



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

공기업정책학 석사 학위논문

협력적 거버넌스를 이용한 갈등관리 사례연구

- 경인아라뱃길 민관공동수질조사단 운영을
중심으로 -

2017년 8월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

정 재 중

협력적 거버넌스를 이용한 갈등관리 사례연구

- 경인아라뱃길 민관공동수질조사단 운영을
중심으로 -

지도교수 권 혁 주

이 논문을 공기업정책학 석사 학위논문으로
제출함
2017년 4월

서울대학교 행정대학원
공기업정책학과
정 재 중

정재중의 석사 학위논문을 인준함
2017년 6월

위 원 장 금 현 섭 (인)

부위원장 홍 준 형 (인)

위 원 권 혁 주 (인)

국 문 초 록

본 연구에서는 공공갈등을 해결하는 메커니즘으로 활발히 논의되고 있는 협력적 거버넌스에 대하여 협력적 거버넌스가 갈등사례에서 어떻게 작용하였는지, 이해당사자들이 어떻게 협력에 참여하였는지 원인과 협력의 과정을 심층적으로 분석해 향후 발생하는 갈등에 대한 적용 가능성을 시사하고자 한다. 구체적으로 공공사업에 대해 긍정적 이해당사자와 부정적 이해당사자 사이의 협력적 거버넌스 과정에 대한 인식의 차이가 어떠한지, 이러한 인식의 차이가 협력적 거버넌스 결과에 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴보고자 하였다. 이를 위해서 국책사업으로 추진한 경인아라뱃길 사업에 대해 개통 직후 불거진 수질 논란과 갈등 사례를 Ansell & Gash(2008)가 제시한 협력적 거버넌스 모형을 중심으로 변수를 도출하고 분석하였다. 먼저 갈등의 내용, 당사자, 초기조건 등을 통해 갈등의 구조를 살펴보고 이해당사자 별로 협력적 거버넌스의 갈등관리 운영요인인 절차의 투명성, 참여의 제도화, 경제적 보상, 실질적 참여의 보장, 학습과 조정으로 세분화하여 분석해 보았다.

이러한 분석의 틀을 통하여 비교분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 이해당사자 간 절차의 투명성에 대한 인식의 차이가 상당히 있었다. 정부나 행정기관에서는 투명한 제도 운영 자체에 의미를 두고 있으나 환경단체의 경우 투명한 제도 운영은 물론 정보의 불균형 문제를 중요하게 생각하고 있었다. 둘째, 긍정적 이해당사자는 협력적 거버넌스의 가장 중요한 요소로 절차의 투명성을 꼽은 반면 부정적 이해당사자는 참여의 제도화를 선택하고 있었다. 셋째, 수질 등 환경갈등이 예상되는 경우 사업비의 일부를 공사 및 운영시 환경개선을 위한 기금 등으로 별도 적립하는 등 제도의 개선이 필요하다. 넷째, 실질적 참여 보장에 대한 기본적인 인식의 차이가 매우 크다는 것을 알 수 있었다. 환경단체 등 부정적 이해당사자는 협의과정에서 참여기관 간 자유롭게 의견과 정보를 주고받는 쌍방향 소통을 원하고 있었지만, 수공을 비롯한 긍정적 이해당

사자 입장에서는 공공사업에 대한 방어측면에서 필요한 사항에 대해서만 제한적으로 협의를 추진하기 원했기 때문에 공식적인 참여의 장을 마련하고 참여의 기회를 투명하게 제공한 것 자체가 실질적 참여 보장이라고 생각한 측면이 강했다.

연구의 이론적 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 정부기관의 협력적 거버넌스에 대한 인식의 전환이 요구된다. 정부나 공공기관에서도 소통을 위한 노력을 많이 하려고 하고 있으나 대부분의 의견을 듣고 필요한 부분만 참고하는 일방향적인 관계로 양방향 의사소통을 핵심으로 하는 협력적 거버넌스와는 상당한 차이가 있다 할 수 있다. 둘째, 이해당사자와의 신뢰관계 수립 또는 회복을 위한 참여의 장과 지속적인 소통 노력이 실제로 중요하다는 점이다. 셋째, 이해당사자, 특히 환경단체 등 협력적 거버넌스에 참여하는 민간조직의 독립성 확보 및 정책역량 강화가 필요하다.

기존 연구에서는 겉으로 드러난 협력의 과정에 초점을 맞추고 협력적 거버넌스의 성공요인을 분석한 경우가 대부분이었으나 본 연구에서는 제도 와 참여라는 협력의 과정에 대해 각 이해당사자 입장에서 바라보는 보다 심층적인 분석을 하였는데, 이러한 인식의 차이에 대한 분석은 실제로 이해당사자들이 중요하게 생각하는 요소는 무엇이고, 향후 갈등관리를 위해 어떤 요인에 주안점을 두어야 할 것인지에 지침이 될 것이다. 또한 새로운 공공사업 추진시 효과적으로 협력적 거버넌스를 구성·운영할 수 있도록 도움이 될 것으로 판단된다. 그러나 단일사례에 대해 소수의 이해 당사자들의 인터뷰를 위주로 분석하여 비교사례 분석을 통한 일부 보완은 있었으나 일반화의 한계가 존재할 수 있고, 환경갈등에만 초점을 맞추다 보니 다양한 외부의 환경적 요인을 고려하지 못했다는 점 등 한계를 가지고 있어 향후 연구에서는 경인운하 초기부터 현재까지 종적·횡적인 관점에서 거버넌스가 어떻게 변화하여 왔는지 비교 분석할 필요가 있다고 본다.

주요어 : 공공갈등, 협력적 거버넌스, 경인아라뱃길 민관공동수질조사단

학 번 : 2016-24463

- 목 차 -

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 목적과 필요성	1
제 2 절 연구대상과 범위	3
제 3 절 분석 방법	4
 제 2 장 이론적 배경	5
제 1 절 공공갈등 관리	5
1. 공공갈등의 개념 및 특징	5
2. 공공갈등 관리의 개념	7
3. 공공갈등 관리의 접근방식	9
제 2 절 공공갈등 관리와 협력적 거버넌스	12
1. 협력적 거버넌스의 개념 및 특징	12
2. 협력적 거버넌스의 모형	16
제 3 절 선행연구 검토	19
1. 갈등관리방안으로서 협력적 거버넌스	19
2. 선행연구 검토 및 시사점	22
 제 3 장 연구의 설계	23
제 1 절 주요변수의 설정	23
1. 갈등의 구조	23
2. 협력적 거버넌스의 갈등관리	24
3. 협력적 거버넌스의 성과	28
제 2 절 연구의 분석틀	29

제 4 장 경인 아라뱃길 수질논란 갈등 사례	30
제 1 절 갈등의 개요	30
제 2 절 갈등의 구조	35
1. 갈등의 내용	35
2. 갈등의 당사자	38
3. 초기조건	40
제 3 절 협력적 거버넌스 갈등관리	42
1. 절차의 투명성	42
2. 참여의 제도화	44
3. 경제적 보상	50
4. 실질적 참여 보장	53
5. 학습과 조정	58
제 4 절 비교사례 분석	59
1. 비교사례 개요 : 시화지구 지속가능발전협의회	59
2. 비교사례 특징	63
3. 비교사례 분석	65
제 5 절 협력적 거버넌스의 성과	67
1. 경인아라뱃길 민관공동수질조사단 성과	67
2. 비교사례 비교 분석	71
제 5 장 결론	73
제 1 절 연구결과의 요약	73
제 2 절 이론적 정책적 시사점	76
제 3 절 연구의 의의 및 한계	77
참고문헌	79

- 표 목차 -

<표 1> 공공갈등의 개념 정의	6
<표 2> 공공갈등관리 개념 정의	8
<표 3> 협력적 거버넌스 개념 정의	13
<표 4> 경인아라뱃길 사업연혁	33
<표 5> 경인아라뱃길 조성사업 주요내용	34
<표 6> 경인아라뱃길 민관공동수질조사단 구성을 위한 주요 경과 및 활동	36
<표 7> 경인아라뱃길 민관공동수질조사단 주요 활동	37
<표 8> 경인아라뱃길 민관공동수질조사단 구성 현황	37
<표 9> 경인아라뱃길 민관공동수질조사단 조사결과 및 수질개선대책	38
<표 10> 공동조사단 1차 준비회의('17.7.5) 주요의견	46
<표 11> 공동조사단 2차 준비회의('17.7.26) 주요의견	47
<표 12> 경인아라뱃길 민관공동수질조사단 운영회의(1~6차) 참석 현황	52
<표 13> 경인아라뱃길 민관공동수질조사단 회의 결과	57
<표 14> 시화지역 지속가능발전협의회 토의 안건 현황	62
<표 15> 비교사례 비교 분석	72
<표 16> 분석결과 요약	75

- 그림 목차 -

<그림 1> Ansell&Gash의 협력적 거버넌스 모형	16
<그림 2> 연구의 분석 틀	30
<그림 3> 경인아라뱃길 개념도	31
<그림 4> 굴포천 유역의 특성	32
<그림 5> 시화지구 지속가능발전협의회 참여영역 및 토론구조 ..	62

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 목적과 필요성

우리사회 전반에 거버넌스(Governance)란 용어가 많이 사용되고 있다. 민관 거버넌스, 일자리 거버넌스, 디자인 거버넌스 등 크고 작은 거버넌스들이 넘쳐나고 있다. 거버넌스는 원래 정치, 사회, 경제 행위자의 활동을 통치·관리하는 양식 또는 구조를 뜻하는 말로 국정관리, 국정운영을 의미하였으나, 최근에는 사회 내 다양한 기관이 자율성을 지니면서 함께 국정운영에 참여하는 변화 통치방식으로 사용되며 다양한 행위자가 통치에 참여, 협력하는 점을 강조해 ‘협치’라고도 불린다. 거버넌스란 용어가 많이 사용되는 것은 사회가 발전하고 시민들의 의식수준이 높아지다 보니 자연스럽게 우리 주변에서 일어나고 있는 일들에 대한 관심이 커지고 시민들의 소통과 참여에 대한 요구가 증가하는 시대적인 변화 때문이라 볼 수 있다.

그러나 현대사회는 복잡다기한 이해관계들이 얽혀있고 특히 정부에서 추진하는 공공사업의 경우 불가피하게 비용이나 편익을 초래하는 경우가 발생하여 갈등의 원인을 제공하게 된다. 정부에서는 그동안 효율성의 측면에서 전통적인 DAD(Decide-Announce-Defend 결정-통보-방어) 방식의 정책 추진을 고수하여 왔으나, 이해당사자의 참여나 충분한 협의없이 일방적으로 사업을 추진하다 보니 갈등의 수준은 더욱 증폭되고, 갈등이 적절히 해소되지 않을 경우 밀양 송전탑 설치, 제주 해군기지 건설, 부안 방폐장 유치 갈등 등과 같이 공공사업의 지연이나 실패에 따른 커다란 사회적 비용이 발생하게 된다.

이러한 공공갈등을 해결하기 위한 메커니즘으로써 최근 협력적 거버넌스에 대한 논의가 활발하게 진행되어 왔다. 협력적 거버넌스는 정책 형성,

집행이나 공공프로그램 및 자산을 관리하기 위한 집단적 의사결정과정에서 민간부문의 이해관계자를 참여시키는 거버넌스 체제(Ansell&Gash, 2008)로 의사결정과정에서 이해관계자들의 공식적 참여와 숙의를 통해 상호이익이 되는 합의를 모색함으로써 갈등을 해결하려는 방안이라 할 수 있다(남덕현·임준형, 2014). 그러나 갈등당사자간에 상호 양립할 수 없는 목표, 수단, 혹은 가치가 있을 경우 갈등 해결이 쉽지 않고, 협력적 거버넌스를 활용한 성공적인 갈등관리 사례가 아직까지 많지 않을 뿐 아니라 성공적인 갈등관리 또는 갈등의 해결이 갈등당사자들이 모두 만족하는 합의의 결과물인지 평가하기도 어렵다. 지금까지 협력적 거버넌스 관련 연구들은 대부분 기존에 추진한 공공사업에 대하여 협력적 거버넌스의 관점에서 성공요인이나 실패요인을 분석하는 절차적 분석에 초점을 두어왔다. 이외에 이해관계자의 인식차이를 보는 연구도 일부 있었으나 연구내용이 정책 수립과정 전반에 걸쳐있어 협력적 거버넌스 관점에서 인식차이를 분석하기에는 한계가 있었다.

본 연구의 목적은 협력적 거버넌스가 갈등사례에서 어떻게 작용하였는지, 이해당사자들이 어떻게 협력에 참여하였는지 원인과 협력의 과정을 심층적으로 분석해 향후 발생하는 갈등에 대한 적용 가능성을 시사하는 데 있다. 구체적으로 긍정적 이해당사자와 부정적 이해당사자 사이의 협력적 거버넌스 과정에 대한 인식의 차이가 어떠한지, 이러한 인식의 차이가 협력적 거버넌스의 결과에 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴보고자 한다. 이러한 문제인식 하에서 이명박 정부 시기에 DAD 방식으로 추진한 경인아라뱃길 사업에 대해 개통(2012년) 직후 불거진 수질 논란 및 갈등을 협력적 거버넌스를 통해 관리한 사례를 살펴보고자 한다. 세부적으로 수질 논란 당시 한국수자원공사, 환경단체, 인천시, 한강유역환경청, 관련 전문가 등 이해당사자로 구성된 경인아라뱃길 민관공동수질조사단의 구성과정 및 운영사례 분석을 통하여 협력적 거버넌스 요인들이 어떻게 작용했는지 살펴보고 협력적 거버넌스를 활용한 갈등관리 모델로 평가받고 있는 시화지구 지속가능발전협의회 사례와 비교 분석함으로써 갈등관리방안으로서 협력적 거버넌스의 정책적인 시사점을 도출해내도록 하겠다.

제 2 절 연구대상과 범위

본 연구에서는 국책사업으로 추진한 국내 최초의 내륙운하인 경인아라뱃길의 개통 이후 발생한 수질 논란과 이로 인해 구성된 경인아라뱃길 민관공동수질조사단의 형성 및 운영과정 분석을 통해 갈등관리방안으로서 협력적 거버넌스가 어떻게 작용하였으며 그것이 갈등관리에 실제로 어떤 영향을 미쳤는지 살펴보고자 한다.

일반적으로 갈등을 관리하는 방법에는 경제적인 보상을 하거나 소송, 행정심판과 같은 법적·제도적 방법, 협상 등 대체적 분쟁해결제도를 활용하는 방법 등의 방식이 있다. 그러나 본 연구의 대상인 수질 등 환경갈등의 경우 가치관의 차이, 법·제도의 미비 등 다양한 사회적 요인에서 비롯되는 경우가 많아 협력적 거버넌스와 같은 민주적인 참여제도를 활용해 갈등을 관리하는 것이 공공사업에 대한 적대감을 줄이고 불필요한 소송 등 추가적인 사회적 비용을 줄이는데 효과적이라고 볼 수 있다.

경인아라뱃길은 총사업비 2조 6,800억원이 투입된 대규모 국책사업으로 경제성 문제 등으로 사업 추진과 중단이 반복되다 이명박 정부에서 공공사업으로 추진이 결정, 2009년 착공에 들어가 2012년 완공, 현재 한국수자원공사에서 운영하고 있다. 수질 문제가 논란이 된 시기는 아라뱃길 개통식 직후인 2012년 6월부터로 인천지역 환경단체에서 아라뱃길 수질이 매우 나쁘다는 자체 수질조사 결과를 언론에 공개하면서 아라뱃길 관리자인 한국수자원공사와 다툼을 시작하였는데 이후 공정한 수질분석을 위해 이해당사자간 협의를 거쳐 경인아라뱃길 민관공동수질조사단이 구성되어 활동하다 2014년 2월 활동을 종료하였다. 아라뱃길 수질 논란 및 민관공동수질조사단은 갈등이 촉발되어 표면화된 후 완화되고 소멸 또는 잠복하는 단계까지 소요된 기간이 약 2년여라는 비교적 짧은 시간에 이루어졌다는 특이점이 있다. 본 연구에서는 현대 공공갈등이 이해당사자간 의견이 엇갈릴 경우 사업의 규모에 관계없이 짧은 시간에 다차원적으로 발생할 수 있고 그 영향 및 파급효과가 거주하고 있는 주민들에 지속적으로 미칠 수 있다고

판단해 연구 대상으로 선정하였다. 또한 단일 사례분석에 따른 한계점을 보완하기 위해 유사사례로 국내 협력적 거버넌스의 성공모델로 연구되고 있는 시화지구 지속가능발전협의회 사례와 비교해 분석하였다.

연구의 시간적 범위는 2012년 6월부터 민관공동수질조사단 활동이 종료된 2014년 2월까지로 시간적 범위를 한정하였다.

제 3 절 분석방법

본 연구에서는 사례연구방법을 통해 갈등관리의 방안으로서 협력적 거버넌스의 가능성을 모색하고자 한다. 사례연구는 결과를 중심으로 그것이 왜 나타나게 되었는지 결과의 원인을 규명하는 것이 주된 관심사이며(김병섭, 2010), 현실에서 벌어지는 사건들을 대상으로 이와 관련된 행동들을 통제할 수 없을 때 선호되는 연구방법이다(Yin, 2011). 사례연구는 연구자의 주관과 편견이 개입될 가능성이 있고 과학적 일반화를 위해 충분한 근거가 되지 못한다는 비판도 있으나, 그 사건이 얼마나 일어났는지 빈도를 조사하는 것이 아니라, 이론들을 확장·일반화하는데 목적이 있다고 볼 수 있다(Yin, 2011). 이에 본 연구는 사례연구방법으로 현상을 관찰하고 그로부터 도출된 결과를 통해 기존의 이론을 확인, 보강 또는 반박함으로써 향후의 갈등을 예방하고 관리하는 데 이론적, 정책적인 시사점을 주고자 한다.

사례 분석을 위해 먼저 문헌자료를 이용하였다. 협력적 거버넌스에 대한 개념 정립 및 관련 이론을 살펴보기 위해 국내외의 학술논문과 단행본, 정기간행물 등을 참고하였다. 또한 폭넓은 문헌조사를 통해 아라뱃길 관련 선행연구들을 검토하는 한편 갈등관리의 정책 제언 등에 활용하였다. 그리고 사업과 사건의 개요를 파악하기 위해 경인아라뱃길 백서(2012. 7월)와 신문과 뉴스 보도 자료를, 갈등의 쟁점과 당사자들의 인식 등을 파악하기 위해 경인아라뱃길 민관공동수질조사단 회의록, 회의 자

료를 참고하였다. 특히 민관공동수질조사단 구성·운영에 대한 당사자들의 인식을 구체적으로 파악하기 위해 민관공동수질조사단에 참여한 이해 당사자(공정적 당사자 3인, 부정적 당사자 3인) 6인을 대상으로 서면 인터뷰를 실시하고 추가로 심층적인 대면인터뷰를 실시하여 참여자들의 의견을 수렴하였다. 또한 단일사례 분석에 따른 한계를 보완하기 위해 유사사례에 대한 비교분석으로 시화지구 지속가능발전협의회 관련 단행본, 학술논문 등 자료를 참고하였다.

제 2 장 이론적 배경

본 장에서는 먼저 공공갈등이란 무엇이며 공공갈등을 관리하기 위한 접근 방법에는 어떤 것들이 있는지 알아보고 공공갈등 관리방안으로써 협력적 거버넌스의 개념 및 특징과 대표적인 모형에 대해서 살펴보고자 한다. 그런 후 갈등관리방안으로써의 협력적 거버넌스와 아라뱃길 관련 선행연구들의 검토를 통하여 실제 공공갈등 관리를 위한 이론적 배경을 전반적으로 검토해 보도록 하겠다.

제 1 절 공공갈등 관리

1. 공공갈등의 개념 및 특징

일반적으로 갈등은 둘 이상의 개인, 집단, 조직, 혹은 공동체 간에 제한된 혹은 상호 영향을 미치는 자원을 분배함에 있어 의견이 일치하지 않는 경우에 발생하며 이 가운데에서 공공갈등은 특히 공공영역에서 발생하는 갈등을 말한다(정용덕, 2010). 공공기관 갈등관리에 관한 법률안 제3조

(정의)에 따르면 갈등은 “공공기관이 법령 또는 자치법규를 제정 또는 개정하거나 구체적 사실에 관하여 법령 등을 집행하는 과정 또는 정책·사업계획을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌”이라 정의하고 있는데 이를 종합해 보면 공공갈등은 공공기관이 당사자로서 법령이나 법규를 제·개정하고 집행하는 과정 또는 정책이나 사업을 수립하고 추진하는 과정에서 공중에게 광범위한 영향을 미침으로 인해 발생하는 갈등이라고 정리할 수 있다. 따라서 공공갈등에는 공공기관과 주민 사이의 갈등뿐만 아니라 지자체, 중앙정부, 정부투자기관 등 공공기관 사이의 갈등, 또는 주민과 주민 사이의 갈등까지도 포함된다고 볼 수 있다.

<표 1> 공공갈등의 개념 정의

학자	정의
강영진(2000)	일반적으로 공공정책과 같이 공중에게 광범위하게 영향을 미치는 쟁점을 둘러싼 갈등
황기연·나태준 (2005)	개인, 집단, 조직 내부 또는 이들 상호간에 나타나는 대립적 상호작용으로서 희소자원을 획득하기 위한 다양한 경쟁적 집단 사이의 투쟁
신창현(2005)· 전주상(2002)	공익을 추구하는 정책의 전 과정을 통하여 목표가 양립 불가능한 상황에서 정책을 둘러싼 관련 이해관계자들이 상호작용하면서 나타나는 역동적인 과정
신창현(2005)	국가와 지방자치단체, 정부투자기관 등이 당사자인 갈등으로서 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 정책, 법령, 사업의 추진과정에서 공공기관과 국민 또는 공공기관 상호 간의 이해관계의 충돌로 인해 발생하는 갈등과 분쟁
하혜영(2007)	국가와 지방자치단체, 정부투자기관 등이 당사자가 되며, 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 정책, 법령, 사업의 추진과정에서 공공기관과 국민 또는 공공기관 상호 간의 이해관계의 충돌로 인해 발생하는 대립과 분쟁
하혜영·이달곤 (2007)	공익을 추구하는 정책의 전 과정을 통하여 목표나 이익이 양립 불가능한 상황에서 행위주체들이 상호작용하면서 전개되는 역동적인 과정
정규호(2007)	정부의 정책행위는 물론 법규 저쟁 등 공중의 이해관계와 관련된 포괄적 문제에 의해 발생하는 갈등
정용덕(2010)	공공영역에서 둘 이상의 개인, 집단 조직, 혹은 공동체 간에 제한된 혹은 상호 영향을 미치는 자원을 분배함에 있어 의견이 일치하지 않아 발생하는 갈등
공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정	법령의 제·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함한 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌

* 자료: 남덕현(2011), 장새미(2013) 재수정

일반적인 갈등과 구별되는 공공갈등의 특징은 다음과 같다.

첫째, 이해당사자(stakeholder) 자체가 특정화되기 어렵다는 것이다. 공공갈등의 특성상 광범위한 이해당사자가 포함되는데 간접적인 이해당사자들까지 더해진다면 그 범위는 더욱 확장된다.

둘째, 공공갈등은 그 원인이 복합적으로 수많은 이해당사자들이 얽혀 있기 때문에 복잡한 관계가 형성되는데 하나의 문제에 이익갈등과 가치갈등이 동시에 발생하여 갈등을 증폭시킬 수 있다(지속위, 2005). 갈등의 전개과정에서 논의의 전개 방향에 따라 예측하지 못했던 문제들이 발견되면 그와 함께 새로운 이해당사자들이 출현하고 또한 공공갈등이 세부적이고 전문적인 데이터를 포함하게 되면 당사자들 간 지식과 정보에 격차가 생기며 이러한 격차는 힘의 불균형으로 이어질 수 있다는 점에서 문제가 있다. 또한 각자가 가진 재정적 능력, 법적 권한, 지식과 기술, 사람 수, 정책결정자와의 관계 등 다양한 형태의 힘을 가지게 되기 때문에 이해관계가 더욱 복잡해진다. 이외에도 이해관계를 복잡하게 만드는 요소로 당사자들 간의 지속적 관계의 부족, 결정절차의 차이, 책임의 차이가 있다(Carpenter & Kennedy, 1988).

셋째, 공공갈등은 그 절차가 표준화되어있지 않다. 즉, 노사협상이나 국제외교 협상과는 달리 공공갈등의 해결 절차는 제도화되어있지 않다는 것이다. 그런데 대중의 이해를 보호하기 위해 존재하는 정부의 규정이나 규제가 오히려 갈등해결에 방해가 되기도 한다. 규정에 정해진 의무적 공청회, 당사자와 규제자의 논의를 막는 규정, 의무적 시민 의견 개진 기간 등은 공공갈등관리의 걸림돌이 되어 갈등을 증폭시키는 요인으로 작용할 위험이 있다(Carpenter & Kennedy, 1988).

2. 공공갈등관리의 개념

갈등관리(conflict management)는 조직이나 사회, 국가 간의 갈등을 효과적으로 조율하고 소모적인 분쟁상황이 재발하지 않도록 통제하고 관

리하는 접근방식이다(하혜영, 2007). 또한 갈등관리란 역기능적이며 파괴적인 갈등을 해소 또는 진정시키고, 갈등이 가지는 순기능적이고 건설적인 측면을 촉진시키기 위한 활동 전체를 포괄적으로 지칭하는 의미로 사용되기도 한다(유해운 외, 2001). 갈등을 관리하는 궁극적인 목표는 갈등이 무절제하게 나타나는 것을 막아 조직이나 사회, 국가의 효율성을 극대화 하는 것을 뜻하며(강영진, 2001), 합의되지 않고 있는 갈등이 적절한 절차에 의해서 다루어져서 수용한계를 넘어서는 정도까지 악화 또는 고조되지 않도록 하는 것으로 본다(김영수, 2003 재인용). 즉, 갈등관리의 목적은 갈등을 제거, 방지, 통제하는 데 있을 뿐 아니라 그로부터 파생되는 가치와 이익을 증진시키고 비용을 감소시키는 데에도 있다는 것이다(안광일, 1994). Bercovitch는 갈등관리를 갈등이 수용한계를 넘어서 확대되는 것을 막고 유리한 결과를 이끌어내는 데 도움을 주는 구조나 조건을 마련해 갈등해소를 용이하게 해주기 위한 과정으로 보았다(Bercovitch, 1984 ; 황기연 · 나태준, 2005 재인용). 이러한 논의를 종합해 보면 갈등관리는 갈등이 사회이익에 반하여 파괴적으로 확대되는 것을 막고 그 순기능은 증가시킬 수 있도록 도와주는 조건과 구조를 마련해 나가는 과정이라고 할 수 있다(김민석, 2013).

