사회적 자본 관점에서 정책협력의 동인 분석

An Analysis on Policy Cooperation from the Perspective of Social Capital

박 석 희(Park, Saukhee)*

ABSTRACT

Although policy conflicts and confrontations between the government and citizens have been usually witnessed – regardless of the scope and scale of policy – in modern pluralized policy processes, policy cooperation between the two sides might also have taken place often. In the policy cooperation, social capital, which usually influences policy process through two mechanisms – structural and behavioral aspects, is more likely to play greater significant roles than any other factors. In regard to structural aspects, open and transparent communication and collaboration systems should be established to reinforce social networks; in addition, in terms of cognitive and behavioral aspects, reciprocity and trust among social and political actors would be more needed with a view to enhancing collaborative and participatory activities. In this context, this article aims; first, to analyze two different policy cases in regard to policy conflict and cooperation comparatively; second, to review the factors of policy cooperation in pluralized societies in the perspective of social capital; finally, to argue that policy cooperation between the government and citizens is more likely to increase in a society with more social capital accumulated than in those with less one.

Key Words: 정책협력(Policy Conflict), 사회적 자본(Social Capital), 정책과정(Policy Process), 정책갈등(Policy Cooperation)

Ⅰ. 문제의 제기

현대 다원주의 국가에서도 관료들은 정책결정의 주요한 행위자로 작용한다(정정화, 2003; 박석희·이종원, 2008). 하지만 관료의 역할이 증대되는 만큼 정책과정에서 크던 작던 정부와 시민 간에 이해대립에 따른 정책갈등이 존재하기 마련이며, 특히 양자 간의 정책갈등이 때로는 정책추진을 좌절시키기도 한다. 하지만 이해대립을 넘어 양자 간에 적극적인 정책협력이 이루어지는 경우도 많은데, 그 배경으로 사회자본의 역할에 주목할 필요가 있다. 사회적 자본이 정책협력을 촉진하는 메카니즘을 보면 크게 구조적 측면과 인지적·행태적 측면으로 구분해서 살펴볼 수 있다. 구조적 차원에서는 네트워크의 구축을 위한 개방적이고 투명한 의사소통 및 협력구조를 요구하며, 이를 토대로 인지적·행태적 측면에서는 구성원들에게 호혜적 규범과 신뢰를 바탕으로 한 협력과 참여지향적 행태를 요구한다.

* 가톨릭대학교 행정학과 조교수

다원주의적 정책과정에서 정부와 시민 간에는 서로 다른 이해관계가 표출되고 정책적 쟁점이 제기되기 때문에 정책갈등이 필연적일 수 있다. 하지만 사회적 자본은 사회의 공동선을 실현하고 시민의 복리를 촉진하는 기능을 하며, 시민의 호혜적 협력행위와 신뢰의 확산을 통해 사회집단 간 갈등을 해소하고 공동의 문제 해결에 기여하기 때문에 사회적 자본의 정도에 따라 정책협력의 가능성이 증대될 수 있다. 정책갈등이 이러한 정책협력의 패러다임으로 진화하기 위해서는 정책과정에서 몇 가지 전제가 요구된다. 즉, 사회적 자본의 관점에서 볼 때 한 사회에 구조적 측면에서의 네트워크와 더불어 행태적 측면에서 신뢰, 호혜적 규범이 착근되어 있다면 당사자 간에 협력적 관계가 보다 확대될 수 있다. 정책협력의 동인을 이렇게 거시적 차원에서 분석하는 것은 그 동안 경제적 유인을 통한 협력의 도출이 지닌 한계를 극복하고 보다 근본적인 정책협력의 틀을 마련할 필요가 있기 때문이다.

이에 따라 이에 본 연구는 정책협력과 사회자본에 대한 이론적 논의를 토대로 초점사례로서의 부천 추모공원 건립추진사례와 비교사례로서 경주 방사성폐기물처리장 건립추진사례를 비교 분석하여 구조적 측면과 행태적 측면에서 사회자본의 차이를 비교함으로써 정책과정에서 정책협력의 가능성과 동인에 대해 논의하였다. 분석은 주로 문헌조사를 통해 수집된 자료에 대한 내용분석을 중심으로 하였다. 경주 방폐장 건립추진사례의 경우 지방정부와 지역주민들 간에 적극적 협력을 통해 정책과정에서 성공적인 정책협력을 이끌어낸 반면 부천 추모공원 건립추진사례의 경우에는 지방정부와 지역주민들의 대립으로 정책협력이 달성되지 못하고 아직까지 표류하고 있는 상황이다. 따라서 두 사례에 대한 비교분석을 통해 정책과정에서 정책협력을 촉진하기 위한 사회자본의 역할과 메카니즘을 분석하고, 이를 토대로 정책협력을 강화하기 위한 시사점을 제시하는 것이 본 연구의 목적이라고 할 수 있다.

Ⅱ. 선행연구 검토와 이론적 논의

1. 정책과정에서 정부와 시민의 관계

정책결정체계는 다양한 집단들로 구성되며, 이들이 언제나 단일의 목적을 향해 하나의 유기체처럼 작동하는 것은 아니기 때문에, 정책결정은 사회세력들 간의 갈등과 타협의 특성을 지니게 된다(김영평, 1993). 정책갈등은 사회적 욕구가 표출되고, 조정되고, 해결되는 방식과 밀접한 관계를 가지며, 따라서 사회의 구조적 차원과 역사적 맥락, 문화적 가치, 행위자간의 상호작용과 의사소통 등에 따라 정책갈등의 해결이 영향을 받게 된다. 특히 사회가 다원화될수록 구성원들 간의 협력과 상호작용의 기반이 마련될 수 있어야 구성원들의 다양한 사회적 욕구 표출에 의한 갈등이 해결될 수 있고 그렇지 못할 경우 정책갈등은 쉽게 해결되지 못하고 장기적으로 표류할 수 있다. 따라서 한 사회

의 정책갈등을 이해하기 위해서는 사회 구성요소들의 성격과 이들 간의 관계를 체계적으로 분석할 필요가 있다(서문기 외, 2001). 각 행위자들이 협력적 행태를 보이지 않고, 이들 간에 합리적 협력구조가 구축되지 못한 사회는 그런 사회보다 비합리적인 정책갈등이 빈발할 가능성이 높기 때문이다.

정책갈등 상황에서 통상적으로는 정부는 협상의 당사자로서 분명하게 존재하는 반면, 협상 상대는 의사표시를 분명하게 하지 않는 불특정 다수의 시민이 될 경우가 많아 정부가 정책의 주도권을 행사할 가능성이 높다. 하지만 정책과정에서 정부와 시민사회 간에 이해관계가 직접적으로 표출되어 대립되는 경우 정책갈등상황이 복잡하게 전개될 수 있다. 특히 이 경우 이해관계의 대립은 공익과 공익 간의 대립의 양상으로 나타나는 경우가 많아 창출되는 공익의 성격과 규모에 대한 합의가 매우 어렵다. 그러나 다원화된 사회에서는 사회적 협의가 강조되기 때문에 갈등해결을 위한 사회적 틀로서 무엇보다 신뢰구축과 민주주의 발전이 요구되기도 한다(최영기 외, 2000: 57). 따라서 정책갈등의 해소와 사회적 합의가 전제된 사회협력(social cooperation)의 중요성이 부각될 수 있다.

민주성과 다양성이 증대되고 있는 현대 사회에서 구성원들은 서로 다른 이해관계를 대표하고 공동의 관심사에 대한 정책적 쟁점을 제기한다. 그런데 이 과정에서 사회자본이 충분히 축적된 사회에서는 갈등이 사회적 비용으로 이어지기보다 신뢰에 기반을 둔 사회협력을 통해 공통의 협력적 이익을 도출할 가능성이 높다. 즉, 합리적 의사소통행위에 기반을 둔 시민사회의 성장이 정치적 민주주의를 심화시키고, 이를 통해 정책과정에서 사회협력이 충실히 구현될 수 있는 것이다. 그리고 정책과정에서의 사회협력은 궁극적으로 정책의 성공적 집행에 중요한 영향을 미치게 된다. 국가와 시민사회 간에는 대립과 저항만이 아니라 협력과 공존의 실천양식이 존재하기 때문에(박상필, 2001), 정부와 시민사회가 창조적 융합을 지향하는 사회협력이 가능하다고 볼 수 있다. 더욱이 복잡한 현대의 정책과정에서는 시민사회와의 성숙한 협력관계 조성이 정책의 성패를 좌우하게 된다.

이를 위해 공공서비스의 생산을 위한 정책과정에서는 공동생산, 네트워크, 참여, 거버넌스 등으로 표현되는 사회협력과정을 통해 여러 정책참여자들 간에 정책협력이 촉진될 수 있어야 한다. 이와 관련 Salamon(1989)은 정부형태의 변화를 주장하면서 제3자 정부(third-party government), 대리정부(proxy government) 개념을 강조하였다. 그러나 이 개념은 여전히 정부의 높은 재량권과 권한을 인정하기 때문에 시민사회의 자발적 협력을 유도하기에 한계가 있다. 진정한 정책협력을 위해서는 민간의 자발적 협력을 적극 동원하여, 시민의 정책참여를 통해 자기결정을 강화할 수 있어야 한다. 즉, 정책협력의 촉진을 위해서는 시민사회가 자유로운 담론 속에서 상호작용하면서 일정한 규칙에 따라 정책과정에 참여함으로써 정부와 시민사회의 행태적 특성과 이들 간 관계(정책결정구조)의 변화가 수반되어야 한다.

2. 사회자본과 정책협력

1) 사회자본의 의의

사회적 자본 개념의 현대적 출현은 1960년대 초 Johnson, Schultz, Becker 등의 경제학자들이 인적자본이라는 개념을 도입하고, 비슷한 시기에 Bourdieu가 문화자본이라는 개념을 사용한데서 연원한다. 이후 1980년대 들어 Bourdieu는 연결망, 자원, 그리고 관계라는 세 가지 주요한 요소를 포함하는 사회적 자본이라는 개념을 소개하였고, Coleman은 합리적 선택이론의 관점에서 사회적 자본을 "기능들의 총합"으로 정의하면서 사회구조로서의 특성들과 그 구조 속에 속한 개인들의 행위들을 촉진하는 실체로 보았다. 또한 Putnam은 사회적 자본을 거시적 차원에서 논의하여 사회적 네트워크와 규범, 신뢰와 같은 구성원의 상호 이익을 위한 조정과 협동을 촉진하는 요소로 정의하였다.[1] 이를 종합해 볼 때 사회적 자본은 포괄적 사회관계 속에서 각 개인이 갖고 있는 지속적 네트워크와 소속 집단 각 개인에게 주는 다양한 사회적 기회 자원을 총칭한다고 볼 수 있다(김상준, 2004에서 재인용).

