

신공공 거버넌스(NPG)에서 행위자, 네트워크 구조 그리고 상호작용: 대구시 취수원 이전 추진 사례를 중심으로

안 대 영 (경북대 행정학과 박사수료)

I. 서론

II. 이론적 배경

2. 1 Koliba의 행위자 분류

2. 2 Pravan & Kenis의 Network 모형

2. 3 Ansell & Gash의 Collaborative Governance 모델

III. 공공문제 해결 기제로서 거버넌스

3. 1 연구방법

3. 2 문제의 발단 및 진행과정

3. 3 이해관계 및 쟁점

3. 4 행위자들 간 네트워크 관계 분석 및 적용

3. 5 협력 거버넌스 모델 적용

IV. 결 론

【주제어 : 행위자(참여자, 이해관계자), 네트워크, 협력 거버넌스】

I. 서론

최근 우리나라에서 발생하고 있는 일련의 이슈¹⁾들에서 나타나는 공통적인 현상은, 대형 국책사업과 관련한 중앙정부의 결정과 이러한 결정사항에 대하여 불응으로 대응하는 지방정부의 태도이다. 공공문제에 있어 이러한 현상은 상호간에 깊은 갈등의 골을 야기하게 되는데, 공공문제에서 기인하는 공공갈등은 개인 혹은 집단 간 이해의 충돌이나 가치 차이, 사실관계에 대한 인식차이, 현실과 제도의 부조화, 의사소통의 부족, 주민요구와 공공사업 추진 방식 간 모순의 심화, 정체성 혼란이나 충돌 등과 같이 발생 원인이 점점 다양하고 복잡해지는 양상을 보인다(박태순, 2010). 이러한 갈등의 문제들 각각은 하나의 사회문제로 인식되어 지는데, 종래의 사회문제 해결을 위한 기제로서 정부 개입의 정당성은 인정되어 왔으나, 민주주의의 발전과 지방자치의 실현 등

1) 지방정부는 동남권 신공항 유치, 과학벨트 입지 선정 등 국책 사업 유치의 실패와 관련하여 중앙정부에 대한 신뢰를 상실하고 있는 실정으로, 중앙정부의 역할이 협력 조정 보다는 갈등 조장을 한다는 여론이 지배적이었다.

외부 환경의 변화와 행정의 불확실성, 참여자의 다원화 등 정부가 쉽게 해결할 수 없는 문제 즉, 'wicked-problems'의 형태를 내포하고 있다는 것이다. 이러한 wicked-problems는 시대적, 지역적, 상황적 조건에 따라 다양한 형태로 나타나고 있기 때문에 이를 분류하고 유형화 하는 것은 곤란하다(Koliba, 2011). 특히 공공부문에서 발생하는 문제들은 개인적 차원에서 발생하는 것으로 인식되는 것이 아니라, 집단적 차원에서 발생하는 것으로 인식하기 때문에 사회문제 해결을 위하여 특정 기관의 독선적 행위보다는 해당 사안에 관계되어지는 주요 행위자를 파악하고, 각 행위자들이 보유하고 있는 자원을 중심으로 네트워크의 형태를 이해할 필요가 있다.

본 연구의 대상인 '대구시 취수원 이전'에 관한 문제는 전형적인 wicked-problems의 한 사례로서 대구시와 구미시 양자가 서로의 이해(interest)가 상충(相衝)되는 부분에 대하여 상호간의 협력보다는 자신의 입장을 고수하여 지역 간 갈등을 형성하고 있는 상황이다. 이러한 현상에 대응하기 위한 기제로서 효과적인 거버넌스 수단을 찾는 것은 공공관리의 과제 중 하나이다(Mandell, 1989; Milward & Provan, 2000; Teisman & Klijn, 2002). 따라서 Ansell & Gash(2007)가 제시한 협력 거버넌스(Collaborative Governance) 모델을 적용하기 위하여 먼저 협력과정에 참여하는 다양한 행위자를 파악하고 이들 행위자들이 형성하는 네트워크 형태를 분석을 바탕으로 논의를 진행한다. 대구시 취수원 이전으로 인한 지역 간 갈등의 문제를 해결하기 위한 협력 거버넌스의 형성과 협력 과정에 참여하는 행위자는 누구이며, 참여하는 행위자들의 태도와 자원 그리고 행위자가 가지고 있는 자원을 바탕으로 이들의 네트워크 관계가 어떻게 구성되어 있는지를 살펴보고자 한다. 본 연구의 목적은 이러한 사실을 바탕으로 대구시 취수원 이전에 따른 대결 양상에서 상호간에 이해할 수 있는 대안을 제시하는데 있다.

선행연구를 진행하기 위해 먼저 협력 거버넌스 모델을 적용한 연구를 살펴보았다. 배용환(2010)은 문헌연구(관련 신문 기사) 및 면접조사를 통하여 충청권 첨단의료복합단지 유치와 관련한 대전광역시와 충청남도 및 충청북도의 협력 실패 사례를 바탕으로 협력적 거버넌스 모델을 통한 광역경제권 설정을 제시하였다. 김광구·문채·홍성우(2009)는 기무사 이전을 통한 갈등 사례를 통하여 중앙정부의 국책사업 추진과정에서 지방정부와의 협력적 거버넌스 구축에 대하여 분석하였다. 분권화 정책의 일환으로 진행된 기무사 이전은 도시계획관련 권한에 대한 중앙정부와 지방정부의 갈등에 대한 해결 기제로서 협력 거버넌스를 제시하고 있다. 조만형·김이수(2009)는 광명시와 서울시(구로구)의 협력 성공사례를 분석하였다. 광명시의 생활하수 처리는 서울시가 담당하고, 구로구의 생활 쓰레기는 광명시가 처리하기로 협정을 체결한 전국 최초의 지방자치단체 간 폐기물 상호교환처리 사례이다. 채종현·김재근(2009)은 설문조사를 통해 경기도 이천시 소각장 입지 갈등 사례를 통해, 갈등상황 하에서 협력을 위한 거버넌스 구성에 영향을 미치고 있는 요인이 무엇이며, 거버넌스 구축과 운영이 결과적으로 갈등해결에 어떠한 효과를 미치는지를 살펴본 결과, 갈등해결과정에서 제도적 장치에 대한 우선순위가 심각하게 고려되어야 할 부분으로 제시되었다.

다음의 선행연구로 이해관계자들의 네트워크를 분석하기 위하여 네트워크 모형의

연구를 살펴보았다. 배귀희·임승후(2010)는 한탄강댐 건설 간 행위자들의 네트워크 특성과 변화를 사회연결망 분석(Social Network Analysis)을 활용하였다. 한탄강댐 건설 문제와 관련된 이해당사자들의 갈등관계를 4단계(표출/심화/격화/조정)로 구분하여 분석하였으며, 네트워크의 형태는 갈등의 시기에 따라 문제해결기제의 역할로서 적합한 모습으로 변화된다고 주장했다. 배재현(2010)은 부산시 하천 정비사업 사례를 네트워크 거버넌스로 분석하였다. 그 결과 관(官)은 수요의 불확실성 상황에서 계층제 또는 네트워크 형태를 선택하며, 네트워크 유지를 위하여 공식적인 감시 장치 등 제도적 기반을 제시하였다.

본 연구의 진행 순서는 다음과 같다. 첫째, 선행연구를 통한 기존 연구의 함의를 도출한다. 둘째, 학자별 이론적 논거를 소개하고, 이를 실제 사례에 적용해 본다. 셋째, 분석적 함의를 통하여 현재 상황을 진단해 보고, 바람직한 상황을 그려본다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. Koliba의 행위자 분류

Koliba는 문헌연구를 통해 네트워크의 구조와 특성을 분류하여 네트워크에 참여하는 주요 행위자들을 거버넌스 네트워크 1.0을 통하여 구분하고 있다. Koliba(2011)는 네트워크를 형성하기 위한 지표로 행위자의 목표, 동기, 이해, 자원을 고려하였다. 아래의 <표 1>은 Koliba가 구분한 행위자의 척도이다.

<표 1> 행위자의 구분

구분	요 인
행위자의 단위	개인, 집단, 조직(기관)으로 행위자의 구분 단위
행위자가 소속된 조직	기초자치단체, 광역자치단체
행위자의 태도	특정 이슈를 중심으로 가지는 태도
행위자의 자원	재화, 환경, 지식, 기술 등 현재 보유하고 있는 자본

자료: Koliba(2011: 61-62)를 참고하여 수정사용 함

본 연구에서는 행위자의 규모적 단위, 행위자들이 가지는 태도 및 자원을 바탕으로 대구 취수원 이전 문제에서 나타나는 주요 행위자를 구분한다.

2. Provan & Kenis의 Network의 모형²⁾

Provan & Kenis(2009)에 따르면 네트워크는 세 개 또는 그 이상의 조직이 의식적으로 상호간에 조정과 협력을 통해 서비스 제공, 문제 해결, 기회 제공, 정보 전달, 혁신, 필요한 자원을 제공 하는데 유용하다고 하였다. 네트워크에 대한 연구는 전통적으로 계층적 형태가 내재된 공공영역에 있어 정책을 구현하기 위한 실용적인 메커니즘으로 인정되고 있다.

