

지속가능발전 민관파트너십 유형화 연구: 퍼지셋 이상형 분석을 적용한 17개 광역지방자치단체 비교

허 예 리*
남 수 정**

국문요약

본 연구는 17개 광역자치단체와 지속가능발전협의회의 파트너십을 퍼지셋 이상형 방법을 통해 분석하였다. 분석 결과, 각 광역 지속가능발전협의회의 제도화 및 자율성 수준을 기준으로 민관파트너십을 네가지 유형(협력적 거버넌스형, 정부주도형, 민간주도형, 약한 거버넌스형)으로 유형화하였다. 각 유형에 해당하는 광역지자체는 다음과 같다. 첫째, 협력적 거버넌스형은 제도화 및 자율성이 모두 높은 유형으로 경기도와 경상남도, 전북특별자치도가 속하였다. 둘째, 정부주도형은 제도화 수준은 높으나 자율성 수준이 낮은 경우로 강원특별자치도, 서울특별시, 울산광역시, 인천광역시, 충청남도가 속하였다. 셋째, 민간주도형은 제도화 수준은 낮으나 자율성이 높은 경우로 경상북도, 대전광역시, 부산광역시, 제주특별자치도가 포함되었다. 마지막으로, 약한 거버넌스 유형은 제도화 수준과 자율성 모두 낮은 경우로 광주광역시, 세종특별자치시, 충청북도, 전라남도가 속하였다. 대구광역시는 협력적 거버넌스형과 민간주도형 두 개 유형에 모두 속한다. 본 연구는 지속가능발전을 위한 민관파트너십의 이상형을 제시하고 SDGs 이행을 위한 플랫폼으로서 지속가능발전협의회의 제도적 기반과 자율성 강화의 필요성을 제기한다.

주제어: 유엔 지속가능발전목표, 민관파트너십 유형, 협력적 거버넌스, 지속가능발전협의회, 퍼지셋 이상형 분석

I. 서론

유엔 지속가능발전목표(SDGs)의 이행을 위해서는 지역의 맥락을 고려한 SDGs의 현지화(localization)와 더불어 시민사회를 포함한 다양한 이해관계자들과의 파트너십이 중요하다. SDGs는 글로벌 차원의 목표이므로 이를 지역에서 달성하기 위해서는 각 지역의 특수한 조건 즉 사회, 경제, 문화, 관습 등을 면밀히 분석하여 목표를 재설정, 실행, 이행, 평가하는 이른바 현지화 과정이 필요하다. 2015년 UN에서 SDGs가 채택된 이후 각국 중앙정부와 지방정부는 SDGs 이행을 위한 법적 근거와 거버넌스 구조를 마련해왔다. 한국은 2018년에 국가차원의 목표인 K-SDGs를 만들고

* 제1저자

** 교신저자

*** 본 연구에 많은 도움을 주신 원주지속가능발전협의회 제현수 사무국장님, 경기도지속가능발전협의회, 제주특별자치도지속가능발전협의회, 충청남도지속가능발전협의회 관계자분께 깊은 감사의 뜻을 표합니다.

2022년 「지속가능발전 기본법」을 제정하였으며, 각 지방자치단체는 이 기본법에 따라 「지방 지속가능발전 기본조례」를 제정하고, 지방 지속가능발전위원회를 설치하며 지방 차원의 지속가능발전 목표를 수립하고 이를 이행하기 위한 기본계획을 수립하고 있다(오수길·한순금, 2018). 한편으로는 「지속가능발전협의회 설치 및 운영, 지원에 관한 조례」를 제정해 민관거버넌스 기구인 지속가능발전협의회회의 성격, 구성, 재정 지원 등에 관해 규정함으로써 지속가능발전목표를 이행하는 데 있어 민관협력을 제도화 하고자 했다. 조례는 협의회의 안정적인 운영을 가능케 하며 장기적으로 L-SDG와 더 나아가서 K-SDGs를 달성하는 데 구심력이 된다고 할 수 있다. 지속가능발전협의회는 1992년에 개최된 ‘유엔 환경개발회의’에서 채택된 의제21(Agenda21)에 따라 지방 지속가능발전을 이행하기 위해 만들어진 지방의제21 추진 기구를 전신으로 하고 있다. 특히 「지속가능발전 기본법」이 최초로 제정되고 국가차원의 지속가능발전 전략이 마련되는 2008년을 전후하여, 혹은 2015년 UN SDGs가 등장한 이후부터 협의회는 지속가능발전 이행을 위한 지방정부와의 민관거버넌스 기구로 기능하고 있으며 지자체마다 차이는 있으나 지속가능발전과 관련한 시민의 견수렴, 시민 참여를 위한 교육과 홍보 활동 등을 수행하고 있다.

2024년 현재 협의회는 전국 116개 지역에 설치되어 있다(광역자치단체 17개, 기초자치단체 99개)¹⁾. 양적인 확대를 달성함과 동시에 협의회 지원에 관한 조례를 통해 제도적 기반을 갖추고 있음에도 불구하고 거버넌스 조직으로서의 위상이 낮고, 사무국의 재정여건이 열악하여 질적 성장은 이루지 못하는 실정이다(성정희 외, 2022). 더군다나 최근 예산 삭감 및 조례 폐지로 인한 협의회와 지방정부 간의 갈등, 소통 부재 등으로 인해 민관협력 거버넌스 제도가 위태로운 현실이다.²⁾ 이는 SDGs를 현지화하여 이행을 확산하기 위한 노력에 큰 장애물이 된다.

SDGs달성의 효과성과 질적 수준을 제고하기 위해서는 SDGs 현지화의 토대라고 할 수 있는 지역 지속가능발전 민관파트너십 현황을 체계적으로 분석함으로써 아래로는 시민사회, 학계 등을 포함한 민간 영역과 위로는 정부를 포함한 공적 영역 네트워크를 효과적으로 관리할 필요가 있다. 이와 같은 배경 하에 본 연구는 지속가능발전이라는 글로벌 목표의 현지화를 촉진하는 데 있어 필수적인 지속가능발전 민관파트너십에 대한 탐색적 연구를 수행하고자 한다. 광역지자체의 지속가능발전 민관파트너십을 유형화하여 그 특성을 살펴보고 지속가능발전 달성에 기여할 수 있는 이상적인 파트너십 방안을 모색하는 데 토대를 제공하고자 한다. 본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 본 연구의 대상인 지속가능발전협의회회의 등장배경을 검토하고 민관파트너십에 관한 이론적 기반 및 선행연구의 한계에 대해 검토한다. 제3장에서는 본 연구에서 사용할 방법론인 퍼지셋 이상형 분석을 설명하고 변수에 대한 정의와 분석 방법을 소개한다. 제4장에서는 분석 결과를 보여주고 마지막으로, 결론에서는 본 연구의 의의와 한계에 대해 논의한다.

1) 연구 및 검색 결과마다 지방지속가능발전협의회회의 총 숫자가 상이하여, ‘전국지속가능발전협의회 홈페이지’에 게시된 지방지속가능발전협의회 및 개별 시군구 지속가능발전협의회 인터넷 검색에 따라 도출한 수치임.

2) 김포시는 2023년 협의회 조례를 폐지했고 최근 광명시도 협의회 조례를 폐지했다.

II. 연구의 배경 및 이론적 논의

1. 연구의 배경

지속가능발전협의회는 전국과 지역을 아우르는 지속가능발전 민관거버넌스 기구이며 동시에 비영리법인이다. 지속가능발전협의회는 지난 30여년에 걸쳐 제도화되고 조직화된 민관파트너십으로, 협력적 거버넌스의 시초라고 할 수 있다. 협의회는 1992년 리우회의 이후 의제21의 추진을 위해 국가 계획에 따라 만들어진 민관거버넌스 기구이지만, 현재 자체적인 정관, 총회 및 이사회를 가진 사단법인이다. 전국 지속가능발전협의회 정관(제2조)에 따르면 ‘공공·기업·시민사회와 협력관계를 구축하고, 국가와 지자체의 지속가능발전 역량을 강화’하는 목적을 가진다. 즉, 공공과 민간을 매개하는 특수한 역할을 하는 비영리법인이라고 정의할 수 있다. 현재 각 지역의 지속가능발전협의회는 지역 차원의 SDGs 이행을 위한 교육, 정책 옹호, SDGs 이행 모니터링 등의 사업을 수행하고 있다. 지속가능발전협의회는 관계 법령과 조례에 따라 일괄적으로 하향식으로 설립된 기관이라고 보기는 어렵다. 서울시에서 2009년 전국에서 처음으로 「지속가능발전 기본조례」를 제정하기 훨씬 이전인 2003년 1월에 전라남도 담양군에서 「담양군 지속가능발전위원회 및 생태도시담양21협의회 설치·운영조례」를 수립하였으며, 현재 시행되고 있는 대다수의 협의회 조례가 1990년대 후반 및 2000년대 초반에 제정된 지역별 리우21 추진협의회 운영조례에서 유래하였다. 한편, 제주특별시, 군포시, 안양시, 양평군 등 현재까지 지방자치단체 차원에서 협의회 조례가 제정되지 않았음에도 활발히 사업을 수행하고 있는 지역이 있으며, 제정되었던 조례가 폐지되었음에도 여전히 활동하고 있는 지역도 있다. 이처럼 지속가능발전협의회는 지역마다 다른 제도화 및 자율성의 정도를 가지고 운영되고 있는 기관이라고 할 수 있다.

지속가능발전협의회에 관한 선행연구는 대체로 특정 지역의 협의회에 관한 사례연구(김미숙 외, 2020; 박선권, 2017; 정문기·박성호, 2013; 주성돈·이종원, 2012; 홍성만·김광구, 2012; 홍성만·이종원, 2009; 이경환 외, 2007; 정규호, 2007)가 주를 이루고 있고, 전국 단위의 협의회를 대상으로 한 연구는 전국지속가능발전대회 우수사례를 분석한 연구(최병조·이재영, 2023), 지속가능발전의 추진체계를 구분하고 각각에 해당하는 지역 협의회 사례를 해석한 연구(오수길, 2016), 수립과정, 수립내용, 추진평가의 3개 영역을 바탕으로 지방의제 추진체계의 지속가능성을 평가한 연구(오용석·진상현, 2020)가 있다. 특히 지속가능발전 및 협력적 거버넌스 추진체계로서 지속가능발전협의회의 제도적 근거인 조례에 대하여 분석한 연구는 일부 존재하나(고경호, 2022), 특정 광역자치단체의 시·군 협의회를 대상으로 했다는 점에서 한계가 있다. 특히 지자체와 지속가능발전협의회 파트너십을 협력적 거버넌스 관점에서 연구한 경우는 거의 드물다. 2030년까지 SDGs를 달성하기 위해서는 국가 단위뿐 아니라 지역 단위, 그리고 공공부문과 민간부문의 협력이 필수적이다. 지속가능발전협의회는 지속가능발전 분야에서 공공과 민간을 연결하는 상징적이고 실질적인 주체로, 거버넌스와 운영 현황을 면밀히 분석하여 검토할 필요성이 있다. 이하에서는 지방자치단체와 지속가능발전협의회의 파트너십을 협력적 거버넌스 관점에서 접근하고 이를 분석

하기 위한 기준으로 자율성과 제도화에 주목한다.

