

지방정부간 협력규칙과 전략의 탐색*

Searching for Cooperative Rules and Strategies in Inter-Local

최성욱(여수대 행정학과 전임강사)

하민철(고려대 정부학연구소 연구원)

〈 목 차 〉

- I. 서론
- II. 이론적 논의: 협력규칙과 전략
- III. 사례분석: 광명시-서울시 구로구의 환경기초시설 공동이용
- IV. 협력규칙과 전략의 탐색
- V. 결론

【Abstract】

The purpose of this study is to search for a conflict resolution alternative by means of cooperative rule and strategy. In this paper, the concept of 'cooperative rule' is defined as a statement or principle designed to lead troubled parties to settle a dispute between the two organizations, and 'strategy' is understood to mean a technology to

* 본 논문은 2002년도 광주·전남행정학회, 한국정부학회 공동학술회에서 발표한 글을 보완·수정한 것임.

- 주제어 : 협력규칙, 전략, 정부간관계

- Keyword : cooperative rule, strategy, intergovernmental relations(IGR)

increase the acceptability of cooperative rules. This study seeks two objectives: The one is to recognize theoretically the concept of rule on the public administration sphere, the other is to suggest practically the alternative of conflict resolution in intergovernmental relations (IGR).

To this end, we analysed the exemplary case of conflict resolutions between the two local governments in the face of the problem to construct environmental waste facilities. As a result of the case analysis, we found four rules and two strategies that were provided to convert the dispute phase into the cooperative one. The findings are as follows: First, Articles of Local Autonomy Administration Law was used as a formal rule in the starting point of negotiations; Second, two side negotiators resolved the complicated issues into cooperative and conflictive ones, and treated the concerned issue independently at each level(Dissolution rule). Third, they shared every information needed by each side and widened the belt of consensus (Information-sharing rule); Fourth, they set the limit to the scope and number of cooperation agendas and regulated their actions by themselves (Decision rule); Finally, in order to increase the acceptability of these rules, they used the payoff and resource exchange strategy based on systematic modes.

I. 서론

본 논문은 상호의존성과 갈등상황에 처한 지방정부들 간 협력관계구축을 위해 제공될 수 있는 협력규칙 및 전략의 탐색하는데 그 목적을 두고 있다. 이를 위해 본 논문에서는 서울시 구로구와 경기도 광명시 간의 자원회수시설의 공동이용 사례를 분석한다. 연구자들이 이 작업에 착수하게 된 동기는 크게 두 가지로 짐작될 수 있다. 하나는 이론적 차원으로 행정영역에서 규칙(rule)이라는 개념에 대해 재인식해보고자 하는 것이었고, 다른 하나는 지방자치제이후 빈번히 발생하고 있는 지자체간 갈등 또는

분쟁을 해결하는데 있어, 보다 생산적인 논리를 펴보려는 실천적 차원이었다. 따라서 본 논문에서 던지는 연구 질문은 다음과 같다: 상호의존적인 문제구조와 갈등상황에 처해 있는 두 지방자치단체가 협력관계로 전환되는데 있어 어떠한 규칙과 전략이 제공되었는가? 환언하면, 어떠한 협력규칙과 전략이 제공될 때 두 조직간 갈등상황이 협력관계로 전환되어 문제가 해결되는가?

지방자치제의 본격적인 실시로 인해 지방자치단체 간 갈등과 분쟁¹⁾이 많이 발생하였다. 차미숙 외(1999: 34-35)의 『지방자치분쟁사례집』을 보면, 지방자치제의 실시 이후인 1995년 7월부터 1998년말 까지 정부간 분쟁발생사례의 수는 154건으로 이 중 중앙정부와 지방정부간에는 54건인데 비해 지방정부간에는 100건으로 지방정부 상호간 분쟁발생빈도가 훨씬 높다. 이처럼 많은 분쟁이 발생한다는 것은 곧 지방자치단체 간 소모적인 행정력의 낭비를 가져오고 지방행정의 효율성을 떨어뜨리며, 더 나아가 공공서비스의 질을 저하시킬 가능성이 높아졌다는 것을 의미한다. 경제적 측면만 보더라도 지자체간 갈등과 이에 따른 해당사업추진의 지연 등에서 발생하는 예산낭비 문제는 지자체의 재정상태를 고려할 때 상당히 심각함(참고: 김병준, 2002)을 드러낸다. 따라서 이러한 갈등과 분쟁을 해결하려는 노력 역시 많은 관심 속에서 이루어지고 있다.

지금까지 이러한 노력은 크게 두 가지의 기본 논리로 대별될 수 있다. 하나는 행정구역의 광역화로 지방정부간 갈등을 원천적으로 방지하면서 규모의 경제를 주장하는 것으로, 이 논리는 광역행정을 효율적으로 처리하기 위한 현실적인 필요에 의해 상당한 설득력을 얻고 있고, 한국뿐만 아니라 이미 오래 전부터 미국에서도 제기되어 관련 연구들이 많이 나타났다.²⁾ 다른 하나는 지방정부간 자율협력을 통해 서로 필요한 공

1) 일반적으로 갈등(conflict)과 분쟁(dispute)은 유사한 의미로 사용된다. 그러나 양자를 엄격히 구분하자면 분쟁은 갈등이 밖으로 표출된 상태를 의미하고, 결정을 전제로 한다는 측면에서 갈등과 구분된다(주재복, 2000: 27; 차미숙 외, 1999: 12). 본 논문에서는 양자간의 개념구별에 따른 중요성이 부각되지 않기 때문에 갈등과 분쟁의 용어를 혼용하기로 한다.

2) 미국에서 이 논리는 특히 행정구역의 광역화 개혁(Metropolitan Reform) 논의로 대표된다. 1880년대 이후로 줄곧 지속되었고, 최근 1990년대에 들어서면서 약간 수정된 아이디어로 이러한 개혁 논의가 다시 나타나고 있다. 사실 이 논리의 출발은 지방정부간 협력 가능성에 대한 의구심에서부터 시작된 것이었다. 지방정부간 협력가능성이 희박하다는 것은 지방정부들이 지역이기주의에 근거하여 분쟁을 야기하는 경우가 많다는 인식에서 비롯된 것이다. 미국의 광역

공서비스를 상호 교환함으로써 주민들에게 서비스를 효율적으로 제공할 수 있다는 경쟁과 협력의 논리로써 이는 공공선택론(public choice)의 후기주장과 일맥상통한다.³⁾ 본 논문에서는 비록 위 두 논리 중 어떤 것이 지방정부간 문제해결에 더 나은 것인가를 중심주제로 삼는 것은 아니지만, 후자인 경쟁과 협력논리가 연구자들의 입장을 반영한다. 일반적으로 거의 모든 갈등은 협력과 경쟁요소 모두를 동시에 내포하고 있는 혼합된 동기이며(Deutsch & Coleman(eds.), 2000: 22), 다양한 순기능과 역기능을 동시에 가지기 때문에 결코 외부 개입만으로는 해소되기 힘들다(Deutsch, 1973: 8-10). 따라서 이론적 차원에서 갈등은 조직의 고유한 내부 상황과 외부 상황

행정에 있어서 근본적인 문제가 바로 지방정부들이 너무 분산되어 있고 쪼개져 있다는 것에서 비롯된다는 주장은 상당한 설득력을 얻었던 것이 사실이다. 따라서 이처럼 분산되고 쪼개져 있는 지방정부들이 공공서비스를 효율적으로 제공하지 못하고 지역적으로 부의 편차가 심화됨으로써 공공서비스의 형평적 분배가 이루어지지 않는다는 것이다(Stephens & Wikstrom, 2000: 29-50). 결국 이러한 문제점들을 해결하기 위해서는 아주 잘게 쪼개져 있는 지방정부들을 통합하여 규모를 확대함으로써 지방정부가 제공해야 하는 서비스의 효율성을 향상시키고자 하는 주장이 나타나게 된다. 정부규모의 확대와 광역권 내의 지방정부의 수를 줄임으로써 지방 공무원의 전문성을 높이고 계층제적 조직구조에 의한 효율적 운영이 가능해진다는 것이다. 이것들은 다시 지방정부의 공공서비스의 산출증가, 효율성 향상, 서비스의 형평적 배분, 시민참여의 증가, 공무원의 반응성 제고에 영향을 미친다는 가정에 근거를 두고 있다(Ostrom, 1980: 320-322). 그러나 1990년대에 들어와서 다시 광역화 개혁의 주장이 나타나기는 하지만 이것들은 과거의 주장과는 달리 상당히 완화된 형태로 나타나고 있다. 최근 미국의 행정구역 광역화 논의는 이미 상당 부분 그 논의의 초점이 행정구역의 구조적, 물리적 통합(metropolitan government)에서 광역행정의 거버넌스(metropolitan governance)로 이동하였다(Stephens & Wikstrom, 2000: 47-48)고 한다.

