

분쟁의 발생실태와 효과

지방자치의 실시로 증대되고 있는 분쟁발생 실태의 가장 큰 특성은 첫째, 분쟁유형의 다양화이다. 분쟁주체 뿐만 아니라 분쟁성격도 기피분쟁, 유치분쟁, 타지역 피해유발분쟁, 공익적 가치추구분쟁 등 매우 광범위하다. 그리고 분쟁내용도 혐오시설, 도로 및 광역공급시설, 지역개발사업, 용수·하천관련 등 광범위한 분야에서 발생하고 있다. 이와같이 분쟁의 속성이나 내용이 서로 다르고 광범위하기 때문에 해결책 모색도 그만큼 다양할 수 밖에 없다. 둘째, 분쟁은 대부분 합리적인 이유를 지니고 있다. 따라서 분쟁을 단순히 지역이기주의의 산물이라고 규정짓고, 무조건 부정적이고 감정적으로 인식하여 직권이나 강제력으로 해소하려는 전통적인 접근방식은 오히려 분쟁을 강화시키거나 왜곡시킬 우려가 있다.

이러한 맥락에서 지방자치의 원활한 정착과 효율적인 운영을 도모하기 위한 일환으로 민선자치 이후에 발생하여 업무수행에 곤란을 유발하였거나 사업지연으로 사회적·경제적 비용을 초래한 분쟁사례와 분쟁해결을 위한 지침 도출을 위하여 분쟁발생의 전국실태를 조사하였다. 여기서는 중앙정부, 지방자치단체 또는 지역주민이 분쟁관련 이해당사자로 관련되어 있는 사례로서, 민선 이후에 발생하였거나 유지·관리되고 있는 사례를 광범위하게 포괄하고 있다.²⁾

2) 행정자치부는 1998년 4월 광역자치단체에 분쟁 발생 및 조정실태에 관한 일제조사 지침을 시달하였다. 분쟁사례 일제조사는 1998년 5월1일~20일에 작성되었으며, 각 자치단체의 사례내용을 보완하기 위하여 5월(2주간), 10월(3주간), 11월(1주간) 중에 걸쳐 유형별로 대표적인 분쟁사례를

분쟁, 민선자치 이후 얼마나 발생했나

민선자치 이후에 발생하였거나 관리되고 있는 분쟁사례로는 총327건이 수집되었다. 이 가운데 해결된 사례는 196건으로 총 발생사례의 60%정도를 차지하는 것으로 나타났다.³⁾ 분쟁발생 실태를 살펴보면 다음과 같다. 우선 분쟁주체별로는 정부간 분쟁 154건(47.1%), 정부-주민간 분쟁 173건(52.9%)으로 나타났다. 분쟁내용별로는 지방행·재정분야 38건(11.6%)와 지역개발분야 289건(88.4%)로 구분된다. 구체적으로 지역개발분야는 혐오시설 141건, 도로 및 광역공급시설 64건, 지역개발사업관련 분쟁 43건, 하천관련분쟁 41건으로 구성되어 있다. 첫째, 혐오시설 관련 분쟁은 시설종류에 따라 쓰레기처리시설 61건, 원자력발전소나 화력발전소 등 위험·기피시설 48건, 하수 및 분뇨처리시설 22건, 장애인복지시설 등 사회복지시설 10건이다. 둘째, 도로 및 광역공급시설관련 분쟁은 도로개설 38건, 광역상수·정수시설 14건, 철도 및 기타교통관련 시설 12건이다. 셋째, 하천관련 분쟁은 댐 건설·관리 19건, 상수원보호구역 지정이나 동일유역내 상·하류지역간 분쟁 등 수질보전과 관련된 분쟁이 22건이다. 넷째, 지역내 대규모 개발사업의 추진에 따른 개발과 환경보전간의 마찰에 따른 분쟁이 43건이다.

한편, 분쟁해결 실태를 살펴보면 하천관련 분쟁인 수질보전과 광역상수시설과 관련된 분쟁의 해결이 여타 분쟁유형에 비해 저조한 것으로 나타났다. 이는 우리나라의 행정구역이 유역과 별도로 이루어져 있어 종합적이고 일관된 유역관리가 곤란할 뿐만 아니라 지방자치의 제도적 일천함으로 지역간 협력 및 관리네트워크의

선정하여 국토연구원, 한국지방행정연구원 연구자와 관련공무원 면담 및 현지조사를 실시하였다.

3) 분쟁해결사례의 비율이 높게 나타난 것은, 분쟁해결을 위한 지침도출에 도움이 되는 성공적인 사례 탐색에 보다 치중한 결과라고 할 수 있다.

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

구축여건이 조성되어 있지 않은 데에 기인하는 것으로 판단된다. 잠실수중보~팔당댐간 상수원보호구역의 지정과 관련하여 서울시와 경기도간의 마찰이나 대구위천공단의 지정을 둘러싼 대구광역시와 부산, 경남지역간의 마찰, 황강취수장 건설과 관련한 건설교통부, 경상남도와 합천군과의 마찰은 행정구역 단위의 수계관리에 따른 종합적인 관리체계 부재에 기인한다고 볼 수 있다.

민선자치 이후의 분쟁 발생실태

구 분	분쟁 유형	총발생사례수 (건,%)		해결건수 (건, %)		
	총 계	327(100.0)		196		
분쟁 주체별	정부간 분쟁	154(47.1)		83		
	정부-주민간 분쟁	173(52.9)		113		
분쟁대상 내용별	지방행·재정분야	38(11.6)		23		
	지역개발분야		289(88.4)	100.0	176	100.0
		협오시설	141	48.8	96	55.1
		· 쓰레기처리시설	61		42	
		· 하수,분뇨처리시설	22		20	
		· 위험,기피시설	48		26	
		· 사회복지시설	10		8	
		도로 및 광역공급시설	64	22.1	36	20.5
		· 도로개설	38		23	
		· 철도,기타 교통관련	12		6	
· 광역상수	14		5			
하천관련	41	14.2	20	11.4		
· 댐건설 및 관리	19		10			
· 수질보전	22		10			
지역개발사업관련 시설	43	14.9	23	13.1		

정부간 분쟁, 어떠한 유형의 분쟁이 발생하였나

분쟁의 발생실태

정부간 분쟁사례 154건 가운데 지방자치단체 상호간 분쟁이 100건으로 전체 발생 사례의 약65%를 차지하고, 나머지는 중앙정부(공사, 공단 포함)와 지방자치단체간의 분쟁인 것으로 나타났다. 정부계층에 따라 분쟁내용에 있어서 다소 상이한 경향을 띠나, 일반적으로 지방자치단체 상호간 분쟁은 지역간 도로연계 등 공동이용 목적인 광역시설관련 분쟁과 하천이나 쓰레기처리장 건설에 있어서 상·하류지역 내지 인접 지역간의 분쟁이 주류를 이룬다. 특히 전자의 사례는 평촌~신림간 도로개설, 서울 고척동~부천 작동간 도로개설, 전남 광주대~도곡온천간 도로개설 등이, 후자의 사례는 대구 위천공단조성, 안동 길안보 설치, 제천 장곡취수장 건설에서 제천-영월간 분쟁과 서울시 강서, 구로, 송파구 자원회수시설의 설치와 관련한 서울시와 인접 경기도 시·군간의 분쟁, 서울·인천·부천시 접경지역내 쓰레기처리시설의 개별 설치관련 분쟁이 있다. 이와같이 지방자치단체 상호간 분쟁의 발생비율이 높게 나타난 것은 지방자치단체 상호간 기능과 역할 정립, 그리고 지방자치단체 상호간 협력·공동이용 체제의 구축이 향후 중요한 과제로 대두될 것임을 시사하고 있다.

분쟁내용별로는 정부간 분쟁의 80%가 지역개발분쟁(122건)이고, 지방행·재정관련 분쟁(32건)이 20%정도를 차지하고 있다. 이는 정부-주민간 분쟁이 각각 97%, 3%의 비율인데 비해 분쟁내용상 지방행·재정분야의 분쟁사례가 차지하는 비율이 높게 나타났다. 지역개발분쟁도 구체적인 분쟁대상 내용에 따라 도로 및 광역공급

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

시설 47건(38.5%), 협오시설 33건(27.0%), 하천 30건(24.6%), 지역개발사업 12건(9.8%)의 순으로 나타났다.

정부간 분쟁의 유형별 실태

구 분	분 쟁 유 형	총발생사례수 (건, %)		해결사례수 (건,%)		
	총 계	154(100.0)		83		
분주 체	중앙정부(공사, 공단)-지방자치단체간 분쟁	54(35.1)		31		
	지방자치단체 상호간 분쟁	100(64.9)		52		
분내 용	지방행·재정분야	32(20.8)		18		
	지역개발분야		122(79.2)	100.0	65	100.0
		협오시설	33	27.0	21	32.3
		·쓰레기처리시설 ·하수, 분뇨처리시설 ·위험, 기피시설	11 11 11		5 9 7	
		도로 및 광역공급시설	47	38.5	23	35.4
		·지역간 도로개설 ·철도, 기타 교통시설 ·광역상수	28 9 10		17 4 2	
		하천관련	30	24.6	16	24.6
		·댐건설 및 관리 ·수질보전	12 18		8 8	
		지역개발사업관련 시설	12	9.8	5	7.7

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

분쟁내용별 실태

정부간 분쟁은 분쟁내용상 지역개발분야의 분쟁이 대다수를 차지하나, 정부-주민간 분쟁에 비해 지방행·재정 분야의 분쟁발생 비율이 다소 높은 것으로 나타났다. 정부간 분쟁을 대상내용별로 보면, 도로·광역공급시설 47건(38.5%), 혐오시설 33건(27.0%), 지방행정 32건(20.8%), 하천관련 30건(24.6%), 지역개발사업 12건(9.8%) 관련 분쟁의 순으로 나타났다.

중앙정부와 지방자치단체간 분쟁

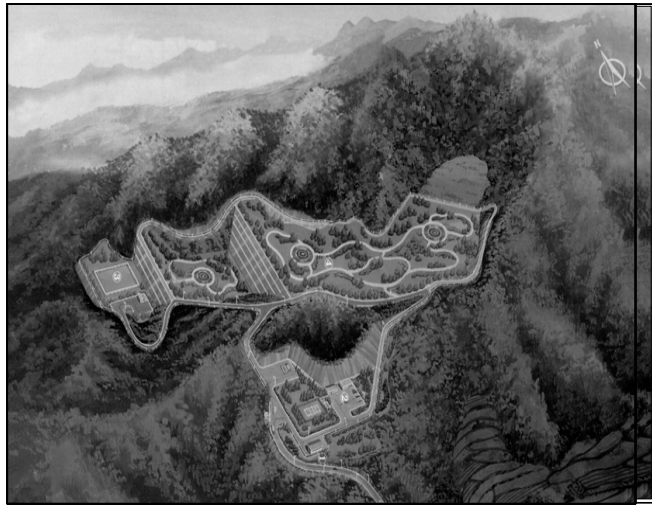
정부간 분쟁은 정부계층별로 분쟁의 발생내용에 있어서 차이를 나타내고 있다. 이를 보면 중앙정부와 지방자치단체간에는 대규모 지역개발사업과 관련한 권한분쟁이 상대적으로 높게 나타났다. 즉 대대포 지방공단 지정관련 부산광역시와 해양수산부간의 분쟁이나 시화신단지 관리권한을 둘러싼 산업자원부와 경기도 시흥시의 분쟁, 파로호 관광단지 조성에서 공유수면매립 허가여부와 관련한 건설교통부와 강원도 화천군의 분쟁, 국가공단 배출업소 지도단속권과 관련한 환경부와 울산광역시의 분쟁이 있다. 여기서 중앙정부가 분쟁당사자로 대두되는 것은 중앙정부의 대리시행기관으로 볼 수 있는 토지공사, 수자원공사 등이 산업단지, 택지개발 등 지방자치단체가 수행하는 기능과 중복되는 사업을 수행하고 있기 때문으로 판단된다.

