

갈등유형별

협력적 로컬 거버넌스의 구축방안

A Study on the Strategies to Build Cooperative  
Local Governance Based on the Types of Conflicts

2006. 12.

---

연구자

주재복 (수석연구원)

한부영 (수석연구원)

---

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.



지방자치제의 본격적인 실시와 더불어 공공정책이나 사업을 둘러싼 갈등은 점점 다양화·복잡화되어가고 있다. 지방의 정치나 정책과정에서 발생하는 이러한 갈등의 예방 및 해결기제로 로컬 거버넌스에 대한 관심이 증대되고 있으며, 우리나라에서도 최근에 협력적 로컬 거버넌스의 개념이 지방자치와 지방정치를 설명하는 중요한 분석 개념의 하나로 등장하였다. 협력적 로컬 거버넌스는 지역 사회의 문제를 지역공동체의 행위 주체들이 지속적인 상호작용을 통하여 협력적으로 해결해 나가는 것을 의미한다. 본 연구의 목적은 갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안을 모색하는 것이다. 이를 위하여 이론적 논의를 통하여 협력적 로컬 거버넌스 모형을 제시하였고, 협력적 로컬 거버넌스의 갈등사례를 유형별로 선정하여 모형에 적용하여 경험적으로 분석해 보았다. 그리고 사례분석을 통하여 성공적인 협력적 로컬 거버넌스에 영향을 미치는 요인을 도출하고, 이러한 요인을 토대로 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안을 제시하였다. 분석 결과 협력적 로컬 거버넌스에 영향을 미치는 요인으로는 이해 당사자의 적극적인 참여, 공동문제해결기제의 활용, 적극적인 홍보 및 정보제공, 절차적 정당성의 확보, 명확한 역할 및 책임 설정, 상시적 감시장치의 활용, 적절한 보상체계를 활용 등이 제시되었다. 본 연구는 지역갈등이 빈번하게 발생하고 있는 현 시점에서 지역갈등을 유형별로 분류하여 협력적 로컬 거버넌스 모형에 적용해 보고 실제 갈등의 예방 및 해결에 필요한 정책과제를 도출하였다는데 의미가 있다. 본 연구가 지역 갈등의 예방과 해결에 기여하기를 기대한다. 마지막으로 창의적인 연구를 수행한 연구자의 노고에 감사를 드린다.

2006년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 주 현



지방자치체의 본격적인 실시와 더불어 공공정책이나 사업을 둘러싼 이해관계자들간 갈등은 점점 다양화·복잡화되어가고 있다. 지방의 정치나 정책과정에서 발생하는 이러한 지역갈등의 해결과 관련하여 1990년대 이후 사회체제나 정부의 역할 변화를 설명하는 중요한 개념의 하나인 로컬 거버넌스(local governance)에 대한 연구가 활발히 진행되고 있다. 로컬 거버넌스는 지방의 주요 문제를 다양한 지역사회의 행위자들이 참여하고 협력하여 해결해 나가는 기제라고 할 수 있다. 우리나라에서도 최근에 협력적 로컬 거버넌스의 개념이 지방자치와 지방정치를 설명하는 중요한 분석 개념의 하나로 등장하고 있다. 협력적 로컬 거버넌스는 로컬 거버넌스를 구성하고 있는 행위 주체들이 상호 협력과 참여를 통하여 지방의 공공문제를 해결해 나가는 것을 의미한다. 즉, 협력적 로컬 거버넌스는 지역사회의 문제를 지역공동체 구성원들이 지속적인 상호작용을 통하여 상호 협력적으로 해결해 나가는 것을 의미한다. 로컬 거버넌스를 협력적으로 운영해 나가기 위해서는 지역사회를 구성하고 있는 환경적 여건과 관련된 환경적 요인, 로컬 거버넌스의 구성과 관련된 구조적 요인, 거버넌스 내부의 운영규칙 등 다양한 요인을 고려하여야 한다.

본 연구의 목적은 이러한 문제인식 하에서 갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안을 모색하는 것이다. 이를 위하여 먼저 로컬 거버넌스에 관련된 기존의 연구문헌들을 검토해 보고 협력적 로컬 거버넌스의 구축 모형을 제시하였다. 둘째, 협력적 로컬 거버넌스의 갈등사례를 선정하여 로컬 거버넌스 모형에 적용하여 경험적으로 분석해 보았다. 셋째, 사례분석을 통하여 성공적인 협력적 로컬 거버넌스에 영향을 미치는 협력요인을 도출하고, 협력요인을 토대로 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안을 제시하였다. 마지막으로 협력적 로컬 거버넌스

의 구축을 위한 정책적 과제를 제시하였다.

이러한 연구를 위하여 본 연구에서는 갈등유형별로 사례를 선정하였다. 즉, 문제의 성격과 문제의 범위에 따라서 갈등을 네 가지로 유형화 하였다. 문제의 성격을 환경보존과 지역개발로 구분하였고, 문제의 범위는 지방자치단체 내의 문제와 지방자치단체 간의 문제로 구분하여 네 가지로 유형화 하였다. 이러한 유형에 따라 지방자치단체 내에서의 환경보존사례(유형 I)로는 대포천 수질개선 사례를 선정하였고, 지방자치단체 간의 환경보존사례(유형 II)로는 안양천 수질개선사례를 선정하였다. 그리고 지방자치단체 내에서의 지역개발사례(유형 III)로는 서울시의 청계천 복원 및 개발사례를 선정하였으며, 지방자치단체 간의 지역개발사례(유형 IV)로는 남양주시와 구리시간의 광역폐기물 시설 설치사례를 선정하여 분석해 보았다. 협력적 로컬 거버넌스에 영향을 미치는 요인으로는 참여성, 투명성, 책임성을 선정하였고, 구체적인 구성 요인으로는 이해 당사자의 적극적인 참여, 공동문제해결기체의 활용, 적극적인 홍보 및 정보제공, 절차적 정당성의 확보, 명확한 역할 및 책임 설정, 상시적 감시장치의 활용, 그리고 공정한 보상체계를 활용 등 7가지를 제시하였고, 이러한 요인들을 각 사례에 적용하여 분석하였다.

이러한 분석틀을 토대로 먼저 사례분석을 종합하여 갈등유형별 갈등의 원인과 갈등유형별 로컬 거버넌스의 과정에 영향을 미치는 요인을 도출해 보았다. 갈등의 주요 원인을 보면 유형별로 갈등의 원인이 상이하게 나타났다. 네 가지 사례의 분석에서 도출된 갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스의 요인을 비교해 보면, 공통적으로 발견된 요인으로는 이해관계자 참여, 공동문제해결기체의 활용, 적극적인 홍보 및 정보제공, 보상체계의 확립 등의 요인이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 유형별로 상이한 요인으로는 환경보존 사례(유형 I, 유형 II)는 명확한 역할 설정과 상시적인 감시장치의 활용이 영향을 미치는 요인으로 나타났다. 그리고 지방자치단체 내 지역개발 사례(유형 III)에서는 감시장치의 활용은 영향을 미치지 않는 반면 절차적 정당성의 확보가 중요한 영향을 미치는

것으로 나타났다. 마지막으로 지방자치단체간 지역개발 사례(유형 IV)에서는 이해 당사자간 명확한 역할 설정이 영향을 미치지 않은 반면 감시장치의 활용이 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이러한 갈등사례에 대한 분석을 토대로 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안을 제시하였다. 협력적 로컬 거버넌스의 요인 중 참여성과 관련된 확보방안으로는 실질적인 주민참여의 보장, 참여적 의사결정기법의 활용, 이해당사자간 합의형성 기제의 활용을 제시하였다. 로컬 거버넌스의 요인 중 투명성 확보 방안으로는 적극적인 홍보 및 정보제공, 사업추진과정에서의 절차적 합리성 제고를 제시하였다. 마지막으로 로컬 거버넌스의 요인 중 책임성 확보방안으로는 효율적인 행정협조체계 구축, 합리적인 보상시스템의 구축, 그리고 전문지식과 상식의 조화를 제시하였다.

마지막으로 갈등의 성격과 로컬 거버넌스의 협력요인에 대한 분석을 토대로 협력적 로컬 거버넌스를 통한 갈등관리를 위해 필요한 정책적 과제를 제시하였다. 정책적 과제로는 인식 프레임의 변화를 통한 갈등해결방식, 자발적인 협약을 통한 갈등해결방식, 공개모집을 통한 갈등해결방식, 그리고 객관적인 제3자를 통한 갈등해결방식을 제안하였다. 갈등의 성격과 갈등의 주체, 그리고 갈등 상황에 따라 이러한 갈등해결방식들을 적절히 결합하여 활용한다면 지역갈등을 예방하고 해결하는데 도움을 줄 것이라는 점을 강조하였다.

본 연구는 지역갈등이 빈번하게 발생하고 있는 현 시점에서 지역갈등을 대상으로 다양한 갈등 사례를 분석하였다는데 의미가 있다. 특히 협력적 로컬 거버넌스의 모형을 제시하고, 이러한 모형을 성공적인 사례에 적용시켜 봄으로써 실제 갈등의 예방 및 해결에 필요한 요인을 도출하였다는데 의미가 있다. 따라서 본 연구는 다음과 같은 함의를 지닌다. 먼저 특정 지역 내에서 발생하는 문제의 해결은 직접적인 정부의 개입보다 직접적인 이해관계를 가진 당사자들이 스스로 참여하여 해결해 나갈 수 있도록 유도하는 것이 보다 효과적일 수 있다는 점이다. 이 점에서 향후 정부의 거버넌스(governance)에 커다란 변화 가능성을 제시

하였다.

둘째, 지역갈등을 관리함에 있어서 직접적으로 이해관계를 가진 지역주민의 이해를 명확하게 인지하고 지역주민들의 이해를 보장해 줄 수 있는 공정한 유인 기제를 강구해야 한다는 것이다. 갈등 문제는 규범적인 주장과 설득이나 강제적인 규제 및 통제만으로는 한계가 있다. 따라서 지역주민들이 스스로 지역의 사업추진 과정에 적극적으로 참여하고 지방자치단체의 사업에 협조적일 때 오히려 자신들의 이해관계를 충족시킬 수 있다는 인식을 가지게 할 필요가 있다. 이를 위해서는 이해 당사자들에게 역할을 부여하고 자신들에게 주어진 역할과 책임을 다할 때 자신들에게 이익이 돌아온다는 긍정적인 선례를 남겨야 하며, 이는 적절한 감시장치와 공정한 보상체계가 수립되어야 가능하다는 것이다.

마지막으로, 갈등의 효율적인 관리는 정부와 주민간의 상호신뢰가 중요하다는 것이다. 본 연구의 사례분석에서 볼 수 있는 바와 같이 지역주민과 지방자치단체 또는 지방자치단체간 상호신뢰가 형성될 때 자발적으로 협조를 하게 된다는 것이다. 따라서 지역간 또는 이해당사자간 이해관계가 높은 갈등의 경우 중앙에서 획일적으로 관리하기 보다는 지역 공동체의 자발성과 자율성을 조장하고 인정해 줄 때 지방자치단체간 또는 지방자치단체와 주민간 신뢰를 높여준다는 것이다. 그리고 상호신뢰는 사업이나 정책의 추진과정에서 절차적 정당성과 합리성을 확보하여야 한다는 점을 기억해야 할 것이다.

## ■■■■■    목    차    ■■■■■

제1장 서론 .....	1
제1절 연구의 필요성 및 목적 .....	1
제2절 연구의 방법 .....	2
제3절 연구의 대상 및 범위 .....	3
제4절 연구의 체계도 .....	5
제2장 이론적 배경 .....	6
제1절 지역갈등의 이해 .....	6
1. 갈등의 의미 .....	6
2. 지역갈등의 의미 .....	7
3. 지역갈등에 대한 시각 .....	9
4. 지역갈등의 원인과 특징 .....	13
5. 지역갈등의 유형 및 과정 .....	17
제2절 지역갈등에 대한 접근방법 .....	22
1. 지역갈등에 대한 관점의 다양성 .....	22
2. 지역갈등에 대한 접근방법 .....	24
3. 지역갈등의 관리와 로컬 거버넌스 .....	27
제3절 로컬 거버넌스의 분석 모형 .....	29
1. 거버넌스의 의미 및 유형 .....	29
2. 로컬 거버넌스의 의미 및 특징 .....	33
3. 협력적 로컬 거버넌스의 분석 모형 .....	36
제4절 연구의 분석틀 .....	44

제3장 갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스 사례분석 .....	46
제1절 대포천 수질개선사례: 유형 I .....	46
1. 갈등의 전개과정 .....	46
2. 갈등의 구조분석 .....	49
3. 협력적 로컬 거버넌스 요인분석 .....	50
제2절 안양천 수질개선사례: 유형 II .....	55
1. 갈등의 전개과정 .....	55
2. 갈등의 구조분석 .....	58
3. 협력적 로컬 거버넌스 요인분석 .....	59
제3절 청계천 복원 및 개발사례: 유형 III .....	63
1. 갈등의 전개과정 .....	63
2. 갈등의 구조분석 .....	65
3. 협력적 로컬 거버넌스 요인분석 .....	66
제4절 폐기물처리시설 광역화사례: 유형 IV .....	71
1. 갈등 전개과정 .....	71
2. 갈등의 구조분석 .....	77
3. 협력적 로컬 거버넌스 요인분석 .....	78
제5절 종합적 분석 .....	82
1. 갈등의 구조분석 .....	82
2. 로컬 거버넌스의 과정분석 .....	84
제4장 협력적 로컬 거버넌스 구축을 위한 정책과제 .....	88
제1절 갈등 유형별 갈등의 예방 및 해소 요인 .....	88
1. 대포천 수질개선사례 .....	88
2. 안양천 수질개선사례 .....	89

3. 서울시 청계천 복원 및 개발사례 .....	90
4. 폐기물처리시설 광역화사례 .....	91
5. 종합적 분석 .....	92
제2절 협력적 로컬 거버넌스의 구축 방안 .....	94
1. 기본 방향 .....	94
2. 협력적 로컬 거버넌스의 구축 방안 .....	94
제3절 협력적 로컬 거버넌스 구축을 위한 정책적 과제 .....	100
1. 인식 프레임의 변화를 통한 갈등해결방식 .....	100
2. 자발적인 협약을 통한 갈등해결방식 .....	101
3. 공개 모집을 통한 갈등해결방식 .....	102
4. 제3자를 통한 갈등해결방식 .....	103
제5장 결론 .....	104
제1절 연구의 요약 .....	104
제2절 연구의 함의 .....	106
<b>【참고문헌】</b> .....	109
<b>【Abstract】</b> .....	116

 표 목 차 

표 1-1.	본 연구의 사례 .....	5
표 3-1.	로컬 거버넌스 유형별 갈등의 발생원인 .....	84
표 3-2.	로컬 거버넌스 유형별 협력적 로컬 거버넌스의 영향 요인...	86
표 4-1.	갈등유형별 갈등예방 및 해결 요인 .....	93
표 4-2.	협력적 로컬 거버넌스의 구축방안 .....	99

 그림 목 차 

그림 1-1.	연구의 체계도 .....	5
그림 2-1.	연구의 분석틀 .....	45





## 제 1 장 서론

### 제1절 연구의 필요성 및 목적

지방자치제의 본격적인 실시와 더불어 공공정책이나 사업을 둘러싼 이해관계자들간 갈등은 점점 다양화·복잡화되어가고 있다. 이러한 갈등은 지방자치의 효율적인 기능을 저해하기도 한다. 지방의 정치나 정책과정에서 발생하는 이러한 지역갈등의 해결과 관련하여 1990년대 이후 사회체제나 정부의 역할 변화를 설명하는 중요한 개념의 하나인 로컬 거버넌스(local governance)에 대한 연구가 활발히 진행되고 있다. 로컬 거버넌스는 지방의 주요 문제를 다양한 지역사회의 행위자들이 참여하고 협력하여 해결해 나가는 기제라고 할 수 있으며, 최근에는 사회, 문화, 환경 등의 문제들에 지역공동체 구성원들이 공동으로 대응하기 위한 협력체제의 모색 차원에서 로컬 거버넌스에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다.

우리나라에서도 1990년대 후반 이후 로컬 거버넌스라는 개념은 지방자치제의 실시 이후 지방자치와 지방정치를 설명하는 중요한 분석 개념의 하나로 등장하고 있다. 특히 분권화의 확대, 시민사회의 성장, 민주성과 대응성의 강조, 그리고 고객지향적 행정의 강화 및 시민참여의 확대 등과 같은 지방자치 환경의 변화는 로컬 거버넌스에 대한 다양한 연구를 확산시켜 나가고 있다.

로컬 거버넌스를 구조적인 측면에서 보면 지방정부의 각 수준 내에서 또는 수준간에서 형성되는 지방정부, 기업, 시민사회 등을 포함한 다양한 조직간의 네트워크 구조라고 할 수 있다. 따라서 로컬 거버넌스는 지방의 주요 문제를 이러한 지역사회의 다양한 행위자들이 참여하고 협력하여 해결해 나가는 방식이라는 측면에서 유용성이 높다. 로컬 거버넌스의 네트워크 구조는 지방수준에서의 자원배분, 정책결정, 그리고 서비스 전달 등에 대한 자율성 및 재량권을 가지

며, 이러한 자율성과 재량권의 정도에 따라 지역주민, 지방정부, 그리고 상위정부와의 관계도 다양하게 형성된다.

따라서 로컬 거버넌스는 지역사회가 의사결정권한을 공유하며 시민사회의 자치권 확대와 시민참여를 통하여 지방정부의 공공재를 생산하고 공급하는 방식이라고 할 수 있다. 특히 협력적 로컬 거버넌스는 로컬 거버넌스를 구성하고 있는 행위 주체들이 상호 협력과 참여를 통하여 지방의 공공문제를 해결해 나가는 것을 의미한다. 즉 협력적 로컬 거버넌스는 지역사회의 문제를 지역공동체 구성원들이 지속적인 상호작용을 통하여 상호 협력적으로 해결해 나가는 것을 의미한다. 로컬 거버넌스를 협력적으로 운영해 나가기 위해서는 지역사회를 구성하고 있는 환경적 여건과 관련된 환경적 요인, 로컬 거버넌스의 구성과 관련된 구조적 요인, 거버넌스 내부의 운영규칙과 관련된 운영적 요인 등 다양한 요인을 고려하여야 한다.

본 연구에서는 이러한 문제인식 하에서 다음과 같은 내용을 중심으로 연구를 진행해 나가고자 한다. 첫째, 로컬 거버넌스에 관련된 기존의 연구문헌들을 검토해 보고 협력적 로컬 거버넌스의 구축 모형을 제시한다. 둘째, 성공적인 로컬 거버넌스 관련 갈등 사례를 선정하고, 각 사례의 갈등 및 협력과정을 로컬 거버넌스 모형에 적용하여 경험적으로 분석해 본다. 셋째, 사례분석을 통하여 성공적인 협력적 로컬 거버넌스에 영향을 미치는 협력요인을 도출한다. 마지막으로 이론적·경험적 연구를 통하여 도출된 요인을 중심으로 갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안을 제시하고, 이러한 논의를 종합하여 본 연구의 함의 및 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

## 제2절 연구의 방법

본 연구는 먼저 기존의 국내외 로컬 거버넌스와 관련된 이론적 연구문헌 및 경험적 연구문헌을 검토한다. 즉 본 연구와 직접 또는 간접적으로 관련이 있을 것으로 파악되는 연구문헌 및 각종 통계자료, 회의록, 정부문서, 신문·잡지기사

등을 분석한다. 둘째, 성공적인 로컬 거버넌스의 사례에 대한 귀납적 접근을 통해 협력적 로컬 거버넌스에 영향을 미치는 긍정적 요인과 부정적 요인을 분석한다. 마지막으로 외국의 성공적 로컬 거버넌스 사례에 대한 비교연구를 통하여 한국적 상황에 적합하도록 벤치마킹한다.

### 제3절 연구의 대상 및 범위

본 연구는 지방자치시대를 맞이하여 전개되는 지역갈등 사례에 대한 경험적 분석을 통하여 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안을 제시하는 것이다. 따라서 중앙정부가 주체가 되어 시행하는 대형 국책사업을 둘러싼 갈등은 연구의 범위에서 제외한다. 또한 본 연구는 이념(ideology) 갈등과 관련된 내용이라기보다는 주로 지역이나 집단의 이익이나 이해관계(interests)를 둘러싼 갈등으로 지방자치단체 또는 지역주민이 직접적인 갈등의 당사자가 되는 사례를 대상으로 분석하고자 한다.<sup>1)</sup> 본 연구는 이러한 관점에서 지역갈등의 다양한 사례를 문제의 성격과 문제의 범위에 따라 유형화 하고자 한다. 즉 본 연구에서는 기존의 다양한 갈등사례에 대한 연구를 기초로 갈등 문제의 성격과 범위에 따라서 갈등을 네 가지로 범주화하였다.<sup>2)</sup> 먼저 문제의 성격에 따라서 환경보존 문제와 지역개발 문제로 분류하였고, 문제의 범위에 따라서 지방자치단체 내의 갈등문제와 지방자치단체 간의 갈등문제로 분류하여 범주화 하였다. 특히 본 연구에서는 갈등적 로컬 거버

1) 갈등의 성격(이익갈등, 권한갈등)별 발생 현황을 보면 정부간 갈등의 72.7%가 이익갈등이고, 정부-주민간 갈등의 100%가 이익갈등으로 나타나고 있다(행정자치부 등, 1999).

2) 행정자치부 등(1999)의 갈등사례에 대한 연구를 보면, 갈등의 내용별 유형 분류를 지방행·재정분야 분쟁과 지역개발분야 분쟁으로 구분하고 있으며, 다시 지역개발분야는 하천관련 분쟁, 광역시설관련 분쟁, 지역개발사업 분쟁의 세 가지 유형으로 구분하고 있다. 본 연구에서는 지방행·재정분야는 제외하였고, 지역개발분야를 문제의 성격에 따라 환경보존 문제(하천관련 분쟁)와 지역개발 문제(광역시설 및 지역개발사업 관련 분쟁)로 구분하였다.

년스 사례는 제외하고 협력적 로컬 거버넌스의 대표적인 사례를 선정하였다.

이러한 기준에 따라 지방자치단체 내의 환경보존 문제를 둘러싼 로컬 거버넌스 사례로는 대포천 수질개선사례를 선정하였고, 지방자치단체간 환경보존 문제를 둘러싼 로컬 거버넌스 사례로는 안양천 수질개선사례를 선정하였다. 즉 환경보존이라는 동일한 문제라도 지역내의 문제인가 지역간의 문제인가에 따라서 협력적 로컬 거버넌스의 요인에 차이점이 있을 것이라는 것이다. 다음으로 지방자치단체 내의 지역개발 문제를 둘러싼 로컬 거버넌스 사례로는 서울시의 청계천 복원 및 개발사례를 선정하였고, 지방자치단체간의 지역개발사례로는 광역 폐기물시설 설치 사례를 선정하였다. 청계천 개발 및 복원사례는 서울시, 시민단체, 지역주민, 상인 등 다양한 이해당사자들이 복합적으로 관련되어 있는 협력적 로컬 거버넌스 사례이다. 그리고 광역시설 관련 사례로 선정된 남양주시와 구시리간의 광역 폐기물시설 설치를 둘러싼 사례는 구리시에서는 성공적으로 지역주민을 설득하여 소각장을 건립하였지만, 남양주시에서 지역주민 및 이해관계자들의 갈등으로 인하여 매립지 건립을 하지 못하고 있는 사례이다. 따라서 로컬 거버넌스의 성공 요인과 실패 요인을 밝히는데 유용한 사례이다.

결국 본 연구에서는 문제의 성격과 문제의 범위에 따라서 협력적 로컬 거버넌스에 영향을 미치는 요인이 상이할 것이라는 가정을 전제로 하고 있다. 특히 본 연구에서는 문제의 성격과 문제의 범위에 따라 협력적 로컬 거버넌스의 과정에 영향을 미치는 요인에 차이가 있다는 것을 가정하고 하고 있다. 따라서 갈등의 유형을 문제의 성격과 범위에 따라 네 가지 유형으로 분류하고, 각 유형별로 비교적 성공적으로 갈등을 해결한 로컬 거버넌스 사례를 선정하여 로컬 거버넌스의 과정을 분석하고자 한다. 즉 본 연구는 협력적 로컬 거버넌스의 구조적인 측면보다는 과정적인 측면을 중심으로 분석하고자 한다. 그리고 마지막으로 이러한 논의를 종합하여 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안과 정책과제를 제시하고자 한다.

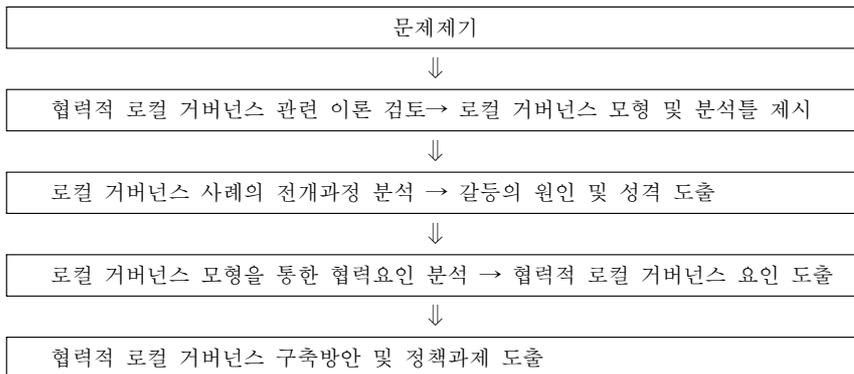
<표 1-1> 본 연구의 사례

문제의 성격 \ 문제의 범위	지방자치단체 내의 문제	지방자치단체 간의 문제
환경보존	대포천 수질개선사례 (유형 I)	안양천 수질개선사례 (유형 II)
지역개발	청계천 개발 및 복원사례 (유형 III)	폐기물 처리시설 광역화사례 (유형 IV)

### 제4절 연구의 체계도

본 연구의 체계도는 다음과 같다. 먼저 지역갈등 및 로컬 거버넌스에 대한 이론적 검토를 통하여 본 연구의 협력적 로컬 거버넌스 과정을 분석하기 위한 분석틀을 제시한다. 둘째, 다양한 갈등 사례 중에서 비교적 성공적인 로컬 거버넌스 사례를 선정하고, 로컬 거버넌스의 전개과정에서 나타나는 갈등 및 협력과정을 분석하여 갈등의 구조를 알아본다. 셋째, 갈등사례를 협력적 로컬 거버넌스 모형에 적용하여 경험적으로 분석해 봄으로써 갈등과 협력의 전개과정에서 협력적 로컬 거버넌스의 요인을 도출한다. 넷째, 이러한 이론적 검토와 경험적 분석을 통하여 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안과 정책적 과제를 제시한다. 본 연구의 방향을 흐름도로 나타내면 <그림 1-1>과 같다.

<그림 1-1> 연구의 체계도





## 제 2 장 이론적 배경

### 제1절 지역갈등의 이해

#### 1. 갈등의 의미

갈등은 인간사회 어디에서나 산재되어 있는(ubiquitous) 보편적인 현상이며, 개인, 집단, 지역, 국가 등 다양한 수준의 행위자간에 발생하는 현상이다. 또한 갈등은 속성 자체가 다차원적이고 동태적인 것이기 때문에 한마디로 명확한 정의를 내리는 것은 쉽지 않은 일이다. 더욱이 사회가 점점 더 복잡해지고 다양화되면서 갈등의 양상과 형태도 보다 역동적이고 다양한 형태로 발생하고 있기 때문에 갈등에 대한 개념정의는 다양한 수준과 측면에서 정의하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

갈등에 대한 정의는 학자들에 따라 그 범주가 다양하게 나타나고 있다. 먼저 Darendorf(1971)는 갈등을 광의로 정의하는 것이 분석의 수준을 다양화하는데 유용하다고 주장한다. 따라서 경연(contest), 경쟁, 논쟁, 긴장, 사회세력간의 충돌 등 양립할 수 없는 목표를 추구하는 사회단위들 사이의 모든 상호작용의 유형을 포함하는 개념으로 갈등의 개념을 폭넓게 확장하였다. 그러나 최근의 갈등연구자들은 대부분 유사개념들과의 비교를 통해 갈등의 개념을 구분하여 보다 좁은 범위에서 명확히 규정하려는 추세를 보이고 있다(Minnery, 1985).

또한 Coser(1968)는 갈등이란 가치나 지위와 같은 희소자원에 대한 요구 간 경쟁을 하는 상태라고 정의하였고, Deutch(1973)는 갈등이란 복수당사자들의 주관적 또는 객관적 목표가 불가능한 상태에서 발생한다고 전제하였다. Schmidt & Kochan(1972)은 목표의 양립불가능성(incompatibility), 상대방의 목표 추구를 방해

하는 행동, 자원의 공유/독립성, 활동의 상호의존성을 기준으로 갈등과 경쟁의 개념을 비교·대조하면서 갈등에 대한 정의를 내렸다. 즉 갈등과 경쟁은 목표가 양립불가능하며 자원을 공유하고 있다는 점에서는 공통적이거나, 갈등의 경우에는 경쟁에 비해 상대방이 목표를 추구하는 행위를 의도적으로 방해하거나 차단하며 활동의 상호의존성이 보다 크다는 점에서 그 차이가 있다고 설명하고 있다. Fink(1968) 역시 갈등은 다양한 형태로 정의할 수 있다고 주장하였으며, 경쟁과 같이 갈등과 유사한 현상들을 구분하였다.

마지막으로 Pondy(1967)는 조직내의 갈등으로 범주를 좁혀서 정의하였는데, 조직내의 갈등을 정의하기 위한 세 가지 모델을 제시하였다. 즉 하나는 거래모델(Bargaining Model)로서 희소자원에 대한 이익집단간의 경쟁과정에서 발생하는 갈등을 정의하기 위한 모델이고, 다른 하나는 관료적 모델(Bureaucratic Model)로서 계층제의 수직적 차원에서 발생하는 갈등을 분석하는 모델이며, 마지막으로 시스템 모델(System Model)은 기능적으로 상호의존적인 조직들 사이에 목표가 상이할 때 발생하는 갈등을 설명하기 위한 모델이다. 그리고 Stephen(1990)은 갈등의 성립요소를 복수의 갈등당사자의 존재, 자원의 제약, 갈등당사자의 양립 불가능한 목표인식, 반대나 방해 등의 행위의 네 가지로 정리하고 있다.

이상의 갈등에 대한 여러 학자들의 논의들을 정리해보면, 갈등이란 복수의 이해당사자들이(혹은 갈등당사자들이) 희소한 가치나 자원에 대한 양립할 수 없는 목표를 추구하며 상호작용 하는 역동적인 상황이라고 정의할 수 있다. 따라서 갈등은 갈등 주체가 있어야 하며, 갈등 주체간 목표가 양립 불가능한 상황이어야 하며, 또한 주체간의 상호작용이 있어야 한다.

## 2. 지역갈등의 의미

현대 사회는 과거에 비해 사회구조와 사회구성원의 관계가 점점 더 복잡해지는 이해관계로 인한 충돌이 잦아지면서 갈등이 점점 많아지고 있다. 과거에는 이념적이고 가치적인 갈등이나 국가적 차원의 갈등이 대부분이었으나, 현대사

회에서는 이념적이고 가치적인 갈등보다는 갈등당사자의 이해관계를 중심으로 한 갈등이 증가하고 있으며, 국가적 차원보다는 지역적 차원에서의 갈등구조로 전환되고 있다. 우리나라의 경우에도, 과거에는 권위주의적 독재체제하에서 민주화 실현을 위한 국민과 정부와의 갈등, 노동자와 기업간의 갈등, 그리고 영남과 호남 중심의 지역적 감정에 바탕을 둔 지역갈등 등이 주요한 사회적 갈등의 내용이었다(지속가능발전위원회, 2004). 그러나 문민정부의 시작과 더불어 민주화와 관련한 사회적 갈등이 어느 정도 해소가 되고, 국민들의 정책참여의 기회가 확대되면서 정책과 관련한 이해관계의 갈등이 심화되고 있다. 특히, 지방자치가 실시되면서 지역주민들의 권리의식이 신장되었고 지역문제나 지역적 이해관계와 관련된 의사표출이나 집단적 민원제기가 두드러지고 있는 것이 최근 경향이다. 즉 지역의 이해관계를 둘러싼 지역간 또는 지방자치단체간 갈등이 다양화·복잡화되었다.

이와 같이 지방자치치제 실시 이후 지역갈등의 문제가 점점 더 심각하게 대두되고 있지만, 아직까지 지역갈등에 초점을 둔 체계적인 이론적 연구가 없는 것이 실정이다. 단지, 기존의 갈등연구의 이론적 작업들을 바탕으로 사례중심의 지역갈등 연구를 하는 수준에 그치고 있기 때문에 지역갈등에 대한 명확한 정의를 내리기가 쉽지 않다. 그러나 지역갈등은 다른 형태의 갈등과 구별되는 특징이 있으므로 이에 대한 이론적 논의를 발전시킬 필요가 있다. 지금까지 논의한 갈등이론들과 지역갈등에 관한 선행연구들을 종합하여 지역갈등을 정의해보면, 우선 지역갈등이란 특정지역에서 발생하는 갈등을 말한다. 즉, 일정한 목표의 달성이나 문제의 해결을 둘러싼 지역의 정부기관, 지역단체, 지역주민과 같은 복수의 관련 당사자들 사이에 나타나는 동태적 상호관계를 지역갈등이라 할 수 있으며, 지역내의 갈등과 지역간의 갈등이 모두 포함된다. 우리나라에서 지역갈등에 관한 이해는 대부분 지역간 갈등으로 치우친 경향이 있으며, 특히, 지역감정과 지역이기주의에 바탕을 둔 갈등에 대한 연구가 대부분이었다.

결국 지역갈등이란 지역내외에서의 관련당사자가 특정문제의 해결과 관련하

여 상호작용을 하는 과정에서 특정지역에 발생하는 갈등을 의미한다. 좀 더 구체적으로 말하자면 지역갈등이란 기초자치단체(시·군·구) 수준의 지역내의 문제의 해결과정에서 기초자치단체와 지역주민, 사회단체 등 관련당사자가 문제를 인식하고 행동화하는 과정에서 발생하는 상호관계를 말하는 것이다. 특히 지방자치실시 이후, 각 지역별 지방자치단체의 자율권과 독립권이 보다 많이 보장되면서, 지역문제를 해결하기 위한 정책의 결정이나 집행과정에서 정부와 시민 그리고 이익집단들간의 상호작용과정에 적지 않은 갈등이 발생하고 있다. 정책갈등이 공익을 탐색하는 정책결정과정을 둘러싸고 이와 관련된 행위주체들 사이에서 발생하는 갈등현상이라고 본다면, 지역갈등이란 지역내 지방정부간 권한, 지방정부와 주민, 혹은 지역과 지역간의 이해관계 등이 서로 얽혀 상호대립의 상태로서 갈등당사자간 의견불일치 혹은 대립 등으로 인해 사업이나 정책이 지연되고 원활하게 달성되지 못하는 상태로 정의할 수 있다.