- 3) 공공선택론의 입장에서는 행정구역 광역화 논리에 반대되는 주장을 하고 있다. 정부규모의 확대와 행정구역의 광역화가 곧바로 공공서비스의 효율적 제공 가능성을 보장하는 것은 아니라는 주장이다. 중요한 것은 제공되는 공공서비스의 유형과 성격에 따라서 서비스 제공방식이 달라져야 한다는 것이다. 왜냐하면 모든 주민들이 획일적인 서비스를 원하는 것이 아니기 때문에 원하는 서비스를 제공하는 자치단체의 분화를 통해서 적절한 공공서비스 제공이 더 효율적이라는 주장이다(Ostrom, 1980: 320-322; Stephens & Wikstrom, 2000: 47-48). 따라서 오히려 정부구조 혹은 행정구역을 더 중첩적이고 다원화시켜야 한다고 주장한다. 중앙집권적 혹은 계층제적 운영에 근거한 지방 공공서비스의 제공은 결코 문제를 제대로 해결할 수 없을 뿐더러 지역주민들에게 필요한 공공서비스를 제대로 제공하지도 못한다는 것이다(Ostrom, 1980: 320-322). 이들은 분산화 되고 중첩적인 공공서비스 제공주체들 간의 자율적 협력과 조정을 통해서 보다 효율적이고 효과적으로 공공서비스를 제공할 수 있다고 주장한다.

을 고려하여 필요한 조정 및 협력규칙을 자율적으로 만들어냄으로써 갈등 당사자간 협력을 유도해 나가는 것이 바람직하다는 입장이다.

본 연구방법은 문헌조사와 인터뷰를 병행하였다. 상술하면, 먼저 협력규칙과 전략 개념에 대한 논의를 위해 몇몇의 관련 국내의 문헌들을 검토하고, 사례분석을 위해 이해관련 정부조직들(구로구, 광명시, 서울시, 경기도, 환경부)의 내부분건과 보고서, 의회회의록 등과 국내 일간지, 학위논문, 관련 당사자들과의 인터뷰를 통해 자료를 수집하였다. 인터뷰는 2001년 5월부터 6월 동안 계장급 공무원 5명(광명시: 3명, 구로구: 2명)을 대상으로 실시하였다. 한편 이 사례가 의미를 가지는 것은—2000년 10월 한국능률협회 주관 제1회 지방자치단체 개혁박람회 벤치마킹 사례에서 가장 우수한 개혁사례로 선정되었듯이—최초 두 지방정부간 분쟁을 상호협력을 통해서 해소하고 그 과정에서 높은 신뢰관계를 형성함으로써 향후 상호협력의 가능성을 더욱 높였다는 점에서 많은 시사점을 던져줄 것으로 기대되기 때문이다.⁴⁾

그러면 우선, 선행연구들의 검토를 통하여 협력규칙과 전략의 개념을 이해하고 연구의 분석틀을 도출해보도록 한다.

II. 이론적 논의: 협력규칙과 전략

1. 규칙의 특성과 기능

사실, 오랫동안 사회과학문헌에서 규칙에 대한 연구는 상당히 풍성한 열매를 맺어왔다. 법률적 책임에 관련된 규칙의 발전에 대한 연구나 성(性)과 소수인종집단에 대한 공평한 처우에 관련된 행정규칙에 대한 연구, 정당한 절차(due process)에 관련된 사법규칙에 대한 연구, 품질통제를 위한 실무절차에 관한 연구, 관료제와 연계된 조직규

4) 연구사례와 직접적 관련이 있는 광명시 및 구로구의 청소과 공무원들과 인터뷰를 하였을 때, 이들은 협상과정을 통해 서로에 대해 매우 많이 알게 되었고, 서로 협력의 가능성이 매우 높아졌다는 것을 몇 번씩이나 강조하였다. 특히 그들은 두 지방자치단체 간 환경기초시설들을 공동으로 교환·이용(소위 '환경빅딜')하는 것에 대해 상당히 자부심을 가지고 있는 것으로 보였다.

칙에 대한 연구, 그리고 신뢰(trust)나 상호호혜주의(reciprocity), 평판(reputation) 등과 관련된 비공식적 규칙에 관한 연구 등 수없이 많다. 그러나 국내 행정학계에서의 규칙에 대한 연구는 희귀한 편에 속한다. 초기 행정법학자들을 중심으로 행정규칙의 법규성 유무에 관한 논쟁, 최근 들어 공공선택론의 관점에서 다루어지고 있는 투표규칙이나 집단 의사결정규칙에 관한 몇몇 연구들, 딜레마나 갈등상황에서의 문제해결을 위한 규칙연구 등이 대표적일 만큼, 국내연구는 양적으로나 질적으로 규칙에 대한 관점이나 접근방법 등 측면에서 매우 협소하다(참고: 최성욱, 2002). 따라서 여기에서는 다만 이 개념과 관련된 일반적 이해와 갈등상황 등 문제해결과정에 적용될 수 있는 규칙들에 대한 몇몇 선행연구검토를 통해 정리해보기로 한다.

규칙에 대한 사전적 의미는 크게 '행위를 이끄는 원칙이나 질서' 또는 '일이 성사되어야 할 방법'으로 정의되는 차원과 '어떤 것이 발생하는 평상적인 방식'이라고 정의되는 것으로 대별된다. 전자의 경우는 '~해야 한다'는 뉘앙스를 갖는 당위적이고 규범적 차원을 내포하는 것으로 규칙의 위반-준수에 무게중심이 놓이는 의미로 파악할 수 있다. 반면, 후자는 마치 어떤 현상에 존재하는 규칙성이나 질서와 유사하게 이해될 수 있는 '~이다'는 존재적 차원의 뉘앙스를 담고 있다. 일반적으로 행정영역에서 쉽게 받아들일 수 있는 규칙에 대한 사전적 의미는 전자일 것이다.⁵⁾

지금까지 행정학계나 조직론영역에서의 규칙개념에 대한 인식은 크게는 두 가지, 좀 더 세분하면 세 가지 전통으로 정리될 수 있다(참고: Ocasio, 1999). 우선 베버주의자 전통으로써, Weber는 근대 합리화 과정진행의 불가피한 산물으로써 관료제를 들면서 관료제화는 공식규칙의 증가를 의미한다고 한다. 따라서 그는 합리화의 산물으로써 규칙의 생산을 인식한다. 한편, 후기 베버주의자들은 관료제화의 역기능적 측면에 초점을 맞추어 규칙개념을 부정적으로 인식한다. 규칙개념에 대한 또 다른 인식은 조직학습론자들의 시각이다. 이들에 의하면, 조직에서의 규칙은 조직경험의 레퍼토리

5) 공공행정영역에서 규칙의 의미를 삼정할 때 가장 좋은 시발점은 미국 행정절차법(APA)에 규정된 정의이다. APA의 551(4)항에 의하면, 규칙은 "법과 정책을 규정하고, 해석하며, 집행하기 위해 설계된 것으로, 미래효과와 일반적 또는 특수적 적용가능성을 갖는 정부기관의 언명 또는 그 언명의 일부"를 의미한다(Shafritz, 1998: 2004-2006). 즉, APA에 의하면, 규칙이란 공공행정의 실적에 가장 직접적이고 즉각적이며 깊은 영향을 줄 수 있는 공공정책 및 법의 형태를 갖는다는 것으로써, 이는 통상 공식규칙(formal rule)을 삼정하고 있다고 볼 수 있겠다.

(repositories)이며 관료제화는 조직학습의 결과로 나타나며 그리고 한 조직에서의 공식규칙의 증가를 내포한다. 따라서 규칙의 생산은 조직학습의 결과라는 것이다.

이와 같은 규칙개념에 대한 기존 인식들을 규칙의 기능과 연관시켜 볼 때, 하나는 문제해결의 '제약요소로서의 규칙'(rule as constraints) 또는 '역기능(disabling function)을 강조하는 제한된 합리성'의 관점이다. 이 관점은 실적과 관련하여 실적이 좋지 않을 때 혹은 상황이 악화되었을 때, 기존의 규칙을 변화시켜야 하고 여기에서 기존의 규칙은 변화나 개혁의 걸림돌이라는 가정을 깔고 있다. 다른 하나는 규칙을 문제해결에 순기능(enabling function)적으로 인식하는 행동의 제도이론(institutional theory of action)(March & Olsen, 1989)이다. 조직은 실적 또는 상황과 상관없이 규칙에 의존(rule-based decision making)하여 문제를 해결하며, 여기에서 규칙이라는 것은 애매성(ambiguity)을 감소하고 수용 가능한 해결책을 제공한다. 다시 말해 규칙은 조직의 메모리에 저장되어 있는 문제해결의 레퍼토리로써 기능한다는 것이다.

지금까지 비록 간단하게나마 규칙개념에 대한 의미를 정리하여 보았으나, 규칙개념 역시 연구자의 관점이나 접근법, 분류차원, 연구목적이나 연구대상의 성격 등에 따라 다양하게 정의될 수 있을 것이다.⁶⁾ 본 논문에서는 다만 어떠한 협력규칙과 전략이 제공될 때 지방정부들 간 갈등상황이 협력관계로 전환되어 문제가 해결되는가? 하는 연구 질문과 적합한 수준에서 그 의미를 한정하기로 한다. 따라서 여기에서 사용되는 규칙은 그 성격상 수단성이 강하다고 볼 수 있다.

