도서출판 윤성사 047
함께 풀어가는 사회문제
– 갈등과 협력 사례 –

초판 1쇄 2019년 12월 10일

엮 은 이 이숙종, 박성민, 박형준, 조민효
펴 낸 이 정재훈
디 자 인 (주)디자인뜰

펴 낸 곳 도서출판 윤성사
주 소 서울특별시 서대문구 서소문로27, 충정리시온 409호
전 화 편집부_02)313-3814 / 영업부_02)313-3813 / 팩스_02)313-3812
전자우편 yspublish@daum.net
등 록 2017. 1. 23

ISBN 979-11-88836-37-6 (93350)
값 33,000원

© 이숙종, 박성민, 박형준, 조민효, 2019

저자와의 협의에 따라 인지를 생략합니다.

이 책의 전부 또는 일부 내용을 재사용하려면 반드시 사전에 저작권자와 도서출판 윤성사의 동의를 받아야 합니다.

잘못 만들어진 책은 구입하신 서점에서 교환 가능합니다.

함께 풀어가는 사회문제

갈등과 협력 사례

Deliberative Democracy, Collaborative Governance,
Conflict Management, Social Problems, Inclusive Policies
Case Studies

이숙종 박성민 박형준 조민효 엮음

강나율 김동현 김민길 김민정 김민정 김보미 김재형 김화연 민경률 박미경 박지민 신상준
유민이 유정호 이동규 이영라 이지형 이혜림 이효주 조민혁 주지예 최준규 한성민

도서출판 윤성사
YOONSEONGSA

머리말

이 책은 한국연구재단의 지원으로 한국사회과학연구지업사업(SSK) 대형 과제를 수행해 온 동아시아공존협력센터의 프로젝트의 일부로 탄생했다. 동 센터는 성균관대학교 수선관 안에 둥지를 틀고 있다. 책의 목적은 한국의 공공영역에서 협력적 거버넌스의 사례들을 통해 행정학에서 논의되어 오던 협치의 현장을 살펴보는 데에 있다. 한마디로 한국판 협력적 거버넌스 책이다. 23개의 사례가 모였고, 이들을 정책편, 제도편, 협치편으로 나누어 소개하고 있다. 정책편과 협치편은 사실 분류가 모호한 것들도 있었지만 정책편이 구체적인 공공정책과 공공갈등에서 파생되는 갈등과 협력 사례들을 다루었다면, 협치편에는 새로운 협력 사례를 만드는 관민협력과 정부간 협력 사례들을 다루었다. 제도편에서는 갈등관리나 시민 참여를 도와주는 공적 제도들이 만들어진 과정이나 적용 사례들을 소개한다. 연구자들의 접근 방식에 따라 다소 이론적 모형을 취한 것부터 그야말로 현장 사례를 해석한 것에 이르기까지 추상적 논의 수준의 폭은 넓다. 이 책은 완성도 높은 학술지 논문 형태를 지양하고, '쓸모있는 책'을 만들자는 공감대에서 출발했다. 현장에서 비슷한 문제로 고민하는 정책 담당자나 일선 공무원, 거버넌스 연구자들에게 풍부한 사례를 제공함으로써 도움을 주자는 것이었다.

책의 기획부터 출판까지의 기간은 다른 책 작업의 경우보다 짧았다. 사례집 발간의 스토리는 이렇다. '동아시아의 협력적 거버넌스'라는 주제로 아시아 국가들의 협력적 거버넌스 영문책 작업을 하다가 막상 한국 사례들에서 발전된 협력적 거버넌스 책이 과연 몇 권이나 있나 하는 생각에 미쳤다. 어찌 보면 '협력적 거버넌스'라고 말하지 않아도 대다수의 거버넌스 연구가 협력적 거버넌스라고 말할 수도 있는 모호성 때문에 동일 단어를 사용한 책이 적었을지도 모르겠다. 그럼에도 불구하고 행정학에서 이른바 '협력적 거버넌스(collaborative governance)'라는 개념이자 연구모형은 인기를 끌어온 지 오래이다. '협력적 거버넌스'라고 칭할 때는 적대적이지 않은 협력(cooperation)을 통해 함께 행동한다는 것을 넘어서서 의도적으로 협력적인 관계(collaboration)를 구축해 안 풀리거나 아니면 쉽게 풀리지 않을 사회문제를 해결해 가는 적극적 과정을 의미한다. 의도적으로 설계되는 협력인 만큼 이러한 제도를 만드는 데 정부의 역할이 크다. 우리말로는 똑같은 협력이지만 이렇듯 두 가지 영어의 의미 차이는 상당하다.

