

협력적 거버넌스 관점에서의 자치구역 통합과정 분석: 청주시 사례를 중심으로

한상우*

논문 요약

이 연구는 우리나라에서 1991년 지방자치부활 실시 이후 줄곧 국가적 과제가 되어 온 자치구역 통합문제를 협력적 거버넌스의 관점에서 해결방안을 제시하고자 청주·청원의 통합사례를 대상으로 분석하였다. 결과적으로 자치구역통합 과정이 협력적 거버넌스의 이론적 관점에서도 잘 설명될 수 있을 뿐만 아니라 협력적 거버넌스 이론이 제시하는 성공조건들은 향후 우리나라의 자치구역통합 문제의 해결을 위한 유용한 시사점을 제시해 주고 있다고 판단된다. 이 연구의 결과로부터 도출할 수 있는 협력적 거버넌스의 관점에서 자치구역 통합문제의 원만한 해결을 위한 요인들은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 주민과 이해관계자들이 함께 참여함으로써 목표가 설정되고 이에 대한 공감대를 형성하는 것이 필요하다. 둘째, 통합 논의가 상향적으로 주민으로부터 전개되는 것이 가장 바람직하다는 사실이다. 무엇보다도 지방자치단체의 구역에 대한 결정이야말로 주민이 갖는 자기결정권의 원리에 의해 결정되어야 할 가장 중요한 문제이기 때문이다. 셋째, 참여를 통한 공감대의 형성을 위해서는 관련된 정보에 대한 공개가 필요하다. 넷째, 공공문제의 해결을 위한 참가자들의 충분한 협의과정이 이뤄질 수 있어야 한다. 다섯째, 해당 사업의 추진으로 인해 지역사회 또는 주민들 개개인이 누릴 수 있는 효용과 혜택이 명확하게 규정됨으로써 사업에 강한 유인을 제공할 수 있다. 여섯째, 정부차원의 의지와 지원이 필요하다. 청주·청원 통합문제가 궁극적으로 성사될 수 있었던 데에는 그동안 다져온 시민참여의 기반위에 정부가 적극적인 인센티브와 지원책을 제시함으로써 주민들의 통합에 대한 적극적인 의사를 이끌어낼 수 있음을 보여주고 있다.

주제어: 협력적 거버넌스, 자치구역 통합, 주민참여

I. 서론

우리나라에서는 1980년대 이후 민주화와 1990년대 지방분권화과정을 거치면서 사회문제 해결을 위해서 정부의 일방적인 계층제적 통치(government)는 민주성과 효과성 모두를 저해할 뿐만 아니라 현대사회의 복잡하고 복합적인 문제를 다루기에 한계가 있다는 인식이 확산되어 왔다. 그 결과 정부와 시민사회 간의 협력을 통한 거버넌스(governance)가 사회문제 해결을 위한 보다 적절한 방식으로 대두되었다.¹⁾ 특히, 공공부문과 민간부문이 함께 참여하여 협력을 통해 사회문제를 해결해 나가는 과정 또는 방식으로서의 협력적 거버넌스(collaborative governance)에 관한 관심이 높아졌다. 협력적 거버넌스는 정부가 혼자서 공공문제를 해결하기 보다는 문제와 관련된 다양한 이해당사자들이 참여하여 수평적으로 대등한 관계를 통해 자발적으로 문제를 해결하는 방식으로 이해할 수 있다(신상준 외, 2015: 80). 따라서 이 논문에서는 박경효(2014: 238)의 견해에 따라 협력적 거버넌스를 공공기관과 민간부문이 의도적이고 구조화된 상호작용을 통하여 사회문제를 해결하려는 방식내지는 과정으로 정의한다.

이러한 협력적 거버넌스는 여러 측면에서 유용성을 지닌다(한국지방행정연구원, 2008 ; 이명석 외, 2009; 박경효, 2014: 239). 첫째, 다양한 참여자들의 전문성을 활용할 수 있고, 기존 조직의 문화나 틀에 얽매이지 않아 혁신을 추구하기가 용이하다. 둘째, 주민과 시민단체의 역량을 활용함으로써 사회 전체적인 정책수행능력이 제고된다. 셋째, 정부와 민간기관 또는 정부기관들 사이의 공동 정책결정 및 공동 프로그램 운영을 통해 한정된 자원을 효율적으로 활용할 수 있다. 마지막으로 정부와 민간부문 간의 협력은 상호 신뢰와 이해를 증진하여 정부불신을 해소하고, 장기적으로는 사회자본을 축적하는데 도움이 된다고 보고 있다. 이러한 견해에 따르면 우리나라에서 1991년 지방자치부활 실시 이전 뿐만 아니라 특히 민선단체장 출범이후 줄곧 국가적 과제가 되어 온 자치구역 통합문제를 협력적 거버넌스의 관점에서 보다 효율적으로 해결 할 수 있을 것이라는 기대를 갖게 된다.

그동안 우리나라에서는 자치구역 통합문제가 꾸준히 대두되고 여러 지역에서 시도 되어 왔음에도 불구하고 그다지 많은 성공을 보이지 못하고 있다. 자치구역 통합 성공사례는 1995년 민선 자치 출범이후 40개 지역에서의 도농통합과 1998년 전라남도 여수시, 여천시, 여천군의 통합, 2006년 제주특별자치도 설치, 2010년 경상남도 창원시, 마산시, 진해시의 통합, 2014년 청주시,

1) 박경효(2014: 226-229)는 다양한 거버넌스의 개념을 광의와 협의로 구분하고 광의의 거버넌스는 정부중심의 거버넌스, 시장중심의 거버넌스, 시민사회중심의 거버넌스를 모두 포괄하는 통치의 구조 또는 방식을 의미하는 것으로 본다. 또한 협의의 거버넌스는 정부, 시장, 시민사회 사이의 협력적 네트워크로 정의하여 뉴거버넌스와 동일한 의미로 이해한다.

청원군 통합 사례 정도이다.

자치구역 통합문제야말로 지방자치단체 주민의 자기결정권에 근거하여 스스로의 필요성에 따라 가장 자치적으로 해결해야 할 문제 중의 하나임에 틀림없다. 어디까지나 자치단체 통합의 정당성은 국가차원에서 그리고 지방의 차원에서의 민주주의와 행·재정의 효율성 그리고 주민의 복리를 증진시킬 수 있다는 데 있다. 자치구역 통합이 국가 전체의 차원에서 뿐만 아니라 통합되는 자치단체에게도 효용이 있음이 입증되어야 하며 또한 그러한 경우라도 그것을 해당 자치단체의 주민들이 받아들일 수 있어야 한다. 다시 말하면, 지역주민이 통합을 희망하는 경우에는 보다 쉽게 가능하다.

그동안 우리나라의 자치구역 통합이 큰 성과를 거두지 못한 가장 중요한 이유는 정부 주도하의 법 제도적 접근, 다시 말하면 다분히 하향적인 통치방식으로 접근하였기 때문이라고 생각한다. 자치구역의 통합²⁾에 관하여 현행 지방자치법 제4조는 지방자치단체의 폐지분합(廢置分合)은 주민투표 또는 지방의회의 의견을 들어 법률로 정하도록 규정하고 있다.³⁾ 즉, 주민의 통합의사에 따라 국회가 법률제정 또는 개정을 통하여 이를 행정제도로써 실현시키도록 되어 있다. 결과적으로 지금까지 시도되어 온 우리나라의 자치구역 통합논의는 관주도적인 통합, 주민의 이해 부족과 의견대립, 통합의 목표와 편익에 대한 뚜렷한 인식의 부족 등으로 대부분 무산되거나 좌절되었다.

