

## 사회간접자본시설 공공갈등 유형화에 대한 탐색적 연구\*

박치성(중앙대학교)\*\* · 정창호(한국문화예술위원회)\*\*\*

csp7111@gmail.com ; cheu0314@hanmail.net

이 글은 거버넌스 네트워크 측면에서 사회간접자본시설 갈등 유형화를 시도하는 탐색적 연구이다. 이를 위해 본 연구는 시설입지과정에서 갈등원인이 되는 다양한 가치 배분과 네트워크 갈등관계 조정 정도에 따라 4개의 유형을 제시하고, 퍼지셋 이상향 분석을 통하여 51개 사례를 각 유형별로 구분하였다. 나아가 시설유형, 시설성격, 정치적 영향력, 갈등중재자, 재화종류, 민간참여 등 변수를 적용하여 분석된 유형에 속한 SOC시설들이 어떠한 특성을 갖는지 살펴보았다. 분석결과, 가치배분이 덜 복잡하고 비교적 갈등조정이 용이한 유형에 속할 가능성이 높은 시설은 행정시설, 교육문화시설 등 주로 피피적 성격을 가진 공공재들로서, 공약 등 정치적 영향력이 상당하고, 이에 따라 중재자의 개입이 높은 경우가 많았다. 반면 가치배분이 복잡하고 네트워크 조정이 어려운 유형은 주로 에너지시설, 생활환경시설 등 정치적 영향력이 적은 님비적 성격을 가진 시설들로, 상대적으로 중재자의 개입이 적은 것으로 나타났다. 요금재의 특성을 가지는 교통시설은 모든 유형에 걸쳐 나타남으로써 일률적으로 특정 유형에 포섭하기 어려움을 알 수 있었다. 마지막으로 유형분류 결과를 바탕으로 유형별 사회간접자본 갈등 조정 및 관리의 가능성과 그 유용성에 대하여 논의를 진행하였다.

■ 주제어: 사회간접자본, 거버넌스 네트워크, 가치배분, 네트워크 갈등 조정, 퍼지셋

### I. 서론

최근 공공영역 갈등은 지속적인 사회발전을 위해서 더 이상 부정적으로만 인식되지 않고, 오히려 자연스러운 현상이라는 점이 부각되고 있으며, 관료제에서 갈등을 다루는 태도 역시 이를 활용하는 방향으로 가고 있다(유홍림·윤상오, 2006). 공공 갈등으로서 정책갈등은 공익을 탐색해 나가는 가치추구 과정이다(김영평, 2006: 135). 전통적으로 갈등이 부정

\* 이 논문은 2015년도 중앙대학교 연구년 결과물로 제출됨

이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2013S1A3 A2055108)

\*\* 제1저자

\*\*\* 교신저자

적이고 통제불가능한 영역으로 접근했다면, 이제는 갈등 그 자체가 파괴적이기보다는 건설적으로 관리가 이루어질 수 있을 때-문제가 무엇인지, 어떻게 이해해야 하는지, 그리고 그에 따라 어떠한 해결책을 마련해야 하는지 등을 심도있게 고민함으로써-오히려 갈등 당사자 간 관계 강화에 도움을 줄 수 있다는 순기능이 강조된다(Tjosvold, 2006).

정부는 서비스 제공에 있어 시민들의 선호에 보다 가까이 맞추고, 서비스 수혜자들에게 보다 가까이 다가가며, 대중에 대한 보다 높은 책임감을 제고해야 한다(Huther & Shah, 1998). 정부가 효율적 시장운영을 위한 규칙을 만들고, 시장실패를 교정하기 위한 역할을 제대로 수행하려면 그에 따른 적절한 공공재 공급이 필요하다. 그 중에서도 사회간접자본은 산업 등 경제정책과 국민의 생활기반시설로서 정부 서비스의 가장 필수적 기능을 담당한다. 그러나 사회간접자본은 시설 종류에 따라 지역 간 입지유치 또는 거부를 나타내는 정책갈등을 항상 수반하며, 그 범위 및 정도도 다양하게 나타난다. 만약 정부가 갈등조정 및 관리 역할을 제대로 하지 못할 경우, 그 결과는 자원의 낭비, 전달되지 않는 공공서비스, 법적·경제적·사회적 보호기능 상실위험, 사회적 갈등의 심화 등 유·무형의 막대한 사회적 손실로 나타날 수 있다.

이런 측면에서 사회간접자본 정책갈등 관리를 위한 정책지식 추구노력은 우리 사회에 가장 필요한 부분이라 할 수 있으며, 그 일환으로 사회간접자본시설 갈등의 유형화 작업은 유용한 기반이 될 수 있다. 사회간접자본 정책갈등의 복잡성 속에서 신뢰할 수 있는 유형화 산출이 가능하다면, 갈등을 사전적으로 관리할 수 있을 뿐만 아니라 그에 따른 적절한 전략 마련이 가능하고, 궁극적으로 좋은 거버넌스로서 갈등의 순기능이 극대화되는 환경 조성이 가능할 것이다.

본 연구의 목적은 공공정책 중 갈등이 빈번하게 발생하는 사회간접시설 갈등을 대상으로 기존의 연구방식과 다른 측면에서 유형화하고, 이러한 유형화의 유용성에 대하여 논의하는 것이다.<sup>1)</sup> 이를 위하여 첫째, 사회간접시설 갈등의 원인이 되는 다양한 가치 배분의 측면과 갈등 네트워크의 관리의 측면, 이상 두 가지 요인을 중심으로 갈등 유형화를 시도한다. 둘째, 이렇게 도출된 갈등 유형화의 유용성을 파악하기 위해서 51개 사회간접시설을 대상으로 퍼지셋 이상향 분석을 적용하여, 각 유형별로 시설들의 소속정도를 파악한 후, 이들 시설에 어떠한 특성이 있는가를 탐색적으로 규명하고자 한다. 이후 이러한 유형화가 실제 사회간접자본 갈등 관리에 어떻게 적용될 수 있는가에 대하여 논의한다.

1) 기존 사회간접자본 갈등 연구들은 갈등의 유형화에 있어 시설유형, 행위자(갈등주체), 갈등원인, 갈등진행과정 등 단편적 측면에만 초점을 맞추어 진행되어 왔다는 한계가 있었다(박형서 외, 2010).

## II. 이론적 논의

### 1. 거버넌스 네트워크로서 갈등 네트워크

기존의 거버넌스 네트워크에 대한 논의는 크게 공공관리 측면에서의 거버넌스 네트워크와 정책 네트워크(정책형성 및 결정에 초점을 맞추는) 측면에서의 거버넌스 네트워크 논의로 정리될 수 있다.

먼저, 공공관리, 특히 공공서비스 제공과 관련된 거버넌스에 대한 기존 논의는 대개 공공-민간 간 협력에 의한 공동목표 추구로 이해되는 경향이 있다. 거버넌스를 논의함에 있어서 먼저 행위자 간 협력이 있을 것이라는 가정 또는 갈등에 대한 언급을 하지 않고 협력적 거버넌스가 규범적/이론적으로 어떠한 장점이 있는가를 논의하고 있거나(Agranoff & McGuire, 2003; Provan & Kenis, 2008; Rhodes, 1996), 갈등이 있더라도 이러한 갈등이 협력적 상호작용으로 변화할 것에 초점을 맞춘다(Bingham et al., 2005; 배귀희·임승후, 2010: 108 재인용).

그러나 심의민주주의를 추구하는 정책 네트워크 이론에 기반한 거버넌스 논의들의 경우, 정책과정에 참여하는 다양한 정책행위자들 간 이해관계에 의해 갈등이 발생할 수밖에 없음에 초점을 맞추고, 이러한 갈등을 참여에 기반한 거버넌스 네트워크를 통하여 풀어내야 한다고 주장한다(Fischer, 2012). 따라서 정책 네트워크의 거버넌스 논의는 복잡한 관계(특히 이해관계의 충돌)들을 맺고 있는 다양한 정책 행위자들 간에 어떻게 숙의과정을 통한 상호민주적 협상이 이루어질 수 있는가에 초점을 맞춘다는 점에서 정책 갈등 네트워크를 설명하고 있다고 볼 수 있는 것이다.

이런 맥락에서 정책 갈등 네트워크는 거버넌스 네트워크의 일종이라고 볼 수 있다. 왜냐하면 거버넌스 네트워크란 공공조직과 민간(조직)이 행위자 간 갈등 또는 권력 관계에 의해 형성되는 협상 내지 상호작용을 의미하기 때문이다(Torfin, 2012: 101). 다른 말로 표현하면 갈등의 조정 또는 해결로서 공공문제 해결을 추구하는 것이 갈등 거버넌스 네트워크의 목표라고 할 수 있는 것이다.

요약하면, 거버넌스 네트워크 논의는 협력 또는 갈등 중 어느 쪽에 더 초점을 맞추는가에 따라 논의의 방향이 달라지는 것으로 이해할 수 있다. 그러나 협력과 갈등은 상호 배타적이기보다는 상호관계 속에서 파악되어야 한다. 갈등의 조정(해결)은 협력이 있기 위한 필요조건이라고 할 수 있기 때문이다. 가치관, 이해관계 등의 차이로 인하여 충돌이 있는 경우 행

위자 간 협력을 기대하기 어렵다. 협력이란 두 명 이상의 행위자가 상호 필요에 의해 함께 힘을 합쳐 공동의 목적을 추구하는 과정을 의미하는데, 여기서 공동의 목적 달성을 통하여 상호 이익을 볼 수 있는 경우에만 협력이 나타나기 때문이다. 이러한 이유로 갈등의 조정 또는 해결은 협력이 일어나기 위한 필요조건이라고 볼 수 있으며, 궁극적으로 협력을 통한 거버넌스 네트워크가 정착하기 위해서는 갈등 네트워크에 대한 선행적 이해가 있어야 한다.

## 2. 기존 갈등 유형화 연구 경향

### 1) 갈등의 정의

전통적으로 갈등은 희소한 자원의 배분, 목표의 분열 내지는 파편화 등의 상황에서 상반되는 이익으로부터 발생하는 것이라 여겨져 왔다(Tjosvold, 2006: 88). 이들 관점에서 갈등은 “이해관계자들의 열망이 동시에 성취될 수 없는 신념 또는 이해관계의 인지된 분열”(Rubin et al, 1994: 5), “이해당사자들 간의 인지된 양립불가능성 또는 일치되지 않는 상이한 관점”(Jehn & Bendersky, 2003: 189), “인지된 불합의와 목적성취에 대한 부정적인 감정적 반응을 경험하면서, 상호의존적인 당사자들 간에 발생하는 역동적인(상호작용) 과정”(Barki & Hartwick 2004: 216), “개인이나 집단사이에 목표나 이해관계가 달라 서로 적대시하거나 불화를 일으키는 상태”(박형서 외, 2010: 8), “양립불가능한 활동(반대되는 목표, 주장, 신념, 가치, 소망, 활동, 느낌 등)이 발생할 때마다 존재하는 것” 등으로 “특정 시점에서 발생하는 하나의 사건 단위로서가 아니라 시간에 걸쳐서 나타나는 과정”으로 이해되고 있다(Coleman, et al., 2012: 9).

다양한 관점에서 정의되는 갈등의 핵심은 ‘반대(opposition), 차이(difference), 불합의(disagreement)’라 할 수 있다(Moffett & Sloman, 1994: 4). 복수의 사회 세력 간에 다툼, 경쟁, 논쟁, 긴장, 명확한 충돌 등으로 표현할 수 있으며, 이해관계자들 간의 모든 관계는 목적의 양립불가능 차이와 연관되어 있다. 그러나 간과해서는 안 될 또 다른 핵심은 바로 당사자 간 상호의존성으로, 각자 선호하는 인식의 양립불가능성이 존재함과 동시에 적절한 상호작용이 발생한다는 것이다(Thomas, 1992). 즉, 갈등은 둘 이상의 행위주체 간에 일어나는 현상으로 갈등주체가 있어야 하고, 목표에 대한 의견 불일치 인식이 있어야 하며, 갈등당사자들 간 동태적인 상호의존적 과정으로 이해할 수 있다.

갈등은 양립불가능한 목적과 관련되며, 윈-윈보다는 윈-루즈 관계가 성립될 가능성이

높지만(Tjosvold, 2006), 다른 한편으로 상호작용과정은 갈등 관계를 단지 파괴적으로만 볼 수 없다는 것을 의미한다. 갈등은 역기능적인 경쟁적 이익과 순기능적인 협동적 이익이 혼합된 동기 속에서 발생하기 때문에 이들 강점들이 갈등과정에서 어떻게 조율되고 관리되는가가 순기능을 제고하는 결정요인이 된다(Deutsch, 1998: 199).

