

지역 환경 거버넌스 구축을 위한 정책 방향에 관한 연구

구병우 · 문영수 · 박수호* · 박복재**,†

전남대학교 여수창업보육센터 · *전남대학교 환경시스템공학과 · **전남대학교 물류통상학부

(2019년 10월 29일 접수, 2019년 11월 15일 수정, 2019년 11월 19일 채택)

A Study on Policy Direction for Building Local Environmental Governance

Byeong-Woo Koo · Young-Soo Moon · Soo-Ho Park* · Bok-Jae Park**,†

Yeosu Business Incubator, Chonnam National University

**Department of Environmental system Engineering, Chonnam National University*

***Division of Business & Commerce, Chonnam National University*

(Received 29, October 2019, Revised 15 November 2019, Accepted 19, November 2019)

Abstract

Recognizing that it is necessary to establish a permanent environmental management governance involving both public and private academia, in order to regain trust, such as resolving residents' anxiety about environmental problems caused by the recent Yeosu Industrial Complex, the actual settlement and activation of permanent governance through this study It presents the requirements and policy direction

Keywords : Environmental Governance, Governance Operations, Air environment problem

1. 서론

최근 미세먼지를 포함한 대기 환경 문제가 심각한 사회문제 부상하고 있다. 특히 여수산단에서 발생한 대기오염물질 환경법령 위반 등으로 인해 대기오염 측정치에 대한 주민의 불신해소와 환경오염 위반 배출시설 및 방지 시설의 공개방안 수립이 필요하다. 또한 여수산단 주변 주민 유해성 · 건강영향평가 등에 대한 여수산단 환경관리의 종합대책 필요한 시점이다.

특히 2019년 여수산단에서 발생한 대기오염물질 측정 부정 기록 후속조치로, 전라남도

에서 민관협력 거버넌스 위원회를 구성하여 활동하고 있으나, 활동기간과 의제가 이번 사태에 제한적인 한계가 있다. 따라서 여수산단 환경문제에 대한 주민 불안감을 해소 하는 등 신뢰를 회복하기 위해서는 민관산학 모두가 참여하는 상시적인 환경 관리 거버넌스 구축이 필요한 상황이다. 이러한 상시적인 환경 관리 거버넌스의 구축과 운영을 위해서는 시민들의 인식 개선과 의제 설정의 명확화, 운영 및 참여기관 결정, 시민과 사회단체의 협력체계 구축 등 다양한 논의가 필요하다.

따라서 본 연구의 목적은 여수 지역의 환경관리 거버넌스를 실질적으로 정착 및 활성화

†Corresponding author E-mail: bjpark73@jnu.ac.kr

화를 위한 필요 사항과 정책방향 등을 제시하는데 있다.

2. 연구방법

연구를 위한 설문조사는 여수지역(여천권, 여수권)을 대상으로 실시하였으며, 조사 내용은 여수시민들의 환경관련 상시 거버넌스에 대한 이해도와, 거버넌스 구축을 위한 실행과제 등을 중심으로 조사를 수행하였다. 그리고 향후 여수지역에서의 상시 거버넌스 구축을 위해서 필요한 사항과, 운영 방향 등에 대한 논의를 도출하였다. 이를 위해 우선 지역거버넌스의 개념, 환경거버넌스의 특성과 유형을 확인하고, 여수지역의 환경관련 단체 전문가를 대상으로 의견을 조사하였다. 이를 토대로 일반 시민을 대상으로 설문조사 항목을 확정하였다. 설문조사는 2019년 10월1일~11월 30일 한달동안 전문가 10명, 시민 312명을 대상으로 진행하였다. 설문조사 결과를 토대로 여수지역의 상시 거버넌스 구축에 필요사항 및 운영방향을 분석·도출하였다.

