

일반

협력적 거버넌스 성공을 위한 조건들

서울시 동북4구 사례를 중심으로*

Conditions for Successful Collaborative Governance:
The Case of Dongbuksa-ku (four local districts in northeastern Seoul), South
Korea

이용숙** · 박승빈*** · 김태일****

이 연구는 상대적으로 동등한 권한을 가진 조직인 기초지방자치단체 간의 협력 사례인 동북4구 거버넌스 분석을 통해, 협력적 거버넌스가 성공하기 위한 조건을 도출한다. 기존의 협력적 거버넌스 연구는 성공 요인으로 참여자의 자율성과 그들 사이의 합의를 강조하고 있다. 하지만 자치구들이 치열하게 경쟁하는 현실에서 자율성에 기반한 합의를 구현하는 일과 협력을 지속가능하게 하는 일은 매우 어렵다. 이 연구는 각 조직의 자율성이 높아서 합의 도출이 어려운 상황에서 협력을 촉진할 수 있는 조건들이 무엇인지 탐구한다. 저자들은 협력에 대한 암묵적 규범과 의사결정구조, 반복된 협력과 중간의 작은 성과, 혜택의 균등 배분 조정 기제, 공유된 내부통제, 호혜성과 신뢰에 기반한 사회규범이 그 조건임을 제시한다. 분석 결과, 동북4구 거버넌스는 자치구 간 협력에 대한 규범을 공유하고 중간 성과를 달성하는 것을 통해 동북4구 지역의 종합적 발전을 추구하였다는 점에서 의의가 있었다. 반면 내부통제 미흡과 일부 자치구에 편중된 혜택, 낮은 수준의 호혜성과 신뢰 등의 한계들이 나타났다. 이 연구는 사례연구법에 따라 문헌분석, 심층면접과 참여관찰을 수행하였다.

주요어: 협력적 거버넌스, 자율성, 합의, 서울시 동북4구

* 본 연구는 고려대학교 연구비에 의해 수행되었음(K1808061). 논문의 심사과정에서 유익한 조언을 해주신 익명의 심사자 세 분께 감사드린다.

** 공동제1저자·교신저자, 고려대학교 행정학과 교수(yongsooklee@korea.ac.kr).

*** 공동제1저자, 오하이오 주립대학교 도시 및 지역계획학 박사과정(park,2897@buckeyemail.osu.edu).

**** 제3저자, 고려대학교 행정학과 교수(tikim@korea.ac.kr).

1. 서론

환경, 교통, 수자원 관리 등 개별 지방자치단체만으로는 해결하기 어려운 사안들이 늘어나면서 인근 지방자치단체끼리 협력적 거버넌스를 구성하여 지역사회 문제를 해결하는 방식이 중요해졌다. 또한 최근에는 낙후된 지자체들이 공동으로 지역개발을 추진하는 사례가 등장하면서 협력적 거버넌스의 중요성은 더욱 커지고 있다.

서울의 동북쪽에 위치한 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구는 서울에서 상대적으로 저개발구역이자 베드타운으로 인식되어 왔는데, 이 문제를 극복하기 위해 서울시와 함께 서울시 동북권역 지역개발을 추진해 왔다. 이들은 2011년 동북4구 발전협의회를 구성하면서 동북4구 발전을 위한 거버넌스를 출범시켰고, 2016년 동북4구 행정협의회를 출범시키면서 동북4구 거버넌스를 지방자치법에 근거한 법정 협의체로 공식화시켰다.

이 동북4구 사례는 기초자치단체 차원에서 행정구역 경계를 뛰어넘어 종합적인 지역발전을 공동으로 추진한 사례일 뿐만 아니라 서울시, 민간부문과 시민들까지 참여하여 거버넌스를 구축하고 종합 발전 계획을 수립한 최초의 사례이다. 동북4구 거버넌스는 공동으로 『행복4구 플랜』 실행계획을 수립하였고, 동북4구 도시재생협력지원센터(이하 동북4구 지원센터)를 설립하였으며, 창동·상계 신경재중심지 조성사업을 추진하였다. 동북4구의 공동 지역개발은 아직도 진행 중이다.

동북4구 사례가 유의미한 성과를 낳는다면 이는 협력적 거버넌스의 모델 사례로서 향후 다른 지역의 공동 개발을 위한 정책학습 기회가 된다. 그런데 동북4구 사례의 경우 초기에는 합의를 통해 『행복4구 플랜』 실행계획을 공식적으로 수립하였고, 창동·상계 신경재중심지 조성사업을 추진하였다. 그러나 진행 과정에서 개별 자치구 간 경쟁과 갈등이 표출되었으며, 동북4구 중 두 자치구 구청장은 향후의 공동 지역개발에 대해 회의적인 모습을 보이기도 하였다.

본 연구에서는 동북4구 거버넌스의 그동안 진행 과정과 결과를 분석함으

로써 동북4구 거버넌스의 성과를 평가하고 한계를 논의하고자 한다. 본 연구는 협력적 거버넌스의 핵심요소인 ‘자율성’과 ‘합의’가 상충하지 않는 조건들을 도출하는 데에 분석의 초점을 두고자 한다. 기존의 협력적 거버넌스 연구들은 참여자의 ‘자율성’ 및 그들 간의 ‘합의’를 협력적 거버넌스의 두 축으로 보면서 자율성과 합의의 조화가 성공적인 협력적 거버넌스에 중요하다고 주장하였다(Ansell and Gash, 2008; Emerson et al., 2011). 하지만 기존 연구들은 자율성과 합의 간 조화의 중요성을 강조하였을 뿐, 참여자들의 개별이익과 집단이익이 충돌함에 따른 자율성과 합의의 갈등에 대해서는 깊이 있게 분석하지 않았다.

협력적 거버넌스에서 참여자들의 개별이익(self-interest)과 협력적 거버넌스가 추구하는 집단이익(collective interest)은 다를 수 있다. 개별이익과 집단이익의 차이가 작을 때는 큰 문제가 없을 수 있으나 그 차이가 크다면 개별이익과 집단이익이 상충할 수도 있다. 협력적 거버넌스의 두 축인 ‘자율성’과 ‘합의’ 중에서 자율성이 상대적으로 강조된다면 참여자들은 집단이익보다는 개별이익을 추구하게 될 수 있다. 이 경우 협력적 거버넌스는 목표를 달성하기 어려우며 지속하기도 힘들게 될 수 있다.

따라서 개별이익과 집단이익이 충돌하는 경우, 협력적 거버넌스가 성공하려면 개별이익을 중시하는 ‘자율성’이 집단이익을 위한 ‘합의’와 조화를 이루게 함으로써, 혹은 합의를 위해 자율성을 적절히 통제함으로써, 참여자들이 협력적 거버넌스의 공동 목표를 추구해가도록 하는 것이 필수적이다.

개별이익과 집단이익의 차이 혹은 충돌 수준은 사안에 따라 다르다. 환경, 교통, 수자원 관리처럼 전통적인 지자체 간 협력적 거버넌스 문제는 여러 지자체가 공동으로 대응해야만 해결할 수 있고, 문제해결의 성과가 비교적 고르게 배분될 수 있다. 그래서 개별이익과 집단이익의 충돌이 심하지 않으므로 자율성과 합의의 갈등이 상대적으로 적어서 협력적 거버넌스가 원활히 작동될 수 있다.

이에 비해 동북4구 사례처럼 복수의 지자체가 공동으로 지역개발을 추진할 때는 지역개발의 혜택이 특정 지자체에 편중되는 경우가 흔하게 발생한

다. 이는 개별 지자체가 개별이익을 증대를 위해 개별 행동을 할 수 있음을 의미하며, 이런 경우 자율성과 합의의 조화는 어려울 수 있다. 각 지자체가 집단이익을 위한 합의보다는 개별이익을 위해 자율적으로 행동할 가능성이 크기 때문이다(Wood and Gray, 1991; Thomson and Perry, 2006).

이런 경우, 어떻게 하면 참여자의 개별이익을 중시하는 ‘자율성’이 집단이익을 위한 ‘합의’와 조화를 이루게 할 것인가, 혹은 협력적 거버넌스의 합의 도출을 위한 효과적인 자율성 통제 방법은 무엇인가. 이를 규명하는 것이 본 연구의 목적이다. 이를 위해 본 연구에서는 선행연구를 참조하여 자율성과 합의의 조화를 위한 다섯 가지 조건을 제시한다. 그리고 이 조건이 서울시 동북4구 거버넌스 사례에서 얼마나 어떻게 충족되었는가를 검토하고, 이를 통해 서울시 동북4구 거버넌스 사례의 성과를 평가하고 한계를 논의한다. 동북4구 거버넌스는 서울시, 중앙정부, 네 개의 자치구, 지역대학, 지역시민 단체를 아우르는 방대한 구조인데, 지면의 한계로 본 연구는 네 개 자치구들 간의 협력 거버넌스에 초점을 맞춰 분석, 평가하고자 한다.¹⁾

이 논문의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 협력적 거버넌스에 대해 대한 기존 논의를 검토한 후 자율성과 합의의 조화를 위한 다섯 조건을 제시한다. 3장에서는 서울시 동북4구 거버넌스의 경과와 현황을 설명하고, 4장에서는 서울시 동북4구 거버넌스 사례가 2장에서 제시한 다섯 조건을 어떻게 충족하고 있는가를 분석한다. 마지막으로 결론인 5장에서는 연구의 함의와 한계를 제시한다.

1) 본 연구의 범위는 동북4구 구청장 토론회가 개최된 2011년 10월부터 2018년 지방선거로 동북4구 구청장들이 바뀌기 전인 2018년 6월까지임을 밝힌다.

2. 협력적 거버넌스의 성공을 위한 조건

1) 협력적 거버넌스의 두 축: 자율성과 합의

협력적 거버넌스(collaborative governance)는 사회가 복잡해지면서 단일 정부조직만으로는 해결할 수 없는 복잡하고 어려운 문제(wicked problems)를 해결하기 위해 정부, 민간조직, 시민단체와 개별 시민들 사이의 수평적이고 자발적인 협력이 중요해지면서 등장한 개념이다(Agranoff and McGuire, 2003).

협력적 거버넌스 연구 초기에는 많은 연구들이 ‘협력적 거버넌스’를 엄밀하게 정의하기보다는 이전과는 다른 문제해결 방식을 지칭하는 정도로 그 개념을 인식하였다. 그리고 상황과 맥락에 따라 다양한 용어로 표현되었다. 예를 들면, 정부 간 관계(강용기, 2004), 협력적 공공관리(Agranoff and McGuire, 2003), 네트워크(O’Toole, 1997; 한표환, 1999), 부문 간 협력(Bryson et al., 2006), 조직 간 관계(Oliver, 1990), 로컬 거버넌스(김순은, 2004) 등의 용어가 사용되었다.

최근 10년 동안에는 그 이전 사례연구 위주의 협력적 거버넌스 연구들을 종합하여 협력적 거버넌스에 대한 통합적인 이론적 분석틀을 만들려는 시도가 있었는데, Thomson and Perry(2006), Ansell and Gash(2008)와 Emerson et al.(2011)의 연구가 대표적이다. Ansell and Gash(2008: 544)는 협력적 거버넌스를 “하나 또는 복수의 공공기관이 공식적이고 합의 지향적이며 숙의를 거치는 의사결정과정에 민간 이해관계자가 직접 참여하여 정책과 프로그램을 수립하고 집행하는 통치방식(governing arrangement)”이라고 정의하였다. 이들은 ① 공공기관이 거버넌스를 시작한다는 점, ② 민간부문 행위자를 포함하는 점, ③ 참여자가 공공기관의 조언을 듣는 것이 아니라 의사결정에 직접 참여한다는 점, ④ 거버넌스가 공식적으로 조직되고(formally organized) 집합적으로 논의한다(meets collectively)는 점, ⑤ 합의에 의한 정책 결정을 지향한다는 점, ⑥ 정책과 공공관리가 협력의 중점이어야 한다는 점을 강조하였다(Ansell and Gash, 2008: 544-545). 이 연구에 따르면 리더인 공공기관은 거버넌스를 자율적으로 조직하여 운영하고, 참여지는 거버넌스 틀 안에서

의사결정과정에 자율적으로 관여한다. 또한 참여자의 자율적인 활동을 통해 도출되는 결과는 반드시 참여자 간 합의를 통해야 한다고 주장함으로써 협력적 거버넌스의 합의지향적 성격을 강조하였다.

Emerson et al.(2011: 2)은 “공공기관, 정부조직, 민간부문과 시민사회에 걸쳐 여러 행위자를 구성원에 포함하여 공공정책을 수립하고 관리하는 과정과 구조로, 협력하지 않고서는 달성할 수 없는 공적인 목적을 수행하는 것”으로 협력적 거버넌스를 정의하였다. 이 연구에서는 협력적 거버넌스를 시작하는 행위자가 반드시 정부조직일 필요는 없다고 하여 민간이 주도하는 거버넌스에 대한 가능성을 열어두었다. 반대로 협력적 거버넌스에 반드시 민간부문이 참여할 필요가 없다고 밝힘으로써 정부 간 협력 역시 협력적 거버넌스의 틀로써 분석할 여지를 남겨두었다.

