

협력 거버넌스 모형의 구축과 적용:

경주 방폐장 선정 과정의 분석*

김흥희**

본 연구에서는 19년을 끌어온 방폐장 부지 선정이라는 국책사업의 종결을 이끌어낸 경주 방폐장 선정 과정을 협력 거버넌스 모형을 가지고 분석하였다. 이모형은 기존의 정책 네트워크 이론과 조직간 협력 거버넌스 이론이 통합된 모형으로 상황 요인, 거버넌스 구조, 협력 리더십, 신뢰의 협력 문화, 그리고 영향과 효과로 구성되어 있다. 상황요인이 협력 거버넌스 구조, 협력 리더십, 그리고 신뢰의 협력 문화에 영향을 주고 이러한 세 가지 변수는 상호 영향을 주고 개별적으로 그리고 또한 상호 작용하면서 결과 변수인 영향과 효과에 영향을 준다는 것이다. 본 연구에서 협력 거버넌스 모형이 갈등으로 점철되어 왔던 방폐장 선정 과정을 해결하는데 규범적 모델로서의 한계를 가지기는 하였으나 방폐장 선정 과정이 얼마나 비민주적으로 이루어졌는지 그리고 비협력적이고 숙의적이지 못한지를 설명하는데 유효하였다. 일부 변수간의 인과관계에 대한 상당한 증거들이 발견되었다. 가장 주목할 인과 관계는 부안 사태의 학습 효과가 매개 변수인 거버넌스 구조의 개발에 영향을 주었고 이 거버넌스 구조 변수는 리더십과 문화 그리고 최종 결과 변수인 영향과 효과 변수에 상당한 영향력을 주었다는 것이다. 토대 연구의 특성상 학습효과라는 상황변수, 그리고 정부 간 네트워크의 범주가 본 연구를 통하여 드러났다. 마지막으로 연구의 시사점이 논의되었다.

주제어: 협력 거버넌스, 정책 네트워크, 정책결정과정

* 이 논문은 2009년도 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음 (KRF-2009-327-B00789).

** 미국 University of Southern California 에서 행정학 박사를 취득하고 현재 동국대학교 경주캠퍼스 정치행정학부 행정학 전공 교수로 재직하고 있다. 주요관심분야는 협력 거버넌스, 조직 혁신, 리더십 등이다 (E-mail: heunghoi@dongguk.ac.kr).

I. 서론

2005년 11월2일 주민투표에 의하여 경주가 중저준위 방폐장 부지로 선정된 것은 정부정책을 추진하는 입안자들에게나 정부정책을 연구하는 학자들에게나 환경 시민단체들 모두에게 매우 시사하는 바가 크다. 경주시로의 방폐장부지 선정은 당시 집권정부와 정책결정자들에게는 19년을 끌어온 국책과제를 해결했다는 안위감과 더불어 자부심을 주기에 충분하였다. 정부의 언론보도 자료는 경주시 부지 선정을 “진정한 풀뿌리 민주주의의 실현 및 갈등해결의 좋은 선례를 남겼다는 점에서 우리 국민 모두의 승리”(산업자원부, 2005)라고 치켜세웠다. 학자들에게는 19년간 실패와 좌절로 얼룩진 방폐장 선정 과정이 어떻게 하루아침에 주민투표라는 매직(magic)을 통해 노무현 정부의 최대 치적으로 전환되었는지가 연구 관심거리이고, 환경단체들에게는 환경운동의 패배로 인식되어 이 위기를 어떻게 헤쳐 나가야 하는가를 고민하게 하는 계기가 되었다.

과연 정부의 주장대로 경주 방폐장 선정은 노무현 정부의 최대 업적이며 한국 민주주의의 진보인가 아니면 불안사태로 정책갈등의 정점 이후 필연적으로 이어지는 결말이었는가 또는 불안사태로 인한 참담한 정부 정책 실패 이후 학습 효과로 인한 전환인가 아니면 비판자들의 인식대로 주민투표라는 미명하에 지역 경쟁을 부추겨 지역이기를 조장하고 정책 결정의 권한과 책임을 지방정부에 전가시키기 위한 정부의 술수였는가? 앞으로 국책과제를 해결하는 과정에서 주민투표는 만병통치약으로 사용될 수 있는가? 아직도 정부의 정책 과정에 대한 우리의 지식과 이해가 미약하고 특히 이해 관계자들 간의 갈등을 어떻게 상호 협력적인 방식으로 문제 해결 과정을 변화시킬 수 있는가에 대한 지식이 부족하다. 첨예한 공공 정책결정 과정에 있어서 어떻게 인내를 가지고 지속적인 대화를 이끌어 낼 수 있는가도 중요한 관심사이다.

본 연구에서는 경주시 방폐장 선정과정에 대한 연구로 19년간 실패로 이어졌던 방폐장 선정과정이 어떠한 메커니즘을 통하여 부지 선정이라는 성공적인 결말로 이어졌는지에 초점을 두고자 한다. 특히, 주목할 것은 경주 방폐장 선정 과정에서는 주민투표라는 매우 효과적이고 나름대로 “독창적인” 문제 해결 방식이 동원되었다는 것이다. 이는 이전의 국책사업 추진과정에서는 사용되지 않았던 방식으로

다른 변수와 어떻게 상호 작용하여 문제 해결에 영향을 주었는지를 밝히는 것은 매우 흥미 있는 연구 관심사이다. 또한 본 연구에서는 일면 일시에 해결된 것 같은 경주 방폐장 선정 과정이 가지는 정책적 이론적 함의가 무엇인지를 살펴보게 된다. 이 연구는 본 연구자의 불안사태 연구(2008)에 대한 후속 연구로 경주 방폐장 선정은 불안사태로 불리는 불안 방폐장 선정과정과 관련이 높다. 또한 경주 방폐장 선정과정이 일면 불안 방폐장 선정과정과 비교하여 점진적 변화 과정(an incremental change)인지 아니면 평형을 깨는 큰 변화(a discontinuous shift)였는지 평가해보는 것 또한 관심사항이다.

II. 협력 거버넌스 모형(A Model of Collaborative Governance)

본 연구는 협력 거버넌스 모형(a model of collaborative governance)을 사용하여 경주 방폐장 선정 과정을 분석하고자 한다. 이 모형은 이전 연구에서 사용된 모형의 한계를 극복하고 보다 현실 타당성을 높이고자 하였다. 이전에 사용되었던 이론 모형에서는 일련의 변수간의 관계를 단선적(linear) 관계로 설정하여 주요 변수간의 인과 관계를 강하게 묘사하는데 초점을 두었다. 이전의 모형에서는 선행 요인으로 상황 요인 또는 변수가 문제 인식에 영향을 주고 문제 인식은 거버넌스 구조에 그리고 거버넌스 구조는 협력 리더십에 영향을 주고 이어서 협력 리더십은 신뢰의 협력 문화와 인과 관계가 있고 이렇게 하여 형성된 신뢰의 협력 문화는 최종적으로 결과 변수인 협력의 영향과 효과에 영향을 준다는 것이다. 이 단선적인 모형의 한계는 협력 거버넌스의 현실에서는 변수간의 관계가 이러한 단선적 관계보다는 보다 복잡한 유기적 관계를 가지고 있음을 알 수 있다. 새 통합 모형에서는 상황 변수가 후행하는 세 가지 주요 매개 변수인, 거버넌스 구조, 협력 리더십, 그리고 신뢰의 협력문화에 영향을 주고 이 세 가지 주요 변수는 상호 인과 관계를 가지고 이러한 역동적인 상호 관계에서 형성된 역동적 힘은 최종 결과변수인 협력의 영향 및 효과 변수를 결정한다는 것이다.

1. 상황요인(Contextual Factors)

정부의 정책 결정 과정은 진공 속에서 이루어지는 것이 아니고 이에 직간접적으로 영향을 주는 다양한 상황적, 배경적 요인들을 가지게 된다. 정책결정의 사회정치 상황적 배태성(embeddedness)은 제도주의 이론, 특히 사회학적 신제도주의 이론에 의하여 잘 설명되어 왔다(DiMaggio and Powell, 1991; Meyer and Rowan, 1977; Scott, 1975). 제도주의 이론은 조직이 외부적 그리고 상황적 요인에 의하여 영향을 강하게 받아 조직의 전략적 선택이 제한된다는 수동적 입장을 견지한다.

협력적 정책결정이 이루어지는 상황적 요인으로는 넓게는 그 나라의 정치적 성숙도와 문화, 시민사회의 성숙도, 정권의 이념과 가치, 관료 문화와 행태를 상정할 수 있다. 지역 수준에서 협력적 문제 해결에 직접적으로 영향을 주는 상황 변수에는 공공 문제 해결에 대한 지역사회의 역사, 전통(Clark and Wilson, 1961, Vogel, 1986)만 아니라 지역사회 이해관계자들과 정부 간의 신뢰(채원호 & 손호중, 2005), 정부 리더십(Pasquero, 1991), 경영 유행과 경향, 법적 강제, 자원 그리고 지도자간의 친분과 관계가 있다. Bryson, Crosby, and Stone (2006)은 섹터간 협력 과정 모형을 제시하고 있는데 상황변수를 초기 조건(initial conditions)이라는 표현으로 사용하고 있는데 세 가지 요소를 설명하고 있다. 첫째 요소는 일반 환경으로 환경의 격변성, 경쟁성 그리고 제도적 요소를 포함한다. 둘째 요소는 시장, 비영리, 정부의 단일 섹터가 문제해결하지 못해 협력이 동원되는 상황인 부문 실패(sector failure)를 말하고 마지막 세 번째 요소는 협력 형성의 직접적 전제 요소로 이해 관계자를 모을 수 있는 강력한 협력 중개 조직이나 정통성 있는 소집자, 문제 정의에 대한 합의, 기존의 관계와 네트워크를 말한다. 이외에도 협력 촉진 관련 제 제도와 법규, 법적 강제 여부, 그리고 이해 관계자들 간의 상호 의존성도 정책결정 과정에 영향을 미치게 된다.

본 연구의 주제인 방폐장 관련 정책 이슈를 다룬 국내의 문헌도 여러 환경적, 상황적 요인을 설명하고 있는데 채경석(2003)은 원전건설의 정책집행과정에서 지역의 정치기반과 정당 활동, 이익집단의 투입활동, 그리고 정치문화가 지역의 정책집행과정에 끼치는 영향을 탐구하였다. 김명숙(1999) 연구에 의하면 안면도, 울진, 그리고 영일 지역에서의 핵폐기장 설치 반대가 어떻게 제도화되는가에 초점을 두

어 이전의 핵폐기장 반대 운동의 경로 의존과 관계가 있음을 밝혔다.

2. 협력 거버넌스 구조(Collaborative Governing Structure)

협력 거버넌스 구조는 협력, 거버넌스, 그리고 구조라는 세 가지 개념이 조합된 표현으로 우선 구조의 개념을 살펴보면 전통적으로 구조라는 개념은 건축학에서 빌려온 개념으로 건축물의 가장 기초적이고 핵심적인 구성 요소로 그 건축물의 모양과 공간을 결정하는 뼈대로 이해할 수 있는데 이 개념을 조직이론에서 빌려다 조직 구조를 이해하는데 원용되었다. 조직 구조는 “업무활동을 통제하고 통합하기 위한 업무 역할의 공식적 분담과 행정 메커니즘으로 규정된다.”(Child, 1972: 2) 협력 개념은 Gray(1985, 1989)와 Wondolleck and Yaffe(2000)의 협력에 대한 개념을 원용하여 규정하고자 한다. Gray(1985: 912)는 협력을 규정하기를 “어느 이해 당사자도 혼자서 해결할 수 없는 일련의 문제를 해결하기 위하여 둘 이상의 이해 당사자가 이해와 가시적인 자원 (예를 들어 정보, 자금, 노동 등) 을 모으는 것”이라고 하고 다른 곳에서는 “해결해야 할 문제 영역에 대하여 이해 당사자 간의 합동의사결정 과정”(Gray, 1989: 227) 이라고 규정하였다. Wondolleck and Yaffe(2000: 76-82)는 협력은 “공유된 문제, 목표, 비전으로 세워지는 공동의 장(common ground) 을 만들어 가는 지속적 과정”이라고 규정하고 있다. 거버넌스 개념은 정부와 대비되어 개념화되는데 정부, 시민사회, 민간 사적 분야 등 다수의 이해관계자가 공공의 문제 해결이나 정책결정 과정에 참여하는 과정을 일컫는다. 여기서는 위의 세 가지 개념을 통합하여 규정하기를 협력 거버넌스 구조는 공유된 문제 영역을 논의하고 해결하기 위하여 다수의 관련 이해 당사자가 가시적(자금, 노동, 업무) 및 비가시적(이해, 정보, 권위) 자원을 동원하고 분배하며 공동의 목표와 비전을 개발하고 달성하기 위한 공식적 비공식적 공동 의사 결정과 업무 분담 및 수행의 메커니즘과 과정으로 규정한다.

Gray(1989)가 설명하는 협력 개념의 다섯 가지 특징은 협력 거버넌스 구조의 역동성을 이해하는데 커다란 도움이 된다. 이는 협상된 질서, 환경변화에 대응하기 위한 집단 전략, 임시적이고 자연발생적인 조직의 형태, 서로 다른 조직 이익을 수용하는 준제도적 메커니즘, 그리고 행동학습을 위한 수단을 포함한다. 이러한 역

동적인 과정에서 동원되는 가시적(정보, 지식, 인력, 자금), 비가시적(권위, 언론, 지역 정서) 자원이 어떻게 동원되고 공유되는지가 매우 중요한 관심 사항이다. 협력거버넌스의 구조는 구성원의 모호성과 환경의 복잡성 때문에 가변적이다(Bryson et al., 2006: 49).

