

청주 원흥이생태공원 조성과정에서 나타난 거버넌스 의사결정 영향력 변화 분석

권정주* · 김동호** · 황희연***

*충북대학교 대학원 환경·도시공학과 · ** (사)주민참여도시만들기지원센터 · ***충북대학교 도시공학과

A Dynamic Analyses on the Influences of the Governance Decisions for Cheong-ju Won-heungi Eco-Park

Kwon, Jeong-Ju* · Kim, Dong-Ho*** · Hwang, Hee-Yun***

*Dept. of Environment · Urban Engineering, Graduate School, Chungbuk National University

**Urban Residents Participating Support Center

***Dept. of Urban Engineering, Chungbuk National University

ABSTRACT

To establish governance, which is rising as the new urban management system, it is significant to prepare Good-Local governance model that is proper to regional conditions and characteristics.

This study analyzes changes in influence of governance participants appeared during the process in ecological park in Chungju Won-heung, using new methodology comparing ideal form and real condition regarding the influence of decision making, which is the key factor of governance.

The result of this study showed that influence in participation of governance decision making improved gradually and this developed as Good-Local governance decision making by developing consultation regarding the new regional issue when it comes to operation and management.

For further study, general model needs to be established through applying and analyzing suggested analysis method to various governance cases to evaluate the level of influence, which is the key component.

Key Words: Local Community, Participants, Ideal Governance, Level Evaluation

국문초록

최근 새로운 도시관리 시스템으로 대두되고 있는 거버넌스의 정착을 위해서는 지역적 상황과 특색에 적합한 Good-Local 거버넌스의 바람직한 모델 및 모형의 마련이 시급한 상황이다.

이에 본 연구는 거버넌스의 핵심요소인 의사결정 영향력에 대해 이상적 형태와 실제상황을 비교하는 새로운 방법론을

*: 본 연구는 한국토·도시계획학회 2010 춘계산학협동학술대회 발표논문을 수정 보완한 것이며, 국토해양부가 주관하고 한국건설표통평가원이 시행하는 2010년 첨단도시개발사업(과제번호: 07도시채생/b01)에 의해 수행되었음.

Corresponding author: Jeong-Ju Kwon, Dept. of Environment · Urban Engineering, Graduate School, Chungbuk National University, Chungbuk 361-763, Korea, Tel.: +82-43-272-0217, E-mail: nira1004@nate.com

통해 청주시 원흥이 생태공원 조성과정에서 나타난 거버넌스 참여주체 영향력 변화를 분석했다.

분석결과, 원흥이생태공원 조성에 따른 지역문제 해결을 통해 거버넌스 참여주체의 의사결정 영향력 수준이 점차적으로 향상되었으며, 운영·관리에 이르러서는 새로운 지역문제에 대해서 협의형성적인 의사결정을 할 수 있는 Good-Local 거버넌스로 발전했음을 알 수 있었다.

향후 본 연구에서 제시된 분석기법을 다양한 거버넌스 사례에 적용 및 분석을 통해 거버넌스 구성의 핵심요소라 할 수 있는 영향력의 수준을 평가하는 일반화된 모형을 구축하여야 할 것이다.

주제어: 지역공동체, 참여주체, 이상적협치, 수준평가

I. 서론

지역주민의 의식수준이 향상되면서 등장한 거버넌스는 지역공동체 운영의 새로운 체제, 제도 및 운영에 이르기까지 개념이 점차 확대되고 있다. 이제 거버넌스 개념은 새로운 패러다임으로 인식해야 할 단계에 이르렀으며, 기존의 통치나 정부를 대체하는 것으로 이해되기도 한다. 하지만 다차원적인 개념으로 이루어진 거버넌스가 등장하더라도 아직 그 실체에 대한 명확한 이해가 부족하다. 더욱이 거버넌스 관련 사례와 경험이 축적됨에 따라 거버넌스가 기존의 국가 및 지역관리 체제 방식에 비해 효과적인지에 대한 관심이 높아지고 있다.

따라서 민주적 의사결정과 주민주권을 온전히 실현하기 위해 지역적 조정자로서, 때로는 문제제기의 주체이며 해결의 주체가 되는 거버넌스가 도시관리의 새로운 대안으로 정착하기 위해서는 지역적 상황과 특색에 적합한 거버넌스의 바람직한 모형 마련과 거버넌스의 수준을 측정할 수 있는 모형 마련이 시급한 상황이다.

이에 본 연구는 택지개발지구(청주 산남3지구택지개발사업지구) 내 두꺼비 집단 서식지를 지키기 위해 많은 시민단체들과 시민들이 협력체계를 구축하여 추진하였던 원흥이생태공원의 조성과정에 나타난 거버넌스의 의사결정 영향력 변화에 대해서 분석한다.

원흥이생태공원은 기 수립된 택지개발사업계획에 맞서 계층적 권력구조 내의 구성원으로 인식되지 않던 시민과 시민단체들이 정부와 공기업에 대해 당위와 미래라는 비제도적 수단을 통해 지역을 생태성과 지속가능성을 확보하게 된 주민 주권회복의 대표적 사례지역이다. 이에 원흥이생태공원 조성과정(2003. 3~2009. 12)에서 있었던 534개의 사건들 중 22개의 주요 사건을 도출하여 조성과정의 참여자를 대상으로 한 전문가 심층조사결과를 바탕으로 원흥이생태공원 조성과정에서 발생한 주요 사건별 참여주체의 의사결정 영향력의 이상적 형태를 정량적으로 도출하고, 원흥이생태공원 조성과정에서 집중적으로 참여한 사람을 대상으로 실시한 집담회를 통해 각 사건별 거버넌스 참여주체의 의사결정과정 영향력의 실제상황을 정량

적으로 도출해 이상적 형태와 비교분석했다.

이처럼 본 연구는 거버넌스 의사결정 영향력을 정량적으로 도출하고 그 수준을 측정할 수 있는 새로운 방법론 개발에 1차적 목적이 있다. 개발한 방법론을 청주 원흥이생태공원 조성과정에서 나타난 거버넌스에 적용해 봄으로써 공동체적 갈등해결의 최적의 대안으로 제시되고 있는 거버넌스의 수준을 측정하는 모델 구축을 위한 사전연구를 수행하는 데 2차적 목적이 있다.

