

대구시 취수원 이전계획과 지역 간 협력적 거버넌스*

최병두** · 채은혜*** · 양민지****

Daegu metropolitan government's plan of relocation of water intake plant and collaborative governance between regions*

Byung-Doo Choi** · Eun-Hye Chae*** · Min-Ji Yang****

요약: 이 논문은 대구시 취수원 이전 계획을 둘러싼 대구와 구미 지역 간 갈등의 전개과정과 이를 해결하기 위한 민관협의회의 구성 및 운영 과정을 고찰하고자 한다. 이 논문은 우선 수자원이 자연적 순환과 사회적 순환 과정을 통해 유통되는 주요한 공공재 및 공유재이며, 따라서 이를 둘러싼 갈등은 이해당사자들이 모두 참여하는 협력적 거버넌스의 구축을 통해 해결되어야 한다고 주장한다. 특히 이 논문은 협력적 거버넌스가 규범적 목표 지향뿐만 아니라 전략적 수단으로 활용될 수 있음을 지적한다. 이러한 개념적 논의에 바탕을 두고, 이 논문은 대구시 취수원 이전 계획과 그 동안 갈등의 전개과정을 살펴본 후, 대구와 구미 지역 간 합의를 통해 구성된 민관협의회의 초기조건과 전개과정을 협력적 거버넌스의 관점에서 분석하고자 한다. 이 논문은 이 민관협회가 현재 중단상태에 빠진 것은 협력적 거버넌스가 결국 규범적 목표 실현보다는 지역 헤게모니를 위한 전략적 수단으로 활용되었기 때문이라고 결론짓는다.

주요어: 취수원 이전, 대구·구미 간 갈등, 수자원, 공유재, 협력적 거버넌스

Abstract: This paper is to consider the development process of conflict between Daegu and Gumi which has been arisen from Daegu city's plan of relocation of water intake plant. It first argues that water is a major common and public resource which is circulated through the social process as well as the natural one, and hence that conflicts within or between regions due to its allocation should be resolved or managed by construction of collaborative governance in which all stake-holders participate. In particular, it is pointed out that collaborative governance would be not only oriented to a normative goal, but also be mobilized as a strategic means. On the basis of this conceptual consideration, this paper explores the development process of conflict caused by Daegu city's plan of relocation of water intake plant, and analyze the starting conditions and deliberation process of the public-private committee which has been constituted through a consensus between Daegu and Gumi city government. It concludes that the current interruption of the committee has happened, because it has been mobilized politically as a strategic means for regional hegemony, not as a normative one to resolve the conflict.

Key Words: relocation of water intake plant, conflict between Daegu and Gumi, water resource, the commons, collaborative governance

1. 서론

하천은 다양한 기능들을 가지지만, 특히 인간의 생존과 생활, 생산에 절대적으로 필요한 용수로서 수자원을 공급한다(최병두, 2004). 그러나 급속한 산업화와 도시화 과정에서 하천의 수자원에 대한 수요는 급증하는 반면, 하천의 용수 가용량은 자

연에 의해 주어지는 강수량에 의해 절대적으로 한정될 뿐만 아니라 사용 후 배출되는 폐수로 인해 점점 심각하게 오염되게 되었다. 물론 이에 따른 문제를 해결하기 위해 정부는 대규모 댐의 건설과 하천 정비, 수중보 및 도수관의 설치, 강변여과수의 이용 등을 통해 하천의 가용량을 증대시키려고 하지만, 이러한 노력도 일정한 한계에 도달하게

* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2013S1A3A204 3429)
** 대구대학교 지리교육과 교수(Professor, Department of Geography Education, Daegu University)(bdchoi@daegu.ac.kr)
*** 대구대학교 지리학과 대학원생(Graduate Student, Department of Geography, Daegu University)(alth54255@naver.com)
**** 대구대학교 지리학과 대학원생(Graduate Student, Department of Geography, Daegu University)(minjee1@naver.com)

된다. 일정 지역에서 하천의 수자원이 한계에 봉착하게 되면, 지방정부는 우선적으로 지역주민들의 삶과 직결된 취수원의 이전 계획을 세우게 된다. 그러나 이러한 계획은 하천의 용수 가용량의 한계와 하천 수질오염의 악화 등의 문제로 인해 하천의 수자원 이용과 배분을 둘러싼 사회공간적 갈등을 심화시키게 된다.

특히 취수원 이전 계획은 이전을 추진하는 지역과 이전 예정지역 간에 복잡한 이해관계를 촉발하기 때문에, 수자원의 배분과 이용을 둘러싸고 심각한 갈등을 유발할 수 있다. 하천은 상류에서 하류로 흐르는 공간 이동상의 특성을 가지며 또한 하천 용수의 가용량은 지리적으로 불균등하게 분포한다. 뿐만 아니라 하천의 수자원은 다수의 사람들이 공동으로 소유하고 사용하는 대표적인 공유자원으로, 그 특성상 비배제성과 편익 감소성을 내포하고 있기 때문에, 이의 이용을 규정하거나 배분하는 과정에서 복잡하고 심각한 갈등을 유발할 수 있다. 이와 같이 수자원이 가지는 공간적 특성과 공유재로서의 특성은 갈등을 유발하는 중요한 요소가 되며, 또한 갈등 조정 과정에서 걸림돌이 되고 있다. 특히 우리나라는 물 수급의 지역적 불균등과 더불어 정책적으로 관리 원칙의 미비, 체계적인 자료의 부족, 관리 부서의 분산 등으로 인해 수자원 배분과 이용을 둘러싼 갈등의 해결에 어려움을 겪고 있다(권경득, 2004).

하천 용수를 포함하여 공유재를 둘러싸고 사회공간적 갈등이 발생할 경우, 이를 해결하기 위해 3가지 방안, 즉 정부의 강제적 통제, 사적 소유권의 부여, 자발적 협의와 조정 모색 등이 강구될 수 있다. 이 3가지 방안은 3가지 유형의 거버넌스, 즉 위계적 거버넌스, 시장 거버넌스, 그리고 네트워크(또는 협력적) 거버넌스로 개념화된다(최병두, 2015). 1990년대 이후 민주화와 지방화에 관한 관심이 증대함에 따라 3번째 유형의 해결 방안, 즉 자원을 공유하는 이해관계자들이 직접 협의와 조정 과정을 통해 문제를 해결하는 방안이 대안으로 고려되고 있다. 그러나 최근 시장지향적 신자유주의가 정책 전반에 반영되면서 시장 원리를 통한 자원 배분의 효율성이 거론되기도 한다. 또한 우리나라와 같이 지방자치의 역사가 짧고, 지방정부 간 협상 및 조정을 위한 관행과 규칙이 미흡한 상

황에서, 공유재를 둘러싼 분쟁을 해결하는 과정에서 여전히 중앙정부나 제3자가 개입하거나 또는 이들에 의존하는 경향이 있다.

이와 같은 공유재로서 하천의 수자원 이용과 배분, 특히 취수원 이전문제와 관련된 갈등의 대표적 사례로, 대구 취수원의 구미지역 이전 계획을 둘러싼 지역 간 갈등을 들 수 있다. 1991년 발생했던 낙동강 폐놀오염 사고 이후 대구시는 낙동강 상류지역에 입지한 오염원들로 인해 수질오염 문제가 심화되자, 식수원에 대한 불신과 깨끗한 원수 공급에 대한 요구가 증대하였고, 이에 따라 취수원 이전에 관한 논의가 시작되었다. 대구시는 수질과 수량, 지형 조건, 오염의 위험 정도 등 여러 요인과 이전 거리 및 이전 비용 등을 검토하여 다양한 이전 후보지를 제안하고, 예비 타당성 조사를 통해 사업의 정책적 의의와 경제성을 판단하고자 했다. 이 과정에서 대구 취수원의 구미지역 이전 계획이 유력하게 제안되었고, 구미시는 이에 따른 지역의 피해나 손실을 우려하여 다양한 수단과 조직들을 통해 반대 입장을 보여 왔다. 이로 인해 촉발된 대구와 구미 지역 간 갈등은 10년 넘게 지속되면서, 취수원 이전에 대한 지역 간 합의가 점점 더 어렵게 되었다. 이러한 상황에서 2015년 2월 국토교통부는 '경북·대구권 맑은 물 공급 종합계획 검토' 용역 결과를 발표하게 되었다. 이를 계기로 구미시는 민관협의회 구성을 제안하고 대구시가 이를 수용함에 따라 취수원 이전과 관련된 민관협의회가 구성·운영되게 되었다. 이러한 민관협의회의 구성과 운영은 협력적 거버넌스를 통한 갈등 조정 과정으로 이해될 수 있지만, 실제 몇 차례 회의를 진행하면서 이 협의체는 참여자들의 입장과 이해관계의 차이를 드러내면서 결국 회의가 잠정 중단되는 사태를 맞고 있다.

이 논문은 이와 같은 대구시 취수원 이전계획을 둘러싼 갈등의 전개과정과 이를 해결하기 위한 민관협의회의 구성 및 운영 과정을 사례로, 수자원의 이용과 배분을 위한 협력적 거버넌스의 의의와 한계를 고찰하고자 한다. 다음 절에서 우선 공유재로서 수자원의 특성과 배분에 관한 이론적 논의를 검토하고 또한 거버넌스의 유형과 특히 협력적 거버넌스 개념과 본 연구의 분석틀을 간략히 제시하면서 이의 의의와 한계를 개념적으로 서술

하고자 한다. 이러한 이론적 논의에 바탕을 두고, 대구시 취수원 이전 계획과 그 동안 갈등의 전개 과정을 살펴본 후, 대구와 구미 지역 간 협의를 통해 구성된 민관협의체의 초기조건과 전개과정을 협력적 거버넌스의 관점에서 분석하고, 결론과 시사점을 논의하고자 한다.¹⁾

2. 수자원의 배분과 협력적 거버넌스

1) 공유재로서 수자원의 특성과 관리

물은 자연 순환의 기본요소이며, 모든 생명의 근원이다. 물은 인간의 생존과 생활 그리고 사회경제적 생산을 위한 필수재이며, 다른 어떤 것으로도 대체불가능한 자원이다. 또한 물은 인간에 의해 만들어진 것이 아니라 자연 상태에서 주어진 것이다. 자연에서 물은 구름 상태에서 비나 눈으로 하강하여 지표 하천이나 지하수로 흐르다가 결국 바다로 들어가고, 하천이나 바다에서 증발하여 다시 구름이 되어 순환한다. 이러한 자연적 순환의 일부에서 인간은 물을 다양한 목적으로 이용하고 다시 자연 상태로 내 보낸다. 물은 인간 생존과 사회생활에 필수재이며 또한 인간의 생산물이 아니라 자연의 소여물이라는 점에서 어느 누구에 의해 소유될 수 없는 공유재(또는 공통재, the commons)이다. 또한 물의 자연적 순환 속성은 물이 일정 기간 동안 누군가(개인이나 집단)에게 점유될 수는 있지만, 계속 소유될 수는 없도록 한다. 이러한 점에서 특정 개인이나 집단(사회적, 지역적)은 자신이 관리하는 토지나 지역에서 흐르는 물에 대해 독점적 소유 또는 이용에 대한 권리를 가진다고 주장할 수 없다.

지표면의 물은 하천을 따라 상류에서 하류로 흐르는 일정한 공간적 이동성을 가진다. 따라서 상류지역에서 하천의 물을 많이 이용하거나 오염시키게 되면, 하류지역에서는 물의 이용량이 줄어들거나 오염으로 인해 적합한 용도로 사용할 수 없게 된다. 지역에 따른 강수량의 차이와 더불어 하천의 유로에 대한 접근성의 차이로, 물이 풍족한 지역과 부족한 지역 간에 물 격차가 발생한다. 이러한 물의 격차는 물론 해당 지역의 인구와 산업에 필요한 물 수요에 따라 더욱 심화될 수 있지

만, 물 격차의 상당 부분은 자연적 조건에 의해 주어진 것이라고 볼 수 있다. 또한 하천은 인간의 생활과 생산에 필요한 용수를 공급할 뿐만 아니라, 크고 작은 배들이 통행하는 교통로가 되고, 다목적 댐 건설과 발전을 통한 에너지원이 되기도 한다. 또한 하천은 사용 후 버려지는 폐수의 배출로이며, 폐수를 받아들여 자정작용을 하며, 다양한 동식물들의 서식지 역할을 담당하고, 증발 과정이나 바람길의 형성을 통해 기후 조절 기능을 수행하기도 한다(최병두, 2004).²⁾ 하천이 수행하는 이러한 기능들 가운데 어떤 측면을 강조할 것인가를 둘러싸고 갈등이 발생하기도 한다.

산업화와 도시화과정은 하천의 이러한 자연적 특성과 기능에 심대한 변화를 초래했다. 물은 이제 더 이상 자연에 의해 주어진 것 그리고 자연에 의해 순환하는 것일 뿐만 아니라 인간에 의해 사회적으로 생산되고 순환하는 것이 되었다(Syngedouw, 2004; 최병두, 2013). 즉 도시에 집중된 사람과 산업에 필요한 물을 생산하기 위해 정부는 공공투자를 통해 상수원수를 취수하고 위생 처리하여 상수도를 통해 유통하고, 개별 가정이나 직장에서 이를 소비한 후 배출하면 이를 다시 폐수 처리하여 자연의 하천으로 방류한다. 오늘날 물은 자연적 순환, 즉 즉 강수 → 지표 및 지하수 → 바다 유출 → 증발 → 구름 응결 → 강수 과정과는 다른 사회적 과정, 즉 인위적인 생산 → 유통 → 소비 → 배출 → 처리 → 방류 과정을 통해 순환하고 있다. 이러한 물의 사회적 순환 과정으로 인해, 하천의 용수기능은 전면에 부각된 반면 자연 상태의 생태적 기능은 무시된다. 한 지역에서 필요한 물은 다른 지역에서 생산되어 장거리 상수도관을 통해 운반되는 광역상수도체계가 구축되었고, 이에 따른 취수장의 설치 및 이전과 그 주변 개발제한구역의 조성으로 인한 문제가 유발되게 되었다. 또한 정부에 의한 물의 생산·유통·처리 과정에서 물은 공적으로 생산된 공공재(public goods)로 간주되며, 이에 따른 비용이 사용자에 부과됨에 따라 물 요금을 지출하게 되었다. 심지어 물 시장의 발달과 더불어 물은 가격을 가지고 상품화되면서, 사유물처럼 인식되게 되었다.

