

공공갈등과 네트워크 거버넌스 구조:

한탄강댐 사례에서의 네트워크 특성과

주요 행위자들의 변화를 중심으로*

배 귀 희**

임 승 후***

<目次>

I. 서론	IV. 연구방법
II. 이론적 배경 및 선행연구	V. 분석결과
III. 한탄강댐건설 갈등사례의 서술	VI. 결론

<요약>

본 논문은 한탄강댐 건설문제의 해법을 찾기 위한 네트워크 거버넌스의 형성과 진화 과정에서 중심적인 행위자는 누구였으며, 네트워크의 구조적 속성은 어떠한 변화를 보였는가에 대한 연구문제를 해결해 보고자 한다. 이를 위해 1995년부터 2009년까지 전개된 한탄강댐 건설 문제와 관련한 이해당사자들의 협력 및 갈등관계를 보여주는 자료를 갈등의 표면화/표출기, 갈등의 심화기, 갈등의 격화기, 갈등의 조정기 등의 네 가지 시기별로 수집한 다음에 사회연결망 분석(social network analysis)을 활용하여 실증분석을 하였다. 분석결과, 첫째, 거버넌스 구조로서의 네트워크에서 중심성을 차지하는 조직들은 공식적인 조정권한을 부여받거나 정당성을 높이는데 기여할 수 있거나 교환할 수 있는 자원을 확보한 행위자라는 것을 알 수 있었다. 둘째, 네트워크 거버넌스의 과정에 참여하는 행위자들이 공식적 혹은 비공식적으로, 그리고 반복적으로 맺고 있는 관계와 이로 인해 생기는 상호의존성에 대한 세밀한 관찰 및 분석이 필요하다는 점이다. 셋째, 네트워크 거버넌스의 형태 및 관리주도조직은 단일한 모습이 아니라 갈등이 전개되는 양상이라는 시간적 맥락과 문제해결기제의 도입이라는 제도적 맥락을 반영하여 각 상황에 적합한 모습으로 변화한다는 점을 확인하였다.

【주제어: 네트워크 거버넌스, 한탄강댐 건설갈등, 사회연결망 분석】

* 심도 있는 제언과 세심한 조언을 해주신 정용덕 교수님과 익명의 심사자분들께 진심으로 감사드립니다. 이 논문은 2010학년도 서울대학교 한국행정연구소의 기획논문으로 지원을 받았음.

** 숭실대학교 행정학부 조교수(khb07@ssu.ac.kr)

*** 서울대학교 행정대학원 석사과정 수료(seunghoo.lim@gmail.com)

논문접수일(2010.10.26), 수정일(2010.12.9), 게재확정일(2010.12.18)

I. 서론

갈등관리에 대한 중요성은 지속적으로 강조되어 왔으며, 최근 학자나 실무자들 사이에서도 효과적인 갈등관리를 위한 다양한 대안들에 대한 논의가 활발하다. 실제 사회갈등이 유발하고 있는 경제적·사회적 비용은 굉장히 크기에 이를 완화시키기 위해서 현행 갈등관리 시스템을 보완해야 할 필요성이 제기된다(삼성경제연구소, 2009). 한국 사회에서 사회갈등 뿐만 아니라 특히 공공갈등은 개인 혹은 집단 간 이해의 충돌이나 가치 차이, 사실관계에 대한 인식차이, 현실과 제도의 부조화, 의사소통의 부족, 주민요구와 공공사업 추진 방식간 모순의 심화, 정체성 혼란이나 충돌 등과 같이 발생원인이 점점 다양하고 복잡해지는 양상을 보인다(박태순, 2010). 이러한 갈등을 완화하고 해결할 수 있는 효과적인 갈등관리 시스템을 구축하기 위해서는 상대에 대한 배려 및 관용이 기초가 된 가운데 다양한 담론이 이루어질 수 있는 심의민주주의가 확립되어야 할 것이다.

이러한 심의민주주의와 상응하는 이론이 바로 협력적 거버넌스일 것이다. 거버넌스에 대한 관심이 1990년대 이후로 증가해 오고 있는 가운데, ‘거버넌스’라는 용어가 행정학 및 정치학, 사회학 등의 여러 학문분야에서 폭넓게 사용되고 있다. 급격하게 변화하며 불확실성과 복잡성이 증가하는 행정, 정책결정 및 공공관리에 있어서 더 이상 정부 관료제가 홀로 효과적으로 공공문제를 대처하고 해결할 수 없기 때문에 최근에 협력적 거버넌스에 대한 관심이 증가하고 있다. 즉, 공공문제 해결을 위한 협력에 대한 필요성과 요청은 협력적 거버넌스 논의의 핵심이라고 볼 수 있다(Hajer & Wagenaar, 2003; Jung et al., 2009; Siriani, 2007; Tang & Mazmanian, 2008). 무엇보다도 효과적인 갈등관리가 이루어지기 위해서는 지역적·상황적 맥락에 기초한 협력적 거버넌스가 잘 작동하는 것이 필요한 상황이다.

그러나 본 연구에서는 협력적 거버넌스라는 용어 대신에 네트워크 거버넌스를 사용할 것이다. 협력적 거버넌스와 네트워크 거버넌스가 모두 협력을 통한 공공문제 해결을 강조한다는 차원에서는 같다고 볼 수 있다. 하지만 네트워크 거버넌스는 보다 현실적으로 네트워크 상에서 정부, 민간부문, 시민사회 등이 어떻게 네트워크를 통한 조정을 달성하는지에 초점을 두고 있는 반면에 협력적 거버넌스는 보다 규범적으로 협력을 위한 이해당사자들의 진솔한 대화 혹은 숙의를 통한 참여에 관심을 두고 있다. 협력적 거버넌스에서는 비록 갈등이 발생하여도 이러한 갈등이 어떻게 상호작용을 통하여 공동의 목적을 위해 협력적 상호작용으로 변하는가에 초점을 두고 있다(Bingham et al., 2005). 네트워크 거버넌스에서는 자발적이고 수평적 네트워크 형태 이외에도 수직적이고 또한 전통적인 권력과 통제를 행사하는 네트워크 형태도 함께 고려해 분석을 함으로써 좀 더 현실의 거버넌스 실재를 잘 반영하는

측면이 존재한다(Agranoff & McGuire, 2003; Kenis & Provan, 2006).

네트워크 거버넌스의 성과는 거버넌스의 구조(structure)와 과정(process)의 상호작용에 의해 나타난다. 거버넌스를 통한 갈등사례 연구에서도 알 수 있듯이, 갈등에 대한 대부분의 연구가 거버넌스 과정에 치우쳐 있고, 상대적으로 거버넌스 구조에 대한 연구를 찾아보기 어려운 실정이다(참고: 채중현, 2009). 거버넌스 구조로서의 네트워크는 조정 형태로 이해될 수 있는데, 전체 네트워크(whole network)의 개별 유형 및 구성은 차별적인 네트워크 조정형태를 나타낸다. 본 논문은 Provan & Kenis(2008)가 제시한 네트워크 거버넌스 구조에 대한 논의를 중심으로 한탄강댐 건설문제의 해법을 찾기 위한 네트워크 거버넌스 구조의 형성과 진화 과정에서 중심적인 행위자는 누구였으며, 그리고 네트워크 거버넌스의 변화 과정에서 네트워크의 구조적 속성은 어떠한 모습을 보이고 이와 함께 네트워크 조정형태가 어떻게 구성되고 변화되는지에 대한 연구문제를 해결해 보고자 한다. 따라서 본 연구의 목적은 한탄강댐 건설과정에서 나타나는 공공갈등의 네트워크 거버넌스 구조 형태의 변화를 살펴보고, 공공갈등의 효과적인 관리를 위한 함의를 제시하는 것이다. 이러한 연구질문을 해결하기 위해 1995년부터 2009년까지 전개된 한탄강댐 건설 문제와 관련한 이해당사자들의 협력 및 갈등 관계를 보여주는 자료를 갈등의 표면화/표출기, 갈등의 심화기, 갈등의 격화기, 갈등의 조정기 등의 네 가지 시기별로 수집한 다음에 사회연결망 분석(social network analysis: SNA)을 활용하여 실증분석을 시도하였다.

II. 이론적 배경 및 선행연구

1. 네트워크 거버넌스와 갈등관리

갈등관리에 대한 중요성이 부각되는 중요한 이유는 갈등이 복잡해지고 장기화됨에 따라 이로 인한 경제적·사회적 손실이 크기 때문이다. 예를 들면, 한탄강댐 건설 문제로 야기된 갈등의 직접적인 사회적 비용이 2004년 당시 24억을 넘었고(경향신문, 2004. 8. 30), 댐건설 합의의 지연으로 발생하는 사회적 비용이 한강수자원연구소 추산 348억 원에 달했다고 보도되었다(세계일보, 2006. 7. 11). 또한 우리나라 사회갈등지수가 OECD 27개국 중 네 번째로 높은 것(0.71)으로 나타났는데, OECD 평균 수준(0.44)으로만 완화되어도 국내총생산이 27% 가량 증가할 것이라는 전망도 있다(삼성경제연구소, 2009).¹⁾

1) 2009년 기준 우리나라 GDP가 1,063조원인 것을 감안한다면 연간 갈등비용이 무려 300조원이다. 비록 삼성경제연구소(2009)가 초점을 맞춘 것이 사회갈등이지만 실로 막대한 비용이 소요된다고 볼 수 있다.

이처럼 한국사회에서 갈등관리의 중요성이 대두되면서 2007년 2월 대통령령 제 19886호 “공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정”이 제정된 이후 시행되고 있다. 갈등관리는 크게 사회갈등과 공공갈등으로 나눌 수 있다. “공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정” 제2조에 의하면 공공갈등이라 함은 공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다. 이에 반해, 사회갈등은 사회양극화와 같이 공공갈등보다 좀 더 포괄적인 의미의 갈등을 의미한다고 볼 수 있다.

이러한 공공갈등이 발생하는 가장 큰 이유는 정부의 많은 정책들이 지니는 가치배분적 성격 때문이다(Jung et al, 2009). 가치배분적 성격은 포지티브 게임보다는 제로섬 게임의 특성이 있어 비용의 부담자와 편익의 향유자 사이에서 대립구도가 형성되게 마련이다. 또한 갈등의 원인은 정부 정책이 갖는 공유재적 성격과 정책 가운데 내재되어 있는 정당성으로부터 기인하기도 한다(박호숙, 2009).

갈등관리 연구에 대한 기존의 연구들은 ‘넙비’라 불리는 혐오시설이나 위험시설 등을 둘러싼 갈등을 대상으로 이해당사자 간의 갈등내용에 초점을 두거나(김상구, 2003; 전주상, 2002; 정주용·길종백, 2007), 제도론적 관점(이민창, 2005), 문화론적 관점(김서용, 2005) 혹은 정책네트워크 분석(김영종, 2006)을 통한 연구들이 주류를 이루었다. 그러나 최근에 거버넌스적 접근을 통해 갈등에 대한 해결대안을 제시하려는 연구들이 많아지고 있는 추세이다(정규호, 2007; 채종현, 2009; 채종현·김재근, 2009; Bae, 2009; Eun, 2009). 갈등관리에 있어서 거버넌스적 접근의 유용성은 거버넌스 이론이 지니고 있는 특성 자체에서 찾을 수 있다. 즉, 거버넌스 이론은 행위자들이 주어진 제도적 맥락 하에서 상호협력을 통해 공공문제 혹은 공공갈등을 해결하는 과정을 명확하게 보여줄 수 있다는 장점을 가진다. 이러한 인식 하에 본 연구는 네트워크 거버넌스 관점에서 갈등관리를 이해해 보고자 한다.

먼저, 네트워크 거버넌스와 거버넌스의 관계를 이해하는 것이 필요하다. 이명석(2002, 2010)은 거버넌스를 그 개념적 논의의 수준에 따라 최광의, 광의, 협의로 분류한다. 구체적으로 최광의의 거버넌스를 공통문제 해결기제로서의 거버넌스라고 규정하고, 광의의 의미로는 정부관련 문제 해결기제로서의 거버넌스로 이해한다. 그리고 협의로는 신거버넌스 또는 네트워크 거버넌스라고 정의한다. 협의의 거버넌스인 신거버넌스는 시장과 계층제의 중간적인 형태를 갖는 사회적 조정방법의 특수한 유형으로 본다. 다시 말하면 네트워크 거버넌스는 사회적 조정양식의 하나의 유형으로 이해할 수 있다.

네트워크 거버넌스에 대해 많은 학자들이 정의한다. Agranoff & McGuire(2001: 296)는 네트워크 거버넌스를 단일 조직 홀로 해결하기 어려운 공공문제들을 해결하기 위해 관련있는 조직들 간에 발생하는 조정으로 본다. Sorensen & Torfing(2005)는 네트워크 거버넌스를 네

트위크를 통한 협치의 형태라고 주장한다. 그리고 Provan & Kenis(2008)는 네트워크 거버넌스를 세 개 이상의 조직들이 자신의 목적이나 집단적 목적을 달성하기 위해 서로 협력하는 것으로 이해하고 있다. 이와 같이 명령과 통제위주의 전통적인 거버넌스와 달리 네트워크 거버넌스에서는 복잡성과 불확실성이라는 맥락 속에서 이해당사자들이 참여하고 협력하는 것을 강조하고 있다(Zeitlin & Trubek, 2003).

네트워크 거버넌스에서 공공의 목적을 달성하기 위해 독립적이고 자율적인 이해당사자들은 서로 수평적 혹은 수직적인 관계를 유지하면서 협상을 통해 상호작용한다. 다시 말하면 이러한 네트워크 거버넌스에서는 공동의 목적을 달성하거나 공공재화 생산 혹은 공공서비스를 전달하기 위한 일련의 협력 및 협상의 과정들이 강조된다(Agranoff & McGuire, 2003; Bingham et al., 2005). 그러나 이해당사자들이 거버넌스 과정에서 적극적으로 참여하지 못하고 다양한 이익들이 통합 및 조정되기 어려울 때, 또는 이해당사자들의 저항으로 인해 협력하기 어려울 때, 네트워크 거버넌스가 형성된 본래의 목적이 제대로 달성되지 못하기도 한다(Innes & Booher, 2003). 따라서 네트워크 하에서 공동의 목적을 달성하기 위해서는 네트워크상에서 조정이 필요하고 또한 상호 집합적 행동이 요청된다(Provan & Kenis, 2008).