### 3. 지역갈등에 대한 시각

갈등에 대한 정의는 매우 다양하지만 갈등을 바라보는 시각에 따라 크게 두 가지 관점으로 정리될 수 있다. 우선, 갈등에 대한 부정적인 시각으로서 갈등은 바람직하지 못한 것이며, 제거되거나 해결되어야 하는 문제로 인식하고 있는 전통적인 시각이다. 이러한 시각은 대부분 19세기 후반기부터 1940년 중엽까지 지배적인 관점이었다고 볼 수 있다. 갈등을 부정적인 관점에서 설명한 대표적인 학자들은 Marx, Darendorf, March, Simon 등을 들 수 있으며, 게임이론에서도 갈등을 중립적으로 보지 않고 극복되어야 할 대상으로 개념화하고 있다. 먼저 Darendorf(1971)는 갈등을 목표의 양립가능성이 부재한 상황에서 표출되는 충돌, 경쟁, 논쟁, 긴장 등으로 정의하였고, Simon과 March(1958)는 갈등을 의사결정의 표준 메카니즘에 장애가 발생하여 행동대안의 선택에 있어서 개인이나 집단이 곤란을 겪는 상황으로 정의함으로써 갈등을 부정적인 것으로 인식하였다. 또한 Minnery(1985)는 정책결정의 주체들이 정책대안을 선택 또는 결정하는 과정에서

제약을 가하거나 받고 있는 상황으로 정의하였다. 그리고 Brown(1983)은 정부간 관계의 시각에서 갈등을 설명하였는데, 그는 정책이 형성되는 공동영역에서 갈등당사자간의 정책지향의 차이, 관할권투쟁, 대상집단의 지지 여부에 따라 나타나는 현상으로 정의하였다. 마지막으로 Simmel과 Coser(1984)는 갈등이란 원심적이고 부조화로운 상태와 가치나 지위와 같은 희소자원을 둘러싼 이해 당사자 상호간의 거래로부터 발생하는 적대적 관계로 정의하였다.

그러나 최근 들어 갈등에 대하여 일방적인 부정적인 시각은 점점 설득력을 잃고 있다. 즉 갈등이란 아주 자연스러운 현상이며 양날의 칼(ambivalence)과 같은 속성을 갖고 있는 것으로(Thomas, 1976), 역기능과 순기능을 동시에 갖고 있다는 긍정적인 시각이 지배적이다. 먼저, Deutch(1973)는 갈등은 정체상태를 막아주고, 사람들의 관심과 호기심을 자극하여 환기시키고 해법을 찾도록 해주는 기능이 있으며, 사람과 사회의 발달과 변화의 원동력이 되므로 사회적 삶의 필수적이고 기본적인 구성요소라고 하였다. 이처럼 Deutch(1973)는 갈등이 반드시 나쁜 것은 아니며, 결과에 따라 건설적인 갈등과 파괴적인 갈등으로 나누었다. 또한 Pondy(1967) 역시 갈등이 순기능인지 역기능인지는 그것이 조직의 생산성, 안정성, 적응성을 촉진시키는지 방해하는지에 따라 구분하였는데, 어떤 경우에는 조직 내의 갈등이 순기능적인 동시에 역기능적일 수도 있다고 설명하고 있다. 따라서 앞으로 갈등에 대한 연구는 이해관계로 인한 여러 가지 다양한 형태의 갈등이 존재한다는 것을 전제로 하는 다원주의적 접근이 필요하다. 학자들의 정의를 종합할 때 갈등은 일반적으로 “복수의 갈등당사자들이 양립 불가능한 목표 또는 가치를 추구하는 상황에서 표출되는 대립적인 상호작용”으로 정의할 수 있으며, 갈등은 순기능과 역기능을 동시에 가지는 것으로 파악할 수 있다. 결국 갈등은 의사표현이 자유로운 민주사회에서 집단간 또는 조직간 갈등은 피할 수도 없고 피할 필요도 없는 자연스러운 현상이라고 할 수 있다. 따라서 집단간 또는 조직간 갈등의 조정이 원만하고 생산적으로 이끌어진다면 그 결과는 사회 발전에 기여할 수 있다는 점을 인식하여야 한다(Carpenter and Kennedy, 1987).

결국 최근의 갈등에 대한 시각은 갈등의 역기능만을 강조했던 전통적인 시각 뿐만 아니라, 갈등의 순기능적인 측면도 고려하는 다원주의적 접근을 하고 있는 것이 추세이다. 지역갈등의 경우도 피상적으로는 경제적인 이해관계와 관련된 사안들이 대부분이어서 제로섬(Zero-Sum)게임의 성격이 강하므로 주로 갈등당사자간의 파괴적 성격이 강해보이지만, 반면에 갈등이 발생함으로써 지역주민과 정부간에 해당 정책에 대한 토론을 할 수 있는 기회가 보다 많아진다는 측면에서 발전적인 순기능이 있다고도 할 수 있다. 최근 한국의 지역갈등의 양상을 살펴보면, 주로 공공시설의 설치나 자원관리와 관련하여 한정된 자원의 배분을 두고 지역간의 경제적인 이해관계에 직접적인 영향을 미치는 사안들이 대부분이므로 지방정부간 혹은 지방정부와 주민간의 갈등이 겉으로 보기에는 역기능적인 측면이 강해 보인다. 하지만, 어떤 지역갈등들은 갈등으로 인해 기존의 정책이 보다 바람직한 방향으로 수정되거나 혹은 정책의 실행으로 인해 발생했을지도 모를 피해를 사전에 예방하기도 하여 갈등의 순기능적인 측면을 보여주는 사례들도 많이 있다.

지역갈등에 대한 부정적인 시각을 살펴보면, 지역갈등의 가장 큰 역기능은 무엇보다도 경제적인 피해라고 할 수 있다. 갈등으로 인해 발생하는 손실을 정확하게 환산하는 것은 불가능하지만 갈등의 해결과정에서 소요되는 모든 비용들이 갈등으로 인한 손실이라고 할 수 있을 것이다. 예를 들어, 갈등을 해소하기 위해 당사자들이 협상을 하기위한 제반 경비가 필요할 것이며, 정부기관에서 중재나 조정을 할 경우, 법적 절차에 의해 처리되는 경비가 발생하여 모두 손실로 계산할 수 있을 것이다. 예를 들어, 개발계획에 따른 갈등의 경우 발생할 수 있는 비용이나 손실은 우선 개발로 인한 직접적 비용인 건설비용이 있을 수 있으며 또한, 연차별 계획에 의해 투자 액수가 조정된다. 경우에 따라서는 환경비용도 고려되어야 한다. 그리고 이러한 개발계획이 갈등으로 인해 지연될 경우 추가비용으로는 경제적인 파급효과의 실현이 지연되는 비용, 갈등해소를 위한 추가비용 즉, 재설계비용, 협상비용, 추가 보상비 등이다. 또한, 시공업자는 공사가

진행될 경우에 대비하여 인원과 장비를 확보해 두어야 하기 때문에 대기비용이 든다. 특히, 개발과 관련한 갈등의 경우에는 반면에 개발로 인한 이익은 주로 경제적인 파급효과가 있을 수 있으며, 혹은 개발지연으로 인해 투자비용을 다른 곳에 단기간 투자하여 이자수입과 같은 수익을 올릴 수 있는 기회비용을 고려해 볼 수도 있을 것이다. 또 다른 예로서, 쓰레기 처리시설을 설치할 경우는 시설의 입지와 가동으로 인해 주위의 환경에 어떻게든 피해가 예상되므로 주민에 대한 보상비나 환경처리비용이 모두 손실로 계산될 수 있다.

그러나 환경시설의 경우는 시설의 가동으로 인한 환경처리비용이 절감되는 효과도 얻을 수 있다. 따라서 갈등에 대한 비용이나 손실을 계산할 때, 이와 같은 요소들을 종합적으로 판단하여야 실질적인 경제적 피해를 계산할 수 있다. 특히, 개발지연의 기간과 강도에 따라 손실액에 엄청난 차이가 있다는 것도 상기할 필요가 있다. 그리고 지역갈등으로 인한 손실이 비용으로만 나타나는 것은 아니다. 사회전반에 걸친 마찰과 갈등은 사회불안을 조장하고 사회통합에 어려움을 주기도 하기 때문이다. 특히, 지역갈등이 평화적 방법보다는 물리적 집단 행동으로 표출하는 것이 오히려 문제해결에 효과적이라는 발상을 사회전반에 확산시킬 우려가 있다. 또한 지역갈등으로 인해 정부가 결정한 정책이 백지화되거나 지연될 경우 정부의 공신력과 권위를 저하시키고 행정에 대한 국민의 불신을 증폭시키는 역기능도 없지 않다.

지역갈등이 반드시 비용이나 손실을 초래하는 것만은 아니다. 즉 갈등은 순기능적인 역할도 가지고 있다. 갈등이 발생함으로써 정책의 제반사항을 면밀히 검토할 수 있는 계기가 마련되고, 갈등이 발생하였을 때부터 당사자간에 활발한 대화와 타협을 모색하여 해결하는 경우도 있으며, 협상이전보다 이후에 효율성이 증대된 경우도 없지 않다. 이러한 사례로서 굴업도의 핵폐기물 처리장 시설 설치를 들 수 있는데, 당초 굴업도에 세우기로 했던 핵폐기물 처리장은 지역주민들의 반발에 의해 재검토가 착수되었고, 이에 따른 정밀검사 과정에서 지반이 불안한 것이 지적되어 백지화된 사례로서 갈등으로 인한 신중한 정책결정이 내

러진 좋은 예라고 할 수 있다. 만약 갈등이 발생하지 않고 원래의 계획대로 진행되어 핵폐기물 처리장이 설치되어 시설이 가동이 되었다면, 지반이 침하되어 이 루 말할 수 없는 인명과 재산피해를 가져왔을 것이다. 그러나 이 사례에서는 갈등으로 인하여 발생할 수 있었을 엄청난 피해를 사전에 예방했으니, 금전으로 환산할 수 없는 이익을 발생시키는 순기능을 발휘한 것이다.

이 밖에서도 이처럼 갈등의 발생으로 인해 충분한 논의 속에서 재검토를 할 수 있었던 지역갈등의 사례들은 많이 있다. 이처럼 지역갈등은 때로는 문제해결을 위해 쌍방이 대화와 토론과정을 통해 타협과 협상문화를 정착시키고, 아직까지 한국사회에서 부족한 참여적이고 민주적인 정책결정과정의 관행을 만들어 가는 계기가 될 수도 있다는 점에서 긍정적인 기능을 발휘하기도 한다. 또한 지역갈등은 정책결정과정에서 있을 수 있는 오류를 사전에 방지하고 합리적인 정책결정을 촉진할 수 있을 뿐만 아니라, 갈등해소의 과정을 통해 주민의 참여를 확대하고 지방자치단체의 의사를 반영함으로써 중앙정부나 지방자치단체에 대한 불신을 해소하여 궁극적으로 지방자치의 발전을 가져올 수 있다. 그러나 지역갈등이 비효율성을 최소화 하고 긍정적인 효과를 가져오기 위해서는 지역갈등에 대한 효과적인 관리가 필요하다.

#### 4. 지역갈등의 원인과 특징

##### 가. 지역갈등의 원인

갈등의 원인에 대해서는 다양하게 논의되고 있다. Deutch(1973)는 자원의 통제권, 선호(preference)와 방해(nuisance), 가치(value), 믿음(belief), 당사자간 관계의 성격 등을 갈등의 원인으로 제시하고 있다. Sandole(2003)는 갈등의 원인과 조건을 개인적 수준, 사회적 수준, 국가간 수준, 지구적·생태학적 수준으로 구분하여 설명하고 있다. Oberschall(1973)은 사회적 갈등(social conflict)의 원인을 사회체제의 구조화된 질서(social order), 경제적 불만(economic discontent), 정치적 불만

(political discont) 등에 있다고 설명하고 있다. Simon & March(1958)는 조직 내의 의사결정과정에서 발생하는 갈등으로 범위를 좁혀 갈등의 원인을 세 가지로 지적하였다. 즉 의사결정자들이 제한된 자원에 공동으로 의존하고 공동결정의 필요성이 인지되어야 하며, 목표의 차이가 존재하여야 하며, 현실에 대한 인식의 차이가 있어야 한다는 것을 제시하였다. Frank(1968)는 상충되는 목적, 상호배타적인 이해관계, 적대감정, 상이한 가치체계 등의 네 가지를 갈등의 주요 원인으로 제시하였다. Buntz & Radin(1983)는 정책갈등의 요인을 구조와 과정요인으로 구분하여 지방정부수준에서의 정책갈등양상을 외부과정요인, 내부과정요인, 내부구조요인, 외부구조요인으로 구분하여 분석하고 있다. 먼저, 외부과정요인으로는 정치환경의 변화, 재정적인 변화, 조직간 인사변화, 법규의 변화, 조직간 관계의 변화, 새로운 이익집단이나 연합의 형성 등을 제시하였고, 내부과정요인으로는 정치적 변화, 공무원의 변화, 법규의 변화, 대인관계의 변화, 재정변화 등을 제시하였다. 그리고 외부구조요인으로는 과거 연방정부와의 관계, 주도권, 국가목표, 중앙정부의 의도를 파악하는 감각, 순응·대응자세, 국가규범에 대한 대응성 등을 제시하였고, 내부구조요인으로는 주지사, 특정기관, 그리고 담당공무원의 권한, 주의 특정한 요구, 협력과 조정을 목적으로 한 과거의 노력, 연방정부에 대한 태도, 기술적·정치적인 기획기술, 주 규범에 대한 정치적 대응성 등을 제시하였다. 갈등의 원인을 분석한 이러한 문헌들이 지역갈등의 원인을 설명하는데 완전히 적합한 것은 아니지만, 특정지역의 지역관련정책을 둘러싸고 행정기관, 사회단체, 지역주민 상호간에 생성되는 지역갈등의 원인을 설명하는데 있어서 유용하게 사용될 수 있다.

우리나라에서 발생하고 있는 지역갈등의 원인은 한국의 특수한 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 요인에 의해 그 내용과 성격이 다양하고 이질적일 뿐만 아니라, 서로 복잡하게 얽혀있고 지역갈등의 사례별로 특수성과 개별성을 지니기 때문에 발생 원인을 정확히 파악하기란 어려운 일이다. 그러나 지역갈등에 대한 연구를 종합적으로 정리해 보면 일반적으로 지적되는 지역갈등의 원인은 다음

과 같이 대별해 볼 수 있다. 첫 번째 원인은 민주화로 인해 중앙정부의 통제력이 약화되고 상대적으로 주민의 관심과 영향력이 증대되었기 때문이라고 볼 수 있다. 두 번째 지역갈등의 발생 원인으로는 과거 권위주의적인 정부에 대한 주민의 불신이다. 세 번째 지역갈등의 발생 원인으로는 비용과 편익의 불균형 즉 개발에 따른 손실의 불균형을 해소할 다양한 보상제도가 마련되어 있지 않다는 것이다. 네 번째 지역갈등의 발생 원인으로는 환경에 대한 주민들의 관심이 증가하여 환경과괴적인 개발사업에 대한 반대가 심화되고 있다는 것이다. 마지막으로 지역갈등의 발생 원인으로는 갈등을 사전에 예방하고 해결할 수 있는 조정기구 및 조정능력이 부족하다는 점을 들 수 있다.

이밖에도 우리나라 지역갈등의 발생요인을 분석한 연구들을 살펴보면, 먼저 김영중(1996)은 지방자치가 실시된 후 공공정책을 둘러싼 지역갈등이 증가하고 있는데, 이러한 지역갈등은 정치적 요인, 사회심리적 요인 그리고 지역적 요인이 복합적으로 작용하여 발생한다고 보았다. 또한 박호숙(1996)은 정책지향에 대한 차이, 관할권에 대한 투쟁, 목표의 비양립성, 한정된 자원경쟁, 상호의존성, 기능이나 권한의 배분상태 등을 지역갈등의 주요원인으로 보고 있다. 그리고 행정자치부, 국토연구원, 한국지방행정연구원(1999)이 지방자치실시 이후 지방자치단체간 갈등사례를 수집한 자료집을 발간하면서 지방정부 상호간 혹은 지역간의 갈등은 크게 지방정부의 자율성강화와 정책목표의 차이에서 비롯되며 그 외에 행정의 광역화에 따른 지방정부와 지역간의 상호의존성 증가, 지역이기주의 현상, 의사결정과정의 합리성과 투명성결여 등이 원인으로 작용한다고 지적하고 있다.

## 나. 지역갈등의 특징

정책결정과정을 둘러싸고 다양한 개인이나 집단들 사이에서 벌어지는 갈등은 치열한 이해경쟁(pork barrel)현상, 정책갈등의 역동성, 불확실성의 집단화 경향 등의 특징을 가지고 있다(박호숙, 2004). 먼저 정책갈등은 정책결정과정을 둘러

싸고 참여 당사자들간에 치열한 이해투쟁 현상이 벌어진다는 것이다. 정책결정은 대체로 현재의 이득과 손해의 배분상태를 변화시키는 기능을 한다. 따라서 어떤 정책결정을 하게 되면 이득을 보는 사람도 생기고 손해를 보는 사람도 생기게 된다. 정책갈등은 기본적으로 회소성을 반영하며, 따라서 어느 특정집단이 자기 이익위주로 문제를 해결하려고 하는 경우, 다른 집단들은 그들의 기득권을 방어하거나 이해영역을 확대하기 위한 노력이 동시에 유발되기 때문에 이해가 상충되는 집단들 간에는 서로의 이득을 극대화시키기 위하여 치열한 갈등이 발생하게 된다. 정책갈등의 두 번째 특징은 정책갈등의 비일관성과 갈등 진폭의 변화 등 정책갈등의 역동성을 들 수 있다. 갈등 상황이나 조건, 강도, 진폭 등은 고정되어 있는 것이 아니라 유동적 상황에서 안정된 균형상태가 재구축될 때까지 계속 변화한다. 정책결정은 다양한 집단들이 관련되어 있기 때문에 관련 집단들 간에 합의가 있어야 결정이 가능하다. 따라서 정책이 결정되어 가는 과정은 다양한 이해관계자들이 합의를 도출해나가는 과정으로도 볼 수 있다. 그런데 이러한 합의를 형성해 나가는 과정은 일관성 있게 규칙적으로 진행 된다고 보다는 보다 복잡하며 다양한 형태를 띠게 된다. 왜냐하면 정책결정과정은 시간의 경과에 따라 참여자들도 바뀔 수 있고, 이에 따라 그들의 입장이나 이해관계도 변화하기 때문이다. 즉, 결정과정에 누가 참여하느냐의 문제나 참여시점, 관심도, 접하는 정보 등에 따라 결정과정은 다양한 양상으로 변화될 수 있고, 이에 따라 정책갈등의 강도나 진폭도 증폭되거나 완화되기도 하는 것이다. 새로운 참여자가 등장하거나 촉발기제(triggering device)로서의 돌발적 사건이 발생하면 갈등이 증폭되는 경우도 있다. 정책갈등은 참여집단이나 문제의 성격, 참여시점 등에 따라서 다양하게 변화하는데 선거구민이나 지역주민 특히, 여론이나 언론에 의하여 갈등의 진폭이 증폭되기도 하고 완화되기도 한다. 마지막으로 정책갈등의 세 번째 특징은 높은 불확실성과 집단화경향을 지적할 수 있다. 불확실성 증대의 증대는 의사소통의 경직으로 이어지게 된다. 또한 갈등을 둘러싼 이해당사자간의 집단화경향은 갈등해소를 더욱 어렵게 만든다는 것이다.

지역간 혹은 지방정부간 갈등의 특징은 다양한 방식에서 논의될 수 있는데, 크게 다음과 같은 5가지로 구분하여 살펴볼 수 있다(주상현, 2001). 첫째, 지방정부간 정책갈등의 경우는 그 형태가 복잡하고 다양하다. 둘째, 지방정부간 정책갈등의 발생은 필연성을 가진다. 셋째, 지방정부간 갈등은 조정과 해결이 어려운 특징을 가진다. 넷째, 지방정부간 갈등은 예방이 곤란하고 재발가능성이 많은 특징을 가진다. 다섯째, 지방정부간 정책갈등은 불확실성의 문제와 시위, 점거, 농성 등 집단적 방식으로 문제를 해결하려는 집단화경향을 가진다. 따라서 과거의 권위주의적이고 종속적인 정부간 관계에서와는 달리 민주화의 진전과 지방자치의 활성화가 나타나면서 하나의 정책을 둘러싼 지방정부간 갈등은 필연적이며, 그 조정과정속에서 대립, 갈등, 협상등의 다양한 정치과정이 나타난다.

## 5. 지역갈등의 유형 및 과정

### 가. 지역갈등의 유형

갈등의 유형은 갈등의 원인만큼이나 다양하게 논의되고 있다. 먼저, Deutch(1973)는 갈등의 존재상태(객관적-주관적)와 갈등당사자가 지각되는 정도에 따라 갈등을 6개의 유형으로 분류하였다. 첫째, 실재적(veridical) 갈등은 갈등의 상황이 객관적으로 존재하고, 갈등당사자가 명확하게 인지하고 있는 유형의 갈등이다. 이 갈등유형은 환경에 의해 쉽게 변화하는 우발적인 갈등의 형태가 아니며, 갈등당사자간에 충분한 협력과 협상이 없다면 우호적으로 갈등을 해결하기가 쉽지 않다. 둘째, 우발적-상황적(contingent) 갈등은 환경이나 상황에 의해 쉽게 변화하는 갈등이다. 셋째, 치환적(displaced) 갈등은 갈등의 원인이 직접적으로 표출되지 않지만, 다른 이슈(보다 안전한 이슈)를 통해 갈등이 드러나는 경우를 두고 갈등이 치환되었다고 할 수 있다. 이 경우 갈등을 유발하는 실제 원인은 해소되지 않고 남아있기 때문에 언제든지 갈등이 재발할 가능성이 존재한다. 넷째, 비속성적(misattributed)갈등은 귀인이 잘못된 갈등이다. 다섯째, 잠재적(latent)

갈등은 갈등의 상황이 객관적으로 존재하나 갈등당사자들이 지각하지 못하고 있는 유형의 갈등이다. 마지막으로 허위적(false) 갈등은 갈등이 객관적인 근거 없이 존재하는 경우를 말한다. 이러한 갈등은 갈등당사자의 잘못된 상황의 이해와 인식으로 인해 초래되는 갈등으로써 정확한 이해와 인식이 전제되면 갈등이 존재하지 않는다. 이러한 허위적 갈등은 참갈등으로 전환될 가능성이 높다.

둘째, Pondy(1967)는 조직 갈등에 초점을 두고 갈등을 마찰적 갈등과 전략적 갈등으로 분류하고 있다. 마찰적 갈등(frictional conflict)은 조직구조의 변화를 가져오지 않는 작은 갈등의 형태로서, 갈등의 구조적인 원인을 왜곡된 정보, 각 부서간 불신 등과 같은 단체규칙을 위반하는 행위에 있다고 본다. 전략적 갈등(strategic conflict)은 조직구조의 변화를 위해 의도적으로 조작된 갈등의 형태를 말한다. 이러한 갈등은 폭력적인 위협이나 설득, 권한 빼기 등 주로 약한 구성원이 강한 구성원에게 통제를 포기하도록 하는 수단이 활용된다.

셋째, Rapoport(1974)는 갈등을 세 가지 유형으로 분류하고 있다. 먼저, 내생적 갈등과 외생적 갈등이다. 내생적 갈등은 갈등시스템이 안정된 체제유지를 위한 메커니즘(하부 시스템 사이의 갈등을 해결하거나 조절하기 위한 메커니즘)을 가진 보다 큰 시스템이 존재하는 경우에 발생하는 갈등을 말하며, 외생적 갈등은 갈등을 해결하거나 활동을 조절할 수 있는 상위의 시스템이 없는 경우의 갈등을 말한다. 다음은 대칭적 입장에서 인식하느냐 비대칭적 입장에서 각자 다른 방식으로 갈등을 인식하느냐에 따라 대칭적 갈등과 비대칭적 갈등으로 분류한다. 마지막으로 이슈중심적 갈등과 구조중심적 갈등이다. 이슈중심의 갈등은 이슈가 고정되어 있을 때 해결할 수 있으나, 구조중심의 갈등은 상위시스템 또는 시스템 구조의 변화없이 해결할 수 없다.

넷째, Oberschal(1973)은 갈등의 원인을 중심으로 갈등을 분류하고 있다. 즉 원칙과 상정을 둘러싼 갈등, 이슈의 가역성(reversibility)에 관한 갈등, 분배가능성을 둘러싼 갈등, 업무와 조직간 지위를 둘러싼 갈등, 권리와 권위를 둘러싼 갈등, 다양성과 다원성으로 인한 갈등 등을 분류하고 있다. 마지막으로 Fisher &

Ury(1984)는 타협 가능한 갈등과 타협 불가능한 갈등, 균형적 갈등과 불균형적 갈등, 점잖은 상대와의 갈등과 협잡스런 상대와의 갈등 등으로 분류하고 있다.

마지막으로 행정자치부에서는 민선 이후의 지역갈등을 내용에 따라 지방행·재정분야와 지역개발분야로 분류하고 있다(행정자치부 외, 1999). 지방행·재정분야의 갈등은 지방자치단체간의 권한, 인사, 조직과 관련하여 발생하는 지방행정 관련 갈등과 재정, 과세, 세제 등 지방재정 관련 갈등의 두 가지로 구분하고 있다. 또한 지역개발분야의 갈등은 대상 내용에 따라 댐건설 및 관리, 용수이용, 수질보전, 상·하류 지역간 갈등 등 하천 관련 갈등, 하수처리시설, 위험시설, 기피시설 등 혐오시설, 도로 및 광역상수도 등 광역시설 관련 갈등, 그리고 지역개발 사업을 둘러싼 갈등 등 지역개발 관련 갈등의 세 가지로 구분할 수 있다. 이외에도 행정자치부에서(1999)에서는 갈등 주체별로 정부간 갈등과 정부-주민간 갈등으로 분류하기도 한다. 그러나 갈등은 이와 같이 명확하게 분류할 수 있는 것은 아니며 다양한 갈등의 내용과 다양한 갈등의 주체들이 복합적으로 작용하기 때문에 매우 복잡한 양상을 보인다.

#### 나. 지역갈등의 과정

과거의 갈등에 관한 이론이나 분석들은 갈등의 당사자가 누구인지, 혹은 어떠한 해결방법이 있는지 등 갈등의 단편적인 부분에만 분석이 집중되어져 왔고, 갈등은 관련된 많은 변수들(갈등구조, 갈등상황, 갈등이슈, 갈등당사자의 행위나 태도 등)의 상호작용(interaction)의 결과라는 점을 간과하여 갈등의 흐름과 과정을 전체적인 맥락에서 설명하지 못하는 한계를 가지고 있었다. 따라서, 갈등에 대한 깊이 있는 분석을 위해서는 갈등의 과정을 잘 이해하는 것이 매우 중요하다. 갈등의 과정을 설명하는 대표적인 이론으로는 단계이론(Phase Theory)이 있다. 먼저 Pondy(1967)는 갈등을 일회적 행동선택이 아니라 일련의 연속적 행동을 하나의 일화(anecdote)로서 포괄적으로 지칭하면서 갈등과정의 국면을 4가지 단계로 설명하고 있다. 즉 갈등적인 행태가 나타나기 이전의 상태(antecedent

conditions), 스트레스, 긴장, 적대감, 공포 등과 같은 정서적인 불안을 느끼는 상태(affective states), 갈등상태에 대해 개인들이 인지하고 있는 상태(cognitive states), 갈등적인 행태를 표출하는 단계(conflictual behavior)로 설명하였다. Pondy는 갈등은 이러한 것들이 서로 무관한 것이 아니라 선후관계에 따라 연속된 것으로 보고 이를 에피소드(episode)라 하였다. Thomas(1979) 역시 갈등과정은 갈등상황 하에서 시간의 경과에 따라 발생하는 사건의 연속이라고 설명하면서, 두 집단의 갈등상황에서 발생하는 중요한 사건들(episode)의 진행을 중심으로 갈등과정을 모델화하였다. 각각의 에피소드는 지난 에피소드의 결과에 영향을 받고, 다음 에피소드가 발생할 배경을 형성한다. 각각의 에피소드들을 세분화시키면 욕구불만(frustration), 개념화(conceptualization), 행태(behavior), 상대방의 반응(reaction of the other party), 갈등의 결과(outcome)의 다섯 가지 주요사건들로 구성된다.

특히 갈등과정에 대한 단계이론(Phase Theory)은 갈등의 상황을 시간의 흐름에 따른 갈등의 순환적인 패턴을 강조하고, 각 단계에 따라 갈등당사자들의 갈등에 대해 어떻게 반응하는지 그 행태를 분석한 이론으로서 갈등의 흐름(flow)과 과정(process)에 초점을 둔 이론이다(Folger & Marshall, 1984). 먼저 Rummel은 갈등을 네 단계로 구분하고 있다. 1단계는 갈등이 외면적으로 불거져 나와 있지 않고 잠재되어 있는 상황을 말한다. 2단계는 어떠한 결정적인 사건(triggering event)을 계기로 갈등이 외면적으로 표출되고 갈등당사자들이 갈등에 대해 반응하고 행동을 취하기 시작하는 단계이다. 3단계는 갈등당사자들이 상대방의 역량을 탐색하고, 이에 따라 각각의 전략을 결정하여 갈등을 적극적으로 해소하기 위해 권력의 균형(balance of power)을 찾고자 노력하며, 이러한 노력으로 갈등을 해소하는 과정에서 갈등당사자끼리 타협 혹은 조정이 되어 서로가 용납할 만한 수준에서 양립 불가능한 목표가 조정이 된다거나 조직의 구조나 상황이 변화되는 단계이다. 마지막으로 4단계는 분열(disruption)의 단계로서 이전의 조정에도 불구하고 미처 해결되지 못하고 잠재되었던 갈등이 다시금 분출되면서 이의 해

소를 위해 다시 초기의 갈등단계로 피드백 되는 단계이다.

Ellis & Fisher 역시 이와 비슷하게 갈등의 단계를 세 단계로 구분하고 있다. 첫째, 개인간 갈등단계(Interpersonal conflict stage)로 갈등당사자들이 갈등을 인식하고, 각자 자신이 요구하는 바를 자유스럽게 표현하는 단계이지만, 구체적인 갈등의 양상은 보이지 않는다. 둘째, 대치국면(confrontation phase)으로 갈등당사자들이 적극적으로 자신의 요구를 주장하며, 상대방에 대한 찬반의 입장을 명백히 밝히면서 상대방과 적극적인 상호작용을 하는 단계이다. 마지막으로 실질적인 갈등해소국면(substantive phase)으로 갈등당사자끼리 협상 혹은 합의가 이루어지면서 갈등이 점차 해소되는 단계이다.

단계이론들이 가지는 공통점은 크게 두 가지 단계로서 의견의 차이(differentiation)가 존재하는 단계와 의견의 통합(integrating)이 이루어지는 단계로 구분한다는 것이다. 갈등의 초기단계에서는 갈등당사자들이 서로 양립할 수 없는 이해관계를 놓고 그 차이로 인해 갈등이 상승하는 단계를 말하며, 결국 이러한 갈등은 일정 시간의 흐름에 따라 서로 타협과 협상의 과정을 통해 서로 만족할 만한 수준에서 갈등이 해소된다고 본다. 이러한 단계이론이 갈등연구에 있어서 갖는 함의로는 갈등은 구체적인 혹은 명백한 패턴이나 리듬이 있으며 시간의 흐름에 따라 갈등의 단계를 예측할 수 있는 분석틀을 제시해 줄 수 있다는 점이다. 그러나 갈등이라는 것이 이러한 단계이론이 제시하는 것처럼 반드시 단계별(step-by-step)로 논리적인 연속물처럼 진행되는 것은 아니며, 예측할 수 없는 돌발적인 상황에서 갈등이 해소되거나 혹은 갈등이 더욱 깊어지는 경우와 같은 특수한 상황의 경우를 설명하지 못한다는 점에서 그 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 대부분의 갈등사례에 대한 연구는 갈등의 전개과정을 단계별로 구분하여 분석하고 있다.

## 제2절 지역갈등에 대한 접근방법 .....

### 1. 지역갈등에 대한 관점의 다양성

현대사회는 다원화되고 복잡한 사회로 지역갈등은 급증하는 양상을 보이고 있다. 따라서 지역갈등에 관한 연구도 폭넓게 진행되고 있다. 현재까지 진행된 지역갈등에 관한 국내의 연구들은 대부분 지역개발과 관련한 환경(수자원), 도로 및 광역공급시설, 비선호시설 및 선호시설 등 특정한 지역갈등사례를 중심으로 하는 연구들이 주류를 이루고 있으며, 갈등사례에 대한 구체적이고 실증적인 연구는 매우 부족한 상황이다. 먼저 김영수(1994)는 1992년 7월부터 1993년 7월까지 등 4대 일간지와 14개 지방신문에 보도된 지방정부간 갈등사례의 빈도를 분석하였다. 분석결과 총 143건의 갈등이 발생하였으며, 광역자치단체간 갈등이 16건, 광역자치단체와 기초자치단체간 갈등이 14건, 기초자치단체간 갈등이 113건으로 나타났다. 행정자치부 외(1999)의 갈등 자료를 분석해 보면, 정부간 분쟁 건수가 총 154건 발생하였으며, 분쟁 주체별로는 중앙정부(공사, 공단 포함)와 지방정부간 분쟁이 54건, 지방정부 상호간 분쟁이 100건 발생한 것으로 나타났다. 또한 분쟁 내용별로는 지방행·재정분야 32건(20.8%), 지역개발분야 분야 122건(79.2%), 혐오시설 분야 33건(27.0%), 도로 및 광역공급시설 분야 47건(38.5%), 그리고 하천관련분쟁이 30건(24.6%) 발생하였다. 또한 김영평(1994)은 1970년부터 1989년 20년간의 신문기사에 수록된 총 806건의 정책갈등과 관련된 기사를 내용 분석 하였다.

지역갈등을 다룬 대부분의 선행연구들은 대부분 중앙정부 혹은 광역자치단체 수준의 갈등을 비교적 잘 알려진 갈등사례들을 중점적으로 다루고 있다. 그러나 기초자치단체 수준의 지역 내에서 발생하고 있는 갈등을 다룬 연구들은 다소 부족한 편이다. 그러나 현실적으로는 수많은 소지역단위의 갈등이 발생하고 있으며, 주민들에게 직접적으로 이해관계가 연결되어 있는 것이므로 지역 단위에서

발생하는 갈등사례의 발굴과 연구가 보다 많이 진행되어야 할 것으로 보인다.

지역갈등에 대한 선행연구를 종합해 보면 갈등은 다양한 원인에 의해 형성되고 영향을 받으며, 동시에 사회적 환경에도 영향을 주고받는 동적인 현상이라고 할 수 있다. 따라서 갈등을 설명할 수 있는 수많은 변수들이 존재하며 이러한 변수들에 의해 갈등의 결과도 상이해지게 된다. Minnery(1995)는 규제제도의 틀(The regulatory framework), 상호작용의 초점(focus of interaction), 갈등에 대한 인식(awareness), 지속성(continuity) 정도, 의사소통(communication)의 유무, 갈등해소 수단(means used), 목표의 초점(locus of the goals), 목표와 자원의 가용성(availability of goals and resources), 주관성과 객관성(subjectivity and objectivity), 갈등당사자의 특성(the nature of the parties), 갈등대표자(representation), 갈등 환경(the environment of the conflict), 시간적 측면(time dimension), 갈등에 대한 가치(the value placed on conflict) 등 다양한 변수를 제시하고 있다. 또한 Sandole(2003)은 갈등의 구성요소를 갈등당사자(parties: 개인, 집단, 조직, 사회, 지역(region), 국가), 갈등이슈(Issues: 갈등당사자가 갈등과정에서 제기하는 문제의 원인), 갈등의 목표(objectives), 수단(means), 갈등을 다루는 양상(conflict-handling orientations: 경쟁 또는 협력), 갈등환경(conflict environment: 내재적 환경과 외재적 환경) 등으로 구분하였다. 이외에도 많은 학자들이 다양한 갈등의 변수들을 제시하고 있으나, 대부분의 경우 크게 갈등당사자, 갈등과정, 갈등구조적인 측면 등에서 갈등을 설명하는 변수들을 설정하고 있다.