요컨대 물이 공유재 및 공공재로서 가지는 특성은 다음과 같다. 첫째, 물은 모든 사람들의 생존과

생활에 필수적 재화이며 또한 특정한 개인이나 집단에 의해 생산된 것이 아니라 자연에 의해 주어진 것이라는 점에서 공유재이다. 공유재로서 물은 배타적 소유의 대상이 아니라 공동 이용의 대상이다. 둘째, 물은 자연적 과정을 통해 순환하기 때문에, 어떤 개인이나 집단에 의해 장기적으로 귀속될 수 없고 일시적으로 점유될 뿐이다. 또한 자연에서 물은 불균등하게 분포하며, 이에 따라 물이 풍부한 지역 또는 물(하천)에 접근이 용이한 지역이라고 할지라도, 그 이점은 배타적으로 향유될 수 없다. 셋째, 오늘날 산업화·도시화 과정에서 물은 자연적 과정과는 전혀 다른 메커니즘, 즉 공적으로 생산·유통·처리·배출되는 사회적 과정을 통해 순환하고 있다. 이에 따라 물은 공공재로 간주되고, 원칙적으로 공동체 구성원 전원에게 귀속되는 것으로 이해된다. 또한 이러한 과정으로 인해 정부는 공공재로서 물의 생산과 유통뿐만 아니라 폐수의 배출로 인한 하천의 오염에 대한 관리와 통제에 대한 권한과 책임을 가진다.

그러나 이러한 공유재 및 공공재로서 수자원은 이에 따른 특성으로 인해 심각한 문제를 내재하게 된다. 즉 수자원은 공유재이기 때문에 다른 사람들의 이용을 배제하기 어렵다. 또한 동시에 특정 지역의 수자원은 절대적으로 한정되어 있기 때문에 여러 사용자가 동시에 이용하면 그 양이 줄어들거나 혹은 혼잡 효과로 사회적 비용이 발생하는 경제적 공유재이다. 즉 수자원을 포함하여 대부분의 공유재는 한편으로 다수의 사람들이 공유하고 공동으로 사용할 수 있는 자원으로 잠재적 사용자를 배제하기 어려운 비배제성을 가진다. 또한 한 사용자(개인이나 사회공간적 집단 또는 세대)의 이용량이 증가하게 되면 다른 사용자의 이용량이 감소하는 편익감소성의 특성을 가진다(Ostrom, 1999; 홍성만 외, 2004).³⁾ 이러한 특성은 공유재의 이용에 따른 문제, 이른바 ‘무임승차자’(free rider)의 문제 또는 ‘공유지의 비극’(The tragedy of the commons) 문제를 유발한다. 일반적으로 공유자원의 사용자들은 자신의 이용에 따라 사회적 비용이 발생한다는 사실을 무시하고, 자신의 비용과 편익만을 고려하여 자원의 고갈을 초래할 수 있다. 이러한 공유자원의 특성으로 인해, 개인적 이익을 추구하는 사람들의 합리적 선택이 사회적으로 ‘공

유재의 비극’을 초래할 수 있다.

2009년 노벨 경제학상을 받은 오스트롬(Ostrom, 1999; 또한 오스트롬 2010 참조)에 의하면, 이 문제는 공유재가 관리되지 않기 때문, 즉 공유자원에 대한 접근이나 행위자의 행동을 통제하기 위한 규칙이 없기 때문에 발생한다. 공유재를 둘러싸고 발생하는 문제(갈등)의 해결을 위해 3가지 유형의 방안, 즉 정부의 통제, 사적 소유권의 부여, 자발적 협의와 조정 방안이 고려될 수 있다. 우선 국가(중앙 및 지방 정부)의 강제력에 의존하여 공유재 문제를 해결하는 경우 시간과 비용을 절약할 수 있지만, 하향식 의사결정 과정 속에서 지역의 상황과 가치를 충분히 고려하지 못하는 한계를 가진다. 사적 소유권의 부여는 정부의 개입 없이 이해당사자들 간의 시장 원리를 통한 조정으로 자원이 효율적으로 배분할 수 있을 것이다. 그러나 사유권을 부여하는 과정에서 독점 현상이 우려되며, 이로 인해 오히려 혼란과 불만을 가중시킬 위험을 안고 있다. 최근에는 민주화와 지방화에 대한 논의가 진전됨에 전통적인 갈등 관리 방안 대신 공유재를 공유하는 이해관계자들이 직접 협의와 조정 과정을 거쳐 문제를 해결하는 방안이 효과적인 대안으로 고려되고 있다. 오스트롬은 정부의 개입이나 시장 기제를 통한 해결방안만이 아니라 또 다른 길, 즉 지역공동체의 자치 규칙 제정과 이에 근거한 다중심적(협력적) 거버넌스를 통해 공유자원의 관리가 가능하다고 주장한다(최병두, 2015).

거버넌스(특히 협력적 거버넌스)의 개념과 거버넌스의 구성 및 운영과정, 그리고 그 의의와 한계에 관해서는 다음 소절에서 논의하기로 하고, 여기서는 수자원의 배분을 둘러싸고 발생한 갈등의 사례를 다룬 선행연구들을 우선 간략히 살펴보고자 한다. 특히 1990년대 이후 민주화의 확산, 지방자치제의 본격화, 그리고 시민들의 참여 의식 향상 등으로 공유재의 배분과 이용을 둘러싼 갈등이 흔히 드러나게 되고, 이러한 갈등을 조정하기 위한 거버넌스의 구축이 이론적 및 정책적으로 주요 이슈가 되기도 했다. 예로, 이주현 외(2008)의 연구는 국내의 수자원과 관련된 분쟁 사례를 하천의 기능, 발생원인, 분쟁 주체 등에 따라 유형별로 구분하고, 분쟁 해결을 위해 거버넌스 시스템의 적용을 제안하였다. 특히, 시민참여 모델과 공학적

모형을 갈등의 원활한 합의 조정 방안으로 제시하여, 향후 수자원 배분과 관련된 분쟁의 해결과 조정을 위한 기제로 활용할 수 있는 토대를 마련하였다.

홍성만 외(2004)는 용담댐 용수 배분을 둘러싼 전주권과 충남권의 갈등을 제도분석 틀(IAD)을 활용하여 분석하였다. 전주권과 서해안 지역은 생활 및 공업용수의 안정적인 공급과 홍수 피해 경감, 전력자원의 개발 등을 도모하고자 용담댐 건설 계획을 추진하였다. 하지만 금강수계의 하류에 위치한 충남권 지역들은 용담댐이 건설되면서 대청호로 유입되는 유량의 감소로 수질이 악화되었을 뿐만 아니라 전북권의 인구 과잉 산정으로 충남권의 용수 배분이 불합리하게 산정되었다고 주장하면서 용담댐의 용수 재배분을 주장하였다. 수자원 배분과 기존의 수자원 이용 문제가 복합적으로 결합된 갈등 상황임에도 불구하고 두 지역은 제3자의 조정과 이해당사자 간의 협력을 통한 합의로 갈등을 원만하게 해결하였다. 이러한 사례는 갈등과 분쟁 조정 과정에서 거버넌스의 유용성을 입증한 것으로 평가된다.

유낙근·이원섭(2012)의 연구는 대구시와 같이 취수원의 대부분을 낙동강에 의존하고 있는 부산시가 상류 공단 지역의 오염 사고에 대한 대책으로 서부경남 지역의 남강물 취수를 계획하면서 표출된 수자원 배분 갈등을 사례로 다루고 있다. 그리고 두 지역 간 갈등을 조정하고 상생을 도모할 수 있는 방안으로 협력적 거버넌스를 모색하고, 이것이 올바른 갈등관리전략으로 작용하기 위한 방안으로 갈등관리 방안 도출, 광역적 상생방안과 신뢰 구축, 법적 제도적 장치 정비 등의 방안을 제시하고 있다. 또한 이승현·배상근(2012)은 대구시의 취수장 이전 계획과 이를 둘러싼 갈등을 분석하고, 결론으로 대구시 상수원의 수질 개선이 우선 고려되어야 하고, 취수장 이전은 수리·수문학 적 분석 이후 결정되어야 하고, 전문가와 시민들의 의견 수렴을 통한 지역갈등 해소를 전제로 하며, 정부의 다원화된 물조직 구성과 시민참여를 통한 물정책 및 법체제 수립과 관리기구의 개선이 필요하다고 주장한다.

이강웅 외(2012)의 연구 또한 부산시의 취수원 이전 갈등을 다루고 있는데 정부의 일방적이고 일

관성 없는 사업추진과 남강댐의 여유량 조사와 이수안전도 등의 사실판단에 관한 문제가 객관성을 확보하지 못한 것이 물 분쟁을 격화시켰다고 보았다. 따라서, 남강댐 물 배분 문제를 둘러싼 갈등을 해소하고 원만한 합의를 도출하기 위해 객관적 차원의 과학적 조사와 향후 사업 진행 절차의 명확화, 현실적인 보상제도의 마련과 이를 뒷받침할 법 제정, 광역적 차원의 거버넌스 체제 구축을 통한 상호 협의 체제 마련이 필요하다고 주장하였다. 이원섭(2014)의 연구에서는 부산시와 서부경남 지역의 갈등이 나타나는 원인을 프레임의 차이로 보고 있다. 따라서 갈등을 해소할 수 있는 방안을 모색하기 위해 갈등 과정을 프레임의 강화, 확산, 변형 단계를 통해 점검하여 두 지역의 공감대를 찾고 이것을 바탕으로 협력적 거버넌스의 가능성을 모색하고 있다.

2) 협력적 거버넌스의 개념과 분석틀

공유재로서 수자원이 가지는 특성으로 인해 유발되는 사회공간적 문제들, 특히 지역 간 갈등을 해결할 수 있는 방안의 모색을 위해 거버넌스의 개념을 조명해 볼 필요가 있다. 거버넌스라는 용어 자체는 모든 사회적 조정이나 사회정치적 의사결정 및 해결방안의 모색에 적용될 수 있는 매우 포괄적 의미를 가진다. 따라서 거버넌스의 개념은 개별 영역으로서 국가, 시장, 시민사회(네트워크)보다 더 넓게 적용될 수 있지만, 기본적으로 이 3가지 영역에서 작동하는 조정 메커니즘과 관련된 다. 즉 거버넌스는 국가, 시장, 시민사회와 일정하게 관련된 위계적 거버넌스, 시장 거버넌스, 네트워크 거버넌스로 구분된다. 이러한 3가지 유형의 거버넌스는 앞서 논의한 바와 같이 공유재를 둘러싼 문제 해결을 위한 3가지 방안을 개념화한 것이라고 할 수 있다. 특히 여기서 강조하고자 하는 네트워크 거버넌스는 시민사회 자체 영역에 한정된 것이라기보다 시장과 정부 간 엄격한 구분을 거부하고 시장, 국가, 시민사회 등 상호의존적 행위자 간 수평적이고 자율적인 조직과 운영 체계를 의미한다(Jessop, 1999; 최성욱, 2003). 이러한 의미에서 이 연구에서는 거버넌스를 공유재의 개발, 배분, 이용 등과 관련된 의사결정 과정에 국가, 시

장, 시민사회의 이해관련자들이 주체로 참여하여 일정한 상호관계를 통해 의사결정을 전개해 나가는 과정으로 정의하고자 한다.

이러한 네트워크 거버넌스는 흔히 ‘협력적’(collaborative) 거버넌스라고 불리기도 한다. 안셀과 가쉬(Ansell and Gash, 2008, 544)에 의하면, 협력적 거버넌스란 “하나 이상의 공적 기관들이 공공정책이나 프로그램을 입안 또는 시행하거나 자산을 관리할 목적으로 공식적, 합의지향적, 심의적인 집단적 의사결정 과정에서 비국가 이해당사자들과 직접 관계를 가지는 통치체제의 편성”이라고 규정한다. 이러한 협력적 거버넌스는 정부와 기업, 비영리조직, 지역사회 그리고 시민들이 관여하는 파트너십을 통해 어느 한 부문의 조직에 의해서는 달성될 수 없는 사안을 공동으로 의결하고 실행하기 위하여 여러 부문들에 속하는 조직들이 정보와 자원 및 활동과 역량을 연계하거나 공유하는 과정을 의미한다(Bryson *et al.*, 2006). 특히 이러한 협력적 거버넌스는 지역 내에 광범위하게 존재하는 다양한 욕구들을 만족시키기 위한 의사결정과 실행계획을 구축함으로써 다양한 층위에 존재하는 정부조직뿐만 아니라 민간 및 비영리조직까지 네트워크에 포함되는 통치구조를 의미한다(박형준·이인원, 2009). 개념 정의상 협력적 거버넌스는 첫째 참여자들은 전체 사회에서 국가, 시민사회, 시장이라는 3대 주체 중 어느 한 쪽에 치우치지 않는 다양한 이해관계자들로 구성되며(하미승·전영상, 2007), 둘째 이들은 상호간에 상대적인 자율성을 가지고 합의를 추구하는 공식적인 의사결정체계를 구축하고(정문기, 2009), 셋째 이를 통해서 사회적 이해관계의 조정을 통해 사회문제를 해결하고 공동 목적을 달성하기 위해 숙의하는 과정이라고 할 수 있다(채중현·김재근, 2009).