갈등의 정의를 공공갈등에 한정하면, “정책을 둘러싸고 벌어지는 집단간·조직간 대립적 상호작용”(권영규, 2006: 161), “중앙행정기관이 공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립 추진)을 수립하거나 추진하는 과정에서, 해당 정책이나 사업으로 인하여 영향을 받는 이해관계자 상호간 또는 이해관계자와 해당 기관 간에 발생하는 이해관계의 충돌”(국무조정실, 2013: 6), “정부가 공익 추구를 위한 사업이나 정책 등을 추진하면서 공공기관 상호간 혹은 공공기관과 국민 간에 상호 양립할 수 없는 가치, 목표, 수단 등으로 인해 발생하는 갈등”(하혜영, 2007b: 17), “공익을 추구하는 정책과정에서 정책대안을 선택하는데 제약을 받게 됨에 따라, 정책참여자들 간 경쟁적·대립적 관계가 발생되어 정책의 효율성 제고에 곤란을 겪는 사회적 현상”(윤태웅, 2012: 111), “다양한 사회갈등 중 공공영역에서 나타난 갈등” 등으로 정의되며 공공정책 갈등, 공공사업 입지갈등 등과 혼용되기도 한다(박형서 외, 2010: 8).<sup>2)</sup>

공공갈등(정책갈등)의 특징은 일반 갈등과 마찬가지로 이해관계자들 간 양립불가능한 가치, 목표, 수단 등으로 인해 발생되지만, 그 외에 첫째, 주요 당사자에 정부, 지방자치단체, 공공기관이 포함되고, 둘째, 계획수립, 집행 등 정책과정 전반에서 발생하며, 셋째, 그 영향이 사회경제적으로 커서 정부의 개입 또는 관여를 필요로 한다는 점이다(임동진, 2011: 22). 지금까지 논의된 갈등과 공공갈등의 개념을 종합적으로 볼 때 갈등의 다양한 정의에서 가장 핵심적인 요소는 ‘희소한 자원의 분배를 둘러싼 둘 이상 행위자 간 이해관계의 충돌’로 볼 수 있으며, 정책갈등으로서 사회간접자본 갈등은 정부가 주요당사자인 공공 부문에서, 갈등의 핵심적 특성을 포함한 복수의 행위자 간의 역동적 상호작용 과정으로 이해할 수 있다.

## 2) 기존 연구에서의 정책갈등 유형화

국내에서 이루어진 사회간접자본 시설갈등 유형화 연구를 살펴보면, 단일(소수) 사례연

2) 엄격한 의미에서 공공정책 갈등은 공공갈등보다는 협의의 의미로서, 공공기관이 추진하는 정책, 사업과 직접적 관련이 있는 갈등을 의미한다. 그 중에서 공공정책 입지갈등은 대부분이 사회간접자본 등과 관련된 갈등으로 다루어지고 있다(박형서 외, 2010: 8).

구를 통해 갈등과정을 기술하는 연구가 대다수를 차지하고 있으며, 그 외에 다수의 사례를 중심으로 갈등 주체, 대상(원인), 단계 등의 관점에서 분석이 이루어지고 있다. 유형화 연구를 중심으로 살펴보면, 먼저, 갈등 주체로서 대체로 해당 정책에 이해관계를 갖는 개인 및 집단 간 갈등, 정부와 지역민 갈등, 중앙정부 간, 중앙-지방정부 간, 지방정부 간 등의 정부 간 갈등으로 분류하여 접근하고 있다(권영규, 2006; 윤태웅, 2012; 임동진, 2011; 정용덕, 2010; 박관규·주재복, 2014; 박치성·정창호, 2014; 하성규·김성연, 2007; 하혜영, 2007a; 하혜영·이달곤, 2007). 최근에는 이해관계자 분류가 보다 세분화되는 경향이 있는데, 정당, 광역의회, 기초의회 등의 정치권, 사기업 등 민간 이해관계자, 언론, 전문가, 사법기관, 조정위원회 등의 기타이해관계자를 추가하거나(박치성 외, 2014), NGO를 중요한 행위자로 다루기도 한다(하혜영 외, 2007). 또한 정부 이해관계자로 기존의 중앙, 지방정부에서 공기업 을 포함하거나(임동진, 2011; 하성규 외, 2007) 지방정부가 갈등당사자로 되는 경우에 집중하여 갈등유형화를 시도하는 연구도 있다(박관규 외, 2014).

둘째, 갈등대상(원인)으로서 유형화를 시도하는 연구들이다(권영규, 2006; 이시경, 2003; 임동진, 2011; 정용덕, 2010; 하성규 외, 2007; 하혜영, 2007a; 하혜영 외, 2007). 이들 연구들이 다루는 갈등대상의 범위에 차이가 있는데 구체적으로 가치갈등, 입지갈등 여부 등을 다루거나(박치성 외, 2014; 하혜영, 2007a; 하혜영 외, 2007), 이익갈등, 권한 내지 가치갈등(권영규, 2006; 이시경, 2003), 이익갈등, 입지갈등, 정책갈등, 노사갈등, 개발갈등(임동진, 2011), 이익갈등, 의사결정권 배분, 이념갈등, 정체성 갈등으로 접근하는 등(정용덕, 2010) 연구목적에 맞게 유형화가 이루어지고 있다.

셋째, 갈등단계를 중심으로 유형화가 이루어지는 연구가 있다(권영규, 2006; 임동진, 2011; 이시경, 2003; 하혜영 외, 2007). 이들 연구들은 갈등단계를 잠재적/현재적 관점(권영규, 2006) 또는 갈등종결 여부(하혜영 외, 2007)로 구분하여 유형화하거나, 잠복기, 표면화, 완화, 사후관리로 확대하여 갈등전개상황을 유형화하였다(임동진, 2011). 이시경(2003: 186)은 정책의제형성, 정책결정, 정책집행, 정책평가과정으로 갈등을 구분하고 대부분의 갈등은 정책의제형성과정과 결정과정에서 높게 나타나며 상대적으로 정책평가과정에서의 갈등은 미미하다고 보고 있다.

넷째, 기타 유형화 기준으로 정치·경제적 환경을 고려하거나(정용덕, 2010; 하혜영, 2007a) 시설유형과 함께 지역범위, 재화 종류 등을 반영하고(박치성 외, 2014), 노동, 지역, 계층, 환경 등 공공갈등의 분야별 유형과 함께 종료방식, 갈등 강도에 따라 접근하는 연구도 있다(가상준 외, 2009). 하혜영(2007a)은 국책, 광역, 지역사업에 따른 사업규모와 IMF와

같은 경제적 위기, 정치선거 여부도 갈등유형화에 고려하고 있으며, 갈등관리방식으로서 대체적 접근방식의 중요성을 강조한다. 정용덕(2010)은 관료정치, 의회 및 정당정치, 사회집단 간, 사회구성원들의 가치관 등의 정치적 특성을 고려하고 있다.

이상의 기존연구들을 볼 때 다양한 관점에서 갈등유형화를 시도했음을 알 수 있다. 다수 사례를 바탕으로 통계적 방법을 통해 일반화를 추구한 연구도 있지만, 대체적으로 특정 사안과 관련된 사례연구를 지향하거나, 유형화를 시도하더라도 주로 시설유형, 주요 갈등이해관계자 구분, 갈등원인, 갈등진행과정, 갈등해결방안 등 갈등의 특정 요소를 중심으로 단편적 차원의 유형분류로 접근되어 왔다. 그러나 이해관계자 간 상호작용과정이라는 갈등의 정의를 고려할 때 동일한 유형의 정책갈등사례라 하더라도 관련 가치의 복잡성, 갈등 관계의 구조 등의 차이에 따라 전반적인 갈등의 정도와 규모, 해결난이도는 달라질 수 있기 때문에 이러한 접근은 유용한 지식제공에 한계가 있을 수 있다. 역동적으로 전개되는 정책갈등 과정에서 문제해결에 가장 중요한 요인으로 꼽을 수 있는 것은 정책환경을 둘러싼 다양한 종류의 가치의 충돌을 어떻게 조정할 것인가이다.

이상의 논의에 따라 본 연구는 1) 갈등 거버넌스 네트워크의 논의에서 도출된 갈등 조정이라는 국면과 2) 갈등의 발생 및 심화되는데 중요한 요인인 사회간접자본을 둘러싼 다양한 가치들에 대한 배분의 문제, 이상 두 가지 기준을 중심으로 갈등 관리의 정도(가장 어려운 유형부터 상대적으로 가장 쉬운 유형)에 따른 유형화를 시도한다.

### 3. 갈등 거버넌스 네트워크에 기반한 갈등 유형화

거버넌스는 자원의 배분을 위한 공정한 게임의 규칙을 결정하기 위해서 정부, 민간을 포함한 다양한 집단 간 자발적으로 형성되는 네트워크(inter-organizational, self-organizing networks)로 정의될 수 있다(Kjaer, 2004: 3-5). 게임의 규칙을 형성하는 것은 협력 관계에서도 중요하지만, 갈등관계 조정에서 더욱 중요하며, 이를 위해서는 우선 참여할 수 있는, 누구에게나 이해될 수 있는 공공 갈등의 객관적 특성이 파악되어야 한다. 본 연구는 이러한 갈등 상황에 대한 객관적 특성을 갈등 유형화 논의를 통하여 풀어가려 한다. 유형화 논의에 앞서 먼저 공공 갈등 네트워크 유형화의 두 가지 기준-가치배분과 네트워크 조정-에 대하여 논의한다.

## 1) 가치배분

공공갈등 해결을 위한 일반화된 방안을 도출하지 못하는 이유는 갈등의 원인이 사회적 자원의 분배, 보상, 가치관 등 구체적인 이해관계부터 이념에 이르기까지 다양하며, 그 배분과정 차원도 개인에서부터 집단, 정부 등 상이한 수준의 행위자들이 관여함으로써 복잡한 양상으로 전개되는 속성이 있기 때문이다(서문기, 2004). 사회간접자본 역시 해당 시설의 성격, 정책특징 등에 따라 통상 경제적 이해관계를 포함하여 가치, 환경, 이념 등의 요소가 결합되어 갈등이슈가 복잡한 양상을 보이고, 집단적 이해와 사회구성원 간 가치판단이 다양하여 가치배분 과정에서 갈등당사자 구조가 더 복잡하게 나타나는 경향이 있다(Jung et al., 2009; 박형서, 2005).

사회간접자본 갈등해결은 정책과정 속에서 어느 정도로 갈등당사자들의 이해관계 또는 가치체계가 많이 나타나는지, 그리고 이들 간 상호작용과정에서 의사결정권의 경쟁적 배분이 다양한지 여부에 따라 다르게 나타날 수 있다. 즉 동일한 사안이라도 해당 시설에 수반되는 유·무형의 비용과 편익이 적절히 분산되어 있지 못하거나 가치의 종류가 많아질수록(가치체계가 복잡해질수록) 갈등 양상은 더 복잡하고 심화되는 경향이 있고, 행위자 간의 상호작용 측면에서 볼 때 의사결정과정에 참여하는 행위자가 많을수록 갈등 해결은 어려워질 수밖에 없다(김명환, 2006).

본 연구는 복잡하게 나타나는 가치배분의 문제를 경제적 이해관계와 관련된 이익갈등과 이념 등의 가치갈등 그리고 정책과정에서 나타나는 의사결정권의 배분 등 세 가지 측면으로 분류하여 접근하고자 한다.

첫째, 특정 대상에 대한 물질적 가치가 누구에게 배분될 것인가에 대한 것이다. 이는 주로 경제적 자원의 분배와 관련된 것으로 보상, 비용, 재산 등이 누구에게 배분될 것인지에 대한 것이다(지속가능발전위원회, 2005).

둘째, 사회간접시설을 둘러싼 다양한 비물질적 가치의 갈등에 있어 어떤 행위자가 견지하는 비물질적 가치가 정책에 반영되는가에 대한 것이다. 이는 다시 개발과 보존(권영규, 2006; 권영인·박정욱, 2004), 정치적, 종교적 신념 등의 갈등에 있어 어느 쪽의 가치를 반영할 것인지(하혜영 외, 2007), 특정 시설에 대한 명칭 및 권한을 어떻게 설정할 것인지(건설교통부, 2007) 등 다양하게 구분될 수 있다.

셋째, 공공정책 갈등에서 특히 주요하게 나타나는 것으로서, 의사결정권의 경쟁적 배분을 둘러싼 갈등이다(정용덕, 2010). 공공정책 의사결정권은 정부의 고유 권한으로서, 이는

다양한 수준의 정부 간 갈등으로 나타난다. 크게 수평적 정부 간 갈등과 수직적 정부 간 갈등으로 구분될 수 있는데, 수평적 정부 간 의사결정권의 경쟁적 배분을 둘러싼 갈등은 삼권(입법-사법-행정부) 간, 중앙정부 간, 광역정부 간, 기초정부 간 등으로 나누어 질 수 있고, 수직적 정부 간 갈등은 중앙-광역정부 간, 중앙-기초정부 간, 광역-기초정부 간 등으로 구분될 수 있다.