<표 2> 공공갈등관리 개념 정의

학자	정의
Bercovitch (1984)	갈등이 악화되고 확산되는 것을 방지하고 갈등이 유리한 결과를 가져 오는데 유리한 조건이나 상황을 만드는 것
Ross (1993)	갈등 당사자들이나 갈등관리자인 제3자가 갈등을 다루기 위해 거치는 단계
안광일 (1994)	갈등이 역기능이나 파괴적인 상황으로 확산되는 것을 막고 순기능을 증가시킬 수 있도록 촉진시키는 포괄적 활동
권영일(2006)	갈등을 통제할 수 있는 상황으로 만들거나 갈등해소를 용이하게 하는 과정
공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정	공공기관이 갈등을 예방하고 해결하기 위해 수행하는 모든 활동

* 자료: 이형종(2016) 재인용

3. 공공갈등관리의 접근방식

정부사업에 대한 갈등요인으로는 사업의 명분결여, 주민참여의 미보장, 정보공개 및 투명성의 미확보, 미흡한 보상체계, 집행기술에 대한 불신, 갈등조정기구의 미흡, 비용과 편익의 불공평성, 정치적·심리적 요인 등으로 나눌 수 있다(나태준, 2004). 이러한 요인에 대응하는 갈등관리방안으로 공공갈등관리에 대한 접근방식을 법적·제도적 접근, 시장적 접근, 대체적 분쟁해결 접근, 민주적 참여 접근으로 구분하여 그 내용과 한계를 살펴 보면 다음과 같다(하혜영, 2007 재구성).

첫째, 법적·제도적 접근은 법률과 제도적인 장치를 이용하는 전통적인 갈등해결의 방식이다. 이해관계와 가치가 대립되어 협상과 중재가 실패하면 사법적인 절차를 따르는 경우가 많은데 이러한 법과 제도에는 소송과 심판 제도가 있다. 소송은 행정법규의 적용과 관련하여 위법하게 자신의 권리가 침해된 자가 소를 제기하고 법원이 이에 대하여 심리와 판단을 행하는 정식 재판을 말한다. 이에 비하여 심판은 행정절차상 위법 또는 부당한 공권력의 행사, 불행사로 인한 국민의 권리나 이익의 침해를 구제하기 위한 행정적 절차이다. 이와 같은 방식들은 행정쟁송 제도라고 불리며 우리나라는 기본적으로 행정소송법에 의한 행정소송과 행정심판법에 의한 행정심판으로 나누어 볼 수 있다. 행정소송이란 소송을 통하여 침해된 권리를 주장하는 것이며 법원이 이에 대해 심리·판단을 행하는 정식의 행정쟁송을 말한다. 즉, 행정소송은 행정사건에 대해 이루어지는 법원에 의한 정식절차이다. 행정청의 위법한 행위, 부당한 공권력의 행사, 불행사 등으로 인한 국민의 권리 또는 이익의 침해를 구제하고 공법상의 권리관계나 법 적용에 관한 다툼을 적절하게 해결하는 것을 목적으로 법원에 제기하는 소송행위인 것이다. 이에 비해서 행정심판은 행정상 법률관계의 분쟁을 행정기관이 직접 판단하는 행정쟁송 절차를 말한다. 행정청의 위법 또는 부당한 공권력의 행사, 불행사로 인한 국민의 권리나 이익의 침해를 구제하기 위한 행정기관에 의한 쟁송절차인 것이다. 따라서 처분행정청의 자율적 행정 통제기능을 가능하게 하고, 행정청

자체의 전문적, 기술적 지식을 활용함으로써 과도한 소송에 의한 법원과 해당기관의 부담을 줄일 수 있으며, 국민의 시간과 비용을 절약할 수 있도록 하기 위한 제도라고 할 수 있다(홍준형, 2002). 그러나 기본적으로 이러한 사법적 수단에 의한 의사결정은 시간과 비용이 과다하게 소요되고, 즉시적인 관심이 필요한 경우에는 부적절하며, 소송 자체의 성격상 갈등당사자들이 호의적 관계를 형성하기 어렵고, 재판의 규칙과 절차의 한계 상 갈등의 본질적인 부분은 검토되지 않고 형평성과 효율성 측면을 고려하기 곤란하다는 한계가 있다(Susskind & Ozawas, 1984 ; 정희성, 1997, 하혜영, 2007 재인용).

둘째, 대체적 분쟁해결제도(ADR, Alternative Dispute Resolution)를 활용하는 방식이다. 대체적 분쟁해결제도는 미국을 중심으로 1960년대 후반부터 관심을 받은 방식으로 소송절차에 의한 판결을 하지 않고서 분쟁 당사자들이 스스로 문제를 해결함으로써 모두가 승리하는 win-win에 목표를 두고 있다(김경배, 2005). 대체적 분쟁해결제도는 다양한데 가장 대표적인 분류 방법은 기본적 분쟁해결방법과 절충적 분쟁해결방법으로 나눌 수 있다(김경배, 2005). 이 중 기본적 분쟁해결방법은 당사자가 절차와 결과를 통제할 수 있는지에 따라 협상, 조정, 중재로 나뉜다. 당사자가 절차와 결과를 모두 통제할 수 있는 것은 협상(negotiation)이며, 절차는 제3자에게 위임하되 결과는 당사자가 통제하는 것은 조정(mediation) 그리고 절차와 결과를 모두 제3자에게 일임하는 것은 중재(arbitration)이다. 한편 절충적 분쟁해결방법은 증거제시 및 변론 절차가 협상과 결합된 형태로서, 조정-중재(mediation-arbitration), 약식재판(mini-trial), 중립전문가 사실 확인(neutral expert fact-finding), 약식 배심원 심리(summary jury trial), 옴부즈만(ombudsman) 등으로 구분된다(김경배, 2005 ; 이달곤, 2005). 대체적 분쟁해결제도의 장점으로 소송으로 인한 시간과 비용을 절약, 분야별 전문가의 활용 가능성, 갈등 당사자들의 관계 개선, 절차를 결정할 수 있는 자율성 등을 든다(하혜영, 2007). 하지만 대체적 분쟁해결은 소송에 대한 비판이 과장되고 부정확하여 시민단체보다 기업에 더 유리할 수 있고 갈등의 본질을 왜곡할 우려가 있다는 주장 또한 존재하고 있다(Amy, 1990).

셋째, 시장기제적 접근은 이해관계를 둘러싸고 진행되는 갈등에 효과적인 방식이다. 경제적 유인으로서 각종 보조금, 재정 인센티브 등은 국책사업의 입지갈등을 극복하고 협력적인 관계를 형성하는 데 일조한다. 경제적 유인책 중 보상(reward)은 비선호시설과 관련된 외재적 비용을 내재화시키는 수단으로서, 비용-편익의 불균형을 개선시킬 수 있는 효율적인 방안으로 알려져 있다. 여기에는 현재와 미래의 가시적, 비가시적 손실에 대한 금전, 리베이트(rebate), 지가보상 등이 포함된다. 이러한 보상의 장점은 보상에 대한 기대가 해당 지역사회와 사업개발 추진자들 간의 입지 논의를 제고시킬 수 있고, 사회적 편익이 사회적 비용을 초과할 경우에만 사업이 진행되도록 허용함으로써 능률성을 증대시키며, 지역주민들의 사업으로 인한 손실을 감소시키거나 제거함으로써 조금 더 공정한 해결책을 도출하고 사업에 반대하려는 유인을 감소시킬 수 있다(유해운 외, 2001). 그러나 이러한 보상을 경제적인 가치로 환산하는 것이 쉽지 않고, 보상 수준에 대한 합의도출이 어렵다는 한계가 있다. 손해를 느끼는 것은 매우 주관적인 행동이며 개인적인 수준에서 보상이 가능할지라도 이해관계자들 간의 공정한 보상유형과 액수에 대하여 서로 다른 견해를 가질 수 있기 때문이다.

넷째, 민주적 참여접근은 참여제도를 활용한 방식이다. 민주적인 참여를 통해 주민들이 정부의 정책이나 사업에 대해 영향력을 미치는 데 주안점을 둔다. 일반적으로 주민참여는 정부에 대한 주민의 영향력 행사로 볼 수 있는데 이는 지방정부에 영향을 미치기 위한 지역주민의 행위라고 정의할 수 있다(이승중, 2003). 주민참여는 정부와 주민간의 갈등을 해결하는데 있어 정부에 대한 이해와 신뢰를 형성하는데 도움을 주고(이승중, 2003), 사회형평성 제고의 역할을 수행할 수 있으며(이달곤, 2005 ; 이승중, 2003), 정치적인 설득이 가능하다는 장점이 있다. 참여로 서로에 대한 적대감은 줄고 신뢰가 향상되어 상호간의 교착상태는 사라지게 되며 불필요한 소송을 방지할 수 있게 된다(Irvin & Stanbury, 2004 ; 하혜영, 2007 재인용). 그러나 이로 인한 단점 역시 존재하는데 먼저 참여로 인한 실질적인 효과는 불확실하며(이달곤, 2005), 시간, 비용 등 정책

과정의 효율성이 저해될 수 있고(이승중, 2003), 의사결정에 참여하는 주민참여자의 대표성 문제가 존재할 경우 자칫 주민참여가 선동가의 무대로 변질될 수 있어 정치적, 사회적 안정을 해칠 가능성이 있다(Irvin & Stanbury, 2004).

이와 같은 유형화는 갈등관리에 어떤 접근법이 사용되었고 또 사용될 수 있는지를 보여줄 수 있는 유용한 기준으로 활용될 수 있을 것이다. 하지만 실제로는 경제적 보상에 있어서도 법적 제도적 기반이 요구되는 등 그 경계를 명확히 구분하기는 쉽지 않다. 또한 다양성과 동태성을 지닌 갈등의 특징 때문에 이들 접근 방식 중 어느 하나만 단독으로 쓰이기 보다는 둘 이상의 접근 방식을 혼용되는 경우가 많다(강재호 외, 2005).

제 2 절 공공갈등 관리 및 협력적 거버넌스

1. 협력적 거버넌스의 개념 및 특징

1) 협력적 거버넌스의 개념

전통적으로 사회문제 해결의 주체로서 인식되어온 정부가 오히려 문제의 당사자로 지적되고 있는 현실이다. 이에 따라 정부가 주로 사용하는 계층제적 문제해결방식의 한계를 극복하고자 등장한 거버넌스(governance)는 현대사회의 복잡한 사회문제를 해결할 수 있는 대안으로 주목받아 왔다. 거버넌스(governance)라는 개념은 다양한 시각에서 여러가지로 정의되고 있는데 일반적으로 거버넌스는 전통적인 정부(government)와 대조되는 새로운 방식의 통치(governance)를 의미하는 것으로 분석 시각과 관점에 따라 다양한 의미를 지니는 용어로 사용되고 있다. 거버넌스의 의미는 정부와 시장이라는 이분법적 사고를 지양하고 정부, 시장, 시민사회 등 상호의존적인 행위 주체들 간의 관계를 수평적, 협력적 관계로 이해하려

고 한다는 점에서 의의가 있다. 거버넌스는 다접근성과 다차원성을 가진 개념이기는 하지만 거버넌스의 개념 속에는 관련 행위자들이 참여하여 사회적 가치를 배분한다는 점, 공동결정을 통해 사회적 가치를 배분한다는 점, 상호 이익을 모색하고 차이를 조정하는 메카니즘이라는 점, 그리고 거버넌스는 하나의 과정이고 관계이고 제도라는 점 등의 공통적인 특징이 있다(Stoker, 2000).

이와 함께 계층제와 네트워크, 시장 등이 사회문제를 해결하기 위해서 이들의 적절한 조합을 통해 이루어지는 사회적 조정 양식인 협력적 거버넌스가 널리 사용되고 있다. 협력은 자발적이기도 하지만, 정부에 의존 권한이 부여되는 경우도 있으며(Agranoff&McGuire, 2003), 다양하고(diversity), 복잡하며(complex), 역동적인(dynamics) 공동의 관리 형태이다(Kooiman, 2003). Goldsmith&Eggers(2004)는 협력적 거버넌스가 협력을 통해서 최대치로 산출 가능한 공공가치를 만드는 목적을 지니며, 정부가 민간과 시민단체를 통하여 공공의 서비스를 제공하고 처리하기 위해 다양한 형태를 지니는 모형으로 운영된다고 밝힌다.

협력적 거버넌스에 대한 정의는 다양하다. 다양한 이해당사자들의 관계 형성 및 참여를 통해 만족할 만한 결과를 얻기 위한 과정(Huxham et al, 2000), 또는 공공기관의 집합적 의사 결정에 비정부 이해당사자들이 참여하는 통치방식(Ansell&Gash, 2008)으로 정의한다. 반면 이명석(2010)은 계층제, 네트워크, 시장 등의 최적의 조합을 통해서 기존 조직 경계와 정책을 초월하는 광범위한 특징을 지니는 것이 협력적 거버넌스라고 언급한다. 이외에도 학자들의 협력적 거버넌스에 대한 다양한 개념 정의는 다음과 같다.

<표 3> 협력적 거버넌스 개념 정의

학자	정의
Huxham (2000)	어떤 행위자가 다른 조직에 있는 행위자들과의 관계 속에서 과업을 수행하는 거버넌스의 모든 형태나 용어
Innes&Booher (2003)	전통적 정치시스템의 갈등문제 해결방법일 뿐만 아니라 행위자들 사이의 새로운 네트워크를 만들고 지식분배를 하여 상호 만족스러운 정책을 산출하는 것

학자	정의
Thomson&Perry(2006)	자율적 행위자들이 그들의 관계를 지배하는 규칙, 구조, 쟁점결정, 활동방법을 위해 공식적·비공식적 협상으로 상호작용하는 과정
Bryson,Crosby &Stone(2006)	정부, 기업, 비수익단체, 공동체, 시민이 관여하는 파트너십 또는 어느 한 부문의 조직에 의해서 달성할 수 없는 결과를 공동으로 성취하기 위해 둘 이상 부문의 조직들이 정보, 자원, 활동, 역량을 연결 또는 공유하는 과정
Ansell&Gash (2008)	하나 혹은 그 이상의 공공기관이 공공정책을 만들거나 예산집행을 목적으로 하는 공식적, 합의지향적, 상호적, 집단적 의사결정 과정 안에서 비정부 이해관계자와 직접적으로 상호작용하며 해당문제를 해결하려는 통치방식
Tang&Mazmanian(2008)	한 조직이나 공공부문만으로는 쉽게 다루어질 수 없는 공공정책 문제에 대해 여러 조직들이 협의하여 방향설정, 계획, 실행, 평가의 과정
Emerson et al. (2011)	공적 목표를 달성하기 위해서 정부, 공공기관, 공적·사적영역에 건설적으로 참여하게 하는 공공정책의 결정과정과 구조로, 그 이외 다른 수단으로는 그 목적을 달성하기 힘든 것
서순탁·민보경 (2005)	지역발전을 위해 지역수준에서 중앙정부, 지방정부, 지역주민을 포함하는 각 행위주체들의 참여와 파트너십을 강조하여 자발적·수평적 상호협력에 기반한 문제해결방식
배귀희(2006)	모든 이해관계자들이 참여하는 집단의사결정 또는 집단행동 매커니즘
하미승·전영상 (2007)	국가, 시민사회, 시장 각각을 고르게 중심으로 다양한 행위주체들의 참여를 통해 사회적 이해관계 조정과 공공서비스 공급을 수행하는 것
박재창(2008)	정보사회의 빠른 변화속도, 복잡성, 다양성, 역동성에 즉각 대응할 수 있기 위해 전환비용을 줄이도록 고안된 것
정문기(2009)	다수의 이해관계자들이 공동목적 및 사회문제를 해결하기 위해 어느 정도 공식화된 구조와 권한을 가지는 공동행위
박형준·이인원 (2009)	지역 내 광범위하게 존재하는 다양한 욕구들을 만족시키기 위한 실행 계획을 개발함에 있어 다양한 층위의 정부조직, 민간 또는 비영리조직까지 네트워크로 포함된 통치구조
이명석·배재현·양세원(2009)	다양한 조직 간의 수평적 협력을 통해 문제를 해결하는 방법
채종현·김재근 (2009)	자율성을 갖춘 행위자들이 공동의 문제해결을 위한 협의 및 관리노력의 수단으로 합의추구를 지향하는 숙의적 의사결정 체계

* 자료: 배응환, 2010 ; 이형종 2016 재정리 ; 구본선 2016 재인용

위의 다양한 정의에서 볼 수 있듯이 협력적 거버넌스의 개념에 대한 통일된 정의가 명확하게 존재하지 않는다. 개념의 다양성에서 학문적 활동도 다양하다는 의미를 부여할 수 있으나 이로 인해 혼란을 야기할 수 있는 위험성도 있으므로 본 연구에서는 Ansell&Gash(2008)가 정의한 “하나 혹은 그 이상의 공공기관이 공공정책을 만들거나 예산집행을 목적으로 하는 공식적, 합의지향적, 상호적, 집단적 의사결정 과정 안에서 비정부

이해관계자와 직접적으로 상호작용하며 해당문제를 해결하려는 통치방식”이라는 개념을 바탕으로 연구목적에 맞게 사용하였다.

2) 협력적 거버넌스의 특징

협력적 거버넌스에 대한 정의는 논자에 의해 약간의 차이가 존재하지만, 다음과 같은 공통의 특징을 가진다(Ansell&Gash, 2008 ; 이명석, 2010).

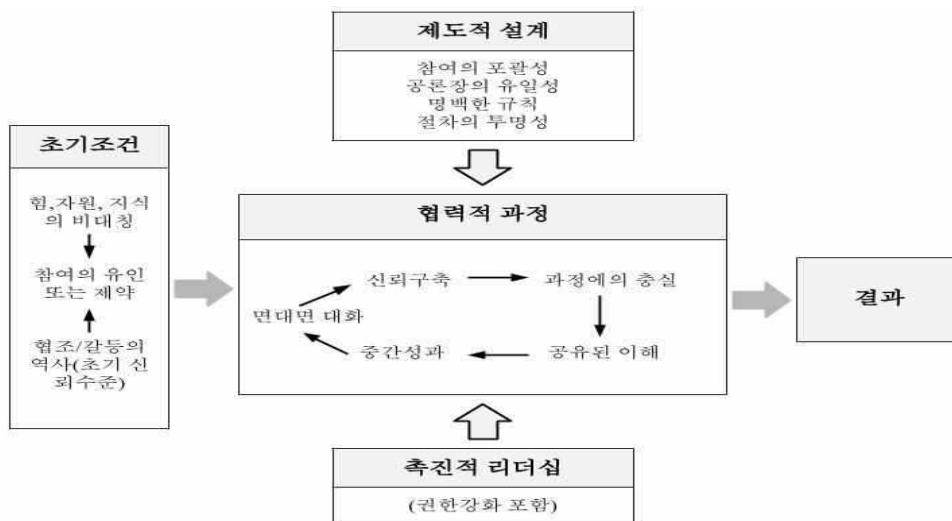
(1)토론의 장(forum) 즉, 상호작용이 일어나는 곳은 공공기관이나 제도를 통해 이루어진다고 본다. 이는 현대사회가 다양한 사회구성원들에 의해 사회문제를 해결해야 한다는 방향으로 나아가려 하고 있지만 아직까지는 구성원들의 자발성을 확신할 수 없기 때문에 이를 이끌어갈 수 있는 주체를 필요로 하고 있는 것을 반영한다고 볼 수 있다. (2)이러한 토론의 장에 참여하는 사람은 비정부적 행위자를 포함한다. 이에 따르면 협력적 거버넌스는 정부와 민간, 시민들이 특정 사회문제에 관심을 가지고 상호작용을 일으키는 과정이라고 볼 수 있다 (3)상호작용이 발생하는 토론의 장에 참여자들은 단순히 공공기관에 의해 자문을 구하는 것이 아닌, 의사결정에 직접 개입한다. 거버넌스라는 개념 등장 이후 이제까지 우리사회에서는 소통을 위한 노력을 사회적으로 많이 하려고 시도하였으나, 대부분 의견을 듣고 참고하는 식으로 일방향적인 성향이였다. 이는 진정한 의미에서의 협력적 거버넌스가 아니다. 협력적 거버넌스의 핵심은 양방향 의사소통(two-way communication)과 다자간 상호작용을 기반으로 한다(이명석, 2010). (4)협력적 거버넌스는 공식적으로 조직화되고 집합적으로 모이는 특징을 지닌다. 자발적으로 형성된 구조화된 제도 안에서 사회구성원들이 공동의 이익을 위해서 협력하는 공적인 행동들이라고 할 수 있다. (5)협력적 거버넌스의 목적은 합의에 의한 결정이다. 비록 합의가 이루어지지 않더라도 협력적 거버넌스는 가능한 의견일치를 위해 노력하는 과정을 의미한다. (6)협력은 공공정책이나 공공관리 등에 초점을 둔다. 즉, 사익과 관련된 갈등해결이나 분쟁조정 등의 활동은 이러한 의미에서 협력적 거버넌스에 포함될 수 없다.

협력적 거버넌스는 행위주체 간 상당수준 이해관계가 일치할 때 나타나는데 행위자들의 대응방식은 주로 대화와 타협의 통해 이루어진다. 즉 협력적 거버넌스에서는 협의의 공간이 존재하고, 이러한 공간은 지속적이고 공식적으로 이루어지며, 또한 이러한 공간은 위원회나 협의회 등의 형식으로 제도화 될 가능성도 있다.

2. 협력적 거버넌스의 모형

이 연구에서는 협력적 거버넌스 모형 구축을 위해서 Ansell&Gash (2008)가 제안한 모형을 토대로 기존 협력적 거버넌스 모형을 연구한 학자들의 의견을 종합하여 공통의 특징을 구성하여 활용하고자 한다. Ansell&Gash는 협력적 거버넌스에 관한 기존문헌을 메타분석을 통해 협력적 거버넌스의 모형을 도출해냈다. 이는 크게 초기조건(starting conditions), 협력적 과정(collaborative process), 제도적 설계(institutional design), 촉진적 리더십(facilitative leadership) 그리고 결과(outcome)로 구성되어 있다.

<그림 1> Ansell&Gash의 협력적 거버넌스 모형



자료: Ansell&Gash(2008) ; 장새미(2014) 재인용

먼저 초기조건은 (1)힘/자원의 비대칭과 (2)적대적 혹은 협조적인 과거 역사 그리고 (3)참여의 유인으로 구성되어 있다. 힘/자원의 비대칭이란 이해당사자 중에 누군가가 다른 당사자들과 동일하게 참여할 수 있는 능력, 조직, 지위 또는 자원을 결여하고 있다면 협력적 거버넌스는 이러한 조건을 잘 갖추고 있는 당사자들에 의해 대표성과 권한이 조작될 가능성이 있다는 것이다. 만약 이해당사자들 사이에 이러한 비대칭이 존재하면 불신이 발생하고 과정에 충실히 참여할 가능성이 줄어든다. 힘의 비대칭으로 발생하는 문제점은 중요한 당사자임에도 불구하고 조직적 기반이 없는 경우 과정에서 배제될 수 있게 된다는 것이다.

다음으로 초기조건에서는 당사자들 간의 과거 적대 혹은 협조의 역사가 중요한 문제가 된다. 당사자들 간에 갈등의 역사가 있는 경우 이들 사이의 신뢰의 수준은 낮을 수밖에 없고 이로 인해 과정에의 충실도 역시 낮아지며 부정직한 소통이 발생하게 된다. 반대로 과거에 성공적인 협력이 이루어진 경우에는 사회자본이 창출되며, 신뢰의 수준은 상승하고 협력에의 선순환이 이루어진다.

참여의 유인은 앞서 언급한 힘의 불균형과 당사자들 간 갈등 혹은 협조의 역사에 영향을 받는다. 힘의 불균형을 지각한 당사자들은 협력의 과정에 참여할 유인을 갖게 되는데 특히 참여로 인해 구체적이고 효과적인 정책성고가 예상될 때 그 유인이 증가한다고 한다(Futrell, 2003 ; Ansell&Gash, 2008 재인용). 또한, 당사자들이 다른 사람들의 협조 여부가 그들의 목표 실현에 영향을 준다고 인식하면 참여에 대한 유인이 증가한다. 그런데 여기서 당사자들 간의 갈등의 역사가 있다고 하더라도 그들 사이에 상호의존성이 높다는 인식이 자리하고 있다면 이 역시 협력적인 과정에의 유인이 증가하는 요인이 된다. 반대로 당사자들 간에 신뢰가 구축되어 있고 공유하는 가치가 있다고 하더라도 항상 협력에 긍정적인 영향을 주는 것은 아닌데 이는 협력보다 단일한 방향의 목표를 성취하는 것이 더욱 용이하다는 판단을 내릴 가능성이 있기 때문이다. 즉, 상호의존성이 낮은 경우라면 당사자들 사이에 신뢰 관계가 형성되어 있어도 협력이 막힐 수 있다.

