

협동 거버넌스에서의 성공 및 실패 요인 탐구*

김 흥 회

국문요약

본 연구는 우리나라의 집단적 문제 해결 과정에서 협동의 성공(촉진) 요소 및 실패(장애) 요인을 밝히고자 하였다. 이를 위하여 기존 문헌에서 협동의 성공요인과 장애 요인을 검토하였는데 다양한 표현들을 10개 내의 범주로 분류하였다. 본 연구는 16개의 협동 및 갈등 실증 사례에서 이러한 범주나 변수들이 어떻게 드러나고 있는가를 탐색하기 위한 종합 연구(meta-analysis)를 시도하였다. 본문 자료(textual data)의 분석을 위해서는 질적 연구 방법을 사용하였는데 이러한 과정을 통하여 리더십, 협의체, 민주적 과정, 신뢰, 이익추구, 그리고 권력 관계의 여섯 가지 범주(변수)가 밝혀졌다. 본 연구에서 기존 연구에서 제시한 것보다 리더십의 역할이 중요한 것으로 밝혀졌고 또한 성공 요인과 실패요인이 별도로 존재하는 것이 아니라 성공요인의 부재가 실패 요인이 될 수 있음을 보여주었다. 마지막으로 연구의 이론적 및 정책적 함의를 논의하였다.

주제어: 협동 거버넌스, 갈등 관리, 협동의 성공 및 실패요인

I. 서론

지난 25년간 행정학계의 가장 큰 화두의 하나는 네트워크 및 협동 거버넌스임을 부인하기 어렵다(Bogason & Musso, 2006).¹⁾ 협동 거버넌스는 정부 개혁과 혁신의 중심 개념으로도 사용되며 이러한 경향은 하나의 국제적인 흐름과 경향인 것 같다. 미국학자는 “네트워크와 협동의 시대(the age of the network and collaboration)”(McGuire(2006: 34)라 부르고, 일본에서는 “협동 신드롬”(민현정, 2009: 57)이 일어나고 있고, 한국의 경우도 이에 뒤지지 않고 있다 하겠다. 이는 거버넌스와 관리의 문제로 학문영역을 가로 질러 모든 학문분야를 관통하는 개념이며 이론으로 거스를 수 없는 유행으로 자리 잡았다. 경영학, 행정학, 정치학, 사회학 등 사회과학 제 분야에서 다양한 이론과 개념으로 연구되고 있다.²⁾ 이렇게 다양한 학문 분야에서 연구가 이루어지다보니

* 이 논문은 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2010--A0173-00004).

1) 1990년대 이후 영어권 문헌에서는 협동이라는 용어보다는 협동이라는 용어의 사용빈도가 절대적으로 많다. 국내에서는 두 용어 모두 협동으로 번역하여 사용하는 경우가 지배적인데 필자는 서구 학자들의 실천을 따라 협력(cooperation)과 협동(collaboration)을 구분하여 협동이라는 용어를 사용하고자 한다. 협동이 협력이라는 용어보다는 좀 더 체계적이고 적극적인 관계 관리를 표현하는 용어임을 지적하고자 한다.

협동 거버넌스의 지경을 구분한다는 것 자체가 무모한 도전이 되고 있어 이 분야의 연구 지경 (the landscape of collaborative governance and networks research)을 모두 총괄하여 파악하고 이해한다는 것이 불가능하게 보인다.

이렇게 협동 거버넌스 전체 지경에 대한 파악은 어렵다 하더라도 다양한 분야에서 국지적 노력이 이루어지고 있다. 학문분야마다 차이는 있지만 협동 거버넌스와 네트워크 연구 분야에서는 대체적으로 협동과정에 영향을 주는 환경 변수, 협동이 이루어지기 위한 선행 요소, 과정 요소인 문제 인지과정, 리더(leaders), 회의 주관자(convenors), 또는 옹호자(champions)의 중요성과 역할, 결과 변수인 효과를 포함하는 인과 모형까지 제시되고 있다. 협동에 대한 대부분의 연구가 사례 연구 중심으로 이루어지고 있어 많은 샘플을 사용해야 하는 인과 모형 검증 연구는 어려운 실정이다. 결론적으로 아직은 협동 거버넌스 과정에 대한 우리의 지식과 이해는 매우 미흡하다고 하겠다. 우리나라에서는 협동 거버넌스에 대한 외국 이론의 소개나 이의 검증을 위한 실증적 연구가 주를 이루어 독창적인 이론적 논의가 미약하지만 현장에 대한 사례 연구는 부족하지 않게 이루어지고 있다. 특히, 개별 협동 성공 및 실패 사례에 대해서는 많은 연구들이 이루어지고 있지만 이에 대한 종합적인 연구가 이루어지지 않고 있어 현장에서 협동이 어떠한 동기부여 요인으로 이루어지는지 그리고 왜 협동이 어려운지, 협동을 가능하게 하는 요인이 밝혀지지 않고 있다.

본 연구의 초점은 조직간 협동이 효과적이고 성공적으로 이루어지기 위해서 어떠한 성공 조건들이 작동하고 있는지를 파악하고자 한다. 또한 협동이 실패하는 경우는 어떠한 요인 때문에 그러한 결과가 야기되고 있는지를 파악하고자 한다. 본 연구는 협동 거버넌스 참여에 대한 성공 및 실패 요인을 기존 연구의 메타 연구(a meta-analysis of given research)를 통해 이를 밝히고자

- 2) 여러 사회과학 이론과 사회의 화두가 민주화, 분권화, 시민사회와 연관되는데 정치학에서는 협의체 민주주의 (associational democracy), 시민사회 민주주의(civil society democracy), 속의 민주주의(deliberative democracy), 초국가 민주주의(transnational democracy)(Bogason & Musso, 2006: 4)와 연관되어 논의되어 왔다. Pasquero(1991)은 협동 관련 이론을 조직 이론과 정책 이론으로 나누어서 설명하고 있는데 조직 이론에서는 상황이론(contingency theory), 자원 의존 이론(resource dependence theory), 이해관계자 이론(stakeholder theory), 사회학적 제도주의 (sociological institutionalism), 현실 사회 구성(social construction of reality) 조직간 이론(interorganizational theory), 네트워크 또는 초조직이론(network or transorganizational theory)을 제시하고 정책 이론으로는 생태학(ecology), 생태 발전(eco-development), 심층생태학(deep ecology), 제도 경제학(institutional economics)을 설명하고 있다. Gray & Wood(1991)은 협동적 연합(collaborative alliances)에 대한 이론 접근으로 자원 의존 이론, 기업사회성과 이론/제도경제이론(corporate social performance theory/institutional economics theory), 전략관리 이론/사회 생태이론(strategic management theory/social ecology theory), 미시경제이론(microeconomics theory), 제도이론/협상된 질서 이론(institutional theory/negotiated order theory), 정치 이론(political theory)으로 제시하고 있다. 협동적 거버넌스 또는 네트워크를 설명하는 개념과 용어로 다음과 같은 다양한 표현들이 사용되고 있다. 조직간 영역(interorganizational domain) (Trist, 1983), 조직간 장(interorganizational field) (Warren, 1967), 공동 국가(hollow state) (Milward, 1996), 통치 구조 (governance) (Stoker, 1998), 협동 설계(collaborative designs) (Gray, 1989), 사회 문제 해결(social problem solving interventions) (McCann, 1983), 체제적 파트너십(systemic partnerships) (Waddock, 1986), 그리고 공생 파트너십(symbiotic partnerships) (Perlmutter and Trist, 1986), 국제 협동 (Warkentin and Mingst, 2000), 초 조직간 협동(supra-organizational collaboration)(Pasquero, 1991), 다원적 네트워크 관리(multinetwork management) (Agranoff and McGuire, 1998), 서비스 통합 (Rogers, Anthony, and Danley, 1989), 조직간 체제 (inter-organizational systems)(IOS)(Lawless and Moore, 1989), 연방제 조직간 관계 (federated interorganizational relationships) (Fleisher, 1991), 조각난 조직 공동체(fractionated organizational communities) (FOCs) (Selskey, 1991), 직업간 협동(interprofessional collaboration)(Hooper-Briar and Lawson, 1994).

한다. 이는 기존의 실증 연구 결과를 통합 분석하는 것이다. 이러한 연구를 통하여 기존 이론에서 제시하고 있는 협동에 대한 성공 및 실패 요인이³⁾ 현장의 검증을 통하여 이론적으로 타당성을 갖는지 탐구하고자 하는 것이다.

이어서 본 연구의 이론 틀로서 기존 이론에서 제시하는 협동의 성공 요인 및 실패 요인을 파악하고자 한다. 다음으로는 연구의 핵심 초점으로 기존의 실증 연구 결과에 대한 종합적 검토와 분석을 통하여 협동 거버넌스가 작동하는데 있어 실제 사례에 있어서의 성공 및 실패요인을 파악하고자 한다.

II. 협동의 성공 및 실패 요인

1. 협동 거버넌스 개념의 정의

협동 거버넌스 연구의 가장 큰 어려움의 하나는 협동이라는 용어가 너무 포괄적으로 차용되고 있다. 지난 2-30년간 협동 거버넌스라는 용어가 사회과학에서 매우 주목을 받고 있지만 하늘 아래 새로운 것 없다고 알고 보면 인간의 사회적 활동을 담고 있는 공식적 조직과 제도 내에 협동 아닌 것이 없다. 인간의 사회적 그리고 제도적 행태 중 협동이 포함되지 않는 경우가 많지 않다는 것을 가정하면 협동 거버넌스와 네트워크가 얼마나 광범위하게 존재하는지 이해할 수 있다. 이러한 협동 개념의 포괄성은 협동 거버넌스 이론 형성에 장애가 되고(Imperial, 2005: 286, Ansell & Gash, 2007에서 재인용) 협동에 대한 이해를 더 어렵게 하고 있다. 전통적으로 정부 기관간 정책 조정, 정부 간 관계, 정책 집행 과정에서 협동 거버넌스가 오랜 동안 작동되어 왔음을 알 수 있다. 정부의 민간 위탁(outsourcing), 서비스 공동 생산(co-production)도 넓은 의미의 협동 거버넌스의 한 형태이다. 하나의 새로운 용어나 개념이 유행하기 시작하면 모두가 이전에는 적용하지 않던 현상이나 개념에도 적용하여 사용하는 경향이 있는데 우리 행정학계도 다르지 않다. McGuire(2006: 36)는 예를 들어 태스크 포스나 파트너십이라는 표현과 같이 다른 보다 정확한 표현이 있음에도 협동적 성격을 가지고 있다하여 협동적 거버넌스나 네트워크로 이해하는 것은 정확하지 않다고 지적하고 있다.

협동 거버넌스 개념에 대한 위와 같은 논쟁과 혼란에도 불구하고 본 연구에서는 좀 더 포괄적 의미로 이해하고자 한다. 본 논문에서는 협동 거버넌스의 개념을 다음과 같이 규정하고자 한다: 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.

