

일반논문

거버넌스 다중이해당사자의 목적 합치성과 참여 도시 에너지 전환 ‘에누리’ 사례를 중심으로*

Goal Consensus and Participation in Multi-stakeholder Governance: Case Analysis of the Urban Energy Transition ‘Enuri’ Project in Sinchon, Seoul

손효동**·이태동***

본 연구는 다중이해당사자 거버넌스 시각으로 상업지구에서 진행된 도시 에너지 전환 프로그램인 ‘에너지를 나누는 이로운 공간(에누리)’ 사업을 분석한다. 도시 에너지 프로그램의 거버넌스에서는 다양한 당사자가 참여하지만 그들의 참여 목적이 항상 일치하는 것은 아니다. 본 연구는 특히 이 점에 주목해 에누리 사업에 참여하고 있는 각기 다른 이해당사자(지방정부, NGO, 상점들)의 목적 합치성이 참여 수준과 인식에 어떤 영향을 주는지 보고자 한다. 다중이해당사자 거버넌스 시각은 지속가능한 개발을 위한 사회적·환경적 관리를 분석하는 틀로 거버넌스 참여 당사자 간 참여 목적 일치 여부, 프로그램의 영향력과 이해당사자의 참여 수준의 관계를 보기 위한 효과적인 방법이다. 인터뷰 데이터 분석 결과, 프로그램의 낮은 영향력하에서 프로그램과 거버넌스 참여자들의 상이한 목적은 참여 수준과 만족도에 부정적인 영향을 주었다는 것을 확인했다. 특히 네트워크 차원의 목표와 개별 참여자의 목표가 상이한 경우 협치의 효과를 이끌어내기 힘들다는 점을 발견했다. 이에 본 연구는 참여적 도시 에너지 전환 프로그램의 발전을 위해, 프로그램과 거버넌스 참여자 간 목적 합치성을 높이기 위한 소통, 유연성 그리고 지원의 확대를 통한 프로그램 영향력 증대를 제안한다.

주요어: 다중이해당사자 거버넌스, 참여, 목적 합치성, 에너지 전환

* 본 논문은 연세대학교 대학원 정치학과 BK21+ 사업단의 지원을 받았다.

** 연세대학교 정치학과 석사과정(appick17@naver.com)

*** 연세대학교 정치외교학과 부교수(tdlee@yonsei.ac.kr)

1. 서론

협치(協治, 협력으로 다스림; governance)는 어떤 조건하에서 가능한가? 협치나 거버넌스라는 용어가 공공 문제(public affairs)를 관리·해결하기 위한 기제로 언급되면서, 다중이해당사자의 정책 결정 과정 참여를 통한 문제 해결 방식이 각광받고 있다. 정부(government)만이 공공 문제 해결의 주체가 아니며, 다양한 주체의 참여를 통해 협력적 공공 관리(collaborative public management; O'Leary and Bingham, 2009)가 가능하다는 주장이다. 그러나 이해관계자와 일반 대중이 정책결정 과정과 시행에 참여한다고 해서 과연 협치가 가능할까? 본 연구는 서울의 상업지역에서 진행된 ‘에너지를 나누는 이로운 공간(이하, 에누리)’에 대한 사례를 분석하면서 협치와 참여의 조건으로서 합치(consensus)의 중요성을 주장한다. 특히 참여자 간의 목적에 대한 합치(goal consensus)와 이를 향상시키기 위한 정책은 거버넌스의 효과적인 작동을 위해 필요함을 강조한다. 즉, 거버넌스 참여자들의 동상이몽(同床異夢)을 동상동몽(同相同夢)으로 전환할 합치의 과정과 실질적 내용이 필요하다는 것이다.

본 연구의 경험적 관심은 ‘도시’라는 에너지 다소비 지역에서 거버넌스를 활용해 어떻게 에너지 수요를 관리할 것인지 전환을 탐색하면서 시작된다. 에누리 사업은 ‘공간’을 매개체로 상점과 소비자가 서울시의 ‘원전 하나 줄이기’가 제시하는 에너지 가치에 대한 인식 및 실천 확대를 목적으로 한다. 여기서 주목할 점은 에누리 사업이 신촌이라는 공간에서 서울시라는 지방정부뿐 아니라 상점들, NGO, 학생단체 그리고 일반인까지 다양한 거버넌스 당사자가 참여했다는 점이다. 에너지 절약 사업은 그 특성상 관주도로 이루어지는 것이 아니라 다양한 행위자의 참여와 실행을 필요로 한다(Lee et al., 2014). 본 연구는 “도시의 에너지 전환(energy transition) 참여자들과 함께 거버넌스는 어떻게 정책 목표를 효과적으로 달성할 것인가?”라는 질문을 던진다(Hoppe & van Bueren, 2015). 서울시는 전반적인 에너지 수요 관리 프로그램과 에너지 전환 프로그램을 진행했

지만, 참여 NGO, 학생단체, 특히 상점들과 일반인은 다른 목적으로 해당 캠페인에 참여했을 가능성이 높다. 본 연구는 이 점에 주목해서 2014년에 진행된 에누리 사업과 캠페인을 참여자(특히 지방정부, NGO, 상점들이라는 세 종류의 주요 이해당사자) 별로 인터뷰해 참여 목적과 정도를 분석하고 도심 상업지역 내에서 이루어진 에너지 프로그램의 거버넌스를 이해하고자 한다. 이를 통해, 다양한 주체의 이해관계가 담겨 있는 거버넌스 속에서 참여자가 공유하는 목적과 효과적인 프로그램 설계와 운영에 대한 조건이 갖추어진 경우 도시 에너지 거버넌스가 지속 가능하다고 주장한다.

에누리 사업을 중심으로 살펴본 도시 에너지 거버넌스의 다중이해당사자에 대한 분석은 ‘도시 상업지역의 에너지 전환 프로그램의 다양한 이해당사자는 어떤 목적을 가지고 참여하는가?’와 ‘거버넌스 내 다른 목적(낮은 목적 합치성)은 참여 인식(의지)에 어떻게 작용하는가?’라는 연구 질문에 대답하는 데 도움을 준다. 추가적으로 프로그램에 참여하는 이해당사자들이 지닌 다른 목적이 프로그램에 대한 만족도에도 영향을 주는 지 살펴보고자 한다. 이는 상업지역에서 진행된 도시 에너지 전환 프로그램의 성과를 진단하고 추후 성공적인 운영을 위해 필요하다. 목적 합치성 진단은 도심 상업지역 내에서 진행되는 프로그램의 분석은 참여자 간에 다양한 이해와 가치의 충돌이 발생할 수 있다는 점에서 더욱 요구된다. 거버넌스 프로그램 운영은 초기 다양한 참여자를 유인하는 것뿐 아니라 당사자의 지속적이고 적극적인 참여를 장려하고 유지하는 것도 요구된다. 이에 전반적인 거버넌스 프로그램 참여를 분석하는 것은 지방정부와 NGO의 공공관리자에게 프로그램 운영과 디자인에 정책 시사점을 제공한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 첫째, 다중이해당사자(multi-stakeholder) 거버넌스에서의 참여와 그 안에서의 참여 목적 합치성이 실제 이해당사자의 참여 의지와 만족도에서 중요함을 설명할 것이다. 이후, 도시 에너지 프로그램 참여 목적 분석을 위해 다중이해당사자 거버넌스 시각을 바

당으로 프로그램 참여 수준에 대한 분석틀을 제시할 것이다. 둘째, 기존의 공급 중심의 에너지 정책과 다른 도시의 에너지 수요관리 및 재생에너지 중심의 에너지 전환 정책과 프로그램을 소개한다. 동시에 에너지 전환 정책에서 거버넌스 프로그램이 갖는 의미를 국내/국외 문헌연구를 통해 살펴볼 것이다. 셋째, 프로그램 자료와 인터뷰를 통해 수집된 질적 사례연구(qualitative case study) 데이터를 중심으로 앞서 제시된 분석틀을 활용해서 에너리 사업 참여자의 목적 합치성을 밝히고, 참여 의지와 만족도에 준 영향을 밝힌다. 마지막으로 다중이해당사자 거버넌스 시각과 질적 자료 분석을 통해 얻어낸 결과를 통해 시사점을 밝힐 것이다.

2. 다중이해당사자 거버넌스에서의 목적 합치성과 참여

다중이해당사자 거버넌스(multi-stakeholder governance)는 다양한 관련 당사자들이 지속가능한 개발을 위한 책임감 있는 사회적·환경적 관리 행위를 실행하기 위해 논의되어왔다(Vallejo and Hauselmann, 2004). 거버넌스에 관한 논의는 국제정치 영역에서 지속가능한 개발을 위해 새로운 형태의 글로벌 거버넌스로서 다중이해당사자 협력(partnerships)으로 나타났는데, 이는 기존의 국가 중심의 다국가간(multilateral) 협약의 과정을 넘어서는 시민사회, 정부, 민간 영역에서 다양한 행위자 간 네트워크/거버넌스 협력의 필요성이 대두되어왔기 때문이다(Bäckstrand, 2006; UNDP, 2011). 이해당사자(stakeholders)는 일반적으로 특정한 결정에서의 이익(interest)에 관심이 있는 개인이나 그룹의 대표자들을 말하는데, 다중이해당사자 거버넌스 과정에서는 이런 이해당사자가 다수 존재하고, 그들은 지속가능한 공동의 목표(common goal)를 위해 다양한 합의 과정과 시행착오를 겪게 된다.

