

지역공동체 주도 발전에 대한 거버넌스 특성 분석: 과천화훼단지를 중심으로*

김경아**·문태훈***

이 논문의 목적은 과천화훼단지를 중심으로 한 지역공동체 주도 발전의 거버넌스 특성을 분석하고 그 성공 요인을 밝히는 것이다. 이를 위하여 연구방법은 문헌연구, 참여관찰, 면담 방법을 사용하였다. 질적 자료 분석에서 나타날 수 있는 연구자의 주관성을 최대한 배제하고 신뢰도와 타당도의 문제를 극복하기 위하여 다양한 이해관계자들과의 심층 면담, 신문기사, 문헌 자료 등을 같이 사용하는 방법론 삼각측정 및 자료 삼각측정을 이용하였다. 분석결과, 과천화훼단지 지역공동체의 분권화된 조직, 자발적인 참여, 네트워크 구축, 신뢰와 협업이 거버넌스를 강화하고, 공동체의 발전에 긍정적인 영향을 끼치는 것으로 분석되었다. 분석결과를 바탕으로 지역공동체의 발전을 위해서는 지역 구성원들의 참여를 기반으로 한 공동목표 설정, 목표를 달성하기 위한 자원의 확보, 의사결정 권한에 대한 제도적 지원 등이 중요하다는 점을 정책적 함의로 논의하였다.

□ 주제어: 지역공동체 주도 발전, 거버넌스, 참여관찰, 과천화훼단지

I. 서론

1. 배경 및 목적

지역공동체란 일정 지역을 구성하는 사람들의 집단이 소속감과 유대감을 공유하면서 더불어 살아가는 것을 의미한다. 최근 지역공동체의 위기를 인식하고 이를 해결하는 방안이 검토되고 있다. 지역공동체의 위기는 지역의 구성원들이 공통으로 겪게 되는 문제를 의미한다. 이러한 지역공동체의 위기에 대하여 최근 UN에서는 지역공동체 기반의 발전전략(Community-Based Development)에서 나아가 지역공동체 주도의 발전전략(Community-Driven Development: CDD)으로서 시민참여를 강조하고 있다.

* 이 논문은 2017년도 정부(과학기술정보통신부)의 재원으로 한국연구재단-과학기술인문사회 융합연구사업의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017M3C1B6070096).

** 중앙대학교 대학원 박사수료(주저자)

*** 중앙대학교 도시계획학과 교수(교신저자)

지역공동체주도의 발전은 지역사회에서 나타나는 문제해결과 공동체의 목적을 실현하는 것이다. 또한, 지역공동체주도의 발전은 지역공동체 구성원에 의한 주도적 발전전략으로서 시민 참여 및 거버넌스 형성이 필수적이다(전대욱 외, 2012). 이를 위해서는 다양한 형태의 거버넌스가 구성될 필요가 있으며, 구성원 간 참여, 신뢰 및 협력이 요구된다.

이러한 배경에서 본 연구의 목적은 과천화훼단지를 중심으로 지역공동체 주도 발전의 거버넌스 특성을 참여관찰을 통하여 파악하고자 한다. 이와 함께 지역의 거버넌스 구축이 지역공동체에 당면한 문제를 해결할 수 있었는지 평가해보고 정책적인 함의를 찾아보고자 한다. 과천화훼단지는 2016년 1월 14일 과천 주암 뉴스테이¹⁾ 지구 발표에 따라 화훼단지의 가용토지 감소 문제가 두드러졌으며, 과천 화훼업자들의 재정착률 감소문제에 직면하였다. 이에 따라 뉴스테이로 인하여 사라질 위기에 처한 과천화훼단지를 지키기 위하여 화훼단지의 구성원들이 중심이 되어 과천화훼종합유통센터 건립추진협의회(이하 화건협)를 구성하였다. 화건협은 과천시, 전문가, LH, 시민들과 거버넌스를 구축하고 과천 화훼업 종사자들의 재정착을 위해 다양한 활동을 진행하였다. 이에 본 연구는 지역공동체 주도 발전의 거버넌스 특성을 분석하기 위하여 다음의 연구 질문을 설정하였다.

“뉴스테이 정책으로 인하여 사라질 위기에 처한 과천화훼단지를 구하기 위하여 구성원들은 어떠한 활동을 하였는가? 그리고 이를 위한 거버넌스는 성공적이었는가?, 성공적이었다면 과천화훼단지 존립을 위한 거버넌스의 특성은 어떤 것들이었는가?”

연구방법은 참여관찰과 심층 면담, 신문기사, 문헌 자료 등의 질적 자료를 활용한 질적 분석에 의존하였다. 신문기사와 문헌 자료는 민간보고서, 과천화훼단지와 관련된 자료 등을 이용하였다. 질적 자료의 분석에서 흔히 문제가 될 수 있는 신뢰도와 타당도의 문제를 최대한 극복하기 위하여 개방형 설문과 심층 면담, 문헌검토 등의 방법들을 같이 사용하는 동일방법 내의 방법론 삼각측정(within method triangulation)을 이용하였다. 그리고 동일한 문제에 대하여 전문가, 공무원, 과천화훼단지의 구성원 등 서로 다른 관점에서 면담자료를 비교하는 자료 삼각측정(data triangulation)을 이용하였다. 삼각측정법은 다양한 출처의 자료를 조사하는 방법으로 한 가지 방법이나 시각의 자료들에 지나치게 의존함으로써 발생할 수 있는 편견을 배제하고 주제에 대한 일관성 있는 정당화를 구축하는 방법이다. 이를 통하여 연구의 타당성을 높이고 보다 객관적인 결론에 이르도록 노력하였다(문태훈&이재준, 2012; Creswell, 2014).

1) 뉴스테이는 중산층의 주거안정을 위해 정부가 도입한 민간 기업형 임대주택을 말한다.

II. 이론적 논의

1. 지역공동체 주도 발전에 대한 개념적 이해

1) 지역공동체의 개념

일반적으로 Community란 ‘Common’ 또는 ‘Communal’과 ‘Unity’의 합성어로 학자마다 다양하게 정의하고 있다. Schantz(1991)는 일정한 지역에서 거주하는 사람들이 공동의 가치를 가지고 상호작용 하는 것으로 정의하였다. 공동체는 지리적 영역에서 벗어나 공동의 관심사를 가진 개인들의 집합체가 상호관계와 감정적인 결속을 가진 집단으로 정의된다(박병춘, 2012; Barksdale, 1998; Bernard, 1973; Sussman, 1959). 이 외에도 일부 연구에서 지역공동체는 일정한 지역을 주요 기반으로 공동체 의식을 가진 집단이 공동의 유대감을 가지고 사회적으로 상호작용하는 것으로 정의된다(김선기, 2012; 이왕진, 2005; Hillery, 1955). 정리하면, 공동체는 공동의 가치를 가진 개개인들이 모여서 사회적으로 상호작용을 하는 집단을 말한다. 특히 본 연구에서 지역공동체라는 용어는 일정한 지역을 기반으로 심리적 유대감 또는 공동의식(소속감)을 공유하는 집단으로 정의한다.

2) 지역공동체 주도 발전의 개념

지역공동체 주도 발전전략(Community-Driven Development, CDD)은 ‘지역공동체 기반의 발전 전략(CBD: Community-Based Development, CBD)’에서 파생된 개념으로, 공동체 조직에 자원과의사결정 권한을 주는 것을 의미한다. 지역공동체 주도 발전전략은 거버넌스를 증진하는 방법으로서 우리나라에서 지역공동체의 활성화와 내발적인 발전을 도모한다는 점에서 의의가 있다. 지역의 지속가능성을 높이고, 아울러 시민들 간 유기적 연대와 호혜성·신뢰형성, 지역 정체성·규범 강화 등 자발적이고 통섭적이며 동태적인 발전기제로 작용(김학실, 2014)하는 것이다.

이때, 지역주민의 범위는 특정 세력이나 집단을 배제하지 않고 모든 사람을 포괄하는 것이 타당하다고 할 수 있다. 지역공동체 주도의 지역발전 주체는 지역 시민이 아니라 지역 주민(inhabitants)²⁾으로 넓게 정의된다. 지역주민은 계획, 관리 및 실행의 단계에서 지역주민이 적극적으로 관여하여 지역사회의 문제를 스스로 해결할 수 있다(노홍석, 2015; 박인권, 2012).

정리하면 지역공동체 주도의 발전이란 다양한 지역사회의 구성원들이 지역주민의 복리를 위하여 자발적으로 네트워크를 구성하고 활동하는 것으로 정의할 수 있다. 이에 지역공동체가

2) 지역 시민은 해당 지역에 시민권을 부여받은 사람이며, 지역 주민(inhabitants)은 해당 지역에 상당 기간 머무르는 사람을 말한다. 지역주민 조직형태는 개인, 주민조직, 기업 등을 모두 포괄한다.

지속해서 유지되기 위해서는 실질적인 참여를 보장하고 유대감과 소속감을 느끼고 상호작용 수 있는 상태가 마련되어야 한다.

2. 시민참여 및 거버넌스의 개념적 이해

1) 시민참여의 개념

일반적으로 시민참여는 각 정부 특히 지방의 행정과정에 시민이 직접 참여하거나 각종 시민단체나 민간기관의 활동에 시민이 참여하여 활동하는 것을 말한다. 이러한 시민참여는 정치참여뿐만 아니라 정치적·사회적 결정에 영향을 미치는 사회단체와 지역사회의 참여 및 활동까지 포함한다(강제상 외, 2014; 박희봉, 2006; Scaff, 1975). 시민참여 방식은 전문가 및 시민대표집단에 의한 자문위원회 운영, 계획안에 대한 공청회 개최에 의한 직접 참여, 공람 등과 같은 간접적인 참여방법을 활용할 수 있다(한상욱, 2007). 오늘날에는 일정한 지역 단위에 대한 사업이 시행되는 과정에서 지역 시민들과 밀착되는 경우가 빈번하게 발생함에 따라 대상 인구가 작은 공동체의 시민참여도 고려되고 있다. 공동체를 기반으로 하는 시민참여는 기존의 국가 중심의 단원적 통치구조가 아닌 다원적인 분권적 지배구조로서 거버넌스와 관련된다.

2) 거버넌스의 개념

거버넌스(Governance)라는 용어는 매우 다양하게 정의되어 오고 있는 개념으로 학자에 따라, 학문영역 내용에 따라서 다양하게 제시되고 있다. Barron and Gauntlett(2002)는 민주적인 절차와 개방적이고 책임감 있는 구조로 되어 있는 것을 거버넌스라고 정의하였다. 거버넌스는 새로운 통치과정(Rhodes, 1997)으로서 민·관의 구별 없이 시민사회의 여러 부분의 공동참여와 상호협력을 통해 공공문제를 해결하는 새로운 통치 방식(곽병훈, 2011; 안철현, 2009)으로 정의된다. 또한, 거버넌스는 다양한 행위자들이 이해관계가 얽혀 있는 상황 속에서 합의를 끌어내고 동의와 양보를 얻어내는 것을 의미한다(임성학, 2010; Kooiman, 2003). ‘협치’의 의미로서 시민과 지역 사회 조직의 자발적 참여가 있어(송주연, 2015)야 하는 거버넌스는 연구자가 활용하는 맥락에 따라 의미가 다중적으로 정의되는 것이 특징이다(Ansell & Gash, 2007).

