

# ODA를 통한 개발도상국 도시개발의 정책네트워크 분석

: 베트남 다낭시의 녹색성장 도시발전전략 수립 사례

## Analysis on the Policy Network of Developing Countries' Urban Development Supported by ODA (Official Development Assistance)

: The Case of Making GG-CDS of Da Nang City, Vietnam

박소연\* · 박인권\*\*

Park, Soyeon · Park, In Kwon

### Abstract

Faced with various kinds of challenges in the process of urbanization, cities in developing countries have been making good use of official development assistance(ODA) to get through urban development. ODA-supported urban development involves a variety of actors such as donor countries, international organizations, central/local governments of recipient countries, and private sectors that are usually absent from domestic urban development. This study aims at identifying the roles, objectives and conflicts of key policy actors participating in ODA-supported urban development. For this, the study analyzes the case of setting up Green Growth City Development Strategy (GG-CDS) of Da Nang City, Vietnam, where GGGI and UN-HABITAT worked together with the city government in 2013. The theory of policy network was introduced as an analytical framework to examine complex interactions and linkages of the policy actors. Four components of policy network such as policy institutions, actors, interaction and linkage structure were analyzed. The results show that there were policy conflicts between the international organizations and the city government caused by their different policy priorities. Also, the internal partnership among government, businesses and civil society in Da Nang has not been properly formed in developing GG-CDS yet.

**키 워 드** ▪ 공적개발원조, 국제개발협력, 개발도상국 도시개발, 정책네트워크, 지속가능발전, 녹색성장, 도시발전전략

**Keywords** ▪ ODA (Official Development Assistance), International Development Cooperation, Urban Development in Developing Countries, Policy Network, Sustainable Development, Green Growth, CDS (City Development Strategy)

## I. 서 론

### 1. 연구의 배경 및 목적

세계적으로 도시화 현상이 심화되는 가운데 개발

도상국(이하 개도국)의 도시들은 본격적으로 경제개발을 추진하는 과정에서 환경적 · 사회적 측면에서 다양한 도전에 직면하고 있다. 인구가 도시로 집중되고 산업이 발전하면서 기반시설이 부족해짐에 따라 폐기물 증가, 교통 혼잡, 수자원 고갈, 녹지 부

\* 글로벌녹색성장기구(GGGI) 前 컨설턴트(주저자: feeline@naver.com)

\*\* 서울시립대 도시행정학과 조교수(교신저자: ikpark@uos.ac.kr)

족, 도시 빈곤 등의 문제 등이 가속화되고 있다. 개도국의 도시들은 개발과정에서 환경의 중요성을 뒤늦게 인식한 선진국의 경험을 교훈삼아 지속가능한 발전의 필요성을 인식하고 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance)를 적극적으로 활용하면서 대안 마련에 고심하고 있다.

선진국들은 ODA를 통해 개도국 도시의 지속가능한 발전을 지원하고 있다. 우리나라 정부와 지방자치단체도 ODA를 통해 개도국의 도시개발에 직접 참여하거나 정책자문을 하는 등의 역할을 수행하고 있다. 원조규모도 꾸준히 증대되어 2005년 675.5백만 달러였던 ODA는 2012년 1,753백만 달러를 기록하였다. 이 중에서 상하수도, 위생시설, 교통·통신, 에너지 등 도시 인프라에 투입된 원조는 2012년 기준으로 672.5백만 달러로 전체 ODA의 38.4%를 차지한다(OECD.StatExtracts 홈페이지). 앞으로도 정부가 ODA 원조규모를 꾸준히 증대시킬 계획이어서, 우리나라가 ODA를 통해 개도국의 도시개발에 참여할 기회가 증가할 것으로 예상된다.

ODA를 바탕으로 개도국 도시를 개발하기 위해서는 그 과정을 제대로 이해할 필요가 있다. 먼저 ODA를 통한 도시개발은 국내에서 이뤄지는 도시개발과는 다른 특징을 보인다. 즉, 공여국과 수원국, 국제기구 등 국내 도시개발에서 일반적으로 나타나지 않는 이해관계자들이 사업에 관여하여 서로 복잡한 상호작용을 한다. 각 주체들은 다양한 정책의 목표와 우선순위를 가지고 서로 다른 역할을 수행하며, 때로는 서로 협력하고 때로는 갈등한다. 이러한 현실에도 불구하고 국내의 학계에서는 ODA를 통한 해외 도시개발 사업의 과정에 대해 연구를 많이 진행하지 않았다.

이에 본 연구는 ODA를 통한 개도국 도시개발에 참여하는 다양한 주체들의 역할과 정책목표를 규명하고 정책주체 간의 협력과 갈등의 대상이 무엇인지를 밝히고자 한다. 이를 위해 베트남 중부지방의

중심인 다낭시의 녹색성장 도시발전전략(GG-CDS: Green Growth City Development Strategy, 이하 GG-CDS) 수립 사례를 분석하였다.

## 2. 선행연구의 검토

국제개발협력 및 공적개발원조(ODA)를 통한 도시개발에 관한 선행연구를 살펴보면 다음과 같다. 강명구 외(2012)는 국제개발협력에서 저개발국가에 대해 국토도시계획 및 개발 분야 지원의 정책적 과제에 대해 살펴보았다. 원종준·안건혁(2012)은 국제개발협력에 참여하는 공여국과 수원국의 관계자에 대하여 컨조인트 설문을 실시하여, 도시개발 분야의 국제개발협력에서의 속성에 대한 당사국간의 선호 차이를 비교하였다. 이나래 외(2013)는 미국 국제개발처(USAID) 및 일본의 원조 사례를 주체, 목적, 내용 및 과정 면에서 비교분석 및 평가하여 개발도상국의 건전한 도시화를 위한 우리나라 ODA의 발전방향을 제시하였다. 김상태·한상영(2013)은 베트남 하이퐁시의 사례를 통해 ODA 사업으로서 신도시개발 마스터플랜 수립의 의의와 정책적 개선방향에 대해 논하였다.

한편 ODA를 통한 국제개발협력에서 행위자간 파트너십의 발전방향에 대해 다룬 연구는 다음과 같다. 장지순(2012)은 ODA를 활성화하기 위해서 정부와 민간기업, 시민사회와의 협력 거버넌스 체제를 구축하기 위한 방안에 대해 다루었다. 허태욱(2012)은 기후변화 ODA를 뒷받침하는 국제기구 및 원조기관의 거버넌스 파트너십의 특징과 함의에 대해 분석하였다.

ODA의 역사가 긴 영국, 미국, 일본 등 선진국에서는 이 분야에 대한 연구 역시 우리보다 많다. 특히 영국의 Overseas Development Administration(1995)은 ODA와 같은 국제협력사업의 이해관계자를 분석하는 틀을 제시한 바 있다. 이해관계자의 구성과 이해관계

파악, 중요도 평가, 이해관계자에 대한 가정과 위험요소의 규명에 필요한 질문들과 적용 예시를 제시하고 있다. 이 분석방법은 주로 천연자원 및 환경관리 (Grimble and Wellard, 1997; Reed, 2008; Reed et al., 2009)와 보건정책 및 계획(Brugha and Varvasovszky, 2000; Varvasovszky and Brugha, 2000) 등 국제협력 사례에 적용되어 왔다. 한편 이들 이해관계자들의 파트너십과 상호작용을 다루는 연구들도 있다. 특히 국제기구, 비정부기구, 공여국, 민간부문 등 다양한 주체간의 파트너십과 협력관계를 분석한 연구들이 다수 있다(Brinkerhoff, 1999; Lewis, 1998; Smile and Helmich 1999; Brinkerhoff, 2004). 국제협력력을 통한 도시개발에서 개도국 정부가 민간 및 국제기구에 지나치게 의존적일 때, 수립된 계획이 개도국 도시현실과 잘 맞지 않을 수 있다는 것을 경고한 연구도 있다(Paling, 2012).

그러나 필자들이 아는 한, 국제협력분야 중 에서 도시개발 또는 계획분야에 대해 이해관계자간 갈등을 포함한 복잡한 상호작용을 분석한 연구는 국내외적으로 그다지 많지 않다. 특히 국내에서는 개도국의 도시개발을 위한 ODA에 참여하는 다양한 행위자간 상호작용을 심층적으로 분석한 연구가 매우 부족하다. 이에 본 연구는 ODA를 통한 개도국의 도시개발 정책과정에서 나타나는 행위자간 협력과 갈등, 네트워크의 형태와 특징에 대해 심도 있게 다룬다는 측면에서 기존 연구들과 차별성을 갖는다.

### 3. 연구범위와 방법

이 연구는 개도국의 도시개발 정책과정에 참여하는 행위자간 상호작용 및 관계구조를 살펴보기 위해 '정책네트워크'의 분석틀을 활용하고 있다. 구체적으로 관련 정책제도, 행위자의 역할과 정책목표, 상호작용, 네트워크 구조 속성 등 정책네트워크 구

표 1. 인터뷰 대상자 Table 1. Interviewees

구분 Identif-ication	소속 및 지위 Affiliation and Position	주요업무 Main Tasks	면담일자 Date of Interview
A	다낭시 계획투자국 부국장 Vice Director, Dept. of Planning and Investment (DPI), Da Nang City	다낭시 경제사회 개발 전반의 계획 수립 및 관련 투자 총괄 Socio-economic development planning and investment management	2013.4.8
B	다낭시 자연자원 환경국 부국장 Vice Director, Dept. of Natural Resources and Environment (DONRE), Da Nang City	다낭시 자연자원 및 환경 분야 정책 수립 및 집행 Natural resources related policy making and implementation in Da Nang City	2013.4.11
C	다낭사회경제 개발연구원 원장 Director, Da Nang Institute for Socio-Economic Development (DISED)	다낭시의 도시정책에 대한 조사 및 연구개발 Research and development related to overall urban policies for Da Nang City	2013.4.12
D	다낭 기술 대학교 환경학부장 Dean, Faculty of Environment, Da Nang University of Technology	다낭시 환경분야 프로젝트에 참여 Participating in the environmental projects in Da Nang City	2013.4.9
E	다낭 중소기업협회 부회장 Vice Chairman, Association of Small and Medium Enterprises in Da Nang City	다낭시에 입주한 중소기업의 이익을 대변 Speaking for interests of SMEs in Da Nang City	2013.4.8

성요소별로 다낭시 GG-CDS 수립 사례를 분석하였다.

우리나라 정부가 주도하여 설립한 글로벌녹색성장기구(GGGI: Global Green Growth Institute)는 UN-HABITAT와 함께 GG-CDS 개발에 참여하였는데, 이 과정에서 정책목표와 우선순위를 둘러싸고 각 정책주체 사이에 다양한 협력과 갈등이 발생하

였다. 이는 ODA를 통한 개도국 도시개발 과정에서 일반적으로 관찰되는 정책주체간 복잡한 상호작용을 단적으로 보여주는 사례로서 본 연구 목적에 부합되어 사례로서 선정하였다.

연구의 시간적 범위는 베트남 녹색성장전략(VGGS: Vietnam Green Growth Strategy)이 개발되기 시작한 2011년부터 다낭시 GG-CDS의 수립과정이 이뤄진 2013년까지로 한다. 연구의 대상은 다낭시 GG-CDS를 수립하는 정책과정에 참여한 행위자들의 상호작용과 관계를 바탕으로 하는 정책네트워크이다.

이를 살펴보기 위해 베트남 정부, 다낭시 정부로부터 얻은 문헌 및 통계자료, 관계기관 담당자들과의 인터뷰자료 등을 분석하는 정성적 연구방법을 사용하였다. 또한 연구자들이 GG-CDS 개발에 직접 참여하면서 관찰하고 경험한 내용을 바탕으로 사례를 분석하는 참여관찰법을 함께 활용하였다. 참고로 본 연구에서 인터뷰내용을 인용한 대상자는 표 1과 같다.

## II. ODA와 지속가능 도시개발, 그리고 정책네트워크

### 1. 공적개발원조(ODA)와 지속가능 도시개발

#### 1) 국제개발협력과 공적개발원조의 개념

국제개발협력(international development cooperation)이란 선진국과 개도국간, 개도국 상호간, 개도국 내에서 발생하고 있는 개발격차를 줄이고 개도국의 빈곤을 해소하며, 세계인권이 주장하고 있는 천부적인 인권을 개도국 사람들이 누릴 수 있도록 하기 위한 국제사회의 구체적인 노력과 행위로 정의할 수 있다(한국국제협력단, 2013). 제 2차 세계대전 이후 미국이 서유럽 16개국에 대외원조를 제공하기 위해 수립한 마셜 플랜을 그 시초로 볼 수 있다.

이후 개도국의 경제사회 개발을 위해 제공된 개발원조는 시대적인 상황에 따라 이념과 목표를 달리 하며 발전했다(원종준·안건혁, 2012).