무엇보다도 네트워크 거버넌스는 정책의 성과를 높이고 정책결정과정에서 민주적인 요소를 강화하며 복잡한 문제를 해결할 수 있는 대안들을 만들어 낼 수 있는 새로운 기제로 여겨지고 있다(Goldsmith & Eggers, 2004; Kettl, 2002). 또한 네트워크 거버넌스는 거래비용을 감소시키거나 네트워크에 포함된 이해당사자들에게 필요한 자원들을 효과적으로 제공하기도 한다(Lubell et al., 2002). 네트워크 거버넌스에서의 바람직한 정부의 역할은 전체 네트워크 거버넌스를 통제하려하기보다는 네트워크 거버넌스에 참가한 이해당사자들에게 권한을 부여함과 동시에 촉진자로서 이해당사자들의 상호작용을 원활하게 하는 데에 있다(Goldsmith & Eggers, 2004).

흥미로운 사실은 네트워크 거버넌스와 최근 다양한 논의들이 활발히 전개되고 있는 협력적 거버넌스(이명석, 2010; 조만형·김이수, 2009; Ansell & Gash, 2008) 사이에 유사성이 높다는 점이다. Ansell & Gash(2008: 544)는 협력적 거버넌스를 “하나 또는 그 이상의 공공기관이 공식적이고 합의지향적이며 심의적인 성격을 지닌 공공정책을 결정·집행하거나 또는 공공사업 및 공공자산을 관리하는 목적을 지닌 집단적 의사결정과정에 비정부적 이해관계자들을 직접적으로 관여시키는 통치형태”로 규정한다. 이와 유사하게 채중헌·김재근(2009)의 경우, 협력적 거버넌스를 자율성을 갖춘 행위자들이 공동의 문제해결을 위한 협의 및 관리 노력의 수단으로 합의추구를 지향하는 숙의적 의사결정체제로 정의한다. 공공갈등관리 및 갈등해결에 논의되는 네트워크 거버넌스와 협력적 거버넌스는 다음과 같은 공통적 속성을 가지고 있다. 네트워크 거버넌스와 협력적 거버넌스는 이해당사자들의 실질적인 참여와 신

회와 규범 같은 사회자본의 정도에 영향을 받는다. 또한 Kooiman(1993)이 지적하듯이 전통적인 거버넌스와는 달리 새로운 거버넌스인 협력적 거버넌스와 네트워크 거버넌스는 공동조향(co-steering), 그리고 공동 관리(co-managing)의 성격을 지니고 있다. 이때 정부의 신뢰는 이해당사자들의 다양한 의견을 조정해내는 과정에서 매우 중요하다. 이는 협력적 거버넌스나 네트워크 거버넌스 과정에서 이해당사자들의 참여를 강제적으로 이끌어 낸다고 하더라도 이해당사자들의 상호신뢰와 정부신뢰가 없이는 네트워크 거버넌스나 협력적 거버넌스는 명분만 존재하고 형식적으로 운영됨으로 말미암아 무늬만 거버넌스인 상태로 될 가능성이 높기 때문이다.

네트워크 거버넌스는 구조(structure)와 과정(process) 그리고 성과(outcome)로 나누어 살펴볼 수 있다(Marsh, 1998; 최경희, 2009). 즉, 구조와 과정의 상호작용을 통한 구조화(structuration) 과정을 거쳐 네트워크 거버넌스의 성과가 결정되는 것이다(참고: 김용학, 1994; Giddens, 1984, 1987). 선행연구들을 구체적으로 살펴보면 네트워크 거버넌스의 형성 및 구축(배재현, 2010), 네트워크 거버넌스 구조(김준기·정복교, 2007; 김준기·이민호, 2005; 김준현, 2009; 박치성, 2006; 이주현·박치성, 2010; 박형준·장현주, 2009; 이주현, 2010; 장현주, 2006)와 네트워크 거버넌스 과정(최경희, 2009), 그리고 네트워크 거버넌스의 성과(이주현·박치성, 2010) 등으로 구분할 수 있겠다.

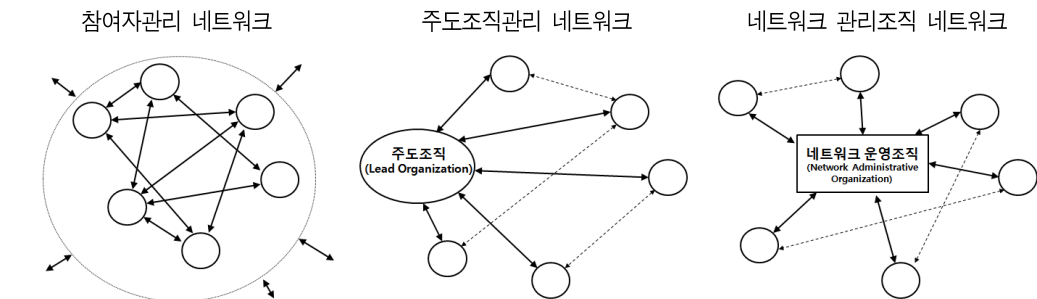
2. 네트워크 거버넌스의 형태

Provan & Kenis(2008)는 중재의 정도와 네트워크 관리기구의 외부성 여부를 기준으로 네트워크 거버넌스의 형태를 참여자관리 네트워크, 주도조직관리 네트워크, 네트워크 관리조직 네트워크 등 세 가지로 나누고, 이들 사이의 차별적인 구조적 속성들을 제시한다. 이러한 모형들을 통해 Choi(2010)는 저소득층 주택서비스 전달네트워크를 대상으로 한 협력적 거버넌스의 구조를 설명하며, 이주현·박치성(2010)은 협력적 거버넌스라는 어휘 대신에 네트워크 거버넌스라는 용어를 사용하면서 사회서비스전달네트워크를 대상으로 한 거버넌스 모형을 실증적으로 분석하고 있다. 네트워크 거버넌스의 형태에 관해 주목할 만한 사실은 네트워크가 자기 조절적이고 수평적 형태로 존재하면서 동시에 전통적 권력과 통제가 나타나는 수직적 형태로 함께 존재한다는 것을 인식해야 하는 것이다(Kenis & Provan, 2006).

본 연구에서도 Provan & Kenis(2008)의 모형을 사용하여 네트워크 거버넌스의 구조를 세 가지로 나누어 살펴보고자 한다. 먼저, 참여자관리 네트워크 거버넌스(participant-governed network)이다. 이는 별개의 독립된 거버넌스 운영체계가 존재하지 않고 네트워크 참여자들에게 의해 자발적으로 운영되는 형태이다. 이러한 네트워크 유형에서는 거버넌스 과정에서 네트

워크에 참여하는 모든 이해당사자들이 상대적으로 대등한 상태에서 상호작용을 한다. 참여자 관리 네트워크의 성공은 거버넌스 과정에서 모든 이해당사자들의 참여와 헌신에 좌우된다. 또한 참여자의 수는 상대적으로 적으며, 신뢰는 높고, 목표에 대한 합의가 높을 때 효과적인 것이 특징이다. 다음으로 주도조직관리 네트워크 거버넌스(lead organization-governed network)에서는 이해당사자들 가운데 하나가 리더의 역할을 함으로써 조정 및 촉진자의 역할을 담당하게 된다. 리더 역할을 하는 조직은 네트워크를 형성하는 이해당사자들의 공동의 목적을 달성하기 위한 결정적인 역할을 수행하며, 이를 위해 외부의 자원에 접근하거나 네트워크 내에 존재하는 이해당사자들로부터 자원을 부여받기도 한다. 마지막으로 네트워크 관리조직(NAO: network administrative organization) 네트워크 거버넌스 유형에서는 외부조직이 네트워크 내로 진입하여 이해당사자들의 조정 및 촉진자 역할을 수행한다. 외부에서 네트워크 내로 진입한 조직은 대체로 정부조직이거나 비영리민간단체 조직이다. 네트워크 관리조직 네트워크 거버넌스는 참여자의 수가 중간 정도에서 많은 정도인 편이고 이들 사이에서 목표에 대한 합의도 상대적으로 높으며, 신뢰는 중간 정도일 때 효과적이다.

<그림 1> 네트워크 거버넌스 구조의 세 가지 형태



○ : 네트워크 참여자, → : 강한 관계, ⇄ : 약한 관계
출처: Kenis & Provan (2009: 447).

3. 네트워크 거버넌스의 형성요인

네트워크 거버넌스는 네트워크를 통한 협치를 강조한다. 공공관리에 있어서 협력에 대한 관심의 증가하고 있을 뿐만 아니라 불확실성 가운데 나타나는 복잡한 문제들을 해결하고 정책효과를 제고시키기 위한 대안 기제로 행정학 및 정책학에서의 네트워크에 대한 관심은 증가하고 있다(Goldsmith & Eggers, 2004; Kettl, 2002; O'Toole et al., 2005). 네트워크 거버넌스에서 네트워크는 일련의 노드들과 노드들 사이의 연계(tie)들의 일반적인 형태로 정의된다(참고 Brass et al., 2004). 모든 연계들은 물질적 혹은 비물질적 자원들의 흐름을 나타내며,

일정 수준의 의사소통 정도를 포함한다.

네트워크 거버넌스 하에서 나타나는 네트워크의 일반적인 속성으로는 복수성(pluriformity; 다양한 형태의 조직들의 참여), 자기 지시성(self-referentiality; 각 참여자는 자기 자신의 고유의 아젠다를 가짐), 비대칭적 상호의존(asymmetric interdependencies; 중속은 협력을 의미하지 않음), 역동성(dynamism; 네트워크 특성들이 시간에 흐름에 따라 변함) 등을 들 수 있다(Salamon, 2002). 이러한 네트워크 거버넌스를 형성하는 요인으로는 여러 가지가 존재할 수 있다. 다음의 이론들을 통해 다양한 선행 요인들이 거버넌스 구조에 영향을 미치고 있다는 점을 알 수 있다.

1) 자원의존이론

자원의존이론(resource dependence theory)은 정책네트워크에서의 조직들의 행동을 설명하는데 있어 오랫동안 사용되어 왔다(Hardy et al., 1990; Marsh & Rhodes, 1992; Rhodes, 1981). 조직간 관계 혹은 조직간 네트워크를 이해하는 이론적 관점에서 자원의존모형은 기본적으로 어떤 조직도 자기 충족적(self-sufficient)일 수 없다는 전제 하에서 조직의 생존에 결정적인 자원들을 얻기 위해 개별 조직들이 다른 조직들과 관계 혹은 네트워크를 형성하고자 노력한다고 설명한다. 모든 조직들은 조직의 생존에 필수적이지만 스스로 통제할 수 없는 자원들에 대한 접근성을 높여야만 하는 것이다. 즉, 자기 충족성의 결여는 생존을 위해 자원에 의존할 수밖에 없게 만들기에 그 자원을 통제하는 조직과 상호작용을 통한 네트워크를 형성하도록 만든다.

조직간 네트워크 혹은 조직간 관계를 설명하는데 있어 필요한 자원은 재원, 정보, 정당성 등이다. 네트워크는 둘 이상의 조직들이 자신의 조직의 생존에 필요한 자원들을 거래하는 과정에서 형성된다(Van de Ven & Ferry, 1980). 조직 간의 네트워크는 조직 간의 자원교환에 따라 형성되며, A조직의 B조직에 대한 의존도는 B조직이 A조직에 제공하는 자원의 중요성과 이러한 자원의 대체가능성에 따라 결정된다(김준기, 2000; Scharph, 1978). 또한 자원의존이론은 조직의 생존을 위해 필요한 자원을 획득하기 위해 조직이 환경에 적절하게 적응하는 점을 강조한다(Pfeffer & Salancik, 1978). 조직은 외부의 환경변화에 크게 영향을 받게 되며 자신이 필요한 자원을 소유하고 있는 조직에 더욱 민감하게 되므로 외부환경에의 의존도 적절하게 관리함으로써 자율성을 확보하는 것이 중요하다(Pfeffer, 1982). 조직의 의존성 증대는 조직운영상의 자율성을 상실하는 것을 의미하기도 하는데, Pfeffer & Salancik (1978) 또한 이를 결정하는 중요한 요인들로 자원의 중요성, 자원에 대한 통제와 재량, 자원공급의 대체가능성 등을 들고 있다.

2) 사회교환이론

사회교환이론(social exchange theory)(Blau, 1964; Homans, 1961)에 의하면, 사회적 교환은 둘 이상의 행위자들이 비용과 편익을 자각함으로써 발생하는 반복적인 상호작용을 통해 일어난다. 사람들은 자신의 이익을 극대화하기 위해 손해보는 행동보다는 보상이 주어지는 행동을 하는 방향으로 상호작용을 추구한다. 사람들은 보상을 원하지만 행위의 선택과 결정은 친구나 친족 등의 사회적 영향력에 의해 제한받기도 한다(Blau, 1964). 또한 상호작용을 통해 형성된 사회구조는 개인의 기대나 의도와는 관계없이 개개인들에 대한 영향력을 발휘할 수도 있다(Cook et al., 1983; Molm, 1990). 반복적인 상호작용을 통해 네트워크 관계가 형성되고 발전되기도 하지만 또한 해체되기도 한다. 사회교환이론에 따르면 네트워크는 연결되어진 상호교환 관계의 일련의 조합으로 정의되는데, 1970년대 이후 사회교환이론은 더욱 발전해 네트워크 구조와 권력과의 관계를 연구하는 방향으로 확대되어져 왔다(Molm & Peterson, 1999).

사회교환의 과정은 보상과 비용의 교환과정이라 할 수 있으며, 상호 우호적인 관계를 구축하기 위해서는 상대방에 대한 헌신과 투자가 필요하다. 상호 헌신을 통해 지식과 경험을 공유하게 되고 이러한 교환을 통해 새로운 지식을 만들어 내기도 한다. 즉, 네트워크는 네트워크에 참여하는 행위자들이 새로운 지식, 기술, 경험들을 습득하는 좋은 수단이 된다(Muthusamy & White, 2005).

3) 권력의존이론

권력의존이론(power-dependence theory)은 사회적 교환이론 및 자원의존이론과 밀접한 관련이 있으며, 네트워크 상에서 권력을 가장 잘 설명하고 있다(Emerson, 1962, 1972; Cook et al., 1983). 권력의존 관계는 사회적 삶에 있어서 핵심인데, Emerson(1962; 1972)에 따르면 권력이란 A가 선호하는 행동에 대한 B의 저항을 극복할 수 있는 능력을 의미한다. 따라서 특정한 것에 대한 권력은 특정인의 의존과 동등한 개념으로 볼 수 있다. 이것을 다시 표현하면 “권력(a)-b = 의존(b)-a”이 되는 것이다. 즉, B에 대한 A의 권력은 A에 대한 B의 의존과 같은 개념으로 이해할 수 있다. 양자가 특정 자원에 대해 동등하게 상호의존적일 경우, 그들은 상호 권력균형(power balance)의 상태에 있게 된다. 이러한 관점은 권력을 의존 관계로 이해해 하나의 사회적 행위자가 다른 행위자의 행태를 결정하게 됨을 보여준다. 이러한 측면에서 권력의존이론은 사회적 혹은 경제적 권력관계를 설명하는데 있어서의 기초를 제공하게 된다(Thorelli, 1986).

