

지방자치단체간 지역발전사업 갈등관리방안

박진경 · 김상민

연구진

박진경 (연구위원)

김상민 (수석연구원)

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

지방자치단체간 지역발전사업 갈등관리방안

발행일 : 2016년 12월 31일

발행인 : 하혜수

발행처 : 한국지방행정연구원

주 소 : 강원도 원주시 세계로 21

전 화 : Tel. 033)769-9999

판매처 : 정부간행물판매센터 Tel. 02)394-0337

인쇄처 : 세일포커스(주) www.seilfocus.com

ISBN : 978-89-7865-431-9

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

1980년대 중반 이후, 민주화의 진전과 지방자치제도의 정착 등 사회·정치적 환경의 변화 속에서 공공정책 추진을 둘러싸고 다양한 갈등이 표출되어 왔다. 최근에는 행정중심복합도시, 동남권신공항, 과학비즈니스벨트, 혁신도시, 기업도시 등 국가 균형발전과 지역경쟁력 제고를 위해 추진된 주요 국책사업들이 지역 내외부의 갈등으로 인해 계획 자체가 수정 또는 백지화 되는 등 지역개발사업 추진으로 인한 갈등이 점차 심각해지고 있는 경향이다. 물론 다양한 가치와 이해가 충돌하는 민주화된 사회에서 갈등이 상존하는 것은 어찌보면 당연하다고 할 수 있으며, 갈등을 해결하는 과정에서 실질적인 민주적 절차가 개선되는 등 갈등의 긍정적인 측면도 분명히 존재한다. 그러나 이러한 갈등이 원만히 해결되지 못한 채 장기적으로 지속될 경우 발생할 수 있는 사회·경제적 비용 부담에 대한 우려는 피할 수 없다.

특히 박근혜정부는 주민생활체감형의 지역정책, 상생발전하는 지역정책, 주민과 지자체가 주도하는 지역정책이라는 핵심 비전을 바탕으로 하는 지역행복생활권 정책을 도입하였다. 이는 인구, 지리적 특성, 공공·상업 서비스 분포 등과 같은 지자체의 성격과 생활권의 위계에 따라서 중추도시생활권과 도농연계생활권 및 농어촌생활권으로 유형화하고, 2개 이상 시군간 자율적 협약 및 협력사업을 통해 지역주민들이 실질적으로 행복을 체감할 수 있는 생활권을 형성하기 위한 기반을 마련하는 것에 초점을 둔 정책이다. 그러나 이러한 지자체간 협력의 필요성에도 불구하고, 지방자치단체가 함께 추진하는 정책이나 사업을 둘러싼 갈등과 분쟁은 여전히 증가추세이다.

이 연구는 지역발전을 위한 지방자치단체의 협력사업을 둘러싼 여러 가지 갈등상황에 초점을 맞추고, 협력적 지역발전사업의 성공적 추진

을 위한 갈등관리 방안을 도출하는 것을 그 목적으로 한다. 따라서 들
이상의 지방자치단체의 관할구역에 효과가 미치는 지역발전사업, 즉
지역행복생활권 협력사업이나 광역도시계획시설 설치사업 등을 대상
으로 심층갈등사례분석을 실시하고, 사업단계별 갈등의 내용과 특성,
갈등관리의 성공요인 등을 도출하였다. 그리고 향후 지자체간 협력사
업을 추진함에 있어 갈등을 최소화할 수 있는 갈등관리의 기본방향 및
갈등관리 전략, 그리고 제도개선방안을 제시하였다.

아무쪼록 이 연구가 지역발전사업을 둘러싼 갈등을 최소화하고, 지
역발전을 위한 지자체간 협력을 촉진하여 지역주민의 삶의 질 향상에
기여할 수 있기를 기대한다. 마지막으로 창의적인 연구결과의 도출을
위해서 노력한 연구진의 노고에 감사를 드린다.

2016년 12월

한국지방행정연구원 원장 **하혜수**

본 연구는 둘 이상의 지방자치단체의 관할구역에 효과가 미치는 지역발전사업, 즉 지역행복생활권 협력사업이나 광역도시계획시설 설치사업 등을 대상으로 심층갈등사례분석을 실시하여 갈등관리요인을 추출하고 지자체가 공동사업을 추진할 때 발생하는 갈등이나 분쟁을 최소화함으로써 지역간 협력을 유도하는 정책방안을 마련하고자 하였다.

이에 첫째, 지역행복생활권과 지역간 협력, 지자체간 협력의 개념 및 이론, 지역간 협력사업 또는 연계협력사업 추진 시 발생하는 갈등과 관련된 선행연구를 고찰하였다. 둘째, 지역협력제도 및 지방자치단체가 공동으로 지역발전사업을 추진할 때 발생하는 갈등을 관리하는 관련제도의 운영실태를 분석하여 개선과제를 파악하였다. 셋째, 둘 이상의 지자체가 공동으로 지역발전사업을 추진할 때 갈등이 빈번하게 발생하는 유형의 사업을 선택하여 사업단계별 갈등의 내용과 특성, 갈등관리의 성공요인, 추진체계 및 지원체계 등을 심층적으로 분석하였다. 마지막으로 둘 이상의 지자체 관할구역에 효과가 미치는 지역발전사업을 활성화하기 위하여 지자체간 협력사업을 공동으로 추진할 때 갈등을 관리할 수 있는 정책의 기본방향을 설정하고 사업단계별 갈등관리방안, 그리고 제도개선방안을 도출하였다.

먼저 제2장에서는 문헌조사 및 선행연구를 통해서 지자체간 협력의 개념 및 지자체간 협력이론, 지역갈등과 지자체 갈등의 개념 및 지역갈등이론, 그리고 지역갈등관리와 거버넌스에 관한 이론적 논의를 검토하였으며, 제3장에서는 지자체간 지역발전사업 갈등과 관련된 법제도 및 갈등실태를 분석하였다. 다양한 지자체간 협력제도와 갈등조정제도에도 불구하고 민선 지방자치가 본격적으로 실시된 이후인 90년대 말

부터 지방자치단체의 갈등은 증가하는 양상을 보이고 있으며, 내용적으로도 비선호시설 뿐만 아니라 도로교통, 지역개발, 행정구역조정 등에서 다양하게 발생하고 있었다. 특히, 중앙 대 지방, 광역 대 기초와 같은 수직적 갈등보다는 기초자치단체간 수평적 갈등이 더 많이 발생되고 있는 추세였다. 그러나 현행 「지방자치법」상 지자체가 공동으로 사업을 추진할 때 발생하는 갈등이나 분쟁을 사전에 예방하거나 이를 적극적으로 관리하는 법제도 및 규정은 마련되어 있지 못한 실정이며, 2007년 대통령령으로 제정된 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」 및 시행규칙 역시 민간 이해당사자가 연관되지 않는 기관간 갈등 즉 중앙부처간, 중앙부처와 지자체간 그리고 지자체간 사업추진상에서 발생하는 갈등은 적용범위에서 제외되어 있었다.

제4장에서는 둘 이상의 지자체가 공동으로 추진하는 지역발전사업을 추진할 때 발생하는 갈등 및 분쟁에 관해서 심층적인 사례분석을 통해서 효과적인 갈등관리요인을 분석하고 이를 통해 지역간 협력사업을 활성화할 수 있는 갈등관리방안을 도출하였다. 지자체간 지역발전사업은 둘 이상의 자치단체가 공동으로 사업을 추진하는 경우를 말하며, 사업을 추진하는 주체에 따라서 기초자치단체간(기초-기초) 지역발전사업, 광역자치단체간(광역-광역) 지역발전사업, 광역 및 기초간(광역-기초) 지역발전사업으로 한정하였다. 시설유형은 4가지, 즉 환경기초시설(광명·구로 환경기초시설 빅딜사례), 공공문화시설(천안·아산 복합문화정보센터 건립사례), 교통시설(수도권 대중교통 개혁사례), 도로시설(강남순환도시고속도로 건설사례)로 구분하였으며, 사업단계는 사업발의 및 계획수립단계, 사업집행단계, 사업운영 및 관리단계로 구분하였다. 본 연구는 사업단계별로 갈등의 내용과 갈등조정 및 중재·관리를 위한 추진체계 및 지원체계 등 관리전략을 분석하고, 보편적인 사업추진 프로세스상 갈등관리 및 해소를 위한 성공요인을 추출하는 방식을

취하였다.

4가지의 사례 모두 사업 과정에서 크고 작은 갈등으로 사업시행에 어려움을 겪었는데, 그 갈등발생에 있어 공통적인 원인은 역시 전통적인 입지결정방식인 하향식 의사결정이었고, 해당 자치단체뿐만 아니라 다수의 중앙부처, 그리고 지역주민들과의 갈등도 필연적으로 동반되는 복합적인 특성을 보이고 있었으며, 비용부담문제는 가장 첨예한 이슈였다. 사업단계별로 첫 번째 발의 및 계획단계에서 갈등의 가장 큰 원인은 달한 의사결정구조로 갈등을 관리하기 위한 전략은 다양한 주체의 참여를 통한 지속적인 협의, 정확하고 객관적인 정보의 공유를 통한 상호이해의 증진이었으며, 두 번째 집행단계에서 갈등은 주로 사업 해당 지역 주민의 반대와 지자체간 비용분담의 문제를 둘러싸고 발생하였다. 집행단계에서는 지역주민들을 위한 적절한 보상체계 수립, 지자체 장의 적극적인 리더십, 지역주민들과의 소통이 갈등해결의 실마리가 되어 주었고, 세 번째 운영 및 관리단계에서는 명확한 역할분담을 통한 비용분담의 문제 해결 등이 기반이 되고 있었다. 단계별 공통요인으로는 중립적 갈등조정기구의 활용 및 정책적·제도적 지원이 효과적인 갈등관리의 전략이 되고 있었으며, 무엇보다 지자체와 지역주민 또는 관련된 이해관계들과 지속적으로 의사소통하고, 협력을 통해 문제를 해결하고자 하는 노력이 가장 큰 역할을 하였다.

