집단갈등이 정책에 미치는 영향

— 군포시 쓰레기 소각장 건설을 중심으로 —

The Impacts of Group Conflict on Public Policy

— The case of the Goon Po garbage incinerator —

박 호 숙

(국가전문행정연수원 교수)

Ⅰ. 서 론

Ⅱ. 집단갈등에 대한 이론적 기초

Ⅲ. 군포시 쓰레기 소각장 건설의 추진과 갈등양상

Ⅳ. 집단갈등이 정책에 미친 긍정적 영향

Ⅴ. 집단갈등이 정책에 미친 부정적 영향

Ⅵ. 결 론

【Abstract】

The purpose of this study is to examine closely the impacts of group conflict on public policy. The object of this study is the case of construction of a garbage incinerator in Goon Po City. The methods used for this study are book-review, quasi-participant observation and in-depth interview.

According to the results of this study, group conflicts have both positive and negative impacts simultaneously on public policy.

The positive impacts of group conflict on public policy usually appear from the process of discussing and correcting the problems and errors mentioned in the process of drawing out a mutual agreement. The positive impacts are i)the democratization of policy process ii)the improvement of policy quality iii)the offering of opportunities for the mutual understanding of various groups and etc.

The negative impacts of group conflict on public policy appear when the conflicts between groups are not controlled moderately, and when the level and strength of the conflicts are too high. The negative impacts are i)the decrease of community spirit ii)the increase of policy cost iii)the lose of policy consistency and delay of public policy iv)the incurring of people's distrust about the policy-making capacity of local council.

Ⅰ. 서 론

1. 연구의 목적

인간생활은 그 자체가 수많은 개인이나 집단들 간의 상호작용의 연속이다. 따라서 인간의 삶은 사회적 산물이다. 개인의 생활이든 집단의 생활이든 거기에는 수많은 개인이나 집단들이 연관되어 있다. 사람들은 알게 모르게 '사회생활의 네트워크' 속에 편입되면서 그들의 행태는 다양한 개인과 집단들과의 상호작용에 의하여 크게 영향을 받는다(박호숙, 2000: 16). 이러한 상호작용과정에는 각자의 가치관이나 태도, 지식, 경험, 지향성, 더 나아가서는 세계관까지도 투영된다. 이러한

상황 속에서 다양한 생각을 가진 수많은 개인이나 집단들에게 어떤 획일적이고 통합된 견해나 행태를 기대한다는 것은 무척 비현실적이다. 따라서 오늘날 다양한 개인들과 집단들 사이에서 갈등은 보편적인 현상이라고 할 수 있다. 어떻게 보면 갈등은 화합보다도 자연스러운 상태이다. 서로 다른 생각을 가진 많은 사람들이 모여서 일을 처리해야 하는 정책문제해결에는 더욱 그렇다(김영평, 1991: 166).

그런데 정책문제가 본질적으로 지니고 있는 비용과 편익의 배분문제는 관련 당사자들의 다양한 利害關係를 반영하는 과정 속에서 수많은 집단갈등을 야기시킨다(Grindle, 1980: 12). 갈등당사자들은 집단갈등의 쟁점(issues)을 수없이 만들어 냈다가 소멸시키기도 하고 또다시 새로운 사회의 관심을 환기시키면서 다양한 집단들의 개입을 촉구하거나 배제하기도 한다. 집단갈등은 수없이 많은 쟁점들을 중심으로 다양한 집단들의 소용돌이 속에서 다양한 방법으로 표출된다. 집단갈등의 해결과정은 어떤 문제에 대하여 쟁점이 되고 있는 부분을 서로 자기들에게 유리하게 변화시키려는 이해집단들간의 힘의 역학과정으로 상정할 수 있다. 따라서 집단갈등의 해결과정은 이해집단들이 어떤 합의점(consensus)을 찾아가는 상호작용으로 볼 수 있고, 이러한 과정 속에서 정책은 변화하기 마련이다(박호숙, 2000: 141).

본 연구에서는 이러한 문제의식에서 출발하여 집단갈등이 애초의 정책에 어떠한 영향을 미치는지를 규명해 보고자 한다. 특히 집단갈등의 해결과정에서 각 집단들간의 상호작용이 정책에는 어떠한 변화(change)를 가져오고 또 그러한 변화를 유발하는 요인은 무엇인지를 실증적으로 규명해 보는 것이 본 연구의 주목적이다.

2. 연구의 대상과 방법

본 연구의 대상은 군포시 쓰레기 소각장 설치 관련 집단갈등 사례이다.

연구의 중점대상은 쓰레기 소각장 입지결정 및 건설시행 과정에서 나타나는 갈등집단들의 기본입장과 갈등의 전개양상 및 집단갈등이 정책에 미치는 영향 등이다. 연구의 시간적 범위는 1989년 2월부터 2000년 5월 10일 현재까지로 하였다. 이 기간은 군포시 쓰레기 소각장 설치계획이 발표된 이후부터 소각장 입지선정이 완료되어 공사가 진행중인 현재까지의 기간으로서 집단갈등의 전개양상과 정책의 변화추이 등을 비교적 자세히 전체적으로 조망해볼 수 있는 기간이다. 연구방법은 문헌연구와 현장관찰 및 면접방법 등을 사용하였다. 우선 문헌조사를 위하여 국내외 문헌과 선행연구자료를 분석·검토하고 군포시의 현황자료를 검토하였다. 다음은 문헌조사로는 미흡

한 점을 보완하고 현장상황에 대한 보다 객관적이고 심층적인 연구를 위하여 준참여관찰(quasi-participant observation)과 심층면접조사(in-depth interview)를 실시하였다. 관찰대상은 소각장 입지후보지와 소각장 건설현장 등이었으며, 면접대상은 군포시청 공무원들과 소각장 공사현장 직원 및 신·구도시 주민들이었다[1].

Ⅱ. 집단갈등에 대한 이론적 기초

1. 집단갈등의 발생원인과 전개과정

1) 집단갈등의 발생원인

(1) 목표의 비양립성

목표의 차이 또는 비양립성이란 집단이나 조직 활동의 방향 및 사업달성의 평가기준이 서로 불일치함을 의미한다(Schmidt and Kochan, 1972: 357370). 즉 목표의 차이나 비양립성은 주로 집단상호간에 정책이나 사업활동의 방향의 차이에 의해 발생한다.

리터러(Litterer)는 둘 이상의 집단들이 동시에 양립될 수 없는 목표를 지니게 될 때 승패상황

---

1) 필자는 1998년 6월 10일 지방행정연수원 "갈등·협상과정"에서 교육을 받고 있던 교육생 47명을 인솔하고 i) 군포시청 ii) 소각장 입지로 거론이 되었던 예정후보지 iii) 산본동 산 170번지의 소각장 건설현장 iv) 신·구도시 지역 등을 현장방문 견학하였다. 준참여관찰과 심층면접은 주로 이때 집중적으로 이루어졌으며 차후에도 군포시 공무원이나 주민을 만날때마다 추가적인 자료를 수집하였다.

1998년 6월 10일 현장 방문시 행한 준참여관찰은 주로 소각장 예정후보지 및 최종입지지역의 지형, 위치, 풍향, 주거지역과의 거리, 인구이동이나 인구분포, 차량통행, 아파트의 배치상황, 소각장 건설진척도, 굴뚝높이, 공사인력들의 숫자 및 일에 대한 열의등을 관찰하였다.

심층면접은 1998년도 6월 10일 주로 I경제환경국장 및 L환경위생과장에게는 쓰레기소각장과 관련된 사실(事實)적인 문제에 대하여 주로 면접을 실시하였다. 이때 주요 면접내용은 입지변경과정, 시장을 비롯한 공무원들의 생각, 지방의회의원들의 입장, 주민들의 반응, 인구수, APT명, 예산액, 집단시위 발생회수와 대응방법, 애로사항, 앞으로의 추진계획 등이었다. 그리고 소각장 건설현장 기술자들과도 심층면접을 실시하였는데 이때는 주로 기술적인 문제 예를 들면 다이옥신 배출량, 풍향, 군포시가 채택한 소각장 건설 기술, 가동시 유의점, 모니터링방법, 굴뚝높이와 연소온도, 우리나라의 기술력, 가동시 소요되는 추정 예산(ton 당)등에 관한 것이었다. 그리고 신·구도시 주민들을 대상으로한 면접은 이들 주민의 기본입장, 불평사항, 불만, 사실이나 기술에 대한 인식, 정부 및 관련집단에 대한 신뢰성 등이었다. 그리고 2000년에 들어서는 4월~6월에 걸쳐 최근의 동향을 파악하기 위하여 2000. 4. 18일 군포시 Ch환경관리계장, Y환경위생계장과 심층면접을 실시하였고 2000. 5. 1에는 군포시 신도시주민 K, L, J씨 및 구도시 주민 P, L, H씨등과 심층면접을 실시하였다. 그리고 2000. 6. 17일에는 군포시의 Y계장과도 심층면접을 시시하여 2000. 6. 17일 현재 소각장 건설과 관련된 현재의 상황을 파악하였다.

(win-lose situation)에 처하게 된다고 하였다(Litterer, 1966: 256).

⑵ 한정된 자원경쟁

갈등은 조직의 구성원들이나 집단들이 희소한 자원을 소유하고자 함으로써 발생한다(박호숙, 1999: 24). 자원의 희소성은 경제의 필요성을 낳는다. 따라서 갈등은 희소한 가치나 재화 등을 배분하는 과정에서 발생할 수 있다. 밀스(Mills)도 자원의 희소성 때문에 갈등이 발생한다는 점을 지적하고 있다(Mills, 1967: 97).

⑶ 상호의존성

상호의존성이란 둘 이상의 행위주체가 각각의 업무를 수행하는 과정에서 상호간의 지원이나 정보의 제공, 동조 및 기타 협동적인 분위기를 위하여 서로간에 의존하는 정도이다(Daft, 1992: 131). 조직내부에서나 조직상호간의 상호의존관계는 갈등의 원인이 되기도 한다. 상호의존성의 정도가 높으면 높을수록 그만큼 갈등발생의 기회도 높아진다. 왜냐하면 상호의존성의 존재는 관련 행위주체들을 상호 제약하는 제약조건(constraints)으로 작용하게 되기 때문이다.