결국 지역갈등은 다양한 시각과 관점에서 접근하여 분석할 수 있다. 본 연구에서는 먼저 갈등에 대한 다양한 접근방법을 제시하고자 한다. 특히 최근에 갈등 현상에 대한 분석틀로서 갈등의 조건 및 원인 분석에 유용한 근거이론과 프레임 이론, 갈등의 과정에 영향을 미치는 요인을 분석하는데 유용한 규칙이론과 판단분석, 그리고 갈등과정에서 참여와 협력의 중요성을 강조하는 협상이론을 살펴본다. 그리고 마지막으로 본 연구에서 갈등의 관리기제로 초점을 두고 있는 로컬 거버넌스에 대하여 보다 자세히 살펴보기로 한다.

## 2. 지역갈등에 대한 접근방법

### 가. 근거이론(grounded theory)

근거이론은 체계적인 질적 연구의 한 방식으로 사회학자인 Glaser와 Strauss(1988)에 의해 구체화된 연구방법론이다.<sup>3)</sup> 근거이론 방법은 면접 등을 통해 얻는 경험적 자료에 기초하여 분석대상에 관한 가설적 관계를 추출한다는 점에서 귀납적 연구방법론의 하나이다. 근거이론은 ‘현상’에 초점을 맞추는데, ‘현상’이란 해당 연구 분야에 있어 핵심이 되는 중심대상을 말한다. 즉 어떠한 연구 분야에 있어 ‘정말 무엇이 벌어지고 있는가?’라는 질문에 대한 답이 ‘현상’이며, ‘현상’은 연구 분야에서 반복적으로 나타나는 사건 혹은 행동의 패턴에 대한 고찰을 통해서 발견하게 된다(Strauss & Orbin, 1998). 근거이론을 통한 갈등사례의 대표적인 연구로는 한탄강 댐 건설을 둘러싼 갈등(최홍석 외, 2004)을 근거이론의 시각에서 분석한 연구가 있다.

### 나. 프레임이론(frame theory)

일반적으로 프레임(frame)은 정보에 대한 선별과 조직화가 가능하도록 하는 정보 해석적 준거로서 사회의 복잡한 실체를 이해하는데 있어 필수적인 도구로 간주된다(Shon & Rein, 1994).<sup>4)</sup> 즉 같은 사건이라도 이에 대한 다양한 정의와 해석이 투사될 수 있으며 어떤 이슈에 대해서도 다양한 접근이 나올 수 있지만, 결국 궁극적으로 표출되는 사건에 대한 정의가 존재하는데 이것이 바로 프레임이다. 이러한 프레임은 갈등 상황에서 다음과 같은 의미와 기능을 가짐다. 즉 갈등 당사자간 프레임 부조화(mismatches)는 갈등의 근원이 되며, 갈등 당사자가 구축

3) 근거이론에 대한 자세한 내용은 최홍석 외(2004) “사회적 갈등의 근거이론적 이해: 댐건설을 중심으로”를 참조하기 바란다.

4) 프레임 이론에 대한 자세한 내용은 주경일 외(2003) “인지적 접근방식을 통한 수자원 갈등문제의 새로운 이해: 한탄강 댐 건설사례를 중심으로”를 참조하기 바란다.

하고 있는 부정적 특성 프레임(negative characterization frame)의 강화는 상대방에 대한 왜곡된 인식을 초래하고 구체적 성과에만 집착하도록 함으로써 갈등의 전개양상을 파괴적으로 유도한다. 결국 갈등 당사자들이 서로 다른 프레임을 사용하는 것은 이들의 가치, 개인적 속성, 권한, 배경 그리고 각 당사자들이 위치한 사회적 맥락이 서로 다르기 때문이다. 프레임 이론을 통한 갈등 연구의 대표적인 사례로는 한탄강 댐 건설을 둘러싼 건설 찬성집단과 반대집단의 프레임을 분석한 연구(주경일 외, 2003) 등이 있다.

#### 다. 규칙이론(rule theory)

공공정책이나 사회갈등의 예방 및 해결과 관련하여 공식적·비공식적 제도의 기능을 수행하는 규칙(rules)도 고려해야 할 중요한 요소이다. 규칙에 대한 논의는 그 수준이나 접근에 따라 다양한데, 갈등문제와 관련해서 주목해야 할 것은 합리주의적 관점에서의 규칙이다. 규칙은 이익을 추구하는 참여자들 사이의 타협을 통하여 합의·형성된다는 점과 개별적인 행위자들은 규칙의 범위 내에서 합리적으로 자신들의 이익을 추구한다는 것이 강조된다. 갈등상황을 고려할 때 우리는 합리성에 바탕을 둔 자율규칙에 주목할 필요가 있는데, 예를 들어 공유재의 경우 자율규칙은 공유재를 사용하는 합리적인 사람들이 스스로 협력하기로 약속하고 그 약속에 따라 공유재를 이용하고 관리해 나가는 것을 의미한다. 특히 자율규칙은 공유재의 이용자들이 외부의 개입 없이도 공유재를 효율적으로 관리하거나 이용할 수 있다는 점이다.<sup>5)</sup> 제도주의 관점을 취하고 있는 규칙이론은 비록 공유재를 둘러싼 갈등상황에서 효율적 관리라는 측면에서 적용되고 있지만, 공공사업을 둘러싼 지역간 갈등문제의 예방과 해결이라는 관점에서 응용할 수 있는 유익한 분석도구라고 할 수 있다. 규칙이론의 관점에서 갈등사례

5) 공유재를 규칙이론의 관점에서 연구한 대표적인 학자는 Ostrom이며, 그녀는 공유재 상황에 직면한 개인이나 집단들이 자신들의 이익을 위하여 자율적으로 공유재를 관리해 나갈 수 있는 공유재 관리규칙을 제시하였다.

를 분석한 대표적인 연구로는 김해시 대포천 사례에 대한 분석(홍성만·주재복, 2003), 한강 수계의 지방자치단체간 갈등의 조정과정과 협력규칙을 분석한 연구(주재복, 2002) 등이 있다.

#### 라. 판단분석(judgment analysis)

공공정책과정은 갈등적인 견해와 주장들을 조화시키는 하나의 과정이다(Lindblom & Woodhouse, 1993). 판단분석(judgment analysis)은 이러한 관점에서 복잡한 정책문제에 직면한 정책행위자들이 어떻게 의사결정을 하는가를 분석하는 기법으로 정책행위자들의 인지적 판단과 의사결정과정을 외연화하고 계량적으로 분석하여 모형화하는데 기여를 하였다(Harmond, et.al, 1992). 판단분석은 렌즈모델(Lense Model)을 토대로 하고 있는데, 렌즈모델은 인간의 인지과정과 의사결정 환경과의 관계에 초점을 둔다(Harmond, et.al, 1992). 렌즈모델에 의하면 인간의 판단은 환경으로부터 인식되는 불완전한 정보를 마치 볼록렌즈를 통해 투사된 것처럼 재결합하는 과정으로 간주한다. 다양한 정책분야에서 분석적 대안형성을 돕기 위해 판단분석이 활용되었는데, 특히 영역별로 보면 환경, 치안, 지역개발, 분권화, 자원배분, 교육, 노사문제 등이 대표적인 분야이다. 예를 들어, 콜로라도주 불더시의 공용지 획득 사례에서 나타난 판단분석의 적용절차를 살펴보면, ①각각의 위원들로 하여금 공용지 획득 기준들에 관해 자신들의 판단정책을 기술하게 하고, ②각 위원들이 자신의 판단정책을 수정할 기회를 갖게 하여, ③ 최종의 타협안이 마련하고, ④ 마지막으로 이 대안이 정책으로 채택하였다는 것을 보여준다(Steinmann et. al, 1977).

#### 마. 협상이론(negotiation theory)

최근에 갈등현상을 협상론의 시각에서 분석한 연구들이 많이 나타나고 있다(이선우 외, 2001; 하혜수, 2004). 협상은 둘 또는 그 이상의 사람들이 희소자원

을 어떻게 분배할 것인가에 관해 동의를 이루어가는 의사결정과정으로, 3개의 주요한 개념인 판단(judgment), 상호의존(interdependence), 그리고 협력(cooperation)으로 구성된다(Raiffa, 1982). 협상의 분석에서는 당사자, 이슈, 대안, 이해(interest)와 입장(position), 협상과정, 협상결과 요소들을 포함한다. 협상에 대한 연구의 대표적인 접근은 협상전략에 대한 연구와 협상에 영향을 미치는 요인에 대한 연구가 있다. 협상과정에서 협상당사자가 사용하는 대표적인 전략으로는 당사자들이 바라는 바를 서로 조화시켜나가는 문제해결전략, 자신이 선호하는 전략을 상대방이 받아들이도록 강요하는 경쟁전략, 자신의 요구보다 하위의 목표나 가치를 수용하는 양보전략, 협상을 일시적으로 중단시키거나 지연시키는 회피전략 등이 제시되고 있다. 협상의 영향요인에 대한 연구의 대표적인 사례로는 협상의 변수를 구조적 맥락변수, 협상당사자의 행태, 협상당사자들의 상호의존, 사회적 영향력의 활용을 제시한 연구(Rubin & Brown, 1975)와 협상에 영향을 주는 요인으로 권력(Power), 시간(time), 정보(information)를 제시한 연구 등이 있다.

### 3. 지역갈등의 관리와 로컬 거버넌스

지역갈등은 보는 관점에 따라 다양한 시각에서 접근할 수 있으며, 각각의 접근방법들은 나름대로 갈등연구에 유용성을 지니고 있다. 예를 들면 근거이론은 갈등 현상에 대한 심층적인 이해와 갈등의 원인을 규명하는데 유용한 분석도구이며, 프레임 이론은 갈등 당사자들의 내면에 숨어 있는 갈등 현상에 대한 인식을 분석함으로써 갈등의 실체를 이해하는데 필요한 분석도구이다. 또한 규칙이론은 갈등의 전개과정에 영향을 미치는 공식적·비공식적 규칙을 도출함으로써 갈등을 협력으로 유도할 수 있는 요인을 탐색하는데 유용한 도구이며, 판단분석은 정책행위자들의 인지적 의사결정과정을 분석함으로써 갈등의 근원을 파악하고 갈등의 과정에서 갈등을 해소할 수 있는 요인을 탐색하는데 유용하다. 그리고 협상이론은 갈등당사자들의 참여를 통하여 합의를 형성함으로써 상충되는 이해관계를 조정해 나가는 과정에 대한 이해에 도움을 줄 수 있다.

반면에 위에서 제시한 갈등 분석 도구들은 다양한 행위 주체들이 어떻게 상호 협력하면서 갈등 문제를 해결하는가에 대한 구체적인 대안을 제시하는 데에는 한계가 있다. 로컬 거버넌스 모형은 특정 현안에 다양한 이해관계가 관련되기 때문에 이해관계자간 갈등이 발생할 가능성이 매우 높음을 인식하고, 갈등의 발생 가능성이 증가하는 환경 속에서 다양한 이해당사자가 이해관계를 어떻게 조정하고 통합해 가는가 하는 갈등의 구조와 과정을 규명하는데 유용하다. 결국 로컬 거버넌스의 관점에서 보면 갈등은 구조적 산물이자 과정적 산물이라고 할 수 있다. 따라서 지역갈등의 과정에서 협력적 로컬 거버넌스를 구축하고 갈등관리를 통하여 갈등을 조기에 해소하거나 조정하는 것은 매우 중요한 의미가 있다.

일반적으로 로컬 거버넌스는 거버넌스를 구성하고 있는 행위 주체들이 상호 협력과 참여를 통하여 지방의 공공문제를 해결해 나가는 것을 의미하며, 협력적 로컬 거버넌스는 지방의 주요 문제를 다양한 지역사회의 행위자들이 참여하고 협력하여 해결해 나가는 기제라고 할 수 있다. 따라서 협력적 로컬 거버넌스를 통한 갈등의 분석은 협력적이고 성공적인 로컬 거버넌스를 운영하는데 영향을 미치는 자원, 행위자의 특성, 행위자간 관계, 사회적 자본 등과 같은 환경적 요인, 정보 및 전략의 공유방식, 행위자들의 역할 및 책임의 설정, 의사결정방식, 권한위임방식 등 거버넌스의 구성요인, 그리고 거버넌스 내에서 일어나고 있는 행위자들간의 상호작용을 조정하고 관리하는 내부의 운영요인 등 다양한 요인을 규명하는데 도움이 된다. 현대사회의 사회적 분화와 상호의존성의 증대는 갈등의 발생을 증가시키고 있으며, 갈등은 다양한 차원, 다양한 원인, 다양한 형식과 효과를 가지고 있기 때문에 협력적 로컬 거버넌스를 통한 갈등에 대한 관리 는 매우 중요하다.

## 제3절 로컬 거버넌스의 분석 모형

### 1. 거버넌스의 의미 및 유형

#### 가. 거버넌스의 의미

전통적인 국가-시민관계에 변화를 야기한 거버넌스의 등장배경은 국가의 재정위기, 시장지향적 이념의 확산, 세계화와 지방화의 대두, 국가의 정책실패, 정책결정의 부분화와 전문화, 그리고 시민참여의 확대와 환경보호 등 사회적 변화와 복잡성의 증가 등 다양한 관점에서 지적되고 있고 있으며(김정렬, 2001), 이러한 거버넌스의 등장은 전통적 정부의 기능과 역할에 대한 새로운 변화의 필요성과 당위성을 반영하고 있다. 즉 1990년대 들어서면서 세계적으로 거버넌스(governance)라는 개념이 사회체제나 정부의 역할 변화를 설명하는 중요한 개념으로 등장하고 있다.

거버넌스라는 개념은 다양한 시각에서 다양하게 정의되고 있으며, 학자들의 지속적인 관심과 노력에도 불구하고 거버넌스에 대한 일반화 작업은 지연되고 있다(김정렬, 2001). 따라서 거버넌스는 전통적인 정부(government) 이미지와 대조되는 새로운 방식의 통치(governance)를 의미하는 것으로 분석시각과 관점에 따라서 다양한 의미를 지니는 용어로 사용되고 있다(Moon, 1999). 즉 거버넌스의 의미는 정부와 시장이라는 이분법적 사고를 지양하고 정부, 시장, 시민사회 등 상호의존적인 행위 주체들간의 수평적, 협력적 관계로 이해하려는 입장이다(Jessop, 2000). 따라서 정부의 직접적인 개입을 지양하고 사회를 구성하고 있는 하위체제간의 의사소통을 중시하는 분권화되고 다중심화된 네트워크로 이해하는 입장(관리, 정책 및 체제의 차원을 포괄하는 대안적 국정관리유형으로 이해하는 입장, 그리고 정책결정과 서비스전달체계에서 공공부문, 민간부문, 자원봉사조직 등의 네트워크로 이해하는 입장(Pierre, 2000; Stoker, 2000; Rhodes, 1996;

김정렬, 2000) 등 다양한 시각에서 논의되고 있다.

거버넌스는 다접근성과 다차원성을 가진 개념이라고 할 수 있다. 그러나 거버넌스에 대한 논의를 종합해 보면, 첫째, 관련행위자들이 참여하여 사회적 가치를 배분한다는 점, 둘째, 공동결정을 통해 사회적 가치를 배분한다는 점, 셋째, 이익을 모색하고 차이를 조정하는 메카니즘, 과정, 관계, 그리고 제도라는 점 등의 공통적인 특징이 있다(Hirst, 2000; Pierre, 2000; Rhodes, 2000; Stoker, 2000). 먼저 관련행위자에 의한 운영방식이라는 함의를 내포하고 있다. 즉 거버넌스에서 관련행위자들이란 미리 정해지는 것이 아니라 특정 사안과 관계된 정치적 행위자, 제도, 이익집단, 시민사회 등 다양하고 광범위한 행위자를 의미한다. 둘째, 거버넌스는 공동의사결정을 중요한 특징으로 하는 운영방식이다. 이러한 관점에서 보면 거버넌스는 지역정책을 포함한 정부정책의 형성을 둘러싼 공동의사결정을 의미하는 정책협의(policy concertation)의 개념과 유사하다(조재희 외 역, 2002). 따라서 거버넌스는 행위자들이 정책결정과정에 직접 행위자로 참여한다는 점에서 정책결정과정에 간접적으로 영향력을 행사하는 다원주의와 다르다.

마지막으로 거버넌스는 형식적인 제도에 국한해서 정의되기도 하지만 일반적으로 다양한 형태의 관계와 과정, 또는 조정(co-ordination)을 포함하는 개념이다. 결국 거버넌스는 다양한 행위자들간의 상호작용 과정과 상호작용의 산물인 조직 및 제도, 그리고 이들간의 조정기제(mechanism) 및 규칙(rule)들이 포함된다(김석준, 2000).

## 나. 거버넌스의 유형

먼저 Rhodes(2000)는 거버넌스의 유형을 일곱 가지로 분류하고 있는데,<sup>6)</sup> 이 중에서 좋은(또는 바람직한) 거버넌스로서의 거버넌스(governance as good

6) 기업관리방식으로서의 거버넌스, 신공공관리로서의 거버넌스, 좋은 거버넌스로서의 거버넌스, 국제적 상호의존성으로서의 거버넌스, 사회-사이버네틱 체계로서의 거버넌스, 신정치경제로서의 거버넌스, 네트워크로서의 거버넌스 등으로 구분하고 있다 (Rhodes, 2000).

governance)의 개념을 체계적 관점, 정치적 관점, 행정적 관점에서 구체적으로 분석하고 있다. 먼저 체계적 관점에서의 거버넌스는 정부의 개념보다 광의의 개념으로 해석하여 정치적·경제적 권한을 내외적으로 배분하고 정치·경제적 관계 구조 및 사회의 생산·분배과정을 지배하는 새로운 규칙으로 정의하고 있다. 둘째, 정치적 관점에서의 거버넌스는 시민사회에 보다 많은 권한을 부여하여 민주화함으로써 큰 정부의 과도한 부담을 해결하려는 차원에서 논의되는 개념으로 정의하고 있다. 마지막으로 행정적 관점에서의 거버넌스는 효율적이고 책임성 있는 서비스의 제공과 관련이 있으며 신공공관리론과도 연계될 수 있는 개념으로 보고 있다.

결국 거버넌스는 다양한 의미를 포함하는 개념으로 사용되고 있으며 이러한 논의를 종합하여 내용적인 범위의 차원에서 정의하면 다음과 같다. 먼저 협의의 의미에서의 거버넌스는 공식적 권위 없이도 다양한 행위자들이 자율적이며 호혜적인 상호의존성에 기반하여 협력하도록 하는 제도 및 조정의 한 형태라고 할 수 있다(Kooiman, 1993). 또한 광의의 의미에서의 거버넌스는 정부부문과 민간부문간의 경계가 무너지면서 나타나는 정부, 시장, 시민사회간의 파트너십을 통한 협력의 한 형태라고 정의할 수 있다(Rhodes, 1997). 한편 제도로서의 거버넌스는 정부, 주민, 시민단체, 기업 등 이해당사자가 공식적 제도와 비공식적 맥락 속에서 각자의 전략적인 목표와 이해관계를 반영하면서 통합·조정해 나가는 구조와 과정으로 파악할 수 있다. 따라서 바람직한 거버넌스는 제도적 기반 하에 다양한 이해관계자들의 참여가 활발하고, 정책과정이 투명하게 진행되어야 하고, 관료의 책임성이 제고되어야 한다.

거버넌스의 개념과 이론은 다양하지만 접근 시각에 따라 국가 중심적 거버넌스, 시장 중심적 거버넌스, 시민사회 중심적 거버넌스로 구분할 수 있다(김석준 외, 2000). 일반적으로 국가 중심적 거버넌스는 관리주의의 관점을 지향하며, 시장 중심적 거버넌스는 시장주의적 관점을 지향하며, 시민사회 중심적 거버넌스는 민주주의적 관점을 지향한다(김석준 외, 2002). 국가 중심적 거버넌스는 기본

적으로 국가가 시장과 시민사회를 주도적으로 관리하는 입장이다. 국가 중심적 거버넌스가 전통적인 국가 중심적 통치와 다른 점은 국가가 시장이나 시민사회와 맺고 있는 관계가 보다 민주적이고 경쟁적인 성격을 지닌다는 것이다. 통치 방식도 과거에는 수직적인 통치 위주지만 거버넌스는 수평적인 네트워크나 파트너십을 더 많이 강조한다는 것이다. 시장 중심적 거버넌스는 경쟁 원리와 고객주의를 근간으로 하는 시장주의를 지향한다. 시장주의는 가격을 매개로 한 자원 배분, 경쟁 원리, 고객주의로 요약된다(정정길, 2000), 시장 중심적 거버넌스는 복잡한 사회 현상과 다양한 이해 관계들에 대한 효과적인 관리 기제로 작동할 수 있다. 시민사회 중심적 거버넌스는 강력하고 다원화된 시민사회가 책임 있게 시민을 대변할 수 있는 정부를 실현하는 것을 전제로 한다. 시민사회 중심적 거버넌스는 시민사회가 성숙하고 강력한 힘을 지닌 국가의 경우 매우 효과적으로 작동할 수 있지만, 국가와 시민사회간의 불평등한 권력관계가 존재하는 국가에서는 다양한 주체들간 참여와 협력보다는 새로운 갈등과 문제를 유발할 수 있다(김석준 외, 2000)

또한 거버넌스에 대한 사고방식을 중심으로 분류하면 크게 구조로서의 거버넌스와 과정으로서의 거버넌스로 구분할 수 있다. 먼저 거버넌스를 구조의 시각에서 바라보는 개념으로는 계층제로서의 거버넌스, 시장으로서의 거버넌스, 연결망으로서의 거버넌스, 그리고 공동체로서의 거버넌스가 있다(Pirre & Perters, 2000). 계층제로서의 거버넌스는 계층제적 시스템이 국가와 사회간의 연결관계에도 영향을 미치고 있음을 강조하며, 시장으로서의 거버넌스는 시장이 가장 효율적이고 공정하게 자원을 배분하는 메커니즘으로 인식한다. 또한 연결망(network)으로서의 거버넌스는 거버넌스의 개념 중에서 가장 일반적으로 인식되는 개념의 하나로 정책연결망으로서의 거버넌스를 의미한다. 정책연결망은 정책영역에서 다양한 참여자가 참여자로 구성되어 있으며, 공익과 사익의 조정을 용이하게 하고 공공정책의 집행에서 효율성을 증대시킨다. 공동체로서의 거버넌스는 국가의 간섭이 최소화된 상태에서 공동체 스스로가 자기 공동체의 공공

문제를 해결할 수 있다는 것이다. 다음으로 거버넌스를 과정의 시각으로 보는 관점은 거버넌스를 방향잡기 및 조정과정으로 파악하는 것이다. 방향잡기로서의 거버넌스는 현재 논의되고 있는 거버넌스의 핵심적 개념이다(Pierre, 2000). 앞에서 논의한 국가 중심적 거버넌스, 시장 중심적 거버넌스, 시민사회 중심적 거버넌스의 개념을 Pierre와 Perters(2000)의 거버넌스 개념과 연결시켜 보면 국가 중심적 거버넌스는 계층제로서의 거버넌스와 관련되며, 시장 중심적 거버넌스는 시장으로서의 거버넌스와 관련되며, 마지막으로 시민사회 중심적 거버넌스는 연결망으로서의 거버넌스와 공동체로서의 거버넌스와 관련된다.

마지막으로 거버넌스는 이해관계에 따라 갈등적 거버넌스와 협력적 거버넌스로 구분할 수 있다. 갈등적 거버넌스는 이해관계가 대립적이고 갈등상태에 있는 경우이다. 갈등적 거버넌스에서는 상호 배타적인 관계를 통해 서로 적대적이고 대립적인 관계를 형성한다(김선욱, 2001). 갈등적 거버넌스에서의 대응방식은 주로 항의 시위 등을 통해 이루어진다. 갈등적 거버넌스에서는 공식적이고 지속적인 협의의 공간이 존재하기 보다는 사안에 따라서 갈등과 논쟁이 존재한다. 협력적 거버넌스는 상당 수준 이해관계가 일치할 때 나타난다. 협력적 거버넌스에서 행위자들의 대응방식은 주로 대화와 타협을 통해 이루어진다(김선욱, 2001). 따라서 협력적 거버넌스에서는 협의의 공간이 존재하고, 이러한 공간은 지속적이고 공식적으로 이루어진다. 또한 이러한 공간은 위원회나 협의회 등의 형식으로 제도화될 가능성도 있다. 협력적 거버넌스에서 행위자들은 서로 자신의 요구를 합리적으로 드러내고 상대방을 설득함으로써 자신의 이익을 관철할 수 있기 때문에 상호이해와 협력을 형성할 수 있다.

## 2. 로컬 거버넌스의 의미 및 특징

### 가. 로컬 거버넌스의 의미

로컬 거버넌스(local governance)는 내셔널 거버넌스(national governance)의 하위

차원에서 이루어지는 거버넌스의 한 유형으로 이해할 수 있다(Warren, 2002; 전영평, 2002). 우리나라의 경우 로컬 거버넌스는 1990년 후반 지방자치제의 실시 이후 지방자치와 지방정치를 설명하는 중요한 분석 개념의 하나로 등장하고 있다. 특히 분권화의 확대, 시민사회의 성장, 민주성과 대응성, 그리고 고객지향적 행정의 강화 및 시민참여의 확대 등과 같은 지방자치 환경의 변화는 로컬 거버넌스에 대한 다양한 연구를 확산시켜 나가고 있다.

로컬 거버넌스를 구조적인 측면에서 보면 지방정부의 각 수준 내에서 또는 수준간에서 형성되는 지방정부, 기업, 시민사회 등을 포함한 다양한 조직간의 네트워크 구조라고 할 수 있으며, 이러한 로컬 거버넌스의 네트워크 구조는 지방수준에서의 자원배분, 정책결정, 서비스 전달에 대한 자율성 및 재량권을 가지며, 이러한 자율성과 재량권의 정도에 따라 행위 주체들간 다양한 관계가 형성된다(Muchler, et. al., 1993). 또한 로컬 거버넌스는 지역사회가 의사결정권한을 공유하며, 시민사회의 자치권 확대와 시민참여를 통하여 지방정부의 공공재를 생산하고 공급하는 방식이라고 할 수 있다. 즉 협력적 로컬 거버넌스는 지역사회의 문제를 지역공동체 구성원들이 지속적인 상호작용을 통하여 상호 협력적으로 해결해 나가는 것을 의미한다. 따라서 협력적 로컬 거버넌스는 지방의 주요 문제를 다양한 지역사회의 행위자들이 참여하고 협력하여 해결해 나가는 기제라고 할 수 있다.

## 나. 로컬 거버넌스의 특징

로컬 거버넌스를 협력적이고 성공적으로 운영하는데 영향을 미치는 요인으로 자원, 행위자의 특성, 행위자간 관계, 사회적 자본 등과 같은 환경적 조건과 관련된 요인, 정보 및 전략의 공유방식, 행위자들의 역할 및 책임의 설정, 의사결정방식, 권한위임방식 등 거버넌스의 구성에 관련된 요인, 그리고 거버넌스 내에서 일어나고 있는 행위자들간의 상호작용을 조정하고 관리하는 내부의 운영 규칙과 관련된 요인 등이 제시되고 있다. 이것은 협력적 로컬 거버넌스를 구축

하기 위해서는 다양한 요인과 규칙들이 상호 복합적으로 작용하여야 한다는 것을 의미한다.

로컬 거버넌스의 특성은 크게 다섯 가지로 요약해 볼 수 있다(Curtis, 1999: 154-156). 첫째, 보조성과 특정성을 들 수 있는데, 보조성이란 권력을 집중하기 보다는 가능한 한 분권화하여 지방정부가 지역주민의 다양한 요구를 효과적인 방법으로 실현될 수 있도록 도와주는 보조적 관계를 형성할 수 있어야 한다는 의미이며, 특정성이란 지역 공동의 목표나 이익이 명확히 설정된다면 공동이익과 관련된 특정 이익집단의 참여는 보장되어야 한다는 것이다. 둘째, 로컬 거버넌스는 민간재가 아니라 공공재와 관련된 개념인데, 지방정부는 환경과 같은 공공재의 공급에 있어서 종종 실패하기도 하며, 따라서 지방정부가 모든 공공재를 공급해야 한다는 발상을 지향해야 한다. 셋째, 지역사회의 서비스전달체계와 관련하여 서비스 공급결정자와 서비스 생산자와의 구별이 필요하다. 즉 공공부문이 서비스는 제공하되 직접적인 생산 및 전달은 서비스별 수준을 고려하여 공공부문이 아닌 여러 부문에서 모색할 수 있다는 것인데, 특히 거버넌스의 여러 복합적 요소들 중에서 서비스 공급의 실천적 수단으로 강조되는 사항은 네트워크 중시, 통제지양과 영향력 확대, 공공자원과 민간자원의 혼합, 다양한 도구의 활용 등을 들 수 있다(Peters & Pierre, 1998: 225). 넷째, 시민의식의 함양이 중요한데, 좋은 제도와 구조가 존재한다고 하더라도 시민의식의 함양을 통한 적극적 참여의지가 결여될 경우 로컬 거버넌스의 개념은 존재하기 어렵다. 마지막으로, 로컬 거버넌스는 지역 공동의 소유의식과 의무감을 통해 실현될 수 있다.

따라서 로컬 거버넌스를 정의함에 있어 단순히 지역이라는 물리적 공간단위만을 상정할 것이 아니라 지역에 관계없이 특정한 이익을 매개체로 조직을 구성하는 공동이익적 집단이 지역에 존재할 수 있다는 사실을 간과해서는 안 된다. 또한 적극적 시민의식 및 공동소유 의식을 바탕으로 개방적 참여체계를 모색하고 지방정부 조직 이외의 다양한 행위 주체들이 상호 지속적으로 연계할 수 있는 사회적 기반의 구축과 이를 지원하고 조정할 수 있는 지방정부의 역할 변화는 로컬

거버넌스를 이해하기 위한 인식론적 기초라고 할 수 있다(Curtis, 1999: 165).

결국 바람직한 로컬 거버넌스 또는 협력적 거버넌스는 그 개념이 다양하게 정의되고 있지만 기본적인 공통 요소는 참여성(participation), 투명성(transparency), 책임성(accountability)라고 할 수 있다. 즉 바람직한 거버넌스에서는 기본적으로 시민의 실질적인 참여가 활성화되고, 정책과정이 투명하여 모든 사람들이 적은 비용으로 관련 정보에 적절히 접근할 수 있어야 하며, 행위자의 행동에 책임성이 담보되어야 한다.

### 3. 협력적 로컬 거버넌스의 분석 모형

지금까지의 논의를 종합하여 협력적 로컬 거버넌스의 분석 모형을 도출해 보고자 한다. 로컬 거버넌스는 로컬 거버넌스를 구성하고 있는 행위 주체들이 상호 참여와 협력을 통하여 지방의 공공문제를 해결해 나가는 과정을 의미한다. 따라서 갈등상황을 로컬 거버넌스를 통하여 분석하기 위해서는 먼저 갈등의 구조를 분석해 보아야 한다. 즉 갈등의 성격과 갈등 당사자의 특성을 나타내는 갈등의 구조가 로컬 거버넌스의 과정에 영향을 미치며, 이에 따라 로컬 거버넌스가 협력적 또는 갈등적으로 형성될 수 있을 것이다. 둘째, 갈등의 전개과정분석을 통하여 협력적 로컬 거버넌스의 구성 요소를 분석해 보아야 할 것이다. 특히 갈등의 과정에서 이해당사자들이 어떻게 상호작용을 하고 있으며, 이러한 상호작용과정에서 협력적 로컬 거버넌스의 주요 구성 요소인 참여성, 투명성, 책임성의 요인들이 어떻게 로컬 거버넌스에 작용하고 영향을 미칠 때 갈등 상황이 협력 상황으로 나아가는 지를 분석해 보아야 한다. 마지막으로 로컬 거버넌스의 상호작용 결과 나타난 갈등의 양상이 협력 상태인지 갈등상태인지를 분석하여 협력적 로컬 거버넌스의 구성 요소인 참여성, 투명성, 책임성의 어떤 요인들이 로컬 거버넌스 과정에 작용할 때 이해당사자들을 협력 상태로 이끄는지를 분석해 보아야 한다.

## 가. 갈등의 구조

### 1) 갈등의 성격

해결해야 할 갈등문제의 원인이나 성격이 의사결정과정과 문제해결과정에 영향을 미친다. 즉 이념을 둘러싼 갈등문제인지, 이익 또는 비용-편익배분에서 광범한 영향을 끼치는 문제인지, 권력이나 부의 배분에 변화를 가져오는 문제인지, 또는 고도의 위험성이 내포된 문제인지 등에 따라 갈등의 강도가 달라질 것이다. 예를 들어, 쓰레기 소각장이나 핵폐기물 처리장과 같은 혐오시설의 경우에는 그 문제의 결과가 불확실하기 때문에 의사결정과정에서 갈등이 발생할 가능성이 높을 것이다. 또한, 갈등문제의 속성이 비용과 편익배분에 있어서 지나치게 불공평한 경우에도 갈등이 발생할 소지가 높다. 그리고 갈등문제가 여러 지역에 걸쳐 있는 경우, 즉 시설이나 입지의 광역성으로 인해 공공시설 설치와 관련한 많은 수의 자율적 집단이나 지방자치단체간의 조정이 필요한 경우 갈등이 발생할 가능성이 높다. 특히 시설이 두 개 이상의 시·군이 공동으로 설치하거나 이용할 경우 관련 자치단체들간의 협조 및 조정과정의 취약으로 지역간 또는 지방자치단체간 갈등을 야기시킨다.

### 2) 갈등 당사자

의사결정의 결과는 참여자들의 가치, 목표, 이해를 반영한 것이고, 그 결과가 이들의 기대수준 또는 바람직한 수준에 못 미칠 경우 갈등잠재성은 높아질 것이다. 참여자들이 자신의 이해를 반영하는 정도는 각 행위자들이 자신들의 역할을 얼마나 전문적으로 수행하느냐 또는 시간이나 돈과 같은 자원이용이 충분한지, 그리고 동원할 수 있는 기술과 능력의 수준은 어떠한지 등에 따라 좌우될 것이다. 따라서 갈등 당사자의 다음과 같은 다양한 특성이 갈등의 관점에서 논의될 수 있다.

첫째, 이해당사자의 수가 지역갈등에 영향을 미칠 수 있다. 직접적인 이해를

가진다고 인식하여 조직화된 이해당사자의 수가 많으면 많을수록 이들의 이해와 관련한 제안이 정부의제로 될 가능성은 그만큼 높아질 것이고 이들 이해의 반영결과에 따라 갈등이 생성될 것이다. 둘째, 이해당사자들의 선호정도가 지역갈등에 영향을 미칠 수 있다. 목적을 동일시하는 참여자들이 현재 진행되고 있는 정책 또는 사업활동에 영향을 받는다고 얼마나 강하게 믿고 있는지, 즉 특정 현안에 대해 이해당사자들간에 공유된 이해의 정도에 따라 갈등의 내용과 구조가 결정될 것이다. 셋째, 참여의 동기가 지역갈등에 영향을 미칠 수 있다. 공공시설로 인한 재산상의 손해, 환경위생 상의 위해, 개발이익 또는 손실배분의 불균형, 계획수립 및 집행과정에서의 소외 등과 같은 불만요인에서부터 지역사회 공공선의 침해를 불용하는 시민정신의 발로 등에 따라 갈등이 발생할 것이다. 넷째, 참여자원이 지역갈등에 영향을 미칠 수 있다. 의사결정과정의 참여시간이나 돈 등과 같은 재원을 충분히 이용할 수 있고 전담 인적자원을 활용할 수 있는 정도 등이 지역갈등에 영향을 미칠 수 있다. 다섯째, 갈등 당사자의 기술과 능력수준이 지역갈등에 영향을 미칠 수 있다. 과거 지역의사결정에 영향을 미친 경험의 정도, 좋은 인간관계능력, 의사소통능력, 현안에 대한 광범한 지식, 현안에 관한 법적 배경 등과 같은 구체적 지식, 사회전문가 집단(대외 지원집단)과의 교류정도 등과 같은 기술과 능력을 참여자들이 가지고 있는지에 따라서도 갈등 현상은 달라질 것이다. 여섯째, 갈등당사자의 역할분화 및 전문화 정도가 지역갈등에 영향을 미칠 수 있다. 문제제기자로서의 역할, 문제분석가로서의 역할, 집단 조직가로서의 역할, 문제의 확산 및 선전가로서의 역할, 중재·조정 및 협상가로서의 역할 등 참여과정에서 참여자들의 역할이 분화되어 참여집단의 대안 제시나 활동이 전문적으로 이루어지고 있는 정도 등이 지역갈등에 영향을 미칠 수 있다. 마지막으로 집단의 리더쉽, 참여자들이 하나의 동질적 조직체로서 활동할 수 있는 조직의 동질성 및 단합의 정도, 전체 참여 구성원들의 동의가 필수적인지 여부에 따라 갈등의 양태도 달라질 것이다.

