

정책과정에서 위원회의 역할에 관한 실증분석  
-녹색서울시민위원회의 난지도 골프장 건설사례를 중심으로-  
최 병 대\* · 김 상 구\*\*

An Empirical Analysis on the Committee's Roles in Policy Process  
- Focused on the Role of Citizen Committee for Green Seoul on  
Constructing Golf Course of Nanjido -  
Byung-Dae Choi\* · Sang-Goo Kim\*\*

요약 : 급속한 외부여건의 변화와 더불어 공공부문에서의 시민참여 욕구의 증대는 정책과정에서의 민주성을 한층 강화할 것을 요구하고 있다. 정책과정에서 시민참여 활성화를 위한 중요한 수단 중의 하나가 위원회인데, 본 연구에서는 서울특별시의 난지도 골프장 건설사례와 관련하여 녹색서울시민위원회를 분석대상으로 하여 정책과정에서의 위원회의 역할을 중심으로 분석하고자 하였다. 녹색서울시민위원회는 시민단체대표, 교수 및 전문가, 사업가, 시민 및 공무원들로 구성되었다. 실증분석을 통해 나타난 결과는 난지도 골프장 건설과 관련한 정책의 집행과정에서의 축소 및 폐지 요구, 정책에 대한 정부의 책무성 추궁, 위원회의 의견을 정책에 투입하려는 시도 등이 위원회의 중요한 역할로 확인되었다. 본 연구결과는 공공부문의 향후 정책형성과 관련하여 위원회의 역할을 재음미할 수 있는 계기가 될 것으로 판단된다. 즉 집행기관은 의도하고자 하는 계획을 일방적으로 강행할 것이 아니라 사전에 이해관계집단과 충분한 논의를 거쳐 총의를 구하는 것이 정책의 실효성을 확보하는 지름길임을 본 연구는 보여주고 있다.

주제어 : 정책과정, 시민참여, 위원회, 자문위원회

**ABSTRACT** : With the rapid change of environment and the explosion of administrative demand from citizen in public sector, we need to enhance the democratization of policy process. As one of policy alternatives to activate citizen participation, this study examines the role of advisory commission in policy process based on the Citizen Committee for Green Seoul on Constructing Golf Course of Nanjido in the City of Seoul. The Citizen Committee for Green Seoul consists of representatives of NGO, businessmen, professional and professors, citizens, and officials. According to the result of empirical analysis, it is found that the Committee played the major roles to accelerate discontinuance or reduction on constructing the golf course, close inquiry of responsibility on making the policy, and reflection of the Committee's opinions.

**Key Words** : policy process, citizen participation, committee, advisory commission

\* 한양대학교 지방자치대학원장(Dean, Graduate School of Local Autonomy, Hanyang University), 논문주 작성자임.

\*\* 한국해양대학교 통상행정학부 조교수(Assistant Professor, Department of Public Administration, Korea Maritime University)

## I. 서론

오늘날 사회는 고도로 복잡해지고 다원화해짐에 따라 공공부문도 과거와 같이 정부중심의 통치방식에서 정부 밖의 NGO단체나 전문가집단, 시민, 민간부문 등과의 협력체계의 구축을 통해 문제를 해결하고자 하는 경향이 증가하고 있다. 특히 이러한 경향은 최근 우리나라의 정부정책 활동과정에서 더욱 두드러지게 나타나고 있는데, 이와 관련하여 가장 많이 활용되고 있는 것이 공청회와 위원회이다.<sup>1)</sup> 공청회는 정부와 시민간의 충분한 의사교환을 통하여 정부 및 정책에 대한 정보를 공표하고, 이에 대한 시민 여론을 수렴하거나 불평을 처리하는 제도적 장치를 의미한다. 그러나 공청회는 보편성에도 불구하고 시민의 무관심과 낮은 참여율, 정보 및 지식의 부족, 공무원들의 비협조 등으로 인하여 정부의 일방적 홍보수단으로 전락하는 경향이 있다(Kato, 1979: 13~15).<sup>2)</sup> 실제 조택(1995: 97~98)과 장세훈(1994: 8) 등에 의하면 지역주민들의 의사가 배제된 채, 정부에 의하여 일방적으로 결정된 정책의 공청회는 형식적인 것으로 별의미가 없다고 지적한다. 게다가 공청회에 대한 홍보가 미흡해서 주민들이 실질적으로 참여하기가

용이하지 않다. 공청회 홍보기간은 통상 7~14일 이내로 제한되어 있으며, 이마저도 3시간 정도의 회의에 불과하여 주민들의 다양한 의견을 충분히 반영하기 어려운 실정이다(김상구, 2002: 26).

이에 비해 위원회는 특정분야 전문가나 정부정책에 의하여 직접적으로 영향을 받는 사람들이 대표를 통하여 참여하는 제도를 의미한다(정홍익·김호섭, 1991: 439). 즉, 위원회는 정부정책상의 결정이 행정에 의하여 일방적으로 이루어지는 조직체계와 달라서 각 위원들의 상이한 견해를 조정하고, 구체적인 사실이나 목적에 대한 집단적 판단을 가능케 하는 합의제를 말한다. 이와 같은 위원회는 정부정책 결정과정에서 민주성을 확보할 수 있다는 점에서 중요한 의의를 지닌다고 할 수 있으며(신두범, 1986: 200),<sup>3)</sup> 특히 거버넌스 시대가 도래한 현시점에서 위원회의 역할과 기능은 매우 중요해졌다. 왜냐하면 거버넌스 개념에는 성과와 효율을 지향하는 신공공관리적 개혁뿐만 아니라, 정부의 주요 정책과정에 시민단체 및 시민들이 참여해야 한다는 연대적 혹은 네트워크적 협동정신이 포함되어 있기 때문이다(김상구·최병대, 2003: 124). 따라서 정부의 정책과정에서 위원회가 어느 정도의

1) 민주주의가 성숙한 국가일수록 공공부문의 정책과정에서 정부 밖의 의견을 적극적으로 수렴하고자하는 경향이 강하며, 이와 관련하여 세계 각국에서 사용하고 있는 제도는 30여개가 넘는다. 가장 전통적인 국민소환이나 주민소환을 비롯하여 initiative, referendum, town meeting, public opinion polling, bureaucratic contact, key contacts, pressure group participation, direct mail, soliciting written input, citizen advisory committee 등 매우 다양한 방법이 있다.

2) 정홍익·김호섭(1991: 438~439)에서 재인용함.

3) 위원회제는 계층제와는 달리 전문가들과 이해관계자들이 참여함으로써 정책결정의 전문성과 민주성을 살릴 수 있도록 하는 제도이다. 위원회는 여러 사람이 정책결정에 대등한 입장에서 참여하며 합리적으로 결정을 내리는 제도라고 볼 수 있다. 위원회의 구조는 민간위원과 정부위원으로 구성되었지만 수평적인 구조로 볼 수 있으며, 위원장이 회의를 주재하지만 위원회의 의사결정은 집단의사 결정방식으로 이루어진다(최대용, 2003: 74).

역할을 수행하고 있는지를 분석하는 것은 거버넌스 시대를 맞이하여 매우 의미있는 연구가 될 것으로 판단된다. 그러나 아직까지 정책과정에서 위원회의 역할에 초점을 맞추어 진행한 연구는 거의 존재하지 않는다. 이에 본 연구는 정책 전(全)과정에서의 위원회 역할을 특정사례를 중심으로 한 실증분석을 통해 밝혀보고자 한다.