⑷ 정보의 왜곡 차단

갈등은 커뮤니케이션이 제기능을 발휘하지 못하여 정보가 왜곡되거나 차단되는 경우에도 발생한다(Holsti, 1977: 467-469). 어떤 문제와 관련된 주요 내용이 축소되거나 과장되는 경우가 있는가 하면, 때로는 아예 정보가 단절되는 경우도 있다. 의식적(고의적)이든 무의식적이든 간에 정보가 충분히 소통되지 않거나 왜곡된 정보가 전달되면 갈등이 발생할 소지는 그만큼 커지게 된다.

⑸ 사회의 다원화

오늘날 사회가 보다 복잡·다원화되면서 각종의 정치·경제적 힘이 급속히 분화되어 가고 있다. 이렇게 사회가 분화되면 종전의 획일적·과점적 힘의 축이 여러 개로 분산되면서 각각의 분산된 힘들 사이에 알력과 갈등이 발생하게 된다. 과거의 중앙집권적 체제가 지방분권적 체제로 분화되면서 수많은 갈등이 발생한 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

⑹ 환경변화와 리더십의 단절·분산

기존의 질서를 획기적으로 바꾸는 정치, 경제, 사회적인 변화가 일어나거나 과거의 엘리트 집단

이 새로운 집단으로 대체되거나 분파되는 리더십의 단절현상이 발생할 때에도 갈등은 발생하기 쉽다.

2) 집단갈등의 전개과정

폰디(Pondy)에 따르면 갈등은 갈등의 선행조건(자원의 제한, 정책지향의 차이 등), 관련당사자들의 정서적 상태(긴장감, 압박감, 증오감, 불안감), 인지적 상태(갈등상황 인지), 수동적 저항으로부터 표면적 공격에 이르는 갈등행동 등 그 어느 것이나 해당될 수 있다. 갈등은 이러한 것들이 서로 무관한 것이 아니라, 선후관계에 따라 연속된 것으로 보고 이를 에피소드(episode)라고 하였다. 이 에피소드는 다음과 같이 다섯 단계로 구성되어 있다(Pondy, 1967: 298-320).

(1) 잠재적 갈등(latent conflict)단계

이 단계는 갈등행위 이전의 단계로서 집단간 갈등의 기본조건 또는 상황을 나타낸다. 이러한 갈등상황의 원천은 희소자원에 대한 경쟁, 집단간의 목표차이 등으로 분류된다. 이 단계를 잠재적 갈등단계라고 부르는 이유는 갈등의 원천은 있으나 갈등 그 자체는 아직도 잠재해 있어 현실로 나타날 수도 있고 나타나지 않을 수도 있기 때문이다.

(2) 인지된 갈등(perceived conflict)단계

이것은 잠재적인 갈등조건이 존재한다는 것을 인지하는 단계를 말한다. 즉 행위주체가 갈등상황을 지각하고 깨닫고 있는 상태를 의미한다. 그러나 잠재적 갈등이 모두 인지되거나 나타나는 것은 아니다. 또한 갈등상태가 없을 때에도 갈등이 인지될 수 있다. 이것은 주로 관련자들이 서로 상대방을 오해하거나 커뮤니케이션이 단절되는 데서 발생한다.

(3) 느껴진 갈등(felt conflict)단계

이 단계는 갈등을 느끼는 심리적·정서적 상태로서 집단과 집단외부로부터 받는 긴장, 적의, 불안, 좌절 등을 느끼는 단계를 가리킨다. 즉 행위주체가 스트레스, 긴장, 적대감 등을 느끼는 감정상태를 의미한다.

(4) 명백한 갈등(manifest conflict)단계

이는 수동적 저항에서 명백한 대응에 이르는 행위적 갈등이다. 이 단계에서는 갈등이 노골적인

행동으로 나타난다. 명백한 갈등은 공개적인 공격에서부터 파업, 태업, 냉담, 방어적 연합행동 등에 이르기까지 상대방의 목표달성을 방해하기 위하여 의식적으로 행하는 행위이다.

⑸ 갈등여파(conflict aftermath)단계

갈등상황이 어떻게 관리되고 해결되는 가는 매우 중요한 의미를 지닌다. 그 이유는 갈등은 상황에 따라 보다 협조적인 관계가 될 수 있거나 계속적인 공격과 갈등에 빠질 수도 있기 때문이다. 즉 갈등이 적정수준에서 잘 관리되면 보다 협조적인 관계의 기초가 될 수 있지만, 갈등이 단순히 억압되거나 무시되어 제대로 관리되지 않으면 갈등상황이 보다 심각한 상태에 빠지게 된다. 이러한 상황을 갈등여파라고 부른다.

2. 집단갈등과 정책변화

1) 집단갈등과 정책변화와의 관계

만약 어떤 정책을 둘러싸고 利害關係를 달리하는 다양한 집단들이 서로 대결구도를 형성하고 있다면 이들 집단들간의 세력관계에 의하여 어떤 형식(방향)으로든지 정책은 변화하게 될 것이다. 즉 어떤 정책이 본래의 모습을 지키는 것은 극히 힘들 것이며 이해집단들간의 힘의 역학관계에 의하여 어떤 균형상태(equilibrium)에 도달할 때까지 변동을 계속할 것이다. 그리하여 일단 집단들간의 힘이 균형상태에 이르게 되면 정책을 안정을 찾을 것이다. 이때 이해집단들간의 힘의 역동적 상호작용 속에서 정책이 진동하는 것을 정책변화의 과정(process)이라고 한다면, 힘의 균형에 의하여 정책이 안정을 찾았을 때의 모습과 당초 정책모습과의 차이가 정책변화의 내용(contents)이 될 것이다.

정책이 어떻게 어떠한 모습으로 재구성되고 변화되는지는 관련 이해집단들간의 갈등해결과정상의 상호작용메커니즘에 따라서 달라질 것이며, 구체적으로 정책의 변화된 모습은 갈등해결결과(output or results)를 보고 알 수 있을 것이다(박호숙, 2000: 141-142).

이해집단들간의 힘의 역학관계 속에서 진동을 거듭하던 정책이 진동을 멈추고 안정을 되찾는 것은 관련집단들간의 힘이 균형을 이루었을 때이고 이것은 곧 갈등이 해결된 時点을 의미한다. 그렇다고 한번 안정을 찾은 정책이 계속 안정되어 있으리라는 보장은 없다. 이해집단들간의 힘의 균형은 다양한 요인에 의하여 그 균형이 깨어질 수 있고 이렇게 되는 경우 정책은 또 다른 균형상태를 찾을 때까지 진동을 계속할 것이다. 이른바 갈등의 준해결(quasi-resolution of conflict)도 얼마든지 일어날 수 있기 때문에 정책변화의 모습은 어느 時点(t_1 , t_2 , t_3 ,…등)에서 파악하느

냐가 매우 중요한 요소가 된다[2].

2) 집단갈등이 정책변화를 유발하는 요인

정책이란 본질적으로 모든 상황을 고려한 완전합리성이 보장된 상태에서 결정될 수는 없는 것이며, 특히 시간이라는 요인을 고려한 변화추세의 완벽한 예측과 이에 대응할 수 있는 정책의 결정이란 사실상 불가능하다. 따라서 정책은 다양한 참여집단들간의 갈등이나 상호작용에 의하여 변화하기 마련이다(박호숙, 2000: 165). 그러면 정책변화를 유발하는 요인에는 어떤 것들이 있는지 이들을 집단갈등의 視覺에서 간략히 살펴보기로 한다.

(1) 정책의 모호성

순수합리주의자들은 정책은 명확하게 규정되어야 한다고 주장하나, 현실의 실제상황은 정책 자체가 불명확하고 추상적인 경우가 대단히 많다. 이와 같이 정책이 모호하고 추상적으로 규정되어 있을 때는 정책에 대한 해석(interpretation)을 둘러싸고 관련집단들 사이에 다양한 해석과 견해차가 나타나기 마련이며, 따라서 이러한 해석과정에서 본래 정책과는 다른 모습으로 정책이 변화되는 경우가 많다.

(2) 정책오차(policy error)수정

이는 정책결정이나 집행, 정책결과 등 정책 자체에 변화요인이 있는 경우로서 정책오류 또는 정책오차의 수정이라고 할 수 있다. 어느 정책도 선험적으로 '옳은' 것으로 받아들일 수는 없다. 가설적 성격을 가진 정책은 오차가 개재될 가능성을 동반하며 따라서 수정도 가능하다(김영평, 1991: 10-11). 따라서 정책자체도 이해집단들간의 협상이나 타협의 대상이 될 수 있고 그 결과에 따라 정책도 다양하게 변화될 수 있는 것이다(박호숙, 2000: 166).

(3) 정책대상집단의 성격

정책대상집단(target group)의 성격도 정책변화에 영향을 미치는 결정적 요인중의 하나이다.

---

2) 정책변화연구에 있어서 정책변화의 과정이나 내용을 파악하는 것은 정책변화의 시점을 어떻게 잡느냐에 따라서 달라질 수 있다. 이는 곧 연구의 대상이나 범위와도 관련되는 것으로 연구의 시간적 범위를 어떻게 설정하느냐에 따라서 정책변화의 과정이나 내용이 다르게 나타날 수 있는 것이다. 이와 같이 정책변화는 정책을 판단(judge)하는 판단시점(t_1 , t_2 , t_3 ,…등)이 매우 중요하다. 이와 유사한 아이디어는 Pressman과 Wildavsky에서도 찾아볼 수 있다(Pressman and Wildavsky, 1979: xix-xxii).

특히 ①대상집단의 규모와 구조 ②요구되는 행태변화의 정도 ③대상집단의 과거경험 ④대상집단 상호간의 利害關係 등은 정책변화에 매우 중요한 영향을 미친다.