일부 학자들은 이러한 권력이 경제적 교환에서 비효율적이며, 교환의 실패를 유도할 수

도 있다는 사실을 지적하고 있다(Morgan & Hunt, 1994). 이와 반대로 다른 학자들은 권력이 불평등한 교환관계의 균형을 맞추어주는 역할을 하기에 필요하며, 또한 안정적인 상호 연대를 구축하는데 필요한 요소라고 주장하기도 한다(Blau, 1964; Blodgett, 1992).

4) 신제도주의 이론

신제도주의 이론의 관점에서 제도란 한 사회에서의 게임의 규칙 혹은 상호작용을 형성하는 제약으로 정의된다(North, 1990). 신제도주의 이론은 역사적 제도주의, 합리적 선택 제도주의, 사회학적 제도주의로 나누어 질 수 있다. 신제도주의 이론에서의 특징은 구제도주의가 제도의 법적·제도적 특성을 강조한 반면에 신제도주의에서는 공식적 제도와 문화, 관습, 절차 등의 비공식적 제도를 모두 포함한다는 점이다(Eggertson, 1990). 또한 제도는 조직과 구별되는데, 조직은 제도 안에서 활동하는 하나의 행위자이다. 제도가 체계화되고, 정당성을 얻고, 구속하는 힘을 가지게 될 때, 제도는 집단적이고 조직적인 요소들 가지게 된다.

신제도주의 관점에서 볼 때 제도의 중요성은 다음과 같은 이유로 설명되어 질 수 있다. 첫째, 제도는 개인들과 조직들 사이의 관계들에 영향을 미치게 된다. 즉 강제 혹은 규제하는 능력을 가지게 된다. 또 다른 규칙의 특성은 미래에도 작용할 수 있기에 예측 가능하다는 점이다(Nabli & Nugent, 1989). 둘째, 제도는 불확실성을 감소시키고 안정성을 증가시킴으로써 거래비용을 최소화 시키는 역할을 할 수 있다(Eggertson, 1990; North, 1990). 셋째, 제도는 개인들이 당면하는 인센티브 구조를 변화시킴으로써 인간의 행태에 영향을 미치게 된다(Ferris & Tang, 1993).

이와 함께 제도는 사회적 행동에 의미와 정당성을 부여하고(Meyer & Rowan, 1977) 인식적인, 규범적인 그리고 규제적인 압력을 행사한다(DiMaggio & Powell, 1991; Scott, 1995). 신제도주의이론 하에서, 제도적 환경에 부합하는 조직들은 정당성과 사회적 승인을 부여 받음으로 인해 조직의 지속적인 생존이 가능할 수 있게 되었다(Scott, 1995). 따라서 조직들은 사회적 압력 속에서 사회에서 당연시 되어 공유되고 있는 인지(cognition)를 조직의 구조로 채택하고 제도화함으로써 기술적 능률성보다는 조직의 외적 정당성을 높이는 방향으로 움직인다(Meyer & Rowan, 1977). 즉, 제도적 환경 혹은 제도적 기제가 조직들로 하여금 동형화의 과정을 거치도록 압력을 행사하는 것이다(DiMaggio & Powell, 1983).

4. 이론적 틀

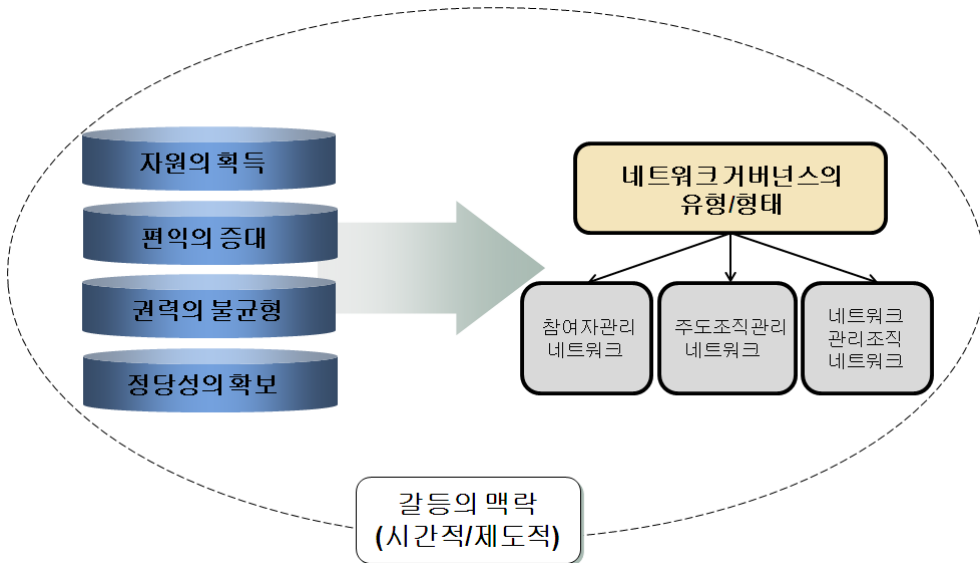
특정한 네트워크 거버넌스의 형태는 네트워크 거버넌스가 발생하는 시/공간, 제도라는 특수한 맥락(context) 아래에서 다양한 요인들에 의해 만들어지고, 이는 일정한 성과로 이어지

게 된다. 이 중 본 연구에서는 한탄강댐 갈등사례에서 나타난 네트워크 거버넌스 형태가 어떻게 형성되고, 변화하는지에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다.

전술한 바와 같이 자원의존이론, 사회교환이론, 권력의존이론, 신제도주의이론 등에 따르면 필요한 자원, 권력, 정당성 등을 획득하거나 교환하기 위해 이해당사자들 간에 상호작용이 이루어진다. 이러한 관계맺음을 통해 네트워크가 형성되고, 이는 특정한 네트워크 거버넌스의 형태 혹은 유형으로 나타나게 된다는 것을 알 수 있다. 네트워크 거버넌스에서 네트워크는 기본적으로 의사소통, 신뢰, 정당성 등의 원인에서 발생하는 상호작용을 나타낸다고 볼 수 있는데(Axelord, 1988; Putnam, 2000), 이러한 네트워크는 때로는 갈등관계를, 때로는 협력관계를 의미하기도 한다. 이 때 네트워크 거버넌스 하에서 협력에 대한 강조는 갈등을 무시하기보다는 다양한 갈등을 조정하는 것에 있다는 것을 염두해 둘 필요가 있다(Agranoff & McGuire, 2003; Connick & Innes, 2003).

본 연구에서는 갈등의 특정한 시간적/제도적 맥락 속에서 개별 이해당사자들이 자원을 획득하거나, 편익을 증대하거나, 권력의 불균형을 해소하거나 또는 정당성을 확보하고자 다른 행위자들과 갖는 상호작용이 한탄강댐 건설 문제를 둘러싸고 있는 모든 이해당사자들 사이의 네트워크 거버넌스의 유형 혹은 형태를 형성하는데 있어 영향을 미친다는 점을 <그림 2>와 같이 설명하고자 한다.

<그림 2> 본 연구의 이론적 틀



III. 한탄강댐건설 갈등사례의 서술

본 연구에서는 건설교통부에 의해 임진강유역조사 용역이 이루어진 1995년 6월부터 대법원에 의해 한탄강댐 사업계획고시취소소송에 대한 상고가 기각된 2009년 5월까지의 기간을 대상으로 네 시기로 나누어 한탄강댐 건설과정을 둘러싼 갈등과정을 이해하였다.²⁾ 먼저, I기는 한탄강댐 건설사업이 제기되고, 정식으로 공표되어 잠복해 있던 갈등이 표면화된 시기이다. II기는 지속가능발전위원회의 한탄강갈등조정위원회를 통해 사회적 합의 형성과정의 시도가 되고, 이해당사자들의 물리적 대응이 심화된 시기이다. III기는 관련업무가 국무조정실로 이관된 후, 홍수대책특별위원회를 통해 댐건설이 최종적으로 결정되어 격렬한 갈등을 불러일으킨 시기이다. IV기는 반대지역의 주민단체가 법적 소송절차를 밟는 시기이다. 한탄강댐 건설을 둘러싼 갈등의 추이와 사건 전개는 <표 1>을 통해서도 확인된다(김재근·채중헌, 2009; 정희성·이창훈, 2005; 조성배 외, 2008; 최홍석 외, 2003).

1. I기: 갈등의 표면화/표출기

1996년(7.26-7.28), 1998년(8.3-8.8), 1999년(7.31-8.2)의 세 차례에 걸쳐 경기북부(과주, 연천 지역)와 철원지역에 내린 집중호우로 인하여 대규모 홍수피해(총 230여명의 인명피해와 약 1조 6천여 억 원의 재산피해)가 발생하였다. 임진강유역의 항구적인 홍수방지대책의 필요성이 제기되어 건설교통부는 1999년 12월에 한탄강댐 기본설계를 시작하여 2000년 12월 ‘한탄강댐 기본설계보고서’를 완료하고, 6월에는 ‘수자원장기종합계획’에서 한탄강댐 건설계획을 포함시킴으로써 갈등이 생성된다. 8월부터 주민의견을 수렴하는 절차를 거치기 위해 환경영향평가서의 초안을 공람하고 주민설명회와 전문가 토론회 등을 개최하려고 하였지만 설명회가 무산되면서 입지예정지역인 임진강 상류지역의 강원도 철원군, 경기도 포천시, 연천군 등을 중심으로 한 갈등이 표면화된다. 건설교통부와 수자원공사 등의 건설주체는 지속적인

2) 갈등의 주기별로 나누어 그 특징을 살펴보는 목적은 각 단계별로 적절한 갈등해결기제를 모색해 본다는 점에 있을 것이다. 이에 많은 학자들이 갈등의 전개과정에 대해 여러 단계로 나누어 설명한다. 예를 들어, Pondy(1967)는 잠재적 갈등, 인지된 갈등, 체감적 갈등, 표면된 갈등, 갈등 여파 등의 다섯 단계로, Fisher(1994)는 갈등 분석, 갈등 대결, 갈등 해결 등의 세 단계로, 그리고 Kriseberg(2003)과 이민창(2005)은 갈등 출현, 갈등 증폭, 갈등 완화, 갈등 종결 등의 네 단계로 구분한다. 하지만 갈등의 단계들이 연속적인 선후관계로 단일한 과정으로만 진행되는 것이 아니기에 이를 명확하게 구분하는 것은 거의 불가능하다(유영성, 2008). 이에 본 연구에서는 한탄강댐 갈등을 사례로 한 기존의 연구들이 갈등해결의 전개과정에서 중요한 사건으로 주목한 지속위를 통한 갈등조정활동의 시도(김두환, 2005; 김재근·채중헌, 2009), 지속위 노력의 실패와 국무조정실의 관여(정규호, 2007), 법정공방을 통한 갈등해결(박재묵, 2008) 등을 기준으로 네 시기로 나누어 살펴보았다.

주민대응책으로서 사업타당성, 경제성 및 환경분야 등의 주민공청회 및 토론회를 개최하였지만 반대지역 주민들의 반발은 고조되기 시작하였다.

2. II기: 갈등의 심화기

주민설명회, 토론회, 공청회 등 갖가지 반대지역 주민들에 대한 설득노력이 모두 실패하고 건설계획이 표류하자 노무현 대통령은 합의와 승복을 전제로 한 대안적 갈등해결프로세스에 따라 문제를 해결할 것을 지시하여 지속가능발전위원회 내에 갈등조정위원회가 구성된다. 이에 따라 2004년 6월부터 8월까지 갈등조정위원회의 주도 아래 우리나라 최초로 사회적 합의의 형성과정²⁾이 시도되었다. 건설교통부·수자원공사 등의 정부관계자, 환경단체 대표, 찬반주민대표 등의 관련당사자들이 모여 16회에 걸쳐 조정회의를 하였다. 당해 지역의 홍수문제 해결을 위한 대안을 모색하고 합의를 도출하고자 하는 적극적인 노력에도 불구하고 각 대안에 따른 찬반양론으로 치닫게 되고, 제3자 조직에 의해서 대안을 마련하는 것으로 합의하게 된다. ‘홍수피해방지 대안의 결정권을 조정소위에 위임하고, 관련당사자들은 이 결정에 따른다’라는 최종합의를 통해 2004년 11월, 조정소위에서는 전문가 자문회의의 자문결과와 조정회의의 논의결과를 바탕으로 ‘천변저류지 2개소와 축소된 홍수조절용댐 안’을 중심으로 한다는 중재안을 발표한다. 하지만 반대측 주민대표측은 중재안 수용을 거부하였으며, 법적 구속력이 없는 조정과정과 당사자들의 대표성에 관한 논란은 계속되었다. 따라서 2005년 1월에 국회 예결산 특별위원회의 요구에 따라 감사원의 건설교통부와 수자원공사에 대한 특별감사가 진행된다. 감사 결과, 홍수조절능력의 과대추산, 댐 규모의 적정성, 댐건설 추진절차기준의 불준수, 수자원공사 사장의 비자금조성 문제 등이 지적되어 한탄강댐 건설계획의 전면재검토가 권고된다.³⁾

3. III기: 갈등의 격화기

2005년 5월 23일, 감사원의 감사 결과가 발표된 직후 한탄강댐 건설 관련업무는 지속가능발전위원회에서 국무조정실로 이관되게 되고, 이후 이해당사자가 배제되는 제3자 전문가들로 구성되는 ‘임진강유역홍수대책특별위원회(위원장: 국무총리)’가 설치된다. 홍수대책특별위의 실무위원회에서 한탄강댐 홍수조절효과 및 각 대안에 대한 경제성, 환경성, 사회적 수용성 등을 검증하기로 결정하여 수 차례의 실무협의를 통해 2006년 8월에 ‘홍수조절용 댐과

3) 한탄강댐 건설에 반대하는 임진강 상류지역의 강원도 철원군, 경기도 포천시, 연천군과 찬성하는 하류지역의 파주시 등으로 나뉘었던 지역민들은 지속위의 갈등조정프로세스를 거친 후, 연천·포천지역은 찬반측이 공존하게 되었으나 철원지역은 여전히 군전체가 강력하게 반대입장을 고수하였다.

