

지방정부간 외부성으로 인한 갈등문제에 대한 小考

안 성근 (울산대학교 행정학과)

지방자치의 실시로 작은 규모의 정부가 지방공공재의 공급측면에서 가진 효율성이 높이 평가되고 있지만 예산의 낭비와 지역간 갈등을 유발하는 외부성의 문제는 작은 규모의 지방정부로의 지향에 장애요인으로 지적되고 있다. 지역간 갈등조정의 어려움은 경제적인 요인과 지역주민들의 편협한 이기주의로 인하여 나타나기에 광역형정의 효율적인 실행을 위해 타율과 협상의 방안은 마련하되 협상이 지연될 때에는 어느 정도의 중앙통제와 강제의 방식이 필요하다고 지적되고 있다. 하지만 지역간 갈등의 문제를 편협한 이기주의의 문제로 보고 중앙통제와 강제의 방안을 강구하는 것은 자칫 문제해결을 더 어렵게 할 수 있기 때문에 이는 문제에서는 외부성의 발생원인을 제도적인 측면에서 재해석하고 그에 따른 대응방안을 모색하여 보았다. 지역간 외부성의 문제를 신호증복과 신호부재의 현상으로 파악할 때, 적절한 신호기능의 회복을 위하여 특정 규칙 혹은 특정 정책에 순응을 확보하는 문제, 강제비용을 얼마나 낮출 수 있고 필요한 강제비용을 누가 부담하는가 하는 문제, 그리고 위험의 불확실성에 대한 안전장치의 확보방안들에 대한 논의가 필요하다. 즉, 지역간 외부성의 문제를 단순히 경제적인 요인과 편협한 이기주의에서 유발된다고 해석하고 그에 따른 중앙통제와 강제의 방안을 마련하기보다는 관련당사자들간에 적절한 신호기능을 설정하고 실행할 수 있는 제도화가 필요하겠다.

I. 서 론

지방자치는 주민들에 의해서 주민들의 필요를 충족시켜줄 방안들을 조선하는 것으로 노옹호는 지방자치를 “일정한 구역을 기초로 하는 공법인인 지방단체가 그 구역 내에 거주하는 주민들을 위한 복리증진을 위한 일을 주민들이 직접 또는 대표자를 뽑아서 주민들이 를 담당하는 비용으로 주민들 스스로의 책임 아래 실시 처리하는 것”이라고 설명하고 있다(노옹호, 1988:13). 따라서, 지방자치는 주민들의 선호가 표현(preference revelation)되고, 표현된 선호가 통합(preference aggregation)되어, 통합된 선호에 따라 결정이 이루어지고, 그 결정이 실행되어 선호의 만족(preference satisfaction)을 가져올 수 있는 방안들의 모색을 요청한다. 주민들의 선호만족을 위해서는 지역주민들의 선호에 따라 지방정부가 제공하는 “서비스의 내용과 서비스의 양 그리고 서비스의 가격”이 결정되어야 하며, 이를 위해서는 지역주민들의 선호파악이 용이하고, 지방정부가 주민들의 의사에 따라 일을 하고 있는지에 대한 주민들의 감시기능이 용이해야 한다. Oakerson(1987)은 이러한 측면에서 지방정부의 공급의 효율성을 설명하는 준수로 주민들의 선호표현(preference revelation)의 용이성, 편익자 부담원칙의 준수 등을 통한 재정적 증가원칙(fiscal equivalence)의 확보, 서비스공급자의 책임화(accountability)를 위한 감시기능의 적절성을 들고 있다. 이렇게 주민들의 선호표현과 선호통합이 용이하고, 행정부

비스가 주민이 요구하는 대로 이루어지는지에 대한 감시기능의 원활한 수행을 위해서는 지방정부의 규모가 크지 않을 것이 요청된다.

주민들의 접근과 감시를 용이하게 하는 작은 규모의 정부가 지방자치의 활성화를 위해서 필요하다는 견해와 함께 작은 규모의 지방정부에 대한 우려의 소리들도 있다. 과도한 지방정부간 경쟁의식은 인접지역에 각각의 체육관과 문화회관을 짓는 등 예산의 낭비를 초래하고, 무엇보다 교통, 도로, 환경, 상하수도, 협오시설 등과 관련된 광역행정이 지역이기주의로 인한 지방 간의 갈등으로 원만히 처리되지 못하고 있다는 지적이다. 이러한 예산의 낭비나 지방간의 갈등으로 인한 광역행정의 어려움은 주민들의 필요를 충족시켜 줄 재화와 서비스의 효과가 특정 지방정부의 구역을 벗어나서 발생하는 '외부성'으로 인해서 야기되고 있기에 작은 규모의 지방정부를 지향하는 것은 문제를 심화시킬 수 있다는 견해들이다. 외부성의 문제와 관련하여 한편에서는 지방정부의 적정규모는 외부성의 문제를 완화할 수 있도록 너무 작아서는 안된다는 주장이 있으며, 다른 한편에서는 지방정부간 갈등을 관리할 수 있는 방안들을 모색하고 있다. 지방정부간 갈등을 관리하는 방안을 모색하는 연구들은 갈등의 원인과 갈등의 양상, 그리고 갈등대처에 필요한 정책적 방향을 제시하고 있지만 아직도 논란의 여지가 있다. 이 논문에서는 지방정부간 외부성으로 인한 갈등의 문제를 제도적인 측면에서 재해석하고 그에 따른 문제해결의 방향을 찾아보자 한다.

II. 지역간 갈등의 실태와 갈등에 대한 기존의 연구들

주민들에게 필요한 재화와 서비스를 제공하기 위한 업무수행과정에서 다양한 분쟁과 갈등이 발생하고 있고, 이에 대한 다양한 논의들이 전개되어 오고 있다. 한국지방행정연구원의 보고에 의하면, 주요 신문에 보도된 사례로서 자치단체장의 민선이후 10개월간(1995년 6월 - 1996년 4월)에 112건의 분쟁이 발생하였다고 한다(한국지방행정연구원, 1996년). 김용웅, 차미숙은 자치단체장의 민선이후 2년간(1995년 6월 - 1997년 5월)에 발생한 분쟁 가운데 정부와 주민간에 발생한 분쟁사례로 170건이 수집되었다고 보고하고 있으며, 그 분쟁의 내용에 따른 분류는 <표1>과 같다(김용웅, 차미숙, 1998: 87-88).

<표1>에 나타난 분쟁내용을 통해 살펴볼 때 분쟁의 성격에 따라 기피분쟁, 유치분쟁, 비용분쟁으로 세분할 수 있다(김영수, 1994). 기피분쟁은 지역에 손실을 가져오는 시설 및 정책을 기피하는 과정에서 발생하는 분쟁이고, 유치분쟁은 지역에 이익이 되는 시설을 경쟁적으로 유치하고자 할 때 발생하는 분쟁이며, 비용분쟁은 시설의 건설비나 관리비 분담액을 둘러싸고 야기되는 분쟁이다. 유재원은 분쟁당사자들의 분쟁동기가 비용부담과 관련되는 것으로 파악하고, 자치단체간의 분쟁은 많은 경우 비용의 분배를 둘러싼 다툼으로 환원되기에 분쟁의 해결은 분쟁당사자 모두를 만족시켜 줄 수 있는 비용배분점을 찾는데 있다고 설명한다(유재원, 1996: 17).