협력적 거버넌스의 특징은 학자들에 따라 다양하게 서술되고 있지만, 공공부문과 민간부문이 참여하여 협력적 상호행동을 통해 문제를 조정·해결하고자 한다는 점에서 의의를 가진다. 협력적 거버넌스는 다양한 참여자들 간 넓은 범위의 상호작용을 전제로 하며, 단순한 의견 청취나 자문에서부터 대안 모색을 위한 의사결정이나 공동 실행에 이르기까지 다양한 방안들을 포함한다. 협력적 거버넌스는 공식적인 과정을 기본으로 하지만, 공식

적으로 구조화되지 않은 협력일지라도 다양한 이해관계자들의 참여를 통한 대화와 조정 과정을 통해 형성된 경우도 포함한다. 이러한 협력적 거버넌스는 수자원을 포함하여 공유재의 이용과 배분에 관한 의사결정 및 공적 서비스의 제공 또는 이 과정에서 발생하는 갈등의 해소를 위하여 몇 가지 유의성을 가진다(최병두, 2015). 첫째, 협력적 거버넌스는 이 과정에서 발생하는 갈등과 대립을 조정과 협력을 통해 해결하기 위한 규범성을 내포한다. 둘째, 협력적 거버넌스 모형은 거버넌스의 전개과정에서 이루어지는 참여자들 간 상호행동의 역동성을 분석하는데 도움을 줄 수 있다. 셋째, 협력적 거버넌스는 한 지역 내 발생하는 갈등이나 여타 문제의 해결 과정에서 형성되는 (지방)정부와 시장 및 시민사회 간 관계뿐만 아니라 지역들 간 공유자원의 배분과 관련된 갈등을 조정과 협력을 촉진하기 위한 방안으로 제시될 수 있다.

이러한 협력적 거버넌스는 관련된 문제의 특성과 해결 목적 등에 따라 상이한 요소들과 협력과정으로 구성·전개되며, 그 구성 요소 및 운영과정은 연구자들에 따라 다소 다르게 규정되기도 한다. 안셀과 가쉬(Ansell and Gash, 2008)는 미국의 협력적 거버넌스 사례를 분석하면서, 주요 구성요소로 협력 과정에서 나타나는 대화를 통한 신뢰관계의 형성, 공동의 문제 설정과 가치 확인, 상호의존을 통한 거버넌스 과정에의 몰입, 성과 점검 과정의 반복 등을 제시하였다. 또한 협력적 거버넌스의 전개과정을 초기조건, 제도설계, 촉진 리더십으로 구분했다. 초기조건은 갈등/협력의 과거사, 이해당사자의 참여 인센티브와 제약, 권력과 자원의 불균등 등으로 파악되며, 제도 설계와 촉진 리더십에 따라 전개되는 협력과정은 대면적 대화 → 신뢰 구축 → 과정 애착 → 이해 공유 → 중간 결과 → 대면적 접촉의 확대로 이어지는 과정으로 이해한다. 에머슨 등(Emerson *et al.*, 2012)은 협력적 거버넌스의 분석을 위해 전체 사회체계의 배경, 협력적 거버넌스 레짐, 그리고 협력과정의 역동성 등 3층위로 구성된 협력적 거버넌스의 통합 모형을 제시하지만 실제 안셀과 가쉬의 제안과 유사하다.

협력적 거버넌스의 구성요소와 전개과정에 관한 국내 연구자들 가운데, 주재복(2003)은 협력적 거

버넌스가 성공적으로 운영되기 위해 자원, 행위자의 특성, 행위자간 관계, 사회적 자본 등과 같은 환경적 요인과 정보 및 전략의 공유방식, 행위자들의 역할 및 책임의 설정, 의사결정방식, 권한위임방식 등 거버넌스의 구성과 관련된 구조적 요인, 마지막으로 행위자들 간의 상호작용을 조정하고 관리하는 내부의 운영규칙을 포함한 운영적 요인으로 크게 3가지로 구분하여 제시하였다. 이 외에도 이병수·김일태(2001)는 상호의존성, 대화와 협력, 신뢰, 네트워크, 공동의 문제 해결 방식 혹은 조정양식을 강조했으며, 배용환(2010)은 협력 구조변수와 협력 과정변수를, 채종현·김근재(2009)의 연구에서는 경제요인, 제도요인, 가용자원, 상호의존을, 서순탁·민보경(2005)은 네트워크, 파트너십, 지역성, 제도를 네트워크의 구성 요소로 제시하였다. 조철주·장명준(2011)은 협력의 구조(권력·지식·자원 배분, 문화, 사회적 관계망 등), 제도적 규율과 이해관계 및 참여 조건, 그리고 협력과정(충실한 대화 → 신뢰구축 → 상호 이해 → 과정의 충실도)을 주요 구성 요소 및 전개과정으로 제안했다.

본 연구에서는 이러한 선행연구들을 종합적으로 검토하여, 협력적 거버넌스의 구성 요소를 초기조건과 전개과정으로 구분하고, 그 구체적 내용들을 재구성하여 분석틀로 제시하고자 한다(그림 1). 본 연구는 기본적으로 지역 간 발생하는 갈등의 해결

을 전제로 한다는 점에서, 초기조건으로 기존 협력 및 갈등(과거사)과 지역 주민의 이해관계(강도와 범위), 그리고 개별 지자체의 역량과 중앙정부의 의지와 역할 등을 주요 요소로 설정한다. 이러한 초기 조건들은 협력적 거버넌스의 전개과정에 들어가기 전에 이를 위한 참여의 촉진 또는 제약의 조건으로 작동한다. 협력적 거버넌스의 전개과정(즉 협력과정)은 다시 형식적 측면과 내용적 측면으로 구분된다. 형식적 측면(절차적 과정)은 협력과정의 절차 및 진행 형식 등과 관련된 요소들로 거버넌스 체제의 구성, 체제의 운영, 외적 개입 등이 포함되며, 내용적 측면(실질적 과정)은 협력과정에서 설정되는 세부의제, 의제의 배경(원인) 인식, 그리고 의제 해결방안(즉 대안)의 모색 등을 포함한다. 물론 협력과정이 원만하게 진행되기 위해서는 일정한 전개과정, 즉 안셀과 가쉬에 의해 제시되었던 충실한 대화 → 신뢰 구축 → (협력) 과정 애착 → 이해 공유 → 대안 제시로 이어지는 과정이 필요하다.

이러한 협력적 거버넌스의 개념과 분석틀에 근거를 두고, 수자원 및 여타 공유자원들의 배분을 둘러싸고 실제 전개되고 있는 지역 내 또는 지역 간 거버넌스 구성과 전개과정을 분석할 수 있을 것이다. 그러나 현실 사례에서 문제는 특정한 문제를 둘러싸고 사회공간적 갈등이 발생한다고 해서, 항상 공식적인 거버넌스가 구축되는 것은 아

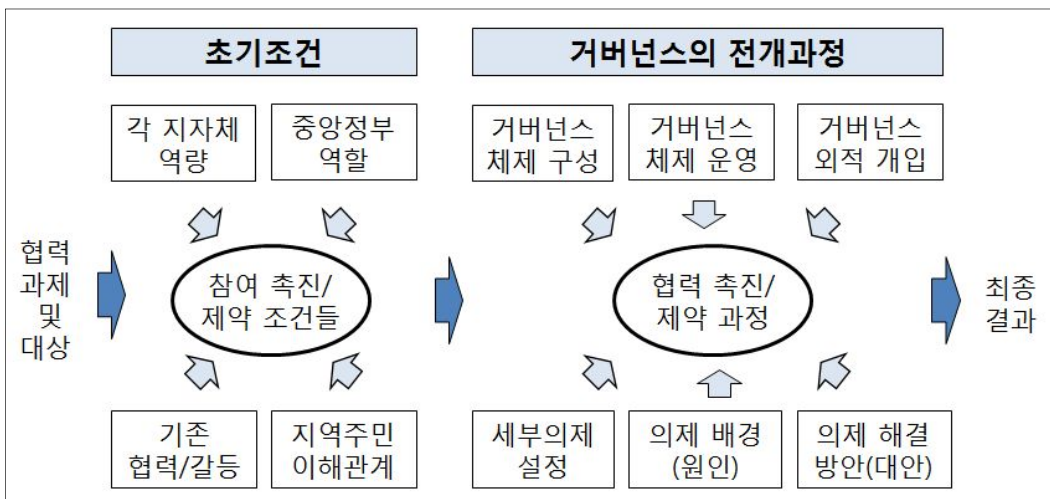


그림 1. 지역 간 갈등 해결을 위한 협력적 거버넌스의 구성과 전개과정

니며, 또한 거버넌스가 구축된다고 하더라도 성공적으로 문제가 해결되는 것은 아니라는 점이다. 왜냐하면 제시된 협력된 거버넌스의 개념과 분석들은 기본적으로 문제 해결을 위한 규범성을 전제로 하고 있는 반면, 현실의 사례에서는 각 참여주체들은 여전히 매우 전략적으로 행동하기 때문이다. 즉 특정 문제는 개별 지역(지자체) 차원에서 조정이나 해결이 어려워 거버넌스를 구축하지 못하고 상위 기관(즉 중앙정부나 국가적 공적 기구)에 의존하게 되거나, 또는 거버넌스가 구축되더라도 초기 또는 중간 과정에서 흔히 참여 주체들의 의도가 전략적으로 반영되어 더 이상 작동하지 않게 될 수 있다.

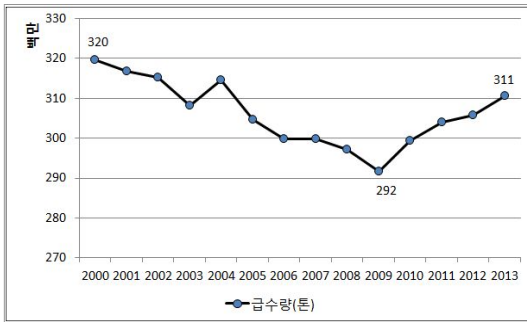
이러한 점에서 협력적 거버넌스의 주창자들은 이를 다른 2가지 유형의 정책 입안과정, 즉 반대주의와 관리주의와는 구분하거나(Ansell and Gash, 2008) 또는 갈등적 거버넌스를 협력적 거버넌스와 범주적으로 구분한다. 협력적 거버넌스는 이해관계가 상당히 일치하고 주로 대화와 타협을 통해 이루어지며, 이를 위한 협의의 공간을 구축하게 된다. 반면 갈등적 거버넌스는 이해관계가 대립적이고, 이로 인해 협의의 공간을 만들기 어렵고 대신 항의나 시위를 통해 문제를 해결하고자 한다. 그러나 이러한 구분은 개념적이며, 현실에서는 갈등과 협력은 상존한다. 이러한 점에서 갈등(또는 비협력)에서 완전한 협력에 이르기까지 협력적 거버넌스의 유형을 구분할 수 있다. 예로 Sullivan and Skelchar(2002)는 협력의 정도를 비공식적 임시협력, 공식적 임시협력(세부적으로 다시 정보 공유, 공동 활동, 기구 설립으로 구분), 상설 기구 설립을 통한 협력, 단일 조직으로 통합 등 6가지 유형으로 구분했다(이명석, 2010, 32). 또한 최병두(2015)는 협력적 거버넌스의 개념에 함의된 ‘협력’은 절대적 규범성을 가지기보다는 다양한 수준을 가진다고 주장하고, ‘비협력’에서 점차 협력의 정도가 높아지는 여러 수준으로 전략적 협력(개별적 이해관계의 실현을 위한 협력), 호혜적 협력(상호 공통의 이해관계의 실현을 위한 협력), 그리고 공동체적 협력(공동의 가치와 이해관계의 실현을 위한 협력) 등으로 구분한다.

그러나 협력적 거버넌스의 개념이나 구축과 관련하여, 더 큰 문제는 이에 관한 담론과 정책의

거시적 배경이다. 사실 거버넌스에 관한 관심은 1990년대 이후 신자유주의적 이데올로기와 현실 메커니즘의 확산과 일정한 관계를 가진다. 이러한 점에서 거버넌스는 점점 더 공고해지고 있는 신자유주의적 이데올로기의 정치에 뿌리를 두고 있다고 비판되기도 한다(Swyngedouw, 2005). 즉 거버넌스 개념과 정책은 서구 자본주의 경제의 침체와 이에 따른 시장메커니즘으로의 복귀 그리고 신자유주의적 지구지방화 과정에서 국가 역할의 변화를 배경으로 한다. 물론 이 과정에서 시민사회의 발달과 시민들의 사회정치적 요구의 증대도 고려할 수 있지만, 거버넌스는 신자유주의적 도시정치의 우월성을 이데올로기적으로 강조하면서, 실제 도시 정치는 선택된 도시 엘리트들 간 협력적 관계와 이해관계의 실현을 목적으로 하고 있다고 지적된다(Davies, 2011). 이러한 점에서 네트워크 거버넌스의 외형을 나타낸다고 할지라도, 내적으로는 여전히 위계적 조정 및 강제가 지속되고 있으며, 이로 인해 규범성의 한계를 가질 수밖에 없게 된다. 즉 거버넌스 내에는 협력과 대립이 공존하며, 본연적으로 다원적이고 다규모적이라는 점을 인식할 필요가 있다. 특히 최병두(2015)는 거버넌스란 국가와 시민사회에 걸쳐 헤게모니를 추구하는 것이며, 이로 인해 거버넌스 내에 협력과 대립이 상존한다는 점에서, ‘헤게모니적 거버넌스’라는 개념을 제안한다.