## 2) 갈등 거버넌스 네트워크 관리

네트워크 관리는 행위자들 간 문제공유, 상호작용 활성화, 협력 도모 등 문제해결의 적절한 조건을 형성하기 위한 중요한 기제로서 관리가 잘 될수록 갈등상황이 최소화되고 정책 목적 달성이 용이해진다(Provan & Kenis, 2008). 네트워크 관리가 제대로 되지 않을 경우 행위자들 간 상이한 가치체계에서 기인하는 갈등을 지속적으로 갖게 됨으로써 혼돈과 비능률성을 초래할 수 있다. 양립불가능성의 조화를 달성하고 효과적이면서 효율적인 방식으로 자원과 역할을 배분하기 위해서는 적절한 네트워크 관리가 필수적이다(김명환, 2006). 이를 위해서 네트워크의 구조적 측면을 바라보는 전체적인 접근이 유용한데 이는 네트워크 구조에 따라 의존적인 행위자들 간 상호의존성과 성과달성을 제고하는 장점이 있기 때문이다(Caniato et al., 2014).

갈등 네트워크의 측면에서 네트워크 성과란, 갈등 해결을 통한 목표 공유 및 상호이익의 실현이라고 볼 수 있다. 따라서 갈등 네트워크 관리에 있어 가장 중요한 측면은 갈등 해결의 실마리인 갈등 조정이 어떻게 이루어지고 있는가로 파악될 수 있다.

네트워크 관리의 시각에서 갈등 네트워크를 분석하였던 배귀희·임승후(2010)는 공공 목적을 달성하기 위한 정책이해관계자들 간 협상 등의 상호작용 과정이 제대로 이루어질 때 거버넌스 네트워크의 본래의 목적이 달성되며, 이를 위한 바람직한 정부의 역할은 통제보다는 네트워크에 참가한 이해당사자들에게 적절한 권한을 부여하고 이들 간 상호작용을 원활하게 하는데 있다고 강조한다. 즉 네트워크 관리에 있어 네트워크에 참여하는 행위자 간 관계를 설정하는 조정자의 역할이 중요하다. 네트워크는 전통적 권력과 통제에 따른 수직적 형태로도 존재하면서 자기조절적인 수평적 형태로도 존재하기 때문에 독립적이고 자율적인 이해관계자들이 수평적(수직적) 관계를 유지하면서 협상을 통해 상호작용하는 과정에서 갈등상황을 최소화하는 조정역할이 요구되는 것이다(배귀희 외, 2010).

나아가 네트워크 거버넌스로서 갈등 네트워크를 이해하기 위해서는 우선적으로 어떤 네

트위크 구조인가를 파악해야 한다(박치성·정지원, 2015). 이러한 접근은 이해관계자들이 갖고 있는 전략과 목표 및 선호 간의 연계를 바탕으로 발생하는 상호의존적인 갈등관계 패턴과 갈등구조의 복잡성을 이해할 수 있으며 그에 따른 적절한 전략을 수립할 수 있다. 결국 네트워크 시각에서의 접근은 네트워크 구조의 특이한 패턴 및 행위자 간 관계성에서 나타나는 체계의 특성을 이해하는 등 연구초점에 따라 갈등분석에서 다양하게 사용될 수 있다는 장점이 있다(채중헌, 2009).

### 3) 갈등 네트워크 거버넌스 유형화

본 연구는 지금까지 살펴본 이론적 배경을 바탕으로 갈등 유형 분류에 사용되는 여러 가지 측면 중 ‘(다양한) 가치의 배분’이라는 요인과 갈등 네트워크 관리의 측면에서 중요한 ‘네트워크 조정구조’라는 요인, 이상 두 가지 측면에서 갈등 유형을 도출하고, 이에 기반하여 사회간접시설을 대상으로 갈등 유형 분석을 실시한다. 가치배분의 측면으로 가치배분을 둘러싼 갈등이 심할수록 갈등의 해결이 어려워 질 것이며, 네트워크 관리 중 조정의 측면에서 조정이 될 수 있는 가능성이 커질수록 갈등 해결, 즉 갈등 네트워크 관리의 성과가 높아 질 것이다. 이 두 가지 요인을 2x2 매트릭스를 이용하여 배열하면 다음과 같은 네 가지 공공 갈등 네트워크 유형이 나타난다.

〈표 1〉 갈등 네트워크 거버넌스 유형화

		갈등네트워크 조정	
		조정 용이(갈등관계 집중)	조정의 어려움(분산)
가치의 배분	단순함	I	III
	복잡함	II	IV

첫째, 행위자 간 가치의 배분이 상대적으로 단순하며 네트워크의 조정이 용이한 경우로, 갈등 해결이 가장 손쉬운 경우이다(I 유형). 둘째, 가치 배분은 복잡하지만, 갈등관계가 집중되어 있어 중재자 입장에서 갈등관계 조정이 용이한 경우이다(II 유형). 셋째, 가치의 배분은 상대적으로 단순하지만, 네트워크에 참여하는 행위자들 간 관계구조에 있어 중재자의 입장에서 조정이 어려운 경우이다(III 유형). 넷째, 중재자의 입장에서 갈등 네트워크 조정이 어려운 구조로서 갈등 네트워크에 참여하는 행위자들 간 다양하면서도 복잡한 가치갈등 양상을 보이는 경우, 갈등의 해결에 가장 많은 자원이 필요할 것이다(IV 유형).

갈등을 관리하는 정부의 입장에서 이 네 가지 유형은, 갈등해결 측면에서 이해될 수 있다. 즉 I유형은 네 가지 유형 중 갈등해결이 가장 용이한 시설이 될 것이며, 반대로 IV유형은 갈등해결이 가장 어려운 시설이 될 것이다. II유형의 경우 갈등관계가 특정 행위자에게 집중되어 있지 않은 III유형보다 소수의 중점적 행위자만을 대상으로 집중하면 되기 때문에 실질적 갈등관리 측면에서 상대적으로 해결이 더 용이할 것으로 볼 수 있다. 이에 따라 네 가지 유형은 갈등 해결의 측면에서 가장 갈등해결이 어려운 유형부터 쉬운 유형까지, IV-III-II-I의 순서를 가진다고 볼 수 있다.

이러한 유형분류의 유용성을 파악하기 위해서, 본 연구는 51개 갈등 사례를 대상으로 이들이 각각 어느 유형에 속하는지 파악한 후, 각 유형에 속하는 사례들의 특성을 분석한다.<sup>3)</sup> 나아가 사회간접시설 종류, 갈등성격, 선거공약 등 정치적 영향력, 중재자 유무, 재화의 종류, 민간기업 참여여부 등을 이용하여 네 개의 유형화에 따라 어떤 결과가 나타나는지 탐색적으로 파악하여 유형별 갈등해결 용이성 정도를 살펴본다.

### III. 연구설계

#### 1. 자료수집

본 연구의 분석대상은 1995년부터 2012년까지 등재지 이상 행정학·정책학 학술지에서 다루어진 84편의 사회간접자본 갈등 연구논문과 6편의 연구보고서에서 나타난 68개 사례 중 51개 사례를 선정하였다. 이와 같이 연구대상을 선정한 이유는 첫째, 학술지에 게재된 사례의 경우 정책갈등으로서 갈등관리의 실천적 목표를 제시해 줄 수 있고 비표본 추출오차를 줄일 수 있다는 점에서 모든 사례들을 검토하는 것보다 연구목적에 더 부합하고(남궁근, 2010), 둘째, 갈등관계 측면에서 네트워크 구조를 파악하기 위해 지나치게 단순하거나, 자료수집이 명확하지 않은 사례들은 분석에 한계가 있어 제외하는 것이 바람직하며, 마지막으로, 1995년은 지방자치제가 전면적으로 실시되었던 시기로 이후의 사회간접자본 정책 과정은 계층제적 구조가 아닌 네트워크 관리의 필요성이 본격적으로 대두되었기 때문이다(권오철, 2005).

네트워크 자료수집으로서 행위자 범위 설정과 이들 간 관계정의는 다음과 같다. 먼저, 51

3) 실증분석에 있어 이 유형화는 퍼지셋 분석을 위한 특성공간으로 이용된다.

개 각각 사례에 있어 특정목표나 이해관계에 따라 등장하는 모든 이해관계자가 네트워크를 구성하는 행위자가 된다. 본 연구는 기존연구(박치성 외, 2015: 116-117)를 바탕으로 공공-시민사회-시장 영역의 소속에 따른 행위자들로 노드를 구성하였다. 첫째, 공공영역의 경우 각 부처가 포함된 중앙정부, 지방정부, 조정기관(정부위원회 또는 사법부 등), 정당·국회 등 중앙정치, 지방의회 등 지방정치 수준에서 행위자가 설정되고, 둘째, 사회영역에서는 비영리단체, 언론 및 전문가 집단, 지역주민, 마지막으로 시장영역에서는 특정 지역의 상공회의소, 사기업 등이 민간사기업으로 정의된다.

둘째, 네트워크를 구성하는 갈등관계 자료는 기존 연구에서 언급된 갈등관계를 중심으로 하며, 이에 추가적으로 관련 보고서와 사례명 검색을 통해 언론기사로부터 기존 논문에서 다루지 않은 행위자 간 갈등관계 자료를 추가 수집하였다. 갈등관계는 구체적으로 다음과 같은 방법으로 코딩(이진수)하였다. 1) 수집된 자료에서 명확하게 갈등이 발생하였다고 제시한 경우, 2) 하나의 행위자가 정부위원회 또는 사법부에 조정신청이나 제소를 한 경우, 3) 언론보도에서 특정 행위자가 다른 행위자를 비난하거나 부정적 입장을 견지하는 태도를 보인 경우, 마지막으로 집합적 행위를 통해 특정 대상자를 비난하는 경우 등이다(박치성 외, 2015).

사례별 가치배분 역시 기존 연구와 언론기사 검색을 통해서 등장하는 행위자들이 주장하는 내용과 사실 등 객관적인 입장에서 갈등이슈를 정리한 내용을 바탕으로 코딩하였다. 그 외에 명시적으로 언급되지 않지만, 등장하는 행위자들의 입장을 통해 규범적으로 판단 가능한 부분(예: 환경단체가 참여하는 경우, 환경보호 등 주장 취지를 통해 비물질적 가치배분의 문제로 코딩)은 연구자가 해당 가치갈등이 포함되는 것으로 해석하였다. 예를 들어, 물질적 가치배분의 경우, 시설입지 및 관리에 있어 비용과 편익배분에 대한 이해대립으로 나타나지만, 언급되지 않는 경우가 있다. 인근지역에 혐오시설이 입지하는 경우, 지역주민들은 명시적으로는 생활환경의 침해를 이유로 반대하지만, 내심적으로는 부동산 지가상승의 저해와 같은 경제적 불이익도 포함되어 있는 경우가 있다. 마지막으로 의사결정권 배분의 경우 사례를 바탕으로 의사결정과정에 참여하는 정부와 이들 간 나타나는 수직적, 수평적 갈등관계를 중심으로 코딩하였다.

## 2. 측정

### 1) 가치배분

가치배분은 3개의 변수-물질적, 비물질적 가치배분 갈등, 의사결정권 배분을 둘러싼 갈등-를 통하여 측정된다. 첫째, 행위자 간 물질적 가치배분은 보상, 비용분담, 재산상 이득, 재산상 피해(4개)로 측정된다(건설교통부, 2007; 권영인·박정욱, 2004; 권경득 외, 2004). 개별 사례에서 경제적 배분을 둘러싼 갈등이 있는 경우 1, 없는 경우 0으로 측정이 되어, 최소 0, 최대 4의 값을 가질 수 있다.<sup>4)</sup>

둘째, 권한갈등 및 공익적 가치추구 갈등 등이 포함되는 비물질적 가치배분은 시설명칭, 관할권, 안전(개인의 생명, 건강), 주거환경(소음, 악취 등 공해), 환경(보존), 정치·종교·가치관 등 신념, 절차상 하자, 불신·오해·편견 등 상호관계 이상으로 발생하는 갈등 등(8개)으로 구분되어 측정이 되며(건설교통부, 2007; 권영인·박정욱, 2004; 정용덕, 2010; 최지연, 2008), 개별 사례당 최대 8, 최소 0의 값이 나타난다.