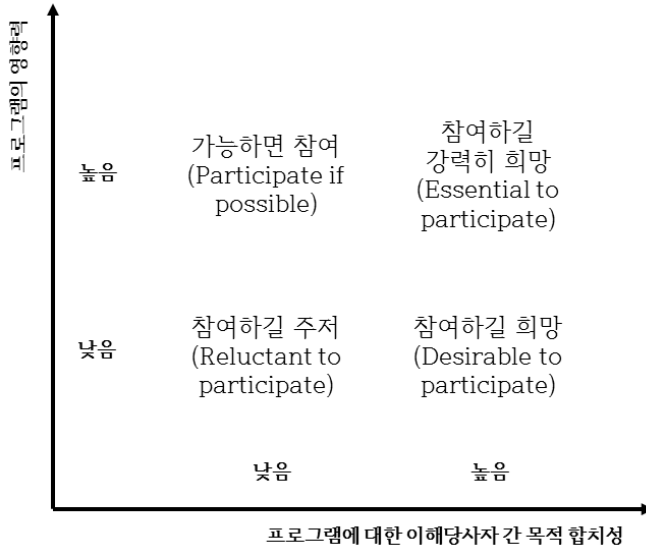
지속가능한 발전과 다중이해당사자 거버넌스에서 행위자의 참여(participation)는 중요한 주제다. 이해당사자이지만 거버넌스 구조 속에서

참여를 하지 않거나, 참여가 미약하다면 공동의 목표 달성은 본질적으로 어려울 수 있기 때문이다. 참여는 모든 민주적 구조의 정당성의 기초가 된다. 다중이해당사자 거버넌스에서 참여는 다양한 이해당사자의 각기 다른 목적이 합치하는 거버넌스 구조를 확보함으로써 가능하다. 위에서 제시된 에너지 전환의 다양한 정책과 프로그램 역시 지속가능한 발전의 하나의 시도로서 이해할 수 있으며, 정책 목표를 효과적으로 달성하기 위해 참여의 동기, 목적, 참여 수준의 분석이 요구된다(Meadowcroft, 2004).

<그림 1>은 다중이해당사자 거버넌스 시각이 제시하는 하나의 분석 틀로서 프로그램에 대한 다중이해당사자 간의 목적 합치성 여부와 프로그램의 영향력이 실제 참여 수준에 어떤 영향을 주는지 나타내고 있다. 이 그림에서는 공동의 목표를 달성하기 위한 목적의 일치 정도와 프로그램의 영향력, 그리고 이해당사자의 참여 관계를 보여준다. 이해당사자 입장에서는 프로그램을 통해 각자가 참여 당시 생각했던 본래 동기와 참여 목적을 달성할 수 있는 정도를 프로그램에서 파악한 후, 지속적인 관심과 수행을 뜻하는 참여의지(willingness)와 프로그램에 대한 참가 정도(commitment)를 결정한다. 하지만 이런 의지와 참가 정도는 단순히 이해당사자의 능력에서만 비롯되는 것이 아니라 프로그램의 영향력에 크게 좌우된다. 프로그램의 영향력이란 다양한 기제(규범, 인센티브, 규제 등)가 프로그램 참여자의 행태를 변화시킬 수 있는 정도를 의미한다. 프로그램 고안자와 관리자의 역량에 영향을 받는 부분이기도 하다. 프로그램을 통해 참여 목적을 달성할 능력이 낮은 이해당사자라고 하더라도, 프로그램의 영향력이 크다면 참여에 긍정적인 영향을 끼칠 것이다. <그림 1>의 구체적인 설명과 적용은 본 논문 후반부의 사례 분석에서 다루어진다.

<그림 1>의 X축은 프로그램과 이에 다중이해당사자 간 목적 합치성 정도에 따라 이해당사자들의 참여 수준에 차이가 있음을 보여준다. 여기에서 목적 합치성(goal consensus)은 정책이나 프로그램의 목적과 참여하는 이해당사자간의 목적(goal)이 일치하는 정도를 나타낸다(Bulkeley & Mol, 2003). 이 연구에서 관심을 가지는 참여 정도는 각 이해관계자가 거버넌

<그림 1> 다중이해당사자의 목적 합치성 및 프로그램 영향력에 따른 참여 수준



자료: Vallejo와 Hauselmann(2004: 4)의 그림을 바탕으로 저자가 수정, 재구성.

스 참여를 통해 원하고자 하는 조직의 목표를 달성할 수 있는가에 따라 달라진다(Provan & Kenis, 2008: 239~240). 특히 주도 조직과 참여 조직(organizational goals), 전체 프로그램 또는 네트워크의 목표(network-level goals) 간의 합치(consensus)는 다중이해관계자 거버넌스가 작동하는 중요한 요소로 인식되어왔다(McGuire, 2002). 안셀과 게쉬의 협력에 대한 연구(Ansell and Gash, 2008)에서도, 협력적 거버넌스의 필요조건으로서 합치 중심(consensus-oriented)의 의사 결정을 강조했다.

프로그램과 이에 참여할 이해당사자들이 인식하는 목적이 서로 다른, 즉 목적 합치성 수준이 낮은 경우에는 거버넌스의 이해당사자는 일반적으로 ‘참여하길 주저’하게 된다. 목적 합치성이 높은 경우에는, 참여자들은 ‘참여하길 희망’하거나 ‘참여하길 강력히 희망’할 것이다. 목적 합치

성은 이해당사자의 각자의 목적이 실제 참여 정도에 차이를 줄 것이라는 점을 강조한다는 점에서, 다중이해당사자 거버넌스 운영 원리를 이해하는 중요한 요소다.

Y축은 프로그램의 영향력을 나타낸다. 프로그램의 영향력이란 해당 프로그램이 목적을 성취하기 위해서 다양한 방법으로 참여자에게 영향을 끼칠 수 있는 능력을 의미한다(Vallejo & Hauselmann, 2004). 예를 들어, 프로그램이 법에 기반을 둔 규제(regulation) 요소를 가지고 있거나, 경제적인 유인을 제공할 수 있다면 참여자에게 영향을 끼칠 수 있는 가능성이 높아진다. 즉, Y축은 프로그램에 대한 참여 당사자들의 목적 합치성 외에도, 프로그램이 갖는 영향력에 따라 다중이해당사자의 참여 정도가 달라질 수 있음을 보여준다. 프로그램 관리자가 적극적인 제도 설계 및 운영 관리(management) 등을 통해서 프로그램 자체의 능력과 역량을 증가시키는 것은 ‘참여하길 주저’하던 당사자도 ‘가능하면 참여’하게 되며, ‘참여하길 희망’하는 당사자는 ‘참여하길 강력히 희망’하게 된다. 참여시 혜택(인센티브), 또는 미참여 시 불이익(규제)을 규정한다면, 프로그램의 영향력 증대를 의미한다. 이는 지방정부와 NGO에서 다양한 공공관리자의 역량을 강조하는 지점이다. 프로그램의 영향력을 참여 수준을 결정하는 변수로 고려하는 것은 목적 합치성 여부와 함께 이해당사자의 참여 수준을 결정하는 다른 수준의 변수가 존재함을 보여준다.¹⁾

3. 도시 에너지 전환 프로그램

한국은 에너지원의 많은 부분을 해외에 의존하면서, 동시에 에너지를

1) 본 사례 연구는 한 프로그램에서 다중 이해당사자들 간 거버넌스 참여를 주요한 주제로 다루고 있기 때문에, 분석의 두 가지 축인 프로그램의 영향력과 목적 합치성 중, 목적 합치성에 초점을 맞춰서 논의를 전개한다. 향후 거버넌스 연구에서 단일 사례가 아닌 다수의 사례를 비교한다면, 프로그램의 영향력과 목적 합치성의 상호작용과 거버넌스 참여, 효과성을 분석할 수 있을 것이다.

많이 사용하고 있는 나라다. 그렇기에 기존 한국의 에너지 정책은 석유나 천연가스와 같은 에너지원의 원활한 공급에 초점을 맞추게 되었고, 비교적 최근까지 국가 중심의 에너지 정책이 시행되었다. 하지만 최근 이런 공급 중심의 국가 단위 에너지 정책에 많은 변화가 생기고 있다. 늘어나는 에너지 소비에 효과적으로 대처하기 위해 더 많은 발전소를 건설보다 효율적 에너지 사용이 강조되고 있으며, 이를 위해 많은 이해관계자가 에너지 정책에 관심을 가지고 참여하고 있다(Kim et al., 2011).

국내 에너지 문제에 많은 사람이 참여하게 된 것은 최근 에너지 분야의 중요성이 증대하고 있으며, 무엇보다 신·재생에너지 기술과 스마트 그리드 같은 전력망 관련 기술의 발달에 기인한 면이 컸다. 기술의 발달은 기존 에너지 소비자들이 에너지 생산자가 되도록 만들었고, 에너지 수요관리정책은 에너지 소비자로 하여금 적극적으로 에너지 절감의 필요성을 인식하고 실천하는 것을 강조했다.