⑷ 정책담당기관의 속성

정책변화에 영향을 미치는 여러 변인 중에서도 직접 정책을 담당하고 있는 정책담당기관들의 속성을 고찰해 보는 것은 매우 중요하다. 이러한 속성 중에는 ①정책담당기관의 구조나 규칙 ②재량권의 정도와 자원 ③정책담당자의 리더십과 가치지향성 ④정책담당기관 상호간의 관계 등이 포함된다(박호숙, 2000: 168-173).

⑸ 정책환경의 변화

정책환경은 본질적으로 불안정하고 예측이 어려우며 불확실한 특성을 가지고 있다. 따라서 정책환경은 시간적 변수와 맞물려 변화하게 마련이며 이러한 정책환경의 변화는 요구투입의 변화를 수반하는 것이 일반적이다. 투입(input)의 변화는 대체로 정책결정과정이나 정책산출물(output)의 변화로 나타난다.

⑹ 여론 및 언론

여론은 보통 언론에 의하여 크게 영향을 받는데, 언론은 사회문제의 제기와 비판을 함과 동시에 정책과정의 참여집단들간의 역학관계를 보도하고 감시하는 기능도 수행한다. 여론이나 언론은 정책공동체(policy community)내에서 의사전달자로서 정책과정의 참여자들에게 영향을 미치거나 그들의 행태를 변화시키기도 하는 것이다. 따라서 이러한 역동적 과정 속에서 정책과정이나 정책결과는 다양하게 변화될 수 있는 것이다.

Ⅲ. 군포시 쓰레기 소각장 건설의 추진과 갈등양상

1. 군포시 쓰레기 소각장 정책의 추진과정

1) 쓰레기 소각장 정책의 태동기('89.2～'90.2)

신도시 개발지구중의 하나인 군포시 산본동 일원의 1,267천평이 택지개발지구로 지정받을 당

시만 해도 산본신도시 내에서 발생되는 쓰레기는 타 신도시와 마찬가지로 수도권 쓰레기매립지로 수송하도록 계획되어 있었다. 그러나 매립지 확보의 한계와 효율적인 생활환경보전을 위하여 정부의 쓰레기 처리정책이 매립에서 소각으로 전환되었다.

정부정책이 전환됨에 따라 1989년 12월 환경처에서 신도시건설에 따라 발생되는 쓰레기를 처리키 위한 체계를 구축하도록 건설부에 협조 요청하였고, 이에 따라 '90년 2월 건설부에서는 신도시건설 시행자인 대한주택공사에서 쓰레기소각장을 건설하도록 통보하였다[3]. 이에 산본신도시 건설시행자인 대한주택공사가 소각장을 건설하여 군포시에 인계하도록 주공과 군포시간에 협약이 체결되었다(군포시연구단, 1996: 30-31).

2) 쓰레기 소각장 입지 결정기('90.2～'97.8)

1990. 7월 군포시에서는 신도시 지구내에 소각시설 적지 4개 지역을 선정하여 개발지구내에 설치할 것을 요구하였으나, '91. 5월 대한주택공사에서는 군포시가 제시한 개발지구내 4개 후보지에 대하여 3개소는 기분양되었고 1개소는 안양시 관내라는 이유로 신도시 밖의 개발제한구역으로 변경을 요청하였다.

이에 군포시에서는 '91. 6월 개발제한구역내 3개 후보지를 소각장 및 적환장 후보지로 결정하였는데 1후보지와 2후보지는 각각 부곡동 221번지 일원과 부곡동 274번지 일원으로 기존도시에 위치하고 있고, 3후보지는 산본동 산 166번지 일원으로 신도시내에 위치하고 있어 신·기존도시 지역주민간의 갈등이 표면화되기 시작하였다(군포시연구단, 1996: 32).

'91. 9월 3개 후보지 중 군포시와 대한주택공사와의 최종입지 협의과정에서 2후보지와 3후보지간의 논란이 있었지만 결국 최종입지 선정은 신도시 개발로 인한 개발지구내에서 발생되는 쓰레기를 처리하기 위한 소각시설로서 개발지구에 인접한 3후보지인 산본동 산 166번지 일원으로 결정하였다. 91년 11월 군포시는 쓰레기 소각장 건설계획을 확정하고 환경영향평가 용역을 발주, '92. 12월 환경영향평가서 초안을 공람·공고하였다. 신도시 주민의 당시 입주상태는 14.7%에 불과하였고, 공람장소의 부적합 등으로 사실상 신도시 주민들은 소각장 건설계획을 잘 모른 채 입주하였으며, '93. 5월 시 간부와의 간담회에서 소각장 건설계획을 듣게됨에 따라 신도시 주민, 부지인근 아파트주민 등을 중심으로 대책위를 구성하고 수십여차례의 반대집회를 개최하였다. '94년 12월 5일 소각장 부지조성공사 착공식이 강행된 후, 주민들의 반대운동은 치열해졌으며, 이러한 시민들의 반대운동이 알려지면서 환경단체 및 시민단체의 지원과 연대활동이 보다 강화되었다.

---

3) 본 연구에서는 중앙부처나 각종 행정기관, 사회단체 등의 명칭은 사건발생 당시의 명칭을 그대로 사용하였다.

산본동 산 166번지 쓰레기 소각장 건설공사를 저지하려는 신도시주민의 계속적인 반대활동과 '95. 6. 27 지방선거가 다가오면서 소각장 문제가 지방선거의 정치적 이슈로 부각되었다. 이에 따라 소각장 부지 이전에 기대를 갖고 있던 신도시주민의 반대는 더욱 거세졌고 선거에 출마하는 시장, 시의원 후보자들도 소각장 이전건설 또는 전면 재검토를 선거공약으로 내걸게 되었다(군포시연구단, 1996: 37). 한편 이인영 박사의 "산본소각장 가동 땐 대형재난"이라는 논문이 한겨레신문 '95. 3. 9일자에 보도되었는데 이 보도는 군포기 전체를 발칵 뒤집어 놓는 촉매제 역할을 하였다. 이에 군포시와 주공은 예정 소각장 주변의 대기질을 계속적으로 모니터링하는 방안이 제시되었으나, 결국 6·27지방선거와 연루되어 공사 재개를 못한 채 쓰레기 소각장 문제해결은 민선시장에게 넘어가게 되었다(군포시연구단, 1996: 39-40).

6·27지방선거에서 당선된 초대 민선시장은 취임식에서 '산본쓰레기 소각장은 시민의 뜻에 따라 반드시 이전하겠다'는 공식표명을 하였고, 이에 따라 산본동 산 166번지의 공사가 중단되었다. 시장은 신·구도시 쓰레기를 함께 처리할 수 있는 시설을 설치하겠다는 것, 자율추진위를 통해 새로운 부지를 결정하겠다고 밝혔다.

이에따라 '95. 8월 각동대표 12명과 교수 4명으로 구성된 '소각시설 건설을 위한 시민자율추진위원회'를 구성하여 수 차례의 회의를 통해 부곡동 722번지로 입지를 선정하였다. 이에 대해 부곡동 주민들이 격렬하게 저항하자 부지선정을 취소하고 자율추진위를 해산시켜 버렸다(지방행정연수원, 1998: 249).

이러한 와중에 95년 8월과 10월의 2차례에 걸친 김포매립지의 군포쓰레기반입금지 결정으로 군포시는 구도시, 신도시 할 것 없이 쓰레기 대란을 겪게되었다.

이와 같은 시행착오를 거친 후 소각장 입지 재선정 업무를 추진하기 위하여 부시장을 단장으로 하는 '소각장건설기획단'과 주민대표 8명, 전문가 2명, 공무원 2명으로 구성된 '입지선정위원회'를 구성하였다. 기획단은 주로 행정실무적 업무를 담당하고 입지선정의 중추적 역할은 입지선정위원회에서 담당하였다. 그리하여 입지선정위원회에서는 산본동 170번지와 부곡동 781번지 두 개소중 최종입지는 시의회에서 선정하여 줄 것을 요청하였으나 시의회는 시장의 권한사항이라는 견해를 제시하였다. 이에 시정의 주요사항을 심의하게 되어있는 시정조정위원회에서 21대 3으로 최종입지를 산본동 산 170번지 일원으로 의결하고 '95. 12. 30일 시장담화문 발표와 기자회견을 통하여 산본동 산 170번지 일원 상단부로 입지를 최종 선정하였다(군포시연구단, 1996: 43).

신도시주민들은 즉각적으로 반발하고, 입지선정위원회 구성의 대표성 문제와 참석한 전문가 견해의 객관성에 문제를 제기하였다. 96년 11월 환경영향평가 초안공청회에서 산본동 산 170번지의 입지선정과 영향평가의 문제점을 제기하였다.

3) 공사착공 및 시행기(97. 8~2000. 5월 현재)

주민들의 거센 반대에도 불구하고 97년 8월 산본동 산 170번지에 소각장 건설을 착공함으로써 주민과 행정기관사이의 갈등이 법적 공방으로까지 가게 되었다. 신도시주민들은 시위 중 폭행공무원 문책과 소각장 재검토 촉구 궐기대회를 개최하였다. 신도시 주민들은 시장방문과 한강환경관리청에 항의방문을 하기도 하였다.

그러나 시간이 흐름에 따라 대다수 주민들이 소각장 반대운동의 성공여부에 대하여 회의를 가지고 직접적 반대운동으로부터 멀어져감에 따라, 새로운 운동의 방향이 모색되었다. 그리하여 시민환경단체를 중심으로 시민참여방식의 쓰레기관리위원회 구성을 위한 조례제정의 추진, 음식물 찌꺼기의 사료화 추진, 분리수거 철저 등을 범시민적 차원에서 전개하였다.

2000년 5월 10일 현재 공정이 약 97%정도 진행된 상태에서 표면상 갈등이 해결된 듯하나, 향후 소각장시설이 완공되고 가동이 시작되면, 소각장 운영관리와 관련된 새로운 갈등이 나타날 가능성도 배제할 수는 없어 보인다.

