계속해서 참여자를 늘려가고 있다.

현재 참여하고 있는 기관은 광주광역시, 광주광역시의회, 광주전남 혁신도시의 12개 공공기관이다. 광주시 산하 공공기관, 시민사회의 대표적인 단체와 기관들 36곳이 추진위원회를 구성하고 있다. 2019년 7월 2일 출범식 이후 추진기관들이 서로 협업을 구성해 문제해결에 나서기도 하고, 시민주도로 협업이 구성되기도 했다. 협업을 통해 창의적인 해법을 모색하고 더 많은 자원을 모아 서로 가진 자원을 연결해 줌으로써 더 좋은 성과를 만들고, 그 성과를 나눠 갖는 협업이 사회혁신플랫폼의 핵심 가치이다.

광주사회혁신플랫폼추진위원회			
구분		기관명	대표자
공동 추진위원장	행정	광주광역시	이용섭 시장
	의회	광주광역시의회	김용집 의장
	시민사회	광주 NGO 시민재단	류한호 이사장
	공공기관	한국전력공사	김종갑 사장
행정(7)		* 광주광역시교육청	장휘국 교육감
		* 광주광역시광산구	김삼호 구청장
		* 광주광역시동구	임택 구청장
		* 광주광역시서구	서대석 구청장
		* 광주광역시남구	김병내 구청장
		* 광주광역시북구	문인 구청장
혁신도시 공공기관 (12)		전력거래소	조영택 사장
		한전KPS(주)	김범년 사장
		한전KDN(주)	박성철 사장
		한국방송통신전파진흥원	정한근 원장
		한국콘텐츠진흥원	김영준 원장
		한국인터넷진흥원	김석환 원장
		한국문화예술위원회	박종관 위원장
		한국농어촌공사	김인식 사장
		한국농수산식품유통공사	이병호 사장
		한국농촌경제연구원	김홍상 원장
		사립학교교직원연금공단	주명현 이사장
	광주광역시 공공기관 (8)		광주도시공사
		광주도시철도공사	윤진보 사장
		광주환경공단	김강열 이사장
		김대중컨벤션센터	정종태 사장
		(재)국제기후환경센터	윤원태 대표
		(재)비엔날레	김선정 대표
		* 광주광역시자원봉사센터	채종순 센터장
		* 광주평생교육진흥원	조영풍 원장
기타 공공기관 (2)		아시아문화원	이기표 원장
		* 전남대학교병원	이삼용 원장

광주사회혁신플랫폼추진위원회		
구분	기관명	대표자
대학 / 연구 (2)	광주전남연구원	박재영 원장
	* 광주교육대학교	최도성 총장
시민사회 영역 (13)	광주시민단체협의회	박재만 상임대표
	광주NGO시민센터	서정훈 센터장
	광주지속가능발전협의회	정영일 상임회장
	광주사회적경제연합회	이정일 회장
	광주사회적경제지원센터	이종국 센터장
	사회적협동조합 살림	윤봉란 이사장
	광주도시재생공동체센터	안평환 대표이사
	광주마을공동체네트워크	배철진 위원장
	광주어린이청소년친화도시추진협의회	정민기 상임대표
	광주청년센터the숲	박수민 센터장
	광주청년정책네트워크	한지성 대표
	광주복지연대	전성남 대표
	광주사회혁신가네트워크	이민철 상임대표

출처: 광주혁신플랫폼 홈페이지

2020년도에 25개의 의제가 실행에 들어갔다. 사회혁신 원탁회의와 현장탐방, 온라인플랫폼, 사무국 방문과 전화 등 다양한 통로로 50여 개의 의제가 제안되었고, 그중 실행조직과 문제해결 방법을 만들어 자원까지 연결된 의제들이다. 예상보다 많은 의제가 추진되었고, 성과가 드러나기 시작하면서 시민들과 기관, 단체들의 참여가 늘어나는 중이다. 개방성과 쓸모 있음이 커지고 있는 것이다.