<표 1> 사회적 자본 개념의 비교

	개념정의	목적	분석 단위
Bourdieu	집단적 사회로의 접근을 가능하게 하는 자원	경제적 자본을 확보하기 위한 수단	사회 계층간 경쟁측면에서의 개인
Coleman	행위자들의 이익 추구를 위한 자원으로서 사회구조의 제 측면	경제적 자본을 확보하기 위한 수단	가족과 지역사회에서의 개인
Putnam	상호 이익을 위한 협력을 촉진하는 신뢰, 규범, 네트워크	효과적인 민주주의와 경제 성장을 위한 수단	국가적 차원에서의 지역

출처: OECD(2000), 홍영란 외(2007)에서 재인용.

사회적 자본의 형성은 개인에서부터 조직, 그리고 국가 차원에 이르기까지 다양한 범위와 맥락에서 전개되고 있는데, 사회적 자본은 신뢰를 통한 거래비용의 감소, 정보획득에 소요되는 비용 절감, 사람들로 하여금 공익을 추구하도록 격려하거나 제약, 조직 및 지역의 생산성 향상 등에 기여할 수 있다(홍영란 외, 2007). 이로 인해 높은 사회

1) 사회적 자본 연구는 이후 다양한 방향으로 전개되었는데 크게 두 가지 방향으로 구분할 수 있다. 하나는 공동체나 집합체 전체의 정치문화나 조직의 특성을 거시적으로 접근하는 방향이고, 다른 하나는 개인이나 집단이 형성하는 관계의 패턴을 미시적으로 접근하는 방향이다. 미시적 접근은 최근 연결망 분석(network analysis)이라는 계량적 방법에 의해 발전하고 있으며, 거시적 접근은 설문에 기초한 대규모 사회조사 결과를 역사적 맥락에서 해석하는 방법을 선호하고 있다.

적 자본이 축적된 사회에서는 정책과정에서 집합행위의 어려움을 극복할 수 있게 함으로서 정책협력의 가능성을 높여줄 수 있다. 사회적 자본은 신뢰(trust), 호혜적 규범(norms of reciprocity), 네트워크(network) 등을 구성요소로 하기 때문에 사회적 자본이 높은 사회일수록 정책의 장기적 예측 가능성을 높이고, 이로 인해 정책수행이 보다 추진력을 갖게 된다. 이 중 네트워크는 사회적 자본의 구조적 측면으로, 신뢰와 호혜성은 인지적 측면으로 구분할 수 있다. 네트워크가 작동하는 과정에서 신뢰와 호혜성이 형성되어, 이를 발판으로 사회적 자본이 구성된다고 할 수 있지만, 반대로 신뢰, 호혜성은 네트워크가 움직이는 하나의 원리가 되기도 한다.

사회자본의 측정을 시도한 연구로 박희봉·김명환(2001)은 지역사회 참여를 통해 규범, 신뢰, 집단 내 협력, 정보공유의 형태로 사회자본이 구체화된다고 파악하였다. 소진광(2004)은 사회자본의 개념요소로서 신뢰기반, 네트워크, 사회적 규범, 참여기회, 이타적 성향 및 포용력의 다섯 가지를 제시하였다. 정기환 외(2006)는 지역사회와 그 속에 조직된 사회집단의 사회자본 측정에 중점을 두었는데, 측정변수로 사회적 교환과 보상, 협동, 경쟁, 갈등을 설정하였으며, 각 변수에 해당하는 4~6개의 지표를 설정하였다. 홍영란(2007)은 사회자본을 시민의식 및 사회참여영역, 신뢰 및 관용성 영역, 네트워크 및 파트너십 영역 등 3개 영역으로 구분한 후 이를 다시 미시 수준(개인·가정·이웃 등), 중간 수준(학교·지역사회 등), 거시 수준(국가·국제사회 등)의 3개 수준으로 나누어 21개 요소를 제시하였다.

2) 정책협력을 위한 사회자본의 구성요소

사회적 자본의 구성요소로 신뢰(trust), 호혜성(reciprocity), 네트워크(network)를 지적할 수 있는데 이 중 네트워크는 사회적 자본의 구조적 측면을, 신뢰와 호혜성은 인지적 측면을 구성한다고 볼 수 있다(김태룡, 2009). 따라서 정책협력이 촉진되기 위해서는 구조적 측면에서 네트워크가 원활히 작동될 수 있어야 하며, 구성원들 간에 신뢰와 호혜성을 기반으로 한 협력적 행태가 확대될 수 있어야 한다. 이는 결국 한 사회에서 정책협력의 촉진을 위해서는 구조적인 측면은 물론 행태적·인지적 측면에서 모두 사회적 자본이 충분히 축적되어야 한다는 점을 의미한다. 즉, 사회적 자본은 구조적 측면과 행태적 측면을 포괄하는 개념이기에 정책협력은 이러한 두 가지 차원의 사회자본을 모두 요구한다. 각각의 구성요소들이 지향하는 가치는 상호배타적인 것은 아니지만 대체로 네트워크는 투명지향성, 신뢰는 참여지향성, 호혜성은 협력지향성의 가치를 갖는다고 할 수 있다.

먼저 구조적 측면에서는 활발한 네트워크가 요구되는데 이를 위해 합리적인 의사소통과 협력메카니즘을 통한 투명한 의사결정구조가 마련되어야 한다. 네트워크는 사회적 자본의 구조적 요소로서 이는 호혜성과 신뢰 증진에 기여할 수 있는 기본적인 원천이라고 할 수 있다. 즉, 협력적인 사회구조를 위한 네트워크의 확대를 위해서는 구성원

간의 지속적이고 반복적인 상호작용을 가능하게 하는 투명한 의사결정구조가 마련되어야 한다.[2] 이와 관련하여 Putnam이 구분한 결속형 네트워크(bonding network)와 가교형 네트워크(bridging network) 개념에 의하면 이는 각각 협력메카니즘과 의사소통구조와 관련된다고 볼 수 있다. 결속형 네트워크는 동질적 집단이 갖는 자본형태이고, 가교형 네트워크는 다양한 수준과 규모의 집단들 간의 관계를 말한다(김상준, 2004에서 재인용). 따라서 다양한 이해관계집단 간에 의사소통구조가 형성되고(가교형 네트워크), 이를 통해 이들이 동질적 집단과 같은 수준의 협력메카니즘을 구축한다면(결속형 네트워크) 네트워크 확대에 기여할 수 있다.

다음 행태적·인지적 측면에서는 구성원들의 협력지향적이고 참여지향적인 행태가 요구되는데 이를 위해 호혜적 규범과 신뢰가 뒷받침되어야 한다(박희봉·김명환, 2001). 즉, 행태적·인지적 측면에서 볼 때 호혜적 규범을 통해 구성원 간 협력적 활동이 증진되고, 신뢰를 통한 사회참여가 활성화됨으로써 사회자본이 축적되어 정책협력에 기여할 수 있다. 첫째, 신뢰는 사회적 자본의 한 구성요소로 간주되기도 하며, 사회적 자본의 결과로 여겨지기도 하는데 이러한 신뢰를 통해 사회적 안정과 결속이 가능하고, 구성원들의 참여와 협력을 증진시킬 수 있다. 신뢰는 관련 행위자들 간에 감시와 통제비용을 절감할 수 있기 때문에 참여를 촉진하는 기반이 될 수 있다(김왕배·이경용, 2002; 김태룡, 2005). 둘째, 호혜적 규범은 개인의 이기심을 차단하고, 집단 전체의 목표를 위해 행동하게 함으로서 구성원들 간 협력을 가능하게 한다. Coleman은 호혜성 대신 상호부조의 규범을 언급하기도 하였는데, 호혜적 규범은 협력행동을 통해 사회적 지원, 지위, 명예, 혹은 다른 보상에 대한 기대를 형성하게 함으로서 구성원들의 집합적 활동을 촉진할 수 있다(유재원, 2000에서 재인용).

사회적 자본의 구성요소인 신뢰, 호혜적 규범, 네트워크 간의 관계에 대해 선행연구들에 의하면 사회자본 형성에 있어 네트워크가 중요한 기반이라고 할 수 있다. 네트워크는 사회적 자본을 담는 그릇으로서 이것이 작동함으로써 호혜적 규범과 사회적 신뢰가 축적될 수 있고 이를 통해 사회적 자본이 형성될 수 있다(소진광 2004). 아울러 호혜적 규범과 신뢰와의 관계를 보면 상호 영향관계를 갖는다고도 볼 수 있다. 이와 같이 사회적 자본의 구조적 측면인 네트워크, 인지적 측면인 신뢰와 호혜성은 일정한 관계를 갖는다고 할 수 있다.

3. 분석의 초점

다원화된 사회에서는 다양한 사회적 요구의 표출로 인해 정책갈등이 필연적일 수밖에 없다. 하지만 그 사회가 갖고 있는 사회적 자본의 특성에 따른 사회의 구조적 측면

2) Coleman에 의하면 네트워크는 사회적 자본의 축적에 직접적인 연관을 갖는다. 즉, 네트워크가 강할수록 구성원 간 규범과 신뢰가 증가하여 사회적 자본 축적에 보다 유리하다는 것이다.