이 연구는 자치구역 통합과정을 새로운 사회문제의 해결방식인 협력적 거버넌스의 관점에서 접근함으로써 보다 효율적인 자치구역 통합방안을 찾아보자는 의도에서 출발하였다. 이러한 연구 문제에 대한 답을 얻고자 이 연구에서는 20년간의 통합논의 과정을 겪고 마침내 통합에 성공한 청주·청원의 통합사례를 분석해 보고자 한다. 따라서 이 연구는 청주·청원의 통합사례를 대상으로 그동안의 통합논의의 과정을 협력적 거버넌스의 이론적 관점에서 분석하여 자치구역 통합을 효과적으로 해결기 위한 시사점을 탐색해보고자 한다.

2) 지방자치단체의 지리적 영역인 자치구역의 통합을 정치권과 정부는 '지방행정체제 개편'이라는 표현을 사용하고 있다. 일반적으로 지방행정체제라함은 지방행정계층구조와 기능, 구역을 포함한다. 지금까지의 '지방행정체제 개편'논의의 핵심은 구역통합이므로 이 연구에서는 연구의 대상을 보다 명확히 표현하고자 '자치구역 통합'으로 표현한다.

3) 지방자치법 제4조(지방자치단체의 명칭과 구역) ①지방자치단체의 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 명칭과 구역을 바꾸거나 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 법률로 정한다. 다만, 지방자치단체의 관할 구역 경계변경과 한자 명칭의 변경은 대통령령으로 정한다.

②제1항에 따라 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때 또는 그 명칭이나 구역을 변경할 때에는 관계 지방자치단체의 의회의 의견을 들어야 한다. 다만, 「주민투표법」 제8조에 따라 주민투표를 한 경우에는 그러하지 아니하다.

II. 선행연구의 검토

1. 지역문제 해결

협력적 거버넌스에 관한 연구는 매우 다양한 분야에서 이루어져 왔다. 우선 국내에서는 지역의 개발사업이나 정책갈등의 문제가 협력적 거버넌스를 통해 해결될 수 있음을 보여주는 사례연구가 많다. 유재원 외(2005)는 김해시 대표천 수질개선 사례에 대한 실증분석을 통하여 정부의 신뢰와 지원속에서 주민들의 합의와 자발적인 참여에 의한 대표천 수질개선사업이 의도한 성공을 거둠으로써 협력적 거버넌스를 통하여 전통적 관료행정의 규제와 지배 관행이 축소되고 대신 분권화, 민주화, 시장화가 촉진될 수 있음을 시사하였다. 배웅환(2005)은 천안시 환경기초시설 건설 사례를 분석하여 로컬 거버넌스의 협력을 가져온 요인은 네트워크구성과 네트워크의 작동 즉, 상호작용기제의 작동, NGO역할, 관의 민에 대한 유인, 사회자본의 역할이 중요하게 작용한다는 점을 밝히고 있다. 박희봉(2007)은 사회자본과 거버넌스의 관계속에서 참여와 신뢰가 거버넌스에 미치는 영향에 대한 실증분석을 통하여 정부기관 신뢰, 언론종교기관 신뢰, 대인-사회 신뢰가 거버넌스에 영향을 미치지 않지만 기존의 논의와는 달리 개인적인 목적을 위해 참여하는 단체는 거버넌스에 영향을 미치지 못한다는 사실을 발견하였다. 배귀희 외(2010)는 한탄강 댐 건설문제의 주요 행위자에 대한 협력적 네트워크 거버넌스의 형성과정과 네트워크의 구조적 속성 변화에 대하여 실증 분석하였다. 분석 결과, 거버넌스 구조로서의 네트워크에서 중심성을 차지하는 조직들은 공식적인 조정권한을 부여받거나 정당성을 높이는데 기여할 수 있거나 교환할 수 있는 자원을 확보한 행위자라는 사실을 밝혔다. 또한 네트워크 거버넌스의 형태 및 관리주도 조직은 단일한 모습이 아니라 갈등이 전개되는 양상이라는 시간적 맥락과 문제해결 기제의 도입이라는 제도적 맥락을 반영하여 각 상황에 적합한 모습으로 변화한다는 점을 확인하였다. 최문형 외(2015)는 길음동 소리마을 주민참여형 재생사업을 협력적 거버넌스의 관점에서 분석하였다. 분석을 통해 협력적 거버넌스의 성공을 위해 협력의 초기조건에서 자치단체의 역할이 중요함을 확인하였다. 또한 주민들의 이해부족과 협력의 선례가 없는 경우 갈등이 필연적으로 발생할 수밖에 없으며 이를 극복하기 위해 협력과정에서 신뢰구축 필요하다고 주장하였다. 그리고 제도적 설계에 있어서 법적 지원의 부족과 재정운용을 주민들에게 실시간으로 밝히지 못한 것은 개선이 되어야 한다고 주장하였다. 결국, 주민과 지방자치단체가 서로를 공동체의 일원으로 여기고 지속적인 관심과 교류를 통해 소통과 유대관계를 지속해야 한다고 결론지었다.

2. 협력적 거버넌스의 구축

다음으로, 협력적 거버넌스의 구축에 관한 연구들은 (i) 협력적 거버넌스 구축을 과정으로 설명하는 연구, (ii) 초기조건-협력과정-결과로서 설명하는 연구, (iii) 합의형성과정이나 의사결정과정으로 설명하는 연구 등이 있다(조만형 외, 2009: 215-239). 첫 번째, 협력적 거버넌스 구축을 과정으로 설명하는 견해(Wood & Gray, 1991; Thompson & Perry, 2006)는 협력적 거버넌스 구축을 선례(antecedents)와 과정-결과의 틀로 분석한다. 이 분석 틀에서 선례는 높은 수준의 상호의존성, 자원 및 위험 공유의 필요성, 자원의 희소성, 과거의 협력구축노력, 행위자간 자원의 상대적 보완상황, 복잡한 이슈 등을 포함한다. 과정은 거버넌스, 행정, 조직적 자율성, 상호성(mutuality), 신뢰(trust) 및 상호호혜성(reciprocity)의 규범으로 구성되거나, 협력적 거버닝 과정, 협력적 행정과정, 개인 및 집단적 이익의 조화과정, 상호이익관계를 촉진하는 과정, 사회적 자본의 구축과정으로 구성된다고 설명하고 있다(김이수, 2011: 71).

두 번째, 협력적 거버넌스 구축을 초기조건-협력과정-결과로서 설명하는 견해(Ansell & Gash, 2007)는 초기조건은 권력이나 자원의 불균형, 참여의 유인기제, 협력 및 갈등의 선례들로 구성한다. 협력과정은 면대면 대화, 신뢰구축, 헌신성, 이해공유, 중간적 결과로 구성되는데, 이 과정에서 촉진적 리더십과 제도 설계가 중요한 역할을 수행하고 이후 최종적인 결과로 산출된다고 설명한다(Ansell & Gash, 2007; 김이수, 2011: 71).