최근에는 지방정부나 지역의 커뮤니티 수준에서도 에너지 정책 변화가 이루어지고 있다(Lee et al., 2014; Mattes et al., 2015; Kim, 2016). 특히 도시 에너지 전환 정책은 도시가 갖는 사회·문화·경제의 중심지적 특성과 인적 자원이 집약된 공간이라는 장점을 살려 적극적으로 에너지 전환을 꾀하고 있다. 에너지 전환은 “더욱 지속가능(sustainable)하고 효과적인(effective) 에너지 공급과 사용(provision and use of energy)을 통해 공급 주도적, 중앙 집중적, 시장 의존적 관리에서 수요관리 중심, 지역 분산적이며 시민 참여형 지역 에너지 거버넌스를 통해 관리되는 변화”를 뜻한다(Rutherford & Coutard, 2014; 이태화, 2016). 에너지 전환²⁾은 기후변화의 대응, 지역 자립의 에너지 구조, 재생에너지를 비롯한 에너지 기술의 발달과 더불어 정책적으로 국가, 지방정부 단위에서 많이 시행되고 있다

2) 에너지 전환 이론은 전 세계적으로 다양한 지역과 도시에서 에너지 전환을 위한 정책들은 전환 관리 이론이 정책학 분야의 실증 연구를 통해 이론적으로 성숙되고, 도시의 에너지 문제에 관심이 높아지면서 2000년대 초부터 본격적으로 제시되었다. 전체적인 도시 에너지 레짐의 변화는 정책학적 연구 주제이며 이와 관련한 이론적인 작업은 계속 발전하고 있다.

(Loorbach, 2007; 김병윤, 2008; 이정필·한재각, 2014; 이태화, 2016; 안정배·이태동 2016). 지금까지 나온 도시의 에너지 연구들을 다양하게 범주화할 수 있지만(Rutherford & Coutard, 2014), 본 연구는 사회·정치적 함의를 갖는 도시의 에너지 전환 프로그램의 운영 형태로서 거버넌스와 에너지 전환의 관계에 대해 밝히고자 한다(Hoppe & van Bueren, 2015).

에너지 전환의 움직임으로서 도시 내의 에너지 정책 기조는 거버넌스 프로그램과 함께 작동하는 경우가 많다. 이는 에너지 전환과 커뮤니티³⁾의 관계에서 비롯된다. 에너지 전환은 아래로부터(bottom-up) 인식 변화나 참여를 기본으로 하는 경우가 많다. 에너지 전환 또는 에너지 자립 움직임은 에너지 자립 마을 등으로 일컬어지는 아래에서부터의 변화(이유진·진상현, 2015)와 협동조합(윤순진·심혜영, 2015) 또는 중간지원조직(고재경·주정현, 2014; 강지윤·이태동, 2016)을 이용한 전환, 속의 접근 방식(deliberative approaches) 등과 연관된다(이정필·한재각, 2014).

위에서 언급된 에너지 전환의 정의에서도 알 수 있듯이, 도시에서 에너지 전환은 에너지 공급의 변화와 에너지 사용의 변화라는 두 부분으로 나뉜다. 전자의 변화는 도시의 에너지 자립적인 구조를 위해 재생에너지 생산 및 에너지의 효율적 사용으로의 전환과 같은 공급 중심적 기술적(technical) 변화에 방점이 있는 경우가 많다.

둘째, 에너지 전환 중 수요관리(demand-side management)에서 커뮤니티의 참여와 관련 거버넌스의 관리 문제는 핵심 요소다. 에너지 수요관리는 국가단위 차원에서는 부하 관리, 전략적 소비 절약을 위한 정책이 주가 되지만, 도시단위 에너지 전환에서는 개인의 수요관리 참여를 위한 공동체(커뮤니티) 활성화나 개인의 동원(mobilization) 또는 이를 위한 구체적인 인센티브 및 규제가 주된 연구 주제가 된다(Carley, 2012). 공동체 활

3) 본 연구에서 커뮤니티는 다양한 의미로 쓰인다. 다만 사람들이 모여 하나의 유기체적 조직을 이루고 목표나 삶을 공유하면서 공존하는 조직을 공동체라고 할 때, 본 연구에서는 에너지 전환이라는 목표를 공유하는 조직이라는 뜻으로 주로 사용한다.

성화와 개인의 동원을 바탕으로 하는 거버넌스는 참여와 의사결정 그리고 행태 변화를 기반으로 하는데, 실제 에너지 거버넌스 프로그램 참여는 에너지 전환에 기여한다(박종문·윤순진, 2016).

특히 도시의 에너지 수요관리 정책은 도시마다 그 장소적 특성과 이해당사자의 모습에 따라 다양하게 나타나며, 각각의 정교한 정책이 요구된다. 예를 들어 같은 에너지 절약 또는 시민 실천문화 창출을 위한 정책이라 하더라도 그 에너지 전환과 지역 거버넌스(김형양, 2006)에 대한 구체적인 방법은 도시 구획별로 다르게 나타난다. 이는 근본적으로 두 구획 간 이해당사자의 차이가 존재하기 때문이다. 대표적으로 도시 대표 구획인 거주지역(이유진·진상현, 2015)이 거주민을 중심으로 참여한다면, 상업지역에서는 상점, 고객, 건물주와 같은 새로운 이해당사자가 부각된다. 두 지역의 차이에서 알 수 있는 것은 도시 구획별로 주요 이해당사자가 달라진다는 것이고, 그렇기에 각각의 이해당사자의 생각에 맞는 에너지 전환 정책과 이를 확인할 수 있는 관련 실험들이 요구된다는 것이다. 본 연구의 사례 분석 부분은 정책 프로그램 내의 동학에 주목해 기존의 거주지역에서의 거버넌스보다는 상업지역의 거버넌스를 보여준다는 점에서 의미가 있다.

4. 사례분석: 신촌의 에누리 사업

1) 에누리 사업 개괄

에누리(에너지를 나누는 이로운 공간) 사업은 2014년 6월에 서울시의 상업지역 중 하나인 신촌에서 시작되어 현재도 진행 중인 사업이다. 에누리 사업은 서울특별시의 ‘에너지절약 실천지원 공모사업’을 사단법인 한국로하스협회(Korea LOHAS Association)가 신청하고 선정되어 진행되었다.

에누리 사업은 원전하나줄이기라는 에너지 전환의 정책 일부로 시작

되었다. 서울시는 해당 사업의 두 가지 측면에 주목했다. 첫째, 도시의 상업지역에서 이루어졌다는 점이다. 서울시는 원전하나줄이기에서 많은 실험을 진행했고, 가정의 에너지 사용량을 성공적으로 줄였다고 판단했다. 그러나 상업지역의 에너지 전환이 더디게 진행되자, 에누리 사업은 에너지 소비가 많이 발생하는 서비스업 중심의 상업지역으로 에너지 전환의 지리적 확장(broadening)을 시도한 것이었다.

둘째, 서울시는 에누리 사업이 공간프로젝트라는 점에 주목했다. 서울시가 에누리 사업의 에너지 거리 조성을 주목한 이유는 해당 시도가 공간을 활용하는 전략과 문화를 중시하기 때문이다(서울시 인터뷰). 에너지 전환은 공간에 사람·활동·에너지 생태계가 존재하고, 유기적 관계가 형성된 공동체가 있을 때 가능하다는 관점이다. 이는 사업의 지속성과 관련이 있기 때문에, 서울시는 로하스협회가 제안한 안의 취지에 공감했다. 공간을 중요하게 여기는 것은 에너지를 나누는 이로운 ‘공간’이라는 사업명에서도 알 수 있다.

로하스협회는 에누리 사업의 공공성과 매출 증대, 소비자 혜택⁴⁾을 강조했는데, 주된 취지는 공간과 관련 있었다. 협회는 단순히 원전하나줄이기에 대한 인식과 실천의 확대를 통한 에너지 수요관리를 위한 절약뿐 아니라, 공간을 매개로 하여 소비자와 상점이 에너지 거리를 조성하도록 이끄는 것을 에누리 사업의 취지로 삼았다. 상점이라는 공간을 매개로 궁극적으로 에너지 거리라는 더 높은 레벨의 공간이 창출 가능하기 때문이다. 이는 신촌 ‘에너지거리조성을 위한 업무협약’이라는 양해각서의 제목에서도 확인 가능하다(한국로하스협회, 2014b).

구체적 에누리 사업의 내용은 다음과 같다. 시작 단계에서 로하스협회는 신촌 상업지역에 에누리 공간을 선정하고 현판을 부착하며 이후 에너지 진단을 했다. 이는 서울시의 에너지 정책과 연계되어 진행되었다. 그 후 연중 과제로서 상점 내의 백열등 사용 줄이기(고효율 LED 전구 사용),

4) 공공성은 크게 에너지 가치 공유와 공동체 가치의 공유로 나눌 수 있고, 매출 증대와 소비자 혜택은 가게의 마케팅 효과와 관련이 있다.

개문영업 금지, 대기전력 감축을 실시했다. 하지만 에누리 사업은 위의 활동보다 도시, 특히 서비스업 중심의 상업지에서 전력 사용이 가장 많은 여름철에 할인 혜택과 방문객의 에너지 절약을 유도하는 방식(방문객의 가정 내 전기절약 인증샷, 여름철 장소 공유를 통한 에너지 절약 등)을 통해 에너지를 함께 ‘나누’는 측면에 방점을 두었다. 이는 원전하나줄이기 동참을 원하는 ‘에누리인(人)’ 선정, 에너지의 날 행사, 도심 내의 캠페인 등과 함께 도시의 상업지역에 ‘에너지’ 가치에 목적을 둔 에너지 네트워크 형성과 관계가 있다(서울특별시, 2014; 한국로하스협회, 2014b). 다만 에누리 사업은 에너지 진단과 같은 서비스 제공이 주로 포함되었지만, 상업에 대한 직접적인 지원은 부재했다.