과 구성원들의 행태적 측면은 정책협력에 중요한 영향을 미치게 된다. 정책협력의 촉진을 위해서는 정부와 시민사회 간에 구조적 측면은 물론 각 행위자들에게도 행태적 측면에서의 변화가 요구되며, 이에 따라 정책협력에 있어 사회자본의 중요성이 매우 높다고 할 수 있다. 즉, 보다 개방적이고 투명한 의사소통구조와 협력메카니즘을 통해 구성원들 간의 네트워크가 확대되어야 하고, 이를 기반으로 구성원들이 호혜적 규범과 신뢰에 바탕을 둔 협력지향적이며 참여지향적인 행태와 문화를 나타낼 수 있어야 한다. 물론 사회적 자본의 구조적 측면와 행태적 측면의 관계를 단정하기는 쉽지 않지만, 대체로 구조적 차원의 네트워크가 작동하는 과정에서 신뢰와 호혜성이 형성되어 사회적 자본이 구성된다고 할 수 있다.

이러한 측면에서 볼 때 정책협력을 촉진하기 위한 사회자본의 구조적 측면으로 의사소통구조와 협력메카니즘을 통한 네트워크 구축을 핵심적 동인으로 지적할 수 있다. 정책과정을 둘러싼 행위주체들 간에 개방적이고 투명한 의사소통구조의 구축은 정책협력을 촉진할 수 있다. 의사소통구조는 지식정보화 시대의 도래와 함께 이전과는 달리 매우 다기화되고 보편화될 수 있는 여건임에도 불구하고 현실의 정책과정을 보면 이러한 의사소통구조가 체계적으로 구축되지 못하는 경우가 자주 나타나고 있다. 협력메카니즘은 이러한 의사소통구조를 포함한 광의의 개념이라고 할 수 있지만, 정책과정 전반에 걸쳐 다양한 이해관계들이 종합되고, 협의되는 의사결정의 조정기제라는 점에서 단순히 다양한 의견을 피력할 수 있는 통로로서의 의사소통구조와는 다소 차별적으로 이해될 수 있다. 이러한 기반구조가 체계화될 때 행위주체들의 행태변화를 통해 실질적인 정책협력이 이루어질 가능성이 있다.

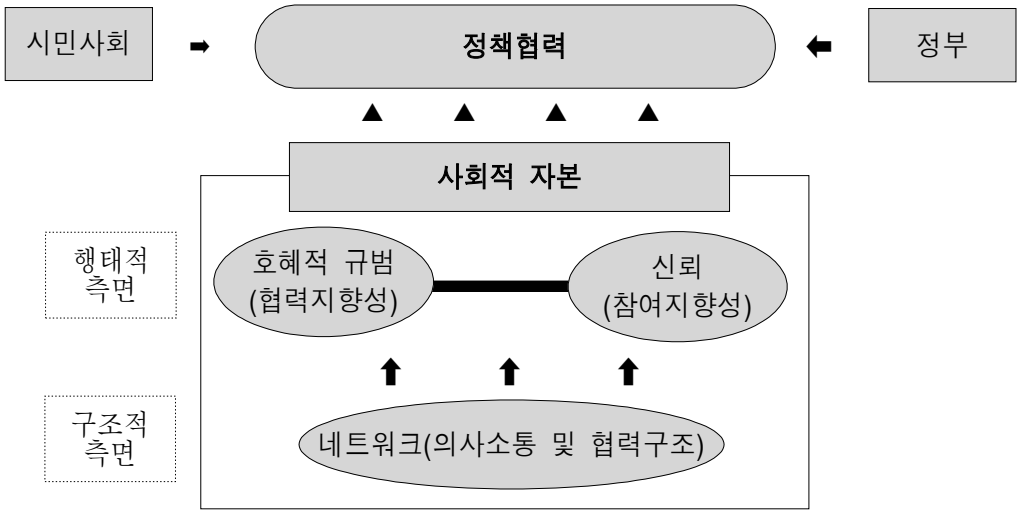
한편 이러한 구조적 측면과 함께 호혜적 규범과 신뢰를 토대로 한 사회적 행위주제들의 행태적 측면의 중요성을 지적할 수 있다. 먼저 정부의 행태 변화방향은 다음과 같다. 과거 행정은 국가관리 또는 사회발전을 주도한다는 차원에서 이해되었으나, 최근 공공문제의 해결과 이를 위한 정부 외의 공사조직들의 연결 네트워크를 강조하는 거버넌스 경향이 나타나기 시작했다. 현대 행정은 정부의 역할과 민간의 역할이 엄격하게 구분되는 것을 부정하고 있다. 이는 기존의 독점적인 정부 주도의 공공서비스 전달 또는 공공문제해결 방식을 넘어선 대안이 필요함을 의미한다. 특히 국가 운영주체 간의 관계도 변화를 모색하기 시작하였다. 전통적 관료제 정부의 역할은 직접적인 서비스의 독점적 공급에 있었으며, 이는 전통적 행정메커니즘을 통해 이루어져 왔다. 그러나 현대 거버넌스 하의 정부기능은 거시적 방향설정을 위해 권한을 부여하고, 그리고 법적·행정적 책임성을 넘어 행정의 대응성을 확보하며, 이를 위한 관리방식으로 참여와 팀워크, 네트워크 관리에 그 초점이 모아지고 있다.

다음 시민의 행태 변화방향은 다음과 같다. 근대적 시민사회는 국가라는 공적 권위에 대항하는 순수한 자율성의 영역으로 등장했으나, 현대 시민사회는 사회 내에서 국가의 영역을 제외한 모든 영역을 지칭하는 포괄적 개념으로 이해되고 있다. 그러나 정부가 고도성장을 이룩하는 과정에서 사회에 지나치게 관여한 결과 행정능률의 저하, 창의

력의 미흡, 다양한 사회계층의 요구에 대한 적응력 부족 등의 각종 폐해가 유발되었다. 정부의 의사결정 독점에 따른 비능률성과 대응성의 미흡은 분권지향적 사회조류와 맞물리면서 시민사회의 역할을 확대시켜 왔다. 더불어 민주화에 기인한 시민의식 성숙, 참여확대, 비판적 자질의 확보, 새로운 파트너십에 대한 요구와 맞물리면서 광범위한 활동이 이루어지고 있다. 특히 정보화와 민주화 등을 통한 거버넌스 시대의 도래는 시민의 정책참여를 보다 촉진시키고 있다.

이상의 이론적 논의와 선행연구 검토를 토대로 사회적 자본 관점에서 정책협력의 가능성과 동인을 분석하기 위한 개념적 틀을 아래 <그림 1>과 같이 제시할 수 있다.

<그림 1> 사회적 자본 관점에서 정책협력의 분석방향



III. 비교 정책사례 선정 및 분석

1. 사례 선정 배경

부천 추모공원 건립추진사업의 경우 부천시가 2003년부터 지역대표 등을 중심으로 민·관합동 추모공원조성추진위원회를 조직·운영해 오다가 2005년 2월 4일에 2005년부터 2008년까지 원미구에 약 15,000평 규모의 추모공원 및 주변시설 등을 조성하기로 발표하면서 추진되었다. 한편 경주 방사성폐기물처리장 건립추진사업의 경우 중앙정부가 2005년 3월 2일에 '중저준위방사성폐기물 처분시설의 유치지역에 관한 특별법'을 제정하여 방폐장 유치지역 선정을 추진함에 따라 경주시가 경주시의회의 의결을 토대로 2005년 8월 16일에 산업자원부에 방사성폐기물처분장 유치신청서를 제출하면서 추진되었다. 두 사례의 경우 사업추진 발표시기가 2005년으로 동일하지만, 경주방폐장 사례의

경우 사업이 계획대로 추진되어 2009년 1월에는 방폐장을 관리하는 한국방사성폐기물관리공단이 신설되는 등 사업이 원활하게 추진된 반면 부천추모공원 사례의 경우 2011년 현재까지 표류하고 있다.

물론 방사성폐기물처리장은 국책사업으로 중앙정부의 많은 지원을 토대로 사업이 추진된 반면 추모공원의 경우 국고지원이 이에 미치지 못하는 측면이 있지만 두 시설 모두 국가와 지역사회 발전에 있어 중요한 시설임에도 기피시설로 간주되어 그 동안 사업 추진이 계속적으로 중단되어 왔다. 그러나 경주시는 방폐장 사업을 계획대로 원활하게 추진한 반면에 부천시 추모공원 사업은 계속 표류하고 있는 상황이다. 이에 따라 두 사례에 대한 비교분석을 통해 비교사례로서의 경주 방사성폐기물처리장 건립추진사례와 달리 초점사례인 부천 추모공원 건립추진사례의 경우 사업 발표 이후 6년 동안 정책갈등이 장기간 지속된 원인을 정책협력의 촉진을 위한 사회적 자본의 관점에서 비교·분석하였다. 즉, 경주 방폐장 사례와 부천 추모공원 사례를 비교하여 사회적 자본의 구조적 측면과 인지·행태적 측면에서 정책협력을 촉진하거나 제약하는 동인에 대해 분석하고 시사점을 제시하였다.

2. 부천 추모공원 건립추진사례: 초점사례[3)]

1) 추진과정 및 배경

부천시는 2005년 2월 4일에 2005년부터 2008년까지의 사업기간 동안 원미구에 약 15,000평 규모로 화장장 6기, 봉안당 30,000위, 위패보관소를 갖춘 추모공원을 건립하면서 주변에 문화예술회관, 생태공원 등을 조성하기로 발표하였다. 부천시는 2003년부터 지역의 직능대표, 시민단체대표 등을 중심으로 민·관 합동 추모공원 조성 추진위원회를 조직·운영해 왔으나, 동 위원회가 활동을 잠정 중단하고 있는 상태에서 부천시가 추모공원 건립 추진을 전격 발표함에 따라 시의회와 해당지역 주민들과 갈등을 빚게 되었다. 또한 인접 자치단체인 구로구의회도 구로구와 인접해 있는 지역에 추모공원 건립을 계획하면서 사전협의를 거치지 않은 것에 이의를 제기하면서 2005년 3월 21일에 부천시 추모공원 건립추진 반대 결의안을 채택하였다.

부천시는 화장장 추진배경으로 '장사 등에 관한 법률' 개정으로 지방자치단체의 장사시설 설치 의무화, 화장률의 급증, 타 지방자치단체 소속 화장장 이용에 따른 추가부담, 장사시설 부족으로 인한 화장의 어려움 등을 제시하였다. 가령 2004년에 부천시민의 화장률이 65%에 이르고, 타 시·도의 화장시설 이용 시 3~5배 높은 비용을 지불해야 하는 등 부천시민의 직·간접적 비용부담과 높은 사회적 비용 감소를 위해 추모공원 건립추진을 발표하였다. 이러한 배경에 따라 부천시는 2004년, 2005년 두 차례에 걸쳐 경

3) 부천 추모공원 건립추진과정의 세부내용은 주로 장순우(2009)의 논의를 참고하였다.