본 연구에서는 거버넌스는 지역사회의 문제해결을 위하여 지역 내의 공동체의 구성원들이 상호협력하는 것으로 정의한다. 이는 과거 정부 주도의 일방적이고 통제 중심적인 것이 아니라 지역사회를 구성하는 당사자들이 참여와 협력을 기반으로 능동적, 적극적으로 활동(강제상 외, 2014; 곽현근, 2012)하는 것으로서 시민참여를 핵심적으로 전제한다.

3. 선행연구 검토

지역공동체 주도 발전에 대한 선행연구는 거버넌스의 특징 및 구성요소에 관한 연구, 거버넌스 평가에 관한 연구, 지역공동체에 대한 거버넌스 효과와 활성화 방향을 모색한 연구로 나눌 수 있다.

1) 거버넌스 특징 및 구성요소에 관한 연구

거버넌스의 특징은 학자마다 다양하게 정의된다. 공동체의 거버넌스에 관한 연구를 수행한 Svava(1999)는 지역주의와 시민참여, 네트워크가 주된 특징이라고 주장하였다. 더불어 거버넌스의 형성은 지역주의와 시민참여의 관심을 이끄는 데서 시작하며, 지역을 위하여 정부, 공공기관, 비영리단체 등의 네트워크를 통하여 거버넌스가 활성화됨을 시사하였다. Stoker(1997)는 거버넌스의 특징을 개방성(openness), 참여(participation), 상호협력(mutual cooperation)의 세 가지로 요약하였다. 이때, 개방성은 참여의 기회를 증대시키는 것이고, 참여는 진행 과정에서 시민의 참여를 통한 토론을 증시하는 것을 의미한다. 그리고 개방성과 참여를 기반으로 한 상호협력은 조직 간의 협력을 통하여 이익을 공동으로 달성하는 것을 의미한다.

거버넌스의 구성요소에 대한 선행연구에 대해 살펴보면, Sussman(1959)은 개인 간 상호작용, 목표를 획득하려는 의도를 지닐 때 거버넌스가 존립 가능하다고 주장하였다. 이와 함께 일부 연구는 주요한 사회적 활동을 수행하는 지역공동체의 거버넌스를 위해서는 물리적 조건인 지리적 영역(공간), 사회적 상호작용, 공동체 의식이 구성될 필요가 있다고 주장하였다(Hillery, 1955; Warren, 1972). 이 외에도 거버넌스의 구성요소는 학자마다 다양하게 정리된다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 선행연구의 거버넌스 구성요소

연구자	거버넌스 구성요소
이병수·김일태(2001)	참여의 자율성, 상호 의존성, 협력과 조정, 네트워크
조명래(2002)	다양한 참여자, 상호 의존성, 공동의 목표, 지속적인 의사소통
김규환(2003)	배경, 구조, 과정, 성과
서순탁·민보경(2005)	다양한 행위자, 자율성, 상호 의존성, 제도적 장치
문채·김광구(2006)	상호작용, 리더십, 제도적 기반
임성학·서창록·민병원·전재성(2007)	자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율
김성주(2009)	네트워크, 파트너와 리더십, 사회자본
박세훈·천현숙·전성제(2009)	참여 주체와 구조, 참여성, 자율성, 상호 의존성
강현철·서순탁(2012)	환경요인, 리더십, 네트워크
김진수·서순탁(2012)	행위자, 상호작용, 리더십, 정책환경
여관현·최근희(2012)	주요 행위자, 상호작용, 네트워크
최현묵(2014)	네트워크, 참여, 공동 의사결정
김정희(2015)	참여성, 책임성, 반응성, 제도화
박수진·유희철·나주몽(2015)	자율성 및 참여, 책임성, 네트워크
여관현(2017)	환경요인(사회적, 지역적, 제도적), 네트워크(주요 행위자, 상호작용, 연계구조)

출처: 최현묵(2014), 여관현(2017) 재구성

2) 거버넌스 평가에 관한 연구

거버넌스 평가에 관한 연구는 주로 사례지역에 대해 거버넌스가 어떻게 구축이 되었는지 분석하였다. 일부 연구는 '참여성'에 초점(김우중, 2013; 박선희&김수영, 2017; 이재완&김승용, 2012)을 맞춘 연구와 '네트워크'에 초점을 맞춘(김정희, 2016) 연구는 참여성 및 '네트워크'를 활성화하기 위해서는 다양한 주체의 활동, 형식적인 참여 보장이 아니라 실질적인 참여가 필요함을 주장하였다. 김영 외(2008a)는 도시재생사업에서도 '책임성'과 '리더십'의 형성이 거버넌스 형성의 중요한 요인임을 시사하였다. 한편 일부 연구는 정부의 정책으로 인한 지역공동체의 위기를 극복하기 위한 거버넌스를 평가하였다(김세훈, 2007; 최승범&최준호, 2009). 해당 연구들은 참여의 보장을 중시하고 있으며, 정책적 만족도와 상관관계(김세훈, 2007)를 가지고 있으므로, 지역사회의 문제해결을 위해서는 광범위한 참여, 열린 토론, 정보생산과 정보교류, 이해당사자들의 참여(최승범&최준호, 2009)가 전제되어야 한다고 주장하였다.

이 외에도 김영 외(2008b)·김의영(2011)은 거버넌스의 구성요소를 세분화하여 거버넌스를 평가하였다. 먼저 김영 외(2008b)는 순천시의 순천만 마을 만들기 사업을 중심으로 거버넌스 특성을 분석하였다. 참여성, 자율성, 책임성, 네트워크의 거버넌스 구성요소를 중심으로 참여주체들의 평가를 진행하였다(〈표 2〉 참고).

〈표 2〉 마을 만들기 거버넌스 평가요소(김영 외, 2008b)

기본요소	세부요소	세부요소(내용)
참여성 (Participation)	참여	마을 관련 주체들의 참여기회가 주어지고 있는가?
	상호성	주체 간 상호 인정과 협력이 이루어지고 있는가?
	형평성	주체 간 상호 영향력과 기회가 균등한가?
자율성 (Autonomy)	독립성	판단과 의사결정에서 각 주체의 독립성이 있는가?
	신뢰성	각 주체 간 인식공유 및 신뢰 관계가 형성되어 있는가?
	협력	대화와 조성의 기회가 충분히 주어지고 있는가?
책임성 (Accountability)	리더십	마을 운영에 관한 리더의 열정과 비전 설정이 있는가?
	역할성	각 주체 간 역할분담이 명확한가?
	규범성	권한과 책임이 제도적으로 보장되는가?
네트워크 (Network)	지속성	안정적인 조직 네트워크를 구축하고 있는가?
	문제해결체계	운영과정에서 발생한 문제해결 체계를 갖추고 있는가?
	지명도	거버넌스 체계가 마을 지명도 제고에 기여하고 있는가?

김의영(2011)은 성미산 지키기 운동과 대포천 수질 개선 사례를 중심으로 굿 거버넌스를 분석하였다. 이에 민주성(참여성, 분권화, 책임성), 효율성 및 효과성으로 구분하여 분석하였다(〈표 3〉 참고).

〈표 3〉 로컬 거버넌스 평가요소(김의영, 2011)

참여성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 어느 정도 참여하고 있는가? ■ 참여의 양과 질(단순 참여와 의견 개진, 개방성, 포용성 등) <ul style="list-style-type: none"> _ 로컬 거버넌스 네트워크에 참여하는 주민들의 수 _ 로컬 거버넌스 네트워크에 참여하는 주민들의 비례대표성 _ 로컬 거버넌스 네트워크에 참여하는 주민들의 목소리와 영향력에서의 형평성
분권성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 어느정도 권한을 행사하고 있는가? ■ 주민들의 실질적인 권한과 영향력의 문제 <ul style="list-style-type: none"> _ 주민들의 참여가 들러리나 명분축적, 책임회피에 불과하지 않은가? _ 주민들에게 어젠다 형성 권한이 있는가? _ 로컬 거버넌스 네트워크에 관여하는 결사체 내부의 민주적 반응성
책임성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주민들이 어느 정도 책임을 물을 수 있는가? ■ 책임소재의 문제 <ul style="list-style-type: none"> _ 로컬 거버넌스 네트워크에 책임을 물을 수 있는가? _ 로컬 거버넌스 네트워크에 관여하는 결사체 내부의 민주적 책임성
효율성 및 효과성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 관료제와 시장기제와 비교하여 더욱 효율적인 방식인가? ■ 현안 해결 외에 어떤 다른 효과가 있는가? <ul style="list-style-type: none"> _ 경험적으로 성과를 측정할 수 있는가? _ 주민 - 정부 간 갈등을 해소하고 현안을 해결했는가? _ 현안 해결 외에 다른 상대적으로 비가시적인 파급효과가 있었나?

3) 지역공동체의 거버넌스 효과와 활성화 방안 모색 연구

지역공동체를 대상으로 거버넌스의 효과를 도출한 연구(김영 외, 2008b; 김학실, 2014; 서휘석, 2017; 여관현, 2017)는 공통으로 주로 마을을 대상으로 연구를 진행하였다. 연구결과, 주민의 주도적 참여, 역량 강화 및 리더십을 통하여 마을을 개성 있게 만들고 공동체를 회복하는 효과를 가져왔음을 도출하였다. 그리고 거버넌스의 활성화를 위해서는 추진 조직의 제도화(서휘석, 2017), 전문가와 시민단체의 체계적인 거버넌스 구축(김영 외 2008b), 지방정부의 지원(여관현, 2017)이 뒷받침되어야 함을 시사하였다. 거버넌스 활성화 방향을 모색한 연구는 주로 지역주민의 참여와 리더십이 필요함을 주장하였다. Freiwirth(2006)는 참여를 통한 의사결정의 과정이 민주적이며, 리더십이 있는 구성원들의 모임을 통하여 전략을 수립하고 적극적으로 실행해야 함을 주장하였다. 박병춘(2012)은 지역이 주도하고 중앙정부가 지원하는 방식이 가장 바람직한 방법으로서 지역주민의 적극적 참여를 전제로 거버넌스 구축을 해야 한다고 주장하였다.

재생의 측면에서 거버넌스 활성화 방향을 모색한 연구도 있다(곽현근, 2012³⁾; 박인권, 2012; 최승범&최준호, 2017). 해당 연구는 특정 세력이나 집단을 배제하지 않고 지역주민에 의한 자발적이고 활발한 참여가 필요함을 시사하였다.