마지막으로 제5장에서는 사전예방적인 참여형 갈등관리, 협력적인 현장형 갈등관리, 그리고 체계적인 지속형 갈등관리의 세 가지 지자체간 지역발전사업의 갈등관리방향을 설정하고, 지자체간 지역발전사업의 갈등관리전략 및 제도개선방안을 제시하였다. 지방자치단체가 공동으로 추진하는 지역발전사업의 갈등관리전략은 사업목적별 갈등관리 절차 마련, 사업단계별 갈등관리모형 개발, 사업유형별 핵심 갈등관리 전략 수립, 협력적 갈등관리 네트워크 형성, 그리고 (가칭)지역생활권

갈등위원회 신설 등의 지자체간 협력사업 갈등관리 통합추진체계를 제안하였다. 지자체간 지역발전사업 갈등관리 제도개선방안은 중앙정부의 경우에는 지자체간 지역발전사업 갈등관리지원제도 마련과 지자체간 지역발전사업 갈등관리매뉴얼 작성·보급을, 지방자치단체의 경우에는 실질적인 협의기구 등 조직구성 및 운영, 그리고 지방자치단체 갈등관리프로세스 구축 등을 제시하였다.



목차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구목적	5
제2절 연구의 범위 및 방법	7
1. 연구범위	7
2. 연구방법	8
제2장 지자체간 지역발전사업 관련논의 검토	11
제1절 지자체간 협력의 개념 및 이론 검토	13
1. 지자체간 협력의 개념	13
2. 지자체간 협력이론	15
제2절 지자체간 갈등의 개념 및 이론 검토	18
1. 지역갈등과 지자체 갈등의 개념	18
2. 지역갈등이론	21
3. 지역갈등관리와 거버넌스	23
제3절 선행연구 고찰	26
제3장 지자체간 지역발전사업 갈등관련 제도 및 실태분석	35
제1절 지자체간 지역발전사업 갈등관련 제도분석	37
1. 지자체간 협력사업 지원 법률	37
2. 지자체간 협력제도 및 운영현황	44
3. 지자체간 갈등조정제도 및 운영현황	53
제2절 지자체간 지역발전사업 갈등발생 현황분석	60
1. 갈등주체별 발생현황	60
2. 사업내용별 발생현황	61
3. 갈등이슈별 발생현황	64
제3절 지자체간 지역발전사업 갈등관련 제도의 문제점	67

제4장 지자체간 지역발전사업 갈등관리 심층사례분석	71
제1절 분석개요	73
1. 분석목적	73
2. 사례선정기준	74
3. 분석방법	75
제2절 광명·구로 환경기초시설 빅딜사례	77
1. 사례지역 개요	77
2. 단계별 사업추진과정	80
3. 지자체간 지역발전사업 갈등관리과정	85
4. 지자체간 지역발전사업 갈등관리 지원체계	99
5. 종합성과	101
제3절 천안·아산 복합문화정보센터 건립사례	105
1. 사례지역 개요	105
2. 단계별 사업추진과정	112
3. 지자체간 지역발전사업 갈등관리과정	122
4. 지자체간 지역발전사업 갈등관리 지원체계	131
5. 종합성과	132
제4절 수도권 대중교통 개혁사례	136
1. 사례지역 개요	136
2. 단계별 사업추진과정	137
3. 지자체간 지역발전사업 갈등관리과정	148
4. 지자체간 지역발전사업 갈등관리 지원체계	159
5. 종합성과	161

제5절 강남순환도시고속도로 건설사례	165
1. 사례지역 개요	165
2. 단계별 사업추진과정	169
3. 지자체간 지역발전사업 갈등관리과정	183
4. 지자체간 지역발전사업 갈등관리 지원체계	195
5. 종합성과	198
제6절 사례분석의 시사점	202
제5장 지자체간 지역발전사업 갈등관리방안	207
제1절 지자체간 지역발전사업 갈등관리방향	209
1. 사전예방적인 참여형 갈등관리	209
2. 협력적인 현장형 갈등관리	210
3. 체계적인 지속형 갈등관리	211
제2절 지자체간 지역발전사업 갈등관리전략	213
1. 사업목적별 갈등관리절차 마련	213
2. 사업단계별 갈등관리모형 개발	215
3. 사업유형별 핵심 갈등관리전략 수립	220
4. 협력적 갈등관리 네트워크 형성	222
5. 지자체간 협력사업 갈등관리 통합추진체계 구축	224
제3절 지자체간 지역발전사업 갈등관리 제도개선방안	226
1. 중앙정부의 제도개선방안	226
2. 지방자치단체의 제도개선방안	229
【참고문헌】	232
【Abstract】	240

표 목차

〈표 1-1〉 국토계획법상 기반시설 유형	7
〈표 2-1〉 지자체간 협력의 개념	14
〈표 2-2〉 지자체간 협력이론	17
〈표 2-3〉 지자체 갈등의 유형	20
〈표 2-4〉 지역갈등이론	22
〈표 2-5〉 갈등관리를 위한 거버넌스적 분석 요인	25
〈표 2-6〉 갈등관리 선행연구 종합	29
〈표 2-7〉 지자체 협력 선행연구 종합	33
〈표 3-1〉 지자체간 협력사업 지원 법률	38
〈표 3-2〉 국토계획법상 광역시설 유형	42
〈표 3-3〉 공동시설의 보조금 기준보조율	44
〈표 3-4〉 지방자치법 상 지자체 협력제도	45
〈표 3-5〉 사무위탁 운영현황	47
〈표 3-6〉 행정협의회 운영현황	49
〈표 3-7〉 지방자치단체조합 설립현황	50
〈표 3-8〉 지방자치단체장 등의 협의체 운영현황	51
〈표 3-9〉 협력사업 추진현황	53
〈표 3-10〉 지자체 갈등조정제도	54
〈표 3-11〉 행정협의조정위원회 조정 및 결정사례	56
〈표 3-12〉 지방자치단체 중앙분쟁조정위원회 분쟁조정 현황	57
〈표 3-13〉 시·도 지방분쟁조정위원회 조정결정 현황	59
〈표 3-14〉 지자체간 갈등발생현황('95~' 07)	61
〈표 3-15〉 광역시설사업의 갈등주체별 갈등발생현황	61
〈표 3-16〉 지자체간 사업내용별 갈등발생현황('95~' 07)	62
〈표 3-17〉 광역시설사업의 시설유형별 갈등발생현황	63
〈표 3-18〉 광역시설사업의 선호유형별 갈등발생현황	63
〈표 3-19〉 광역시설사업의 시설유형별·갈등주체별 갈등발생현황	64
〈표 3-20〉 광역시설사업의 갈등이슈별 갈등발생현황	64
〈표 3-21〉 광역시설사업의 단계별 갈등발생현황	65

〈표 3-22〉 광역시설사업의 갈등특성	66
〈표 4-1〉 지자체간 지역발전사업 갈등관리 심층사례 분석대상	75
〈표 4-2〉 지자체간 지역발전사업 갈등관리 성공사례 분석틀	76
〈표 4-3〉 광명·구로 환경기초시설 빅딜현황	81
〈표 4-4〉 발의 및 계획 단계의 주요 협의과정	82
〈표 4-5〉 광명·구로 환경기초시설 빅딜 반대주민 집회일지	83
〈표 4-6〉 광명시 자원회수시설 공동이용을 둘러싼 주민과의 합의 내용	84
〈표 4-7〉 폐기물 정책 변화에 따른 광명시 소각장 여유 용량 분석	86
〈표 4-8〉 환경기초시설 빅딜로 인한 공동 이익 및 편익	87
〈표 4-9〉 환경기초시설 빅딜 관련 포괄적 참여자 및 이해관계	89
〈표 4-10〉 갈등의 주요 주체와 쟁점 사항	91
〈표 4-11〉 환경기초시설 빅딜 과정에서의 주요 참여자 역할	93
〈표 4-12〉 환경기초시설 빅딜 시기별 네트워크 변화 과정	95
〈표 4-13〉 광명시-지역주민간 면담 및 대화 일지	97
〈표 4-14〉 환경기초시설 빅딜사례의 사업단계별 갈등관리 추진체계와 지원체계	104
〈표 4-15〉 천안·아산 복합문화정보센터 총사업비	106
〈표 4-16〉 천안·아산 KTX 역사명칭 갈등내용	108
〈표 4-17〉 천안·아산 택시영업구역 갈등내용	109
〈표 4-18〉 천안·아산 복합문화정보센터 건립 발의 및 계획단계 추진과정	114
〈표 4-19〉 천안·아산 복합문화정보센터 건립 집행단계	116
〈표 4-20〉 천안·아산 복합문화정보센터 조성사업 추진단	117
〈표 4-21〉 천안·아산 생활권행정협의회 운영위원회 구성내역	118
〈표 4-22〉 천안·아산 생활권행정(실무)협의회 위원현황	119
〈표 4-23〉 천안·아산 생활권행정협의회 정기회의 안건	120
〈표 4-24〉 천안·아산 복합문화정보센터 참여자 및 이해관계	125
〈표 4-25〉 갈등의 주요주체와 쟁점사항	126

〈표 4-26〉 천안·아산 복합문화정보센터 설립 과정에서의 주요 참여자 역할	127
〈표 4-27〉 천안·아산 복합문화정보센터 건립 갈등관리 네트워크 변화과정	129
〈표 4-28〉 천안·아산 복합문화정보센터 건립사례의 갈등관리 추진체계와 지원체계	135
〈표 4-29〉 수도권 대중교통체계 개편 추진 개요	136
〈표 4-30〉 수도권 통합요금제 요금현황	137
〈표 4-31〉 단계별 사업추진과정	138
〈표 4-32〉 수도권 대중교통개혁 발의 및 계획단계 주요 협의 과정	142
〈표 4-33〉 수도권 대중교통개혁 집행단계 주요 협의 과정	145
〈표 4-34〉 수도권 대중교통개혁 관련 포괄적 참여자 및 이해관계	150
〈표 4-35〉 갈등의 주요 주체와 쟁점사항	152
〈표 4-36〉 수도권 대중교통개혁 과정에서의 주요 참여자 역할	153
〈표 4-37〉 수도권 대중교통개혁 시기별 네트워크 변화 과정	155
〈표 4-38〉 수도권 교통본부 역할	156
〈표 4-39〉 수도권 대중교통 개편사례의 사업단계별 갈등관리 추진체계와 지원체계	164
〈표 4-40〉 강남순환도시고속도로 사업추진과정	168
〈표 4-41〉 강남순환도시고속도로 단계별 갈등내용	169
〈표 4-42〉 발의 및 계획단계 추진경위	170
〈표 4-43〉 발의 및 계획단계에서 이해당사자간 쟁점사항	172
〈표 4-44〉 강남순환도시고속도로 발의 및 계획단계의 추진과정	174
〈표 4-45〉 집행단계의 주요 사업추진내용	176
〈표 4-46〉 강남순환도시고속도로 과천시 구간 8공구 추진경위	177
〈표 4-47〉 남부도로사업소 이전 관련 경위 및 의견수렴과정	180
〈표 4-48〉 주요 이해관계자별 입장 및 요구사항	181
〈표 4-49〉 운영 및 관리단계 추진내용	182
〈표 4-50〉 강남순환도시고속도로 포괄적 참여자 및 이해관계	185
〈표 4-51〉 강남순환도시고속도로 갈등의 주요 주체와 쟁점사항	187