II. 이론적 고찰

1. 거버넌스의 개념

거버넌스는 시민들이 정책결정과정에 참여하기 위하여 자신의 이익을 관찰하는 가운데 등장했기 때문에 근본적으로 권력관계와 깊은 관련이 있다. 그동안 국제적 환경변화와 국내의 환경변화는 권력관계의 변화를 가져왔고, 이것은 거버넌스가 형성되는 데 기초가 되었다(유해숙, 2004).

거버넌스의 개념은 매우 다양하며, 이는 협치, 공치, 통치체제 등 다양한 번역에서도 알 수 있다. 일반적으로 거버넌스의 개념은 그 정의의 다양성으로 인해 최광의, 광의, 협의 등으로 구분되고 있다. 최광의 거버넌스 개념은, 해당 이해관계자들 간의 공통되는 문제를 해결하기 위한 포괄적이고 일반적인 개념을 말하는데, 정부 부문에 국한되지 않으며, 공동체라고 명명할 수 있는 모든 단체나 조직이 자신의 문제를 해결하기 위한 네트워크, 절차 등으로 이해될 수 있다. 광의의 거버넌스 개념은, 정부의 공공정책과 관련된 문제해결 기제로 인식하는 경우이다. 이에 의하면 거버넌스는 정치적인 성격으로 갖고 다양한 이해관계자가 참여하여 정책을 결정하고 집행하며, 이 과정에서 승자와 패자가 존재하게 된다. 따라서 거버넌스는 공공정책 생산과정에서 발생하는 상호작용의 결과로 이해할 수 있다. 협의의 거버넌스 개념은, 시민의 행정서비스를 수동적으로 소비하는 고객이 아니라 정부와 함께 행정서비스를 생산하는 적극적인 주체로 인식하는 것으로써, 정부와 동등한 지위를 갖는

시민들이 공공정책 결정과정에서 적극적으로 참여하여 자신의 의사와 선호를 제시하고, 정부는 이들의 의사를 적극 반영하는, 상호의존적이고 협력적인 과정 및 절차를 거버넌스로 인식하는 것을 의미한다(문채와 김광구, 2006).

2. 거버넌스 의사결정

거버넌스에서 합의형성을 위한 의사결정은 이해관계 당사자 간 문제해결을 위한 일반적인 접근 방식이라고 할 수 있다. 지위에 의한 의사결정 과정은 분석적이고 환원적인 접근을 통해 이슈나 갈등의 특성을 다루지 못하며, 사전 예방적 접근보다는 사후 처방적 접근을 지향하고 있다는 단점이 있다. 또한 잠재적 이해당사자나 이익집단을 의사결정과정에서 배제시키는 경향이 있으며, 승자와 패자를 양분하는 결과를 양산함으로써 오히려 분열을 촉진시키고 혁신적 문제 해결을 저해할 가능성이 있다(정규호, 2002).

이해관계에 기반한 교섭은 객관적인 협상기준을 설정하여 쌍방의 타협에 의해서 의사결정이 이루어지는 과정으로 문제 자체에 대한 이해당사자의 필요나 욕구, 이해관계에 초점을 맞추고 있다. 이러한 방식은 권력이나 권리에 기반한 의사결정 방식에서 벗어나 모든 이해당사자들은 적절한 시기에 자발적인 방식으로 참여시켜 서로의 이해관계를 탐색하고 상호 이익이 되는 방향으로 의사결정을 모색하는 것을 특징으로 하고 있다.

하지만 공적인 갈등처럼 다양한 이해관계들이 심층적으로 결합되어 있는 개발과 보존 같은 공익적인 문제에 대해서는 갈등 당사자들이 자발적으로 자신이 근거하고 있는 이해관계에 대한 성찰과 함께 자신의 입장을 타자의 비평에 개방시키는 자세가 중요하다. 결국 개발과 보존같은 공익적 가치를 둘러싼 갈등문제를 해결하기 위해서는 합의 형성적 의사결정이 필요하다(정규호, 2002).

합의 형성적 의사결정은 문제해결 결과에 대한 목표 지향적인 분석이나 흥정을 통한 교환방식이 아니다. 이해관계를 대변하는 개인들 간 장기적이고 대면적인 토의에 참여해 공통의 문제를 발견함과 동시에 계획이나 정책 또는 행동전략에 관한 동의를 찾아가는 과정을 말한다.

의사결정 구조는 소수에 의한 의사결정 구조와 다수에 의한 의사결정 구조로 구분할 수 있다. 소수에 의한 의사결정방법으로는 단결정형과 다결정형이 있으며, 다수에 의한 의사결정방법에는 대중참여형과 다원형 그리고 발전적다원형이 있다. 의사결정 구조에 따라 주민참여 환경은 소수에 의한 의사결정 구조에 비해 다수에 의한 의사결정 구조가 더 양호하다고 할 수 있다. 따라서 합의 형성적 의사결정구조가 되기 위해서는 Clark(1968)에 의해 분류된 의사결정구조모형은 각 영역에서

원활한 의사교환이 가능한 '발전적 다원형' 의사결정구조로 변화되어야 한다.(조진희, 2007).

3. 선행연구

배응환(2005)은 "로컬거버넌스: 갈등에서 협력으로"에서 네트워크 거버넌스의 구성변수를 지방정책 갈등 표출과 협력기재(NGO 중재, 파트너십)로 구분하여 지방정책결과의 합의형성 과정에 관한 사례분석을 했다. 연구결과로 공공기관·주민집단·NGO 간에 각자의 전략적 목표와 이해관계를 토대로 공식적 혹은 비공식적 네트워킹, 즉 공사파트너십을 통하여 반영·조정·통합해가는 협력적 로컬 거버넌스의 특징을 발견하였다. 여기에서 거버넌스를 통해 정책문제가 해결된다는 것은 지방정책이 행정부의 권위적 결정에 의해서가 아니라 행위자들 간의 참여와 협력과 협상 그리고 상호 영향력 행사의 결과로써 만들어짐을 발견하였다.