에누리 사업은 서울시의 신촌이라는 공간에서 진행되었다. 신촌 지역은 서울시의 다른 도심 지역과 비슷한 특성을 지니고 있어 실험공간이 될 수 있다. 실제 서울시는 앞으로의 정책을 통해 다른 도심 지역의 확대 적용을 고민하고 있었다. 추가적으로 신촌 지역 주변에는 세 개의 큰 종합대학(연세대학교, 이화여자대학교, 서강대학교)이 있는데, 실제 로하스협회는 그들의 역할을 기대하며 연세대학교와 이화여자대학교의 총학생회를 협약 시에 중요 행위자로서 생각했다. 협회는 그들을 통해 상가를 많이 이용하는 학생들에게 영향을 주어 적극적인 참여를 이끌어낼 수 있다고 판단했던 것이다.

2) 다중이해당사자 거버넌스로서 에누리 사업

(1) 연구방법 및 예상 결과

본 연구의 사례분석은 도시의 구획상 상업지역에 해당하는 장소에서의 거버넌스를 본다. 거주지역을 중심으로 하는 에너지 전환 정책은 거주민의 프로그램 참여 목적이 주된 관심사가 되지만(Alyett, 2013), 상업지역은 상업으로 대표되는 주체의 참여와 전환에 대한 의지가 더욱 요구된다. 전자의 지역에서는 당사자의 에너지 전환에 대한 인식의 부재가 큰

문제가 되지만, 후자의 경우 인식의 부재뿐만 아니라(McMakin et al., 2002) 다른 가치와의 충돌까지 고려되어야 한다는 점에서 한층 더 복잡성을 띤다. 즉, 상업지역에서 프로그램 주최/주관자로서 거버넌스 참여자의 목적과 상점과 같은 프로그램 참가자로서 거버넌스 참여자의 목적은 더욱 낮은 합치성이 나타날 수 있다.

본 연구는 다중이해당사자 거버넌스 시각에서 에누리 사례를 살펴보기 위해, 인터뷰를 통한 질적 데이터를 수집하고 분석했다. 참여한 상점을 대상으로 한 설문조사를 통한 양적 연구도 가능하지만, 질적인 연구를 통해 각 이해당사자의 참여 목적과 참여의 정도를 심층적으로 분석할 수 있다는 장점이 있다. 인터뷰를 위해, 에누리 프로그램의 주최인 서울시, 주관 조직인 로하스, 참여 상점을 유형별로 분류했다.⁵⁾

구체적인 분석을 위해서 서울시와 로하스의 자료를 바탕으로(서울특별시, 2014; 한국로하스협회, 2014a; 2014b) 에누리 사업의 이해당사자인 로하스 협회, 서울시, 신촌 상점을 대상으로 인터뷰가 실시되었다. 인터뷰는 총 8회에 걸쳐서 진행되었는데, 각각 주최/주관자 입장인 서울시와 로하스협회와 1회씩, 사업의 참가자로 볼 수 있는 서로 다른 상점 6곳⁶⁾에서 인터뷰가 진행되었다. 인터뷰 자료의 측정의 질(Measurement Quality)을 높이는 동시에, 각기 다른 참여자의 인식을 조사하기 위해 반구조화된 인터뷰(semi-structured interview questionnaire)를 준비했다(Babbie, 2014). 참여 상점들의 참여 목적 외에도, 프로그램의 이해당사자로서 주최/주관자인 서

-
- 5) 광의의 범위의 에누리 사업의 참여자로서 방문객과 대학(생)을 포함시킬 수 있다. 그러나 실제 거버넌스의 관점에서 보았을 때, 방문객의 참여는 상점에 단순히 방문한다는 점에서 사업 거버넌스의 주체로 보기는 어렵다. 당시 총학생회 관계자와 인터뷰를 진행한 결과, 연세대학교 총학생회는 “사업 자체에서 (총학생회에) 요구하는 사항이 없어서 에누리 사업을 평가하기는 어렵다”라고 밝히면서, 사업 발족 이후 참여하지 않았다고 밝혔다(연세대학교 2014년도 학생회, 2015.05.27). 이에 실질적인 프로그램의 참여자가 아니었던 총학생회를 연구 대상에서 제외했다.
- 6) 엘피스(카페), 체화당(카페), 우리은행 신촌지점(은행), 흥익문고(서점), 거북골 마을사랑방(문화/모임공간), 연세대학교생활협동조합(협동조합).

울시와 로하스협회, 상점들 간의 참여 목적의 합치성을 중심으로 보려고 하는 본 연구에서는 상점들의 의견 외에도 주최/주관자의 견해를 파악하는 것도 중요하다. 2014년 8월 현재 에누리 사업에 참여 중인 상점은 77곳⁷⁾인데, 그중 서로 다른 상점 6곳의 에너지 가치 인식 정도의 차이가 있을 것으로 생각되는 곳을 선정해 실시했다. 실제로 인터뷰에 선정된 6개의 상점은 에너지 절약을 성실히 이행한 상점(서점 흥익문고)부터 프로그램을 중도에 이탈한 상점(카페 엘피스)을 포함하며, 그 범주도 카페, 서점, 문화/모임공간, 협동조합, 은행으로 다양하다.

예상 결과는 서울특별시와 에너지/기후변화 도시 에너지 전환 정책인 원전하나줄이기 사업의 하나로서 에누리 사업을 이해 및 참여하고 있으며, 한국로하스협회는 에너지 공간의 확대 차원에서 신촌 지역에서의 시스템 변화의 기반을 다지려고 거버넌스에 참여하고 있다는 것이었다. 상점들은 그 본래의 목적이 마케팅 효과와 같은 상점의 직접적 이익이지만, 추가적으로 환경 가치, 공동체 인식, 사회적 참여와 같은 공익적인 가치를 얼마나 상점 자체가 담고 있는가에 따라, 그 주된 목적의 방향이 달라질 수 있다고 판단했다. 즉, 경제적 효과나 마케팅 효과를 부차적인 것으로 보면서, 공익적 가치에 주안점을 두고 참여한 상점들도 있을 것으로 판단했다. 이에 기존에 에너지와 공동체 인식을 많이 갖고 있는 체화당, 거북골 마을사랑방과 사회적 가치를 담고 있는 협동조합으로서 연세대학교 생활협동조합을 인터뷰 대상으로 포함하고 선정했다. 해당 상점이 프로그램 참여 목적 차원에서 사회적 가치를 주목하지 않는다면, 다른 일반 상점에서는 지속적인 사회적 가치 추구는 더욱 기대하기 어렵다. 그러나 에누리 사업의 대상 선정은 다른 비슷한 에너지 전환의 프로그램의 참여 목적에서처럼, 처음에는 가치를 공유하고 있는 지인 소개를 통해 이루어지므로(Mattes et al., 2015) 대부분의 상점은 에너지 가치에 대한 인식을 어느 정도 공유하고 있을 것으로 판단했다. 질문 선정 단계에

7) 77개의 상점은 카페, 음식점, 모임공간, 문화공간, 마트 등 다양한 공간을 포함하며, 연세대학교 생활협동조합에 속해 있는 37개의 상점을 포함한다.

서 그 목적은 크게 4가지(① 에너지 가치 및 인식 공유, ② 에너지 절약, ③ 공동체 가치 및 인식 공유, ④ 마케팅효과) 범주 안에 복합적으로 존재할 것으로 판단했다. 이후 연구 인터뷰 질문들은 에누리 사업의 평가 및 만족도를 보았다. 이는 앞의 <그림 1>에서 제시된 분석틀을 사용할 때, ‘프로그램에 대한 이해당사자 간 목적 합치성’과 참여 의지와 만족도 관계를 파악하는 데 필수적인 과정이다.

상이한 이해당사자의 프로그램 참여 목적은 ‘에누리 사업을 무엇이라고 생각하시나요?(취지를 중심으로)’, ‘에누리 사업에 참여한 이유는 무엇인가요?(참여 동기/목적을 중심으로)’ 같은 질문을 통해 파악했다.⁸⁾ 반면 에누리 사업의 지속적인 참여 의지와 만족도를 파악하기 위해 ‘에누리 사업이 성공적이었다고 생각하시나요?’, ‘에누리 사업에 계속 참여할 것인가요?’라고 질문한 후, 구체적인 추가 질문을 통해 프로그램에 현재 참여하는 정도를 파악하면서 참여를 저해하는 요인을 중심으로 참여 의지와 만족도를 살펴보았다.

사업에 참여했다 하더라도 실제 프로그램에서 기대하는 목적과 그에 따른 참여 의지는 다르며 만족도 역시 다르다. ‘에누리 사업에 대한 참여 의지 및 만족도’는 ‘에누리 사업에 대한 참여 목적을 중심으로 하는 인식’을 우선적으로 살펴봄으로써, 다중이해당사자의 목적 합치성 정도를 파악했다. 만약 합치성의 정도가 낮다면, 서로 다른 참여 목적과 실제 사업을 통한 해당 이익의 달성 여부가 에누리 사업의 평가와 참여 의지 그리고 실제 만족도와 지속성에 영향을 준다는 점을 밝히고자 했다. 커뮤니티 및 지역 동원(community/local mobilization)을 위한 참여의 의지는 참여

8) 이후, 상점, 로하스협회, 서울시의 입장에서 ‘에누리 사업의 핵심가치가 무엇이라고 생각하시나요?’ 질문은 해당 질문이 먼저 제시되고, 그 후 구체적으로 ‘에누리 사업이 에너지 사용을 줄이는 데 도움이 됐나요?’, ‘에누리 사업은 마케팅 효과가 있나요?’, ‘에너지 가치/인식공유에 도움이 되었다고 생각하시나요?’, ‘공동체만들기(community building)에 도움이 되었다고 생각하시나요?’, ‘에누리 사업이 성공하기 위해서, 가장 중시해야 할 가치가 무엇이라고 생각하시나요?’라는 질문을 면대면 인터뷰를 통해 심층적으로 진행했다.