〈표 4-52〉 강남순환도시고속도로 과정에서 주요 참여자 역할	189
〈표 4-53〉 강남순환도시고속도로 사업단계별 갈등	191
〈표 4-54〉 강남순환도시고속도로 단계별 네트워크	192
〈표 4-55〉 서울시 갈등영향분석의 주요내용	194
〈표 4-56〉 서울시-과천시 중앙분쟁조정위원회 의결내용	196
〈표 4-57〉 강남순환도시고속도로 건설사례의 갈등관리 추진체계와 지원체계	201
〈표 5-1〉 갈등영향분석의 일반적인 단계와 수행절차	217
〈표 5-2〉 사업단계별 주요갈등원인과 갈등관리전략	219
〈표 5-3〉 사업유형별 갈등의 특징과 핵심 갈등관리전략	221
〈표 5-4〉 지자체간 지역발전사업 갈등관리 매뉴얼(안)	228

그림 목차

〈그림 1-1〉 연구흐름도	9
〈그림 2-1〉 Ansell & Gash(2008)의 협력적 거버넌스 모델	24
〈그림 3-1〉 사무위탁 주요 추진절차	46
〈그림 3-2〉 행정협의회 추진절차	48
〈그림 3-3〉 협력사업 추진절차	52
〈그림 3-4〉 행정협의조정위원회 추진절차	55
〈그림 3-5〉 지방분쟁조정위원회 분쟁조정 추진절차	58
〈그림 3-6〉 지자체간 사업내용별 갈등발생비율('95~' 07)	62
〈그림 3-7〉 광역시설사업의 시설유형별 갈등발생비율	63
〈그림 3-8〉 광역시설사업의 갈등이슈별 갈등발생비율	65
〈그림 4-1〉 지역개황도	79
〈그림 4-2〉 환경기초시설 빅딜 관련 참여자	90
〈그림 4-3〉 광명·구로 환경기초시설 빅딜사례의 갈등관리 제도적 지원체계	101
〈그림 4-4〉 광명·구로 환경기초시설의 빅딜사례의 갈등관리 성공요인	103
〈그림 4-5〉 천안·아산 복합문화정보센터 부지(좌), 조감도(우)	106
〈그림 4-6〉 천안·아산 복합문화정보센터 건립배경	110
〈그림 4-7〉 천안·아산 복합문화정보센터 건립 관련 참여자	124
〈그림 4-8〉 천안·아산 복합문화정보센터 건립사례의 갈등관리 제도적 지원체계	132
〈그림 4-9〉 천안·아산 복합문화정보센터 건립사례의 갈등관리 성공요인	134
〈그림 4-10〉 수도권 대중교통개혁 단계별 사업추진과정	139
〈그림 4-11〉 수도권 대중교통개혁 관련 참여자	151
〈그림 4-12〉 수도권 대중교통체계 개편사례의 갈등관리 제도적 지원체계	160
〈그림 4-13〉 수도권 대중교통체계 개편사례의 갈등관리 성공요인	163
〈그림 4-14〉 강남순환도시고속도로 노선도	167
〈그림 4-15〉 당초노선과 변경노선 비교	168
〈그림 4-16〉 시흥3동 남부도로사업소 이전 일대 항공사진	179

〈그림 4-17〉 강남순환도시고속도로 관련 참여자	184
〈그림 4-18〉 강남순환도시고속도로 사안별 이해관계자	188
〈그림 4-19〉 강남순환도시고속도로 건설사례의 갈등관리 제도적 지원체계	198
〈그림 4-20〉 강남순환도시고속도로 건설사례의 갈등관리 성공요인	200
〈그림 5-1〉 지자체간 지역발전사업의 갈등관리방향	212
〈그림 5-2〉 지자체간 지역발전사업의 사업목적별 갈등관리절차	214
〈그림 5-3〉 지자체간 지역발전사업의 사업단계별 갈등관리모형	216
〈그림 5-4〉 협력적 갈등관리 네트워크	223
〈그림 5-5〉 지방자치단체 갈등관리 프로세스	231



제 1 장

서론



제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법



제1장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구배경

과거 성장우선주의 시대의 지역정책은 지역총생산(GRDP) 등 거시적 총량지표를 향상시키는 데 목표를 두고 대규모 산업단지, 대형 인프라 등 주민이 일상생활에서 체감하기 어려운 지역발전사업을 추진하였다. 참여정부는 세종시 건설과 혁신도시 및 기업도시 건설, 4+9 지역전략산업 육성 등 균형발전에 초점을 두는 기능분산형 발전시책을 추진하였던 반면 이명박정부는 5+2 광역경제권의 선도산업을 육성하고, 인재를 양성하며, 30대 선도프로젝트를 추진하는 등 광역경제권 설정을 통한 경쟁력 강화시책을 추진하였다¹⁾. 그러나 많은 예산투자와 노력에도 불구하고 지역이 안고 있는 실질적인 문제해결 또는 주민이 체감할 수 있는 일상생활의 애로사항을 해소하는 데는 한계가 있었다는 평가가 우세하다. 소득수준이 증가하고 주민 삶의 질을 중시하게 됨에 따라서 지역정책의 목표가 주민의 생활을 보다 편리하고 윤택하게 하는 방향으로 전환할 필요성이 제기된 것이다. 또한 기존의 지역정책이 수도권과 비수도권, 도시와 농촌 등 이분법적인 접근으로 인하여 많은 지역갈등사례가 발생하게 되면서 대도시와 중소도시, 도시와 농어촌, 또는 농어촌끼리 연계하여 상호협력할 수 있는 상생의 지역발전모델이 필요하게 되었다.

이에 박근혜정부는 주민생활체감형의 지역정책, 상생발전하는 지역정책, 주민과

1) 지역발전위원회(2013).

지자체가 주도하는 지역정책을 추진하기 위해서 지역행복생활권 정책을 도입하였다. 2013년 7월, 지역발전위원회는 박근혜정부의 새로운 지역발전정책으로 국민에게 행복을, 지역에 희망을 주는 ‘지역희망(HOPE) 프로젝트’를 발표하였다²⁾. 지역행복생활권은 전국 어디서나 양질의 기초 인프라, 일자리, 교육, 문화, 의료·복지 서비스를 향유할 수 있는 주민의 일상생활공간을 의미한다³⁾. 인구, 지리적 특성, 공공·상업서비스 분포 등과 같은 지자체의 성격과 생활권의 위계에 따라서 중추도시생활권과 도농연계생활권 및 농어촌생활권으로 유형화되며, 2개 이상 시군간 자율적 협약을 통해 설정되므로 지역행복생활권 정책은 지역주민들이 실질적으로 행복을 체감할 수 있는 생활권 단위에서, 지자체간 협력사업⁴⁾을 통해 협력을 촉진할 수 있는 기반을 조성하는 것이 관건이라 할 수 있다.

또한 국토기본법과 국가균형발전특별법에서도 지역간 협력 및 공동발전을 강조하고 있다. 국토기본법 제3조3항에서는 국가와 지방자치단체는 지역간의 교류협력을 촉진시키고 체계적으로 지원함으로써 지역간의 화합과 공동 번영을 도모하여야 한다고 규정하고 있으며, 국가균형발전특별법 제39조에서는 둘 이상의 지방자치단체의 관할 구역에 효과가 미치는 사업을 해당 지방자치단체가 공동으로 추진하는 사업에 대해서 정부는 예산편성 시 우선 반영하고, 사업별로 지원규모·보조비율 등에 차등을 둘 수 있도록 규정하고 있다.

그러나 지자체간 협력의 필요성과 중요성이 증가하고 있음에도 불구하고 1977년 민선 지방자치 이후 지방자치단체가 함께 추진하는 정책이나 사업을 둘러싼 갈등과 분쟁도 함께 증가하고 있는 추세다. 지방분권시대, 지방자치단체는 정책이나 사업을

2) 지역희망(HOPE) 프로젝트의 주요 추진전략은 ① 지역행복생활권 구현 ② 맞춤형·패키지 지원 ③ 지역주도 및 협력의 강화다.

3) 이웃 시(특별시, 광역시 포함)·군이 자발적으로 협력하여 구성하는 공간으로 중심도시와 농어촌 중심지(읍·면) 및 인근마을을 모두 포괄하는 개념이다.

4) 자치단체간 협력은 지방자치단체가 수행하고 있는 모든 활동이 그 대상이 될 수 있지만 특정한 활동을 중심으로 인접 혹은 원격자치단체와 협력관계가 실질적, 구체적으로 형성되어 공동으로 사업화하여 추진할 경우 이를 협력사업이라 지칭한다(한표환 외, 2002).

추진할 때 다양한 정책참여자들의 이해관계가 상충하여 갈등이 빈번하게 발생하고 있다. 지방자치단체에서 추진하는 사업을 둘러싼 갈등이 지속되면 지방의 주요 정책결정과 집행이 지연되고 자원낭비는 물론 정책이나 사업의 수혜자인 주민에 대한 서비스의 질적 저하가 초래된다.

지방자치단체들은 주로 기존의 관할 행정구역 단위로 개별사업을 추진해오던 관행이 있어 협력을 의도적으로 기피하거나 협력을 최후의 수단으로 사용하는 등 부정적 가치관이나 태도를 지니고 있는 것이 보통이다(한표환 외, 2002; 김선기 외, 2008). 행정구역 단위로만 사업을 추진하게 되면 지자체간 협력을 통한 행정의 광역적·탄력적·능동적 대응은 곤란해질 수 있다.