〈25개 실행의제〉

번	실행의제 번호	의제명	비고
1	2020-01	공공기관/기업이 함께 만드는 사회공헌 혁신 '사회공헌매칭데이'	가치기움 사회적협동조합
2	2020-02	광주형 일거리 프로젝트	한전KDN
3	2020-03	마을 기반 사회적경제 리빙랩	사회적경제, 마을관련기관
4	2020-04	불법 주정차문제 해결	광주녹색환경지원센터
5	2020-05	코로나 19 위기 지원 1 지역아동센터 소독, 방역	사회적경제기업(7곳)2020 실행완료
6	2020-06	코로나 19 위기 지원 2 사랑의 안심마스크 제작	한국전력공사, 2020 실행완료
7	2020-07	코로나 19 위기 지원 3 농산물꾸러미 지원	한국전력공사, 2020 실행완료
8	2020-08	영구임대아파트 마을돌봄주택	LH
9	2020-09	성폭력 피해 여성 주거 및 자립 지원	LH 비예산 협력
10	2020-10	부메랑 에코백	7개 공사공단 비예산 협력
11	2020-11	청년들의 독립을 실험하는 '청년작업장학교'를 만들자	광산구, 도시공사
12	2020-12	시민참여형 햇빛발전소	광주도시공사, 광주시
13	2020-13	자전거라도(羅道)	한국지방재정공제회
14	2020-14	발달장애인 가족창업 특화사업장 스마트팜 구축	장애인 기업종합지원센터
15	2020-15	자산마을 관광자원 연계 다복마을 일자리 프로젝트	한국지방재정공제회
16	2020-16	중년 남성들의 원룸탈출, 나비남 프로젝트	중흥건설
17	2020-17	일회용품 없는 일상 만들기 제로웨이스트 리빙랩 운영	중흥건설, 행정안전부 전국의제 지원
18	2020-18	클라우드 펀딩을 활용한 농산물 판매 시스템 구축	한국농수산물유통공사
19	2020-19	스마트한 전력서비스 시스템 구축 미래형 스마트그리드	SK텔레콤
20	2020-20	에너지 전환마을 리빙랩	전남대학교, 광주평생교육진흥원
21	2020-21	세상에 없는 광고, 리어카 광고	SK텔레콤
22	2020-22	개발도상국(미얀마) 난민 여성들의 경제 자립을 위한 '생계기술훈련학교'	한전KPS
23	2020-23	기후위기대응 시민실천&거버넌스	전국의회
24	2020-24	코로나 19로 인한 교육격차 문제해결을 위한 학교 밖 청소년 교육지원	전국의회
25	2020-25	유튜브 사회혁신 TV	한국방송통신전파진흥원

‘사회혁신플랫폼’은 우리가 직면하고 있는 문제인지를 시민들이 숙의를 통해 결정한다. 함께 해결하겠다는 기관과 단체와 개인들을 연결해 ‘시민작업실(리빙랩)’을 구성하게 된다. 각 기관 단체에서 가지고 있는 필요한 자원과 재원을 연결해 직접 문제해결을 추진하는 모든 과정이다. 이것이 이루어지게 하는 마당이 플랫폼이다. 그렇게 보면 시민사회의 다양한 단체와 기관, 풀뿌리 모임, 사회문제 해결에 관심 있는 개인들이 많이 참여할수록 플랫폼의 힘이 커질 수 있다.

사회혁신플랫폼은 의제의 결정과 문제해결 과정을 아래에서부터 민주적으로 진행한다는 점을 특징으로 한다. Top-Down이 아니라 Bottom-Up의 아래로부터 민주주의를 강조하고 있다. 시민으로부터, 현장으로부터 일어나는 문제해결을 위한 형태이다. 이런 점에서 대표들 중심으로 결정하고 집행하는 연대 단체와는 다른 면이 있다.

참여기관이 계속해서 늘고 있다. 2020년에는 광주시교육청, 광주 5개 자치구, 광주교대, 전남 대병원 등이 추가돼 모두 46곳으로 늘었다. 사회혁신플랫폼은 기후 위기 대응, 코로나 19 이후 위기 극복 등을 위해 온라인 제안, 협업기관 제안, 원탁회의 등을 통해 70개 의제를 발굴했으며 25개가 실행 중이다. 한전과 협업해 지역아동센터 소독·방역, 사랑의 안심 마스크 제작, 농산물 꾸러미 지원 등을 추진했다. 공공기관·기업이 함께하는 ‘사회공헌 매칭 데이’, 광주형 일거리 프로젝트, 불법 주정차 문제해결, 영구임대 아파트 마을 돌봄 주택, 성폭력 피해 여성 자립 지원 등 사업도 추진되고 있다.

