172 《정부학연구》 제 7 권 제 1 호 (2001), 172~208쪽

연구논문

지방정부간 공유재 분쟁과 협력규칙의 탐색

제천시와 영월군의 취수장 분쟁사례 연구

주 재 복

이 글은 이론적인 논의를 통하여 지방정부간 물 분쟁의 조건과 협력규칙을 중심으로 분석틀을 제시하였고, 취수장 분쟁사례를 통하여 지방정부간 협력을 유도할 수 있는 협력규칙을 경험적으로 도출해 보았다. 분석결과 취수장분쟁은 상호의존구조와 비용편익분리구조라는 문제구조하에서 발생하였다. 그리고 이러한 구조하에서 발생한 분쟁의 해결에 중요한 규칙은 참여규칙, 분해규칙, 자원확대규칙, 그리고 조정자규칙임을 알 수 있었다. 따라서 분쟁을 해결하기 위해서는 먼저 참여를 통한 논변과정을 거치고, 이러한 논변과정을 통하여 문제를 쟁점별로 분해하여 해결하기 쉬운 문제부터 해결해 나가고, 자원의 확대가 필요한 쟁점에 대해서는 자원을 확대시켜 나가야 한다. 이와 같이 규칙을 적용시켜 나가면 많은 자원을 초기에 투입하는 것을 방지하고 최소의 자원으로 분쟁을 해결해 나갈 수 있을 것이다. 마지막으로 이러한 과정에서 조정자가 중요한 역할을 하였다.

1. 서 론

현대 사회는 상호의존적인 다양한 집단이나 조직이 자신들의 이해관계를 충족시키기 위하여 경쟁과 협력을 해나가는 복잡하고 불확실성이 높은 사회이다. 그리고 이러한 과정에서 집단간 또는 조직간 분쟁(*disputes*)과 갈등(*conflicts*)이 빈번하게 발생한다.[1] 특히 지방자치제의 본격적인 실시로 우리나라에서도 지역간·정부간 분쟁과 갈등이 점점 다양화되어 가고 있다. 정부간 관계(IGR)에 대한 연구는 이러한 갈등과 분쟁을 필연적인 현상으로 보면서도, 점차 정부간 관계를 상호 협력의 관계(*cooperative relations*)로 발전시켜 나가려는 노력들이 지배적인 경향으로 등장하고 있다(Reed, 1986:8). 갈등과 분쟁은 순기

주재복은
고려대학교에서
행정학 박사학위를
받고
현재 국민대학교
행정학과 BK21
박사후연구원으로
재직중이다.

ju00hong@chollian.
net

능과 역기능을 동시에 가지고 있으며 결코 제거될 수 없다(Deutch, 1973:8~10). 따라서 정부간 갈등과 분쟁은 적절한 관리와 조정과정(*coordination process*)을 통하여 분쟁 당사자간 행동을 상호 협력의 방향으로 유도해 나갈 수 있으며, 갈등의 조정이 원만하고 생산적으로 이루어진다면 사회발전에 기여할 수 있다(Carpenter and Kennedy, 1988:4).

지방자치제의 실시는 지방정부간 공유재(*Common Pool Resource*)를 둘러싼 갈등과 분쟁을 많이 발생시키고 있으며, 특히 대표적인 공유재의 하나인 물과 관련된 분쟁이 빈번하게 발생하고 있다.[2] 즉 지방자치제는 이 제도가 가지고 있는 많은 장점들에도 불구하고 공유재의 이용을 둘러싼 지방정부간 이해다툼과 갈등이 첨예하게 대립되어 정부의 효율적인 기능을 저해하기도 한다(Richman, 1986). 따라서 물과 같은 공유재를 둘러싸고 발생하는 지방정부간 분쟁과 갈등은 앞으로 지방자치제의 정착을 위해서도 우리 사회가 해결해 나가야 할 중요한 과제의 하나가 되었다. 그러나 우리는 지방정부간 공유재 분쟁을 효과적으로 조정할 수 있는 분쟁조정체계나 제도적 장치를 갖추지 못하고 있으며, 효과적인 조정기제나 방식에 대한 연구도 미흡한 실정이다. 그리고 물과 같은 공유재를 둘러싼 분쟁이 어떤 조건과 규칙하에서 보다 협력으로 나아갈 수 있는가에 대한 연구도 거의 없다.

이 글의 목적은 이러한 문제인식 하에서 다음과 같은 질문에 대한 답을 이론적·경험적으로 탐색하고 분석하는 것이다. 공유재를 둘러싼 지방정부들간 분쟁의 주요 원인과 조건은 무엇인가? 지방정부간 공유재 분쟁은 어떠한 조정과정과 경로를 통하여 상호 협력으로 나아가는가? 특히 대표적인 공유재의 하나인 물의 이용을 둘러싼 분쟁이 협력으로 나아가는 데에는 어떠한 요인이 작용하고 있는가? 즉 지방정부간 물 분쟁의 조정과정에서 어떤 규칙들이 작용할 때 상호 협력행동이 나타나고 해결의 가능성을 높여주는가? 이러한 질문에 답하기 위하여 먼저 기존의 공유재와 협력규칙에 대한 문헌연구를 통하여 지방정부간 분쟁의 조건과 협력규칙들을 알아보았고, 이러한 문헌연구

를 기초로 분쟁 조건, 협력 규칙, 대응 행동이라는 세 가지 변수로 연구의 분석틀을 구성해 보았다. 그리고 제천시와 영월군의 취수장 분쟁사례의 조정과정을 분석하면서 분쟁조정과정에 어떤 규칙들이 협력 행동을 유도하였는지를 탐색해 보았다.

이를 위하여 본 연구는 연구방법으로 사례연구(*Case Study*)를 선택하였다. 사례연구는 연구결과의 일반화에 다소 문제가 있지만, 연구하고자 하는 사례의 변화과정 등 시간적인 차원의 파악이 용이하고 어떠한 원인이 행위자들을 자극하여 결정을 유도하였는가와 현상에 대한 종합적인 이해, 구조 및 과정 속에 있는 규칙성을 발견하는 데 유용한 연구방법이다(Stake, 1995; George and McKeowm, 1985).

2. 이론적 배경 및 연구의 분석틀 구성

1) 물 분쟁에 대한 선행연구의 의의 및 한계

물과 같은 공유재를 둘러싼 갈등과 분쟁은 물이 가지는 공유재적 성격, 물관리 체계의 복잡성 및 물관리 원칙의 미정비, 국민의 불신, 공유재에 대한 협상 및 조정관행의 미흡 등 다양한 특성이 복합적으로 작용하여 발생한다(김용건, 1996; Ostrom, 1988; 1990). 특히 정부간 갈등과 관련된 문헌들은 정부간 갈등이나 분쟁의 원인으로 목표의 비양립성, 한정된 자원의 획득을 위한 경쟁, 조직간의 상호의존성(박호숙, 1994), 법적, 제도적 기반의 미흡과 정부간 상호의존성 및 광역사업의 증대, 정부간 인식 차이, 지역이기주의(배준구, 1997), 지방자치단체의 자율성 강화, 정책목표에 대한 차이, 관할권 다툼, 행정의 광역화에 따른 지방자치단체간의 상호의존성 증대, 지역이기주의, 민선자치단체장들의 선거공약(김필두, 1996) 등을 제시하고 있다.[3]

이러한 다양한 성격 및 원인으로 인하여 발생하는 정부간 공유재 갈등의 관리전략에 대한 분석을 보면 유능한 협상담당자의 확립, 공

개행정과 참여, 갈등조정장치의 활용, 중재장치의 개발(이종렬 · 권해수, 1998), 핵폐기물에 대한 새로운 인식과 지역이기주의의 극복, 환경문제해결에 대한 실천적 인식과 환경경제의 구축, 국회의 역할 강화, 지방정부간 협력과 중앙정부의 지원 및 협력(최연홍, 1998), 상수원의 등급에 따른 경제적 가치의 계량화를 통하여 적절한 보상액 수준을 결정하는 방안(박기묵, 1997), 공단조성과 수질개선의 병행정책이 아니라 양 지역에 편익을 더 많이 제공할 수 있는 조정된 타협안의 제시, 관련 지방관료 · 시민단체 · 중앙부처 담당자를 중심으로 행정협의회나 중재위원회 같은 대화의 장 제도화, 중재과정에서 공정한 게임 규칙(*rules of game*)의 적용을 통한 지역형평성 고려(김인철 · 최진식, 1999) 등 다양한 방안들이 제시되고 있다.

이들 정부간 분쟁이나 갈등의 원인 및 관리전략에 관한 연구들은 주로 정부간 분쟁이나 갈등의 원인을 분석하고, 이에 따르는 관리전략이나 해결방안을 모색한 연구들이다. 그러나 이들 연구들이 제시하는 원인들은 문제의 성격을 분석하는 데에는 다소 미흡하며, 해결책으로 제시되고 있는 관리전략 역시 분쟁조정과정에 대한 깊이 있는 연구를 통하여 도출되지 못하였다. 즉 갈등이나 분쟁은 일련의 연속적인 과정이기 때문에 이러한 과정에 대한 구체적이고 깊이 있는 연구가 필요함에도 불구하고 이러한 노력이 다소 부족하다. 따라서 지방정부간 분쟁이 어떠한 조정과정을 거치고 어떤 요인에 의해서 상호협력으로 나가는지를 구체적으로 밝히지 못하고 있다. 이러한 한계점을 보완하기 위하여 이 글에서는 지방정부간 공유재 분쟁의 조정과정을 깊이 있게 분석해 봄으로써 지방정부간 공유재 분쟁이 상호 협력으로 나갈 수 있는 구체적인 협력 규칙을 찾아보고자 한다.

2) 공유재 문제에 대한 기존의 접근방법

물이라는 자원은 명확한 재산권과 이용권이 설정되어 있지 않은 공유재의 성격을 가지고 있다. 공유재 성격으로 인하여 발생하는 무임

승차나 공유재의 딜레마 문제를 다루기 위한 기존의 접근으로는 세 가지가 제시되어 왔다(Aram, 1989; Ostrom, 1990; 이종범·주재복, 1994). 첫째, 공유의 비극(*The Tragedy of the Commons*)으로 이는 수많은 사람들이 공유 자원에 접근하는 것이 가능하면 그 자원이 소모되는 양은 경제적으로 최적의 소모량보다 더 크게 된다는 것으로 이러한 논리에 입각한 설명은 하딘(Hardin, 1968)의 목초지에 대한 이야기에서 잘 나타나고 있다. 둘째, 죄수의 딜레마 게임(*The Prisoner's Dilemma Game*)과 관련된 이론으로 이는 개인적으로는 합리적인 전략들이 집합적(또는 단체적)으로는 불합리한 결과로 이어지게 되는 역설을 이야기하는 것으로(Dawes, 1973), 이는 합리적인 인간들은 합리적 결과를 성취할 수 있다는 근본적인 믿음에 의문을 제기하는 근거가 된다. 셋째, 집합적 행동의 논리(*The Logic of Collective Action*)로 이는 집단이 공동의 이익을 성취하기 위하여 집합적 행동을 할 가능성이 있음에도 불구하고 특별히 강제를 하거나 또는 다른 장치를 통하여 개인들에게 공동의 이익을 위하여 행동하도록 하지 않는다면, 합리적이고 이기적인 개인들은 공동이익 또는 집단이익을 성취하기 위한 행동을 하지 않을 것이라는 것이다(Olson, 1965). 즉 이들 논리는 개인들은 공동이익을 제공하는 데 자발적으로 기여해야 할 유인이 거의 없다는 것을 보여주고 있다.

위에서 제기한 세 가지 이론의 핵심은 공유재의 관리에서 나타나는 무임승차자(*the free-rider*)의 문제를 지적하고 있다(Ostrom, 1988; 1990). 누군가 다른 사람이 제공하는 공동 이익에서 어떤 한 사람을 배제할 수 없을 때에 사람들은 공동 노력을 제공할 동기가 약해지고, 결국 다른 사람들의 노력에 편승해서 이익만 보려고 할 것이다. 따라서 모든 참여자들이 무임승차를 선택하게 된다면 집합적 편익은 제공될 수 없을 것이다. 이러한 공유재 문제에 대하여 오스트롬(1988; 1990; 1992)은 이와 같은 상황에 직면한 개인이나 집단들이 자신들의 이익을 위하여 자율적으로 관리를 해 나가는 것이 가능하다는 입장에서 이러한 관리가 가능한 규칙들을 제시해 나가고 있다. 이는 전통적

으로 공유의 딜레마에 대한 유일한 처방을 정부통제(*Leviathan*)에 의한 방법과 사유화(*privatization*)시키는 길밖에 없다고 생각하는 논리에 반대하는 입장이다. 중앙정부에 의한 방법이나 사유화에 의한 방법이나 여러 가지 조건이 갖추어져야만 딜레마를 해결할 수 있다(Ostrom, 1988; 1990).[4] 이러한 의미에서 공유재에 대한 자율적인 관리의 가능성을 제시하고 있는 규칙이론은 물과 관련된 지방정부들간의 분쟁해결, 특히 자율적 분쟁조정과 협력에 어느 정도 시사점을 줄 수 있을 것이다.

