「지방정부연구」 제22권 제1호(2018 봄): 337-371
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.22 No.1 (2018 Spring)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.22.1.14

근거이론을 통한 한강수계 주민지원사업에 대한 지역주민의 인식과 경험 분석*

강 지 선**
최 흥 석***

국문요약

본 연구는 한강수계 상수원관리지역 주민지원사업에 대한 한강상류 지역주민들의 인식과 경험을 탐색하기 위해 Strauss & Corbin의 근거이론 방법론을 적용하여 '주민지원사업 경험' 패러다임 모형을 구축하였다. 분석 결과, 주민지원사업 제도 시행이라는 인과적 조건에 의해 네 가지 맥락적 조건(주민지원사업의 문제점 지속, 주민지원사업의 장기화, 주민지원사업에 관한 정부와 주민 간의 시각·입장 차이, 팔당상수원의 고정적 위치) 하에서 '만성화된 체념'과 '고착화된 갈등'이라는 중심현상이 발견되었다. 네 가지 중재적 조건(지원대상자 해당여부, 주민지원사업비 액수, 개인적 특성, 규제지역 범위)에 따라 중심현상에 대한 작용/상호작용으로 세 가지 유형의 대응전략- 주민들의 무인지(무관심), 부분인지(묵종), 완전인지(적극적 행동)- 이 구사되면서 주민지원사업의 효과성 제고의 어려움과 정부-주민 간 인화성 높은 갈등의 지속이라는 결과가 나타났다. 이러한 결과를 바꾸기 위해 맥락적 조건 및 중재적 조건을 고려하여 부정적인 중심현상을 해소할 방안을 도출한다면 앞으로 주민지원사업이 나아갈 방향을 제시할 수 있을 것이다.

주제어: 주민지원사업, 근거이론, 공공갈등, 주민 인식, 주민 경험

Ⅰ. 서론

정부는 다수의 이해를 도모하는 과정에서 손해를 보는 주민들을 대상으로 종종 주민지원사업을 시행한다. 이러한 주민지원사업의 대상에는 상수원관리지역, 댐 주변지역, 발전소 주변지역, 개발제한구역, 핵폐기물처리시설 주변지역, 발전소 주변지역, 자원회수시설 주변지역, 송·변전설비 주변지역 등이 포함된다. 주민지원사업의 기본 취지는 해당 지역주민이 겪는 사회·경제적 불

* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2924956). 본 연구를 위한 자료는 특별대책지역 수질보전정책협의회(2017) 연구과제 수행시 수집된 것을 활용한 것임.
** 제1저자
*** 교신저자

이익과 희생에 대한 지원 또는 보상이다. 그런데 주민지원사업은 종종 그 자체로서 장기적 공공갈등의 원인이 되기도 한다. 이러한 갈등의 원인으로 주민지원사업비의 부실집행 및 배분기준상 문제, 주민지원 취지에 맞지 않는 목적 외 사용 및 예산낭비, 사업운영의 불투명성, 권위적인 사업관리 및 감독, 사업에 대한 주민의 낮은 인지도 등이 제기되어왔다.

본 연구의 사례인 한강수계 상수원관리지역 주민지원사업은 한강상수원 수질관리를 둘러싼 한강 상·하류지역 간 격심한 갈등 끝에 1999년 「한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률」(이하 한강법)이 제정되면서 개시되어 이미 19년 동안 지속된 사업이다. 이 사업의 핵심내용은 한강하류 지역주민에게 물이용부담금을 부과하고, 이렇게 조성한 한강수계관리기금(이하 한강수계기금)을 팔당상수원의 수질보전, 한강상류의 수변구역 설정 및 규제에 따른 주민지원 등에 활용하는 것이다.

물이용부담금을 조성하여 수변구역 지정에 따른 규제를 받고 있는 주민을 지원하겠다는 내용을 담은 한강수계 주민지원사업은 그 내용과 방식이 명료하여 얼핏 별다른 갈등과 조정의 소지가 없어 보인다. 그러나 이 사업은 시행과정에서 정부와 주민 간에 많은 인식 격차를 노정하면서 지속적인 갈등의 소재가 되어왔다(최흥석·송미영, 2005). 무엇보다도 예를 들어, 수변구역의 주민들은 이 사업을 재산상의 피해에 대한 보상으로 인식하는 반면에, 정부 측에서는 피해보상이 아니라 어려운 상황에 놓인 주민들에 대한 일종의 구휼적 지원으로 파악하는 경향이 있다. 게다가 환경부, 한강유역환경청(이하 한강청), 한강수계관리위원회(이하 한강수계위), 경기도, 7개 시·군 관리청 등이 관련된 한강수계 주민지원사업이 대체로 하향적으로 결정·집행되는 상황에서 사업대상자인 지역주민의 수요와 의견이 제대로 반영되기에는 한계점이 존재한다.

사업의 명칭이 주민을 지원하는 사업이라는 의미임에도 불구하고 주민들이 무엇을 원하는지 주민의 입장을 다룬 선행연구는 부재한 실정이다. 이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구의 목적은 한강수계 상수원관리지역 주민지원사업 제도를 통해 상류지역 주민들이 어떤 인식과 경험을 하는지를 발견하고 설명하는 것이다. 주민지원사업 제도뿐만 아니라 사업관할자인 정부기관(환경부, 한강청, 한강수계위)에 대한 주민들의 이해와 인식, 경험도 함께 탐색하고자 한다. 이를 통해 정부의 주민지원사업 제도에 대한 주민들의 불만이 무엇인지 파악함으로써 양자 간 갈등의 실제를 이해할 수 있을 것이다. 연구방법으로 Strauss & Corbin (1998)의 근거이론 방법론을 적용하고, 자료 수집을 위해 주민지원사업 대상지역의 주민들과 일대일 심층인터뷰 및 포커스그룹 인터뷰(FGI)를 실시하였다. 이로써 관리자 중심에서 벗어나 사업대상자인 수요자 중심의 주민지원사업으로 전환하기 위한 정책적 시사점과 실천적 함의를 제시할 수 있을 것이다.

Ⅱ. 근거이론 방법론에 기초한 연구 분석모형

1. 근거이론 연구방법 및 선행연구 논의

근거이론(grounded theory)은 연구과정에서 체계적으로 연구자료를 수집하여 연구자가 그 자료와 지속적인 상호작용을 하면서 맥락적인 이론을 개발하고, 자료를 토대로 코딩을 구성하여 연구자의 주관적 선입견을 배제하는 방법론이다(Strauss, 1987: 10-11; Strauss & Corbin, 1998: 12; Cresswell, 2013: 83-90). Glaser & Strauss(1967)와 Strauss & Corbin(1998)은 연구자료를 통해 이론을 만들려는 노력이 이루어지는 시점을 선택코딩 단계로 보고, 이론을 찾을 때까지 자료와 자료를 비교하고 자료와 범주를 비교하며 범주와 범주를 비교하는 등의 지속적 비교(constant comparison) 과정을 거쳐 범주의 속성(properties)과 차원(dimensions)을 발견하여 이론화를 시도한다고 설명한다.

근거이론은 1967년 Glaser와 Strauss의 '근거이론의 발견(The Discovery of Grounded Theory)'을 시작으로 크게 세 학파로 진행되었는데, Glaser(1978)의 실증주의적 근거이론 방법, Strauss(1967, 1990, 1998)의 상징적 상호작용론과 근거이론 방법론, Charmaz(2000)의 구성주의 근거방법으로 구분된다(윤견수, 2013; 이영철, 2014). 이를 비교하는 기준으로 이영철(2014: 197)은 방법론적 기초(존재론, 인식론, 이론구성), 근거이론 방법(객관주의, 연구자의 가치를 고려한 객관주의, 구성주의), 주요 연구자료(주어진 모든 자료, 관찰과 인터뷰 자료 중심, 심층인터뷰 자료), 연구자와 참여자의 관계(이원론, 일원론, 공동관여), 목표로 하는 연구대상(모든 사회현상, 사회 속의 상호작용), 지식·이론의 객관성 및 타당성(실재와의 적합성, 행위에의 유용성, 해석된 구성물의 유용성, 검증 가능여부)을 제시하였다.

간호학, 심리학, 교육학[1] 등에서 많이 활용되어 온 근거이론은 행정학과 정책학의 영역에서도 사용되고 있는데, 근거이론을 다룬 선행연구는 두 가지 흐름으로 나눌 수 있다. 첫째는 근거이론 방법론 자체에 관심을 두고 근거이론이 행정학의 이론 개발을 위해 어떻게 유용하게 활용될 수 있을지를 탐구하는 흐름이다. 행정사례연구 방법론으로서의 근거이론의 유용성과 한계에 관한 논의(김준현, 2010), 한국 행정학 이론 개발을 위한 질적 연구도구로서의 근거이론 방법론에 관한 연구(이정희, 2010; 권향원·최도림, 2011; 윤견수, 2013; 이영철, 2014; 도명록, 2015; 권향원, 2016) 등이 이러한 예이다. 둘째는 행정 현상의 인과구조를 보다 심층적으로 설명하고 이론화하기 위해 근거이론을 적용하는 연구로서 주로 공공갈등에서의 갈등당사자나 인사관리의 맥락에서의 공무원의 행태를 설명하기 위해 활용되었다. 대형댐 건설 갈등 연구(최흥석 외, 2003), 공무원의 혁신 수

1) 예를 들어 초등학교 학생들이 일제고사를 치를 때의 경험(나흥하 외, 2007), 북한이탈주민의 남한사회에 대한 적응과정(염유식 외, 2011), 배우자를 돌보는 남성노인(최희경, 2012), HIV 보유자들의 자조공동체 생활경험과 낙인 벗기 경험과정(강선경·이근무, 2014), 결혼이주여성의 사회적 기업 근무경험(이현주, 2016), 사회복지관 자원봉사자의 커뮤니케이션 적응과정(이정기·문진영, 2016), 장애위험 아동의 교육지원에 관한 초등 특수교사의 경험과 인식(김지연·김우리, 2017) 등이 있다.

용 행태에 관한 연구(권선필, 2006; 한승주, 2010), 공무원의 체면에 관한 연구(유민봉·심형인, 2011), 장관 및 고위공직자의 리더십 요인에 관한 연구(김경은, 2015; 한준섭, 2017), 세종시 이전기관 공무원이 경험하는 행정비효율성에 관한 연구(허준형 외, 2015) 등이 이러한 예이다.

근거이론 적용의 유용성은 첫째, 양적 연구방법으로는 설명하기 어려운 행위자의 경험, 인식, 행태, 상호작용, 사회적 과정 등에 관한 자료를 현장에서 행위자 자신의 목소리를 통해 수집하여 이를 이해하고 해석한다는 점에서 현실성을 반영한다(Cresswell, 2013). 둘째, 근거이론은 복잡한 사회현상과 구조, 맥락을 설명하고 이해하기 위한 이론의 통합·생성에 유용한 접근방법이다(Heath & Cowley, 2004; Locke, 2007). 특히 근거이론의 패러다임 모형(paradigm model)을 이용하여 범주들 간에 어떻게 서로 연결되어 있는지 그 미묘하고 내재적인 관계를 체계적으로 분석하여 현상의 본질을 명확하게 이해할 수 있다. 이러한 장점 때문에 1967년에 발표된 오래된 이론임에도 전세계적으로 3,500편 이상의 학술논문에서 사용되어지고 있다(Mills et al., 2006). 셋째, 새로운 분야에서 발생하는 현상들은 이론화할 선행연구가 부족하기 때문에 근거이론을 통한 이론의 발견이 필요하다(Locke, 2007). 근거이론 적용 시 사용되는 용어 및 개념에 대한 올바른 이해에 제약이 따르고 기존이론을 정교화하거나 새로운 이론을 생성하는 것은 매우 어려운 일이지만, 직접 행위자의 언어에 근거한 현장의 이야기를 활용하여 새로운 발견을 통한 이론의 풍부화가 필요하다는 것이다.

이와 같은 근거이론 적용의 유용성은 한강수계 주민지원사업에 대한 주민의 경험 및 정부와 주민 간 갈등의 본질과 맥락을 심층적으로 이해하려는 본 연구의 목적과도 부합된다. 실제로 주민의 인식과 경험에 근거한 대상 집단 혹은 국민이 정부 정책을 어떻게 인식하고 이해하며 경험하는지에 대해서는 선행연구가 대체로 그리 많지 않다. 이는 한강수계 주민지원사업에 관한 선행연구에서도 나타나는데 지원사업의 주요 이슈별 문제점과 개선방안을 논의하거나 관련법규를 검토하는 연구는 많지만, 사업대상자인 지역주민의 행태나 감정, 상호작용, 사회심리적 경험을 탐구하는 연구는 대단히 미흡하다.

정부정책에 대한 갈등연구는 갈등의 원인과 전개과정, 현황, 해결방안을 제시하는 사례연구가 주를 이루는데, 예를 들면 갈등관리의 요인을 도출한 연구(이민창 외, 2005; 강문희, 2011; 류도암 외, 2016), 정부의 갈등관리전략에 관한 연구(박홍엽, 2011; 최병학, 2014; 김상섭, 2017; 류영아·최경진, 2017), 정부의 갈등관리능력에 관한 연구(강문희, 2011; 백상규·황경수, 2014), 갈등과정에서의 정책네트워크 분석(여관현·최근희, 2012; 최현재·김종업, 2014; 신상준, 2017) 등이 있다. 반면에 갈등당사자로서의 지역주민의 인식을 분석한 연구(은재호, 2011; 은재호 외, 2011; 배윤기, 2012; 소성규·김종규, 2016)는 극히 일부에 지나지 않는다. 갈등프레임 분석을 적용하여 갈등당사자의 인식체계를 규명한 연구(주경일 외, 2003; 나태준, 2009; 심준섭, 2010, 2012; 심준섭·김지수, 2010; 심형구 외, 2014; 전상환 외, 2015; 김지수, 2017)가 2000년대 이후 증가하고 있으나, 아직 초기단계로 좀 더 정교한 이론적·방법론적 후속연구가 필요하다. 근거이론을 적용한 정책갈등 연구는 댐건설 갈등연구(최흥석 외, 2003), 마을만들기 사업의 갈등연구(이민우 외, 2016), 소규모 맞춤형 정비사업의 갈등연구(여관현, 2017), 수도권매립지 갈등에서 시민참여의 변화에 관한 연구(신

상준·이숙종, 2017)로 소수에 그친다. 이러한 선행연구의 경향에 비추어 볼 때 이론체계가 전혀 없는 주제에 관해서 근거이론을 통해 정부 지원사업의 대상자인 주민의 사회심리적 경험의 실제 및 정부와 주민 간 갈등의 본질과 맥락을 설명할 수 있다면, 그의 이론적 기여가 크다고 할 것이다. 게다가 현실과의 연계 구축이 용이한 근거이론 방법론을 통해 정부 정책과 제도의 효과성을 제고할 수 있는 실효적 개선방안을 도출하는 데에도 도움이 될 수 있을 것이다.

2. 연구자료 및 연구방법

본 연구에서는 "한강수계 주민지원사업에 대한 주민의 인식과 경험"을 이해하기 위해 근거이론의 질적, 귀납적 연구방법론을 적용하여 주민지원사업에 관한 주민의 인식과 그의 맥락, 대응행태, 그에 따른 행태적 결과를 분석하였다. 이를 위해 주민대표에 대한 면대면 심층인터뷰와 포커스그룹 인터뷰를 통해 1차 자료를 수집하였고, 보완적으로 기존 연구자료, 언론기사, 정부자료 등 다양한 2차 자료를 취합하였다. 주민대표 심층인터뷰는 주민지원사업이 시행되는 7개 시·군 주민대표 6명[2]과 일대일로 2시간 내외 진행되었는데, 주민지원사업의 주요 이슈들을 개방형 질문으로 구성하여 응답자의 개인적 경험을 바탕으로 현상에 대한 묘사나 인식, 견해 등을 자유롭게 개진할 수 있게 하였다. 포커스그룹 인터뷰는 주민대표 8명[3]을 대상으로 참여자 사이의 상호작용을 적극적으로 활용하고, 이야기 흐름이 끊기지 않도록 질문의 순서를 바꾸거나 질문을 추가·생략하는 반구조화된 인터뷰를 시행하였다.