협력적 과정에 영향을 주는 요인으로는 촉진적 리더십과 제도적 설계가 있다. 촉진적 리더십은 합의를 형성하는 데에 있어 어느 개인의 리더십의 발휘가 당사자들이 스스로 협력할 수 없을 때 중요하다. 또한 리더십은 규칙을 제정하고 신뢰를 구축하며, 대화를 유도하고 상호 이익을 탐색할 때 특히 필수적 요건이 된다. 협력적 과정에 대한 외재적인 요인의 하나로 제도적인 설계가 있다. 여기서 제도적인 설계는 협력을 하기 위한 기본적인 규칙, 참여의 범위의 확대, 공론장의 유일성, 과정의 투명성 등을 포함한다. 이 중에서 특히 참여 범위의 확대는 협력적 거버넌스의 개방적이고 협조적인 정신을 반영할 뿐만 아니라 당사자들이 다른 당사자들과 숙의할 기회를 제공하고 그 결과 나타난 정책의 성과가 광범위한 동의에 근거하였다는 정당화 근거를 마련해준다.

협력적 거버넌스 모형의 중심축을 형성하는 협력적 과정은 신뢰구축(trust building), 과정에의 충실(commitment to process), 공유된 이해(shared understanding), 중간성과(intermediate outcomes), 면대면 대화(face-to-face dialogue)로 이루어져 있다. 그런데 이들 요소들은 일방향적으로 진행되는 것이 아니라 순환적으로 반복적인 과정을 거친다. 즉 면대면 대화를 통해 신뢰가 형성되고 이로 인해 당사자들은 협력 과정에 충실히 참여하게 되는데 이 과정에서 중간성과 혹은 작은 승리(small wins)들이 나타나게 된다. 이러한 협력적 과정이 순환되면서 결과에 영향을 주게 되는 것이다. Ansell&Gash(2008)는 협력적 거버넌스에서 협력적 과정이 가장 중요한 부분이라고 강조하지만 현실적으로 협력적 과정이 잘 드러나지 않기 때문에 구성요소들 각각이 제대로 작동되어 순환과정을 이상적으로 이루고 있는지 알아보기 어렵다고 하였다.

협력적 거버넌스 모형에서 명확하게 드러나지는 않았지만 시간, 신뢰, 상호의존성이 또 다른 핵심요소들이다. 이 세 가지 요소는 전체 과정에 스며들어 있기 때문에 별개의 변수로 분석하기 쉽지 않으므로 명확히 구분지을 수 없는 특징을 가진다. 협력적 거버넌스는 시간이 소요되는 과정으로 합의를 도출하기 위해서는 특히 시간이 중요하며, 또한 협력에 있어서 신뢰와 상호의존성이 협력과정 안에서 긍정적 또는 부정적으로 형

성되기 때문에 둘 간의 상호작용 효과에 주의해야 한다(장새미, 2014 ; 이길재, 2015 ; 이형중, 2016 ; 구분선, 2016).

제 3 절 선행연구 검토

1. 갈등관리방안으로서 협력적 거버넌스

공공사업 중 대규모 국책사업에 대해 협력적 거버넌스의 관점에서 사례를 분석한 연구가 다수 있다. 김홍희(2008)는 부안 방폐장 유치 실패사례를 상황 요인, 문제 인식, 거버넌스 구조, 협동 리더십, 신뢰 문화로 구분하여 협동 거버넌스 모형을 사용해 분석하였는데 정부가 주민의사가 무시된 밀어붙이기식 추진을 답습하고 지자체장과 의회가 의견을 대립하는 상황에서 주민 보상금 현금지원 약속을 번복함으로써 신뢰를 완전히 상실하여 결국 유치에 실패하였다고 분석하였고, 이에 대비하여 다시 분석한 경주 방폐장 유치 사례(2011)에서는 정부가 불안사태를 통한 학습을 통해 정책결정권한을 주민투표라는 방식으로 주민에게 위임하고 유치지역 인센티브를 법제화하여 신뢰문제를 일정부분 해소하였으며, 지자체장과 지방의회 의견 일치로 유치에 성공할 수 있었다고 분석하였다.

남덕현(2011)과 홍성만(2009)은 시화지구 지속가능발전협의회 사례를 분석하였는데 특히 홍성만은 국책사업의 합의형성에 기여할 수 있는 속의 거버넌스(deliberative governance)의 좋은 모델로 지속가능발전협의회의 가능성을 인식하고 협력적 파트너십 구축, 의사결정의 민주성, 이해관계자 참여수준의 확대, 제도적 기반확보를 주요 성공요인으로 제시하며 이를 위해서는 먼저 정책을 둘러싼 이해당사자들의 포괄적인 참여와 공개적인 토론, 합리적인 토론을 위한 의사결정에 관한 운영규칙 마련, 모든 정보와 공유와 학습기제의 내재화가 선행되어야 함을 강조하였다.

정우송(2010)은 새만금과 4대강 사업을 비교하였는데 이 사업들의 문제점과 어떻게 사회·정치적 갈등의 원인이 되었는지를 분석하고 국책사업의 합리적 추진방안을 모색하였다. 연구결과 협력적 거버넌스가 세 가지의 시나리오 중 성공적인 사업진행을 위한 대안으로 제시되었는데 사업의 경제적 효과는 낮을 수 있으나, 정책 불순응 정도가 낮고 행정/정책의 민주성은 높으며 정부정책에 대한 신뢰성이 높아 장기적으로 사회적 갈등의 강도를 줄이면서 사회적 비용도 줄일 수 있는 대안이라고 결론하였다.

또한 최근에는 지역간 협력적 거버넌스 사례에 대한 연구도 다양하게 이루어지고 있다. 주재복(2013)은 서울시 7개구와 경기도 6개시로 구성된 광역협의체인 안양천수질개선대책협의회를 중심으로 지방자치단체간 협력적 거버넌스의 성공 요인을 살펴보았는데 거버넌스의 이해당사자인 모든 지방자치단체의 직접적인 참여 유도, 거버넌스 참여자 간 이해관계의 상호 공유 및 공동의 목표 합의, 지역 문제에 직접 또는 간접적인 이해관계자의 참여 활동 장려 등을 중요한 성공요인으로 분석하였다. 결과적으로 협력적 거버넌스가 지역사업의 효율성과 지역주민의 만족도를 높이는데 효과가 있다고 보았으며 지방자치단체 간 자발적 협력을 정책적으로 적극 장려할 필요가 있음을 시사하였다.

유낙근·이원섭(2012)은 지역간의 갈등에 초점을 맞추어 부산시가 식수원 문제해결을 위해 서부경남에 위치한 남강댐 물을 사용하려 한 사례를 연구하였다. 연구에서는 서부경남지역의 불신을 해소하기 위해서 지역 간 협력적 거버넌스 방식을 구상해 갈등관리 방안과 광역적 상생방안을 도출하고 신뢰를 구축할 수 있는 법적 제도적 장치를 모색하였다.

임순미(2006)는 정부 간 갈등해결을 위한 협력적인 로컬거버넌스 구축을 모색하였는데 지역사회의 문제 해결을 위해 주민 참여를 확대하고 참여적 의사결정 기법 및 당사자 간 합의형성 기제의 활용, 상호의존적 동반자 관계 및 상호작용 네트워크 구축, 신뢰 가능한 게임의 규칙 정립, 정부간 자기조직화와 자율적 문제해결, 문제해결과정에서 거버넌스 원리적용 등을 제시하였다.

채종헌·김재근(2009)은 거버넌스가 실제로 이론적인 주장만큼의 성과를 내고 있는지를 소각장 건설갈등 사례를 대상으로 실증연구를 통해 알아보았다. 범시민 폐기물처리시설 추진협의회를 협력적 거버넌스로 규정하고 갈등관리의 효과성 변수로 협력을 통한 합의의 만족을, 결과변수로 과정적 효율성을 설정했고 설명변수는 경제요인, 상호의존, 가용자원, 제도요인으로 구성하였다. 매개변수로 협력적 거버넌스를 설정하여 분석한 결과 협력적 거버넌스의 운영은 제도요인에 의해서만 영향을 받았으며, 효과변수인 의사결정의 효율성은 제도요인과 경제요인의 영향을 받았고, 합의만족 수준은 제도요인과 협력적 거버넌스 수준에 직접적으로 영향을 받는 것으로 나타났다. 이것은 참여 및 공동협약을 위한 제도 및 규범이 공식적으로 마련되어 있다면 행위자의 자율성이 증대되어 의사결정과정의 복잡해지고 합의도출이 어려워져 결국 비효율을 초래할 수 있음을 의미한다고 하였다. 김이수(2015)는 거버넌스, 행정, 조직자율성, 상호성, 규범과 같은 협력적 거버넌스의 구성요소가 자원봉사 영역에서 조직성과에 미치는 영향을 위계적 회귀분석을 이용해 분석하고 정책적 함의를 제시하였다.

갈등 관련 주요 이해당사자의 인식조사에 대한 연구도 있다. 홍성우(2013)는 도시화지역 환경갈등의 협력적 해결방안을 모색하는 방법으로 건설폐기물 중간처리업체와 지역주민 간의 갈등의 내용과 특성을 분석하고 주요 이해당사자의 인식차이를 알아보았는데 건설폐기물 처리업체의 입지와 운영에 있어 주요 이해당사자 간에 상반된 인식이 있음을 확인하였다. 하지만 갈등당사자간 소통을 위한 협의체 구성 및 운영의 정례화에는 공통된 인식을 갖고 있었는데 결론으로 이와 같은 주민협의체를 통해 관련 갈등을 관리하고 해소할 수 있는 협력적 갈등관리방안의 적용가능성을 제시하였다. 금홍섭(2013)은 정책과정에서 지역NGO와 지방정부 간 협력적 거버넌스 관계구축에 대해 대전시에서 활동하는 NGO활동가와 공무원 간 인식차이를 중심으로 살펴보았다. 연구결과 지역NGO와 공무원 두 집단 모두 상호 불신의 골이 깊고 인식차이가 큰 것으로 나타나 내실있는 참여를 견인할 수 있는 법적 제도적인 보완책 마련과 더불어 지역NGO를 정책과정의 형식적인 들러리가 아닌 지방정부의 참여적 의사결정 이해당사자로서 관계 개선 등의 대책을 제안하였다.

2. 선행연구 검토 및 시사점

앞서 검토한 선행연구들은 첫째, 다양한 협력적 거버넌스 모형을 적용하여 갈등관리의 요인을 분석해보고 향후 갈등관리를 위한 정책적인 시사점을 제시하였다. 이를 통해 이론과 모형의 타당성을 확인하고 정책적인 시사점을 도출하는데 주안점을 두었다. 둘째, 선행연구들은 주로 제도적인 기반 마련과 참여요인에 집중되어 있었는데 그 중에서도 제도적 기반 마련의 경우, 이해당사자로 구성된 협의체를 협력적 거버넌스로 규정하고 그 운영과정을 분석하여 갈등관리 수단으로서 협력적 거버넌스의 성공요인과 한계를 모색코자 하였다. 셋째, 지금까지 협력적 거버넌스 대부분은 사례연구로 사업의 비교와 시나리오 예측기법을 사용한 연구(정우송, 2010)와 계량적인 실증연구를 시도한 연구(채종현·김재근, 2009)를 제외하고는 대부분이 단일사례를 분석한 질적인 연구가 많았다. 단일 사례연구는 문제를 깊이 있고 총체적으로 볼 수 있게 해주는 장점이 있으나, 사례를 일반화하는 데에는 한계가 있다. 넷째, 갈등관련 이해당사자간 인식의 차이를 본 연구도 일부 있었으나 구조화된 설문을 통해 당사자의 의견을 표면적으로 파악한 것으로 협력적 거버넌스에 요인에 대한 세부적인 인식 차이 분석에는 한계가 있었다.

이러한 선행연구들은 주로 제도적인 기반마련과 참여 요인에 집중하고 대체로 정부 간 관계나 정부의 역할에 초점을 두면서 지역 사회의 다양한 이해당사자들이 왜 협력을 하는지의 원인과 협력의 과정 자체에 대해서는 세부적으로 관심을 기울이지 않았다. 또한 협력적 과정이 잘 드러나지 않아 구성요소들 각각이 제대로 작동되어 순환과정을 이상적으로 이루고 있는지 알아보기 어렵기 때문에 회의록, 언론기사, 이해관계자 인터뷰 등을 통해 확보하는 단편적인 정보를 바탕으로 협력적 과정을 평가하는 한계가 있다. 즉 제도와 참여라는 겉으로 들어난 협력의 과정에 대해 각 이해당사자 입장에서 바라보는 다소 주관적이지만 보다 심층적인 분석도 필요하다고 판단된다.

제 3 장 연구의 설계

제 1 절 주요변수의 설정

1. 갈등의 구조

갈등의 전체적인 현황 및 구조 파악을 위해서 ①갈등의 내용 ②갈등의 당사자 ③초기조건으로 구분하였다.

① 갈등의 내용

갈등사례의 분석으로 갈등관리 기제들이 어떻게 작동하고 있는지를 알아보기 위해서는 갈등내용 정리가 선행되어야 한다. 여기에는 갈등이 발생하게 된 정황, 갈등 원인, 성격, 쟁점 등에 대한 분석이 요구된다. 이와 같은 갈등내용 분석 이유는 갈등이 어떠한 속성을 가지는지에 따라 적합한 갈등관리방식이 달라야 하기 때문이다(Deutsch, 1991 ; Fisher, 1994 재인용). 따라서 해당 갈등사례에 적합한 갈등관리방안이 사용되었는지, 어떻게 사용되었는지를 분석하기 위해 먼저 갈등내용 분석이 이루어져야 할 것이다.

② 갈등의 당사자

갈등구조 파악에 필요한 요소는 갈등당사자와 이들 간의 관계이다. 갈등당사자들을 파악하는 것이 갈등관리에서 중요한 이유는 모든 의사결정은 쟁점에 대한 가치, 목표, 이해를 반영한 것이고 여기서 충돌이 발생할 경우 갈등이 시작되기 때문이다. 갈등 당사자의 다양한 특성은 갈등에 영향을 미치는데 이해당사자의 수, 참여 동기, 참여자원, 갈등 당사자의 역할 분담 및 전문화 정도, 조직의 성격 등이 논의될 수 있다(주재복·한부영, 2006). 특히 본 연구에서는 이해당사자 별 인식의 차이에 주안점을 두고 분석할 계획으로 이해당사자를 긍정적 당사자와 부정적 당사자로 구분하여

당사자들의 역할과 관계를 중점적으로 분석하겠다.

③ 초기조건

갈등상황 시 협력적 거버넌스가 형성되기 위해서는 초기조건이 필요하다. 초기조건이 실제적인 갈등관리에 큰 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 본 연구에서는 Ansell&Gash의 모형에서 제시된 힘/자원의 불균형, 적대적 혹은 협조적인 과거 역사, 참여의 유인 항목으로 구분하여 초기조건을 분석하겠다.

2. 협력적 거버넌스의 갈등관리

갈등관리 수단으로서 협력적 거버넌스를 다룬 선행연구들이 제시한 갈등관리요인들을 종합해보면 네트워크, 파트너십, 의사결정의 민주성, 협상기구, 실질적 참여의 확대, 공식·비공식적 상호작용, 제도적 기반, 신뢰 구축, 충분한 보상, 리더십 등이 있었다. 본 연구에서는 선행연구들을 참고하여 협력적 거버넌스 운영요인을 ①절차의 투명성 ②참여의 제도화 ③경제적 보상 ④실질적 참여의 보장 ⑤학습과 조정으로 분류하였다.

① 절차의 투명성

절차의 투명성이란 당사자들이 공적인 협상이 진실하다고 믿으며 협력적 과정이 막후협상을 가리는 가리개 역할을 하지 않는다는 것을 의미한다. 과정의 투명성은 절차적 정당성과 신뢰의 관점에서 이해할 수 있다. 당사자들은 선의에 의한 협상과 공동의 이익을 기대하지만 이들은 대부분 협력적 과정에 대해 회의를 품고 있다. 특히, 이들은 다른 당사자들과의 관계에서 힘의 균형에 대해 민감하게 반응하며 협력 과정이 조작될 수 있다는 의심을 가진다(Ansell&Gash, 2008). 따라서 절차적 정당성은 어느 정도 각 주체들이 "공정한 참여의 기회"를 얻었다고 인식하는지 여부에 달려있다. 이 때문에 협력 과정의 투명성은 그 절차가 공정하고, 평등하며, 개방되어 있다는 믿음을 갖게 해 준다(Murdock et al., 2005). 여기서 중요한 것은 당사자들의 명확한 역할 설정이다(Alexander et al., 1998).

또한 과정의 투명성은 정보의 불균형과 관련이 있다. 따라서 초점은 공동의 데이터베이스를 구축하고, 기술적 자원들을 공유하며, 통합된 자원을 통해 정보 불균형을 시정하는 데 있다. 정리하면, 절차가 투명하게 이루어졌는지 여부는 절차에 대한 당사자들의 신뢰, 역할에 대한 명확한 정의, 정보와 자원의 공유를 통한 힘의 불균형 시정 등을 통해 알 수 있을 것이다. 이 중에서 절차에 대한 당사자들의 신뢰 그리고 정보와 자원의 불균형 정도를 가지고 절차적 투명성이 확보되었는지 살펴보겠다.

② 참여의 제도화

갈등관리에서 협력적 과정이 제대로 실현되려면 이를 뒷받침해줄 수 있는 제도적인 장치가 요구된다. 즉, 설명회, 공청회와 관계자 회의, 참여적 의사결정 등이 법이나 제도로 보장이 되어 있을 때 지속적이고 안정적인 참여, 그리고 이를 통한 협력이 이루어질 수 있는 것이다. 특히, 당사자 간의 이해관계가 첨예하게 대립하는 상황에서는 사실문제에 대한 정확한 정보가 제공될 수 있도록 절차가 제도화되어야 더 큰 갈등으로 번지는 것을 막을 수 있다. 갈등의 관리에 제도적인 뒷받침이 이루어지고 있는지 여부는 관련법이나 규칙의 정비(조영석, 2003 ; 유낙근·이원섭, 2012), 협의기구의 구성, 토론회의 개최 등을 통해 알 수 있을 것이다.

③경제적 보상

보상의 적정 수준을 산정하는 것은 쉽지 않다. 모든 사례에 일률적으로 적용할 수 있는 기준이 없으며 피해자를 만족시킴과 동시에 현실적으로 보상 가능한 수준을 종합적으로 고려하여 산정해야 하기 때문이다. 또한 환경 관련한 비선호시설의 입지의 경우, 대부분 금전적 보상만으로 갈등이 해소될 수 없다(이만동·김동찬, 1999). 본 연구는 수질이라는 환경갈등과 관련된 사항으로 직접적인 경제적 보상은 발생하지 않으나, 사업이 완료되는 시점에서 불거진 수질문제와 관련한 개선 비용이 적절히 확보되었는지, 제도운영 등 관련 예산의 확보가 있었는지 확인해 보겠다.

④ 실질적 참여의 보장

당사자들의 참여 확대에 초점을 맞춘 연구들은 보다 많은 참여를 유

도하는 것이 갈등을 관리하는 데 효과적인 것이라는 논리에 근거한다. Gray(1989)는 성공적인 협력은 문제를 정확하게 반영할 수 있을 만큼의 이해당사자들을 포괄하고 있는지 여부에 달려있다고 하며 참여의 범위를 확대해야 함을 강조한다. 당사자들에게 참여의 기회를 제공하는 것은 매우 중요하다. 하지만 그것이 그들의 의견이나 이해관계를 제대로 반영할 수 있는 실질적인 기회를 보장해주는 것인지는 별개의 문제이다. 참여의 문제는 주로 주민들에게 어느 정도의 실질적인 참여의 기회가 주어졌는지와 관련이 있다. OECD가 제시하는 정부와 시민간의 상호작용은 정보 제공(information), 협의(consultation) 그리고 적극적 참여(active participation)로 구분되는데 정보제공은 정부가 정책형성에 대한 정보를 제공하거나 혹은 시민이 요구하는 정보를 제공하는 것으로 정부의 일방적인 관계이다. 협의는 정부가 정책형성에 대한 시민의 피드백을 요청하거나 받는 것이며, 제한된 쌍방향 관계를 의미한다. 적극적인 참여는 시민이 적극적으로 정책형성과 정책결정에 참여하는 것을 의미하는데 이것은 발전된 쌍방향 관계를 의미한다(하혜영, 2007).

그 밖에도 실질적인 참여가 보장되고 있는지를 확인하기 위한 기준으로는 숙의와 열린 대화(Bae, 2009), 의사결정의 민주성(남덕현, 2011), 토론회, 회의, 설명회, 공청회 등을 통한 공식적인 상호작용과 언론의 보도 등을 통한 비공식적인 상호작용(박광무·이언용, 2008) 등을 고려해볼 수 있을 것이다. 그런데 Ansell&Gash(2008)는 면대면 대화가 협력을 이끌어내기 위한 필요조건이지만 충분조건은 아니라고 지적한다. 갈등 당사자 간 대화의 자리가 마련되지 않고서 협력을 기대하기는 힘들지만 모든 대화와 토론이 곧 갈등의 해소로 귀결되는 것이 아니라는 것이다. 이 점을 염두에 두고 참여 기회의 확대와 더불어 그것이 실질적으로 참여를 보장하는 것인지 그 내용에 대한 세부적인 검토가 필요하다.

⑤ 학습과 조정

공공갈등은 불확실하고, 복잡하며 끊임없이 변화하는 환경 가운데 발생하는데 이러한 불확실성에 대처하기 위한 방법으로 협력적 거버넌스가 주목받고 있다. 그런데 협력은 일회적으로 이루어지는 것이 아니다.

Ring&VandeVen(1994)은 협력의 과정을 반복적(iterative)이고 순환적(cyclical)인 것으로 보았는데 이와 같은 협력의 속성은 학습과 조정을 통해 불확실성을 적절하게 대처할 수 있게 도와준다. Fisher(1994)는 조직간 갈등을 해결하기 위한 원리로 갈등의 분석(conflict analysis), 갈등의 대면(conflict confrontation) 그리고 갈등의 해결(conflict resolution)을 든다. 여기서 중요한 것은 각각의 국면이 순차적으로 전개되지 않고 겹치고, 나선형으로 반복된다는 사실이다. 그리고 넓은 의미에서 갈등의 분석과 갈등의 대면은 갈등의 해결에 속한다고 했는데 이는 학습의 과정으로 설명할 수 있다. Wanna(2008)는 협력이 상호학습과 경험을 가능하게 해준다고 하였다. 이 때문에 많은 정부 부처들은 사적 영역과 파트너십을 형성하여 쌍방에 이익을 주는 방법을 모색하게 되었다. 이처럼 협력을 통한 학습은 조직에 변화를 가져다주고, 자원의 배분에 기여한다. 박순애·이지한(2005)은 위험시설의 입지정책에서 정책집행과정에 미치는 중요한 요인은 과거 정책실패로부터 학습(policy learning)하는 것이라고 하였다. 정부는 과거의 실패를 통해 후보지 선정방식, 보상제도, 정책홍보 전략 등을 개선하고 주민들은 언론과 단체들의 영향을 받아 인식이나 의사에 영향을 미치는데 이것이 정책의 성패에 영향을 미친다는 것이다. 정책의 정당성 문제가 동태적 상황에서의 불확실성과 함께 논의되기도 한다(김영평, 1991). 동태적 여건 가운데서 불확실성은 정책의 정당성을 미리 정할 수 없게 하는데 이 때문에 각 결정의 단계 예컨대 규칙제정, 정책집행, 감시체계의 운영 등에서 절차적 합리성을 통해 정당성을 확보할 수 있게 된다고 본다. 그리고 그런 정당성 확보는 진화적 과정을 거친 시행착오를 통해 지식의 증가(학습)가 일어나고, 이에 따른 절차가 마련되는 것을 학습의 제도화라고 한다. 이러한 논리는 갈등에도 적용할 수 있는데 어떤 방향으로 갈등이 전개될지 불확실한 상황 속에서 당사자들 간의 시행착오를 통해 갈등이 관리될 수 있는 것이다. 여기서는 불확실성에 대처하기 위한 방법으로 당사자들 간 토론이나 합의와 같은 절차를 통한 협력이 이루어져야 한다고 보고, 그 과정에서 어떻게 의견이 조정되어 가는지 살펴보겠다.

3. 협력적 거버넌스의 성과

갈등해결(conflict resolution)이 “분석적 접근을 통해 갈등과 관련된 당사자들이 자율적으로 문제를 해결해 나가는 일련의 과정”(지속위, 2005), “문제의 해결을 의미하기도 하면서 동시에 갈등의 문제를 서로 간에 협의를 통해 일치해 가는 과정이나 행위이며, 더 나아가 협력으로까지 연결되는 것”(하혜영, 2007)을 의미한다면 이는 갈등의 결과 그 자체보다 합의를 형성해나가는 과정에 초점을 두는 것이다. 여기서 ‘결과’는 갈등의 해결 여부에 있다가보다 갈등관리의 요인들이 갈등에 어떠한 변화를 가져왔는지에 있다고 할 수 있다. 즉, 당사자들의 목표는 어느 정도 달성되었으며, 합의가 이루어졌는지, 문제의 방향은 어떻게 전환되었는지 등이 검토되어야 할 것이다.

① 합의내용의 수용성

Deutsch(1973)와 Ury, et al.(1998)이 갈등연구에서 제시한 갈등해결을 평가하는 중요한 기준 중 하나는 수용성(acceptance)이다. 수용성은 해결 내용이 이해당사자에게 받아들여지는 것을 말하며 이해당사자가 합의된 결론을 수용하는 경우는 합의절차의 공정성과 합의된 내용에 불만이 없는 경우를 이야기한다(Ross, 1993). 갈등해결을 판단할 수 있는 단기적인 평가는 갈등해결을 위한 합의 및 해결안 도출 여부와 이에 대한 이해당사자의 수용성과 만족도를 통하여 판단할 수 있을 것이다. 또한, 갈등에 대한 합의가 이해당사자 모두를 만족시키는 것인지 판단이 쉽지 않으므로 갈등해결에 대한 평가는 이해당사자간 의견일치도 등을 통하여 판단할 수 있다(Moore, 1996).

