

갈등관리 관점에서 본 굿 거버넌스:

광주 푸른길 사례를 중심으로*

김 선 경**

이 민 창***

국문요약

본 연구는 푸른길이 광주도심폐선부지의 활용대안으로 결정되고 집행되는 과정에서 발생하는 갈등이 어떻게 관리되었는지를 굿 거버넌스의 관점에서 분석하려는 시도이다. 광주 푸른길 사업의 진행과정에서는 다양한 이해관계자가 재정적 독립을 통한 자율성(Autonomy)을 갖춘 상태에서 결의대회, 서명운동, 헌수운동 등을 통해 자발적이고 적극적인 참여성(Participation)을 보여주었다. 푸른길운동본부를 중심으로 점차 다양한 NGO 단체를 포괄하였고, 시민사회와 연대를 도모함으로써 네트워크(Network) 가치를 충족시켰다. 또한 단기적인 주민의 요구 및 중·장기적인 요구들에 대해 이를 해결하고 반영하려고 노력함으로써 반응성(Responsiveness) 가치를 충족시켰으며, 환경운동연합 등의 비공식적 갈등해결 메커니즘을 통해 높은 조정력(Coordination)을 보였다. 마지막으로 전문가 집단은 푸른길 개념과 가치를 연구하고 정립하고 이를 공개함으로써 확산시키는 역할을 하여 전문성(Specialization) 가치를 충족시켰다. 요컨대 광주 푸른길은 다양한 행위자들의 자발적 참여가 보장되고, 협의·조정·중재를 통해 갈등이 관리되는 메커니즘이 확보된 굿 거버넌스의 성공적인 사례라 할 수 있다.

주제어: 광주 푸른길, 갈등관리, 굿 거버넌스

I. 서론

이 연구는 푸른길이 광주도심폐선부지의 활용대안으로 결정되고 집행되는 과정에서 발생하는 갈등이 어떻게 관리되었는지를 굿 거버넌스의 관점에서 분석하려는 시도이다. 광주 푸른길은 경전선 광주구간의 폐선 이후 폐선부지에 조성된 도시공원으로 경전선 도심철도구간의 이설과 폐선부지의 푸른길 조성 등에 대한 시민사회의 요구와 참여로 만들어졌다. 폐선부지와 같은 공공부지의 활용 과정에서는 정책대안에 따라 수혜를 입는 집단과 피해를 입는 집단이 발생하게 되고 이

* 본 연구는 2011년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음 (NRF-20110330-B00117).

** 제1저자

*** 교신저자

익과 손실의 발생을 중심으로 한 NIMBY 현상이 나타나는 등 갈등의 원인이 된다(이민창, 2005). 광주도심폐선부지의 활용과정에서도 유·무형의 재산권에 영향을 받는 다양한 이해관계자가 존재하였으며 사업 추진 과정에서 필연적으로 갈등이 수반되었다. ‘경전선 광주구간이 폐선되기 이전’까지 철로 부근 주민들은 인명 사고와 교통 혼잡 등과 같은 철로 운영으로 인한 피해를 이유로 철도이설을 요구하였다. 그 결과 폐선이 결정되었고 ‘폐선이후 푸른길이 선택’되기까지 경전철을 주장한 광주시와 푸른길을 주장한 시민사회 간의 의견충돌, ‘광주 푸른길이 조성’되면서부터 재산권에 제약을 받는 주민들의 민원과 시민참여를 두고 대립한 광주시와 시민사회 간의 충돌 등 수많은 갈등이 발생하였다. 그럼에도 불구하고 광주 푸른길은 결과적으로 푸른길을 대안으로 선택하여 사업을 추진하고 시민사회 중심의 안정적인 관리체계를 정착시킨 성공사례로 사업의 결정과 추진 과정에서 다양한 방법의 갈등 완화 혹은 해소 기제가 작동한 것으로 볼 수 있다.

그러나 광주 푸른길에 대한 선행 연구들은 주로 도시 계획이나 공원 관리 등의 관점에서 접근하고 있어서 갈등 관리에 초점을 맞추어 분석한 경우를 찾아보기는 힘들다. 예를 들어 도시재생(전경숙, 2009; 최재은, 2011)에 대한 방안을 모색하거나 폐선철도의 활용 정도(박현경, 2011; 정영범·유우상, 2013)를 기술적으로 평가한 연구들은 폐선 부지의 활용에 관한 학술적 기여가 크지만, 생활 공간에 대한 사회과학적 관점의 의사결정구조나 이해관계자 간의 상호 협력 과정을 체계적으로 정리하는 데는 한계를 노정한다. 이 연구는 푸른길 사업이 추진되는 과정을 하나의 사회적 상호작용이라는 관점에서 접근하여 어떤 의사결정구조, 어떤 사업 집행 구조가 푸른길을 성공적으로 수행하고 관리하게 하였는지를 분석하는데 목적을 두고 있다.

이런 목적을 달성하기 위해 본 연구에는 굿거버넌스 개념을 도입하였다. 많은 갈등 연구들이 갈등과정과 갈등원인을 분석하는데 초점을 두고 있으며, 그 중 상당수의 접근은 갈등협상을 지속적으로 진행하게 하는 의사결정 구조나 협의 구조를 강조하고 있다. 굿거버넌스는 그런 일련의 과정을 개념적 차원에서 공유하고 있는 것으로 볼 수 있다. 학술적 개념으로 완전한 합의가 되지 않았다는 비판에도 불구하고, 굿 거버넌스는 말 그대로 ‘잘 관리되다’는 의미를 지닌다. 갈등관리 관점에서 보면 굿 거버넌스를 통해 잘 관리된 것은 ‘갈등’이며, 결과로서의 굿 거버넌스는 ‘갈등관리가 잘 된 상태’라고 할 수 있다. 본 연구는 이와 같은 개념을 통해 갈등관리의 실천적 차원에서 굿거버넌스 개념이 활용될 수 있는지, 굿거버넌스의 어떤 요인들이 갈등관리에 의미 있는 분석 기준이 되는지를 사례 분석을 통해 확인해 보고자 한다.

II. 이론적 고찰

1. 본 연구의 굿 거버넌스의 개념

거버넌스(Governance)는 협치, 공치, 국정관리, 국정운영, 지배구조 등 다양하게 번역된 용어로 표현¹⁾된다. 거버넌스는 개념적 모호성에 대한 비판에도 불구하고 기존 이론으로는 설명하기 어려운 사회현상을 설명하고 정부에 관한 연구의 시야를 넓히는 데 기여하였다는 평가를 받는다

(오석홍, 2013). 정보화와 세계화로 인해 과거 국가의 지배적인 체제 대신에 새로운 형태의 네트워크 체제나 행위 주체간의 파트너십을 형성하게 되었다. 이에 통치 수요는 점점 늘어나고 있는 반면, 기존 국가중심의 통치능력이 약화되어 수요와 공급 간 불균형을 초래하였다. 거버넌스는 이러한 긴장을 해소하기 위한 현실적인 필요에 의하여 등장했다고 볼 수 있다(Kooiman, 1993). 때문에 거버넌스 체제하에서는 관계 집단의 참여와 합의가 강조된 파트너십, 유기적 결합관계, 행정조직의 재량성, 세력연합·협상·타협 등을 중시하고, 공식적·비공식적 요인 등을 강조한다.

거버넌스의 유형²⁾ 중 하나로 분류되는 굿 거버넌스의 개념³⁾은 처음 해외원조를 담당하고 있는 국제기구에서 원조의 효과성을 높이는 방안으로 고안되었다(김선혁, 2011). 원조를 관리하는 영역에서는 원조가 낭비나 누수 없이 잘 전달되어 의도된 목적에 따라 사용되는 것이 가장 중요한 요인이 되었다(World Bank, 1992; IMF, 1997). 원조기관인 국제기구가 생각하는 원조의 굿 거버넌스에서는 효율성이 강조되었고 공여국인 선진국의 가치관⁴⁾이 반영되었다(유현석, 2011).

굿 거버넌스는 ‘좋은 구성원들의 좋은 관계를 통한 공동관리의 지향’으로 표현할 수 있으며, 굿 거버넌스 하에서는 구성 주체들 간의 관계가 보완과 협력의 관계를 지향한다(김석준 외, 2002). 굿 거버넌스(Good Governance)는 우리가 추구해야 할 ‘좋은’ 또는 ‘바람직한’이라는 가치가 포함되어 있다(서현진, 2010). 굿 거버넌스는 세 가지 차원에서 이루어진다. 첫째, 체제적 차원으로 이는 정부보다 넓은 의미로서 국내외의 정치적·경제적 권력의 배분을 주로 다룬다. 둘째, 정치적 차원으로 국가가 민주주의적인 위임에 따른 정당성과 책임성 모두를 부여받고 인정된 상태를 굿 거버넌스로 본다. 셋째, 행정적 차원으로 관료제와 공무원 개인들이 효율적이고 개방적이며, 책임 있고 감사의 대상이 되면서도 적절한 정책 결정과 집행을 할 수 있는 관료제적인 능력을 지니는 것을 의미한다(World Bank, 1994).

- 1) “행위자의 자율성, 네트워크적 관리, 체제의 목표지향성의 특성을 포괄하는 새로운 통치운영의 방식”으로 정의하거나, “국가를 비롯한 다양한 행위자들이 자율적이고 상호의존적인 과정 속에서 토론 및 협상과정을 통해 공통의 문제를 조정 및 해결하는 정치과정”, “다수의 참여자가 공유한 목적을 향해 함께 다스려나가는 과정”이나 “정부, 시장, 시민사회간 협력기제”, “공통의 문제를 해결하기 위한 사회적 조정기제”로서 거버넌스를 정의하기도 한다(이승중·김혜정, 2011). 거버넌스는 아직 명확한 개념이 정립되지 않아 개념과 이론의 혼란이 있다. 거버넌스 이론은 또한 성숙도가 낮다는 비판을 받기도 하는데 오석홍(2013)은 거버넌스 이론이 받는 비판을 다음과 같이 정리하고 있다. 첫째, 관념적 혼란이 심하다. 이론의 다양성과 이질성이 높아서 하나의 접근 방법으로서 지녀야 할 정체성이 의심스럽다. 둘째, 거버넌스에 내재화시킨 변수가 많고 변수 간의 유기적 관계를 강조하기 때문에 경험적 연구를 위한 모델링이 어렵다. 모든 것을 포함시키기 때문에 아무것도 설명하지 못한다는 비판을 받는다. 셋째, 거버넌스이론 개척자들이 제시하는 개혁처방들에 대해서도 논란이 그치지 않고 있다. 다수가 주장해 온 정부개입 축소, 기업가적 정부·시장지향적 정부의 구축은 시민사회와 시장의 발전이 선진국 수준에 미치지 못하는 곳에서는 적절치 않다는 비판이 있다.
- 2) Rhodes(1996)는 거버넌스를 최소국가론, 법인 거버넌스, NPM, 굿 거버넌스, 사회적 사이버네틱 체제, 자기 조직적 네트워크로 분류했다.
- 3) 굿 거버넌스는 거버넌스와 마찬가지로 합의된 개념이 없다는 비판을 받는다(김선혁, 2011; 김판석, 2008; 임성학, 2010; 조화순·김민정, 2010).
- 4) 굿 거버넌스는 신자유주의적 경제개혁, 기술관리주의적 행정개혁, 서구 자유민주주의적 정치개혁 등 특정 가치 및 목표를 지향하는 개념으로 인식되어 왔다(Harrison, Graham, 2005). 때문에 굿 거버넌스는 수혜국의 정치경제적 상황을 무시한 것이라는 비판과(Henry, James & Steve, 1997) 함께, 서구중심주의와 시장만능주의라는 비판을 받고 있다(임성학, 2010).