2. 갈등집단들의 기본입장

1) 군포시청과 시의회

관선시장 재직시에는 군포시청은 자율성이 크게 제약되어 환경처나 건설부 등 중앙부처의 지침에 따라 정책을 집행하는 수준에 머물러 있을 수밖에 없었다. 그리하여 주민의 의견을 반영하여 주도적으로 소각장 설치문제를 처리하기가 어려웠다. 따라서 토지이용계획시 소각장에 대한 계획이 없었는데도 불구하고 중앙부처의 지시에 따라 그린벨트 내에 소각장을 건설하려고 하였다. 다만 소각장 건설은 사업시행자인 주택공사에서 맡아야 한다고 주장하였다.

지방자치의 실시로 민선자치단체장이 등장하자 유권자로서의 주민의견을 정책에 반영하는 과정에서 당초의 소각장 입지가 변화를 겪는 등 정책수행에 커다란 혼란을 경험하게 되었다. 따라서 군포시는 중앙정부, 구도시주민, 신도시주민, 시민·환경단체 등의 다양한 의견들을 조정하는데 한계를 노정 함으로써 소신 있게 정책을 적극적으로 추진하기 어려웠다.

지방의회는 주민의사의 대표자로서 적극적으로 주민의견을 수렴하고 대변하여야 하나, 쓰레기 소각장 건설과정에서는 상당히 소극적 입장을 견지하였다. 이는 표를 의식하여 신도시주민과 구도시주민이 갈등을 겪고 있는 상황에서 비난의 소지가 큰 소각장 건설 문제에 적극적으로 개입하기를 원하지 않았던 것으로 보인다. 대표적 예로 입지선정위원회에서 후보지 2개소중 최종입지는 시의회에서 결정토록 요구하였으나 시의회는 입지선정은 시장의 권한사항이라는 명분을 내세워 결

정을 회피하였다(군포시연구단, 1996: 43).

2) 신도시 주민

이 지역 주민들은 ① 신도시개발 당시에는 쓰레기소각장 계획이 없었고 ②환경영향평가상의 문제와 평가결과에 대한 형식적인 공고·공람으로 주민의 의견이 반영되지 않았으며 ③최초입지 결정지인 산본동 산 166번지는 수리산에 둘러 쌓여 있는 분지로서의 특징 때문에 소각장 가동 시 참사가 우려된다는 이인영 박사의 의견을 부각시키고 ④산림훼손을 최소화할 수 있는 기존도시(구도시) 지역인 부곡동 781번지가 보다 적절한 부지라는 주장과 함께 신도시 지역내 쓰레기소각장 건립을 적극 반대하였다.

신도시주민들도 정부가 주장하는 쓰레기 발생량의 증가, 매립의 한계 등에 따른 새로운 처리방식으로서 소각장의 필요성에 대해서는 동의하지만, 이러한 정책이 자신들의 삶과 직접적으로 부딪치는 부분에 대해서는 극력하게 반대하였던 것이다. 즉 환경적·건강적·경제적 피해를 우려하여 소각장의 신도시내 건설에 대해서는 적극 반대하는 입장이다.

3) 구도시 주민

신도시 건설과 더불어 발생한 쓰레기소각장 문제는 신도시의 문제이므로 신도시내에 건설되어야 한다는 것이 구도시 주민의 기본입장이다. 즉 쓰레기소각장 문제는 산본신도시 개발에 따라 제기되었고 신도시에서 발생하는 쓰레기를 처리하기 위한 소각장 시설은 당연히 신도시 인근에 건설하여야 한다는 것이다(군포시연구단, 1996: 58). 기존도시 지역은 23년간 개발제한구역으로 묶여 재산권행사를 제대로 하지 못하는 불이익을 당하여 왔다. 더구나 관공서 등 주민편익시설은 신도시에 편중되어 있어 생활불편을 겪고 있는데 혐오시설인 소각장을 기존도시에 설치하는 것은 상식에 어긋난다며 받아들일 수 없다는 것이다.

4) 주택공사

1989~1991년 쓰레기소각장 설치문제가 제기되었던 초기단계에는 소각장 부지 위치선정은 군포시와 주공이 공동으로 협의하여 결정하도록 되어 있었다. 입지선정과 관련하여 주택공사에서는 경영개발원칙을 전제하여 저렴한 가격의 토지매입과 개발이익을 얻기 위하여 개발지구외 지역인 그린벨트내 건설을 주장하였다. 반면 군포시는 타 신도시와의 형평성 문제와 쓰레기의 발생지

역 처리를 명분으로 개발지구내 건설을 주장하였다. 최초입지로 산본동 산 166번지가 결정되고 신도시 주민이 강력하게 반발하자 주택공사는 방관자적 입장을 취하면서 군포시가 나서서 갈등을 해결해 주기를 기대하였다.

5) 수도권 매립지 대책위원회

수도권 매립지 대책위원회는 '95. 8. 7~8, 16과 '95. 10. 2~ 10. 19일의 2차례에 걸쳐 군포시의 쓰레기에 대하여 반입정지를 시켰다. 군포쓰레기의 반입정지 사유는 1차에는 군포시의 쓰레기 소각장은 당초 계획이 아니라는 것이었고 2차는 '95. 9월말까지 입지선정 약속을 이행하지 못하였다는 것이었다.

김포주민의 입장에서는 매립지로 사용되는 자신들의 터전을 환경오염으로부터 지키기 위한 환경권의 차원에서 그들의 정당성을 부여하였다(지방행정연수원, 1998: 249).

3. 집단갈등의 유형별 전개양상

군포시 쓰레기소각장 건설정책을 둘러싸고 벌어진 대표적인 집단갈등은 ①군포시와 주민간의 갈등 ②신도시주민과 구도시주민간의 갈등 ③군포시와 시민·환경단체간의 갈등 ④군포시와 주택공사간의 갈등 ⑤군포시와 수도권매립지대책위원회간의 갈등 등 6가지이다. 그러면 이하에서는 이들 6가지 유형의 집단갈등에 대하여 갈등의 전개양상과 특징 등에 대하여 살펴보기로 한다.

1) 군포시와 주민간의 갈등

당초 관선시장 재직시 군포시에서는 "타신도시와의 형평성을 유지하고 쓰레기는 발생지에서 처리해야 한다" 는 원칙을 내세워 신도시 지역(산본동 산 166번지를 주목)에 소각장을 설치해야 한다는 입장을 표명하였다. 이에 구도시주민들은 이를 환영하였지만 신도시주민들은 강하게 반발하였다. 즉 시와 구도시주민들은 암묵적으로 느슨한(loose) 협력관계[4]를 구축하여 신도시주민과의 갈등구조를 형성하였다[5].

---

4) 본논문에서 "느슨한 협력관계"란 다음과 같은 조건을 갖추었을 경우를 나타낸다(Morell & Magorian, 1982: 유해운 외, 1997).

i) 상대집단과 원칙적으로 기본입장이 같다.

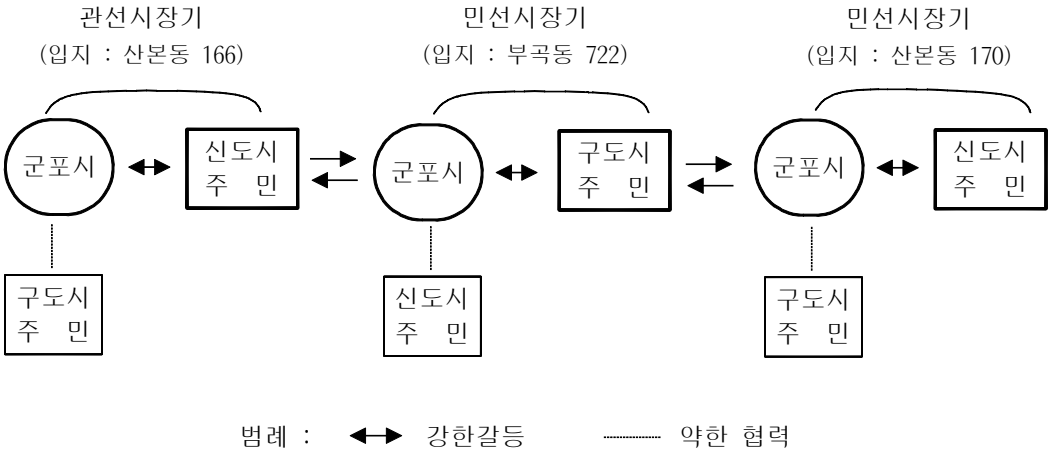
ii) 관련집단(보통의 경우 두집단)간에 직접적인 대립이나 충돌이 없다.

iii) 상호간의 지원·협력형태는 타인에 의하여 잘 포착되지 않는다.

초대민선시장이 등장하여 1차 부지선정을 백지화하고 소각장 입지를 구도시 지역인 부곡동으로 결정하자, 갈등의 양상은 달라져 시와 신도시주민들이 느슨한 협력관계를 구축하여 구도시주민과의 갈등관계를 형성하였다. 그러나 소각장부지가 다시 신도시 지역인 산본동 산 170번지로 최종 결정되자 갈등관계는 다시 처음의 관계로 되돌아갔다.

군포시와 주민과의 갈등양상을 간단히 정리하면 다음 〈그림 1〉 과 같다.

<그림 1> 군포시와 주민과의 갈등



2) 신도시주민과 구도시주민간의 갈등

신도시 지역의 주민들은 신도시 개발 당시에는 쓰레기소각장 건설 계획이 없었고, 주민의 의견이 충분히 반영되지 않았으며, 수리산에 둘러 쌓여 있는 분지로서의 특징 때문에 소각장 가동시

5) 2000. 6. 20일 군포시청과 신도시, 구도시 지역을 방문하여 관계인과의 면접을 통하여 이러한 사실을 재확인하였다.
- 군포시 L환경위생과장, Y환경지도계장, L환경위생계장 면접.
- 신도시 주민 8단지 한양APT 주민과 6단지 을지APT 주민 10여명 심층면접 실시.
- 구도시 주민 대야동, 군포2동 주민 15명 심층면접 실시.

면접결과 구도시 주민들은 들어내놓고 표시는 하지 않았지만 군포시의 입장에 동의하고 간접적인 지원과 협력을 한 것으로 나타났다. 한편 신도시주민들은 신도시지역에 소각장 입지예정설이 나돌자 주민들이 한결같이 강력히 반대하였으며 집단시위, 반대현수막 설치, 시청항의방문, 집단무력시위 등을 한 것으로 들어나 이러한 사실이 재확인되었다.