이러한 개념 정의를 바탕으로 Ansell and Gash(2008)와 Emerson et al.(2011)는 협력적 거버넌스가 성공하기 위한 조건들을 분석하는 이론모형을 제시하였다. Ansell and Gash(2008)는 협력적 거버넌스의 성공 여부에 영향을 미치는 네 가지 주요 변수로 시작조건, 제도적 설계, 촉진적 리더십, 협력과정을 제시하였다. 이 중에서 가장 핵심 변수를 협력과정으로 설정하고, 시작조건, 제도적 설계, 촉진적 리더십은 협력과정에 영향을 미치는 변수들로 보았다. 협력과정은 면대면 대화, 신뢰구축, (협력)과정에서의 헌신, 공유된 이해, 중간성과 등의 다섯 가지 하위 변수들로 구성되는데, 이 하위 변수들의 수준에 따라 협력과정의 원활한 정도가 달라진다고 보았다.

시작조건은 차이는 협력과정에 영향을 미치는데, 시작조건은 하위 변수들은 이해당사자들 간의 권력, 자원, 주체들의 속성의 불균형으로 인한 정보의 불균형, 협력 및 갈등의 선례, 참여 인센티브 유무 여부가 있다. 그리고 제도적 설계는 협력과정의 절차적 정당성을 확보하게 하는 변수로 협업의 기본 규칙, 거버넌스 참여자의 범위, 협력 기간 등을 설하는 것을 통해 협력과정에 영향을 미친다. 또한 촉진적 리더십은 거버넌스의 기본 규칙을 설정하고, 신뢰를 형성하고, 대화를 통해 참여의 분위기를 조성하며, 상호이익을 모색함으로써 협력과정에 지대한 영향을 미친다.

Emerson et al.(2011)은 협력적 거버넌스 모형을 시스템 맥락, 협력적 거버넌스 레짐(regime), 협력 역학관계(dynamics)의 세 층위로 구분하고, 협력적 거버넌스에 영향을 미치는 변수들을 제시하였다. 이 연구는 협력 역학관계와 이에 따른 참여자들의 실제 행위까지 협력적 거버넌스 레짐에 포함하고, 협력 역학관계를 협력적 거버넌스 모형의 핵심으로 보았다. 저자들은 협력적 거버넌스 레짐을 암묵적이고도 명시적인 원칙, 규칙, 규범의 세트로 규정하면서, 이 레짐이 사람들로 하여금 공동의 의사결정을 하게 하는 시스템으로 작동한다고 보았다. 협력 역학관계는 ‘원칙에 입각한 참여(principled engagement)’, ‘공유된 동인(shared motivation)’, ‘공동행동 능력(capacity for joint action)’으로 구성되며, 저자들은 이들을 공동의 문제를 자율적으로 합의하게 하는 주요 요인들로 보았다.

이상에서 살펴본 것처럼 Ansell and Gash(2008)와 Emerson et al.(2011)의 연구는 협력적 거버넌스 분석틀을 제시하면서 협력적 거버넌스를 성공적으로 작동하게 하는 핵심 요인들을 제시하고 있다는 점에서 유용하다(임화진·임상연·김종수, 2015). 이 두 연구는 모두 사회 문제를 해결할 때 거버넌스 참여자들이 협력적 거버넌스의 틀 안에서 자율적으로 참여한다는 점과 공공정책을 수행하는 데 다양한 이해관계자의 협력과 합의가 필요하다는 점을 강조한다. 협력적 거버넌스에서 자율성과 합의가 중요하다는 사실은 두 연구의 이론적 틀에서 뚜렷하게 드러난다.

Ansell and Gash(2008)의 경우 촉진적 리더십을 가진 리더는 약자의 참여를 유도하기 위해 일정 정도 권한을 분산할 수 있으며, 거버넌스의 규칙과 참여자를 직접 정함으로써 거버넌스 조직 구성과 운영을 자율적으로 할 수 있다고 보았다. 권한 분산과 자율적 조직 구성 및 운영은 협력적 거버넌스가 성공적으로 작동할 수 있게 하는데, 이는 성공적인 협력적 거버넌스에서 자율성이 중시되는 것을 의미한다. 또한 리더의 역할뿐 아니라 참여자 사이의 협력 과정에서도 자율성의 요소를 찾을 수 있다. 이런 맥락에서 저자들은 협력적 문제해결 과정에서 참여자는 주인의식을 가지면서 문제에 대한 공통의 정의를 내리고 문제해결을 위해 공동의 가치를 확인할 것을 강조하였다. 이

역시 협력적 거버넌스에서 자율성과 합의의 중요성을 강조하는 것이다.

Emerson et al.(2011)의 모형에서도 협력적 거버넌스 체제의 하위 범주인 협력 역학관계에 자율성과 합의를 통한 문제해결 방식이 명시되어 있다. 저자들은 원칙에 입각한 참여, 공유된 동인, 공동행동 능력 등 세 가지 차원이 맞물려 돌아가면서 공동의 문제를 자율적인 합의 과정을 통해 해결할 수 있다고 보았다. 우선 원칙에 입각한 참여에서는 문제 정의와 숙의 과정을 거친다. 이는 이미 정해진 틀에서 민간부문을 동원하기보다는 참여자가 자율적으로 합의하여 문제를 규정하는 모습을 나타낸다. 공동행동 능력에서도 지식과 자원 등 참여자가 자율적으로 활동할 수 있는 기반이 나타나 있다. 마지막으로 공유된 동인에서는 신뢰, 상호이해, 내부 타당성과 함께 문제해결 과정에서 공유된 헌신을 강조되고 있다.

이처럼 두 연구에서는 자율성과 합의가 성공적인 협력적 거버넌스 작동의 두 기둥이라고 설명한다. 그런데 이 두 기둥인 자율성과 합의가 (두 연구의 묵시적 가정처럼) 조화를 이루는 대신 서로 충돌하면 협력적 거버넌스가 원활히 진행되기는 어렵다.

협력적 거버넌스가 추구하는 집단이익과 개별 조직의 자기 이익이 상충할 때, 자율성이 허용된 참여자들은 집단이익보다 자기 조직의 이익을 추구할 가능성이 크다(Wood and Gray, 1991; Thomson and Perry, 2006). 하지만 Ansell and Gash(2008)와 Emerson et al.(2011)은 개별이익과 집단이익의 충돌 및 그에 따른 자율성과 합의 사이의 갈등에 대해서는 주의 깊게 분석하지 않았다. 구체적으로 그들은 개별이익과 집단이익이 충돌할 때 과연 권한 분산과 자율적 조직구성이 제대로 작동되고 공동으로 문제해결 하는 역량이 제대로 발휘될 수 있을지에 대해 심도 있게 다루지 않았다. 그들은 또한 개별이익과 집단이익이 충돌할 때 과연 원칙에 입각한 참여, 공유된 동인, 공동행동 능력이 발현될 수 있을지에 대해서도 세밀하게 분석하지 않았다.

이에 비해 Thomson and Perry(2006)는 자율성과 합의의 갈등 가능성을 명시적으로 지적하면서 협력적 거버넌스가 작동하게 되는 조건들을 제시했다. 이들은 협력적 거버넌스 과정을 구조(structure), 참여기관 자율성(agency

autonomy)과 사회자본(social capital)의 세 층위로 구분하였다. 이들은 참여기관의 자율성이 협력적 거버넌스 과정에서 봉착하는 근본적인 문제점이라고 하였다. 이들은 협력적 거버넌스에서 다루는 문제가 “모든 참여자에게 충분히 시급하지 않다면 개인의 임무(missions)가 집단 임무에 우선할 가능성이 크다”라고 지적하였다(Thomson and Perry, 2006: 26). 이들은 협력적 거버넌스에서 참여자들이 주창자, 옹호자, 전달자, 보조자, 자원조달자 등의 다양한 역할을 동시에 수행하게 되면서 개별이익과 집단이익 간의 본질적인 긴장관계가 존재한다고 설명하였다.

Thomson and Perry(2006)는 기존 연구 리뷰를 통해 협력적 거버넌스가 성공적으로 작동하기 위한 조건들을 정리하였다. 이들이 정리한 조건들은 본 연구에서 제시하는 참여자의 개별이익을 중시하는 ‘자율성’이 집단이익을 위한 ‘합의’와 조화를 이루게 하는 조건의 바탕이 된다. 본 연구에서는 Thomson and Perry(2006)의 논의를 바탕으로 Ansell and Gash(2008)와 Emerson et al.(2011)의 논의를 통합한 후, 한국의 지방자치 맥락을 고려하여 ‘자율성’과 ‘합의’의 조화를 위한 조건들을 도출하였다. 다음 절에서는 이에 대해 상세히 논의한다.

2) ‘자율성’과 ‘합의’의 조화를 위한 다섯 조건

본 연구에서는 지방자치 맥락을 고려하여 협력적 거버넌스를 ‘동등한 지위를 지니는 둘 이상의 지방자치단체가 참여하는 협력사업에서 참여조직이 자발적, 주도적으로 공동의 문제를 인지하고 대안을 탐색·마련하여 공동의 이익을 추구하는 과정’으로 정의한다.²⁾ 동등한 지위를 지니는 지방자치단체

2) 협력적 거버넌스는 상대적으로 동등한 지위의 지방자치단체나 정부 부처 사이에서만뿐만 아니라 공공-민간, 중앙정부-지방자치단체, 광역자치단체-기초자치단체 등 다양한 형태로 존재할 수 있다. 공공부문과 민간부문 사이의 협력적 거버넌스에서는 정부(공공)가 민간 부문의 의견을 얼마나 수용하는지에 따라 성공 정도가 달라진다. 반면 중앙정부-지방자치단체 혹은 광역자치단체-기초자치단체와 같이 수직적인 협력적 거버넌스의 경우 권한과

가 협력해야만 목표를 달성할 수 있는 사업을 추진할 때, 협력적 거버넌스의 성공은 얼마나 자율성과 합의가 조화될 수 있는가에 달려 있다.

지방자치단체 간 협력적 거버넌스에서 자율성과 합의가 조화되는 것은 매우 중요하다. 이는 지방자치단체 간의 경쟁이 일상적인 맥락에서 자율성이 합의와 상충하는 경우가 빈번히 발생할 수 있기 때문이다. 지방자치단체 간 협력적 거버넌스에서 자율성과 합의를 조화시키려면 몇 가지 조건들이 필요하다. 우선 시작 단계에서는 협력에 대한 암묵적 규범 및 의사결정구조를 구축하는 것이 필요하다. 협력에 대한 암묵적 규범을 각 조직이 공유한다면 Emerson et al.(2011)의 ‘원칙에 입각한 참여’가 가능하다. 또한 참여자들의 협력적 행위와 권한 배분에 관한 합의를 도출하는 의사결정구조가 구축되면 개별 조직의 기회주의적 이익 추구행위를 제한할 수 있다(Thomson and Perry, 2006). 협력적 의사결정에서 ‘협력’은 참여자 모두가 특정 해결책에 동의해야 한다는 것이 아니라, 일단 의사결정이 이뤄지면 자발적으로 이를 수용해야 한다는 것을 의미한다. 비록 부분적으로 참여자들 간 충돌과 갈등은 존재하지만, 협력적 거버넌스의 공동의사결정의 적절성에 대해 큰 틀에서 동의하는 것을 의미한다(Warren, 1967; Thomson and Perry, 2006).

둘째, 반복된 협력과 작은 중간성과가 필요하다(Ansell and Gash, 2011; Thomson and Perry, 2006). 협력적 거버넌스의 의사결정을 실행으로 옮기는 것이 쉽지 않은 것은 참여자 간 소통이 ‘계약상 합의(contractual agreements)’ 보다는 ‘상호의존관계(interdependent relationships)’에 기초하기 때문이다(Huxham and Vangen, 2005; Powell, 1990). 이러한 상호의존관계가 지속되려면 협력 과정에서 중간 중간 작은 성과를 이루어내는 것이 필요하다(Huxham, 1996). 협력이 자기 조직의 이익에 도움이 된다는 점을 그 과정 중에 확인한다면 상호의존관계를 유지할 동기가 부여되기 때문이다.