국제개발협력의 한 형태로 오늘날 널리 사용되는 개념은 ‘공적개발원조(ODA, Official Development Assistance)’이다. OECD 산하의 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee)는 ODA를 국제개발협력을 위해 개도국의 경제사회개발을 증진할 목적으로 개도국 및 국제기구에 제공한 자금의 흐름으로, 양허적 성격의 금융조건하에 이루어지는 것으로 확정하고 있다(OECD 홈페이지).

ODA를 통한 국제개발협력에 참여하는 행위자로는 크게 지원주체인 공여국과 국제기구, 이들로부터 지원받기 위해 함께 협력하는 수원국을 들 수 있다. 각 주체는 성격에 따라 공공부문, 기업부문, 비영리부문(NGO, NPO, 시민사회)으로 구분할 수 있다. 따라서 실제 ODA에서 나타나는 파트너십의 유형은 참여하는 주체의 특징에 따라 다양하다(경희대학교 국제개발협력연구센터, 2011).

### 2) 개도국의 도시개발과 ODA

오늘날 국제개발협력에서 화두가 되고 있는 것은 급속한 도시화 현상에 따른 도시문제와 이에 대응하기 위한 도시개발이다. 2007년 세계 도시화율이 50%를 넘으면서 인구증가의 대부분이 도시에 집중되는 도시화 현상이 심화되고 있는데, 2050년에는 70%에 다다를 것으로 예측되고 있다 (UN, 2007). 도시인구의 증가는 대부분 개도국이나 저개발 국가에서 발생할 것으로 예상되면서 도시의 계획 및 개발 측면에서의 국제개발협력 필요성을 높이고 있다. UN이 2000년 제시한 새천년개발목표(MDGs, Millenium Development Goals)는 개도국의 지속가능 발전을 추구한다는 점에서 오늘날 국제개발협력과 ODA의 주된 흐름이 되고 있다.

공여국, 국제기구, 수원국 등의 행위자(공공, 기업, 비영리부문)들은 필요에 따라 적절한 형태의 파

트너십을 형성하여 도시개발을 위한 ODA에 참여하고 있다. 실제로 UN, OECD, 세계은행, 아시아개발은행 등과 같은 국제기구 그리고 공여국의 공공기관, 민간기업, NGO 등은 지속가능한 도시개발을 지원하기 위하여 해당 개도국의 공공부문(중앙 및 도시정부), 기업, 시민사회 등과 활발히 협력하고 있다. 이와 관련하여 오늘날 개발협력 컨설팅과 발전경험 공유를 통한 소프트웨어 중심의 ODA가 도시개발 분야에서도 활발히 추진되고 있다 (한국국제협력단, 2012).

개도국의 지속가능한 도시개발을 위한 ODA는 속성상 환경원조의 성격을 띠고 있다. OECD 개발원조위원회는 대외원조사업을 분류하면서 환경 ODA를 환경부문의 대외원조를 합한 것으로 규정하고 있다(OECD, 2012a). 환경에 대한 원조는 지구적, 지역적 차원의 환경문제를 해결하기 위한 공여국/국제기구와 수원국(개도국)간의 협력 모델이라고 할 수 있다. 즉, 환경 ODA는 양측이 환경문제에 대해 차별화 되지만 공통된 책임을 분담하기 위한 중요한 수단이 되고 있다(환경과 문명, 2011).

여기에서 또 하나 주목할 점은 환경을 목적으로 하는 ODA가 다른 유형의 ODA와는 달리 공여국/국제기구와 수원국(개도국)간에 추구하는 정책적 우선순위와 목표에 있어서 차이가 생길 가능성이 크다는 것인데, 그 이유는 다음과 같다(환경과 문명, 2011; 허태욱, 2012). 첫째, 공여국과 수원국간에 기본적인 경제적 목표 및 필요가 다르다. 둘째, 환경의 질적 수준에 대한 선호도는 문화적인 이유 등으로 국가마다 근본적으로 다를 수 있다. 셋째, 도시개발의 우선순위는 비용뿐만 아니라 인식, 기술, 행정능력의 부족과 과학적 불확실성 등에 의해 달라질 수 있다.

ODA에 참여하는 공여국과 국제기구는 지속가능하지 않고 비효율적인 방식으로 자원을 이용하는 기존의 도시개발 방식에서 벗어나 환경을 고려한

미래지향적인 개발방식을 추구할 것을 개도국에 권하고 있다. 이에 반해 개도국의 입장에서는 당장의 개발을 통해 최대한의 경제적 편익을 얻는 것이 중요한 목표이기 때문에 지속가능한 발전에 대해 적극적으로 나서지 못하고 있다(OECD, 2012b). 폐수 처리, 폐기물관리, 에너지 효율, 통합수자원관리 등과 같은 분야의 기술수준을 근본적으로 개선하는 것이 중요하지만 개도국들은 재정적인 부담 때문에 적극적으로 나서지 못하고 있다. 이 때문에 관련 ODA를 실행하는데 공여국의 기술 및 지식 이전은 중요한 관건이 되고 있다.

최근에는 ODA를 제공하는 공여국과 국제기구 수원국의 입장을 최대한 고려하여 지원할 필요성이 제기되고 있다. 2005년 원조 효과성에 관한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness) 이후 ODA의 원칙이 공여국의 정책 방향을 강조하던 것에서 벗어나 수원국의 정책과 발전 목표를 존중하면서 원조전략을 조화롭게 추진하는 방향으로 초점이 옮겨지고 있다(허태욱, 2012).

### 3) 녹색성장: 개도국의 지속가능한 도시개발을 위한 틀

개도국 도시의 지속가능한 발전을 논의하는데 있어 최근 주목받고 있는 것은 녹색성장(green growth) 개념이다. 2009년 OECD 장관급 회의에서 '녹색성장선언'이 채택된 이후 2012년 Rio+20회의를 거치면서 주목받기 시작한 녹색성장은 자연자원이 자원과 환경서비스를 지속적으로 공급할 수 있도록 보장하는 가운데 경제성장과 발전을 추구해야 한다는 개념이다(OECD, 2011a). 녹색성장은 기존의 지속가능 발전 개념이 대체된 것이 아니라 오히려 이를 달성하기 위한 수단으로 이해되고 있다. 즉, 경제와 환경의 접점에서 구체적이고 측정 가능한 정책의제를 통해 범위를 좁혀나가는 것이다 (OECD, 2012b).

도시의 차원에서 녹색성장이 갖는 의미는 다음과 같다. 도시는 경제활동의 중심지이자 에너지 소비와 온실가스 배출을 집중적으로 발생시키는 장소이기 때문에 녹색성장에 관한 논의에서 중요한 위치에 있다. 또한 도시는 환경적 · 경제적 목표 사이에 시너지가 크게 발생할 수 때문에 경제적 전략에 환경적 목표를 통합하는 녹색성장을 실행하는 것은 상당한 편익을 거둘 수 있다. 이러한 관점에서 도시의 녹색성장(urban green growth)은 부정적인 환경적 외부효과, 자연자원에 대한 영향, 생태계서비스에 대한 부담을 줄이는 도시활동을 통해 경제적 성장과 발전을 촉진하는 것으로 정의할 수 있다(OECD, 2011b).

지구적인 관점에서 개도국은 녹색성장을 달성하는데 핵심이 된다. 개도국이 선진국의 경로를 따라 경제성장을 추진할 경우 온실가스 배출과 자연자원 소비가 더욱 증가할 것이기 때문이다. 이러한 관점에서 오늘날 ODA에서 개도국의 도시에 녹색성장전략을 적용하여 지속가능한 발전을 추구하는 것은 중요한 관심사가 되고 있다.

## 2. 정책네트워크 이론

### 1) 정책네트워크의 개념

현대사회에서는 다양한 행위자들이 정책과정에 참여하고 공공부문과 민간부분 간 경계가 불명확해지면서 정책결정에 영향을 미치는 요인을 파악하기가 어렵게 되었다. 이에 따라 정책과정에 관한 연구도 의제 설정에서 시작해 집행과 평가에 이르는 정책과정의 각 단계를 확인하는 선형적인 접근으로부터 정책과정의 요소인 복잡성과 상호관계성을 더욱 잘 이해하기 위한 시스템 또는 네트워크 접근으로 변화해왔다(Delborne 외, 2013).

이러한 배경에서 정책과정에 영향을 미치는 다양한 행위자들 간의 공식적 · 비공식적 관계를 포괄

할 수 있는 새로운 모형으로 정책네트워크모형이 등장하였다(정정길 외, 2003). 정책네트워크(policy network)라는 용어는 1970년대에 이슈네트워크의 개념과 함께 통용되기 시작했다(Hecl, 1978; Hecl & Wildavsky 1977). 연구자에 따라 정책네트워크의 특징으로 관계, 행위자, 자원, 아이디어와 신뢰 공유 등이 다양하게 강조되었다(Low, 1972; Rhodes, 1992; Richardson, 2000; Ripley & Franklin 1981; Sabatier & Jenkins-Smith, 1988).

Kenis와 Schneider (1991)에 따르면, 정책네트워크란 행위자, 그들간 연계, 그 경계로 묘사된다. 상대적으로 안정적인 일련의 공공부문 및 민간부문의 행위자들로 구성된다. 행위자들간 연계는 의사소통 뿐만 아니라 정보, 전문성, 신뢰, 다른 정책자원을 교환하는 통로로 기능한다. 해당 정책네트워크의 경계는 공식적인 기관에 의해 우선적으로 결정되는 것이 아니라 기능적 연관성과 구조적 착근성에 의존하는 상호인식의 과정에서 기인한다. 이처럼 정책네트워크 개념은 다양한 수준의 정부기관과 비공공부문의 행위자를 포함하는 상호의존성의 관계로 연결된 행위자, 조직의 구조 또는 복합체로 이해할 수 있다(Adan & Kriesi, 2007; Marsh & Rhodes, 1992; Jordana & Mota, 2012).

정책네트워크 관련 모델과 이론은 지식과 인식, 신뢰를 공유하며 조직된 집단 간의 갈등과 협상으로부터 나타나는 정책변화를 살펴보고 있다(Hecl, 1978; Sabatier & Jenkins-Smith, 1988; Stone, 2012). 일례로 Kingdon(2003)은 정책과정이 행위자와 과정의 세 가지 다른 흐름(streams)-문제, 정책, 정치-로 구성된다고 보았으며, 정책기업가(policy entrepreneurs)는 정책변화를 만들어내기 위해 이러한 흐름을 효과적으로 통합하는 역할을 한다고 강조한다. 정책네트워크가 효과적으로 작동하여 정책목표를 달성하기 위해서는 여기에 참여하는 공공, 민간 행위자간 파트너십의 역할이 매우 중요하다.

정책 행위자들은 갈등, 협력, 타협, 협상 등의 다양한 상호관계를 통해 정책네트워크의 구조적 특징을 만들어내며 궁극적으로 정책의 산출을 이끌어낸다.

이 같은 맥락에서 정책네트워크 모형은 도시 거버넌스의 구조를 이해하는데 효과적으로 활용할 수 있다. 본 연구에서는 '정책네트워크'를 정책목표를 달성하기 위해 정책과정에 공식적·비공식적으로 참여하는 공공 및 민간부문의 행위자간에 의사소통 및 자원교환이 이뤄지는 상호의존적인 관계망으로 정의한다. 또한 '도시개발 정책네트워크'는 도시개발이라는 정책목표를 달성하기 위한 정책과정에 참여하는 공공 및 민간부문의 행위자간의 상호작용이 이뤄지는 관계망으로 이해할 수 있다.

## 2) 정책네트워크의 구성요소

정책네트워크의 구성요소는 정책과정의 특성과 연구범위, 목적에 따라 다양하게 살펴볼 수 있다. Jordern과 Schubert(1992)는 정부와 이익집단간의 관계를 연구하면서 참여자 수, 연결, 경계를 구성요소로 보았다. Waarden(1992)은 공공정책의 네트워크 유형을 비교론적 입장에서 분석할 수 있는 7가지 요소로서 참여자의 수와 유형, 기능, 구조, 제도화, 행동규칙, 권력관계, 행위자의 전략 등을 제시하였으며, Marsh와 Rhodes(1992)는 정책이슈와 네트워크의 유형에 관한 비교연구에서 구성요소를 행위자, 통합성, 자원배분, 권력을 활용하였다. Knoke 외(1996)는 정책영역, 정책행위자, 정책이익, 권력관계, 집합적 행동, 정책결과를 구성요소로 보았다.