그리고 인천시와 농림부, 산림청의 검단지역 국토이용계획 변경관련 분쟁과 대구, 경북, 경기도 등 많은 지역에서 문제 제기하고 있는 개발제한구역 관리비 분담요구는 지방자치 실시에 따른 중앙정부 권한의 지방이양과 관련된 분쟁사례이다. 특히 개발제한구역 관리비 분담요구와 관련된 분쟁사례는 중앙정부의 소극적인 기능이양 태도와 지방자치단체의 적극적인 요구에 따른 마찰에 의해 발생한 것이다.

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

지방자치단체 상호간 분쟁

지방자치단체 상호간에는 쓰레기처리시설, 하수처리장 등 혐오시설과 도로, 상수도 등 광역공급시설, 그리고 동일유역 내에서 상이한 행정구역으로 나뉘어 있는 상·하류 지역간의 수질보전을 둘러싼 분쟁이 다수 발생하였다. 첫째, 접경지역에 입지한 쓰레기처리시설의 건설이나 하수처리장의 시설입지로 부정적인 파급효과가 동일 행정구역을 벗어나 인근 자치단체에 미치게 되는 경우에 분쟁이 발생한다. 서울시 강서구, 송파구, 구로구와 인접 경기도 기초자치단체간의 마찰, 원주시와 여주군의 쓰레기매립장, 청주시와 청원군의 청주권 광역쓰레기매립장, 전주시와 완주군의 전주권 광역쓰레기매립장, 천안시와 아산시의 천안 백석동 종합위생처리장 시설관련 분쟁사례가 있다.



청주권 광역쓰레기매립장 근린공원조성계획

이 가운데 천안 백석동 종합위생처리장 시설은 당초 건설시에는 매립장에서 80~100m에 인접하여 있는 천안시 백석동 한들마을 주민들이 마을 이미지 실추를 이유로 거세게 반대하였다. 그러나 주민지원사업을 수용한다는 조건으로 주민과의 협의를 작성함으로써 당해 지역내 주민과의 분쟁은 해결하였다. 그러나 쓰레기반입이 본격적으로 시작되면서, 매립장과 불과 20~70m에 떨어져 있는 아산시 음봉면과

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

탕정면의 아파트지역 주민들이 매립장 침출수로 인한 지하수 오염과 악취를 이유로 천안시에 시설 백지화내지 상수도시설의 설치를 요구하면서 자치단체간 분쟁으로 전환되었다. 그러나 천안시는 타 도 및 지역간의 접경지역과 피해지역에 보상을 하는 법률이 없는 상태이므로 인근 자치단체 주민에 대한 지원이 어렵다는 현실적인 입장을 피력하고 있으며, 상위자치단체인 충남도에 진정서를 제출한 상태이다. 또한 전주권 광역쓰레기매립장은 전주시, 완주군, 김제시가 공동으로 이용하기로 협의하고 광역쓰레기매립장을 건설하였다. 협약에 의거하여 1단계로 완주군에 매립장을 조성·매립중이었다. 이 과정에서 전주시는 당초에 조성하기로 했던 매립장을 계획대로 하지 않은 채 새로이 향후 30년동안 매립가능한 45만평 규모에 달하는 대규모 쓰레기매립장을 완주군에 입지시키겠다는 계획을 발표함에 따라 완주군과 첨예하게 대립되어 있는 상태이다.

둘째, 도로, 상수도 등 광역연계 및 공급시설과 관련하여 지방자치단체 상호간 분쟁이 빈번하게 발생하고 있다. 이는 자동차의 보급, 정보통신의 발달로 행정구역 경계가 광역화되는 동시에 지방자치 실시에 따른 행정구역별 분리현상의 결과로 볼 수 있다. 특히, 도로관련 분쟁은 내용상 지역간 도로개설을 둘러싼 분쟁과 연계전철 내지 노선연장과 관련한 분쟁, 차량기지의 입지에 따른 입지기피 분쟁으로 구분될 수 있다. 지역간 도로개설과 관련하여 수도권 등 대도시와 인접 자치단체와의 사이에서 분쟁이 빈번히 발생하는데, 이는 통근·통학으로 인한 병목지점의 해결을 위한 연계도로 개설에 있어서 비용분담 마찰 및 자치단체별로 상이한 사업우선순위에 기인하고 있다. 이에선 서울 고척동~부천 작동간 도로, 용마산 터널 및 암사대교, 평촌~신림간 도로개설, 광주대~도곡온천간 도로개설, 김해교 가설과

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

관련한 김해시와 부산 강서구의 분쟁 등 다수의 분쟁사례가 있다. 정부는 1997년 대도시권광역교통관리에관한특별법의 제정과 수도권광역교통기획단의 구성을 통하여 지역간 병목지점 해결을 위한 중앙정부 차원의 광역조정 및 관리를 시도하고 있다.⁴⁾ 이에따라 1998년 현재 34개의 수도권 지역내 병목구간 가운데 6건의 도로개설에 대하여 중앙정부 재정지원을 통하여 자치단체간 분쟁을 해소한 바 있다.

또한 버스전용차로 단절구간의 연속성 요구, 부산 강서구와 경남 김해시의 마을버스 노선연장, 전주시 인접 시·군간의 노선버스 연장, 여수·여천시·군의 택시사업구역 관련 분쟁 등 버스나 전철노선의 연장과 관련한 지방자치단체 상호간 분쟁도 빈번하다. 이는 지방자치의 실시와 행정구역의 적정성, 광역행정 수요에 대한 지역간 협력대응의 필요성과 밀접하게 관련되어 있다. 3여 택시사업구역 통합에 의한 분쟁해결사례는 이와 유사한 분쟁의 해결에 있어서 좋은 본보기를 제공하고 있다. 여수시, 여천시, 여천군 등 3개 지역은 여수반도권의 동일 생활권임에도 불구하고 행정구역이 나뉘어 있어 시·군간을 왕래하는 주민과 관광객의 운송비용 지출 과다로 불편함을 초래하였다. 이에 3여 시·군은 지역주민과 관광객의 교통편의 제공을 위해 여수권 행정협의회를 개최하여 3여 택시사업구역의 통합에 원칙적으로 합의하였다. 그리고 '3여 택시사업구역통합 추진위원회'를 구성하여 영업 형태 제한, 택시요금체계 개편을 적극적으로 추진하였다. 셋째, 하천관련 분쟁은 동일유역을 중심으로 하여 댐 건설에 따른 피해지역과 시행주체간의 분쟁, 수질보전을 둘러싼

4) 광역도로는 2개이상의 특별시, 광역시 및 도에 걸치는 도로로서 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 도로를 의미한다(대도시권광역교통관리에관한특별법 제2조). 광역도로에는 일반국도(국도대체우회도로와 읍면지역의 일반국도 제외), 특별시도, 광역시도, 지방도(국가지원지방도 제외), 시도, 군도, 구도 등이 포함되며, 대도시권광역교통계획에 의하여 구간이 지정된 도로로서 구간의 길이는 5km이내로 규정하고 있다(시행령 3조1항).

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

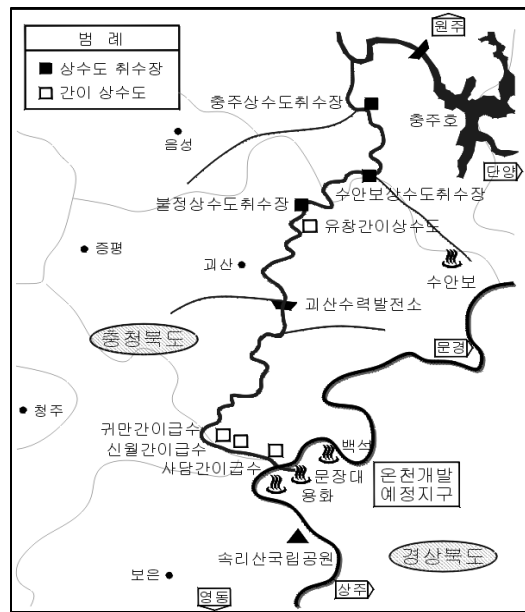
상류지역의 상수원보호구역 지정·해제 마찰, 상류지역의 개발로 인한 하류지역의 피해유발에 의해서 발생한다. 이들은 정부계층에 따라 다소 상이한 경향을 띤다. 즉 중앙정부와 지방자치단체간에는 인제 내린천댐 건설, 안동 길안보 설치 등 대규모 국책사업의 건설과 관련한 분쟁사례가 대부분인 반면, 동일 유역내 상·하류 지역간의 자치단체간 분쟁은 상수원보호구역 지정과 용수이용을 둘러싼 분쟁과 상류지역의 오염유발시설 입지로 인한 하류지역의 피해 우려에 따른 분쟁으로 나누어진다. 상수원보호구역의 지정과 관련해서 잠실 상류와 팔당댐간 보호구역 지정과 관련한 서울시와 경기도의 분쟁, 운문댐 상수원보호구역 지정과 관련된 대구와 경북지역 자치단체간의 분쟁 등 상수원보호구역 지정에 따른 상류지역 주민들의 재산권 행사와 행위제한에 따른 불이익이 주요 분쟁원인이 되어 자치단체간의 분쟁으로 확대된 사례이다. 반면, 수질보전과 관련해서는 대구시와 부산, 경남지역의 대구 위천공단 지정반대, 경북 상주와 충북 괴산의 문장대-용화온천지구 개발관련 분쟁사례와 같이 하천 상류지역의 시설입지로 인한 환경상 부정적인 파급효과 우려에 따른 하류지역 및 주민과 환경단체들의 반대가 자치단체간 분쟁의 주요 촉발 원인으로 작용하고 있다.

문장대·용화온천지구 개발사례는 상류지역의 개발에 따른 하류지역의 피해유발에 의하여 분쟁으로 전개된 대표적인 사례이다. 문장대-용화온천지구로 개발되고 있는 경북 상주시 화북면의 운흥리, 중벌리, 입석리는 행정구역상으로는 경북이지만 생활권은 충북이며 수계는 남한강 최상류 발원지로 1급 청정수 보전지역이다. 경상북도는 1985년 화북면 운흥리, 중벌리 지역 160여만평을 온천지구로 지정하고 1992년부터 개발을 위한 각종 인허가를 추진하였다. 이 과정에서 하류지역인 충청

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

북도 충주시, 괴산군 등 행정기관과 지역 매스컴에서는 환경부가 지정한 1급 청정수 지역 내에서 온천개발의 부당성을 지적하고, 각종 오폐수가 유입되어 상수원의 수질오염 유발이 명백하다고 주장하면서 개발저지를 위한 도민대책위원회, 군, 면 대책위를 구성하여 본격적인 온천개발 저지활동을 벌였다.