3) 곽현근(2012)은 영국의 동네 거버넌스를 고찰하여 동네 거버넌스 형성을 위해서는 주거 안정성 확보, 지역주민들의 유대관계와 리더십 있는 대표가 필요하다고 주장하였다.

기존의 연구들은 거버넌스의 중요성을 강조하고, 이에 대한 다양한 요소들과 향후 거버넌스의 방향을 제시하고 있다. 하지만 기존 연구들은 정부 정책으로 인하여 지역공동체가 위기를 겪게 되고 이를 대처하기 위한 공동체의 움직임에 대한 거버넌스 특성을 분석하는 것은 미미한 실정⁴⁾이다. 그뿐만 아니라 단순한 사례분석에 한정되어 있거나(김정희, 2016; 김학실, 2014; 서휘석, 2017) 거버넌스의 구성요소 중 일부에만 초점을 두고 있다는 한계가 있다(김우중, 2013; 박선희&김수영, 2007; 여관현, 2017; 이재완&김승용, 2012). 공동체의 거버넌스 특성을 살펴보기 위해서는 대상 사례의 현상을 세밀하게 관찰할 필요가 있다. 이에 본 연구는 기존 연구의 한계를 보완하여 참여관찰을 통하여 지역 문제를 해결하기 위한 공동체 구성원들의 활동을 깊이 있게 살펴보고자 한다. 과천화훼단지에는 화견협이라는 하나의 지역공동체가 주도하여 지역 의원, 주민들과 연대를 형성하고 화훼인들의 재정착을 주장하였으며, 이를 뉴스테이 계획에 반영하는 성과를 이루었다. 이는 지역의 공동체가 거버넌스를 주도한 측면에서 기존 연구들과 차별화된다. 본 연구는 과천화훼단지를 중심으로 지역공동체 주도 발전에 대한 거버넌스 특성을 분석하는 것이 연구의 기본적인 목적이다. 이를 위하여 기존 연구 검토를 통하여 거버넌스의 구성요소를 도출하고 거버넌스 특성을 분석하고자 한다.

4. 지역공동체 주도 발전의 거버넌스 특성에 대한 분석틀

본 연구는 과천화훼단지가 지역공동체 주도 발전 측면에서 어떤 활동을 했으며, 지역공동체에서 거버넌스를 어떻게 구현했는지 살펴보고자 참여관찰을 기반으로 한 사례연구에 중점을 두었다. 참여관찰을 위한 분석틀은 기존 연구를 기반으로 <표 4>와 같이 도출하였다.

분석틀은 크게 참여성, 자율성 및 분권성, 책임성, 네트워크 및 효과성의 4가지로 나누어진다. 먼저 참여성에 대해서는 화훼단지 내 구성원들의 참여 정도(참여), 화훼협회의 참여기회(형평성) 및 속하지 않은 사람들에 대한 참여기회가 이루어지고 있는가(개방성)이다. 두 번째로는 자율성 및 분권성이다. 의사결정이 간섭 없이 이루어지고 있는가(독립성), 구성원들의 신뢰가 형성되고 협업할 기회가 주어지고 있는가(신뢰성 및 협력)이다. 셋째, 책임성이다. 역할분담에 대한 책임이 있는가(책임성), 구성원들의 권한 보장(권한), 리더의 열정과 비전(리더십)이다. 마지막으로 네트워크 및 효과성이다. 성과가 나타나고 효율적인가(효과성), 네트워크 구축 및 문제해결 체계가 이루어지고 있는가(네트워크 및 문제해결)이다.

4) 김세훈(2007), 최승범&최준호(2009)는 미군기지 이전이라는 정부의 정책에 대해 사례분석을 하였으나, 해당 주체들에 초점을 맞추지 않은 설문조사와 개괄적인 사례 비교로만 이루어져 있어 공동체주도 발전을 위한 거버넌스를 분석하기에는 한계가 있다. 이와 함께 김영 외(2008b), 김의영(2011)은 마을만들기와 성미산 마을만들기 및 대포천 수질 개선 사례에 대한 거버넌스를 분석하였으나, 각각 설문조사 결과와 단순한 사례분석을 통하여 거버넌스를 분석하였다는 한계가 있다.

〈표 4〉 지역공동체 주도 발전의 거버넌스 특성에 대한 분석틀

차원	변수, 속성
참여성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 화훼단지의 전체 구성원 중 어느 정도 참여하고 있는가?(참여) ■ 구성원들의 참여에 대한 기회가 균등하게 이루어지고 있는가?(형평성) ■ 화훼단지 구성원 중 참여하지 않은 사람에 대해서도 참여를 보장하고 있는가?(개방성)
자율성 및 분권성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 구성원들의 의사결정이 간섭 없이 이루어지고 있는가?(독립성) ■ 화훼단지 내 구성원들의 신뢰가 구축되어 있는가?(신뢰성) ■ 구성원들의 의견을 공유하고 협업할 기회가 주어지고 있는가?(협력)
책임성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 구성원들의 활동에 대하여 각 주체 간 역할분담이 얼마나 이루어지고 있으며, 해당 역할에 대하여 얼마나 책임을 물을 수 있는가? (책임성) ■ 구성원들의 권한이 보장되어 있는가? (단순한 명분축적으로 구성원이 참여하는 것은 아닌가?)(권한) ■ 리더의 열정과 비전이 있는가?(리더십)
네트워크 및 효과성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기존의 운영과는 달리 성과(효과)가 나타났는가? 기존과 비교하였을 때 더 효율적인가?(효과성) ■ 조직의 네트워크 구축이 잘 되어 있는가?(네트워크) ■ 운영과정에서 발생하는 문제를 해결하는 체계를 갖추고 있는가?(문제해결)

Ⅲ. 과천화훼단지 개관

1. 연혁

과천화훼단지(과천화훼집하장)는 1988년 5월 '남서울 화훼집하장'으로 출범해 30년 이상 대한민국 화훼유통산업의 중추적 역할을 담당하고 있다. 현재 80여 호의 과천화훼집하장 주변으로는 30여 호의 화훼 R&D 개발업체, 280여 호의 화훼유통인, 200여 호의 화훼(생산)농가가 생업을 유지하고 있다. 이 중 화훼농가는 모두 과천시에 거주하고 있으며, 약 90%가 임차농으로서 주로 과천동, 갈현동, 문원동에 산재하며, 과천동에 집중되어 있다. 화훼농가의 구성원들은 과천화훼집하장 출범 이후 약 30년 이상 화훼업에 종사하고 있으며, 화건협에 소속되어 뉴스테이 개발에 공동대응하고 있다. 현재, 뉴스테이 개발에 대하여 토지주들은 부재지주로서 화훼농가와 토지주 간의 갈등은 없는 상태⁵⁾이다.

5) 문제에 있어서 보상을 요구하는 토지주들은 전체 보상금액이 축소될 것 같다는 우려는 있으나 이에 대한 보상을 임차농에게 전가하지는 않고 있다. 이는 토지주 대책위원회에 중요역할을 맡은 사람들이 화훼인이며, 대책위원회 정관에 화훼단지를 유지한다는 조항이 포함된 것에 기인한다. 따라서 토지주들은 보상만 제대로 이루어진다면, 화훼부지를 유지하는 것에 대한 반대는 없는 실정이다.

2. 과천화훼단지의 위기와 활동의 배경

과천화훼단지는 정부가 주거복지 명목으로 추진하는 뉴스테이 개발사업으로 인해 화훼농가들이 수십 년을 일궈온 터전을 빼앗길 위기에 직면하였다. 과천 뉴스테이 개발사업이 진행될 예정인 토지의 80%가 화훼산업과 관련된 부지이다.

“1989년부터 질퍽거리는 땅을 일궈 대한민국 최대의 화훼유통단지를 만들었다. 뉴스테이 28만 평을 개발하면서 주민들이 떠나야 할 위기에 처했다. 개발사업이 지역공동체를 해체한다. 28만 평 지구 안에는 화훼산업에 종사하는 분들이 80%다.”(과천 화훼인 A, 2018.04.26).

특히, 화훼산업 종사자 중 비닐하우스에서 생계와 거주를 해결하는 가구(약 60가구)는 뉴스테이 개발사업에 따라 주거기반이 사라질 위기에 처해있다. 하지만 국토부 관계자는 뉴스테이 개발사업 자체가 일반인들의 주거 혜택을 위해 마련된 사업이기 때문에 화훼농업인들을 위한 대한 보상이 이루어지는 것은 어렵다(중부일보, 2017)고 주장하였다. 이에 대하여 화훼인들은 생존권이 보장되지 않아 화훼단지를 강제로 떠나야 한다는 것에 대하여 우려하고 있다.

“횡포예요 횡포. 서민 정책이라며 대규모 아파트를 짓는다고 하는데 우리는 어디 가서 장사해야 하는지, 그거는 나 몰라라 하잖아요.” 과천에서 7년째 사업을 하고 있다는 한 업자는 “이천 등 경기 외곽지역으로 이주하면 운송비용이 지금보다 2배나 늘어난다”라면서 “아예 지방으로 내려가거나 장사를 그만두는 것을 선택해야 할 상황”이라고 불만을 토로했다. 한 사업자는 “사업장과 거주지가 한꺼번에 없어지는 상황”이라고 말했다. … 화훼단지에서 거주하는 20%의 업자들은 보상금 규모보다 당장 코앞에 닥친 생계 문제를 더 걱정했다.”(이코노미 조선, 2016년 1월 25일자, “뉴스테이에 짓밟힌 과천화훼단지… ‘집도 일터도 잃어’”).

뉴스테이로 지구지정 이후 과천의 화훼인들은 삶의 터전에서 밀려날 위기에 처하자 새로운 대안을 만들었다. 새로운 대안은 뉴스테이 지구 내에 과천화훼종합유통센터(이하 화훼종합센터)를 조성하는 것이다. 화훼종합센터는 2003년부터 과천시가 중점적으로 추진하였던 과천화훼종합센터건립 조성사업⁶⁾과 맥락을 같이한다. 과천시는 약 7000억 원을 지원하여 주암동 화훼단지 일대 25만㎡에 화훼 전시, 판매, 저장, 창고 시설뿐만 아니라 생태체험관, 나비전시관, 집회시설, 은행·사무실·회의장, 전시시설 등을 조성하고자 하였다⁷⁾. 하지만 뉴스테이 정책에

6) 과천시는 2020년 과천시 도시기본계획에 과천화훼종합센터건립 조성 및 화훼산업 유통거점의 구축(화훼단지, 전시판매장, 식물원, 연구소 등)을 계획하여 화훼산업의 활성화를 도모하고자 하였다. 하지만 과천화훼종합센터의 조성은 뉴스테이 사업 추진에 따라 추진이 어려워지게 되었다.

