

하천 살리기 네트워크의 성공조건: 부산광역시 온천천과 동천 복원사례의 비교분석

김 창 수*

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 이론적 배경
- III. 온천천과 동천 살리기 정책성과의 비교평가
- IV. 하천 살리기 네트워크의 성공조건 비교분석
- V. 분석결과의 종합과 논의
- VI. 결 론

〈요 약〉

본 연구에서는 전혀 상황이 다른 부산광역시의 대표적인 도심하천인 온천천과 동천의 수질개선사례를 분석하였다. 온천천의 경우 1990년대 중반 이후 시민사회와 주도로 협력적 네트워크가 작동하였고, 동천의 경우 2005년 APEC을 준비하는 과정에서 부산시의 주도로 협력적 네트워크가 작동하였다. 온천천의 경우 자연하천의 조건을 갖춘 상태에서 시민사회가 주도했고 주거지를 관통하는 여건 때문에 행위자의 다양성이 높고 연계망 역시 견고하며, 제도 도입이 느리게 이루어졌지만 매우 높은 안정성을 보이고 있는 것으로 나타났다. 동천의 경우 상업지역을 관통하고 주민의 접근이 어려운 상황 때문에 관료제 내부의 네트워크는 물론 관료제와 시민사회의 네트워크 역시 미약한 것으로 나타났다. 따라서 동천의 경우 신뢰의 기반을 2003년 형성된 민·관 협력체인 ‘부산하천 살리기 시민운동본부’의 리더십에 의지하는 것으로 나타났다. 동천의 경우 시민사회의 참여와 협력의 과제를 안고 있는 상태에서 제도화된 협력규칙을 바탕으로 정책결정과 추진이 빠르게 안정성을 찾아가는 것으로 나타났다. 이처럼 온천천과 동천의 경우 정책상황에서 차이를 보이고 정책도입의 배경과 속도에서도 차이를 보였다. 온천천의 경우 관료제와 시민사회의 불신의 악순환 고리를 끊고 신뢰의 선순환 고리를 연결한 성공적인 협력사례로 평가된다. 동천의 경우 아직 성과가 미진한 상태에서 관료제가 시민사회의 협력과 신뢰를 끌어내야 하는 과제가 남아 있다.

【주제어: 하천 살리기, 협력적 네트워크, 온천천, 동천】

* 부경대학교 행정학과 부교수(csookim@pknu.ac.kr).

I. 서 론

2006년 11월 7일 광무교에서 상류 쪽으로 동천을 내려다 볼 때 침사지의 퇴적물을 불도저가 걷어내고 있었다. 광무교 하류 쪽으로는 오니가 퇴적층을 이루고 있었고, 하천 가장자리로는 옅은 물이 고여 있었다. 차도를 통해 현재 준설 중이라 가동을 중단하고 있는 하천정화시설, 굳게 달혀 있는 현장관리사무소, 그리고 그 밑에 둑여있는 청소선을 관찰하면서 간신히 범4호교에 이르렀다. 범4호교에서 광무교 쪽을 올려다보니 제법 수량이 확보되어 하천의 모양을 하고 있었다. 범4호교 바로 위 수중가동보 지점으로는 문현역에서 용출되는 지하수가 유입되고 있었다. 그러나 육안으로 보기에도 그렇게 썩 깨끗하지도 않고 약간의 냄새를 풍기는 상태였다. 이것이 담당자들이 말하는 ‘저주받은 하천’ 동천을 살리기 위해 2003년부터 시작하여 2005년 7월까지 이루어진 1단계 동천 환경정비 사업의 성과였다.

2005년 봄 수영하수처리장을 답사하고 안락교에서 출발하여 세병교까지 ‘축복받은 하천’ 온천천 산책로를 걸을 때와는 사뭇 느낌이 달랐다. 2007년 1월 5일 다시 온천천을 방문하니 온천천 상류 청룡교 지점에서 낙동강 원수가 넘쳐 흘러들고 하류의 연안교 아래에는 오리들이 한가로이 헤엄치고 있었다.¹⁾

최근 이러한 부산시 하천 살리기의 두 가지 성과를 놓고 어떻게 해석해야 하는 것일까? 두 하천 모두 10년 전에는 시궁창물이 흐르는 죽은 하천이었다는 공통점을 지니고 있다. 그러나 지역주민의 접근성에서 확인한 차이를 보이고 있기 때문에 주도집단에서 차이를 보인다. 온천천 살리기가 1995년 이후 민선자치 시대 기초자치단체와 지역주민의 주도로 이루어졌다면, 동천 살리기는 2005년 부산 APEC을 앞두고 2003년부터 부산시의 주도로 이루어졌다. 본 연구에서는 이러한 하천상황과 주도자의 차이를 인정하면서 정책성공을 위해서는 협력적 네트워크가 성공적으로 작동해야만 부산시의 도심하천 살리기가 성공할 수 있다는 전제를 두고 논의할 것이다.

협력은 다양한 행위자들이 서로 돋는 마음으로 힘을 모으는 행위이다. Kettle (2002: 1-25)은 관료제가 경계 밖의 비정부 파트너를 통해 효과적 행정과 민주주의를 연계시킬 것을 강조한다. 김준기(2006: 123-233)는 이러한 인식에서 정부와 NGO의 관계를 풍부하게 다루고 있다. 이때 서로 성격이 같은 행위자들의 경우라면 협력은 자연스러울 수가 있다. 그러나 행위자의 성격이 다를 경우 협력이 이루어질 가능성은 극히 약해진다. 협력적 네트워크의 두 축인 관료제와 시민사회는 성격이 판이하게 다르다(김창수, 2005: 145-146). 계층제 구조 하에서 엄격

1) 본 연구는 2005년 이루어진 온천천에 대한 연구결과를 2007년의 관점에서 재해석하고, 온천천과 상반된 상황에 있는 동천복원사업과 비교 분석해본 것이다.

한 규칙과 명령통제원리에 따라 움직이는 관료들은 창의성을 발휘하기가 쉽지 않다(The National Performance Review, 1993: 1-9). 관료들은 칸막이 속에서 각자의 문화와 규칙에 집착한다. 칸막이 안에서 정보의 흐름은 통제된다. 어떤 관료라도 전체 시스템을 어떻게 운영해야 할지 설명하기가 어렵게 된다(Toffler, 1990). 자율적인 공간에서 정책과정에 영향을 미치며 공적 목표를 추구하는 시민사회는 이러한 관료제에 대해 비판적이다. 그러나 시민사회는 비판적 대안을 실행할 자원이 부족하다. 이러한 이질적인 행위자들이 성공적인 협력을 달성할 가능성은 극히 빈약하다. 그런데 최근 관료제와 시민社会의 협력사례, 그것도 대규모 도심하천과 관련된 성공사례가 눈에 띄게 증가하고 있다. 창원시의 남천 살리기, 울산광역시의 태화강 살리기²⁾나 부산광역시 온천천 살리기 사례가 대표적인 경우이다.

그러나 부산광역시 안에서도 동천 살리기의 경우처럼 관료제가 정치적 시간표에 따라 하천정비 프로그램을 운영하여 정책목표를 달성하지 못하면서 시민社会의 강력한 비판을 받는 경우도 발생하고 있다. 다만, 본 연구에서는 동천 살리기 역시 미흡하기는 하지만 부산시의 정책의지가 깃든 성공사례로 온건한 평가를 하면서 변론할 것이다. 부산광역시에는 지방2급 하천 44개소가 있는데, 총연장 192,060m 중 39,320m인 20.4%가 복개되어 있다. 도심하천의 경우 1960년대 이후 90% 이상이 복개되어 도로와 주차장으로 활용되었다(부산광역시, 2005). 부산의 산과 땅과 바다를 연결하던 실핏줄의 기능을 상실하게 된 것이다. 당시에 교통난 해소와 홍수방지 목적으로 충실히 복개와 오수의 합류로 온천천과 동천을 비롯한 부산의 도심하천들은 폐수가 흐르는 죽은 하천이 되었다.

1994년 부산광역시 온천천의 하류인 연안교 부근 지점의 수질은 BOD 기준 78.7 mg/ℓ로서 사실상 죽은 하천이었다. 시궁창 냄새가 나고 모기와 파리가 들끓는 온천천 주변 주택가는 집을 팔고 떠나는 일이 허다했다. 그러던 것이 1995년 민선단체장 시대가 열리고, 시민단체가 문제제기를 하면서 온천천 복원사업이 시작된다. 관료제 측면에서는 연제구청장이 1998년 11월 6일 외환위기 이후 실업자 구제책으로 온천천 시민공원 조성사업을 시작하면서 온천천 복원의 물꼬를 트게 된다. 이후 부산광역시청과 금정·동래·연제구청, 환경단체, 언론, 지

2) 인구 천만이 넘는 대규모 도시에서도 공동체적 협력이 가능함을 보여주는 사례가 있다. 5년 전부터 울산시를 중심으로 기업과 울산시민이 함께 참여하여 울산의 심장부를 흐르는 태화강을 살려낸 것이다. 공무원들의 효율적이고 창의적인 협신에 의한 빗물과 생활하수 분리처리, 가축분뇨회수, 오폐수 하천유입방지, 그리고 86개 기업이 참여한 「1사 1하천 살리기 운동」, 15개 환경단체 1000여 명이 참여한 태화강 수중 청소에 이르기까지 공동체의 비극을 공유의 행복으로 바꾼 사례이다(KBS신화창조, 2006. 8. 27). 인구 50만에 달하는 창원시라는 개방적 대규모 사회에서도 지방정부, 기업, 시민들의 협력 메커니즘이 작동하여 남천 수질이 개선된 사례도 있다(KBS환경스페셜, 2003. 11. 26).

역시민들의 네트워크가 작동하면서 온천천은 급속도로 맑아지기 시작하였다.³⁾ 2006년에는 BOD 기준 4.0mg/l 를 기록할 정도로 수질도 회복되었고 어류, 조류, 곤충, 야생화가 살아났다. 이로 인해 온천천 주변은 집값도 2배 이상 오르고, 여름에는 매일 1만 명 이상의 시민들이 찾아드는 보배로 거듭났다. 중요한 사실은 관료집단 혼자만의 힘으로 불가능했던 일이 시민사회의 협력을 통해 가능하게 되었다는 것이다.

동천의 경우도 부산시의 하수처리시스템의 정비로 1996년 이후 수질이 지속적으로 개선되어 왔고, 1998년에는 공공근로사업을 통해 부분적으로 준설이 이루어졌다. 그리고 2003년 이후 2005년 개최된 APEC을 준비하면서 1단계로 외부 손님의 시야에 들어오는 「광무교~범4호교 구간」의 하천정비 사업을 추진하였다. 1994년 BOD 기준 75.9mg/l 이던 범4호교 지점의 수질이 2006년에는 비록 냄새가 나지만 9.4mg/l 으로 개선되었다. 동천은 이미 도시화가 상당히 진척된 전형적인 도심하천으로서 수질개선에 균원적인 한계를 지니고 있기 때문에 2020년까지 장기적으로 사업을 추진할 계획이다.

본 연구는 온천천과 동천 복원사례를 중심으로 민선단체장 시대가 출범한 1995년 이후 정부 관료제와 시민사회 협력적 네트워크의 성공조건을 탐색하는 것을 주된 연구목적으로 삼는다.⁴⁾ 이를 위해 부산광역시와 관련 구청의 실무자들, 시민단체 관계자와 지역주민, 관련 전문가들과 심층면담을 실시하고 2년 이상의 시간을 두고 현장답사를 병행하였다.

II. 이론적 배경

1. 협력적 네트워크의 의미

본 연구에서 협력적 네트워크(cooperative network)란 관련 행위자들의 상호의존 구조가 교환과 상호협력, 공통의 이해관계, 공유된 신념과 전문지식을 바탕으로 이루어진 공식·비공식 연계망을 갖춘 거버넌스를 의미한다(Rhodes, 1996: 658-659; 김준기·이민호, 2006: 92-95). 시장과 계층제의 대안으로서 네트워크는 신뢰와 협력을 중요한 조정 메커니즘으로 삼는다(Thompson, et al., 1991: 15; 김

3) 물론 1990년 이후 본격적으로 추진된 하수관거 정비사업이 온천천 수질개선에 획기적으로 기여한 점을 부인할 수 없다. 현재 사직천과 거제천 등을 통해 유입되는 오폐수는 수영하수처리장으로 빗물과 함께 합류된다.

4) 부산시에서는 동천, 온천천, 수영강 등 주요 도심하천들을 제외한 여타 하천에 대해서도 이·치수기능을 유지·증진시키면서 자연과 사람이 어우러져 살 수 있는 정겨운 하천으로 되살리기 위하여 하천정화사업을 실시하고 있다(부산광역시, 2005).

석준 외, 2000: 88). 협력은 정책영역에서 네트워크라는 기제를 통해서 발현되기 때문에(김석준 외, 2000: 128), 일반적으로 많은 학자들이 인식하는 거버넌스 역시 결국 네트워크를 관리(managing networks)하는 것으로 볼 수 있다(Rhodes, 1996: 658).⁵⁾ 결국 본 연구에서 협력적 네트워크란 하천 살리기와 관련된 행위자들, 특히 관료제와 시민사회가 연계망을 형성하고 상호 신뢰와 협력을 통해 목적을 달성하는 안정된 구조를 의미한다.