거버넌스 구조도 거버넌스 개념만큼이나 다양하고 복잡한데 거버넌스 구조를 이해하는데 가장 보편적인 방법은 거버넌스의 특징과 유형 분류로 거버넌스 구조를 이해하는 것이다. 국내 문헌에서는 거버넌스 문헌을 원용하여 전통적 관료제, 시장 그리고 네트워크로 나누어 설명하고 있다. 김근세, 이경호, & 김철(2005)이 절차, 시장, 그리고 네트워크로 구분하여 우리나라 사례를 통하여 지배적인 거버넌스 구조를 탐색하였고 유재원 & 나찬영(2008) 또한 계층제, NPM 관리, NPM 시장, 그리고 네트워크로 분류하여 한국 관료제의 거버넌스 구조를 탐구하였는데 두 연구 모두 아직 우리나라에서는 계층제 또는 절차적 관료제가 지배적인 거버넌스 구조임을 밝혔다. 다른 많은 연구들도 거버넌스 구조의 속성을 분류하여 설명하고 있다. Leach(2006)는 일곱 가지 민주적 이념인 포함성(inclusiveness), 대표성(representativeness), 비편파성(impartiality), 투명성(transparency), 신중한 결정(deliberativeness), 합법성(lawfulness)과 수권(empowerment)으로 민주적 거버넌스 구조의 속성을 표현하고 있다. Fung(2006)은 거버넌스의 참여 설계(participatory designs)의 요소로 참여자 선정, 의사소통과 의사결정 방식, 그리고 권위와 권력의 행사 정도로 나누고 있다. Fung(2003)은 또 다른 글에서 협력 거버넌스를 미니공동체(minipublics)로 부르고 있는데 이를 존재 목적에 따라 세 가지 유형으로 분류하고 있는데 교육 포럼(educative forum), 참여 자문 패널(participatory advisory panel), 그리고 참여 문제 해결 협력(participatory problem-solving collaboration)로 나누고 있다.

Gray(1989: 250)가 말하는 협력의 조직 양태(collaborative arrangements)도 협력거버넌스 구조를 지칭하는 다른 표현인데 그는 이를 네 가지 형태로 나누고 있다. 첫째 탐구형(exploratory)은 문제를 공동으로 인식하고 초기 정책분석을 수행하는데 초점을 두는 것으로 구체적 예로는 탐색회의(search conference), 정책대화(policy dialogue), 사실 찾기(fact finding)에 있다. 둘째 자문형(advisory)은 문제를 분석하여 정책 대안을 제시하는데 주안을 두는데 예로는 규제 협상(regulatory negotiation), 자

문 위원회(advisory committees)가 있다. 셋째는 연방제형(confederative)으로 운영적 합의(operational agreements), 자원 교환(resource exchanges), 비구속적 합의(non-binding agreements), 그리고 자기 규제(self-regulations)를 이끌어내는데 중점을 두는 것으로 예로는 노사위원회(labor-management committee), 국민 협력(public-private partnerships)이 있다. 마지막으로 계약형(contractual)은 법적 계약적 합의(legal/contractual agreements)와 구속적 합의(binding agreements)에 이르는 것으로 구체적 예로는 R&D 협력체(consortia), 미니 재판(mini-trials)이 있다. 거버넌스와 협력 거버넌스 개념에 대한 인기가 높아지며 전통적으로 전통적 협력 방식이었던 공동 생산이나 외부 용역(contracting out)도 협력 거버넌스의 형태로 인지되는데 Teisman and Klijn (2002)은 네덜란드의 로테르담 항만(Rotterdam Harbor) 개발과 관련하여 협력 거버넌스(partnership arrangements) 형태로 외부 용역(contracting out), 결합 모형(combination model), 파트너 모형(partnering model)을 제시하고 있다.

협력 거버넌스에서는 이해관계자들 간의 상호 작용을 위한 기회 제공이 공동 문제해결의 전제로 가정하고 개인 간의 비공식적 관계, 프로젝트 조정자(project coordinators), 협약서(memorandum of understanding), 자문 위원회(advisory committees), 비영리 조직(nongovernmental organizations), 그리고 새로운 시설(new facilities)도 공동의 문제 해결을 다양한 기회를 제공한다는 것이다(Wondolleck and Yaffe, 2000: 92-98). 협의회(roundtable)는 공동문제 해결의 장으로 협력 거버넌스 과정에서 가장 흔히 사용되는 거버넌스 구조의 또 다른 예에 해당한다. 이 협의회의 속성으로는 구성, 임무, 운영이 있는데(Pasquero, 1991) 구성 중 참여자의 속성에는 정체성, 정통성, 자원, 이념, 가치, 규범, 자원과 권력의 불균형과 비대칭, 상호간의 관계, 외부 지원이 있다(Pasquero, 1991). 국내 사례에서 협의회를 중심으로 속의거버넌스의 가능성을 보여준 연구사례(홍성만 & 이종원, 2009)가 있다. 그들은 시화 지역지속가능발전협의회라는 협의회에서 속의거버넌스가 작동하기 위한 다섯 가지 구성 요소로 이해당사자의 포괄적 참여, 민관 중립적 토의구조, 합의원칙의 사결정규칙, 공개적 토론구조, 그리고 정보공유학습기제를 들고 있다.

협력 거버넌스 구조에서 이해관계자들의 구성이 매우 중요한데 이곤수·최원삼·전영평(2005)은 지역혁신거버넌스의 구조로 주요 행위자와 이들의 영향력을 파악하고자 하였다. 협력 거버넌스의 참여자 또는 이해관계자들 중, 특히 시민의

참여는 공동 문제 해결의 성공에 절대적이라는 증거가 있다. Cooper, Bryer and Meek(2006)은 시민이 중심이 된 협력적 공공관리(Citizen-Centered Collaborative Public Management)에 얼마나 기여할 수 있는가의 정도에 따라 다섯 가지의 시민참여 방법을 설명하고 있다. 이는 적대적(adversarial), 선거(electoral), 정보 교환(information exchange), 시민사회(civil society), 그리고 숙의(deliberative)를 포함하는데 적대적인 방법은 시민중심의 협력 거버넌스에 기여할 가능성이 가장 낮고 숙의적 방법은 가장 높은 것으로 분류하고 있다. 최홍석 & 홍성만(2004)은 우리나라 수자원 공급을 위한 댐건설 관련 정책결정에서 시민사회단체의 역할이 커지면서 거버넌스 구조가 정책공동체에서 이슈네트워크로 전이하고 있음을 발견하였다.

협동거버넌스의 구조로 정부의 공공갈등관리 기구도 중요한 역할과 기능을 가지고 있는데 이에 대한 연구가 매우 제한되어 있다. 국내 논문으로는 홍성만 & 박홍엽(2007)이 중앙정부 조직으로 국무총리실의 국무조정실의 위상, 관할영역, 그리고 운영절차를 미국의 그것과 비교 논하며 개선방안을 제시하고 있다. 김영중(2006)은 울진 핵폐기장 선정 사례에서 지원인센티브를 포함하는 특별입법이 제도로서 이해관계자들의 행태 변화에 영향을 주었음을 밝혀 제도를 거버넌스 구조로 이해하고 있다. 채종현 & 김재근(2009)은 보기 드물게 협력거버넌스 인과 모형을 실증적 검증을 시도하였는데 협력거버넌스 구조를 행위자들 간의 수평적 관계, 친밀도, 그리고 상호 작용으로 조작 정의하였다. 그들은 협력적 거버넌스가 의사결정 과정의 비효율을 초래할 수 있음을 지적하며 거버넌스 구조 설계의 어려움을 말하고 있다.

전통적으로 협력 거버넌스 또는 네트워크 문헌은 이상적이고 현실과는 괴리가 있는 수평적이고 민주적인 관계만을 강조해 협력 거버넌스가 계층 관료제를 극복하기 위한 경쟁적이거나 대립적인 개념으로 인식되었는데 최근에는 협력 거버넌스 이론이 폐쇄적이고 경쟁적인 계층제 모형을 통합하고 수렴하는 성숙함을 보여주고 있다. 이제는 협력 거버넌스가 전통 관료제 모형에 대한 대안 모형이기보다는 보완적 모형 (Agranoff, 2006) 그리고 “계층제적 네트워크” (hierarchical networks)(Moynihan, 2005, McGuire(2006)에서 재인용)라는 용어가 보여주듯이 통합의 가능성을 보여 준다. 이는 현실에서는 계층적 관료제와 협력적 관리 구조의 명확한 구별이 항상 정확한 것이 아니고 오히려 이 두 가지가 결합된 구조도 어렵지

않게 찾아볼 수 있다는 것이다. 통합과 수렴화를 강조하는 새로운 형태의 거버넌스 구조로 협력과 대립적으로 간주되었던 경쟁의 개념이 협력과 결합되어 사기업에서는 “경쟁적 연합”(competitive alliances)라는 새로운 개념이 사용되고 있다. 협력의 개념은 이익에 대한 동기부여가 비교적 약한 정부 부문에서 더욱 매력적으로(Provan and Milward, 2001: 415) 인지되는데 경쟁적 연합의 개념이 공공부문에 적용 가능성이 예견된다.

이미 상황변수에서 지적하였듯이 거버넌스 구조는 진공 속에 존재하는 것이 아니라 경로 의존성도 가지며 상황변수들에 의하여 지배적으로 영향을 받는다고 하겠다. 매우 복잡하고 다양한 요소로 구성되어있는 거버넌스 구조는 사례와 상황에 따라 두드러지게 역할을 하는 요소가 있을 것이다. 이러한 구조는 리더십에 의하여 보완되며 지역사회 문화에 의해서도 영향을 받는다.

3. 협력 리더십(Collaborative Leadership)

리더십은 관계 속에서 발휘된다거나 조직에서의 성공은 인간관계에 좌우된다는 통속적인 믿음과 경험의 지혜에도 불구하고 협력 리더십에 대한 의식 있는 관심은 그리 오래된 일이 아니다. 최근에서야 협력 리더십이 리더십 이론에서 주목받기 시작하였다(Chrislip and Larson, 1994). 이러한 협력 리더십에 대한 때늦은 관심은 리더십에 대한 연구와 문헌이 서구에서, 특히 미국에서 사기업의 CEO 중심의 영웅 리더십에 도취되어 편향적 연구가 이루어지기도 하였고 또한 정부의 정책결정 과정에서는 전통적으로 일부의 이해관계자들의 형식적 참여를 제외하고는 주로 정부의 관료들에 의하여 주도되어 권위적이고 독단적으로 결정되어 왔다고 볼 수 있다. 다른 표현으로 하면 거버넌스 개념 이전에는 공공의 정책결정은 폐쇄적 관료 모형으로 다수의 이해 관계자가 참여하기보다는 권위와 정보를 독점하고 있는 정부 관료들에 의하여 일방적으로 주도되었다고 하겠다.

정책 문제와 이슈는 더욱 복잡해지고, 정보, 지식, 부, 그리고 권위가 도처로 나뉘어지는 현실 세계에서는 비밀주의와 특권에 기초한 정부의 일방적인 명령과 통제 모형의 한계는 새삼 논의할 필요성을 느끼지 못한다. 폐쇄모형에서 독단적 의사 결정에 익숙한 관료들에게 민주화되는 개방체제에서 다수의 이해 관계자들과

정보와 권위를 나누고 함께 일하는 것은 매우 도전적인 일이 된다. 공공의 정책 문제나 이슈는 희미해진 경계, 목표의 불확실성, 결과 인식의 어려움, 증가하는 갈등, 그리고 불분명한 책임(Kettl, 1994: 186-190)의 특성을 가지는데 이러한 문제로 인하여 조직학의 표현을 빌리면 경계선 관리 (boundary spanning), 정책학의 표현을 빌리면 네트워크의 관리는 오늘날 정부 관료들이 직면한 가장 도전적인 일이 된다. Kettl(2006)은 행정에서 경계선 관리는 정언명령(imperative)이 되고 있는데 관리자는 다섯 가지의 경계선 관리를 해야 한다고 주장하고 있다. 이는 조직의 임무(mission), 자원(resources), 능력(capacity), 책무(responsibility), 그리고 책임(accountability)을 말한다. Feldman, Khademan, Ingram, and Schneider(2006)는 협력 거버넌스를 경계선 경험(boundary experiences), 경계선 물체(boundary objects), 경계선 조직(boundary organizations)을 통한 학습 방법으로 이해한다. Milward and Provan(2006) 효과적 네트워크 관리를 위해서는 다섯 가지 업무가 수행되어야 하는데 이에 는 책임관리(management of accountability), 정통성 관리(management of legitimacy), 갈등관리(management of conflict), 설계 또는 거버넌스 구조 관리(management of design or governance structure), 그리고 몰입 관리(management of commitment)를 포함한다. Cooper, Bryer and Meek(2006)는 시민중심적인 협력 공공 관리에 영향을 주는 여섯 가지 요소로 시민에 대한 정부의 신뢰(government trust in citizens), 시민 효능감(citizen efficacy), 정부에 대한 시민 신뢰(citizen trust in government), 시민 자신감(citizen competence), 정부의 대응성(government responsiveness), 그리고 정부의 정통성(government legitimacy)을 제시하고 있다.

Kanter (1996: 97)는 협력 리더의 4가지 보편적 모형(the four cosmopolitan leadership model)을 제시하였다. 첫째는 조직, 부문, 학제, 기능 또는 문화내의 명백한 차이를 초월하여 바라볼 수 있는 통합자(integrators), 둘째는 조직, 위원회 또는 국가가 운영되는 다른 방식간의 갈등을 해결할 수 있는 외교관(diplomats), 셋째는 최고의 관리 기술과 실천을 이전하고 혁신시킬 수 있는 촉진자(fertilizers), 그리고 마지막으로 매우 똑똑하여 새로운 가능성을 보고 이를 개념화할 수 있는 깊은 사색가를 말한다.