2. 연구목적

지역간 협력연구들은 대부분 정부간 협력론, 경영학적 협력론, 지역간 협력론 하에서 크게 지방자치단체 상호간의 관계를 다루는 광역행정(metropolitan administration) 연구, 지역간 공동발전 제도 연구, 지역간 협력사업 추진사례연구, 정책평가차원에서 광역연계협력사업 평가 연구 등으로 진행되어 왔다. 주로 생활권 단위의 지자체간 연계협력사업 활성화 차원에서의 제도개선방안을 도출하고 있어 지자체간 협력사업의 단계별 이해관계 조정 및 갈등관리를 위한 제도개선방안 제시는 부족한 측면이 있어 왔다⁵⁾.

한편 지방자치단체 분쟁 및 지역갈등연구는 행정학에서의 프레임 이론, 규칙 이론, 거버넌스 이론 하에서 지방자치단체의 갈등유형, 맥락, 대응기제, 대응전략 등을 분석하고 있다. 광역자치단체 또는 기초자치단체 수준에서의 갈등사례분석을 통해서 주로 갈등당사자, 갈등과정, 갈등구조적인 측면에서의 갈등을 설명하는 변수를

5) 한표환 외(2002), 박양호 외(2004), 차미숙 외(2014), 김선기 외(2015) 등 지역행복생활권 협력사업 활성화 방안과 관련된 선행연구에서 생활권 협력사업을 활성화하기 위해서는 갈등·분쟁에 대한 대응방안이 필요함을 역설하였으나 구체적인 방안을 도출하지는 않았다.

설정한다. 그러나 행정학에서의 지역갈등연구는 지방자치단체 분쟁 및 갈등의 해결 지원 강화를 위한 종합적인 제도분석에 초점이 맞춰져 있어 지방자치단체의 해당사업 실무자가 지자체간 협력사업을 실제로 발의·기획·계획하거나 광역도시계획시설을 조성·운영하는 단계에서 구체적인 갈등예방 및 관리방안 도출은 미흡하다고 할 수 있다.

이에 본 연구는 둘 이상의 지방자치단체의 관할구역에 효과를 미치는 지역발전사업, 즉 지역행복생활권 협력사업이나 광역도시계획시설 설치사업 등을 대상으로 심층갈등사례분석을 실시하여 갈등관리요인을 추출하고 이를 통해 지역간 협력사업을 활성화할 수 있는 갈등관리방안을 도출하고자 한다. 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 협력, 즉 지자체가 협력사업을 추진할 때 발생하는 갈등이나 분쟁을 최소화함으로써 지역간 협력을 유도하는 정책방안을 마련하고자 하는 것이다. 이때 전문가, 공무원, 언론 등이 지적하는 지자체간 공동사업 추진시 갈등을 모범적으로 해소한 사례를 분석대상으로 선정하되, 갈등과 분쟁이 발생했으나 효율적·효과적으로 갈등을 관리·조정하여 비교적 이미 협력이 완료된 사례를 위주로 분석한다.

구체적으로는 첫째, 지역행복생활권과 지역간 협력, 지자체간 협력의 개념 및 이론, 지역간 협력사업 또는 연계협력사업 추진 시 발생하는 갈등과 관련된 선행연구를 고찰한다. 둘째, 지역협력제도 및 지방자치단체가 공동으로 지역발전사업을 추진할 때 발생하는 갈등을 관리하는 관련제도의 운영실태를 분석하여 개선과제를 파악한다. 셋째, 둘 이상의 지자체가 공동으로 지역발전사업을 추진할 때 갈등이 빈번하게 발생하는 유형의 사업을 선택하여 사업단계별 갈등의 내용과 특성, 갈등관리의 성공요인, 추진체계 및 지원체계 등을 심층적으로 분석한다. 넷째, 둘 이상의 지자체 관할구역에 효과를 미치는 지역발전사업을 활성화하기 위하여 지자체간 협력사업을 공동으로 추진할 때 갈등을 관리할 수 있는 정책의 기본방향을 설정하고 사업단계별 갈등관리방안, 그리고 제도개선방안을 도출한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구범위

대상사업은 여러 분야에서 추진되고 있는 지자체간 공동사업 중에서 해당 지방자치단체의 관할구역에 효과를 미치는 지역발전사업에 국한한다. 지역발전사업은 예를 들면 산업클러스터, 지역산업 등의 산업입지, 교통시설, 지역문화 및 관광개발, 환경관리, 환경기초시설이나 상하수도 시설과 같은 광역도시기반시설 등을 말한다. 본 연구에서 지역발전사업의 유형은 국토계획법상 환경기초시설과 교통시설, 공공문화체육시설 등의 시설설치사업 및 이와 관련된 비물리적 지역개발사업으로 한정한다. 지역행복생활권 협력사업 중에서 주로 갈등이 발생하는 사업은 대표적으로 NYMBY(Not In My Back Yard)라 불리는 혐오시설이지만 도로나 대중교통과 같은 교통시설과 공공문화체육시설에서도 발생하기 때문이다.

〈표 1-1〉 국토계획법상 기반시설 유형

구분	상세내역
교통시설	도로·철도·항만·공항·주차장·자동차정류장·궤도·운하, 자동차 및 건설기계검사시설, 자동차 및 건설기계운전학원
공간시설	광장·공원·녹지·유원지·공공공지
유통·공급시설	유통업무설비, 수도·전기·가스·열공급설비, 방송·통신시설, 공동구·시장, 유류저장 및 송유설비
공공·문화체육시설	학교·운동장·공공청사·문화시설·공공필요성이 인정되는 체육시설·도서관·연구시설·사회복지시설·공공직업훈련시설·청소년수련시설
방재시설	하천·유수지·저수지·방화설비·방풍설비·방수설비·사방설비·방조설비
보건위생시설	화장시설·공동묘지·봉안시설·자연장지·장례식장·도축장·종합의료시설
환경기초시설	하수도·폐기물처리시설·수질오염방지시설·폐차장

둘 이상의 지자체가 공동으로 추진하는 지역발전사업의 갈등관리방안을 도출하기 위하여 사업에 참여하는 지자체의 계층은 다양하나, 동일한 계층의 지자체간 지역발전사업, 즉 광역-광역 또는 기초-기초간 공동사업과 상이한 계층의 지자체간 지역발전사업, 즉 광역-기초간 공동사업을 포함한다. 중앙정부와 지자체간 공동사업, 공사와 지자체간 공동사업, 그리고 지리적으로 인접하지 않은 지자체간 공동사업은 분석에서 제외한다.

지자체간 지역발전사업 갈등관리를 위한 심층사례분석의 공간적 범위는 전국의 광역 및 기초자치단체로서 지역간 협력을 활성화하기 위하여 사업추진단계별 갈등구조분석을 수행할 수 있는 대표적인 사례를 선정하고 심층적인 갈등관리 요인분석(in-depth study)을 수행한다. 심층사례분석의 시간적 범위는 갈등과 분쟁이 발생했거나 효율적인 갈등관리를 통해서 비교적 이미 협력이 완료된 사업을 대상으로 한다. 현재 갈등이 진행 중인 지자체간 공동사업은 갈등관리의 성공요인 및 매커니즘을 규명하여 방안을 도출하기 힘든 측면이 있기 때문이다.

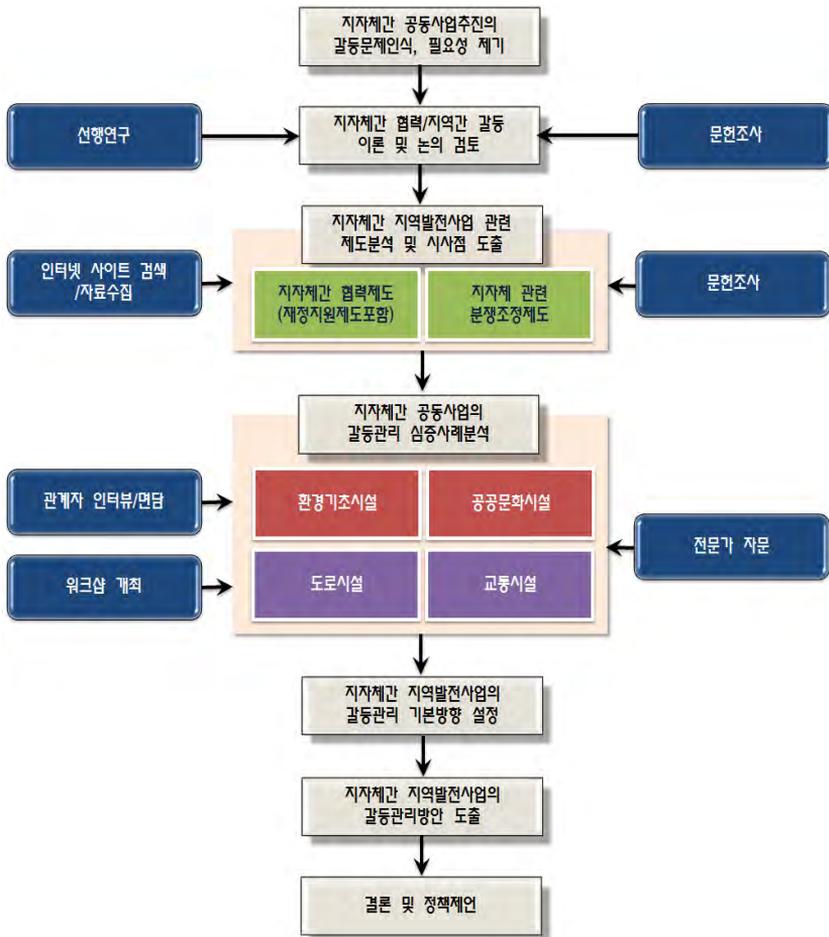
2. 연구방법

먼저 국책연구기관과 시도연구원 등의 관련 선행연구 및 정책연구 보고서 조사를 통하여 이론적·개념적 논의를 검토한다. 둘 이상의 지방자치단체가 공동으로 추진하는 지역발전사업의 지역간 협력 또는 지자체간 연계협력에 대한 이론적 검토와 지역갈등의 원인, 특징, 유형 등 지역갈등구조에 대한 연구를 검토한다. 지방자치단체간 지역발전사업의 갈등실태는 지자체간 협력사업의 연도별, 분쟁주체별, 사업내용별 분쟁발생실태를 분석한다.

지자체간 협력 및 갈등관리 관련제도는 기존문헌 및 인터넷 사이트 검색을 통하여 기초자료를 수집하고 국내외 제도를 검토한 다음 정책적 시사점을 도출한다. 지자체간 협력제도의 경우 국토기본법, 국가균형발전특별법, 지방자치법 등에서 규정하고 있는 지자체간 행정협력제도 및 재정지원제도를 검토하고, 갈등관리 관련제도의 경우 지자체 분쟁조정제도를 검토한다.