협력은 권위주의적 조정보다는 상호 합의를 존중하는 민주주의의 지혜의 산물이다(Lindblom, 1965). Putnam(1994)의 의하면, 자발적 협력은 호혜성의 규범과 시민참여(civic engagement)의 네트워크 등 사회적 자본이 충분히 축적된 공동체에서 더 쉽게 달성된다. 그는 개인적 신뢰가 어떻게 사회적 신뢰로 전이될 수 있는지에 관심을 가졌다. 그는 사회적 자본으로서 이웃간에 따돌림의 규범이 작동하는 호혜성의 규범과 매우 밀도 높은 수평적 상호작용을 하는 시민참여의 네트워크를 강조한다. 그는 공동체에서 이러한 네트워크가 조밀하면 할수록, 시민들이 상호 이익을 위해 협력할 가능성이 높아진다고 한다.

Vigoda(2002)는 신공공관리론의 고객 개념이 시민 수동주의를 양산해내었다면서, 공공관료와 시민들간의 진정한 관계 확립은 단순히 대응성을 높이는 것에 머무르는 것이 아니라 파트너십에 기초한 협력에 의해 가능하다고 보았다. 따라서 그는 행정, 시민, 미디어 등의 행위자들이 어느 한쪽이 우월한 입장에서 강압(coercion)하기보다는 파트너십에 기초하여 협력(collaboration)을 할 것을 주장했다.

Axelord(1984: 3-24)는 이기적 개인들이 협력하는 조건에 관심을 가졌다. 그는 강력한 정부의 강압 방법이 가장 보편적이라고 한다. 그렇지만 강력한 중앙정부가 없다면 호혜성(reciprocity)에서 해답을 구할 것을 주장하고 있다. Ostrom(1990: 36-37)에 의하면, 이러한 원리는 모두 협력하는 한 자신도 협력한다는 조건부적 전략(contingent strategy)을 의미한다. Ostrom(1990: 186)은 조건부적 다짐은 감시활동이 있을 때만 신뢰할 수 있는 것이 되는데, 5000명 이하의 소규모 공유재 상황에서 감시활동은 값비싼 별도의 감시기제를 도입하지 않고 참여자 자신들이 스스로 감시활동을 행하기 때문에 비용이 아주 낮은 수준에서 유지될 수 있다고 한다.

이처럼 사회문제를 해결하는데 있어 협력은 편하고 아름다운 미덕이다. 소규모 공동체에서 이웃 간에 따돌림의 규범이 작동하면서 협력적 관계가 이루어질 뿐만 아니라 대규모 공동체에서도 협력이 성공적으로 이루어질 수 있는 조건을

5) 영국에서는 Rhodes (1997: 36-45)가 정체네트워크의 유형화를 시도하였다. 다만, 본 연구에서는 협력적 네트워크를 다양하고 광범위한 거버넌스의 유형 중의 하나로 인식하고 있다. 따라서 사회학이나 문화인류학의 연구에서 이용되어 왔던 네트워크 분석을 그대로 적용하지는 않는다(정정길 외, 2005: 241-249).

찾아내는 것은 21세기 시민사회의 공유의 행복을 찾아내는 숙제이다.

2. 협력적 네트워크의 성공조건의 탐색

본 연구는 협력적 네트워크를 매개로 협력이 성공적으로 지속될 조건을 찾아내는 것을 목적으로 한다. 많은 학자들이 나름대로 이러한 조건에 천착하고 있다(김창수, 2005: 148-150). 정정길(2003: 530-537)은 신국정관리의 세 가지 요소를 제시하고 있는데, 이는 관료제와 시민사회의 협력조건을 탐색하는 중요한 기준이 된다. 먼저 다양한 정부 및 비정부조직의 참여(participation)에 의한 서비스 공급이다. 그리고 상당한 자율성(autonomy)을 가진 참여자들의 연계망(network)이 서비스의 공급을 담당한다. 무엇보다도 참여자들의 상호의존적인 교환관계에서 협력의 중요한 조건은 신뢰(trust)라는 점이다. Rhodes(1996: 660)는 연계망의 특징으로 비정부조직을 포함한 조직들의 상호의존, 연계망 구성원들 사이의 신뢰와 합의된 규칙에 따른 지속적인 상호작용 계임, 정부로부터의 상당한 자율성 등을 들고 있다. Stoker(1997; 1999: 1-21)는 공동체 거버넌스의 개념을 도입하면서 개방성(openness), 참여, 그리고 지속적 상호협력을 중요시하고 있다.

1990년대 후반 이후 우리나라에서도 협력의 성공요건과 효과에 대한 다양한 실증적 연구가 이루어진다(이은구, 2004). 배응환(2003)은 「대청호 살리기 운동 본부」의 조직화와 활동을 행위자들의 구성, 공동목적, 권력자원, 상호작용의 측면에서 분석했다. 이명석(2004)은 이질성, 제도, 신뢰수준이 개인들의 협력에 어떤 영향을 미치는지 분석했고, 강은숙(2006)은 거버넌스의 관점에서 부산시의 하천환경정책을 비판적으로 검토하고 있다. 김준기·이민호(2006)는 우리 사회를 네트워크 사회로 전제하고 사회복지관의 네트워크와 조직효과성의 관계를 네트워크 거버넌스의 관점에서 실증적으로 분석했다.

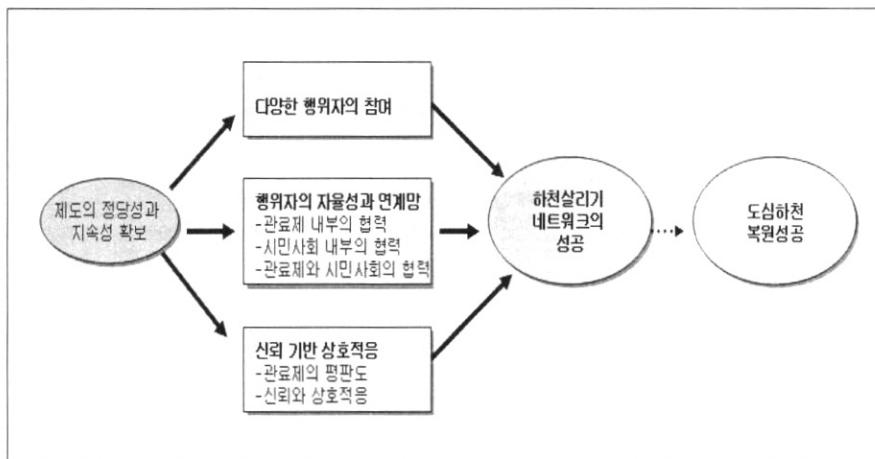
나아가 협력의 성공조건으로 규칙을 심도 있게 다룬 연구가 다수 등장한다. 최창현·사득환(2004)은 강원지역 시민단체들의 연결망 분석을 통해 우리 사회가 관계기반 거버넌스에서 법과 규칙이 기반이 되는 규칙기반 거버넌스로 전환되어야 함을 주장한다. 최창현(2003)은 규칙기반 협치를 시행하는 선진국가군은 관계기반 협치를 시행하는 아시아 국가군이나 기타 국가군에 비해 더 좋은 협치를 하는 것으로 평가하고 있다. 주재복(2004: 148-175)은 안양천유역 지방정부들이 수질개선을 위하여 협력하는 과정을 자율적인 협력규칙의 관점에서 분석했다.

이들 논의에서 공통적으로 확인되는 협력의 성공조건은 다양한 행위자의 참여, 행위자의 자율성과 연계망 형성, 신뢰를 기반으로 하는 상호적용, 그리고 이들 조건들이 성공적으로 작동하게 하는 상호 합의된 규칙의 지속성을 들 수 있다(Axelord, 1984; Ostrom, 1990; Rhodes, 1996; 최창현, 2003).

3. 분석틀의 구성과 연구문제의 선정

네 가지 원인변수들과 하천 살리기 네트워크 성공이라는 결과변수의 관계를 제시하면 <그림 1>과 같다.⁶⁾ 여기서 온천천과 동천의 수질, 치수안전, 친수성 측면에서의 복원성공과 지속가능성의 확보라는 결과는 협력성공을 통해 궁극적으로 달성하고자 하는 목표이다. 다만, 논의의 구조상 간접적인 인과관계를 형성하기 때문에 점선으로 표시하였다. 본 연구에서는 구성원들이 합의하고 정당성을 부여한 공식·비공식 규범의 지속성을 중심으로 자율성을 가진 다양한 행위자들이 참여하여 연계망을 형성하고 신뢰와 협력을 통해 온천천과 동천을 성공적으로 복원하는 과정을 분석하고자 한다.

<그림 1> 비교 분석틀의 구성



첫째, 온천천은 금정구·동래구·연제구를 관통하면서, 동천의 경우 진구·남구·동구를 굽이쳐 흐르면서 관료제와 시민사회의 수많은 이해관계를 형성하고 있다. 양 사례에서 행위자들의 다양한 참여가 어떻게 이루어지며 성공적 협력에 어떠한 영향을 미쳤는가? 다양한 행위자의 참여는 열린사회를 전제조건으로 한다(Popper, 1945). 반대의견의 개진과 사회적 약자의 참여를 강조하는 개방성(openness)이 전제되지 않으면 진정한 협력은 이루어질 수 없다.⁷⁾ 시민사회의 미

- 6) 협력적 네트워크는 상황에 맞는 다양한 규칙의 적용을 통해 시행착오와 학습과정을 거치는 적응적 체계인 다중집체제(poly-centric systems)와 비슷한 맥락에서 이해할 수 있다(Ostrom, 1999: 528-530).
- 7) 예를 들면, 부산하천 살리기 시민운동본부 간사는 사상구의 구덕천 생태계 복원사업의 경우도 스톤네트를 까는 것에 대해 시민단체의 의견 수렴이 없었다는 점을 질타하고 있다(강미애, 2005: 4-5).

약한 참여로 인한 민주성 부족(democracy deficit)은 민주사회에서는 중요한 정책 실패의 원인으로 작용한다(Flyvbjerg, et al., 2003: 1-10). Conyers(1982: 102-139)는 기획과정에서 시민참여가 중요한 이유는 중요한 현장정보의 획득, 사업에 대한 일체감과 지지의 확보, 가장 기본적인 민주적 권리의 부여 측면 때문이라고 한다. 그런데 참여자의 수가 증가할 때 성공적 협력의 가능성은 낮아질 수 있다. Ostrom(1990: 188)은 공동체 구성원의 수가 적을수록 공유재의 성공적인 관리 가능성이 높아진다고 한다. 소규모집단의 응집성과 효과성은 이론적으로나 경험적으로 입증된 사실이다. 그러나 대규모 집단에서 일반적인 개인은 자신의 영향력을 신뢰하지 않기 때문에 공적인 사안을 위해 별로 신경을 쓰지 않는다. 그런데 많은 학자들은 소규모 집단에서 효과성을 발휘한 사안을 대규모 집단에도 적용하면 그대로 타당할 것이라는 잘못된 가정을 가지고 있다고 한다(Olson, 1965: 53-60). 그러나 현실에서는 울산시, 창원시, 안양시 등 대규모 개방적 사회에서도 하천 살리기를 위한 협력 메커니즘이 작동하여 수질이 개선된 사례가 증가하고 있다.

둘째, 온천천과 동천 사례에서 다양한 참여자들에게 상호 자율성이 인정되고 연계망을 형성하였는가? 먼저 관료제 내부 행위자들의 자율성 존중과 연계망 형성(interagency network)은 협력성공의 기본적인 조건이다(Gormley Jr. & Balla, 2004: 131). 그리고 다양한 행위자들의 협력의 중요한 조건은 위계적 명령복종 관계가 아니라 비교적 수평적인 관계이다. 각 행위자들의 고유영역과 자율성을 피차 침범하지 않은 상태에서 상호작용을 하며 느슨한 연결망을 형성하는 것이 중요하다. 그런데 자율적이고 다양한 행위자들의 존재는 다양한 거부점(veto points)의 존재를 의미하기 때문에 협력에 장애요인이 될 수도 있다(Pressman & Wildavsky, 1983). 민주시민사회에서 협력의 외양을 갖춘 강압은 지속성을 확보하기 어렵다. 진정한 협력은 상호 자율성을 존중하면서 연계망을 형성하는 것이다. Olson(1965)과 Hardin(1968)은 특별한 인센티브 메커니즘이 없이는 행위자들이 정책에 순응하지 않을 것이라고 장담했다. 그러나 Wilson(1986)이 규제정치 모형에서 논의하는 정책선도자(policy entrepreneur)의 주도적인 역할을 통해 관료제와 시민사회가 상호 자율성을 인정하면서 연계망을 형성할 수 있다. 비록 구성원들의 수가 많고, 이질적이더라도 이들을 도덕적으로 묶을 수 있는 환경운동가의 역할과 이를 널리 확산시킬 수 있는 언론의 역할이 가세한다면, 연계망의 형성이 가능하기 때문이다. 결국 관료제와 시민사회의 협력을 바탕으로 온전한 네트워크의 형성이 가능해진다.

