

하이브리드 거버넌스 분석: 재활용 폐기물 수거 거부 사례를 중심으로*

김 필**·임도빈***

하이브리드 거버넌스는 시장과 계층제 원리를 권한, 소유권, 인센티브 차원에 따라 혼합한 구조로서 최근 두 가지 원리 중 하나로는 해결하기 힘든 정책 문제의 해결 기제로 주목받고 있다. 본 연구는 최근 코로나 바이러스로 인해 다시 위기의 조짐이 보이는 재활용 폐기물 수거 거버넌스에 대한 정부 개입 방향을 거래비용이론과 신제도주의이론을 바탕으로 하여 하이브리드 거버넌스 모델의 각 차원을 중심으로 살펴보았다. 분석 결과, 기존 거버넌스는 자생적 시장이라는 특수한 성격을 띠며, 경로의존성에 기반한 비용이 낮은 순서에 따라 시장, 컨소시엄 하이브리드 거버넌스, 준통합형 하이브리드 거버넌스, 계층제로의 이행이 적합하다. 각 거버넌스에서 정부의 주 역할은 공정가격형성, 보조금 지원, 민간위탁계약 체결, 기초자치단체 직접 수거이다.

□ 주제어: 하이브리드 거버넌스, 재활용 폐기물, 경로의존성, 거래비용이론

I. 서론: 왜 하이브리드 거버넌스인가

효율성과 공공성이라는 양대 행정 가치를 달성하기 위해 시장과 정부는 지속적으로 구역 설정을 새로이 할 필요가 있으며 행정학의 주요 정체성 중 하나는 이러한 경계를 획정하는 과정에 기여하는 것이다. 국가의 역할이 중심적이어야 하는지의 논의(Bell & Hindmoor, 2009)와 별개로 다양한 정책 주체가 활약하는 거버넌스의 역할이 증시되고 있다(Bingham & O'Leary, 2008; Roberts, 2020). 1970년대 신공공관리적 개혁을 불러왔던 정부-시장 전환의 맥락과 달리 이제 중앙 정부와 민간 업체 외에도 다양한 층위의 지방정부, 여러 유형의 시민단체, 일반시민 등이 정책의 성공 여부에 영향을 미칠 수 있는 권력을 갖고 있기 때문이다. 그 중에서도 최근 계층제(hierarchy)와 시장(market)의 전통적 분류를 따르지 않는 하이브리드 거버넌스의 재편에 대한 관심이 높아지고 있다. 하이브리드 거버넌스란 권한, 소유권, 인센티브 구조에서 각각 시장과 계층제 원리 중 하나를 따르는 복합적 구

* 본 연구는 2020년 한국연구재단의 지원(NRF-2017S1A3A2065838)을 받아 수행된 연구임

** 서울대학교 행정대학원 박사과정(제1저자)

*** 서울대학교 행정대학원 교수(교신저자)

조를 띤 거버넌스로서 민간부와 공공부의 협력을 통한 공공 문제의 해결 기제로 정의할 수 있다(Huylenbroeck & Vuylsteke & Verbeke, 2009:180-181). 하이브리드 거버넌스는 행정 서비스의 제공에 대한 공적인 책임을 이행함에 있어 시장 원리와 계층제 원리가 혼재되어 있을 때 다수 행위자들의 협력이 왜 복잡해지는지를 설명하고, 성공의 조건을 구체화하는 개념적 역할을 수행한다.

하이브리드 거버넌스는 정부의 비효율성을 치유하는 기제로 1970년대 특히 주목받았으며 정부서비스의 민간위탁(contracting out)이 이뤄지는 배경이 되었다. 대상이 되었던 대표적인 서비스 중 하나는 폐기물 수거 서비스로서 생산비용이 감소하고 서비스의 질이 향상되었다는 연구가 다수를 이룬다(Savas, 1977; McDavid, 1985; Domberger & Jensen, 1997). 폐기물 수거 서비스는 노동집약적이며 서비스 공급의 난이도가 낮다는 점에서 적절한 경쟁이 있는 시장 환경을 조성하여 민간 위탁을 했을 때 효율성과 공공성을 동시에 달성할 수 있는 공공서비스로 각광받았다. 그러나 2018년 4월에 서울, 인천 등 대도시를 중심으로 발생하여 약 한달 간 시내에 수거되지 못한 폐기물들이 방치되었던 “재활용 폐기물 수거 거부 사태”는 30년 전 서구에서 논의되었던 정부-시장 영역의 구획 지정이 현재 우리나라에서 적실성이 부족할 수 있다는 점을 시사하고 있다. 재활용 폐기물 수거 거부 사태는 당시 일시적으로 봉합되는 듯 하였으나, 2년 후인 2020년 현재에도 저유가 및 코로나 바이러스 사태로 인하여 재발이 우려되는 상황이다. 환경부는 지방자치단체와 공동으로 특별점검을 실시하고 “재활용 시장 코로나 대응 콜센터”를 설치하는 등 상황을 주시하고 있다 (조선비즈, 2020). 환경부, 서울시, 기초지방자치단체, 일반시민, 그리고 수거 및 처리 업체라는 이익집단이 모두 결부된 재활용 폐기물 수거 거버넌스의 실패를 되풀이하지 않기 위하여 이론적 진단이 요구된다.

하이브리드 거버넌스는 단순히 시장과 계층제 사이 중간 형태의 거버넌스가 아닌 두 속성을 모두 갖춘 거버넌스 형태로서 각 구성 요소의 환경에 의한 변화가 발생하여 현실부합성이 떨어질 때 특정 방향으로의 변화가 발생할 수 있다(하연섭, 2006a:219-220; Lindqvist, 2013:144). 재활용 폐기물 수거 거부 사태는 표면적으로 보면 민간업체가 담당하고 있던 공동주택의 재활용 폐기물을 수익성을 이유로 더 이상 수거를 해가지 않아 발생한 사태였으나 그 이면을 보면 거버넌스 차원의 변화가 있었다. 본 연구는 2018년 재활용 폐기물 수거 거부 사태 사례를 분석하여 제도적 처방의 출발점을 시장과 계층제의 택일 관점에서 나아가 하이브리드 거버넌스 변화 과정으로 확장하고자 한다. 우선 제2장에서는 하이브리드 거버넌스의 개념 및 유형에 대하여 논의하고 거버넌스 간 이행 과정에 대하여 거래비용이론과 신제도주의에 기초하여 다룬다. 제3장에서는 재활용 폐기물 거버넌스 각 차원을 하이브리드 거버넌스의 관점에서 분석한다. 제4장에서는 현재 재활용 폐기물 수거 거버넌스가 이행 가능한 거버넌스의 유형과 각각에 소요되는 비용을 분석한다. 마지막으로 제5장에서는 이론적·정책적 함의를 제시한다. 연구 방법은 문헌조사 방법을 택하며 환경부, 환경정책연구원, 서울시 대책 발표문 및 회의자료 등 정부자료

와 재활용 폐기물 수거 거부 사태를 다룬 언론 기사와 민간 리포트, 하이브리드 거버넌스 및 제도적 변화와 관련된 학술적 자료를 대상으로 한다.

II. 이론적 배경

1. 하이브리드 거버넌스의 개념과 유형

거버넌스를 광의로 정의하였을 때 공공 문제에 대한 정책 결정에 있어 여러 행위자가 개입하는 결정 방식이라고 할 수 있다 (Stoker, 1998; 이승중, 2006). Bell & Hindmoor (2009)는 거버넌스의 유형을 계층, 설득, 시장, 지역사회, 연합 거버넌스로 나눠 각각의 거버넌스에서 정부의 역할을 논의한다. 정부 외에 다른 행위자들이 개입하여 사회구성원들의 행동을 조정하는 정치, 경제적 절차로서 거버넌스는 “협력기제” 혹은 “조정기제”로 기능한다(이명석, 2002). 따라서 거버넌스 문제는 본질적으로 다양한 행위자들이 이해하고 있는 협력 기제 혹은 조정 기제가 환경의 변화에 따라 더 이상 작동하지 않을 때 발생한다. 행위자 간 네트워크를 거버넌스의 주요 속성으로 이해할 때, 거버넌스를 구성하는 주요 협력 기제 혹은 조정 기제는 가격과 경쟁을 매개로 하는 시장 원리와 위계와 명령 구조를 매개로 하는 계층제적 원리로 구분된다. 하이브리드 거버넌스란 시장 원리로 작동하는 민간부문과 계층제의 원리로 작동하는 정부의 협력을 통한 공공 문제의 해결 기제로 정의된다(Huylenbroeck & Vuylsteke & Verbeke, 2009). 최근 두 가지 원리 중 하나만을 선택하여 해결하기 힘든 고약한 정책 문제(wicked problem)들이 늘어나며 하이브리드 거버넌스에 대한 관심이 높아지고 있다(Lindqvist, 2013:144).

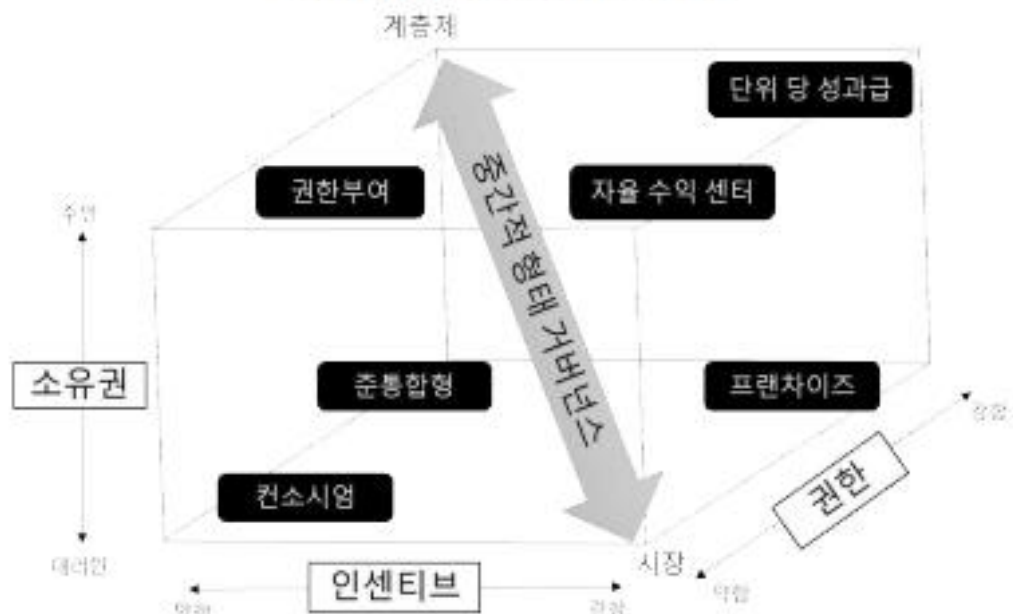
하이브리드 거버넌스의 의미를 이해하기 위해서 먼저 시장과 계층제를 구분할 필요가 있다. 시장 원리와 계층제 원리를 구분하는 세 가지 기준은 권한, 소유권, 인센티브이다(Makadok & Coff, 2009:298). 시장에서 권한(authority)은 공급자와 계약자에게 귀속되는 반면, 계층제의 경우 상위 조직이 하위 조직에 명령을 내리는 방식으로 적용된다. 소유권의 경우, 공급자와 계약자는 정책 과제를 수행하기 위한 핵심 자산을 소유하고 있지만, 정부 상위 조직과 하위 조직은 그러한 자산에 대한 관리권만을 갖고 있다. 마지막으로 인센티브 차원을 살펴보면, 시장에서 공급자와 계약자는 낮은 성과에 대한 위협을 감수하고 높은 성과에 대한 상을 받는다. 그러나 정부 조직과 같이 계층제를 택하는 경우 근무 시간과 같이 투입하는 자원에 따른 인센티브가 주어진다.