3) 지방정부간 공유재 분쟁의 조건 및 협력규칙

지방정부간의 물 분쟁은 분쟁이 가지고 있는 문제 성격이나 상황이 오스트롬이 이야기하는 문제 상황과 상이한 측면이 있다. 즉 오스트롬의 사례들은 한 집단의 구성원들이 피해자이자 수혜자가 되는 구조를 가지고 있는 반면에, 지방정부간 공유재 분쟁의 사례들은 피해자 집단과 수혜자 집단이 서로 상이한 구조를 가지고 있다. 따라서 오스트롬이 제시하는 규칙들이 수정되고 보완되어야 한다. 특히 지방정부간 분쟁은 제 3자에 의한 분쟁조정도 중요한 문제로 제기되기 때문에(사득환, 1997), 자율적 협력규칙만으로는 한계가 있다. 또한 지방자치단체들간의 분쟁의 경우 이와 같이 자발적인 협력이 이루어지기 위해서는 분쟁 당사자들이 자발적으로 상호의존의 필요성을 동시에 느껴야 하는데, 이러한 자발적인 필요성이 동시에 나타나기도 어렵고 이렇게 되기까지 시간과 비용이 많이 들 수 있으며 지방정부들의 능력이 상이할 수 있기 때문에 한계가 있다.[5] 결국 지방정부간 분쟁상황에서는 당사자간 자율적인 분쟁조정과 제 3자에 의한 분쟁조정이 상호 보완적으로 활용되어야 적용 가능성을 높일 수 있다. 그렇다면 지방정부간 분쟁의 조건과 협력 규칙은 무엇인가?

먼저 란(Lan, 1997:27~31)은 사람들의 행태나 행위를 조정하고 변화시키기 위해서는 정책이나 제도가 필요하다고 주장하면서 사람들의

행태를 조정하고 변화를 가져올 수 있는 주요 기제로 다음과 같은 것을 제시하고 있다. 첫째, 적절한 인센티브와 벌칙을 만드는 것이다. 즉 보상과 처벌 또는 유인과 제재 등의 유인기제(*inducement*)를 통하여 행태를 조정하고 변화시키는 것이다. 둘째, 규칙(*rules*)을 만드는 것이다. 규칙은 어떤 방식으로 행동하고 어떤 방식으로는 행동하는 것을 금지하는 명령과 같으며 어떤 행위의 허용과 자격을 정하는 것이다. 따라서 행태에 대한 규칙을 통하여 사람들의 행위를 조정하고 변화시킬 수 있다. 셋째, 사실(*facts*)을 통한 행태의 조정과 변화이다. 이것은 원칙적으로 설득에 의존하는 전략이다. 즉 사실의 노정을 통하여 사람들의 마음이나 인식의 변화를 가져와 다시 행태를 변화시키려는 것이다. 넷째, 권리(*rights*) 관계를 통하여 행태를 조정하고 변화시키는 것이다. 이것은 정부의 권력을 이용할 수 있는 권리를 변화시킴으로써 사람들의 행태를 조정하고 변화시킬 수 있다. 마지막으로 권력(*power*)을 이용하는 것이다. 권력을 통하여 의사결정과정을 변화시킴으로서 분쟁의 내용을 변화시키려는 전략이다.

둘째, 와이스(Weiss, 1987:94~117)는 협력에 대한 과정모형을 설명하면서 협력에 필요한 전제조건들을 다음과 같이 제시하고 있다. 그리고 이러한 조건들은 순차적으로 적용된다고 보고 있다. 첫째, 문제의 존재이다. 협력을 통하여 완화될 수 있는 문제가 존재해야 한다. 이것은 법적 규정, 저 부담(*low incidence*) 욕구, 내부의 어려움, 외부의 사건 등에 의해서 발생할 수 있다. 둘째, 자원의 이용가능성이다. 협력을 통하여 문제를 처리할 자원이 있어야 한다. 지방, 주, 연방의 자원, 자금, 스탭, 전문성, 에너지, 협력에 대한 열정 등이 포함된다. 셋째, 협력 프로그램을 실행할 제도적 능력이다. 현존하는 일상적 문제처리 절차들(*routines*), 하부조직(구조), 협력을 위한 정당한 수단 등이 포함된다. 넷째, 외부의 유인이다. 외부에서 조직의 성과에 대한 새로운 요구를 할 때 협력이 나타난다. 그는 이러한 조건들이 충족되면 협력으로 나아간다고 보았다.

셋째, 라베(Rabe, 1990:3~20)도 환경 이슈와 관련한 분쟁 해결에

서 정부에 의한 강제적 규제(*mandatory regulation*)라는 해결기제의 한계점을 지적하면서 지금까지 환경 분쟁이 해결되지 못한 주요 요인과 환경분쟁이 해결과정으로 나아갈 수 있는 몇 가지 협력의 조건들을 제시하고 있다. 이 중에서 중요한 것을 제시하면 다음과 같다.[6] 첫째, 당사자들간의 지속적인 관계를 언급하고 있다. 분쟁 당사자들간의 협동적인 행위를 유도하기 위해서는 지속적인 관계가 요구된다. 즉 당사자들이 반복적인 상호작용을 함으로써 당사자들이 상대방의 전략, 기대, 한계 등에 대해서 익숙해지고 시간이 지남에 따라 상대방의 가치에 대해 깨닫게 된다. 이것은 경쟁관계에 있는 사람들을 자주 접촉하게 함으로써 낯선 사람의 관계를 제거시켜주면 협력이 가능해진다는 논의와 관련된다(안문석, 1990:25~41). 둘째, 미래의 가치화이다. 죄수의 딜레마 상황에서 협동적인 산출물을 얻기 위해서는 참여자에게 근시안적인 문제보다 미래(*future*)에 관심을 둘 수 있게 해야한다. 즉 현재보다 미래의 중요성을 강조하는 것이 협동을 증진시키는 데 근본적인 조건이다.[7] 셋째, 규칙과 절차의 명확화이다. 죄수의 딜레마 분석가들이 강조하는 또 다른 조건으로 합의에 이르게 하는 과정에서 규칙과 절차의 명확성이다. 이러한 명확화는 협상과정에 대한 신뢰와 선택대안에 대한 정확한 계산을 가능하게 하여 상호 신뢰분위기를 조성하는 데 도움이 된다. 넷째, 안정된 협상을 위해 필요한 과정 중의 하나가 보상(*compensation*)이다. 예를 들어 개발자의 다양한 서비스 제공 약속, 장기적인 안전장치 마련 등과 같은 보상을 통해 반대하는 지역 공동체의 동의를 얻을 수 있기 때문이다. 그러나 이런 절차들에 대해 지역공동체는 직접적이고 구체적인 보상이 아니면 거부하는 경우가 많다. 다섯째, 협상을 협동적으로 이끌지 못하는 이유 중의 하나로 일상화된 방법(*categorical precedence*)의 부재를 들 수 있다. 유해폐기물 정책의 규제기준이 계속 변하고 일관적이지 못하기 때문에 협동적인 관계로 유도하지 못한다. 따라서 협상 이전에 표준화된 절차의 개발이 요구된다. 여섯째, 믿을 만한 정보의 이용은 중요한 조건이다. 죄수의 딜레마 상황에서 협동적인 산출물이 가능하기

위해서는 참여자들이 그 상황을 정확히 이해하고 감시에 대한 확신이 있어야 하는데, 이를 위해서는 정확한 정보가 필수적이다. 일곱째, 정부 규범의 존재를 들 수 있다. 죄수의 딜레마 상황에서 협동을 이룰 수 있는 전제조건으로 규범(*norm*)을 가정한다. 규범은 사람의 행태를 규율하는 기능을 하는 것으로, 사람의 행동 양식에 영향을 미치며, 기대되는 행위를 하지 않고 어겼을 경우 사회적인 처벌이 가해진다. 유해폐기물 처리장 선정과정을 보면 무엇이 적절한 행동인가에 대한 기준이나 이해가 부족하고, 개인적으로나 제도적으로 규범의 위반시 행해지는 처벌의 가능성도 희박하였으며, 특히 책임의 소재에 대한 명확한 경계가 없기 때문에 규범의 형성을 어렵게 한다. 협상 참여자 간의 불신과 불화가 만연한 상황에서는 규범형성의 여지가 더욱 어려우며, 규범형성을 위한 합의의 잠재적 가능성도 줄어든다.

넷째, 게임이론의 관점에서 협력의 가능성을 언급한 연구들이 있다. 먼저 액셀로드(Axelrod, 1981)는 대부분의 갈등은 죄수의 딜레마(*prisoner's dilemma*)와 유사한 상황에서 발생한다고 보면서 이러한 상황에서 협력을 증진시키는 방법으로 상호작용을 빈번히 하고, 상대방을 고려하는 기회를 가지며, 호혜성의 가치를 이해하도록 하는 것 등을 제시하고 있다.[8] 안문석(1990)은 상대방의 결정이 주는 불확실성을 제거하고, 상호접촉의 빈도를 늘려 낯선 사람의 관계를 제거하고, 경우에 따라서는 눈에는 눈, 코에는 코(*tit-for-tat*) 전략이 적대적인 관계에 있는 사람들을 협동체제로 이끄는 조건으로 제시하고 있다. 그리고 김준한(1993)은 죄수 딜레마 모형의 실험을 통하여 개인들의 비협조 원인으로 이해의 결여, 수비적 행동, 공격적 행동의 세 가지를 지적하고 있다.

마지막으로 협상이론에서는 분쟁조정의 다양한 전략들을 분쟁 당사자들의 대응 행동이라는 측면에서 살펴보고 있다. 우선 협상이론에서는 협상의 기본전략으로 첫째, 당사자들이 바라는 바를 서로 조화시켜 나가는 문제해결전략, 자신이 선호하는 전략을 상대방이 받아들이도록 강요하는 경쟁 전략, 자신의 요구보다는 하위 목표나 가치를 수

용하는 양보전략, 시간을 낭비하여 협상을 일시적으로 중지시키거나 지연시키는 일종의 회피전략 등으로 분류하고 있다(Puitt, 1993). 또한 당사자간 협상이 어려울 경우 제 3자가 개입하게 되는데 이때 제 3자는 당사자의 이해를 조화시키는 방법, 누구에게 권리가 있는가를 정해주는 방법, 누가 더 힘이 있는가를 정해주는 방법 등을 활용하여 분쟁을 조정한다(Ury, Brett & Goldberg, 1989:3~19).

4) 연구의 분석틀 구성

지금까지 공유재 분쟁의 해결에 도움을 줄 수 있는 협력의 전제조건이나 규칙들에 대하여 살펴보았다. 이러한 조건과 규칙들은 많은 부분에서 지방정부간 공유재 분쟁을 협력적인 행동으로 유도하는 유인기제로 활용할 수 있다. 즉 당사자간의 분쟁조정이든 제 3자에 의한 분쟁조정이든 문제의 성격과 구조를 정확하게 분석하고, 이에 적절한 협력규칙을 활용한다면 분쟁을 보다 합리적으로 해결해 나갈 수 있을 것이다. 지금까지의 공유재 및 물과 관련된 이론적 논의를 통하여 지방정부간 공유재 분쟁을 바라보는 분석틀을 구성해보았다. 종속변수는 분쟁 당사자들의 대응 행동을 설정하였으며, 독립변수로는 상황적 독립변수와 전략적 독립변수 두 가지를 설정하였다.