셋째, 온천천과 동천 사례에서는 상호의존 관계가 신뢰를 기반으로 하고 있는가? 관료제의 좋은 평판과 사회적 유인수단이 신뢰의 기반이 될 수 있다. Axelord(1984: 155-158)는 효과적인 정책집행을 위해서는 강압적 규제로 인해 규제회피유인을 제공하기보다는 자발적 순응을 이끌어낼 것을 강조하고 있다. 이

때 그는 정부가 좋은 평판(reputation)을 유지할 것을 강조하고 있다. 특히 신뢰가 혈연집단에 국한되는 특성을 강하게 보여 온 우리나라의 경우 규제주체와 규제대상집단의 신뢰의 형성은 결코 쉽지 않다(Fukuyama, 1995). 그런데 개인들의 합리적 행위를 이끌어내는 제도설계에서 경제적 유인 외에 사회적 유인(social incentives)에 관심을 가진 학자가 있다(Olson, 1965: 60-65). 그는 위신, 존경, 그리고 우정 등의 사회적 유인수단이 집단의 이익을 실현하는 데 매우 중요하다고 보고 있다.⁸⁾ Zuker(1986)는 신뢰형성의 근거로서 제재, 상대방에 대한 정보 및 예측가능성, 그리고 행위자들 간의 공유된 가치 및 정체감을 들고 있다.

넷째, 온천천과 동천 사례에서는 공식·비공식 규칙에 대해 정당성이 확보되어 지속성을 유지하고 있는가? Hardin(1968: 1246-1247)은 정당성이 부여된 제도를 수용하고 순응하는 것은 사회적 협정의 선물이라고 한다. 자발적 협력 역시 양심에 호소했기 때문이라기보다는 상호 합의한 규칙 때문이며, 교정적 환류장치(corrective feedbacks)에 의해서 정직함이 유지될 수 있다고 한다. 협력의 정당성은 정책에 영향을 받는 구성원들의 ‘사회적 합의’ 여부에 달려 있는 것이다. Hardin(1968: 1247)은 정책의 영향을 받는 대부분의 사람들이 상호 동의하는 상호 강제(mutual coercion)만이 자신이 추천하는 유일한 강제력이라고 한다. 즉, ‘공유의 비극’의 공포로부터 해방되기 위해서는 강제력이 불가피하다는 것이다. 양심에 의존해서 자발적으로 행동하리라고 기대하는 것은 장기적으로 모든 양심을 사라지게 하고, 단기적으로도 근심만 더하게 하기 때문이다. 행위자들이 자발적으로 동의하여 정당성이 부여된 제도에 대해서는 행위자들의 수용도(degree of the acceptance)가 높아 자발적인 순응이 기대된다. 민주사회에서 정책의 정당성은 비판이 제도화되고, 절차가 공개되고, 무엇보다 절차가 공평해서 반대의견이 제시되고 토론과 합의의 기회가 부여되어야 확보되는 선물이다(김영평, 1990). 온천천과 동천 관리규칙에 대해서는 관련된 행위자들이 합의하는 것이 중요하다. 사회적 합의(social consensus)가 이루어진 규칙은 정당하고 지속되는 힘을 가지게 된다. 특히 일선관료들에게 있어 업무추진의 효율성은 고객들의 동의와 협조에 달려 있다(Lipsky, 1980: 57-59). 제도란 사회구성원들이 서로 편의를 증진시킬 수 있는 방향으로 교환과 협력을 하도록 강제하는 장치를 의미한다(하연섭, 2003: 85-86). 제도는 ‘확장된 형태의 게임의 장’이며, 개인의 행동은 이러한 게임의 규칙에 의해서 구조화된다. 나아가 제도란 단지 합의를 이끌어내는 데 그치지 않고 정해진 목적을 달성하기 위한 장치이다(Putnam, 1994). 특히 공식제도는 기회주의적 행동(opportunism)을 극복하고 계약이행을 감시하고

8) 그리고 그는 면대면 관계가 유지되는 소규모 집단에서 유인체계가 쉽게 작동하지만, 대규모 잠재집단의 경우 유인체계의 작동이 매우 어려울 것이라고 보고 있다. 그래서 그는 대규모 잠재집단을 소규모로 쪼개어 연합집단(federal group)의 형태로 운영하면 유인체계가 작동할 것이라고 한다.

통제하는 데 드는 거래비용을 감소시켜 효율적인 대응을 가능하게 한다. 그런데 North(1990)는 헌법과 법률 등 공식적 규칙 외에도 금기, 관습, 행동규범, 전통, 상벌제재 등 비공식적 규칙에도 관심을 가졌다. 그에게 있어 제도는 사람들의 상호작용을 구조화시킴으로써 서로에 대한 안정적이고 예측 가능한 기대를 형성할 수 있게 함으로써, 그들 간의 상호작용을 원활하게 통합 조정할 수 있게 해준다. 다양한 행위자들이 온천천과 동천을 살리는 게임에 참여하여 상호 자율성을 존중하며 연계망을 형성하여 신뢰를 바탕으로 협력을 지속시키는 힘은 상호 합의한 규칙에서 나온다. 지속가능성은 Ostrom(1990: 185-191)이 말하는 신뢰 할만한 이행약속과 상호감시를 전제할 때 높아진다. 관련 행위자들의 협력규칙, 감시규칙, 반칙에 대한 처벌규칙 등이 사회적 합의를 이루어 정당성을 확보하는 것이 중요하다.

따라서 먼저 온천천과 동천 살리기의 정책성과를 비교평가하고, 정책성과의 차이를 가져온 원인을 앞서 제기한 연구문제를 중심으로 검토하고자 한다.

III. 온천천과 동천 살리기 정책성과의 비교평가

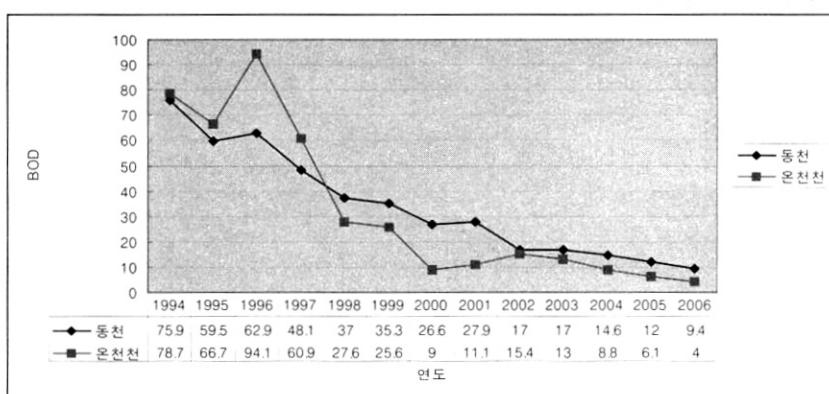
1. 온천천과 동천 살리기의 정책성과

온천천은 길이 15.6km, 너비 60~90m, 유역면적 55.4km²로, 수영강(水營江)의 총 유역면적 가운데 27.7%를 차지한다. 온천천은 부산의 진산(鎮山)인 금정산(金井山, 801m)에서 벌원해 금정구·동래구·연제구를 거쳐 사직천과 거제천(巨堤川)을 비롯한 여러 지류들과 합류해 수영강으로 흘러든다. 옛날에는 동래 지역의 젖줄 역할을 하던 중심 하천이었으나 1970년대 이후 홍수에 대비한 직강화(直降化) 하천계획과 무분별한 복개, 하천제방의 콘크리트화 등 근시안적인 난개발로 인해 하천 생태계가 거의 파괴되고 대도시의 배수로로 전락하였다. 또한 하천 둔치마저 대규모 주차장으로 쓰이기 시작하면서 하천 오염이 갈수록 심각해졌다. 온천천은 지난 10여 년간 다수의 계획이 수립되어 하천정비를 추진해오면서 주로 치수 기능을 고려하여 저수로를 콘크리트라이닝 하였다(부산광역시, 2002: 20). <그림 2>에 나타난 바와 같이 1994년까지 온천천은 시궁창 물이 흐르는 죽은 하천이었다. 1996년 실태조사 및 용역을 거쳐 1999년까지 1단계로 7,546백만 원을 투입하여 송월타올 뒤 사직천 합류지점 240m 구간의 콘크리트 구조물을 걷어내고 자연형 하천으로의 복원 사업을 추진하였다. 이때 1983년 부산시 최초 수영하수처리장의 건설을 계기로 온천천 유역의 하수관로 정비 사업을 펼쳐 온천천으로 유입되는 일부 하수를 차단하여 온천천 수질은 다소 개선되었다. 무엇보다 1998년 연제구 공공근로사업을 기점으로 자연친화형 하천 환

경개선사업을 펼쳐 온천천을 새롭게 태어나게 하였다(부산광역시, 2005). 1999년 11월 22일에는 온천천 시민공원조성사업이 행정자치부 평가 전국 최우수 공공 근로 사업장으로 선정되었다. 또 2000년 4월에는 8개 사회·환경단체가 연합해 「온천천 살리기 네트워크」를 결성하고 생태계 복원에 힘쳤다. 2000년 9월이 되면서 온천천에서 승어 떼를 확인하게 된다. 미꾸라지와 피라미 등 물고기와 곤충류 등도 발견되었다. 불과 3~4년의 노력으로 생활하수를 흘려보내지 않고 오염된 하천 바닥을 깨끗이 준설하자 물고기들이 뛰노는 생활 속의 공원으로 변한 것이다. 2001년 1월 26일 연제구의 영향을 받은 동래구청은 시비 5억 원을 확보해 주차장 부지 일부의 콘크리트를 걷어내는 계획을 세운다. 2단계로 2001년 9월부터 세병교 아래 콘크리트 하상 주차장 650m를 철거하고 자연형 하천으로 복원하였다. 또한 거제동 세병교에서 연산9동 안락교까지 2.4km 구간에 국비 37억 원, 연인원 7만 명을 투입해 시민공원을 조성하였다(부산광역시, 2005). 2002년부터 2003년까지는 동래구 수안초등학교 앞에서 안락교까지 3.2km 구간의 콘크리트 주차장을 걷어내고 하천을 정비하여 산책로를 비롯한 주민편의시설을 설치하였다. 2002년에는 「온천천 살리기 Master Plan」을 수립하여 종합적인 복원계획을 마련하였다. 2004년 8월 6일부터 동래구청은 인근 지하철 미남역에서 하루 천 7백여 톤씩 지하수를 인공폭포와 물놀이장으로 흘려보내고, 이 물은 바로 곁의 온천천으로 다시 연결되는 구조를 창안했다. 부산 연제구 온천천시민공원이 2004년 11월 11일 부산에서 개최된 제1회 대한민국 지역혁신 박람회에 혁신성공 우수모델로 전시되었다(부산일보, 2004. 11. 11). 2005년 11월 4일부터 매일은 아니지만 낙동강 원수를 3만 톤/일 이상 공급 받을 수 있기 때문에 수량 문제도 해결된 상태이다.

〈그림 2〉 온천천과 동천의 수질변화

단위: BOD (mg/ℓ)

자료 : 환경부 수질측정망(<http://water.nier.go.kr/weis/>)⁹⁾

동천은 당감동에서 발원하여 동구 범일동을 거쳐 북항으로 유입된다. 동천 본류는 주거 밀집 지역 및 시가지 중심부를 관통하며, 총 구간 4,850m 중 2,800m가 복개되어(복개율 57.7%) 도로로 사용 중이기 때문에 상류로부터 유입되는 수량이 절대적으로 부족하다. 특히 상류지역 대부분을 복개하여 주차장과 도로 용도로 사용함에 따라 도시의 하수관로 기능을 한다. 동천은 만조시 바닷물이 올라오는 감조하천으로서 하루 두 번 썰물과 밀물의 영향을 받으며, 하류는 하상구배가 낮아 오염물질의 침전과 부패현상이 심각하다. 그 동안 동천정화를 위해 7,753백만 원을 투입(1996~1997)하여 호안조성, 차집관로 설치, 준설을 실시하였다. 1996년 6월 5일 남부하수처리장이 정상 가동되는 시점을 계기로 하수처리시스템이 정비되기 시작했고, <그림 2>에 나타난 바와 같이 이는 점진적 인 수질개선으로 이어졌다. 1998년에는 봄부터 가을까지 9개월 동안 매달 300명 가량의 공공근로인력을 투입하였으나 성과를 보지 못했다고 한다. 이는 유지수 량과 하수관거 정비 문제 등 동천정비는 인력으로는 한계가 있었기 때문이다(부산진구 담당자 면담, 2006. 11. 7). 부산시는 2002년 「동천 살리기 추진계획」을 수립하여 시민여론조사, 복개하천 현장조사 등을 실시하였다. 특히 주민의 생활수준 향상으로 보다 나은 삶의 질을 추구하는 욕구가 증대되면서 동천을 살리고자 하는 움직임이 가시화 되었는데, 부산시에서는 이에 부응하여 동천을 근본적으로 개선하기 위하여 2003년 10월 「동천 환경개선 기본계획」을 수립, 2004년 10월에는 동천환경개선을 위한 기본 및 실시설계용역을 완료한다. 이를 통해 미복개 구간인 2,575m 구간을 단계별로 개선하기 위하여 계획을 추진 중에 있다(부산광역시, 2005).¹⁰⁾ 동천 환경개선사업비 총 223억 원 투입계획에 따라 45억 원이 투입된 1구간(광무교~범4호교: L=480m)에 대해 2004년 12월 우선 공사를 착공하여 2006년 7월에 완료했다. 하천환경개선을 위해 녹지대를 조성하고, 수질개선에 최대 중점을 두고 전 구간에 걸쳐 준설을 2005년 말까지 완료하였다. 1구간 내 유지수량 확보를 위해 간조와 만조에 따라 높이를 조정할 수 있는 수중가동보를 설치하고, 만조 때 담수된 3만 톤의 물을 정화할 수 있도록 수질정화장치를 설치하여 가동하고 있다.¹¹⁾ 「동천 환경개선 기본계획」에서 가장

9) 온천천은 동래구 안락동(연안교) 지점이며, 동천은 진구 전포동(범4호교) 지점이다.