따라 화훼종합센터 조성사업이 편입되어 화훼센터 조성사업의 추진은 원활하지 않았다.

화훼인들은 과천화훼단지의 구성원들 모두를 재정착 시키는 것이 유일한 방법으로 인지하고 있다. 그뿐만 아니라 전문가 또한 “과천시 화훼집하장과 화훼생산자 등이 운영 주체가 되는 터 추진이 필요”함을 주장하였다(중부일보, 2016a). 하지만 사업의 주체인 LH는 관련법에 따라 화훼부지를 수의계약으로 분양할 수 없다는 견해를 고수하고 있어, 화훼부지 용도는 낙찰가 강제입찰로서 민간 기업에 돌아간다는 문제가 있다.

“다행히도 뉴스테이 지구지정 이전부터 과천시와의 협의를 꾸준히 진행했기 때문에 뉴스테이 지구계획(안)에 화훼부지 용도로 약 15,000평을 확보할 수 있었다. 그러나 공급방식이 낙찰가 강제입찰이었다. 기업가에게 실제 이익이 돌아간다. 아무리 화훼종합센터가 만들어진 다 해도 우리가 들어가는 힘들다.”(과천화훼유통협동조합 상임이사, 2018.06.07).

화건협은 뉴스테이 개발사업이 사실상 토착민인 화훼인들을 거리로 내몰게 되는 결과를 초래할 것이라고 우려하고 있다.

“2017년 지난 1년간 화건협이 요구해온 조건⁸⁾에 대해 국토부, LH의 경쟁입찰방식에 의한 낙찰가격으로 공급하는 기존 법률적용”을 고수하는 것은 불합리하다. 주암지구 내 화훼인 소유의 화훼부지(생산 및 유통단지)와 수십 년간 화훼판매시설을 운영해온 집하장 내 강소 업체들의 영업장을 헐값에 수용하고, 현행법을 근거로 높은 가격으로 화훼종합센터 부지를 공급한다면 결국 이곳 화훼농가와 화훼관련 기업들의 재입주는 불가능한 것이다.”(과천 화훼협회 이사 A, 2018.06.12).

뉴스테이 개발사업에서 화훼부지의 공급은 단지 내에 약 1만 5000평 규모로 조성이 계획되어 있다. 그러나 화훼부지의 개발은 시행사인 LH가 민간 사업자에게 낙찰가로 공급하게 되어 있다. 따라서 경제적 기반이 열악한 기존의 화훼단지 산업 종사자들은 낙찰을 받지 못하면 떠나야 한다는 것이다.

“현재 화훼인들의 대부분은 극심한 경영난을 안고 있다. 이에 따라 향후 뉴스테이 개발로 토지비용 등이 상승하여 매입할 여력이 없는 화훼농민들은 본업을 포기해야 하는 상황이 발생

7) 이러한 화훼종합센터 건립 여부는 시의 역점사업인 강남벨트 및 과천 복합문화관광 단지 조성 과목과 맞물려 있어 최대 현안 사항이었다.

8) 화건협은 자체적인 의견 수렴을 통하여 낙찰가격에 대해서 토지공급 요청가격 800만 원 선, 예상 조성원가 1200만 원, 예상감정 가격 1800만 원을 형성해 줄 것을 국토부 및 LH에 요구하였다.

할 것이다. 이에 화훼종합센터부지 수의계약과 조성원가 70% 이하 공급 정책이 필요하다.”
(화건협 조합원 A, 2018.06.12).

국토부와 LH는 화훼인들의 주장이 관련법에 어긋나 수용하기 어렵다는 견해이다. 화훼종합센터는 판매시설, 유통시설, 자족시설 및 시장부지 등 공급용도에 해당해 경쟁입찰방식으로, 낙찰가격에 따라 공급해야 한다. 사업의 주체인 LH는 “농가들이 주장하는 요구들은 모두 법적 근거가 없는 것”이라면서 “위법행위를 할 수는 없다”라고 주장(중부일보, 2016c)하고 있다. 관련법 개정 없이는 해당 의견을 수용하는 것은 어렵다는 견해로서 지역주민들은 화훼인들을 위한 사전협의를 촉구하였다.

“주암 뉴스테이 사업이 화훼종합센터 건립을 둘러싼 이해관계자들의 갈등이 심해지면서 악화일로로 치닫는 모양새다. ... 주민대책협의회와 보상대책주민대책위원회 등 지역주민들도 LH가 지금처럼 사전협의 없이 사업을 추진하면 뉴스테이 반대 집회 등을 열어 공사를 막겠다는 태도를 보이는 등 지역 내 사업 반대 여론이 확산하고 있다. 이에 대해 LH 관계자는 “굳건하게 사업을 강행하겠다”라고 말했다.”(중부일보, 2016년 10월 14일자, “과천 화건협·토지주 “과천 주암 뉴스테이 반대” 입장 선회”).

시의회 의원들 또한 과천화훼단지에 대한 대책 마련을 촉구하였다.

“시의회 의원 7명은 1일 의회 열린강좌실에서 기자회견을 열고 "국토교통부와 한국토지주택공사(LH)가 일방적인 뉴스테이(기업형 임대주택) 사업 추진으로 수십 년간 화훼산업에 종사해온 상인과 농민들이 생존권 위협을 받고 있다"라고 주장했다. 이와 함께 국토부와 LH는 과천화훼산업 농민들의 최소한 요구를 전혀 받아들이지 않고 있다"라고 주장했다. 이들은 이날 화건협 의견을 반영해 ▲뉴스테이 부지 내 화훼종합센터 건립부지 2만2600㎡ 확보 ▲산업부지 분양을 조성원가 70% 이하로 수의계약 해 줄 것 ▲공사 동안 화훼종합센터 대체부지 마련 등을 국토부와 LH에 요구했다. 이어 "국토부와 LH가 일방적으로 추진하고 있는 뉴스테이 사업에서 "화건협의 요구사항이 관철되지 않으면 과천 뉴스테이 사업에 대해 전면 반대하며, 이에 과천시는 행정지원과 업무 협조를 중단할 것"을 촉구했다.”(뉴시스, 2016년 11월 01일자, “과천시의회 "화훼상인 생존권 보장" 요구”).

효과성은 성과 정도, 네트워크 구축 및 문제해결이다.

1. 자료수집 및 방법

참여관찰은 질적 연구방법의 한 분야로서 관찰자가 관찰하고자 하는 상황에 함께 들어가서 그들의 삶에 직접 참여하여 관찰하는 것이다. 참여관찰은 문서 분석, 반응자들과 정보제공자들에 대한 면담, 직접적인 참여와 관찰이 동시에 합쳐지는 총괄적인 현장 기법의 하나로, 관찰자는 관찰상황 속에 있는 사람들의 생활과 행위를 가능한 한 밀접하게 공유한다. 참여관찰에는 참여관찰과 비참여관찰로 구분할 수 있으며, 연구자는 다양한 ‘참여 정도’를 계획할 수 있다. 참여관찰은 연구자 자신이 직접관찰 사례 역할을 맡아 관여한다. 이는 연구자가 관심이 있는 사람들의 상호작용을 직접 관찰할 수 있게 하는 이점이 있다. 이와는 달리 비참여관찰은 연구자 자신이 직접관찰 대상이 되는 사례에 참여하지 않고 관찰하는 것을 말한다(연미영, 2015; Babbie, 2013). 이 연구방법은 양적 연구와는 달리 현상에 대한 보다 풍부한 해석을 할 수 있다는 장점이 있다. 즉, 결국 행위의 의미를 그 행위가 일어나는 맥락 속에서 행위자의 의도와 함께 기술하고 해석하는 것을 의미한다. 연구자는 참여관찰과 비참여관찰에서 적절하게 혼합된 임무를 수행할 수 있다. Raymond(1958)는 참여관찰의 형태를 완전참여관찰, 관찰자로서의 참여관찰, 관찰자로서의 비참여관찰, 완전 비참여관찰의 4가지로 분류하였다.

완전참여관찰과 관찰자로서의 참여관찰은 연구자가 사례집단의 행태변화를 파악할 수 있으나 객관적 시각을 상실할 수 있다는 우려가 있다. 또한, 완전 비참여관찰의 경우 사례에 대하여 완전하고 깊은 이해를 하지 못하는 경우가 많다. 이에 따라 본 연구에서는 비참여관찰의 연구자로서 객관적 시각을 유지하고, 사례집단에 대하여 깊은 이해를 도모하기 위하여 관찰자로서의 비참여관찰을 진행한다. 참여관찰을 시행한 일정은 <표 5>와 같다.

9) 첫째, 완전참여관찰로서 연구대상 집단에 연구자가 완전히 참여하여 구성원들과 같이 상호작용을 하며 관찰하는 것이다. 둘째, 관찰자로서의 참여관찰이다. 이 방법은 자신이 연구하고 있다는 점을 밝힌 후 집단원들과 같은 구성원으로서 상호작용을 하면서 관찰하는 방법이다. 셋째, 관찰자로서의 비참여관찰로서 연구자임을 밝히고, 구성원이 아닌 관찰자로서 집단의 구성원과 상호작용을 하면서 관찰하는 방법이다. 넷째, 완전 비참여관찰로서 연구집단에 전혀 개입되어 있지 않은 상태에서 관찰하는 방법이다. 이 방법은 사례집단은 연구의 대상이 되고 있다는 사실을 모르게 된다.

〈표 5〉 참여관찰 일정

일시	장소	주요내용
2018.04.26(목)	과천시의회 열린강좌실	뉴스테이 재검토 정책세미나
2018.05.17(목)	과천화훼단지	과천화훼유통협동조합 5월 이사회
2018.05.31(목)	코엑스	2018 대한민국 조경정원박람회 과천화훼유통협동조합 부스
2018.06.07(목)	과천화훼단지	과천화훼유통협동조합 상임이사 인터뷰
2018.06.12(화)	과천화훼단지	화건협 조합원 A인터뷰
2018.06.27(수)	과천화훼단지	과천화훼유통협동조합 상임이사 인터뷰
2018.11.02(금)	과천화훼단지	과천화훼유통협동조합 상임이사 인터뷰

2. 참여성 측면

과천화훼단지의 화훼인들은 뉴스테이 정책이 발표되고 이에 따른 당면한 문제를 적극적으로 해결하기 위하여 화건협을 설립하였다. 화건협 내에는 과천화훼협회¹⁰⁾, 과천화훼경영체 컨소시엄(R&D, 조경회사, 도시녹화), 집하장을 중심으로 한 과천화훼유통협동조합의 비즈니스 모델인 공간녹화사업단이 속해있다. 화건협의 구성원은 화훼 생산에 종사하는 200여 가구를 비롯하여 집하장과 판매자, 화환제작자, 화훼경영체 등 과천화훼단지 내의 대부분 화훼인이 참여하고 있으며, 참여가 활발하게 이루어지고 있다는 특징이 있다. 화건협은 다양한 활동을 하고 있는데, 주로 뉴스테이 정책에 따른 대책을 호소하고 지자체, 국토부 및 LH에 의견을 피력하는 역할을 하고 있다. 하지만 초기의 화건협은 구성원들의 적극적인 참여를 도모하기에는 다소 한계가 있었다. 이에 따라 화건협을 중심으로 화건협 내의 다양한 조직을 만들어서 다양한 이해당사자들의 형평성을 높이고 있다. 이 중 경영체들은 하나의 그룹으로 구성되어 있지 않고, 각각의 경영체가 따로 활동했었다는 특징이 있다. 경영체는 2017년 11월 화훼종합센터의 건립 및 지역 화훼공동체의 발전에 기여하기 위해 결사체인 과천화훼경영체 컨소시엄을 조직하였다. 이를 통하여 경영체들의 참여기회를 균등하게 보장하고자 노력하고 있다. 그리고 화건협 구성원 중 화훼 집하장의 일부 화훼인들은 과천화훼유통협동조합을 구성하여 참여를 도모하고 있다. 이와 함께 공간녹화사업단은 과천화훼유통협동조합의 비즈니스 모델로서 조직되었다.