3) 기존 문헌에서는 협동의 성공 또는 실패 요인이라는 용어보다는 성공 촉진 및 제한 요인(enabling and/or constraining factors)이라는 용어가 더 자주 사용되고 있다. 본 연구에서는 성공 및 실패 요인이라는 용어를 사용하고자 하나 의미차이는 두지 않고자 한다. 촉진요소는 협동이 가능하도록 하는 요인이고 성공요인은 궁정의 정도가 더 강한 것으로 인식되나 본 연구에서는 특별히 구분하지 않고 상호 대치적으로 사용하고자 한다. 이는 실패 요인과 장애 요인에 대한 경우도 마찬가지이다.

2. 협동의 촉진 요소와 장애 요소

협동 연구 문헌에서 협동 촉진 요소와 장애 요소(enabling and constraining factors)에서 대하여 많이 다루고 있다. 연구에 따라 협동 촉진 요소라는 용어대신에 협동 성공 요소에 대해서도 논의가 이루어지는데 본 연구에서는 통합하여 다루기로 한다. 우선 협동 성공 요인 또는 촉진 요인에 대하여 살펴본다.

Pasquero(1991: 55)는 캐나다의 환경 거버넌스 실험에 있어서 중요한 성공 요인에 중개조직(a mediating organization), 섹터간 이익을 넘어서는 정당성 있는 회의 주관자(a legitimizing convener), 결정에 대한 공동 소유감, 그리고 미래 행동에 대한 집단적 책임이 있음을 제시하고 있다. 많은 협동들이 정부와 이루어지는 경우가 많아 다른 정부에 있는 관료들과의 편안한 수준의 좋은 관계의 존재 여부 (Dudas, Haney, Morris, and Russo, 2009), 그리고 government leadership(Pasquero, 1991)도 협동의 촉진 요소로 중요하게 다루어지고 있다.

Pasquero(1991: 42)가 말하는 협동 성공 요인은 다음과 같다: 1) 협동은 잘 규정된 일련의 단계를 밟게 되는데 초기 단계에서는 문제의 경계와 같은 다룰 영역의 규정을 다루고 이 과정에서 신뢰 형성은 중요한 요인이 된다; 2) 참여자의 정통성이 항상 확보되어야 하는데 이유는 배제된 이해 관계자는 파트너십을 깨트리기 때문이다; 3) 참여자는 어떤 진전이 있기 전에 이익의 상호 의존성을 인정해야 한다; 4) 참여자의 동기부여는 공동체적인 가치와 효율적인 가치가 현실적으로 조합되어 이루어져야 한다; 마지막으로 5) 참여자는 배분된 권력을 떠나서 파트너십의 결정을 집행할 능력을 가져야한다. Gray(1989: 261-267)는 성공적 협동을 위한 두 가지 요인으로 구성원 요인(member factors)과 과정 요인(process factors)을 제시하였는데 멤버 요인에는 모든 영향 받는 구성원의 포함과 충분한 이해 관계자 인센티브가 있고, 과정 요인에는 협동 범위에 대한 동의와 이슈의 성숙도, 타이밍, 신뢰하의 협상, 각 이해 관계자의 후원자 또는 선거구민(constituents)과 좋은 관계를 포함한다.

우리나라 협동 거버넌스에 대한 많은 연구는 정부와 NGO의 협동에 초점을 두고 있는데 박홍엽(2009)은 공공사업 추진과정에서의 정부와 사회시민단체간의 협동요인으로 상호의존성 인식, 공식/비공식 협의 기구 구성 및 운영, 입장 및 태도의 유연성, 미래의 창 확대, 그리고 상대방에 대한 신뢰확보를 들고 있다. 박병욱(2000, 박홍엽, 2009: 158에서 재인용)은 정부-NGO간 협동요인으로 정부의 개혁적인 정책, 정부의 공정한 시민단체 지원정책을 들고 있다.

최승범·홍성만(2004: 252, 박홍엽, 2009: 158에서 재인용)은 지방정부와 NGO간 협력구축조건을 사례별로 제시하고 있는데 시화호개발 사례에서는 중립적 정책협의기제 마련, 정부와 시민사회간 상호학습기제의 구축, 지역기반 전문성 보유, 지역사회문제 목표공유를 제시하고 평택미군기지 이전사례에서는 지방분권의 강화, 정부규제의 완화, 시민참여기제 구축, 중앙정부의 유연성을 제시하고 있다. 우리나라에서는 경주 방폐장 선정 사례와 같이 주민투표를 통한 집단적 의사 결정을 하는 사례가 증가해 왔는데 주민투표를 통한 비선호 시설에 대한 찬반 여부 결정도 지역 사회 입장에서는 협동 거버넌스의 사례로 간주할 수 있다. 주민투표를 통한 협동 거버넌스 과정인 속의 민주주의를 실현하기 위해서는 포괄성(참여의 개방성), 공개성(정보제공의 투명성), 평

등성(참여주체, 자원 및 권력 등의 균등성), 그리고 성찰성(충분한 교육 및 토론을 통한 성찰성 확보)이 확보되어야 한다고 주장한다 (김광구, 오현순 & 김영곤, 2013).

협동은 말보다 실천하는 것이 비용이 많이 들고 어렵다(Weiss, 1987: 94). Gray(1989: 246-255)는 협동에 장애 및 제한이 되고 있는 요소들을 기술하고 있는데 첫째는 제도적 장애(institutional disincentives)로 어떤 이해 관계자들은 자신들의 역할이나 임무가 협동보다는 법정 소송이나 반대 운동에 있다고 믿는다. 둘째는 역사적, 이념적 장애로 이해 관계자들 간의 오랜 적대적 관계와 이념적 차이를 말한다. 셋째는 권력의 비대칭으로 이해당사자들 간의 권력의 차이가 민주적 담론을 위한 공간을 허락하지 못한다. 넷째는 사회적 역학으로 개인 문화가 지배적이고 희소한 자원이 배분되어야 할 때 협동이 어려워진다. 다섯째는 위협에 대한 다른 인식으로 프로젝트의 찬성자는 위협에 대한 기술적, 통계적 인식을 강조하는 반면, 반대자는 위협의 극단적 가능성에 초점을 둔다. 여섯째는 기술적 복잡성으로 이해 당사자들은 과학적 보고서의 정확성에 대하여 동의하지 못한다. 마지막으로 정치적/제도적 문화를 말하는데 이는 협동적 분쟁해결 과정에 대한 공식적 규정 부재, 예산 제약, 단기 예산 주기, 그리고 관련 당사자 간의 제도적/문화적 괴리가 있다. Mintzberg, Jorgensen, Dougherty, and Westley(1996)가 말한 협동의 제한 또는 장애 요인은 다음과 같다. 첫째, 수평적 협동의 진정한 장애는 수직적 계층제; 둘째, 때때로 친구보다 적과 협동하는 것이 쉽다; 셋째, 협동 자체가 적이 될 수 있다. 카르텔(cartel)이 한 가지 형태의 협동을 표현하는 단어라는 것을 명심하라; 넷째, 정부와 협동하는 것은 항상 즐거운 것이 아니다. 이러한 과정은 공정성과 개방성이 존중되어야 하기 때문에 고통스러울 정도로 느리다. Weiss(1987)는 협동이 어려운 이유를 다음의 다섯 가지로 제시하고 있다. 첫째, 자율성과 독립성 유지; 둘째, 조직의 일상적인 일을 맞추기 어렵다; 셋째, 목표가 중복된다; 넷째, 서비스 수요자가 다양한 욕구와 기대를 가지고 있다; 그리고 마지막으로 관리자는 자기 환경의 불확실성을 줄이려 하지만 다른 조직의 환경에는 관심이 적다. Selsky (1991)는 이해관계자와 업무의 농도와 복잡성, 부문간 역학관계의 모호성, 자금 획득의 불확실성, 그리고 가치와 규범의 불일치와 변화를 들고 있다. Van de Ven (1976)도 협동에 대한 어려움을 다음의 두 가지 이유로 설명하고 있다. 하나는 자기 영역과 업무에 대해 통제력을 갖고 싶을 때 협동은 독립적인 자유를 잃는다는 것이고 다른 하나는 협동에 대한 투자의 이익이 불명확하고 비가시적일 때 다른 조직과 협동관계를 유지하기 위하여 희소한 자원과 에너지를 투자해야 한다고 한다. 미국에서 정부간 협동에 대한 실증 연구에서 밝혀진 협동의 장애요소로 통제력 또는 지역정체성의 상실, 협동 파트너의 부재, 이기주의, 번민욕례와 규정, 통합에 대한 두려움을 들고 있다(Dudas, Haney, Morris, and Russo, 2009).

박홍엽(2009)은 공공사업 추진과정에서의 정부와 사회시민단체간의 갈등요인으로 정책결정과정에서의 다양한 이해관계자의 참여보장 미흡, 정보공개 부족, 공공사업의 목표와 수단에 관한 정부와 시민사회단체간의 인식상의 불일치, 공공사업의 추진과정에서의 NGO의 정부책임성 감시(모니터링), 그리고 공공사업의 추진과정에서 정부의 주민 및 NGO 요구에 대한 낮은 수용성을 들고 있다. 박병옥(2000, 박홍엽, 2009: 158에서 재인용)은 정부- NGO간 갈등요인으로 정부 및 정치권의 당리당략적 접근, 형식적인 참여구조, 시민단체들의 활동을 가로막는 제도적 장치 및 정부의 비협조적 태도, 시민의식을 들고 있다. 우리나라 지방정부의 정부간 협동 사업을 회피

하는 이유(한국지방행정연구원, 2008, 조만형 & 김이수, 2009: 216에서 재인용)는 다음과 같다. 지방행정결정자들의 협동에 대한 소극적인 태도, 행정구역단위별로 분절적으로 이루어지는 공공 서비스 공급방식을 예로 들고 있다.

이상의 협동의 성공(촉진) 요인과 실패(장애) 요인을 다음 <표-1>에와 같이 정리할 수 있다.