10) 당시 부산시는 이와 같은 계획들이 정상적으로 추진될 경우 단기적으로 1단계 사업이 끝나는 2005년까지 냄새와 수질문제는 해결될 것으로 보았고, 장기적으로 2011년 까지 범4호교 기준 평균 수질을 6ppm으로 개선하여 인근 주민이 즐겨 찾는 쾌적한 수변 휴식공간으로 바뀌게 될 것으로 예측하였다(부산광역시, 2005).

11) 그리고 2구간(범4호교~범3호교)에 대해서도 2005년도 하반기에 실시설계를 완료하여 2005년 12월에 착수하였으며, 2006에는 동천 전 구간에 대한 수질개선종합대책을 위한 용역을 시행하고 있으며 3, 4구간에 대하여도 마스트플랜에 따라 2011년까지 단계적으로 추진해 나갈 계획이다(부산광역시, 2006).

중요한 부분은 수질개선사업이었다. 이를 위하여 52억 원의 예산으로 광무교 위쪽 복개구간 1.6km, 미복개구간 2.7km에 대하여 준설 작업을 실시하여 하천에 퇴적된 오염물질을 제거하였다. 그리고 동천 본류를 포함하여 전포천과 부전천 구간의 하수관거를 2021년까지 연차별로 분류식 하수관거로 설치해 나갈 계획이다(부산광역시, 2005).¹²⁾ 아울러 지하철 문현역과 부암역사 및 동천 인근 지역의 미사용 1급수 수질의 지하수 1일 약 3,000톤가량을 확보하여 범4호교 지점으로 유입시키고 있다. 그리고 개량가동보($L=50m$, $H=2m$, 범4호교 20m 상류지점)와 필터식 수질정화장치를 가동, 담수량인 $30,000m^3$ 을 정화처리 후 순환시킴으로써 수질을 개선해 나가고 있다. 이와 같은 1단계 사업은 APEC을 염두에 두고 전시적 효과를 노렸다는 비판을 받기도 했지만(부산하천살기시민운동본부 관계자 면담, 2006. 11. 1), 2005년 APEC을 앞두고 부산시장이 공사현장을 방문하여 수질이 개선되지 않은 상태에서 시민이 접근하는 것이 부담스러운데 복재데크와 벽천을 설치하는 것은 바람직하지 않다고 제안하여 계획을 일부 수정한 선택은 합리적이었다고 판단된다(부산진구 환경위생과 담당자 면담, 2006. 11. 7). <그림 2>에 나타난 동천의 점진적인 수질개선은 이러한 부산시의 노력이 일정 부분 영향을 미쳤음을 부인할 수 없을 것이다.

2. 온천천과 동천 살리기의 전망

온천천의 전망이 밝은 이유는 관료제와 시민사회의 협력적 네트워크가 안정적인 단계에 접어들었기 때문이다. 지방2급 하천의 경우 기초자치단체가 담당해야 하는 위임사무이기 때문에 연제구·동래구·금정구의 유지관리비용 부담이 있지만 현재까지는 원만하게 협력관계가 유지되고 있는 것으로 판단되었다. 예를 들어 하류의 연제구 구간의 수질이 나빠지면 금정구에 낙동강 원수를 공급해줄 것을 요청한다. 현재 우수와 오수가 합류되어 수영하수처리장으로 흘러드는데, 주택가의 오수가 우천시에 온천천에 유통(overflow)하기 때문에 오염원 차단에 근원적인 한계를 갖고 있다. 특히 1970년대 이후 조성된 상류의 콘크리트 직강화 하천 때문에 우천 시에 급속도로 흙탕물이 덮치면서 한해 10번 이상 하류의 온천천이 범람하여 쓰레기로 뒤덮이는 한계를 갖고 있다(연제구 온천천관리팀 담당자 면담, 2007. 1). 그러므로 부산광역시와 연제구, 동래구, 금정구뿐만 아니라 시민단체와 언론의 협력이 지속되는 것이 중요하다. 온천천은 시민들의 사랑을 받고 있고, 도심하천으로서 많은 자치단체들이 벤치마킹하고 있는 성공사례이다.

온천천과 달리 동천에 대한 전망은 좀 더 장기적인 관점에서 볼 필요가 있

12) 부산시 환경정책과 관계자에 의하면, 부산시의 2006년 11월 현재 하수관거 보급률은 86.4%이며 대부분 합류식이라고 한다.

다. 2005년 8월 22일 시민단체에서 광무교를 시점으로 하여 복개구간의 동천의 실태를 조사하였다(유은정, 2005: 6-7). 조사결과에 의하면, 복개구간에서 하수관 거가 중간에 끊어지거나 새는 곳이 많아 남부하수처리장으로 가지 못하고 하천으로 유입되고 있다. 그리고 1단계 사업이 종류에서 출발하였기 때문에 전체 하천시스템을 고려하여 상류부터 체계적으로 수질개선사업을 하기보다는 우선 APEC을 앞두고 손님맞이 하천정비의 개념으로 접근했다는 비판을 피할 수 없다(부산하천살기시민운동본부 관계자 면담, 2006. 11. 1). 동천의 경우 전문가들은 하천 연계 시스템과 수질개선을 위한 하수처리 시스템 완비와 수량 확보를 강조하고 있다. 예를 들면, 옛 하양리아부대를 시민공원으로 조성할 때 공원 지하에 저류시설을 만들어 인근 부전천으로 방류한다면 동천의 유지용수로 큰 역할을 할 것이다(국제신문, 2006. 8. 13). 부산시는 2006년 4월 21일 오전 부산시청에서 「동천 수질개선 및 종합정비계획」수립을 위한 착수보고회를 가졌는데, 여기서 동천 상류인 부전천 복원 문제를 집중적으로 다루었다. 상류에서 하류까지 길이 4.19km, 너비 20~25m인 부전천은 현재 대부분 복개돼 2차로 도로로 사용되고 있고 도로 양쪽은 공영주차장과 보도로 쓰이고 있다. 이 중 ‘동해남부선~영광도서 앞~롯데백화점 옆~동천 합류부’에 이르는 1.4km 구간에 대해 콘크리트와 아스팔트를 모두 뜯어내고 자연하천으로 복원 가능 여부를 집중 점검하게 된다. 교통·환경·경제적 파급효과와 더불어 상인이나 주변 주민들과의 마찰도 예상되는 문제점으로 거론됐다(국제신문, 2006. 4. 22). 이처럼 동천은 상류와 하류의 연계성이 중요하며, 특히 수량 확보와 상류의 수질개선이 전제되지 않으면 전망이 그리 밝지 않다. 관료제의 정책의지와 시민사회의 협력이 밝은 전망의 관건이 된다.

IV. 하천 살리기 네트워크의 성공조건 비교분석

1. 다양한 행위자의 참여 비교분석

온천천 살리기 이슈와 관련하여 1995년 이후 학계, 시민단체, 하천 전문가들이 문제를 제기하고, 연제구 등 관료제가 주도적인 참여자가 되었다. 1995년 8월 22일에 이르면, 각계 대표 28명으로 ‘녹색도시 부산21 추진협의회’를 구성하고 100가지 실행사항을 선정하는데, 이 중에서 도심하천 조사 활동이 중요사항으로 삼고 온천천 실태지도를 제공하였다. 1998년 2월 21일에는 동래고등학교 신입생 5백여 명이 둔치의 퇴적물들과 각종 폐기물들을 수거했다. 1998년 11월에 이르면 연제구형 뉴딜정책이라 불리는 온천천 공공근로사업이 시작된다.

1999년 4월 온천천 생태계 복원공사 때는 부산광역시 건설행정과가 참여하여 유지용수 문제를 담당하고, 연제구 건설과는 시민휴식공간과 돌망태 조성작업과 갯벌을 심기 등 하천생태복원사업을 주도하였다. 2000년 4월에는 부산지역 4개 시민환경단체가 합하여 ‘온천천 살리기 네트워크’를 결성하는 등 시민사회가 본격적으로 가세하기 시작하였다. 2000년 10월 지역 언론의 특집방송도 이슈를 확산시키는 데 큰 역할을 하였다. 2003년 5월 28일에 이르면 민과 관의 협력체제인 ‘부산하천 살리기 시민운동본부’가 발족하게 된다. 이러한 다양한 행위자들의 참여 자체가 큰 힘을 결집시켰다. 1995년 이전에 관료제가 아무리 성실하게 추진력을 발휘해도 반 이상의 에너지를 쓸어내지 못했었다. 하천연구센터(2004)의 온천천주변 404명 주민에 대한 설문조사결과에 의하면, 70% 이상이 시민단체의 활동에 참여하기를 희망하는 것으로 나타났는데, 이는 온천천의 희망이고 힘이다.

그러나 동천 살리기에는 참여하는 행위자의 다양성이 온천천에 비해 매우 떨어지고 있다. 동천의 경우 부산시의 전체적인 하천 살리기 운동 차원에서는 온천천과 같은 맥락이지만, 지역주민과 환경단체의 자생적인 운동은 약한 편에 속한다. 현재 관계 공무원, 전문가, 그리고 시민단체 회원으로 구성된 ‘동천위원회’를 통해 부산시에 의견을 개진하고 있고, ‘백양산 동천 사랑 시민모임’이 지역주민의 협력을 이끌어내고는 있지만 아직 세력이 미약한 편이다. 이는 동천 살리기가 지역주민의 주도보다는 APEC을 앞두고 부산시가 주도한 측면이 강했고, 시민이 접근하기 매우 어려운 하천상황을 형성하고 있기 때문인 것으로 판단된다.

2. 행위자의 자율성과 연계망의 형성 비교분석

1) 관료제 내부 행위자들의 네트워크 형성

온천천은 범어사 일원에서 발원해 금정구, 동래구, 연제구를 거쳐 수영강으로 흘러드는데, 관련된 구청들의 자율성이 매우 크게 나타나고 있다. 예를 들면, 연제구는 체육·놀이시설 중심으로 10년 이상 온천천 시민공원사업을 추진하여 유지관리단계에 들어섰다.¹³⁾ 반면 동래구는 1997년 이후 자연복원 중심의 생태공원을 추진하고 있는데, 민선3기인 2002년부터 본격적으로 친수 공간 확보를 추진하면서 역시 체육시설을 경쟁적으로 설치하고 있다(동래구 온천천관리담당 면담, 2006. 11).¹⁴⁾ 연제구와 동래구가 건설을 끝내고 사실상 유지관리 단계에 접어든 반면, 1999년 3월에 2.8km 구간 온천천 복원공사를 시작할 때 금정구청

13) 2005년 연제구의 온천천관련 업무성과를 보면, 인라인 스케이트장 설치, 조깅로와 물놀이장 설치, 농구장과 자전거도로 도색 등 체육시설 위주로 업무를 추진하고 있다 (<http://www.yeonje.go.kr/>검색일: 2007.1.5).

은 참여하지 않았다. 그러나 현재 금정구청은 상류에서 낙동강 원수공급 유지관리비용을 부담하며 창의적인 모델을 모색하고 있다. 2005년부터 하천정비 사업을 시작하여 상류에 해당하는 2/3 정도는 자연형 하천을 유지하고, 하류인 1/3 정도는 콘크리트라이닝 구간인데 2007년부터 복원할 계획을 가지고 있다(금정구 건설과 관계자 면담, 2006. 11). 현재 부산광역시 환경정책과 하천환경담당자 4명, 금정구 건설과 1명, 동래구 온천천관리담당 4명, 연제구 지역경제과 온천천 관리팀 4명이 각각 독자적으로 온천천의 유지관리 업무를 담당하고 있다. 담당자들은 부산광역시가 통일적인 업무수행을 해줄 것을 기대하지만, 각 구청이 자율성과 독자성을 가지고 지역실정에 맞는 모델을 창안하고 있는 것으로 평가할 수 있다(현장답사 및 관계자 면담, 2006. 11). 자치단체의 자율성은 일종의 칸막이 역할을 하면서 관료제 내부에서의 협력을 어렵게 하는 것으로 인식할 수도 있지만, 이러한 칸막이구조(sectionalism)는 행정협의회의 구성을 통해 어느 정도 극복이 가능하다. 2001년 6월 21일에 부산광역시는 금정구, 동래구, 그리고 연제구와 공동으로 ‘온천천 살리기 행정협의회’를 구성하여 온천천 개발과 오염감시망을 구축하였다. 이때 일선구청사이의 정체혼선을 없애기 위해 부산광역시의 환경국, 주택건설국, 녹색도시21 등 관련부서를 총괄하여 구성했다. 2003년 이후 행정부시장을 단장으로 하천살리기 추진기획단을 구성하여, 각 부서별 다양한 입장 차이를 조정하고 있다(부산광역시, 2005). 부산광역시의 입장에서도 환경정책과의 하천생태계 복원, 건설과의 하천치수, 도로계획과의 녹지와 조명, 하수도과의 하수처리시스템 완비 등 다양한 기능들이 협력과 비판을 통해 어우러지길 기대하는 것이다(부산광역시 담당자 면담, 2007. 1).