“과천화훼유통협동조합은 과천화훼단지를 지키기 위해 모인 공동체이다. 과천화훼유통협동조합은 화훼시장을 활성화하는 데 힘을 모으고 화훼종합센터를 통하여 화훼문화, 교육, 연구개발을 함께 이룰 수 있는 공간을 만드는 데 목적이 있다.”(과천화훼유통협동조합 총무, 2018.05.31).

10) 과천화훼협회는 과천화훼단지를 구성하는 화훼생산 농가를 중심으로 한 협회이다.

특히, 화건협의 구성 조직 중 과천화훼유통협동조합 내의 구성원들이 적극적으로 화건협을 이끌어가고 있다. 과천화훼유통협동조합은 집하장의 화훼인들 위주로 구성되어 전체 화훼단지의 구심점 역할을 하고 있다. 과천화훼유통협동조합은 참여성 증진 및 개방성을 높이는 방안으로 현재 조합원 확대를 위해 설명회를 개최하여, 집하장 내부의 사업자와 과천 주암지구 내의 화훼업 종사자들을 포함하고자 노력하고 있다. 이와 함께 조합원과 예비조합원은 지속적인 교육, 훈련에 참여하고 형평성을 높이고 있다. 조합 행사에 대하여 의무적인 참여를 원칙으로 한다. 또한, 조합원과 비조합원이 모두 참여할 수 있는 과천화훼유통협동조합 명이의 카페를 운영하여 개방성을 높이고 있다.

하지만, 참여관찰 결과 구성원의 참여는 몇몇 리더들에 의존하고 있는 것으로 파악된다.

“화건협의 활동은 일부들의 리더들에 의존하여 이루어지고 있다. 리더들이 화건협을 잘 이끌어가나 보니 구성원들은 ‘내가 아니어도 잘 이루어지겠지’라는 마음을 가지고 있는 것 같다. 특히 아쉬운 부분은 화훼협회를 구성하는 화훼농가이다. 화훼농업 종사자들은 100% 과천시 주민이다. 과천화훼협회가 적극적으로 나서면 화훼종합센터를 건립하는데 강한 설득력이 있을 수 있다고 생각된다. 하지만 현업에 종사하고 있어 적극적인 활동이 잘 이루어지고 있지 않다는 것이다.”(과천화훼유통협동조합 상임이사, 2018.11.02).

또한, 화훼종합센터에 대하여 공익과 개발이익이라는 의견 차이로 인한 갈등을 겪고 있다.

“현재 화훼종합센터에 대하여 구성원 간 의견 차이로 갈등이 있다. 집하장의 구성원 중 20% 인원은 화훼종합센터를 통하여 공익이 아니라 개발이익을 목적으로 하고 있다. 일부의 구성원들은 LH의 요구를 수용하되 용적률을 완화하여 건물에 대한 건설이익을 얻고자 한다. 화건협은 공공성을 중심으로 한 개발을 통하여 화훼인들이 정착할 수 있는 구조에 초점을 두고 있는 것과는 거리가 있다. 화건협은 화훼종합센터 건립을 통하여 수익을 목적으로 하는 것이 아니라 지역 유일의 특화산업을 살려내어 도시의 경쟁력을 높이는 데 목적이 있다. 공공의 이익과 개발이라는 의견 차이로 인하여 화훼종합센터 조성이 더디게 진행되고 있다. 하지만 의견이 하나로 합치되는 것이 아니므로 지자체에서는 하나의 의견을 내어 달라고 요구하고 있다.”(과천화훼유통협동조합 상임이사, 2018.11.02.).

참여성 측면을 참여관찰 한 결과는 다음과 같다. 화훼인들은 자발적으로 화건협을 건립하여 적극적으로 참여하고 있다. 특히, 집하장 뿐만 아니라 화훼협회(화훼농가) 및 경영체까지 포함되어 있어 분야별로 균등한 참여를 보장하고자 노력하고 있다. 화건협에는 대부분 화훼인이 속해있으며, 총회와 이사회를 통하여 참여¹¹⁾가 이루어지고 있어 형평성을 보장하는 것으로 판단

된다. 화건협은 조합 가입 안내를 통하여 집하장 뿐만 아니라 과천화훼단지의 화훼업 종사자들에게도 참여에 대한 개방성을 가지고 있다. 그러나, 일부 리더들에 의존하고 있으며, 참여하지 않는 화훼인과는 갈등을 보여 형평성에는 한계가 있는 것으로 보인다.

3. 자율성 및 분권성 측면

과천화훼단지는 활동은 외부의 개입 없이 독립적으로 진행되었다는 특징이 있다. 초기에는 주 1회씩 만나 스터디를 통하여 의견을 공유하고 협력하여 뉴스테이에 대한 계획을 만들고, 시청 앞 거리 시위, 시의원들과의 간담회, 과천시 부시장이 주재하는 이해관계자(과천시, 국토부, LH, 화훼인) 회의가 네 번에 걸쳐 진행되었다. 또한, 국회의원회관에서의 공청회를 진행하여 과천화훼단지에 관한 관심을 촉구하였다. 이처럼 화건협의 여러 조직은 신뢰를 바탕으로 함께 협력하여 뉴스테이 개발에 대해 '공동대응'을 하고 있다.

“화건협은 수십 년간 일궈온 현재의 화훼산업기반을 일방적으로 수용당하지 않고 삶터에서 재정착도록 체계적으로 공동대응하는 구속력(Binding)¹²⁾ 있는 조직이다. 화건협의 구성원들은 서로 간의 신뢰 하에 외부의 개입 없이 주도적으로 참여하며, “내가 주인이다”라는 자부심과 긍지로 미래를 설계하고 있다.”(과천 화훼인 B, 2018.04.26).

이 중 집하장을 중심으로 한 과천화훼유통협동조합의 의사결정은 가결된 과천화훼유통협동조합 규약을 기준으로 판단하고 독립적으로 실시하고 있어 신뢰성을 높이고 있다. 과천화훼유통협동조합은 월 1회 이사회를 통하여 조합원들의 의견을 공유하고 협업하고 있다. 이와 함께 연 1회 정기총회를 연초에 실시하여 1년간의 사업을 되돌아보고, 향후 1년간의 사업 방향을 구축하는 과정을 가짐으로써 신뢰를 구축하고 있다. 정기총회는 사정상 불참석 조합원에게도 총회록 배부 등으로 내용을 공유하고, 조합원 게시판을 운영하여 수시로 조합원들의 의견을 수렴하여 협력하고 있다. 이 외에도 긴급한 사항에 대해서는 임시총회를 거쳐 조합원들의 의견을 수렴하고 결정하고 있다.

“과천화훼유통협동조합이 설립된 지 2년 차가 되어간다. 임원진과 적극적으로 활동하는 조합원들에 힘입어 몇몇 사업에 성과와 진전이 있었다. 그러나 여전히 협업을 통해 공동의 이익을 만든다는 가치와 사업방식에 많은 조합원이 익숙하지 않으며, 앞서 일하는 사람들에게

11) 특히, 과천화훼유통협동조합의 경우 매월 이사회를 통하여 각 구성원의 의견을 함께 수렴하고, 매년 총회를 통하여 모두 참여할 수 있는 계기를 만들고 있다.

12) 정관마련, 정기적인 회의, 조직의 역할분담, 구성원 회비납부를 기반으로 활동하고 있다.

업무가 집중되어 있어 특정한 사람들에게 업무가 가중된다는 문제가 있다. 하지만, 과천화훼유통협동조합의 가장 큰 장점은 함께할 때 더 큰 힘이 나온다는 것이다. 혼자 하면 어렵겠지만, 함께함으로써 더 큰 힘이 나올 수 있다는 것이 과천화훼유통협동조합의 가장 큰 장점이다. ‘우리는 나보다 더 똑똑하다’라는 마음가짐으로 서로를 믿고 참여하며 지혜를 모으고 힘을 합치면 우리 앞에 닥친 어떤 난관도 이겨낼 수 있다고 생각한다.”(협회 이사 B, 2018.06.12).

공간녹화사업단은 과천화훼유통협동조합의 실질적 비즈니스 모델을 만들어보자는 일부 조합원들을 중심으로 자발적으로 구성되었다. ‘공간녹화사업단’은 과천화훼유통협동조합의 연구 개발 및 조합의 브랜드 사업을 담당하고 있다. 공간녹화사업단은 현재 5명의 조합원이 공간녹화사업단을 만들어 이끌어가고 있다. 특히 신뢰를 바탕으로 조합원이 소유하고 있던 특허 관련 기술 및 상품을 공유하게 되었고, 이를 상품화하여 협업하고 있다.

“과천화훼유통협동조합의 공간녹화사업단은 경기도가 주관하는 2018년 협동조합 공유협업모델로 선정됐다. 이번 정원박람회에서는 스탠딩가든과 스페이든 가든¹³⁾을 조합의 주력 상품으로 가지고 왔다. 스탠딩가든과 스페이스 가든은 천연 숯화분과 수질정화블록을 이용하는 특허기술을 사용하였다. 이 특허기술은 천연 숯화분 및 수질정화블록을 이용해서 수조에 물만 계속 보충해주는 자동관수 및 공기순환 시스템이다. 스탠딩가든과 스페이스 가든은 조합원 개인 ‘함께 나누는 가치’를 모색하고자 공유한 특허기술을 기초로 개발하였다. 공간녹화사업단은 스탠딩가든과 스페이스 가든 뿐만 아니라 다양한 브랜드를 새로 만들어 과천화훼유통협동조합이 자립적 경제력을 구축할 수 있도록 도움을 주고자 한다.”(김부점 공간녹화사업단장, 2018.05.31).