문채와 김광구(2006)는 "협력적 거버넌스 구축에 관한 연구"에서 기무사 관청 이전사업을 사례로 하여 행위주체 간 상호작용과 리더십, 제도적 기반을 거버넌스의 구성요소로 하여 사례분석을 실시하였다. 연구결과로 기존의 법적 도시계획 절차만을 고수한 개발제한구역관리계획을 통해서 사업의 추진이 어렵다는 점을 인식하고, 향후 절차적 민주성에 입각한 진정한 합리성의 확보를 말하고 있다.

양세진(2006)은 "네트워크 거버넌스 관점에서 본 방폐장 부지 선정에 관한 연구"에서 방폐장 부지 선정과 관련된 정부와 지역과 환경단체의 상호작용의 연결망을 분석했다. 이 연구는 행동의 장 내에서도 정부 내 네트워크, 지역 내에서의 네트워크, 반핵환경단체의 네트워크라는 3가지 측면을 종합적으로 고찰하여 행동의 장에서 전개되는 복합적이고 중층적인 상호작용의 흐름도 분석하였다. 분석결과로 공공정책의 집행과 성과도출은 중앙집권적인 계층제적 거버넌스보다 지역주민의 힘과 자발성을 존중하고, 자치와 자기규율의 힘을 통한 행정 패러다임의 이행을 통해 달성할 것을 제안하고 있다.

이처럼 거버넌스의 의사결정과 관련된 선행연구를 살펴본 결과, 기존의 연구들은 거버넌스에서 의사결정의 중요성과 의사결정 영향력에 미치는 요소를 찾는 연구가 주를 이룬다.

하지만 본 연구는 거버넌스 의사결정에 미치는 영향력 분석을 위한 새로운 방법론을 제시하고자 한다. 동시에 사례지역을 대상으로 거버넌스에 참여한 주체들의 의사결정 영향력의 변화를 시간의 흐름에 따라 정량적으로 도출하고 그 수준을 평가한다. 이는 거버넌스 평가에 관한 연구가 체계적으로 이루어지지 않은 현 상황에서 거버넌스 평가에 대한 새로운 방향을 제시한다는 점에서 선행연구와 차별성이 있다.

III. 분석의 틀

1. 분석의 전제¹⁾

원홍이생태공원 조성과정에서 거버넌스 참여주체의 의사결정 영향력을 분석하기 위해 다음과 같이 가정한다.

첫째, 조직구성 필요수준 측정을 통해 각 사건별로 필요한 참여주체만이 의사결정 과정에 영향력을 갖는다. 둘째, 사건별 이상적인 의사결정 과정에서 영향력은 거버넌스 참여주체의 필요수준에 따라 그 정도를 달리한다. 셋째, 의사결정 과정에서 각 주체의 영향력의 모든 합은 100으로 한다.

2. 단계설정

분석을 위한 원생태공원 조성과정의 단계는 크게 극한의 갈등과 대립을 반복하여 상생의 합의를 이끌어 냈던 갈등기(2003~2004), 상생의 합의의 주된 내용이었던 공동계획을 수립하는 계획기(2005), 생태공원 조성공사 시행기(2006), 현장관리 이후의 관리·운영기(2007~2009)의 4단계로 구분한다.

원홍이생태공원 조성과정의 주요 참여자들로 구성된 연구팀²⁾ 집담회³⁾ 결과 4단계(관리·운영기)의 기간(3년)에 관한 문제제기(5빈도/3인)가 있었으며, 위탁운영의 시작 시점(2009.2)을 새로운 단계로 구분하여야 한다는 의견이었다. 논의결과, 4단계에서 관리운영의 활동은 다수 있었으나, 본 연구에서 분석하고자 하는 타 주체간의 유기적 관계 속에서의 거버넌스적 활동⁴⁾이 적었다는 점을 감안하여, 추가 단계 구분 없이 특이사항의 유무에 따라 처리하는 것으로 결정되었다.

3. 분석요소

본 연구는 원홍이생태공원 조성과정 중 나타난 사건(2003. 3~2009. 12)들을 정리해 534개의 사건들 중 주체가 없는 사건 54개를 제외한 총 480개 사건을 기초자료로 한다.

이를 바탕으로 원홍이생태공원 조성과정에 주요 참여자들로 구성된 집담회를 통해 원홍이생태공원 조성과정을 4단계로 구분하고, 주요 22개 사건을 도출해 분석요소로 설정했다(표 1 참조).

표 1. 분석요소

단계	Code	사건	참여그룹
갈등기	T101	두꺼비를 중심으로 한 도시생태요람으로서의 원홍이 방죽 조영	시민대책위, 전문가, 청주시, 토공, 시민, 기타
	T102	시민대책위원회 구성 및 활동	
	T103	원홍이두꺼비살리기운동 선포	
	T104	원홍이생명평화회의의 발족 및 다각적 활동 전개	
	T105	천막농성 및 대치	
	T106	맹꽁이 서식지 보고서 제출 및 문제점 부각	
계획기	T201	상생의 지역개발을 위한 합의 및 원홍이생태공원 공동계획 시작	
	T202	두꺼비 산란 이동	
	T203	원홍이생태공원 공동계획수립	
	T204	원홍이생태공원 주요부 교량 설치	
시행기	T301	두꺼비 친구들 발족, 원홍이 함소심 선고	
	T302	산남3지구 입주예정자들의 참여	
	T303	National Trust운동 전개	
	T304	생태공원수순환체계 도입	
관리·운영기	T401	원홍이생명평화회의의 독립사무국 개소/현장관리 시작	원홍이생명평화회의, 전문가, 청주시, 토공, 시민, 기타
	T402	생태문화관 건립 추진	
	T403	다양한 주민참여 프로그램 운영/산남두꺼비생태마을아파트협의회 발족	
	T404	살고싶은도시만들기/초록사회만들기 사업선정	
	T405	두꺼비 로드킬/ 이상중세 발견	
	T406	두꺼비 마을신문 발행	
	T407	생태문화관 입주	
	T408	생태공원관리 위탁운영/ 법인화	

자료: 홍의동 등, 2010. 필자 제작상.