온천개발과 관련하여 양측이 첨예하게 대립되고 있는 상황인데도 문장대지구 개발 승인기관인 건설교통부는 1993년 12월27일 관광진흥법 시행령 및 시행규칙을 개정하여 관광지 조성계획 승인업무를 시·도지사에게 위임하고, 환경부는 1993년6월11일 환경영향평가법을 제정하면서 당초 환경영향평가 대상이었던 본 사업을 평가대상에서 제외시켜줌으로써 문장대온천 관광지 개발을 지원하였다. 또한 상주시장은 1996년 4월8일 문장대온천지구개발 지구조합에게 사업시행을 허가하였다. 그리고 1996년 8월 본격적인 사업을 착공, 1997년 8월 조합사정으로 공사가 중지될 때까지 속리산의 수려한 자연을 훼손하였다. 또한 용화지구는 1993년 2월11일 내무부장관이 환경영향평가 협의 절차를 이행하지 않은 시설물 기본설계를 확정 공고함으로써 분쟁이 발생하였으며, 환경부와 충청북도가 강력하게 반대함에도 불구하고 1995년



문장대-용화온천예정지구

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

12월20일 기본설계변경을 승인함으로써 특혜의혹을 불러왔고, 국립공원관리공단은 이를 근거로 1996년 5월9일 공원사업 시행을 허가하였다.

온천개발 사업개요

구 분	합 계	문장대지구 (국립공원외)	용 화 지 구 (국립공원내)
개발 허가일	-	1996. 4.8	1996. 5.9
적 용 법 령	-	관광진흥법	자연공원법
온천지구지정	1,604천평	823	781
개 발 면 적	474 "	289	185
건 평	103 "	22(116동)	81(102동)
오수 발생량	6,842톤/일	3,181	3,661
오수처리공법	-	토양트렌치공법	역삼투방식
방류수 수질	-	1~3 ppm	1 ppm 이하

※ 문장대·용화온천 인접지역인 화북면 입석리에 별도의 온천관광휴양지 건설추진:
2006년까지 83,400평

상주시는 숙박관광객의 급격한 증가, 가족동반 형태의 휴양관광 증가, 체류기간 및 여행경비 증가 등 국민관광 성향의 변화에 맞춰 온천관광지를 조성함으로써 지역경제활성화와 주민 소득증대에 기여하기 위해서 온천개발이 불가피하다는 입장이다. 반면, 충청북도는 온천개발지역은 한강 최상류 지역의 1급수 유지지역으로 온천이 개발될 경우에 괴산군 청천면 등 하류지역 주민의 음용수인 상수원 오염, 농업용수 피해, 11개 관광휴양지의 수질오염에 따른 기능상실 등 각종 환경피해를 유발할 것이 명백하기 때문에 개발을 원천적으로 반대하는 입장이다. 이러한 양 측의

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

갈등은 1996년 8월초 문장대·용화지구 공사가 동시에 착공하면서 몸싸움을 하는 등 극에 달해 괴산지역 주민들이 현장에 텐트와 컨테이너 박스를 설치하여 1일 50여명씩 교대로 상주 근무하면서 공사를 저지하였고, 상주시에서도 시위자 연행, 천막철거, 경찰병력 배치, 쇠파이프, 철조망 설치, 텐트방화 등으로 맞대응하였다.

이러한 양 측의 대치상황이 계속되는 가운데 충주환경운동연합은 온천개발승인처 분위헌확인 헌법소원심판을 청구하였으며, 1996년 8월12일 괴산주민 1,581명이 상주시장의 문장대지구 사업시행허가취소청구 행정소송을 대구고법에 제기하였으나 원고부적격으로 각하 선고되어 대법원에 상고하였다.

상고 결과, 1998년 10월20일 대법원에서 원심을 파기하고 대구고법으로 환송하는 판결이 내려져 대구고법에 계류중에 있다. 이와 별도로 1997년 4월3일 괴산주민 10,309명이 청주



상주 문장대-용화온천지구 개발반대 운동

지법에 공사중지가처분 신청(민사소송)을 제기하여 2차례의 현장검증과 15차례의 심리 후 공사중지 판결이 내려져 공사가 중지된 상태이다.

또한 용화지구는 1997년 2월28일 국무총리행정심판위원회에서 「허가취소심판 청구」가 인용되고, 1997년 3월26일 행정자치부 장관의 재결에 따라 온천사업시행 허가가 취소되어 현재 공사가 중지된 상태이다.

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

「사업승인과 허가취소를 구하는 행정소송」은 서울고법에서 원고 부적격으로 각하 선고되어 대법원에 상고하였다. 상고 결과 1998년 4월24일 대법원에서 원심을 파기하고 서울고법으로 환송하는 판결이 내려져 서울고법에 계류 중에 있다. 이와 관련하여 용화지구조합 측에서 「내무부장관의 허가취소재결취소를 구하는 행정소송」을 제기하여 서울고법에 계류중이고, 동시에 「허가취소재결 효력정지 가처분신청」을 서울고법에 제기하였으나 기각되어 1997년 5월27일 대법원에 항고 계류중이다. 현재 충청북도와 경상북도의 온천개발관련 분쟁은 양 측의 입장이 팽팽하여 재판부에서도 매우 심도있게 다루고 있으며, 폐한 측에서는 계속 불복하여 최종적으로 대법원의 판결에 의해 개발여부가 결정될 전망이다.

그리고 동일수계의 상하류 지역간의 대표적인 분쟁사례는 제천시 장곡취수장 분쟁사례를 들 수 있다. 제천시는 증가하는 용수수요에 대처하기 위하여 1991년 12월 24일 제천군과 영월군 경계하천인 평창강을 수원으로 하는 상수도시설 확장사업을 건설부로부터 사업인가를 받아 사업을 추진하였다. 그러나 취수지점 상·하류지역이 대부분 영월군 관할구역으로, 영월군 지역주민들은 제천시 취수로 인한 하류지역 용수난 및 생태계 영향에 대한 우려와 상수원보호구역 지정으로 인한 지역발전저해 등을 이유로 사업추진을 반대하였다. 1991년 12월24일 제천시가 건설교통부로부터 상수도 확장사업 인가를 받기 이전에 타 법령에 의한 인·허가 및 승인을 받아 사업을 시행하여야 하나, 영월군의 허가를 받지 않고 제천시가 일방적으로 사업을 강행함으로써 갈등이 유발되었다.

제천시는 영월군 경계 안에 취수보 설치를 위하여 4회에 걸쳐 협의를 해왔으나 영월군은 물 부족 및 자연생태계 파괴를 이유로 불허가 통보처리를 하였다.

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

이런 상황하에서도 제천시가 일방적으로 사업을 추진하자 1994년 1월18일 영월군 주민들은 제천시 상수도사업 추진반대투쟁위원회를 결성, 범군민 쫓기대회를 개최하고 청와대 및 환경처 등을 방문, 반대운동을 전개하였다. 이에 제천군은 대한토목학회 용역결과에 근거하여 갈수기 잔여유수량이 10,717톤/일이나 되므로 영월군에 대해서 아무런 영향을 미치지 않는다고 주장하였다. 그러나 영월군은 연구결과를 부정하면서 분쟁상태가 지속되었다.

1996년 5월 정부차원에서 영월댐 건설에 따른 영월권 광역상수도 건설이 최선의 해결책이라는데 의견을 모으고 전국 중소규모 광역상수도 회의를 개최하였다. 그리고 광역상수도체계를 형성함으로써 영월권의 물부족 문제에 대처하기로 중앙부처 차원에서 조정을 하였다. 광역상수도 계획이 발표되기 전까지 영월군은 제천시의 취수유보, 용석취수장 폐쇄, 장곡취수장의 상수원보호구역 지정계획 철회, 상·하류 기득수리권을 확보하고자 했다. 현재 제천시는 기존 용석취수장을 1997년 1월16일 폐쇄하는 대신 장곡취수장에서 취수를 하고 있는 상태로 잠정적인 분쟁소지를 남기고 있다. 영월군은 장곡취수장 취수에 따른 하천용수량의 수위를 측정하면서 용수 부족 여부를 점검하고 있는데, 아직까지 영월군의 용수부족이 문제가 되지 않는 상태이다.

넷째, 정부간 분쟁은 지방행정 분야에서도 다양한 유형으로 나타나고 있다. 아산만 방조제와 담수구역 관련 분쟁, 마로해역 김양식장 어장분쟁, 천안권 행정구역 경계조정 등 자치단체간의 행정구역 경계와 관련한 분쟁이 빈번히 발생하고 있다. 지방재정 분야는 행정자치부와 경기도의 마권세 국세전환 등 중앙집권적인 조세체계에 대한 지방자치단체의 이양과 관련한 분쟁이 대다수를 차지하고 있다.

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

분쟁성격별 실태

정부간 분쟁은 분쟁성격별 속성상 첫째, 입지분쟁의 경우 정부와 주민간 분쟁에 비해 상대적으로 비중이 낮을 뿐만 아니라 분쟁유형도 단순한 것으로 나타났다. 일반적으로 입지분쟁은 기피분쟁, 유치분쟁, 타지역 피해유발 분쟁, 공익가치추구 분쟁 등 네가지 형태가 있다. 이 가운데 정부간 입지분쟁은 기피분쟁과 타지역 피해유발분쟁이 주류를 이루고 있다. 반면, 정부와 주민간 분쟁사례에서 점차 증가하고 있는 환경보전 등 공익가치와 관련한 분쟁은 거의 발견되지 않고 있다. 둘째, 권한분쟁은 비용분담분쟁, 관리·권한분쟁, 협의분쟁 등 세가지 유형이 있다. 정부간 권한분쟁의 사례는 비교적 고른 유형별 분포를 보이거나 분쟁주체에 따라 상당한 차이를 보이고 있다. 정부간 분쟁은 정부-주민간 분쟁에 비해 입지분쟁보다 권한분쟁이 빈번하게 발생한다. 이는 지방자치의 초기단계에 있어 정부간 기능과 역할정립 미흡 뿐만 아니라 정부 상호간의 협력과 협의를 촉진하거나 유도할 수 있는 제도가 미비된 데에서 근본적인 원인을 찾을 수 있다.