〈표1〉 정부 주민간 분쟁의 내용

분쟁 내용	사례 수
하천 관련 분쟁: 댐건설 및 관리분쟁(11) 상수원보호구역 지정 관련 분쟁(4) 수질보전 및 응수이용 관련 분쟁(2)	17(10%)
광역시설 관련 분쟁 쓰레기 및 폐기물처리장 관련 분쟁(55) 위험 및 기피시설 관련 분쟁(46) 하수 및 폐수처리시설 관련 분쟁(8) 도로 및 교통시설 관련 분쟁(17) 광역상수도 관련 분쟁(2)	123(75.3%)
지역개발사업 관련 분쟁 토지이용 및 지구지정 관련 분쟁(7) 공단, 신도시, 기타 관련 분쟁(18)	25(14.7%)

자료: 김용웅·차미숙(1998)의 88년 재구성

분쟁당사자 모두를 만족시켜줄 수 있는 비용배분점을 찾을으로서 분쟁의 해결을 도색하는 입장은 분쟁의 주원인으로 경제적 요인을 꼽고 있다(박동수, 1995; 김선기, 1992). 즉, 자치 단체간에 나타나는 분쟁들은 (1)공공목적의 시설(혐오시설)이 “특정지역에 일지”하거나 (2)환경보전과 관련하여 “특정지역의 토지 및 수자원의 이용을 제한”함으로서 그 지역이 부담하는 비용은 상당히 높은데 반하여 특정시설의 설치 혹은 자원의 이용제한으로 인한 편익은 그 지역의 범위를 넘어서 광범위하게 향유되는 지역간 비용과 편익의 불공평성에서 발생한다고 지적하고 있다. 지역간 비용과 편익의 불공평성에 대한 적절한 대응의 방안들을 도색하고 있으나 아직은 할의된 비용부담원칙이나 이해당사자간 협의기준을 만들지 못하고 있다. 할의된 비용부담원칙을 찾기 어려운 이유를 정회성, 조용도, 김운수는 상수원보호를 둘러싼 분쟁의 경우에 “수질오염의 공간적 확산효과에 기인한 외부효과, 환경갈등주체의 불특정 다수화, (오염자 부담원칙, 수혜자 부담원칙) 수질보전비용 부담원칙의 혼합성”으로 설명하고 있다(정회성, 조용도, 김운수, 1996: 179). 김선기(1992)는 광역상수원의 수질보전을 위해 광역적 비용분담체계를 제안하였다. 그는 기존의 비용부담이 규제에 입각한 오염자부담과 관리자부담체와 부담에만 의존하여 상류지역의 자치단체와 지역주민에게 비용을 강요하고 있음을 지적하였다. 그는 계속해서 광역상수원의 수질보전은 수혜의 영역이 광역적이기에 비용과 편익의 불공평성을 해결하기 위해 하류지역 주민들의 수익자부담과 국비의 지원을 통한 국가부담, 수혜지방자치단체부담의 원칙이 추가 적용되어야 한다고 주장하였다. 현재 수도권 상수원보호를 위해 수혜지방자치단체가 관리비용을 일부 부담하고 있으나 아직도 상수원보호를 둘러싸고 지역간 갈등이 계속되고 있다. 비용부담원칙을 찾기 위해서 박기록(1998)은 분쟁당사자들간의 상반된 이해관계를 보상을 통해 해결하는 ‘상환가치기법’을 낙동강의 사용갈등에 적용하고 있다. 그는 낙동강의 사용을 둘러싼 분쟁해결의 방안으로, 상환가치기법을 이용하여 물의 경제적 가치를 계량화하고 이를 토대로 하여서 오염피해의 정도에 따라 적절한 보상액을 산정하여

대구지역의 오염자가 하류에 위치하여 피해를 입은 부산시민에게 보상하는 방안을 제안하였으나 그 실효성은 의문시된다. 비문제해결을 위한 최적 보상체계를 연구한 김상현은 다음과 같 은 시사점을 지적하고 있다 - 첫째, 남비현상을 해결하기 위해서는 조정자가 필요하다; 둘째, 협오시설의 비용이 협오물질을 생산하는 개인들의 의사결정에 반영되도록 해야 한다; 셋째, 구체적으로 어떤 보상체계를 택해야 하느냐는 해당 지역들간의 비용에 관한 정보구조가 어떻게 되어 있느냐에 따라 달라진다(김상현, 1997: 218). 김상현이 지적한 사항들은 '경제적인' 으로 인해서 발생하는 분쟁을 '경제적인' 보상을 통해서 해결하기 위해서 분쟁당사자들의 협상이 필요하며, 이 협상을 위해서는 분쟁당사자들을 협상의 테이블에서 '규제할 수 있는 규칙' 과 그 규칙의 실행이 필요하다는 것이다.

보상을 통한 분쟁해결방식이 항상 문제해결에 이르지 않았다는 점은 지역간 분쟁에 대한 다른 원인들을 살펴보도록 요청한다. 그래서 경제적 측면에 의한 문제의 접근과 함께 심리적, 문화적 측면을 강조하는 연구들이 발표되어 왔다. 심리적, 문화적 측면을 강조하는 연구들은 기피분쟁의 양상을 나타내는 남비(NIMBY)라는 용어가 1977년 O'Hare에 의해 사용된 이후 이 남비의 성격에 대한 찬반논의를 통하여 전개되고 있다. 부정적 시각에서 남비를 보면, 남비는 사회의 유지와 건강을 해치는 파괴적 현상으로 일자선정의 질저하, 환경문제의 유발, 사회통합 및 행정의 효율성 저하 등의 역기능을 수행한다는 것이다(박종화 외, 1995: 601-604). 하지만 남비를 긍정적인 측면에서 살펴보면, 남비는 앞에서 지적한 경제적 이유-비용과 편익의 불공평성-로 인한 당연한 현상이고, 이에 대한 적절한 대응은 정책결정의 질을 향상시킬 수 있다. 남비가 단순히 경제적 이익을 추구하는 지역주민들의 이기심에서 유래된다고 설명할 수는 없다고 Wolsink는 그의 논문에서 지적하고, 지역주민들의 '이해관계(interests)'와 그들의 '형태적 동기들(behavioral motives)'이 함께 결합되어 남비가 나타난다고 설명하고 있다 (Wolsink, 1994). 정재춘(1995)은 남비의 특징을 심리적, 문화적인 현상, 즉 위해에 대한 사람들의 태도 등으로 설명하고 있고, Portney(1991)는 일자분쟁은 의사결정자들 사이에 뿐만 아니라 믿음의 결핍에서 야기된다고 지적하고 있으며, Wiedermann(1991)은 정보의 문제로 남비를 설명했다. 지역간 갈등의 특징을 심리적이고 문화적인 측면에서 파악하는 것은 경제적인 측면에서 설명할 수 없었던 갈등의 성격을 이해하는데 도움을 준다. 경제적이고 문화적인 측면에서의 설명들은 적절한 보상의 제공, 정보의 공개와 주민참여를 통한 설득과 협상, 제도의 경비를 통한 지방정부간 협력을 통해 지역간 갈등을 해결해 나가야 한다고 지적하고 있다(김개형, 1997; 박동수, 1995; 이종규, 1995).