본 연구의 분석대상 사례는 월드컵유치를 계기로 서울특별시가 추진했던 난지도 골프장건설사례를 중심으로 살펴보고자 한다. 그 이유는 서울시가 이 사업을 추진하는 과정에서 녹색서울시민위원회(이하 위원회라 함)와 상당한 갈등과 진통 및 우여곡절을 겪은 사례로 인식되고 있기 때문이다. 즉, 정책결정과정상에 다양한 이해관계집단들이 등장하여 반목과 갈등현상이 증폭되었으며, 이러한 과정에서 위원회의 역할이 매우 중요한 변수로 등장하였기 때문이다. 특히 이 위원회는 정책결정과정상에서 서울특별시와의 갈등으로 인하여 위원회가 참여를 거부하는 등 우여곡절의 험난한 과정을 거치면서 정책결정이 이루어진 사례로, 시사하는 바가 적지 않을 것으로 사료된다.

## II. 위원회의 역할에 대한 선행연구와 실증분석을 위한 변수선정

흔히 우리나라는 제5부라고 일컬어지는 정부위원회의 수가 많은 위원회<sup>4)</sup> 공화국으로 칭되기도 하는데, 이러한 현상은 노무현대통령의 참여정부 하에서 두드러지고 있는 것으로 사료된다. 제5부라는 것은 위원회의 구조가 정부시스템에서 중요한 부분으로 인식되고 있고(Cohen, 1997: 166), 특히 본 논문의 핵심인 자문위원회의 경우 자문위원회의 권한과 중요성이 입법부, 사법부, 행정부, 규제위원회 등에 못지않게 커지고 있음을 표현한 것이다(Bybee, 1994). 우리나라도 이 용어의 사용 필요성에 대해서는 논의의 여지가 있으나, 제3차적 정부의 하나로서 권한과 역할이 강화되고 있음은 부인할 수 없고(김준기, 2001), 또 그 위원회의 수가 많기 때문에 혹자는 ‘위원회 공화국’이라고도 한다(김병섭·김철, 2002: 1).<sup>5)</sup>

그렇다면 어떻게 정부정책 결정과정에서 위원회가 차지하는 역할이 커지게 되었는가? 그것은 위원회가 여러 가지의 순기능을 하기 때문이다(김병섭·김철, 2002: 1). 신두범(1986: 200~201)은 위원회의 순기능으로 전문가의 지식 및 경험을 정책과정에 반영할 수 있고, 정책현황에 대한 정보와 자료의 수집 및 교환이

4) 위원회는 그 성격에 따라 다양한 유형이 있다. 공공부문에서 가장 보편적으로 활용되는 단순한 자문성격의 자문위원회가 있는가 하면, 도시계획위원회와 같이 법적 기속력을 가지는 심의·결정기능을 가지는 위원회도 있으며, 정부부처의 한 형태로 존재하는 위원회도 있다. 본 논문에서 다루는 녹색서울시민위원회는 비록 자문위원회이기는 하지만, 본 위원회운영 및 기능과 관련하여 서울시가 별도의 조례를 제정하여 상당한 의미를 부여하고 있기 때문에 본위원회의 위원들이 적극적인 의지를 가지고 활동하는 동기가 되었으며, 이로 인하여 집행기관과 갈등구조가 표출하게 되었다. 본위원회의 이러한 특성과 이로 인한 집행기관과의 첨예한 갈등구조로 인해 정책과정에서 시사하는 바가 적지 않을 것으로 판단되기 때문에 사례분석으로서 의미를 지닌다고 볼 수 있다.

5) 주간조선(2001. 5. 10)에서 재인용함.

용이하며, 조직에 정당성을 부여함으로써 조직의 안정에 기여한다고 지적한다. Zimmerman (1986: 9)은 위원회의 세 가지 기능으로 시민으로 하여금 의사결정과정에 참여하는 기회를 제공하고, 시민과 공무원들 간의 상호 의사전달을 증진시키며, 다양한 기능적 분야에서 시민의 전문지식을 활용케 하는 것을 들고 있다.<sup>6)</sup> 그리고 김병섭·김철(2002: 1)은 위원회는 시민참여의 기제로 작동하고, 시민과 공무원간의 상호 의사전달을 증진시키며, 정부활동을 감시·감독하는 순기능을 수행한다고 지적한다.<sup>7)</sup>

위원회의 역할, 유형 등과 관련하여 조명래(2003: 3~4)는 정부중심의 공적영역과 시민사회의 사적 영역간의 경계가 모호해지면서 각 영역 주체간의 파트너십이 핵심적인 작동기제로 작동하게 된다고 한다. 이런 맥락에서 그는 목적에 따라 갈등조정형, 성장관리형, 분배형으로, 리더십에 따라 정부주도형, 시민주도형, 시장주도형으로, 공간적 스케일에 따라 Global형, National형, Local형으로 유형화하고 있다. 한편 문병기(2000: 58~59)는 서울시의 사례분석에서 자문위원회의 유형을 전문지식

자문위주형, 이익집단 편향적 자문형, 시민단체 편향적 자문형, 경쟁적 이익집단간 조정형 등 4개의 유형으로 구분하고 있다.

그러나 이상과 같은 논의에서 실증분석을 위한 변수들을 추출하기에는 본 연구와 잘 부합하지 않는 측면이 있고, 또한 본 논문의 목적이 정책 전(全)과정<sup>8)</sup>에서 위원회 역할을 분석하는 것이므로, 정책과정별로 위원회 역할을 추출하여 이를 변수로 활용하고자 한다. 이상과 같은 맥락에서 변수들을 추출하고자 한다면, 김상구·최병대(2003), 최병대·김상구(2004)가 정책과정에서 NGO의 역할로 사용한 것을 원용하여 사용하고자 한다.<sup>9)</sup> 왜냐하면 일반적으로 요인 혹은 변수의 선정은 선행연구에 대한 비판적 고찰로부터 출발해야 하며, 기존 연구모형에서 원용할 수 있는 변수들을 선별하는 것이 중요하기 때문이다(김행범, 1993: 35).

김상구·최병대(2003)의 논문을 원용하여 변수들을 추출하면 첫째, 의제설정 과정에서 위원회 역할은 공익문제에 대한 이의제기, 공익문제에 대한 여론형성 및 주도, 정치인 및 관료에 대한 공공의제(Agenda) 제시 등이며, 둘째, 정책형성과정에서 위원회 역할은 시민의

6) 정홍익·김호섭(1991: 439)에서 재인용함.

7) 이상의 지적처럼 위원회의 역할이 증대하여 왔지만, 실제 정책활동의 전(全)과정에서 위원회가 어느 정도의 역할을 수행하고 있는지를 분석했던 연구는 흔치 않은 실정이다.

8) 본 논문에서는 정책의 전(全)과정을 의제설정·정책형성·정책결정·정책집행·정책평가 등의 과정으로 나누었다.

9) 김상구·최병대(2003)의 연구는 부산의 명지대교건설이 낙동강 철새도래지를 훼손한다는 입장과 철새도래지에는 영향을 미치지 않는다는 입장을 둘러싼 부산지역 환경NGO들과 부산시 간의 갈등을 분석한 연구이다. 김상구·최병대의 연구를 난지도 골프장 건설을 둘러싼 서울시와 녹색서울시민위원회간의 갈등에 적용한 이유는, 두 사례 모두 환경문제를 둘러싼 갈등사례이고 정책과정에 참여한 참여자들의 성격이 유사하기 때문이다. 김상구·최병대(2003: 131)의 연구에서 조사대상은 명지대교건설이라는 정책과정에 참여한 환경NGO(부산환경운동연합, 녹색포럼, 부산녹색연합, 환경을 생각하는 교사들의 모임, 녹색도시부산 21추진협의회, 습지와 새들의 친구, 부산참여자치시민연대)들과 부산경제가꾸기시민연대, 서부산시민협의회 및 부산시 건설주택국과 환경국 소속 공무원들이었다. 특히 녹색도시부산21추진협의회는 서울녹색시민위원회와 동일하게 조례상에 규정된 협의회이고, 여기에 참여하는 구성원들도 전문가(25명), 시민단체(19명), 기업경영단체(5명), 행정공무원(10명), 교사(4명), 언론(1명), 법조(1명) 등으로 서울녹색시민위원회와 비슷하게 구성되어 있다. 게다가 환경NGO들의 대표자도 대부분이 녹색도시부산 21추진협의회에 구성원으로 참여하고 있는 실정이다.