동천의 경우 진구, 남구, 동구로 흘러내리지만 관료제 내부의 네트워크가 취약한 편이다. 그 동안 1단계 사업구간이 진구에 해당하는 면도 있었지만, 진구만이 관심을 보이고 있고 동구와 남구는 다소 무관심한 편이다. 이는 동구와 남구에서 관련 조직이 없고 동천환경협의회 역시 아직 제대로 작동하고 있지 않음에서도 잘 나타난다. 그리고 진구의 자율성이 반영되기보다는 부산시의 계획에 의해 주도되는 성격이 강하다. 어떻게 보면, 각 구청은 자신들의 이해관계에 따라 자율적으로 대응하고 있는 것으로 평가할 수도 있다. 2~4단계 구간 사업이 본격화되면 동구와 남구 역시 자율성을 바탕으로 영향력을 행사할 것이 요구된다.

-
- 14) 2005년 동래구의 온천천과 관련된 업무성과를 보면, 음악분수대 설치(2005년 5월, 인공폭포 옆, 문화일보 주관 전국 10대 아름다운 음악분수로 선정), 체육시설 추가설치(2005년 11월, 농구장2, 배드민턴장1), 야간 조명시설(“빛의 산책로”) 설치(3.2km, 충렬교~안락교), 유지용수 유입(2005년 11월, 낙동강수 하루 5만 톤), 인공폭포 확장(폭포 4개), 펌프증설, 기계실 정비), 그밖에 주요시설로 자전거도로 5.5km, 잔디 12,000m², 관찰마루 3, 진출입 시설 35, 화장실 5, 체육시설 16개소 16종 등을 들 수 있다 (<http://www.dongnae.go.kr>/검색일: 2007.1.5).

2) 시민사회 행위자들의 네트워크 형성

온천천 복원 성공에는 시민사회단체들의 협력이 중요한 밑거름이 되었다. 이제 일선관료들은 시민단체와 부딪히는 것을 당연하게 인식하고 있으며, 비판과 토론에 열려있다(동래구 온천천 관리담당자 면담, 2006. 11). 2000년 4월에는 8개 사회·환경단체가 연합해 '온천천 살리기 네트워크'를 결성하였다. 그리고 교수, 연구원, 지역주민, 시민단체로 조직체계를 형성하고 있다(<http://oncheoncheon.or.kr>, 검색일: 2006.11.20). 2000년 10월 21일에는 25개 시민사회단체가 세병교 밑 온천천에서 '풀, 꽃 그리고 물이 흐르는 온천천 축제'를 열었고, 이제 매년 축제의 장을 만들고 있다. 2001년 2월 8일에는 부산경상대학 학생을 비롯한 부산 연제구 주민 50여명이 '온천천을 사랑하는 모임'을 발족하게 된다. 초기의 하천 살리기를 위한 시민운동은 단순한 자연보호 차원에서 하천주변의 부유물과 쓰레기를 줍는 등 캠페인 수준에 지나지 않았다. 보다 체계적이고 적극적인 하천 살리기를 위해 온천천네트워크를 중심으로 시민단체들의 연대를 만들 것을 제의하고 6차례의 준비모임 결과 2002년 2월 19일 17개 환경단체들이 모여 '하천 살리기 시민연대'를 발족하고 하천탐사와 기념 세미나를 개최하였다. 2002년 6월 환경의 달을 맞이하여 시민연대에서는 매월 넷째 주 토요일을 하천사랑의 날로 선포하고 하천 가꾸기 운동을 전개하고 있다. 2002년 9월 공무원, 시민단체, 전문가가 함께 1박2일의 하천 살리기 민·관 공동 워크숍을 개최하였다. 부산광역시에서는 시민연대의 활성화를 위해 각종 행사시에 장소와 버스 제공은 물론 사업비를 지원할 뿐 아니라 공동으로 참여하고 있다. 그리고 온천천 네트워크뿐만 아니라 온천천 가꾸기 금정주민모임, 동래구의 온천천 사람들의 모임¹⁵⁾이 2003년 발족된 민·관 협의체인 '부산하천 살리기 시민운동본부'에 주민모임으로 가입하고 있다. 기업체로는 송월타올(주), 풍산동래공장(주)이 부산하천 살리기 시민운동본부에 가입하고 있지만(<http://www.busanriver.or.kr>, 검색일: 2006. 11.20), 초기 가입 후 별다른 역할을 하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 특히 하천 살리기에 엄청난 액수의 예산이 투입되는 점과 기업 이미지 제고를 고려할 때, 부산시 관계자는 이 부분을 안타까워했다(부산시 환경정책과 관계자 면담, 2006. 11. 17).

그러나 동천의 경우 온천천에 비해 지역주민 중심의 자율적인 시민단체의 협력적 네트워크 형성이 매우 미약하다. '백양산 동천 사랑 시민모임'이 '부산하천 살리기 시민운동본부'에 주민모임으로 가입하고 있으면서 하천현황 파악과 학

15) 온천천 동래구 지역주민들이 모임으로서 2005년 10월에 발족하여 매주 토요일 오후 4시경에 온천천 정화활동을 전개하고 있고 9월 운동본부 회원단체로 등록을 했다. 발족당시 46명의 회원으로 출발하여 현재 101명의 회원들이 자발적으로 온천천의 환경 정비 및 환경의식 제고, 대외홍보 활동을 하고 있다.

생교육을 담당하고 있다. 진구 관계자에 의하면 2006년 11월 현재 동천 변에 입지한 기업체에서 동천 정화활동에 참여한 적은 없다고 한다. 현재 영광도서 앞 부전천 복원사업에 대해서는 전포동 등 하류의 주민들은 매우 찬성하고 있지만, 인근 상가주민들은 직접적인 이해관계 때문에 반대하고 있다고 한다.

3) 관료제와 시민사회의 협력적 네트워크의 형성

관료제 내부의 협력은 시민사회와의 연계망으로 발전해야 효력을 발휘한다. 동래구청 담당자는 온천천 생태계 복원사업에 대해 1년 365일을 가꿔야하기 때문에 시민들의 참여 없이 하천을 가꾸기는 불가능하다고 고백한 적이 있다(PSB뉴스, 1999. 7. 8). 2001년 6월 부산광역시의 환경정책과를 중심으로 건설방재과, 하수도과, 동래구, 금정구, 연제구와 부산발전연구원의 전문가로 행정협의회를 구성하고, 시민단체인 ‘온천천 살리기 네트워크’와 연대하여 ‘온천천 살리기 민·관협의회’를 구성한다. 여기서 온천천 살리기 마스트플랜 용역 검토 등 6회에 걸쳐 운영하고, 세병교 밑 주차장 복원방안에 대한 구와 환경단체와의 반목이 심각해짐에 따라 민·관 협동 현장답사를 실시하고 쟁점사항에 대한 의견을 조율하여 갈등을 해소하고 합리적인 하천복원방안을 도출하였다. 2003년 5월 9일에는 최종적으로 창립회원의 추천과 부산 하천 살리기 시민운동본부 운영에 대한 계획을 마무리하고, 2003년 5월 28일에 이르면 민과 관의 협력체제인 ‘부산 하천 살리기 시민운동본부’가 발족하게 된다(부산광역시, 2005).¹⁶⁾ 이는 하천 살리기 추진기획단과 상호유기적인 체계구축으로 효율적인 하천 살리기 사업을 추진하고 광범위한 시민의견을 수렴하며, 하천정화사업 및 하천문화축제, 하천의 옛 사진 공모전, 워크숍, 홍보 등 시민이 직접 참여하는 사업추진기반을 조성·확산해 나가고 있다.

그러나 동천의 경우 시민사회에서 복원사업을 주도하고 네트워크를 형성하기에는 매우 힘든 하천구조를 형성하고 있었다. 따라서 1997년 이후 짹튼 관심들이 모여 2003년 10월 동천 살리기 마스트 플랜이 작성되는데, 이 과정을 부산시가 주도했다. 왜냐하면 부산시장 보궐선거 때 허남식 후보의 중요한 공약사항에 동천 살리기가 포함되어 있었기 때문이다. 부산시 관계자에 의하면, 수영강의

16) 하천에 대한 지역주민 참여 활성화를 통한 하천 생명 살리기, 지역주민 중심의 범시민환경운동전개, 하천 살리기 운동을 통한 하천의 역사·문화·생태 복원으로 지역 공동체 활성화, 민·관의 원활한 의사소통구조 구축을 통한 하천 살리기의 올바른 방향 제시 등을 위해 ‘부산하천 살리기 시민운동본부’를 운영하고 있으며, 하천을 친환경적으로 정비하고 생태적으로 복원하기 위한 민·관 파트너십에 의한 협치 체계로 추진하고 있다. 2003년 3월에 운동본부 준비 위원회를 발족시켜 같은 해 5월 28일 출범했으며 현재 2기가 활동 중이다(부산광역시, 2005; <http://www.busanriver.or.kr/>; 검색일: 2006.11.20).

악취 때문에 1988년 올림픽경기에 차질이 있을 수 있다는 문제가 제기되면서 1986년 퇴적오니를 준설하여 하천 정비 사업을 촉발시켰듯이, APEC을 계기로 2003년부터 동천 정비 사업을 실시한 것은 의미가 있다고 본다(부산시 환경정책과 관계자 면담, 2006. 11. 6). 부산시는 2006년 4월 21일 오전 부산시청에서 「동천 수질개선 및 종합정비계획」 수립을 위한 착수보고회를 가졌는데, 이 과정 역시 부산시의 주도로 이루어지고 있다. 현재 부산진구 환경위생과 환경지도담당에서 1명이 동천관련 업무를 담당하고 있으며(1명은 겸무) 남구와 서구는 관련 조직과 업무가 없다. 그러나 온천천의 경우와는 달리 협력적 네트워크가 안정된 제도적 구조 속에 내재되어 있는데, 이는 ‘부산하천 살리기 시민운동본부’에 동천위원회가 참여하고 있다는 점에서 확인 된다(<http://www.busanriver.or.kr>, 접색일: 2007.1.9). 2005년 동구, 남구, 진구의 환경담당자, 시민단체와 지역주민으로 구성된 동천환경협의회가 구성되었으나, 2005년 하반기 한번 회합을 가진 후 아직 회합을 가지고 있지 않다. 이는 1구간 사업이 전적으로 남구에만 속해 있었기 때문인데, 2~4구간 사업이 본격화되면 적극적인 참여가 예상된다(부산진구 환경위생과 담당자 면담, 2006. 11. 7). 다만, 동천관련 자치단체들과 시민사회의 자율성이 취약하고 부산시가 주도하는 수직적 협력구조는 지속성의 한계를 보일 가능성도 있지만, 2006년 12월 20일 동천수질개선과 용역자문을 위해 제4차 동천위원회가 개최되었는데, 이는 안정된 구조 속의 협력적 네트워크로 이해할 수도 있다. 부산시 관계자 역시 동천환경협의회의 활동이 미진하여 동천위원회가 시민운동본부에 참여하여 동천복원을 위한 용역의 과업지시서, 착수보고회, 중간보고회 등 정책기획단계에서부터 참여하여 적극적으로 의견을 개진함으로써 협력구조를 형성하고 있다고 했다(부산시 환경정책과 관계자 면담, 2006. 11. 17).

3. 신뢰를 기반으로 하는 상호적용 비교분석

1) 관료제의 평판도

관료제가 좋은 평판(reputation)을 유지해야만 시민사회의 협력과 순응을 이끌어낼 수 있다. 온천천 복원사업이 시작되는 초기에는 부산광역시와 3개의 관할구청은 온천천 관리에 있어서 서로 책임 떠넘기기에 급급하면서 좋은 평판을 유지하지 못했다. 그러나 1998년 연제구가 공공근로사업을 온천천 시민공원과 연계시킴으로써 좋은 평판을 받았다. 현재 부산광역시의 행정지원을 받으며 지역주민이 추진주체가 되어 하천 살리기 운동을 추진 중이다(부산광역시, 2005). 시민사회에 대해 경제적 유인과 더불어 존경받는 모습을 견지하는 사회적 유인 수단 역시 관료가 신뢰를 형성하는 중요한 요소이다. 연제구와 동래구는 온천천변 현장에 관리사무소를 설치하여 시민들의 즉각적인 요구를 수렴하면서 매우

좋은 평판을 받고 있다. 사회적 자본의 생산과 파괴는 선순환 혹은 악순환의 고리를 따를 수 있는데, 온천천 사례는 이러한 불신의 악순환 고리를 끊고 신뢰의 선순환의 고리를 연결한 사례로 평가된다.¹⁷⁾

그러나 온천천에 비해 동천 복원사업은 좋은 평판을 받지 못하고 있다. 현재 닫혀 있는 현장사무소처럼 시민들의 접근성에도 한계가 있다. 2006년 11월 동천에서 만난 한 택시기사에 의하면, 10년 전에는 코를 막고 동천을 지났는데, 지금은 많이 좋아졌다면서 부산관광의 활성화와 부산만을 살리기 위해서는 부산의 얼굴인 동천을 반드시 살려야 한다고 강변했다. 시민사회는 지속적으로 동천 복원사업에 대해 비판하고 있다. 그러나 동천 문제는 기술적으로나 이해관계의 복잡성 측면에서나 풀기 어려운 난제이다. 부산시 관계자는 이러한 현실적 한계를 인식하고 동천 문제에 접근해야 한다고 주장한다(부산시 환경정책과 관계자 면담, 2006. 11. 6). 부산시는 보다 강한 의지와 지혜로써 동천복원 사업을 추진하여 시민들에게 좋은 평판을 받아야만 협력적 네트워크의 목표공유도와 연계 강도를 강화할 수 있다.