근거이론 방법론으로서의 본 연구의 분석틀은 Strauss & Corbin(1990, 1998)의 코딩과정을 적용하여 수립하였는데, 그 이유는 범주들 간 관계적 구조가 이미 정해져 있기 때문에 중요한 범주만을 선별적으로 남기는 최소한으로 제약된 연구자 역할이 요구된다는 특성에 기인한다.[4] 〈그림 1〉과 같이 본 연구의 코딩과정은 원 자료(raw data)를 해체·비교하여 개념(concept)화하는 개방코딩(open coding), 개방코딩에서 도출된 개념들을 서로 비교해 범주(category)화하여 범주들 간의 관계를 패러다임 모형을 만드는 축코딩(axis coding), 핵심범주를 선택하는 과정으로 범주들 간 관계를 통합하여 정교화시키는 선택코딩(selective coding) 순서로 실시하였다. 연구자의 주관적 인식의 개입을 최소화하기 위해 적용된 패러다임 모형의 구성요소에는 ① 핵심이 되는 중심현상(focal

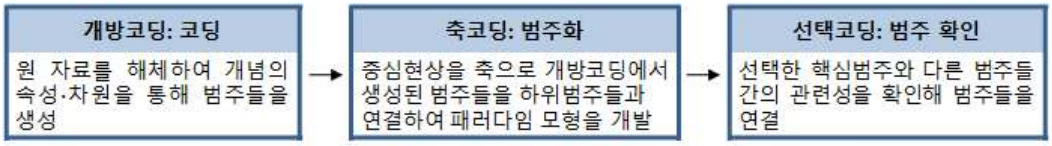
2) 7개 시·군(가평군, 광주시, 남양주시, 양평군, 여주시, 용인시, 이천시) 중 주민지원사업비가 상대적으로 많이 배분되고 지정학적으로 수변구역과 특별대책지역, 상수원보호구역을 모두 포함한 지역을 선정하여 직접 방문해서 인터뷰를 시행하였다. 대상자와 시행 시기는 **시 2명(2017.8.10.), **시 2명(2017.8.11.), **군 2명(2017.8.17.)으로 이장이나 이장협의회장, **단체 협의회장, **단체 사무총장이라는 직함을 가진 남자이다.

3) 7개 시·군 관리청으로부터 추천받은 남자 7명과 여자 1명은 **시 4명, **시 2명, **군 2명(3개 시·군, 8개 읍·면에 해당)으로 2017년 11월 16일 특별대책지역 수질보전정책협의회(이하 특수협)에서 인터뷰를 시행하였다.

4) 반면에 Glaser(1992, 1998)는 정보를 풍부하게 하는 개방코딩, 정보를 축소시키는 선택코딩, 정보의 관계를 설정하는 축코딩으로 이어지는 귀납적이고 '발견'(emerging)하는 코딩과정을 통해 연구자의 인지적 한계를 극복할 수 있다고 보았다.

phenomenon), ② 현상을 야기하는 구조나 환경, 상황인 인과적 조건(causal condition), ③ 중심현상에 대한 인과적 조건의 작용을 매개·변화시키는 구조적 맥락인 중재적 조건(intervening condition), ④ 중심현상의 속성과 구체적 조건들인 맥락적 조건(contextual condition), ⑤ 맥락적 조건에 의해 만들어진 상황에 대한 대응전략인 작용 및 상호작용(action and interaction), ⑥ 대응전략이 야기하는 결과(consequence)가 있다.

〈그림 1〉 근거이론을 적용한 연구의 수행과정



수집한 인터뷰자료에 담긴 인과구조를 파악하기 위해서는 지역주민들이 주민지원사업 제도를 어떻게 인식하는지, 그리고 왜 그렇게 인식하는지, 그래서 어떤 반응과 행태를 나타내고, 최종적으로는 무슨 결과가 발현되는지에 대한 이야기 줄거리 혹은 스토리라인(storyline)을 만들어 나가는 과정을 거칠 필요가 있다. 한편 Denzin(1978)은 표준화된 연구과정이 존재하지 않을 경우, 경험의 과학화와 연구 엄격성(rigorousness)의 문제가 야기되기 때문에 연구자료의 다각화(triangulation)가 필요함을 제기하였다. 다각검증을 위해 본 연구는 다양한 출처의 자료를 사용하고 연구과정에 복수의 연구자가 참여하였다. 심층인터뷰 및 포커스그룹 인터뷰를 통한 1차 자료와 함께 언론기사, 정부자료, 연구보고서 등의 2차 자료를 지속적으로 취합해 상호 비교하여 내적 편견을 극복하고 신뢰성을 제고하려고 노력하였다. 그리고 자료 수집, 1차 코딩, 범주의 발견, 이론적 표본추출(theoretical sampling), 2차 코딩, 핵심범주의 개발, 관련 문헌과의 비교의 순서대로 근거이론을 적용한 연구과정이 이루어졌다.

Ⅲ. 한강수계 상수원관리지역 주민지원사업

1. 한강수계 주민지원사업의 목적과 내용

한강수계 주민지원사업은 한강법 제11조와 한강수계기금 운용규칙 제11조에 근거하여 상수원관리지역 지정·관리로 인해 재산권을 침해받는 지역주민을 위한 정책적 지원 차원의 사업이다. 주민지원사업의 재원은 한강하류 지역주민들이 납부하는 물이용부담금으로 조성된 한강수계기금이다. '한강수계관리기금 통계'(2016: 5)에 따르면 한강수계기금의 조성목적을 "한강수계 상수원의 적정한 관리와 규제받은 상수원 상류지역 주민에 대한 지원사업을 효율적으로 추진하고 상수원의 수질을 개선"하기 위한 것으로 규정한다. 관련법규나 정부기관의 지침에서 공통적으로 표명

하는 주민지원사업의 목적은 한강상류 지역의 상수원관리지역(상수원보호구역, 특별대책지역, 수변구역)에서 행위·입지제한에 제약을 받는 주민들에게 소득증대, 복지증진 등을 목적으로 재정지원을 하여 궁극적으로 팔당상수원 수질보전 정책에 적극적으로 참여하고 협조를 유도하는 데 있다.

주민지원사업은 기본적으로 환경부의 소속기관인 한강청이 관할한다. 팔당상수원 상류지역의 수질개선 및 주민지원사업의 효율적 추진을 위한 협의·조정기구인 한강수계위)[5]는 한강수계기금을 관리하며 지원사업에 관한 주요 내용을 결정한다. 주민지원사업의 지원대상이 되기 위해서는 첫째, 한강의 상수원관리지역(팔당호 및 잠실수중보 상수원보호구역, 수변구역, 특별대책지역Ⅰ·Ⅱ권역)에 거주해야 하고, 둘째, 상수원관리지역 지정(1999.8.9) 이전부터 이 지역에 토지·건축물을 소유·거주해야 한다. 그리고 주민지원사업은 〈표 1〉과 같이 직접지원사업, 간접지원사업, 특별지원사업으로 구분되어 시행되고 있다.

〈표 1〉 주민지원사업의 세부내용

구분	세부사업 내용	
직접지원 사업	-태양열이용시설, 취사시설 설치자금의 지원 등 주거생활 편의를 위한 사업 -주택개량 자금 지원, 학자금·장학금의 지급, 장학기금의 적립·운영 -상수원보호구역/수변구역 지정으로 어로행위 포기자에 대한 이주·전업지원 -전기료, 의료비, 정보·통신비 등에 대한 지원 -조림·육림 등 수원 함양증진을 위한 산림사업 중 산주 부담분	
간접지원 사업	소득증대 사업	-농림수산업 관련시설의 설치·운영 -축산업 관련시설의 설치·운영 -환경농업 관련시설 지원
	복지증진 사업	-주민편익시설의 설치·운영 -의료 관련시설의 설치·구입·운영 -사회복지 관련시설의 설치·운영 -도서관·유치원·통학차 및 문화시설의 설치 또는 구입·운영 -육아시설 또는 탁아시설의 설치·운영
	육영사업	-육영 관련사업
	오염물질 정화사업	-오염물질 정화시설과 우·오수 분류식 하수관거의 설치 -상수원관리지역 지정으로 환경규제기준이 강화되어 다른 지역보다 오염 물질 정화비용이 추가로 드는 비용에 대한 지원사업 -조림 및 육림사업 등 산림사업 -위원회가 필요하다고 인정하는 사업
특별지원 사업	-지역수질 개선, 지역주민의 복지 향상, 지역발전 향상을 위한 사업 -수질개선, 복지향상 및 지역발전 등을 위하여 위원회가 인정하는 사업	

자료: 한강법 시행령 제14조 제1항 별표3

5) 한강수계위는 환경부차관(위원장), 국토해양부 수자원정책관, 5개 시·도 부시장·부지사(서울, 인천, 경기, 강원, 충북), 수자원공사사장, 한국수력원자력 사장 총 9인 위원으로 구성되어 10인의 실무위원회(위원장: 한강유역청장), 24인 이내의 자문위원회, 25인 이내의 특별대책지역 수질보전정책협의회(이하 특수협), 사무국을 두고 있다(한강수계위, www.hanriver.or.kr).

2. 한강수계 주민지원사업의 시행 방식

주민지원사업비는 일반지원비와 특별지원비, 주민지원 사업평가 및 DB지원비로 구분된다. 일반지원비는 가중치를 적용한 관리청별 상수원관리지역 면적과 주민지원사업 대상 인구수에 따라 각 관리청에 배분되어 간접 및 직접지원사업에 사용된다. 특별지원비는 전체 주민지원사업의 20%의 범위 안에서 한강수계위가 결정하여 각 관리청이 제출한 사업 중 선별한 우수사업을 특별 지원하는 데 사용되며, 주민지원사업 평가 및 DB지원비는 사무국 및 지자체의 관련 비용의 지원에 사용된다.

〈표 2〉 주민지원사업비의 배분기준

<table>
<tr><td colspan="4">주민지원사업비(100%)</td></tr>
<tr><td colspan="3">일반지원비 및 주민지원사업 평가 및 DB지원비(85%)</td><td rowspan="6">특별지원비
(15%)</td></tr>
<tr><td colspan="2">관리청별 주민지원(일반지원비)</td><td rowspan="5">평가 및 DB지원비</td></tr>
<tr><td colspan="2">인구수와 면적에 따른 시·군별 배분
(인구수 50%, 면적 50%, 가중치반영)</td></tr>
<tr><td>간접사업비</td><td>직접사업비(50% 이내)</td></tr>
<tr><td>30% 이상 광역적인 중·장기
주민지원사업 추진</td><td>상수원보호구역과 수변구역에
지원</td></tr>
</table>

자료: 한강수계위원회(2016). 한강수계관리기금통계

주민지원사업은 한강법 시행령 제15조에 근거하여 한강기금운용계획 및 주민지원사업계획 심의·확정(사업 전년도), 사업 시행(당해 연도), 사업 결과보고(사업 다음연도)의 단계를 거친다. 사업 전년도 3월 말까지 한강수계위에서 기금 배분액 및 평가지침 등을 시·군·구 관리청에 통보하고, 관리청에서는 4월 말까지 주민지원사업의 세부내용에 대한 이행계획을 수립하여 다시 수계위에 제출하게 된다. 이후 한강수계위 주관으로 전문가 자문, 관계기관 협의 등을 거쳐 주민지원사업계획을 포함하는 기금운용계획을 심의하고, 전년도 12월 말까지 국회에서 주민지원사업계획을 심의·확정한다. 확정 후 관리청이 주민지원사업을 시행하고 사업 종료 후 익년도 2월 말까지 주민지원사업 추진결과를 한강수계위에 보고하면 하나의 사업주기가 완료된다.

Ⅳ. 근거이론에 기초한 연구 분석결과

1. 코딩

면대면 심층인터뷰와 포커스그룹 인터뷰 자료와 함께 언론보도, 정책보고서, 연구논문 등의 2차 자료를 취합한 원 자료를 분석한 결과 총 27개의 하위범주와 16개의 상위범주, 6개의 패러다임

범주를 발견하였다. 한강상류 지역주민들이 주민지원사업 제도를 어떻게 인식하고 경험하는지를 나타내는 개방코딩에서 발견된 개념과 하위범주, 상위범주는 〈표 6〉과 같다. Strauss와 Corbin의 패러다임 모형에 따라 범주 간의 관계를 구성한 축코딩을 시행하고, 핵심범주와의 유기적인 관계를 검토한 선택적 코딩을 한 이후에 최종범주를 선택하였다. 그리고 이러한 범주들을 하나의 이론적인 이야기 윤곽(storyline)으로 연결한 결과 중심현상과 인과적 조건, 맥락적 조건, 중재적 조건, 대응전략, 결과로 구성된 패러다임 모형이 도출되었다.

2. 코딩결과에 따른 패러다임 모형: 축코딩

1) 중심현상: 만성화된 체념과 고착화된 갈등

한강수계 주민지원사업에 대하여 상류주민들이 가지고 있는 인식과 경험은 만성화된 체념과 고착화된 갈등으로 드러났다. 지역주민들의 경험을 표현하는 형용사가 '만성화'와 '고착화'인 이유는 첫째, 시간적으로 주민지원사업이 1999년부터 거의 20년 가까이 지속적으로 시행되어 왔고 둘째, 주민들이 느끼고 있는 '체념'과 '갈등'이라는 심리와 감정이 단기간에 형성되거나 갑자기 증폭된 것이 아니라 오랜 시간 축적되면서 체화된 상태이기 때문이다.

주민지원사업의 긴 시행기간 만큼이나, 주민들은 '일상화된 불만족스러운 사업'에 익숙해져 온 것으로 나타났다. 특히 일반주민에 비해 주민지원사업에 관해 더 많은 정보와 지식을 보유하고 있는 이장, 이장협의회장 등 주민대표들은 그들이 환경부를 비롯한 관련 정부기관에 여러 형태로 그리고 반복적으로 의견을 제시해 왔음에도 불구하고 예전과 별반 달라진 것이 없다고 느끼고 있었다. 결국 주민지원사업을 관할하는 정부기관(환경부, 한강청, 한강수계위)과 규제지역 주민 간의 갈등은 눈에 띄게 새로이 표출되거나 증폭 또는 감소되지 않고, 잠재적 폭발성을 지닌 채 오랜 기간 상존해 온 상태인 것으로 추론된다.

(1) 만성화된 체념: 순응적 체념, 무기력/무력감, 피해의식/소외감

지역주민들은 1999년부터 오랜 기간 시행되어 온 주민지원사업과 관련하여 "**법 때문에 안 된다"라는 민원 결과를 직·간접적으로 그리고 반복적으로 경험해왔다. 이러한 경험에 기초해 주민지원사업이란 법규 개정을 통한 규제완화가 사실상 불가능하고 지원비 증액, 직접지원비의 상한선 조정 등의 제도 변화도 어려운 사업으로 주민들은 인식하고 있었다. 이에 더해 주민들은 한강상류 지역의 유권자 수가 하류지역보다 적은 상황에서 주민지원사업의 시행방식에 관한 변화가 정치적으로도 사실상 불가능한 것으로 간주하고 있었다.