이해표출과 집약, 문제해결을 위한 합리적인 대안 제시, 이해집단간의 이해와 갈등 조정, 사회적 약자의 권익보호 등이고, 셋째, 정책결정 과정에서 위원회 역할은 전문지식과 자문 제공, 토론회·청문회 등의 참여자, 정책결정집단에 대한 압력행사, 시민의 여론과 정보의 제공 등이며, 넷째, 정책집행과정에서 위원회 역할은 정책 유지 및 확대 요구, 정책 수정 및 보완 요구, 정책 축소 및 폐지 요구 등이며, 마지막으로 정책평가과정에서의 위원회 역할은 정책에 대한 정부의 책무성 추궁,<sup>10)</sup> 정책오류 수정 및 변경 시도, 위원회 의견을 정책에 투입하려는 시도 등으로 정리할 수 있다. 이상에서 논의된 위원회의 역할과 이를 근거로 변수를 추출하여 표로 정리하면 <표 1>과 같다.

### III. 녹색서울시민위원회의 인적구성과 역할

#### 1. 녹색서울시민위원회<sup>11)</sup>의 인적 구성

녹색서울시민위원회의 설치목적은 서울이 환경적으로 지속가능한 발전을 이루도록 시민, NGO, 환경전문가, 기업, 서울시가 함께 참여하여 환경개선 프로그램을 발굴하고, 서울시의

<표 1> 위원회 역할과 변수

정책과정	변 수
의제 설정과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공익문제에 대한 이익제기</li> <li>· 공익문제에 대한 여론형성 및 주도</li> <li>· 정치인 및 관료에 대한 공공의제 (Agenda) 제시</li> </ul>
정책 형성과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시민의 이해표출과 집약</li> <li>· 문제해결을 위한 합리적인 대안의 제시</li> <li>· 이해집단간의 이해와 갈등의 조정</li> </ul>
정책 결정과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전문지식과 자문의 제공</li> <li>· 토론회·청문회 등의 참여자</li> <li>· 정책결정집단에 대한 압력행사</li> </ul>
정책 집행과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행과정에서의 유지 및 확대요구</li> <li>· 집행과정에서의 수정 및 보완요구</li> <li>· 집행과정에서의 축소 및 폐지요구</li> </ul>
정책 평가과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정책에 대한 정부의 책무성</li> <li>· 정책오류의 수정 및 변경시도</li> <li>· 위원회의 의견을 정책에 투입하려는 시도</li> </ul>

주요 정책에 대한 지속가능성 평가·자문과 대안제시, 환경보전과제인 ‘서울의제 21’ 실천 등을 통해 자연과 사람이 어울려 사는 녹색서울 구현에 기여하고자 설치되었다.<sup>12)</sup> 따라서 동 위원회의 위원은 공동위원장 3인(시민대표, 기업대표, 서울시장)을 포함한 100인 이내의 위원으로 구성되며, 위원은 크게 위촉직 위원<sup>13)</sup>과 당연직 위원인 서울시 국장 7명(산업국장, 환경국장, 교통국장, 도시계획국장, 건설기획국장, 주택국장, 정책기획관)으로 구성되어 있다.

10) 본고에서의 책무성 추궁은 녹색서울시민위원회의 위원들중에서 주로 외부 시민단체(NGO) 대표와 외부 전문가들이 골프장 건설과 관련하여 집행기관인 서울시에 대하여 책임문제를 추궁하는 것을 의미한다.

11) 녹색서울시민위원회의 탄생 배경은 1992년 브라질 “리우회의”에서 제안된 ‘지속가능한 발전(sustainable development)’을 실현하기 위해 지방자치단체에서는 ‘지방의제 21(Local Agenda 21)’을 작성하고자 출발하였다. 즉 이 위원회는 민선 조순 서울시장의 정책공약으로 제시했던 ‘서울시민환경위원회’가 취임 후 조례를 제정하여 ‘녹색서울시민위원회’로 탄생되었다. 본 연구에서 다루는 난지도사례는 민선1기의 조순 시장과는 관련이 없으며, 민선2기의 고건 시장하에서 핵심적인 정책적 이슈였기 때문에 이 시기의 녹색서울시민위원회 구성원을 중심으로 다루고 있다.

12) 녹색시민위원회의 역할과 인적구성에 대해서는 <http://env.seoul.go.kr>에서 참조

13) 위촉위원의 자격은 환경에 대한 식견과 전문성을 가진 자 중에서 시장이 위촉하는 자이다. 위촉위원의 임기는 2년으로 되어 있으며, 연임할 수 있도록 규정하고 있다(서울특별시녹색서울시민위원회설치및운영조례 제3조 제1항).

특히 제3기부터는 시정의 지속가능한 전략 수립과 시정분야별 친환경성 평가 및 자문을 위하여 시장을 포함한 공무원과 기타 관련 부서에서 운영중인 위원회의 전문가를 위원으로 위촉하였으며, 또한 '서울의제 21' 기업부문의 실천력을 강화하기 위하여 기업대표와 경영자 출신 위원의 수를 크게 늘렸다. <표 2>는 위원회의 인적 구성을 제1기부터 제5기까지 나타낸 것이다.

<표 2> 위원회의 인적 구성 변동 추이

(단위 : 명, %)

구분	계	시민 및 시민 단체	교수 및 연구 전문가	기업인	언론· 교육· 법조	시의원	당연직
제1기	100 (100)	51 (51.0)	20 (20.0)	3 (3.0)	19 (19.0)	7 (7.0)	-
제2기	67 (100)	34 (50.7)	12 (17.9)	10 (14.9)	6 (9.0)	5 (7.5)	-
제3기	91 (100)	31 (34.1)	30 (33.0)	13 (14.3)	4 (4.4)	5 (5.5)	8 (8.8)
제4기	89 (100)	29 (32.6)	20 (22.5)	21 (23.6)	6 (6.7)	5 (5.6)	8 (9.0)
제5기	60 (100)	16 (26.7)	17 (28.3)	14 (23.3)	-	5 (8.3)	8 (13.3)

자료 : <http://env.seoul.go.kr>에서 재구성.

<표 2>로부터 알 수 있는 위원회의 인적 구성상의 변동추이 특징을 살펴보면 첫째, 제1기 및 2기에서는 시민이나 시민단체 종사자가 약 과반수를 약간 상회하고 있었으나, 제3기부터 감소(34.1%)하기 시작하여 제5기에서는 전체

의 26.7%로 줄어들었다. 이러한 시민 및 시민 단체 소속 위원들의 감소는 다양한 시민의견을 수렴해야 한다는 위원제도의 근본취지<sup>14)</sup>에 어울리지 않는 조치이다. 둘째, 교수 및 연구전문가인 위원수는 제3기 때에 33.0%로, 비율로는 최고 수준을 유지하였고, 제5기에서는 다른 집단소속 위원의 비율보다 가장 높은 비율(28.3%)을 나타내고 있다. 셋째, 위원 중 기업인의 비율도 꾸준히 증가하고 있는데, 제1기에서는 3.0%에 지나지 않다가 제3기 14.3%, 제5기 23.3%로 20% 이상 증가한 것으로 나타났다. 넷째, 언론·교육·법조 출신 위원들의 비율은 줄어들고 있는데, 제1기에서 19.0%로 최고수준을 유지하다가 제3기에서는 4.4%, 제5기에서는 전혀 없는 것으로 나타나고 있다. 다섯째, 시의원인 위원 수는 5명으로 증가하지 않고 있으나 비율은 증가하고 있다. 이러한 원인은 전체 위원수 감소에 따른 것으로 나타났다. 그리고 서울시 소속 공무원인 당연직 위원은 제1기 및 제2기에서는 존재하지 않았으나, 제3기부터 8명이 포함되기 시작하였고 그 비율도 증가하고 있다. 제3기부터 서울시 소속 공무원이 포함된 이유는 집행력을 강화하기 위한 것으로 판단된다.