<표-1> 협동의 성공(촉진) 요소와 실패(장애) 요소

성공(촉진) 요소	실패(장애) 요소
<ol style="list-style-type: none"> 1. 리더십 또는 옹호자(champion) 지도력, 정부 리더십, 정통성 있는 소집자, 참여자의 정통성 확보 2. 중립적 정책협의기제 마련, 중재 기구, 시민참여 기제 구축, 정부와 시민 사회간 상호학습기제의 구축, 충분한 교육 및 토론을 통한 성찰성 확보 3. 포괄성(참여의 개방성), 평등성(참여주체, 자원 및 권력 등의 균등성), 지방분권의 강화, 정부규제의 완화, 중앙정부의 유연성, 공개성(정보제공의 투명성) 4. 상호 의존성 인정, 협동으로 추가적인 자원이 유입될 거라는 계산, 조직 내 문제 해결 필요, 중요한 불확실성을 줄일 필요 5. 문제의 영역을 명확히 함, 협동 범위에 대한 동의, 공동체적 가치와 효용적 가치 실현, 집합적 책임, 결정에 대한 공동 소유감, 지역사회문제 목표공유를 제시, 6. 신뢰 형성, 이해 관계자의 좋은 관계, 조직 구성원의 협동 친화적인 규범과 가치 7. 협동에 대한 법적 강제 8. 지역기반 전문성 보유 9. 이슈의 성숙도 및 타이밍 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 역사적 이념적 장벽 2. 권력의 불균등, 수평적 협동의 진정한 장애는 수직적 계층제 3. 위험에 대한 상반하는 인식, 기술적 복잡성, 통합에 대한 두려움, 이해관계자와 업무의 농도와 복잡성 4. 자금 획득의 불확실성, 개인 문화가 지배적이고 희소한 자원이 배분되어야 할 때, 협동에 대한 투자의 이익이 불명확하고 비가시적일 때 5. 목표가 중복됨, 서비스 수요자가 다양한 욕구와 기대를 가지고 있음, 가치와 규범의 불일치와 변화, 공공사업의 목표와 수단에 관한 정부와 시민 사회단체간의 인식상의 불일치, 관련 당사자 간의 제도적/문화적 괴리 6. 제도적 장애, 번문욕례와 규정, 형식적인 참여구조, 협동적 분쟁해결 과정에 대한 공식적 규정 부재, 부문간 역학관계의 모호성, 정보공개 부족, 다양한 이해관계자의 참여보장 미흡, 시민단체들의 활동을 가로막는 제도적 장치 및 정부의 비협조적 태도, 예산 제약과 단기 예산 주기, 행정구역단위별로 분절적으로 이루어지는 공공서비스 공급방식 7. 자율성과 독립성 유지, 이기주의, 정부 및 정치권의 당리당략적 접근

Ⅲ. 연구 결과

1. 연구 방법

본 연구에서는 연구의 목적대로 실증 사례에서 협동의 성공 요인과 실패요인을 찾기 위해 협동 거버넌스와 네트워크에 대한 실증 연구 논문을 찾는 것이 전제된다. 이러한 논문을 찾기 위해서 도서관 논문 검색창에 협동 거버넌스, 혐오시설, 환경갈등, 네트워크 거버넌스, 협치란 용어를 입력하여 관련된 논문을 검색하였다. 이 중 총 65편의 논문을 복사하여 이 중 실증 논문을 가려내었다. 이러한 실증 논문 중에서도 본 연구에서 밝히고자 하는 협동 촉진 요인 또는 제한 요

인을 잘 밝히고 있는 논문으로 간주되어 최종적으로 연구에 사용된 논문은 16편이었다.⁴⁾ 이 16편의 논문의 본문내용을 읽어가며 협동 성공(촉진) 요인 및 실패(장애) 요인들을 찾아냈다.

본 연구는 연역적 방법과 귀납적 방법을 동시에 사용하였는데 이론적으로는 기존의 이론을 검토하였고 이러한 이론이 실증 논문에서 어떻게 드러나는지 알아보고자 하였다. 질적 자료로 간주되는 논문의 본문(text)의 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)⁵⁾ 논리에 기초하였다. 자료의 분석 과정은 텍스트로 된 자료를 읽어가며 연구 모형에서 제시된 변수의 범주에 해당하는 내용을 변수별로 분류하였다. 질적 연구의 특성상 범주의 분류는 연구자의 주관에 완전 배제하기 어렵다. 이러한 연구자의 주관성을 줄이기 위하여 질적 자료 연구 방법만이 아니라 전통적 연구방법인 연역적 방법을 사용하였다. 질적 연구방법의 연구자 편견을 줄이기 위하여 다수의 코더를 통하여 완화할 수 있으나 본 연구는 대안적으로 종합연구에서의 다양한 사례에 대한 분석을 통하여 자료의 수렴 타당성(convergent validity)을 높이려 하였다.

2. 연구의 발견

본 연구에서 최종 사용된 16편의 협동 실증 사례에서 파악된 또는 드러난 갈등 관리 및 협동 과정에서의 주요한 변수 또는 범주는 리더십, 협의체, 민주적 과정, 신뢰, 이익추구, 그리고 권력 관계로 드러났다. 이러한 범주는 기존 연구에서 제시한 협동의 성공 요인 또는 촉진 요인과 크게 다르지 않았다. 개념화에 있어서 표현은 다르지만 내용은 크게 다르지 않고 기존 문헌이 주로 영미문화권 문헌에 의존하다보니 문화 및 제도적 차이를 반영한 변수는 우리 사례에서 드러날 수 없었다. 예를 들면 협동의 법적 강제는 아직은 우리나라에서는 이것의 제도화가 미흡하기 때문에 본 연구에서도 드러나지 않았다. 협동의 장애 요인은 기존 문헌에서 제시한 요소들이 본 연구에서는 잘 드러나지 않았고 협동의 성공이나 촉진 요인의 부재가 협동의 실패 또는 장애 요인으로 작동한 것으로 드러났다. 협동의 성공과 실패 요인이 따로 존재하는 것이 아니라 상호 연관되어 작동한다고 하겠다. 본 연구에서 드러난 범주를 개별적으로 살펴보면 다음과 같다.

- 4) 논문 검색 과정에서 알려진 특기할 사실은 절대 실증 논문수가 부족한 것은 아니지만 우리나라의 협동 거버넌스 관련 논문들이 특정 주제에 매우 편중되어 있다는 것이다. 이는 주로 정책갈등, 그 중에서도 정부와 NGO 간의 정책갈등에 대한 논문이 대부분이었다. 외국의 사례처럼 사전적으로 집단적 문제 해결을 하거나 예견하여 이를 다룰 조직이나 단체를 만들기 보다는 우리나라는 갈등이 이미 일어난 후 이를 사후적으로 해결하려는 메커니즘의 구축이나 해결 과정이 대부분이었다. 이러한 이유로 우리나라에서는 협동에 대한 연구라기보다는 갈등 해결 과정에 대한 연구가 주를 이룬다고 하겠다.
- 5) 이 방법론은 통상 질적 연구 방법의 하나로 간주되는데 자료에 매몰되어(grounded in data) 기존 이론에서 이야기 하지 않는 자연스럽게 드러나는(emerged) 새로운 현상, 개념, 관계 등에 대해서 탐구 하는데 초점을 둔다. 귀납적 및 질적 연구 방법론에서는 연역적 방법론에서 사용하는 발견한다 또는 발견되었다라는 표현보다는 드러난다 또는 드러났다는 표현을 더 선호한다. 또한 변수라는 용어보다는 범주라는 표현을 선호한다. 본 연구에서는 질적 연구방법에만 의존할 경우 생기는 연구자의 편견을 줄이기 위하여 연역적인 방법을 함께 사용하였다.

1) 리더십

협동 거버넌스나 갈등 관리 연구에서 중재자의 존재 여부나 역할이 협동 문제 해결과 갈등 관리에 중요한 역할을 하는 것으로 이야기 하고 있는데 반하여 본 연구에서는 이보다 다양하고 광범위한 리더십의 역할을 발견할 수 있었다. 사례 상황에 따라 다른 종류의 리더들이 역할을 담당하게 된다. 대안학교 지원 사례에서도 시민단체와 시의원의 적극적인 역할이 문제 해결에 결정적으로 작용하였다. 시민단체가 적극적으로 임해도 시의원이 열린 자세로 대하지 않았더라면 협동이 가능하지 않았을 것이다. 대포천 수질 개선 사례에서도 상동면 대책위원장이 적극적인 사회 정책 창도자의 리더십을 보여주었는데 환경부의 상수원수질개선특별조치법에 대한 반대 운동에서 환경부와 타협을 위해 수질개선대책위원회를 조직화하여 수질도 개선하고 정부의 지원을 받는 원인의 결과를 이끌어내는데 주도적 역할을 담당하였다. 기무사 과천 이전과 관련된 갈등 사례에서 과천시장, 기무사, 국회, 그리고 시민사회 단체가 카리스마적 리더십을 보여줌으로써 다자간협의체가 구성되어 이전 문제를 성공적으로 해결하였다. 전주천 자연형 하천조성사업에서는 민관협의체인 푸른온고을21협의회 생태복원도시분과 위원장 김익수교수의 중재자 역할이 본 사례의 성공요인으로 꼽힐 만큼 중요한 역할을 하였는데 김교수는 전주시 공무원과 환경단체 인사들로부터 높은 신망을 받았다는 것이다.⁶⁾ 또한 지방자치단체장도 진행과정에서 비교적 개방적인 리더십을 보여주어 민관 공동협의회를 구성하는데 적극적인 자세를 견지하게 되었다. 여수시와 전주권의 통합과정 비교 사례에서 시민단체, 국회의원, 그리고 지역의회 모두가 축적된 경험과 시행착오를 바탕으로 3려 통합을 위한 적극적인 리더십 행태를 보여주었다.

본 연구에서 드러난 리더 또는 중재자의 리더십 중에서 정부 리더십은 아직까지는 매우 제한된 리더십을 보여주고 있다. 위에서 밝힌 긍정적 리더십 사례의 경우에도 처음부터 적극적이거나 협동적인 리더십 행태를 보여준 사례는 드물다. 리더십이 발휘되는 상황이 대부분 님비 현상을 포함하여 갈등적 상황이라 더욱 그러한 것 같은데 대부분의 사례에서 보여준 정부 관료들의 리더십은 DAD(Decide-Announce-Defend)방식을 답습하고 있다. 이천시 폐기물 소각장 입지사례, 울진 방폐장 유치사례, 4대강 사업갈등사례, 기무사 과천이전 사업 등 대부분 사례에서 이러한 행동 패턴을 보여주었다. 특히, 4대강 사업갈등사례, 국민임대주택건설사업을 둘러싼 갈등, 춘천-양양 고속도로 노선선정 관련 갈등사례에서는 정부는 일방적 밀어붙이기 행태를 보여주었는데 이러한 상황에서 쟁점에 대한 논의, 협상, 그리고 중립적 갈등관리기구의 구성은 기대하기 어려웠다.

그나마 긍정적인 리더십을 보여준 사례에서도 대부분 초기에는 정부 일방적 결정으로 추진하다 주민, 시민단체 또는 다른 이해 관계자들의 저항에 부딪히고 양보하거나 협동적 태도로 변하게 된다. 권위적 정부의 전형적인 행태에서 진일보 한 행태는 일방적 결정-발표-방어에서 두 단계의 행태가 추가되는데 방어를 하다가 타협하고 또한 협동적, 지지하는 행태로 변하게 되는 경우가

6) 김교수의 역할로는 협의회 운영과정에서 감정적 대립을 자제하고, 공정성 및 중립성을 유지하였고, 그리고 해결책 탐색 및 대안제시에 초점을 둠으로써 사실중심적 이해 및 판단력을 높여주는 정보교환 및 결합의 장을 만드는데 기여했다는 것이다.

많다는 것이다. 이를 새로운 모델로 제시하면 DADCC (Decide-Announce-Defend-Compromise-Cooperate) 또는 DADCS (Decide-Announce-Defend-Compromise-Support)라 명명할 수 있다.