천변저류지'안이 결정되어 발표된다. 1월에 있었던 감사원의 감사결과에 따라 백지화 수순을 밟을 것으로 생각했던 이해지역의 주민집단, 지자체 및 환경단체들의 찬반 시위가 격렬해지고, 갈등은 격화되었다. 홍수대책특별위원회의 결정대로 2006년 12월에 한탄강댐기본계획은 고시되고, 건설지역에 대한 토지보상이 공고된다. 한편, 2006년 11월에 환경운동연합의 주도로 감사원에 홍수대책특별위원회, 검증평가실무위원회, 건설교통부, 수자원공사 등을 상대로 국민감사청구가 이루어지지만 2007년 3월에 기각된다.

4. IV기: 갈등의 조정기

2007년 3월, 철원·연천·포천 수몰예정지역의 반대주민단체는 건설교통부를 상대로 한탄강댐 사업계획고시취소소송을 서울행정법원에 제기한다. 양측은 한탄강댐의 홍수조절효과 및 철원지역의 강우량 자료의 신빙성, 댐의 안정성, 댐 이외의 대안, 역류로 인한 댐 상류지역인 철원의 홍수피해 우려 등을 놓고 공방을 펼쳤다. 2008년 1월, 1심 선고공판에서 댐 건설을 취소할만한 중대한 하자가 없는 것으로 판단되지만 댐규모를 축소하는 것이 바람직하다는 내용으로 조정 권고를 내린다. 하지만 양측 모두 재판부의 조정권고안에 불만을 나타내며 즉각 이의신청을 한다. 이후 6월에 열린 선고공판에서 패소하자 철원·연천·포천공동투쟁위원회는 즉시 항소하여 이 문제는 서울고등법원 행정심판부로 넘어가게 되지만 12월에 있었던 항소심에서도 주민들의 요구는 받아들여지지 않았다. 또다시 철원·연천·포천공동투쟁위원회는 상고하였으나 2009년 5월, 대법원은 이를 기각함으로써 10여 년 이상 지속되어 온 한탄강댐 백지화 운동은 실패하고, 정부의 한탄강댐 건설 움직임은 가속도를 붙게 되었다.

〈표 1〉 한탄강댐 건설 정책추진과정

시기	날짜	주요내용
갈등의 표출/ 표면화	1995. 6- 1997. 12	임진강유역조사 용역(건교부)
	1998. 12- 1999. 12	수도권지역 수자원개발계획 수립조사 용역/ 대통령비서실 산하 수해방지대책기획단 설치(99. 8)
	1999. 12	임진강유역 홍수피해방지를 위한 수해방지종합대책 확정
	1999. 12- 2000. 12	한탄강댐 기본설계용역 수행 및 한탄강댐 기본설계보고서 완료(건교부)
	2001. 6	수자원장기종합계획 수립
	2001. 7	한탄강댐 환경영향평가서 초안 작성 후 관계기관 제출
	2001. 8 - 10	한탄강댐환경영향평가(초안) 공람 및 주민의견 수렴
	2001. 11. 20	한탄강댐기본계획 및 입지에정지(안) 제출(수공→건교부)

	2001. 12. 15- 2003. 7. 28	담환경영향평가 재검증, 추가보완 및 협의완료
	2002. 3. 25	임진강수계 수해방지종합대책 확정 (다목적 댐을 홍수조절용 댐으로 변경)
	2002.10.9- 2002.11.5	입찰 및 사업자 선정
	2003. 12. 19	노무현 대통령 강원도 방문시 댐건설 재검토 제안
갈등의 심화	2004. 1-5	사회적 합의 형성과정의 추진 (한탄강댐 갈등조정소위원회 구성)
	2004. 4. 19	한탄강댐 건설공사 실시설계 중지 통보
	2004. 6-8	한탄강댐 문제조정 관련 당사자회의 개최 (한탄강댐 조정회의 16회, 기술검토소회의의 5회 개최)
	2004. 11	한탄강댐 타당성검토보고서 발표
	2004. 11. 2	지속가능발전위원회 한탄강갈등조정소위원회의 중재결정 확정·발표 및 후속 조치 추진
	2004. 11. 30	지속위공동협의회의 구성을 위한 운영소위원회 구성
갈등의 격화	2005. 1. 5- 2005. 5. 19	국회 예결산 특별위원회의 요구에 따른 감사원 감사
	2005. 5. 23	국무조정실로의 관련업무 이관(지속위→국무조정실)
	2005. 5. 23- 2006. 8. 22	임진강유역홍수대책특별위원회(위원장: 국무총리) 구성 및 실무협의
	2006. 8. 22- 2006. 10. 30	건설교통부의 최종결정안 발표
	2006. 11- 2007. 3. 13	환경운동연합의 주도로 감사원에 홍수대책특별위, 건설교통부, 수자원공사 상대로 국민감사청구 및 기각
	2006. 12. 20	한탄강댐기본계획고시 및 토지보상공고
갈등의 조정기	2006. 12. 27	국회 2007년도 예산통과
	2007. 3. 8	철원·연천·포천 수물예정지 주민들이 한탄강댐 사업계획고시취소소송 제기
	2008. 1. 26	서울행정법원의 한탄강댐 절반축소 조정권고 및 불수용
	2008. 6. 27	1심 선고공판 원고 패소
	2008. 7. 7	반대주민단체에 의한 항소(서울고등법원)
	2008. 12. 19	항소심 원고 패소판결
	2009. 1. 9	반대주민단체에 의한 상고(대법원)
	2009. 4. 23	서울지방국토관리청의 한탄강홍수조절댐 1차 실시계획 변경의 승인 및 철원군 통보
2009. 5. 14	상고 기각	

IV. 연구방법

1. 사례선정

본 연구의 분석대상은 한탄강댐 건립으로 인한 갈등사례이다. 한탄강댐 갈등사례는 크게 두 가지의 기준으로 나누어 살펴 볼 수 있다. 먼저, 주체에 따른 구분이다(정희성·이창훈, 2005; 조성배 외, 2008). 건설교통부와 수자원공사 등의 행정주체 측이 임진강 유역의 홍수 피해 방지, 안정적 용수공급, 수력에너지 개발 등의 공익을 실현하기 위해 2001년 한탄강댐 건설기본계획을 확정하자 댐건설 예정지의 상류에 살고 있는 철원·연천·포천 지역 주민들은 상수원보호구역 지정과 이로 인한 경제적 손실, 안개발생으로 인한 농작물 피해, 홍수 시 상류지역 침수 등을 우려하여 반대하였다. 또한 환경단체는 정부의 전반적인 물관리 정책과 생태계 파괴, 예산낭비, 홍수량과 홍수조절효과 산정의 부정확성, 댐건설 결정 및 추진 절차의 정당성 결여, 댐의 안정성 등을 제기하면서 반대측 주민들과 연대하게 된다. 반면 댐건설 예정지의 하류인 파주, 문산, 연천의 수물예정지역에 사는 주민들 대부분은 수물민대책위원회를 구성하여 상습적인 수해로부터 벗어나기 위해 신속한 댐건설과 즉각적인 보상을 요구하였다. 강원도, 경기도, 철원군, 연천군, 포천군, 파주시 등의 관련 지방자치단체들도 이러한 지역주민들의 이해와 요구에 따라 각각 입장이 나뉜다.

행위자 측면뿐만 아니라 본 사례는 쟁점 혹은 갈등의 원인 측면(유영성, 2008; Moore, 2003)에서도 다양하게 얽혀있다(김중호 외, 2004; 정희성·이창훈, 2005). 댐건설을 둘러싼 상·하류 지역 주민 사이의 이해관계와 수물예정지 주민 사이의 이해관계 대립에서 볼 수 있는 이해의 배분과 절차에 관련한 갈등(interest conflict), 생태계 및 환경보전을 중시할 것인지 아니면 개발을 추구할 것인지와 같이 상이한 가치관 및 신념체계에서 비롯되는 가치 갈등(value conflict), 홍수피해의 원인 규명, 홍수량의 산정, 적절한 댐규모와 용도 등과 같이 객관적인 자료의 확보와 이에 대한 상이한 해석으로 인한 문제인 사실관계측면의 갈등(data conflict), 정부 측의 댐건설 추진과정을 둘러싼 절차상의 하자과 같은 상황적인 요인으로 인한 구조적 갈등(structural conflict) 등이 다양하게 파악된다.

따라서 한탄강댐 건설로 인한 갈등은 복합적인 이해관계로 인한 환경갈등의 대표적인 사례로서 다양한 이해관계자들 사이의 역학관계 및 네트워크의 변화양상을 분석하기에 적절한 사례로 볼 수 있다.

2. 자료수집 및 측정

본 연구는 네트워크 분석을 위해 1995년 6월부터 2009년 5월까지의 한탄강댐 건설 문제 해결과정에서 발생한 정보전달 및 교환에 관한 관계자료(relational data)를 수집하였다. 관계 자료는 개별 행위자의 속성으로 환원되어 설명될 수 없는 관계, 즉 행위자들 혹은 집단들 사이의 접촉, 연결, 연계 등을 보여주는 자료이다(Scott, 2000). 실질적인 관계측정은 한탄강댐 사례를 언급하고 있는 주요 중앙 및 지방일간지 신문기사에 대한 내용분석을 통해 이루어졌다.⁴⁾ 개별 일간지들의 홈페이지에서 검색조건으로 ‘한탄강댐’을 입력하여 나타난 기사들 중 한탄강댐 건설과 관련한 행위자들의 관계를 파악할 수 있는 기사만을 추출하였다. 내용분석을 통해 파악된 조직간 정보전달 및 교환의 예로는 공동성명 발표, 관계기관간 상호협의, 대책회의, 토론회 개최, 위원회 구성, 법적대응(행정소송), 감사청구 등이었으며, 선포식은 정보의 교환이 없다고 판단해 네트워크가 형성되지 않았다고 판단하였다. 하지만 해명자료를 요구했다는 기사는 정보의 교환이 이루어졌다고 판단하였다. 이와 같은 관계를 보여주는 사건이 발생할 때마다 그 회수를 관계맺은 기관 간에 누적하여 코딩하였다. 이 때 관계의 방향성도 함께 고려하였다. 기존의 네트워크 거버넌스 혹은 협력적 거버넌스의 구조를 보여주는 연구들이 설문조사 결과를 활용하여 특정 시점에서만의 모습을 보여준데 반해, 본 연구는 신문기사에서 추출한 관계자료를 바탕으로 객관성을 높였을 뿐만 아니라 시간 요인을 함께 고려하기 위해 본 사례의 중요한 사건들을 기준으로 네 시기로 나누어 분석하였다.

V. 분석결과

수집된 데이터는 UCINET 6.0을 이용하여 네트워크 구조 측면에서 규모(size), 밀도(density), 집중도(centralization) 등을, 개별행위자들의 속성 측면에서 중앙성(centrality)과 구조적 공백(structural hole) 등을, 그리고 개별행위자들의 관계 측면에서 하위집단(sub-group)을 살펴보았다. 즉, 밀도와 집중도 분석을 통하여 전체 네트워크 수준에서의 관계정도와 집중화 경향을 측정하고, 중앙성과 구조적 공백에 대한 분석을 통하여 네트워크의 주요 개별행위자들의 특징을 분석한다. 특히, 연결정도 중앙성 분석을 통하여 다른 행위자와의 연결된 정도

4) 본 연구의 내용분석에 사용된 언론사는 연합뉴스, 동아일보, 세계일보, 한겨레, 문화일보, 국민일보, 한국일보, 경향신문, 서울신문, 내일신문, 오마이뉴스, 머니투데이, 한국경제, 파이낸셜뉴스, 헤럴드경제, 프레시안, 데일리안 등의 중앙일간지와 강원일보, 강원도민일보, 경기일보, 철원신문, 연천저널, 포천신문, 파주신문 등의 지역일간지이다.

를 측정함으로써 네트워크의 활동성을 살펴보고, 인접 중앙성 분석을 통하여 전체적인 네트워크 행위자들의 관계와 주요 행위자를 살펴본다. 또한 네트워크를 구축하는데 있어 중개 혹은 다리(bridge) 역할을 하는 행위자를 파악하기 위하여 사이 중앙성을 측정하고(Freeman, 1979; Wasserman & Faust, 1994), 구조적 공백(Burt, 1992)을 통해서는 어떤 행위자들이 구조적 위치에 놓여있는지를 분석하여 직접 연결되지 않는 두 집단 사이에 연결 관계를 맺도록 해주는 역할을 하는 지를 살펴보고자 한다. 마지막으로 Lambda set(Borgatti, et al., 1990)이라는 하위집단 분석을 통해서는 연계정도가 강한 행위자들의 집합을 추출해냄으로써 한 네트워크 안에서 가장 응집력있는-갈등적 혹은 협력적-관계를 밝혀내고자 한다.⁵⁾ 이러한 분석을 통해 한탄강댐 건설문제의 해결과정에서 드러난 네트워크의 구조적 특징 및 중심 행위자들과 이들 사이 관계 변화를 시기별로 비교분석하고자 한다.

1) 한탄강댐 갈등 네트워크의 특성 일반

각 시기별 주요 행위자에 대한 속성 분석에 앞서 한탄강댐 갈등 네트워크들의 전반적인 특성을 검토하였다. 이를 위해 각 시기별 네트워크에 참여한 조직의 수, 참여조직들 사이의 연결관계의 전체 합, 개별 조직당 평균 연결관계의 수, 네트워크의 집중도, 네트워크의 밀도 등의 통계량을 제시하였다(<표 2> 참고).

첫째, 전체 네트워크에 참여하는 행위자들의 총 수인 규모면에서 살펴보면, I기에서 III기로 가면서 참여조직수가 증가하다가, 마지막 IV기에서 줄어드는 모습을 보인다. 연결 관계의 총 수도 마찬가지로의 경향을 보인다. 그러나 한 행위자당 연결관계의 평균을 보면, I기에서 II기로 가면서 크게 증가했다가 다시 III기부터 줄어드는 것을 알 수 있다.

둘째, 한 네트워크 전체가 얼마나 하나의 중심으로 집중되는지를 보여주는 네트워크 집중도를 살펴보면(Wasserman & Faust, 1994; Scott, 2000), II기에 네트워크 집중도가 내향과 외향 모두 제일 높다. 따라서 이 시기에 소수의 행위자가 집중적으로 정보의 전달 및 교류를 가지고 있다는 것을 알 수 있다.

셋째, 네트워크 내 전체 행위자들이 서로 간 얼마나 많은 관계를 맺고 있는가를 나타내는 밀도를 보면(Wasserman & Faust, 1994), II기에 가장 낮게 나타난다. 이는 이 시기에 행위자들 사이의 연결과 교류가 소수에 집중된다는 의미로 일반적으로 밀도와 집중도 사이에 나타나는 반비례 경향을 보여준다고 할 수 있다.

5) Lambda set 분석은 구성집단(component) 분석, 결속집단(clique) 분석 등과 같은 하위집단 분석의 일종이다(고길곤, 2007).