도시개발 분야에 정책네트워크 모형을 결합한 국내연구를 살펴보면, 유병권(2011)은 도시계획과정의 정책네트워크 모형적용 관한 사례연구에서 정책행위자, 권력, 상호작용 통로를 분석요소로 삼았다. 여관현 외(2011)는 도시환경정비사업 갈등형성과정의 정책네트워크를 행위자, 상호작용, 연계구조를 통해 분석하였다. 방성훈·변창흠(2012)은 주택재개발사업

의 이해주체간 갈등관계 변화과정과 관련해 정책제도, 행위자, 상호작용, 연계구조를 구성요소로 살펴 보았다.

이와 같이 정책네트워크는 참여자, 연결, 경계, 정책행위자(참여자)의 수와 유형, 기능, 상호작용, 구조, 제도화, 행동규칙, 권력관계, 행위자의 전략, 통합성, 자원배분, 통합성, 정책영역, 정책환경, 정책문제, 정책결정제도, 정책이익, 집합적 행동, 정책결과(산출) 등 광범위하고 다양한 구성요소를 포함한다. 많은 연구들에서 공통적으로 정책행위자, 상호작용, 연계구조, 정책제도 등을 핵심적인 구성요소로 사용하고 있으므로 이하에서는 이들 요소에 대해 살펴본다.

첫째, '정책제도'는 정책네트워크를 규정하는 제도적 환경으로서 정책결정 관련 법령과 규정을 의미한다. 정책제도는 정책결정절차를 규정하며 네트워크의 구조적 특성을 결정하면서 정책내용에도 영향을 미치는 중요한 요인이 된다. 공식적인 정책행위자의 유형과 수, 정책결정 절차는 일단 제도적 법령과 규정에 의하여 대체적으로 결정되기 때문이다(김영중, 2005).

둘째, '정책행위자'는 이해관계를 갖고 정책과정에 자신의 주장을 반영하고자 하는 정책참여자를 의미한다(Waarden, 1992). 직·간접적인 이해관계자로 정책에 대해 영향력을 행사하고자 하는 집단이나 개인으로 구성되며, 행위자의 수와 유형은 네트워크의 규모와 특징에 영향을 미친다.

셋째, '정책행위자간 상호작용'은 정책행위자간 관계를 형성하고 궁극적으로는 네트워크 전체의 구조를 형성하는 활동을 뜻한다. 행위자들은 자신의 이익을 반영시키기 위해 네트워크에 영향력을 행사하며 상호작용을 하게 된다. 이는 상호의존적 행위자들의 목표와 전략, 자원동원 같은 구체적 실천에 의해 재생산된다(방성훈·변창흠, 2012). 행위자들이 동일한 목표를 추구하기 위해 정책자원을 공유하는

정도가 높은 경우 협력적 상호작용이 나타나며, 행위자간에 자원의 공유정도가 낮은 경우 갈등적 상호작용의 형태를 띤다(김선경 외, 2003).

넷째, ‘연계구조’는 정책행위자가 만들어내는 상호작용관계의 형태를 의미한다. 정책행위자들은 자원의 보유 및 동원, 활용 능력에 따라 네트워크에 미치는 영향력에 차이가 존재하며 이를 행사하는 방식도 다르게 나타나기 때문에 다양한 형태의 구조가 형성된다. 즉, 어떤 행위자가 정책주도권을 갖고 네트워크에 영향력을 발휘하는지가 중요하다. 구체적으로 수직적·수평적, 개방적·폐쇄적인 관점에서 구조의 성격을 살펴볼 수 있다(Waarden, 1992; 방성훈·변창흠, 2012).

### 3. 분석틀의 설정

표 2. 다낭시 GG-CDS 수립의 정책네트워크 분석요소

Table 2. Analytical elements on the policy network in making GG-CDS for Da Nang City

분석요소 Analytical Elements	변수 Variables	내용 Contents
정책제도 Policy System	제도와 계획 Institution and Plans	관련 법, 제도, 규정; 중앙정부의 계획; 타 계획·전략과의 관계 Related laws, institutions, rules; Plans of central government; Relationship with other plans and strategies
정책행위자 Policy Actors	정책행위자의 구성 Composition of policy actors	GG-CDS 수립에 참여한 행위자의 수와 유형(공식/비공식, 정책주도집단/중개집단(조정, 중재 등); 각 주체가 수행하는 역할 Numbers and types of policy actors participating into making GG-CDS (formal/informal, leading/mediating, etc.); roles of policy actors
	정책목표 선호 Preference for policy objectives	정책행위자가 선호하는 정책목표의 성격 Characteristics of policy objectives preferred by policy actors
정책행위자간 상호작용 Interaction Among Policy Actors	협력·갈등 정도 Extents of cooperation and conflict	행위자간 정책선호의 일치 또는 불일치로 인해 나타나는 협력적 또는 갈등적 상호작용의 정도 Extents of cooperative or conflictual interactions driven by accordance or discordance of policy preferences among policy actors
	자원 공유 Sharing resources	정책목표 달성을 위해 행위자들이 서로 자원과 정보를 공유하거나 배타적으로 독점하는 정도 Extents of sharing resources and informations among policy actors or monopolizing them exclusively in order to achieve their policy goals/objectives
연계구조 Linkage Structures	위계구조 Hierarchical Structures	행위자간 자원, 정보의 흐름에서 나타나는 영향력 관계가 얼마나 수평적·양방향적인지 또는 수직적·일방향적인지를 나타냄 How horizontal/bilateral or vertical/unilateral the influential relations among policy actors in flows of resources and informations
	개방성 Openness	네트워크 경계가 얼마나 열려 있어 다른 참여자의 진입이 쉬운지를 나타냄 Whether other actors' entries into the policy network are easy or not in accordance with openness/closure of the network

본 연구에서는 정책네트워크의 분석틀을 통해 다낭시 GG-CDS 수립에 참여하는 정책행위자 간 상호작용과 자원의존 관계를 보다 면밀하게 살펴보기로 한다. 선행연구에 대한 검토를 바탕으로 선정된 네 가지 분석 구성요소인 정책제도, 정책행위자, 행위자간 상호작용, 연계구조를 적용하여 사례를 분석한다(표 2 참조). 본 사례연구에서 정책네트워크의 각 구성요소별로 논의하고자 하는 내용은 다음과 같다.

첫째, 다낭시 GG-CDS를 뒷받침하는 환경으로서 관련 정책제도를 살펴본다. 베트남 중앙정부의 녹색성장전략(VGGS)과 다낭시의 예코시티 계획이 여기에 포함된다.

둘째, 정책네트워크에 참여한 행위자를 분석한다.



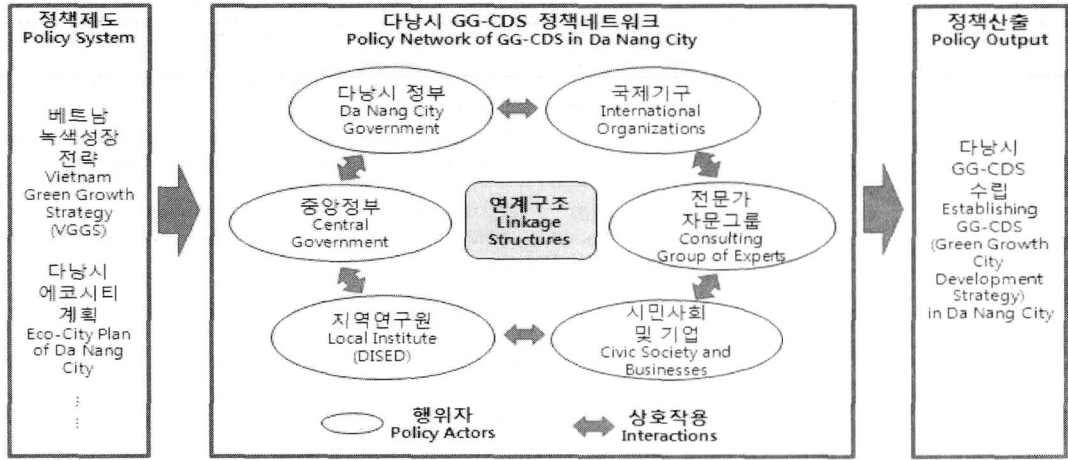


그림 1. 연구의 분석틀 Fig. 1. Analytical framework of the research

GG-CDS의 수립과정에 직간접적으로 참여한 정책 행위자인 다낭시 정부(인민위원회), 국제개발협력에 참여하는 국제기구인 GGGI와 UN-HABITAT, 지역 연구기관인 다낭사회경제개발연구원(DISED), 기업, 시민사회, 현지 및 해외 전문가 그룹 등이 수행한 역할, 그리고 그들의 정책목표와 선호에 대해 알아 본다.

셋째, GG-CDS의 수립을 위한 정책네트워크에 참여한 행위자 사이의 상호작용에 대해 분석한다. 행위자간 정책목표의 차이에 따라 네트워크 내 상호작용이 어떠한 측면에서 협력과 갈등으로 나타났는지 살펴본다.

넷째, GG-CDS 수립을 둘러싼 정책네트워크가 갖는 연계구조를 분석한다. 정책행위자 사이에 어떠한 형태의 네트워크가 형성되어 있는지 살펴보기 위해 행위자간 의사전달, 자원 및 정보의 흐름, 상호의존 형태를 바탕으로 네트워크의 구조적 특징(수평성 및 수직성, 개방성 및 폐쇄성)에 대해 논의한다. 이와 같은 구성요소별 분석을 통해 개도국의 지속가능한 도시개발을 위한 ODA의 발전방향과 시사점을 도출한다. 사례연구를 위한 분석틀을 도식화 하면 그림 1과 같다.

### III. 베트남 다낭시 녹색성장 도시발전전략(GG-CDS)의 수립 개요

#### 1. 다낭시 GG-CDS의 수립배경

베트남에서의 사회경제 성장은 급속한 도시화에 따라 이뤄지고 있다. 2009년 30%인 베트남의 도시 화율은 2030년까지 40%에 이를 것으로 예측되고 있다. 베트남의 3대 도시 중 하나이면서 중부지방을 대표하는 중심도시인 다낭시는 해안지역을 따라 기반시설 건설, 부동산개발, 서비스산업 등이 확대되면서 토지이용과 자연환경과 함께 도시의 모습이 변화하고 있다. 2009년 기준 산업구조는 서비스부문, 제조업 및 건설업, 농업의 비중이 각각 50.5%, 46.5%, 3%이다(GGGI & UN-HABITAT, 2014).

면적 1,256km<sup>2</sup>인 다낭시의 인구는 2012년 97만 명으로서 2020년까지 165만 명까지 급격히 증가할 것으로 예측되고 있다. 특히 도시지역의 인구는 2030년까지 현재의 2배인 150만 명까지 증가할 것으로 예상되고 있다(DNPC & JICA, 2010).

다낭의 개발방향과 관련하여 2010~2020년 사회

표 3. 다낭시 GG-CDS 수립의 주요과정 Table 3. Main process of making GG-CDS for Da Nang City

날짜 및 장소 Date and Place	관계자 역할 Roles of the parties concerned	업무 내용 Contents of Tasks
2012.10.14~17 다낭 Da Nang	- UN-HABITAT, GGGI, GIZ*, HAPPA,** DISED: 공동주최 Co-host	다낭시 공무원 및 실무가를 대상으로 지속가능한 도시발전전략을 위한 리더십 트레이닝 개최 Holding a leadership training for city officials and practitioners on sustainable city development strategies of Da Nang
2013.1.24 다낭 Da Nang	- GGGI, UN-HABITAT, 다낭시 인민위원회 (위원장 및 고위관료) People's Committee of Da Nang City (Chairman, high-ranking officials):참석 Participation	다낭시의 GG-CDS 수립을 위한 킥오프 미팅 개최 Holding a kick-off meeting for making GG-CDS of Da Nang City
2013.2~3	- GGGI, UN-HABITAT	다낭시의 관련 계획, 프로그램, 기타 문헌을 바탕으로 한 1차 보고서 작성 Working on the preliminary report based on related plans, programs, and other documents
2013.4.8~12 다낭 Da Nang	- GGGI, UN-HABITAT: 리서치 실시 Conducting research - DISED: 일정조율 및 통번역 Arranging schedules and interpretation/translation	다낭시 부서 및 기관의 공무원, 실무가, 학계 및 민간협회 등을 대상으로 면접 및 설문조사 실시 Implementing research including interviews and surveys aimed at officials, practitioners, academia and associations in Da Nang City
2013.4.22~26 한국(화천, 춘천, 수원, 서울) Republic of Korea (Whacheon, Chuncheon, Suwon, Seoul)	- GGGI, UN-HABITAT, IUTC***: 공동주최 Co-host - 다낭시 정부 공무원 및 연구원 관계자 Leading officials from Da Nang City government and researchers from DISED: 참여 Participation	녹색성장 도시발전전략에 관한 리더십 트레이닝 개최 Holding a leadership training on GG-CDS
2013.5~6	- GGGI, UN-HABITAT	분석 프레임워크의 개발, 수정; 다낭의 녹색성장 갭 분석 및 다낭시의 의견 수집; SWOT분석 Developing an analytical framework; Analyzing gaps and opportunities of green growth in the city and collecting related opinions from Da Nang; Conducting SWOT Analysis
2013.6~7	- GGGI, UN-HABITAT	전략 및 프로그램 개발; 외부 전문가의 자문을 보고서에 반영; 전문가 자문회의 개최 (서울, 7월 23일) Developing strategies and programs; Reflecting consultation from external experts into the report; holding a expert consultation workshop (Seoul, July 23th)
2013.8.8 다낭 Da Nang	- GGGI, UN-HABITAT, DISED : 공동 주최 Co-host - 다낭시 공무원 및 전문가, 관련 단체 등 City officials, experts, and associations: 참석 Participation	다낭시 GG-CDS 개발을 위한 테크니컬 미팅 개최 Holding a technical meeting for developing GG-CDS of Da Nang City
2013.8	- GGGI, UN-HABITAT	핵심 프로그램 및 프로젝트를 선정; 외부전문가의 최종자문 받음; 최종 보고서 작성 Selecting key programs and projects; Collecting the final consultation from external experts; Working on the report
2013.9.10 다낭 Da Nang	- GGGI, UN-HABITAT, DISED: 공동주최 Co-host	GG-CDS 발표 및 논의를 위한 정책워크숍 개최 A policy workshop for presenting and discussing GG-CDS
2013.11	- GGGI, UN-HABITAT	정책워크숍 결과 반영한 보고서 작성 및 다낭시 제출(11월 8일) Finalizing the report by reflecting the results of the policy workshop and submitting it to Da Nang City (November 8th)

\* GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit): 독일 국제협력협회

\*\* HAPPA (Ho Chi Minh National Academy of Politics and Public Administration): 호찌민 국립정치·행정아카데미

\*\*\* IUTC (International Urban Training Center): 강원도 국제도시훈련센터

경제개발계획(SEDP:Socio-Economic Development Plan)과 기타 부문별 계획은 도시 이점을 효과적으

로 활용해 중부지역 산업화, 현대화의 허브로서 발전시키는 것을 목표로 하고 있다. 최근 국내적, 국

제적 측면에서 다낭의 도시개발을 둘러싼 환경에 큰 변화가 나타나고 있다. 2008년에는 다낭 ‘에코시티 개발계획’을 통해 경제성장의 지속가능성 및 전반적인 개발방향을 변화시키려는 노력이 나타났다. 이 계획은 오염산업을 이동시키고, 제조업 부문의 과도한 개발을 자제하며, 환경보호구역, 교통, 폐기물과 상하수도과 같은 환경관리를 개선하는 것에 초점을 두고 있다. 2012년에는 국가 차원에서 베트남 녹색성장전략(VGGS)이 수립되면서 도시 차원의 실행계획을 수립 · 집행할 것이 요구되었다.

## 2. 다낭시 GG-CDS의 수립과정 및 주요내용

### 1) 수립과정

2012년 베트남에서 국가적 차원의 녹색성장전략(VGGS)이 채택된 이후, 다낭시는 도시정부 차원에서 전략적 계획을 수립하기 위해 국제개발협력력을 지원하는 ODA 기관과 본격적으로 협력하기 시작했다. 녹색성장을 통해 개도국의 지속가능한 발전을 지원하기 위해 출범한 국제기구인 GGGI가 대표적인 파트너였다. 2013년 GGGI는 베트남의 지속가능한 도시개발을 지원하는 다양한 역량강화 프로그램을 진행해온 UN 산하기구인 UN-HABITAT 베트남 사무소와 함께 다낭정부와 협력하여 ‘다낭시 녹색성장 도시발전전략(GG-CDS: Green Growth City Development Strategy of Da Nang City)’(이하 다낭시 GG-CDS)을 수립하였다(표 3 참조).

### 2) 주요내용

다낭시 GG-CDS에서는 VGGS의 전략적 과제를 기준으로 뽑힌 다낭시의 주요 녹색성장 이슈를 바탕으로 국제적인 녹색성장 지표(OECD, 한국의 녹색성장지표, UNEP, UNESCAP 등)를 참고하여 녹색성장을 위한 지표그룹을 선정하였다. 이를 기반으로 도시서비스 및 기반시설 (폐기물, 교통, 녹지, 산

업개발), 자연자원 기반 개발과 관리 (농업 및 농촌 개발, 통합적 수자원 관리, 생태관광개발), 사회개발의 세 영역을 중심으로 다낭시가 갖는 녹색성장 기회를 종합적으로 분석하고, 이를 뒷받침하기 위한 전략적 계획과 핵심 프로그램을 제시하였다. 그 내용은 다음과 같다(GGGI & UN-HABITAT, 2014).

첫째, 폐기물을 자원화하고 지속가능하게 관리하여 환경 효율적이고 사회적으로 포괄적인 도시개발을 추구하는 것이다. 통합적인 폐기물자원화시설의 구축, 농촌지역의 바이오매스 플랜트 구축이 핵심 프로그램으로 개발되었다. 둘째, 대중교통에 기반을 둔 녹색교통개발을 통해 접근성과 이동성을 향상시키는 것이다. 교통안전성과 대기오염 문제, BRT(Bus Rapid Transit) 기반의 대중교통 개발의 과도기에 대처하는 지속가능한 교통체계 개발을 프로그램으로 제시하였다. 셋째, 생산성과 자원이용 효율성을 제고하기 위한 산업의 녹색화이다. 산업분야 에너지감사의 도입을 통한 에너지효율성 개선, 생태산업단지를 통한 녹색산업 공생체계 구축, 다낭 하이테크파크의 녹색화 프로그램을 제안하였다. 넷째, 통합적인 수자원관리를 추진하는 것이다. 이를 위해 인접지역과 함께 통합적인 수자원관리를 하기 위한 하천유역조정위원회 구축 프로그램이 제시되었다. 다섯째, 도농간 긴밀한 연계를 바탕으로 한 친환경 경농업과 생태관광을 통해 경쟁력 있는 녹색농업을 개발하기 위한 계획 및 프로그램을 제안하였다.

## IV. 다낭시 GG-CDS 수립의 정책네트워크 분석

### 1. 정책제도

#### 1) VGGS와 다낭시 GG-CDS의 관계

다낭시 GG-CDS 수립에 가장 큰 영향을 미친 것은 베트남 녹색성장전략(VGGS)이다. 국가적 차원

의 전략이 수립되면서 지방 및 도시차원의 전략개발과 실행이 요구되었기 때문이다.

VGGS는 국가적, 국제적인 차원에서 부상하는 정책의제에 발맞추기 위해 수립되었다. 2011년 3월 총리가 저탄소성장을 녹색성장전략의 부분으로 언급한 이후, 1단계로 산업무역부, 자연자원환경부, 농업농촌개발부, 교통부 등 주요부처 장관을 구성원으로 VGGS 수립을 위한 위원회를 조직하였고, 국제커뮤니티와 협의를 거쳐 2011년 11월 전략적 프레임워크를 개발하였다. 2단계로 세부전략을 개발하기 위해 민간부문, 지방정부, 학계, 시민사회, 국제커뮤니티와 협의하였으며 위원회 및 각 부처의 검토를 거쳤다. 이와 함께 각종 저탄소 대안에 대한 실행가능성을 평가하였으며 한국, 멕시코, 독일, 네덜란드 등으로 우수사례 탐방을 다녀왔다. 이후 글로벌녹색성장기구(GGGI)와 UNDP의 전문가 검토를 거쳐 최종적으로 확정된 내용의 VGGS를 2012년 9월 총리가 승인했다(Vietnam MPI, 2012).

이처럼 베트남 정부가 국가적 차원에서 VGGS를 수립·승인한 것은 경제개발에 우선순위를 두는 개도국으로서 상당히 이례적인 경우에 속한다. 이는 기후변화대응의 일환으로 녹색성장을 추진함으로써 외교적으로 베트남의 국가 위상을 제고하기 위한 것으로 평가할 수 있다. 실리적인 측면에서 보면, 국가개발을 위한 ODA 자금을 보다 효과적으로 유치하기 위해 베트남을 다른 개도국과 차별화하기 위해 녹색성장을 택한 것으로 이해할 수 있다.<sup>1</sup>

VGGS는 자연자원의 효율적인 이용, 경제의 경쟁력 향상을 위한 경제의 개편 과정을 촉진하는 전략으로 정의되는데 기술혁신, 자연자원, 경제수단에 대한 투자를 증가시키는 것을 통해 달성된다. 이 전략은 기후변화에 대응하며 빈곤을 감소시키고 지속가능한 경제발전을 추구하기 위한 것이다(VPMD, 2012).

VGGS의 집행과 관련해서는 국무총리를 위원장으로

로 하는 기후변화위원회(National Committee on Climate Change)가 집행에 대한 전반적인 감독을 하도록 되어 있다. 기후변화위원회는 VGGS와 기후변화 전략뿐만 아니라, 산림분야 온실가스 저감대책, 재해 위험관리 등과 같이 환경 분야와 관련된 정책 및 프로그램이 일관성 있게 조정·집행되도록 관리하는 조직이다. 기후변화위원회는 산하에 부총리를 위원장으로 녹색성장전략을 위한 부처간 조정위원회를 두고 있다. 기획투자부, 재무부, 산업무역부, 농업농촌개발부, 자연자원환경부의 장관은 부위원장으로 활동하고, 각 부처, 지방정부, 부문, 협회의 대표가 위원으로 참여한다(VPMD, 2012). 이처럼 베트남에서 녹색성장은 기후변화 경감 및 적응, 기후위험 관리 분야와 일관성 있게 관리되도록 하고 있으며, 이들이 궁극적으로 사회경제 개발계획(SEDP: Socio-Economic Development Plan)<sup>2</sup>의 실행을 뒷받침할 수 있도록 제도적 틀이 통합적으로 구성되어 있다.

VGGS의 실행과 관련하여 각 성(省)과 직할시<sup>3</sup>의 정부는 지역별로 녹색성장전략을 위한 프로그램과 실행계획을 수립하고 집행할 책임을 진다. 지역의 집행을 위한 예산 확보를 바탕으로 관련 과제를 구체화하고 이를 1년 및 5년 단위의 지역 SEDP에 통합하도록 되어 있다(VPMD, 2012). 이런 배경에서 직할시인 다낭시는 VGGS를 실행하기 위한 지역단위의 구체적인 전략으로서 GG-CDS를 마련하게 된 것이다.

## 2) 다낭시 GG-CDS와 다른 계획의 관계

녹색성장 달성을 통해 도시의 경쟁력을 높인다는 목표를 바탕으로 다낭 GG-CDS는 사회경제개발계획, 에코시티 개발계획 등 다낭시의 핵심 개발계획들의 상호연계를 강화하는 중요한 역할을 하고 있다(GGGI & UN-HABITAT, 2014).

우선 GG-CDS는 '다낭시 사회경제개발계획(SEDP) 2011~2020'에 제시되어 있는 다양한 프로

그림과 사업을 강화하고 이와 연계할 수 있는 핵심적인 녹색성장 프로그램과 사업을 개발함으로써 지역의 SEDP를 보완하고 있다. GG-CDS는 SEDP의 목표를 달성하여 다낭을 보다 지속가능한 도시로 만드는 것을 목표로 한다. 또한 프로그램 실행에 필요한 자원을 동원하기 위해 민관협력의 기회를 제시하였다.

이와 함께 GG-CDS는 다낭의 ‘에코시티 개발계획’을 실행하기 위한 통합적 접근을 제시하고 있다. 2008년에 발표된 에코시티 개발계획은 환경자원에 기반하는 통합적인 개발 접근보다는 폐기물관리, 오염감소와 같은 부문별 접근에 기초하고 있다. 이에 반해 GG-CDS의 여러 부문을 동시에 살펴보는 분석과 전략을 통해 환경관리뿐만 아니라 다낭시가 고부가가치를 갖는 신성장동력을 창출하여 경쟁력을 높일 수 있는 개발방식을 제안하고 있다. 다낭 GG-CDS에서 제시하는 각 전략계획(strategic initiatives)은 다양한 부문들이 혁신적인 프로그램을 형성하고 경제적 기회를 창출하는 것을 목표로 하고 있다. 상호연계되어 있는 도시문제에 대응하기 위해 녹색성장의 시너지를 활용하고자 한 것이다. GG-CDS는 기존의 주요 도시개발 프로그램과 사업을 위한 자원조달 메커니즘을 설정함으로써 정책 실행을 강화하는데 초점을 두고 있다. 바이오매스플랜트, 생태산업단지, 녹색농업생산 및 농촌개발, 통합수자원관리와 같은 녹색산업과 연계된 새로운 시장을 창출하는 시범사업(pilot projects) 아이디어를 본격적으로 실행하기 위해 다낭시는 관련 파트너들과 협의를 계획하고 있다. 관련 사업의 개발과 실행에 관심을 갖는 주요 파트너와 투자자들과 의사소통하는 것은 GG-CDS의 수립뿐만 아니라 집행을 위한 각 과정마다 중요하기 때문이다.