이 외에, 협력적 거버넌스 구축을 합의형성 과정으로 보는 견해(Susskind & Cruikshank, 1987)와 의사결정과정으로 보는 견해(Edelenbos, 2005)가 있다. 협력적 거버넌스 구축을 합의형성 과정으로 보는 견해에서는 협력적 거버넌스 구축을 초기협상단계, 협상단계, 집행단계로 구분한다. 협력적 거버넌스 구축을 의사결정과정으로 볼 경우에는 협력적 거버넌스 구축을 준비, 정책개발, 의사결정단계로 구분한다.

한편, 국내 연구에서 김이수(2011: 69-94)는 자치구역 통합을 협력적 거버넌스 구축이론으로 설명할 수 있다고 주장한다. 이 연구에서는 지방자치단체의 통합과정이 협력적 거버넌스 구축과 깊은 연계성을 가지고 있다고 규정하고 협력적 거버넌스 구축을 초기조건-협력과정-결과로 설명하는 Ansell & Gash(2007: 543-572)의 협력적 거버넌스 구축모델을 활용하여 여수시와 전주권(전주-완주)통합 시도 사례를 분석하였다. 다만, 이 연구에서는 우리나라의 행정구역 통합과정을 실제적으로는 시기별로 통합과정과 관련된 요소들이 서로 중첩된 기능을 수행하면서 상호작용을 통해 최종결과를 도출한다는 점과 촉진적 리더십은 협력과정에만 영향을 미치는 것이 아니라 협력의 초기조건부터 최종결과까지 광범위하게 영향을 미친다는 점을 반영하였다.

3. 협력적 거버넌스의 성공요건

협력적 거버넌스의 가장 핵심적인 요소는 참여자들 간의 협력이다. Ansell & Gash(2007: 9)는 거버넌스의 협력이 발생하기 위해서는 참여하는 이해당사자들 간의 영향력 불균형이 해소되어야 한다고 주장한다. 각 이해당사자들의 권력과 자원의 불균형(power/resource imbalances)이 발생하면 협력은 상대적으로 강한 행위자에 의해 조작되기 쉽고 이러한 불균형은 불신을 형성하고 참여에 헌신적이지 못하도록 한다는 것이다.

한편, 참여자들에게 주어지는 인센티브(incentive)가 협력이 진행되는 데 중요한 조건이라는 견해가 있다(Emerson et al, 2011: 9). 참여를 통한 협력으로 의미 있는 결과를 초래하는지에 대한 이해당사자의 기대여부는 정책과 결과 간의 직접적 관계에 따라 증가하게 된다고 주장한다(Ansell & Gash, 2008: 10). 하지만 Futrell(2003)은 이해당사자들이 참여를 통해서 단순히 자문이나 형식적 역할에 그친다고 인식하면, 참여가 제한되고 의사결정에서의 역할이 부정된다고 언급한다. 따라서 협력에 참가하는 이해당사자들이 참여를 통해 무엇인가를 해결하거나 얻을 수 있다는 심리적 인식이 전제되어야 원활한 협력으로 진행됨을 알 수 있다.

Pasquero(1991)는 캐나다의 환경 거버넌스에 있어 성공요인을 중개조직, 경계를 넘어선 공정한 협의 주관자, 결정의 공동 소유감 그리고 행위자들의 집단 책임성을 제시하였다. 이와 같은 여러 협력들이 정부와 행해지는 경우로 인해 관료들과의 유대관계가 협력의 요인으로 중요하게 다뤄지고 있다. Pasquero(1991)는 참여자간 협력의 성공요인을 (i) 신뢰 형성, (ii) 참여자의 정통성, (iii) 상호의존에 의한 이익의 수용, (iv) 공익의 가치와 실용적 가치의 조합, (v) 참여자간 동반자 관계와 집행능력 이라고 소개하고 있다(김홍희, 2015: 346).

국내 연구로는 박홍엽(2009)은 정책추진 중 官·民 협력 요인으로 상호의존과 인정, 협의체 설립 및 운영, 정책방향의 유연성과 신뢰확보를 들고 있다. 최승범·홍성만(2004)은 지방자치단체와 시민사회단체의 협력체계 조건을 사례를 통해 중립적 정책협의체 마련, 지역기반 전문성 보유 및 지역사회 목표공유, 지방분권의 강화, 정부규제의 완화, 시민참여기제 구축, 중앙정부의 유연성을 제시하였다(김홍희, 2015: 346). 김도희 외(2013)는 울산광역시 남구의 신화마을 조성사업 사례를 분석하여 협력적 거버넌스의 성공을 위해서는 계획입안단계에서부터 민관협력 거버넌스를 구축하여 주민들의 욕구를 파악하고 이를 사업계획에 반영하는 것과 민과 관이 사업을 통해 달성하고자 하는 목표의 일치를 확인하는 것도 필요하다고 주장하였다.

김선경 외(2014)는 광주광역시 푸른 길 사례를 통하여 굿 거버넌스가 다양한 행위자들의 자발적 참여가 보장되고, 협의·조정·중재를 통해 갈등을 효과적으로 관리할 수 있는 기제가 될 수 있음을 설명하였다. 김상민(2016)은 협력적 마을 거버넌스에 대한 연구에서 협력의 요인으로 폭넓

은 참여와 대표성 확보, 협력과정의 합리성 확보를 위한 적절한 제도, 의사소통의 방식, 행정정보에 대한 접근의 중요성을 강조하였다. 나타났다. 길종백 외(2015)는 순천시 자원순환센터 입지과정에서 발생된 갈등 해결을 협력적 거버넌스의 관점에서 분석하였다. 비선호시설의 입지과정에서 정책적 갈등을 배제하려면 주민의 주도적 참여, 경제적 인센티브, 시설에 대한 공감대 형성, 지방자치단체의 개방적 태도 등이 중요하다고 분석했다. 더불어 부지공모방식과 같이 해당 지역 주민의 자발적 참여를 토대로 하는 입지방식을 적극적으로 고려하여 절차적 정당성 확보가 중요하다고 나타났다. 마지막으로, 지역 특성에 부합된 보완책의 마련과 비선호시설의 입지를 준비하는 과정을 전담할 조직을 구성하고 열린 행정의 자세로 입지선정방식 및 주민 갈등 등에 대비하는 방안을 사전에 마련하는 것이 필요하다고 명시하였다. 여관현(2015)은 시흥시 도일시장의 주민참여를 통한 주거환경 관리사업을 분석하여 전통 재래시장의 열악한 환경을 개선하기 위해 지역주민과 이해당사자의 참여로써 협력이 진행될 수 있음을 밝혀냈다. 또한 주민과의 지속적인 협의와 공감대 형성을 통한 공동목표 구상 그리고 이를 실천한 주민들의 조직이 필요하며 더불어 주민 스스로 지속적으로 유지할 자원마련이 참여와 협력의 원동력이라고 분석하였다. 구교준 외(2013)는 대전광역시 대도시권 협력 사업을 중심으로 하여 협력적 거버넌스 모형을 통한 지역 간 협력사례 연구를 통해 협력적 거버넌스는 리더십, 상시조직, 독립예산, 참여 자치단체 간의 영향력과 자원의 균형, 외부효과가 협력의 성공요건임을 밝히고 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 분석대상