하이브리드 거버넌스에 대해서 일부는 시장과 계층제 사이의 중간 형태의 거버넌스로 보고 있으나(Williamson, 1991:283), 이와는 구분되는 개념으로 보는 것이 타당하다(Makadok & Coff, 2009:298). 하이브리드 거버넌스란 권한, 소유권, 인센티브 각 차원에서 시장 혹은 계층제의 모습을 보이고 있으나 중간 형태의 거버넌스는 각 차원 별로 시장과 계층제의 중간 지점에 위치해 있

다. 예를 들면 하이브리드 거버넌스는 권한이 계층제적 속성을 띠지만 소유권은 시장적 속성을 띠 수 있다. 즉 하이브리드 거버넌스는 “혼합 속성(mixed origin)”을 갖고 있으나 중간 형태의 거버넌스는 “중도적 속성(middle position)”을 갖고 있다. 따라서 중간 형태의 거버넌스는 <그림 1>에서 볼 수 있듯 세 가지 차원 모두를 대각선으로 가로지르고 있다. Williamson(1991:280)은 전기와 수도 등을 공급하는 공기업과 소비자 간의 계약 관계가 규제기관에 의해서 매개되는 방식이 시장의 자유로운 계약과 계층제의 제약된 계약 사이에 존재하는 신고전주의 계약방식(neoclassical contract law)으로서 중간 형태의 거버넌스라고 말했다. Makadok & Coff(2009:302)는 이를 포함한 지금까지의 이론들이 이 세 가지 차원을 통합적으로 바라보는 관점에서 중도적 속성을 가진 거버넌스만을 논의해왔으며 이는 상황별로 적절한 거버넌스에 대한 단편적 이해만을 불러왔다고 비판한다.

Makadok & Coff (2009:300)는 세 가지 기준을 통해 하이브리드 거버넌스를 여섯 가지 유형으로 나누고 있다. <그림 1>에서 볼 수 있듯이 세 가지 기준이 모두 계층제 혹은 시장으로 가 있는 경우에는 순수한 계층제적 거버넌스 혹은 시장적 거버넌스이다. 왼쪽 맨 위 끝에 위치한 순수한 계층제의 경우 주인이 자산에 대한 소유권 내지 관리권을 갖고 있으며 낮은 인센티브 구조를 갖고 있고 주인이 강력한 권한을 갖고 대리인이 수행해야 하는 임무의 유형, 방법, 소요 시간을 정한다. 반대로 오른쪽 맨 아래 끝에 위치한 순수한 시장의 경우 대리인이 자산에 대한 소유권을 갖고 높은 직무 자율성을 중심으로 성과에 따른 높은 인센티브를 가져간다. 그러나 만약 각 기준 마다 서로 다른 방향의 끝에 있다면 하이브리드 거버넌스가 된다.

<그림 1> 하이브리드 거버넌스의 유형



자료: Makadok & Coff (2009:299)의 재구성

권한부여(empowerment)의 경우 자산의 소유권과 인센티브 구조는 계층제적 성격을 따르지만 구성원 개개인에게는 높은 재량권이 부여되어 있다. 대학이 교원을 관리할 때 흔히 볼 수 있는 거버넌스 구조이다. 단위 당 성과급(piece-rate employment)의 경우 신공공관리 페러다임에서 정부 조직이 도입한 시장기제로서 인센티브 구조를 반영한다. 자율 수익 센터(autonomous profit center)는 전문성이 높은 개인들이 권한이 있는 중심 조직과 계약을 체결하여 인센티브를 받아가는 구조를 취한다. 민간부분의 경우 투자은행이나 헤드헌터회사의 예를 들 수 있으며, 공공부분의 경우 계약직, 연구직, 임기제가 늘어나는 것을 예로 들 수 있다. 컨소시엄(consortium)은 낮은 인센티브 구조가 존재하지만 소유권과 권한에서는 시장 기제를 따르는 유형이다. 민간에서는 주로 위키피디아나 오픈소스 소프트웨어와 같이 공공재적 성격을 띠는 물품을 생산할 때 사용된다. 프랜차이즈(franchise)는 가맹본부가 가맹점에게 독점적인 영업 권한을 주는 대신 가맹본부가 높은 권한을 갖고 상하관계로서 가맹점을 관리하는 유형이다. 민간에서는 다수 찾아볼 수 있으나 공공부문에서는 조직 대 조직의 관계에서 강력한 인센티브를 부여하는 구조는 찾기 힘들다. 마지막으로 준통합형(quasi-integration)은 여러 공급자와 단일 수요자가 있는 거버넌스 구조에서 수요자가 완벽하진 않지만 상당한 수준의 영향력을 행사하는 경우이다. 공공부문에서는 정부와 다수 조달업체 간의 관계와 전통적인 민간위탁 상황이 이에 해당한다. 민간부문에서는 대기업과 다수 중소기업 납품업체 간의 관계를 이러한 유형의 거버넌스라고 볼 수 있다.

하이브리드 거버넌스는 조직, 정책 영역, 시설의 이용 측면에서 나타날 수 있다 (Bevir, 2011; Lindqvist, 2013:144). 공공영역에서 조직 하이브리드 거버넌스란 정책을 관장하는 중심 조직이 갖고 있는 시장 기제와 계층제 기제의 혼합을 의미한다. 기존 정부 조직이 대부분 계층제의 원리로 움직인다는 것을 감안하였을 때, 하이브리드 거버넌스는 곧 권한의 이전(devolution)과 직결된다. 따라서 조직 하이브리드 거버넌스의 주요 문제는 다수의 조직 목표 간 갈등, 공공부분의 경우 주로 공공성과 효율성의 충돌이다. 반면 정책 영역 하이브리드 거버넌스의 경우 단일 정책에 대하여 다양한 정책 주체가 각자 지정된 영역 내에서 협력하는 양상으로 전개된다. 이때 각 정책 주체가 갖고 있는 고유한 작동 기제로서 시장 원리와 계층제 원리의 혼합이 나타난다. 마지막으로 이해관계자와 네트워크에 관련된 하이브리드 거버넌스는 해당 거버넌스에 관련된 공공 기반 시설(infrastructure)을 어떻게 사용하는가와 밀접하게 연관되어 있다. 서로 다른 이해를 가진 거버넌스 주체들이 물리적 기반시설을 이용할 때 시장 원리 혹은 계층제 원리를 혼용하며 이에 대한 권한, 소유권, 인센티브의 변경이 일어날 때 하이브리드 거버넌스 역시 변화하게 된다. 공공 기반 시설을 둘러싼 이해관계자들의 관계 변화는 행정 트렌드에 따르는 국가적 법령 제정 등에 의해 영향 받는다 (Hulst et al., 2009). 이를 하이브리드 거버넌스의 6가지 유형에 대입해보면 단일 조직 내부에서는 개인 대 개인의 관계에서 권한부여, 자율수익센터, 단위 당 성과급과 같이 소유권 측면의 계층제가 작동하는 유형을 따르는 것을 알 수 있다. 반면 정책이나

시설 측면의 하이브리드 거버넌스는 조직 대 조직의 관계에서 상대적으로 소유권이 공급자와 계약자 구도를 취하는 컨소시엄, 준통합형 혹은 프랜차이즈 형태를 취할 가능성이 있다.

2. 하이브리드 거버넌스의 이행 과정

거버넌스는 유연한 구조로서 권력의 우위 확보(power over)보다 공동체의 성과 확보(power to)에 목적을 두고 있다 (이승종, 2006:67). 시장적 거버넌스 혹은 계층제적 거버넌스로부터 하이브리드 거버넌스로의 이행 역시 해당 거버넌스가 직면한 성과 문제를 해결하기 위해서 이뤄진다. 본 연구에서는 상황에 따른 거버넌스 유형 간의 선택을 논의하는 데 사용되어 온 거래비용이론(transaction cost theory)과 현재 상황과 거버넌스 간의 적합성에 대한 논의를 이어온 신제도주의 이론을 통해서 재활용 폐기물 수거 거버넌스를 살펴보고자 한다. 다만, 가장 대표적인 하이브리드 거버넌스의 유형으로서 민간 위탁과 다양한 민관 계약의 유형에 대해서 별도로 다루는 것은 본 논문의 범위를 벗어난다. 본 논문은 정부가 정책 이니셔티브를 가지고 있었으나 직접적으로 개입하지 않았던, 자생적으로 형성된 재활용 폐기물 시장의 특수성에 주목한다. 이는 공공재의 성격을 띠는 재화를 다루던 시장의 실패에 대하여 정부의 개입이 당연하다고 여기는 시각에 의문을 던지고, 또한 일정하지 않은 개입 방향에 대한 의식을 촉구하기 위함이다. 따라서 기존에 많이 다루어져 왔던 민간 위탁의 유형 외에 다른 형태의 하이브리드 거버넌스 등에 대한 이론적, 실무적 함의를 개발하는 것을 목표로 한다.

1) 거래비용이론

거래비용 이론은 효율성을 증대를 목표로 한 정부 서비스의 민간위탁이 평면적으로 이뤄져선 안된다는 것을 실증적으로 밝혀온 이론이다. 정부 관료제의 한계를 강조하는 관료실패이론(bureaucracy failure theory)과 경쟁을 중시하는 공공선택론(public choice theory)은 1970년대부터 행정학계와 실무에 영향을 미치기 시작한 신공공관리(new public management)를 뒷받침하며 행정 서비스가 민간으로 위탁되었을 때 더 효과적이라고 주장해왔다(김재훈, 2005:206). 이에 반하여, 거래 비용 이론은 1980년대부터 공공서비스의 정부로부터 민간으로의 이관 과정에서 자산특정성(asset specificity), 비경합성, 비배제성과 같은 요소들이 고려되어야 함을 밝혔다. 자산특정성이 높은 서비스는 민간 위탁 결정이 내려지기 전에 시장 성립이 어려운 경우로서 위탁을 받게 되는 특정 업체는 독점자로서의 지대를 추구하게 된다 (Globalman & Vining, 1996). 또한 정부가 민간위탁을 하고자 하는 공공서비스에 공공재로서의 성격인 비경합성과 비배제성이 존재하기 때문에 시장 원리가 유효하지 않은 경우가 많다. 나아가 공공서비스가 민

간과의 계약 이후 재화 혹은 서비스를 공급받은 이후에 비로소 질 또는 계약의 준수 여부를 알 수 있는 경험재(experience good)인 경우에는 계약 내용의 실현을 위한 감시 활동에 소요되는 비용이 문제가 된다.

거래비용 이론은 이상의 다양한 요소들을 고려하여 거버넌스 구조가 거래비용을 최소화하고자 하는 목적을 달성하고자 시장 원리와 계층제 원리 중 하나를 선택한다고 본다(Williamson, 1991:280). 즉, 앞서 논의한 권한, 소유권, 인센티브 차원에서 한쪽 끝에는 이윤을 극대화하고자 하는 시장 원리에 충실한 민간 공급자와 계약자가 존재하고 다른 한쪽 끝에는 위험을 최소화하고자 하는 계층제 원리에 입각한 정부 조직이 존재한다(Huylenbroeck & Vuylsteke & Verbeke, 2009). 거래비용 이론은 두 가지 비용을 중심으로 거버넌스의 이행 과정을 살피는데, 이는 현재의 비용과 이행 비용이다. 즉 환경의 변화로 인해 현재 거버넌스 구조의 거래 비용이 변화하면 두 가지 원리 중 지배적인 원리가 달라질 수 있으며, 이러한 이행 과정에서 발생하는 부수적 비용이 얼마인지에 따라 이행의 시기가 결정된다.