3) 지방행정의 로컬 거버넌스에 대하여

사회가 다원화되면서 공동의 사회문제 해결에 있어서 시장, 시민사회, 전문가, 지역주민 등 다양한 이해 관계자들이 참여하는 거버넌스가 중요하게 부각되고 있다. 거버넌스는 분석수준에 따라 여러 층으로 적용되며 그중 로컬 거버넌스(local governance)는 지역적 수준의 범위에서 형성되는 거버넌스라 할 수 있다. 로컬 거버넌스는 지역사회 차원에서 자신들의 삶과 관련된 중요한 의사결정 과정에 참여하게 된다. 주요 이해관계자들과 상호협력을 통하여 지역 사회문제를 해결해 나가는 기제이다. 따라서 로컬 거버넌스는 지역주민의 일상적이고 구체적인 필요와 욕구에 부응할 가능성이 크다. 이런 점에서 로컬 거버넌스는 지역사회 이해 관계자들의 광범위한 참여가 전제된다. 즉 지역주민의 참여를 전제로 공동의 사회문제를 해결해 감으로써 지역주민의 삶의 질 향상, 공동체의 회복을 위한 생활상의 문제와 연결된다.

참여적 거버넌스와 협력적 거버넌스

	참여적 거버넌스	협력적 거버넌스
정책결정	중앙·지방정부 이해당사자(지역주민), (시민단체)	중앙·지방정부 이해당사자(지역주민), (시민단체)
정책집행	중앙지방정부, 시장, 시민단체	이해당사자(지역주민), 시장, 시민단체
정책평가	사전적	과정적
정책책임	불분명	분명
행정 투명성	중간수준	높은 수준
해당유형	<ul style="list-style-type: none"> - 시정협치형 - '시민참여' 제일주의 - 거버넌스 체계화 - 공공정책 일반부문 - 행정주도성 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역협치형 - '사회문제해결' 그 자체 - 플랫폼에 의한 협업화 - 환경, 복지, 여성 등 협치친화 분야 - 시민사회 주도적

오수길 외, 한국의 협력적 거버넌스, 2009. 일부

현재 로컬 거버넌스를 관료 체계의 과대 성장 현상으로 인식할 수 있다. 서울이 만들어 놓은 직접민주주의를 향한 시정 방향은 대단히 방대하고 이상적이다. 거버넌스 제도화라는 도구적 합리성의 지배라는 기제에서 연유할 수 있다. 어쩌면 제도화에 갇히게 될 수도 있다는 의심도 해볼 수 있다. 특히나 찾아가는 주민센터와 같은 행정 과정이 코로나로 인해 더욱더 방대해진 행정권의 연속적 거대화로 나아갈 수도 있는 상황이란 점도 작용 요소가 될 수 있다.

반면, 이러한 주장에 기반을 두고 있지만, 광주에서 보여 준 푸른길 사례와 사회혁신플랫폼은 시민사회가 주도적으로 나서는 공공성, 체계와 생활세계, 의사소통의 합리성을 한꺼번에 묶는 공동체적 통합, 그리고 평등한 의사소통에 기반을 둔 문제해결 플랫폼이 협력적 거버넌스로서 유의미성을 갖고 있음을 정리할 수 있다.

III. 결론

지역사회 문제해결에 있어서 지역주민의 참여는 지역의 문제 진단을 용이하게 한다. 아울러 지역주민의 정책에 대한 지지 확보를 용이하게 한다. 더 나아가 지방정부의 한계를 보완하고 지역주민에 대한 서비스의 질 향상에 기여한다. 또한 실천적 측면에서 지역 주민의 참여는 주민 스스로 문제해결에 참여하고 지역사회 구성원과 소통을 통해 더 나은 해결 방안을 찾을 수 있는 자율권을 고양 시킨다.

지금까지 다루어진 경험적 거버넌스 결과를 정리하면,

첫째, 지역주민의 참여는 '제도와 법규' 속에서 수동적으로 이루어지는 것이 아니란 것을 알게

하였다. 사회적 관계를 바탕으로 지역사회의 공동체 의식 즉 지역사회에서의 ‘공공선’에 대한 가치 실현을 통해 이루어진다. 따라서 주민의 참여는 지역사회 문제해결을 위한 목적에서 있다고 할지라도 단순히 주민들의 의견과 정보를 수집하기 위한 과정으로 흘러서는 곤란하다. 또는 지방정부 활동에 협력(협조)하는 형식으로 지역주민이 정보과 아이디어를 제공 형식으로 수동적인 참여에서 벗어나야 한다. 푸른길 사례에서 보여진 것처럼 지역주민 ‘스스로’ 지역 사회문제를 ‘탐색’하고 해결 방안을 ‘모색’하는 그리고 토론과 협의를 통해 지방정부의 정책 과정에 주민들의 ‘견해를 제시’하는 보다 적극적인 참여와 협력이 요구된다고 할 수 있다.