이 연구는 2014년 청주시와 청원군의 통합과정을 분석대상으로 한다. 청주시와 청원군은 조선시대까지 한 뿌리로 같은 행정구역에 속해 있었으나, 1946년에 청주읍이 청주부로 승격되면서 청주부를 제외한 나머지 지역을 청원군으로 개칭함으로써 행정구역이 분리되었다. 청주시와 청원군의 지형적 관계는 청주시를 청원군이 둘러싸고 있는 형국이다. 청주시는 도시와 농촌이 공존하는 지역으로 도시화에 따라 도시팽창이 이루어져 왔으며 그 결과 양 지역 주민간에는 상당한 공동생활권이 형성되어 있어서 청원군과 통합해야 할 필요성이 오랫동안 제기되어 왔었다. 그럼에도 불구하고 지난 20년간 4차에 걸친 통합과정을 거쳐야 했다. 청원군과 청주시의 통합논의는 1994년 도·농 통합시 부터 2005년 주민투표실시, 2009년 자율통합지원계획, 2012년 주민투표에 의한 통합결정까지 총 네 차례에 걸쳐 지난 20여 년간 이루어졌다. 청주시와 청원군의 통합문제는 거듭된 실패에도 불구하고 통합논의가 지속적으로 제기되어 왔으며 2014년 7월 1일부로 청주

시와 청원군이 통합하여 통합청주시로 새롭게 출범하였다. 이 사례를 선정한 이유는 이 사례는 협력적 거버넌스의 관점에서 통합에 실패한 요인과 성공요인을 함께 포함하고 있는 사례라고 할 수 있다. 또한 결과적으로는 통합에 성공한 사례로서 향후 지방자치의 목적 달성과 국가적 효율성의 증진을 위해 지속적으로 제기될 자치구역통합의 문제를 협력적 거버넌스의 방식으로 해결하기 위한 시사점을 찾을 수 있기 때문이다. 따라서 1994년부터 2014년 통합되기까지의 20년간의 과정을 제1차에서 제4차까지의 4단계로 구분하고 각 단계별 통합논의의 과정과 결과를 기술하고 이들을 서로 비교 분석한다.

2. 분석범위 및 방법

이 연구의 시간적 범위로는 1994년부터 2014년 통합되기까지의 약 20년간을 시간적 범위로 한다. 연구의 대상은 청주·청원 통합을 위한 관련 주체들의 입장과 행위, 그리고 이 들간의 관계와 같은 통합과정뿐만 아니라 통합과 관련되는 법 제도 및 관련 이론이 연구대상에 포함된다. 자료조사방법은 국내외의 문헌조사방법과 통계 및 보도자료 등을 함께 분석하였다. 분석방법은 선행연구와 연구자의 판단에 따라 도출된 분석기준에 따라 사례를 평가하는 질적 연구방법에 기초하고 있다.

3. 분석기준

이 연구에서의 사례분석을 위한 분석기준은 선행연구와 연구자의 판단에 따라 크게 세 가지 과정적 요인, 편익요인, 행정적 요인으로 분류한다. 과정요인은 주민참여, 협의과정, 합의의 도출로 구성한다. 선행연구에서 협력적 거버넌스는 그 자체를 과정으로 이해하는 견해가 지배적이다. 우선 주민참여는 주민, 시민단체의 관심과 참여와 필요한 정보의 공개와 공유를 포함한다. 주민참여는 동등한 지위와 의결권을 정부로부터 부여받아 일련의 정책과정에 이해관계 주민들의 직·간접 참여를 말한다. 주민은 지방자치체제의 구체적인 내용을 결정하는 과정에 참여하여 의견을 반영할 수 있어야 한다. 주민들은 시기적으로 정책 수립, 협의, 합의도출, 집행, 사후관리 등의 절차에 참여할 수 있으며 방법에 있어서 주민설명회, 공청회, 주민투표 등을 활용할 수 있다. 다양한 이해당사자의 참여를 위해 자치단체의 관보, SNS와 주민자치위원회, 지역 언론, 지역 시민사회단체, 비공식채널 등의 수단 선택하여 주민들의 참여를 촉구할 수 있다. 참여를 위해서는 정보의 공개가 선행되어야 한다. 정보의 공개 및 공유를 통해 정부와 주민간 네트워크 형성이 가능해지며 주민의 관심과 자발적 참여를 이끌어 낼 수 있다. 정보는 중단 없이 지속적으로 제공되어야 하며 이것이 원활할 때 참여, 협의, 정책합의도출, 집행 및 관리 등이 가능해진다(김선경외,

2014: 706).

협약과정은 정책의 이해당사자들이 공동의 이해와 목표를 서로 조화시켜 나가면서 결론 도출을 위한 협상 과정을 말한다. 협약과정을 통해 정부와 주민, 시민단체가 함께 참여하고 구체적인 합의를 도출할 수 있기 때문에 협력적 거버넌스를 위해서는 필수적인 과정이다. 협약과정이 원만하게 이루어지기 위해서는 협약과정에 참여해야 하는 집단의 범위와 대표성 그리고 각 단체 간의 영향력 조율 등 이해관계자의 수용 가능한 규칙 제정이 필요하다. 그리고 협약과정 전체를 공개함으로써 정책협약의 투명성과 신뢰를 확보할 수 있다(주재복, 2013: 358-359; 신상준 외, 2015: 84-85).

합의도출은 협상과정을 거쳐 정책의 시행을 위해 도출한 최종 결론을 말한다. 정책합의를 위해 관련당사자들은 무엇인가 해결하거나 얻을 수 있다는 보상적 심리가 전제되어야 원활한 결론에 도달할 수 있다(신상준 외, 2015: 84).

두 번째, 편익요인은 주민개인이거나 지방자치단체에 대한 인센티브와 주민편익증진으로 구성된다. 인센티브는 통합의 동기부여 내지 통합의 효과로서 주민에게 주어지는 경제적 보상을 의미한다. 주민편익증진은 비단 경제적 효과뿐만 아니라 주민에게 주어지는 직·간접적 편익을 의미한다. 인센티브가 단기적 가시적 보상체계라고 한다면 주민편익증진은 상대적으로 장기적 포괄적 보상체계라고 할 수 있다. 여기서 말하는 인센티브(incentive)라 함은 정책의 효과를 파악함으로써 官·민의 도출된 결론의 정당성을 확인하며 주민에 대한 경제적 보상 및 회복 지원을 말한다. 주민에 대한 경제적 지원 및 관리는 장기적 관점에서 주민과 지역사회의 자치 역량을 향상시킬 수 있는 학습과 훈련의 한 과정이며 사회적 자본을 축적하는 과정으로 이해되고 있다(길종백 외, 2015: 154-156).

세 번째 요인은 행정적 요인으로서 정부의 의지와 지지로 구성된다. 협력적 거버넌스는 사회문제의 해결을 위한 정부와 주민의 협력체계로 구성된다. 따라서 양 주체의 적극적인 의사 내지는 의지는 협력의 출발점이 된다고 할 수 있다. 그리고 많은 경우에 사업의 성공을 위해서는 정부의 법·제도적, 재정적, 조직과 인력, 시설지원이 필수적이거나 촉진요인 되는 경우가 많다. 특히, 앞의 경험적 선행연구에서도 협력적 거버넌스의 성공을 위해서는 정부의 인식과 역할에 있어서 변화가 필요하다는 점을 지적하고 있다(유재원 외, 2005). 정부는 공공문제해결을 위한 유인을 제시하고, 지역주민에게 스스로 참여하고 노력할 수 있는 기회를 제공하는 것이 필요하다(박경효, 2014: 237).