셋째, 정부 간 의사결정권 배분에 있어 갈등은 다양한 정부 행위자 간 갈등 관계의 숫자로 측정된다. 구체적으로 삼권 간, 중앙정부 간, 광역정부 간, 기초정부 간, 중앙-광역 간, 중앙-기초 간, 광역-기초 간 등이며, 개별 사례에서 이러한 관계들이 다수가 나올 수 있기 때문에 최소값은 0이지만 최대값은 사례에 따라 정해지게 된다. 지금까지 살펴본 가치배분 관련 변수 및 측정방법을 정리하면 다음과 같다.<sup>5)</sup>

〈표 2〉 가치배분 변수 측정 방법

요인	변수	세부 측정도구	측정
가치배분	물질적	보상, 비용분담, 재산상이득, 재산상 피해	있음=1 없음=0
	비물질적	시설명칭, 관할권, 안전(생명, 건강), 주거환경, 환경(보존), 신념(정치성, 종교, 가치관, 문화 등), 절차상 하자(공청회 누락), 관계상 갈등(불신, 오해 등)	
	의사결정배분	수평적 정부간(삼권간, 중앙정부간, 광역정부간, 기초정부간) 수직적 정부간(중앙-광역, 중앙-기초, 광역-기초)	

4) 재산상 문제의 경우 동일한 사례라 하더라도 일부에게는 재산상 이득이 되는 반면, 타방에게는 피해가 되는 경우가 있기 때문에 양자는 별개로 구분하여 코딩하였다. 대표적으로 댐 건설 사례의 경우 상류지역 주민과 하류지역 주민 간에 나타나는 물질적 가치배분을 상징할 수 있다(배귀위 외, 2010).

5) 일례로, 부산신항만건설 갈등사례는 물질적 측면에서 재산상 이득 갈등(1개), 비물질적 측면에서 시설명칭 및 관할권 갈등(2개), 의사결정배분의 측면에서 1개의 수평적 정부간(경남-부산), 3개의 수직적 정부간(해수부-부산, 해수부-경남, 해수부-진해) 갈등 등 총 7개의 가치배분 갈등이 코딩되었다.

## 2) 네트워크 관리

갈등 당사자들은 이해관계의 충돌로 인해 이미 상호적대적 관계에 있는 경우가 대부분이기에 갈등관계의 조정은 갈등 당사자보다는 제3자 또는 외부적 중재자를 필요로 한다(하혜영, 2007b). 갈등의 조정을 위해 개입하는 제3자 또는 중재자의 입장에서 갈등 네트워크에 속해있는 행위자들 간 나타나는 갈등 네트워크 구조 중 다음과 같은 두 가지 구조에 있어 상대적으로 갈등 조정이 쉬워질(어려워질) 가능성이 높다.

첫째, 갈등을 중재·조정하여야 하는 제3자적 정부의 입장에서 갈등관계가 특정 행위자 또는 특정 행위자 간 관계에게 집중되는 경우, 그렇지 않은 경우보다 상대적으로 갈등 조정을 할 수 있는 가능성이 커진다고 볼 수 있다. 왜냐하면, 갈등 관계가 모든 행위자들에 걸쳐 분산되어 있는 경우에는 모든 행위자들을 대상으로 갈등관리가 필요하지만, 갈등이 특정 행위자 또는 관계에 집중되어 있는 경우에는 상대적으로 소수의 행위자만을 집중적으로 관리함으로써 갈등해결 가능성이 높아지기 때문이다.

네트워크에서 갈등이 얼마나 집중되어 있는가에 대하여 본 연구는 네트워크 집중도(network centralization index)를 이용하는데, 구체적으로 연결중심성 네트워크 집중도와 사이중심성 네트워크 집중도를 이용한다(박치성 외, 2015). 연결중심성 네트워크 집중도는 갈등관계의 허브가 있는가, 또는 허브가 어느 정도인가를 나타내주는 측정이다. 네트워크에서 허브가 되는 하나 내지 소수의 행위자의 행태에 집중하여 조정을 시도하게 되면, 다수의 행위자를 상대하는 것보다 적은 비용으로 갈등 네트워크가 완화되는 경향이 커지기 때문에, 갈등관리가 상대적으로 수월해지게 되는 것이다.

또한 네트워크 내 모든 행위자가 다른 행위자와 관계를 맺기 위해서 단 한 명의 다리역할을 하는 행위자 또는 특정한 관계만을 거쳐야 하는 경우, 이 다리역할이 특정 행위자(관계)에게 집중되어 있다고 볼 수 있는 것이다. 이는 행위자를 중심으로 하는 사이중심성과 특정 관계를 중심으로 하는 흐름 사이중심성으로 각각 측정된다. 사이중심성 집중도가 높다는 것은 전체 네트워크의 갈등흐름에 있어, 특정 행위자 또는 특정 관계만을 관리하여 이들의 갈등을 완화하였을 경우 전반적으로 다른 행위자들 간 갈등관계의 흐름이 완화될 수 있다는 측면에서 중요하다.

둘째, 세 명이상 행위자 간 갈등관계가 다른 행위자들과의 관계보다 견고하게 연결되어 있는 하위집단이 많을수록 갈등 관리가 힘들어 질 것으로 예상된다. 즉 네트워크에 삼각관계(triad)가 많이 존재할수록 갈등의 구조가 견고해질 것이다. 삼각관계 갈등구조가 있다는

것은 세 명의 행위자간 갈등 순환관계가 있다는 것을 의미하며, 이러한 순환적 갈등관계인 삼각관계가 많이 존재할수록 네트워크의 구조는 외부의 중재에 더 폐쇄적이 된다(Borgatti et al., 2009). 따라서 네트워크 내 삼각관계가 많을수록 제 3자인 중재자의 입장에서 갈등 네트워크 조정이 더 힘들어지는 것이다.

하위집단의 존재는 모듈분석(modularity)을 통하여 도출되는 네트워크 내 하위집단의 숫자로 측정되며, 삼각관계는 개별 네트워크에 존재하는 삼각관계의 숫자로 측정된다.

### 3) 사회간접자본 특성 변수

본 연구는 다섯 개의 변수를 통해 퍼지셋 분석에 의해 유형화된 시설 집단들의 특성을 살펴보고자 한다. 각 유형별로 소속된 사례들의 특성을 이해함으로써 유형 분류의 타당성을 검증할 수 있고, 해당 유형에 속한 시설들의 차별화된 관리전략기반 제공 측면에서 의의가 있다. 각각의 변수들은 해당유무에 따라 명목척도로서 코딩된다.

첫째, 시설유형 변수로 해당 시설이 어떤 종류의 시설인가에 따라 갈등관계에 영향을 줄 수 있다(박치성 외, 2014). 통계청, 국토교통부 등 정부부처나 관련법(사회기반시설에 관한 민간투자법)을 보더라도 사회간접자본 시설유형은 모든 시설을 포괄할 수 있는 일반적인 분류방식이 없는 실정이다. 이론적으로는 사회간접자본을 최협의-광의-최광의로 분류하거나(양지청, 2002), 공공처리시설, 공공서비스시설, 공공기반시설, 지역개발 등으로 구분함으로써(하혜영, 2007b) 연구목적에 부합되게 유형화를 시도하고 있다. 본 연구도 기존에 논의되었던 분류방식을 바탕으로 크게 생활환경시설(쓰레기, 폐기물처리 등), 교통시설(도로, 철도, 공항, 항만 등), 에너지시설(원전, 수력, 화력 등), 교육문화시설, 행정시설(공공기관, 공기업 등), 군사시설, 산업(기반)시설(산업단지 조성관련), 기타시설 등 8개로 구분하여 범주화하였다.

둘째, 시설성격으로서 님비·핍피를 살펴본다. 해당 시설이 핍피, 님비 여부에 따라 갈등관계의 정도와 갈등 네트워크 구조가 다르게 나타날 수 있기 때문에 시설성격에 따른 분석은 중요하다(김용철, 1998). 다만, 동일한 시설이라도 사례에 따라 성격이 다르게 나타날 수 있는 경우에는 해당 정책맥락을 고려하여 시설의 성격을 판단해야 할 필요가 있다. 예를 들어 동일한 유형의 공항 건설이라 하더라도 동남권신공항 사례는 핍피적 성격이 강한 반면, 전북 신공항 건설사례는 님비적 성격이 강하다.

셋째, 정치적 영향력에 따라 갈등 네트워크가 영향을 받을 수 있다. 그 중에서도 해당시

설이 선거공약으로서 논해진 경우 국민적 합의를 의제하기 때문에 정책과정에서 시민의 참여가 배제되기 십상이고(정정화, 2011), 사업의 타당성에 대해 갈등 정도가 복잡해질 수 있다. 본 연구는 정치적 영향력의 일환으로 해당 시설입지가 선거공약에 해당되었는지 여부를 살펴보고, 갈등 네트워크 유형에 속하는 시설들이 선거공약과 관련하여 어떠한 패턴을 보이는지 살펴보고자 한다.

넷째, 공공재 또는 요금재 여부에 따라 사회간접시설의 수용도가 다르게 나타날 수 있고 이로 인해 갈등 정도나 네트워크 구조가 달라질 수 있다(박치성 외, 2014). 지역 발전 측면에서 동일한 유형의 시설이라 하더라도 요금재적 성격을 갖고 있다면 상대적으로 공공재적 성격의 시설보다 선호시설로 여길 가능성이 있기에 갈등완화 가능성이 더 높을 것이다.

다섯째, 민간기업 참여여부에 따라 갈등 구조에 영향을 줄 수 있다. 정부 차원에서 추진하는 시설과 달리 민간기업이 참여할 경우 사업시행자 입장에서 조직의 이익창출이 관여되기 때문에 입지갈등과정에서 사업의 조속한 진행을 위해 주요한 행위자로 참여하게 되고 이는 다른 이해관계자들과의 갈등관계에 영향을 줄 수 있다.

### 3. 분석방법

사회간접시설 갈등 유형화를 위한 탐색적 분석은 세 단계에 걸쳐 이루어진다. 첫째, 가치배분과 네트워크 관리에 대한 점수를 추출한다. 가치배분을 측정하기 위해서 3개의 변수를 이용하고, 네트워크 관리는 2개의 구성개념(갈등 집중도와 하위집단의 견고성)에 대하여 다섯 개의 변수를 이용하여 측정된다. 여기서 네트워크 관리로 측정된 5개의 변수들이 이론에서 논의한 바와 같이 두 개의 구성개념으로 묶이는가는 알아보기 위해서 요인분석을 실시하였고, 요인분석 결과 네트워크 관리의 경우 두 개의 요인(갈등 집중도 정도와 하위집단의 견고성)으로 나뉘어 묶이며, 가치배분의 경우에도 세 개의 변수가 하나의 요인으로 묶이는 것으로 나타났다.<sup>6)</sup>

둘째, 가치배분과 네트워크 관리 요인점수를 이용하여 최종적으로 각 사례가 어떤 유형에 속하는지를 파악하기 위해서 퍼지셋(fuzzy-set) 분석방법을 이용한다(Rgain, 2008). 퍼지셋은 중범위 수준의 사례분석에 가장 적합한 방법론으로써, 특히 0-1까지의 연속적인 퍼지점수를 이용하여 소속집단을 구분해준다는 측면에서 이상형 유형화 분류에 유용한 방법론이다(최영준, 2009).<sup>7)</sup> 특히 퍼지셋 분석을 통해서 각각의 요인들을 구성하는 변수들을

6) 가치배분 및 네트워크 관리 요인분석 결과는 다음과 같다(주성분 분석, 직교(Varimax) 회전).

결합함으로써 사례마다 갖는 속성들의 정도차이를 이분법적 접근이 아닌 눈금매기기로 파악할 수 있다는 장점이 있으며(이승윤, 2014), 복지국가 유형분류 등에 상당히 많이 이용되어 방법론으로는 그 유용성이 검증되었다고 볼 수 있다(Kvist, 1999; 정의룡·양재진, 2012).

셋째, 유형화 분석결과, 각 유형에 속하는 사례들이 어떤 공통점을 가지는가를 파악한다. 이를 위해서, 사회간접시설의 종류, 시설갈등의 속성(넘비·핍피), 정치적 공약의 유무, 갈등 중재자 유무, NGO의 갈등 참여 정도, 재화 종류(공공재·요금재) 등의 시설 특성을 적용하여, 각 유형에 속하는 시설들이 이러한 특성에 의하여 구분되는가를 파악하고, 특성과 유형이 매칭되는 경우, 어떤 의미를 갖는가에 대하여 해석을 한다.

## IV. 분석결과

### 1. 퍼지셋 분석결과

분석결과, 먼저 변수별 퍼지점수를 살펴보면, 가치배분의 경우 퍼지점수가 1에 가까울수록 가치갈등이 분산되지 않고 상대적으로 특정 가치에 집중되어 있는, 즉, 소수의 가치배분(특정가치 갈등)의 문제로 나타남을 의미한다. 가치배분 퍼지점수가 0.9이상으로 높게 나타난 사례는 태권도공원유치(0.98), 경북도청이전(0.97), 기무사과천이전(0.93), 전북외고유치(0.9), 동남권신공항유치(0.92) 등 5개이며, 반대로 0.1이하의 퍼지점수가 나타난 5개

가치배분	Component	네트워크 관리(조정)	Component	
	1		1	2
의사결정권 배분 갈등	-.752	연결중심성 집중도	.880	-.184
물질적 가치 배분 갈등	.525	행위자 사이중심성 집중도	.956	-.134
비물질적 가치 배분 갈등	.743	삼각관계	-.166	.734
		흐름 사이중심성 집중도	.947	-.161
		커뮤니티 수	-.101	.811
KMO = 0.555		KMO = 0.694		

이러한 분석결과에서 나타난 요인점수를 이용하여 가치배분과 네트워크 관리의 값을 추출해낸다. 여기서 네트워크 관리의 경우 갈등 집중도는 갈등관리에 정(+)의 효과가, 하위집단의 견고성의 경우 부(-)의 효과가 있을 것이기 때문에, 이 두 요인을 정의 값과 부의 값으로 재조정하여 이를 합산한 값을 이용한다.