2. 협력적 거버넌스와 민관파트너십

본 연구는 지방정부와 지속가능발전협의회의 협력적 거버넌스 관계를 지역 차원에서 SDGs라는 공동 목표를 달성하기 위한 민관파트너십(Public Private Partnership, PPP)의 관점에서 접근한다. 민관파트너십이란 공공부문(국가, 지방정부)과 민간부문(기업, 비영리기관)이 공동의 목적을 달성하기 위해 상호 협의와 교섭을 통해 합의점을 도출해 협력하여 실행하는 것을 의미한다(이자성, 2012). 참여자들의 대등한 협력관계에 의한 민관파트너십이 가장 이상적이지만, 현실에서는 보유 자원과 권력 등의 차이에 의해 다양한 파트너십이 발현된다. 민관파트너십의 궁극적 목적은 상호협력을 통해 사회 문제를 효과적으로 해결하고, 지속가능한 발전을 촉진하며, 공동의 이익을 극대화하는 것이라고 할 수 있다. 이를 효율적으로 달성하기 위해서는 파트너십의 유형을 파악하여 협력적 거버넌스 메커니즘을 진단하고 개선해야 한다.

20세기 이후 복잡하고 다차원적인 사회 문제가 증가함에 따라 정부가 독점적으로 통치하는 것을 비판하는 관점이 대두되며 ‘거버넌스’ 개념이 확대 및 발전하였다. 1970년대에는 국가의 관리 능력에 중점을 두었다면, 거버넌스에 대한 국제적 관심이 고조된 1980년대에는 민관협력 체제를 강조하였고, 1990년대에는 시민사회가 성장함에 따라 참여, 합의 등 민주주의적 특성에 주목하였으며, 2000년대에는 새롭게 등장하는 문제에 대한 대안적인 해결기제로 주목받았다(류영아, 2013). 이처럼 정부 주도의 행정 차원에서 단독으로 해결하기 어려운 사회 문제를 완화하기 위해 시장과 시민사회 등 다양한 이해관계자를 ‘지배구조’ 혹은 ‘통치 방식 기제’에 포함하며 거버넌스 개념이 발전해왔다.

거버넌스에 관하여 아직까지 단일하게 합의된 정의는 존재하지 않지만, 학자들이 제시한 다양한 정의에서 공통된 개념을 도출할 수 있다. 즉, 국가의 일방적인 직접통제가 아닌 네트워크에 의한 영향력 행사(Rhodes, 1997; Peters & Pierre, 1998), 다양한 행위자들의 상호의존을 통한 호혜적 조정 방식(김명숙, 2005; Kooiman, 2002; 이명석, 2002), 정부-시장-시민사회 간 협력 기제(김영래, 2005), 실질적인 파트너십을 기반으로 한 공공의사 결정 및 집행의 형태(고경호, 2022) 등이 거버넌스의 핵심 개념이라고 할 수 있다. 이러한 거버넌스 개념은 네트워크 거버넌스, 수평적 거버넌스, 참여적 거버넌스 등 다양한 유형으로 분화되었는데, ‘지속가능발전’을 위한 논의에서 주목하는 것은 ‘협력적 거버넌스’이다. 공동의 목적을 달성하기 위한 상호 간 노력을 의미하는 ‘협력’과 정부-시장-시민사회의 사회적 조정(social coordination) 기제를 의미하는 ‘거버넌스’가 결합된 ‘협력적 거버넌스’는 다양한 이해관계자가 상호 협력관계, 즉 파트너십을 유지하며 사회 문제를 해결하고자 하는 거버넌스의 유형이라고 할 수 있다(조상미 외, 2022). 포괄적이고 상호교차적인(cross-cutting) 지속가능발전목표(SDGs) 이행을 위해 국제사회는 다양한 이해관계자들과의 파트너십을 강조한다. SDGs 2030 의제를 선언한 문서는 서문에서 ‘협력적 파트너십’을 명시함으로써 ‘새로운 의제를 이행하는 데 있어 소규모 기업에서 협동조합, 다국적 기업에 이르기까지 다양한

민간 부문과 시민사회 조직 및 자선단체의 역할을 인정'하며, '파트너십의 경험과 자원 전략을 바탕으로 효과적인 공공, 민관 및 시민사회 파트너십을 장려하고 촉진한다'고 강조했다(UN, 2015). 즉, SDGs 달성에 있어 전방위적인 파트너십을 기반으로 한 협력적 거버넌스를 주요 이행 수단으로 활용한다고 할 수 있다. 이러한 협력적 거버넌스는 다양한 영역에서 지역 상황에 따라 여러 가지 사례에 적용되고 있다. 대표적으로 초등돌봄정책을 운영하기 위한 학교와 기초지방자치단체 간 연계와 협력(라미영 · 김기현, 2024), 지역혁신중심 대학지원체계를 둘러싼 지역대학과 지방자치단체 간 협력(주효진 외, 2024), 지방자치단체의 마을만들기 사업(이기라, 2024) 및 에너지자립 마을 실천사업(현대용 · 김선영, 2024)을 둘러싼 공공 및 중간지원조직 간 협력적 로컬 거버넌스 등이 있다.

협력적 거버넌스는 대체로 중앙정부 혹은 지방자치단체가 제정한 법률 및 조례를 바탕으로 운영되고 있음에도 불구하고, 관련된 연구는 이해관계자를 대상으로 한 인터뷰, 심층면담, 초점집단면접(FGI)을 활용한 이행 현황 및 성패 요인 분석이 주를 이루고 있다(이기라, 2024; 라미영 · 김기현, 2024; 주효진 외 2024; 현대용 · 김선영, 2024). 법적 기반에 대한 세밀한 검토 없이 부차적인 운영 실태만을 검토하는 것은 협력적 거버넌스의 효과적인 운영을 위한 분석에 한계가 있다. 법적 근거는 협력적 거버넌스의 제도적 틀을 제공하며, 이를 통해 이해관계자 간의 협력과 조율이 이루어지도록 보장하는 역할을 한다. 그러나 이러한 법적 기반에 대한 깊이 있는 분석 없이 표면적인 사례연구에만 의존하게 되면, 거버넌스의 구조적 문제나 법적 제약으로 인해 발생하는 운영상의 어려움을 제대로 이해하기 어렵다. 이는 궁극적으로 협력적 거버넌스의 지속가능성과 실질적인 성과를 담보하는 데 필요한 정책적 개선이나 제도적 보완의 방향성을 제시하는 데도 한계를 초래할 수 있다. 따라서 협력적 거버넌스의 실질적 효과성을 높이기 위해서는 법적 근거에 대한 분석이 반드시 병행되어야 한다.

3. 제도화 및 자율성

정부와 NGO의 파트너십의 유형에 대해 Coston(1998)은 정부의 NGO 정책을 중요시하여 NGO가 제도권으로 공식화되었는지, 정부가 제도적 다원주의를 인정했을 때 권력관계가 대칭적 혹은 비대칭적인지에 따라 유형화했다. 이러한 관점에 대해 NGO의 자발적이고 독립적인 역할을 과소평가했다는 점을 지적한 김준기(2000)는 양자간 대칭적인 자원교환관계에 입각한 자원의존이론을 통해 민관파트너십의 관계 유형화를 시도했다. 그는 자원의 중요성 및 대체가능성을 의존도 결정요인으로 삼아 상호의존형, 일방적 의존관계, 일반적 의존관계, 상호독립형으로 분류하였다. Jennifer(2002)는 상호성과 조직 정체성을 기준으로 파트너십, 계약, 확장, 점진적 흡수 네 가지로 유형화하였다. 파트너십은 동등한 관계에서 상호이익을 얻을 때 더 오래 지속되고 높은 성과를 보인다(Jennifer, 2002). 정부와 민간부문이 대등한 관계를 바탕으로 협력하는 것은 정부가 가진 법·제도적 자원, 재정 및 인력과, 민간부문의 창의력, 자발성, 전문성, 시민동원력 등을 결합하여 사회적 공익 목표와 지역사회 발전을 위해 협력하는 것을 의미한다. 민관파트너십을 통해 민간부문은

시민참여를 독려하여 행정 과제를 해결함으로써 정부의 결함을 보완하고, 자신의 활동을 정부의 제도적 틀 내에서 추진함으로써 정책소비자에서 정책생산자로 위상을 재정립한다(김영래, 2005).

정부에 비해 상대적으로 적은 자원과 권력을 보유한 민간부문은 명확한 조직 정체성을 기반으로 자율성을 발휘할 수 있어야 한다. 민간부문이 활동의 자율성을 유지하는 것은 주체적으로 공익을 생산하여 보다 능동적인 사회를 형성하는 데 중요하며(박상필, 1999), 이를 바탕으로 창의적이고 혁신적인 활동을 수행할 수 있다. 제도화는 관련 정책 운영의 기반이 되는 법령 체계를 의미하며(고경호, 2022), 일단 제도화가 이루어지면 지속적인 운영이 가능해지고, 시간이 흐름에 따라 제도화의 진도와 안정성에 다양한 양상이 나타난다(김미나, 2006). 또한, 이를 둘러싼 이해관계자들의 책무성을 기대할 수 있다.

특히, 제도화와 자율성이 균형을 이룰 때 협력적 거버넌스를 기반으로 한 대등한 관계의 민관파트너십의 효과성을 극대화할 수 있다. 제도화된 민관파트너십은 이해관계자들이 명확한 역할과 책임을 지니게 함으로써 협력의 책무성을 높일 수 있고, 안정적인 토대에서 민간부문의 자율성을 발휘할 수 있게 하여, 보다 창의적이고 혁신적인 활동을 가능하게 한다. 본 연구에서 주목하는 지속가능발전을 둘러싼 민관파트너십에 비추어 설명하자면, SDGs를 공공의 제도적 틀 내에서 운용함으로써 지방자치단체의 핵심 사무로 추진하고, 행정 및 재정적 지원 근거 등을 제시하는 관련 법령(조례)을 제정함으로써 지속적이고 안정적인 추진을 위한 기반을 조성해야 함을 의미한다(고경호, 2022). 이러한 제도적 기반은 지속가능발전협의회가 높은 수준의 자율성을 유지하면서도 정부의 규정과 정책을 따르도록 유도하여, 정부의 신뢰와 지원을 받으면서도 독립적인 운영을 가능하게 한다.