셋째, 공유된 내부통제가 전제되어야 한다. 전술하였듯이 Thomson and Perry(2006)는 협력적 거버넌스의 성공이 어려운 근본 이유는 참여자들이 이

중의 정체성(dual identity)을 갖기 때문이라고 보면서 이러한 이중 정체성이 참여자들의 개별 이익(self-interest)과 집단 이익(collective interest) 간 긴장을 낳는다고 보았다(Bardach, 1998). 그리고 이의 해결 방법으로서 Wood and Gray(1991)의 ‘공유된 통제(shared control)’를 제안하였다. 이는 참여자들이 개별적인 통제(individual control)를 통해 긴장을 해결하려는 경우 개별이익과 집단이익 사이의 갈등이 생기기 때문이다(Thomson and Perry, 2006). 이들이 제시하는 공유된 통제의 핵심은 참여자들 간 정보 공유(information sharing)이다. 즉 개별 조직의 방침 및 참여자 각자가 협력과정에서 (개별 조직의 방침과 관련하여) 할 수 있는 것과 할 수 없는 것에 대한 정보를 공유하는 것을 의미한다(Thomson and Perry, 2006). 그런데 정보공유를 통해 협력적 거버넌스를 통한 공동문제해결 방법에 대한 참여자들의 이해를 높일 수는 있지만, 이것만으로 개별 조직의 기회주의적 이익추구 행동을 억제하기는 어렵다. 따라서 본 연구에서는 공유된 내부통제를 좀 더 적극적인 의미로, 즉 정보공유와 더불어 참여자들이 서로를 모니터링하고 위반 시 제재를 가할 수 있는 장치를 갖추는 것으로 정의한다.

넷째, 협력의 결과로 나오는 혜택을 참여조직 간 공정하게 배분하는 조정 기제를 갖춰야 한다(Thomson and Perry, 2006). 협력에 참여하였음에도 혜택을 얻지 못하거나 혜택이 불균등하게 배분된다면 그 과정에서 소외된 조직은 협력적 거버넌스에 참여할 동기를 잃게 되기 때문이다. 혜택 배분에는 상호성이 중요한데, 이의 핵심은 자신의 이익을 위해 다른 참여자의 이익을 침해하는 행위를 하지 않겠다는 합의이다(Powell, 1990, Thomson and Perry, 2006). 이러한 상호성은 ‘서로 다름’ 속에서 공동 견해를 구축할 수 있게 한다(Cropper, 1996). 그리고 협력은 이러한 상호성의 바탕에서, 즉 참여자들이 각자의 이익을 훼손당하지 않으면서 서로 다른 이해관계를 수용할 때 이루어질 수 있다(Wood and Gray, 1991). 또한 상호이익을 모색하는 과정에서 촉진적 리더십이 발휘되면 상대적으로 수월하게 혜택 배분이 조정될 수 있다.

마지막으로 호혜성과 신뢰에 기반한 사회규범 구축이 필요하다(Thomson and Perry, 2006). 협력적 거버넌스의 성공 조건으로 Ansell and Gash(2008)가

제시한 ‘협력과정의 헌신’과 ‘공유된 이해’, 그리고 Emerson et al.(2011)이 제시한 ‘공유된 동인’과 ‘공동행동 능력’은 모두 호혜성(reciprocity)에 기반을 두고 있다. 협력과정의 참여자들은 통상 게임이론에서 말하는 ‘내가 하는 대로 나도 하겠다(tit-for-tat reciprocity)’라는 전략으로 참여한다. 따라서 협력 행위가 공정한 거래(fair deal)라고 받아들여져야 원활한 협력이 이뤄질 수 있다. 그래서 Ostrom(1990, 1998)과 Powell(1990)은 호혜성(reciprocity)이 협력 행위 성공의 핵심요소라고 말한다.³⁾ 이러한 호혜성 관계가 지속되면 참여자들 간에 신뢰가 형성되고, 신뢰가 형성되면 참여자들 간의 관계에서 복잡성(complexity)과 거래비용(transaction cost)이 감소한다(Thomson and Perry, 2006). 그런데 신뢰 구축에는 상당한 시간과 노력이 소요된다(Huxham and Vangen, 2005). 위계적 조직체계와 달리 협력적 거버넌스에서는 참여자들의 행동을 강제하는 규율이 약하기 때문에 호혜성과 신뢰로 표현되는 참여자들 간 사회자본이 훨씬 중요해진다(Thomson and Perry, 2006).

지금까지의 논의를 정리하면, 이 연구에서는 선행연구를 참조하여 ① 협력에 대한 암묵적 규범과 의사결정구조, ② 반복된 협력과 중간의 작은 성과, ③ 공유된 내부통제, ④ 혜택의 공정한 배분 기제, ⑤ 호혜성과 신뢰에 기반한 사회규범 등을 협력적 거버넌스가 성공하기 위한 조건들로 제시한다. 그런데 이 다섯 조건은 병렬적인 것이 아니다. ①은 협력적 거버넌스를 시작하기 위한 기반에 해당한다. 협력적 거버넌스에 참여하는 참여자들은 기본적으로 협력을 한다는 데 동의하기 때문에 참여하는 것이며, 협력을 위한 의사결정구조를 갖춰야 협력적 거버넌스가 작동하게 된다. 물론 암묵적 규범과 의사결정구조 구축이 전제조건이기는 해도, 그 수준은 구체적인 사례마다 다르다. 그리고 참여자들의 협력에 대한 암묵적 규범과 의사결정구조 구축이 잘 될수록 협력적 거버넌스의 원활한 작동이 이루어진다.

3) Axelrod(1984)는 죄수들의 딜레마 게임이 반복될 때, 받는 대로 주기(tit-for-tat) 전략이 협력적 행위를 가져옴을 보였다. 그리고 Ostrom(1998) 역시 이에 관한 많은 실험을 통해, 대다수 사람은 다른 사람들이 호혜성에 따라 행동하면 협력이 가능하다고 믿는다고 결론지었다.

〈표 1〉 자율성과 합의의 조화를 위한 조건들

조건의 특성		내용
기본 조건		① 협력에 대한 암묵적 규범과 의사결정구조
지속 조건	보완조건	② 반복된 협력과 중간의 작은 성과
	핵심조건	③ 공유된 내부통제
결과/궁극 조건		④ 혜택의 공정한 배분 기제
		⑤ 호혜성과 신뢰에 기반한 사회규범

②, ③, ④는 개별 조직의 자기 이익 추구(자율성 강조)를 제어함으로써 협력적 거버넌스가 지속하게 만드는 조건에 해당한다. 셋 중 핵심은 ④ 혜택의 공정한 배분 기제이다. 전술하였듯이 협력적 거버넌스에 참여하는 이유는 협력하는 것이 자기 조직에 이익이 된다는 기대 때문이다. 그래서 협력으로 달성되는 혜택이 불공정하다고 느낀다면 계속 참여하고 협력할 동기가 사라진다. 아무리 협력적 거버넌스의 진행 속에 작은 성과를 얻고 이를 통해 일정한 혜택을 얻었다(즉 ②가 충족되었어도) 궁극적으로 자기 조직에 돌아가는 혜택이 공정하지 않다고 느끼면 협력적 거버넌스가 성공하기 어렵다. 마찬가지로, 공유된 통제가 잘 이루어져(즉 ③이 충족되어) 각 조직의 개별 이익추구가 억제되어도, 협의를 통해 생성된 집단이익의 배분에서 소외된다면 계속 참여할 이유가 없기 때문이다.

한편 ⑤는 그 이전의 네 조건이 잘 갖춰져서 협력적 거버넌스가 계속 이뤄짐에 따라 얻게 되는 결과로서 궁극적인 조건에 해당한다. 이상의 다섯 조건의 특성과 내용을 정리하면 〈표 1〉과 같다.

따라서 본 연구의 이론적 기여점은 ① 기존 협력적 거버넌스 논의를 자율성과 합의의 관점에서 이론적 검토를 하였다는 점과 ② 현실에서 많은 경우 자율성과 합의가 충돌하여 협력적 거버넌스가 성공적으로 작동하지 않을 수 있음을 밝힘으로써 기존 협력적 거버넌스 논의의 한계를 지적하였다는 점, 그리고 ③ 개별이익을 중시하는 ‘자율성’과 집단이익을 위한 ‘합의’가 조화될 수 있는 조건들을 한국의 지방자치 맥락에서 개념화하였다는 점이다.

3) 연구방법

이 연구는 방법론적으로 ‘서울시 동북4구 거버넌스’에 대한 사례연구를 진행하였으며 문헌연구와 참여관찰 및 심층면접을 실시하였다. 이 연구의 공동 제1저자 이용숙은 2012년 11월부터 2013년 12월에 걸쳐 ‘서울시 동북4구 발전연구 사업단’의 연구원으로 참여하여 동북4구 거버넌스의 초기 과정을 상세히 관찰할 수 있었다. 본 연구는 문화기술적 연구방법(ethnography)의 이미크적(Emic) 관점에서 동북4구 내부자의 상징과 의미들을 이해하기보다는, 외부 연구자의 에틱(Etic) 관점에서 동북4구의 현실과 맥락을 파악하는 데에 집중하였다.⁴⁾ 이 기간 동안 10번의 연구포럼과 8번의 워크숍이 진행되었는데, 저자는 10번의 연구포럼과 7번의 워크숍에 참여하였으며, 거의 모든 모임은 녹취되었다. 동북4구 발전연구단에 참여한 연구자들, 네 구의 구청장들, 서울시 관계자들, 지역시민단체들 간의 상호작용과 그들의 발언에 대해 관찰하였으며, 그 내용을 메모의 형태로 기록하였고, 분석 시 메모와 녹취 내용을 대조 검토하였다. 관찰을 통해 객관적 사실을 검증하기보다는 연구대상자들의 입장과 주장이 형성되게 된 사회적 맥락을 이해하고 그들의 관점을 해석하려는 데 초점을 두었다.

저자들은 위와 같이 워크숍과 포럼에 참여하여 동북4구 간 협력을 경험하고 관찰하는 동시에, 참여하였던 포럼에서 동북4구 거버넌스 관계자들과 인터뷰를 여러 차례 진행하였다. 우선 2017년 8월과 2018년 3월에는 포럼 이후 동북4구 도시재생협력지원센터 핵심 관계자들(A, B)과 직접 인터뷰를 진행하며 동북4구 협력사업 전반과 자치구 간 협력사업 현황을 파악하였다. 2018년 9월에는 동북4구 발전연구단 책임자(C)와 인터뷰를 진행하여 동북4구 협력에서 도시재생협력지원센터의 역할과 일부 사업 진행과정에 관련된 정보를 얻었다. 마지막으로 2018년 10월에는 동북4구 생태적 도시재생 국제포럼에 참여하여 원탁회의 도중 동북4구 발전연구단 책임자(C), 서울시의

4) 문화기술적 연구방법의 이미크적 관점과 에틱 관점에 대해서는 이종규(2006)를 참조할 것.

<표 2> 참여관찰 내용

날짜	행사	참여자
2012. 12. 7.	제1차 연구포럼: 동북4구 발전방안 착수보고회	저자 1
2012. 12. 14.	제2차 연구포럼: 동북4구 발전협의회 및 산하위원회 보고회	저자 1
2012. 12. 28.	제3차 연구포럼: 주민참여형 생활권 중심의 도시계획 실현 및 시범계획 수립연구	저자 1
2013. 1. 7.	제4차 연구포럼: 역사문화관광벨트 사례 발표	저자 1
2013. 1. 14.	제5차 연구포럼: 사회적경제 활성화 생각나누기	저자 1
2013. 2. 5.	제6차 연구포럼: 혁신클러스터를 통한 일자리 창출	저자 1
2013. 2. 26.	제7차 연구포럼: 단계적 계획과 문화복합지구	저자 1
2013. 3. 12.	제8차 연구포럼: 동북4구 GIS 분석 자료	저자 1
2013. 4. 26.	제9차 연구포럼: 희망제작소 주민참여프로그램 기획운영사례, 동북4구 100인 회의 진행에 관한 기획안	저자 1
2013. 6. 28.	제10차 연구포럼: 동북4구 대학현황 조사 발표, 서울테크노파크 경영 컨설팅 용역 결과 발표	저자 1
2012. 11. 16.	제1차 워크숍: 동북구 권역의 시민참여형 발전방안	저자 1
2012. 11. 30.	제2차 워크숍: 동북4구 연구조사사업과 동북4구 현황	저자 1
2013. 4. 29.	제4차 워크숍: 서울동북권 광역거점 전략적 육성 개발구상 중간보고	저자 1
2013. 5. 15.	제5차 워크숍: 오래된 미래, 인간안보, 지역발전전략, 사회자원조사	저자 1
2013. 7. 10.	제6차 워크숍: 동북4구, 지속가능도시로의 발전전략	저자 1
2013. 8. 26.	제7차 워크숍: 동북4구, 지속가능도시로의 발전전략 2	저자 1
2013. 10. 11.	제8차 워크숍: 동북4구, 지속가능도시로의 발전전략 3	저자 1
2017. 8. 28.	대학과 지역사회 협력을 통한 동북4구 지속가능한 도시재생 전략 포럼	저자 1 저자 2
2018. 3. 29.	제1차 청동·상계 신경재중심지 조성과 지역상권 활성화 포럼	저자 2
2018. 10. 15.	동북4구 생태적 도시재생 국제포럼	저자 1 저자 2

원(D) 1명, 동북4구 협력 관련 연구원(E) 1명에게 동북4구 협력과 관련된 질문을 하고 동북4구 협력 과정 중 이해관계와 갈등, 협력 과정에서의 난항 등에 대해 들을 수 있었다. 또한 같은 날 동북4구 도시재생협력지원센터 관계자(A)와 인터뷰를 통해 앞서 얻은 정보를 재확인함으로써 자치구 간 갈등 기제를 파악하였다.