(1) 종속변수

분쟁은 특정 시점에서 행위주체들간의 관계로 고정되는 것이 아니라 시간을 두고 변화하는 일련의 지속적인 과정이기 때문에(Pondy, 1969:298~308), 분쟁이 해소되는 과정을 파악하기 위해서는 분쟁조정과정을 시간적으로 구분해 볼 필요가 있다. 갈등에 대한 기존 논의의 대부분은 갈등을 몇 단계로 구분하여 논의를 전개해 나가고 있는데, 이러한 분류는 자의적인 판단이 많이 개입하게 된다. 이 글에서는 이러한 문제점들을 보완하면서 분쟁당사자의 대응 행동 변화를 구체적으로 살펴보고 어떤 요인이 분쟁 당사자들의 대응 행동에 직접적

인 영향을 미치는가를 분석하기 위하여 분쟁당사자들의 대응행동이나 사건의 변화를 중심으로 분쟁조정과정을 나누어 분석하였다.

분쟁 당사자들은 연속적인 분쟁조정과정에서 다양한 전략과 행동을 선택하게 된다.[9] 분쟁 당사자들의 전략이나 행동에 대한 연구들은 (Thompson & McEwen, 1958; Rogers & Whetten, 1982) 조직과 환경의 관계에서 조직간 상호작용 관계를 중심으로 조직이 관련된 조직 외부의 세력에 대응하는 전략을 경쟁 전략(*competitive strategy*)과 협력 전략(*cooperative strategy*)으로 나누고 있다.[10] 이 글에서는 분쟁 당사자들의 대응 행동을 가장 협력적인 행동에서 가장 비협력적인 행동까지를 정도에 따라서 8가지로 범주화하였다.[11] 먼저 가장 협력적인 행동은 서로 의견의 합의를 하는 행동이며(정도 8), 합의보다 약한 협력 행동은 서로 협조하거나 지지를 표명하는 것이며(정도 7), 그 다음에는 적극적인 대면과 협상을 통하여[12] 자신의 주장을 후퇴시키거나 양보와 타협을 통하여 문제를 해결해 나가는 행동이 된다(정도 6). 이러한 행동이 여의치 않을 경우 분쟁이 발생하게 되는데, 분쟁이 발생하면 분쟁 당사자들은 먼저 협조요청을 하게 된다(정도 5).[13] 협조요청이 받아들여지지 않으면 입장표명의 행동이 나타난다(정도 4).[14] 이것이 받아들여지지 않으면 전문가 동원, 공청회[15] 등을 통한 부당성 제시나 자신의 주장을 정당화시키는 행동을 하게 된다(정도 3). 정당화 행동도 받아들여지지 않으면 상대방을 무시·비난하거나 거부하면서 일방적으로 자신들의 행동을 하게 된다(정도 2).[16] 그리고 마지막으로 이러한 행동으로도 안 될 경우에는 가장 비협력적 행동인 데모, 집단시위 등의 행동을 하게 된다(정도 1).

(2) 독립변수

첫 번째 독립변수인 상황적 독립변수는 분쟁을 발생시키는 조건으로 상호의존구조와 비용편익분리구조를 선정하였다. 일반적인 물 분쟁의 원인에 대한 연구를 종합해보면 정부간 목표나 인식차이, 한정된 자원을 둘러싼 경쟁, 상호의존성, 행정의 광역성, 지역이기주의,

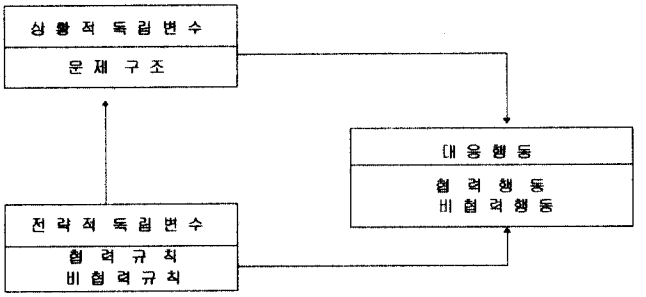
지방정부의 자율성 강화, 관할권 다툼(김인철 · 최진식, 1999; 소영진, 1999; 이종열 · 권해수; 1998; 박기묵, 1997) 등이 제시되고 있으며, 또한 전통적인 시장실패나 공유재 문제와 관련시켜 물이라는 재화가 가지는 비배제성, 외부효과, 무임승차자의 문제 등도 물분쟁의 주요 원인으로 제시되고 있다(Weimer, 1986; Ostrom, 1988, 1990). 이러한 물분쟁의 원인들은 상호의존구조와 비용편익분리구조의 상황으로 정리해볼 수 있다. 즉 정부간 목표나 인식 차이, 자율성 강화, 광역성, 자원을 둘러싼 경쟁 등은 모두 조직간 관계의 상호의존성(*interdependency*)을 전제로 나타나는 현상이며, 비배제성, 외부효과, 무임승차자의 문제, 지역이기주의 등은 비용과 편익이 불일치하는 비용편익분리구조(*separation of cost-benefit*) 상황에서 나타나는 요인이다(주재복, 2001). 결국 이러한 상호의존구조와 비용편익분리구조 하에서 합리적인 행위자들이 자기의 이익을 추구하는 과정에서 분쟁이 발생한다.

두 번째 전략적 독립변수로 협력규칙을 설정하였다. 분쟁조정과정에서 적절한 규칙이나 유인의 제공은 사람들의 행태를 조정하고 변화시키며(Lan, 1997:29; Ostrom, 1988; 1990; Weiss, 1987), 규칙은 상충하는 가치나 이해관계로 인한 갈등을 해결하는 역할을 하기도 한다(안성민, 2000:226~232). 즉 협력규칙은 분쟁조정과정에서 분쟁당사자들의 비협력 행동을 협력 행동으로 변화시켜 줄 뿐만 아니라, 상황적 독립변수인 문제구조를 변화시켜 협력 행동을 유도하기도 한다. 이 글에서는 특히 상호의존구조와 비용편익분리구조 하에서 나타난 협력 또는 비협력 규칙을 탐색해보고자 한다.

(3) 연구 분석틀

지금까지의 논의를 바탕으로 본 연구의 분석틀을 제시하면 〈그림 1〉과 같다. 〈그림 1〉에서 보는 바와 같이 이 글은 사례연구를 통하여 상황적 독립변수를 변화시키거나 협력 행동을 유도하는 전략적 독립변수, 즉 협력규칙(또는 비협력 규칙)을 탐색해보고자 하는 것이 주요 목적이다.

그림 1
연구의 분석틀



3. 취수장분쟁사례의 분쟁조정과정 분석

1) 취수장 분쟁의 문제구조 분석

1992년 충북 제천시가 기존 용석취수장의 수원부족현상을 해소하고 원활한 상수도 공급을 위해 평창강에 취수장을 건설하려 하였다. 제천시는 1991년 10월 29일 건설교통부에 상수도 사업인가를 요청했고, 1991년 12월 24일 공사 시행 전에 타 법령에 의한 인·허가 및 승인을 요하는 사항에 대하여는 사전이행 후 시행할 것을 조건으로 하여 건설교통부장관으로부터 상수도 확장사업 인가를 받았다.[17] 1991년 12월 26일 제천시가 영월군의 허가를 받지 않고 제천관내 공사에 착수하자 영월군은 이미 영월군내 용석취수장(하루 3만 2천 톤) 건설을 양해했다고 주장하면서 영월지역의 물 부족 예상을 이유로 새 취수장 건설을 반대하고 나섰다. 즉 제천시가 상류에 취수장을 건립하게 되면 하류지역인 영월군에 물 부족 현상이 발생할 수 있다는 것으로 취수장 분쟁은 일차적으로 수량과 관련된 문제이다. 그러나 취수장 문제는 해당 지역이 취수장으로 지정되면 상수원보호구역으로 지정될지도 모른다는 점[18]과 취수장으로 인한 하류지역의 각종 행위

제한 등 다양한 쟁점들이 복합적으로 내포되어 있는 복잡한 문제이다. 먼저 취수장 분쟁의 문제구조를 분석해 보기로 한다.

(1) 상호의존구조 분석

취수장 분쟁은 취수장 건립을 한 지방정부가 독립적으로 해결할 수 없는 문제 구조를 가지고 있었다. 물관리 주체를 규정하고 있는 '하천법' 제 12조[19]를 보면 유수점용허가 및 하천관리사업 등에 있어서 관리 주체들 간 수리권분쟁이 발생할 가능성이 높다는 것을 알 수 있다. 특히 행정구역 단위별로 수량을 관리하는 방식을 채택하고 있는 현재의 제도에서는 취수장 분쟁과 같은 지방정부들간 수리권 갈등과 분쟁이 필연적이라고 할 수 있다. '수도법' 제 13조[20]와 동법 시행령 제 16조[21]에 의한 제천시의 인·허가 신청에 대한 건설교통부의 건설허가 조건이 공사 시행시 타 법령에 의한 인·허가 및 승인을 요하는 사항에 대하여는 사전 이행하라는 것이었다. 이것은 취수장 건립 문제가 다른 정부나 기관의 인가·허가, 또는 승인이 필요하다는 것을 입증하는 것이다. 여기서 타 법령을 보면, '하천법' 제 28조에 의하여[22] 기득하천사용자의 동의를 얻어야 하며, '하천법' 제 6조에 의하여[23] 강원도 지사와 협의를 하여야 하며, '하천법' 제 25조에 의해[24] 강원도의 하천유수인용허가를 받아야 한다. 또한 하천의 관리에 관한 법령에서도 역시 상호의존성이 나타나고 있다. '하천법' 제 13조 경계하천의 관리를 보면 지방 1급 하천 및 지방 2급 하천으로서 시·도의 경계에 위치한 하천은 관계 시·도지사의 협의에 의하여 그 관리방법을 따로 정할 수 있다고 규정하고 있다.[25] 마지막으로 취수장 지역에 대한 상수원보호구역지정 역시 시장·군수는 보호구역지정이 필요하다고 인정하는 경우 관련 서류를 첨부하여 시·도지사에게 신청하는데, 이때 보호구역이 2개 이상의 특별시·광역시 또는 도의 관할 구역에 걸치는 경우에는 관계 시·도지사가 협의하여 보호구역으로 지정하여야 한다고 규정하고 있다(상수원관리규칙 제 5조, 제 6조). 결국 이러한 논의를 종합해볼 때 취수장 건립의 문제는 물에 대한 이용권

과 재산권이 명확하게 규정되어 있지 않은 상황에서 상호의존구조로 인하여 기초자치단체들 간에 발생한 분쟁이다.

(2) 비용편익분리구조 분석

상호의존구조 하에서 분쟁 당사자들이 자신들의 이익만을 추구하려고 한다면 분쟁의 발생 가능성은 높아지게 된다. 취수장 분쟁은 평창강(서강)을 상류지역과 하류지역이 공동으로 이용하고 있는 상황에서 자신의 권리를 주장하면서 발생한 분쟁이다. 비용과 편익의 분리는 이러한 상황에서 비용을 지불하는 집단과 편익을 향유하는 집단이 일치하지 않는다는 특성을 가지고 있다. 먼저 취수장 분쟁은 비용을 지불하지 않고 편익을 보는 집단을 물의 이용에서 배제할 수 없기 때문에 공유재의 특성인 비배제성이 존재한다. 즉 공동으로 이용하고 있는 평창강의 물을 아무런 대가 없이 제천시가 이용하는 것을 막을 수 없다. 또한 취수장 건립 문제는 외부경제와 외부불경제 효과를 동시에 가지고 있다. 결국 취수장 분쟁 사례는 비배제성과 외부효과로 인하여 비용과 편익이 일치하지 않는 비용편익분리구조를 가지고 있다. 즉 제1차 물대책회의에서 영월군은 취수장을 건립하면 상류지역에서는 맑은 물을 취수하는 혜택을 보지만, 이러한 혜택을 받지 못하는 하류지역은 오히려 용수를 확보하지 못하고 각종 규제를 받게 되어 손해를 입게 된다고 주장하고 있으며, 제천시는 취수장이 건립되지 못하면 안정적인 취수확보의 어려움으로 피해를 보게 된다고 주장하고 있는데, 이것은 취수장 문제가 비용편익분리구조를 가지고 있다는 것을 보여주는 것이다. 결국 비용편익분리구조가 상호의존구조와 결합하여 취수장 분쟁을 발생시킨 것이다.