- 7) 퍼지소속점수 계산(calibration)은 완전소속의 경우 0.95, 완전비소속 기준은 0.05, 분기점으로는 중위수를 이용한다. 실제 계산은 Fs/QCA 프로그램([www.u.arizona.edu/~cragin/fsQCA/](http://www.u.arizona.edu/~cragin/fsQCA/))을 이용한다.

사례는 서산태안조력발전소건설(0.07), 부안방폐장건설(0.06), 청계천복원(0.06), 울산원자력발전소건설(0.04), 제주해군기지건설(0.03) 등의 순이다.

〈표 3〉 51개 사례의 각 소속 점수 및 유형

갈등사례	가치배분 퍼지점수	네트워크관리 퍼지점수	각 사례의 소속 점수				갈등유형	갈등사례	가치배분 퍼지점수	네트워크관리 퍼지점수	각 사례의 소속 점수				갈등유형
			I 유형	II 유형	III유형	IV유형					I 유형	II 유형	III유형	IV유형	
나공사본사이전	0.80	0.69	0.69	0.20	0.31	0.20	I*	남양주소각잔재매립장	0.13	0.07	0.07	0.07	0.13	0.87	IV*
동남권신공항	0.44	0.92	0.44	0.56	0.08	0.08	II**	마산수정지구매립	0.10	0.09	0.09	0.09	0.10	0.90	IV*
부산신항만	0.69	0.70	0.69	0.31	0.30	0.30	I*	명지대교건설	0.65	0.16	0.16	0.16	0.65	0.35	III*
영월다목적댐건설	0.11	0.21	0.11	0.21	0.11	0.79	IV*	부안방폐장건설	0.06	0.38	0.06	0.38	0.06	0.62	IV*
용담댐수계	0.73	0.59	0.59	0.27	0.41	0.27	II**	사패산터널공사	0.58	0.05	0.05	0.05	0.58	0.42	III**
위천공단	0.79	0.84	0.79	0.21	0.16	0.16	I*	서산태안조력발전소건설	0.07	0.18	0.07	0.18	0.07	0.82	IV*
강국취수장취수	0.59	0.47	0.47	0.41	0.53	0.41	무소속	수리산터널공사갈등	0.37	0.18	0.18	0.18	0.37	0.63	IV*
태권도공원유치	0.98	0.96	0.96	0.02	0.04	0.02	I*	인양성남고속도로공사	0.50	0.75	0.50	0.50	0.25	0.25	I,II**
평택담진항	0.34	0.84	0.34	0.66	0.16	0.16	II*	영광쓰레기매립장건설	0.89	0.68	0.68	0.11	0.32	0.11	I*
한탄강댐건설	0.37	0.24	0.24	0.24	0.37	0.63	IV*	영광원저력발전소건설	0.26	0.50	0.26	0.50	0.26	0.50	IV,II**
경기동부권자원화수시설	0.42	0.09	0.09	0.09	0.42	0.58	IV**	울산원저력발전소건설	0.04	0.11	0.04	0.11	0.04	0.89	IV*
경북도청이전유치	0.97	0.95	0.95	0.03	0.05	0.03	I*	울진원저력발전소건설	0.19	0.20	0.19	0.20	0.19	0.80	IV*
광주공연장유치	0.73	0.63	0.63	0.27	0.37	0.27	I*	육군군수사령부이전	0.72	0.58	0.58	0.28	0.42	0.28	I**
서호구추모공원건설	0.52	0.54	0.52	0.48	0.46	0.46	무소속	정항국가산업단지건설	0.77	0.56	0.56	0.23	0.44	0.23	I**
수도권광역철도영역	0.43	0.05	0.05	0.05	0.43	0.57	IV**	전남도청이전	0.87	0.98	0.87	0.13	0.02	0.02	I*
안산시화호개발	0.88	0.60	0.60	0.12	0.40	0.12	I*	전남신공항유치	0.85	0.75	0.75	0.15	0.25	0.15	I*
전북신공항건설	0.61	0.69	0.61	0.39	0.31	0.31	I*	진주쓰레기매립장건설	0.35	0.13	0.13	0.13	0.35	0.65	IV*
전북외고유치	0.9	0.79	0.79	0.10	0.21	0.10	I*	청계천복원사업	0.06	0.22	0.06	0.22	0.06	0.78	IV*
제주해군기지건설	0.03	0.19	0.03	0.19	0.03	0.81	IV*	청원쓰레기매립장건설	0.16	0.26	0.16	0.26	0.16	0.74	IV*
천안이산역명칭	0.79	0.35	0.35	0.21	0.65	0.21	III*	청주시화장건설	0.25	0.04	0.04	0.04	0.25	0.75	IV*
4대강사업갈등	0.12	0.25	0.12	0.25	0.12	0.75	IV*	춘천쓰레기매립장건설	0.55	0.56	0.55	0.45	0.44	0.44	무소속
경주시방폐장건설	0.38	0.32	0.32	0.32	0.38	0.62	IV*	춘천양양고속도로건설	0.25	0.02	0.02	0.02	0.25	0.75	IV*
경주시방폐장유치	0.45	0.54	0.45	0.54	0.45	0.46	무소속	충남도청이전	0.89	0.65	0.65	0.11	0.35	0.11	I*
구로쓰레기소각장건설	0.56	0.63	0.56	0.44	0.37	0.37	I**	하남시광역화장건설	0.14	0.19	0.14	0.19	0.14	0.81	IV*
구리포천고속도로건설	0.31	0.54	0.31	0.54	0.31	0.46	II**	한반도대운하사업	0.63	0.34	0.34	0.34	0.63	0.37	III*
가무사과천이전	0.93	0.76	0.76	0.07	0.24	0.07	I*								

\* 특정 한 가지 유형에 완전소속에 가까울 경우(한 가지 유형의 소속점수가 0.6 이상),  
 \*\* 두 가지 유형에 속할 가능성이 높은 경우(두 가지 유형에 있어 소속유형점수가 0.5 ±0.1이내인 경우),  
 \*\*\* 무소속: 네 가지 유형의 성격을 모두 포함하는, 즉 모든 소속유형점수가 0.5 ±0.1이내인 경우

네트워크 갈등 관리는 퍼지점수가 1에 가까울수록 갈등 관계 집중도가 높음을 의미하고

낮을수록 갈등관계의 분산을 나타내기 때문에 높을수록 상대적으로 갈등완화가 수월하다고 할 수 있다. 네트워크 관리 퍼지점수가 0.9이상으로 높은 사례는 전남도청이전(0.98), 태권도공원유치(0.96), 경북도청이전(0.95), 동남권신공항유치(0.92) 등 4개 사례가 있었으며, 반대로 0.1이하는 경기동부권자원회수시설(0.09), 마산수정지구매립(0.09), 남양주소각잔재매립장(0.07), 사패산터널공사(0.05), 청주시화장장건설(0.04), 춘천양양고속도로건설(0.02) 등의 순으로 6개 사례가 나타났다.

두 가지 퍼지점수를 기준으로 유형별 소속점수를 살펴보면, 특정 유형에 속하는 것으로 총 45개(88.2%, I 유형 18개, II 유형 3개, III 유형 4개, IV 유형 20개) 사례가 나타났다. 대부분 사례들이 가치배분이 단순하고 갈등 네트워크 관리가 용이한 I 유형(40%)과 양자가 모두 복잡한 IV 유형에 속하는 사례(50%)를 중심으로 나타나고 있으며 그 중간 형태인 II, III 유형은 많지 않은 것으로 분석되었다. 실제 대부분의 사례가 가치배분과 갈등 네트워크 관리정도가 함께 높거나 함께 낮은 경우에 포섭되는 경우가 많으며, 두 개 요인 중 하나만 높고 다른 하나가 낮은 경우는 많지 않다는 것을 의미한다.

위와 달리 특정 유형에 속할 가능성이 상대적으로 높지 않은 사례는 6개로 나타났다. 장곡취수장, 서초구추모공원건설, 경주시방폐장유치, 춘천쓰레기매립장건설 등 4개의 사례는 소속점수가 0.5를 중심으로 혼재되어 있어 특정 유형 속한다고 판단하기 어려운 경우(무소속)이며, 안양성남고속도로건설은 I, II 유형, 영광원자력발전소는 II, IV 유형에 속할 가능성이 높은 것으로 분석되었다. 전자는 가치배분 정도를 판단하는데 어려움이 있지만, 네트워크 관리 측면에서 상대적으로 용이할 가능성이 높으며, 후자는 네트워크 관리 용이성 정도를 판단하는데 모호하지만, 가치배분은 복잡한 형태를 띠게 되는 것으로 이해할 수 있다.

## 2. 유형화에 따른 시설 특성

여기서는 분석결과에 따라 특정 유형으로 분류된 사례들을 시설유형별 특성으로 재정리하고, 갈등 속성(넘비/핍피), 정치적 영향력(시설에 대한 정치적 공약 유무), 중재자 유무, 재화의 종류(공공재/요금재) 등을 중심으로 유형별 특징을 살펴본다.

### 1) 시설유형에 따른 특성

앞에서 다룬 분석결과를 바탕으로 갈등 네트워크 유형과 시설유형 관계를 정리하면, 전

체 51개의 사례 중 두 유형에 소속가능성이 동일한 2개의 사례와 4개의 무소속 사례를 제외할 때 각 갈등 네트워크 유형에 따라 분류되는 사례들의 수는 45개가 되고, 세부적으로 I 유형은 18개, II 유형은 3개, III 유형 4개, IV 유형 20개로 구성된다.

〈표 4〉 시설 유형별 집단소속 사례 수(%)

	총계	소계(%)	I유형	II유형	III유형	IV유형	두유형소속	무소속
계	51	45	18	3	4	20	2	4
생활환경시설	11	8(100.0)	2(25.0)	0(0.0)	0(0.0)	6(75.0)	0	3
교통시설	13	12(100.0)	3(25.0)	3(25.0)	3(25.0)	3(25.0)	1(I,II)	0
에너지시설	9	7(100.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	7(100.0)	1(II,IV)	1
교육문화시설	3	3(100.0)	3(100.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0	0
행정시설	4	4(100.0)	4(100.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0	0
군사시설	3	3(100.0)	2(66.7)	0(0.0)	0(0.0)	1(33.3)	0	0
산업(기반)시설	3	3(100.0)	2(66.7)	0(0.0)	0(0.0)	1(33.3)	0	0
기타시설	5	5(100.0)	2(40.0)	0(0.0)	1(20.0)	2(40.0)	0	0

첫째, 상대적으로 갈등조정이 용이한 I 유형에 속하는 것으로 나타난 사례는 공공행정시설 이전, 교육문화여가시설 유치, 산업(기반)시설 이전 및 설치 등이 주를 이루고 있다. 행정시설로는 LH공사본사, 경북도청, 전남도청, 충남도청 이전 등이 있으며, 교육문화시설로는 태권도공원, 광주공연장, 전북외고유치, 산업시설로는 위천공단, 장항국가산업단지건설 등이 있다. 그 외에 군사시설 이전(육군군수사령부, 기무사), 교통시설(부산신항만, 전북·전남신공항 유치), 생활환경시설(영광쓰레기매립장, 구로구쓰레기소각장)이 나타나고 있으며 기타시설로서 안산시화호, 용담댐수계 등 수자원공급과 관련된 갈등사례가 있다.

이들 사례를 통해 알 수 있는 것은 대부분 펄피시설로서 가치배분에 있어 재산상의 이익 또는 피해와 관련된 물질적 가치 배분이 주를 이루고 상대적으로 환경, 안전 등 비물질적 가치배분 문제는 크게 중요하게 다루어지지 않는다는 것이다. 의사결정권 배분에 있어서도 주로 중앙-복수의 광역 또는 광역-복수의 기초정부 등 사업시행주체 기관과 이를 유치하려는 지역 간의 갈등인 수직적 정부 간 갈등의 형태로 나타나는 특징이 있다.

둘째, 가치배분이 복잡하고, 갈등조정이 용이하지 않기에 갈등해결이 가장 어려울 것으로 예상되는 IV 유형의 경우, 대부분 에너지시설, 생활환경시설 등에서 많이 나타나고 있다.