2. 문제해결과정상의 규칙과 전략

문제해결과정상 적용될 수 있는 규칙들의 탐색에 대한 국내의 대표적인 연구는 이종범(1999)이 있다. 그는 행정쇄신위원회에 대한 경험적 분석에서 행쇄위의 과정적 특징이라고 할 수 있는 운영규칙을 문제해결과정의 프레임워(의제형성-논변과정-문제해결-사후관리과정)으로 나누어 다양한 규칙들을 제시하고 있다. 먼저 의제형성과정에서는 문제인지 및 분류규칙, 접근규칙, 분해규칙을 제시하고, 논변과정에서는 참여규

6) 예컨대 최성욱(2002)은 March 등(2000)의 논의를 토대로, 규칙개념을 합리주의적 관점, 유기체론적 관점, 생태론적 관점, 그리고 구성주의적 관점 등 네 가지로 분류하여 정리하고 있다.

칙, 자유토론규칙, 결정규칙을, 문제해결과정에서는 지식결합규칙, 입장결합규칙, 결정규칙을, 마지막으로 사후관리과정에서는 집행규칙, 평가규칙, 환류규칙 등을 제시한다. 이와 함께 그는 난이도의 형태에 따라서 상이한 결정구조, 과정과 운영전략을 사용하였을 때 개혁이 성공할 수 있음을 지적하면서 특히 전략차이의 중요성을 강조한다. 이에 설득전략(합리적 이유제공, 모순창출, 정당성, 상징관리전략)과 힘의 전략(수권적 연계, 비공식접촉, 동기화, 내부경쟁전략)을 제시한다.

한편, 최근에는 협력규칙을 조직간 분쟁과 갈등에 적용하여 분석한 연구들도 나타나고 있다. 주재복(2001a; 2001b)은 이종범(1999)이 제시한 문제해결과정상의 운영규칙들과 협상이론에서 많이 다루어지고 있는 성공적 협상조건들을 결합하여 분석들을 제시한 후 한국의 지방정부간 협력에 영향을 미치는 규칙을 경험적으로 분석한다. 그에 의하면, 다양한 규칙들은 문제구조나 조건에 따라 다르기는 하지만 참여규칙, 분해규칙, 지식결합규칙, 자원확대규칙, 자원교환규칙, 긍정적 학습규칙, 적극적 조정자규칙 등이 문제해결에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석한다. 또한 조경호·하재룡·주재복(2002)은 공공부문 노사간 갈등해결과정상 제공되는 협력규칙들을 모색하고 있는데, 분석결과 공공부문, 특히 공기업의 노사간 협력관계 구축을 위해서는 단체교섭과정에서 실질적 참여규칙, 상호이해교환규칙, 사실노정규칙, 적극적 중재자규칙, 신뢰형성규칙 등이 중요한 요인이라고 지적한다. 그리고 홍성만·주재복(2003)은 자율관리규칙(self-governing rules)의 관점에서 김해시 대포천의 수질개선사례를 분석한다. 이 연구에서 이들은 수질개선의 성공요인으로 정부수준의 적절한 지원과 제약 이외에 참여유도와 경계설정이라는 참여 및 경계규칙, 지역의 토착조직을 기반으로 자치조직에 의한 관리라는 자치조직화규칙, 집합적 의사결정기제를 통한 집합적 선택규칙, 목표지향의 정보제공이라는 정보규칙, 할당제에 의한 비용분담이라는 공동분담규칙, 지속적 역할설정 및 요구라는 권위규칙, 상시적 감시 장치와 같은 감시규칙, 공식적 제재수단의 이용이라는 상벌규칙 등의 비공식적 자율규칙들을 제시하고 있다. 이들에 의하면, 자율관리규칙은 공유재를 사용하는 합리적인 사람들이 스스로 협력하기로 약속하고 그 약속에 따라 공유재를 이용하고 관리해 나가는 것이다(홍성만·주재복, 2003).

한편, 안성민(2001)은 지방공공재시장(local public economy) 개념의 도입을 주장하면서, 이러한 지방공공재시장이 활성화되기 위해서는 이러한 활동을 가로막는 장벽을 없애고 공정한 거래가 이루어질 수 있도록 지방정부들, 자치적인 소규모 집단들, 개인들, 사기업들, 그리고 공익단체 등 다양한 구성원들 간 거래규칙들의 개발과 원활한 정부간 관계를 수립하는 것이 필요하다고 주장한다. 이 주장은 곧 지방의 공공영역에서 공공재의 거래가 가능할 수 있는 조건과 규칙을 마련하는 것이 필요함을 의미한다.

이와 같은 협력관계구축을 위한 규칙을 조직간 분쟁 또는 갈등에 적용하여 분석한 최근 국내연구들은 Ostrom(1990)의 논의를 기저에 깔고 있다. 즉, 다양한 상황조건에서 어떻게 집단구성원들이 자율적 협력규칙을 만들어 나가는가에 관해 연구의 관심이 집중되고 있는 것이다. 그러나 이들 국내연구들은 협력관계를 위한 '규칙', '전략', 또는 '협력의 조건' 등 용어들을 혼용하여 위에서 살펴본 다양한 규칙들로 명명하는 경향이 있다.

3. 규칙과 전략 간의 관계

현실적으로 사례분석을 하다보면 규칙이나 전략 또는 이들 간의 관계 등이 명확히 구별되기는 어려운 것이 사실이다. 여기에서는 규칙을 협의적 개념으로 이해하여 제도나 문화, 전략 등의 하위개념으로 이해한다.⁷⁾ 본 논문에서 가정하고 있는 규칙은 사전적 의미에서 행위를 이끄는 원칙이나 질서 또는 일이 성사되어야 할 방법으로 정의되는 규범론적 차원의 준수·위반여부에 중심을 두는 것이며, 기능상 문제해결의 레퍼토리로써 이해된다. 규칙은 어떤 방식으로 행동하고 어떤 방식으로는 행동하는 것을 금지하는 명령과 같으며 어떤 행위의 허용과 자격을 정해줌으로써 사람들의 행위를 조정하고 변화시킬 수 있다(주재복, 2003).

7) 규칙의 개념을 광의적으로 이해하면, 그것은 성문화되건 불문화 되어 있던 간에 '개인들의 행태와 그들 사이의 상호작용을 통제하는 규범(norms)과 규정(regulations), 그리고 기대감(expectations) 등 요소로 구성'된다(March 외, 2000: 5). 이렇게 규칙을 광의적으로 정의하면 제도나 문화, 전략 등의 개념과 비슷한 의미 및 지위를 갖게 된다.

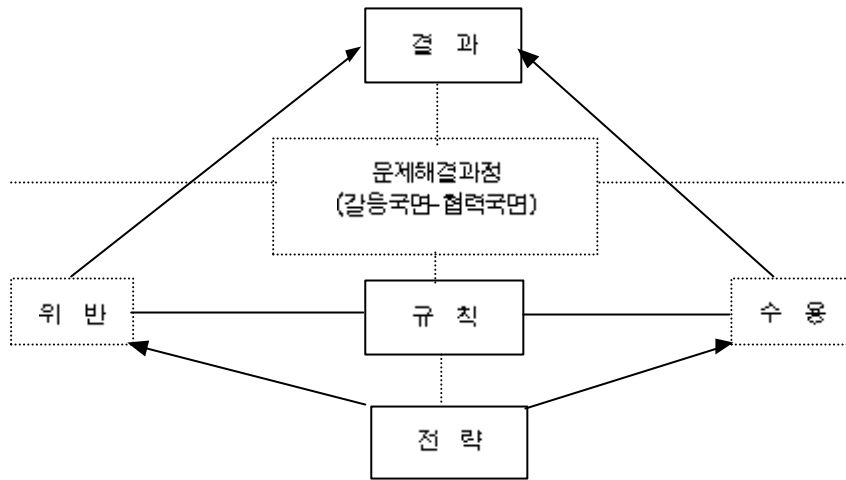
한편, 여기에서의 전략개념은 주로 협상이론에서 언급되는 의미를 갖는 것으로써, 당사자들이 상대의 예상되는 대응을 고려한 대응방식과 수단 여부에 따라 협상결과가 달라질 수 있다는 가정을 내포하고 있다. 예컨대, 상호 만족적인 윈-윈 결과를 도출하기 위해서는 공동이익을 증대시키고, 협상의제에 부여된 우선순위를 고려하여 전략적으로 이슈를 교환(trade-offs)하는 방식이 필요하다(하혜수, 2002: 57).

협상이론에서 제시하고 있는 협상전략들도 정부간 협력요인을 규명하는데 유용하다(주재복, 2003). 협상이론에서 제시되고 있는 기본적인 협상전략들로는 당사자들이 바라는 바를 서로 조화시켜 나가는 문제해결전략, 자신이 선호하는 전략을 상대방이 수용하도록 강요하는 경쟁전략, 자신의 요구보다는 하위 목표나 가치를 수용하는 양보전략, 시간을 낭비하여 협상을 일시적으로 중지시키거나 지연시키는 회피전략 등을 들 수 있다.

본 논문에서 이해되는 규칙과 협상이론에서 제시하는 협상전략을 피상적이고 덜 엄격하게 구분하려고 하면 양자간의 관계가 모호해지는 것이 사실이다. 그러나 규칙이라는 것은 상황적 조건이나 당사자들이 사용하는 협상전략에 따라 얼마든지 준수(수용)-위반(불수용)의 연속선상을 움직일 수 있으며, 그 내용의 변화도 가능하다는 것이다. 따라서 전략적 차이는 규칙수용여부에 영향을 미치며 종국적으로 협상결과의 결정요인으로써 작용할 수 있다. 요컨대, 본 논문에서는 갈등상황에 처해 있는 두 조직간 협력행위를 이끌기 위해 제공되거나 만들어 가는 원칙이나 언명을 규칙으로 이해하고, 상황(협상과정진행)에 따라 규칙의 수용성을 높이기 위한 기술을 전략으로 이해한다.

