

## 개발과 보전을 둘러싼 정책갈등과 정책조정: 건설교통부와 환경부의 관계를 중심으로\*

김 창 수\*\*

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 이론적 배경
- III. 정책갈등사례의 해부
- IV. 정책조정의 가능성
- V. 종합과 논의
- VI. 결 론

〈요 약〉

개발과 보전은 무엇을 선택할 지 망설여지는 딜레마의 과제를 안겨준다. 본 연구의 핵심적인 전제는 개발과 보전의 딜레마와 갈등의 근본적인 원인은 정부부처 내부의 갈등 때문이며 정부와 시민사회의 갈등은 표면적인 증상일 가능성이 높다는 것이다. 따라서 건설교통부와 환경부의 관계에 초점을 맞추어 먼저 구조를 집중적으로 해부하고, 시간의 관점에서 조직의 생명주기를 분석하고, 그리고 개발과 보전의 가치지향과 문화의 차이에 초점을 맞추어 프레임 갈등을 해부해보았다. 분석결과는 다음과 같다.

첫째 구조적인 측면에서 개발과 보전 부처가 균형 잡힌 힘을 바탕으로 상호 견제와 비판기능을 유지하는 것이 오류 제거와 합의 도달에 유리하며, 정책집행 이후 정부와 시민사회의 갈등을 최소화하는 방안으로 평가되었다. 둘째, 시간의 관점에서 접근하면 건교부는 통합이 완성되어 성숙기에 이르렀기 때문에 추가적인 기능조정을 원하지 않고, 환경부의 경우 1994년 환경부로 승격한 이후에도 아직 수자원관리기능과 국토관리기능을 통합하지 못하여 성장기에 멈들리 있기 때문에 기능조정을 요구하는 것으로 나타났다. 셋째, 프레임 관점에서 보면 건교부와 환경부는 문화적 지향에서 차이가 많이 나기 때문에 고유한 문화를 인정하고 의미의 공유를 위해서 인사교류 활성화 방안이 요구되었다.

【주제어: 정책갈등, 정책조정, 견제와 균형의 조직구조, 시간적 접근,  
프레임 분석】

\* 본 연구는 「바람직한 국토·환경관리체계 구축방향 공청회」(2007.4.26) 발표논문을 수정 보완한 것이다. 연구의 진행과정에서 많은 도움을 주신 가톨릭대 박광국·중앙대 문태훈·경원대 이창수 교수님, 그리고 정부관계자분들과 익명의 심사위원님들께 진심으로 감사드린다.

\*\* 부경대학교 행정학과 부교수(csookim@pknu.ac.kr).

## I. 서 론

이제 일반화된 개념이 된 지속가능성은 미래 세대가 그들 스스로의 욕구를 충족시킬 수 있도록 하는 능력을 저해함이 없이 현 세대의 욕구를 충족시킬 수 있는 개발을 의미한다. 궁극적으로 생태계의 파괴와 자원의 고갈을 최소화하면서 인간의 복지를 최적화하는 것이 지속가능한 개발이라고 한다(Paelke, 1994: 349-368). 결국 지속가능성은 환경을 터전으로 살아가는 공동체의 구성원이 수용하는 범위 내에서 경제발전과 환경보전의 조화로운 관계를 제시하는 개념으로 볼 수 있다. 그러나 현실적으로 개발과 보전의 선택은 기회손실(opportunity loss)을 초래하는 상충관계에 있기 때문에 어느 한 부분의 희생 없이 지속가능성을 확보하는 것은 지난한 과제이다. 개발과 보전은 무엇을 선택할지 망설여지는 딜레마의 과제를 안겨주고 대립되는 행위자들 간의 갈등으로 표출된다. 본 연구는 이러한 개발과 보전을 둘러싼 딜레마와 갈등의 원인을 규명해보고 해결 가능성을 탐색하기 위한 것이다.

그런데 1990년대 이후 경부고속철도 천성산 구간사업, 그린벨트 해제, 위천공단 국가지정 등을 추진하면서 나타난 정책갈등과 같이 왜 유독 개발과 보전의 갈등이 심한 것일까? 환경부와 건설교통부가 분리되어있기 때문에 갈등이 발생하는 것일까? 만약 그렇다면 산업자원부와 해양수산부의 기능도 통합해야 에너지정책과 해양환경정책을 둘러싼 갈등을 해결할 수 있지 않을까? 만약 부처 간의 기능분립이 갈등의 진정한 원인이 아니라면, 부처 간에 상호 협의하고 협력하는 시스템에 문제가 있는 것은 아닐까? 그러나 갈등해결 시스템 역시 제대로 갖추어져 있다면 개발부처와 보전부처가 서로 사용하는 언어가 다르고, 문화가 다르고, 문제를 인식하는 틀이 달라서 갈등을 해결하지 못하는 것은 아닐까? 나아가서 갈등의 원인이 관료제 내부에 있지 않고, 시민사회와 지역주민의 이해관계와 인식의 틀이 정부 관료제와 달라서 발생하는 것이라면 어떻게 갈등해결을 모색해야 하는가?

본 연구의 핵심적인 전제(core proposition)는 개발과 보전의 갈등의 근본적인 원인은 정부부처 내부의 갈등 때문이며 정부와 시민사회의 갈등은 표면적인 층상일 가능성이 높다는 것이다. 그리고 정부부처간의 갈등의 원인은 구조적인 면과 더불어 시간적인 측면에서의 이해 부족과 가치관을 바탕으로 하는 프레임 갈등의 측면도 간과할 수 없다는 것이다.

본 연구에서는 정부조직구조를 바꾸어 물리적 결합을 하는 것만이 갈등해결에 능사는 아니라고 전제한다. 그러나 만약 구조와 기능이 미흡하여 갈등해결시스템이 제대로 작동하지 않는다면 구조와 기능에 대해서도 손질이 필요할지 모른다. 그런데 구조와 기능에는 별 문제가 없고 건설교통부와 환경부 구성원 간

에 문화와 인식의 차이 때문에 갈등해결에 어려움이 초래된다면 인적교류를 비롯하여 서로 인식의 차이를 줄일 수 있는 제도적 장치를 고민해야 할 것이다. 나아가서 단지 정치적 이해관계 때문에 구조조정이나 기능조정을 하려고 한다면 이는 반드시 피해야 할 악수가 될 가능성이 높다. 무엇보다 개발과 보전의 갈등의 핵심이 양 부처 간의 갈등이 아니고 시민사회와의 인식과 이해관계의 차이 때문에 나타나는 프레임 갈등이라면, 갈등해결을 위한 절차적·제도적 장치를 고안하는데 더 많은 에너지를 쏟아야 할 것이다.

따라서 본 연구는 대표적인 개발부처라고 할 수 있는 건설교통부와 대표적인 보전부처인 환경부의 관계를 중심으로 연구의 범위를 좁혔고, 실질적인 이해당사자를 포함한 정부 안팎의 다양한 관계자의 의견을 직접 듣고 심층 면담하는 방법론을 취하고 있다.

## II. 이론적 배경

### 1. 정책갈등과 정책조정에 관한 논의의 단초

갈등의 원인과 해결방안을 모색하는 가장 포괄적인 단초는 고전적인 행정개혁의 맥락에서 찾아볼 수 있다(오석홍, 1995: 45-47). 잘못된 법과 제도, 업무처리절차와 관리방식의 문제점, 조직구조의 모순, 행태와 의식의 문제점에서 갈등의 원인과 해결방안의 단초를 삼을 수 있다. 문태훈(2001: 1-18)은 그 동안 개발과 보전을 둘러싼 갈등에 대한 연구들이 정부와 민간이나 혹은 지방정부 간 갈등에 치우친 문제점을 지적하면서 중앙부처간의 갈등해결방안을 제시하고 있다.<sup>1)</sup> 그는 전 부처의 공무원들이 환경문제의 중요성을 인식하는 목표지향성의 동일화가 중요하다고 하면서 인적교류의 활성화, 개발부처와 보전부처의 공유공간의 확보, 업무상의 상호교류와 국과장급 실무회의 활성화, 그리고 장기적인 협력관계의 형성 등을 중심으로 구조전략과 대인전략을 갈등관리전략으로 제시하고 있다. 그의 이러한 시도는 개발부처와 보전부처의 갈등을 해결하기 위한 구조와 문화 차원의 접근을 망라하는 분석이었다고 볼 수 있다. 그러나 시간적 관점에서 조직의 생명주기를 이해하고, 전략들의 시간적 선후관계에 대한 검토가 없으면 갈등해결방안은 불완전할 수밖에 없다.

그리고 장지호(2004a: 175-196)는 경유승용차 판매허용이 이루어지는 정책과정을 옹호연합모형으로 분석하면서 개발과 보전의 신념체계의 변화 가능성을

1) 문태훈 교수는 2000년 11월 9일부터 11월 24일까지 환경부, 산업자원부, 행정자치부, 건설교통부 등 4개 부처 158명을 대상으로 보전과 개발의 갈등에 관한 설문조사를 실시하였다.

살피고 있다. 그는 환경보전연합과 산업연합이 전문포럼을 통해 상호작용을 하면서 환경보전연합이 경유엔진의 오염저감기술과 유럽시장 수출의 중요성을 인정하고, 「수도권 대기환경 특별법」의 필요성을 산업연합이 인정하면서 상호 신념의 수정을 가져오는 정책과정을 규명하였다. 그러면서도 장지호(2004b: 169-195)는 출자총액제한제도의 경우 기술적 분석과 정책학습에도 불구하고 폐지되지 않은 것은 상반된 신념체계를 넘어서는 제도의 상징성과 경로의존성 때문일 것이라는 추정을 한다. 이러한 논의들은 결국 정책갈등과 정책조정에 있어서 구조와 기능, 시간과 프레임의 문제에 대한 고민을 불러일으킨다. 여기서 정책조정(policy coordination)이란 어떤 한 정책이 관련되는 다른 정책에 미치게 될 악영향(adverse consequences)을 어느 정도까지, 그리고 일정한 범도로 회피, 감소, 상쇄할 수 있도록 관련정책을 상호 조절하는 것이며(Lindblom, 1965: 154), 개발과 보전의 정책갈등 속에서 사회적 합의를 민주적으로 찾아나가는 과정이다.

본 연구에서는 구조와 기능의 손질이나 추가적인 조직의 구성은 불가피한 경우에 한하고, 서로 다른 문화와 언어를 이해하는 작업이 우선되어야 하며, 이러한 과정에 걸림돌로 작용할 수 있는 제도적 장치를 다듬는 데 에너지를 집중하는 것이 바람직할 것이라는 전제에서 논의를 시작하고자 한다. 따라서 먼저 대표적인 갈등사례를 검토한 결과를 바탕으로 구조를 집중적으로 해부하고, 시간의 관점에서 조직의 생명주기를 분석하고, 환경계획과 공간계획의 선후관계 오류는 없는지 살펴보고자 한다. 마지막으로 개발과 보전의 프레임 갈등을 해부해 보고자 한다.

## 2. 구조, 시간, 그리고 프레임의 이해

### 1) 구조적 모순과 정책갈등의 가능성

1980년대 후반 이후 우리 사회는 급속도로 다원화된 민주사회로 이행하게 된다. 정치권력이 분산되고, 정부는 독점적인 영향력을 상실한 대신에 수많은 집단들과 상호작용하며 부분적인 영향력을 행사하게 되었다. 그러나 이 시기에 시작되는 경부고속철도 사업을 비롯한 대형국책사업들은 과거 권위주의적 결정방식을 그대로 답습하게 되면서 정부와 시민사회의 심각한 갈등을 예고하게 된다. 본 연구에서는 이러한 갈등의 기저에 깔려있는 정부부처 간의 갈등이 문제의 근원일 수도 있다는데 착안하고 있다. 그래서 먼저 일반적으로 부처 간의 갈등에 대한 논의를 시작하고자 한다.

구조적 접근은 다음과 같은 가정을 전제하고 있다(김병섭·박광국·조경호, 2000: 59-82). 조직은 목적을 가진 존재이다. 이러한 목적을 달성하는데 가장 중요한 변수는 조직의 구조이다. 조직이 제대로 기능을 수행하지 못하는 것은 구

조가 잘못되어 있기 때문이며, 따라서 조직문제는 적절한 조직구조를 설계하면 해결될 수 있다. 예를 들면, 수자원관리조직이 수질과 수량기능으로 이원화되어 초래되는 낭비와 비효율을 구조와 기능을 일원화하여 하나의 부처에 통합하면 해결된다는 논리를 들 수 있다.