## 나. 로컬 거버넌스의 구성 요소

로컬 거버넌스의 개념에 대해 일치된 합의를 보지 못하고 있듯이, 로컬 거버넌스의 구성 요소는 다양한 관점에서 논의될 수 있다. 세계은행(World Bank)은 바람직한 거버넌스의 요건으로 참여성, 투명성, 책임성, 효과성, 그리고 형평성의 5가지 요소를 제시하고 있다.<sup>7)</sup> 또한 UNDP(United Nations Development Programs)와 TUGI(The Urban Governance Initiative)는 바람직한 거버넌스의 요건으로 참여, 법에 의한 지배, 투명성, 반응성, 합의 지향성, 형평성, 효과성, 책임성, 전략적 비전 등을 제시하고 있다.<sup>8)</sup> 그리고 ADB(Asian Development Bank)는 바람직한 거버넌스의 요건으로 책임성, 투명성, 예측성, 참여성을 제시하고 있다.<sup>9)</sup> 이와 같이 바람직한 거버넌스의 구성 요소는 다양하게 제시되고 있지만, 이러한 논의를 종합해 볼 때 기본적인 공통 요소는 참여성(participation), 투명성(transparency), 책임성(accountability)이라고 할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 협력적 로컬 거버넌스의 필수적 구성 요소를 참여성, 투명성, 책임성의 세 가지 요소로 설정하고자 한다. 즉 로컬 거버넌스의 운영과정에 시민의 실질적인 참여가 활성화 되어 있고, 공공정책의 모든 과정이 투명하게 운영되고 있으며, 행위자의 행동에 책임성을 담보할 수 있는 때 협력적 로컬 거버넌스가 구축될 수 있을 것이다. 그렇다면 참여성, 투명성, 책임성을 분석할 수 있는 하위 단위의 분석 요인은 무엇인가?

먼저 협력적 로컬 거버넌스는 지방의 의사결정에 다양한 이해관계자들의 참여를 전제로 한다. 따라서 공공문제의 해결과정에서 다양한 이해관계자들이 상호의존적인 관계를 가지게 된다. 따라서 이해당사자간의 공동 의사결정이 필요한 상황이다. 공동 의사결정의 상황에서 문제를 해결하기 위해서는 문제 당사자들이나 이해관계자가 직접 참여해서 적극적인 토론과 논변과정을 통하여 문제

7) <http://magnet.undp.org> 참조.

8) <http://magnet.undp.org> 참조.

9) [www.adb.org/governance](http://www.adb.org/governance) 참조.

의 해결책을 찾아나가는 것이 필요하다. 이러한 논리는 로컬 거버넌스에서 이해 당사자의 참여의 중요성을 의미한다.

둘째, 상호의존적인 의사결정 상황은 복잡하고 다양한 이해관계를 가질 수 있으며, 이러한 상호작용의 과정은 복잡성과 불확실성이 높다. 이러한 상황에서 목적은 물론 수단에 대한 동의도 구하기가 어렵다. 특히 공동의사결정의 필요성이 많을수록 분석적 방법보다는 협상, 정치, 타협, 영감 등의 비분석적 방법이 필요하다(Thompson, 1967). 또한 내용적 합리성을 확보하기가 어렵기 때문에 절차적 합리성을 확보하고 이해관계자에게 적극적으로 정보를 제공해 주어야 한다. 이러한 논리는 문제해결과정의 투명성을 의미한다.

셋째, 대부분의 공공정책은 수혜집단과 피해집단이 나타난다. 이러한 비용과 편익의 분리는 어떤 조건이 개입되지 않으면 피해자 집단이 생기기 마련이고, 따라서 수혜자 집단의 무임승차를 방지하고 피해자 집단에게 피해를 보상해주는 장치나 이해당사자들간의 자원이나 이익의 교환장치가 있어야 한다(Lan, 1997; Rabe, 1990; Weiss, 1987). 이러한 논리는 문제해결과정의 책임성을 강조하는 것이다.

따라서 참여성, 투명성, 책임성의 분석 요인은 이와 같은 맥락에서 도출되어야 한다. 일반적으로 거버넌스는 다양한 이해관계자들의 행위를 제약하는 비공식적인 규칙으로 파악할 수 있다. 왜냐하면 광의적 의미에서 규칙은 개인의 행태와 그들간의 상호작용을 제약하는 명시적 암묵적 규범, 규제, 기대로 이루어져 있다고 보기 때문이다(March, Schulz & Zhou, 2000).<sup>10)</sup> 적절한 규칙의 제공은 불확실성과 자원의 한정성이라는 제약요건을 완화시키고 상충하는 가치 또는 이해관계로 인한 갈등을 해결하는 역할을 하기 때문에(안성민, 2000), 규칙의 측면에서 로컬 거버넌스의 분석에 매우 유용하게 활용될 수 있다.

특히 규칙에 대한 연구 중에서 공유재 관리와 관련하여 Ostrom(1992, 1999)이

10) 일반적으로 규칙은 제도(institution)의 하위개념으로서 공식적인 규칙과 비공식적인 규칙을 모두 포함하며, 어떤 행위나 산출을 금지, 허용, 또는 요구하는 처방책을 포함한다.

제시하고 있는 공유재 상황에서의 이해관계자들간 자율관리규칙을 통한 공유재 관리는 로컬 거버넌스의 분석에 매우 유용하게 활용될 수 있다.<sup>11)</sup> 자율관리규칙은 공유재를 사용하는 합리적인 사람들이 스스로 협력하기로 약속을 하고 그 약속에 따라 공유재를 이용하고 관리해 나가는 것이다. 자율규칙에 대한 주목은 공유재 이용자들이 외부의 개입 없이도 공유재를 효율적으로 관리하거나 이용될 수 있다는 점이다(Ostrom, 1999; 1992; 1990; Tang, 1991; 최재송 외, 2001; 이명석, 1995).<sup>12)</sup> 공유재 관리와 관련하여 Ostrom은 공유재 상황을 분석하기 위한 규칙으로 일상적인 공유재의 운영과정과 결정에 영향을 미치는 운영규칙들(operational rules)을 제시하고 있다.<sup>13)</sup> 특히 Ostrom(1990; 1992: 67-76)은 다양한 공유재 상황을 분석하여 다음과 같은 몇 가지 제도설계의 원칙(principles) 또는 이용규칙(rules-in-use)을 제시하고 있다(홍성만 · 주재복, 2004).<sup>14)</sup>

첫째, 명확하게 정의된 경계(defined boundary)로 서비스 지역과 사용권을 가진 사람들에 대한 명확하게 정의된 경계가 존재해야 한다는 규칙이다. 둘째, 비용과 편익 사이의 적절한 등가성 원칙(proportional equivalence between benefit and cost)으로 공유재의 유지, 이용문제를 해결하기 위한 규칙들이 지역의 조건과 관련이 있어야 한다는 것이다. 셋째, 집합적 선택장치(collective-action arrangement)로 운영규칙에 영향을 받는 사람들이 이러한 규칙을 수정할 수 있는 집단에 포함되어야 한다는 것이다. 넷째, 감시 원칙(monitoring)으로 공유재의 조

- 
- 11) Ostrom의 공유재 자율관리규칙을 통하여 갈등을 분석한 연구로는 유현종(2002), 최재송 외(2001), 이명석(1995) 등이 있다.
  - 12) Ostrom(1988; 1990; 1992)은 공유재 상황에 직면한 개인이나 집단들이 자신들의 이익을 위하여 자율적으로 관리를 해 나가는 것이 가능하다는 입장에서 공유재 관리를 위한 규칙을 제시해왔다.
  - 13) 이외에도 Ostrom은 운영규칙을 만들 때 사용하는 집합적 선택규칙(collective-choice rule), 그리고 집합적 선택규칙과 운영규칙을 만드는데 사용하는 헌법적 선택규칙(constitutional-choice rule)이라는 세 수준의 규칙을 제시하고 있다.
  - 14) Ostrom(1990)은 이들 연구에서 사용하는 공유재의 의미를 재생 가능한 자원, 근본적으로 자원이 희소한 상황, 공유재 사용자가 서로에게 피해를 줄 수 있는 상황 등으로 한정하고 있다.

건과 구성원의 행동을 감시할 감시자나 감시장치가 존재해야 한다는 규칙이다. 다섯째, 점증적인 제재의 원칙(graded sanction)으로 운영규칙을 위반하는 이용자에 대해서는 점증적인 제재가 가해져야 한다는 규칙이다. 여섯째, 갈등해결기제(conflict resolution mechanism)로 공유재 이용자간 또는 이용자와 관리자 사이의 갈등을 해소할 수 있어야 한다는 것이다. 일곱째, 조직화 권리에 대한 승인의 최소화(minimal recognition of rights to organize)로 공유재의 이용자들이 스스로 제도를 설계할 수 있는 권리가 외부의 정부기관에 의해 방해받지 않아야 한다는 규칙이다. 마지막으로 토착조직에 근거한 조직화 원칙(nested enterprises)으로 이용, 공급, 감시, 집행, 갈등해결, 통치 활동이 다양한 계층의 토착조직으로 구성되어 있어야 한다는 것이다. 또 다른 연구에서 그녀는 공유재 관리와 관련된 다양한 성공 또는 실패사례를 분석하여 직위규칙(position rules), 참여 및 경계규칙(entry and boundary rules), 권위규칙(authority rules), 집합규칙(aggregation rules), 정보규칙(information rules), 범위규칙(scope rules), 보상규칙(payoff rules) 등을 공유재의 성공적인 관리에 필요한 규칙으로 제시하였다(Ostrom, 1988; 1990; 1999).

이러한 자율규칙은 이해당사자의 참여를 통하여 형성되기 때문에 자기주장파 이해관계가 직접적으로 반영될 수 있으며, 따라서 참여자들의 수용가능성을 높여 준다. 결국 자율규칙의 형성을 통한 공유재 관리규칙은 다양한 이해관계자들의 상호작용과정에서 발생할 수 있는 무임승차자의 문제나 집단행동의 문제, 수혜자와 피해자 집단의 불일치로 인한 문제 등을 해결하는데 도움을 준다.

본 연구는 이러한 규칙이론의 관점을 토대로 참여성, 투명성, 책임성을 분석하기 위한 요인으로 다음과 같은 것을 선정하였다. 먼저 참여성은 로컬 거버넌스에 시민의 실질적인 참여가 활성화 되어 있다는 것을 의미한다. 따라서 참여성의 정도를 분석하기 위하여 이해당사자의 적극적인 참여 및 사회단체나 기업 등 지역조직의 적극적인 참여 정도를 분석하고, 이러한 참여자들이 집합적으로 합의한 의사결정기제나 운영규칙을 가지고 있는지를 분석하고자 한다. 둘째, 투명성은 공공정책의 모든 과정이 투명하게 운영되고 있다는 것을 의미한다. 따라

서 로컬 거버넌스의 운영과정에서 적극적으로 정보를 공개하고 문제해결에 필요한 정보를 제공하는가와 문제해결과정에서 절차의 정당성과 합리성을 확보하고 있는가를 분석하고자 한다. 마지막으로 책임성은 참여자의 행동에 책임성을 담보할 수 있는가를 의미한다. 따라서 협력적 로컬 거버넌스가 운영과정에서 참여자들의 역할을 명확히 설정하고 역할별 비용분담 등 책임을 부여하고 있는가, 그리고 책임성을 확보할 수 있는 상시적 감시장치와 공식적 처벌 및 보상체계를 가지고 있는가를 분석하고자 한다.

#### 다. 갈등 상태

갈등의 상태가 지속되는지 또는 갈등 상황이 해소되어 협력이 이루어지는지에 대한 분석은 갈등 당사자들이 갈등의 과정에서 취하는 전략과 행동을 통하여 파악할 수 있다.<sup>15)</sup> 즉 갈등 당사자들이 주로 갈등적이거나 경쟁적인 행동을 선택한다면 갈등상태는 지속된다고 볼 수 있으며, 반대로 갈등 당사자들이 협력적인 행동을 한다면 갈등이 해소되었다고 파악할 수 있다. 즉 갈등 상태에 있는 갈등 당사자는 크게 경쟁적 전략이나 행동 또는 협력적 전략이나 행동 중에서 하나를 선택할 수 있다(Rogers & Whetten, 1982).<sup>16)</sup> 일반적으로 상대방에 대하여 충분한 권력(power)을 가진 개인이나 집단은 경쟁적 전략을 선택할 것이고 충분한 권력의 획득이 어려운 개인이나 집단은 협력적 전략을 선택할 것이다. 또한 외부 자원의 제약요인이 많은 개인이나 집단도 협력적 전략을 선택할 것이며, 행위자의 경우 동원할 수 있는 자원이 많을수록 경쟁적 전략을 선택하려고 한다.

- 
- 15) 전략과 행동은 다소 다른 개념이기는 하지만 이 글에서는 유사한 개념으로 혼용해서 사용하고자 한다. 왜냐하면 일반적으로 분쟁 당사자들은 대응 행위자가 존재하는 상황에서의 행동이며, 행위자들이 선택한 전략에 따라서 행동이 나타나기 때문이다.
- 16) 협력적 전략은 둘 이상의 조직이 재화와 용역의 교환과 관련하여 타협해 나가는 협상(bargaining), 조직의 생존과 안정에 위협을 줄 수 있는 세력을 포함시켜 나가는 흡수(cooptation), 그리고 두 개 이상의 조직이 공동의 목표를 추구하기 위하여 힘을 합치는 연합(coalition)이 있다(Thompson and McEwen, 1958).

본 연구에서 제시하고 있는 사례는 모두 성공적인 협력적 로컬 거버넌스 사례를 선정하여 분석하였다.

## 제4절 연구의 분석틀

본 연구는 협력적 로컬 거버넌스 모형을 제시하고, 이를 토대로 협력적 로컬 거버넌스의 사례를 분석하여 협력적 로컬 거버넌스의 과정에 영향을 미치는 요인을 도출하는 것이다. 본 연구는 이를 위하여 갈등의 구조, 로컬 거버넌스 과정에 영향을 미치는 요인, 그리고 협력적 로컬 거버넌스의 결과인 협력 상태를 분석하고자 한다. 따라서 본 연구의 가설은 첫째, 갈등의 구조가 로컬 거버넌스에 영향을 미치며, 둘째, 로컬 거버넌스의 구성 요소(참여성, 투명성, 책임성)가 협력의 상태에 영향을 미치며, 셋째, 이러한 요인들은 갈등의 유형에 따라서 상이하게 나타날 것이라는 것이다.

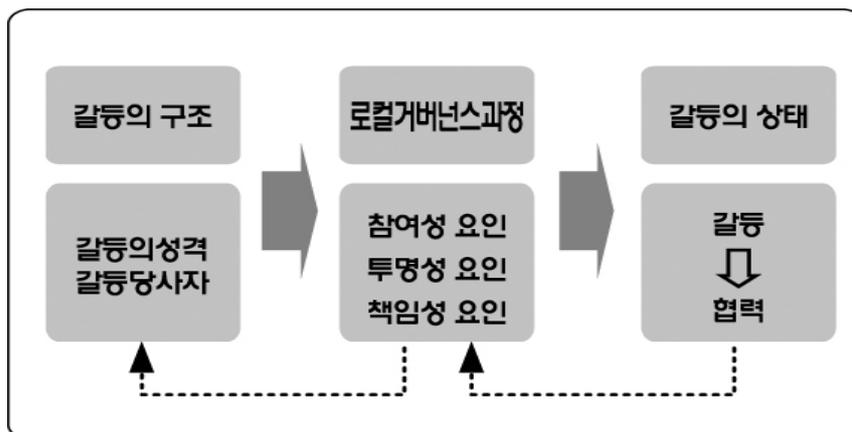
이러한 가설을 분석하기 위하여 첫째, 로컬 거버넌스에 영향을 미치는 갈등의 구조로 갈등문제의 성격과 갈등 당사자를 분석한다. 둘째, 협력적 로컬 거버넌스에 영향을 미치는 요인을 파악하기 위해서는 로컬 거버넌스의 과정에서 이해관계자의 상호작용을 분석하고, 이러한 상호작용 과정에서 협력적 로컬 거버넌스의 구성 요소인 참여성, 책임성, 투명성의 세부 요인들을 분석한다. 그리고 마지막으로 이러한 요인들이 갈등 또는 협력상태에 어떻게 작용하는지를 분석한다.

보다 구체적으로 설명하면, 먼저 협력적 로컬 거버넌스의 참여성을 분석하기 위하여 이해당사자의 적극적인 참여, 공동 문제해결기제의 활용 등을 분석한다. 둘째, 협력적 로컬 거버넌스의 투명성을 분석하기 위하여 적극적인 홍보 및 정보제공, 문제해결과정에서의 절차적 정당성의 확보 등을 분석한다. 셋째, 협력적 로컬 거버넌스의 책임성을 분석하기 위하여 이해당사자의 명확한 역할 및 책임 설정, 역할과 책임을 감시할 수 있는 감시장치의 활용, 이해당사자에 대한 보상

체계의 확립 등을 분석한다. 즉 본 연구에서는 협력적 로컬 거버넌스의 요인으로 이해당사자의 적극적인 참여, 공동 문제해결기제의 활용, 적극적인 홍보 및 정보제공, 문제해결과정에서의 절차적 정당성의 확보, 거버넌스 주체에 대한 명확한 역할 및 책임 설정, 역할과 책임을 감시할 수 있는 감시장치의 활용, 이해당사자에 대한 보상체계의 확립 등 7 가지 요인을 설정하였다.

따라서 본 연구의 분석틀은 로컬 거버넌스의 과정에서 위에서 제시하고 있는 7 가지 요인이 적절하게 운영될 때 갈등 상태가 협력 상태로 나아갈 것이라는 것이다. 그리고 이러한 논의를 종합하여 협력적 로컬 거버넌스 구축을 위한 정책과제 및 정책적 함의를 제시하고자 한다. 이러한 논의를 종합하여 본 연구의 분석틀을 제시하면 <그림 2-1>과 같다.

<그림 2-1> 연구의 분석틀





## 제 3 장 갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스 사례분석

### 제1절 대포천 수질개선사례 : 유형 I

#### 1. 갈등의 전개과정

본 사례는 수질개선과 같은 공유재의 관리에서 중앙정부가 직접 나서서 문제를 해결하기보다는 지방자치단체와 직접적인 이해관계를 가진 지역주민들의 자율적인 참여를 통한 문제해결이 효과적일 수 있다는 것을 보여 주는 협력적 로컬 거버넌스의 대표적인 사례이다. 대포천은 부산시민의 상수원인 낙동강 물금취수장에서 약 300m 상류의 김해시 상동면에 위치하고 있으며, 약 8.9km의 연장에 하폭은 10-40m에 이르며 유역면적은 33.93km<sup>2</sup>인 지방 2급 하천이다. 1970년대까지는 맑은 수질을 유지하였으나 이후 급격한 지역개발로 인한 공장폐수와 축산농의 증가로 인한 축산폐수 방류 등으로 오염되기 시작하였으며, 특히 낙동강 폐놀 사건 이후 낙동강수질에 대한 우려 속에서 부산시의 물금취수장에 인접한 대포천은 부산시의 관심지역으로 부상하였고 1992년에 정부는 대포천 유역을 청정지역으로 고시하였다. 그러나 대포천 주변의 전업 양돈농가 숫자는 점점 증가하였으며, 축산농가들은 여전히 야간에 폐수를 방류하였고 공장의 수도 점점 늘어났으며, 이로 인해 1997년에는 3급수 이하로 전락하였다.

1997년 정부는 도시지역에 맑은 물을 공급하겠다는 취지로 한강, 낙동강, 금강, 영산강 등 4대강의 수질개선을 위해 1일 50만톤 이상의 취수장이 있는 지역을 상수원보호구역으로 지정·관리한다는 내용의 4대강 특별법을 입법예고 하였다. 이에 1997년 당시 수질오염이 심화되면서 낙동강 물금취수장의 상수원보호를 위하여 대포천 일대가 상수원보호구역으로 지정될 처지에 이르렀다. 이것

은 추가로 따르게 되는 규제와 토지가격의 하락 등 축산 외에 농업소득이 없는 대포천 유역의 상류마을 사람들의 재산권에 큰 영향을 줄 수 있는 것이었으며, 이에 지역 주민들이 반대를 하게 되었다.

갈등의 전개과정을 보면 먼저 상수원보호구역 지정이 불가피해진 김해시 대포천 유역의 상동면 주민을 중심으로 반대를 하게 되며, 상동면 주민은 상수원수질개선특별조치법반대대책위원회를 구성하고 법제정반대 탄원서를 작성하거나 동법 제정반대 내용의 현수막을 제작하거나 성명서를 발표하였으나 대안 없는 반대운동은 대다수의 주민들로부터 호응을 얻지 못하였다.

둘째, 우선 대포천을 살리고 행정당국에 상수원보호구역 지정을 유예해 주도록 요구하자는 의견이 대두되면서(환경부, 2002.4.3) 주민조직의 명칭을 변경하고 지원세력을 확대하는 노력을 하였으나 정부의 정책이 장기적인 안목에서 보아 타당한 이유가 있었고, 정치권은 이미 법 제정을 기정사실화 한 상태라 주민의 저항은 큰 호응을 얻지 못하였다. 이 영향으로 약 2달간 반대 활동을 벌인 주민들은 상동면 번영회를 중심으로 “상수원반대투쟁위원회”를 “수질개선대책위원회”로 명칭을 변경하였으며, 위원회 회장은 한강유역회원들과 연대하여 여·야 정당을 찾아가 4대강 특별법의 문제점을 지적하고 국회통과 유보를 건의하여 당시 제1야당이었던 새정치국민회의와 경기도 양평(1997.6.20) 및 경남 마산(1997.7.4)에서 정책토론회를 갖기로 합의를 도출하였다.

셋째, 이후 「상동면수질개선대책위원회」를 중심으로 주민의 참여를 확대하며 수질정화운동 등 다양한 방법을 통하여 자발적으로 오염을 줄여나가기 시작하였으며, 수질개선대책위원회를 전 면민이 참여하는 조직으로 확대시켜 나가면서 수질개선을 위한 가시적인 활동을 하였다. 재정마련을 위하여 부락별로 인구 숫자에 비례한 비용을 모금하였고 면내 기업체에서는 월 150만원씩 1천만원을 모금하였으며, 이렇게 모금된 기금은 수질개선기금으로 관리하고 2명의 유급감시원을 선정하여 주야간 환경감시를 하도록 하였다. 또한 주민설득의 일환으로 위원회는 지역주민대표 150명을 이미 상수원보호구역으로 지정된 부산시 기장

군 철마면을 견학하여 상수원보호구역지정 후 동반된 규제로 일상생활에서의 불편, 지역발전의 퇴보상황, 보호구역지정 이후 지가하락으로 인한 지역주민의 재산적 손실의 발생 등을 직접 관찰하도록 하였으며, 이후 주민들은 상수원보호구역지정은 어떻게 하든지 피해야 되겠다는 의지를 다지게 되었다.

넷째, 수질을 개선하는 한편 지방자치단체에 대한 설득을 통해 행정지원을 유도하였는데, 1997년 대선이라는 정치적 상황을 앞두고 수질개선대책위원회에서는 수질개선운동이 지역생존문제라는 것을 강조하며 행정지원을 받기 위한 노력을 하였고, 그 결과 김해시장으로부터 주민들의 수질개선운동을 최선을 다해 지원하겠다는 약속을 받았다. 지역주민의 주도적이고 자율적인 노력으로 대포천은 1998년 3월 수질측정결과 0.3ppm을 기록하여 BOD 기준 1급수 하천으로 개선되었으며, 이후 가재와 제첩이 살아나고 멸종위기에 처한 조개류와 물고기들이 돌아오기에 이르렀으며, 그 이듬해 주민대표들은 환경부를 방문하여 1급수 보고서를 제시하며 상수원보호구역 지정유예 등을 담은 수질계약제를 제안하였고 환경부로부터 긍정적인 답변을 받았으며(한국일보, 2002.4.3), 이후 상수원보호구역으로 지정하려던 계획은 수정되었다.

결국 연평균 수질이 “낙동강수계물관리및주민지원등에관한법률” 제23조의 규정에 의한 기준을 만족하는 경우에는 동법 제23조에 의한 주민지원사업에 대하여 낙동강수계관리위원회에서 심의하여 지원하며, 대포천 수질이 “낙동강수계물관리및주민지원등에관한법률” 제7조, 제9조제1항, 제11조제1항의 규정17)을 충족할 경우에는 상수원보호구역지정과 오염총량관리제 시행을 유예한다는 내용으로 주민대표, 자치단체 및 중앙정부간에 자발적 협약을 체결하였다. 그러나 1급수가 유지되지 않는 경우 정부는 언제든지 이 지역을 상수원보호구역으로 지정할 수 있다.

17) 제7조 (상수원보호구역의 지정 등)에 따르면, 연평균 수질이 취수시설에서 취수하는 원수보다 나은 하천(취수시설이 있는 하천이나 호소에 직접 유입되는 지류를 말한다)의 집수구역에 대하여는 상수원보호구역으로 지정하지 않는다고 규정하고 있다. 그리고 제9조 및 제11조에 의하면, 규정에 의한 목표수질이 환경부령이 정하는 바에 따라 달성·유지된다고 환경부장관이 인정하는 지역에 대하여는 오염총량관리제 시행을 유예할 수 있도록 하고 있다.

결국 지역주민들의 자발적인 참여를 통한 수질개선 노력은 수질등급의 가시적인 성과를 가져왔다. 즉 대포천 지역주민의 활동으로 대포천 수질은 1997년 3급수까지 악화되었던 것이 1998 이후 현재까지 지속적으로 1급수를 유지하고 있다. 이것은 지역주민의 자발적인 참여와 자율적인 다양한 활동을 통하여 지역주민이 얻어낸 성과라 할 수 있다. 그리고 이와 같은 가시적인 수질개선은 실질적으로 상수원보호구역 지정이라는 특별법 제정을 유보시키고 나아가 중앙정부인 환경부와 지방자치단체가 자발적인 협약체결을 가능하게 하였고, 이를 통하여 지역주민, 지방자치단체, 환경부간의 협력 관계를 형성하게 되었다.

## 2. 갈등의 구조분석

수질개선을 둘러싼 지역내 주민, 지방자치단체, 환경부간 갈등인 대포천 수질개선사례는 기본적으로 지역주민이 대포천을 공동으로 이용한다는 점과 이로 상류지역과 하류지역간 비용과 편익의 불일치에서 갈등이 출발하고 있으며, 특히 오염원의 증가 등으로 인한 상수원보호구역지정 예고, 그리고 상수원보호구역지정 시 주민의 재산권 피해의 우려 등이 갈등의 주요 원인으로 나타나고 있다. 따라서 대포천 수질개선을 둘러싼 갈등의 성격을 보면 1차적인 원인은 이 지역을 상수원보호구역으로 지역하려는 환경부와 상수원보호구역으로 지정될 경우 이 지역에 각종 규제가 뒤따르고 따라서 지역주민들이 피해를 볼 것이라는 인식에서 비롯되었다.

결국 대포천 사례의 주체는 대포천의 오염을 방지하기 위해서는 상수원보호구역으로의 지정이 필요하다는 환경부와, 상수원보호구역으로 지정될 경우에 각종 행위규제 등으로 피해를 받게 될 것이라고 인식하는 지역주민들이다. 그리고 환경부와 지역주민들 사이에 상수원보호구역으로 지정할 수 있는 신청권을 가진 김해시가 개입되어 있으나 김해시는 적극적인 대응을 보이지는 않았다. 지역주민들이 가장 강력하게 반대한 것은 실제로 상수원보호구역으로 지정이 되면 다양한 행위가 제한되기 때문이다. 예를 들면 수질오염물질 등을 버리는 행

위, 가축을 기르는 행위, 수영, 행락, 또는 야외취사 등의 행위, 그리고 어·폐류를 잡거나 양식하는 행위 등이 제한되며(수도법 제5조 제3항 및 수도법 시행령 제8조), 건축물 등 기타 공작물의 신축·증축 등의 행위, 죽목의 재배·벌채 등의 행위, 그리고 토지의 굴착·성토 등 토지의 형질변경 행위 등이 제한된다(수도법 제5조 제4항). 또한 상수원보호구역의 지정과 관련된 수질개선 문제는 상류지역과 하류지역의 주민간 갈등의 가능성도 있으며, 김해시와 인근 지방자치단체와도 갈등의 가능성을 내포하고 있다. 상수원보호구역의 지정절차를 보면 보호구역을 관할하는 시장·군수가 해당 시·도지사에게 지정을 신청하면, 시·도지사가 타당성을 검토하여 지정하게 되어 있다. 결국 대포천 사례는 중앙정부와 지방자치단체간, 지방자치단체간, 지역주민과 중앙정부 및 지방자치단체간, 그리고 지역주민과 지역주민간 등 갈등 관계가 복합적으로 나타날 수 있다.

### 3. 협력적 로컬 거버넌스의 요인분석

#### 가. 이해당사자의 적극적인 참여

김해시 상동면 지역주민은 대포천 수질개선을 위하여 전 면민을 수질개선 활동에 참여시키고 있으며, 수질개선을 위하여 구성된 수질개선대책위원회는 회칙을 통하여 전 면민을 회원으로 규정하였다. 이러한 과정에서 초기에는 주민간 갈등도 있었으나 수질이 악화되고 있는 상황에서 상수원보호구역 지정에 반대할 명분이 약했기 때문에 대책위원회는 선 수질개선 후 반대요구를 하자고 주민을 설득하였다. 또한 수질개선대책위원회를 중심으로 상동면 번영회는 하천정화 활동에도 전 면민이 참여하도록 유도하였으며, 나아가 월 2회에 걸쳐 하천정화활동을 정기적으로 실시하였다. 대포천 수질개선활동에 전 주민의 참여가 가능했던 것은 대책위원회의 끊임없는 설득과 유도가 주요한 역할을 하였다. 예를 들면 상동면 번영회는 대포천 유역에 위치한 기업체의 협찬을 받아 지역주민 노래자랑대회를 열고 상품을 제공하기도 하였으며 인근대학과 연계하여 학생응변

대회를 열어 참여를 유도하였다. 즉 대포천 사례에서는 참여성을 확보하기 위해 이해관계자들을 모두 거버넌스 과정에 참여시켰다.

또한 대포천 주민들은 상수원보호구역지정 특별법 입법예고를 접하자 먼저 상동면 번영회를 중심으로 상수원수질개선특별조치법반대대책위원회를 구성하였으며, 이후 상동면 주민은 반대보다 대안모색차원에서 수질을 개선시키는 방향으로 인식전환을 하면서 수질개선대책위원회를 구성하였다. 대책위원회는 수질개선에 직·간접적으로 큰 영향을 주거나 이끌어 갈 수 있는 마을의 이장, 새마을운동 남·여 지도자, 사회단체대표, 기업체대표 등과 같은 인사들로 구성하였으며, 또한 지역조직을 중심으로 수질개선대책협의회와 같은 새로운 형태의 자치조직으로 확대되었고 수질개선을 위한 노력도 보다 세부적으로 조직화되었다. 수질개선협의회는 대포천 인근 5개 읍·면에 구성된 수질개선대책위원회의 대표자들을 중심으로 하는 협의적 성격의 조직으로서 상동면의 수질개선대책위원회 위원장이 주도하여 구성되었는데, 상동면 수질개선대책위원회 위원장은 상수원보호구역지정의 문제가 단순히 상동면 만의 문제가 아니라 김해시 전체의 문제라는 것을 강조하며 대포천 인근에 소재한 화포천 등을 포함한 인근의 진영면, 진례면, 한림면, 생림면 등에도 수질개선대책위원회를 구성할 것을 제안하였다.

수질개선을 위한 활동의 조직화 노력은 다양한 오염원별로 이루어졌는데, 상동면 주민들은 주요 오염원 단위별로 대표자회의를 구성하였으며, 수질개선대책위원회는 주요 오염발생지인 축산농가, 음식점, 공장 대표자 등을 중심으로 대표자회의를 구성하였으며, 이를 통하여 오·폐수를 방류하지 않기로 하는 결의대회를 개최하였다. 기업체는 기업체끼리 대표자를 선발하고 수질개선을 위한 대안을 모색하였고, 축산농가는 매월 정기적으로 모임을 가지고 자체기금을 조성하여 수질개선대책위원회에 기부하는 등의 활동을 하였으며, 음식점들도 업소끼리 회의를 가지면서 설득하였고, 마지막으로 가정오염원 저하를 위하여 부녀회를 결성하여 합성세제 안쓰기 운동 등을 전개하였다. 즉 대포천 사례에서

는 거버넌스 과정에서 참여성을 확보하기 위해서는 지역주민뿐만 아니라 지역에 근거를 두고 있는 다양한 지역조직을 참여시켰다.

#### 나. 공동 의사결정기제의 활용

대포천 수질개선을 위하여 대포천 지역주민들은 수질개선대책위원회 회칙, 수질개선대책협의회 회칙 등을 자율적으로 만들어 수질관리 및 감시활동을 하였다. 수질개선대책위원회의 회원자격은 전 면민을 대상으로 하였지만 주로 지역 대표들이 참여하는 위원회에서 감시지역의 구분, 감시자의 선정, 공동분담비용의 할당, 수질개선 실천지침, 오폐수저감을 위한 활동 지침, 홍보방법 및 홍보요원의 선정 등 수질관리를 위한 운영규칙들을 자율적으로 만들어 나갔다. 즉 지역주민들은 자신들이 자율적으로 만든 관리규칙들을 자발적으로 지켜가면서 대포천의 수질을 관리하였다. 즉 대포천 사례에서는 거버넌스 과정에서 참여성을 확보하기 위해서 지역주민 및 조직의 참여뿐만 아니라 지역 주민 및 조직들의 자발적인 참여를 유도할 수 있는 운영규칙을 만들어 운영하였다.

#### 다. 적극적인 홍보 및 정보제공

상동면 주민들은 상수원보호구역으로 지정되면 규제로 인하여 발생하는 불편과 손해 등에 대하여 적극적으로 홍보하면서 상수원보호구역 지정을 피하기 위해서는 먼저 수질을 개선해야 한다는 점을 부각시켜 나갔다. 지역주민조직은 수질개선대책에 대한 6종의 홍보전단 58,000매를 자체적으로 제작하여 배포하였는데, “물 맑은 상동 만들기 안내말씀”, “가정 및 식당에서 환경오염 예방을 위한 준수사항”, “방송문” 이 대표적인 사례들이다. 그리고 “상수원 보호구역 지정문제가 영원히 거론되지 않도록 하기 위해서는 우리 스스로 상동의 전 하천에 1급수 이상의 맑은 물이 흐르도록 노력하는 길밖에 없으며 환경부도 여기에 동의하여 계약을 체결하는 문제를 논의하고 있습니다”와 같이 1급수 유지를 위한 지속

적인 지역주민의 노력을 견인하였다. 또한 수질개선을 위한 주민홍보를 위하여 마을별로 2회 이상의 주민홍보 반상회를 개최하였다. 수질개선 홍보가 마을별 반상회를 통하여 이루어짐으로써 수질개선의 필요성에 대하여 보다 직접적으로 이해시킬 수 있었다. 즉 대포천 사례에서는 로컬 거버넌스 과정에서 투명성을 확보하기 위해서는 적극적인 정보제공이 이루어졌다.