Huxham and Vangen(2005: 229)은 협력 리더십이 협력의 정신(the spirit of collaboration)과 협력적 강도(collaborative thuggery)사이에 존재하는 긴장을 잘 관리

하고 구성함으로써 협력의 우수성을 확보할 수 있다고 믿는다. 이는 매우 실용적인 접근으로 극단적인 표현으로 협력적 리더십을 표현하고 있다. 협력적 정신을 구현하기 위하여 협력 과정에 참여하는 구성원에 관한 네 가지의 리더십 행태를 제시하는데 이는 올바른 구성원을 포함시켜야 하고(embracing the 'right' kind of members), 참여를 가능하게 하기 위해 권한을 부여해야 하고(empowering members to enable participation), 모든 구성원을 참여시키고 지지해야 하고(involve and supporting all members), 그리고 일이 행해지도록 구성원을 동원해야 한다(mobilizing members to make things happen). 협력적 강도(collaborative thuggery)의 측면에서는 일이 이루어지기 위해서는 협력 의제를 조작하고(manipulating the collaborative agenda) 정치 플레이를 수행해야 한다는 것이다(playing the politics).

협력과정에서는 효과적으로 관리되기 위해서는 공식적 및 비공식적 리더십의 개발, 정통성 개발, 신뢰 형성, 갈등 관리 그리고 기획이 중요한 과정이 된다(Bryson et al., 2006). 또한 그리고 이러한 과정에서 협력 리더는 전통적 리더십 이론에서도 강조되었던 의사소통 노력이 중요하다. 공동 문제 해결에는 다양한 이해관계자들의 의견 불일치와 갈등이 수반되는데 의사소통을 위한 지역 사회로의 손길 내밀기(community outreach)는 대화와 문제해결의 선행 조건이 된다(Wondolleck and Yaffe, 2000: 89-91).

우리나라에서는 방폐장과 같은 국책사업의 추진 과정에서 정부의 리더십이 중요한 역할을 해왔다. 이에 관련한 국내 문헌으로 최미옥(2005)은 방폐장 입지선정과 관련하여 지방정부의 리더십을 역량이라는 표현으로 기술하고 있다. 그는 이러한 리더십 역량이 방폐장 선정 과정에서 핵심적인 요소라고 주장한다. 그는 이러한 리더십 역량을 세 가지, 인적 역량(협상, 설득, 의사소통 능력), 제도 역량(관련법률, 전담기구), 그리고 관계 역량(정부, 시민단체, 협의기구와의 관계)으로 나누어 설명하고 있다.

협력 리더십도 전략적 선택 이론에서는 주도성을 인정하지만 여전히 상황적 변수에 의하여 지배됨을 부정하기 어렵다. 방폐장이라는 민감한 정책결정 의제에 대해서는 더욱 그렇다. 리더십도 거버넌스 구조와 조직문화에 영향을 받는다. 조직 문화이론에서는 리더십이 조직문화에 끼치는 관계를 중시하지만 제도론과 문화인류학의 영향을 받은 사회학적 시각에서는 사회적 규범과 문화의 역할을 강조

한다.

4. 신뢰의 문화(Trusting Culture)

1990년대 이후 규범, 믿음, 가치, 신뢰 그리고 문화가 조직과 사회에서 매우 중요한 변수로 주목을 받기 시작하였고 이러한 요소가 자본주의 사회에서 중요한 경제적 가치로 강조되어왔는데 "사회적 자본으로서의 규범(social capital as norms)"(Coleman, 1987)라는 표현이 이를 잘 표현해 준다. 조직 문화와 가치의 중요성은 개인의 행태에 영향을 주는 결정적인 변수가 될 수 있다는 것이다. 이는 개인은 조직의 공식적인 제도나 경제적인 인센티브와 같은 자극에만 반응하는 것이 아니라 사회관계속에서 존재하는 무형적이고 비경제적인 습관, 일상적인 것, 규정, 신념, 가치, 상징, 그리고 심지어 성격적 성향에 의하여 영향을 받는다(Pasquero, 1991: 6).

조직 문화의 보다 구체적인 요소로 관심을 받고 개념화된 신뢰라는 개념이 조직 이론과 사회적 관계에서 강조되었다. 특히, 신뢰는 Fukuyama(1995)와 Nye, Zelikow, and King (1997)에 의하여 적극적으로 주목을 받기 시작하였다. 특히 Nye, Zelikow, and King (1997)은 정부의 정책이 성공하기 위하여 국민의 신뢰가 필수적인데 왜 정부가 국민의 신뢰를 얻지 못하는가를 설득력 있게 분석 설명하고 있다. 신뢰는 조직의 생산성 증가와 조직구성원의 조직 몰입을 향상시킨다. 신뢰는 또한 사회적 자본으로 사회를 묶어주는 아교 역할을 하고(Potapchuk, Crocker, Schechter, 1997), 정부에 대한 신뢰는 정책 수용성 제고, 거래 비용 절감의 긍정적 효과를 가져다준다(오경민 & 박홍식, 2000).

최근에 신뢰 개념은 협력거버넌스 모형, 공동 의사결정과정, 그리고 네트워크 관리에서 더욱 강조되었다(Nyhan, 2000). 규범적으로는 협력 거버넌스에서 “굳건한 상호 호혜성의 규범을 기르고 사회적 신뢰를 촉진한다”(Potapchuk, Crocker, Schechter, 1997, 2)고 주장되지만 지속적인 협력 관계가 보장되지 않는 협력거버넌스에서 신뢰의 구축은 더욱 어려운 과제가 된다. 외부기관과의 협력에 관한 구성원들의 직업적인 규범과 가치인 친협력문화 (pro-cooperation norms)(Weiss, 1987)는 협력의 중요한 변수가 된다. 협력 규범과 문화는 참여자간의 신뢰, 존경, 공유

된 가치와 규범, 가치의 일치, 그리고 동질성(Einbinder, 2000; Pasquero, 1991), 상호 호혜, 선호, 그리고 상호 지지하는 행동(Oliver, 1990; Powell, 1990), 진정으로, 실질적이고, 그리고 신뢰할 수 있는 참여와 헌신(Robertson and Tang, 1995; Williamson, 1985; Wondolleck and Yaffe, 2000), 그리고 협력과정의 소유감(Wondolleck and Yaffe, 2000: 147)에 달려있다. Pasquero(1991: 42)가 말하기를 협력의 초기 단계에서는 문제의 경계와 같은 영역의 규정을 다루는데 이러한 과정에서 신뢰 형성은 중요한 요인이 된다. 협력에 관한 문헌은 협력의 장애 요소에 대하여 많은 관심을 가지고 있는데 Gray(1989: 246-255)에 의하면 사회적 역학으로 개인 문화가 지배적이고 희소한 자원이 배분되어야 할 때 협력이 어려워진다고 한다.

국내 협력 거버넌스 문헌에서도 사회적 자본으로서 신뢰를 강조하고 있다. 유재원(2003)은 인과 관계를 설정하지는 않았지만 참여민주주의에서 시민참여를 활성화 하기 위해서는 사회적 자본이 축적되어야함을 지적하고 있다. 이곤수·최원삼·전영평(2005)도 포항시의 지역혁신거버넌스의 실증사례에서 사회적 자본으로서의 신뢰 및 사회규범을 개념화하여 측정하였다. 배응환(2002)도 지역거버넌스에서 사회 자본의 중요성을 제기하였다.

신뢰는 협력거버넌스와 갈등 해결 과정에서 중요한 선행 요소로 간주되는데 이 요소 역시 이전의 협력의 전통과 같은 상황 요소에 의하여 영향을 받는다. 신뢰의 문화는 리더에 의하여 변화될 수 있다는 것이 조직변화 이론에서 주장된다. 반면에 거버넌스 구조와 문화와의 관계는 기존 조직 이론에서는 관심을 받지 못하였다.

5. 협력 거버넌스의 효과 (Benefits of Collaboration)

협력적 문제 해결 과정은 다양한 결과, 효과 그리고 영향을 동반한다. 이러한 결과 변수에 대한 문헌에서의 논의는 연구자의 의도나 학문적 배경에 따라 다양하게 나타난다. Van de Ven(1976)은 조직간 협력의 맥락에서 효과성을 개념화하고 측정하였는데 이를 조직이 헌신적으로 수행하는가 그리고 조직 간의 관계가 가치 있고 형평성 있고, 생산적이고, 그리고 만족스럽다고 믿는가의 인지된 효과성으로 조작화하였다. Gray(1989: 21)는 다자간 협력 과정에서 생기는 여러 혜택을 가장

포괄적으로 요약하고 있는데 이에는 해결책의 질, 다양화된 대응 능력, 봉착된 협상의 재개, 봉착 위험의 최소화, 이해 관계자의 이익 고려, 해결책의 소유감, 문제를 잘 알고 있는 당사자가 해결책 제시, 해결책의 수용성과 집행 자발성을 높임, 새롭고 혁신적인 해결책을 발견할 잠재력 향상, 이해 관계자 관계 향상, 다른 문제 해결방법과 관련된 비용 줄임, 이해관계자간의 장래 활동의 조정 메커니즘 제도화가 있다. Bryson et al. (2006: 51-52) 은 협력과정의 결과로 크게 결과(outcomes)와 책임성(accountabilities)으로 나누고 있는데 결과로는 공공 가치(public value), 1, 2, 3 단계 효과(first-, second-, and third-order effects), 그리고 유연성(resilience)과 재평가(reassessment)가 있고 책임성은 투입, 과정 그리고 산출물을 연결하고 평가 자료 관리 시스템을 갖추고, 그리고 핵심 이해 관계자와의 관계 설정을 포함한다. Provan and Milward(2001)은 네트워크의 효과성을 지역사회(community), 네트워크, 그리고 조직과 참여자 수준별로 나누어 제시하고 있다. 지역사회 수준에서는 비용, 사회적 자본 형성, 문제해결에 대한 공공 인지, 문제발생의 변화, 고객 복지 척도가 있고 네트워크 수준에서는 네트워크 회원 증가, 제공된 서비스 범위, 관계 강도, 네트워크 관리 조직의 설립과 유지, 서비스 통합과 조정, 네트워크 유지 비용, 네트워크 목표에 대한 회원의 몰입이 있다, 마지막으로 조직과 참여자 수준에서는 기관 생존, 증가된 정통성, 자원획득, 서비스 비용, 서비스 접근성, 고객결과, 그리고 여러 기관간의 최소한의 갈등을 포함한다. 협력거버넌스의 효과에 대한 국내 문헌은 부족한데 유재원(2003)은 기존의 문헌을 인용하여 참여민주주의에서 시민참여의 효과로 정부 기구의 반응성 제고, 시민성 함양, 정보 획득, 문제해결기술 증대, 정치 경험과 지식 누적, 정치효능감 확대, 공동체 의식 배양, 단결과 협력 촉진, 공동선의 발견 등을 제시하고 하고 있다. 홍성만 & 이종원,(2009)은 시화지역 지속가능발전협의회의 운영사례에 대한 연구에서 숙의거버넌스가 작동하며 보여준 성과로 상호신뢰 촉진, 합의형성, 그리고 상호학습촉진이 일어났다고 설명하고 있다.

최근 문헌에서는 협력거버넌스 분야가 걸음마 단계를 넘어 성숙해 나가는 징후로 협력의 효과성(Keast, Mandell, Brown, and Woolcock, 2004)에 대한 보다 성숙한 관심을 보여주고 있다는 것이다. 김준기 & 이민호(2006)는 매우 드문 실증적 연구의 하나로 사회복지기관이 다른 네트워크 조직과 가지는 연계의 양적인 규모로

조작화한 네트워크 수준이 서비스 이용자로 조작화된 조직의 효과성에 어느 정도 기여하는 관계에 있음을 제시하고 있다. 최근 네트워크 효과성에 대한 논의는 네트워크 이해관계자나 조직 간의 협력이 경쟁보다 조직에게 보다 호의적인 결과를 가져다준다는 일반적인 논의나 당위적인 논리보다는 네트워킹이나 협력 거버넌스가 전통적인 경쟁 조직화 논리인 관료모형이나 시장(예를 들어: 허가 거래)보다 효과적인 결과를 가져올 수 있는지에 대한 논의가 활발하다. Koontz and Thomas(2006)는 환경 문제 해결을 위한 협력 거버넌스가 향상된 환경 결과로 이어지는지의 질문에 답해야 한다고 제기하고 있다. 이는 협력의 효과성에 대한 비교론적 시각은 이전의 협력의 어려움에 대한 논의를 넘어 실증적 증거를 제시하려는 노력이다.

협력 거버넌스 분야의 또 다른 성숙의 징후로는 초기의 자만에서 벗어나 조심스럽고 일부는 회의론에 가까운 논의들이 이루어지고 있다는 것이다. 이전에도 협력의 장애 요소에 대한 논의는 많았지만 최근의 논리는 보다 현실의 실험적 증거에 기초하고 있다. Teisman and Klijin(2002) 네덜란드의 항만 개발을 위한 파트너십과 협력 거버넌스에 대한 연구는 이러한 정부의 노력이 성공적이지 못하였음을 보여주고 있다. McGuire(2006)는 현실에서 협력이 그렇게 유리한 것만 아니라고 주장한다. “협력적 무기력”(collaborative inertia)(Huxham, 2003)이라는 표현이 이러한 우려를 잘 표현해준다.

공동정책결정과정에서 상황변수와 이의 영향을 받는 의사결정 구조, 리더십, 그리고 문화는 상호 작용하며 영향과 결과라는 최종 종속변수에 영향을 끼치게 된다.