특히 다른 세 가지 유형에 있어서는 에너지시설이 나타나고 있지 않고, IV유형에 있어서만 7개 사례가 나타나고 있다(영일다목적댐, 한탄강댐, 서산태안조력발전소, 울산원자력발전소, 울진원자력발전소, 경주시방폐장, 부안방폐장). 그 외 생활환경시설은 남양주소각잔재매립장, 진주쓰레기매립장, 청원쓰레기매립장, 경기동부권자원회수시설, 청주화장장, 하남광역화장장 등 6개 사례로써, I유형에 나타난 2개의 생활환경시설을 제외하면 거의 모든 생활환경시설 역시 IV유형에 속하는 것으로 나타났다.

이들 시설들은 주로 남비시설로서 보상 기타 재산상의 손해뿐만 아니라 안전, 악취, 소음 등 생활환경, 환경보존, 기타 절차상 문제 등 물질적·비물질적 가치배분이 복잡하고, 정부, 민간, 정치권 등 다른 수준의 행위자 간 갈등관계가 분산되어 있어 갈등 조정이 용이하지 않다. 특히 에너지시설은 통상 중앙정부가 주도하는 경우가 많기 때문에 수직적 정부 간 갈등이 많이 발생하며, 지역주민을 포함하여 전국적 단위의 종교, 환경, 시민단체들의 적극적인 참여현상이 발생한다(김용철, 1998).

셋째, 가치배분은 복잡하지만, 갈등조정이 용이한 II유형이나 가치배분은 단순하지만, 갈등조정이 어려운 III유형에 속할 가능성이 높은 경우는 거의 모두 교통시설인 것으로 나타났다. 즉 구리포천고속도로, 동남권신공항건설, 평택당진항경계분쟁(II 유형), 천안아산역명칭, 명지대교건설, 사패산터널공사(III유형) 사례들이며, 기타시설로서 한반도대운하도 이 유형에 속할 가능성이 높은 것으로 분석되었다.

교통시설은 다른 시설유형과 비교하여 특이한 패턴을 보이고 있다. 두 유형에 동시에 소속되는 사례를 제외한, 나머지 12개 교통시설 사례가 모두 갈등 네트워크 유형별로 골고루 분산되어 있다. 사례들이 상이한 유형 간 혼재되어 있는 결과를 볼 때 교통시설은 사업내용과 그 성격에 따라 지역발전에 미치는 영향이 다를 수 있기 때문에 일률적으로 특정 유형에 포섭되기 어려움을 알 수 있다. II유형에 속하는 평택당진항 사례의 경우 재산상의 이익 등 물질적 가치와 더불어 항명칭, 관할권, 정치적 영향 등의 비물질적 가치배분이 나타나고, 해수부, 경기, 충남, 평택시, 당진군 등 의사결정 배분과정에 다양한 행위자가 참여하여 가치배분이 상대적으로 복잡하게 나타나지만(배웅환 외, 2012), 경기, 충남, 해수부를 중심으로 갈등관계가 집중된 구조를 보여 오히려 네트워크 관리는 용이한 것으로 나타났다(네트워크 관리 퍼지점수, 0.84). 반면에, 천안아산역 사례는 재산상의 이익과 명칭분쟁이 주된 갈등을 이루며, 주무부처인 국토부와 두 개의 지방정부(천안과 아산시) 간의 갈등으로 상대적으로 복잡하지 않지만, 이들 세 기관을 중심으로 기타 행위자들과의 갈등관계가 분산되어 네트워크 관리 측면에서 용이하지 않다는 결과가 나타났다(네트워크 관리 퍼지점수,

0.34).

정리하면, 지역발전에 긍정적 효과를 줄 수 있는 행정시설, 교육문화시설, 산업시설 등은 대부분 가치갈등의 복잡성이 낮고, 갈등관계가 집중되어 있어 관리가 용이한 것으로 나타난 반면, 에너지시설, 생활환경시설 등은 가치갈등의 정도가 높고, 갈등 관계가 분산되어 있어 관리가 쉽지 않음을 알 수 있다. 교통시설의 경우 특정 유형에 속하기 보다는 사업내용과 그 규모에 따라 골고루 혼재되어 있는 것으로 나타났다.

이하에서는 집단 소속이 구분되는 45개 사례에 대하여 이들 사례들이 어떤 특성을 갖고 있는지 알아보기 위하여 시설성격, 시설에 대한 정치적 공약유무, 갈등 중재자 유무, 재화의 종류, 민간기업의 참여 등의 추가 변수를 중심으로 살펴본다. 시설별 유형결과에서 Ⅱ, Ⅲ 유형은 교통시설을 중심으로 나타나는 점을 감안, 7개 사례로 통합하여 분석한다.

## 2) 시설 성격에 따른 특성

45개 사례들을 대상으로 님비, 핼피 등 시설성격을 보면 아래와 같다. Ⅱ,Ⅲ유형은 님비, 핼피가 혼재되어 있는데 반하여 I 유형의 경우 61.1%(18개 중 11개 사례)가 핼피 시설에 해당하고 IV유형의 경우 거의 모든 사례(95.0%)가 님비시설로 나타나 양자 유형 간 시설성격에 따른 차이가 확연히 나타나고 있다.

〈표 5〉 시설성격에 따른 유형별 특성

	계	I 유형		Ⅱ,Ⅲ유형		IV유형	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%
핼피	16	11	61.1	3	42.9	1	5.0
님비	29	7	38.9	4	57.1	19	95.0
계	45	18	100.0	7	100.0	20	100.0

이러한 결과는 소속 퍼지점수를 중심으로 유형별 특성을 고려한 해석과 일치된다고 할 수 있다. I 유형 중 님비시설로 분류된 사례로는 군사시설, 공단설치 등 산업시설, 일부 생활환경시설이며, IV 유형 중에 핼피시설로 나타난 사례는 수도권광역전철역명 갈등으로서 앞서 시설유형별로 접근한 분석결과와 부합됨을 알 수 있다.

### 3) 정치적 공약 여부에 따른 특성

정치적 공약여부에 따른 시설유형의 특성을 살펴본 결과 I 유형은 공약 사례가 11개(61.1%)로 나타난 반면, II, III 유형과 IV 유형은 정치적 공약이 없는 경우가 각각 5개(71.4%), 17개(85.0%)로 대부분 공약사례가 아닌 것으로 나타났다.

〈표 6〉 정치적 공약여부에 따른 유형별 특성

공약유무	계	I 유형		II, III 유형		IV 유형	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%
공약	16	11	61.1	2	28.6	3	15.0
공약아님	29	7	38.9	5	71.4	17	85.0
계	45	18	100.0	7	100.0	20	100.0

I 유형은 핼피 성격을 가진 시설이 많기 때문에 선거공약으로서 활용할 수 있는 반면, IV 유형의 경우에는 님비 시설이 주를 이루기 때문에 시설설치에 대한 공약이 상대적으로 적게 나타나는 것으로 이해할 수 있다. IV 유형의 20개의 사례 중 4대강 사업, 마산수정지구매립, 청계천 복원사업 등 3개의 사례를 제외하고는, 모든 사업이 선거 공약사업에 해당되지 않는 것으로 나타나 정치적 민감성을 보여주고 있다. 그에 따라 국회의원, 지방의원 등이 일방 당사자로 개입한 갈등관계 역시 다른 유형에 비해서 적게 나타나고 있다.<sup>8)</sup> 한편, II, III 유형에서 정치적 공약사항인 경우는 한반도 대운하 사업과 동남권 신공항 건설 2건으로, 특히 선거기간에 공약사항으로서 민감했고, 선거 이후에도 사업 실시여부에 대한 정치적 영향이 컸기 때문에 가치배분의 갈등관계가 더 복잡해진 사례이다. 이들 사례들을 제외하고는 나머지 사례 역시 정치적 공약사례에 해당되지 않는 것으로 나타났다.

### 4) 갈등중재자 유무에 따른 특성

갈등유형에 따른 중재자 유무를 살펴보면, II, III 유형과 IV 유형은 크게 차이를 보이지 않고 있으나, I 유형은 18개 사례 중 12개(66.7%)가 중재자가 있는 사례로 구성되어 있다. 이는 오히려 핼피시설의 경우 님비시설보다 목적의 양립불가능성을 완화할 수 있는 중재자 개입 가능성이 높다는 것을 의미한다. 즉 핼피시설은 지역별 유치경쟁이 치열하지만, 관리

8) 기술통계 분석결과에서도 IV 유형에서 정치권이 일방당사자로 포함된 평균 갈등관계는 3.5개로 나타난 반면, I 유형 5.3개, II 유형 6개로 IV 유형보다 많은 정치권 행위자들의 개입이 있는 것으로 나타났다.

자가 입지선정 과정에서 절차적 민주성과 투명성, 그리고 형평성이 제대로 반영될 수 있는 과정설계를 충실히 한다면, 남비시설에 비해 정부 대 주민 간 갈등의 정도가 더 약하게 나타날 수 있다(김용철, 1998; 문태현, 2007).

〈표 7〉 갈등중재자 유무에 따른 유형별 특성

중재자 유무	계	I 유형		II, III 유형		IV 유형	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%
중재자 없음	19	6	33.3	3	42.9	10	50.0
중재자 있음	26	12	66.7	4	57.1	10	50.0
계	45	18	100.0	7	100.0	20	100.0

### 5) 재화의 종류

재화 종류에 따른 유형별 특성을 보면, I 유형은 공공재가 조금 많은 분포인 반면, II, III 유형과 IV 유형은 공공재 보다는 요금재인 경우가 더 많은 비중을 보이고 있다. 특히, II, III 유형은 7개 사례 중 한반도 대운하 사업 갈등을 제외한 나머지 6개(85.7%) 모두 요금재로 매우 높은 비율을 나타내고 있다. 이러한 결과는 이들 유형이 주로 교통시설을 포함하고 있기 때문이라 할 수 있다.

〈표 8〉 재화의 종류에 따른 유형별 특성

재화종류	계	I 유형		II, III 유형		IV 유형	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%
공공재	18	10	55.6	1	14.3	7	35.0
요금재	27	8	44.4	6	85.7	13	65.0
계	45	18	100.0	7	100.0	20	100.0

### 6) 민간기업 참여여부

민간기업 참여는 I, IV 유형 간 큰 차이가 나타나지 않으나 II, III 유형의 경우 상대적으로 민간기업의 참여가 높은 비중을 차지하고 있다.

〈표 9〉 시설유형별 민간기업 참여여부

민간기업	계	I 유형		II, III 유형		IV 유형	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%
불포함	30	15	83.3	2	28.6	13	65.0
포함	15	3	16.7	5	71.4	7	35.0
계	45	18	100.0	7	100.0	20	100.0

I 유형의 경우 18개 중 15개 사례(83.3%), IV 유형의 경우 20개 사례 중 13개(61.1%)가 민간기업의 참여가 나타나지 않고 있음에 반하여, II, III 유형의 경우 7개 사례 중 민간기업의 참여가 5개(75.0%)로 다른 유형보다 높은 비율을 나타내고 있다. II, III 유형은 대부분 교통시설로 이루어져 다른 분야에 비해 민간기업 참여 비율이 높게 나타나는 것으로 이해할 수 있다.

### 3. 갈등유형별 사회간접자본 특성 및 관리

유형별 소속 사례들의 특성을 살펴보면 첫째, I 유형에 속할 가능성이 높은 시설은 주로 행정시설, 교육문화시설 등으로 대체로 토피컬 성격을 갖고 있으며, 정치적 영향력으로서 선거공약으로 활용되거나, 정치권이 갈등 이해관계자로서 등장할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 유치경쟁의 형태로 나타나는 특성상 객관적이면서 독립적으로 정책과정을 주도할 갈등중재자 개입 가능성이 높으며, 주로 공공재이면서, 민간기업 등이 갈등관계자로 나타날 가능성은 낮은 것으로 분석되었다.

둘째, IV 유형에 속할 가능성이 높은 시설은 님비적 성격을 가지는 에너지시설, 생활환경시설 등으로, 정치적 영향력은 낮은 것으로 나타났다. 특히, 비물질적 가치갈등이 첨예화되는 경향으로 인해 갈등중재자 개입가능성과 민간기업 참여도 낮은 것으로 정리될 수 있다.

셋째, II, III 유형에 속할 가능성이 높은 시설은 주로 교통시설로서, 사업의 공간적 범위가 방대하여 지역에 따라 님비적 성격과 토피컬 성격이 공존하는 경우가 많은 것으로 보인다. 일부 특이사례를 제외하면 정치적 영향력은 낮으며, 갈등중재자 역시 사업의 정치적 민감도에 따라 다양하게 나타났다. 교통시설 건설은 주로 민간기업의 투자와 함께 이루어지는 경우가 많기 때문에 다른 시설유형과 달리 민간참여가 높고 그에 따라 재화의 종류 역시 대부분 요금재로 이루어져 있다. 이러한 결과를 볼 때 본 연구의 분석틀에서 제시한 유형별 갈등해결의 정도와 부합되게 나타남을 알 수 있다. I 유형에서 IV 유형으로 갈수록 갈등의

정도는 높아지고 반대로 갈등해결의 가능성은 더 낮아질 것이다.