제도화와 자율성이 균형을 잃었을 때, 즉 자율적인 활동을 보장할 수 있는 제도적 기반이 불안정하거나 지나치게 엄격한 법적 규정으로 인해 정부의 강력한 규제와 통제를 받아 자율성이 제한되는 경우를 설명하자면 다음과 같다. 먼저, 전자의 경우 민간부문은 제도적 규제에서 비교적 자유로워 정부의 간섭을 최소화하는 환경에서 높은 자율성과 독립성을 가지고 혁신적인 활동을 수행할 수 있다. 후자의 경우 민간부문은 정부가 규정하는 엄격한 가이드라인을 따라야 하므로 창의력과 혁신이 제한된다. 한편, 민관파트너십의 제도화와 민간부문의 자율성이 모두 미약한 경우 민간부문은 공식적인 제도적 틀 밖에서 운영되지만 제한적인 자율성으로 인해 비공식 네트워크나 개인 기부자에게 자원을 의존하게 된다. 이 때문에 민관파트너십의 효과성이 저하되고 지속가능성과 혁신성이 부족하여 공익 목표 달성에 어려움을 겪게 된다. 이상을 종합한 내용은 아래 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 민관파트너십 유형

구분		제도화	
		낮음	높음
자율성	높음	<p>민간 주도형</p> <ul style="list-style-type: none"> • 제도적 규제에서 비교적 자유롭고 높은 자율성을 가지고 혁신적인 활동을 수행함 • 정부의 간섭을 최소화하는 환경에서 독립적으로 운영됨 	<p>협력적 거버넌스형</p> <ul style="list-style-type: none"> • 높은 수준의 자율성을 유지하면서 제도와 정책을 따름 • 정부의 신뢰와 지원을 받으면서도 독립적으로 운영됨
	낮음	<p>악한 거버넌스형</p> <ul style="list-style-type: none"> • 공식적인 제도적 틀 밖에서 운영되지만 자율성이 제한적임 • 비공식 네트워크나 개인 기부자에게 자원을 의존함 	<p>정부 주도형</p> <ul style="list-style-type: none"> • 정부의 강력한 규제와 통제를 받고 있어 자율성이 제한됨 • 엄격한 가이드라인을 따라야 하므로 창의력과 혁신이 제한됨

자료: 저자 작성

III. 연구설계

본 연구는 지속가능발전목표(SDGs)의 이행 수단으로서 지속가능발전을 위한 민관파트너십을 유형화함으로써, 지역 차원에서 장기적이고 안정적인 지속가능발전 거버넌스를 위한 민관파트너십 강화에 기여하는 것을 목표로 한다. 지속가능발전협의회가 가진 역사성과 민관거버넌스 기구로서 역할의 중대성을 고려했을 때, 전국을 대상으로 하여 총체적이고 거시적인 관점에서 민관파트너십의 현황을 파악할 필요가 있다. 이를 위해 17개의 광역자치단체 지속가능발전협의회를 연구 대상으로 선정하였으며, 유형화의 기준으로 삼은 제도화와 자율성을 판단할 수 있는 광역자치단체의 조례, 규칙, 규정 등을 내용을 분석하였다.

공공부문의 지방정부와 민간부문의 지속가능발전협의회 간 관계를 유형화하기 위해 본 연구에서는 퍼지셋 이상형 분석(fuzzy-set ideal type analysis)을 활용하였다. 퍼지셋 이상형 분석은 두 가지 관점에서 본 연구의 목적을 규명하는 데 적절한 방법이라고 할 수 있다. 첫째, 0과 1이라는 '존재와 부존재'의 이분법적인 한정된 설명력을 가지는 고전적인 유형화 연구의 한계를 극복하여 지속가능발전협의회들의 제도화와 자율성에 대해 보다 풍부한 표현을 할 수 있다. 둘째, 각 유형에 대한 모든 연구 대상의 소속점수를 도출할 수 있어, 연구 대상이 각 유형에 속하는 정도를 비교할 수 있다. 광역자치단체라는 전국 단위의 지속가능발전협의회들의 조례, 규칙, 규정 등을 분석 도구로 하여 제도화와 자율성에 대해 보다 다양한 설명을 가능하게 하고, 각 협의회의 소속점수를 비교분석한다.

1. 퍼지셋 질적비교분석과 퍼지셋 이상형 분석

퍼지셋 질적비교분석 방법(fuzzy-set/Qualitative Comparative Analysis, 이하 fs/QCA)은 변수 중심(large-N)의 양적 방법론과 사례 중심(small-N)의 질적 방법론을 결합한 것으로, 중범위 사례(intermediate-N)를 대상으로 소속점수(membership)를 부여함으로써 종류(kind)와 정도(degree)의 차이를 동시에 분석할 수 있다는 점에서 사회과학 분야에서 자주 활용되고 있다(민기채, 2014; 최영준, 2009). 기존 회귀분석 방법론이 독립변수의 순효과(net effect)만을 고려하는 것에 대한 비판적인 관점을 취하며, 상관관계가 높은 변수들이 결합되어 발생하는 높은 시너지 효과를 분석에 포함할 수 있다(최영준, 2009). 즉, 복잡한 사회현상의 원인을 단일 변수로 가정하여 설명하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문에 이를 지양해야 하며, 두 개 이상의 다중결합적 인과관계를 토대로 검증할 수 있다는 점에서 fs/QCA는 유용한 도구로 자리잡고 있다(Ragin, 1987; Ragin, 2000).

fs/QCA는 0부터 1까지의 다양한 소속점수를 부여함으로써 0과 1사이에 손실될 수 있었던 정보를 최소화하는 장점이 있다(최영준, 2009; 김정숙, 2019). 퍼지셋 질적비교분석 방법에서 가장 핵심인 소속점수는 가장 낮은 수준의 측정 형태인 명목척도(crisp-set QCA)부터 서열척도(범주화, 위계적 순위 등), 등간척도(범주화, 위계적 순위, 등간격 등), 비율척도(범주화, 위계적 순위, 등간격, 해석가능한 값의 표현, 의미있는 0값 등)까지 포함하기 때문에 높은 수준의 측정 형태라고 간주된다(민기채, 2014). 이와 같은 소속점수는 분기점을 포함하여 3분위, 5분위, 7분위 혹은 연속 퍼지셋 개념까지 확장하여 표현할 수 있으며, 완전 비소속(0)과 완전 소속(1) 사이의 수리적 표현에 언어적 의미를 반영할 수 있다(민기채, 2014).

소속점수는 객관적인 양적 데이터 외에도 연구자의 판단에 따라 질적으로 부여할 수 있다. 가령, OECD 8개국의 방과후 돌봄 서비스를 분석한 연구(김혜진·최영, 2022)에서는 방과후 돌봄 서비스에 등록된 아동의 비율을 활용하여 양적 데이터를 바탕으로 비율척도를 적용하였고, 국가의 재정 지원 수준이나 법적 근거의 명확성을 측정하기 위해 그 정도나 수준에 따라 등간척도를 적용하였다. 본 연구는 지역의 지속가능발전 민관파트너십을 유형화하기 위해 광역자치단체에서 시행하고 있는 협의회 조례, 규칙, 규정과 협회회의 활동을 기록한 자료를 분석 대상으로 삼아 기준에 따른 내용의 정도와 수준을 판단하여 등간척도를 적용하였다.

본 연구는 퍼지셋 이상형분석(fuzzy-set ideal type analysis)을 주된 연구방법으로 채택한다. 퍼지셋 이상형분석은 fs/QCA의 이론적 논의와 방법을 기반으로 하여 유형화를 위한 특성 공간(property space), 즉 이상형(ideal type)을 구축한다. 이 분석에서 가장 강조되는 점은 연구자가 연구 대상에 대해 충분한 이해와 실질적이고 이론적인 지식을 가지고 명확한 기준과 개념을 토대로 퍼지셋 소속점수를 부여해야 한다는 것이다(최영준, 2009). fs/QCA는 소속점수를 부여하는 과정에서 명확한 이론적 근거가 있는 경우 이를 따를 수 있으나, 그렇지 않은 경우 분석 대상의 분포를 바탕으로 연구자의 주관이 개입된다는 한계가 있다(김진욱·최영준, 2012). 그럼에도 중범위사례의 범위에서 복잡한 사회현상을 설명하기 위한 도구로서 행정, 복지, 교육 등 다양한 사회과학분야 연구에서 fs/QCA를 활용하고 있다(강민영·김교성, 2024; 김정숙, 2019; 김진욱·최영준, 2012;

유호선, 2022; 정다해·박나라, 2023; 용태석 외, 2019; 이은미 외, 2014; 임혜성·김윤희, 2022; 홍현민, 2023). 더불어 fs/QCA의 자의성 한계를 극복하기 위해 소속점수 부여에 앞서 특성 공간을 먼저 이론적으로 구축한 뒤 각각의 사례가 어디에 속하는지 파악함으로써 연구자의 주관적 판단을 최소화하고 이론에 기반한 특성 공간을 구축하여 분석의 타당성을 제고할 수 있다(최영준, 2009).

퍼지셋 이상형 분석은 네 가지의 단계를 거쳐 이루어진다(유호선, 2022; 이경미·정원오, 2017; 유호선, 2013; 최영준, 2009; Kvist, 1999). 가장 먼저, 이론적이며 실질적인 지식을 사용하여 특성 공간(property space) 구축을 위해 이념형의 속성들을 밝힌다. 본 연구에서는 지속가능발전 민관파트너십을 유형화하기 위해 '제도화'와 '자율성' 두 가지의 이념형을 축으로 하여 특성 공간을 구축한다. 이때 구축되는 특성 공간(이상형)은 속성의 수(n)에 따라 결정되며, 2의 n제곱 개의 이상형이 도출된다. 본 연구에서는 두 개의 이념형 속성을 활용하여 4개의 이상형을 구축하였다. 둘째, 각 사례들의 실증점수(empirical indicator)를 명확히 한다. 본 연구에서는 '제도화'와 '자율성'을 판단할 수 있는 변수를 구성하여 지속가능발전협의회의 법적 기반의 세부 규정에 실증점수를 부여하였다. 이때 '제도화'를 구성하는 변수는 '설립 근거', '지원 근거', '역사'이고, '자율성'을 구성하는 변수는 '관리·감독', '협의회 구성', '정책 애드보커시'로 구성된다. 셋째, 각 사례들이 각 이념형에서 가지는 퍼지소속점수(fuzzy membership scores)를 계산한다. 두 번째 단계에서 구한 각 사례들의 실증점수를 활용하여, 그들이 이념형에서 가지는 퍼지소속점수를 분석하는 것이다. 이 과정에서 주로 fs/QCA 프로그램의 측정 기능(calibration)을 활용하여 퍼지소속점수를 산출한다. 넷째, 이전 단계들에서 도출된 이상형에 대한 각 사례들의 적합성(conformity)을 활용하여 각 사례들의 동질성을 평가한다.

2. 유형화 기준에 따른 이념형 명칭 부여

앞서 밝힌 바와 같이 지속가능발전협의회는 그 자체로 지속가능발전의 지역화를 위한 민관파트너십의 핵심이다. 지방정부와 지속가능발전협의회의 파트너십 양상과 수준은 조례, 규칙, 규정 등의 법적 기반을 통해 드러난다. 상위 주무부처인 환경부는 지방 차원에서 지속가능발전목표를 달성하기 위해 지방정부에 협의회 관련 조례를 제정하도록 가이드라인을 제시했으나, 각 지방자치단체는 이를 균일하게 채택하지 않는다. 이는 협의회 조례 등 법적 기반이 지방정부를 대표하는 공적 영역과 협의회를 대표하는 민간 영역 간의 갈등과 협력을 포함하여 끊임없는 줄다리기 과정의 결과물이라고 할 수 있다. 따라서 지방자치단체 간 협의회 조례 내용상 차이점을 분석함으로써 각 지역의 제도화 및 자율성 수준이 어떻게 다른지 살펴볼 수 있다.