2) 신뢰와 상호적응

열린 구조 속에서 신뢰를 기반으로 관료와 관료가, 그리고 관료제와 시민사회가 상호 적응하는 과정은 협력관계를 지속적으로 발전시킨다. 1998년에 동래구청은 서울 양재천을 모델로 온천천 바닥의 콘크리트를 제거하고 자연형 하천으로 복원할 계획을 세웠다(부산광역시, 2002). 그러나 부산광역시가 여론에 밀려 콘크리트 포장의 중단을 선언하고도 이를 무시한 채 공사를 강행하려 하면서 의견충돌을 보였다. 초기에는 관료제 내부에서도 온천천의 바람직한 모델에 대한 충분한 합의가 없었던 것이다. 결국 1998년 4월에 온천천 바닥을 콘크리트로 말끔하게 정비하고 버드나무를 심는 등 8km 정비 사업이 완료되었다. 그러나 곧 부산광역시와 관할구청인 금정구와 동래구 사이에 관리권 공방이 시작되었다. 관료제의 닫힌 구조는 시민사회에 의해 열리기 전에는 이와 같은 소모적인 빼걱거림으로 일관되었다. 하천복원 과정에서도 3개 구청의 신뢰와 협력수준은 매우 낮은 수준이었다. 예를 들면, 온천천 자연형 하천 조성공사 2.8km 구간에 금정구를 제외한 연제구와 동래구만 나섰다(PSB뉴스, 1999. 3. 19). 그 결과 연제구 유역은 친수공간으로 조성돼 깨끗해진 하천변으로 변화됐다. 조금 상류로 올라가면 동래구 유역이 나온다. 동래구는 가장 이상적이라는 자연형

17) Putnam(1994)은 신뢰, 호혜성의 사회규범, 네트워크와 같은 사회적 자본이 ‘도덕적 자원’(moral resources)의 성격을 가짐을 강조한다. 도덕적 자원은 사용하면 할수록 그 공급이 많아지고, 사용되지 않으면 고갈되는 속성을 지닌다. 서로 믿음을 보이면 보일수록 상호신뢰는 더 두터워지는 것이다.

하천으로 조성해 돌과 흙과 물이 어우러지는 자연경관을 이루었다. 그러나 온천천의 상류로 조금 더 올라가면 막대한 돈을 들여 도심하천을 덮는 복개공사가 한창이었다. 수백 미터의 복개가 끝나 이미 주차장으로 사용되었고, 추가적인 복개계획이 잡혀있었다. 금정구 관할 온천천은 하천바닥도 콘크리트로 조성돼 인근 지하수의 고갈 등 여러 부작용을 낳고 있었다(PSB뉴스, 2000. 12. 5). 그러나 민선자치시대에 금정구 주민들은 구청에 대해 지속적으로 온천천 복원을 요구하게 되고, 금정구 온천천 담당자 역시 지속적으로 연제구와 동래구를 벤치마킹하여 나름대로의 모델을 만들어가고 있다. 민선자치시대에 시민사회에 대해 열린 구조 속에서 신뢰를 바탕으로 하는 상호적응은 협력을 발전시키는 중요한 조건임을 알 수 있다.

동천에서도 관료제와 시민사회의 신뢰와 상호적응이 가능하기 위해서는 시민사회와 언론의 지속적인 관심과 비판이 요구된다. 동천 하류의 유지용수를 확보하기 위해서는 하알리아부대(부산 시민공원 예정지) 지하에 저류시설을 만들어 부전천으로 방류하는 방안이 검토되고 있다. 그러나 이를 위해서는 부산시 시민공원조성팀과 협력이 필요한데, 현재까지는 쉽지 않은 상태라고 한다(부산가톨릭대학교 전문가 면담, 2006. 11. 1).¹⁸⁾ 1단계 동천 환경개선사업에 대해 ‘부산하천 살리기 시민운동본부’ 관계자는 근본적인 처방 없이 단기간 내에 성과를 내기 위해 임시방편으로 도시하천복원을 하는 예라고 하면서, 하천의 전 구간 복원 계획을 세워 효율적인 수질개선 방안을 마련할 것을 주문했다(강미애, 2005: 5). 따라서 이러한 보여주기식 복원은 결국 성과 없는 예산낭비사업이 될 것이기 때문에, 부산시장의 7대 핵심과제 중 하나인 동천정비개선사업의 재검토를 요구했다. 부산시의 입장에서는 이러한 시민사회의 비판을 겸허히 수용하고 협력을 얻어내지 못하면 정책성공은 어렵지만,¹⁹⁾ 이를 통해 시민사회의 신뢰를 얻게 되면 상호적응을 통한 협력의 강도가 매우 높아질 것이다.

18) 부산시 시민공원조성 관계자는 초기강우 5%를 저류조에 모아 정화하는 시스템은 500억 원가량의 예산이 포함되기 때문에 신중하게 검토하고 있다고 한다. 오히려 KTX 공사가 완료되는 2010년에 하마평4거리 지하수 용출수를 모아 매일 3만 톤을 시민공원으로 끌어와 부전천으로 방류하게 되면 동천의 수량문제와 수질문제가 해결될 것으로 본다고 했다(부산시 시민공원조성팀 관계자 면담, 2006. 11. 15). 부산시 환경정책과 관계자는 빗물 저류조가 빗물이 일시적으로 하천에 유입되는 것을 막아주고, 비점오염원 정화기능까지 가지게 될 것이므로 전향적으로 검토하고 있다고 했다(부산시 환경정책과 관계자 면담, 2006. 11. 16).

19) 부산시의 동천복원사업은 수질개선을 내팽개친 전시행정에 불과하다는 시민단체들의 비판에 대해 부산시 관계자는 “내년부터 연차적으로 동천의 지류인 부암·연지·초읍 일대를 흐르는 부전천 등에 하수 차수관로를 설치하는 공사가 끝나면 오염된 물의 동천 유입을 상당수 차단할 수 있어 수질이 크게 개선될 것”이라고 말했다(연합뉴스, 2005. 8. 23).

4. 제도의 정당성과 지속성 비교분석

구성원들이 합의하고 정당성을 부여한 공식·비공식 규범의 지속성은 자율성을 가진 다양한 행위자들이 참여하여 연계망을 형성하고 신뢰와 협력을 통해 온천천과 동천을 성공적으로 복원하는 기반이 된다.

첫째, 도심하천이 상류를 거쳐서 중류와 하류를 거치는 경우 협력규칙이 매우 중요하다. 하류 쪽에서 하수처리시스템을 완비하고 자연형 하천으로 복원해도 상류에서 협력하지 않으면 전체 하천관리체계가 무너지기 때문이다. ‘부산광역시 환경기본조례’는 부산광역시, 자치구, 시민, 언론, 학교, 민간단체 등 중요한 행위자들의 협력에 관한 책무와 역할에 관해 규정하고 있다. 온천천의 복원 협력 과정에는 이러한 공식적인 규범 외에 지극히 비공식적인 호혜성의 규범이 실질적으로 효력을 발휘하고 있는 것으로 나타났다.

동천의 경우에는 공식규범은 제대로 형성되어 있으나 비공식 규범은 효력을 발휘하지 못하고 있었다. 「부산하천 살리기 운동본부 운영규약」 제8조의 규정에 의하여 동천의 종합적·체계적 환경개선을 효율적으로 추진하기 위하여 「동천위원회」를 설치하여 전문가 5인, 환경단체 5인 및 공무원 7인으로 구성하였다. 동천 살리기와 관련해서는 제대로 된 협력규칙이 형성되어 있으나(부산시 환경정책과 관계자 면담, 2006. 11. 6), 실제로 지역주민들의 협력을 효율적으로 이끌어내지는 못하고 있다.

둘째, 협력규칙을 전제로 하여 위반행위에 대한 감시와 처벌규칙 역시 지속성을 확보해야만 신뢰를 바탕으로 하는 연계망이 지속되고 협력성공의 결실을 가질 수 있게 된다. 신뢰할만한 이행약속과 상호감시는 규칙의 지속가능성을 결정하는 중요한 요인이다. 정책의 영향을 받는 대부분의 사람들이 상호 동의하는 상호 강제(mutual coercion) 역시 규칙의 지속성 확보에 불가피한 요인이다. ‘부산광역시 환경기본조례’는 제18조에서 규제조치를 규정하고 있지만, 구체적인 벌칙조항을 두고 있지는 않다. 온천천의 경우 관료제가 하상에 시설물을 설치하면서 하천법을 먼저 위반하였고, 쓰레기투기에 대해서는 경범죄처벌법을 적용한다. 그러나 이러한 공식적인 규범보다는 언론의 눈과 시민들의 상호감시와 제재가 협력을 유도하는 실질적인 힘인 것으로 나타났다.

이처럼 협력규칙과 처벌규칙이 반드시 공식성을 띠어야 하는 것은 아니다.²⁰⁾ 협력의 초기단계에서는 관계 중심의 협력으로 문제해결이 용이하지만, 협력을 지속시키는 힘은 법제도(law & institution)의 확고한 기반에 있다. 특히 온천천과

20) 2002년 2월 2일 온천천의 자연하천 복원과 역사문화 복원을 통한 지역 공동체 활성화와 온천천 로네상스를 위해 주민중심의 다양한 실천을 펼치며, 나아가 지속 가능한 녹색도시 부산을 만드는 것을 목적으로 「온천천 네트워크 규약」을 제정하게 된다 (<http://oncheoncheon.or.kr/> 검색일: 2006.11.16).

동천의 경우처럼 많은 행위자들이 관련될 때는 합의된 규칙(rule)의 확보와 지속적 시행이 매우 중요하다. 온천천과 동천 관련 행위자들의 협력규칙, 감시규칙, 반칙에 대한 처벌규칙 등이 사회적 합의를 이루어 정당성을 확보하는 것이 지속적으로 도심하천을 관리하는 데 중요하다. 1997년 1월에 제정된 ‘부산광역시 환경기본조례’가 온천천 살리기 운동과 관련된 중심 규칙이다.

그런데 온천천 사례의 경우 청소, 쓰레기 투기금지, 나무심기 등 시민사회의 협력이 호혜성이라는 비공식적 규범을 바탕으로 더 성공적으로 작동하는 것을 확인할 수 있다. 상대적으로 동천의 경우에는 지역 주민들의 접근성의 한계로 인해 동천을 삶의 일부로 받아들이지 않았기 때문에 호혜성의 규범이 제대로 작동하지 않고 있다. 과자봉지 등 쓰레기를 무단 투기하는 행위에 대해서 따돌림의 규범이 작동하고 있지 않기 때문이다.

V. 분석결과의 종합과 논의

첫째, 온천천과 동천의 경우 행위자의 다양성에서 차이를 보였다. 온천천 살리기 이슈와 관련하여 1995년 이후 학계, 시민단체, 하천 전문가들이 문제를 제기하고, 연제구 등 관료제가 주도적인 참여자가 되었다. 2003년 5월 28일에 이르면 민과 관의 협력체제인 ‘부산 하천 살리기 시민운동본부’가 발족하면서 협력적 네트워크의 제도화가 이루어진다. 그러나 동천 살리기에는 지역주민과 환경단체의 자생적인 운동은 약했으며 관계 공무원, 전문가, 그리고 시민단체 회원으로 구성된 ‘동천위원회’를 통해 부산시에 의견을 개진하는 안정된 협력구조를 형성하고 있었다. 참여한 행위자의 수와 영향력에 있어서 온천천과 동천사례는 차이를 보였는데, 이는 온천천 복원이 시민사회 주도로 이루어지고, 동천 복원이 관료제 주도로 이루어지는 중요한 배경을 형성한다.

둘째, 온천천과 동천의 경우 행위자의 자율성과 연계망의 형성에 있어서도 매우 큰 차이를 보였다. 온천천은 범어사 일원에서 발원해 금정구, 동래구, 연제구를 거쳐 수영강으로 흘러드는데, 관련된 구청들은 독자적인 조직과 계획을 가지고 있다. 시민사회 역시 지역주민, 시민단체, 그리고 기업까지 동참하고 있다. 그러나 동천의 경우 진구, 남구, 동구로 흘러내리지만 진구만이 조직과 관심을 가지고 있고 대부분 부산시에 떠넘기고 있는 형편이다. 지역주민과 기업의 참여 역시 매우 취약한 구조를 형성하고 있다. 이는 동천 살리기가 지역주민의 주도보다는 APEC을 앞두고 부산시가 주도한 측면이 강했기 때문이다.