참사가 우려된다는 명분을 들어 신도시보다는 기존도시 지역인 부곡동 781번지가 보다 적절한 부지라고 주장하였다. 또한 신도시주민들은 산림훼손과 자연파괴의 이유를 들어 소각장의 신도시 입지를 적극 반대하였으며 또 환경영향평가 결과의 대기질 자료가 현지측정에 의하지 않고 수원측우소의 자료를 인용한 것으로 지역실정에 맞지 않으므로 재평가를 해야 한다고 주장하며 반대입장을 더욱 강화하였다. 이어 신도시주민들은 산본동 산 166번지에 소각장이 가동되는 경우에는 일산화탄소, 이산화황, 질소산화물, 중금속, 다이옥신 등 대기오염물질이 배출되어 주민들의 신체와 건강에 직접적인 영향을 미친다고 주장하였다.

신도시 주민들의 갈등은 다각도로 표출되었는데 집회가 22회에 24,070명, 야간냄비시위가 120여회에 14,400여명, 진정이 21회에 32,530명, 국민고충처리위원회 민원제기 1건, 행정심판제기 2건, 행정소송 1건 등이며, 1994. 12월 공사착공에 대한 반발로 주민들은 초등학교 자녀등교를 거부하기도 하였다(군포시, 2000).

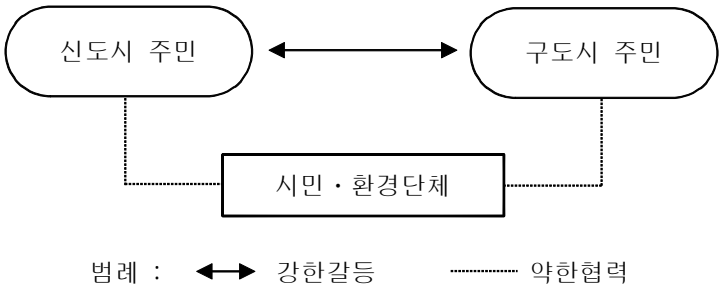
반면에 구도시주민들은 신도시건설과 더불어 발생한 쓰레기소각장 문제는 신도시의 문제이므로 신도시내에서 처리하는 것이 당연하기 때문에 소각장을 신도시에 건설할 것을 강력히 주장하였다. 그들의 주장을 좀더 구체적으로 보면 구도시 주민들은 이미 환경영향평가를 적법하게 마쳤으며 부지공사를 착공한 상태에서 입지를 구도시지역으로 이전하려는 것은 예산낭비와 행정의 일관성 결여라는 논리를 내세우면서 신도시에의 건설을 요구하였다. 또 구도시지역내 예정후보지인 부곡동 781번지는 야산들이 산재한 구릉지로 계획고가 낮아 대기질 확산이 어려워 주민의 건강에 치명적 영향을 준다고 주장하였다.

신·구도시 주민간의 갈등상황에서 구도시주민들은 상대적으로 주민수의 열세를 만회하기 위하여 인근 의왕시와 연대하여 반대투쟁을 전개하였고(군포시, 2000), 주민들의 반강제적인 요구에 의하여 구도시주민은 6회 463명이 시장과 면담하면서 강력한 반대의사를 표명하였다. 또 실제로 물리적 실력행사로 소각장 입지가 신도시에서 구도시로 이전한다는 언론보도(동아일보, 1994. 5. 21일자 31면)가 있자 구도시 주민 2,000여명이 시청앞에서 집단시위를 벌이기도 하였다.

따라서 신도시주민과 구도시주민은 피차에 양보할 수 없는 매우 강경한 갈등관계를 형성하고 있다.

한편 시민·환경단체는 소각장의 피해와 환경의 중요성 등을 역설하면서 시민들의 입장을 옹호하였다. 이러한 신도시주민과 구도시주민의 갈등양상을 그림으로 나타내면 다음 〈그림 2〉 와 같다.

〈그림 2〉 신도시주민과 구도시주민간의 갈등



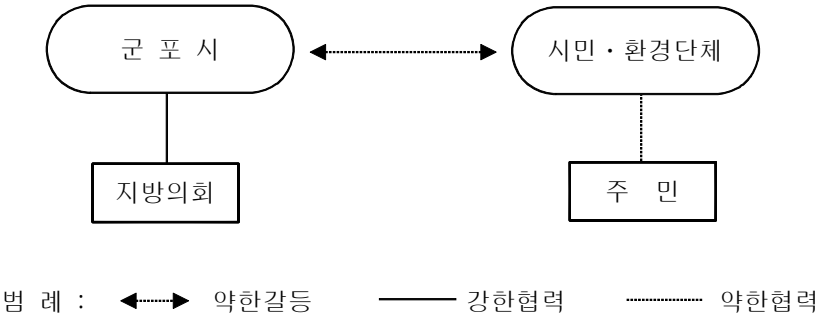
3) 군포시와 시민 · 환경단체간의 갈등

군포시는 관선시장 재직시에 중앙부처에 의하여 결정된 쓰레기소각장 설치문제를 주민의 의견수렴이 제대로 되지 않은 상태에서 그대로 집행하려고 하였다. 그러나 시민 · 환경단체들은 환경적 차원에서 소각장건설이 가지는 불합리성에 대해서 문제를 제기하고, 쓰레기 감량과 재활용 및 음식물쓰레기의 사료화 등을 통해 원천적으로 쓰레기소각장 건설의 명분을 없게 하자는 입장이다.

이의 대표적 예로 군포환경자치시민회는 1998년 3월부터 아파트 부녀회와 함께 월 1천원의 수거비용을 부담하면서 음식물 찌꺼기 사료화를 본격적으로 실시하기 시작하였고, 군포경실련은 98년 4월 '시민대토론회'를 개최해 소각장 대신 자원재활용시설 설치가 바람직하다는 대안을 제시하기도 하였다. 또 군포쓰레기연대회의는 1998년 6월 4일 소각장공사를 중단하고 감량재활용 우선방향으로 정책을 전환하는 후보를 지지하기로 성명을 발표하기도 하였다(군포시 내부자료, 2000). 따라서 군포시와 시민 · 환경단체들간의 갈등은 입지선정을 둘러싼 여타의 갈등과는 달리 쓰레기소각장 건설의 필요성 그 자체를 놓고 발생한 보다 근원적인 갈등이라고 할 수 있다.

군포시는 시민 · 환경단체들의 활동을 지역실정을 확실히 파악하지 못한 학술적인 원론에 치중한 것으로 지역동요만을 조장한다고 주장하였다. 따라서 이들 시민 · 환경단체의 의견을 그대로 받아들일 수 없어 약한 갈등관계가 형성되었다. 양자에 대하여 지방의회는 군포시를 강력하게 지원하였고 주민들은 시민 · 환경단체에 동조하였다.

〈그림 3〉 군포시와 시민·환경단체간의 갈등양상

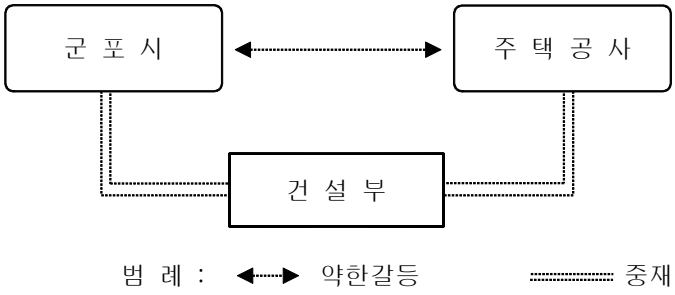


4) 군포시와 주택공사간의 갈등

군포시의 기본입장은 "타 신도시와의 형평성을 유지하고 쓰레기는 발생지에서 처리해야 한다" 는 것이고 소각장 건설주체도 신도시 건설사업의 시행주체인 주택공사에서 맡아야 한다고 주장했다.

반면에, 주택공사에서는 경영개발원칙을 전제하여 저렴한 가격의 토지매입과 개발이익을 얻기 위하여 개발지구외 지역인 그린벨트(구도시 지역)내 건설을 주장하였다. 또한, 소각장 건설에 따른 비용을 주택공사가 부담하는 대신 군포시에서 사업시행을 맡도록 요구하였다. 따라서 군포시와 주택공사의 갈등은 입지선정과 사업주체에 관한 것으로 나타났다. 그러나 이들의 갈등은 주민들간의 갈등에 비하여 미약한 편이고 특히 주택공사는 방관적인 입장을 취하였기 때문에 갈등이 강력하게 표출되지는 않았다. 또한 이 양자의 갈등은 건설부의 중재로 원만한 타협점을 찾았다. 다음 그림은 군포시와 주택공사간의 갈등양상이다.

〈그림 4〉 군포시와 주택공사간의 갈등양상

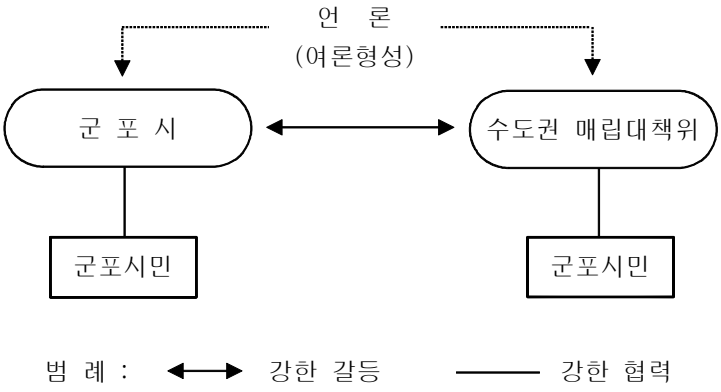


5) 군포시와 수도권 매립지 대책위원회간의 갈등

군포시의 쓰레기 반입을 둘러싸고 군포시와 수도권 매립지 대책위원회간에 치열한 갈등이 발생하여 군포시민은 소위 '쓰레기 대란'을 겪어야 했다. 군포시와 쓰레기 매립지 대책위간의 갈등은 두 차례에 걸친 쓰레기 반입정지로 더욱 격렬한 양상을 띠게 되었다. 군포시민의 환경권을 주장하는 매립지대책위는 2차에 걸쳐 군포쓰레기를 반입 정지시켰는데 '95. 8. 7부터 8. 16까지 1차 반입정지는 군포시가 계획하고 있는 소각장시설은 당초계획이 아니므로 공사가 최소한 2년이 늦어질 것이라는 것이고, '95. 10. 2부터 10. 16까지 15일간의 2차 반입정지는 9월말까지 입지선정약속을 이행하지 않았다는 이유에서였다. 쓰레기대란을 겪게된 군포시는 지역국회의원, 시·도의원 등 20여명의 서명을 받아 '시장이 책임지고 '95. 12월말까지 부지선정을 완료하겠다'는 각서를 제출함으로써 반입을 재개할 수 있었다(지방행정연수원, 1998: 249).