퍼지셋 이상형 분석 연구에서는 각각의 이념형의 특성을 나타낼 수 있는 용어를 정하여 유형을 명명할 수 있다(김정숙, 2019). 따라서 본 연구에서는 지속가능발전협의회의와 관련된 법적 규정에서 드러나는 제도화와 자율성의 수준에 따라 네 가지 유형으로 구분하였다. 먼저, 제도화와 자율성의 수준이 모두 높은 경우 지방정부와 지속가능발전협의회가 각자의 고유한 정체성을 유지하며 건강한 협력적 파트너십을 맺은 경우라고 할 수 있다. 협의회는 제도적 규제에서 비교적 높은 자

율성을 가지고 혁신적인 활동을 수행할 수 있으며, 지방정부는 이러한 협의회의 활동을 존중한다. 이러한 파트너십을 ‘협력적 거버넌스형’이라고 명명하였다. 다음으로, 자율성에 비해 제도화의 수준이 높은 경우는 공적 영역이 줄다리기에서 승리한 경우라고 볼 수 있다. 제도화가 비교적 잘 되어 있다는 것은 그만큼 탄탄한 법적 기반을 토대로 안정적인 운영이 가능하지만, 동시에 제도적 규제에 노출되기 쉽다는 것을 의미한다. 지방정부가 강력한 규제와 통제를 행사하는 환경에서 협의회의 자율성이 저하되고 창의력과 혁신이 제한된다. 이 경우 협의회보다는 지방정부가 파트너십의 주도권을 가진다는 의미에서 ‘정부 주도형’이라고 명명하였다. 이와는 반대로 제도화에 비해 자율성의 수준이 높은 경우는 줄다리기의 승리가 민간 영역이라고 할 수 있다. 지방정부의 간섭이 최소화된 환경에서 협의회는 공적 영역의 규제를 덜 받으며 보다 자율성을 가지고 지속가능발전을 위한 활동을 수행할 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 유형을 ‘민간 주도형’이라고 명명하였다. 마지막으로 제도화와 자율성의 수준이 모두 낮은 경우는 공식적인 제도적 틀 밖에서 협의회가 운영되지만 제한적인 자율성을 가진다는 것을 의미한다. 이러한 파트너십의 유형을 ‘약한 거버넌스형’이라고 명명하였다.

〈표 2〉 지방정부와 지속가능발전협의회의 파트너십 유형에 관한 이념형

유형화 기준		퍼지셋 조합	설명	이념형
제도화 (Institutionalization)	자율성 (Autonomy)			
I(높음)	A(높음)	I*A	협의회의 제도화와 자율성 수준이 모두 높음	협력적 거버넌스형
I(높음)	a(낮음)	I*a	협의회의 제도화 수준은 높지만, 자율성 수준은 낮음	정부 주도형
i(낮음)	A(높음)	i*A	협의회의 제도화 수준은 낮지만, 자율성 수준은 높음	민간 주도형
i(낮음)	a(낮음)	i*a	협의회의 제도화와 자율성 수준이 모두 낮음	약한 거버넌스형

3. 분석 대상, 변수의 정의 및 측정

1) 분석 대상

본 연구에서 심층적인 분석 대상으로 삼은 것은 광역지방자치단체별 지속가능발전협의회 관련 법적 규정이다. 가장 중심적인 분석 대상은 지속가능발전협의회에 대해 직접적으로 규정한 조례(이하 협의회 조례)이지만, 협의회 조례가 제정되어 있지 않은 경우에는 그보다 상위 법적 체계라고 할 수 있는 「지속가능발전 기본조례」(이하 기본조례)와 하위 법적 체계에 속하는 규칙 및 규정까지 포함한다. 〈표 3〉과 같이 2024년 7월 현재 17개 광역자치단체 중 17개 지역 모두 기본조례를 시행하고 있는 반면, 10개 지역에서 협의회 조례를 시행하고 있다. 협의회 조례를 채택하지 않은

광역자치단체 중 경남은 협의회 「규칙」을 시행하고 있고, 광주, 대구, 전북 세 곳은 협의회 「규정」을 시행하고 있다.

〈표 3〉 광역 지방자치단체 지속가능발전협의회 조례 명칭

광역자치단체명	지속가능발전협의회 조례 명칭
강원특별자치도	지속가능발전협의회 설치 및 운영 조례
경기도	지속가능발전협의회 지원 조례
경상북도	-
경상남도	- (지속가능발전협의회 운영 규칙)
광주광역시	- (지속가능발전협의회 운영 규정)
대구광역시	- (지속가능발전협의회 구성 및 운영 규정)
대전광역시	지속가능발전협의회 지원 조례
부산광역시	-
전라남도	지속가능발전협의회 설치 및 운영 조례
전북특별자치도	- (지속가능발전협의회 설치 및 운영 규정)
서울특별시	녹색서울시민위원회 설치 및 운영 조례
세종특별자치시	지속가능발전협의회 설치·운영 및 지원 조례
울산광역시	지속가능발전협의회 운영 조례
인천광역시	지속가능발전협의회 설치 및 운영 조례
제주특별자치도	-
충청남도	지속가능발전협의회 설치·운영 및 지원 조례
충청북도	지속가능발전협의회 설치 및 지원에 관한 조례

자료: 국가법령정보센터

2) 변수의 정의 및 측정

유형화의 기준으로 삼은 '제도화'와 '자율성' 수준을 판단하기 위해 세부적으로 변수를 설정하였다. 제도화의 경우, 협의회 '설립 근거', '지원 근거', '역사'를, 자율성의 경우, '관리·감독', '협의회 구성', '정책 애드보커시'를 세부 변수로 구성하였다. 본 절에서는 광역 지속가능발전협의회 의 제도화와 자율성을 판단할 수 있는 변수를 자세히 설명할 예정이다.

(1) 제도화: 설립 근거, 지원 근거, 역사

① 설립 근거

먼저, 제도화를 판단하는 첫 번째 변수인 협의회의 설립 근거는 '설치' 규정 외에도 '상호 협력', '지원', '위탁' 등의 항목으로 표현되고 있으며, 특히 이들이 의무적인지 혹은 재량적인지에 따라 제도화의 수준이 명확히 드러난다. 앞서 언급한 항목이 많이 포함될수록, 의무적으로 규정될수록 높은 제도화 수준을 가졌다고 할 수 있고, 그 수가 적을수록, 재량적으로 규정될수록 낮은 제도화 수준을 가졌다고 할 수 있다. 또한, '설치' 규정은 가장 직접적인 설립 근거 규정이라는 점에서 제도화 정도가 가장 높다고 할 수 있고, '상호 협력' 규정은 지방정부와 상대적으로 대등한 위치에서 협의회 설립을 간접적으로 인정한다는 점에서 비교적 높은 수준의 제도화를 나타낸다고 할 수 있다. '지원' 및 '위탁' 규정의 경우 마찬가지로 협의회 설립을 간접적으로 인정하지만 지방정부와 대등하지 않은 관계를 규정했다는 점에서 비교적 낮은 수준의 제도화를 나타낸다고 할 수 있다. 이와 같은 내용을 종합하여 0부터 1까지 등간척도를 적용하여 실증점수를 부여하였다.

② 지원 근거

제도화 수준을 판단하기 위해 설정한 두 번째 변수는 지원 근거로, 지방정부가 협의회를 지원하는 법적 기반의 위계적 수준과 명칭을 기준으로 한다. 한국의 자치법규는 조례와 규칙으로 구성되며, 제정 주체와 내용에서 차이가 드러난다. 조례는 지방자치단체의 의회가 제정하며 지방자치단체의 고유한 자치사무와 관련된 사항을 규정한다. 규칙은 시도지사 등 지방자치단체의 장이 조례나 상위 법령의 시행을 위해 필요한 구체적인 사항을 규정하여 제정하며, 조례보다는 위계상 하위에 위치하고 세부적인 집행 기준 등을 규정한다. 따라서 지속가능발전협의회와 관련된 내용을 조례로 제정한 경우가 규칙으로 제정한 경우보다 높은 제도화 수준을 반영한다고 할 수 있다. 그 외에 협의회 '규정'의 경우 특정 법률, 조례 또는 규칙의 시행을 위해 행정기관이 제정하는 세부 지침이나 절차를 의미하며 자치법규의 범주에는 포함되지 않는다. 따라서 협의회를 지원하는 법적 기반은 조례>규칙>규정 순으로 높은 제도화 수준을 반영한다고 할 수 있다. 또한, 광역지방자치단체별로 '설치', '운영', '지원', '구성' 등의 명칭을 적절히 조합하여 조례, 규칙, 규정을 제정하고 있다. 이처럼 법적 기반의 위계와 명칭의 차이를 종합하여 제도화의 수준을 0부터 1까지 등간척도를 적용하여 실증점수를 부여하였다.

③ 역사

제도화 수준을 파악할 수 있는 세 번째 변수는 지속가능발전협의회와 관련된 조례의 역사이다. 제도를 구성하는 요소들은 처음부터 완벽하게 갖추어진 것이 아니라, 그때그때 생겨나는 문제들을 해결하는 과정에서 제도의 구성요소로 편입되기 때문에 복합적인 요소들로 구성된 제도는 '시간' 개념을 포함한다(Orrén & Skowronek, 2004). 현재의 '지속가능발전협의회'라는 명칭 이전에는 지역마다 '푸른○○21실천협의회', '청정○○21실천협의회' 등의 명칭을 사용하여 활동하였고, '지속가능발전협의회 조례' 역시 '푸른○○21실천협의회 조례', '청정○○21실천협의회 조례' 등의

명칭으로 제정되었다. 이처럼 현재의 협의회 조례의 연혁은 1990년대 후반 혹은 2000년대 초반까지 거슬러 올라가 약 20년 이상의 역사를 가진 제도라고 할 수 있다. 조례의 역사가 오래될수록 제도화 수준이 높다고 할 수 있는데, 이는 오랜 기간 동안 시행된 조례가 다양한 경험을 통해 성숙하게 되며, 초기 시행에서 발생한 문제점들이 수정·보완되어 보다 안정적인 제도로 발전하기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 광역 지속가능발전협의회의 설립을 최초 규정한 조례의 연혁을 밝히고 이를 0부터 1까지 정규화하여 Z점수로 변환하였다.

(2) 자율성: 관리·감독, 협의회 구성, 정책 애드보커시

① 관리·감독

지속가능발전협의회의 자율성을 판단할 수 있는 첫 번째 변수는 지방정부에 의한 '관리·감독'이다. 정부로부터 보조금을 지원받는 비영리민간단체는 「비영리민간단체 지원법」과 관련 시행령 및 시행규칙에 의해 규제를 받으며, 지방 차원에서는 「비영리단체 지원 조례」 등을 통해 지방정부의 관리·감독을 받는다. 지속가능발전협의회 역시 지방정부의 보조금을 지원받는 비영리민간단체로, 지방정부에 사업계획서 및 예산서를 제출하거나 관할기관 직원에 의해 업무를 관리·감독을 받는다. 광역 지속가능발전협의회의 협의회 조례를 비교분석한 결과, 이러한 내용이 모두 규정된 경우부터 관련 내용이 규정되지 않은 경우까지 다양한 형태를 띠었다.