상류주민들이 느끼는 피해의식과 소외감은 자신을 '피해자, 희생자, 정치적 약자, 소그룹, 소수의 이해관계자'로 표현한 반면 하류주민을 '수혜자, 수익자, 다수의 이해관계자, 정치적 강자, 큰 그룹, 맑은 물 먹는 사람'으로 표현하여 상류와 하류 주민을 각각 피해자와 수혜자로 구분하는 데에서 비롯된 것이다. 상류주민들은 대를 위해 소를 희생하라는 논리에 대한 반감이 크고 지원비

규모가 규제피해에 전혀 상응하지 못한다는 인식이 강했으며, 그나마 주민지원사업비에 대한 사용 규제까지 심한 것에 대해 큰 반감을 표출하였다. 그리고 지원대상자 선정 방식도 불공정하다고 인식하고 있었는데, 특히 토착 원주민임에도 지원금을 받지 못하는 것에 대한 불만이 크고 규제지역 거주민을 '원주민(토착주민)'과 '외지인(이주주민)'이라는 용어로 구분지어 규정하고 있었다. 또한 직접지원비의 5등급별 차등지급에 관한 불만과 함께 타 지역 또는 같은 지역 내에서 지원 금액이나 규제정책 강도를 비교하면서 느끼는 상대적 박탈감도 드러냈다. 이렇듯 피해의식과 무력감에 기초하여 생성된 만성화된 체념의 정서는 아래와 같은 주민 인터뷰 결과에 잘 나타난다.

> "1999년부터 이래 왔던 건데, 쉽사리 바뀌겠어요?"
> "한강법, 상수원관리규칙 이런 법이 개정이 되겠어요?"
> "내 집(땅) 옆에 팔당상수원이 있는 것이 내 죄지요."
> "우리가 여기 사는 게 잘못이겠죠."
> "그러려니 하죠, 옛날부터 그래 왔으니까..."
> "환경부에 건의해봤자 무조건 법 때문에 안 된다고 하지, 법대로 하자 그러면 더 할 말이 있어?"
> "혹여 주민지원사업비가 끊기거나 줄어들면 저 사람들 다 한강물에 빠져 죽어야지."
> "주민지원비가 당장 없어지면 농촌에선 부도죠, 부도. 생존하기가 어렵죠."
> "같은 마을 사는데 누구는 받고 누구는 못 받고, 누구는 많이 받고 누구는 적게 받고, 못 받는 내가 바보지."
> "환경부는 다수인 한강상류 사람들 편이지, 그 쪽 눈치만 보잖아. 우리는 정치적 표 얼마 안 되는 소수라 신경도 안 쓰지."

(2) 고착화된 갈등: 억울함/답답함, 분노/비난

상류주민들은 직접 경험이 아니면 주민들의 피해·고통을 마음으로 이해하는 것은 불가능하다고 생각하여 정부와 하류주민들이 상류 실상을 전혀 모른다고 믿고 있으며,[6] 자신의 집이나 땅 옆에 팔당상수원이 있다는 것을 자신의 죄로 규정하면서 거주지역을 비무장지대(DMZ)로 지칭하였다. 주민지원사업과 규제정책의 문제점을 비판하면서 규제의 완전철폐를 주장하는 것이 아니라 소폭의 규제개선을 희망한다는 것과 상류주민들이 수질 오염원이 아니라는 것을 정부기관이 몰라준다는 답답함을 표현하였다.[7] 그리고 순환보직제로 인해 담당 공무원의 전문성이 떨어지면서도 지원비 사용에 과도하게 간섭하는 의도에 대해 의문을 제기하였고, 주민지원사업비에 대한 정부의 진술화법에 불만을 표출하면서 억울함과 답답함, 서운함을 드러냈다.

정부의 주민지원사업을 시행하는 태도를 '탁상공론, 마이동풍, 무공감, 외면, 무이해, 안일함, 좌지우지, 고압적 태도'로 표현하고 지원차원이나 보상차원에서 볼 때 주민지원사업비 금액이 적다고 판단하며, 팔당상수원의 존재 자체에 대한 반감을 드러냈다. 지역주민의 분노와 비난의 대상은

6) 7개 시·군 주민들은 한강 하류주민들의 물이용부담금 납부거부에 대해 상류주민들의 고통을 모르기 때문이라고 주장하고 "상수원 규제에 대한 인센티브식의 정부 지원은 필요 없으니 규제를 풀어 달라"는 성명서를 발표하였다(기호일보, "윗물 맑으려면 중복규제 완화를," 2012.7.9.).

7) 7개 시·군 특수협 주민대표단은 정부의 효율적 한강수계 관리의 선결과제로 상수원보호구역에 대한 중복규제의 '합리적 개선'을 요구하였다(아시아투데이, "팔당수계 7개 시·군 '상수원보호규제 합리화' 한 목소리," 2017.8.20.).

주민을 전과자로 만들고 자살하게 만드는 관련법규, 수혜자 기금인 한강수계기금을 자체 예산인 양 사용하는 정부 행태, 부조화된 행정처리를 하는 정부기관들, 제 역할을 하지 않는 환경부 등에 집중되어 나타났다.

> "환경부도 서울, 인천 사람들도 여기 진짜 실상을 몰라."
> "1년에 고작 몇 백만원 받고 그걸로 우리가 족쇄에 채워지는 거지."
> "누가 규제를 다 풀어 달래요? 쓸데없는 규제가 너무 많아요, 그런 것만 조금 풀어달라는 애기지."
> "규제는 최소한 전과자 만들지 않는 정도로, 계속 돈 주고 전과자 만들면 안 되잖아요."
> "그냥 규제 다 풀어달라고 해요. 쥐꼬리만한 주민지원사업비 안 받는 게 훨씬 나으니까."
> "주민이 원하는 현금지원을 환경부는 왜 꼭 사업을 통해서만 하려고 하는지, 도대체 뭘 걱정하는 건지?"
> "관리청/환경부 공무원들 고작 1-2년 이 쪽 근무하는데 뭘 제대로 알겠어요? 우리보다 훨씬 몰라요, 그러면서 우리가 건의하는 것은 반영을 안 해 줘요."
> "주민지원사업을 왜 하는지 질문에 환경부 공무원이 답변을 제대로 못하더라고, 모른다는 거지. 어떻게 모를 수가 있어?"
> "왜 국민세금인 기금으로 환경부가 자기 돈인 양, 마치 자선을 베푸는 양 주민지원사업을 합니까?"
> "가슴 졸이며 살아온 세월이 40년이야. 행정기관 눈치봐야 하고 우체부가 우편물만 넣고 가도 움찔하고 누가 카메라 들고 오면 숨어야 하고 얼마나 불안감에 떨면서 살아온 줄 알아요?"
> "이 쪽은 상수원보호구역이니까 숨죽이고 비무장지대(DMZ)처럼 그냥 오염 없이 살라는 말이야? 여기서 굶어 죽든 그 사람들이 신경이나 써요? 맑은 물만 내보내라는 애기지."

2) 인과적 조건: 한강수계 주민지원사업 제도의 시행

1999년에 시작된 한강수계 주민지원사업은 상수원관리지역의 지정·관리로 인한 규제로 재산권 행사에 제약을 받는 상류 지역주민에게 재정지원을 하여 상수원 수질보전정책에 적극적으로 참여하도록 유도하는 사업이다. 1999년 2월 8일 제정된 한강법 제1조는 "이 법은 한강수계 상수원을 적절하게 관리하고 상수원 상류지역의 수질개선 및 주민지원사업을 효율적으로 추진하여 상수원의 수질을 개선함을 목적으로 한다"고 규정한다. 이러한 주민지원사업 제도의 시행이 모든 범주를 연결하는 중심현상인 '만성화된 체념'과 '고착화된 갈등'이 발생하게 만드는 상황이며 주민지원사업에 대한 주민들의 대응이 발생하는 초기 조건이 된다.

3) 맥락적 조건

(1) 주민지원사업의 문제점[8] 지속

8) 심층인터뷰 및 포커스그룹 인터뷰 내용을 보강하기 위해 활용한 2차 자료는 주민지원사업비 배분기준과 오염총량제의 문제점을 논의한 홍영석(2012), 한강수계기금 관리정책의 문제점을 논의한 김경민(2012), 오염총량관리제에 따른 토지이용규제의 문제점을 논의한 서순탁·이병준(2011), 오염총량관리체제에서의 한강수계기금의 문제점을 논의한 조용모(2011), 수변구역 지정·운용의 문제점을 논의한 최지용(2010), 한강수계기금 산정방식의 문제점을 논의한 충북개발연구원(2009), 팔당상수원 수질관리정책의 문제점을 논의한 황성연(2008)의 연구이다.

지역주민들의 만성화된 체념과 고착화된 정부와의 갈등에 동력으로 작용하는 지속적인 주민지원사업의 문제점으로 ① 수요자 중심이 아닌 관리자 중심의 사업 시행, ② 지원비 규모의 적정성 문제, ③ 주민지원사업의 내용상 문제, ④ 주민지원사업의 속성상 형평성 문제가 제시되었다. 구체적으로 첫째, 수요자 중심이 아닌 관리자 중심의 사업 시행에 해당하는 개념으로 한강수계기금의 운용상 문제점,[9] 상수원관리기관의 과다 인건비 지출, 지역별 규제정책의 편차,[10] 과다·중복규제 고수, 주민지원보다는 규제의 효과성을 추구하는 단속 위주의 규제일변도 정책,[11] 오염총량관리제 도입에도 지속되는 규제 강화, 주민을 전과자로 만들고 최소 생계유지를 불가능하게 하는 관련법규, 제정연도가 오래된 규제법령을 기준으로 한 사업 시행, 정부와의 소통채널 부족, 법규를 이유로 민원 불수용 답습, 주민지원사업에 대한 정부의 정보제공 및 홍보활동 부족, 관리하기 쉬운 간접·광역사업에 대한 선호도, 여론조사나 연구용역 결과의 미반영, 규제완화나 사업비 증액의 경우 다른 수계에 미칠 영향력을 고려하는 문제점이 제시되었다.

둘째, 지원비 규모의 적정성 문제[12]에 해당하는 개념으로 한강수계기금에서 차지하는 주민지원사업비의 비중(평균 20% 이하 비중의 적정성 문제 포함), 한강수계기금에서 토지매수비의 비중(기금운용액의 20% 상한선의 적정성 문제 포함), 물이용부담금 상승률(1999년 톤당 80원에서 2011년부터 톤당 170원으로 상승)에 따른 물가상승률조차 반영되지 않은 주민지원사업비 규모, 규제피해[13]에 상응하지 않는 지원금액, 직접지원비의 상한선(500만원) 고정, 주민지원사업비에서 광역사업비의 비중(30% 이상)의 적정성 문제가 제시되었다.

셋째, 주민지원사업의 내용상 문제에 해당하는 개념으로 지원대상자 선정기준의 허점, 부정수급자 문제,[14] 규제면적 설정기준의 허점, 사업의 장기화에 따른 간접지원사업의 아이템 고갈로 불

9) 송미영(2016)은 경기연구원의 "물이용부담금 갈등과 해법" 보고서에서 물이용부담금으로 조성된 한강수계기금의 효용성을 둘러싼 지역 간 갈등을 해결하기 위해 기금 운용목표를 재설정하고 운용방식도 개선해야 한다고 논의하였다.

10) 팔당 상수원보호구역 규제에 관해 환경부의 법령해석이 지자체 간에 일관성이 없다(헤럴드경제, "오락가락 상수원보호구역 규제: 똑같은 법령 놓고 기관마다 다른 해석." 2017.9.4.).

11) 2017년 6월 8일부터 8월 31일까지 팔당 상수원관리지역의 545개 사업장을 단속한 결과로 108곳 적발(연합뉴스, "오수를 한강에 그대로...팔당상수원 사업장 108곳 적발," 2017.9.20.); 남양주시와 검찰이 2016년부터 2017년 2월까지 조안면 팔당 상수원보호구역의 불법 음식점 70곳을 단속한 결과로 7명 구속기소, 12명 불구속기소, 51명 벌금 500만~3천만원 약식기소(기호일보, "팔당수계 중첩규제 개선...주민 생존권 보장하라," 2017.8.7.); 2016년 7월 1일부터 9월 31일까지 지자체와 함께 환경부의 전국 297곳 상수원보호구역 특별단속 결과로 경기도에서 110건 적발(환경부 홈페이지의 알림/홍보-뉴스·공지-보도·해명자료, "상수원보호구역 불법행위 113건 고발 등 단속 강화.")

12) 지원비 규모의 적정성에 관한 인터뷰 내용을 보강하는 2차 자료로 물이용부담금 제도의 문제점으로 논의하는 경기신문(2017.10.17.), 아시아투데이(2017.2.14.), 건설타임즈(2012.3.16.)의 기사를 활용하였고, 한강수계기금 제도의 문제점으로 논의하는 서울신문(2017.7.9.), 연합뉴스(2014.6.24.), 뉴스1(2013.7.9.), 환경노정신문(2011.1.13.), 시민일보(2010.12.15.)의 기사를 활용하였다.

13) 7개 시·군 특별대책지역 지가피해액을 한국개발연구원(2014년)은 약 155조원으로 계산하였고, 특수협(2013)은 규제지역과 비규제지역의 공시지가 차액을 감안해 약 125조원으로 평가하였다(에코저널, "팔당 7개 시·군, 특별대책지역 땅값 손해 138조원," 2017.5.8.).

14) OBS뉴스, "한강유역청, 한강수계 주민지원금 실태조사 나섰다,"(2017.7.11.); 연합뉴스, "한강수계관리기

필요한 사업을 하는 예산 낭비, 간접지원사업비의 이월 불가능에 따른 예산 낭비, 전용카드 결제와 공과금 청구 시 영수증 처리과정의 번거로움과 같은 직접지원비 사용의 불편함, 주민 간 소외감이나 불화를 야기하는 직접지원비 5등급별 차등지급, 지원비에 대한 정부의 과도한 간섭·점검, 시비·군비로 해야 하는 사업을 광역사업으로 주민지원사업비를 사용하는 문제, 하수종말처리장의 용량 예측에 관한 잘못된 수요조사, 잘못 설정된 사업의 우선순위(토지매수사업이 주민지원사업이나 오염물질정화사업보다 우선순위)가 제기되었다.

넷째, 주민지원사업의 속성상 형평성 문제에 해당하는 개념은 수혜자-피해자라는 개념 분리, 다수이익-소수희생이라는 입장 분리, 소수인 상류주민들의 희생을 당연시하는 문제, 헌법상 권리(행복추구권, 직업선택의 자유, 인간답게 살 권리)의 침해,[15] 지역별 국회의원 수에 따른 이해관계 반영도의 차이, 주민 간 정치적 목소리의 편차로 일부 주민만 목소리를 내는 문제, 한강수계위 구성상 소수인 서울시와 인천시만 한강수계기금의 부적정한 운용을 지적가능해 기금 운용체계를 감독할 장치 미비의 문제, 주민의 의견을 정부에 전달해야 하는 특수협의 역할 미수행, 민관 정책협의체이면서 환경부의 예산지원을 받는 특수협의 정체성에 대한 의문과 같은 문제점이 제시되었다. 이는 아래 주민 인터뷰 진술에서 잘 나타난다.