한편 이러한 군포 쓰레기 반입재개에는 군포시의 이행각서 뿐만 아니라 언론과 여론의 따가운 질책도 커다란 영향을 미쳤다.

〈그림 5〉 군포시와 수도권 매립대책위간의 갈등



Ⅳ. 집단갈등이 정책에 미친 긍정적 영향

어떤 사업이나 정책을 둘러싼 집단갈등은 많은 부작용을 낳기도 하지만 때로는 긍정적 순기능을 미치기도 한다. 이러한 순기능은 갈등의 쟁점을 둘러싸고 갈등집단들이 서로의 주장을 개진하는 과정에서 그 동안 간과되어 왔던 정책의 모순이나 오류들이 드러나면서 이를 시정하는 과정에서 나타나게 된다. 또한 집단갈등은 각 집단들이 서로 자신들의 주장을 합리화 할 수 있는 논리적 근거를 찾다보면 결과적으로 정책의 정당성을 높이는 계기를 제공하기도 한다.

그러면 이하에서는 집단갈등이 정책에 미치는 순기능적 측면을 살펴보기로 한다.

1. 정책과정의 민주화

집단갈등이 정책과정의 민주화에 기여한 것은 우선 권위주의적 폐쇄행정에서 민주적 공개행정으로 전환된 점을 지적 할 수 있다. 1991년 9월 쓰레기소각장 최초의 부지선정은 당시만 하여도 주민의견수렴과정을 거의 거치지 않고 군포시와 주공의 협의에 의해 이루어졌다. 그러나 이러한 결정에 대하여 주민들은 강력한 반발을 하였고 특히 지방자치제의 본격적 실시를 계기로 주민은 물론 각종 환경단체나 시민단체들도 과거에 비해 훨씬 향상된 지위를 확보할 수 있게 되었다.

이러한 정치·사회적 여건의 변화에 따라 기존의 의사결정방식은 한계에 직면하게 되었고 이제는 시민을 정책과정에서 서로 협의하고 협조해야 하는 동반자로 바라보게 된 것이다. 그리하여 형식적 공청회 등 소극적 대응방식에서 탈피하여 정책의 정당성에 대한 적극적 홍보와 설득, 보다 다양한 방식에 의한 주민의견청취를 통해 주민참여를 유도하여 정책을 결정하는데 보다 높은 관심을 가지게 되었다.

쓰레기소각장 입지선정의 경우, 시민자율추진위원회 구성, 쓰레기소각장 건설 예정후보지 공모, 입지선정위원회 구성, 시정조정위원회 심의 등의 위원회 구성과 절차이행은 이후 달라진 군포시의 행정방침을 잘 나타내 주는 대표적 예이다.

또한 쓰레기소각장 건설이 장기간의 갈등과정을 거치면서 지역문제에 대한 주민 및 사회단체 등의 관심도 자연히 증가되었다. 이는 높은 참여도로 나타났는데 군포시로서는 이러한 참여욕구를 소화할 창구를 마련할 필요가 있었다. 군포시는 홍보물 제작, 시정신문 등을 통해 정책을 적극적으로 홍보하고 다양한 참여 통로를 구축함으로써 주민이나 관련집단들의 합리적인 판단을 유도하고자 하였다. 앞서 언급한 각종 기구들도 이것의 적절한 예가 될 수 있다.

2. 정책산출물(policy output)의 질적 향상

집단갈등의 존재는 갈등이 없을 경우 간과하기 쉬운 정책상의 오류나 일반적으로 쉽게 생각하기 쉬운 사소한 문제점들도 정책이슈화함으로써, 예상되는 문제들을 사전에 예방하고 정책을 보완하는 순기능을 한다(박호숙, 2000: 166).

군포 쓰레기소각장 입지의 경우 당초 산본동 산 166번지로 결정되었다가 최종적으로는 산본동 산 170번지로 변경 결정되었다.

최초 예정지 산본동 166번지는 주택에서 500m 떨어졌는데 최종입지인 산본동 산 170번지는 주택에서 1,500m 떨어져 1,000m 더 거리를 두게되어 주민의 안전에 기여하였다. 또한 지반고를 93m에서 148m로 55m를 더 높임에 따라 대기질확산을 보다 원활하게 하였을 뿐 아니라 오염물질 최대농도 착지지점도 166번지는 일부 주거지역에 위치하나 현부지인 170번지는 임야지에 착지지점이 되도록 하여 주민의 안전을 더욱 고려하게 되었다.

최인근 주거지와의 이격거리도 최초 예정부지는 300~500m 떨어져 있었으나 최종입지는 600~1,500m 이상 떨어져 있어서 위치상으로도 가시권에서 거의 차단되어 주민의 심리적인 피해의식을 줄일 수 있다(군포시연구단, 1996: 71). 또한 화재의 위험성이 현저히 감소되고 강우시 침수 등의 재해발생요인이 제거되는 등 입지에 대한 안전성이 크게 향상되었다.

또한 주민이나 시민·환경단체들의 요구와 지적에 따라 소각장 운영을 초기의 전기생산방식에서 열생산방식으로 전환하였고 굴뚝의 높이도 당초 70m에서 100m로 상향조정하였다. 또 소각로의 연소능력을 높이기 위하여 소각부하율을 75~110%에서 50~110%로 높였으며, 악취제거와 고통사고 위험을 방지하기 위하여 길이 420m의 터널을 뚫어 길이 1,605m, 폭 8m에 달하는 소각장 우회진입도로를 신설하고 35m의 철로고가교를 설치하였다[6].

이와 같이 집단갈등은 갈등과정에서 소각장의 예상문제점이 제기되고 만일에 발생할 수도 있는 위험에 대한 여러 가지 조치를 강구함으로써 결과적으로 정책산출물의 질을 향상시키는데 기여하였던 것이다.

3. 相互理解의 기회제공

집단갈등은 과거 권위주의적 정책결정행태를 민주적인 참여를 통한 정책결정과 이를 시행하는 방식으로 변화시키는데 기여하였다. 그리하여 정책과정의 투명성이 증가하고 참여수준이 향상됨으로써 집단상호간 理解의 폭을 넓히는 계기를 제공하였다. 이것은 집단간의 갈등이 서로 합의점

6) 이부부은 2000년 5월 8일 군포시청 Y청소담당팀장과 면접한 내용을 토대로 재구성하였다.

(consensus)을 찾아가면서 상호 이해의 폭이나 정책에 대한 수용(acceptance)의 폭이 넓어졌음을 나타내는 것이다.

또한 집단갈등은 상호간의 공감대 형성은 물론 환경문제에 대한 인식전환을 하는 계기로도 작용하였다. 특히 수도권 매립대책위의 군포쓰레기 반입금지 조치가 내려지자 주민들은 물기 많고 썩기 쉬운 음식물쓰레기는 충분히 건조시켰고, 가정에서부터 쓰레기 배출을 최대한 억제하는데 적극 동참하였으며 가능한한 재활용하여 쓰레기 양을 줄이려고 노력하였다(군포시연구단, 1996: 67). 또한 주민이나 환경단체를 비롯하여 각 집단들도 쓰레기 문제를 재인식하게 되었고 소각장 설치는 불가피한 것이며 실력저지만이 능사가 아니라는 것도 깨닫는 계기가 되었다. 소각시설이 어딘가에 건설되어 주민들이 쾌적한 생활을 영위할 수 있도록 하는 것이 지방자치단체의 역할이라는 것을 현실적으로 인식하게 됨에 따라 그 동안 반대 입장만을 강경하게 고수해 오던 집단들도 무조건적인 반대에서 소각장건설 및 운영의 내실화문제로 관심을 돌리게 하였던 것이다. 이와 더불어 군포시도 소각장 설치로 피해를 입게되는 지역주민을 위해 보다 실효성 있는 보상대책을 제시하였다. 이들 보상대책들은 주민의 의사를 충분히 반영하고 실현가능하며 주민이 필요로 하는 시기에 적절하게 이루어질 수 있도록 군포시 장기발전계획의 일환으로 이루어졌다(군포시연구단, 1996: 45). 대표적 보상대책으로서 종합운동장, 볼링장 등의 주민 편의시설과 유리온실 설치 등 지역소득사업 지원을 들 수 있다.

4. 정책에 미친 긍정적 영향 요인 분석

이상에서는 집단갈등이 정책에 미친 긍정적 측면을 살펴보았는데 여기에서는 이러한 긍정적 영향을 유발한 주요 요인은 어디에 있는지 이를 요약 논의 하고자 한다.

첫째, 정치·행정환경의 변화, 특히 1991년의 지방의회 구성과 1995년과 '98년의 지방동시선거를 거치면서 투표권을 가진 주민의 힘과 시민단체의 힘이 크게 향상되어 공공부문의 힘과 사부문의 힘의 격차가 줄어들기 시작하였다. 이러한 결과로 공공부문도 이제는 주민이나 민간부문을 단순한 통제의 대상이 아니라 동반자(partnership)로 인식하기 시작하였고 이것이 행정의 민주화로 발현되게 되었다.