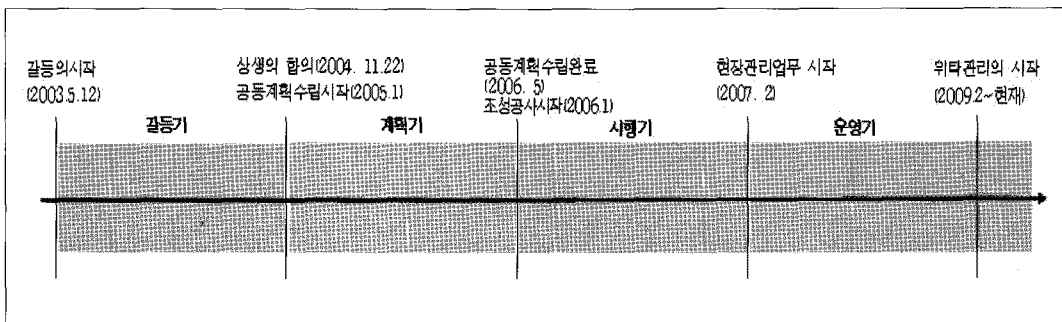


그림 1. 원홍이생태공원 조성과정 거버넌스 분석단계

4. 이상적 참여그룹 도출 및 가중치 설정

원흥이생태공원 조성과정 거버넌스 의사결정 영향력 분석을 위해 분석요소로 도출한 22개 사건의 의사결정과정별 이상적 참여주체를 도출하고, 참여주체의 가중치를 설정한다.

이를 위해 원흥이생태공원 조성과정에 중점적으로 참여했던 36명을 대상으로 22개 사건의 해결단계(논의단계, 협의단계, 결정단계)별 참여 주체의 필요수준을 묻는 전문가 심층조사를 실시한다. 전문가 심층조사는 원흥이생태공원 조성의 갈등기에 서부터 관리·운영기까지 거버넌스 활동에 참여했던 관계자를 대상으로 했다. 시민대책위원, 전문가, 공무원, 토지공사 관계자, 시민, 언론기관 등 각 주체의 중점 참여자(43인)를 1차로 선정하고, 개별 공지하여 국외 체류(1인), 참여(4인), 연락 두절(2인) 등의 사유자 7인을 제외한 36인을 대상으로 면접 및 설문지를 배부하였다. 배부 및 설문 목적과 활용도, 주요 내용, 작성요령을 설명하고 우편 또는 전자메일을 통하여 회수된 30부(회수율 83.3%: 30/36)를 검토하여 총 28부를 유효응답으로 채택하였다(유효응답률 93.3%: 28/30).

전문가 심층조사결과, 구성원의 필요를 1, 불필요를 0의 변수로 변환하여 전문가 심층조사결과에 대해서 각각의 평균을 낸다. 그 중 거버넌스 참여인원의 과반수 이상이 동의한 필요 구성원 즉, 0.5이상의 필요수준을 나타내는 참여주체를 이상적인 거버넌스 그룹으로 도출하고 각각의 값을 가중치로 설정한다.

5. 분석방법

청주 원흥이생태공원 조성과정의 거버넌스 의사결정 영향력을 도출하기 위해 다음과 같은 과정을 거친다(표 2 참조).

첫째, 1차 전문가 심층조사 결과를 바탕으로 앞서 분석요소로 도출한 22개 사건의 의사결정과정에 필요한 참여주체별 가장 이상적인 의사결정 영향력을 3점 척도로 묻는 2차 전문가 심층조사를 1차 전문가 심층조사와 같은 인물을 대상으로 실시한다. 둘째, 전문가 심층조사결과를 바탕으로 각 사건의 해결단계과정에 필요한 참여주체별 가장 이상적 형태(Ideal) 의사결정 영향력의 평균값을 도출하고 가중치와 곱을 통해 원흥이생태공원 조성과정 거버넌스의 이상적인 참여주체별 의사결정 영향력을 도출한다. 셋째, 실제적 의사결정 영향력 도출을 위해 2차 연구팀 집담회를 실시해 분석요소로 도출한 22개 사건의 실제상황(Fact)에서 해결단계과정 참여주체별 나타난 의사결정에 미친 영향력을 3점 척도(상, 중, 하)로 도출하고, 가중치와의 곱을 통해 실제 의사결정 영향력을 도출한다. 넷째, 이상적 형태와 실제상황의 각 사건별 의사결정과정에 필요한 참여주체의 영향력의 합에서 각 참여주체의 영향력이 차지하는 비율을 도출하는 방법을 통해 이상적 형태와 실제상황의 각 사건별 문

표 2. 각 사건별 의사결정 과정의 주체별 의사결정 영향력 도출과정

Code/의사결정과정 Tn0n	참여주체											
	a	b	c	d	e	기타					Total	
						f	g	h	i	j		
가중치 (필요수준)	논의단계	a1	b1	c1	d1	e1	f1	g1	h1	i1	j1	t1
	협의단계	a2	b2	-	-	-	-	-	-	-	-	t2
	결정단계	a3	b3	-	-	-	-	-	-	-	-	t3
Ideal (가중치 X영향력)	논의단계	a4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	협의단계	a5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	결정단계	a6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fact (가중치 X영향력)	논의단계	a7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	협의단계	a8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	결정단계	a9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ideal (t=100)	논의단계	a10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	협의단계	a11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	결정단계	a12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fact (t=100)	논의단계	a13	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	협의단계	a14	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	결정단계	a15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

t1...t15: 조직구성 다원화 추정을 통해 거버넌스 참여주체로 정당하다고 판단되는 참여주체의 합으로 한다.