이러한 사례분석을 위한 분석기준은 이론적으로나 경험적으로 입증된 객관적 기준이라기보다는 본 연구에서 협력적 거버넌스의 방식으로 자치구역통합을 추진하고자 하는 경우의 통합의 성

공요인으로 보는 가설적 지표라고 할 수 있다. 이상에서의 논의를 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 분석기준

협력적 거버넌스 요인	분석기준	내 용
과정요인	주민의 참여	주민, 시민단체의 관심과 참여 필요한 정보의 공개와 공유
	협의과정	협의회 공청회 등의 조직적인 논의과정 주민투표, 여론형성 과정
	합의의 도출	통합에 대한 찬성사결집 구체적 통합내용에 대한 합의
편익요인	인센티브	단기적 경제적 보상
	주민편익증진	장기적 포괄적 편익
행정적 요인	정부의 의지	통합에 대한 의지
	정부의 지원	통합에 필요한 지원

IV. 사례분석

1. 사례개요

1) 제1차 통합 논의(1994-1995)

청주시와 청원군은 자치구역 상으로는 분리된 상태에 있지만 지역경계가 연결되어 지역주민이나 기업 등은 동일문화, 생활권으로 활동하고 있었기 때문에 지역사회에서 통합논의가 지속적으로 제기되어 왔다(이호상, 2005; 배응환, 2006).

또한 학자와 정치권에서도 청주시와 청원군의 분리는 과거의 도·농분리식 지방자치단체통합의 문제점을 안고 있기 때문에 이의 해결이 필요하다는 논의가 지속되어 왔다. 그러나 이러한 지속적인 관심과 논의에도 불구하고 1991년 지방자치부활 이전부터 시도된 청주·청원통합은 정부의 주도하에 하향식으로 밀어붙이고자 하였으나 이에 반대하는 지방자치단체와 주민들의 반대활동이 서로 대립되면서 여러 차례의 논의에도 불구하고 성사되지 못하였다. 1994년의 제1차 통합시도는 정부의 통합권유에 따라 주민의 찬반여부를 묻는 의견조사에 의한 것이었다. 1994년 4월 25일 정례반상회에서 통합에 대한 집합적 설문조사를 하였는데, 행정의 입김이 작용한 상태에서 행정공무원의 밀어붙이기식의 방법으로 상호대면식 여론조사와 비밀보장도 없이 여론조사 설문지의 배부와 동사회부 등의 방법을 사용하였다. 청주시는 144,424세대의 주민의견조사서를 배부하여 84.2%인 120,682부를 회수하였으며 개표한 결과 찬성 76.5%, 반대 23.5%가 나와 청주시민은

찬성이 과반수였다. 반면 청원군은 32,981세대에 주민의견조사서를 배부하여 98.3%인 39,444부를 회수하여 개표한 결과 찬성 34.3%, 반대 65.7%로 청원군민은 반대가 과반수로 나타나 통합은 좌절되었다(한상우, 2014: 174).

2) 제2차 통합 논의(2002-2005)

1994년 제1차 청주·청원통합실패 이후, 지방정부 차원에서는 적극적 통합시도를 하지 않았다. 그러나 주민의 입장에서는 양 자치구역의 분할은 편익보다는 비용이 증가한다는 인식을 토대로 지역의 언론과 시민단체 및 학계는 통합문제를 풀기위한 다양한 노력을 전개해 왔다. 특히, 정치권에서는 선거와 맞물려 통합문제를 정책문제로 부상시키고 있었다. 주민들 편에서도 통합찬성세력과 통합반대세력이 집단화되고 조직적인 활동으로 자신들의 이해관계를 반영하기 위하여 상호 협조와 견제활동을 하였다. 이번에는 주민들이 보다 주도적으로 통합의사를 설정하고 나섰다. 결국 통합찬성세력의 입장이 관철되어 청주·청원통합정책의제는 주민투표에 회부되었으며 2005년 9월 29일 주민투표가 실시되었다. 청주시는 전체유권자 44만 5,182명 가운데 15만 493명이 투표하여 88.7%인 14만 3094명이 찬성, 12.2%인 1만 3699명이 반대하였고, 청원군은 전체유권자 9만 2494명 가운데 3만 8,042명이 참여하여 53.5%인 2만 752명이 반대, 46.5%인 1만 8,022명이 찬성하여 또 다시 좌절되었다(한상우, 2014: 175).

3) 제3차 통합논의(2009-2010)

제2차 통합실패 후 재개된 2009년 통합작업은 처음에는 자율통합이라는 이름아래 행정안전부의 주도로 추진해 나가고자 하였으나 시장과 지방의원 등 지역정치인들의 입장과 견해차이로 인하여 정작 주민의사는 묻지도 못한 상태였다. 정부차원에서 지방선거 1년여를 남겨둔 시점에서의 통합 추진은선거공약과 맞물려 차분한 통합 시도는 이루어지지 못하였다(한상우, 2014: 175). 그러다가 2010년 지방선거후 중앙정부가 자치구역 통합문제를 국가적인 과제로 입법을 통하여 적극적으로 추진하면서 본격적으로 다시 논의되기 시작하였다. 2010년 10월 1일 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」이 제정되고 ‘지방행정체제 개편추진위원회’는 2012년 6월 30일까지 지방행정체제 개편안을 마련하여 다음 지방선거가 실시되는 해인 2014년까지 자치구역개편을 완료하기로 하였다. 이에 따라 시·군·구의 통합에 관한 논의가 본격적으로 진행되었다. 국가 전체적으로 자치구역 통합에 관한 논의가 보다 활성화된 분위기 속에서 충북지사는 2010년 8월 11일 도청에서 청주시장, 청원군수와 함께 ‘청주·청원통합추진합의문’을 발표하고 5개 공동 추진사항을 채택, 2012년까지 통합 준비 작업을 마무리 짓기로 하였다. 합의문은 주민참여형 통합추진, 통합시 모

델제시를 위한 연구용역 시행, 통합시 출범 기반 조기 완료, 실현가능 부문착수·상호협력, 통합인센티브강화와 보장책 강구 등을 골자로 하여 주민자율형 통합기반을 구축하였으나 바로 성사되지는 못하였다.

4) 제4차 통합논의(2010-2014)

제4차 청주·청원통합논의는 활발한 주민단체의 활동과 함께 본격화 되었다. 2011년 5월 3일에는 통합 찬·반 갈등 순화와 주민의 공감대형성의 업무를 맡게 될 ‘청원·청주통합군민협의회’가 출범하였다. 군민협의회를 통해 청주·청원통합논의가 활발하게 진행되었으며 농촌지역의 혜택축소, 통합 후 재정부담, 통합결정방식, 공무원인사교류, 시내 버스단일화 조속실시 등 갈등의견도 표출되었다(뉴시스, 2011). 2012년 1월 19일에는 충북도지사, 청주시장, 청원군수가 합의한 대원칙과 일정에 대해 주민투표 및 의회의결절차를 6월중 통합 확정, 관련 법률의 연내통과, 2014년 7월 1일 통합시 출범의지를 재확인하고, 주요 연결도로망 조속추진, 시내버스요금 단일화의 조기 시행 등을 합의하였다. 3월 8일에는 도·시·군·민·관으로 구성된 ‘청주·청원통합추진공동협의회’가 활동하였으며, 지속적인 협의과정을 거쳐 4월 24일에는 상생발전방안 5개 분야 39개 사항 75개 세부사업 확정되었고 통합결정은 청주시의회 결정, 청원군 주민투표에 의하여 결정하기로 최종 합의하였다(한상우, 2014: 176).