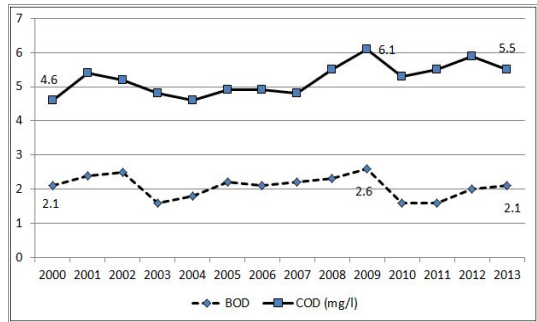
3. 대구시 취수원 이전계획과 갈등의 전개 과정

대구시의 연간 급수사용량은 2013년 약 3.1억 m^3 로, 2000년 3.2억 m^3 에서 지속적으로 감소하는 추세를 보여 2009년 2.9억 m^3 으로 감소했으나 그 이후 다시 상당히 증가하는 경향을 보이고 있다(그림 2). 이러한 전체 급수사용량에서 2013년의 경우 가정용이 53.1%, 공업용이 16%, 그리고 공공 및 기타 일반용이 30.9%를 차지하고 있다. 이러한 급수사용량을 충족시키기 위하여 대구시는 4계통 6개 정수장에서 하루 164만 m^3 의 물을 생산할 수 있는 시설을 갖추고 있으며, 2013년 연간 약 3.32억 m^3 의 물을 생산하였다(표 1). 따라서 급수량으로 보면 연간 생산량은 사용량에 비해 더



자료: 대구광역시 기본통계

그림 2. 대구시 급수사용량



자료: 대구광역시 기본통계

그림 3. 대구시 주변 낙동강(달성) 수질오염

표 1. 대구시 취수계통 및 정수장 시설 현황(2013년)

	합 계	낙동강(분류) 계통			운문댐	가창댐	공산댐
		매곡	문산	죽곡	고산	가창	공산
시설용량(천m ³ /일)	1,640	800	200	200	350	50	40
생산실적(백만m ³ /년)	331.8	158.6	43.3	45.6	70.3	13.9	-

자료: 대구통계연보(대구광역시 통계 홈페이지)

많고, 생산시설로 보면 필요한 양을 충분히 생산할 수 있는 용량을 갖추고 있다. 그러나 수질의 측면에서 보면, 대구시에 급수하는 정수장의 취수는 약 75%가 낙동강 본류에 위치한 강정취수장(매곡·문산취수장)에 의존하고 있으며, 특히 문제는 낙동강의 취수 원수가 상당히 오염되어 있다는 점이다. 취수원수의 수질 문제는 단지 생물학적 산소요구량(BOD)이나 화학적 산소요구량(COD)보다는 중금속 등 인체에 심각한 영향을 미치는 유해물질의 농도로 평가되어야 하지만, COD로 보더라도 2000년대 이후 낙동강(달성 지점)의 수질 오염은 점차 악화되는 경향을 보이고 있다(그림 3).

대구시에 처음 근대적 취수 및 정수시설이 조성된 것은 1918년이었고 그 이후 점차 증설되었지만, 본격적으로 낙동강 상수원에서 취수장이 건설된 것은 1969년으로, 당시에 낙동강 원수는 1급수에 가까운 정도로 수질이 양호했다. 그러나 1972년 구미 지역에 대규모 국가산업단지가 조성되면서, 각종 오염물질들을 함유한 폐수로 인해 취수원의 수질 오염이 점차 심화되게 되었다. 1977년 낙동강 상수도 2차 확장, 1982년 공산댐 건설, 1983년 대구염색공단 전용공업용수 준공, 1984년 및 1988년 낙동강 상수도 3차 및 4차 확장 등이

이루어지면서 도시의 인구와 산업에 필요한 용수를 대량으로 생산·공급하게 되었다. 이 과정에서 취수원수의 수질은 급속히 악화되었고, 특히 1991년 발생한 페놀유출사고는 낙동강 중하류 지역에 큰 피해를 유발하면서, 상수원에 대한 시민들의 불신을 심화시키는 주요한 계기가 되었다. 이로 인해 발생한 낙동강 수질오염을 통제하는 한편 위천국가공단 지정과 관련된 부산·경남지역 주민들의 반대를 완화하기 위하여, 대구시는 1997년부터 고도정수처리시스템의 도입 등 수질 향상을 위한 다양한 노력을 기울여 왔다. 그러나 그 이후에도 크고 작은 수질오염 사고가 계속 발생하면서, 안전하고 깨끗한 상수원 확보를 위한 취수원 이전 주장이 제기되게 되었다(표 2).

대구 취수원 구미 이전 논의는 2004년 낙동강 상류 공단지역에서 수질 사고가 발생하자 이에 대한 대책으로 처음 제기되었고, 2006년 9월 구미공단에서 1.4-다이옥산 유출사고가 발생하자 대구시는 국토부에 취수원 이전을 공식적으로 건의하게 되었다. 2008년 3월 김천 코오롱유화공장 폭발로 인해 발생한 낙동강 페놀오염 사고로 구미와 대구 취수장의 취수가 일시 중단되었고, 2009년 1월에도 낙동강 취수원에서 1.4-다이옥산 검출되는 사

표 2. 대구시 취수원 이전 계획과 갈등의 전개과정

일 시	주 요 내 용
2004. 12	상류 공단 지역의 수질 사고로 인해 대구시에서 취수원 이전 주장 제기
2006. 09	대구시, 국토부에 낙동강 취수원 이전 건의
2008. 03	김천 코오롱유화공장 폭발사고로 낙동강에 폐놀 유입, 구미·대구취수장 취수 중단
2008. 03	이전 후보지(안동댐과 구미시 해평면)에 대한 예비 타당성 조사: 타당성 없음
2009. 01	1,4-다이옥산 검출로 인해 두류 정수장 가동 중지
2009. 02~03	대구시, 대구 취수원을 안동댐으로 이전 재건의, 구미시 구미취수장을 낙동강 지류인 감천 상류부(구미 일선교 상류)로 이전 건의
2009. 05~06	국토교통부, 경북도, 대구시, 구미, 김천, 상주시 등 7개 지자체 담당자 회의, 안동시 등의 반대로 안동댐 대신 구미 일선교 부근을 이전 지점으로 선정
2009. 12	구미시 일선교 부근으로 취수원을 이전하는 것에 대한 예비 타당성 조사 실시
2010. 09	시의회와 주민 반대로 예비 타당성조사 잠정 중단, 취수원 이전 관련 예산 삭감
2010. 10	'구미시범시민반대추진위원회' 결성: 시민토론회, 관계기관 항의방문, 반대서명 등
2011. 08	예비 타당성 조사 결과, '타당성 없음' 발표, 총선 전 취수원 이전 논의 전면 보류
2012. 09	대구시, 구미 해평취수장 이전을 건의
2013. 12	대구 취수원 이전 예비 타당성 조사비 10억 원 확보
2014. 03	국토부·수자원공사, 경북·대구권 맑은 물 공급 종합계획 검토 용역 실시
2015. 02	'경북·대구권 맑은 물 공급 종합계획 검토 보고서' 발표: 구미 해평취수장으로 이전 안과 구미 강변여과수 개발 안을 최종 제시
2015. 02	구미시장, 대구시청을 방문해서 민·관 협의체 구성 제안
2015. 03~09	제1차~제5차 민·관 협의회 개최

고가 발생하기도 했다. 이러한 사건들을 계기로 대구시는 대구 취수원을 안동댐으로 이전해 줄 것을 재건의하였고, 구미시도 구미취수장을 상류로 이전할 것을 건의하였다. 당시 구미시의 입장은 2009년 3월 수자원공사에 보낸 공문에 잘 나타나 있다. 즉 이 공문에는 '최근 낙동강 폐놀 오염 사태, 1,4-다이옥산 등으로 오염이 반복되는 취수원 오염사고를 사전 차단하고, 맑은 물 공급 및 향후 구미국가산업단지 추가 조성이 원활히 추진될 수 있도록 낙동강 지류인 감천 상류부(구미 일선교 상류)로 광역상수도 취수장 이전을 건의하오니 적극적으로 검토하여 주시기 바랍니다'는 내용이 담겨 있다(매일신문, 2015.10.27).

국토교통부는 이러한 잇단 건의에 따라 2009년 5월 대구시와 경상북도, 구미, 김천, 상주시 등 7개 지자체 상수도 담당자 회의를 개최하고, 6월에 구미 일선교 부근을 이전 지점으로 선정했으며, 기획재정부는 2009년 11월 일선교 부근으로 취수

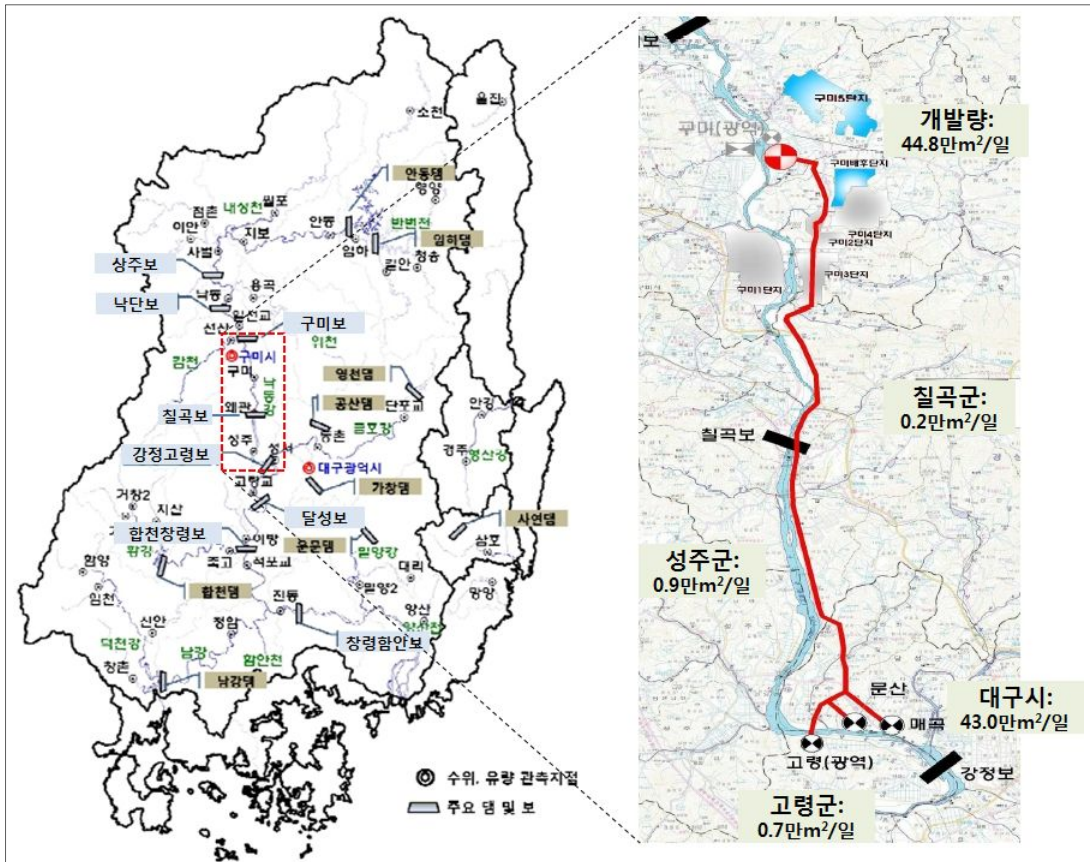
원 이전에 관한 예비 타당성 조사를 착수했다. 그러나 2010년 구미시 의회와 주민들의 반대로 예비 타당성 조사가 잠정 중단되고 취수원 이전 관련 예산이 삭감되는 상황이 발생했다. 특히 구미 지역 시민단체들은 '구미시 범시민반대추진위원회'를 결성하여 취수원 이전 반대와 관련된 시민토론회, 관계기관 항의 방문, 시민서명운동 등을 벌였다. 그리고 2011년 8월 한국개발연구원의 연구용역 결과 일선교 부근으로 취수원 이전은 인근 주민의 반대와 이에 따른 보상금 책정 문제 등으로 타당성이 없는 것으로 결론이 났고, 그 이후에도 2012년 총선에 앞서 취수원 이전 관련 논의가 전면 보류되었다.

그러나 낙동강 수질오염 사고가 잇따랐고, 특히 2012년 9월 구미공단에서 불산 누출사고로 5명이 사망하고 10여명이 부상을 입었으며 주변의 농축산물과 가로수가 말라 죽는 재난이 발생하자. 대구시는 구미 해평취수장으로 이전 계획을 다시 건

표 3. 대구 취수원 이전 관련 용역안 비교

	개발 물량	관로	사업 주체	추가 규제	사업 기간	사업비	장 점	단 점
구미 해평 취수장	44.8 만m ³	55km	국가·수공	없음	7년	3,300 억원	추가규제 없음, 지자체 사업비 부담 없음	유량 감소 시 규제 강화, 대구 원수구입비용 증가
구미 강변 여과수	69.7 만m ³	56km	국가·수공 대구·구미	없음	7년	4,900 억원	규제 축소·해제 가능 대구·구미 맑은 물 공급	개발물량 불확실, 대구 원수구입비용 증가

자료 : 국토교통부·한국수자원공사, 2015, 5.



자료 : 국토교통부·한국수자원공사, 2015, p.11 및 p.92.