6. 연구 분석틀(A Theoretical Framework)

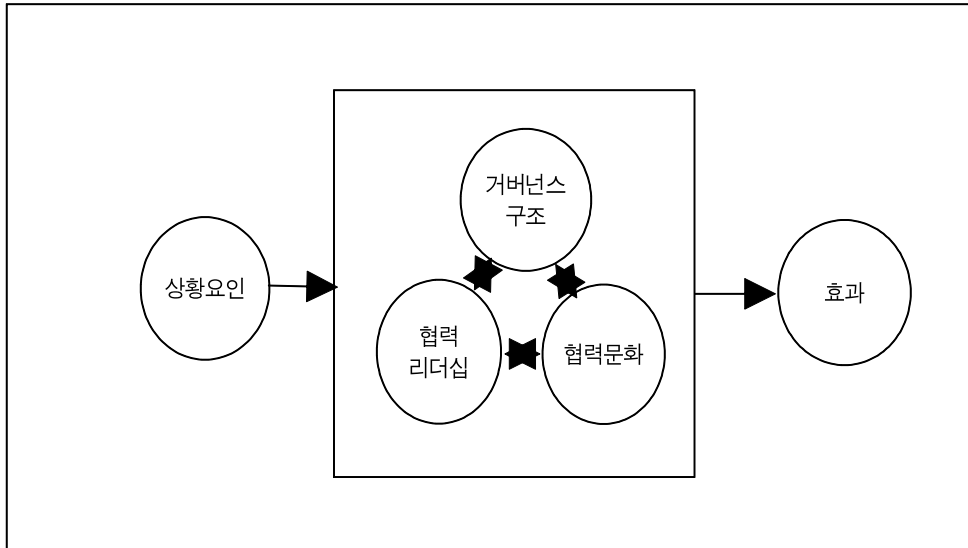
본 연구에서 사용되는 협력 모형의 요인과 이의 범주는 <표 1>에 요약되어 있다. 변수간의 인과 관계는 <그림 1>이 보여주고 있다. 본 연구에서 다음과 같은 각 요인들 간의 인과 관계를 가정한다. 상황 요인은 선행 변수로 거버넌스 구조, 협력 리더십, 신뢰의 협력 문화에 영향을 준다. 이 세 가지 변수는 상호 유기적으로 연결되며 상호 영향을 준다. 거버넌스 구조가 리더십에 영향을 준다는 이론은

조직 행태론 그리고 신제도론에서 이미 잘 확립이 되어 있다. 또한 거버넌스 구조에 대한 리더십의 보완 또는 완결(fleshing out) 역할도 이론적으로 확립이 되어 있다. 이론적으로 리더십이 신뢰의 문화에 영향을 준다는 이론은 조직 문화 변화 이론에서 정립되어 있으나 문화가 거버넌스 구조와 리더십에 영향을 줄 수 있다는 이론은 미약하다. 마지막으로 3개의 매개 변수와 시너지적으로 결합된 힘은 최종 변수인 정책결정의 효과에 영향을 준다는 것이다. 본 모형에서 설정된 여러 요인 간의 인과 관계에 대한 이론적 지지는 협력거버넌스 문헌에서 다루어지기 보다는 기존의 조직 변화와 발전 (organizational change and development) 이론에 기초하여 본 연구자의 기존의 연구 모형에서 이미 검토되었다. 텍스트를 자료로 사용하는 본 연구의 특성상 이론 틀에서 제시된 요인과 범주가 모두 자료 속에서 발견되리라는 보장이 없다. 단지 연역적으로 이러한 범주를 염두에 두고 자료를 분석해나간다는 것이다. 여기서 제시된 이론 틀과 범주는 완전히 포괄적이지 않지만 이론에서 제시된 규범적인 범주들이다.

<표 1> 이론 틀: 요인과 범주

변수	범주
상황요인	문제해결과 갈등 해결 방식의 전통과 역사, 이해관계자들 간의 신뢰와 분위기, 정부의 리더십, 정부의 규제, 통제 방식과 문화, 환경 변화, 상호 의존성
거버넌스 구조	이해관계자, 시민참여, 권력과 자원배분, 협의회, 중재 기구, 인센티브
협력 리더십	네트워크 활용, 협의체 개발, 지원, 장애 제거, 의사소통, 갈등해결능력, 상대방 이해 능력, 협상 능력, 개방성, 인내심
신뢰의 협력 문화	협력, 지지, 도와줌, 존경, 헌신, 참여, 소유감, 동질성
영향과 효과	조직의 성과, 대외 관계, 문제 해결 능력, 조직의 건강, 지역 사회 분위기와 공동체 정신, 국가 전체의 이익

<그림 1> 협력 거버넌스 인과 관계 이론 모형



Ⅲ. 연구 분석 결과

본 연구를 위한 자료의 수집은 주로 인터넷의 정부 기관 (산자부), 시민단체 (반핵국민운동) 홈페이지의 자료를 이용하였다. 경주 방폐장 선정 과정도 전국의 시민단체와 언론의 조명을 받아 자료의 양이 방대하였다. 대부분의 자료는 정부의 공고, 홍보, 설명, 언론 보도, 해명, 백서 자료를 포함하여 시민단체들의 수많은 성명서, 그리고 언론 보도가 주를 이룬다. 본 연구에서는 질적 자료 분석을 위해 질적 자료 분석 프로그램을 사용하지는 않았으나 기본적인 자료 분석 과정은 연역적 방법과 동시에 자료 속에 묻혀 새로운 범주나 현상을 도출하려는 토대 연구 (grounded theory)(Strauss, 1989)¹⁾ 논리에 기초하였다. 대부분의 과정은 연역적 방법으로 주로 텍스트로 된 자료를 읽어가며 연구 모형에서 제시된 변수의 범주에 해당하는 내용을 변수별로 분류하였다. 질적 연구의 특성상 범주의 분류는 연구자

1) 이 방법론은 통상 질적 연구 방법의 하나로 간주되는데 자료에 매몰되어(grounded in data) 기존 이론에서 이야기하지 않는 자연스럽게 드러나는(emerged) 새로운 현상, 개념, 관계 등에 대해서 탐구 하는데 초점을 둔다.

의 주관을 배제하기 어렵다. 이러한 연구자의 편견은 다수자의 코더를 통하여 완화할 수 있으나 본 연구는 대안적으로 다양한 자료의 동원을 통하여 자료의 수렴타당성(convergent validity)을 높이려 하였다.²⁾ 본 연구의 분석 수준은 개인, 집단, 그리고 조직과 또한 이들 단위간의 관계에 있다.

1. 상황 요인

이론 모형에서는 문제해결과 갈등 해결 방식의 전통과 역사, 이해관계자들 간의 신뢰와 분위기, 정부의 리더십, 정부의 규제, 통제 방식과 문화, 환경 변화, 상호 의존성을 제시하였는데 대부분의 요소들이 나름대로 이어지는 매개 변수에 영향력을 가지고 있었다고 하겠다. 환경변화와 상호 의존성은 별다른 영향력을 발휘하지 못하였다. 20년간에 걸친 일방적이고 권위적인 중앙정부의 정책결정 및 문제 해결 방식, 그리고 부안군 위도 사태에서 보여준 정부의 리더십 그리고 기존의 정부와 민간의 불신의 벽은 이러한 상황변수에 해당하는데 이어진 경주 방폐장 선정 과정에도 많은 부담으로 작용하였다. 1986년 처음 시작한 정부의 방폐장 건립 사업은 이후 20여 년간에 걸친 일련의 실패의 연속적 과정으로 특히 부안의 사태에서 갈등이 절정에 달하였는데 부안군 방폐장 선정 과정의 진행 내용을 간단히 설명하면 다음과 같다.

흔히 부안 사태 또는 부안혁명이라 불리는 부안군의 방폐장 유치 과정은 정부와 지역 주민 사이의 반목과 갈등이 내전을 방불케 하는 물리적 폭력으로 이어져 지역사회에는 치유되기 어려운 많은 상처와 후유증을 남겨주었다. 부안 사태가 심각해져 부안 방폐장 유치가 어렵게 진행되자 정부는 2004년 2월 4일 원전수거물 관리시설 부지공모에 관한 재공고안을 발표하여 주민투표와 강화된 인센티브제를 도입하여 주민들을 설득하고자 하였으나 이미 부안지역의 정서와 감정이 정부를 신뢰할 수 있는 상황이 아니었다. 이 새로운 공고안은 다른 지방자치단체에도 해당하여 군산, 강화, 울진, 영광, 완도, 장흥, 고창이 거론되었으나 2004년 9월 15일 예비 신청마감 시한까지 한곳도 신청하지 않아 무산되고 12월 1일 부안군민의 백

2) 보다 충실한 수렴타당도는 다수의 코더, 여러 종류의 자료, 여러 연구 방법이 모두 갖추어질 때 확보된다. 본 연구는 한명의 코더만 존재하여 제한이 있을 수밖에 없다.

지화 선언으로 부안 사태는 마무리 된다. 이로 부안사태가 실질적으로는 마무리 되나 곧이어 이어지는 방폐장 유치를 위한 정부의 집요함은 곧바로 2004년 12월 17일 중·저준위핵폐기물처분장 분리추진 정책과 2005년 1월 25일 국무회의에서 중·저준위방사성폐기물처분시설유치지역지원에관한특별법 제정안을 의결함으로써 새로운 전기를 맞이하게 된다.

경주 방폐장 선정과정에 가장 긍정적으로 작동한 상황요인으로는 이전까지 부안 사태를 포함하여 방폐장 부지 선정 과정에서의 정부의 연속적인 실패로 인한 학습효과이다. 이 변수는 이론 모형에서는 제시되지 않았던 변수로 이 학습 효과는 두 가지로 나뉘는데 첫 번째 학습 효과는 전통적인 정부 주도적이고 권위적인 접근 방법은 지역주민의 불신만을 증폭시켰다는 인식에 따라 정부의 일방적이고 권위적 주도가 아니라 지역 주민의 수용성이 절대 중요하다는 인식의 변화를 가져왔다.³⁾ 정부는 이러한 인식과 태도의 변화에 따라 형식적이긴 하지만 민주적 절차를 매우 강화하는 변화를 보여주었다. 정부가 부안군 실패 사례의 경험으로 얻은 두 번째 학습 효과는 형평성에 관한 문제로 지금까지 정부의 문제 해결방식은 넘비 시설의 선정 과정에 있어 지역 주민의 일방적 희생을 강요하는 권위적인 자세를 견지하였는데 이러한 자세의 변화가 요구되었다. 효과는 전 국민이 누리고 위험과 불편은 지역 주민이 감당해야하는 불공평성의 문제를 해결하기 위해서는 획기적인 유인책이 필요하다는 정부의 대응적 인식 변화였다.

위와 같은 학습효과라는 상황요인은 정부의 운영에 대한 패러다임의 변화를 요구하는 학습은 아니더라도 이해당사자들, 특히 주민들의 행태를 통제하고 변화시킬 수 있는 주민투표라는 지역간 경쟁 메커니즘 구조를 개발해내게 하였다는 것이다.

부안사태를 포함한 이전의 정책실패로 인한 학습 효과는 정부 공무원의 리더십에도 영향을 주었는데 매우 민주적이거나 협력적인 리더십은 아니더라도 매우 긍정적으로 말하면 정책결정의 권한을 주민들에게 위임하는 유연성을 보여주었고

3) 이희범 산업자원부 장관은 지금까지의 방폐장 선정의 연속적인 실패는 정부와 국민사이에 신뢰가 확보하지 못한 것에 기인한다는 것을 2005년 6월 16일 대국민 담화문에서 인정하고 앞으로는 정직하고 투명하게 문제를 풀어나가고 후손들에게는 대화와 타협, 공존과 화해의 모범 사례를 남기겠다고 다짐하였다. <http://mocic.korea.kr/common/jsp/download.jsp?idKey=97392e25c4e73eb15d82626229608a15>.

냉소적으로 보면 권한과 책임을 주민들에게 떠넘기는 소극적 리더십을 보여주었다는 것이다.

경주 방폐장 사례를 이전의 실패한 사례에 비교하면 대부분의 요소들은 연속성, 경로 의존성, 그리고, 단절된 균형(punctuated equilibrium)을 동시에 가진다고 하겠다. 경주 사례에서도 기존의 관료 문화는 여전히 권위적이고 폐쇄적이다. 이해관계자들 간의 신뢰는 기대하기 어려웠고 정부 지도력 위기도 크게 향상되지 않았다. 이러한 상황에서 협력을 촉진하거나 장려하는 제도나 인센티브가 개발되기 어려웠다. 부안과 경주의 방폐장 선정 과정의 두드러진 차이는 부안의 경우에는 주민투표, 경제적 인센티브도 도입이 되었지만 정부에 대한 불신이 최고조로 악화된 상황에서 이러한 정책결정 메커니즘과 유인책이 나왔다는 것이다. 정부에 대한 불신이 고조된 부안 사태에서는 이러한 요인들이 유인책으로 작동하지 못하였던 다는 것이다. 이러한 맥락에서 정부에 대한 신뢰는 다른 변수와 상호작용하는 조절변수의 역할을 했다는 증거가 된다.

2. 거버넌스 구조

본 연구에서 거버넌스 구조는 공유된 문제 영역을 논의하고 해결하기 위하여 다수의 관련 이해 당사자가 가시적(자금, 노동, 업무) 및 비가시적(이해, 정보, 권위) 자원을 동원하고 분배하며 공동의 목표와 비전을 개발하고 달성하기 위한 공식적 비공식적 공동 의사 결정과 업무 분담 및 수행의 메커니즘과 과정으로 개념화되었고 구체적 자료 분석 범주로는 이해관계자, 시민참여, 권력과 자원배분, 협의회, 중재 기구, 인센티브로 제한하였다. 경주 방폐장 부지 선정 과정에서의 거버넌스 구조는 모든 이해 관계자들이 형평성 있는 자원과 권한을 가지고 수평적 관계에서 의사결정 과정에 참여하는 민주적이고 협력적 거버넌스와는 거리가 많다. 이전의 대부분의 정책결정방식과 유사하게 매우 일방적이고 권위적인 관료들의 독점적 방식을 벗어나지 못하였다. 이는 중앙정부가 주도하고 한수원, 지방정부가 동원되는 거대 정부 복합체(bureaucratic complex)가 이미 정해놓은 목표와 절차에 의해 절차적 합리성과 형식적 민주성만 동원되는 체제인 것이다. 형식적으로는 여러 이해관계자가 참여하는 부지선정위원회가 민주적이고 협력적 거버넌스

구조를 가지고 있는 것 같지만 실질적으로는 상당부분 관변적으로 움직이는 측면이 강하였다. 시민단체의 역할이 매우 제한되었고 시민들은 주민투표라는 지역경쟁 구도에 포섭되어 지역이기주의적인 행태를 보일 수밖에 없었다.