3. 거버넌스의 이론적 배경 및 현황

3.1. 거버넌스 개념과 지역거버넌스

3.1.1. 거버넌스 개념

1980년대 이후 공공부문에 대한 개혁이 대대적으로 이루어지면서 정부와 시장, 국가와 시민사회, 중앙정부와 지방정부 등 통치 구조

를 둘러싼 환경의 변화를 일어났다. 기존의 정부 중심적 정책결정과 집행에서 벗어나 새로이 등장한 개념인 거버넌스는 국가, 시민사회, 시장 사이의 구분이 모호해지는 경제사회 구조의 변화를 토대로 발전되어 왔다고 볼 수 있다.

거버넌스 논의가 정책결정 및 집행과정에 있어 다양한 이해관계자의 참여와 협력 그리고 네트워크를 강조하게 되면서, 2000년대 중반 이후 네트워크 혹은 각 주체들의 협력에 초점을 맞춘 네트워크 거버넌스 혹은 협력적 거버넌스라는 개념으로 확장되었다. (Table.1)

네트워크 거버넌스와 협력적 거버넌스는 각각 네트워크의 구조와 메커니즘 혹은 숙의를 통한 공동의 의사결정 및 협력의 과정에 초점을 맞춘다는 측면에서 미묘한 차이가 있지만, 복잡성과 불확실성의 증대라는 현대사회에서 이해당사자들이 참여하고 협력하여 공동으로 문제를 해결하는 것을 강조한다는 점에서는 그 견해가 일치한다.

3.1.2. 지역 거버넌스

지역 거버넌스는 거시적인 국가단위가 아닌 지역차원에서 거버넌스 체계가 구축되는 것을 의미한다. 즉, 지방자치가 실시 이후 시민참여가 정책과정에서 중요한 역할을 수행하고 지역문제 해결에 기여할 것을 기대하기 시작하면서 지방정부, 지역의 기업, 지역 시민단체들이 네트워크를 형성하고, 이를 바탕으로 협력과 참여라는 파트너십을 형성하는

Table. 1. 거버넌스의 개념 및 변화

구분	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
개념 및 초점	-정부와 동일한 의미 -국가수준에서의 관리 능력에 관심 -경제, 사회발전의 동력으로서 공공서비스 공급 체계에 관심	-거버넌스에 대한 국제 사회의 관심 증대 -국가차원의 사회통합과 발전을 관리하는 능력에 초점 -지역경제 활성화를 위한 민관파트너십 강조	-시민사회를 포함한 참여, 합의형성 등 거버넌스의 민주주의적 특성 강조 -NGO의 역할 인식 증시 -새로운 제도와 기능 및 과정의 개발 필요성 인식	-새로운 문제유형에 대한 대안적인 해결 기제로 주목 -다양한 주체들의 참여와 협력을 통한 문제해결 강조

것이 필요하다는 것을 강조하는 개념이 바로 지역거버넌스이다.

지역 거버넌스는 지역공동체에 초점을 맞추고, 지역공동체 단위가 지역의 요구를 만족시키기 위한 이상적 메커니즘이라는 규범적 인식에 기인하며, 특히 지역공동체는 몇 가지 본질적 역량을 갖고 있다고 강조되어 왔다. 이는 첫째, 사회적 자본과 응집력을 발전시킬 수 있으며, 둘째, 공공서비스 계획과 모니터링에 있어 영향력 있는 발언을 통해 서비스 전달 체계를 향상시킬 수 있을 뿐만 아니라, 셋째, 지역에 필요한 서비스 전달에 있어 지역의 요구를 더 잘 반영할 수 있고, 넷째, 지역 주민의 참여를 통해 민주주의의 결핍 문제도 극복할 수 있다는 것이다.

3.2. 환경거버넌스의 특성과 유형

3.2.1. 환경거버넌스

환경거버넌스의 개념은 거버넌스적 접근에 의해 환경문제를 해결하는 방식을 이야기 하는 것이다. 일반적인 거버넌스와 마찬가지로 환경거버넌스는 거버넌스 주체에 의해 유형화할 수 있으며, 이는 국가, 시장, 시민사회 중 어떤 주체를 중심으로 보느냐에 따라서 정부주도형, 시장주도형, 시민사회 주도형으로 구분된다. 비슷한 맥락에서 정부의 역할을 중심으로 정부에 의한 거버넌스(governance by government), 정부와 함께 하는 거버넌스(governance with government), 정부 없는 거버넌스(governance without government)로 나눌 수 있다.

