

공공갈등에서 협력적 거버넌스의 구성과 효과에 관한 연구 : 경기도 이천시 환경기초시설 입지갈등 사례*

A Study on the Constitution and Effectiveness of the Collaborative
Governance in Public Conflict :
A Conflict over the Location of Waste Incineration Plant in Icheon City

채 종 헌** · 김 재 근***

Chae, Jong-Hun · Kim, Jae-Keun

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서 론
- II. 이론적 논의
- III. 연구 설계
- IV. 분석결과
- V. 결 론

본 연구는 이천시 소각장 건설 갈등 사례에서 협력의 기제로 작동한 '범폐추협(범 시민 폐기물처리시설 추진협의회)'을 협력적 거버넌스로 규정하고 이의 효과에 대해 양적으로 분석하고 확인한 연구이다. 분석결과 참여와 협약절차등과 관련된 제도적 요인이 합의만 족도에 직접적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 협력적 거버넌스는 의사결정과정의 효율 성과 부의 영향관계를 나타내었고, 협력적 거버넌스가 미친 영향의 크기는 다른 요인들에 비해서 상대적으로 크지 않았으며 매개효과 수준도 또한 미약한 것으로 분석되었다. 이와

* 본 연구는 2008년 한국행정연구원의 기본과제 '협력적 거버넌스의 효과성에 관한 연구'의 일부 내용을 기초로 제작성 되었음.

** 한국행정연구원 협력갈등관리연구단 연구위원

*** 성균관대학교 국정관리대학원 박사수료(국정평가연구소 연구원)

논문 접수일: 2009. 11. 9, 심사기간(1,2차): 2009. 12. 8 ~ 2009. 12. 24, 게재확정일: 2009. 12. 27

같은 분석결과는 협력을 위해서는 참여절차나 협의의 절차 등이 잘 작동되어야 한다는 것, 그리고 거버넌스에 대한 정교한 설계 및 효과적 운영의 부단한 노력 없이 효과적 갈등관리가 되지 않을 수 있다는 것을 시사한다.

□ 주제어: 협력적 거버넌스, 거버넌스 효과성, 공공갈등, 참여적 의사결정, 소각장입지갈등

This article explored the constitution and the effectiveness of collaborative governance focused on a conflict over the local of waste incineration plant in Icheon City, Gyeonggi Province. This research identified institutional factors which were guaranteed participation, e.g. provisions and procedures, had effect on all of the constitution and the effectiveness of governance and also mutual agreement was satisfied from operation of collaborative governance. But collaborative governance was negatively related to efficiency of decision making process and their mediation effective scale is not enough to be other factors. Through these results, this research had an conclusion that it should be performed that is not only a design with delicacy but continuous efforts to achieve effectiveness of collaborative governance.

□ Keywords: Collaborative Governance, Effectiveness, Public Conflict, Participatory Decision Making

I. 서론

현대 정책과정의 복잡한 양상과 속성은 그 대상과 범위가 다양하게 분포되어 있어, 조직 혼자서 활동만으로는 효과적인 수행이 어렵다. 이에 가장 효과적인 거버넌스 수단을 찾는 것이 최근 공공관리의 도전적 과제중의 하나가 되고 있다(Mandell, 1989; Milward & Provan, 2000; Teisman & Klijn, 2002). 그 중에서도 최근 사회 제 영역에서 일어나는 집합적 문제를 해결하기 위한 기제로서 ‘네트워크’ 혹은 ‘협력적 거버넌스’는 매력적인 개념으로 논의된다. 거버넌스가 참여와 협력을 바탕으로 대화와 숙의의 장을 형성, 제공하는 ‘사회적 조정 양식(이명석, 2002)’으로 기능하기 때문에 민주적 정책과정을 수행하고, 전통적 조정양식의 한계를 극복할 수 있다는 기대를 반영하고 있기 때문이다. 이와 같은 배경은 또한 최근의 갈등관리에서도 거버넌스가 효과적 갈등해결을 위한 필요조건으로 논의되고 있는 이유이기도하다.

공공갈등 해결을 위한 연구와 논의는 다양한 차원에서 진행되어오면서 많은 정책적 함의를 주고 있다. 정책과정에서 발생하는 사회적 비용을 최소화하기 위한 ‘경제적 처방(김일중·이명헌, 1997)’ 또는 갈등해결 과정의 공공성을 보다 강화하기 위한 ‘제도적 처방(사득환, 1997; 우동기·장영두, 1999; 나태준, 2005; 윤순진, 2004; 홍준형, 2005; 김유환, 2006)’ 등이 그것이다.¹⁾ 그러나 여러 갈등 사례를 보면, 여전히 물질적 보상이나 이해관계의 조정 차원을 넘어 상이한 가치들이 충돌하여 갈등이 심화되고, 제도적으로 완료된 정책 사안들이 지역사회에 심각한 휴유증을 야기하고 새로운 갈등으로 전이되고 있기도 하다. 이와 같은 점들을 고려한다면, 물질적, 제도적, 그리고 결과 중심적 갈등관리와 같은 현재적 접근으로는 갈등을 효과적으로 관리하는데 일정정도 한계가 따른다고 할 수 있다(정규호, 2007: 120). 따라서 보다 근본적인 접근 하에서 당사자들의 참여와 자발적 합의에 근거한 갈등해결 방안들이 모색되어야 할 필요성이 있는 바, 이와 같은 의미에서 거버넌스 접근이 갈등해결과정에서 중요한 함의를 제공하는 것이다.

본 연구는 공공갈등과정에서 거버넌스의 형성과 운영이 갈등해결에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 분석한 연구이다. 구체적으로는 갈등상황 하에서 협력을 위한 거버넌스 구성에 영향을 미치고 있고 있는 요인은 무엇이며, 거버넌스의 구축과 운영이 결과적으로 갈등해결에 어떠한 효과를 나타내었는지를 밝히고자 하였다. 그동안 환경갈등에 있어서 거버넌스 접근은 2000년 이후로 성공사례들이 꾸준히 보고되고 있고, 이에 제도적 측면에서도 갈등 과정에서의 거버넌스적 해결방안에 대한 논의가 꾸준히 전개되기도 하였다(김인, 2006; 배웅환, 2003; 사득환, 2005; 전상인, 2005; 조승현, 2005 등). 그러나 이와 같은 연구들은 향후 갈등의 효율적 해결이라는 측면에서 일정정도 합의하는 바가 있을 수 있지만, 연구의 내용이 거버넌스의 형성과 운영을 위한 조건에 대해 보다 많은 관심을 기울이고 있고, 또한 이를 기술적(descriptive)으로 분석하고 있어 거버넌스의 구성이 어떠한 요인에 의해서 영향을 받는지, 그리고 이러한 거버넌스의 구성이 갈등해결에 있어 어떠한 효과를 나타내는지에 대해서는 파악하기 힘들다는 한계가 따른다.

거버넌스 논의에 있어서 우려스러운 점은 학계나 실제에서 행정개혁의 논리로서 그리고 거버넌스에 대한 긍정적 시각을 바탕으로 이에 대한 높은 가치를 부여하고 있다는 점이다(최

1) 김일중·이명헌(1997)은 갈등해결을 위한 비용 분담과 보상방안, 사득환(1997), 우동기·장영두(1999)는 갈등조정제도의 도입에 관해 연구하였으며, 나태준(2005)은 대체적 분쟁해결제도(ADR, Alternative Dispute resolution)의 효과와 도입에 초점을 두고 있다. 또한 윤순진(2004)은 환경영향평가제도의 개선, 홍준형(2005)과 김유환(2006)은 갈등관리를 위한 법률제정과 갈등관리위원회의 설치에 주목하고 있다.

성욱, 2004). 그러나 거버넌스에 대한 지나친 강조는 사회문제 해결의 편향된 시각을 갖게 할 수 있고(한승준, 2007: 95), 거버넌스에 관한 수사적(rhetoric) 활용은 전통적인 사회 조정 양식(계층제, 시장, 민주주의)의 부정과 더불어 거버넌스가 모든 사회문제에 대해 효율적 합리성을 달성할 수 있는 ‘마법의 주문’이 될 수 있다는 인식으로 작용할 수 있다(Kickert, 1997: 748). 따라서 거버넌스에 대한 이와 같은 인식과 논리의 오·남용의 한계를 극복하기 위해서는 거버넌스의 도입과 활용이 실제 이론적, 규범적 가치주장과 같은 성과를 이루고 있는지에 대한 경험적인 실증연구가 필요하다고 할 수 있다(김준기, 2006: 3). 본 연구는 이러한 관점에서 실증적 연구를 수행하여 거버넌스의 실제적 역할 및 기능을 탐색하고자 하며, 이를 통해서 성공적인 갈등해결을 위한 거버넌스 운영의 함의를 모색하고자 한다. 특히 본 연구의 대상이 되고 있는 ‘이천시 소각장 건설 갈등 사례’는 협력적인 거버넌스적 접근으로 성공적인 갈등해결을 이루었던 사례로서 평가받고 있다. 이에 본 연구는 향후 갈등관리 수단으로서 거버넌스적 접근을 이행하는데 의미 있는 교훈이 될 것이라 생각된다.

II. 이론적 논의

1. 협력적 거버넌스의 개념 및 특성

거버넌스에 대한 오랜 논의에도 불구하고 거버넌스는 여전히 혼란스러운 개념이다. 그렇지만 대개의 경우 다양한 행위자들이 공동의 노력을 통해 공공의 목적을 달성하고자 하는 활동(지시, 통제, 조정 등)과 관련된 의미로서 통용된다. 상당한 수준의 자율성을 갖춘 개인이나 조직들이 자신들이 추구하는 이해관계를 넘어 서로 간 협력과 조정을 이끌어 내기 위한 사회적 운영기제(이명석, 2002; Lynn et al., 2002; O’Leavy et al., 2006)라고 할 수 있다.²⁾ 이와 같은 거버넌스의 의미를 통해서 협력적 거버넌스도 이해할 수 있다. 협력(collaboration)

2) 김광구(2009: 89)에 따르면, 거버넌스 개념은 1980년대 민간과 정부간 파트너십을 강조하면서 자리잡기 시작하여, 1990년대는 정부개입 축소에 따른 공공 부문의 민간 도입, 2000대 들어서는 공공문제를 해결하는 방안으로 변화되어 왔다고 한다. 이와같은 점에서 거버넌스 논의가 다양한 수준과 범위에서 접근 될 수 있겠지만, 최근의 논의는 거버넌스에 대한 협의의 접근인 ‘문제해결의 기제’로서 관리적·수단적 차원으로 수렴되고 있는 것으로 생각된다. 본 연구에서도 이와 같은 맥락에서 거버넌스에 접근한다.