여부보다 지속성의 측면에서 더 중요하기 때문이다(Xu, 2007).

(2) 당사자별 사업 참여 목적

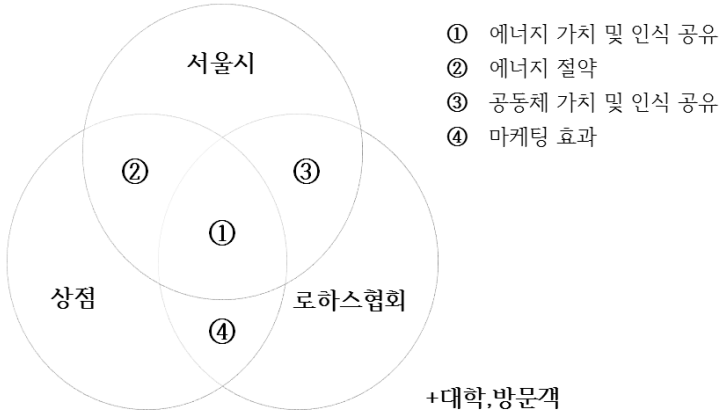
인터뷰의 질문에 대한 참여자의 대답을 분석한 결과는 다음과 같다. 우선 큰 그림에서 ‘이해당사자의 참여 목적에 대한 인식’의 결과가 연구하기 전의 예상과 일치했지만, 세부적으로는 상이했다. <그림 2>는 에누리 사업의 다중이해당사자인 서울시 지방정부, 한국로하스협회, 신촌의 상점을 중심으로 하는 에누리 사업에 대한 인식에 대한 분석 결과를 개괄적으로 담고 있다.

<그림 2>에서 보면 에누리 사업 다중이해당사자의 참여 목적은 인터뷰 질문 설정에서와 같이 크게 네 가지(① 에너지 가치 및 인식 공유, ② 에너지 절약, ③ 공동체 가치 및 인식 공유, ④ 마케팅 효과) 범주 안에 복합적으로 나타났다. ①은 에누리 사업을 통해서 지역 내 전반적인 환경보호 및 지속가능성과 관련된 에너지 가치를 공유하며 이를 확대하는 것을 의미한다. ② 에너지 절약은 사업 참여를 통해 실질적인 에너지 절약 실천을 해서 결과를 얻는 것을 말한다. ③ 공동체 가치 및 인식 공유는 거버넌스 운영에서 비롯되는 구성원 간의 연대 추구를 의미한다. ④ 마케팅 효과는 사업에 참여함으로써 실제로 직간접적으로 조직에 경제적 도움을 주는 것을 포함한다. 위의 분석은 지속가능한 개발을 위해 사용하는 다중이해당사자 거버넌스 시각을 통해 가능한 분류화 과정이었다.

구체적으로 본 논문에서 다루고 있는 첫 번째 유형의 이해당사자(지방정부)인 서울시의 경우 원전하나줄이기를 목표로 했기에 ① 에너지 가치 및 인식 공유와 ② 에너지 절약의 목표를 중심으로 참여 목적을 설정했으며(서울특별시, 2014), 부수적으로 ③ 공동체 가치 및 인식 공유의 목적도 갖고 있었다. 다만 ③ 공동체 가치 및 인식 공유라는 용어 사용에 있어서 조심스러운 입장이었다. 서울시 인터뷰에 따르면, 에누리 사업은

9) “대학가 상인과 학생, 시민이 함께 에너지 절약에 뜻을 모았다는 데 이번 캠페인은 큰 의미가 있다(서울시 에너지시민협력반장 2014.07.14).”

<그림 2> 에누리 사업의 거버넌스 다중이해당사자의 참여 목적



자료: 인터뷰를 바탕으로 저자 직접 작성. 그림 안에서의 참여자 별 다양한 목적은 참여자의 우선순위 목적을 담고 있지는 않음.

원전하나줄이기 아래에 시행된 사업의 일부¹⁰⁾이며, 사업의 목적상 에너지 자립마을 사업과 같이 ‘공동체사업’ 기준에는 부합하지 않지만, 궁극적으로는 사람·활동·에너지 생태계가 존재하고 에너지 문제는 유기적 관계가 형성되는 공동체의 한 모습을 만들 수 있다고 보았다. 상점의 ④ 마케팅 효과에 대해서는 어떤 언급이 없었다.

두 번째 유형의 이해당사자(NGO)인 한국로하스협회는 에누리 사업을 ① 에너지 가치 및 인식 공유에 기반으로 하는 ③ 공동체 가치 및 인식 공유를 지닌 사업으로 보았다. 특히 로하스협회는 그 단체의 성격상 단순히 에너지·환경적 가치를 중요하게 생각하는 것뿐 아니라 지속가능한 라이프 스타일을 강조하기에 공동체적 가치에 방점을 두었다. 특히 인터뷰에 따르면 로하스협회는 사업 구성 단계에서, 신촌이라는 지역의 공동

10) 이런 서울시의 의견에 따라, 본 논문에서는 에누리를 ‘사업’으로 규정한다. 하지만 ‘사업’은 주최 측인 서울시의 의견이 들어간 규정이며, 실제 에누리는 프로그램으로 볼 수 있다. 이에 논문에서는 주로 에누리 사업이라고 쓰지만, 질문이나 일반적인 경우에는 에누리를 프로젝트, 프로그램 등으로 불렀다.

체에 고민이 있었다고 밝혔다. 지역성을 바탕으로 신촌이라는 상점이 밀집해 있고, 젊은층이 모이는 대학가에 장소가 소비 지향적인 장소로만 사용되면 아쉽다는 인식을 한 것이다. 이에 사업의 지속성을 고려하기 위해 대학가와 상점을 기초로 두었다. 그렇기에 상점의 참여를 이끌어내기 위해 ④ 마케팅 효과도 상점의 입장에서 고민했고, 이를 에누리 사업 프로그램의 목적으로 밝혔다.

로하스협회는 에누리 사업이 공공성과 매출 증대, 소비자 혜택에 효과가 있다는 점을 강조했는데(한국로하스협회, 2014b), 공공성은 크게 에너지 가치 공유와 공동체 가치의 공유로 나눌 수 있고, 매출 증대와 소비자 혜택은 가게의 마케팅 효과와 관련이 있을 것이다. 물론 협회는 에너지 감소량 결과를 분석하는 등 ② 에너지 절약도 염두에 두었다. 하지만 이는 에너지 절약은 일차적 목적은 아니고 ① 에너지 가치 및 인식 공유와 ③ 공동체 가치 및 인식 공유의 결과로 인식했다. 일차 목표는 에누리 공간이라는 에너지 인식을 지닌 공간과 공동체의 확대라는 사회적 시스템을 만드는 것이었다.

마지막으로 세 번째 유형인 상점들의 경우 ① 에너지 가치 및 인식 공유에 기반을 뒀서 ④ 마케팅 효과와 ② 에너지 절약을 사업의 목적으로 두었다. 한 가지 흥미로운 점은 연구 질문 설정 단계에는 같은 상점이라 할지라도 사회적 가치를 담고 있는 상점의 경우 ① 에너지 가치 및 인식 공유를 ② 에너지 절약이나 ④ 마케팅 효과보다 더 중요하게 생각할 것으로 보았지만, 연구 전 예상과는 상이한 결과가 나타났다는 것이다. 사회적 가치를 담고 있는 상점¹¹⁾이라 하더라도 마케팅 효과나 에너지 절약을 통한 경제적 이익에 더욱 방점을 둔 것이다. 물론 두 목표가 항상 상충되는 것은 아니지만, 뒤에서 자세하게 언급되듯이 이런 목표에 대한

11) 대표적으로 홍익문고는 신촌 지역의 역사 깊은 서점으로서, 신촌 지역의 지역적 가치를 위한 활동을 하고 있었다. 홍익문고는 인터뷰에서 에누리 사업 참여 이유를 환경-에너지 문제의 심각성에 대응하려는 취지와 가치(목적)에 공감하고 있고, 에누리 사업을 통해 에너지 비용을 절감하기 위한 것이라고 밝혔다.

인식은 직접적으로 참여 수준과 만족에 영향을 주었다. 이해당사자 유형의 세 번째인 상점의 경우, 그 안에서도 사업 목적에 대한 인식을 달리하고 있었는데, 이는 아래의 인터뷰에 대한 구체적인 질문을 중심으로 하는 분석을 통해 가능하다.

대부분의 상점들은 인터뷰 초반, 사업 목적과 취지를 중심으로 구성된 “에누리 사업을 무엇이라고 생각하시나요?”라는 물음에 사업을 에너지 가치를 고려한 프로그램으로서 파악했고 그것을 참여 목적으로 밝혔다.