구조적 관점에서 접근할 때는 부처편성이론과 정책갈등의 관계에 대한 오해를 풀어야 한다. 일반적으로 조직 갈등의 원인으로는 부처간의 목표의 차이, 부처간의 상호의존성, 한정된 자원의 공유 등이 거론된다. 따라서 부처간의 공동 교육훈련이나 교차훈련, 상호의존성을 약화시키는 완충조직, 자원의 양을 증가시키는 방안 등이 갈등해소방안으로서 논리적으로 도출된다(문태훈, 2001: 3-4). 이러한 조직 갈등에 대한 해부의 뿌리는 부처편성이론에서 찾을 수 있다.

부처편성 조직이론은 정부의 기능을 가장 능률적으로 달성하기 위하여 어떠한 기준에 입각하여 부처를 편성할 것인가에 관한 이론이다(강신택·김광웅, 1993: 1-8). 부처편성의 이론 및 기준의 현대적 형태는 굴릭(Gulick)의 연구에서 비롯되었는데, 이는 부처조직의 합리적 편성 및 행정효율성 증진을 위한 일반적 편성기준이다. 그는 업무목적과 기능, 과정, 고객집단, 장소를 기준으로 부처를 편성했을 때 행정효율성이 증진될 수 있다고 주장했다(유민봉, 2006: 369-394).

이러한 부처편성의 원리(principle of departmentalization) 혹은 동질성의 원리(principle of homogeneity)는 조직구성의 여러 원리와 더불어 고전적 조직이론의 핵심이 되고 있다. 그러나 실제로 부처편성에서 네 가지 기준은 어느 하나만이 유일하게 적용되는 경우는 없고 언제나 혼합적으로 적용된다. 그리고 이 네 가지 기준 이외에도 부처편성은 그 사회의 정치문화와 행정적 환경에도 영향을 받게 된다. 건설교통부와 환경부는 기능별 부처편성의 원리에 따라 편제된 조직으로 볼 수 있다. 기능별 부처편성이란 부처조직의 편성을 그 조직이 달성하고자 하는 주요 목적 및 기능에 따라 편성하는 방법을 의미하며, 가장 전통적·일반적인 방법이다.

이와 같이 목적 혹은 기능을 기준으로 부처를 조직화하면 조직의 목적과 활동이 뚜렷이 명시되기 때문에 조직구성원의 노력을 목적수행에 집중시킬 수 있다. 국민들이 행정부처의 목적과 기능을 이해하는 데 도움을 주고, 부처조직 간의 목적과 책임의 한계가 확정되므로 부처 간 업무중복과 갈등을 방지할 수 있다. 반면에 어떤 정부의 업무든지 몇 개의 목표로 나누어서 부처를 편성한다는 것은 불가능한데, 즉 무수한 정부활동의 전 분야를 중복 없이 소수의 주요 목적과 기능에 따라 명백히 구분하는 것은 어렵다는 것이다. 그리고 자신의 부처의 목적과 기능의 완수에만 지나치게 관심을 집중하기 때문에 나머지 부처와의 상호 협조가 결여될 수 있고, 할거주의 행정현상(sectionalism)이 나타날 수 있다. 나아가 중복되는 기능에 대해서는 자기조직의 세력 확장을 위해 기능과 조직을

흡수하려는 행태를 보일 수도 있다.

## 2) 정책조정, 조직통합 그리고 시간

합리적이고 민주적인 정책조정과 조직의 생명주기를 이해하기 위해서는 먼저 시간을 이해해야 한다. 정책과 조직이론에서 시간연구는 사회적 현상을 발생시키는 주체들이나 대상들의 속성이 변화하되, 시간적 차이를 두고 변화한다는 사실 자체가 연구되어야 할 가장 중요한 측면으로 보고 있다. 모든 사물이 시간의 흐름에 따라 변화한다는 사실에 추가하여, 이러한 변화의 속도가 사물마다 다르고, 변화속도를 인지하는 것도 사람의 느낌에 따라 다르다는 사실을 강조하는 것이다. 동태적 인과관계에서는 시간이 인과관계의 성격을 결정적으로 좌우하기 때문이다.

본 연구에서는 건설교통부와 환경부의 통합효과를 시간적인 측면에서 해부해 보고자 한다. 원인변수가 성숙 또는 노출·강화되는 성숙시간은 결과에 영향을 미친다. 이때 시간은 시간의 범위를 의미하며 시간의 경과가 중요한 원인변수로 작용하게 된다. 건설교통부 통합사례의 경우 Xt는 통합사실이 될 것이고, t는 통합기간, Yt는 통합의 효과가 될 것이다. 그리고 관련된 다양한 행위자들의 인지상의 시차(Ct) 역시 통합효과를 해석하는 데 차이를 가져올 것이다.

$$[Y_t = f(X_t, t, C_t)]$$

첫째, 결과변수의 변화역사(Yt)는 본 연구의 결과변수인 통합효과의 변화를 살피는 것이 될 것이다. 성장과정의 차이가 많거나, 상황의 차이가 심한 조직이나 기관에 대해서 현재 결과변수 상에서 비슷하다는 이유로 동일한 변화를 추구해서는 안 된다. 결과변수가 성장과정이나 변화과정의 어느 국면에 있는가에 따라 동일한 원인변수가 전혀 다른 결과를 가져올 것이다(정정길, 2002: 261). 둘째, 원인변수의 변화과정(Xt)은 통합노력의 미세한 변화를 파악하는 것이 될 것이다. 원인변수의 현재 값이 동일하여도, 과거에 어떠한 과정을 거쳐 왔는가에 따라 결과변수에 미치는 영향이 다르다(정정길, 2002: 264). 셋째, 원인변수의 선후관계와 성숙시간(t)은 통합시작부터 현재까지 시간으로서 통합효과를 설명하는 중요한 독립변수의 역할을 하게 된다. 정책조정에 있어서 원인변수들의 선후관계는 매우 중요하다. 가령 원인변수의 선후관계에 착안할 때 제대로 된 환경계획이 사전적으로 마련되지 않은 상태에서 지속가능한 공간계획을 기대하는 것은 연목구어(緣木求魚)와 같다. 그리고 성숙시간과 관련하여 제도 도입의 초기에는 제도의 효과보다는 제도 정착에 소모되는 대가가 더욱 크지만, 일정한 시간이 흘러 새로운 제도가 완전히 정착된 후에는 새 제도의 효과가 제도 도입

의 비용보다 커진다(정정길, 2002: 262). 만약 제도의 정착까지 가지 못하고 제도가 소멸될 경우에는 투입비용을 회수하기 어렵다. 넷째, 정책관련자들과 다양한 관련 행위자들의 인지상의 시차(Ct) 역시 중요한 독립변수의 역할을 한다. 사실의 변화속도 상의 차이뿐만 아니라, 이를 인지하는 주체가 경험하는 인지상의 느낌차이도 심각한 문제를 발생시킬 수 있다(정정길, 2002: 270).

### 3) 프레임 갈등과 조정방안

합리적 선택모형에 의하면 행위자들의 이해관계와 그 이해관계에서 비롯된 결과만을 예측할 수 있을 뿐이며 이해관계를 넘어서는 정책분쟁에 대해 설명하기가 어렵다(강신택, 1996: 156-249; 강민아·장지호, 2007: 23-45). 객관주의와 합리주의에 따르면, 상표와 상자 안에 있는 물건이 다를 수 있다는 가능성이나, 당연하게 받아들여지는 것의 이면에 숨은 진실을 알아내는 데는 한계가 있기 때문이다(Rydin, 2003: 15-37). 본 연구에서 객관적인 구조와 기능분석을 넘어서 간주관적인 프레임 분석을 통해서 정책갈등을 분석하고자 하는 이유도 여기에 있다.

프레임 분석은 정책갈등의 맥락을 좀 더 깊숙이 해부한다. 프레임이란 상호 작용 상황에 대한 다소 포괄적인 해석의 틀이며(Goffman, 1974: 21; 이준웅, 2000: 85), 사회적 행위자들이 간주관적 의미를 창조하기 위해 사용하는 일종의 설득장치인 것이다(주경일·최홍석·주재복, 2004: 56-57). 구성주의 패러다임을 원용하여 주로 사회운동을 설명하는 프레임 분석 이론(frame analysis theory)은 서로 다른 감정과 신념과 욕심을 가진 집단 간의 정책분쟁을 설명할 수 있는 유력한 도구이다(Kendal, 2005). 프레임이 틀지어주는 사실만을 바라보게 되면 개인이나 집단은 제한적 사고에 빠지게 된다. 정책에 대한 신념, 인식, 그리고 개발과 보전의 문제처럼 가치관이 근원적으로 다른 구조를 가진 프레임들이 서로 대립할 때 필연적으로 정책갈등에 이르게 될 가능성이 높아진다(Hajer, 2003: 90-91; Schön & Rein, 1994: 23-36).

이때 집단행동 프레임은 집단 수준에서 각 이해집단들이 주장하는 내용을 유사성의 관점에서 해당 이슈를 동질적으로 바라보게 만드는 행동 지향적 믿음이나 의미들의 종합체를 의미한다. 집단 간의 갈등과정에서 여러 유형의 프레임이 형성되었을 경우 동질적인 프레임 내용을 공유하는 집단들은 해당 이슈에 대한 문제해결이나 의사결정에 있어서 협력관계에 놓이게 되는 반면, 이질적인 집단과는 대립관계에 놓이게 되는 것이다(Snow & Benford, 1992; 주경일·최홍석·주재복, 2004: 59-60). 이것이 프레임 관점에서 정책갈등을 해부하고 해소방안을 모색하는 단초이다.

프레임의 재구성을 위해서는 가장 먼저 행위자의 인지구조와 행태를 바꿀 수

있는 정보의 제공과 교환을 들 수 있다(Rydin, 2003: 56). Gray & Donnellon (1989)은 갈등과 분쟁문제에 대한 인지연구를 통해 얻어 낸 프레임 유형화 논의에서 프레임 각각에 대한 갈등 당사자 간의 차이가 갈등의 근본원인이기 때문에 이 차이를 대화를 통해 어떻게 줄여 나갈 것인가가 갈등관리의 성공여부를 좌우하는 핵심요인임을 주장한다(주경일·최홍석·주재복, 2004: 61). 이처럼 홍정이나 협상을 넘어서서 신뢰를 바탕으로 하는 대화와 심의를 통해 협력에 이른다면 가장 이상적인 프레임의 재구성이 가능하다(Rydin, 2003: 564-75).

이러한 관점에서, Schön & Rein(1994: 45-49)은 열린 담론과 진정한 담론의 조건을 찾는 데 많은 애를 쓴다. 그들은 서로 다른 과학 공동체의 언어에 대한 상호 번역적 이해 방법(reciprocal translation)을 먼저 제시한다. 서로 다른 과학 공동체는 실제 사용하는 언어가 다르지만 열린 담론을 통해서 서로 다른 언어를 번역하여 이해할 수 있다는 것이다. 그리고 해방적 담론(emancipatory discourse)에 귀를 기울 것을 제안하는데, 자유롭고 공정하고 공개된 절차적 장치를 통해 견해들이 경쟁을 하게 되면 최선의 견해가 설득력을 얻으면서 사회적 합의에 도달하게 된다는 것이다.

나아가 Schön & Rein(1994: 50-56)은 이러한 대안들이 프레임 갈등 해결의 대안으로는 현실성이 부족함을 인정하고 보다 현실적인 접근방법을 제시한다. 먼저 전문가, 판사, 중립적 관료가 아닌 새로운 친구와 같은 중재자를 통한 협상(mediated negotiation)을 제안한다. 그리고 제한된 합리성을 전제하고 다양하고 열린 담론을 통한 민주주의적 분쟁해결 과정을 수용하고, 통합의 논리(logic of unity)를 통해 상호이해와 신뢰를 통해 사회적 합의에 이를 것을 주장한다.

### 3. 분석틀

<그림 1>에서는 본 연구의 간략한 분석틀과 논증구조를 제시하고 있다. 먼저 개발과 보전의 갈등의 원인이 무엇인지 탐색하기 위해서 국토와 환경관리를 둘러싼 갈등사례들을 간략하게 살펴보고자 한다. 그리고 이러한 갈등의 원인이 무엇인지를 건설교통부와 환경부의 구조와 기능 갈등, 조직의 생명주기와 통합시간에 대한 인식의 차이에서 오는 갈등, 그리고 프레임 차이에서 초래되는 갈등을 중심으로 분석하고자 한다. 따라서 본 연구는 다음과 같은 세 가지의 연구가 설을 바탕으로 논의를 진행하고자 한다.