2. 굿 거버넌스 기준

처음 굿 거버넌스의 요건은 주로 국제적 차원에서 다양하게 논의되었다. 유엔 아시아 태평양 경제사회위원회(United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UNESCAP)는 굿 거버넌스가 참여성, 투명성, 반응성, 법치, 합의지향성, 형평성과 포괄성, 효과성과 효율성, 그리고 책임성 등 8가지의 주요 특성을 가진다고 보았다. 유럽연합은 제도나 기구의 개방성, 참여성, 결과에 대한 책임성, 정책의 효과성, 그리고 정치적 리더십의 일관성을 굿 거버넌스의 다섯 가지 정치적 원칙으로 정하였다(CEC, 2001). 세계은행(World Bank)은 굿 거버넌스의 요건으로 투명성, 책임성, 대응성, 법의 지배, 효율적 정부, 정치적 안정성을 처방하였으며, 경제협력개발기구(OECD)는 굿 거버넌스의 요건으로 투명성, 책임성, 공정성, 형평성, 능률성, 법의 지배에 대한 존중, 높은 수준의 윤리적 행태를 들었다.

이렇게 제시된 요건은 그 자체로 모두 중요하고 굿 거버넌스가 지향해야 될 가치이다. 그러나 문제는 복수의 가치를 포함하는 방식으로 정의되어 굿 거버넌스의 요건이 지나치게 이상적이고 포괄적이어서 개발도상국과 후진국뿐만 아니라 선진국도 달성하기가 쉽지 않다는 점이다(김선혁, 2011). UN, World Bank, EU 등의 국제기구에서 사용하는 굿 거버넌스는 개발원조 사안에 집중하다 보니 정책결정과정의 민주성 등에는 무관심하다는 비판이 이를 뒷받침한다(Kiely, 1998; Nanda, 2006). 김의영(2008)은 기존 연구에 대한 검토와 비판적 분석에 기초하여 로컬 굿 거버넌스 연구를 위한 분석틀을 제공한다. 이처럼 최근에는 엄격한 굿 거버넌스의 요건을 완화하고자 Grindle(2004)과 같이 ‘Good Governance’ 대신 ‘Good Enough Governance’를 제안하는 경우도 생겼다. 모든 사안에서 굿 거버넌스의 모든 요건이 적용될 수 없어, 각 요건의 중요도는 각각의 사안에 따라 서로 상이하게 나타난다. 어떤 사안에서는 참여성이 매우 중요한데 반해 또 다른 사안에서는 참여성이 덜 중요한 대신에 투명성이 더욱 중요할 수 있다. 때문에 굿 거버넌스의 요건은 각 사례별로 국가적 맥락과 역사적 맥락에서 이해되어야 한다(유현석, 2011).

굿 거버넌스 속성을 측정하기 위한 다양한 지표연구에서 굿 거버넌스의 요건의 상이성을 확인할 수 있다. 굿 거버넌스 속성을 측정하기 위한 지표연구는 1980년 이후 굿 거버넌스에 대한 관심이 높아지면서 학계에서도 굿 거버넌스를 달성하기 위한 조건이 무엇인지 이해하려는 시도이다. Petts(2001)는 영국 지방정부의 폐기물 전략개발을 위해 거버넌스 사례를 평가하기 위한 기준으로 대표성, 절차적 공정성, 숙의, 반대세력 포함, 전문가에 대한 도전, 합의 보장, 결정에 대한 중요성 부여, 투명성과 개방성 등을 제시하고 있다. Frame 외(2004)는 토지이용계획 수립과정을 평가한 연구에서 거버넌스의 과정과 결과에 대한 평가기준을 각각 제시하였다. 과정평가를 위해서는 포괄적 대표성, 참여와 헌신도, 명확한 규칙, 기회와 자원의 균등, 책임성, 이행과 감독, 독립적 운영 등을 제시하였고, 결과평가를 위해서는 합의, 갈등의 축소, 다른 대안에 대한 우선성, 정보, 공적이익 등의 세부지표를 사용한다. 임성학 외(2007)는 한국적 굿 거버넌스를 측정할 수 있는 세부 지표로 국가로부터의 자율성, 전문성, 참여성, 다양한 행위주체들의 네트워크, 분권화, 정책결정과정의 효율성을 언급하고 있다. 조화순·김민정(2010)은 전문성, 조정력, 효율성, 일반 시민의 참여성, 네트워크, 투명성, 반응성 등의 기준으로 인터넷 규제 정책의 결정과정을 평

가했다. 굿 거버넌스 요건의 상이성으로 인해 굿 거버넌스 개념을 명확하게 하기 위한 노력의 일환으로 굿 거버넌스의 실태를 파악하기 위해 지표를 개발하고 정책 사안을 중심으로 이를 평가한 연구들도 있다(곽진영, 2010; 서창록·임성학·전재성, 2006; 임성학·서창록·민병원·전재성, 2007).

굿 거버넌스 요건의 상이성에도 불구하고 일반적으로 굿 거버넌스에는 자율성, 전문성, 참여성, 책임성, 효율성, 투명성 등의 요건이 중요하게 제시된다. 그러나 제시된 굿 거버넌스의 모든 요소가 모든 정책 사안에서 의미를 갖는 것은 아니며(유현석, 2011), 연구자에 따라 다양하게 사용되고 있다. 지표선정에 앞서 각 요건의 속성을 파악할 필요가 있다.

첫째, 자율성은 거버넌스에 참여하는 각 행위자들이 자율성을 가지고 있고 독립적으로 행동할 수 있는지의 문제이다. 특히 비정부 행위자들이 정부에 대해 재정적인 독립성을 포함한 독립성의 확보 여부가 중요하다(유현석, 2011).

둘째, 전문성을 가진 전문가의 참여가 중요하다. 다원화되고 복잡한 사회에서는 지식과 정보를 집중화시키는 것이 불가능해져 사회문제를 해결하는 거버넌스가 작동하기 위해서는 전문가들의 공조가 필요하다(서창록 외, 2006). 현대 사회의 다양한 문제들에 대응하기 위해서는 전문가들로 이루어진 집단에서 지식과 아이디어를 교류할 필요가 있으며 이를 통해 보다 나은 데이터와 정보, 분석 등을 확보해야 한다(Frame 외, 2004). 특히 이념적 이슈의 경우 이를 기술적 측면에서 객관화하여 전문가들의 논의를 거치면 가치관련 갈등을 줄이면서 최종 합의의 가능성은 높일 수 있다(Skelcher 외, 2005). 전문성은 전문적 자문을 받을 수 있는 제도적 장치가 있는가가 가장 중요한 부분이다.

셋째, 참여성은 주요 이해관계자의 참여가 보장되고 있는가이다. 참여를 확보하는 제도적 장치의 존재여부, 비공식 참여 통로의 존재여부가 중요한 기준이 된다(유현석, 2011). 특히, 굿 거버넌스를 위해서는 중요정책에 대해 일반시민의 활발한 참여가 필요하다. Skelcher 외(2005)는 ‘참여적 거버넌스’를 다른 형태의 거버넌스와 구분하면서 특히 대의 민주주의의 체제를 통해서 이익 표출이 거의 불가능한 이해관계자까지 포함시키는 것이 중요하다고 주장했다.

넷째, 책임성은 정책행위에 대한 책임을 물을 수 있는 장치가 존재하는가에 관한 것이다. 주로 정부의 정책행위에 대해 책임을 물을 수 있는 장치 유무 여부가 중요하다. 책임성이 결여될 경우 정책결정을 담당하는 행위자들은 자신들의 잘못된 정책행위에 대한 책임을 질 필요가 없기 때문에 문제가 적절히 관리되지 않을 가능성이 커진다(유현석, 2011).

다섯째, 효율성은 정책 사안이 효율적으로 관리되고 있는가의 문제이다. 정책의 수립이나 집행이 효율적으로 이루어져서 시간이 낭비되거나 불필요한 정치적, 사회적 비용이 발생하지 않는 상태이다. 또 애초에 정책에 의도했던 정책 목표가 잘 달성되었는가가 중요하다(유현석, 2011). 행위자들 간의 소통이 쉽고 행위자들이 동의하고 공유하는 일반 규칙이 존재하는 경우 갈등해결의 비용이 발생하는 것을 방지할 수 있고 다양한 정보와 의견을 수렴함으로써 보다 많은 자원을 활용할 수 있다(조희순·김민정, 2010).

여섯째, 반응성은 거버넌스의 과정에서 이해관계자의 문제제기나 불만 등 다양한 형태의 투입에 대해 응답하는 장치가 있는가이다. 특히 시민들의 참여가 실제 거버넌스 과정과 정책 결정에

통해 반영되는지의 여부도 반응성을 구성하는 중요한 요소이다(Shelcher 외, 2005). 이는 과거 정부주도적이던 정책결정을 넘어 시민의 다양한 제안이나 문제제기를 얼마나 수용하고 있는지의 여부를 확인함으로써 가능하다.

일곱째, 투명성은 거버넌스를 위한 여러 결정들이 얼마나 투명한 과정을 거치는가의 문제와, 그러한 과정들을 외부에서도 알 수 있는가의 문제이다(유현석, 2011). 공식적 정책결정과정의 특성 상 언제나 그 정책 결과에 영향은 받지만 과정에는 직접적으로 참여하지 못하는 행위자들이 존재하게 된다. 참여성이 이들의 간접적 영향력 행사를 의미한다면 투명성은 정책결정과정의 다양한 정보와 결과 등을 쉽게 이해할 수 있는 매체를 통해 제공하는 것을 의미한다(Petts, 2001).

여덟째, 조정력이다. 다양한 이해관계자들의 참여로 인해 발생하는 다차원적 갈등은 조정을 통해 감소시킬 필요가 있다. 특히 공식적·비공식적 직접 소통이 존재하여 행위자들 간의 토론과 합의지향적 행위를 촉진하는 것이 매우 중요하다(Skelcher 외, 2005). 따라서 정책결정과정의 초기 단계인 의제설정부터 실제 정책결정 단계, 그리고 정책집행 과정에서 발생하는 갈등을 관리, 조정할 수 있는 메커니즘이 필요하고 이해관계자 간의 갈등을 실질적으로 조정하는 역할을 수행하는 위원회나 리더십이 요구된다.

아홉째, 굿 거버넌스의 또 다른 중요한 평가 지표는 네트워크이다. 거버넌스 과정에는 하나의 중앙집권적 중심체가 아닌 다수의 중심체가 있으며 각 네트워크들은 상당한 자율성을 가져야 한다(Rhodes, 1997). 바람직한 네트워크란 정부 행위자들과 비정부 행위자들이 동등한 자격으로 네트워크를 통해 지속적으로 협상을 추진하고 서로 자원(resource)을 공유하는 것이다(Peters 외, 1998). 국가는 네트워크 속에서 도출된 타협안을 추진하고 집행하는 주체로 기능한다(Scharpf, 1994). 굿 거버넌스 평가를 위해서는 다양한 이해관계자를 포괄하는 네트워크가 존재하고 이들이 실제로 네트워크에 참여하는지 뿐만 아니라 네트워크의 성격과 네트워크 내 행위자들 간의 관계의 특성도 분석해야 한다(조화순·김민정, 2010).