둘째, 우리 사회의 로컬 거버넌스 수준과 단계는 협력적 거버넌스를 지향하고 있지만, 여전히 참여적 거버넌스가 일반적인 대세이다. 참여적 거버넌스는 ‘참여’를 우선적 가치로 여기며 시정 협치 일반에서 나타나는 형태이다. 이의 실현을 위해 거버넌스 체계와 규범과 제도화가 만들어 지는데, 지자체마다 참여의 수준과 정의 차이가 큰 폭으로 나타나는 양상을 보인다. 여전히 행정 주도성이 작용한다. 협력적 거버넌스는 ‘공공선’이 우선적으로 작용하여 지역주민, 시민사회, 기업, 행정 등 각각의 주체들로 만들어지는 지역 협치 분야에서 나타난다. 각각의 정체성에 맞는 역할이 주어지고 대등한 입장에서 참여하게 된다.

오늘날 시민참여가 곧 거버넌스라는 인식이 일반화된 이유는 ‘시민참여’를 행정의 최고 가치로 여기는 선출직 단체장들의 정치주의적 시각이 주요했다고 볼 수 있다. 직접민주주의를 공공행정을 통해 실현할 수 있다는 신념에서 비롯될 수 있다. 사실은 참여민주주의 확대이며 이와 거버넌스와의 관계성에 대해서는 따져봐야 한다.

셋째, 주민의 참여가 항상 긍정적인 면만 있는 것은 아니다. 지역주민의 시각이 편협하고 국지적일 경우 지역사회 전체의 이해와 충돌을 가져올 수 있으며 지역 이기주의와 집단이기주의를 유발할 위험성이 있다. 따라서 지역주민의 참여의 질을 높이기 위해서는 지방 자치단체의 정책 입안이나 지방자치 단체의 계획수립 과정에 참여하는 등 지방정부와 지역 주민 간의 네트워킹 및 연대의 방안을 모색해야 한다. 기관과의 연계 등 다양한 네트워크를 통해 지역사회에 필요한 효과적인 서비스 공급과 이용 체계를 만들어 갈 수 있기 때문이다. 로컬 거버넌스는 지역주민의 연계와 협력을 추진하는 기제로써 지역사회 공동체를 실현해나가는 역할을 하고 있음을 알 수 있다.

넷째, 결론적으로 거버넌스가 공공행정의 일 과정이란 인식에서 탈피하여야 한다. 거버넌스를 공공의 입장에서만 보면 서울시 사례에서 보듯 ‘더 많은 시민의 참여’, ‘더욱더 실질적인 참여성의 부여’라는 ‘최상의 행정’ 그 자체에 머무르는 형태로 나타난다. 로컬 거버넌스의 본질이 최상의 행정이란 이상(理想) 안에 갇히게 된다. 비록 공공행정이 ‘온전한 시민참여’를 보장하기 위한

최상의 행정을 펼친다 하더라도 역시나 공공의 영역 안에서 이루어지는 주관적 설정 그 자체일 수 있다. 거버넌스의 대상인 시민 또는 시민사회의 입장을 간과할 수는 없다. 시민사회에 있어서 로컬 거버넌스란 지속적이고 대등한 파트너십이 주요 관심사이고 관건이 된다. 공공행정의 투명성 제고를 위한 단순한 위원회 제도하에서 구색맞춤으로 참여하거나 아이디어 제공자로 참여하는 형식적 협조자가 되고 싶지 않은 것이다. 시민사회는 공공과의 거버넌스에서 지속적이고 대등한 파트너로서 인정받고 싶어 한다. '기획-의사결정-집행-평가'라는 공공 행정 과정의 참여자로서만 아니라 실천력을 가지고 공동의 의제를 운영하는 실행 주체로서 참여함을 의미한다. 로컬 거버넌스를 공공행정의 관점에서만 보지 않고 더 넓게 해석하고 가치와 의미를 정립하는 것이 필요하다.

로컬 거버넌스가 추구하는 궁극적인 목표는 참여 그 자체에 있지 않고, '지속가능한 지역공동체 발전'에 있다. 로컬 거버넌스가 파트너십에 기초한 대등한 입장에서 참여하는 시민과 협력하는 것이라는 인식이 지역사회에 정착될 필요가 있다.