적극적인 홍보와 더불어 상동면 수질대책위원회는 상수원 보호구역 지정 시의 문제점과 주민들의 피해에 대해 객관적인 정보를 제공하였으며, 주민들이 수질을 개선하여 상수원보호구역으로의 지정을 유예받을 경우의 이익에 대해서도 객관적인 정보를 제공하였다. 그리고 구체적으로 지역주민들이 무엇을 하여야 하는지에 대한 정보를 주기적으로 제공하였다. 이와 같이 지역주민들이 알아야 할 정보, 그리고 지켜야 할 정보의 제공은 현안에 대한 이해를 높여주고 주민의 행동을 자발적으로 유도하는 기능을 함으로써 수질개선 활동을 효과적으로 유도할 수 있었다. 즉 대포천 사례에서는 거버넌스 과정에서 투명성을 확보하기 위해 문제해결에 도움이 될 수 있는 모든 정보를 객관적으로 제공하였다.

#### 라. 명확한 역할 및 책임 설정

대포천 수질개선대책협의회는 수질개선을 위하여 주민들이 해야 할 역할을 지속적으로 만들어내고 이를 자발적으로 실천해 나가는 활동을 유도하였다. 먼저 가정오염원 저하를 위한 소비제한을 보면 상동면민은 합성세제 안 쓰기 운동의 연장선상에서 농협의 세제판매 안 하기 운동을 실시하였다. 그리고 수질오염의 주원인인 농약사용을 억제하는 활동과 빈농약병 되가져오기 운동을 벌였는데, 빈농약병 회수운동은 잔존농약이 하천으로 흘러들어 수질오염에 영향을 줄 수 있다는 점에서 오염원을 근본적으로 제거하고자 하는 것이다. 즉 대포천 사례에서는 거버넌스 과정에서 책임성을 확보하기 위해서 지역주민들이 해야 할 역할과 책임을 명확히 하였다.

그리고 이러한 역할에 따라 비용분담을 하였다. 즉 대포천 수질개선을 위하

여 수질개선대책위원회는 지역주민들에게 하천 유역별 할당제식 자율모금 형태로 비용을 분담시켜 수질개선기금을 마련하였는데, 수질개선대책위원회는 부락별로 인구수에 비례하여 일정금액을 설정하여 분배하기로 결정하고 이를 집행하였다. 예를 들면 A부락은 인구수에 비례하여 50만원을 할당하는 것이며, 대포천 유역의 면내 기업체들로부터 월 150만원씩 모금하여 총 3천만원의 수질개선기금을 조성하였으며, 이 기금을 통해서 유급감시원을 고용하기도 하였다. 이를 계기로 수질이 지속적으로 일정 수준을 유지되면서 2000년부터는 김해시가 유급감시원의 비용을 충당하고 있으며, 이것은 지역주민의 효과적인 수질개선에 대한 일종의 보상적 성격을 지닌 지방정부의 경제적 지원에 해당된다. 즉 대포천 사례에서는 로컬 거버넌스의 과정이 투명하게 운영하기 위해 운영과정에서 소요되는 비용을 이해관계자들이 공동으로 분담하였다.

#### 마. 감시장치의 활용

대포천 지역주민조직은 대포천 수질개선을 위하여 상시적 감시체계를 갖추었는데, 대포천의 수계별로 하천 감시단을 3개 반에 18명을 조직하여 오페수의 방류를 감시하였다. 이 지역에는 여차천(매리취수장 인근), 소감천(물금취수장 인근), 대포천(물금취수장 인근)이 있으며, 이들 3개의 하천에는 18개 부락이 있다. 지역주민들은 하천과 부락별로 자발적인 자원봉사자를 중심으로 하천감시단을 구성하였다. 하천감시단의 자원봉사자는 주로 마을의 이장들이 맡았으며, 또한 유급감시원(70만원/월) 2명을 대포천에 배치함으로써(2000년 이후 1명) 축산오물과 공장폐수의 무단 방류에 대해 지속적으로 감시를 하였다. 즉 대포천 사례에서는 로컬 거버넌스의 과정에서 상시적 감시장치를 적극적으로 활용하였다. 이러한 감시장치의 활용은 대포천 수질개선 과정에서 긍정적인 영향을 주었다.

## 바. 보상체계의 활용

일반적으로 보상체계는 행동이나 책임에 대하여 처벌이나 보상을 하는 것이다. 대포천 지역주민은 대포천 수질개선 과정에서 자신들이 제정한 운영규칙을 위반하는 자에 대한 공식적인 제재수단을 적극적으로 활용하였다. 대포천 지역주민들은 수계별로 하천감시단과 유급상용감시원을 두고 감시활동을 통하여 적극적으로 위반자들을 적발하는 노력을 하였으며, 그리고 축산 및 공장폐수 무단 방류자에 대하여는 고발이라는 수단을 통하여 감시활동을 강화하였다. 이것은 위반에 대한 공식적 제재를 받게 함으로써 위반이 되풀이되는 것을 방지하고자 한 것이다. 즉 대포천 사례에서는 공식적인 제재수단 등 보상체계를 적극적으로 활용하였다.

## 제2절 안양천 수질개선사례 : 유형 II

### 1. 갈등의 전개과정

안양천은 한강의 4대 지천 중 하나로 하천 연장은 32.5Km이며, 서울시에 35.5%, 경기도에 64.5% 걸쳐 있는 하천이다. 안양천은 행정구역 상 서울시의 양천구, 구로구, 강서구, 영등포구, 관악구, 동작구의 6개 자치구와 경기도의 광명시, 안양시, 과천시, 시흥시, 부천시, 의왕시, 군포시의 7개 시를 포함하고 있다. 안양천의 수질문제는 생명이 살 수 없는 죽은 강이라는 등 1990년대에 들어 그 오염실태가 언론에 보도 되면서 이슈화 되었으나 안양천 유역 자치단체의 무관심으로 인하여 방치되고 있었으며, 여러 자치단체를 걸쳐서 흐르기 때문에 지방자치단체간의 협력 없이는 효율적인 관리가 어려운 실정이었다.

안양천을 둘러싼 지방자치단체간의 본격적인 협력이 시작된 것은 1997년 4월 25일부터라고 할 수 있다. 즉 1997년 지방자치단체장의 선거와 더불어 지방자치

제가 본격적으로 실시되면서 환경에 대한 관심도가 증대되고 민선에 의해 당선된 자치단체장들이 안양천 오염의 심각성을 인식하면서 부터이다. 안양천 수질개선대책협의회 구성 이전단계까지의 상황을 전체적으로 살펴보면 안양천 유역의 지방자치단체들은 지방자치의 초기에는 지역경제성장에 보다 우선순위를 두었다. 따라서 환경오염의 심각성은 인식하였지만 수질개선을 위한 구체적인 노력은 이루어지지 않았으며, 지방자치단체간 협력의 중요성은 인식하였지만, 그것을 실천으로는 옮기지 못하였다.

지역주민 및 환경단체들의 수질악화에 대한 반발과 지방자치단체장들의 협력에 대한 필요성 인식을 계기로 1997년 4월 14일에 안양천 수질개선대책협의회 구성계획을 수립하였고, 그리고 1997년 5월 8일 안양천 유역 11개 기초자치단체 실무담당자 회의에서 안양천수질개선대책협의회 구성(안)을 검토한 후 1997년 7월 25일 안양천수질개선대책협의회 규약(안)을 확정하였다.

그리고 1999년 4월 25일 창립 총회 때 까지 연 2회 정도의 정기모임과 참여자치단체장의 요구에 따른 수시모임을 가졌으며, 이러한 과정에서 안양천 살리기 민간단체 네트워크 등 지역 민간환경운동단체와도 교류를 가지면서 지방자치단체간 상호 협력관계를 유지해 나갔다.

협의회의 주요 활동방식은 주로 정기모임과 수시모임을 통하여 지방자치단체별로 해야 할 일과 앞으로의 계획 등을 논의하였고, 오염물질 배출시설의 단속에는 공동으로 참여하였다. 즉 협의회의 주요 기능(규약 제10조)인 수질개선을 위한 공동사업 추진에 관한 사항, 수질생태계 조사 등 공동연구에 관한 사항, 하상 퇴적물 준설에 관한 사항, 안양천 살리기 지역주민 참여 프로그램 운영추진에 관한 사항, 기타 협의회가 지역환경보존을 위하여 필요하다고 인정하는 사항 등의 업무를 협의하고 추진해 나갔다. 협의회는 공동 조사활동을 통하여 안양천의 수질오염에 대한 심각성을 재인식하게 되었고, 이에 따라 안양천 유역의 오염물질 배출시설에 대한 지속적인 단속을 통하여 적발된 업소에 대해서는 행정 조치를 취하는 활동을 추진해 나갔다.

1999년 4월 29일의 창립총회 및 공개토론회 개최로 공식적으로 협의회가 발족하였으며, 협의회에서는 1999년 6월 28일 유역 폐수배출업소 합동 지도 및 점검 실시 등 5개 협의회 공동추진사업을 선정하였다. 공동추진사업은 폐수배출업소 지도·점검실시(합동단속반 편성), 안양천 및 지류하천 수질오염도 검사 동시 실시, 안양천 수질개선대책 협의회 상징성 이벤트 개최, 안양천변 자연수로 형성으로 자연정화기능 부여, 안양천 수질개선 종합대책 용역 등이다.

2000년 3월에는 2000년도 공동추진사업 선정을 위한 실무협의회 정기회의를 개최하여 1999년에 선정한 사업을 점검하고 새로운 사업을 추가하여 보완하였으며, 2000년 4월에는 안양천수질개선대책협의회 창립 1주년 기념행사를 실시하여 그 간의 성과를 발표하였다. 그리고 2000년 4월부터 11월까지 안양천 유역 하천수 오염도 검사를 동시에 실시하였고(매월 1회 48개 지점), 2000년 5월에는 폐수배출업소 합동단속을 실시하여 90개 업소를 단속하여 9개 업소를 적발 조치하였으며, 2000년 12월에는 안양천 환경지도를 제작하였기도 하였으며, 2001년 1월에는 안양천 수질개선과 생태하천 조성을 위한 기초연구를 위해 용역도 의뢰하였다. 2001년 9월에는 그 동안 참여하지 않았던 목감천 상류지역인 부천시와 시흥시도 참여하게 되어 안양천 유역 전 자치단체가 협의회에 참여하게 되었다.

마지막으로 2002년 이후의 협의회 공동사업을 지속적으로 추진해 나갔다. 2002년 이후의 추진결과를 보면 먼저 2002년 2월에는 안양천수질개선대책협의회 홈페이지 제작을 완료하였으며, 2002년 3월에는 안양천수질개선대책협의회 정기회의를 개최하여 향후 공동사업을 논의하였다. 또한 환경오염행위 신고 보상금제를 추진하여 구로구, 양천구, 영등포구, 금천구, 안양시, 부천시, 광명시, 군포시, 의왕시, 시흥시 등 10개 자치단체가 7,264만원의 예산을 확보하였고, 안양천을 사랑하는 사람들의 모임(안사모)을 구성하여 안양천 유역 14개 단체 2,817명의 적극적인 참여를 유도하였다. 또한 2003년에도 안양천 살리기 이벤트 행사 공동개최, 안양천유역 폐수배출업체 집중단속, 안양천 살리기 로고 및 캐치프레이즈 공모, 안양천 살리기 마스트플랜 수립 등 적극적으로 공동사업을 추

진해 나갔으며, 이러한 사업은 현재까지도 지속적으로 추진되고 있다.

결국 지방자치단체들의 적극적인 노력과 협력으로 1997년 81.2mg/l까지 악화되었던 안양천의 BOD는 1999년 43.4mg/l, 2002년 7.5mg/l까지 계속적으로 개선되었으며, 2005년에는 3.2mg/l를 기록하고 있다. 즉 지방자치단체의 적극적인 협력과 노력으로 죽어가던 하천인 안양천이 되살아나고 있으며, 이러한 지방자치단체간 자발적인 협약을 통한 가시적인 성과는 지방자치단체간 보다 적극적인 협력 가능하게 하였다.

## 2. 갈등의 구조분석

안양천은 행정구역상 서울시의 양천구, 구로구, 강서구, 영등포구, 관악구, 동작구의 6개구와 경기도의 광명시, 안양시, 과천시, 시흥시, 부천시, 의왕시, 군포시의 7개시를 포함하고 있으며, 도립천, 개화천, 목감천, 학의천, 당정천, 산본천 등 다수의 지천이 있다. 즉 안양천은 13개 기초지방자치단체와 2개 광역자치단체가 관련되어 있다. 1990년대 이후 안양천 유역 주변 도시들의 급격한 발전에 따른 도시인구 증가 및 도시산업의 확산 등 토지이용의 변화 등으로 인하여 생활하수와 공장폐수가 안양천에 다량 유입됨으로써 하천수질의 악화에 큰 영향을 주었다.

이러한 수질의 악화에도 불구하고 안양천 유역의 지방자치단체간 수질개선을 위한 노력은 거의 나타나지 않았으며, 따라서 상류지역과 하류지역간 갈등의 가능성은 상존하고 있는 상태였다. 즉 안양천 유역의 지방자치단체간 수질개선사례에서는 오염원을 배출하는 지역과 피해지역의 불일치한다는 점과 광역적인 문제에 대한 감시 및 비용분담구조의 불명확성, 그리고 이로 인한 효율적인 수질관리의 어려움 등이 지방자치단체간 협력을 어렵게 하는 요인으로 나타났다.

먼저 안양천 수질개선 사례에서 나타난 갈등의 성격을 보면, 안양천이 다양한 지역에 걸쳐 있다는 점이다. 즉 13개의 지방자치단체가 관할권을 공유하고 있기 때문에 지방자치단체간의 협력이 어렵다는 것이다. 또한 상류지역의 오염

자와 하류지역의 피해자가 분리되어 있다는 점도 수질관리의 어려움이 나타나는 주요 원인이다. 즉 상류지역이 주요 오염원을 배출하는 지역이며, 상류지역에서 배출하는 오염원으로 인하여 하류지역이 피해를 본다는 점이다. 따라서 지방자치단체간, 또는 지역주민과 지방자치단체간, 그리고 상류지역 주민과 하류지역 주민간 등 갈등 관계가 복합적으로 나타난다.

### 3. 협력적 로컬 거버넌스의 요인분석

#### 가. 이해관계자의 적극적인 참여

안양천 유역의 지방자치단체 모두가 안양천수질개선대책협의회의 구성에 참여하였다. 수질개선대책협의회 정기총회 및 실무협의회 정기총회, 그리고 수시회의 등을 개최하는 등 정기적이고 지속적인 회의와 토론과정을 통하여 안양천의 수질을 개선하기 위한 공동사업을 선정하고 추진해 나갔다. 또한 안양천유역의 전 자치단체가 참여하여 자발적으로 합동단속을 실시하는 등 해당 지방자치단체들의 적극적인 참여를 통하여 수질개선을 위한 노력을 해 나갔다. 특히 안양천 살리기 이벤트 행사 공동개최, 안양천유역 폐수배출업체 집중단속, 안양천 살리기 로고 및 캐치프레이즈 공모, 안양천 살리기 마스트플랜 수립 등 공동사업을 추진해 나갔다. 그리고 환경오염행위 신고보상금제를 실시하여 환경오염행위 감시에 주민들의 보다 적극적이고 자발적인 참여도 유도하였다.

안양천 유역의 지방자치단체들은 안양천 유역 지역주민조직들의 환경활동을 적극적으로 지원하고 환경오염 감시활동 등에도 적극적으로 참여할 수 있도록 유도해 나갔다. 특히 안양천 유역 지방자치단체 주민들은 안양천 살리기 민간단체 네트워크가 결성되어 자발적으로 안양천 살리기 운동을 전개하였다. 또한 안양천을 사랑하는 사람들의 모임(안사모)이 각 지방자치단체별로 구성하여 수질개선 노력을 전개하는 등 지역주민들의 자발적인 참여를 유도하여 수질개선을 추진해 나갔다. 특히 수질오염 감시활동에 안양천 살리기 민간단체 네트워크,

안양천을 사랑하는 사람들의 모임(안사모) 등을 적극적으로 참여시켜 기존의 감시활동을 보다 강화하였다. 즉 안양천 사례에서는 거버넌스 과정에서 참여성을 확보하기 위하여 지역주민과 함께 안양천 살리기 민간 네트워크, 안사모 등 지역 시민단체들을 수질개선과정에 참여시켰다.

#### 나. 공동 의사결정기제의 활용

안양천의 수질을 개선하기 위하여 안양천 유역 지방자치단체들은 자발적으로 안양천수질개선대책협의회를 구성하였다. 그리고 협의회 상정 안건에 대한 실무적인 사전검토 등 효율적인 운영을 위하여 실무협의회 또한 자발적으로 구성하여 운영하였다. 그리고 안양천수질개선대책협의회는 수 차례의 정기 및 수시 모임을 통하여 자율적으로 안양천수질개선대책협의회 규약을 제정하였으며, 규약에는 ‘협의회에서 합의·결정된 사항에 대하여 각 지방정부는 성실히 준수하고 신속히 이행하여야 한다’는 등의 규정을 포함시켜 공동사업을 보다 적극적으로 협력적으로 추진해 나갈 수 있도록 하였다. 즉 안양천 사례에서는 수질개선과정에 지역주민과 지역단체의 적극적인 참여뿐만 아니라 수질관리를 위한 자율적인 운영규정을 만들어 운영하였다.

#### 다. 적극적인 정보제공

안양천 수질개선대책협의회는 안양천의 수질개선을 위하여 주민들에게 적극적인 홍보를 실시하였다. 2000년에는 세계 물의 날 행사의 일환으로 안양천 변에서 상징성 이벤트를 실시하였고, 2001년과 2002년에도 지속하여 개최하였다. 그리고 2003년과 2004년도에는 안양천 살리기 이벤트 행사 개최, 안양천 살리기로고 및 캐치프레이즈 공모 등의 행사를 실시하여 지역주민들에게 안양천 수질개선의 필요성을 적극적으로 홍보하였다. 또한 최근에는 안양천살리기 네트워크에 참가하고 있는 25개 시민·사회단체의 회원과 모니터 요원에게 인터넷 신

문을 발송하였고, 안양천의 모습을 영상물로 제작하여 청소년들에게 보급하였으며, 교육용 비디오를 제작하여 각급 학교에 무상으로 기증하였고, 다양한 안양천 환경교육과 생태교육을 진행하면서 시민의 참여를 높여나갔다. 즉 안양천 사례에서는 로컬 거버넌스 과정에서 투명성을 확보하기 위해 지역주민들과 시민단체를 대상으로 적극적인 홍보를 실시하였다.

적극적 홍보와 더불어 이해관계자들에게 다양한 정보를 제공하였다. 안양천 유역의 지방자치단체들은 안양천수질개선대책협의회 규약 제13조에 ‘협의회는 원활한 운영을 위하여 필요하다고 인정될 때에는 관계 지방자치단체장에게 자료의 제출 등 협조를 요구할 수 있으며, 기타 필요시 관계 공무원의 의견을 들을 수 있다’고 규정하여 서로에게 필요한 정보를 제공받을 수 있도록 하였다. 또한 안양천 및 지류하천의 수질오염도 조사를 공동으로 실시하여 정보를 공유하고 수질측정 자료를 이용하여 하천지도를 제작하여 활용하기도 하였고, 이외에도 안양천 수질개선 종합대책 관련 용역과 각종 실태 조사 활동을 수 차례 실시하여 정보를 공유하였다. 그리고 환경마라톤 대회, 안양천 살리기 로고 및 캐치프레이즈 공모 등의 상징적 활동을 통하여 주민들에게도 적극적으로 정보를 제공하고 주민들의 관심을 높이려는 노력도 병행해 나갔다. 즉 안양천 사례에서는 로컬 거버넌스 과정에서 투명성을 확보하기 위해 지방자치단체간 정보교류뿐만 아니라 지역주민들과 시민단체에 대해서도 적극적으로 정보를 제공하였다.

#### 라. 역할 및 책임의 명확화

안양천의 수질을 개선하기 위하여 안양천 유역 지방자치단체들은 자발적으로 안양천수질개선대책협의회를 구성하였다. 그리고 실무적인 업무 협의를 위하여 실무협의회 또한 자발적으로 구성하였다. 그리고 안양천수질개선대책협의회는 자율적으로 안양천수질개선대책협의회 규약을 제정하였으며, 규약에는 ‘협의회에서 합의·결정된 사항에 대하여 각 지방정부는 성실히 준수하고 신속히 이행하여야 한다’는 규정을 포함시켜 각 지방자치단체가 자신들의 역할과 책임을 다

하도록 하였다. 그리고 마지막으로 협의회는 협약에 각 자치단체별로 해야 될 일과 해서는 안 될 일을 규정하고 각 자치단체의 역할을 정하여 수질개선사업을 추진해 나갔다. 즉 안양천 사례에서는 거버넌스 과정에서 책임성을 확보하기 위해서 각 지방자치단체들이 스스로 해야 할 역할과 책임을 명확히 규정하였다.

그리고 이해관계자별로 설정한 역할에 따라 비용을 공동으로 부담하였다. 안양천 유역의 지방자치단체들은 안양천수질개선대책협의회 규약 제15조 제2항에 ‘공동사무의 처리, 공동개발사업 실시에 따른 필요한 경비는 그때마다 협의회에서 결정한 비율에 비하여 부담된다’고 규정하여 비용의 공동부담원칙을 제도적으로 활용해 나갔다. 그리고 실제 운영에 있어서도 환경오염행위 신고보상제의 경우 10개 시·구가 공동으로 7,264만원의 예산을 확보하여 집행해 나가기도 하였으며, 이외의 다른 공동사업의 경우에도 해당 자치단체들이 공동으로 비용을 부담하였다. 즉 안양천 사례에서는 로컬 거버넌스의 과정이 투명하게 운영하기 위해 운영과정에서 소요되는 비용을 이해관계자들이 공동으로 부담하였다.

#### 마. 감시체계의 활용

안양천수질개선대책협의회는 각 자치단체의 일상적인 감시 이외에도 참여 자치단체가 공동으로 합동단속반을 편성하여 자발적으로 폐수배출업소의 지도·점검을 실시하였다. 그리고 이러한 감시활동에 안양천 살리기 민간단체 네트워크, 안양천을 사랑하는 사람들의 모임(안사모) 등을 적극적으로 참여시켜 기존의 감시활동을 보다 강화하였고, 또한 환경오염행위 신고보상금제를 실시하여 환경오염행위 감시에 주민들의 보다 적극적이고 자발적인 참여를 유도하였다. 즉 대포천 사례에서는 로컬 거버넌스의 과정이 투명하게 운영되도록 하기 위하여 상시적 감시장치를 적극적으로 활용하였다.

#### 바. 보상체계의 활용

안양천수질개선대책협의회의 활동을 보면 먼저 기존의 지도·감독 이외에도

자발적으로 맺은 협약에 따라 합동단속반의 지속적인 지도·점검을 통하여 1999년에는 465개소를 점검하여 44건의 위반업소를 적발하였으며, 2001년에도 상반기에는 92개소를 점검하여 4개소를 적발하였고, 2001년 하반기에도 86개소를 점검하여 1개소를 적발하였다. 그리고 이들 적발업소에 대해서는 행정처분이나 고발조치를 하는 등의 강력한 처벌을 부과하였고, 또한 환경오염행위 신고보상금제를 실시하여 환경오염행위를 신고한 주민에게 실제로 보상금을 지급하는 등의 보상제도도 실시하였다. 즉 안양천 사례에서는 로컬거버넌스 운영의 책임성을 확보하기 위하여 공식적인 상벌 수단을 적극적으로 활용하였다.

### 제3절 청계천 복원 및 개발사례 : 유형 III

#### 1. 갈등의 전개과정

청계천복원사업에 있어서의 갈등은 2002년 6월 서울시장 선거과정에서 나타난 청계천복원의 실현가능성을 둘러싼 논쟁에서부터 시작되어 2003년 2월 12일 기본계획발표 이후 벌어진 환경복원 논쟁과 상인·노점상 대책 논쟁, 그리고 2003년 7월 1일 착공을 앞두고 벌어진 착공시기의 타당성 논쟁과 착공 이후의 역사복원 원칙에 관한 논쟁 등으로 이어졌다. 첫째, 청계천 고가 철거에 따른 교통대란 논쟁을 둘러싼 갈등은 그 본질상 교통문제 자체에 관한 것이라기보다는 복원사업의 찬반여부와 복원공사 착공시기 문제를 둘러싸고 자기주장의 정당성을 입증하기 위한 수단으로 사용된 측면이 강하다. 이명박 후보가 청계천복원을 공약으로 내세웠을 때에는 청계천 고가도로와 청계천 복개도로를 철거하면 엄청난 교통대란이 일어날 수 있으므로 청계천을 복원해서는 안 된다는 복원불가론을 뒷받침하기 위한 논리로, 그리고 서울시에서 청계천복원기본계획을 발표하고 2003년 7월 1일 철거공사에 착공하겠다고 하였을 때에는 공사 착공을 연기해야 한다는 시기조절론을 뒷받침하는 논리로 제시된 것으로 서울시의 대책이

미흡하여 엄청난 교통 혼잡, 즉 교통대란을 초래할 것이라는 주장이다.

둘째, 청계천주변상인 대책을 둘러싼 갈등은 청계천주변상인들과 서울시 사이의 대화와 토론, 양보와 타협을 통한 문제해결과정을 보여 주는데, 상인문제의 해결이 첫 출발부터 순조로웠던 것은 결코 아니었다. 청계천 상인들은 자신들의 삶을 송두리째 바꿀 수도 있는 청계천복원사업이 서울시장의 선거공약으로 채택되고 서울시의 공식 정책으로 채택되는 과정을, 그저 먼발치로 지켜보면서 언론보도를 통해 듣는데 만족해야 했을 뿐 실제 정책의제로 채택되는 과정에는 참여하지도, 의견을 반영하지도 못하였으며, 더구나 당시에는 언론도 시민단체들도 상인들의 문제에는 큰 관심을 가져주지 않았으며 그 이후 서울시에서 청계천복원시민위원회를 구성하는 단계에 이르러서도 상인들은 특수이익을 대변하거나 상인 전체에 대한 대표성이 없다는 이유로 참여할 수 없었다. 사업초기 이러한 문제를 안고 있었음에도 불구하고 서울시와 상인들은 공식적 만남과 비공식적인 만남을 통해 인간적 신뢰를 쌓아가는 한편 밀고 당기기를 하면서 함께 상인대책을 만들어가고 마침내 합의에 이르게 되었다.

셋째, 청계천주변 노점상 문제를 둘러싼 갈등은 노점상도 상인이기는 하지만 공공의 도로를 무단 점유하여 불법으로 영업을 하고 있다는 점에서 일반 상인들과는 판이한 성격을 가지고 있으며, 따라서 서울시에서는 애초부터 “불법적으로 영업을 하는 사람들과는 대화할 수 없다”는 입장을 견지하였고 노점상 대표들은 “노점상에 대해 불법이니 대화할 필요가 없다는 태도가 사회적 합의를 어렵게 하고 있다. 서울시에서는 철거방침을 발표하고 강력한 단속을 실시하겠다고 경고를 반복하고 노점상들은 청계천복원공사 착공연기를 주장하는 시민단체나 민주노동당등과 연계하여 길거리에서 시위를 하며 공사를 저지하겠다고 밝혔지만 결국은 대화를 할 수밖에 없었고 착공을 하루 앞둔 6월 30일 전국노점상총연합회와 서울노점상연합회는 “풍물시장을 만들거나 전업을 지원하겠다.”는 서울시의 약속을 믿고 공사반대를 하지 않겠다는 의사를 밝히게 된다.

마지막으로 역사복원문제를 둘러싸고 일어난 갈등은 당초 가장 쉽게 일반원

칙에 합의하고 또한 가장 쉽게 해결할 수도 있었을 문제가 갈등으로 발전되고 그 갈등이 악화되어 참여자들의 감정대립까지로 비화된 것이 역사복원문제이다. 역사복원을 둘러싼 갈등은 현실론을 주장하는 서울시와 이상론을 주장하는 시민단체와 역사학자들 간의 ‘목표의 기대수준’에 대한 갈등이었으며, 역사복원을 둘러싼 갈등은 청계천복원공사 전에 역사복원의 원칙과 기준이 합의되지 않은 것에서 출발하였다. 서울시나 시민위원회 역사분과위원들간에 복원의 기준과 대상이 무엇이며 구체적으로 어떤 것을 어디까지 복원할지 충분히 합의하지 못한 상태에서 각 참여자 그룹 간에 목표와 기대를 달리한 채 복원공사가 시작되다 보니 서울시에서 주장하는 현실론이 최대한 원형 원위치 복원을 주장하는 역사분과위원들의 기대를 충족시키지 못하게 되었고, 서울시는 역사복원을 할 의사조차 없다는 불신을 초래하게 되었으며 나아가 이러한 불신은 복원정책 전반과 이명박 시장에 대한 불신으로까지 이어지게 되었다.

결국 청계천 복원 및 개발과정에서 초기의 청계천 복원에 대한 찬성과 반대집단간 갈등에서부터 시작하여 서울시와 주변 상인 및 노점상과의 이주 및 보상문제를 둘러싼 갈등, 역사 및 문화복원을 둘러싼 서울시와 시민단체간의 갈등 등 다양한 쟁점을 사이에 두고 갈등이 전개되었다. 또한 이러한 갈등의 과정에서 서울시, 시민단체, 상인 및 노점상, 청계천복원시민위원회 등 각종 전문위원회, 그리고 지역주민 등 다양한 이해당사자들간의 갈등과 협력과정이 전개되었다.

## 2. 갈등의 구조분석

지역주민과 서울시간 청계천 복원 및 개발을 둘러싼 갈등사례에서는 개발과 보전에 대한 이해관계자의 상충성, 지역 주민 및 주변 상인들에 대한 보상문제, 그리고 문화재 복원을 둘러싼 찬성집단과 반대집단간의 의견 차이가 주요 갈등 원인으로 나타나고 있다. 이러한 갈등의 주요한 원인으로는 경제적 이해관계의 충돌을 지적할 수 있다. 청계천 주변의 상인들은 청계천 복원으로 인한 비용이나 위협이 청계천 복원 이후의 이익보다 높다고 판단하여 청계천 복원반대 운동을 전개하였다.

또한 청계천 복원사업은 이러한 경제적 이해관계 이외에도 환경복원 관련 논쟁 및 역사복원의 원칙과 관련된 논쟁 등 다양한 이해관계가 복합적으로 작용하고 있다. 청계천 상인들과의 갈등은 청계천 복원사업에 따른 상인들의 이익축소가 주요 원인이라고 할 수 있다. 또한 청계천 노점상과의 갈등은 상권을 사수하려는 노점상들과 이를 인정할 수 없기 때문에 사업추진을 위해 노점상을 철거해야 한다는 서울시의 입장이 대립되었기 때문이다. 문화재 복원과 관련된 갈등은 문화재의 복원시기, 복원범위 등 기술적인 문제와 관련하여 서울시, 시민단체, 시민위원회, 문화재청 등 다양한 조직들의 이해관계가 복합적으로 작용하였다.

청계천 복원사업과 관련된 갈등의 성격을 보면 먼저 청계천 복원 사업은 지역개발사업의 성격을 지니고 있다. 따라서 지방자치단체의 능력, 중앙정부의 지원, 그리고 지역주민의 적극적인 협조가 있어야 목적을 달성할 수 있다. 이러한 지역개발사업에서는 지역개발의 내용이나 방향 등 다양한 관점에서 복잡한 이해관계가 나타나게 되고, 따라서 이해관계의 차이는 갈등으로 발전할 수 있다. 또한 청계천 복원사업은 개발이 완료될 경우 개발의 이익이나 혜택이 지역주민들에게 돌아가기 때문에 정책추진집단과 지역주민간의 갈등 보다는 지역주민과 복원사업으로 피해를 볼 가능성이 있는 주변상인들과의 갈등이 발생할 가능성이 높다. 즉 청계천 복원사업은 보는 관점에 따라서 긍정적 외부효과로 인식하는 집단과 부정적 외부효과로 인식하는 집단이 모두 나타나게 된다. 따라서 청계천 복원사업과 관련된 갈등은 서울시, 상인 및 노점상, 지역주민, 시민단체, 시민위원회 등 다양한 이해관계자의 이해관계가 쟁점별로 상충되면서 복합적인 양상으로 전개되었다.

### 3. 협력적 로컬 거버넌스의 요인분석

#### 가. 이해관계자의 적극적인 참여

서울시는 청계천 복원사업과 관련된 주요 의사결정과 민원사항 처리를 협의해 나가기 위해 청계천 주변 상인대표와 지역주민, 시·구의회 의원 등 60여명

으로 구성된 청계천 주변 주민·상인협의회를 구성하였다. 또한 청계천 복원사업은 철저한 사전준비와 함께 청계천 상인들의 적극적인 의견수렴 과정을 거쳤다. 이해관계자의 의견수렴은 청계천복원본부가 구성된 이래 가장 역점을 두고 추진한 사항으로 공청회, 시민위원회, 주민·상인협의회, 정책협의회, 사업설명회, 현장민원상담실 등 다양한 방법을 통하여 수행되었다. 구체적인 의견수렴 내용을 보면, 공청회 1회, 시민의견 분고위원회 운영 12회, 현장민원 상담실 운영 7,200회, 사업설명회, 22회, 청계천 지역주민·상인협의회 운영 6회, 정책협의회 7회, 간부 및 직원 현장방문 및 면담 3,987회 등이다(서울시, 2003). 공청회를 이해관계자의 의견을 수렴하는 절차와 대안을 모색하는 기능으로 활용하였고, 주민·상인협회의의 구성을 통하여 이해관계자의 의견을 적극적으로 수렴하였으며, 상인들과 서울시의 공식적인 대화채널인 정책협의회를 구성하여 운영하였다. 그리고 청계천 문화재의 복원문제를 해결하기 위하여 청계천 역사복원 관련 전문가 자문회의, 청계천 문화재 시굴조사 지도위원회, 청계천 문화재 발굴조사 지도위원회, 청계천 문화재 보존 전문가위원회, 그리고 문화재청 소위원회 등 다양한 위원회를 구성하여 이해당사자들의 의견을 수렴하였다. 즉 청계천 사례의 문제해결과정을 보면 갈등의 쟁점별 이해당사자들의 명확히 구분하여 이해당사자와의 적극적인 대화를 모색하였다는 것을 알 수 있다.