〈표 2〉 각 시기별 네트워크의 규모 및 구조의 변화

시기	참여자수	연결합	평균연결	네트워크 집중도(내향)	네트워크 집중도(외향)	네트워크 밀도
I	22	103	4.7	16.1	9.0	0.18
II	38	477	12.6	31.9	27.7	0.06
III	71	665	9.4	16.0	9.5	0.11
IV	49	141	2.9	10.5	5.9	0.05

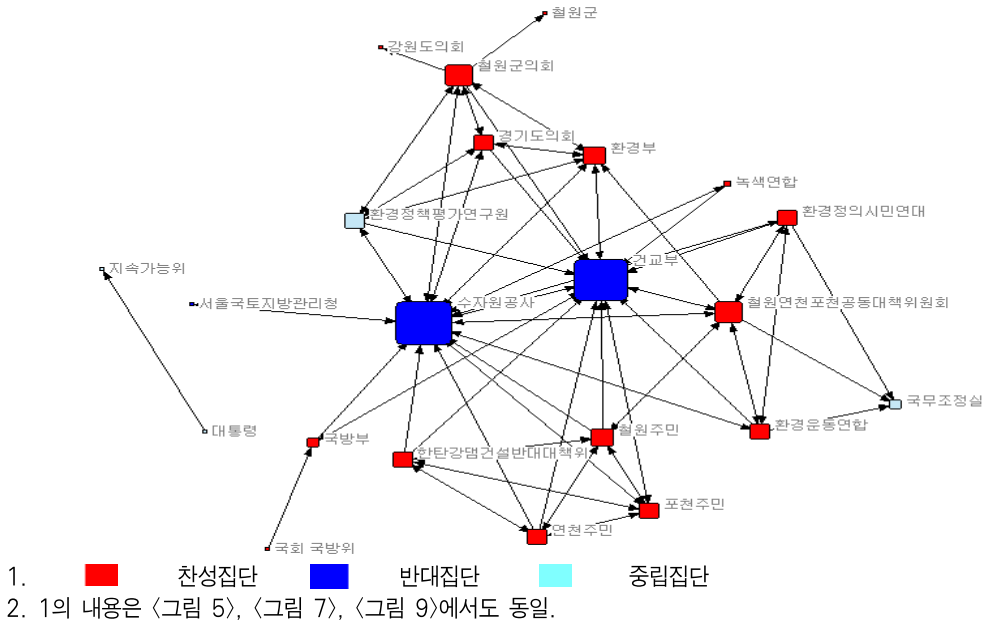
2) 갈등의 표출/표면화: I기

각 시기별 네트워크의 구조적 특성은 전반적인 연계형태를 소시오그램(sociogram)을 통해 시각적으로 나타내었다. 그리고 개별 행위자들의 연결정도 중앙성, 인접 중앙성, 사이 중앙성을 측정하여 각 시기별로 중심적인 위치를 차지하는 행위자를 탐색하였다. 또한 구조적 공백을 통하여 두 집단 간 교량역할을 하는 행위자를 분석하였으며, Lambda set 분석을 통해서 한 네트워크 내에서 가장 활발하게 연결된 행위자들을 추출해 보았다. 마지막으로 앞서 살펴 본 한탄강댐 갈등 네트워크의 특성 일반에 대한 분석결과와 더불어 각 시기별 네트워크 거버넌스의 유형을 분류하고, 그 특징들을 살펴보았다.

먼저, 한탄강댐 건설 문제가 처음으로 제기되어 갈등이 드러나기 시작한 1995년부터 2003년까지의 I기이다. <그림 3>의 네트워크 소시오그램을 보면, 매우 많은 관계를 가진 수자원공사와 건설교통부의 중앙부와 나머지 행위자들의 주변부로 구분되는 것을 알 수 있다. 이는 수자원공급과 관련한 정책네트워크의 전통적인 주요행위자인 건설교통부와 한국수자원공사(최홍석·홍성만, 2004)가 한탄강댐 건설문제를 처음 촉발시키고 추진해나감에 따라 이들에 의해 많은 수의 주변부 조직들이 관리되는 형태가 드러나는 것이다. <표 3>의 중앙성 분석 결과에서도 수자원공사와 건교부가 핵심적 위치를 점유하고 있는 것으로 나타났다. 이것은 2000년 12월 한탄강에 홍수조절용 댐건설이라는 계획을 발표하면서 댐건설의 정당성과 타당성을 내세워 다른 이해당사자들과의 네트워크 형성 과정에서 주도적인 위치를 차지하고 있음을 보여준다. 따라서 I기의 거버넌스 구조는 주도조직 관리 네트워크 유형으로 볼 수 있다.

댐건설계획 발표이후, 주변부 조직인 철원지역 주민들과 연천·포천 등의 지역 환경단체와 주민들이 점차 댐건설 반대운동의 중심세력으로 등장하게 된다. 댐건설로 인한 편익은 대부분 하류지역에 집중되는 반면에 생활기반을 잃게 되는 상류지역으로 부담이 미치게 됨으로써 나타나는 전형적인 수몰에 의한 직접적인 피해지역의 반대라고 볼 수 있다(조성배 외, 2008; 최홍석 외, 2003). 한편, 299세대에 이르는 연천·과주지역의 수몰예정지역 주민들 대부분은 수몰민 대책위원회를 만들어 댐 건설에 찬성하였다.

〈그림 3〉 1기의 거버넌스 구조: 주도조직 관리 네트워크 거버넌스 유형⁶⁾



〈표 3〉 중앙성 분석을 통해 살펴 본 1기 네트워크의 중요 행위자

순위	연결정도 중앙성 ¹				인접 중앙성				사이 중앙성 ¹		구조적 공백 ²	
	행위자	지수	행위자	지수	행위자	지수	행위자	지수	행위자	지수	행위자	지수
1	철·연·포 공대위	12.1	건교부	18.9	수자원공사	23.1	수자원공사	16.5	수자원공사	35.8	수자원공사	.28
2	수자원공사	9.8	수자원 공사	16.7	철·연·포공대위	21.6	건교부	16.4	건교부	9.9	건교부	.31
3	건교부	6.1	환경부	4.5	철원주민	21.4	국무조정실	16.0	철원군의회	7.6	철원군의회	.48
4	철원군의회	5.3	철·연·포공대위	3.8	건교부	21.2	철원군	15.7	포천주민	6.6	철·연·포공대위	.56
5	환경부		철원군의회		철원군의회		강원도의회		철·연·포공대위	4.6	철원주민	

1. 연결정도 중앙성과 사이 중앙성 값은 표준화된 값임.
2. 구조적 공백의 지수는 constraint를 나타내는 것으로 수치가 작을수록 중복이 적다는 것을 의미.
3. 1과 2의 내용은 〈표 4〉, 〈표 5〉, 〈표 6〉에서도 동일.

6) 전술한 바와 같이 본 연구는 관계자료를 통해 행위자들 사이의 상호작용을 측정하고 있다. 이 때 ‘적대적 상호작용’, ‘우호적/협력적 상호작용’, ‘중립적 상호작용’ 등과 같이 상호작용의 성격을 유추할 수 있게끔 각 시기별 행위자들이 한탄강댐 건설사업을 찬성하는지, 반대하는지, 혹은 이에 대해 중립적인 입장을 취하는지 여부를 표시(〈그림 3〉의 설명 1 참고)해 줌으로써 관계에 속성을 부여해주었다. 즉, 특정 시기에 같은 입장(찬성집단간 혹은 반대집단간)을 취하는 행위자들 사이의 관계는 우호적 혹은 협력적 상호작용으로, 다른 입장(찬성집단과 반대집단간)을 취하는 행위자들 사이의 관계는 갈등적 상호작용으로 유추해볼 수 있다. 이러한 해석이 가지는 한계는 후술하고 있다.

Lambda set 분석 결과를 살펴보면, I기에서 가장 연계의 정도가 높은 하위집단은 ‘수자원공사-건교부’이었고, 그 다음은 ‘수자원공사-건교부-철원·연천·포천공대위’이고, 세 번째는 ‘수자원공사-건교부-철원·연천·포천공대위-환경부’, 네 번째는 ‘수자원공사-건교부-철원·연천·포천공대위-환경부-포천주민’, 다섯 번째는 ‘수자원공사-건교부-철원·연천·포천공대위-환경부-포천주민-철원주민-철원군의회’로 이루어진 관계이었다(<그림 4> 참고). 댐건설 이슈를 촉발시킨 건설교통부와 수자원공사 사이의 연계가 가장 두터워 제일 두드러진 하위집단으로 나타났으며, 이에 반발하는 철원·연천·포천공대위, 철원주민, 포천주민, 철원군의회 사이의 연계가 뒤를 이어 확대된 하위집단 형성에 추가된 모습이다. 또한 건설교통부가 제출한 환경영향평가서에 대해 환경부가 지속적인 보완요구를 하면서 관계부처간 상호협의를 빈번하게 이루어져서 환경부도 포함된 것으로 보인다.

<그림 4> Lambda set 분석을 통한 I기의 연계간 흐름의 강도⁷⁾

Lambda	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2					
	2	6	7	9	8	3	6	8	8	1	7	5	2	4	1	3	4	5	9	8	1	2	
22	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

1. 행위자: 4(수자원공사), 1(건교부), 13(철원 연천 포천공대위), 2(환경부), 5(포천주민), 7(철원주민), 14(철원군의회).
2. 상위 다섯 개 하위집단에 속하는 행위자들까지만 1에서 밝힘(이하 <그림 6>, <그림 8>, <그림 10>에서도 동일).

3) 갈등의 심화: II기

갈등심화기인 II기는 절차에 대한 합의와 이에 대한 승복을 토대로 대화에 의해 갈등을 해결하라는 대통령의 지시에 의해 지속가능위원회 내에 한탄강댐갈등조정위원회가 설치되

7) 한 네트워크 안 모든 연계들 중 어떤 행위자들 사이의 연계가 끊어졌을 경우 전체 연계의 흐름을 가장 저해시키는가를 찾아냄으로써 하위집단 분류를 해내는 방식이다(Borgatti, et al., 1990). 예를 들어, <그림 2>에서 I기 네트워크를 취약하게 만드는, 즉 행위자간 연결이 끊어졌을 경우에 정보나 자원의 흐름을 가장 어렵게 만드는 연결은 4번(수자원공사)과 1번(건교부) 사이의 연계이다. 그 다음 순위의 연계는 4번과 1번 외에 13번(철원·연천·포천공대위)이 추가된 세 행위자들 사이의 연계이다. 따라서 Lambda set 분석을 통해 한 네트워크 안에서 가장 관계의 정도가 강한 하위집단을 순서대로 추출해 낼 수 있다.

어 조정역할을 담당하고, 이러한 조정위원회를 중심으로 많은 이해당사자들이 상호작용을 하며 네트워크를 구성하는 것이 특징이다. 한탄강갈등조정위원회는 정부를 포함한 찬성 측과 환경단체와 연대한 지역사회조직들을 중심으로 한 반대측, 그리고 다양한 전문가 집단들의 의견 및 주장을 조정하는 역할을 수행하였다. 한탄강갈등조정위원회의 결정에 법적인 구속력은 없었으나 지속가능위원회로부터 독립적인 조정활동을 인정받았다. 조정위원회는 18차례의 공청회와 토론회를 개최하여 이견해소에 주력하였다. 조정자를 통해 갈등의 당사자들 간의 합의 및 협력을 도출하는 역할을 수행하였지만 반대 측의 수용거부로 인해 갈등의 해결은 고착상태에 빠지게 되었다.

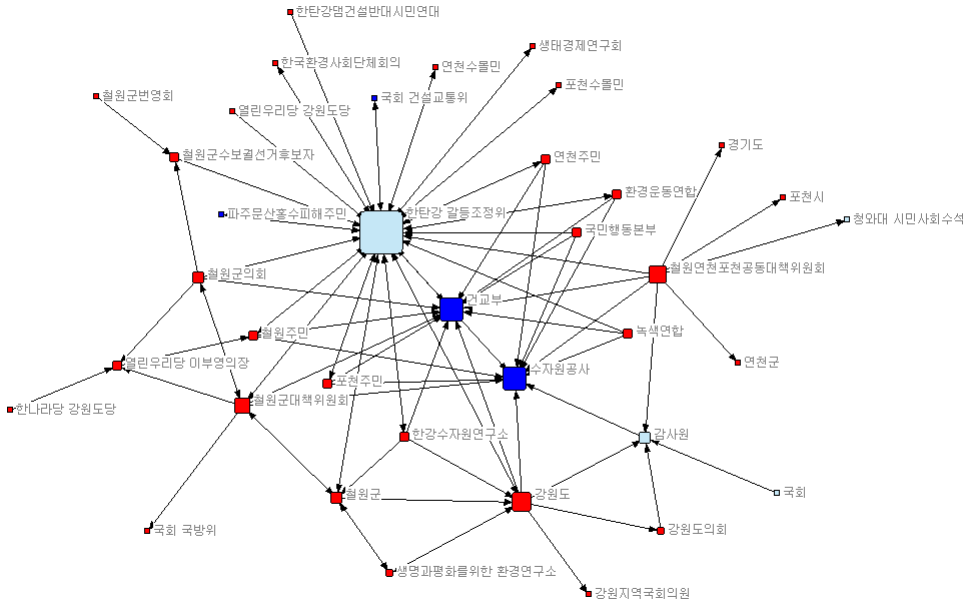
갈등이 심화되어 가는 시기인 II기에서 사이 중앙성과 구조적 공백에서 한탄강갈등조정위원회와 다른 상위조직들 사이의 편차가 상당히 큰 것으로 나타난다(<표 4> 참고). 한탄강갈등조정위원회는 중재에 가까운 조정역할을 수행(박진, 2007)하였기에 조정위원회에 부과된 구속적인 강제규범에 의해 다양한 이해당사자들이 상호의존관계를 형성할 수 있었다. 즉, II기 네트워크의 전체적인 관계의 흐름에서 한탄강갈등조정위원회가 현격하게 중개역할을 수행하는 것을 알 수 있다. 따라서 한탄강갈등조정위원회는 한탄강댐 갈등의 직접적인 당사자라기보다는 외부에서 개입하여 관리하는 공식적인 네트워크 관리조직(NAO)로서의 성격⁸⁾을 띄고 있다. 분석결과에서 알 수 있듯이, 한탄강갈등조정위원회는 대안적 갈등해결프로세스의 첫 적용사례로서 중립적인 조정자로서의 역할을 부여받아 갈등당사자들 사이의 대화와 합의를 이끌어내는 역할을 충실히 한 것처럼 보이거나 실제로는 반대 측의 중재안 수용거부로 갈등의 최종적인 해결에는 실패하고 말았다.⁹⁾

이밖에 환경운동연합, 녹색연합 등의 중앙환경운동단체와 지역환경운동 단체들은 댐건설 반대운동의 근거와 이론적 토대를 제공하면서 반대주민 측과 연대하고, 적극적으로 관여해 온 것을 알 수 있다. 댐건설반대주민 측도 이들과 상시적으로 입장을 조율하며 공동보조를 취하는 협력적인 관계를 유지해왔다.