2) 분쟁조정과정 및 분쟁 당사자의 대응행동 분석

〈표 1〉은 분쟁조정과정에서 나타난 주요 내용과 분쟁 당사자들의 대응행동을 종합적으로 정리한 것이다. 먼저 분쟁시작단계에서 제천

표 1

취수장분쟁의 조정과정과 주요 내용 및 대응

과정	날 짜	주요 내용	대응 행동(정도)	
			제천시	영월군
1	91. 10. 29 91. 12. 24 92. 1. 21 92. 1. 31	·제천상수도 확장사업 인가 신청 →건설교통부, 사업인가 ·제천시, 영월군에 취수보 설치 허가 요청(1차) →영월군, 불허가 통보	협조요청 (5)	협조거부 (2)
2	92. 5. 12 92. 9. 2	·제천시, 건교부에 재정신청→건교부, 해당 안됨 통보 ·제천시, 충북을 통해 강원도에 협조요청(2차) →강원도, 영월군 이첩(93년 3월 26일 불허가처분)	협조요청 (5)	협조거부 (2)
3	92. 9. 21 92. 12. 10	·제천시, 하천공작물 설치허가 신청(3차) →영월군 불허가 처분: 93년 5월 1일 ·제천시, 하천공작물 설치허가 재신청(4차) →영월군, 불허가 통보: 93년 5월 26일	협조신청 (5)	협조거부 (2)
4	92. 12. 26	·제천시, 공사착수 →영월군, 비난 성명	일방적 행동(2)	비난성명 (2)
5	93. 5. 13	·취수장 안건, 수도권행정 협의회 실무위원회에 상정: 용역 실시 결정	정당화(3)	정당화(3)
6	93. 5. 19 93. 5. 26	·제천시, 하천공작물 설치협의 재요청(5차) →영월군, 불허통보	협조요청 (5)	협조거부 (2)
7	93. 6. 5 93. 6. 10 93. 6. 15 93. 8. 2 93. 8. 31	·제천시, 취수정 방식으로 변경하여 공사 강행 →영월군, 공사중지촉구공문 발송 →영월군, 강원도 경유 건설교통부에 수원지 이전 건의 ·영월군 주민단체, 건설교통부에 수원지 이전 건의 ·강원도 의회, 건설교통부에 취수장 이전 건의	일방적행동 (2)	취소요구 (4) 대외 건의안 (4)
8	93. 9. 20 93. 10. 27	·제천시, 공작물설치 협의요청 ·영월군, 불허통보, ·영월군, 의회 의원 건교부 항의방문	협조요청 (5)	협조거부 (2) 항의방문 (2)
9	93. 12 3	·건설교통부 주관 관계관 회의	최소 취수로 양보(6)	취수중지 요구(4)
10	94. 1. 12 94. 1. 30 94. 5. 3 94. 4. 4	·전문기관에 용역 의뢰, 영월군민 궐기대회 ·영월군, 용역결과 발표 ·제천시, 용역결과 발표 ·강원도 의회, 상수원 이전촉구 건의서 건교부에 발송: 4월 13일 회신	정당화(3)	정당화(3) 집단행동 (1) 대외입장 표명(4)
11	94. 5. 15	·영월군, 제천시 집단 행동	집단 행동(1)	집단 행동(1)

표 1

계 속

과정	날 짜	주요 내용	대응 행동(정도)	
			제천시	영월군
12	94. 5. 25 6. 26	·환경부 주관 관계관 대책회의에서 토목학회 용역 합의	타협 모색(6)	타협 모색(6)
13	94. 9. 13 94. 10. 13 94. 10. 26	·토목학회 용역결과 발표(취수 가능)에 따른 관계관 회의 ·영월군, 여의도까지 도보행진(22일 까지) ·영월군, 용역결과에 이의 신청	정당화(3)	이의신청(3) 집단 행동(1) 부당성지적(3)
14	94. 11. 17 95. 1. 20 95. 9. 22 95. 9. 23	·제천시, 취수정 방식공사 하천점용허가 받음(제천시) ·영월군, 충주댐 광역상수도를 건설교통부에 건의 →건교부, 2월 4일 포함조사계획 회신 ·영월군, 제천취수장 대응방안 논의 ·영월군, 제천시에 충주댐계통 광역상수도 조사 협조요청	정당화(3)	타협 모색(6)
15	95. 11. 14 95. 12. 14 96. 1. 31 96. 5. 17	·장곡취수장 시험가동 ·제천시와 영월군 제1차 물문제대책회의 ·제천시와 영월군 제2차 물문제대책회의 ·영동권 광역상수도 관계관 회의 -영월권 포함 계획	협조요청(5)	타협 모색(6)
16	96. 9. 24 96. 10. 28	·제천시, 상수도보호구역지정 요청 →영월군, 불가입장 통보	보호구역 협조요청(5)	보호구역 지정 협조거부(2)
17	96. 12. 30 97. 2. 11 97. 2. 12	·제천시, 장곡취수장 완공 ·제천시, 영월군에 취수장가동협조 의뢰 ·영월군, 장곡취수장 취수중지 협조요청	협조요청(5)	협조요구(5)
18	97. 4. 23	·수도권행정협의회 개최 -영월군, 광역상수도 조기완공 건의→제천시, 적극 협조	적극 협조(7)	적극 협조(7)
19	1997. 11.	·제천시 장곡취수장 보호구역 지정 요청 →영월군, 반대	협조요청(5)	보호구역 지정 협조거부(2)
20	98. 5.	·건설교통부, 수도권정비 기본계획수립-영월권 광역상수도계획 반영	적극 협조 합의(8)	적극 협조 합의(8)

자료) 환경부, 건설교통부, 제천시, 영월군 내부자료, 각종 신문자료 등에서 정리.

주) 과정 16과 19에서 다시 비협력 행동이 나타난 것은 안건은 보호구역지정과 관련된 것임.

시는 협조요청을 하고 영월군은 협조를 거부하는 행동을 보였다(과정 1~3). 협조요청이 받아들여지지 않자 제천시에서는 일방적 사업진행, 정당화, 협조요청, 양보 등 다양한 유형의 행동을 보였으며, 이에 대하여 영월군에서도 비난성명, 정당화, 협조거부, 중지요구, 심지어 집단행동 등 다양한 비협력 행동을 보였다(과정4~10). 이러한 다양한 행동들이 받아들여지지 않자 결국 양 집단 모두 집단행동을 보이게 되고 분쟁이 악화되었다(과정 11). 이후 서로 타협점을 모색하기도 하였지만(과정 12), 제천시에서는 자신들에게 유리하게 나온 용역결과를 활용하면서 정당화시켜 나갔고 영월군에서는 용역결과의 부당성을 지적하면서 집단행동과 정당화 행동을 보였다(과정 13~14).

이후 용역결과에 불리함을 느낀 영월군이 먼저 타협을 시도하였고 제천시가 이에 협조하면서 분쟁은 해결의 기미를 보였다. 그리고 이후 수 차례의 협의과정을 거치면서 타협점을 모색하였고(과정 15~19), 최종적으로 건설교통부의 광역상수도 건설안을 양측이 수용하면서 분쟁은 해결될 수 있었다(과정 20). 결국 취수장 건립을 둘러싼 제천시와 영월군의 분쟁조정과정과 대응행동을 종합적으로 분석해보면 초기에는 주로 비협력 행동이 많이 나타나고 이후 협력 또는 비협력 행동을 보이다가 후기에는 협력 행동이 많이 나타나고 있음을 알 수 있다. 그렇다면 협력 행동을 보이게 되는 요인이 구체적으로 무엇이었는가를 협력규칙의 관점에서 긍정적 규칙과 부정적 규칙으로 나누어 탐색해보기로 한다.

3) 취수장 분쟁에서 나타난 지방정부간 협력규칙의 탐색

(1) 협력규칙 : 긍정적 영향요인

① 참여규칙 : 취수장 분쟁은 공동 의사결정이 필요한 상황이다. 공동 의사결정의 상황에서 문제를 해결하기 위해서는 문제 당사자들이나 이해관계자가 직접 참여해서 지속적인 토론과 논변과정을 통하여

문제의 해결책을 찾아나가는 참여규칙(*participating rule*)이 필요하다. 문제해결과정에서 논쟁(*argument*)은 중요한 요소이며, 참여를 통한 당사자간 지속적인 관계 유지는 당사자들이 반복적인 상호작용을 함으로써 상대방의 전략, 기대, 한계 등에 익숙해져서 시간이 지남에 따라 상대방의 가치를 깨닫게 되는 효과를 가져온다(Rabe, 1990; Majone, 1989).

취수장 분쟁은 분쟁초기에 당사자들의 참여가 이루어지지 않았다. 즉 취수장 건립의 사업인가를 신청할 때에도 제천시는 이해 관계자인 영월군과 협의를 하지 않았고, 건설교통부의 사업인가 조건이 취수장 공사전에 타 법령에 의한 인·허가 및 승인을 받을 것을 전제로 하였음에도 불구하고('하천법' 제6조, 제25조, 제28조 등), 제천시에서 이러한 절차를 무시하고 영월군과 협의를 하지 않았다. 결국 분쟁 초기에 참여규칙이 적용되지 못하였음을 알 수 있다. 영월군의 반발이 거세지자 당사자간 또는 제3자에 의한 조정과정에 들어가면서 참여규칙이 작용하게 된다. 1993년 5월 13일 취수장 안건이 수도권행정협의회에 상정되면서 당사자간 참여가 이루어지기 시작하여, 1993년 12월 3일 건설교통부 주관의 관계관회의, 1994년 3월 8일 청와대 주관의 관계관회의, 1994년 5월 25일과 1994년 6월 26일의 환경부 주관의 관계관회의, 1994년 9월 13일과 16일의 환경부 주관의 관계관회의가 열리는 등 분쟁을 해결하기 위하여 참여규칙이 활용되었다. 그러나 보다 적극적으로 참여규칙이 작용한 시기는 1995년 12월 14일 제천시와 영월군의 물 문제 대책회의(1차 대책회의), 96년 1월 31일 제천상수도확장사업 회의(2차 대책회의)가 개최되는 시기인 과정 15부터라고 할 수 있다. 그리고 계속해서 1996년 5월 영동권 광역상수도 관계관회의 및 1997년 4월 수도권행정협의회가 개최되었고, 논변과정을 통하여 광역상수도안이 확정되면서 분쟁이 해결단계에 접어들었다. 따라서 취수장 분쟁은 참여규칙이 적극적으로 활용되면서 분쟁해결의 실마리를 찾았다고 볼 수 있다.

② **분해규칙** : 공동문제해결과정은 복잡하고 불확실한 상황으로 이때 문제에 효과적으로 대처하는 방법 중의 하나가 문제를 쟁점(*issue*)별로 분해하거나(*factoring*) 범주화해서(*categorization*) 문제를 해결해 나가는 것이다. 즉 분해규칙(*factoring rule*)은 문제해결과정에서 전체적으로 해결할 수 없는 문제를 쟁점 중심으로 분리하여 해결하는 방식을 말하는데(이종범, 1999), 이것은 복잡한 문제를 범주화시켜서 문제를 해결하는 복잡성의 단순화(Simon, 1981)와 비슷한 문제해결방식이다.[26]

취수장 분쟁은 취수장 건립 때문에 발생한 문제이지만 영월군이 취수장 건립에 반대하는 가장 큰 이유는 취수장이 건립되면 제천시의 취수로 인해 평창강의 건천화가 초래되어 하류지역 용수난과 생태계의 파괴가 우려된다는 점과 취수장이 건립되면 인근 지역이 상수원보호구역으로 지정될지도 모르고 이 때문에 각종 불이익을 받게 되고 지역발전이 저해된다는 점이었다(영월군 내부자료, 1994).

취수장 분쟁의 해결과정을 보면 분쟁조정과정에서 상수원 보호구역 지정 문제와 취수장에서의 취수 문제라는 쟁점으로 나누어서 문제를 해결해 나가고 있다. 영월군에서는 계속해서 취수장 건립의 중지를 요구해 오다가 취수장 완공 대책회의(과정 15)에서 건설 불가의 입장을 최소한의 취수로 요구 조건을 완화하였고, 대신에 상수원보호구역 지정은 불가하다는 입장으로 나누어서 주장하게 된다. 두 쟁점을 나누어서 하나는 협력의 가능성을 보이고 다른 하나는 계속해서 반대한 것이다. 그리고 제천시는 영월군보다 먼저 과정 9의 건설교통부 주관 관계관회의에서 평창강 하천에 지장을 주지 않는 범위로 취수량을 최소화할 용의가 있음을 나타내었고, 상수원보호구역지정에 대해서는 언급을 하지 않았다. 결국 취수장 분쟁은 문제를 크게 두 가지의 쟁점으로 나눈 후 취수장에서의 취수문제는 광역상수도의 건립을 통한 최소한의 취수로 해결해 나가고, 이해관계의 강도가 강한 상수원보호구역지정 문제는 추후에 계속해서 협의해 나가는 분해규칙을 활용하면서 분쟁을 완화시켜 나갔다.