그래서 규칙준수-위반의 연속선상에서 볼 때, 동일한 규칙에 기반 하여 나타나는 행동 또는 결정의 강도는 전략의 차이에 따라 달라질 수 있는 것이다.

이상의 논의를 토대로 규칙과 전략 간의 관계를 중심으로 한 연구 프레임웍은 다음과 같다.



〈그림 1〉 연구프레임워크: 규칙과 전략간 관계

Ⅲ. 사례분석: 광명시-서울시 구로구의 환경기초시설 공동이용

1. 사례의 개요⁸⁾

1996년도에 착공하여 1999년도에 완공된 광명시 자원회수시설은 설계용역 당시의 쓰레기 발생량을 기준으로 1일 300톤 규모로 2기의 소각장이 착공 및 준공되었다. 그러나 공사기간 중에 시행된 종량제와 음식물쓰레기 자원화 시책에 의하여 쓰레기를 총 4종, 재활용품, 가연성, 불연성, 음식물 등으로 철저히 분리배출하게 되자 가연성 쓰레기는 1일 약 140톤에 불과하여 낮은 가동률로 많은 예산을 들여 건설한 소각로를 놀리게 되고 연간 약 50억원에 이르는 운영비가 고스란히 들어갈 형편에 이르게 되었다. 한편 서울시의 지침에 따라서 구로구에서도 1시군 1소각로 건설계획에 따라 1995년말에 소각장 입지선정위원회를 구성하고 이듬해 후보지 2개소를 선정, 최종적으로 구로구 천왕동에 1일 400톤 규모의 소각로 건설을 추진하였다.⁹⁾ 그러나 소각장

8) 사례에 대한 개괄적 정리는 이명원(2000)과 정주용(2001)을 주로 참고하여 구성되었다.

9) 서울시의 자원회수시설 정책의 변경과정을 살펴보면, 최초 91년 9월 서울시는 쓰레기처리 기본

입지선정결정과정에서 잠재적으로 피해를 입을 수 있는 인접 광명시 주민들과 광명시청의 참여를 배제시킴으로써 분쟁이 시작된다. 해당 소각장 건설부지 경계로부터 300m에서 2km이내에 거주하는 광명시민(8개동 33,064세대 104,452명)의 집단반발로 광명시-구로구 사이에 분쟁이 발생한 것이었다. 이 문제를 해결하기 위해 추진된 서울시와 구로구 및 광명시와의 2년여 간에 걸친 당사자간의 협의 및 협상, 그리고 환경부의 조정을 거쳐서 처리용량에서 여유를 가지고 있던 광명시 자원회수시설에서 구로구 쓰레기를 공동 처리하게 되는 협약을 체결하게 되었다.

한편 구로구 쓰레기를 광명시가 공동처리하기로 원칙합의한 협상단계에서 광명시는 광명시가 배출하는 생활하수를 서울시 가양하수처리장에서 처리해 줄 것을 요구한다. 광명시에서 발생하는 하수량은 1998-2000년 협상과정 당시 1일 13만 여 톤에 이르렀고 2006년에는 1일 18만 톤으로 증가할 예정이었다. 그동안 광명시는 지역여건상 하수의 단독처리가 불가능하여 1985년도부터 서울시 하수도 정비기본계획에 포함되어 1일 10만톤 규모의 하수를 사용료를 부담하고 서울시 소유의 가양하수처리장에서 통합처리 하여 왔다. 그러나 지방자치제 실시 이후인 1992년 서울시 하수기본계획이 변경되어 2001년부터는 1일 10만톤을 초과하는 양의 하수는 광명시에서 자체 처리할 것을 서울시에서 요구하여 왔다. 이에 대하여 광명시는 통합처리의 당위성을 수십 차례(94년부터 98년까지 7회 요청)에 걸쳐 요청하였으나 불가통보만 받게 됨으로써 광명시는 자체 하수처리장의 건립문제를 공론화하였다. 그러나 하수처리장 건설에 필요한 엄청난 비용문제와 처리장 건설의 역배수 문제 등의 기술적 한계, 더불어 혐오시설 건설반대의 주민 정서 등으로 인해 자체 하수처리장 건립이 부적합하다고 판단되어 어려움에 처해 있으면서 계속하여 서울시에 통합처리를 협의 요청하고 있었다. 이 과정에서 구로구의 쓰레기 소각장 건설문제가 대두되었고 1999년 11월 4일 서울시의 제안으로 “구로구 생활쓰레기는 광명시 자원회수시설에서, 광명시 생활하수는 서울시

계획을 수립하여 소각장 정책을 도입했다. 당시 소각장 건설계획은 1개소에서 2-3개 구의 쓰레기를 공동 소각하려 했으나, 자치구 및 주민의 반대로 95년 8월 1구 1소각장 계획으로 정책을 변경하였다. 이 기간에는 2001년까지 착공하는 자원회수시설에 한하여 건설비 전액을 시비(서울시)로 지원하는 것을 내세워 구로구에도 자체 소각장 건설을 위한 유인으로 작용했다. 그러나 이 정책도 쓰레기 종량제의 실시 등 국가정책이 변화함에 따라 쓰레기량이 급격히 감소하여 98년 7월에는 다시 자원회수시설 광역화 계획을 수립하게 된다(정주용, 2001: 41).

가양 하수처리장에서 처리"하기로 상호 빅딜에 원칙적인 합의에 도달하게 된 것이었다. 최종적으로 2000년 4월 18일, 환경부, 서울시, 경기도의 참관 속에 『광명시 자원회수 시설 공동이용에 관한 협약서』를 광명시와 구로구 사이에 작성, 서명하게 되었다.

2. 사례의 단계별 분석

1) 갈등의 시작: 광명시의 생활하수 처리문제

광명시는 자체적으로 처리할 수 있는 하수처리시설을 갖추고 있지 못하다. 이러한 이유로 1985년 8월부터 서울시와 광명시간 협약에 의거 광명시에서 발생하는 1일 10만 톤의 생활하수를 서울시가 소유·관리 운영하는 가양하수처리장에서 위탁처리 중에 있었다. 그러나 지속적인 인구증가로 인해 생활하수량이 증가하고 있었고, 여기에 1991년 지방자치가 부활되고 새롭게 구성된 서울시 의회는 1992년 조례개정을 통해 안양천을 통해 유입되던 광명시 생활하수처리를 제한하는 조례를 제정하였다. 이에 따라 1992년 5월 서울시는 하수정비기본계획을 변경하고 가양하수처리장의 증설하는 계획을 수립하는 과정에서 광명시에게 약 10년이라는 시간여유를 주면서 2001년 이후 기본 하수량을 초과하는 하수는 광명시에서 자체 처리할 것을 요구하게 된다. 1984년부터 신시가지 개발로 인해 급격하게 늘어난 하수처리를 위해 서울시의 하수도정비기본계획에 광명시 하수를 처리하는 것을 반영하여 하수처리에 대한 사용료를 부담하고 아무런 문제없이 통합처리 하여 왔던 광명시로서는 갑작스러운 서울시의 요구에 대해 계속적으로 통합처리의 당위성을 주장하면서 통합처리 요청을 하게 된다. 그러나 이에 대해 서울시는 계속 불가하다는 거부 의사를 밝힘으로써 양 당사자간에 갈등이 발생하게 된다.

광명시의 계속적인 통합처리의 요구를 서울시가 거부하자 광명시도 직접 하수처리장 건설을 모색하게 된다. 그러나 여기에서 광명시는 어려움에 봉착하게 된다. 하수처리장 건설 비용이 1600억을 넘어서고, 적당한 하수처리장 부지를 못함으로써 고지대에 하수처리장을 지어야 하는데 이는 하수를 끌어올려서 처리한 다음 다시 하류로 내려 보내야 하는 역배수의 교육지책을 쓸 수밖에 없었다. 그런데 이것 역시 기술적으로

매우 어려운 문제였다. 이처럼 하수처리장 입지 자체를 구하는 것도 어려웠을 뿐만 아니라 하수처리장 입지선정과정에서 주민들의 반발에 부딪침으로써 하수처리장 건설문제는 다시 보류된다. 광명시는 다시 수 십 차례에 걸친 서울시에 문제제기를 하고 통합처리를 요청하지만 서울시는 계속 거부를 하게 된다. 이 단계에서는 서울시가 광명시 하수처리를 제한함으로써 서울시와 광명시간에 잠재적 갈등이 나타나기 시작한다.