자율성 및 분권성 측면의 참여관찰 결과는 다음과 같다. 화건협은 외부의 개입 없이 독립적으로 활동하고 있으며, 분권화된 조직을 구성하여 활동 및 협력하고 있다. 특히 화건협 내의 과천화훼유통협동조합을 주축으로 신뢰를 구축하고, 협력하여 하나의 의견을 만들고 있는 것으로 보인다. 과천화훼유통협동조합은 규약 및 이사회와 같은 정기적인 회의를 서로 간의 의견을 공유하고 있으며, 더불어 공간녹화사업단은 조합원 개인의 특허기술을 공유를 통하여 돈독한 관계를 맺고 있다. 하지만, 각 부분에 대하여 서로 간 대화할 기회는 평소 많지 않은 것으로 보아 향후 의견 공유 및 협업할 수 있는 장의 마련이 필요할 것으로 보인다.¹⁴⁾

13) 스탠딩 가든과 스페이스 가든은 ‘숲블럭(천연 숯화분과 수질정화블록)’을 이용한 자동관수 시스템의 벽면 녹화이다. ‘숲블럭’은 특허를 받은 제품으로써 관수가 쉬워, 일반 벽면녹화에서 나타나는 문제점인 습기로 인한 벽체의 손상을 방지하는 녹화시스템이다. 스탠딩가든은 일반적인 벽면녹화와 비슷하며, 스페이스 가든은 공간의 규제 없이 이동할 수 있다.

4. 책임성 측면

화건협은 화훼종합센터 건립을 통하여 “과천화훼산업, 문화, 체험·교육이 상생하는 융합형 복합시설”을 개발하는 것에 목적이 있다. 이를 위해서 화건협은 일부 리더를 중심으로 화훼종합센터 건설을 위한 활동이 진행하고 있다.

“개발로 인해 30여 년간 일궈온 삶의 터전에서 밀려날 생존의 절박한 위기에 내몰리게 됐다. 현대화된 유통단지로 개발되고 여기에서 생업을 유지하며 화훼산업을 이끌어왔던 모든 사람이 재정착해 다시 한번 대한민국의 화훼산업을 일으키는 견인차 구실을 할 수 있기를 소망한다. 이를 위해 이곳의 화훼인들은 화건협을 결성하여 화훼종합센터가 안정적으로 건설될 수 있도록 중요한 요구들을 끊임없이 해왔고 많은 실천 활동을 해왔다.”(화건협 조합원 A, 2018.06.12).

화훼단지를 이루는 조직들은 구성원의 역할분담과 권한을 보장하고 있다. 화건협 내의 과천 화훼경영체 컨소시엄은 경영체들의 구심점으로서 현재 회장, 부회장단과 감사, 실무단 역할의 상임이사, 사무처의 임원들은 역할분담이 명확하게 이루어지고 있다는 특징이 있다. 과천화훼 유통협동조합 또한 조합원들은 1인 1표라는 권한을 가지고 활동하고 있으며, 조합의 대표, 실무단과 총무를 두어 각 역할을 분담하고 있다.

화훼종합센터 건립을 위한 화건협의 주요활동은 다음과 같다. 협의회 추진 법적 기구화(법적인 단일 법인설립) 추진을 위한 법적인 요건을 점검하는 전문가 참여 회의 및 본 사업계획 수립 및 추진과 관련, 사업성 분석과 사업화 용역을 확보하는 활동이다. 이는 과천시와 더불어 LH 및 국토부, 농림축산부에 지속해서 정부 차원 사업 및 화훼종합센터에 대한 예산지원을 요구할 명확한 내용 발굴과 명분확보를 목적으로 한다. 화건협의 구성원들은 조직을 나누고, 조직 내에서 역할분담이 이루어지고 있다. 하지만, 해당 역할에 대하여 책임을 물을 수 있는 장치는 없는 것으로 보인다.

“열심히 하는 사람들은 소임을 잘하고 있다. 하지만, 맡은 부분에 대하여 문제가 생기면 징계나 책임은 묻지 않고 있다. 아직은 큰 문제가 없어 괜찮으나, 이에 대한 보완이 필요할 것이다.”(과천화훼유통협동조합 상임이사, 2018.11.02).

책임성 측면의 참여관찰 결과는 다음과 같다. 과천화훼단지의 일부 조합원들은 리더로서 화

14) 물론, 시의원, 시장, 건설업체 등에 의견을 개진하는 경우 각 조직이 참여하는 것으로 보이나, 평소에 교류가 적은 것으로 판단되어 향후 이에 대한 보완이 필요한 것으로 보인다.

화훼종합센터 건립이라는 목적을 위하여 리더십을 발휘하고 있다. 리더들은 화훼종합센터를 만들기 위한 개발목표 및 전략을 구상하고, 이를 기반으로 이해관계자들에게 화훼종합센터가 뉴스테이 계획에 포함될 수 있도록 활동하고 있다. 화건협을 구성하는 조직 내의 리더들은 역할 분담이 이루어지고 있다. 그러나, 해당 구성원들이 책임을 물을 수 있는 장치가 미비한 것으로 보인다. 각 업무를 담당하는 리더가 정해져 있어 향후 업무에 대한 문제가 있으면 책임을 질 수 있는 소지는 있으리라 판단된다. 또한, 더불어 일부 리더십 있는 지도자들에 의존하여 운영되는 문제가 있다.

5. 네트워크 및 효과성 측면

과천화훼단지에는 화훼종합센터를 조성하기 위하여 뉴스테이 발표 직후부터 지속해서 기본구상을 수립하였으며, 과천시와의 네트워크를 구축하여 세미나 및 공청회를 개최하여 적극적으로 의견을 개진하였다.

“과천 주암지구는 화훼유통단지 조성 및 육성을 위해 오랫동안 노력해 온 지역이다. 22,000평 규모 이상의 화훼종합센터를 포함한 화훼부지와 근린공원이 인접하여 확보, 건립되어야만 실질적인 화훼산업의 역할이 가능하다. 이를 위해 다음 화훼인의 요구를 수용할 것을 지속해서 요구하였다. 1) 화훼부지에 대한 수의계약 및 조성원가 70% 이하 공급을 위한 법적 인 요건확보 등, 2) 화훼인 중 입주예정자를 위한 ‘임시 재정착부지’ 마련 및 “사전실태조사”가 실시, 3) 화훼시설부지 내에 지원시설 건립이 가능하도록 최고층수 상향 및 건축물 용도 완화 반영을 요구하였다.”(과천 화훼인 A, 2018.04.26).

이와 함께 일부 리더를 중심으로 활동이 진행되고 있는 문제를 해결하기 위하여 회의를 통하여 참여를 증진하려는 방안을 모색하였다. 참여를 증진하기 위하여 끊임없이 의견을 수렴하고자 노력하고 있다.

“현재 구성원들의 자발적이고 적극적인 참여를 증진하는 것이 과제이다. 하나의 방안으로 현재 과천화훼유통협동조합 내에서는 지난달 10월에 열린 이사회 결과에 따라서 간담회를 조직하기로 하였다. 간담회를 주기적으로 마련하여 참여를 끌어내기 위하여 사람들과 함께 모여서 대화하고자 한다. 끊임없는 의견 수렴과정을 통하여 구성원들의 관심을 도모할 수 있을 것이다. 더욱이 화훼종합센터의 계획이 구체화한다면 향후 과천화훼단지를 활성화하기 위해 화훼인들이 더욱 적극적인 활동을 할 것이라고 기대한다.”(과천화훼유통협동조합 상임이사, 2018.11.02).

화건협 내 공간녹화사업단은 2018년 경기도 내 협동조합 진흥을 위한 교부금을 약 3,050만원을 지원받았다. 현재 교부받은 금액은 개발사업, 로고 및 대한민국 조경 정원박람회에 참여하는 데 사용하였다. 그뿐만 아니라 다양한 홍보 활동을 통하여 과천화훼단지를 알리고 경쟁력을 높이는 효과를 보인다.

“사업단에 참가하고 있는 조합원들 역시 신상품 개발과 공동작업을 함께 하면서 협업을 통한 새로운 가치창출에 나서고 있다. 이외에도 침체한 화훼시장의 활로를 모색하기 위해서 최신 트렌드에 맞는 신상품을 개발하는 한편, 서울시 맑은 하늘 만들기 운동본부가 주관하는 미세먼지 대책 캠페인 등 다양한 형태의 홍보, 전시 활동을 함께 하면서 우리끼리 경쟁이 아닌 동반성장의 꿈을 키워가고 있다.”(김부겸 공간녹화사업단장, 2018.05.31)

이러한 노력에 힘입어 과천시의회 의원들은 과천 화훼인의 검토하고, 화훼인들의 생존방안 마련에 관심을 기울이는 효과를 가져왔다.

“▷신계용 과천시장 “화훼종합센터를 건립하는 것에 대해 의지를 갖고 화훼인, 국토부, LH 등과 지속해서 협의해 나가겠다. ▷문봉선 과천시의원(자유한국당) “당초 1만4천500평 규모의 화훼종합센터 부지 조성계획은 현실에 맞지 않는다. 업계에서 요구하는 최소 2만2천평의 부지가 확보돼야 기존 거주자들의 생존 터전과 일자리가 보장된다. 그리고 시는 화훼종합센터가 건립될 때까지 화훼인들이 영업을 할 수 있도록 시 유희지에 임시판매소를 설치해야 한다”. … ▷배수문 경기도의원(더불어민주당) “화훼종합센터의 건립에서 우선되어야 할 것은 그간 여러 제약에 묶여 제대로 사업을 할 수 없었던 당자들의 목소리에 최대한 사업의 초점을 맞출 필요가 있다 … 그리고 지원책들을 세밀히 검토해야 할 것이다. … ▷이홍천 과천시의회 의장(더불어민주당) “사업 성공을 위해 사업성 확보를 위한 토지를 저렴한 가격에 공급받을 수 있는 조건을 만드는 것이 중요하다. 토지를 조성원가 또는 그 이하로 공급받을 수 있는 유일한 길은 과천시가 사업의 주체가 되는 것이다.”(중부일보, 2018년 01월 21일자, “[돌직구] 과천 주암 뉴스테이 '화훼종합센터' 조성 추진?”).

화건협과 과천시의회 의원들의 요구에 LH는 과천시가 시장부지로 수용할 경우 조성원가로 공급할 수 있다는 의견을 내놓았다. 나아가 화건협은 2018년 지방선거에 출마하는 시장 및 시의원 후보자들과 네트워크를 구축하여 화훼종합센터를 조성하는 내용을 포함하고자 노력하였다. 이에 국토부는 6월 19일 과천 주암동 뉴스테이 지구의 지구계획 승인안 내 화훼부지를 시장부지로 발급하여 시에서 부지를 따로 매입할 수 있도록 계획안을 변경하였다. 그뿐만 아니라 화훼부지 내에 화훼종합센터 건립이 가능하도록 ‘자족시설’로 용도 제한을 완화하는 성과를 보였다. 그

러나 계획 내 R&D 부지, 공원 부지가 화훼용도로 반영되지 않았다는 문제가 있다.