② 합의내용의 지속성

지속성(duration)은 갈등의 해결 상태가 계속 지속되는 것을 의미한다. 즉, 합의안이 안정적으로 지속되느냐 여부가 갈등해결의 수준을 중기적인 관점에서 판단할 수 있는 척도가 되는 것이다. 이것은 합의내용이 제대로 이행이 되고 있는지, 아니면 합의내용이 정책집행 과정에서 심각하게 훼손되거나 거부되어 파기되는지 등의 분석을 통하여 결론을 얻을 수 있다.

③ 이해당사자 관계변화

이해당사자 관계변화는 갈등해결 이후 이해당사자간의 관계가 개선되었는지를 의미한다. 갈등해결 이후 상호관계가 호전되었는지 아니면 악화되었는지의 여부는 갈등해결이 이해당사자들에게 장기적으로 어떠한 영향을 미쳤는지를 판단하는 주요한 요인이 될 수 있으며 이것은 단기차원 합의내용 수용성, 중기차원 합의내용 지속성에서 기인하는 것이다. 즉, 수용성과 지속성이 떨어지는 갈등해결 내용은 이해당사자의 관계를 개선하는 데 크게 도움을 주지 못한다.

제 2 절 연구의 분석 틀

본 연구에서는 먼저 갈등의 구조를 파악하고 이해당사자 별로 구분하여 협력적 거버넌스의 갈등관리 요소들이 어떻게 활용되었는지 살펴보고자 한다. 체계적인 분석을 위해서 Ansell&Gash(2008)의 협력적 거버넌스 모형을 참고해 수정하였다.

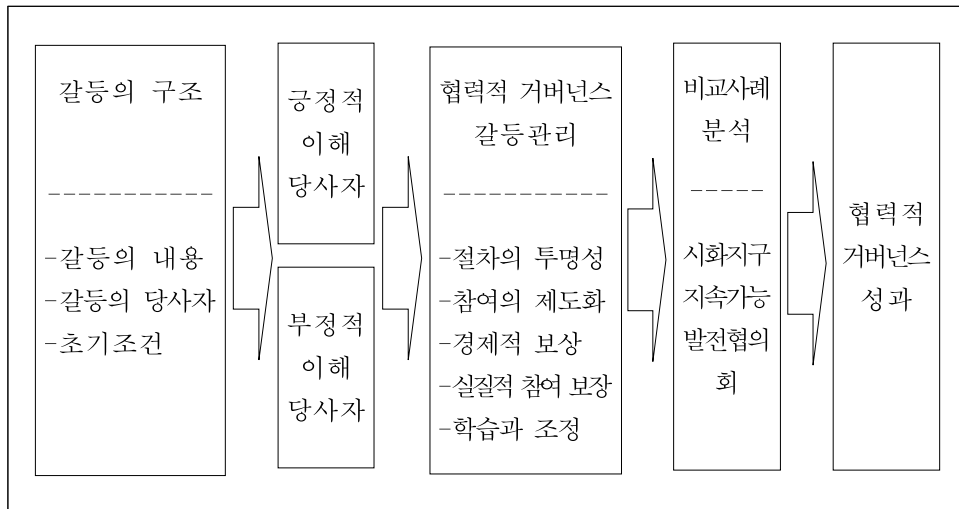
먼저 갈등의 구조 파악을 위해 갈등이 형성된 배경과 쟁점 등 갈등의 내용과 갈등의 당사자를 살펴보고 협력적 거버넌스 형성과 관련된 초기조건을 분석하였다.

협력적 거버넌스의 갈등관리는 협력적 과정에서 선행연구들이 제시한 갈등관리 요인들을 종합적으로 고려하여 갈등관리 운영요인을 절차의 투명성, 참여의 제도화, 경제적 보상, 실질적 참여의 보장, 학습과 조정으로 분류하였다.

갈등관리의 요인에 대한 평가는 이해당사자의 성향에 따라서 달라질 수 있으므로 이해당사자를 긍정적 이해당사자와 부정적 이해당사자로 구분하였다. 이를 통해 협력적 거버넌스의 갈등관리 요인에 대하여 이해당사자간 입장에 따른 인식 차이를 분석해 보았다. 또한 국내 협력적 거버

년스의 모델로 연구되고 있는 시화지구 지속가능발전협의회의와의 비교 분석을 통하여 이러한 요인들의 중요성에 대한 근거를 제시하고자 한다.

<그림 2> 연구의 분석 틀



제 4 장 경인 아라뱃길 수질논란 갈등 사례

제 1 절 갈등의 개요

경인아라뱃길 사업은 홍수예방이 목적인 굴포천 방수로를 한강과 연결함으로써 홍수피해 방지는 물론, 한강까지 뱃길을 열어 선박 운항이 가능하게 하고 수변을 따라 친수공간을 조성키로 한, 정부 재정 2조 6,800 억원이 투입된 대규모 국책사업이다. 홍수시 서해로 물이 흘러나가는 14.2km의 굴포천 방수로를 3.8km 더 연장해 한강과 연결함으로써 평상시에는 물을 채워 운하로 활용한다는 취지에서 시작되었다.

<그림 3> 경인아라뱃길 개념도



인천시 계양구, 부평구, 경기도 부천시, 김포시 등 굴포천 유역은 지역의 40%가 한강 홍수위보다 낮아 상습적인 수해가 발생하는 저지대로 1987년 대홍수 발생시에는 총 16명이 사망하고 5,427명의 이재민이 발생하였으며 재산 피해와 농경지 손실 등 420억원에 달하는 금전적 피해도 입었다. 이를 계기로 굴포천 치수대책은 당시 노태우 대통령 공약 사업으로 지정되었으며, 정부에서는 굴포천 치수종합대책(1988년)을 수립, 1992년 12월 굴포천 방수로 공사를 착공하였다.

<그림 4> 굴포천 유역의 특성



굴포천 치수종합대책에는 방수로 건설과 더불어 급증하는 물동량을 대비해 경인운하 계획을 추진해야 한다는 내용이 담겼는데, 경인운하 사업은 타당성 조사 등을 거쳐 1995년 3월 재정경제원에서 민자유치 대상사업으로 선정되었다. 이에 1999년 9월 현대건설 주식회사와 한국수자원공사를 비롯한 11개사가 참여하여 민관합동법인으로 경인운하주식회사를 설립하였다. 그러나 1990년대 후반 경인운하 사업의 경제적 타당성 논란과 자연환경 훼손을 주장하는 환경정의시민연대 등 환경단체의 지속적인 반대로 사업이 추진되지 못하고 굴포천 방수로 사업도 같이 지연되다 시급한 홍수방지를 위해 2001년 8월 임시방수로 사업만 진행되었다. 이후 기존 한국수자원공사의 ‘경제성 평가가 과장되었다’는 감사원의 지적이 제기(2003년)되면서 노무현 정부에서는 사업 내용 재검토 후 추진 여부를 결정하기로 하였으며, 2004년 7월 건설교통부에서 경인운하 민간투자사업 실시협약 및 사업시행자를 취소함으로써 사실상 사업이 중단되었다. 정부에서는 2004년 8월부터 2006년 5월까지 사업의 타당성 재검토를 위한 용역을 시행하고 용역 결과에 대해서는 사회적 합의를 거쳐 사업 추진여부를 결정하기로 하였으며 이를 위해 ‘굴포천유역지속가능발전협의회’를 발족하여 사업 찬·반측 6인씩 동수로 운영하였는데, 2년간의 협의에도 불구하고 팽팽한 의견차이로 결국 사업 추진여부를 결정하지 못하고 협의회는 종결되었다. 이후 서부수도권행정협의회, 인천시, 인천시의회 등 지역사회에서 경인운하 조속 추진을 건설교통부에 건의하였고, 열린우리당에서도 사업타당성을 인정해 경인운하 추진을 당론으로 결정하기도 하였다.

2008년 이명박 정권이 들어선 후 정부는 네덜란드 전문업체(DHV)를 통해 ‘경제성이 있다’는 평가를 바탕으로 재추진을 검토, 2008년 12월 국가 정책조정회의를 통해 사업추진을 확정하고 공기업 직접 시행방식으로 전환하여 한국수자원공사에서 추진하는 것으로 경인운하 재추진 계획을 발표하였다. 이후 약 3개월의 환경영향평가를 거쳐 2009년 3월 연결수로 공사를 착공하였고 공식 명칭을 경인아라뱃길로 변경, 공사에 박차를 가하여 2011년 말 뱃길 개통 및 여객선과 화물선의 첫 시범운행이 이루어졌으며, 사업을 착공한 지 3년만인 2012년 5월 정식 운항을 개시하였다(경인아라뱃길백서, 2012).

<표 4> 경인아라뱃길 사업연혁

구분	시기	주요 연혁 및 정책적 변화
1기	1987년 7월 1987년 1991년 1992년 12월	굴포천 유역 대홍수 노태우 후보 대선공약으로 ‘경인운하 건설’ 제시 건설부, 굴포천 종합치수사업 기본계획 경인운하 굴포천 방수로 사업 승인
2기	1995년 1999년 9월 2001년 8월 2003년 1월 2003년 2004년 7월 2005년 7월 2006년 2007년 2월 2007년 7월	경인운하 건설로 변경. 민간 투자사업 지정 현대건설 등 8개 민간기업과 출자하여 (주)경인운하를 시공사로 설립 경인운하 굴포천 임시방수로 사업 착공 노무현 정부 대통령직 인수위원회, 정부에 사업 중단 요구 감사원, “경인운하사업 경제성 과장됐다.” 비용수익비율(B/C) 0.92~1.28 경인운하 사업 공식 중단 굴포천유역지속가능발전협의회 발족(위원장 우원식 국회의원) 네덜란드 운하 전문업체 DHV에 타당성 의뢰, 경제성 충분하다는 결론 굴포천유역지속가능발전협의회, 사업추진 미결정 상태로 종결 열린우리당, ‘경인운하’의 타당성 인정된다며 적극 지원키로 당론 추진
3기	2008년 12월 2009년 1월 2009년 3월 2009년 5월 2011년 1월 2011년 10월 2012년 5월	국가정책조정회의, 경인운하 민자사업에서 공공사업으로 전환 결정 이명박 정부, 경인운하 재추진 계획 발표 경인운하 연결수로 공사 착공 경인아라뱃길로 명칭 변경 국가하천 아라천으로 지정 여객터미널 개장 및 시범운항 시작 경인아라뱃길 정식 운항

자료: 신용덕 외(2013) 재수정

<표 5> 경인아라뱃길 조성사업 주요내용

사업 기간	2009 ~ 2012	사업비	2조 6,759억원	시행 주체	한국수자원공사
구간	인천 서구 오류동(서해) ~ 서울 강서구 개화동(한강)				
주요 시설	(주운수로) 18km(폭 80m, 수심 6.3m) * 방수로 14.2km 포함 (터미널) 인천 245만㎡, 김포 185만㎡ * 물류단지 포함 (기타) 횡단교량, 친수시설 등				

자료: 한국수자원공사 경인아라뱃길 백서(2012)

이중 경인아라뱃길의 수질에 대한 관심과 논란은 사실상 굴포천 방수로 사업단계에서부터 이어져 왔다. 2000년대 들어 언론을 통해 환경영향평가서 초안에 대한 문제점이 보도되자 환경단체에서는 경인아라뱃길 사업의 백지화를 주장하였는데 아라뱃길이 건설될 경우 주변의 쓰레기매립장 침출수, 김포터미널 생활하수, 운하변 고속도로와 기타 비점오염원에서의 오염물질 유출에 의해 수질이 악화된다고 주장하였다. 그 후 우여곡절 끝에 2008년 말 국가정책조정회의를 거쳐 경인아라뱃길 사업 추진이 결정되었으나, 18km의 긴 수로에 물이 정체되면서 극심한 수질오염이 발생할 것이라는 것이 환경단체의 지속된 생각이었다.

2012년 5월 경인아라뱃길 개통 이후 환경단체는 자체적으로 실시한 수질 조사 결과를 6월 20일 언론에 공개하며 아라뱃길 수질이 실제로 크게 악화되었다고 주장하였고, 이에 대해 사업을 추진한 한국수자원공사는 전혀 사실과 다르다고 정면 반박하며 해명자료를 배포하는 등 이해당사자 간 조사의 공정성에 대한 논란과 커다란 의견 차이가 발생하였다. 이런 혼란 중에 인천시의 제안과 이해관계자간 협의를 통하여 경인아라뱃길 수질에 대한 객관적 사실 확인과 평가를 위한 공동조사의 필요성에 대하여 인식을 공유하게 되었고, 수차례의 협의 과정을 거쳐 민관공동수질조사단 구성에 합의하였다.

그리하여 2012년 10월 ‘경인아라뱃길 민관공동수질조사단’을 구성하였으며, 객관적인 수질조사를 위해 국립환경과학원 주관으로 총 6차례 공동수질조사를 실시하고, 조사결과에 민관공동수질조사단에서 검토·협의를 한

내용을 종합적으로 정리하여 2014년 2월 최종조사결과를 발표하였다. 조사결과 발표와 더불어 민관공동수질조사단의 활동은 종료되었으나, 아라뱃길 수질 개선에 대한 필요성에 대한 공감대가 형성되어 한국수자원공사 주관으로 2014년 10월 ‘아라뱃길 수질관리협의회’를 구성·운영중으로 현재까지 뱃길 수질개선을 위한 다양한 활동을 전개하고 있다.

제 2 절 갈등의 구조

1. 갈등의 내용

2012년 6월 7일 가톨릭환경연대, 인천환경운동연합, 인천녹색연합 등 인천지역 환경단체는 자체적으로 아라뱃길 수질시료를 채취, 인천대학교 김진한 교수팀에 분석을 의뢰하고 그 결과를 언론에 발표(6.20)하였다. 분석결과 화학적산소요구량(Chemical Oxygen Demand, 이하 COD)이 9~14mg/L로 아라뱃길 관리목표(7mg/L 이하)는 물론 수질등급 중 최하 등급에도 미치지 못하고 있어 당초 예상대로 경인 아라뱃길의 수질오염은 매우 심각하다는 내용이었다. 이에 대해 한국수자원공사(이하 수공)은 경인지역 언론사(6.22), 중앙 언론사(6.25), 인천시 서구청 출입기자단(6.26)을 대상으로 긴급 기자간담회를 열고 아라뱃길 수질은 관리목표 이내이며 환경단체의 수질분석 결과가 높게 나온 것은 염분이 높은 바닷물을 잘못 분석해 나타난 오류 가능성이 있다며 언론기관 입회하에 공동으로 수질 조사할 것을 제안하였다. 실제로 6월 27일 언론사가 참관한 가운데 채수를 실시하고 환경부 협조를 통해 국립환경과학원에서 수질을 분석한 결과는 COD 3.7~4.5mg/L로 아라뱃길 관리목표 이내인 것으로 조사되었다. 환경부에서는 보도자료를 통해 아라뱃길 수질이 환경영향평가시 협의한 목표수질 이내이며 앞으로 아라뱃길 수질에 대한 관리 감독을 강화하겠다고 발표하였다. 이에 대해 인천시에서는 다시 산하 보건환경연구원에서 시료를 채취(6.21)해 분석한 결과 COD 7.5~10.1mg/L로 나타났다고 주장하며 조사 기관마다

결과에 큰 차이를 보여 혼란을 일으키고 있으므로 이해당사자(환경단체, 수공, 인천시 등) 간 공동조사단 구성을 제안하였다. 이에 국책사업의 수질 평가에 부담을 느낀 환경부에서도 참여를 결정하여 공동조사단 구성 및 운영방안에 대해 협의하게 되었다.

구성 협의는 인천시와 환경부(한강유역환경청, 이하 한강청) 중심으로 진행되었는데 아라뱃길 북측에 바로 인접해 있는 수도권매립지와 연계하여 악취, 수도권매립지 침출처리수 유입, 아라뱃길 수질개선대책 등 환경사항을 포괄적으로 논의하자는 인천시, 환경단체의 입장과 공신력 있는 기관과 전문가 위주로 아라뱃길 수질 현황에 대한 객관적 사실 규명에 한정하자는 한강청의 입장 차이로 논의가 일시 중단되었다가 환경단체를 위원에 포함시키되 수질 현황에 대해서만 한정하여 논의하는 것으로 상호간 수용하여 2012년 9월 ‘경인아라뱃길 민관공동수질조사단’ 구성에 합의하였다.

<표 6> 경인아라뱃길 민관공동수질조사단 구성을 위한 주요 경과 및 활동

일시	주요 경과 및 활동
'12. 6.20	환경단체, 아라뱃길 수질조사결과 발표(수질 최악, COD 8.8~14.4mg/L)
'12. 6.22~26	수공, 기자간담회 개최(지역, 중앙언론사) 및 언론기관 입회하 합동조사 제안
'12. 6.27	국립환경과학원, 아라뱃길 합동 수질조사 실시(4지점, 인천지역 9개 언론사 입회)
'12. 6.29	환경부, 관리목표 이내로 조사결과 발표(COD 3.7~4.5mg/L) *관리목표 7.0이하
'12. 7. 4	인천시, 자체 수질조사결과 발표(COD 7.5~10.1mg/L) 및 공동조사단 구성 제의
'12. 7. 6	공동조사단 구성 1차 회의 : 공동의장단 운영, 조사항목 등 제시
'12. 7.26	공동조사단 구성 2차 회의 : 조사단 구성(환경단체 포함) 등 이견 발생으로 중단
'12. 9.25	공동조사단 구성 3차 회의 : 조사단 구성(안) 확정

경인아라뱃길 민관공동수질조사단(이하 공동조사단)은 인천시와 한강청이 공동단장을 맡고 환경단체와 수공에서 각각 추천한 2인의 전문가를 포함하여 분석을 담당하는 국립환경과학원까지 총 12인으로 구성해 2012년 10월 25일 발족하였다.

공동조사단은 수질 규명을 위한 한시 조직으로 조사기간 및 횟수는 상대적으로 수질이 양호한 겨울철을 제외해 2012년 11월, 2013년 4~8월 까지 총 6회를 실시하고, 조사결과에 대해 종합적으로 평가, 의견을 제시하기로 하여 발족식을 포함, 총 6회 회의를 개최하였다. 종합적인 분석은

수질관리를 담당하고 있는 수공에서 맡아 조사결과보고서 초안을 작성하고 회의를 통해 의견을 수렴하였으나, 환경단체 등에서 전반적인 보고서 내용과 방향에 대한 이견이 있어 환경단체에서 추천받은 학계 전문가가 결과보고서를 재작성하였다. 이후 2014년 2월 최종 조사결과를 언론에 발표함으로써 공동조사단 활동은 마무리되었다.

<표 7> 경인아라뱃길 민관공동수질조사단 주요 활동

일시	주요 활동
'12.10.25	경인아라뱃길 민관공동수질조사단 발족식 및 1차 회의
'12.11.15	1차 조사(조사단 전원 참관)
'13. 1.16	민관공동수질조사단 2차 회의
'13. 4.16	2~5차 조사(4.16, 5.14, 6.11, 7.16)
'13. 8. 1	민관공동수질조사단 3차 회의
'13. 8.13	6차 조사
'13.10.10	민관공동수질조사단 4차 회의 : 조사결과보고서 초안 논의 및 재작성(인천대 교수)
'13.12.27	민관공동수질조사단 5차 회의 : 조사결과보고서 채택 및 발표여부 협의
'14. 2. 4	민관공동수질조사단 6차 회의 : 조사결과 발표 및 언론보도(안) 검토, 조사단 마무리
'14. 2. 5	인천시, 최종 조사결과 발표(수공의 아라뱃길 수질관리대책 포함)

<표 8> 경인아라뱃길 민관공동수질조사단 구성 현황

번호	구 분		소 속	직 책
1	공동단장		한강유역환경청	유역관리국장
2	공동단장		인천광역시	환경녹지국장
3	공동 조사단	기관	한강유역환경청	수생태관리과장
4			인천보건환경연구원	해양조사과장
5			한국수자원공사	환경관리팀장
6		환경단체	가톨릭환경연대	정책실장
7			인천환경운동연합	사무처장
8			중앙대학교	김00 교수
9		전문가 (환경단체)	인천대학교	김00 교수
10			K-water연구원	물환경연구팀장
11		전문가 (수공)	한경대학교	김00 교수
12			분석기관	국립환경과학원
주관간사			인천광역시	수질보전하천과장
간사			한강유역환경청	수생태관리과장
간사			한국수자원공사	환경관리팀 과장

최종 발표된 공동조사단의 조사결과는 COD 등 대부분 항목이 평균적으로 관리목표를 만족하나, 조류를 대표하는 클로로필-a 항목은 관리목표를 초과하는 것으로 나타나 수질개선대책이 필요하다는 것이었다. 이에 따라 아라뱃길을 관리하는 수공은 단기적으로 아라뱃길의 물 소통량을 확대해 조류 저감 등 수질개선을 추진하고 장기적으로 인천시, 수공, 시민사회, 전문가 등 지역사회와 협력하는 환경개선협의체 구성하고 수질개선을 위한 연구용역을 시행하기로 하였다. 이후 수공에서는 관계기관 협의와 사전 준비 등을 통해 ‘아라뱃길 수질관리협의회’를 구성하고 수질관리 토론회, 오염원 현장점검 등 뱃길 수질개선을 위한 다양한 활동들을 전개하고 있다.

<표 9> 경인아라뱃길 민관공동수질조사단 조사결과 및 수질개선대책

조사항목	COD	총질소	총인	클로로필-a	용존산소
관리목표	7.0이하	7.0이하	0.6이하	35이하	5.0이상
조사결과	4.6	2.7	0.25	70.3	5.4
아라뱃길 수질개선 대책	(단기대책) 물 환경 특성을 고려한 유수소통 확대 - 배수문시설을 활용한 표층배수 및 해수유입방안 시행 - 수질모델링을 통해 해수·담수량을 조절하는 수질관리기법 수립 - 국부적 수질이상시 이동식 수중폭기시설 등 집중 투입 - 아라뱃길 수질관리종합대책수립 연구용역 시행 (중장기대책) 지역사회와 협력으로 중장기 개선대책 추진 - 아라뱃길 수질관리종합대책 시행 - 수질관리협의체 구성으로 유역오염원 관리를 위한 기반 마련 - 환경관련 정보의 공개화 추진				

자료: 아시아투데이(2014.2.6.) 자료 재구성

2. 갈등의 당사자

아라뱃길 수질논란 관련 주요 갈등 당사자는 경인아라뱃길 사업자이자 운영기관인 한국수자원공사와 사업에 반대해 온 환경단체, 그리고 정부를 대표하는 환경부, 인천시 등이다. 본 연구에서는 한국수자원공사와 환경부를

긍정적 이해당사자로, 환경단체와 인천시를 부정적 이해당사자로 구분하였다. 갈등관리 분석시 양 측의 추천 전문가 1인도 이해당사자에 추가해 분석하였다.

한국수자원공사(이하 수공)는 국토교통부 산하의 정부투자기관이자 물 관리 전문 공기업으로 정부의 방침에 따라 굴포천방수로 건설과 경인운하 사업을 지속적으로 추진해 왔다. 수공은 경인운하주식회사 출자에도 참여해 민자사업으로 추진하던 2000년 6월 이후 환경영향평가 관련 5차례 보완 과정에 참여하였으며, 2009년 환경영향평가지 경인아라뱃길 내 수질유지를 위해 도로 등 각종 비점오염원에서 발생하는 오염물질은 처리시설을 통해 최대한 차단하고, 서해 바닷물과 한강수를 2 : 1의 비율로 뱃길에 유입하여 한강 하류 수준인 4급수의 수질을 유지하겠다고 계획하였다. 2011년말 아라뱃길 공사가 마무리 단계에 들어서고 뱃길 충수, 시범운영 등이 진행되면서 수공은 자체적으로 수질분석을 실시하고 수질관리를 강화하였으나, 관련 정보는 아라뱃길 운영을 위한 내부자료라 판단하여 외부에 공개하지 않았다.

환경단체는 인천환경운동연합, 인천녹색연합, 가톨릭환경연대 등 인천지역의 환경단체로 경인운하 추진 초기인 2000년대부터 일관되게 건설을 반대하여 왔다. 운하의 긴 체류시간이 수질오염을 일으키고 이에 따라 서해에 2차 해양오염을 발생시킬 뿐 아니라 오염을 약화시키기 위해 유입시키는 바닷물은 오히려 지하수 염도를 증가시켜 물 자원을 훼손시킨다는 주장이었다. 이와 같은 환경문제는 경인운하의 경제적 타당성 문제와 함께 환경단체의 주요 반대논리로 사용되었는데 경인운하 건설반대 인천 대책위(2000), 경인운하 건설반대 수도권 공동대책위(2001), 운하백지화 국민행동 인천본부(2008), 경인운하 백지화 수도권 공대위(2008) 활동을 통해 지속적으로 반대를 주장하였다. 이명박 정부 경인아라뱃길 사업추진이 결정되어 2009년 환경영향평가 협의가 완료되고 공사가 착공되자 수도권공대위에서는 환경영향평가의 졸속 협의 등을 주장하며 정부의 독단적인 행정을 강하게 비판하였다.

환경부는 대규모 개발사업으로 인한 환경영향을 검토하여 사업을 승

인, 점점, 감독하는 국가기관으로 오랜 기간 논란이 되어온 경인아라뱃길 환경영향평가 협의를 조속히 추진해 준 부분에 부담이 있었다. 환경영향평가에서 제시한 수질관리대책의 성실한 이행을 사업자인 수공 측에 요구할 수 있었으나, 기존에 예상되었던 수질 문제에 대한 확실한 대책없이 협의를 완료해 주었다는 비판을 받을 수 있었다. 또한 한편으로 국가하천의 수질관리를 담당하는 주무부처로 배가 다니는 항로이지만 국가하천으로도 지정되어 있는 아라뱃길(아라천)의 수질 논란 및 문제 제기에서 자유롭지 못한 측면이 있었다.