경주방폐장 선정과정에서 정부는 이전에 비하여 일부 체계적이고 절차적 합리성과 민주성을 확보하려는 노력을 많이 기울였다. 이희범 산업자원부 장관은 지금까지의 방폐장 선정의 연속적인 실패는 정부와 국민사이에 신뢰가 확보하지 못한 것에 기인한다는 것을 2005년 6월 16일 대국민 담화문에서 인정하고 앞으로는 정직하고 투명하게 문제를 풀어나가고 후손들에게는 대화와 타협, 공존과 화해의 모범 사례를 남기겠다고 다짐하였다.⁴⁾ 경주 방폐장 선정 절차가 이전의 절차와 차별되는 것 중의 하나가 자치단체가 신청 이전에 시군의회의 동의를 얻도록 하였는데⁵⁾ 경주가 2005년 8월 16일 전국 최초로 방폐장 유치신청을 제출한 가운데 8월 31일 유치신청 접수마감결과 군산, 포항, 영덕(이상 8월 29일) 등이 지방의회 동의를 얻어 신청함으로써 최종적으로 4개 지역이 산업자원부에 유치신청서를 제출하였다.⁶⁾ 실제 이들 신청지역 외에 울산, 삼척은 지방의회의 동의를 얻는 데 실패함으로써 유치신청이 무산되었고 부안은 의장직인 미비 등의 이유로 반려된 이후 지자체장의 선결처분을 통해 신청서를 제출하였으나, 신청서 필수요건인 의회동의를 접수시한까지 확보하지 못함에 따라 신청에 실패하였다. 부지선정위원회는 이들 4개 지역의 방폐장 유치 예상부지는 중저준위 방사성폐기물 처분시설 부지 안전성에는 결격사유가 없는 것으로 이미 잠정 발표하였다.⁷⁾

경주 방폐장 선정 과정을 민주적으로 다룰 수 있는 거버넌스 구조의 가장 핵심적인 요소는 공동의 의사결정 기구인, 협의체인데 이의 구성 자체에 정부가 매우 소극적이었던 것이다. 정부의 말(rhetoric)은 협력 거버넌스를 강조하였지만 시민단체들과 얼마나 타협과 대화를 시도했는지는 의문시된다. 환경시민단체들은 필요하다면 사회적 합의기구를 통해 부지의 기준과 선정 방식, 핵폐기물 분류와 관리 방법 등을 합리적이고 민주적으로 처리할 것을 제안하였음에도 불구하고 정

4) <http://mocie.korea.kr/common/jsp/download.jsp?idKey=97392e25c4e73eb15d82626229608a15>

5) 찬반 의회 의결 결과는 다음과 같다: 경주(22:0, 만장일치), 군산(18:8), 포항(21:12), 영덕(5:4).

6) 구체적 유치신청 예상부지는 다음과 같다: 경주(양북면 봉길리), 군산(소룡동 비응도), 포항(죽장면 상옥리), 영덕(축산면 상원리).

7) http://www.mocie.go.kr/news/bodo/bodo_view.jsp

부가 끝내 거절하였다고 주장하였다.⁸⁾ 부안 사태의 진행과정에서 정부는 협의회나 민관 공동 포럼의 구성을 제안하기도 하였으나 이후 경주 방폐장 유치 과정에서는 시민단체와 협의 없이 2005년 3월에는 방사성폐기물처분장유치지역지원에 관한특별법을 통과시켜 방폐장 건설 계획을 더욱 적극적으로 추진하였다. 아직도 정부에게는 방폐장 문제는 민주적 절차보다는 대국민 홍보와 당근으로 해결할 수 있다고 믿고 있는 것 같았다. 정부는 주민의 수용성과 민주적 절차를 중시하겠다고 선언하였음에도 반핵국민행동의 주장에 의하면 방폐장 유치 반대 측 주민과 시민단체 활동가들은 설명회장에서 발언 기회는 물론 입장도 통제를 받은 반면 찬성주민은 버스로 수송되었다고 주장되었다.⁹⁾

정부가 그나마 나름대로 민주적 절차의 합리성을 확보하기 위하여 구성된 위원회로 부지선정위원회가 있고¹⁰⁾ 이러한 과정을 지원하기 위하여 구성된 조직으로는 유치지역지원위원회가¹¹⁾ 있다. 이러한 두 위원회 모두 방폐장 선정과정에서의 모든 이해관계자를 참여시키기 보다는 정부 주도의 의사결정과정에서 절차적 민주성과 합리성을 담보하기 위한 들러리 위원회 성격이 강하였다. 정부는 또한 방폐장 경주 유치 직후 방폐장 선정 절차의 적법성과 정통성을 확보하기 위해 국제원자력기구(IAEA) 평가단을 동원하기도 하였다.¹²⁾ 정부(산업자원부)는 경주, 군산, 포항, 영덕 등 4개 지자체가 유치신청을 해옴에 따라 주민투표 등 부지선정절차가 투명하고 민주적으로 추진될 수 있도록 2005년9월 5일(월)부터 방폐장사업 종합상황실을 본격 가동하고 이와는 별도로 부내 1급이 팀장인 4개 지원팀을 구성하

8) http://mymca.or.kr/index.php?m=&doc=home/gnuboard.php&bo_table=notice&page=5&wr_id=36

9) http://antinuke.or.kr/bbs/zboard.php?id=press&page=7&sn1=&divpage=1&sn=off&ss=on&sc=on&select_arrange=headnum&desc=asc&no=740

10) 정부는 부지선정 절차를 공정하고 투명하게 추진하기 위하여 특별법 제7조제2항에 따라 인문사회, 자연환경, 시민단체, 언론계, 법조계 등 각계 전문가 17인으로 구성된 부지선정위원회를 구성하였다. 산업자원부 산하의 부지선정위원회는 총리실을 중심으로 관계부처와의 조율을 거쳐 부지선정기준을 마련하여 다른 부처의 협력과 자원을 활용하였다. (<http://mocic.korea.kr/common/jsp/download.jsp?idKey=f508c5401de742398c1078b56da3f14d>.)

11) 유치 과정에 대한 정부의 관심과 신뢰를 획득하기 위하여 특별법에 명시된 지원 이외에 유치 지역의 지원요청 사항을 효과적으로 지원하기 위한 범정부적인 지원기구인 유치지역지원위원회가 구성되었다.

12) IAEA는 방폐장 시설의 기술 수준이 국제 수준에 부합하고 4개 신청 부지가 모두 공정하게 평가되었다고 예비단계의 평가에 대해 만족을 표시했다.

고 상황실과 유기적 연계하여 지역 및 기능별로 지원활동 계획을 수립, 추진하는 등 선거 관리에 총력을 기울였다.¹³⁾

경주 방폐장 유치 과정에서의 거버넌스 구조는 정부의 거대한 관료복합체(bureaucratic complex)(청와대, 총리실, 산자부, 부지선정위원회, 한수원, 광역단체, 지자체, 관변 단체 등)가 소유하고 있는 거대한 조직, 자원, 그리고 권위를 동원하여 유치 과정을 비교적 효율적으로 관리하고 통제하는 구조였다. 본 연구에서 특히 주목할 것은 정부 간 관계(inter-governmental relations)는 협력적 거버넌스 문헌과는 별도의 연구 분야를 유지하고 있어 본 연구의 문헌 검토에서는 배제되었는데 본 연구의 방폐장 선정과정에서의 중앙정부와 지방정부와의 관계는 협력의 수준을 넘어 공모적 수준에서의 협력이 이루어졌다는 증거들의 발견이다.¹⁴⁾

경주 방폐장 선정과정에서 가장 핵심적인 기능을 한 거버넌스의 구조 또는 인센티브 제도의 하나는 주민투표제의 도입이다. 이 제도는 협력적 거버넌스와는 거리가 멀고 오히려 협력적 거버넌스를 무력화시키고 대체한 제도로 지역간 경쟁을 통해 방폐장 선정이라는 소기의 목적 달성을 위해 고안된 제도이다. 이는 이해관계자들 간의 절차적 그리고 속의적 과정보다는 방폐장 부지 선정이라는 최종 목표 달성에만 치중하였다. 이는 다른 어느 거버넌스 구조보다도 지방정부와 주민의 행태에 영향을 준 강력한 게임의 규칙으로 작동하였다. 지역간 경쟁을 통하여 지역 내 일부 집단 간 협력과 결속을 이끌어내는 역할을 수행하였다. 특히 군산과 경주의 지역 경쟁 구도는 지역감정까지 동원되어 지역에서 유치 반대의 목소리를 약화시키기에 충분한 힘을 발휘하였다.

또 다른 이해관계자들, 특히 지방정부와 주민의 행태 변화에 영향을 준 인센티브 제도는 2005년 ‘중·저준위 방사성 폐기물 처분 시설 유치 지역 지원에 관한 특별법’ 제정에 의한 방폐장 유치지역에의 재정적 지원¹⁵⁾, 한국수력원자력 본사 이전 및 양성자 가속기 시설 이전, 중저준위 방사성 폐기물과 사용 후 폐기물(spent fuel) 또

13) http://www.mocie.go.kr/news/bodo/bodo_view.jsp

14) 이러한 발견은 자료 속에서 새로운 범주를 찾아내려는 토대이론의 논리에 부합하는데 앞으로 우리나라 국책사업의 정책결정 과정에서는 정부 간 관계 이론이 사용되어야 함을 말해주고 있다.

15) 재정적 지원에는 특별법에 의한 3000억 특별지원, 연 85억에 해당하는 반입수수료 지급 이외에도 유치지역지원위원회에 의한 적극적인 추가적인 재정 지원의 약속이 있었다.

는 고준위 폐기물 분리 정책의 특별법에의 명시가 있었다.

경주 방폐장 선정 과정에서는 지방 자치단체와 이의 관변 단체들은 중요한 역할을 수행했는데 주도적인 역할이나 민주적인 정책결정협의체의 일원이라기보다 중앙정부가 정해놓은 정책결정 구조의 틀(parameter)에서 타 시군과의 방폐장 유치 경쟁에서 이겨야 한다는 강박관념 하에 모든 자원을 동원해야 하는 상황에 처했다. 특히, 주민투표를 위한 진행 과정에서 산자부를 포함하는 중앙정부와 경주시는 상당히 긴밀한 협조가 이루어진 것으로 알려졌다. 경주지역 방폐장 유치 과정에서 여론 형성과 투표율 제고를 위해 중앙정부의 지원 하에 지자체와 경주시의회¹⁶⁾는 상당한 권위와 자원을 동원하였다. 경주지역에서 구성된 지원 조직으로는 시민사회종교단체로 구성된 국책사업경주유치추진단 및 25개 읍면동의 국책사업유치추진위원회, 시의회의 방폐장 유치 및 원전특별위원회가 있다. 단체장과 시의회의 유치활동 전위대가 된 국책사업경주유치추진단(국경추)은 지역케이블 방송을 통해 유치 찬성 홍보를 대대적으로 전개하였으며, 시민들을 핵발전소 및 핵관련 시설에 견학을 실시하여 방폐장의 안전성을 대대적으로 홍보하였다. 25개 읍면동에는 국책사업유치추진위원회를 가동하여 지역의 통리 단위까지 파고들어 경주유치 당위성에 대해 지속적인 교육과 홍보를 전개하였다. 국경추 위원들은 경주 지역을 돌며 찬성분위기를 돋우기 위해 활동을 전개하였으며 또한 홈페이지 운영을 통해 젊은 층에 접근하고자 하였다. 지역의 많은 사회단체들도 유치 찬성에 동원되었는데 이에는 의사회, 약사회, 교육 삼락회, 예총 경주시부, 개인택시 연합회 등이 있다.

요약하면 경주방폐장 선정 과정에서의 거버넌스 구조는 많은 면에서 부안 위도 방폐장 선정 과정과 크게 다르지 않다. 결정과정이 여전히 중앙 정부 주도하에 산자부, 한수원, 지자체, 관변 단체의 거대한 권력 조직을 동원하여 정통성과 합리성을 확보하기 위하여 유치 과정을 비교적 효율적으로 관리하고 통제하였다고 하겠다. 이론적 표현을 쓰면 절차적 또는 계층 관료제가 지배적이었고 네트워크나 협력적 거버넌스의 모습을 찾자면 중앙 정부 관료제, 지방정부 그리고 관변단체끼

16) 경주시의회는 자치단체장과 발을 맞추어 찬성 19표 반대 4표로 방폐장 유치 찬성을 결의했으며 방폐장 유치결의 및 방폐장 유치 및 원전특별위원회를 구성, 경주시 국책사업유치활동지원에 관한 조례 통과, 방폐장 유치활동 지원을 위한 12억 추가경정예산 의결을 하였다.

리의 부분적 네트워크가 구성되었고 협의회, 시민단체, 시민들의 역할은 주변적 역할에 머물렀다. 전반적으로 경주 사례에서도 Leach(2006)가 말하는 포합성 (inclusiveness), 대표성 (representativeness), 비편파성 (impartiality), 투명성 (transparency), 신중한 결정 (deliberativeness), 합법성 (lawfulness)과 수권 (empowerment)의 일곱 가지 민주적 이념, 그리고 홍성만 & 이종원(2009)이 말하는 협의체에서 숙의거버넌스가 작동하기 위한 다섯 가지 구성 요소인 이해당사자의 포괄적 참여, 민관중립적 토의구조, 합의원칙의사결정규칙, 공개적 토론구조, 그리고 정보공유학습기제를 찾아볼 수 없었다. 부안사태와 차이점이 있다면 이전의 실패에서 학습 결과로 주민 수용성을 높이기 위한 민주적 절차와 법규에의 명시 등의 보완이 있었으며 여러 규정, 인센티브를 산발적이 아니라 체계적인 패키지 형태로 내놓았으며 더욱 중요했던 것은 타이밍의 문제인데 부안 사례에서는 주민 투표를 포함하여 여러 인센티브가 주민의 저항이 최고조로 달하고 불신이 깊어진 상황에서 제안되어 효과가 없었는데 경주 사례에서는 사전에 이러한 규정과 인센티브가 예비되어 있었다는 것이다. 결론적으로 일부 강화된 지원인센티브, 주민 투표에 의한 지역 간 경쟁구도, 체계적이고 포괄적인 인센티브의 사전 공시, 관료 복합체에 의한 네트워크의 자원 동원이 결합되고 상호 작용하여 부지 선정이라는 결과를 이끌어냈다고 하겠다.