2) 갈등의 표출: 구로구의 쓰레기 소각장 분쟁

서울시 구로구는 구로구 내에서 발생하는 일반쓰레기를 김포수도권 매립지로 운반 처리하고 있으나 운반거리가 멀고 매립지 주변 주민들의 반발 및 그 이용에 따른 재정 부담에 어려움을 겪고 있던 차에 금천구와 공동사용 중인 독산동 중간 집하장(금천구 소재)이 주변지역 아파트 건설로 인하여 이전이 불가피하게 되었다. 게다가 서울시는 미래에는 현실적으로 대규모의 쓰레기 매립장 확보가 사실상 불가능해졌기 때문에 쓰레기 처리 정책을 매립에서 소각으로 변경하면서 1개구에 1개 소각장을 건설하는 정책으로 바뀌면서 서울시의 각 구는 자체 쓰레기 소각장 건설을 추진하게 된다. 1995년 1월 5일 『폐기물처리시설설치추진및주변지역지원등에관한법률』이 제정되고, 그 시행령이 1995년 6월 30일 공포되자 서울시는 각 구청에 입지선정계획을 시달리게 된다. 이에 따라 구로구에서도 1995년 11월 22일 입지선정위원회를 구성하고 1996년 1월 17일 후보지 현장답사, 1996년 6월 7일 후보지를 최종적으로 선정하여 서울시에 보고하게 된다.

그러나 이 후보지는 광명시와 인접한 경계선에 걸치게 됨으로써 광명시 주민들의 집단반발에 부딪치게 된다. 구로구가 이 후보지를 최종적으로 선택한 우선적 이유는 구로구 자체 민원해결(소위 NIMBY)에 유리하다는 판단 때문인 것으로 보인다. 따라서 구로구는 소각장의 입지가 광명시와의 경계에 있음에도 불구하고 광명시와 광명시 주민들로부터의 반발을 우려하여 입지선정과정에서 광명시와 광명시 주민을 배제하고 구로구 주민들만으로 구성된 입지선정위원회를 구성하였고, 그 선정과정에 대한 정보를 광명시에 알리지 않음으로써 광명시와 광명시 주민들은 구로구의 소각장 입지에 대해서 전혀 알지 못한 채, 서울시가 공표한 언론을 통해서야 구로구 쓰레기 소각장건

설계획을 인지하게 된다. 이것은 광명시 주민들의 불만과 분노를 사게 되었고 급기야 광명시 의회가 특별위원회를 구성하면서 구체적인 갈등행동으로 표출되기 시작하였다.¹⁰⁾ 또한 광명시는 1996년 7월 25일 서울시장, 구로구청장, 경기도지사에게 구로구 소각장 건설부지 입지를 재검토하고 변경하여 줄 것을 요청하였다.¹¹⁾

결국 광명시 의회의 특별위원회가 구성되고 주민피해대책위원회가 구성되어 구로구 소각장 건설반대운동이 급속하게 확산되었고 계속 서울시, 구로구, 구로구의회에 진정서를 제출하였다. 이러한 반대운동은 지역구의 국회의원에 대한 영향력 행사에서 그친 것이 아니라 국회 환경노동위원회에 안전이 상정되어 서울시 국정감사의 대상이 되기도 하였다. 이후 폐기물처리관련법 해석의 문제 등 다양한 갈등 양상이 나타나고 매우 복잡하게 상황이 전개되어 반대운동은 1997년 12월까지 지속되었다.

3) 협력관계로의 전환단계: 상호의존성에 대한 인식

이후 구로구 소각장의 건설문제는 좀 더 복잡한 양상으로 전개된다. 구로구 소각장 건설의 전면재검토 의견부터 시작하여 강행, 백지화, 그리고 광역화 공동이용, 광명시 소각장에 추가건설 등의 다양한 의견들이 혼재된 상태로 제기되기 시작하였다. 이러한 의견제기들은 곧 구로구의 쓰레기 소각장 건설이 단지 구로구만의 문제가 아니라는 점이였다. 왜냐하면 구로구와 광명시의 시가지가 경계에 걸쳐서 밀접하게 연결되어 있

10) 1996년 7월 19일 광명시의회 조용호 의원 외 8인은 “구로구 쓰레기 소각장건설에 따른 시민 피해대책 특별위원회 구성 결의안”을 발의하여 1996년 7월 20일 제39회 광명시의회 본회의에서 특별위원회 구성을 가결·채택하였다.

11) 이 요청의 근거로서 광명시는 구로구의 쓰레기 소각장 부지 경계선에서 300m이내의 간접영향권 안에 광명시 주민 42세대 150명, 2km이내의 영향권 안에 전체 인구의 30.2%인 8개동 33,064세대 104,452명이 거주하고 있음에도 불구하고 입지선정위원회 구성배제 및 입지타당성 조사결과에 대한 주민설명회에서 환경영향권내의 광명시 주민에게 알리지 않고 실시하였으며, 주민피해 및 환경영향을 고려하지 않은 입지선정으로 폐기물처리시설설치촉진법및주변지역지원등에관한법률 제9조와 제17조를 위반하였다는 점을 제기하였다. 더불어 이러한 요청이 받아들여지지 않는 경우 현재 주변지역 주민들의 대책위원회 구성과 시의회의 시민피해대책위원회 구성 등으로 소각장 건설반대를 위한 범시민적 반대운동이 전개될 계획으로 있어 그 양상이 더 확산되고 집단민원 및 행동이 예상된다는 주장을 하였다. 광명시 환경 67100-1112호(1996.7.25) “구로구 소각장 건설부지 입지 재검토(변경) 요망” 참조.

고 생활권의 많은 부분을 공유하고 있었기 때문이다.

이러한 존재된 문제진행과정에서 1998년 1월 30일 광명시가 자체 검토한 광명시 쓰레기 발생량에 관한 보고서에서 쓰레기 소각장의 용량이 여유가 발생하였다는 보고서가 제출되었다.¹²⁾ 이 보고결과는 광명시에게 또 다른 고민거리를 가져다주었다. 이미 완공단계에 있는 2기 소각장건설을 중단할 수도 없고 완공하더라도 관리운영비로 연간 50억 가량이 소요되기 때문에 이것은 심각한 예산낭비의 결과가 되어 버린 것이다. 그러나 이것은 문제구조의 상호의존성을 만들어주는 계기가 되었다. 곧 이러한 사실이 협상과정에서 서울시와 환경부가 인지하게 되면서 서울시와 환경부 주도로 광명시 쓰레기 소각장을 구로구가 공동이용하자는 제안이 설득력을 얻기 시작한 것이었다. 이후 1998년 3월 20일 서울시가 광명시에게 광명시의 쓰레기소각장을 구로구와 공동이용을 추진하자는 협의 요청공문을 보내면서 본격적으로 쓰레기 소각장 공동이용문제가 협상의 주요의제로 대두된다. 이 때부터 협상이 타결되어 협약안이 만들어진 2000년 4월 18일까지 주요한 협상만 하더라도 총 22회를 수행하는 등 수십 차례의 각종 협의 및 실무자 의견교환과 협상을 하는 등 각 주체들이 적극적으로 문제해결에 나서게 된다. 이 과정에서 환경부는 적극적 중재자 역할을 수행하였다.

4) 문제해결단계: 협상타결

2년간의 협상 노력 끝에 환경빅딜에 합의했다는 것을 표면적으로 보면 아주 쉽게 협력을 이룬 것처럼 보이지만 이 과정은 매우 어려운 과정이었다. 협상과정이 2년이 나 걸렸다는 것은 결코 짧은 시간이 아니기 때문이다. 광명시 쓰레기 소각장의 공동이용 문제에는 여러 가지 난관이 포함되어 있었다. 광명시 쓰레기 소각장 주변지역의 주민들은 이미 광명시의 쓰레기 소각으로 인해 광명시와 분쟁을 겪었는데 다시 구로구

12) 광명시 쓰레기 소각장은 1993년 쓰레기소각시설건설 기본계획을 확정하고 1994년 기본설계를 마친 후, 공사입찰계약을 맺어 1996년부터 공사를 시작하였었다. 기본설계에서 애초 1일 300톤의 가연성 쓰레기가 배출될 것을 계산하여 1기에 150톤의 쓰레기를 소각하는 시설로 2기의 소각장을 건설하게 된 것이었다. 그러나 건설 도중에 쓰레기 총량제가 실시되었고, 광명시가 자원회수시설을 통해서 자원재활용 정책을 적극적으로 추진함에 따라 실제로 소각할 수 있는 가연성쓰레기는 1일 140톤에도 미치지 못하는 결과가 나타난 것이었다.

의 쓰레기까지 공동처리 할 가능성이 있다는 소식에 또다시 반발을 하게 된다. 결국 이러한 반발을 상쇄시키기 위해서 지역주민들에게 비용부담을 보상하는 지원을 해야 할 필요성이 발생한 것이다.

이와 더불어 쓰레기 공동사용과 관련하여 누가 비용을 얼마나 부담할 것인가, 그리고 소유권의 귀속 여부를 놓고서 오랫동안 갈등을 빚기도 하고 진전을 보이기도 하면서 시간이 흐르게 된다. 결국 여유자원이 그나마 많은 서울시가 많은 양보를 하면서 협상은 상당한 진전을 보게 된다. 즉 서울시는 서울시가 안겨준 광명시의 오랜 난제였던 가양하수처리장에서와 통합처리를 수용하고, 광명시 소각장의 추가부지매입비용의 부담, 소각장의 소유권 포기대신 사용권을 얻는 것으로 양보하는 등 많은 양보를 제시하면서 협상을 급진전시키게 된다. 결국 광명시도 서울시의 양보를 수용하고 광명시 쓰레기 소각장 공동이용을 수용함으로써 최종합의에 이르게 된다. 2000년 4월 18일, 환경부장관, 서울시장, 경기도지사가 배석하는 자리에서 광명시장과 구로구청장이 협약안에 서명을 함으로써 공식적으로 효력을 얻게 되었다.¹³⁾

지금까지 광명시와 서울시 구로구간 환경기초시설의 공동이용사례를 단계적으로 정리하여 보았다. 이제 소위 '환경빅딜'이라고 일컫는 당사자들 간 행정협약에 도달하는데 어떠한 규칙들과 전략이 작용했는지를 분석해보기로 한다.