지역간 갈등의 실태와 원인을 분석하는 많은 연구가 있었고 그에 따른 차방책들이 다양하게 제시되었지만 아직도 지역간 갈등의 문제는 해결되어야 할 과제로 남아있다. 지역간 갈등의 조정이 어려운 첫 번째 요인은 분쟁당사자들을 모두 만족시킬 수 있는 비용배분의 원칙을 찾기 어렵다는 것이고, 설사 특정한 비용배분의 원칙을 찾았다 하여도 그 원칙의 적용에 많은 반대가 수반된다는 것이다. 이러한 지역간 갈등조정의 어려움을 경제적인 요인과 함께 지역주민들의 편협한 이기주의에서 나온다고 보는 측면에서는 광역행정의 효율적인 집행을 위해서 타협과 협상의 방안은 마련하되, 협상이 자연될 때에는 어느 정도의 중앙통제와 강제의 방식이 필요하다고 주장하고 있다(이봉형 외, 1995: 1123). 이러한 주장은 정부의 정책에도 반영되어 있다. 1993년 말 생활개혁 10대 과제중 "남비현상 극복대책"은 비선포시설의 일자결정과정에 주민참여를 확대하고 피해보상의 범위를 확대하지만 불법적 지역이기주의에는 강력 대처한

다는 내용이다(박용치, 1996: 17). 또한 새정부의 100대 과제중 90번째는 “지역간 분쟁조정 기능 강화”로 지방자치단체간 분쟁조정기구인 분쟁조정위원회의 기능강화에 역점을 두고 있다(김병국, 1998: 54-46). 광역행정의 원활한 수행을 위해 지역간 분쟁조정기능을 강화하는 것은 필요하고, 이러한 분쟁조정을 위해 가능한 제도적 방안에 대해서 검토가 요청되고 있다. 단일이 분쟁은 편협한 (경제적인) 이기주의에서 나온다고 보는 시각에 기초하여 갈등조정을 위한 제도적 장치가 마련된다면, 이는 상위정부의 통제에 의존하는 방안의 제도가 불가피하다. 이는 지방자치화에 반발 뿐 아니라 이러한 방안이 효율적인지에 대해서도 의문이 제기되고 있다. 일례로 남비행상은 단순히 주민들의 ‘이해타산’에 의해 초래되는 것이 아니고 ‘형태적 등기’를 포함하여 나타난다고 지적하고 있는 Wolsink는 주민들의 등기유언에 대한 적절한 고려 없이 상위정부에 의한 통제방식에 의존하는 해결방안은 문제를 오히려 어렵게 할 수 있다고 경고하고 있다(1994: 851).

분쟁조정을 위한 제도의 마련은 지방정부간 외부성의 문제에 대한 이해와 이에 기초한 주민들의 등기유언에 대한 검토 위에서 이루어져야 한다. 적절한 제도의 마련을 위해 외부성으로 야기되는 지역간 갈등을 제도적 측면에서 검토하고자 한다.

III. 제도적 측면에서 살펴본 외부성으로 인한 지역간 갈등의 문제

1. 지역간 외부성의 특징

외부성(externalities)은 시장거래의 비용과 편익이 가격에 반영되지 않은 채 시장거래의 당사자들이 아닌 제삼자에게 나타나는 것을 가르키는 것으로, 이러한 외부성의 문제는 시장실패의 한 원인으로 지적되어 왔고 그ter한 맥락에서 검토되어졌다(Hyman, 1987: 82; Weimer & Vining, 1989). 즉, 외부성이 시장을 통한 효율적인 재화배분을 어렵게 하기에 외부효과를 내부화할 수 있는 방안으로 정부의 시장개입, 혹은 Coase의 의해 제안된 시장에서 관계당사자들에 의한 해결방안이 고려되어졌다(Coase, 1960). 이제까지 외부성의 문제에 대한 많은 논의들이 외부성의 결과 나타날 수 있는 과소생산(소비) 혹은 과대생산(소비)이라는 비효율적인 재화배분의 문제를 어떻게 해결할 것인가 하는 ‘처방’의 축관을 강조하여 왔고, Coase의 정리도 정부의 개입이라는 해결방안에 대한 다른 대안으로 이해되어져 왔다. 하지만 Coase의 정리가 외부성의 문제에 대해서 가지고 있는 중요성은 단순히 외부효과를 내부화하는 방안으로 거래비용이 없는 경우 당사자간의 거래에 의한 해결이 가능하다는 대안의 차이뿐만 아니라 외부성의 성격에 대한 설명이라 하겠다. 즉, 외부성의 문제는 “특정 재화를 들리자고 상충된 사용방안이 존재함”을 보여주고 있는 것으로, 이러한 Coase의 설명은 외부성의 특징을 살펴볼 수 있는 시사점을 주고 있다(Coase, 1988).

외부성의 문제는 개인적 소비(private consumption)를 위한 재화의 생산과 소비에서뿐 아니라 집단적 소비(collective consumption)를 위한 재화의 생산과 소비에서도 나타난다. 따라서 외부성의 문제는 개인간의 문제, 개인과 집단의 문제, 집단과 집단의 문제로 이기될 수 있으며, 외부효과가 미치는 외부성의 범위는 세대간의 문제(inter-generation problem) 혹은 크고 작은 지역적 범위의 문제로 설명할 수 있다. 이렇자 외부성은 다양한 범위에 걸쳐 다양한 사람들을 포함할 수 있는데, 문제에 관련된 사람이 많을수록, 그리고 관련된 사람들의 성

향이 이질적일수록 문제의 해결은 어려워진다(Olson, 1971). Pinch는 외부성의 범위와 성격이 다양하게 나타나는 점을 지적하면서, 이 외부성의 성격과 규모가 시설의 유형과 규모에 의해 결정되고, 문제를 복잡하게 하는 것은 단일의 시설이 다양한 유형의 외부성을 발생시키기 때문이라고 설명하고 있다(Pinch, 1994: 129-130).

외부성의 성격과 규모에 대한 Pinch의 설명은 재화의 성격규명을 통해 외부성의 특징을 찾어야 한다는 것을 지적하고 있다. 재화의 성격을 이야기할 때 사용되는 두 가지 원칙은 경합성(rivalry)과 배제성(exclusion)이다. 재화들을 경합성/비경합성, 배제성/비배제성이라는 이분법적 사고에 기초하여 설명하는 경우가 많으나, 경합성과 배제성은 이분법적으로 파악하기보다는 배제의 (어려움의) 정도(the degree of exclusion)와 경합의 정도(the degree of rivalry)에 따른 문제로 이해할 필요가 있다(Buchanan, 1968; Ostrom & Ostrom, 1978). 경합성의 정도는 자리적이고 시간적인 공간 속에서 공유의 범위(sharing boundary)를 결정하며, 이 경합성의 정도는 재화의 규모와 성격, 사용규칙의 내용에 의해 결정된다. 즉 경합성의 정도는 소모적 재화의 경우에 높은 반면에 재화의 가치하락(value depreciation)이 상당한 기간에 걸쳐 일어나는 재화나 재화의 가치하락이 일정기간이 경과하면 자연에 의해 반전될 수 있는 재화는 경합성의 정도가 상대적으로 낮고, 만일 사용규칙이 재화의 가치하락을 저지할 수 있는 방향으로 마련되거나 독점적 사용의 범위를 한정한다면 이 역시 경합성의 정도를 낮출 것이다(안성민, 1997a: 165). 일례로 도서실이 제공하는 서비스(도서대출 등)의 순차적 사용(sequential use)의 가능성이라는 성격에 기초하는 시립도서실의 공유범위는 도서실의 크기(재화의 규모)와 경합성을 낮출 수 있는 사용규칙(일례로 도서대출 기한, 연체에 대한 벌칙 조항 등)의 시행여부에 따라 좌우된다. 경합성의 정도에 의해 결정되는 공유의 범위(혹은 영향력의 범위)는 '외부성의 가능영역(potential area for externalities)'을 나타낸다 – 경합성의 정도가 낮은 상대적으로 넓은 공유의 범위는 외부경제(external economies)의 가능영역을 나타내며, 경합성의 정도가 높아서 특정재화의 사용방안이 상충되고, 특정 재화의 사용에 따른 악영향이 미치는 범위는 외부불경제(external diseconomies)의 가능영역을 나타낸다. 즉 경합성이 낮은 시립도서실의 공유범위는 외부경제의 가능영역을 나타낸다. 반면에 낙동강을 둘러싸고 '위천공단의 설치'를 주장하는 측면과 '상수원보호'를 위해 공단의 설치를 반대하는 것은 강의 사용이 경합적임을 보여주고 있다. 이는 특정재화(낙동강)의 사용이 경합적인 경우로 외부불경제의 가능영역을 보여주고 있다. 옛날에는 상류에서의 강의 사용이 가져오는 가치하락이 하류에 이르기 전에 자연에 의해 반전되기에 강의 사용을 둘러싼 상류와 하류의 분쟁이 거의 없었는데 인구의 증가와 산업의 발전으로 인하여 사용정도가 심화됨에 따라 강의 사용이 경합적으로 변모하였고, 외부불경제가 나타나게 되었다. 이제까지의 논의는 공유의 범위(혹은 영향력의 범위)에 의해서 결정되는 외부성의 가능영역이 재화에 따라 불변하는 것이 아니라 재화의 사용정도와 사용에 필요한 규칙의 적용정도에 따라서 변경됨을 보여주고 있다.