&lt;그림 1&gt; 분석틀



첫째, 정책갈등의 원인이 구조와 기능이 잘못되었기 때문일 것이라는 가정이다. 수평적 분화를 통해 기능과 역할을 분담하는 정부 관료제의 구조를 해부해 보면, 유기적인 협력을 가로막아 시너지를 발휘할 수 있는 효율성을 떨어뜨릴 수 있다. 그리고 견제와 균형의 원리를 통해 오류를 제거할 수 있는 시스템을 가로막는 잘못된 구조는 잘못된 정책을 만들어내어 정책갈등을 초래할 가능성이 높을 것이다. 둘째, 구조조정과 정책선택에서 우선순위가 잘못되었거나 조직의 생명주기에서 쇠퇴기에 이른 기능을 적절한 시기에 조정하지 못할 경우 정책갈등의 원인이 될 가능성이 높을 것이다. 셋째, 서로 다른 프레임을 이해하지 못할 경우 대화의 빈곤과 정보교류의 부족 때문에 정책갈등이 심화될 가능성이 높을 것이다.

### III. 정책갈등사례의 해부

여기서는 건설교통부와 환경부와 관련된 개발과 보전을 둘러싼 몇 가지 갈등 사례를 살펴보면서 진정한 갈등의 원인이 무엇인지 주요쟁점을 도출해보고자 한다. 첫째, 정부의 개발 프레임과 시민종교단체의 보전프레임이 충돌한 경우로서 경부고속철도 천성산 구간 공사 사례를 들 수 있다. 경부고속철도는 노태우 정권 때인 1990년 6월 사업계획 및 기본노선이 확정되고 1992년 6월부터 본격적인 착공에 들어갔다(김창수, 2004). 경부고속철도 천성산 구간 난제는 2002년 6월 공사착공 이후 불교계 및 환경단체의 반발에 부딪히면서 2003년 공사 중단과 노선 재검토, 그리고 공사재개에 이르기까지 정책혼란이 거듭된 사례이다. 2002년 6월 2단계 공사 착공 이후 환경단체와 불교계의 반대에 부딪혔는데, 2003년 2월 5일부터 38일간 지율 스님이 대통령 공약사항인 천성산 구간 노선

재검토를 요구하면서 부산시청 앞에서 단식을 시작하게 된다. 2003년 3월 사업을 일시 중지하고 8월 2일 전문가들의 재검토 의견이 제시된 이후에 「국정현안 조정회의」에서 9월 19일 공사강행을 전격결정하게 된다. 여하튼 경부고속철도 천성산 구간공사는 2006년 6월 2일 대법원 최종판결에 이르기까지, 개발지연에 따른 비용 상승이라는 경제적 가치와 환경보전 가치가 정면으로 부딪히는 정책 난제였다. 건설교통부와 한국철도시설공단의 사업추진과정에서 환경부는 1992년부터 1994년까지 환경영향평가협의과정을 포함하여, 갈등의 한 복판에 있던 2004년 단지 2박 3일의 답사과정을 거쳐 천성산 구간 공사에는 법적인 문제와 환경적인 문제가 없다는 검토입장을 재판부에 제시하였다.

이로 인해 시민사회의 입장에서 보았을 때 환경부는 개발부처의 들러리 역할을 했다는 비판을 받을 소지가 있었다. 당시에 이 문제에 깊숙이 관계했던 환경단체 관계자에 의하면, 오히려 2002년 문제가 본격적으로 불거졌을 때 환경부가 적극적으로 나서서 새롭게 대두된 환경문제와 안전문제에 대해 공동조사를 천명하고 대처했다면, 지율 스님이 그렇게 강력하게 반대하지는 않았을 것이라는 것이다. 즉, 환경영향평가의 합법성에도 불구하고 희귀한 고산지대의 높인 무제 치높과 화엄높이 1995년 이후에 발견되면서 1994년 환경영향평가 보고서에는 전혀 고려되지 못했기 때문이다. 이러한 환경문제에 대한 정부부처 내부의 앙이한 대응으로 걸러지지 못한 갈등의 불씨가 정부와 시민종교단체의 갈등양상으로 타오른 사례로 평가된다.

둘째, 건설교통부의 개발논리와 힘에 환경부가 얼마나 미약했는지를 보여주는 사례가 개발제한구역해제 사례이다. 그린벨트는 1971년 7월 첫 구역지정이 이루어진 당시에 상수원 보호에도 긍정적인 기능을 하였다. 그러나 1999년 7월 11일 당시 그린벨트 해제가 유력한 4대강 유역 면적은 모두 9백2km<sup>2</sup>로 전체 그린벨트 면적의 17%에 이른다는 사실이 밝혀지면서 논란이 시작되었다. 팔당호 오염 예방 완충 역할을 했던 2백94km<sup>2</sup>의 녹지가 풀리면 춘천지역에서 배출하는 각종 오·폐수가 의암호, 북한강을 거쳐 결국 팔당호로 흘러들게 되었다. 환경부 수질보전국장은 춘천권의 경우 수변구역으로 지정할 수도 없어 팔당호 대책의 최대 복병으로 간주하고 있었다(경향신문, 1999. 7. 22). 남강이 관통하는 진주권은 그린벨트의 40%가 평지이기 때문에 각종 개발이 이루어지면 남강의 수질오염은 명약관화했다(KBS 9뉴스, 1999. 7. 24). 그러나 진주시는 2001년 말까지 도시기본계획을 확정해 2002년부터 시계내의 모든 그린벨트를 해제할 예정이었다(동아일보, 2001. 6. 2). 대청호를 둘러싸고 있는 대전광역시 및 옥천군의 일부인 110.14km<sup>2</sup>가 개발제한구역으로 지정되어 사실상 상수원 보호기능을 수행하고 있었는데, 해당 지방자치단체가 도시계획으로 이 지역을 해제할 경우 상수원보호에 타격을 입힐 수 있었다.

특히 정책결정과정에서 환경부의 보전논리가 건설교통부의 개발논리에 완전히 압도당하고 있었는데, 환경부가 우선적으로 보존해야 한다고 조사한 그린벨트 지역이 건설교통부에 의해서 해제 1순위로 결정되는 등 환경부의 주장이 철저하게 배제되었다(KBS 9시 뉴스, 1999. 8. 16). 당시 환경부 정책총괄과장은 수질오염 문제가 심각할 것으로 예상되기 때문에 보전녹지와 상수원보호구역 지정을 확대하고 하수처리 계획을 완결도록 할 계획이라고 했다. 건설교통부는 별문제가 없다고 보았지만, 환경부 실무자들도 상수원에 영향을 미치는 주요 지역에 대한 그린벨트 해제를 매우 우려하였다(환경부 관련인 면담, 2001. 6). 환경부의 환경보전계획이 건교부의 개발계획에 포함되지 않았기 때문에 그린벨트해제의 긍정적인 기능에도 불구하고 국토계획의 지속가능성을 떨어뜨리는 결과를 초래한 것으로 평가된다. 액면그대로 본다면, 정부부처 간에 협의가 부족해서 생긴 갈등으로 비춰지지만 실제로는 건교부와 환경부의 인식차이가 커고, 건교부의 개발프레임이 환경부의 보전프레임을 압도하면서 그린벨트해제가 이루진 것으로 해석이 가능하다.

셋째, 정부내부의 정책갈등 조정 메커니즘의 빈약성으로 인한 갈등사례로서 위천공단 지정논란 사례를 들 수 있다. 1995년 6월 대구시가 건교부에 304만평(1997년 210만평으로 축소)의 국가공단 지정을 요청하면서 본격적으로 불거진 위천공단 국가지정 문제 역시 정부부처간의 갈등조정이 이루어지지 못하면서 낙동강 상·하류 지방정부간의 갈등양상으로 전개되었다. 1996년 3월 건교부는 공단지정이 어렵다는 자체심사결과를 발표했다가 여당이 추진입장을 표명하자 결정의 공을 국무총리실로 떠넘기고 말았다. 환경부 역시 1994년까지 공단불가의 입장에 섰다가 1996년에 이르면 애매한 입장으로 돌변한다. 그러면서 대구와 부산·경남의 표를 의식한 정치권의 입장에 끌려 다니면서 정책의 가닥을 놓쳐버렸다.

당시 대구광역시 관계자에 의하면, 산재해 있는 영세 오염업체들을 공단 지정 후 밀집시켜 효율적으로 오염원을 관리하자는 입장이었다. 그러나 위천공단이 대구시의 하류에 위치하여 대구시에게는 부담이 없지만, 이를 하류에서 상수원수로 사용해야하는 부산과 경남지역의 입장에서는 심각한 부담이 아닐 수 없었다. 결국 경제난으로 위천공단 국가지정을 필요로 하는 대구광역시와 삭수난으로 이를 거부하는 부산광역시는 합의점을 찾지 못했다. 그 결과 위천공단 예정지 주변지역에 공장이 난립하고 달성 2공단이 생성되는, 서로에게 모두 불리한 결과를 초래하고 말았다. 현재 대구의 상류인 구미에는 200만평 규모의 국가 4단지 공사가 우렁차게 진행되고 있지만, 환경단체의 비판이 전혀 없다는 것은 아이러니이다. 그리고 부산시는 합친댐을 중심으로 광역상수도 사업을 추진하면서도, 그럴 경우 낙동강 수질개선 노력이 약화되고 위천공단 조성 움직임이 다

시 시작될 것이라는 우려 때문에 딜레마에 빠져 있다.

넷째, 건교부의 계획이 확정된 후 2000년 6월 5일 백지화되는 영월의 동강댐 건설사례 역시 정부와 시민사회 간 갈등으로 표면화되지만, 실은 중앙부처간에 견제와 비판을 통해 갈등과 오류가 해소되지 않고 내재된(embedded) 상태에서 진행되었기 때문인 것으로 해석된다. 그린벨트 해체에 따른 정치적 부담을 무마하기 위해 시도된 반사적 정책이 동강댐 건설 백지화이다. 동강댐 건설은 1997년경부터 건설교통부와 수자원공사가 홍수조절과 용수공급을 이유로 건설을 추진해왔다. 그러나 정선, 평창, 그리고 영월의 세 개 지역을 굽이 흐르는 51km의 물길 동강이 지나고 있는 생태적 가치와 댐 건설 자체의 기술 경제적 부당성을 내세워 환경론자들이 전국적인 반대운동을 전개하게 된다. 그 결과, 1999년 8월 6일 김대중 대통령은 동강댐 건설에 대한 부정적인 견해를 밝힌 뒤 타당성 검토를 지시하였고, 2000년 6월 5일 환경의 날을 즈음하여 백지화 조치를 전격 발표하였다.

여기서도 사전에 정부부처간의 심각한 갈등이나 토론과정을 발견하지 못했다. 환경부는 정책추진 초기에는 보전부처의 입장에서 건설교통부 등 개발부처에 대해서 비판적 입장을 갖고 대응하지만, 정책추진이 어느 정도 진척되면 결국 개발부처의 입장에 동조하게 된다. 건교부와 수자원공사가 1997년 9월 22일 댐 건설예정지를 공시할 때 영월군과 정선군 주민의 반대가 지속적으로 이루어 졌으나, 이러한 갈등상황에 대한 환경부의 중재노력은 의례적이고 소극적이었던 것으로 평가된다(이선우, 2002: 115-116).

이들 사례에서 나는 공통점은 정부부처에서 충분히 토론되지 못한 정책내용이 이해관계자들에게 공개되면서 정부와 시민사회의 심각한 갈등양상이 전개되었다는 점이다. 따라서 이러한 갈등사례를 통해서도 개발부처와 보전부처의 상호견제와 균형의 기능을 상실하게 하는 물리적 통합방안의 실효성에 의문이 던져진다.

#### IV. 정책조정의 가능성

권한의 위임과 분산이 있는 곳에 갈등은 필연적으로 뒤따른다. 이러한 갈등을 억제의 대상으로만 볼 것이 아니라, 이를 합리적으로 관리하고 조정하려는 적극적인 자세가 요구된다. 개발과 보전의 갈등을 해결하기 위해 구조와 기능을 조정하는 방안에서부터 서로의 문화와 언어를 이해하기 위해 자주 만나고 인적 교류를 활성화하는 방안까지 고려해볼 수 있다.