〈표 3〉 인터뷰 리스트

날짜	참여자	직장	직책	인터뷰 형태	기록 형태
2017. 8. 28.	A	동북4구 도시재생협력지원센터	관계자 1	인터뷰	메모
2017. 8. 28.	B	동북4구 도시재생협력지원센터	관계자 2	인터뷰	메모
2018. 3. 29.	A	동북4구 도시재생협력지원센터	관계자 1	인터뷰	메모
2018. 9. 25.	C	관내 대학교	교수	인터뷰	녹음(전사본)
2018. 10. 15.	A	동북4구 도시재생협력지원센터	관계자 1	인터뷰	녹음(전사본)
2018. 10. 15.	D	서울시의회	시의원	포럼 중 질문 답변	메모
2018. 10. 15.	C	관내 대학교	교수	포럼 중 질문 답변	메모
2018. 10. 15.	E	지역대학교 연구원	연구원	포럼 중 질문 답변	메모

주: 직장은 인터뷰 당시를 기준으로 함.

3. 서울시 동북4구 거버넌스

서울특별시(2018)는 특정 시설에 대한 중복 투자를 방지하고 한 자치구를 뛰어넘는 영향력을 지니는 정책들을 수행하기 위해 광역행정 차원에서 생활권계획의 필요성을 주창하였다. 이러한 서울시 광역행정의 필요성에 동북4구가 적극적으로 대응하면서 서울시 동북4구 거버넌스를 구성하였다. 원래 서울시 동북4구 거버넌스는 자치구의 구청장들에 의해 시작되었기보다는, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구에 있는 시민사회단체들이 2011년 10월 서울시와 동북4구의 구청장들을 토론회에 초청하면서 시작되었다. 이 토론회 이후 동북4구 발전협의회가 구성되었으며, 이 협의회를 거쳐 2012년 5월 동북4구 행정협의회가 구성되었다.⁵⁾ 이 과정에서 서울시, 동북4구청, 관내 대학, 마을미디어, 시민사회단체 등 공공기관과 민간조직이 함께 동북4구의 발전을 추진하였다. 동북4구가 명시적으로 협력적 거버넌스를 표방하지는

5) 당시 연구단과 서울시는 중랑구에 함께 참여하기를 타진하였는데, 한나라당 출신의 구청장을 둔 중랑구가 참여를 거부하면서 동북4구로 한정되게 되었다(이는 동북4구 연구단의 책임자로부터 확인된 내용임). 『2030 서울도시기본계획』(서울특별시, 2014a)에서 동북4구는 동북2생활권, 중랑구는 동대문구 등과 같이 동북1생활권에 속해 있다.

않았지만, 기초자치단체 네 곳과 서울특별시, 대학과 지역시민단체 등의 여러 조직들이 지역발전이라는 공동의 목표 아래 유기적으로 활동한다는 점에서 사실상 협력적 거버넌스 구축을 시도해 왔다고 볼 수 있다.

서울시 동북4구와 같이 행정협의회를 구성한 사례는 2015년 말을 기준으로 전국 99개로 집계되고, 이 중에서도 행정협의회 제도를 활용하여 지역 간 협력을 추구하는 사례 역시 적지는 않다(행정자치부, 2016).⁶⁾ 그럼에도 서울시 동북4구 거버넌스가 중요한 이유는 다음과 같다. 첫째, 동북4구 행정협의회는 서울시 권역별 행정협의회의 최초 사례이며 기능 협력에 특화되기보다는 종합적 협력의 성격을 띤다. 서울시 자치구가 서울시 또는 수도권의 다른 기초자치단체와 함께 행정협의회를 구성한 사례는 권역별 행정협의회 중에는 1건도 없고 기능별 행정협의회 역시 6건에 불과하다.⁷⁾ 이 중에서 4건은 환경 문제, 1건은 교통 문제를 해결하기 위한 행정협의회이고, 서울시 동북4구와 같이 종합적 협력을 위한 행정협의회는 ‘서부수도권 행정협의회’ 단 1건이다.

둘째, 서울시 동북4구 거버넌스는 정부 간 협력체인 행정협의회뿐만 아니라 대학, 시민사회, 사회적 경제 등을 포괄한다. 동북4구 거버넌스의 뿌리가 2011년 4월 동북4구 시민사회단체 활동가 연합체인 강북풀뿌리활동가포럼(강풀포럼)에 있을 정도로 시민단체들이 먼저 필요성을 제기해서 시작한 협력 사례이다. 따라서 동북4구는 서울시의 계획을 실행만 하는 방식에서 벗어나 서울시와 지역사회가 지역발전 방안을 함께 협의하는 실험을 하고 있다. 발전협의회가 시작한 지 8년, 행정협의회를 구성한 지 4년밖에 되지 않아 거버넌스의 결과(outcome)와 효과(impact)를 전반적으로 평가하기는 아직

6) 지방자치법에 따르면 복수의 지방자치단체 간 협력제도는 협력사업, 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체 조합, 지방자치단체 장 등의 협의체 등 다섯 가지로 나누어진다(행정자치부, 2016). 서울시 동북4구 행정협의회는 2016년 4월 19일에 설립이 승인되었으므로 행정자치부(2016)가 집계한 99개 행정협의회에 포함되지 않는다.

7) 구체적으로는 서부수도권 행정협의회, 안양천수질개선 대책협의회, 환경행정협의회, 탄천·양재천유역 환경행정협의회, 중랑천 생태 하천협의회, 경부선 지하화 추진협의회 등이 있다(행정자치부, 2016). 전국사회연대 지방정부협의회에도 일부 서울시 자치구가 포함되어 있으나 전국적 행정협의회이기 때문에 본 논문에서는 제외하였다.

이르지만, 앞으로 기초지자체 협력사업의 적절한 방향 설정을 위해 협력과정에서 나타나는 다양한 현상과 결과들을 분석하고 평가할 필요가 있다. 이처럼 서울시 동북4구 행정협의회는 99개 행정협의회 중에서 시민단체에 의해 착수된 종합적 성격의 협력체로서의 독특성을 지닌다.

1) 동북4구 거버넌스 구조

서울시 동북4구 거버넌스는 <그림 1>과 같이 구성된다. 공공부문에서는 강북구, 노원구, 도봉구, 성북구가 협력하는 동북4구 행정협의회와 이를 지원하는 서울시 지역발전본부 동북권사업단이 참여하고 있고, 민간부문에서는 동북4구 관내 대학과 시민사회단체가 활동하고 있다. 또한 공공부문과 민간부문이 함께 동북4구 발전연구 사업단, 서울시 동북권NPO지원센터 등을 운영하고 있다. 마지막으로 동북4구 도시재생협력지원센터(이하 동북4구 지원센터)가 각 부문의 활동을 지원하고 지역 거버넌스를 구축한다.

민간부문은 크게 학계와 민간거버넌스협의회로 나눌 수 있다. 우선 협력적 거버넌스를 구성한 4개 자치구 안에는 전체 15개의 대학이 있어서 이들의 높은 연구성과를 지역사회 발전과 연관시키는 것을 기대할 수 있다. 이들 대학의 산학협력단은 ‘동북4구 대학 산학협력단장 포럼’을 개최하는 한편, 연구역량을 높이고 노하우와 성과를 공유하기 위해 2016년 1월에 ‘동북4구 연합대학기술주주회사’를 설립하였다. 또한 ‘동북4구 발전을 위한 동북4구 대학-서울시 협의회’를 구축하여 공공기관과도 유기적인 협력을 이어가고 있다. 민간거버넌스협의회는 경우 강풀포럼 등 시민사회단체가 동북권 NPO지원센터가 설립되는데 기여하는 등 중요한 역할을 하고 있다.⁸⁾ 이외에도 동북4구 마을미디어 연합인 ‘동북4구 마을미디어 네트워크’, 경제 분야

8) 그러나 민간부문 협력의 성과인 동북권NPO지원센터는 온전히 민간부문으로 보기는 어렵다. 현재 동북권NPO지원센터가 진행 중인 연구에서 시민사회단체 활동가 일부가 동북권 NPO지원센터를 공공기관의 일부로 보는 경향이 드러나고 있기 때문이다(강북구 활동가, 인터뷰, 2018.10.2).

〈그림 1〉 동북4구 거버넌스의 구조와 참여자



를 담당하는 ‘서울동북권기업발전협의회’ 등이 민간부문을 이루고 있다.

마지막으로 도시재생 부문에서는 서울시 동북권사업단의 현장지원조직인 동북4구 지원센터가 지난 2015년 6월에 개소하였다. 동북4구 지원센터는 서울시-동북4구-시민 간 민관 거버넌스를 구축할 뿐 아니라 동북4구의 핵심 개발사업인 창동·상계 신경재중심지 조성사업 지원을 병행함으로써 동북4구 간 협력을 지원하고 있다. 우선 동북4구 지원센터 내에 서울시 관료와 4개 자치구의 지역 코디네이터가 상주하며 자치구 간 협력을 추진하고 있다. 또한 지원센터는 민간 분야와도 도시재생 통합분과위원회와 외부 전문가로 구성된 자문위원회를 구성하여 의견을 수렴한다. 여기까지는 일반적인 도시재생지원센터의 역할과 동일하다. 동북4구 지원센터는 서울시에서 추진하는 창동·상계 신경재중심지 조성사업을 지원하는 역할도 병행하고 있다. 우선 동북4구 지원센터는 해당 사업의 영향을 받는 상인회와 주민들의 의견을 받고 있으며 마중물사업을 운영하면서 주민들의 관심을 촉발하는 역할을 담당한다.

2) 동북4구 거버넌스 구축 과정

우선 공공부문의 동북4구 행정협의회는 2011년 10월 동북4구 구청장 초청 토론회를 계기로 2012년 5월 동북4구 발전협의회가 구성되면서 시작되었다. 동북4구 발전협의회의 뿌리는 이미 앞에 언급된 바와 같이 시민사회단체 활동가 연합체인 강풀포럼이다. 이 포럼은 도봉, 노원, 강북, 성북의 중견 풀뿌리단체 활동가들이 모여 풀뿌리운동의 다양한 주제에 대해 토론하는 모임으로, 2011년 3월 28일에 결성되었다. 이 모임을 조직한 관계자가 서울시와 동북4구의 자치구들에 제안해서 2011년 10월 구청장 초청 토론회가 성사되었다. 이 토론회에서 동북4구 발전안의 필요성이 제기되었고, 동북4구는 이를 위해 지역대학이 중심이 되는 ‘동북4구 발전방안수립을 위한 용역’이 필요하며 민관 협의체가 동북4구 발전방안을 공동으로 준비해야 한다는 인식을 공유하였다. 이 토론회 이후 7개월 동안의 협의를 거쳐 동북4구 발전협의회가 구성되었다. 동북4구의 자치구와 서울시가 공동으로 연구비를 제공하면서 발전협의회 중심으로 ‘동북4구 발전방안수립을 위한 용역’이 추진되었다.