또한 다양한 차원에서 광범위하게 정의 되지만, 대체로 둘 이상의 조직들 간의 공동의 활동(Bardach, 1998; Moore, 1996)으로서 정의되며, 이는 각각인 경우보다 함께 활동하는 것이 공공의 가치창출에 있어 보다 수월하다는 것을 전제하고 있다. 특히 공동의 활동이라는 의미에서 협력을 위한 수평적 행위자간의 상호작용은 공유된 규칙과 규범, 그리고 공식적, 비공식적 규범을 수행하는 합리적 행위자의 특성과 이들간의 상호작용에 관계하는 조직구조의 특성과도 관련된다(Wood & Gray, 1991). 이와 같은 점에서 협력적 거버넌스는 네트워크 거버넌스의 특성을 포함하고 있다고 볼 수 있을 것이다.

Huxham(2000)은 다른 조직들에 소속되어 있는 사람들, 그리고 공동으로 함께 작업해야 하는 사람들이 행위자로 포함되어 있는 거버넌스를 협력적 거버넌스라고 규정하고 있으며, 서순탁·민보경(2005)은 행위자들 간의 자발적이며 수평적으로 형성되고 상호협력에 바탕을 둔 문제해결 방식을 협력적 거버넌스라고 정의하고 있다. 또한 배귀희(2006)는 협력적 거버넌스를 Peters(1996)의 참여 거버넌스(participative governance) 모형³⁾과 유사한 것으로 파악하여, 모든 이해관계자들이 참여하는 집단적 의사결정 내지는 집단적 행동의 메커니즘이라고 정의하면서 참여, 협의, 협력의 기제를 통한 담론과 심의의 집합적 의사결정 과정임을 강조하고 있다.

한편, O'Leavy et al.(2006: 7)는 공공관리 측면에서 협력은 다영역의 경계를 넘어 공동의 목적을 달성하기 위해서 함께 일하는 것으로, 그리고 참여거버넌스(participatory governance)는 정부의 정책결정 과정에 대한 시민들의 활동적 관여(involve)로서 정의하고 있어 단순한 이해관계자의 참여와 협력간의 특성을 구분하고 있기도 하다. 유사한 맥락에서 Ansell & Gash(2007: 5-6)도 협력적 거버넌스와 거버넌스의 주요한 유형인 정책네트워크, 또는 파트너십과의 차이를 구별하고 있는데, 비록 협력적 거버넌스가 이들과 유사한 것으로 언급될 수 있을지라도 협력적 거버넌스는 궁극적으로 의사결정의 공식화(institutionalization)의 측면에서 협력의 주요한 목적이 있고, 파트너십이나 정책네트워크 경우는 조정(coordination)을 달성하는데 협력의 주요한 목적이 있어 협력이 두 번째 목적이 된다는 점에서 거버넌스 자체가 협력적 의사결정이 목적인 것과는 차별된다고 한다. 나아가 이들은 협력적 거버넌스를 하나 이상의 이해관계자가 공공정책을 결정, 집행 관리하기 위해서 공식적이고 합의 지향적이며 숙의적으로 집합적 의사결정을 합의(agreement)하고 관리(governing)하는 것으로 정의한다.

3) Peters(1996)의 4가지 거버넌스 형태는 첫째, 시장거버넌스(market governance), 둘째 참여거버넌스(participative governance), 셋째 유연한 거버넌스(flexible governance), 넷째, 탈규제거버넌스(deregulated governance)이다.

이와 같은 특성에 비추어 볼 때, 협력적 거버넌스는 문제해결을 위한 상호작용적 네트워크의 속성에서 비롯한 개념이기 때문에 문제영역과 그 해결양식에 따라서 다양한 구체적 수단으로 나타날 수 있다. 예를 들어, 실제에서 나타나고 있는 협력적 거버넌스의 유형은 대상집단(focus group), 연구모임(study circle), 라운드테이블(round table), 협력적 의사결정(collaborative policy making), 합의구축(consensus building), 마을회의(town meeting), 시민배심원제, 참여예산제, 파트너십(partnership), 협력적 관리체(cooperative management body), 도시계획위원회(design charter), 이슈포럼(issue forum), 의사결정 토론(choice work dialogues) 등과 같다. 비록 실제에서는 형식과 유형이 다르다고 할지라도 이와 같은 협력적 거버넌스의 수단들은 적극적인 참여자가 존재하고, 행위자들 간의 신뢰와 의존에 기반한 네트워크가 존재하며, 지속적이고 충분한 숙의 및 심의 과정을 통해서 서로 의견을 조정, 합의(consensus)를 추구하고자 한다는 점에 있어서 공통된 특성이 존재한다. Thompson & Perry(2006)는 이와 같은 특성에 기초한 문제해결 장치들에 대해서 그 어떠한 명칭으로 나타나던지 간에 협력적 거버넌스라고 정의하고 있으며, 우리나라의 경우 오수길(2003), 정규호(2007)의 연구에서는 ‘지속가능협의회’, ‘지방의제 21’을, 그리고 홍성만·주재복(2003), 유재원·홍성만(2004)의 연구에서는 민관 협의체를 협력적 거버넌스로 규정하고 있기도 하다.

본 연구에서는 앞선 논의를 바탕으로 협력적 거버넌스를 자율성을 갖춘 행위자들이 공동의 문제해결을 위한 협의 및 관리 노력의 수단으로 합의 추구를 지향하는 숙의적 의사결정체계로서 정의하고자 한다. 그리고 본 연구의 사례인 이천시 환경기초시설 입지갈등의 갈등해결 기제로 기능하였던 민관협의체(범폐추협, 범이천시민 폐기물처리시설 추진 협의회)를 협력적 거버넌스의 구체적 수단으로서 규정하고자 한다. 본 사례에 있어 민관협의체는 지방정부와 주민들간의 계층제적 또는 일방향적 관계가 아닌 상호작용적 합의체계로서 작동하였으며, 소각장 입지절차는 물론 입지결정까지 지속적인 관여를 하였다. 즉, 소각장 입지와 관련된 전방위적 협력적 협의체로 작동하였던 바, 이를 협력적 거버넌스의 한 유형으로 규정하는 데는 큰 무리가 없을 것으로 판단된다.

2. 환경갈등에서 협력적 거버넌스의 의의

대체로 환경정책과정은 Ducsik(1978: 61-68)이 언급하는 DAD(Decide-Announce -Defend) 방식의 하향적 접근으로 이루어져 왔다. DAD방식은 정책과정에서 공중의 투입이 거의 없이 정부에 의해서 법적, 타당성 검토와 위함에 대한 과학적 평가, 기술적 연구 등 과학적으로 합

리적인 입지결정방안을 모색한다. 따라서 지역주민의 참여는 소극적, 형식적이게 되며, 갈등 발생 시에도 정책담당자들은 대중매체를 통해 시설의 필연성, 안전성 등을 홍보하여 사업의 타당성을 방어한다.

그러나 환경문제는 사회 구성원들의 기본적 삶과 관련된 근본적 문제임과 동시에 환경 문제 자체와 그 영향이 시간과 공간, 매체별로 전이되어서 차별적으로 나타나는 복잡성과 불확실성이 내포되어 있다. 또한 편익과 비용의 시·공간적 비대칭성으로 인해 당사자들의 인식론적 기반은 가치의 문제로 전환되기도 하여 사회적 갈등이 필연적으로 발생하게 된다(박병식·강태호, 1998: 240; 정규호, 2007). 즉, 환경적 편익은 소수의 편익이 아닌 사회전체의 편익이며, 이는 특정지역의 희생과 인내로서 감당되거나 소수의 이해당사자들의 이해문제가 아니라 지역 및 국민전체의 이해와 관련되는 문제이다. 따라서 몇몇 이해관계자들만의 협상기반의 갈등관리가 아닌 모든 이해관계자들의 토론과 숙의적 의사결정과정인 필요한 문제로서 과학적, 기술적 특성 등의 이슈 뿐만 아니라 보다 실제적인 정치·사회적 맥락에서 이해관계자들의 가치, 이데올로기, 문제와 제도 등의 다차원적인 특성을 고려하여 갈등 당사자들간의 관계를 종합적으로 살필 필요성이 제기된다(Crawford & Bodine, 1996; Thompson & Nadler, 2000). 최근 환경갈등 하에서 협력적 거버넌스가 갈등해결 수단으로서 주목받고 있는데, 이는 협력적 거버넌스의 기능, 다양한 주체들이 각각의 자율성에 기반하여 문제해결 과정에 참여하고, 상호소통과 신뢰, 협력을 위해 노력해 가는 통치양식(정규호 2007: 121)으로서의 역할에 대한 기대에서 비롯한 것이라 할 수 있을 것이다.

예를 들어, 자원의존 이론적 관점에서 보면 협력은 경쟁적인 제로섬 게임(zero sum game)을 파지티브 게임(positive game)으로 전환하게 한다. 경쟁 모형에서는 희소한 자원으로 인해 매우 폐쇄적, 경쟁적인 체제를 가지게 되어 분열되고 이러한 과정으로 인해 조직은 파편화되어 사회의 많은 복잡하고 상호의존도가 높은 거시적 문제를 해결하기 어렵다. 그러나 협력 네트워크는 행위자들의 자원이 공유됨으로 무한정한 자원이 될 수 있으며, 이를 통해 조직의 이익을 창출할 수 있도록 기능한다(김홍희, 2002: 440; 배응환, 2003: 74). 또한 협력적 거버넌스는 공공의 문제에 대해 다수의 이해를 대화와 합의가 가능한 숙의과정을 가능하게 한다. 숙의 과정은 생각과 표현의 단순한 집합체가 아니라 충분한 설득의 과정을 통해 합의에 도달가능하게 하며, 설사 합의에 실패했을 경우에도 소통의 상호작용은 과정적 정당성 또는 신뢰가 형성되는 과정이기에 토론 또는 논쟁과는 구별된다(Connor & Oppenheimer, 1993). 참여와 숙의는 단순히 정치적 균형을 달성하는 것만이 아니라 집단의 문제, 공적인 문제를 해결에서부터 문제해결 방식의 정당성을 획득하는 것까지 과정적 측면에서 중요하며, 행위자들의 상호

작용적 과정은 거버넌스의 집합적 효율성을 달성 할 수 있도록 한다. 대체로 참여와 효율성은 상호 영합적 관계로 인식되기도 하지만 거버넌스는 이의 관계가 영합적 관계가 아니라 정합적 관계로 동시에 추구될 수 있기도 하다(임성학, 2007: 47). 한편, 거버넌스는 정책집행의 관점에서 정책의 책임성과 수용 혹은 순응을 확보하게 한다. 거버넌스를 통해서 사회문제에 대해서 조화와 타협으로 사회 세력간 신뢰를 제고할 수 있고, 정책에 대한 책임성과 투명성을 제고하고 정책당사자간의 신뢰가 형성된다(권혁주, 2007: 74). 즉, 네트워크 내의 행위자는 공식적 행위자로 의사결정에 참여하여 결정된 정책에 대해서 공동의 목적을 달성하기 위한 유인을 받게 된다. 따라서 협력적 거버넌스는 정책에 대한 수용동기를 증진시켜 집행과정에서 순응 확보가 용이하다는 장점이 있다.⁴⁾

그러나 한편으로 이와 같은 협력적 거버넌스의 실제적 유용성을 부정하려는 경향도 동시에 존재한다. 이들은 주로 협력의 동기와 조건들과 관계하는데, 네트워크 행위자간 신뢰와 상호호혜에도 불구하고 네트워크 내에서 갈등이 일어날 수도 있으며, 네트워크 구성자체가 힘들 수도 있기 때문에 협력적인 네트워크가 실패할 우려가 존재한다는 것이다.