3. 협력 리더십

경주사례에서 보여준 이해관계자들의 리더십도 이전의 방폐장 선정 사례와 비교하여 급진적인 변화를 이루었다고 보기는 어렵다. 이론 모형에서 제시된 자료 분석 범주에 해당하는 네트워크 활용, 협의체 개발, 지원, 장애 제거, 의사소통, 갈등해결능력, 상대방 이해 능력, 협상 능력, 개방성, 인내심 중 대부분에서 긍정적인 노력이나 향상이 있었다고 보기 어렵다. 부분적으로 부안 사태 경험 후 정부 관료들의 지능이 향상되어 보다 체계적인 인센티브와 지역경쟁을 유도한 주민투표제의 도입이 있었고 형식적 민주성을 달성하기 위한 절차를 강화하는 기획 능력의 향상이 있었고 부분적으로 진보적인 행태,¹⁷⁾ 그리고 정부기관간의 네트워크가

17) 정부는 중저준위 폐기물 처분장과 사용 후 핵연료 중간 저장소 분리도 중저준위방사성폐기

있었기는 하나, 방폐장 선정이라는 국책사업을 놓고 각 이해 관계자들이 발휘한 리더십은 정부가 정해 놓은 틀 속에서 제한되어 효과적인 협력적 리더십을 보여 주지 못하였다. 부안 사태와는 달리 시민단체들의 리더십 행태도 지역이기주의에 편승한 지방정부와 시민들의 행태 변화를 유도하기에는 역부족이었다. 이해관계자들은 국가 공동체의 문제 해결을 위한 총체적인 담론과 민주적인 협의 과정보다는 각자의 주어진 틀 속에서 각자의 이해를 극대화하는 행태를 보여주었다. 이는 개인의 이익을 초월해 공동체의 이익을 지향하는 변혁적 리더십이라기보다는 거래적 리더십에 가깝다고 하겠다. 정부가 정해 놓은 주민투표를 통한 유치 경쟁에 내몰리다보니 진정한 담론이 이루어지기 어려웠다. 모든 이해 관계자들이 가지고 있는 이해, 문제 인식, 해결책, 그리고 자원을 가지고 토론하고 진지하게 서로 경청하는 협력의 리더십보다는 이해관계의 대립 속에서 특히, 공무원들은 계층제적 명령체계 속에서 관료제적 목표 달성을 위해 비교적 일사분란하게 조직화되었다고 보겠다. 산업자원부 장관은 방폐장부지 선정 공고와 관련한 정책적 변화를 통해 국민의 신뢰를 회복하고 정직하고 투명하게 일을 풀어갈 것을 다짐하였는데 이는 진정한 담론의 수단과 의사소통이 아니라 일방적인 의사 표명이이며 의식적인 수사로 들릴 수밖에 없다. 협의체 구성과 관련하여서는 이들을 형식적이고 관변적인 수준을 벗어나지 못했고 민주적 네트워크 구축보다는 이미 정해진 정책 목표를 효율적으로 달성하기 위한 공모를 위한 연계뿐이다.

지방 정부 수준에서 자치단체장들이 보여준 리더십은 지역이기주의에 기초해 오직 방폐장 유치라는 목표 달성을 위해서는 지방정부와 관변단체들의 자원을 최대한 동원하는 총체적 리더십을 보여주었다. 경주의 경우는 이전의 태권도 공원과 경마장 유치 실패에 대한 반사작용으로 단체장에 의한 효과적인 대 시민 설득과 여론 결집을 비교적 쉽게 할 수 있었다. 방폐장 유치와 관련한 여러 환경적 조건, 즉 부안 사태의 후유증과 교훈으로 정부가 방폐장 부지 선정 결정 권한을 주민 투표라는 경쟁 방식을 통해 지역사회로 떠넘긴 변화, 강화된 매력적인 재정적 인센티브와 국책기관의 이전, 연속적인 국책사업의 실패로 인한 정부에 대한 불신

물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법에 명시하였는데 이러한 과정은 중저준위원자력위원회 위원장인 이해찬 총리가 관계부처와 지속가능 발전 위원회, 시민사회단체 간 진전된 모든 논의를 뒤집어 결정을 주도하였다고 한다.(<http://www.e-trend.co.kr/board/content.asp?code=etr05&number=833&page=1>)

과 지역경제 위기의식, 그리고 다가오는 단체장 선거라는 여러 변수의 함수는 자치단체장이 방폐장의 유치에 있어 찬성의 차원을 떠나 사활을 걸고 적극적으로 나선 수밖에 없는 상황이었다고 하겠다. 군산시와 경쟁하며 지역감정이 난무하는 상황에서 단체장이 머리를 삭발하며 보여준 행태는 우리가 이상적으로 기대하는 민주적이고 담론적인 지도자 행태와는 거리가 있다고 하겠다.

경주시 방폐장 유치 과정, 특히, 주민투표 선거 과정은 4개 지자체장들이 모여 공명정대한 경쟁을 하겠다고 협약을 하였음에도 불구하고 부정선거의 전형을 보여준 것 같다. 지금까지 44개 시민사회단체로 구성된 반핵국민행동이 각 해당지역의 부정선거 의혹을 폭로하고 고발하는 기자회견을 연 것만 십 수차례였다고 한다(CNBNEWS, 2005. 10. 10). 이번 방폐장 주민 투표 선거를 묘사한 시민단체들의 표현은 수사의 한계를 뛰어넘는다. “방폐장 주민투표, 총체적 부정선거,” “노무현식 민주주의 실상 보여준 방폐장 주민투표,” “방폐장 주민투표에서 한국 민주주의 위기를 보다,” “자유당 시절 부정선거 뺏친 주민투표,” “각 지자체 부재자투표 40% 육박, 대선 수치에 20배달해,” “관권, 금권 개입된 부재자투표비율이 풀뿌리 민주주의 훼손,” “필체 동일한 부재자신고서류만 수습장,” “사전선거운동 공무원 녹취록도 공개,” “각 지자체별로 이장과 통장이라는 고전적인 ‘저인망 선거네트워크’를 통한 향응, 기념품 제공,” 등 방폐장 유치와 관련한 이러한 부정과 불법 선거는 과도한 경쟁에 기인하였다 하겠다.¹⁸⁾ 더욱이 지역감정이 이용되는 상황에서 협력과 이해의 리더십을 기대하기는 어려웠다. 시민단체들은 선거의 무효를 주장하고 유치에 실패한 지역주민들은 낙담하고 있었지만 결과가 모든 것을 말해준다고 방폐장 부지가 경주가 선정되자마자 정부는 정책의 승리를 자축하였다. 정부 리더십의 한계를 극적으로 보여주는 행태였다.

요약하면, 불안사태를 경험한 중앙정부는 몇 가지 지능 높은 유인책과 거버넌스 구조 조항을 개발하고, 주민 수용성을 의식하여 절차적 합리성을 높이는 리더십을 발휘하기는 하였으나 혁신적인 리더십 변화로 보기는 어렵다. 중앙정부-지방자치단체-한수원으로 연결된 관료집단이 주도하는 정책결정구조 하에서 관료집단 내부의 협력적 또는 공모적 리더십을 발휘하기는 하였으나 시민단체들의 주장을 듣거나 수용할만한 포용성 있는 리더십을 보여주지는 못하였다. 오히려, 목

18) http://www.pressian.com/scripts/section/article.asp?article_num=30051103140015.

적 달성을 위하여 수단과 방법을 가리지 않고 불법적인 수단까지 동원하는 지역과 개인 정치가의 이기주의 행태를 보여줄 수밖에 없었다. 진정한 협력적 리더십의 부재는 역시 지역사회에 신뢰와 협력의 문화를 만들어가기 보다는 반대로 불신과 경쟁의 문화를 지속하고 장려하였다. 지역 내에서 발휘된 협력 리더십은 기껏해야 이미 정해놓은 유치 찬성을 몰아가고 결집하는 행태에 머물렀다. 이러한 측면에서 경주 사례에서의 리더십은 정부가 정해놓은 인센티브와 주민 투표 등 정책결정 거버넌스 구조에 의하여 절대적으로 영향을 받았다고 하겠다.

4. 신뢰와 협력 문화

방폐장 유치와 관련하여 19년간 실패의 연속에서 서너 명의 장관이 물러나고, 부안사태가 보여주었듯이 정부에 대한 시민의 불신이 극에 달하고, 지역 사회는 갈등의 후유증에 고통 받은 상황에서 정부의 입장에서는 경주 방폐장 유치 성공은 자축하기에 충분하다. 민란의 수준으로 갔던 부안 사태에 비하면 경주 방폐장 사례에서 이해 관계자들 간에 신뢰가 축적되고 협력의 문화가 만들어졌다고 보기는 어려우나 상대적으로 불신과 갈등은 그리 주목의 대상이 되지 못하였다. 일부 시민단체와 지역 주민들의 반대가 있기는 했으나 님비 현상이 뽀미 현상으로 변하면서 지역 간 경쟁은 심해졌지만 지역 내 갈등은 상당히 완화되었다. 오히려 부분적으로 지역 내에서는 방폐장 유치라는 목표를 놓고 협력하는 분위기가 형성된 것도 사실이다.

문제는 역시 중앙정부가 정해놓은 게임의 규칙에 관한 것이었다. 방폐장 부지 선정 기준, 방법, 그리고 특별법 입법 과정에서 모든 이해 관계자와 시민단체들과의 협의 하에 이루어지지 못하고 전통 관료제 방식으로 이루어져 아직도 정부의 문제 접근 방식과 해결 방식이 비민주적으로 이루어지는 상황에서 특히, 시민단체들의 정부에 대한 신뢰와 이해관계자들 간의 신뢰의 문화가 배태되기는 어려웠다. 그리고 겉으로 보면 부지 선정 방식이 주민투표를 통한 유치 경쟁이라는 방식을 도입해 자유 민주주의의 절차를 존중하는 것으로 보이지만 고도의 전문성과 과학적 판단을 요하는 국책사업을 지역감정이 난무한 대중정치로 내몰았다는 것은 정부가 연속적인 정책 실패로 인한 자신감 상실로 인하여 응당 상당한 권한과

책임을 정부가 가져야 함에도 이를 지역으로 전가했다는 비난을 모면하기 어렵다. 이러한 측면에서 정부는 신뢰와 협력에 기초한 민주적 문제 해결의 기회를 저버렸다고 하겠다. 아직도 우리는 관료적 문제 해결 방식에서 벗어나지 못하고 있다는 것을 보여주었다. 이러한 상황에서 이미 지적하였듯이 관료조직간 그리고 그들 구성원들 간의 공모하는 수준의 협력과 동질성이 있었지만 이론 틀에서 제시한 조직간 또는 이해 관계자들 간의 진정한 협력, 지지, 도와줌, 존경, 헌신, 참여, 소유감, 동질성의 문화는 형성되지 못하였다. 그러나 중요한 발견은 이러한 이상적인 협력의 문화는 형성되지 못하였더라도 정부가 고안한 주민투표와 인센티브의 거버넌스 구조에 의하여 경주 사례에서의 이해 관계자들 간의 신뢰의 수준과 지역 사회에서의 공동체 의식은 영향을 받았다는 것이다.

5. 영향과 효과

경주 방폐장 선정이¹⁹⁾ 가지는 의미는 이해 관계자에 따라 다른데 국가적으로는 30년 원자력 역사에서 새 이정표를 세웠다고 자랑할 만하고 또한 이는 가장 어려운 국책사업을 해결했다는 자긍심을 가지기에 충분하다. 또한 정부 내에서도 국민들에게는 소극적으로는 19년간 지속된 방폐장 부지 선정 실패의 종결을 의미하고 적극적으로는 강경과 후퇴를 거듭하며 정부가 보여주었던 정부 문제 해결 능력에 대한 의구심을 어느 정도 해소하여 자신감으로 이어질 수 있다는 것이다.

정부 조직의 성과와 문제해결의 입장에서는 방폐장 부지 선정이라는 정부의 목표는 달성되었고 이는 불안 사태의 교훈으로 정부가 매우 지능적인 지역 경쟁 주민투표와 인센티브제를 개발하게 되었다는 것이다. 이론적으로는 학습 효과라는 상황요인이 거버넌스 구조에 영향을 주고 이어서 거버넌스 구조는 방폐장 선정이라는 결과를 야기했다는 것이다.

경주시의 방폐장 선정 과정이 이상적으로 조직의 건강, 지역사회 분위기와 공동체 정신을 고양했다고 보기는 어려워도 불안사태와 같이 파국으로는 이어지지

19) 2005년 11월 2일 방폐장을 유치할 위해 경주, 군산, 영덕, 포항 등 4개 지역에서 실시된 주민투표 결과 경주가 투표율 70.8%, 찬성률 89.5%를 기록, 군산, 영덕, 포항 등 다른 지역을 제치고 방폐장 후보지로 최종 선정되었다. 다른 3개 시군의 투표율(%)과 찬성률(%)은 각각 다음과 같다: 군산 (70.2, 84.4), 영덕(80.2, 79.3), 포항(47.7, 67.5).