그리고 위원회의 조직구성을 보면 위원장(3인)<sup>15)</sup> 아래에 위원회의 사업계획 수립 및 지속가능성 등 주요업무에 관한 협의·조정, 위원회의 예산·결산에 관한 총괄조정, 협의회

14) 이러한 측면에서 위원회제는 사회적 합의를 도출하는 유형이라고 할 수 있다. 제도적으로 정책협의를 위한 위원회를 조직하고, 이를 통하여 경제정책이나 환경정책에 대하여 사회적 합의를 형성시키려 하기 때문이다(김영중, 2001: 4).

15) 위원장은 시장과 위촉위원 중에서 호선으로 선출되는 2인으로 구성되되, 호선의 경우는 시민을 대표하는 자 1인과 기업을 대표하는 자 1인으로 호선하도록 규정하고 있으며, 임기는 2년으로 되어 있으며, 연임이 가능하도록 규정되어 있다(서울특별시 녹색서울시민위원회설치및운영조례 제4조 제1항).

구성 및 운영사항 등의 기능을 수행하기 위하여 기획조정위원회를 두고 있으며, 위원회의 사무처리를 위하여 사무담당위원을 두고 있다. 또한 서울의제 21 실천협의회, 지속가능발전위원회, 시민·기업협력위원회를 두고 각각의 기능을 분장하고 있다.<sup>16)</sup>

## 2. 녹색서울시민위원회의 역할

녹색서울시민위원회의 역할은 「서울특별시 녹색서울시민위원회 설치 및 운영조례」에 구체적으로 명시되어 있다. 동 조례는 「서울특별시 환경기본조례」 제26조 규정에 의해 서울특별시 녹색서울시민위원회를 설치하고, 그 운영에 관하여 필요한 사항을 뒷받침하기 위해 1996년 5월 20일 제정되었다. 그리고 동 조례 제2조에서 위원회의 역할을 전체적으로 다음과 같이 정리하고 있다. 첫째로 지속가능한 市政을 위한 보전과 개발의 통합 조정에 관한 평

가·자문, 둘째로 서울특별시장이 부의한 주요 정책·계획 등의 지속가능성 평가, 셋째로 서울의제 21의 실천·이행상황 점검과 자치구의제 21 추진에 관한 방향제시 및 자문, 넷째로 시민과 기업의 협력을 통한 환경개선 활동 등이다. 또한 동 조례 제5조의 2에서는 위원회가 공모사업관리를 수행할 수 있도록 규정하고 있으며, 제8조에서는 세 개 분과위원회의 역할을 정리하고 있는데, 그 내용을 정리하면 <표 3>과 같다.

마지막으로 동 조례 제21조, 제22조에서도 위원회의 역할을 규정하고 있는데, 그 내용을 보면, 제21조에서는 위원회가 전문기관 또는 단체 등에 조사·연구를 의뢰하거나, 공청회·세미나 등을 개최하여 관계전문가 및 시민의 의견을 들을 수 있도록 규정하고 있다. 제22조에서는 위원회의 직무수행과 관련하여 필요할 때에는 관계공무원 및 전문가 등을 위원회에 출석하게 하여 의견을 청취하거나 자료제출

<표 3> 분과위원회의 역할

분과위원회	역 할
서울의제 21 실천협의회	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울의제 21의 실천 및 이행상황 점검</li> <li>- 자치구의제 21 추진에 관한 방향 제시 및 자문</li> <li>- 시민단체, 기업 등과 시·자치구간 협력체계 구축·운영</li> <li>- 환경개선·보전프로그램 개발</li> <li>- 환경교육·홍보, 환경 감시활동</li> <li>- 의제21실천단의 구성 및 운영</li> </ul>
지속가능발전위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시정의 주요 행정계획 및 사업에 대한 지속가능성 평가·자문 및 이행 점검</li> <li>- 지속가능한 개발전략 수립</li> <li>- 시정분야별 친환경적 지침제시</li> </ul>
시민·기업협력위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민과 기업간의 협력 기반 구축 및 환경보전 프로그램 공동 참여</li> <li>- 기업의 친환경적 기술개발 및 시민의 환경친화적 소비문화 촉진</li> <li>- 기업의 친환경적 경영 및 환경개선 프로그램 개발·유도</li> </ul>

16) 위원회의 조직과 각 조직의 기능에 관한 구체적인 내용은 <http://env.seoul.go.kr>에서 참조

등의 협조를 요청할 수 있도록 규정하고 있다.

#### IV. 녹색서울시민위원회의 역할 분석

##### 1. 난지도 골프장 건설사태의 주요내용

난지도 골프장 건설과 관련한 사태의 대강을 살펴보면 다음과 같다(정규호, 2002: 51~53). 서울시의 난지도 골프장 건설 계획은 1999년 6월 난지도 제1매립지 환경생태공원 조성계획이 발표되면서 표면화하였으며, 시민단체 및 위원회의 반대도 이때부터 시작된다. 서울시는 1999년 10월 난지도 골프장 기본계획에 착수하고, 2000년 1월에는 월드컵을 대비한 주변환경 정비 등을 목표로 난지도 일대 밀레니엄공원 조성계획을 발표하면서 동시에 골프장 건설계획도 발표하였다. 이에 대해 환경단체를 중심으로 한 시민단체들은 2000년 3월 난지도 골프장 백지화를 위한 공동대응을 결의하고, 4월에는 세계 '노골프 데이(No Golf Day)'를 맞아 시청 앞에서 골프장 백지화를 위한 항의 집회를 가진 바 있으며, 6월에는 11개 시민·환경단체들로 구성된 '난지도 골프장 백지화 시민연대'(이하 '백지화 연대')를 발족하고 활동에 들어갔다.

녹색서울시민위원회(녹색위) 차원에서 난지도 골프장 문제가 본격적으로 다루어지기 시작한 것은 2000년 7월 7일 녹색위 전체 워크숍에서 환경운동단체 대표로 있던 한 녹색위 위원이 '서울의제 21 실천협의회'에 이 문제를 상정하고, 이것이 제3차 집행위원회에서 다루어지면서부터이다. 이후 7월 17일 서울시가 마련

한 난지도 현지 설명회에 참여한 녹색위 위원들은 입장 차이로 결론을 내리지 못하고 차기 집행위원회에서 이 문제를 다루기로 하였다. 하지만 다음날 서울시는 문화관광부로부터 골프장 건설사업 승인을 받고, 그 다음날에는 도시계획심의위원회를 개최하여 이 안건을 통과시켰다. 서울시의 이러한 결정에 대해 '백지화 연대'는 시청 앞에서 항의 시위를 하고, 녹색위도 제4차 집행위원회를 7월 26일로 앞당겨 개최하여 서울시에 항의하면서 내부 심층토론회를 개최하기로 합의하였다. 하지만 8월 3일 개최된 녹색위 심층 토론회에서 골프장 건설에 대한 찬·반 양론이 팽팽하게 대립하다가 이 문제를 집행위원회에서 다시 논의하기로 결정하였다. 이후 8월 23일 개최된 제5차 녹색위 집행위원회에서는 찬반 5인씩의 녹색위 외부인사들로 구성된 10인 검토위원회를 구성하는데 합의하고, 이 기간 동안 서울시와 녹색위 위원들은 골프장 사업과 관련한 개별 행동과 발언을 삼가줄 것을 권고하였다.