이렇듯 시민사회단체의 연합체에 뿌리를 둔 동북4구 발전협의회는 “동일 생활권역인 서울 동북4구의 지속가능한 발전을 위해 민·학·관 협의체를 구성하고 공동대응과 협력방안을 마련하여 지역공동체 발전과 서울균형발전을 도모”하는 것을 목적으로 삼았다(도봉구청, 2016). 동북4구 발전협의회는 ‘동북4구 발전방안수립을 위한 용역’을 추진하면서 주민참여에 기반한 상향식 지역발전 모델 구축을 통해 동북4구의 발전안과 비전을 제공하는 것을 목표로 하였다. 2012년 의장인 이동진 도봉구청장 역시 동북4구 재정의 취약성과 저발전을 공통의 문제로 규정하고, 이 문제를 해결하기 위해 동북4구 간 상생을 도모하면서 지역 시민사회 부문과의 협력도 진행한다고 밝혔다(시정일보, 2012.5.24). 이는 동북4구 간에 상향식 지역발전 방안의 중요성에 대한 인식을 공유하였음을 의미한다.9)

9) 동북4구 발전협의회 연구단인 발전연구 사업단은 동북4구의 미래비전으로 생태적 가치

2014년 6월 지방선거가 다가오자 2013년 하반기부터 동북4구 발전협의회 성격이 변화하는 계기를 맞게 된다. 지방선거를 위해 동북4구 구청장들은 동북4구 발전연구 사업단의 이상적인 상향식 발전방안보다는 각 자치구의 현안 해결 방안들을 서울시의 실행계획에 반영하는 방안을 모색하기 시작하였다.¹⁰⁾ 그 결과 2014년 동북4구 동행 발전전략인 『행복4구 플랜』이 발표되었으며 서울시의 동북4구에 대한 실행계획이 수립되었다(서울특별시, 2014b). 그리고 2016년에는 양해각서(MOU) 체결을 통해 동북4구 행정협의회를 구성하고 이를 각 자치구 의회와 서울시의 승인을 받아 공식 출범시켰다. 이에 맞춰 서울시 역시 서울시 지역발전본부에 동북권사업단을 신설하면서 서울시와 자치구 간 소통을 강화하였다. 이렇듯 동북4구 행정협의회 출범은 동북4구 거버넌스가 시민사회와 자치구 간 민관협력 체제에서 자치구 구청장 중심으로 그 성격이 변화되었음을 보여주는 것이며, 이 이후부터 서울시와 자치구 주도의 도시개발의 성격이 강화되었다.¹¹⁾ 동북4구 거버넌스 구축 과정

를 강조하는 ‘오래된 미래’를 설정하였고, 이 미래비전을 달성할 목표로 ‘지속가능도시’를 상정하였다. 이를 위해 동북4구 공동의 정책으로는 생명선 산업 제도화, 동북4구 지역재생 센터 제도화, 교통기반 확충, 공공용지 개발을 통한 문화체육 등 인프라 구축을 제시하였다. 이와 동시에 발전연구 사업단은 동북4구 마을만들기 협력사업과 협동조합 및 사회적 경제 활성화 방안, 자연역사문화관광벨트 만들기과 북한산 최고고도지구 개선방안, 혁신 클러스터와 도시형제조업을 통한 일자리창출방안, 문화예술지구 조성과 도시활력 증진 방안을 모색하면서, 동북4구 협력에서 상향식, 상생의 협력적 발전 모델을 구상하였다. 이를 위해 동북4구 발전협의회는 산하 기획조정위원회와 실무위원회에 시민사회 대표를 포함하여 민관협력 체제를 구성하였으며, 주민들의 목소리를 듣는 100인 회의 등을 통해 지역 사회 의견을 수렴하려 하였다.

- 10) 해당 내용은 2012년 11월부터 2013년 12월 사이 ‘서울시 동북4구 발전연구 사업’ 프로젝트 과정에서 저자의 참여관찰 내용임.
- 11) 이재경(2018)은 동북4구 발전협의회 연구단이 주민참여와 협력적 거버넌스라는 상향식 방법을 통해 미래비전을 제공하였다는 점에서 큰 의미가 있지만, 미래비전을 구체화하는 과정에서 주민의 의견이 서울시 실행계획에 반영되지 못하였음을 비판한다. 우선 동북4구라는 권역을 제시하고 있지만, 이는 일종의 ‘상상의 공동체’로서 지역사회에서 충분한 합의를 바탕으로 이끌어낸 개념이 아님을 지적한다. 또한 시간이 갈수록 상향식 모델과 협력적 계획의 성격이 약화되었으며, 계획이 수립되는 실제 과정에서 생태의 가치가 주변화되었

〈표 4〉 동북4구 행정협의회와 동북4구 거버넌스 주요 활동

날짜	활동
2012. 5. 15.	동북4구 발전협의회 MOU 체결 및 민간전문가 임명
2012. 10. 29.	동북4구 발전 연구용역 발주(동북4구 발전연구 사업단)
2013. 6. 21.	사회적경제 활성화를 위한 정책토론회 'Oh!합지존' 개최
2013. 7. 13.	동북4구 100인 원탁회의
2013. 9. 4.	서울시장, 동북4구 현장시장실 운영
2014. 1. 27.	동북4구 발전전략 『행복4구 플랜』 발표
2015. 2. 10.	동북4구 지역사회 교육협력 거버넌스 설립
2015. 6. 1.	동북4구 지원센터 개소
2015. 11. 24.	동북4구 발전을 위한 주제별 토론회 및 심포지엄
2016. 1. 20.	동북4구 행정협의회 설립 계획(안) 협의
2016. 1. 29.	동북4구 대학 산학협력단장 포럼 및 연합기술지주회사 설립
2016. 4. 19.	서울시, 동북4구 행정협의회 설립 승인
2016. 9. 22.	제1회 동북4구 시민페스티벌, 동북4구 행정협의회 창립총회 및 구청장 토크콘서트
2017. 3. 2.	창동·상계 도시재생 활성화계획 고시
2017. 10. 27.	제2회 동북4구 시민페스티벌, '동북4구 혁신교육' 토크 콘서트
2017년 연중	동북4구 지원센터, 도시재생 전문가포럼 개최(5회)
2018. 2. 11.	동북4구 지방분권 버스킹
2018. 9. 6.	동북권 세대융합형 복합시설 착공
2019. 8. 28.	동북4구 도시재생의 날
2020. 6. 4.	서울 바이오메디컬클러스터 구상 공모전 개최

출처: 내 손안에 서울(2015.11.24), <뉴스1>(2018.2.8), <뉴스스>(2020.4.19), 도봉구청(2016, 2019), 서울 과학기술대학교(2016.1.28), <서울경제>(2018.9.7), 서울특별시(2014b, 2017a, 2017b), 서울특별시교육청 (2015.2.10), 성북마을(2013.7.8), 희망제작소(2013.7.24).

은 〈표 4〉에 요약되어 있다.

4. 동북4구 거버넌스의 평가

동북4구 거버넌스는 『행복4구 플랜』(서울특별시, 2014b)을 발표하고 창동·

상계 신경제중심지 조성사업을 시작하면서 협력적 거버넌스에 의한 지역개발의 첫 단계를 마무리하였다. 첫 단계는 긍정적으로 평가할 수 있다. 하지만 향후에도 협력적 거버넌스에 의한 지역개발이 성공적으로 지속될 수 있는가를 판단하기 위해 지금까지 이뤄진 협력적 거버넌스를 보다 면밀히 분석하는 것이 필요하다. 이를 위해 본 장에서는 앞서 제시한 자율성과 협력의 조화를 위한 다섯 조건들이 동북4구 사례에서 얼마나 충족되었는가를 평가한다.

1) 협력적 거버넌스 성공을 위한 다섯 조건 평가

(1) 협력에 대한 암묵적 규범과 의사결정 구조

전술하였듯이 협력에 대한 규범 및 의사결정구조의 구축은 협력적 거버넌스가 작동하기 위한 기반 조건으로서 동북4구 역시 이런 기반을 갖추었다. 서울시 동북권역은 서울시에서 상대적으로 낙후된 지역으로, 지역발전을 위해서는 다양한 개발사업이 진행되어야 하고 이를 위해 예산을 확보할 필요가 있었다. 그런데 자치구들이 예산확보를 위해 각자 노력하는 것보다는, 협력적 거버넌스의 형태로 사업을 추진하면 훨씬 더 수월하게 서울시로부터 예산 배정을 받을 수 있었다.¹²⁾ 발전협의회는 동북4구가 2011년 이후 발전협의회와 행정협의회를 거쳐 거버넌스를 형성하는 동안 지역개발을 위해서는 협력해야 한다는 암묵적인 규범을 공유하였음을 증언한다.¹³⁾

또한 동북4구는 2012년 양해각서를 체결하여 ‘동북4구 발전협의회’를 구성하고 관내 지역개발 현안이 가장 많은 도봉구청장을 발전협의회 의장으로 선출하였다(도봉구청, 2016). 이를 통해 네 자치구의 협력적 행위와 권한 배분에 관하여 합의를 도출하는 의사결정구조를 갖추었으며 개별 자치의 기회주

12) 서울시의원, 인터뷰, 2018.10.15.

13) 동북4구 발전협의회 관계자, 인터뷰, 2018.9.25.

의적 이익 추구행위를 제지하려 하였다. 또한 발전협의회 산하에 기획조정 위원회와 실무위원회를 설치하여, 의제를 설정하고 사업 진행 방향 및 협력 방안에 대해 논의하는 의사결정 구조를 갖추었다(도봉구청, 2016). 이와 더불어 네 자치구는 2016년 4월 동북4구 발전협의회를 발전시켜 동북4구 행정협의회를 구성하였다(도봉구청, 2019). 이는 기존의 의사결정 구조가 지방자치법에서 규정하는 지방자치단체 간 상호 협력 기구로 제도화되면서 의사결정 구조가 강화되었음을 의미한다.

창동·상계 신경제중심지 조성사업의 경우 개발의 수혜가 창동, 상계 지역에 편중되기 때문에, 이 사업의 내용을 정하는 데 네 자치구 간의 이견과 불협화음이 자주 발생하였다.¹⁴⁾ 그럼에도 불구하고 『행복4구 플랜』이 실행되었다는 것은, 비록 네 자치구 간 충돌과 갈등은 존재하였지만, 이들이 동북4구의 협력의 공동의사결정에 대해 큰 틀에서 동의한 것을 의미한다. 이렇듯 동북4구 간 협력에 대한 암묵적인 규범이 형성되었고 협력에 대한 의사결정 구조가 갖춰짐으로써 협력적 거버넌스 실현을 위한 기반은 마련되었다고 평가할 수 있다.

(2) 반복된 협력과 중간성과

동북4구는 2011년 10월 첫 만남을 시작으로 2012년 5월부터 동북4구 발전협의회를 통해 공식적인 협력을 시작하였다. 동북4구 발전협의회는 매년 2회 발전협의회를 운영하고 실무진 회의는 수시로 개최하여 동북4구 발전 방향을 논의하였다(도봉구청, 2016, 2019). 또한 4개 구가 공동으로 발전연구단을 조직하고 발전을 위한 연구용역을 발주함으로써 협력을 통한 종합적인 발전에 박차를 가하였다. 2016년 이후에는 동북4구 발전협의회를 동북4구 행정협의회로 개편하여 법정 협의체로 만들고, 매년 정례회(연 2회) 및 동북4

14) 저자의 2012년 11월부터 2013년 12월 사이 '서울시 동북4구 발전연구 사업' 프로젝트 과정 참여관찰 내용임.

구 페스티벌을 개최하는 등 협력을 지속하였다(도봉구청, 2019).

이러한 협력의 결과로 동북4구 거버넌스는 앞에서 언급된 바와 같이 두 가지 성과를 냈다. 첫째는 동북4구 간 협력의 직접적 결과로서 동북4구의 지역발전 계획인 『행복4구 플랜』을 발표한 것이다(서울특별시, 2014b). 이는 법적으로 개별 행정주체인 네 자치구가 지역발전을 위한 공동 협력방안을 제안한 것이라는 점에서 중요한 의미가 있다. 특히 『행복4구 플랜』은 광역자치단체가 지역발전을 담당하는 하향식 계획에서, 지역발전의 기획단계부터 기초자치단체가 적극적으로 참여하는 상향식 발전 계획의 시작을 의미한다.

동북4구 거버넌스의 두 번째 성과인 창동·상계 신경제중심지 조성사업 역시 동북4구 간 반복된 협력의 중간성과라고 볼 수 있다. 2013년 ‘도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법’이 제정되면서 국토교통부는 도시재생지역을 선정하여 중앙정부 차원의 지원을 실시하였다. 국토교통부는 창동·상계 신경제중심지의 선정 이유로 시의 추진 의지를 들었는데, 4개 기초자치단체 간의 꾸준한 협력이 없었다면 창동·상계 지역이 다른 지역과의 경쟁을 거쳐 국토교통부가 지원하는 도시재생활성화지역으로 선정될 가능성은 현저히 낮았을 것이다. 특히 동북4구 거버넌스의 가장 큰 목적이 지역개발이었던 만큼, 동북권 창업지원센터나 창업·문화산업단지 조성, 서울 아레나 건립 등 굵직한 지역개발 사업이 포함된 창동·상계 신경제중심지 조성사업은 동북4구 거버넌스의 또 다른 성과이다.

이처럼 동북4구 거버넌스는 7년이 넘는 기간 동안 꾸준한 협력을 통해 지역발전계획 수립, 경제기반형 도시재생사업 실행 등 중간성과를 이루어냈다.