취지나 가치에 공감하기 때문에 이번 에누리 사업에 참여하게 되었어요. 요즘 환경문제가 심각하잖아요. …… 그래서 에누리 에너지를 나누고 절약하는 등의 일은 굉장히 좋은 일이라고 생각하고, …… 사업을 하는 입장에서 보면 에너지 비용이 들어가기 때문에 에너지를 절감하기 위한 많은 노력을 항상 해야 한다고 생각해서 참여하게 되었어요(홍익문고, 2015.05.21).

하지만 전체 인터뷰를 종합한 결과 지속적으로 참여하기 위해서는 마케팅 효과나 에너지 절약을 통한 경제적 이득이 중요함을 알 수 있었다.

“에누리 사업이 성공하기 위해서, 가장 중시해야 할 가치가 무엇이라고 생각하시나요?”라는 질문 대해서는 ② 에너지 절약 목적 역시, 경제적 이익을 위한 노력으로 생각하거나 그 자체를 에너지 가치와 연관 지어 생각하기보다는 목적 자체로 판단했다.

형식적이지 않고 현실적으로 실현 가능한 정책을 실행해야할 것 같습니다. …… 또한 에너지(사용)를 줄인다면 이로 인한 경제적 효과도 함께 있어야 할 것 같아요(우리은행 신촌지점, 2015.05.27). 많은 사람이 동참할 계기를 만들어야 하고 말로만 하는 것보다는 (에너지 절약을 실천할 수 있는 경제적) 유인책도 있어야 하지 않을까요?(홍익문고, 2015.05.21).

같은 범주에 대해서도 다른 면을 강조하고 있었던 것이다. 특히, ‘에너지 절약’의 경우 이러한 경향이 좀 더 심화되어 나타났다. 에너지 절약은 특히 같은 범주 내 목적의 낮은 합치성을 단적으로 보여준다. 물론 구체적인 참여 목적에서 보면, 대부분의 상점들은 연구 질문 설정에서와 고려된 크게 3가지 ① 에너지 가치 및 인식 공유, ② 에너지 절약, ④ 마케팅 효과 안에서 참여 목적을 지니고 있었다. 하지만 에누리 사업 프로그램의 참여 목적을 ③ 공동체 가치 및 인식 공유로 인식한 경우는 드물었다. 다만, 상점 인터뷰 대상 중 그 공간유형이 독특한 거북골 마을사랑방이나 체화당에서는 ③ 측면에서 공간 네트워크에 대한 인식을 공유했다.

처음에 로하스가 에누리 프로젝트 작업을 시작할 때 그 팀과 함께 만나게 됐고, 당연히 체화당은 그런 공간 네트워크가 있으면 한다고 생각하고 있었습니다. …… 평소에도 에너지 관련 공간 네트워크가 있어야 한다고 생각하고 있었지요. …… 체화당 자체도 실은 그러한 고민을 하고 있는 공간이기도 합니다. …… 서울시 ‘원전하나줄이기’에서 에너지 자립마을 프로젝트의 거점공간으로 선정되기도 했습니다(체화당, 2015.05.27).

프로그램의 참여 목적을 묻는 것과 더불어, ‘에누리 사업의 참여 의지 및 만족도’를 위한 인터뷰 결과 분석은 에누리 사업 참여 목적에서 이해 당사자별로 각기 다른 방점이 실제 다중이해당사자의 참여 정도와 프로그램의 만족도에 영향을 주고 있다는 사실을 보여주었다.

지금까지 에누리 사업 초기의 주관 측인 한국로하스협회의 고민에도 마케팅 효과는 미미했다. 프로그램 측면에서 사업이 짧은 사업 시행 기간, 협회의 공간 확대 중심의 1차 목표 설정 등이 효과적이지 못한 이유로 제시될 수 있지만, 참여자들을 살펴보면 대부분의 상점들 역시 실질적인 참여 의지를 보이지 않고 있다. 이는 사업에 대한 주최 측과 목적이 상이하고 그 사업 안에서 그들의 목적을 달성할 능력이 낮음을 인식함에서 비롯된 것으로 보인다. 이와 더불어, 일부 상점들은 인터뷰를 통해 상

점 간의 공동체 형성 자체에 대해 회의적이거나, 구체적인 프로그램의 부족, 가시적 효과의 부족 등은 앞으로의 참여 정도에도 영향을 줄 것 같다고 말했다. 실제 엘피스는 에누리 사업이 경제적 효과나 마케팅 효과가 없다는 이유로 참여하기를 그만두었다.

(에누리 사업은) 에너지 사용을 줄이려는 것으로 알고 있어요. …… 다른 가게는 모르겠지만 우리 가게는 효과가 없었어요. …… 에누리의 가장 핵심적인 가치는 (단순히) 에너지 사용 줄이기에 있었던 것 같아요(엘피스, 2015.05.20).

그들 역시 에누리의 핵심가치가 에너지 절약 및 에너지 가치에 목적이 있었다는 것을 언급했지만, 그런 참여 목적에도 불구하고 실제 에너지 절약과 같은 경제적 효과나 마케팅 효과가 없었다고 판단한 것이다. 대부분의 상점들이 처음에 참여하기로 결정했다더라도 실제 진행에서는 낮은 참여 의지를 보여주었다. 또한 체화당과 거북골 마을사랑방과 같이 공간 네트워크에 대한 인식을 공유(비교적 높은 목적 합치성)한 상점 역시 앞으로 적극적으로 참여하는 것을 주저했으며, 상이한 목적을 줄이려고 하는 시도가 앞으로의 적극적인 참여에 중요하다고 밝혔다.¹²⁾

즉, 본 연구 3절의 <그림 1>에 적용해서 생각해보면, 여전히 대부분의 상점은 프로그램 거버넌스 안에서 참여 목적 합치성이 낮은 정도로 인식하며, 상점에 대한 프로그램의 영향 역시 낮은 ‘참여하길 주저

12) 거버넌스 정책 프로그램의 경우 정량적인 참여도를 측정하는 것은 어렵다. 다만 본 에누리 사업의 경우, 사업의 일부로서 진행된 에너지 진단 활동을 통해 일부 정량적 참여도를 일부분 측정 할 수 있었다. 약 24개의 공간이 에너지 진단을 받았는데, 실제 14개 업체가 2013년과 대비했을 때 2014년도에 에너지 감소를 이루었다. 거북골 마을사랑방과 체화당은 각각 32%와 17%의 에너지 감소를 달성했다. 이는 감소를 이룬 14개의 공간 중에서도 (감소를 평균 16%) 높은 폭의 감소였다(한국로하스협회 2014b). 이를 통해 비교적 높은 목적 합치성은 참여도에 영향을 주었다는 점을 볼 수 있었지만, 궁극적으로 낮은 프로그램의 영향력은 장기적 참여에는 회의적인 결과를 야기했다.

(reluctant to participate)’ 하는 상태다. 반면에, 서울시와 로하스협회는 이해 당사자간 목적 합치를 높게 인식하지만, 프로그램의 영향력은 낮은 범주인 ‘참여하길 희망(desirable to participate)’ 상태다.

또한 “에누리 사업이 성공적이었다고 생각하시나요?”, “왜 그렇다고 생각하시나요?” 같은 질문은 다중이해당사자의 상이한 만족도를 보여주었다. 인터뷰에 따르면, 주최 측에 속하는 서울시와 로하스협회는 각각 ‘시도 자체가’, ‘출발 자체는’이라는 수식어를 붙이긴 했지만 스스로 성공했다고 파악한다.¹³⁾ 에누리 사업의 시작 자체가 그들의 에누리 사업 목적을 어느 정도 달성했다고 보았기 때문이다. 반면에, 상점의 경우 여섯 곳 모두 성공이라고 직접적으로 규정하지 않았다. 대부분의 경우 판단을 유보했고, 우리은행의 경우에는 ‘실패’했다고 언급했다. 우리은행은 실패의 이유로 홍보가 부족과, 서울시의 참여 부족을 지적했다. 이는 근본적으로 에너지 절약 여부로 에누리 사업의 성공을 판단했기 때문으로 보인다. 즉, 에너지 절약을 에너지 인식 및 공유의 결과로 파악하기보다는 단순히 사업의 목적 자체로 삼았던 것이다.

에누리 사업은 에너지 전환 정책의 일환으로 지속성의 측면에서 공동체 형성이 무엇보다 중요한데, 참여 상점들의 목적에서는 찾기 힘들었고 이는 실제 단기적인 결과에도 영향을 준 것으로 판단된다. 공공조직의 거버넌스 프로그램을 평가하기는 매우 어렵다. 하지만, McConnell(2010)이 제시한 정책 성공(policy success)의 정의에 따르면, 명시적으로 공표한 목표 달성 여부와 함께, 해당 프로그램에 대한 (다른 참여자 또는 외부의) 평가 역시 중요한 요소로 여겨진다. 이런 점에서 본다면 에누리 사업은 완전한 실패로 보기는 어렵지만, 동시에 성공으로 보기도 어렵다.

13) “…… 시도 자체를 성공이라고 봐야 한다……(서울시 에너지시민협력과 주무관 2015.05.27).” “성공 여부를 판단하기에는 시기적으로 이르다. …… 작년 하반기에 시작했기에 결과를 운운하기에는 무리다. 그러나 출발 자체는 성공적이었다고 생각한다(로하스협회 2015.05.20).”