8) 갈등상황에서 합의도출을 위한 제3자의 개입은 사법적 재판을 통해 해결하는 전통적 분쟁해결방식과 중립적인 조정자의 개입을 통해 상호수용할 만한 합의를 도출하는 대체적 분쟁해결방식(Alternative Dispute Resolution)으로 나뉜다(김재근·채종현, 2009). 한탄강갈등조정위원회는 후자에 속한다.

9) 전체 합의의 도출을 실패한 원인(정희성·이창훈, 2005)으로는 첫째, 사전예방 차원의 적극적인 갈등관리가 아니라 이미 갈등이 심화된 상태에서 사후적으로 개입되었다는 점, 둘째, 당사자 대표들이 대표하는 지지자들로부터 이해와 신뢰를 얻지 못하거나 중간에 당사자 대표들이 교체되어 당사자 대표들의 대표성에 의문이 제기되었다는 점 등이 제시된다. 하지만 조정과정을 통해 당사자간 정보공유와 토론이 이루어짐으로써 갈등구조를 전환시킬 수 있었다는 긍정적인 평가(김재근·채종현, 2009)도 있다.

<그림 5> II기의 거버넌스 구조: 네트워크 관리 조직 거버넌스 유형



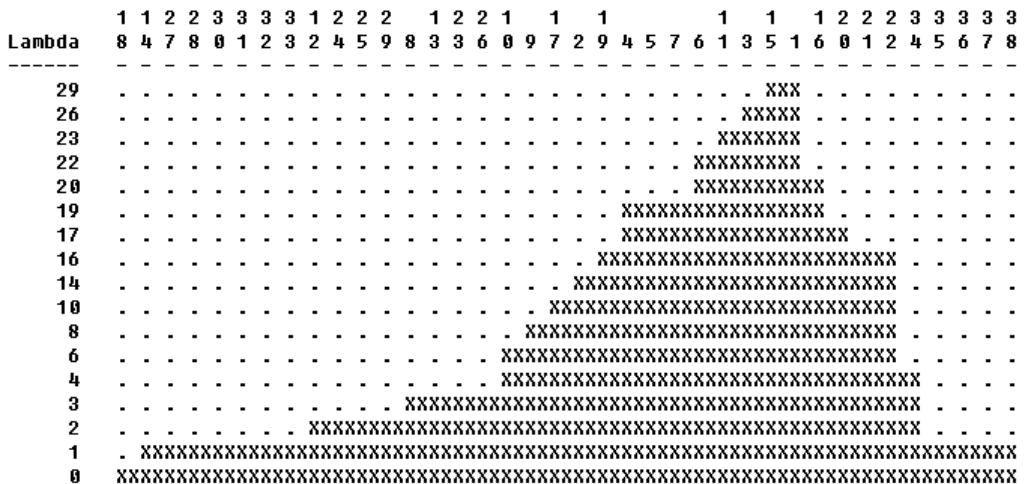
<표 4> 중앙성 분석을 통해 살펴 본 II기 네트워크의 중요 행위자

순위	연결정도 중앙성1				인접 중앙성1				사이 중앙성		구조적 공백2	
	행위자	지수	행위자	지수	행위자	지수	행위자	지수	행위자	지수	행위자	지수
1	한탄강갈등조정위	28.8	한탄강갈등조정위	32.9	철·연·포공대위	10.2	한탄강갈등조정위	12.1	한탄강갈등조정위	46.0	한탄강갈등조정위	.09
2	철원주민	3.1	건교부	4.2	녹색연합	7.2	수자원공사	11.7	철원군대책위	8.6	감사원	.45
3	철원군		수자원공사	3.8	국민행동본부		건교부	11.5	강원도	8.1	열린우리 당의장	.47
4	한강수자원연구소	2.9	철원군	3.1	한탄강댐건설반대시민연대	7.1	강원지역국회의원	11.4	수자원공사	5.1	강원도	.48
5	환경운동연합	2.8	철원주민	2.5	열린우리 강원도당		국회 국방위	11.3	감사원	3.5	철·연·포공대위	.54

Lambda set 분석을 통해 II기에서 드러난 주요 하위집단들을 살펴보면, 한탄강갈등조정위원회와 건설교통부 사이의 연계가 가장 강했으며, 그 다음으로 ‘한탄강갈등조정위-건교부-수자원공사’, 세 번째로 ‘한탄강갈등조정위-건교부-수자원공사-철원군’, 네 번째로 ‘한탄강갈등

조정위-건교부-수자원공사-철원군-철원주민'의 조합으로 나타났다(<그림 6> 참고). 즉, 갈등 조정위원회를 중심으로 가장 강력한 찬성 측 행위자들과 반대 측 행위자들이 하위집단을 구성하는 것을 알 수 있다.

<그림 6> Lambda set 분석을 통한 II기의 연계간 흐름의 강도



행위자: 15(한탄강갈등조정위), 1(건교부), 3(수자원공사), 11(철원군), 6(철원주민), 16(한강수자원 연구소)

4) 갈등의 격화: III기

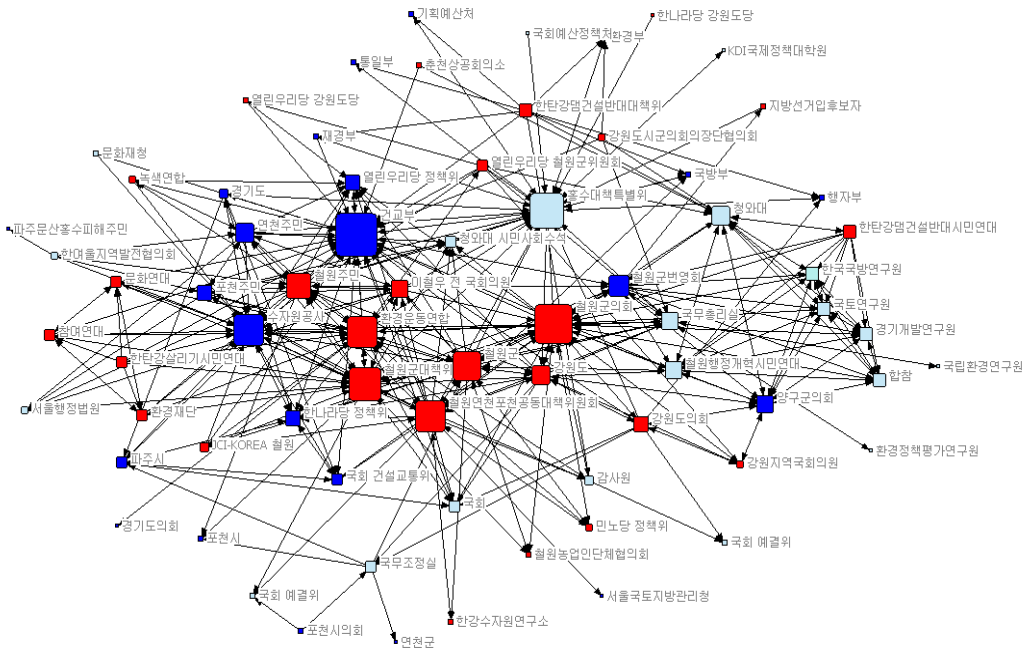
갈등이 격해지는 시기인 III기는 지속가능발전위원회의 한탄강댐 조정이 실패하고 감사원의 한탄강댐 건설 재검토 권고사항이 있는 후, 정부는 국무총리를 위원장으로 하는 임진강 유역 홍수특별대책위원회를 구성하였다. 하지만 댐건설 반대 측의 홍수특별대책위원회와 댐 건설 문제에 대한 합의도출 과정에 대한 신뢰는 여전히 확보하기 어려운 상태였다. 홍수특별대책위원회가 한탄강댐 건설의 조정역할을 하도록 되어있으나 관계의 흐름을 주도하기보다는 참여하는 이해당사자들의 수가 급증하고, 참여의 정도가 훨씬 강해진 상황 속에서 협상력이 분산되고 다극화, 다원화되는 참여자관리 네트워크 형태를 보이고 있다.

실제 III기의 네트워크 구조 또한 상당히 분권화가 이루어진 구조적 특성을 보인다. <그림 7>의 네트워크 소시오그램을 보면, 홍수대책특별위원회가 연결정도 중앙성, 인접 중앙성(내향), 사이 중앙성, 구조적 공백 모두에서 상위조직에 속하지만 강력한 권한을 가진 리더로서의 관리자 역할보다는 건교부, 철원군의회, 철원·연천·포천공동대책위원회, 수자원공사, 철원군대책위원회, 환경운동연합 등과 비슷하게 권한을 나누어 가지는 모습을 보인다. 실제로 <표 5>의 모든 지표에서 상위 조직들 간의 편차가 그리 크지 않다. 외부에서 개입된 홍

수대책특별위원회와 같은 네트워크 관리조직 또는 극소수의 행위자가 전체 네트워크를 이끌기보다는 한탄강댐 건설에 찬성, 반대, 중립적인 주도집단들을 중심으로 상대적으로 집중도가 낮게 네트워크 관리되는 모습을 보인다. 따라서 III기의 거버넌스 구조는 참여자 관리 네트워크의 형태를 보인다.

이 밖에 III기에서 드러난 행위자간 관계의 구체적인 양상은 다양하게 나타난다. 예를 들어, 찬성주민 측과 반대주민 측 모두 각종 공청회와 토론회에서 실행행사와 대립적 입장을 제시하기 위해 같은 입장을 취하는 다른 행위자들과 함께 세를 확대해 나가면서 각종 지지 집회, 지자체 및 사업추진부처 항의 방문, 농성활동 등을 활발하게 전개해갔다. 특히 댐건설 반대 측은 소홀한 주민의견수렴절차로 인해 댐건설 추진과정의 사회적 정당성이 결여되어 있다는 주장에 따라 찬성 측과 추진주체들은 설명회와 공청회를 지속적으로 개최하는 등의 의견수렴 절차를 확대하고자 노력하였다.

<그림 7> III기의 거버넌스 구조: 참여자 관리 네트워크 거버넌스 유형

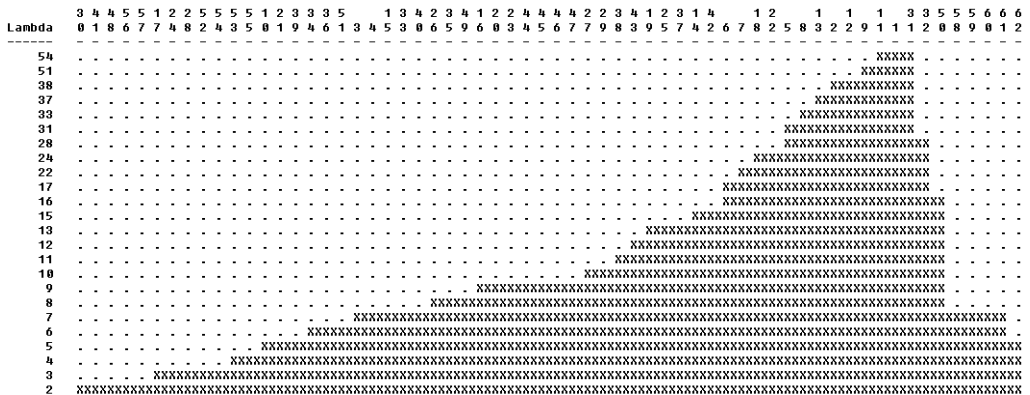


〈표 5〉 중앙성 분석을 통해 살펴 본 III기 네트워크의 중요 행위자

순위	연결정도 중앙성1				인접 중앙성1				사이 중앙성		구조적 공백2	
	외향		내향		외향		내향		행위자	지수	행위자	지수
	행위자	지수	행위자	지수	행위자	지수	행위자	지수				
1	홍수 대책특별위	11.3	홍수 대책특별위	17.7	한여울 지역발전 협의회	9.6	건교부	10.6	홍수 대책특별위	21.7	홍수 대책특별위	.10
2	철·연·포공대위		건교부	10.3	한탄강 살리기 시민연대	8.9	홍수 대책특별위	10.5	건교부	17.2	한탄강댐건설반 대대책위	.14
3	환경운동연합	9.7	수자원공사	6.2	한탄강댐건설 반대대책위	8.8	포천시	10.2	철원군	12.6	철원군의회	.16
4	철원군대책위	7.4	국무 총리실	6.0	철원군대책위	8.6	수자원공사	10.2	철원군의회	10.5	철원군대책위	.20
5	철원군	6.6	환경운동연합	5.4	강원도 시군의회회장 단협의회		서울 행정 법원	10.2	강원도	10.3	철·연·포공대위	.21

III기에서 가장 활발했던 행위자간 연계는 철원·연천·포천공동대책위원회, 건설교통부, 홍수대책특별위원회로 구성된 집합으로 나타나 대표적인 반대, 찬성, 중립적 행위자들 사이에 하위집단이 구성된 것을 알 수 있다. 그 다음은 환경운동연합이 추가된 형태이며, 세 번째는 철원군대책위원회와 철원군의회가, 네 번째는 철원군이, 다섯 번째는 철원주민이 가세한 집단이었다. 이는 철원군과 철원군의회가 한탄강댐 건설반대운동을 펼치는 철원주민 및 지역단체들을 직·간접적으로 지원한 사실을 반영하는 것으로 보인다.

〈그림 8〉 Lambda set 분석을 통한 III기의 연계간 흐름의 강도



행위자: 11(철원 연천 포천공대위), 1(건교부), 31(홍수대책특별위), 9(환경운동연합), 2(철원군대책 위), 12(철원군의회), 13(철원군), 8(철원주민).