3. 굿 거버넌스와 갈등관리

굿 거버넌스의 일반적인 요건은 자율성, 전문성, 참여성, 책임성, 효율성, 반응성, 투명성, 조정력, 네트워크임을 확인하였다. 이 중 명시적으로 갈등 관리 기준이라고 밝힌 것에는 전문성, 효율성, 조정력이 있다. 전문성은 전문가 또는 전문가 집단이 존재하는지를 확인하여 이들이 제공하는 정보를 통해 불확실성을 줄이고 예측가능성을 높여 갈등을 감소시켰는가에 관한 것이다. 효율성은 갈등관리 비용과 시간을 감축시킬 수 있는 효율적인 장치가 있는지에 관한 것이다. 조정력은 이해관계자 간 직접적 조정역할을 함으로써 공공갈등을 제거하거나 감소시키는 조정자 존재여부를 확인하는 굿 거버넌스 기준이다. 갈등은 ‘한 집단 또는 개인의 목표(goal), 관심(concern), 이해(interest) 등이 다른 집단 또는 타인의 그것들과 상이함으로 야기되는 긴장관계(유종상, 2009)’이다. 갈등의 존재는 굿 거버넌스가 추구하는 가치에 도달하는 것을 저해하는 요인이다. 이러한 측면에서 갈등의 역기능을 감소시키고 순기능을 강화할 수 있는 갈등관리의 성공 여부는 굿거버넌스의 형성에 영향을 미치기도 하고, 그 반대로 굿거버넌스의 존재는 갈등관리에

긍정적 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다. 즉, 굿 거버넌스는 공공갈등이 잘 관리된 상태인 동시에 굿 거버넌스의 요건은 갈등관리 요건이라 볼 수 있다.

유종상(2009)은 다양한 갈등 발생의 원인으로 전통적 권위주의 정부에서 억압되고 잠재된 갈등이 참여와 네트워크를 바탕으로 하는 거버넌스 체제 하에서 표출되고 확산되었기 때문으로 본다. 공공갈등은 사회적 합의를 어렵게 만들고 이익집단 간의 지나친 경쟁으로 불필요한 경제적 비용을 초래함으로써 경제성장에 부정적인 영향을 끼칠 뿐만 아니라(박준·김용기·이동원·김선빈, 2009), 이해관계자의 물리적·심리적·정신적 고통을 야기한다(정주진, 2010). 공공갈등이 경제적 비용의 초래, 고통의 야기와 같은 역기능만을 가지는 것은 아니다. 이런 측면에서 갈등관리(Conflict management)⁵⁾는 ‘역기능적이고 파괴적인 갈등을 해소 또는 진정시키고, 갈등의 순기능적이고 건설적인 측면을 촉진시키기 위한 활동’으로 볼 수 있다(유해운·권영길·오창택, 1997). 효과적인 갈등관리는 갈등을 없애거나 통제하는 것이 아니라, 갈등당사자들의 가치와 혜택을 증가시키고 갈등으로 인한 손실과 불만족을 감소시키는 것이다.

갈등관리 이론에는 협상이론, 중립적 제3자에 의한 조정이론, 사업의 정당성에 관한 정치적 합리성 이론, 갈등발생원인의 이해를 위한 정책불응이론 등이 있다(Ross, 1993). 협상은 공동의 문제를 안고 있는 둘 이상의 의사결정주체가 상반되는 가치를 주고받는 과정을 통하여 공동의 몫을 증진시켜 나가는 과정이다(이달곤, 2005). 조정은 해결이 어려운 갈등을 중재하고 완화하기 위해 협상과정에 권한을 가진 중립적 제3자가 개입하여 이해관계자 간 갈등을 해소하는 것이다. 일례로 환경갈등에서 조정자는 합리적이고 효과적인 조정을 위해 갈등원인과 영향범위를 공개하여 투명한 상황을 만든다. 정치적 합리성 이론은 정책결정과정에 다양한 이해관계자들의 참여와 의사소통, 합의 및 조정 등 민주적·절차적 투명성을 높여서 상호 간에 얽힌 갈등을 최소화하는 것이다. 정책불응이론은 정책결정주체가 정책대상집단의 정책불응⁶⁾을 이해하기 위하여 정책불응의 형태를 전환시켜야 한다는 것을 전제로 한다(유종상, 2009).

거버넌스적 측면에서 공공갈등의 관리를 위한 해결기법으로 참여적 의사결정 방법과 대체적 분쟁조정 방법(Alternative Dispute Resolution, ADR)이 있다(윤종설, 2007). 참여적 의사결정 방법에는 합의회의, 시민배심원제도, 시나리오워크숍 등이 있으며, 대체적 분쟁조정 방법은 협상, 조정, 중재로 구분된다. 합의회의는 심의적 시민참여제도로 선별된 시민들이 문제를 토의하고 협의, 질의하여 최종의견을 개진하는 시민포럼의 일종이다. 시민배심원제도는 배심원으로 선정된 시민이 일정기간 문제에 대한 해결책을 토론하고 숙의하는 과정을 거치며 최종결과는 일반에 공개한다. 시나리오워크숍은 주로 지역수준에서 입안된 계획과 관련하여 관련 행위자 모두가 대등한 관계에서 참여하여 의견을 수렴해가는 작업모임이다. 대체적 분쟁조정 방법의 협상은 갈등 당사자들이 직접 대화를 통해 합의를 찾는 방법이다. 조정은 중립적 지위에 있는 제3자인 조

5) 갈등관리에 대해 Krauss(1984)는 ‘합의되지 않고 있는 갈등 이슈가 합의된 절차에 의해 다루어져서 갈등이 수용한계를 벗어날 정도로 악화 내지는 고조되지 않도록 하는 것’으로 보았다. Bercovitch(1985)는 갈등관리를 ‘갈등이 확대되고 악화하는 것을 방지하고 갈등이 유리한 결과를 가져올 수 있도록 하는데 도움을 주는 구조나 조건을 마련하는 것’이라고 주장하였다.

6) 정책불응은 정책 철회나 수정을 위한 반대이론 조성, 집단적 시위 등의 물리적 행위로 저항의사를 표출하는 것이며, 여기에는 재산권, 생존권, 환경권 행사 등이 있다(유종상, 2009).

정자가 갈등당사자들 간의 의사소통의 문제 해결을 돕는 활동이다. 중재는 갈등당사자의 중재합의에 의해 선출된 제3자인 중재자가 주재하는 중재판정에 의해 당사자 간 갈등을 해결하는 절차이다(김현준, 2005).

4. 분석기준 도출

앞에서 설명한 것처럼 학술적 차원에서 굿거버넌스 개념과 요인은 아직 합의되지 않고 있다. 본 연구는 갈등관리 관점에서 굿거버넌스를 확인하려는 목적을 가지고 있으므로 기존 굿거버넌스 요인으로 망라된 것들 중에서 갈등관리와 관련된 이론적 중요성 및 갈등현장의 실천적 함의를 고려하여 분석기준을 도출하였다. 이미 살펴본 것처럼 선행연구에서는 갈등관리의 수단으로 참여적 의사결정 방법과 대체적 분쟁조정 방법을 제시하고 있다. 참여적 의사결정 방법의 특징은 갈등당사자의 자발적인 참여를 통해 정책결정 및 정책집행 과정에서 발생한 갈등관리에 직·간접적인 영향력을 행사한다는 점이다. 대체적 분쟁조정 방법도 물론 갈등당사자가 참여하나 여기에는 제3자의 개입이 참여적 의사결정 방법에 비해 더 강화된 경향을 보인다. 본 연구에서는 이와 같은 갈등관리 기법으로부터 이해관계자⁷⁾를 중심으로 이해당사자의 직접적 참여를 확인할 수 있는 참여성, 자율성, 네트워크와 제3자의 활동인 반응성, 조정력, 전문성을 분석기준으로 선정하였다.

앞에서 검토된 9가지 일반적인 굿 거버넌스 요건 중 책임성, 효율성, 투명성을 제외한 이유는 다음과 같다. 우선 책임성은 정책행위에 대한 책임을 물을 수 있는 장치 여부를 확인하는 것이다. 책임성 기준의 경우 정부 등의 정책행위를 확인한다는 의미가 커서 본 연구의 의도인 다양한 이해관계자의 참여와 사업의 지속적인 관리를 위한 의사결정 구조 및 거버넌스를 확인하는데 활용되기 어렵다. 효율성은 의도한 정책 목표의 달성도를 확인하고 불필요한 비용의 발생여부를 확인하는 기준이다. 효율성 기준도 본 연구가 비용과 시간의 절감을 분석 대상으로 하고 있지 않기 때문에 활용 가능성이 없다. 투명성은 투명한 과정을 거쳐 외부에서도 알 수 있는가의 문제로 본 연구에서는 참여성과 전문성 기준의 분석을 통해 이를 확인하였으며 별도의 변수로 활용하지 않았다. 각 분석기준의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1) 참여성

참여성은 관련주체의 참여뿐만 아니라 일반시민의 참여정도를 포함한다. 참여방식에는 공청회, 토론회, 시위 등을 비롯한 여러 가지 방법이 있다. 다양한 이해관계자의 정책참여로 인해 초기에 갈등이 증폭될 수 있으나, 굿 거버넌스에서 제시하는 참여성이 확보된다면 결과적으로 갈등을 줄이거나 해소하는 결과를 가져온다.

7) 본 연구에서 이해당사자는 광주 푸른길공원과 관련된 지역주민과 푸른길의 이용자인 일반시민을 지칭하고 있으며, 제3자는 광주시, 각종 NGO 단체, 전문가 등을 말하고, 이해관계자는 이 모두를 포함한다고 보았다.

2) 자율성

갈등사안과 관련된 각 주체들은 정부로부터 자율성을 확보하며 자발적으로 조직되고 유지되어야 한다. 자율성을 확인하는 방법으로 관련 주체들의 재정적 독립성 여부와 결정권한 정도가 활용된다. 재정적 독립성 확보와 정부의 간섭이 없는 자발적 활동을 보장받는 경우 갈등을 관리하는데 효과적일 수 있다.

3) 네트워크

네트워크는 의사결정과정에서 정부, 지역주민, NGO 단체, 정치가, 전문가, 지역기업 등 여러 행위 주체들이 의사소통 및 상호작용이 가능한 공식적, 비공식적 통로를 확보하였는가의 문제이다. 행위주체들 간의 상호협력력을 위한 네트워크는 회의, 협의, 연대 등의 존재 및 활성화 정도를 확인하여 판단하게 된다.

4) 반응성

반응성은 이해관계자의 문제제기나 불만 등 다양한 형태의 투입에 대해 응답하는 장치가 있는가에 관한 것이다. 특히 시민들의 참여가 실제 거버넌스 과정과 정책결정을 통해 반영되는지의 여부나 거버넌스적 정책결정방식이 의사결정과정에서 실질적인 효력을 발휘했는지의 여부를 확인하여 판단하게 된다.

5) 조정력

조정력은 갈등을 관리, 조정할 수 있는 메커니즘의 존재와 이 메커니즘을 통해 이해관계자 간의 갈등을 실질적으로 조정하는 역할이 수행되었는가에 관한 문제이다. 주로 공식적 기구로서 위원회나 특정 협의체의 존재와 그 기능을 확인하게 된다.

6) 전문성

전문성은 특정 사안에 관한 전문적인 지식을 갖춘 전문가 집단의 존재와 적극적인 전문지식의 제공 및 활용을 의미한다. 평가기준으로는 전문적 지식을 생산, 유통할 수 있는 능력, 지식의 개방성 및 적극적인 활용 등이 있다.