③ **자원확대규칙** : 공유재는 수혜자 집단과 피해자 집단이 일치하지 않는 비용편익분리구조의 특징을 가지고 있다. 이러한 구조에서 발생한 분쟁을 해결하기 위해서는 여유 자원이 중요하다. 비용편익분리구조에서는 어떤 조건이 개입되지 않으면 피해자 집단이 생기기 마련이고, 이들은 자신의 피해를 보상받기 위한 행동을 하게될 것이기 때문에 피해자 집단에 피해를 보상해주는 방법은 협력 행동을 유도하는 중요한 요인이다(Lan, 1997; Rabe, 1990). 즉 피해자 집단에 대하여 금전 등을 통하여 보상해줌으로써 일정 행위를 유도하거나 권장할 수 있으며(이종범, 1986: 58), 자원의 확장을 통하여 딜레마를 해소할 수 있으며(소영진, 1993:144~149), 상호 경쟁하는 정책 대안간 갈등도 정부 내의 여유 자원을 동원하여 정책들을 모두 충족시키는 방법으로 해소할 수 있다(Compbell, 1984:294~334). 특히 지방 정부들간의 분쟁에 상위정부나 중앙정부의 재정적 지원은 지방정부간 분쟁의 해결에 중요한 도구로 지적되고 있다(Lieber, 1983).[27] 이것이 외부에서 새로운 자원을 동원하여 분쟁 당사자 양측의 주장을 어느 정도 만족시켜 요구의 강도를 낮추는 자원확대규칙(*resource expanding rule*)이다. 또한 분쟁 당사자들이 서로 교환할 자원이 있고 자원 교환이 서로에게 이익을 줄 때에는 자원교환규칙(*resource exchanging rule*)을 통해서도 문제를 해결할 수 있다(Weiss, 1978:98~99).

취수장 분쟁에서 건설교통부의 광역상수도건설 제안은 이러한 여유 자원을 활용한 해결방법의 하나이다. 즉 1995년 12월 19일 영월군과 강원도에서 광역상수도를 건설하여 갈수기에는 평창강 취수량을 최대한 줄이고 광역상수원 취수량으로 대체 공급할 것을 요청하였고, 이에 건설교통부에서는 1996년 5월 17일 영동권 광역상수도 관계관 회의에서 시행중인 농어촌광역상수도 용역사업의 일환으로 제천시, 단양군, 영월군 지역의 장래 용수소요량을 공급하는 광역상수도 건설계획의 타당성 조사와 관계기관과의 협의하에 그 추진계획을 결정하기로 하였으며, 1998년 5월 광역상수도 건설계획이 확정됨으로서 취수장 분쟁은 완화될 수 있었다. 즉 광역상수도를 건설하여 영월군, 제천시가

모두 이곳에서 취수를 하고 현재 분쟁중인 제천취수장에서는 최소량만을 취수하도록 하자는 영월군의 제안에 건설교통부가 동의한 것은 영월군의 강력한 반발을 무마시키는 효과를 가져왔고, 물 부족 문제를 해결하기 위하여 취수장 건립을 추진해 온 제천시도 다른 이의를 제기하지 않았으며, 심지어 1997년 4월에는 제천시와 영월군이 공동으로 광역상수도 조기완공을 건의하기도 하였다. 따라서 취수장 분쟁은 자원확대규칙을 통하여 문제를 해결해 나갔다고 할 수 있다.

④ 조정자규칙 : 분쟁조정과정에서 당사자들에 의한 해결이 어려울 경우에는 제 3자인 분쟁조정자(*coordinator*)가 개입하게 된다. 분쟁을 해소하고 상호협력으로 나갈 수 있는 분쟁조정방법에는 크게 당사자간 자율적 분쟁조정방법[28]과 제 3자에 의한 분쟁조정방법이 있다. 제 3자는 분쟁 당사자들이 분쟁을 해결하기 위하여 수 차례의 협력 과정을 거쳤으나 해결책을 찾지 못할 때 개입한다. 분쟁조정자는 분쟁조정과정에서 화해를 알선해 주거나 또는 조정을 촉진해 주는 화해자(*conciliator*)나 촉진자(*facilitator*)[29] 역할, 일반적인 조정을 수행하면서 대안을 제시하는 대안제시자(*mediator*)[30] 역할, 그리고 약간의 강제적인 권한을 가지고 중재를 하는 중재자(*arbitrator*)[31] 역할 등 세 가지로 대별해 볼 수 있다(Folger & Poole, 1984; 이달곤, 1995:78).

취수장 분쟁에서 나타난 조정자 역할을 보면 분쟁초기의 조정자인 건설교통부는 방관자의 입장을 취하고 있다. 분쟁초기인 1992년 5월 12일 제천시의 재정신청을 재정사유에 해당되지 않는다는 회신을 보내고 분쟁에는 개입하지 않았다. 조정자로서 건설교통부의 역할은 이후 알선자 수준의 개입이 이루어진다. 즉 취수장 분쟁이 악화되자 1993년 12월 분쟁조정회의인 관계관 회의를 주관하였고, 이 관계관 회의에서 제 3의 독립적인 기관에 공동으로 용역을 의뢰하고, 용역결과에 따라서 문제를 해결하자는 합의를 도출하는 행동은 하였다. 그러나 구체적인 대안은 제시하지 않았다. 1994년 5월 4일 수도 업무가 환경부로 이관되어 환경부가 분쟁조정자로 나섰으나, 역시 영월군

의 계속적인 진정에도 불구하고 관계관 회의를 주관하는 등 알선자의 역할만을 수행하였다. 이후 영월군이 광역상수도 건립안을 제시하면서, 담당 기관인 건설교통부가 이러한 대안을 수용하는 과정에서 부분적으로 대안 제시자의 역할을 하였다고 볼 수 있다. 즉 1998년 5월 수도권정비기본계획을 수립할 때 영월권 광역상수도 건설계획을 반영한 것은 일종의 대안제시자의 역할로 볼 수 있다. 그리고 이러한 대안제시자의 역할은 제천취수장 분쟁을 해결하는 데 중요한 역할을 하였다.

(2) 비협력규칙 : 부정적 영향요인

① 지식결합규칙 : 다양한 이해관계를 가진 복잡하고 불확실한 문제는 목적은 물론 수단에 대한 동의도 구하기 어렵다. 특히 공동의사결정의 필요성이 많을수록 분석적 방법보다는 협상, 정치, 타협, 영감 등의 비분석적 방법이 필요하다(Thompson, 1967:199). 즉 복잡한 문제나 기술적 불확실성이 높은 문제는 해결과정에서 전문적 지식과 상식적 판단을 결합시켜 선택하는 지식결합규칙(*knowledge linking rule*)을 활용하는 것이 보다 유리한 경우가 있다. 특히 동일한 가치 내에서 대안을 선택할 때에는 전문지식에 기초한 판단이 상식적 판단보다 유리하지만 가치간의 선택을 할 때에는 전문적인 지식에만 의존한 판단은 위험하다(이종범, 1999).[32]

제천취수장 분쟁은 기술적 불확실성이 높은 문제임에도 불구하고 지나치게 전문적 지식에만 의존하여 문제를 해결해 나가려고 하였다. 먼저 당사자들간의 분쟁조정과정에서 각자가 다른 전문기관에 용역을 의뢰하여 문제를 해결하려고 하였다. 그러나 용역 결과는 〈표 2〉에서 보는 바와 같이 각 분쟁 당사자들의 입장을 대변해주는 식으로 나타났다. 즉 영월군이 용역을 의뢰한 연구결과는 제천시의 취수 불가로, 제천시가 용역을 의뢰한 용역결과는 제천시의 취수 가능이라는 결과로 나왔다. 이와 같이 상이한 결과가 나오자 분쟁 조정자인 환경

부 역시 다른 제3의 기관에 용역을 의뢰하여 용역결과에 따르기로 당사자간 합의를 유도하여 독립적인 기관에 용역을 의뢰하였다.

그러나 토목학회의 용역 결과가 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 영월군에 불리하게 나오자 영월군에서는 그 결과에 승복하지 않는 상황을 가져왔다. 즉 기술적 불확실성이 매우 높은 취수가능량은 분석기법이나 갈수기 기준 등에 따라 상이한 결과를 가져올 수 있으므로 전문적

표 2
용역기관의 용역 결과 비교
(평창강 물수지 분석)

구 분	제천시	영월군
용역 수행자	▸(주) 동명기술단 ▸충북대학교 건설기술연구소	▸강원대학교 부설 환경연구소
유출량 분석방법	▸HEC-1 모델 ▸TANK 모델 ▸SSARR 모델	▸HEC-1 모델 ▸TANK 모델
물수지분석:실무사용법 유출고에 의한 방법	▸102, 813톤/일 ▸137, 132톤/일	▸39, 000톤/일 ▸57, 560톤/일
결 론	▸갈수빈도 10년시 53, 000톤/일 취수 가능하며, 여유량 49, 800톤/일로 하류에 물부족 상태 없음.	▸갈수빈도 10년시 53, 000톤/일 취수가능, 여유량 4, 500톤/일 ▸하천유지량(138, 000톤) 고려시 133, 680톤/일 부족

자료: 환경부 상하수도국 내부자료에서 정리, 1994.

표 3
토목학회의 용역결과

분석기준년도	1965	1986
현 용수수요 조건하의 물 과부족량	(+) 63, 717㎥/일	(+) 133, 736㎥/일
현 용수수요와 장곡취수장 공급시 물 과부족량	(+) 10, 717㎥/일	(+) 80, 736㎥/일
하천 잔여유량	(+) 0. 124㎥/sec	(+) 0. 880㎥/sec

자료) 환경부 내부자료. 1996.

주) 1965년은 기록상의 최대(1위) 갈수년으로 평균 재현기간이 10년을 약간 상회하는 수준이고, 1986년은 기록상의 2위 갈수년으로 평균 재현기간이 10년을 약간 하회하는 수준임.

인 지식만으로는 그 결과에 승복하지 않는 집단이 발생할 수 있다. 따라서 이러한 상황에서는 이해관계자들과의 토론이나 공청회 등을 통한 상식적인 판단이 결부되어 문제를 해결해 나가야 함에도 불구하고 취수장 분쟁에서는 문제를 해결하기 위한 공청회를 한 번도 개최하지 않았던 것이다. 결과적으로 전문적인 지식에만 의존하는 문제해결은 분쟁을 오히려 악화시키고 있음을 알 수 있다. 영월군과 제천시의 용역 결과가 나온 과정 10과 11에서 제천시와 영월군이 집단행동을 보이는 등 가장 비협력적인 행동을 보인 분석 결과나 토목학회의 용역 결과가 발표된 과정 13에서 영월군이 집단행동을 보인 것이 그 예라고 할 수 있다.

② **부정적 학습규칙** : 복잡성과 불확실성이 높은 상호의존구조에서 사람들은 과거의 관례나 경험을 바탕으로 하는 의사결정을 함으로서 오차 가능성을 줄여간다(김영평, 1991). 즉 상대방과의 상호작용에서 과거의 성공적인 경험을 따라하거나 부정적인 경험을 회피하는 방식의 대응을 한다. 학습규칙(*learning rule*)은 기존의 선례나 해결규칙이 존재하는 분쟁은 보다 쉽게 해결될 수 있다는 것이며, 특히 기존의 경험을 긍정적으로 학습하였는가 부정적으로 학습하였는가하는 것은 정책의 수용에 중요한 요인이 된다는 것이다. 라베 역시 유해폐기물 처리장의 선정과정에서 지역 공동체가 기존의 부정적인 선례를 학습하였기 때문에 부지 선정이 어려웠다고 분석하고 있다(Rabe, 1990).[33] 따라서 기존의 행태를 변화시키기 위해서는 탈학습(*unlearning*)을 통하여 분쟁당사자간 상호 신뢰를 구축할 수 있는 유인이 제공되어야 한다.