## 1. 구조조정을 통한 정책조정

### 1) 부처할거주의에 대한 오해

각 부처는 고유의 기능을 수행하기 위하여 나름대로의 구조를 형성하고 상황 변화에 맞추어 점진적으로 진화한다. 그리고 사회변화에 따라 관련 기능이 필요 없어지거나 새로운 기능이 요구될 때 조직이 폐지되거나 새로운 조직구조로 탄생하게 된다. 건설교통부 역시 해방과 6.25 이후 교통과 건설 기능을 담당하다가 1994년 12월 통합체제로 출범하였다. 상당수의 학자들이 재정경제원과 행정자치부, 그리고 해양수산부를 포함한 통합체제의 문화적 갈등을 연구하고 대안을 고민하였다(정진우, 2000; 최성숙, 2001; 장지원·김석은, 2007). 환경부는 1994년 12월 발족하기까지 환경관리기능을 통합하여 진화해왔다. 그런데 1994년 당시 재무부와 경제기획원을 물리적으로 통합하면 비효율과 갈등을 제거하고 효율적인 경제정책기능을 수행할 것으로 기대했지만, 오히려 견제와 균형의 기능을 상실하면서 미흡한 성과를 보였기 때문에 해체의 수순을 밟은 사례를 시금석으로 삼아야 한다. 즉, 부처편성의 논리는 효율성만이 아니라 오류를 걸러줄 수 있는 가외성의 장치(*redundant functions*)도 필요하기 때문이다(Landau, 1969: 346-358). 개발부처로 인식되는 건설교통부와 보전부처로 인식되는 환경부의 통합논의는 이러한 측면에서 위험성을 내포한 것으로 지적되고 있다. 물리적 관점에서 부처통합을 주장하는 논거는 기능별 부처편성의 한계로서 거론되는 부처할거주의이다. 부처할거주의(*parochialism*)란 정부부처들이 자신들의 중요성을 강조하고 타 부처에 대항하려는 성향을 말한다(유광호, 1995: 80-81). 특히 부처 간의 정책지향의 차이, 서로 대표하는 고객 및 수혜집단의 차이, 너무나 당연하지만 자신의 업무가 국가적으로 가장 중요한 것으로 인식하는 국지적 합리성 때문에 부처 간의 갈등은 필연적이다. 갈등(*conflict*)이란 조직 내의 의사결정과정에서 대안의 선택기준이 모호하거나 한정된 자원에 대한 경쟁 때문에 개인이나 집단이 대안을 선택하는데 곤란을 겪는 상황을 말한다. 어쩌면 민주행정체제에서 서로 다른 기능 혹은 대립적인 기능을 수행하는 부처 간 갈등은 필연적이고 당연한 현상이다. 예를 들면, 건설교통부의 개발기능은 환경부의 보전기능의 견제를 받지 않으면 지속가능한 개발로 이어지기 어렵다. 다만, 이러한 부처 간 갈등이 합리적이고 민주적으로 조정되지 못하여 정책추진이 지연되면 국민에게 부담으로 작용하는데, 이 경우의 부처할거주의는 경계의 대상이 되어야 한다. 이창길(2007: 21-47)은 중앙부처의 수평적 네트워크 구조분석결과, 환경부와 건교부가 구조적 등위성(*structural equivalence*)이 높은 경쟁적 관계로 나타났고, 영월의 동강댐 사례에서 나타난 조직간 분쟁도 이러한 맥락에서 이해했다.

## 2) 국토관리와 환경관리의 구조와 기능조정의 단계적 시나리오

### (1) 건교부와 환경부의 통합방안

가장 강력한 대안으로 건교부와 환경부의 모든 부서를 기능의 연관성을 감안하여 통합하는 방안이다.

이는 정부부처 간 갈등구조는 완화시킬 수 있지만, 공통부서의 출현에 따른 문제점과 통합부처의 주도권을 건설교통부가 쥐게 될 경우 개발논리에 환경논리가 잠식될 수 있다는 문제점을 지니고 있다. 무엇보다 부처 간의 갈등을 허용하고 내버려두는 것이 정책결정과정에서 오차예방과 오차수정을 원활하게 하는 하나의 제도적 장치라는 견해를 경청할 필요가 있다(김영평, 1995: 152-155). 한편, 시민단체에서는 건설교통부와 환경부를 통합하여 부처 규모를 줄이고 주택이나 물류 교통기능은 독립된 청으로 신설하는 방안을 제시하기도 한다.

### (2) (가칭)물류교통부를 신설하여 독립시키는 방안

건교부의 국토관리, 수자원, 도로·주택건설 등 SOC관련기능을 환경부와 통합하는 방안이다. 이때 건교부에서 제외된 교통·물류기능을 바탕으로 (가칭)물류교통부를 신설하는 방안을 검토할 수 있다.

이 경우 국토계획 및 SOC건설의 친환경적 추진 가능성을 제고한다. 현재 국토계획은 환경용량에 바탕을 둔 지속가능한 국토이용 개념이 부족하고, 환경계획은 토지이용과 공간관리계획과 연계가 부족하다는 점을 보완할 수 있다는 강력한 논거가 된다. 국민과 지방정부의 입장에서 보면, 건교부와 환경부의 보전목적의 토지이용규제를 이해하기 어려워 심각한 수준의 거래비용을 초래하고 있기 때문이다.<sup>2)</sup> 그리고 건교부는 1993년 준농림지제도를 도입하면서 대도시 인근지역의 난개발을 초래한 원죄를 안고 있다. 그러나 이러한 구조조정방안 역시 개발논리가 보전논리를 압도하여 오히려 환경의 지속가능성을 해칠 우려가 있다.

### (3) 건교부의 국토관리기능과 수자원관리기능을 환경부와 통합하는 방안

건교부의 국토관리와 수자원관리기능 등 자원관리기능을 환경부 기능과 통합하고 건교부의 도로·주택건설 등 SOC관련 기능과 교통·물류 기능은 건교부에 존치시키는 방안이다.

이는 그 동안 수질과 수량기능으로 분립되어 혼란을 초래하던 물 관리 기능

2) 보전목적의 토지이용 규제 현황을 보면, 건교부는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 자연환경보전지역(전국토의 12.3%)과 「개발제한구역의 이용 및 관리에 관한 법률」에 의한 그린벨트(4.1%)를 들 수 있다. 환경부의 경우 「자연공원법」에 의한 자연공원(7.8%), 「자연환경법」에 의한 생태경관보전지역(0.2%), 수질보전특별대책지역(2.6%), 습지보호지역(0.2%), 야생동식물보호구역(1.4%), 수변구역(1.1%) 지정 등이다.

을 통합하여 거래비용을 줄일 수 있고, 환경성을 사전에 충분히 검토하고 국토 계획이 환경친화적으로 이루어질 수 있다는 장점이 있다. 무엇보다 유사한 기능이 하나의 부처에 통합되어 정책추진과정에서 낭비와 갈등유발요인을 제거할 수 있다는 강력한 논거를 제시한다.

그러나 건교부의 도로와 주택 등 다른 기능들도 국토계획과 밀접한 연관성이 있기 때문에 파생될 수 있는 문제점에 대한 면밀한 분석이 요구된다.

#### (4) 건교부의 수자원기능을 환경부와 통합하는 방안

최소한의 기능조정방안으로 건교부의 수자원기획관이 담당하는 물 관리 기능을 환경부로 통합하고, 건교부의 홍수통제소 기능을 포함하여 지방국토관리청 하천국의 하천계획과 하천공사 기능을 환경부의 4대강 유역환경청으로 이관하는 방안이다.

첫째, 상수도 분야에서 건교부 관할의 광역상수도와 환경부 관할의 지방상수도의 시설중복과 가동률 저하 문제는 해묵은 과제이다(환경부, 2006: 555-556). 현재 정부 내부 자료에 의하면, 광역상수도의 평균 가동률이 48.4%로 알려져 있는데, 이는 건교부와 수자원공사가 물 수요를 과다 산정하여 광역상수도 개발 규모를 확대했기 때문으로 분석한다. 지방정부는 관로비용 등 시설부담금이 포함된 광역상수도에 비해 가격경쟁력이 있는 지방상수도를 별도로 설치하여 운영하기 때문에 평균가동률이 54.8%에 불과하다. 따라서 최대 물 사용량을 감안하더라도 30% 가량의 과잉투자로 판단되기 때문에 상수도행정의 통합이 요구된다. 이때 환경부가 댐 개발 기능을 가져올 경우 순수한 비판기능을 상실할 우려를 표명하기도 한다(정부 관계자 면담, 2007. 4. 26).

둘째, 건교부에서 치수 중심의 하천정비사업을 추진하고, 환경부에서 수생태 복원을 위한 자연형 하천사업을 시행하여 업무 중복과 예산낭비 초래하고 있는 사실도 익히 알려져 있다. 따라서 국토계획 전문가들도 환경부를 중심으로 하천 관리기능을 일원화하면 오히려 재해예방에도 도움이 될 것으로 분석한다. 더구나 건교부는 국가하천(65개, 총연장의 9.2%), 환경부는 지방하천(3,828개, 총연장의 90.8%) 중심으로 예산 지원을 하고, 하천유량도 양 부처가 각각 측정하고 지하수도 수량·수질로 이원화되어 있어 낭비요소가 매우 큰 것으로 지적되어 왔다. 하천관리기능을 포함하여 수자원관리기능을 환경부로 통합하는 방안이 설득력을 얻고 있다.

그러나 이 경우에도 실질적인 정책집행을 담당하는 지방정부의 입장은 고려하고 나아가 국민의 입장에서 더 깨끗한 물과 더 안전하고 쾌적한 하천을 더 저렴한 비용으로 확보하는 것이 명확한 경우에만 기능조정을 검토해야 할 것이다. 가령 부산시의 경우 전체가 지방상수도로 운영되고 있고 30~40% 정도의 잉

여시설을 갖고 있지만 안전한 양질의 수돗물을 확보한다는 가외성의 관점에서 정당성을 얻고 있다.

#### (5) 행정위원회 혹은 조정위원회 설립 방안

양 부처가 이미 성숙단계에 이르렀기 때문에 구조와 기능의 조정이 더 많은 문제점을 야기한다고 판단될 경우 별도의 위원회를 구성하는 방안을 검토해볼 수 있다.

첫째, 대통령 소속의 국토·환경종합계획 수립기관으로서 금융감독위원회 혹은 공정거래위원회와 같은 부처형태의 상설 행정위원회를 설립하여 공간계획과 환경계획을 합리적으로 조정하는 방안이다. 환경부와 건교부는 위원회의 사전적 인 구속적 결정에 따라 집행업무를 담당하게 된다. 이때 작은 정부의 취지에 부합하려면 대통령자문 지속가능발전위원회와 국토정책위원회의 구조와 기능을 통합하고, 사무국 역시 환경부의 환경정책실과 건교부의 국토정책본부를 행정위원회로 이관하여 통합하는 것이 바람직하다. 이는 지속가능한 국토개발이 정말 중요한 국정현안이기 때문에 개발과 보전의 갈등으로 인해 초래되는 사회적 비용을 감안하면 충분히 검토할 가치가 있다는 것이다(정부혁신지방분권위원회 관계자 면담, 2007. 4. 26).

그러나 이는 계획과 집행이 분리되기 어려운 현실을 감안하면 계획수립과 집행의 이원화를 초래할 수 있고, 국무조정실 등 계층제적 조정기능과 충돌이 예상되며, 무엇보다 권위주의적 정책조정으로 흐를 우려가 있다. 합리적 정책조정을 통해 일견 깔끔하게 정리될 것으로 낙관하기 쉬우나, 민주적 행정과정에서는 관련 부처와 집단들 간의 민주적 타협과 경쟁을 통한 조정이 더욱 소망스러울 수 있다.

둘째, 이것도 여의치 않을 경우 건교부와 환경부가民間위원을 포함하는 조정위원회를 공동운영하여 양 부처 간 주요 계획 및 정책을 사전에 조정하는 방안이 있다.<sup>3)</sup> 그러나 이는 문제해결을 하지 못하면서 결정시간을 지연시키고 책임소재를 불분명하게 할 우려가 있다. 무엇보다 양 부처에 추가하여 제3의 기관의 의견까지 개입하여 의사결정점(decision point)으로 작용하면서 갈등 양상을 매우 복잡하게 만들 우려가 있다(Pressman & Wildavsky, 1973).

무엇보다 그 동안의 위원회 조직 운영경험을 타산지석으로 삼을 필요가 있

3) 이는 갈등조정과정의 민주화로 이해할 수 있다. 상호 대립하는 이해집단과 정부부처가 모두 참여하여 상호 적응적 조정을 할 때 비로소 합리적인 정책조정이 가능하다. 그리고 참여 및 공개의 제도화가 요구된다. 이의집단이 고루 발달되어 있지 못하고, 정부부처의 이익대변이 특정집단에게 유리하게 편향되어 있는 경우에는 정책조정의 결과가 공익을 벗어나기 쉽다. 또한 정부부처간의 편향성이 크기 때문에 서로 다른 정책가치를 대변하는 기관의 권한과 책임을 재분배할 필요가 있다.