예를 들어, Stoker(1999)는 자기 조정거버넌스(self-governance)의 합의적 책임성의 문제를 지적하고 있는데, 시민사회의 성장에도 불구하고 공공부문과 민간부문의 매개조직이 없다는 점, 그리고 공공과 민간, 참여자의 리더십 차이 등으로 인해 정부가 집단행동을 잘 조정함에 도 불구하고 실패의 가능성은 항상 존재한다고 한다. Jessop(1999: 4-5)은 거버넌스의 합리성은 시장의 절차적 합리성(procedural rationality), 계층제와 같은 실체적 합리성(substantive rationality)이 아닌 숙의적 합리성(reflexive rationality)으로 파악하는데, 심의와 협의의 몰입에도 불구하고 다양한 파트너들이 계속해서 목표를 수정하거나 재확인하는 경쟁과정으로 진행되기 때문에 거버넌스의 실패는 배제하지 못한다고 한다. 또한, 기본적으로 협력의 과정은 비용이 많이 소요되는 과정이다. 그리고 토론과 협의의 결과가 참여조직의 목표에 부합하지 않을 수도 있으며, 참여집단의 목표보다는 보다 힘 있는 조직의 이익을 대표할 수도 있다. 이러한 경우 협상 결과는 파트너에 대한 이익분배에 관한 것이지 네트워크가 해결하기로 한 근본적인 문제해결이 아니라는 점에서(Pierre & Peters, 2005: 93; Rhodes, 1996). 목적과 수단의 불일치가 발생하여 근본적인 거버넌스 효과성을 왜곡할 우려가 있다. 유사한 맥락에서

4) 예를 들어, 김병진·현종민(1994)의 연구에서 나타난 것처럼, 소각시설의 효율성을 높이기 위해서는 분리수거가 전제되어야 하는 바, 이와 같은 협력적 과정을 통해서 정책의 목표와 방향에 대한 수용성을 높이고 성과를 향상시킬 수 있는 수단이 될 수 있다. 또한 정주용·길종백(2007)이 밝히는 바와 같이 기피시설에 대한 수용수준을 광범위하게 향상시켜 성공적 갈등해결로 유인할 수 있다.

Huxham(2003)은 협력에 참여하는 행위자들은 공동의 목적에 합의하기 힘들고, 협력집단 내 비형평적 권력구조가 존재한다고 하여 이를 뒷받침하고 있기도 하다.

이러한 측면에서 볼 때, 협력적 거버넌스가 협력적 의사결정 기능을 충분히 수행하지 못하였을 경우, 거버넌스 그 자체가 갈등의 장으로 변모될 가능성은 항상 존재한다고 할 수 있을 것이다. 따라서 거버넌스의 본질적 원리인 참여의 확대와 심의의 확장은 협력적 문제해결을 위한 토대로서 형성되어 당사자들의 상호이해와 학습과정을 활성화시킴으로써 공동의 합의 기반을 찾을 수 있는 중요한 원리로서 작용할 것이지만(Beierle & Cayford, 2003: 55-56), 효과적인 갈등해결을 위해서는 참여와 심의의 원리를 기반으로 공동의 목표달성과 합의의 질을 향상시킬 수 있는 네트워크 관리수단 개발과 역량 개발이 지속적으로 필요하다는 것을 함축하고 있다.⁵⁾ 이러한 관점에서 본 연구는 갈등해결에 있어 협력적 거버넌스의 효과를 탐색하여 효율적이고 효과적인 갈등해결 제도를 모색하는데 일조하고자 한다.

3. 협력적 거버넌스의 구성과 효과성 요인

갈등문제에 대한 협의 및 합의의 수단으로서 협력의 기제는 일반적인 거버넌스 구성의 영향요인과는 상이한 특성을 지닌다. 왜냐하면, 대개의 경우 갈등문제는 이해당사자들이 공동의 목적 보다는 이익추구를 위해서 다양한 전략들을 구사할 수 있고, 만일 어떤 대안이 협력의 기제보다 효과적인 수단으로 고려될 경우 데모와 같은 집단적 물리력을 행사하는 수단을 선택할 수도 있기 때문이다. 특히 소각장과 같은 환경기초시설의 입지갈등에 있어서는 수용지역 주민들은 보상수준을 높이려하고 주변의 인근지역에서는 환경 유해성에 대해 보다 많은 관심을 기울이기 때문에 갈등문제를 접근하는데 근본적이 차이가 존재한다. 따라서 갈등문제를 협력으로 해결하고자 하는 것에 대한 영향요인은 갈등구조의 특성에서 논의되는 것이 보다 바람직 할 것으로 판단된다.

Ury(1988)의 연구는 이와 같은 점에서 협의체 또는 협력적 갈등수단으로서 거버넌스 구성의 이유로서 참고할 만하다고 판단된다. 갈등상황에서 이해당사자들이 협력적 수단을 어떻게 선택하게 되는지에 대해 체제론적 접근을 통해서 논의하고 있으며, 나아가 갈등관리 비용을 줄이기 위한 효과적 제도를 설계하는데 많은 함의를 주고 있다. Ury(1988)는 정책갈등을 이

5) 이와 같은 측면에서 Goldsmith & Eggers(2004)는 거버넌스에서 정부의 역할에 주목하며, 정부가 관리하는 정부주도네트워크의 기능의 중요성을 강조하기도 한다. 정부의 네트워크 관리 역량이 거버넌스의 성과를 좌우한다는 것이다.

익갈등(interest), 권리갈등(right), 권력갈등(power)의 구조로 파악하면서 이익갈등의 해결기제는 권리갈등, 권력갈등을 포함한 각 갈등영역간의 맥락적 상호작용 속에서 그 범위가 설정된다고 한다.⁶⁾ 즉, 갈등해결 수단의 선택은 해결책이 발견될 수 있는 범위 내에서 이해관계자들이 결정하게 된다는 것이다. 예를 들어, 어떤 갈등 당사자가 특정한 이해관계(실익)를 가질 수 있다. 그리고 이해관계를 보장해 줄 수 있는 권리와 권한도 동시에 존재할 수 있고 이해관계를 보호하기 위한 힘을 사용할 수 있다. 이와 같은 맥락에서 이해관계자는 힘과 권리의 존재, 그리고 협상을 통해서 얻을 수 있는 이해관계(손익)의 정도를 평가하여 갈등해소를 위한 수단을 결정하게 된다. 따라서 각각의 갈등당사자는 각자의 접근과 가치에 따라서 갈등관리 시스템을 다르게 선택할 수 있는 결과가 나타날 수 있게 되는데, 이는 거래비용에 의한 것으로 각각의 수단들이 제공하는 효율성과 성과치를 합리적으로 추구한 결과라는 것이다. Ury(1988)의 이와 같은 접근은 비록 네트워크 체제에 대한 직접적 언급은 하지 않았다고 할지라도 갈등당사자와 공식적·비공식적 네트워크와의 상호작용을 통해서 갈등해결의 성과를 향상시킬 수 있음을 전제하고 있어 네트워크적 거버넌스의 관점과 유사하다 할 수 있을 것이다.

Ury(1988)는 갈등해결시스템, 즉 갈등해결을 위한 수단의 결정은 갈등문제, 가용절차, 동기, 역량, 그리고 자원 등에 영향을 받게 되며, 갈등해결 수단의 궁극적 성과는 비용과 편익의 크기에 있다고 한다. 갈등해결 절차인 수단의 선택과정은 이와 같은 4가지 주요한 조건(절차의 이용가능성, 당사자의 동기, 당사자들의 기술, 자원의 이용가능성)에 의해서 영향을 받게 되는데, 먼저 가용절차는 갈등발생시 갈등 당사자가 법이나 제도, 관습 등에 의하여 사용이 가능하도록 규정된 절차 등을 의미하며 이는 공식적 제도의 범주로서 해석이 가능하다. 따라서 이해갈등 하에서 갈등당사자들에게 조정장치와 같은 제도적 기반을 사용할 수 있는 권한이 규정되어 있다면 갈등당사자들은 합리적이고 효율적인 방법인 협상과 협의를 논의를 선택할 가능성이 높아진다는 것이다. 이는 네트워크 거버넌스적 관점에서도 제도적 장치(법적 규정, 조정절차)가 거버넌스 구성에 조건(배웅환, 2003; 장인봉, 2004; 서순탁·민보경, 2005)으로 논의되는 맥락과 유사하다 할 수 있을 것이다.

동기는 시스템 내의 가용절차가 협상 및 협의를 유인하더라도 갈등당사자들이 이와 같은

⁶⁾ 힘에 의존한 방식(power based approach)은 힘의 크기가 갈등해결에 주요한 수단이 되는 것으로 데모, 집회, 파업등이 해당하며, 권리에 의존한 방식(right-based approach)은 가치판단, 누가 옳고 그른지를 검토함으로써 갈등을 해결하는 방법으로 법적인 소송과 같은 경우가 대표적이고, 이해관계에 의존한 방식(interest-based approach)은 갈등 당사자의 욕구(이해관계 또는 실익)를 파악하고 조명함으로써 갈등을 해결하는 방법으로 주로 대화 또는 협상적 방법이 해당한다.

가용절차를 사용하고 싶은 이유로서 Ury(1988)는 법적, 사회적 지위, 예산지원 등과 같은 강제적, 사회적, 규범적 동기들을 언급하고 있다. 이는 공동체적 가치나 환경에 대한 가치, 대표자로서 규정된 참여원칙, 또는 참여로 인한 금전적 보상등과 같은 요인들이 협력적 기제에 참여하게 되는 원인으로 작동할 수 있다는 점을 의미한다.

위의 두 가지 요인들이 충족되더라도 갈등당사자 집단이 보유하고 있는 자원(인적, 경제적, 정보 등)이 부족하면 협의나 협상이 당사자들이 불리한 방향으로 흐를 수 있기 때문에, 협의 그 자체가 당사자들 간의 갈등을 유발 할 수 있는 요인으로서 작용하게 되며, 따라서 당사자들의 자원에 대한 평가는 갈등해결 수단으로서 협의체에 참여하게 되는 요소로서 작용하게 된다는 것이다. 그리고 마지막으로 기술은 자원의 맥락에서 갈등당사자들의 협의 및 협상기술이 부족하다고 여기면, 이를 제외한 다른 해결 수단을 선택할 수 있는 여지가 높아지게 된다는 것이다. Ury(1988)는 이를 BATNA(Best Alternative to Negotiation Alternative)로서 표현하고 있는데 협상을 포기했을 경우 차선의 대안을 선택할 수 있는 기술이 있어야 불필요하게 협의로 인한 무기력을 제거할 수 있다고 한다. 이러한 점에 비추어 볼 때, 네트워크 접근에서 논의되는 거버넌스의 조건으로서 자원과 역량(최상훈 외, 2005), 그리고 자원 등에 대한 상호의존성과 참여자의 전문성(김시윤·김정열 외, 2005) 등이 유사한 요소로서 고려될 수 있을 것이다.