취수장 분쟁의 경우를 보면 영월군이 처음부터 취수장 건립에 강력하게 반발한 이유는 기존의 취수장에 대한 경험과 학습이 부정적으로 작용하였다는 것이다. 즉 영월군은 기존의 취수장에 대한 경험을 토대로 상류에 취수장이 건립되면 하류지역의 용수확보에 어려움을 겪을 수 있으며, 주변지역이 상수원보호구역으로 지정될 수도 있고, 이

로 인하여 각종 재산상의 불이익을 받을 수도 있다는 것을 학습하였다. 이것은 영월군 관내에 건립되어 있는 기존의 제천시 취수장인 용석취수장 지역이 상수원보호구역으로 묶여 땅값이 하락하였고 지역개발이 지연되는 피해를 입었다고 주장하는 것을 보면 알 수 있다. 결국 용석취수장에서의 경험이 제천취수장의 건립에 대한 부정적인 인식을 가지게 한 주요한 요인이었다. 또한 상수원관리규칙 제4조를 보면 상수원보호구역은 취수시설이 설치되어 있거나 설치될 예정인 지역 중에서 하천수의 경우 4㎞를 표준거리로 하여 지정한다고 규정하는 있는데, 이것은 제천 취수장이 건립되면 이 지역 역시 상수원보호구역으로 지정될 수 있다는 것을 의미한다.[34] 따라서 이러한 부정적인 학습을 긍정적인 학습으로 변화시켜 주어야 함에도 불구하고 이러한 노력들이 나타나지 않았다.

③ **조직화규칙** : 지방정부간 관계가 상호의존적이고 비용과 편익이 분리되어 있는 경우 분쟁 당사자들의 조직화 정도는 분쟁의 해결 가능성에 영향을 미친다. 조직화 규칙은(*organizing rule*) 분쟁과정에서 두 집단이 모두 잘 조직화되어 있는 경우 자신의 입장이나 요구의 강도가 높아지고 분쟁의 해결가능성은 줄어든다는 것이다. 특히 이것은 분산된 편익과 집중된 비용의 구조를 가지는 기업가적 정치(*entrepreneurial politics*) 상황과 집중된 편익과 집중된 비용의 구조를 가지는 이익집단 정치(*interest-group politics*) 상황(Wilson, 1980:419)에서 많이 나타난다. 예를 들어 위천공단의 문제가 해결되기 어려운 가장 큰 이유 중의 하나가 양 당사자들이 집단적으로 조직화해서 조직적으로 반대하였고, 이것이 지역간 경쟁으로 이어졌다는 점이다(소영진, 1999). 또한 춘천시와 수자원공사간의 물 값 분쟁 사례는 집단의 조직화가 나타나지 않았기 때문에 비교적 쉽게 분쟁을 해결할 수 있었다(김필두, 1996).

취수장 분쟁은 집중된 편익과 집중된 비용의 구조를 가지는 이익집단정치의 상황을 보이고 있으며, 따라서 분쟁 당사자들이 모두 잘 조

직화되어서 서로 자신의 이익을 위하여 대립하는 상황을 만들었다. 먼저 영월군에서는 1994년 1월 18일 "제천취수장 설치반대투쟁위원회"(위원장 최상국 군의회의장)를 결성하고 영월군청에서 궐기대회를 개최하였다. 이후 영월군에서는 1994년 10월 13일부터 10월 22일까지 여의도까지 도보대행진을 하였고, 이후 반대투쟁위원회를 중심으로 집단적으로 반대하는 양상을 보였다. 이후 양 시·군의 집단행동은 지역감정과 생존권의 문제로까지 발전하게 되었는데, 이러한 지역감정은 취수장 분쟁의 해결을 어렵게 하는 중요한 요인으로 작용하였다(장철문, 1994). 결국 분쟁중인 양 집단의 주민들이 모두 조직화되어 집단적으로 대치하게 되면 분쟁해결은 어려워지는데, 특히 이것이 지역감정으로까지 발전하면 분쟁 해결은 더욱 어려워진다(소영진, 1999).

4) 협력규칙의 작용과 문제구조의 변화

취수장 분쟁 사례는 상호의존구조와 비용편익분리구조가 모두 변화하였다. 먼저 상호의존구조는 제천시가 처음에 취수장 건설공사 인가를 받은 취수보 방식 대신 취수정 방식으로 변경하면서 변하였다. 제천시 관내와 영월군 관내에 모두 걸쳐서 설치를 해야 하는 취수보 방식 대신 제천시 관내에서만 설치가 가능한 취수정 방식으로 변경하여 1993년 6월 공사를 하면서 상호의존구조는 변화하였다.[35] 취수정 방식은 제천시 관할인 한 쪽 하천에서만 취수할 수 있는 것으로 영월군의 인·허가를 받지 않아도 되기 때문이다. 그러나 이러한 변화에 대해서 영월군은 하천관리자의 승인 없이 공사를 하는 것은 하천법에 위배된다며 공사중지와 취수장 이전을 요구하였다. 결국 제천시의 공사방식 변경이 비록 법적 절차에 따른 것이고 공식적인 상호의존구조는 약화시켰지만, 취수장 문제가 가지고 있는 공식적 상호의존성 이외에 물 이용권의 문제 등 복잡한 이해관계는 약화시키지 못하였기 때문이다.

취수장 분쟁은 상호의존구조의 변화뿐만 아니라 비용편익분리구조

도 변화하였다. 영월군의 제안으로 분쟁완화단계인 과정 20에서 건설교통부가 영월군과 제천시가 모두 취수할 수 있는 광역 취수장을 건립하고 문제가 되고 있는 제천취수장에서의 취수량을 최소화하기로 한 것은 영월군이 주장하는 갈수기시의 물 부족으로 인한 피해를 상쇄시켜줄 수 있다. 따라서 취수장 분쟁은 비용편익구조가 분쟁조정과정에서 변하였는데, 이러한 비용편익분리구조의 변화는 건설교통부에 의한 자원확대 때문에 나타난 것이므로 자원확대규칙의 영향을 받았다고 할 수 있다.

5) 종합적 분석

취수장 분쟁 사례의 분쟁조정과정과 분쟁 당사자들의 대응 행동, 분쟁조정과정에서의 문제 구조의 변화, 그리고 분쟁조정과정에서 나타난 협력규칙에 대하여 종합적으로 정리해보면 다음과 같다. 먼저 종속변수인 분쟁 당사자들의 대응 행동이 변화하였는데, 이러한 종속변수의 변화에는 문제구조와 협력규칙이 작용하고 있음을 알 수 있다. 특히 종속변수가 비협력적인 행동에서 협력적인 행동으로 변화하는 데에는 협력규칙의 존재가 중요한 요인임을 알 수 있었다. 둘째, 분쟁발생에 영향을 미친 요인은 문제구조였으며, 부정적인 학습규칙이 문제해결을 어렵게 하였다. 그리고 조직화 규칙은 분쟁을 악화시키는 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 특히 상호의존구조에 변화가 나타났으나 분쟁 당사자들의 대응 행동에는 큰 영향을 미치지 못하였는데, 이것은 법적인 상호의존구조만을 변화시켰고 실질적인 변화를 가져다주지 못하였기 때문이었다. 그리고 비용편익분리구조도 분리 정도가 약화되는데 이것은 전략적 독립변수인 자원확대규칙의 영향을 받은 것이다. 셋째, 참여규칙이 적극적으로 활용되면서 분쟁해결의 실마리를 보였다. 즉 분쟁은 당사자간의 지속적인 만남과 논변과정을 통하여 해결책이나 타협점을 찾을 수 있었다. 넷째, 참여규칙 다음으로 분해규칙이 작용하였다. 즉 논변과정을 통하여 복잡한

문제를 쟁점별로 나누었는데, 이 과정에서 조정자 규칙의 역할이 문제를 분해하는 데 도움을 주었다. 특히 참여규칙이 적극적으로 활용되면서 분해규칙도 보다 적극적으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 이것은 참여규칙과 분해규칙 사이의 인과관계를 보여주는 것이다. 다섯째, 자원확대규칙이 작용하였다. 자원확대규칙은 참여규칙과 분해규칙이 적극적으로 작용한 시점에서 나타났는데, 이것은 참여를 통하여 문제를 분해하고 가능한 쟁점에 대하여 자원을 투입하고 있다는 것을 보여준다. 그리고 자원확대규칙 역시 분쟁조정자가 개입하여 자원을 확대시켜 주는 역할을 하였다. 여섯째, 이해관계가 복잡하게 얽혀 있고 가치가 개입되어 있는 문제를 지나치게 전문적인 지식만을 활용하여 해결해 나가려고 함으로써 오히려 분쟁을 심화시킨 결과를 가져왔다는 것을 알 수 있다. 이를 종합적으로 정리해보면 분쟁의 해소에는 참여규칙, 분해규칙, 자원확대규칙이 순차적으로 작용하여 분쟁을 완화시키는 것으로 나타났으며, 이 과정에서 조정자규칙이 중요한 역할을 하였으며, 지식결합규칙과 조직화규칙, 부정적 학습규칙은 문제를 어렵게 만드는 요인으로 작용하였다는 것을 알 수 있다.

4. 결론 : 의의 및 한계

본 연구의 의의는 첫째, 지방정부간 물 분쟁은 주로 상호의존구조와 비용편익분리구조에서 발생한다는 것을 밝혔다. 그리고 분쟁을 해결하기 위해서는 분쟁의 전제조건인 문제 구조를 변화시켜 주어야 하는데, 문제구조를 직접적으로 변화시킬 수도 있지만 전략적 독립변수인 협력규칙을 활용하여 변화시키는 것도 가능하다는 것을 발견하였다. 둘째, 이론적·경험적 연구를 통하여 분쟁 당사자들의 협력 행동을 유도할 수 있는 구체적인 협력규칙을 도출할 수 있었고, 이러한 협력규칙의 우선순위도 일부분 밝혔다는 점이다. 즉 분쟁의 해결에 중

요한 규칙은 참여규칙, 분해규칙, 자원확대인데, 이러한 규칙들은 순차적으로 적용된다는 것을 밝혔다는 점이다. 따라서 분쟁을 해결하기 위해서는 먼저 참여규칙을 통한 논변과정을 거치고, 논변과정을 통하여 문제를 쟁점별로 분해하여 해결하기 쉬운 문제부터 해결해 나가고, 자원의 확대가 필요한 쟁점에 대해서는 자원을 확대시켜 나가야 한다. 이와 같이 규칙을 순차적으로 적용시켜 나가면 많은 자원을 초기에 투입하는 것을 방지하고 최소의 자원으로 분쟁을 해결해 나갈 수 있을 것이다. 셋째, 각각의 규칙들이 언제 어떻게 활용되는 것이 분쟁 당사자들을 보다 협력행동으로 유도할 수 있는가를 제시해 주었다. 참여규칙은 분쟁해결의 첫 출발점이므로 분쟁이 지속될 경우 분쟁 조정자는 우선 분쟁 당사자들을 만남의 장소로 이끌어내는 것이 중요하다는 것을 밝혀 주었고, 정책결정자의 입장에서 볼 때 문제 구조를 변화시키기 어려울 경우 적절한 규칙을 제공하여 문제구조를 변화시키고 정책 대상자들의 행동을 변화시킬 수 있다는 것이다. 또한 부정적 학습규칙은 분쟁을 발생시키는 주요한 요인으로 작용하였는데, 이것은 주로 과거에 유사한 정책을 보고 이것을 부정적으로 인식하여 나타난 것이었다. 따라서 각 지방정부에서는 자신들의 정책에 대한 신뢰성을 높여 나가야 부정적 학습으로 인한 타 지방정부와의 분쟁 발생을 줄일 수 있을 것이다. 마지막으로 분쟁 조정자가 분쟁에 개입할 때에는 여유자원을 확보하고 개입해야 하며, 여유 자원이 없을 경우에는 분쟁의 해결에 큰 도움을 주지 못한다는 것을 알아야 한다.

본 연구는 다음과 같은 한계가 있다. 먼저 연구방법과 관련하여 본 연구는 다양한 사례들을 분석해보지 못함으로써 분석 결과의 일반화에 다소 한계가 있다. 본 연구는 사례를 각 과정별로 세분화시킴으로써 이러한 한계를 보완하기는 하였지만 다양한 사례연구가 가지는 장점을 충분히 보완하기에는 한계가 있다. 둘째, 이론적인 측면에서 규칙들간의 우선순위와 인과관계를 일부분 밝혀내기는 하였지만 관련된 모든 규칙들의 우선순위를 밝히지 못함으로써 다소 부족한 점이 있다. 셋째, 내용적인 측면에서 문제구조와 협력규칙 이외에 여론 및

정치적 요인이나 압력 등 분쟁조정과정에 영향을 미치는 다른 요인들을 충분히 다루지 못하였다. 이러한 한계를 보완하는 후속 연구들을 기대해 본다.