협력 거버넌스에 참여하는 모든 이해관계자들은 미시적 관점에서 특정의 이슈를 중심으로 네트워크를 형성하고 있다. 이러한 네트워크는 참여자의 유형, 중재의 정도와 네트워크 관리기구의 외부성(externality) 여부를 기준으로 그 형태를 3가지로 구분한다. 자발적이고 수평적인 네트워크 형태 외에도 수직적이고, 전통적인 권력과 통제를 행사하는 네트워크 형태 또한 동시에 고려함으로써 보다 현실적인 접근을 취하고 있다(Agranoff & McGuire, 2003; Kenis & Provan, 2006). 따라서 네트워크 참여자들을 대표하는 또는 대변할 수 있는 권위를 가지고 있는 기관을 중심으로 문제에 접근할 수 있다.

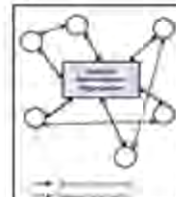
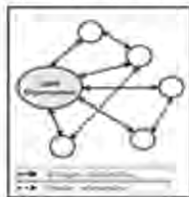
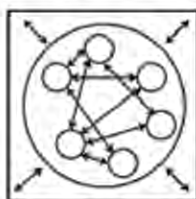
1) 참여자 관리 네트워크(Shared governance network³⁾)

가장 간단한 형태의 네트워크⁴⁾로서, 참여자 관리 네트워크는 별개의 독립된 거버넌스 운영체제가 존재하지 않고 네트워크 참여자들에 의해 자발적으로 운영되는 형태를 나타낸다. 이러한 형태는 거버넌스 과정에 참여하는 모든 이해 관계자들이 서로 대등한 관계에서 상호작용하는 것을 상정한다. 가장 이상적인 형태로서 네트워크를 형성하는 각 노드들이 가지고 있는 자원이 동등하거나, 편중되어 있더라도 상호간에 강한 신뢰를 바탕으로 교환이 성립된다.

2) 주도 조직 관리 네트워크(Lead organization network)

주도조직 관리 네트워크는 권위와 권력이 리더 조직에 집중화된 것을 말한다. 즉, 네트워크에 참여하는 이해 관계자 중 하나가 리더가 됨으로써 다양한 참여자들을 중재하고 조정하는 역할을 수행하게 된다. 이를 위하여 네트워크에 참여하고 있는 행위

2) shared governance network, lead organization network, network administrative organization 이 세 가지를 제시하였다. 각각의 모델 형태는 다음과 같다.



자료: Provan & Kenis(2009; 447)

3) Provan & Kenis(2009)는 이를 shared or participant governance network라고 표기하고 있다. 다른 연구에서는 self-governed network(2006)로 표기하기도 한다.

4) Koliba(2011)는 가장 협력적으로 구조화된 네트워크는 참여자 관리 네트워크라고 하였다.

자들의 자원에 대하여 필요에 따라 권한 이양을 허용한다. 따라서 주도조직 관리 네트워크는 자원의 생산자와 소비자 관계가 수직적인 것이 일반적이다. 그렇지만 어떤 특정의 조직이 주도적인 역할을 하는 것에 충분한 자원과 정당성을 가지고 있다면, 수평적으로 다양한 네트워크들이 발생할 가능성 또한 내재되어 있다.

3) 네트워크 관리 조직 네트워크(Network administrative organization)

네트워크 관리 조직(NAO) 네트워크는 주도조직 네트워크와 마찬가지로 네트워크를 조정하고, 유지하는 역할을 수행한다. 기본적인 개념은 별도의 행정 기관이 네트워크 및 그 활동을 관리하고 조정하기 위한 것이다. 주로 정부 조직이거나 비영리 민간단체(NPO) 등이 그 역할을 수행한다(Human & Provan, 2000). 따라서 그 구조에 있어 체계를 갖춘 하나의 공식적 조직이 구성될 수도 있고, 비공식적인 조직이 구성될 수도 있다. 우리나라의 경우 민간단체보다는 중앙정부에 의한 조정 사례가 많으며, 대부분이 공식적인 구조의 형태⁵⁾를 가지고 있다.

3. Ansell & Gash의 Collaborative Governance 모델

새로운 행정수요의 발생과 다양한 공공문제에 대한 해결 기제 역할로서 정부의 역할은 상당 부분에서 제한되고 있다. 공공문제 해결을 위한 접근은 단순한 해결을 넘어 보다 종합적인 이해가 요구되는 상황이다. 공공부문의 영역으로 인식해 왔던 ‘다루기 어려운 문제’는 해당 문제에 대한 이해관계자들의 ‘전사적(專事的)⁶⁾ 참여’가 요구되고 있다.

협력⁷⁾ 거버넌스는 참여의 관점에서 모든 이해관계자를 포괄한다. 따라서 행위자들의 다양성에 주목하면서, 이들 다양한 행위자들은 ‘공동 포럼(collective forum)’을 통하여 부여된 공동의 문제에 대하여 책임과 이익을 공유하게 된다. 뿐만 아니라 행위자(기관, 집단 또는 개인이 되었든 간에) 각각이 자신의 이해와 의견을 끊임없이 주장하고 조정해 나가면서, 협력의 결과로서 합의지향적인 의사결정(consensus-oriented decision making)에 도달하게 된다. 그렇기 때문에 협력 거버넌스는 규범적인 측면을 강조한다. 협력을 위해서 포럼에 참여하는 이해당사자들은 진솔한 대화 혹은 숙의를 통한 참여에 관심을 두고 있기 때문이다. 그러므로 대화(face to face) 속에서 갈등이 발생할지라도 이러한 갈등이 어떠한 상호작용을 통하여 공동의 목적을 위해 협력적 상호작용으로 변화하는 가에 초점을 두고 있다(Bingham et al., 2005). 이러한 관점에서 거버넌스는 공공문제에 대한 새로운 해결 기제로서 ‘정부 없는 거버넌스(governance without government)’ 또는 ‘통치에서 협치(from government to governance)’로 이해할 수 있다(Peters & Pierre, 1998; Phares, 2004). 이것은 표면상

5) 예를 들어 정부 주도의 다자간 협의체 등을 NAO로 이해할 수 있겠다.

6) 본고에서는 일반적으로 사용되는 전사적(全社的)이 아니라 어떠한 일에 열중한다는 의미로 사용하였다. 즉, 해당 문제의 모든 이해관계자들이 문제 해결을 위하여 참여한다는 의미를 내포한다.

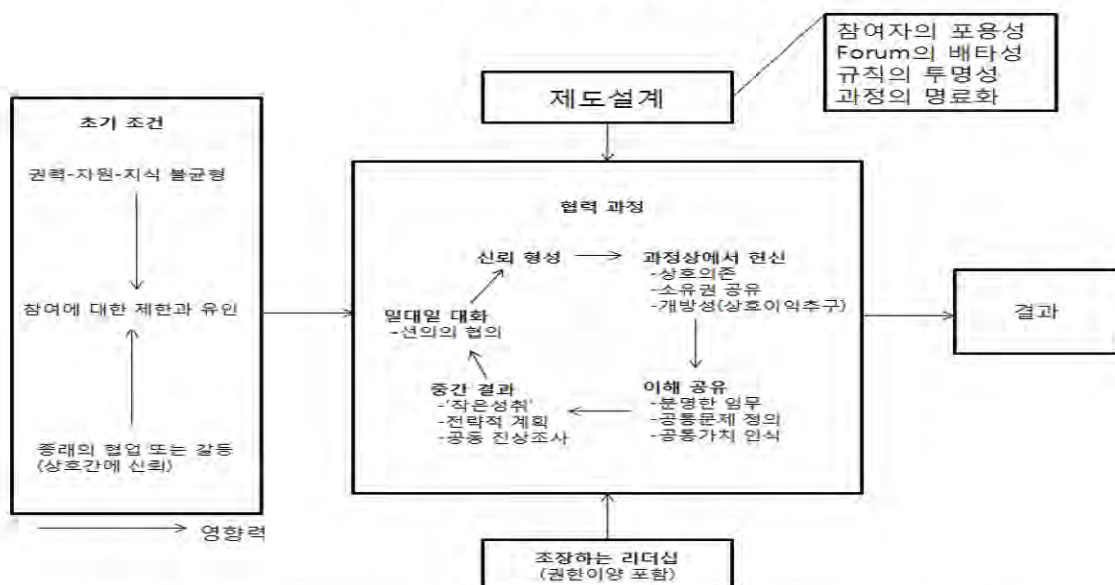
7) 여기에서 말하는 협력은 비정부 이해관계자들이 정책 결과에 대해서 실질적인 책임을 가지는 것을 내포하고 있다. 그렇기 때문에 이해관계자가 의사결정에 직접적으로 참여하는 것을 상정한다.

나타나는 다양한 행위자(이해관계자)들 간의 협력의 필요성을 의미한다.