입지 분쟁

중앙정부와 지방자치단체간 분쟁은 권한분쟁적 성격이 전체 분쟁사례의 80%정도를 차지하는데 비하여 지방자치단체 상호간 분쟁은 권한분쟁보다 입지분쟁의 비중이 높은 것으로 나타났다. 중앙정부와 지방자치단체간의 분쟁은 성격상 주로 권한분쟁에 치중되어 있다. 예외적으로 중앙정부와 기초자치단체간 분쟁 가운데 건설교통부-군위군의 군위댐 건설관련 분쟁, 환경부-원주시, 충주시의 대형 산업폐기물처리장 입지분쟁 등 댐 및 광역시설 등 국책사업의 건설과 관련한 입지반대 분쟁사례가

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

발견되고 있다. 그리고 입지분쟁에는 대부분 행정기관 뿐만 아니라 지역주민도 참여하는 복합분쟁 형태를 띄고 있다. 지방자치단체 상호간 분쟁은 분쟁성격상 중앙정부와 지방자치단체간 분쟁에 비해 권한분쟁 보다 입지분쟁이 상당부분을 차지하고 있다. 특히 지방자치단체 계층별 유형 가운데 입지분쟁은 광역자치단체 상호간이나 기초자치단체 상호간 분쟁과 같이 동급 지방자치단체간에 빈번하게 발생하는데 비해, 권한분쟁은 광역자치단체와 기초자치단체간의 분쟁 등 수직적인 자치단체 계층간에 주로 발생하고 있다. 지방자치단체 상호간의 입지분쟁은 주로 기초자치단체 상호간, 분쟁성격에 있어서는 기피분쟁과 타지역 피해유발분쟁의 성격을 지닌 분쟁의 발생빈도가 높은 것으로 나타났다. 그러나 개발로 인한 환경오염이나 환경적 피해를 우려한 공익가치 추구성격의 분쟁사례는 지방자치단체 상호간의 분쟁에서는 거의 발견되지 않고 있다.

기피분쟁은 쌍천 상수원보호구역지정 반대, 춘천 혈동리 쓰레기매립장 분쟁, 청주시-청원군의 쓰레기매립장 분쟁 등 상수원보호구역의 지정반대와 쓰레기매립장 등 혐오시설의 지역내 건설과 관련한 반대분쟁이다. 광역자치단체와 기초자치단체간의 기피분쟁은 동급 자치단체간의 입지기피 분쟁과는 달리 광역적 차원의 공급시설을 특정 기초자치단체에 입지함에 따른 해당 지역의 반대에 의하여 주로 발생한다. 강원도 시범공설묘지사업 분쟁, 서울시-마포구의 난지도 폐기물공장 입지분쟁, 광역쓰레기매립장 입지분쟁 사례가 이에 해당된다.

유치분쟁은 지방자치단체간의 개발경합이나 경쟁에 의해 발생하며 지방자치단체 상호간, 특히 광역자치단체 상호간에 빈번하게 발생한다. 경마장의 지역내 유치를 둘러싼 부산광역시-경남도의 유치분쟁, 현대제철소의 유치를 둘러싼 전라남도와의

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

경상남도간의 분쟁, 경부고속철도 노선 및 역사유치와 관련한 대전광역시와 충청도의 유치분쟁이 있다. 광역자치단체와 기초자치단체의 유치분쟁은 황금공단 지정분쟁, 충북-단양의 개발촉진지구 지정관련 분쟁이 있으며, 대부분 광역자치단체 차원의 지구나 공단지정에 대한 기초자치단체의 반대나 당해 지역의 지정 요구와 밀접히 관련되어 있다.

하천 상류지역의 토지이용이나 시설입지로 인한 인접 지역의 환경오염에 관련된 타 지역 피해유발분쟁은 주로 지방자치단체 상호간, 특히 직접적인 피해를 입거나 우려되는 자치단체 상호간에 발생한다. 위천공단 지정을 둘러싼 대구-부산-경남의 분쟁, 군산해상신도시 건설과 관련한 전북과 충남의 분쟁, 문장대·용화온천지구 개발과 관련한 경북 상주시와 충북 괴산군의 분쟁, 형산강 수질오염분쟁 등 여러 자치단체에 걸쳐 있는 하천 상·하류지역간의 분쟁이 있다.

권한 분쟁

권한분쟁은 분쟁원인에 따라 비용분담 분쟁, 권한·관리권 귀속여부 분쟁, 협의부진 분쟁으로 세분할 수 있다. 권한분쟁은 정부계층별로 고른 발생빈도를 보이고 있으나, 지방자치단체의 계층 여하에 따라 동일한 성격의 분쟁도 다소 상이한 양상을 취하는 것으로 나타났다.

비용분담 분쟁은 공동사업 추진에 따른 비용분담 및 개발이익 배분에 관련된 분쟁이다. 중앙정부와 지방자치단체간의 분쟁사례는 건설교통부와 서울시의 수도권 철도복선화 사업 분쟁, 토지공사-인천 연수구의 연수 택지개발부담금 분쟁, 토지공사-성남시의 분당 개발이익부담금 산출업무관련 분쟁, 수자원공사-춘천시의 소양

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

정수장 물값 납부거부 분쟁을 들 수 있다. 그리고 지방자치단체 상호간 비용분담 분쟁은 팔당댐 환경기초시설 관리비분담, 고덕펌프장 공사비 분담에 관한 서울시와 경기도의 분쟁, 지하철7호선 차량기지 이용대가에 관한 서울시와 의정부시의 분쟁이 있다. 이들 사례는 시설의 건설이나 이용에 있어서 공동분담과 시설이용에 대한 대가요구 형태를 취하고 있다.

권한·관리분쟁은 중앙정부가 가지고 있던 관리권이나 기능의 이양, 즉 공단조성·관리 등 기존에 중앙정부가 지니고 있는 관리권의 지방이양에 따른 권한주체의 모호성과 불명확성에 따라 발생한다. 국립공원 관리업무에 관한 충북과 행정자치부의 분쟁, 제주국제공항의 관리권 이양에 관한 제주도와 공항관리공단의 분쟁, 울산공해업소 관리권이양 촉구분쟁, 영광원전 5·6호기 건설 건축허가 취소분쟁, 창원시-동남지역 관리공단의 공단관리권 분쟁이 있다.

또한 지방자치단체 상호간의 권한·관리분쟁은 소유권이나 관리권, 인·허가와 관련되어 발생하므로 주로 상이한 자치단체 계층간에 나타난다. 특히 행정구역의 변경이나 시·군 통합으로 인한 자치단체의 재산인수·인계와 관련하여 발생하고 있다. 이에 해당되는 분쟁사례는 부산시-일선 구청의 공영주차장 관리권과 소유권 분쟁, 서울시-서초구의 '시민의 숲' 소유권 분쟁, 광주광역시-하남구의 하남공단내 공공시설물 유지관리권 분쟁과 강서구 관내 김해시 소유재산 정리, 비관리청 하천 공사 폐천부지 양여를 둘러싼 부산시 강서구-경남 김해시간의 분쟁이 있다.

협의분쟁은 중앙정부의 지시나 승인사항에 대한 지방자치단체의 거부나 반대, 그리고 대규모 지역개발사업 추진에 있어서 자치단체간 이견으로 인해 발생한다. 건설교통부가 해당지역인 경기도의 의견을 듣지 않고 택지개발예정지역을 일방적으로

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

지정함에 따라 발생한 미니신도시 분쟁, 동아매립지 개발방식에 대한 농림부와 인천시의 의견마찰, 노은지구 개발방식에 대한 토지공사와 대전시의 의견마찰과 협의부진 분쟁, 고잔들 개발사업에 있어 한국수자원공사-안산시의 협의부진과 관련된 분쟁이 있다. 또한 지방자치단체 상호간의 협의부진에 의해 발생하는 협의분쟁은 서울-경기-인천의 수도권 광역교통대책과 관련된 협의요구 분쟁과 서울시 양천구-부천시시의 도로개설에 따른 양 자치단체의 비용분담 우선순위의 상이함에서 야기된 분쟁, 진주-사천의 쓰레기매립장 이용분쟁 등 다수가 있다.

정부-주민간 분쟁, 어떠한 유형이 발생하였나

분쟁의 발생실태

민선자치 이후에 발생하였거나 관리되는 것으로 수집된 정부와 주민간 분쟁은 총 분쟁사례 327건 가운데 52.9%에 해당하는 173건에 달한다. 정부와 주민간 분쟁은 정부계층에 따라 중앙정부와 주민간 분쟁 44건(25.4%), 지방자치단체와 주민간 분쟁은 129건(74.6%)으로 일선 자치단체와 주민과의 사이에서 분쟁이 빈번하게 발생하고 있다. 이는 지역주민들의 일상생활과 밀접한 정부계층이 중앙정부보다 지방자치단체, 특히 기초자치단체임에 기인한 것으로 볼 수 있다. 특히 지방자치단체와 주민간 분쟁에는 민간 사업시행자와 주민간의 분쟁사례가 26건이나 포함되어 있다. 무주골프장 개발, 가야산골프장 개발사례 등으로 이들사례는 시행업자와 주민간의 분쟁형태를 취하나 순수하게 개인 상호간의 분쟁이 아니라 지방자치단체의 인허가 절차 등 행정적인 처리가 개재되어 분쟁으로 전개된 사례이므로 정부와 주민간 분쟁에 포함하였다. 또한 정부와 주민간 분쟁은 주민들이 순수한 지역주민인 경우도 있으나 환경단체나 시민단체가 개입하여 복합적인 양상을 띠는 경우가 빈번하다는 점이 특기할 만하다.

분쟁내용별로 분류하면, 정부간 분쟁과 달리 지역개발관련 분쟁이 총 분쟁발생건수의 96.5%를 차지하고 있다. 정부간 분쟁은 권한과 기능중복에 의한 분쟁소지가 많은 반면, 정부와 주민간에는 권한이나 기능중복의 여지가 없기 때문에 판단된다. 지역개발관련 분쟁 가운데서도 쓰레기처리시설, 위험시설 등 혐오시설관련 분쟁이 108건으로 전체 사례의 70%정도를 차지한다. 그리고 지역개발사업 31건(18.6%),

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

도로개설 및 광역공급시설 17건(10.2%), 하천관련분쟁 11건(6.6%)의 순으로 나타나 정부간 분쟁에 비해 혐오시설에 관련된 분쟁 비중이 압도적으로 높게 나타났다. 이와같이 정부와 주민간 분쟁은 시설입지로 인한 상대적인 피해의식과 개인적인 재산권 침해가 분쟁의 주요 유발요인으로 작용한다. 이에따라 지역개발사업 관련 분쟁에 있어서도 공단, 택지개발 지정·해제요구, 댐 건설에 따른 보상불만, 상수원보호구역의 지정에 따른 재산권 피해우려와 보상불만이 분쟁의 주요원인으로 작용하고 있다.

정부-주민간 분쟁의 유형별 발생실태

구 분	분쟁 유형	발생사례수 (건, %)		해결사례수 (건)		
	총 계	173(100.0)		113		
분쟁 주체별	중앙정부(공사, 공단)-주민간 분쟁	44(25.4)		12		
	지방자치단체-주민간 분쟁	103(59.6)		91		
	시행업자-주민(환경단체)간 분쟁	26(15.0)		10		
분쟁대상 내용별	지방행·재정분야	6(3.5)		5		
	지역개발분야		167(96.5)	100.0	108	100.0
		혐오시설	108	64.7	75	69.4
		·쓰레기처리시설	50		37	
		·하수, 분뇨처리시설	11		11	
		·위험, 기피시설	37		19	
		·사회복지시설	10		8	
		도로 및 광역공급시설	17	10.2	11	10.2
		·도로개설	10		6	
		·철도, 기타교통시설	3		2	
·광역상수	4		3			
물·하천관련	11	6.6	4	3.7		
·댐건설 및 관리	7		2			
·수질보전	4		2			
지역개발사업관련	31	18.6	18	16.7		

분쟁내용별 실태

혐오 및 광역시설관련 분쟁

정부와 주민간 분쟁의 분쟁내용별 속성은 쓰레기처리장, 하·폐수처리장 등 혐오 시설과 위험·기피시설의 입지분쟁이 분쟁사례의 절대수를 차지하고 있으며, 지역 및 주민 입장에서 상대적인 피해의식이 주요 분쟁원인이 되고 있다.