그림 4. 낙동강권역 유역도 및 주요 수자원시설(좌)와 구미해평취수장 이전시 계획도면(우)

의하였다. 대구시는 2013년 12월 취수원 이전에 관한 예비타당성 조사를 위한 비용을 확보하였고, 2014년 3월 국토부와 수자원공사는 ‘경북대구권 맑은 물 공급 종합계획 검토’ 용역을 실시하였다. 이 용역은 2014년 7월 중간 설명회를 개최하였고, 2015년 2월 실현가능한 2개 안을 최종 발표하게 되었다. ‘경북대구권 맑은 물 공급 종합계획 검토

보고서’(국토교통부·한국수자원공사, 2014; 이하 ‘검토 보고서’)는 대구 취수원 이전과 관련하여 여러 대안들을 비교 검토하면서, ‘구미 해평취수장으로 이전’하는 안과 ‘구미 강변 여과수를 개발’하는 안이 실현가능한 대안으로 제시하였다.⁴⁾

두가지 안 가운데 대구 취수원의 구미 해평취수장 이전 방안은 사업비 3,300억원을 투입하여 기

존 해평광역취수장을 확장하여 총 44.8만³/일을 추가 생산, 대구시에 43만³/일, 칠곡군 0.2만³/일, 고령군 0.7만³/일, 성주군 0.9만³/일을 각각 배분하는 안이다(표 3; 그림 4 참조). 해평광역취수장은 이미 상수원보호구역으로 지정되어 있기 때문에 별도의 추가 규제가 필요 없고, 대구시나 구미시도 사업비를 부담하지 않아도 된다는 장점을 가진다. 그러나 구미시의 입장에서 보면, 낙동강 구미 구간의 하천수량이 줄어들고, 특히 갈수시 유량 부족과 이에 따른 수질 오염 총량제의 배출 가능량이 줄어들 수 있다. 또한 대구시는 원수 구입비용이 50.3원/m³(담용수 요금)에서 223원/m³(광역상수도 요금)으로 증가하여 경제적 부담(연간 약 400억원)이 가중될 우려가 있다.⁵⁾

구미 강변여과수 개발 안은 하천 인근에 집수정을 설치하여 하천 표류수를 유도해 취수하는 방식으로, 이 과정에서 하천수가 사력층을 통과하면서 여과되어 비교적 깨끗하고 안정적인 취수원수를 확보하는 방안이다. 사업비 4,900억원을 투입하여 구미시에 강변여과수 개발시설을 설치할 경우, 총 69.7만³/일을 생산하여, 대구시(43만³/일)를 비롯해서 칠곡군(4.6만³/일), 고령군(0.7만³/일), 성주군(0.9만³/일), 김천시(3.3만³/일), 구미시(17.2만³/일)에 공급 할 수 있다. 이 경우 기존 해평광역취수장을 공업용 수도시설로 활용할 수 있어 상수원보호구역이 축소되거나, 강변여과수의 수질에 따라 상수원 보호구역의 미지정도 가능한 것으로 추정된다. 하지만 막대한 초기 투자비용과 개발물량 및 수질 여건의 변화가 심하기 때문에 철저한 사전 조사를 필요로 한다. 취수원 이전 안과 마찬가지로 강변 여과수 개발 안의 경우에도 대구시는 원수 구입비용이 증가하게 된다.

이와 같이 국토부는 대구 취수원 이전과 관련된 용역 결과에 따라 2가지 안을 최종 실현가능한 안으로 발표하면서, 이러한 결과를 토대로 앞으로 구미시와 협의해서 예비 타당성 조사를 신청하고 사업을 본격 추진하겠다는 입장을 밝혔다. 대구시는 이러한 용역 결과 발표를 환영하면서, 해평광역취수장의 하루 최대 취수시설용량(133만)을 고려하면 강변여과수 개발보다 취수장 이전 방식이 더 현실적이라는 의견을 내기도 했다. 또한 2가지 안 가운데 어느 안이 결정되더라도 대구의 원수

구입비용 증가는 불가피하기 때문에, 이를 감내하겠다는 입장을 보이기도 했다. 반면 구미시는 해평취수장을 공동 사용할 경우 가뭄으로 수량이 크게 줄고 수질이 떨어질 가능성이 크다는 점 등을 이유로 이를 반대했다. 구미시와 구미 시민단체들은 취수원 이전으로 대구에는 각종 혜택이 돌아가지만 구미에는 아무런 이득이 없다고 주장하는 한편, 국토부 보고서가 '졸속으로 짜깁기'한 것이라고 용역결과 자체를 불신하기도 했다(연합뉴스, 2015.9.7. 등 참조).

이러한 갈등 상황이 전개되자, 구미시장은 대구 시청에서 기자회견을 열고 "대구 취수원 이전문제를 해결하기 위해 대구시에 민·관협의회 구성을 제안한다"며 "협의회가 실증적이고 현실성 있는 결론을 내릴 때까지 국토부·대구시는 취수원 이전을 위한 사전절차를 모두 중단해야 한다"고 주장했다(연합뉴스, 2015.2.17). 구미시의 이러한 제안과 대구시의 동의에 따라 양 지역은 각각 추천한 학계전문가(2명), 시민단체와 주민(5명) 그리고 공무원(2명, 시의원 1명 포함) 등 10명씩 참여하는 민관협의회를 구성하게 되었다. 이러한 민관협의회의 구성은 최소한 외형적으로 양 지역이 상호 대화와 협력을 통해 대구 취수원 이전과 관련된 문제를 해결할 수 있는 가능성을 보여줌에 따라, 두 지역 간에 드러났던 갈등 양상은 일단 추축해 졌다.

민관협의회는 2015년 3월 17일 첫 번째 회의를 구미시에서 개최하여 회의진행 장소와 위원장 선정 등을 비롯한 운영방식에 대해 협의하였다. 4월 9일 대구에서 개최된 2차 회의에서는 구미시 주관으로 대구 취수원 이전과 관련된 국토교통부의 용역 결과를 검증하고, 이견이 있는 부분에 대해서는 대구시가 재검증을 실시하기로 두 지역이 합의하였다. 3차 회의는 5월 23일에 개최되었으며, 국내 취수원 분쟁 지역의 사례를 참고하기 위해 6월 중순경에 현장방문을 실시하기로 결정하였다. 4차와 5차 회의에서는 논쟁의 중심이 되는 국토교통부의 용역 보고서에 대한 타당성을 두고 논의를 진행하였다. 하지만 4차 회의(7월 22일)에서는 용역 보고서에 대한 구미시의 불신이 노정되었고, 5차 회의(9월 3일)에서는 취수원 이전 용역을 담당할 건설기술연구원 측이 직접 참여하여 용역결과를 설명했지만, 뚜렷한 성과는 없었다. 이와 같이

5차의 결친 협의회에서 두 지역 간의 합의점을 찾지 못하자 대구시는 자체적으로 이전을 위한 대책을 마련하겠다는 의지를 보이고 있다.⁶⁾ 또한, 6차 회의도 개최하기로 잠정 합의 했을 뿐 구체적인 일정에 대한 논의가 이루어지지 않으면서 민·관 협의체가 갈등 조정과 대안 모색이 아닌 사업 지연의 수단으로 전락하고 있는 양상을 보이고 있다.

4. 협력적 거버넌스의 관점에서 민관협의회 분석

1) 초기 조건에 관한 분석

대구 취수원 이전계획과 관련하여 대구시와 구미시 간 민간협력체의 구성과 운영은 기본적으로 해당 사안에 관한 갈등적 거버넌스가 협력적 거버넌스로 전환되었음을 의미한다. 그러나 논의한 바와 같이, 협력적 거버넌스가 실제 어떤 결과를 가져올 것인가는 이러한 거버넌스 체제를 구축함에 있어 초기조건(즉 지자체의 역량과 중앙정부의 역할, 해당 사안을 둘러싼 기존의 협력/갈등의 과정 및 각 지역주민들의 이해관계 등)과 실제 거버넌스의 운영과정에서 형식적 과정(즉 거버넌스 체제의 구성과 운영 및 외적 개입 등) 및 실제적 과정(세부의제의 설정, 배정 및 해결 방안의 모색 등)에 좌우된다고 할 수 있다. 특히 초기 조건은 다양한 이해관계자들의 참여를 유인하는 기제를 의미하며, 지자체나 중앙정부의 권력이나 자원의 불균형 등을 포함하며(Ansell and Gash, 2008), 또한 그 동안 관련 사안을 둘러싼 협력과 갈등의 전개 과정, 그리고 해당 사안을 둘러싼 지역주민들의 이해관계의 정도 등도 주요 요소로 포함한다.

초기조건의 구성 요소로서, 중앙정부는 직·간접적으로 동원할 수 있는 강력한 행정력과 다양한 인적·물적 자원을 가지고 있기 때문에 그 역할과 입장에 따라서 갈등의 해결과 대안의 모색 과정이 달라질 수 있다. 또한 갈등 전개 과정에서 광역자치단체인 대구시와 기초자치단체인 구미시는 각각 동원할 수 있는 재정과 자원, 지식 등에 있어 차이가 있기 때문에 거버넌스에 참여하게 되는 동기와 문제 해결을 위한 대안의 모색에 있어 역량의 차이가 나타날 수밖에 없다. 이러한 개별 자치단

체의 역량 차이는 거버넌스에의 참여를 제약/촉진하는 요인으로 작용할 수 있다. 또한 특정 사안을 둘러싸고 기존에 형성된 협력 관계는 구성원들 간의 신뢰와 유대를 강화시키기 때문에 협력적 거버넌스의 구축을 촉진하겠지만, 반대로 갈등 관계는 장애 요인이 되기 때문에 협력적 거버넌스의 구축과 운영에 부정적 영향을 미치게 된다. 또한 해당 사안에 관한 지역주민들의 이해관계가 어느 정도 강/약한가, 집약적/포괄적인가에 따라, 양보나 타협을 통한 조정과 협력의 가능성이 달라지게 된다.

이러한 초기조건에 관한 분석에서 문제는 초기조건의 구성요소들이 객관적으로 존재하거나 평가되기보다는 이해관계의 차이와 갈등의 당사자들(해당 지역의 주민이나 지자체 및 언론 등도 포함)에 따라 달리 인식된다는 점이다. 구성주의적 관점에서 보면, 모든 사회적 사물이나 현상들은 객관적으로 존재하기보다는 사람들의 인식에 의해 구성된다고 할 수 있지만, 특히 관련 사안을 둘러싸고 이해관계가 첨예하게 대립할 경우 이를 인식하거나 해석하는 관점이나 가치가 매우 상이할 수 있다. 따라서 본 연구에서 지자체 및 언론에서 발표한 자료와 더불어 민관협의회 구성원들의 인터뷰를 통해 수집된 자료를 활용하고자 한다. 이러한 점은 초기조건에 관한 분석뿐만 아니라 거버넌스의 운영과정에서도 동일하게 적용된다.⁷⁾

우선 대구시 취수원 이전에 관한 중앙정부의 입장과 역할에 대한 두 지역의 견해가 다르게 나타나고 있으며, 이러한 차이는 과거 이에 관한 중앙정부의 태도뿐만 아니라 특히 국토부와 수자원공사의 용역 결과에 따라 발표된 ‘검토 보고서’에 영향을 크게 받은 것으로 추정된다. 왜냐하면, 대구시와 구미시는 모두 중앙정부의 방관자적 입장과 무관심한 태도를 공통적으로 지적하고 있다. 하지만 ‘검토 보고서’에서 취수원 이전의 타당성이 있는 것으로 발표되자, 대구시는 중앙정부가 시민들의 안전한 상수원 확보 차원에서 취수원 이전 사업의 중요성을 인식하고 해당 사업을 적극 추진하는 해결자의 역할을 수행하고 있다고 보았다. 반면, 구미시는 중앙정부가 용역 결과를 대구시에 유리하도록 조성하는 역할을 하고 있다고 보았다. 따라서 두 지역의 견해를 종합해 보면, 중앙정부가 맑은 물 공급사업의 일환으로 대구시의 취수원

이전 사업의 추진을 적극 지원하면서 정치적 권력의 불균형이 전제되어 있음을 알 수 있다.

갈등 당사자들, 즉 양 지자체의 역량적인 측면에서 보면, 구미시는 민·관협의체 구성 이전에는 지역 간의 역량 차이가 갈등을 심화시키는 주요 요인으로 인식한 것으로 추정된다. 특히 대구시가 막대한 행정력과 재정을 바탕으로 두 번이나 타당성이 없다고 발표된 취수원 이전 사업을 지속적으로 추진하면서 지역 간 갈등을 야기하고 있다는 점에서 이러한 추정이 가능하다(참여 구미 시민단체 D). 그러나 구미시는 민관협의체 구성을 먼저 제안하고, 나아가 이를 실제 구성·운영하는 과정에서 상대적으로 동등한 구성원과 회의체계를 구축하게 되었다. 대구시도 두 지역 간에 지자체의 재정 및 권한 등 정치적, 행정적 권력뿐만 아니라 포괄적으로 인구와 산업 등에 있어 사회경제적 자원에서도 역량의 차이가 있다고 분명 인식하지만, 민관협의체의 구성과 운영에서는 구미시와 비교적 대등한 입장에서 이해관계의 조정과 협력을 추진하고자 했다고 볼 수 있다. 하지만 구미시는 가시적으로 드러나지 않았을 뿐 여전히 역량의 차이에 따른 암묵적인 긴장이 존재한다고 보았으며, 이것은 장기적으로 봤을 때 구미시의 참여를 제약하는 요인으로 작용하는 것으로 해석된다.

취수원 이전 계획이 본격화된 2009년 이후 두 지역 간 관계를 보면, 낙동강의 수자원을 공유한다는 점에서 분명 협력의 가능성은 잠재되어 있었다. 예로 2009년 2~3월 대구시와 구미시는 거의 비슷한 시기에 동일한 이유, 즉 당시 낙동강 폐놀 오염 사고와 1.4-다이옥산 등 오염물질에 의한 취수원 오염 사고 등을 이유로 취수원 이전을 건의했다. 물론 각 지자체가 취수원의 이전을 원하는 위치는 달랐다고 할지라도(대구시는 안동댐으로, 구미시는 구미 일선교 상류지점으로), 당시 두 지자체는 협력하여 취수원 이전 문제를 공동으로 해결할 수도 있었을 것이다. 그러나 실제 양 지역은 민관협의체가 구성되기 이전까지는 연속된 갈등 관계를 보였다. 특히 구미시는 ‘구미시범시민반대추진위원회’를 구성하여 켈기대회, 향의방문 등의 집단행동을 통해 구미시의 입장을 알리고 대안을 마련하기 위해 노력했다. 이러한 갈등 관계의 형성에 대해 대구시는 물문제의 양상이 복잡할 뿐만

아니라 갈등 조정에 대한 국가적 지원이나 장치 미흡을 원인으로 꼽았다. 물론 취수원 이전 문제는 기본적으로 대구시가 구미시에 양해를 구하는 입장이기 때문에, 관련 공무원들이 구미시를 방문하여 취수원 이전에 대해 협조를 요청하는 경우도 있었지만, 이를 협력관계로 보기는 어렵다.