협력 거버넌스에 대한 정의는 학자들마다 다양하게 소개하고 있다. Storker(1998)는 협력 거버넌스가 가지는 의미가 개인이나 조직이 아닌 집단적인 의사결정(collective decision making)에 있다고 주장한다. 공·사 영역 사이의 경계가 모호한 부분에 있어 공공재(public goods)를 제공하기 위한 법과 규칙의 제정, 실행하는 과정, 수단의 한 형태로 협력 거버넌스를 설명한다. 본 연구에서 사용되는 협력 거버넌스 모델을 제시한 Ansell & Gash(2007)는 하나 이상의 공공기관이 공식적이고 합의지향적인 의사결정 과정에 비정부 이해관계자를 직접적으로 참여시키는 통치의 합의체로 협력 거버넌스를 정의하고 있다. 본 연구에서는 Ansell & Gash의 연구에서 제시한 협력 거버넌스를 형성하기 위한 6가지 기준을 중심으로 연구를 진행한다. 먼저 ①포럼은 공공기관 또는 제도에 의해 설립된다. ②포럼의 참여자는 비정부 행위자를 포함한다. ③참여자는 직접적으로 의사결정에 관여한다. ④포럼은 공식적으로 조직되고, 집합적으로 활동한다. ⑤포럼은 합의에 의한 의사결정을 지향한다. ⑥협력의 초점은 공공정책 또는 공공관리에 있다. 등 이상의 6가지를 바탕으로 본 연구에서는 협력 거버넌스를 ‘사회문제를 해결하기 위하여 중앙정부, 지방정부, 시민단체 및 관계가 있는 모든 이해관계자들이 자발적으로 참여하는 네트워크를 통해 문제 해결에 접근하여 합의를 도출하는 의사결정체계’로 정의한다.

Ansell & Gash가 제시한 협력 거버넌스 모델이다. 모델을 보면 협력 과정에 영향을 미치는 외부변수로서 초기 조건(권력, 자원 및 지식의 불균형, 종래의 갈등과 협력 상황, 참여에 대한 유인과 제한), 제도 설계(규범, 규칙, 계약), 리더십(권한이양 포함)이 협력 과정에 영향을 미치는 형태임을 알 수 있다. 협력 거버넌스 모델에서 보여주고 있는 각 변수들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

〈그림 1〉 협력 거버넌스 모델



자료 : Collaborative Governance in Theory and Practice, C. Ansell & A. Gash(2007: 550)

1) 초기 조건(Starting Conditions)

초기 조건은 크게 3가지로 분류한다. ①권력, 자원, 지식 등의 불균형이다. 이해관계자 사이에 권력, 자원, 지식 등이 대등한 조건이 아니라면, 협력과정은 강력한 행위자에 의해 치우칠 수 있기 때문이다. 또한 이러한 상태는 협력과정 초기에 이해 관계자 간에 상호 불신과 소극적 참여를 조장할 우려가 있다(Gray, 1989; Warner, 2006). ② 참여에 대한 유인이다. 협력과정에 참여하는 이해관계자들은 그들 스스로가 가지고 있는 불균형(권력·자원·지식)에 대한 보상을 의식하고 참여하게 된다. 따라서 이들의 참여는 법적 강제력이 있을지라도 자발적이어야 한다. ③종래의 협업 또는 갈등이다. 과거의 사례에서 나타났던 것처럼 정책의 교착은 협력 거버넌스에 대한 강한 자극을 일으킨다(Futrell, 2003). 높은 수준의 갈등은 협력에 대한 걸림돌이 아니라 협력으로 진입하기 위한 통로가 될 수 있다. 게다가 종래의 협력 관계는 추후에 높은 수준의 신뢰를 형성을 보장할 수 있다.

2) 리더십의 역할(Facilitative Leadership)

리더십은 협력과정에 조장(mediation)과 촉진(facilitation)의 역할을 수행한다. 협력 거버넌스의 핵심은 바로 리더십을 통한 문제해결 인식과 의지이며, 이에 대한 소속 구성원들로부터 동의와 지지를 구할 수 있어야 한다(김광구·문채·홍성우, 2006). 협력과정에서 리더의 역할은 합의 구축과정의 완전함을 보장하는 것이기 때문에 협력과정에 있어 리더십은 기본적인 규칙, 신뢰구축 등 협력과정의 거의 모든 단계에서 중요한 역할을 수행한다.

3) 제도설계(Institutional Design)

협력과정이 제대로 수행되기 위해서는 현 상황에 적합한 제도가 구축되어야 한다. 제도설계는 협력 거버넌스를 구축하는데 있어 기본 규칙과 과정의 투명성을 중요하게 인식하는 특징을 가지고 있다(Busenberg, 1999). 기관-이익집단의 비정기적이고 관례적인 형태에서 협력 거버넌스를 구분하기 위해서는 공식적 협력의 기준이 도입되어야 한다. 이러한 제도설계는 협력과정의 첫 단계인 일대일 대화를 가능하게 하는 출발점이 된다. 즉, 제도설계는 협력 거버넌스의 규범으로서 작용을 하며, 이 과정에는 협력과정에 참여하는 모든 이해관계자(개인 또는 집단)를 포함⁸⁾하게 된다. 다양한 참여자 중에서 비록 공공기관이 의사결정에 막대한 영향력을 행사 할지는 몰라도 협력의 목적은 이해관계자들 사이의 합의를 이끌어 내는 것이다. 다자가 참여하고 심의하는 공식적 포럼의 전제는 계약할 영역을 발견하기 위해 노력하고, 합의를 지향하는 것에 있다. 그렇기 때문에 모두가 수용 가능한 의견을 도출시키는 기능이 반드시 수반되어야 한다.

8) 만약 초기 조건에서 권력 배분이 비대칭적이거나, 이해관계자에 대한 유인이 균등하지 않는 상황일 때, 다양한 이해관계자로부터 신뢰를 받는 강력한 리더가 나타난다면 협력 거버넌스는 성공할 가능성이 높다.

9) Reilly(2001)는 성공적인 협력은 이해관계자를 끌어 들이는데 관심을 가져야한다고 했다. 비판적인 이해관계자를 배제하는 것은 실패의 주요 이유라는 것이다.

4) 협력 과정(Collaborative Process)

협력과정은 선형이 아닌 순환(cycle)과정의 반복이라는 것이 협력 거버넌스의 핵심이다. 5단계로 구분할 수 있는데, 먼저 ①일대일 대화(face to face dialogue)¹⁰⁾이다. 협력과정의 첫 단계로 합의지향을 위한 과정 전체 중에서 가장 핵심적 과정이다(Gilliam et al. 2002). 이 과정을 통하여 협력과정에 참여하는 참여자에 대한 정당성이 부여되기 때문이다. 대화가 시작되면 다음 단계는 ②신뢰형성(trust-building)이다. 이해관계자들 사이의 신뢰 부재는 협력 거버넌스의 공통된 출발점이다. 따라서 신뢰형성 단계는 가장 힘들고 장시간이 요구되는 과정으로 신뢰의 부재가 협력 과정에 긍정적 영향을 미치기 위해서는 신뢰가 자연스럽게 발생하는 것이 아니라 획득(earned)되는 것이라는 점을 이해관계자들은 인식할 필요가 있다. 왜냐하면 신뢰의 부재를 보완하기 위해서 이해관계자들은 협력 거버넌스를 구축할 필요성을 인식하기 때문이다(조만형·김이수, 2009). 다음 과정은 ③헌신(commitment to process)이다. 협력에서 이해관계자의 헌신의 정도는 결과에 대한 성공과 실패를 설명하는 중요한 변수가 된다. 이 과정에서는 다양한 참여자들이 나중에 발생할지도 모르는 득실에 대해서 사전에 판단해야 한다는 딜레마가 존재하게 된다. 따라서 참여자들은 스스로 주인의식(ownership)을 가지고 자발적인 참여를 담보할 수 있어야 한다(Ansell & Gash, 2007). ④이해 공유(shared understanding)의 단계에서는 협력과정에 참여하는 이해관계자들이 이해(理解)를 공유할 수 있는 방법을 개발해야 한다. 이 과정은 협력의 목적, 이해 및 사상 등을 공유하는 협력에 대한 학습 과정의 한 부분이다. 신뢰형성은 장기간의 헌신을 요구하는 이해(understanding) 공유의 과정으로 이루어진다. 그렇기 때문에 본 연구에서는 신뢰형성, 헌신, 이행 공유가 동시에 일어나는 과정으로 보고 논의를 진행한다. 끝으로 ⑤중간 결과(intermediate outcomes)이다. 전술할 바와 같이 협력과정은 순환 과정이다. 따라서 반복적인 과정을 통하여 유형의 결과를 제시할 수 있어야 한다. 그러한 결과가 단기적인 성취를 의미하는 ‘small wins’로 나타난다면, 뒤이어 협력이 일어날 가능성이 높고, 협력의 결과는 이해관계자의 합의를 나타낼 수 있기 때문이다. 게다가 중간 결과는 성공적인 협력을 이끌 수 있는 원동력을 구축하는데 필수적인 과정적 결과(critical process outcomes)이기도 하다(Ansell & Gash, 2007).