심층사례분석은 지역행복생활권 정책을 추진하고 있는 지역발전위원회를 비롯하여 선정된 지자체간 협력사업 담당자들에 대한 면담 및 인터뷰를 시행한다. 관련 지자체 등 기관을 방문하여 중점 인터뷰를 시행하고 애로사항 및 정책건의사항, 성공요인 및 실패요인 등을 청취한다. 마지막으로 지자체간 연계협력사업, 지역간 갈등관리 등과 관련된 전문가 및 공무원 등과 워크숍을 개최한다.

〈그림 1-1〉 연구흐름도





제 2 장

지자체간 지역발전사업 관련논의 검토



제1절 지자체간 협력의 개념 및 이론 검토

제2절 지자체간 갈등의 개념 및 이론 검토

제3절 선행연구 고찰



제2장

지자체간 지역발전사업
관련논의 검토

제1절 지자체간 협력의 개념 및 이론 검토

1. 지자체간 협력의 개념

일반적으로 협력(cooperation)이란 특정한 목적을 달성하기 위하여 서로 힘을 합하여 도움으로써 “자율적인 조직들 간에 개별적인 목표를 공동으로 성취하기 위한 긴밀한 관계(deliberate relations)”로 정의된다(사득환, 2002; 차미숙 외, 2014). 협력은 국가간, 지자체간, 사회단체간, 기업간, 지역주민간 등 특정한 목적을 가지고 사회를 구성하는 둘 이상의 모든 사회실체 상호간에 광범위하게 발생하는데, 협력의 주체가 지방자치단체일 경우 이를 지자체간 협력이라고 칭할 수 있다(한표환 외, 2002, 김명연, 2005; 김필두·류영아, 2008). 대부분의 선행연구에서 ‘지자체간 협력’은 ‘지역간 협력’과 혼용해서 사용하고 있는데 차미숙 외(2014)는 지자체간 협력의 핵심개념을 ‘복수의 지역(지자체)’ ‘공동의 목표 또는 이익’ ‘역할 및 책임의 분담’ ‘성과의 공유’로 개념화하고 있다.

지자체는 자신과 관련된 사무를 자신의 구역 안에서 독자적으로 처리하는 것이 이상적일 수 있다. 그러나 개별 자치단체는 시공간적으로 제한되어 있는 지역의 범주를 벗어나서 다른 자치단체와 상호의존적 내지는 상호보완적 관계구축을 통해 소기의 목표를 공동으로 달성함으로써 상호이익을 증진시킬 수 있다(김명연, 2005; 김선기 외, 2008). 지방자치단체들은 협력을 통해서 개별 자치단체의 비교우위를 최대한 활용하여 서로를 보완함으로써 효율성과 능률성을 확보할 수 있다. 개별 지방자치단체가 공공시설을 함께 사용함으로써 재정력을 증가시킬 수 있으며, 공동처리

방식에 의해서 사무처리를 공동으로 함으로써 중복투자를 막을 수 있을 뿐더러 능력을 높일 수도 있다.

또한 인구증가, 메가트렌드 변화, 교통통신발달, 소득 증가 등 새로운 지방자치 환경변화는 지방자치단체의 업무범위를 상당히 확대시키고 있다. 공동의 이해와 요구를 가진 지방자치단체의 협력을 필요로 하는 상황에서 지역간 협력 또는 지자체간 협력은 새로운 지방행정 환경변화에 능동적으로 대응하기 위한 조건이 되어가고 있다.

〈표 2-1〉 지자체간 협력의 개념

구분	개념
사득환 (2002)	협력은 자율적인 조직들간의 개별적 목표를 공동으로 성취하기 위한 긴밀한 관계로서 상호의존관계를 통해서 자원, 권한, 역할을 교환하여 상호이익을 증진시키는 것
한표환 외 (2002)	인접한 혹은 원격되어 있는 자치단체간에 시설설치, 경제 및 개발, 교류 및 행사, 행정서비스제공 등의 분야에서 각 개별적 목표의 공동적 성취를 위해 긴밀한 상호보완 관계를 유지하여 공생적인 사업관계를 통해 상호이익을 증진시키는 것
박양호 외 (2004)	서로 다른 지방자치단체가 공동의 이해관계가 있는 지역개발 관련활동을 체계적인 상호협동을 통하여 추진하여 이익을 공동으로 창출하고 공유하는 행위
권영섭 (2011)	두 개 이상의 지역 간에 동종 또는 이종의 콘텐츠로 서로 연계되어 있으며, 이들간 서로 힘을 합하여 도와서 거래비용을 줄이고 사업권한과 책임을 공유하며 공동으로 편익을 창출하는 것을 의미
김현호 (2012)	다양한 수준의 지자체가 상호의존에 기초한 교환, 협상을 통해 자원, 권한, 역량 등을 교환함으로써 상호 공동이익을 실현시켜 나가는 자율적이고 목적지향적인 활동
지역발전위원회 (2013)	지방자치단체가 특성사안에 대하여 공동의 이익을 도모하기 위해 긴밀한 관계를 유지하는 것
차미숙 외 (2014)	특정한 목적을 달성하기 위하여 서로 힘을 합하여 도움으로써 자율적인 조직들 간에 개별적인 목표를 공동으로 성취하기 위한 긴밀한 관계

2. 지자체간 협력이론

지자체간 협력이론은 정부간 협력론과 경영학적 협력론 그리고 지역간 협력론으로 크게 나눌 수 있다⁶⁾. 정부간 협력론은 규범적으로 행정서비스의 효율화를 설명하는 모형이고, 경영학적 협력론은 이론적으로 지자체간 협력의 발생원인과 배경을 설명하는 모형이며, 지역간 협력론은 지자체가 공동사업에 참여하는 목적과 형태를 설명하는 모형이라 할 수 있다.

첫 번째로 정부간 협력론은 행정서비스의 효율화를 규범적 차원에서 설명하는 모형으로 정부간 관계론(IGR, Inter-Governmental Relations)과 광역행정론(metropolitan administration)으로 구분된다. 정부간 관계론은 1960년대 이후 미국과 영국 등을 중심으로 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간의 관계를 중심으로 연구되어져 온 이론이다. 우리나라에서는 지방자치제가 본격적으로 시행되면서 중앙정부와 지방정부간의 기능과 사무, 재정 배분문제 등에 검토되어져 왔다⁷⁾. 광역행정론은 정부간 관계론과 유사한 개념이나 정부간 관계론이 형평적 효율성을 중시하는 반면 광역행정론은 효율성과 규모의 경제성을 중심가치로 인접정부간 갈등처리기능을 중시한다. 정부간 관계론은 참여정부의 범위가 광범위한 반면 광역행정론은 인접정부로 한정되어 정부간 관계론에 비해 협소한 편이다.

두 번째로 경영학적 협력론은 지역간 협력의 발생원인 및 배경을 설명하는 이론적 모형으로 파트너쉽모형(partnership model), 교환모형(exchange model), 협상모형(bargaining model), 공동생산모형(co-production model), 활동공유모형으로 구분된다. 먼저 파트너쉽모형(partnership model)에 따르면 파트너쉽은 주체간 공동의 목적을 달성하기 위하여 지속적으로 협력하는 행위 또는 조직형태이고, 역할분담과 활동재

6) 이하 차미숙 외(2014)를 토대로 한표환 외(2002)와 박양호 외(2004), 그리고 김필두·류영아(2008)를 참고하여 요약·정리하였다.

7) 정부간 관계론 논의는 대부분 중앙정부 기능의 지방이양이라는 당위성에 초점을 맞추는 규범적 접근(normative approach)에 치중하고 있다(사득환, 2002).

원 분담, 그리고 역할에 상응하는 이익향유를 기본요소로 형성된다. 성공적인 파트너십의 요인은 자원(fund), 조정자의 역할, 상호신뢰와 참여 순이며, 지역간 경쟁을 제한하여 불필요한 경제적 갈등을 감소시키는 것도 하나의 성공요인이 된다. 교환 모형(exchange model)은 근본적으로 모든 조직이 자기 이해관계에 따라 운영된다는 가정 하에 협력관계는 서로의 관계유지를 통해서 상호이익이나 소득을 얻을 수 있을 때 형성⁸⁾된다고 보며, 지자체의 상호이익 수준이 높을수록 자발적인 협력이 발생하게 된다⁹⁾. 협상모형(bargaining model)에서 지자체간 협력은 공통된 문제에 합의를 형성함으로써 서로 상충되는 이익을 조정해나가는 협상과정이다. 즉 협상이라는 수단을 통해서 주고받는 교환관계가 지자체간 협력이며, 효과적인 갈등관리 또는 공동이해증진전략의 일환으로 상호간의 입장을 조정하는 의사결정과정으로 볼 수 있다¹⁰⁾. 공동생산모형(co-production model)에서 지자체는 공동생산에 직접 참여함으로써 지자체 간 상호작용을 통해서 공동의 성과를 창출하게 되며, 활동공유모형에서는 서로 다른 지자체가 수행하는 사업간 연계에서 오는 이득이 연계하지 않을 때 보다 더 클 때 지자체는 활동을 공유하게 된다.

마지막으로 지자체의 협력사업 참여목적과 방법을 설명하는 지역간 협력론은 신 지역주의(new regionalism)의 지역간 협력론, 지자체의 집단행동이론(Institutional Collective Action Framework), 공간통합을 위한 지역간 협력론으로 구분된다. 신지역주의(new regionalism)는 지역간 경쟁에서 행정구역의 중요성을 약화시켜 새로운 지방정부를 설립하거나 기존 정부들 간 협력을 통하여 중심도시와 주변도시의 각종 지역문제를 해결하고자 하며, 공통된 목표를 추구한다. 행정구역 분절로 발생하는 문제에 대응하기 위해서 여러 지자체가 자발적으로 집단행동을 한다는 집단행동이

8) 해당조직은 공동이익을 극대화하기 위한 조정 동기유발이 갈등국면에서보다 훨씬 강하게 나타나기 때문이라고 보는 것이다.

9) 지자체간 사무위탁이나 행정협의회 등은 교환모형의 동기에 따라 결성되었다고 볼 수 있다(차미숙 외, 2014).