이를 자율성 수준과 관련하여 설명하자면, 사업계획서 및 예산안을 제출하는 것뿐 아니라 업무에 관해 지방정부에 보고·확인·검사를 해야 하는 경우 자율성 수준이 가장 낮다고 할 수 있다. 특히 지방정부에 의한 보고·확인·검사 규정은 구체적으로 도지사는 보조금의 지급과 관련하여 필요한 경우에는 협의회 운영상황 및 관련 업무를 보고하게 하거나, 소속직원으로 하여금 그 업무를 확인, 검사를 하게 할 수 있다.'고 규정되어 있어, 지방정부의 자의에 따라 필요시 불시 검사를 받을 가능성이 있기에 협의회의 자율성을 저해하는 규정이라고 할 수 있다. 또한, 사업계획서만 제출하는 경우가 세부적인 재정 운용에 관한 예산안을 함께 제출하는 것에 비해 협의회의 높은 자율성을 반영한다고 할 수 있다.

정리하자면 자율성의 수준은 지방정부에 의한 관리·감독 규정이 없는 경우>사업계획서만 제출하는 경우>사업계획서 및 예산안을 제출하는 경우>지방정부에 의한 업무 보고·확인·검사 규정이 있는 경우>사업계획서, 예산안 제출 및 지방정부에 의한 업무 보고·확인·검사 규정이 있는 경우 순서로 높다고 할 수 있다. 이를 종합하여 자율성이 높은 경우를 1, 낮은 경우를 0으로 구분하고 등간척도를 적용하여 실증점수를 부여하였다.

② 협의회 구성

지속가능발전협의회의 자율성을 판단할 수 있는 두 번째 기준은 협의회를 구성하는 방식으로 판단할 수 있다. NGO/NPO의 지배구조란 설립 목적에 합당한 활동을 하는지 감독하고, 중요한 결정을 내리며, 여러 이해당사자의 의견을 조율하는 기구로, 이사회가 핵심적인 역할을 담당한다(정구현, 2003). 즉, NGO/NPO의 이사회는 조직 운영을 좌우하는 중대한 역할을 하기 때문에 이사회

의 구성원과 구성 방식을 검토하는 것은 중요하다. 특히 지속가능발전협의회는 지속가능발전목표 달성을 위한 민관파트너십 거버넌스의 요체로서, 그 자체로 하향식 거버넌스와 상향식 거버넌스가 직접적으로 작용하는 NGO/NPO이다. 공공영역과 민간영역이 동시에 존재하며 이들 간의 긴장 관계가 항상 유지되는 공간이지만, 한편으로는 지속가능발전목표 달성에 기여하기 위해 자율성을 발휘할 수 있는 민간조직이기도 하다. 따라서 협의회는 자율성을 판단하는 데 이사회의 구성 방식은 매우 중요하다. 이사회를 구성하는 데 지방정부가 큰 영향을 미치지 않고 구성원들이 독립적으로 선출된다면 협의회는 자율성이 높은 반면, 지방정부의 개입이 크다면 자율성이 낮다고 할 수 있다. 이러한 기준을 적용하여 자율성이 높은 경우를 1, 낮은 경우를 0으로 구분하고 등간척도를 적용하여 실증점수를 부여하였다.

③ 정책 애드보커시

자율성을 판단할 수 있는 세 번째 변수는 '정책 애드보커시', 즉 정책옹호활동이다. 정책옹호활동은 NGO/NPO가 정책당국에 영향력을 발휘할 수 있는 효과적인 방법으로, 정치, 경제, 사회제도 및 기관의 공공정책과 자원배분에 관한 결정을 포함하여 사람들의 삶에 직접적인 영향을 미치는 결과에 영향력을 발휘하고자 하는 일이다(Ruthrauff, 2016; Cohen et al, 2001). 협의회는 정책 애드보커시 활동과 자율성을 연관지어 설명하자면, 정책옹호활동을 활발하게 하는 협의회는 자율성의 수준이 높다고 할 수 있다. 자율성이 높다면 정부나 외부의 간섭 없이 독립적으로 의견을 표명하고, 다양한 사회 문제에 대해 적극적으로 목소리를 낼 수 있기 때문이다. 이는 정책당국과의 상호작용에서 더 큰 영향력을 행사할 수 있게 하며, 궁극적으로 공공정책에 변화를 이끌어낼 가능성을 높인다.

지속가능발전협의회 조례 등은 협의회는 기능을 규정하고 있으며, 여기에는 지속가능발전 추진을 위한 교육·홍보, 지속가능발전 실천계획 수립·추진 및 평가 등의 활동 외에도 정책대안 제시, 정책 자문·지원·위탁, 지속가능발전 의제 수립·추진·평가·조사·연구, 행정계획에 지속가능발전 이행계획 반영, 정책과제 발굴·제시·현안 협의 및 조정 등 정책 애드보커시 활동이 포함된다. 정책 애드보커시 관련 조항이 부재한 경우를 0, 협의회는 지속가능발전을 위한 활동이 정책에 보다 직접적으로 연계될 수 있는 활동일수록 1에 가까운 높은 점수를 부여함으로써 자율성 수준을 반영하였다. 주의할 점은 정책 애드보커시 활동의 경우 협의회 조례 등에서 규정한 것뿐만 아니라 실제로 활동이 이루어지는지를 확인할 필요성이 있다는 것이다. 단순히 정책 애드보커시를 규정하는 법적 기반이 없다고 해서 해당 지역 협의회는 자율성이 부족하다고 판단하는 것은 기계적인 해석일 수 있다. 정책 애드보커시를 규정하는 법적 기반이 부재한 상황에서 실제로 그러한 활동을 하는 경우 오히려 협의회는 자율성이 높다고 판단할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 정책 애드보커시 활동을 규정하는 법규에 가중치 0.2를 부여하고, 관련 규정이 없는 지역의 경우 정기총회집 자료와 협의회 홈페이지를 바탕으로 정책 애드보커시 활동을 수행하는 경우를 판별하여 가중치 0.8을 부여하였다. 예를 들어, 협의회 조례 등이 채택되지 않은 부산광역시 경우 정책 애드보커시 규정이 부재하지만, 2024년 정기총회 자료집을 통해 지속가능발전 기본전략 및 추진계

획 수립 공청회를 진행한 지속가능발전 부산포럼을 개최했다는 활동을 확인하여 최종적으로 정책 애드보커시 실증점수 0.48을 도출했다.³⁾ <표 4>는 앞서 설명한 유형화 기준에 따른 변수를 정의하고 측정 방식을 종합 정리한 것이다.

<표 4> 유형화 기준에 따른 변수의 정의 및 측정

기준	변수	협의회 조례/규칙/규정 상 내용	실증점수	출처
제도화	설립 근거	- 설치(둔다), 상호 협력한다, 지원(할 수 있다)	1	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체별 지속가능발전 기본조례 • 지자체별 지속가능발전협의회 설치/운영/지원 조례
		- 설치(둔다) - 상호 협력한다, 지원(할 수 있다)	0.8	
		- 상호 협력한다	0.6	
		- 설치(할 수 있다), 지원(할 수 있다) - 협력(할 수 있다), 위탁(할 수 있다)	0.4	
		- 설치(할 수 있다) - 지원(할 수 있다)	0.2	
		- 내용 없음	0	
	지원 근거	- 설치, 운영 및 지원 조례	1	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체별 지속가능발전협의회 설치/운영/지원 조례 • 지자체별 지속가능발전협의회 설치/구성/운영 규정 • 지자체별 지속가능발전협의회 운영 규칙
		- 설치 및 운영 조례 - 설치 및 지원 조례	0.83	
		- 지원 조례 - 운영 조례	0.67	
		- 운영 규칙	0.5	
		- 설치 및 운영 규정 - 구성 및 운영 규정	0.33	
		- 운영 규정	0.17	
		- 별도의 조례/규칙/규정 없음	0	
	역사	- 지속가능발전협의회 최초 설립 연혁 정규화	0~1	<ul style="list-style-type: none"> • 국가법령정보센터 내 지자체별 지속가능발전 기본조례, 지속가능발전협의회 설치/운영/지원 조례 연혁

3) 부산광역시의 정책 애드보커시 실증점수를 도출한 산식은 다음과 같다.
 $0(\text{규정 실증점수}) * 0.2(\text{규정 가중치}) + 0.6(\text{활동 실증점수}) * 0.8(\text{활동 가중치}) = 0.48$

기준	변수	협의회 조례/규칙/규정 상 내용	실증점수	출처
자율성	관리·감독	- 별도 조항 없음	1	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체별 지속가능발전 기본조례 • 지자체별 지속가능발전협의회 설치/운영/지원 조례
		- 사업계획서 제출	0.8	
		- 사업계획서 및 예산안 제출	0.6	
		- 업무 보고·확인·검사	0.4	
		- 업무 보고·확인·검사, 예산안 제출	0.2	
		- 사업계획서 제출, 예산 및 결산 제출, 업무 보고·확인·검사	0	
	협의회 구성	- 관련 규정 없음	1	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체별 지속가능발전협의회 설치/운영/지원 조례 • 지자체별 지속가능발전협의회 설치/구성/운영 규정 • 지자체별 지속가능발전협의회 운영 규칙
		- 민간 추천, 상임회장 위촉	0.75	
		- 민간 추천, 시장/상임회장 위촉	0.5	
		- 민간 추천, 시도지사 위촉	0.25	
		- 시도지사 위촉	0	
	정책 애드보커시	- 정책과제 발굴, 제시, 현안 협의 및 조정	1	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체별 지속가능발전협의회 설치/운영/지원 조례 • 지자체별 지속가능발전협의회 설치/구성/운영 규정 • 지자체별 지속가능발전협의회 운영 규칙 • 지자체별 2023년 및 2024년 정기총회 자료집 • 지자체별 지속가능발전협의회 홈페이지 * 법적 규정에 가중치 2, 실제 활동에 가중치 8을 부여하여 소속 점수를 부여함
		- 지속가능발전 이행계획을 행정계획에 반영	0.8	
		- 지속가능발전 의제 수립, 추진, 평가, 조사 및 연구	0.6	
		- 시책 연구 및 개발	0.4	
		- 정책 자문, 지원, 위탁	0.4	
		- 정책대안 제시	0.2	
		- 별도 조항 없음	0	

〈표 5〉는 각 기준에 따른 변수에 광역자치단체별로 실증점수를 나타낸다. 제도화 및 자율성의 퍼지소속점수를 계산하기에 앞서 두 단계의 실증점수를 부여하는 과정을 거쳤다. 첫 번째 단계에서는 각 변수에 대해 실증점수를 할당하고, 그 다음 단계에서는 변수들의 실증점수 평균값을 구해 각 기준의 실증점수를 산출했다.