않았고 투표 과정의 공정성에 시비가 많기는 하지만 결과적으로 오랜만에 지역사회가 비교적 매우 단합된 모습을 보여주기도 하였다는 것이다. 경주 지역에서는 국책사업의 유치와 이로 인한 지역사회의 경제 발전에 대한 기대는 천 년간 잠자왔던 신라의 영광과 자긍심을 회복시키는 계기가 될 것이라는 표현도 지나친 과장은 아니다. 또한 그동안 고도보존법에 의하여 받아온 불이익과 여러 국책사업 유치의 실패로 중앙정부에 대해 가지고 있던 불신과 불만이 상당히 완화시킬 것으로 기대된다. 이를 경주시 백상승 시장은 1992년 대선 공약인 경마장이 백지화되던데 이어 태권도 공원, 축구센터 등 잇단 국책사업 유치에 실패해 침체일로를 걸어온 경주가 새로운 돌파구를 찾은 것이라고 의미를 부여했고²⁰⁾ 이진구 국책사업 경주유치단 상임대표도 지역발전에 목마른 경주시민의 한결같은 마음이 주민투표를 승리로 이끌었다면서 이제부터 경주의 화려한 부활이 시작될 것이고 시민들은 새로운 희망을 갖게 되었다라고 의견을 피력하였다.

경주 방폐장 유치 성공의 이면에는 어두운 측면도 많다. 정부의 문제 해결 방식이 주민 수용성을 강조하고 경제 형평성을 이전에 비하여 중시하는 등 진일보한 측면이 있으나 아직도 개선될 여지가 많다. 정부(산업자원부)는 방사성폐기물처분시설부지(원전수거물센터)는 신청지역부지의 안전성, 사업추진능력을 평가한 뒤 주민투표 결과 찬성률이 가장 높은 곳이 최종후보지로 선정된다고 공표하였는데 실질적으로는 신청지역부지의 안정성과 사업추진능력에 대한 부분은 절차적으로만 강조되었고 실질적으로는 주민투표결과가 지배적인 결정 요소라 하겠다. 주민투표에 과중하게 치중하다보니 안전성은 상대적으로 소홀히 다루어졌다. 이는 추후의 중요한 정부의 정책 결정도 내용적 합리성보다는 주민저항최소화라는 변수에 과도한 가중치를 부여할 수 있다는 선례를 남겼다고 하겠다. 경주시 방폐장 선정과 관련하여 정부가 보여준 리더십은 일면 20년의 숙원 사업을 성공시켰다는 자긍심을 인정하지만 아직도 정부의 기본자세는 합리적 토론과 합의 과정보다는 여론몰이식 행태를 보여주었다는 것이다.

19년간의 방폐장 선정과정에서 정부가 보여준 비민주적인 접근, 지도층의 보신주의, 그리고 지역의 극단적인 이기주의가 결합하여 실패의 연속이었는데 이 모든 문제를 단번에 해결한 결정적 변수는 정부가 약속한 금전적 인센티브와 더불어

20) http://kr.ks.yahoo.com/service/ques_reply/ques_view.html?dnum=L.AH&qnum=4411111.

어 선정 권한을 정부 주도에서 주민자치 결정으로 전환하였다는 것이다. 문제 해결의 주도권을 정부가 지역사회에 이임한 것은 일견 매우 민주적인 발전으로 볼 수 있지만 이면에는 방폐장 선정 과정에서 생기는 모든 책임과 비난을 지역사회에 떠 넘겼다는 무책임의 비난을 모면하기 어렵다. 이는 이전의 정책 실패에 대한 책임으로 여러 명의 장관들이 자리를 물러났다는 사실과 무관하지 않다.

경주 방폐장 유치과정에서 보여준 정부의 문제해결 방식과 리더십에 대한 비판은 언론의 보도대로²¹⁾ 정부는 리더십 부족으로 사회적 합의보다는 돈으로 해결하려 했다는 인식을 지우기 어렵다. 주민저항이 강해지면 정책의 일관성 보다는 돈으로 해결하려 한다는 인상을 주었고 “돈이면 쥐약도 불사”한다는 극단적 지역이기주의와 지역감정을 조장하였다. 물론 편익은 전 국민이 누리고 외부불경제와 불편은 특정 지역 주민이 부담해야하는 사회 경제적 불공평이 정부의 재정적 인센티브에 의하여 보전되는 긍정적인 측면도 있지만 모든 문제를 돈으로 해결하려 한다는 이미지는 추후의 혐오시설 유치 과정에서 부담으로 작용할 것이다.

지역 사회에서도 주민들에게는 진정한 민주주의 실험의 교육이 이루어지기보다 지역이기주의를 위해 매진하는 일사불란한 규율의 학습만이 이루어졌다. 우리 사회의 문제가 무엇이고 이를 어떻게 대화와 타협으로 해결하고, 지역사회와 국가의 비전에 대한 이해보다는 눈앞의 이해에 집착하는 반복학습이 주를 이루었다. 이번 방폐장 선정 과정이 지역 주민들이 공동체 이익을 위해 단합하고 결집하는 모습을 보여주기는 했으나 이는 지역이기주의에 기초해 타 지역에 대해서는 배타적이고 지역감정까지 이용되어 우리 사회의 해묵은 문제인 지역감정을 완화하기보다는 악화시켰다고 하겠다.

결론적으로 방폐장 선정의 국책과제 해결 과정에서 긍정적인 효과로는 지역이기주의에 기초한 지역 내의 결속력이 강화되고 중앙정부의 문제 해결 능력이 향상되어 오랜 숙원 사업이었던 방폐장 선정 사업이 마무리되는 성과가 있었다. 그러나 부정적인 효과가 더 지배적인데 이는 협력 거버넌스, 협력 리더십, 그리고 신뢰의 문화가 높지 않은 상황에서 정책결정의 영향과 효과에 만족하기가 어렵다. 정부에 의한 일방적인 국책 사업 추진 과정에서 지방 정부와 주민을 포함하여 다른 이해 관계자들이 만족할 만한 정책 효과를 이끌어 낼 수 없었다. 주민투표라는

21) 중앙일보 보도 내용(2007년 2월 21일).

형식적 그리고 절차적 합리성을 갖추기는 하였으나 지역감정, 내부 갈등, 형평성 문제 등이 해결될 과제로 남아있다. 특히, 그나마 부지로 선정된 경주 지역에도 주민투표에 의한 경쟁의 부작용이 심각한데 경쟁에서 밀린 다른 3개의 지방 자치단체에서의 후유증은 더욱 심하다. 이러한 모든 결과는 부분적으로는 불안사태의 경험으로 인한 학습 효과로 정부가 고안한 종합적인 인센티브, 형식적 민주성을 담보한 절차의 강화에 의하여 야기되었다고 할 것이다.

이상의 연구 결과가 다음 <표 2> 연구 결과 요약에 정리되어 있다.

<표 2> 연구 결과 요약

변수	범주	범주의 인과 관계
상황요인	문제해결과 갈등 해결 방식의 전통과 역사, 이해관계자들 간의 신뢰와 분위기, 정부의 리더십, 정부의 규제, 통제 방식과 문화, 환경 변화, 상호 의존성	환경 변화와 상호 의존성은 별 다른 영향력을 발휘하지 못하였고 다른 하위 범주들은 매개 변수에 영향력을 행사하였고, 토대연구로 드러난 학습 효과가 매개 변수인 거버넌스 구조에 절대적인 영향력을 행사 함.
거버넌스 구조	이해관계자, 시민참여, 권력과 자원배분, 협의회, 중재 기구, 인센티브	정부 복합체가 절대적 권력과 자원을 가지고 관주도적인 위원회와 형식적인 협의회를 운영하였으며 가장 중요한 것은 주민 투표와 패키지 인센티브를 가지고 다른 매개 변수와 종속변수에 영향을 주었다는 것이다. 상대적으로 시민단체와 시민의 역할은 미미했고 이도 지역 사회에서 주로 행사되었다.
협력 리더십	네트워크 활용, 협의체 개발, 지원, 장애 제거, 의사소통, 갈등해결능력, 상대방 이해 능력, 협상 능력, 개방성, 인내심	정부 기관간 그리고 지역 단위에서 부분적으로 네트워크 활용, 협의체 개발, 그리고 지원의 리더십 행태는 발견되었으나 대부분의 다른 범주와 관련 행태는 부재하거나 취약하였다
신뢰의 협력 문화	협력, 지지, 도와줌, 존경, 헌신, 참여, 소유감, 동질성	정부에 의한 주민투표와 상당한 수준의 재정적 인센티브의 영향으로 지역간 경쟁과 갈등은 야기되었으나 지역 내에서의 갈등은 통제 가능한 수준이었고 일부 집단 간에는 협력, 참여, 그리고 동질성을 공유하였다.
영향과 효과	조직의 성과, 대외 관계, 문제 해결 능력, 조직의 건강, 지역 사회 분위기와 공동체 정신, 국가 전체의 이익	상황변수와 매개 변수의 역할로 정책 공동체 전체의 분위기나 공동체 정신이 고양되지는 않았으나 방폐장 선정과 문제해결 능력 향상이라는 정부 조직의 전략적인 목표 달성으로 이어졌다. 결과적으로 경주 방폐장 선정이라는 극적 문제 해결의 변화가 있었으나 민주 행정과 추후 고준위폐기물 부지 선정이라는 거시적 그리고 장기적(조직 건강, 국가 이익) 문제 해결에 미치는 영향은 미과제로 남아있다.

IV. 논의와 시사점

본 연구는 19년간 끌어온 방폐장 부지 선정을 종결시킨 경주시 방폐장 선정 사례의 분석을 통하여 우리나라의 공공정책결정 과정이 어떻게 이루어지는가를 살펴보고 있다. 이러한 분석과정에서 협력거버넌스 모형이 적용되었는데 아직은 관주도로 이루어지는 우리의 정책결정 과정에 다양한 이해관계자의 참여와 수평적 권위와 자원의 배분을 전제로 하는 협력거버넌스 모형의 적용은 무리한 측면이 많았다. 이상적인 협력모형과 우리의 문제해결 방식 간에는 괴리가 컸다. 이론 모형이 우리의 현실을 적절히 반영하지 못하고 규범적인 측면이 있었지만 변수간의 인과 관계에 관한 흥미 있는 증거가 발견되었다. 본 연구에서 드러난 중요한 상황변수로 불안사태를 경험한 학습 효과가 있는데 이는 이론에서는 제기되지 않았던 변수로 토대 연구의 장점이 발현된 결과이다. 더욱 흥미 있는 연구 결과는 학습 효과라는 상황변수의 영향으로 거버넌스 구조가 개발되고 이 거버넌스 구조가 리더십과 협력 문화, 그리고 최종 영향과 효과 변수에도 절대적인 영향력을 끼치는 역할을 하였다는 것이다. 물론 기존의 문제해결 방식과 전통이 이어지는 세 가지 매개변수에도 영향을 주었겠지만 불안사태와 경주 사례를 차별화하는 변수는 학습 효과라는 상황변수의 영향이 두드러졌다는 것이다. 매개변수 중에는 거버넌스 구조의 영향력이 절대적이라는 것이다. 모든 이해관계자들의 행태에 영향을 주었다. 자료에 매몰되어 새로운 범주를 찾아내는 것을 중요하게 여기는 토대 연구 과정에서 발견된 또 다른 현상은 정책결정 과정 그리고 문제 해결 과정에서 정부 간 관계 또는 관료 복합체가 매우 중요한 변수로 인식되었다는 것이다. 불안사태보다 경주 사례에서 관료복합체의 역할이 더욱 강한 모습을 보여주었다.

본 연구에서 발견된 흥미 있는 다른 하나는 19년간 끌어온 방폐장 부지 선정 과정이 경주가 방폐장으로 선정됨으로 일단락되는 정책결과의 극적인 변화가 있었지만 이러한 정책결정과정에서는 급격한 변화보다는 점진적 변화가, 특히 정부 관료들의 행태는 점진적 변화 또는 경로 의존적 행태를 보여주었다는 것이다. 이는 본 연구자가 수행한 불안 방폐장 부지 선정 과정에서 드러난 연구 결과와 매우 유사한 결과이다. 요약하면 정책 수단과 결과는 차이가 있어도 정부가 보여준 문제 해결 방식에는 큰 변화가 없었다고 하겠다. 그리고 경주 방폐장 선정 과정에서

정부의 정책 수단에서 여러 가지 변화가 있었지만 대부분의 변화는 이미 이전에도 제시되었던 것이고 특히 불안 사태가 막바지로 치닫는 상황에서 제시된 인센티브는 불안군민의 불신의 벽을 허물기는 한계가 있었다. 특히 중앙정부에 대한 불신이 강한 지역 정서를 감안한다면 같은 정책수단이라도 효과의 차이를 이해할 수 있다. 지역정서와 정부에 대한 태도가 정책결과의 차이를 설명하겠지만 이는 단독변수의 역할이라기보다는 시간을 포함하는 다른 변수와 상호작용한다고 하겠다.

본 연구는 협력적 문제해결 방식은 아니지만 주민투표라는 지역경쟁을 유도한 정책해결대안이 19년간 해결되지 않은 국책사업을 해결했다는 의미에서는 정부주도에 의한 경쟁 구도의 설계와 지원 유인책이 제한적으로는 속의 거버넌스와 관료적 절차와 같은 다른 방식의 문제해결 보다는 우수할 수도 있다는 가능성을 보여주었다. 이러한 결과는 최소한 투표를 통한 경쟁 방식이 정부의 일방적 문제해결 방식보다는 효과적인 문제 해결 방식이 될 수 있음을 보여주었다. 단지 이러한 연구 결과가 방패장이라는 민감한 정책사안의 특성을 반영할 수도 있어 다른 공공정책결정 과정에 적용가능성은 여전히 의문점으로 남는다.