> "환경부는 남의 돈으로, 국민 기금으로 왜 땅장사를 합니까? 손 안 대고 코 푸는 거지."
> "브로커들이 보상받을 만한 땅만 꼭 집어줘서 투기로 사는 데 기금을 사용하는 이런 짓을 한강유역청에서 하고 있단 말이에요."
> "오총제 하고 나서도 규제가 하나도 안 풀렸어, 규제만 계속 강화시키는 거지."
> "물이용부담금 걷어서 환경부 산하기관 만들어서 거기 관리비 대주고 있어요."
> "난 여기 토착 원주민인데도 땅 팔아서 빚 갚다보니 지원 못 받는데, 외지인은 돈 좀 있어 땅 사놓고 주말에만 가끔 와도 지원받아요."
> "규제지역 주민으로 살면서 주민지원사업의 문제점에 대해 여론조사 형식으로 여러 번 전화를 받은 적이 있는데, 매번 성심성의껏 답변하면 뭐 해? 환경부로도 한강유역청으로도 전달이 안 되는데... 달라진 것이 하나도 없어요."
> "주민지원사업비 달랑 쥐꼬리만큼 주면서 못하게 하는 건 왜 그리 많고 간섭하는지 알아요?"
> "딱 700억 정해 놓고 물세는 계속 받아다가 이 돈을 다 어디다 쓰느냐는 말이야."
> "왜 시장, 군수들이 광역사업비 떼는 줄 알아요? 피해보는 지역은 규제 심해서 인구 없어요. 시내는 아파트 살고 인구 많아요. 거기 주려고 떼는 거예요. 표 얻을려구."
> "공무원 편하려고 광역사업하자는 거예요. 주민에게 돈 나눠주는 것보다 크게 사업 하나 하면 편하거든요."
> "간접지원사업은 시에서 예산 받아다가 할 수 있어요. 다 시에서 자체예산 가지고 했던 건데, 왜 주민지원사업비를 써요? 그러려면 직접지원사업 확대해서 100프로 다 하는 게 맞지."
> "사실 한강법도 지원사업도 99년도에다 잣대를 두면 안 되죠. 왜 99년에 기준을 두고 사업해?"
> "경기도 국회의원이 다 해봐야 몇 명이에요? 서울, 인천 상대나 되나요? 계란으로 바위치기지."
> "특수협에서도 강성하게 나와 줘서 투쟁도 좀 하고 해야 하는데... 조금 강력하게 의지를 피력을 못하는 것 같아요. 특수협 기관의 한계점일 수도... 이게 거버넌스 기구로 만들어 놓은 거라

금 주민지원사업비 집행 엉터리,"(2014.6.24.).

15) 신희동·김성수(2016: 13)는 주민지원사업 관련 법규들에 의한 중복규제를 상류주민들의 헌법상 권리와 재산권 행사에 대한 제약을 계속 유지하려는 발상으로 해석하였다.

너무 강성을 띄면 밉보일 거 아니에요? 그니까 눈치도 보고...”

(2) 주민지원사업의 장기화

한강법 제정과 함께 시행된 주민지원사업 제도에 관한 정부와 지역주민들의 인식과 경험을 보면 1999년부터 시행되어 온 사업의 만성적 관행(긍정적·부정적 관행), 하류주민들의 물이용부담금 납입으로 한강수계기금의 지속적인 조성·운용, 1999년과 비교해 물이용부담금의 상승률과 이에 따른 한강수계기금의 규모 증대, 주민 입장에서 너무 오랜 기간 받아온 것으로 지원금을 일상적으로 당연시하는 경향, 규제피해에 대한 인내심 소모, 19년간 제기된 주민지원사업의 문제점이 해결되지 않고 지속되는 문제점이 제시되었다.

“직접지원비 어차피 주는 돈 아니에요? 내가 마트에 가서 빵을 사 먹든 뭘 사든 무슨 상관이 그리 많아요? 우리 돈 주면서 왜 규제를?”
“서울 사람들은 물이용부담금을 무슨 명분으로 내는지 사실 잘 모를 거예요. 어디에 쓰이는지 잘 모르고, 우리 역시도 주면 주는대로 받는 거지.”
“우리 지역엔 병원도 없어, 갑자기 아프면 멀어서 그냥 죽는 거지 뭐.”
“연구용역 결과가 7개 시·군에 피해액이 130조에요.”
“**시에서 묵인을 해 줬던 게 뭐냐면 무허가지만 세금은 많이 냈거든, 그러니 **시로서는 좋은 거야. 그 집을 단속할 이유도 없고...”
“면사무소 직원들이 여기 오면 스트레스 받고 업무가 너무 과중해서 얼른 다른 데로 가고 싶고 일을 안 해요. 그럼 이장들이 막 찾아가서...”
“할 게 없어도 주는 돈(간접지원비)인데, 안 쓰고 반납할 수는 없으니까.”
“괜히 쓸데없는 사업을 하게 돼요. 필요가 없어도 해야 하고, 마을에는 지금 고칠게 없잖아요. 근데 그 돈(간접지원비)은 다 써야 돼... 그러면 멀쩡한 것을 또 고치는 거죠.”
“물부담금은 몇 배로 올렸는데 정부에서 다 쓰는 거 아니야? 피해보는 건 우린데 우리를 빙자해서 돈 쓰는 거 아니야?”
“이 돈이 무슨 돈인 줄 알고 사업변경 신청하면 몇 달이 걸리는 거냐고?”

(3) 주민지원사업에 관한 정부와 주민 간의 시각·입장 차이

주민지원사업의 주요 이슈별로 정부(환경부, 한강청, 한강수계위)와 주민들 간의 시각·입장 차이는 주민대표 심층인터뷰와 포커스그룹 인터뷰자료, 정부자료, 언론보도 자료, 연구보고서 등에 근거해 〈표 3〉과 같이 정리하였다.

〈표 3〉 정부와 주민 간의 주요 이슈별 시각·입장 차이

주요 이슈	정부	주민
주민지원사업의 개념	규제순응 및 지원	규제로 인한 피해보상
한강수계기금의 개념	정부예산(환경부 예산)	특정 목적을 위한 국민기금(물이용부담금 재원)
토지매수사업의 목적	오염원 제거로 수질보전	사업의 타당성과 수질보전의 효과성에 의문제기
상수원 관리기관의 역할	상수원의 안정적 관리역할	한강수계기금에서 과다 관리비 충당 및 기관의 적정성·효과성에 의문 제기
수질보전의 방법론	현행 규제정책 한강수계기금 사용처	규제완화·개선 및 사업비 증액(물 관심 제고) 환경기초시설 완비에 예산 투입
규제완화의 결과	수질보전 불가능(오염)	수질보전에 더 노력(오염되지 않음)
팔당호 점오염원 및 비점오염원	상류주민, 오폐수 상류주민, 농약/쓰레기/분뇨	상류주민은 점오염원/비점오염원이 아님
광역사업의 필요성	필요함(효과성 인정)	주민 간 찬반(사업비 액수와 연령별 찬반)
직접지원사업의 선호방식	전용카드 결제방식 (점검 필요)	현금지원(점검 불필요)
주민지원사업비의 진술화법과 해석방식	700억대, 현금 500만원 지원, 19년간 지원금	배분액, 상한선 500만원(체크카드 결제, 평균액, 월정액), 19년간 피해보상금(40년간 규제피해)

자료: 특별대책지역 수질보전정책협의회(2017: 222), 저자 수정

"무슨 지원이야? 보상이지, 자기네들(환경부와 하부 행정기관)이 뭐 주는 것처럼."
"보상차원에서 돈 이만큼 주는 것은 껌 값인 거야."
"어떻게 여기 재산권하고 모든 직업자유 다 박탈하고 한 달에 30만원 주면서 피해보상비라고 얘기를 해? 그건 잘못된 거죠."
"(한강수계기금은) 상수원 피해주민들하고 수혜자들 사이에 생긴 국민기금이에요."
"팔당 물이 죽으면 우리 주민들도 같이 죽어요."
"우리가 상수원을 오염시켜요? 낚시하는 사람, 투망 던지는 사람 보는 즉시 주민들이 신고전화해요. 1급수 유지하려고 우리가 얼마나 노력하는 줄 알아요?"
"수자원공사, 수질개선본부에서 배 끌고 다녀요. 우리는 오염시킨다 그러고 자기네는 괜찮나 봐."
"(우리가 오염원이 아니고) 수도권에서 행락객들이 많이 와서 음식물 쓰레기 버리고 강에서 불판 닦아요."
"정화조 연결도 제대로 안 된 동네가 많아요. 이런 걸 먼저 해야지 오염이 안 되지, 전혀 모르는 거야 뭐가 오염원인지조차..."
"규제 풀어주면 바로 물 오염된다는 것은 아주 바보같은 소리에요."
"한 지역이 700억이 아니라 다 나눠 갖는 거니까 실제로 포션은 굉장히 작은데, 무조건 환경부는 700억 이렇게 말하니..."
"우리가 500만원 현금으로 다 받아요? 현금 받아 술 사 먹어요?"
"토지 매입할 돈이라면 오폐수정화시설 잘해서 규제 풀어라 이거야."
"기금을 제대로 써야 하는데 뭔가 문제가 있다는 거죠, 주민지원사업하고 연계되는 게 아니니까 토지매입은 나중에 할 사업이지."
"환경부 사람들은 사람 오는 거 자체가 여기에 오염원이라는 생각을 가지고 있어요."
"환경부가 상수원 관리하라고 기관들 만들어놔서... 없어지면 공무원들 밥줄 끊어지겠지만, 사실 없어도 돼요, 기관들 없애고 최소한의 인력만 가지고 오염정화시설 다 해 놓으면 큰 문제 없어요."
"한강유역청도 단속만 하러 다녀요. 그 사람들은 단속 위주지. 주민들이 뭐 불편할까 뭐가 애로

사항인가 이런 생각을 전혀 안 하는 거지. 오직 단속이 목적이죠."

(4) 팔당상수원의 고정된 위치: 팔당상수원의 기능, 상수원 다변화 노력의 부재

중심현상인 만성화된 체념과 고착화된 갈등을 발생하게 만들고 개인의 대응전략에 간접적인 영향을 미치는 맥락적 조건이 팔당상수원의 고정된 지리적 위치임을 본 연구자료에서 발견하였다. 환경부는 1998년 11월 '팔당호 등 한강수계 상수원 수질관리 특별대책'을 발표하였는데, 수립 과정부터 주민들의 거센 반발을 야기한 이유는 기존의 적용규제에 추가된 중첩규제였기 때문이다. 규제는 팔당호 수질보전을 이유로 특별대책 시행 이전에 개발제한구역(1972년), 상수원보호구역(1975년), 자연보전권역(1984년), 팔당상수원수질보전특별대책지역(1990년), 수변구역(1999년), 배출시설 설치제한지역(2003년) 등으로 확대 적용되었다.

팔당상수원의 고정된 위치의 하위범주는 첫째, 팔당상수원의 기능으로 2600만 수도권 인구의 식수로 사용되므로 관련법규가 모두 적용되어 상류주민들의 규제피해와 희생이 수반된 것이다. 상류주민들은 하류주민들이 물이용부담금을 납부하지만 실제로는 물이용부담금이나 주민지원사업, 상류지역의 실상에 대해 정확히 잘 모른다고 생각하고 있었고, 수질보전의 필요성을 인정하면서 수질보전을 위해 노력함을 강조하였다. 둘째, 그동안 상수원 다변화 노력이 정책적으로 이슈화되지 않은 점을 제기하고 팔당상수원 고수로 지속되는 규제피해, 특히 토착 원주민들에게 더 큰 희생을 요구한다는 인식을 드러냈으며, 팔당상수원 이전을 이슈화시키지 않는 것은 또 다른 갈등을 만들지 않으려는 의도로 해석하고 예전과 달리 인구 집중된 상류지역의 특성을 고려해 상수원 이전을 적극 검토할 필요성을 주장하였다.[16]

"예전에 국회의원 ***이 초선 때 공약사항이 팔당상수원 옮긴다고 그랬었어요. 근데 지금 오선인데, 지금까지 안돼요. 힘든 거지."
"상수원의 다변화를 해야 해요. 좀 대안을 만들어서 분산을 해야지, 너무 여기 팔당상수원만 고집할 게 없어요."
"(팔당상수원을) 옮겨주면 더 좋죠. 근데 그건 불가능할 거란 생각은 들고..."
"옛날엔 수도권에 인구가 많지 않았지만 지금은 인구집중인데 팔당상수원만 고집했다는 게 또 다른 갈등의 씨앗을 만들고 싶진 않겠죠, 이미 갈등이 있는데..."
"규제 필요하지요. 2500만 인구가 먹고 살고 우리도 이 물 먹는데..."
"하류사람들이 깨끗한 물 먹는 것은 우리의 희생과 비용이 들어갔기 때문인데, 물을 공짜로 생각하면 됩니까? 공짜 아니거든요."
"2600만 수혜자들이, 정치적인 큰 그룹이 이쪽에 있는 피해자들, 정치적인 약자들한테 일방적으로 희생만 강요하는 그런 꼴이거든요."

16) 팔당상수원 이전에 관한 논의는 주로 상류지역 국회의원들의 공약사항으로 자주 등장하거나 연구기관의 연구보고서에서 다루어졌다. 예로 경기개발연구원은 2008년 8월 '팔당상수원 이전은 가능한가'라는 주제로 공개토론회를 개최하였고 '팔당상수원 수질정책의 패러다임 전환'이라는 연구보고서를 발간하면서 청평댐을 가장 적합한 이전 후보지로 제안하였으며, 팔당상수원의 북한강 상류 5km 이전을 검토하기 위해 2008년 경기도에 팔당 T/F팀이 발족되기도 하였다. 2017년 11월 9일 국회 예산결산특별위원회의 2018년도 경제부처 예산심사에서는 팔당상수원 이전을 적극 검토해야 한다는 소병훈 국회의원의 발언이 있었다(http://blog.naver.com/sotongsa).

"옛날에 ***도지사가 청평댐에서 바로 연결을 해서 팔당댐에서 취수를 옮기려 그랬던 얘기 있잖아요. 그랬더니 강원도에서 들고 일어나고 ***도지사도 포기했어요."

4) 작용/상호작용: 무인지(무관심), 부분인지(묵종), 완전인지(적극적 행동)

중심현상인 만성화된 체념과 고착화된 갈등에 대한 지역주민 개개인의 대응행태는 주민지원사업에 대한 인지(認知) 정도와 행위의 특성 차원을 기반으로 중심현상의 어느 하위범주가 강한지에 따라 다르게 나타났다. 상류주민들이 주민지원사업을 바라보는 시각과 경험에서 공통적으로 유추되는 심리적 대응모습은 체념이라는 감정과 정부-주민 간 갈등에 대한 인식이었다. 만성화된 체념 범주의 하위범주는 순응적 체념, 무기력/무력감, 피해의식/소외감으로, 고착화된 갈등 범주의 하위범주는 억울함/답답함, 분노/비난으로 주민들이 갖고 있는 심리적 감정이다. 인지 정도와 행위의 특성 차원은 〈표 4〉와 같이 하위범주의 강도에 따라 세 가지 대응전략인 무인지(무관심), 부분인지(묵종), 완전인지(적극적 행동)로 드러났다

〈표 4〉 패러다임 상 주민의 대응전략의 특성

대응전략	만성화된 체념의 강도	고착화된 갈등의 강도	지향성
인지 정도 (행위 특성)	순응적 체념 강도 무기력/무력감 강도 피해의식/소외감 강도	억울함/답답함 강도 분노/비난 강도	
무인지 (무관심)	약함	약함	중립적
부분인지 (묵종)	강함	약함	소극적
완전인지 (적극적 행동)	약함	강함	적극적 (목적 지향적)

(1) 무인지(무관심)

주민지원사업에 관한 정보나 지식이 전혀 없어서 행위의 특성 역시 무관심과 같은 중립적 지향성을 나타내는 대응방식이다. 일부 주민들은 주민지원사업에 대해 정확히 잘 모르고 있고 마을 이장과 같은 주민대표가 알아서 할 것이라는 생각을 가지고 있으며, 간접지원사업의 혜택을 누리면서도 그 혜택이 주민지원사업비로 충당되는지조차 몰라서 특별히 요구사항을 제시하지 않는 것으로 드러났다.

(2) 부분인지(묵종)

주민지원사업에 관한 정보나 지식을 어느 정도 가지고 있으나, 만성화된 체념의 강도가 강하여 행위 특성은 소극적인 대응전략을 구사하는 유형이다. 일부 주민들은 주민지원사업에 대해 대략 부분적으로 인지하나 직·간접 경험을 통해 터득한 민원제기에 대한 답변('안 된다')이 정해져 있다는 인식과 법규개정 이외에는 주민지원사업의 문제점을 해결할 방법이 없다는 인식을 갖고 있어

서 묵종하는 태도를 견지하고 있었다. 다른 지역이나 다른 지원대상자와의 비교를 통한 상대적 박탈감을 느끼지만, 거주지역 국회의원 수의 제약으로 정치적 목소리가 약해서 규제피해를 당할 수밖에 없고 개인이 목소리를 내도 전혀 달라질 것이 없다고 생각한다는 것을 포착하였다.