공유의 범위(혹은 영향력의 범위)에 따라 결정되는 외부성의 가능영역이 자동적으로 외부성의 영역이 되는 것은 아니다. 만일에 공유의 범위에 있는 사람이 특정 재화로부터 얻는 편익에 상응하는 비용분담을 할 수 있게 하는 선택적 배제가 가능하다면 외부성의 문제는 발생하지 않는다. 즉, 외부성의 영역은 공유의 범위와 선택적 배제가능영역에 차이가 생겨서, 특정재화로부터 편익을 얻을 수 있는 공유의 범위에 있으면서 비용분담을 하지 않는 영역을 말한다.

지방정부간 의부성의 문제는 특정 시설물의 편익이 지방정부의 구역을 넘어서 발생하지만 지방정부의 구역을 벗어나는 편익자들에게 비용부담을 요청할 수 없는 경우에 발생한다. 의부효과를 내부화할 수 있는 '적절한 선택적 배제'의 방안이 마련되지 않을 때 공역서비스가 과소공급될 수 있음을 이재원은 청주시의 사례를 통해 설명하고 있다. 청주시의 하수처리를 위한 하수관거와 차질관거시설이 시내 관할구역에만 설치되어 하수처리의 비용분담을 하지 않는 지역의 사용을 배제하고 있지만 이는 하수처리시설이 공유될 수 있는 범위 내에서 비용분담의 방안을 마련한 것이라기보다는 선택적 배제를 위해 시설의 이용기능영역을 인위적으로 축소함으로써 공공서비스의 과소공급을 가져오고 있다(이재원, 1995: 77). 마찬가지로 종합운동장, 공공체육시설과 문화시설, 도시자연공원 등은 시설의 규모로 볼 때 공유의 범위가 청주광역권을 넘어 충청북도 지역에 걸친지만 이용자들에게 비용분담을 요구하는 선택적 배제의 방안이 활용되지 못함으로 인하여 시설규모에 걸맞는 이용계획이 수립되지 못한 채 매년 지속적인 저정적자와 발생으로 적극이용보다는 시설의 소극적인 단순운영에 그치고 있다(상기서, 77-78). 이러한 사례들은 공동소유로 인한 자원의 황폐화를 가져오는 '공유의 비극' 뜻지 않게 공동분담의 안에서의 공동소비의 가능성이 소비를 규제할 수 있는 적절한 규칙의 마련이 없을 것으로 인해 낭비되고 있는 '공동소비의 비극'이라 하겠다.

앞에서 지적한 바와 같이 의부성의 가능영역이 재화에 따라 불변하는 것이 아니라 재화의 사용정도와 사용에 필요한 규칙의 적용정도에 따라서 변경된다면, 의부성의 문제는 새롭게 나타나는 풍류의 범위 혹은 영향력의 범위에 적용할 적절한 배제의 방안을 마련하지 못한 상태라고 설명할 수 있다. 그렇다면 의부성의 문제 해결을 위해 선택적인 배제의 방안 혹은 비용분담의 방안을 마련하는 것은 필요한 규칙을 새로 만들거나 기존의 규칙들이 변화된 환경에 맞지 않을 때 기존의 규칙을 변경하는 작업으로 이해할 수 있다.

2. 지역간 갈등에 대한 제도적 이해

제도는 규칙(rules) 또는 상호작용의 기본틀(framework)로서, 개인들의 행동을 제약할 수 있는 규칙들, 순응의 과정, 도덕적이고 윤리적인 행위규범들로 구성되어 있고, 사회질서, 특히 경제적 질서를 구축시키는 협동적이고 경쟁적인 제 관계들이 형성되도록 함으로써 질서와 예측성을 가져온다(Riker, 1982; North, 1981; Ostrom, E., 1987). 제도와 규칙들이 가진 질서와 예측가능성은 행위를 강제하거나 권리를 부여하는 규칙들이 '역할들간의' 관계설정(relationships among roles)을 함으로써 가능하여지는 것이다(March & Olsen, 1989). 즉, 제도와 규칙들은 역할들간의 관계를 설정하거나 특정한 상호작용을 인도할 수 있는 신호(signaling)를 제공하는 것으로, 이러한 신호는 강제의 수단을 필요로 하는 언어를 통하여 명령되어진 관계들(word-ordered relationships)로 구성되어졌다(Ostrom, V., 1980: 311-315). 신호기능을 제공하는 제도와 규칙들의 역할은 한정된 자원을 가진 자연질서의 세계에서 다양한 가치와 이해관계를 가진 개인들의 행태에 질서와 예측성을 부여함으로써 상충하는 가치 혹은 이해관계로 인한 갈등을 해결하거나 공존시키는 역할을 한다고 하겠다(안성민, 1997b: 8-9). 이렇게 만들어진 제도와 규칙들의 예로서 개인적 선택을 가능하게 하는 시장제도, 공동생산을 위한 조직화로서 기업들, 그리고 공동소비를 위한 조직화로서 중앙정부, 지방정부 등을 들 수 있다.

제도와 규칙들이 갈등을 해결하거나 갈등을 공존시키는 제 역할을 수행하기 위해서는 환경

적인 변화의 사용의 변화에 따른 적절한 신호를 제공하여야 한다. 한일어 제도와 규칙들이 과학과 기술의 진보로 인하여 새롭게 등장하거나 변화하는 변화들의 성격을 제대로 반영하지 못한다면 '신호부재(no signaling)'의 현상이 나타날 것이고, 사회전반에서 인식되고 있는 비공식적인 규칙들이 환경적인 변화 혹은 사용의 변화를 반영한 새로운 공식적인 규칙들과 괴리를 빚을 때, 사람들은 상반되는 신호를 받는 '신호중복(multiple signaling)'의 상황에 처하게 된다. 신호부재나 신호중복의 상황은 제도와 규칙들이 적절한 신호를 제공하지 못하는 상황으로 특정 신호를 강제하기 위해서는 상당히 높은 강제비용이 필요하기에 사람들의 상호작용에서 질서와 예측가능성을 확보하기가 어렵다.