〈표 5〉 실증점수 기초통계

광역 자치단체명	제도화				자율성				
	설립 근거	지원 근거	역사 * Z점수	평균	관리· 감독	협의회 구성	정책 애드보커시 * 가중치 반영	평균	
강원	0.8	0.83	0.92	0.85	0.4	0.25	0.16	0.27	
경기	1	0.67	1	0.89	0.4	1	0.8	0.73	
경북	0.2	0	0.88	0.36	1	1	0.64	0.88	
경남	0.8	0.5	0.88	0.73	0.2	1	0.32	0.51	
광주	0.2	0.17	0.84	0.40	0	0.75	0.68	0.48	
대구	0.4	0.33	0.92	0.55	0.4	0.25	0.92	0.52	
대전	0	0.67	0.96	0.54	0.4	1	0.64	0.68	
부산	0.2	0	0.6	0.27	1	0	0.48	0.49	
전남	0	0.83	0.52	0.45	0	0.25	0.32	0.19	
전북	0.8	0.33	0.72	0.62	0.8	0.75	0.8	0.78	
서울	0.8	0.83	0.96	0.86	0.8	0	0.56	0.45	
세종	0.2	1	0.44	0.55	0.4	0	0.6	0.33	
울산	0.8	0.67	0.92	0.80	0.8	0	0.36	0.39	
인천	0.4	0.83	1	0.74	0.6	0.5	0.2	0.43	
제주	0	0	0	0.00	1	1	0	0.67	
충남	0.6	1	0.76	0.79	0	0	0.32	0.11	
충북	0	0.83	0.64	0.49	0.4	0	0.84	0.41	
평균				0.58	평균				0.49
표준편차				0.24	표준편차				0.21
최솟값				0	최솟값				0.11
중위값				0.55	중위값				0.48
최댓값				0.89	최댓값				0.88

IV. 분석 결과

17개 광역자치단체의 지속가능발전협의회를 대상으로 제도화와 자율성에 대한 퍼지소속점수를 정리한 결과는 〈표 6〉에 나타난다. 퍼지소속점수는 실증점수의 중위값을 분기점으로 하여 각 실증점수의 최댓값을 완전 소속, 최솟값을 완전 비소속으로 설정한 세 개의 고정축을 활용하여 퍼지 연속점수로 환산한 값이다(민기채, 2014).⁴⁾ Ragin(2008)은 퍼지소속점수값에 따라 사례가 유형에 속하는 정도를 언어적으로 표현했는데, 0.5를 기점으로 퍼지소속점수가 0.5를 초과하면($0.5 < x_i$

(1) 점수가 높을수록 강한 소속의 정도를, 0.5 미만이면($0 < x_i < 0.5$) 점수가 낮을수록 약한 소속의 정도를, 분기점인 0.5에 해당하면 유형의 경계 지점으로서 소속도 비소속도 아니라는 것(neither out nor in)을 나타낸다고 제시했다. 이를 기준으로 분석 결과를 설명하자면 다음과 같다.

제도화 퍼지소속점수가 0.5를 초과하는 곳은 17개 광역자치단체 중 8개 지역이다. 제도화 수준이 가장 높은 지역은 경기도(0.953)이며, 서울특별시(0.941), 강원특별자치도(0.934), 울산광역시(0.898), 충청남도(0.890), 인천광역시(0.846), 경상남도(0.826), 전북특별자치도(0.643)가 그 뒤를 이었다. 자율성 퍼지소속점수가 0.5를 초과하는 곳은 17개 광역자치단체 중 8개 지역으로, 제도화 기준과 동일한 수의 지역에서 나타났다. 자율성 수준이 가장 높은 지역은 경상남도(0.953)이며, 이어서 인천광역시(0.907), 경기도(0.871), 대전광역시(0.819), 제주특별자치도(0.804), 대구광역시(0.586), 경상북도(0.556), 부산광역시(0.531) 순으로 나타났다.

〈표 6〉 광역 지속가능발전협의회 제도와 자율성 퍼지소속점수

광역자치단체명	퍼지소속점수	
	제도화(Institutionalization)	자율성(Autonomy)
강원	0.934	0.158
경기	0.953	0.871
경북	0.826	0.556
경남	0.262	0.953
광주	0.310	0.500
대구	0.500	0.586
대전	0.491	0.819
부산	0.176	0.531
전남	0.941	0.453
전북	0.495	0.238
서울	0.898	0.325
세종	0.846	0.413
울산	0.367	0.089
인천	0.643	0.907

4) 소속의 공산을 소속의 로그오즈로 변환한 후, 이를 최종적으로 퍼지소속점수로 변환하는 과정은 다음과 같다. 먼저, 사건이 발생하지 않을 확률과 발생할 확률의 비율을 나타내는 공산(odds, 소속의 공산 = $\frac{\text{소속의 정도}}{1 - \text{소속의 정도}}$)의 값을 구한 다음, 이 값을 자연로그로 변환하여 로그오즈(log odds, 소속의 로그오즈 = $\ln \frac{\text{소속의 정도}}{1 - \text{소속의 정도}}$)를 계산한다. 이후, 로지스틱 함수와 유사한 방식으로 이 로그오즈를 '소속의 정도(소속의 정도 = $\frac{\exp(\log odds)}{1 + \exp(\log odds)}$)'로 변환하여 퍼지소속점수를 산출하게 된다(민기채, 2014; Ragin, 2008). 본 연구는 STATA 18.0 소프트웨어를 활용하여 각 기준의 실증점수를 퍼지소속점수로 변환하였다.

광역자치단체명	퍼지소속점수	
	제도화(Institutionalization)	자율성(Autonomy)
제주	0.047	0.804
충남	0.890	0.047
충북	0.419	0.374

다음으로, 위 <표 6>의 기준별 퍼지소속점수를 바탕으로 네 가지 유형별 소속점수와 그에 따른 유형 분류 결과를 분석하였다. 유형별 퍼지소속점수를 구하기 위해 ‘부정의 원리’와 ‘최소화의 원리’를 적용하였다. ‘부정의 원리’는 퍼지셋 용어로 ‘negation’으로 표현되며, 이는 1에서 각 퍼지소속점수를 뺀 점수로서 ‘집합 A에 속하지 않는다’는 것을 의미한다. ‘logical and’로 표현되는 ‘최소화의 원리’는 각 집합의 퍼지소속점수 중 가장 작은 값을 취하는 것으로, ‘집합 A에 속하면서 집합 B에도 속한다’는 것을 의미한다(민기채, 2014).

‘부정의 원리’를 통해 <표 7>에 나타난 알파벳 기호와 같이 제도화(Institutionalization) 수준이 높은 경우(I)와 낮은 경우(i), 자율성(Autonomy) 수준이 높은 경우(A)와 낮은 경우(a)의 퍼지소속점수를 도출하였다. 강원특별자치도의 퍼지소속점수를 예로 들자면, 강원 지속가능발전협의회는 높은 제도화 퍼지소속점수(I)가 0.934라면, 낮은 제도화 퍼지소속점수(i)는 0.064가 된다. 이어서 ‘최소화의 원리’는 각 유형을 분류하는 기준의 퍼지소속점수 중 최솟값을 해당 유형의 퍼지소속점수로 삼는다는 것을 의미한다. 예를 들어, 강원특별자치도의 경우 높은 제도화 퍼지소속점수(I)가 0.934, 높은 자율성 퍼지소속점수(A)가 0.158이라면, 강원지속가능발전협의회는 IA 유형의 퍼지소속점수는 0.158이 된다. 마지막으로 광역 지속가능발전협의회가 네 가지의 유형들 중 어디에 속하는지는 직전 단계에서 ‘최소화의 원리’를 통해 도출한 각 유형별 퍼지소속점수 중 가장 높은 점수를 기준으로 결정한다. 강원특별자치도의 경우 IA 유형(0.158), Ia 유형(0.842), iA 유형(0.066), ia 유형(0.066) 중에서 Ia 유형에 가장 높은 소속점수를 가지므로 ‘정부 주도형’으로 분류된다. 이와 같은 단계를 각 광역 지속가능발전협의회 사례에 각각 적용하여 유형화한 결과는 아래 <표 7>와 같다.

<표 7> 광역 지속가능발전협의회 퍼지소속점수와 유형화

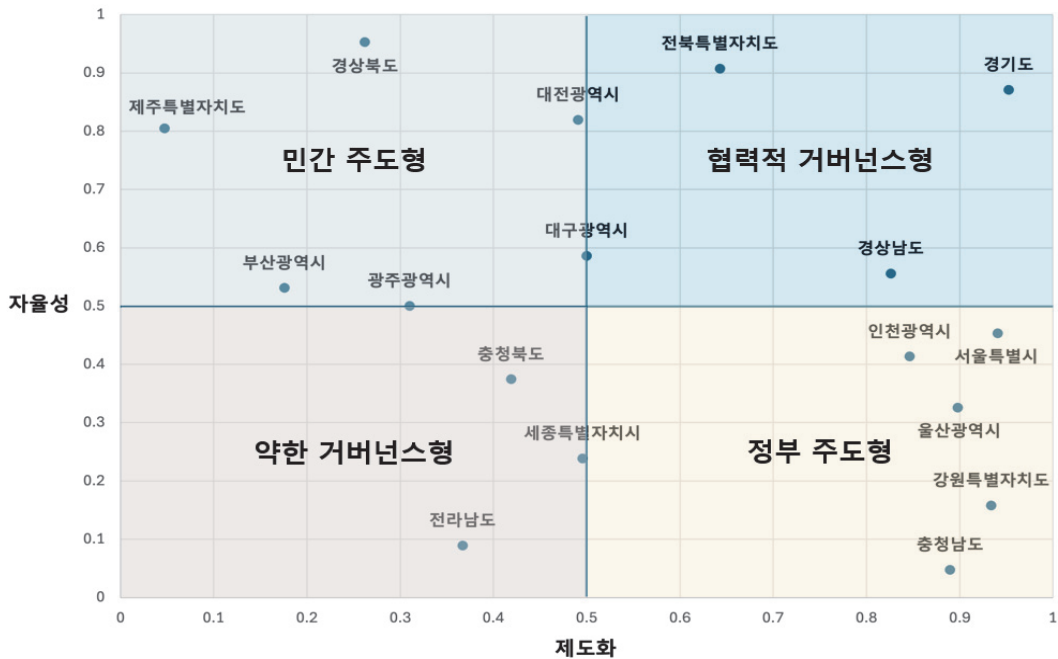
광역자치단체명 \ 유형	IA	Ia	iA	ia	유형
강원	0.158	0.842	0.066	0.066	정부 주도형
경기	0.871	0.129	0.047	0.047	협력적 거버넌스형
경북	0.262	0.047	0.738	0.047	민간 주도형
경남	0.556	0.444	0.174	0.174	협력적 거버넌스형
광주	0.310	0.310	0.500	0.500	약한 거버넌스형*

광역자치단체명 \ 유형	IA	Ia	iA	ia	유형
대구	0.500	0.414	0.500	0.414	협력적 거버넌스형, 민간 주도형
대전	0.491	0.181	0.509	0.181	민간 주도형
부산	0.176	0.176	0.531	0.469	민간 주도형
전남	0.089	0.367	0.089	0.633	약한 거버넌스형
전북	0.643	0.093	0.357	0.093	협력적 거버넌스형
서울	0.453	0.547	0.059	0.059	정부 주도형
세종	0.238	0.495	0.238	0.505	약한 거버넌스형
울산	0.325	0.675	0.102	0.102	정부 주도형
인천	0.413	0.587	0.154	0.154	정부 주도형
제주	0.047	0.047	0.804	0.196	민간 주도형
충남	0.047	0.890	0.047	0.110	정부 주도형
충북	0.374	0.419	0.374	0.581	약한 거버넌스형

* 주: 소숫점 네 번째 자리에서 반올림한 결과 광주광역시는 '약한 거버넌스형'으로 분류됨

분석 결과, 제도화 및 자율성이 모두 높은 '협력적 거버넌스형'에 속하는 지역은 경기도(0.871), 전북특별자치도(0.643), 경상남도(0.556), 대구광역시(0.500) 총 4개 지역이다. 제도화 수준은 높지만 자율성이 낮은 '정부 주도형'의 경우, 충청남도(0.890), 강원특별자치도(0.842), 울산광역시(0.675), 인천광역시(0.587), 서울특별시(0.547) 총 5개 지역이다. 제도화 수준은 낮지만 자율성이 높은 '민간 주도형'의 경우, 제주특별자치도(0.804), 경상북도(0.738), 부산광역시(0.509), 대전광역시(0.509), 대구광역시(0.500) 총 5개 지역이다. 마지막으로, 제도화와 자율성이 모두 낮은 '약한 거버넌스형'에 속하는 지역은 전라남도(0.633), 충청북도(0.581), 세종특별자치시(0.505), 광주광역시(0.500)로 총 4개 지역이다. 대구광역시의 경우 협력적 거버넌스형과 민간 주도형에 동시에 속하지만, 퍼지소속점수가 분기점인 0.500이라는 점에서 두 유형의 경계에 위치한다고 볼 수 있다.