이와 같이 상생발전방안합의, 시내버스요금단일화 시행 등 통합의 우호적인 여론이 조성된 가운데, 2012년 6월 21일 청주시의회는 통합에 전원 찬성 의결하였고, 청원군에서는 6월 27일 주민투표가 이루어졌다. 투표율이 33.3% 달성이 최대 관심사인 가운데 치러진 청원군 주민투표 결과, 투표율 36.75%, 찬성 78.6%, 반대 20.8%를 기록하며 청주·청원 통합이 결정되었다.

2. 과정요인의 검토

과정요인은 주민참여, 협의과정, 합의의 도출로 구성한다. 우선 주민참여는 주민, 시민단체의 관심과 참여, 그리고 필요한 정보의 공개와 공유를 포함한다. 청주·청원통합과정에서 가장 두드러진 주민참여 방법은 주민의견조사와 주민투표방식이었다. 1994년 청주·청원 주민의견조사, 2005년 통합찬반 청주·청원주민투표, 2012년 청원군 주민투표가 이루어 졌다. 1994년 주민의견조사, 2005년 주민투표에서는 모두 청원군민의 반대의사가 과반수가 됨으로써 통합이 성사되지 못하였으나 2012년 청원군 주민투표에서는 찬성이 78.6%로 나타나 통합이 결정되었다. 1994년 주민의견조사는 청주시와 청원군이 통합권유 대상지역으로 선정됨으로써 이루어졌기 때문에 다분히 관주도적인 주민참여였다고 할 수 있다. 2012년 청원군민 주민투표전에는 이미 주요 연결도

로망 추진, 시내버스요금 단일화, 상생발전 세부사업방안이 확정되어 통합을 위한 주민의견이 어느 정도 합치된 상태였다고 볼 수 있다. 따라서 통합결정에 있어 주민의견조사나 주민투표는 협력적 거버넌스의 과정상에서 사업결정의 정당성을 확보하기 위한 절차이지만 그 자체로서는 사업결정을 위한 유효한 주민참여 수단이라고 할 수는 없다. 따라서 주민의견조사나 주민투표 등의 주민참여에 의한 사업결정이 이루어지기 위해서는 필요한 정보의 공개와 공유, 홍보와 이해 등의 선행조건이 이루어져야 함을 알 수 있다.

청주·청원통합과정은 20여년 간의 소요시간이 말해주듯이 중앙 및 지방정부, 주민과 시민단체, 정치권, 학계와 언론 등 통합논의의 주체간에 집중적이고 체계적인 협의과정은 충분히 이루어지지 못했다고 평가된다. 제1차 통합시도는 주민을 위한 협의 과정 없이 정부의 주민의견조사가 이루어 졌다. 제2차 통합시도 기간중에는 주민들 편에서도 통합찬성세력과 통합반대세력이 집단화 되고 조직적인 활동으로 자신들의 이해관계를 반영하기 위하여 상호 견제활동을 진행할 뿐 충분한 협의과정을 거치지 못함으로써 통합을 위한 합의 도출에는 실패하였다. 제2차 통합 실패 후 재개된 2009년 통합작업은 자율통합이라는 이름아래 중앙정부 주도로 추진해 나가고자 하였다가 보여 지며 시장과 지방의원 등 지역정치인들의 입장과 견해차이로 인하여 정작 주민의사는 묻지도 못한 채 막을 내렸다.

다음으로 통합을 위한 합의도출의 여부이다. 제1차통합 단계에서는 이미 지방자치부활 이전부터 시도된 청주·청원통합정책은 중앙정부의 법 제도적인 하향식 통합추진 정책과 이에 반대하는 지방자치단체와 주민들의 반대활동이 서로 대립되면서 여러차례의 논의에도 불구하고 합의가 없이 청주시와 청원군의 주민의견조사결과에 따라 실패로 결론을 맺었다. 반면에 제4차 통합 논의 과정에서는 통합에 대한 청원군민의 민주적 의사표시가 최대한 반영될 수 있도록 하기 충북지사, 청주시장, 청원군수가 「청주·청원통합추진합의문」을 발표하며 대원칙 합의를 이끌어냈으며 이러한 합의가 주민의사에 의한 통합의 성공을 이끌어내는 밑받침이 되었다고 볼 수 있다.

3. 편익요인의 검토

청주·청원의 통합은 그동안 제기되어 왔던 동일생활권의 단절성 문제, 교통요금체계의 개선문제 등을 상당부분 해소하기 위한 구체적인 인센티브와 주민편익이 가시화 되면서 주민들의 이해와 정책시행에 대한 신뢰를 높여가게 되었으며 통합에 중요한 영향을 미쳤다고 평가할 수 있다. 구체적으로 제4차 통합논의시 「청주·청원통합추진합의문」은 주민참여형 통합추진, 통합시 모델제시를 위한 연구용역시행, 통합시 출범 기반구축, 실현가능 부문착수·상호협력, 통합인센티브강화와 보장책 강구 등 통합에 따르는 인센티브와 주민편익을 구체적으로 제시하고 있다. 또한 재정

적 지원면에서 2013년 1월 23일 제정된 「충청북도 청주시 설치 및 지원특례에 관한 법률」 제3조(행정적·재정적 지원에 관한 특례)에서는 ‘국가는 청주시 및 청원군이 통합되어 설치된 청주시의 지역경쟁력을 강화하고 균형 있는 지역발전이 이루어질 수 있도록 통합비용을 지원하며, 지방교부세, 보조기관의 직급, 행정기구의 설치, 사무 권한 및 통합청사 건립 등에 관한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다’는 명문규정을 두고 통합 청주시에 대한 각종 주민편익증진, 재정적 지원의 법적 근거를 마련하였다. 이처럼 주민편익증진, 재정적 지원 등을 법률을 통해 보장한 것은 통합결정에 영향을 미쳤다고 평가된다.

4. 행정적 요인의 검토

자치구역 통합 문제의 해결을 위해서는 정부의 의지와 지원이 필요하다. 실제로 지방자치단체의 통합이 성사되기 위해서는 대통령, 중앙부처, 국회의 의지, 지방의회, 지방자치단체장의 의지가 필요하다고 할 수 있다. 그러나 청주·청원 통합의 경우에서 보는 바와 같이 이러한 다분히 하향적 정치권 내지는 관주도적인 지방자치단체 통합시도가 번번히 주민투표를 통과하지 못하고 좌절되었다는 사실은 지방자치단체의 통합이 성사되기 위해서는 반드시 상향적 자발적으로 주민들로부터 논의가 시작되도록 하여야 한다는 점을 시사한다. 다만, 2010년 이후의 청주·청원 통합 논의 과정에서의 통합에 합의할 경우 2014년 제6대 지방선거에서 군수의 자리가 없어지는 상황에서도 주민의 통합의사를 확인하고 지역발전과 주민의 복리증진을 위하여 여러 차례 통합의지를 천명하고 이를 공식적으로 합의 발표함으로써 결과적으로 양 지역 통합의 견인차 역할을 했다는 점에서 정치권의 의지와 결단도 중요하게 작용한 것으로 분석할 수 있다.