5) 갈등의 조정기: IV기

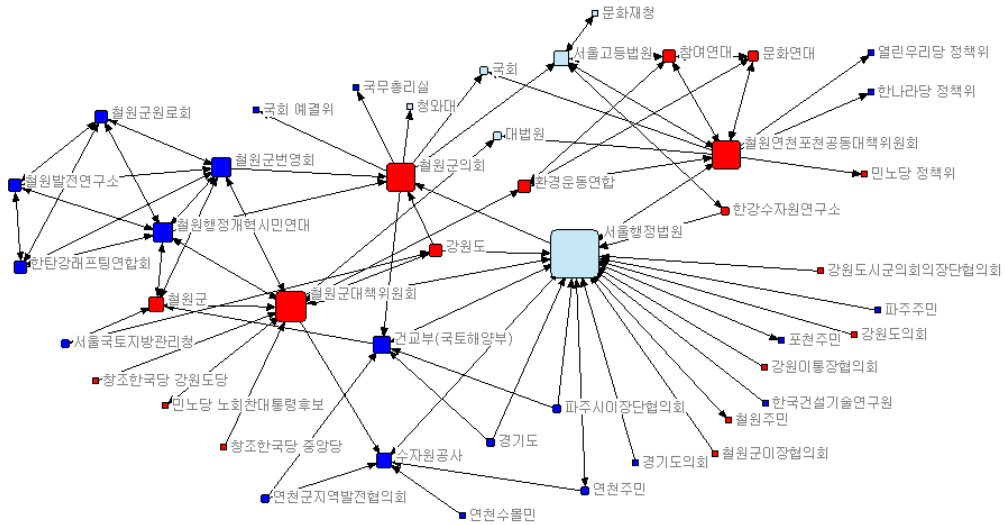
II기에서 당사자 사이의 자율적인 합의 및 조정 노력이 실패함에 따라 사법적 권위와 법리의 적용이라는 공식적 권위에 의한 사회갈등 결정시스템이 주도하게 되는 IV기이다. 댐건설 반대 측이 한탄강갈등조정위원회의 조정안을 거부하고 사법적 판결을 선택한 것은 향후 이와 유사한 갈등사례가 발생하였을 경우에 이해당사자들이 갈등조정방식을 선택하는 의사결정에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 중요하다. 왜냐하면 행위자들이 네트워크 거버넌스의 과정이나 결과에 만족하지 못했을 때, 어떠한 조정수단이 효과적이었는지에 대한 정보와 경험은 이해당사자들로 하여금 참여 여부와 정도, 즉 참여의 유인(incentive)을 판단하게 만들 것이기 때문이다(Khademian & Weber, 1997). 2007년 3월 서울행정법원에 댐건설에 반대하는 철원·연천·포천주민 156명이 서울행정법원에 소송을 제기하였으나 1심에서 원고 패소 결정 후, 서울고등법원을 거쳐 마침내 대법원이 댐건설 반대 측에서 제기한 소송에 대해 기각결정을 내렸다. 대법원의 판결이후 한탄강댐 건설이 본격적으로 추진하는 것으로 결정되었다.

IV기의 네트워크 구조에 대한 분석결과에서도 한탄강댐 사업계획고시취소소송을 맡은 서울행정법원의 사이 중앙성 및 구조적 공백이 제일 높다. 즉, 서울행정법원이 전체 네트워크의 권위적 조정이라는 측면에서 네트워크 관리자로서의 역할을 한 것을 알 수 있다. 따라서 서울행정법원은 한탄강댐 문제를 해결하기 위해 외부에서 개입하여 네트워크를 관리하는 공식적 네트워크 관리조직(NAO)로서의 성격을 지닌다.¹⁰⁾

이 밖에 재판 과정에서 강원도의회, 강원도시군의회의장협의회, 철원·연천·포천공동투쟁위원회, 철원군이장협의회, 한탄강댐반대 철원군투쟁위원회 등은 한탄강댐 건설계획의 백지화를 요구하는 탄원서 및 변론서를 서울행정법원 재판부에 제출한다.

10) 본 연구에서 한탄강갈등조정위원회와 서울행정법원 모두를 공식적 네트워크관리조직(NAO)로 분류하였지만 <각주 8>에서 설명하였듯이 전자는 대체적 분쟁해결방식의 일환으로, 그리고 후자는 전통적 분쟁해결방식으로 외부에서 개입하는 형태이다.

〈그림 9〉 IV기의 거버넌스 구조: 네트워크 관리 조직 거버넌스 유형



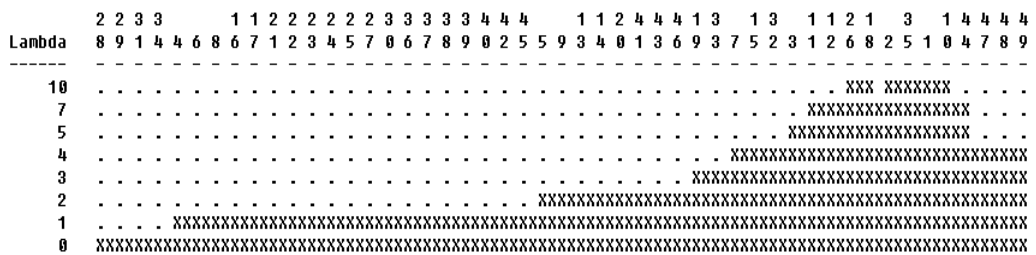
〈표 6〉 중앙성 분석을 통해 살펴 본 IV기 네트워크의 중요 행위자

순위	연결정도 중앙성1				인접 중앙성1				사이 중앙성		구조적 공백2	
	행위자	지수	행위자	지수	행위자	지수	행위자	지수	행위자	지수	행위자	지수
1	철·연·포공대위	6.9	서울행정법원	11.4	경기도	5.3	대법원	7.5	서울행정법원	27.7	서울행정법원	.15
2	서울행정법원	6.5	철·연·포공대위	3.7	파주시이장단협의회		국회	7.4	철원군대책위	16.6	철원군대책위	.23
3	철원군대책위	4.5	건교부(국토해양부)		3.3	강원도의회	5.2	서울행정법원	7.4	철·연·포공대위	11.6	철·연·포공대위
4	철원군번영회	4.1	서울고등법원	3.3		경기도의회		7.3	국회예결위	7.3	철원군의회	8.9
5	철원행정개혁시민연대		철원군번영회		철원군이장단협의회	국무총리실	7.3		서울고등법원	5.4	서울고등법원	.39

IV기에서는 ‘철원행정개혁시민연대-철원군번영회-철원군대책위원회-서울행정법원-국토해양

부-철원·연천·포천공대위’ 사이에서 정보 및 자원의 교환이 가장 활발하게 이루어졌던 하위 집단으로 나타났다. 주요 하위집단 구성원으로 권위적 조정자인 서울행정법원과 소송의 양 당사자인 철원군대책위원회와 국토해양부 사이의 활발한 연계뿐만 아니라 극단적인 반대활동을 지양하고 철원의 건설적인 발전을 모색하고자 했던 철원행정개혁시민연대와 철원군변영회가 등장한 것이 본 갈등의 마무리 단계에서의 특징적인 모습이다.

〈그림 10〉 Lambda set 분석을 통한 III기의 연계간 흐름의 강도



행위자: 26(철원행정개혁시민연대), 18(철원군변영회), 2(철원군대책위원회), 35(서울행정법원), 1(국토해양부), 10(철원 연천·포천공대위), 11(철원군의회), 12(철원군), 44(서울고등법원), 3(수자원공사), 7(환경운동연합), 15(강원도), 32(참여연대), 47(철원군위원회), 48(한강래 프티연합회), 49(철원발전연구소), 19(국회), 33(문화연대).

VI. 결 론

본 연구는 한탄강댐 건설 갈등사례를 갈등의 표출/표면화 시기, 갈등의 심화기, 갈등의 격화기, 갈등의 조정기 등의 네 시기로 나누어 이와 관련한 이해당사자들 간 협력 및 갈등관계의 양상을 파악하고, 네트워크 거버넌스의 구조적 특성이 어떻게 변화되었는가를 분석하고자 하였다. 즉, 거버넌스의 구조로서의 네트워크가 갈등의 생애주기별로 어떻게 변하는지를 살펴보면서 네트워크 거버넌스 형태별로 중심 행위자가 어떤 조직이었고 어떻게 이러한 조직이 중심성에 있었는지를 파악하였다. 분석결과에 따르면, I기(갈등의 표출/표면화기)는 이슈를 촉발시킨 건설교통부와 수자원공사가 이끄는 주도조직관리 네트워크의 모습을 보였다. II기(갈등의 심화기)는 외부에서 한탄강갈등조정위원회가 개입하여 조정하는 네트워크 관리 조직 네트워크 유형이었다. III기(갈등의 격화기)는 다양한 이해관계자들 사이의 협상력이 분산되어 다원화 구조를 보인 참여자관리 네트워크의 형태를 띠었다. 마지막으로 IV기(갈등의 조정기)는 외부 행위자인 법원이 권위적 조정력을 가지고 개입하여 갈등을 종국적으로 해결

하는 네트워크 관리조직 네트워크의 모습이였다. 이와 같이 거버넌스 구조로서의 네트워크 형태와 행위자 간 관계를 결정하는 요인은 행위자들이 보유한 혹은 행위자들에게 부여된 자원, 권한, 권위, 지식, 정당성 등을 상호추구하거나 교환하는 행위에 있다는 점을 알 수 있었다.

본 연구의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 거버넌스 구조로서의 네트워크에서 중심성을 차지하는 조직들은 공식적인 조정권한을 부여받거나 정당성을 높이는데 기여할 수 있거나 교환할 수 있는 자원을 확보한 행위자라는 것을 알 수 있다(참고: 김준기, 2000). I기에서는 댐 건설을 추진할 수 있는 권한과 자원을 가진 조직(건교부, 수자원공사), II기와 III기에서는 공식적 조정권한을 부여받았던 조직(한탄강댐갈등조정위원회, 홍수대책특별위원회), IV기에서는 법적·제도적 정당성을 가진 조직(법원) 등이 중심적인 행위자이었다. 따라서 갈등분석에 있어 기존의 주체별(행위자별) 분류 또는 쟁점별 분류뿐만 아니라 행위자들이 보유한 자원, 권한, 협상력, 전문성, 정보, 정당성 등의 비교우위의 측면의 분류도 함께 고려되어야 할 것으로 보인다. 더 나아가 이해당사자들간 자원 및 권력의 불균형은 협력적 거버넌스의 성공을 저해한다는 Ansell & Gash(2008)의 지적처럼 비교열위에 있거나 과소대표된 행위자들의 실질적인 참여를 보장할 수 있는 제도적 설계나 권한부여(empowerment)의 방식들도 충분히 고려되어야 할 것이다.

둘째, 네트워크 거버넌스의 과정에 참여하는 행위자들이 공식적 혹은 비공식적으로, 그리고 반복적으로 맺고 있는 관계와 이로 인해 발생하는 상호의존성에 대한 세밀한 관찰 및 분석이 필요하다는 점이다. 행위자들 사이의 연대 및 연합의 결과 생긴 상호의존성이 목표 달성에 기여할 경우, 네트워크 거버넌스가 성공적으로 작동하여 향후에도 행위자들이 서로 협력할 유인이 생길 것이다.¹¹⁾ 하지만 개별 행위자들이 독자적으로 행동하는 것이 보다 비용과 시간을 덜 소모하며, 목표를 효과적으로 달성할 수 있다고 인식하게 되면 행위자들 사이의 신뢰와 사회자본의 정도는 낮은 수준에 머물러 더 이상 네트워크 거버넌스가 효과적으로 작동하기 어려울 것이기 때문이다(Logsdon, 1991). 특히 본 사례에서 이해관계자들의 범위와 이들을 대표하는 협상 당사자들과의 관계, 그리고 협상대표자들 사이의 관계를 정확하게 파악하지 못하여 갈등조정위원회 주도의 사회적 합의 형성 노력이 실패로 귀결된 사실은 다른 공공갈등 사례의 해결을 모색하는 데에 시사하는 바가 크다.

셋째, 네트워크 거버넌스의 형태 및 관리주도조직은 단일한 모습이 아니라 갈등이 전개되는 양상이라는 시간적 맥락과 문제해결기제의 도입이라는 제도적 맥락을 반영하여 각 상황에 적합한 모습으로 변화하고 있다는 점을 확인할 수 있었다. 즉, 실제 갈등이 전개되는 상

11) 물론 전체 행위자들 중 일부 행위자들이 신뢰관계를 넘어 유착관계를 바탕으로 파당을 이룬다면 다른 집단과의 협력을 저해할 것이고, 이는 전체 네트워크 거버넌스의 효과성을 떨어뜨릴 것이다.

황은 단편적이고 단선적이기 보다는 복잡하고 역동적이어서 갈등관리 또한 이를 고려하여 각 단계마다 차별적이고 맞춤형 식의 전략으로 대응할 필요가 있다(Ansell & Gash, 2008; Ring & Van de Ven, 1994). 여기에서 갈등분석에 있어서의 규칙성을 찾아내어 일반화를 시도하는 계량적인 접근보다는 본 연구와 같이 동태적으로 변모하는 행위자들 사이의 관계와 이러한 관계로부터 나타나는 네트워크 거버넌스의 구조와 특성이라는 생성적 속성(emergent property)들을 파악할 수 있는 사회연결망 분석을 사용하는 것이 보다 공공갈등 분석에 있어 더 적절한 방법론이라는 것을 알 수 있다(채종현, 2009).

본 연구의 한계는 다음과 같다. 먼저, 한탄강댐 건설과 관련된 신문기사에서 드러난 행위자들 사이의 관계에 기초하여 분석을 진행하였다는 점이다. 사건의 전개과정에서 행위자들이 실제 지각하고 인식한 관계와 이로 인한 네트워크의 양상은 외부에서 관찰하여 측정된 결과와 상이할 수 있기 때문이다(Choi & Brower, 2006). 둘째, 행위자들 사이에 발생한 상호작용의 성격(참고: 박순애·박치성, 2008)-우호적 혹은 적대적-이나 종류 및 대상(참고: 김준기·정복교, 2007; 김준현, 2009; 박치성, 2006)-정보교환, 집단행동, 자원공유 등-과 같이 관계의 여러 측면에 대한 세분화된 고찰을 결여하였다(고길곤, 2007). 이로 인해 행위자들간 상호작용의 본질에 대한 심층적인 분석이 부족한 면이 있다. 셋째, 본 연구는 네트워크 거버넌스의 구조에 초점을 맞추어 진행함으로써 상대적으로 과정이나 성과에 대한 분석을 결여했다는 점이다. 구조와 과정, 그리고 성과 사이의 상호작용까지도 함께 고려할 때, 네트워크 거버넌스의 총체적인 모습을 파악할 수 있기 때문이다. 후속연구에서는 이러한 한계점들에 대한 고려가 좀 더 필요하다.

참고문헌

- 고길곤. (2007). 정책네트워크 연구의 유용성과 사회연결망 이론 활용 방법의 고찰. 「행정논총」, 45(1): 137-164.
- 김두환. (2005). 사회갈등해결에서 숙의적 시민참여와 대안적 분쟁해결 접근 비교: 전력정책협의회의와 한탄강댐 조정소위를 사례로. 「시민사회와 NGO」, 3(1): 143-174.
- 김상구. (2003). 협상의 수행수준과 갈등해결간의 관계에 관한 연구. 「한국행정논집」, 15(1): 107-129.
- 김서용. (2005). 환경갈등의 문화적 접근. 「한국행정학보」, 39(3): 43-66.
- 김영중. (2006). 정책결정제도의 변화가 정책네트워크형성에 미치는 영향에 관한 연구: 울진사례를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 10(1): 1-25.
- 김용학. (1994). 「사회구조와 행위」. 서울: 사회비평사.