(3) 공유된 내부통제

자치구의 기회주의적 개별 행동을 제한하려면 자치구 간 공유된 내부통제가 필요하다. 그러나 동북4구 거버넌스를 분석한 결과 내부통제 측면에서 미흡하였다. 우선 네 자치구 간 정보공유가 제대로 이뤄지지 않았다. 특히 공동발전 방안을 모색하는 초기 단계에서 개별 자치구의 방침과 계획만이

강조되었고 협력과정에서 개별 자치구가 할 수 있는 것과 할 수 없는 것에 대한 정보가 거의 공유되지 않았다. 실제로 창동차량기지, 도봉면허시험장, 창동역 환승주차장 등의 공공부지를 어떻게 활용할지에 대해 네 자치구는 각기 다른 방안을 제시하였다. 도봉구는 아레나 건설을, 노원구는 제2의 코엑스몰 건설을, 성북구는 문화예술지구 구성을, 강북구는 자연역사문화관광벨트 구성을 경쟁적으로 주장하였다(서울 동북4구 발전연구 사업단, 2013a, 2013b, 2013c, 2013d, 2013e).¹⁵⁾ 또한 어느 한 구가 자체의 안을 공격적으로 홍보하자 다른 한 구가 그 안이 합의에 바탕을 둔 안이 아니라는 사실을 서울시에 투서하는 상황도 발생하였다.¹⁶⁾

자치구 간 서로를 모니터링하고 협의 사항 위반 시 제재할 수 있는 장치 역시 제대로 구축되지 않았다. 발전협의회 출범 이후 동북4구는 내부통제 기제로서 각 자치구 간 행정업무에 대해 교차 감사 실시 협약을 맺은 바 있다(지역연합신문, 2013.10.28). 그러나 동북4구 행정협의회와 거버넌스를 자율적으로 통제하기 위한 감사직은 노원구에만 설치되어 있고, 다른 세 자치구에는 동북4구 감사를 명시적으로 담당하는 감사담당관이 존재하지 않는다.¹⁷⁾ 또한 동북4구 거버넌스에 대한 자체감사를 진행하였다 하더라도 자료가 공개되지 않아 내부통제가 제대로 작동하는지 확인하기 어렵다.

(4) 혜택의 균등 배분 기제

지금까지 이뤄진 동북4구 거버넌스의 사업성과로는 『행복4구 플랜』과 창

15) 그 당시 도봉구의 아레나 건설안은 서울연구원 용역보고서에서 타당성이 없는 것으로, 노원구의 제2코엑스몰 건설안은 전문가들에 의해 현실성이 없는 것으로, 강북구의 자연역사 문화관광벨트 조성안은 규제 완화를 목적으로 추진된 것으로 비판받았다. 성북구의 단계적 계획과 문화복합지구 조성안은 노원구와 도봉구의 구청장들에 의해 거부되었다.

16) 주저자의 2012년 11월부터 2013년 12월 사이 '서울시 동북4구 발전연구 사업' 프로젝트 과정 참여관찰 내용임.

17) 2019년 2월 21일 현재 강북구청, 노원구청, 도봉구청, 성북구청 홈페이지를 각각 방문하여 참조함.

동·상계 신경제중심지 조성사업을 꼽을 수 있다. 『행복4구 플랜』에 속하는 대다수 사업의 경우는 협력의 혜택이 고르게 배분되었다고 할 수 있다. 전술하였듯이 『행복4구 플랜』의 일부 사업은 개별 자치구의 고유사업에 속하는데, 이들도 참여 자치구들이 각기 원하는 사업을 유치하였다는 측면에서는 혜택이 고르게 배분되었다고 볼 수 있다.

반면 창동·상계 신경제중심지 조성사업의 경우는 주요 사업의 범위가 도봉구와 노원구로 한정되어 있어 강북구와 성북구는 성과의 혜택을 누리지 못하고 있다. 예를 들어 창동역 일대 문화공연 인프라 및 창조산업파크 구축 사업, 창동차량기지일대 동북권 비즈니스중심 조성사업 등은 막대한 예산이 투입되었지만, 직접적 혜택은 도봉구와 노원구에만 돌아갔다.¹⁸⁾ 창동·상계 신경제중심지 조성사업은 창동과 상계동을 광역 거점으로 삼아 서울 동북권이 함께 발전하기 위한 협력사업으로 출발한 것이며, 이를 위해 상위 지방자치단체인 서울시와 중앙정부의 예산이 투입되었다. 그럼에도 불구하고 그 혜택이 일부 자치구에만 돌아간다면 다른 자치구들의 참여 유인은 감소할 수밖에 없다. 이러한 문제를 해결하기 위해 해당 사업을 통해 조성된 인프라를 운영하고 이용하는 부분에서는 네 자치구에 형식적으로 동일한 기회를 부여하고 있지만, 사실상의 혜택은 두 자치구에 집중되어 있다. 동북4구 관계자들과의 인터뷰 결과 강북구와 성북구에서는 이에 대해 불만을 지속적으로 제기하였음을 확인할 수 있다.¹⁹⁾

[창동·상계 신경제중심지 조성사업의 개별사업 중] 고가 하부 개선이라든가 동북권 캠퍼스를 조성할 때는 4개 구에 공평하게 기회를 드리려고 합니다. 그런데 성북구나 강북구청장님에게도 공평하게 기회를 드린다고 하더라도 [거리가] 멀고 해서 도봉 사람들이 중심이 되긴 될 것 같습니다. 그리고 잘못하면 성

18) 강북구 우이동 가족캠핑장 설립이 확정되어 동북4구 주민들의 여가 증진되고 관광 자원으로 활용될 여지가 있기 때문에, 강북구 역시 중간성과를 얻었다고 보는 의견도 있다(강북구 활동가, 인터뷰, 2018.10.2).

19) 동북4구 도시재생협력지원센터 관계자, 인터뷰, 2017.8.29., 2018.3.29.

북이나 강북에 안 그래도 사람들이 없는데 이쪽창동역 주변이 블랙홀이 될 수도 있고 [혜택이] 지리적 근접성으로 인해 도봉구, 노원구 중심으로 가게 될 것 같습니다(동북4구 도시재생협력지원센터 관계자, 인터뷰, 2018. 10. 15).

성북구와 강북구는 자신들이 들러리 역할만 한 것 같다는 자조 섞인 불만을 자주 표출하였다.²⁰⁾ 물론 장기적 관점에서 창동·상계 신경계중심지가 성공적으로 조성되어 일자리 창출 기능을 제대로 수행한다면 그 효과가 노원과 도봉에 머물지 않고 성북과 강북 등 그 인근으로 확산될 가능성이 크지만, 조성 단계에서 막대한 규모의 사업예산과 물리적 시설이 두 구에만 집중되는 현실에서 성북구와 강북구의 피해의식은 클 수밖에 없었다. 구청장에 대한 평가가 확보된 사업예산 규모와 물리적 시설의 건설 등의 임기 내의 가시적인 성과만으로 평가되는 정치 현실 속에서 성북구와 강북구 구청장은 지속적으로 불만을 제기하였다. 하지만 동북4구 거버넌스 차원에서 혜택 배분을 균등하게 조정할 기제는 부재하였으며, 서울시 역시 이를 조정하는 촉진적 리더십의 역할을 적극적으로 하지 않았다. 동북4구가 합의해서 제출하는 안을 서울시가 적극적으로 고려한다는 입장만을 밝혔을 뿐이다.²¹⁾ 이렇듯 거버넌스 참여 자치구의 참여 혜택이 크지 못해 유인이 약해진다면 개별 이익보다 공동 이익을 추구할 여지가 축소되며, 그 결과 협력적 거버넌스의 지속가능성을 담보하기 힘들게 된다.

(5) 호혜성과 신뢰에 기반한 사회규범

동북4구 거버넌스는 동북4구 발전협의회와 동북4구 행정협의회를 거쳐 동북4구 거버넌스로 발전하는 동안 구청장 회의, 민간부문 회의, 동북4구 발

20) 주저자의 2013년 8월부터 2013년 12월 사이 '서울시 동북4구 발전연구 사업' 프로젝트 과정 참여관찰 내용임.

21) 주저자의 2012년 11월부터 2013년 8월과 12월 사이 '서울시 동북4구 발전연구 사업' 프로젝트 과정 참여관찰 내용임.

전연구단 연구용역 등 자치구 간 다양한 상호작용이 있었다. 하지만 아직은 동북4구 거버넌스 내에서 자치구 간의 호혜적 관계가 형성되지 못하였다. 앞에서 언급한 바와 같이 동북4구 거버넌스에서는 개별 사업 선정과 예산확보를 위해 4개 자치구 간 치열한 경쟁이 나타났고, 자연스럽게 자치구 간 신뢰의 수준은 낮은 편이다.

회의를 할 때도 우리발전협의회 관계자가 “그냥 이렇게 민원 가져가면 안 된다”라고 하고, “어떻게 하면 내부의 베니핏(benefit)이 공유될 수 있을지 방법을 찾아야 된다”고 제안을 했는데, 그런 건 소수인 거예요. (중략) 그러니까 잘되는 구는 더 잘된 거죠. [제 주장은 이 경로를 바꾸자는 취지였지만, 네 자치구는 별로 그런 데 대한 이해가 있었던 게 아니고 단지 자기 구의 이해관계를 협력이라는 이름으로 관철시키고 싶어 했죠(동북4구 발전협의회 관계자, 인터뷰, 2018.9.25).

위 인터뷰는 동북4구 거버넌스에 참여한 자치구들이 협력이라는 명분으로 개별 자치구가 자신의 이익을 관철하고자 행동하였음을 보여주며, 이러한 과정에서는 협력 과정에 대한 이해나 신뢰는 기대하기 힘들다.

『행복4구 플랜』의 72개 실행과제를 선정하는 과정에서도 협력에 대한 상호 신뢰가 부족하다는 점이 드러났다. 동북4구 발전연구 사업단 연구용역을 통해 72개 실행과제를 선정하는 과정에서 각 자치구가 개별 사업을 얻으려 경쟁하면서 구청장 간 갈등이 표출되는 사건이 몇 차례 발생하였다. 이미 언급한 바와 같이 동북4구 발전연구단의 용역 과정에서 도봉구와 노원구의 의견이 갈렸는데, 도봉구는 자신의 아레나 안을 합의된 방향인 것처럼 발표하였다. 이에 노원구가 서울시에 투서함으로써 도봉구와 노원구 사이의 갈등이 드러났다.²²⁾

22) 호혜성과 신뢰에 기반한 사회규범이 확립되기 위해서는 동북4구 행정구청 간의 호혜적 관계뿐만 아니라 주민들에게 개방된 수평적 참여가 보장되어야 한다. 그러나, 동북4구 거버넌스 내 중요행위자는 동북4구 구청들이었으며, 거버넌스 내 합의 역시 구청들과 지역대

〈표 5〉 『행복4구 플랜』의 7대 핵심과제(위)와 72개 실행과제 현황(아래)

분야	핵심과제	사업 개수
지역발전을 위한 기반조성	창동·상계 신경제중심지 조성	16
	도시계획의 제도적 지원	
	중랑천 중심의 녹색 생활환경 기반 강화	
지역자원의 적극적 활용	지식교육 특성화	36
	자연·역사·문화 관광벨트 조성	
지역 현안의 해소	문화·복지·체육시설 확충	20
	생활기반시설 개선	

지역	계	완료(예정)사업	진행사업	보류사업
계	72	40	28	4
4개구 공동	9	7	2	-
성북구	11	7	3	1
강북구	12	7	4	1
도봉구	18	11	5	2
노원구	22	8	14	-

출처: 동북4구 도시재생협력지원센터(2017)와 서울특별시 내부자료(2018)를 재구성.

2) 협력적 거버넌스 결과에 대한 평가

이상에서 자율성과 합의의 충돌을 최소화하기 위한 다섯 가지 조건을 살펴해보았는데, 동북4구 거버넌스는 협력을 위한 암묵적 규범과 의사결정구조가 있었고 실제 협력을 통해 중간성과도 냈다고 평가할 수 있다. 이 두 조건의 충족 덕분에 초기 단계에서 협력이 가능하였으며, 『행복4구 플랜』과 창동·상계 신경제중심지 조성사업의 추진이 가능하였다고 볼 수 있다. 그러나 공유된 내부통제가 미흡하였으며, 협력의 불균등한 혜택을 조정하는 기제가

학들, 그리고 일부 시민사회조직들 간의 한정된 합의에 불과하였다. 또한, 실행과제를 선정하는 과정에서 시민사회조직들과 시민들의 참여는 1600명을 대상으로 한 동북4구주민의견조사와 동북4구 100인회의를 통해 형식적으로만 이루어졌을 뿐 실질적인 참여는 거의 없었다.

적절히 작동하지 않았고, 그에 따라 호혜성과 신뢰에 기반한 사회규범은 아직 형성되지 않았다.

이처럼 개별이익 추구를 억제할 수 있는 핵심 조건이 갖춰지지 않으면서 동북4구 거버넌스에서 두 가지 문제들이 발생하였다. 첫째는 거버넌스 내의 협력이 많은 경우 명목적으로만 이루어지고 각 자치구는 협력이라는 명분으로 개별이익을 추구하였다는 점이다. 예를 들어 『행복4구 플랜』은 서울 동북권의 공동발전을 위한 계획이지만, 72개 실행과제 중 다수는 개별 자치구의 실행과제이다. 이들은 주로 『행복4구 플랜』의 3개 분야 중 ‘지역 현안의 해소’와 ‘지역자원의 적극적 활용’에 포함되어 있다(표 5). 특히 ‘지역 현안의 해소’의 사업들은 다른 자치구와 합의 없이도 개별 자치구가 독립적으로 기획하고 서울시와 협의하여 실행할 수 있는 사업들이 대부분이며 사업들의 혜택 또한 해당 자치구에만 귀속될 가능성이 크다. 구체적으로 각 자치구의 도로확장, 공원 및 캠핑장 조성, 기반시설(재활용선별장, 적환장, 체육시설) 신축 및 개선과제는 대부분 해당 자치구의 주민만을 위한 시설로만 이용될 수 있다. 따라서 이러한 과제들은 개별 자치구가 협력적 거버넌스를 명분으로 중앙정부나 서울시로부터 사업예산을 좀 더 쉽게 얻으려는 의도에서 기획되었음을 추측할 수 있다. 앞서 인용한 인터뷰 내용에서 개별 자치구가 동북4구 거버넌스를 통해 민원이 들어오는 사업을 집행하려 하였다는 점을 볼 수 있었다(동북4구 발전협의회 관계자, 인터뷰, 2018.9.25). 서울시 역시 개별 자치구의 요구를 지원하는 방식으로 동북4구 거버넌스의 발전 방향이 변질되기도 하였다(이재정, 2018). 그러나 여러 지방자치단체 간 협력을 통해 발전 계획을 세우더라도 개별 자치구별 사업들이 주를 이룬다면 이는 협력적 거버넌스의 긍정적 결과물로 볼 수 없다.