V. 결 론

이상에서는 우리나라에서 1991년 지방자치부활 실시 이전뿐만 아니라 특히 이후 줄곧 국가적 과제가 되어 온 자치구역 통합문제를 협력적 거버넌스의 관점에서 보다 효율적으로 해결 할 수 있을 것이라는 기대에서 청주·청원의 통합사례를 대상으로 그동안의 통합논의의 과정을 협력적 거버넌스의 이론적 관점에서 분석하였다. 결과적으로 자치구역 통합 과정이 협력적 거버넌스의 이론적 관점에서 설명될 수 있을 뿐만 아니라 협력적 거버넌스 이론이 제시하는 성공조건들은 향후 우리나라의 자치구역통합 문제의 해결을 위한 유용한 시사점을 제시해 주고 있다고 판단된다. 이 연구의 결과로부터 도출할 수 있는 협력적 거버넌스의 관점에서 자치구역통합문제의 원만한 해결을 위한 요인들은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 주민과 이해관계자들이 함께 참여함으로써 목표가 설정되고 이에 대한 공감대를 형성하는 것이 필요하다. 주민과 이해관계자들의 공감대가 형성되지 못한 채 정부주도적인 법제도나 하향적 정책으로 자치구역 통합문제는 원만히 해결되기 어렵다. 아울러 주민의 의사를 결집하기 위한 제도적인 장치도 완비되어야 한다. 대표적으로 투표과정의 공정성도 제고되어야 한다고 본다. 이를 위해서는 현재의 주민투표법 내용이 개정되는 것이 필요하다. 이장(里長)의 투표활동을 공무원과 같이 제한하여야 하며, 민간단체들이 투표활동을 보다 폭넓게 할 수 있도록 민간주도형 활동을 보장하는 방향으로 법 개정이 필요하다. 이러한 미시적 수준에서의 제도적 보완이 되지 않는다면, 주민주도로 통합절차가 진행되더라도 단체장이나 지방의회가 반대하는 경우에는 투표 과정이 왜곡될 수 있는 여지가 크다고 본다.

둘째, 통합 논의가 상향적으로 주민으로부터 전개되는 것이 가장 바람직하다는 사실이다. 무엇보다 지방자치단체의 구역에 대한 결정이야말로 주민이 갖는 자기결정권의 원리에 의해 결정되어야 할 가장 중요한 문제이기 때문이다. 실질적으로도 우리나라에서 지방자치단체의 통합이 많은 경우 성공하지 못하였고 이 연구에서 고찰한 청주시의 경우에도 통합논의가 근 20년간을 끌어온 근본적인 이유는 바로 통합논의가 하향적인 구도하에서 전개되었다는데 근본적인 원인이 있다고 생각한다. 무릇 정책의 형성과정이 민의에 대한 대응성(responsiveness)으로부터 출발하는 것처럼 자치구역 통합은 ‘국가의 의사’에서가 아니라 ‘주민의 의사’로부터 출발되어야 한다. 이러한 과정에서 전문가가 통합의 대안을 조언하고, 지방정부와 국회 중앙정부가 신속하게 통합을 제도화 시킬 때 지방자치단체 통합이 보다 순조롭게 진행될 수 있을 것으로 본다.

셋째, 참여를 통한 공감대의 형성을 위해서는 관련된 정보에 대한 공개가 필요하다. 당면문제에 대한 완전한 이해 없이는 자발적인 참여가 이루어지기 어렵고 문제에 대한 이해와 스스로의 판단 자체가 불가능하다. 정보의 공개에 있어서는 정책의 필요성, 시행계획, 경제적 보상 및 정책의 효과 등 모든 세부사항을 공개해야 한다. 이는 객관적 자료를 공무원과 전문가를 통해 제공받음으로써 이해관계자의 수용성을 확보하게 되는 기준이 된다. 또한 막연하게 발생할 수 있는 정책에 대한 불안감, 감정적 반감 그리고 군중 심리적 반대를 미연에 방지하는 것도 중요한 요인이다.

넷째, 협력적 거버넌스는 공공문제의 해결을 위한 정부와 시민사이의 네트워크의 구성과 상호관계의 과정이라고 이해된다. 따라서 공공문제의 해결을 위한 참가자들의 충분한 협의과정이 이뤄질 수 있을 때 문제해결을 위한 목표나 방법에 대해서 확정할 수 있게 된다. 청주·청원 통합 사례의 경우, 20년이라고 하는 비교적 오랜 시간이 소요된 이유 중에 하나는 정부와 시민 또는 시민단체들 간의 원활한 의사소통과 협의를 위한 과정이 상시적 제도로 보장되지 못하는데 있었다

고 본다. 지역문제에 대한 토론경험이 일천한 상태에서 자치구역 통합문제를 논의하기 위한 새로운 협력과정을 구성하기란 쉽지 않은 일이다. 따라서 공공문제 해결을 위한 협력적 거버넌스의 원활한 추진을 위해서는 법제도적으로 문제해결을 위한 협의과정을 보장해줄 수 있는 제도개선이 필요하다고 할 것이다.

다섯째, 전술한 바와 같이 협력적 거버넌스의 궁극적 목적은 주민의 복리증진, 지역발전, 국가효용성의 제고를 위한 사업목적의 달성에 있다. 이러한 사업목적은 정부의 차원에서 뿐만 아니라 주민 개개인에게도 가시적인 이익이나 성과를 도출할 수 있어야 한다. 청주·청원 통합사례의 경우, 자치구역 통합이라는 하는 공공적인 문제해결의 필요성은 여러 차례 강조되었으나 제1차, 제2차, 제3차 통합시도가 성공하지 못한 근저에는 주민들로부터의 통합에 대한 강한 동기부여가 충족되지 못한 원인이 있다고 판단된다. 반면에, 지금까지 수행된 협력적 거버넌스에 관한 많은 사례연구들은 해당 사업의 추진으로 인해 지역사회 또는 주민들 개개인이 누릴 수 있는 효용과 혜택이 초기단계에서 명확하게 규정됨으로써 사업에 강한 유인을 제공하였다고 볼 수 있다. 요컨대, 성공적 거버넌스를 위해서는 모두가 원하는 사업방향과 구체적 사업내용에 대한 합의가 결론으로 도출되어야 하며, 그 도출된 결론이 참여주민의 개인적 이익뿐만 아니라 지역사회의 발전과 공익증진에 기여하는 긍정적인 효과에 대한 기대가 클수록 협력적 거버넌스가 성공적으로 이뤄질 수 있다고 결론지을 수 있다.