5) 결과(Outcomes)

협력의 과정은 계속적인 반복을 통해 합의를 도출하는 과정이다. 따라서 협의체를 통하여 이전보다 진일보 할 수 있는 대안들이 계속적으로 제시되어야 한다. 앞서 기술한 일련의 과정들이 바람직한 상태로 이루어진다면 적대적 정책입안, 정책결정, 정책집행 등에 드는 비용과 시간에 대한 회피가 가능하게 된다. 뿐만 아니라 참여자들의 자발적이고, 민주적인 참여를 담보할 수 있기 때문에 공공관리에 있어 합리적인 대응을 할 수 있게 된다.

10) 후반부에 다시 밝히겠지만, 대구시 취수원 이전에 대한 갈등의 출발은 대구시가 해당 지역 주민들과 충분한 대화를 하지 않고, 일반적으로 사업을 발표한 것에서 기인한다.

Ⅲ. 공공문제 해결 기제로서 거버넌스

1. 연구의 방법

본 연구는 현재 진행 중인 공공갈등 사례를 중심으로 협력 거버넌스가 지향하는 바람직한 상태를 전제하고 있다. 먼저 연구의 대상인 주요 행위자들의 속성을 파악하기 위해서 행위자를 선정하였다. 주요 행위자의 선정은 취수원 이전이 발표된 2009년 2월 이후 2011년 10월 16일까지의 지역 언론 매체 및 일간지¹¹⁾를 중심으로 가장 많이 등장하는 정부기관, 단체 및 시민단체, 개인 등을 중심으로 선정하였다. 선정된 행위자의 척도별 분류는 Koriba(2011)가 제시한 거버넌스 네트워크 1.0의 분류를 기준으로 각 수준별 행위자들을 구분한다. 그 다음 과정으로 선정된 행위자들이 인식하는 이해를 바탕으로 이루어지는 네트워크 관계를 Provan & Kenis(2009)가 제시한 3가지 네트워크 모형으로 분석한다. 끝으로 선행된 분석 결과를 적용하여 협력 거버넌스 모델을 구상해 본다.

2. 문제의 발단 및 진행 과정

1991년 낙동강에 유출된 폐놀사건 이후 대구지역의 상수원 오염 사고는 그 동안 7차례¹²⁾에 걸쳐 간헐적(intermittent)이지만 계속 발생해 왔다. 대구시는 안전한 식수 확보를 위한 논의를 계속 진행해 왔으나 쉽게 그 대책을 제시하지 못한 상황에서, 2009년 2월 구미시 도개면으로의 대구시 취수원 이전을 전격 발표¹³⁾하였다. 이에 국토해양부는 대구시의 요구에 따라 취수원 이전에 대한 기본구상을 실시하였고, 기획재정부는 한국개발연구원(KDI)에 예비타당성조사를 의뢰하였다. 문제는 이 과정에서 주민설명회나 공청회 없이 진행된 취수원 이전 사업이 해당지역 주민의 입장에서는 불만으로 작용한 것이다. 이에 구미시는 주민들의 의견을 고려하지 않은 일방적인 결정을 수용할 수 없다는 강경한 입장을 밝히며, “범구미시민반대추진위원회”를 결성하여 반대 집회 및 토론회를 개최하는 등 대구시 취수원 이전 계획을 절대 수용할 수 없다는 반대 입장을 고수하고 있다. 구미시의 이러한 태도는 취수원 이전계획이 발표되기 전까지 관련 정보와 참여의 기회가 전혀 없었고, 뚜렷한 입장을 정리할 수 없었던 까닭으로 이는 곧 갈등을 증폭시키는 이유가 되었다. 이러한 상황 하에서 전개된 취수원 이전에 대한 진행 과정을 정리하면 아래의 <표 2>와 같다.

11) 경북일보 143건, 매일신문 192건, 영남일보 175건 (검색일, 2011년 10월 16일)

12) 1991년 3월 구미 두산전자 폐놀 유출사고 이후, 2009년 1월 구미 화점업체 1, 4-다이옥산 유출까지 김천과 구미의 공단업체에서 지속적으로 유출된 유독성 물질로 인하여 대구시민들은 수도물에 대한 불신이 팽배한 상태이다.

13) 취수원 이전의 시작은 대구시의 오랜 숙원 사업이지만, 실질적으로는 중앙정부(국토해양부)에 의한 광역상수도 사업의 일환으로 진행된 것이다. 광역상수도 사업이란 자체 수원확보가 어려운 2개 이상의 지방자치단체에 원수 또는 정수를 공급해주는 것으로, 다수의 지역에 대량으로 용수공급이 가능하고 지역 간 용수수급불균형 해소와 양질의 물의 안정적인 용수공급이 가능토록 하는 정부의 장기사업이다. 국토해양부(검색일: 2011. 5. 11)

〈표 2〉 취수원 이전 진행 과정

기 간	내 용	비 고
2007~2008	취수원 이전 타당성 조사 결과 타당성 없음 발표	한국건설기술연구원
2009. 2. 20	대구 취수원 이전 한나라당 건의 ¹⁴⁾ / 합의	대구시 → 여당
2009. 3	관계기관 회의	국토부, 대구시, 경상북도
2009. 6	정부(안) 구미시에 설명	지역주민 반대의사 전달
2009. 11	경북·대구권 맑은 물 공급방안 기본구상 완료	국토해양부
2009. 12~	예비타당성조사 의뢰	기획재정부→KDI
2010. 10. 4	구미시범시민반대추진위원회 구성 및 출범	구미시 외 250개 시민단체
2010. 10. 14	대구취수원 구미이전에 따른 시민토론회 개최	구미시 반추위 주최
2010. 11. 19	취수원 이전에 대한 대구시 토론회	대구시의회 주체
2011. 4. 12	대구취수원 구미이전 상생대안 발표 ¹⁵⁾	구미시 반추위
2011. 7. 26	취수원 이전 사업 타당성 없음(B/C: 0.86)	KDI → 국토해양부
2011. 9. 20	대구시장은 총선이후 재논의 할 것을 의회에 밝힘	대구시 → 대구시의회
2012. 8. 8	새누리당 조원진 의원은 낙동강 일대 녹조현상을 근거로 이전 사업 추진을 위한 법 개정 주장	
2012. 8	국토해양부와 한국수자원공사는 現해평 광역 취수장을 활용하는 계획 검토	국토해양부, 한국수자원공사
2013. 2. 1	대구시장은 대통령직 인수위를 방문 지역 현안으로 취수원 이전을 건의 구미시와 갈등 예고	대구시 → 대통령직 인수위
2013. 3. 13	대구·경북 상생발전을 위한 업무협약 체결	대구시의회, 경북도의회

낙동강에서 폐놀 유출 사건이 발생한지도 20여년이 지났지만, 그 동안 정부와 대구시의 물과 관련된 정책은 큰 변화가 없었다.¹⁶⁾ 4대강 공사를 통한 수질개선은 하천에서 취수하는 공업·농업용수 수질에는 직접적인 개선효과를 기대할 수 있을지 모르지만, 대구지역 상류에 위치하고 있는 공단(구미, 김천)의 이전이 없는 한 생활용수로서는 상시 불안감을 가질 수밖에 없다는 것이 대구시의 입장이다. 이에 반하여 구미시는 취수원 이전에 따른 지역 경제의 손실과 환경오염 등을 내세우며 대립하고 있는 실정이다. 취수원이 구미공단 상류지역으로 이전 될 경우 해당 지역은 상수원보호구역으로 지정되기 때문에 일대의 지주들은 자신의 토지를 개발할 수 없게 되고, 이는 곧 재산상 피해로 연결될 우려가 있다. 뿐만 아니라 공업·농업용수, 생활용수 부족과 갈수기 용수 부족으로 인한 환경오염 등을 이유로 제시하고 있다. 또 다른 이유는 이 일대에 국가 5공단이 들어설 예정이기 때문에 막대한 세원(稅源)이 되는 공단 유치에 포기할 수는 없다는 것이 구미시의 입장이기도 하다.

14) 최초 대구시가 발표한 취수원 이전 지역은 안동댐으로 선정되었으나, 문화특화 사업 개발 제한과 그 동안 경북 북부지역에 대한 개발 제한 등 강한 반발에 의해 재검토되어 지금의 구미지역 상류로 결정되었다.

15) 구미시의 상생 대안은 ①대체 취수원 개발(국토부 부담), ②경상북도로 창구 일원화, ③남강댐 부산 공급과 관련 경상남도와의 공동 대응 등 이다.

16) 녹색연합은 보도 자료를 통하여 대구시가 상류의 오염원을 회피하기 위하여 지역 간 합의 없이 취수원 이전을 발표하여 갈등을 조장할 뿐만 아니라, 아무런 검증도 없이 마을 단위 천연 암반수(동네우물) 개발 사업을 발표하는 등 대구시의 일회성 전시행정에 대하여 비판하였다.

<그림 2> 구미시 개별공장 입지제한 개략도¹⁷⁾



<그림 3> 취수장 이전 예상지



중앙정부(국토해양부)의 입장은 KDI의 예비타당성 결과와는 별개(사업의 타당성이 있다고 하더라도)로 대구와 구미지역의 갈등이 해소되지 않으면 사업추진이 사실상 어렵다는 것¹⁸⁾을 기조로 하고 있으며, 현재까지도 담보상태에 있다.