10) 상호보완적인 공동서비스, 생활편의시설 공동설치 등과 같은 상생적(win-win) 상황에서 협상은 상호이익을 증진시키지만 상호경쟁적인 혐오시설 설치와 같은 영합적(win-lose) 상황에서 협상은 갈등을 증폭시키기도 한다.

론(Institutional Collective Action Framework)에서 지자체의 집단행동은 협약, 협의 등 다양한 형태로 발생한다. 또한 유럽연합의 지역정책에서는 지자체간 협력이 지역간 상호작용을 촉진하여 공간통합의 중요한 수단으로 활용 가능하며, 유럽통합의 이론적 토대가 되고 있다.

〈표 2-2〉 지자체간 협력이론

이론		개념
정부간 관계론		<ul style="list-style-type: none"> - 정부간의 관계를 포괄하는 개념으로 연방정부와 지방정부간 지방정부와 지방정부간의 협력이나 대항관계 등의 상호작용을 설명하는 이론 - 지방정부간 권한과 이해관계를 둘러싼 분쟁을 지방정부간 대등한 수평적 관계에 입각한 사전적 해결수단으로 지방자치단체간 협력을 강조함
경영학적 협력론	파트너십 모형	<ul style="list-style-type: none"> - 주체간의 공통의 목적을 달성하기 위하여 지속적으로 협력하는 행위 또는 조직형태를 의미 - 재장·인적자원 획득기회 증대 문제해결 능력 향상 이익의 증대 중앙정부에 대한 요구의 힘 증가, 불확실성의 감소 등이 참여 동기
	교환모형	<ul style="list-style-type: none"> - 모든 조직은 참여조직들이 관계유지를 통해서 상호이익이나 소득을 얻을 수 있다고 판단할 때 형성 - 우리나라 지방자치단체간 행정협의회 사무위탁 등이 전형적인 사례로 상호 기대이익이 충분하지 않으면 활성화되지 못함
	협상모형	<ul style="list-style-type: none"> - 공통된 문제에 대하여 관련 지방자치단체간의 합의를 형성함으로써 서로 상충되는 이익을 조정해나가는 과정이나 형태 - 이해관계가 상호보완 되어 협조적 동반자적 측면을 갖는 것이 있는 반면 이해가 상반, 경쟁적이며 적대적인 면을 갖는 것이 있음
	공동생산 모형	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체들이 공동생산적 참여자로서 직접 참여함으로써 그들 간에 상호작용을 통해서 각종 공공재 또는 공공서비스를 생산하는 과정 - 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 사무를 처리하기 위하여 설립된 지방자치단체 조합이 해당되며, 외국은 다양하게 설립·운영되고 있음
	활동공유 모형	<ul style="list-style-type: none"> - 기업경영에서 활동을 공유하는 이유는 서로 다른 주체들이 수행하는 사업간의 연계에서 오는 이익이 그렇지 않을 경우에 비해 크기 때문임 - 시장원리를 근거로 합종연형하게 되고 여기에 디지털 융합화가 더해져 강자들만이 네트워크상에 연결되는 가처네트워크의 형태로 진화하게 됨
지역간 협력론		<ul style="list-style-type: none"> - 행정구역 분절로 발생하는 지역문제 해결을 위해 기능지역 중심으로 지자체들의 협력을 통해 다양한 사업을 시행 - 지역간 협력은 지역간 상호작용을 촉진하여 공간통합의 중요한 수단으로 활용 가능하며, 유럽통합의 이론적 토대가 되고 있음

자료: 지역발전위원회(2012)와 차미숙 외(2014).

제2절 지자체간 갈등의 개념 및 이론 검토

1. 지역갈등과 지자체 갈등의 개념

일반적으로 갈등은 “개인, 집단, 지역, 국가 등 다양한 행위자 사이에 목표나 이해관계가 달라 서로 상충되고 충돌하는 상태”를 의미한다. 최근으로 올수록 이념갈등이나 가치갈등보다는 갈등당사자의 이해관계를 중심으로 한 갈등이 점점 증가하고 있으며, 국가적 차원보다는 지역적 차원에서의 갈등구조로 전환되고 있는 추세다(주재복·한부영, 2006; 주재복·김건위, 2010).

지역갈등은 “기초자치단체(시·군·구) 수준의 지역내 문제의 해결과정에서 기초자치단체와 지역주민, 사회단체 등 관련당사자가 문제를 인식하고 행동화하는 과정에서 발생하는 동태적 상호관계”를 말한다(주재복 외, 2005; 주재복·한부영, 2006; 주재복·김건위, 2010). 지역갈등이란 지역내 지방정부간 권한, 지방정부와 주민, 혹은 지역과 지역간의 이해관계 등이 서로 얽혀 상호대립의 상태로서 갈등당사자간 의견불일치 혹은 대립 등으로 인해 사업이나 정책이 지연되고 원활하게 달성되지 못하는 상태다. 갈등은 전통적으로 바람직하지 못한 것이며, 제거되거나 해결되어야 하는 문제로 인식해왔으나 최근 들어 이러한 부정적인 인식은 변하고 있다. 즉 갈등이란 아주 자연스러운 현상이며 양날의 칼(ambivalence)과 같은 속성을 갖고 있는 것으로(Tomas, 1979), 역기능과 순기능을 동시에 갖고 있다는 긍정적인 시각이 지배적이다. 정책갈등이 공익을 탐색하는 정책결정과정을 둘러싸고 이와 관련된 행위주체들 사이에서 발생하는 갈등현상이라고 본다면, 지역갈등은 지역간 권한, 지역과 주민, 또는 다른 지역의 이해관계 등이 서로 얽혀서 상호대립의 상태로서 갈등당사자간 의견불일치 또는 대립 등으로 인해 사업이나 정책이 지연되고 원활하게 달성되지 못하는 상태라고 볼 수 있다(주재복·김건위, 2010: p. 10).

우리나라의 지역갈등에서 지자체가 당사자가 되는 갈등, 즉 지자체 갈등현상은

주체별로 중앙정부-광역자치단체간 갈등, 중앙정부-기초자치단체간 갈등, 광역-광역자치단체간 갈등, 광역-기초자치단체간 갈등, 기초-기초자치단체간 갈등, 광역자치단체-주민간 갈등, 기초자치단체-주민간 갈등 등으로 구분할 수 있다¹¹⁾. 우리나라의 정부구조가 중앙정부, 광역자치단체 및 기초자치단체로 계층화되어 있기 때문에 자치단체의 계층적 특성과 법적지위 등을 고려하면, 크게 중앙-광역, 중앙-기초, 광역-기초자치단체간 갈등은 수직적 갈등으로, 광역자치단체간 갈등과 기초자치단체간 갈등은 수평적 갈등으로 분류가능하다. 수직적 갈등은 계층을 달리하는 자치단체간 갈등을, 수평적 갈등은 동일계층의 자치단체간 갈등을 말한다.

지자체 갈등의 내용은 크게 법적인 권한갈등과 이익갈등으로 구분할 수 있다(주재복·김건위, 2010:p. 14-15). 권한갈등은 지방자치단체 상호간의 책임의 존부 및 범위에 관한 갈등을 포함한 법적갈등을 말한다. 즉 권한의 크기와 범위에 대한 갈등으로써 주로 재산권과 소유권 문제와 연관되어 있다. 이익갈등은 지자체간 이익을 추구하는 과정에서 더 많은 이익을 취하거나 불이익을 덜 받으려고 하는 과정에서 발생한다. 이익갈등은 기피갈등, 유치갈등, 그리고 비용갈등을 들 수 있다.

기피갈등은 지역적으로 원하지 않는 토지이용에 대한 반대에서 발생하는 갈등으로 NIMBY(Not In My Back Yard) 또는 NIMTOO(Not My In Term Of Office)현상을 지칭¹²⁾하며, 유치갈등은 지역의 복지증진이나 재정수입 증대 등에 예상되는 개발이나 선호시설 입지를 둘러싼 집단적인 경합이나 경쟁으로 PIMFY(Please In My Front Yard), YIMBY(Yes In My Back Yard), 또는 PIMTOO(Please In My Term Of Office) 현상을 말한다. 비용갈등은 지자체간 비용부담주체 또는 비용부담규모를 둘러싸고 나타나는 갈등으로 비용부담자와 편익수혜자가 달라서 발생하는 갈등을 말한다.

11) 이하 한표환 외(2002), 주재복 외(2005) 주재복·한부영(2006), 김선기 외(2008), 주재복·김건위(2010)을 토대로 정리하였다.

12) 주로 혐오시설 설치과정에서 발생하는 갈등을 의미하는데, 하수처리장, 화장장, 쓰레기 매립장, 핵폐기물 처리장 등과 같은 공공시설을 설치하지 않으려고 하는 과정에서 발생한다.

〈표 2-3〉 지자체 갈등의 유형

유형		내용	
주체	수직적 갈등	- 중앙정부-기초자치단체간 갈등 - 중앙정부-광역자치단체간 갈등 - 광역자치단체-기초자치단체간 갈등	
	수평적 갈등	- 광역자치단체-광역자치단체간 갈등 - 기초자치단체-기초자치단체간 갈등	
	기타	- 광역자치단체-주민간 갈등 - 기초자치단체-주민간 갈등	
내용	권한갈등(법적갈등)		
	이익갈등	기피갈등	- 지역적으로 원하지 않는 토지이용에 대한 반대에서 발생하는 갈등 - NIMBY, NIMTOO
		유치갈등	- 지역의 복지증진이나 재정수입 증대 등에 예상되는 개발이나 시설 입지를 둘러싼 집단적인 경합이나 경쟁으로 발생하는 갈등 - PIMFY, YIMBY, PIMTOO
		비용갈등	- 지자체간 비용부담주체 또는 비용부담규모를 둘러싸고 나타나는 갈등

일반적으로 지자체 갈등은 사업추진의 공감대형성 부족, 개발우선적인 사업계획 수립, 사업지원 및 협조체제 부족, 이해당사자 참여미흡, 합의형성문화 부재 등 다양한 원인으로 발생된다. 지방자치시대에 접어들면서 지방자치단체가 주도하는 사업의 수가 급격히 증가하고 그 규모도 확대됨에 따라서 사업의 종류도 다양화되고 있다. 따라서 지자체 갈등은 복잡한 구조를 띠면서 다양한 분야에서 발생하고 있으며, 점점 갈등을 사전에 예방하거나 조정 및 해결하기가 어려워지고 있다. 특히, 지방자치단체간에 이해가 충돌하고 지자체 내 주민들의 이해관계까지도 충돌하는 경우에는 서로의 이익을 극대화하기 위해서 더욱 심각한 수준의 갈등이 발생하는 경우가 많다.