Ⅲ. 사례 분석

1. 사례 개요

1) 사례선정의 이유

본 연구에서 분석대상으로 선택한 광주 푸른길 사례는 폐선부지활용과 관련하여 몇 가지 독특한 특징을 갖는다. 지방정부가 사업계획을 세워 추진하려던 도심폐선부지의 활용방식에 시민 및 시민단체가 직접 개입하였다는 점, 시민단체의 개입은 단순한 도심폐선부지 활용방식에 대한 반대나 비판을 위한 비판의 차원이 아니라 대안을 제시하고 대안의 실현이 가능하도록 공동으로 노력하였다는 점, 시민단체만의 주장이 아니라 시민 개개인이 구체적이고도 실천적인 대안에 참여하였다는 점, 이와 관련된 문제 해결을 위해 시민단체 간, 시민단체와 정부 간, 전문가 집단과 정부 및 시민단체 간 활발한 의사소통 통로와 합의 구조가 작동하였다는 점 등이 그것이다. 이와 더불어 이런 일련의 특징들은 국내 폐선부지 활용과 관련하여 최초로 사업 추진 및 운영 방식이 정부주도가 아닌 정부-민간 협의체 중심으로 진행된 점, 최초 정부주도에서 이와 같은 방식으로 변경되는 과정의 갈등관리가 모두 이해관계자들의 적극적인 의사소통으로 내부화되고 성공적으로 관리되었다는 점 등도 매우 독특한 것으로 볼 수 있다. 이런 특징들은 국내 갈등관리 사례들 중에서도 상당히 예외적인 것으로 간주되고 있으며, 굿거버넌스적 특징을 보이고 있다. 본 연구에서는 단순히 갈등관리이론이나 거버넌스 이론의 관점만으로 설명하는 기존 연구와 달리 굿거버넌스와 갈등관리의 이론적 상통성을 포함하여 설명하기에 적합한 특성을 지닌 예외적인 사례라는 점에 착안하여 광주 푸른길을 분석 대상 사례로 선정하였다.

2) 분석대상 사례의 전개과정

광주광역시 푸른길공원 시민참여 관리·운영 조례 제2조에서는 푸른길공원을 광주광역시에 소재하는 광주역~옛 남광주역~동성중학교에 이르는 폐선 부지를 녹화한 산책 길 형태의 근린공원으로 정의하고 있다. 광주에 철도가 도입된 것은⁸⁾ 1914년 호남선 철도의 가설로 광주의 외곽에 송정리역이 만들어지면서부터이다. 광주 푸른길⁹⁾은 경전선 광주구간이 폐선된 이후 폐철도 부지에 조성된 도시공원으로, 경전선 도심철도구간의 이설과 폐선부지의 푸른길 조성 등에 대한 시민

8) 도심 지역으로 철도가 들어온 것은 광주역이 건설된 1922년 7월이다. 광주역이 건설된 이후, 광주-담양간 철도의 개통(1922년 12월), 광주-여수간 철도의 개통(1930년 12월)이 진행됐다. 1922년 광주-송정기간 철도 개통대인동의 광주역사가 영업을 개시하였고 이어 1930년에는 남광주역이 영업을 개시하였으며, 1969년 중흥동의 광주역사가 준공되었다. 1979년 광주시는 철도청에 광주역 이전을 요청하였으며, 1986년 광주시는 교통부장관에게 철도이전을 건의하였다. 1990년 철도이설공사 실시설계, 교통영향평가, 환경영향평가 완료 이후, 1995년 광주시 도심철도 이설공사가 착공되었다(박현경, 2011).

9) ○ 위치: 광주광역시 동구(계림동, 산수동, 지산동, 동명동, 서석동, 학동)-남구(방림동, 백운동, 주월동, 진월동)
○ 면적: 120,227.6㎡
○ 총연장: 7.9km(2013년 진월동 확장 175m) 조성현황

사회의 요구와 참여로 만들어졌다. 광주 도심을 관통하는 경전선 철로는 각종 소음, 교통체증, 열차사고 등을 유발하였다. 때문에 1974년 10월부터 철도이설¹⁰⁾에 대한 주민 요구가 시작되었다. 이 시기의 갈등쟁점은 철도 선로 주변 주민들이 겪는 피해로 인한 것이며 주로 철도이설운동이다. 시민들은 1988년 6월 도심철도 이설 추진위원회를 꾸렸고 노태우 전 대통령의 공약 사업으로 채택되어 1995년 철도 이설이 결정되었다(「한겨레」, 2013a). 1995년 철도이설공사가 착공된 이후 광주시는 여론을 수용하여 당초 계획했던 폐선 부지 일부 구간을 매각하고 신설철도건설비용으로 충당하려는 방침을 바꿔 공공목적으로 활용기로 했다. 이후 광주시의 순환전철 등 지하철 1호선 이후 대안노선으로 활용하는 경전철 방안과 환경단체와 주민들의 소규모 공원, 주차장 등의 활용 방안이 갈등을 빚기 시작하였다. 1998년 2월 폐선부지 주변 주민 300여명이 광주시의회에 “폐선 부지에 녹지조성, 공원, 자전거도로 설치”를 요청하는 청원서를 제출하였다(푸른길 홈페이지, 2014). 이러한 노력의 결과로 2000년 8월 10일 광주역과 여수역을 잇던 철길이 폐선 되었다. 이후 광주환경운동연합 등 NGO단체 등은 폐선부지에 푸른길을 조성하자고 제안하여 2003년부터 2013년 2월까지 10년 만에 7.9km의 푸른길공원이 완성되었다(「한겨레」, 2013b).

〈표 1〉 폐선부지의 활용방안 결정과정

시기	추진내용
2000. 08. 10	도심철도 폐선 10.8Km(광주역-남광주역-동성중-효천역)
2000. 12. 20	폐선부지 활용 기본 및 실시계획 용역발주
2002. 03. 27	폐선부지 푸른길가꾸기운동본부 결성
2002. 05. 07	도시관리계획시설(공원) 지정고시(광고 43호)
2002. 06. 26	도시근린공원 조성계획 수립결정고시(광고 74호)
2002. 10. 14	푸른길 공원 조성공사 착수

* 출처: 최재은, (2011).

도심철도 폐선 이후 공원화 계획이 수립되면서 철도부지의 활용안을 둘러싼 갈등이 발생하였다. 폐선부지의 구체적인 활용용도를 두고 광주시는 ‘경전철’을 민간에서는 ‘푸른길’을 제안함으로써 대립 양상을 보였다. 광주시는 도심철도 폐선부지 활용방안을 놓고 시민의 다양한 의견을

구분	위치	길이
동 구 구간	광주역-조대정문	2.88km
필문로 구간	조선대-남광주역	535m
대남로 구간	광주천-백운광장	1.76km
진월동 구간	백운광장-동성중	2.4km
남광주 구간	옛 남광주역 플랫폼	320m
광주대 구간	동성중~광주대	175m

출처: 푸른길 홈페이지(www.greenways.or.kr), 2014

10) 철도이설 주요내용은 경전선은 남평에서 호남선 노안으로 직결하는 철도를 신설하며 경전선 남평~효천간(6km)은 무연탄 단지인 입선으로 존치활용하고 효천~광주역~송정리간 철도(23km)를 철거할 것을 철도청에 요구한 것이 그 내용이었다(박현경, 2011).

충분히 반영하여 폐선부지를 활용하겠다는 기본원칙을 세웠다. 그러나 광주시는 비용절감, 지하철 효율성 제고, 교통난 해소 등을 이유로 폐선부지에 ‘경전철’ 도입¹¹⁾을 검토하였다. 이에 주변 지역 주민들과 광주전남환경운동연합은 광주시의 경전철 추진의 부당성을 비난하고, 폐선부지를 보행·자전거도로 등의 기능을 하는 ‘녹도’로 전환해 친환경적인 도심의 명물로 바꾸어 가야한다는 입장을 견지하였다(푸른길 홈페이지, 2014; 이정민, 2000).

3년여 간의 갈등과 논란 속에 지역주민들이 자발적 서명운동을 펼친 결과 3개월 만에 7,000여 명의 주민서명을 받는 성과를 이루었고, 지역전문가, 민간단체, 주민 등은 푸른길을 실현시키기 위한 다양한 활동을 진행하였다. 그 결과 광주시는 시민들의 의견을 수용하여 폐선부지의 공원을 결정하였다. 공원으로 결정된 것은 남구 동성중-효천역 구간을 제외한 7.9km이었다(푸른길 홈페이지, 2014; 박현, 2011).

2002년 10월 광주 푸른길 조성공사가 본격적으로 시작되었다. 가장 먼저 푸른길이 완성된 광주광역시 남구에서는 푸른길 공원조성과 함께 주변 공터 및 건물의 정비를 유도하여 주민들에게 새로운 만남의 공간을 제공하고 주민축제 등 다양한 이벤트를 개최하였다. 또 많은 주민들이 쾌적하게 공원길을 이용하도록 지구단위계획 등을 통하여 주변상가의 활성화를 도모하였다. 최근에는 푸른길 주변의 마을주민을 중심으로 커뮤니티가든, 도시농업, 마을만들기 등 마을단위를 중심으로 한 사업이 NGO단체와 연계하여 활발하게 추진되었다(푸른길 홈페이지, 2014; 김항집, 2012).

이 시기에는 광주 푸른길 사업에 시민이 직접적으로 참여할 것인가를 두고 광주시와 민간 사이에 발생한 갈등과 푸른길을 둘러싸고 발생한 주민들의 사적 재산권과 관련한 갈등이 있다.

첫째, 광주시와 민간 사이에 발생한 갈등은 광주 푸른길 조성공사에 시민이 직접 참여하는 것을 두고 발생하였다. NGO 단체를 비롯한 민간부문에서는 시민참여를 광주시에 요구하였다. 푸른길 조성을 요구해 온 푸른길시민회의가 광주시의 푸른길 결정 이후, ‘푸른길’을 제도화하는 과정은 광주환경운동연합과 시민환경연구소를 중심으로 이루어진다. 푸른길공원의 구체화는 시민환경연구소가 맡고, 이를 광주시에 전달하는 역할을 광주환경운동연합이 맡았다. 그러나 광주시는 시민들이 설계에 참여하는 방식을 거부하고 ‘폐선부지토지이용기본계획’과 실시설계를 함께 발주하면서 갈등이 고조되었다. 광주시가 기본입장을 계속해서 고수하자 광주환경운동연합은 푸른길 공원의 시민참여를 목적으로 다양한 NGO단체에 푸른길 시민회의의 뜻을 잇는 ‘푸른길운동본부’ 결성을 제안하였고, 2002년 3월 지역주민, NGO단체, 전문가를 중심으로 푸른길운동본부가 결성되었다. 푸른길운동본부는 도시계획, 환경, 생태, 조경, 건축 등 푸른길공원 조성과정에서 검토되어야 할 분야별 전문가들을 배치하고 전문가들은 푸른길공원 설계 및 조성을 분석하고 푸른길공원 조성 과정에서 시민참여가 가능한 부분을 제시한다(이경희, 2013).

둘째, 광주 푸른길 조성이 시작되면서 주민들의 사적 재산권과 관련한 갈등이 발생하였다. 이

11) 당시 신문은 “폐선부지 활용·지상 경전철 도입(「전남일보」, 1997)”, “광주역↔효천역 폐선구간 살피 순환로 활용엔 지하철 공사비 3조 절감한다(「무등일보」, 1998)”, “광주에 순환철도 구축 필요, 도심철도 이설구간, 광주역-송정리역 연결, 학계·정계 일부 ‘폐선부지활용’제기(「광주일보」, 1998)”를 보도한다. 특히, 당시 광주시는 철도 이전비용 110억원을 부담하여 인수한 이 폐선부지 일부를 매각해 투자비용을 회수해야겠다는 유혹에 시달렸다. 지하철 1호선 추진으로 예산확보가 시급한 상황이었다(「내일신문」, 2011).

와 관련된 개별 민원은 광주시나 공사업체에서 해결하였고, 그 중 주민들의 요구로 인해 푸른길 공원의 설계 변경이 필요한 사항은 푸른길운동본부에 의견을 물었다. 푸른길운동본부는 광주시와 공동 협의가 필요한 주민들의 요구에 대해서만 개입하고 그 외는 거리를 두었다.