마지막으로 지역 주민들의 이해관계를 봤을 때, 두 지역 주민들은 모두 낙동강 수질오염 악화와 이로 인한 취수원 문제의 심각성을 인식하고는 있지만, 이러한 문제를 자신과 직결된 문제로 이해하는 데는 무관심하거나 한계를 보인다.⁸⁾ 물론 대구지역 주민들은 최근 설문조사에서 상수도 요금 이 인상되더라도 안전한 물을 마시기 원하는 쪽으로 공감대가 형성된 것처럼 보이지만, 실제 요금 인상을 전제로 취수원 이전을 원하기보다는 요금 인상이 없는 맑은 물 공급을 원할 것으로 추정된다.⁹⁾ 구미시의 경우, 상수도 보호구역 지정으로 인해 오랫동안 재산권의 피해를 입은 해평면 주민들과 오염 총량 제한이 늘어남에 따라 경제적 피해를 입을 우려가 있는 공단의 경우에만 격렬한 반응을 보이고 있다. 여기서 고려되어야 할 점은 지역 주민들의 이해관계가 바뀔 수 있으며, 또한 어떠한 관점에서 자신의 이해관계를 인식하는가에 따라 주민들이나 시민단체들의 입장이 달라질 수 있다는 점이다. 특히 지역의 환경관련 단체들은 취수원 이전 문제보다는 낙동강의 수질 오염을 더 심각한 문제로 인식하고, 취수원 이전과 관련된 거버넌스에 참여를 거부할 수 있다.

이상의 논의에 따르면, 민관협의체 구성에 있어서 초기조건들은 대체로 협력적 거버넌스의 참여를 촉진하기보다는 제약하는 요소들이 두드러진다고 할 수 있다. 이러한 제약 요소로 중앙정부의 특정 지역 입장 지지 및 대변, 지자체 간 역량의 불균형, 해당 사안을 둘러싼 기존의 갈등 관계, 그리고 지역 주민들의 인식의 한계와 시민단체들의 관점 차이 등을 들 수 있다. 그럼에도 불구하고, 두 지역 간 다양한 이해관계자들(공무원, 학계전문가, 시민단체 및 주민 등)이 참여하는 민관협의체가 구성될 수 있었던 것은 크게 두 가지 이유가 있는 것으로 파악된다. 첫째, 민관협의체가 양 지역의 자발적인 참여로 구성되었다기보다는 불가피한 상황에서 반강제적으로 구성되었다고 볼 수 있

다. 대구시가 취수원 이전 계획을 지속적으로 추진하고 중앙정부에서도 이와 관련된 ‘검토 보고서’에서 ‘현실적 대안’을 제시하게 되자, 구미시는 이에 대해 반대만 하기에는 한계가 있다고 인식하고 먼저 민관협의체 구성을 제안했고, 대구시는 취수원 이전을 추진하기 위해 이를 피동적으로 수용하게 되었다. 이러한 점은 민관협의회의 대구 측 위원의 인터뷰에서도 확인된다(참여 대구 전문가 A).

원칙적으로 취수원 이전 문제는 정부가 해결해야 할 문제임에도 불구하고, 지자체 간의 갈등이 해소되지 않은 상황에서 정부가 일방적으로 정책을 진행하기에는 어려운 실정이다. 특히, 지자체 간 물을 둘러싼 분쟁이 많이 발생하고 있고, 소송까지 진행되는 경우가 있다 보니까 ... 구미 측에서는 민관협의체를 구성해서 여기서 논의를 하기 위해 구미 시장이 대구시를 방문해서 제안한 부분이 현실화 된 것으로 볼 수 있다. 하지만 구미시 쪽에서 먼저 구성을 제안했다는 점에서 본다면 [대구시는] 떠밀려서 [민관협의체를] 만들었다고 볼 수 ... 있다.

둘째 두 지역은 모두 자신들에게 쏟아지는 비판을 일단 피하면서 자신들의 이해관계를 관철시키기 위해 상호 협의의 필요성을 인식한 것으로 추정된다. 대구시는 취수장 이전의 일방적 추진이 구미시의 반감을 초래함으로써 사업 추진이 지연되거나 불가능하게 될 수 있다고 인식하는 한편, 구미시는 이에 대한 무조건적인 반대와 무시가 오히려 지역의 입장을 표현하는데 역효과를 초래할 수도 있다고 인식한 것처럼 보인다. 나아가 협의를 통해 달성하고자 하는 목적은 서로 다르다고 할지라도, 민관협의체의 구성과 논의 과정에서 자신들의 이해관계를 반영한 타협안을 만들 수도 있을 것으로 기대했다고 할 수 있다. 요컨대 대구시는 취수원 이전의 필요성과 타당성을 입증하는 한편, 구미시는 국토교통부의 용역 검사 결과에 대한 검증과 함께 취수원 이전에 따른 피해를 주장하기 위해서 상호 논의의 장이 필요했다고 볼 수 있다. 따라서 초기조건의 한계에도 불구하고, 당사자들은 민관협의회 구성의 불가피성과 필요성을 인식하고 이를 시행하게 되었지만, 협의 내용과 목적에 대한 차이로 인해 진정한 의미의 협력적

거버넌스를 구축하는데 한계를 보일 수밖에 없었다고 하겠다.

2) 전개과정에 관한 분석

대구 취수원 이전계획과 관련하여 대구시와 구미시 간 합의를 통해 구성된 민관협의회는 2015년 3월 1차 회의를 개최한 후 9월 5차 회의까지 지속되었지만, 그 이후 6차 회의 개최를 잠정 합의했을 뿐 현재(2015년 말)까지 열리지 않고 있다. 이 시기 동안 민관협의회에서 전개된 협의과정을 회의체 구성과 운영 및 외적 개입 등 형식적, 절차적 측면과 실제 논의하고자 하는 의제의 설정과 논의의 배경 그리고 해결 방안 또는 대안의 모색에 대한 관심 등 실재적 측면으로 구분하여 거버넌스의 전개과정을 분석하고자 한다. 협력적 거버넌스는 이해관계자들의 단순한 협상이 아니라 회의 방식과 원칙에 대해 우선 합의함으로써 공정성과 상호 신뢰를 구축할 것을 전제로 한다. 또한 협력적 거버넌스가 이루어지기 위해서는 협의하고자 하는 의제와 달성하고자 하는 목적에 대한 공유가 필요하다. 왜냐하면 논의의 의제가 분명하고 일관성을 유지할수록, 그리고 목적에 대한 상호 입장이 명확하고 근접할수록, 논의에 참여하는 이해관계자들의 혼선을 막고 추가적인 불신의 여지를 차단하면서 목적을 보다 쉽게 이룰 수 있기 때문이다(조만형·김이수, 2009).

(1) 민관협의회의 구성과 진행 과정

우선 민관협의체의 구성을 보면, 양 지역은 동일한 지위나 역량을 가진 참여자들을 동일한 수로 구성하였다는 점에서 일단 만족했으며, 또한 참여자들의 이해관계와 가치의 편향성과 관련해서도 민관협의회가 대체로 공정하고 객관적으로 구성된 것으로 평가하고 있다. 그러나 대구시의 경우, 구미시의 민관협의회 참여자 가운데 다수가 취수원 이전을 반대하는 ‘구미시범시민반대추진위원회’ 소속이라는 점에서 추천이 다소 편향되었다고 주장하였다(참여 대구 전문가 A). 그럼에도 불구하고 대구시가 추천한 참여자들도 기본적으로 취수원 이전에 대해 긍정적 입장을 가지고 있다는 점에서, 민관협의회의 구성원에 대해 명시적인 이의

제기는 없었다. 그러나 구성과 관련된 문제로 대구시의 경우 취수원 이전을 반대하는 전문가나 시민단체는 참여하지 않거나 추천되지 않았고, 반면 구미시의 경우는 취수원 이전을 긍정적 입장에서 고려할 것을 주장하는 전문가나 시민단체는 참여하지 않았다는 점을 들 수 있다.¹⁰⁾ 또한 취수원 이전에 따른 수자원의 배분이나 특정 지역의 토지 이용 규제 문제는 지역적 특성과 해당 지역주민의 이해관계가 반영되지 않을 경우 실패할 가능성이 높지만, 협의회 구성에 이들이 배제되었다는 점이 지적되었다(미참여 구미 지역주민 B).

협약체가 원활하고 투명하게 운영되기 위해서는 회의 진행과 관련된 규칙이 먼저 합의를 통해 설정되어야 하지만, 취수원 이전 관련 민관협의회는 일시, 장소, 및 운영기간 등과 같이 회의 진행에 관한 결정 권한을 어느 정도 가지고 있었을 뿐 실제 회의 운영 및 합의된 내용의 지위 확보 등을 위한 별도의 규정을 두지 않았다. 이는 회의의 일반적 규정을 따를 것을 전제로 했으며, 회의 결과에 대한 기본적인 지위는 민관협의회에 참여한 공직자들을 통해 확보될 것으로 보였다. 그러나 별도의 회의 규정이 없었다는 점은 실제 두 지역 모두 민관협의회 구성을 통해 특정 논의 주제를 중심으로 각 지역의 입장을 주장하는데 목적을 두었기 때문에 별도의 규칙 제정에 대한 필요성을 느끼지 못했다고 볼 수 있다. 공동 합의를 통해 마련된 운영 규칙은 참여자들의 주장과 이해관계를 절차적으로 공정하게 진행되고 반영될 수 있도록 하여 문제 해결을 위한 대안의 수용가능성을 높인다. 반면, 규칙의 부재는 운영 과정에 혼란을 가중시키고, 협의를 통해 도출되는 대안을 무효화할 수도 있다.

협약회가 구성된 후 참여자들은 대체로 모두 수평적 관계에 있는 것으로 인식하였다. 하지만 일반적으로 민관협의체의 구성에서 정부는 정보에 대한 접근 및 행정력 등에서 주민들 보다 우월한 지위나 통제력을 가지기 때문에, 민관이 함께 참여하는 협의체에서 참여자들 간 수평적 관계가 유지되지 못하고, 지방정부 관계자에 의해 일방적이고 수직적으로 의사결정이 이루어지면서, 다른 참여자들은 의견제시나 의사결정 과정에서 배제될 수 있다. 이러한 점에서 취수원 이전 관련 민관협

의회에서 참여자들은 외형적으로 수평적 관계를 가지는 것으로 인식하고 있지만, 실제 구조적 또는 암묵적으로 관에 의해 통제를 받게 된다는 점이 추정되기도 했다(미참여 구미 시민단체 F).

회의의 일정과 진행 과정은 앞 회의에서 그 다음 회의 일정이 정해져서 주기적으로 양 지역에서 번갈아가며 개최되었고, 참석률도 70~80% 정도로 비교적 높았다. 발언 기회도 대체로 모든 참여자들에게 균등하게 주어진 편이라는 점에서, 상당히 민주적인 과정을 통해 회의가 진행되었다고 할 수 있다. 이러한 민주적 과정 속에서도 협력적 리더는 이해관계자들의 광범위하고 적극적인 참여를 촉진하며, 영향력과 통제력을 발휘하여 협력 과정을 촉진시킨다(Lasker and Weiss, 2003). 일부 참여자들은 민관협의회의 회의 진행에서 각 지역의 공동위원장을 중심으로 리더십이 발현된 것으로 인식하고 있지만(참여 대구 전문가 A 및 참여 구미 시민단체 D), 실제 이들의 역할은 주로 사회자의 역할에 한정되어 있었기 때문에, 참여자들 간 신뢰 관계의 구축이나 대화의 촉진 또는 합의 도출을 통한 목적 달성으로 나아가는 데는 한계를 보인 것으로 추정된다.

회의가 효율적이고 투명하게 진행되기 위해서는 정보의 제공과 공개가 기본이다. 그러나 취수원 이전과 관련하여 국토부와 수자원공사가 시행한 용역의 '검토 보고서'가 일반에게 공개되지 않았을 뿐만 아니라 그 외 관련 정보의 제공에 있어서도 상호 눈치를 보고 가능한 늦게 주거나 자신의 입장에 유리한 정보만 제공하는 경우가 많았다. 또한 협의회에서 논의된 내용의 공개 여부를 둘러싸고 두지역의 견해가 달랐다는 점이 지적된다. 즉 대구시는 대체로 회의 결과의 공개를 원하지만, 구미시는 공개를 꺼리기 때문에, 중요한 부분에 대해서만 제한적으로 공개되었다(참여 대구 전문가 A). 구미시가 언론 공개를 꺼리는 이유는 구미 지역보다 대구지역 소재 언론사가 더 많기 때문에 대구시의 입장을 대변하는 기사들로 인해 취수원 이전을 추진하는 여론이 형성되는 것을 우려했기 때문인 것으로 추정된다. 하지만 정보 공유와 공개는 이해관계자들 간 합의와 조정을 이끌어내기 위한 전제조건이며, 객관적 정보의 부재는 사실의 왜곡을 초래하고 이로 인한 오해와 편견은 갈등을

심화시켜서, 구성원들의 협력을 제약하는 요인이 될 수 있다.

마지막으로 외적 개입에 관하여, 두 지역 참여자들 모두 협의회를 운영하는 과정에서 중앙정부를 비롯해서 지방정부나 지역 내 다른 기관이나 단체들의 개입은 없었다고 인식한다. 협력적 거버넌스는 정부 등의 공식적인 권위에 의존하지 않고 다양한 이해관계자들이 자율적인 상호행동을 통해 협력 또는 조정하는 제도를 의미한다. 따라서 협의 과정에서 참여자들의 자율성과 일정한 권한 부여는 필수적이며, 외적 권위의 개입에 의해 영향을 받지 않아야 한다. 취수장 이전 관련 민관협회의 운영 과정에 중앙 및 지방정부의 직접 개입이 없었던 것은 협의회의 자율성 보장을 목적으로 하기보다는, 정부(중앙 및 지방)의 입장에서 당면한 문제를 일단 민관협의회에 맡겨 두면서 운영과정을 관망하고자 했기 때문이라고 할 수 있다.