부산시 둔치도 연료단지 조성공사와 관련한 지역주민과의 분쟁사례를 보겠다. 부산시는 주거지역 등 도심에 산재해 있는 연탄제조공장에서 발생하는 분진, 공해, 그리고 교통체증유발 등 도시기능에 많은 부작용을 초래하고 있어, 연탄제조 공장의 외곽지 배치와 대단위 연료단지 조성을 목적으로 둔치도 남평에 17만평 규모의 연료단지 조성계획을 수립하였다. 강서구 둔치도에 연탄연료단지 조성계획과 관련하여 강서구 둔치도 주민들은 공사 백지화를 요구하였고, 지역출신 국회의원이 현지를 방문, 이전반대의 주민의견을 지지하는 등 강력 반대에 대해 부산시는 연료단지 조성을 일단 보류하였고, 주민의 반발은 소강국면에 접어들었다. 그러나 부산시는 타 부지물색이 시기적으로 어렵고 적정장소 확보가 불가능함에 따라 기존의 부지매입 비용, 예산확보 등 내부적으로 공사시행을 준비하였다. 이러한 과정이 언론에 보도되자 주민 반발은 새로운 양상을 띠기 시작했다. 부산시와 주민대표간의 수차례에 걸친 협의 끝에 경마장 건설 등 둔치도 종합개발계획 수립시행을 조건으로 공사에 합의하였다. 그러나 시행자 측의 가시적인 개발계획의 청사진이 미흡하고, 아시안게임 승마장과 연계하여 추진키로 한 경마장 유치마저 경남과 공동 유치하는 방향으로 흘러가고, 끝내 경마장 건설이 중앙정부의 반대로 좌절되자 주민들이

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

강력하게 반발하였다. 그러나 지속적인 합의과정을 통해 1997년 6월5일 부산시와 주민대표간에 일주도로 포장외 4개 항에 대한 극적인 합의서 체결로 분쟁이 해결국면으로 접어들었다. 그리고 주민대표들은 연료조합과 시공사 측에 주민 피해보상 30억원을 요구하였고, 시공사 측은 토목공사와 관련하여 5억원을 지급키로 합의하였다. 현재 주민·부산시·시공자와 합의서 체결 이후 분쟁갈등은 다소 소강국면에 있다. 그러나 향후 본격적인 건축공사와 설비공사가 착공될 경우, 각 공사 시공자들과 합의여부에 따른 분쟁발생의 소지는 남아있는 상태이다.

둔치도 연료단지 조성공사 추진경위

- 1992.12.23 도시계획법 시행규칙 개정으로 개발제한구역내 공장이전 행위 허용
- 1994. 6.24 기본계획 확정
- 1994. 9.26 주민대표 연탄제조공장(시내 5개소) 방문(연료조합 주관)
- 1994.10. 4 진정서 제출(종합개발 수반된 연료단지 조성요구, 시·의회 등)
- 1995. 3.27 주민총회 개최(※현지 주민과의 간담회 및 자체 대책회의 : 29회)
- 1995. 9. 4 개발제한구역내 행위허가
- 1996. 4.19 주민 집회(마을회관에서 주민 300명 집결, 둔치도종합개발을 요구)
- 1996. 9.19 경마장 단독 유치 강서구민 결의대회(강서다목적운동장 주민 1,500명)
- 1997. 3.11 연료단지 결사반대 둔치도 주민 쉼기대회(주민100여명 둔치도 환관 앞)
- 1997. 5. 6 주민 대책회의(공사 현장사무실 설치관련 공사저지)
- 1997. 5.20 자유건설측, 농성 주동자 고발
- 1997. 6. 3 주민 대책회의(종전과 다름없이 종합개발 요구)
- 1997. 6.26 시, 주민 합의서 체결 (일주도로 포장외 4개항)
- 1997. 7.23 보상협의회 개최(강서구회의실, 건설사 대표, 시·구의원, 주민대표)
- 1997. 9.29 주민, 자유건설과 합의(보상금 5억, 주민 1명 유급 감시원)

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

지역개발사업 관련분쟁

지역개발사업관련 분쟁에는 공단, 택지개발, 도시개발사업이 주요 대상이다. 개인 재산권 침해와 관련하여 가장지구 지방산업단지 조성반대, 구리시 토평지구 택지수용 반발사례가 있고, 환경보전과 위해요소 우려로 인한 분쟁에는 무주골프장 건설 반대, 가야산 골프장개발, 월출산 케이블카 건설추진에 대한 반대, 안산시 시화호 철강단지 추진반대 분쟁이 있다.

월출산 케이블카 설치와 관련한 자치단체와 지역주민, 시민단체와의 분쟁사례를 살펴보겠다. 영암 월출산국립공원은 1988년 국립공원으로 지정되었으며, 1996년 현

재 월출산 탐방객은 337,000 여명이며, 이 가운데 천황사 지구에 50%인 170,000여명이 집중되어 있다. 그리고 탐방객의 이용행태는 자연경관 탐방, 등반 및 사찰탐방, 유적지 방문이 대종을 이루고 있다. 영암군은 첫째, 단순한 등산을 목적으로 한 탐방체계에서



월출산케이블카 설치 조감도

다양한 여가활용 추구하고 험준한 지형으로 인해 탐방을 기피하던 노약자나 장애인 등에게 폭넓은 공원탐방 기회를 제공하고, 둘째, 안전사고 및 이용만족도를 높이며,

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

셋째, 다량의 공원시설 부수자재 및 오물의 신속처리·공원순찰 산불감시 등 관리요원의 신속한 동선체계 구축으로 공원유지 관리의 효율화를 도모하기 위하여 월출산 국립공원내에 케이블카 설치계획을 추진하였다. 영암군의회는 1994년 11월 국내 케이블카시설 실태를 조사한 결과, 대둔산의 경우 케이블카 설치 전에 비해 관광객이 44만명이 증가하였고 산정 하부측은 오히려 생태계가 복원되어 가는 추세임을 확인하였다. 이에따라 '큰 영암건설을 위한 영암관광개발 세미나'에서 획기적인 관광수익을 위해서 자연과 조화를 추구하는 방향에서 케이블카를 적극적으로 설치해야 한다는 의견을 도출하였다. 이후 1995년 2월 공무원과 의회대표단이 독일 바덴뷔템베르그주와 바이에른주를 방문하고 알프스 케이블카 설치지역을 답사한 결과, 자연훼손에 큰 영향을 주지 않는다는 경험적 사실을 확인하였다. 또한 1996년 3월 영암 관광종합개발계획을 수립하고 관광객과 주민 516명을 대상으로 조사하였다. 조사에 의하여 찬성 57%(관광객 54.8%, 주민 75.9%)의 긍정적인 반응을 얻게되자 영암군은 계획을 계속 추진하였다.

이러한 영암군의 추진에 1996년 8월 "도민의 소리 전화"에 월출산케이블카 설치가 수려한 자연환경 파괴와 등산객의 감소를 우려하는 주장이 제시되기 시작하였다. 그리고 "국립공원 월출산 사랑 공동협의회"(영암군 산악회, 영암군 농민회, 전교조 영암지회, 한리중공업노동조합, 영암 천주교, KBS 셋강지킴이 영암팀, 강진군 농민회, 대한산악연맹 광주·전남연맹, 청년환경모임지킴이, 광주·전남 환경운동연합, 광주·전남 산악안전구조대, 대한불교 조계종 무위사) 명의로 "월출산 케이블카 설치반대" 유인물을 배포하였다. 여기서는 케이블카의 설치가 ① 관광객 증가미흡 ② 군민의 실질이익 없음 ③ 특정인에게 특혜 ④ 군재정 낭비, 지역민 갈등 조장 ⑤ 군재정

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

적자 발생시 책임소재 불명 ⑥ 월출산 환경보호 ⑦ 공원구역 밖에 관광문화 지역개발 등을 이유로 설치 반대의견을 제시하였다.

영암군은 케이블카 설치에 대한 당위성 해명자료를 배포하고, 1996년 5월 케이블카 설치 홍보(안)과 VTR테이프를 제작, 각 읍·면에 배부하여 반상회 등을 통하여 홍보하였으며, 영암군의회 주관으로 관내 전세대를 대상으로 군민여론 우편조사를 실시하였다. 조사결과, 참여인원 12,015명 가운데 찬성 9,383명(78.1%), 반대 2,261명(18.8%)으로 찬성 여론이 압도적으로 높게 나타났다. 영암군은 “영암군 월출산 여객식도설치 추진위원회”를 구성하여 대둔산·지리산 현지답사, 1997년 4월8일 공원계획변경에 따른 용역을 발주하였으며, 1997년 9월9일 “월출산 여객식도 설치 추진위원회” 사무실 개설 및 현판식을 가졌다. 그리고 1997년 11월18일 지역주민을 대상으로 국립공원계획 변경에 따른 주민공청회를 실시하여 위치 및 노선에 대한 슬라이드 상영과 설명회를 갖고 합리적인 노선을 결정함으로써 지역주민과의 갈등을 해소하였다. 현재 영암군은 1998년 1월19일 공원계획 변경에 따른 용역을 완료하고, 1998년 4월6일 전라남도지사를 경유하여 환경부장관에게 월출산 천황사지구 국립공원계획 변경신청서를 제출 계류중에 있다.

하천관련 분쟁

하천관련 정부와 주민간 분쟁은 영월댐, 탐진댐, 회야댐 등 댐 건설 반대와 보상에 관련된 분쟁과 운문댐 상수원보호구역 지정, 임하댐주변 상수원보호구역, 정읍시 내장동 상수원보호구역 지정·해제 등 상수원보호구역 지정에 따른 개인 재산권의 침해와 관련된 분쟁이 주류를 이루고 있다.

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

최근 환경단체의 개입으로 사회문제화되고 있는 영월댐의 추진과정을 살펴보겠다. 정부는 수자원 확보와 홍수예방·조절을 위하여 국책사업으로 영월댐 건설을 추진하였다. 1990년 한강유역의 대홍수로 인하여 179명의 인명피해와 약 5,200억원에 달하는 재산피해가 발생하게 됨에 따라 항구적인 홍수예방대책 수립이 요구되었다. 정부는 한강수계 항구대책을 수립·발표하면서, 건설교통부는 수자원공사로 하여금 영월댐의 타당성을 조사하도록 지시하였다. 북한강 수계는 남한강 수계보다 유역면적은 좁으나 소양강댐, 화천댐, 평화의 댐 등 댐이 많이 건설되어 있어 홍수조절이 원활한 반면, 남한강 수계는 충주댐 외에는 홍수조절용 댐이 없어 홍수에 취약한 실정이었다. 1990년 홍수 범람시에는 남한강 중류지역인 단양, 영월지역이 하천범람으로 큰 피해를 입었으며 1995년 홍수시에는 여주와 충주시 하류부의 범람 위기가 있었다.