3. 이해관계 및 쟁점(issue)

1) 주요 행위자

협력은 행위자(actors)들이 정책 결과에 대해서 실질적인 책임을 져야한다는 것을 내포하고 있기 때문에 행위자들은 의사결정에 직접적인 관계를 가져야 한다는 것을 상정한다. 또한 행위자들은 의사결정과정의 전 분야에 참여해야 한다(Freeman, 1997). Koriba의 거버넌스 네트워크 1.0 기준에 따라 사회적 척도와 지리적 척도로 구분하였고, 구분한 결과 대구시 취수원 이전과 관련 있는 주요 행위자들을 크게 중앙정부(국토해양부, 기획재정부), 지방정부(대구시, 경상북도, 구미시), 지역 주민 및 시민단체로 구분할 수 있다.

<표 3> 척도별 행위자¹⁹⁾ 현황

구 분	단 위	내 용
사회적 척도	개인	대구시민, 구미시민(재산권이 침해당하는 주민, 농업 종사자, 구미 공단 수혜자)
	집단	구미공단 기업단체, 환경단체, 농민단체
	조직/기관	정부(국토해양부, 기획재정부), 대구시(의회), 경상북도(의회), 구미시(의회), KDI

17) <그림 2>는 구미시 개별공장 입지 제한 개략도이다. 그림에서 점선으로 처리된 지역은 구미 국가 5공단의 입지로 선정된 지역으로 <그림 3>은 이 지역을 확대한 사진이다.

18) KDI는 대구 취수원 이전이 경제적 타당성이 없다고 발표하였다. 이러한 결과는 중앙정부의 입장에서 다행일 수도 있지만, 거시적으로는 갈등의 골만 더 깊게 만드는 형색이 되었다.

19) 본고에서는 사정에 따라 행위자, 이해관계자, 참여자로 표현하고, 이들은 모두는 같은 의미를 내포하고 있음을 알린다.

구 분	단 위	내 용
사회적 척도 (조직단위 수준)	공공 부문	정부(국토해양부, 기획재정부), 대구시(의회), 경상북도(의회), 구미시(의회), KDI
	개인 부문	대구시민, 구미시민(재산권 침해당하는 주민, 농업 종사자, 구미 공단 수혜자), 구미공단 기업주
	비영리 부문	환경단체
지리적 척도	지방정부	대구시(의회), 구미시(의회)
	중앙정부	국토해양부, 기획재정부, KDI

행위자의 형태는 중앙정부, 대구시, 구미시로 크게 구분할 수 있다. 중앙정부의 경우 취수원과 직접적으로 관계가 있는 국토해양부, 기획재정부, KDI가 주요 행위자로 나타나고 있으며, 대구시는 시당국, 시의회, 대구시민으로 이루어져 있다. 또 다른 하나의 강력한 행위자인 구미시는 참여자에 있어 다양한 형태를 나타내고 있다. 먼저 시당국, 시의회, 구미시민으로 구분이 되며, 구미시민은 다시 재산권을 침해당할 우려가 있는 지주들, 농업 종사자, 구미 공단 수혜자, 구미공단 기업들로 구분 할 수 있다. 게다가 구미시는 이번 취수원 이전 사안에 대하여 “범구미시민반대추진위원회20)”를 구성하였으며, 실질적으로 이들은 다양한 이해관계자를 결집하는 하나의 이익집단으로 구미시를 대표할 수 있는 대표성을 가지고 있다.

다음으로 각 수준의 행위자들의 태도(attitude)와 그들이 각각 보유하고 있는 자원(resource)을 살펴보았다. 이를 통하여 행위자들이 협력 과정에 진입하려하는 의지가 있는지 여부를 알기 위해서이다. 또 다른 이유는 태도와 자원을 통하여 현재 행위자들의 네트워크 형태를 알아보기 위해서이다. 먼저 행위자들의 태도는 다음과 같다.

〈표 4〉 행위자들의 태도(attitude)

구 분	단 위	내 용
구미시	구미시(의회)	선거, 환경 규제에 의한 기업 이탈 가능성 상존, 산업 및 지역발전 저해 우려
	구미시민 (재산권이 침해당하는)	상수원 보호구역 설정에 따른 토지 이용 제한, 수도요금 인상에 대한 반대
	공단 입주 기업	오염총량제에 따른 환경개선비용 부담, 공업용수 부족, 개별공장 입지 제한(국가 5공단)
	농업 인구	농업용수 부족
대구시	대구시(의회)	선거, 지리적 위치로 인한 잦은 수질사고에 노출(7회)
	대구시민	식수에 대한 불안감 해소 요구, 수도요금 인상에 대한 반대
중앙정부	국토해양부	물분쟁, 수리권 등을 고려한 유역별 광역화 추구
	기획재정부	KDI의 용역 타당성 결과 따라 행동
	KDI	타당성 검토 수행
기 타	시민단체	갈수기 하천 유지수 부족으로 수질 악화, 수생태 훼손

20) ‘범구미시민반대추진위원회’의 구성을 보면 지역 국회의원 2인, 구미시장, 구미시의회 의장 등을 고문으로 하고 있으며, 구미지역 250개 시민단체 5만 여명 규모로 조직되었다. 그러나 본 연구에서는 개별 행위자들이 가지고 있는 자원(resource)을 중심으로 연구를 진행하였다. 따라서 ‘범구미시민반대추진위원회’를 하나의 행위자로 보지 않고 개별적인 태도와 자원이 분명한 행위자를 중심으로 이들의 네트워크 관계를 분석하였다.

행위자들의 태도에 대한 분석은 주로 언론에 공표된 사실을 바탕으로 정리하였다. 행위자의 태도에서 나타나는 주요 특징 중 대구시와 구미시 모두(의회를 포함하여)에서 나타나는 현상은 시민들이 가지고 있는 자원인 투표권에 강한 영향을 받는다는 것이다. 종래의 공공영역 부분은 정부가 일방적이고 폐쇄적인 방식으로 추진하는데 무리가 없었으나, 민주화, 다원화 정도가 크고, 지방자치제가 전면적으로 도입된 상황에서 지역주민과 지방정부의 저항과 반대는 이제 자연스러운 것으로 받아들여지고 있기 때문이다. 또한 시민들에게서 나타나는 공통적인 현상은 취수원 설치에 따른 비용 부담인 수도 요금의 인상을 반대한다는 것이다. 구미시 일대의 주민들은 기존 시설 이용에 있어 불편한 점이 없는 관계로 취수원 이전으로 부과되는 수도요금 인상에 대해서 강한 반대를 하고 있다. 뿐만 아니라 수질사고에 상시 노출되어 있는 대구시민들조차도 취수원 이전으로 발생하는 수도요금 인상에는 반대한다는 것이다. 그리고 취수원 일대를 중심으로 적용되는 상수원 보호구역 설정에 따른 재산권 침해 등을 들 수 있다. 다음으로 각 행위자들이 보유하고 있는 자원들을 살펴보았다.

〈표 5〉 행위자들의 자원(resource)

구 분		내 용
구미시	구미시(의회)	수리권 행사, 경상북도(의회)와 협력관계, 지역 국회의원
	구미시민	재산권, 투표권, 집단행동
	공단 입주 기업	공장이주, 도덕적 해이(정화에 대한 불성실한 대응)
	농업 인구	투표권, 집단행동
대구시	대구시(의회)	중앙정부와의 관계, 경상북도와 상생관계, 지역 국회의원
	대구시민	투표권, 집단행동
중앙정부	국토해양부	계획 수립 및 집행
	기획재정부	재정적 지원
기 타	시민단체	집회, 홍보 등으로 선전선동

두드러진 특징 중 하나는 수리권²¹⁾이 불분명하다는 것이다. 해당지역을 통과하는 하천에 대한 권리 행사를 함에 있어 아직까지 유권해석이 불분명하다. 또한 구미시는 광역단체인 경상북도가 구미시의 입장을 대변하는 창구(窓口)가 되어주기를 원하고

21) 수리권이란 하천의 물을 특정인이 계속적·배타적으로 사용하는 권리, 하천법 또는 민법에 의하여 성립한다. 관개·발전·수도·유수 등의 다양한 목적을 가지고 있는 물권의 일종으로 거래가 가능하며, 그 침해에 대하여 방해제거 및 손해배상청구권을 행사할 수 있다. 그렇지만 이와 같은 사례에 대한 정확한 유권해석은 아직 없는 상태이다.

1976년 낙동강 상류에 안동댐이 준공되어 최하류에 위치한 부산시의 물금 취수장에서 갈수기에 바다에서 유입되는 짙물을 막게 되자, 수자원공사는 댐의 최대 수혜자인 부산시에 댐 건설비의 원리금을 갚기 위한 물값을 내라고 주장하였다. 이 문제는 상류에 있는 구미시, 부산시에도 적용이 되어 물값을 내게 되었는데, 90년대 낙동강 수질문제가 일어나자 부산시에서 물 값을 내지 못하겠다는 주장을 하였고.....-한국수자원학회지 1997 中-

경기도 광주, 이천, 여주 등 팔당 수계 7개 시·군은 수자원공사와 댐 사용료 138억원에 대한 소송을 진행한 바 있다.