〈표 10〉 퍼지 소속집단 사례군 특징

구분	I유형	II유형	III유형	IV유형
주된 시설유형	행정, 교육문화시설	교통시설	교통시설	에너지, 생활환경시설
시설성격	핍피적	핍피+남비	핍피+남비	남비적
정치적 영향력	높음	보통	보통	낮음
갈등중재자	개입가능성 높음	보통	보통	개입가능성 낮음
재화 종류	주로 공공재	요금재	요금재	주로 요금재
민간참여	낮음	높음	높음	낮음
갈등해결가능성	높음 ..... 낮음			
갈등정도	낮음 ..... 높음			

이상의 정리를 바탕으로 갈등 조정 및 관리를 위한 접근방안을 살펴보면, 갈등 네트워크의 관리를 위한 정부의 역할은 유형별 속성의 이해를 바탕으로 각각 차별화되어야 한다는 것이다. 이런 관점에서, 첫째, I 유형의 경우 해당 시설의 역할과 기능을 극대화할 수 있는 입지조건이 반영된 정책설계를 함과 동시에 참여의 보장 등 절차적 민주성과 투명성 그리고 원칙적 대응을 할 수 있는 단호한 리더십이 필요하다. 주변환경에 의해 사업진행이 유동적이고 소극적으로 진행될 경우 오히려 가치갈등이 복잡해지고, 네트워크 관리가 어려워질 수 있다. 즉 I 유형의 관리전략으로서 핵심은 명확한 원칙의 수립과 정확한 집행이라 할 수 있다.

둘째, IV유형은 시설성격상 정책결정에 대한 수용도가 높지 않은 특성이 있다. 이러한 수용도를 제고하기 위한 가장 중요한 요소로서 시설안정성에 대한 지식과 정보제공, 관리운영과정에서의 주민참여, 정보공개 등 소통 활성화이며, 이를 통한 행위자 간 신뢰구축이 관건이라 할 수 있다. 이러한 노력을 배제한 채 시설의 불가피성만 강조할 경우 이해관계자들의 갈등은 오히려 증폭될 가능성이 높다. 기존의 에너지시설 입지정책과정은 주민투표 거부, 주민참여 배제, 사업진행 강행, 소극적 보상, 공권력 행사를 통한 강경대응 등 주로 상호간의 의사소통 과정에서 나타나는 불신이 주된 원인이었다는 점에서 기존의 정부접근 방식

을 보여주고 있다(홍성만·박홍엽, 2006). 특정 시설에 대한 선호나 비선호는 고정불변이 아니라 사회경제적 변화, 새로운 지식의 확산, 생활방식의 변천 등에 의해 가치관의 변화를 가져오고, 이는 주민들의 인식 및 태도를 바꾸어 놓는다(김용철, 1998: 89). 따라서 이들 유형의 사업들은 시간 등 인적·물적 자원이 많이 소요되겠지만, 시설에 대한 정확한 정보와 지식 공유라는 소통과정이 축적되는 과정이 지속될 때 인식변화가 자연스럽게 일어날 수 있는 것이다. 관리자 역할로서 정부는 이러한 거버넌스 체계를 구축하는데 우선적으로 집중할 필요가 있다.

#### 4. 토론: 사회간접자본 갈등유형별 조정 및 관리를 위한 정책설계

사회간접자본 시설의 지속적인 건설과 그에 따른 갈등발생이 불가피한 상황에서 정부가 할 수 있는 최선은 갈등을 최소화하는 방안을 강구하는 것이다. 현재 정부는 갈등조정 매뉴얼을 통하여 갈등 최소화를 위해 노력하고 있다. 2007년 2월에 대통령령으로 제정된 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」에서는 갈등영향분석(10조), 다양한 참여적 의사결정 방법(15조), 갈등조정협의회를 통한 갈등해결(16조) 등 갈등해결을 위한 절차적 근거규정을 제시하고 있다. 그러나 개별 사회간접시설에 따라 갈등형태가 다양하기 때문에, 하나의 매뉴얼을 공통적으로 적용하는 것은 한계가 있고, 각 상황에 맞는 관리시스템 개선노력 병행이 필요하다(국무조정실, 2013). 모든 사회간접시설에 대한 통일적인 갈등해결 매뉴얼은 실용성이 매우 떨어지며, 반대로 개별 사안의 특수성을 반영한 모든 사회간접시설에 대한 갈등해결 매뉴얼을 만드는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 중간지점으로 사회간접시설을 갈등 유형별로 분류하고, 유형별 갈등해결매뉴얼을 만드는 중범위적 접근이 현실적으로 가장 유용할 것이다. 이러한 측면에서 본 연구가 제시한 사회간접시설 갈등유형화 작업은 의의가 있다. 이 네 가지 유형은 사회간접시설 공급에 있어 국민이 느끼기에 필요성이 있다는 합의 정도가 어떻게 다른가, 그리고 갈등구조에 있어 갈등의 조정 및 관리가 얼마나 가능한가, 이상 두 가지 측면을 조합한 것으로써 상대적으로 갈등 해결이 용이한 I유형부터 갈등해결이 상당히 어려운 IV유형에 이르기까지 특정시설유형, 갈등성격, 재화종류, 정치적 영향력 등의 변수와 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

본 연구결과를 바탕으로 향후 정부가 갈등조정 매뉴얼로서 갈등영향분석과 대안적 분쟁 해결방식을 설계하는데 반영될 수 있는 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 네 가지 유형 중 상대적으로 갈등 해결 가능성이 높은 I유형의 경우, 행정 및 문화

시설들으로써, 다른 유형과 비교하여 다양한 가치충돌이 발생하기보다 경제적, 정치적 이해관계 등의 충돌이 주요한 갈등요인이 되는 것으로 나타났다. 특히 대부분 민간기업 참여도가 낮으며, 팽피적 성격을 갖기 때문에 상대적으로 중재자가 개입할 여지가 높고, 또한 시설의 필요성에 대한 합의가 정치적 영향력이 없어지면 더욱 쉬워질 것으로 예상된다. 즉 이러한 I유형에 속하는 시설들의 경우 다른 유형들보다 상대적으로 더 정형화된 갈등관리 매뉴얼을 만드는 것이 더 용이할 수 있다.

둘째, IV유형의 경우 시설을 둘러싼 이해관계자들이 서로 상충하는 가치관을 가지고 갈등이 발생하며, 갈등관계가 특정 행위자에게 집중되지 않고, 다양한 행위자 간 상대적으로 견고한 갈등관계로 구성되어 있기 때문에 해결이 쉽지 않다. 특히 원자력, 생활폐기물 등 비선호 시설이 이 유형에 속하는데, 이러한 비선호 시설의 경우 다양한 행위자가 복잡한 갈등관계를 갖고, 경제적 가치가 아닌 비물질적 가치의 충돌이 갈등의 주요 원인이 되는 경우가 상당하며, 정치적 영향력에 의해 좌지우지 되지 않기 때문에, 실제 필요성(주로 정부)과 안전성(주로 주민과 시민사회) 간 딜레마 상태에서 정책 갈등이 심화되는 경우가 많다. 이러한 유형에 대하여는 주민들의 수용성 측면만을 강조하는 방식에서 벗어나 조금 더 중장기적 시각에서 갈등해결매뉴얼을 작성하여야 할 것이다. 또한 통상적인 협상이나 중립성만을 강조하는 중재의 효과가 상대적으로 높지 않다는 특성이 있기 때문에 충돌하는 가치들의 조정을 위한 장치를 만드는 것이 이 유형의 갈등조정 매뉴얼의 핵심이 될 것이다.

구체적으로 갈등 네트워크 관리에 있어 협상, 조정, 중재 같은 절차들을 적극 활용하는 대안적 분쟁해결방식(Alternative Dispute Resolution)이 위 두 가지 유형에 어떻게 적용될 수 있는가를 살펴보면 다음과 같다. I 유형 시설은 대부분 팽피적 성격의 지역개발사업으로서 다른 시설에 비해 갈등지속기간이 상대적으로 짧게 나타나는 경향이 있는데 이는 갈등당사자의 이해관계를 상대적으로 용이하게 반영하고, 계획의 확정과 함께 정부갈등이 자연스럽게 소멸되는 것으로 이해할 수 있다(박관규 외, 2014). 따라서 이 경우는 상대적으로 갈등완화 가능성이 높기 때문에 상호 이해관계 증진 차원에서 문제해결을 위해 자발적으로 참여할 의사가 있는 협상(negotiation)이 주요한 접근전략으로 제시될 수 있다. 반면, IV유형의 경우 다양한 가치들이 수반됨으로 인하여 가치배분 정도가 높아 갈등 당사자 간 의견대립이 심하고, 갈등관계 역시 이해관계자별로 분산되어 있어 협상의 진전이 나타나기 어려울 가능성이 높기 때문에 협상보다는 조정(mediation) 또는 법적 구속력이 있는 중재(arbitration)의 방법을 사용하는 것이 문제해결 가능성을 제고할 수 있다. 물론 그 전제는 원활한 갈등조정협의회 구성 및 운영 등을 통해 소통의 장이 될 수 있는 절차적 제도의 완비가 될 것이다.

셋째, 교통시설은 전 유형에 걸쳐 골고루 분산되어 있는 만큼 단일화된 갈등조정 방식이 힘들다는 것을 알 수 있다. 그러나 본 연구의 분석결과를 놓고 볼 때, 교통시설의 경우 공공재 성격을 가지며 정치적 영향력이 높은 시설(I), 요금재이며 민간기업의 참여가 높은 시설(II,III), 그리고 공공재적이며 민간기업의 참여가 낮은 시설유형(IV)으로 구분하여 각각에 대한 갈등해결매뉴얼이 만들어질 수 있을 것이다.

사회간접자본 시설은 다양한 유형과 함께 가치갈등도 사업의 필요성, 타당성 등에 대한 구조적 문제까지 결합되어 복잡한 양상으로 나아가고 있다. 이러한 측면에서 갈등 네트워크의 이해 역시 하나의 단편적인 차원이 아니라 복수의 결합요인 측면에서 접근되어야 하며, 이러한 노력을 바탕으로 사회간접자본 갈등관리를 위한 정책설계를 접근할 필요가 있다. 갈등이 예상되는 사업은 홍보, 협의를 통한 사전예방, 갈등영향분석, 참여적 의사결정방법 등을 적극적으로 활용하고, 갈등이 이미 표출되어 장기간 흐르고 있는 경우에는 대안적 분쟁해결방식 등을 통한 새로운 갈등해결절차 모색을 시도하며, 최근에 지속적으로 동일하게 발생하고 있는 유형의 갈등사안을 범주화하여 갈등 유발 또는 해결을 지연시키고 있는 시스템적 요인에 대한 진단 및 개선 노력이 이루어져야 할 것이다(국무조정실, 2013).

## V. 결론

국민에게 필요한 공공재를 공급한다는 측면에 중점을 두는 정부의 입장에서 사회간접시설에 대한 국민의 필요성에 대한 공감대가 없는데도 불구하고 이를 공급할 경우, 정책의 정당성이 없어질 수 있다(Hanberger, 2003). 여기서 중요한 점은 특정 시설을 둘러싸고 다양한 가치관이 개입될수록 필요성에 대한 논의에 합의가 어렵다는 점이다. 본 연구는 사회간접자본 갈등을 대상으로 기존의 연구방식과 다르게 거버넌스 네트워크에 기반하여 갈등의 원인이 되는 다양한 가치 배분과 네트워크 관리의 측면이라는 두 개의 요인을 중심으로 갈등 유형화를 시도하였고, 51개의 사례를 대상으로 퍼지셋 이상향 분석을 통하여 각 유형에 어떤 시설들이 속하는지, 그리고 이들 시설들에 어떠한 특성이 있는지를 탐색하였다. 연구 결과를 정리하면 다음과 같다.

먼저, 가치배분이 복잡하지 않고, 네트워크 관리가 용이한 I 유형에는 행정시설, 문화여가시설, 산업시설 등 지역발전에 긍정적 효과를 줄 수 있는 펌피시설이 대부분 속해 있었으며, 반대로 가치배분이 복잡하고, 네트워크 관리가 어려운 IV유형에는 에너지시설, 생활환

경시설 등 통상 님비시설들이 속해있는 것으로 나타났다. 또한 교통시설의 경우 어느 특정 유형에 속하기 보다는 해당 사업의 성격과 규모, 정책환경에 따라 다양한 유형속에 혼재되어 있음을 알 수 있었다.