#### 나. 공동 문제해결기제의 활용

서울시는 청계천 복원사업에 따른 문제를 해결하기 위하여 다양한 위원회를 구성하여 운영하였다. 먼저 서울시는 정책추진의 신뢰성을 확보하고 사업 추진 과정에서 제기 될 수 있는 갈등을 완화하기 위하여 사회 각계각층을 대표하는 청계천복원시민위원회를 구성하였다. 시민위원회는 조사연구와 심의권을 가진 의결기구로 사업추진에 대한 전문성 보완과 비판기능, 시민사회와 정부조직간의 연계를 통한 갈등 완화에 기여하였다. 그리고 청계천 복원사업의 정당성을 확보하는데도 기여하였다. 또한 전문가위원회를 구성하여 운영하였다. 서울시는

문화재 복원문제와 관련된 의견을 수렴하고 자문을 받기 위하여 청계천 역사복원 관련 전문가 자문회의를 구성하였다. 그리고 문화재 복원사업과 관련된 주요 정책을 결정하기 위하여 청계천문화재보존 전문가위원회와 문화재청소년위원회 등을 구성하여 운영하였다. 또한 지역주민 및 상인들과의 문제를 해결하기 위하여 청계천 지역주민·상인협의회와 정책협의회를 구성하여 운영하였다. 지역주민상인협의회는 청계천 복원과 관련된 인근 4개구의 지역주민, 주변상인, 기타 이해관계자들의 의견을 수렴하고 청계천 복원사업의 시민공감대를 확산하기 위하여 구성하였으며, 지역주민 및 상인의 의견수렴, 시민통행 및 영업불편 최소화 방안, 복원 후 지역개발 방향 등을 건의 받고 의견을 수렴하였다. 또한 청계천 복원에 반대하는 상인대표와의 대화를 통해 갈등문제를 해결하기 위하여 공식적인 대화채널인 정책협의회를 구성하여 이주대책, 재개발방안, 상권활성화 등에 대하여 논의하였다. 정책협의회에서는 청계천 복원사업과 관련된 직접적인 이해당사자들의 보상문제, 합의안 도출, 사후 운영관리 등 이해당사자들의 이익과 직접 관련된 문제를 논의해 나갔다.

#### 다. 적극적인 정보제공

서울시는 청계천 복원사업의 타당성을 적극적으로 홍보함으로써 시민들의 지지를 확보하고 청계천 상인들의 불안 및 반대 분위기를 완화하기 위하여 단계별로 전략을 수립하여 집중적인 홍보를 추진하였다. 홍보전략을 보면 1단계에서는 사업의 필요성 및 시급성, 가능성에 대한 지지를 확보하기 위한 홍보와 의견수렴 및 충분한 사전검토, 그리고 대책을 마련하기 위한 홍보를 하였고, 2단계에서는 복원방법, 시공방법 등에 대한 공학적 신뢰를 구축하기 위한 홍보와 생태하천 복원의 가능성 검증을 통한 홍보, 그리고 주변 생태공원, 문화공간 등 이미지 창출을 통한 홍보를 하였으며, 3단계에서는 복원 이후 서울의 미래상을 제시하고 21세기 선진도시로의 비전을 제시하는 전략을 통하여 홍보를 하였다. 또한 안전과 인간 중심적인 환경에 대한 관심이 높다는 점을 활용하여 복원 후의 쾌

적한 청계천의 모습을 대대적으로 홍보하여 시민들의 긍정적인 호응을 유도하였다. 그리고 홈페이지, 시청사, 지하철 광고, 팸플렛, 반회보 등에 시각적인 효과를 최대한 활용하였으며, 도시 관리의 패러다임 변화, 문화와 역사가 되살아나는 청계천, 자연이 숨쉬는 청계천, 강남·북 균형개발과 동북아의 허브 형성 등의 슬로건을 통해 시민들에게 청계천 복원의 정당성을 호소하였다. 그리고 청계천 투어를 통해 청계천 복원사업의 당위성을 설명하였으며, 교통방송을 통하여 청계천 사업의 정당성을 주장하였고, 이러한 다양한 매체를 통하여 청계천의 발전적인 미래상을 적극적으로 제시하였다. 또한 서울시는 청계천 상인대표들과 적극적으로 정보를 공유하였다. 즉 청계천 지역주민 및 상인들을 대상으로 하는 설명회를 22회 개최하여 복원사업의 안내 및 이해관계자의 건의사항, 의견 청취를 하였다.

#### 라. 명확한 역할 및 책임 설정

서울시의 청계천 복원사업의 과정을 보면 청계천 복원 추진조직 및 다양한 문제를 해결하기 위한 위원회 등을 구성하여 역할을 명확히 부여하였다. 먼저 청계천 복원사업을 추진하기 위하여 청계천 추진본부를 구성하여 사업추진의 전문성을 확보하고, 업무의 효율성을 확보하기 위한 노력을 하였다. 또한 청계천 복원 추진본부를 복원행정기획단과 복원사업추진단으로 구분하였는데, 복원행정기획단은 복원의 기본계획, 복원, 그리고 교통대책 업무를 관장하도록 역할을 부여하였고, 복원사업추진단은 청계고가 및 도로철거, 하천수 유입 및 생태복원, 그리고 도시계획 및 건설을 담당하도록 역할을 부여하였다. 또한 서울시 정개발연구원의 연구진을 중심으로 청계천복원지원연구단을 설치하여 청계천 복원의 기본방향, 사업계획, 문화계획, 복원계획, 교통대책 등을 수립하도록 하였다. 그리고 청계천복원시민위원회를 구성하여 시민 및 이해관계자의 의견수렴 및 시민홍보, 그리고 정책방향을 제시하는 역할을 부여하였다. 청계천복원시민위원회는 각계 각층의 대표와 전문가들로 구성되었으며, 청계천 복원과 관련

된 주요 정책의 조사·연구 및 심의하고 정책을 결정하는 기구로, 본 위원회 산하에 6개 (전문)분과위원회를 두었다.<sup>18)</sup> 이와 같이, 각 이해당사자들을 명확히 구분하여 역할을 설정하였으며, 문제해결과정에서 다양한 위원회를 구성하여 각 위원회가 수행할 역할을 분담하여 문제를 해결해 나갔다. 결국 청계천 복원 사업은 추진본부, 복원연구단, 시민위원회가 각각 집행, 연구, 심의라는 역할을 수행하도록 하였다. 결국 서울시의 청계천 복원사업의 과정을 보면 문제해결과정에서 다양한 문제해결 기구를 만들고, 각각의 조직들이 수행해야 할 역할을 분담하여 문제를 해결해 나갔다.

#### 마. 절차적 정당성 확보

청계천 복원사업은 철저한 사전준비와 함께 청계천 상인들의 적극적인 의견수렴 과정을 거쳤다. 이해관계자의 의견수렴은 청계천복원본부가 구성된 이래 가장 역점을 두고 추진한 사항으로 공청회, 시민위원회, 주민·상인협의회, 정책협의회, 사업설명회, 현장민원상담실 등 다양한 방법을 통하여 수행되었다. 특히 청계천 복원사업의 초기단계에 의견수렴 계획을 체계적으로 수립하여 절차적으로 의견을 수렴해 나갔다. 따라서 청계천 상인들에 대한 의견수렴과정은 단순한 의견수렴을 넘어 신뢰관계를 형성하는 원천으로 작용하였다. 또한 청계천 추진본부 등 추진체계를 마련하고 정책회의를 통하여 복원사업에 관한 내부의 의견조정과 정책의 추진일정을 점검하면서 정책의 일관성을 확보하려고 하였다. 결국 청계천 복원사업을 위하여 서울시는 사전에 계획을 수립하고 수립된 계획에 따라 절차적으로 사업을 진행해 나감으로써 정책에 대한 신뢰를 확보할 수 있었다.

#### 바. 보상체계의 확립

서울시는 일반시민과 주변상인들에 대한 적절한 보상대책을 마련하였다. 시민을 위한 보상 대책으로는 도로의 철거로 인한 교통난의 피해를 줄이기 위하여

18) 자세한 내용은 “청계천 복원 시민위원회 구성 및 운영조례”를 참조하기 바란다.

불법 주정차 단속, 일방통행 확대, 중앙차로제 확대, 승용차 자율5부제 등 구체적인 대책을 마련하였다. 청계천 주변상인에 대한 교통대책 마련, 영업권과 관련된 문제 및 노점상과 관련된 문제를 적극적으로 해결해 나갔다. 청계천 철거 과정에서의 상가 이용객 감소로 인한 피해를 줄이기 위하여 서울시는 주변 상인들과 관련된 교통대책으로 청계천 노선버스의 변경, 셔틀버스 무료 운행, 청계천 상가 고객을 위한 무료주차 등 교통대책을 추진하였다. 청계천 복원사업과 관련한 주변상인들의 영업손실 보상을 위해서는 직접적인 보상 대신 영업불편 최소화, 재개발을 통한 상권 활성화, 새로운 이주 지원책의 마련 등의 간접적인 보상지원책을 마련하였다. 그리고 복원사업에 따른 노점상의 영업손실에 대해서는 피해가 없을 것이라는 설득과 함께 동대문 운동장에 대한 한시적인 상설 베틀시장 제공과 같은 구체적인 대안을 마련하였다.

## 제4절 폐기물처리시설 광역화사례 : 유형 IV ●

### 1. 갈등의 전개과정

본 사례는 폐기물처리시설 광역화사업을 추진하는 과정에서 나타난 지방자치단체간, 그리고 지방자치단체와 지역주민 간에 나타난 갈등사례이다. 경기도가 시·군별로 추진 중이던 1시군 1소각장 건설시책을 국토의 효율적인 이용과 자치단체의 재정부담의 경감과 효율성을 높일 수 있는 광역 폐기물처리시설(소각장, 매립장) 건설사업 계획으로 변경 추진하여야 한다는 취지로 재검토한다는 방침에 따라 생활권이 동일한 남양주시와 구리시는 소각장과 매립장의 광역화를 추진하게 되었다. 즉 남양주시와 구리시는 그 동안 지역주민과 갈등을 겪고 있던 폐기물처리시설을 공동으로 추진하여 갈등을 해결하고자 하였던 것이다.

이러한 양 시의 합의에 따라 남양주시와 구리시는 여러 차례의 실무협의과정을 거쳐 2000년 12월 20일 구리시에는 소각장을, 그리고 남양주시에는 매립장을

공동으로 설치·운영하는 광역화 사업에 경기도지사 입회하에 구리시장과 남양주시장, 그리고 양시의 의회의장이 참여하여 협약을 체결하였다. 이에 따라 구리시는 소각시설을 자원회수시설건설이라는 사업명으로 남양주시는 남양주권 소각잔재 매립장 조성사업이라는 명칭으로 사업을 추진하였다.<sup>19)</sup>

이 당시 광역폐기물처리시설의 설치규모와 비용부담을 살펴보면, 소각장 건설비(200톤)는 구리시 50%, 남양주시 50%(각100톤)을 부담하며, 매립장 건설비는 구리시 29.7%, 남양주시 70.3%(도시계획인구기준) 부담하는 것으로 하였다. 총사업비중 국·도비 보조금을 제외한 시비부담액을 기준으로 각각 부담하되 토지매입비와 주민편익시설비는 분담금액에서 제외하는 것으로 하였으며, 운영비는 자치단체별 쓰레기 반입량을 기준으로 부담하는 것으로 하였다. 그리고 광역화 사업과 관련하여 각 시의 부시장을 위원장으로 하고 위원장을 포함하여 8명의 위원으로 하는 운영위원회를 설치하는 것으로 하였다.

본 사례는 폐기물처리시설 광역화사업을 둘러싸고 나타난 갈등으로 지방자치단체간의 갈등은 상대적으로 미약하였다. 지방자치단체와 지역주민간의 갈등에 있어서는 구리시의 경우는 효과적으로 주민과의 갈등문제를 풀어나간 반면에 남양주시의 경우는 지역주민과의 갈등이 오히려 격화되는 방향으로 나아갔다. 특히 먼저 구리시의 소각장 건설추진과정에서 나타난 몇 가지의 노력들은 남양주시처럼 소각재 매립장건설과정에서 주민과의 갈등의 격화를 미연에 방지할 수 있는 방법들을 제시해 주는 것이라 할 수 있다. 특히 구리시 사례의 경우 처음에는 주민의 반대가 있었으나 건설과정에서 주민과의 갈등을 해결하고 현재는 자원회수시설과 주민편익시설을 설치하여 성공적으로 운영하고 있다는 점은 협력적 로컬 거버넌스의 비교·분석에 매우 유용한 사례가 된다. 두 사례를 비교하기 위하여 먼저 두 사례의 갈등 전개과정을 구분하여 설명하고, 로컬 거버넌스의 과정을 분석하고자 한다.

19) 재정적인 측면에서 볼 때 폐기물 처리시설 광역화로 인한 구리시와 남양주시의 중복투자로 인한 재정절감은 416억원(소각장 설치비)의 시설비와 26억원의 운영비 절감효과를 가져오는 것으로 분석되었다.

### 가. 구리시의 갈등해결과정

먼저 구리시의 사례의 전개과정을 살펴보면 구리시와 남양주시의 빅딜 사업으로 추진된 구리시 자원회수시설(소각장)은 2001년 12월에 완공하여 현재 구리시와 남양주시의 쓰레기를 매일 200톤씩 처리하고 있다. 구리시 자원회수시설은 경기도 구리시 토평동에 위치하고 있으며, 면적은 68,466m<sup>2</sup>이다. 주요 시설로는 연면적 9, 4346m<sup>2</sup>의 소각동, 지상 80m 높이의 전망대(구리 타워), 주민편익시설인 체육시설(구리시민스포츠센터), 그리고 사계절 나비와 곤충을 볼 수 있는 곤충생태관등이 있다.<sup>20)</sup>

일반적으로 소각장의 문제는 유독성 물질이 배출된다는 것인데 구리시 소각장에서는 이것들을 철저히 차단하고 있어서 아무런 해를 끼치지 않고 있는 특징이 있다. 즉, 플라스틱, 폐지, 비닐, 고철, 건전지, 폐형광등 및 폐기물을 성상별로 분리수거하여 자원재활용함으로써 환경문제와 폐기물 문제를 동시에 해결하고 있는 것이다. 가동시에는 주민의 안전을 우선하는 체계적인 운영 및 관리와 인근 주민들을 감시요원으로 위촉함으로써 시민들이 직접 배출가스를 감시하도록 한다. 현재 구리자원회수시설은 각종 기관 및 단체, 외국인들이 벤치마킹을 위해 견학장소로 정하고 연간 수만 명의 발길이 이어지고 있다.

그러나 자원회수시설 건립 초기에는 지역주민과의 갈등이 심각하였다. 구리시는 원래 1993년부터 1999년까지 지역의 사노동, 아천동, 토평동 등 세 곳 후보지에 대해서 소각장 건설을 위한 생태 및 교통연구 등을 실시하였다. 1995년 8월에는 세 개 지역의 후보지 조사결과를 토대로 토평동 그린벨트 지역을 최종 소각장 입지로 선정하였다. 그리고 1995년 9월에는 입지선정위원회의 자문 및 협의를 거쳐 1995년 12월에 현재의 위치로 최종 확정하였다. 1996년 8월과 12월에는 사업

20) 구리자원회수시설 내의 주민편익시설로는 실내수영장, 소각 폐열을 활용한 사우나실, 국제규격의 축구장을 보유한 대운동장, 게이트볼 장, 농구장 겸용 볼러스케이팅장, 청소년 소광장 등이 있으며, 하루 평균 1,500-2,000여 명이 이용하고 있다. 주민편익시설의 이용료에 관한 조례로 구리시민들은 다른 지역주민들보다 50% 저렴한 요금으로 이용할 수 있다.

추진과 관련된 환경영향평가 사항에 대하여 주민설명회를 개최하였고, 1998년 초부터 본격적으로 건립을 추진하기 시작하였다. 구리시는 소각장 건설에 앞서 먼저 다이옥신 배출량을 허용 기준치인 1㎡당 0.1나노그램 이하로 줄이고, 지역주민들에 대한 간접 보상의 차원에서 체육시설의 건립을 약속하였다. 그러나 구리시민들은 자원회수시설의 예정지가 확정되자 자원회수시설 바로 옆의 구리시 하수처리장과 연계하여 구리시가 쓰레기와 하수처리 도시로 전락한다며 반대하기 시작하였다. 특히 소각장 주변의 아파트 주민들은 매우 거세게 반대하였다.

즉 사업초기에 시의회 의원 2명, 주민대표 3명, 환경 전문가 2명, 관계공무원 2명 등 총 11명으로 구성된 입지선정위원회를 구성하여 4차에 걸친 폭넓은 의견 수렴 및 해외사례 검토 후 구리시 토평동 일원에 소각장 입지를 선정하였고, 이러한 사업의 진행과 함께 이러한 시설의 중요성을 주민에게 지속적으로 홍보하면서 주민들의 저항을 약 화시키기 위해 노력하였으나 관련주민들과의 갈등은 피할 수 없는 상황이었다. 1998년 공사를 착공하여 시운전까지 진행하였으나, 소각장시설과 인접한 아파트 주민들이 2001년부터 입주하면서 기존 이행절차는 무시하고 무조건적인 저항을 추진하기 시작했다. 이들은 기존 구리시 주민이 아니고 신규입주 주민들이 주를 이루었는데 이들은 외부 NGO세력과 연대하여 매우 공격적인 저항형태를 표출하였다.

구리시민들이 반대하고 있는 주요 이유로는 먼저 혐오시설인 소각장 건설에 따른 집값 하락으로 발생할 수 있는 재산상의 피해, 유해물질에 대한 관리가 적절히 이루어질 수 있는가에 대한 신뢰, 그리고 구리시와의 빅딜로 구리시뿐만 아니라 남양주시의 쓰레기까지 소각하여야 한다는 것 등을 지적할 수 있다. 지역주민들의 반대로 또 다른 님비현상의 하나로 이어질 수 있는 상황에서 구리시는 유해물질 관리를 철저하게 할 것을 약속함과 동시에 남양주시와의 빅딜(남양주시에는 매립장 건립)사업의 내용을 주민들에게 적극적으로 홍보함으로써 지역주민과의 갈등을 해소하고 사업을 계속해서 추진해 나갈 수 있었다. 2001년 12월에 완공하여 2002년 4월까지 2차례에 걸쳐 실시한 다이옥신 검사결과 1㎡당

각각 0.016나노그램과 0.059나노그램이 검출되어 환경기준을 충족하였고, 철저한 관리와 주민감시원을 참여시킨 감시활동, 그리고 전광판을 통한 정보공개 등을 통하여 현재까지도 성공적으로 운영되고 있다는 평가를 받고 있다.

#### 나. 남양주시의 갈등해결과정

다음으로 남양주의 사례의 전개과정을 살펴보면 먼저 입지선정 이후 폐축법에서 정한 환경영향평가 등 제반 절차를 이행한 후 1998년 4월 경기도로부터 폐기물처리시설 설치승인을 받았고, 1998년 9월 공사에 착공하여 소각설비에 대한 공사 완료 이후 바로 2001년 6월 11일부터 시운전을 실시하여 현재에 이르고 있다. 이 과정에 이르기까지 구리시와 남양주시간 조정과정에서의 갈등뿐만 아니라 각 지방자치단체와 해당 지역주민간의 갈등이 부상하였다. 여기서 구리시의 경우는 지역주민과의 갈등을 비교적 잘 해결함으로써 구리시에서는 광역소각장이 2001년 12월부터 가동되었으나, 남양주시의 경우에는 남양주시 별내면 광전리 개발제한구역의 인근지역주민들의 반대에 부딪쳐 매립장 건설이 3년 이상 지연되고 2005년 말 현재까지도 지역주민과의 갈등문제를 제대로 해결하지 못해 쓰레기소각재 매립장을 건립하고 있지 못한 실정이다.

남양주시의 지역주민과 환경단체들은 매립장 승인을 한 경기도를 대상으로한 매립장승인 무효 확인소송, 공사중지가처분신청, 건설교통부를 대상으로 개발행위 허가승인처분 무효소송 등을 제기하는 등 법적 수단을 통해서 적극적으로 대응하고 있으며, “건립반대의사가 관철되지 않을 경우 단체장 퇴진운동을 전개하는 것은 물론 물리적 행사도 불사하겠다”(연합뉴스, 2005.1.26)는 강경한 입장을 보였다. 나아가 남양주시 인근지역주민은 아파트주민을 중심으로 조직화되는 등 지역주민조직이 쓰레기처리시설대책위원회, 소각잔재매립장반대투쟁위원회 등 세부적으로 조직화되었다.

남양주시에서는 “구리시와의 약속을 지키기 위해서라도 2005년 3월부터는 건립추진을 강행할 수밖에 없다”(연합뉴스, 2005.1.26)는 입장을 보이고 있어 남양

주시와 지역주민간의 갈등은 더욱 격화되고 있다. 구리시와 남양주시가 빅딜을 통해 소각장과 매립장을 분산 건립하기로 한 것을 이행하지 않는 결과를 가져옴으로써 구리시와 남양주시간 갈등의 증폭가능성까지 낳고 있다.

구리시와 남양주시간 폐기물처리시설의 광역화사업은 기본적으로 두 시간의 상호이해관계가 수렴되는 측면이 있기 때문에 추진되었다고 볼 수 있다. 그럼에도 상호이해관계를 조정하는 과정에서는 다소간의 갈등이 발생하기도 하였으며, 무엇보다도 구리시와 남양주시내 지역주민의 반대의견을 조정하는 것이 커다란 과제였다. 구리시와 남양주시간 소각장과 소각재 매립장 건설계획에 대한 실무협의를 이루어지면서 각 해당지역의 지역주민을 중심으로 반대활동이 나타났는데, 구리시의 경우 앞에서 본 것과 같이 일찍부터 선정예정지역 주민의 참여를 고려하고 구체적으로 입지선정위원회를 구성하는 등 적극적으로 대응한 반면에 남양주시의 경우 폐촉법을 근거로 지역주민을 참여시키거나 설득하려는 노력을 하지 않았다.

남양주시의 경우 1999년 시에서 입지선정을 하면서 입지선정위원회를 구성하지 않았다는 것을 근거로 지역주민은 행정절차상 문제가 있다고 지적하면서 수원지방법원에 행정소송을 제기하였으며, 그 결과 1차 심리에서 남양주시가 패소하였으나 1999년 8월 18일 매립장 인근 광전리 및 청학리 일대 주민들로 구성된 주민대책위원회는 공사중지가처분신청을 서울고등법원에 항고하였고, 1999년 10월 서울고등법원에서 쓰레기매립장 조성사업에 대해 공사중단 명령을 내렸다. 2000년 1월 20일에는 경기도가 서울고등법원의 결정에 맞서 소송을 제기한 “행정처분효력정지에 대한 재항고”에 대해 기각결정을 내렸으며, 대법원의 판결문에서 쓰레기매립장예정지는 옛 폐기물처리시설설치등에관한촉진법 규정에 의한 절차에 따라 선정된 입지로 볼 수 없다고 판결이유를 밝혔다. 2000년 7월 남양주시 지역주민들이 경기도지사를 상대로 낸 “매립장 승인 및 변경승인 무효확인소송”이 받아들여졌으며, 수원지법의 판결문에서는 “쓰레기 매립장 예정지는 옛 폐기물처리시설설치등에관한촉진법(폐촉법)이 정한 입지선정위원회의 심의를 거치지 않았으므로 무효”라고 밝혔다(중앙일보, 2000.7.13).

남양주시는 폐기물매립장을 4만5천평으로 축소하고 소각재매립장으로 3만평만 활용해 1일 152 t 을 매립하는 계획을 세우고 재설계에 들어갔다. 2000년 12월 경기도지사과 구리시장, 남양주시장이 참석한 가운데 2001년 6월부터 쓰레기 소각장과 매립장을 공동사용하는 폐기물처리시설 광역화 협약서명식을 가졌다. 합의내용에는 내년 6월 준공예정인 하루 200 t 규모의 처리용량을 갖춘 구리시 토평동 소각장에 남양주시의 쓰레기(하루 100 t)를 소각하고 구리소각장서 나오는 소각재를 남양주시 매립장에 처리하는 것으로 하였다.

구리시와 남양주시의 빅딜합의에 따라 구리시와 남양주시는 소각장건설 사업비 587억원중 295억원과 매립장 조성비 437억원중 151억원을 각각 지원하기로 했으나 빅딜과 관련 남양주시 지역주민들은 별내면 광전리 쓰레기소각재 매립장 건립추진에 적극적으로 반대하기 시작하면서 남양주시와 지역주민간의 갈등이 본격적으로 표출되기에 이르렀다. 구리시와 남양주시간의 빅딜합의 시 정해진 협약사항 중 대형생활폐기물을 구리시 토평동 구리자원회수시설(쓰레기소각장)에서 서로 처리하지 않기로 약속한 사항을 구리시가 어기면서 지방정부간 갈등이 표출되었다. 2001년 6월 쓰레기매립장 승인 및 소각잔재매립장 변경승인 무효확정판결이 난 이후에도 남양주시는 소각잔재매립장 건립추진을 지속해왔고 이에 따라 지역주민의 대응수위도 더욱 높아져갔다. 2004년 9월 18일에 남양주시 쓰레기처리시설대책위원회는 쓰레기소각잔재매립장 결사반대 쟁기대회를 갖고 남양주시는 주민동의 없는 쓰레기 소각잔재매립장 추진계획을 전면 백지화할 것을 주장하고 있다.

## 2. 갈등의 구조분석

지역개발사업 중 소각장이나 폐기물처리시설 등과 같은 혐오시설은 다른 시설과 달리 시설의 설치 후 예상되는 재산 및 환경피해 때문에 주민들의 동의가 전제되지 않으면 설치하기가 어려운 특성을 지니고 있다. 따라서 입지선정 계획의 입안단계에서 이러한 특성을 반영하지 못하게 되면 지역주민의 불신과 반목

으로 사업을 진행하기가 어렵게 된다. 즉 주민반발이 예상되는 혐오시설의 경우 계획단계에서 주민의견을 수렴하여야 갈등을 최소화 할 수 있다. 또한 혐오시설의 경우 집행단계에서 시설건립을 원활히 수행하기 위해서는 안전성을 확보하고 시설입지로 인해 피해를 입게 되는 지역주민과 혜택을 보는 지역간의 형평성을 고려하여야 한다. 이러한 문제는 시설의 운영과 관리단계에서는 지속되는 문제이다. 특히 혐오시설이 지방자치단체간의 광역적으로 추진하는 사업의 경우 인근 지방자치단체와 지역주민에 대한 적절한 배려가 요구된다. 결국 혐오시설의 건립과 관련된 갈등을 예방하기 위해서는 주민들의 참여방안 확보와 주민들에 의한 지속적인 감시, 지역적인 피해에 대한 보상, 또는 비용과 편익의 불균형 및 부정적인 외부효과를 상쇄할 수 있는 다른 조치 등 다양한 조치들이 강구되어야 지방자치단체간 또는 지방자치단체와 지역간 갈등을 줄일 수 있다.

지역개발사업의 하나인 폐기물처리시설 광역화사업 갈등사례로 선정된 본 사례의 경우 지방자치단체간 갈등은 협약체결과정에서의 논란 이외에는 거의 나타나지 않았다. 그러나 양 시 모두 지역주민과의 갈등문제에 직면하였다. 그러나 갈등해결과정에서 구리시는 비교적 성공적으로 갈등을 해결할 수 있었던 반면, 남양주시에서는 지역주민들의 갈등문제를 해결하지 못하는 상황에 이르렀다. 구리시와 남양주시의 갈등해결과정을 보면 갈등문제 해결을 위한 법적·절차적 정당성의 결여, 의사결정과정에서의 직접적인 이해관계자의 참여배제, 주민공청회의 절차적 문제, 갈등당사자간 합의한 운영규칙의 위반 등이 구리, 남양주시와 지역주민간 갈등의 주요 요인으로 파악되었다.

### 3. 협력적 로컬 거버넌스의 요인분석

#### 가. 이해관계자의 적극적인 참여

구리시는 쓰레기소각장 건설을 추진하면서 직접적인 이해당사자뿐만 아니라 폭넓은 지역주민의 참여와 관련 정보를 제공함으로써 사업추진상의 신뢰를

높여나갔다. 특히 쓰레기소각장 입지예정지역 주민이 직접 참여할 수 있도록 입지선정위원회를 구성해 건립을 추진하는 등의 공개행정을 통하여 갈등을 완화해 나갔다. 반면에 남양주시의 경우 중요한 의사결정과정에서 직접적인 영향을 받을 수 있는 이해당사자가 배제된 것이 폐기물소각잔재 처리장을 둘러싸고 갈등을 증폭시키는 주요 요인 중의 하나로 작용하였다. 또한 구리시의 소각장건립이 성공할 수 있었던 주요 요인 중의 하나는 지역주민들을 감시자로 사업추진과정에 참여시킨 것이다. 이러한 적극적인 참여는 지방자치단체의 사업추진에 대한 주민의 신뢰를 높일 수 있다. 결국 혐오시설의 건설과 관련해서는 주민참여의 제도화가 비탄력적으로 이루어지는 경우에는 각 지역이나 시설의 상황, 공동체의 특성 등이 간과될 수 있다. 따라서 지역의 다양한 조건이나 상황에서 탄력적으로 운영 가능한 규칙의 마련이 필요하며, 이러한 과정에 직접적인 이해관계를 가진 지역주민의 참여를 보장해야 한다. 따라서 소각장 등 광역폐기물처리시설과 같은 넘비시설의 경우 시설입지선정단계부터 해당 지역주민을 합리적으로 참여시킬 수 있는 것을 시스템화할 필요가 있다.

#### 나. 공동의사결정기제의 확립

구리시는 자원회수시설의 입지선정과정에 이해당사자들을 참여시킨 입지선정위원회를 구성하여 건립을 추진하였다. 구리시는 소각장 후보지 3개소가 예비후보지로 결정되자 바로 해당지역의 주민대표를 포함한 입지선정위원회를 1995년 9월 구성하였다. 즉 사업초기부터 시의회 의원 2명, 주민대표 3명, 환경전문가 2명, 관계공무원 2명 등 총 11명으로 구성된 입지선정위원회를 구성하여 이해관계자들과 공동으로 문제를 해결하려고 하였다. 1997년 폐기물처리시설 설치 촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률이 개정되기 전까지는 300톤 이하의 소각시설에 대해 입지선정위원회를 통한 주민협의를 필요 없는 사업임에도 불구하고 입지선정위원회를 구성하였다. 따라서 구리시의 소각장 건립은 이해관계자들로 구성된 공동의사결정기제의 활용이 협력적 로컬 거버넌스 과정에 영향을 주었다는 것을 알 수 있다.

#### 다. 적극적인 정보제공

구리시의 경우 공개행정을 통해 주민의 공감대와 협력을 이끌어내기 위한 노력을 자발적으로 수행하였다. 이것은 님비시설의 설치에 주민의 협력이 필수적이라는 것을 과거의 사례를 통해 학습하고 이를 실천한 것이라 평가할 수 있다. 구리시측에서는 주민들의 반대가 집단행동으로 확대되기 전에 이러한 요구를 모두 수렴한다는 적극적인 자세로 주민과 협상에 나섰다. 그리고 이러한 과정에서 정확한 다이옥신 농도 측정과 현장공개를 실시하였다. 이러한 적극적인 정보제공 노력은 상당수의 주민으로부터 안전하다는 인정을 받게 되었다. 즉 구리시는 주민들의 요구에 다소 무리가 있다는 점을 인정하면서도 주민과의 적극적인 협상이 중요하다는 점을 인정하고 가능한 한 지역주민의 요구조건을 수용하면서 소각장 시설에 대한 모든 정보를 제공하면서 모든 시민이 공감할 수 있는 시설로 만들어 나갔다. 따라서 소각장 등 광역폐기물처리시설과 같은 님비시설의 경우 시설입지선정단계부터 해당 지역주민에게 사업과 관련된 모든 정보를 투명하게 제공하여 주민의 신뢰를 얻는 것이 무엇보다도 중요하다.

#### 라. 절차적 정당성의 확보

구리시의 경우 소각장을 건립하는 과정에서 이해관계자들을 적극적으로 참여시키고 충분한 사전 협의를 통하여 문제를 해결해 나갔다. 반면에 남양주시의 경우 공공사업의 추진과정에서 의무적으로 따라야할 정당한 절차를 따르지 않았다는 점이다. 남양주시의 경우 폐기물매립장의 처리규모로 볼 때 “폐기물처리시설설치촉진및주변지역등에관한법률”상 입지선정위원회를 구성해야 함에도 불구하고 이를 이행하지 않았다. 결국 이 문제는 행정소송의 계기가 되었으며, 절차상의 흠결은 공사중단의 결정적인 사유가 되었다. 그리고 소각장을 반대하던 주민들이 남양주시의 사업추진에 대한 불신감을 고조시키는 요인으로 작용하였다. 반면에 구리시에서는 소각장 건립과정의 초기단계에서부터 입지선정위

원회에 시민들을 참여시키고 입지선정위원회에서 정한 절차에 따라 사업을 진행해 나갔다. 즉 입지선정, 환경영향평가, 계획안에 대한 주민설명회, 시험가동 등의 절차에 따라 소각장 건립을 추진해 나갔다. 따라서 구리시의 소각장 건립 과정에서 절차적 정당성의 확보는 소각장과 관련된 갈등을 해결하고 성공적으로 소각장을 건립할 수 있었던 요인으로 작용하였다.

#### 마. 감시체계의 활용

구리시는 자원회수시설의 입지를 선정하기 위한 입지선정위원회에서 절차적 정당성과 신뢰를 확보하기 위하여 지역주민들을 참여시켰다. 또한 자원회수시설의 운영과정에서도 감시자를 선정하여 운영과정을 주민들이 직접 참여하여 감시하도록 하였다. 즉 구리시 쓰레기소각장 주민대책위원회에서 쓰레기가 제대로 소각 처리되는지 등을 확인하기 위해 시민단체와 주민들이 직접 감시할 수 있도록 구리시자원회수시설에 대한 운영방법을 개선해 줄 것을 요구하자 구리시에서는 시의원 4명, 전문가 2명으로 구성된 주민지원협의체에서 임명한 주민감시원 4명이 침출수, 쓰레기 정상처리 등을 감시하도록 하였다.<sup>21)</sup> 따라서 구리시 소각장의 건립과 운영에 주민을 참여시키고 주민감시체계를 구축한 것은 지역주민들의 신뢰를 확보하고 소각장 건립 및 운영의 성공에 중요한 역할을 하였다.

#### 바. 보상체계의 활용

혐오시설이나 님비시설의 경우 시설이 들어서는 지역에 대한 적절한 보상이 이루어져야 한다. 즉 님비시설이라 할지라도 시설건립 시 주민편의적 유용성을 극대화하려는 노력이 필요하다. 구리시의 사례를 보면 기존에 쓰레기소각장의

21) 주민감시원제도의 운영과정에서 주민 감시원들의 소각장에 대한 감시 소홀 등의 문제점이 나타나기도 하였다.

굴뚝은 혐오시설의 상징이었으나 구리시에서는 소각시설 굴뚝높이인 100미터 바로 아래 지점에 80m~90m사이에 전망대를 2개 층으로 설치하여 서울의 한강과 북한산 등 주변경관을 관람할 수 있도록 하였다. 또한 소각장단지 내에 여러 주민편익시설을 설치하였는데, 옥내 체육시설로 사우나시설이 함께 한 25미터의 폭 2.5미터의 6개 레인의 수영장을 설치하였고 옥외 체육시설로 인조잔디가 포설된 가로 105미터 세로 68미터의 관람석 1200석이 준비되고 야간에도 경기가 가능한 축구장을 설치하였고, 야외농구장을 겸한 롤러스케이팅장과 노인전용으로 지압보도와 야간에도 경기가 가능한 3면의 게이트볼장(2면은 인조잔디)등을 설치하였다. 결국 혐오시설로만 볼 수 있었던 소각장을 친환경적이며 친주민적 공간으로 활용하는 노력은 현존하는 갈등의 완화뿐만 아니라 새로운 갈등발생 가능성을 낮출 수 있는 효과적인 것이었다.

## 제5절 종합적 분석

### 1. 갈등의 구조분석

지금까지 갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스의 사례를 분석해 보았다. 먼저 사례분석에 대한 논의를 종합하여 갈등 유형별 갈등의 원인과 갈등 유형별 로컬 거버넌스의 과정에 영향을 미친 요인을 도출해 보고자 하였다. 갈등의 원인을 보면, 첫째, 지방자치단체 내 환경보존 관련 로컬 거버넌스 사례인 대포천 수질 개선사례(유형 I)는 기본적으로 지역주민이 대포천을 공동으로 이용한다는 점, 그리고 상류와 하류지역간 비용과 편익의 불일치에서 지역 주민간 갈등문제가 잠재되어 있었으며, 갈등의 핵심적인 발생 원인은 대포천 유역의 오염원 증가에 따른 환경부의 상수원보호구역지정 예고 및 상수원보호구역지정으로 인한 주민의 재산권 피해를 우려한 대포천 유역 지역주민의 반대이다.