3.2.2. 환경거버넌스의 유형

환경거버넌스의 유형으로는 3가지로 구분할 수 있다. 첫째, 문제해결형으로 환경문제 해결을 위한 정책수단의 변화로서 환경거버넌스이다. 환경거버넌스를 환경문제 해결을 위한 전통적인 정책수단의 변화라는 관점에서 보는 것이며, 여기에서 거버넌스는 사회가 미리 정해진 방향으로 변화하도록 영향을 주기 위해 이용 가능한 모든 ‘메커니즘과 수단’을

의미한다. 거버넌스는 변화를 달성하는 효과적인 수단으로서 규제에서 벗어나 보다 연성적인(soft) 조정 수단의 사용, 분권화, 시민사회의 동원 등을 강조한다.

둘째, 갈등관리형으로서 환경갈등 해결방식으로서 환경거버넌스이다. 환경문제와 관련된 갈등해결을 위한 합의형성 과정 또는 기제와 동일한 의미로 정의하는 것으로 환경거버넌스와 관련된 국내 연구의 대부분이 여기에 해당한다. 환경갈등은 다양한 정책참여자의 이해관계가 반영되어 갈등으로 표출되는 만큼 참여와 협력을 통해 상충되는 이익을 조정해 나가는 거버넌스가 새로운 대안이 될 수 있다는 것이다.

마지막 목표달성형으로 지속가능발전을 위한 환경거버넌스이다. 건전한 거버넌스는 지속가능발전의 핵심이며, 정치 및 사회 전반의 민주적인 구조와 절차가 지속가능발전을 위한 중요한 전제조건이다. 지속가능발전 목표에 대한 합의형성은 이해당사자의 상호신뢰에 기초한 자유롭고 개방적인 심의과정을 필요로 하기 때문에 이러한 과정 자체가 지속가능발전을 실현하는 수단이 된다.

4. 지역 환경거버넌스 구축과 운영 분석

4.1. 조사개요

상시적인 환경 관리 거버넌스의 구축과 운영에 대한 내용으로 지역환경 관련 전문가 10명을 대상으로 정성적 의견을 조사하였다. 이를 토대로 일반시민을 대상으로한 설문조사 항목을 확정하여 여주시민 312명(남163명, 여149명)을 대상으로 거버넌스 이행에 대한 내용을 중심으로 조사하였다.

4.2. 전문가 조사

4.2.1. 전문가 조사 개요

일반인 대상 설문조사와 같은 양적 측정으로는

Table. 2. 인터뷰 공통 질문

구분	질문	비고
환경 거버넌스 필요성에 대한 인식	- 여수산단 대기오염 문제가 일어난 근본적인 원인은 어디에 있다고 보십니까? - 환경 관련 민관산학 거버넌스(협의체)의 상시 운영 필요성에 대해 어떻게 생각 하십니까?	참여자 인식 파악
환경 거버넌스 조직구성 및 운영 방향	- 거버넌스(협의체) 운영을 위해서는 사무국 설치 등을 어디에 하는게 좋을까요? - 거버넌스(협의체) 운영을 위한 예산 확보와 부담 주체는 어떻게 하는게 좋을까요? - 거버넌스(협의체)에 참여하는 조직(기관) 및 구성원은 어떻게 하는 것이 좋을까요? - 거버넌스(협의체)에서 다루어야 할 환경 관련 의제와 운영 방향은 어떻게 하는 것이 좋을까요?	환경 거버넌스 구성 및 운영 의견
환경 거버넌스 활성화 방안	- 거버넌스(협의체)의 활성화를 위해서 필요한 것은 무엇이 있을까요? - 거버넌스(협의체) 구성 및 운영과 관련하여 얘기 하고 싶으신 의견이 있으신가요?	기타 환경 거버넌스 활성화 방안

민관 거버넌스처럼 아직은 우리사회에서 다소 제한적인 경험영역을 제대로 탐색하는데 한계가 있을 수밖에 없어 대표적으로 심층 질적 조사를 위해 전문가 조사를 추가로 사용하여 조사에 활용하게 되었다.