## 2. 정책행위자

다낭시 GG-CDS 수립과정에 참여하는 정책행위

자는 크게 베트남 국내와 국외, 공공 및 민간부문의 성격에 따라 구분할 수 있다. 각 행위자가 정책네트워크에서 수행하는 역할과 정책목표, 선호 등에 대해 살펴보면 표 4와 같다.

표 4. 다낭시 GG-CDS 수립에 참여한 정책행위자

Table 4. Policy actors participating in making GG-CDS for Da Nang City

구분 Classifi- -cation	베트남 국내 Vietnam		해외 International
	중앙 Central	다낭 Da Nang City	
공공 부문 Public Sector	중앙정부 Central Government	다낭정부 및 소속 기관; 다낭사회경제 개발연구원 Da Nang City Government and affiliated organization; DISED	공적개발원조 기관 (국제기구) ODA institution (International Organizaition): : GGGI, UN-HABITAT
민간 부문 Private Sector		다낭기술대학교; 중소기업협회; 현지전문가(자문) Da Nang University of Technology; Association of SMEs; Local experts	전문가 자문그룹 (한국, 미국, 호주) Consulting group of experts (Republic of Korea, USA, and Australia)

### 1) GGGI와 UN-HABITAT

다낭 GG-CDS 수립을 둘러싼 정책네트워크에서 글로벌녹색성장기구(GGGI: Global Green Growth Institute)는 중심적 역할을 수행하는 주체이다. GGGI는 개도국의 녹색성장을 지원하기 위해 2010년 서울에 본부를 두어 설립되었으며, 2012년부터 국제기구로 활동하기 시작했다. 선진국의 녹색성장 경험을 공유하며 녹색성장에 대한 모형개발 등 연구를 수행하고 관련 네트워크를 구축하는 것을 목표로 하고 있다. 베트남에서 GGGI의 활동이 시작된 것은 2011년 이후 베트남의 녹색성장전략(VGGs)의 수립을 지원하면서부터이다. 2012년에는

베트남의 기획투자부(MPI: Ministry of Planning and Investment)와 상호양해각서(MOU)를 체결하여 협력 및 교류를 확대하는 계기를 마련하였다.

GGGI와 함께 다낭 GG-CDS 수립에 참여한 국제기구인 UN-HABITAT(United Nations Human Settlements Programme)이다. UN-HABITAT는 1990년대부터 베트남 정부와 협력하였고 2007년 하노이에 베트남사무소를 열어 보다 다양한 사업에 참여하였다(UN-HABITAT, 2014). 이후 지속가능한 도시개발정책과 계획관련 법 제정을 지원했으며, 광범위한 훈련 프로그램을 통해 중앙 및 지방정부의 공무원, 연구자, 계획가의 능력개발을 도모하였다.

2012년 8월부터 지속가능한 도시발전을 위한 역량 강화 프로그램과 리더십 프로그램을 공동개최해온 GGGI와 UN-HABITAT는 다낭시를 대상으로 지역차원의 녹색성장을 도시발전전략과 연계하는 GG-CDS 프로젝트를 시작하기로 합의하였다. 이를 보다 효율적으로 뒷받침하고 녹색성장 관련 프로그램에 관한 협력을 촉진하기 위해 2012년 11월 양 기관은 MOU를 체결하였다 (GGGI & UN-HABITAT, 2012). 이처럼 두 기관이 협력하게 된 것은 양측이 베트남의 지속가능한 발전이라는 목표를 공유하였을 뿐만 아니라 서로 이해관계가 맞아떨어졌기 때문이다. 양측은 상대가 보유한 자원을 적극적으로 활용하여 효과적·효율적으로 조직의 목표를 달성하고자 했다.

다낭시 GG-CDS 프로젝트에 참여하는 과정에서 GGGI는 베트남에 특화된 로컬 차원의 녹색성장 모델을 구축하여 하노이, 호찌민과 같은 베트남의 여타 주요도시에 이를 과급시킬 수 있는 유용한 기회를 마련하고자 하였다. 한편 UN-HABITAT는 2010년부터 3년에 걸쳐 다낭시 인근의 광역행정구역인 광남성의 발전전략 (Quang Nam Provincial Development Strategy) 수립에 참여했던 경험을 바탕으로 베트남 중부지방의 핵심지역인 광남성과 다낭시의 지속가능한 발전을 통합적으로 연결하는 전략을 개발하

고자 하였다.

다낭시 GG-CDS 수립과정에서 두 국제기구가 담당할 역할은 크게 두 가지로 설명할 수 있다. 첫째, 중앙정부를 비롯한 지역의 공공 및 민간부문의 구성원들에게 녹색성장을 통한 도시발전전략 개발의 필요성과 중요성을 알리고 녹색성장을 지역정책 차원에서 도입할 것을 설득한 것이다. 둘째, GG-CDS 수립과 관련하여 다양한 주체들의 의견을 수렴하고, 다낭시가 가진 지역자산과 제도적 기반을 바탕으로 녹색성장 기회를 분석하여 이를 뒷받침하기 위한 전략적 계획을 제시한 것이다. 이와 같은 두 가지 역할을 수행하기 위해 GGGI와 UN-HABITAT는 다낭시와 적극적으로 교류함으로써 다낭이 직면하고 있는 도시문제와 지역이 추구하는 발전방향에 대해 이해하는 기회를 마련하고자 했다. 구체적으로 지역의 역량강화를 위한 리더십 트레이닝, GG-CDS에 대한 의견 교환을 위한 실무회의와 정책협의워크숍 등이 프로젝트 기간 동안 지속적으로 활용되었다.

## 2) 베트남 중앙정부

중앙정부는 다낭시 GG-CDS를 뒷받침하는 제도적 기반인 VGGs를 수립한 핵심적인 정책행위자에 해당한다. 2012년 수립한 VGGs의 실행과 관련해 중앙정부는 각 성과 직할시 정부가 지역차원의 녹색성장전략을 위한 프로그램과 실행계획을 개발·집행하도록 책임을 부여하였다.

중앙정부는 VGGs를 통해 자연자원을 효율적으로 이용하고 관련 기술을 혁신하여 베트남 경제의 경쟁력을 제고할 뿐만 아니라 궁극적으로 지속가능한 발전을 추구하고자 하였다. 이는 지역차원의 구체적인 실행계획으로 뒷받침되어야 하기 때문에 중앙정부는 다낭시의 GG-CDS에 대해서 지역의 여건을 바탕으로 다낭 및 중부지역의 경제성장을 견인할 수 있는 효율적·효과적인 대안을 찾는 데 초점을

두어야 한다는 입장을 견지하였다.

### 3) 다낭시 정부 및 산하기관

다낭시 정부는 다낭시 GG-CDS 수립과정에서 GGGI 및 UN-HABITAT와 함께 핵심적인 정책행위자로서 역할을 수행했다. 중앙정부가 수립한 VGGIS의 실행계획에 따라 다낭시는 지역의 녹색성장전략을 개발해야 하는 상황이었다. 2012년 12월 GGGI와 UN-HABITAT가 프로젝트를 제안하면서부터 다낭시 정부는 GG-CDS 수립을 위한 정책네트워크에 공식적으로 참여하기 시작했다. 2013년 1월 다낭시는 인민위원회 위원장과 고위급 관료가 참여한 가운데 킥오프 미팅을 개최하여 프로젝트를 승인했다.

이때부터 다낭시 정부의 관련 부서와 산하기관은 두 국제기구가 GG-CDS를 개발하는데 필요한 지원을 할 수 있게 되었다. 구체적으로 GGGI와 UN-HABITAT가 요청하는 각종 자료를 공유했으며, 인터뷰 및 설문조사에 참여했다. 또한 실무회의와 정책협의워크숍을 통해 다낭시의 녹색성장과 관련해 검토해야 할 이슈와 대안 등에 대해 의견을 여러 차례 투입하였다.

다낭시 정부가 추구하는 정책목표의 성격을 GG-CDS 수립과정에서 수행한 인터뷰 내용을 바탕으로 유추하면 다음과 같다.

첫째, 다낭시의 정책결정 및 집행과정에서는 지역의 경제적 성과를 높일 수 있는 개발 및 투자를 유치하는 것이 일차적으로 중시되고 있다. 따라서 이를 제약하는 환경 관련 규제의 정비와 집행에 대한 의지는 상대적으로 약할 수밖에 없으며, 예산상의 제약은 이와 같은 상황을 더욱 악화시키고 있다. 실제로 2013년 4월에 실시된 인터뷰에서 다낭시 계획투자국(DPI: Department of Planning and Investment)의 A부국장은 환경을 고려한 도시개발은 장기적으로 필요하지만, 중단기적으로 다낭의 경

쟁력을 높일 수 있는 각종 개발투자를 제약하는 요인이 될 수 있다는 점에서 적극적인 도입이 쉽지 않다고 말했다. 각종 환경오염을 유발하는 산업개발에 대해 체계적으로 규제를 정비하고 이를 적용하는 것이 필요하지만 지역경제에 미치는 영향, 관련 예산조달 문제 등으로 인해 실행이 어려운 상황이라는 것이다. 이 때문에 환경관련 사업은 도로 건설 등과 같은 대규모 인프라 개발 사업보다 투자 우선순위에서 밀리기 때문에 실제 집행으로까지 이어질 확률이 상대적으로 낮다.

둘째, 다낭시는 환경적으로 건전한 도시를 만들겠다는 정책목표를 제시하고 있으나, 환경이슈가 다낭시의 사회경제개발 목표에 제대로 통합되지 못하고 있다. 이와 관련해 자연자원환경국(DONRE: Department of Natural Resources and Environment)의 B부국장은 도시개발, 환경, 기후변화 등 관련 이슈에 관한 논의는 많았지만 관련 부서간, 여타 참여자간에 이를 조정하고 통합하는 시스템이 부재하다는 점을 큰 문제점으로 지적하였다.

### 4) 다낭사회경제개발연구원(DISED)

DISED(Da Nang Institute for Socio-Economic Development)은 주요 도시정책의 조사 및 연구개발 업무를 담당하기 위해 2007년 다낭시 정부 산하의 조직으로 설립되었다. DISED은 국내외 다양한 조직과 지식 네트워크를 구축하여 다낭의 지속가능한 발전에 기여하는 것을 조직 목표로 삼고 있다(DISED, 2014). 2010~2012년에 UN-HABITAT와 다낭시의 공무원 및 실무자를 위한 역량강화 프로그램을 세 차례 공동주최하기도 하였다.

2013년 GG-CDS 프로젝트에서 DISED은 국제기구와 다낭시 정부를 중간에서 매개하여 양측의 의사소통을 돕고 의견을 조정하는 역할을 수행했다. DISED은 GGGI와 UN-HABITAT가 다낭시 정부 및

기타 기관을 상대로 인터뷰 및 설문조사를 수행할 때 관련 일정을 조율하고 통역업무를 담당하는 등 GG-CDS 수립과정에서 필수적인 지원업무를 담당했다. 국제기구가 요청한 각종 정보 및 자료를 다낭시 정부로부터 수집하기도 하였다. 두 기구와 함께 실무회의와 정책협의워크숍을 공동주최하여 다낭시 공무원 및 실무자들을 초청하고 이들로부터 GG-CDS에 대한 의견을 수렴하기도 하였다.

DISED은 다낭시 정부 산하기관으로서 시의 입장을 대변하는 정책목표를 추구하였다. DISED의 C원장은 인터뷰에서 녹색성장을 다낭의 도시발전전략에 적용하기 위해서는 어디까지나 도시의 경제성 성과를 제고하는 것이 중요하기 때문에 일자리 창출, 소득 증대의 관점에서 실질적으로 기여할 수 있는 정책대안을 찾아야 한다고 언급했다. 그는 자연자원 고갈과 환경오염을 최소화하면서 기후변화에 대응하는 것은 중요한 과제이지만 환경에 대한 고려가 궁극적으로 도시의 경제개발을 가로막지 말아야 한다고 강조했다. 즉, 지역의 발전전략 관점에서 경제성 성과를 뒷받침하는 수단으로서 환경에 대해 재조명하는 것이 필요하다는 것이다.