a1: 조직구성 분석을 통해 도출된 a 주체의 Tn사건의 논의단계에서 필요 수준
a2: 조직구성 분석을 통해 도출된 a 주체의 Tn사건의 협의단계에서 필요 수준
a3: 조직구성 분석을 통해 도출된 a 주체의 Tn사건의 결정단계에서 필요 수준
※ 필요수준: 각 사건의 해결단계에 필요하다고 응답한 사람 수 / 전문가 심층조사 대상 수

a4: 심층조사를 통해 나타난 각 논의단계 Tn사건의 이상적인 a 주체의 영향력
a5: 심층조사를 통해 나타난 각 협의단계 Tn사건의 이상적인 a 주체의 영향력
a6: 심층조사를 통해 나타난 각 결정단계 Tn사건의 이상적인 a 주체의 영향력
a7: 전문가 심층면담을 통해 나타난 각 논의단계 Tn사건의 실제적 a 주체의 영향력
a8: 전문가 심층면담을 통해 나타난 각 협의단계 Tn사건의 실제적 a 주체의 영향력
a9: 전문가 심층면담을 통해 나타난 각 결정단계 Tn사건의 실제적 a 주체의 영향력
a10: Tn사건의 논의단계 이상적인 a 주체의 영향력(a1×a4)/t10
a11: Tn사건의 협의단계 이상적인 a 주체의 영향력(a2×a5)/t11
a12: Tn사건의 결정단계 이상적인 a 주체의 영향력(a3×a6)/t12
a13: Tn사건의 논의단계 실제적 a 주체의 영향력(a1×a7)/t13
a14: Tn사건의 협의단계 실제적 a 주체의 영향력(a1×a8)/t14
a15: Tn사건의 결정단계 실제적 a 주체의 영향력(a1×a9)/t15

제해결과정에서 나타난 의사결정 영향력의 일반화 과정을 거친다.

마지막으로 도출된 결과의 이상적 형태와 실제상황간 일치를 위해 양상을 비교 분석해 원흥이생태공원 조성과정의 거버넌스 의사결정 변화를 분석한다.

IV. 거버넌스 발전과정에서 의사결정 변화

1. 갈등기

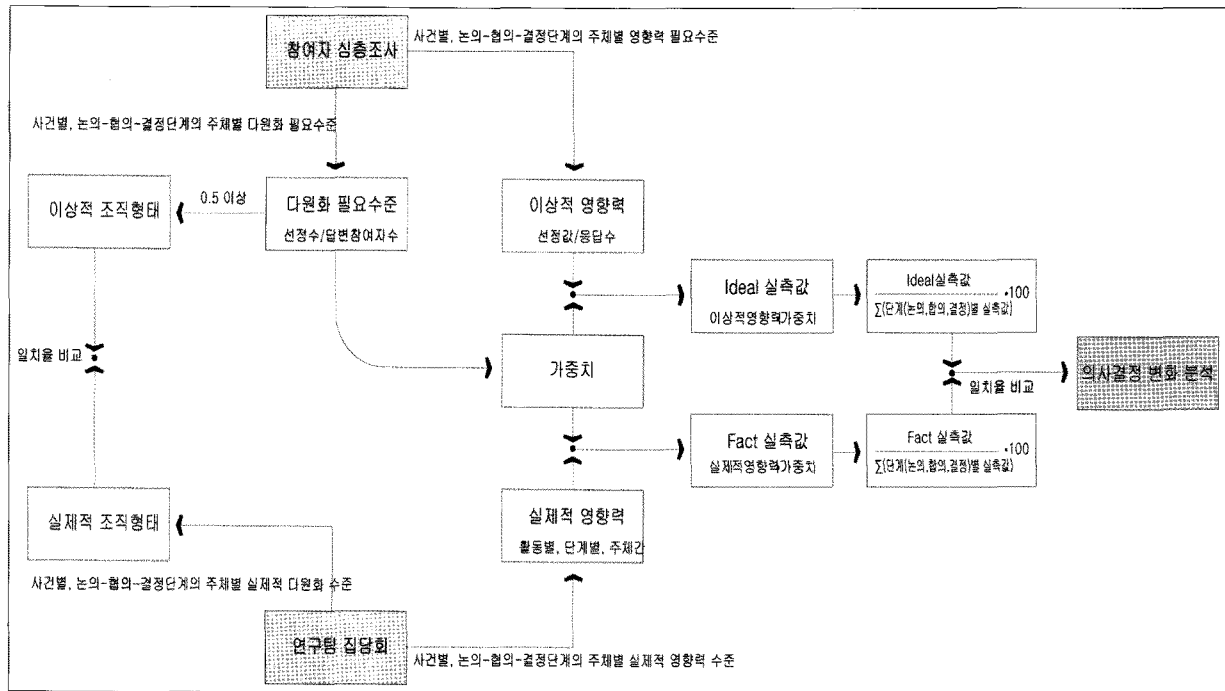


그림 2. 천주 원흥이생태공원 조성과정에서 나타난 거버넌스 의사결정 영향력 변화 분석의 틀
 자료 : 김동호, 2010: p. 56. 필자 제작성.

원흥이생태공원 조성과정 중 갈등기의 중요 사건에서 의사결정과정에서 나타난 이상적 형태와 실제상황의 각 참여주체의 의사결정 영향력을 살펴보면, 원흥이생태공원 조성과정의 최초 갈등이 지역주민과 언론의 문제제기로 인해 시작된 T101 사건에서 갈등기에서 25%의 가장 낮은 일치율을 보이지만, 시민대책위원회 구성되고 활동을 시작한 T102사건을 기점으로 높아져 갈등기 후반부에 이르러 70% 초반의 일치율을 보였다. 의사결정과정의 경우 문제를 인식하는 논의단계에서 평균 77.5%로 가장 높은 일치율을 보이는 반면 사건을 해결 방법을 찾기 위한 협의단계와 사건해결 방법을 결정하는 결정단계에서는 각각 평균 59.3%와 60.0%로 논의단계와는 17% 정도의 차

표 3. 갈등기 사건 별 의사결정 과정의 이상적 형태와 실제상황의 의사결정 영향력 일치율

구분	일치율(%)			평균
	논의단계	협의단계	결정단계	
T101	34	33	8	25
T102	79	46	70	65
T103	89	81	84	85
T104	92	62	69	74
T105	75	74	72	74
T106	96	60	57	71
평균	77.5	59.3	60.0	66

이를 보이고 있다(표 3 참조).

위 결과를 바탕으로 원흥이생태공원 조성과정에서 발생한 거버넌스가 아직 체계를 구축하지 못한 갈등기의 경우 원흥이생태공원 조성과정에서 나타난 문제점을 인식하고 있지만, 거버넌스 각 참여주체들의 개별적 참여가 주를 이루고 있어 문제점 해결하기 위한 의사결정과정에서 협력적 의사결정이 이루어지지 못한 것으로 판단할 수 있다.