2007년에는 푸른길공원 조성사업이 좋은 건설 발주자상 평가에서 대상(대통령상)을 수상하였으며 산림청 주관 녹색건전성 평가에서 최우수상을 수상하였다. 광주시는 폐선부지의 푸른길공원 지정과 설계, 시공의 전 과정에서 푸른길공원 자문위원회를 통해 시민, NGO 단체, 전문가 등을 참여시키는 등 범시민운동으로 확산시켰다는 호평을 받았다(「뉴시스」, 2007; 「연합뉴스」, 2007)

2010년 2월 29일, 광주시와 광주푸른길가꾸기운동본부는 광주역~조선대 사이(2.88km) 옛 철길부지에 조성한 ‘푸른길공원’ 준공식을 열었다. 이로써 2002년부터 279억원을 들인 푸른길공원의 공사가 마무리됐다(「경향신문」, 2010). 푸른길은 휴식과 산책의 공간을 넘어 문화공간으로 탈바꿈하고 있다. 푸른길에는 음악회와 인문학 강좌가 수시로 열리고, 푸른길 주변 동구 동명동에는 도심 속 갤러리, 예술가들의 작업실 등 문화관련 공간들이 생겨났다(「무등일보」, 2014). 이런 일련의 과정을 거쳐 폐선 부지를 활용한 사례로서 푸른길은 다른 지역의 폐선부지 활용에 좋은 모델이 되고 있다¹²⁾.

2. 사례 분석

1) 참여성

광주 푸른길 사례의 관련 주체는 지방 정부, 지역주민, NGO 단체, 정치가, 전문가, 지역기업 등이 해당된다. 이들 관련 주체의 참여뿐만 아니라 일반시민들은 공청회, 토론회, 시위 등을 비롯한 여러 가지 방법으로 푸른길 사업에 참여하였다.

광주시는 폐선부지를 경전철로 활용할 경우, 국가로부터 경전철 건설 사업비의 50%이상을 지원받을 수 있는 반면, 푸른길 공원으로 조성하는데 소요되는 재원은 지방자치단체의 부담이었기 때문에 폐선부지를 개발 사업으로 활용하는 방안을 찾게 된다. 폐선부지의 경전철 활용은 1996년 광주전남발전연구원에 의해 제안되었으며 이에 유보적 입장이었던 광주시는 1997년 경전철 활용을 구체화하였다. 광주시가 경전철 활용방침을 제시하자 전문가들도 처음에는 “폐선부지의 폭이 8-15m에 불과해 공공용지로 한계가 있으므로 순환철도로 활용”이 적합하다며 경전철을 적극 지지한다.

그러나 민간단체와 주민들은 “폭이 좁은 폐선부지는 개발 사업이 아닌 자전거도로와 녹도로 활용”이 적합하다는 의견을 제시하며 경전철 도입을 반대하였다. 폐선부지를 푸른길로 활용하자는 의견은 주민들에 의해 제안되었으나 구체화시키지는 못하고 있다가 NGO 단체인 광주환경운

12) 철길폐선부지는 서울, 부산, 여수, 진주, 원주, 천안 등 전국에 480km에 이르는 것으로 추정된다. 전국 최초로 폐선부지에 공원을 꾸민 광주 푸른길은 다른 자치단체들에 좋은 모델을 제공한다(「한겨레」, 2013a). 부산시의 경우, 동해남부선 폐선부지 활용을 두고 부산시장 후보들 간 ‘폐선부지’ 활용에 시민의 여론을 충분히 수렴하여 활용방안을 마련할 것을 강조하였다. 특히, 0의원은 광주시의 푸른길공원을 예로 들며, 성급한 민간개발 계획에 반대하였다(「연합뉴스」, 2014).

동연합에 의해 확대되었다. 광주환경운동연합은 1998년 3월 폐선부지의 친환경적 활용방안을 제안하는 토론회를 통해 폐선부지 활용에 대한 관심을 구체화시킨다. 토론회 이후 광주환경운동연합은 유럽의 ‘그린웨이’ 및 ‘녹도’ 대신에 ‘푸른길’이라는 용어를 사용하였으며 이를 토대로 폐선부지를 자전거를 탈 수 있는 공간, 보행자들이 편안하게 걸을 수 있는 공간 등 친환경적 교통공간을 만드는 것에 목표를 두었다. 푸른길은 광주환경운동연합에 의해 제기된 이후, 전문가들이 구체화 및 발전시켰으며 주민들이 이 대한을 중심으로 결합해 가게 된다(이경희, 2013).

폐선부지가 푸른길로 결정되기까지 결정적 역할을 한 단체는 푸른길시민회의이다. 푸른길은 광주시의 경전철 도입 반대를 위해 광주환경운동연합을 비롯한 NGO단체와 주민, 전문가가 참여하는 ‘푸른길시민회의’를 1999년 결성하면서 조직화되었다. 푸른길시민회의에는 지역주민, 전문가, NGO 단체, 구의원과 시의원 등이 활동하였다. 결성 당시 푸른길시민회의는 광주환경운동연합을 비롯한 6개 단체가 참여하였으나 2000년 지구의 날을 기념한 차없는 거리 행사 이후 참여하는 NGO 단체들이 다양해졌다. 푸른길시민회의는 폐선부지의 푸른길이 결정될 수 있도록 결의대회, 서명운동, 서명, 정책간담회, 여론조사, 포럼 등의 방법을 통해 다양하게 참여하였다.

〈표 2〉 푸른길 시민회의 활동 일지

일자	활동명
1999년 6월 15일	광주도심철도이설부지푸른길가꾸기시민회의 창립대회
1999년 9월 17일	도심철도 폐선부지 경전철 도입 반대 광주시민 2차 결의대회
1999년 10월	경전철 반대, 폐선부지 푸른길가꾸기 서명운동 전개(8,000여 명)
1999년 10월 4일	주민대표 광주시장 면담
1999년 10월 21일	도심철도 폐선부지 경전철도입반대 광주시민 2차 결의대회
1999년 10월 27일	폐선부지 활용방안에 관한 정책간담회
2000년 2월 19일	경전철 도입 반대, 푸른길기원 정월 대보름 한마당
2000년 4월 23일	푸른길염원 빌더링 “폐선부지=푸른길”
2000년 8월 10일	도심철도 이설 축하 시민한마당 - 폐선부지를 푸른길로!
2000년 9월	도심철도 폐선부지 활용 여론조사
2000년 9월~11월	푸른길 수요포럼
2000년	푸른길 요구 시민서명운동

* 출처: 푸른길시민회의, 2000.

전문가들은 10여 차례의 토론회를 통해 푸른길 조성 여론을 형성해 나갔다. 시의회와 3개 구의회는 푸른길 조성 지지를 선언했다. 결국 철도이설을 결정한지 10년, 이설공사를 시작한지 5년이 지난 2000년 12월 광주시는 폐선부지를 녹지공간으로 조성하기로 최종 결정했다.

광주푸른길은 시민들의 적극적인 제안과 추진으로 이루어졌다. 푸른길 조성 당시 광주 동구 푸른길 구간의 대부분이 재개발 지역과 접해 있기 때문에 푸른길운동본부, 광주시, 동구청 등은 지속적인 간담회를 통해 주변지역과 조화를 이룰 수 있도록 하였다. 일례로 광주지역 첫 재개발

아파트단지인 동구 계림동 한 아파트 단지 안에는 철길과 푸른길을 아파트 조경구역으로 포함해 녹지공간으로 꾸몄다(박현경, 2011). 광주 푸른길은 도심철도의 이설부지를 경전철로 활용하고자 했던 광주시의 계획에 맞서 주민, NGO 단체, 전문가들이 푸른길로 조성을 요구한 1998년부터 2000년까지 시민운동의 결과로 푸른길로 결정되어 ‘시민참여 도시계획 결정의 첫 사례’라는 평가를 받는다(「무등일보」, 2013).

광주 푸른길 사업의 주된 특징은 시민과 전문가 및 지역 정치인 등을 포함하는 NGO단체의 적극적인 활동과 참여이다. 처음 폐선부지의 활용에 대한 논의는 시민들의 자발적이고 주도적인 경전철 반대 과정이었다. 이후 폐선부지를 녹도로 활용하자는 NGO 단체의 의견수렴 및 정책제안 과정, 푸른길 채택 후 푸른길의 운영 상 나타나는 시민의 참여에 대한 관심 등이 시민과 NGO의 적극적인 참여를 증명한다. 광주 푸른길 사업의 주도적 참여자인 (사)광주푸른길가꾸기운동본부¹³⁾의 2013-2022 푸른길운동의 원칙과 방향에서 시민중심의 참여를 강조한 점 등을 통해 알 수 있다.

2) 자율성

광주 푸른길 사례에서 자율성을 확인할 수 있는 가장 대표적인 것은 ‘푸른길100만그루헌수운동¹⁴⁾’이다. 푸른길100만그루헌수운동은 푸른길을 둘러싼 재정적 문제를 시민들이 함께 참여하여 해결한다는데 의미가 있다. 푸른길100만그루헌수운동은 푸른길공원 사업을 부족한 예산을 이유로 시행하지 않았던 광주시가 보다 적극적으로 사업을 추진하는 계기가 되었고 광주 푸른길공원에 대한 적극적인 시민들의 참여를 이끌었다. 푸른길운동본부에서는 헌수기금을 모금하는 한편 사전에 신청한 헌수자가 직접 심는 방식으로 진행되었으며 이를 언론에 공개하여 일반시민의 관심을 유도하였다. 이 과정에서 푸른길100만그루헌수운동은 시민이 설계 및 조성활동을 통해 직접 참여하여 친환경도시 광주를 만들었다는 상징성을 띠게 되었다.

시민들의 적극적인 참여를 확인할 수 있는 또 하나의 예는 ‘참여의 숲’이다. 참여의 숲은 시민 참여구간으로 푸른길공원의 일부 구간을 책임지고 완성하는 것을 목표로 하였다. 2008년 12월 ‘참여의 숲’ 1구간을 전국 최초의 시민참여형 도심지 녹지 조성 모델로 완성하였다(「동아일보」, 2008). 시민들은 1만여명이 자발적으로 1만원부터 1000만원까지 헌수기금으로 약 5억원을 모아 남구 주월동과 동구 계림동에 ‘참여의 숲’을 조성하였다. 이때 시민들은 나무 종류를 결정하거나 조경 등 설계에 참여하기도 하였다(「한겨레」, 2013a). 이러한 일련의 활동은 모두 정부의 간섭이 없는 자발적 활동이다. 이는 시민이 만들어진 공원을 이용하는 것이 아닌, 직접 만들어가는 푸른

13) 2013-2022 푸른길운동의 원칙과 방향을 살펴보면, “도시숲”, “사람”, “마을·도시”를 있는 푸른길을 원칙으로 한다. “도시숲”은 ① 시민주체로 푸른길을 관리하고, ② 녹지를 보전하고 풍부하게 하며, ③ 주변 생태공간과 조화를 통해, “사람”은 ① 푸른길 문화네트워크를 만들고, ② 시민과 푸른길의 소통을 통해, “마을·도시”는 ① 머무르고 살고 싶은 삶의 공간으로의 재생과 ② 재미있고 다양한 공동체공간을 만들고, ③ 푸른길을 배움터로 전환하여 마을과 마을, 도시와 도시를 연결한다는 방향을 가진다(광주푸른길가꾸기운동본부, 2012).

14) 대남로 푸른길공원에서의 푸른길100만그루헌수운동은 1. 내 나무를 심자, 2. 참여의 벽, 3. 기념정원, 4. 벤치와 쉼터로 참여방법이 진행되었다.

길 공원의 주체로써 시민참여 녹지조성의 모델이 되었다¹⁵⁾(「무등일보」, 2013).

광주 푸른길 사업에 전문지식을 제공한 전문가들은 광주시민환경연구소를 중심으로 자발적인 활동을 하였다. 푸른길 사례에서 전문가의 활동은 푸른길 필요성에 대한 공감대를 확대하는 역할을 하였는데 재정적으로나 활동에 정부에 의존하거나 제약받지 않았다는 점이 특징이다.