그러나 개별행동 자제를 부탁하는 녹색위의 권고에도 불구하고 '백지화 연대'에 관련된 녹색위 위원들을 중심으로 다른 위원들에 대한 녹색위 사퇴권유 움직임이 일어났고, 결국 그해 9월 6일 시민단체대표인 C위원 등 녹색위 위원 22명이 난지도 골프장 문제와 관련하여 기자회견을 통해 "서울시의 지속가능한 개발과 환경문제를 공동 논의하는 협의체로 운영되는 환경정책 자문기구인 서울녹색시민위원회를 형식화하고 난지도 골프장 건설을 강행하는 서울시 행정에 반발하여 사퇴한다"는 내용의 사퇴 입장을 밝혔다. 이에 서울시는 9월



19일 녹색위 임시회의에서 난지도 골프장 건설을 조건으로 기존의 7홀 규모 독섬 대중골프장을 폐쇄하고 시민공원으로 조성한다는 계획을 발표하며, 녹색위 차원에서는 난지도 골프장 문제를 객관적으로 검토할 검토위원회 구성을 위해 '백지화 연대'측에 관련 전문가 추천을 의뢰하였으나, '백지화 연대'측은 골프장 건설 백지화를 전제하지 않은 검토위원회 구성에 불참한다는 의사를 표명하였다. 이후 11월 15일 사퇴를 주도한 녹색위 위원 5명과 시장의 간담회에서 골프장 건설과 다른 대안을 평면에 놓고 검토할 것과 검토위원회 구성에 녹색위 위원을 포함할 것을 합의하였다. 하지만 12월 6일 제7차 녹색위 집행위원회에서는 녹색위 논의절차를 거치지 않은 일부 녹색위원과 시장과의 간담회를 통한 이러한 제안이 5차 집행위원회의 결정에 비추어 수용하기 어렵다는 결론을 내리고, 검토위원회 구성을 처음 제안했던 K행정1부시장에게 검토위원회 구성 및 운영에 대한 전반적인 사항을 위임함과 동시에 녹색위는 검토위원회 결과를 가지고 다시 논의하여 정리한다는 결론을 내렸다.

결국 난지도 골프장 문제를 다룬 검토위원회는 해를 넘겨 2001년 2월 10명의 외부전문가들로 구성되어 활동에 들어간다. 검토위원회는 5차례 회의를 통해 '난지도의 안전성 확보와 녹화 문제의 우선적 해결'에 대해서는 합의하였으나, 골프장 건설에 대해서는 검토위원들 내부에서도 팽팽한 찬반양론으로 합의를 보지 못하고, 결국은 골프장과 관련한 합의되지 않은 의견을 그대로 제시하되 '골프장과 생태공원의 양립가능성'을 인정하는 내용을 담은 최

종 보고서를 4월 12일 녹색위에 제출한다. 그러나 녹색위는 집행위원회를 개최하여 검토위원회 결과를 토대로 한 논의과정을 거쳤으나, 이 또한 위원들간에 합의를 이루지 못하고 논의과정에서 제시된 다양한 의견들을 그대로 담아 시장에게 전달하게 된다. 시장의 최종 판단과 결정으로 위임된 난지도 골프장 문제는 서울시의 '골프장 건설 강행'으로 결론이 나고, 서울시의 이러한 결정에 대해 '백지화 연대'는 즉각 "서울시와 시장의 반환경적, 비민주적 독재행정인 난지도 골프장 건설 강행을 규탄"하는 운동을 전개하고, 전체 녹색위 위원의 3분의 1에 해당하는 30명 녹색위 위원들은 5월 9일 기자회견을 열고 녹색위 사퇴 의사를 표명한다. 이처럼 난지도 골프장 문제를 둘러싸고 녹색위 차원에서 직·간접적으로 진행되었던 의사결정 과정들은 합의를 도출하지 못한 채 갈등만 증폭시킴으로써 녹색위 운영 전반의 파행적 결과를 초래하게 되었다. 이로 인해 30여명 녹색위원들이 사퇴하였고, 그 결과 한동안 녹색위의 회의개최가 중단되고 이 기간 동안 생각기를 가지면서 사퇴한 녹색위원들에 대한 이해와 설득을 구하는 과정이 병행되었다. 이러한 갈등과정은 상당히 장시간에 걸쳐 긴장관계를 형성하면서 전개되었는데, 그 내역을 정리하면 <표 4>와 같다.

## 2. 녹색서울시민위원회의 역할에 대한 실증적 분석

### 1) 응답자의 특성 분석

본 논문의 조사대상은 서울시 녹색서울시민

〈표 4〉 난지도 골프장 건설추진과 반대운동 진행경과

일 시	주 요 내 용
1999. 1	(사)한국골프장사업협회, '고수부지 활용 대중골프장 건설방안'과 관련하여 서울시장 면담
1999. 2. 5	난지도 퍼블릭 골프장 건설백지화 발표(KBS뉴스, 동아일보)
1999. 2. 27	(사)한국골프장사업협회의, '난지도 골프장 건설 타당성에 대한 의견'을 서울시에 제출
1999. 6	난지도 제1매립지(10만5천평)중 7만평에 골프장(9~18홀)등 체육시설 건설, 2매립지(5만평) 환경생태공원 조성계획발표
1999. 6	환경운동연합, 난지도 골프장 건설반대 성명서 발표
1999. 10	난지도 골프장 기본계획 수립착수 - 서울시정개발연구원 녹색서울연구팀 용역
2000. 1	서울시, 2001년까지 완공목표로 9홀짜리 난지도 골프장 건설계획 발표
2000. 3. 6	5개의 환경단체, 난지도 골프장 백지화를 위한 공동대응 논의
2000. 3. 10	서울시 '난지도 환경 대중골프장 조성기본계획안' 확정, 국민체육진흥공단으로 사업자 선정
2000. 4	서울시 '생태 대중골프장'이라는 이름으로 대대적인 홍보 시작
2000. 4. 28	5개의 환경단체, 세계 노골프데이를 맞이하여 난지도 골프장 계획 백지화 집회(서울시청 별관 앞)
2000. 6. 2	난지도 골프장 문제 해결을 위한 환경단체 공동 토론회 '되살아나는 난지도의 친환경적 복원방안과 골프장 건설의 문제'(세종문화회관 소회의실)
2000. 6	국민체육진흥공단, 문화관광부에 '난지 환경대중골프장 조성 사업계획' 가승인 받음
2000. 6. 16	환경단체와 소속회원들 난지도 현장답사
2000. 6. 20	'난지도골프장백지화시민연대(11개 시민·환경단체)' 발족 및 100일 서명운동
2000. 7. 14	서울시, 녹색서울시민위원회 대상으로 현지 설명회 개최
2000. 7. 16	난지도골프장백지화시민연대, 난지도 생태답사 및 현장시위
2000. 7. 26	녹색서울시민위원회 집행위원회를 앞당겨 개최 → 서울시에서 항의하고, 8월 3일 녹색위차원에서 내부토론회하기로 함
2000. 8. 2	환경단체대표와 관련전문가 등 서울시장 면담
2000. 8. 3	서울시 녹색서울시민위원회, '난지도골프장 찬반토론' → 찬반 팽팽하게 대립됨. 행정부시장 이후 논의를 더하기로 함
2000. 8. 8	서울시, 서울시청 출입기자실에서 밀레니엄공원과 난지도골프장 설명회 가지면서 '환경단체의 의견을 수렴해 규모를 절반으로 축소했다'는 왜곡발언. 난지도골프장시민연대 이에 대한 규탄성명서 발표
2000. 8. 23	서울시, 녹색서울시민위원회 집행위원회의에서 찬반 5인씩의 검토위원회를 구성하자고 제안함. 최열 사무총장, 난지도골프장을 전제로 한 찬반동수 검토위원회가 아니라 난지도골프장 계획백지 상태에 서 그 계획을 재검토하는 기구가 되어야한다고 입장 밝힘.