본 연구에서 드러난 가장 적극적인 리더십 역할을 발휘한 그룹은 시민이나 시민단체들이었다. 이슈는 시화지역 개발과 보존 갈등 사례, 전주천 자연형 하천조성사업, 춘천쓰레기매립장 사례, 여수시와 전주권의 통합과정 비교 사례가 대표적인데 문제 해결의 주역이 지방정부가 아니라 민간시민단체였다. 특히 여수시와 전주권의 통합과정 비교 사례는 관료적 타성에 젖은 관료들의 한계를 인식하고 문제제기, 주민설득, 매립장 선정 조정위원회 구성, 매립장의 사후적인 관리제도 마련 등 일련의 전 과정에 시민단체가 주도적으로 개입하였다는 것이다. 이러한 주도적이고 적극적인 시민단체의 리더십은 춘천쓰레기매립장 사례에서도 발휘되었다.

2) 협의체의 역할

대부분의 사례에서 협의체가 매우 중요한 역할을 수행하였다. 협의회 자체가 이해관계자들의 많은 노력과 리더십이 요구되는 것으로 이의 구성과 운영을 보면 협동 거버넌스 과정에 대한 상당 부분을 이해할 수 있다. 협의체 구성 과정만을 보더라도 문제 해결에 대한 어느 정도의 예측이 가능할 정도로 협의체 구성의 성공은 문제의 해결을 어느 정도 담보한다고 할 수 있다. 협의체의 구성의 대표성과 운영의 민주성에 다양한 스펙트럼을 보여준다. 많은 경우 이해 관계자의 어느 당사자가 협의체 구성 자체를 거부하는 경우도 있고 협의체가 일부 당사자가 참여하지 않은 상태에서 구성되는 경우도 있다. 많은 사례에서 정부가 추진 중인 사업을 다른 이해 관계자나 시민단체가 반대하는 갈등 구조이기 때문에 시민주도나 시민 위주로 협의체를 구성하여 진정한 협의체라고 부르기 어려운 경우도 많다. 또 어떤 협의체는 외면적으로는 대표성이 떨어지거나 참여하지 않은 이해관계자들이 뒤에서 적극적으로 지원하는 경우도 있어 상황의 맥락을 살펴야 하는 경우도 있다.

본 연구 사례 중에서 협의체가 가장 잘 구성되고 운영된 사례가 시화지역 개발과 보존 갈등인데 시화지역지속가능발전협의회라는 민관협의체 구성에 있어서 참여주체들의 대표성이 확보되었으며 이들의 정체성 확보 노력이 이루어졌다. 협의회의 심의 의결 기능이 강화되어 위상이 확보되었다. 안양천수질개선 사례는 문제의 성격상 지방자치단체가 주도적인 역할을 수행하게 되었는데 서울시 7개구, 경기도 6개시가 참여하는 협의체가 구성되었고 뒤에는 이를 적극 지원하는 지역민간환경단체의 리더십이 있었다. 춘천쓰레기매립장 사례에서 춘천시, 춘천시의회, 시민단체(춘천경실련, 환경운동연합) 공동으로 춘천시쓰레기처리범시민추진협의회를 구성하여 운영하였는데 시민단체들이 매우 주도적인 역할을 수행하였다. 이천시 폐기물 소각장 입지 사례에도 범시민폐기물소각장추진협의회가 주민주도로 구성되어 역할을 수행하였다.

관주도로 진행하다 반대가 심해 시민들에게 결정권을 넘기거나 또는 시민들이 적극적으로 협의회를 구성하는 경우가 있었다. 전주천자연형 하천조성사업 사례가 이러한 경우로 초기에는 관주도로 진행하다 시민단체의 반발이 거세지자 “전주자연하천조성 민관 공동협의회”를 구성하여 정보교환과 결합의 장으로 거듭나게 되었다. 협의회의 구성은 정부주도로 이루어지고 일부 시민

단체가 참여하지 않아 대표성은 부족하지만 운영과정에서 정부가 협의회에 힘을 실어주고 운영 과정에서 정부와 시민이 서로 양보하여 결과적으로는 성공적으로 마무리된 춘천과 양양간 고속도로 노선선정 과정은 이상적인 문제 해결 과정을 보여주지는 않지만 지속적 노력과 타협 및 유연한 태도 변화가 문제해결에 중요한 요소로 작동함을 보여주었다.⁷⁾

협의회가 구성된 경우는 그나마 정부가 양보하거나 문제해결 의지가 있는 경우이고 4대강 사업갈등사태의 경우와 같이 정부가 아예 양보나 타협의 의지가 없는 경우에는 협의회 구성을 인정하지 않을 뿐 아니라 합리적 문제 해결을 위한 집단적 운영 규칙도 일체 만들어지지 않았다. 국민임대주택건설사업을 둘러싼 갈등 사례도 전형적인 중앙 정부주도의 일방적 정책으로 특히 국민임대정책이 대선공약으로 추진됨으로써 중앙정부가 지자체, 공기업과 의견조율을 거치지 않고 무리하게 추진한 사업으로 중앙정부입장에서는 하위기관인 지방정부나 공기업과 협의하거나 조정할 필요를 느끼지 못하였다. 이러한 하향식 정책이 수많은 갈등 요인을 가지고 있음에도 사업과 관련한 이해관계자들이 참여할 수 있는 조정위원회나 협의회가 만들어지지 않았다.

울진 방폐장 유치와 경주방폐장 선정 사례의 경우 사안의 폭발성과 민감성으로 인해 정부가 문제 해결 과정에 전면으로 나서지 않고 한발 비껴나 뒤에서 주민투표같은 문제 해결의 룰을 정하고 또한 행재정 지원 인센티브를 제공한 경우로 진정한 협동적 문제 해결을 위한 협의회 구성이 어렵다고 할 수 있다. 이러한 사례에서는 정부가 협의회 구성을 통해 문제 해결을 하려는 것보다는 주민투표라는 지역간 경쟁 구도를 이용하여 비선호시설 유치 지역을 선정하려 한 경우로 협의회 자체가 의미가 없었고 경쟁하는 지역 자체 내에서 이를 추진하기 위한 협의기구가 만들어졌으나 이는 문제해결을 위한 진정한 의미의 협의회라기보다는 관주도로 여론을 몰아가기 위한 자원 동원체제로 보아야 할 것이다.

3) 민주적 과정

본 연구에서 지도자의 역할도 중요하고 이러한 지도자의 리더십과 노력이 협의회 구성과 운영 과정에서 드러나기도 하는데 이러한 일련의 과정에서 문제 해결을 위한 과정이 얼마나 민주적으로 이루어지는지, 서로 타협하고 양보하는지, 정보 제공은 얼마나 잘 이루어지고 있는지, 그리고 의사소통은 원활한지 중요하다.

시화지역 개발과 보존 갈등 사례는 상대적으로 문제해결과정이 매우 민주적으로 진행되었는데 협의체의 정체성과 대표성만 확보된 것이 아니라 이 운영도 매우 민주적으로 그리고 효과적으로 이루어졌는데 출발단계에서 운영세칙을 협의하여 준수하고 쟁점사안에 대해 충분한 토론과 학습의 기회가 주어졌고 주민들과의 의사소통도 원활하게 이루어졌다. 안양천수질개선 사례에서도 협의체의 정체성과 대표성이 확보되었지만 이의 운영과 문제 해결 과정에서 거버넌스 주체의 역할과 책임의

7) 이 사례에서는 초기에는 정부가 단독적으로 일을 진행하다 갈등예방 협의회를 구성하였는데 지역시민단체는 참여하였지만 전국적인 시민단체들은 참여하지 않고 연합하여 춘천양양고속도로 건설반대 공동 대책 위원회를 구성하여 시민단체가 양분되기도 하였다. 이해관계의 정도가 큰 지역주민과 시민단체들 그리고 정부가 서로 타협 양보하여 문제 해결을 이끌어냈다.

명확, 사전에 합의된 운영규칙과 절차, 비용의 공동부담, 정확한 정보제공과 상호공유, 투명성 확보를 위한 거버넌스 과정 상호감시가 확보되어 있었다. 전주시 광역소각장 입지 사례에서도 성공요인으로 지목되고 있는 요인으로는 주민들과의 의사소통이 중요하게 작동하였는데 소각장을 신청한 주민들은 인근에 위치한 광역매립장으로 환경오염과 건강상의 위험에 대해 잘 알고 있었을 뿐만 아니라 소각장 견학으로 이에 관한 지식과 정보가 충분했다는 것이다.

4대강 사업 갈등 사례와 국민임대주택건설사업을 둘러싼 갈등사례 모두 정부가 이해 관계자들과 의견 조율을 거치지 않고 일방적 밀어붙이기 방식으로 추진한 사업으로 정부의 권위적이고 비민주주적 문제 해결 방식을 보여주는 대표 사례인데 이리하여 협동 협의체 구성은 차치하고 중립적 갈등 해결 기구의 구성도 이루어지지 않았다고 하겠다. 이러한 문제 해결 방식으로 인해 문제의 쟁점에 대한 충분한 논의, 이해 관계자들간의 상호 작용과 협상은 이루어지기 어려웠다.

기무사 과천 이전과 관련된 갈등 사례에서는 다자간협의체가 구성되어 이전 문제가 성공적으로 해결되기는 했으나 과정에서 많은 어려움이 있었는데 초기에 정부가 “개발제한구역관리계획 변경”이라는 법적 도시계획절차만 강조하고주민의 의사가 반영될 기회를 제한해 민주적 해결 과정을 거치지 못했다고 하겠다. 경주방폐장 선정 사례는 당시 정부의 오랜 숙원 사업이었던 방폐장 선정 문제가 매우 합리적이고 민주적 과정을 통하여 결정되었다고 성공적인 업적으로 자축하였는데 19년 동안 해결 못하던 문제를 해결했으니 그렇게 생각하는 것도 무리는 아니라 생각되지만 문제를 좀 더 깊숙이 들여다보면 당시 활용되었던 직접민주주의 방식인 주민투표제도가 숙의 민주주의를 실현하는데 매우 부족했음을 말하고 있다. 단지 지원제도와 공모 경쟁방식을 제안하여 지방간 경쟁을 유도하여 숙의민주주의 요소인 포괄성(참여의 개방성), 공개성(정보제공의 투명성), 평등성(참여주체, 자원 및 권력 등의 균등성), 그리고 성찰성(충분한 교육 및 토론을 통한 성찰성 확보)이라는 협동적 거버넌스 또는 숙의 민주주의 요소를 갖추지 못했음을 말하고 있다.