2. 지역갈등이론

지역갈등이론은 대표적으로 프레임이론, 규칙이론, 뉴거버넌스이론을 들 수 있으며, 일반적으로 지역갈등연구는 인지적 접근법, 제도적 접근법, 및 거버넌스적 접근법을 따르고 있다¹³⁾. 지역갈등이론 중에서 먼저 프레임이론은 갈등현상에 대한 갈등당사자의 상반된 인식들을 분석하는 이론이며, 규칙이론은 갈등의 해결과 관련하여 제도적 기능을 수행하는 일련의 규칙을 탐색하여 갈등을 협력으로 유도하는 요인을 제시하고자 하는 이론이다. 뉴거버넌스이론은 전통적으로 통치로 대표되는 정부(government)와 대조적인 협치(協治)로 특징지워지는 새로운 방식의 공공관리를 의미한다(이종수 외, 2012).

프레임 이론에서 갈등당사자들의 갈등은 당사자들간 프레임의 부조화로 인해 발생하며, 규칙이론에서는 공공갈등을 해결하려면 공식적·비공식적 제도의 기능을 수행하는 규칙을 고려해야 함을 강조하고 있다(주재복 2011). 프레임이론에서 갈등당사자의 인식을 분석하기 위한 갈등프레임 유형은 여러 연구자들이 다양하게 구분하고 있으나, 주로 6가지, 즉 정체성 프레임, 특징부여 프레임, 갈등관리 프레임, 사회적 통제 프레임, 위험 프레임, 손익 프레임으로 구분하고 있다(심준섭, 2011과 2012; 정홍상 외, 2014). 한편 공공갈등문제에서 주로 논의되고 있는 8가지 규칙은 참여규칙, 분해규칙, 지식결합규칙, 자원확대규칙, 자원교환규칙, 학습규칙, 조직화규칙, 조정자규칙 등이다(최홍석 외, 2004; 정홍상 외, 2014). 뉴거버넌스이론에서는 관련 행위자들의 참여 및 공동결정을 통해서 사회적 가치가 실제로 어떻게 배분되고 어떤 메카니즘과 과정, 관계 등을 통해서 상호간 이익이 모색되고 차이가 조정되고 있는지를 연구한다(주재복 2011).

정홍상 외(2014)는 지방정부간 지역갈등사례 분석들을 제공하기 위하여 프레임이론, 규칙이론, 뉴거버넌스 이론을 종합하여 논의하고 있는데, 프레임이론에서 프레

13) 주재복·한부영(2006), 주재복(2011), 그리고 정홍상 외(2014)를 토대로 요약·정리하였다.

임은 갈등현안에 대한 프레임, 갈등현안을 둘러싼 맥락적 요인에 대한 프레임, 그리고 갈등해결과 관련한 프레임으로 구분된다고 하였다. 규칙이론에서는 각종 규칙들이 설계자에 의해 만들어지는 공식적인 규칙과 갈등당사자들에 의해 생성되는 비공식적인 제도규칙으로 구분된다. 뉴거버넌스이론에서 규범적 논의는 공동의사결정 네트워크 구축을 통한 갈등해결을 강조하는 반면 실증적 논의는 갈등해결을 위한 공동의사결정 네트워크가 실제 갈등현장에서 어떤 모습으로 현상화되는지를 연구한다고 하였다. 프레임 이론에서 갈등현안 프레임은 갈등의 실체, 즉 유형과 연관되어 있으며, 특징부여 프레임과 규칙이론에서의 학습규칙 및 조직화 규칙은 갈등의 맥락적 요인을 언급하고 있다는 공통점이 있다고 하였다. 이를 제외한 경우 갈등의 성격을 변화시킬 수 있는 통제기제, 또는 갈등해결을 시도할 때 고려될 수 있는 갈등 대응기제 및 갈등대응전략과 연관되어 있다.

〈표 2-4〉 지역갈등이론

이론	구성요소	관련성
프레임 이론	정체성 프레임, 위험 프레임, 손익 프레임 (갈등현안 관련 프레임)	갈등 유형
	특징부여 프레임 (갈등현안을 둘러싼 맥락적 요인관련 프레임)	갈등 맥락
	갈등관리 프레임, 사회적 통제 프레임 (갈등해결관련 프레임)	갈등 대응기제
규칙 이론	학습 규칙, 조직화 규칙 (갈등당사자들에 의해 생성되는 비공식적 제도규칙)	갈등 맥락
	참여 규칙, 조정자 규칙 (참여자들에 의해 생성되는 공식적 규칙)	갈등 대응기제
	분해 규칙, 지식결합 규칙, 자원확대 규칙, 자원교환 규칙 (참여자들에 의해 생성되는 공식적 규칙)	갈등 대응전략
뉴 거버넌스 이론	공동의사결정 네트워크	갈등 대응기제

자료: 정홍상 외(2014) 수정.

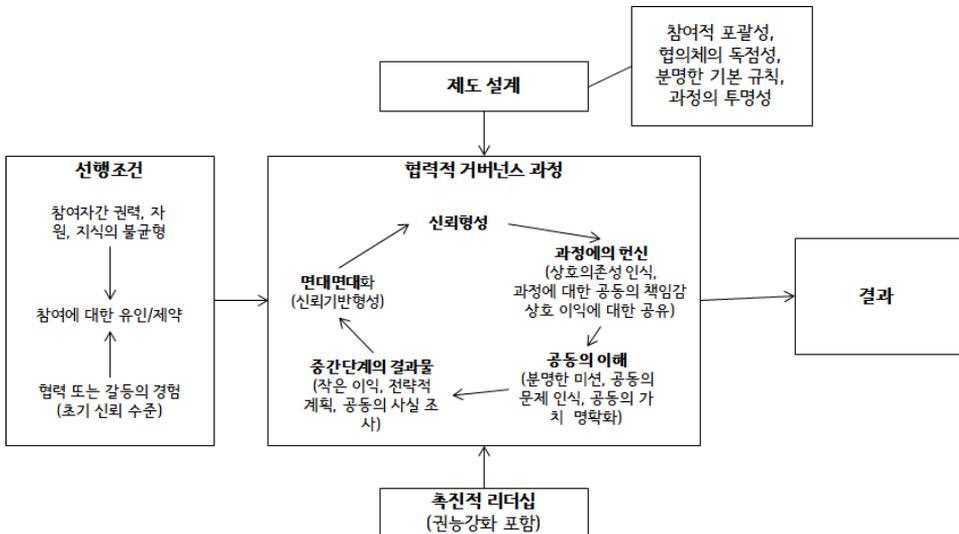
3. 지역갈등관리와 거버넌스

앞에서 소개한 것처럼 지역갈등은 보는 관점에 따라 다양한 시각에서 접근할 수 있는데, 그 접근 방향은 갈등과 관련하여 어디에 초점을 맞추느냐에 따라 달라진다. 예를 들면 인지이론이 갈등당사자의 서로 다른 관점이나 이해관계를 분석함으로써 갈등의 원인 분석에 초점을 맞추고 있다면, 제도적 접근법은 갈등 관리 및 해결에 초점을 맞추고 다양한 제도적 수단과 규칙을 활용하여 갈등을 관리하고자 한다. 이에 반해 거버넌스적 접근 방식은 다양한 참여자간 이해관계의 조정과 통합 과정에 초점을 맞추므로서 갈등의 구조와 과정을 분석하는데 초점을 맞춘다. 즉, 다양한 이해관계자가 거버넌스 구조를 통해 의사소통하고 상호작용함으로써 공동의 이해 및 집합적 의사결정에 기반한 해결책을 마련하는 것에 중점을 둔다. 따라서 거버넌스적 접근에서는 거버넌스를 구축하는데 영향을 미치는 환경적·맥락적 요인, 거버넌스 참여자의 범위, 특성 및 역할, 참여자간 상호작용과 의사소통 기제, 공동의 의사결정 과정에 영향을 미치는 기본규칙, 자원 및 정보의 공유 방식 등을 분석적으로 다룬다. 특히 거버넌스를 통한 수평적 상호작용과 네트워크에 초점을 두고 발전된 협력적 거버넌스(collaborative governance) 이론은 거버넌스 구축의 배경과 과정 그리고 그 결과를 분석하는데 중점을 둔다. 예를 들면 Wood & Gray(1991), Thompson & Perry(2006) 등은 거버넌스 구축의 선례(Antecedents)-거버넌스 과정(Process)-거버넌스 결과(Outcomes)로 이루어지는 분석틀을 제시한다. 구체적으로 이전의 거버넌스 구축의 경험, 자원 및 정보공유의 필요성, 자원의 희소성 등의 요인이 거버넌스 구축의 배경이 되며, 거버넌스 과정(process)은 개인 및 집단적 이익의 조정과정 또는 상호협력관계를 촉진하는 과정으로서, 거버넌스에 참여하는 조직의 자율성(organizational autonomy), 상관성(mutuality), 신뢰(trust) 및 호혜성(reciprocity) 등의 규범적 요인에 의해 영향을 받는다고 설명한다.

대표적인 협력적 거버넌스 학자인 Ansell & Gash(2008)는 협력적 거버넌스를 “하나 이상의 공공기관이 공공정책의 실행이나 공공 프로그램 혹은 자산관리를 위하여

비정부 이해관계자들을 직접적으로 의사 결정 과정에 개입시키는 협치적 장치로서, 그 집합적 의사결정과정은 공식적, 합의 중심적, 속의적 특성에 기반한다”라고 정의하면서, 협력적 거버넌스의 주요 특성으로 1) 공공기관 주도, 2) 비정부기관의 참여, 3) 이해관계자의 단순한 상담을 넘어선 직접적 참여, 4) 거버넌스 구조의 공식성, 5) 합의에 기반한 의사결정, 그리고 6) 공공정책 또는 공공관리에의 초점 등의 6가지 요인을 제시한다. 이들에 따르면 참여자간 권력, 자원, 지식의 불균형성, 협력 또는 갈등의 경험이 협력적 거버넌스를 구축하게 되는 배경적 요인이 되며, 협력의 과정은 신뢰형성, 과정에의 헌신, 공동의 이해, 중간단계의 결과, 신뢰형성의 반복적이고 순환적인 과정으로 이루어진다. 이러한 협력적 과정에는 제도설계와 촉진적 리더십이 중요한 영향을 미치는데, 제도설계의 요인으로는 참여의 포괄성, 명확한 기본 규칙, 과정의 투명성, 협의체의 독점성 등을 포함한다. 또한 선행조건과 제도설계에 영향을 받아 작동되는 거버넌스 과정은 그 결과물을 산출하게 되는데, 갈등연구에서 그 결과물은 갈등의 해결이라고 할 수 있다.