3) 네트워크

푸른길과 관련된 네트워크 활동의 기반이 된 비공식 조직은 철도이설운동 당시에 뿌리를 두고 있다. 도심지와 가까운 철도로 인해 가까운 길을 찾아 통행하는 주민들과 학생들의 인명사고가 빈번하였다. 인명사고로 주민들이 입은 직·간접적 피해는 주민들 사이에 공감대를 형성하였고 철도이설을 위한 주민들이 직접 행동하게 되는 원인¹⁶⁾이 되었다. 철도변 주민들은 철도이설을 요구하기 위해 동네별 대책위원회를 구성하고 연대활동을 전개하였는데, 이는 광주시의 폐선부지 경전철 활용을 반대하는 주민운동의 기반이 되었다. 이후 도심철도의 폐선이 사회적으로 최초 거론된 것은 1988년 6월부터 시작된 ‘도심철도이설추진위원회’의 결성과 도심을 통과하는 철도에 의해 교차로의 교통 혼잡, 인명 및 차량사고, 재산권 피해 등을 호소하는 서명운동으로부터 시작되었다(푸른길 홈페이지, 2014). 1988년 6월 20일 「광주철도이설추진위원회」를 발족하고 철도의 운행을 막기 위해 철도를 점거하는 극단적인 갈등 상황이 발생하였다. 철도 점거 당시 주민조직은 체계적이지 않았지만 관련된 주민이 300~400여 명이 함께 행동할 수 있는 연대의식이 형성되어 있었고 동네별 주민조직이 구성되어 있었다. 공식 조직은 푸른길이 폐선부지 활용 사안으로 결정되기 전 푸른길시민회의는 결성당시 광주환경운동연합을 비롯하여 6개 단체¹⁷⁾가 결합하였으나 2000년 지구의 날을 기념한 차없는 거리 행사 이후 참여하는 NGO 단체들이 다양해졌다¹⁸⁾. 푸른길 사업을 추진하기로 결정된 후, 푸른길공원의 구체적인 실현 방법에 대해 녹색교통의 통로로서의 기능을 강화하자는 의견과 도시숲의 생태적 기능을 강화하자는 의견¹⁹⁾으로 나누어진다.

15) 푸른길 현수기금 운동에는 시민뿐만 아니라 지역 기업과 단체들이 참여하였다. 한 기업인은 “시민들의 기부로 만들어지는 푸른길공원에 지역기업으로서 책임을 다하고자 참여했다”는 자발적 참여의 뜻을 밝혔다(「광주드림」, 2009)

16) 1980년대 말, 백운동에서 등교하는 학생들을 가득 태운 버스가 기차와 충돌하는 대형사고가 발생하자 철도이설에 대한 주민들의 요구가 더욱 강하게 나타났다. 주민들은 “광주역과 효천역 사이에 굴다리와 건널목 등이 10여 개나 있어 교통 혼잡과 사고가 자주 발생하고 기적 등 소음 때문에 주민의 불편이 커서 이 구간 철도이설이 시급하다”며 주민들의 일상에서 소음과 진동피해, 주택매매가 잘 안 되고, 주변 학교의 교육환경 피해 등 철도이설의 필요성을 제기했다(「한국일보」, 1988).

17) 광주환경운동연합, 자전거이용활성화시민회의, 교통문화정착을 위한 시민회의, 무등산보호단체협의회, 광주경실련, 광주YMCA

18) 지구의 날 광주위원회 참여단체는 광주YMCA, 광주YWCA, 광주경실련, 광주광역시지체장애인협회, 광주문화연대, 광주여성민우회, 광주전남미술인공동체, 광주환경운동연합, 광주홍사단, 극단토박이, 놀이패신명, 맥지정소년사회교육원, 무등산보호단체협의회, 새마을운동광주시지부, 생활체육자전거연합회, 시민생활환경회의, 우리밀살리기운동본부, 자전거활성화시민회의, 전교조광주시지부, 청년환경모임지킴이, 한국민족예술총연합, 한국외래종생태환경연구회, 환경교원협의회이다(지구의 날 광주위원회, 2000).

19) 자연을 중심으로 하는 ‘생태’적 푸른길과 시민들의 이용과 자전거도로를 중심으로 하는 ‘인간중심’적 푸른길로 구별된다.

즉 근린공원의 성격을 가질 것인가, 도시자연공원의 성격을 가질 것인가에 대한 논쟁이 발생했다. 광주환경운동연합 등은 시민의견 수렴을 통한 결정을 제안하였다. 그러나 광주시는 폐선부지를 푸른길공원으로 결정하기 위한 ‘폐선부지토지이용기본계획’과 실시설계를 함께 발주하면서 시민들이 참여하여 설계하는 방식을 거부하고 기존의 공원설계 용역의 방식대로 진행²⁰⁾한다.

광주시가 기본입장을 계속해서 고수하자 광주환경운동연합은 푸른길 공원의 시민참여를 목적으로 다양한 NGO단체에 푸른길 시민회의의 뜻을 잇는 ‘푸른길운동본부’ 결성을 제안하였고 2002년 3월 지역주민, NGO단체, 전문가를 중심으로 푸른길운동본부가 결성되었다. 푸른길운동본부는 도시계획, 환경, 생태, 조경, 건축 등 푸른길공원 조성과정에서 검토되어야 할 분야별 전문가들을 배치하고 전문가들은 푸른길공원 설계 및 조성을 분석하고 푸른길공원 조성 과정에서 시민참여가 가능한 부분을 제시한다(이경희, 2013). 푸른길운동본부는 푸른길시민회의를 바탕으로 확대 재편되어 푸른길을 제안한 주체들의 책임을 강화하고 다양한 민간단체들이 참여할 수 있도록 조직의 폭을 넓혔다. 이러한 조직체계의 확대는 푸른길 100만그루헌수운동을 통해 푸른길공원에 대한 시민의 책임을 실현 가능케 하는 기반이 된다. 이런 일련의 운동이 진행되면서 푸른길운동본부는 주민 참여를 실현하기 위해 광주시와 긴밀한 협력 관계를 갖고 있었다.

4) 반응성

2000년 8월 10일 경전철의 폐선이 확정되자 폐선부지 활용을 두고 광주시는 경전철 운행노선으로 활용할 것을 검토하였다. 이에 반해 시민들은 폐선부지를 ‘녹지조성, 공원, 자전거도로 등’으로 만들 것을 제안하였다. 시민들은 청원서를 제출하고 환경운동연합을 중심으로 ‘푸른길 가꾸기 운동본부’를 결성하여 공원화 사업을 주장하였다. 3년여 간의 갈등과 논란 속에 자발적 서명운동과 전문가, NGO단체, 주민 등은 푸른길을 위한 다양한 활동을 하였다(박현경, 2011). 광주시는 폐선부지활용방안에 대한 시민의 의견을 묻는 설문²¹⁾도 진행하였는데 그 결과 경전철 부지활용에 대한 요구는 6.8%에 불과했다. 광주시는 이러한 시민들의 의견을 수용하여 폐선부지의 공원화를 결정하였다.

2003년부터 광주 푸른길 공사가 시작되면서 각종 민원이 발생하였다. 철도가 폐선되기 이전부터 철도부지를 이용하여 주택이나 텃밭 등의 개인적 용도로 사용하던 주민들은 푸른길 공사로 인해 자신들의 재산권이 침해 받는다는 이유로 각종 민원을 광주시에 제기하였다. 또한 공사로 인해 불편함이 발생한 경우에는 공사업체에 직접 요구하였다. 공사와 관련된 주민들의 개별민원은 광주시나 공사업체에서 해결하였고, 그 중 주민들의 요구로 인해 푸른길공원의 설계 변경이

20) 광주시는 푸른길공원의 설계와 조성은 행정의 역할로 규정하고, 푸른길공원의 설계에 대한 시민참여를 요구하는 것을 또 다른 간섭으로 받아들였다. 광주시는 기본설계와 실시설계를 분리하여 발주하여야 한다는 민간의 요구를 무시하고 행정 절차를 진행하였다. 그 결과 2002년 5월, ‘폐선부지 토지이용기본계획’ 용역 결과를 바탕으로 푸른길공원을 결정하였다(이경희, 2013).

21) 광주시 2000년 8월, 폐선부지 활용방안을 포함한 광주의 교통관련 3대 현안(폐선부지활용방안, 광주역 이전 여부, 광주공항 이설여부)에 대한 시민 1000명을 대상으로 설문조사를 진행하였다. 설문기간은 2000년 8월 11일 ~ 9월 11일까지이며 광주사회조사연구소에서 수행하였다.

필요한 사항은 푸른길운동본부에 의견을 물었다. 푸른길운동본부는 광주시가 공동 협의가 필요한 주민들의 요구에 대해서 개입하고 그 외는 거리를 두었다(이경희, 2013).

5) 조정력

처음부터 철도변 주민들이 광주환경운동연합의 푸른길 활용 제안을 수용한 것은 아니었다. 물론 경전철에 반대한 ‘녹도’는 철도변에 거주하던 일부 주민들의 의견에서 시작되었으나 구체적인 활용방안을 제시하지는 못하였다. 폐선부지는 동구와 남구의 행정구역에 걸쳐 있는데 이 중 동구지역주민들²²⁾은 폐선부지를 활용한 ‘도로’개발을 주장한다. 동구 구간은 무계획적으로 주택이 들어선 곳으로 도시의 기반시설인 도로가 부족했고, 작은 골목길로 인해 차량의 이동이 불가능한 마을이 많았다. 동구 주민들은 폐선이 되면 도로 개설을 통해 이런 불편을 해소하겠다는 계획을 갖고 있고 있었다. 동구 주민들은 폐선부지가 경전철이나 푸른길로 결정되면 광주시에 주민들이 요구한 도로개설이 불가능하다는 것을 알았다. 또한 남구 주민들이 폐선부지의 푸른길 활용에 대해 동의함에 따라 동구 주민만이 도로로 개설을 주장할 경우, 주민들의 요구가 일원화 되지 않아 주민들이 반대하는 경전철 활용이 우세하게 될 것을 우려해 단일화된 의견으로 푸른길에 결합하게 된다. 푸른길은 폐선부지의 이해관계자인 주민들이 직접 합의된 의견으로 제시하였다(이경희, 2013).

푸른길시민회의는 폐선부지와 관련하여 철도변 주민들의 의견을 모았고, 전문가들의 의견을 반영하여 이를 여론화하였다. 경전철의 문제점과 반대를 알리는 홍보전단, 여론조사, 서명운동, 포럼을 진행하는 한편 다양한 문화프로그램을 기획하고 실행하면서 경전철을 반대하고 푸른길을 알리는데 적극적으로 활동하였다. 푸른길운동본부는 푸른길공원 조성과정에 시민들의 참여방법을 구체적으로 제시하기 위해 광주시와 협의가 필요했다. 또한 광주시도 푸른길공원 조성을 위한 여론의 지지를 얻기 위해서는 푸른길운동본부와 협력이 필요했다. 푸른길운동본부와 광주시는 협력관계를 갖고 푸른길공원을 조성한다. 앞서 반응성 평가에서도 언급한 바와 같이 주민들의 요구로 인해 푸른길공원의 설계 변경이 필요한 사항은 광주시는 푸른길운동본부에 의견을 확인하고 조정할 만큼 그 조정력은 크게 작용하였다.

6) 전문성

광주 푸른길 사업 추진과정에서 전문가 참여는 1999년 광주환경운동연합이 창립한 광주시민환경연구소²³⁾의 활동 과정을 통해 확인해 볼 수 있다. 시민환경연구소는 객관적이고 전문적인 연구와 발표를 통해 푸른길을 지지하였다. 전문가들의 참여는 도시계획, 조경, 생태, 환경, 건축 등 다양한 분야에서 적극적으로 이루어졌다. 폐선부지를 주제로 한 토론회와 포럼을 통해 푸른

22) 광구역에서 남광주역 2.9km의 철도변에 해당하는 지역이다.