4) 신뢰

본 연구에서도 문제 해결 과정에서 이해 관계자간의 신뢰가 중요하게 작동하였는데 크게 두 가지로 분류되는데 기존에 신뢰가 있거나 새로이 신뢰가 구축된 경우이다. 전자에 해당하는 경우가 춘천쓰레기 매립장 사례에 해당하는데 우리나라 중소도시에서 흔히 발견되는 현상으로 특정 고교 및 대학 동문을 중심으로 신뢰에 기반한 사회 연결망이 형성되어 있어 협동 협의체가 구성되고 협동적으로 문제 해결이 상대적으로 쉬었던 이유가 된다. 여수시의 사례는 후자에 해당하는데 지역 인사들의 리더십을 통하여 핵심적 이해관계자간에 신뢰 구축이 이루어졌다는 것이다. 전주시 광역소각장 입지 사례에서도 집행기관인 전주시가 지역주민들로부터 신뢰성을 확보하려는 많은 노력을 한 것이 주요한 성공요인의 하나로 지목되고 있다. 전주시는 주민들로부터 신뢰를 확보하기 위해 주민숙원사업을 적극적으로 지원하였으며 주민들과 대화과정에서 약속하였던 것들을 전부 이행했을 뿐만 아니라 공청회, 토론회, 견학을 통해 주민들에게 정확하고 기대치 않았던 정보까지 제공하여 주민의 신뢰를 확보하였다. 전주천 자연형 하천조성사업도 전형적인 관주도 형태로 추진되어 시민단체들의 반발을 야기하였는데 전주시는 계속해서 이를 무

시하고 추진하여 상당한 갈등을 야기하였다. 이러한 과정에서도 공식, 비공식 접촉을 계속함으로써 문제의식을 공유해 신뢰가 형성될 수 있는 토대를 마련했던 것이다. 여수시와 전주권의 행정구역 통합과정에 사례에서도 통합의 성공과 실패에 결정적으로 영향을 준 요소의 하나로 이해 관계자들간의 신뢰구축을 제시하였다. 춘천과 양양간 고속도로 노선선정 과정에서도 일부 이해 관계자들간에는 갈등과 불신이 있었지만 협의회에 참여한 이해 관계자들간에는 상호 타협과 협의 과정에서 상대방에 대한 신뢰가 생겼다고 할 수 있다.

많은 사례들이 신뢰 구축이 얼마나 어려운 과정인가를 보여주었는데 이러한 신뢰는 많은 경우 상호불신에 기초하지만 대부분의 사례가 정부가 일방적으로 사업을 추진하며 갈등이 야기된 경우로 정부에 대한 주민이나 시민단체들의 불신이 주를 이루었다. 대부분의 사례에서 초기부터 신뢰가 형성된 경우는 드물다. 중소도시의 특성상 특정 학교출신들이 많은 이해 관계자 대표로 참여한 춘천쓰레기 매립장 사례의 경우에도 추후의 문제 해결과정에서 이러한 신뢰 네트워크가 작동한 것이지 초기에는 정부와 시민간에 많은 갈등과 불신이 있었고 시민단체가 너무 적극적인 역할을 하다 보니 시민들에게 정부의 공모자가 아닌가 하고 의심을 받기도 하였다는 것이다.

4대강 사업 갈등 사례, 경주방폐장 선정 사례, 그리고 울진 방폐장 유치 관련 갈등 사례는 국책 사업으로 중앙정부가 매우 권위적이고 일방적으로 추진하다 시민의 반대에 직면했던 사업들이다. 4대강 사업은 정부가 거쳐야 하는 여러 절차(예비타당성, 환경영향평가, 갈등영향분석)가 매우 미비했을 뿐만 아니라 법적인 강제 규정인 갈등조정협의회도 구성되지 않았던 전례가 없는 폭정에 가까운 행태를 보여준 사례이다. 정치적 갈등으로 비화되어 야당과 시민단체와의 갈등이 심화되어 사법적 판결에 의존하는 상황에서 이해 관계자간 신뢰 형성을 논한다는 것 자체가 어색하다고 할 수 있다. 방폐장 선정 사업도 정부가 일방적으로 밀어붙이다 주민의 반대로 매번 실패했던 정책으로 정부에 대한 불신이 너무 심해 협의적으로 문제 해결하는데 한계를 느낀 정부가 지역간 경쟁을 유도하는 공모방식을 개발하게 하였다. 공모를 통한 지역경쟁 방식은 정부의 권위적이고 일방적인 밀어붙이기방식이 시민들의 반대에 부딪혀 19년간이나 실패하자 정부가 공여지책으로 개발한 문제 해결 방식으로 국민과 주민간에 신뢰 구축에 자신감을 상실한 정부의 묘안이라 할 수 있다.

한 가지 주목할 만한 발견은 특히 지방 정부보다 중앙정부의 문제 해결 방식이 더 권위적이고 일방적인데 이러한 방식과 태도는 시민단체나 주민들과 갈등을 더 많이 야기하고 따라서 불신 조장이 더 심했다. 아마도 중앙정부는 아직까지도 관존민비 의식이 강해 매우 권위적이고 엘리트 의식이 강해 아예 주민들과의 협의를 하거나 관계를 갖는 것을 꺼리고 있는 것 같았다. 이에 비해 지방정부는 초기에는 관료적으로 문제를 해결 하려고 하다가도 주민이나 시민단체가 저항 하면 대화로 나오거나 아예 주민들에게 주도권을 양보하는 경우가 많았다. 이는 지방정부가 대민접촉이 많고 선거에 민감하기 때문에 생기는 차이인 것 같다.

5) 이익 추구

어떤 정책 이슈에 대하여 이해 관계자들의 이해관계의 정도에 편차가 큰데 이해관계가 매우 커 불이익이 매우 직접적으로 느껴질 때 반대를 강하게 하고 이러한 불이익에 대한 반대급부로

상당한 정도의 보상이 기대될 때 협동적인 태도로 변하게 된다. 본 연구에서 들어난 사례로는 혐오시설 입지와 관련된 사례로 울진 방폐장 유치, 경주방폐장 선정 사례, 이천시 폐기물 소각장 입지 사례, 그리고 전주시 광역소각장 입지 사례가 해당한다. 이러한 사례들은 혐오시설로 주민들의 반대가 너무 강해 주민들에게 재정적 유인책이 없이는 입지가 어렵다고 판단한 정부가 재정적 지원을 약속한 사례들이다. 단지 울진방폐장 입지 사례는 울진 지역도 방폐장 유치와 관련하여 지방자치의 재정적 지원과 공모경쟁방식이 적용되었으나 이러한 정부의 지원과 공모 방식이 없이 정부가 무리하게 추진하던 시기에 반대로 입지 선정이 실패한 경험이 있어 정부의 재정적 지원 인센티브가 있음에도 찬성으로 돌아설 명분이 미약하였다고 하겠다. 정부가 재정적 지원을 약속하였음에도 정부의 정책 변경 이전에 반대가 너무 강해 재정적 지원만으로 주민들이 협동으로 돌아설 명분이 약해 최종 성공으로 이끌어내기 어려웠던 사례이다. 이에 반해 경주 방폐장 사례는 이전에 여러 국책사업 유치에 실패한 경주가 방폐장의 유치시 정부가 3000억의 재정적 지원뿐만 아니라 한수원, 방폐장 관리 공단, 양성자 가속기 등 일련의 패키지 지원 방식의 지원을 약속해 주민들이 유치에 찬성으로 돌아선 사례이다. 이천시 폐기물 소각장 입지 사례와 전주시 광역소각장 입지 사례도 재정적 지원 절대액이 방폐장 사례에는 못 미치지만 각각 30억, 50억원에 해당하는 재정적 인센티브가 주민들의 협동적 태도 변화에 효과적으로 작동하였다. 특기할만한 일은 경주 방폐장 사례와 전주시 광역소각장 입지 사례에서는 이미 관련된 혐오시설이 들어와 있어 추가적인 혐오시설에 대한 한계 비용이 적다고 생각한 것도 시설 유치에 호의적으로 돌아선 요인이 되었다. 경주의 경우에는 원자력 발전소가 4기나 입지해 있었고 전주시의 경우는 이미 지역사회가 광역매립장으로 지역적 오명을 가지고 있는 상황이었다.

정부의 적극적인 재정적 지원으로 정부 정책에 대하여 주민들이 반대에서 협동적 태도로 변한 경우는 정부가 절차적 민주성 보다는 입지 선정이라는 결과에 과도하게 집착한 경우로 협동적 거버넌스가 효과적으로 작동하였다기보다는 정부가 목적 달성을 위해 교묘한 절차적 합리성을 추구한 사례이다. 경주와 울진의 방폐장, 그리고 전주시 광역 소각장 사례의 경우 모두 재정 지원만 이루어진 것이 아니라 지역간 공모 경쟁방식을 도입하여 재정적 지원을 포함하여 다른 인센티브를 결합하여 입지 선정을 추진하였다.

정부 정책으로 인해 상당한 정도의 불이익이 예상되는 경우에 반대를 하기도 하지만 타협과 협동을 통해 이러한 불이익이 완화되거나 제거된다고 생각할 때도 주민들의 태도가 변할 수 있다는 사실이 밝혀졌다. 대포천 사례가 이러한 사례에 해당하는데 환경부가 상수원 수질개선특별조치법을 제정해 대포천을 보호구역으로 지정하자 주민들에게 재산상의 불이익 문제가 직접적으로 다가오자 주민들은 초반에는 특별조치법 폐지 운동을 전개하다 환경부와 적극적으로 타협하여 대포천의 수질 개선 운동을 자발적으로 벌여 문제해결을 한 경우이다.

이해 관계자들의 이해관계의 정도가 문제 해결에 대한 적극성과 협동적 태도를 결정한다는 또 다른 증거는 춘천쓰레기매립장에서 발견되는데 인근지역으로 쓰레기를 매립하던 춘천시는 더 이상 쓰레기가 기존의 매립장으로 반입이 안되어 쓰레기 대란이 일어나 직접적인 불편함이 야기되자 전 시민이 위기의식을 느끼게 되고 이에 부응하여 시민단체들이 주도적으로 나서게 되었다.

협력에 영향을 주는 요인으로 이익이 중요한데 이는 직접적인 이해관계가 강할 때도 그러하지만 이해 관계자간 상호 의존 관계에서 주고받을 이익이 클 때 또한 협동이 일어났다는 것이다. 본 연구에서는 광명시와 구로구의 환경기초시설 빅딜 사례가 이러한 사례에 속하는데 광명시는 하수종말처리장이 없었고 구로구는 쓰레기 소각장이 없어 상호 자원을 공유하기 위하여 협동이 이루어졌다. 직접적인 이해관계의 유무가 문제 해결에 보이는 적극성은 안양시의 대안학교 지원 사례에서도 나타나는데 비영리단체인 안양 YMCA가 대안학교를 직접 운영하는 관계로 적극적으로 나서게 된 사례이다.

직접적인 이해관계의 정도가 문제 해결과정에서 중요하게 작용한다는 사실은 춘천-양양 고속도로 노선선정 관련 갈등 사례에서도 드러났는데 정부를 포함하여 시민단체가 중요한 이해 관계자였는데 시민단체가 두 집단으로 나뉘었다. 하나는 고속도로 노선 통과와 관련하여 이해관계가 더 직접적인 지역 사회 단체가 있었고 다른 하나는 전국적인 시민단체였는데 지역 시민단체는 정부에 보다 협동적으로 대해 최종 결정과정에서 지역시민단체가 선호하는 노선으로 결정되었다.