특히, ‘여수시 민관산학 환경 거버넌스 구축을 위한 조사’는 여수시의 민관산학 협력과 거버넌스 환경을 진단하고, 향후 고도화되어야 할 거버넌스 모델을 제시할 자료를 수집하는 과정으로 진행하였으며, 특정 분야의 이해당사자이거나 전문가들일 경우 해당 분야의 인식 지형을 파악하고 전문적인 정책 대안을 모색하는데 효과적인 면접을 통해, 특히 일선에서의 거버넌스 경험을 풍부히 가진 민간과 행정의 고민과 대안을 수렴하여 정책화하는데 도움을 주고자 한다.

거버넌스 경험에 초점을 맞추어 성별과 연령대를 구분하지 않고 진행하였으며, 2019년 10월 01일부터 11월 30일까지 조사하였다. 공통 인터뷰 주제를 가진 질문으로 모든 집단에서 진행하였다.

4.2.2. 전문가 조사 결과

첫째, 여수산단의 환경문제는 대기업들의

도덕적 해이가 가장 큰 원인이며, 지자체 및 민간영역에서의 감시활동도 부족했다.

둘째, 환경관련 상시 거버넌스 조직은 기업, 지자체, 민간, 대학 등 모든 기관이 참여하여 구성할 필요가 있다. 상시 거버넌스에 대한 예산은 기업과, 지자체에서 부담하여 운영하는 것이 바람직한 것으로 나타난다. 셋째, 거버넌스는 환경문제외에도 산단 기업들이 지역사회와 상생할 수 있는 실행과제를 다루어야 하며, 환경문제만을 의제로 다루는 것보다는 기업들의 사회공헌활동과 지역과 상생할 수 있는 다양한 의제를 중심으로 거버넌스가 운영되어야 한다.

4.3. 거버넌스 이해에 대한 시민조사

4.3.1. 거버넌스의 개념 및 이해 정도

거버넌스의 개념 이해에 대한 조사에서는 들어본적 없다 라는 의견이 65.1%로 가장 높게 나타났고, 거버넌스의 의미를 잘 알고 있다는 의견이 3.2%로 매우 낮게 나타났으며, 또한 거버넌스에 대해 들어본 적 있지만 의미는 잘 모르겠다라는 의견이 31.7%로, 거버넌스 개념 전반에 대해서 여수시민들의 인식

Table 3. 거버넌스의 개념 이해

구분	합계	의미를 비교적 잘 알고 있다.	들어본적 있지만 의미는 잘 모르겠다.	들어본 적 없다
사례수	(312)	10	99	203
비율(%)	100	3.2	31.7	65.1

Table 4. 거버넌스의 이미지(중복응답)

구분	합계	공동생산	상호협력 (파트너십)	목표와 책임의 공유	네트워크 형성	상호 신뢰	의견조정/토론/합의	참여/개방	자원과 정보 공유
사례수	(936)	73	179	144	83	129	147	96	77
비율(%)	100	23.4	57.4	46.2	26.6	41.3	47.1	30.8	24.7

Table 5. 지역의 거버넌스 운영

구분	합계	매우 잘 운영되고 있다	잘 되고 있다.	보통이다.	잘 되지 않고 있다.	매우 잘 되지 않고 있다
사례수	(312)	1	21	190	70	30
비율(%)	100	0.3	6.7	60.9	22.5	9.6

Table 6. 지역 거버넌스 조직관련 시민사회단체 인지도

구분	합계	여수 YMCA	여수 시민협	여수지역사 화연구소	여수 YWCA	여수환경 운동연합	여수 지속협	여수 경실련	여수 참여연대	여수 공발협	기타
사례수	(312)	98	31	15	13	72	5	4	25	40	9
비율(%)	100	31.4	9.9	4.8	4.2	23.1	1.6	1.3	8.0	12.8	2.9

Table 7. 지역 거버넌스 영향력

구분	합계	행정/공공 기관	의회	시민사회 단체	산업체	대학/연구 기관	주민	직능단체	기타
사례수	(312)	86	22	132	15	15	12	20	10
비율(%)	100	27.6	7.1	42.3	4.8	4.8	3.8	6.4	3.2

이 부족한 것으로 조사되었다.