거래비용이론에 의하면 각 거버넌스는 상황에 따라 비교 우위를 갖는다. Williamson (1991)은 시장, 중간 형태의 거버넌스, 계층제의 거버넌스 비용을 자산특정성의 함수로 보았을 때, 중간 형태의 거버넌스 비용이 가장 낮은 구간이 존재한다고 보았다. 구체적으로, 그는 적용에 소요되는 비용을 두 가지로 분류하였는데 첫 번째는 자동적 적응(autonomous adaptability)로서 행위자들이 자연히 가장 적절한 행동을 취하는 것이고, 두 번째는 협동적 적응(cooperative adaptability)로서 행위자 개개인이 아니라 전체적으로 보았을 때 변화에 대하여 가장 빠른 대응을 하는 것이다. 시장 기제는 자동적 적응에 유리한 반면, 계층제 기제는 협동적 적응에 유리하다. 이렇듯 거버넌스 유형에 따른 거래 비용을 구분하는 접근은 환경 정책 분야에서 특히 주목받아왔으며, Bougherara & Grolleau & Mzoughi (2020)은 자산 특정성을 측정의 어려움(difficultness of measurement)으로 대체한 논의를 제시한 바 있다. 이들은 공공부문에서도 각 거버넌스에 기초한 정책 수단을 선택할 때 거래비용이론을 적용한다면 보다 효과적인 정책 집행을 할 수 있다고 주장하였다. 우리나라에서도 거래비용 이론은 주로 정부서비스의 민간 위탁의 문제를 파악하고 대안을 제시하는 연구의 기반이 되어왔다(김승현, 1998: 한국행정연구원, 1999). 그러나 정부가 먼저 주도적으로 위탁하지 않은 민간 서비스의 공공화를 위한 논의는 찾아보기 힘들다.

2) 신제도주의 이론

신제도주의 이론에 따르면 환경의 변화는 제도 구성 요소 중 일부의 변화를 촉발하고 이는 요소 간 상호 의존적인 제도 구조 하에서 부정합을 발생시킨다. 최근 신제도주의는 제도의 변화가

단순히 외적 충격에 의해서 일어나는 것이 아니라 제도를 구성하고 있는 요소들 간 갈등에 의해서 일어나는 가능성에 주목하고 있다. 이는 내부적(endogenous) 제도 변화를 설명하는 인식의 변화로서 특히 구성 요소 간 갈등이 깊을수록 중대한 변화가 일어날 가능성이 높아진다(Lieberman, 2002). 이를 다수 행위자가 참여하는 통치형태인 거버넌스에 적용하여 생각해 볼 수 있다. 하나의 제도로서 거버넌스는 설계과정에서 제도 설계자의 인지적 한계로 인하여 의도하지 않은 결과를 맞이할 가능성이 높다(Streeck & Thelen, 2005). 현재의 거버넌스에 만족하지 않는 사람들이 이를 새로운 목적에 부합시키도록 변경시키고자 하는 유인을 갖게 되기 때문이다.

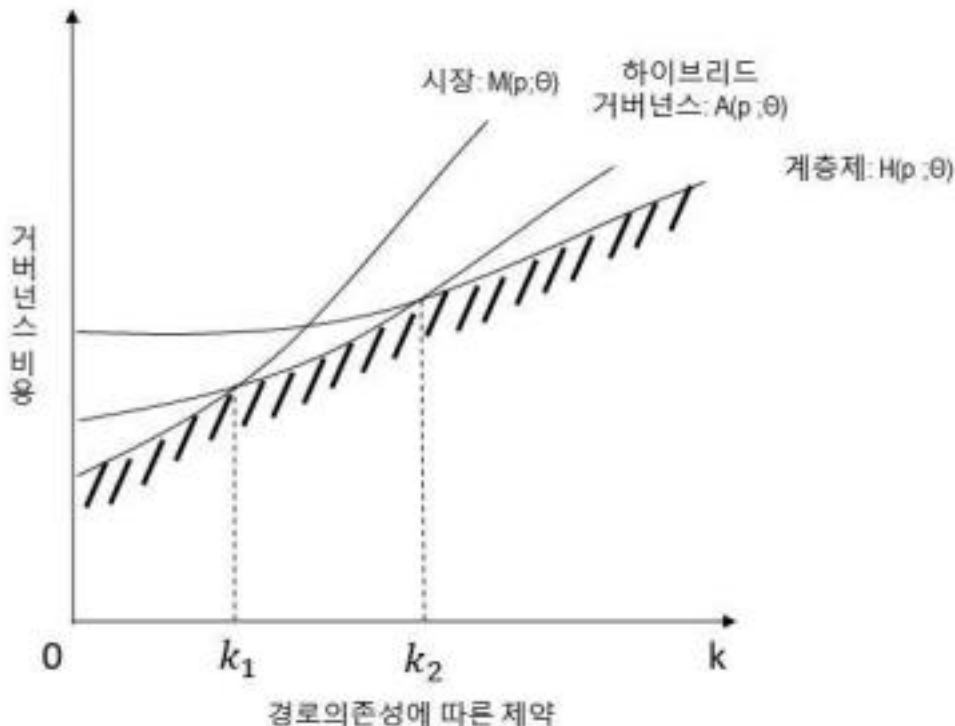
거버넌스의 변화가 구성 요소들의 고르지 않은 환경 노출에 따른 복합적 역학 관계에 따라 일어난다고 가정했을 때 필연적으로 '시간'의 개념을 포함하게 된다(하연섭, 2006). 즉, T_0 에서 현실부합성이 높았던 거버넌스 체제가 구성 요소 중 특정 요소의 변화에 따라 T_1 에서 정합성이 떨어지게 되고, 새로운 거버넌스는 이러한 변화에 부응하여 요소 간 재결합을 통해 생존하게 된다. 최근 20년간 한국 행정학에서도 제도 변화에 있어 시간의 관점이 증시되고 있다. 임도빈(2003)은 "사회 각 분야의 문제를 정책문제화하고 해결하는 역할을 하는 행정에서 시간 변수를 중요시"해야한다고 주장하였다. 시간의 차원은 지속, 시점, 시한, 순서, 주기, 리듬으로 구분되는 복합성을 띠고 있다. 또한 어떤 일을 지속시키거나 중단 혹은 완료시키는 것, 어떤 시점에 어떻게 하라는 지시와 관련한 요소와 관련되어 있으므로 시간의 개념에는 권력의 요소가 반영된다(임도빈, 2014). 정책 과정에 관여하는 다양한 행위자와 이들을 둘러싼 환경은 각자의 지속, 시점, 리듬에 따른 시간의 차원을 갖고 있다. 특히 급속한 경제성장을 이룬 한국 사회의 경우 권위주의 시대의 관공민비사상에 입각한 정책들이 아직 유효한 동시에 민주화 이후 개인주의에 익숙한 시민들이 존재한다. 이들의 성공적인 조화를 위하여 시간적 요소를 고려해야한다는 주장은 환경정책분야를 포함하여 반복적으로 제시되어 왔다(정준금, 2002).

신제도주의 이론은 이러한 시간의 관점을 경로의존과 존속 변형이라는 개념을 통해 차용한다. 경로의존이란 과거의 거버넌스가 앞으로의 거버넌스 방향을 제약한다는 의미이다. 거버넌스의 각 구성요소가 서로 다른 시간의 차원 속에서 갈등하다가 이를 구성하는 다양한 요소들이 새롭게 재결합하는 것으로 인식할 수 있다(하연섭, 2006). 이를 Greif(2006)은 제도의 정교화(institutional refinement)라고 부르고 있으며, 새로운 제도를 만들기보다는 실패한 제도를 보강(reinforcement)함으로써 제도가 변화한다고 보고 있다. 또한 Campbell(1997)은 경로의존에 의한 재결합을 존속변형(bricolage)이라고 부른다. 다만 이러한 존속변형은 반드시 과거의 요소들만을 포함하지는 않고, 새로운 제도들을 새롭게 결합하기도 한다. 외부로부터 오는 새로운 요소들이 많아질수록 변화는 더 급진적, 혁명적이 된다.

이상의 두 가지 이론을 바탕으로 거버넌스의 비용을 도식화해볼 수 있다. Bougherara & Grolleau & Mzoughi (2020)은 Williamson (1991)의 논의를 따라 환경정책에 대한 자동적 적응과 협동적 적응

의 비용을 계산하여 축약된 함수로 각 거버넌스의 비용을 도식화하였으며, 본 연구에서도 이러한 틀을 따르기로 한다. 시장(M), 하이브리드 거버넌스(A), 계층제(H)라는 함수를 가정하고, 각 함수는 경로의존성에 따른 거래 비용의 영향을 받는다고 가정하면 $M = M(p; \theta)$, $A = A(p; \theta)$, $H = H(p; \theta)$ 와 같이 정의할 수 있다. 이때, p 는 경로의존성에 의해 이행이 제약받는 정도를 의미하며, θ 는 이행의 벡터값을 의미한다. 경로의존성에 의한 제약은 기존 거버넌스가 갖고 있던 요소 간 갈등비용과 그룹에도 불구하고 기존의 체제를 유지할 때 얻는 편익으로 인하여 새로운 거버넌스의 유형에 따라 다르게 나타나게 된다. <그림 2>는 기존의 거버넌스가 계층제이고 요소 간 갈등으로 인한 이상적 거버넌스가 시장인 경우를 나타내고 있으며, 따라서 경로의존성에 따른 제약이 0인 경우에 절편값에서 시장은 가장 낮은 거버넌스 비용을 나타내고 있다. 그러나 경로의존성에 따른 제약이 강해질수록 기존의 계층제를 유지하는 것이 바람직하다. 또한 이는 <그림 1> 세 가지 차원 모두를 이행시키는 것이기 때문에 만약 이 중 한두개 차원만을 이동시킨다는 가정을 한다면 하이브리드 거버넌스로의 이행 비용이 된다. 즉, 경로의존성에 따른 제약이 $0 \sim k_1$ 일때는 완전히 새로운 유형으로의 이행이, $k_1 \sim k_2$ 인 경우에는 하이브리드 거버넌스로의 이행이, k_2 이상인 경우에는 기존 거버넌스의 유지가 보다 적절하다.

<그림 2> 경로의존성에 따른 제약에 의한 거버넌스 비용



자료: Williamson(1991:284)의 재구성

Ⅲ. 재활용 폐기물 수거 거버넌스의 분석

1. 사례의 개요

재활용 폐기물 수거 거부 사태는 2018년 4월 1일 수도권 중심으로 수거 업체가 폐비닐 등 유가성이 낮은 재활용품 수거 중단을 통지하면서 수거 현장에 혼란이 발생한 상황이다. 하남시, 남양주시, 광주시(경기), 청주시, 안양시, 파주시와 같은 일부 기초지자체들은 선제적으로 대응하였다. 그러나 대부분의 광역지자체에서 폐기물 수거 거부 사태는 미리 예고 되었음에도 불구하고 상황 파악에만도 시간이 걸렸다. 특히 규모가 큰 서울시는 정상화에 시일이 소요되었다. 경기도는 비교적 빠른 시일 안에 정상 수거로 전환하였으나 인천시는 일부 수거 재개 및 기존 업체 협상, 자체 처리 방안 수립으로 대응하는 등 각 광역자치단체 간에 대응 속도의 차이가 있었다. 수도권 뿐만 아니라 부산, 대전, 충남, 전남, 울산 등에서도 수거 거부 사태가 발생하였다. 2018년 7월 기준으로 수거업체의 폐기물 수거 거부는 일단락 되었으나 (서울시 조사 자료, 2018) 최근 코로나 바이러스 사태와 저유가로 인하여 다시 폐기물 수거의 인센티브 구조가 위협받는 상황으로서 당시의 상황을 다시 돌아볼 필요성이 존재한다.