협력적 거버넌스에서 협력의 주체들이 정부, 공공기관, 개인들, 기업들, 자선단체, 시민단체, 주민단체, 여타 비영리단체들로 다양하겠지만 행정학에서는 정부가 중심적 행위자인 만큼 공공문제 해결을 위한 정부와 민간 사이의 협력을 협력적 거버넌스의 핵심에 둔다. 영미권에서 발전한 협력적 거버넌스 연구들은 모두 민간영역의 전문성, 창의성, 생산성, 유연성, 역동성 등을 강조하고 있다. 앞서 1995년에 *Partners in Public Service: Government–Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*를 쓴 샐러먼(Lester Salamon)은 미국 지방정부와 비영리단체(nonprofit organizations)들의 증대하는 협력을 논하면서 NPO의 공공 서비스 제공 확대를 '제3자 정부론(the third party government)'으로 논한 바 있다. 도나휴(John D. Donahue)와 젝하우저(Richard J. Zeckhauser)가 2011년에 쓴 *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*도 공공 목적을 달성하기 위해 재량권을 공유하면서 공공과 민간의 능력을 결합시키는 숙고된 처리 방식에 정부 성과의 성패가 달려 있다고 주장한다. 두 책의 차이는 전자가 지방정부의 비영리단체에 대한 재정보조를 당연시한다면 후자는 민간행위자들의 돈과 자원을 공공영역으로 들어오게끔 동기화하고 이들이 역할을 잘할수록 역능화하는 데 더 초점을 둔다. 유사한 이야기들이 지방정부의 관리적 차원의 전략으로서 아그라노프(Robert Agranoff)와 맥과이어(Michael McGuire)가 *Collaborative Public Management*(2003)에게 주장했고, 골드스미스(Stephen Goldsmith)와 에거스(William D. Eggers)는 *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*(2004)에서 공공 서비스 제공과 교환을 위해 정부가 의도적으로 기업 및 비영리조직들과 정책협력 네트워크를 만들어 네트워크의 이점을 추구하는 추세를 논했다.

한편, 브라이슨(J.M. Bryson), 크로스비(B.C. Crosby), 스톤(M.M. Stone)은 *Public Administration Review*(2006) 학술지에 실린 논문에서 협력적 거버넌스를 정부, 기업, 비영리 또는 자선단체 공동체, 공중(public)이 자신 조직들이 속한 부문을 넘어 정보, 자원, 활동, 능력을 공유함으로써 단일 분야 조직들만으로는 성취할 수 없는 결과를 만들어내는 것으로 정의했다. 정부가 반드시 들어갈 필요가 없는 이러한 협력을 '부문간 협력(cross-sectoral collaboration)'