13) 협약 및 규약에 의한 기구로서는 '광명시자원회수시설운영위원회'가 신설되었다. 동 기구는 광명시자원회수시설공동이용에 관한 협약 제4조와 자원회수시설공동이용운영규약 제3장의 규정에 의하여 설치되었으며, 광명시, 구로구 양 자치단체간의 의사결정기구로서 위원회의 구성은 양 자치단체의 지방의회 의원 1인, 각 자치단체의 담당관급 공무원 1명씩을 간사로 임명하고 있으며 위원장은 광명시, 구로구 순으로 1년씩 윤번제로 국장급 공무원이 맡아 하고 있다(이종원, 2003).

IV. 협력규칙과 전략의 탐색

1. 지방정부간 협력관계를 위한 공식규칙: 지방자치법

우리나라의 지방자치법은 이러한 지방정부간 상호협력의 필요성이 존재할 때 상호협력을 해야 함을 명시하고 있으며(지방자치법 제139조), 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체간의 행정협의회를 구성할 수 있다고 규정하고 있다(동법 142조). 또한 당사자간 협력이 이루어지지 않고 분쟁이 발생하는 경우에 공식적인 행정적 조정기체인 분쟁조정위원회의 설치와 운영을 명시하고 있다. 먼저 지방정부들 간의 상호협력을 강조하고 있고, 이것이 제대로 이루어지지 않아 분쟁이 발생하는 경우 기초의 경우에는 시도지사의 분쟁조정, 그리고 광역의 경우에는 행정자치부 장관의 분쟁조정 역할을 명시하고 있다(동법 140조).

특히, 행정협의회와 분쟁조정위원회설치 규정조항은 본 연구의 사례에서 당사자간 협력행위 및 협상의 장을 이끌게 한 공식적 언명으로 볼 수 있다. 당사자간 갈등이 첨예하게 표출되는 시기부터 개최된 서울시 주관 행정협의회(97년 11월), 서울시와 경기도간의 수도권 행정실무협의회(98년 4월), 환경부주관 실무조정회의(98년 6월), 서울시 주관 광명소각장 광역처리회의(98년 11월), 광명시 주관 실무자회의(99년 2월, 10월), 구로구 주관 실무자회의(99년 3월, 11월), 구로-광명간 업무협의(99년 5월), 서울시 주관 실무회의(99년 8월, 2000년 2월, 4월) 등 총 22회에 걸친 각종 협의 및 실무자의견교환의 장이 제공된 것은 기본적으로 지방자치법이라는 공식규칙에 의거한 것이라고 볼 수 있다.

2. 협력관계를 위한 운영규칙

1) 분해규칙: 협상쟁점과 갈등쟁점의 분리

분해규칙은 문제를 해결함에 있어 복잡한 문제를 전체적으로 보지 않고 쟁점중심으로 분리하여 해결하는 방식을 말한다. 문제를 전체로 보면 피상적으로 보려고 하기 때문에 비효율적으로 처리할 수밖에 없는 반면에, 문제를 분해하여(factoring) 분석적으

로 처리하면 더 효율적으로 처리할 수 있다. 사안의 쟁점에 따라서 이해관계자 및 관련기관도 달라지고 개입되는 가치도 다르기 때문에 쟁점중심으로 단순화하여 처리하는 것이 유리하다(Stone, 1988; 이종범, 1999: 196-195에서 재인용). 광명시, 서울시, 그리고 구로구 사이의 분쟁문제는 두 가지의 성격을 가지고 있다. 하나는 상호의존구조이고 다른 하나는 비용과 편익이 분리되어 있다는 점이다. 애초 광명시의 하수처리와 관련한 광명시와 서울시의 갈등문제와 구로구의 쓰레기 소각장 건설문제 각각은 별개의 문제로 진행되고 있었다. 그러나 각각의 문제는 서로 연결되어 그 자체가 상호의존적인 문제구조라고 볼 수 있다. 왜냐하면 광명시의 하수처리는 서울시의 양보를 필요로 하는 것이었고 반면 구로구의 쓰레기 소각장 건설 반대와 광명시의 자원회수시설에서의 공동사용은 광명시의 양보를 필요로 하는 것이었기 때문이다.

한편 각각의 분쟁문제는 모두 비용과 편익이 분리되어 있는 문제구조였다. 즉 비용을 부담하는 쪽과 편익을 얻는 쪽이 분리됨으로써 양자간에 비협조성의 문제가 대두된 것이다. 왜냐하면 광명시의 생활하수 처리를 서울시의 가양하수처리장에서 계속 처리해주는 것은 광명시로서는 비용절감과 하수처리의 용이성을 가져다 준 반면, 서울시에는 생활하수의 증가에 따른 설비증설 등의 비용을 떠안게 되는 것이다. 또한 구로구의 쓰레기 소각장 건설문제는 구로구청은 소각장을 소유하게 되고 구로구 주민에게는 지원이 이루어지게 되지만 소각장 건설로 인해 광명시 주민들은 지원은 받지 못하면서도 부분적이나마 피해를 입는다는 점에서 비용과 편익이 분리된다는 것이다. 그리고 문제의 전환에 따른 구로구 쓰레기의 공동처리 문제 역시 비용과 편익이 분리되어 있다. 즉 서울시로부터 하수처리와 지원금을 받지 않는다는 분쟁문제의 전제조건에서 본다면 광명시는 쓰레기 추가량의 처리비용으로 추가의 비용부담이 발생하게 되고 광명시 자원회수시설의 인근 주민에게는 쓰레기 추가량 소각으로 인한 잠재적 오염의 추가피해를 받게 된다. 반면 구로구는 소각장 없이도 쓰레기를 처리할 수 있는 편익을 얻게 되는 것이다.

이와 같이 광명시, 서울시, 그리고 구로구 사이의 분쟁문제는 상호의존성과 비용·편익구조를 가짐으로 인해 문제해결과정상 갈등쟁점과 협상쟁점이 복합적으로 얽혀있다. 이 사례에서는 분쟁당사자와 협상당사자가 분리되어 있다. 이 사례에서 직접적으로 표출되는 갈등당사자는 구로구와 광명시이다. 구로구 쓰레기 소각장 입지결정으로

인해 광명시 주민들의 반발이 이를 말한다. 그러나 협상당사자는 구로구가 아닌 서울시와 광명시가 되었다. 협상쟁점별로 볼 때도 쓰레기 반입과 수수료에 대해서는 광명시와 구로구가, 광명시 쓰레기 소각장 건설분담금과 관련된 쟁점에 대해서는 서울시와 광명시가 협상당사자가 되었다. 그리고 이러한 쟁점들에 대한 이해관계정도에 따라 당사자들 간 협의회의 주관기관도 달랐다는 점도 볼 수 있다. 또한 광명소각장 공동이용안이 제기되는 국면에서 갈등당사자는 광명시와 광명시 의회 및 지역주민인데, 광명시는 이러한 갈등쟁점을 협상과정에 밀어 넣지 않고 협상과정에서는 협상쟁점만을 주장하고 갈등쟁점은 자체적으로 주민 및 의회설득작업을 분리, 병행 추진한다.¹⁴⁾

2) 정보공유규칙

두 조직간 갈등관계를 협력관계로 전환하는데 핵심적인 요소가 정보이다. 만일 당사자들 간 정보의 비대칭성이나 왜곡이 작용한다면 윈-윈(win-win)의 성공적 협력관계를 기대하기는 어렵다. 이 사례에서는 당사자들 간의 정보공유규칙이 상호간 신뢰형성과 협력관계로의 전환에 중요하게 작용함을 볼 수 있다. 한 피면접자의 말이다: “처음에는 광명시와 구로구 모두 개략적인 효과에 대해서만 알았다. 그러나 구로구와 광명시는 공동이용에 필요한 정보(특히, 여유용량에 관한 정보와 시설비 내역) 모두 자신들에게 필요한 정보를 상대에게 요청했고, 이에 대해 요청하는 자료를 주고받았다.”

실제로 당사자들의 내부문건이나 보고서 등을 보더라도 각종 협의회과정에서 상대

14) 갈등쟁점에 대해서는 이해관계자에 대한 경제적 보상(지역발전지원금) 수단에 의해서가 아니라, 주로 지방의회와 주민들에 대한 홍보와 견학 등 설득작업에 의해 대처한다. 구로구의 경우 구로구의회 총회 때 구로구와 광명시의 환경비밀 진행과정을 보고하고 지지를 유도하였으며, 상임위원회별 간담회를 개최하고 구의회 회보에 홍보하고 지역주민에게 홍보와 설명을 요청하였다. 또한 구의회 전원이 광명시 자원회수시설 현장을 방문하기도 한다. 한편 광명시의 경우, 광명시의원들을 대상으로 개별면담을 통해 환경비밀의 필요성을 설명하면서, 광명시의회가 인근주민들의 반대에 중재자로 나서줄 것을 요청하는 등의 설득노력을 전개하였다. 그 결과 처음에는 반대하던 시의원들도 지역주민들의 반대를 해결하는 중재자로서의 역할을 하게 되었다. 지역주민들에 대해서는 1999년 9월부터 2000년 4월까지 지속적으로 여론지도층 및 지역주민 대상의 간담회를 개최하고 자원회수시설의 현장 견학을 실시하였다. 각 동별 지역대표 30명을 선정하여 총 57회에 1,710명을 자원회수시설 및 음식물 쓰레기 처리장을 견학시키고 이웃주민들에게 환경비밀 관련 홍보를 당부하였다(참고: 이종원, 2003).