2. 계획기

원흥이생태공원 조성과정 중 계획기의 중요 사건에서 의사결정과정에서 나타난 이상적 형태(Ideal)와 실제상황(Fact)의 각 참여주체의 의사결정 영향력을 살펴보면, 계획기의 사건별

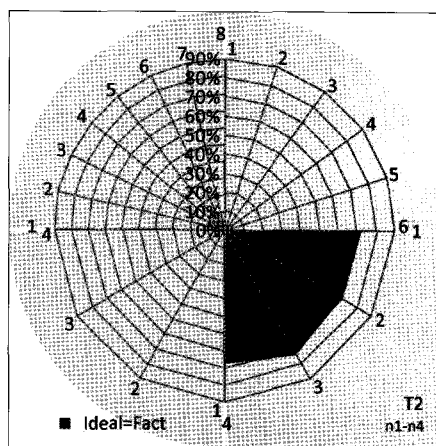


그림 3. 계획기 의사결정 영향력 일치율

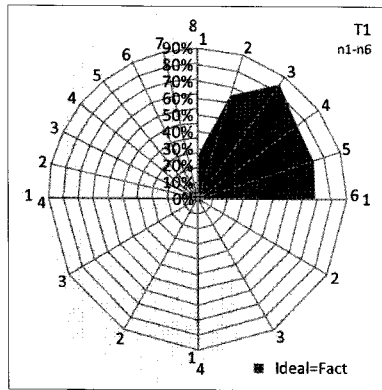


그림 4. 갈등기 의사결정 영향력 일치율

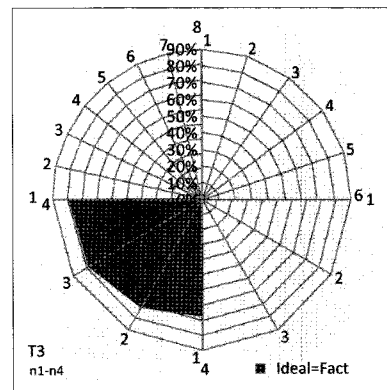


그림 5. 시행기 의사결정 영향력 일치율

평균 일치율은 80%로 갈등기의 66%에 비해 14% 증가한 것을 알 수 있었다. 원흥이생태공원 공동계획을 수립한 T203사건에서 84%에 가장 높은 일치율을 보이는 반면 원흥이생태공원 주요부 교량설치를 위한 T204사건에서 77%로 가장 낮은 일치율을 보이고 있다.

의사결정과정의 경우 논의단계, 협의단계, 결정단계, 평균 일치율이 80%를 전후하는 것으로 나타나 갈등기에 비해 의사결정과정의 안정화 된 것을 알 수 있었다. 하지만 두꺼비 산란 이동 시작과 원흥이생태공원 주요부 교량설치 같이 계획에 따른 추가 비용의 차이가 크게 발생하는 사건의 결정단계에서 일치율이 60%대로 떨어지는 것으로 나타났다(표 4 참조).

표 4의 결과를 바탕으로 원흥이생태공원의 조성과정에서 발생한 사건의 해결책을 마련하기 위한 계획기의 경우 갈등기에 비해 사건해결을 위한 참여주체 간 협력이 잘 이루어졌지만, 이해관계가 발생하는 사건에 대해서는 협의형성적인 의사결정이 부족했던 것으로 판단할 수 있다.

3. 시행기

원흥이생태공원 조성과정 중 시행기의 중요 사건에서 의사결정 과정에서 나타난 이상적 형태와 실제상황의 각 참여주체의 의사결정 영향력의 일치율을 살펴보면, 시행기의 사건별 평균 일치율은 82%로 계획기의 80%에 비해 2% 증가한 것을 알 수

표 4. 계획기 사건 별 의사결정 과정의 이상적 형태와 실제상황의 의사결정 영향력 일치율

구분	일치율(%)			
	논의단계	협의단계	결정단계	평균
T201	83	66	90	80
T202	85	84	69	79
T203	73	86	92	84
T204	80	83	69	77
평균	80.3	79.8	80	80

있었다. National Trust운동을 전개 한 T303사건에서 88%에 가장 높은 일치율을 보이는 반면, 두꺼비 친구들을 발족하고 공사방해 고소로 인한 원흥이 항소심을 선고한 T301사건에서 77%로 가장 낮은 일치율을 보였다.

의사결정과정의 경우 논의단계, 협의단계, 결정단계, 평균 일치율이 모두 80%를 이상으로 나타났으며, 각각의 일치율이 80%, 81%, 86%로 점차 증가하는 것으로 나타났다(표 5 참조).

원흥이생태공원의 조성과정에서 발생한 사건을 해결하는 시행기의 경우 법정문제가 발생하고, 새로운 거버넌스 참여주체가 등장했음에도 불구하고 사건별 의사결정과 의사결정모두 협의형성적인 의사결정이 이루어지는 양상을 보이고 있다.

4. 관리·운영기

원흥이생태공원 조성과정 중 관리·운영기의 중요 사건에서 의사결정 과정에서 나타난 이상적 형태(Ideal)와 실제상황의 각 참여주체의 의사결정 영향력을 살펴보면, 관리·운영기의 사건별 평균 일치율은 87%로 시행기의 82%에 비해 5% 증가한 것을 알 수 있었다. 두꺼비 마을신문을 발행한 T406사건에서 95%의 가장 높은 일치율을 보이고, 원흥이 생태문화관 설립을 추진한 T402과 살고싶은도시만들기와 초록사회만들기 사업에 선정된 T406 사건에서 80%의 가장 낮은 일치율을 나타냈다.