〈표 1〉 2018년 4월 12일 기준 재활용 폐기물 수거 거부 상황 및 정책 대응

	지역자치단체	수거 거부 상황	정책 대응
사 후 대 응	서울	3,132개 단지 중 1,610개 수거중단 발생	293개 단지: 민간위탁 수거 1,317개 단지: 구청 직접 수거
	경기	고양시, 과천시, 수원시, 김포시, 용인시, 화성시, 군포시, 오산시에서 수거 중단 발생	고양시, 과천시, 수원시: 조기 정상화 완료 김포, 용인, 화성, 군포, 오산: 시 직접 수거
	인천	8개 자치구내 604개 단지에서 수거 중단 발생	일부 수거 재개 및 기존 업체와 협상 진행, 자체 처리 방안 마련
	부산	1개구(7개 단지) 수거 중단 발생	지자체 직접 수거 및 재계약 검토
	대전	5개구(225개 단지)에서 수거 거부 예정 발표	선제적 단가 조정 계약 협의
	울산	4개구(47개 단지) 수거 중단 발생	지자체 직접 수거 및 재계약 검토
	충남	서산(65개 단지), 당진(30개 단지), 금산(1개 단지), 홍성(48개 단지) 수거 중단 발생	지자체 직접 수거
	전남	회순(25개 단지), 나주(6개 단지) 수거 중단 발생	회순: 수거 업체와 협의 나주: 지자체 직접 수거
선 제 대 응	하남시	아파트-업체간 재계약 유도 유가성 품목은 민간업체 수거 폐비닐, 페스티로폼은 지자체 직접 수거	
	남양주시, 광주시	유가성 품목은 민간업체 수거 폐비닐, 페스티로폼은 지자체 직접 수거	
	청주시	폐비닐, 페플라스틱 전용 수거 대행 계약 체결	
	안양시, 파주시	기존 생활폐기물 대행업체 활용 수거	

자료: 서울시 자치구 청소과장 회의자료(2018) 재구성

우리나라의 재활용 폐기물 처리 구조를 살펴보면 법적으로는 다양한 정책주체가 참여하는 거버넌스 형태를 띠고 있다. 「자원의 절약 및 재활용촉진에 관한 법률」(이하 「재촉법」)과 「폐기물관리법」에는 국가(중앙정부), 지방자치단체, 국민, 사업장폐기물 배출자에 대한 역할과 의무에 대하여 규정하고 있다. 우선 정부 간의 관계에 있어서 폐기물 분류체계에 따라 처리주체가 다르다. 생활폐기물의 경우 기초지방자치단체에게 처리책임을 지우고 있다. 중앙정부 부처로서 환경부는 폐기물처리기본계획의 수립 및 승인, 국가 폐기물 통계 조사, 지방자치단체에 대한 지원 및 광역 업무 조정 역할 등을 맡는다. 광역자치단체의 경우 폐기물처리기본계획의 수립, 폐기물 통계조사의 실시, 폐기물의 광역관리, 사업장폐기물 배출업소 관리, 폐기물 처리업소 및 처리시설 관리 등을 맡는다. 기초지방자치단체의 경우 폐기물처리기본계획의 수립, 폐기물 통계조사의 실시, 생활폐기물의 처리, 폐기물 처리 시설의 설치 및 운영을 맡는다. 생활폐기물 처리에 대한 민간위탁은 기본적으로 지자체에게 최종 책임이 있고 민간업체에게 서비스를 대행하게 하는 구조를 갖는다. 즉, 시장·군수·구청장에게 관할구역의 생활폐기물을 수집·운반·처리하여야 한다(폐기물관리법 §13)는 의무가 주어지지만 조례로 정할 경우 대통령령이 정하는 자로 하여금 생활폐기물의 수집·운반·처리를 대행하게 할 수 있다(폐기물관리법 §13 ②). 지자체는 폐기물의 수집·운반·처리방법의 개선 및 관계인의 자질향상으로 폐기물 처리사업을 능률적으로 수행하는 한편, 주민과 사업자의 청소의식 함양과 폐기물발생억제를 위하여 노력하여야 한다는 책임이 있다(폐기물관리법 §4). 시민들의 역할과 의무는 생활폐기물 감량, 분리배출 등 처리협조로 살펴볼 수 있다. 생활폐기물 배출자는 시·군·구의 조례가 정하는 바에 따라 스스로 처리할 수 없는 생활폐기물을 종류·성상별로 분리하여 보관하여야 한다.(폐기물관리법 §15②) 이상 폐기물 관리법의 규정상 재활용 폐기물 정책 문제는 중앙정부, 지방정부, 시민이 모두 각각 역할과 의무를 갖고 있는 일종의 거버넌스 형태임을 알 수 있다.

그러나 법령과 달리 공동주택의 경우 일반 생활 폐기물은 지방자치단체의 관리 하에 종량제로 실시하는 반면 재활용 폐기물은 공동주택과 민간업체간 자율적으로 계약을 하여 수거해가는 구조이다. 이는 유가가 높았던 시기에 재활용 폐기물의 금전적 수익 때문에 자체적으로 형성된 시장이라고 볼 수 있다. 지방자치단체나 중앙정부의 경우 이를 지시한 사항은 없어 보이나 서로의 편의를 위해 암묵적으로 관행화 되었다. 당시 환경부 장관은 「폐기물관리법」상 “개별적으로 시장에서 커버하는 것에 대해서 허용”하게 된 것이라 인터뷰 한 바 있다(중앙일보, 2018). 이는 관할구역 생활폐기물 처리와 처리방법 개선 및 폐기물 처리 사업의 능률적 수행(폐기물관리법 §4①, §14①)이라는 기초자치단체의 책무에도 불구하고 일부 시군구가 아파트-업체간 문제로 인식하여 적극적인 문제해결 노력을 보이지 않은 원인으로 작용하였다.

〈표 2〉 국내 생활 폐기물의 법적 책임과 실제 처리 체계

	법적 책임	실제 처리 체계	
환경부	폐기물처리기본계획의 수립 및 승인, 국가 폐기물 통계 조사, 지방자치단체에 대한 지원 및 광역 업무 조정 역할	-	
광역자치단체	폐기물처리기본계획의 수립, 폐기물 통계조사의 실시, 폐기물의 광역관리, 사업장폐기물 배출업소 관리, 폐기물 처리업소 및 처리시설 관리	-	
기초자치단체	폐기물처리기본계획의 수립, 폐기물 통계조사의 실시, 생활폐기물의 처리, 폐기물 처리 시설의 설치 및 운영	단독주택	종량제/분리배출→공공처리
		공동주택	종량제→공공처리
민간영역	-	공동주택	분리배출→수거업체→선별업체→재활용업체
시민	생활폐기물 감량, 분리배출 등 처리협조		

자료: 「폐기물관리법」, 서울시 자치구 주택과장 회의자료 재구성

3. 하이브리드 거버넌스 관점에서 각 차원의 변화 분석

1) 낮은 인센티브 구조로의 변화

본 장에서는 앞서 논의한 하이브리드 거버넌스를 구성하는 세 가지 차원이 재활용 폐기물 수거 거버넌스에 어떻게 적용될 수 있는지 살펴보기로 한다. 먼저 인센티브 차원의 경우 재활용 폐기물 수거 거버넌스를 구성하는 행위자들이 낮은 성과에 대한 위험을 감수하는 반면 높은 성과를 올릴 때 수익을 얻는 시장 기제를 채택해왔다. 이후 수익성이 떨어지자 시장 균형의 공백 상태가 발생하였다.

각 공동주택 재활용 폐기물의 수익구조를 살펴보면, 공동주택-수거업체-선별업체-재활용업체로 이어지는 구조를 갖고 있다. 먼저 수거업체는 공동주택으로부터 재활용 폐기물을 가구당 월 1000~2000원을 주고 수거해간다. 재활용 폐기물은 크게 의류, 폐지, 폐비닐, 폐플라스틱, 금속류 등으로 나눌 수 있다. 이 중 가장 수익성이 높은 재활용 폐기물은 의류와 폐지이다. 수거업체는 폐지와 함께 폐비닐 등 수익성이 낮은 재활용 폐기물도 수거해가는 조건으로 공동주택과 계약을 한다. 보통 대규모 공동주택이라고 하면 1000세대를 가정하며 이때 최소 1천~2천만원 사이의 수익이 나게 된다. 수거업체들의 편의를 위해서 공동주택 경비원들의 주요 업무 중 하나는 재활용 폐기물을 분류하는 것이며 따라서 공동주택에서 발생하는 재활용품은 일반주택에서 나오는 재활용품보다 훨씬 잘 분리되어 있다. 수거업체로부터 재활용 폐기물을 전달받는 선별업체는 일부 폐지전문선별업체를 제외하고는 플라스틱류, 폐비닐을 선별하여 재활용업체에 판매하여 수익을 창출한다. 한편 재활용업체는 선별업체로부터 선별된 폐비닐과 폐PET를

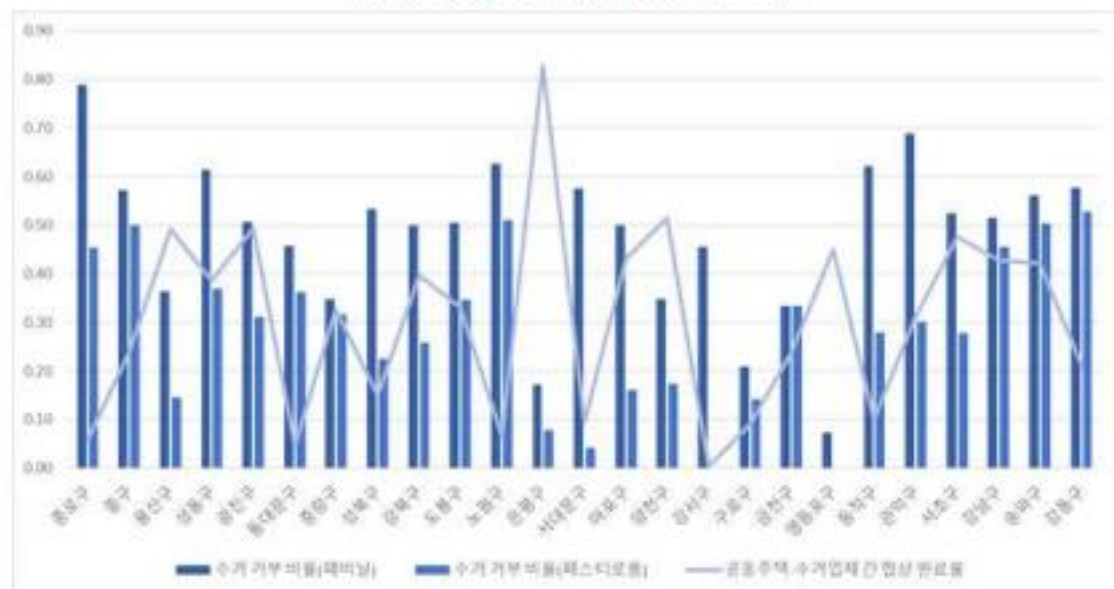
제공받는다. 폐비닐로 고행연료제품을 만들고 이것을 판매한 순수 판매수익에 더해 판매량 기준으로 생산자책임재활용제도의 혜택을 받는다.

따라서 재활용 폐기물 수거 거부 사태의 1차적 원인은 시장에서의 수요와 공급의 불균형에서 살펴봄이 타당하다. 수요의 측면에서 살펴보면, 첫 번째 원인은 중국의 폐기물 수입 정책 변화이다(한국일보, 2018; 한상운, 2014:4). 영화 '플라스틱 차이나' 등의 여파로 중국은 2018년 1월부터 재활용 폐기물 수입 금지 조치를 취했고 그로 인해 재활용 폐기물의 구입 수요가 줄어들었다. 두 번째 원인은 우리 나라 환경부의 정책 변화이다(이소라·신상철·박효준, 2016:52). 환경부가 미세먼지 대책으로 폐비닐을 원료로 하는 고행연료(SRF, Solid Refuse Fuel) 제조 공장에 대한 집중 단속을 실시했다. 이 역시 재활용 폐기물의 구입 수요를 낮췄다. 다음으로 공급 측면의 원인은 일반 시민의 행태 변화이다. 평균 플라스틱 폐기물 배출량은 2008년 하루 평균 3700t에서 2016년 4232t까지 늘어났고(환경부 자원순환정보시스템, <https://www.recycling-info.or.kr/>) 이는 재활용 폐기물의 공급을 높이는 역할을 하였다. 이는 최근 코로나 바이러스 사태에서도 반복되고 있는 원인으로서는 비대면 문화의 확산으로 인한 배달음식 및 택배 포장 등이 늘어나며 다시 위기의 조짐이 보이고 있다.