앞 절에서 환경적인 변화 혹은 사용의 변화로 인해 기존의 선택적인 배제의 방안이 제 역할을 하지 못할 때 외부성이 나타나고, 이 외부성의 문제해결은 새로운 규칙의 제정 혹은 기존의 규칙을 변경하는 작업을 통해 접근할 수 있다고 지적하였다. 이러한 관점에서 볼 때, 환경적인 변화 혹은 사용패턴의 변화로 인해 기존의 선택적인 배제의 방안이 제 역할을 하지 못하는 외부성의 문제는 제도의 문제, 즉 신호의 문제로 해석할 수 있다. 동부한 수량을 가진 강의 사용을 둘러싸고 상류와 하류의 분쟁이 없었던 옛날에는 물이라는 자연물을 아무 제한 없이 공자로 사용할 수 있었기에 강의 사용자들간에 상호간의 행태를 규제하는 규칙을 발달시킴이 없이 '자유로운 접근(free access)'과 '자유로운 사용(free use)'을 허용하였다. 하지만 인구의 증가와 산업의 발전으로 상류에서의 경제활동의 결과 방출하는 오폐수는 중·하류지역에서 맑은 물을 마실 수 없게 하고, 맑은 물의 확보를 위해서 상류지역의 경제활동 제한은 상류지역의 주민들에게 경제적이고 정신적인 피해를 입히는 등, 강을 둘러싼 경합적인 이용방안으로 인하여 외부불경제가 나타나게 되었다. 즉, 기존에 사용하면 '자유로운 접근'과 '자유로운 사용'이라는 비공식적인 규칙으로는 현재 강의 사용을 둘러싼 상충하는 이해관계를 규제할 수 없기에 '으뜸 자부담원칙' 혹은 '편익자부담원칙' 등 새로운 관계설정을 위한 규칙을 도입하고 있다. 하지만 이러한 공식적인 규칙들이 기존에 사용하던 비공식적인 규칙들과 서로 상이한 신호를 보내는 신호증복이 발생한다. 신호증복의 현상이 나타나게 되면 공식적인 규칙들과 괴리를 빚는 비공식적인 규칙들은 공식적인 규칙들의 영향력을 약화시키고, 그에 따라 공식적인 규칙들을 강제하기 위한 비용이 높아진다(Stone, 1988: 232). 핵폐기물 처리장의 건설, 쓰레기소각장의 건설, 혹은 원자력발전소의 건설 등도 지역간 비용과 편익의 불공평성을 발생시키는 전문 강의 이용을 둘러싼 갈등과 비슷하지만 이러한 시설의 입지를 둘러싼 갈등은 신호증복의 문제가 아니라 신호부재의 문제를 보여주고 있다. 방사선 오염 혹은 다이옥신에 의한 피해 등은 예전부터 존재했던 문제가 아니라 새롭게 대두된 문제들이기에, 이러한 문제들과 관련된 행태들을 규제하는 규칙들이 없었고 새로운 신호체계를 요청하고 있다.

지역간 외부성의 문제로 야기되는 갈등상황을 신호부재와 신호증복의 현상으로 이해할 때 몇 가지의 시사점을 찾을 수 있다. 우선 신호증복이 가져오는 문제의 특성을 새로운 규칙들의 적용을 받는 주민들의 '순용확보의 어려움'과 새로운 규칙의 강제를 위한 '강제비용'의 측면에서 살펴보자 한다. 첫째, 새로운 규칙이 비공식적인 규칙들을 포함하는 기존의 규칙들과 상충한다면, 주민들은 기존의 규칙과 새로운 규칙으로부터 각기 다른 신호를 받게 되기에 새로운 규칙을 수용하기 어렵다. 둘째, 주민들의 자발적 순응을 확보하기 어려운 새로운 규칙을 강제하기 위해서는 높은 강제비용이 필요하다. 만일에 새로운 규칙의 '결정자'와 새로운 규칙의 '강제자'가 동일하고 높은 강제비용을 부담하고자 하는 의사가 있다면, 높은 강제비용에도 불구하고

새로운 규칙이 실시될 것이다. 단일에 새로운 규칙의 '결정자'와 새로운 규칙의 '장치자'가 따로 두 가지로 높은 강제비용을 부담할 등기부여가 되지 않는다면, 새로운 규칙의 형식주의가 발생한다. 단일에 새로운 규칙의 '결정자' 새로운 규칙의 '장치자'가 다르고 양자가 다른 등기부여를 가지고 있다면 새로운 규칙의 설정에 비밀관성이 나타나게 된다. 이렇게 신호증복은 상충하는 규칙들의 증복신호로 인하여 새로운 규칙들의 영향력을 약화시키고 새로운 규칙들을 강제하기 위해서 높은 강제비용이 필요한 경우이다. 신호증복의 상황에서 특정 신호를 강제하기 위해서는 증복신호의 도순을 해결하는 제도환경의 향법과 신호증복의 상황에서 높은 강제비용을 부담하고 공식적인 규칙을 강제하는 향법이 있다. 단일에 새로운 규칙의 결정자와 새로운 규칙의 장치자가 다른 경우에 높은 강제비용을 누가 부담하는가 하는 문제가 제기되고, 결정자와 장치자간에 강제비용을 서로 회피하고자 하거나 각기 다른 등기부여에서 을적일 때 정책의 형식주의의 정착의 비밀관성이 등장하게 된다.

신호부처는 과학과 기술의 발달로 원하여 발생하게 된 새로운 편의와 그에 따른 부산물들을 기존의 규칙들을 사용하여 적절하게 배분하고 처리하지 못하는 경우들이 있다. 일례를 든다면 신문화 방송매체의 서비스제공에 제각기 신호의 기능을 하던 규칙들을 이용하여 이들이 함께 전 정보통신서비스의 제공에 적절한 신호기능을 제공하지 못하고 있다. 이러한 신호부처의 상황은 문제들에 대한 적절한 대응을 어렵게 한다. 신호부처의 상황에서 사람들은 위험 회피적이고 기회주의적인 행태를 하게된다. 신호기능을 통하여 다른 사람의 행위를 어느 정도 예측할 수 있고 상호관계를 통하여 친악의 사태를 방지할 수 있을 때, 사람들은 그들의 불확실성을 어느 정도 완화할 수 있고 어느 정도의 위험을 부담하는 결정을 만들 수 있다. 단일에 신호기능이 부재한 경우에는 미래의 불확실성을 완화할 수 없고 미래의 위험을 부담하는 어떤 결정도 내리기 어려워진다. 따라서 신호부처의 상황에서 사람들은 미래의 위험을 부담해야 할 어떠한 결정도 수용하지 않으려고 한다. 이러한 신호부처로 인한 문제는 적절한 신호의 창출을 통하여 해결할 수 있다.

IV. 지역간 갈등에 대한 제도적 대응전략의 고색

앞 절에서 지역간 외부성의 문제를 신호의 문제로 재해석하여 신호증복과 신호부처의 상황이 가진 특징들을 살펴보았다. 지역간 외부성의 문제를 신호의 문제로 이해하면, 갈등에 대한 대응전략은 신호증복 혹은 신호부처의 상황을 변화시키는 것이다. 신호증복과 신호부처의 상황을 변화시키는 것이 쉽지 않다는 것은 지방정부간 외부성으로 인한 갈등의 문제해결이 어렵다는 사실로도 설명이 가능하다. 신호증복 상황에서 나타나는 '정책순응 확보의 어려움'과 '강제비용 증가'의 문제와 신호부처 상황에서 나타나는 위험 회피적 행태의 특징을 몇 가지의 갈등 사례를 통하여 살펴보고 가능한 신호기능의 회복방안을 찾아보도록 하겠다.