셋째, 온천천에 비해 동천의 경우 관료제가 좋은 평판을 받지 못했다. 언론과 시민단체 역시 온천천에 후한 점수를 주는 반면에 동천에 대해서는 비판의 포

화를 쏘았다. 이는 양 하천에 있어서 신뢰와 상호적응의 조건인 목표 공유도와 연계강도에서 차이를 보였기 때문인 것으로 분석된다. 정정길(2003: 521)은 Bressers & O'Toole(1998: 213-239)의 모형을 발전시켜 네 가지 유형의 정책연계망을 제시하였다. 이때 목표의 공유도가 낮고 연계의 강도가 약할 때 규칙을 합의하고 실행하는 데 있어서 무임승차자(free-rider)가 많아져서 신뢰와 협력의 네트워크는 느슨하고 힘이 없어진다. 행위자들이 이질감을 느끼고 심리적으로 협의의 모래알처럼 흩어져 있으면, 협력 네트워크가 형성되기 어렵고 정책목표와 정책수단에 대한 합의와 실행도 용이하지 않다. 신뢰와 협력의 네트워크가 작동하기 위해서는 연계망 구성원들의 무임승차 유인(incentive to free-ride)을 극복해야 한다.

그런데 온천천과 동천 사례에서 행위자들 간의 목표공유도와 연계강도에서 차이를 보였다. 온천천의 경우 관료제와 시민사회 모두 온천천을 복원해야 한다는 목표를 공유하고 있다. 60% 이상의 온천천 주민들은 장기적으로 복개구간을 철거하고, 체육시설까지 철거하기를 희망한다(하천연구센터, 2004). 그러나 연계의 강도는 다소 약하게 나타났다. 이는 초기의 금정구청의 비협조라든지, 쓰레기를 무단 투기하는 무임승차자가 발생하는 중요한 요인으로 작용했다. 그러므로 온천천의 복원과정은 연계 기반이 다소 취약한 가운데 언론과 시민단체의 비판을 받으면서 상호 적응해온 과정으로 이해된다. 그러나 목표 공유도가 높은 상황이기 때문에 열린 구조 속에 지속적인 상호적응은 연계강도를 지속적으로 높여주고 있다. 2007년 1월 현장을 답사하고, 담당자들을 만나면서 상류의 금정구청의 협력뿐만 아니라 시민의식도 매우 고양되고 있는 것을 확인하였다.

〈그림 3〉 정책 네트워크의 유형 분석

		연계 강도(interconnectedness)	
		강함	약함
목 표 공유도 (cohesion)	강함	온천천 복원사업	
	약함	동천 복원사업	

그러나 동천의 경우 지역주민의 관심과 참여도뿐만 아니라 동천 복원에 대한 목표의 공유도가 그리 높지 않은 것으로 판단된다.²¹⁾ 특히 1단계 사업에서 부산

21) 부산시민 365명을 대상으로 설문조사한 결과 동천 복원에 찬성하는 시민은 78.6%로 나타난 반면 실제 동천(부전천) 주변지역 주민은 62.2%가 반대하는 것으로 나타났다. 이들이 반대하는 이유로는 복원 공사 당시 및 복원 후 교통장애를 가장 많이 들었다

시는 시민사회의 비판에 귀 기울이기보다 정치적 시간표에 맞추어 사업을 추진하면서 행위자들의 연계강도 역시 떨어뜨리는 결과를 초래했다. 부산진구 관계자에 의하면, 시민들은 동천이 더러운 상태이기 때문에 거리낌 없이 과자봉지, 캔 등 쓰레기를 투기하는 경우가 많다고 한다. 따라서 역설적이지만, 일단 동천의 수질이 회복되어야만 지역주민들의 연계 강도가 높아지고, 목표공유도 역시 높아질 것으로 기대하고 있었다. 그리고 전포동을 비롯한 동천 하류의 주민들은 현재 영광도서에서 롯데백화점 옆으로 흐르고 있는 동천 복개구간을 청계천과 같은 도심 휴식공간으로 복원하는 방안에 적극적으로 찬성하지만, 주변상인들은 생계와 관련되고 교통체증 문제를 이유로 반대하고 있다고 한다(부산진구청 관계자 면담, 2006. 11. 7). 특히 하계열 부산 진구청장에 의하면, 이 구간은 하천 폭이 좁고, 특히 동천은 유수가 부족해 복개부분을 뜯어낼 경우 안전과 도심미관에 문제가 많으며, 현재 10%수준에 그치고 있는 동천주변 차집관로 공사를 조기에 마무리해 하천으로 생활오수가 흘려들어가는 것을 막고 하천 냄새의 진원지인 광무교 주변 하천 퇴적물을 준설하는 것이 시급하다면서 반대 입장을 분명히 했다(연합뉴스, 2006. 6. 23). <그림 3>에 나타난 것처럼 동천복원사례는 목표 공유도와 연계강도 모두 약한 것으로 나타났다.²²⁾ 따라서 앞으로 목표에 대해 합의하고 상류와 하류 주민들이 신뢰관계를 바탕으로 연계 강도를 높여야만 협력 성공이 가능할 것이다.

넷째, 관료제와 시민사회의 협력이 안정된 제도화 과정에 돌입하기 위해서는 게임의 규칙이 정당성과 지속성을 확보해야 한다. Gruber(1987:1-27)는 관료제가 절차와 규칙을 추종할 때 민주주의에 더 부합한다고 한다. 그런데 양 하천의 경우 제도화의 경로와 맥락이 서로 달랐다. 온천천 사례의 경우 청소, 쓰레기 투기금지, 나무심기 등 시민사회의 협력이 호혜성이라는 비공식적 규범을 바탕으로 더 성공적으로 작동하는 것을 확인할 수 있다. 동천의 경우에는 「부산하천살리기 운동본부 운영규약」 등 공식규범은 제대로 형성되어 있으나 비공식 규범은 효력을 발휘하지 못하고 있었다. 동천의 경우에는 지역 주민들의 접근성의 한계로 인해 동천을 삶의 일부로 받아들이지 않았기 때문에 쓰레기를 무단 투기하는 행위에 대한 따돌림의 규범 등 호혜성의 규범이 제대로 작동하지 않고 있다.

이는 양 하천에서 제도도입의 속도와 안정성에서 차이를 보이기 때문인 것으

(부산일보, 2006. 4. 25).

22) 부산발전연구원 관계자는, 온천천의 경우 환경단체는 자연형 하천을 요구하고, 공무원은 공원형의 하천을 요구했기 때문에 목표가 비슷했다고 볼 수 있지만, 동천의 경우 환경단체는 자연형 하천을 요구하고 주민과 공무원은 경관형 하천을 요구하면서 목표 공유도가 낮고 갈등 정도가 높았다고 볼 수 있다고 평가했다(관계자 면담, 2006. 11. 17).

로 분석된다. <그림 4>에 나타난 바와 같이, 온천천 복원사업이 지속성을 확보할 수 있었던 이유는 부산광역시가 1990년대 말부터 온천천 복원사업의 기획과 추진과정에서 일방적으로 앞서가기보다 시민사회와 함께 한 걸음씩 전진하면서 긍정적인 경험을 얻었기 때문인 것으로 평가된다. 온천천 개발 초기에는 관료의 빠름과 시민사회의 느림이 합의점을 찾지 못하고 많은 시행착오를 거쳤다. 그러나 이제 제도가 안정기로 접어들어 지속성을 확보하고 있는 것으로 평가된다.

그러나 동천의 경우 2005년 부산APEC을 앞두고 부산시가 주도적으로 추진하고, 무엇보다 정치적 시간표에 따라 추진하였기 때문에 ‘준설을 제외하고는 모두 실패작’이라는 시민사회의 비판을 받았다. 즉, 제도도입의 속도는 매우 빨랐지만 제도가 안정적으로 집행되어 정책목표를 달성하는 데는 한계가 있었던 것으로 평가된다. 따라서 동천의 경우 시민사회의 비판을 충분히 수용하면서 사회적 합의를 바탕으로 하는 안정된 제도 운영이 요구된다. 그럼에도 불구하고 동천의 경우 제도화된 협력규칙을 바탕으로 정책결정과 추진이 빠르게 안정성을 찾아가는 것으로 나타났다.

<그림 4> 제도도입의 속도와 제도의 안정성

		제도의 안정성(stability)	
		낮음(low)	높음(high)
제도도입 속도(pace)	느림(slow)		온천천 복원사업
	빠름(fast)	동천 복원사업	

결국 온천천과 동천의 복원에 있어서 상이한 전제조건 때문에 주도자의 차이와 협력방식의 차이를 가져온 것으로 평가할 수 있다. 그러나 동천의 경우 온천천과 달리 지역주민과 시민사회의 주도로 문제를 해결하기에는 벼거운 상황에서 2003년 이후 제도화된 시민운동본부를 중심으로 협력적 네트워크가 작동한 것이 합의형성과 수질개선에 기여한 측면 역시 간과할 수는 없다.

VI. 결 론

본 연구에서는 전혀 상황이 다른 부산광역시의 대표적인 도심하천인 온천천과 동천의 수질개선사례를 분석하였다. 온천천의 경우 1990년대 중반 이후 시민사회의 주도로 협력적 네트워크가 작동하였고, 동천의 경우 2005년 APEC을 준비하는 과정에서 부산시의 주도로 협력적 네트워크가 작동하였다. 온천천의 경

우 자연하천의 조건을 갖춘 상태에서 시민사회가 주도했고 주거지를 관통하는 여건 때문에 행위자의 다양성이 높고 연계망 역시 견고하며, 제도 도입이 느리게 이루어졌지만 매우 높은 안정성을 보이고 있는 것으로 나타났다. 동천의 경우 상업지역을 관통하고 주민의 접근이 어려운 상황 때문에 관료제 내부의 네트워크는 물론 관료제와 시민사회의 네트워크 역시 미약한 것으로 나타났다. 따라서 동천의 경우 신뢰의 기반을 2003년 형성된 민·관 협력체인 ‘부산하천 살리기 시민운동본부’의 리더십에 의지하는 것으로 나타났다. 동천의 경우 시민사회의 참여와 협력의 과제를 안고 있는 상태에서 제도화된 협력규칙을 바탕으로 정책결정과 추진이 빠르게 안정성을 찾아가는 것으로 나타났다. 이처럼 온천천과 동천의 경우 정책상황에서 차이를 보이고 정책도입의 배경과 속도에서도 차이를 보였다. 온천천의 경우 관료제와 시민사회의 불신의 악순환 고리를 끊고 신뢰의 선순환 고리를 연결한 성공적인 협력사례로 평가된다. 동천의 경우 아직 성과가 미진한 상태에서 관료제가 시민사회의 협력과 신뢰를 끌어내야 하는 과제가 남아 있다. 본 연구 결과의 이론적·정책적 합의는 관료제와 시민사회 협력 성공의 준거를 찾는다는 측면에서 다음 몇 가지를 제시할 수 있다.

첫째, 협력적 네트워크의 성공을 위해서는 참여의 제도화가 중요하다. 참여의 제도화는 민주화된 상황에서 관련 정보가 공개되고 공유되면서 사회적 합의를 이루어내는 유용한 도구로 평가된다. 왜냐하면 이는 정책결정과정에서 정책행위자들이 절차적 정당성(procedural legitimacy)을 부여하여 합의에 이르게 하는 중요한 매커니즘으로 기능하기 때문이다(Shambaugh IV & Weinstein Jr., 2003: 6-11). 온천천 복원사례의 경우 1995년 민선자치시대 이후 시민참여로 협력이 시작된 것으로 나타났다. 동천사례의 경우 비록 지역주민보다는 부산시의 주도로 협력적 네트워크가 작동했지만, 동천환경협의회와 동천위원회 등을 통해 시민참여의 통로를 유지하고 있다. 따라서 관료제와 시민사회의 협력이 열린사회를 지향하는 민주주의 발전을 통해서 가능하도록 참여를 제도화하는 것이 요구된다. 사실 권위주의 시대에는 관료제가 시민사회를 주도했기 때문에 시민사회의 역량을 제대로 결집할 수 없었다. 그리고 시민사회의 참여증대는 비토 포인트의 증대로 인해 관료제의 효율성을 저하시키는 것으로 인식되었다. 그러나 본 연구결과에서는 민주사회에서 시민사회의 국정참여는 비판과 협력을 통해 전체 국정관리능력을 더 증대시키는 것으로 나타났다.

둘째, 자율성의 상호 존중과 수평적 협력관계의 중요성이다. 관료제가 시민사회를 무시하는 구조, 시민사회가 관료제를 불신하는 구조, 상급관료가 하급관료에게 일방적으로 지시하는 구조 속에서는 협력은 불가능하기 때문이다(김창수, 2005: 163). 온천천의 경우 부산광역시는 관할구청의 활동을 존중했고, 관할구청은 부산광역시의 정책방향에 협력하고, 부산광역시와 구청은 시민사회의 비판과

협력을 존중함으로써 복원활동이 지속될 수 있었다.²³⁾ 동천 복원활동이 2011년 까지 지속되어 성과를 달성하기 위해서는 부산진구청뿐만 아니라 동구청, 남구 청의 자율성이 존중되어야 하고 부산시는 시민사회의 비판에 겸허히 귀를 기울이는 자세가 요구된다. 시민사회 역시 비판을 위한 비판이 아닌 현실성 있는 대안을 제시하며 협력적 네트워크의 중요한 축을 형성할 필요가 있다.