다. 1997년 발족 후 새만금 간척사업 관련 갈등 조정 등에서 제대로 조정기능을 수행하지 못하고 최근 폐지된 「물 관리 정책조정위원회」와 국무조정실 소속의 수질개선기획단의 운영경험에서 얻은 교훈을 기억해야 한다. 더구나 대통령자문 지속가능발전위원회를 개발과 보전정책간의 조정을 위한 기구로 활용하는 것이 가능하기 때문이다. 그러나 현재 지속가능발전위원회는 자문기구이며 전문가들의 참여가 저조한 한계를 안고 있다.<sup>4)</sup>

### 3) 평가와 논의

많은 학자들이 제도나 조직이 생명체와 비슷한 생명주기(life cycle)를 지니고 있어 유아기, 성장기, 성숙기, 그리고 노쇠기를 거치는 것으로 이해한다(정정길, 2002; 최병선, 1993: 192-199; Bernstein, 1955; Downs, 1967). 그러나 유기체는 반드시 사망하지만, 조직의 사망은 필연적이지 않고 자원 확보에 실패하면 사망한다고 한다(Kimberly et al., 1980; Kaufman, 1991). 오히려 조직은 늙어갈수록 생존가능성이 커질 수도 있다. 건교부는 1994년 통합 이후 건설과 교통, 국토계획과 국가기간교통망계획의 유기적 연계를 형성하고 있기 때문에 이 중 하나의 기능에 손을 대면 수술 후유증을 앓을 가능성이 크다. 따라서 기대 편익이 훨씬 클 것이 명확한 경우에만 기능조정을 해야 할 것이다.

이처럼 조직이 성숙기로 접어들면 구조조정이 매우 어렵기 때문에 하나의 조직을 죽일 수 있는 가장 최선의 시기는 조직의 탄생 직후라고 지적하기도 한다(Downs, 1967). 실제로 통합부처인 해양수산부의 경우 김영삼 정부 때에 탄생하여 김대중 정부시기에 죽을 고비를 넘기기도 했다. 그러나 우리는 조직의 생명을 다루는 일이나 대수술에 해당하는 물리적 결합에 있어서는 신중을 기해야 한다. 대규모 구조조정을 통하여 원하는 조직성과를 달성하려는 시도는 어찌 보면 일종의 신화일지도 모른다.

최성욱(2001: 127-145)은 1994년 말 통합된 재정경제원을 대상으로 문화적으로 이질적인 두 조직이 통합되어 충돌을 빚게 되고 이 과정에서 어느 한 조직의 문화적 속성들이 지배적으로 부각되는 현상을 인지분야의 총체개념인 스키마의 관점으로 해석하면서, 결국 문화가 다른 조직은 통합하지 않는 것이 좋다

4) 결정에 참여하는 사람의 수가 증가할수록 결정비용이 증가한다는 명제는 직관적으로 그럴듯하다. 의사결정자의 수가 여럿일수록 조정과정은 더 어려워진다는 것은 상식적인 가정이다. 그러나 Lindblom(1965: 156)은 점진적이고 단속적 비연계적인 의사결정에서는 더 적은 수보다 더 많은 수의 의사결정자들이 조정을 더 용이하게 한다고 한다. 만일 각자가 서로 다른 이익을 대표한다면, 그리고 그들이 문제를 서로 다르게 바라본다면, 상호조절의 가능성은 훨씬 더 커진다. 조정을 이룩하기 위하여 의사결정자의 다수성에서 오는 다양한 에너지와 관심과 지성을 활용할 수 있기 때문이다(김영평, 1995: 33-34). 따라서 조정위원회가 대표성과 전문성을 갖춘 위원들로 구성된다면 조정역할을 제대로 할 가능성도 배제할 수는 없다.

는 결론에 이르고 있다. 문태훈(2001: 8-9)의 설문조사 결과에 의하면 환경부는 57.1%, 건교부는 51.5%가 국토개발과 토지이용 분야에 있어서 갈등이 심하다고 하였다. 그런데 특이한 점은 물 관리체계 및 수자원개발 분야에 있어서 환경부는 9.5%, 건교부는 36.4%가 갈등이 심하다고 답한 것이다. 환경부는 환경권한의 지방이양에 대해서 16.7%가 갈등이 심하다고 답하였기 때문에 상대적으로 전혀 응답이 없었던 건교부와 비교하면 물 관리 일원화 문제를 심각하게 생각하지 않았다기보다는 상대적 중요도에서 밀린 것으로 판단된다. 현재 건교부의 입장은 현행유지이며, 환경부의 기본적인 입장은 구조와 기능의 조정을 통한 갈등해결인 것으로 추정된다.

정부 밖에서 보면 정부 안에서 어떠한 갈등이 있는지 알기 어렵습니다. 그러나 건설교통부의 국토종합계획에서 환경적인 측면이 고려되지 않았다가 계획이 뒤틀어지면서 엄청난 비용을 초래하고 있습니다. 이러한 내부진통과 업무비효율을 막기 위해서는 필요한 기능을 통합하는 것이 옳다고 봅니다. 건교부는 현재 자기 기능에만 충실하자는 입장이지만 물 관리 일원화 문제와 국토계획기능 통합 문제는 반드시 짚고 넘어가야 할 이슈입니다(정부 관계자 면담, 2007. 3).

그러므로 구조와 기능의 조정을 통한 갈등해결방안은 기능중복으로 인한 낭비와 비효율성이 심해서 정말 화급한 경우에 한하는 것이 바람직하다. 예를 들면, 수자원관리기능의 조정 등 최소한의 기능조정에 머물면서 조직문화와 행태를 협력적인 모습으로 변화시키는 것이 더 소망스러울 수 있다.

## 2. 시간적 관점과 정책조정

### 1) 시간적 관점에서의 정책갈등 해부

건설교통부와 환경부의 통합효과를 시간적인 측면에서 해부해보자. [ $Y_t = f(X_t, t, C_t)$ ]라는 식에서 첫째, 결과변수의 변화역사( $Y_t$ )인 통합효과의 변화를 살펴보자. 건설교통부는 1994년 통합 이후 현재 성숙국면에 있는 것으로 판단되지만, 이해관계에 따라 인지속도의 차이가 있다. 건교부의 입장에서는 수자원관리 기능과 국토계획기능이 건설, 주택, 그리고 교통기능과 매우 밀접한 연관이 있고 강력하게 통합되어 있다고 주장하지만, 환경부의 입장에서는 수자원관리기능은 건교부와 많이 이탈되어 있고 국토계획기능 역시 주택과 교통기능에 끌려가고 있는 부차적인 기능으로 해석한다.

2007년 2월 당시에 관계 전문가의 판단에 의하면 현재 건설기능과 교통기능 그리고 주택기능은 매우 강한 연계를 형성하고 있기 때문에 이 중 하나의 기능

을 빼어내어 환경부와 통합할 경우 심각한 후유증을 가져올 것을 우려하였다. 그러면서도 건교부가 국토종합계획이라는 거대한 체계 속에서 부동산, 주택, 신도시건설, 그리고 도시 관리 기능을 연계하여야 함에도 불구하고 주택정책과 부동산정책이 역으로 국토계획을 끌어가고 있는 점을 질타하였다(도시계획전문가 면담, 2007. 2).

둘째, 원인변수의 변화과정(Xt)인 통합노력의 변화를 파악해보자. 건교부의 경우 1994년 12월 건설부와 교통부의 물리적 통합 이후 10여년의 시간을 거치면서 화학적 통합단계로 넘어서고 있는 것으로 해석된다. 환경부의 경우 1967년 보건사회부 공해계로 출발하여 1990년 환경처로 독립한 시기가 탄생기로 판단되며, 1994년 12월 환경부로 승격하면서 성장기로 접어든 것으로 해석된다. 1986년 폐기물 관리국 신설, 1994년 상하수도국 신설, 1998년 자연공원과 국립공원관리기능 이관 등은 지속적인 성장국면을 설명하는 좋은 증거이다. 따라서 환경부는 수자원관리기능과 국토환경보전기능을 장착하여 명실상부한 성숙기로 접어들기를 원하기 때문에 자원 확보 측면에서 건교부와 경쟁관계를 형성하는 것으로 이해할 수 있다.

셋째, 원인변수의 선후관계와 성숙기간(t)은 1994년부터 현재까지 시간으로서 정책조정 혹은 통합효과를 설명한다. 예를 들면, 공간계획과 상응하는 환경계획이 제대로 마련되지 않은 상태에서 환경성을 고려한 공간계획이 탄생하기를 바라는 것은 무리이다. 그리고 매리공단 분쟁과 관련하여 제도의 결함이 있으면 아무리 합법적인 절차를 거쳐도 정책갈등이 조정되기 어려움을 알 수 있다. 김해시는 공장설립 승인 신청서가 접수되어 낙동강유역환경청에 사전환경성 검토 협의를 요청하여 환경청에서 1차례의 보완서류 제출을 요구함에 따라 보완 완료서를 제출하였으며 환경청에서 2006년 1월 5일 사전환경성검토 협의의견을 회신하여 음에 따라 협의절차는 완료되었다. 사전환경성검토 협의 제도는 환경기준의 적정성 유지 및 자연환경의 보전을 위하여 환경에 미치는 영향을 최소화하기 위한 것으로 협의의견 반영 여부는 허가권자의 재량이며, 협의의견을 반영할 수 없을 경우 미반영 통보제도를 두고 있는 등 법률상 강행규정이 아니다. 또한 환경청의 일방적인 협의의견은 김해시가 판단하기에 모순과 불명확성은 물론 행정의 일관성과 형평성이 결여된 부분이 많아 부득이 협의의견 미반영 통보 후 공장이전 허가를 결정하게 된 것이다(김해시보 429호, 2006. 6. 21). 이처럼 김해시는 낙동강유역환경청에 사전환경성검토 협의의견 미반영 통보를 하였기 때문에 합법적으로 공단조성을 추진하고 있다는 입장이었고, 부산과 양산 지역 시민단체에서는 규모가 5만 평이 안 되게 하여 교묘하게 환경영향평가를 피해간 의심이 있고, 사전환경성검토에도 문제가 많다고 판단하여 법적 대응을 하고 있는 중이다. 따라서 시간적 관점에서 보면, 사전환경성검토제도의 정비

없이는 정책조정 메커니즘이 제대로 작동하기 어려운 것을 알 수 있다. 무엇보다 1994년 이후 12년이라는 성숙시간(t)이 지나면서 건교부는 건설과 교통기능의 통합, 환경부는 환경관리기능의 부분적 통합을 이루어오면서 통합효과를 나타내고 있다.

넷째, 관련 행위자들의 인지상의 시차(Ct)를 살펴보면, 건설교통부의 관계자들은 통합의 효과를 빨리 인지하지만, 다른 부처의 관계자들은 인지 속도가 느릴 뿐만 아니라 의도적으로 편견을 형성할 수도 있다. 그리고 수자원관리기능에 있어서도 환경부의 입장에서는 건교부 산하 수자원공사가 성숙기를 넘어 쇠퇴기에 이르렀기 때문에 비관련사업으로 다각화를 시도하고 있는 것으로 해석한다.

수자원공사는 수자원시설 건설·관리와 상하수도 건설·관리라는 고유한 기능보다 산업단지 및 신도시조성 사업에 혈안이 되어있습니다. 이제 대규모 댐 공사는 사실상 마무리 단계에 이르렀고 중소규모 댐 위주로 갈 가능성이 높기 때문에 이제 지속가능한 수자원관리를 위해서는 수자원공사를 건교부에서 환경부로 넘기는 것도 고려해야 한다고 봅니다(정부관계자 면담, 2007. 3).

## 2) 건설교통부의 진화와 성장 – 성숙기

첫째, 건설교통부는 1994년 12월 23일자로 단행된 정부 조직개편에 따라 1948년 신설된 건설부(당시 부홍부, 2차관보 1실 8국 5심의관 50과)와 1948년 신설된 교통부(2실 5국 5심의관 33과)를 통합하여 3실 6국 12심의관 59과(본부 829명)로 출범한다. 교통부는 1948년 육운, 철도, 해운, 항공에 관한 사무를 관장하기 위해 6국 29과로 발족하였고, 부홍부는 1961년 5월에 폐지되고 이때 건설부가 탄생하는데, 이 또한 2개월 뒤에 경제기획원이 설치되면서 폐지된다. 1962년 6월 경제기획원 소속의 국토건설청을 건설부로 승격시키면서(4국 15과) 국토, 도시계획, 주택건설 및 수자원, 도로 및 하천에 관한 사무를 관장하게 되었다.