표 5. 시행기 사건 별 의사결정 과정의 이상적 형태와 실제상황의 의사결정 영향력 일치율

구분	일치율(%)			
	논의단계	협의단계	결정단계	평균
T301	60	94	77	77
T302	95	69	83	82
T303	93	74	97	88
T304	72	88	87	82
평균	80	81	86	82

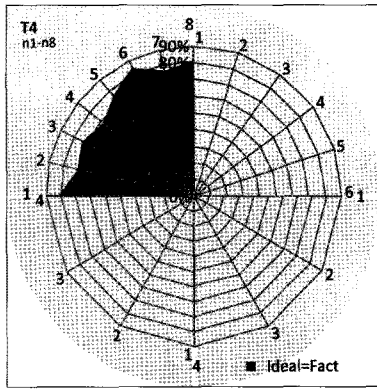


그림 6. 관리·운영기 의사결정 영향력 일치율

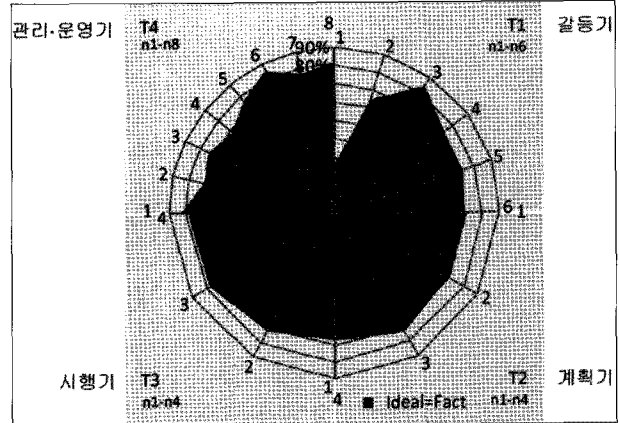


그림 7. 원흥이생태공원 조성과정 거버넌스의 사건별 의사결정 영향력 일치율

표 6. 관리·운영기 사결 별 의사결정 과정의 이상적 형태와 실제 상황의 의사결정 영향력 일치율

구분	일치율(%)			평균
	논의단계	협의단계	결정단계	
T401	82	95	98	92
T402	70	84	87	80
T403	62	91	98	84
T404	70	84	87	80
T405	92	87	81	87
T406	95	93	97	95
T407	71	91	96	86
T408	83	93	96	91
평균	78	90	93	87

의사결정과정의 경우 논의단계, 협의단계, 결정단계, 평균 일치율은 각각 78%, 90%, 93%로 점차 증가하는 양상을 보이며, 협의단계와 결정단계에서는 이상적 형태에 근접했음을 알 수 있었다(표 6 참조).

이에 근거해 원흥이생태공원 조성과정과 주변 아파트 입주가 완료된 관리·운영기의 경우 원흥이생태공원 조성이라는 지역문제가 원흥이생태공원의 지속적인 운영·관리와 지역커뮤니티 형성이라는 새로운 문제로의 전환되었음에도 불구하고, 원흥이생태공원 조성과정보다 협의형성적인 의사결정이 이루어졌음을 알 수 있었다.

5. 분석결과 종합

위 결과를 바탕으로 원흥이생태공원 조성과정의 22개의 중요 사건별 의사결정의 의사결정 영향력 변화를 종합하면, 첫째, 갈등기인 원흥이생태공원 조성과정 거버넌스 발생의 시발점이 된 T101사건에서 이상적 형태와 실제상황간 괴리를 보이지만, 원흥이생태공원 조성과정 거버넌스가 본격적으로 시작된 T103

에서 이상적 형태와 실제상황이 높은 일치율을 보인다. 이는 거버넌스 초기에 사건 해결을 위한 다각적인 협력의 필요성을 인식하고, 거버넌스 참여주체간 협력적 자세를 보였던 것으로 판단할 수 있었다. 둘째, 계획기에서 이상적 형태와 실제상황의 의사결정 영향력 수준은 80% 내외의 일치도를 유지하지만 다소 감소하는 양상을 보였다. 이는 계획수립 결과에 따라 거버넌스 참여주체 간 이해관계가 발생해 이해관계에 기반하는 의사결정이 이루어진 것으로 판단할 수 있다. 셋째, 시행기에서 이상적 형태와 실제상황의 의사결정 영향력 수준 일치도가 점차 증가해 협의에 의한 의사결정에 가까워졌음을 알 수 있다. 이는 갈등기와 계획기를 거치면서 형성된 거버넌스 참여주체 간 이해를 바탕으로 협력적 관계가 형성된 것으로 판단된다. 넷째, 관리·운영기에서 이상적 형태와 실제상황의 의사결정 영향력 수준의 일치율은 78~95%로 전반적으로 높은 일치율을 보이지만 그 폭은 크다(그림 7참조). 이는 갈등기부터 시행기까지 거버넌스가 추구한 지역문제는 공원 조성에 있었지만, 관리·운영기에 이르러서 원흥이생태공원 조성이 아닌 원흥이생태공원의 지속적인 운영·관리와 지역커뮤니티 형성이라는 새로운 문제로 전환되었기 때문으로 판단된다.

결과적으로 갈등기-계획기-시행기-관리·운영기의 단계를 통해, 지역공동체적 문제 해결을 위하여 협의형성적인 의사결정을 할 수 있는 Good-Local 거버넌스로 발전했음을 알 수 있다.

V. 결론

공동체적 갈등해결의 최적의 대안으로서의 거버넌스 수준을 측정하는 모델을 구축하기 위한 사전연구로 청주 원흥이생태공원 조성과정에서 나타난 거버넌스를 시기별, 사건별 의사결정과정의 영향력 변화 과정을 분석했다.

분석결과, 원흥이생태공원 조성과정 거버넌스는 시간의 호

름에 따라 갈등기, 계획기, 시행기에서 이상적 형태와 실제상황의 의사결정과정 영향력의 일치율이 각각 평균 66%, 80%, 82%로 점차적으로 높아지는 것을 알 수 있었다. 운영·관리기에서는 원흥이생태공원 조성이 아닌 원흥이생태공원의 운영·관리와 지역커뮤니티 형성이라는 새로운 문제로의 전환되었는데, 이시기 이상적 형태와 실제상황의 의사결정과정 영향력의 일치율이 87%로 가장 높게 나타났다.

이에 근거할 때, 원흥이생태공원 조성에 따른 지역문제 해결을 통해 거버넌스 참여주체의 의사결정 영향력 수준이 점차적으로 향상되었으며, 운영·관리기에 이르러서는 새로운 지역문제에 대해서 협의형성적인 의사결정을 할 수 있는 Good-Local 거버넌스로 발전했음을 알 수 있다.