둘째, 각 유형별 시설들을 대상으로 특성을 도출하기 위해 시설성격, 정치적 공약유무, 갈등 중재자 유무, 재화의 종류, 민간기업의 참여여부 등을 살펴본 결과, 시설성격의 경우 Ⅱ,Ⅲ 유형은 님비, 핼피가 혼재되어 있는 반면 I 유형은 주로 핼피시설, IV 유형은 주로 님비시설로 나타났다. 정치적 공약여부와 갈등중재자 유무의 경우 주로 I 유형에 해당되는 시설이 많은 것으로 분석되었으며, 핼피적 성격을 가진 시설일수록 정치적 이용가능성과 갈등중재자 개입가능성이 높음을 알 수 있었다. 재화의 종류에 따른 특성을 비교한 결과 Ⅱ,Ⅲ 유형의 경우 주로 요금재가 많이 나타나는 것으로 분석되었고, 민간기업 참여여부에 대해서도 I,IV유형에 해당되는 시설들은 주로 민간기업의 참여가 나타나지 않았으나, Ⅱ, Ⅲ 유형에서는 상대적으로 참여가 활발한 것으로 나타났다. 이들 유형에 주로 교통시설이 포함되어 있는 특성상 요금재 및 민간기업의 참여가 더 높은 비중을 차지하는 것으로 이해할 수 있다.

마지막으로 갈등 네트워크의 적절한 관리를 위한 전제로서 정부는 유형별로 차별화된 특성을 이해할 필요가 있으며, 그에 적절한 역할수행이 요구된다는 점을 논하였다.

본 연구는 사회간접자본 갈등 네트워크의 구조적 측면을 살펴보았다는 점에서 의의가 있으나 각 사례별로 정치, 경제 등 환경적 맥락의 차별성 또는 기간에 따라 동태적으로 변화하는 갈등분석을 고려하지 못했다는 점에서 분명 한계가 있다. 그러나 이러한 문제는 다수의 사례로 접근하는 본 연구의 취지상 불가피한 부분이며, 이후의 연구에서 이 부분이 반영되어 보다 견고한 분석결과가 도출되기를 기대한다. 또한 정치적 이해관계자, NGO 등 기타 행위자들이 참여함으로써 네트워크 관리 용이성이 어떻게 변화되는지에 대한 심도있는 분석이 필요하다.

본 연구는 사회간접자본 사례를 대상으로 갈등 네트워크 유형화 분석을 하였지만, 이 분석들은 그 대상 범위를 확대하여 다양한 유형의 공공정책 갈등으로의 적용이 가능할 것으로 보이며, 이런 측면에서 본 연구의 시도는 의미가 있다고 본다.

## 【참고문헌】

- 가상준·안순철·임재형·김학린. (2009). 한국 공공분쟁의 현황 및 특징: 1990-2007. <한국정치학회보>, 43(2): 51-87.
- 건설교통부. (2007). <사회간접자본시설사업(SOC)의 사업유형별 갈등관리모형구축 및 실무매뉴얼 작성연구>. 건설교통부.
- 국무조정실. (2013). <공공기관의 갈등관리 매뉴얼>. 국무조정실.
- 권경득·임정빈·장우영. (2004). 수자원 이용을 둘러싼 지방정부간 갈등요인 및 관리전략분석: 장곡취수장 설치사례를 중심으로. <한국사회와 행정연구>, 15(3): 551-580.
- 권영규. (2006). 갈등성격과 갈등관리전략에 관한 연구: 청계천복원사업에 나타난 갈등해결과정을 중심으로. <한국사회와 행정연구>, 17(2): 159-189.
- 권영인·박정욱. (2004). <SOC사업 추진 상의 사회적 갈등 해소방안>. 교통개발연구원.
- 권오철. (2005). <정부간 관계 개선과 거버넌스모형 구축: 글로벌 시대의 경쟁력 강화를 위한 경기도의 거버넌스체계 구축방안>. 경기개발연구원.
- 김명환. (2006). 효과적인 네트워크 구조의 탐색: 국제수준에서의 IF를 대상으로. <한국행정연구>, 15(2): 273-301.
- 김영평. (2006). <불확실성과 정책의 정당성>. 서울: 고려대학교 출판부.
- 김용철. (1998). NIMBY 와 PIMFY 현상의 정치적 갈등구조 비교: '영광원전 5·6 호기 건설사업' 과 '전남도청 이전사업' 사례를 중심으로. <한국정치학회보>, 32(1), 87-109.
- 남궁근. (2010). <행정조사방법론(제4판)>. 서울: 법문사.
- 문태현. (2007). 공공기관 후보지 결정의 성공요인 분석. <한국행정학보>, 41(4), 315-333.
- 박관규·주재복. (2014). 정부갈등의 유형과 해결방법의 특성에 관한 연구: 지방자치단체의 갈등사례를 중심으로. <분쟁해결연구>, 12(1): 33-64.
- 박치성·정지원. (2015). 원자력시설 갈등 네트워크 구조 특성에 관한 연구: 폐기물시설/행정시설과 비교를 중심으로. <행정논총>, 53(1): 165-203.
- 박치성·정창호. (2014). 사회간접자본 이해관계자 갈등관계 패턴 분석. <한국행정학보>, 48(4): 375-406.
- 박형서(2005). 국책사업 사회갈등의 원인과 특징. <국토>, 283: 6-14.
- 박형서·이순자·박경현·장은교. (2010). <국토개발과정에서 지역간 갈등관리 및 해소방안: 갈등행위자 인식분석과 정책적 활용방안 모색>. 국토연구원.
- 배귀희·임승후. (2010). 공공갈등과 네트워크 거버넌스 구조: 한탄강댐 사례에서의 네트워크 특성과 주요 행위자들의 변화를 중심으로. <행정논총>, 48(4): 107-144.
- 배우환·주경일. (2012). 정책딜레마와 정부의 선택: 지역간 항명청과 해상경계 분쟁사례. <행정논총>, 50(2), 167-199.

- 서문기. (2004). 한국의 사회갈등 구조 연구. <한국사회학>, 38(6), 195-218.
- 양지청 (2002). <지역경제 및 사회간접자본론: 이론과 정책>. 서울: 청양.
- 유홍림·윤상오. (2006). 전자정부 추진과정에서 부처간 갈등분석: 행자부와 정통부간 갈등을 중심으로. <한국정책과학학회보>, 10(4): 397-412.
- 윤태웅. (2012). 4대강 살리기 정책의 중앙-지방간 정책갈등에 관한 권역별 비교연구. <지방행정연구>, 26(1): 107-136.
- 이승윤. (2014). <퍼지셋 질적 비교연구 방법론의 이론과 적용>. 서울: 고려대학교 출판부.
- 이시경. (2003). 정책갈등의 요인과 관리방안. <사회과학논총>, 22(1): 181-205.
- 임동진. (2011). 공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석. <한국행정학보>, 45(2): 291-318.
- 정용덕. (2010). 공공갈등과 정책조정 연구. <행정논총>, 48(4): 1-30.
- 정의룡·양재진. (2012). 서구와 한국 복지국가의 변화와 지속 : 퍼지셋 이상형 분석을 중심으로. <한국정치학회보>, 46(1): 309-336.
- 정정화. (2011). 한국사회의 갈등구조와 공공갈등: 국책사업 갈등사례를 중심으로. <한국사회와 행정연구>, 22(3): 1-27.
- 지속가능발전위원회. (2005). <공공갈등 관리를 위한 이론과 기법>. 지속가능발전위원회 자료집.
- 채종헌. (2009). 사회 네트워크 분석을 활용한 공공갈등의 구조 분석: 울진 신원전 건설과 관련된 공공갈등 사례연구. <한국행정학보>, 43(2): 147-176.
- 최영준. (2009). 사회과학에서 퍼지셋 활용의 모색: 퍼지 이상형 분석과 결합 요인 분석을 중심으로. <정부학연구>, 15(3): 307-336.
- 최지연. (2008). 연안 공공갈등 관리의 이론적 검토와 시사점. 월간 <해양수산>, 289: 22-38.
- 하성규·김성연. (2007). 국민임대주택건설사업의 공공부문간 갈등유형 및 갈등관리 방안. <한국지역개발학회지>, 19(3): 107-130.
- 하혜영. (2007a). 공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석: 갈등관리 요인의 효과를 중심으로. <한국행정학보>, 41(3): 273-296.
- \_\_\_\_\_. (2007b). <공공부문 갈등해결에 미치는 영향요인 연구>. 서울대학교 박사학위논문.
- 하혜영·이달곤. (2007). 한국 공공갈등의 발생과 해결: 1995~2006년까지 갈등사례를 중심으로. <한국정책학회보>, 16(4): 329-356.
- 홍성만·박홍엽. (2006). 공공정책갈등 생성과 증폭요인 연구: 비선호시설 입지갈등 사례를 중심으로. <한국행정학회 하계학술발표논문집>, p. 1-16.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). Collaborative public management: New strategies for local governments. Georgetown University Press.
- Barki, H., & Hartwick, J. (2004). Conceptualizing the construct of interpersonal conflict. *International Journal of Conflict Management*, 15(3): 216-244.
- Bingham, L.B., Nabatchi, T., & O'Leary, R. (2005). The new governance: Practices and

- processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public Administration Review*, 65(5): 547–558.
- Borgatti, S.P., Mehra, A., Brass, D.J. & Labianca, G. (2009). Network analysis in the social science. *Science*, 323: 892–895.
- Caniato, M., Vaccari, M., Visvanathan, C., & Zurbrugg, C. (2014). Using social network and stakeholder analysis to help evaluate infectious waste management: A step towards a holistic assessment. *Waste Management*, 34(5): 938–951.
- Coleman, P.T., Kugler, K.G., Bui-Wrzosinska, L., Nowak, A., & Vallacher, R. (2012). Getting down to basics: A situated model of conflict in social relations. *Negotiation Journal*, 28(1): 7–43.
- Deutsch, M. (1998). Constructive conflict resolution: Principles, training, and research, In Eugene Weiner. (ed). *The handbook of interethnic coexistence*, 199–216. New York: Continuum Publishing.
- Fischer, F. (2012). Participatory governance: From theory to practice. In D. Levi-Faur. (ed.). *The Oxford handbook of governance*, 457–471. New York: Oxford University Press.
- Hanberger, A. (2003). Public policy and legitimacy: A historical policy analysis of the interplay of public policy and legitimacy. *Policy Sciences*, 36: 257–278.
- Huther, J., & Shah, A. (1998). Applying a simple measure of good governance to the debate on fiscal decentralization (Vol. 1894). World Bank Publications.
- Jehn, K.A., & Bendersky, C. (2003). Intragroup conflict in organizations: A contingency perspective on the conflict–outcome relationship. *Research in Organizational Behavior*, 25: 187–242.
- Jung, Y.D., Mazmanian, D., & Tang, S.Y. (2009). Collaborative governance in the United States and Korea. *International Review of Public Administration*, 13(3): 1–11.
- Kjaer, A. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Kvist, J. (1999). Welfare reform in the Nordic countries in the 1990s: Using fuzzy-set theory to assess conformity to ideal types. *Journal of European Social Policy*, 9(3): 231–252.
- Moffett, J.D., & Sloman, M.S. (1994). Policy conflict analysis in distributed system management. *Journal of Organizational Computing*, 4(1): 1–22.
- Provan, K.G. & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2): 229–252.
- Ragin, C. (2008). *Redesigning social inquiry: Set relations in social research*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rubin, J.Z., Pruitt, D.G., & Kim, S.H. (1994). *Social conflict: Escalation, stalemate, and*

- settlement, 2nd ed., New York: McGraw-Hill.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4): 652-667.
- Thomas, K.W. (1992). Conflict and conflict management: Reflections and update. *Journal of Organizational Behavior*, 13(3): 265-274.
- Tjosvold, D. (2006). Defining conflict and making choices about its management lighting the dark side of organizational life. *The International Journal of Conflict Management*, 17(2): 87-95.
- Torfin, J. (2012). Governance network. In D. Levi-Faur. (ed.). *The Oxford handbook of governance*, 99-112. New York: Oxford University Press.

---

**박 치 성:** University of Pittsburgh에서 행정학 박사학위를 취득하였으며 현재 중앙대학교 공공인재학부 부교수로 재직 중에 있다. 주된 관심분야로는 정책이론, 네트워크 분석 등이며, 주요논문으로는 “An Exploratory Study on the Potential of Social Enterprise to Act as the Institutional Glue of Network Governance”(2014), “Online Learning Patterns and Social Construction of US-beef Imports in Korea”(2013), “Social Enterprise Policy Design: Constructing Social Enterprise in the UK and Korea”(2013)” 등이 있다(csp7111@gmail.com).

**정 창 호:** 중앙대학교에서 행정학 박사학위(정책이전 프레임워크 연구, 2013)를 취득하였으며 현재 한국문화예술위원회 책임연구원으로 재직 중에 있다. 주된 관심분야로는 정책이론, 문화예술정책 등이며, 주요논문으로는 “The Importance of Feedback: Policy Transfer, Translation and the Role of Communication”(2014), “정보화마을 공동체 형성에 관한 연구”(2014), “정책문제 구조화를 통한 문제정의를 관한 연구”(2013) 등이 있다(cheu0314@hanmail.net).

논문투고일: 2015.4.18 / 게재확정일: 2015.5.18