본 연구 결과에서 리더십과 협력문화가 강하게 부각되지 않았지만 학습능력을 리더십의 일부로 간주한다면 불안사태의 경험으로 리더십의 변화가 있었다고 가정할 수 있다. 문제는 어떻게 협력적 리더십을 개발할 것인가에 대한 것이다. 이에 대한 답도 결국은 본 연구의 가장 중요한 발견에서 시사점을 찾을 수 있다. 본 연구에서 거버넌스 구조를 어떻게 만드느냐에 따라 이해관계자들의 행태를 변화시킬 수 있다는 결과가 있었고 이는 조직 행태론과 신제도론의 고전적 주장에 부합한다는 것이다. 협력적 행태를 강화할 수 있는 거버넌스 구조를 개발하면 결국 협력적 리더십의 변화도 가능하다는 것이다. 외국의 사례처럼 이해관계자간 또는 조직간 협력을 강제하는 입법(legal mandate)이 요구되고 조직구성원 성과 평가 기준에 외부 기관 또는 개인과의 협력적 행태가 포함되어야 한다는 것이다.

본 연구가 협력적 거버넌스 이론을 가지고 결과적으로 협력적이지 못한(오히려 공모적인) 우리나라의 방패장 선정 과정을 분석하여 현실을 설명하는데 한계가 있으나 역으로 본 연구 사례를 통하여 우리의 공공 정책결정 과정이 어떻게 이루어졌고 그리고 얼마나 협력적이지 못한가를 반증하였다고 하겠다. 이모형의 설명

력을 높이기 위해서 모범적인 협력 거버넌스의 사례를 포함하여 여러 정책 이슈 별로 그리고 이해 관계자들의 특징, 상황 변수를 반영하여 분류하는 연구가 이루어져 각 변수의 개념화와 범주화가 보다 정교해져야 할 것이다.

본 연구 결과로 우리나라의 모든 공공 의사결정 과정이 협력적이지 못하다는 주장은 비약적이다. 다른 많은 사례 연구에서 성공적인 협력적 거버넌스의 양상이 발견되고 있다. 본 연구에서 사용된 질적 자료와 자료 수집 방법의 한계로 인하여 이론 모형에서 제시된 모든 범주들이 밝혀지지 못함은 본 연구의 한계로 지적한다.

▣ 참고문헌

- 김근세·이경호·김철. 2005. "한국고용지원서비스의 거버넌스에 관한 연구: 서울지역 고용안정센터 직원의 직무지향을 중심으로." 《한국행정학보》 39(2): 181-206.
- 김명숙. 1999. "정치항의의 제도화에 관한 연구." 《한국지방자치학회보》 11(4): 203-218.
- 김영중. 2005. "방폐장입지선정과정의 정책네트워크분석: 경주지역 유치 활동을 중심으로." 《한국정책과학학회보》 9(4): 287-316.
- 김영중. 2006. "정책결정제도의 변화가 정책네트워크형성에 미치는 영향에 관한 연구: 울산 사례를 중심으로." 《한국정책과학학회보》 10(1): 1-25.
- 김준기·이민호. 2006. "한국의 네트워크 거버넌스에 관한 연구: 사회복지관의 네트워크와 조직 효과성." 《행정논총》 44(1): 91-126.
- 동아일보. 2005. "방폐장 부지 처음 신청했던 김종규 부안군수." 5. 12.
- 배응환. 2002. "지역거버넌스 네트워크, 사회자본, 그리고 지역정책." 《정부학연구》 8(2): 216-151.
- 산업자원부. 2005. "방폐장 유치, 경주로 결정...찬성률 89.5%." 11. 3.
- 양성자기반공학기술개발사업단 가속기 건설팀. 2006. "경제성평가자료." 5. 11.
- 오경민·박홍식. 2000. "정부신뢰의 측정과 비교에 관한 연구." 한국행정학회 동계학술대회. 새천년의 행정학 패러다임.
- 유재원 & 나찬영. 2008. "계층제, 시장, 네트워크." 한국정책학회 하계학술대회 (pp.137-162).

- 유재원. 2003. "시민참여의 확대방안: 참여민주주의 시각에서." 《한국정책과학학회보》, 7(2): 105-126.
- 이강우. 2007. 《지역사회정책갈등 형성요인과 전개과정에 관한 연구》. 동국대학교 사회과학대학원 행정학석사청구논문.
- 이근수·최원삼·전영평. 2005. "지역혁신거버넌스의 실증적 분석: 포항시 사례." 《한국행정학보》 39(4): 39-62.
- 조선닷컴. 2003. "부안군민 대부분 핵폐기장 유치 찬성." 11. 25.
《중앙일보》. 2007. "국책사업 '사회적 합의' 번번이 무산 갈등 풀 리더십이 없다" 2월 21일.
- 채경석. 2003. "지방의 정치화와 지방정부의 집행대응." 《한국지방자치학회보》 15(4): 155-172.
- 채원호·손호중. 2005. "정책실패와 신뢰." 《한국행정논집》 17(1): 103-129.
- 채종현·김재근. 2009. "공공갈등에서 협력적 거버넌스의 구성과 효과에 관한 연구: 경기도 이천시 환경기초시설 입지갈등 사례." 《지방행정연구》 23(4): 107-136.
- 최미옥. 1999. "핵폐기물처분장입지정책 수용방안과 주민저항요인에 관한 실증적 분석: 위험인지, 정부불신, 반핵주의를 중심으로." 《한국정책학회보》 8(1): 47-66.
- 최미옥. 2005. "방폐장입지선정과 지방정부의 역량." 《한국지방자치학회보》 17(3): 115-133.
- 최홍석·홍성만. 2004. "수자원공급의 거버넌스 변화분석." 《한국행정논집》 16(1): 49-79.
- 홍성만·박홍엽. 2007. "공공갈등기구의 역할정립모색: 중앙정부를 중심으로." 한국정책학회 동계학술대회(pp. 7-21).
- 홍성만·이종원. 2009. "숙의거버넌스와 합의형성제도설계: 시화지역지속가능발전협의회의 운영사례를 중심으로." 《행정논총》 47(1): 21-45.
- Agranoff, Robert. 2006. "Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers." *Public Administration Review*, special Issue, 56-65.
- Bryson, John M., Crosby, Barbara C., and Stone, Melissa M. 2006. "The Design and implementation of cross-sector collaboration: Propositions from the literature." *Public Administration Review*, 66(6): 44-55.
- Child, J. 1972. "Organizational structure, environment and performance: The role of strategic choice." *Sociology* 6: 2-22.

- Chrislip, David D. and Larson, Carl E. 1994. *Collaborative leadership*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Clark, P. B., & Wilson, J. Q. 1961. "Incentive systems: A theory of organizations." *Administrative Science Quarterly* 6: 129-166.
- Coleman, J. S. 1987. "Norms as social capital." In G. Radinsky and P. Bernholtz (eds.). *Economic imperialism: The economic approach applied outside the field of economics*, 133-155. New York: Paragon House.
- Cooper, Terry L., Thomas A. Bryer, and Jack W. Meek 2006. "Citizen-Centered collaboration public management." *Public Administration Review* 66(6): 76-88.
- DiMaggio, P. J. and Powell, W. W. (1991). "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields." In P. J. DiMaggio and Powell, W. W. (Eds.). *The new institutionalism in organizational analysis*, 63-84. Chicago: The University of Chicago Press.
- Einbinder, S. D., Robertson, P. J., Garcia, A., Vuckovic, G., & Patti, R. J. (2000). "Interorganizational collaboration in social service organizations: A study of the prerequisites to success." *Journal of Children & Poverty* 6(2): 119-140.
- Feldman, Martha S., Khademian, Anne M., Ingram, Helen, and Schneider, Anne S. (2006). "Ways of knowing and inclusive management practices." *Public Administration Review* 66(6): 89-99.
- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust*. New York: Free Press Paperbacks.
- Fung, Archon 2003. "Survey article: Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences." *The Journal of Political Philosophy* 11(3): 338-367.
- Fung, Archon 2006. "Varieties of participation in complex governance." *Public Administration Review* 66(6): 66-75.
- Gray, Barbara 1985. "Conditions facilitating interorganizational collaboration." *Human Relations* 38: 911-936.
- Gray, Barbara 1989. *Collaborating: finding common ground for multiparty problems*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Huxham, Chris 2003. "Theorizing collaboration practice." *Public Management Review* 5(3): 401-423.
- Huxham, Chris and Siv Vangen 2005. *Managing to collaborate: The theory and practice of*

- collaborative advantage*. New York: Routledge.
- Kanter, Rosabeth M. 1996. "World-class leaders: The power of partnering." In Frances Hesselblein, Smith Gold, and Richard, Bechard. (eds.), *The leader of the future* 89-98. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Keast, Robyn, Myrna P. Mandell, Kerry Brown, and Geoffrey Woolcock. 2004. "Network structures: Working differently and changing expectations." *Public Administration Review* 64(3): 363-371.
- Kettl, Donald F. 1994. Deregulating at the boundaries of government: Would it help. In John DiIulio, Jr. (ed.), *Deregulating the public service*, 175-197. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Kettl, Donald F. 2006. "Managing boundaries in American Administration: The collaborative imperative". *Public Administration Review* 66(6): 10-19.
- Koontz, Tomas M. and Craig W. Thomas. 2006. "What do we know and need to know about the environmental outcomes of collaborative management?" *Public Administration Review* 66(6): 111-121.
- Leach, William D. 2006. "Collaborative Public Management and Democracy: Evidence from Western Watershed Partnerships." *Public Administration Review* 66(6): 100-110.
- Logsdon, Jeanne M. 1991. "Interests and interdependence in the formation of societal problem-solving collaborations." *Journal of Applied Behavioral Science* 27(1): 23-38.
- McGuire, Michael 2006. "Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it." *Public Administration Review* 66(6): 33-43.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. 1977. "Institutionalized organizations: Formal structure as a myth and ceremony." *American Journal of Sociology* 83: 340-363.
- Milward, H. Brinton and Provan Keith G. 2006. *A manager's guide to choosing and using collaborative networks*. IBM Center for The Business of Government.
- Monyihan, Donald P. 2005. "The use of networks in emergency management." paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association. September 1-4, Washington, DC.
- Nye, Joseph S., Zelikow, Phillip D., and King, David C. 1997. *Why people don't trust government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Oliver, C. 1990. "Determinants of interorganizational relationships: Integration and future

- directions." *Academy of Management Review* 15: 241-265.
- Paquero, Jean 1991. "Supraorganizational collaboration: The Canadian environmental experiment." *Journal of Applied Behavioral Science* 27(1): 38-66.
- Potapchuk, W. R., Crocker, J. P., & Schechter, W. H. 1997. "Building community with social capital: chits and chums or chats with change." *National Civic Review* 86: 129-140.
- Powell, W. W.(ed). 1987. *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press.
- Provan, Keith G. and H. Brinton Milward 2001. "Do networks really work? A Framework for evaluating public-sector organizational networks." *Public Administration Review* 61(4): 414-423.
- Scott, W. R. 1975. "Organizational structure." *American Review of Sociology* 1: 1-25.
- Strauss, A. L. 1995. *Qualitative analysis for social scientists*. New York: Cambridge University Press.
- Teisman, Geert R., and Erik Hans Klijin 2002. "Partnership arrangements: Governmental rhetoric or governance scheme?" *Public Administration Review* 62(2): 197-205.
- Van de Ven, Andrew H. 1976. "On the nature, formation, and maintenance of relations among organizations." *Academy of Management Review* 1: 28-36.
- Vogel, D. 1986. *National Styles of Regulation*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Weiss, Janet A. 1987. "Pathways to cooperation among public agencies." *Journal of Policy Analysis and Management* 7(1): 94-117.
- Wondolleck, Julia M. and Yaffe, Steven L. 2000. *Making collaborative work*. Washington D.C.: Island Press.
- http://antinuke.or.kr/bbs/zboard.php?id=press&page=1&sn1=&divpage=1&sn=off&ss=on&sc=on&select_arrange=headnum&desc=asc&no=800.
- http://antinuke.or.kr/bbs/zboard.php?id=press&page=22&sn1=&divpage=1&sn=off&ss=on&sc=on&select_arrange=headnum&desc=asc&no=584.
- http://antinuke.or.kr/bbs/zboard.php?id=press&page=6&sn1=&divpage=1&sn=off&ss=on&sc=on&select_arrange=headnum&desc=asc&no=750.
- http://antinuke.or.kr/bbs/zboard.php?id=press&page=7&sn1=&divpage=1&sn=off&ss=on&sc=on&select_arrange=headnum&desc=asc&no=739
- <http://antinuke.or.kr/bbs/zboard.php?id=press&page=7&sn1=&divpage=1&sn=off&ss=on&sc=>

on&select_arrange=headnum&desc=asc&no=740.

<http://buan21.com/bbs/view.php?id=buan21&no=3061>.

http://kr.ks.yahoo.com/service/ques_reply/ques_view.html?dnum=LAH&qnum=4411111.

<http://mocie.korea.kr/common/jsp/download.jsp?idKey=97392e25c4e73eb15d82626229608a15>.

<http://mocie.korea.kr/common/jsp/download.jsp?idKey=f508c5401de742398c1078b56da3f14d>.

http://mocie.korea.kr/mocie/jsp/mocie1_branch.jsp?_action=news_view&_property=a2_sec_1&_id=15001603&currPage=12&_category.

http://mocie.korea.kr/mocie/jsp/mocie1_branch.jsp?_action=news_view&_property=a2_sec_1&_id=75070630&currPage=6&_category.

http://mymca.or.kr/index.php?m=&doc=home/gnuboard.php&bo_table=notice&page=5&wr_id=

<http://www.e-trend.co.kr/board/content.asp?code=etr05&number=833&page=1>.

<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=41273>.

http://www.mocie.go.kr/news/bodo/account_view.jsp?board_id=P_04_02_07&code=1320&sn=34029.

http://www.mocie.go.kr/news/bodo/bodo_view.jsp.

http://www.pressian.com/scripts/section/article.asp?article_num=30051103140015.

http://mocie.korea.kr/mocie/jsp/mocie1_branch.jsp?_action=news_view&_property=a2_sec_1&_id=75070632&currPage=6&_category.

http://mocie.korea.kr/mocie/jsp/mocie1_branch.jsp?_action=news_view&_property=a2_sec_1&_id=90056153&currPage=5&_category.