기도에 개발제한구역 관리계획변경(안)을 제출하였으나 모두 반려되었다가 이후 2006년에 부천시가 이를 다시 제출하여 승인을 받았다. 그런데 경기도 승인 이후 경기도가 서울시와 사전협의를 시도하였으나 결렬되었으며, 이에 따라 경기도가 건교부(현 국토해양부)에 개발제한구역 관리계획변경(안)을 제출하여 사전 협의를 요청하였으나 국토해양부의 중앙도시계획위원회는 이에 대한 승인심의를 아직까지 유보하고 있는 상황이다. 이후 2010년 6월 지방선거에 따른 시장 교체로 인해 사업계획의 재검토가 발표됨으로써 정책갈등이 지속되고 있다.

2) 부천시의 추진활동

2003년부터 2008년까지 추모공원 건립추진을 위한 부천시의 주요 활동을 정리하면 아래 <표 2>와 같다. 먼저 부천시는 2003년 7월에 민·관 합동으로 구성된 추모공원건립추진위원회를 구성하였고, 2004년에는 동 추진위원회를 주축으로 시민토론회 등을 개최하였다. 그러나 동년 9월에 경기도의 광역화장장 건립추진에 따라 부천시는 추진위원회 활동을 잠정 중단하였으나 예비후보 3개 지역(가평 2개, 동두천 1개)의 주민반대로 인해 경기도의 광역화장장 건립추진이 무산되자 부천시는 2005년 2월에 추모공원 건립사업계획을 공식 발표하였다. 사업계획 발표 이후 부천시는 해당지역주민 등을 대상으로 수차례 주민설명회를 개최하고, 개발제한구역 관리계획변경안에 대한 주민공람을 실시하였다.

이후 5월에 경기도가 개발제한구역 관리계획변경안을 반려하였으나 부천시는 6월에 개발제한구역 해제를 위한 도시계획시설결정에 대한 주민공람을 실시하고, 시의회의 의결을 거쳐 8월에 시 도시계획위원회에서 11월에 도시계획시설결정안을 가결하였다. 2006년에는 추모공원 건립사업의 본격 추진을 위해 부천시는 1월에 찬성시민 10만인 서명운동을 개시하였고, 경기도가 동년 5월에 반려한 개발제한구역 관리계획변경안에 대해 7월에 이를 경기도에 재신청하였다. 이후 2007년부터는 광역자치단체 차원에서 일련의 활동이 이루어졌는데, 경기도는 7월에 서울시와의 사전협의를 위해 개발제한구역 관리계획변경안을 수도권협의회에 상정하였으나 결렬되었고, 9월에 이를 건설교통부에 제출하였으나 건설교통부에서도 이를 반려하였다. 이후 2008년 9월에 경기도는 국토해양부에 이를 재신청하였으나 국토해양부는 여전히 심의를 유보하고 있는 상황이다.

부천시의 일련의 추진활동 분석을 통해 먼저 의사소통구조나 협력메카니즘과 같은 구조적 측면에서의 네트워크 구축 노력을 보면 매우 제한적인 모습을 확인할 수 있다. 즉, 주민들과의 적극적인 의사소통구조를 마련하지 않은 채 지역주민들을 대상으로 한 몇 차례의 주민설명회 개최, 개발제한구역 관리계획변경안에 대한 주민공람 등과 같이 제한된 범위의 의사소통구조 마련에 그침으로써 지역주민들의 여러 이해관계나 입장이 정책과정에 충분히 반영될 수 있는 효과적인 협력구조 구축이 부족했던 것으로 분석된다. 이처럼 제한적 의사소통구조로 인해 정책과정에 다수의 시민들의 참여가 제한되었

을 뿐 아니라 반대주민들의 이해관계 역시 충분히 반영되지 못함으로써 정책협력의 기반이 마련되지 못한 한계를 나타냈다. 여러 이해관계집단과의 의사소통을 통한 사회적 협의 도출이 정책과정에서의 정책협력을 최대화하는 방안이라는 점에서 이러한 전략 발휘가 부족했던 것이다.

다음 행태적 측면에서 분석해 보면 다음과 같다. 첫째, 협력지향성 측면에서 보면 부천시는 반대주민들에 대해 몇 차례의 주민설명회 개최, 개발제한구역 관리계획변경안에 대한 주민공람 이외에 보다 광범위한 주민협력활동이 부족했다. 더욱이 찬성하는 시민들에 대해서도 추모공원 찬성시민 10만인 서명운동 개최 외에 찬성집단들의 협력을 강화하기 위한 활동도 제한적이었다. 정책협력을 촉진하기 위해서는 찬성집단의 의견을 보다 결집시키고, 반대집단을 적극적으로 설득하기 위한 전략이 요구됨에도 이러한 활동이 부족했다. 둘째, 참여지향성 측면에서 보면 정책협력을 위해서는 반대집단이든 찬성집단이든 다양한 이해관계가 정책과정에 반영될 수 있도록 지역주민들의 참여를 적극 유도할 수 있어야 하는데 부천시는 반대집단 이외에는 다양한 이해관계를 지닌 여러 지역주민집단들의 정책참여를 촉진하기 위한 활동이 부족했던 것으로 분석된다. 이로 인해 일부 반대집단과의 정책갈등은 확산된 반면 다수의 찬성집단의 의견이 적극적으로 부각되지 못함으로써 정책갈등이 장기화되는 상황이 빚어졌다고 할 수 있다.

<표 2> 부천시의 추모공원 추진과정

2003	7.28	부천시, 민관합동 부천시 추모공원건립추진위원회 구성
2004	6.11	부천시 추진위원회, 시민토론회 개최
	9월	부천시, 경기도의 광역화장장 추진으로 추모공원 추진위 활동 잠정 중단
	12.16	부천시, 춘의동 G/B관리계획변경(안) 경기도 제출
2005	2. 4	부천시, 추모공원 사업계획 발표(춘의동 일대 15,900평, 총사업비 132억원)
	3. 6	부천시, 추모공원 건립 주민설명회 개최(이후 주민설명회 수회 추가 개최)
	3. 9	부천시, G/B관리계획변경안 주민공람 공고
	4.12	부천시의회, 추모공원관련 실시설계용역을 용역과제심의회에서 부결
	5. 6	경기도, 부천시의 G/B관리계획변경(안) 반려
	6.30	부천시, 시의회에 도시계획시설 결정안에 대한 의견 제출
	7.15	부천시의회, 도시계획시설 결정안 심의 후 요구사항 의결
	8.11	부천시 도시계획위원회, 도시계획시설결정안에 대한 심의 유보
	11.28	부천시 도시계획위원회, 추모공원 관련 도시계획시설결정안 가결
2006	1. 9	부천시, 추모공원 찬성 10만인 서명운동 개시
	5.17	경기도, G/B관리계획변경(안) 부천시로 반려
	7.14	부천시, G/B관리계획변경(안) 경기도에 재발송
2007	7.23	경기도, G/B관리계획변경(안) 수도권협의회에 상정(경기도→서울시), 결렬
	9.12	경기도, G/B관리계획변경(안) 건교부에 제출(경기도→건교부)
	11.20	건교부, G/B관리계획변경(안) 반려
2008	9.24	경기도, G/B관리계획변경(안) 국토부에 재신청(경기도→국토부)
		국토부, G/B관리계획변경(안)에 대한 승인심의 유보
	10.23	법원, 반대주민의 도시계획시설결정 취소소송에 대해 원고청구 기각 결정

자료: 장순우(2009).

3) 주민집단의 대응활동

주민집단의 대응활동에 대해서도 먼저 의사소통구조나 협력메카니즘 구축과 같은 구조적 측면에서의 네트워크 구축 노력을 보면 주민들 역시 이에 대해 소극적인 태도를 보인 것으로 분석된다. 먼저 대다수 지역주민들은 지역에 중요한 정책사업임에도 불구하고 본인의 이해관계를 적극 표명할 수 있는 의사소통구조나 협의기회를 마련하려는 노력이 부족했다. 이에 반해 사업에 직접적 이해관계를 갖는 일부 반대주민들은 대립적 의사소통만을 추구하면서 협력적 의사결정기제를 마련하기 위한 노력에는 미온적인 태도를 보였다. 이로 인해 첨예한 정책갈등양상을 보이며 정책협력이 확대되지 못하는 결과가 초래됐다고 볼 수 있다. 물론 부천시에서 다양한 이해관계를 수렴할 수 있는 의사소통구조나 협력메카니즘 구축에 소홀한 측면도 있지만, 지역주민들 역시 협력적 네트워크 구축에 소극적 행태를 보임으로써 여러 의견이 반영될 수 있는 의사소통구조 구축이 한계를 보인 것으로 분석된다.

주민집단의 대응활동을 행태적 측면에서 분석하면 다음과 같다. 첫째, 협력지향성 측면에서 보면 부천 추모공원 건립에 반대하는 집단들은 정책과정에서 사회적 합의 도출보다는 이해관계에 따른 정책갈등을 부추기는 활동에 집중했던 것으로 분석된다. 복잡한 정책갈등으로 인해 사회협력이 강조되는 상황에서 이들 반대 단체들은 이해관계에 입각한 지속적인 갈등 유발활동을 전개했을 뿐 정부정책을 이해하기 위한 의사소통과 협의노력에는 소극적 모습을 보임으로써 협력지향성 측면에서 한계를 보였다. 이로 인해 정책추진과정에서 지속적인 갈등구조가 유발되었으며, 사회적 필요성이 높은 사업임에도 사회협력 패러다임에 입각한 성공적 추진사례로 정착되지 못하는 한계를 보이게 되었다.