본 연구의 의의는 지역적 거버넌스 질을 향상시킬 수 있는 방안의 마련을 위해, 주요 이슈에 대한 합리적 논쟁을 통해 대안을 만들어낸 주요 사례인, 원흥이 생태공원 조성과정이라는 이상적 형태와 실제현상으로 구분해 상호 간 비교하고, 거버넌스 의사결정 변화를 정량적으로 분석하는 새로운 방법을 제시하였다는 점에 있다. 본 연구의 한계로는 분석요소 도출 과정을 일반화하는데 다소 어려움이 있지만, 향후 본 연구에서 제시된 분석기법을 다양한 거버넌스 사례에 적용 및 분석을 통해 거버넌스 구성의 핵심요소라 할 수 있는 영향력의 수준을 평가하는 일반화된 모형을 구축하는 데 기여할 수 있을 것으로 사료된다.

- 주 1. 본 장을 위한 전문가 심층조사와 집담회를 홍의동 등(2010)의 “거버넌스의 생성과정에서 참여주체의 다원화 분석”을 위한 연구와 공동으로 수행함.
- 주 2. 원흥이생태공원 조성과정의 주요 참여자들로 구성된 연구팀(브레인스 토밍 팀). 본 연구의 거버넌스 분석을 목적으로 갈등의 초기부터 현재까지의 상황에 직간접적으로 참여했고, 참여하고 있는 사람들로 구성. 주로 원흥이생명평화운동 활동일지를 재작성, 검토하고 주요 사건의 도출 및 설문의 검토에 참여(참여자: 원흥이생명평화회의의 상임의장,

원흥이생명평화회의의 사무국장, 청주충북환경운동연합사무처장, 생태교육연구소 터 대표, 사단법인 두꺼비친구들 사무차장, 단재기념사업회집행위원).

- 주 3. 원흥이생태공원 조성과정 거버넌스분석팀 집담회, 2010. 1. 원흥이생태문화관
- 주 4. 거버넌스 분석의 주요 요소로 설정한 ‘조직구성의 다원화, 의사결정의 형태, 신뢰수준 분석’의 변수로 작용할 가능성이 있는 활동, 타 주체간의 유기적 관계 및 계층적 거버넌스 하에서 예견될 수 있는 갈등적 상황과 이에 대응한 활동.

인용문헌

1. 김동호, 박지훈, 황희연(2002) 주민참여 도시만들기 청주시 중문지구 사례: 청주시 사창동 충북대 중문지구를 중심으로. 충북개발연구 13(2): 1-13.
2. 김동호(2010) Good-Local 거버넌스 수준 평가모형 구축 및 적용. 충북대학교 대학원 박사학위논문.
3. 문채, 김광우(2006) 협력적 거버넌스 구축에 관한 연구. 국토계획 41(6): 177-193.
4. 배용환(2005) 로컬거버넌스: 갈등에서 협력으로. 지방행정연구 19(2): 187-215.
5. 양세진(2006) 네트워크 거버넌스 관점에서 본 방폐장 부지선정에 관한 연구: 부안에서 경주까지. 성균관대학교 국정관리대학원 석사학위논문.
6. 원흥이생명평화회의(2006) 인간과 두꺼비의 공존을 위한 실험 청주산남3지구 두꺼비 살리기 운동(내부자료).
7. 유해숙(2004) 지역복지운동의 거버넌스 유형 연구. 가톨릭대학교 대학원 박사학위논문.
8. 정규호(2002) 지속가능성을 위한 도시 거버넌스체제에서 합의형성에 관한 연구. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
9. 정윤아, 김동호, 황희연(2010) 청주 원흥이생태문화운동의 거버넌스 의사결정 영향력 변화 분석. 대한국토·도시계획학회 2010 춘계산학협동학술대회 발표논문집: 1-12.
10. 조진희, 김동호, 황희연(2008) 주민참여 도시계획의 평가방법에 관한 연구: 청주시 사례를 중심으로. 도시설계 9(1): 47-48.
11. 홍의동, 김동호, 황희연(2010) 거버넌스의 생성과정에서 참여주체의 다원화 분석. 대한국토·도시계획학회 2010 춘계산학협동학술대회 발표논문집: 485-496.
12. Clark, T. N.(1968) Community Structure and Decision-Making, Comparative Analysis.


원 고 접 수 일: 2010년 12월 14일
 심 사 일: 2010년 12월 24일(1차)
 2010년 12월 28일(2차)
 계 재 확 정 일: 2011년 1월 3일
 4 인 의 명 심 사 필

부록 1: 전문가 심층조사 내용

Ⅲ. 원흥이생태공원 조성과정의 거버넌스 단계별
주요사안(사건)별 필요조직/의사결정영향력 조사

※주요 사건별 필요그룹을 논의, 협의, 결정단계별로 모두 선정하시고, 이외 더 필요한 그룹은 기타-공란에 적어주시기 바랍니다.

- 필요그룹: 꼭 필요한 그룹(실제 참여했던 그룹이 아니라 효과적 결정과정에 꼭 필요한 그룹)을 뜻합니다.
- 논의단계: 문제의인식과 대안의 마련 단계
- 협의단계: 주요 주체간 실질적 협의 단계
- 결정단계: 주요 사안의 결정단계
- 의사결정영향력: 귀하께서 선정하신 필요그룹의 참여과정에서의 힘(영향력)의올바른 분배를 뜻합니다(상, 중, 하로 표기하여 주십시오)
- 논의단계: 문제의인식과 대안의 마련 단계
- 협의단계: 주요 주체간 실질적 협의 단계
- 결정단계: 주요 사안의 결정단계

※표 안의  부분만 체크하여 주십시오.

Checking 예)

사건 1. 두꺼비를 중심으로 한 도시생태요람으로서의 원흥이 방죽 조명

- 주요 내용: 현장 발견 및 언론의 집중 조명/생명의 대이동 전국적 이슈화

Code/분석요소		구성원의 참여									Total
		시민 대책 위원회	전문가	청주시	토공	시민	기타				
언론	중앙 정부						충청 북도	환경청	(기타)		
조직	논의단계	●	●	●	●	●	●	●			
	협의단계	●					●				
	결정단계	●		●	●				●		
의사결정 영향력	논의단계	상	중	중	상	하	상	중			
	협의단계	상			상		중				
	결정단계	상		중	상				중		
Total											