23) 광주시민환경연구소는 1999년 2월, 광주전남환경연구소로 창립되나 2000년 광주시민환경연구소로 명칭을 변경하였다.

길에 대한 의미와 가치를 분석적이고 체계적으로 제시하였다. 구체적 예를 들자면 시민환경연구소는 푸른길의 개념을 자전거이용공간에서 확대한 개념으로 정립하였는데, 이는 2000년 8월부터 매월 한차례씩 진행된 푸른길 수요포럼을 통해서였다. 푸른길 수요포럼은 녹색교통측면, 생태조경측면, 문화예술측면에서의 폐선부지 푸른길 조성의 가치에 대해 토론되었고 푸른길조성 과정에서 주민참여활성화 방안을 마련하였다.

시민환경연구소의 폐선부지 활용에 대한 입장은 폐선부지가 아니면 다시 도시공간에 녹지가 만들어지기 어렵기 때문에 경전철이 아닌 푸른길 방식을 택해야 한다는 주장이었고 경전철이 필요하지만 도시의 도로 공간을 활용할 수 있다는 것이었다. 이런 입장은 폐선부지 경전철을 주장하는 소수의 전문가들 외에 대부분의 전문가들이 동의하였다.

3. 분석결과의 요약: 굿거버넌스와 갈등관리

본 연구에서 선정한 굿 거버넌스 요인들을 통해 분석한 광주 푸른길 사례가 갈등관리에 주는 이론적 함의를 정리해 보면 다음과 같다.

첫 번째 요인인 참여성의 관점에서 보면 매우 다양한 방식으로 거의 모든 이해관계자가 활발하게 참여한 것을 확인할 수 있다. 또 광주 푸른길 사례에서는 다양한 이해관계자의 존재만큼이나 다양한 참여자와 높은 참여율이 특징이다. 푸른길시민회의를 중심으로 결의대회, 서명운동, 면담, 정책간담회를 비롯하여 푸른길을 알리는 다양한 프로그램을 통한 참여방식을 활용한 점, 적극적으로 대안을 제시하고 지방정부와 소통하여 사업을 추진한 점 등은 참여성의 관점에서 매우 중요하다. 갈등관리 측면에서 보면 굿거버넌스의 참여성은 갈등을 억누르지 않고 적극적으로 표면화 시켜 해소해 나가는 기제로 작용하였음을 확인할 수 있다.

두 번째 요인인 자율성 관점에서 보면 광주 푸른길은 사업 추진 과정에서는 지방정부로부터 재정적 독립성을 확보하고 있었다. 더 나아가 재정 독립성의 확보뿐만 아니라 예산이 부족한 지방정부의 사업추진에 활력을 제공하고 지방정부의 재정을 보완하는 헌수 운동을 추진한 점은 매우 특징적이다. 개별 시민단체와 시민의 의견 수렴 등이 지방정부의 간섭 없이 추진된 자율성을 띠고 있음은 매우 중요한 굿거버넌스의 특징으로 인정된다고 할 수 있다. 갈등관리의 관점에서 이런 특징은 자발적인 합의를 통한 갈등 관리라는 점에서 매우 중요하다.

세 번째 요인인 네트워크 관점에서 보면 푸른길 사업 추진과정에서는 공식적·비공식적 연대와 의사소통이 활발하게 진행된 것을 확인할 수 있다. 푸른길시민회의나 푸른길운동본부에서는 한 분야의 NGO 단체가 연합하지 않고 다양한 분야의 NGO 단체가 참여하였다. 이와 같은 네트워크의 존재는 갈등관리 관점에도 중요한 시사점을 제공한다. 굿거버넌스의 네트워크는 푸른길운동본부라는 구심점(network centrality)을 중심으로 활발한 의사소통이 가능하였고, 갈등의 원인과 해결 대안을 공식적 비공식적 협의 과정을 통해 해결해 나간 것으로 해석해 볼 수 있다.

네 번째 요인인 반응성 관점에서 볼 때 푸른길 사업의 추진 과정에서는 반대의견의 수용과 민원의 해결, 그리고 새로운 이해관계의 반영 등 다양한 관점에서 반응성이 높은 굿 거버넌스의 특징을 나타내고 있다. 광주시는 경전철 vs. 푸른길로 나뉜 폐선부지 활용방안과 사업 추진 과정

의 민원발생이라는 갈등상황에서 다양한 집단의 의견을 청취하고 수용함으로써 원만하게 갈등을 관리한 것으로 볼 수 있다. 뿐만 아니라 민원의 내용이 푸른길공원 추진에 중대한 영향을 미치는 경우, 푸른길운동본부의 의견을 묻는 등 다양하고 적절한 민주적 해결과정을 보여줌으로써 높은 반응성을 가진 곳 거버넌스가 갈등관리에 효과적임을 반증한 것으로 볼 수 있다.

다섯 번째 요인인 조정력 관점에서 볼 때, 푸른길 사례에서 단 하나의 권위적인 조정기구를 발견하기는 어렵다. 그러나 폐선부지 활용 결정 이전 푸른길 시민회의와 이후 푸른길 운동본부의 존재는 다양한 시민단체 및 시민의 의견을 수렴하고 광주시와 의견을 조율하는 조정기관의 역할을 일부 수행한 것으로 볼 수 있다. 이들 기관에 수렴된 의견은 광주시와 의사소통을 통해 적극적으로 반영되었으며, 갈등관리에 지대한 영향을 미친 것으로 확인되고 있다.

여섯 번째 요인인 전문성 관점에서 볼 때, 광주 푸른길 사례에서 나타난 전문가의 활동은 푸른길 개념과 가치를 논의하고 정립함으로써 이를 일반시민에게 생산, 유통시키는 적극적인 활동을 한 것으로 볼 수 있다. 특히 주민 간의 의견 충돌이나 사업 방식에 관한 구체적이고 분석적인 정보와 자료의 제공은 갈등 상황에서 다양한 이해관계 집단이 이성적이고 합리적으로 판단할 수 있는 기준을 제공하는 역할을 하였다. 곳 거버넌스의 요인인 전문성의 확보는 감성적이거나 몰이성적인 휩쓸림 현상을 피하고, 건전한 토론과 비판적 보완과정을 거친 대안의 도출 및 합의를 통해 갈등 관리 과정이 원만하게 진행되는데 기여한 것으로 확인되고 있다.

요컨대 본 연구에서 분석한 곳 거버넌스의 요인들은 갈등관리에도 매우 긍정적인 요인으로 작용할 수 있는 것으로 확인되었다. 이는 곳 거버넌스의 분석 요인들은 갈등관리 이론의 분석 개념으로 활용될 수 있으며, 곳 거버넌스가 성공적으로 운영되고 있다면 갈등관리의 성공 가능성을 예측할 수 있다는 하나의 가설을 도출할 수 있는 근거가 되는 것으로 보인다.

〈표 3〉 광주 푸른길 사례 분석결과 요약

분석기준	분석 내용
참여성	<ul style="list-style-type: none"> 이해관계자 참여: 정부(광주시), 푸른길 주변지역주민을 포함한 시민, 다양한 NGO단체, 전문가, 지역기업, 정치가 등 참여방식: 결의대회, 포럼, 서명운동, 여론조사, 시장과의 면담, 정월대보름 한마당, 빌딩오르기 등의 홍보이벤트, 푸른길100만그루헌수운동 등
자율성	<ul style="list-style-type: none"> 주요 활동집단인 시민, NGO단체, 전문가 집단 등은 재정적 독립성을 확보, 특히 헌수운동을 통한 기금마련으로 푸른길 조성을 시작할 수 있는 계기를 제공
네트워크	<ul style="list-style-type: none"> 공식적·비공식적인 모임 존재 푸른길시민회의-푸른길운동본부: 다양한 NGO 단체를 포함하여 정책연대 도모
반응성	<ul style="list-style-type: none"> 광주시, 폐선부지 활용에 대한 경전철 입장을 포기하고 시민의견 수렴하여 푸른길을 선택 개별민원: 광주시, 공사업체 해결, 집단민원: 푸른길운동본부의 중재로 해결하거나 해결을 위한 노력
조정력	<ul style="list-style-type: none"> 공식적이지는 않으나 환경운동연합이나 푸른길시민회의 등이 갈등해결 메커니즘으로 존재 환경운동연합이나 푸른길시민회의 등이 갈등의 중재자 역할을 함
전문성	<ul style="list-style-type: none"> 푸른길 개념과 가치를 정립, 이를 확산시킴 연구나 논의 과정에서 객관적이고 분석적인 정보를 제공하여 통해 푸른길에 대한 공감대를 확대시키고 합리적 의사결정을 지원함

IV. 결론

지금까지 광주도심폐선부지의 활용대안으로 푸른길이 결정되고 집행되는 과정에서 발생하는 갈등이 어떻게 관리되었는지를 굿 거버넌스의 관점에서 분석해 보았다. 분석을 시도하기 위해 선행 연구의 분석 기준들을 검토한 후 아직 학계에서 완전히 합의된 개념이 있는 것은 아니지만 사례 분석에 가장 적합한 굿 거버넌스 개념의 분석기준인 참여성, 자율성, 네트워크, 반응성, 조정력, 전문성을 채택하였다.

분석 결과 광주 푸른길 사례에서는 본 연구가 채택한 굿 거버넌스의 6가지 요인들은 성공적인 도심폐선부지 활용에 긍정적이고도 중요한 영향을 미친 것으로 확인되었다. 적극적이고 활발한 참여성의 확보는 이해관계 집단의 의견이 적극적으로 반영될 수 있는 기반을 제공하였다. 독립적인 예산 및 활동 방식의 보장으로 나타난 자율성의 확보는 외부 영향을 배제한 대안의 도출과 실천의 바탕이 되었다. 특히 헌수 운동을 통해 지방정부에 대한 적극적인 재정 지원을 자율적으로 결정한 것은 참여성과 자율성의 확보를 통한 사업 성공의 토대가 되었다. 공식적·비공식적 네트워크는 네트워크 중심성을 갖는 푸른길 운동본부로 중심으로 활발하게 작동하였으며 그 결과는 다양한 이해관계 집단의 참여로 이어졌다. 이는 시민의 요구에 대한 반응성과 조정력에도 긍정적인 영향을 미쳤다. 푸른길 운동 본부에 수렴된 의견이나 시민의 민원에 대해서 지방정부는 즉각적이고도 실효성 있는 조치를 통해 반응하였고, 충돌하는 이해관계에 대해서는 푸른길 운동 본부의 개입 지양과 합리적인 조정이 성공적인 사업 추진에 기여한 것으로 보인다. 전문성의 확보는 푸른길 사업의 추진과정에서 활발하게 관찰된다. 전문가 집단은 푸른길의 개념과 가치를 연구하고 정립하고 이를 공개함으로써 합리적인 폐선부지 활용 방법을 객관적으로 확인하고 시민의 수용이 가능하도록 하는데 기여하였다. 이와 같이 개별 분석 요인을 살펴 보면 광주 푸른길 사례는 굿 거버넌스를 형성하여 의사결정과 사업추진이 진행된 사례인 것으로 확인된다.