5. 결론 및 시사점

2014년 여름철에 시작된 에누리 사업은 거시적인 에너지 정책 목표 아래 구체적인 정책 프로그램으로서 진행된 에너지 전환 시도라는 점에서 의미가 있었다. 도시 상업지역의 공간에서 ‘에너지 저소비 실천 시민 문화 창출’을 하려 한 의의에도 불구하고, 해당 사업은 현재까지 시행착오를 겪는 중이다. 본 연구는 이해당사자의 동학을 효과적으로 보여주는 도시 에너지 거버넌스 다중이해당사자 분석을 통해, 이해당사자 별로 다른 참여 목적이 지니는 영향을 그 원인으로 지적했다. 동시에 이에 머무르지 않고, 앞으로 관련 사업 진행에 시사점을 제공한다.

본 분석은 상점들로 대표되는 ‘참여하길 주저’ 상태에 있는 이해당사자를 ‘가능하면 참여’, ‘참여하길 희망’하거나 ‘참여하길 강력히 희망’ 상태로 변화하기 위한 방안을 제시해준다. 다중이해당사자의 거버넌스 참여를 통한 에너지 전환의 효과를 향상하기 위해서 크게, (1) 이해당사자와 프로그램 간의 목적 합치성을 높이는 것과 (2) 프로그램의 영향력을 증대시키는 방안을 제시한다. 물론 프로그램과 이에 대한 이해당사자간의 목적 합치성을 높이는 것이 항상 거버넌스의 효과성을 담보하지는 않는다. 목표에 대한 다른 생각도 거버넌스의 다양성과 생존력을 높이는 요인으로 작동할 수 있다(Vangen and Huxham, 2012). 그러나 다중이해당사자 거버넌스의 전체적인 목표와 참여자의 목표에 대한 소통과 이해, 그리고 목표를 합치해나가고자 하는 노력이 존재하지 않는다면, 다양성이 성공적으로 작동하는 데는 어려움이 존재할 수 있다.

(1)의 과정은 이해당사자에 따라 크게 세 가지 방안이 존재한다. 우선 서울시는 참여 이해당사자의 에너지 공간 관련 마케팅 목적을 더 고려해야 한다. 큰 방향에서의 에너지 전환과 정책적 일관성은 중요하지만, 각 참여자의 이익과 목적을 고려하는 정책적 유연성이 필요하다. 둘째, 로하스의 경우, 참여자들의 실질적인 에너지 절약 방안을 제시하는 것이 상점의 목적을 달성하는 데 도움을 줄 수 있다는 점을 상기할 필요가 있

다. 서울시와 상점이 원하는 에너지 절약에 대한 강조를 프로그램에 적극적으로 반영할 때, 목적 합치성이 늘어나고 그로 인한 만족도도 높아질 수 있는 것이다. 셋째, 상점의 경우, 자신의 이익을 에너지 절약과 마케팅을 통해 극대화하는 목적도 중요하지만, 에너지 공동체로서의 가치를 공유하는 것이 장기적인 측면에서 도움이 될 수 있음을 알아야 할 것이다.

이는 참여 소극적 이해당사자(상점)의 목적의 변화 장려를 통해 가능하다. 구체적으로 현재 에누리 사업에서는 마케팅 효과나 에너지 절약 자체를 목적으로 하는 상점의 사업 목적을 에너지 절약을 전반적인 에너지 전환과 연결 짓는 교육과 같은 인식변화 시도를 통해 가능할 것이다. 하지만 이런 방안은 현실적으로 어렵다. 상점들은 아직 에너지 전환 정책에 익숙하지 않으며, 에너지 전환 정책과 마케팅 효과는 항상 상충되는 것은 아니지만, 경제적 이해관계는 쉽게 변화하기 힘들기 때문이다. 그렇지만 상점 간의 공동체를 형성하려는 노력은 여전히 가능하다 (McKenzie-Mohr, 2000). 이런 가능성은 에너지 전환과 공동체의 관계를 생각할 때 더욱 중요해질 수 있다.

프로그램의 영향력을 증대시키는 방안은 실제 경제적 효과나 마케팅 효과라는 목적을 중심으로 에누리 사업 프로그램에 참가하고 있는 상점들의 이해관계를 유지하면서 프로그램 내에 상점의 목적에 부합하는 다양한 시도를 통해 프로그램의 영향력을 변화시키는 것이다. 인센티브나 규제 정책을 통해서 변화를 이끌어내는 방안이다. 실제로 인터뷰에서 다양한 프로그램의 부재는 개선되어야 할 점으로 제시되었는데, 이와 같이 프로그램 차원에서의 개선은 현실적이며 바로 적용 가능할 것이다. 예를 들어 여름철 개문 영업을 강력하게 규제하는 동시에, 개문 영업을 하지 않는 상점에 인센티브를 제공할 수 있다. 이를 에누리 프로그램과 연계한다면, 상점들의 참여를 진작할 수 있을 것이다.

또한 주최 측이 다양한 프로그램 개발 외에도 참여자에게 기존 프로그램 홍보하거나 자발적 노력을 함으로써도 가능하다. 인터뷰에 따르면,

상점들은 프로그램에서 제공된 혜택을 적극적으로 이용하려는 시도가 부족했다. 일부 에너지 가치 및 인식을 공유하는 상점들에서도 주체적인 의지를 갖고 에누리 사업을 적극적으로 이용하려 하지 않았다. 실제 에너지 관련 이슈 프로그램을 진행하는 예산이 편성되어 있었으나, 참여자들 중에서 이용한 행위자는 거의 없었다.

에누리 사업과 같은 여러 가지의 에너지 전환 실험들이 서울시와 신촌 지역 내에 이루어진다면 궁극적으로 도시와 지역 전체가 에너지 가치와 커뮤니티 만들기 정신을 확립하는 데에 도움이 된다. 에너지 전환에 대한 인식이 지역 내에 확산이 된다면, 상점을 비롯한 모든 이해당사자들이 그 정책에 참여할 수밖에 없는 구조가 되고 실제적으로 여러 실험의 상승 작용과 개인들의 참여를 통해서 모두에게 이득이 되는 구조가 되는 것이다. 이는 장기적이고 규범적인 프로그램의 영향력이라고 할 수 있다. 신촌의 예를 통해 보면 에너지 전환 인식 확산은 이해당사자, 특히 상점의 주체성과 적극성을 증대시키고 이는 시 및 구 차원 정책에서 제공되는 여러 혜택을 통한 지원을 요구하거나 지방정부의 자발적인 다양한 직접적 지원을 받음을 통해 이득을 얻을 수 있음을 의미한다. 에너지를 주제로 하는 브랜드화가 신촌 지역 내에 가능하다면, 이는 상점의 마케팅 효과와 같은 고민 역시 긍정적으로 해결될 수 있다.

연구에서는 특히 에누리 사업에 참여하고 있는 프로그램과 이해당사자(지방정부, NGO, 상점)의 낮은 목적 합치성이 참여 수준과 인식에 어떤 영향을 주는지 살펴보았다. 실제로 사례 분석 결과, 프로그램에 참여하고 있는 이해당사자의 목적에 대한 동상이몽은 실제 프로그램에 대한 참여의지뿐만 아니라 만족도에 부정적으로 영향을 주었다. 거버넌스 이해당사자로서 지방정부와 NGO의 공공관리자는 거버넌스의 형성뿐만 아니라 효과성과 지속적인 운영이라는 궁극적인 정책목표를 위해서 신경을 써야 한다는 점에서 본 연구에서 제시하는 다양한 방향의 소극적 참여자의 참여 장려 방안을 고려할 수 있을 것이다. 특히 상점 가운데서도 구체적으로 목적 합치가 안 되는 부분이 있다는 점을 고려할 때, 목적 합치성을

높일 수 있는 참여 목적 당사자-맞춤형(tailor-made) 프로그램이 제시되어야 한다. 또한 하나의 프로그램 목적을 홍보하고 통일성 있게 진행하는 중요성에 대해서도 간과하지 말아야 할 것이다.

본 연구의 한계는, 우선 소수 사례 분석으로 일반화가 어렵다는 점을 들 수 있다. 해당 지역의 경향을 다른 상업지역에서도 확장해 적용할 수 있을 것인가라는 경험적인 한계와 목적 합치성이라는 이론적 틀을 다른 다중이해당사자 거버넌스 분석에 활용할 수 있는가라는 이론적 적용 가능성에 한계가 존재한다. 향후 연구에서 사례 지역과 유사 지역에 대한 종적(cross-sectional), 횡적(longitudinal) 연구를 확장하면, 연구의 경험적·이론적 일반화가 가능할 것이다. 또한 질적 연구 방법을 활용한 심층 인터뷰는 연구 참여자나 연구자의 주관이 개입될 가능성이 있다. 반구조화된(semi-structured) 인터뷰 질문을 모든 인터뷰 대상자에게 적용함으로써, 측정의 타당성과 신뢰도를 높이려고 했다. 그리고 참여 목적과 만족도에 대한 거버넌스 구성 조직의 인식을 확인하는 것은, 인터뷰를 통한 질적 연구 방법을 사용함으로써 발생하는 데이터의 왜곡이 적다고 판단한다.