이라고 부르면서, 초기조건, 과정, 구조와 거버넌스, 비상사태 및 제약, 결과와 책무성으로 구성되는 분석틀과 22개의 명제를 제공했다. 이들의 분석틀은 관련 연구들의 기존 문헌 검토에서 논리적으로 발전된 것이어서 영향력은 별로 없었다. 단연 인기를 끈 모형은 성공 사례들에서 구축된 앤셀(Chris Ansell)과 개시(Alison Gash)의 협력모형인데 *Journal of Public Administration Research and Theory*란 학술지에 2008년 게재되었다. 이 사례집에도 이들 모형을 적용한 사례들이 더러 있다. 협력의 초기조건에서 결과로 나아가는 중간에 제도적 디자인, 협력 과정(collaborative process), 촉진적 리더십의 세 박스가 있는데 물론 핵심은 협력 과정이다. 면대면 대화가 신뢰를 구축하고, 신뢰가 구축되면 협력 과정에 헌신하고, 이렇게 협력 과정이 지속되면 이해를 공유하게 되면서 중간 결과가 나오는 선순환적 과정이다. 이후 주목할 만한 모형으로는 에머슨(Kirk Emerson), 나바치(Tina Nabatchi), 발로(Stephen Balogh)가 2011년 동일 학술지에 발표한 "An Integrative Framework for Collaborative Governance"가 있다. 이들 역시 협력적 거버넌스를 좀 더 광범위하게 정의해 공공기관, 다양한 층위의 정부, 민간과 시민영역 등을 아우르는 공공정책 결정 과정과 관리의 과정으로 보아 정부간 협력, 관민협력, 공동체협력, 비공식적 시민 참여까지 포함시킨다. 이들은 시스템적 맥락(system context), 협력적 거버넌스 레짐(collaborative governance regime: CGR), 협력 동학(collaboration dynamics)으로 이루어진 3층위의 협력적 거버넌스 통합 프레임을 제시했고, 사례들을 넣어 *Collaborative Governance Regime*이란 책을 2015년도에 낸 바 있다.

이러한 협력적 거버넌스의 모형들이 제시됨에 따라 한국에서 발견되는 협력 사례들에 적용되어 왔지만 과연 이들 모형의 설명력이 얼마나 있는지, 미국적 맥락에서 발전된 모형을 적용하면서 한국의 협력적 거버넌스에 꿰맞추는 것은 아닌지 연구자들에게는 늘 도전이 되어 왔다. 한국 사회에는 다양한 갈등이 존재하고, 사회문제를 접근하고 해결하려 할 때 민간보다는 특히 중앙정부의 역할이 여전히 매우 크며, 지방정부의 권한과 재원도 상대적으로 작다. 정부는 물론 대개의 공공조직은 여전히 위계적 통제 방식이 강해 유연성과 창의적 대응성이 떨어진다. 민간조직의 경우는 재원은 물론 사회문제 해결에 나서려는 관심과 헌신도 부족한 형편이다. 따라서 미국 학자들에 의해 발전된 협력적 거버넌스 모형의 설명력에 대해 한계를 느끼는 것은 당연한지도 모른다. 최근 우리나라의 연구자들도 한국 사례들에서 관찰되고 발견되는 갈등과 협력의 과정을 모니터하고 데이터화해 이를 바탕으로 모형을 만들고자 노력하고 있다. 우리 센터에 속한 연구자들도 이 작업을 하고 있지만 아직 그럴듯한 협력모형을 만들어내지는 못했다. 다양한 사례들은 제각기 특수한 맥락과 복합적인 협력과 갈등 요인들을 갖고 있어 이들을 해체해 일반화된 모형을 만들어내는 일은 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 한국형 모형을 만들어 보고, 동아시아 나라들에서는 어떤 모형이 발견되나 알아보며, 이들을 비교해 보는 일을 꾸준히 해오고 있다. 이를 위해 동아시아공존협력센터는 우리나라는 물론, 일본, 대만, 태국, 인도네시아에 동일한 설문지로 서베이를 했고, 아시아 학자들을 초청해 동아시아의 협력적 거버넌스를 연구하는 공동 프로젝트를 수행하고 있다.

SSK 초기 단계에서 선발된 연구팀이 중형 단계와 대형 단계를 거치면서 연구단이 되었고, 내년이면 연구재단으로부터 10년간 큰 지원을 받고 연구사업이 종결된다. 이 책의 출간으로 조금이라도 보답이 되었기를 바란다. 대형 단계에는 여러 대학의 교수님들이 참여하고 있지만 이 책의 작업에는 중형 단계부터 같이해 온 성균관대학교 행정학과의 우리 네 사람의 연구실만이 참여했다. 잡음 없이 대형 과제를 수행해 온 것은 교수님들 사이의 두터운 신뢰관계와 협력이 바탕이 되었기에, 나름 우리도 협력적 거버넌스를 작동시켜 왔다고 여겨진다. 센터에서 행정 일선을 담당하면서도 본인의 연구를 게을리 하지 않았던 김보미 박사와 이유현 박사에게 감사하다. 무엇보다도 이 책 작업에 참여해 준 제자 박사들, 현재 석박사 과정생들에게 감사하고 그들에게 사랑이 담긴 응원을 보낸다.