위원회 제2기(1998.2~2000.3) 및 제3기(2000.3~2002.3) 위원 135명 중에서 난지도 골프장 건설사례와 관계가 없음을 표명하여 거부하거나, 연락이 두절되어 접촉이 불가능한 18명을 제외한 117명을 직접 대상으로 하였다. 조사기간은 2003년 8월 10일부터 동년 10월 10일까지 총 2개월이 소요되었으며, 조사는 Fax 설문과 우편설문 및 조사원 직접 방문을 통하여 이루어졌다. 회수율은 전체 117명 중 67명이 응답

하여 57.26%를 기록하였다.

이상의 조사를 정리하여 응답자의 특성을 분석한 것이 〈표 5〉이다. 먼저 소속집단을 살펴보면 시민 및 시민단체 소속이 전체의 41.8%를 차지하고 있으며, 다음으로 교수 및 연구전문가 비율이 22.4%, 기업인 비율이 13.4%, 공무원 비율이 7.5% 등의 순으로 나타나고 있다. 성별을 보면 남성이 전체의 79.1%, 여성이 20.9%로 여성의 비율보다는 남성의 비율이 훨

쥔 높게 나타나고 있다. 이러한 이유는 무엇보다도 동위원회에 참여할 수 있는 정도의 사회적 연륜을 쌓은 性이 여성보다는 남성이 훨씬 많기 때문인 것으로 사료된다. 실제 동위원회에 참여하는 구성원들의 출신집단을 살펴보면 시의원 및 구의원 등의 정치인, 기업인, 언론인, 교육인, 법조인, 서울시 고위공무원, 교수 및 연구전문가 등으로, 이들 집단에서 여성이 차지하는 비율은 남성의 비율보다는 훨씬 작기 때문이다.

그리고 연령을 살펴보면 50대가 전체의 47.8%를 차지하고 있으며, 다음으로 40대가 37.3%, 60대 이상이 11.9%로 나타나고 있다. 또한 학력을 살펴보면 전체의 68.7% 이상이 대학원 이상의 학력을 소지한 것으로 나타나고 있으며, 대졸도 29.9%나 되어 동위원회 위원들의 학력은 상당한 수준인 것으로 파악할 수 있다. 동위원회에 참여하는 공무원의 직급을 분석하면 3급 이상이 80.0%, 4급이 20.0%로 나타나 동위원회에 참여하는 공무원은 서울시의 고위 공무원인 것으로 나타났다. 마지막으로 시민단체 소속 위원들의 직급을 살펴보면 단체의 대표자 비율이 71.4%로 나타나고 있으며, 다음으로 국장급 이상 직급이 28.6%로 나타나고 있다. 이상에서 녹색서울시민위원회 위원들의 특성을 분석하였는데, 이를 간략히 요약하면 학력

은 대졸 이상이고 연령상으로는 40~50대로 사회적 연륜을 쌓은 남성들인 것으로 나타났다.

〈표 5〉 응답자의 특성

구 분	설 문 항 목	빈도 수	유효 퍼센트
소속집단	시민 및 시민단체	28	41.8
	공무원	5	7.5
	교수 및 연구전문가	15	22.4
	기업인	9	13.4
	시의원 및 구의원 등의 정치인	5	7.5
	기타 언론, 교육, 법조인	5	7.5
성 별	남 자	53	79.1
	여 자	14	20.9
연 령	30대	2	3.0
	40대	25	37.3
	50대	32	47.8
	60대 이상	8	11.9
학 력	전문대졸	1	1.5
	대졸	20	29.9
	대학원 이상	46	68.7
공무원 직급	3급 이상	4	80.0
	4급	1	20.0
시민단체 직급	단체의 대표	20	71.4
	단체의 국장급 이상	8	28.6

## 2) 위원회의 역할에 대한 실증분석

정책 전(全)과정에서의 위원회 역할을 분석하기 위하여 녹색서울시민위원회 위원들을 대상으로 설문조사를 실시하고 회귀분석을 하였다.<sup>17)18)</sup> 분석결과는 〈표 6〉에서 나타나는 바

17) 본 조사에서 종속변수는 난지도 골프장건설 정책과정에 시민단체들이 어느 정도 참여하였는가에 대한 참여의 수준과 또한 시민단체의 의견이 어느 정도 수용되었는지에 대한 시민단체의 역할로 설정하였다. 따라서 설문지의 구성도 참여수준을 측정하는 문항인 '시민단체는 골프장건설 정책과정에 어느 정도 적극적으로 참여하였다고 생각하십니까', '시민단체는 골프장건설 정책과정에 어느 정도 자발적으로 참여하였다고 생각하십니까'와 역할수준을 측정하는 문항으로 '시민단체는 골프장건설 정책과정에 참여하여 그들의 의도대로 정책을 어느 정도 변경하였다고 생각하십니까', '시민단체의 의견은 골프장건설 정책과정에서 어느 정도 수용되었다고 생각하십니까'로 구성하였다.

18) 본 모형의 Multicollinearity(다중공선성)문제를 검증하기 위해 가장 많이 사용되는 지표가 공차한계(tolerance limit)인데, 공차한계는 한 독립변수가 다른 독립변수들에 의해서 설명되지 않은 부분을 의미한다. 즉, 변수의 공차한계는 보통  $(1-R_a^2)$ 으로 표시되는데,  $R_a^2$ 은 독립변수 a가 다른 독립변수에 의해 설명되는 정도를 의미하는 것이다. 따라서 결국  $R^2$  값이 클수록 공차한계의 값이 작아지며 동시에 다공성선의 가능성도 적어진다는 것이다. 또한, 분산팽창요인(VIF)은 공차한계의 역수로 표시

와 같이 집행과정에서의 축소 및 폐지요구, 정책에 대한 정부의 책무성 추궁, 위원회 의견을 정책에 투입하려는 시도 등의 변수가 통계적으로 유의미한 것으로 나타나고 있다. 이하에서는 왜 이상과 같은 변수가 위원회의 중요한 역할인지를 논의하고자 한다.

첫째, 집행과정에서의 축소 및 폐지요구가 위원회의 중요한 역할로 나타난 원인은 난지도 골프장 건설사건의 특징으로부터 그 원인을 도출할 수 있다. 실제 난지도 골프장 관련 녹색서울시민위원회 심층토론회 녹취록을 분석하면 서울시 입장(난지도 골프장 건설계획을 집행하려는 입장)과 위원회 입장(골프장 건설계획의 집행을 폐지하려는 입장)이 상반되어 있었다는 것을 알 수 있다. 서울시 입장은 제2매립지는 건생초화류 위주의 생태공원으로 조성하고, 슬러지가 매립되어 장기간 불균형 침하가 예상되는 제1매립지는 민자를 유치하여 대중골프장으로 조성하는 것이 바람직하다는 안을 도출하였다. 그리고 이러한 안의 도출 근거로 한국산업경제연구원의 조사결과를 활용하였다.<sup>19)</sup> 그러나 위원회는 난지도 제1매립지 상층부 지역을 하루 불과 3백여명의 골프치는 사람들에게 특혜를 주는 특수지역으로 용도를 제한할 것인가? 아니면 수십만의 시민들이 아끼고 사랑하는 대중적 공원으로 완전히 개발할 것인가?를 자문하고 골프장은 환경

친화적 시설이 아니므로 분명히 반대한다는 입장을 표명하였다(서울특별시 녹색서울시민위원회, 2000: 10~22). 이처럼 위원회는 난지도 골프장 건설로 인한 환경생태공원의 훼손을 지적하고 이의 집행을 폐지하려고 노력하였다.