있으나, 경상북도는 이에 아무런 입장을 표명하지 않고 있어서 여기에 대한 불만²²⁾이 고조되는 실정이다. 다른 하나는 구미에 위치하고 있는 공단들이 만약 취수원이 설치된다면 공업용수 부족 현상을 겪게 되고, 여기에 더하여 환경개선부담금 증가 등, 정화비용 상승에 따른 부담에 의해 자칫 스스로 도덕적 해이(moral hazard)에 빠질 수도 있다는 우려를 낳고 있다.

2) 주요 쟁점

대구시 취수원 이전 발표로 인한 갈등²³⁾의 주요 쟁점은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 지리적으로 구미공단 하류에 위치한 대구시는 오염사고에 대한 노출 빈도가 높을 수밖에 없다. 따라서 안전한 식수원 확보를 위한 취수원 이전을 주장하는 대구시의 입장은 당연한 것으로 인식되어질 수 있다. 둘째는 취수원 설치에 따른 상수원 보호구역 지정으로 인한 지역 개발 저하이다. 당초 대구시는 안동댐을 염두에 두고 있었으나, 안동시의 강력한 반발에 부딪쳐 시도조차 하지 못했다. 그 동안 경북 북부 지방 일대의 개발 제한으로 인한 지역경제의 침체, 지역상수원 보호구역 지정으로 인한 전통문화사업 개발 제한, 갈수기의 심각한 물부족 사태 우려 등이 문제점으로 지적되었기 때문이다. 이는 마찬가지로 구미시 도개면 상류 20km에 대한 상수원 보호구역 지정으로 인한 개발 제한으로 재산권 침해뿐만 아니라, 자칫 국가 5공단의 입지 선정에 영향을 미칠 수도 있기 때문이다.

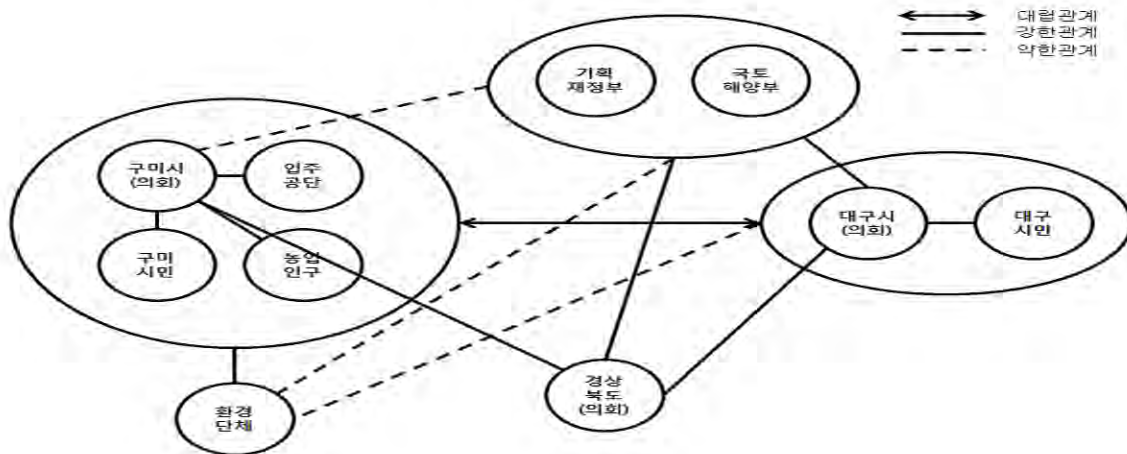
4. 행위자들 간 네트워크 관계 분석 및 적용

대구 취수원 이전과 관련된 행위자들의 네트워크 형태를 Provan & Kenis의 모델에 적용하기에 각각의 다른 한계가 있다. 먼저 shared governance network는 행위자들의 자발적 참여를 담보하고 있는데, 대구 취수원 이전의 경우 스스로가 피해자로 인식하는 구미시(범구미시민반대추진위원회)만 적극적으로 참여할 뿐, 다른 행위자들의 참여도는 낮은 것으로 나타나고 있다. 게다가 lead organization network의 경우에서도 참여자 중 누군가가 주도적인 역할을 수행해야하지만, 이 또한 불투명한 상태이다. network administrative organization은 이해관계자들 사이에서 정당성을 가진 특정 기관(집단)의 조정과 조장의 역할이 요구되지만, 정부나 시민단체의 이러한 노력은 나타나지 않고 있는 실정이다. 다음의 <그림 4>는 각 행위자들의 태도와 그들이 가지고 있는 자원을 바탕으로 상호간의 영향관계를 도식화 하였다.

22) 경상남도의 경우 남강댐의 물을 사용하려고 하는 부산에 저항하는 기초자치단체의 창구로 경상남도도 적극적으로 나서고 있다.

23) 오늘날의 우리사회는 가치가 다원화되고 이해관계가 복잡해짐에 따라 다양한 사회 갈등이 발생하고 있다. 한 민간경제연구소의 연구에 따르면 우리나라는 27개 OECD 회원국 중 네 번째로 갈등지수가 높은 나라이며, 이로 인한 사회적 비용이 GDP의 27%에 달한다고 한다(임동진, 2011).

〈그림 4〉 현재 행위자의 네트워크 상황



Provan & Kenis가 제시한 모델에 현재 이해관계자들이 가지고 있는 자원과 태도를 바탕으로 이들의 네트워크 관계를 도식화 하면 <그림 4>와 같다. 그림에서 알 수 있듯이 구미시와 대구시는 강한 대립 구도를 이루고 있으며, 대구시가 중앙정부와 강한 관계를 나타내고 있는 반면 구미시는 약한 관계를 나타내고 있다. 이러한 것은 정부간 관계(IGR)에 있어 대구시는 광역단체로서 기초단체인 구미시보다 상대적으로 중앙정부와 더 강한 관계가 나타날 수 있기 때문이다. 경상북도는 다른 정부조직들과의 관계 또한 모두 강하다고 설명할 수 있다. 이는 경상북도가 대구시와 함께 경제통합 양해각서²⁴⁾를 체결하는 등 강한 관계 유지에 노력하고 있고, 광역단체인 경상북도는 중앙정부는 물론 산하 자치단체인 구미시와도 강한 관계를 나타내고 있다. 그 외의 관계들은 상대적으로 약한 것으로 나타나고 있다.

그 중 경상북도는 대구시 취수원 이전과 관련하여 양자의 눈치를 보면서 이렇다 할 입장을 표명하지 못하고 있다. 경상북도 도의회 소속 일부 의원만이 이 문제를 거론하고 있으며, 이러한 상황은 대구시도 마찬가지이다. 직접적으로 낙동강 유역의 물을 음용수로 사용하는 달서구, 북구 등의 주민들은 높은 관심을 보이는 반면 수성구²⁵⁾ 등에 위치한 주민들은 상대적으로 그 관심이 높지는 않다.

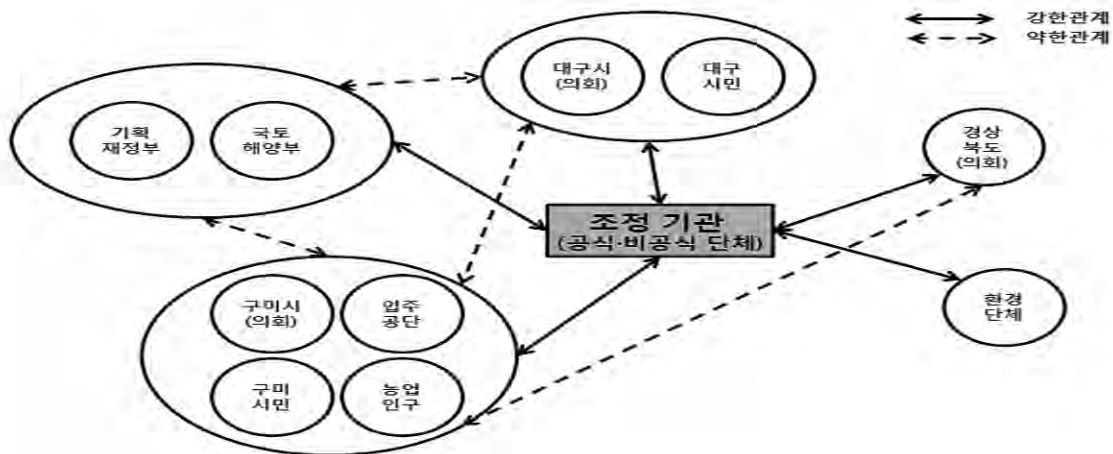
선행연구를 통해서 알 수 있듯이 중앙정부의 부처와 지방정부 간의 갈등의 문제는 당사자 간의 대화와 협의로는 불가능하다. 더군다나 지방정부 간의 불화에 있어서는 중재의 역할을 수행해야 하는 영역이 모호할 수 있다. 그렇기 때문에 누가 중재자의 역할을 수행하는지가 가장 중요하다. 그렇기 때문에 중앙정부 또는 이해 관계자들이

24) 2006년 8월 1일 시도 경제통합추진위원회 결성 이후 상생 발전을 위한 상호 협력 구축에 노력하고 있다.