방이 요청한 내용을 담고 있는 내용이 주를 이루고 있다. 지속적인 공문과 협의회를 통해서 당사자들 간에 상호 의사소통을 하면서 서로 어떠한 문제점을 안고 있는가를 알게 되었고 서로가 상대방의 문제를 해결해줄 수 있는 자원을 가지고 있다는 것을 인식하게 된 것이다. 즉 협오시설을 새로이 설치하는 것이 어려운 일이었기 때문에 상대 자치단체의 어려움을 공감할 수 있었고 또한 서로가 어떠한 시설자원을 필요로 하는지를 알게 되었고, 더불어 상대방이 가지고 있는 여유자원을 파악하게 됨으로써 협력의 가능성을 인지하게 된 것이다. 그리고 협력가능성을 인지한 후부터 지속적인 자료와 의견교환으로 공동이용을 재확인하고 이 과정에서 상호 신뢰감이 형성된다. 신뢰성은 두 가지 의미가 있는데 상대방의 말에 대해 진실하게 믿는 믿음과 상대방이 충분히 자기 자신의 이익을 알고 그것에 관심을 가지고 있다는 기대감이다. 또한 신뢰성은 상대방의 합리성에 대한 가정을 포함하고 있는데, 여기에서 합리성에 대한 가정은 상대방의 목적과 요구수준이 협상과정동안 변하지 않는다는 것을 전제로 한다. 실제로 이 사례에서 당사자들 간 의사소통에 대한 신뢰성이 있었음은 공문과 각종 협의회를 통한 지속적인 자료와 의견교환 사실 자체로도 반증되며, “협상에서 의사소통이 제대로 이루어질 것이라고 기대할 수 있었다”는 피면접자들의 말에서도 확인할 수 있다. 그리고 각종 협의회 결과들을 정리해놓은 내부분건 및 보고서들을 보더라도 협상진행과정 동안 당사자들의 목적과 요구수준이 거의 일정함을 알 수 있다.

이와 같이 지속적이고 상대방의 요구에 부합된 자료 및 의견교환을 통해 얻어진 의사소통에 대한 신뢰성은 결과적으로 협력관계로의 전환에 중요한 요소로 작용한다.

3) 결정규칙

결정규칙은 결정절차와 관련된 것이다. 이 사례에서 당사자들 간 협상과정상 결정절차와 관련된 규칙은 다음과 같다. 우선 크게 협상의체에 대해서는 협상당사자(광명시 입장에서 보면, 서울시)와 먼저 협의한 후 세부운영세칙에 대해서는 갈등당사자(광명시 입장에서 보면, 구로구)와 논의를 한다. 협의는 서울시와 구로구, 광명시가 교대로 회의를 주관하는 형식을 취했다. 그리고 인터뷰에 의하면, 협상서안의 경우 구속력을 위해 처음부터 합의안을 도출하고자 했으며 갈등당사자(구로구와 광명시) 각각 4명씩

8명의 위원회를 구성하여 문서화를 약속한다. 이러한 협상서안은 매번 만날 때마다 상호 조정하고 이를 수정하였다.

이와 같은 협상결과에 대한 명문화는 인근 주민이나 지방의회의 불신해소에 중요한 역할을 하였다고 볼 수 있다. 특히, 지방의원들의 불신 가운데 하나인 지방선거에 따른 자치단체장의 교체에 의한 쓰레기의 안정적 처리에 대한 의심을 해소하기 위하여 자원회수시설에 대한 공동사용기간을 명문화하고, 공동운영위원회를 양 자치단체 간 동수로 구성한다거나 음식물쓰레기 반입보장 등 기타사항을 세부규약으로 정한 것은 자치단체장의 교체나 궤위에 따른 협약붕괴가능성에 대한 지방의회의 불신을 해소하여 협력으로 이끌어내는데 기여한 것으로 평가할 수 있다(참조: 이종원, 2003).

한편, 협상의제의 범위 및 수의 한정도 결정규칙과 관련하여 중요한 요소이다. 이 사례에서 협상의제의 범위는 광명시 자원회수시설 공동이용에 따른 사항으로 한정한다. 즉, 광명시 하수처리문제는 협상의제가 아니었고 이후 자원교환전략에서 언급하겠지만 협력규칙의 수용성을 높이기 위한 전략으로 활용된다. 공동이용에 대한 인식이 시작된 후 협상의제는 광명시 자원회수시설 시설비 분담금, 소유권 인정여부, 주민 편익사업비 분담, 쓰레기 반입수수료와 운영비 등 재정적 차원에 한정된다. 사실 99년 2월의 광명시주관 실무자회의에서 협상당사자들은 본격적인 협상에서 논의될 협상의제를 교환하여 협상의제에 대한 범위와 협상의제의 수를 합의하였다. 그리고 본격적인 협상과정에서도 협상의제를 벗어난 특별한 사항이 제기되지 않았다. 이로 인해 협상당사자가 협상의제에 대한 관심을 집중할 수 있게 했으며, 협상의제에 대한 수용성을 증진시키는 역할을 했다고 볼 수 있겠다. 따라서 이러한 협상범위와 수의 한정도 당사자들 간 협상절차에서 긍정적으로 작용하는 결정규칙의 일부로 볼 수 있다.

3. 체계적 접근전략과 자원교환전략

여기에서 전략이란 앞서 언급했듯, 협력규칙의 수용성을 높이기 위한 기술을 이해된다. 그래서 사례와 연관시켜볼 때, 환경기초시설의 공동이용이라는 원칙합의에 도달된 후 협상과정을 원활히 진행케 하고 이 원칙이 협상타결이라는 행정협약으로 실현되기 까지 긍정적으로 작용한 기술들을 추론해보기로 한다.

1) 체계적 접근전략: 합리적 계산

체계적 접근전략은 설득전략(이종범, 1999)의 범주에 속한다고 볼 수 있는데, 설득에 관한 이론적 관점은 크게 정보의 체계적 처리모형(systematic mode)과 휴리스틱적 처리모형(heuristic mode)으로 대별된다(Deutsch & Coleman(eds.), 2000: 145-151). 양 관점이 갖는 장단점이 있으나, 보통 정보의 체계적 처리가 휴리스틱적 처리보다 심오하고 설득적인 인지재구조화로 이끈다. 휴리스틱적 처리는 인지상의 오류들을 수반한다. 따라서 갈등이 심각한 상황에서 휴리스틱적 처리는 상호 오해와 불신을 초래할 개연성이 높다. 한편, 체계적 처리는 합리적 계산을 상정하고 갈등 당사자들 간 정확성 동기(accuracy motivation)가 증가할 때 발생한다.

이 사례에서 당사자들은 환경기초시설 간 빅딜이 가져오는 경제적 효과를 너무나 자명하게 인식하고 있었다. 광명시는 쓰레기 소각장 운영에 따른 비효율성과 과다한 여유용량으로 쓰레기 처리에 소요되는 처리비용 단가가 다른 자치단체에 비해 상대적으로 높았다. 뿐만 아니라 자체 하수처리장을 건설할 경우 지형적으로 역배수의 문제점을 안고 있어 보다 많은 예산이 소요되는 문제점을 안고 있었다. 서울시와 구로구는 구로구 소각시설 건설사업비(당시 토지매입비 89억)가 전액 삭감되고, 구로구 자원회수시설 건설비용인 603억원을 절감할 수 있을 것으로 기대했다. 물론 광명시와 구로구간 환경빅딜에 따른 경제적 효과에 대한 인식은 구로구가 광명시 보다는 상대적으로 적었다. 왜냐하면 구로구의 재정적 권한은 서울시가 소유하고 있기 때문이다. 그러나 당사자들은 협상과정에서 수집된 자료들을 통해 환경기초시설 공동이용에 따른 경제적 효과를 각각 추정하면서 협상을 진행하였다.¹⁵⁾ 이러한 경제적 효과에 대한 인식과 이에 따른 합리적 계산을 통한 체계적 접근전략은 협상의제의 수와 범위 한정 등의 결정규칙의 수용성을 높이는 기술로 볼 수 있다.

15) 구로구와 광명시의 내부자료에 의하면, 구로구의 경우 3,437,691천원의 가시적인 효과를 가져 올 것으로 추정하고, 광명시의 경우는 1,968억원의 경제적 효과를 발생시킬 것으로 추산한다. 실제 구로구와 광명시간의 자원회수시설공동이용으로 광명시에서는 하수처리장건설에 따른 비용 9,450천만원과 광명시 자원회수시설건설비용 공동부담 2,727천원 등 총 12,177천만원을 절감하였고, 구로구와 서울시 입장에서는 구로구자원회수시설건설비 633억원 중 2,727천만원을 제외한 3,603천만원의 비용이 절감되었다(이종원, 2003).