둘째, 정책에 대한 정부의 책무성 추궁이 위원회의 중요한 역할로 분석된 원인 역시 난지도 골프장 건설사건의 특징으로부터 그 원인을 찾을 수 있다. 난지도 골프장 사례에서 위원회가 서울시의 책임을 추궁한 대표적 횟수는 총 6회나 된다. 먼저 2000년 1월 서울시 골프장 조성계획을 발표하자 위원회는 동년 4월에 세계 '노골프 데이'를 맞아 시청앞에서 항의 집회를 하였으며, 동년 7월에 문화관광부로부터 골프장 건립승인을 받고 도시계획심의위원회를 개최하여 안건을 통과시키자, '난지도 골프장건설 백지화 연대'는 시청 앞에서 항의시위를 하였다. 그리고 그 해 9월에 녹색위원회 위원 22명이 서울시 행정에 반발하여 사퇴입장을 밝혔다. 또한 2001년 4월에 서울시가 골프장 건설강행을 밝히자, '골프장건설 백지화 연대'는 즉각 규탄운동을 전개하였고, 전체 녹색위원회 위원의 3분의 1에 해당하는 30명의 녹색위원회 위원들이 사퇴의사를 표명하였다. 이상과 같은 환경단체의 저항운동과 녹색위원회 위원들의 사퇴행위는 서울시에게는 상당한

되며, VIF값이 클수록 독립변수들간의 다공선성 정도가 높음을 의미하는데, 일반적으로 공차한계의 최대값은 1이며, 분산팽창요인의 최대값은 10이고, 다공선성 판단의 일반적인 기준은 공차한계 0.1 이하일 경우, 분산팽창요인 10 이상일 경우이다 (Ott(1984: 418), 정충영·최이규(2003: 284), 이학식·김영(2002: 267), 김형양(2005: 136) 참조). 본 회귀분석 결과는 이러한 조건에 여유 있게 충족되고 있어, 독립변수들간의 다공선성은 발생할 가능성이 없는 것으로 나타났다. 즉, 공차한계 값들은 0.1보다 훨씬 크고 분산팽창요인은 10보다 훨씬 작아 다공선성의 문제는 없는 것으로 나타났다.

19) 1991년 2월 한국산업경제연구원은 전국 15개 도시 가구주 1,000명을 대상으로 골프운동에 대한 인식도 조사를 실시하였다. 조사결과 49.8%가 긍정적으로 응답하였고, 33.6%는 보통으로 응답하였고, 부정적인 응답은 16.6%에 불과하였다.

〈표 6〉 위원회의 역할에 대한 실증분석

모 형	비표준화 계수		표준화 계수	t값	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	.628	.440		1.426	.160
공익문제에 대한 이의제기	.118	.182	.117	.646	.521
공익문제에 대한 여론형성 및 주도	9.04E-02	.164	.096	.550	.585
정치인 및 관료에 대한 공공의제제시	-.161	.133	-.177	-1.210	.232
시민의 이해표출과 집약	2.72E-02	.134	.030	.203	.840
문제해결을 위한 합리적인 대안의 제시	.190	.174	.173	1.096	.278
이해집단간의 이해와 갈등의 조정	.256	.161	.219	1.590	.118
전문지식과 자문의 제공	-.203	.145	-.192	-1.397	.168
토론회·청문회 등의 참여자	-.101	.115	-.117	-.878	.384
정책결정집단에 대한 압력행사	-4.2E-02	.162	-.047	-.258	.797
집행과정에서의 수정 및 보완요구	-6.1E-02	.148	-.064	-.414	.681
집행과정에서의 축소 및 폐지요구	.357	.171	.373	2.091	.041*
정책에 대한 정부의 책무성 추궁	-.468	.173	-.398	-2.700	.009**
정책오류의 수정 및 변경시도	.230	.155	.224	1.479	.145
위원회의 의견을 정책에 투입하려는 시도	.394	.155	.393	2.549	.014*

$R^2 = .483$   $F = 3.476$  유의확률 = .001  $P^* < .05$   $P^{**} < .01$   $P^{***} < .000$

압력으로 작용하였고, 이것이 위원회의 대표적인 역할이라고 인식한 것으로 판단된다(최병대·김상구, 2004: 234~235).

셋째, 위원회 의견을 정책에 재투입하려는 시도가 위원회의 중요한 역할로 나타난 원인은 사례의 특징과 선행연구로부터 도출할 수 있다. 먼저 사례의 특징으로부터 그 원인을 파악하기 위하여 난지도 골프장 관련 녹색서울시민위원회 심층토론회 녹취록을 보면 전체 위원을 대상으로 자유토론을 실시하였는데, 여기에서 총 39회의 자유토론이 이루어졌다. 자유토론 중 골프장 건설을 집행하려는 의견이 18회 발표되었고, 골프장 건설에 반대하는 의견이 21회 발표되었다. 따라서 위원회는 자신들의 의견을 서울시 정책에 재투입하기 위하여 온갖 노력을 기울였으며, 시행주체인 서울시도 자신들의 입장을 고수하려고 노력하였던

것이다. 그리고 난지도 골프장 건설추진과 위원회의 반대운동 진행경과를 살펴보면, 1996년 6월 난지도 제1매립지에 골프장(9-18홀) 조성 계획을 서울시가 발표하고, 동년 10월에 난지도 골프장 기본계획수립을 시울시정개발연구원에 용역발주하고, 2000년 1월에는 9홀짜리 난지도 골프장 건설계획을 발표하였다. 그리고 동년 4월에는 서울시가 '생태 대중골프장'이라는 이름으로 대대적인 홍보를 시작하였다. 그러자 동년 6월에 난지도골프장백지화시민연대가 발족되고, 7월에는 녹색서울시민위원회 위원중의 한명이 동위원회 워크샵에서 난지도 골프장 문제를 제기 함에 따라 동년 7월 26일 녹색서울시민위원회 집행위원회의가 앞당겨 개최되었고, 8월에는 녹색서울시민위원회에서 난지도 골프장 찬반토론이 개최되었다. 이에 따라 급박해진 서울시는 8월 8일에 서울시청

출입기자실에서 밀레니엄 공원과 난지도 골프장 설명회를 개최하고 골프장 건설을 기정사실화 하려고 하였다. 이에 대해 녹색서울시민위원회는 8일의 설명회에 대해 항의공문을 발송하고, 서울시의 골프장 강행결정에 반발하여 녹색서울시민위원회 위원들 중 다수가 위원직 사퇴를 표명하였다. 이처럼 위원회는 정책 집행단계에서 자신들의 의견을 정책에 반영하려고 최대한 노력하였다. 이러한 이유는 난지도 골프장 건설계획이 이미 서울시의 의도에 따라 방향이 결정되었고, 제도적인 참여인 설명회는 형식적인 자문성격으로 전락되었다고 판단하였으며 서울시의 정책의도가 그대로 관철되었기 때문이었다.

이와 같이 난지도 골프장 건설과 관련하여 1996년부터 이슈가 제기된 이후부터 수년간에 걸쳐 녹색서울시민위원회와 서울시간에 수많은 공방이 전개되었다. 본 연구의 분석결과에서 나타나듯이 이러한 정책과정에서 녹색서울시민위원회가 과거 유사한 자문위원회와 같이 단순한 들러리가 아니라 부분적으로 통계적으로 유의미하게 영향력을 미치고 있음이 확인되고 있다. 즉 앞서 <표 1>의 위원회의 역할과 변수에서 정책집행과정상의 '집행과정에서의 축소 및 폐지요구'와 정책평가과정상의 '정책에 대한 시정부의 책무성'과 '위원회의 의견을 정책에 투입하려는 시도' 부분에서 유의미한 것으로 나타나고 있다. 특히 이러한 결과는 위원회의 구성이 초기에는 집행부 공무원이 배제되다가 제3기부터 간부 공무원 8명이 추가되면서 보다 적극적으로 집행부의 입장을 대변코자 하는 데서 초래된 결과가 아닐까 여겨

진다. 이러한 결과는 향후 공공기관이 정책과정에서 위원회의 의견을 유념하여 경청할 필요가 있음을 뒷받침하고 있다고 판단된다.