25) 대구시 동구, 수성구 지역만 운문댐에서 나오는 물을 식수로 사용하고 있으며, 나머지 구들은 낙동강의 물을 음용하고 있다. 대구시의 하루 수도물 소비량은 80만 톤으로 이중 낙동강 물을 원수로 이용해 생산되는 수도물이 65만 톤으로 전체 취수량의 68.8%를 차지하고 있다.

모두 수용할 수 있는 공신력(公信력) 있는 기관이 조정기관으로서 적극적으로 나선다는 가정 하에 대구 취수원을 둘러싼 이해관계자들의 네트워크를 다음과 같이 상정하였다.

〈그림 5〉 네트워크 관리 조직(NAO)에 의한 네트워크 형성



먼저 공신력 있는 조정 기관²⁶⁾으로는 국무총리실, 국회 국토해양위원회, 국토해양부 등이 적합하다 하겠다. <그림 5>를 보면 각각의 집단들은 상호 관계가 약하게 나타나고 있지만, 조정기관과는 강한 관계를 나타내고 있다. 이러한 강한 관계는 문제를 해결할 수 있는 방안을 모색할 수 있는 기회를 가질 수 있다. 그렇지만 실제 참여자들은 문제 해결에 대한 접근보다는 자신의 이해를 충족시키는 것에 더 관심을 가진다. 따라서 당사자 간의 직접적인 대화는 합의를 도출하는 데에 한계가 있으므로 모든 대화는 조정기관이 주최하는 포럼에 의해서 이루어져야 한다. 게다가 조정기관은 중재의 역할도 수행하기 때문에 사전에 만들어진 계약에 의해 다양한 참여자들의 이해를 조정하고, 타협점을 제시하여 모든 이해관계자들이 합의할 수 있는 대안을 제시할 수 있어야 한다.

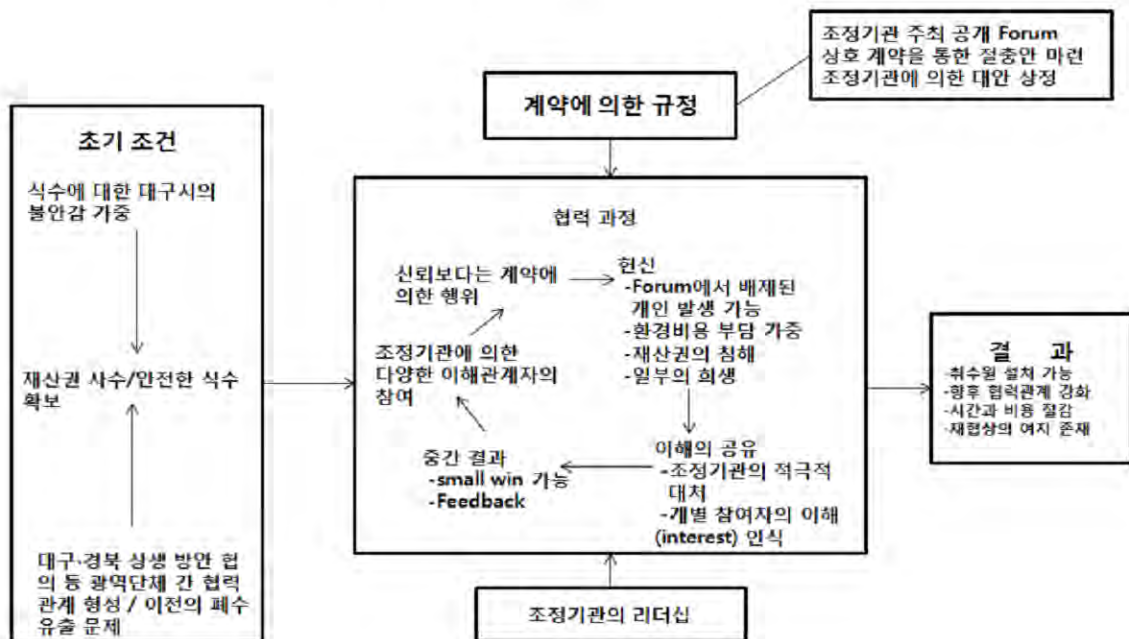
5. 협력 거버넌스 모델 적용

그렇다면 이러한 네트워크 하에서 협력 거버넌스 모델을 적용하여 협력 과정의 내·외부에서 영향을 미치는 요인을 살펴보겠다. 먼저, 모델을 적용하기에 앞서 고려되어야 할 부분은 비정부 행위자(non-state stakeholder)에 대한 것이다. 전술한 바와 같이 협력 거버넌스가 성립되기 위해서는 정부 행위자뿐만 아니라 반드시 이해관계가 있는 비정부 행위자의 참여가 요구된다. 본 연구에서 나타나는 비정부 행위자는 대구시와

26) 2008년 기무사 파천이전 사례에서 국방부, 기무사와 파천시의 갈등은 국회 국방위의 권고와 건설교통부의 창구 역할, 경기도가 중개인 역할을 수행하여 이전에 합의한 사례 중 하나이다.

구미시 주민 특히 ‘범구미시반대추진위원회’로 볼 수 있다. 참여자들의 네트워크 형태를 중심으로 합의지향을 목적으로 하는 협력과정을 협력 거버넌스 모델을 적용하여 아래와 같이 제시하였다.

〈그림 6〉 협력 거버넌스 모델 적용 사례



1) 외부 영향 요인

협력과정의 외부 영향요인으로 첫째는 협력과정 참여의 유인으로 작용하는 초기조건이다. 대구시와 구미시 간의 자원 불균형을 설명하는 데에는 대구시의 식수 문제를 들 수 있다. 대구시는 1991년 폐놀 유출사고 이후 현재까지 지속적으로 발생하는 식수 오염으로 항시 불안감을 가지고 있다. 그리고 만약 구미로 취수원을 이전할 경우 발생하는 재산권 침해에 대한 적절한 보상이 필요하다. 즉, 안전한 식수 확보와 재산권 사수라는 불균형 상황은 협력과정에 참여하기 위한 충분한 유인으로서 작용한다. 연구의 대상인 대구시와 구미시는 취수원 이전과 관련하여 안전한 식수 확보, 재산권 사수 등 참여해야만 하는 대외적 명분을 가지고 있다. 문제는 이러한 각자가 가지는 이해의 차이를 합의로 이끌어 내는(eliciting) 유인을 제시하는데 있다.

둘째는 계약에 의한 제도 설정이다. 다자간 협의체를 구성하여 상호 간 대화를 할 수 있는 창구를 만들 수 있도록 이를 제도화해야 한다. 이는 전술한바와 같이 협력 과정의 첫 단계인 면대면 대화가 이루어 질 수 있는 초석을 제공하게 된다. 계약은 다원화된 참여자의 순응을 확보하기 전략으로 작용하게 된다. 따라서 개방된 포럼을 통하여 대구시, 구미시 모두가 신뢰할 수 있는 기관이 조정기관이 되어 양자가 인정할 수 있는 계약의 영역을 만들고, 이를 통하여 협력과정에 참여하게 된다.

셋째는 리더십이다. 협력 과정에 참여하는 각 행위자들의 리더들은 자신의 입장을 관철시키기 위한 나름의 전략을 실행하게 된다. 따라서 조정하고, 합의로 이끌 수 있는 권위와 신뢰가 있는 기관의 리더십은 매우 중요하다. 또한 리더십을 발휘함에 있어서 자신이 소속된 조직의 이익에 반하는 경우라도 리더는 거시적 차원에서 결정을 할 수 있어야 한다. 조정기관으로서의 국무총리실, 국회 소관 상임위, 국토해양부 등이 적합하다. 그렇지만 대구시와 구미시가 인정하는 제 3의 기관도 고려할 필요가 있다.

2) 내부 영향 요인

협력과정의 첫 단계는 면대면 대화이다. 대구시와 구미시는 처음부터 대화 없이 대구시가 언론에 공표하는 일방적 행위로 인하여 갈등은 야기되었다고 볼 수 있다. 여기에서 대구시가 간과한 가장 중요한 부분은 권력, 자원, 지식 등의 불균형에서 대부분의 사람들은 협력의 의지를 가진다는 것인데, 협력의 대상인 구미시를 협상 테이블로 충분히 끌어들이 수 있음에도 불구하고, 아무런 유인을 제시하지 않은 채 이전에 대한 내용을 발표하여 강한 불신을 초래했다는 것이다. 이러한 결과는 이후의 협력에도 부정적인 영향을 미치게 된다. 따라서 조정기관이 개최하는 포럼²⁷⁾에 이해관계자들이 모두 참여할 수 있는 유인을 개발하는데 노력이 필요하다.