특히 인센티브 구조의 변화에서 주목할만한 행위자는 수거업체로서 재활용 폐기물 수거 거부사태에서 연합행동을 보인 집단이다. 공동주택에서 재활용 폐기물을 수거하는 수거업체는 대부분 영세한 자영업자로 구성되어 있다. 환경부는 선별업체 이전 단계의 수거업체에 대해서는 미처 현황조차 파악을 못했을 정도였다(한국일보, 2018). 서울시 역시 수거업체가 대부분 경기도에 주소를 두고 있다는 이유로 거부 사태 이후에야 현황을 파악하는 모습을 보였다. 폐기물 수거 거부 사태 당시 수거업체는 재산성의 제고를 위해 아파트와 개별 수거 업체 간 계약 갱신이 필요하다는 입장에서 세대 당 지급하는 비용을 월 800~1000원 수준으로 인하시 수거 재개의사를 밝혔다(서울시 회의자료, 2018).

수거업체는 재활용 폐기물의 가격이 높아질수록, 운송비가 절감될수록 수익이 높아지는 구조이다(산업기술리서치센터, 2018). 수거업체는 폐지는 폐지전문선별업체에, 나머지 폐비닐 등은 무상 혹은 일부 운송비를 보조받고 폐비닐과 폐플라스틱을 다루는 선별업체에 제공한다. 유가가 낮아진 이후로 폐비닐과 폐플라스틱은 적자구조가 되었고 오히려 선별업체에 금액을 지불하고 넘겨야 하는 상황이 되었다. 선별업체나 재활용업체의 경우 정부의 지원금을 받고 있지만 수거업체에 대한 정책은 없다. 최저임금제로 인건비가 올라간 상황에서 재활용 폐기물의 수요가 줄어들며 도산의 위기를 맞았다는 것이 연합행동을 취한 수거업체들의 주장이었다. <그림 3>에서 보면 수익이 낮은 폐비닐이 페스터로폼보다 더 높은 수거 거부 비율을 보였으며 수거 거부 비율이 높은 서울시 자치구가 대체적으로 협상 완료율이 낮은 것을 알 수 있다.

〈그림 3〉 인센티브 변화로 인한 수거 거부



자료: 서울시 자치구 주택과장 회의자료(2018) 재구성

2) 권한 측면: 평등주의적 패러다임으로 변화

거버넌스의 또 다른 축을 구성하는 권한의 경우, 시장에서는 공급자와 계약자에게 귀속되는 반면 계층제에서는 상위 조직의 하위 조직에 대한 명령 하달 식으로 적용된다. 기존 재활용 폐기물 수거 거버넌스는 앞서 논의한 바와 같이 정책의 사각지대로서 민간 행위자들이 비교적 자유롭게 이익을 추구하는 시장 원리를 따르고 있었다. 권한 측면에서 시장 원리와 계층제 원리 중 어느 원리를 따르는지 여부는 해당 정책 영역을 지배하는 문화 및 패러다임에 좌우된다. 이는 거버넌스의 행위자들이 어떤 가치관을 갖고 있는지 여부와 거버넌스의 형태가 밀접한 관련이 있기 때문이다.

우리나라의 폐기물 관련 정책은 시기적으로 크게 세 단계로 나눌 수 있다. 1980년대 안전처리, 1990년대-2000년대 초반 재활용, 2000년대는 자원순환 시대이다(한상운, 2014:54). 1980년대까지는 우리나라에서 폐기물 문제가 그리 심각하게 인식되지 않았으며 위험 폐기물을 안전하게 처리하는 데 정책의 초점에 맞춰져 있었다. 생활폐기물은 「오물청소법」, 사업장 폐기물은 「환경보전법」을 통하여 이원적으로 관리하였다. 안전처리로부터 재활용 패러다임으로의 전환은 1986년 「폐기물관리법」의 제정으로 관리체계를 일원화하며 만들어졌다. 일반폐기물과 산업폐기물의 분류 체계를 일반폐기물과 특정폐기물로 분류하며 전자의 책임은 지방자치단체에게 주어졌다. 이후 1992년 「자원의 절약 및 재활용촉진에 관한 법률」이 개정되었으며 해당 법안에서 2008년에 개정을 통해 '자원순환'이라는 용어가 등장하며 정부, 시장, 시민이 모두 주체적인 역

합로 등장하였다. 즉 기존의 자원의 절약 내지 재활용의 '관리' 개념을 '자원순환'의 단계로 발전시켰다고 볼 수 있다(한상운, 2014:5; 임혜숙, 2015:5; 이소라·신상철·박효준, 2016:2).

자원순환패러다임은 계층제적 원리와는 거리가 있지만 시장 원리와 가깝다고 보기도 힘들다. 「재촉법」에 따르면 '자원순환'이란 "환경정책상의 목적을 달성하기 위하여 필요한 범위 안에서 폐기물의 발생을 억제하고 발생된 폐기물을 적정하게 재활용 또는 처리하는 등 자원의 순환과정을 환경친화적으로 이용·관리하는 것"을 말한다(법 제2조제1호). 자원순환사회는 "자원 채취, 생산, 유통, 소비, 폐기 등 사회경제활동의 전 단계에서 자원을 순환적으로 이용하고 천연자원의 소비를 줄이며 폐기물로 인한 환경부하를 가능한 한 줄이는 사회"로 정의되고 있다(임혜숙, 2015:6). 자원순환정책은 전 세계적인 물질순환 유도 정책으로서 환경 거버넌스에서 주요 이슈가 되고 있으며, UN, EU 등 국제 기구 및 독일, 일본, 미국 등 선진국 뿐만 아니라 중국 역시 정책적 주의를 기울이고 있는 사안이다. 현 정부는 "자원 및 에너지가 선순환하는 자원순환사회실현"을 국정과제로 채택하고 있다. 그 중에서도 재활용 산업은 자원순환사회 전환의 핵심으로 꼽히는 사업(vein industry)이며 2018년이 자원순환사회의 패러다임이 법적으로 적용된 첫 해라는 사실은 수거 거부 사태와 무관하다고 보기 힘들다.

자원순환패러다임의 거버넌스를 보다 잘 이해하기 위해서 그 이면의 문화적 측면의 변화를 살펴볼 필요가 있다(최태현·정용덕, 2018). 문화는 거버넌스를 구성하는 중요한 요소이자 정책 참여자들이 정책문제를 정의하는 기본 인식의 틀로서 사회구성원들의 특정한 삶의 양식(way of life)를 의미한다(Douglas & Wildavsky, 1983; 정정길, 2016). 문화는 집단(group)과 그리드(grid)라는 차원에 따라 개인주의, 운명주의, 계층주의, 평등주의로 나눌 수 있다(Hood, 1998; Thompson & Ellis & Wildavsky, 1990). 거버넌스가 어떤 문화로 구성되어 있는지에 따라 직면한 문제를 해결하기 위한 선택도 달라지게 된다. 자연을 시장처럼 안정적으로 여기는 개인주의 문화가 지배하는 사회에서는 작은 정부가 선호된다. 사회의 구성원은 개발에 대해 우호적이며, 환경파괴나 오염은 과학기술과 시장에 의해 해결가능하다고 생각한다. 운명주의 문화가 팽배한 사회에서는 정부 시장 모두 믿지 못할 존재로 여기며, 구성원들은 자연의 개발 또는 보존 모두에 무관심한 경향을 보인다. 계층주의 문화에서는 사회질서는 전통과 권위에 의한 지시와 명령으로 유지된다고 믿으며, 환경문제에 있어서도 이와 같은 권위 집단, 즉 정부의 역할이 필요하다고 생각한다. 평등주의 문화가 주류인 사회에서 인간은 서로 배려하고 협동하는 존재이고, 자연은 상호복잡하게 연계된 존재여서 작은 충격으로도 파괴될 수 있으므로 훼손되지 않게 하기 위해 노력해야 한다고 믿는다. 1980년대 안전처리와 2000년대 초반까지의 재활용 패러다임을 일정한 한계 내에서만 복원력을 갖고 제한된 개발만 허용하던 계층주의적 패러다임으로 볼 수 있는 반면, 2000년대 이후 등장한 자원순환 패러다임은 훼손되기 쉬운 자연에 대한 개발을 최대한 억제해야한다고 생각하는 평등주의적 패러다임으로 볼 수 있다. 또한 시장과 과학기술

을 이용해 환경에 대한 개발을 균형있게 할 수 있다고 생각하는 개인주의적 문화와 자연 개발 또는 보존에 대한 판단을 스스로 하지 못하는 운명주의적 문화는 사회의 일부에 지속적으로 공존해왔다고 볼 수 있다. 이상의 내용을 정리하면 <표 3>와 같다.

<표 3> 문화와 정책 패러다임의 변화

문화유형	자연관	정부역할	폐기물 수거 법령
개인주의	자가복원력 존재하므로 개발 가능	최소국가관	지속적으로 적용됨
운영주의	무려감으로 개발 또는 보존 모두에 무관심	두려움과 불신의 대상	지속적으로 적용됨
계층주의	일정한 한계 내에서 개발 허용, 무분별한 개발 규제	정부역할 확대	1980년대 안전처리, 1990-2000년대 초반 재활용 패러다임
평등주의	자연은 상호복잡하게 연계된 존재이므로 있는 그대로 보존	국가 배제 (시장 배제)	2000년대 자원순환 사회 패러다임

자료: Thompson, M., Ellis, R., & Wildavsky, A. (1990). 재구성.

3) 소유권 측면: 기존 민간 위탁과의 공통점

소유권은 시장 원리를 따를 경우 공급자와 계약자가 핵심 자산을 소유한 상태에서 거래를 한다. 그러나 계층제 원리를 따를 경우 정부 조직이 핵심 자산에 대한 관리권을 갖게 된다. 민간 위탁은 소유권 측면에서 시장 기제를 따르지만 권한 측면에서 계층제 기제를 따른다고 볼 수 있다. 서비스의 공급 주체를 정부가 아닌 민간부문에 이전(Savas, 1987)하는 동시에 최종 책임은 정부가 지속적으로 보유하기 때문이다. 우리나라 중앙정부가 지방자치단체 공공서비스의 민간 위탁을 적극적으로 유도하기 시작한 것은 김대중 정권부터이다. 당시 국제통화기금(International Monetary Fund, IMF)의 조언에 따라 신공공관리적 행정개혁을 도입하며 민간위탁을 대거 단행하였다(송광태, 2005). 민간위탁은 비용절감, 효율성증가, 민간의 전문기술활용과 수요에 대한 탄력적 대응, 공무원 수와 시설 감소를 통한 정부규모의 축소, 민간부문과의 협조체제 유지, 규모의 경제 활용의 장점이 있다고 알려져 있다(DeHoog, 1984; Savas, 1987). 생활 폐기물 수거는 특히 인기있는 민간위탁 공공서비스 부문으로서 쓰레기수거의 외부위탁에 따른 효과를 살펴본 연구에서는 민간위탁의 실시로 인한 비용절감 효과를 확인하였으며 한국의 행정개혁에서도 다수의 연구가 이뤄져 왔다(정순관, 1999; 정순관·조선일, 2001).