〈그림 1〉은 〈표 7〉에서 도출한 광역 지속가능발전협의회들의 제도화와 자율성의 퍼지소속점수를 기반으로 가로축은 제도화, 세로축은 자율성으로 설정하여 사분면을 구축한 뒤, 각 광역 지속가능발전협의회들의 위치를 표현한 것이다. 위에서 네 가지 유형에 비교적 고른 수의 광역 지속가능발전협의회가 분포되어 있는 것으로 드러났지만, 그림을 살펴보면 그 정도를 면밀히 검토할 필요가 있다. 먼저, 가로축인 제도화의 분기점(0.5) 오른쪽에는 8개의 광역 지속가능발전협의회가 0.9 근처에 비교적 촘촘히 위치하고 있으나, 세로축인 자율성의 분기점(0.5) 위쪽에는 8개의 광역 지속가능발전협의회가 비교적 분산되어 위치하고 있다. 이를 통해 광역 지속가능발전협의회는 대체로 높은 제도화 수준을 유지하고 있으나, 자율성 측면에서는 지역마다 다양한 수준을 나타내고 있음을 알 수 있다. 이는 각 지역의 행정적, 정책적 환경에 따라 협의회의 자율성 확보에 차이가 있음을 시사한다.



〈그림 1〉 지방정부와 광역 지속가능발전협의회의 파트너십 유형화

유형화 결과에 대한 이해를 돕기 위해 제도화와 자율성의 퍼지소속점수가 모두 상위권으로 '협력적 거버넌스형'에 속하며, 해당 유형에서도 가장 높은 퍼지소속점수가 부여된 경기도지속가능발전협의회(이하 경기지속협)의 사례를 살펴보고자 한다. 경기지속협은 1999년 '지방의제21 추진기구(경기지속협의의 전신)'로 설립된 이래 지속가능발전을 위한 풍부한 협력적 거버넌스 및 민관파트너십의 경험과 역량을 보유하고 있다. 경기지속협은 지속가능발전을 위한 민관협력기구라는 정체성을 기반으로 SDGs가 채택되기 전인 2011년에 이미 다양한 이해관계자들과 함께 경기도의 지속가능성을 모니터링하고 평가할 수 있는 프레임워크를 개발하여 64개 지표를 선정했으며, 통계에 의한 정량적 평가와 더불어 설문지를 활용한 정성적 평가도 실시한 바 있다. 2013년 9월에는 국내 최초로 도지사의 지속가능발전지표 개발, 평가, 보고 책무를 명시한 「경기도 지속가능발전조례」 제정으로 이어져 지속가능성 평가 프레임워크가 공식적으로 제도화되었다(Koh et al., 2021). 이는 민간부문(경기지속협)과 공공부문(지방자치단체)의 민관파트너십의 결과가 구체적으로 발현된 결과라고 할 수 있다. 이러한 민관파트너십은 2015년 유엔 SDGs 수립 이후 2017년부터 경기도에 맞는 SDGs 지역화를 위한 공론화 과정이 진행되면서 보다 활발히 진척되었다. 경기지속협은 주민, 전문가, 시민단체, 기초 지속가능발전협의회, 행정부서 등 다양한 이해관계자의 폭넓은 참여를 위해 1년간 간담회, 워크숍, 자문회의, 포럼, 토론회, 온라인 설문조사, 공청회 등을 개최해 2019년 1월 최종적으로 17개 목표, 68개 목표, 138개 지표로 구성된 경기도 SDGs를 수립하여 민관 합동으로 선포하였다(경기도, 2020).

또한 경기지속협은 자체적인 기획사업 등을 추진하면서 구체적이고 실증적으로 검증된 사업

중 지역 주민이 직접 참여하고, 지속가능성과 밀접한 관련이 있으며, 도 차원에서 정책적으로 추진해야 할 사업을 제도화하기 위한 조례 제정 활동을 수행했다. 그 결과 경기지속협이 주도하여 제정된 조례가 2006년부터 2016년까지 8개5)에 달하며, 조례안 대부분은 예산을 수반하여 기초 시군차원의 조례 제정 및 예산수립의 근거로 작동하였다(강관석 외, 2019). 정리하면, 경기지속협은 이처럼 지방자치단체와의 오랜 협력관계에서 형성된 신뢰를 바탕으로 민관협치 거버넌스 기구로서의 정체성을 공고히 하였다. 이를 통해 경기도 지속가능발전에 대한 도지사의 책무와 경기지속협의 자율적 기능을 제도화하여 지역 특색에 맞는 지표를 선포하는 등 혁신적인 활동을 위한 안정적인 법적 기반을 구축하였다. 이러한 배경에서 경기지속협은 지속가능발전을 위한 다양한 시범 사업을 독립적이며 자율적으로 추진할 수 있었고, 이는 곧 정책 애드보커시 활동으로 이어져 사업의 효과성을 담보할 수 있는 조례를 제정하는 등 제도화와 자율성 간의 선순환을 달성하였다.

〈표 8〉 경기도지속가능발전협의회의 사업의 조례화 단계

단계	내용	실행주체
1단계	시범 사업 추진 및 성과 점검	경기지속협
	기획 사업으로 지속적 추진 및 성과 평가	경기지속협
2단계	조례 추진을 위한 T/F팀 구성 및 이해 당사자를 위한 소통의 장 마련(토론회, 간담회 등)	경기지속협, 의회, 행정, 시민단체 등
3단계	조례(안) 작성 및 의견 수렴	경기지속협, 의회
4단계	조례 제정 및 예산 반영	의회, 행정
5단계	예산 집행 현황 모니터링 및 타 시·도 확산 유도	경기지속협, 행정

자료: 강관석 외(2019): 87

V. 결론

지속가능발전은 다양한 주체들의 실질적인 참여와 협력에 기반한 공식적인 거버넌스의 구축을 통해서만 추진할 수 있으며(고경호, 2022) 민관거버넌스 기구로서 지속가능발전협의회의 역할은 매우 중요하다. 이에 본 연구는 지속가능발전 민관파트너십과 관련한 기존 문헌에서 다루지 않았던 퍼지셋 이상형 분석 방법을 통해 지속가능발전 파트너십의 유형화를 시도했다. 17개 광역 지속가능발전협의회의 제도화 및 자율성 수준을 기준으로 민관파트너십을 유형화 한 결과, 지속가능발전목표 달성을 위한 지역 차원의 민관파트너십이 다양한 스펙트럼에 위치하며 지속가능발전을

5) 「경기도 녹색제품 구매촉진 조례」(2006), 「경기도 도시농업활성화 지원 조례」(2011), 「경기도 환경교육 진흥 및 지원 조례」(2012), 「경기도 마을만들기 지원 조례」(현 경기도 따뜻하고 복된 공동체 만들기 지원에 관한 조례, 2012), 「경기도 지속가능발전 조례(2013)」, 「경기도 유니버설디자인 기본조례」(2013), 「경기도 생물다양성 보존 및 이용에 관한 조례」(2014), 「경기도 적정기술 개발 및 보급 지원조례」(2016).

위한 민관파트너십에 제고의 여지가 있다는 점을 확인할 수 있었다. 2030 SDGs 이행에 있어 절반 이상의 기간이 경과한 이 시점에서, 지역 차원에서 공공과 민간을 매개하는 지속가능발전협의회를 협력적 거버넌스의 관점에서 점검 할 필요성이 있다. 협의회는 SDGs 이행에 핵심적인 역할을 담당하지만, 일부 지역에서는 탄탄한 제도적 기반 위에서 자율성을 발휘하며 성공적으로 운영되는 반면 그렇지 않은 곳도 있다. 이러한 차이는 제도적 한계나 정부와의 관계에서 발생하는 제약 사항 때문일 수 있다. 따라서 협의회의 기능과 역할을 재점검하고, SDGs 이행을 위한 플랫폼으로서의 제도적 기반과 자율성을 강화하기 위한 정책적 검토의 필요성을 제기한다. 이를 통해 협의회가 정부와의 파트너십을 더욱 공고히 하여 SDGs 목표 달성에 효과적으로 기여할 수 있도록 해야 한다.

본 연구의 정책적, 실천적 함의에도 불구하고 후속연구를 통해 보완해야 할 과제는 다음과 같다. 각 협의회를 비교할 수 있는 연속성 있는 데이터가 부족하여 예산이나 인력 등 기존의 정부와 NGO/NPO 간 파트너십에 대한 선행연구에서 사용된 정량적 지표를 활용하지 못했으며, 이는 정성적 연구를 통해 보완할 수 있을 것이다. 또한 퍼지셋 이상형 분석은 연구자의 주관이 반영되어 각 변수별 가중치를 다르게 부여하는 경우 다른 유형이 도출될 가능성도 있다. 향후 후속연구에서는 파트너십의 유형별 사례연구를 수행하여 이러한 연구의 한계를 보완할 예정이다. 특히 자율성과 제도화 정도에 따른 민관파트너십의 유형이 실제 지역의 지속가능발전 달성 수준에 어떠한 영향을 주는지에 대한 비교 연구를 통해 탐색적 연구 차원에서 수행한 유형화 연구를 보다 발전시켜 정책적 제언과 실질적인 적용 가능성을 모색할 예정이다.

참고문헌

- 강관석 · 김희겸 · 김호석 · 문태훈 · 최순영. (2019). 경기도지속가능발전협의회 20주년 백서. 경기도지속가능발전협의회.
- 강민영 · 김교성. (2024). 복지국가는 돌봄을 어떻게 위기(委棄)하는가? - 돌봄의 공식화, 탈시장화, 탈젠더화에 기초한 퍼지셋 이상형 분석 -. 「한국사회복지학」, 76(2): 159-193.
- 경기도. (2020). 경기도 중장기계획 협치수준 진단 및 개선 방안 연구. (71-6410000-000947-01). 경기도 민관협치위원회.
- 고경호. (2022). 지속가능발전 및 협력적 거버넌스 관점에서의 지속가능발전협의회 관련 조례분석 및 개선 방향: 충남 13개 시·군을 대상으로. 「NGO연구」, 17(3): 85-122.
- 김명숙. (2005). 로컬 거버넌스와 주민의 정치참여. 「한국사회와 행정연구」, 16(3): 325-347.
- 김미나. (2006). 제도 도입 및 변화의 과정과 속도, 그리고 안정성 - 참여정부의 지방공무원 혁신특별교육 사례를 중심으로 -. 「지방행정연구」, 20(2): 51-72.
- 김미숙 · 김세훈 · 손경미 · 박성례. (2020). 농촌형 에너지자립마을 조성마을의 성과와 에너지 복지를 위한 과제: 전북형 에너지자립마을 조성사업(2015-2019)을 중심으로. 「ECO」, 24(2): 93-127.