(3) 완전인지(적극적 행동)

주민지원사업에 대한 지식·정보·경험이 풍부하여 사업을 충분히 인지하고 있는 상태로 행위특성 역시 체념이나 무기력보다는 억울함이나 분노의 강도가 높아 적극적이고 목적 지향적인 대응방식이다. 일부 소수 주민들, 특히 주민대표들은 사업에 관해 관련 정부기관에 지속적으로 민원제기, 신문고 청원, 탄원서 제출, 항의방문, 행사(간담회, 토론회, 설명회, 공청회, 자문회의 등) 참석을 통해 목소리를 내는 행태를 드러냈다.[17] 이슈화되기 용이한 항의집회를 개최하여 부정적 감정을 표출하거나 같은 또는 다른 지역의 이장들이나 이장협의회장들과의 공동활동을 위한 연대를 모색하고, 정치인들과 연계하거나 언론매체를 활용하려는 전략도 구사하는 것으로 나타났다. 이는 주민대표 역할을 자청하여 오랜 기간 주민지원사업의 문제점 개선을 위해 적극적으로 역할하면서 축적된 경력을 바탕으로 가능한 것이었다.

> "마을회관에 나오시는 분들만 신경쓰고 안 나오시는 분들은 간접이 뭔지 직접이 뭔지, 물부담금이 뭔지 모르는 사람도 허다해요. 연립 사는 사람들은 거의 몰라요."
> "오염총량제 하는데 일반사람은 몰라요. 저게 그냥 한없이 처리가 되는 줄 알아요."
> "주민지원사업 누가 들으면 공짜로 주다시피 하는 사업으로 알고 있는 사람들이 많고요. 이 내용을 파고들기 전에는 모르는 사람이 많아요."
> "우리 시골사람들은 안 된다니까 하도 많이 밟혀서 저항 안하고, 알아보지도 않고 그냥 그러려니."
> "일개 주민이 한마디 하는 거니까 전혀 반영이 안 되고 있고..."
> "당장 눈앞에 한강으로 오염물 들어가는 건 팽개치고 1년에 1100억씩 땅 사는 데 쓰고 있으니 기가 막혀요. 주민들의 원성은 모르고..."
> "직접지원대상자는 앞으로 10년 후면 다 저 세상 가고 그러면 관리하기 쉬운 일반대상자, 대단위 사업들 밀어붙이는 일만 남았거든요? 이건 고사정책을 쓰는 것이지 주민을 돕는 것이 아니지요."
> "어떻게 보면 (지원금) 안 줬어도 어쩔 수는 없는 거예요. 어차피 규제받고 사는 거 안 줬어도 할 말은 없는 거지만...안 줘도 모르면 어쩔 수 없는 거잖아요. 우리가 돈 달라고 해, 뭘 달라고 해?"
> "지역주민들도 면사무소나 **시청은 주민들 이익을 반영하려고 노력을 하는 반면에 환경부라든지 한강수계위는 갈등의 관계라는 것을 알고 있죠."
> "특수협 워크숍을 갔었는데 환경부 공무원이 주민의견을 열심히 듣고 열심히 하겠다 그랬지, 작년이랑 똑같이 말하대, 하나도 달라진 것도 없는데."
> "저 강 건너에는 구멍가게 하면서 잡혀 들어간 사람 없어요. 전부 기업형으로 직원이 50명, 60명 되고 억대를 벌어요. 돈 없는 사람은 어디 가도 아무 것도 못 해요."
> "수도권에서 행락객들이 많이 와요. 쓰레기 때문에 저도 마을 CCTV도 해놓고 마을회관 주변, 하천변으로 다 CCTV 해놓고 현수막도 걸어놨어."

17) 7개 시·군 특수협 주민대표단의 '팔당수계 환경규제' 개선요구 공동성명서 발표와 중앙정부의 팔당수계 환경정책 방향에 대한 대정부 투쟁 대응방안 마련, 환경부장관 건의문 채택(광성일보, "팔당수계 환경규제," 2017.8.20.).

"제가 한강유역청 쳐들어가서 ***국장 만나서 당신들 도대체 뭐냐 이거야. 이 돈이 뭔 줄 알고 당신들이 간섭하고... 이장들이 진짜 마을에 필요한 걸 올리면 빨리 서둘러야지 따졌어요."
"사실 버스 대절해서 (한강유역청) 갈려고 했었어요."

5) 중재적 조건

(1) 지원대상자 해당여부

주민들 간에 주민지원사업 제도에 대한 다른 심리적 대응을 나타나게 하는 중재적 조건으로 지원대상자 해당여부라는 범주가 발견되었다. 앞에서 살펴본 세 가지 대응전략 유형 중 주민의 선택은 자신이 주민지원사업의 대상자에 해당되는지에 따라 결정된다는 것이다. 그 이유는 직·간접지원대상자 여부에 따라 이해관계가 달라지기 때문에 주민지원사업에 대한 견해·인식에 차이가 생기기 때문이다. 예를 들어 지원대상자의 선정기준이나 광역사업에 대한 찬반의견, 부정수급자에 대한 평가에 있어서 지원대상자인지의 여부가 영향을 미치는 것으로 드러났다. 이와 관련하여 지원대상자 여부에 따라 정부에 대한 견해·인식에서도 차이를 보였다.

(2) 주민지원사업비 액수

주민들의 대응방식에 영향을 미치는 또 다른 중재적 조건은 주민지원사업비의 적정성에 대한 인식 격차로 나타났다. 인터뷰 대상자들 모두 주민지원사업비가 적다는 점에는 동의하였으나, 적은 금액을 수용하는 태도는 상이하게 나타났으며 이는 주민마다 세 유형 중 다른 대응행태를 취하게 만든 것이라 하겠다. 주민들마다 희망하는 직접지원비의 상한선 상승률과 직·간접지원비의 상승률, 직·간접지원비의 배분 비중은 편차를 보였고 결과적으로 이러한 의견 차이는 다른 행위 특성을 초래한 것으로 보인다.

(3) 개인(일반주민/주민대표, 연령)

개인적 특성도 다른 유형의 대응전략을 선택하게 만드는 중재적 조건으로 개인의 직함, 즉 일반주민인지 주민대표[18]인지에 따라 주민지원사업 및 정부에 대한 견해·인식 차이가 있음을 발견하였다. 이는 개인의 직함에 따라 다른 역할을 수행하므로 주민지원사업에 관한 지식이나 정보, 가용자원, 활동, 경험의 정도에서 차이가 나기 때문으로 해석할 수 있다. 그리고 연령에 따라 선호나 행태에서 차이가 나타났는데, 예를 들면 고령일수록 첫째, 간접사업이나 광역사업보다 가구당 지급되는 직접지원사업을 더 선호하고 둘째, 직접지원사업의 전용카드가 아닌 현금지원 방식을 선호하고 셋째, 직접지원비의 증액을 더 간절히 희망하고 넷째, 주민지원사업이 중단되면 '절대 안 된다'는 주장이 더 강하고 다섯째, 주민지원사업이 자신에게 도움이 된다고 더 강하게 느끼고 여섯째, 젠트리피케이션(gentrification)을 걱정하여 중장년층에 비해 규제완화에는 조심스러운 입장을 지니고 있었다.

18) 주민대표는 이장이나 이장협의회장, 물 관련단체의 임원, 마을 개발위원회(매년 간접사업 계획을 수립하는 자치위원회) 위원 등 지역 이익을 대변하는 역할을 수행하는 사람을 모두 포함한다.

(4) 규제지역 범위(규제피해 정도)

주민들의 대응방식의 차이를 가져오는 또 다른 중재적 조건은 거주지역의 규제 범위·정도라는 범주이다. 규제지역의 범위·정도에 따라 주민이 체감하는 규제 수준이 상이하기 때문에 주민지원사업 및 정부에 대한 견해·인식에서 차이를 야기한다는 것이다. 특히 규제의 범위·정도에 따라 가시적으로 드러나는 지역인프라 구축 정도와 지역개발 수준의 차이, 그리고 주민이 직·간접적으로 경험하는 입지제한 및 행위제한의 범위·정도의 차이는 결과적으로 주민지원사업에 대한 주민들의 대응전략 차이를 유발함을 발견하였다.

"직접지원사업비 올려달라고 하는 거는 그거 받는 사람만 얘기하죠."
"주민들이 생각하는 피해 보상금은 직접지원비 딱 그 금액만큼만 느끼는 거죠."
"우리는 (직접사업비가) 250이 안돼요. 근데 강 건너에는 거의 500 정도가 나온단 말이에요."
"어디든 탁상행정이에요. 어디는 이장이 필요 없다고 하는데 그러면 공무원들이 다 다녀야 해요. 팔 걷고 누가 다니겠어요?"
"지역주민들도 모두 찬성하는 건 아니지만 이제 많이 생각이 전환이 됐어요. 그 전엔 이걸 피해보상금이라고 생각하고 왜 해당 안 되는 사람에게 혜택이 가게 하나 이런 논리가 많았는데 이젠 같은 상수원보호구역에 사는 사람끼리 아픔이 공감되니까..."
"규제완화 시켜달라는 사람은 땅이 재산이 좀 있는 사람이구요, 나처럼 우리 마을 노인들처럼 재산 없는 사람은 규제 풀어주는 거 원하지 않아요. 돈 많은 외지인들 와서 우리가 쫓겨나는데..."
"(직접지원비 상한선 500만원을) 700 정도! 나도 주민도 원하는 거야."
"직접지원비 이거에 목매고 사시는 노인분들 따지면 4~5할 정도는 될 거야."
"규제는 완화되어야 하고 그렇지 않으면 돈 몇 푼 주고 사람 쫓아낸다는 거랑 똑같은 건데, 못 살겠으면 사람이 나가야 하니까."
"주민들 불만이 조금이 아니라 많이 있지, 댐 때문에 피해를 봐서 어디 이사도 못가고 여기 사는데 충분한 대가는 못해줘도 어느 정도는 해줘야 하지 않나?"
"(직접지원비) 차등지급도 없앴으면 좋겠어요. 서로 소외감도 생기고 주민 간에 땅 몇 평 가지고..."
"광역화 추진 소리하니까 전부 들고 일어나는 거예요. 많이 받는 동네는 우리가 피해를 보고 있는데 우리가 왜 너네한테 양보를 해야 하느냐 이래요."
"음식점 영업허가 하나 받는데 무슨 경찰들이 나와서 서 있고, 사람들이 제비뽑기를 합니까?"

6) 결과: 주민지원사업의 효과성 제고의 어려움, 정부-주민 간 인화성 높은 갈등의 지속

(1) 주민지원사업의 효과성 제고의 어려움

결과 범주는 주민들의 작용/상호작용에 따른 결과를 의미하는데, 세 유형의 대응전략은 '주민지원사업의 효과성 제고의 어려움'과 '정부-주민 간 인화성 높은 갈등의 지속'이라는 결과를 초래하였다. 주민지원사업의 효과성 제고의 어려움에 해당하는 하위범주는 첫째, 1999년부터 한강수계기금 중 평균 700억 투입된 주민지원사업의 효과성 유무인데 이에 대한 주민의 평가기준은 주민이 느끼는 도움여부·정도로 제시되었다. 작용/상호작용 전략 유형과 상관없이 주민들은 사업명칭처럼 실제로 주민을 '지원'하는 사업인지에 대한 의문과 주민지원사업이 근본 취지에 맞게 시행되었는지에 대한 의문을 제기하였다. 이는 〈표 5〉와 같이 주민지원사업의 효과성 평가기준에

대해 정부-주민 간 시각 차이가 존재함을 시사한다.

〈표 5〉 주민지원사업의 효과성 평가기준에 관한 정부-주민 간의 시각 차이

구분	효과성 평가기준	효과성 평가지표
정부	재산권을 침해받는 주민에 대한 정책적·재정적 지원여부	연간 투입되는 주민지원사업비 액수, 시행된 주민지원사업 목록
	팔당상수원 수질보전정책에 대한 주민의 참여와 협조 유도여부	수질 오염도 기준: 연평균 COD(화학적 산소요구량), BOD(생물학적 산소요구량)
주민	재산권 피해에 대한 피해보상 여부	마을 및 개인이 받는 주민지원사업비 액수
	주민지원사업의 도움여부	주민지원사업 시행상 문제점

둘째, 사업비 투입의 효과성 유무는 사업에 대한 주민 인지도 및 만족도 수준과 연관된 것으로 드러났는데, 지난 19년간 시행된 주민지원사업에 대한 주민의 낮은 인지도와 낮은 만족도는 사업의 높은 효과성을 제고할 수 없게 한 것이다. 주민들이 사업의 다양한 문제점을 지적하면서 그 해결여부에 대한 낮은 기대치와 '보상'사업이 아닌 '지원'사업이라는 사업명칭에 대한 강한 불만을 표출하였으며, 주민지원사업에 대한 경험을 보상도 아니고 지원도 아닌 것으로 규정하였다. 셋째, 주민들이 사업의 문제점을 제기하면서 각기 다른 대응행태를 취하는데 궁극적으로 주민지원사업의 바람직한 미래방향에 대한 정답이 부재한 문제점이 결과의 하위범주로 발견되었다. 예를 들어 간접지원사업의 아이템 고갈, 주민지원사업비의 소모성 지출로 예산낭비, 광역사업의 타당성에 의문, 고령화 추세에 따른 사업방향 변화의 필요성, 한강수계기금 운용체계의 개선 필요성, 토지매수사업의 타당성·지속성에 의문, 주민지원사업을 지속할 타당성에 관한 논의 부재, 주민지원사업비의 적정규모 미확정, 관련 법규개정의 필요성에 대한 정답이 없는 상황이기 때문에 결과적으로 사업의 효과성 제고가 어렵게 된다는 것이다.

(2) 정부-주민 간 인화성 높은 갈등의 지속

정부-주민 간 인화성 높은 갈등의 지속에 해당하는 하위범주는 첫째, 정부-주민 간 소통부재로 인한 큰 인식 격차의 지속이다. 양측 간 소통채널의 부재가 지속되고 있음이 드러났는데, 민원접수 이외에 정부기관 공무원과의 면대면 소통의 기회가 거의 없다는 것에 대한 주민들의 불만이 많았다. 더구나 소통의 장(설명회, 공청회, 토론회, 주민면담)에 정부기관의 상급 공무원이 참석할 가능성에 대해서 매우 낮은 기대치를 표현하였으며 민원 제기한 결과로 정부가 법규를 이유로 '안 된다'라는 반복적 경험을 한 것으로 나타났다.