재활용 폐기물 수거 거부 거버넌스는 전통적인 민간위탁상황과 같이 소유권이 공급자와 계약자에 소속되어있었다는 공통점이 존재한다. 해당 거버넌스는 공동주택, 수거업체, 선별업체, 재활용업체가 각자의 자산을 갖고 거래를 하고 있던 구조로서 시장 원리를 따르고 있었다. 그러나 정부가 적극적으로 효율성을 추구하였다기보다는 재활용 폐기물 판매를 통한 수익 창출을 위해 자생적으로 시장이 형성되었다고 봄이 타당하다. 대형 업체와 지방 정부와의 시장 계

약이 아닌 공동주택 관리사무소 혹은 부녀회와 영세한 자영업자간의 시장 계약이 이뤄져 온 것도 같은 맥락이다. 따라서 기초자치단체는 경쟁, 인센티브, 감독과 평가를 구축할 시스템에 관심을 기울일 유인이 없었다. 즉, 재활용 폐기물 수거 정책 문제는 민간위탁 결정요인인 시장경쟁요인, 인구통계학적 요인, 재정적 요인, 관리적 요인, 정치적 요인, 민간 위탁 요인 중 관리적 요인, 그 중에서도 정부의 태도에 영향을 받았다고 볼 수 있다(Warner & Hefetz, 2003). 그러나 이 역시 정부의 적극적인 태도라기보다는 무관심한 태도가 주 원인이 되었다.

이처럼 의도된 민간위탁 상황이 아닌 와중에 재활용 폐기물 수거 거부 사태가 일어나자 소유권 차원에서 시장 원리를 따르고 있지만 법령 상으로는 그 반대 지점인 계층제 원리를 따르고 있었다는 점이 문제가 되었다. 기초자치단체는 오랜 기간 원활하게 작동해왔던 민간의 시장 원리에 의존해온 탓에 수거 거부 발생 당시 대체 서비스 공급이 어려웠으며 중앙정부와 마찬가지로 정확한 정보 파악조차 되지 못했다. 또한 일부 기초자치단체는 수거 거부 이전에 수거업체들이 지속적으로 정부의 개입을 요청했음에도 불구하고 해당 사태를 민간 행위자 간의 갈등으로 파악하는 모습을 보였다. 이에 환경부는 기초자치단체의 실태파악을 의무사항으로 명시하기도 하였다. 재활용 폐기물 수거 거버넌스는 행정이 더 이상 과거와 같은 수준의 자원을 확보하기 어렵게 되었다는 논의(Nabatchi et al., 2011)와 달리 정책 영역에 투입된 자원이 처음부터 전무하였다는 특징이 있다. 2018년 사태가 일단락 된 이후에도 일부 기초자치단체가 인적 물적 자원의 부족으로 인해 민간업체를 대신한 재활용 폐기물 수거의 어려움을 호소하였으며(안양신문, 2018), 2년 후 현재에도 수거 거부 사태 발생을 가정하였을 때 모든 기초자치단체의 직접 수거가 가능해보이지 않는다(매일신문, 2020).

이상에서 공동주택, 수거업체, 처리업체, 재활용 업체로 이어지는 재활용 폐기물 거버넌스가 권한, 소유권, 인센티브 측면에서 시장 기제를 따르고 있었다는 것을 알 수 있다. 즉, 공급자와 계약자가 존재하는 가운데 이들이 재활용 폐기물을 처리하기 위한 핵심 자산을 보유하고 있으며 낮은 성과에 대한 위험을 감수하고 높은 성과에 대한 수익을 창출하는 인센티브 구조가 존재하는 상황이었다. 그러나 환경의 변화에 의해 공급이 증가하고 수요가 감소하며 낮은 인센티브 구조로 변화하였다. 이에 정부의 개입이 요청되었으나 또한 최근 자원순환 정책 패러다임의 평등주의적 문화에 비추어 보았을 때 권한 측면에서 시장 원리만큼 계층제 원리로의 이동의 적합성 역시 의문이다. 오랜 기간 시장 기제에 의존해온 기초자치단체의 행정 역량에 비추어보았을 때 소유권 측면에서도 계층제 원리로의 이동이 쉽지 않을 것으로 보인다.

IV. 재활용 폐기물 수거 거버넌스의 이행 가능한 유형

재활용 폐기물 수거 거부 사태라는 시장 실패에 대한 지금까지의 정부의 대응은 크게 공정 가격 형성, 보조금 정책, 새로운 민간위탁, 지자체 직영수거로 나눌 수 있다. 본 장에서는 이상의 정책 개입 방향이 어떤 맥락에서 특정 방향으로의 거버넌스를 유도하였는지 살피고 각 이행 비용을 분석한다.

1. 공정 가격 형성: 기존 재활용 폐기물 수거 시장의 유지 (T_{1A})

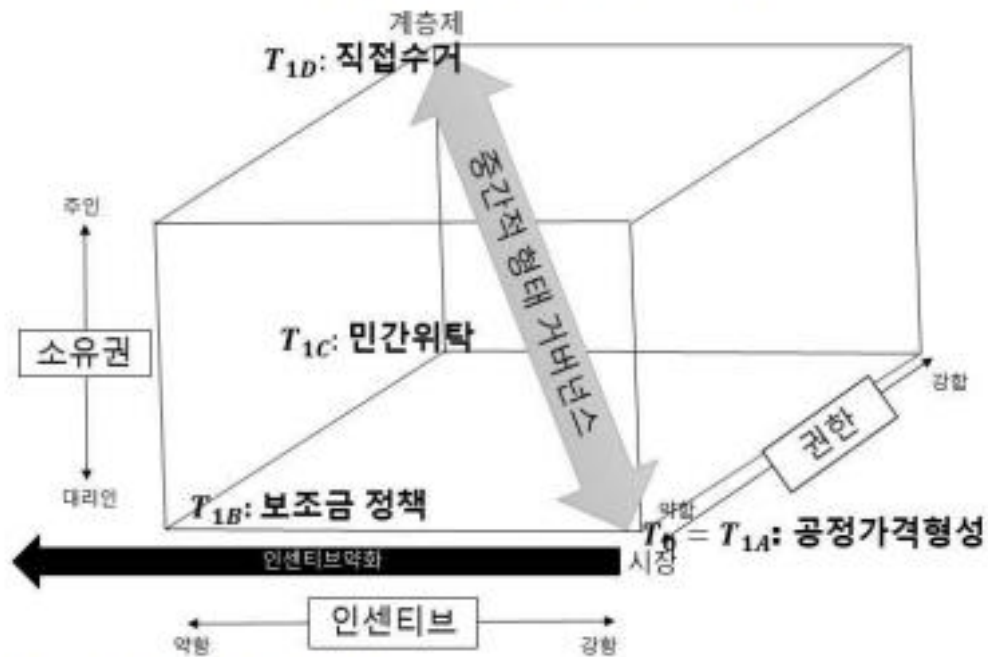
가장 보수적인 접근 방식은 기존에 작동하던 재활용 폐기물 수거 거버넌스를 유지하는 것이다. 이는 <그림 4>에서 박스 밖으로 이동한 균형을 다시 ($T_0 = T_{1A}$)로 돌리는 방안이다. 정부의 바람직한 개입 방향이 공정 가격 형성에 있다고 보는 관점은 재활용 폐기물 수거 서비스의 공급 실패를 가격 형성의 실패에 귀인한다. 재활용 폐기물의 부정적 외부효과 때문에 수거업체에게 가격이 지나치게 높게 설정되어 있는 것이다. 이때 정부의 역할은 전통적인 시장 실패에 개입하는 것으로서 시장이 제대로 작동할 수 있도록 법적 또는 제도적 장치를 마련하고 이에 따르도록 강제하는 역할이다. 현재 수거 업체가 공동주택에 지불하는 비용을 낮추거나 비용을 받는 구조로 바뀌주면 된다. 저유가로 인하여 재활용 폐기물의 재화 성격이 정상재에서 열등재로 바뀌었음을 감안하여 정부가 시장 균형을 바로 잡아주는 것이다. 이 경우 정부는 감독 기능을 담당하게 된다. 재활용 폐기물 종합대책(관계부처 합동, 2018.5월)에서 공공주택-민간수거업체 간 계약 내용과 처리실적을 지자체에 보고하도록 의무화한 것을 예로 들 수 있다. 다만 이렇게 할 경우 기존 공동주택의 재활용 폐기물 분류를 맡아하던 부녀회와 경비원 등의 인센티브는 사라지게 된다는 문제가 있다. 하남시에서 선제적으로 대응하여 공동주택과 업체 간 계약 단가 인하를 한 사례, 사태 발발 이후 서울시가 유도했던 공동주택과 수거업체 간 협상이 이에 해당한다.

2. 보조금 정책: 컨소시엄 하이브리드 거버넌스로의 이동 (T_{1B})

인센티브가 약화된 재활용 폐기물 수거 거버넌스를 최소한의 인센티브의 부활을 통해 유지할 수도 있다. 하이브리드 거버넌스 중 컨소시엄 유형으로서 민간에서는 오픈소스 소프트웨어와 같이 공공재적 성격이 높은 재화를 다수 행위자가 공동 생산할 때 사용되는 거버넌스 유형이다. 이 유형은 낮은 인센티브 구조가 존재하지만 소유권과 권한에서 시장 기제를 따른다. 재활용 폐기물 수거 서비스의 공급 실패가 서비스의 공공재적 성격에 있다고 보는 관점에서,

이때 정부가 해야 할 일은 최소한의 인센티브를 보장해주는 일이다. 이 유형의 인센티브는 공급자와 계약자가 위험 부담을 지지 않는다는 점에서 시장 기제와 구분된다. 중앙 정부에서 접근한 보조금 정책대응이 이에 해당한다.

〈그림 4〉 재활용 폐기물 수거 거버넌스의 이행



자료: Makadok & Coff (2009:299)의 재구성

중앙정부는 이미 수거업체를 제외하고 선별업체와 재활용업체에는 생산자책임재활용제도(EPR, Extended Producer Responsibility)을 통해 보조금을 지급하고 있었다. 생산자책임재활용제도란 포장재를 이용한 제품의 생산자에게 해당 제품 또는 해당 제품의 포장재에 대하여 일정 비율의 재활용 의무를 부여하고, 이를 이행하지 않는 경우 재활용에 소요되는 비용 이상의 재활용부과금을 생산자에게 부과하는 제도이다. 해당 제도는 1992년 폐기물예치금제도로 시작하였으며, 2002년에 「재촉법」에 근거를 두고 2003년 1월부터 시행되었다. 생산자책임재활용제도는 환경 오염에 대한 책임을 생산자, 지자체, 소비자가 모두 함께 진다는 데 의의가 있다(한상운, 2014:43). 재활용 폐기물 수거 거부 사태 이후 환경부는 재활용업체에 대하여는 생산자 부담금을 조기 지급하도록 하고 선별 후 남은 폐기물을 생활폐기물로 인정하는 등 인센티브를 다시 구축하였다. 선별업체는 수거업체에게 재활용 폐기물에 대한 비용을 부담하는 동시에 선별 이후 남은 쓰레기를 처분하는 비용도 떠맡게 되는데, 이는 사업장폐기물(톤당 20~25만원)로 간주되어 생활폐기물(톤당 4~5만원)보다 훨씬 높은 비용으로 처리가 된다. 환경부는 이에

대해서도 생활폐기물로 인정하는 방안을 마련하였다. 그러나 환경부는 정작 집단행동을 취한 영세한 규모의 수거업체 집단 현황을 파악하지 못하고 선별업체, 재활용업체의 이윤구조를 더 높이는 방안으로만 정책방안을 고려했다. 또한 상황 파악 이후에도 환경부는 수익업체의 수익을 보장하는 방안으로서 기초자치단체의 보조만을 논의하였다. 이 역시 기초자치단체의 행정 자원이 제약된 상황에서 수거업체의 수익성 책임을 지방정부에게 미루었다는 한계가 있다.