## 5) 다낭시 민간부문

다낭시의 민간부문에서는 학계 전문가와 중소기업협회가 GG-CDS 수립을 위한 인터뷰와 설문조사에 응함으로써 정책네트워크에 참여하였다. 이들은 정책네트워크에서 전략수립을 위한 '정보 및 의견 투입' 정도의 수동적인 역할을 하는데 그쳤음에도 불구하고, GG-CDS 개발과정에서 깊고 넓어가야 할 주요 이슈에 대한 민간의 입장을 제시했다.

먼저 학계에서는 다낭기술대학교의 환경학부 교수들이 인터뷰에 참여했다. 이들은 다낭 내 농촌지역의 상수공급을 위한 시범사업에 참여하고 있었다. D학부장은 폐기물, 수자원 등의 환경관리 분야에서

성과를 내기 위해서는 인적자원의 개발과 기술혁신, 자금조달 문제가 효과적으로 해결되어야 한다고 강조했다. 또한 기반시설 및 경제사회발전 측면에서 도시와 농촌지역간 격차를 극복하고 환경문제에 대한 시민의 의식을 제고하는 것이 녹색성장을 통한 지속가능한 도시발전에서 중요한 관건이라고 언급했다.

같은 맥락에서 다낭시의 중소기업협회도 환경관리 분야에 대한 규제 및 기술의 부족을 주된 문제로 지적했다. E부회장은 다낭에서 녹색성장을 시작하기 위해서는 생산과정에서 발생하는 오염요인을 줄이는 녹색화 기업에 대해 재정적 인센티브를 제공하는 것이 필요하다고 주장했다. 특히 산발적으로 흩어져있어 각종 환경오염을 유발하는 중소기업을 지리적으로 집적시킨 클러스터를 조성하여 생산의 녹색화를 촉진해야 한다고 제안했다.

한편 GG-CDS 수립과정에서 지역주민의 참여는 직접적으로 이뤄지지 않았다. 다만 다낭시 정부와 현지 전문가를 통해 주민의 목소리가 간접적으로 반영되는데 그쳤다. 현실적으로 도시의 지속가능한 발전과 녹색성장에 대한 주민들의 이해가 부족한 상황에서 자발적인 의견개진이 거의 없었기 때문이다. 또한 국제기구의 참여에도 불구하고 전략수립의 과정이 개도국 특유의 관 주도형 계획이라는 절차적 한계로부터 자유롭지 않았기 때문이다.

## 6) 해외 및 베트남의 전문가 자문그룹

GG-CDS 수립과정에서 해외 및 베트남의 분야별 전문가들은 정책네트워크에서 정책대안 개발과 관련하여 자문역할을 수행했다. GGGI와 UN-HABITAT가 위촉한 각 분야별 전문가 그룹(총 13명)은 녹색성장의 관점에서 다낭시가 당면한 이슈에 대응하고 지속가능한 발전을 추구하기 위한 정책대안, 프로그램 및 사업 아이디어에 관해 여러



차례에 걸쳐 의견을 제시했다.

한국에서는 도시개발, 사회개발 분야의 학계 전문가와 농업 및 농촌개발, 대중교통 분야의 국책연구원 연구위원 그룹이 회의 참석, 서면자료 작성 등의 방식으로 자문을 수행했다. 또한 생태산업단지(EIP), 에너지진단(Energy Audit) 관련 공단의 실무가 그룹의 경우, 해당 분야에 대한 심층 인터뷰를 통해 전략개발을 뒷받침했다. 미국에서는 도시 거버넌스와 사회개발 분야의 학계 전문가가 해당 분야의 전략개발에 함께 참여하고 자문을 수행했다. 호주에서는 자연자원관리와 도시관리 분야의 학계 전문가가 자문위원으로 참여하여 전략개발을 도왔다. 베트남 현지에서는 농촌개발, 수자원관리 분야의 실무가 그룹이 자문을 수행하였다.

이들 전문가 그룹은 GG-CDS 수립을 위한 정책네트워크를 주도하는 역할을 수행하지는 않았다. 그러나 전략개발을 책임진 핵심주체인 GGGI와 UN-HABITAT를 전문적 지식을 바탕으로 지원한다는 점에서 다낭시의 녹색성장전략을 도출하는데 중요한 역할을 담당했다고 평가할 수 있다.

### 3. 정책행위자간 상호작용

다낭시 GG-CDS 수립과정을 둘러싼 정책네트워크에 참여하는 주요 행위자간의 상호작용에 대해 분석하면 다음과 같다.

#### 1) 중앙정부와 다낭시 정부간 상호작용

베트남 중앙정부와 다낭시 정부의 관계는 표면적으로는 협력적인 상호작용을 하였으나, 내부적으로는 상이한 정책목표의 추구에서 오는 갈등요인이 잠재해 있었다. 중앙정부가 지방정부로 하여금 지역 차원의 녹색성장전략을 수립하도록 하자, 다낭시는 이를 따를 수밖에 없었으나 녹색성장이라는 정책목

표를 충분히 이해하고 수용했다고 보기는 어렵다.

이러한 상황을 이해하기 위해서는 베트남에서 중앙-지방정부간 관계를 먼저 주목해야 한다. 베트남에서 지방정부의 도시개발 관련 계획의 수립 및 집행권한은 한계를 갖는데, 이는 중앙정부 차원에서 발하는 도시개발 관련 법령과 결정(decision), 칙령(degree) 등이 모든 도시에 획일적으로 적용되도록 설계되어 있기 때문이다(소진광, 2010). 이와 같은 중앙-지방정부간 수직적 위계구조와 하향적 의사결정 체계는 다낭시 정부로 하여금 중앙정부의 녹색성장전략에 관한 결정을 따를 수밖에 없게 하였다.

그러나 내부적으로는 갈등요인이 존재하였다. 2013년 8월 개최된 실무회의에서 다낭시 정부의 한 관계자는 “다낭시는 아직 녹색성장에 대한 이해가 부족한 상황이다. 녹색성장이 지속가능한 발전과 어떻게 다른 것인지, 기존의 에코시티 계획과는 어떻게 차별화될 수 있을 것인지, 과연 다낭에게 꼭 필요한 것인지 등에 대해 지역 내에서 합의가 제대로 이뤄지지 못했다”라고 언급했다.

이처럼 지역 차원에서 녹색성장에 대한 준비가 제대로 되어 있지 않은 상태에서 중앙정부에 의해 타율적으로 전략개발을 추진해야 했던 것은 중앙-다낭시 정부간 갈등요소를 내재하고 있는 하향식 정책결정과정의 한계를 보여준다.

#### 2) 다낭시 정부와 국제기구간 상호작용

다낭시 정부는 녹색성장을 단기적인 경제개발효과를 높일 수 있는 투자유치를 위한 수단으로 받아들이는 경향이 컸다. 반면에 두 국제기구는 다낭시가 당면한 문제를 극복하고 경제·사회·환경적 지속가능성을 높여 도시경쟁력과 삶의 질을 높이기 위한 발전 패러다임으로서 GG-CDS를 개발하고자 했다. 이와 같이 양측이 선호하는 정책목표의 차이로 인해 핵심 프로그램과 시범사업을 선정함에 있어서

갈등이 발생하였다.

2013년 8월 개최된 실무회의에서 계획투자국(DPI), 산업무역국(DOIT) 등 다낭시의 주요부서 관계자는 국제기구가 제시한 핵심 프로그램(폐기물자원화시설, 바이오매스 플랜트, 생태산업단지(EIP) 등)을 통해 실제 달성 가능한 경제효과에 대해 검증해달라고 요구하기도 하였다. 그러나 이들 프로그램은 단기적인 경제효과를 내기보다는 환경에 미치는 부정적 영향을 줄임으로써 자원경제의 선순환을 지향하기 위한 것이기 때문에 장기적인 관점에서 투자가 필요하다. 이에 국제기구가 다낭시 정부를 상대로 해당 프로그램의 필요성과 당위성에 대해 설득하면서 양측의 갈등이 점차 약화될 수 있었다.

이와 함께 다낭시 정부는 GG-CDS에 포함되어 있는 핵심 프로그램과 시범사업을 실행할 수 있게 하는 구체적인 자원조달 방법을 마련해야 한다고 주장했다. 실제로 자금을 제공해줄 수 있는 해외의 ODA 기관 그리고 각 프로그램 분야별 전문지식을 갖춘 컨설팅 기관 등을 다낭시와 연계해줄 것을 국제기구 측에 주문하였다. 이에 대해 국제기구는 GG-CDS 프로젝트는 전략의 개발까지를 업무범위로 하기 때문에 곤란하다는 입장을 보였다. 전략의 실행을 위한 일반적인 방법론(프로그램의 단계별 과제, 자원조달, 참여자의 역할과 협력 메커니즘 등)을 제시하는 것은 필요하지만 잠재적인 투자자를 끌어오는 것은 별개의 영역에 속한다고 판단했기 때문이다. 국제기구가 프로젝트의 범위를 명확히 하면서 이에 대한 갈등은 일단락되었다.

이러한 양측 간 갈등 요소에도 불구하고, 다낭시 정부와 국제기구는 도시서비스 및 기반시설, 자연자원관리, 사회개발이라는 세 영역에서 다낭시의 지속가능성을 극대화할 수 있는 녹색성장 정책대안을 찾기 위해 함께 협력했다. 인터뷰와 설문조사, 실무회의, 정책협의워크숍 등의 통로를 통해 양측은 의견을 상호교환하면서 설득과 타협 과정을 거쳤고

그 결과 GG-CDS를 도출할 수 있었다. 다만 양측이 직접적으로 접촉할 수 있었던 기회가 많지는 않았기 때문에 이러한 협력적 상호작용의 강도는 그리 높지 않았다.

자원공유의 측면에서 살펴보면, 다낭시 정부는 국제기구 측과 관련 정보를 직접적으로 공유하기보다는 국제기구 쪽에서 요청하는 내용을 중심으로 선별된 자료를 제공하였다. 도시에 관한 정보가 양측간에 비대칭적으로 분포하였다는 사실은 국제기구 입장에서 다낭의 여건과 상황을 정확히 반영하여 전략을 개발한다는 것이 결코 쉽지 않았음을 의미한다. 특히 언어장벽으로 인해 DISED을 통해서만 자료에 대한 요청과 제공이 이뤄진 것은 이 같은 현상을 강화하는데 기여했다.

### 3) 국제기구와 DISED간 상호작용

GGGI, UN-HABITAT는 DISED과 프로젝트 진행과 관련하여 기본적으로 강한 협력적 관계에 있었다. 실제로 DISED은 자료수집, 일정조율, 의견전달 등의 다양한 방식으로 다낭시 정부와 국제기구를 중간에서 매개하는 역할을 효과적으로 수행한 덕분에 GG-CDS 수립과정이 원활히 진행될 수 있었다.

다른 한편으로는 다낭시 정부의 입장을 대변하는 DISED의 성격상 GG-CDS에 포함되는 프로그램과 시범사업 선정과 관련하여 국제기구 측과 정책목표 차이로 인하여 약한 수준이었지만 갈등을 겪기도 했다. 이를테면, 국제기구는 교통부문과 관련된 핵심프로그램으로 다낭시가 추진하고 있던 기존의 간선급행버스체계(BRT: Bus Rapid Transit) 개발계획을 바탕으로 대중교통 중심의 교통체계를 지향하기 위한 과도기적인 정책대안을 제시하였는데, DISED은 여기에 덧붙여 지하철 개발계획도 함께 포함시켜달라고 주장하는 등 인프라 확대를 녹색성장과 연계하려는 정책의지를 표명하기도 했다. 지금

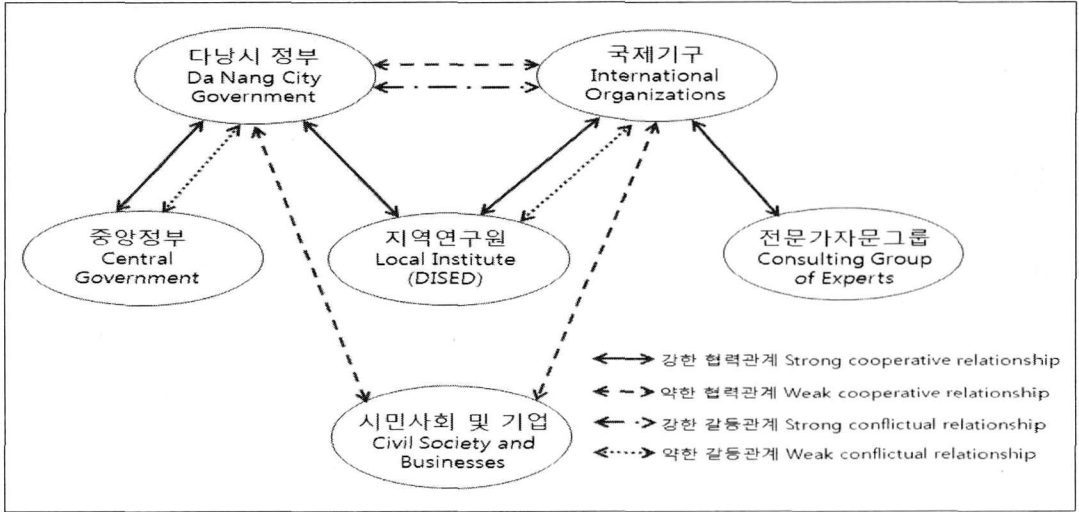


그림 2. 다낭시 GG-CDS 수립의 정책네트워크의 행위자간 상호작용

Fig. 2. Interactions among policy actors in the policy network of making GG-CDS for Da Nang City

까지 살펴본 정책행위자간의 상호작용을 도식화하면 그림 2와 같다.