둘째, 참여지향성 측면에서 보면 부천 추모공원 건립추진에 대해 추모공원 인근지역 주민들은 대체로 반대입장을 적극 표명한 반면 대다수 시민들은 이에 대해 적극적인 입장을 표명하지 않은 것으로 분석된다. 즉, 추모공원 건립추진에 대한 주민단체들의 대응과정을 보면 적극적으로 입장을 표명한 주민들이 한정되어 있다. 물론 이에 적극적인 찬성 입장을 표시하는 시민단체들의 지지활동도 일부 이루어졌지만[4] 대다수 주민이나 시민단체들은 추모공원 건립추진에 적극적인 의견을 표출하지 않는 등 참여지향성 측면에서 제한된 모습을 보였다. 이처럼 지역주민들의 적극적인 정책참여가 이루어지지 못함으로써 부천시와 일부 반대 주민과의 정책갈등만 확대되는 결과를 초래했다고 볼 수 있다.

---

4) 2005년 2월 16일에 대인노인회 부천시 원미구지회가, 동년 2월 28일 및 3월 1일에는 각각 자유총연맹 부천시지부와 부천지역 6개 보훈단체가 추모공원 신속추진을 촉구하는 성명을 발표하였다.

<표 3> 반대 단체들의 부천추모공원 건립추진 대응과정

2005	2.22	15개 시민사회단체·종교단체, 반대성명 발표
	3.16	건립부지 철회 항의집회 및 부천시의회 방청
	3.22	역곡역 반대집회
	3.29	부천시 화장장 건립반대 인터넷 카페 개설
	4. 8	화장터 건립 반대 부천시민 결의대회 개최(부천과 구로 대책위 연대)
	4.25	부천시장 면담
	4.28	역곡2동 주민설명회 반대단체 항의로 무산
	5. 5	건립반대 결의대회, 반대의견 복지부, 건교부, 서울시, 경기도, 부천시에 제출
	6. 4	부천시장 사택에 반대주민 무단 침입
	7.19	원미동에서 건립반대 전단배포 및 성명 발표
	8.25	건립반대 서명 청원(17만명) 한나라당에 제출
	9. 9	보건복지부 장관 면담
	10. 5	원미구 체육대회에서 역곡1동 주민 반대집회 개최
	12. 9	건립반대를 위한 기자회견 개최
	12.10	여월뜨란채 입주예정자 반대모임 개최
	12.20	경기지사 면담
2006	2. 8	추모공원 찬성서명운동 반대성명 발표
	3. 1	한나라당 부천시 원미갑 당원교육장 및 지방선거 결의대회에서 침묵시위
	3. 8	각 단체 대표들, 부천시장 면담
	3.17	도시계획시설결정 취소청구소송 제기(원고: 주민 8명)
	6.10	주민 반대의견 및 서명서 시의회 제출(17만명)
2007	5.18	반대주민, 부천시의회의 관련예산 상정에 항의 회의장 점거

자료: 장순우(2009).

3. 경주 방사성폐기물처리장 건립추진사례: 비교사례[5)]

1) 추진과정 및 배경

경주 방사성폐기물처리장 건립추진과정을 보면 다음과 같다. 경주시에 앞서 부안시의 방폐장 건립추진이 무산된 이후 정부는 2005년 3월 2일에 '중저준위방사성폐기물 처분시설의 유치지역에 관한 특별법'을 제정함으로써 방폐장 유치지역에 3,000억 원의 정부예산 지원, 연간 50억원 내지 100억 원의 수수료 징수, 한국수력원자력(주) 본사 이전

5) 경주 방사성폐기물처리장 사례는 박석희·이종원(2008)에서 일부 내용을 재구성하였다.

등의 혜택을 제공하기로 하였다. 또한 정부는 2005년 3월 11일에 국무총리를 위원장으로 하고 산업자원부장관 등을 위원으로 하는 방폐장유치지역지원위원회를 설치하였고, 유치청원지역 중에서 최종 대상지역을 주민투표 지지율을 통해 결정하도록 하였다. 이러한 상황에서 경주시는 일부 환경단체의 반대 의견에도 불구하고 다수의 시의원들은 물론 여러 시민단체들과의 적극적인 협력을 통해 방폐장 건립을 추진함으로써 이는 지역의 정책이슈로 전환되었다.

이후 경주시장은 경주시의회에 원전센터유치안을 제출하였고, 시의회가 2005년 8월 12일 전체회의를 개최하여 이를 만장일치로 의결함에 따라 16일에 산업자원부에 방사성폐기물처분장 유치신청서를 제출하였다. 이 과정에서 초반에는 방폐장 건립추진에 대한 대다수 유치찬성집단과 일부의 반대집단 간의 대립으로 지역갈등이 증폭되었다. 그러나 대다수 주민들이 찬성 의견을 적극 개진함에 따라 경주시에는 국책사업유치단이 조직되고, 경상북도 역시 대구·경북발전협의회를 통해 이를 지원하는 등의 유치활동을 전개한 결과 주민투표에서 89.5%의 높은 지지율로 네 개 유치신청지역[6] 중 방폐장 건립지역이 경주로 결정되었다. 방폐장 입지가 경주로 결정된 이후에도 한수원 본사 이전지역 문제를 두고, 경주시, 양북지역 주민, 한수원, 기타 경주시민들 간 갈등이 빚어졌으나 이해관계자들 간에 갈등과 협의를 거듭한 끝에 2006년 12월 29일에 양북면 장항리로 한수원 본사 이전이 확정되었다.

2) 경주시의 추진활동

경주시의 일련의 추진활동 분석을 통해 먼저 의사소통구조나 협력메카니즘과 같은 네트워크 구축 노력을 보면 경주시는 반대주민에 대한 적극적인 설득활동은 물론 찬성주민에 대해서도 주민투표는 물론 다양한 협의 활동 등을 통해 주민참여를 적극적으로 유도함으로써 협력적 의사결정구조를 마련하기 위한 네트워크 확대에 적극 노력했다고 볼 수 있다. 물론 이 과정에서 경제적 보상이 주요한 지렛대로 활용되기도 하였지만[7] 경제적 보상 이외에 주민협의와 설득 등 다양한 협력구조 구축을 통해 정책협력을 극대화한 것으로 볼 수 있다. 이에 주민투표에서 높은 지지율로 방폐장 건설을 찬성하게 되어 결국 방폐장 입지는 경주시로 결정되었으며, 한수원 본사 이전지역과 관련한 갈등에서도 결국 양북지역으로의 이전을 결정하게 되었다. 이처럼 경주시는 주민과의 협력기반구조 구축을 통해 정책협력을 극대화할 수 있었던 것으로 분석된다. 특히 핵폐기물에 대한 불안감이 높아지면서 지역주민 차원에서 방폐장 건설에 반대하면서 시와 주민간 갈등이 증폭되자, 경주시는 방폐장 추진에 대한 세부적인 계획은 물론 특별보상 등에 대한 상세한 정보를 공개하는 등 대다수 시민들과 협력적 네트워크를 구축하기 위

6) 유치신청지역인 군산, 포항, 영덕군과 주민투표 지지율 획득 경쟁을 치열하게 전개하였다.
7) 양북지역주민들이 방폐장 입지에 따른 비용측면을 주장하며 반대하자, 경주시는 방폐장이 건설되면 한수원 본사를 양북지역에 이전하겠다는 유인을 제공하였다.

해 적극 노력하였다.

다음 행태적 측면에서 분석해 보면 경주시는 협력지향성, 참여지향성 측면에서 다양한 정보제공, 주민참여 및 설득, 경제적 보상 등을 통한 정책협력전략을 구사하였다(김영종, 2006: 29-34). 첫째, 협력지향성 측면에서 보면 동 사업은 앞서 부안지역 선정사례에서 매우 심각한 정책갈등을 경험하였기 때문에 경주시는 주민들의 협력을 확보하기 위한 다양한 전략을 채택하였다. 우선 유관기관과의 연대를 강화하고, 특별보상을 강화하는 등 협력전략을 추진하였다. 즉, 주민들의 저항을 극복하기 위해 사업추진을 산업자원부가 아닌 국무총리를 위원장으로 하는 유치지역지원위원회를 중심으로 하도록 함으로써 유관기관들의 연계 강화를 도모하였다. 또한 과거 보상의 불충분성으로 주민들의 협력이 미온적이었던 점을 극복하기 위해 특별보상제도를 도입하도록 함으로써 보상을 통한 사회협력을 추구하였다. 또한 관련 정보 제공에 있어서도 적극적 태도를 보임으로써 주민들의 협력을 촉진할 수 있었다.

둘째, 참여지향성 측면에서 보면 과거 여타 사례의 경우 제한된 지역주민들의 참여로 인해 기피시설 건립 추진이 표류한 경험을 토대로 특별법을 통해 방폐장 입지 선정에 주민투표제를 도입하는 등 입지결정과정에서 적극적인 주민참여를 통한 해결의 단초를 마련하였다. 또한 여러 차례의 주민설명회와 토론회 개최는 물론 다양한 주민설득 활동 등을 통해 주민들의 정책참여를 적극 유도했던 것으로 분석된다. 이로 인해 일부 환경단체에서만 환경적 측면, 역사와 문화의 도시라는 측면에서 반대의견이 제기되었을 뿐 대다수 시민들은 경주에는 이미 원자력발전소가 있을 뿐 아니라 방폐장 유치·건립에 따른 지역발전효과 등을 인정하면서 방폐장 건립 추진활동에 적극적으로 참여하는 태도를 보이게 되었다.

3) 주민집단의 대응활동

의사소통구조나 협력메카니즘 구축에 있어 지역주민들도 경주시와 개방적이고 협력적 의사소통구조 구축에 노력함으로써 사업의 원활한 추진을 위한 협력적 네트워크가 구축될 수 있었다고 평가된다. 지역주민들의 이러한 태도는 중앙정부 차원에서의 획기적인 경제적 보상 약속에도 일부 기인한다고 볼 수 있지만, 지방정부의 적극적인 주민설득과 참여 유도로 인해 주민들이 지역의 중요 정책사업에 대해 여러 참여기제를 통해 협력적인 태도를 보여주었다고 할 수 있다. 더욱이 의사결정과정에서 합리적 의사소통구조 형성을 통해 관련 이해관계자들 간 효과적인 협력메카니즘을 구축해 감으로써 주민들의 대립과 갈등을 최소화하고 정책협력을 촉진할 수 있었다. 요컨대 일부 집단들의 반대에도 불구하고 대다수 주민들은 경주시와의 합리적인 의사소통구조와 협력메카니즘 구축에 적극 노력함으로써 주민들의 적극적인 정책참여와 협력이 확대될 수 있었다고 할 수 있다.