(2) 민관협의회의 의제 설정과 논의 내용

민관협의회에서 논의하고자 했던 의제의 설정과 관련하여, 대구시와 구미시의 입장이 달랐고, 또한 정부관계자, 시민단체 그리고 지역주민의 입장이 세부적으로 다르게 나타났다. 구미시의 경우 지방정부 관계자와 협의회 참여 시민단체는 취수원 이전에 따른 상수원 보호구역의 지정으로 공장 입지가 제한되고 이로 인해 공단 도시인 구미가 경제적으로 타격을 받을 수 있다고 보았다(참여 구미 시민단체 D). 반면 지역 주민들은 취수원 시설로 인해 상수원 보호구역이 계속 유지 또는 확장될 수 있을 뿐만 아니라 주 소득원이 농업이기 때문에 취수로 인한 수량 감소가 농업 생산성에 부정적 영향을 미칠 것으로 우려했다(미참여 구미 지역주민 B). 구미지역에서는 상수원 보호구역 지정에 따른 추가 규제, 그 다음으로 수량부족과 이로 인한 경제적(공업 및 농업 부문) 손실, 그리고 낙동강 수질오염에 대한 전반적 우려를 의제로 설정하고자 한 것으로 생각되었다(참여 대구 시민단체 C).

반면, 대구시는 수질사고에 따른 안전하고 깨끗한 상수원 확보에 우선적인 관심을 가졌고, 일부는 국토부와 수자원공사의 용역 결과에 대한 구미시의 이의 제기 부분에 대한 검증을 협의회의 주요 안건으로 보았다. 협의회의 주요 의제로 ‘검토

보고서’를 검증해야 한다는 대구시의 주장은 ‘국토부 보고서가 졸속으로 짜깁기’한 것이라고 용역결과를 불신했던 구미 시민단체의 입장에서도 쉽게 받아들여졌고, 이에 따라 실질적인 논의가 시작되었던 제2차 회의에서 대구 취수원 이전과 관련된 용역 결과를 검증하고 이견이 있는 부분에 대해서는 대구시가 재검증을 실시하기로 합의가 쉽게 이루어질 수 있었다. 그러나 이러한 의제 설정으로 인해, 4차 및 5차 회의에서 ‘검토 보고서’에 대한 타당성을 둘러싼 논의에서 구미시의 불신이 드러났고 용역 담당자의 설명에도 불구하고 견해 차이만 확인하고, 그 이상의 진척이 없었다.

대구 취수원 이전계획과 관련된 협의회에서 주요 의제로 설정될 수 있는 논제는 취수원 이전을 전제로 ‘검토 보고서’에서 제시한 2가지 안에 관한 재검토 또는 검증뿐만 아니라 대구 취수원 이전의 필요성 여부, 나아가 취수원수인 낙동강의 수질오염 해결 방안 등으로 확장될 수 있었다. 그러나 가장 협소하게 ‘검토 보고서’의 검증에 초점을 둔 의제를 설정하고 이를 중심으로 회의를 진행한 것은 3가지 배경 요인들이 작용했던 것으로 추정된다. 첫째, 국토부의 ‘검토 보고서’ 발표와 이에 따른 취수원 이전 강행 의사의 표현은 이로 인해 유발될 수 있는 이해관계자들의 민감한 반응을 자아내었고 이에 따라 구성된 협의회는 ‘검토 보고서’의 검증을 우선하고자 했다. 둘째, 협의회의 의제 설정은 정치적 역학관계를 반영하고 있다. 대구시의 경우 취수원 이전을 전제로 이전 방안들에 관한 비교 검토를 우선 과제로 설정함으로써 취수원 이전을 기정사실화할 수 있는 반면, 구미시의 입장에서는 취수원 이전을 반대하기 위해서는 우선 제시된 이전 방안들의 비합리성이나 비현실성을 검증할 필요가 있었다. 대구시와 구미시(시장과 국회의원 등 관련 정치인들)는 모두 취수원 이전 문제와 관련된 이슈를 정치화함으로써 자신들의 지지기반을 확보하고자 한다.

셋째, 협의회의 의제가 ‘검토 보고서’의 검증에 초점을 두면서 더 이상 확장되지 못한 것은 그 동안 낙동강 수자원 이용과 수질 문제에 관한 역사적 배경 때문이라고 할 수도 있다. 사실 낙동강 수자원 이용과 수질 오염 문제를 둘러싸고 갈등이 야기된 것은 이미 1970년대 이후 구미공단 등 낙

동강 중상류지역에 대규모 공단이 조성·운영되었고 이로 인해 낙동강 수질이 급속히 악화되었고, 특히 1991년 발생한 폐놀오염 사고는 결정적인 계기가 되었다. 그 이후 수질오염 악화를 막기 위한 정부(중앙 및 지방), 기업 그리고 지역주민들의 노력으로 낙동강 수질이 다소 개선되었지만, 지난 이명박 정부에서 강행했던 4대강 사업으로 인해 2010년대에는 낙동강 수질이 다시 점차 악화되고 있다(그림 3 참조). 이러한 역사적 배경 속에서 지역 정치가나 언론은 대구 취수원의 이전을 당연시하는 경향이 생겼으며, 취수장 이전의 필요성이나 낙동강 수질오염 개선에 관한 논의는 뒤로 밀리게 되었다. 이러한 배경에서 민관협의회는 ‘검토 보고서’ 검증을 주요 의제로 설정했지만, 이에 관한 현실적, 정치적 이해관계의 대립으로 인해 회의는 더 이상 진척될 수 없었다.

취수원 이전과 관련된 갈등을 해결하기 위한 대안과 관련하여, 우선 협의회 참여자들의 입장에서 보면 대구시의 경우는 취수원 이전 추진을 전제로 이전에 따른 구미지역의 피해에 대해 중앙정부와 대구시가 적극적으로 보상해야 하고, 대구시가 사업을 일반적으로 추진하기는 한계가 있기 때문에, 중앙정부가 중심이 되어 사업을 적극적으로 추진하기를 기대하고 있다(참여 대구 전문가 A). 반면 구미시의 협의회 참여자는 취수원 이전에 대한 찬반을 떠나서 우선 취수원 이전의 타당성을 법적인 테두리나 기준 안에서 객관적 검증을 통해 확인할 필요가 있다고 주장했다. 또한 많은 비용과 시간이 소요되는 취수원 이전보다는 낙동강 중부 유역권에 대한 공동관리위원회를 구성하여 공장입지에 대한 규제, 수질의 감시와 관리 등을 선행하여 점진적으로 장기적 차원에서 대안이 마련되어야 한다고 제안했다(참여 구미 시민단체 D).

민관협의회에 참여하지 않은 시민단체들은 각 지역의 이해관계를 떠나서 낙동강 수질 및 생태환경을 우선 고려하는 대안을 제시하고 있다. 대구 지역 환경단체의 경우, 취수장의 이전보다 낙동강 수질과 생태환경 개선에 우선 관심을 가져야 한다고 주장한다. 왜냐하면, "대구시가 낙동강 취수를 포기하게 되면 강에 있던 정화시스템은 더욱 악화될 것"이기 때문이다. "취수원이 옮겨가면 상수원 보호구역이 해제되고 강변에 위락시설들이 우후죽

순 들어오게 될 것이다. 이로 인해 낙동강 수질오염은 더욱 심화될 것이고, 대구 하류지역의 취수원들도 모두 다른 곳으로 옮겨가야 할 것이다. 사실 대구 취수원을 구미 해평으로 이전한다고 하더라도 그 곳도 역시 오염되어 있기 때문에 별 의미가 없고 많은 비용만 투입될 것이다. 따라서 취수원을 지키는 것이 강의 생태계를 위해서도 굉장히 중요한 일이다"(미참여 대구 시민단체 E). 다른 한편 구미지역의 시민단체의 경우 낙동강 수질을 우선 개선해야 한다는 점은 동의하지만, 제시한 대안이 지나치게 생태중심주의적이라고 지적하고, 대구시가 선호하는 취수장의 이전보다는 강변여과수의 개발이 대구시와 구미시 모두를 위해서, 그리고 다음 세대를 위해서도 더 바람직하다고 주장하고 있다(미참여 구미 시민단체 F).

5. 결론

급속한 산업화와 도시화로 인해 수자원에 대한 수요가 증가하지만, 하천 등을 통해 공급할 수 있는 용수의 가용량은 자연적으로 한정되어 있을 뿐만 아니라 수질 악화로 인해 적합한 용도로 사용하기 어려운 상황에 처하게 되었다. 이러한 상황에서 수자원 배분을 둘러싼 갈등이 심화되게 된다. 대구시의 취수원 이전 계획을 둘러싼 구미지역과의 갈등도 이러한 배경에서 유발된 것이라고 볼 수 있다. 수자원을 둘러싼 이러한 갈등은 기본적으로 공유재로서 수자원에 내재한 특성과 관련된 두가지 상반된 원칙, 즉 공유재로서 어느 누구도 사용을 배제할 수 없는 비배제성, 그리고 어느 한 개인이나 집단이 사용할 경우 다른 개인이나 집단의 사용량이 줄어든다는 편익감소성으로 인해 발생한 것으로 이해된다. 그러나 수자원이 가지는 이러한 공유재적 특성 때문에, 이를 이용하는 개인이나 집단들 간에는 상호 협력과 조정이 필수적이라고 할 수 있으며, 이러한 점에서 이들 간에 협력적 거버넌스를 구축하여 공동의 목표를 실현시키기 위한 노력이 요구된다.

대구와 구미는 지방정부 관계자뿐만 아니라 학계전문가, 시민단체, 그리고 지역주민들이 참여하는 민관위원회를 구성하여 취수원 이전계획을 둘러싸고 오래 동안 끌어온 갈등을 해소하기 위한

논의와 협력의 장을 마련하게 되었다. 이러한 민관위원회의 구성과 운영은 일단 외형적으로 이해관계를 달리하는 관련자들이 참여하여 협상과 조정을 통해 문제를 해결하고자 한다는 점에서 의의를 가진다. 사실 그 동안 수자원 배분 등을 둘러싼 사회공간적 갈등에 흔히 시민단체나 지역주민들이 동원되기도 했지만, 문제와 관련된 의사결정 및 해결과정은 주로 정부에 의해 주도되었다. 그러나 공유자원 또는 공적 자원의 배분이 정부주도적으로 추진될 경우, 사업의 추진과정에서 공공부문의 비합리적인 의사결정이나 비효율적인 시행 및 운영 문제가 발생하거나, 또는 민간부문에 피해를 전가하거나 손실을 유발함으로써 사업에 대한 반대나 갈등을 더욱 심화시킬 수 있다. 민관협의회를 통한 협력적 거버넌스의 구축은 정부 주도로 추진되어온 공유자원의 배분에 대해 시민사회의 참여를 확대하고, 대화와 협력을 통해 당면한 문제를 해결하거나 공동의 목적을 실현하고자 한다는 점에서 의의를 가진다.

이와 같이 협력적 거버넌스의 관점에서 대구 취수원 이전계획과 관련된 민관협의회의 구성을 위한 초기조건과 운영과정을 살펴보면, 초기조건으로서, 첫째 광역지자체로서 대구시와 기초지자체로서 구미시는 역량에 있어 기본적인 차이가 있으며, 이 점은 대구시가 여러 차례 타당성이 없는 것으로 발표된 이전 계획을 지속적으로 추진했다는 점에서 확인된다. 둘째 중앙정부는 취수원 이전계획을 뒷받침하는 ‘검토 보고서’를 발표하고 이를 추진할 의사를 분명히 밝히면서 대구시의 입장에 편향되어 있었다. 셋째 2009년 이후 취수원 이전 계획이 본격화되면서 지역 간 갈등이 점차 심화되었고, 넷째 이와 관련된 지역주민들과 시민단체들의 관심과 이해관계는 상당히 첨예했다고 할 수 있다(일반 시민들은 상대적으로 무관심했지만). 이러한 상황에도 불구하고 민관협의회가 구성된 것은 문제 해결을 위한 규범적 지향성보다는 각 지역의 입장과 이해관계를 주장하기 위한 전략적 장의 필요성에 기인한다고 할 수 있다.

물론 민관협의회는 첫째, 대구시와 구미시 간의 합의에 의해 대등한 관계에서 동일한 숫자와 지위를 가지는 참여자들로 구성되었으며, 둘째 참여자들은 회의에 자율적으로 참여하여 상호 수평적 관

계에서 민주적 방식으로 회의를 진행했으며, 셋째 주기적으로 회의를 개최하여 대면적 의사소통을 통해 이해관계의 핵심 주제에 관해 논의했고, 넷째 이 과정에서 정부(중앙 및 지방)의 직접적인 개입은 없었던 것으로 확인된다. 그러나 문제는 민관협의회가 이미 각 지역의 이해관계나 입장을 상당 정도 확고하게 가진 참여자들로 구성되었다는 점이다. 즉 구미지역 참여자들은 대부분 지역에서 취수원이전 반대 단체에 소속되어 있었고, 대구지역 참여자들도 취수원 이전 계획에 적극적 또는 암묵적으로 동의하는 입장을 가지고 있었다. 물론 갈등 해소를 목적으로 구성된 협력적 거버넌스는 참여자들 간 이해관계나 입장을의 차이로 전제로 한다. 그러나 협력적 거버넌스가 외형적으로 비록 자율적 민주적 방식으로 구성·운영된다고 할 지라도 이러한 차이를 극복하지 못할 경우 갈등을 해소할 수 있는 대안을 모색하기 어렵다. 이러한 점에서, 취수원 이전 계획을 둘러싼 민관협의회가 양 지역의 이해관계를 부각시키기 위한 전략적 수단으로 동원되었음을 확인하도록 한다.