당초 영월댐이 들어서게 되는 영월군은 홍수피해를 입었던 경험도 있으므로 댐의 건설에 대해서 찬성하였으나, 댐으로 인한 수몰지역이 절반이상을 차지하는 정선군은 타당성 조사 당시부터 댐 건설을 반대하였다. 이와같은 지역주민들의 입장과는 달리 최근 환경과 관련하여 영월댐의 건설로 인한 환경적인 파괴를 우려하는 환경단체와 시민단체들의 적극적인 문제제기로 한국정책학회, 문화재위원, 동굴학회 관련자들이 댐건설이 전면 재검토되어야 한다는 논리를 주장함으로써 영월댐 건설과 관련된 분쟁이 환경단체들의 공익적 가치추구 양상으로 전개되고 있다. 현재 영월지역 주민들은 1997년 9월 댐예정지 지정고시가 발표된 이후 직접적인 반대행동 보다는 어쩔 수 없다는 체념상태에 빠져있으나 보상단계에 들어서면 적지않은 갈등이 예상된다. 특히 개정되는 공특법 제29조에 대해서는 수몰지구 주민들의

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

충분한 의견수렴 없이 일방적으로 이루어지는 행정행위이며, 수물지구 주민들을 농간하는 행위라 하며 크게 반발하고 있다. 또한 행정기관에서는 환경단체를 이끄는 구성원이 동강에서 트레킹과 래프팅을 하는 업체운영자가 포함되어 있어 환경단체에 대해 고운 시선을 보내고 있지 않은 상태다. 그리고 주민들도 1990년 수해를 받았던 주민들은 댐 건설을 찬성하나 그렇지 않은 지역주민들은 댐건설을 반대하고 있어 주민들의 의견이 일치되지 않은 상태이다.

반면, 영월댐 건설로 인하여 수몰되는 지역과 세대의 절반이상을 차지하는 최대 피해지역인 정선군은 당초부터 홍수시 역류현상으로 인한 정선시가지 침수, 댐건설 시 지역세 위축 및 개발저해, 안개 등 기상변화로 인한 주민건강과 농작물 피해우려 등을 이유로 거세게 반대하였다. 1996년 11월, 환경영향평가 보고서에 대한 지역검토 의견 및 건의서에서 정선군이 제시한 건의내용은 다음과 같다. 댐건설 추진과 정상 문제점 개선, 댐 홍수위의 조정(289.6m→284m), 이주정착지 미이주자 지원 관련법 개정, 직·간접적인



영월 동강

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

피해 완전보상, 반대급부적인 지역개발사업 지원, 영월댐 명칭변경, 다목적댐 주변지역의 범위 확대에 대한 의견을 제시하였다. 특히 주민들은 홍수위 조정과 관련하여 280m 이하로 낮추든가 신단양과 같이 정선군(군청소재지)을 다른 지역으로 이전해 줄 것을 요구하고 있다. 그러나 정부는 280m이하로 낮출 경우에 댐의 경제성이 없다고 보고 있으며, 댐수몰지 이전에 대해서는 아직 확답이 없는 상태이다.

영월댐 건설관련 사업개요 및 추진경위	
<p>■ 사업 개요</p> <ul style="list-style-type: none"> · 위 차: 강원도 영월군 영월읍 거운리~삼옥리 · 사업규모: 유역면적 2,267km², 총저수량 698백만m³ · 댐형식/규모: 높이 98m, 길이 325m(표면차수벽형 석회댐) 계획홍수위 287.3m(만수위 280m) · 수몰예정면적: 3군 21.87km² 526세대(영월 106세대, 평창 108세대, 정선 312세대) · 사업기간: 1996~2001(6년간) · 사업효과: 용수공급(360.1백만톤/년) 소양댐 12억, 충주댐 33억 홍수조절 200백만톤/년, 발전량 125.5백만kw/년 	
<p>■ 추진 경위</p>	
1990.10.16	한강수계 항구대책수립
1990.11	영월댐 타당성조사 지시(건설부)
1990.12~1992.7	영월댐 타당성조사
1991.7	댐건설 반대군민회의/ 댐건설저지대책 추진협의회 (정선군)
1996. 2~1997.12	영월댐 건설사업 기본 및 실시설계
1996.10.23	환경영향평가 설명회 - 해당지역, 보고서 검토의견 및 건의서 제출
1997.1.16	댐건설 주민공청회
1997.9.22	댐건설 예정지역 지정고시
1997.11.4	영월댐건설반대 및 수몰지역 생존권수호 결의대회
1998.11.6	영월댐 안정성 주민설명회(건설교통부, 수자원공사) 영월댐 건설반대 주민집회
현재	기본계획에 대한 관계부처 협의중 (환경부에 계류중)

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

임하댐주변 상수원보호구역 지정과 관련한 분쟁사례는 다음과 같다. 건설부는 임하댐 건설후 담수호의 수질보전을 위하여 환경처의 임하다목적댐 건설사업 환경영향평가 협의조건 이행을 수자원공사에 지시하였다. 수자원공사는 1989년부터 당시 상수원보호구역 지정권자인 경상북도 지사에게 상수원보호구역으로 지정해 줄 것을 요청하였다. 그러나 경상북도는 수도법에 의한 수도사업자가 아니므로 지정의무가 없으며 사업시행자인 수자원공사에서 처리할 사안이라고 회신하였다. 1995년 9월 수자원공사는 상수원보호구역 지정권한을 경상북도로부터 위임받은 안동시와 청송군에 지정해 줄 것을 협조 요청하였다. 그리고 1996년 8월15일 수자원공사에서 임하댐주변 상수원보호구역 지정을 위한 용역을 안동대학교에 의뢰하였다는 언론보도가 있자 시민단체와 지역주민들이 대대적으로 지정 반대와 철회를 요구하였다. 지역주민들은 상수원보호구역 지정 지역이 안동댐과 임하댐이 건설된 이후 환경 피해를 입고 있는 지역인데, 다시 임하댐주변을 상수원보호구역으로 지정하게 되면 지역내의 모든 개발행위 규제로 안동지역은 더욱 낙후될 것이라는 이유로 상수원보호구역 지정을 반대하였다.

환경영향평가지 협의내용

본 임하댐의 담수호는 사업 완료후 용수를 공급할 계획이므로 장래 댐내의 수질보전을 위하여 최종보완서에서 제시한 7.0km² 면적의 상수원보호구역설정(안)은 관계법에 따라 관계기관과 협의하여 댐 담수 이전까지 지정될 수 있도록 하고, 장래 댐내 수질에 영향을 미치는 지역에 대하여는 수질오염을 근본적으로 규제할 수 있도록 동 상수원보호구역을 확대 지정하는 등의 대책을 강구하여야 한다.

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

안동시는 임하댐 담수호의 수질보전을 위하여 오염을 근본적으로 방지하기 위한 규제가 뒤따라야 함은 당연하나, 댐 유역이 대부분 산간지역으로 오염원이 없고 자연환경이 대체로 양호하며, 향후 개발가능성이 낮은 점 등으로 미루어 볼 때, 상수원보호구역 지정보다는 호소수질관리법과 수질환경보전법에 의한 수질관리가 바람직할 것으로 건의하였다. 그러나 안동지역 주민들의 임하댐주변 상수원보호구역 지정 반대 움직임에 대한 수자원공사와 환경부의 입장은 강경한 편이다. 환경부는 향후 댐내의 수질보전을 위하여 임하댐 건설당시 환경영향평가 협의조건 사항인 임하댐주변 상수원보호구역 지정의 이행을 수자원공사에 계속 촉구하고 있다. 수자원공사는 지정권자가 당초 시·도지사에서 현재 시장·군수로 위임되었으므로 경상북도 지사와 안동시장에게 지정해 줄 것을 촉구하고 있다. 이에 대하여 안동시는 수도사업자가 수질보전상 필요하다고 인정되는 지역을 상수원보호를 위한 구역으로 지정할 수 있다는 수도법 근거를 들어 수도법상 수도사업자가 아닌 경상북도와 안동시는 상수원보호구역 지정 의무가 없다고 밝히고 있다. 또한 이 지역이 상수원보호구역으로 지정될 경우, 안동시 지역의 균형개발과 안동·임하호 주변지역의 관광지 개발사업의 어려움이 예상되기 때문에 호소수질관리법과 수질환경보전법에 의한 수질관리를 원하고 있다.

댐 설치지역의 상수원보호구역 지정 사례

구 분	댐명	댐용수이용	보호구역지정여부	지정규모
다목적댐	안동댐	농업, 공업, 생활용수	미지정	65km ²
	소양강댐	"	"	
	합천댐	"	"	
	주암댐	"	지정 (주암호에서 상수원수를 직접 취수하므로 지정)	
식수전용댐	충주댐	"	미지정	149.5km ²
	임하댐	"	지정 추진중	
식수전용댐	운문댐	생활용수 전용	지정 추진중	149.5km ²

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

댐 설치지역 사례로 본 보호구역의 지정실태를 보면, 식수전용 댐의 경우는 직접 식수원수로 취수하므로 수질보전을 위한 보호구역의 지정이 당연하다. 그러나 다목적댐인 경우는 식수원수로 사용하는 댐을 제외하고는 보호구역을 지정하지 않고 다목적댐 법에 의한 수면관리와 국토이용관리법에 의한 자연환경보전지역으로 용도를 지정하여 수질관리를 하고 있다. 현재 수자원공사와 안동지역 주민과의 임하댐주변 상수원보호구역 지정논의는 갈등의 해결없이 중단된 상태이나 앞으로 갈등재발이 상존하고 있는 상태이다.

분쟁성격별 실태

정부와 주민간 분쟁은 입지분쟁, 특히 혐오시설이나 기피시설의 입지반대 등 기피분쟁이 지역개발 분쟁사례의 64.7%로 매우 높은 발생비율을 나타냈다. 분쟁성격별 특성도 분쟁주체에 따라 차이를 보이는데, 중앙정부와 주민간 분쟁의 경우, 입지분쟁과 권한분쟁의 발생비중은 73:27인데 비해, 지방자치단체 상호간의 분쟁은 각각 88:12로 중앙정부와 주민간의 분쟁에서 권한분쟁의 비율이 상대적으로 높게 나타났다.

입지 분쟁

중앙정부와 주민간 입지분쟁은 발전소, 댐, 원자력발전소, 군사시설, 사회복지시설의 입지로 인하여 지역적 또는 개인적으로 재산상 피해가 예상되거나 지역이미지 손상을 야기시켜 간접적으로 피해를 유발시킬 가능성이 큰 대규모 시설의 입지와 관련된 분쟁을 일컫는다. 삼척·부산시 등의 변전소 입지반대, 영월댐·김천댐·내린천댐·임계댐·탐진댐 등 대규모 댐건설 반대, 인제군 군사훈련장 입지반대,

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

부산 노인치매센터 건설반대 분쟁이 있다. 중앙정부와 주민간 입지분쟁 가운데 유치분쟁이나 타지역 피해유발분쟁에 해당하는 사례는 그다지 발견되지 않으나, 평택 송탄시가 관광특구에서 제외된 데에 대한 지역주민들의 반발, 인천시 영흥화력발전소 건설에 대한 인근 화성군 지역주민들의 반대 분쟁이 있다. 그리고 환경보전 등 공익가치를 추구하는 과정에서 발생하는 분쟁으로 중앙정부와 환경단체간의 양양 양수댐 건설반대와 시화호 철강단지 건설반대 분쟁이 있다.