주민들의 활동을 행태적 측면에서 보면 협력지향성이나 참여지향성 측면에서 많은

주민들이 정책추진과정에서 적극적인 참여와 협력적인 태도를 보인 것으로 분석된다. 즉, 정책결정 초기단계에는 높은 저항과 반대 입장을 통해 적극적으로 참여하였고, 이후 경주시가 중앙정부와 연계하여 적극적인 주민설득과 주민참여를 추진하고 높은 수준의 경제적 유인을 제시함에 따라 일부 환경단체나 시민단체들의 반대를 제외하고 많은 주민들이 적극적인 지지와 협력의사를 표명하였다. 즉, 당초 핵폐기물에 대한 높은 불안감에 따른 환경적 위험성이 제기되면서 대다수 지역주민 차원에서 방폐장 건설에 반대하면서 시와 주민 간 갈등이 증폭되었다. 그러나 사업의 효과성에 대한 이해가 확산되면서 반대 입장을 보였던 대다수 시민들이 반대로 방폐장 건립 추진을 위해 적극적인 협력의사를 보였을 뿐 아니라 그 동안 암묵적으로 지지의사를 표명하던 집단들도 적극적인 참여태도를 나타낼 수 있었다.

Ⅳ. 비교분석 및 시사점

1. 지방정부와 주민 간 협력구조

1) 사례의 비교

부천 추모공원 건립추진사례의 경우 지방정부나 주민 간 협력구조가 취약했던 것으로 볼 수 있다. 부천시의 추진과정이나 주민들의 대응과정을 전반적으로 볼 때 이들은 모두 합리적 의사소통구조를 마련하기 위해 노력하기보다 각자의 이해관계나 입장을 일방적으로 전달하기 위한 의사소통행위에 집중했던 것으로 분석된다. 부천시의 경우 주민설명회와 주민공람 등의 한정된 의사소통구조만 형성하였을 뿐 반대주민들과의 보다 다양한 협력적 네트워크 구축노력이 부족하였을 뿐 아니라 대다수 찬성주민들에 대해서도 서명운동 이외에 보다 다양하고 적극적인 네트워크 구축활동이 부족하였다. 반대주민들의 경우에도 집회활동을 통해 자신들의 입장만을 부각시켰을 뿐 전체적인 차원에서 보다 합리적인 의사소통을 위한 네트워크 형성노력은 부족했다고 할 수 있다. 이와 같이 의사소통구조의 제약으로 인해 협력메카니즘 측면에서 지방정부와 주민들 상호 간 다양한 이해관계를 반영할 수 있는 의사결정기제가 마련되지 못하고, 지방정부와 주민들이 각자의 이해관계를 관철시키고자 하는 행위에만 집중했던 것으로 분석된다. 이로 인해 부천 추모공원 사례의 경우 정책과정에서 행위주체들 간에 충분한 정책협력이 이루어지지 못한 것이다.

이에 반해 경주 방사성폐기물처리장 건립추진사례를 보면 지방정부와 주민단체 등이 자신들의 이해관계를 적극 주장하면서도 일방적 의사소통구조에 국한하지 않고 상호 간의 입장과 이해관계를 전달하고 수용할 수 있는 합리적 의사소통구조 속에서 논의를

적극적으로 진행해 왔다고 볼 수 있다. 즉, 경주시의 경우 주민투표를 도입하여 시민 전체의 의견을 수렴하는 활동을 전개하였고, 경제적 보상전략 이외에 주민참여와 설득 전략을 통해 다양한 이해관계의 수렴을 위해 적극 노력하였다. 또한 주민단체들의 경우에도 자신들의 개별적 이해관계만을 주장하기보다 지역의 전반적 발전을 위해 지속적인 담론과 설득을 통해 합리적인 정책대안 마련을 위해 노력하였다. 지방정부와 주민들의 이러한 적극적인 네트워크 구축활동을 통해 부천 추모공원 사례와 달리 여러 의사결정과정에서 공통의 합의된 목적 달성을 위한 의사결정을 가능하게 하는 협력메카니즘이 형성될 수 있었고, 이러한 네트워크 구축은 정책협력을 촉진하는 계기가 될 수 있었다.

2) 소결

현대의 다원화된 사회에서 사회적 자본은 정책협력의 촉진을 위한 중요한 동인이라고 할 수 있는데, 사회적 자본을 구성하는 요소들 중 구조적 측면으로 의사소통구조와 협력메카니즘과 같은 네트워크를 들 수 있다. 또한 네트워크는 구성원들의 행태적 측면인 호혜적 규범과 신뢰에 입각한 협력지향적이고 참여지향적 행태를 촉진하는데 기여할 수 있다. 따라서 정책과정을 둘러싼 행위주체들 간에 협력적 네트워크가 부족할 경우 행위자들의 협력지향적이고 참여지향적 행태가 제한될 가능성이 크다고 할 수 있다. 물론 행태적 요소들이 구조적 요소에 영향을 미친다고도 볼 수 있지만, 네트워크와 같은 구조적 측면은 사회적 자본의 형성에 있어 중요한 요인이라고 할 수 있다.

그런데 의사소통구조는 지식정보화 시대의 도래와 함께 이전과는 달리 매우 다기화되고 보편화될 수 있는 여건임에도 불구하고 현실의 정책과정을 보면 이러한 의사소통구조가 체계화되지 못하는 경우가 적지 않고, 본 연구에서도 경주 방폐장 사례와 비교했을 때 부천 추모공원 사례의 경우 의사소통구조가 상대적으로 크게 제한되어 있었다고 볼 수 있다. 협력메카니즘은 이러한 의사소통구조를 포함한 광의의 개념이라고 할 수 있다. 즉, 정책과정 전반에 걸쳐 다양한 이해관계들에 대한 조정기제라는 점에서 단순히 다양한 의견을 피력할 수 있는 통로로서의 의사소통구조보다 넓은 개념으로 이해될 수 있다. 이러한 협력구조가 체계화될 때 사회적 자본의 구조적 측면인 네트워크가 확대될 수 있고, 이를 통해 정책협력이 활성화될 수 있을 것이다. 이러한 측면에서 볼 때 부천 추모공원 건립추진사례와 경주 방사성폐기물처리장 건립추진사례의 경우 차별적 특성을 보이고 있다.

요컨대 사회적 자본의 구조적 측면에서 볼 때 경주 방폐장 사례와 달리 부천 추모공원 사례의 경우 지방정부와 주민간 합리적 의사소통구조나 협력 메카니즘 등 네트워크가 부족했고, 이로 인해 지방정부와 주민들이 상호 신뢰와 호혜적 규범을 토대로 한 협력과 참여활동이 원활하게 이루어지지 못한 한계가 있었다. 이처럼 제한적인 협력구조는 거버넌스적 생산방식이 유효하게 작동하는 네트워크사회에서 정책추진의 성패를 좌

우하는 사회적 자본의 부족을 의미한다. 이에 따라 사회적 자본이 확고히 구축되지 않은 사회에서는 특히 기피시설의 건립을 둘러싼 정책과정에서 이해당사자들 간의 대립과 갈등을 최소화하고 정책협력을 촉진하는데 한계를 드러낼 수밖에 없다. 이러한 네트워크 구축은 어느 일방의 노력만이 아닌 지방정부와 주민들 모두가 노력해야 하는 부분으로 부천 사례에서는 이러한 의사소통구조나 협력메카니즘이 부족하여 정책협력이 촉진되지 못한 한계를 나타냈다.

2. 지방정부와 주민의 행태적 특성

1) 사례의 비교

부천 추모공원 건립추진사례를 보면 지방정부나 지역주민들 모두 참여지향적이고 협력지향적 행태가 부족했으며, 이는 사회적 자본으로서의 상호간 신뢰와 호혜적 규범의 축적이 미흡했다는 것을 의미한다. 즉, 지방정부의 경우 적극적인 주민설득과 참여를 유도하기보다 형식적인 주민참여 등 제한적인 협력활동을 전개함으로써 지역주민들로부터 충분한 정책적 공감대 형성을 이끌어내지 못했다. 더욱이 대다수 찬성주민들의 정책협력과 참여를 촉진하지 못함으로써 일부 반대주민들의 의견에 따라 정책갈등이 증폭되는 결과가 초래되었다. 또한 지역주민들의 경우에도 일부 반대집단들은 지역사회 전체의 의견보다 자신들의 이해관계 표출에만 집중하는 제한적인 참여를 통해 지방정부와의 적극적인 협력활동에는 미온적 입장이었다. 더욱이 대다수 찬성주민들의 경우에도 지역사회의 현안사업임에도 적극적 참여와 협력적 행태를 보이지 않았다. 요컨대 행태적 측면에서 볼 때 부천 추모공원 사례의 경우 지방정부와 주민 모두 참여지향적이고 협력지향적 행태가 부족했다고 볼 수 있다.

반면 경주 방사성폐기물처리장 사례는 국가적 차원의 중요한 정책 이슈였기 때문에 자치단체장은 중앙정부 차원의 적극적인 지원과 협조를 토대로 주민설득과 참여를 보다 적극적으로 수행했다는 점, 지역주민들의 저항을 극복하기 위해 충분한 경제적 보상을 제공했다는 점 외에 무엇보다 적극적인 의사소통을 위한 노력을 기울이는 등의 참여지향적이고 협력지향적인 행태를 통해 정책협력을 도출해 낼 수 있었다고 볼 수 있다. 또한 주민들의 경우에도 일부 반대 주민이나 집단이 환경적 이슈나 문화적 이슈 등을 근거로 반대의견을 제기하기도 했지만 대다수 주민들의 경우 국가 및 지역사회적 차원의 중요한 정책의제라는 점 등을 고려하여 적극적인 정책참여와 지방정부와의 협력적 행태를 보여주었다. 이는 경주시의 경우 지방정부와 시민들 간에 적극적인 의사소통구조와 협력메카니즘을 통해 높은 신뢰관계와 호혜적 규범이 구축되어 정책협력을 위한 참여지향적이고 협력지향적 행태가 촉진될 수 있었음을 보여준다고 할 수 있다.