둘째, 자치단체장의 선임방법이 임명에서 주민직선으로 전환됨에 따라 군포시장의 문제해결에 대한 접근방법이 근본적으로 변화하였다. 자치단체장이 임명제에 의하여 선임되던 시기에는 일방적·지시적 방법에 의하여 문제해결을 시도하였으나 주민직선의 장은 주민의 합의(consensus)도출을 근간으로 하는 협상에 의한 문제해결을 시도하였다.

셋째, 군포시는 시간이 경과함에 따라 점차 폐쇄적 밀실행정의 문제점이 국·내외적으로 많은 부작용을 초래한다는 것을 직·간접적으로 경험하게 됨으로써 일종의 학습효과(learning effect)에 의하여 군포쓰레기소각장 건설과 관련된 문제점들을 비교적 정확히 인식할 수 있는 계기가 되었다.

넷째, 성장제일주의 시대의 1960년대나 '70년대와 달리 현재는 환경문제가 국민의 권리로까지 인정되면서 주민(국민)들의 환경에 대한 인식이 획기적으로 변화하였다. 즉 환경과 건강에 대한 가치를 어떠한 것보다도 중요시 하게 되었다.

Ⅴ. 집단갈등이 정책에 미친 부정적 영향

집단갈등이 적정한 수준에서 관리되지 못하고 갈등의 수준이 지나치게 높거나 장기화되면 필연적으로 여러가지 역기능을 낳게된다. 집단갈등이 초래하는 역기능의 핵심은 ①감정적 대립과 마찰에서 오는 적대감의 상승과 ②에너지의 분산과 소모로 인한 사회적 비용의 증가로 요약할 수 있다. 정책을 둘러싼 집단갈등의 역기능도 근본적으로 여기에서 파생된다고 볼 수 있는데 다음에서는 이에 대하여 논의해 보고자 한다.

1. 지역공동체의식(community spirit)의 약화

지역공동체란 지역을 기본적인 단위로 하여 지역주민들이 공동의 이해관계를 가지고 함께 살아가는 일종의 근린 집단적 성격을 가진 것이라고 할 수 있다(Hallman, 1987: 33-38). 따라서 지역공동체의식에서는 우리의식(we-feeling)과 역할의식(role-feeling)이 매우 중요한 의미를 갖는다.

군포시 쓰레기소각장을 둘러싼 다양한 집단들간의 갈등은 군포시라는 지역사회 내에서 형성된 동질의식을 바탕으로 그동안 유지되어 오던 우리의식(we-feeling)과 역할의식(role-feeling)이 크게 약화되고 분열되는 현상을 겪게된다. 가장 대표적인 것으로 같은 군포시 시민이 구도시주민과 신도시주민으로 양분되어 첨예하게 대립하였던 것을 지적할 수 있다. 신·구도시 주민간의 감정대립은 시민화합을 크게 저해하였으며 수도권 매립지대책위로부터 쓰레기가 반입 정지되면서 극에 달했고 급기야는 불상사를 우려한 나머지 시민축제인 시민의 날 체육행사 마저 취소하였던 것이다(군포시연구단, 1996: 63).

2. 직·간접적 정책비용의 증가

극단적인 집단갈등은 예산의 낭비뿐만 아니라 주민의 정책불신과 이에 의한 정책추진의 차질 등 직·간접적으로 엄청난 행·재정적 손실을 가져올 수 있다.

군포시 쓰레기소각장의 경우에도 입지결정과정과 공사수행과정에서 막대한 사회적·행정적 비용이 증대되었다. 1차로 선정한 부지에서 공사를 착공하여 20억원의 매몰비용(sunk cost)이 발생하였으며 소각장진입 우회도로 건설에만도 95억원의 추가비용이 발생하였다. 그리고 주민의 요구에 의하여 사실상 소각장건설이 마무리단계에 있는 2000년도에 들어서 수행되었거나 2000년 5월 현재에도 수행중인 용역비만도 약 1억 4천만원에 이르고 있다. 이러한 연유등으로 쓰레기소각장 건설비용이 당초 220억원에서 403억원으로 직접적인 정책비용(policy cost)만도 약 두 배로 증가하였다.

뿐만아니라 군포시 전체의 이미지 저하, 등교거부에 따른 학생들의 학습차질, 쓰레기 대란에 따른 시민불편, 대립하는 주민간의 심리적 거리감 존재 등 무형의 비용 또한 적지 않은 것으로 보인다[7].

고소, 고발, 민원제기 뿐만 아니라 물리적 충돌, 반복되는 유사한 연구나 조사용역, 주민설득작업, 입지변경과정 등에서 초기예상을 훨씬 초과하는 비용이 소요되었다. 이러한 사회적·행정적 비용은 시당국뿐만 아니라 지역사회 전체의 역량을 소모하는 결과를 초래하게 되었다.

3. 정책의 일관성 상실과 정책지연

군포시 쓰레기소각장의 경우, 최초의 입지결정은 '91. 9월 산본동 산 166번지로 소각장부지를 결정한 것인데, 신도시주민, 환경단체, 시민단체 등의 집단반발로 갈등을 겪게 되고 그 갈등의 진행과정에서 1차적으로 입지가 변경되게 되었다. 소각장부지가 산본동 산 166번지에서 부곡동 722번지로 변경되자 부곡동 주민을 중심으로 구도시 주민이 강력반발하여 부곡동 부지도 취소되었다. 이에 군포시는 입지공모를 통하여 입지선정위원회에서 최종적으로 '95. 12월 산본동 산 170번지로 쓰레기소각장 부지를 확정·발표하였다(지방행정연수원, 1998: 250).

위에서 본바와 같이 쓰레기소각장 건설에서 가장 핵심쟁점이 되는 입지 자체가 두 차례나 번복되자 소각장건설 정책은 일관성을 상실하고 큰 혼란에 직면하게 되었다. 특히 산본동 산 166번지는 이미 부지조성공사가 착공된 상태였기 때문에 구도시주민들은 이미 착공까지 한 부지를 이전한

---

7) 정책지연(policy delay)과 정책의 일관성 상실도 크게 보면 사회적 비용(social cost)으로서 여기에서 다루어야 하나 이들이 갖는 중요성에 비추어 이에 대해서는 뒤에서 별도로 논의하기로 한다.

다는 것은 행정의 일관성 결여와 막대한 예산낭비를 초래하게 되므로 기존부지인 산본동 산 166번지에 건설하여야 한다고 강력히 주장하였다(군포시연구단, 1996: 62).

이러한 부지선정 논란은 자연히 정책지연(policy delay)으로 나타났는데 입지결정시점을 기준으로 보면, 최종입지결정일인 '95. 12. 30일과 최초입지결정일인 '91. 9. 1일 사이에는 약 4년 4개월이라는 정책지연이 발생하였다. 또 최종완공시점을 기준으로 보면, 최종입지인 산본동 산 170번지의 공사는 2000. 7. 14일 완공예정 되어있고 최초의 산본동 산 166번지의 당초완공일정은 97. 4. 18일이었으므로 약 3년 3개월의 정책지연이 발생한 셈이다.

전체적으로 보면 군포 쓰레기소각장 건설 정책은 입지선정 과정에서 두 차례의 입지변경으로 결국 약 3~4년간 정책이 지체되었고 이로 인한 정책혼란이 매우 심했던 것이다.

이와 같이 정책이 일관성을 상실하게 된 가장 큰 이유는 관선시대에서 지방자치시대로 정치·행정적 환경이 변화한데 따른 주민의 의식변화와 시민·환경단체들의 위상강화라고 볼 수 있을 것이다. 즉 과거의 사회부문에 대한 공공부문의 힘의 절대적 우위가 흔들리면서 주민과 시민·사회단체들의 영향력이 상대적으로 강화된 것이다.

이러한 현상이 정책에 대해서는 집단갈등으로 나타나게 되었고 이러한 갈등의 해결과정에서 서로의 합의점을 찾아가는 혼란스러운 양상이 입지변경으로 표면화 되었던 것이다. 입지변경이라는 정책본질과 정책내용의 변화는 기타 정책수단과 여타 지역사회에도 파급적인 변화를 동반하였고 이것이 곧 정책지연으로 연결되었던 것이다.

4. 지방의회의 위상문제

쓰레기소각장 건설을 둘러싼 집단갈등은 지방의회의 위상문제를 제기하였다고 볼 수 있다. 쓰레기소각장 건설과 관련하여 지방의회는 주민의 대표기관으로서 적극적으로 문제해결을 시도하기보다는 집행부의 결정에 주로 의존하며 소극적이며 방관자적 입장을 취한 듯하다.

예를 들어 1991년 선출된 1기 지방의원들은 소각장 건설을 반대하는 듯한 입장을 취하다가 연휴기간을 통해 동의안을 처리하면서 주민의 신뢰를 잃는 행동을 취했다. 또 '95. 12. 2일 입지선정위원회는 시의회에 최종입지를 선정하여 줄 것을 요청하였으나 시의회는 "최종입지 선정은 시장의 권한사항으로 시장이 합리적이고 과학적으로 최종입지를 결정할 경우 전적으로 지지하자는 다수의 의견"이라는 통보를 함으로써(군포시연구단, 1996: 43) 문제해결에 소극적이라는 인상을 주었다.

결론적으로 군포시의회는 주민의 대표 및 의결기관으로서의 기능에 의문을 제기케 함으로써 시

의회의 위상을 재정립해야 할 과제에 직면하게 되었다고 볼 수 있다.

5. 정책에 미친 부정적 영향 요인 분석

군포시쓰레기소각장의 경우 다양한 이해집단들간의 집단갈등이 상호간의 이해상충으로 첨예하게 대립됨으로써 급기야는 감정적인 싸움으로까지 비화되어 정책에 여러 가지 부작용을 가져왔는데 이의 요인을 논의하면 다음과 같다.

첫째, 군포시쓰레기소각장 관련 집단갈등에 관련된 이해집단이 많았다는 것이 주요 요인의 하나이다. 군포시쓰레기소각장의 경우 이에 직접 관련된 이해 당사자만 하여도 군포시청, 신도시주민, 구도시주민, 시민·환경단체, 주택공사, 수도권매립대책위, 건교부, 환경부 등 8개나 된다. 따라서 각각 문제를 보는 관점이나 시각, 이해관계가 상이한 관련집단들이 많다는 것은 서로간의 합의도출을 어렵게 함으로써 정책지연등 정책에 부정적 영향을 미칠 가능성이 높아지는 것이다.