지방자치단체와 주민간의 입지분쟁은 주로 기피시설의 입지와 관련된 분쟁이 대다수이다. 광주광역시 제2순환도로 개설, 순창군 팔덕면 우회도로 건설, 둔치도 연료단지, 부산시 산업폐기물 소각장 설치관련 분쟁이 있다. 기초자치단체와 주민간 분쟁 가운데 기피분쟁은쓰레기매립장 등 혐오시설입지 반대분쟁이 대부분으로 서울 강남구 자원회수시설 설치, 태백시 쓰레기매립장, 춘천시 혈동리 쓰레기매립장이 포함된다. 이밖에 입지분쟁으로는 북제주군 체육관시설의 입지유치와 당해 지역내 편익시설의 유치를 위한 지방자치단체와 주민간의 분쟁이 있으며, 환경보호나 문화재보전 등 공익적 가치추구를 위한 분쟁사례도 발견되고 있다. 안산시 가사미공원 개발반대 분쟁, 경주 경마장 건설에 대한 고고학계 반대분쟁, 울산공단 인근의 선암공원내 위락시설조성 반대분쟁을 대표적인 사례로 들 수 있다.

경주 경마장 건설계획에 관련된 분쟁사례를 살펴보겠다. 1992년 당시 대통령선거 공약사업으로 제시되었던 경주 경마장 건설이 1994년 문화체육부로부터 확정·발표되자 경주시는 기존 보문관광단지와 연계되고 도시계획상 유원지로 시설결정이 용이한 천북면 물천리, 손곡동 일원 약29만평을 경마장 부지로 확정하였다. 경마장 건설계획이 구체화되자 고고학회를 비롯한 16개 학술단체는 즉각 경주 경마장 부지로

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

결정된 경주시 손곡동, 천북면 물천리 일원은 신라시대의 가마터 등 중요문화재가 많은 유적지로서 경마장 건설이 부당할 뿐만 아니라 신라 천년고도의 이미지와 사행성이 강한 경마장은 전혀 맞지 않으며, 도시 전체는 민족의 문화유산으로 길이 후손에게 물려 줄 수 있도록 국가적인 노력을 기울여야 함에도 경주에 경마장 건설을 시행하는 것은 경주를 파괴하는 행위라고 비난하면서 반대하였다. 이에 문화체육부, 한국마사회, 경상북도, 경주시는 이미 국책사업으로 확정 발표된 것을 일부 문화재를 빌미로 반대 여론을 조성하는 것은 부당하다고 주장하였다. 또한 이 지역은 경주시 외곽지역으로 문화재의 분포가능성이 희박하고, 일부분 확인되는 문화재는 발굴조사후 기록으로 보존하고, 부득이 보존하여야 할 유적이 발견되면 경마장 부지 내에 일정한공간을 확보하여 보존토록 조치하면 될 것이라는 입장을 보였다. 그리고 경마장 건설 예정 부지에 문화재가 많이 분포되어 있다는 고고학계의 주장에 따라 경마장

경마장 건설관련 사업개요와 추진경위

■ 사업개요

- 위치: 경주시 천북면 물천리, 손곡동 일원(보문유원지 인접)
- 규모: 965천㎡, 주로 3면, 수용인원 10,000명(6,000석)
- 사업기간: 1994-2002(당초 1999년 개장목표)
- 사업비: 1,371억원(기투자 221.5억원)
- 시행자: 한국마사회

■ 추진경위

- 1992. 2. 경마장 건설예정지 확정
- 1994. 6.28 경주경마장 건설사업 시행허가(문화체육부)
- 1994. 9. 경마장 부지 지표조사(경주문화재연구소)
- 1995. 3. 경마장 용지 및 지장물 보상시행
- 1995. 3.18 한국고고학회 등 16개 학술단체 경마장 건설 반대 세미나 개최(세종문화회관)
- 1995. 6. 1 문화재 시굴조사(경주문화재연구소)
- 1995. 8. 1 경마장 건설 사업시행자 지정 및 실시계획 인가(경주시)
- 1996. 6.15 문화재 시굴조사 완료(경주문화재연구소)
- 1996. 6.28 교통영향평가 완료(중앙교통영향심의회위원회 심의의결)
- 1996.11.20 발굴조사 착수

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

부지전체에 대한 시굴조사를 실시하여 유적의 분포범위를 확인하기로 하였다. 1995년 8월~1996년 6월까지 국립경주문화재연구소에서 시굴조사를 실시하여 삼국시대 가마터 등 총106개소의 유구와 53,599평의 유적분포 범위를 확인하였다. 시굴조사 결과, 확인된 유적 분포범위에 대하여 발굴조사를 실시하기로 하고, 현재 3개 지역으로 나누어 국립경주문화재연구소, 동국대학교 경주캠퍼스박물관, 재단법인 한국문화재보호재단 등 3개 기관에서 1996년 11월~1999년 12월까지 발굴조사를 시행하고 있다. 한국마사회와 경주시는 발굴조사로 확인된 유적 가운데 보존가치가 높은 유적은 현장을 보존하고, 일반적인 유적은 부지내 녹지공간에 이전 보존하는 방안을 강구하고 있다. 아울러 동 부지내에 발굴조사 유적전시관 건립과 병행하여 경주경마장 건설을 계획대로 추진하고, 경마장 건설을 고도 경주의 이미지와 최대한 조화시키는 방향으로 계획하고 있다.

권한 분쟁

정부와 주민간 권한분쟁의 속성은 첫째, 정부간 분쟁에 비해 권한분쟁의 발생빈도가 극히 낮은 편이고, 둘째, 정부간 권한분쟁과 달리 정부와 주민간의 권한분쟁은 대부분 피해보상에 치중되어 있고, 셋째, 정부계층별로 분쟁성격에 있어서 유의적인 차이를 보이지 않고 있다. 정부와 주민간 권한분쟁은 황성저수지 수몰보상금 마찰, 진주 남강댐, 진안 용담댐 등 대규모 댐 건설에 따른 주민보상, 토지공사의 토평지구 택지개발보상 분쟁, 용인 동백지구 택지개발 반대, 수원 원천택지개발 보상분쟁, 남양주군 광역상수도 5단계 주민보상 분쟁 등으로 공익가치를 추구하는 입지분쟁 사례와 달리 시민단체와의 분쟁사례가 거의 발견되지 않고 있다.

• 지방자치시대의 분쟁사례집 1 •

구체적으로 중앙정부와 주민간의 권한분쟁은 첫째, 댐 건설 및 지역개발사업으로 인한 개인의 재산권 피해와 보상관련 분쟁에 집중되어 있고, 둘째, 원전, 사회복지 시설, 발전소 등 위험·기피시설의 입지로 인한 지역적 피해분쟁이 주류를 이루고 있다. 한편, 댐·원전 등 위험시설의 입지·건설·관리와 관련해서는 주민 뿐만 아니라 시민·환경단체가 참여하는 복합적인 형태를 띠고, 시민·환경단체가 주요 이해당사자로 등장하기도 한다. 또한 지방자치단체와 주민간 권한분쟁은 중앙정부와 주민간 분쟁과 달리 개인의 재산피해와 보상관련 분쟁보다는 쓰레기처리시설, 하·폐수처리장 등 생활관련 혐오시설이나 골프장의 입지로 인하여 환경적·개인 재산권에 침해가 유발되는 경우에 주로 발생한다. 여기서는 혐오시설의 입지분쟁 사례가 많기 때문에 지역개발사업으로 인한 분쟁은 상대적으로 낮은 분포를 보이고 있다.

분쟁발생의 효과

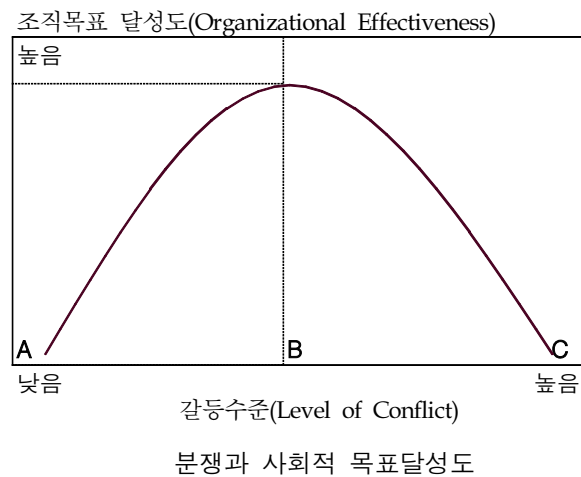
분쟁을 보는 관점과 인식

분쟁의 기능은 보는 관점과 인식에 따라 부정적인 입장과 긍정적인 입장으로 구분된다. Hellriegel et al.(1989)은 “갈등은 순기능과 역기능을 동시에 지니고 있는 것으로 보고, 역기능으로는 목표달성 과정에서 시간과 비용 등 자원의 고갈을 초래하는 장애요소로, 순기능으로는 건설적인 문제해결의 촉진요소”로 간주하였다.

분쟁을 부정적으로 보는 입장에서는, 갈등이나 분쟁을 “기존 체제의 대응력 결여로 인해 발생하는 일탈현상으로서 국가와 사회적 차원에서 막대한 손실과 피해를 유발하는 사회적병리현상”으로 파악하고 있다. 이러한 부정적인 인식은 일사불란한 업무추진 관행에 익숙한 사회나 집단에 일반화되어 있다. 특히 공공행정을 담당하는 기관이나 관계자들은 업무수행 과정에서 발생하는 분쟁을 자신들의 행정력 부족이나 업무추진상 실패의 산물로 보기 때문에 이해당사자의 요구조건을 무조건 부당하거나 불합리한 것으로 보는 경향이 있다. 따라서 부정적 인식을 취하는 경우는 혐오시설의 입지반대 등 지역개발관련 분쟁의 발생원인을 비합리적인 집단이기주의의 산물로 보고 있다. 따라서 분쟁해결도 전문가가 마련한 합리적인 대안을 주민들이 받아들이는 일방적인 방식을 바람직한 것으로 보고 있다. 이에 따라 주민설득과 회유가 분쟁해결의 주요수단이 되며, 대안모색이나 타협 및 협상조건의 제시에는 특별한 관심을 두지 않는다. 한편, 회유와 설득이 이루어지지 않는 경우, 전문가나 사법제도에 의한 강제적인 해결에 의존하는 경향이 있다.