3. 새로운 민간위탁: 준통합형 하이브리드 거버넌스로의 이동 (T_{1c})

보조금을 통해 최소한의 인센티브를 부활시킨 이후 공급자와 계약자 간의 자율 계약이 아닌 재활용 폐기물 수거 서비스를 공급하는 업체와 기초자치단체 간의 상하관계로 변환시킬 수 있다. 즉, 전통적인 민간 위탁 상황으로 변환시키는 것이다. 민간업체와 별도 계약하는 방안으로서 재활용 폐기물 수거 거부 사태의 원인을 계약 주체의 불확실성에서 찾기 때문에 하이브리드 거버넌스를 채택하는 것이 더 유리하다고 여기는 유형이다. 이는 기존 거버넌스가 소유권 측면에서 전형적인 민간 위탁 상황과 유사한 점을 고려했을 때 경로의존성을 존중하는 방향이다. 그러나 권한 측면에서 보았을 때 계층제적 원리를 적용하는 것으로서 감독 비용이 추가된다. 청주시가 2018년 3월에 선제적으로 폐비닐 및 폐플라스틱에 대한 전용수거 대행 계약을 체결하며 9억원이라는 적지 않은 예산이 소요된 것이 그 예에 해당한다.

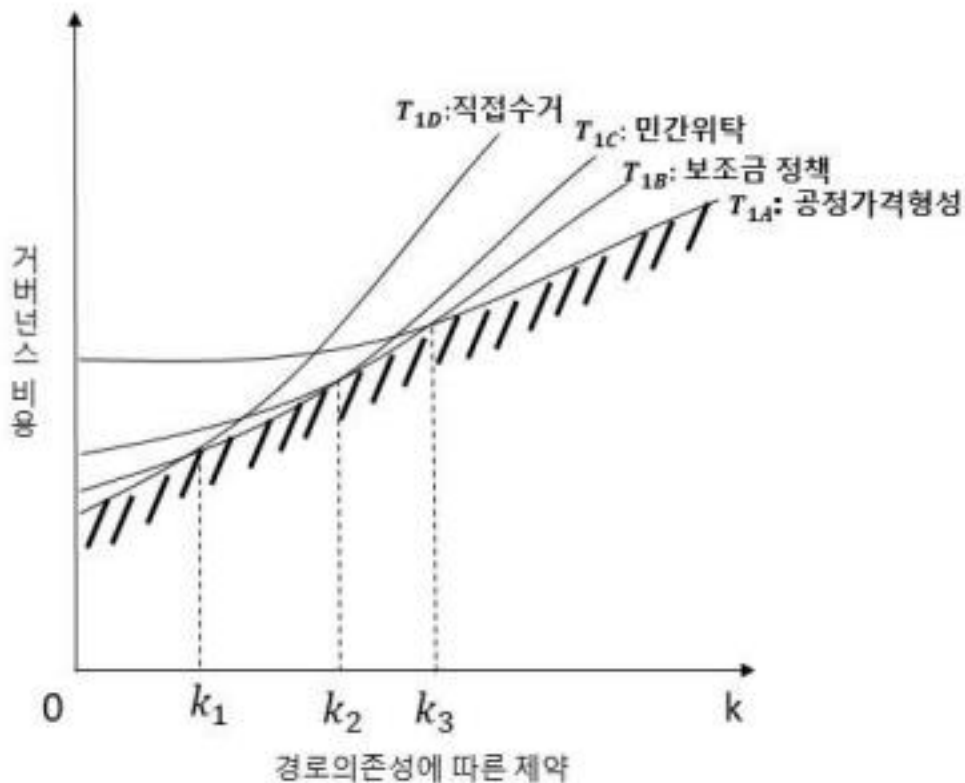
4. 지자체 직접 수거: 계층제적 거버넌스로의 이동 (T_{1D})

법령의 책임대로 기초자치단체가 직접 수거 하는 형태로 변환도 가능하다. 남양주시, 하남시, 광주시는 유가성 품목은 민간업체가 수거하도록 하고 폐비닐, 폐스티로폼은 지자체 직접 수거로 돌렸다. 계층제는 환경의 위험을 최소화하지만 인센티브를 약화시키기 때문에 높은 수익을 창출하기 어렵다. 또한 추가적으로 자원 관리 비용 등 관료 비용(bureaucratic cost)이 소요된다(Huylenbroeck & Vuylsteke & Verbeke, 2009:180-181). 그러나 권한 측면에서 평등주의로의 문화 변화 및 인센티브와 소유권 측면에서의 경로의존성을 고려하였을 때 완전한 계층제로의 변화가 장기적으로도 가장 효과적인지에 대하여 생각해볼 필요가 있다. 한상운(2014:206)은 단기적으로는 현행 폐기물 개념을 유지하면서 규제를 통한 폐기물 관리를 하고, 장기적으로 규제 완화를 통해 자원순환사회로의 정책적 목표를 달성해야 한다는 주장을 하고 있다. 단기적으로는 정부 주도의 계층제적 거버넌스를 유지하는 것이 효율적이나, 장기적으로 자원순환으로의 패러다임 전환이 필요하다는 의미로 해석된다.

5. 각 거버넌스 이행 비용의 분석

이상에서 시장, 컨소시엄 하이브리드 거버넌스, 준통합형 하이브리드 거버넌스, 제충제에 대응하는 각각의 정책 수단과 경로의존성에 관련된 비용을 살펴보았다. 경로의존성에 의한 제약은 기존 거버넌스가 갖고 있던 요소 간 갈등비용과 기존의 체제를 유지할 때 얻는 편익으로 계산된다. <그림 5>은 각 거버넌스 선택 시 경로의존성에 의한 제약으로 인하여 발생하는 비용 곡선을 보여주고 있다.

<그림 5> 경로의존성에 따른 제약에 의한 각 재활용 폐기물 수거 거버넌스 비용



자료: Williamson(1991:284)의 재구성

권한, 소유권, 인센티브 각 차원의 경로의존성이 k_3 보다 클 때에는 정부가 공정 가격을 유도하고 감독을 하는 편이 적절하다. 한편 경로의존성에 따른 제약이 $k_2 \sim k_3$ 일 때에는 보조금 정책에 초점을 맞추는 것이 바람직하는데, 이는 실질적으로 시장의 인센티브가 더 이상 작동하지 않는다는 전제에 입각해있다. 경로의존성에 따른 제약이 $k_1 \sim k_2$ 일 때에는 민간 위탁을 선택하는 것이 바람직하다. 이는 최종 책임을 정부가 보유하는 방식이다. 마지막으로 경로의존성에 따른

계약이 s_1 미만일 때에는 직접 수거를 선택하는 것이 적절하다.

경로의존성을 계산하기 위하여 갈등 비용과 유지 편익을 살펴볼 필요가 있다. 우선 차원 간 갈등 비용은 각 차원이 현실을 반영하고 있지 않을 때 커진다. 낮아진 인센티브, 정부의 역할을 규정하는 권한 측면에서 변동은 각각 재활용 폐기물의 과잉 공급과 과소 수요 및 환경문화의 변화에 기반한다. 소유권 측면에서는 지금까지 이어져온 법령과 현실의 괴리와 그로 인한 기초자치단체의 현실적 역량이 고려되어야 한다. 한편 공공재로서의 성격에도 불구하고 자생적으로 발생한 재활용 폐기물 시장이 가격 조정을 통해 지속될 수 있다면 기존 체제를 유지할 때 얻는 편익은 영세업자로 구성된 수거업체와 행정 역량이 아직 갖춰지지 않은 기초자치단체에게로 돌아가게 된다. 만약 재활용 폐기물 가격의 하락세가 지속되어 더 이상 인센티브 구조가 확보되기 불가능한 상황이라면 시장의 재생은 임시적 방편에 불과할 것이다. 자원순환패러다임이 기초하고 있는 평등주의 문화로의 변화가 기존에 존재하고 있던 개인주의, 운명주의, 계층주의를 상쇄하고도 남는 수준이라면 보조금 지원 정책수단을 통한 컨소시엄 하이브리드 거버넌스의 구축 역시 적절한 대안은 아니다. 이미 법령과 현실의 괴리가 존재하지만 이를 현실에 맞춰 변경할 수 있는 정책적 역량이 부재하거나 약하다면 민간위탁을 하는 준통합형 하이브리드 거버넌스로의 이행에는 시일이 소요될 것이다. 마지막으로 기초자치단체의 역량 강화에 소요되는 비용이 지나치게 높다면 계층제로의 이행이 어려울 것이다. 이상의 내용을 <표 4>에 정리하였다.

<표 4> 각 거버넌스 이행 시 정책 수단, 비용, 경로 의존성

거버넌스	정책 수단	이행 비용	경로 의존성
시장	공정 가격 유도 및 감독	감독 비용	권한, 소유권, 인센티브 유지
컨소시엄 하이브리드 거버넌스	보조금 지원	감독 비용 보조금	권한, 소유권 유지
준통합형 하이브리드 거버넌스	민간 위탁	감독 비용 계약 비용	소유권 유지
계층제	직접 수거	자원 구매 비용 관리 비용	없음

V. 결론

재활용 폐기물 수거 거부 사태를 맞기 이전의 재활용 폐기물 거버넌스를 살펴보면 누군가는 '이상적(idealistic)'이라고 할 만 하다. 특별한 정책적 갈등 없이 자생적인 시장이 정착했으며

일반적인 민간 위탁 상황이 아니었음에도 불구하고 공공주택과 수거업자 사이에 상대적으로 공정한 계약이 체결되었다는 점에서 효율성과 공공성을 동시에 달성하고 있었다. 이윤 동기를 부여받은 공공주택의 관리인들이 재활용 폐기물을 따로 분류하는 노동력을 투입함으로써 오히려 일반주택의 재활용 폐기물 분류 체계를 어떻게 개선할 것인가가 폐기물 관리의 주요 쟁점이 되어올 정도였다(신상철·박효준, 2015:8). 수거업체들은 대부분 10명 미만의 영세한 사업자들이었다는 점에서 재활용 폐기물 거버넌스는 고용창출 및 부의 재분배 효과를 누리고 있었다. 또한 다수의 업체들이 인기 공동주택의 폐기물 수거를 위하여 결합했다는 사실은 민간위탁 연구에서 중시하는 일정한 정도의 경쟁이 존재하고 있었다는 사실을 보여준다. 이러한 상황을 종합해보면 재활용 폐기물 수거 거부 사태가 발생했을 때 환경부와 기초자치단체가 보인 당혹감도 놀랄 일은 아니다.

새로운 거버넌스의 창출은 완전히 새로운 행위자들을 포섭하여 나타나는 혁신적 체계의 모습이라기보다는 기존 거버넌스의 연장선상에 있다. 따라서 거버넌스의 변화는 진화적인 동시에 경로의존적일 수밖에 없다(하연설, 2006). 본 연구는 하이브리드 거버넌스 모델을 통해서 재활용 폐기물 거버넌스의 특수성을 파악하고 이행이 가능한 거버넌스의 유형을 정리하였다. 또한 거래비용과 경로의존성 논의에 기초하여 각각의 거버넌스 이행 과정에서 정부가 어떤 개입이 가능한지 살펴보았다. 본 연구의 이론적 함의는 재활용 폐기물 수거 거버넌스라는 민간에서 자생적으로 발생한 특수한 시장과 그 시장의 실패, 이에 대한 정부의 적절한 개입 방식을 하이브리드 거버넌스 모델을 통해 분석하였다는 것이다. 기존 논의는 재활용 폐기물 수거의 공공성을 고려할 때, 당초 정부가 처리했어야 하는 업무를 시장에 맡길 수 없다는 다소 평면적인 논의가 주를 이뤘다. 그러나 본 연구에서는 경로의존성에 따른 계약에 의한 각 재활용 폐기물 수거 거버넌스 비용을 분석하여 하이브리드 거버넌스 차원 변동의 현실 적합 정도에 따라 이행 가능한 거버넌스의 유형이 다르다는 점을 짚었다. 또한 최근 환경정책영역에서 다뤄지기 시작한 Williamson(1991)의 거래비용과 거버넌스 유형 논의를 기존 거버넌스 구성 차원의 현실 적합성을 중심으로 실제 사례에 적용하였다는 의미를 갖는다.