궁극적으로 협력의 성과는 의사결정 과정에 있어서 불필요한 비용발생을 제거하고, 당사자 모두가 만족할 수 있는 합의를 도출하는 것이다(배응환, 2005; 임정빈, 2005, 전상인, 2005; 조승현, 2005). 갈등당사자가 협력의 기제로서 거버넌스에 참여하는 것은 논의한 바와 같이 다른 갈등해결 수단에 비해서 이해집단의 거래비용을 감소시키고 소기에 계획된 이익을 창출하는 것에 있다. 따라서 협의와 협력의 과정으로서 거버넌스는 이와 같은 비용을 감소시키기 위한 제도적 장치(Ury, 1988)로서 그리고 공동의 목표를 달성하기 위한 의사결정 수단으로서 기능하게 된다.

4. 선행연구의 검토

정책과정에서 일어나는 공공갈등은 이제 사회적 활동에 수반되는 필연적 산물로 여겨지면서 다양한 분야에서 다차원적인 양태로 발생하고 있다. 하혜영(2007)의 연구⁷⁾에 따르면 1995

7) 하혜영(2007)이 밝히고 있듯이 현재까지 갈등에 대한 체계적 통계자료나 DB가 구축되어 있지 않아 정확한 모집단을 추정하기는 힘들다. 또한 조사방법에 있어서 연구자의 편의가 개입할 수 있는 여지

년부터 2006년까지 공공갈등 사례를 조사한 결과 총 337건의 갈등사례가 조사되었으며, 이중 혐오시설로 인식되는 생활쓰레기 처리장 건설관련 갈등이 75건으로 전체 22.3%를 차지해 가장 높은 빈도를 나타내고 있다. 다음의 표와 같이 소각장 건설관련 갈등 사례 또한 다양한 사례를 통해서 연구되어 왔지만, 최근 소각시설 광역화와 관련한 정부의 정책지침으로 인해 광역소각장에 건설과 관련하여 향후 더 많은 갈등이 야기될 것으로 예상된다. 본 사례와 관계된 소각장 입지갈등과 관련한 선행연구를 요약하면 다음의 표와 같다.

<표 1> 선행연구의 유형과 내용

연구자	대상지역	중요변수	갈등유형	분석방법
김병진·현종민(1994)	상계동 산본동	소각시설특성, 주민참여	자치단체-주민	설문조사
박호숙(2000)	산본동	주민참여	자치단체-주민	사례분석
주경일(2004)	파주시	집행주체특성, 단체장의리더십	자치단체-주민	사례분석
배용환(2005)	천안시	네트워크, 상호작용	자치단체-주민	사례분석
정주용·길종백(2007)	제천시	자발적부지공모방식	자치단체-주민	사례분석
윤영채(2004)	구로구-광명시	당사자 협상의지, 상급기관중재, 보상	자치단체-자치단체	사례분석
조승현(2005)	전라북도	상급기관 중재, 국고지원, 당사자의지	자치단체-자치단체	사례분석
임정빈(2005)	천안시-아산시 청주시-청원군	주민지원협의체, 상급기관 조정, 중재	자치단체-주민 자치단체-자치단체	사례분석
우동기·장영두(1998)	노원구, 송파구	협상실행	자치단체-주민	사례분석
김상구(2003)	해운대구	협상준비단계	자치단체-주민	사례분석

위의 사례에서 나타나듯이 선행연구들은 사례분석을 통해서 갈등의 원인과 갈등해결 요인을 탐색하는데 주요한 관심을 두고 있어, 각 요소들 간의 영향관계와 경로 등을 식별하는 데는 한계가 따른다. 또한 사례별로 다양한 핵심변수들이 논의되고 있고 대체로 주민들의 참여가 소각장 갈등을 해결하는데 주요한 요인으로 작용하였음을 밝히고 있지만 이들 연구의 경우 갈등이 주민과 자치단체간의 합의문 작성을 갈등해결로 간주하고 있어, 협의체 및 참여의 실질적 성과라고 할 수 있는 합의만족 수준과 협의의 과정이 다른 해결 수단들에 비해서 효

가 있지만 사회적으로 이슈화 되었던 사례들이 대부분 포함되어 있다는 점에서 조사결과가 주는 함의는 충분하다.

유효적이었는지 등에 대한 성과분석은 이루어지지 않고 있다.

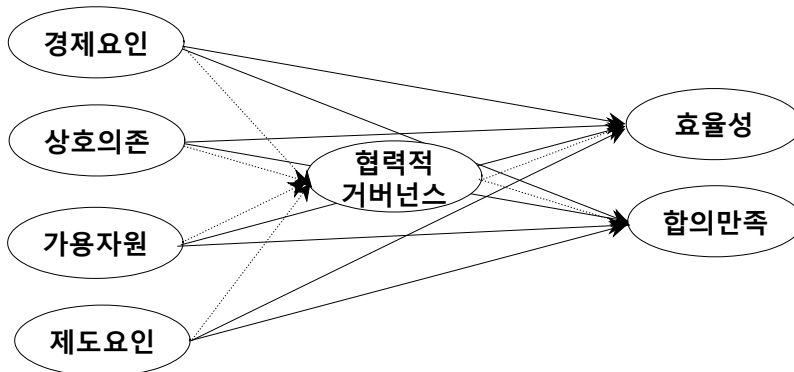
이와 같은 분석결과는 향후 환경기초시설 입지갈등을 효과적으로 관리함에 있어서 합의하는 바가 크다고 보이지만, 보다 체계적인 갈등관리 제도의 설계를 위해서는 협력적 기제에 대한 성과를 진단하는 것이 필요할 것이라 생각된다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 분석모형 및 변수정의

이상과 같은 논의를 통해서 본 연구는 협력적 거버넌스가 갈등관리 효과성에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하고자 하였으며, 다음 <그림 1>과 같은 분석모형을 설정하였다. 협력적 갈등관리 기제로서 거버넌스는 구성 목적에 따라서 그 가치는 물론 성과평가의 준거도 다를 것이다. 본 연구는 환경기초시설의 입지선정과 관련된 갈등을 사례분석 하고자 함으로 대상 사례의 속성을 고려하여 갈등관리의 효과성 변수로는 협력을 통한 합의의 만족, 그리고 과정적 효율성을 결과변수로 설정하였다(Ury, 1988). 한편, 협력적 거버넌스 구성에 영향을 미치며 동시에 성과수준에도 영향을 미치는 설명변수로는 경제요인, 상호의존, 가용자원과 제도요인으로 구성하였다.

<그림 1> 분석모형



주 : 실선(→)은 결과변수에 대한 직접효과, 점선(---)은 간접효과 경로를 나타냄

내생잠재변수인 합의 만족도는 이해관계자들의 합의안 및 합의절차 그리고 이해당사자간 관계 개선과 유지와 관련된 만족수준이다(배응환, 2005; 임정빈, 2005; 전상인, 2005; 조승현, 2005). 협력적 거버넌스를 통한 갈등관리는 공동의 합의를 조정하고, 갈등 해결 이후의 잠재적 갈등 원인을 지속적으로 관리하는 것에 그 주요한 기능이 존재한다고 볼 때, 행위자들 간의 관계지속성은 갈등관리 수단의 중요한 성과변수가 될 수 있다. 또 다른 내생잠재변수인 효율성은 의사결정의 효율성과 관련되는 것으로 갈등해결과정의 의사결정의 지연정도, 합의의 과정에 소요되는 비용수준에 대한 인지적 수준을 의미한다. 이는 협력적 의사결정 수단의 과정적 성과차원으로서 협력의 효율성을 파악하고자 한 것이다. 대개의 경우 협력은 시간소요가 많아 비효율적인 것으로 논의되기도 하지만 거버넌스 논의에서는 이와 반대되는 논리로서 협력적 네트워크가 상호신뢰를 구축할 수 있기 때문에 정합적 관계를 통한 의사결정의 효율성이 향상된다는 가설도 존재한다(임성학, 2007). 본 연구에서는 이를 통해 협력적 갈등해결과정 협력적 의사결정이 정책과정 지연에 영향을 미치는지를 파악하고자 하였다.

협력적 거버넌스 수준은 민관협의체의 네트워크 수준으로 수평적 네트워크 형태를 갖추고 있는지, 상호간에 원활한 관계를 어느정도 유지하였는지, 그리고 유기적인 상호작용을 하였는지에 대한 이해관계자들의 주관적 인식이다. 즉, 네트워크의 구조, 네트워크의 강도, 그리고 네트워크 행위자들의 신뢰에 대한 측정으로(김준기, 2006; 김희연·한인숙, 2002), 협력 기제로서 거버넌스가 수평적 구조를 갖추고 있는지는 공무원과의 수평적 관계, 그리고 상호작용은 행위자들의 친밀도와 상호작용으로 측정하고자 하였다. 이와 같은 협력을 위한 네트워크 수준이 높을수록 보다 높은 성과를 예상할 수 있다.

한편, 외생잠재변수인 경제요인은 주로 정책갈등의 원인변수로서 논의되는 지가하락과 지역에 대한 부정적 낙인에 대한 우려를 의미한다(김병진·현종민, 1994; 박병식·강태호, 1998; 전상인 2005; 윤영채, 2004; 배응환, 2005; 조승현, 2005). 보통 선행연구에서는 이들 변수를 갈등원인으로 논의하고 있지만, 이들 변수가 재산권 행사와 관련되어 이익의 크기를 결정할 수 있는 기회로서 협의체가 작동할 수 있기 때문에(또는 반대로도) 협의체에 참여할 수 있는 동기로서 작동할 수 있다. 즉, 경제적 손실을 보상받기 위해서 협의와 협상이 갈등당사자가 판단하기에 합리적 갈등해결 수단이라고 판단하는 경우에는 법적해결, 또는 물리적 행사와 같은 힘에 의한 해결 방식 보다는 협력기제인 거버넌스에 참여할 수 있는 유인으로서 작용할 수 있다(Uty, 1988). 또한 이러한 경제요인은 성과 인식에 대한 직접적인 영향을 줄 수도 있고, 협력적 거버넌스를 통한 간접적 효과에 영향을 미칠 수도 있다.