- 김영래. (2005). 지방정부와 시민사회단체간의 뉴 거버넌스 관계 연구. 「지역사회학」, 7(1): 75-103.
- 김정숙. (2019). 법정협회의 유형에 관한 연구: 퍼지셋 이상형 분석을 적용하여. 「한국행정학보」, 53(1): 65-94.
- 김준기. (2000). 정부-NGO관계의 이론적 고찰: 자원의존모형의 관점에서. 「한국정책학회보」, 9(2): 5-28.
- 김진욱·최영준. (2012). 일-가족 시간배분에 따른 가구유형과 변화: 퍼지셋 이상형 분석의 적용. 「한국사회복지학」, 64(2): 31-54.
- 김혜진·최영. (2022). 이용자의 권리수준 보장 수준을 통해 본 초등 방과후 돌봄 서비스의 국가 간 비교연구 - 퍼지셋 이상형 분석의 적용 -. 「한국가족복지학」, 69(2): 253-285.
- 라미영·김기현. (2024). 학교와 기초지방자치단체 간 연계와 협력을 통한 초등돌봄 협력적 거버넌스 경험 사례연구 -초등학교 내 '늘봄학교' 운영 적용 가능성을 중심으로-. 한국가족복지학, 71(2): 5-36.
- 류영아. (2013). 시민참여 활성화를 위한 시민과 정부의 역할. 「한국지방행정연구원 연구보고서」, 474:1-193.
- 문태훈·이재준. (2012). 시화지구개발에서 시화지속발전협의회의 역할에 대한 평가와 전망: 환경 문제 해결기구로서의 역할을 중심으로. 「한국행정학보」, 46(3): 61-87.
- 민기채. (2014). 퍼지셋 질적비교분석의 사회과학적 활용: Stata를 활용한 Y-검증과 N-검증을 중심으로. 「인문사회과학연구」, 44: 223-259.
- 박상필. (1999). 시민단체와 정부의 관계유형과 지원체제. 「한국행정학보」, 33(1): 261-278.
- 박선권. (2017). 지역개발과 생태적 의사소통: 시화지역지속가능발전협의회를 중심으로. 「민주사회와 정책연구」, 12: 224-252.
- 성정희·최지은·김해동·권순환·이희섭·이태동. (2022). 해외 지속가능발전 거버넌스 비교 연구: 한국 K-SDGs 발전 방안. 「사회과학논집」, 53(2): 1-21.
- 오수길. (2016). 지방정부의 지속가능발전 추진체계 분석: 유엔 SDGs 시대의 함의. 「한국비교정부학보」, 20(2): 181-199.
- 오용석·진상현. (2020). 기후변화 시대 광역시 지방의제21 추진체계의 지속가능성 평가. 「한국기후변화학회지」, 11(2): 77-93.
- 용태석·이은국·박대민·김지혜. (2019). 원자력 발전정책의 변동요인 비교연구 - 퍼지셋분석을 중심으로. 「한국정책학회보」, 28(1): 71-101.
- 유호선. (2013). 다층노후소득보장제도의 유형화 및 유형별 특성의 분석 -유럽연합 국가들을 중심으로. 「사회보장연구」, 29(4): 169-199.
- _____. (2022). 퍼지셋 이상형 분석을 통한 공적노후소득보장체계의 유형화-최저소득보장제도의 영향력을 고려-. 「사회복지정책」, 49(1): 157-187.
- 이경미·정원오. (2017). 서울시 사회적경제 생태계의 유형 및 특성 연구 - 퍼지셋 이상형 분석의 적용 -. 「사회복지정책」, 44(1): 135-160.
- 이경환·홍성조·안건혁. (2007). 협력적 계획: 신도시 계획의 새로운 접근방식-'사회지역 지속가

- 능발전협의회' 사례를 통한 경험적 연구. 『한국지역개발학회지』, 19(3): 51-70.
- 이기라. (2024). 협력적 로컬 거버넌스 차원에서 본 지자체 마을공동체 지원사업의 현황과 시사점: 서울시 동대문구 사례 연구. 『시민정치연구』, 8: 127-155.
- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스. 『한국행정학보』, 36(4): 321-339.
- 이은미 · 이은국 · 고기동. (2014). 지방정부의 규제 채택요인에 관한 퍼지셋 분석: 대형마트 · SSM 영업규제 조례를 중심으로. 『한국행정학보』, 48(4): 349-373.
- 이자성. (2012). NGO-지방정부간 파트너십 인식에 관한 실증연구: 경상남도 사례를 중심으로. 『지방정부연구』, 16(1): 147-170.
- 임혜성 · 김윤희. (2022). 퍼지셋 이상형 분석을 활용한 OECD 국가들의 유아교육정책 유형화 기초 연구. 『한국유아교육학회』, 42(3): 105-133.
- 정구현. (2003). 비영리조직의 지배구조: 이사회를 중심으로. 『한국비영리연구』, 2(1): 27-54.
- 정규호. (2007). 환경갈등에 대한 거버넌스적 접근의 함의와 과제: 시화지역과 굴포천유역 '지속가능발전협의회'의 경험. 『동향과 전망』, 0(71): 114-152.
- 정다해 · 박나라. (2023). 코로나19 시기 지방정부 문화정책 추진역량 비교 연구: 17개 광역지방자치단체 퍼지셋 분석. 『지방정부연구』, 26(4): 59-86.
- 정문기 · 박성호. (2013). 지방역량 제고기제와 효과의 탐색적 연구: 제천 지속가능발전협의회를 중심으로. 『한국행정연구』, 22(1): 91-127.
- 정연경 · 최지은 · 성정희 · 이태동. (2023). 국가지속가능발전위원회의 변천 과정 고찰: 역사적 신제도주의 통합적 관점 적용. 『환경정책』, 31(4): 1-30.
- 조상미 · 간기현 · 이수진. (2022). 지역사회 지원환경은 사회적경제조직의 성과에 영향을 미치는가?: 네트워크와 협력거버넌스의 이중매개효과를 중심으로. 『인문사회과학 연구』, 30(3): 521-552.
- 주성돈 · 이종원. (2012). 공유재 갈등조정기구에 대한 제도적 실행규칙 분석-제도분석방법론(IAD framework)을 통한 시화지구지속가능발전협의회의 운영방식에 관한 사례연구-. 『한국자치행정학보』, 26(3): 131-156.
- 주효진 · 최미옥 · 최희용 · 정솔. (2024). 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)에 대한 협력적 거버넌스 관점의 정책분석평가. 『지방정부연구』, 28(1): 197-222.
- 최병조 · 이재영. (2023). 지방의제21 실천사업 우수사례의 SDGs 분포와 ESD 연관성 탐색. 『환경교육』, 36(1): 35-51.
- 최영준. (2009). 사회과학에서 퍼지셋 활용의 모색: 퍼지 이상형 분석과 결합 요인 분석을 중심으로. 『정부학연구』, 15(3): 307-336.
- 현대용 · 김선영. (2024). 협력적 거버넌스와 에너지자립마을 중간지원조직의 의사결정과정: 통영시 연대도 푸른통영21을 중심으로. 『한국정책과학학회보』, 28(1): 173-200.
- 홍성만 · 김광구. (2012). 속의거버넌스 실패 사례연구 - 굴포천유역 지속가능발전협의회의 사회적 합의시도를 중심으로 -. 『한국거버넌스학회보』, 19(3): 199-220.
- 홍성만 · 이종원. (2009). 속의거버넌스와 합의형성 제도설계: 시화지역 지속가능발전협의회의 운

- 영사례를 중심으로. 「행정논총」, 47(1): 21-45.
- 홍현민. (2023). 글로벌 기업 ESG 역량 비교 연구 - 퍼지셋 이상형 분석의 적용. 「기업경영연구」, 14(2): 23-45.
- Cohen, D., de la Vega, R. & Watson, Gabrielle. (2001). *Advocacy for Social Justice: A Global Action and Reflection Guide*. Kumarian Press.
- Coston, Jennifer M. (1998). A Model and Typology of Government-NGO Relationships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27(3): 358-382.
- Jaekyung Koh, Taewook Huh and Minji Ye. (2021). Developing an index of sustainable development goals for local governments: the case of Gyeonggi province in Korea. *Ecosystem Health and Sustainability*, 7(1): 1-14.
- Orren, K. & Skowronek, S. (2004). *The Search for American Political Development*. Cambridge University Press.
- Peters, B. Guy & Pierre, John. (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 223-243.
- Ragin, C. C. (1987). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California Press.
- _____. (2000). *Fuzzy-Set Social Science*. University of Chicago Press.
- _____. (2008). *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*. University of Chicago Press.
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham Open University Press.
- Ruthrauff, J. (2016). *Effective Advocacy Campaigns - Influencing Organizational Decision Making*. InterAction.
- UN. (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (A/RES/70/1)*.

허예리(許藝璃): 현재 연세대학교 행정학과 석사과정에 재학중이며, 주요 관심분야는 국제개발협력, ODA, 지속가능발전 등이다(yeryheo.yonsei@gmail.com).

남수정(南受廷): 현재 한국행정연구원 정부업무평가지원센터 수석연구원으로 재직중이며 연세대학교 행정학과에서 박사학위를 수여했다. 주요 연구분야는 ODA정책, 성과관리/평가, 비영리조직, 지속가능발전 등이다. 주요 논문으로 “국제 규범의 내재화: 국회 상임위원회 내에서의 지속가능발전 담론 형성과 발전”, “비정부조직의 미션과 비전선 언문 내용분석: 한국 국제개발NGO를 중심으로” 등이 있다(sujung.nam@gmail.com).

Abstract

Research on Typologizing Public-Private Partnership for Sustainable Development: A Comparison of 17 Metropolitan Governments using Fuzzy-set Ideal Type Analysis

Yery HEO
Sujung NAM

This study analysed the partnerships between 17 metropolitan governments and sustainable development councils using the fuzzy-set ideal type analysis. Based on the level of institutionalisation and autonomy of each local sustainable development council, the study categorised public-private partnerships into four types: collaborative governance, private-led, weak governance, and government-led. First, the cooperative governance type is characterised by high levels of institutionalisation and autonomy, and includes Gyeonggi-do, Gyeongsangnam-do, and Jeollabuk-do. Second, the government-led type has high levels of institutionalisation but low levels of autonomy, and includes Gangwon-do, Seoul, Ulsan, Incheon, and Chungcheongnam-do. Third, the private-led type is characterised by low levels of institutionalisation but high levels of autonomy, and includes Gyeongsangbuk-do, Daejeon, Busan, and Jeju. Finally, the weak governance type is characterised by low levels of both institutionalisation and autonomy and includes Gwangju, Sejong, Chungcheongbuk-do, and Jeollanam-do. Daegu belongs to both the collaborative and private-led governance types. This study suggests the ideal type of public-private partnership for sustainable development and raises the need to strengthen the institutional foundation and autonomy of the Sustainable Development Council as a platform for implementing SDGs.

Keywords: UN SDGs, Types of Public-Private Partnership, Collaborative Governance, Council for Sustainable Development, Fuzzy-set Ideal Type Analysis