인천시는 경인아라뱃길은 국토교통부의 위임을 받아 수공에서 관리하고 있지만 지역 환경단체들이 시민들의 환경권을 위해 수질문제 해결을 위해 나서야 한다고 압박하는 상황을 해소할 필요가 있었다. 또한 산하 보건환경연구원이 조사한 결과를 바탕으로 아라뱃길 수질에 실제로 문제가 있다고 판단하였다. 인천시는 경인아라뱃길 공사가 마무리되고 운영에 들어서는 시점에서 지역사회 관심이 커지고 있으므로 아라뱃길과 인근에 위치한 수도권매립지의 고농도 배출수 방류와 연계하여 문제 해결을 위해 적극적으로 참여하려 하였다. 이를 위해 관내 환경단체와 수공간 수질 자료의 신뢰성 문제를 해소할 수 있는 방안으로 민관공동조사단을 환경부, 수공, 환경단체 등과 함께 운영한다고 발표하였다.

3. 초기조건

1) 힘/자원의 불균형

2009년 3월 시작된 경인아라뱃길 건설과정에서 사업시행자인 수공과 지역 환경단체와의 대화 채널은 거의 단절될 상태였다. 수공은 정부정책에 맞춰 국책사업을 조속히 추진하다 보니 환경단체 등 이해당사자의 의견을 충분히 수렴하지 못했고, 환경단체는 그동안 일관되게 사업추진에 반대를 주장해오며 정부와 수공을 상대로 상당한 불신이 쌓여 있었다. 이 상태는 2012년 5월 25일 이명박 대통령이 참석한 가운데 진행된 경인아

라뱃길 개통식까지도 변함이 없었다. 따라서 아라뱃길 수질 등 운영과 관련된 제반 정보들에 대해서 환경단체는 거의 알지 못하고 있었다. 사업 시행자인 수공은 사전준비를 거쳐 뱃길에 물을 채우고 시범운영이 시작된 2011년 11월부터 뱃길 수질을 본격적으로 관리하였다. 먼저 지하수 염분 영향 등을 고려해 2012년 1월까지의 바닷물을 넣지 않고 한강수로만 유지하였으며, 이후 점차로 바닷물의 유입량을 늘려 뱃길수질을 관리하였다. 그러나 수공은 연간 제출되는 사후환경영향조사 이외의 수질자료는 운영 기관인 수공의 내부조사 결과로 공식적인 절차없이 사전에 공개하는 것은 맞지 않다고 판단해 아라뱃길 수질현황에 대한 세부적인 자료를 일반에 공개적으로 제공을 하지 않고 있었다.

2) 참여의 유인

논란이 제기된 2012년 6월에는 경인아라뱃길 공사가 대부분 완료되고 아라뱃길 전면개통 이후 유람선 등 선박이 다니고 있었다. 환경단체 입장에서는 이미 공사가 완료된 경인아라뱃길의 경우 되돌릴 수는 없지만 환경적으로 잘못된 사업이라는 자신들의 주장을 확인하고 책임자 처벌 등 정부의 잘못된 정책 추진을 공개적으로 비판하고 싶었다. 그러나 한편으로는 지역사회 일원으로 앞으로 아라뱃길을 어떻게 해결하고 관리해 나가야 할 것인가에 대한 고민이 있었다. 즉 수공과 환경단체는 서로 적대적인 관계에 있었지만 인천지역 최초의 국가하천이자 친수시설인 아라뱃길을 관리하고 활용하는 부분에 대해 수공은 시설 운영자로서, 환경단체는 지역사회의 일원으로 함께 고민이 필요하다는 상호의존성이 높았다고 할 수 있다.

제 3 절 협력적 거버넌스의 갈등관리

1. 절차의 투명성

절차의 투명성은 당사자들이 공적인 협상이 진실하다고 믿으며 협력적 과정이 막후협상을 가리는 가리개 역할을 하지 않는다는 것을 의미한다. 또한 정보나 자원이 불균형하게 분포된 경우 그에 대한 시정이 이루어진다는 사실을 전제로 한다. 즉, 절차에 대한 당사자들의 신뢰 그리고 정보와 자원의 불균형 정도를 가지고 절차적 투명성이 확보되었는지 판단할 수 있다.

먼저 사업자이자 경인아라뱃길의 운영주체인 수공은 공동조사단에 위원으로 참여하는 동시에 공동조사단의 결정사항을 실행하는 공동간사 역할을 수행하였다. 공동조사단 운영회의를 통해 결정된 사항들을 실행하고 실제적인 공동조사가 진행될 수 있도록 선박 제공 및 현장에서 수온, 용존산소, 염분도 등을 측정할 수 있는 장비와 인력을 지원하였으며, 공동조사단의 참관하에 분석기관인 국립환경과학원에서 수심별로 시료를 채취하고 분석하도록 행정적으로 지원하였다. 또한 정확한 결과분석을 위해 경인아라뱃길로 유입되는 서해 바닷물의 일별 유출입량 등 수질관리와 관련된 운영자료를 공동간사인 인천시를 통해 조사단에 제공하였다. 수공 관계자와의 인터뷰에서 절차의 투명성에 대한 수공의 인식은 매우 긍정적으로 관찰되었다.

“조사진행 및 조사결과를 공동조사단내에서 공개적으로 진행했으므로 절차적인 투명성은 충분히 확보되었다고 생각합니다.” (수자원 공사측 관계자 A)

이에 대한 인식은 수공 측 추천 전문가도 유사하였는데 공동조사단 회의를 통해 조사방법을 의결하였고, 실제 조사시 조사단이 참관함으로써 조사의 공정성을 확보하였으므로 투명성이 보장되었다고 생각한 것으로

보인다.

환경부를 대표해 참여한 한강유역환경청(이하 한강청)에서는 수회에 걸친 회의를 통해 측정지점과 횡수를 정하였기 때문에 절차적 투명성은 확보되었다고 판단하였으나, 당사자 간 이해가 계속 충돌하는 상황에서 협의를 통해 중간적인 의견으로 조사계획이 수립된 상황이었기 때문에 환경단체 등에서 수질조사 결과를 객관적으로 받아들이기에는 한계가 있었을 것이라는 의견을 일부 피력하였다.

공동조사단 구성·운영을 주도하였던 인천시도 절차의 투명성에 대해 환경단체와 수공이 수질데이터의 신뢰성 상실로 상호간 비방으로 치닫는 상태에서 공정하고 신뢰와 객관적 판단을 위해 공동조사단을 제안하였으며 구성을 위해 상호 협의·조율하여 시료 채취, 분석 등 상호간 합의를 통해 추진하였으므로 절차적 투명성이 확보되었다고 생각하였다.

반면 시민단체와 시민단체 측 전문가의 경우 절차적 투명성에 대한 인식의 차이가 상당히 있었다. 시민단체에서는 공동조사단 구성과 관련된 일련의 절차, 구성과정, 회의 진행 및 위원장 선임 등 그 이전보다는 공정하게 진행된 것은 사실이고 수공도 변화되고 있다고 느껴 참여하게 되었으나 문제의 발단은 수질자료의 격차가 너무 커서 시작하게 된 것이며 자원의 불균형, 정보의 비대칭성은 상존하였다고 주장하였다. 즉 절차에 따른 일반적인 정보제공은 이루어졌지만 경인아라뱃길 운영기관인 수공이 가지고 있는 방대한 조직, 자산과 운영정보 중 무난하거나 유리하다고 판단되는 일부만 가공하여 제한적으로 제공되었다고 생각하였다. 유리한 사항은 적극 설명하고 불리한 부분은 감추는 조직생리상 본질적인 한계가 있겠으나, 아라뱃길 수질에 대한 기존 조사자료를 충분히 받아보지 못했다는 아쉬움이 인터뷰를 통해 다음과 같이 관찰되었다.

“내부자가 폭로하는 정보가 아닌 이상 무난한 정보를 제공했다고 본다. 조직생리상 조직을 보호하고 자신이 보호받기 위해서는 필요한 정보를 가공하고 제출하고 이용했을 것 같다.” (시민단체 관계자 B)

시민단체 측 전문가도 수질조사를 공정하게 수행하는 등 투명성 확보를 위해 노력한 것은 사실이나 반면 기존 조사자료에 대한 자료를 요청할 경우는 폐쇄적이었다고 응답하였다. 즉 공동조사단 조사와 운영에 관련된 자료 요청에는 수공이 협조적이었으나, 공동조사단 이전의 내부자료에 대한 공유는 잘 이루어지지 않았다고 주장하였다.

“구성부분으로 보면 참여기관만 하더라도 행정기관이나 중앙부처의 경우 참여를 기피하는 분위기가 형성되어 있었다. 그나마 구성이 되어서 운영이 된 것은 다행이었다. 또한 조사단의 범위 내에서는 투명하게 하려고 열심히 노력한 것도 사실이다. 당시 수공 아라뱃길본부장이나 환경팀장이 수질조사에 관련해서는 공정하게 하려고 노력한 것은 사실인 반면 아라뱃길의 과거 조사자료를 요청할 때에는 좀 폐쇄적이었다. 분명히 자체 연구원이 조사하거나 용역했던 자료가 있었지만 그 자료를 보여주기를 꺼려했던 것도 사실이었다.” (시민단체 측 전문가 C)

결과적으로 공동조사단 운영과 관련된 기본적인 절차적 투명성 확보에 대해서는 대부분 인정하고 있었으나 정보와 자원의 불균형 해소를 위한 자료 제공 정도에 대해서는 이해당사자간 인식의 차이가 상당한 있음이 관찰된다. 이는 환경단체가 정부나 공공기관에 대해 가지고 있던 불신과 불만이 일부 투영된 것으로 판단되고 자료의 제공범위에 대해서도 수공이나 행정기관에서는 투명한 제도 운영 자체에 의미를 두고 있으나 시민단체에서는 이와 관련된 제반사항 전반을 요구하는 등 절차의 투명성에 대해 생각하는 조건이 달라 이해당사자간 인식에 상당한 차이를 발생시킨 것으로 보인다.

2. 참여의 제도화

갈등관리에서 협력적 과정이 제대로 실현되려면 이를 뒷받침해줄 수 있는 제도적인 장치가 필요하다. 특히 당사자간의 이해관계가 첨예하게

대립하는 상황에서는 사실문제에 대한 정확한 정보가 제공될 수 있도록 절차가 제도화되어야 더 큰 갈등으로 번지는 것을 막을 수 있다.

진실 논란으로 뜨거워진 아라뱃길 수질 문제에 대해 인천시는 7월4일 보도자료를 통해 아라뱃길 수질 및 주변지역 악취 해결을 위한 공동조사단 구성을 제안하고, 환경녹지국장 주재로 당사자인 수공, 환경단체와 한강청, 인천시 계양구, 서구, 인천대학교 전문가, 수도권매립지관리공사 등 다양한 이해관계자가 참여하는 회의를 개최하여 세부적인 구성방안 협의를 추진하였다.

인천시는 최근 아라천 수질이 한국수자원공사, 환경단체 조사결과가 상이하고 아라천 주변 수도권매립지관리공사 내 악취발생으로 인한 언론보도와 환경단체의 개선 요구에 따라 관련기관 및 환경단체와 공동 환경조사단을 구성·운영키로 하였다. ... (중략)

조사는 아라천 수질분야, 주변지역 악취 및 수도권쓰레기매립지 침출수 방류수 조사분야로 나누어 실시하며, 7.6일 관련기관 합동회의를 개최하여 조사일시, 조사방법 및 조사주기 등을 협의하고, 7월부터 실시하여 매달 조사결과를 시민과 언론에 공표할 계획이다. ... (중략)

인천시는 환경단체와 관련기관 간 공동조사결과 문제점과 개선방안이 도출되면 국토해양부 및 환경부에 개선을 요구하여 쾌적한 아라천 친수공간을 수도권 시민들에게 제공할 계획이다. (인천시 보도자료, 2012.7.4.)

인천시 주관으로 개최된 1차 준비회의('12.7.5)에서는 위원을 민·관 동수로 구성하는 한편 공동단장에 인천시, 한강청, 환경단체 추천인을 포함시키고 여기에 수공을 추가하는 3인 또는 4인 공동단장 체제로 운영하는 (안)을 우선 협의하였고, 이후 2차 준비회의('12.7.26)에서는 인천시와 한강청에서 제안한 공동조사단 구성·운영(안)에 대한 토론이 있었다. 조사분야를 수질에 한정하자는 한강청, 수공의 의견과 악취, 지하수 등 주변 환경문제를 포괄적으로 하자는 인천시와 환경단체의 의견이 상충되었고

또한 조사위원으로 환경단체가 직접 참여하는 방안에 대한 이견이 있었다. 한강청은 객관적인 사실 규명을 위해 조사위원을 대표 행정기관과 기관별 추천 전문가로 한정할 것을 요구하였고, 환경단체에서는 위원을 민·관 동수로 구성하되 환경단체에서도 직접 참여해야 한다고 주장하였다. 이에 대해 수공에서는 환경단체 참여시 수공도 위원으로 참여해야 한다고 주장하는 등 위원 구성에 대한 당사자 간 의견 차이로 논쟁이 발생하였는데 이에 협의를 중단하고 사전조율 후 차기회의에서 논의하는 것으로 정리하였다.

<표 10> 공동조사단 1차 준비회의('17.7.5) 주요의견

기관명	1차 준비회의 주요 의견
한강유역 환경청	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공동조사단의 구성에 대한 객관성 및 공정성이 우선 정립된 후 구성 필요 ○ 공동조사단 구성시에는 인천시 및 환경부(한강청)이 공동으로 주관하고, 세부인원은 각 기관에서 추천하는 동수로 구성하는 원칙, 세부적인 사항은 추후 논의
인천시	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경부의 제안에 대하여 동의함 ○ 유역청, 환경단체추천, 인천시가 추천하는 3인 단장으로 구성하고, 수공에서 요구하는 공동조사단장 참여 건은 추후 결정 ○ 수질개선대책 및 유역협의체 건은 현 시점에서 논의하는 것은 바람직하지 않은 것으로 결론 (인천시 환경녹지국장)
환경단체	<ul style="list-style-type: none"> ○ 각 기관별 공동조사단 참여시에는 인천시 등을 통하여 전문가를 추천할 예정이며, 인천대 등에서 수질조사 분석 필요
한국 수자원공사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수질조사 결과는 사후환경영향조사에 따라 관리하되 필요시에는 정부와 협의하여 공개 ○ 아라뱃길은 국가하천으로 수질조사는 환경부 주관 필요 ○ 공동조사단 구성시에는 수공의 공동단장 참여가 필요
인천대학교 김00교수	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수질조사에만 국한할 것이 아니라 수질개선에 대한 협의체 개념을 포함하여 구성 필요
수도권매립지 관리공사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 매립지 침출수는 수공에서 환경영향평가에서 검토한 것과 같이 수질 영향이 미미함 ○ 추후 방류구 변경 등은 검토하고 있으나 단기간에 완료되는 것은 아니며, 관계기관과 협의하여 추진
기 타	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공동조사단 구성원에 국토부, 김포시 등의 관계기관의 참여가 필요하다는 논의가 있었으나 구체적인 합의가 이루어지지 않았음

<표 11> 공동조사단 2차 준비회의('17.7.26) 주요의견

기관명	2차 준비회의 주요 의견
한강유역 환경청	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조사범위는 뱃길 수질조사만으로 한정, 개선방안은 결과가 나온 후 필요하다면 논의하면 됨 ○ 한강청은 수공과 단체간 수질조사결과가 상이한 부분에 대해 중재 역할로 참여한 것임 ○ 조사단의 환경단체 참여 주장은 수용 불가
인천시	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조사범위는 주변지역 환경까지 포괄하는 것이 인천시 입장이나, 논의가 안된다면 조사단에 위임하는 방안 제안 ○ 조사단 구성안 수정 제안 <ul style="list-style-type: none"> - 한강청(안)(6인) + 환경단체 1인, 수공 1인 8인 제안
환경단체	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개선방안과 수질에 영향을 미치는 복합적 원인 규명조사(굴포천, 토양, 지하수 등)로 확대 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 조사방법만을 논의하려면 이 자리는 필요 없음 ○ 조사시한은 올 연말이 아닌 4계절 필요 ○ 조사단장을 인천시, 한강청으로 한다면 당초 목적했던 민관조사단 의미에서 퇴색. 환경단체 추천의 전문가의 단장 참여 필요(3인 공동단장) ○ 민관 조사단은 민간과 행정기관의 동수 참여 원칙 ○ 전문가만의 조사단은 전문가 특성상 인천시 수정제안은 수용 못함. 환경단체는 최소 2명 참여 필요
한국 수자원공사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조사범위는 문제가 된 뱃길수질분야로 한정 ○ 조사단은 추천전문가로만 구성하며, 환경단체의 직접 참여시에는 당사자인 수공도 참여해야 함
김포시	<ul style="list-style-type: none"> ○ 뱃길수질에 한정 필요. 다른 분야까지 확대하면 조사단 운영이 무한정 길어짐
기 타	<ul style="list-style-type: none"> ○ (환경부 인천시 파견 협력관) - 개선방안까지 논의하자는 환경단체와 수질조사의 객관적인 검증을 하자는 수공과의 근본적 시각차가 있어 논의 어려움

조사분야와 위원에 대한 한강청과 환경단체의 입장 차이는 이후에도 지속되어 한 달 여간 구성협의 진행이 지지부진하였는데 9월14일 환경부 본부 주관으로 인천시, 한강청간 협의, 조율을 통해 결국 조사분야는 수질에만 국한하고 조사위원에 환경단체를 포함하는 것으로 정리하여 9월 25일 공동조사단 발족식을 개최하게 되었다. 발족식에서는 공동조사단 구성에 대한 보고가 있었는데 조사단 명칭, 조사단장, 구성원, 조사분야,

기능 및 운영기간 등을 명시하였으며, 구체적인 운영계획은 공동조사단 회의를 통해서 결정하는 것으로 하였다. 이후 공동조사단 1차회의(10.25)를 통해 공동조사단 구성을 추인하고 조사시기, 항목 등 세부적인 조사방법을 결정, 운영을 개시하였다. 공동조사단 구성 등 참여의 제도화를 위한 이와 같은 일련의 과정에 대해 이해당사자 별 평가는 다음과 같이 관찰되었다.

수공과 수공측 전문가는 구성 초기에는 다소 불협화음도 있었으나 이후 각 기관의 협조하에 공동조사단이 구성·운영되면서 참여의 제도화가 보장되었다고 판단하였다.

한강청 역시 공동조사단 발족 초기에는 아라뱃길 수질에 대한 언론 등 사회적 관심도가 높아 참여를 배척할 수 없는 상황으로 공동조사단 구성시 당사자들 간의 이해가 개입되지 않도록 직접적인 당사자가 아닌 관련 전문가 위주로 위원을 구성토록 노력하였기 때문에 기본적으로 안정적인 참여와 정확한 정보가 제공된 것으로 판단하고 있었다.

인천시는 공동수질조사단이 갈등을 효율적으로 해결할 수 있는 가장 기본적인 협의체라 생각하고 환경녹지국장 주재로 준비회의를 소집하는 등 공동조사단 구성 초기 중재를 주도하였다. 이해당사자 간 의견 차이로 공동조사단 구성에 어려움이 있었지만 결국 상호 협의를 통해 조사단 구성에 합의하였고 1차 회의를 통해 조사계획 수립 후 주관간사로서 회의 소집, 회의 안건 등을 취합하고 수질분석 자료 등을 조사위원들에게 빠짐없이 제공하였으며 수공에서도 적극적인 자료 공개 등으로 공동조사단에 정확한 정보가 제공되었다고 판단하였다. 이를 통해 참여의 제도화가 이루어졌다고 보았다.

시민단체에서도 비교적 참여의 제도화가 이루어졌다고 생각하였다. 수공의 의견을 대변하는 전문가, 시민단체의 의견을 대변하는 학계 전문가들이 2명씩 공평하게 참여함으로써 공정한 운영체제가 갖추어졌다고 판단하였다. 서울시, 인천시 서구, 부평구, 계양구 등 아라뱃길과 관련된 좀 더 많은 이해당사자가 참여했으면 하는 아쉬움도 일부 있었으나 조사단

운영상 어려움에 대한 의견도 있었고 협의회 성격상 시민단체의 의견만을 주장할 수 없었기 때문에 서로 양보하는 선에서 조정이 이루어졌다고 하였다.

다만 시민단체 측 전문가는 제도화 및 제도운영 측면에 문제를 제기하기도 하였다. 공동조사단 구성 당시에는 제도화와 운영이 이루어진 듯 보였지만 사실 공동조사단은 법적인 제도가 아닌 기관의 행정행위로 이루어진 일시적 조직으로 수공은 운영기관의 입장에서, 인천시는 민원 해결을 위한 행정행위로 참여하게 되었고 실제로 공동조사단 운영에 대한 규정은 만들었지만 이를 지원할 수 있는 구체적인 근거가 없는 상태에서 참여기관, 특히 행정기관의 태도나 의지가 조사 중·후반부로 들어가면서 계속 약화되었다고 주장하였다. 운영 초기에는 언론 등 사회적 관심도가 높아 인천시, 한강청 등 행정기관에서도 적극적으로 참여하였으나 조사 중·후반부에 들어서면서 관심도가 떨어졌고 특히 공동단장, 간사 등 행정기관 측 위원들이 인사이동을 통해 변경되면서 사업자이자 운영주체인 수공이 할 일을 행정기관인 우리가 왜 계속 함께 참여해 논의해야 하는가 하는 의구심이 기관 내부에 있었던 것 같다고 하였다. 인터뷰를 통해 설명한 상황은 다음과 같다.

결과적으로 유역청의 경우 유역관리국장과 담당과장이 바뀌면서 분위기가 달라졌다. 보는 관점에 따라서 달라질 수 있었던 거다. 받아들이는 입장에서 보면 민의 입장에서야 관의 협조를 받아 잘하고 싶지만 관은 귀찮은 입장이기 때문에 왜 우리가 협력하고 끌려다녀야 하나, 우리가 주도하면 모를까 하는 생각이 있었던 것 같다. 수공이나 다른 행정기관도 마찬가지였을 거라고 생각한다. (시민단체측 전문가 C)

전체적으로 공동조사단의 구성과 운영에 있어 참여의 제도화에 대한 이해당사자간 견해는 긍정적이라고 보인다. 아라뱃길 수질 논란 해소의 필요성을 모두 공감하고 있었기 때문에 인천시의 중재를 통해 시민단체와 수공, 환경청, 그리고 관련기관인 수도권매립지관리공사와 학계 전문

가가 참여한 공동조사단을 구성할 수 있었다. 다만 긴급한 현안 대응을 위한 조사단이었기 때문에 공동운영으로 주체가 불분명하고 법적 구속력이 없는 한계점 등이 관찰되었다.

3. 경제적 보상

아라뱃길 수질논란은 환경갈등에 해당하는 사안으로 공동조사단 운영과 관련해 이해당사자 간 직접적인 경제적 이해득실이 없어 경제적 보상 등에 대한 별도의 협의는 없었다. 그러나 아라뱃길과 같은 공공수역의 수질은 공공재적인 성격을 지니고 있기 때문에 수질오염이 발생할 경우 공유지의 비극(tragedy of commons)과 같은 현상을 초래할 수 있고 비용과 편익의 부담주체가 달라 비용 분담의 문제가 발생할 수 있다. 특히 아라뱃길 사업은 국가정책조정회의를 거쳐 공공사업으로 추진하는 과정에서 공기업인 수공이 사업시행자로 환경영향평가를 거쳐 시행한 사업으로 사업 시행으로 인한 수질 악화 등 부정적 환경 변화에 대한 개선 책임은 사업자인 수공에 있다고 볼 수 있으나 수공은 환경영향평가지 제시한 해수와 한강수의 유입, 수중폭기장치 운영 등 수질관리대책을 성실히 이행하며 조류를 제외하고는 평균적으로 관리목표를 달성하고 있다고 주장하였는데, 직접적인 경제적 보상이라 볼 수 없으나 추가적인 수질개선의 수준과 비용, 공동조사단 운영 등 비용 부담에 대한 이해당사자의 의견은 다음과 같았다.

먼저 수공은 공사가 마무리 단계에 접어들고 사업비 집행이 끝나가는 시점에서 기존의 수질관리방안을 활용하여 수질관리를 강화하고 있어 수질악화에 따른 추가적인 개선방안은 필요하나 근본적으로 하수처리장 방류수가 많이 유입되는 한강 하류의 수질 특성, 강우시 유입되는 오염도가 높은 굴포천수 등 유입수의 수질개선 없이는 아라뱃길 수질 개선에 한계가 있음을 주장하며, 중앙정부 차원의 체계적인 물환경관리 개선 투자가 필요하다고 주장하였다.

환경청과 인천시에서는 아라뱃길 사업자인 수공에 수질개선대책 수립

및 이행 책임이 있음을 강조하며, 수공의 적극적인 대응을 요구하였다. 환경단체는 기본적인 수질개선 책임은 수공에 있다고 주장하면서도 국가와 지방정부가 가지고 있는 공공수역의 수질관리 책무를 함께 언급하며 종합적인 차원의 조사와 개선대책 수립을 주장하였다.

공동조사단 운영 비용과 관련해서는 수공에서는 공공기관인 국립환경과학원에서 분석을 했으므로 별도의 비용 확보는 불필요했다고 생각하였고, 한강청에서도 수질조사 범위가 좀 더 확대되었을 뿐이지 수공, 환경단체, 행정기관이 각각 담당하는 일을 진행한 것이기 때문에 추가적인 비용이 필요한 일은 아니라고 판단하였다. 인천시에서도 공동조사단 활동 자체를 무보수 명예활동으로 생각하고 예산을 제공받으면 식사하고 수당만 받으려는 조직으로 오해할 수 있어 회의시간도 점심시간 이후에 잡았으며, 별도의 수당도 제공하지 않았다고 설명하였다.