#### 4. 연계구조

다낭시 GG-CDS 수립과정에서 나타난 연계구조의 성격은 위계구조와 개방성 측면에서 단순하게 규정하기 어렵고, 행위자간 관계에 따라 다양하게 나타난다.

첫째, 네트워크를 주도하는 핵심 정책행위자인 국제기구와 다낭시 정부는 전략개발에 필요한 정보와 의견을 상호교환하고 관련 자료를 공유하는 등 수평적이고 양방향적인 영향력 관계를 통해 파트너십을 형성했다. 양측은 각자의 이해관계와 필요에 따라 GG-CDS 개발에 참여하기 시작했고 프로젝트 실행을 위해 협력하였다. 다만 앞서 살펴본 대로 양측이 추구하는 정책목표의 차이로 인해 전략수립 과정에서 갈등이 나타났지만 타협과 협상을 통해 이를 극복할 수 있었다.

둘째, 중앙정부와 다낭시 정부 간에는 수직적이고 일방향적인 영향력 관계가 나타났다. 즉, 다낭시 정부와의 관계에서 중앙정부가 정책주도권을 갖고 네트워크에 영향력을 발휘하였다. 중앙정부는 다낭시 정부에 국가차원의 VGGs를 지역차원에서 실행할 수 있는 전략을 개발하도록 의무를 부여하였으며, 다낭시는 이를 따르기 위해 GG-CDS 프로젝트에 참여하였다. 한편 다낭시 정부 산하기관으로서 시의 정책목표를 공유하는 DISED은 네트워크를 주도하지는 않았지만, 두 정책주도집단(국제기구, 다낭시 정부)을 매개하는 역할을 통해 이들 관계에 직간접적으로 영향을 미쳤다.

셋째, 다낭의 시민사회와 기업 등 민간부문에서는 전략수립 과정에서 소극적으로 의견을 투입하는데 그쳤다. 이는 민간부문의 주체가 GG-CDS 관련 정책결정과정에 참여할 수 있는 범위가 상당히 제한적이었음을 의미한다.

이렇게 볼 때, 다낭시 GG-CDS 수립과정에서 나타난 행위자간 연계구조는 정책주도집단(국제기구,

다낭시 정부)간의 수평적인 영향력관계를 바탕으로 민간부문에 대해서는 폐쇄적인 특징을 보였음을 알 수 있다.

## V. 결론

### 1. 요약 및 시사점

지금까지 다낭시 GG-CDS 수립과정에서 나타난 정책네트워크를 주요 구성요소-정책제도, 정책행위자, 행위자간 상호작용, 연계구조-를 중심으로 분석하였다. 중앙정부 차원에서 수립된 VGGS와 다낭시의 에코시티 계획은 다낭시 GG-CDS가 수립되는데 있어서 중요한 제도적 기반을 제공했다. 국제기구인 GGGI와 UN-HABITAT는 GG-CDS 프로젝트를 처음으로 다낭시에 제안했을 뿐만 아니라 전략개발을 책임졌다는 점에서 네트워크를 주도한 정책행위자라고 평가할 수 있다. 이들은 DISED의 매개를 통해 또 다른 핵심 정책행위자인 다낭시 정부와 의견을 교환하면서 상호간 갈등을 극복하고 협력적 파트너십 관계를 구축했다. 또한 분야별 전문가로 구성된 자문그룹의 지원을 바탕으로 전략적 계획과 프로그램을 개발했다. 네트워크에 참여하는 국제기구와 다낭시 정부는 각자의 정책목표의 차이로 인해 갈등관계를 맺기도 하고 협력적인 상호작용을 하기도 하였다. 또한 국제기구와 도시정부간에 수평적·양방향적인 연계구조가 형성되어 있으며, 민간부문의 참여가 제한되었다는 점에서 네트워크의 폐쇄성이 나타났음을 알 수 있었다.

다낭시 사례분석의 결과를 바탕으로 ODA를 통한 개도국 도시개발의 정책네트워크와 관련하여 정책적 함의와 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 도시개발 ODA에 참여하는 국제기구와 개도국의 도시정부가 추구하는 정책목표와 선호의 차이는 정책과정에서 양측의 갈등을 유발할 수 있다.

다낭시 GG-CDS 수립에 참여한 GGGI와 UN-HABITAT는 장기적인 차원에서 도시의 경제·사회·환경적 지속가능성에 초점을 두고 전략을 개발하고자 한 반면에, 다낭시 정부는 단기적으로 가시적인 경제성고를 낼 수 있는 정책대안을 찾는 것을 중시했다. 이처럼 정책목표간 갈등이 해결되지 않고 심화될 경우, 양측간에 주도권 다툼이 벌어지면서 개도국 도시의 지속가능한 발전을 지원하기 위한 ODA의 본래 목적을 달성하기 어렵게 된다. 따라서 국제기구와 개도국 도시정부간의 갈등을 완화 또는 해소하기 위해서는 정책중재자(policy broker) 역할을 하는 제도적 차원의 조정장치가 요구된다. 사례에서는 지역연구원 DISED이 국제기구와 다낭시 정부의 의사소통을 매개하기는 했지만 산하조직의 특성상 양측의 갈등을 직접 나서서 중재할 수는 없었다. 대신 각종 회의 및 워크숍 등을 통해 타협·협상과정을 거치면서 갈등을 줄일 수 있었고, 그 결과 녹색성장과 도시발전 목표를 결합하는 전략적 계획과 프로그램을 선정할 수 있었다.

둘째, 지속가능한 도시개발을 지향하는 ODA가 효과적으로 실행되기 위해서는 무엇보다 해당 도시가 지역의 경제사회개발 및 환경문제를 제대로 이해하고 있어야 하며, 적실성 있는 정책대안에 대해 지역 차원에서 합의를 도출하는 것이 필요하다. 다낭시의 경우, 녹색성장에 대한 이해와 준비가 부족한 상황에서 중앙정부의 결정에 따라 지역 차원의 전략 수립이 강제되었기 때문에 지역 내부의 합의를 위한 과정이 생략되었는데 이는 이후의 전략 집행을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다.

셋째, ODA를 통한 개도국 도시개발전략 수립과정에서는 정책네트워크가 폐쇄적일 가능성이 높기 때문에, 개방성 강화를 위한 노력이 필요하다. 도시개발전략 수립에서 국제기구는 직접적으로 민간부문을 접촉하기보다 정부기관을 통해 간접적으로 만나기 때문에, 계획과정에서 민간부문의 참여가 제약

되는 한계가 있다. 실제로 다낭시 GG-CDS 수립과정에서 국제기구인 GGGI, UN-HABITAT와 다낭시 정부가 핵심 정책행위자로서 주도적인 영향력을 행사한 반면, 다낭시의 민간주체들이 정책과정에 참여할 수 있는 경로는 상당히 제한적이었다. 해당 전략을 효과적으로 집행하기 위해서는 주민과 기업 등 민간부문의 적극적인 참여가 필수적이므로 장기적으로 네트워크의 개방성을 확대해 나가기 위한 방안이 마련되어야 할 것이다.

넷째, 도시개발전략이 해당 도시에서 실제로 실현되도록 하는 데 필요한 집행계획에 좀 더 많은 관심을 가질 필요가 있다. 사례에서 도시정부는 수립한 전략이 실제로 실현되도록 하는 재원에 큰 관심을 갖고, 전략수립을 기금 마련과 연계시키려고 하였다. 만약 이것이 제대로 되지 않을 경우 수립된 전략은 도시정부에 의해 중요한 정책수단으로 채택되지 않을 가능성이 높다. 따라서 국제기구의 ODA의 역할은 단순히 전략을 개발하는데 그쳐서는 안 되며, 해당 전략이 실제로 집행으로 연결될 수 있도록 지원하는 데까지 나아가야 한다. 전략을 효과적으로 집행하기 위한 규제와 인센티브체계, 거버넌스 메커니즘, 자원조달을 제도적 차원에서 정비하거나 교육훈련 프로그램의 확대를 통해 공공 및 민간부문의 역량을 제고하는 등 다각적인 방식으로 ODA가 이뤄질 필요가 있다.

## 2. 연구의 의의와 한계

본 연구는 국제기구가 참여하는 개도국 도시개발 ODA를 둘러싼 정책네트워크를 분석함으로써 국제기구와 도시정부를 비롯한 정책행위자간 상호작용과 연계구조를 규명했다는 점에서 의의를 갖는다. 이를 통해 도시개발 분야에서 ODA 사업을 원활히 추진하기 위해서는 무엇보다도 정책행위자간의 갈

등을 완화·해소하고 이들 간에 협력적 파트너십을 구축함으로써 지속가능한 도시발전이라는 공통의 목표를 추구하는 것이 중요한 과제를 확인하였다.

본 연구는 베트남 다낭시의 녹색성장전략 수립에 대한 정책네트워크를 분석했다는 점에서 여타 개도국과 도시, 다른 형태의 ODA의 경우에 결과를 일반화하여 적용하기 어렵다는 한계를 갖는다. 이와 함께 본 연구는 ODA를 통한 개도국 도시의 전략수립과정에 초점을 두었기 때문에 전략의 집행을 둘러싼 정책네트워크에 관한 후속연구를 통해 행위자간 상호작용과 연계구조를 보다 심도 있게 규명하는 것이 필요하다.

- 주1. 최근에는 ODA자금의 규모가 GDP의 3~4%에 불과한 상황이지만 이는 공공투자의 15~17%를 부담하고 있다. 교통, 수자원, 보건, 도시개발 등의 공공서비스 투자에 있어서 ODA는 중요한 자원조달처이다(MFAF, 2013).
- 주2. 베트남의 핵심 계획문서는 10년 단위의 '사회경제개발전략(SEDS: Socio-Economic Development Strategy)'이다. 이 전략의 실천계획이 1년 및 5년 단위의 '사회경제개발계획(SEDP)'이다. SEDS와 SEDP는 구체적인 우선순위와 정책도구에 관한 상세사항을 담고 있는 상위의 계획이다(Coulthart 외, 2006).
- 주3. 베트남의 광역행정구역은 수도 하노이(Ha Noi), 4개 직할시(호찌민(Ho Chi Minh), 하이퐁(Hai Phong), 다낭(Da Nang), 켄터(Can Tho)), 58개 성(省)으로 구성되어 있다.
- 주4. 자료협조, 인터뷰 및 설문 답변 등의 방식으로 GG-CDS 수립과정에 참여한 다낭시 정부의 관련 부서는 기획투자국; 자연자원환경국; 교통 및 공공사업국; 건설국; 산업무역국; 과학기술국; 농업농촌개발국; 문화체육관광국; 보건국; 노동 및 사회개발국; 하이테크파크관리국이다. 또한 시 산하 공기업으로는 다낭상수공급공사, 다낭하수처리공사, 폐기물수거 및 처리를 담당하는 다낭도시환경공사가 참여했다.