둘째, 1994년 12월 당시 건설부와 교통부의 통합목적은 작은 정부의 구현 이외에도 국토계획, SOC 건설, 교통정책의 통합을 통하여 분야별 정책조정 및 집행에 있어서 시너지효과를 고양하는데 있었다. 그리고 10년 이상 부분적인 통합과 진화를 계속하면서 지난 2005년 9월 1일 본부팀제를 전면 도입하기까지 조직통합효과를 지속적으로 제고하게 되면서 물리적 통합 단계를 넘어 화학적 통합 단계로서 성숙기에 이른 것으로 평가된다. 더구나 건설교통부는 시민사회와 강력한 비판을 받으면서 개발기능에 환경기능을 내재화시키는 과정에 있는 것으로 평가된다. 이를 통해 건설교통부는 성숙기라는 판단이 가능하다. 예를 들면, 수자원기획관은 수자원정책팀, 수자원개발팀, 하천환경팀, 하천관리팀으로

편제되어 있다. 그리고 일부의 기능은 이미 쇠퇴기로 접어든 것으로 해석되는데, 특히 수자원공사의 경우 수자원시설 건설·관리기능에서 대규모 댐 건설기능은 쇠퇴기 이른 것으로 평가된다(환경운동연합 관계자 의견, 2006. 4. 26).

셋째, 2006년 12월 현재 행정자치부의 정부기능 표준분류체계에 근거할 때 성숙기라는 판단이 가능하다. 건설교통부는 (1) 수송 및 교통미션을 수행하기 위해 도시철도, 항공·공항, 수자원 업무를, (2) 사회복지 미션을 수행하기 위해 주택업무를, (3) 지역개발이라는 미션을 수행하기 하기 위해 국토정책을 포함하는 지역 및 도시, 산업단지 업무를 수행하고 있는 것으로 분석된다. 여기서 세 가지 미션의 이질성도 문제가 될 수 있지만, 특히 수자원업무의 이질성을 확인할 수 있다.

### 3) 환경부의 진화와 성장 – 성장기

첫째, 환경부는 1967년 보건사회부 공해과에서 시작하여 1973년 환경행정전 담파인 공해과로 확대된 것이 그 뿌리라고 할 수 있다(환경백서, 2006: 57-62). 1980년 1월에는 당시 보건사회부의 외청인 환경청으로 확대되었다. 1986년 10월에는 본부에 폐기물관리국이 신설되었으며, 지방환경행정을 체계적으로 수행하기 위하여 환경측정관리사무소와 임시조직으로 운영되던 중앙환경점검반을 통합하여 6개 지방환경지청을 신설하였다.

둘째, 1990년 환경처로 독립하고 1994년 환경부로 승격하는 계기를 마련하게 된다. 먼저 1990년 1월에는 여러 부처에 얹힌 환경문제를 효율적으로 종합·조정하기 위하여 보건사회부 외청에서 국무총리 소속하의 장관급 부서인 환경처로 승격되었다. 이에 따라 본부 조직은 4국 4관 31과로 확대 개편되었으며, 지방환경지청은 지방환경청으로 승격되었다. 1994년 5월 낙동강 수질오염사고 발생에 따른 정부의 수질관리기능 일원화 방침에 의해 건설부 상하수도국의 3개과와 보건사회부의 음용수관리과가 이관되어 상하수도국이 신설되었다. 그리고 6개 지방환경청은 4대강 수계별 환경관리청으로 개편하였다. 이러한 성장의 토대를 바탕으로 1994년 12월에는 환경부로 승격하여 독자적인 정책입안을 추진할 역량이 더욱 강화되었다.

셋째, 1998년 및 국민의 정부 제2차 조직개편을 통해 성장기로 접어들게 된다. 내무부로 부터 자연공원과와 국립공원관리공단을 이관 받았고, 본부 환경안전심의관을 폐지하였다. 1999년 5월에는 조직개편 때도 성장기는 지속된다.

넷째, 2002년에는 유역관리체계로 전환되어 4대강 유역환경청으로 발전하면서 환경부는 중앙과 지방이 연계되는 시스템을 완성하게 되면서 성장기를 지속하게 된다. 2003년 참여정부 자체조직개편을 통해 점진적 확대개편이 이루어지는데, 특히 환경영향평가협의, 사전환경성검토 협의업무를 자연환경보전기능과

연계하여 효율적으로 추진하기 위하여 환경정책국의 국토환경보전과와 환경평가과를 자연보전국으로 이관한다. 그리고 「수도권 대기환경 개선에 관한 특별법」이 2003년 12월 18일 국회를 통과하면서 수도권 대기환경을 관리하고 개선할 전담기구로 수도권 대기환경청을 두고 있다(환경부, 2005: 30).

다섯째, 2006년 12월 현재 행정자치부의 정부기능 표준분류체계에 의하면, 환경부는 환경보호라는 유일한 미션수행을 위해 상하수도·수질, 폐기물, 대기보전, 자연환경보전, 환경보전 기반육성이라는 기능을 수행하고 있다. 이질적인 기능이 발견되지 않는 대신에 빈약한 구조와 기능을 확인할 수 있어 성장기로 판단된다.

#### 4) 평가와 논의

시간의 관점에서 접근하면 건교부는 통합이 완성되어 성숙기에 이른 것으로 평가되며, 수자원공사의 경우 대규모 댐 사업이 한계에 이르러 쇠퇴기에 도달한 것으로 판단된다. 환경부의 경우 1994년 환경부로 승격한 이후 지속적으로 환경 관리기능을 흡수하면서 성장해왔지만, 아직 수자원관리기능과 국토관리기능을 통합하지 못하여 계속 타 부처의 환경관리기능을 흡수하려는 성장기에 머물러 있는 것으로 평가된다. 1994년 5월 건설교통부의 상하수도국이 환경부로 이관될 때 건설기능의 이관에 대해 심각한 우려를 표명했지만, 화학적 융합이 이루어졌듯이 2007년의 관점에서 바라보면, 수자원관련 소규모 건설기능과 하천관리기능 역시 그럴 것이라는 것이 환경부의 견고한 입장이며, 다수 정부관계자와 전문가들로부터 설득력을 얻고 있는 것으로 이해된다. 시간적 관점에서 보았을 때, 건교부의 국토계획기능 환경부 이관은 우리의 경우 1인당 GDP가 채 2만 불이 되지 않았고 아직도 SOC 개발기능이 국가성장 동력에서 중요한 점을 감안할 때 시기상조라고 보는 것이 다수의 견해로 비춰진다. 따라서 2008년 새 정부가 구성되면 수자원기능을 중심으로 부분적인 기능조정이 있을 것으로 조심스럽게 예견할 수 있다.

### 3. 프레임의 변화와 정책조정

#### 1) 프레임 갈등 가능성의 규명

하나의 프레임이 명확하게 규명되어 다른 프레임을 배제하면서 강화되고 확대될 경우 프레임 간의 분쟁이 해결될 가능성은 희박해진다. 정부부처 내부에서 개발부처와 보전부처의 프레임 갈등, 정책이 집행된 이후 정부와 시민사회의 프레임 갈등으로 이어지면 합리적인 문제해결이 곤란해진다. 이때는 경부고속철도 원효터널 사례와 같이 재판절차에 의해 합의가 강제되는 가능성 외에 다른 가

능성을 찾기는 쉽지 않다. 따라서 이 과정에서 좀 더 진정한 담론, 합리적 절차에 기대어 상대방의 입장에서 좀 더 열린 담론을 통해 분쟁의 비용을 최소화하는 방안을 고민해야 할 것이다.

실제로 대학에서 전공과목을 공부할 때부터 서로 다른 언어를 사용하게 된다. 도시계획전문가들의 분석에 의하면, 행정학과, 도시행정학과, 도시계획학과, 그리고 환경공학과의 학생들의 교과과정은 사회과학, 공간계획, 공간디자인, 그리고 공학이론을 상호 연계하여 학습하기 어려운 시스템을 유지하고 있다. 그래서 행정학이나 환경공학을 공부한 환경부 담당자가 공간계획과 도시계획의 큰 그림을 이해하고 이에 상응하는 환경계획을 작성하기는 매우 어렵다는 것이다 (도시계획전문가 면담, 2007. 5). 그리고 실무에서도 현재 환경부가 작성하는 생태자연도는 1/25,000축적으로 작성되지만, 건설교통부의 도시계획기본도는 1/5,000축적으로 작성되고 있어서 도시지역의 생태자연도가 도시계획에 반영되기 힘든 상황이다. 그리고 환경부 소관의 「환경정책기본법」과 「자연환경보전법」에 근거한 10년 단위의 국가환경종합계획은 건설교통부 소관의 「국토기본법」에 근거한 20년 단위의 국토종합계획과 작성 시기, 용어, 그리고 내용에 있어서 상응하지 못하는 구조를 갖고 있다. 이러한 이질적인 모습들은 진정한 담론과 상호교류를 통해 조정이 가능한 부분으로 판단된다.

## 2) 상호교류를 통한 진정한 담론구조의 형성

Fox & Miller(1996: 120-150)는 다수 담론(many talk)은 중구난방이 되고, 소수 담론(few talk)은 여론조사처럼 일방적 홍보와 독백이고, 그래서 적당한 수가 참여하는 상당수 담론(some talk)에서 진정한 담론이 가능하다고 한다. 상당수 담론에서는 담론 참여자의 성실성, 상황을 고려하는 의도성, 능동적 주의, 그리고 실질적 공헌을 상호 확인할 수 있다. 결국 상당수 담론에서 위의 네 가지 조건이 충족되어야 진정한 담론이 이루어고 프레임의 재구성과 정책분쟁의 해결 가능성이 높아진다고 보는 것이다.

상호교류와 협력의 부족에서 개발과 보전의 갈등이 나타날 가능성은 실증조사 결과에서도 나타난다. 문태훈(2001: 6-8)의 설문조사 결과에 의하면 5점 척도에서 환경부는 부처 간의 상호의존성이 높지 않은 것으로 나타났는데(3.24), 부처 간의 업무의 상호의존성이 높을수록 갈등의 소지가 많아진다는 조직이론의 가설에 비추어볼 때 의외의 조사결과로 보고 있다. 즉, 사전환경성 검토와 환경영향평가과정에서 건설교통부와 밀접한 상호작용이 있을 것으로 예상되는데, 조사결과에 의하면 상호교류가 취약한 상태에서 업무가 진행되고 있고, 역으로 집행단계에서 갈등을 증폭시키는 요인은 아닌지 조심스럽게 짐작할 수 있다.

그러므로 수자원관리와 국토관리에 있어서 양 부처 실무자들이 만나서 실질

적인 합의를 이끌어낼 수 있는 연결고리(liaison office)가 요구된다. 이는 건설교통부의 공간계획 전문가를 환경부의 국토환경보전과로 파견하거나, 건설교통부에 영국의 녹색장관(green minister)과 같은 환경담당관을 전교부 소속으로 두어 전교부의 국토관리계획의 환경성을 검토하고 환경부의 승인을 받도록 하는 방안을 고려할 수 있다.

### 3) 타자성의 형성과 상호이해의 증진

획일적인 기준을 전적으로 부정하고 다양한 환경이슈를 중심으로 담론을 통해 해답을 찾아갈 수도 있다. 동강 댐 건설 문제와 위천공단 갈등 문제처럼 다양한 행위자들에게 공통된 해답을 구하기 어려울 때는 해당 이슈의 상황에 가장 적합한 해답을 토론할 수밖에 없다.<sup>5)</sup> 즉, 다양한 해답을 인정하는 것이다. 개발과 보전의 지지연합이 첨예하게 대립되는 상황이기 때문에 어느 하나의 잣대를 들이대면서 강요할 수는 없기 때문이다(김창수, 2006b).

타자가 비난받아야 한다는 근대성의 표징을 극복하는 것은 우리 사회의 중요한 과제이다(Joffe, 1999). 건교부가 환경부를, 정부가 시민사회를 서로 불신하는 분위기에서는 서로 만남을 많이 갖고 다가갈수록 피차 상처만 입게 된다(porcupine dilemma). 포스트모더니즘(postmodernism)은 나와 다른 사람을 인식적 객체로서가 아니라 도덕적 타자로 인정하는 他者性(alterity)을 가질 것을 강조한다. 이로 인해 타인에 대한 개방성을 바탕으로 지역공동체의 참여를 장려하게 되는 것이다(Farmer, 1995; 강신택, 2002: 183-184). 공동체에서 자율성을 지닌 개개 구성원들이 틀에 박힌 목표와 절차를 강요받기보다는 열린 담론을 통하여 사회적 합의를 찾아가는 방안을 고려할 수 있다(Myerson, 2001).