정책적 함의는 재활용 폐기물 수거 거버넌스의 실패에 대하여 시도된 다양한 실무적 접근 중 일부 상충하는 요소를 짚어내고 나아가 보다 일관된 접근을 할 수 있다는 것이다. 재활용 폐기물 수거 거부 사태 이후 환경부는 생산자 책임을 강화하고, 지자체에게는 수거 비용 보전 의무 부여, 민간 수거업체에게는 수거 거부시 사전 통보의무를 부과하였는데, 각각의 정책 수단이 지향하는 거버넌스가 조금씩 다르다는 것을 인지할 필요가 있다. 나아가 정책결정자가 기존 거버넌스의 경로의존성을 하이브리드 거버넌스 모델을 통하여 보다 입체적으로 접근한다면 어떤 정책 수단의 집행이 보다 적절할 것인가에 대한 비용-편익 계산을 기반으로 결정을 내릴 수 있다.

본 연구의 한계는 보다 밀도 있는 질적 연구방법이 아닌 문헌조사를 주 연구방법으로 삼았

다는 점이며, 이는 특히 정책의 사각지대에 놓여있었던 재활용 폐기물 거버넌스에 대하여 공신력 있는 자료가 부족한 상태이기 때문에 아쉬운 점이다. 후속 연구로는 하이브리드 거버넌스 각 차원의 변동이 어느 정도 수준인지, 각 정책 수단에 소요되는 구체적 비용은 어느 정도인지에 대한 정책 수단 혹은 평가 연구가 가능할 것이다.

참고 문헌

- 김승현(1998). 지방자치단체의 복지서비스 계약공급에 관한 연구: 노원구의 위탁시설을 중심으로. [한국행정학보]. 32(3): 145-160.
- 한국행정연구원(1999). [성과계약에 기초한 행정서비스의 민간위탁방안].
- 산업기술리서치센터(2018). 재활용 폐기물 대란 원인과 대책.
- 서울시 자치구 재활용팀장 회의자료. 2018/4/12.
- 서울시 자치구 청소과장 회의자료. 2018/4/10
- 서울시 자치구 주택과장 회의자료. 2018/4/12
- 송광태(2005). 공공서비스 민간위탁의 경쟁성 관리에 대한 실태분석. [한국지방자치학회보]. 17(2): 45-69.
- 송운석·이성세(2001). 지방정부의 성공적인 민간위탁 집행. [한국지방자치학회보] 13(3): 137-156.
- 신상철·박효준(2015). [재활용동네마당 사업을 통한 생활폐기물 관리 선진화 연구]. 한국환경정책·평가연구원
- 안양신문. 2018/11/26. 안양시, 페비닐 폐플라스틱 수거 대란 오나
- 이소라·신상철·박효준(2016). [자원순환사회 전환 촉진을 위한 재활용산업 활성화 방안]. 한국환경정책·평가연구원.
- 이승종(2006). 거버넌스와 시민참여. [국정관리연구]. 1(1): 64-82.
- 이명석(2002). 거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스. [한국행정학보]. 36(4):321-338
- 임도빈(2003). 시간적 관점에서 조직연구의 필요성. [한국정책학회보] 12(1): 375.
- 임도빈(2007). 시간의 개념분석. [한국행정학보] 41(2): 1-21.
- 임도빈(2014). 행정학의 사회과학화를 위한 하나의 도전?. [한국사회와 행정연구] 24(4): 81-108.
- 임혜숙(2015). [자원순환분야 지속가능발전목표(SDGs) 이행 기반 마련을 위한 기초연구]. 한국환경정책·평가연구원.
- 자원의 절약 및 재활용촉진에 관한 법률(개정 2008. 11. 26, 법률 제16611호).
- 정순관·조선일(2001). 지방공공서비스 민간위탁제도운영의 효율성 평가. [한국행정논집]. 13(4): 909-927.
- 정순관(1999). 정부기능의 민간위탁 경험과 교훈: 생활폐기물수거 민간위탁사례를 중심으로. [한국지방자치학회보] 11(3): 193-213.

- 정정길 외(2016). [정책학원론]. 서울: 대명출판사
- 정준급(2002). 시차적 접근을 통한 정책과정의 동태적 이해: 환경정책을 중심으로. [한국정책과학학회보]. 11(2): 273-293.
- 조선비즈. 2020/5/11. "차라리 불이라도 낫으면" 고사 위기 물린 재활용품 업체.
- 폐기물관리법(개정 2010. 7. 23, 법률 제16614호).
- 최태현·정용덕(2018). 거버넌스와 리더십의 실천적 상보관계: 행정환경 변화의 맥락에서. [한국사회와 행정연구]. 29(1): 23-51.
- 하연섭(2006a). 신제도주의의 이론적 진화와 정책연구. [행정논총]. 44(2): 217-246
- 하연섭(2006b). 정책아이디어와 제도변화: 우리나라에서 신자유주의의 해석과 적용을 중심으로. [행정논총]. 44(4): 1-26
- 하연섭(2010). 정책아이디어, 틀 짓기, 사회적 담론 형성의 관계에 관한 연구: 교육정책을 중심으로. [행정논총]. 48(2): 189-215.
- 한국일보a. 2018/4/4. '재활용혼란' 수거업체 실패파악도 못하는 정부
- 한국일보b. 2018/4/9. 재활용 대란, 종량제 봉투 값 오르나.
- 한상운(2014). [자원순환형사회를 위한 법체계 정비 방안 연구]. 한국환경정책·평가연구원.
- Bell, S., & Hindmoor, A. (2009). *Rethinking governance: The centrality of the state in modern society*. New York: Cambridge University Press.
- Bevir, M. (2011). Governance as theory, practice and dilemma. in M. Bevir(ed.), *The Sage handbook of governance* London: Sage.
- Bingham, L. & R. O'Leary. (2008). *Big Ideas in Collaborative Public Management*. New York: M.E. Sharpe.
- Bougherara, D., Grolleau, G., & Mzoughi, N. (2020). Can Williamson's analysis of discrete structural alternatives help regulators to choose between environmental policy instruments?. *hal02825201*
- Campbell, J. L. (1997). Mechanisms of Evolutionary Change in Economic Governance: Intreaction, Interpretation, and Bricolage. Evolutionary economics and path dependence. L. Magnusson and J. Ottosson. L. Magnusson and J. Ottosson.(Eds.), 10-32.
- De Hoog, R. H. (1984). *Contracting out for human services: Economic, political, and organizational perspectives*. New York: SUNY Press.
- Domberger, S., & Jensen, P. (1997). Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects. *Oxford review of economic policy*. 13(4): 67-78.
- Douglas, M., & Wildavsky, A. (1983). *Risk and culture: An essay on the selection of technological and environmental dangers*. Berkeley: Univ of California Press.
- Globalman, S. & Vining, A.R. (1996). A Framework for Evaluating the Government Contracting-Out

- Decision with an Application to Information Technology. *Public Administration Review*, 56(6): 577-586.
- Grief, A (2006). *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. New York: Cambridge University Press.
- Hood, C. (1998). *The Art of the State*. New York: Oxford University Press.
- Hulst, R., van Montfort, A., Haveri, A., Airaksinen, J., & Kelly, J. (2009). Institutional shifts in intermunicipal service delivery: an analysis of developments in eight Western European countries. *Public Organization Review*, 9(3): 263-285.
- Huylenbroeck & Vuylsteke & Verbeke (2009). Public Good Markets: The Possible Role of Hybrid Governance Structures in Institutions for Sustainability. in Beckmann, V., & Padmanabhan, M. (ed.), *Institutions and Sustainability : Political Economy of Agriculture and the Environment - Essays in Honour of Konrad Hagedorn: Dordrecht*. Berlin: Springer
- Lieberman, R. C. (2002). Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change. *American Political Science Review*, 96: 697-712
- Lindqvist, K. (2013). Hybrid Governance: The Case of Household Solid Waste Management in Sweden. *Public Organization Review*, 13(2): 143-154.
- Makadok, R., & Coff, R. (2009). Both Market And Hierarchy: An Incentive-System Theory Of Hybrid Governance Forms. Academy of Management. *The Academy of Management Review*, 34(2): 297-319.
- McDavid, J. C. (1985). The Canadian experience with privatizing residential solid waste collection services. *Public Administration Review*, 45(5): 602-608.
- Nabatchi, T., T. Goerdel, H., & Pfeffer, S. (2011). Public administration in dark times: Some questions for the future of the field. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(1):29-43.
- Roberts, A. (2020). *Strategies for Governing: Reinventing Public Administration for a Dangerous Century*. London: Cornell University Press
- Savas, E. S. (1977). An empirical study of competition in municipal service delivery. *Public Administration Review*, 37(6): 717-724.
- Savas, E. S. (1987). *Privatization: The key to better government*. London: Chatham House Pub.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(1): 17-28.
- Streeck, W., & Thelen, K. A. (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. New York: Oxford University Press.
- Thompson, M., Ellis, R., & Wildavsky, A. (1990). *Cultural theory, or, why all that is permanent is bias*. Boulder: Westview Press

- Warner, M., & Hefetz, A. (2003). Rural—Urban differences in privatization: Limits to the competitive state. *Environment and planning C: Government and Policy*, 21(5): 703-718.
- Williamson, O. E. (1991). Comparative economic organization: The analysis of discrete structural alternatives. *Administrative science quarterly*, 36(2): 269-296.
- 환경부 자원순환정보시스템 홈페이지(<https://www.recycling-info.or.kr/>)

김 필: 서울대학교 행정대학원 박사과정을 수료했으며 관심분야는 공공성과관리, 비교행정, 사회적 공정성이다. 최근 발표한 논문으로는 '공공봉사동기와 이직의도: 정서적 몰입과 직무만족의 매개효과를 중심으로'(2020), 'Comparing Government Performance Indicators: A Fuzzy-set Analysis'(2019) 등이 있다(feeling1@snu.ac.kr).

임도빈: 파리정치대학(I.E.P. de Paris)에서 1993년 사회학박사학위(논문제목 L'Administration de l'Etat face a Decentralisation)를 취득하였고 현재 서울대학교 행정대학원의 교수로 재직중이다. 연구관심분야는 조직론, 행정 철학과 윤리, 비교행정 등이다. 최근 주요 연구업적으로는 '정부경쟁력 제고를 위한 공무원의 경쟁심 그리고 조직 내 부정부패행위에 대한 윤리적 판단: 성과지향 조직문화 인식의 조절효과를 중심으로'(2018), '성숙한 대의민주주의를 위한 조건: 행정부-의회의 관계를 중심으로'(2018), 'Commitment intensity in public organizations: Performance, innovation, leadership, and PSM'(2016) 등이 있다(tobin@snu.ac.kr).

Abstract

Understanding Hybrid Governance: The Case of Waste Recycle Management

Kim, Phil & Im, Tobin

This paper analyzes the governance of waste recycle management from a hybridity perspective which embodies complex reasons for and conditions of cooperation in the discharge of public responsibility for service provision. Drawing from transaction cost economics, we apply the concept of path dependency to assess the cost of each possible alternative governance types. The findings indicate that as the cost of path-dependency increases, market, consortium hybrid governance, quasi-integration governance, and hierarchy become the best alternative to shift from the present market-like governance. The policy instruments matching each governance type are setting fair-price, supporting subsidy, contracting-out and directly collecting recycle waste.

Key Words: Hybrid governance, waste recycle management, path-dependency, transaction cost theory