제도요인은 협력적 갈등관리를 위해 당사자들의 참여보장에 대한 절차의 수준이 어떠한지, 그리고 공동협약을 위한 절차 및 규정이 실질적으로 준비, 작동되었는지에 대한 인지수준을 의미한다(정연홍·홍석균, 2001; 조승현, 2005; 서순탁·민보경, 2005). 예를 들어, 주민협의체

등의 구성과 운영에 대한 내용들이 실질적으로 작동하고 있는가에 대한 인지적 평가로서, 이와 같은 제도적 절차들이 마련되어 있다면 협력의 과정을 통해서 이들의 의견이 반영 및 개선될 수 있기 때문에 협력적 거버넌스 수단에 대한 참여 동기가 향상될 것으로 예상할 수 있다.

상호의존은 소각장건설의 필요성, 소각장 문제를 해결하기 위한 민주적 절차의 필요성과 같은 문제해결 및 방법과 관련한 민주적이고 공동체적인 인식 수준을 의미한다. 이는 Ury(1988)가 언급한 여러 갈등해결 절차를 선택하고자 하는 유인 중 하나의 요인으로서 볼 수 있을 것인데, 사회적으로 협의체에 대한 참여가 강제된 분위기 또는 공동체적 가치에 대한 표현으로서 협의의 과정에 참여하는 유인으로 작용할 수 있다. 소각장건설의 필요성과 문제 해결을 위해서 공동체의 민주적 정책과정의 필요성에 대한 인식수준이 높을수록 소각장 입지와 관련된 의사결정에 영향을 미치기 위한 수단으로서 협의체에 대한 유인으로 작용할 수 있으며, 더불어 이와 같은 상호의존성에 대한 인식수준으로 갈등관리의 성과에 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다.

마지막 설명변수는 가용자원이다. 가용자원은 협력적 거버넌스를 구성 및 참여하기 위한 동기요인으로서 협상 및 참여 당사자들의 물질적, 비물질적 자원수준을 의미한다(Ury, 1988). 즉, 이해당사자들 스스로가 협상력 및 이를 위한 집단의 충분한 자원을 확보하고 있다고 평가한다면 협력적 의사결정에 참여할 유인이 커지며 결과에 대한 만족수준 또한 높아질 것으로 예상할 수 있다. 이상과 같은 본 연구의 주요 변수를 종합하여 나타내면 다음의 표와 같다.

<표 2> 변수의 구성과 내용

변수명		변수설명	측정치표
내생변수	효율성	문제해결에 대한 효율성	합의과정으로 인한 정책지연 정도 의사결정과정에 소요되는 비용
	만족도	이해관계자의 만족도	합의결과에 대한 만족수준 갈등해결절차에 대한 만족수준 이해당사자간의 관계 개선, 유지
외생변수	경제요인	경제적 손실	지가하락에 대한 인식 지역이미지실추에 대한 인식
	제도요인	제도적 장치	참여보장에 대한 실질적 제도의 작동 공동협약에 대한 절차 마련 정도
	가용자원	이해관계자의 협상력	이해관계자의 협상능력 이해관계자의 협상자원
	상호의존	공동체적 인식	소각장건설의 필요성 민주절차에 대한 필요성

변수명		변수설명	측정지표
매개변수	협력적 거버넌스	네트워크의 구조, 강도, 네트워크 행위자의 신뢰	행위자들 간의 수평적 관계 행위자들 간의 친밀도 행위자들간의 상호작용

2. 자료수집 및 분석방법

자료수집은 이천시 소각장 갈등과정에 직접적으로 관여하였던 ‘범폐추협(이천시 범시민 폐기물처리시설 추진협의회)’ 위원과 주민대표, 공무원들에게 설문조사를 통해서 수집되었다. 이천시는 소각장 입지결정 과정에서 범폐추협을 구성하여 이천시 소각장 입지관련 모든 의사결정을 행사할 수 있도록 하였고, 범폐추협은 후보지 선정을 위해서 읍·면·동별로 1개소씩 추천하는 방식을 취하였다. 따라서 이천시 각 지역 이장단 등의 주민대표는 마을회의를 통해 지역의 의견을 수렴하고, 이천시의 부지공모과정 및 범폐추협에 관여하였다. 또한 입지선정위원회를 포함하는 범폐추협은 모든 이해당사자 대표자들로 구성되어 소각장입지와 관련된 모든 내용을 협의하는 조직임과 동시에, 이들 위원들은 협력적 협의회를 주도하는 주체가 된다. 따라서 본 연구에서는 연구의 신뢰성을 위해서 일반 마을 주민보다는 협력적 거버넌스의 운영과정에 깊게 관여되어 있는 범폐추협 위원(민간, 공무원)과 마을대표들을 설문 대상자로 설정하였다. 설문은 측정지표들을 중심으로 5점 척도로 구성되었으며, 설문조사는 2008년 9월 29일~10월 10일까지 약 2주간 진행되었다. 총 회수된 설문지는 총 73부였으며 이들 모두 응답사항이 충실하여 분석에 활용하였다.⁸⁾

자료분석은 본 연구의 목적을 위해서 구조방정식 모형 분석을 통해서 수행되었으며, 통계 분석을 위해 AMOS 7.0 프로그램을 활용하였다. 그러나 본 연구가 측정모형과 잠재변수 모형이 확고한 이론적 근거에 기반하기 보다는 거버넌스의 일반 이론을 바탕으로 이천시 갈등 사례에 적용하는 탐색적인 성향이 보다 강하기 때문에 해석가능성을 고려하여 2단계 접근법(Anderson & Gerbing, 1988)을 준용하였다.⁹⁾ 또한 모형의 적합도를 판정하는 기준으로 절

8) 조사대상의 특성을 살펴보면, 성별은 남성이 49명(67.1%), 여성이 24명(32.9%)이었으며, 연령대는 40대가 32명(43.8%), 30대가 11명(15.1%), 50대 19명(26.0%)에 비해서 많았다. 한편, 거주기간은 11~20년 거주한 사람들이 전체 32.9%로 가장 많았으며, 거주 지역에서는 도심에 위치한 창전, 증포, 중리, 관고동 지역주민이 43.8%에 해당하여 가장 많은 것으로 나타났다.

9) Anderson & Gerbing(1988)에 따르면 1단계 접근법(측정모형과 잠재변수 모형을 동시에 추정하는 접근)이 현실적으로 어렵기 때문에, 측정모형의 질을 파악한 뒤 전체모형에 대한 평가를 수행하는 것이 필요하다고 한다. 또한 이러한 접근의 가장 큰 장점은 해석상의 혼동(interpretational confounding),

대합치지수의 CMIN(χ^2), GFI, RMSEA, 증분합치지수의 TLI, IFI, CFI를 활용하였다.

IV. 분석결과

1. 사례의 개요

1) 제1기 : 권위주의적 추진과정

이천시는 1995년 모가면 소고리에 건립한 위생쓰레기 매립시설의 사용연한(2004)이 도래할 것에 대비하여, 생활쓰레기의 안정적 처리를 위한 폐기물 처리시설의 추가설치 계획을 추진하였다. 1995년 11월 소각장 설치계획을 수립·발표한 이후부터 본격적인 소각장 부지선정과정은 본격화되었고, 이듬해인 1996년 소각장 입지후보로 4개의 지역을 선정, 시의회 의원들과의 사전답사를 실시하였다. 이후 1997년 8월 소각시설 후보지 중 설성면 자석리 일대를 최종적으로 선정하면서 인근 지역주민과의 갈등과 저항이 시작되었다. 입지 후보지로 결정된 설성면 주민들은 물론, 인근 이천시 장호원읍, 여주군 가남면 주민들은 소각장 건설 백지화를 요구하는 반대서명운동 및 탄원서 제출, 가두시위 등을 진행하였다. 이 과정에서 1997년 사회적 이슈로 부각된 다이옥신의 위험성 문제는 주민저항을 더욱 격렬하게 만들었고, 또한 인근 여주군 주민들의 반대는 이천시 소각장 갈등의 복잡하게 만들었다. 당시 개정된 폐촉법은 소각장 설치시 부지경계와 300m 이내에 위치한 인근 자치단체장과 협의를 하여야 하는 바¹⁰⁾, 여주군이 주민들의 반대를 이유로 협의 거부를 밝히면서 갈등해결을 더욱 어렵게 하였고 사건이 중앙환경분쟁위원회에 회부, 조정노력에도 불구하고 소각장 건립은 계속적으로 난항을 겪게 되었다.

즉, 잠재변수 모형과 측정모형의 합치도가 급격히 변화할 수 가능성을 줄여 줄 수 있다는데 있다고 한다(유승현, 2007: 118-119).

- 10) 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률(이하 폐촉법) 제9조 7항에는 '입지선정위원회는 제3항에 따라서 입지를 선정할 때 다른 지방자치단체의 경계로부터 해당시설 부지의 경계까지의 거리가 2킬로미터 이내인 곳을 입지로 선정하는 경우에는 입지선정 이전에 폐기물 처리시설 설치기관으로 하여금 입지후보지에 대한 타당성 조사 결과와 그 부지를 입지로 선정하려는 사유 등에 관한 자료를 첨부하여 해당 지방자치단체의 장과 협의하도록 요청해야한다. 이 경우 폐기물 처리시설 설치기관은 인접 지방자치단체의 장과 협의가 이루어지지 아니하면 환경분쟁조정법 제4조에 따른 중앙환경분쟁조정위원회에 조정을 신청하여야 한다'고 명시하고 있다.

2) 제2기 : 거버넌스의 형성

이천시는 소각장 입지선정을 원점에서 다시 시작하기로 하였다. 이에 입지선정단계부터 주민들을 참여시켜 ‘협력적 거버넌스’를 구성 소각장 님비갈등을 해결하는 방안을 모색하였다. 1999년 11월 이천시는 30억원의 보상금을 전제로 지역 자치 공동체에 소각장 시설 유치를 공모하였다. 더불어 ‘범폐추협’의 구성을 지원하면서 소각장 건설과 관련된 모든 의사결정권을 행사할 수 있도록 하였고, 이천시는 행·재정적인 지원만을 담당하기로 하였다. 2000년 7월 소각장 부지공모를 마감한 결과 총 27개소가 후보지로 제안되었으며¹¹⁾, 범폐추협은 당해 9월 읍·면·동별 각 1개소로 압축하여 13개소 중에서 최적의 부지를 선정하기로 하였다. 이후 2000년 10월 범폐추협은 환경전문가와 부지에 대한 사전답사를 추진함과 동시에 ‘일반폐기물 종합처리시설 기본계획안’을 마련하였으며, 이천시폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한조례를 제정 시설 입지지역에 보다 많은 행·재정적 지원을 약속하는 협약도 체결하면서 입지선정을 가시화할 수 있는 제도적 장치를 마련하였다. 결국 이와 같은 과정을 통해서 2002년 12월 호법면 안평리 산5번지 일원을 최종사업부지로 선정하였다.¹²⁾ 앞선 과정과 비교했을 때 2기의 소각장 입지 추진과정은 폐기물 시설 처리시설이 주민 생활과의 직접적인 연관성을 갖는다는 것을 인식하고 그들의 의견을 실질적으로 반영해야 한다는 사고의 전환과정 속에서 주민참여행정의 도입. 그리고 시민대표를 포함하는 범폐추협 구성 등 거버넌스가 갈등해결의 주요 기제로서 작동하였다고 평가할 수 있다(김광구, 2009: 94-95).