2) 소결

본 연구에서는 정책협력을 위한 사회적 행위주체들의 행태적 특성을 호혜적 규범을 통한 협력지향성, 신뢰를 통한 참여지향성의 두 가지 차원에서 분석하였다. 참여지향성은 이해관계자들 간 소통과 참여를 토대로 합의와 협력을 도출하려는 태도, 협력지향성은 여러 사회구성주체들 간 긴밀한 협력체계를 구축함으로써 우수한 정책콘텐츠와 전략수립에 기여하기 위한 태도라고 규정할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때 초점사례인 부천 추모공원 사례의 경우 지방정부나 지역주민 등의 행위주체들이 정책협력에 필요한 이러한 행태적 특성이 부족했다고 평가될 수 있는 반면 비교사례인 경주 방폐장 사례의 경우는 지방정부나 지역주민들이 이러한 측면에서 상대적으로 정책협력에 보다 적극 노력했다고 볼 수 있다.

이와 같이 부천 추모공원 건립추진사례의 경우 행위자들의 문화적·행태적 측면에서 경주 방사성폐기물처리장 건립추진사례와 비교해 많은 한계를 드러내었다고 평가된다. 행태적 측면에서의 협력지향적이고 참여지향적 행태는 정책협력을 촉진하는데 있어 매우 중요한 요인[8]으로서 경주 사례에서는 이를 위한 신뢰와 호혜적 규범의 사회적 자본이 비교적 높은 수준으로 형성되었다고 할 수 있다. 반면 부천 추모공원 사례에서는 지방정부와 주민들 모두 참여지향적이고 협력지향적 행태가 다소 부족하였는데, 이는 신뢰와 호혜적 규범의 사회적 자본이 부족하였음을 의미하며, 이는 부천시의 경우 지방정부와 주민 간 의사소통구조와 협력메카니즘과 같은 네트워크가 충분히 형성되지 못했던 점에 기인한다고 볼 수 있다. 이로 인해 정책과정에 대다수 찬성주민들의 참여와 협력은 제한되어 있는 가운데 지방정부와 일부 반대주민 간 심각한 대립으로 정책갈등이 증폭되는 문제를 나타냈다. 요컨대 두 사례를 통해 사회적 자본으로서 신뢰와 호혜적 규범이 지방정부와 시민 간 정책협력을 위한 협력적이고 참여적 행태에 중요한 동인이 될 수 있음을 확인할 수 있다.

3. 분석의 종합 및 시사점

1) 분석의 종합

정책과정에서 이해관계자들 간에 조정과 정책협력을 촉진하기 위해서는 사회적 자본

8) 김희연(2009)은 사회협력의 저해요인을 구조적 차원, 문화적 차원, 커뮤니케이션 차원으로 구분하여 설명하고 있다. 먼저 구조적 차원에서는 사회지배층 중심의 지대추구행위와 양극화의 문제점을 지적하고 있다. 지대추구 행위가 사회후생을 심각하게 잠식하면서 사회협력을 저해하고, 사회적 이동성을 저해하는 양극화 문제는 집단간 신뢰를 하락시켜 사회협력을 저해하게 된다는 것이다. 또한 문화적 차원에서는 급속한 공동체의 파괴, 연고주의, 서열주의, 사회적 관행, 문화지체 현상 등이 사회협력을 저해할 수 있다. 마지막으로 커뮤니케이션 차원에서는 정보의 비대칭성 문제가 지적된다. 사회 각 집단이 사용하는 정보원과 그 채널을 달리하면서 상호의사소통의 문제가 생길 경우 협력을 위한 기본 전제인 합의형성에 실패하게 된다는 것이다.

의 역할이 매우 크다고 할 수 있다. 사회적 자본은 신뢰와 규범 그리고 네트워크를 구성요소로 하는데, 특히 구조적 요소로서의 네트워크는 구성원들 간에 신뢰와 호혜적 규범을 토대로 한 참여지향적이고 협력지향적 행태를 촉진하는 기반이 될 수 있다. 신뢰와 호혜적 규범은 정부와 시민사회를 매개하는 핵심요소로서, 참여와 협력적 행태를 촉진함으로써 정책성과 향상을 위한 정책협력을 가능하게 하는 동인이 될 수 있다. 따라서 정부와 시민 간 협력적이고 참여적 관계설정을 위해서는 이들 간에 의사소통과 협력을 위한 네트워크가 구축되어야 하고, 이를 토대로 상호 간 적극적인 협력과 참여적 행태를 촉진함으로써 정책협력을 가능하게 할 수 있다. 그러나 부천시 사례의 경우 이러한 네트워크 부족으로 지방정부와 주민 간 협력적이고 참여적 행태가 충분히 발휘되지 못하고 정책갈등이 지속되었다.

먼저 사회적 자본의 구조적 측면에서 볼 때 경주 방폐장 사례와 달리 부천 추모공원 사례의 경우 지방정부와 주민간 합리적 의사소통구조나 협력 메카니즘 등 네트워크가 부족했고, 이로 인해 지방정부와 주민들이 상호 신뢰와 호혜적 규범을 토대로 한 협력과 참여활동이 원활하게 이루어지지 못한 한계가 있었다. 이처럼 제한적인 협력구조는 거버넌스적 생산방식이 유효하게 작동하는 네트워크사회에서 정책추진의 성패를 좌우하는 사회적 자본의 부족을 의미한다. 이에 따라 사회적 자본이 확고히 구축되지 않은 사회에서는 특히 기피시설의 건립을 둘러싼 정책과정에서 이해당사자들 간의 대립과 갈등을 최소화하고 정책협력을 촉진하는데 한계를 드러낼 수밖에 없다. 이러한 네트워크 구축은 어느 일방의 노력만이 아닌 지방정부와 주민들 모두가 노력해야 하는 부분으로 부천 사례에서는 이러한 의사소통구조나 협력메카니즘이 부족하여 정책협력이 촉진되지 못한 한계를 나타냈다.

다음 사회적 자본의 행태적 측면인 협력과 참여의 측면에서 보면 부천 추모공원 사례의 경우 지방정부나 지역주민들이 협력지향적이고 참여지향적 행태가 부족하였는데, 이는 이러한 행태의 기반인 호혜적 규범과 신뢰 구축이 부족하였기 때문이라고 할 수 있다. 이에 반해 경주 방폐장 사례의 경우 지방정부나 지역주민들 모두 적극적인 정책협력과 참여적 행태를 보였는데 이는 상대적으로 높은 수준으로 축적되어 있는 신뢰와 호혜적 규범에 기인한다고 볼 수 있다. 그런데 지방정부와 주민의 협력지향적이고 참여지향적 행태를 촉진하기 위해서는 합리적 의사소통구조나 협력메카니즘과 같은 네트워크가 요구되는데, 부천 사례의 경우 이러한 지방정부와 주민 간 합리적인 네트워크 구축노력이 부족하였던 반면 경주 사례의 경우 양자 간에 적극적인 네트워크 구축 활동을 통해 신뢰와 호혜적 규범을 토대로 한 협력지향적이고 참여지향적 행태가 촉진되었다고 할 수 있다.

<표 4> 사회적 자본 관점에서 정책협력의 동인에 대한 비교 종합

구분 / 사례	네트워크 (의사소통 및 협력구조)	호혜적 규범 (협력지향성)	신뢰 (참여지향성)
부천	주민설명회, 주민공람, 무력시위 등 제한적 범위의 의사소통구조를 통해 정부와 시민이 자신들의 한정된 이해관계만 주장하는 네트워크 구조	호혜적 규범 형성의 부족으로 정부와 주민간 협력지향적 활동이 제한	정부와 시민 상호 간 신뢰 부족으로 정책과정에 대한 실질적 참여 제한
경주	주민투표, 토론회 및 설명회, 설득활동 등 다양한 의사소통구조를 통해 정부와 시민이 상호 상대 입장을 이해하기 위한 적극적 네트워크 구조	호혜적 규범 형성을 통해 정부와 주민간 협력지향적 활동이 적극적으로 표출	정부와 시민 상호 간 신뢰 형성으로 정책과정에 대한 실질적 참여 확대

2) 시사점

이상의 비교 분석을 통해 사회적 자본의 관점에서 정책협력을 촉진하기 위해서는 다음과 같은 전략적 접근이 필요하다는 점을 시사점으로 제시할 수 있다. 궁극적으로 정책추진과정에서의 사회협력을 촉진하기 위해서는 높은 수준의 사회적 자본의 축적이 요구되며, 이는 지방정부나 지역주민만의 문제가 아닌 양 당사자 모두 상대의 입장을 이해하고 문제해결에 적극적이고 긍정적인 태도를 제시함으로써 상호간 신뢰관계를 구축하기 위해 노력해야 함을 의미한다. 이러한 행태적 변화와 함께 의사소통구조나 협력메카니즘 등의 정책협력 기반구조 확대에도 적극적으로 노력해야 한다. 따라서 기존에 이론적으로만 논의되어 왔던 사회적 자본의 부족이나 신뢰적자의 문제를 해결하기 위한 접근방법들을 현실 정책과정에서 적실성 있게 적용하기 위한 실천력 있는 방안들이 제시될 수 있어야 한다.

특히 지역주민들의 반대가 있을 수 있는 기피시설과 같은 정책갈등과 대립의 가능성이 높은 사업을 추진함에 있어서는 지역주민과 지방정부의 관계에 있어서 네트워크, 신뢰, 규범의 공유를 통한 사회협력이 무엇보다 절실히 요구된다. 근대사회에서 정부는 사회침투력과 장악력, 선거를 통한 정당성에 기초해서 국정을 운영해 왔다면 현대의 네트워크 사회에서는 이러한 정부의 국정운영능력 향상을 위해서는 다양화된 갈등과 참여주체를 포용하고 협력해야 하는 협력지향적 정부 메커니즘 구축이 필요하다(류석진, 2009). 이는 수직적이고 일방적인 정부 운영방식에서 벗어나 수평적이고 양방향적인 거버넌스로의 변화를 통해 투명하고 협력적인 방식으로의 국정운영를 요구하며, 이를 위해 정부와 시민은 적극적은 네트워크를 통해 신뢰와 호혜적 규범에 입각한 협력과 참여를 강화해야 할 것이다.