본 연구는 크게 두 측면에서 기존 연구와 정책에 공헌점이 있다. 첫째, 이론적으로 다중이해당사자 거버넌스 시각과 목적 합치성이라는 개념을 통해 에너지 전환 시도를 분석했다는 점에서 의의가 있다. 이런 분석은 신촌 지역 에누리 캠페인 전반에 대한 성과 진단 및 시사점 제공의 판단 근거가 되었다. 해당 시도는 단순한 사례 진단을 넘어서, 다중이해당사자 거버넌스 시각의 적용과 유사 에너지 전환 사업에서 시사점을 줄 수 있을 것이다. 둘째, 경험적으로 에너지 전환에서 상업지역에서의 거버넌스를 살펴봄으로써 특히 상업지역에서 펼쳐지는 도시 에너지 전환 프로그램 과정을 보여주었다는 점이다. 이는 특히 서울시의 원전하나줄이기 정책에서 에너지 사용량과 변화 가능성 측면에서 많은 가능성과 어려움이 혼재되어 있는 상업지역의 에너지 전환 시도를 실제적으로 탐색했다는 점에서 하나의 실험의 분석으로 본 시도는 의미가 있다.

원고접수일: 2016년 10월 2일

심사완료일: 2016년 11월 23일

계재확정일: 2016년 12월 1일

최종원고접수일: 2016년 12월 15일

❖ Abstract

Goal Consensus and Participation in Multi-stakeholder Governance: Case Analysis of the Urban Energy Transition ‘Enuri’ Project in Sinchon, Seoul

Sohn, Hyodong and Lee, Taedong

This study evaluates an urban energy transition program, Enuri Project in Sinchon, Seoul with a perspective of multi-stakeholder governance. When there are many involving actors in a local governance, it is critical to have a goal consensus for effective participation and program practice. This study aims to look at the relation between goal consensus among stakeholder and willingness to participate in a local government energy program. Our qualitative analysis finds that Enuri has mainly three different stakeholder groups (a local government, a managing NGO, shops) and they all have different goals and interests, which lower the participation and satisfaction. We argue that goal consensus matters in multi-stakeholder governance along with the influence of the program to facilitate stakeholders’ willingness to participate for energy transition in commercial area.

Keywords: Multi-stakeholder governance, Goal consensus, Energy transition

참고문헌

강지운·이태동. 2016. 『중간지원조직과 에너지 레짐 전환: 한국 에너지자립마을의 사례 비교』. 《공간과 사회》 제26권 1호, 139~176쪽.

고재경·주정현. 2014. 『유럽 에너지자립마을 중간지원조직의 역할과 특징 연구』. 《환경정책》 제22권 2호, 101~135쪽.

김형양. 2006. 『로컬 거버넌스 (Local Governance) 형성의 영향요인에 관한 연구』. 《지방정부연구》 제10권 1호, 181~203쪽.

박종문·윤순진. 2016. 『서울시 성대골 사례를 통해 본 도시 지역공동체 에너지 전환운동에서의 에너지 시민성 형성 과정』. 《공간과 사회》 제26권 1호, 79~138쪽.

서울특별시. 2012. 『에너지 수요절감과 신재생에너지 생산확대를 통한 원전 하나 줄이기 종합대책』.

안정배·이태동. 2016. 『도시의 에너지 전환 분석-서울시의 원전하나줄이기 정책을 중심으로』. 《환경사회학연구 ECO》 제20권 1호, 105~140쪽.

윤순진·심혜영. 2015. 『에너지 전환을 위한 전략적 틈새로서 시민햇빛발전협동조합의 가능성과 제도적 한계-서울시 사례를 중심으로』. 《공간과 사회》 제25권 1호, 140~178쪽.

이유진·진상현. 2015. 『에너지자립마을의 사회적 자본에 관한 연구』. 《지방정부연구》 제19권 3호, 153~176쪽.

이정필·한재각. 2014. 『영국 에너지전환에서의 공동체에너지와 에너지시티즌십의 함의』. 《환경사회학연구 ECO》 제18권 1호, 73~112쪽.

이태화. 2016. 『에너지 전환-다양한 차원에서의 실험적 모색』. 《공간과 사회》 제26권 1호, 5~11쪽.

한국로하스협회. 2014a. 『신촌, 원전하나줄이기 공간확대 프로젝트』. 한국로하스협회.

_____. 2014b. 『에누리 사업 (에너지 거리, 공간 프로젝트)』. 한국로하스협회.

한상연·김순영. 2012. 『사례분석을 통한 도시개발사업의 네트워크 거버넌스 연구』. 《국토계획》 제47권 3호, 133~158쪽.

Alyett, Alex. 2013. "Networked Urban Climate Governance: Neighborhood-Scale Residential Solar Energy Systems and the Example of Solarize Portland." *Environment and Planning C: Government and Policy* 31, pp. 858~875.

Ansell, Chris, and Alison Gash. 2008. "Collaborative Governance in Theory and Practice." *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, pp. 543~571.

Babbie, Earl. 2013. *The Practice of Social Research*. Cengage Learning. (고성호 외 옮김. 2013. 『사회조사방법론』. 서울: 센케이저러닝코리아.)

- Bäckstrand, Karin. 2006. "Multi Stakeholder Partnerships for Sustainable Development: Rethinking Legitimacy, Accountability and Effectiveness." *European Environment* 16, pp. 290~306.
- Bulkeley, Harriet, and Arthur P.J. Mol. 2003. "Participation and Environmental Governance: Consensus, Ambivalence and Debate." *Environmental Values* 12, pp. 143~154.
- Carley, Sanya. 2012. "Energy Demand Side Management: New Perspectives for a New Era." *Journal of Policy Analysis and Management* 31, pp. 6~32.
- Hemmati, Minu. 2002. *Multi-Stakeholder Processes for Governance and Sustainability: Beyond Deadlock and Conflict*. London: Routledge.
- Hoppe, Thomas, and Ellen van Bueren. 2015. "Guest Editorial: Governing the Challenges of Climate Change and Energy Transition in Cities." *Energy, Sustainability and Society* 5.
- Hyman, James B. 2002. "Exploring Social Capital and Civic Engagement to Create a Framework for Community Building." *Applied Developmental Science* 6, pp. 196~202.
- Kim, Hana. 2016. "An Analysis of Seoul's Energy Transition from an Integrated Multilevel Governance Perspective." *Space & Environment* 56, pp. 334~364.
- Kim, Hoseok, Eui-soon Shin, and Woo-jin Chung. 2011. "Energy Demand and Supply, Energy Policies, and Energy Security in the Republic of Korea." *Energy Policy* 39, pp. 6882~6897.
- Lee, Taehwa, Taedong Lee, and Yujin Lee. 2014. "An Experiment for Urban Energy Autonomy in Seoul: The One 'Less' Nuclear Power Plant Policy." *Energy Policy* 74, pp. 311~318.
- Loorbach, Derk. 2007. *Transition Management: New Mode of Governance for Sustainable Development*. Utrecht: Dutch Research Institute for Transitions (DRIFT).
- Mattes, Jannika, Andreas Huber, and Jens Koehrsen. 2015. "Energy Transitions in Small-Scale Regions - What We Can Learn from a Regional Innovation Systems Perspective." *Energy Policy* 78, pp. 255~264.
- McConnell, Allan. 2010. "Policy Success, Policy Failure and Grey Areas in-Between." *Journal of Public Policy* 30, pp. 345~362.
- McGuire, Michael. 2002. "Managing Networks: Propositions on What Managers Do and Why They Do It." *Public Administration Review* 62, pp. 599~609.
- McKenzie-Mohr, Doug. 2000. "Promoting Sustainable Behavior: An Introduction to Community-Based Social Marketing." *Journal of Social Issues* 56, pp. 543~554.
- McMakin, Andrea H, Elizabeth L Malone, and Regina E Lundgren. 2002. "Motivating Residents to Conserve Energy without Financial Incentives." *Environment and*

- Behavior* 34, pp. 848~863.
- Meadowcroft, James. 2004. "Participation and Sustainable Development: Modes of Citizen, Community and Organisational Involvement." In *Governance for Sustainable Development: The Challenge of Adapting Form to Function*, ed. William Lafferty. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. pp. 162~190.
- _____. 2009. "What About the Politics? Sustainable Development, Transition Management, and Long Term Energy Transitions." *Policy Sciences* 42, pp. 323~340.
- O'Leary, Rosemary, and Lisa B. Bingham. 2009. *The Collaborative Public Manager*. Washington D.C: Georgetown University Press.
- Provan, Keith G, and Patrick Kenis. 2008. "Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness." *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, pp. 229~252.
- Rutherford, Jonathan, and Olivier Coutard. 2014. "Urban Energy Transitions: Places, Processes and Politics of Socio-Technical Change." *Urban Studies* 51, pp. 1353~1377.
- UNDP. 2011. *UNDP Practitioner's Guide: Capacity Development for Environmental Sustainability*. New York: UNDP.
- Vallejo, Nancy, and Pierre Hauselmann. 2004. *Governance and Multi-Stakeholder Processes*. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.
- Vangen, Siv, and Chris Huxham. 2012. "The Tangled Web: Unraveling the Principle of Common Goals in Collaborations." *Journal of Public Administration Research and Theory* 22, pp. 731~760.
- Xu, Qingwen. 2007. "Community Participation in Urban China: Identifying Mobilization Factor." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 36, pp. 622~642.

서울특별시 홈페이지 <http://www.seoul.go.kr/main/index.html>.

에너지 살림도시 서울 홈페이지 <http://energy.seoul.go.kr/seoul/energy/city>.

한국로하스협회 홈페이지 <http://www.lohaskorea.or.kr>.