이에 화건협은 해당 부지를 모두 ‘화훼특구’로 지정¹⁵⁾하여 과천화훼단지 부지 모두 화훼용도로 이용되어야만 한다고 집회 및 공청회를 통하여 과천시에 예산편성을 주장하였다. 지구지정 이후 화훼인들의 활동에 시민들이 관심과 지지를 보이는 효과를 보였으며, 시민단체와 네트워크를 구축하는 성과를 달성하였다.

“과천시민단체 ‘과천시민정치 다함’ 대표도 “개발이 되더라도 다시 입주하여 사업을 지속할 수 있는 실질적인 조건을 만들어달라며 이는 30년간 이어온 과천의 화훼산업을 지키는 것이자 화훼인들의 생존권을 지키는 일”이라고 말했다. 이에 “과천 화훼인들이 앞으로도 이곳에서 과천주민들과 어울려 살아가기를 강력히 희망하며 응원과 지지를 아끼지 않을 것”이라고 말했다.”(한국조경신문, 2018년 08월 30일자, “과천화훼산업 짓밟는 뉴스테이 개발 비판…정부가 나설 때”).

이에 과천시는 추경예산 편성에서 화훼특구 조성과 화훼종합센터 건립 예산에 대한 약속을 끌어냈다. 과천시는 화훼종합센터 계획에 대한 용역 예산을 따로 마련하는 성과나 나타났다. 그뿐만 아니라 화훼종합센터 건립을 논의하기 위하여 전문가, LH, 화훼인이 참여하는 “화훼산업민관위원회(이하 민관위원회)”라는 공식적인 네트워크를 형성하였다. 민관위원회에는 과천시 화훼부지 일대의 화훼인들을 모두 포함하고 있어 의견 갈등을 해결하고 과천 화훼인들의 의견을 하나로 모으는 데 목적이 있다.

“15,000평의 화훼부지뿐만 아니라 R&D, 공원 부지 또한 화훼용도로 사용하여 화훼부지를 과천시가 직접 조성하면 애초에 요구했던 대로 22,000평의 화훼부지 조성이 가능하다. 현 상태로는 공장형 유통센터가 만들어질 가능성이 크기 때문에 유통, 화훼관련 연구 및 교육 등을 위한 화훼특구 조성을 요구하고 있다. 민간위원회는 향후 과천시, LH, 국토부, 화훼인들이 참여하는 협의체로서 개발에 대한 구체적인 계획안에 대한 결론을 도출하고자 한다. 민간위원회는 현재 소외된 외곽지역에서 화훼배달업체 하는 화훼인들을 포함하여 화훼농가, 경영체, 집하장 등 과천화훼단지 내의 화훼인들이 모두 참여한다. 이를 통하여 화훼인들은 갈등을 해결하고 하나 된 공동의 요구를 모색할 것이다.”(과천화훼유통협동조합 상임이사, 2018.11.02).

네트워크 및 효과성 측면의 참여관찰 결과는 다음과 같다. 초기에는 LH 및 국토부는 과천화

15) 화훼인들은 화훼특구 지정에 대하여 R&D 부지와 공원 부지를 화훼관련산업 유치권장시설로 변경할 것을 요구하고 있다. 이를 통하여 R&D 부지는 화훼지식시설로, 공원 부지는 화훼를 테마로 한 공원의 조성을 목표로 하고 있다.

훼인의 주장을 받아들여 주지 않았다. 하지만 화건협의 시위, 간담회, 이해관계자들의 회의를 통하여 네트워크를 구축하여 의견을 개진하였다. 공간녹화사업단은 시의 지원을 받아 CI를 만들고 박람회에 참가하여 화훼단지를 홍보하는 효과를 거두었다. 운영과정에서는 이사회를 중심으로 문제를 해결하고 있었다. 지속적인 화건협의 활동은 과천시 의원의 지지뿐만 아니라 시민단체와의 네트워크를 구축하는 성과를 가져왔다. 화건협, 시의원, 시민단체들의 네트워크를 통한 공동대응을 통하여 LH가 과천시가 시장부지로 수용할 경우 조성원가로 공급하겠다는 태도로 선회하였다. 나아가 뉴스테이 지구계획 승인안에서 국토부는 화훼부지를 시장부지로 발급하여 시에서 부지를 따로 매입하도록 계획안을 변경하는 성과를 도출하였다.

6. 소 결

화훼단지의 거버넌스 분석결과는 다음과 같다. 참여성 측면에서 화훼단지 구성원 중 대부분이 화건협에 구성되어 참여가 원활히 이루어지고 있다. 그리고 조합의 가입은 자유롭게 이루어지고 있어 개방성을 보이나, 활동의 기회는 일부 리더에 의존되어 있어 형평성에 한계를 보인다. 자율성 및 분권성 측면에서 살펴보면, 화건협은 독립적이고 각 조직은 분권화되어 활동¹⁶⁾하고 있다. 더불어 화건협 내의 조직 및 구성원들은 서로 간 신뢰가 구축된 것으로 관찰된다. 그러나 화건협 내의 조직 및 구성원들이 협업할 기회는 한정되어 있어 향후 이에 대한 보완이 필요할 것으로 판단된다. 책임성 측면에서 살펴보면, 구성원들의 권한이 보장되어 있으며, 각 조직의 리더는 리더십이 있는 것으로 나타났다. 하지만, 업무를 분담하고 있으나 이에 대한 책임을 질 수 있는 장치는 미비한 것으로 보인다. 마지막으로 네트워크 및 효과성 측면에서 살펴보면, 과천화훼단지는 LH, 국토부, 과천시, 과천시민과의 네트워크를 구축¹⁷⁾하였다. 이를 통하여 초기에는 화훼종합센터 건립이 받아들여 지지 않았으나, 최근에는 조성원가 공급 및 자족시설로의 용도 제한 완화를 통하여 화훼종합센터의 건립 논의가 긍정적으로 이루어지는 효과를 보인다. 하지만, 화훼단지 내에서 발생하는 문제를 해결하는 체계가 갖추어지지 않아, 향후 문제해결을 위한 방안이 필요할 것으로 판단된다.

16) 화건협은 대부분 화훼인이 참여하고, 과천화훼경영체 컨소시엄, 과천화훼유통협동조합, 과천화훼협회의 분권화된 조직은 신뢰 하에 협업하고 있다.

17) 뉴스테이 지정 초기부터 과천시와의 협의 및 다양한 홍보 활동으로 시민들의 지지를 얻었다. 이에 LH, 국토부는 화훼부지의 시장부지 공급 및 자족시설로 용도 제한을 완화하여 뉴스테이 계획안을 승인하는 효과를 거두게 되었다. 더불어 화훼산업 민관위원회를 결성하여 모든 화훼인, LH, 국토부, 과천시가 의견을 타협하고 협력적으로 논의하기 위한 공식적인 네트워크를 구축하였다.

V. 결론

화웨이인들의 과천화웨이단지는 30년간 화웨이인들이 종사하는 생활터전이다. 그러나 뉴스테이라는 정부의 정책으로 생활기반을 잃고 내몰릴 위기에 처하게 되었다. 이러한 위기를 헤쳐나가기 공동체 구성원들은 자발적으로 조직(화진협)을 만들고, 과천시, 전문가, LH, 시민들과 거버넌스를 형성하여 화웨이인들의 재정착을 위하여 활동하고 있다. 이에 본 연구는 과천화웨이단지가 지역 공동체 주도 발전 측면에서 거버넌스를 어떻게 구현하였는지 참여관찰을 하였다.

참여관찰 결과는 다음과 같다. 과천화웨이단지는 지역의 문제를 해결하기 위한 공동의 목표를 설정하고 이를 위하여 노력하였다는 측면에서 공동체주도의 발전 측면의 긍정적인 모델이라고 생각된다. 해당 지역은 지역이 공동체 조직(화진협)이 주도하여 지역 의원, 지역주민 등의 이해관계자들과 연대를 형성하여 과천화웨이단지의 재정착을 주장하였다. 더불어 화진협은 일방적인 주장을 관철하는 것이 아니라 지속적인 의견 개진을 통하여 이해관계자들을 설득시키고, 이에 대한 제도적 지원을 도출하였다는 측면에서 의의가 있다.

이러한 과천화웨이단지의 성과는 다음의 주요 요인에 기인한다. 먼저, 대다수 화웨인이 참여하여 목표를 지지하고 있었으며, 개방적으로 참여를 도모하고 있었다. 화진협은 독립적으로 활동하고 있으며 분권화된 조직을 기반으로 신뢰를 바탕으로 협력하며, 구성원들은 역할분담을 통하여 활동하고 있었다. 하지만, 참여관찰 결과 일부 리더에 의존하고 있었으며, 일부 화웨이인들과는 의견 차이로 갈등을 보여 참여의 형평성은 미흡한 것으로 보인다. 더불어 일부 리더에 의존하고 있어 구성원들이 권한 보장에는 한계가 있으며, 역할에 대한 책임 장치 또한 미비한 것으로 나타났다. 이에 따라 해당 목표가 제대로 되지 않을 때 이에 대한 책임을 질 수 있는 장치가 필요할 것으로 보인다. 하지만, 운영과정에서 나타난 갈등요소 및 참여를 증진하기 위하여 간담회, 민관위원회를 제안하여 이를 바로잡기 위한 노력은 문제해결 측면에서 긍정적으로 보인다.

최종적으로 과천화웨이단지의 참여관찰을 통하여 향후 공동체의 효율적인 거버넌스 형성을 위한 시사점은 다음과 같다.

첫째, 자발적인 공동체 구성원들의 참여이다. 참여관찰 결과 구성원들은 오랜 시간 과천화웨이단지라는 하나의 공간에서 생업에 종사한 결과, 스스로 공동체의 일원으로 인식하고 구성원 간 신뢰와 결속력이 뛰어났다. 또한, 공동체가 해체될 위기를 스스로 타개하기 위하여 구성원들은 외부의 개입 없이 독립적으로 구성하여 활동을 주도적으로 이끌었다는 것이 특징이다.

둘째, 적극적인 리더십이다. 공동의 목표를 달성하고 활동을 전개하기 위해서는 적극적인 리더의 활동이 필요하다. 리더는 스터디를 통하여 방안을 고안하고, 이해관계자들에게 적극적으로 의견을 개진하여 목적을 달성할 필요가 있다.

셋째, 이해관계자와의 네트워크 구성이다. 지자체, 사업시행자, 공동체 구성원 간 네트워크를 통하여 지속해서 대화하고 조정할 방안 마련이 필요하다. 이를 통하여 지역에 대해 구성원과 지역주민들의 관심 및 참여를 유도할 수 있다.