를 추구하는 조직으로 인식하고 있다.

4.3.2. 거버넌스의 용어에 대한 이미지

거버넌스에 대해 가지고 있는 이미지에 대해 전체 대상자(312명) 중 179명(57.4%)이 상호협력 (파트너십)에 응답하였으며, 의견조정/토론/합의가 147명(47.1%), 목표와 책임의 공유가 144명(46.2%)으로 거버넌스는 참여기관들의 상호 협력을 통한 의견조정을 통해 목표와 책임의 공유

4.3.3. 지역의 거버넌스 조직 활성화 정도

지역 거버넌스에 대한 운영은 긍정적 의견이 7%, 부정적 의견이 32.1%로 나타났으며, 보통이라는 의견이 60.9%로 조사되었다.

4.3.4. 거버넌스 조직 인지도

지역 거버넌스에 대한 시민사회단체의 인지

Table. 8 지역의 민관산학 파트너십

구분	합계	매우 잘 되고 있다.	잘 되고 있다.	보통이다	잘 되지 않고 있다.	매우 잘 되지 않고 있다.
사례수	(312)	6	34	201	47	24
비율(%)	100	1.9	10.9	64.4	15.1	7.7

Table. 9 환경 거버넌스 필요성

구분	합계	매우 필요하다	비교적 필요하다.	보통이다	비교적 필요하지 않다.	전혀 필요하지 않다.
사례수	(312)	106	118	73	5	10
비율(%)	100	34.0	37.8	23.4	1.6	3.2

도는 여수 YMCA가 31.4%로 가장 높았으며, 여수환경운동연합이 23.1% 순으로 나타났다.

4.3.5. 거버넌스 영향 조직

지역 거버넌스에 영향력이 가장 높은 기관으로는 시민사회단체가 42.3%, 행정/공공기관이 27.6%로 나타났다.

4.3.6. 지역의 민관산학 파트너십 운영

지역의 민관산학 파트너십은 잘되고 있다는 긍정적 의견이 12.8%, 잘되지 않다는 부정적 의견이 22.8%로 조사되었으며, 보통이다(64.4%)를 선택한 중립적 의견이 가장 많은 비중을 차지한 것으로 나타나 민관산학 파트너십에 대한 시민들의 정보가 부족한 것으로 판단된다.

4.4. 지역 거버넌스 구축 활성화를 위한 시민조사

4.4.1. 상시 환경 거버넌스 조직의 필요성

환경관련 상시 거버넌스의 필요성에는 응답자의 71.8%가 필요하다 라고 응답하였다.

4.4.2. 거버넌스 조직 활성화 요건 (우선순위)

거버넌스의 활성화를 위해 필요한 요건으로는 문제해결 능력 강화가 53.8%로 가장 높

게 나타났으며, 인력 및 예산지원이 52.6%, 제도적 근거 마련이 50.6% 순으로 조사되었다.

4.4.3. 지역이 추구해야 할 환경관련 분야

환경관리와 관련된 키워드에 대한 응답은 환경(75.6%), 건강(34.6%), 경제성(31.7%) 순으로 나타났다.

4.4.4. 환경 거버넌스 추진 사무국 주체

상시 환경 거버넌스 구축시 사무국 운영 등 주요 활동 주체에 대한 응답에는 여수환경운동연합(38.8%), 여수공발협(17.0%)순으로 나타났다.

4.4.5. 환경 거버넌스 실행과제

주요 거버넌스 실행과제로는 민간감시센터 24.4%, 산단지역민 채용 17%, 협력업체와의 상생등 단가현실화 12.2% 순이다.