■ 주

1) 일반적으로 분쟁은 갈등과 유사한 의미로 사용되지만, 분쟁은 갈등이 밖으로 표출된 상태로 결정을 전제로 한다는 측면에서 구별된다. 즉 분쟁은 당사자들에 의해서 지각되어 현재화된 상태를 의미하며, 둘 이상의 당사자가 존재하여야 하고, 제한된 자원을 둘러싼 경쟁과 반대, 그리고 이로 인해 당사자들이 방해를 받는다는 내용을 포함하고 있다(Robbins, 1990:416; 김영수, 1994; 김필두, 1994).
2) 1990년 이후 1996년 3월까지 국가나 지방자치단체를 당사자로 하는 환경분쟁 중에서 '물'과 관련된 분쟁이 59건 가운데 27건으로 거의 절반을 차지하고 있으며(환경부, 1996), 1990년에서 1996년까지 발생한 지방자치단체들간의 환경분쟁 34건 중 30건이 '물' 관련 분쟁이었다(한국환경정책평가연구원, 1997).
3) 일반적인 갈등 연구는 주로 대인간 갈등에 초점을 맞추어 양립 불가능한 목표의 인지에서 갈등을 보는 심리학적인 접근, 갈등의 상황이나 맥락이 갈등 행동에 영향을 미친다고 보는 연구, 갈등을 하나의 사건이 아니라 과정이라고 보는 연구, 인간의 상호작용과 교환과정을 다루는 연구, 갈등해결 전략이나 갈등관리를 다루는 연구 등이 있다(Jennings, 1998; Kirt, 1976; Pondy, 1967; Gladwin, 1987). 이들 연구를 종합해 보면 갈등의 원인은 지식이나 정보의 차이로 현실을 다르게 생각하게 되고(문제정의의 문제), 선호나 가치의 차이로 서로 바라는 바가 다르며, 지각이나 역할의 차이로 상이한 준거기준과 해석체계를 가진다는 등 세 가지로 요약될 수 있다.
4) 즉, 정부에 의한 외재적 방법은 감시의 능력, 정보, 관리비용 등의 문제가 발생하며, 사유화는 경계의 비용과 감시 및 제재의 비용이 소요되며 근본적으로 분할이 불가능한 재화도 있다.
5) Ostrom(1990; 1992)은 정부의 개입 없이 구성원들의 자율적인 관리와 자율규제로 공유 문제를 해결하는 것이 가능한 영역이 있다고 주장하고 있다. 즉 재생가능한 자원, 근본적인 자원 회소의 상황, 사용자들이 다른 사용자들에게 근본적으로 피해를 줄 수 있는 상황 등으로 한정하여 공유재 문제를 논의하고 있다(Ostrom, 1990:26~27). 물 문제는 이러한 상황과 매우 유사하게 나타나고 있다. 즉 물은 어느 정도 재생 가능한 자원이며, 물이라는 자원은 회소한 자원이며, 물을 이용하는 사람들로 인하여 다른 사람들이 피해를 볼 수 있다. 따라서 일반적으로 공유재인 물과 관련된 문제

들에는 이러한 논의가 적용될 가능성은 매우 높지만, 지방정부들간의 물 분쟁에는 다소 다르게 적용시킬 필요가 있다.

6) Rabe(1990)는 유해 폐기물 처리장의 부지선정과정에서 일어나는 분쟁해결을 위한 방안으로 협상에 초점을 두고 분석하고 있다. 그는 이러한 상황을 부지개발자(*site developer*)와 지역 공동체(주민)간의 죄수 딜레마 상황으로 파악하였다. 이러한 상황에서 부지개발자는 최소의 비용과 개발 지연의 예방을 위하여 합의 과정을 억제하고 반대를 무시하려는 전략을 사용하였으며, 지역공동체는 부지개발자에 대한 경멸과 무시로부터 출발하여 이러한 위협을 제거하기 위해 정치적 행위(단체행동: 항의, 소송)라는 전략을 선택하였다.

7) Rabe(1990)는 정부에 의한 강제적 협상으로는 분쟁 당사자들이 미래에 관심을 가지도록 하는 것이 어렵다고 한다. 그 이유로는 지역 공동체는 당면한 폐기물의 반입을 거부하는 것이 가장 효과적인 전략이며, 선거직 지방공무원은 선거를 의식하여 지역 공동체의 반대에 대해 도전하기를 꺼리며, 주 의회의 의원들도 부지선정에 관한 제안을 자신들이 하면서도 자신의 출신지역에 선정되는 것은 적극적으로 반대한다는 점을 들고 있다.

8) 경쟁적 관계에 있는 사람들이 왜 협조를 하게 되는가에 대한 대표적인 연구는 죄수의 딜레마(*Prisoner's Dilemma*) 이론인데, 이 이론은 다른 사람들과의 갈등과 협력간의 선택에 직면해 있는 상황을 게임으로 나타내 준다. 죄수의 딜레마이론은 1950년 Flood와 Dresher에 의해 창안되어 Tucker에 의해 발전된 이론으로 이러한 딜레마를 통한 주요 연구로는 안문석(1990), 김준한(1993), 이명석(1996) 등의 연구가 대표적이다.

9) 일반적으로 분쟁 당사자의 행동은 대응 행위자가 존재하는 상황에서의 행동이며, 행위자들이 선택한 전략에 따라서 행동이 나타나기 때문에 이 글에서는 혼용해서 사용한다.

10) 일반적으로 상대방에 대하여 충분한 권력(*power*)을 가진 조직은 경쟁 전략을 선택할 것이고, 충분한 권력의 획득이 어려운 조직은 협력 전략을 선택할 것이다. 또한 외부 자원의 제약요인이 많은 조직은 협력 전략을 선택할 것이며, 동원할 수 있는 자원이 많을수록 경쟁 전략을 선택하려고 한다(Thompson & McEwen, 1958; Rogers & Whetten, 1982).

11) 비협력 행동과 경쟁적 행동은 경쟁이 없다고 협력행동이 나타나는 것은 아니기 때문에 의미상 차이가 있다.

12) 직접적 대면(*confrontation*)은 당사자들이 서로 만나서 해결 가능한 수단을 강구하고 문제를 해결해 나가는 행동이고, 협상(*negotiation*)은 문제 해결을 위하여 문제를 공동으로 인식하고 서로의 의견을 교환함으로써 해결책을 찾으려는 논의과정으로 유사한 대응행동이다.

13) 협조요청에는 서면, 방문, 면담 등을 통한 당사자간 협조요청과 상급기관이나 중앙정부 등을 통한 대외적 협조요청이 있다.

14) 당사자간 건의, 취소 요구 등 조직간 입장표명과 성명서·결의안 채택, 대정부 건의안 채택 등 대외적인 입장표명이 있다.

15) 그러나 전문가나 공청회의 활용이 당사자들간 합의하에 문제해결책을 도출하기 위한 행동일 때에는 협력적 행동이 된다.

16) 낮은 수준의 강압(*forcing*)과 같은 행동으로 상대방의 의견을 수용하지 않고(상대방 주장에 대한 외

면이나 무시 또는 거부 등) 자신의 정책이나 안건을 강행해 나가는 것을 말한다.

17) 인가의 주요 내용을 보면 수도사업자는 제천시장, 급수구역은 제천시 일원, 목표년도 2001년, 수원은 평창강(주천강과 평창강 합수머리 하류 200m), 계획급수인구 171,000명(보급률 98%), 급수개시 예정일 95년 1월, 그리고 사업비 15,000백만원 등이다. 제천취수장은 환경영향평가 대상사업에 해당되지 않아 환경영향평가는 실시하지 않았으며, 사업기간이 91년 12월~94년 12월이며, 사업비는 150억원이다(제천시 내부자료, 1995).

18) 1999년 현재 전국의 취수장은 787개소이고 이 중에서 405개소가 상수원보호구역으로 지정되어 있고 383개소가 미지정되어 있으며, 미지정 취수장 중에서 340개소가 지정이 불필요하며, 42개소는 추진 중이다. 제천취수장은 지정이 필요한 취수장으로 분류되어 있다(환경부 상수도과 내부자료, 2000).

19) 하천 및 호소 등 공공수역 하천의 수량관리에 있어서 직할 하천은 건설교통부, 지방하천은 시·도, 그리고 준용하천은 시·군이 관리하도록 하고 있다.

20) 〔수도법〕 제 13조(시설기준 등)는 일반수도사업자는 원수의 질·량, 지리적 조건, 수도의 종류 및 시설규모에 따라 대통령령이 정하는 기준에 적합한 일반수도의 시설을 갖추어야 한다고 규정하고 있다.

21) 〔수도법〕 시행령 제 16조(인가신청)는 법 제 12조 제 1항의 규정에 의한 일반수도사업 경영의 인가를 받고자 하는 자는 환경부령이 정하는 바에 따라 일반수도사업인가신청서에 사업계획서와 관계서류 및 도면을 첨부하여 환경부장관, 건설교통부장관 또는 시·도지사(인가관청)에게 제출하여야 한다.

22) 〔하천법〕 제 28조(유수점용의 허가요건)를 보면 관리청은 제 25조의 규정에 의한 하천점용(이하 "유수점용")의 허가를 함에 있어서 당해 허가로 인하여 손실을 받게 됨이 명백한 권리자(제 25조의 허가로 인하여 발생한 권리를 가진 자를 말한다. 이하 "기득하천사용자등")가 있을 때에는 당해 기득하천사용자 등 이해관계인의 동의를 얻어야 한다고 규정하고 있다.

23) 〔하천법〕 제 6조(타국가사업과의 관계)는 국가 또는 지방자치단체가 이 법의 규정에 의하여 관리청의 허가를 받아야 할 사항에 관한 사업을 하고자 할 때에는 그 사업을 시행하는 행정청은 대통령령이 정하는 바에 의하여 관리청과 협의하거나 그 승인을 받아야 한다고 규정하고 있다.

24) 〔하천법〕 제 25조(하천의 점용허가 등)는 하천구역 안에서 다음에 해당하는 행위(유수의 점용, 토지의 점용, 하천부속물의 점용, 공작물의 신축·증축·제거 등)를 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 관리청의 허가를 받아야 한다. 다만, 이 허가에는 하천의 오염으로 인한 공해 기타 보건위생상 위해를 방지함에 필요한 부관을 붙여야 한다고 규정하고 있다.

25) 관계 시·도지사의 협의가 성립하지 아니한 때에는 건설교통부 장관에게 재정을 신청할 수 있다(하천법 제 13조 2항).

26) 1,000여개의 부속으로 구성된 시계조립의 경우 범주화를 시켜서 조립해 나가는 것이 범주화시키지 않고 조립하는 방식보다 주문전화 등 여러 가지 방해로 인한 시간 낭비를 줄이고 조립을 완성할 수 있다고 하였다(Simon, 1981).

27) 상위 또는 중앙정부 지원에 의한 분쟁 해결의 예는 음성군과 진천군간 광역쓰레기매립장 분쟁을 충청북도가 진천군에 도비를 보조해 줌으로써 해결된 사례, 창원시 분뇨처리시설 설치에 따른 손해배

상을 환경부가 지방양여금으로 보조해 줌으로써 해결된 사례 등이 있다(행정자치부 외, 2000).

28) 당사자간 분쟁조정은 당사자들이 상호 협력하여 문제를 해결해 나가는 협력적 문제해결방식으로 당사자들이 문제를 해결해야 한다고 인식하면서 상호 협력의 유인을 제공하는 것이 서로에게 이득이 된다는 인식이 지배적이어야 한다(King, 1990:280).

29) 알선자는 분쟁당사자들이 스스로 협상을 재개하고 오해를 풀고 상호 협력하여 문제를 해결할 수 있도록 도와주며, 촉진자는 의사소통과 정보교환을 촉진하고 필요한 정보를 제공해 주는 역할을 하는데 이 글에서는 유사한 개념으로 보았다.

30) 일반적인 의미는 조정자이나 coordinator와 구분하기 위하여 대안제시자(*mediator*)로 하였다. 대안제시자는 조정과정에서 분쟁을 해결할 수 있는 여러 가지 해결가능한 대안들을 제시하지만, 중재와 같은 합의안의 강제 이행성은 없다.