둘째, 지방자치단체간 환경보존 관련 로컬 거버넌스 사례(유형 II) 역시 안양

천 유역의 지방자치단체간 수질개선 사례이다. 첫 번째 사례와의 차이점은 본 사례는 지방자치단체간의 로컬 거버넌스 사례라는 점이다. 안양천 유역의 지방자치단체간 수질개선사례에서는 오염원을 배출하는 지역과 피해지역이 행정구역 상 불일치한다는 점, 물이라는 광역적인 문제에 대한 비용분담구조의 불명확성 및 효율적인 수질관리 주체의 불분명성 등에서 갈등문제가 잠재적으로 내재되어 있다고 할 수 있다. 그러나 지방자치단체간 갈등은 표면적으로 나타나지는 않았으며, 다만 지방자치체의 실시 이후 지방자치단체간 관리주체 및 비용분담 등의 문제와 관련하여 지방자치단체간 약간의 의견 차이는 존재하였다.

셋째, 지방자치단체 내의 지역개발 관련 사례(유형 III)인 청계천 복원 및 개발을 둘러싼 로컬 거버넌스 사례에서는 지역개발을 둘러싼 이해관계자들의 이해의 상충성, 지역 주민 및 주변 상인들에 대한 보상 문제, 그리고 문화재 복원을 둘러싼 찬성집단과 반대집단간의 의견 차이 등이 주요 갈등의 원인으로 나타났다. 청계천 사례에서는 서울시, 시민단체, 지역주민, 그리고 주변 상인들이 갈등의 중요 이해당사자들이다.

마지막으로 지방자치단체간의 지역개발 사례(유형 IV)인 폐기물처리시설 광역화사업과 관련된 사례는 지역의 광역시설과 관련된 갈등이다. 즉 지역의 광역시설인 자원회수시설(소각장)과 소각잔재 매립장 조성사업(매립장)을 각각 구리시와 남양주시에 건립하는 과정에서 발생한 갈등 사례이다. 본 사례에서 지방자치단체간 갈등은 매우 미약하였으며, 특히 지역주민과 지방자치단체간의 갈등은 매우 상이하게 나타났다. 즉 입지선정과정에서 구리시는 지역주민들의 갈등을 원만히 해결하였으나 남양주시는 지역주민들과의 갈등을 해결하지 못하였다. 두 사례를 비교분석을 통하여 지방자치단체간 광역시설, 특히 혐오시설과 관련된 갈등의 경우 갈등문제해결을 위한 법적인 절차의 하자, 의사결정과정에서의 직접적인 이해관계자의 참여배제, 주민공청회 등 절차적 정당성의 확보, 갈등당사자간 합의한 운영규칙의 위반, 그리고 지방자치단체에 대한 주민들의 불신 등이 주요 갈등 발생요인으로 파악되었다. 네 사례에서 나타난 갈등의 원인을 비

교하면 <표 3-1>와 같다. <표 3-1>에서 보는 바와 같이 갈등유형별로 갈등의 발생 원인이 다양하고 상이하게 나타남을 알 수 있다.

<표 3-1> 로컬 거버넌스 유형별 갈등의 발생 원인

갈등 유형	사례명	갈등의 성격	갈등 당사자	갈등발생요인
유형 I	대포천 수질개선사례	대포천 지역의 상수원보호구역 지정 또는 반대	지역주민, 지방자치단체, 환경부	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역주민의 공동이용과 비용과 편익의 불일치</li> <li>오염원의 증가 및 상수원보호구역지정</li> <li>상수원보호구역지정으로 인한 주민의 재산권 피해</li> </ul>
유형 II	안양천 수질개선사례	안양천 수질 개선 및 관리	안양천 유역의 13개 지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>상류지역과 하류지역간 비용과 편익의 불일치</li> <li>문제의 광역성으로 인한 효율적인 관리의 어려움</li> </ul>
유형 III	청계천 복원 및 개발사례	청계천 복원 찬성과 반대	서울시, 지역주민, 지역상인, 시민단체위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>개발과 보전에 대한 상충된 인식</li> <li>지역주민 및 상인들에 대한 보상</li> <li>문화재 복원에 대한 인식 차이</li> </ul>
유형 IV	폐기물처리 시설광역화 사례	광역시설 입지 반대 또는 찬성	남양주시, 구리시, 지역주민	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업초기에 직접적 이해당사자 배제</li> <li>사업추진상 절차적 정당성 결여</li> <li>당사자간 합의규칙의 위반</li> <li>문제해결위원회의 정당성 결여로 인한 주민 불신</li> </ul>

## 2. 로컬 거버넌스의 과정분석

다음으로 협력적 로컬 거버넌스 과정에 영향을 미치는 요인에 대한 분석을 종합해 보기로 한다. 먼저 대포천 수질개선사례가 협력적 로컬 거버넌스를 구축할 수 있었던 요인으로는 수질개선과정에서 지역주민 및 주민단체 등 이해당사자의 적극적인 참여, 이해당사자간 공동의사결정을 위한 기구 구성 및 합의규칙의 형성, 수질개선과정에서의 문제해결식의 적극적인 정보제공 및 적극적인 흥

보, 로컬 거버넌스 이해당사자간 명확한 역할의 설정과 준수, 수질개선과정에서의 감시장치의 활용, 그리고 합의규칙을 준수하는 않은 이해당사자의 처벌 등 보상체계의 활용 등이 도출되었다.

두 번째 사례인 안양천 수질개선사례에서 안양천 유역의 지방자치단체들이 협력적 로컬 거버넌스를 운영할 수 있었던 요인으로는 수질개선과정에서 지역주민 및 지역단체의 적극적인 참여, 이해당사자인 지방자치단체간 공동의사결정을 위한 기구 구성 및 합의규칙의 형성, 수질개선과정에서의 문제해결식 적극적인 정보제공 및 홍보, 이해당사자간 명확한 역할의 설정과 준수, 수질개선과정에서의 감시장치의 활용, 그리고 합의규칙을 준수하지 않은 이해당사자의 처벌이나 수질개선활동에 적극적으로 참여한 이해당사자에 대한 보상 등 보상체계의 활용 등이 도출되었다. 환경보존을 둘러싼 지역내의 협력적 거버넌스와 지역간 협력적 거버넌스에 영향을 미치는 요인이 다를 것이라는 예측과 달리 수질개선을 둘러싼 협력적 로컬 거버넌스는 큰 차이가 나타나지 않았다.

세 번째 사례인 청계천 개발 및 복원사업을 둘러싼 서울시, 지역주민, 주변상인 등 이해당사자들이 갈등을 해소하고 협력적 로컬 거버넌스를 운영할 수 있었던 요인으로는 사업의 초기단계에서부터 이해당사자들의 적극적인 참여, 각종 위원회 및 협의회 등 공동의사결정을 위한 기구 구성 및 합의규칙의 형성, 사업의 정당성과 비전에 대한 적극적인 홍보 및 정보제공, 사업 추진과정에서의 절차적 정당성 확보, 사업 추진주체별 명확한 역할의 설정, 그리고 지역주민 및 상인들을 위한 구체적인 보상체계 수립 등 상벌체계의 활용 등이 도출되었다.

마지막으로 네 번째 사례인 광역시설 사례에서, 특히 구리시와 지역주민들이 자원회수시설(소각장)을 설치하는 과정에서 협력적 로컬 거버넌스를 운영할 수 있었던 요인으로는 자원회수시설 입지선정 계획단계부터의 지역주민 등 이해당사자들의 적극적인 참여, 자원회수시설 건립과정에서의 적극적이고 긍정적인 정보제공, 시설 건립과정에서의 법적 준수 및 절차적 정당성 확보, 소각장 건립 운영과정에서 지역주민들을 감시자로 활용하여 신뢰를 구축한 점, 그리고 피해

지역 주민들을 위한 편의시설 설치 등 상벌체계의 활용 등이 도출되었다. 본 연구의 네 가지 사례에서 도출된 갈등 유형별 협력적 거버넌스의 영향 요인을 비교하면 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 거버넌스 유형별 협력적 로컬 거버넌스의 영향 요인

협력요인 \ 갈등유형	대포천 사례 (유형 I)	안양천 사례 (유형 II)	청계천 사례 (유형 III)	광역시설 사례 (유형 IV1)
이해관계자 참여	○	○	○	○
공동 의사결정기제 활용	○	○	○	○
적극적인 정보제공	○	○	○	○
절차적 정당성 확보	×	×	○	○
명확한 역할 설정	○	○	○	×
감시장치의 활용	○	○	×	○
보상체계의 활용	○	○	○	○

주) ○는 영향을 미치는 요인이고, ×는 영향을 미치지 않는 요인임.

<표 3-2>를 보면, 먼저 환경보존 문제를 둘러싼 로컬 거버넌스 사례에서는 이해관계자의 적극적인 참여, 공동문제해결기제의 활용, 적극적인 정보제공 및 적극적인 홍보, 이해 당사자간 명확한 역할 설정, 감시장치 및 보상체계의 활용 등이 협력적 로컬 거버넌스의 과정에 중요한 영향을 미치는 요인으로 나타났다. 이러한 요인은 문제의 범위가 지방자치단체 내의 문제인가 또는 지방자치단체 간의 문제인가에 관계없이 중요하게 나타났다.

다음으로 지역개발 문제를 둘러싼 로컬 거버넌스 사례에서는 이해관계자의 적극적인 참여, 공동문제해결기제의 활용, 적극적인 정보제공, 절차적 정당성의 확보, 보상체계의 활용 등이 협력적 로컬 거버넌스의 과정에 중요한 영향을 미치는 요인으로 나타났다. 그러나 지역개발을 둘러싼 로컬 거버넌스 사례의 경우 문제

의 범위에 따라 영향을 미치는 요인이 상이하게 나타났다. 즉 지방자치단체 내의 문제일 때에는 이해당사자간 명확한 역할의 설정이 중요한 요인으로 나타났고 감시장치의 활용은 중요하지 않은 요인으로 나타났으며, 반면에 지방자치단체간의 문제일 때에는 이해당사자간 명확한 역할의 설정이 중요하지 않은 요인으로 나타났으며 공정한 감시장치의 활용이 오히려 중요한 요인으로 나타났다.

## 제 4 장 협력적 로컬 거버넌스 구축을 위한 정책과제

### 제1절 갈등 유형별 갈등의 예방 및 해소 요인 ●

#### 1. 대포천 수질개선사례

지방자치단체 내의 환경보존 관련 로컬 거버넌스 사례(유형 I)인 대포천 수질 개선사례는 자원의 공동이용과 이로 인한 비용과 편익의 불일치, 오염원의 증가 및 상수원보호구역지정, 그리고 상수원보호구역지정으로 인한 주민의 재산권 피해가 갈등의 주요 원인으로 나타났다. 대포천 사례의 갈등해결과정에서 나타난 갈등의 해소 요인을 보면, 먼저 대포천의 수질을 개선하기 위하여 대포천 유역의 모든 주민들을 참여시켰다는 것이다. 대포천 수질개선활동에 전 주민의 참여가 가능했던 것은 마을의 이장단, 새마을운동 남·여 지도자, 마을 부녀회, 사회단체대표, 기업체대표, 음식점 대표 등 다양한 계층을 참여시키고 설득과 동기유인을 제공한 것이 주요한 역할을 하였다. 둘째, 공동문제해결기제인 수질개선대책위원회를 구성하고 자율적으로 수질개선대책위원회 회칙, 수질개선대책협의회 회칙 등을 만들어 수질관리 활동을 하였다는 점이다. 그리고 지역 대표들이 참여하는 위원회에서 감시지역의 구분, 감시자의 선정, 공동분담비용의 할당, 수질개선 실천지침, 오폐수저감을 위한 활동 지침, 홍보방법 및 홍보요원의 선정 등 수질관리를 위한 규칙 및 역할들을 자율적으로 만들고 실천해 나갔다. 셋째, 지역주민들에게 상수원보호구역으로 지정되면 규제로 인하여 발생하는 불편과 손해 등에 대하여 적극적으로 홍보하면서 상수원보호구역지정을 피하기 위해서는 수질을 개선해야 한다는 점을 집중적으로 홍보하고 설득해 나갔다는 점이다. 넷째, 대포천 수질개선을 위하여 수질개선대책위원회는 지역주민들에게

하천 유역별로 할당제적 자율모금 형태로 비용을 합리적으로 할당하였고 이를 통하여 수질개선기금을 마련하게 되었다. 다섯째, 지역주민들로 하여금 하천과 부락별로 자발적 자원봉사에 의한 하천감시단을 구성하였으며, 또한 유급감시원을 배치하여 폐수의 무단 방류를 지속적으로 감시해 나갔다는 점이다. 마지막으로 수계별로 하천감시단과 유급상용감시원의 감시활동을 통하여 적극적으로 위반자들을 적발하고 위반자에 대한 공식적 제재를 통하여 위반이 되풀이되는 것을 방지하였다는 것이다.

## 2. 안양천 수질개선사례

지방자치단체 간의 환경보존 관련 로컬 거버넌스 사례(유형 II)인 안양천 수질개선사례에서는 오염원을 배출하는 지역과 피해지역의 불일치와 광역적인 문제에 대한 비용분담의 불명확성과 효율적인 관리의 어려움 등이 갈등의 주요 발생 원인으로 나타났다. 안양천 사례의 갈등해결과정에서 나타난 갈등의 해소 요인을 보면, 먼저 안양천 유역의 모든 관련 지방자치단체들이 안양천 수질개선 모임인 안양천수질개선대책협의회에 구성에 참여하였다는 것이다. 그리고 정기적이고 지속적인 회의와 토론을 통하여 안양천의 수질개선을 위한 공동사업을 선정하고 추진해 나갔다는 점이다. 둘째, 안양천 유역의 지방자치단체들은 안양천 유역 지역주민조직들의 환경활동을 적극적으로 지원하고 환경오염 감시활동 등에도 적극적으로 참여할 수 있도록 유도해 나갔다는 점이다. 셋째, 안양천의 수질을 개선하기 위하여 안양천 유역 지방자치단체들은 자발적으로 공동문제해결기구인 안양천수질개선대책협의회를 구성하였고, 자율적으로 안양천수질개선대책협의회 규약을 제정하여 지방자치단체별 역할과 합의된 약속을 이행하여 갔다는 점이다. 넷째, 안양천 유역의 지방자치단체들은 서로에게 필요한 정보를 제공하였을 뿐만 아니라, 환경마라톤 대회, 안양천 살리기 로고 및 캐치프레이즈 공모 등 주민들에게도 적극적으로 정보를 제공하였다는 점이다. 다섯째, 안양천 유역의 지방자치단체들은 공동사무의 처리, 공동개발사업 실시에 따른 필

요한 경비는 공동부담원칙을 통하여 부담하였다는 점이다. 여섯째, 각 자치단체가 공동으로 참여하는 합동단속반을 편성하여 상시적으로 폐수배출업소의 지도·점검을 실시하였다는 점이다. 이러한 감시활동에는 안양천 살리기 민간단체 네트워크, 안양천을 사랑하는 사람들의 모임 민간단체도 참여하였다. 마지막으로 안양천 유역의 지방자치단체들은 기존의 지도·감독 이외에도 자발적으로 맺은 협약에 따라 합동단속반의 지속적인 지도·점검을 통하여 위반업소를 적발하고, 적발업소에 대해서는 행정처분이나 고발조치를 하는 등의 강력한 처벌을 부과하였다는 점이다. 또한 환경오염행위를 신고한 주민에게 실제적으로 보상금을 지급하였다.

### 3. 서울시 청계천 복원 및 개발사례

지방자치단체 내의 지역개발 관련 로컬 거버넌스 사례(유형 III)인 서울시 청계천 복원 및 개발사례에서는 개발과 보전에 대한 이해관계자간 인식의 상충성, 지역 주민 및 주변 상인들에 대한 보상문제, 그리고 문화재 복원을 둘러싼 찬성 집단과 반대집단간의 인식 차이 등이 주요 갈등원인으로 나타났다. 먼저 청계천 복원사업의 갈등관리가 성공할 수 있었던 요인으로는 사전적이고 예방적인 갈등관리이다. 서울시는 시간의 제약에도 불구하고 먼저 사전적인 갈등관리를 진행하였다. 청계천 상권에 대한 엄밀한 조사와 상권 내부 이해관계자들의 이해관계, 그리고 관련 법과 제도 등을 파악한 후 갈등관리에 들어갔다. 둘째, 계획적인 갈등관리를 하였다. 서울시는 협의의 초기단계에서부터 철저히 사전에 계획된 원칙과 방안에 근거하여 이해당사자와 협의해 나갔다. 예를 들어 마감시한의 설정이나 손실보상 불가 등의 원칙을 사전에 수립하였으며, 이러한 원칙을 바탕으로 이해당사자의 상황에 적합한 안을 제시하였다. 이주단지 조성, 영업불편 최소화, 상권 활성화 등의 대책도 사전에 계획하여 협의과정에서 이해당사자들에게 구체적으로 제시하였다. 셋째, 실질적인 이해당사자들의 참여가 보장된 갈등관리를 하였다. 서울시는 청계천 상인단체들을 청계천 상권을 구성하는 주체

로, 그리고 실질적인 이해당사자로 인정하고 협의에 참여하도록 하였고, 실제로 이들의 의견을 협의과정에서 적극적으로 수렴하였다. 마지막으로 긍정적인 갈등관리를 하였다. 예를 들어 서울시와 청계천 상인단체가 합의한 이주단지조성은 부정적인 전략이 아니라 공동의 문제를 해결하려는 긍정적인 관점에서 도출된 것이다. 청계천 사업을 추진해야 하는 서울시와 이주가 불가피한 청계천 상인단체가 공동의 인식을 공유하고 상호 긍정적인 전략을 제시하였다고 할 수 있다. 또한 청계천 복원사업의 갈등관리가 성공할 수 있었던 요인을 협의과정에서도 도출할 수 있다. 먼저 공식적인 의사소통채널의 확보이다. 청계천 복원사업의 경우 정책협의회, 주민·상인협의회 등 다양한 통로를 마련하였다. 둘째, 적극적인 정보공유이다. 청계천 복원사업의 경우 내부정보공유를 통한 이해당사자간 원칙 공유 및 이러한 원칙의 일관성 유지가 가능하였고, 사전에 충분한 정보를 준비함으로써 정확한 정보의 전달과 정보 전달과정에서의 왜곡을 방지할 수 있었다. 이러한 공식적인 의사소통채널의 확보와 적극적인 정보공유는 이해당사자간 상호신뢰의 바탕이 되었다. 즉 이해당사자들은 상호 성실한 자세로 협의에 임할 수 있었으며, 또한 비공식적인 만남을 통하여 신뢰를 구축해 나갔다.

#### 4. 폐기물처리시설 광역화사례

지방자치단체 간의 지역개발 관련 로컬 거버넌스 사례(유형 IV)인 광역 폐기물처리시설 관련 갈등사례의 경우 의사결정과정에서의 직접적인 이해관계자의 참여배제, 건립과정에서 절차적 정당성의 결여, 갈등당사자간 합의한 운영규칙의 위반, 주민들의 불신 등이 갈등의 주요 요인으로 파악되었다. 안양천 사례의 갈등해결과정에서 나타난 갈등의 해소 요인을 보면, 먼저 구리시는 쓰레기소각장 건설을 추진하면서 직접적인 이해당사자뿐만 아니라 폭넓은 지역주민의 참여와 관련 정보를 제공함으로써 사업추진상의 신뢰를 높여나갔다는 점이다. 둘째, 구리시는 자원회수시설의 입지선정과정에 이해당사자들을 참여시킨 입지선정위원회를 구성하여 지역주민 등 이해관계자들과 공동으로 문제를 해결하려고

하였다는 점이다. 셋째, 구리시의 경우 공개행정을 통해 주민의 공감대와 협력을 이끌어내기 위한 노력을 자발적으로 수행하였고, 이것이 주민의 신뢰를 얻을 수 있었다는 점이다. 넷째, 구리시에서는 소각장 건립과정의 초기단계에서부터 입지선정위원회에 시민들을 참여시키고 입지선정위원회에서 정한 절차에 따라 사업을 진행해 나갔다는 점이다. 다섯째, 구리시는 자원회수시설의 입지를 선정 과정과 운영과정에서 지역주민들을 감시자들 선정하여 직접 참여시킴으로써 지역주민들의 신뢰를 확보할 수 있었다는 점이다. 마지막으로 구리시는 혐오시설로 인정되던 소각장을 친환경적이며 친주민적 공간으로 활용하였고, 지역주민들에게 간접적인 보상으로 주민편의시설을 제공하였다는 점이다.

## 5. 종합적 분석

네 가지 사례분석에서 나타난 갈등 해소 요인을 중심으로 갈등 유형별 갈등 예방요인을 도출해 보면 다음과 같다. 먼저 지방자치단체 내의 환경보존 문제, 특히 수질개선과정에서 나타나는 갈등을 예방하기 위해서는 수질개선과정에 전 주민들의 자발적인 참여 보장, 지역주민들로 구성된 자율 조직의 적극적 활용, 이해당사자간 공동 운영규칙의 제정, 적극적인 정보제공 및 정책과정의 투명성 제고, 그리고 공동의 비용분담과 공동 감시체제구축, 그리고 보상체계의 구축 등의 요인이 갈등을 주요 예방기제로 제시할 수 있다.

둘째, 지방자치단체 간의 환경보존, 특히 지방자치단체간 수질개선과정에서 나타나는 갈등을 예방하기 위해서는 관련 지방자치단체의 적극적인 참여와 토론, 지역주민 및 지역조직들의 적극적인 참여, 이해관계자간 자율적인 조직 운영 및 규칙제정, 지방자치단체간 관련 공보의 공유 및 지역주민에 대한 정보 제공, 공동의 비용분담과 공동 감시체제구축, 그리고 자율적인 보상체계의 수립 등의 요인이 갈등의 주요 해결기제로 제시할 수 있다.

셋째, 지방자치단체 내의 지역개발사업의 과정에서 나타나는 갈등을 예방하기 위해서는 사업 초기단계에서부터 지역주민에 대한 적극적인 홍보와 설득, 쟁

점 분야별 위원회와 협의회 등 중립적 문제해결기제의 활용, 이해관계자의 적극적인 참여와 추진과정에서의 절차적 합리성 확보, 그리고 이해관계자별 구체적인 보상체계의 수립 등의 요인이 갈등의 주요 해결기제로 제시할 수 있다.

마지막으로 지방자치단체 간의 지역개발과정, 특히 지방자치단체간소각장이나 매립장 등 혐오시설의 광역화 사업과정에서 나타나는 갈등을 예방하기 위해서는 지역주민을 대상으로 혐오시설을 님비시설로만 보려고 하는 지역주민의 인식체계를 변화시킬 수 있는 대안적인 노력, 공개행정을 통해 주민의 공감대와 자발적인 협력을 이끌어내기 위한 노력, 그리고 시설입지선정단계부터 해당 지역주민을 합리적으로 참여시킬 수 있는 제도적 장치의 마련 등의 요인이 갈등예방기제로 제시할 수 있다. 지금까지의 논의를 종합하여 정리하면 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 갈등유형별 갈등예방 및 해결 요인

갈등유형	갈등 사례명	갈등예방 및 해결방안
유형 I	대포천 수질개선사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전 주민들의 자발적인 참여</li> <li>○ 자율적인 조직 및 규칙제정</li> <li>○ 적극적인 정보제공 및 투명성</li> <li>○ 비용분담과 공동감시체제구축</li> </ul>
유형 II	안양천 수질개선사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 이해관계자의 참여와 토론</li> <li>○ 자율적인 조직 및 규칙제정</li> <li>○ 적극적인 정보의 공유</li> <li>○ 비용분담과 공동감시체제구축</li> <li>○ 자율적인 감시와 처벌</li> </ul>
유형 III	청계천 복원 및 개발사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 적극적인 홍보</li> <li>○ 위원회 등 중립적 문제해결기제의 활용</li> <li>○ 이해관계자의 참여와 절차적 정당성</li> <li>○ 구체적인 보상체계의 수립</li> </ul>
유형 IV	폐기물 처리시설 광역화 사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 복합기능설계를 통한 인식들의 변화</li> <li>○ 공개행정과 합리적 참여의 확대</li> <li>○ 시설의 주민편의 가치극대화</li> <li>○ 절차적 합리성의 확보</li> </ul>

## 제2절 협력적 로컬 거버넌스의 구축 방안 ●

### 1. 기본 방향

본 연구는 지역주민과 지방자치단체간 또는 지방자치단체간 공공정책이나 사업을 둘러싼 지역 갈등 및 협력 사례를 통해 갈등의 원인 및 갈등의 조정과정에 영향을 미치는 요인을 분석하고, 이를 통하여 지역갈등을 최소화하고 상호 협력을 유도할 수 있는 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안을 제시해 보고자 하였다. 지금까지 분석한 갈등의 구조, 로컬 거버넌스의 과정, 그리고 협력적 로컬 거버넌스의 과정에 영향을 미치는 요인들을 바탕으로 협력적 로컬 거버넌스 구축을 위한 기본 방향을 도출해 보고자 한다. 특히 바람직한 거버넌스(good governance)의 주요 요소로 제시되고 있는 참여성, 투명성, 책임성을 확보할 수 있는 요인을 중심으로 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안을 제시해 보고자 한다.

### 2. 협력적 로컬 거버넌스 구축 방안

#### 가. 로컬 거버넌스 과정의 참여성 확보방안

##### 1) 실질적인 주민참여의 보장

다원화된 사회에서는 더 이상 과거와 같은 블랙박스식 정책결정으로는 사회 문제를 해결하기는 불가능해졌다. 특히 인터넷을 비롯한 온라인 정보통신기술의 급속한 발전은 비밀스런 정책결정을 거의 불가능하게 만들었으며, 정책의 투명성 확보를 중요한 정책가치로 부상시켰다. 따라서 정책과정에서 시민참여 확대는 정책 투명성 확보의 필요조건이 되고 있다. 본 연구에서 분석한 협력적 로컬 거버넌스의 사례에서도 정책의 입안단계에서부터 시민참여가 적극적으로 이루어 졌음을 알 수 있다. 따라서 적극적인 시민참여를 유도할 수 있도록 제도적

장치를 마련하는 것이 갈등으로 인한 정책비용을 줄이고 정책의 정당성을 확보하는 중요한 요소가 된다. 그러나 우리나라의 주민참여제도를 보면 대부분이 형식적이고 절차적인 차원에서 운영되어 왔고 사업 주체에 의해 일방적이고 선택적으로 이루어져 왔다. 예를 들어 사업의 설명회나 공청회의 경우 사업의 불가피성에 대한 일반적인 홍보, 형식적인 지역주민의 의견이나 이견 조정 등 실질적인 주민참여의 역할을 수행하지 못하고 있다. 협력적 로컬 거버넌스에서는 대부분이 이해당사자간 적극적이고 지속적인 대화와 타협을 통해 이견을 줄였다는 것을 알 수 있다.

## 2) 참여적 의사결정기법의 활용

바람직하지 않은 지역갈등을 예방하고 발생한 갈등해결의 효과성을 높이기 위해서는 정책과정에 참여적 의사결정방식을 활용하는 갈등관리시스템을 구축할 필요가 있다. 갈등사안과 관련하여 어느 누군가 미리 일방적으로 주도해 나간다는 것은 갈등당사자간 합리적인 합의형성을 어렵게 할 가능성이 크며, 문제해결노력은 의도와 달리 부정적인 결과를 가져올 가능성이 있다. 예를 들어 구리시 사례의 경우 사업추진 초기부터 입지선정위원회를 자발적으로 구성하여 운영함으로써 효과적으로 갈등해결을 도모할 수 있었다. 따라서 지역주민들이 직접 참여하는 지역주민과의 협조체계 구축을 제도화 할 필요가 있다. 예를 들어 일본의 무사시노 시는 1984년 소각시설 입지 후보지를 선정하여 지역 주민의 동의를 얻기가 매우 어려운 상황이 되자, 시민들은 청소센터 건설 시민특별위원회와 청소센터 및 도심재개발 시민위원회를 설립하였고, 시민이 주도가 된 쓰레기 문제 해결을 위한 대책을 수립하여 시에 건의하고, 쓰레기처리와 님비현상을 동시에 해결하였다. 따라서 최근에 참여적 의사결정기법으로 자주 논의되고 있는 합의회의, 공론조사, 규제협상, 시민배심원제, 시나리오 워크샵 등의 기법들을 갈등사안에 적합하게 활용할 수 있는 체계적인 갈등관리시스템을 마련할 필요가 있다.

### 3) 이해당사자간 합의형성 기제의 활용

공공사업의 성격별로 지역수준의 지역공동체 사회에서 합의 가능한 원칙이 마련될 필요가 있는데, 이러한 원칙은 국가의 공공정책 일반에 대한 원칙수립이 선행되어야 할 것이다. 즉, 국가의 커다란 공공사업별 합의 가능한 원칙의 정립에 기초하여 지역단위 사업별 합의 가능한 원칙이 마련될 필요가 있다. 사회적으로 합의 가능한 원칙의 수립 하에 구체적으로 사회적 수용성을 제고할 수 있는 대안적 방안 제시가 가능하며, 이러한 대안은 갈등해결의 효과성을 높여줄 수 있다. 사례분석에서 나타나고 있듯이 대포천 수질개선사례 및 안양천 수질개선사례의 경우 지역 주민들 또는 지방자치단체들간의 자발적인 조직 구축과 운영규칙의 설계를 통한 자율적인 관리는 좋은 시사점을 줄 수 있다. 또한 혐오시설의 선정과 같은 갈등사례의 경우 주민들에게 시설의 감시 감독(oversight)권을 부여하는 방안을 고려해 볼 수 있는데, 위험·혐오시설의 경우 해당지역의 주민들이 시설의 운영과 관련하여 전반적인 부분을 감시·감독할 수 있다면 시설의 사회적 수용성은 증대될 것이다.

#### 나. 로컬 거버넌스 과정의 투명성 확보 방안

##### 1) 적극적인 정보제공 및 홍보

사업추진과정에서 공청회나 설명회 등 기존의 주민참여제도의 제도적 보완을 통해 주민참여가 확대되고 주민참여가 운영되더라도 주민참여를 실질적으로 제약하는 요인이 해소되지 않는다면 적극적인 주민참여가 이루어질 수 없다. 사례분석에서 나타나듯이 적극적인 정보의 공유가 부족하거나 사업주체의 적극적이고 효과적인 홍보가 이루어지지 않는다면 주민참여가 실질적으로 활성화될 수 없다. 즉 적극적인 정보제공을 통하여 사업의 추진과정이 투명하게 드러나고 관련 이해당사자들이 모든 정보를 확인할 수 있어야 사업주체에 대한 신뢰가 형성될 것이다. 본 연구의 실패사례로 지적되고 있는 남양주시 사례의 경우는 지방자치단체가 정보를 독점하거나 지역주민에게 편향된 정보를 제공한 것이 불신

의 중요한 원인이라는 것을 보여 준다. 반면에 협력적 로컬 거버넌스의 성공 사례로 지적되고 있는 다른 사례에서는 사업의 주체가 적극적으로 정보를 제공하여 신뢰를 형성해 나가는 것을 볼 수 있다.

## 2) 절차적 합리성의 제고

갈등관리를 효과적으로 하기 위해서는 갈등을 다루는 의사결정에서 절차적 합리성(procedural rationality)을 제고하려는 노력을 적극적으로 보여야 한다. 의사결정에 있어서의 공정성(fairness)은 대중의 신뢰를 획득하는 가장 중요한 요인이며, 무엇이 공정하고 무엇이 적절한가에 대해서는 상황이나 시기에 따라 달라짐에도 불구하고 기본적으로 민주적 결정절차가 절차적 합리성 확보의 출발점이라는 데는 이견이 없다. 예를 들어 혐오시설 입지지역의 주민들은 자신의 지역에 시설이 입지되는 것을 반대하지만, 입지시설이 결정되는 과정 자체는 상대적으로 수용하기 쉽다. 즉 합의 가능한 내용을 마련하기에 앞서 합의를 위한 논의의 형식에 대한 합의를 선행시킬 수 있는 합리적인 절차가 우선시되어야 한다.

### 다. 로컬 거버넌스 과정의 책임성 확보방안

#### 1) 효율적인 행정협조체계 구축 및 역할 설정

갈등관리는 다양한 수준에서 문제를 예방하고 해결하려는 종합적 접근방식이 도입될 필요가 있다. 그리고 이를 가능하게 할 수 있는 효율적인 행정협조체계가 구축될 필요가 있다. 지역갈등 문제를 해결하기 위해서는 지방자치단체간에 상호이해를 반영시키려는 노력이 진행되어야 하며, 동시에 한편으로 해당 지역 주민의 참여와 의견수렴을 충실히 하는 갈등해결노력이 필요하다. 이런 점에서 님비시설이나 퓌미시설의 경우 지역에서 관련 지방자치단체간, 그리고 관련 지역주민의 이해가 중첩적으로 결부되는 경우가 많다는 점에서 다중적 접근을 통해 갈등해결방안이 마련될 필요가 있다. 이를 위해서는 갈등이슈를 중심으로 한

정부간 효율적인 행정협조체제를 구축하는 것은 좋은 방안의 하나가 될 수 있다. 특히 중앙-지방정부간, 그리고 지방자치단체간에는 거시적 차원의 정책우선순위에 따라 문제를 해결하려는 노력과 이에 근거한 긴밀한 행정협조체계가 구축되어 있을 때 효과적으로 이루어질 수 있을 것이다. 또한 지방자치단체 내의 문제해결과정에서도 지역주민, 시민단체, 그리고 지방자치단체간 유기적인 협조체제를 구축하고 지역주민들의 자발적인 협조를 유도할 수 있는 제도적 유인체계를 마련할 필요가 있다.

## 2) 합리적인 보상시스템의 구축

지역갈등은 대부분 지역의 정책이나 사업(수질개선정책, 지역개발정책, 광역화 사업 등)의 추진으로 인해 피해를 보는 집단과 이익을 보는 집단이 발생하기 마련이다. 특히 혐오시설이나 선호시설의 건설에서 이러한 문제는 보다 심각하게 나타난다. 따라서 지역의 정책이나 사업을 추진할 때 반드시 공평부담기준(Fair Share Criteria)을 사전에 수립하여 공개하고 추진해 나가야 갈등을 예방할 수 있다. 예를 들어 뉴욕 시는 1989년 뉴욕 시 헌장(New York City Charter)을 개정할 때 도시 시설의 신설, 확장, 축소 또는 폐쇄 시 도시 전체 지역차원에서 부담(burden)과 이익(benefit)을 공평하게 분담한다는 규정을 신설하였다. 따라서 지역정책이나 사업을 추진할 때 반드시 이러한 규정을 따르도록 하고 지역정책으로 인한 피해자에게는 적절한 보상을 해 주어야 한다. 그리고 주민들이 기피하는 시설을 설치할 때 대부분의 경우 간접적인 보상을 원칙으로 하고 있는데, 주민에 대한 직접 보상을 허용하는 방안도 강구해 보아야 한다. 왜냐하면 높은 위험시설의 경우 지역주민들은 간접적인 보상으로는 효과가 없기 때문이다.