3) 제3기 : 거버넌스의 확대

이천시 소각장 건립 부지가 확정되면서 이천시 주민들과의 갈등은 일단락되는 듯 보였다. 그러나 중앙정부의 폐기물 처리와 관련된 정책지침의 변경은 이천시 소각장 건설 방향을 변경하게 하여 갈등의 대상과 범위가 확대되었다. 당시 환경부는 개별 기초자치단체별로 소각장을 건립하는 것 보다 여러 시·군·구가 공동으로 대형소각시설을 건립하여 공동 활용하는

11) 초기 소각장 부지공모 방식은 지역의 중요사업 추진에 대한 각 읍면동의 공동의 책임에 대한 합의에 기반하여, 이천시 읍면동이 의무적으로 1개소를 추천해야 했다. 따라서 초기 추천된 14개소는 후보지역에 수백가구, 수천명에 달하는 지역도 있어 현실성이 결여된 지역등도 포함되는 한계도 있었다.

12) 적합 후보지로 선정된 호법면과 갈등이 발생하지 않은 것은 아니었다. 실제로 호법면 주민들의 극렬한 반대로 사업이 재차 무산될 위기에 처하기도 하였는데, 이는 입지 타당성조사의 부정확성에서 비롯하였다. 그러나 이천시가 이에 대한 이의제기를 수용하고 재타당성 조사를 실시하였지만 2차 타당성조사가 동일한 결과를 보고하자 주민들의 반발은 약해지며, 갈등이 소멸되는 양상을 보였다.

것이 시설의 환경적 안전성과 비용 효율성 측면에서 보다 적합하다는 이유로 소각시설의 광역화를 정책지침으로 설정하였다. 이천시는 주민협의를 통해서 소각장 부지를 확보해 놓은 상태에서 인근 광주시, 하남시, 여주군, 양평군과 함께 건립예정인 소각장의 광역화 추진을 하였다. 따라서 이천시의 소각장 건설 갈등은 이천시 지역주민의 범위에서 인근 지역 주민, 관련 자치단체와의 갈등과 협력의 문제로 확대된 것이다. 광역화의 추진은 이천시가 진행해 왔던 거버넌스 형식과 유사하게 진행되었다. ‘광역화 추진협의회’를 구성하고 소각장 입지시설을 공모하였다. 공모결과 이천시를 제외한 타 자치단체는 응모하지 않았고¹³⁾, 새로운 입지시설로 기존 호법면 안평리 일원으로 최종 확정하였다. 그리고 이후 순조로운 공사진행으로 2008년 11월 소각장은 완공, 현재 운영되고 있다.¹⁴⁾

2. 기초통계 분석

관측변수와 잠재변수의 기술통계 분석결과는 다음의 <표 3>과 같다.

결과변수인 효율성과 만족도 수준은 평균수준에 비해서 약간 높은 편으로 나타나며, 만족도는 3.22(0.83)로 비교적 긍정적 인식을 하고 있는 것으로 나타난다. 이천시 소각장 건설사례가 성공적인 갈등사례로 주목받고 있다는 점에 비추어 볼 때, 이는 주민들의 의견과 사례의 합의가 일정정도 일치하는 것으로 볼 수 있을 것이다.¹⁵⁾ 특히 소각장 건설 과정에서 이해관계자들의 공통의 관심사인 소각장 건립 필요성, 민주적 절차 필요성, 환경보존의 필요성은 상대적으로 상당히 높은 수준으로 나타나 정책의 필요성과 동시에 합리적인 문제해결에 대한

13) 이천시를 제외한 타 지역에서 부지 공모에 응모하지 않은 이유는 다른 지역에서는 이천시에 비해 상대적으로 소각장에 건설에 대한 준비가 되어 있지 않았으며, 소각시설의 입지로 인해 지역 내 갈등을 야기하는 것에 대한 우려가 존재하였다. 또한 이천시가 이미 소각장 시설부지를 확보해 놓은 상태이기 때문에, 이천시의 소각장 건설은 자기지역의 소각장 문제를 해결함과 동시에 갈등을 미연에 방지할 수 있는 수단으로 판단하여 이천시와 광역화 협상을 통해 지역의 실익의 문제를 해결하는 쪽으로 주요한 관심이 치우쳐 있기도 하였기 때문으로 판단된다.

14) 동부권 광역자원회수시설 공동설치·운영에 관한 협약(이천시, 광주시, 여주군, 양평군)을 통해 이천시는 소각장 부지를 제공하고 나머지 4개 지역이 건설비용을 분담하기로 하였다. 또한 주민수혜사업비로 100억원을 책정하여 쓰레기 반입지역에서 분담하기로 하였으며, 시설운영은 운영위원회를 구성하여 관리하고, 관리비용은 쓰레기 반입량을 기준으로 분담하기로 하였다.

15) 협력적 거버넌스를 운영하여서 정책집행이 지연되고 있는가에 대해서 공무원들은 매우 부정적인 인식이 강했으며(평균 1.3), 주민대표와 범폐추위원들의 경우에는 보통수준(각각 평균 3.33, 3.2)으로 응답하고 있어, 지역주민들과의 협력에 대한 공무원들과 시민들 간의 인식수준이 매우 심한 편차를 보인다. 이는 이천시 공무원들이 본 사례에 대한 성과를 확산하는 과정에서 일어난 학습효과로서 판단된다.

의지를 보이고 있다(3.55(0.83)). 반면에 네트워크 수준은 비교적 원활하지 않은 것으로 나타나는데(2.86(0.99)), 다른 요인에 비해서 행위자들간의 상호작용에 대해서 상당히 부정적 의견을 보이는 것으로 나타난다. 이는 농촌지역의 특성을 반영하는 것으로 볼 수 있을 것인데 이해관계자들이 작은 공동체를 이루고 있기 때문에, 접근이나 친밀도는 높으나 문제해결의 네트워크 내에서는 절차나 긴밀한 상호작용이 형식적인 것에 그칠 수 있었음을 보여준다고 볼 수 있을 것이다.

〈표 3〉 관측변수, 잠재변수의 평균 및 표준편차

잠재변수	관측변수	평균	표준편차	잠재변수 평균 (표준편차)
효율성	정책지연 정도	2.90	0.97	2.79(0.87)
	의사결정 소요비용	2.70	1.02	
만족도	합의결과만족수준	3.26	0.91	3.22(0.83)
	갈등해결절차 만족수준	3.24	1.01	
	이해당사자간 관계유지	3.17	0.93	
경제요인	지가하락에 대한 인식	2.35	0.93	2.39(0.93)
	지역이미지 실추 우려	2.42	1.02	
제도요인	참여보장의 제도 운영	3.17	0.93	3.17(0.93)
	공동협약 절차 마련 정도	3.16	0.98	
상호의존	소각장건설필요성	3.70	0.94	3.55(0.73)
	민주절차 필요성	3.44	0.87	
가용자원	이해관계자 협상능력	3.08	0.64	3.08(0.59)
	이해관계자 협상자원	3.09	0.73	
협력적 거버넌스	당사자간 접근 수월성	3.04	1.09	2.86(0.99)
	행위자들간의 친밀도	3.04	1.12	
	행위자들간 상호작용	2.52	1.09	

3. 협력적 거버넌스의 갈등관리 효과분석

1) 모형의 적합성

본 연구의 측정모형을 대상으로 구조방정식 분석을 실시한 결과, 전체모형의 합치도는 다

음의 <표 4>와 같이 도출되었다. 분석결과 절대합치지수(CMIN(χ^2), GFI, RMSEA)와 증분합치지수(TLI, IFI, CFI) 모두 기준에 미치지 못하고 있다. 따라서 모형의 수정이 요구되며 모형합치도 수정을 위해서 수정지수(MI)를 확인한 결과 일부 오차항 간에 상관관계가 존재하는 것으로 나타났다. 이를 수용하여 수정한 결과 증분합치지수는 모두 기준에 부합하나 절대합치지수는 여전히 개선되고 있지 않다.¹⁶⁾ 그러나 χ^2 가 표본의 크기가 커짐에 따라서 그 값이 커져 모형이 현실을 잘 반영하고 있음에도 불구하고 모형을 기각시키는 단점이 있고, 그 단점을 보완하는 RMSEA 값이 0.08로 기준치인 0.05에 근사하고 있어 일정정도 경험적 자료에 합치하고 있다고 판단된다.

<표 4> 측정모형의 적합성

구분	절대합치지수			증분합치지수		
	χ^2	GFI	RMSEA	TLI	IFI	CFI
수용기준	p>0.05	0.9이상	0.05이하	0.9이상	0.9이상	0.9이상
합치지수	236.19(df.174)	0.763	0.121	0.811	0.864	0.858
합치지수(수정후)	163.25(df.108)	0.824	0.084	0.908	0.939	0.935
증감	-72.94	+0.061	-0.023	+0.097	+0.075	+0.077

2) 모형검증의 추정결과

모형검증의 추정결과에서는 경제요인, 경제요인, 제도요인, 상호의존, 가용자원, 협력적 거버넌스 변인들의 인과성 추론을 하였다. 분석결과와 아래 <표 5>와 같다. 분석결과 경제요인 → 협력적거버넌스, 가용자원 → 협력적거버넌스, 상호의존성 → 거버넌스, 거버넌스 → 효율성, 상호의존성 → 만족도, 상호의존성 → 효율성, 경제요인 → 만족도, 가용자원 → 만족도는 유의수준 0.05에서 유의미하지 않는 것으로 나타났다. 그 외, 나머지 관계에 대해서는 유의수준 0.05에서 유의미하다. 영향력의 강도 측면에서는 제도 → 거버넌스(0.760, p<0.00), 제도 → 만족도(0.449, p<0.00), 거버넌스 → 만족도(0.153, p<0.00) 순으로 나타나고 있다.

¹⁶⁾ 조현철(2003: 92)은 AMOS 통계프로그램의 경우에 오류 가능성으로 인해서 다음과 같은 수정기준을 제시하고 있다. 첫째, 경로도 좌측의 원인변수의 오차항과 결과변수의 오차항간에는 공분산을 허용해서는 안 되고, 둘째, 측정지표의 오차항과 잠재변수의 오차항 간에 공분산을 허용하지 않는다. 그리고 셋째, 구성개념과 타구성개념의 오차항간에도 공분산을 허용하지 않는다. 본 연구에도 이와 같은 기준을 적용하여 수정하였다.