반면 수공 측 전문가는 행정기관의 경우 업무에 해당해 활동 비용이 불요하지만 환경단체나 외부 전문가는 회의비나 여비를 지급하는 경우 좀 더 책임감을 갖고 적극적인 참여를 할 수 있었을 것이라는 의견을 피력하였는데 환경단체에서도 공동조사단 구성시 운영예산에 대한 부분이 있었다면 좀 더 공정한 조사와 분석이 이루어졌을 것 같다고 생각하였다. 일부 전문가의 경우 공동조사단 회의 참여가 실제로 부진하였는데 수공과 같은 대형공공기관에 불리한 의견을 제시하는 경우 관련 연구용역 등 프로젝트 수주에 불이익을 받을 수도 있어 참여를 꺼리게 될 수 있으며, 이런 면에서 전문가 집단에 대한 최소한의 비용지원이 필요하다고 판단하였다.

환경단체 측 전문가는 좀 더 구체적으로 전문가의 참여 목적이 명확하지 않았기 때문에 시간을 투자하고 봉사할 필요성에 대한 인식과 참여의욕이 떨어진 측면도 있었다고 하였다. 특히 환경단체 측에서 참여하는 전문가의 경우 위촉장을 받은 것도 아니고 위치가 불분명한 상황에서 공동조사단 구성 주체가 인천시, 한강청이 되면서 예산에 대한 검토가 없는 어설픈 구조가 되었고 차라리 아라뱃길 운영기관인 수공에서 구성하

여 위촉한 조직이었다면 조금 더 조직적으로 운영되었을 것이라는 의견을 제시하기도 하였다.

이와 같은 의견들로 볼 때 사업비에 수질 등 환경문제 해소를 위해 운영시 집행가능한 예산 또는 기금의 별도 확보가 필요하다고 보인다. 현재 법적으로 환경영향평가 등을 거친 사업의 경우 사업으로 인한 환경영향을 비교하기 위해 공사시부터 운영시 일정기간 동안 사후환경영향조사를 실시하고 필요시 추가적인 저감방안을 수립하도록 되어 있다. 그러나 운영시 환경 문제가 발생하더라도 운영 예산의 한계 등으로 추가적인 저감방안 수립 및 실행이 쉽지 않은 것이 현실이다. 사업비의 일부를 운영시 환경개선을 위한 기금 등으로 사전 적립하는 등의 제도적인 개선이 필요하다고 판단된다. 또한 공동조사단 운영과 관련해서는 본인의 신념이나 참여 의지에 따라 참석하는 환경단체나 학계 전문가 등의 경우 참여에 따른 비용지원이 적극적인 참여와 활동을 독려하는 수단이 될 수 있다고 보인다.

<표 12> 경인아라뱃길 민관공동수질조사단 운영회의(1~6차) 참석 현황

번호	구 분		소 속	직 책	참석 횟수
1	공동단장		한강유역환경청	유역관리국장	5회
2	공동단장		인천광역시	환경녹지국장	4회
3	공동 조사단	기관	한강유역환경청	수생태관리과장	6회
4			인천보건환경연구원	해양조사과장	6회
5			한국수자원공사	환경관리팀장	6회
6		환경단체	가톨릭환경연대	정책실장	5회
7			인천환경운동연합	사무처장	4회
8		전문가 (환경단체)	중앙대학교	김00 교수	1회
9			인천대학교	김00 교수	5회
10		전문가 (수공)	K-water연구원	물환경연구팀장	6회
11			한경대학교	김00 교수	4회
12		분석기관	국립환경과학원	연구사	6회
주관간사			인천광역시	수질보전하천과장	6회
간사			한강유역환경청	수생태관리과장	6회
간사			한국수자원공사	환경관리팀 과장	6회

4. 실질적 참여 보장

실질적 참여 보장은 부정적 이해당사자, 즉 환경단체나 지역주민들에게 어느 정도 실질적인 참여의 기회가 주어졌는가와 관련이 있다. OECD에서 제시하는 정부와 시민간의 상호작용은 정보제공(information), 협의(consultation) 그리고 적극적 참여(active participation)로 구분되는데 정부의 일방적인 일방향 관계에서 정부와 시민간의 발전된 쌍방향관계까지 의미한다.

공동조사단은 총 6회 수질조사와 6차례의 조사단 회의를 개최하였다. 1차 회의에서는 인천시, 한강청, 수공 및 환경단체 간 사전 협의를 통해 조율된 조사단 구성(안)을 추인하고 조사방법 등에 대한 세부적인 협의를 하였다. 조사시기와 항목은 뱃길 내 8개 지점, 화학적산소요구량 등 8항목에 대해 국립환경과학원에서 조사하고 아라뱃길 운영기관인 수공에서 조사선박과 필요시 인력을 지원하며 해수 유통, 수중폭기시설 등 수질관리 자료를 조사단에 협조하는 것으로 협의하였다. 또한 조사 참관은 김포시, 인천 서구, 계양구 등 조사단에 참여하지 않는 기관도 참여할 수 있는 것으로 하였다. 다만 수질분석 결과는 최종결론 전까지는 언론보도를 하지 않는 조건으로 조사단에 제공, 논의하자는 의견에 환경단체의 반대가 있어 차기회의시 재 논의하는 것으로 하였다.

2차 회의에서는 '12년 11월에 있었던 1차 조사결과에 대한 설명과 향후 계획에 대한 논의가 있었다. 1차 조사결과만으로 판단이 어려우므로 계속 조사를 진행하면서 자료가 축적되면 결과에 대한 토론과 판단이 가능할 것이라고 보고 자료를 공유하되 결과 발표는 당초 논의한 바와 같이 전체 조사가 완료된 시점에 하는 것이 바람직하다는 결론을 도출하였다. 이에 대해 환경단체에서는 공동조사단의 목적 중 하나가 투명성이므로 전체 조사기간 종료 전이라도 수질에 문제가 있다면 자료 공개와 개선대책 논의가 필요하다고 주장하고 수질현상에 대한 정확한 해석을 위해 조사단 조사 전후의 바닷물 유출입 자료는 물론 2012년 아라뱃길 내 바닷물과 한강수 유출입 자료 전체를 요구하기도 하였다.

3차 회의는 약 7개월 후인 '13년 8월에 개최되었다. 먼저 수공의 수질 관리 및 아라뱃길 내 바닷물과 한강수 유출입 현황에 대한 설명이 있은 후 회의가 진행되었는데 환경단체의 의견은 다음과 같았다.

2차 회의를 마치고 3차회의까지 시간이 많이 지났다. 우리는 시민들이 사용하기에 위험한 물이며, 수공에서는 그렇지 않다는 의견차이가 있어 공동조사단을 통한 조사 및 대책 마련을하기로 하였다. 8월에 마무리하기로 하고 8월에 회의를 하는 것은 공동조사단의 취지를 무색케 한다. 전반적인 수질문제에 대하여 수공에서 모든 데이터를 공개하고 각 기관에서 책임감을 가지고 회의에 임해야 되는데 참석하는 기관의 의지가 의심스럽다고 생각한다. 실적쌓기와 요식행위로 보인다. (3차회의 회의록, 환경단체 관계자 B)

이에 대해 수공은 다음과 같은 의견을 피력하였다.

공동조사단의 한계일수도 있으나 당초 조사단 구성 목적대로 객관적인 자료를 가지고 논의하는 것이 필요하다고 생각한다. 공동조사단에서 조사한 전반적인 결과에 대하여 분석한 내용을 설명드리겠다. (3차회의 회의록, 수공 아라뱃길본부 환경관리팀장)

수공에서 5차례 진행된 공동수질조사 결과에 대한 분석과 설명이 있었고, 이에 대해 환경단체는 서해연안의 수질현황, 뱃길내 염분에 대한 우려 및 목표 관리치 여부, 환경부에서 전국의 하천과 호소를 대상으로 조사하는 물환경정보시스템과 공동조사단 수질조사 결과의 차이에 대한 원인 분석 등을 추가로 요구하였다. 수질분석을 담당했던 국립환경과학원에서는 채수시기, 민물과 바닷물 분석방법의 차이 등 데이터가 차이나는 원인에 대한 추가 설명 등이 있었다. 최종 협의 결과 수공이 8월 조사결과까지 포함한 데이터 분석, 검증, 내용 및 대책 등 발표자료를 작성하고 시민단체의 사전 확인, 전문가 검증 등을 통해 차기 회의시 발표내용을 확정하고 발표방식을 토의하는 한편 공동조사단의 향후 운영방안에

대한 논의도 진행하는 것으로 정리하였다.

4차 회의에서는 수공의 조사결과보고서 초안에 대한 설명이 있었는데 운영기관인 수공의 입장에서 원인분석 위주로 작성되고 평균값만 제시하고 시기별, 지점별, 수심별 등 세부적이고 객관적인 분석이 부족하다는 환경단체와 전문가 의견이 있어 공동조사단 위원이자 시민단체측 전문가인 인천대학교 교수 주관으로 객관적으로 다시 작성하되 수공에서는 적극 협조하는 것으로 결정하였다.

5차 회의에서는 인천대학교 교수가 작성한 조사결과보고서에 대한 논의가 있었는데 기본적으로 결과보고서를 채택하는 것으로 하되 수공과 수도권매립지관리공사의 의견을 반영해 조사자료 평균값과 관리목표 달성여부를 병기하고 매립지 수질영향은 제한적일 수 있음을 기술하는 등 요구하는 수정사항을 반영기로 하였다. 또한 수공으로부터 장단기 아라뱃길 수질개선대책을 제출받아 결과보고서에 포함하여 '14년 1월말까지 언론에 발표함으로써 공동조사단 활동은 종료하되 이후 개선방안은 상생협의회 등 별도의 협의체를 구성해 논의하는 것으로 협의하였다. 5차 회의에서도 환경단체에서는 조사단의 6회 조사외에 수공의 자료를 포함한 종합적인 분석과 바닷물 유입에 따른 아라뱃길 주변 지하수 염분영향에 대한 별도의 논의가 필요하다는 주장이 있었다.

6차 회의는 환경단체가 불참한 가운데 개최되었는데 인천시에서 제시한 언론보도(안)과 수공의 수질개선대책에 대해 검토하였다. 언론보도(안)에 대해서는 수공의 수질관리대책을 첨부하여 발표하되 환경단체의 의견을 별도로 확인기로 하였는데, 수공에서는 수질관리대책으로 아라뱃길 수질개선을 위한 수질관리종합대책 용역을 추진하고 인천시, 환경단체 등 관계기관과 별도로 협의를 통해 수질관리협의체를 구성·운영하는 것으로 계획하였다. 주관간사인 인천시에서는 6차 회의 다음날인 2월 5일 언론에 민관공동수질조사단 명의로 보도자료를 배포, 아라뱃길 수질개선이 필요하다는 것을 결론으로 해 수공에서 장단기 수질개선대책을 추진하는 것으로 발표하고 공동조사단 활동을 공식 종료하였다.

이상의 진행과정에 대한 각 이해당사자별 실질적 참여보장에 대한 의견은 다음과 같았다.

먼저 한강청에서는 민관 동수로 전문가가 참여했고 환경단체의 참여로 공동조사단을 통해 많은 부분 정보를 공유할 수 있었던 부분은 좋았으나 환경단체가 보다 중립적인 태도로 참여하였다면 좀 더 깊이 있는 정보 제공 및 협의가 이루어질 수 있었을 것이라는 의견을 피력하였다.

관리기관인 수공에서도 민물과 바닷물이 섞이는 하구의 물흐름 특성과 수질관리라는 전문적인 부분에 충분한 이해가 부족한 부분은 있었으나 전반적으로 이해당사자들의 실질적인 참여는 충분했다고 판단하였다. 수공측 전문가는 실질적 참여보장은 가능했지만 시민단체에서 회의에 불참하거나 사전에 충분한 자료의 검토없이 참여해 아쉬웠다고 하였다.

인천시는 주관간사로 회의 소집, 관련 운영자료 공유 등을 통해 환경단체가 실질적으로 참여하여 의견을 제시할 수 있도록 운영하였다고 생각하였는데 이에 대해 환경단체도 수공측과 소통이 원활했던 것은 아니지만, 공동조사단을 통해 환경단체의 실질적인 참여와 자유로운 의견개진은 어느정도 가능했다고 판단하였다. 그러나 이와 같은 참여와 의견개진이 쌍방간 소통이 아니라 일방적인 주장으로 받아들여져 서로간의 이견이 있을 수밖에 없었다는 한계도 언급하였다. 환경단체 측 전문가는 환경단체 측에서 말하는 것은 시종일관 같았고, 공동조사단 운영초기에는 실질적인 참여가 이루어졌으나 조사가 진행될수록 행정기관의 환경단체에 대한 고정관념으로 의견을 수용하려는 자세나 들으려는 의지가 없었다고 주장하였다. 일단 의견을 듣고 이에 대한 검토가 뒤따르면 좋았겠으나 공동조사단 회의를 통해 의견을 개진하지만 추가적인 검토없이 다음 회의가 계속 진행되었다고 주장하였다.

위의 의견을 종합해 볼 때 공동조사단에 환경단체의 참여는 보장되었으나, 참여기관 사이의 입장 차이로 실질적인 쌍방향 소통은 어려웠음을 관찰할 수 있었다. 쌍방향 소통을 위해서는 행정기관에서 환경단체 등 민간을 관과 동등한 협력자로 인정하고 요구사항에 대해 동일한 시선에

서 바라보는 관점의 전환이 필요하지만 아직까지 행정절차의 진행을 우선시하는 우리나라 행정기관의 업무체계나 형태로 볼 때 쌍방향 소통을 적용하기에는 한계가 있다고 보인다.

<표 13> 경인아라뱃길 민관공동수질조사단 회의 결과

구분	회의내용 및 결과
1차회의 (‘12.10.15)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (조사단 구성) 조사단 구성방안 원안 추진 (주관간사는 인천시) - 한강청 수생태관리과장은 조사단원과 간사 겸임 ◦ (조사방법) 인천시가 제안한 8지점, 8항목, 6회 조사 실시 - 수로 중심부에서 상중하 채수, 조사일은 해당월의 둘째 화요일 - 시료 채취시 수공은 인력, 선박 제공 및 수질관리자료 협조 - 조사결과 문제점 발견시 대책(방안) 건의 ◦ (결과발표) 임무 종료 후 최종 발표하되, 자료는 구성원 간 상시 공유 - 조사자료 공유시 언론 비보도는 환경단체 검토 후 차기회의시 재논의 ◦ (기타사항) 조사 참관은 김포시 등 공동조사단 미참여 기관도 가능
2차회의 (‘13.1.16)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (결과분석/자료공개) 1차조사 결과만으로 판단이 어려워 데이터 축적 후 판단, 자료는 조사단 내 공유하되 결과발표는 전체조사 완료 후 바람직 ◦ (기타의견) 투명성이 목적이므로 수질에 문제가 있다면 자료공개 및 개선 논의 필요 - 해수화에 따른 지하수 염분 피해 적정관리 필요
3차회의 (‘13.8.1)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (1~5회 결과분석 설명) 한강, 굴포천의 영향을 크게 받고 있으며, 해수와 한강수를 2:1 비율로 유입시켜 평균적으로는 기준 만족 ◦ (8월중 발표방법) 수공에서 조사보고서를 작성, 시민단체 전문가 등에 미리 감수받고 최종회의시 발표 방식 등을 토의 ◦ (기타의견) 8월 발표 8월 회의는 공동조사단 취지에 무색, 지속적인 해수 유입시 염분 피해 우려, 관광·레저 활성화를 위한 수질 중요
4차회의 (‘13.10.10)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (조사보고서 초안) 작성기관인 수공 입장에서 원인분석 위주로 작성되어 객관성 부족(평균값만 제시, 세부 분석결과 미제시) - 전문가 그룹에서 측정결과 위주로 객관적으로 분석할 필요 있음 ◦ (조사보고서 재작성) 위원이자 전문가인 인천대 김○○교수 주관으로 객관적으로 작성하되, 수공에서는 적극 협조
5차회의 (‘13.12.27)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (최종보고서 채택) 조사보고서는 채택하되, 회의시 의견을 반영해 일부분구 수정·보완(매립지 수질영향, 평균값으로 수질목표 평가 병기) - 수공은 장·단기 수질개선대책안 작성 후 1달 이내 제출 ◦ (조사결과 공개) 수공의 개선대책을 포함한 조사보고서를 1월말 언론 발표 - 이후 공동조사단 활동은 종료하고, 별도의 협의체에서 개선방안 논의 ◦ (기타의견) 공동조사단 조사 외 수공 자체자료를 포함한 분석 필요 - 염분영향에 대한 별도 논의 필요
6차회의 (‘14.2.4)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (보도자료 검토) 인천시에서 제시한 언론보도(안)에 수공의 수질 관리대책을 첨부하여 발표 (불참한 시민단체 의견은 별도 확인) ◦ (수질관리대책) 수질관리대책응역 조기 추진 필요, 중장기대책으로 수질관리협의체를 구성하되, 세부방안은 관계기관 간 별도 협의

5. 학습과 조정

협력은 일회성으로 이루어지는 것이 아니다. 반복적이고 순환적인 협력의 속성은 상호 학습, 시행착오 등의 경험을 통해 불확실성을 적절하게 대처할 수 있게 도울 수 있다. 공동조사단의 경우 2년여라는 짧은 기간에 구성·운영을 거쳐 공식적인 활동을 종료하였으나, 6차례의 조사와 회의를 반복하면서 이러한 학습과 조정의 과정을 거쳤는데 이에 대한 각 이해당사자의 의견은 다음과 같았다.

수공은 공개적인 수질조사와 서해 바닷물, 한강수의 아라뱃길 유출입 현황에 대한 상호이해를 통해 환경단체와 어느 정도 신뢰를 구축할 수 있었고 이를 바탕으로 갈등관리 및 의견 조정에 기여하였다고 판단하였다. 한강청에서도 조정 과정이 쉽지는 않았으나, 회의를 계속 진행하며 양측 간 조정을 이끌어낼 수 있었다고 보았으며, 수공측 전문가도 전체적으로 다소의 갈등은 있었으나 협력이 효과적으로 진행되었다고 판단하였다. 다만 상호 이견이 발생하였을 경우 외부 전문가 자문을 받는 것도 서로의 이해도를 높일 수 있는 부분이었으나 이러한 부분이 부족하였다는 아쉬움을 토로하였다.

인천시에서는 초기에 수공과 환경단체의 갈등의 골이 깊어 처음 조사단 구성 협의시 서로의 문제점만 이야기하다 끝낸 적도 있었지만, 조사단을 구성해 수차례 회의를 통해 의견을 나눔으로써 좋은 방향으로 진행될 수 있었다고 설명하였다. 갈등의 해결을 위해 인천시와 같은 제3의 중재자가 나서 회의를 개최하고 의견을 나눌 경우 좋은 방향으로 갈등이 정리될 수 있음을 제시하였다. 환경단체도 소통을 한다는 것 자체가 이해나 갈등을 해결하는데 도움이 되었다고 하였다. 공동조사단 회의를 진행할수록 수공 등 상대방을 어느 정도 이해할 수 있었고 평소에 접근이 어려웠던 부분도 접근하며 상황에 대해 이해가 커진 측면이 있다고 언급하였다. 환경단체 측 전문가는 학습과 조정없이 참여만 있었다고 보았는데 당초 환경단체를 통해 수질에 대한 문제제기가 있었고 같이 확인해 개선해 보자는 의도였으나, 공동조사단의 목적 자체가 뱃길 수질에 대한

현황을 확인하는 것으로 한정되어 상호 이해와 협력이 일어나기 어려운 조직이었고, 일방적인 의견 개진을 하더라도 거부할 수 있는 구조였다고 설명하였다.

수공을 포함한 한강청, 인천시 등 행정기관은 기관의 입장에서 수용가능한 범위내에서 문제를 바라보고 공동조사단의 운영 자체에 큰 의미를 두었던 반면, 시민단체와 전문가는 추가적인 우려 사항을 포함하여 아라뱃길과 관련된 전반적인 사항에 대한 검토와 개선을 요구하다 보니 일부 협력과 상호간에 대한 이해는 가능하였으나 모든 이해당사자를 충분히 만족시킬 수 없는 한계가 본질적으로 존재했다고 보인다.

제 4 절 비교사례 분석

1. 비교사례 개요 : 시화지구 지속가능발전협의회

지금까지 수질 논란 등 환경갈등 해소를 위해 구성한 아라뱃길 민관 공동수질조사단 운영 사례를 협력적 거버넌스의 갈등관리 측면에서 분석해 보았다. 특히 Ansell&Gash의 협력적 거버넌스 모형을 기초로 국내 선행연구들을 참고하여 절차의 투명성, 참여의 제도화, 경제적 보상, 실질적 참여 보장, 학습과 조정을 갈등관리의 중요 요소로 제시하고, 이에 대한 이해당사자별 인식의 차이를 살펴보았다. 이번 절에서는 국내 협력적 거버넌스의 성공모델로 연구되고 있는 시화지구 지속가능발전협의회와 비교사례 검토를 통해 이러한 요소들이 왜 중요한지에 대한 근거를 다시금 제시하는 한편, 이를 통해 과학적 일반화를 위한 충분한 근거가 되지 못한다는 단일 사례연구의 한계를 일정 부분 보완하고자 한다.

시화지구 개발과 환경개선에 관한 문제의 해결기구로 탄생한 시화지구 지속가능발전협의회는 정부기구나 시장기구의 한계를 극복하고 다양한 이해관계자를 포함하는 다층적 거버넌스 구조 속에서 갈등조정자로서의 역할을 수행하여 왔다(문태훈·이재준, 2012). 특히 시화호 개발과정에서

발생하는 환경갈등 문제를 거래와 타협, 설득과 보상, 협상과 조정의 차원을 넘어 갈등당사자들부터 자발적 합의를 통해 해결해 왔는데 이러한 차원에서 시화지구 지속가능발전협의회는 정부의 일방적 사업추진 과정에서 야기된 지역사회의 갈등을 이해관계자의 참여, 진지한 숙의와 합의를 통해 민주적으로 해결하고 사업을 성공적으로 추진하고 있다는 평가를 받고 있다(윤정설, 2013).

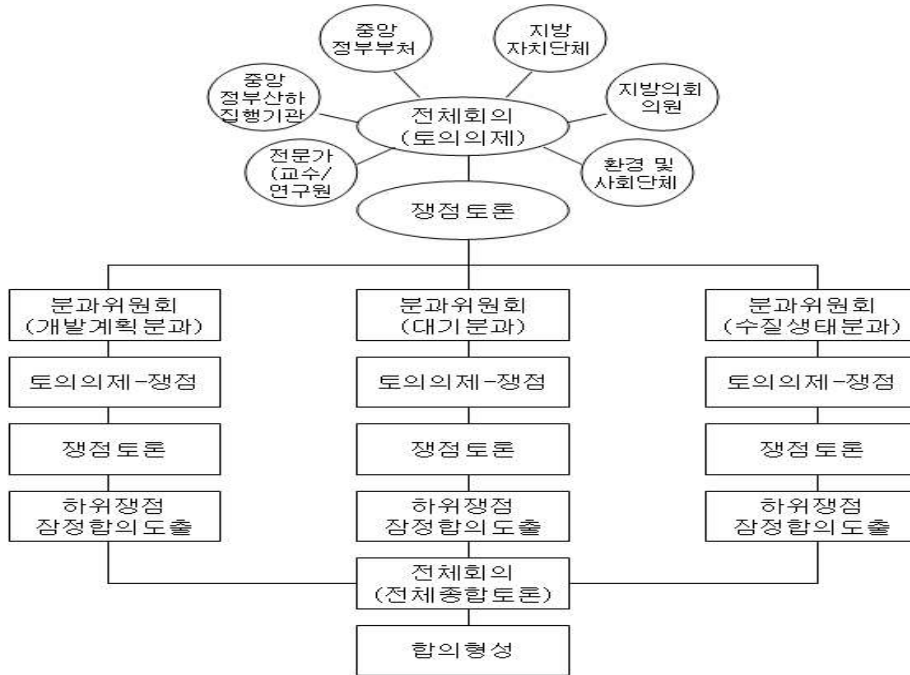
시화지구 지속가능발전협의회는 시화지구의 공공정책 실시로 발생하는 제반 갈등을 조정하기 위하여 2004년 설립된 기구로서 정부, 시민단체, 사업자들이 참여하는 민·관 공동협의체이다. 시화호는 1994년 방조제 물막이 공사를 완료한 후 공단폐수와 오수유입, 생활하수와 농축산 폐수유입으로 심각하게 오염되었고 이에 따른 악취와 대기오염으로 주민민원이 폭증하였다. 지역 환경단체는 오염의 심각성을 인지하고 적극적으로 시화호의 오염문제를 제기하였는데 ‘죽음의 시화호를 희망의 시화호로’라는 슬로건을 내걸고 지역단체 연대기구 성격을 지닌 ‘시화호시민연대회의’를 구성하는 한편 시화호 이용계획의 대안으로 ‘시화호 시민안’을 작성하는 등 시화호 오염문제에 적극적으로 대응해 나갔다. 1996년 물고기 집단폐사 발생을 계기로 감사원에서는 시화담수호 사업에 대한 감사를 실시하였고, 정치권에서는 국정감사를 통해 시화호 수질문제를 거론하면서 사업을 추진해온 정부는 시화호 오염의 책임문제 등으로 곤궁에 빠진다. 시화호 오염상황이 더 이상 방치할 수 없는 수준에 이르러서 정부는 결국 시화호의 물을 외해로 방류하기로 하고 범 정부차원의 종합적이고 체계적인 관리를 위해 2000년 시화호 및 인천연안을 특별관리 시범해역으로 지정 및 시화지구 정책협의회를 구성하고 2003년 시화지구 장기발전계획안을 수립하였다.

그러나 시화호시민연대에서는 정부(안)이 시화호 및 주변지역 환경을 고려하지 않고 지나친 관광·레저와 연구, 주거기능 중심으로 수립되는 등 문제가 있다고 지적하며 반대 입장을 표명하였다. 지역 환경단체는 시화호 오염 현안관련 오염조사, 대기개선토론회, 무단방류저지 및 감시활동 등을 적극적으로 수행해 오고 있던 상황이었기 때문에 이들의 반대

목소리는 무시만 할 수 없는 상황이었다. 이에 정부에서도 시화호 종합이용 계획안의 문제점을 해결하기 위해 지역과 시민사회의 이해관계자들이 참여하는 협의회의 필요성을 느끼고 정부와 지역사회의 갈등해결을 위한 새로운 문제해결 방식이 필요하다는 데 공감하여 2004년 1월 정부, 지방자치단체, 지방의회, 시민단체, 전문가, 사업시행자가 참여하는 시화지구 지속가능발전협의회가 구성되기에 이른다.