공통 실행과제 중에서도 서울형 교육우선지구 조성, 생활권계획 수립, ‘모두의 학교 중랑학습장’ 설치는 동북4구 거버넌스가 자율적으로 고안한 과제라기보다는 각각 서울시 교육협력국(서울특별시 교육협력국, 2014), 도시계획국(서울특별시 도시계획국, 2013.9.9), 서울시 평생교육국(연합뉴스, 2014.3.27) 차원에서 추진하는 정책을 『행복4구 플랜』에 포함시킨 것이다. 이처럼 72개

실행과제에는 자치구 간 협력에 대한 합의와 상호작용에 의한 자율적인 과제 뿐만 아니라 서울시 정책에 의해 하향식으로 요구된 부분도 일부 존재한다.

두 번째 문제는 협력 참여 유인이 점차 약화되거나 거버넌스가 형식적으로만 유지된다는 점이다. 종합적인 지역개발을 목표로 시작한 동북4구 거버넌스의 성과와 긍정적인 효과가 일부 자치구에만 배분되면서 그 혜택을 받지 못한 자치구들은 거버넌스와 협력에 점차 무관심해지거나 자발적으로는 더 이상 협력하지 않으려 하는 모습을 확인할 수 있었다. 동북4구 거버넌스 사업의 중심이 창동·상계 신경제중심지 조성사업으로 넘어가면서 동북4구 중 두 자치구의 구청장이 동북4구 협력에 회의적인 모습을 보였다.²³⁾ 이러한 회의감은 거버넌스에 참여할 유인을 낮추어 장기적으로 동북4구 거버넌스의 약화로 이어질 위험이 있다.

동북4구 협력사업의 중심이 창동·상계 사업으로 넘어오면서 강북구와 성북구가 협력에 관심이 보이지 않는 상황이 된 것입니다(강북구 활동가, 인터뷰, 2018.10.15).

동북4구 행정협의회 역시 창동·상계 신경제중심지 조성사업의 진행 과정을 서울시로부터 공유 받는 등 활동을 지속하고는 있으나 동북4구 간 협력이 전반적으로 서울시와 도봉구, 노원구를 중심으로 이루어지면서 동북4구 행정협의회 역시 형식적인 협력체로 기능하고 있을 뿐이다. 실제로 2015년 이후 서울시 동북권 사업의 전반적인 행정의 초점이 동북4구 협력사업이 아니라 창동·상계 신경제중심지 조성사업으로 옮겨갔다(동북4구 도시재생협력지원센터, 2020.8.2).

지역개발을 위한 광역행정의 중요성과 지방자치단체 간 협력을 통한 상승효과를 고려하였을 때 향후 지방자치단체 간 협력은 더 빈번하게 이루어질

23) 동북4구 도시재생협력센터 관계자, 인터뷰(2017.8.29, 2018.3.29); 동북4구 발전협의회 관계자, 인터뷰(2018.9.25).

것으로 보인다. 그러나 아쉽게도 동북4구 거버넌스는 지역개발을 위한 기초 자치단체 간 협력을 위한 시범적인 사례임에도 불구하고 기초자치단체 간 협력의 이상적인 본보기로 아직 자리잡지 못하고 있다. 이는 지역발전에 대한 암묵적 합의 및 의사결정구조와 가시적인 중간성과들로 협력적 거버넌스를 형성하는 데에는 성공하였지만, 자치구들 간 공유된 내부통제의 미흡과 혜택의 균등 배분 조정 기제의 미비로 동북4구 협력적 거버넌스의 지속가능성에 의문이 제기되기 때문이다. 동북4구 거버넌스가 광역행정의 모범적인 선례가 되지 못한다면 향후 이와 같은 지방자치단체 간 협력 실험이 확산되기 어려워질 수 있다. 동북4구 거버넌스는 지방자치단체 간 협력을 장려하기 위해 서울시에서도 막대한 예산을 투입한 정책 실험이다. 그러나 이와 같은 협력의 지속가능성이 없게 된다면 앞으로 서울시와 중앙정부가 이와 같은 협력적 거버넌스에 대한 실험에 소극적이게 될 가능성도 배제할 수 없다. 또한 지방자치단체 스스로도 광역행정을 위한 지방자치단체 간 협력을 시도하지 않아 광역행정이 다른 지역으로 확산되지 못하게 될 수 있다.

5. 결론

협력적 거버넌스가 행정학적으로 의미 있는 이유는 협력을 통하지 않고서는 달성할 수 없는 유의미한 결과를 낳기 때문이다(Emerson et al., 2011). 자율성과 합의라는 두 축으로 구성된 협력적 거버넌스가 성공하기 위해서 자율성과 합의를 충돌하지 않게 하는 조건들이 필요하다. 이 연구는 서로 경쟁하는 기초자치단체들 간의 협력 사례에서 자율성이 강조되어 합의의 도출이 어려울 때 이 상충을 최소화시키는 조건들이 필요함을 밝히면서, 이 조건들에 근거하여 동북4구 거버넌스를 분석, 평가하였다.

동북4구 거버넌스는 상대적으로 낙후된 서울 동북권 지역의 발전방안을 자치구들이 협력하여 정책형성단계부터 상향식으로 추진한 거의 첫 사례라는 점에서 의의를 지닌다. 특히 지역 공동 발전이라는 목표를 달성하기 위해

자치구가 협력하여 연구를 진행하고 여러 차례 회의를 진행하는 등 협력에 대한 동의가 있었고, 그 결과로 『행복4구 플랜』과 창동·상계 신경계중심지 조성사업이라는 중간성과를 냈다는 점에서 자율성과 합의가 일정 정도 발현된 협력적 거버넌스가 형성되었다고 평가할 수 있다. 그러나 자율성과 합의의 충돌을 최소화시키는 핵심 조건들인 공유된 내부통제와 균등한 혜택 배분 기제의 미비로 인해 동북4구 거버넌스는 한계에 봉착하게 되고 지속가능성에 의문이 제기된다. 『행복4구 플랜』의 경우 개별 자치구의 개별사업들이 주를 이루게 되었는데, 이는 협력의 긍정적 결과들이라기보다는 협력적 거버넌스의 외형을 빌린 개별 자치구의 이해 추구로 해석될 수 있으며, 동북4구 협력적 거버넌스의 한계를 보여주는 것이다. 창동·상계 신경계중심지 조성사업의 경우 역시 그 혜택이 일부 자치구에만 집중되면서 협력적 거버넌스의 지속가능성에 대한 회의감을 낳고 있다. 따라서 이 연구는 지속가능한 협력적 거버넌스 구축과 성공을 위해 다음과 같은 구체적인 정책적 제안들을 제시하고자 한다.

첫째, 협력적 거버넌스의 작동을 위해서는 앞에 제시된 다섯 가지 조건들에 대한 검토가 필요하지만, 자율성과 합의의 충돌을 최소화시키기 위해서는 협력의 혜택이 골고루 분배되고 조정되었는지를 면밀히 검토하는 것이 필요하다. 거버넌스 차원의 이익이 참여자 대부분에게 돌아갈 수 있도록 구체적인 방안을 마련해야 한다. 구체적으로 창동·상계 신경계중심지 조성사업으로 건설되는 상당수 인프라는 도봉구와 노원구에 건설되지만, 그 개발로 인한 혜택을 네 자치구가 함께 나누는 방안들을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 예를 들어 ‘창동역 일대 문화공연 인프라 및 창조산업파크 구축 사업’과 ‘창동차량기지일대 동북권 비즈니스중심 조성사업’의 경우 시설 입주 및 이용 기회를 네 자치구 관계자들과 주민들 모두에게 적절하게 배분하는 방안이 모색되어야 한다. 또한 동북4구 거버넌스 차원에서 공유되는 자치행정권을 강화하기 위해 창동·상계 신경계중심지 조성사업 개발로 인한 지방세 수입 역시 네 자치구가 합리적으로 배분하거나 추후 공동사업에 투자하도록 유도하는 구체적인 방안 마련이 필요하다. 이러한 다양한 방식으로 협

력 개발의 혜택들을 합리적으로 배분하거나 공동으로 투자한다면 협력의 혜택이 특정 자치구에만 편중되는 문제를 완화할 수 있고, 협력의 유인을 지속시키면서 협력적 거버넌스의 지속가능성을 확보할 수 있다. 균등하게 혜택 배분을 조정하기 위해 상위 지방자치단체나 중앙정부가 더 선제적으로 촉진적 리더십을 발휘하는 것 역시 필요하다. ‘합의하면 고려한다’는 소극적인 입장이 아니라 상호이익을 위해 합의와 협력을 적극적으로 유도하는 중앙정부와 상위 지방자치단체의 역할이 요구된다.

둘째, 자율성과 합의의 충돌을 최소화시키기 위해서 공유된 내부통제를 제도화하는 것이 필요하다. 이를 위해 협력과정에서 개별 자치구가 할 수 있는 것과 할 수 없는 것에 대한 정보를 공유하는 ‘공유된 통제’의 기제들을 고안하고 실행하는 것이 필요하다. 동북4구 거버넌스가 활용한 행정협의회와 같은 협력제도가 형식적으로 운용되는 것이 아니라 실질적으로 활용되기 위해 행정협의회와 권한과 책임을 명확히 제도화하는 것이 필요하다. 현재 동북4구 지원센터 내에 서울시 관료와 지역 코디네이터가 함께 근무하며 제한적으로만 공유된 자치행정권을 행사하고 있을 뿐이다. 궁극적으로 자율성과 합의를 조화롭게 제도화하기 위해서는 지방자치법 개정과 더불어 거버넌스 차원에서 공유되는 자치권을 확보하는 것이 필요하다. 또한 협력적 거버넌스에 참여한 자치구들이 개별이익만을 추구하지 못하게 자치구들 간 서로를 모니터링하고 위반 시 제재를 가할 수 있는 장치를 마련해야 한다. 동북4구 행정협의회와 거버넌스를 자율적으로 통제하기 위한 감사담당관들이 필요하며, 자체감사의 결과가 참여 자치구들 모두와 시민들에게 공개될 수 있게 해야 한다. 이에 더해 공유된 내부통제의 주체와 범위를 구청 내부나 구청 간 행정단위로 폐쇄적으로 한정하는 것이 아니라, 모니터링 시스템을 갖춰 그 호혜성의 주체와 범위를 지역 시민사회단체와 주민들에게 확대하는 것이 필요하다. 동북4구 시민들에게 공유된 개방적이고 포용적인 내부통제 장치는 협력사업에 시민들의 참여와 협력을 독려할 수 있다. 내부통제가 개방적으로 공유될 때 협력에 대한 성찰이 가능하며 협력적 거버넌스의 목표를 유지할 수 있다.

셋째, 개별 자치구의 개별이익 추구 현상을 줄이기 위해서는 협력적 거버넌스 사업의 승인 조건을 보다 명확하게 규정하는 것이 필요하다. 지방자치 맥락에서는 환경, 교통, 관광, 산업 등 복수의 지방자치단체가 협력할 때 더 효과적인 분야가 존재하는데, 이처럼 협력의 시너지가 큰 분야에 대한 선별이 필요하다. 이를 위해 상위 지방자치단체나 중앙정부가 협력사업을 승인하고 지원하는 데에 더 적극적인 역할을 수행할 필요가 있다. 협력사업의 조건을 보다 명확하게 규정하고, 이 조건들을 충족하는 사업에 대해서만 행정·재정적으로 지원하는 방침을 세울 필요가 있다. 여러 지방자치단체가 참여하는 거버넌스에서 개별 지방자치단체에만 혜택이 돌아가는 사업을 승인하는 경우 개별 참여조직에 개별이익을 추구할 유인을 제공하기 때문이다. 또한 지역개발 분야와 같이 불가피하게 일부에게만 혜택이 배분되는 경우에는 혜택을 받지 못하는 자치구에 사전에 정보를 제공하고 동의를 받는 제도를 마련하여 갈등을 미연에 방지하는 것이 필요하다.