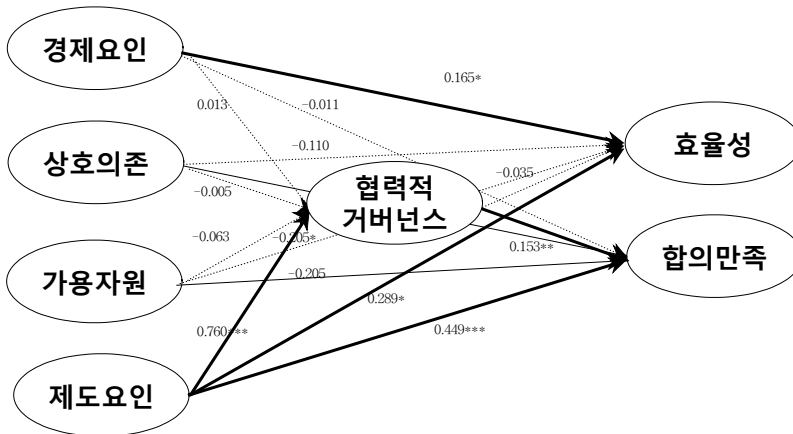
<표 5> 모형의 추정결과

		관계	추정치	표준오차	C.R	p값
협력적거버넌스	←	경제요인	0.013	0.134	0.100	0.92
	←	제도요인	0.760	0.204	3.772**	0.00
	←	가용자원	-0.063	0.152	-0.412	0.680
	←	상호의존	-0.005	0.152	-0.030	0.976
효율성	←	협력적거버넌스	-0.035	0.063	-0.554	0.580
	←	상호의존	-0.110	0.075	-1.459	0.145
	←	가용자원	-0.205	0.111	-1.848	0.065
	←	제도요인	0.289	0.126	-2.294*	0.022
	←	경제요인	0.165	0.075	2.188*	0.029
만족도	←	협력적거버넌스	0.153	0.052	2.926*	0.003
	←	상호의존	0.091	0.061	1.502	0.133
	←	제도요인	0.449	0.101	4.465**	0.00
	←	경제요인	-0.011	0.053	-0.212	0.832
	←	자원요인	-0.093	0.070	1.325	0.185

주: **: p<0.01, *: p<0.05

이상의 분석결과를 시각화하여 제시하면 다음의 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 분석결과의 종합



주: 실선(→)은 통계적으로 유의미한 관계, 점선(→)은 통계적으로 유의미하지 않은 관계를 나타냄

3) 효과분해

협력적 거버넌스에 미치는 잠재변수들의 효과를 파악하기 위해서 직접효과와 간접효과 그리고 총효과로 나누어 분석한 결과 다음의 표와 같이 도출되었다. 대부분의 잠재변수들은 직접, 간접적으로 결과변수에 크고 작은 영향을 주고 있다. 특이할 만 한 점은 협력적 거버넌스의 간접효과는 대부분 유의미하지 않게 분석되고 있다는 점이다. 이는 결과변수에 대한 거버넌스의 효과가 미비하다. 이는 대부분의 경험적 사례분석에서 나타나는 협력적 의사결정 과정의 성과에 대해서 재해석할 필요가 있음을 의미한다. 또한 총효과의 상대적 영향력에서 제도적 요인의 영향력이 다른 변수에 비해서 상당히 크게 나타나고 있다. 본 사례에서 볼 때 범 폐추협을 운영하면서 시 당국은 동일한 하나의 행위자로서 역할을 하고, 모든 제반되는 사안에 대한 지원역할을 자청하였다. 이와 같은 측면을 고려할 때, 주민 참여를 위한 규범, 절차 등의 공식적, 비공식적 제도 등은 범폐추협에 대한 신뢰를 향상시키고, 갈등관리 성과에 대한 만족수준이 상대적으로 크게 나타나는 것으로 추측된다.

<표 6> 직·간접효과와 총효과

		상호의존	가용자원	제도요인	경제요인	거버넌스
거버넌스	직접효과	-0.005	-0.063	0.760	0.013	-
	간접효과	-	-	-	-	-
	총효과	-0.005	-0.063	0.760	0.013	-
만족도	직접효과	0.091	0.093	0.449	-0.11	0.153
	간접효과	-0.001	-0.010	0.117	0.002	-
	총효과	0.090	0.083	0.566	-0.009	0.153
효율성	직접효과	-0.110	-0.205	-0.289	0.165	-0.35
	간접효과	-	0.002	-0.027	0.000	-
	총효과	-0.110	0.203	-0.262	0.165	-0.35

V. 결 론

본 연구는 이천시 소각장 건설 갈등관리를 위해서 구성·운영되었던 ‘범폐추협’을 협력적

거버넌스로 규정하고, 이와 같은 협력적 의사결정과정과 갈등관리의 궁극적 성과인 만족수준과 의사결정의 효율성 측면에서 어떻게 영향을 미치고 있는지를 분석하고자 하였다. 본 연구를 통해서 분석된 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 이천시 소각장 입지결정과정에 관여하였던 주민대표 및 협의체 위원들은 합의결과에 대해서 평균이상으로 만족하고 있었고(평균 3.22), 정책과정에서도 효율성이 저해되지 않았다고 인식하여(평균, 2.79) 소각장입지 건설 갈등관리 성과를 긍정적으로 평가하고 있었다.

둘째, 협력의 기제인 '범폐추협'이 원활하게 작동되었는지에 대한 평가에 대해서도 이해당사자들에게 대한 수평적인 관계구조가 형성되었고(평균 3.08), 행위자들간에도 밀접한 관계를 유지할 수 있었다(평균 3.04)고 응답하였지만, 행위자들간 상호작용은 원활하게 이루어지지 않았다고 응답하여(평균 2.52) 협의체가 숙의와 합의에 의한 의사결정 기구로서 기능하는데 있어 일정정도 한계가 있었음을 나타내었다. 이는 이천시가 협의체를 구성함에 있어서 자발적 참여를 통한 구성한 것이 아닌 면단위 대표자를 의무적으로 참여토록 하고, 입지선정에 있어서도 의무적으로 추천하는 과정에서 나타났던 것처럼, 자발적 협의 보다는 구성이 용이한 협의체를 구축하는데 초점을 두었던 것에 비롯한 결과라고 추정된다. 즉, 이해관계자 네트워크(협의체)가 자발적 이해관계 네트워크로 형성된 것이 아닌, 사회 규범적, 공식적으로 참여할 수 밖에 없는 구조 속에서 구현된 제도적 장치라고 볼 수 있으며 이는 곧 관련 이해당사자들이 강제적, 규범적으로 동원화되었던 것이라고 볼 수 있을 것이다.

셋째, 협력적 거버넌스의 운영은 제도요인에 의해서만 영향을 받는 것으로 나타났다(C.R 3.772, $P < 0.00$). 이해관계자들의 경제적 손실에 대한 인식, 공동체에 대한 인식, 이해집단의 가용자원은 협력의 기제를 구성하고 운영하는데 있어서 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이렇게 볼 때, 참여보장의 제도가 운영되고, 공동협약을 위한 절차가 공식적으로 마련되어 있을 때 협력의 기제는 긍정적으로 작동할 수 있다는 것을 의미한다.

넷째, 협력적 거버넌스의 효과변수인 의사결정의 효율성과 합의만족 수준을 보면, 효율성은 제도요인과 경제요인에 영향을 받으며, 합의만족 수준은 제도요인과 협력적 거버넌스 수준에 직접적으로 영향을 받는 것으로 추정되었다. 또한 만족도에 대한 효과는 제도요인에 의해 가장 크게 영향을 받고 있으며, 협력기제인 거버넌스는 효과의 크기가 0.153으로 제도요인 0.566에 비해서 상대적으로 낮은 강도를 나타내었다. 다음으로 공동체에 대한 상호의존성(0.09)이 높을수록, 집단의 가용자원(0.083)이 높을수록 결과에 대한 만족수준이 높지만, 경제적 요인(-0.009)이 크게 작동할수록 만족도는 부정적 영향을 받는 것으로 나타났다. 효율성에 대한 효과의 크기는 제도요인이 가장 크고(-0.262), 가용자원(0.203), 경제요인(0.165) 순으로

나타났으며, 협력의 기제로 인한 직접효과의 크기는 -0.35 로 가장 크게 나타났다. 이와 같은 점들로 추정해 볼 때, 협력으로 통한 의사결정이 정책과정의 효율성을 떨어뜨린다는 가설들과 유사한 결과를 보이는 것으로 볼 수 있으며, 더불어 참여 및 공동협약을 위한 제도 및 규범이 공식적으로 마련되어 있다면 행위자들의 자율성이 증대되어 의사결정과정의 복잡하고 합의도출이 어려워 의사결정 과정의 비효율성이 초래될 수 있음을 의미한다 할 수 있을 것이다.

마지막으로 협력적 거버넌스 운영이 효과에 매개하는 효과는 각 요인들이 최종 성과변수에 미치는 간접효과로서 추정될 수 있을 것인데, 만족도에 대해서 협력의 기제가 매개하는 간접효과는 0.117 이며, 효율성에 대한 간접효과의 총 크기는 -0.025 로 나타나 합의만족에 대해서는 긍정적 효과를, 정책과정에 대해서는 비효율성을 야기할 수 있는 것으로 추정되었다. 이는 협력의 거버넌스가 갈등관리에서 필요한 기제로서 기능을 함축하고 있는 것으로 볼 수 있을 것인데, 표출된 갈등을 절차적으로만 해결한 이후 잠재된 갈등이 다시 발생하여 합의 번복이나 다른 갈등으로 전이되는 사례에 비추어 본다면 갈등관리에서 거버넌스적 해결기제의 유의미성에 대해 시사하는 있다.

이상의 분석결과를 종합적으로 고려해 보면, 갈등해결과정에서 제도적 장치에 대한 우선순위가 심각하게 고려되어야 할 부분으로 판단된다. 즉, 참여를 보장하고, 절차적, 실질적으로 운용될 수 있는 제도를 마련하는 것이 갈등해결에 있어서 우선적으로 고려되어야 할 부분이다. 또한 분석결과 거버넌스변수가 협력적 합의에 대한 효과성 변수에 미치는 직·간접적 효과는 상대적으로 크지 않는 것으로 나타났다. 이는 거버넌스적 합의과정의 효과에 대한 재해석이 필요한 부분이라 판단되는데, 협력적 거버넌스의 효과가 우리가 기대하는 만큼 실제로 효과를 발휘하지 못하고 있음을 보여주는 결과로 이해할 수도 있을 것이다. 그러나 다른 한편에서 본다면, 보다 정교한 설계와 부단한 노력이 없이 참여적 의사결정 방식의 도입만으로 협력적 거버넌스의 효과 혹은 성공을 담보할 수 없음을 보여주는 결과로도 해석할 수 있을 것이다. 즉, 거버넌스는 문제의 성격과 참여자의 양태에 따라서 다른 형태로 진행될 수도 있으며, 때에 따라서는 정부중심의 의사결정과 정책집행이 보다 효과적일 수도 있다. 그럼에도 불구하고 이해관계인들의 참여와 합의, 나아가 거버넌스의 확보 문제는 갈등관리의 장(場)에서 이제 옳고 그름을 떠나 어쩔 수 없는 선택의 상황이 되어가고 있다. 과거의 일사분란한 정책결정과 집행에 대한 아쉬움을 극복하고 이해관계인들의 합의를 통한 지속가능한 결과를 담보할 수 있는 방식과 노력에 대한 더 많은 고민이 필요한 시점이라 판단된다.