신호증복의 상황으로 상수원보호를 둘러싼 지역간 갈등과 김포쓰레기대립자조회의 출발을 살펴보도록 하겠다. 상수원보호를 둘러싼 지역간 갈등을 '신호증복'의 문제로 파악하면 다음과 같이 설명할 수 있다. 첫째, 상류지역 주민들의 반발은 단순히 보다 높은 경제적 보상을 받기 위한 행위가 아니라 이제까지 자신들의 행태를 인도해온 비공식적인 규칙들과 향법을 찾는 새로운 규칙들의 수용이 어려움을 나타내는 것이라 하겠다. 둘째, 앞에서 지적한 제도 신호증복의

상황은 상당히 높은 강제비용이 없이는 공식적인 규칙을 강제할 수 없고, 기초자치단체들이 자발적으로 이렇게 높은 강제비용을 감수하며 자기지역주민들을 통제할 유인이 별로 없기에 현재의 집행체제하에서는 규칙강제의 형식주의 혹은 비일관적인 규칙의 강제가 발생하여 신호중복의 상황을 빠져나오기가 상당히 어렵다. 따라서 환경의 변화에 따른 세트운 규칙의 필요성이 인식되고 새로운 규칙을 수용할 수 있는 등기부여가 지역주민들과 필요한 강제를 담당할 지방정부에게 제공되어야 한다.

새로운 규칙의 필요성이 인식되기 위해서는 강의 사용을 둘러싼 상충하는 사용의 방안들이 사용당사자들에 의해서 함께 논의되어야 한다. 즉 상수원보호를 둘러싼 지역간 갈등이 환경의 변화에 따라 강의 사용방식이 상충적으로 변화했기 때문에 발생한 것이라면, 새로운 규칙의 도입은 어느 특정지역에만 국한되어서는 안되며 관계되는 분쟁당사자들이 함께 논의하고 그들의 상호작용 하는 행태변화를 가져올 수 있는 내용을 담고 있어야 한다. '자유로운 접근'과 '자유토운 사용'이라는 기존의 사용규칙의 변경이 필요하다면 상류지역 주민들의 행태변화를 유도하는 것과 함께 중·하류지역 주민들에게도 인상된 물 값의 수용 등을 포함하는 적절한 행태변화를 유도해야 한다. 그렇다면 '상수원보호를 위한 환경부의 규제정책에 대해서 상류지역 주민들이 반발한다'는 도식, 즉 중앙정부에 의한 새로운 규칙의 결정과 이에 대한 지역주민들의 순응과 관련지방정부에게 새로운 규칙의 강제를 요구하는 방안으로는 새로운 규칙의 필요성을 인식시키기가 어렵다.

강을 사용하는 지역주민들이 그들의 상충하는 이해관계를 논의할 수 있는 대화의 장이 필요하다. 비록 상충하는 이해관계를 논의하는 것은 분쟁과 갈등을 강화할 수도 있겠지만 분쟁과 갈등의 과정에서 서로의 입장을 확인하고 특정한 합의점에 도달하기도 한다는 것이 지역간 갈등의 사례를 조사한 학자들의 지적이다. 일례로 전라북도 진안군 웅담댐 건설을 반대하던 지역주민들은 89년 5월 28일 웅담댐결사반대 투쟁위원회를 구성하는 것을 시작으로 다양한 반대위원회를 구성하고 3년이 넘게 반대운동을 했다. 이러한 반대운동과정에서 다양한 의견이 수렴되고 정부와 반대를 통한 대화과정에서 보상대책이 논의되기 시작하였고 결국 93년 1월 6일 합의에 이르게 되었다(박동수, 1995: 181-184). 분쟁과 갈등의 과정을 통한 특정한 합의점의 도출은 갈등당사자들간의 문제 인식과 그에 따른 특정 신호기능의 회복이라 하겠다. 이러한 신호중복의 문제해결은 관련당사자들의 의사가 공동의 문제해결과정에 수렴될 수 있는 장치를 통해 실마리를 찾을 수 있겠다. 이를 위해서는 '기초자치단체들간의 갈등양상에 대한 중앙정부의 조정' 방안보다는 관련기초자치단체들의 주민의사가 수렴될 수 있는 '특별정부(special district)'나 관련기초자치단체들의 갈등에 대하여 의견을 수렴하고 협상안을 증재할 수 있는 '조합' 혹은 '위원회'가 적절하다 하겠다.

특별정부나 위원회의 필요성은 강제비용의 완화 측면에서도 설명할 수 있다. 갈등과정을 통한 합의의 가능성에 대해 이종규는 지역주민들은 그들의 주장이 수용되지 않고 집행기관의 강력한 의지와 법적 오건의 충족으로 당초의 계획대로 추진될 기미가 보이면 계획내용의 변경이나 보상을 요구하는 경향이 있다고 지적하고 있다(이종규, 1995: 13). 사례연구들이 지적하고 있듯이 분쟁당사자들간의 갈등과정을 통해서 특정 합의점에 도달하기 위해서는 새로운 규칙의 집행을 위해서 높은 강제비용을 감수하겠다는 의지가 필요하다. 하지만 현재 상류지역의 지방정부들은 자발적으로 높은 강제비용을 부담하며 자신들의 지역주민들을 통제할 유인이 없다. 오히려 상류지역 주민들의 행태를 통제할 유인은 중·하류지역에 위치한 지방정부에게 있으며,

상류지역의 지방정부들은 중·하류지역 주민들의 비용분담을 통제할 유인이 있다. 그렇다면 지방정부들의 규칙 집행의지는 자기의 관할구역이 아닌 지역에서 강하게 나타나드로 현재의 규칙강제체계하에서는 상류지역의 기초자치단체들에게 규칙강제의 동기부여가 어렵다. 지방정부들에게 규칙의 집행의지를 부여하기 위해서는 그들에게 등기부여가 되는 지역을 통제할 수 있도록 해야 하는 바 상수원보호를 위한 특별정부 혹은 조합의 구성을 고려해 볼 수 있다.

조합을 통한 문제해결의 예로서 서울특별시, 인천광역시, 경기도의 결친 수도권 쓰레기 매립지의 운영을 위해 설립된 김포대림지조합을 살펴볼 수 있다. 지방자치단체의 조합은 특별자치자치단체로서 고유한 구역, 사무, 기관 및 재산을 보유하고 독자적인 기능을 갖고 있지만 보통 지방자치단체에 비하여 이차적인 존재로서 구성원이 주민이 아니고 조합에 참여하는 지방자치단체들이다(김정훈, 1996: 140). 김포대림지의 설립과정에서 나타난 갈등현상도 신호증복의 충돌에서 파악할 수 있다. 기존의 쓰레기 수거와 매립은 그다지 많은 비용을 요청하지 않는 정부의 서비스였고, 쓰레기매립지는 주민들의 주거공간과 떨어져 있었기에 관심의 대상이 아니었다. 하지만 도시화의 진전으로 인구의 증가와 과학과 기술의 발달은 쓰레기를 증가시키고 쓰레기를 대체할 적절한 장소를 찾는 것을 어렵게 했고, 규모의 경제효과를 향유하며 위생적인 매립을 하기 위해서는 수도권 전철을 위한 대단위의 매립지를 필요로 하게 되었다. 수도권 전철을 위한 대단위 쓰레기매립지를 김포지역에 위치시키고자 하였을 때, 김포지역주민들은 이제까지는 그토록 자신들의 주거공간에 쓰레기매립지가 일자 한다는 것을 수용하기 어려웠기에 일자반대운동을 전개하였다. 1991년 할 산발적으로 반대운동을 전개하던 김포주민들은 '수도권 대립지 주민대책위원회'이라는 자생적 주민조직을 만들어서 자신들의 입장을 대변하면서 협상의 테이블에 앉도록 하였다. 한편 수도권대립지의 정책시행이 환경부와 각 자치단체로 분산되어 있던 상황에서는 책임이 있고 일관성이 있는 정책의 실행이 불가능하여 주민과의 불신이深化되었지만 매립지조합이 결성되고 중앙부처의 영향력에서 벗어나서 협상의 테이블에 앉게 되었을 때 문제의 실마리를 풀어 나갈 수 있었다. 즉, 정책의 실행자(조합)와 정책의 대상자(주민 위원회를 통해 대변되던 주민)간의 원활한 의사소통 채널이 구축되고, 틀이나 정책의 실행자(경기도를 포함하는 조합)와 정책의 대상자간에 지역적 등질감을 구축할 수 있었던 것이 신호증복으로 야기되던 정책불응과 높은 강제비용의 문제를 학의에 의한 신호체계의 구축으로 풀어나갈 수 있게 하였다(김정훈, 1994: 28-32).