넷째, 문제해결을 해결하는 체계 마련이 필요하다. 원활한 활동을 위해서는 책임을 물을 수 있는 장치의 마련이 사전에 필요하다. 그뿐만 아니라 사업 진행 과정에서 갈등이 있으면 갈등을 사전에 조정할 수 있는 합리적인 절차를 통하여 구성원들의 형평성과 권한을 보장할 필요가 있다.

참고 문헌

- 강제상·김영곤·고대유(2014). 사회복지에서 시민참여형 거버넌스에 관한 연구: 서울시 희망온돌 사업과 시민복지기준사업을 중심으로. [한국사회와 행정연구], 25(2): 153~182.
- 곽병훈(2011). 사회자본과 거버넌스 연계를 통한 사회복지체계의 현대화. [고려대학교 노동문제연구], 22: 187~213.
- 곽현근(2012). 동네자치에 위한 동네거버넌스 형성의 방향과 과제. [한국행정학회 학술발표논문집], 2012(12): 1~24.
- 김선기(2012). 지역발전을 위한 지역공동체사업의 활성화. [자치발전], 18(3): 22~29.
- 김세훈(2007). 로컬거버넌스의 이론과 실제 지역문제해결을 위한 과제. [한국지방자치연구], 9(2) 41~56.
- 김영·서익진·이필용(2008a). 마산시 도시재생사업 거버넌스의 특성과 평가에 관한 연구. [한국지역개발 학회지], 20(4): 89~110.
- 김영·이필용·김남룡·정규식(2008b). 마을만들기 거버넌스 특성과 평가에 관한 연구: 순천시 사례를 중심으로. [도시행정학보], 21(3): 87~108.
- 김우중(2013). 거버넌스로서의 지역사회복지협의체 참여성 평가. [한국사회복지행정학], 15(1): 1~30.
- 김의영(2011). 굿 거버넌스 연구 분석틀 로컬 거버넌스를 중심으로. [한국정치연구], 20(2): 209~234.
- 김정희(2016). 지방정부 사회적경제 정책에서의 협력적 거버넌스 비교연구: 대구와 부산을 중심으로. [NGO연구], 11(2): 77~116.
- 김학실(2014). 지역공동체 위기에 대응한 공동체주도발전전략(Community-Driven Development)에 관한 연구. [위기관리이론과실천], 10(5): 179~201.
- 노홍석(2015). 지역공동체 발전을 위한 정책방향. [자치발전], 21(3): 24~33.
- 류영아(2013). [시민참여 활성화를 위한 시민과 정부의 역할]. 서울: 한국지방행정연구원.
- 문태훈·이재준(2012). 시화지구개발에서 시화지속발전협의회의 역할에 대한 평가와 전망: 환경문제 해결기구로서의 역할을 중심으로. [한국행정학보], 46(3): 61~87.
- 박병춘(2012). [민간자율 지역공동체 실태조사 및 활성화방안 연구]. 서울: 지역발전위원회.
- 박선희·김수영(2017). 지역사회보장협의체 거버넌스에 사회적 자본이 미치는 영향. [지방정부연구], 21(3): 153~179.
- 박인권(2012). 지역재생을 위한 지역공동체 주도 지역발전전략의 규범적 모형: SAGE 전략 한국지역개발 학회지 24(4) 1-25.
- 박희봉(2010). 정부정책과정에서 민간참여 방법. [공공정책연구], 27(1): 165~184.
- 서희석(2017). 마을만들기 거버넌스 형성과 구조변화에 관한 연구 - 진안군 마을만들기를 중심으로 -. [한국자치행정학회보], 31(1): 53~74.
- 송주연(2015). 도시의 질적 발전을 위한 사회적 지속가능성의 이론적 탐색. [대한지리학회지], 50(6): 677~694.
- 안철현(2009). 재난분야의 정부 부문 위기관리 거버넌스 체계. [국가위기관리학회 2009 동계학술대회 자

- 료집-현대사회에서의 국가위기관리와 인간안보]. 129~146.
- 여관현(2017). 마을만들기의 추진단계별 로컬거버넌스 형성에 관한 연구 성북구 장수마을 사례를 중심으로. [지방정부연구], 21(1): 395~422.
- 연미영(2015). [초등학교 아동들의 식행동에 관한 참여관찰], 석사학위논문, 충북대학교 교육대학원.
- 이왕건(2005). 지역공동체 조성과 민관협력. [도시문제], 451: 18~27.
- 이재완·김승용(2012). 지역사회복지협의체의 거버넌스 인식수준에 관한 연구. [한국지역사회복지학], 40(40): 131~157.
- 임성학(2010). 한국적 굿거버넌스(Good Governance)의 모색: 정책분석을 중심으로. [동서연구], 22(1): 47~76.
- 전대욱·박승규·최인수(2012). [지역공동체 주도의 발전전략 연구]. 서울: 한국지방행정연구원.
- 최승범·최준호(2009). 평택미군기지를 둘러싼 지역사회 갈등의 전개과정과 이의 해소를 위한 도시 거버넌스의 발전방향: 토지수용 전단계를 중심으로. [한국정책연구], 9(1): 63~86.
- 최현목(2014). 해양거버넌스 수준 및 구성요인들간 관계분석 및 정책적 함의. [한국갈등관리연구], 1(1): 285~309
- 한상욱(2007). [효율적인 도시정비 및 재생사업 추진을 위한 주민참여 활성화 방안]. 충남: 충남연구원.
- Ansell, C. & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18: 543~571.
- Barksdale, J.L. (1998). *Communications Technology in Dynamic Organizational Communities*. In: Hesselbein F, Goldsmith M, Beckhard R, Schubert RF (Hrsg) *The Community of the Future*. New York: The Drucker Foundation.
- Barron, L. and Gauntlett, E. (2002). *Housing and sustainable communities indicators project: stage 1 report—model of social sustainability*. Australia: the state of housing in Australia.
- Bernard, J. (1973). *The Sociology of Community, Glenview, Ill.* Illinois: Scott, Foresman and Company.
- Babbie, E. (2013). *The Practice of Social Reserach(13th edition)*. Boston: Cengage Learning.
- Creswell, J. W. (2014). *Research Design Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. Los Angeles: Sage.
- Freiwirth, J. & Letona, M. E. (2006). System-wide governance for community empowerment. *The Nonprofit Quarterly*. 13(4), 24~27.
- Hillery Jr., G. A. (1955). Definitions of Community: Areas of Agreement. *Rural Sociology*. 20(2): 111~123.
- Kooiman, J. 2003. *Governing as Governance. London*. Sage Publications.
- Raymond L. 1958, Gold Roles in Sociological Field Observations. *Social Forces*. 36(3): 217~223.
- Rhodes. R. A. W. (1997). *Understanding Governance : Policy Networks, Governance*. Reflexiviity and Accountability. Buckingham : Open university Press.
- Scaff L. A. (1975). Two Concepts of Political Participation. *The Western Political Quarterly*. 28(3): 447~462.
- Schatz, B. R. (1991). Building an Electronic Community System. *Journal of Management Information*

System. 8(3): 87~107.

- Sussman, M. B. (1959). *Community Structure and Analysis*. New York: Thomas Y. Crowell Company.
- Stoker G. (1997) *Redefining Local Democracy*. In: Pratchett L., Wilson D. (eds) *Local Democracy and Local Government. Government Beyond the Centre*. London: Palgrave.
- Svara, J. H. (1999). Politics-Administration/Officials-Citizens: Exploring Linkages in Community Governanace. *Administrative Theory & Praxis*. 21(3): 309~324.
- Warren, R. L. (1972). *The Community in America*. Chicago: Rand McNally & Company.
- 뉴시스, 2016, “과천시의회 “화훼상인 생존권 보장” 요구”, 11월 1일.
- 이코노미 조선, 2016, “뉴스테이에 짓밟힌 과천화훼단지…‘집도 일터도 잃어’”, 1월 25일.
- 중부일보, 2016a, “과천뉴스테이 화훼산업대책위, 화훼산업 토론회 개최”, 3월 30일.
- 중부일보, 2016b, “과천 화건협·토지주 “과천 주암뉴스테이 반대” 입장 선회”, 10월 14일.
- 중부일보, 2016c, “정부 개발논리에… 과천 화훼집하장 고사위기”, 9월 6일.
- 중부일보, 2017, “과천 주암 뉴스테이, 화훼종합유통센터 건립 요구 부딪혀 사업 난항”, 02월 20일.
- 중부일보, 2018, “[돌직구] 과천 주암뉴스테이 '화훼종합센터' 조성 추진?“, 01월 21일.
- 한국조경신문, 2018, “과천화훼산업 짓밟는 뉴스테이 개발 비판…정부가 나설 때”, 08월 30일.

김경아: 중앙대학교 석사학위를 취득하고(논문: 신시가지 개발에 따른 구시가지 변화에 관한 연구 : 수도권 지역을 중심으로), 동 대학원에서 박사과정을 수료하였다. 주요관심분야는 지속가능한개발, 도시정책 등이다(kimgaeng221@naver.com).

문태훈: 미국 State University of New York at Albany에서 행정 및 정책학 박사학위를 취득(논문: The Relationship between Business and Government in Three Policy Areas in Korea, 1992)하였으며, 현재 중앙대학교 도시계획부동산학과 교수로 재직중이다. 주된 관심분야는 환경정책, 시스템다이내믹스, 도시정책 등이다. 최근 발표한 주요 저서 및 논문으로는 주요저술로는 「환경정책론」, 「시스템 사고로 본 지속가능한도시」, “Green Growth Policy in the Republic of Korea: Its Promise and Pitfalls”, “성장의 한계 논의의 전개와 지속가능발전의 함의” 등이 있다(sapphire@cau.ac.kr).

논문접수일: 2019.2.28 / 심사일: 2019.3.5 / 게재확정일: 2019.4.9

Abstract

**Governance Characteristics of Community-Driven Development(CDD):
Focused on the Gwacheon Flower complex Community**

Kim, Gyeong A & Moon, Tae Hoon

The purpose of this study is to analyze the governance characteristics of Community-Driven Development(CDD) in the Community of Gwacheon Flower complex Community(CGFC). For this purpose, the participant observation method and qualitative data from interviews, local news paper, and existing literatures were used. To overcome problems of reliability, validity and subjectivity in qualitative data analysis, 'methods triangulation' and 'data triangulation' were used. Study results shows that decentralized organizations of community, voluntary participation, close network, trust and cooperation was found to be important factors for successful governance of CGFC. Based on these findings, policy implications such as the importance of developing common goal with participation of community members, close networking among stakeholders, attracting institutional support for necessary resources and decision-making power were suggested.

Key Words: Community-Driven Development(CDD), governance, participant observation, Community of Gwacheon Flower complex Community(CGFC)