정부부처 간 목표지향성 차이로 인한 갈등의 가능성은 실증조사 결과에서도 드러나기 때문에 피차 상대방의 입장에서 이해하는 타자성이 요구된다. 문태훈(2001: 6-8)의 설문조사 결과에 의하면 5점 척도에서 환경부가 환경보전 지향성이 높은 것은 당연하지만(4.30), 건설교통부가 경제발전 및 개발지향성의 정도가 높게 나타나고 있으면서도(3.76) 환경보전 지향성의 정도도 보통 이상으로 나타나고 있다(3.54). 그리고 문태훈(2001: 9-10)의 설문조사 결과에 의하면 5점 척도에서 이해관계 대립 시 환경부의 자기주장이 타부서보다 강한 것으로 나타났다(3.43). 이는 건교부의 자기주장성과 거의 비슷하지만(3.42), 환경부의 타 부처와의 협력정도는 매우 낮게 나타났다(2.81). 이러한 환경부의 경쟁적 태도는 환경

5) 이처럼 포스트모더니즘은 객관성과 효율성이 언제나 정당한 것은 아니고 상황의 맥락을 파악하는 것이 중요하다고 한다(Farmer, 1995: 203-208). 나아가 개발을 일방적으로 정당화하는 규범이나 절차가 있다면, 이러한 사회적 구성물을 해체(deconstruction)하여 그 속에 숨겨진 자의적이고 정당성 없는 권력과 지배를 비판한다.

문제에 대한 타 부처의 무관심을 극복하고 보전위주의 정책을 펼쳐나가려는 과정에서 발생하는 것으로 보고 있다. 당시 김명자 환경부 장관이 환경부를 정부 부처의 NGO로 자처하던 시기와 맞물려 있다.

사실 개발부처와 보전부처의 문화가 다른 것은 지극히 당연하다. 개발이 없으면 창의성이 발휘되기 어렵고, 보전이 브레이크 역할을 해주지 않으면 안전한 개발이 이루어지기 어렵다. 따라서 건교부와 환경부의 고유한 문화를 인정하는 것이 우선이다. 그러나 환경계획과 공간계획의 언어가 다르고, 용어가 달라서 양 계획이 조화를 이루지 못하고 완전히 별개로 움직이게 될 때 비효율과 낭비가 심해질 우려가 크다. 2003년 4월 과장급 파견근무제, 2004년 1월 핵심국장급 인사교류를 단행하고, 2006년 7월 고위공무원단제도 실시 이후 인사교류의 폭이 훨씬 넓어졌다. 그러므로 최소한 의미의 공유를 위해서 환경부의 자연보전국장과 건교부의 국토균형발전본부장, 환경부 지방청의 유역관리국장과 건교부 지방청의 하천국장의 인사교류 방안이 실현될 경우 매우 효과적인 문화전략(reciprocal translation)이 될 것이다.

## V. 종합과 논의

1990년 대 이후 최근까지 정책혼란을 초래한 경부고속철도 천성산 구간 사업의 경우를 보면, 정부부처 내에서 충분히 토론되지 못한 정책내용이 이해관계자들에게 공개되면서 정부와 시민사회의 심각한 갈등양상으로 전개되고, 결국 법정에서 시시비비가 가려졌다. 본 연구의 핵심적인 전제(core proposition)은 개발과 보전의 갈등의 근본적인 원인은 정부부처 내부의 갈등 때문이며 정부와 시민사회의 갈등은 표면적인 중상일 가능성이 높다는 것이었다. 따라서 먼저 구조를 집중적으로 해부하고, 시간의 관점에서 조직의 생명주기를 분석하고 환경계획과 공간계획의 선후관계 오류는 없는지, 그리고 개발과 보전의 가치지향과 문화의 차이에 초점을 맞추어 프레임 갈등을 해부해보았다.

첫째 구조적인 측면에서 개발과 보전 부처가 균형 잡힌 힘을 바탕으로 상호 견제와 비판기능을 유지하는 것이 오류 제거와 합의 도달에 유리하며, 정책집행 이후 정부와 시민사회와 갈등을 최소화하는 방안으로 평가되었다. 무엇보다 이제까지 환경부가 정책결정 단계에서 수행해야 할 비판기능을 환경단체가 정책집행 이후에 수행하면서 갈등비용을 초래했다면, 앞으로는 환경부가 정책결정 단계에서 개발정책의 비판자 역할을 수행해야 할 것으로 보인다.

구조적 관점에서 외국사례를 살펴보면, 국토관리기능과 환경관리기능을 분리 혹은 통합하는 구조는 나라마다 여건과 가치지향에 따라 다양성을 보이고 있어

어느 시스템이 더 낫다고 명확하게 얘기하기는 어려워 보인다. 독일은 국토관리 기능과 환경관리기능이 분리된 조직구조를 갖고 있지만 명실상부한 환경국가이다. 1997년 영국에서는 교통기능을 환경관리기능과 통합하였지만, 화학적 통합을 이루지 못하고 2000년에는 분리되었다. 다만, 물 관리기능에 있어서는 일본을 제외한 대부분의 선진국이 수질규제, 하천관리, 수자원관리를 환경부서에서 담당하고 있고, OECD 역시 2006년 「OECD 환경성과평가 보고서 초안」에서 수질과 수량관리의 일원화, 국토관리·보전정책의 연계성 강화가 필요하다고 제안했다. 따라서 수질과 수량기능을 통합하는 방안은 적극적으로 검토해볼 수 있다. 그러나 현재 건교부의 국토관리기능을 근간으로 하는 토지이용과 건설교통 기능은 상호 유기적이고 화학적인 기능통합이 되어있는데, 이를 환경부의 환경 관리기능에 물리적으로 통합할 경우 정치적 반대를 포함한 여러 가지 부작용이 초래될 것으로 예측이 가능하다. 중요한 것은 한 기능을 어느 부서가 갖느냐가 아니라 환경성을 어떻게 내재시키느냐하는 것이다.

그럼에도 불구하고 불가피하게 구조와 기능을 조정해야 한다면, 우리나라의 소득수준과 정치경제적 상황을 고려하고 외국의 성공사례의 검토, 전문가와 지방정부 나아가 국민에 대한 의견조사, 합리적인 비용편익분석을 거쳐 성과가 순실을 훨씬 승하는 것이 명확할 경우에 한하는 것이 바람직하다.<sup>6)</sup> 이러한 관점에서 구조조정이 필요하다면 건교부에서 쇠퇴기에 접어든 기능으로 평가되는 수자원관리기능을 환경부로 이관하는 방안을 생각해볼 수 있다. 그리고 현재 환경부의 공간계획기능이 취약한 상태이기는 하지만, 지속 가능한 국토계획을 위해서 건교부의 국토관리기능을 환경부로 이관하는 방안까지 고려할 수 있다. 그러나 국토계획의 교통과 주택기능과의 연관성을 고려하여 건교부에 존치시키는 경우 영국의 녹색장관의 개념을 도입하여 건교부에 녹색정책담당관을 두고 환경부와 연결고리를 형성하는 방안을 검토할 수 있다. 나아가 환경부와 기능적 연관성을 가지는 중요한 개발부처인 과기부, 산자부, 그리고 해수부 등에도 환경정책담당관을 두어 환경친화적인 정책결정이 이루어지도록 유도하는 방안을 고려할 수 있다.

둘째, 시간의 관점에서 접근하면 건교부는 통합이 완성되어 성숙기에 이른 것으로 평가되며, 수자원공사의 경우 댐 건설기능은 쇠퇴기에 이른 것으로 평가된다. 환경부의 경우 1994년 환경부로 승격한 이후 지속적으로 환경관리기능을 흡수하면서 성장해왔지만, 아직 수자원관리기능과 국토관리기능을 통합하지 못하여 계속 타 부처의 환경관리기능을 흡수하려는 성장기에 머물러 있는 것으로

6) 부산시는 2007년 1월 31일 조직개편 때 그 동안 분리 수행되던 환경정책과의 하천환경기능과 인력 5명, 건설과의 하천치수기능과 인력 6명을 통합하여 건설방재국 소속 하천관리과(16명)를 신설하고 하천계획, 하천관리, 그리고 하천환경 기능을 통합적으로 수행하고 있다(부산광역시 하천관리과 관계자 면담, 2007. 4. 25).

평가된다. 이러한 정황을 고려하여 다수의 관련 전문가들은 이제 수량과 수질의 통합논리를 충족시킬 뿐만 아니라 댐 건설보다 댐 관리기능에 초점을 맞춘다면 수자원관리기능은 환경부로 일원화는 것이 타당하다고 주장한다.

그리고 시간적 관점에서 구조조정에 앞서 기존의 구조를 점검하는 것이 중요하다. 갈등이 명확하게 흐르는 공식 라인을 이용하는 방안인데, 기존의 공식적인 절차로 활용되고 있는 부처 간 국과장회의, 국무조정실에 의한 조정, 차관회의, 국무회의를 활용하는 방법이다. 그리고 사전적으로 갈등을 조정하기 위해 별도의 조정위원회를 설립하기보다는 대통령자문 지속가능위원회의 기능을 강화하거나 관련위원의 대표성과 전문성을 확보하여 활성화하는 방안이 더 바람직한 것으로 판단된다.

무엇보다 제도의 정비는 구조조정에 선행되어야 할 선결과제이다. 우선 시간적으로 먼저 검토된 환경영향계획의 토대 위에 개발계획이 이루어질 수 있도록 제도적 장치를 마련하는 방안을 들 수 있다. 그리고 매리분쟁사례에서도 확인된 바와 같이 사전환경성검토제도의 경우 2005년 5월 31일 「환경정책기본법」(제25 조의 5 신설)을 개정하여 주민, 관계 전문가, 환경단체, 민간단체 등 이해당사자의 의견을 들어야 하며, 환경측면에서 타당하다고 인정되는 의견에 대하여는 해당 행정계획에 반영하도록 하였지만, 개발업자가 유역환경청에 협의의견을 반영할 수 없다는 통보만 하면 더 이상 강제력을 행사할 수 없는 한계가 있다. 환경영향평가제도 역시 규모보다 환경에 대한 민감성을 기준으로 대상사업을 선정하는 등 실효성을 확보해야 하는 과제를 안고 있다.

우리나라는 규모를 기준으로 평가대상사업을 선정합니다. 일정 규모 이상만 평가대상사업이지요. 미국의 스크린제도의 경우는 스크린 위원회를 통해 규모가 작아도 영향이 큰 것은 평가대상사업으로 합니다. 만약 이 제도를 도입한다면 우리는 환경단체의 반대 때문에 모든 사업을 다 평가해야 할 판입니다. 여건이 아직 성숙되어 있지 않다고 봅니다. 우리나라의 경우 2004년 7월 1일부터 scoping제도(영향평가항목범위 지정제도: 중점-3분야 23항목, 일반-103항목, 제외-해양)를 도입하여 선택과 집중을 통해 사업자 비용을 절감하고자 하지만 승인기관(18명 정도 위원회 구성)에게 맡긴 상태에서 아직 한건도 이루어지지 못했습니다. 따라서 현재 환경부 환경영향평가과로 업무이관하면서 민감 사업만 하고자 협의 중에 있습니다. 그리고 기존 조사 자료의 DB를 만들어 기존 자료를 활용하는 것이 중요합니다(환경부 관계자 면담, 2006. 9. 28).

셋째, 프레임 관점에서 보면 개발부처와 보전부처의 문화가 다른 것은 지극히 당연하다. 그리고 개발이 없으면 창의성이 발휘되기 어렵고, 보전이 브레이

크 역할을 해주지 않으면 안전한 개발이 이루어지기 어렵다. 따라서 건교부와 환경부의 고유한 문화를 인정하는 것이 우선이다. 그러나 환경계획과 공간계획의 언어가 다르고, 용어가 달라서 양 계획이 조화를 이루지 못하고 완전히 별개로 움직이게 될 때 비효율과 낭비가 심해질 우려가 크다. 그러므로 최소한 의미의 공유를 위해서 인사교류방안이 세밀하게 설계될 필요가 있다. 그리고 현재 환경부의 경우 공간계획을 이해하고 전문적인 환경계획을 짜낼 수 있는 전문가가 매우 부족한 것이 현실이다. 이는 국토계획은 100년의 역사에 전문가와 자료가 풍부하여 공간상에 표현할 수 있지만, 환경계획은 겨우 10 여년의 역사에 전문지식이 축적되지 못했기 때문이라고 한다(도시계획전문가 의견, 2007. 4. 26). 따라서 건교부의 공간계획 전문가가 환경부에서 근무하게 될 경우 먼저 전체적인 국토계획의 차원에서 환경계획의 큰 그림을 그려주면 건교부에서 지속 가능한 환경계획을 수립하는 것이 훨씬 용이해질 것이다.

## VI. 결 론

1987년 이후 첨예화되고 있는 우리사회의 개발과 보전을 둘러싼 다양한 갈등을 어떻게 해소해야 할지는 지극히 풀기 어려운 난제요 딜레마이다. 구조와 프레임을 통한 갈등풀이방법을 고심하되, 먼저 시간적 요소를 고려하여 여건의 성숙을 기다리면서 단계적으로 접근할 필요가 있다.