본 연구는 이천시 소각장 건설 갈등 사례를 중심으로 공공갈등에 있어 협력적 거버넌스의

효과를 양적으로 분석하고 확인한 연구로서 가치를 갖는다. 기존의 거버넌스 효과성 지표를 공공갈등 상황에 대입하여 그 효과를 확인하고 공공갈등에 있어 협력적 거버넌스를 확보하기 위한 지표를 실험적으로 검토할 수 있었다. 본 연구에서 논의하고 있는 문제는 일견에 몰랐던 사실에 대한 새로운 사실을 밝혀내는 것이기 보다는 당연하게 받아들이고 있는 사실에 대한 실증적인 뒷받침을 하는 연구라 할 수 있다. 그러나 실증분석이 설문위주로 이루어져 확증적 결과를 담보하기에는 무리가 따르며, 사례연구로 진행된 본 연구 결과를 일반의 내용으로 확대하기에는 한계가 있다. 따라서 추후 협력적 거버넌스의 갈등관리 성과에 대한 함의를 일반화할 수 있는 연구가 지속되어야 할 것이며, 이를 보다 체계적으로 분석하기 위한 정교한 방법론의 개발도 함께 진행되어야 할 것으로 생각된다.

【 참고문헌 】

- 권혁주. (2007). 정책집행과 정책책임성: 거버넌스 접근의 가능성과 한계. 『국정관리연구』, 2(1): 59-78.
- 김광구. (2009). 협동거버넌스 진지하게 다루어지고 있는가. 『국정관리연구』, 4(1): 5-22.
- 김병진·현종민. (1994). 님비극복을 위한 환경정책: 상계동과 산본 쓰레기 소각장 사례. 『정책분석평가학회보』, 4(1): 23-47.
- 김시윤·김정열·사득환. (2005). 네트워크 거버넌스와 경제적 성과: 대구/경북지역의 자동차부품산업을 중심으로. 『대한정치학회보』, 13(1): 173-197.
- 김유환. (2006). 참여민주주의 시대의 공공갈등 관리정책의 방향. 『행정포커스』. 한국행정연구원.
- 김 인. (2006). 지방정부 공공서비스 전달에 있어서 거버넌스 구조가 성과에 미치는 영향: 서비스 유형별 비교분석. 『한국행정학보』, 40(4): 51-75.
- 김일중·이명현. (1996). 환경분쟁의 경제적 해결방안 모색: 지역간 환경갈등의 국내 사례 및 해결방안. 『자원환경경제연구』, 6(1): 225-233.
- 김준기. (2006). 『한국 사회복지네트워크의 구성과 효과성: 지역사회복지관의 네트워크 구성과 조직효과성을 중심으로』. 서울대학교 한국학 모노그래프 44. 서울: 서울대학교 출판부.
- 김홍희. (2002). 조직간 협동모형의 적용가능성 탐색. 『한국사회와 행정연구』, 12(4): 439-455.
- 김희연·한인숙. (2002). 네트워크 이론에서본 지역사회 복지: 지방정부와 사회복지관의 관계를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 14(1): 99-122.
- 나태준. (2005). 공공갈등 관리기제 도입에 관한 논의와 제안. 『연세행정논총』, 28: 103-126.
- 박병식·강태호. (1998). 공공시설 입지갈등에 관한 연구: 쓰레기 매립장을 중심으로. 『한국행정학보』, 32(4): 239-255.
- 배귀희. (2006). 협력적 거버넌스 강화를 위한 조직학습의 성공요인. 『한국행정논집』, 18(1): 233-156.
- 배우환. (2003). 거버넌스의 실험- 네트워크 조직의 이론과 실제: 대청호 살리기 운동본부를 중심으로. 『한국행정학보』, 37(3): 67-93.
- 사득환. (1997). 지방시대 환경갈등의 해결기제: 제3자 조정을 중심으로. 『한국행정학보』, 31(3): 187-201.
- _____. (2005). 로컬거버넌스: 갈등에서 협력으로. 『지방행정연구』, 19(2): 187-216.
- 서순탁·민보경. (2005). 지역발전을 위한 협력적 거버넌스에 관한 연구: 분당-죽전 도로연결을 중심으로. 『지역사회개발학회논문집』, 30(2): 25-44.
- 오수길. (2003). 지방행동 21을 위한 민-관 파트너십의 토대: 사례연구. 『지방행정연구』, 17(1): 53-91.

- 우동기·장영두. (1999). 환경분쟁해결을 위한 대안적 분쟁해결제도 도입에 관한 기초연구. 『협상연구』, 5(2): 27-62.
- 윤순진. (2004). 환경갈등의 예방 완화 해소를 위한 환경영향평가제도 개선 방안: 시민참여적 사회영향평가의 제도화를 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 15(1): 283-311.
- 윤영채. (2004). 입지갈등 해결전략으로써의 환경기초시설 빅딜 사례연구. 『지방정부연구』, 8(4): 51-71.
- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스. 『한국행정학보』, 36(4): 321-338.
- 임성학. (2007). 정책결정의 거버넌스: 과정과 내용. 『국정관리연구』, 2(1): 41-58.
- 전상인. (2005). NGO주도 로컬 거버넌스 사례연구: 춘천시 쓰레기 매립장 부지 선정(1994-96년)의 경우. 전상인. 『환경논집』, 43: 253-267.
- 장인봉. (2004). 지방거버넌스 형성요인에 대한 지역주민과 지방공무원의 인식에 관한 사례분석: 녹색서울시민위원회를 중심으로. 『사회과학연구』, 11: 201-230.
- 정규호. (2007). 환경갈등에 대한 거버넌스적 접근의 함의와 과제: 시화지역과 굴포천 유역 지속가능발전협의회회의의 경험. 『동향과 전망』, 71(가을호): 114-152.
- 정주용·길종백. (2007). 비선호시설 입지수용성 향상을 위한 지방정부의 역할 탐색: 제천시 자원관리센터 부지선정 사례를 중심으로. 『한국정책학회보』, 16(2): 255-280.
- 정연홍·홍석균. (2001). 비선호시설의 입지과정에서 주민저항에 관한 연구-강릉시 광역쓰레기매립장을 중심으로. 『사회과학연구』, 40권: 125-139.
- 정희성. (2005). 환경갈등과 거버넌스. 『민관협력 포럼 창립 2주년 기념 심포지엄 발표자료』.
- 조승현. (2005). 지방정부간 환경협력에 관한 연구. 『한국사회와 행정연구』, 16(1): 425-444.
- 채종현·최진식·최유성. (2008). 『협력적 거버넌스의 효과성에 관한 연구: 환경기초시설 갈등사례를 중심으로』. 한국행정연구원.
- 최성욱. (2004). 거버넌스 개념에 대한 비판적 고찰: 한국행정학계의 거버넌스 연구경향 분석. 『정부학 연구』, 10(1): 239-261.
- 하혜영. (2007). 공공갈등해결에 미치는 영향요인 분석: 갈등관리 요인과 효과를 중심으로. 『한국행정학보』, 41(3): 273-296.
- 한승준. (2007). 신거버넌스 논의의 이론적·실제적 한계에 관한 연구. 『한국행정학보』, 41(3): 95-116.
- 홍성만·주재복. (2003). 자율규칙형성을 통한 공유재 관리: 대포천 수질개선사례를 중심으로. 한국행정학보, 37(2):469-494.
- 홍준형. (2005). 갈등관리와 공적해결 시스템. 지속갈등발전위원회 편. 『공공갈등관리의 이론과 기법(하)』. 논형: 서울.
- Ansell, C., and Alison, G. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of*

- Public Administration Research and Theory*. November, 13: 1-29.
- Baradach, E. (1998). *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftmanship*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Bierle, T. C. and Cayford, J. (2003). Dispute Resolution as a Method of Public Participation. in Rosemary O'Leavy and Bingham, Lisa B. (ed.). *the Promise and Performance of Environmental Conflict Resolution*. Washington DC.: Resource for the Future.
- Cawford, D. and Bodine, R. (1996). *Conflict Resolution Education: A Guide to Implementing Program in Schools*. Program Report, US. Department of Justice and US. Department of Education.
- Connor, G. and Oppenheimer, B. (1993). *Deliberation: An Untimed Value in a Timed Game*. in Lawrence, D. and Bruce, O.(ed.). in *Congress Reconsidered*. 5th ed. Washington, D.C.: CQ Press.
- Ducsik, D. W. (1978). *Electronic Planning and the Environment: Toward a New Role for Government in the Decision Process*. Ph. D. Diss. Cambridge, MA: MIT.
- Goldsmith, S. and Egger, W. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington D. C. : Brookings Institution Press.
- Huxham, C. (2003). Theorizing Collaboration Practice. *Public management Review*, 5(3): 401-423.
- Jessop, B. (1999). The Dynamic of Partnership and Governance Failure. In G. Stoker(ed.) *The New Politics of Local Governance in Britain*. Oxford: Oxford University Press.
- Kickert, W. (1997). Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo - American Managerialism. *Public Administration*, 75: 731-752.
- Koppenjan, J. and Klijn, E. H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making*. New York: Routledge.
- Lynn, L. E., Jr., Heinrich, C. J., and Hill, C. J. (2000). Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 231-261.
- Mandell, M. P. (1990). Network Management: Strategic Behavior in the Public Sector. In R. W. Gage & M. P. Mandell (ed.), *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks* (pp. 29-53). Westport, CT: Praeger.
- Milward, H. B., and Provan, K. G. (2000). Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 359-379.
- Moor, M. H. (1996). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- O'Leavy, R., Catherin, G., and Lisa Blomgren, B. (2006). Introduction to the Symposium on Collaborative Public Management. *Public Administration Review*. December, special issue: 6-9.
- Pierre, J. and Peters, B. G. (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and scenarios*. Palgrave: Macmillan.
- Peters, B. G.(1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*. 44: 652-667.
- Teisman, G. R., and Klijn, E. H. (2002). Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?. *Public Administration Review*, 62(2): 197-205.
- Thompson, L. and Nadler, J. (2000). Judgemental Bias In Conflict Resolution and How to Overcome Them. In M. Deutsch and P. T. Coleman. (ed.). *The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Thompson, Ann Marie. & Perry, L. James (2006). Collaboration Process: Inside the Black Box. *Public Administration Review*. December, Special issue. 20-32.
- Ury, W. (1988). *Getting Disputes Resolved*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Wood, D. J. and Gray. B. (1991). Toward a Comprehensive Theory of Collaboration. *Journal of Applied Behavioral Science*, 27(2): 139-162.