둘째, 잠재적으로 폭발적인 갈등의 일상화라는 결과의 하위범주가 발견되었는데, 〈표 3〉에서 보듯이 정부와 주민 간 주민지원사업에 대한 시각·입장 차이로 인해 양측 간 오해가 지속되면서 사업에 대한 주민들의 불만이 누적되고 있는 것이 확인되었다. 주민의 무지(무관심)와 부분인지(묵종), 완전인지(적극적 행동) 대응전략 모두 정부와의 시각·입장 차이를 좁히기 어렵게 만들고 특히 일부 소수 주민만 적극적으로 주민지원사업 계획을 수립·집행하는 역할을 맡기 때문에 정부

와의 간극을 메울 기회가 많지 않다는 것이다. 실제로 주민대표들은 주민지원사업에 대한 새로운 사업을 구상하고 의견을 제시하는 등 적극적인 행동을 취하고 있기 때문에 정부기관과의 갈등을 일으킬 가능성이 다분한 것으로 나타났다. 그리고 14명의 인터뷰 대상자들 모두 2017년 7월 남양주시 조안면에서 발생한 20대 식당업주의 자살사건을 언급하면서 환경부의 상수원관리규칙 등과 같은 규제법규와 과도한 처벌(3,000만원의 벌금과 3,690만원의 이행강제금)이 자살사건을 야기한 것이라고 비판하였다. 이 사건이 언론에 집중 보도되면서 '조안면규제피해대책위원회'를 중심으로 팔당 규제법규 개정을 요구하는 움직임과 함께, 2017년 8월 조안면사무소에서 운길산역까지 주민 200명이 개최한 상여집회가 시사하는 바는 묵종하던 주민의 동조로 이어진 잠재적 갈등의 폭발성인 것이다.[19]

> "역시나 안 된다고 하니까, 가서 이야기해 봐야 될 것도 없고 법이 이런데 뭘 어쩌냐 그러는데."
> "여기 아무것도 허가가 안나요, 불법으로 하는 분들도 있어요. 정부에서도 다 알고... 법이 그러니까 먹고 살려면 어떻게 하겠어..."
> "외국 같으면 생계를 보장해 주는 데까지 하는데 우리는 쥐꼬리만큼 그것도 지원금이라는 명목으로 주는데..."
> "주민들 다 피해지역에 사는데 간접지원비랑 직접지원비를 왜 분리해서 주냐 이거예요."
> "이런 경우(살던 집 신개축) 지금 소송중인 게 많아요... 이런 건 충분히 수계위에서 연속성을 봐준다는 시행세칙만 넣으면 충분히 구제해 줄 수 있는 건데..."
> "오총제 받아들여서 규제로 더 꽉 묶였어요. 큰 지역은 더 크게 만들고 적은 지역은 오수처리장을 늘려주지 않으니 7개 시·군에 큰 제약이 되어 버렸어요."
> "주민들한테는 생색내면서 요만큼 겨우 쓰고, 수억 수십억은 땅 사고 나무 심고 공원화시키고 그게 수변구역 관리야?"
> "물을 원수처럼 봐요."
> "이름을 바꿨으면 좋겠어. 보상차원에서 해 줘야지 지원이 아니라 보상이야. 환경부는 지원 안 해도 되는데 지원해 주는 개념으로 생각을 하니까, 법적으로 지원이랑 보상이 완전히 틀리니까."
> "하류사람들 그런 거는 다 환경부가 해야 될 역할을 제대로 하지 않아서예요."
> "환경부와는 만날 기회도 거의 없어요."
> "우린 한강유역청하고 직접 대화하길 원하지, 그런데 그 쪽에서 원하지 않으니 되겠어?"
> "지역대표들이 면담신청해도 안 받아들여요. 기껏 받아들이면 9급 말단 내보내요. 그 사람하고 싸우면 뭐합니까? 결정권 있는 사람하고 대화를 해야죠."
> "정부측 대표로 최소한도 국장급은 나와서 책임 있는 답변을 하고 듣고 해야 하는데..."
> "환경부로 직접적으로 의견이 투입되는 경로가 없죠. 환경부는 그냥 모른 척 하는 거죠."
> "환경부는 하부 집행기관이 있으니 '알아서 하겠지' 하고 그냥 모른 척하지."
> "환경부장관이 NGO 쪽이니까 밑에 공무원들이 보고를 못하는 거야, 그러니 규제가 풀리겠어?"
> "주민의견 듣고 하는 공청회는 전혀 없죠. 자기네들이 다 정해서 다 지시해서 내려 보내고..."

〈표 6〉은 6개 패러다임 범주별 내용과 이들 간의 연결 관계를 정리한 것이다.

---

19) 경인일보, "한 젊은이의 삶의 의지조차 꺾어버린 상수원보호구역,"(2017.8.1.); 충청일보, "규제개혁 특별기획-시리즈: 청년 식당업주, 경영난으로 자살한 듯,"(2017.8.1.); 경기신문, "팔당상수원 불합리한 환경정책 개선하라,"(2017.8.16.), 중앙일보, "26세 청년 자살까지 부른 45년 팔당댐 규제 또 논란,"(2017.11.2.).

〈표 6〉 코딩결과와 패러다임 요소

패러다임	상위범주	하위범주	개념
인과적 조건	주민지원사업 제도 시행	주민지원사업 제도 시행	주민지원사업 시행의 근본취지
맥락적 조건	주민지원사업의 문제점 지속	수요자 중심이 아닌 관리자 중심의 사업 시행	-한강수계기금 운용상 문제점 -상수원관리기관의 과다 인건비 지출 -지역별 규제정책의 편차 -과다·중복규제 -규제의 효과성을 추구하는 규제일변도 정책 -오염총량관리제 도입에도 규제강화 지속 -주민을 전과자 만들고 최소 생계유지를 불가능하게 만드는 법규 -제정연도가 오래된 규제법령을 기준으로 사업시행 -정부와의 소통채널 부족 -법규를 이유로 민원 불수용 답습 -주민지원사업에 대한 정부의 홍보 부족 -관리하기 쉬운 간접·광역사업을 선호 -여론조사나 연구용역 결과의 미반영 -규제완화나 사업비 증액 시 다른 수계에 미칠 영향력 고려
		지원비 규모의 적정성 문제	-한강수계기금에서 주민지원사업비 비중 -한강수계기금에서 토지매수비의 비중 -물이용부담금 상승률이 미반영된 주민지원사업비 -규제피해에 상응하지 않는 지원금액 -직접지원비의 상한선 고정 -주민지원사업비에서 광역사업비의 비중
		주민지원 사업의 내용상 문제	-지원대상자 선정기준의 허점 -부정수급자 문제 -규제면적 설정기준의 허점 -간접지원사업의 아이템 고갈 -간접지원사업비의 이월 불가능 -직접지원비 사용상 불편함 -직접지원비 차등지급의 역효과 -지원비에 대한 과도한 간섭·점검 -시비·군비 대신 광역사업에 주민지원비 사용 -하수종말처리장 용량 예측에서 잘못된 수요조사 -잘못된 사업의 우선순위
		주민지원 사업의 속성상 형평성 문제	-수혜자/피해자 분리 -다수이익/소수희생 분리 -소수희생을 오랜 시간 당연시함 -헌법상 권리의 침해 -지역별 국회의원 수에 따른 이해 반영도 차이 -주민들 간 정치적 목소리의 편차 -한강수계기금 운용을 감독할 장치 부재 -특수협의 역할 미수행 -특수협의 정체성에 의문
	주민지원사업의 장기화	정부와 주민의 주민지원 사업에 관한 인식과 경험	-1999년부터 시행된 사업의 만성적 관행 -물이용부담금으로 한강수계기금의 조성·운용 지속 -물이용부담금의 상승률 -지원금을 당연시함 -규제피해에 인내심 소모 -19년간 주민지원사업의 문제점 미해결

	주민지원사업에 관한 정부와 주민 간의 시각·입장 차이	정부와 주민 간의 주민지원 사업에 관한 평가 차이	-주민지원사업의 개념정의 차이 -한강수계기금에 대한 시각 차이 -토지매수사업의 목적·비중에 관한 시각 차이 -수질개선의 방법론에 대한 입장 차이 -오염원·비점오염원에 대한 시각 차이 -상수원 관리기관의 역할에 관한 입장 차이 -직접지원방식의 선호 차이 -광역사업의 필요성에 관한 입장 차이 -규제완화의 결과에 관한 입장 차이 -주민지원사업비의 진술화법과 해석방식 차이
	팔당상수원의 고정된 위치	팔당상수원의 기능	-2600만 수도권 인구의 식수 -하류주민들은 물이용부담금, 주민지원사업, 상류지역의 실상에 대해 잘 모름 -수질보전의 필요성 인식 -관련 법규의 지속적 적용 -상류주민들의 희생·노력으로 가능
		상수원 다변화 노력의 부재	-팔당상수원 고수로 지속되는 규제피해 -토착 원주민들에게 더 큰 희생을 요구함 -다른 상수원을 모색하지 않는 것은 또 다른 갈등을 만들지 않으려는 것 -옛날과 달리 인구 집중된 상류지역 특성 미고려
중심 현상	만성화된 체념	순응적 체념	-1999년부터 시행되어 고착화된 주민지원사업 -법규개정의 어려움 인식 -제도개선 가능성에 대한 의문 -동일한 민원접수 결과('안 된다') 경험 -팔당상수원 이전의 불가능성 인식 -지원비증액, 직접지원비 상한선 조정은 불가능하다고 생각 -정치적 표 부족이라는 현실적 한계를 인식 -관리청은 법규제약으로 주민 위해 할 수 있는 것이 없다고 인식 -규제 완화는 불가능하다고 인식
		무기력/무력감	-규제 때문에 아무 것도 못함을 토로 -적정 보상없이 희생을 강요받는 어려움 호소 -소액이라도 지원비에 고마워함 -정부 상급공무원과 만날 기회가 없음 -지원비 안 줬어도 어쩔 수 없다고 생각함 -지원비를 그냥 주니까 받는다고 생각함 -주민의 무관심과 무지
		피해의식/ 소외감	-상류주민을 '피해자, 희생자, 소그룹, 정치적 약자, 소수의 이해관계자'로 규정 -피해자/수혜자 구분 -대를 위해 소를 희생하라는 논리에 반감 -규제피해에 상응하지 못하는 지원금액이라는 인식 -재산권 제약에 주민지원비 사용규제까지 심함 -지원대상 여부에 대한 불공평성 인식 -원주민/외지인 구분 -직접지원비 차등지급에 관한 불만 -타 지역 또는 같은 지역 내 지원금액의 비교 -지역들 간의 일관성 없는 규제정책에 반감
	고착화된 갈등	억울함/답답함	-상류주민의 피해·고통 이해는 불가능하다고 인식 -정부와 하류주민들이 상류 실상을 모른다고 생각 -상류주민들이 오염원이 아님을 몰라준다는 답답함 -규제의 완전철폐가 아닌 소폭 규제개선 희망 -공무원은 순환보직제로 전문성이 떨어진다고 간주 -거주지역을 비무장지대(DMZ)로 지칭

			-지원비 사용에 과도한 간섭의 의도를 의심 -한강수계기금의 부적정한 운용 비판 -규제일변도 정책의 타당성에 의문 -사업비에 대한 정부의 진술화법과 해석방식에 불만 -현금지원이 아닌 사업을 통한 사업 방식에 불만
		분노/비난	-정부의 주민지원사업 시행행태에 분노 -지원·보상차원에서 주민지원비가 적다는 인식 -물(팔당상수원)의 존재 자체에 반감 -주민을 전과자로 만들고 자살하게 만드는 법규와 정부에 대한 반감 -수혜자 기금을 정부가 자체예산인 양 사용하는 것에 분개 -토지매수사업의 타당성·효과성에 의문 -정부기관들 간의 부조화된 행정처리 비난 -중앙정부의 필요한 역할 미수행을 비판
중재적 조건	지원대상자 해당여부	주민지원사업 및 정부에 대한 견해·인식	-지원대상자 여부에 따라 사업에 대한 견해·인식 차이 -지원대상자 여부에 따라 정부에 대한 견해·인식 차이
	주민지원사업비 액수	지원금액의 적정성 판단	-지원액의 적정성에 대한 인식 차이 -희망하는 직·간접지원비 상승률에 대한 의견 차이 -직·간접지원비 배분 비중에 대한 의견 차이
	개인적 특성 (일반주민/ 주민대표, 연령)	직함 차이 연령 차이	-개인 직함(일반주민/주민대표)별 사업에 대한 견해·인식 차이 -개인 직함별 정부에 대한 견해·인식 차이 -개인 간 정보나 가용자원, 활동정도의 차이 -고령일수록 간접·광역사업보다 직접지원비 증액을 더 선호 -고령일수록 주민지원사업의 지속을 희망 -고령일수록 직접지원사업의 현금지원 방식을 선호 -고령일수록 주민지원사업의 도움을 인정 -고령일수록 젠트리피케이션 걱정해 규제완화에 덜 호의적
	규제지역 범위	규제피해의 정도 차이	-거주지역의 규제범위·정도에 따라 사업에 대한 견해·인식 차이 -거주지역의 규제범위·정도에 따라 정부에 대한 견해·인식 차이 -규제 정도에 따른 지역개발 수준의 차이 -주민의 입지·행위제한의 범위 차이
작용/ 상호 작용	무인지 (무관심)	무인지 (무관심)	-일부 주민은 주민지원사업에 대해 잘 모름 -주민대표가 알아서 한다고 생각함 -지원사업의 혜택이 주민지원사업비 때문인지 모름 -혜택을 받으면서도 특별한 요구사항 미제시
	부분인지 (묵종)	순응적 체념 무기력/무력감 피해의식/ 소외감	-일부 주민은 사업을 부분적 인지하나 소극적 태도 -민원건의를 해 봤자 결과는 뻔하다는 인식 -오랜 경험을 통해 법규개정 이외에 사업의 문제점 해결방법이 없다고 인식 -다른 지역, 다른 지원대상자와 비교해 상대적 박탈감 -거주지역 국회의원 수 제약으로 정치적 목소리가 약해 피해를 당할 수밖에 없다고 생각
	완전인지 (적극적 행동)	억울함/답답함 분노/비난	-사업에 대한 풍부한 지식·정보·경험으로 강력한 의견 제시 -주민대표 역할을 자청해 장기간 수행 -정부기관들에 지속적 민원제기 및 항의방문 -각종 행사 참석 -이장들이나 이장협의회장들과 연대 모색 -정치인들과 연계 모색 -언론매체 활용 -수질보전에 노력 -항의집회를 통한 적극적 감정 표현
결과	주민지원사업의	주민지원	-19년간 700억대 사업비 투입의 효과성 유무

	효과성 제고의 어려움	사업비 투입의 효과성 유무	-주민이 느끼는 도움여부와 도움정도로 평가 -주민을 '지원'하는 사업인지에 의문 -주민지원사업 시행취지의 충족여부에 의문
		주민 인지도 및 만족도 수준	-19년간 시행된 사업에 대한 주민의 낮은 인지도와 만족도로 사업 효과성에 의문 -주민지원사업의 문제점 지적 -문제점 해결여부에 대한 낮은 기대치 -보상사업이 아닌 지원사업이란 명칭에 대한 불만 -보상도 지원도 아닌 것으로 사업을 인식
		주민지원 사업의 미래방향에 대한 정답 부재	-간접지원사업의 아이템 부재 -주민지원사업비의 소모성 지출로 예산낭비 -광역사업의 타당성에 의문 -고령화 추세에 따른 사업방향 변화의 필요성 -한강수계기금 운용체계의 개선 필요성 -토지매수사업의 타당성·지속성에 의문 -주민지원사업의 지속성에 관한 논의 부재 -주민지원사업비의 적정규모 미확정 -관련법규 개정의 필요성 유무
	정부-주민 간 인화성 높은 갈등의 지속	정부와 주민 간 소통 부재로 큰 인식 격차의 지속	-정부와 주민 간 소통채널 부재 지속 -민원접수 이외 면대면 소통기회가 거의 없음 -소통의 장에 상급공무원 참석가능성에 낮은 기대치 -정부가 법규를 이유로 '안 된다'는 경험만 답습
		잠재적으로 폭발적인 갈등의 일상화	-정부와 주민 간 오해의 지속 -주민지원사업에 대한 불만 누적 -일부 소수 주민만 참여로 사업계획 수립·집행 -주민대표들의 새로운 사업 구상 및 적극적 행동, 규제당국과의 갈등, 묵종하던 주민의 동조 등으로 이어지는 갈등의 간헐적 발생