굿 거버넌스는 갈등관리에도 많은 시사점을 제공한다. 갈등과정론의 관점에서 갈등을 분석하는 것이 기술적으로 갈등현상을 재구성하고 설명하는데 유효하다면 굿 거버넌스의 요인들은 실천적 관점에서 성공적 갈등관리에 필요한 요인들을 제공한다고 볼 수 있다. 참여성을 확보할 수 있는 시스템의 구축은 잠재적 갈등의 표면화와 해결에 기여하며, 자율성의 확보는 갈등 협상 과정에서 독립성과 대안에 대한 자발적 협력을 유도할 수 있도록 해준다. 네트워크 중심성을 확보한 네트워크 구조는 갈등의 원인과 해결 대안을 공식적 비공식적 협의 과정을 통해 해결해 나갈 수 있는 기회를 제공하고, 반응성과 조정성은 다양한 집단의 의견을 수용할 수 있는 기회를 확보해 줌으로써 원만한 갈등관리의 가능성을 높여준다. 전문성의 확보는 객관적이고 건전한 대안의 도출 및 제시의 기초를 제공하여 성공적인 갈등 관리에 기여한다.

요컨대 광주 푸른길은 다양한 행위자들의 자발적 참여가 보장되고 협의·조정·중재를 통해 갈등이 관리되는 메커니즘이 확보된 성공적인 굿 거버넌스의 사례라 할 수 있다. 또 갈등관리의 관점에서도 굿 거버넌스의 요인들은 성공적인 갈등관리에 도움이 되는 요인으로 작용하는 것을 확인할 수 있었다. 본 연구에서 채택한 굿 거버넌스 개념에 대해서는 여전히 학술적 논쟁이 존재한다. 그러나 최소한 갈등관리의 관점에서 보면 굿 거버넌스의 요인들은 하나의 분석 기준이자

실천적 갈등관리 제도 설계의 방법에 긍정적인 시사점을 제공하고 있는 것으로 확인하였다. 본 논문의 한계를 극복하기 위해서는 굿 거버넌스의 요인들을 확인할 수 있는 사례 연구의 축적과 함께 개념적 조작화를 통한 지속적인 양적 연구가 필요한 것으로 보인다.

참고문헌

- 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정. (타법개정 2013.3.23., 대통령령 제24429호).
- 광주광역시 푸른길공원 시민참여 관리·운영 조례. (개정 2013. 1.1., 광주광역시조례 4202호).
- 곽진영. (2010). 의료정책의 거버넌스: 의약분업정책을 중심으로. 「한국정당학회보」, 9(1).
- 광주푸른길가꾸기운동본부. (2012). 「광주의 꿈 푸른길 도시숲, 마을, 사람을 잇다」. 임시총회자료집.
- 김석준 외. (2000). 「뉴거버넌스 연구」. 서울: 대영문화사.
- _____. (2002). 「거버넌스의 이해」. 서울: 대영문화사.
- 김선혁. (2011). 정부의 질과 시민사회: 비판적 검토와 지표 개발을 위한 시론. 「정부학연구」, 17(3): 49-78.
- 김판석. (2008). 거버넌스와 굿 거버넌스 그리고 발전. 「KAGOS 저널」, 20(2): 8~11.
- 김향집. (2012). 광주광역시 푸른길과 문화마을 만들기. 「도시문제」, 47: 24-29.
- 김현준. (2005). 사회적 갈등의 해결을 위한 행정법적 과제. 「법과 정책연구」, 5(1).
- 박현경. (2011). 선형공원의 관점에서 본 광주푸른길공원의 이용 특성과 평가에 관한 연구. 전남대학교 대학원 박사학위논문.
- 박준·김용기·이동원·김선빈. (2009). 「한국의 사회갈등과 경제적 비용」. 삼성경제연구소.
- 서창록·임성학·전재성. (2006). 한반도 평화, 번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀, 황병덕 외 편. 「한반도 평화, 번영의 거버넌스의 실태조사(상)」, 서울: 통일연구원.
- 오석홍. (2013). 「행정학」. 서울: 박영사.
- 유종상. (2009). 「정책집행과 갈등관리: 주한미군 재배치를 중심으로」. 한국학술정보.
- 유현석. (2011). FTA 정책의 굿 거버넌스: 지표개발과 한미FTA의 평가. 「인문사회과학연구」, 32: 6-39.
- 윤종철. (2007). 「정책과정에서의 갈등관리체제 구축방안: Governance 관점의 정책사례 분석을 중심으로」. 한국행정연구원.
- 이경희. (2013). 생태적 녹지운동단체에서 통합적 문화운동단체로: ‘푸른길시민회의’에서 ‘(사)푸른길’로의 정체성 변화에 대한 사례 연구. 목포대학교 대학원 석사학위논문.
- 이달곤. (2005). 「협상론」. 서울: 법문사.
- 이민창. (2005). 정책갈등현상의 제도론적 해석: NIMBY 사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 14(1): 72-96.
- 이승중·김혜정. (2011). 「시민참여론」. 서울: 박영사.
- 이정민. (2000). 환경정책에 있어 민간환경단체의 영향력 분석: 광주 도심철도 폐선부지 활용방안에

- 관한 광주전남 환경운동연합을 중심으로. 전남대학교 교육대학원 교육학 석사학위논문.
- 임성학. (2010). 한국적 굿거버넌스(Good Governance)의 모색: 정책분석을 중심으로. 「동서연구」, 22(1): 47-76.
- 임성학·민병원·서창록·전재성. (2007). 한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀. 서울: 통일연구원.
- 서현진. (2010). 교육정책의 굿 거버넌스 모색. 「의정연구」, 16(1): 69-100.
- 전경숙. (2009). 지속가능한 도시 재생 관점에서 본 광주광역시 폐선부지 푸른길공원의 의의. 「한국 도시지리학회지」, 12(3): 1-13.
- 정주진. (2010). 「갈등해결과 한국사회: 대화와 협력을 통한 갈등해결은 가능한가?」. 서울: 아르케.
- 정영범·유우상. (2013). 광주 푸른길 공원의 공간구조 속성과 보행자 사용에 관한 연구. 대한건축학회 춘계학술발표대회논문집, 33(1): 145~148.
- 조화순·김민정. (2010). 인터넷 규제정책의 굿 거버넌스 모색. 「한국정책학회보」, 19(3): 57-78.
- 지구의 날 광주위원회. (2000). 지구의 날 리플릿.
- 최재은. (2011). 폐철도부지 활용을 통한 도심재생 방안 연구: 광주광역시 푸른길 공원을 대상으로. 고려대학교 대학원 석사학위논문.
- 푸른길시민회의. (2000). 푸른길가꾸기 뉴스레터.
- Anne Mette, Kjær. (2004). *Governance*. Cambridge, UK: Polity.
- Bercovich, J. (1985). *Social Conflict and Third Parties: Strategies of Conflict Resolution*. Boulder, CO: Westview Press.
- Commission of the European Communities(CEC). (2001). White Paper on Governance. Brussels.
- Frame, T. M., Gunton, T., & Day, J. D. (2004). The Role of Collaboration in Environmental Management: An Evaluation of Land and Resource Planning in British Columbia. *Journal of Environmental Planning and Management*, 47(1):59-82.
- Grindle, Marilee S. (2004). Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance*, 17(4): 525-548.
- Harrison, Graham. (2005). The World Bank, governance and theories of political action in Africa. *British Journal of Politics & International Relations*, 7(2): 240-260.
- Henry Veltmeyer., James Petra., & Steve Vieux. (1997). *Neoliberalism and Class Conflict in Latin America: A Comparative Perspective on the Political Economy of Structural Adjustment*. New York: St. Martin's Press, INC).
- IMF. (1997). *Good Governance: The IMF's Role*. Washington, D.C: IMF.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government - Society Interactions*. SAGE.
- Krauss, E. S. (1984). Conflict in the Diet: Toward Conflict Management in Parliamentary Politics, In E. S. Krauss(des.), *Conflict in Japan*, Honolulu: University of Hawaii Press.
- Petts, Judith. (2001). Evaluating the Effectiveness of Deliberative Processes: Waste Management Case-Studies. *Journal of Environmental Planning and Management*. 44(2): 652-667.

- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44: 652-667.
- World Bank. (1992). *Governance and Development*. Washington, D.C: World Bank.
- _____. (1994). *Governance: the World Bank's Experience*. Washington, DC.
- 「경향신문」. (2010). 푸른길 공원 준공. 2. 28.
- 「광주드림」. (2009). 푸른길 나무심기 ‘동참열기’: 사랑방신문 등 기업·단체 참여 잇따라. 3. 25.
- 「광주일보」. (1998). 광주에 순환철도 구축 필요, 도심철도 이설구간, 광주역~송정리역 연결, 학계·정계 일부 ‘폐선부지활용’제기. 4. 16.
- 「광주일보」. (2013). 푸른길의 새로운 도전, 시민에 의해 관리되는 푸른길. 1. 22.
- 「내일신문」. (2011). [회색도시, 녹색옷을 입다-②광주 도시숲] 가장 광주다운 도시숲 ‘푸른길공원’. 8. 8.
- 「뉴시스」. (2007). 광주 푸른길공원 사업, 대통령상 수상. 11. 18.
- 「동아일보」. (2008). 광주시민들이 심은 ‘푸른 꿈 1만2000그루’. 12. 5.
- 「무등일보」. (1998). 광주역↔효천역 폐선구간 살펴 순환로 활용때 지하철 공사비 3조 절감한다. 4. 16.
- 「무등일보」. (2014). 푸른길공원, 예술 공간으로 변신. 4. 14.
- 「전남일보」. (1977). 폐선부지 활용·지상 경전철 도입. 12. 3.
- 「연합뉴스」. (2014). 부산시장 후보들 ‘폐선부지’ 활용에 한목소리. 4. 2.
- 「한국일보」. (1988). 광주~효천역 철로 옮겨 주시오. 6. 25.
- 「한겨레」. (2013a). 기차가 떠난 길에...이웃 이어주는 ‘녹색길’ 열렸다. 11. 17.
- 「한겨레」. (2013b). 광주시민이 만든 ‘푸른길’ 더 푸르게. 4. 4.
- 푸른길 홈페이지, www.greenways.or.kr, 2014.

김선경(金善敬): 조선대학교 대학원에서 행정학 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 규제이론, 정책갈등, NGO 분야 등이다(E-mail: skdkth@nate.com).

이민창(李敏章): 서울대학교 대학원에서 행정학 박사학위를 2001년에 취득(논문제목: 정책변동의 제도론적 분석)하고 현재 조선대학교 행정복지학부에 재직 중이다. 주요 관심분야는 제도주의이론, 규제이론, 정책갈등, 자원봉사 등이다. 최근 발표 논문으로는 “정책갈등과 제도변화: Helmke와 Levitsky의 제도관계 유형을 중심으로(2011)”, “유인, 규범, 신뢰할 만한 공약과 정책갈등: 정책갈등 유형분류를 위한 시론(2010)”, “시장친화적 안전관리 정책: 공산품 안전관리 지표개발 및 규제수준의 재설정(2009)” 등이 있다(E-mail: savio@chosun.ac.kr).

Abstract

A Good Governance from the Perspective of Conflict Management: Focusing on Gwangju Greenway

Kim, Sun-Kyung

Lee, Min Chang

This study is to explain how social conflicts related to Gwanju Greenway, an alternative for abandoned rail way, have been successfully managed from the perspective of good governance theory. Gwangju Greenway shows high level of autonomy including financial self-dependency. Based on autonomy, actors related to the Greenway revealed their aggressive will of participation through holding rallies, signature-seeking campaigns, and donating trees. The NGO(Purungil Woondongbonbu) with network centrality comprehensively gathered various NGOs and made them closely connected. This NGO shows its responsiveness by giving serious efforts in reflecting solving the needs and requests from citizen. NGOs such as Korean Federation for Environmental Movement, Gwanju, which holds high level of coordination power, tried to solve social conflict using informal conflict resolution mechanism. Experts such as professors who hold specialization on the case gave their endeavour into developing and building the concept and the validity of Greenway. All above characteristics tells us that Gwanju Greenway is an example of good governance in social conflict management by using negotiations, coordinations while guaranteeing voluntary participation of related actors.

Key Words: Gwangju Greenway, conflict management, good governance