시화지구 지속가능발전협의회는 정부부문과 민간부문의 직·간접적인 이해당사자 및 전문가를 중심으로 2004년 1월부터 세 분과로 구성하여 전체회의와 분과회의 등 매월 2회 이상의 회의를 개최하며 지속적으로 운영되었다. 협의회에서는 토의구조를 개발계획분과, 대기분과, 수질생태분과 등 세 분과위원회로 구성하고 분과위원회별 토의의제와 쟁점사안에 대하여 분과위원회별로 점진적으로 합의하여 전체회의에서 최종적인 합의를 도출하는 방식으로 운영되었다. 시화지구 지속가능발전협의회는 2004년부터 2013년까지 전체회의 32회, 개발계획분과 128회, 대기분과 92회, 수질생태분과 92회 등 총 344회의 회의를 개최하였으며 특히 집중토론 110회, TF팀 회의 250회를 포함하여 갈등현장 학습, 주요 정책세미나 등 개발과정에서 발생하는 환경문제를 숙의적인 형태로 논의하고 구체적인 해결방안을 모색하고 있다.

<그림 5> 시화지구 지속가능발전협의회의 참여영역과 토론구조



자료: 홍성만 · 이종원(2009)

<표 14> 시화지구 지속가능발전협의회의 토의 안건 현황

구분	전체회의	분과회의			소계
		개발계획	대기	수질생태	
2004년	12	8	9	10	39
2005년	6	17	11	10	44
2006년	4	15	7	11	37
2007년	2	16	11	5	34
2008년	1	15	10	7	33
2009년	1	13	11	12	37
2010년	3	13	10	12	38
2011년	1	10	9	15	35
2012년	1	10	10	7	28
2013년	1	11	4	3	19
소계	32	128	92	92	344

* 2013년은 6월까지 집계결과, 자료: 소진광(2015)

2. 비교사례 특징

시화지구 지속가능발전협의회는 참여, 숙의, 합의라는 사회적 합의과정의 기본원칙을 준용하여 운영하였는데, 아라뱃길과 시화호 사례 모두 정부의 공공 개발사업 추진에 따른 수질 등 환경문제 해소를 기본 목적으로 공공과 민간이 공동으로 참여하는 협의회 형태로 추진되었다. 시화지구 지속가능발전협의회는 주요 특성을 분석해 보면 다음과 같다.

1) 정책 이해당사자의 포괄적 참여

중앙정부, 지방정부, 지방의회, 한국수자원공사, 전문가, 시민단체 등이 포괄적으로 참여하여 민관협의체의 대표성을 확보하였다. 중앙부처(건교부, 환경부, 산자부, 해양수산부), 지방정부(경기도, 안산시, 시흥시, 화성시), 지방의회(안산시, 시흥시, 화성시), 사업시행자(한국수자원공사), 환경사회단체(시화호시민연대, 시흥환경운동연합, 화성환경운동연합, 화성연안문화연대, 화성YMCA, 안산경실련, 안산녹색소비자연대) 등 다양한 이해당사자가 참여하였으며, 특히 2004년 협의회 출범부터 정부부문과 민간부문을 동수로 유지하여 균형된 중립적 협의기제로 작동되고 운영되도록 하였다. 또한 정부 측인 건설교통부 신도시기획단장이 위원장을 맡는 단독위원장 체제에서 2005년부터 정부와 민간부분에서 대표를 맡는 2인의 공동위원장 체제로 운영하며 국토해양부 훈령(제2008-43호, 2008. 4. 30)에 따라 공식기구로도 발족하게 되었는데, 어느 한 부문의 독점 없이 다양한 이해당사자가 균형 있게 구성되어 꾸준히 유지된 점이 주요하다고 평가될 수 있다.

2) 정보비대칭의 해소노력과 정보 탐색적 학습기제의 존재

본회의 개최 전 본회의에서 다룰 주제와 쟁점에 대해 사전논의를 통해 상정될 안건의 내용, 범위, 방식 등을 사전에 조율하여 정부부문과 민간부문의 불필요한 논쟁을 미리 예방하였다. 특히 의견의 합의가 어려운 의제는 참여주체들의 가치관 차이에 기인한 것인지, 사실관계의 미확인 및 정보 부족에 기인한 것인지에 따라 다른 접근방식을 활용하였는데 예로 가치관의 차이로 쟁점이 발생하는 경우 집중토론, 끝장토론을 통해

의견 격차를 해소하고 사실관계의 미확인 및 정보 부족으로 쟁점이 발생할 경우 전문연구기관을 통한 연구용역, 정규 또는 비정규 전문가 자문, 특정 과제를 수행하기 위한 전담반 구성 등을 통해 의견 격차를 해소하였다. 또한 논의 진행과 문제해결에 있어서 핵심주제 또는 전체 위원에게 새로운 정보나 지식이 필요한 주제 등이 있을 경우는 관련분야 전문가를 초빙하여 전체 학습과 관련 주제에 대한 토론을 진행하였는데 악취 모니터링 시스템 구축 필요성, 자원순환형 생태도시 계획/설계 지침, 시화반월공단 휘발성 유기화합물 배출방지대책 등은 이러한 학습기제를 통해 사회적 합의를 도출하였다.

3) 이해당사자 합의지향의 의사결정 운영규칙 마련

시화지구 지속가능발전협의회는 합의지향적인 의사결정규칙 하에서 운영되었는데 운영규정 제13조(의사결정방법) ①항에는 “회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 간에 최대한 합의를 도출하여 의결함을 원칙으로 한다”고 밝히고 있다. 기본적인 원칙으로서 시화호 개발을 둘러싼 쟁점사항은 참석한 모든 위원들이 최대한 합의를 도출하여 의사결정이 이뤄지도록 하고 있는 것인데 소수의견을 존중하고 합의되지 않는 사안에 대해서는 추후 논의를 하도록 하여 소수의견을 무시하지 않고 참여한 이해당사자들이 모두 동의하는 의사결정 방식으로 운영하였다. 이러한 원칙의 고수는 이견을 가진 행위자들이 이견을 좁힐때까지 끊임없이 논리, 근거를 제시하며 서로 설득하려는 ‘마라톤 협상’을 가능하게 하였는데 시화호 남측간석지 개발방안 논의, 안산 시흥지역 대기개선 특별대책 집행방안 제시 등 현안에 대한 심도깊은 논의를 가능하게 하였다.

4) 토론내용 및 협의결과의 공개와 협의회 내에서의 점검

토론과 회의결과를 외부에 알리는 공개적 형태를 띠고 있었다. 운영초기 협의회 회의에 대한 참관은 누구에게나 허용되었고, 회의결과는 홈페이지를 통해 공개하였다. 홈페이지에는 협의체 운영, 시화지구 환경현황, 알림마당, 토론광장 등을 마련하여 누구든지 의견을 제시할 수 있도록 하였는데 협의회 토론과정의 방청이나 결과의 공개는 이해당사자 본인

주장의 합리성 제고에 대한 압박이 될 수 있는 것으로 그 결과 토론의 내적 합리성을 증진시켰다고 평가할 수 있다. 또한 회의가 개최될 때는 지난회의 결과에 대한 확인이 이루어진 후 회의가 진행되었으며, 차기회의에서 다룰 의제를 미리 제시하는 방식으로 운영되었는데 이를 통해 협의회 위원들의 현안에 대한 맥락과 이해수준을 높여 보다 합리적인 토론이 가능하도록 할 수 있었다. 이와같은 공개적인 토론구조는 외부로부터의 비판을 제도화함으로써 보다 신중한 논의가 이루어 질 수 있도록 하는데 회의에 관심있는 공중의 참관이 허용되고 회의결과가 외부에 공개된다는 점은 무책임한 발언을 최소화하고 보다 객관성 있는 주장이나 논거의 제기를 가능하게 할 수 있었다.

5) 합의의 실천성, 지속성, 책임성

사업시행자의 선투자 약속으로 마련된 환경개선 대책비용을 활용하여 도출된 실천과제를 즉각적으로 이행하고 실천할 수 있어 운영의 안정성과 구성원의 신뢰성을 구축할 수 있었다. 예로 시화 4간선수로 수질개선 대책, 대기배출업체 전수조사 실시 등 협의회 논의결과에 대하여 즉각적으로 실행계획을 수립하고 시행하였다. 또한 수질과 대기개선 로드맵을 작성하고 녹지비율, 개발이익 활용방안 등에 관한 합의사항을 재검증하여 합의 결과에 대한 수용성과 지속성을 향상시켰다. 시화지구 지속가능발전협의회는 이해당사자 상호간의 쟁점사항들에 대하여 합의에 의한 의사결정을 도모함으로써 참여주체들의 책임성을 키우고 사회적 합의 결정 이후 사회적 책임을 공동 부담하고 있다.

3. 비교사례 분석

시화지구 지속가능발전협의회 운영사례를 협력적 거버넌스의 갈등관리 요인을 중심으로 비교 분석한 결과는 다음과 같다.

① 절차의 투명성

협회의 구성 및 운영, 정보와 자원의 불균형 해소 등에 있어 절차의

투명성을 최대한 확보하였다. 협의회 구성부터 상호 협의를 통해 공공부문과 민간부문 위원의 수를 동수로 유지하고, 공동위원장 체제를 가동함으로써 과정의 투명성과 중립적 협의기제를 확보하였는데 인적 구성의 균형성 확보는 환경단체의 요구가 반영된 결과로써 공공부문의 독주가능성에 대한 민간부문의 불신을 해소시켜 주는 역할을 할 수 있었다. 또한 회의 전 지난 회의결과를 확인하고 차기 의제를 미리 제시함으로써 현안에 대한 맥락과 이해수준을 높여 보다 투명하고 합리적인 토론이 가능하도록 하였다. 또한 정보와 자원의 불균형 해소를 위해 사실관계 미확인 및 정보 부족으로 쟁점이 발생할 경우 연구용역, 전문가 자문, 전담반 구성 및 관련분야 전문가를 초빙한 학습과 주제 토론 등을 통해 협의회 내에서 내용을 충분히 숙지하고 협의하여 사회적 합의를 도출토록 하였다.

② 참여의 제도화

협력적 과정이 실현될 수 있도록 참여의 제도화가 뒷받침 되었다. 2004년 출범 당시 시화지역 갈등 이해관계자가 참여하는 민관협의체로 구성하고 협의회 준비와 운영에 필요한 기본원칙을 결정하였으며, 협의회 법적 기구화에 합의하여 2008년 ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’에 의거 국토해양부 훈령(제2008-43호, 2008.4.8.)으로 시화지구 지속가능발전협의회 운영규정과 운영세칙을 제정함으로써 협의회 기능, 구성, 조정위원회 구성과 역할, 분과위원회 구성과 역할 등 협의회 운영과 관련한 세부적인 법적 근거를 확보하였다.

③ 경제적 보상

환경갈등에 해당하는 사안으로 직접적인 경제적 보상은 없었으나, 공공수역의 수질은 공공재적인 성격을 지니고 있고 수질오염 발생시 개선방안의 검토 및 추진에 많은 비용이 소요될 수 있어 집행가능한 환경 개선비용의 확보가 필요하다 볼 수 있다. 이를 위해 사업자인 수공이 수질개선기금(920억원), 대기개선기금(3,551억원) 등 기금을 사전에 사업비로 조성하고 선 투자기로 결정하여 협의회 운영과 개선대책의 검토, 추진을 안정적으로 할 수 있었다.

④ 실질적 참여의 보장

협의회에 참석하는 이해당사자의 실질적 참여를 위해 다양한 방법으로 노력하였다. 먼저 출석 위원들이 최대한 합의를 도출하여 의결하는 것을 원칙으로 다면적 논의와 합의방식을 채택하였는데 과반수 혹은 2/3 이상의 찬성과 같은 다수결의 원칙이 아니라 소수의 의견도 무시하지 않는 열린 대화를 통해 현안을 논의하고 마라톤 협상 등 끊임없는 협의와 설득의 통해 합의를 추구하는 숙의방식을 보장하였다. 이와 같은 숙의방식은 겉으로 잘 드러나지 않지만 신뢰구축, 공유된 이해, 면대면대화 등 Ansell&Gash가 제시한 협력적 거버넌스 모형의 중심축인 협력적 과정에서 가장 중요한 요소라고 볼 수 있다.

⑤ 학습과 조정

시화지구 지속가능발전협의회는 그동안의 경험을 바탕으로 본 회의 전 사전조율을 통해 불필요한 논쟁을 미리 예방하는 한편 합의가 어려운 의제의 경우 참여주체들의 가치관 차이에 기인한 것인지, 사실관계의 미확인 및 정보부족에 기인한 것인지에 따라 다른 접근방식을 활용하여 논의를 진행하였다. 또한 분과위원회별로 의제와 쟁점을 선정하여 논의하고 쟁점별 잠정 합의안을 도출한 후 이를 기반으로 전체회의에서 최종합의를 도출토록 하였는데 필요시 새로운 정보나 지식이 필요한 경우 관련 분야 전문가를 통한 공동학습과 토론을 진행하여 참여자간 의견을 최대한 조정하는 등 협력의 과정에서 발생할 수 있는 불확실성을 학습과 조정을 통해 적절히 대처하였다.

제 5 절 협력적 거버넌스의 성과

1. 경인아라뱃길 민관공동수질조사단 운영 성과

경인아라뱃길 민관공동수질조사단은 협력적 거버넌스의 운영요소 중

제도적인 기반 마련과 참여 요인에 초점을 맞춰 절차의 투명성이나 참여의 제도에 중점을 두고 구성·운영되었다고 보여진다. 아라뱃길 사업 추진 자체를 반대해 온 환경단체와 사업자인 수공이 전혀 교류가 없는 상태에서 수질이라는 공공적 요인을 중심으로 대립함으로써 갈등이 표출되었는데 상대 진영에 대한 기본적인 믿음과 신뢰가 없는 상태에서 공동조사단 구성 협의가 진행되었기 때문에 공정한 제도 운영 자체에 큰 의미를 부여하게 된 것으로 보인다. 반면 구성 협의 당시 논의 주제를 수질 현황에 대해서만 한정하는 것으로 합의함으로써 수질과 관련된 다양한 의견과 주장에 대한 토론, 협의 등을 제한함으로써 실질적 참여의 보장에는 근본적인 한계가 있었으며, 경제적 보상, 학습과 조정의 경우도 직접적인 보상이 발생하지 않고 2년여라는 비교적 짧은 시간 운영으로 상호학습, 시행착오 등의 경험이 부족한 제약요인들이 존재하였다. 이와 같은 배경 하에서 최종 조사결과보고서 채택, 아라뱃길 수질개선대책 발표 등 공동조사단의 운영 성과에 대한 이해당사자의 의견은 다음과 같다.

먼저 긍정적 이해당사자인 수공은 공동조사단 운영이 성공적이었다고 판단하였다. 상호간 불신으로 기술적인 사실관계도 받아들이지 못하는 갈등상황에서 기술적 현실과 사실관계의 상호 이해를 통해 협력적 관계가 이어질 수 있는 좋은 기회였다는 의미를 부여하였다. 수공측 전문가 역시 큰 틀에서 공동조사단 운영은 합의를 이끌어낼 수 있었으므로 성공적이라고 보았다. 한강청에서는 초기 구성과정이 험난하게 진행된 상황을 생각하면 서로 만족하지 않는 상황에서도 최종적으로 합의를 도출할 수 있었기 때문에 60% 정도의 성공이라고 판단하였다. 극심한 갈등상황에서 공동조사단을 구성하고 협의를 통해 최종적으로 조사결과 발표와 공동조사단 활동 종료라는 마무리를 한 부분에 큰 의미를 부여하고 있었다. 향후 유사한 환경 갈등상황 발생시 협력적 거버넌스의 요소 중 가장 중요한 부분에 대해서는 긍정적 이해당사자 모두 절차의 투명성을 강조하였다. 협의가 진행되기 위해서는 신뢰 구축이 가장 우선되어야 하기 때문이란 의견이 지배적이었다.

부정적 이해당사자라 할 수 있는 인천시에서도 공동조사단 구성과 운영으로 수질논란 관련 갈등의 원인을 해소하고 향후 아라뱃길의 수질개선을 위해 공동 노력하기로 합의하였기 때문에 공동조사단 활동이 성공적이라고 판단하였다. 또한 이와 같은 갈등해소를 위해서는 이를 중재할 수 있는 인천시와 같은 제3자의 적극적인 노력과 끈질긴 추진, 그리고 상호간 문제점 해결을 위한 당사자간 해결의지가 중요하다고 강조하였다. 환경단체에서도 공동조사단 운영시 부분적으로 극단적인 양편의 의견을 조율하려는 노력은 고무적이었으며, 서로를 이해하고 소통하는 것이 이미 건설이 마무리단계였으므로 의미가 있었다고 생각하였다. 그러나 한편으로 정치적 목적으로 시작되었고 비경제성, 수질관리의 어려움 등 여러 가지 문제점이 있는 사업을 논의하기 쉬운 수질이라는 이슈를 통해 본질적인 문제를 가리는 부분도 있었다고 비판하였다. 또한 환경단체의 경우 자원이 한정되어 있어 한가지 사안에 집중하기 어려운 한계가 있다는 어려움도 토로하였다. 환경단체에서는 앞으로 유사한 갈등 상황이 발생한다면 가장 중점을 둘 부분으로 참여의 제도화를 꼽았는데 공동조사단 구성을 위해 인천시와 회칙 등을 논의하면서 수공이나 한강청과 서로간의 이해에 대한 조율을 할 수 있어 긍정적이었다고 평가하였다. 물론 환경단체 입장에서는 당초 수질 이외의 다른 사항에 대한 논의도 요구했으나, 조정을 통해 수질에 대해서만 한정되었다는 아쉬움도 존재하였다.

반면 환경단체 측 전문가는 공동조사단은 전반적으로 실패라고 보았다. 협력적 관계가 운영 초기에 일부 형성되었지만 공동조사단이 계속 진행되면서 존재하지 않았다고 주장하였다. 거버넌스의 측면에서 참여할 수 있는 장을 만들어 주고 이를 실행하는 주체가 있어야 했는데 공동조사단에는 협의사항을 실행할 명확한 주체가 없었다는 점을 강조하였다. 이는 당초 공동조사단 구성 목적에 대한 한계일 수도 있다고 볼 수 있다. 그러나 한편으로는 공동조사단이 수공에서 아라뱃길 수질관리를 강화하는데 동기를 부여하고 아라뱃길 수질관리협의회 등 보다 개선된 형태의 조직으로 발전해 갈 수 있는 토대를 마련하였다고 할 수 있으므로

성공적 실패라고 볼 수 있다고 긍정적인 의미를 부여하기도 하였다. 그리고 만약 유사한 갈등상황이 다시 발생한다면 협력적 거버넌스의 요소 중 참여의 제도화가 가장 중요하다고 보았다. 일단 의견 개선의 루트가 있어야 함이 가장 필요하고 만약 받아들이는 상대가 있다면 쌍방향소통이 가능한데 이를 위해서는 참여의 장에서 나온 얘기를 귀담아 듣고 정책반영 등의 행위로 검토하고 실행할 수 있는 주체적인 리더십이 필요함을 역설하였다.

이상으로 볼 때 합의내용의 수용성이나 지속성, 이해당사자의 관계변화 측면에서 공동조사단 운영을 통해 상호간의 이해와 소통이 증진되어 환경단체와의 관계개선이 이루어지고, 수질관리협의회 구성 등 수질관리대책 추진에 대한 합의의 전반적인 수용성과 지속성을 확보할 수 있었다고 보여진다. 긍정적 이해당사자와 부정적 이해당사자 모두 협력적 거버넌스 측면에서 공동조사단 운영을 대체로 긍정적으로 평가하고 있었는데, 사업이 완료되는 시점에서 이미 운영중인 아라뱃길을 어떻게 운영·관리해야 할 것인가에 대한 현실적인 인식과 이에 대한 논의의 필요성에 대해 공감대가 형성되어 있었다고 볼 수 있다. 또한 공식적인 대화가 단절된 상태에서 공공과 민간의 소통채널 확보가 우선적으로 필요하다는 인식도 확인할 수 있었다. 다만 부정적 이해당사자의 경우 협력적 과정에서 실질적 참여 보장이 제대로 이루어지지 않은 부분을 언급하였는데 이것은 행정기관에서 참여하고 있는 대부분의 민관협의체에도 나타나는 문제로 판단된다. 대전시 공무원과 지역NGO를 대상으로 협력적 거버넌스에 대한 인식조사를 한 연구(금홍섭, 2013)에서도 지역NGO의 요구 수용 정도에 대해 공무원은 긍정적(긍정 37.0%)으로 평가하는 반면 지역NGO는 부정적(긍정 5.6%, 부정 49.3%)으로 평가하고 있었다. 즉 행정기관에서는 참여의 제도화에 초점을 맞춰 협력적 관계를 평가하는 반면 NGO에서는 실질적 참여의 보장을 중요시하고 있음을 알 수 있다. 이것은 아직까지 우리 사회가 가지고 있는 협력적 거버넌스의 한계라고 보여지며, 정부나 행정기관이 NGO를 함께 논의하고 협력해야 할 파트너라고 생각하는 인식의 변화가 선행되어야 할 것으로 보인다.

2. 비교사례 비교 분석

환경갈등 관련 국내 협력적 거버넌스의 성공모델인 시화지구 지속가능 발전협의회와 비교하여 경인아라뱃길 민관공동수질조사단 사례가 가지는 차이점은 다음과 같다.

첫째, 정보와 자원의 불균형 해소에 대한 노력이다. 두 사례 모두 민관 동수로 위원을 구성하고 공동위원장 체제를 가동하여 중립적 협의기제를 확보하였다. 시화의 경우 연구용역, 전문가 자문, 전담반 구성 및 관련분야 전문가를 초빙한 학습과 주제 토론 등을 통해 정보와 자원의 불균형 해소에 적극적으로 협력하여 사회적 합의를 도출코자 하였으나, 아라뱃길의 경우는 논의 주제를 수질현황에 한정함으로써 공동조사단 조사와 운영에 관련된 자료 요청에는 협조적이었으나, 공동조사단 이전의 수공 내부자료 등에 대한 요청에는 소극적으로 대응하여 정보의 비대칭성 해소와 관련 시민단체의 신뢰 회복에는 한계가 있었다고 보인다.

둘째, 경제적 보상 부분으로 직접적인 경제적 보상은 아니지만, 시화의 경우 사업이 계속 진행되는 상태에서 사업자인 수공이 수질개선기금(920억원), 대기개선기금(3,551억원) 등 기금을 사전에 사업비로 조성하고 선투자키로 결정하여 협의회 운영과 개선대책의 검토, 추진을 안정적으로 할 수 있었던 반면 아라뱃길의 경우 환경영향평가지 협의한 수질개선시설물 등을 설치하고 공사가 대부분 완료된 상태에서 사업비에 환경 개선비용이 별도로 반영되어 있지 않아 뱃길 내 대책 이외에 근본적인 수질 개선 요구에 대해서는 한강, 굴포천 등 유입수 수질 개선의 책임은 국가와 지자체에 있음을 제기하여 종합적인 대책의 수립 및 실행에 다소간 한계가 있었다.

셋째, 실질적 참여 보장에 대해 시화의 경우 출석 위원들이 최대한 합의를 도출하여 의결하는 것을 원칙으로 다면적 논의와 합의방식을 채택하였는데 과반수 혹은 2/3 이상의 찬성과 같은 다수결의 원칙이 아니라 소수의 의견도 무시하지 않는 열린 대화를 통해 현안을 논의하고 마라톤

협상 등 끊임없는 협의와 설득의 통해 합의를 추구하는 숙의방식을 보장하였으나, 아라뱃길은 공동조사단의 구성 당시 조사분야를 수질에만 국한하고 필요시 수질개선방안까지 논의하는 것으로 합의하여 수질에 대한 분석 및 평가는 객관적으로 이루어졌지만, 환경단체의 추가적인 요구와 의견 등은 소수의견으로 충분히 검토되지 못하고 공공기관의 의견 위주로 협의가 진행된 측면이 있었다.

넷째, 학습과 조정으로 시화는 본 회의 전 사전조율을 통해 불필요한 논쟁을 미리 예방하는 한편 합의가 어려운 의제의 경우 사안별로 다른 접근방식을 활용하여 논의를 진행하고 필요시 공동학습과 토론을 진행하여 참여자간 의견을 최대한 조정하였다. 반면 아라뱃길의 경우 2년여라는 비교적 짧은 시간 운영으로 상호학습, 시행착오 등의 학습과 조정을 위한 경험이 부족하였는데, 정보의 부족으로 수질에 대한 막연한 우려와 문제제기를 했던 이전에 비해 시민단체의 아라뱃길 운영상황에 대한 이해도가 커진 성과는 있었으나, 하구의 물흐름 특성 등 다소 전문적인 사항에 대한 이해도 차이로 수질개선대책과 방향 등에 대해 충분한 협의가 이루어지지 못한 한계가 있었다고 보인다.