## 인용문헌

### References

1. 강명구·권대환·김보민·김종현·김홍석·류경수·전인재·정창무·황기현, 2012. "국제개발협력에서 국토도

- 시계획 및 개발의 의미와 정책적 과제: 저개발국가에 대한 국토개발 지원을 중심으로”, 『도시정보』 358: 4~18.
- Kang, M-G, Kwon, D-H, Kim, B-M, Kim, J-H, Kim, H-S, Ryu, K-S, Jeon, I-J, Jung, C M, Hwang, K-H, 2012, "The Meanings and Policy Issues of Urban Planning and Development in International Development Cooperation", *Urban Information*, 358: 4~18.
2. 경희대학교 국제개발협력연구센터, 2011. 「기후변화 대응을 위한 민관협력(PPP) 활성화 방안 연구」. 서울. Center for International Development Cooperation, Kyung Hee University, 2011, *Activation Plan Research on Public-Private Partnership for Climate Change Response*, Seoul.
  3. 김상태 · 한상연, 2013. "공적개발원조(ODA)사업으로서 신도시개발 마스터플랜수립의 의의 및 과제: 베트남 하이퐁의 사례”, 『도시행정학보』 26(4): 271~296. Kim, S-T and Han, S-Y, 2013, "The Implications and Challenges of Developing a New Town Master Plan as an Official Development Assistance Project: The Case of Haipong, Vietnam", *Journal of the Korean Urban Management Association*, 26(4): 271~296.
  4. 김선경·양재대·원준연, 2003. "도시계획결정과정의 정책네트워크 분석”, 『행정논총』 41(4): 253~278. Kim, S-K & Yang, D-J and Won, J-Y, 2003, "Policy Network Analysis in the Urban Planning Process", *Korean Journal of Public Administration*, 41(4): 253~278.
  5. 김영종, 2005. "방폐장 입지선정과정의 정책네트워크 분석-경주지역 유치활동을 중심으로”, 『한국정책과학 학회보』 9(4): 287-316. Kim Y-J, 2005, "Analysis on the Policy Network in the Process of Selecting Nuclear Waste Sites: Case Study of Gyeongju City", *Korean Policy Sciences Review*, 9(4): 287-316.
  6. 박수영, 2012. "개발협력컨설팅 ODA사업과 공적개발 원조 개선방안”, 『개발협력 정책과 이슈』 5: 1~20. Park, S-Y, 2012, "ODA Projects through Development Cooperation Consulting and Improvement Plans", *Development Cooperation: Policies and Issues*, 5: 1~20.
  7. 방성훈 · 변창흠, 2012. "정책네트워크 분석을 활용한 주택재개발사업의 이해주체 간 갈등관계 변화 과정 연구”, 『도시행정학보』 25(1): 201~239. Bhang, S-H and Byeon, C-H, 2012, "A Study on Change Process of Conflict Relationship between the Stakeholders in the Housing re-development Project using Policy Network Analysis", *Journal of the Korean Urban Management Association*, 25(1): 201~239.
  8. 소진광, 2010. "베트남 중앙정부의 도시개발정책과 지방정부의 역할”, 『GRI 연구논총』 12(1): 155~178. So, J-K, 2010, "Urban Development Policy of the Central Government and the Role of Local Governments in Vietnam", *GRI REVIEW*, 12(1): 155~178.
  9. 원종준·안건혁, 2012. "컨조인트 분석을 활용한 국제개발협력 당사국 간의 선호체계 비교 연구”, 『국 토연구』 75: 25~36. Won, J and Ahn K, 2012, "A Comparative Study on the Preference Characteristics of the Parties in International Development Cooperation Using Conjoint Analysis", *The Korea Spatial Planning Review*, 75: 25~36
  10. 유병권, 2011. "도시계획과정의 정책네트워크 모형 적용에 관한 사례연구: 인천광역시 계양산 골프장 건설사례를 중심으로”, 『도시행정학보』 24(1): 3~26. You, B, 2011, "A Study on the Policy Networks in Urban Planning Process: A Case of Incheon Gyeongangsan Golf Course", *Journal of the Korean Urban Management Association*, 24(1): 3~26.
  11. 이나래·손세형·김도년, 2013. "개발도상국의 건전한 도시화를 위한 한국 공적개발원조 (ODA)의 방향 연구: 미국국제개발처(USAID)의 대한국원조와 일본의 對인도네시아원조의 사례를 중심으로”, 『한국도시설 계학회지』 14(4): 111~120. Lee, N-R and Sohn, S-H and Kim, D-N, 2013, "Korea's Official Development Assistance Directions for Sound Urbanization in Developing

- Countries: With Special Emphasis on Cases of USAID's Assistance to Korea and Japan's Assistance to Indonesia", *Journal of the Urban Design Institute of Korea*, 14(4): 111~120.
12. 장지순, 2012. "공적개발원조(ODA) 활성화를 위한 민간과의 협력 거버넌스 체제 구축방안", 『한국공공관리학보』 26(4): 29~54.  
Jang J-S, 2012, "Measures to Establish the Governance System of Public Private Partnership for Vitalizing ODA", *Korean Public Management Review*, 26(4): 29~54.
13. 정정길·최종원·이시원·정광호, 2003. 정책학원론, 서울: 대영문화사.  
Jung, J-G, Choi, J-W, Lee, S-W and Jung, G-H, 2003, *Theoreis of Policy Sciences*, Seoul: Daeyoung Publications.
14. 여관현 · 최조순 · 최근희, 2011, "도시환경정비사업 갈등형성과정의 정책네트워크 분석- 용산4구역 국제업무지구를 중심으로", 『도시행정학보』 24(2): 121~148.  
Yeo, K-H, Choi, J-S and Choi, G-H, "Policy Network Analysis on the Forming Processes of the Conflicts on the Urban Redevelopment Project: A Case of the International Business District in the Yongsan 4th Region, Seoul", *Journal of the Korean Urban Management Association*, 24(2): 121~148.
15. 환경과 문명, 2011. 「녹색 ODA 현황 분석 및 활성화 방안 연구」, 서울: 한국국제협력단.  
Environment and Civilization, 2011, *Analysis on Current Situation of Green ODA and Activation Plan Research*, Seoul: KOICA (Korea International Cooperation Agency).
16. 허태욱, 2012. "기후변화 ODA와 지구적 거버넌스에 관한 고찰", 『한국사회학회 2012년 전기사회학대회』: 763~781, 창원시: 경남대학교.  
Heo, T-U, 2012, "Review on ODA for Climate Change and Global Governance", 2012 *First Half Meeting of Korean Sociological Association*: 763~781.
17. 한국국제협력단, 2013. 국제개발협력의 이해, 서울: 한울아카데미.  
KOICA, 2013, *Understanding International Development Cooperation*, Seoul: Haneul Academy.
18. Adan, S. & Kriesi, H. 2007. "The Network Approach," Sabatier P (ed.) *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westview, 129~154.
19. Brinkerhoff, D. W. 1999. "Exploring State—Civil Society Collaboration: Policy Partnerships in Developing Countries," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28(suppl 1): 59~86.
20. Brinkerhoff, D. W. & Brinkerhoff, J. M., 2004. "Partnerships Between International Donors and Non-Governmental Development Organizations: Opportunities and Constraints," *International Review of Administrative Sciences*, 70(2): 253~270.
21. Brugh, R. & Varvasovszky, Z., 2000. "Stakeholder Analysis: A Review," *Health Policy and Planning*, 15(3): 239~246.
22. Coulthart, A., Nguyen, Q. & Sharpe, H., 2006. *Urban Development Strategy: Meeting the challenges of rapid urbanization and the transition to a market oriented economy* (Urban Development in Vietnam: An Assessment and Recommendations for Improvement), World Bank.
23. Delborne, J. & Schneider, J. & Bal, R. & Cozzens, S. & Worthington, R., 2013. "Policy Pathways, Policy Networks, and Citizen Deliberation: Disseminating the Results of World Wide Views on Global Warming in the USA," *Science and Public Policy*, 40: 378~392.
24. DNPC(Da Nang People's Committee) & JICA(Japan International Cooperation Agency), 2010. *The Study on Integrated Development Strategy for Da Nang City and Its Neighboring Area in the Socialist*, Republic of Vietnam.
25. GGGI & UN-HABITAT, 2014. *Green Growth City Development Strategy of Da Nang City in Vietnam*, Seoul.

26. Grimble, R. & Wellard, K., 1997. "Stakeholder Methodologies in Natural Resource Management: A Review of Principles, Contexts, Experiences and Opportunities," *Agricultural Systems*, 55(2): 173~193.
27. Hecllo, H. & Wildavsky, A., 1977. "The Private Government of Public Money," *The American Political Science Review*, 71(2): 772~774.
28. Hecllo, H. (1978) "Issue networks and the executive establishment" in King, A. (ed.) *The New American Political System*. Washington, DC: American Enterprise Institute.
29. Jordana, J. & Mota, F., 2012. "The Role of Social Capital within Policy Networks: Evidence from EU Cohesion Policy in Spain," *International Review of Administrative Sciences*, 78(4): 642~664.
30. Jordern, G & Schubert, K., 1992. "A Preliminary Ordering of Policy Network Labels", *European Journal of Political Research*, 21(1-2): 7~27.
31. Kenis, P. & Schneider, V., 1991. "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox", in Marin, B & Mayntz R.(eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Boulder, Westview Press, 25~62.
32. Kingdon, J. W., 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd ed). New Jersey: Upper Saddle River. Longman Classics.
33. Knoke, D. et al., 1996. *Comparing Policy Networks*, Cambridge University Press
34. Lewis, D., 1998. "Development NGOs and the Challenge of Partnership: Changing Relations between North and South," *Social Policy & Administration*, 32(5): 501~512.
35. Lowi, T. J., 1972. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". *Public Administration Review*, 32: 298~310.
36. Marsh, D. & Rhodes, R. A. W., (eds.), 1992. *Policy Networks in British Government*, New York: Oxford University Press
37. MFAF(Ministry for Foreign Affairs of Finland), 2013, *Country Strategy for Development Cooperation with VIETNAM 2013~2016*.
38. OECD, 2011a. *Towards Green Growth - A Summary for Policy Makers.*, Paris.
39. OECD, 2011b. *Cities and Green Growth: A Conceptual Framework*, OECD Regional Development Working Papers 2011/08, OECD Publishing.
40. OECD, 2012a. *Aid to Environment: Development Co-operation Report 2012.*, Paris.
41. OECD, 2012b. *Green Growth and Developing Countries*, Consultation Draft, Paris.
42. Overseas Development Administration, 1995. *Guidance Note on How to Do Stakeholder Analysis of Aid Projects and Programmes*, Social Development Department Mimeo, London: ODA. retrieved June 20, 2014 from [http://www.sswm.info/sites/default/files/reference\\_attachments/ODA%201995%20Guidance%20Note%20on%20how%20to%20do%20a%20Stakeholder%20Analysis.pdf](http://www.sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/ODA%201995%20Guidance%20Note%20on%20how%20to%20do%20a%20Stakeholder%20Analysis.pdf).
43. Paling, W., 2012. "Planning a Future for Phnom Penh: Mega Projects, Aid Dependence and Disjointed Governance," *Urban Studies*, 49(13): 2889~2912.
44. Reed, M. S., 2008. "Stakeholder Participation for Environmental Management: A Literature Review," *Biological Conservation*, 141(10): 2417~2431.
45. Reed, M. S., Graves, A., Dandy, N., Posthumus, H., Hubacek, K., Morris, J., Prell, C., Quinn, C. H. & Stringer, L. C., 2009. "Who's in and Why? A Typology of Stakeholder Analysis Methods for Natural Resource Management," *Journal of Environment Management*, 90(5): 1933~1949.
46. Rhodes, R. A. W. & Marsh, D. (Eds.), 1992. *Policy Networks in British Government*, Oxford Clarendon Press.
47. Richardson, J. 2000. "Government, Interest Groups and Policy Change," *Political Studies*, 48: 1006~1025.



48. Ripley, R. & Franklin, G., 1981. *Congress, the Bureaucracy and Public Policy*. Homewood, Ill.: Dorsey Press.
49. Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. (Eds.) 1988. "Special Issue: Policy Change and Policy-Oriented Learning: Exploring an Advocacy Coalition Framework," *Policy Sciences*, 21: 123~278.
50. Smile, I. & Helmich, H., 1999. *Stakeholders: Government-NGO Partnerships for International Development*. OECD, Co-edited by Earthscan Publications Ltd, London.
51. Stone, D. L., 2012. "Transfer and Translation of Policy", *Policy Studies*, 33(4): 1~17.
52. UN, 2007. *Urban and Rural Areas*, New York.
53. Varvasovszky, Z. & Brugha, R., 2000. "A Stakeholder Analysis," *Health Policy and Planning*, 15(3): 338~345.
54. Vietnam MPI (Ministry of Planning and Investment in Vietnam), 2012. "The Vietnam Green Growth Strategy: Towards a Green developed and prosperous Vietnam," Launching VGGs Workshop in Hanoi (2012.10.29).
55. Vietnam MPI, 2013. "Progress on the Viet Nam Green Growth Strategy: Update on Recent Developments", Presentation for the PMR PA5 Meeting, Pham Hoang Mai, Vietnam.
56. VPMD, 2012. "Vietnam National Green Growth Strategy", Vietnam Prime Minister Decision (No. 1393/QĐ.-TTg), (2012.9.25).
57. Waarden, Van. F., 1992. "Dimensions and Types of Policy Networks", *European Journal of Political Research*, 21(1): 29~52.
58. <http://dised.vn>
59. <http://stats.oecd.org> (2014. 6. 12 접속)
60. <http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistance/definitionandcoverage.htm#Definition>
61. <http://unhabitat.org/vietnam>

Date Received 2014-05-19  
 Date Reviewed 2014-07-08  
 Date Accepted 2014-07-08  
 Final Received 2014-07-09