이처럼 거버넌스적 패러다임과 네트워크적 협력이 강조되는 오늘날에는 정부를 비롯한 공공부문뿐만 아니라 어떤 형태의 조직이라도 환경으로서의 이해집단과의 파트너십 형성 및 협력은 정책의 성공적 추진을 위한 필요충분조건이 되고 있는 실정이다. 정책의 성패는 공중이나 주민, 혹은 이해관계자와의 관계를 어떻게 유지하고 발전시키는가

에 전적으로 의존하고 있다. 이런 맥락에서 현대정부는 참여를 통한 협력과 소통을 근본가치로 하는 거버넌스 패러다임을 적용하는데 심혈을 기울여야 하는 것이다. 이러한 점은 본 연구에서 분석한 경주 방폐장 건립추진사례에서 나타난 바와 같이 사회적 자본이 축적된 사회에서는 지방정부와 지역주민이 다양한 사회협력 기반구조를 토대로 협력적 행태를 보임으로써 성공적 정책 추진이 가능했다는 점에서 확인해 볼 수 있다. 반면 그렇지 못했던 부천 추모공원 사례의 경우는 일부 주민들의 갈등과 대립에도 정책 추진이 좌절되는 문제가 나타났다.

주민의 역할도 중요하지만 특히 지방정부는 지역주민 등 수요자 중심의 협력전략을 추진해야 한다. 기존 공급자 중심적인 정책추진방식에 따라서는 수요자의 니즈와 주민선호를 반영한 정책협력이 제한될 수밖에 없다. 이는 한 편으로 정책을 둘러싼 여러 이해관계가 얽혀 있는 가치사슬의 효율성을 극대화함을 의미한다. 경제구조가 고도화되고 사회가 복잡해지면서 효과적인 정책 추진을 위해서는 해당 정책을 둘러싼 여러 이해관계자들의 가치체계를 면밀히 분석하고, 정책참여자들의 가치사슬을 효과적으로 구조화할 수 있어야 한다. 정책사례별로 특유한 가치사슬을 형성하고 있고, 이에 따라 당사자들의 이해관계와 역할이 상이하기 때문에 이러한 이질성이 반영될 수 있는 정책협력 전략 수립에 세밀한 주의가 필요하며, 이를 통해 정책서비스 생산구조의 최적화가 이루어져야 하며, 이를 위해 구성원들 간 참여와 협력 촉진을 위한 사회적 자본 구축 노력이 확대되어야 할 것이다.

Ⅴ. 결론

본 연구는 초점사례로서의 부천 추모공원 건립추진사례와 비교사례로서의 경주 방사성폐기물처리장 건립추진사례를 비교분석함으로써 사회적 자본 관점에서 정책협력을 촉진하기 위한 요인을 구조적 측면인 네트워크와 행태적 측면인 신뢰와 호혜적 규범의 두 가지 측면에서 분석하였다. 분석 결과 경주 방폐장 사례의 경우 지방정부와 지역주민들 간에 적극적인 네트워크 구축 노력을 통해 양자 모두 호혜적 규범과 신뢰에 입각한 협력지향적이고 참여지향적 행태를 보여줌으로써 정책협력이 촉진될 수 있었다. 반면 부천 추모공원 사례의 경우 지방정부와 주민들 간에 합리적 의사소통이나 협력구조와 같은 네트워크 구축 노력이 부족하였고, 이로 인해 양자 간에 호혜적 규범과 신뢰가 형성되지 못하여 협력지향적 행태가 나타나지 못하고, 또한 대다수 찬성주민들도 제한적인 참여를 보임으로써 정책협력이 촉진되지 못하고 정책갈등이 확대되는 결과를 초래한 것으로 분석되었다.

그 동안 정책협력을 가로 막는 장애물을 극복하기 위한 방법으로 제도적 접근을 통한 치유책들이 사용되어 왔다. 가령, 각종 사회통합을 위한 위원회 설치가 사회적 자본의 축적을 위한 방안으로 논의되어 왔다. 그러나 제도적 접근을 통한 정책협력은 일정

부분 효과가 있으나 소수의 이해관계자의 제한된 참여를 전제로 하는 방식은 한계가 있다. 따라서 정책협력은 제도적 접근만으로는 달성될 수 없다. 제도적, 기술적, 문화적 접근이 병행되어야 하며, 특히 분권화된 조정체계 하에서 요구되는 자율적 자기조직화 능력은 네트워크, 신뢰, 호혜적 규범과 같은 사회적 자본의 축적을 통해 달성될 수 있을 것이다. 즉, 정책협력은 정부와 시민사회 간 신뢰와 호혜적 규범을 토대로 적극적인 네트워크를 구축함으로써 다양한 사회적 가치를 융합해 나갈 때 확대될 수 있지만 그럼에도 아직까지 우리 사회는 이러한 제반 사회갈등의 문제를 토론할 수 있는 장이 제한되어 있다고 할 수 있다. 따라서 정부와 시민 간에는 따라서 참여와 소통, 집단 지성을 활용한 정부와 시민사회를 기업을 아우르는 사회협력체계의 구축이 필요하다.

물론 본 연구는 정책협력에 대해 사회적 자본의 중요성을 강조하고 있지만, 사실 사회적 자본의 축적은 단기적인 정책적 노력을 통해 달성될 수 있는 것은 아니다. 그럼에도 협력적 네트워크의 구축이 정책의 성패를 좌우하는 거버넌스 사회에서는 지방정부, 지역주민을 비롯한 여러 이해관계자들 간 사회협력을 촉진할 수 있는 제도가 충분히 마련되어야 한다. 본 연구에서 강조하고 싶은 바는 제도개선에 대한 시사점이 아니며, 이러한 두 정책사례를 통해 사회적 자본이 구축되지 않은 사회에서 정책추진이 얼마나 제약될 수 있는가를 밝힘으로써 단기적인 정책협력기제 구축도 중요하지만 보다 장기적 관점에서 사회협력 촉진을 위한 기반구조 마련이 중요하다는 점을 논의하는데 있다. 이는 사회적 자본에 대한 현학적 논의나 이에 대한 계량적 측정연구를 넘어 실제 정책과정에서 정책협력과 갈등요인들을 보다 입체적으로 분석함으로써 사회적 자본의 중요성을 강조하기 위한 것이다.

그 동안 우리나라의 주요 정책사업의 추진과정을 보면 사회적 협력보다 극단적 대립과 갈등이 반복되어 왔고, 이는 커다란 사회적 병리현상으로 지적되어 왔다. 그러나 본 연구는 사회적 자본 관점에서 정책협력의 촉진요인에 대한 다소 포괄적 접근을 시도하였으며, 이에 따라 체계적인 분석이 다소 부족하였다는 한계가 있다. 따라서 향후 복잡한 이해관계가 교차하는 정책과정에서 정책협력을 촉진할 수 있는 구체적인 제도적 요인들에 대한 연구가 보다 확대될 필요가 있다. 즉, 사회적 자본은 거버넌스적 패러다임이 지배하는 현대 사회에서 정부의 정책사업 추진에 있어 정책협력과 원활한 집행에 중요한 요인이라고 할 수 있지만, 이러한 정책협력의 확대를 위해 정부의 역할이 보다 중요한지, 시민사회의 역할이 보다 확대되어야 하는지 등 보다 체계적 분석이 요구된다. 따라서 향후 정책협력요인으로서 사회적 자본의 축적에 있어 각 행위자들의 역할에 대한 보다 체계적인 연구가 요구된다.

<참고문헌>

김상준(2004). 부르디외, 콜맨, 푸트남의 사회적 자본 개념 비판, 「한국사회학」, 38(6): 63-95.

김영평(1993). 우리나라 정책결정체계의 개혁.「한국정책학회보」2: 27-45.

김왕배·이경용(2002). 사회 자본으로서의 신뢰와 조직몰입, 「한국사회학」, 36(3): 1-23.

김태룡(2005). 시민단체가 사회자본의 형성에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국행정학보」, 40(3).

김태룡(2009). 사회자본론의 적실성에 관한 비판적 함의,「한국거버넌스학회」, 16(3): 33-52.

김희연(2009). 국내외 공공-민간 온라인 소통 활성화 현황 및 시사점. 정보통신정책연구원.

류석진(2009). 소통형 디지털 정부 구현을 위한 정책제언. 한국정보화진흥원: CIO REPORT, 14: 20-21.

박상필(2001). 사회문제 해결을 위한 제3의 길. 한국행정학회 편. 21세기 한국 행정 및 행정학회 비전, 777-794.

박석희·이종원(2008). 정책갈등 상황에서의 관료정치전략 분석. 「한국행정연구」, 17(2): 59-87.

박희봉·김명환(2001). 지역사회 사회자본과 거버넌스 능력: 서울 서초구와 경기 포천군 주민의 인식을 중심으로.「한국행정학보」, 34(4).

서문기 외(2001). 「한국사회 갈등구조에 대한 이해」. 삼성경제연구소

소진광(2004). 사회적 자본 형성을 통한 지방자치와 지역발전의 연계화. 「지방행정연구」, 18(2): 68-91.

유재원(2000). 사회자본과 자발적 결사체. 「한국정책학회보」, 9(3).

장순우(2009). 혐오시설 입지선정에서 갈등의 확산과정에 관한 연구. 가톨릭대 행정대학원 석사학위논문.

정정화(2003). 부처간 정책갈등과 관료정치: 새만금 간척사업을 중심으로.「한국행정논집」, 15(1): 81-106

최영기·유범상(2000). 집단간 갈등과 정부의 역할: 한국에서의 사회적 협의경험을 중심으로.「한국행정연구」, 9(4): 53-78.

홍영란 외(2007). 「사회적 자본의 정책의제화 방안 연구」, 서울 : 한국교육개발원.

홍영란(2007). 「사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구」, 서울 : 한국교육개발원.

Salamon, L. M. (1989). *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*. Washington D.C.: The Urban Institute Press.

투고일자 : 2011.03.23
수정일자 : 2011.07.11
게재일자 : 2011.09.17