우선 생각하기에 정책을 입안하는 정부부처를 통합하면 갈등의 씨앗을 배제하게 되어 갈등을 원천적으로 봉쇄할 수 있다고 생각하기 쉽다. 그래서 물 관리 기능, 국토계획기능 등을 한 부처에서 통일적으로 수행하게 되면 거래비용을 줄여 효율적인 정책추진이 가능하지 않을까하는 기대도 하게 된다. 그러나 이러한 기대편의 역시 기능조정에 따른 정치적 비용을 훨씬 초과하는 경우에만 정당화 될 수 있다. 더구나 1994년 부처통합으로 등장한 공통부처 재정경제원의 문제점을 익히 알고 있듯이 부처통합은 견제와 균형의 원리를 해치면서 문제를 더욱 악화시킬 소지를 안고 있다. 따라서 최선의 방안은 구조와 기능을 손대지 않고 기존의 절차적 장치들을 최대한 활용하는 것이다. 정부조직구조가 계층제로 되어있어 국과장회의, 차관회의, 그리고 국무회의라는 효과적인 장치가 있고, 비록 자문위원회가 대부분이지만 대통령 소속의 지속가능발전위원회와 총리 소속의 국토정책위원회 등 각종 위원회들이 갈등을 조정하는 메커니즘을 형성하고 있기 때문이다. 그래도 굳이 조정위원회 혹은 행정위원회를 설립하고자 한다면, 중대하고 시급한 현안에 한해서 위원회가 기능하는 것이 바람직할 것이며 모든 사안에 대해 권위주의적 조정을 하고자 한다면 갈등의 양상을 더욱 복잡하게

만들 소지가 있다.

그러므로 기존 절차적 장치를 충분히 활용하되 장기적인 관점에서 개발부처와 보전부처가 서로 다른 언어와 문화를 이해할 수 있도록 고위공무원단 제도를 활용하여 중요 국장과 과장의 인적교류를 더욱 활성화하거나 양 부처의 국장급으로 구성된 공동위원회 등 상반된 입장의 당사자들이 회의체를 구성하여 진정한 담론의장을 만드는 방안을 고려해볼 수 있다. 이처럼 여전히 구조조정 신중론을 취하고자 하는 이유는 개발과 보전의 갈등의 더 큰 구조는 건설교통부와 환경부의 갈등이 아니라 정치권에서 시작되는 개발이 압력으로서, 특히 각종 특별법에 의해 개발이 진행되면 기존의 법적 틀과 계획은 무용지물이 되어 버리기 때문이다(국토계획전문가 의견, 2007. 4. 26). 그리고 구조조정을 할 때는 조직의 결합에서 오는 물리적 통합비용뿐만 아니라 소관법령, 계획, 관련 사업이 함께 통합되어야 하기 때문에 보이지 않는 거래비용이 훨씬 크다는 점을 인식해야 한다.

그럼에도 불구하고 구조와 기능을 손대야 한다면 최소한의 사회적 합의를 바탕으로 진행할 것을 제안한다. 물 관리기능과 국토관리기능의 경우 기능의 유사성에도 불구하고 소관부처의 이질성으로 인하여 심각한 거래비용을 초래하고 있음을 실증적으로 확인하였다. 그리고 일본을 제외한 대부분의 나라에서 수량과 수질기능, 환경보전기능과 국토계획기능을 통합하여 성공적으로 운영하고 있는 사실이 확인된다. 따라서 정권초기에 대통령의 에너지가 최고조에 이르렀을 때 정치적 반대와 부작용을 최소화하는 범위 내에서 기능조정을 검토할 것을 제안한다. 무엇보다 현재 환경부는 부처규모와 기능으로 볼 때 성장기에 있고, 성숙기에 있는 전교부에 비해 국토관리기능이 매우 취약하다. 그러므로 건설교통부에 대한 견제와 비판기능을 제대로 수행할 수 있는 국토관리기능과 환경계획기능을 강화하는 방안이 요구된다.

본 연구는 개발부처와 보전부처의 정책갈등과 정책조정의 문제를 구조, 시간 그리고 프레임의 관점에서 검토하였지만 아직 객관적 증거의 부족으로 연구자의 주관성이 많이 개입되어 있다. 따라서 미국, 영국, 독일, 네덜란드, 스웨덴, 그리고 일본 등 대표적인 국가들에 대한 비교연구가 후속연구로 이어져 좀 더 일반화된 연구 성과가 나오기를 기대한다.

## 참고문헌

- 강민아·장지호. (2007). 정책결정과정의 프레이밍에 대한 담론분석: 방사성폐기물처리 장 입지선정 과정을 중심으로. 「한국행정학보」, 41(2): 23-45.

- 강신택. (1994). 「사회과학연구의 논리」. 서울: 박영사.
- \_\_\_\_\_. (2002). 「행정학의 논리」. 서울: 박영사.
- 강신택·김광웅. (1993). 「행정조직의 개혁: 새 정부의 개편방안」. 서울: 한국행정연구소.
- 건설교통부. (2006). 「2003~2005 건설교통백서」.
- 기획예산처. (1999). 「중앙행정기관 경영진단보고서(건설교통부, 환경부)」. CD-ROM.
- 김병섭·박광국·조경호. (2000). 「조직의 이해와 관리」. 서울: 대영문화사.
- 김영평. (1995). 「불확실성과 정책의 정당성」. 서울: 고려대학교 출판부.
- 김영평·최병선. (1994). 「행정개혁의 신화와 논리」. 서울: 나남출판.
- 김준한. (2002). 시간 개념의 유용성에 대한 검토. 「한국정책학회보」, 11(2).
- 김창수. (2004). 정책혼란의 시차적 해석. 「지방정부연구」, 7(4).
- \_\_\_\_\_. (2006a). 「수질환경정책의 구조와 논리: 한강과 낙동강의 스키마와 메타포」. 한국학술정보(주).
- \_\_\_\_\_. (2006b). 환경정책의 난제와 윤리기준의 적용. 「지방정부연구」, 10(3).
- 문태훈. (1999). 「환경정책론」. 서울: 형설출판사.
- \_\_\_\_\_. (2001). 보전과 개발을 둘러싼 중앙부서간의 환경갈등 원인 및 저감방안에 관한 연구. 「한국행정학보」, 35(1): 1-18.
- 서필언. (2005). 「영국의 행정개혁론」. 서울: 대영문화사.
- 안영훈. (1998). 「프랑스의 정부조직」. 한국행정연구원.
- 안병철. (2007). 정부관료제 조직진화와 제도적 특성: 정보통신부와 건설교통부조직의 비교연구. 「한국사회와 행정연구」, 17(3): 1-32.
- 양현모. (2006). 「독일정부론」. 서울: 대영문화사.
- 오석홍. (1995). 「행정개혁론」. 서울: 박영사.
- 유민봉. (2005). 「한국행정학」. 서울: 박영사: 369-394
- 이선우. (2002). 정책갈등의 문화적 분석. 박종민 편. (2002). 「정책과 제도의 문화적 분석」. 서울: 박영사: 106-131.
- 이준웅. (2000). 프레임, 해석 그리고 커뮤니케이션 효과. 「언론과 사회」, 29: 85-153.
- 이창길. (2007). 중앙부처의 수평적 정책네트워크 구조 분석: 협력과 경쟁 그리고 권위의 관계를 중심으로. 「한국행정학보」, 41(1): 21-47.
- 장지원·김석은. (2007). 조직혁신의 영향요인에 관한 연구: 통합부처를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 17(4): 17-41.
- 장지호. (2004a). 경유승용차 판매허용의 정책변동연구: 옹호연합모형의 적용. 「한국행정학보」, 38(1): 175-196.
- \_\_\_\_\_. (2004b). 출자총액제한제도의 변동연구: 공정거래위원회와 재정경제부의 상반된 신념체계를 중심으로. 「한국정책학회보」, 13(3): 169-195.

- 정부조직개편심의위원회. (1998). 「정부조직개편백서」.
- 정정길. (2002). 정책과 제도의 변화과정과 인과법칙의 동태적 성격: 시차적 접근방법을 위한 제언. 「한국정책학회보」, 11(2).
- 정준금. (2002). 시차적 접근을 통한 정책과정의 동태적 이해. 「한국정책학회보」, 11(2).
- 정진우. (2000). 「부처통합의 영향요인에 관한 연구: 재정경제원을 중심으로」, 서울대학교 행정학박사학위논문.
- 조성경. (2005). 「핵폐기장 뒤집어보기: 도마(Defend My Own Area) 위에 오른 위험」, 서울: 삼성경제연구소.
- 주경일·최홍석·주재복. (2004). 인지적 접근방식을 통한 수자원갈등문제의 새로운 이해: 한탄강댐건설사례를 중심으로. 최홍석 외. (2004). 「공유재와 갈등관리」, 서울: 박영사.
- 최병선. (1993). 「정부규제론」. 서울: 법문사.
- 최성욱. (2001). 조직문화를 통해서 본 통합관료조직: 스키마 중심의 인지해석적 접근. 「한국행정학보」, 35(3): 127-145.
- 최종원. (2003). 시차이론과 행정개혁. 「한국행정학보」, 37(2).
- 하연섭 외. (2006). 사회의사결정구조의 개선: 담론구조와 틀짓기 개념을 중심으로. 「한국행정학회 동계학술대회 발표논문집」.
- 하태수. (2002). 제도의 이전, 토착화 그리고 신제도주의. 「행정논총」, 40(1).
- 환경부. (2006). 「환경백서」.
- Ancona, D. et al. (2001). Taking Time to Integrate Temporal Research. *AMR*, 26(4).
- Benford, Robert D. and David Snow. (2000). Framing Processes and Social Movements: an Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology*, 26: 611-639.
- Bernstein, Marver H. (1955). *Regulating Business by Independent Commission*. Princeton: Princeton University Press.
- Downs, Anthony. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.
- Farmer, D. J. (1995). *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity*. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press.
- Fox, C. J. and H. T. Miller. (1996). *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. California: Sage.
- Goffman, E. (1974). *Frame Analysis*. New York: Harper Books.
- Gray, B & Donnellon, A. (1989). *An Interactive Theory of Reframing in*

- Negotiation. Pennsylvania University Press.
- Hajer, Maarten A. (2003). A Frame in the Fields: Policymaking and the Reinvention of Politics. in Hajer, M. and Hendrik Wagenaar. (Eds.). (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. London: Cambridge University Press.
- Joffe, Hélène. (1999). *Risk and 'the Other'*. Cambridge University Press.
- Kendal, Diana. (2005). *Sociology In Our Times*. Thomson Wadsworth.
- Kaufman, Herbert. (1991). *Time, Chance and Organizations*. Chatham, N. J.: Chatham House.
- Kimberly, John R. et al. (1980). *The Organizational Life Cycle*. San Francisco: Jossey Bass.
- Krasner, S. (1988). Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, 21(1).
- Lawrence, T. et al. (2001). The Temporal Dynamics of Institutionalization. *AMR*, 26(4).
- Landau, Martin. (1969). Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap. *Public Administration Review*, 29(4): 346-358.
- Lindblom, Charles. (1965). *The Intelligence of Democracy: Decision through Mutual Adjustment*. New York: The Free Press.
- Myerson, George. (2001). *Ecology and the End of Postmodernity*. London: Icon Books Ltd.
- Paehlke, Robert C. (1994). Environmental Values and Public Policy, in *Environmental Policy In The 1990s: Toward A New Agenda*, (2nd ed.), Vig, Norman J. and Michael E. Kraft, Washington, D.C.: A Division of Congressional Quarterly Inc.
- Powell & DiMaggio. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Rydin, Yvonne. (2003). *Conflict, Consensus and Rationality in Environmental Planning: An Institutional Discourse Approach* Oxford University Press.
- Schön, D. and Rein, M. (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books.

## Abstract

# Policy Conflict and Policy Coordination between Development and Conservation: A Focus on the Relationship between the Ministry of Environment and the Ministry of Construction and Transportation

Chang-Soo Kim

The purpose of this paper is to determine the causes of the contrast and policy conflict between development and conservation for sustainable development. The structure and frame of the MOE and MOCT were examined through the time difference perspective for policy coordination. The findings were as follows. First, the check-and-balance system of governmental structure is good for excluding errors and arriving at a consensus. Second, the overdeveloped MOCT did not demand further organization or functions, but the growing MOE asked for larger and stronger organization and functions, including those of water quantity management and national land development planning. We can predict that some restructuring is coming soon. Third, an inter-departmental personnel reshuffling is needed for frame-reciprocal understanding and meaning sharing.

[Key words: policy conflict, policy coordination, check-and-balance system of governmental structure, time difference approach, frame analysis]