이해관계가 그리 직접적이지 않다고 인지할 때 이해 관계자들의 반대나 협동을 위한 노력이 약했다고 하겠다. 4대강 사업 사례, 국민임대주택건설사업을 둘러싼 갈등 사례가 그러한 경우에 해당한다.

6) 권력관계

리더십이 발휘되는 과정에서 권력의 대칭 또는 비대칭 관계도 중요하게 작동할 것으로 가정되는데 국민임대주택건설사업을 둘러싼 갈등 사례에서는 중앙정부와 지방정부 그리고 공기업과의 권력관계가 수평적이라기보다 수직적 상하관계라 이러한 관계 속에서 정부 정책에 강하게 반발하거나 협동적 관계가 구축되기 어려웠다. 반면에 수평적 권력 관계에서는 협동이 비교적 수월하게 이루어졌는데 안양천수질개선 사례에서는 이해 관계자인 서울시 7개구와 경기도 6개시가 비교적 수평적 권력관계에서 안양천수질개선대책협의회를 구성해 문제를 해결하였다. 또한 광명시와 구로구의 환경기초시설 빅딜 사례에서도 광명시와 구로구는 비교적 권력관계가 대칭적이었다고 하겠다. 이러한 권력관계는 주로 정부 기관 간에는 뚜렷하게 드러나는 반면에 정부와 시민 또는 시민단체와의 관계는 좀 더 밝히기가 어렵다고 하겠다. 그럼에도 시민단체가 매우 적극적이고 주도적 역할을 하는 경우 정부가 협동적으로 나온 것을 보면 시민단체는 공권력과 재정적 권력 동원 능력은 크지 않지만 시민과 언론을 동원할 수 있는 정치적 그리고 상징적 권력이 정부와 대비하여 상대적인 대칭을 이룬 것이 아닌가 한다.

울진 방폐장 유치, 경주방폐장 선정 사례와 같이 정책 사안이 매우 민감한 경우 시민과 시민단체는 강한 권력을 동원하게 되는데 오히려 정부와의 관계에서 권력의 비대칭이 이루어져 협동이 어려워졌다. 이러한 경우 시민의 반대가 너무 커 정부가 협동 거버넌스로 정책목적 달성이 어렵다고 생각하는 정부는 숙의적 그리고 협동적 거버넌스 체제 구성보다는 재정적 그리고 제도적 권력을 이용하여 유인책을 포함하여 게임을 규칙을 바꾸어 이해 관계자들을 자기들이 고안한 정책 결정의 틀로 끌어들이게 된다.

위에서 설명된 협동의 성공(촉진) 및 실패(제한) 요인을 요약하면 <표-2>과 같다.

<표-2> 협동의 성공 및 제한 요인

요소	성공요인	제한요인
리더십	<ul style="list-style-type: none"> - 정치인과 관료의 수용적 태도 - 시민, 시민단체의 주도적 역할 - 문제 해결 의지 및 인내심 - 권위적 정부의 전형적인 행태에서 진일보 한 행태는 일방적 결정-발표-방어에서 두 단계의 행태가 추가되는데 방어를 하다가 타협하고 또 한 협동적, 지지하는 행태로 변하게 되는 경우가 많음. 이를 새로운 모델로 제시하면 DADCC (Decide-Announce-Defend-Compromise-Co operate) 또는 DADCS (Decide-Announce-Defend-Compromise-Support)라 명명할 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> - 권위적 태도 - 일방적 밀어붙이기 행태 - 성급한 태도 - 정부 관료들의 리더십은 DAD(Decide-Announce-Defend)방식을 답습
협의체	<ul style="list-style-type: none"> - 정부가 협의체를 문제해결의 장으로 인식한다 - 협의체의 대표성과 정통성이 확보된다 - 협의회의 형식적 대표성은 부족하나 직접적으로 참여하지 않은 이해 관계자가 적극 지원한다 - 시민주도적 협의체가 정부주도 협의체보다 효과적이다 	<ul style="list-style-type: none"> - 협의체를 인정하지 않아 구성이 안된다 - 협의체라기보다 시민주도의 반대 결사체인 경우 - 협의체의 정통성 및 대표성 미약하다
민주적 과정	<ul style="list-style-type: none"> - 정부의 열린 그리고 협동적 문제 해결에 대한 신뢰 - 이해관계자들의 역할과 책임의 명확 - 사전에 합의된 운영규칙과 절차 - 정확한 정보제공과 상호공유 - 주민들과의 의사소통 - 토론과 학습 	<ul style="list-style-type: none"> - 정부의 일방적 문제 해결 방식 - 제도적 다양성 부재 - 협의회 운영규칙 및 문제 해결 절차 미약 - 정보 제공과 공유 부족 - 이해 관계자들과의 의사소통 부족 - 토론과 학습의 기회 부족
신뢰	<ul style="list-style-type: none"> - 기존의 네트워크에 기반한 신뢰 구축 - 상호 의존을 전제로 한 신뢰 형성 	<ul style="list-style-type: none"> - 시민을 이해관계자로 간주하지 못함 - 신뢰 형성에 대한 무관심
이익 추구	<ul style="list-style-type: none"> - 타협과 협동을 통해 이러한 불이익이 완화되거나 제거된다고 생각할 때도 주민들의 태도가 변할 수 있다 - 이해 관계자간 상호 의존 관계에서 주고받을 이익이 크다 	<ul style="list-style-type: none"> - 상대적으로 이해관계가 작거나 직접적이지 않다고 인지한다 - 불이익이 너무 크거나 직접적으로 느껴질 때 강한 반대를 한다
권력 관계	<ul style="list-style-type: none"> - 권력이 상대적으로 대칭이다 - 정부와 시민단체가 비교적 대칭적 권력 관계를 가질 때 협동적인 행태를 보인다 	<ul style="list-style-type: none"> - 권력이 수직적인 정부 기관간의 협동은 더욱 어렵다 - 정책 사안이 매우 민감한 경우 시민과 시민단체의 반대가 심한 경우 협동적 거버넌스 구축 난해하다 - 시민의 반대가 너무 강한 경우 아예 정부가 협동 거버넌스보다는 재정적 그리고 제도적 권력을 동원하여 게임의 규칙을 바꾸게 된다

IV. 시사점

1. 이론적 시사점

본 연구에서 밝혀진 집단적 문제 해결 과정에서 중요하게 작동한 변수로는 여섯 가지로 리더십, 협의체, 민주적 과정, 신뢰, 이익추구, 그리고 권력관계이다. 이러한 여섯 가지 변수들은 기존의 연구에서 밝힌 변수들과 큰 차이는 보이지 않는다. 또한 기존 연구에서는 협동 거버넌스 성공과 실패요인을 구분하여 제시하고 있는데 본 연구에서는 촉진 요인 또는 성공요인이 부족하거나 부재시 협동 거버넌스가 작동하지 않는 것으로 드러났는데 이러한 연구 결과가 일반화가 가능한지 추후 다른 연구를 통하여 검증을 요한다.

전체적으로 협의체 구성, 민주적 과정, 그리고 신뢰는 전적으로 리더십에 달려 있고 이익 추구하고 권력관계도 어느 정도 리더십의 영향을 받는다고 보면 본 연구에서 드러난 가장 의미 있는 이론적 시사점은 리더십의 개발, 특히 협동적 리더십의 개발이 매우 중요하다는 것을 보여준다. 이러한 리더십 변수의 설명력을 고려하면 본 연구에서 밝힌 이론 모형과 변수들의 간결성(parsimony)이 확보되었다 할 수 있다. 개별 변수의 이론적 함의는 다음과 같다.

협동 거버넌스나 갈등 관리 문헌에서 이야기 하는 리더십은 주로 회의 주관자(conveners)로 제한하여 설명하고 있는데 반하여 본 연구에서 밝혀진 리더십은 이보다 훨씬 더 적극적인 또한 동시에 도전적인 역할을 수행하고 있었다. 우리나라 사례에서는 주로 갈등 발생 후 사후적으로 이를 해결하려다 보니 정부가 중재자로 나서기 보다는 시민단체들이 상대적으로 독립적인 소집자나 갈등 해결자 또는 협동 촉진자로서 역할을 수행하고 있다. 또한 이미 갈등과 불신이 생긴 후 문제 해결을 하려다보니 이러한 과정에서 효과적인 리더십을 발휘한다는 것은 예방적 협동 거버넌스나 갈등 관리 상황보다 훨씬 더 도전적이다.

본 연구에서 밝혀진 정부의 정책 추진과 관련한 리더십은 아직 협동 거버넌스를 체화하거나 제도화하는 거리가 멀고 일방적이고 권위적 리더십의 전형인 DAD(Decide-Announce-Defend) 방식을 답습하고 있다. 정부의 이러한 정책 추진 방식은 대부분 님비 현상이 보여주는 갈등적 상황에서는 더욱 한계를 갖는데 본 연구에서 드러난 정부 관료들의 리더십은 진일보하여 일방적 결정-발표-방어에서 두 단계의 행태가 추가되는데 방어를 하다가 타협하고 또한 협동, 지지하는 행태로 변하게 되는 경우가 많다는 것이다. 이를 새로운 모델로 제시하면 DADCC (Decide-Announce-Defend-Compromise-Cooperate) 또는 DADCS (Decide-Announce-Defend-Compromise-Support)라 부를 수 있다.

기존 문헌에서 협의체의 역할에 대해서도 중시했는데 협의체의 구성 자체가 협동과정에 대해 많은 부분을 설명하여 주고 있다. 우리나라 사례에서는 주로 사후적 문제 해결 협의체에 대한 논의만 많고 사전적 그리고 예방적 협의체 구성 자체가 흔하지 않아 이를 설명하는 이론적 논의가 부족하다.

기존 문헌에서는 협동 거버넌스 문제 해결 과정 또는 갈등 관리 과정이 중요한 변수로 논의되어 왔는데 본 연구에서는 이를 민주적 과정으로 표현하였다. 진정한 문제 해결 그리고 효과적 문제 해결은 가치중립적인 목표달성이 아니라 문제 해결을 위한 과정이 절차적으로 얼마나 민주

적으로 이루어졌는가를 중시하는 것이다. 일부 사례에서는 주민투표와 같은 절차적 합리성은 거쳤지만 진정으로 이해 관계자들이 머리를 맞대고 대화하고 논의하는 절차적 민주주의 과정이 생략이 되어 있었는데 이에 대해서는 숙의적 민주주의와 담론에 관한 정치학의 문헌과 이론이 협동 거버넌스와 갈등 관리 이론에 적용되고 통합되어야 할 것이다.⁸⁾

신뢰는 기존 문헌에서 중요한 변수로 논의되었듯이 본 연구에서도 집단적 문제해결과정에서 핵심적 변수로 작동하였음을 알게 되었다. 우리나라의 환경에서는 중앙정부가 추진하는 사업보다는 지방정부가 주요 이해관계자로 참여하는 사업에서 지방정부와 주민 그리고 시민단체간의 신뢰형성이 더 잘될 수 있음을 볼 수 있었다. 이는 중앙정부보다는 지방정부 관료들이 지역주민들과 면대면 접촉이 많고 여러 네트워크 채널을 통해서 연결되어 있어 그렇다 할 수 있다. 또한 지방정부의 단체장들은 선거구민의 요구에 더 민감함을 보여준다고 하겠다.