- 김재근·채종현. (2009). 정책갈등의 제3자 갈등조정 효과: ‘한탄강댐갈등조정소위원회’ 기능을 중심으로. 「분쟁해결연구」. 7(1): 5-40.
- 김중호·이창훈·신창현. (2004). 「환경분야 갈등 유형 및 해결방안 연구」. 한국환경정책·평가연구원 정책보고서.
- 김준기. (2000). 정부-NGO관계의 이론적 고찰: 자원의존모형의 관점에서. 「한국정책학회보」. 9(2): 5-28.
- 김준기·이민호. (2006). 한국의 네트워크 거버넌스에 관한 연구: 사회복지관의 네트워크와 조직 효과성. 「행정논총」. 44(1): 91-126.
- 김준기·정복교. (2007). 한국의 사회조직간의 네트워크에 대한 연구: 지역아동센터 네트워크 분석을 중심으로. 「행정논총」. 45(4): 75-105.
- 김준현. (2009). 지역사회활센터 협력 네트워크 구조에 대한 탐색적 분석: 서울, 부산, 경상북도 지역을 중심으로. 「행정논총」. 47(1): 339-366.
- 박순애·박치성. (2008). 중앙부처간 협력·갈등관계에 관한 네트워크 분석: 국가표준업무 관련 중앙부처를 중심으로. 「행정논총」. 46(3): 207-234.
- 박재묵. (2008). 공공갈등의 해결과 재판. 파이낸셜 뉴스. 8월 17일자. 사설/오피니언면.
- 박진. (2007). 공공갈등관리 십계명. 「행정포커스」. 11-12월호.
- 박치성. (2006). 사회서비스 비영리조직들의 협력 패턴에 대한 탐색적 연구. 「한국행정학보」. 40(4): 353-376.
- 박태순. (2010). 공공갈등의 발생원인과 해결을 위한 과제. 「행정포커스」. 1-2월호.
- 박형준·장현주. (2009). 지방정부간 수자원서비스 협력연결망에 관한 연구: 서비스의 거래비용적 특성과 네트워크 구조변수를 중심으로. 「한국행정학보」. 43(2): 121-145.
- 박호숙. (2009). 정책갈등 발생의 필연성과 갈등관리의 필요성. 「지방행정」. 58: 72-75.
- 배재현. (2010). 지방정부의 네트워크 거버넌스에 관한 연구: 부산시 하천환경개선 사업을 중심으로. 「행정논총」. 48(3): 195-221.
- 삼성경제연구소. (2009). 한국의 사회갈등과 경제적 비용. 「CEO Information」. 710호.
- 유영성. (2008). 「미국의 물 갈등관리 연구」. 경기개발연구원.
- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화: ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스. 「한국행정학보」. 36(4): 321-338.
- _____. (2010). 협력적 거버넌스와 공공성. 「현대사회와 행정」. 20(2): 23-53.
- 이민창. (2005). 정책갈등현상의 제도론적 해석: NIMBY 사례를 중심으로. 「한국정책학회보」. 14(1): 71-96.
- 이주현. (2010). 효율적인 지역복지전달체계 구축을 위한 협력적 서비스 전달기계의 평가에 관한 연구: 서울특별시 지역사회복지협의체를 중심으로. 「지방행정연구」. 24(3): 145-170.
- 이주현·박치성. (2010). 지역사회서비스 전달 네트워크 거버넌스 유형에 대한 탐색적 연구: 서울시 자치구를 중심으로. 「한국행정학보」. 44(3): 1-35.
- 장현주. (2006). 정책집행 권한의 이양과 거버넌스의 변화: 미국 뉴욕 주정부와 지방정부의 사례연구. 「한국행정연구」. 15(1): 263-293.
- 전주상. (2002). 입지갈등의 구조분석: 강남쓰레기소각장 건설사례를 중심으로. 「한국사회와 행정연

- 구]. 13(3): 239-263.
- 정규호. (2007). 정책갈등의 참여적 해결을 위한 합의형성적 접근의 의미와 과제: 한탄강댐 건설을 둘러싼 갈등을 중심으로. 「한국정책학회보」. 16(2): 91-118.
- 정주용·길종백. (2007). 비선호시설 입지 수용성 향상을 위한 지방정부의 역할 탐색: 제천시 자원관리 센터 부지선정 사례를 중심으로. 「한국정책학회보」. 16(2): 255-280.
- 정희성·이창훈. (2005). 「환경갈등 현황 및 정책과제」. 경제·인문사회연구회 협동연구총서.
- 조만형·김이수. (2009). 협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구: 광명시와 구로구간 환경기초시설 빅딜사례를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」. 20(2): 215-239.
- 조성배·문영기·데무라카즈히코. (2008). 한탄강 댐건설에 따른 갈등흐름 분석과 합의형성의 의미. 「한국주거환경학회지」. 6(1): 69-85.
- 채종현·김재근. (2009). 공공갈등에서 협력적 거버넌스의 구성과 효과에 관한 연구: 경기도 이천시 환경기초시설 입지갈등 사례. 「지방행정연구」. 23(4): 107-136.
- 채종현. (2009). 사회 네트워크 분석을 활용한 공공갈등의 구조분석. 「한국행정학보」. 43(2): 147-176.
- 최경희. (2009). 대구 밀라노프로젝트 거버넌스 네트워크 분석. 「한국행정논집」. 21(2): 491-519.
- 최홍석·홍성만·주경일. (2003). 사회적 갈등의 근거이론적 이해: 댐건설을 중심으로. 「한국행정학보」. 37(4): 169-191.
- 최홍석·홍성만. (2004). 수자원공급의 거버넌스 변화분석: 정책공동체에서 이슈네트워크로. 「한국행정논집」. 16(1): 49-79.
- 경향신문. 2004. 8. 30. 정부와 지자체간 한탄강댐 갈등융합.
- 세계일보. 2006. 7. 11. 정부 “공공갈등” 컨트롤타워 부재...분쟁시 속수무책.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 77(3): 295-326.
- _____. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Axelrod, R. M. (1988). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18(4): 543-571.
- Bae, K. H. (2009). How Does Collaborative Governance Work for Waste Facility Siting: Focusing on the Case of Gunpo City in Korea. *Korean Public Administration Quarterly*. 21(2): 707-727.
- 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.
- Blau, P. M. (1964). *Exchange and Power in Social Life*. New York: John Wiley.
- Blodgett, L. (1992). Factors in the Instability of International Joint Ventures: An Event History Analysis.

- Strategic Management Journal*, 13: 475-481.
- Borgatti, S. P., Everett, M. G., & Shirey, P. R. (1990). LS Sets, Lambda Sets, and Other Cohesive Subsets. *Social Networks*. 12: 337-358.
- Burt, R. S. (1992). *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge: Harvard University Press.
- Brass, D. J., Galaskiewicz, J., Greve, H. R., & Tsai, W. (2004). Taking Stock of Networks and Organizations: A Multilevel Perspective. *Academy of Management Journal*. 47: 795-817.
- Choi, S. O. (2010). Collaborative Governance in the Low-Income Housing Services in the United States: Roles of Nonprofit Organizations. Presented at the 2010 Korean Association for Public Administration International Conference.
- Choi, S. O. & Brower, R. S. (2006). When Practice Matters More Than Government Plans: A Network Analysis of Local Emergency Management. *Administration & Society*, 37(6): 651-678.
- Connick, S., & Innes, J. E. (2003). Outcomes of Collaborative Water Policy Making: Applying Complexity Thinking to Evaluation. *Journal of Environmental Planning and Management*. 46(2): 177-197.
- Cook, K. Emerson, R., Gilmore, M. & Yamagishi, T. (1983). The Distribution of Power in Exchange Networks: Theory and Experimental Evidence. *American Journal of Sociological Review*. 43: 21-739.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- _____. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Eggertson, T. (1990). *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Emerson, R. (1962). Power-Dependence Relations. *American Sociological Review*. 27: 31-41.
- _____. (1972). Exchange Theory, Part I: A Psychological Basis for Social Exchange. In J. Berger, M. Zelditch, Jr., & B. Anderson (eds.). *Sociological Theories in Progress*. Boston: Houghton_Mifflin.
- Eun, J. H. (2009). Collaboration in Governance: A Study on Conflict Management in Korean Local Administration through IAD Framework. *Korean Journal of Local Government Studies*. 21(1): 173-199.
- Ferris, J. M. & Tang, S. Y. (1993). The New Institutionalism and Public Administration: An Overview. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 3(1): 4-10.
- Fisher, R. J. (1994). Generic Principles for Resolving Intergroup Conflict, *Journal of Social Issues*. 50(1): 47-66.
- Freeman, L. C. (1979). Centrality in Social Networks: Conceptual Clarification, *Social Network*, 1(3): 215-239.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity.
- _____. (1987). *Social Theory and Modern Sociology*. Stanford: Stanford University Press.

- Goldsmith, S. & Eggers, W. D. (2004). *Governing by Networks: The New Shape of the Public Sector*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Hardy, B., Wistow, G. & Rhodes, R. A. W. (1990). Policy Networks and the Implementation of Community Care Policy for People with Mental Handicaps. *Journal of Social Policy*. 19: 141-168.
- Hajer, M. & Wagenaar, H. (Eds.) (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Homans, G. C. (1961). *Social Behavior: Its Elementary Forms*. New York: Harcourt Brace.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2003). Collaborative Policymaking: Governance through Dialogue. In M. Hajer & H. Wagenaar (Eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 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.
- Kenis, P. & Provan, K. G. (2009). Towards an Exogenous Theory of Public Network Performance. *Public Administration*. 87(3): 440-456.
- _____. (2006). The Control of Public Networks. *International Public Management Journal*, 9(3): 227-247.
- Kettl, D. F. (2002). *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Khademian, A. & Weber, E. (1997). From Agitation to Collaboration: Clearing the Air through Negotiation. *Public Administration Review*. 57(5): 396-410.
- Kooiman, J. (ed). (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interaction*. London: Sage.
- Kriesberg, L. (2003). *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Logsdon, J. (1991). Interests and Interdependence in the Formation of Social Problem-Solving Collaborations. *Journal of Applied Behavioral Science*. 27: 23-37.
- Lubell, M., Schneider, M., Scholz, J. T., & Mete, M. (2002). Watershed Partnerships and the Emergence of Collective Action Institutions. *American Journal of Political Science*. 46(1): 148-163.
- Marsh, D. (1998). The Utility and Future of Policy Network Analysis. In D. Marsh (ed.) *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
- Marsh, D. & Rhodes, R. A. W. (eds.) (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*. 83: 340-363.
- Molm, L. (1990). Structure, Action, and Outcomes: The Dynamics of Power in Social Exchange. *American Sociological Review*, 55: 427-47.
- Molm, L. & Peterson, G. (1999). Power in Negotiated and Reciprocal Exchange. *American Sociological Review*. 64: 876-891.

- Moore, C. W. (2003). *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolution*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Morgan, R. & Hunt, S. (1994). The Commitment-Trust Theory of Relationship Marketing. *Journal of Marketing*, 58: 20-38.
- Muthusamy, S. K. & White, M. A. (2005). Learning and Knowledge Transfer in Strategic Alliances: A Social Exchange View. *Organization Studies*, 26(3): 415-441.
- Nabli, M. K. & Nugent, J. B. (1989). The New Institutional Economics and Its Applicability to Development. *World Development*, 17(9): 1333-1347.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Toole, L. J. Jr., Meier K. J., & Nicholson-Crotty, S. (2005). Managing Upward, Downward and Outward: Networks, Hierarchical Relationships and Performance. *Public Management Review*, 7(1): 45-68.
- Peters, B. G. (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Pfeffer, J. (1982). *Organizations and Organization Theory*. Boston: Pitman.
- Pfeffer, J. & Salancik, G. R. (1978). *The External Control of Organizations; A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper and Row.
- Pondy, L. R. (1967). Organizational Conflict: Concepts and Models, *Administrative Science Quarterly*, 12(2): 296-320.
- 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.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Rhodes, R. A. W. (1981). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Farnborough: Gower.
- Ring, P. S. & Van de Ven, A. H. (1994). Development Processes of Cooperative Interorganizational Relationships. *Academy of Management Review*, 19(1): 90-118.
- Salamon, L. (ed.) (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.
- Scott, J. (2000). *Social Network Analysis: A Handbook*, 2nd edition, London: Sage.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Sirianni, C. (2007). Neighborhood Planning as Collaborative Democratic Design. *Journal of the American Planning Association*, 73(4): 373-387.
- Sorensen, E., & Torfing, J. (2005). Network Governance and Post-liberal Democracy. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2): 197-237.
- Tang, S. Y. & Mazmanian, D. A. (2008). An Agenda for the Study of Collaborative Governance. Unpublished Working Paper.

- Thorelli, H. (1986). Networks: Between Markets and Hierarchies. *Strategic Management Journal*. 7: 37-51.
- Van de Ven, A. & Ferry, D. (1980). *Measuring and Assessing Organizations*. New York: John Wiley & Sons.
- Wasserman, S. & Faust, K. (1994). *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zeitlin, J. & Trubek, D. M. (Eds.). (2003). *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*. New York: Oxford University Press.

ABSTRACT

A Study of the Structure of Network Governance and Public Conflict: A Focus on the Primary Actors and Changes in Network Characteristics in the Case of the Hantan River Dam Construction Conflict

Kwi-hee Bae & Seunghoo Lim

The purpose of this paper is to examine the main actors and structural characteristics of network governance in the process of dynamic network change for conflict resolution in the construction of the Hantan River Dam. Relational data collected from newspapers are analyzed using social network analysis after categorizing conflicts caused by the process of the Hantan River Dam construction from 1995 to 2009 into four stages: latency/emergence, escalation, deadlock, and resolution. The empirical results and their policy implications are as follows. First, organizations occupying a position of centrality tend to play an important role of enhancing legitimacy, coordinating power for conflict resolution, and securing exchangeable resources. Second, network structural characteristics representing dyadic and triadic relationships and facilitating the coordination of conflicts should be scrutinized. Third, it is identified that types of network governance and network administrative organization may be changed and adapted to fit with the temporal contexts on the evolution of conflict and institutional contexts of the adoption of conflict-resolution mechanism.

【Key Words: Network Governance, Hantan River Dam Construction, Social Network Analysis】