2) 자원교환전략

자원교환전략은 갈등 또는 분쟁 당사자들 간의 자원이나 이익의 교환을 통하여 협력관계를 구축하는 대응전략이다. 분쟁 당사자들이 서로 교환할 자원이 있을 때, 그리고 이러한 자원교환이 서로에게 주는 이익이 명확히 지각되어 이러한 여유자원이 협상과정상 대응전략으로 활용될 때 갈등은 협력으로 갈 가능성이 높아진다. 이와 같이 교환이론(exchange theory)의 관점에서 조직간 협력을 바라보는 것은 정부간 관계에서 가장 인기 있는 관점이다(Weiss, 1987: 98-99). 이 이론에 의하면, 협력을 비용-편익의 계산에 의해서 유도되는 자발적인 거래비용으로 본다. 따라서 어떤 행동이 서로의 이익을 강화해 줄 때 협력을 하게 된다는 것이다.

사례에서 광명시는 우연한 사건인 쓰레기 종량제의 실시로 인해 광명시가 준공한 자원회수시설인 소각장의 처리용량에 많은 여유를 가질 수 있게 되었다. 또한 서울시의 경우 가양 하수처리장은 이미 상당한 수준의 시설을 갖춘 것이었기 때문에 광명시의 생활하수가 증가한다고 하더라도 그것을 처리하기 위한 추가 비용이 그렇게 많이 소요되는 것이 아니었다. 즉 서울시는 광명시의 생활하수를 처리할 수 있는 충분한 자원을 가지고 있었다. 그리고 서울시는 재정자립도가 거의 100%에 가까운 정도로 재정적으로 여유가 있었기 때문에 광명시가 구로구의 생활쓰레기 공동처리에 따른 각종 비용을 부담할 수 있는 여유자원을 가지고 있었다. 앞서 언급했듯, 이 사례에서 협상의제의 범위는 광명시 자원회수시설 공동이용에 따른 사항으로 한정한다. 즉, 광명시 하수처리문제는 협상의제가 아니었다. 따라서 이 사례에서 당사자들 간 자원교환은 일종의 협상카드로서의 성격을 가지며 협력규칙의 수용성을 높이기 위한 전략으로 이해한다.

V. 결 론

본 논문은 상호의존성과 갈등상황에 처한 지방정부들 간 협력관계구축을 위해 제공될 수 있는 협력규칙과 규칙의 수용성을 높이기 위한 전략을 탐색해보려는 시도였다. 이 시도의 근거에는 행정영역에서 규칙이라는 개념에 대해 재인식해보고자 하는 이론

적 차원과 지방자치제이후 빈번히 발생하고 있는 지자체간 갈등 또는 분쟁을 해결하는데 있어 보다 생산적인 논리를 펴보려는 실천적 차원의 동기가 있었다. 따라서 이와 관련해 우리나라에서 모범사례중 하나라고 관심이 집중되었던 광명시, 서울시와 구로구간 환경기초시설의 공동이용사례를 선정하여 협력규칙과 전략을 추론해보고자 하였다. 사례분석의 결과, 상호의존적인 문제구조와 갈등상황에 처해 있는 두 지방자치단체가 협력관계로 전환되는데 있어, 우선 지방정부간 협력관계를 위한 공식규칙으로 지방자치법의 조항들을 들 수 있고, 협력관계를 위한 운영규칙으로 갈등쟁점과 협상쟁점을 분리하는 분해규칙, 당사자들 간의 정보공유규칙, 당사자들 간 의견교환형식이나 협상의체의 문서화 및 그것의 범위와 수를 한정하는 결정절차와 관련된 결정규칙 등을 탐색해보았으며, 마지막으로 이와 같은 협력규칙들의 수용성을 높여 주었던 기술로 당사자들의 합리적 계산에 의한 체계적 접근전략과 자원교환전략 등을 추론하였다.

본 논문은 다음과 같은 주요한계를 안고 있다. 첫째, 본 논문의 사례에서 시장의 리더십이나 양 자치단체장의 동일한 정당배경, 지역구 국회의원들과의 정치적 연계성 활용 등 거시적 수준의 배경변수들이 협력규칙과 전략에 어떻게 결합될 수 있는가에 대한 분석이 이루어지지 못했다는 점이다. 이러한 배경변수나 주민들의 특성 등은 -거칠게 표현하여- 일종의 사회자본(social capital)의 요소라고 볼 수 있는데, 사회자본의 요소들이 협력규칙과 전략에 어떻게 결합될 수 있는지는 향후 연구해야할 과제라고 볼 수 있다. 둘째, 규칙에 대한 개념적 논의 역시 미완성으로 남아 있다는 점이다. 이론적 차원에서라도 규칙에 대한 개념분류를 좀 더 정교하게 하고, 규칙과 전략과의 관계, 그리고 이외 규칙과 유사하다고 생각되는 개념들(예: 제도, 제도화된 규칙, 인지 관점에서의 문화, 행동논리 등)과의 관계 등은 이론적으로 향후 계속 진행될 과제이다. 셋째, 하나의 사례에서 적용된 규칙과 전략을 마치 일반화의 가능성으로 제시할 수 있느냐 이다. 향후 다양한 사례들을 분석하여 조직간 협력관계를 위한 규칙과 전략의 일반화를 모색해야 할 것이다.

【참고문헌】

- 김병준. (2002). 「한국지방자치론(제2판)」. 서울: 법문사.
- 안성민. (2001). 지방행정구역의 규모와 민주주의. 「지방민주주의의 위기: 도전과 과제」. 한국정치학회 지방정치연구분과 연구용역보고서 : 118-120.
- 이명원. (2000). 「공동정책결정을 통한 자치단체간 집단갈등의 해결과정 분석: 서울시 구로구와 경기도 광명시를 중심으로」. 국가전문행정연수원 중견간부양성과정 제출논문.
- 이종범. (1999). 개혁딜레마와 조직의 제도적 대응: 행정쇄신위원회의 조직화 규칙과 전략. 「정부학연구」, 5(1): 185-227.
- 이종원. (2003). 자치단체의 정책혁신과 거버넌스: 부천시와 광명시의 사례. 「한국행정학회·한국정책학회 하계공동학술대회 발표논문집」.
- 정주용. (2001). 「협상을 통한 갈등해결에 관한 연구: 서울시 구로구와 경기도 광명시의 환경기초시설 빅딜(Big Deal) 사례를 중심으로」, 고려대학교 대학원 석사학위논문.
- 조경호·하재룡·주재복. (2002). 공공부문의 단체교섭 과정과 동반자적 협력규칙 모색. 「정부학연구」, 8(1): 201-238.
- 주재복. (2000). 「정부조직간 분쟁의 조정과정과 협력규칙: 한강 수계의 지방정부간 물 분쟁 사례를 중심으로」, 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- _____. (2001a). 지방정부간 정책갈등의 조정과정과 협력규칙: 서울시와 경기도의 상수원분쟁을 중심으로. 「한국정책학회보」, 10(1): 141-163.
- _____. (2001b). 지방정부간 공유재 분쟁과 협력규칙의 탐색: 제천시와 영월군 사례연구. 「정부학연구」, 7(1): 172-208.
- _____. (2003). 수자원 유지를 둘러싼 정책갈등의 조정과 협력: 안양천 수질개선사례를 중심으로. 「한국행정학회·한국정책학회 하계공동학술대회 발표논문집」.
- 차미숙 외. (1999). 「지방자치시대의 분재사례집 I: 분쟁의 발생실태와 해결」. 서울: 행정자치부, 국토연구원, 지방행정연구원.
- 최성욱. (2002). 공공행정영역에서의 규칙개념에 대한 재인식: 관점과 유형(본)을 중심으로. 「한국행정학회 동계학술대회 발표논문집」.

- 하혜수. (2002). 지방정부간 분쟁해결을 위한 협상론적 분석. 광주·전남행정학회, 「한국정부학회 공동학술대회 발표논문집」.
- 홍성만·주재복. (2003). 자율규칙형성을 통한 공유재 관리: 대포천 수질개선사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 37(2): 469-494.
- 기타자료: 서울시, 환경부, 구로구, 광명시 내부자료(공문 및 보고서), 지방자치법 등
- Deutsch, M. & P. T. Coleman(eds.). (2000). *The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers
- Deutsch, M. (1973). *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Process*. New Haven: Yale University Press.
- March, J. G. & J. P. Olsen. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- March, J. G., M. Schulz, & X. Zhou. (2000). *The Dynamics of Rules: Change in Written Organizational Codes*. California: Stanford University Press.
- Ocasio, William. (1999). Institutionalized action and corporate governance: the reliance on rules of CEO succession, *Administrative Science Quarterly*(June).
- Ostrom, Elinor. (1980). Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions. in H. Hahn and C. Levine (eds.). *Urban Politics*. Longman. 317-36.
- _____. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shafritz, J. M. (1998). *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*.
- Stephens, G. R. & Nelson Wikstrom. (2000). The Logic of Metropolitan Government: Origins and Evolution. *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*. New York: Oxford University Press. pp. 29-50, 105-121.

- Stone, D. A. (1988). *Policy Paradox and Political Reason*. Glenview: Scott, Foresman and Company.
- Weiss, J. A. (1987). Pathway to Cooperation among Public Agencies, *Journal of Policy Analysis and Management*, 7(1): 94-117.