이해 관계자들의 이익추구가 협동적 거버넌스 형성에 중요한 변수임이 본 연구에서도 드러났다. 상대적으로 국내 문헌에서는 이해관계자의 이익추구가 강조되어 다루어지지 않았지만 현장 사례에서는 협동 거버넌스 형성에 있어서 매우 중요한 요소임이 드러났다. 대부분의 사례에서 협동으로 인한 이익이 기대되거나 상호 의존 관계가 인지될 경우 협동적 행태를 보여주었으나 이러한 관계는 권력관계가 어느 정도 대칭적일 때 가능했고 권력관계가 수직적인 경우에는 협동이 구축되기 어려웠다. 본 연구의 일부 사례에서는 이익추구와 협동적 행태라는 변수간의 역학 관계가 이론에서 이야기 하는 것보다 훨씬 미묘하고 복잡하게 일어났다. 이러한 복잡한 역학 관계는 주민들의 반대가 매우 심한 혐오시설 입지 사례에서 발견되는데 문제 해결 과정이 너무 어렵다고 판단한 정부는 오랜 인내와 시간이 걸리는 숙의적 그리고 협동적 문제 해결 과정에 의존하기보다는 혐오시설에 대해서는 한편으로는 지역 이기주의에 기초한 지역 공모를 활용하고 다른 한편으로는 재정적 인센티브를 제공하는 묘안을 개발해 입지 선정이라는 문제를 일거에 해결한다는 것이다. 이러한 일련의 집단적 문제 해결과정을 일반적인 협동적 거버넌스라기 보다는 정부와 지방정부 그리고 주민이 돈으로 혐오시설 입지라는 정책을 팔고 사는 시장 거래가 이루어졌다는 표현이 더 적절할 것이다. 정부는 혐오시설 입지라는 정책 목표를 실현해야 하고 지방 정부는 혐오시설 입지에 대한 반대급부로 재정적 지원을 기대하게 되는데 이러한 형태의 상호 이익추구과 의존적 관계에서 협동적 행태보다는 거래적 타협이 이루어졌다고 보는 것이 정확하다. 이러한 논리에서 이익추구가 협동적 거버넌스 형성에 영향을 준다고 말하기 보다는 특정 방식의 의존 관계는 그렇지 않다고 할 수 있다.

2. 정책적 시사점

본 연구에서는 집합적 문제 해결 과정에서 리더십의 역할이 지대함을 밝혀졌다. 아직도 많은 경우 관료적 리더십이 DAD (Decide-Announce-Defend) 모형을 벗어나지 못하고 있지만 여러 사례에

8) Leach(2006)는 협동적 거버넌스의 민주적 이념을 잘 제시하고 있다. 이는 일곱 가지 민주적 이념으로 포함성(inclusiveness), 대표성 (representativeness), 비편파성 (impartiality), 투명성(transparency), 신중한 결정 (deliberativeness), 합법성 (lawfulness)과 수권(empowerment)으로 민주적 거버넌스 구조의 속성을 표현하고 있다.

서 우리의 관료적 리더십이 진정한 협동적 리더십은 아니라도 진일보한 DADC (Decide-Announce-Defend-Compromise), DADCC (Decide-Announce-Defend-Compromise-Cooperate) 또는 DADCS (Decide-Announce-Defend-Compromise-Support) 모형으로 전환하고 있음은 고무적이라 하겠다. 본 연구에 밝혀진 DADC, DADCC 또는 DADCS 모형은 DAD 모형보다는 발전한 모델이지만 이는 정책이 관료들에 의해 권위적이고 일방적으로 결정된 후 생기는 갈등에 대한 사후적 관리에 초점을 두고 있는 모델이다. 특히 DADC 모형은 주민의 저항이 너무 큰 혐오시설 입지 과정에서 나타나는데 울진 및 경주 방폐장 사례가 보여주듯이 정부가 숙의적 및 협동적 거버넌스에 의존하기 보다는 지역간 경쟁을 부추기고 막대한 재정 지원을 약속하여 정책을 돈으로 구매하는 시장 거래적 방식에 의존하게 되는데 이는 앞으로 다가올 고준위 방폐장 입지를 포함하여 많은 님비 시설과 관련하여 정부가 선택할 수 있는 정책 수단의 제한을 가져온다.

지금까지 중앙정부가 추진하는 많은 사업의 경우, 본 연구에서도 국민임대주택 사례, 방폐장 사례, 4대강 개발 사업 등에서 드러났듯이 지방정부나 공기업과 같은 다른 이해관계자들에게 무리한 요구를 하는 경우가 많아 하향식으로 추진하였는데 앞으로는 강압이나 경쟁보다는 수평적, 협동적 또는 상향식의 정책으로 전환이 요구된다.

현재 우리나라의 갈등 관리에 대한 정책은 갈등조정 위원회를 통하여 다루도록 되어 있는데 본 연구사례에서 이 제도가 운영된 사례가 없는 것으로 보아 형식적으로 운영되거나 사문화되어 있다고 보아야 할 것이다. 외국에서는 많은 경우에 사전적 갈등 관리 또는 협동 거버넌스 체제를 강조하고 있고 많은 경우 아예 협동을 법적으로 강제하는 경우도 있다.

우리의 정책 갈등 관리 또는 협동 거버넌스 체제도 CIIF (Cooperate-Learn-Implement-Feedback) 방식으로 전환해야 할 것이다. 이는 전통적 관료 방식에서 다수의 이해자가 문제의 인지 그리고 정책의 입안, 집행, 그리고 감시까지 공동으로 참여하는 협동적 거버넌스 체제로 전환하는 패러다임의 변화를 의미한다. 이러한 새로운 패러다임에서는 정책 입안 과정, 예산의 배정, 관료의 성과 평가 및 승진 제도를 포함하는 거버넌스의 전 과정에 대한 체제적 재구조화 (realignment, restructuring)를 요구하는 것이다.

이러한 변화는 본 연구에서 중요성이 새롭게 드러난 리더십, 특히 협동 리더십의 개발을 전제한다. 사람이 변하지 않고 체제가 변화하는 것을 기대하기 어렵듯이 협동적 리더십 프로그램의 개발이 우선시 된다. 이는 협동 거버넌스에 대한 이해를 위한 교육을 포함할 것이고 조직 내에서 협동을 촉진하기 위한 다양한 인센티브의 개발이 요구된다.

V. 결론

본 연구는 우리나라의 집단적 문제 해결 과정에서 협동의 성공(촉진) 요소 및 실패요인(장애) 요인을 밝히고자 하였다. 이를 위하여 기존 문헌에서 협동의 성공요인과 장애 요인을 검토하였다. 표현들이 다양하여 수십 가지에 이르나 이를 비슷한 범주로 분류하면 10개 내로 좁아진다. 본 연구에서는 여섯 가지 변수가 밝혀졌는데 이에선 리더십, 협의체, 민주적 과정, 신뢰, 이익추

구, 그리고 권력관계가 포함된다. 이 중에 협의체 구성, 민주적 과정, 그리고 신뢰는 리더십과 관련이 많고 이익 추구하고 권력관계가 상대적으로 통제가 어렵다고 보면 결국 가장 중요한 변수는 리더십이라 할 수 있다. 협동적 리더십이 효과적으로 구현된다면 협의체 구성 및 운영도 효과적으로 가능할 것이고 협동적 거버넌스 과정에서도 민주적 과정이 이루어지고 또한 이해 관계자간 신뢰도 형성될 것이다. 이익 추구도 리더십에 따라 개인 이익과 공동체 이익이 갈등할 때 이의 조정이나 연결이 가능할 것이고 권력관계도 상호 의존적 그리고 호혜적 관계로 변화 가능할 것이다. 본 연구에서 제시한 변수들의 설명력이 높고 또한 이론 모형의 간결성(parsimony)을 보여주었다고 하겠다.

본 연구에서 가장 두드러지게 드러난 변수는 리더십 변수는 리더십인데 이의 이론적 함의는 기존 연구에서 논의한 것 보다 리더십의 역할이 매우 중요함이 밝혀졌다는 것이다. 또한 기존의 관료적 리더십이 모형이 DAD (Decide-Announce-Defend)인데 본 연구에서 드러난 여러 사례에서 우리의 관료적 리더십이 진정한 협동적 리더십은 아니라도 일보 진전된 DADCC (Decide-Announce-Defend-Compromise-Cooperate) 또는 DADCS (Decide-Announce-Defend-Compromise-Support) 모형으로 전환되고 있다는 것이다. 보다 협동 리더십으로 발전한다면 CIIF (Cooperate-Learn-Implement-Feedback)모형으로 전환될 수 있을 것이다.

협동적 리더십의 개발을 통하여 관료적 정부 모형이 협동 거버넌스 모형으로 전환될 것으로 기대된다. 이는 예산 배정, 인사 평가 및 승진 제도, 제 관련 규정의 변화를 요구하는 체제적 변화를 말하고 이는 곧 패러다임의 전환을 의미한다. 현 정부의 정부 3.0은 새로운 패러다임의 전환을 요구하며 개방, 공유, 소통, 협동을 기존 가치로 내세우고 있는데 협동적 거버넌스로 이와 상통하고 있다. 이러한 패러다임의 변화는 협동 리더십, 협동 문화, 그리고 협동 제도 인프라의 변화가 요구되는데 협동적 리더십 교육으로 시작해야 할 것이다.