여섯째, 정부차원의 의지와 지원이 필요하다. 중앙정부 및 양 당사자 간의 정부차원의 통합의지가 약한 경우에는 지방자치단체 통합이 성공하기 어렵다. 통합지역에 대한 편익증진과 재정적 지원이 거시적 수준에서 이루어져야 한다. 현실적으로 자치구역 통합과 같은 공공의 문제를 해결하고자 하는 경우에 제1차적인 동인은 해당 지역 주민들의 경제적, 문화적, 일상생활상의 필요성으로부터 비롯된다. 2014년에 청주·청원 통합문제가 궁극적으로 성사될 수 있었던 데에는 그동안 다져온 시민참여의 기반위에 정부가 적극적인 인센티브와 지원책을 제시함으로써 주민들의 통합에 대한 적극적인 의사를 이끌어낼 수 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 권기현(2007). 정부개혁의 방향과 과제: 정부혁신, 행정개혁 그리고 거버넌스. 「국정관리연구」, 2(2).
- 길종백·조주은·주인환(2015). 비선호시설 입지과정에서 영커버린 실타래 풀기 - 순천시 자원순환 센터사례를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 22(1): 145-156.
- 김도희·하상근(2013). 울산광역시 남구 민관협력거버넌스의 추진실태분석에 따른 성공요인과 정책적 효과분석: 지역재생을 위한 ‘지붕 없는 미술관’ 신화마을 조성사업을 중심으로. 「지방정부연구」, 17(3): 93-123.
- 김상민(2016). 주민자치와 협력적 마을만들기-협력적 마을거버넌스 관점에서. 「한국지방자치학회보」, 28(1): 181-209.
- 김선경·이민창(2014). 갈등관리 관점에서 본 곳 거버넌스: 광주 푸른길 사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 18(1): 701-725.
- 김이수(2011). 협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구: 광명시와 구로구간 환경기초시설 빅딜 사례를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 22(3): 69-94.
- 김진열·이규명(2015). 지역기반 사회적기업의 활성화를 위한 지방자치단체의 역할 - 시흥시민햇빛발전소 사례를 중심으로. 「한국행정학회 정기학술대회논문집」: 9-17.
- 김진열·정문기(2012). 상향적 시민참여 거버넌스 활성화 방안 연구: EPG분석을 통한 ‘시흥의제 21의 시민햇빛발전소’ 사례를 중심으로. 「한국정책학회 하계학술대회논문집」: 218-234.
- 김홍희(2015). 협동 거버넌스에서의 성공 및 실패 요인 탐구. 「지방정부연구」, 18(4): 346-348.
- 박경효. 재미있는 행정학, 서울: 월비스, 2014.
- 박해욱(2011). 지방자치단체와 사회적 기업 간 협력적 거버넌스 구축방안, 「한국지방행정연구원 보고서」. 187-190.
- 박희봉(2005). 거버넌스 증진의 전제로서의 사회자본과 한국 사회자본 특징. 「국가정책연구」, 19(2): 69-103.
- _____(2007). 사회자본과 거버넌스: 참여와 신뢰가 거버넌스에 미치는 영향. 「국정관리연구」, 2(2): 60-77.
- 배귀희·임승후(2010). 공공갈등과 네트워크 거버넌스 구조: 한탄강댐 사례에서의 네트워크 특성과 주요 행위자들의 변화를 중심으로. 「행정논총」, 48(4): 107-144.
- 배응환(2005). 로컬거버넌스: 갈등에서 협력으로. 「지방행정연구」, 19(2): 187-216.

- 신상준·이숙중·Hampden Turner, C.(2015). 협력적 거버넌스의 성공요인 및 과정 - 인천광역시 주민참여예산제도 조례 개정사례를 중심으로, 「한국지방자치학회보」, 27(2): 84-108.
- 안성호·한상우(2011). 자치구역 개편논의의 바람직한 방향과 참여자역할. 「국가정책연구」, 25(1).
- 여관현(2015). 주민참여를 통한 주거환경관리사업의 전략적 실천방안 연구 - 시흥시 도일시장 사례를 중심으로, 「서울행정학회 학술대회 발표논문집」.
- 유재원·홍성만(2005). 정부의 시대에서 꽃핀 Multi-Level Governance - 대포천 수질개선 사례를 중심으로, 「한국정치학회보」, 39(2).
- 이명석·배제현·양세진(2009). 협력적 거버넌스와 정부의 역할: 사회적 기업사례를 중심으로. 한국정책학회보. 18(4).
- 조만형·김이수(2009). 협동적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구: 광명시와 구로구간 환경기초시설 빅딜사례를 중심으로, 「한국사회와 행정연구」, 20(2): 215-239.
- 주재복(2013). 지방자치단체 간 협력적 거버넌스 성공 요인 분석 - 안양천 수질개선 대책협의회 사례를 중심으로, 「한국정책연구」, 13(3): 356, 358-359.
- 최문형·김인제·정문기(2015). 주거환경관리사업에서의 협력적 거버넌스 - 길음동 소리마을 주민 참여형 재생사업을 중심으로, 「한국지방자치학회보」, 27(4).
- 한상우(2014). 지방자치단체 통합사례 분석 및 시사점: 청주·청원 통합 사례. 「국가 정책연구」, 28(4): 165-186.
- Ansell, C. and Gash, A.(2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research & Theory*. 18(4) : 543-572.
- Edelenbos(2005). Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice. *Governance*. 18(1): 111-134.
- Kooiman(2000). Social Governance: Levels, modes, and Orders of Social-political Interaction, in J. Pierre ed. *Debating Governance*, Oxford University Press.
- Lawrence Susskind & Jeffrey Cruikshank(1987). *Breaking the impasse: Consensual approaches to solving public disputes*. New York: Basic Books.
- Thompson & Perry(2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*. December 2006. Special Issue.
- Wood, Donna, and Barbara Gray(1991). *Toward a Comprehensive Theory of Collaboration*. *Journal of Applied Behavioral Science*. 27(2): 139-62.

한상우(韓尙祐): 한양대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 한국 지방자치제의 지방재정지출에 대한 영향분석, 1996) 현재 한양대학교 공공정책대학원 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방자치, 지방재정, 지역사회복지 등이고 최근 논문으로는 지역상생발전기금의 합목적적(合目的的) 운용방안 (2011), 주민자치회의 정착을 위한 과제와 방향(2014), 지방선거 정당공천제의 한계와 극복방안(2015)등이 있다(sangw@hanyang.ac.kr).

〈논문접수일: 2017년 3월 15일 / 게재확정일: 2017년 3월 23일〉

Analysis of Local Autonomous District Consolidation Process in the View of Collaborative Governance: Focused on the Case of Chung Ju City

Sang Woo Han

This study is to analyze the consolidation process of local autonomous district in the view of collaborative governance focused on the case of Chung Ju city. The result of this study shows that principles of collaborative governance can also explain the consolidation process of local autonomous district well. Concludingly, followings are the crucial points in order to solve the problems facing in the process of district consolidation. First, citizens' participation and consensus of the people are the key factors in the process of consolidation. Second, initiatives for the consolidation should be given to the citizens. Third, informations related to the matters should be given to the all participants so that they may choose and decide the matters by themselves. Fourth, the enough opportunity of discussions is necessary so as to find preferable solutions and reach to the desirable conclusions. Fifth, clearly defined and expected incentives and benefits to be given to citizens could expedite the consolidation process. Lastly, not only strong will of government for the consolidation but also legislative, institutional and financial support from central and local government are the important factors for the consolidation.

Key words: collaborative governance, autonomous district consolidation, citizens' participation