2019년 11월 집필자들을 대신하여

이숙종, 박성민, 박형준, 조민효

목차

1. 정책편 – 공공정책과 공공갈등 사례

1. 감염병 대응을 위한 협력체계 사례: 2015년 메르스 사태 사례_ 13 | 이동규 |
2. 유치원의 공공성 확보를 위한 갈등 사례_ 36 | 박미경 |
3. 청소년 진로교육을 위한 지방자치단체와 민간위탁기관의 성공적인 협력: 연수구청소년진로지원센터 운영 및 건립 사례_ 61 | 김민정 · 박형준 |
4. 다문화 가족지원정책을 둘러싼 정부와 민간 비영리조직의 협력과 갈등_ 94 | 조민혁 · 박형준 |
5. 협력적 거버넌스에 관한 성공 요인 분석: 서울시 '찾아가는 동주민센터' 사례_ 115 | 이지형 · 박형준 |
6. 협력적 거버넌스와 리더십의 선순환 과정: 점박이 물범 보호를 둘러싼 논의_ 149 | 박지민 · 박형준 |
7. 강원도 폐광지역 개발과 관련한 갈등_ 172 | 김동현 |
8. 대학 공공기숙사 건립사업의 님비 갈등 사례_ 196 | 유정호 · 조민효 |
9. 지방자치단체 갈등관리: 서울시의 금천소방서 건립 갈등 사례_ 222 | 이효주 · 박성민 |
10. 무등산국립공원 갈등 및 협력 사례_ 239 | 이혜림 · 박성민 |

2. 제도편 – 갈등관리 제도나 시민참여형 제도 자체에 대한 논의가 중심인 사례

1. 환경영향평가제도를 둘러싼 갈등_ 269 | 김보미 |
2. 사회문제 해결을 위한 국민과 정부 간 협력과 소통: '국민디자인단' 사례_ 290 | 강나율 · 박성민 |
3. 지방자치단체 갈등관리: 서울시의 프랜차이즈 가맹본부와 가맹점주 집단 분쟁 중재 사례_ 316 | 김재형 · 박성민 |
4. 원자력 정책갈등 해결을 위한 시민참여형 정책설계: 신고리 5, 6호기 공론조사 사례_ 338 | 주지예 |
5. 공공갈등 해결을 위한 도구로서 공론조사의 의의와 발전 방향: 2007년 부산 북항 재개발사업 및 2018 제주 녹지국제영리병원 인허가 사례_ 363 | 김화연 · 이숙종 |
6. 다양성 관리 측면에서 살펴본 조직 내 갈등 예방: 블라인드 채용제도와 우수 사례_ 384 | 민경률 |

3. 협치편 – 협력적 거버넌스와 정부간 협력 사례

1. 지방정부 차원의 공동체 및 사회적 경제 협력체계 구축: 민선 6기 경기도 따복공동체 지원체계 구축 사례_ 413 | 최준규 |
2. 서울시 청년 협치: 필요가 정책이 되다_ 437 | 한성민 |
3. 문화예술 창작 지원의 협력적 거버넌스: 한국문화예술위원회–하나투어–충남문화재단의 협력 사례_ 460 | 이영라 · 이숙종 |
4. 민관 협력을 통한 사회문제 대응: '한지붕 세대공감' 사업 사례_ 485 | 김민길 · 조민효 |
5. 협력적 거버넌스: 안양천 수질개선사업 사례_ 507 | 유민이 |
6. 문화재 행정체계에서 중앙과 지방의 관계_ 547 | 신상준 |
7. 지역행복생활권사업으로 본 지자체 간 협력 사례_ 572 | 김민정 · 박형준 |