참고문헌

- 김광구, 오현선, & 김영곤(2013). 갈등해소 기제로서의 주민투표제도 개선방안 연구: 속의민주주의적 요소를 중심으로. 『한국정책과학회보』, 17(3): 85-116.
- 민현정(2009). 지역협동 사례를 통해 본 일본 로컬거버넌스의 성공과 한계 요인. 『한국거버넌스학회보』, 16(2): 55-81.
- 박병옥(2000). 『NGO와 정부간 올바른 관계정립방안』. [NGO-정부관계론] 여성부.
- 박홍엽(2009). 정부와 시민사회단체간의 갈등 및 협동요인 분석을 위한 사례연구: 춘천-양양 고속도로 노선선정 관련 갈등사례를 중심으로. 『한국거버넌스학회보』, 16(1): 155-178.
- 조만형 & 김이수(2009). 협동적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구: 광명시와 구로구간 환경기초시설 빅딜사례를 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 20(2): 215-239.
- 최승범·홍성만(2004). 『지역사회발전과 NGO』. 한국행정연구원.
- Agranoff, Robert (2006). Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. Public

- Administration Review, special Issue, 56-65.
- Agranoff, Robert and McGuire, Michael (1998). Multinetwork management: Collaboration and the hollow state in local economic policy, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(1): 67-92.
- Agranoff, Robert and Michael McGuire (2003). Collaborative public management: New strategies for local governments. Washington DC: Georgetown University Press.
- Alter, Catherine (1990). An exploratory study of conflict and coordinating in interorganizational service delivery systems, *Academy of Management Journal*, 33(3): 478-502
- Ansell, Chris & Gash, Alison(2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1-29.
- Augustine, Catherine (1998). Looking outward: Changing organizations through collaboration, *Community College Journal of Research and Practice*, 22(4): 419-431.
- Bingham, Lisa, Blomgren and Rosemary, O'Leary (2006). Conclusion: Parallel play, not collaboration: Missing questions, missing connections, *Public Administration Review*, Special Issue: 161-167.
- Bogason, Peter & Musso, Juliet A.(2006). The democratic prospects of network governance. *The American Review of Public Administration*, 36(3): 3-18.
- Bryson, John M., Barbara, Crosby, and Melissa Middleton, Stone (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, Special Issue: 44-55.
- Chrislip, David D. and Larson, Carl E. 1994. Collaborative leadership. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Cooper, Terry L., Thomas A. Bryer, and Jack W. Meek(2006). Citizen-Centered collaboration public management, *Public Administration Review*, Special Issue, 76-88.
- Craig, Thomas (1997). Public management as interagency cooperation: Testing epistemic community at the domestic level, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(2): 221-247.
- Dudas, Andrew, Haney, Patrick, Morris, Mark, and Russo, Jr., Philip., (2009). Does collaboration beget collaboration?: From cooperation to co-production in Township government. Center for Public Management and Regional Affairs. Miami University.
- Feldman, Martha S., Anne, M. Khademian, Helen Ingram, and Anne S. Schneider, 2006). Ways of knowing and inclusive management practices, *Public Administration Review*, Special Issue: 89-99.
- Fleisher, Craig S. (1991). Using an agency-based approach to analyze collaborative federated interorganizational relationships, *Journal of Applied Behavioral Science*, 27(1): 116-132.
- Goerdel, Holly T. (2005). Taking initiative: Proactive management and organizational performance in networked environments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16: 351-367.

- Gray Barbara and Donna J. Wood (1991). Collaborative alliances: Moving from practice to theory. *Journal of Applied Behavioral Science*, 27(1): 3-22.
- 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.
- Hall, Richard, Clark John P., Giordano, Peggy C., Johnson, Paul V., and Roekel, Martha Van. (1977). Patterns of interorganizational relationships, *Administrative Science Quarterly*, 22(3): 457-74.
- Hooper-Briar, K. And Lawson, H. A. (1994). *Serving children, youth and families through inter-professional collaboration and service integration: A frame of action*. The Danforth Foundation and the Institute for Educational Renewal at Miami University.
- Huxham, Chris (2003). Theorizing collaboration practice, *Public Management Review*, 5(3): 401-423.
- Imperial, Mark (2005). Using collaboration as a governance strategy: Lessons from six watershed management programs. *Administration & Society* 37: 281-320.
- 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.
- Kiefer, John J. and Robert S. Montjoy (2006). Incrementalism before the Storm: Network performance for the evacuation of New Orleans, *Public Administration Review*, Special Issue, 122-130.
- 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*, Special Issue, 111-121.
- Koppenjin, Joop and Erik-Hans Klijin (2004). *Managing uncertainties in networks*. New York: Routledge.
- Lawless, M. W. and Moore, R. A. (1989). Interorganizational systems in public service delivery: A new application of the dynamic network framework, *Human Relations*, 42: 1164-1184.
- Leach, William D. 2006. Collaborative Public Management and Democracy: Evidence from Western Watershed Partnerships, *Public Administration Review*. 66(6). December special issue: 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.
- Manring, Nancy J. (1998). Collaborative resource management, *Administration and Society*, 30(3): 274-291.
- McCann, J. R. (1983). Design guidelines for political problem-solving interventions, *Journal of Applied Behavioral Science*, 19: 177-192.
- McGuire, Michael (2002). *Managing networks: Propositions on what managers and why they do*

- it. *Public Administration Review*, 62(5): 599-609.
- McGuire, Michael (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, Special Issue. 33-43.
- Milward, H. Brinton (1996). Symposium on the hollow state: Capacity, control, and performance in inter-organizational settings, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(2): 193-194.
- Mintzberg, Henry, Jorgensen, Jan, Dougherty, Deborah, and Westley, Frances (1996). Some surprising things about collaboration-Knowing how people connect makes it work better, *Organizational Dynamics*, 25(1): 60-72.
- Monynihn, 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.
- O'Leary, Rosemary, Catherine Gerard, and Lisa Blomgren Bingham (2006). Introduction to the symposium on collaborative public management, *Public Administration Review*, Special Issue, 6-9.
- O'Toole, Jr., Lawrence J. (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*, 57(1): 45-52.
- 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.
- Perlmutter, H. V. and Trist, E. (1986). Paradigms for societal transition, *Human Relations*, 39: 1-27.
- Potapchuk, William R. (1999). Building an infrastructure of community collaboration, *National Civic Review*, 88(3): 165-169.
- 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.
- Rethemeyer, R. K. (2005). Conceptualizing and measuring collaborative networks. *Public Administration Review*, 65(1): 117-121.
- Robinson, Scott E. (2006). A decade of treating networks seriously, *The Policy Studies Journal*, 34(4): 589-598.
- Sabatier, P. A. (1999). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Selsky, John W. (1991). Lessons in community developmental An activist approach to stimulating interorganizational collaboration, *Journal of Applied Behavioral Science*, 27(1): 91-119.
- Selsky, John W. (1991). Lessons in community developmental An activist approach to stimulating interorganizational collaboration, *Journal of Applied Behavioral Science*, 27(1): 91-119.

- 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.
- Waddock, S. A. (1986). Public-private partnerships as social product and process. In J. E. Post (Ed.), *Research in corporate social performance and policy* (Vol. 8, pp. 273-300). Greenwich, CT: JAI.
- Waddock, Sandra (1991). A typology of social partnership organizations. *Administration and Society* 22(4): 480-515.
- Warren, R. (1967). The interorganizational field as a focus of investigation, *Administrative Science Quarterly*, 12: 396-419.
- Warren, R. (1967). The interorganizational field as a focus of investigation, *Administrative Science Quarterly*, 12: 396-419.
- Weiss, Janet A. (1987). Pathways to cooperation among public agencies, *Journal of Policy Analysis and Management*, 7(1): 94-117.
- Paquero, Jean (1991). Supraorganizational collaboration: The Canadian environmental experiment, *Journal of Applied Behavioral Science*, 27(1): 38-66.
- Selsky, John W. (1991). Lessons in community development: An activist approach to stimulating interorganizational collaboration, *Journal of Applied Behavioral Science*, 27(1): 91-119.

부록: 실증 사례 연구 참고 문헌

- 김광구, 오현선, & 김영곤(2013). 갈등해소 기제로서의 주민투표제도 개선방안 연구: 숙의민주주의적 요소를 중심으로. 『한국정책과학회보』, 17(3): 85-116.
- 김길수(2002). 폐기물처리시설의 성공적인 입지선정에 관한 연구: 전주시 광역소각장 건설사업을 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 14(4): 81-96.
- 김영중(2006). 정책결정체도의 변화가 정책네트워크형성에 미치는 영향에 관한 연구: 울진사례를 중심으로. 『한국정책과학회보』, 10(1): 1-25.
- 김이수(2011). 행정구역통합과정에서 협동적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구: 여수시와 전주권(전주 완주)의 통합과정 비교분석. 『한국사회와 행정연구』, 22(3): 69-94.
- 문천 & 김광구(2006). 협동적 거버넌스 구축에 관한 연구: 기무사 과천이전 사업을 중심으로. 『국토계획』, 41(6): 177-193.
- 박홍엽(2009). 정부와 시민사회단체간의 갈등 및 협동요인 분석을 위한 사례연구: 춘천-양양 고속도로 노선선정 관련 갈등사례를 중심으로. 『한국거버넌스학회보』, 16(1): 155-178.

- 유재원 & 홍성만 (2004). 정부의 시대에서 꽃핀 Multi-Level Governance: 대포천 수질개선 사례를 중심으로. 『한국정치학회보』, 39(2): 171-195.
- 이용훈(2013). 공공갈등의 원인과 해결과정에 관한 연구: 4대강 사업갈등사례를 중심으로. 『한국공공관리학회보』, 27(1): 1-26.
- 전상인(2005). NGO 주도 로컬거버넌스 사례연구: 춘천시 쓰레기 매립장 부지선정(1994-96년)의 경우. 『환경논총』, 43: 253-267.
- 정규호(2007). 환경갈등에 대한 거버넌스적 접근의 함의와 과제: 사회지역과 굴포천유역 지속가능발전협의회의 경험. 『동향과 전망』, 71: 114-152.
- 조만형 & 김이수(2009). 협동적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구: 광명시와 구로구간 환경기초시설 빅딜사례를 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 20(2): 215-239.
- 조승현, 강윤철, & 김경모(2005). 『협동적 거버넌스의 형성요인에 관한 연구: 전주천 자연형 하천조성사업을 중심으로』.
- 주재복(2013). 지방자치단체간 협동적 거버넌스 성공요인분석: 안양천수질개선대책협의회의 사례를 중심으로. 『한국정책연구』 13(3): 355-438.
- 진세혁(2014). 『지방의회와 시민사회의 관계: 안양시 의회 사례』. 2014년 세계행정학술회의 발표논문. 대구 EXCO. 2014. 6. 25-27.
- 채중헌 & 김재근(2009). 공공갈등에서 협동적 거버넌스의 구성과 효과에 관한 연구: 경기도 이천시 환경기초시설 입지갈등사례. 『지방행정연구』, 23(4): 107-136.
- 하성규 & 김성연 (2007). 국민임대주택건설사업의 공공부문간 갈등유형 및 갈등관리 방안. 『한국지역개발학회지』, 19(3): 107-130.

김흥회(金興會): 미국 남가주 대학(University of Southern California)에서 행정학박사학위(학위논문제목: Structure, leadership, and culture in School-Based Management(SBM) schools, 1998) 취득하고 현재는 동국대 경주캠퍼스 행정경찰공공학부 교수로 재직 중(heunghoi@dongguk.ac.kr)

Abstract

An Exploration of Success and Failure Factors in Collaborative Governance

Kim, Heung-Hoi

This study aims to explore the success and failure factors of the collaborative problem solving processes in the Korean settings. Meta analysis of 16 collective problem solving cases was used to find common success and failure factors of the collaborative governance processes. Six classifications(factors) such as leadership, council, democratic process, trust building, interest, and power relationship were revealed through qualitative textual data analysis of the 16 real problem-solving cases. It was revealed that leadership factor demonstrated much stronger role in this study. It was also found that success and failure factors lies on the continuum rather than being polar concepts. Theoretical and policy implications were discussed.

Key Words: collaborative governance, conflict management, success and failure factors