31) 중재자는 일차적으로 서로의 제안을 듣고 사실을 인식시키고 협상당사자들이 스스로 해결안을 고안하도록 독려하며, 이차적으로 자신이 직접 해결안을 마련하여 제시하고 강제할 수 있는 권한도 가질 수 있다

32) 정부간 갈등이나 분쟁의 대부분은 옳고 그름을 의미하는 것이 아니라 서로 반대 입장에 있는 행위자들의 의식적인 행태를 의미한다(Bunts and Radin, 1983:403~404).

33) 지역공동체는 자신들의 안녕(*well-being*)에 직접적인 위협을 가하는 쟁점에 대해서는 강한 저항을 보이고, 특히 이전의 선례가 피해를 준 것을 알고 있다면 더욱 강하게 반대한다는 연구는 기존의 선례나 경험에 대한 부정적 학습의 결과를 보여주는 것이다(Rabe, 1990).

34) 상수원 관리규칙 제4조는 단서 조항으로 개발가능성이 희박한 산간벽지로서 장래 상당기간 오염의 우려가 없다고 인정되는 지역 등에 해당하는 경우 보호구역으로 지정하지 아니할 수 있다고 규정하고 있다.

35) 제천시에서는 하천점용허가 및 유수 이용허가를 사후인 1994년 11월 17일 받았다.

■ 참 고 문 헌

김영수. 1994. 《지방자치단체간 분쟁조정방안》. 서울: 한국지방행정연구원.

김영평. 1991. 《불확실성과 정책의 정당성》. 서울: 고려대출판부.

김용건. 1996. 《지방화에 따른 환경비용 분담체계에 관한 연구: 지방자치단체간 물분쟁 해결방안을 중심으로》. 서울: 한국환경기술개발원.

김인철 · 최진식. 1999. "지방정부간의 갈등과 협상에 관한 연구: 대구 위천공단 조성과 부산 낙동강 수질개선 문제를 중심으로." 《한국정책학학보》 8(3):99~121.

김준한. 1993. "개인이해, 집단이해와 협조: 죄수딜레마 게임의 이론, 실험결과와 응용." 《정책분석평가학회보》 3(1):119~136.

김필두. 1996. 《지방자치단체 상호간 갈등해소방안》. 서울: 한국지방행정연구원.

박기묵. 1997. "하천의 상·하류지역간 물분쟁 해결모형: 부산시와 대구시의 분쟁을 중심으로." 《한국행정학보》 31(4):227~202.

박호숙. 1996. 《지방자치단체간 갈등관리: 이론과 실제》. 서울: 다산출판사.

배준구. 1997. "프랑스의 중앙과 지방정부간 관계." 《경성대사회과학연구》 13:109~122.

사득환. 1997. "지방시대 환경갈등의 해결기제: 제3자조정을 중심으로." 《한국행정학보》 31(3):187~202.

소영진. 1999. "딜레마 발생의 사회적 조건: 위천공단 설치를 둘러싼 지역갈등을 중심으로." 《한국행정학보》 33(1):185~205.

안문석. 1990. "협동생성의 조건과 행정의 역할." 《사회과학논집》 15:25~41.

안성민. 2000. "공유재와 갈등관리의 제도화." 윤견수 외. 《딜레마와 행정》. 서울: 나남. 115~142.

안용식·김천영. 1995. 《지방정부간 협력관계론》. 서울: 대영문화사.

이달곤. 1995. 《협상론: 협상의 과정, 구조 그리고 전략》. 서울: 법문사.

이명석. 1996. "정책분석에서의 게임이론의 활용: 제도 분석틀의 관점." 《한국행정학보》 30(2):49~63.

이종렬·권해수. 1998. "지역개발과정상 지방자치단체간 갈등분석과 갈등전략." 《한국정책학회보》 7(3):159~188.

이종범. 1986. 《국민과 정부관료제》. 서울: 고려대출판부.

이종범. 1999. "개혁의 딜레마와 조직의 대응: 행정쇄신위원회의 조직화규칙과 전략." 《정부학연구》 5(1):185~227.

이종범·주재복. 1994. "쓰레기 분리수거의 정착을 위한 정부의 역할." 이종범 외. 《협동사회의 정착과 정부의 역할》. 서울: 집문당.

장철민. 1994. "평창강, 누구의 강인가? - 영월·제천간 치열한 물싸움." 《환경리포트》 인터넷자료.

주재복. 2001. "지방정부간 정책갈등의 조정과정과 협력규칙: 서울시와 경기도의 상수원분쟁을 중심으로." 《한국정책학회보》 10(1):141~163.

최연홍. 1998. "핵폐기물 처리시설 입지선정과정의 갈등과 해결: 미국의 경우와 한국에의 시사점." 《한국정책학보》 7(3):189~212.

한국환경정책평가연구원. 1997. 《지역간 환경분쟁의 합리적 해소방안》. 서울: 한국환경정책평가연구원.

행정자치부 외. 1999. 《지방자치시대의 분쟁사례집 I, II》. 서울: 행정자치부·국토연구원·한국지방행정연구원.

환경부. 1996. 《환경문제와 관련된 갈등 해소방안에 관한 연구》. 서울: 환경부.

환경부, 건설교통부, 제천시, 영월군 등 관련기관 내부자료. 1992~2000.

Aram, John D. 1989. "The Paradox of Interdependent Relations in the Field of Social Issues in Management." *Academy of Management Review*. 14(2):266~283

Axelrod, Robert. 1986. "An Evolutionary Approach to Norms." *American Political Science Review*. 80(Dec.):1095~1111.

Buntz, C. Gregory and Berly A. Radin. 1983. "Managing Intergovernmental Conflict: The Case of Human Services." *Public Administrative Review* 43(5):403~410.

Carpenter, Susan L. and W. J. D. Kennedy. 1987. "Environmental Conflict Management." Robert W. Lake. ed., *Resolving Locational Conflict.* New Brunswick, New Jersey: Center for Urban Policy Research in Rutgers University.

Compbell, John C. 1984. "Policy Conflict and Its Resolution with the Governmental System." in Ellis S. Krauss, Thomas P. Rohlen, and Patricia G. Steinhoff. eds., *Conflict in Japan.* Honolulu: University of Hawaii Press. pp. 294~334.

Dawes, R. M. 1973. "The Commons Dilemma Game: An N-Person Mixed-Motive Game with a Dominating Strategy for Defection." *ORI Research Bulletin.* 13:1~12.

Deutsch, Morton. 1973. *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Process.* New Haven: Yale University Press.

Folger, R. W. and M. S. Poole. 1984. *Working Through Conflict: A Communication Perspective.* Gleview, Scott, Foresman and Company.

George, Alexander L. and Timothy J. McKeown. 1985. "Case Studies and Theories of Organizational Decision Making." *Advances in Information Processing in Organizations.* 2:21~58.

Gladwin, Thomas N. 1987. "Patterns of Environmental Conflict over Industrial Facilities in the United States, 1970~78." in Lake, Robert W. ed., *Resolving Locational Conflict.* New Brunswick, New Jersey: Center for Urban Policy Research in Rutgers University.

Hardin, G. 1968. "The Tragedy of the Commons." Science. 162:1243~1248.

Jennings, Edward T. Jr. and Jo Ann G. Ewalt. 1998. "Interorganizational Coordination, Administrative Consolidation, and Policy Performance." *Public Administrative Review*: 58(5):417~428.

King, Desmond S. 1990. "Economic Activity and the Challenge to Local Government." in Desmond S. King and Jon Pierre. eds., *Challenge to Local Government.* London: Newbury Park, New Delhi: SAGE Publications.

Kirt, Frank A. et al. 1976. *Intergovernmental Cooperation in Illinois. Illinois*: Authority of the State of Illinois.

Lan, Zhiyong. 1997. "A Conflict Resolution Approach To Public Administration." *Public Administration Review* 57(1):27~35.

Lieber, Harvey. 1983. "Federalism and Hazardous Waste Policy." in James P. Lester and Ann O'M. Bowman. eds., *The Politics of Hazardous Waste Management.* Duke University Press.

Majone, Giandomenico. 1989. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process.* New Haven and London: Yale University Press.

Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups,* Cambridge, Mass.: harvard University Press.

Ostrom, Elinor. 1992. *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems.* San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press.

_____. 1988. "Institutional Arrangements and the Commons Dilemma." in V. Ostrom, D. Feeny and H. Picht. eds., *Rethinking Institutional Analysis and Development: Some issues, Alternatives, and Choices*, San Francisco: ICS press:101~139.

_____. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.

Pondy, Louis R. 1967. "Organization Conflict: Concepts and Models." *Administrative Science Quarterly* 12(2):296~320.

Pruitt, D. G. 1993. "Strategic Choice in Negotiation." in J. William Breslin and Jeffrey Z. Rubin. eds., *Negotiation Theory and Practice*. Harvard Law School, Cambridge, Massachusetts.

Rabe, Barry G. 1990. "The Hazardous Waste Dilemma and the Hazards of Institutionalizing Negotiation." in Miriam K. Mills. (ed.). *Conflict Resolution and Public Policy*. New York, Westport, Connecticut, London: Greenwood Press.

Reed, R. Steven. 1986. *Japanese Prefectures and Policymaking*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Richman, Roger, Orion F. White Jr. and Michaux H. Wilkinson. eds., 1986. *Intergovernmental Mediation: Negotiations in Local Government Disputes*. Boulder and London: Westview Press.

Robbins, Stephen P. 1990. Organization Theory: Structure, Design and Application. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall Inc.

Rogers, David L. and David L. Whetten. 1982. *Interoganizational Coordination: Theory, Research and Implementation*. Ames: Iowa State University Press.

Simon, H. A. 1981. *The Sciences of the Artificial*. Cambridge: MIT Press.

Stake, Robert E. 1995. *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks, London: Sage Publications.

Thompson, James D. 1967. *Organization in Action*. New York: Mcgraw-Hill.

Thompson, James D. and W. J. McEwen. 1958. "Organizational Goals and Environment." *Administrative Science Quarterly*:121~137.

Ury, William L., Jeanne M. Brett and Stephen B. Goldberg. 1989. *Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict*. San Francisco, London: Jossey-Bass Publishers.

Weimer, David L. and Aidan R. Vining. 1986. "Rationales for Public Policy: Market Failures." *Public Policy: Concepts and Practice*. Englewood Cliffs, New Jeresey: Prentice-Hall, Inc.

Weiss, Janet A. 1987. "Pathways to Cooperation among Public Agencies." *Journal of Policy Analysis and Management* 7(1):94~117.

Wilson. James Q. 1980. *American Government: Institutions and Politics*. Lexington, Mass: D. C. Heath and Co.

presence of region-based politics and the absence of class politics appear to weaken the role of local party in local political processes. Local party organizations are fully mobilized during election years while they remain inactive during off-election years. When no election is held, local parties remain bystanders in local politics. They make minimal efforts barely enough to maintain their loyal local supporters. Local parties lack organizational capacities and human resources for their involvement in local policy-making. They appear to be vertically organized and hierarchically operated. There are so few party members who pay their dues that voluntary participation can be hardly expected. The local party is a primary mechanism for mobilizing votes. In general, local political parties in Korea remain largely marginal rather than central in local political institutions and processes.

6. The Rules of Cooperation in the Resolution Process of Disputes between Local Governments

Jae-Bok Ju

The study begins with three basic research questions. First, what are the causes of the regional dispute surrounding CPR as water? Second, how is the so called water dispute between local governments settled? Third, what factors lead to the settlement of the regional dispute pivoting around water? In the study, a conceptual framework which is believed to answer the above three questions is developed and applied to the analysis of the cases of the regional water dispute; the dispute between Chechon City

and Yongwol-gun (county) in connection with the construction of the place for water-source. Based on the conceptual framework and the analysis of the above case, the study insists upon the following things. First, the generation of the water dispute is inevitable due to its inherent natures, that is, the interdependency and the conflicting interests between the related actors. But the suitable application of the so called cooperation rules can induce the change in the behavior of the related actors, resulting in the successful settlement of the dispute. Second, as cooperation rules to solicit the amicable settlement of the water dispute, this case study shows that the argument process between the related actors (participating rule) accelerates the decomposition of the issue in question into manageable disputed points (factoring rule) and such a factorization makes it easy to input the necessary resources into the right place (resource expanding rule). Third, the negative learning rule, organizing rule, and knowledge linking rule only emphasizing special knowledge might fall into trouble. Finally, the right coordinator in the right place is able to do much for settling the regional water dispute. Finally, the right coordinator in the right place is able to do much for settling the regional water dispute.