이제까지 지역간 외부성으로 인한 갈등의 문제 중에서 신호증복으로 야기되는 문제를 상수원보호의 경우와 김포쓰레기매립지조합의 설립을 통해 살펴보았다. 상수원보호를 위하여 새로운 규칙의 필요성이 인식되고 새로운 규칙을 수용할 수 있는 등기부여가 관련지역주민들과 지방정부에게 제공되어야 한다고 지적하였다. 이러한 대응의 전략을 실행하기 위해서 필요한 것은 단순히 광역적인 서비스의 제공을 위한 중앙정부의 집행의지와 통제방안은 아니다. 물론 중앙정부의 집행의지와 통제방안이 신호증복의 상황에서 새로운 규칙을 강제할 수 있을 만큼 강제하겠다는 문제의 해결 가능성이 있다. 하지만 이러한 해결방안은 높은 강제비용을 수반하는 것으로 활용한 정책대안이라고 할 수 없다. 오히려 환경변화에 따른 새로운 규칙의 필요성이 인식될 수 있게 하는 당사자들간의 대화와 갈등의 과정이 강제비용을 낮추면서 문제해결에 접근할 수 있게 한다. 비록 김포쓰레기매립지조합의 경우와 상수원보호를 들려싼 상황은 다르다 할지라도 쓰레기매립지조합의 설립은 문제해결의 실마리를 제공하고 있다. 신호증복으로 인하여 새로운 규칙에 반발하고 있는 주민들에게 새로운 규칙의 필요성이 설득되기 위해서는 그들의

의사를 수렴할 수 있고 지리적 동질성을 공유하는 정책집행과 정책결정의 기관이 필요하다. 이러한 정책집행과 정책결정의 기관은 단순히 상류지역만이 아닌 상수원을 함께 이용하는 중·하류의 지역을 포함하고 있어야 한다. 이렇게 정책집행과 정책결정을 할 수 있는 조합 혹은 특별정부(special district)는 문제해결에 필요한 행정책임과 정책의 일관성을 확보하여 강제비용의 크기를 낮출 수 있을 것이다. 이때에 지방정부들의 협약한 재정형편이 문제해결에 어려움을 나타낸다면, 중앙정부는 지방정부들의 재정과 필요한 전문지식의 부족을 보조하는 방안이 필요하다 하겠다.

신호부재로 인한 갈등상황은 적절한 신호기능을 구축함으로써 문제에 접근하여 갈 수 있다. 적절한 신호기능을 구축하는 문제는 신호중복에서 다루었던 바와 마찬가지로 주민들에게 특정 규칙 혹은 특정 정책에 순응을 확보하는 문제와 강제비용을 얼마나 낮출 수 있고 필요한 강제 비용을 누가 어떻게 부담하는가 하는 문제로 나누어 살펴볼 수 있다. 만일에 규칙결정과 규칙 강제의 주체가 규칙강제에 필요한 강제비용을 부담하고자 한다면 상당히 높은 강제비용이 발생하더라도 특정 규칙을 강제하고자 할 것이다. 일례로 영광원전 5·6호기의 건설을 들러싼 지역주민들의 반대는 원전이 가져올지도 모르는 위험의 불확실성으로 인하여 야기되었고 그 탄대의 정도가 상당히 높았으나, 중앙정부의 강력한 대응으로 건설이 시작되었다(김용철, 1998). 정부가 정책결정의 주체와 정책집행의 주체가 되어서 상당히 높은 강제비용을 지불하고 문제해결을 시도한 것으로, 원전의 건설과 함께 주민들의 불만을 해소하기 위한 시책을 시행하고 있다. 하지만 적절한 규칙과 그에 수반하는 신뢰의 형성이 없는 신호부재가 가지고 있는 '위험의 불확실성'은 사람들의 위험 회피적 경향을 가져오기에 상당히 높은 강제비용을 발생시키고 단순히 피해에 대한 보상을 통하여 문제를 해결하는 것을 어렵게 한다. 군산 TDI공장 가동 반대운동을 전개한 주민들은 유독성 화학성분 분진으로 피해가 발생하였으니 보상은 필요 없고 근본적인 생존권을 위해서 공장철수를 하라면서 6개마을 주민 300여명이 91년 9월 3일부터 천막 6개를 설치하고 정문을 차단한 채 농성에 들어갔다(박동수, 1995). 이러한 주민들의 반대는 보상에 앞서 문제에 대한 정확한 진단과 차후에 그러한 사태의 발생을 막을 수 있는 안전장치의 확보 후에 수습될 수 있었다. 군산 TDI공장가동 반대운동이 보여주고 있는 것은 신호부재의 상황극복을 위해서는 '위험의 불확실성'에 대한 적절한 대응방안이 신호구축과 정에 마련되어야 한다는 점이다. '위험의 불확실성'에 대한 안전장치는 정보의 공개와 가능한 위험의 예측에 따른 위험관리의 방안을 마련하는 것이라 하겠다. 이러한 위험의 관리방안들이 쓰레기소각장의 건설을 들러싸고 나타나는 갈등의 조정방안으로 검토되고 있다.

이제까지 신호중복과 신호부재로 인해 야기될 수 있는 갈등의 문제점과 갈등해결의 어려움을 살펴보았다. 신호중복과 신호부재 현상은 모두 기존의 제도가 제기능을 하지 못하는 상황으로 혼란과 갈등을 야기하지만 문제의 성격은 다르다. 신호중복 현상이 정책순응의 확보 어려움과 높은 강제비용으로 인하여 문제해결이 어렵다면, 신호부재의 현상은 위험의 불확실성으로 인하여 어려움을 겪게 된다. 따라서 지방정부간 갈등을 야기하는 외부성의 문제를 일률적으로 해결하려는 시도는 적절치 않다. 특정 문제가 신호중복의 상황인지 혹은 신호부재의 상황인지에 따라서 처방이 달라져야 하겠다. 뿐만 아니라 지방정부간 외부성의 문제해결을 위해서 단순히 상위정부의 조정방안을 마련하는 것이 문제해결의 방안이 아니다. 즉, 상위정부에 의한 규칙의 결정이 집행을 담당할 자치정부들에 의해서 실행되지 못할 때 정책의 형식주의와 정책의 비일관성을 가져올 수 있다. 신호중복의 경우에는 (1)정책의 결정자와 정책의 집행자간의 일

지역부와 의사소통의 정도, (2)정책의 결정자와 정책의 대상자간에 의사소통의 정도가 정책순응의 정도와 강제비용의 크기를 결정한다 하겠다. 강제비용을 낮추고 정책순응의 정도를 높이기 위하여 관련당사자들간에 적절한 신호기능을 결정하고 실행할 수 있도록 하는 제도화로서 '특별정부' 위원회, 혹은 조합의 적절한 사용을 검토해야 한다고 지적하였다. 이렇게 신호증특의 문제에 대한 접근방안은 적절한 통역정부의 크기나 상호협력을 달성할 수 있는 방안의 모색을 통해 찾을 수 있겠다. 신호부지의 경우는 이와 달리 위원회의 불확실성에 대한 경보의 공개와 가능한 위험의 예측에 따른 위험판단의 방안을 마련하여야 하겠다.