반면, 분쟁을 긍정적으로 보는 입장은 갈등이나 분쟁을 업무추진 과정의 투명성·합리성을 증진시키고, 자원의 합리적이고 효율적인 이용을 가져올 뿐만 아니라 이해당사자간의 자율적인 합의도출 과정을 통하여 정치적인 민주화에 기여하는 것으로 인식하고 있다(김용웅·차미숙, 1997). 이와같이 분쟁의 기능에 대한 인식 차이로 인하여 분쟁을 해결하는 방법에 있어서도 부정적인 인식론과는 상이한 접근을 취한다. 즉 전문가의 의사결정은 무조건 합리적이라는 가정보다는 다양한 주장에 대한 객관적인 검증과 이해당사자간의 타협과 조정을 중시하는 경향을 띤다. 따라서 분쟁해결수단으로 분쟁을 사전에 방지하기 위한 제도와 관행의 확립, 분쟁당사자의 자율적 협상 및 조정을 지원하기 위한 제도적 장치와 수단의 강화가 강조된다. 또 다른 차원의 분쟁에 대한 긍정적인 주장에 따르면, 분쟁은 사회적 문제를 도출하여 해결해 나가는 사회적 발전과정일 뿐만 아니라 이해당사자간의 타협과 조정을 통하여 합의를 도출해가는 학습과정(learning process)이라는 것이다. 여기서는 갈등과 분쟁의 유발요인으로 개별적인 사안이 갖는 특수성 보다는 민주화, 지방화, 삶의 질을 중시하는 가치관의 대두 등 사회적인 여건변화를 중시한다. 이와같은 관점에서 볼 때, 분쟁은 정부 뿐만 아니라 개인, 집단, 조직 등 다양한 사회구성원이 새로운 환경변화에 적응해가는 과정에서 나타나는 자연적인 현상이다. 이에따라 분쟁의 단기적인 처방보다는 교육을 통한 협상능력의 배양, 민주적인 제도와 관행의 확립이 필요한 것으로 보고 있다.

Robbins(1987)는 갈등이나 분쟁에 대한 긍정적인 시각을 교호주의적 견해(interactionist view)로 규정짓고 있다. 이 견해에 따르면, 갈등은 조직내 변화요인으로서 긍정적인 기능을 수행하기는 하지만 갈등수준에 따라 다르게 작용할 수 있다. 정체되어 있거나 변화에 무딘 사회나 조직인 경우에 갈등은 변화의 촉매제로서 중요한 역할을 하나, 갈등의 정도가 일정수준을 넘으면 사회나 조직 전체가 추구하는 목표달성에 부정적인 효과를 미치게 된다. 예를들면 갈등수준이 A에서 B까지는 갈등이 조직이나 사회적인 목표달성도를 높이는 역할을 하나, B에서 C까지는 오히려 그 반대의 효과를 미치게 된다. 따라서 적절한 수준에서 갈등이나 분쟁을 해결·조정하는 방안의 모색이 중요한 과제임을 시사하고 있다.



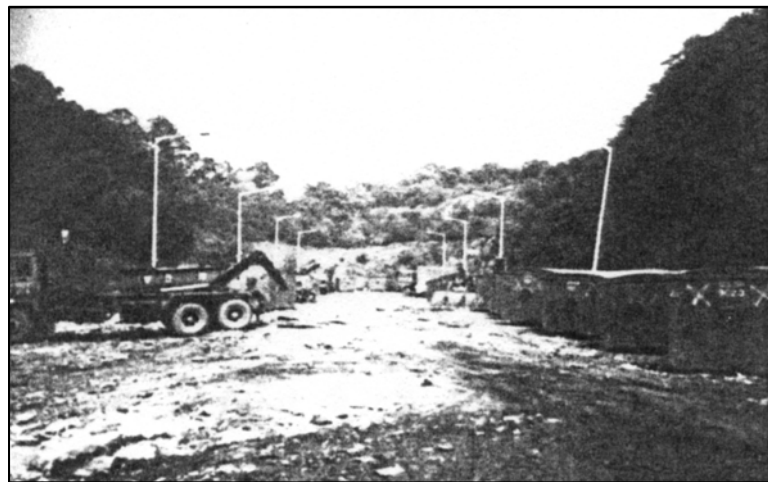
분쟁발생의 부정적 효과

분쟁은 보는 관점에 따라 사회통합에 순기능으로 작용할 수도, 역기능으로 작용할 수도 있다. 일반적으로 우리나라에 있어서 공무원이나 실무진들은 분쟁을 행정수행 과정에서의 실패로 간주하여 드러내기를 꺼리는 경향이 있다. 그리고 실제로 분쟁은 사업지연, 농성 등으로 사업의 계획적인 효용가치 저하와 경제적인 측면에서

직·간접적인 손실, 사업 지연에 따른 기회비용의 상승을 초래하기도 한다.

부천시 작동~서울 고척동간 도로개설은 자치단체간 협의부진 및 분쟁으로 교통소통의 혼잡 및 추가비용을 초래하게 된 사례이다. 부천시 중동신시가지 조성이 계획되면서 통근·통학인구의 급증에 따라 서울시와 부천시를 연결하는 도로개설의 필요성이 제기되었다. 서울시와 부천시는 이러한 필요성을 동감하고 도로개설을 당초 계획기간 24개월을 상정하여 착공하였다. 이에 부천시 구간 2.3km 를 1992년에 완료하였으나, 서울시 구

간의 공사중 서울시의 사업우선순위 및 기초자치단체장의 선출에 따른 양천구의 반대로 사업추진에 차질이 초래되어 사업기간이 12개월이나 지연되었다. 5) 이에따라 사업비도 당초 17,400백만원



임시 쓰레기집하장으로 사용되고 있는
(작동-고척동간 도로 미개통구간)

5) 분쟁의 파급효과 분석을 위하여 사례별로 분쟁으로 인한 사업지연기간, 추가사업비를 조사하였다. 조사에 응답된 149건의 해결사례를 분석한 바에 의하면, 분쟁발생시점은 계획의 입안단계나 입지 선정단계 등 초기단계에서 가장 많은 사례(73건, 52.3%)가 분쟁화되었고, 공사가 진행중인 경우는 48건으로 32.2%의 사례를 차지하고 있다. 또한 분쟁으로 인한 사업의 지연기간은 평균 21개월이며, 사례내용에 따라서 평균 최소6개월에서 최고 68개월까지 편차가 심한 것으로 나타났다.

에서 기 설치된 가로수 정비, 아스팔트 보수에 추가로 13,700백만원이 소요되었으며, 개통지연으로 통근시의 교통혼잡을 감내할 수 밖에 없었다. 또한 청주권 광역쓰레기매립장 사례는 분쟁발생으로 당초 계획대로 이루어지지 못함에 따라 경제적인 손실이라는 부정적인 효과를 가져온 사례이다. 청주권 광역쓰레기매립장은 당초 1992~1999년을 계획기간으로 하였으나 입지선정단계에서 주민들의 반대에 직면하여 12개월여 기간이 지연되었으며, 사업비도 당초의 16,800백만원에서 주민지원사업의 일환으로 도로, 하수, 회관건설에 2,657백만원이 추가로 소요되었다. 이와같이 추가로 소요되는 사업비는 보상증액 뿐만 아니라 주민지원사업 등 보상금적인 성격의 비용이나 이외에도 기술적인 저감조치와 안전장치 확보 차원에서 당초의 설계를 보완하기 위하여 추가로 비용이 드는 사례도 빈번하다.⁶⁾

분쟁발생의 긍정적 효과

분쟁으로 인한 사업지연과 추가비용 소요 등 부정적인 측면 이외에 분쟁은 사회 전반적인 자원의 합리적인 배분조절, 자치단체간 협상력 증진과 의사결정, 주민참여를 통한 지방자치의 학습과정을 강화하는 역할을 수행하기도 한다. 특히 환경적 위해우려가 있는 시설과 관련한 분쟁에 있어서 분쟁은 시행주체로 하여금 기술적인

6) 조사표에 응답된 해결사례(149건)를 대상으로 한 분쟁에 의한 추가사업비용에 의하면, 분쟁으로 인한 추가부담비용은 평균 38억여원으로 나타났으며, 위험 및 기피시설과 관련한 분쟁에 소요되는 추가비용이 가장 높은 추가사업비를 지불하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 상수원보호구역의 지정, 상-하류지역간 분쟁 등 수질보전에 관련된 분쟁에 추가로 소요되는 비용이 가장 낮게 나타났다. 또한 추가비용의 소요원인은 환경보호시설의 보완 등 주변 보완시설 설치비, 주민보상비, 주민편의시설 설치비, 주변지역 지원비, 관련시설의 확장과 관리비, 설계변경, 환율인상으로 인한 자재대 인상, 사업지연에 따른 물가상승분 등을 들고 있다.

저감조치에 만전을 기할 수 있도록 하는 효과를 가져오기도 한다.

노원자원회수시설의 건설·관리와 관련한 분쟁사례는 입지선정 과정에서 심각한 주민반발에 부딪혔으나 주민과의 협약을 통해 최첨단 기술을 활용하여 시설을 시공하게 되었고, 운영과정에도 주민감시기구의 지속적인 감시를 통해 환경적인 위해요소를 최소화한 사례이다. 그리고 군포쓰레기소각장 사례는 당초 산본동 산166번지에 입지토록 계획되었으나 주민과 시민단체의 반대로 지연되다가 합리적인 입지선정과 환경적인 피해를 감안하여 제2의 입지를 선정하였다. 현재 기존의 산166번지를 소각장으로 하였을 경우는 산본신도시의 공기흐름을 고려할 때, 환경적으로 심각한 문제를 야기할 가능성이 있었다는 지적도 제기되고 있다. 이와같이 사전에 면밀한 검토없이 주민들에게 피해가 우려되는 시설의 입지를 선정한 경우는 주민들의 반대와 분쟁과정을 통해 보다 기술적, 환경적인 측면을 재고할 수 있는 계기로 작용하기도 한다.

또한 분쟁은 지역사회의 결집력과 지역주민운동의 방향을 제시하면서 풀뿌리민주주의로서의 지방자치의 정착을 하는데 도움을 주기도 한다.



강화도 갯벌에 날아드는 도요새 무리(화도면 여차리)

강화도 석모도 화력발전소의 입지선정과 관련하여 한국전력공사와 강화도 지역주민들간의 분쟁사례는 강화도 지역주민들에게 강화지역의 역사성과 문화성, 그리고 갯벌이라는 생태계를 보존하기 위한 적극적인 대안을 제시하는 기회로 작용하였다. 즉 주민들은 강화군의 자연생태계와 문화유산이 각종 개발계획에 의해 사라져 갈 위기에 처해 있음을 인식하고, 자발적으로 성금을 모아 녹색연합 등 환경단체와 연합하여 강화도의 올바른 방향을 제시할 청사진인 「강화 그린프로젝트」를 구상하였다. 강화그린프로젝트는 지역주민들의 의견이 수렴된 강화도의 발전방향 제시 뿐만 아니라 주민실천프로그램을 제안함으로써 지역의 발전에 있어서 각 주체별로 실천 가능한 역할과 방향을 제시하고 있다. 또한 광양시와 순천시의 생활폐기물 위탁처리, 청주시와 청원군의 광역쓰레기매립장 조성, 안양시와 의왕시의 광역상수도 5단계 통합정수장 건설, 3여 택시사업구역 통합 등은 자치단체간 협약을 통해 규모의 경제성을 확보한 좋은 본보기이다.

이상을 통해 알 수 있듯이, 분쟁은 사례에 따라 상이한 효과를 나타내지만 일반적으로 사회적·경제적·환경적으로 부정적인 기능과 긍정적인 기능을 동시에 수행한다. 특히 지방자치라는 학습과정에 있는 현 시점에서 정책입안자, 정책집행자, 주민들 모두 분쟁을 통하여 합리적인 의사결정을 도출하고 환경보전, 주민참여기회 제공 등 긍정적인 기능을 극대화시킬 수 있는 방향으로의 모색이 요구된다.