3. 선택코딩: 이야기 윤곽(storyline)과 패러다임 모형을 통한 핵심범주 선정

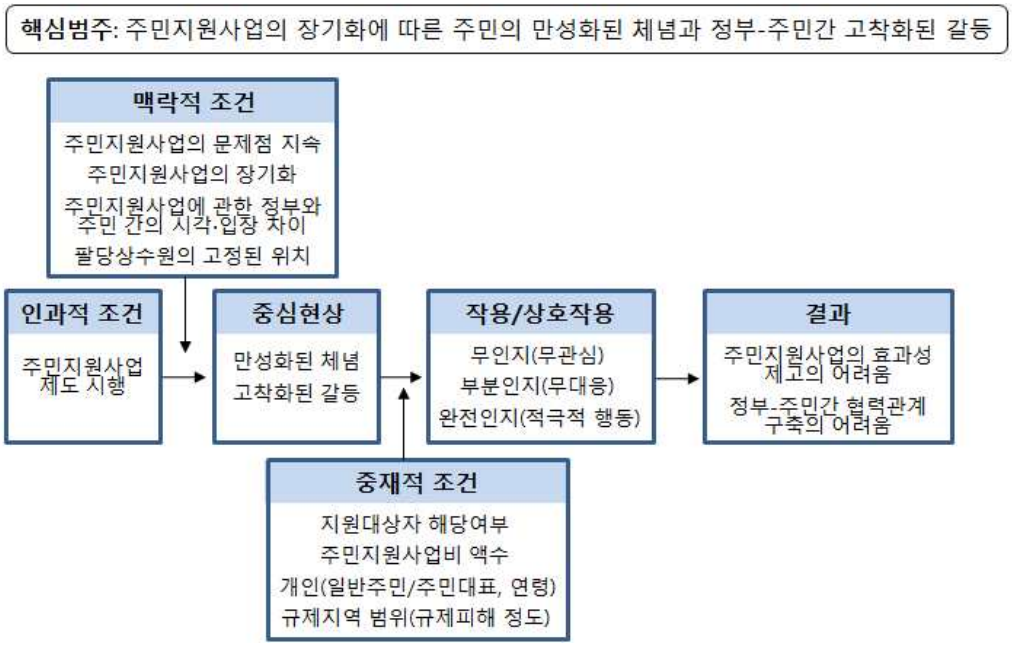
선택코딩은 핵심범주(core category) 즉 모든 범주를 포함하는 중심 주제(theme)를 선택하는 과정으로 패러다임 모형에 따라 범주 간의 관계를 도표나 그림으로 그리거나 이야기 윤곽 쓰기 또는 메모를 분석하는 방법을 사용한다(Glaser, 1978; Strauss & Corbin, 1998; 유민봉·심형인, 2011). 본 연구의 패러다임 모형을 정리하면, 한강수계 주민지원사업에서 무슨 일이 일어나는지를 나타내고 작용/상호작용을 발생하게 만드는 중심현상은 만성화된 체념과 고착화된 갈등이다. 인과적 조건인 주민지원사업 제도 시행은 중심현상인 만성화된 체념과 고착화된 갈등의 발생·전개(evolution)를 야기하는 사건이고, 인과적 조건하에서 중심현상에 대해 조절 역할을 하는 맥락적 조건은 주민지원사업의 문제점 지속, 주민지원사업의 장기화, 주민지원사업에 관한 정부와 주민 간의 시각·입장 차이, 팔당상수원의 고정적 위치이다. 작용/상호작용 전략을 촉진·제한하는 중재적 조건은 지원대상자 해당여부, 주민지원사업비 액수, 개인적 특성, 규제지역 범위이고, 중심 현상에 반응·조절하는 대응전략인 작용/상호작용은 무인지(무관심), 부분인지(묵종), 완전인지(적극적 행동)로 나타났다. 이로써 초래된 결과는 주민지원사업의 효과성 제고의 어려움과 정부-주민 간 인화성 높은 갈등의 지속이다.

이야기 줄거리를 쓰자면, 주민지원사업 제도가 1999년부터 팔당상수원의 위치가 고정된 채 19

년간 시행되면서 사업의 많은 문제점이 노정되고, 사업의 주요 이슈별로 정부와 주민 간의 시각·입장 차이가 지속되면서 주민들에게 만성화된 체념(무기력/무력감, 피해의식/소외감)과 고착화된 갈등(억울함/답답함, 분노/비난) 현상이 나타나고 있다. 이러한 현상에 대한 주민들의 대응전략은 사업에 대한 인지 정도와 행위 특성 차원에서 ① 주민지원사업에 대해 전혀 모르고 무관심하거나, ② 사업에 대해 대략 알고는 있으나 순응적 체념과 무기력/무력감, 피해의식/소외감이 강해서 묵종하거나, ③ 사업에 대한 풍부한 지식·정보·경험으로 다양한 방법을 동원하여 강한 억울함/답답함과 분노/비난을 표출하는 적극적이고 목적 지향적인 행동으로 드러났다. 이 세 가지 유형의 주민의 대응전략은 지원대상자 해당여부와 지원금액의 수준, 개인적 특성인 연령과 직함(일반주민/주민대표), 거주하는 규제지역 범위(규제피해 정도)에 따라서 결정된다. 즉 지원대상자에 해당되고 지원비가 적다고 인식하며 주민대표 역할을 하는 중장년층이면서 규제지역의 범위가 넓어 규제피해를 많이 받는 사람일수록 완전인지(적극적 행동) 유형의 대응방식을 취하는 경향이 발견되었다. 세 유형의 대응전략 결과는 주민지원사업비 투입의 효과성 유무 문제와 주민의 사업에 대한 인지도 및 만족도 수준의 문제, 사업의 미래 방향이 불명확하기 때문에 주민지원사업의 효과성 제고가 어렵다는 것이다. 또 다른 결과는 정부와 주민 간 소통 부재로 인한 큰 인식 격차가 지속되고 잠재적으로 폭발적인 갈등이 일상화되어 정부-주민 간 인화성 높은 갈등이 지속된다는 것이다.

이러한 이야기 윤곽 만들기와 더불어 〈그림 2〉와 같이 패러다임 모형에 따라 범주 간의 관계를 도형으로 그려본 결과, 모든 범주를 아우르는 중심 주제로서의 핵심범주는 주민들이 주민지원사업에 관해 인식하고 경험하는 현상인 "주민지원사업의 장기화에 따른 주민의 만성화된 체념과 정부-주민 간 고착화된 갈등"으로 확인되었다.

〈그림 2〉 핵심범주와 패러다임 모형



V. 결론

정부는 규제지역이나 비선호시설 주변에 거주하고 있는 지역주민들을 위해 각종 주민지원사업을 시행한다. 그러나 이러한 주민지원사업들은 시행방식과 절차, 사업 내용, 사업 자체의 성격에 대한 인식 차이 등의 문제 때문에 종종 또 다른 갈등의 소재가 된다. 본 연구는 한강수계 상수원관리지역 주민지원사업에 대해 사업대상자인 한강상류 지역주민들이 어떻게 해석하고 이해하며 대응하고 있는지를 근거이론 방법론을 적용하여 분석하였다. 구체적으로 주민들이 주민지원사업 제도를 왜 어떻게 인식하는지, 어떤 반응과 행태를 나타내는지, 그래서 어떤 결과가 발현되는지에 관한 이야기 윤곽을 구성하기 위해 1차 자료(심층인터뷰 및 포커스그룹 인터뷰)와 2차 자료(언론기사, 정부자료, 연구보고서 등)를 개념화하고 범주화하는 반복적 재코딩의 과정을 거쳐 패러다임 모형을 구성하였다.

연구의 분석결과, 주민지원사업에 대한 주민들의 인식과 경험의 중심현상으로 '만성화된 체념'과 '고착화된 갈등'이 발견되었고 모든 범주를 통합하는 핵심범주로는 '주민지원사업의 장기화에 따른 주민의 만성화된 체념과 정부-주민 간 고착화된 갈등'이 도출되었다. 즉 주민지원사업이 1999년부터 19년간 시행된 시간적 차원이 중심현상에 큰 영향을 미치는 요소이고 사업에 관한 주민들의 오랜 경험을 통해 축적된 심리적 감정은 체념과 정부와의 갈등에 관한 인식이며, 사업에 관한 인지 정도와 행위 특성에 따른 세 가지 유형의 대응전략을 취한 결과 주민지원사업의 효과성도 저하되고 정부와 주민 간 인화성 높은 갈등이 지속된다는 것이다.

본 연구의 패러다임 모형의 결과를 바꾸기 위해서는 우선적으로 중심현상인 주민의 만성화된 체념과 정부-주민 간 고착화된 갈등을 해소할 수 있는 방안을 맥락적 조건과 중재적 조건을 감안하여 마련해 볼 필요가 있고, 이로써 정부는 주민지원사업 제도가 나아가야 할 미래방향을 정립할 수 있을 것이다. 예를 들어 갈등해결을 위하여 맥락적 조건으로 밝혀진 주민지원사업의 문제점을 정부와 주민이 함께 전면적으로 재검토하고 사실관계를 확인하는 제도적 절차를 마련하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이같은 공동문제해결 방식을 통한 갈등관리로 주민들은 정부에 대한 불신과 정부와의 인식격차를 해소할 수 있을 것이다. 주민지원사업과 관련된 법체계에 대해서도 주민의 누적된 불만을 해소하는 차원에서 반복적 민원제기 사항들에 대한 법규 개정의 필요성을 전문연구기관에 연구용역을 의뢰하여 법체계를 재검토하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 이로써 규제완화나 법규 개정을 불가능한 것으로 믿는 주민들의 체념, 피해의식, 억울함, 분노와 같은 부정적 심리도 치유되는 계기를 만들 수 있다. 그리고 19년간 시행된 주민지원사업에 대한 만성적 관행의 틀로부터 정부와 주민 모두 탈피하여 새로운 시각을 도입할 필요가 있다. 즉 기존의 주민지원사업에 대한 경제적 접근을 고수하기보다는 주민의 삶의 질이나 사회적 책임, 정체성, 자긍심(pride)을 제고할 수 있는 방향을 모색하는 사회학적 접근을 새롭게 적용시켜 정부와의 갈등을 해소하고 주민지원사업에 대한 주민만족도 향상을 기대해 볼 수 있을 것이다.

같은 맥락에서 본 연구의 정책적 시사점을 제시하자면 첫째, 특수협이라는 중간조직(intermediary organization)의 역할에 대한 재발견이다. 특수협은 한강법 제24조의2에 근거하여

설립된 민관협의체로서 한강수계기금의 지원을 받지만 그 운영에는 특별대책지역 7개 시·군 주민대표가 참여하는 조직이다. 특수협은 수질보전과 지역발전의 조화방안 구상, 수질보전을 위한 주민교육 및 홍보, 지역주민의 의견수렴 등의 공식 기능 이외에도 정부와 주민을 매개하는 상징적 역할을 수행한다. 일부 주민대표들은 특수협의 정체성을 환경부의 들러리 역할을 하는 관변단체라고 의심한다. 그러나 그와 동시에 본 연구에서는 특수협의 존재 자체가 주민들의 불만, 억울함, 분노, 울분과 같은 부정적 감정이 관리하기 어려운 수준까지 발화되는 것을 사전에 조절함으로써 갈등의 격화나 폭발을 예방하는 갈등관리의 메커니즘으로서 작동하고 있음을 발견하였다. 비록 한강수계기금으로 운영되는 민관거버넌스 협의체로서의 한계점은 있겠지만, 피규제 주민들과 규제기관 사이의 폭발적 갈등을 방지하는 상황 조절자로서 특수협이 지니는 역할을 재발견하고 이를 보다 발전시킬 필요가 있을 것이다.

둘째, 피규제자인 주민들과 정부기관 간의 인식 격차 해소의 문제이다. 한강수계 주민지원사업에 대해 상류주민들은 규제로 인한 피해보상사업이라고 인식하는 반면에, 정부는 공익을 도모하는 과정에서 불가피하게 발생한 사안에 대해서 호혜적 의미의 정책적 지원을 펼치는 사업이라고 정의한다. 법리적으로 보아 한강수계 주민지원사업은 보상사업이 아닌 지원사업일지 모른다. 그러나 이 사업이 보상이 아닌 지원이기 때문에 예산 집행에 있어 각종 복잡한 절차와 내부 규제를 따라야만 한다는 것은 지나친 정부기관 위주의 논리일 수 있다. 주민들은 정부기관(시·군 관리청, 환경부, 한강청, 한강수계위) 공무원들이 천편일률적으로 그리고 반복적으로 "법규 때문에 안 된다"라고 답변하는 것에 대해 불만 속에 좌절하는 모습을 보인다. 그리고 주민들은 "무조건 법 때문에 안 된다고만 하지 말고 한 번만이라도 진심으로 검토해 보려는 그런 마인드라도 가졌으면 좋겠어"라는 간절한 소망을 토로하기도 한다. 상류주민들이 주장하듯이 '보상사업'이어야 할지의 문제와는 별도로 정책의 결정·집행기관인 정부가 지난 19년 동안 '주민지원사업'을 과연 얼마나 주민에 초점을 맞춘 수요자 중심의 사업으로 시행해 왔는지를 고민해야 할 여지는 충분히 많다.

셋째, 본 연구에서 일부 소수의 주민대표들만 주민지원사업에 대해 잘 알고 적극적으로 참여하는 반면 대부분의 주민들은 잘 모르거나 조금 알더라도 자신의 목소리를 내지 않고 묵종하는 소극적인 대응방식을 취하고 있음이 발견되었는데, 이 사업이 1999년부터 19년간 시행된 사실에 비추어 보면 놀라운 결과이다. 이는 주민의 사업에 대한 낮은 인지도와 7개 시·군 관리청과 한강청, 외부전문 리서치기관에서 실시하는 주민만족도 조사 간의 양립 가능성에 의문을 제기한다. 사업에 대한 인지도가 낮은데 만족도 조사를 매년 정기적으로 실시했다는 것이 무슨 의미일지 생각해 볼 필요가 있다. 예로 한국환경정책·평가연구원(2017: 68)의 전화면접 조사결과, 상류지역 주민의 44.5%가 주민지원사업과 관련된 언론보도나 사업홍보 유인물, 설명회, 공청회 등을 통해 사업 설명을 접할 기회가 전혀 없었다고 응답하였고, 특수협(2017: 157)이 235명의 상류주민을 대상으로 한 설문조사 결과 180명(76.6%)이 사업에 대해 잘 모른다고 응답하였다는 것은 정부에서 엄밀히 고민해야 할 문제가 무엇인지를 보여준다.

넷째, 본 연구의 패러다임 모형의 중심현상을 구성하는 하위범주로 순응적 체념, 무기력/무력감, 피해의식/소외감, 억울함/답답함, 분노/비난과 같은 부정적인 감정이 발견되었는데, 이는 지

금까지 주민지원사업에 대해 경제적 관점으로만 접근해 온 방식에서 벗어나 사회심리적 측면에서 주민의 부정적 감정을 해소할 수 있는 방안 모색 쪽으로 접근할 필요성을 시사한다. 특히 정부는 주민지원사업의 주요 이슈별 정부-주민 간 시각·입장 차이를 좁히려는 노력을 시작으로 오랜 기간 축적된 주민들의 부정적 심리가 긍정적 심리로 전환될 수 있도록 주민지원사업에 대해 새로운 시각으로 전반적인 재검토를 고려해 볼 가치가 있다.

끝으로 이 연구의 한계점은 주민대표만을 심층인터뷰 및 포커스그룹 인터뷰 대상자로 선정하여 세세하고 풍부한 자료를 수집할 수 있었던 반면에 일반주민을 대상자로 하지 않아 연구에서 간과한 부분이 있을 것이란 점을 지적할 수 있다. 그리고 근거이론의 코딩과정 속성상 발생할 수밖에 없는 연구자의 자의성 및 주관성 개입을 완벽하게 차단했다고 확언하기 어렵다는 한계점이 있다. 이러한 문제점을 극복하기 위해 윤견수(2013)와 권향원·최도림(2011)은 복수의 연구자를 코딩과정에 참여시킬 것을 제안한다. 이를 반영해 본 연구진은 심층인터뷰와 포커스그룹 인터뷰를 모두 녹취하여 여러 차례 전사(transcription)를 거쳤고 추가적으로 2차 자료를 수집·활용하여 자료의 다각 검증을 통한 분석의 내적 타당성을 도모하였으며, 복수의 연구자가 함께 자료수집과 분석이 동시에 이루어지도록 코딩 및 재코딩 과정을 반복하면서 코딩의 분석결과를 평가하였다. 하지만 근거이론을 기반으로 질적 자료로부터 귀납적으로 문제 현상을 기술하는 데 나타나는 근본적인 한계점이 본 연구에도 존재할 가능성이 있다. 이는 연구자의 능숙함(dexterity)이 질적 연구의 질을 결정한다는 Miles & Huberman(1984)의 논의에 비추어 볼 때 근거이론 방법론을 적용하는 실제 연구수행과정에서 왜곡과 오해의 개입을 완화시키려는 노력이 중요함을 강조한다.