또한 민관협의회의 운영과정에서도 몇 가지 문제점이 지적된다. 첫째 회의의 운영을 위한 규칙이 제정되지 않은 상태에서 진행되었고, 둘째 관련 정부의 제공이나 회의 결과에 대한 정보 공개에 대해 대체로 소극적이었으며, 셋째 무엇보다도 회의 의제가 상대적으로 매우 협소하게 선정되었다는 점이다. 즉 민관협의회는 국토부와 수자원공사에서 취수원 이전을 전제로 이전 가능 방안을 검토한 보고서의 검증을 논의의 우선된 의제로 삼았고, 취수원 이전의 필요성에 관한 세부적인 의제나 취수원수인 낙동강의 수질 오염 개선 방안에 관한 의제는 거의 다루어지지 않았다는 점이다. 민간협의회에서 ‘검토 보고서’의 검증에 우선 초점을 둔 것은 양 지역의 각기 상이한 이해관계와 맞았기 때문이라고 할 수 있다. 즉 대구시는 이 의제를 논의할 경우 취수원 이전을 기정사실화할 수 있으며, 구미시는 이 의제에 관한 논의를 통해 ‘검토 보고서’의 허구성을 드러낼 수 있을 것으로 판단했기 때문이라고 할 수 있다.

이와 같이 대구 취수장 이전 계획을 둘러싸고 그 동안 전개되어 온 지역 간 갈등관계와 이를 해소하기 위해 양 지역의 합의로 민관협의회가 구성

되었고, 이는 최소한 외형적으로 ‘협력적 거버넌스’의 구축을 통해 수자원 배분을 둘러싼 갈등을 해소하고 공유자원의 공정한 이용을 위한 계기를 마련한 것처럼 보였다. 그러나 민관협의회는 잠정적으로 중단되었고 특별한 대안이 제시되지 않는 한 더 이상의 회의체 운영이 어려운 상황에 봉착해 있다. 이러한 문제 상황의 발생은 민관협의회를 통한 협력적 거버넌스의 구축에서 내적 구성의 오류나 운영과정에서 미흡한 점으로 인해 발생한 것이라고 볼 수 있을 것이다. 그러나 실제 민관협의회의 구성과 운영과정을 분석해 보면, 이러한 문제성은 거버넌스 구축의 구조적 한계에 기인한 점도 있다고 할 수 있다. 즉 정부와 시민사회가 참여하는 협력적 거버넌스라고 할지라도, 이는 결국 정부의 입장에서 특정한 이해관계를 실현시키기 위해 시민사회를 동원하고, 이에 따라 ‘국가(중앙 및 지방정부) + 시민사회’에서 형성된 이해관계를 실현시키기 위해 동의와 강제를 이중적으로 추구하는 과정, 즉 ‘헤게모니적 거버넌스’의 특성을 드러낸 것이라고 할 수 있다.

주

- 1) 이를 위해 활용된 자료는 관련 언론 기사들과 현장 답사 및 지역주민 면담, 민관협의회에 참여한 일부 위원 및 협의회에 참여하지는 않았지만 각 지역에서 관련 활동을 하면서 영향력을 가진 시민환경단체 활동가 등을 대상으로 행한 인터뷰를 통해 수집되었다. 인터뷰는 2015년 7월 중에 이루어졌으며, 인터뷰에 응해 주신 분들에게 감사드린다.
- 2) 그 외에도 하천은 침식과 퇴적 작용을 통해 지형을 형성·변화시키고 심미적이고 아름다운(또는 오염되어 지지분한) 수변경관을 구성한다. 하천 그 자체 또는 하천 유역은 지역을 구성하는 주요한 범위를 설정해주며, 하천을 경계로 분리되기도 하고, 하천을 공유함으로써 공동체적인 유대관계를 가지도록 할 수 있다(최병두, 2004).
- 3) 공기나 태양열과 같은 자연물은 비경합성과 비배제성을 가지지만, 재생불가능한 자원이나 재생가능하지만 물(특히 오염되지 않은 물)과 같이 한정된 자원은 비배제성과 경합성(편익감소성)을 가진다. 오스트롬(Ostrom, 1999)은 이러한 특성을 가지는 공유재 또는 공유자원(common-pool resource)을 규정하면서, 자연적으로 구축된 것뿐만 아니라 인공적으로 구축된 자원체계도 포함시킨다.
- 4) 이 두 가지 안 외에도 신규 개발이 필요한 소규모댐+농업용 저수지 활용안, 금호강 취수(영천댐 활용)

- 안, 그리고 현행 유지를 전제로 대구 강변여과수+구미 완충저류조안, 구미 하수장류수 대구 하류 이송안, 대구정수장 막여과 도입안 등을 고려하였다.
- 5) 또한 국토부는 현재 취수원 이전을 전제로 대구시에서 사용하고 있는 운문댐 수량중 하루 7만³를 울산시에 공급하는 방안을 검토하고 있다. 울산시는 반구대암각화 보존을 위해 사연댐 수위조절시 줄어드는 물량 3만³과 장래 확보 요구량 하루 9만³를 포함해 하루 청정원수 12만³를 요구하고 있다(영남일보, 2015.2.13).
 - 6) 4차 회의 이후 ‘대구취수원 구미 이전 반대 구미시민추진위원회’가 “국토교통부 취수원 이전 검토용역이 총체적 부실로 드러났음에도 대구시가 정치권 등을 동원해 힘으로 밀어붙인다”는 비판 성명을 발표하자, 민관협의회의 대구측 위원장은 “10월까지 구미시와 합의점을 찾지 못하면 대구시 자체적으로 이전을 위한 별도 대책을 마련할 필요가 있다”고 주장하기에 이르렀다(연합뉴스, 2015.8.28).
 - 7) 총 6명에게 집중 인터뷰를 시행했으며, 아래 서술과정에서, 이들은 각각 ‘참여 대구 전문가 A’, ‘미참여 구미 지역주민 B’, ‘참여 대구 시민단체 C’, ‘참여 구미 시민단체 D’, ‘미참여 대구 시민단체 E’, ‘미참여 구미 시민단체 F’로 지칭된다.
 - 8) 본 연구를 위한 인터뷰에 의하면, “대구시민도 그렇고 구미시민도 취수원 이전 문제에 관심이 없다”고 지적하고, 단지 지역의 정치권과 언론이 이에 대한 관심을 부추기고 있다는 주장도 있었다(미참여 구미 시민단체 F). 또 다른 인터뷰에서도, 취수원 이전 예정지역과 공간 관계자들을 제외하고는 취수원 이전 문제에 대해 대체로 무관심하다고 지적했다(참여 구미 시민단체 D).
 - 9) 대구시가 설문조사 기관을 통해 2015년 8월 21~23일 대구지역 1천명을 대상으로 취수원 이전과 관련한 설문조사 결과, 응답자의 81.5%가 구미공단에서 방류하는 화학물질이 대구취수원 수질에 나쁜 영향을 미치는 것으로 생각하고, 이에 따라 73.7%는 취수원 이전 필요성에 공감한다고 응답했다. 취수원 이전에 따른 수도요금 인상에 대해 62.3%는 인상을 감내하겠다고 답했다(연합뉴스, 2015.9.2). 그러나 2008년 12월 대구시가 낙동강 계통 취수원 이전 타당성 검토 용역을 실시한 결과, 지역 간 물 갈등 유발, 낙동강 상류지역에도 퍼클로레이트 등의 오염원이 발견되어 취수원의 상류지역 이전은 비논리적이고, 취수원 이전 시 수도요금 인상 요인 발생으로 대구 시민 71%가 ‘이전 반대’의견 제시 등을 이유로 ‘취수원 이전 불가 입장’을 발표한 바 있다.
 - 10) 또한 민관협의회의 구성에 두 지역만 참여할 것이 아니라 낙동강 수계를 이용하는 지역은 모두 참여하거나(미참여 대구 시민단체 E), 또는 낙동강 중부권 지역이 공동으로 관리위원회와 같은 협의체를 구성해야 한다는 주장도 있었다(참여 구미 시민단체 D).

문헌

- 국토교통부·한국수자원공사, 2014, 경북·대구권 맑은 물 공급 종합계획 검토보고서.
- 권경득·임정빈·장우영, 2004, 수자원 이용을 둘러싼 지방정부간 갈등요인 및 관리전략 분석. 한국사회와 행정연구, 15(3), 551-580.
- 박형준·이인원, 2009, 지역개발정책 수단으로서 협력적 지역 거버넌스의 형성: 승리연합(winning coalition) 게임 모형을 통한 지역 파트너십 형성 모형 설정, 한국정책학회보, 18(2), 7-36.
- 배응환, 2010, 신지역주의와 협력 거버넌스: 광역경제권 설계의 전제, 한국행정학보, 44(4), 203-232.
- 서순탁·민보경, 2005, 지역발전을 위한 협력적 거버넌스에 관한 연구: 분당-죽전 도로 연결을 중심으로, 지역사회발전학회 논문집, 30(2), 25-44.
- 오스트롬(윤홍근·안도경 역), 2010, 공유의 비국을 넘어: 공유자원 관리를 위한 제도의 진화, 랜덤하우스코리아(RHK)(Ostrom, E., 1990, *Governing The Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge Univ. Press).
- 유낙근·이원섭, 2012, 남강물 부산 공급 갈등관리를 위한 협력적 거버넌스 탐색, 지방정부학회보, 16(3), 273-290.
- 이강웅·김창수·허철행, 2012, 부산-경남권 광역상수도사업 합의 형성 방안, 지방정부연구, 16(3), 469-493.
- 이명석, 2010, 협력적 거버넌스와 공공성, 현대사회와 행정, 20(2), 23-53.
- 이병수·김일태, 2001, 지방정부와 NGO간의 로컬 거버넌스 형성 조건에 관한 연구, 도시행정학보, 14(2), 27-41.
- 이승현·배상근, 2012, 대구광역시의 취수장 이전에 따른 지역갈등 분석, 지역사회연구, 20(1), 23-33.
- 이원섭, 2014, 프레임 분석을 통한 협력적 거버넌스 구축 방안에 관한 연구: 남강물 부산 공급을 중심으로, 경남대학교 박사학위 논문.
- 이주현·김형수·홍일표·강부식·김광훈, 2008, 수자원과 관련된 분쟁 및 갈등의 조정을 위한 거버넌스, 한국습지학회지, 10(2), 97-103.
- 정문기, 2009, 지역경제개발의 협력 거버넌스, 한국행정학보, 43(3), 229-250.
- 조만형·김이수, 2009, 협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구 - 광역시와 구로구 간 환경기초시설 빅딜 사례를 중심으로. 한국사회와 행정연구, 20(2), 215-239.
- 조철주·장명준, 2011, 공공정책의 갈등 해소를 위한 협력적 거버넌스 모형 연구, 도시행정학보, 24(2), 23-47.
- 채종현·김근재, 2009, 공공갈등에서 협력적 거버넌스의 구성과 효과에 관한 연구: 경기도 이천시 환경기초시설 입지갈등 사례, 지방행정연구, 23(4), 107-136.
- 최병두, 2004, 도시하천과 지속가능한 지역발전: 금호강을 중심으로, 한국지역지리학회지, 10(4), 757-774.
- 최병두, 2013, 대구의 도시 발달과 물의 사회적 순환, 한국지역지리학회지, 19(1), 75-96.
- 최병두, 2015, 협력적 거버넌스와 영남권 지역발전: 개념적 고찰, 한국지역지리학회지, 21(3), 427-449.
- 최성욱, 2003, 한국의 거버넌스 연구경향에 대한 분석: 신거버넌스 시각에서의 비판적 고찰, 한국거버넌스학회보, 10, 111-125.
- 하미승·전영상, 2007, 협력적 거버넌스에 대한 공무원 태도의 결정요인 분석, 한국행정연구, 16(1), 3-40.
- 홍성만·주경일·주재복, 2004, 공유재 이용을 둘러싼 정부 간 갈등의 조정과 협력 분석 - 용담댐 수리권 분쟁사례에 대한 제도분석 틀(IAD framework)의 적용을 중심으로, 한국정책학회보, 13(1), 107-132.
- Ansell, C. and Gash, A., 2008, Collaborative governance in theory and practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-572.
- Bryson, J.M., Crosby, B.C., and Stone, M.M., 2006, The Design and implementation of cross-sector collaborations: propositions from the literature, *Public Administration Review*, 66, 44-55.
- Davies, J.S., 2011, *Challenging Governance Theory:*

- From Networks to Hegemony*, Policy Press, Univ. of Bristol.
- Emerson, K., Nabatchi, T., and Balogh, S., 2012, An integrative framework for collaborative governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, 1-29.
- Jessop, B., 1999, The changing governance of welfare: recent trends in its primary functions, scale and modes of coordination, *Social Policy and Administration*, 33(4), 348-359.
- Lasker, R. D. and Weiss, E. S., 2003, Broadening participation in community problem-solving : A multidisciplinary model to support collaborative practice and research. *Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine*, 80, 23-37.
- Ostrom, E., 1999, Coping with tragedies of the commons, *Annual Review of Political Science*, 2, 493-535.
- Sullivan, H. and Skelcher, C., 2002, *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*, Macmillan, Basingstoke.
- Swyngedouw E, 2005, Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance beyond-the-state, *Urban Studies* 42, 1991-2006.
- Swyngedouw, E., 2004, *Social Power and the Urbanization of Water: Flows of Power*, Oxford Univ. Press.
- 교신 : 최병두(대구대학교 지리교육과 교수)(bdchoi@daegu.ac.kr; 전화: 053-850-4155)
- Correspondence : Choi, Byung-Doo(Professor, Department of Geography Education, Daegu University)(bdchoi@daegu.ac.kr, phone: 053-850-4155)
- (접수: 2016.01.28, 수정: 2016.02.20, 채택: 2016.02.25)