셋째, 행위자들 간의 신뢰의 형성은 협력적 네트워크를 성공적으로 지속시킬 수 있는 중요한 조건이다. 연제구와 동래구의 관료들이 현장사무소를 설치하여 대응성 높은 행정을 펼치면서 좋은 평판(reputation)을 유지하고, 시민단체에 대한 재정지원을 통한 경제적 유인수단과 사회적 유인수단을 적절히 활용하여 시민사회의 협력을 이끌어내는 것으로 나타났다. 쓰레기투기자 등 무임승차자의 발생은 공정한 게임규칙을 어겨 관료들에게 불신과 실망을 안겨주고 신뢰를 무너뜨리기도 했다. 이처럼 온천천 복원을 위한 관련 행위자들의 연계 강도는 다소 약했지만, 관련 행위자들의 목표 공유도가 매우 높아서 신뢰를 바탕으로 하는 상호적용이 지속될 수 있었다. 반면 동천의 경우 광무교 구간 현장사무실은 문이 닫혀 있고, 시민이 편안하게 접근할 수 있는 물리적 공간도 확보되어 있지 않다. 아직 수질이 제대로 개선되지 않은 상태에서 시민들은 쓰레기를 무단 투기함으로써 상호 불신구조를 강화하고 있다. 따라서 동천 복원에 있어서 시민사회의 적극적인 참여를 유도하여 목표 공유도를 높이고 연계강도를 강화하기 위해서는 부산시의 주도로 수질개선에 우선 집중 투자하는 방안이 요구되었다.

넷째, 게임규칙의 지속성은 상호 합의를 바탕으로 하는 정당성과 적절한 강제력을 바탕으로 한다는 점이다. 게임규칙(rule of game)이 지속되면 관련된 행위자들의 행태를 변화시킬 수 있다. 행위자들이 참여하고, 신뢰를 쌓아가고, 협력을 지속시키는 근원적인 힘은 규칙이 정당성과 지속성을 확보하는 데서 나온다(김창수, 2005: 163). 온천천 복원사례의 경우 협력, 감시, 처벌규칙이 아직 공식성은 약하지만, 호혜성의 비공식 규범이 지속적으로 작동하는 것으로 나타났다. 동천 복원사례의 경우 정책도입은 부산APEC을 계기로 급속히 이루어지고 공식규범이 마련되었지만, 호혜성의 비공식적 규범이 약하게 작동하는 것으로 나타났다.

온천천 복원을 위한 협력적 네트워크의 성공을 위해서는 수질개선, 친수공간 확보, 그리고 치수안전도 등 많은 과제를 안고 있다. 그럼에도 불구하고 도심하

23) 이러한 시민사회의 비판은 현재 진행형이다. 하천 살리기 시민운동 본부 강미애 간사 (2005: 4)는 3개의 기초자치단체의 경쟁적인 체육시설 설치와 인위적인 식재, 전시행정, 과다한 유지관리비용을 우려하면서, 생태적인 연속성이 없이 별도로 진행되는 하천 정비를 하면서 시설설치와 이용에만 급급하고 있다고 비판했다. 그리고 치적행정에 치우쳐 각각 다르게 정비되고 있는 온천천을 종합적인 관점에서 접근할 것을 권고하고 있다.

천으로서 온천천의 복원은 일단 성공적이었으며, 그 근원적인 힘은 관료제와 시민사회의 협력적 네트워크가 성공적으로 형성되고 작동했기 때문인 것으로 평가된다. 이러한 맥락에서 2011년까지 동천 복원이 성공적으로 이루어지기 위해서는 부산시 주도에서 시민사회의 적극적인 참여와 협력을 기반으로 하는 협력적 네트워크가 성공적으로 작동해야 한다.

이론적인 측면에서 전제조건이 상이한 자연형 하천 온천천과 경관형 하천 동천을 동일한 기준으로 비교하는 데 무리가 따랐음을 인정한다. 동천의 경우 시민사회가 이를 주도하기에는 기술적·재정적 한계가 있었기 때문에 온천천과는 전혀 다른 맥락에서 접근하는 것이 타당했는지도 모른다. 그러나 비록 접근방식과 협력방식이 다르더라도 결국 관료제와 시민사회의 신뢰와 협력이 없이는 하천 살리기 네트워크를 완성하고 하천복원을 성공하기는 어렵다는 중요한 시사점을 발견했다는 데서 위안을 삼는다. 무엇보다 도심에서 ‘쉼의 공간’이 부족한 부산에서 도심하천들을 정비하고 복원하는 것은 부산만을 살리고, 나아가 부산의 얼굴을 살리는 길이라는 목표를 공유하고 신뢰를 기반으로 하는 연계를 강화하여 협력적 네트워크를 성공적으로 형성하고 유지할 것을 제안한다. 그리고 다원화된 민주사회에서 관료제는 시민사회의 협력을 얻어가면서 업무를 추진하는 것이 국정관리능력을 제고하면서 정책성공을 이루는 첫 번째 조건임을 제안한다.

참고문헌

- 강미애. (2005). 부산의 하천살리기 이대로 좋은가. 「봄이오면 산에들에」, 제133호.
- 강은숙·김은주·박홍구. (2006). 부산시 하천환경정책을 둘러싼 쟁점과 거버넌스 연구: 동천환경개선사업사례를 중심으로. 신라대학교 낙동강연구원 제8회 학술세미나.
- 김석준·이선우·문병기·곽진영. (200). 「뉴거버넌스 연구」. 서울: 대영문화사.
- 김영평. (1995). 「불확실성과 정책의 정당성」. 서울: 고려대학교 출판부.
- 김준기. (2006). 「정부와 NGO」, 서울: 박영사.
- 김준기·이민호. (2006). 한국의 네트워크 거버넌스에 관한 연구: 사회복지관의 네트워크와 조직 효과성. 「행정논총」, 44(1): 91-126.
- 김창수. (2005). 관료와 시민사회 협력의 성공조건: 부산광역시 온천천 사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 9(1): 145-167.
- 박남배. (2005). 친환경적 하천관리. 「환경특강집」. 신라대학교 낙동강연구원.
- 배응환. (2003). 거버넌스의 실험: 네트워크조직의 이론과 실제. 「한국행정학보」, 37(3).
- 부산광역시. (2005). 「환경백서」.

- _____. (2002). 「온천천살리기 Master Plan」.
- _____. (2003). 「동천환경개선기본계획」.
- _____. (2006). 「동천하천정비기본계획보고서」.
- 부산발전연구원. (2006). 「부산지역 도시하천의 실태분석과 환경관리방향에 관한 연구」.
- 연제구 지역경제과. (2005). 「2005년도 온천천 시민공원 현황」.
- 유은정. (2005). 동천실태조사를 다녀와서. 「봄이오면 산에들에」, 제133호.
- 이명석·E. 오스트롬 · J. 워커. (2004). 제도, 이질성, 신뢰 그리고 사회적 딜레마 상황에서의 협동 가능성. 「한국행정학보」, 38(1).
- 이은구. (2004). 「로컬 거버넌스」, 서울: 법문사.
- 정정길. (2003). 「행정학의 새로운 이해」, 서울: 대명출판사.
- 정정길 · 최종원 · 이시원 · 정준금. (2005). 「정책학원론」, 서울: 대명출판사.
- 주재복·최홍석·홍성만. (2004). 지방정부간 협약을 통한 공유재관리: 안양천유역 수질 개선사례를 중심으로. 최홍석 외. (2004). 「공유재와 갈등관리」, 서울: 박영사: 148-175.
- 최창현. (2003). 국가간 협치의 실증적 비교분석. 「행정논총」, 41(3).
- 최창현·사득환. (2004). 로컬 거버넌스와 시민단체간 연결망 분석. 「한국정책과학학회 보」, 8(3).
- 하연섭. (2003). 「제도분석: 이론과 쟁점」, 서울: 다산출판사.
- 하천연구센터. (2004). 「온천천 자연형 하천 복원을 위한 온천천 유역주민 설문조사」.
- 환경부. (2005). 「환경백서」.
- Axelord, Robert M. (1984). *The Evolution of Cooperation*. Basic Books.
- _____. (1981). The Emergence of Cooperation Among Egoists. *American Political Science Review* 75.
- Bressers, Hans Th. A. & L. J. O'Toole Jr. (1998). The Selection of Policy Instruments: A Network-based Perspective. *Journal of Public Policy*. 18(3).
- Coase, Ronald H. (1960). On the Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics* 3.
- Conyers, Diana. (1982). *An Introduction to Social Planning in the Third World*. New York: John Wiley & Sons, Ltd.
- Duncan, Jack W. (1981). *Organizational Behavior*(2nd ed.), Boston: Houghton Mifflin Company.
- Etzioni-Halevy, Eva. (1983). *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Flyvbjerg, Bent, Nils Bruzelius, and Werner Rothengatter. (2003). *Megaprojects*

- and Risk: An Anatomy of Ambition.* Cambridge University Press: 1-10.
- Fukuyama, Francis. (1995). *Trust: Social Virtues and the Creation of Prosperity.* New York: The Free Press.
- Gormley Jr., William, T. & Balla, Steven J. (2004). *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance.* Washington, D.C.: CQ Press.
- Gruber, Judith E. (1987). *Controlling Bureaucracy: Dilemmas in Democratic Governance,* Berkely: University of California Press.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*(162).
- Hayek, Friedrich A. (1973). *Law, Legislation, and Liberty: Rules and Order.* The University of Chicago Press.
- Kettle, Donald F. (2002). *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lawrence, T. et al. (2001). The Temporal Dynamics of Institutionalization. *AMR* 26(4).
- Lindblom, Charles. (1965). *The Intelligence of Democracy: Decision through Mutual Adjustment.* New York: The Free Press.
- Lipsky, Michael. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in Public Services.* New York: Russel Sage Foundation.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance,* Cambridge University Press.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor. (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.* Cambridge University Press.
- _____. (1999). Coping With the Tragedies of the Commons. *Annual Review of Political Science.* 2: 493-535.
- Peters, B. Guy. (1997). *The Future of Governing.* The University Press of Kansas.
- Popper, K. R. (1945). *The Open Society and Its Enemies, Volume I: The Spell of Plato.* London: George Routledge & Sons, Ltd.
- Pressman & Wildavsky. (1983). *Implementation(3rd. ed.).* Berkeley: University of California Press.
- Putnam, Robert. D. (1994). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy,* N. J.: Princeton University Press.
- Rhodes, R. W. (1996). The New Governance: Governing Without Government.

- Political Studies*, 44(3): 652-667.
- _____. (1997). *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Rawls, John. (1999). *A Theory of Justice, Revised Edition*. Harvard University Press.
- _____. (1993). *Political Liberalism*. Columbia University Press.
- Shambaugh IV, George E. and Paul J. Weinstein Jr. (2003). *The Art of Policy Making: Tools, Techniques, and Process in the Modern Executive Branch*. Addison Wesley Longman, Inc.
- Stoker, Gerry. (1997). Redefining Local Democracy, in L. Pratchett & D. Wilson, *Local Democracy and Local Government*, Macmillan Press LTD.
- _____. (1999). The Unintended Costs and Benefits of New Management Reform For British Local Government, in G. Stoker(ed.), *The New Management of British Local Governance*, Macmillan Press LTD.
- The National Performance Review. (1993). From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Cost Less, in Schafritz & Hyde, *Classics of Public Administration*(4th ed.), Harcourt Brace and Company.
- Toffler, Alvin. (1990). *Powershift*. Bantam.
- Vigoda, Eran. (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *PAR* 62(5).
- Waldo, Dwight. (1980). *The Enterprise of Public Adminstration: A Summary View*. Novato, California: Chandler & Sharp Publishers, Inc.
- Weber, Max. (1922). Bureaucracy in *Classics of Public Administration*(4th ed.), Schafritz & Hyde, Harcourt Brace and Company.
- Wilson, James Q. (1986). *American Government: Institutions and Policies*(3rd ed.), Lexington, Massachusetts: D. C. Heath and Company: 422-450.
- Zuker, L. G. (1986). Production of Trust: Institutional Source of Economic Structure, *Research in Organizational Behavior* 8.

Abstract

The Successful Conditions of the Cooperative Network on the Renaissance of the City Streams: Focusing on Oncheon and Dong Streams in Busan Metropolitan City

Chang-Soo Kim

What is the successful conditions of cooperative network on the renaissance of the city streams? The purpose of this paper is to answer this question and to find out the successful conditions of cooperation between bureaucracy and civil society on Oncheon and Dong streams in Busan metropolitan city. The analytical framework of this study is composed of four independent variables such as the participation of various actors, the autonomy and network of related actors, the mutual adaptation through trust, and the legitimacy and continuity of institution. The findings are as follows.

I found that various actors like bureaucrats, citizens, NGOs, and the press participated in restoring Oncheon stream. In the renaissance case of Oncheon stream, the autonomy of actors concerned was guaranteed, and so the loosely coupled network contributed to improving the intelligence of democracy. The high degree of trust between actors and the informal rule of reciprocity also contributed to renaissance of Oncheon stream. Otherwise in the renaissance case of Dong stream restoration participating actors of civil society and local governments were not diverse, but the leadership of the stabilized cooperative networking bureaucracy mainly contributed to restoring trust and stability of institution.

[Key words: Renaissance of the City Streams, Cooperative Network, Oncheon Stream, Dong Stream]