참고문헌

강문희. (2011). 지방정부의 정책추진과 갈등관리: 남양주시 소각잔재매립장 입지선정 및 건설갈등 사례. 「한국콘텐츠학회논문지」, 11(11): 156-172.

강선경·이근무. (2014). HIV 보유자들의 자조공동체 생활경험과 낙인벗기 과정에 대한 근거이론 연구. 「정신보건과 사회사업」, 42(4): 174-203.

김경민. (2012). 한강 수계관리기금 관리정책의 개선방안. 국회입법조사처 현안보고서.

김경은. (2015). 한국의 장관은 정치가인가 행정가인가: 장관 리더십에 대한 근거이론 적용. 「한국행정학보」, 49(4): 391-425.

김상섭. (2017). 다문화 공공갈등의 전개와 지방정부 대응: 이슬람사원 건축허가를 둘러싼 갈등사례연구. 「지방정부연구」, 21(3): 289-313.

김성수·신희동. (2016). 한강상수원 보호 관련 법규에 대한 문제점 검토: 한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률을 중심으로. 「연세 공공거버넌스와 법」, 7(1): 1-37.

김준현. (2010). 행정사례연구 접근방법으로서의 근거이론의 전망과 한계. 「한국사회와 행정연구」, 21(2): 321-341.

김지연·김우리. (2017). 장애위험아동 지원을 위한 특수교육의 역할: 근거이론을 적용한 초등 특수교사의 인식 분석. 「학습장애연구」, 14(1): 165-193.

권선필. (2006). 근거이론(Grounded Theory)을 통해 재구성해 본 지방정부 하급 공무원의 혁신수용현상에 관한 해석과 함의. 「한국사회와 행정연구」, 16(4): 45-67.

권향원. (2016). 근거이론의 수행방법에 대한 이해: 실천적 가이드라인과 이론적 쟁점을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 20(2): 181-216.

권향원·최도림. (2011). 근거이론적 방법의 이론화 논리에 대한 이해: 한국행정학의 비맥락성과 방법론적 편향성 문제를 중심으로. 「한국행정학보」, 45(1): 275-302.

나태준. (2009). 이슈 프레이밍 분석을 통한 환경정책의 역량강화에 관한 연구: 지방자치단체 공무원과 민간환경감시단의 배출업소관리업무 프레임을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 21(2): 57-77.

나흥하·변용철·김대현. (2007). 초등학생이 일제시험 기간에 겪는 경험의 실체: 근거이론 방법론적 연구. 「초등교육연구」, 20(2): 113-138.

도명록. (2015). 근거이론의 한국 행정 이론의 형성 가능성: Strauss의 패러다임 모형에 대한 비판적 고찰. 한국행정학회 학술발표논문집, 2067-2080.

류도암·이선우·강문희·박성민.(2016). 지방정부 효율적 갈등관리를 위한 제반 요인: 지방 중·고위직 공무원의 인식을 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 15(2): 1-30.

류영아·채경진. (2017). 문화재 보존정책에 따른 정부·지역주민간 갈등분석: 풍납토성 사례를 중심으로. 「한국정책연구」, 17(1): 1-19.

박홍엽. (2011). 공공부문의 갈등관리 제도화 모색. 「한국공공관리학보」, 25(1): 105-132.

배경완·정주철. (2015). 상수원관리지역 주민지원사업에 있어서 중·장기계획의 중요성에 관한 연구. 「대한국토계획학회지」, 50(7): 75-86.

배윤기. (2012). 제주해군기지 건설에 대한 로컬-기반의 이해와 로컬리티의 정치. 「한국민족문화」, 43(5): 345-389.

백상규·황경수. (2014). 제주해군기지와 방폐장 협상사례에서 지방자치단체의 역할 분석. 「한국정책학회보」, 23(4): 147-178.

서순탁·이병준. (2011). 팔당유역 수질오염 총량관리제에 따른 토지이용규제 개선에 관한 연구. 「한국공법연구」, 54: 215-243.

소성규·김종수. (2015). 발전소 주변지역 지원사업에 관한 인식조사 연구: 포천 복합화력발전소 주변지역 주민과 전문가·교사를 중심으로. 「법과 정책연구」, 15(3): 1097-1141.

송미영. (2016). 물이용부담금 갈등과 해법. 경기연구원.

신상준. (2017). 정책네트워크와 공공갈등: 수도권매립지에 관한 정책형성과정을 중심으로. 「한국정책학회보」, 26(3): 169-204.

신상준·이숙종. (2017). 공공갈등에서 시민참여의 변화: 수도권매립지 사례에 대한 근거이론의 적용. 「한국행정학보」, 51(3): 157-191.

심준섭. (2012). 제주 해군기지 건설을 둘러싼 지역주민과 공무원의 갈등 프레임 비교분석. 「행정논총」, 50(4): 221-249.

심준섭·김지수. (2010). 갈등 당사자의 프레임과 프레이밍 변화과정 분석: 청주시 화장장 유치 사례. 「행정논총」, 48(4): 229-261.

심형구·김창수·양기용·김성우. (2014). 고압송전선로 건설갈등의 프레임 분석: 기장군과 밀양시 주민인식조사를 중심으로. 「한국행정논집」, 26(2): 241-266.

여관현·최근희. (2012). 정책네트워크 관점의 도시재개발사업 갈등구조 연구: 서울시 용산4구역 재개발사례를 중심으로. 「도시행정학보」, 25(1): 109-137.

여관현. (2017). 근거이론을 활용한 소규모 맞춤형 정비사업의 실천적 함의: 시흥시 도일시장 정비사업 사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 21(3): 39-70.

염유식·김여진. (2011). 북한이탈주민의 사회연결망 형성과 유형에 대한 근거이론 연구. 「한국사회학」, 45(2): 91-129.

유민봉·심형인. (2011). 공무원이 조직생활에서 경험하는 체면 현상과 행위에 대한 질적 연구: 근거이론(Grounded Theory)를 적용하여. 「한국행정학보」, 45(1): 195-225.

유영성·박연희. (2003). 팔당 상수원관리지역 주민지원사업 기금지원 개선방안에 관한 연구. 경기개발연구원.

유영성. (2008). 팔당상수원 수질정책의 패러다임 전환 1-2. 경기개발연구원.

윤견수. (2013). 경험의 의미와 질적 연구의 연구 과정: 근거이론에 대한 사례를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 17(2): 163-200.

은재호·김형성·최대용. (2011). 국방·군사시설 입지갈등의 원인과 해법: 제주해군기지 사례의 교훈. 「한국정책학회보」, 20(2): 319-352.

은재호. (2011). 국방·군사시설 입지갈등의 원인 분석: 담론분석을 통한 원인진단 지표 개발. 「한국행정학보」, 45(4): 55-84.

이민우·이명식·정성원. (2016). 주민참여 마을만들기 사업 추진에 있어서 참여자 간 갈등에 관한 연구: 근거이론의 적용. 「대한건축학회논문집」, 32(1): 117-128.

이영철. (2014). 근거이론의 근거에 대한 음미: 방법론과 방법. 「한국정책과학학회보」, 18(1): 187-214.

이정기·문진영. (2016). 자원봉사자의 커뮤니케이션 적응 과정에 관한 근거이론: 가톨릭 사회복지기관을 중심으로. 「한국사회복지행정학」, 18(4): 109-141.

이정희. (2010). 근거이론방법론의 행정학 적용에 관한 연구. 한국국정관리학회 학술발표논문집, 35-56.

이현주. (2016). 결혼이주여성의 사회적 기업 근무경험에 관한 근거이론 연구. 「한국사회복지학」, 68(4): 25-51.

전만식. (2013). 한강수계관리기금의 주민지원사업 대상지역 개선방안. 강원발전연구원.

전상환·김수강·박경호. (2015). 제주 해군기지 갈등 프레임 분석. 「한국보훈논총」, 14(2): 71-101.

조용모. (2011). 수질오염총량관리체제에서의 한강수계관리기금의 개편방향 연구. 서울연구원.

주경일·최흥석·주재복. (2003). 프레임분석을 통한 수자원 갈등 각 이해집단의 의미구성 이해: 한탄강댐 건설 사례를 중심으로. 「행정논총」, 41(4): 193-221.

충북개발연구원. (2009). 한강수계관리기금 산정방식 개선 및 하천수질 연계방안: 주민지원사업

비를 중심으로.
최병학. (2014). 지방정부 갈등관리의 현황분석 및 정책과제: 충청남도의 공공갈등관리를 중심으로. 「한국갈등관리연구」, 1(2): 285-312.
최지용. (2010). 한강수계 수변구역의 합리적 조정방안에 관한 연구. 한국환경정책·평가연구원.
최현재·김종업. (2014). 지방정부 정책결정과정의 정책네트워크 분석: 서울시 지하철 9호선 요금인상 갈등사례를 중심으로. 한국지방정부학회 학술발표논문집, 334-347.
최희경. (2012). 배우자를 돌보는 남성노인에 관한 근거이론 연구: 돌봄의 구조와 유형을 중심으로. 「가족과 문화」, 24(4): 45-81.
최흥석·송미영 (2005). 팔당 수질오염총량관리제 정책과정의 책무성. 「한국정책학회보」, 14(4): 361-404.
최흥석·홍성만·주경일. (2003). 사회적 갈등의 근거이론적 이해: 댐건설을 중심으로. 「한국행정학보」, 37(4): 169-191.
한강수계관리위원회. (2016). 2016년도 상수원관리지역 주민지원사업계획 수립 지침.
한강수계관리위원회. (2016). 한강수계관리기금 중장기운용계획('07~'15)
한강수계관리위원회. (2016). 한강수계관리기금 통계.
한국환경정책·평가연구원. (2011). 주민지원사업 중 일반자원사업의 아이템 개발 연구사업. 팔당호수질정책협의회 보고서.
한국환경정책·평가연구원. (2014). 한강수계관리기금 중기운용계획 수립연구('16~'20).
한국환경정책·평가연구원. (2017). 2016년도 한강수계 주민지원사업평가.
한승주. (2010). 성과급제도에 대한 공무원의 대응: 근거이론의 적용. 「한국행정학보」, 44(4): 29-58.
한준섭. (2017). 「개방형 고위 공직자의 조직 사회화와 리더십: 근거이론의 적용」. 성균관대학교 국정전문대학원 박사학위논문.
홍영석. (2012). 한강수계 관리청별 주민지원사업비 배분기준에 관한 연구. 한국환경정책·평가연구원.
허준형·권민영·조원혁. (2015). 세종시 이전 기관 공무원이 경험하는 행정비효율성에 관한 연구: 근거이론의 적용. 「한국행정학보」, 49(3): 127-159.
황성연. (2008). 「한국 상수원 수질관리정책의 개선방안에 관한 연구: 팔당상수원 특별대책 지역을 중심으로」. 한성대학교 박사학위논문.
특별대책지역 수질보전정책협의회. (2012). 팔당상수원의 효율적 관리를 위한 비용분담원칙 설정방안에 대한 연구.
특별대책지역 수질보전정책협의회. (2017). 지역발전을 위한 한강수계 상수원관리지역 주민지원사업 개선방안 연구.
팔당호수질정책협의회. (2010). 주민지원사업 중 일반지원사업의 아이템 개발 연구사업.
건설타임즈, 2012.3.16. 환경부, 물이용부담금 운용제도 전면 개편.
경기신문, 2017.10.17. 숨겨진 세금, 물이용부담금 문제 환경부는 응답하라.
서울신문, 2017.7.9. 팔당 '한강수계관리기금' 줄줄 샌다.

시민일보, 2010.12.15. “방만한 한강수계관리기금, 기금 활용방안 모색해야.”
아시아투데이, 2017.2.14. 인천시-서울시, 물이용부담금 2차 포럼...제도 문제점 논의.
연합뉴스, 2014.6.24. 한강수계관리기금 주민지원사업비 집행 ‘엉터리.’
환경노정신문, 2011.1.13. 한강수계관리기금, 무엇이 문제인가.
뉴스1, 2013.7.9. 5개 시·도, 한강수계기금 제도개선 합의.
Charmaz, K. (2006). Constructing Grounded Theory: A Practical Guide through Qualitative Analysis. CA: Sage Publications.
Cresswell, J. W. (2013). Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among Five Approaches. Sage Publications.
Glaser, B. G. (1978). Theoretical Sensitivity: Advances in the Methodology of Grounded Theory. Mill Valley, CA: Sociology Press.
Glaser, B. G. & Strauss, A. L. (1967). The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research. Aldine Transaction.
Heath, H. & Cowley, S. (2004). Developing a Grounded Theory Approach: A Comparison of Glaser and Strauss. *International Journal of Nursing Studies*, 41: 141-150.
Locke, K. (2001). Grounded Theory in Management Theory. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
Miles, M. B. & Huberman, A. M. (1984). Qualitative Data Analysis: A Sourcebook of New Methods. Sage Publications.
Mills, J., Bonner, A., & Francis, K. (2006). The Development of Constructivist Grounded Theory. *International Journal of Qualitative Methods*, 5(1): 25-35.
Strauss, A. L. (1987). Qualitative Analysis for Social Scientists. Cambridge University Press.
Strauss, A. L. & Corbin, J. (1990). Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
Strauss, A. L. & Corbin, J. (1998). Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

강지선(姜智善): State University of New York at Albany에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 정부학연구소 연구교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 공공관리, 정부-NPO 관계, 갈등관리와 협상론, 조직론 등이다(1212kjs@korea.ac.kr).

최흥석(崔興碩): Syracuse University에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방행정, 공공관리, 전자정부 등이다. 최근 논문으로는 비용 지불의사를 활용한 공공서비스 선호 집단 발견 연구(2018), How Is Public Health Service Performance Related to Institutional Arrangements in OECD Countries?(2017), Who Should Be in Charge?(2014) 등이 있다. 현재 Information Polity, Asia Pacific Journal of Public Administration, Asian Journal of Political Science, Thai Journal of Public Administration 등의 편집위원이다(hschoi@korea.ac.kr).

〈논문접수일: 2018. 4. 17 / 심사개시일: 2018. 4. 19 / 심사완료일: 2018. 5. 15〉

Abstract

A Grounded Theory Analysis on the Residents' Perception and Experience of Community Support Programs in the Han River Basin

Kang, Ji Sun

Choi, Heungsuk

By adopting grounded theory approach, this study establishes the paradigm model for local residents' perception and experience of community support programs in the Han River basin. Results of the study indicate 'chronic resignation' and 'deep-rooted conflict' as a focal phenomenon due to the enforcement of community support programs as a causal condition that is influenced by four contextual conditions such as ongoing problems of community support programs, long-term implementation of the programs, perception gaps between public servants and residents regarding the programs, and fixed geographical location of the Paldang water source. Depending on four intervening conditions(eligibility for program recipients, programs' expenditure, individual characteristics, and scope of regulated regions), residents take three different types of counterstrategy - absence of cognition(indifference), partial cognition (acquiescence), and complete cognition(active action). These three types of residents' action and interaction bring about difficulties in improving the program effectiveness and highly flammable conflicts between public servants and residents. To change the negative consequence, it is necessary to formulate a plan for resolving the focal phenomenon by considering contextual and intervening conditions.

Key Words: community support programs, grounded theory, public conflict, residents' perception, residents' experience