<표 15> 비교사례 비교 분석

구 분	경인아라뱃길 민관공동수질조사단	시화지구 지속가능발전협의회
절차의 투명성	◦ 공동위원장 체제, 민·관 동수로 구성 ◦ 자료 요청에 부분적 협력	◦ 공동위원장 체제, 민·관 동수로 구성 ◦ 정보부족시 학습, 토론 등 적극 협력
참여의 제도화	◦ 사전협의를 통해 참여위원, 조사내용 등 상호 합의 및 운영규정 마련, 진행	◦ 협의를 통해 기본원칙 결정, 운영규정 제정 등 법적 제도화(국토해양부 훈령)
경제적 보상	◦ 공사 대부분이 완료된 상태로 사업비에 추가적 환경 개선비용이 별도 미반영	◦ 사업 진행 중 사업비에 수질, 대기 등 환경개선기금을 조성하여 선 투자
실질적 참여 보장	◦ 조사분야를 수질에 국한, 객관적 분석 및 평가는 이루어졌으나 환경단체 요구 및 소수의견 등이 충분히 검토되지 못함	◦ 최대한 합의 도출 후 의결이 원칙 ◦ 열린 대화, 마라톤 협상 등 협의와 설득을 통해 합의를 추구하는 숙의방식 적용
학습과 조정	◦ 상호 이해도는 다소 증진되었으나, 학습과 조정을 위한 시간과 경험 부족	◦ 회의전 사전 조율, 필요시 전문가를 통한 공동학습, 토론 들로 참여자간 의견 조정

제 5 장 결 론

제 1 절 연구결과의 요약

지금까지 경인아라뱃길 수질논란 갈등 사례에서 민관공동수질조사단 운영을 통해 협력적 거버넌스의 갈등관리 요인들이 어떻게 활용되었는지 이해당사자의 관점에서 살펴보고 긍정적 이해당사자와 부정적 이해당사자간의 인식의 차이를 분석해 보았다. 분석의 결과 다음과 같은 내용을 도출할 수 있었다.

첫째, 이해당사자 간 절차의 투명성에 대한 인식의 차이가 상당히 있었다는 점이다. 이는 환경단체가 과거의 경험 등에 의해 정부나 행정기관에 대해 가지고 있던 불신과 불만이 일부 투영된 결과로 정부나 행정기관에서는 투명한 제도 운영 자체에 의미를 두고 있으나 환경단체의 경우 투명한 제도 운영은 물론 정보의 불균형 문제를 중요하게 생각하고 있어 정부가 가지고 있는 정보와 자원을 충분히 공개하고 협의의 과정에 이러한 사항이 반영될 때 신뢰관계가 강화될 수 있다는 것을 확인할 수 있었다. 그러나 행정기관의 입장에서는 정보 공개의 범위나 한계를 어디까지 할 것인지, 그리고 환경단체나 주민의 대표성에 문제가 없는지, 정보와 자원을 독점하고 있는 행정기관의 입장에서는 모든 것을 투명하게 공개하기에는 현실적인 문제가 있을 수 있어 당사자 간 사전협의를 통한 합리적인 범위의 설정이 중요하다고 하겠다.

둘째, 긍정적 이해당사자는 협력적 거버넌스의 가장 중요한 요소로 절차의 투명성을 꼽은 반면 부정적 이해당사자는 참여의 제도화를 선택하고 있었다. 긍정적 이해당사자라 할 수 있는 정부나 행정기관에서도 기존의 DAD 방식의 사업추진에 한계를 느끼고 변화의 필요성에는 공감하고 있으나, 아직까지도 시민단체를 동등한 협력자로 인정하기보다는 설

득시켜야 할 대상으로 판단하고 있는 반면 그동안 신뢰관계 형성의 경험
이 부족하여 절차의 투명성을 통해 시민단체와의 신뢰를 형성하는 과정
을 중요하게 생각한 것으로 판단된다. 반면 시민단체의 입장에서는 아직
까지 공공사업에 대한 공식적인 문제 제기나 정보 접근의 통로가 사실상
막혀 있기 때문에 발언의 기회를 확보하는 것 자체에 의미를 부여한 것
으로 보인다. 제도적인 참여 기회의 보장이 필요하다고 볼 수 있다.

셋째, 수질 등 환경갈등이 예상되는 경우 사업비 일부를 공사 및 운영
시 환경개선을 위한 기금 등으로 사전 적립하는 제도개선이 필요하다는
점이다. 현재 환경영향평가를 거친 사업의 경우 공사이후부터 운영시 일정
기간 동안 사후환경영향조사를 실시하고 필요시 추가적인 저감방안을 수
립토록 되어 있으나, 사업비 집행이 완료된 상태에서 아라뱃길 사례와
같이 운영시 문제가 발생하더라도 운영예산의 부족 등으로 종합적인 저
감방안의 수립, 실행에는 한계가 있을 것으로 보인다. 또한 공동조사단
운영과 관련해서는 운영예산을 사전에 확보하여 환경단체나 학계 전문가
등 자발적으로 참여하는 당사자에 대해 최소한의 비용을 지원함으로써
적극적인 참여와 활동을 독려할 수 있는 유인이 될 수 있다고 보인다.

넷째, 실질적 참여 보장에 대한 기본적인 인식의 차이가 매우 크다는
것을 알 수 있었다. 시민단체 등 부정적 이해당사자는 협의과정에서 참
여기관 간 자유롭게 의견과 정보를 주고받는 쌍방향소통을 원하고 있었
지만, 수공을 비롯한 긍정적 이해당사자 입장에서는 공공사업에 대한 방
어측면에서 필요한 사항에 대해서만 제한적으로 협의를 추진하기를 원했
기 때문에 공식적인 참여의 장을 마련하고 참여의 기회를 투명하게 제공
한 것 자체가 실질적 참여 보장이라고 생각한 측면이 강했다. 갈등의 해
결을 위해서는 공식적인 참여의 장과 참여자 간 숙의의 과정이 필요하
다고 볼 수 있는데 아직까지 우리나라에서는 시민단체를 공식적인 숙의의
파트너로 인정하지 않고 있다고 보여지며, 이는 국내 협력적 거버넌스의
한계로 앞으로 지속적으로 개선되어야 할 과제라고 판단된다.

<표 16> 분석결과 요약

갈등관리 요인	긍정적 이해당사자 (수공, 수공 전문가, 한강청)	부정적 이해당사자 (환경단체, 환경단체 전문가, 인천시)
절차의 투명성	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (수공, 전문가) 공개적으로 조사단을 운영하여 절차적 투명성은 충분히 확보됨 ◦ (한강청) 절차적 투명성은 확보되었으나 협의된 조사계획에 대한 환경단체 결과 수용에 한계 예상 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (환경단체, 전문가) 절차의 투명성은 일부 있었으나 충분한 정보 제공이 이뤄지지 않음 ◦ (인천시) 상호 협의를 통한 추진으로 절차적 투명성은 확보됨
참여의 제도화	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (수공, 전문가) 초기 불협화음도 있었으나 각 기관의 협조하에 조사단을 구성하여 참여의 제도화가 보장됨 ◦ (한강청) 당사자 간 이해가 개입되지 않도록 전문가 위주로 구성해 안정적 참여 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (환경단체) 공정한 운영체제 마련 등 비교적 참여의 제도화가 이루어짐 ◦ (전문가) 법적 제도화가 아닌 기관의 행정행위로 추진된 한계가 있음 ◦ (인천시) 상호 협의를 통한 조사단 구성, 회의 소집 등 참여의 제도화가 이루어짐
경제적 보상	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (수공) 호내 대책은 가능하나, 유입수 개선 등 근본적 대책 추진은 정부의 사무임 ◦ (한강청) 수질개선 의무는 사업자인 수공에 있으며, 조사단관련 별도 비용 불필요 ◦ (전문가) 적극적인 참여를 위해 환경단체 전문가 활동비용 필요성 일부 언급 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (환경단체) 종합적인 수질개선 책임은 수공 뿐 아니라 국가에 있고, 운영예산 확보 등 최소한의 비용지원 필요 ◦ (전문가) 예산 검토 등 조직적 운영 필요 ◦ (인천시) 뱃길 수질개선 책임은 수공에 있음, 별도 운영비용 불필요
실질적 참여 보장	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (수공, 전문가) 실질적인 참여는 보장되었으나, 환경단체의 참석태도에 아쉬움 ◦ (한강청) 민관 동수 참여 정보 공유 등 실질적 참여는 보장 환경단체의 중립적 태도도 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (환경단체) 참여는 보장되었으나 일방적인 주장으로 받아들여 서로간 이견 등 한계 ◦ (전문가) 들으려는 자세가 전혀 없었음 ◦ (인천시) 회의 자료 공유 등 실질적 참여 보장
학습과 조정	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (수공, 한강청) 현황에 대한 상호이해를 통해 신뢰 형성 및 의견 조정이 이루어짐 ◦ (전문가) 상호 이견발생시 외부 전문가 자문 등 이해도 제고를 위한 노력 아쉬움 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (환경단체) 회의, 대화 등을 통해 다소간 상대방과 상황에 대한 이해가 증가 ◦ (전문가) 학습과 조정은 없이 참여만 있었음 ◦ (인천시) 회의를 통해 의견 조율 가능

제 2 절 이론적 정책적 시사점

본 연구를 통해 확인할 수 있는 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 정부기관의 협력적 거버넌스에 대한 인식의 전환이 요구된다. 지금까지 정부와 환경단체 등 NGO와의 관계는 고정적이라기보다는 통치철학, 시대상황, 그리고 구체적인 특정 이슈에 따라 그 관계가 유동적이었다고 볼 수 있다. 정권에 따라 정부의 입장이 한 순간에 바뀌어 신뢰를 상실하는 경우도 있었으며, 대체로 정부가 NGO를 협력의 대상보다는 정책 추진을 방해하는 적대세력으로 간주하고 목소리를 듣는 기회조차 제대로 제공하지 않는 경우가 많았다. 계속 사회가 발전하고 거버넌스라는 개념 등장 이후 정부나 공공기관에서도 소통을 위한 노력을 많이 하려고 있으나 대부분 의견을 듣고 필요한 부분만 참고하는 일방향적인 관계로 양방향 의사소통을 핵심으로 하는 협력적 거버넌스와는 상당한 차이가 있다 할 수 있다. 본 연구에서도 실질적 참여의 보장, 학습과 조정에 대해 당사자 간 인식의 차이를 확인할 수 있었는데 이 간극을 제도적으로 어떻게 줄여나갈 것이냐 하는 것이 앞으로 우리나라에서 협력적 거버넌스를 실제적으로 발전, 정착시키는데 중요한 과제라 할 수 있다.

둘째, 이해당사자와의 신뢰관계 수립 또는 회복을 위한 참여의 장과 지속적인 소통 노력이 실제로 중요하다는 점이다. 결론에서 살펴본 바와 같이 부정적 이해당사자는 협력적 과정에서 가장 중요한 요소로 참여의 제도화를 꼽았다. 아직까지 환경단체, 지역주민 등이 정부의 정책에 반대하는 입장을 취할 경우 민원 제기 등의 방식 이외에는 의사 표현의 통로가 공식화되어 있지 않으며, 정보의 접근성 또한 취약한 을의 상태로 동등한 입장에서 사안을 판단하고 의견을 제시하기 어려운 것이 현실이다. 물론 이해당사자가 많고 경제적 보상 등 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 경우 대표성 문제가 발생할 수 있고, 이러한 참여의 장을 통한 대화와 소통에 많은 시간과 노력이 소요되어 계획한 정책이나 사업 진행이 다소 지연될 수 있다. 그러나 합의를 통한 조속한 정책 또는 사업 추진이 곧

갈등의 해결을 의미하는 것은 아니며, 그 결과가 당초 의도와는 다르게 나타날 경우 합의에 대한 비판의 강도는 더 커질 수 밖에 없다. 참여의 제도화를 통해 이해당사자간 소통하고 갈등 및 시행착오가 최소화 될 수 있도록 공정하고 투명한 제도의 설계와 운영이 필요하다 하겠다.

셋째, 이해당사자, 특히 환경단체 등 협력적 거버넌스에 참여하는 민간조직의 독립성 확보 및 정책역량 강화가 필요하다. 협의회 등 협력적 거버넌스 제도가 내실있게 운영되기 위해서는 참여자의 적극적인 참여의지가 중요하나, 국내 NGO의 재정 건전성과 인적 구성은 열악한 상태로 소수의 인원이 다양한 지역 현안을 다루다 보니 충분한 고민이나 대안없이 문제제기로 끝나는 경우도 적지 않다. NGO 스스로 독립성 보장과 정책역량 강화를 위한 자립재정의 기반 마련 노력이 필요하며, 정부기관은 환경갈등 등 경제적 이해관계가 관련되지 않는 사안에 대해서는 사업비 일부를 환경개선을 위한 기금으로 조성하고 활용하는 제도적 개선 등을 통해 갈등 해소 및 환경개선을 위한 실행력과 책임성을 확보하는 실질적인 노력이 필요함을 시사한다.

제 3 절 연구의 의의 및 한계

본 연구의 의의는 다음과 같다. 첫째, 기존 연구에서는 겉으로 드러난 협력의 과정에 초점을 맞추고 협력적 거버넌스의 성공요인을 분석한 경우가 대부분이었다. 본 연구에서는 제도와 참여라는 협력의 과정에 대해 각 이해당사자 입장에서 바라보는 보다 심층적인 분석을 하였는데, 이러한 인식의 차이에 대한 분석은 실제로 이해당사자들이 중요하게 생각하는 요소는 무엇이고, 향후 갈등관리를 위해 어떤 요인에 주안점을 두어야 할 것인지에 지침이 될 것이다.

둘째, 정부나 공공기관에서 새로운 공공사업을 추진할 경우 구성·운영하는 많은 협의회들이 있다. 본 연구는 이러한 협의회 구성 및 운영시

환경단체 등 NGO와 정부, 공공기관 간의 올바른 협력적 거버넌스가 구축될 수 있도록 이해를 돕고 건설적으로 운영하는데 도움이 될 것으로 본다.

그러나 본 연구는 비교사례 분석을 통해 일부 보완은 하였으나 단일 사례에 대해 소수 이해당사자들의 인터뷰를 위주로 분석하여 일반화의 한계가 존재할 수 있다. 또한 환경갈등에만 초점을 맞추다 보니 경인아라뱃길 사업과 관련된 이전의 다양한 외부의 환경적 요인을 고려하지 못했다는 점, 그리고 굴포천유역지속가능발전협의회, 아라뱃길 수질관리협의회 등 사업과 관련된 갈등적 거버넌스와 협력적 거버넌스를 통합적으로 분석하지 못했다는 점 등 한계를 가지고 있다. 향후 연구에서 경인운하 사업 추진 초기부터 현재까지 종적·횡적인 관점에서 외부 환경과 거버넌스 체제가 어떻게 변화하여 왔는지 그 과정과 내용을 분석한다면 국내의 거버넌스 변화에 대해 살펴볼 수 있는 좋은 연구가 될 것이라고 본다.

참 고 문 헌

- 장영진.(2000), 「갈등분쟁 해결 매뉴얼」, 성공회대 시민사회복지대학원
NGO학과 성공회대 아시아 NGO정보센터.
- 강재호 · 김상구 · 조정현 · 우양호(2005), "선호시설 유치를 둘러싼 지방정
부간 갈등사례의 비교분석", 「지방정부연구」, 9(2), 61-87.
- 구본선.(2016), 주민자체회를 통한 협력적 거버넌스 정착에 관한 연구:
시범실시 사례를 중심으로
- 금홍섭.(2013), 정책과정에서의 지역NGO와 지방정부 간 협력적 거버넌
스 관계 구축에 관한 연구: NGO활동가와 공무원 간 인식차이를
중심으로, 사회과학연구 통권 22호, 41-66
- 김경배.(2005), 한국 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 제도화 및 발전방안에
관한 연구, 산업경제연구 18(1), 251-274.
- 김민석.(2013), 「정책변화로 인한 공공갈등의 관리에 관한 연구」, 서울대
학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 김병섭.(2010), 「편견과 오류 줄이기」, 서울 법문사
- 김영수.(2003), 「시민단체의 공익적 역할에 관한 연구」, 서울대학교 행정
대학원 박사학위 논문
- 김영평.(1991), 「불확실성과 정책의 정당성」, 서울 고려대학교출판부
- 김이수.(2015), "자원봉사 분야에서 협력적 거버넌스가 조직성과에 미치
는 영향연구", 「한국거버넌스학회보」, 22(1): 81-106.
- 김홍희.(2008), 협동거버넌스 모형의 적용 - 부안 방폐장 선정 과정 사례
분석 「한국행정논집」 제20권 제1호, 47-76
- 김홍희.(2011), 협동거버넌스 모형의 구축과 적용 - 경주 방폐장 선정 과
정의 분석 「정부학연구」 제17권 제2호, 143-182
- 나태준.(2004), 「갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도 분석 및
대안」, 서울: 한국행정연구원.
- 남덕현.(2011), 「협력적 거버넌스를 통한 대규모 국책사업의 갈등해결에

- 관한 연구」, 고려대학교 행정대학 석사학위 논문.
- 문태훈·이재준(2012), 시화지구개발에서 시화지속발전협의회의 역할에 대한 평가와 전망: 환경문제 해결기구로서의 역할을 중심으로, 한국행정학보 제46권 제3호, 61-87
- 박광무·이언용(2008), "문화도시조성 관련 갈등해소 과정의 네트워크 거버넌스 작동 사례연구", 한국행정학회 하계 학술대회 발표자료.
- 소진광.(2015), 「시화지구 지속가능발전협의회 운영 10주년 성과평가 연구」, 한국수자원공사
- 신용덕·김진영(2013), 행동경제학의 이야기 짓기 관점에서 살펴 본 정책사례: 경인아라뱃길 사업을 중심으로, 한국정책학보 제22권 4호, 163-192
- 신창현.(2005), 공공갈등 예방을 위한 갈등영향분석 : 미국 사례를 중심으로, 국토 통권283호, 62-68.
- 안광일.(1994), 정부갈등 관리론, 서울: 대명출판사.
- 유낙근·이원섭(2012), "남강물 부산공급 갈등관리를 위한 협력적 거버넌스 탐색", 「지방정부연구」, 16(3), 273-290.
- 유해운, 권영길, 오창택.(2001), 환경갈등과 님비이론, 서울: 선학사.
- 윤종설.(2013), 민주적 갈등관리를 위한 주민의 참여와 대표성 확보방안, 한국행정연구원
- 이달곤.(2005), 협상론: 협상의 과정, 구조, 그리고 전략, 서울: 법문사.
- 이만동·김동찬(1999), "LULU와 갈등관리: 보상기준과 제약요인에 대한 모형 구상", 「국토계획」, 34(3), 169-190.
- 이명석.(2010), "협력적 거버넌스와 공공성", 「현대사회와행정」, 20(2), 23-53.
- 이승중.(2003), 지방자치론, 서울:박영사.
- 이형중.(2016), 「갈등관리방안으로서 협력적 거버넌스 활용방안 연구」, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 임순미.(2006), "정부간 관계에서의 갈등관리와 협력적 거버넌스", 「동북아연구」, 11, 101-120.
- 장새미.(2014), 「갈등관리방안으로서 협력적 거버넌스에 관한 연구」, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.

- 전주상.(2002), "입지갈등의 구조분석: 강남 쓰레기소각장 건설사례를 중심으로", 「한국 사회와 행정 연구」, 13(3), 239-263.
- 정규호.(2007), 환경갈등에 대한 거버넌스적 접근의 함의와 과제: 시화지역과 굴포천유역 지속가능발전협의회의 경험, 동향과 전망 통권 71호, 114-152.
- 정용덕.(2010), "공공갈등과 정책조정 연구", 「행정논총」, 48(4), 1-30.
- 정우송.(2010), 「대형국책사업을 둘러싼 공공갈등과 협력적거버넌스를 통한 해결방안에 관한 연구: 새만금 간척사업과 4대강사업의 사례 분석을 중심으로」, 국민대학교 대학원 박사학위논문.
- 조영석.(2003), "갈등 조정기제로서의 협력적 지역거버넌스에 관한 연구: 주민기피시설의 갈등사례를 중심으로", 서울행정학회 학술대회 발표자료.
- 지속가능발전위원회(2005), 「공공갈등관리의 이론과 기법(上)」, 서울: 논형.
- 채종현·김재근(2009), "공공갈등에서 협력적 거버넌스 구성과 효과에 관한 연구: 경기도 이천시 환경기초시설 입지갈등 사례", 「지방행정연구」, 23(4), 107-136.
- 주재복.(2013), 지방자치단체 간 협력적 거버넌스 성공 요인 분석: 안양 천수질개선대책협의회의 사례를 중심으로 「한국정책연구」 제13권 제3호, 355-374
- 주재복·한부영.(2006), 갈등 유형별 협력적 로컬거버넌스 구축방안 서울, 한국지방행정연구원
- 하혜영.(2007), 「공공부문 갈등해결에 미치는 영향요인 연구」, 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문
- 황기연·나태준.(2005), "청계천 복원사업의 갈등관리 사례분석", 「서울도시연구」, 6(4), 169-190.
- 홍성만.(2009), 숙의거버넌스 합의형성 제도설계: 시화지역 2007 운영사례를 중심으로 「행정논총」 제47권 제1호, 21-45
- 홍성우·허훈.(2013), 도시화지역 환경갈등의 협력적 해결방안 적용가능성 탐색, 분쟁해결연구 제11권 제1호, 67-93
- 홍준형.(2002), 행정구제법, 서울: 도서출판 한울

- Alexander, J.A., Maureen, E.C. and Bryan, J.W.(1998), "Governance in Public-Private Community Health Partnerships: A Survey of the Community Care Network : SM demonstration sites, *Nonprofit Management & Leadership*, 8, 231-33
- Amy, D.J.(1990), "Environmental Dispute Resolution: The Promise and the Pitfalls", In N.J.Vig and M.E.Kraft(eds.), *Environmental Policy in the 1990s Toward a New Agenda*, DC:CQ Press.
- Ansell, C. and A. Gash. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *JPART* 18(4):543-572
- Bae, K.(2009), "How Does Collaborative Governance Work for Waste Facility Siting: Focusing on the Case of Gunpo City in Korea", *Korean Public Administration Quarterly*, 21(2), 707-728
- Carpenter, S.L. and Kennedy, W.J.D.(1988), *Managing Public Disputes: A Practical Guide for Professionals in Government, Business and Citizen's Groups*, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Fisher, R.J.(1994), "Generic Principles for Resolving Intergroup Conflict", *Journal of Social Issues*, 50(1), 47-66.
- Gray, B.(1989), *Collaborating: Finding Common Ground for Multi-Party Problems*. CA: Jossey-Bass.
- Huxham, C.(2000), "The Challenge of Collaborative Governance", *Public Management Review*, 2(3), 337-358.
- Murdock, B., Wiessner, C. and Sexton, K.(2005), "Stakeholder Participation in Voluntary Environmental Agreements: Analysis of 10 Project XL Case Studies", *Science, Technology & Human Values*, 30, 223-250.
- Ring, P.S., and VandeVen, A.H.(1994), "Development Processes of Cooperative Interorganizational Relationships", *Academy of Management Review*, 19(1), 90-118.

- Wanna, J.(2008), Collaborative Government: Meanings, Dimensions, Drivers and Outcomes, In O'Flynn, J. and Wanna, J.(eds.), Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia? ACT: ANU E Pres
- Yin, R.(2011), *Case Study Research: Design and Methods*, CA:Sage Publications

Abstract

A Case Study on Conflict Management using Collaborative Governance

- Based on the Water Quality Joint Investigation team's findings
on the Gyeongin Ara Waterway Project -

Jeong, Jae Jung

The Graduate School
of Public Administration
Seoul National University

This study aims to analyze how collaborative governance has been conducted in public conflict cases, how participating stakeholders participated in collaborative governance which is actively discussed as a mechanism to solve public conflicts, and provide successful examples that can be used to resolve future public conflicts.

Specifically, varying perceptions of the collaborative governance process between positive and negative stakeholders of public projects are examined, and how these different perceptions affect the results of collaborative governance.

For this purpose, this study identified the variables based on the collaborative governance model which was proposed by Ansell&Gash(2008) and was applied to the Gyeongin Ara Waterway Project, which was promoted as a government project.

This study examined the structure of conflicts first, through the contents of conflicts, parties, initial conditions and then the process of conflict management of collaborative governance was categorized and analyzed as

follows: process transparency, institutionalization of participation, economic reward, guarantee of substantial participation, learning and adjustment.

The results of comparative analysis through the framework of this analysis are as follows:

First, there were considerable differences in regards to the perception of transparency between stakeholders. The government and related administrative agencies try to promote the importance of a transparent system operation itself, but NGOs are concerned about the imbalance of information as well as transparent operation of the system.

Second, positive stakeholders identified procedural transparency as the most important element of collaborative governance, while negative stakeholders chose the institutionalization of participation.

Third, when environmental conflicts such as water quality problems are expected, it is necessary to improve the project system by separately allocating a portion of the project cost as funds for environmental improvement in the construction and operation budget.

Fourth, it was found that there was a significant difference in terms of the basic perception of guaranteed substantial participation. Negative stakeholders, such as NGOs, wanted interactive communication to exchange opinions and information freely between the participating parties during the consultation process. However, positive stakeholders, such as K-water, wanted to have limited consultation on matters necessary for defending public projects and were more inclined to think that the provision of a forum for formal participation and to provide opportunities for participations was a guarantee for substantial participation.

The theoretical and policy implications of the study are as follows:

First, it is necessary to change the perception of collaborative governance of government agencies. The government and public

organizations have made significant efforts to improve communication, but most of them are one-way relationships that listen to stakeholder opinions and only refer to necessary parts, which is quite different from collaborative governance which is the core of two-way communication.

Second, the building up or restoration of trust with stakeholders and continuous efforts to communicate are indeed important.

Third, stakeholders, especially private organizations involved in collaborative governance such as NGOs, need to secure independency and strengthen policy capacity.

Previous researches have focused on the process of cooperation and analyzed the success factors of collaborative governance. However, this study analyzed the process of cooperation between the system and participation more deeply as seen from the perspective of each of the stakeholders. The analysis of differences in perceptions will be a guide to determine what factors are important for stakeholders and what factors should be the focus of future conflict management. In addition, this study will help to construct and operate collaborative governance more effectively for future public projects.

However, further research is needed since the analyse of interviews covers only a small number of stakeholders on a single case and focused only on environmental conflicts. As such, various other external environmental factors were not considered. In the future, it is necessary to compare and analyze how governance has changed from the perspectives of both longitudinal and horizontal from the beginning of the Gyeongin Ara Waterway project to the present.

Key words : Public Conflict, Conflict Management, Collaborative Governance, Gyeongin Ara Waterway.

Student number : 2016-24463