넷째, 협력적 거버넌스에서 가장 큰 비용은 예산이 아니라 시간과 노력이다. 호혜성과 신뢰에 기반한 사회규범이 존재한다면 협력적 거버넌스 내에서 자율성과 합의는 충돌하지 않는다. 그러나 사회자본은 하루아침에 축적되지 않으며 시간과 노력 자원의 투입 역시 그냥 이루어지는 것이 아니다. 따라서 협력적 거버넌스의 성공을 위해서는 시간과 노력이라는 자원을 중시해야 한다. 신뢰 구축과 사회자본 형성에는 상당한 시간과 노력이 소요되기 때문에 장기적 관점에서 상호이해나 협력 과정에 대한 성찰을 가능하게 하는 자치구 간 공식적, 비공식적 상호학습의 다양한 기회들을 제공하는 것이 필요하다. 이러한 다양한 자치구 간 상호학습의 기회에 구청 관계자뿐만 아니라 동북4구 지역 시민사회단체들과 주민들이 적극적으로 참여하는 방안을 적극적으로 모색해야 한다. 또한 자치구 간 협력사업을 기획, 집행할 때 지역 시민사회단체의 참여를 필수 요건으로 만드는 것이 필요하다. 이를 위해 지역주민들과 밀접한 상호작용을 하면서 지역주민들의 요구를 협력사업에 실질적으로 반영할 수 있는 지역 시민사회단체들을 선별하는 것이 필요하다. 이는 신뢰구축과 사회자본 형성을 위해 참여민주주의의 확대가 중요

하기 때문이며, 참여민주주의를 확대하기 위해 협력과정에 주민들의 수평적 참여가 보장되어야 하기 때문이다.

지방자치의 진전 없이 현재 제도적 환경에서 추진되는 협력적 거버넌스는 지방자치단체의 자율성 제한으로 인해 태생적인 한계를 지니며, 장기적 관점에서 협력적 거버넌스로서 지속되지 않을 가능성이 있다. 기초자치단체들의 자율성 강화를 위한 지방자치의 자치권 확보가 필요하지만, 개별 지방자치권 확보만이 지나치게 강조된다면 합의 달성이 힘들 수 있는 상황이 발생할 수 있다. 따라서 개별 자치권에 대한 논의가 거버넌스 차원에서 재해석, 재구성되는 것이 필요하다. 이를 위해 지방자치법 개정이 필요하며, 거버넌스 차원에서 공유될 수 있는 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권에 대한 추후 연구가 필요하다.

이 연구의 의의는 기존의 협력적 거버넌스에서 명시적으로 강조되지 않았던 자율성과 합의의 상충 가능성을 지방자치의 맥락에서 분석하여 동북4구 거버넌스의 가능성과 한계를 구체적으로 평가하였다는 점이다. 이러한 기여점에도 불구하고 이 연구는 기초 지방자치단체들 간의 협력 사례 분석에 초점을 두었기 때문에 지역 시민사회단체와 지역주민들이 협력적 거버넌스에서 어떤 역할을 하였고 어떤 상호작용을 하였는지에 대해서 구체적으로 분석하지 못하였다. 참여민주주의 관점에서 동북4구 협력적 거버넌스를 분석·평가하는 작업은 추후의 과제로 남기고자 한다.

원고접수일: 2020.09.10

심사완료일: 2020.10.20

게재확정일: 2020.10.27

최종원고접수일: 2020.11.21

Abstract

Conditions for Successful Collaborative Governance:
The Case of Dongbuksa-ku (four local districts in northeastern Seoul), South
Korea

Lee, Yong-Sook · Park, Seungbin · Kim, Taeil

In this study, we explore essential conditions under which collaborative governance across local districts of a city works. The existing literature has emphasized the autonomy of individual actors and, at the same time, the consensus among the actors for a successful collaboration, but we argue that autonomy and consensus are likely to be incompatible in practice. We identify five conditions to facilitate the operation of the governance: shared implicit norms for collaboration and a relevant decision-making structure, interim achievements, a system for fair distribution of benefits, a shared mechanism for internal control, and a social norm of reciprocity and trust. We then analyze the structure, the process, and the interim outcomes of the collaborative governance across the four local districts in northeastern Seoul, South Korea. We find out that the collaborative governance has not been fully established due to the unevenly distributed benefits, the lack of internal control mechanisms, and the low level of reciprocity and trust. Our case study is based on an archival study, in-depth interviews, and participatory observation.

Keywords: collaborative governance, autonomy, consensus, Dongbuksa-gul(four local districts in northeastern Seoul)

참고문헌

학술논문, 학술대회 자료, 북챗터

- 강용기. 2004. 「정부간 관계(IGR)의 거버넌스(Governance)」. 《한국지방자치학회보》, 16권 2호, 5~19쪽.
- 김순은. 2004. 「우리나라 로컬 거버넌스에 관한 논의의 실제와 함의」. 《지방정부연구》, 8권 4호, 73~98쪽.
- 이재경. 2018. 「동북4구 미래비전과 경제기반형 도시재생」. 『동북4구 생태적 도시재생 국제포럼』. 동북4구 생태적 도시재생 국제포럼 자료집(2018.10.15).
- 이종규. 2006. 「민속학적 연구방법론」. 『질적 연구방법론』. 교육과학사.
- 임화진·임상연·김종수. 2015. 「상업지역 활성화를 위한 협력적 거버넌스 형성에 관한 연구」. 《국토연구》, 50권 7호, 87~110쪽.
- 한표환. 1999. 「도시간 협력네트워크 구축에 관한 시론적 연구」. 《한국행정학회보》. 33권 3호, 345~362쪽.
- Agranoff, R. and M. McGuire. 2003. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Ansell, C. and A. Gash. 2008. "Collaborative governance in theory and practice." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), pp. 543~571.
- Axelrod, R. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York, NY: Basic Books.
- Cropper, S. 1996. "Collaborative working and the issue of sustainability." In C. Huxham (ed.). *Creating Collaborative Advantage*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Bardach, E. 1998. *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Bryson, J. M., B. C. Crosby and M. M. Stone. 2006. "The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature". *Public Administration Review*, 66(s1), pp. 44~55.
- Emerson, K., T. Nabatchi and S. Balogh. 2011. "An integrative framework for collaborative governance." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), pp. 1~29.
- Huxham, C. 1996. Collaboration and collaborative advantage. In C. Huxham (ed.). *Creating Collaborative Advantage*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Huxham, C. and S. Vangen. 2005. *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. Abingdon: Routledge.
- Oliver, C. 1990. "Determinants of interorganizational relationships: Integration and future

- directions.” *Academy of Management Review*, 15(2), pp. 241~265.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. 1998. “A behavioral approach to the rational choice theory of collective action: Presidential address, American Political Science Association, 1997.” *American Political Science Review*, 92(1), pp. 1~22.
- O’Toole, L. J. 1997. “Treating network seriously: Practical and research-based agendas in public administration.” *Public Administration Review*, 57(1), pp. 45~52.
- Powell, W. W. 1990. “Neither market nor hierarchy: Network forms of organization.” *Research in Organizational Behavior*, 12, pp. 296~336.
- Thomson, A. M. and J. L. Perry. 2006. “Collaboration processes: Inside the black box.” *Public Administration Review*, 66(s1), pp. 20~32.
- Warren, R. L. 1967. “The interorganizational field as a focus for investigation.” *Administrative Science Quarterly*, 12(3), pp. 396~419.
- Wood, D. J. and B. Gray. 1991. “Toward a comprehensive theory of collaboration.” *The Journal of Applied Behavioral Science*, 27(2), pp. 139~162.

정부, 공공기관 보고서 및 발간물

- 동북4구 도시재생협력지원센터. 2017. 『사구뭉치』, 1.
- 서울 동북4구 발전연구 사업단. 2013a. 『서울 동북4구 발전을 위한 연구: 문화예술지구 조성
과 도시활력 증진방안 연구』.
- 서울 동북4구 발전연구 사업단. 2013b. 『서울 동북4구 발전을 위한 연구: 서울 동북4구 마을
만들기 협력사업과 협동조합 및 사회적경제 활성화 방안』.
- 서울 동북4구 발전연구 사업단. 2013c. 『서울 동북4구 발전을 위한 연구: 자연역사문화관광벨
트 만들기과 북한산 최고고도지구 개선방안』.
- 서울 동북4구 발전연구 사업단. 2013d. 『서울 동북4구 발전을 위한 연구: 총론』.
- 서울 동북4구 발전연구 사업단. 2013e. 『서울 동북4구 발전을 위한 연구: 혁신클러스터와 도
시형제조업을 통한 일자리창출방안』.
- 서울특별시. 2014a. 『2030 서울도시기본계획』.
- 서울특별시. 2014b. 『행복4구 Plan: 동북4구 행복4구 동행 발전전략』. 서울특별시 발표자료
(2014.1.27).
- 서울특별시. 2017a. 『창동-상계 도시재생활성화계획(도시경제기반형)』.
- 서울특별시 교육협력국. 2014.3.3. 『서울형 교육우선지구 추진 계획』.
- 행정자치부. 2016. 『지방자치단체 협력·갈등관리 업무 편람』.

법령

도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(법률 제 16904호, 2017.7.26., 타법개정).

지방자치법(법률 제16057호, 2018.12.24. 타법개정).

웹 자료

내 손안에 서울. 2015.11.24. “서울 동북4구 컨퍼런스.” <http://mediahub.seoul.go.kr/attention/939540>(검색일: 2018.7.24).

뉴스1. 2018.2.8. “강북·성북·도봉·노원구, 도봉산서 ‘지방분권 버스킹’.” <https://www.news1.kr/articles/?3231434>(검색일: 2020.6.15).

뉴스시스. 2020.4.19. “노원 차량기지 일대 ‘바이오메디컬 클러스터’ 시민 아이디어 공모.” https://newsis.com/view/?id=NISX20200419_0000998509&cID=14001&pID=14000(검색일: 2020.6.15).

도봉구청. 2016. “동북4구발전위원회 운영.” http://www.dobong.go.kr/WDB_dev/majorWork/MajorView.asp?lidx=130&(검색일: 2018.3.15).

도봉구청. 2019. “동북4구 행정협의회 운영.” http://www.dobong.go.kr/WDB_dev/majorWork/MajorView.asp?lidx=487&(검색일: 2019.10.22).

동북4구 도시재생협력지원센터. 2020.8.2. “센터가 걸어온 길.” <https://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=db4gur&logNo=222048989408&categoryNo=6&parentCategoryNo=6&from=thumbnailList>(검색일: 2020.10.20).

서울과학기술대학교. 2016.1.28. “서울 동북4구 3대 잠룡, 기술사업화를 위해 뭉쳤다.” <https://www.seoultech.ac.kr/intro/infobox/press/?do=commonview&searchtext=&searchtype=1&nowpage=21&bnum=6306&bidx=432821&qidx=6306&cate=10&allboard=false&nowpage=21>(검색일: 2018.3.15).

서울경제. 2018.9.17. “도봉구, 창동에 ‘동북권 세대융합형 복합시설’ 착공.” <https://www.sedaily.com/NewsView/1S4JMQMOEY>(검색일: 2020.6.15).

서울특별시. 2017b. “청책토론회가 걸어온 길.” <http://news.seoul.go.kr/gov/archives/103297>(검색일: 2018.7.22).

서울특별시 도시계획국. 2013.9.9. “서울시, ‘2~3개 행정동’ 단위 생활권계획 최초 수립.” <http://opengov.seoul.go.kr/press/407448>(검색일: 2020.6.15).

서울특별시교육청. 2015.2.10. “동북4구 지역사회 교육협력 거버넌스 구축.” <https://enews.sen.go.kr/news/view.do?bbsSn=112360&step1=3&step2=1>(검색일: 2018.3.15).

성북마을. 2013.7.8. “동북4구가 힘을 합치다! 동북4구 청책토론회 “Oh!합지존.” <https://sbnet.or.kr/8886>(검색일: 2018.3.15).

시정일보. 2012.5.24. “‘동북4구 발전협의회’ 출범에 부쳐.” <http://www.sijung.co.kr/news/articleView.html?idxno=71632>(검색일: 2018.1.16).

- 연합뉴스. 2014.3.27. “‘도시 곳곳을 학교로’ 서울시 교육도시 기본계획(종합).” <http://www.yonhapnews.co.kr/society/2014/03/27/0703000000AKR20140327059900004.HTML>(검색일: 2018.1.18).
- 지역연합신문. 2013.10.28. “서울 동북4구 자체감사 업무협약.” <http://www.yonhap21.com/detail.php?number=4938&thread=22r03r01>(검색일: 2019.2.21).
- 희망제작소. 2013.7.24. “서울시 동북4구 100인회의, 어떻게 진행됐나.” <http://www.makehope.org/%EC%9E%90%EB%8F%99-%EC%A0%80%EC%9E%A5-%EB%AC%B8%EC%84%9C-119/>(검색일: 2018.7.18).