## V. 결론 및 시사점

공공부문의 주요 정책과정에서 다양한 시민참여제도가 활용되고 있으며, 최근에 이르러 우리나라에서도 정책과정에서 시민참여가 점차 증가하는 추세에 있다. 일반적으로 시민참여제도 가운데 가장 보편화되어 있는 것이 공청회와 위원회다. 그러나 공청회는 보편성에도 불구하고 정부의 일방적 홍보수단으로 전락하는 경향이 있으며, 반면에 위원회는 정부정책 결정과정에서 민주성을 확보할 수 있다는 점에서 중요한 의의를 지닌다고 할 수 있다. 특히 거버넌스 시대가 도래한 현시점에서 위원회의 역할과 기능은 매우 중요해지고 있다. 그러나 아직까지 정책과정에서 위원회의 역할에 초점을 맞추어 진행한 연구는 거의 존재하지 않고 있다. 이에 본 연구는 녹색서울시민위원회를 분석대상으로 하여 정책 전(全)과정에서의 위원회의 역할을 사례분석과 실증분석을 통해 밝혀보고자 하였다.

실증분석을 통해 나타난 결과는 집행과정에서의 축소 및 폐지요구, 정책에 대한 정부의 책무성 추궁, 위원회의 의견을 정책에 투입하려는 시도 등이 위원회의 중요한 역할로 확인되었다. 본 연구결과는 공공부문의 정책과정에서 위원회의 역할과 집행기관간의 갈등으로 상당한 우여곡절을 겪은 사례로 향후 정책형성과 관련하여 위원회의 역할을 재음미할 수

있는 계기가 될 수 있을 것으로 판단된다. 즉 집행기관은 의도하고자 하는 계획을 일방적으로 강행할 것이 아니라 사전에 관계집단과 충분한 논의를 거쳐 총의(總意)를 구하는 것이 정책의 실효성을 담보하는 지름길이라는 점을 본 연구에서 보여주고 있다고 사료된다. 정부 기관들이 정해진 시간계획에 급급하여 충분한 합의를 결여한 채 빨리 진행하는 정책들은 정책의 집행력을 높이는 지름길이 아니라 오히려 둘러가는 길임이 서울시의 난지도 골프장 건설사례 분석에서 확인되고 있다.

난지도 골프장 건설사례는 1996년 이슈가 제기되고 장기간에 걸쳐 갈등과 반목을 겪으면서 녹색서울시민위원회와 서울시간 의견수렴이 이루어졌으며, 불과 약 3년 전에 골프장이 건설되었다. 하지만 골프장이 건설된 후 조성사업을 맡은 국민체육진흥공단과 서울시간 골프장 입장료 산정과 관련하여 이견이 표출되었으며, 이는 법적 쟁송으로 비화되었다. 1심에서는 서울시가 패소하여 현재 2심에 계류 중에 있다. 엄청난 예산과 난산의 과정을 거쳐 건설한 난지도 골프장이 아직도 시민 접근이 불가능한 현실에 난지도 골프장 건설에 관련한 이해관계 집단들이 모두 스스로를 되돌아보는 계기가 되고 본 연구결과를 재음미 해볼 필요가 있다고 사료된다.

## 참고문헌

- 김병섭·김 철, 2002, “정부위원회 조직의 개혁: 반복되는 답과 잃어버린 질문”, 한국행정학회, 『2002년도 추계학술대회 발표논문집』.
- 김상구, 2002, 『협상방법의 결정요인과 결합유형에 관한 연구-환경기초시설의 갈등해소를 중심으로』, 부산대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김상구·최병대, 2003, “지방정부 정책과정에서의 NGO 참여와 역할에 관한 연구-부산광역시 명지대교 건설사례를 중심으로”, 『지방정부연구』, 7(3).
- 김영중, 2001, “사회적 합의에 의한 노동정책의 결정과정 분석 - 노사정위원회의 활동을 중심으로”, 한국행정학회, 『2001년도 하계학술대회 발표논문집』.
- 김준기, 2001, “한국에서의 제3자적 정부의 논의”, 『행정논총』, 39(2), 서울대 행정대학원.
- 김행범, 1993, 『복지정책의 산출요인에 관한 연구-시계열 및 횡단분석적 접근』, 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김형양, 2005, 『로컬 거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구: 정부와 NGO간의 파트너십을 중심으로』, 부산대학교 대학원 박사학위 논문.
- 문병기, 2000, “자치단체 자문위원회제도의 공공선택론적 해석: 서울시 사례를 중심으로”, 『한국지방자치학회보』, 12(1).
- 서울특별시 녹색서울시민위원회, 2000, 『난지도 골프장 관련 녹색서울시민위원회 심층토론회 녹취록』.
- 신두범, 1986, 『행정학원론』, 서울: 박영사.
- 이학식·김영, 2002, 『(초급자를 위한) 한글 SPSS 10.0 가이드』, 서울: 법문사.
- 장세훈, 1994, “지역이기주의(NIMBY) 해소대책의 현황과 과제”, 『입법자료 현안분석』, 76호.
- 정규호, 2002, “지속가능성을 위한 거버넌스에서 합의형성 실패: 녹색서울시민위원회의 경험”, 『ECO』, 한국환경사회학회, 2002 하반기, 총권 3호.
- 정충영·최이규, 2003, 『SPSSWIN을 이용한 통계분석』, 서울: 무역경영사.
- 정홍익·김호섭, 1991, “위원회제도를 중심으로 한 시민참여의 활성화”, 『한국행정학회』, 25(2).
- 조명래, 2003, “녹색거버넌스기구로서 녹색서울시민위원회에 관한 연구”, 『한국지역개발학회지』, 15(3).
- 조 태, 1995, “지방자치단체간의 갈등 - 원인과 극복방안”, 『고시계』, 40(2), 한국고시학회.
- 주간조선, 2001. 5. 10, “DJ정부는 위원회공화국인가?”, 제 1652호.
- 최대용, 2003, “규제개혁의 조직화와 협력규칙에 관한 연구: 규제개혁위원회 사례를 중심으로”, 『한국행정

- 연구』, 12(4).
- 최병대·김상구, 2004, “정책과정에서의 NGO 역할에 대한 실증분석-관련 집단의 인식을 중심으로”, 『한국정책학회보』, 13(1).
- Bybee, J., 1994, “Advising the President: Separation of Powers and the Federal Advisory Committee Act”, *Yale law Journal*, 104(1).
- Cohen, David M., 1997, “Amateur Government: When Political Appointees Manage the Federal Bureaucracy”, *CPM Working Paper* 96-1.
- Kato, Kazuaki, 1979, “System of Citizen’s Participation in

- Japan”, *Local Government Review in Japan*, 9(1).
- Ott, Lyman, 1984, *An Introduction to Statistics Methods and Data Analysis*, Boston: Duxbury Press.
- Zimmerman, Joseph F., 1986, *Participatory Demoncracy Populism Revived*, New York: Praeger.
- <http://env.seoul.go.kr>(서울특별시청 환경국).

원 고 접 수 일 : 2005년 7월 21일  
1차심사완료일 : 2005년 8월 10일  
2차심사완료일 : 2005년 8월 29일  
최종원고채택일 : 2005년 9월 5일