## 3) 전문지식과 상식의 조화를 통한 정책문제의 판단

정책과정은 매우 복잡하고 불확실성을 내포하고 있다. 불확실성이 높은 상황에서는 문제해결과정에서 전문적인 지식과 상식적인 판단을 결합하는 것이 유

용한 경우가 많다(주재복, 2002). 즉 정책과정에서 사실기반의 과학적 분석과 가치기반의 정책적 판단을 구분할 필요가 있다. 특히 과학의 목적인 진리(truth)와 정책의 목적인 정의(justice)를 구분하여 2단계로 접근할 필요성이 있다. 1단계에서는 과학적 사실을 규명하여 해결하고, 2단계에서는 과학적 사실과는 분리하여 정책문제로서 해결하여야 한다. 일반적으로 기술적이고 과학적 판단은 과학자의 몫이며, 정책과 관련된 가치판단이 정책참여자(policy stakeholder)의 몫이기 때문이다(주재복 외, 2004). 정책상황에서 흔히 발생하는 심각한 갈등은 바로 과학적 전문성이 결여된 주민들이 과학적 판단을 시도하려는 데서 발생한다는 점이며, 또한 이 과정에서 과학자의 사실판단이 완전히 부정되는 경우가 빈번하게 발생한다. 예를 들어 지방자치단체가 쓰레기 소각장을 선정함에 있어서 도심으로 부터의 거리, 환경오염 정도, 시설건립 비용, 소각설비의 설치가능성 등을 주요변수들로 고려하는 경우를 가정할 때, 다이옥신 발생 정도 등에 대한 과학적 판단은 전문가가 판단하는 것이 바람직하다. 따라서 정책과정이나 사업의 추진 절차를 설계할 때 사실기반의 과학적 판단은 전문가에게 맡기고 가치기반의 정책적 판단은 이해관계자들의 협의와 토론을 통하여 문제를 해결해 나간다면 바람직하지 않은 갈등발생을 예방하는데 효과적으로 작용할 것이다. 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안을 종합하면 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안

로컬 거버넌스 요인	구축 방안
참여성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 실질적인 주민참여의 보장</li> <li>○ 참여적 의사결정기법의 활용</li> <li>○ 이해당사자간 합의 형성 시스템 설계</li> </ul>
투명성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 적극적인 정보제공</li> <li>○ 절차적 합리성 제고</li> </ul>
책임성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 효율적인 행정협조체계 구축 및 역할 설정</li> <li>○ 합리적인 보상체계 구축</li> <li>○ 전문지식과 상식의 조화를 통한 정책문제의 판단</li> </ul>

### 제3절 협력적 로컬 거버넌스 구축을 위한 정책적 과제 ●

지금까지 바람직한 거버넌스(good governance)의 핵심 요소로 제시되고 있는 참여성, 투명성, 책임성을 중심으로 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안을 제시해 보았다. 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안으로 제시되고 있는 다양한 요인들은 지방정부의 정책이나 사업의 추진과정에서 갈등적 거버넌스를 협력적 거버넌스로 유도하는데 필수적인 요소들이라고 할 수 있다. 따라서 협력적 로컬 거버넌스를 구축하기 위해서는 위에서 제시한 다양한 방안들을 상호 보완적으로 활용해 나가야 할 것이다. 이러한 협력적 로컬 거버넌스 요인들이 지역갈등을 완화하고 협력적 로컬 거버넌스를 구축하여 갈등을 해결하기 위해서는 다양한 정책적 과제가 동시에 고려되어야 한다. 특히 이와 관련하여 인식 프레임의 변화를 통한 문제해결방식, 지방자치단체간 협약을 통한 문제의 공동해결방식, 공개 모집을 통한 문제해결방식, 그리고 제3자를 통한 문제해결방식 등을 정책적 과제로 제시해 보고자 한다.

#### 1. 인식 프레임의 변화를 통한 갈등해결방식

대부분의 갈등은 갈등 현상에 대한 갈등 당사자들의 인식 차이와 이로 인한 상호 불신에서 출발한다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 갈등 당사자들의 인식 프레임(frame)을 변화시켜야 한다. 예를 들어, 댐건설과 관련된 갈등의 원인에 대해 찬성집단은 환경단체의 정치적 선동으로 인한 문제로 인식하는 반면 반대집단에서는 절차적 정당성과 공개성의 결여 문제로 인식한다. 이러한 관점에서 구리시의 자원회수시설(쓰레기 소각장) 사례는 지역주민의 인식 프레임을 변화시킨 성공적인 사례라고 할 수 있다. 즉 구리시는 님비시설을 둘러싼 갈등이라는 문제가 인식상의 문제라는 점을 지각하고 소각장에 대한 시민의 부정적인 시각을 긍정적인 시각으로 변화시키려고 노력하였다. 구리시는 소각장 건

립의 상황에서 소각장에 대한 패러다임을 변화시키기 위해서 쓰레기 소각장보다는 구리시의 조례상, 그 정식명칭을 “구리자원회수시설”이라 칭하여 종래의 혐오시설이라는 인식을 탈피시키려는 노력을 보였다. 즉 쓰레기소각장 건립을 추진하면서 쓰레기 소각장이 단순한 소각시설이 아니라 주민편의기능도 수행할 수 있는 복합적 기능을 지닌 시설로 설계함으로써 주민의 인식 전환뿐만 아니라 적극적으로 해당시설을 통해서 주민편의를 극대화할 수 있는 구체적인 방안을 마련하기 위하여 노력하였다는 점이다. 서울시의 경우도 적극적인 홍보를 통하여 청계천 개발이 권위주의시대의 개발이 아니라 새로운 서울의 미래상을 제시하는 청사진이라는 점을 부각시키는 긍정적인 비전을 제시하였다. 따라서 갈등의 원인을 정확히 파악하고 갈등에 대한 인식을 긍정적으로 변화시키려는 노력은 갈등 예방 및 해결에 매우 유용하게 작용한다.

## 2. 자발적인 협약을 통한 갈등해결방식

지역갈등은 중앙정부나 제3자의 개입 없이도 효과적으로 해결될 수 있다. 즉 갈등의 이해 당사자들의 자발적인 협력이나 협약을 통하여 지역의 갈등문제를 해결할 수 있다. 예를 들면 대포천 사례의 경우 지역주민들이 자발적으로 대포천 수질을 개선하여 환경부로부터 상수원보호구역의 지정을 유예받기도 하였다. 또한 안양천 사례의 경우 안양천 유역의 13개 자치단체들이 자발적으로 안양천 수질개선대책위원회를 구성하여 자율적으로 안양천 수질을 개선하였다. 이러한 이해 당사자간 협약은 미국의 경우 지방정부간 협력에서 가장 많이 나타나는 유형이며, 우리나라의 경우에도 지방자치법 제141조에 규정되어 있다. 특히 지방자치단체간 협약은 지방자치단체의 비용절감뿐만 아니라 혐오시설의 건립에 따른 갈등문제를 해결해 주기도 한다. 예를 들어 지방자치단체간 협약의 대표적인 사례가 환경빅딜을 통해 시설을 공동으로 이용하는 경기도 광명시와 서울시 구로구의 사례이다. 광명시와 구로구는 시설용량에 여유가 있는 소각장과 하수처리장을 공동 이용하는 협약을 체결하여 자치단체간 환경시설 빅딜모델을 제시

하였다. 구로구는 생활·음식쓰레기 200톤(1일)을 광명소각장에서 처리하고, 광명시의 소각장 건설비용 및 반입량에 따른 소각장 운영비용 등에 대해 지원을 받는다. 또한 광명시는 생활하수 18톤(1일)을 가양하수처리장에서 처리하고 하수처리비용 연 16억원을 서울시에 부담한다. 이러한 환경비탈은 자체 시설을 건설하는데 따른 중복투자를 방지하여 예산절감과 함께 넘비현상에 의한 혐오시설 건설문제를 원만하게 해결하는 유용한 수단이다. 이와 같이 유용한 갈등해결수단의 하나로 인식되고 있지만 우리나라의 경우 지방자치단체간 협약을 통하여 갈등문제를 해결하려는 노력은 많이 나타나지 않고 있다. 따라서 협약을 장려하는 중앙정부 차원의 지원책이 필요할 것으로 보인다.

### 3. 공개 모집을 통한 갈등해결방식

지역주민들이 반대하는 지역개발사업을 추진하는 효과적인 방법 중의 하나로 공개 모집을 통한 갈등해결방식을 제시할 수 있다. 공개 모집을 통한 갈등해결방식은 지역개발사업을 공모하여 지역개발사업 자율적으로 신청을 받아 사업지역을 선정하고 해당지역에는 인센티브를 부여하는 방식이다. 이 방식은 지역개발사업의 초기단계부터 지역주민의 자발적인 참여와 협력을 유도할 수 있으며, 따라서 지역갈등의 예방과 해결에 매우 효과적으로 작용한다. 예를 들면 전북 전주시의 소각장 건립사례가 대표적이다. 전주시는 2000년 2월부터 소각장 설치를 추진하던 중 주민반대로 인해 입지선정이 곤란해지자 2001년 9월에 사업추진방식을 인센티브를 제공하는 조건으로 변경하여 소각시설 입지를 공개모집하였다. 그 결과 4개 마을이 유치를 신청하였으며, 2001년 4월 입지를 결정하였고, 2003년 4월 착공을 하였다. 공모내용을 보면 최대 50억원을 소각시설 유치마을에 지원하며, 복지시설(수영장, 복지관, 체력단련시설) 무료이용, 소각열을 이용한 공동주택 난방 공급, 진입도로 개설 및 반입수수료 5% 주민지원협의체 지원 등의 인센티브를 제공하는 내용이다. 또한 전남 무안군은 2000년 12월부터 종합폐기물처리시설(소각장, 매립장, 음식물자원화시설, 재활용시설) 설치사업을 추진하던 중 주민

반대로 인해 입지선정이 곤란해지자 역시 2002년 10월에 사업추진방식을 변경하여 인센티브를 제공하는 조건으로 소각시설 입지를 공개모집하였다. 그 결과 9개 마을이 유치를 신청하였고, 2002년 11월 입지를 결정할 수 있었다.

#### 4. 제3자를 통한 갈등해결방식

지역갈등은 문제의 성격이 다의적이고 다양한 이해당사자들이 관련되어 있기 때문에 매우 복잡하다. 따라서 갈등당사자간의 조정과 협력을 통하여 해결하기 어려운 갈등도 존재한다. 갈등의 조정과정에서 당사자들에 의한 자율적인 해결이 어려운 경우에는 제3자인 갈등 조정자가 개입하게 된다. 그러나 갈등 조정자는 갈등의 당사자들간 갈등해결을 위한 수차례의 조정과정을 거쳤으나 해결책을 찾지 못할 때 개입해야 한다. 갈등 조정자는 갈등의 조정과정에서 화해 알선, 화해 촉진, 조정, 또는 중재 등 다양한 수준의 역할을 수행할 수 있다. 가장 효과적인 역할은 갈등 조정자가 구체적인 대안을 제시할 수 있는 능력과 이러한 능력을 실행할 수 있는 자원을 가지고 있을 때 가장 효과적이다. 또한 갈등 조정자는 공정하고 객관적인 입장에서 갈등을 조정하여야 하며, 갈등 당사자들의 신뢰를 받고 있는 제3자가 갈등당사자의 합의가 있어야 효과적이다. 또한 갈등 조정자는 갈등 당사자들의 합의 하에 조정위원회나 공동조사단과 같은 형태를 띠기도 한다. 예를 들면 영월댐 건설을 둘러싼 갈등과 새만금 사업을 둘러싼 갈등의 경우 찬성집단과 반대집단에서 추천한 전문가들로 공동조사위원회를 구성하여 갈등을 조정하기도 하였다. 그리고 서울시의 청계천 개발 및 복원사례에서 문화재 관련 갈등과 관련하여 각종 문화재위원회를 구성하여 문제를 해결하려고 한 것도 이에 해당된다. 우리나라의 경우 지방자치단체간 분쟁에 있어서 제3자가 조정할 수 있도록 규정하고 있지만(지방자치법 제142조), 분쟁조정이 효과적으로 이루어지고 있지 않다. 이것은 분쟁조정위원회의 능동적 역할이 곤란하고 결정사항의 불이행에 대해 행정대집행 등 강제이행수단이 미비하기 때문이다. 따라서 분쟁조정 관련 위원회의 위상강화를 위한 제도적 개선이 필요할 것으로 보인다.



## 제 5 장 결론

### 제1절 연구의 요약

지방자치제의 본격적인 실시와 더불어 공공정책이나 사업을 둘러싼 이해관계자들간 갈등은 점점 다양화·복잡화되어가고 있다. 지방의 정치나 정책과정에서 발생하는 이러한 지역갈등의 해결과 관련하여 1990년대 이후 사회체제나 정부의 역할 변화를 설명하는 중요한 개념의 하나인 로컬 거버넌스(local governance)에 대한 연구가 활발히 진행되고 있다. 로컬 거버넌스는 지방의 주요 문제를 다양한 지역사회의 행위자들이 참여하고 협력하여 해결해 나가는 기제라고 할 수 있다. 우리나라에서도 최근에 로컬 거버넌스라는 개념은 지방자치제의 실시 이후 지방자치와 지방정치를 설명하는 중요한 분석 개념의 하나로 등장하고 있다. 특히 협력적 로컬 거버넌스는 로컬 거버넌스를 구성하고 있는 행위 주체들이 상호 협력과 참여를 통하여 지방의 공공문제를 해결해 나가는 것을 의미한다. 즉 협력적 로컬 거버넌스는 지역사회의 문제를 지역공동체 구성원들이 지속적인 상호작용을 통하여 상호 협력적으로 해결해 나가는 것을 의미한다. 로컬 거버넌스를 협력적으로 운영해 나가기 위해서는 지역사회를 구성하고 있는 환경적 여건과 관련된 환경적 요인, 로컬 거버넌스의 구성과 관련된 구조적 요인, 로컬 거버넌스 과정의 운영규칙 등 다양한 요인을 고려하여야 한다.

본 연구에서는 이러한 문제인식 하에서 첫째, 로컬 거버넌스에 관련된 기존의 연구문헌들을 검토해 보고 협력적 로컬 거버넌스의 구축 모형을 제시하고, 둘째, 로컬 거버넌스 관련 갈등 사례를 선정하여 로컬 거버넌스 모형에 적용하여 경험적으로 분석해 보고, 셋째, 사례분석을 통하여 성공적인 협력적 로컬 거버넌스에 영향을 미치는 협력요인 및 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안을 도출해 보았다.

이를 위하여 본 연구에서는 갈등사례를 문제의 성격과 문제의 범위에 따라서 네 가지로 유형화 하였다. 즉 지방자치단체 내의 환경보존 사례(유형 I), 지방자치단체 간의 환경보존 사례(유형 II), 지방자치단체 내의 지역개발 사례(유형 III), 그리고 지방자치단체 간의 지역개발 사례(유형 IV)로 유형화 하였다. 그리고 유형별로 협력적 로컬 거버넌스의 대표적인 사례로 각각 대포천 수질개선사례, 안양천 수질개선사례, 서울시의 청계천 복원 및 개발사례, 그리고 남양주시와 구시리간의 광역폐기물 시설 설치사례를 선정하여 분석해 보았다. 로컬 협력적 거버넌스에 영향을 미치는 요인으로 이해당사자의 적극적인 참여, 공동문제해결기제의 활용, 적극적으로 홍보 및 정보제공, 절차적 정당성을 확보, 명확한 역할 및 책임 설정, 감시장치의 활용, 보상체계를 활용 등 7 가지 요인을 제시하였다.

먼저 사례분석을 종합하여 갈등유형별 갈등의 원인과 갈등유형별 로컬 거버넌스의 과정에 영향을 미친 요인을 도출해 보았다. 갈등의 주요 원인을 보면 유형별로 갈등의 원인이 상이하게 나타났다. 네 가지 사례의 분석에서 도출된 갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스의 요인을 비교해 보면, 공통적으로 발견된 요인으로는 이해관계자 참여, 공동문제해결기제의 활용, 적극적인 홍보 및 정보제공, 보상체계의 확립 등의 요인이 영향을 미치는 나타났다. 그리고 유형별로 상이한 요인으로는 지역개발 사례와 달리 환경보존 사례(유형 I, 유형 II)에서는 명확한 역할 설정과 감시장치의 활용이 영향을 미치는 요인으로 나타났으며, 지역개발 사례의 경우 지방자치단체 내 지역개발사례(유형 III)에서는 감시장치의 활용은 영향을 미치지 않는 반면 절차적 정당성의 확보가 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났고, 마지막으로 지방자치단체간 지역개발 사례(유형 IV)에서는 명확한 역할 설정이 영향을 미치지 않은 반면 감시장치의 활용이 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이러한 분석을 토대로 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안을 제시해 보았다. 로컬 거버넌스의 참여성과 관련된 확보방안으로는 실질적인 주민참여의 보장, 참여적 의사결정기법의 활용, 이해당사자간 합의형성 기제 활용 등의 방안을 제

시하였다. 로컬 거버넌스의 투명성 확보 방안으로는 적극적인 홍보 및 정보제공, 사업추진과정에서의 절차적 합리성 제고 등을 제시하였다. 마지막으로 로컬 거버넌스의 책임성 확보방안으로는 효율적인 행정협조체계 구축, 합리적인 보상시스템의 구축, 그리고 전문지식과 상식의 조화 등을 제시하였다. 마지막으로 이러한 분석내용을 종합하여 협력적 로컬 거버넌스를 통한 갈등관리를 위한 정책적 과제를 제시하였다. 특히 협력적 로컬 거버넌스와 관련하여 인식 프레임의 변화를 통한 갈등해결방식, 자발적인 협약을 통한 갈등해결방식, 공개 모임을 통한 갈등해결방식, 그리고 객관적인 제3자를 통한 갈등해결방식을 제안하였다. 갈등의 성격과 갈등의 주체, 그리고 갈등 상황에 따라 이러한 갈등해결방식들을 적절히 결합하여 활용한다면 지역갈등을 예방하고 해결하는데 도움을 줄 것이다.

## 제2절 연구의 함의

본 연구는 협력적 로컬 거버넌스의 구축 모형을 제시하고, 유형별 갈등 사례를 선정하여 협력적 로컬 거버넌스 모형에 적용하여 경험적으로 분석해 보았다.

그리고 이러한 경험적인 사례분석을 통하여 성공적인 협력적 로컬 거버넌스에 영향을 미치는 협력요인 및 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안을 도출해 보고자 하였다. 본 연구는 지역갈등이 빈번하게 발생하고 있는 시점에서 지역갈등을 대상으로 다양한 갈등 사례를 분석하였다는데 의미가 있다. 특히 협력적 로컬 거버넌스의 모형을 구축하고 이를 실제 사례에 적용시켜 봄으로써 실제 갈등의 예방 및 해결에 필요한 요인을 도출하였다는데 의미가 있다. 이러한 의미에서 볼 때 본 연구는 다음과 같은 함의를 지닌다.

첫째, 특정 지역 내에서 발생하는 문제의 관리는 가장 밀접한 이해관계를 가지고 있는 사람들이 스스로 참여하여 해결해 나갈 수 있도록 유도하는 것이 보다 효과적일 수 있다는 점이다. 이 점에서 향후 정부의 거버넌스(governance)에 커다란 변화를 파악할 수 있다. 특히 대포천 주민들은 자발적으로 수질관리를

위한 조직과 운영규칙을 형성하여 수질관리를 효과적으로 수행해 나갔으며, 안양천 유역의 지방자치단체들 역시 자발적으로 조직과 운영규칙을 만들어 안양천의 수질을 효과적으로 관리해 나갔다는 것이다. 이러한 점에서 지역의 문제는 중앙정부나 상위정부의 강제적인 규제보다는 정부-주민간 협약 또는 지방정부간 협약이 보다 큰 의미를 지닌다. 즉 지역의 문제를 중앙정부나 상위정부가 직접 나서서 문제를 해결하기보다는 지방의 문제와 직접적인 이해관계를 가진 지역주민이나 지방자치단체가 자율적인 참여를 통해서 문제해결을 모색하는 것이 효과적이라는 점이다. 중앙정부와 상위정부는 지역주민이나 지방자치단체에게 무엇을 요구하거나 강제하기보다는 먼저 지역주민이나 지방자치단체에게 필요한 것이 무엇인가를 파악하여 이를 지원해주는 역할을 하는 것이 오히려 갈등과 같은 지역문제의 관리비용이나 사회적 비용도 줄일 수도 있다는 것이다.

둘째, 지역갈등을 관리함에 있어서 직접적으로 이해관계를 가진 지역주민의 이해를 명확하게 인지하고 지역주민들의 이해를 보장해 줄 수 있는 유인기제를 강구해야 갈등을 해결할 수 있다는 것이다. 갈등 문제는 규범적인 주장과 설득이나 강제적인 규제 및 통제만으로는 한계가 있다. 따라서 지역주민들이 스스로 지역의 사업추진 과정에 적극적으로 참여하고 지방자치단체의 사업에 협조적일 때 오히려 자신들의 이해관계를 충족시킬 수 있다는 인식을 가려할 필요가 있다. 이를 위해서는 이해당사자들이 자신들에게 주어진 역할과 책임을 다할 때 자신들에게 이익이 돌아온다는 긍정적인 선례를 남겨야 하며, 이는 적절한 감시장치와 적절한 보상체계가 수립되어야 가능하다는 것이다.

마지막으로, 갈등의 효율적인 관리는 정부와 주민간의 상호신뢰가 중요한 역할을 한다는 것이다. 대포천 사례, 안양천 사례, 구리시 사례 등에서 볼 수 있는 바와 같이 지역주민과 지방자치단체 또는 지방정부간 상호 신뢰가 형성될 때 자발적으로 협조를 하게 된다는 것이다. 따라서 지역의 이해관계가 높은 갈등의 경우 중앙에서 획일적으로 관리하기 보다는 지역 공동체의 자발성과 자율성을 조장하고 인정해 줄 때 정부와 주민간 신뢰를 높여준다는 것이다. 그리고 상호

신뢰는 사업이나 정책의 추진과정에서 절차적 정당성과 합리성을 확보하여야 한다는 점을 기억해야 할 것이다.

본 연구는 협력적 로컬 거버넌스에 영향을 미치는 환경적 요인, 구조적 요인 등 다양한 요인을 분석하지 못하였다는 점과 갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스의 분석 사례가 제한적이어서 연구 결과의 일반화에 어려움이 있다는 한계를 가지고 있다. 그러나 본 연구는 협력적 로컬 거버넌스의 구성요소인 참여성, 투명성, 책임성의 세부 요인들을 실제 갈등사례에 적용하여 처음으로 분석하였다는 점에서 의의가 크다고 할 것이다. 본 연구의 한계를 보완하는 보다 발전적인 연구를 기대한다.

## 【참고문헌】

- 강용기(2004), 정부간 관계와 거버넌스, 「한국지방자치학회보」, 16(2): 5-19.
- 강황선(2003), 정부중재형 거버넌스 체제의 운영전략에 관한 연구, 「한국사회와 행정연구」, 14(3): 201-227.
- 김석준 외(2000), 「뉴거버넌스 연구」, 서울: 대영문화사.
- 김석준 외(2002), 「거버넌스의 이해」, 서울: 대영문화사.
- 김영수(1994), 「지방자치단체간 분쟁조정방안」, 서울: 한국지방행정연구원.
- 김영종(1996), 지방자치시대 지역갈등의 특성: 광주시를 중심으로. 「한국행정논집」, 8(3): 1-20.
- 김영평(1994), 70년대와 80년대의 우리나라 정책갈등 표상: 신문에 보도된 정책갈등의 내용분석, 「한국행정연구」, 3(1): 116-143.
- 김정렬(2000), 정부의 미래와 거버넌스: 신공공관리와 네트워크, 「한국행정학보」, 34(1): 21-39.
- 김정렬(2001), 영국 블레어 정부의 거버넌스, 「한국행정학보」, 35(3): 85-102.
- 박호숙(1996), 「지방자치단체간 갈등관리: 이론과 실제」, 서울: 다산출판사.
- 배응환(2005), 로컬 거버넌스: 갈등에서 협력으로, 「지방행정연구」, 19(2): 187-216.
- 사득환(1999), 민선시대의 환경갈등과 정책조정, 「한국정책학회보」, 8(1): 249-272.
- 안성민(2000), 공유재와 갈등관리의 제도화, 윤건수 외, 「딜레마와 행정」, 서울: 나남, 115-142.
- 원구환(2003), 로컬 거버넌스의 등장과 발전, 이은구 외, 「로컬 거버넌스」, 법문사, 1-26.
- 유재원·소순창(2005), 정부의 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가? 「한국행정학보」, 39(1): 41-63.
- 유현중(2002), 한국 환경거버넌스의 제도화에 관한 연구: 새만금 간척사업을 중심으로, 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.

- 이명석(1995), 공유재 문제의 자치적 해결 가능성, 「한국행정학보」, 29(4): 1291-1312.
- 이은구(2003), 「로컬거버넌스」, 서울: 법문사.
- 이선우 외(2001), 영월 다목적댐 건설사업의 협상론적 재해석: 정책갈등해결의 모색, 「한국지방자치학회보」, 13(2): 231-251.
- 이종원(2002), 정부형성과 거버넌스: 이론적 연결고리의 탐색 및 지방 거버넌스への 적용, 「정부학연구」, 8(1): 69-91.
- 이창원·전주상(2003), 갈등당사자의 상대적 지위와 개인 간 갈등의 관리방식: 우리나라 중앙부처 공무원에 대한 실증분석, 「한국행정학보」, 37(2): 1-19.
- 신희영(2005), 민주적 로컬 거버넌스 구성과 지방정부, 「한국사회와 행정연구」, 16(3): 1-28.
- 전영평(2002), 지방정부의 거버넌스 모형 구축, 「행정논총」, 41(1): 47-70.
- 정경길(2000), IMF 개혁의 평가와 향후 국정관리의 비전: 새로운 시대의 행정관리, 「한국행정연구」, 9(2): 54-82.
- 주경일 외(2003), 프레임분석을 통한 수자원 갈등 각 이해집단의 의미구성 이해: 한탄강댐 건설 사례를 중심으로, 「행정논총」, 41(4): 193-221.
- 주상현(2001), 광역과 기초정부간 정책갈등과 관리전략: 전라북도 도청사 입지갈등 사례를 중심으로, 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문집」.
- 주재복(2001), 지방정부간 공유재 분쟁과 협력규칙의 탐색: 제천시와 영월군 사례 연구, 「정부학 연구」, 7(1): 172-208.
- 주재복(2001), 지방정부간 정책갈등의 조정기제와 협력규칙, 「한국정책학회보」, 10(1): 141-163.
- 주재복(2003), 협력적 로컬 거버넌스의 대두: 안양천 수질개선사례를 중심으로, 「하계학술대회 발표논문집」.
- 주재복 외(2005), 「지역갈등의 현황 및 정책과제」, 서울: 한국여성개발원.
- 지속가능발전위원회(2004), 「갈등해결시스템 구축방안」, 서울: 지속가능발전위원회.

- 최재송 · 이명석 · 배인명(2001), 공유재문제의 자치적 해결: 충남 보령시 장고도 어촌계의 사례를 중심으로, 「한국행정연구」, 10(2): 152-172.
- 최홍석 외(2004), 사회적 갈등의 근거이론적 이해: 댐건설을 중심으로, 「한국 행정학보」, 37(4): 192-215.
- 최홍석 외(2004), 「공유재와 갈등관리」, 서울: 박영사.
- 홍성만 · 주재복(2003), 자율규칙형성을 통한 공유재 관리: 대초천 수질개선사례를 중심으로, 「한국행정학보」, 37(2): 469-494.
- 행정자치부 · 국토연구원 · 한국지방행정연구원(1999), 「지방자치시대의 분쟁 사례집 I · II」, 서울: 행정자치부.
- Brown, David.(1983), *Managing Conflict at Organizational Interfaces: Reading*. MA: Addison-Wesley.
- Buntz, C. Gregory and Radin. Berly A.(1983), Managing Intergovernmental Conflict: The Case of Human Services. *Public Administrative Review*. 43(5): 403-410.
- Coser, Lewis. A.(1956), *The Function of Social Conflict*. New York: The Free Press.
- Deutsch, M.(1973), *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Process*. New Haven: Yale University Press.
- Deutsch, M. and P. T. Coleman eds.(2000), *The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers
- Fink, Clinton F.(1968), Some Conceptual Difficulties in the Theory of Social Conflict. *Journal of Conflict Resolution*. 12(December): 68-82.
- Fisher, Roger and William Ury.(1984), *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*. New York: Penguin Books.
- Folger, Joseph P. & Marshall. S. P.(1984), *Perspectives on Conflict. Working Through Conflict: A Communication Perspective*. U.S.A.: Scott, Foresmand and

Company.

- Goss, Sue.(2001), *Making Local Governance Work: network, Relationships and the Management of Change*. Houndmills: Plagrave Publishers Ltd.
- Hammond, K. R., Lewis O., Harvey. J., and Hastie R.(1992), Making better use of scientific knowledge: Separating Truth from Justice. *Psychological Science*. 3(2). 80-87.
- Jennings, Edward T. Jr. and Jo Ann G. Ewalt.(1998), Interorganizational Coordination. Administrative Consolidation. and Policy Performance. *Public Administrative Review*: 58(5): 417-428.
- Jessop, B.(2000), Governance Failure. in Stoke G(ed.). *The New Politics of British Local Governance*. New York: Macmillan Press Ltd.
- Kooiman, J.(1993), *Morden Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage Pub.
- Lake, Robert W. ed.(1987), *Resolving Locational Conflict*. New Brunswick. New Jersey: Center for Urban Policy Research in Rutgers University.
- Lan, Zhiyong.(1997), A Conflict Resolution Approach to Public Administration. *Public Administration Review*. 57(1): 27-35.
- Majone, Giandomenico.(1989), *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven and London: Yale University Press.
- March, J. and H. A. Simon.(1958), *Organizations*. New York: Jon Wiley & Sons. Inc.
- March, J. G. M., Schulz, and X. Zhou.(2000), *The Dynamics of Rules: Change in Written Organizational Codes*. California: Stanford University Press.
- Margaret, et. al. (eds.).(1999), *Resolving Social Dilemmas: Structural. and Intergroup Aspects*. Ann Arbor. MI: Taylor & Francis Press.
- Minnery, John R.(1985), *Conflict Management in Urban Planning*. England: Gower Publishing Co.

- Oberschall, Anthony.(1973), *Social Conflict and Social Movement*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Ostrom, E.(1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E.(1992), *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*. Sanfrancisco: Institute for Contemporary Studies Press.
- Ostrom, Elinor.(1988), Institutional Arrangements and the Commons Dilemma. in V. Ostrom. D. Feeny and H. Picht. (eds.) *Rethinking Institutional Analysis and Development: Some issues, Alternatives, and Choices*. San Francisco: ICS press: 101-139.
- Ostrom, Elinor. R. Gardner and J. Walker.(1994), *Rules, Games, and Common-Pool Resources*. Ann Arbor: Michigan University Press.
- Ostrom, E.(1999), Coping With Tragedies of the Commons. *Annual Review of Political Science*. 2: 493-535.
- Peters, B. G. and J. Pierre.(1998), Governing without Government: Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration and Theory*. 8: 223-242.
- Pierre, John. (ed.).(2000), *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters.(2000), *Governance, Politics and the State*. Yew York: St. Martin's Press.
- Pondy, Louis R.(1967), Organization Conflict: Concepts and Models. *Administrative Science Quarterly*. 12(2): 296-320.
- Rabe, Barry G.(1990), The Hazardous Waste Dilemma and the Hazards of Institutionalizing Negotiation. In Mills. Miriam K.(ed.). *Conflict Resolution and Public Policy*. New York, Westport, Connecticut, London: Greenwood Press.

- Raiffa, Howard.(1982), *The Art and Science of Negotiation*. Cambridge, M. A.: The Balknap Press of Harbard Uni. Press.
- Rein, M. & Schon. D.(1994), *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. N. Y.: Basic Book.
- Rhodes, R. A. W.(1996), The New Governance without Government. *Political Studies*. 44(4): 652-667.
- Rhodes, R. A. W.(1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W.(2000), Forward in Soker G. (ed).(2000): *The New Politics of British Local Governance*. Macmillan Press Ltd.
- Rogers, D. L. and Whetten. D. L.(1982), *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation*. Ames: Iowa State University Press.
- Rubin, J. & Brown. B.(1975), *The Social Psychology of Bargaining & Negotiation*. Orlando. F. L.: Academic Press.
- Sandole, Dennis J. R.(2003), *Conflict: From Analysis to Intervention*. New York: Continuum.
- Schmidt, Stuart M. & Thomas. A. Kochan.(1972), Conflict: Toward Conceptual Clarity. *Administrative Science Quarterly*. 17(3): 359-370.
- Steinmann, D. O., Smith T. H., Jurdem L. G., and Hammond K. R.(1977), Application of social judgment theory in policy formation: an example. *Journal of Applied Behavioral Science*. 13: 69-88.
- Stoker, Gerry.(1998), Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*. 50: 57-68.
- Stoker, Gerry. (ed).(2000), *The New Politics of British Local Governance*. Lodon: Macmillan Press Ltd.
- Strauss, A., and Juliet C.(1998), *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Thousand Oaks: Sage.

- Thomas, Keneth W.(1976), Conflict and Conflict Management. in M. D. Dunnette (ed.).  
*Handbook of Industrial and Organizational Psychology*. Chicago: Rand  
McNally.
- Thompson, J. D.(1967), *Organization in Action*. New York: McGraw-Hill.
- Thompson, J. D. and McEwen. W. J.(1958), Organizational Goals and Environment.  
*Administrative Science Quarterly*. 121-137.
- Warren, R.(2002), *Local Autonomy and Local Governance: Theoretical and Practical  
Issues*. Proceeding Paper.
- Weiss, J. A.(1987), Pathway to Cooperation among Public Agencies. *Journal of Policy  
Analysis and Management*. 7(1): 94-117.

## **【Abstract】**

### **A Study on the Strategies to Build Cooperative Local Governance Based on the Types of Conflicts**

Together with a complete execution of local self-government system, the conflicts of the interested parties surrounding local government initiated policies have been diversified and complicated. This study explores the strategies to establish cooperative local governance to successfully manage the conflicts triggered by the public policies came into effect in the local government bodies. In doing so, we in the study identified the factors to have an effect upon the construction of local governance to cope with the conflicts of the interested parties on the basis of literature review; the participation of the interested parties, the use of collective action problem solving mechanism, the publicity and information offering activities, the creations of roles and responsibilities of the involved interested parties, the assurance of procedural legitimacy in the corresponding public policies, and the applications of the monitoring and reward systems.

Then we analyzed how the identified factors have an impact on the establishment of cooperative local governance focused on the water pollution prevention programs of the Daepo creek and the Anyang creek, the Cheongye creek restoration program driven by Seoul city, and the disposal of waste matter under the control of Gury city and Namyangju city. The analysis shows that the inducement of voluntary participation of the interested parties is effectual in constructing cooperative local governance to handle the conflicts. The analysis also informs us that the creations of clear roles and responsibilities of the involved actors and the applications of pertinent monitoring and reward systems are important in building up the local governance to effectively deal

with the conflicts touched off the public polices put into effect in the local governments.

This study implies following meanings. First, the management of conflicts with residents in a designated region could be more efficient by leading residents to participate voluntarily and solve the problems. This hints a big change of government governance in the future. Secondly, the management of local conflict can be solved by using a leading base which can help residents recognize and secure their direct interests. There is a certain limit to solve conflict just with the normative position and persuasion or the compulsory regulation and control. Therefore, the recognition that on the contrary residents' voluntary participation and cooperation through the process of planning local projects can meet their interests, is needed. Lastly, the mutual trust between government and residents plays an important role for the efficient conflict management. The four cases show that the mutual trust between residents and local government can get voluntary cooperation from residents. In conclusion, in the cases of conflict related to residents' high interests in a designated region, the encouragement and recognition of the local communities' spontaneousness and autonomy heighten the mutual trust between government and residents more than the uniform management of the central government.



갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안

---

발행일 : 2006년 12월 31일

발행인 : 김 주 현

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel : 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : 부국문화인쇄사

Tel. 2268-9254~5

---

\*출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-289-6