5. 결론

이 연구는 최근의 여수산단에서 불거진 환경문제에 대한 주민 불안감을 해소 하는 등 신뢰를 회복하기 위해서는 민관산학 모두가 참여하는 상시적인 환경 관리 거버넌스 구축이 필요함을 인지하고 상시적인 거버넌스의 실질적인 정착과 활성화를 위한 정책방향에

Table. 10 거버넌스 활성화를 위한 요건(중복 응답)

구분	합계	제도적 근거 마련	위상과 권한 강화	인력 및 예산지원	지역 정보공유	문제해결 능력 강화	공공과 민간간의 협력	참여주체의 수평적 관계	기타
사례수	(312)	158	74	164	136	168	98	135	3
비율(%)	100	50.6	23.7	52.6	43.6	53.8	31.4	43.3	1.0

Table. 11 환경관리 키워드(중복 응답)

구분	합계	환경	저탄소	기후변화	에너지	자녀기능	순환	생태	행복	건강	보전	경제성	녹색	기타
사례수	(312)	236	46	78	54	71	19	96	51	108	35	99	41	2
비율(%)	100	75.6	14.7	25.0	17.3	22.8	6.1	30.8	16.3	34.6	11.2	31.7	13.1	0.6

Table. 12 환경 거버넌스 사무국 주체

구분	합계	여수 YMCA	여수 시민협	여수지역사회연구소	여수 YWCA	여수환경운동연합	여수 지속협	여수 경실련	여수 참여연대	여수 공발협	기타
사례수	(312)	36	36	12	1	121	22	4	10	53	17
비율(%)	100	11.5	11.5	3.8	0.3	38.8	7.1	1.3	3.2	17.0	5.4

Table. 14 환경문제 해결과 여수산단 지역사회 상생을 위한 실행과제 우선순위(1순위)

구분	합계	민간감시센터	산단 지역민 채용	온실가스 감축사업	협력업체 단가 현실화	사회 공헌 확대	환경문제 주민참여 확대	기업 환경정보 공개	지역 역량 교육	주기적 공청회 개최
사례수	(312)	76.0	53.0	26.0	38.0	29.0	24.0	29.0	13.0	24.0
비율(%)	100	24.4	17.0	8.3	12.2	9.3	7.7	9.3	4.2	7.7

대해 전문가 집단과 시민을 대상으로 분석·도출하였다. 첫째, 상시 거버넌스 운영 및 구성방향은 지자체(광역, 기초), 기업, 시민사회 단체, 학계 다양한 기관의 참여를 통해 거버넌스 구성을 진행되어야 할 것이며, 지자체 산하의 민간 중심의 독립적인 사무국이 운영되어야 할 것이다. 둘째, 추진 방향으로는 상시 환경문제 해결을 위한 의제설정 및 세부 과제 추진이 필요하고 이를 위해 민간 환경감시센터, 온실가스 감축사업 등 실행에 따른 성과평가가 가능한 사업 추진이 필요하다. 또한 기업의 사회적 책임(환경, 고용, 지역경제)을 위한 협력 사업이 필요하다.

기업과 지역사회가 동반성장을 위한 실질 협력 강화를 위한 거버넌스를 구성하여 상생

발전을 위한 노력이 중요해 보인다.

사 사

본 연구과제는 환경부지정 전남녹색환경지원센터의 연구비지원에 의해 수행된 연구과제입니다.

참고문헌

- 고지경·황원실, 「환경거버넌스 평가에 관한 연구」, 경기개발연구원, 2007.11
- 김병완, 「지속가능한 지역발전을 위한 환경거버넌스 구축방안」, 환경부, 2004.1
- 김상민·이소영, 「사회혁신을 위한 참여

- 적 지역 거버넌스 체계 구축방안」, 한국지방행정연구원, 2018.12
4. 이창환, 「행정혁신을 통한 시민과 소통하는 거버넌스 체계 구축용역」, 평택시, 2018.12
 5. 채종현, 「환경갈등 해결을 위한 협력적 거버넌스의 성공요인에 관한 연구」, 한국행정연구원, 2012.7