다음 과정으로 신뢰형성은 장기간의 헌신을 요구하는 이해(understanding) 공유의 과정이 이루어진다. 이 과정에서는 포럼에 참여하게 되는 대구시와 구미시가 교환(tradeoff) 가능한 상태에서 상호 이익을 확인하게 된다. 예를 들어, 취수원이 설치되는 쪽으로 합의가 이루어진다면 구미시는 설치로 인하여 발생하는 손실을 인식하고, 이를 감수할 수 있어야 하고, 더불어 취수원 설치로 인해 얻게 되는 구미시의 이익을 대구시는 반드시 보장할 수 있어야 한다. 단순한 신뢰와 헌신만이 작용하는 어느 한 쪽의 무조건적인 희생이 아니라 포럼을 통한 이해(利害)의 교환이 이루어 져야 한다는 것이다. 이 과정에서는 취수원 이전에 따른 구미시의 재산권 침해 문제, 환경오염 등의 문제를 대구시는 이해할 수 있어야 하며, 역으로 대구시의 식수 불안에 대한 부분에 대해서는 구미시가 이해할 수 있어야 한다. 즉, 이 과정에서는 현재 발생하고 있는 문제의 개념에 동의하면서 합의를 도출할 수 있는 전제를 제시하는 것이다. 그렇기 때문에 신뢰형성과 다음 단계인 헌신, 이해(understanding) 공유는 동시에 이루어지는 과정으로 볼 수 있다.

끝으로 중간 평가이다. 피드백이 이루어지는 과정으로 취수원 이전에 관한 협의 내용의 긍정적 측면과 부정적 측면을 분석하고, 참여자가 모두 수용할 수 있는 대안을 지속적으로 제시하여 이해(利害)를 이해(understanding) 할 수 있는 합의지향적인 의사결정이 이루어져야 한다. 협력과정의 반복을 통하여 취수원 이전에 관한 두 단체의 협의는 지속적으로 이루어지면서 중국에는 취수원 이전 또는 다른 대안이 제시될 수 있을 것이다.

27) 주민 공청회, 설명회 등 대화의 창구가 마련되어야 한다.

IV. 결론

본 연구는 대구 취수원의 이전 여부에 초점을 둔 것이 아니라, 협력 거버넌스 모델이 진행되어지는 과정과 그 과정상 나타나는 다양한 행위자와 네트워크를 이해하는데 초점을 두고, 지역 간 갈등을 유발하는 공공부분의 문제인 ‘wicked-problems’의 한 사례로서 대구 취수원 이전 문제를 분석하였다. 먼저 기존의 연구(김광구·문채·홍성우, 2006; 조만형·김이수, 2009; 채종현·김재근, 2009; 배귀화·임승후, 2010) 결과와 그 동안에 진행된 갈등 사례, 연구자의 문헌 고찰을 실시하고, 공공문제로 인식되는 시기를 중심으로 사건의 전개 과정을 살펴보았다. 그리고 본 연구의 핵심인 표면상 나타나는 각 행위자들의 특성(태도, 자원)들을 살펴보고, 이러한 특성을 바탕으로 조정기관에 의한 행위자들의 네트워크 관계를 분석하였다. 이러한 결과를 바탕으로 공공갈등을 해결하기 위한 하나의 기체로서 협력 거버넌스 모델을 적용하여 협력의 바람직한 상태를 상정하여 나름의 결과를 제시하였다. 이러한 결과는 향후 공공갈등에 있어 반복으로 인한 시간과 비용의 낭비를 최소화하기 위함이다.

그러나 본 연구의 주된 관심인 거버넌스를 형성하고 있는 행위자들의 네트워크를 좀 더 깊이 있게 살펴보기 위해서는 실증적 접근이 필요하다. 행위자들에 의해 형성되는 네트워크의 규모, 밀도, 중앙성 등 사회 연결망 분석(social network analysis)을 통하여 현상을 실증적으로 관찰 할 필요가 있으며, 수리권에 관한 연구로서 IAD모형을 통한 분석과 협상론적 관점에서 ADR 모형 등 다차원적인 연구가 필요하다. 뿐만 아니라 신문기사 중심으로 행위자를 분석하였기 때문에 실제 행위자의 태도와 자원, 이들의 네트워크 관계가 상이할 수 있다는 점을 간과하지 않기 위해서 설문지 기법과 인터뷰 등을 통한 심층적 자료의 획득 또한 요구된다.

대구 취수원 이전과 관련된 문제에서 가장 근원적 문제는 그 동안 대구시가 낙동강 상류지역에 대규모 공단이 위치할 때까지 무엇을 하고 있었는가 하는 것이다. 당연히 발생 가능한 불안 요소들을 인식하면서도 이에 대한 대처를 하지 못한 시당국과 시민에게 일차적인 책임이 있을 것이다. 게다가 구미시는 4대강 정비 사업으로 조성된 둔치에 소수를 위한 골프장과 수상비행장을 설치한다는 계획을 발표한 바 있다. 환경오염을 외치며 취수원 이전을 반대한 구미시가 고독성 농약이 사용되는 골프장을 설치한다는 어불성설(語不成說)의 태도를 보이고 있다. 또 다른 관점으로는 취수원을 구미공단 지역 상류로 이전 할 경우 발생하는 재산권 침해와 환경오염에 대해서 대구시는 구미시가 이해할 수 있는 보상을 제시해야 한다. 또한 그 동안 구미공단의 수혜자로서 구미시는 대구시가 안전한 식수를 마시고자 하는 것을 존중해야 한다. 양자가 모두 자신이 가진 소중한 권리를 주장하는 것은 당연하지만 그러한 주장도 진정성과 이해를 담보할 수 있어야만 공감할 수 있다. 그렇지 않고 강한 지역이기주의가 만연한 가운데 지자체의 소모적 경쟁은 세계화 시대에 국가 경쟁력 확보를 저해하는 요인으로 작용할 뿐이다.

【참 고 문 헌】

- 김광구·문채·홍성우. (2006). 중앙정부의 국책사업 추진과정에서의 협력적 거버넌스 구축에 관한 연구: 기무사 과천이전 사업을 중심으로. 「한국거버넌스학회」, 하계 공동학술대회 발표 논문집.
- 박태순. (2010). 공공갈등의 발생원인과 해결을 위한 과제. 「행정포커스」, 1-2월호.
- 배귀희·임승후. (2010). 공공갈등과 네트워크 거버넌스 구조: 한탄강댐 사례에서의 네트워크 특성과 주요 행위자들의 변화를 중심으로. 「행정논총」, 48(4): 107-144.
- 배응환. (2010). 신지역주의와 협력 거버넌스: 광역 경제권 설계의 전제. 「한국행정학보」, 44(4): 203-232.
- 임동진. (2011). 인적자원교육센터 갈등관리교육. 「행정포커스」, 1-2월호.
- 조만형·김이수. (2009). 협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구: 광명시와 구로구간 환경기초시설 빅딜 사례를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 20(2): 215-239.
- 채종현·김재근. (2009). 공공갈등에서 협력적 거버넌스의 구성과 효과에 관한 연구: 경기도 이천시 환경기초시설 입지갈등 사례. 「지방행정연구」, 23(4): 107-136.
- Ansell, C. & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- Bingham, L. B., Nabatchi, T., & O'Leary, R. (2005). The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*, 65(5): 547-558.
- Busenberg, George. (1999). Collaborative and adversarial analysis in environmental policy. *Policy Sciences*, 32: 1-11.
- Christopher, Koliba., Jack, W. Meek & Asim, Zia. (2011). *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*. CRC Press.
- Human, S. E. and K. G. Provan. (2000). Legitimacy building in the evolution of Small-frim Networks: A Comparative Study of Success and Demise. *Administrative Science Quarterly*, 45(2): 327-65.
- Freeman, Jody. (1997). Collaborative governance in the administrative state. *UCLA Law Review*, 45:1.
- Futrell, Rebert. (2003). Technical adversarial and participatory collaboration in the U. S. chemical weapons disposal program. *Science, Technology, & Human Values*, 28: 451-82.
- Gilliam, Aisha, David Davis, Tracey Barrington, Romel Lacson, Gary Uhl, and Ursula Phoenix. (2002). The value of engaging stakeholders in planning and implementing evaluations. *AIDS Education and Prevention* 14: 5-17.
- Gray, Barbara. (1989). *Collaborating: Finding common ground for multi-party*

- problems*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- 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.
- Milward, H. B., and Provan, K. G. (2006). *A manager's guide to choosing and using collaborative networks*. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.
- Patrick Kenis & Keith G. Provan.(2009). 'Towards an Exogenous Theory of Public Network Performance. *Public Administration* 87(3): 440-456.
- Peters, B. G & Pierre, J. (1998), 'Governance without Government? Rethinking Public Administration', *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8(2): 223-243.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2007). 'Modes of network governance: Structure, management and effectiveness'. *Journal of public Administration Research and Theory*. 18: 229-252.
- Reilly, Thom. (2001). Collaboration in action: An uncertain process. *Administration in Social Work*. 25(1): 53-73.
- Teisman, G. R., and Klijn, E. H. (2002). 'Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?'. *Public Administration Review*. 62(2): 197-205.
- Storker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal Practice*. 50: 17-28.
- Warner, Jeroen F. (2006). More sustainable participation? Multi-stakeholder platforms for integrated catchment management. *Water Resources Development*. 22(1): 15-35.