참 고 문 헌

- 김병극. (1998). "지방자치관련 「100대 국정과제」". 『지방행정』, 47권 536호. pp36-46.
- 김상현. (1997). "남비문제 해결을 위한 보상체계". 『한국행정학보』, 제31권 제4호. pp205-225.
- 김선기. (1992). "환경문제의 의부성과 광역적 대응 - 상수원 수질보전을 중심으로". 『지방행정연구』, 제7권 제1호. pp13-26.
- 김영수. (1994). "지방자치단체간 분쟁조정방안". 한국지방행정연구원 보고서.
- 김용웅·차미숙. (1998). "정부-주민간 국토개발분쟁의 발생유형과 해결방안". 『지방자치』, 115호. pp87-91.
- 김용철. (1998). "NIMBY와 PIMFY 현상의 정치적 갈등구조 비교: '영광원전 5·6호기 건설사업'과 '전남도청 이전사업' 사례를 중심으로". 『한국정치학회보』, 32집1호. pp87-109.
- 김재형. (1997). "지역이기주의의 경제적 이해의 흐름적 갈등조정방안", 연구보고서 96-11. 한국개발연구원.
- 김정훈. (1994). "우리 나라 지역이기주의의 현황과 실태 - 긴도 수드권대립지 사업을 중심으로". 『지방자치』, 10월호. pp25-36.
- 김정훈. (1996). "수도권 쓰레기매립지 관리의 문제점과 개선 방향". 『서울시정연구』, 제4권 제2호. pp133-153.
- 노옹희. (1988). 『한국의 지방자치』. 녹원출판사.
- 박기득. (1997). "하천의 상·하류지역간 물 분쟁 해결모형: 부산시와 대구시의 분쟁을 중심으로". 『한국행정학보』, 제31권 제4호. pp227-243.
- 박동수. (1995). "지방정부 수준의 NIMBY 해결방안". 『지방자치연구』, 제7권 제1호. pp167-191.
- 박웅자. (1996). "공공사업의 추진과 주민참여-Nimby현상을 중심으로". 『연구논총』, 제22호. 서울시립대학교 수도권연구소. pp3-21.
- 박종화·윤대식·이종열. (1995). 『지역개발론』. 서울: 박영사.
- 임성근. (1997a). "지방행정구역의 격경규모에 관한 논의 - 행정의 단부성과 효율성의 문제". 고려대학교 정책문제연구소: 『행정과 정책』, 제3호. pp155-178.
- 임성근. (1997b). "정책딜레마에 대한 제도적 접근". 고려대학교 정경대학: 『사회과학논집』, 제22집. pp171-194.
- 이봉형·권희재·최은봉. (1995). "환경혐오시설 설치에 따른 지역이기주의 국복방안". 『한국행정학보』, 제29권 3호. pp1115-1127.

- 이재원. (1995). “지역간 이해갈등을 종복시키는 공공서비스의 의부효과”. 『지방자치』, 95년 11월. pp72-78.
- 이종규. (1995). “NIMBYism에 대한 새로운 이해와 지방정부의 대응전략”. 『서울시정연포럼』, 제20호. pp9-15.
- 유재원. (1996). 『수평적 정부간 협력체계 정립방안: 수도권을 중심으로』. 한국행정연구원 연구보고. 95-16.
- 정재춘. (1995). “넓비의 특징 및 실태분석”. 『서울시정연포럼』, 제20호. pp1-8.
- 정희성·조용도·김운수. (1996). “광역상수원 보호구역지정에 따른 자치단체간 협력유도 – 광장호 하류지역의 상수원보호구역 지정을 중심으로”. 『서울시정연구』, 제4권 제2호. pp174-211.
- 한국지방행정연구원. (1996년). 『지방자치시대의 갈등사례』. 한국지방행정연구원.
- Buchanan, J. M. (1968). *The Demand and Supply of Public Goods*. Chicago: Rand McNally & Company.
- Coase, R. H. (1960). "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics*, 3, pp1-44.
- Coase, R. H. (1988). *The Firm the Market and the Law*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hyman, D. H. (1987). *Public Finance*. Chicago: The Dryden Press.
- March, J. G. and J. P. Olsen (1989). "Rules and the Institutionalization of Action," in *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press. pp21-88.
- North, D. G. (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- Oakerson, R. (Advisory Commission on Intergovernmental Relations)(1987). *The Organization of Local Public Economies*, A-109, Washington, D.C.: Government Printing Office.
- O'Hare, Michael (1977). "Not on my block you don't: Facility siting and strategic importances of compensation, in *Public Policy*, 25, pp407-458.
- Olson, M. (1971). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ostrom, E. (1987). "An agenda for the study of institutions," *Public Choice*, Vol. 48, pp3-25.
- Ostrom, V. (1980). "Artisanship and Artifact," *Public Administration Review*, Vol. 40, No. 4, pp309-317.
- Ostrom, V. and E. Ostrom (1978). "Public Goods and Public Choices" in E. S. Savas(ed.) *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*, Boulder, Colorado: Westview Press, pp7-49.
- Pinch, S., *Cities and Services: A Geography of Collective Consumption*, 엄운섭 역 (1994). 『집합적 소비의 지리학』, 서울: 신구문화사.
- Portney, K. E. (1991). *Siting Hazardous Waste Treatment Facilities*. Auburn House: New York.
- Riker, W. H. (1982). "Implications from the disequilibrium of majority rule for the study of institutions," in P. C. Ordeshook and K. A. Shepsle(eds.) *Political*

- Equilibrium*, Boston: Kluwer-Nijhoff, pp3-24.
- Stone, D. A. (1988). *Policy Paradox and Political Reason*, Glenview: Scott, Foresman and Company.
- Weimer, D. L. & A. R. Vining (1989). *Policy Analysis-Concepts and Practices*, Englewood, N.J.: Prentice Hall.
- Wiedermann, P. M.(ed.) (1991). *Themes and Tasks in Risk Communication*, ZFA: Julich, Germany.
- Wojsink, Maarten (1994). "Entanglement of Interests and Motives: Assumptions behind the NIMBY-theory on Facility Siting," *Urban Studies*, 31(6), pp851-866.

안성민: 미국 Indiana University에서 행정학박사학위를 받고 (논문제목: The Influence of Governance Structure and Size of Public Libraries on the Provision and Production of Library Service) 현재 울산대에서 지방재정과 재무행정을 가르치고 있다. 학문적 관심분야는 공공선택이론과 지방재정의 분야 (행정재화의 효율적인 공급방안과 정부간 협력방안의 모색 등)이다.