둘째, 군포시민의 경우, 신도시 주민과 구도시 주민의 이질성이 매우 크다는 점이다(군포시, 2000). 구도시 주민은 오래전부터 그 지역에 뿌리를 내리고 오랫동안 거주해온 토착주민들로서 생업도 주로 농업에 의지하고 있다. 반면 신도시 주민들은 산본신도시 개발계획에 따라 수도권에서 새로 입주해온 주민들로서 군포시에 거주한지도 얼마되지 않으며 생업의 터전도 군포시가 아닌 서울등에 분산되어 있고 종사업무도 주로 사무직(화이트 칼라)이나 전문직 종사자가 많다. 이와같이 같은 군포시민이면서도 신도시주민과 구도시주민의 이질성의 차이는 단순한 利害關係를 넘어 자존심 내지는 감정싸움으로까지 비화되어 공동체의식이나 시민의식의 약화등 많은 부작용을 초래하였다(군포시 연구단, 1996).

셋째, 또 중앙정부의 일방적 결정이 정책에 부정적 영향을 미친 주요 요인이다. 산본신도시 개발과 관련하여 당초 도시계획시설에는 없던 쓰레기소각장건설을 환경처(현 환경부)와 건설부(현 건교부)가 일방적으로 결정·지시함으로써 주민의 반발뿐만 아니라 정책에 커다란 혼선이 빚어지는 등 여러가지 부작용이 발생하였다. 당초에는 계획에도 없던 쓰레기소각장 입지를 선정해야 하는 전혀 예기치도 못한 새로운 문제에 부딪치게 되면서 집단갈등이 발생하게 되고, 이로 인하여 당초 산본신도시 계획과 쓰레기소각장 건설계획은 직·간접 비용의 증가 등 커다란 부작용에 직면하게 되었던 것이다.

넷째, 지방선거 및 리더십의 단절이 정책에 커다란 부정적 영향을 미쳤다. 지방선거에 출마하는 시장 및 시의회의원 후보자들은 하나같이 쓰레기소각장 문제를 재검토 내지는 백지화를 공약으로 내걸었고 실제로 자치단체장이 바뀌자 그동안 추진되어온 쓰레기소각장 문제를 백지화시키는 사

태가 발생하였다(군포시, 2000). 군포시장, 군포시의회의원들이 선거에서 상당수 교체되는 리더십의 단절은 공약이행이라는 차원에서 쓰레기소각장 입지 선정문제를 원점으로 되돌려 놓음으로써 매몰비용(sunk cost)을 포함하여 정책비용의 증가뿐만 아니라 정책의 지연등 여러가지 부작용을 초래하였다.

다섯째, 지방의회의 소극성도 집단갈등이 정책에 부정적 영향을 미치는 요인으로 작용하였다. 지방의회는 주민의 대표성을 바탕으로 자치단체의사를 결정하고 집단갈등이 있을 때는 이를 조정하는 등 적극적 역할을 수행해야 할 권한과 의무가 있는데, 군포시의회는 군포쓰레기소각장 건설관련 갈등과 관련해서는 대체로 소극적인 입장을 견지한 것으로 판단된다. 지방의회가 소극적인 입장을 보인 근본 이유는 주민이 반대하는 소각장 건설을 찬성할 수도 없고 또 군포시 어딘가에는 반드시 건설해야 하는 쓰레기소각장을 무조건 반대할 수도 없어 지방의회는 매우 난처한 처지에 놓여 있었기 때문이다.

이러한 이유로 지방의회가 집단갈등상황에 직접 개입해서 적극적으로 중재하거나 정책대안을 제시하는 활동이 거의 없어 주민이나 집행기관으로부터 지방의회의 역할이 소극적이라는 비판을 받게되고, 지방의회의 역할이 소극적인 것만큼 갈등해결에 별다른 기여를 하지 못하였다. 이러한 연유로 군포쓰레기소각장 건설관련 집단갈등을 계기로 군포시의회의 위상은 상당히 손상을 입게 되었다고 볼 수 있다.

Ⅵ. 결 론

한정된 국토 내에서 해마다 기하급수적으로 늘어가는 쓰레기를 여하히 처리하느냐 하는 문제는 환경문제와 더불어 오늘날 행정이 직면하고 있는 가장 큰 이슈중의 하나이다. 쓰레기 처리는 우리 일상생활의 쾌적한 환경을 위하여 발생억제, 감량화, 재활용, 안정화, 무해화 하는 것이 최선의 목적이지만, 일단 발생된 쓰레기에 대해서는 처리장의 입지조건, 자치단체의 재정여건, 기술수준 등을 감안한 적절한 처리·처분과정이 뒤따라야 한다.

그러나 군포시 사례에서 보듯이 쓰레기처리, 특히 입지결정과 관련해서는 거의 필연적으로 이해집단들 간에 갈등이 발생하게 된다. 물론 이러한 갈등이 적당한 수준에서 합리적으로 관리되면 정책에 긍정적 영향을 미치기도 하지만, 갈등의 강도가 지나치게 높거나 감정싸움으로까지 비화되는 경우에는 정책에 여러가지 부작용을 초래하게 된다. 따라서 이해관계가 대립되어 있는 집단갈등상황에서 이를 적정 수준에서 관리하고 관련집단들간의 합의를 도출해 내는 것이 매우 중요해지는

데, 이하에서는 본연구를 통하여 도출된 몇가지 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

1. 신뢰성 회복

집단갈등을 예방하거나 갈등이 감정싸움으로까지 비화되지 않도록 하기 위해서는 무엇보다도 관련집단들간의 신뢰성 회복이 절실하다. 특히 정책과정의 민주화, 열린행정을 통한 정보공개 등을 통하여 이해당사자들로부터 신뢰받는 행정체제구축이 무엇보다도 시급하고도 중요하다고 생각한다. 이러한 노력이야말로 관련집단들간의 불필요한 오해를 막고 관련당사자들의 협조와 지지를 도출해낼 수 있는 가장 기본적인 조건이라고 볼 수 있다.

2. 참여의 제도화

정책의 궁극적 주인은 국민이며 주민이다. 이러한 주민이 때로는 다양한 이해집단을 형성하여 갈등구조를 형성한다. 그렇다고 하여 주민이나 이들 집단을 정책의 방해자로 생각해서는 안된다. 이들을 정책의 주체자로 인정하고 참여를 제도적·실질적으로 보장할 때 갈등의 역기능은 그만큼 줄어들 것이다.

3. 협상문화의 정착

협상이란 다면적이고 이해관계를 다루는데 효과적인 갈등해결 전략이다(이달곤, 1996 : 18). 다양한 집단이 개입된 님비성 갈등은 도덕적으로 옳고 그름을 떠나 최대의 이익을 추구하기 위한 경제적인 현상이라는 인식이 요구되고 있으며, 집단들간의 이익을 조정하면서 공익을 증대시키기 위해서는 협상에 대한 인식의 제고와 함께 협상문화의 정착이 요구된다.

4. 합리적 보상제도의 마련

혐오시설의 입지에 따르는 비용은 집중적으로 특정한 지역의 주민들에게 과도한 부담과 희생을 강요하고 있는 반면에 편익은 전체 사회에 골고루 배분되기 때문에 혐오시설 입지지역의 주민들은 여타 지역보다 여러 면에서 상대적으로 박탈감과 부정적인 시각을 갖게 된다.

따라서 공공시설 입지에 따른 과학적이고 객관적인 비용·편익의 배분방식의 개발이 필요하나,

현실적으로 피해액을 산출하기가 어렵고 직접적인 보상만으로는 주민들을 제대로 만족시키기가 어려운 실정이므로 사업완료 후 고용보장 등의 간접보상 방식이나 예상치 못한 피해에 대한 보험가입 등의 방법을 통해 미래의 불확실성에 대해 다양하게 보상해 주는 방법이 강구되어야 한다.

【참고문헌】

김영평, 「불확실성과 정책의 정당성」, 서울:고려대학교 출판부, 1991.

박호숙, 「지방자치단체의 갈등관리」, 서울:다산출판사, 2000.

, 「갈등관리와 인간관계 형성」, 수원:국가전문행정연수원, 1999.유 해 운 외, 「환경갈등과 님비이론」, 서울:선학사, 1997.

이달곤, 「협상론」, 서울:법문사, 1996.

군포시, 「군포시쓰레기소각장 입지선정을 둘러싼 지역이기주의 극복사례 연구」 (군포시 내부자료, 2000).

군포시연구단, "지역이기주의 극복방안:쓰레기소각장 분규 극복사례," 경기도 지방공무원교육원, 「제12회 시·군행정 연수대회 발표논문」, 1996.

지방행정연수원, 「'98갈등협상과정 직무교과교재」, 수원:지방행정연수원(현국가전문행정연수원), 1998.

Daft, Richard L., *Organization Theory and Design*, 4th ed., Eunos:Info Acess Distribution Pte. Ltd., 1992.

Grindle, Merilee S. (ed.), *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton : Princeton University Press, 1980.

Hallman, Howard W., *Neighborhoods*, London : Sage, 1987.

Holsti, K. J., *International Politics*, Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1977.

Litter, J. A., "Conflict in Organization : A Re-Examination," *Academy of Management Journal*, Vol.9, No. 3, 1966.

Mills, Theodore M., *The Sociology of Small Groups*, Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1967.

Morell, D., and Magorian, C., *Siting Hazardous Waste Facilities*, Cambridge : Harper & Row, 1982.

Pondy, Louis R., "Organizational Conflict : Concepts and Models," *Administrative Science Quarterly*, Vol.12, No. 2, 1967.

Pressman, Jeffrey L., and Wildavsky, Aaron, *Implementation*, 2nd ed., Berkeley : University of California Press, 1979.

Schmidt, Stuart M., and Kochan, Thomas A., "Conflict : Toward Conceptual Clarity," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 3, 1972.