〈그림 2-1〉 Ansell & Gash(2008)의 협력적 거버넌스 모델



즉, 협력적 거버넌스 이론은 폭넓은 이해관계자의 참여와 상호작용, 그리고 합리적 의사결정을 내리기 위한 구조와 과정, 그리고 그 결과물을 분석하는데 초점을 맞추고 있다고 할 수 있는데, 이러한 협력적 거버넌스의 주요 분석 요인들은 지방자치단체 지역발전사업을 둘러싼 다양한 갈등과 성공적인 갈등관리를 위한 주요 참여자간 협상 및 협력과정을 분석하는 갈등 연구에 있어 유용한 근거점이 될 수 있다. 따라서 갈등연구에서 활용될 수 있는 거버넌스적 분석요인들은 다음 <표 2-5>와 같이 정리될 수 있다.

<표 2-5> 갈등관리를 위한 거버넌스적 분석 요인

구분	분석요인	분석내용
갈등 발생 배경 및 전개과정	갈등 형성 배경 및 전개과정	<ul style="list-style-type: none"> 시기별 주요 이슈와 쟁점
갈등 관리 과정	지역사회 여건변화	<ul style="list-style-type: none"> 정치·경제·사회적 환경의 변화 제도적 환경 변화(법령, 예산 지원 등)
	갈등 주체의 참여	<ul style="list-style-type: none"> 이해관계자 참여/공동의사결정기제 활용
	명확한 역할분담	<ul style="list-style-type: none"> 참여자간 명확한 역할 설정 감시장치 활용 보상체계의 활용
	네트워크 및 상호작용	<ul style="list-style-type: none"> 시기별 상호작용(직접적 VS 간접적) 의사소통(빈도, 쌍방향 VS 일방향) 시기별 네트워크 형성 변화과정 신뢰형성, 상호 이해 및 학습과정
	자원 및 정보 공유	<ul style="list-style-type: none"> 자원 및 정보공유 형평성 절차적 정당성 확보
	리더쉽	<ul style="list-style-type: none"> 단체장의 적극적 의지 실무자의 열정, 관심 등
결과	성공/실패	<ul style="list-style-type: none"> 갈등의 해소 성공 VS 갈등 해소 실패

제3절 선행연구 고찰

지자체 협력사업 혹은 공동사업에서 발생하고 있는 갈등을 주요 연구주제로 다루고 있는 연구들은 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 첫째는 주로 행정학 분야에서 접근하고 있는 것처럼 전형적인 갈등에 초점을 맞추고, 갈등의 원인과 갈등관리의 성공요인을 분석하는 연구들이다. 여기에 최근에는 거버넌스적 접근을 활용한 갈등관리방안을 모색하는 연구들도 늘어나고 있다. 두 번째는 지자체 협력사업과 관련하여 갈등을 극복하고 협력의 활성화를 모색하는 연구들로서, 사례조사를 통해 협력 활성화 요인을 분석하거나, 협력적 거버넌스 형성을 통한 협력의 촉진방안을 제시하는 연구가 그것이다. 이 절에서는 각각의 접근에 대한 대표적인 연구를 간략히 살펴보고자 한다.

우선 갈등의 원인분석으로는 대표적으로 윤영채(2004), 한영주(2007), 허철행 외(2012), 국토교통부(2015) 등이 있다. 허철행 외(2012)는 갈등의 원인으로 시민사회적 요인/지방정부적 요인/중앙정부적 요인/법·제도적 요인/정치적 요인/언론의 책임성의 측면에서 분석하고 있으며, 동남권 신공항 사례의 경우 중앙정부적 요인과 정치적 영향력, 그리고 시민사회적 요인 등이 영향을 미친 것으로 나타났다. 윤영채(2004)의 경우 혐오시설 입지를 둘러싼 갈등을 다루면서 갈등의 원인과 갈등 조정방안에 대해 분석하고 있는데, 갈등 발생의 원인으로는 시설에 대한 넘비현상/입지 결정과정의 비민주성/비용-편익의 비형평성/합리적 보상체계의 미흡/정부에 대한 신뢰성 부족을 꼽고 있다. 한편 한영주(2007)는 1990년대부터 현재까지 서울시에서 발생한 갈등 및 분쟁 사례의 현황을 조사하고 이를 도시교통정책, 도시시설환경정책, 도시주거환경정책의 세 가지로 유형화하였다. 또한 사례조사를 통해 갈등의 주요 문제점으로 서울시 갈등의 역기능 지속, 갈등에 대한 조정 및 중재의 부족, 시민참여 문화 부족 등을 들고 있다. 이에 따른 정책적 방안으로는 주민참여를 위한 제도적 방안 마련, 갈등조정을 위한 전문기구 마련, 갈등인력양성을 위한 교육기반 마련,

갈등조정을 위한 협력적 거버넌스 구축 등을 제시하고 있다. 국토교통부(2015)는 민간자도로 18개 사업을 대상으로 갈등의 발생원인을 가치갈등(환경보전), 구조적 갈등, 상호관계 갈등(개인보상), 사실관계 갈등(소음, 노선변경, 교량설치, 안전거리확보, 마을분리, IC추가 설치) 등으로 구분하여 분석한 다음 건설 및 운영단계의 설계변경사항을 제안하였다.

갈등해결의 성공요인을 분석하는 연구는 대표적으로 정주용(2004), 황기연·나태준(2005), 송석휘(2005), 권영규(2006), 이순자 외(2011), 권용석·최영국(2011), 국토교통부(2011b)를 꼽을 수 있다. 정주용(2004)의 연구에서는 지방자치단체 갈등을 협상을 통해 성공적으로 해결할 수 있었던 요인을 협상당사자/협상 내용/ 협상절차/협상전략/제3자의 5가지 측면으로 나누어서 분석하였다. 구체적으로 협상당사자의 측면에서는 이해당사자의 수/이해당사자의 협상 참가/갈등당사자와 협상당사자의 분리/협상당사자간의 상호 의존적 구조와 양보/협상효과의 사전 인지 등을, 그리고 협상의 내용과 관련된 요인으로는 협상에 필요한 정보의 공유/협상의제의 범위 한정 등을 제시하고 있다. 또한 협상절차와 관련해서는 협상의 마감시한/효율적 의사전달 통로/협상의 빈도와 합의서안 문서화작업 등을 성공적 협상의 조건으로 분석하고 있으며, 협상전략과 관련된 요인으로는 협상을 위한 자원의 보유, 힘의 균형 등이 영향을 미치는 것으로 분석하고 있다. 송석휘(2005)는 서울버스개혁과 관련된 갈등관리전략에서 갈등관리 성공요인으로 서울시 내부갈등 관리전략(규범적/기술적 전략), 이해 당사자 간의 갈등관리(실질적인 뉴 거버넌스 체제 도입과 직접협상 전략의 적극적 활용), 제3자 조정에 의한 갈등관리 등을 들고 있다. 한편 권영규(2006)는 청계천복원사업에 나타난 갈등해결과정을 분석하면서, 갈등관리 안을 물리적·법적 힘 또는 사회적 정통성 확보에 의한 상황장황, 의식적 무대응, 결정적 계기의 발생, 제3자 개입, 협상의 5가지 측면에서 분석하였다. 청계천 관련 갈등관리 성공요인으로는 의식적 무대응, 결정적 계기의 발생, 협상, 법적·사회적 힘에 의한 상황장악 협상, 제3자 조정 등을 제시하였다. 황기연·나태준(2005)은 권영규(2006)와 같은 청계천 복원과 관련된 갈등을 분석하면서 갈등관리의 성공요인으로 명분, 리더십, 협상

을 꼽는다. 이순자 외(2011)는 지역개발 90개 갈등사례를 분석한 결과 행정적 요인이 지역개발을 둘러싼 공공 갈등관리 결과에 가장 크게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구상, 계획단계에서 주민 참여와 정보공개 보장의 정도가 갈등관리 과정에서 정부에 대한 불신 가중여부를 결정짓고 있었다. 권용석·최영국(2011)은 독일의 3개 국책사업 사회갈등 해소과정을 심층분석하여 갈등관리요인을 도출하였다. 갈등문제 객관화를 통한 합의도출 방식 제시, 사전대책 위주 갈등관리의 중요성, 협상 합의이행에 대한 갈등 주체간의 자체 의무화, 국책사업 사회갈등과 정치적 판도와의 직접적 상호영향관계, 갈등관리에 있어 공공의 제한적 개입, 행정구역 접경지역의 협동개발, 불투명한 계획과정으로 인한 불신의 해소, 시민단체를 통한 시민참여의 조직화 및 전문화를 제시하였다. 국토교통부(2011b)는 광역도시계획시설을 대상으로 갈등전개과정과 이슈에 따른 갈등 네트워크를 분석하고 갈등해결과정을 제시하였다. 갈등관리방안으로는 이해당사자 공감대 형성을 통한 사전예방 노력/참여적 의사결정과 효과적인 의사소통/갈등 조정자 양성/유관기관의 협조/신뢰형성 노력 등을 제시하고 있다.

마지막으로 갈등연구에서 거버넌스적 접근을 취하고 있는 연구는 대표적으로 주재복·한부영(2006), 최승범(2009), 주재복(2011), 주재복·심준섭(2016)등을 들 수 있다. 주재복·한부영(2006)은 협력적 로컬 거버넌스 개념을 제시하면서, 협력적 로컬 거버넌스는 거버넌스를 구성하고 있는 행위 주체들의 상호 협력과 참여를 통하여 지방의 공공문제를 해결해 나가는 기제라고 정의하고, 공공문제의 하나로서 갈등을 해결하기 위한 협력적 거버넌스 구축방안을 모색한다. 사례연구를 통해 갈등해결을 위한 협력적 거버넌스의 공통요인으로는 이해관계자 참여, 공동문제해결기제의 활용, 적극적인 홍보 및 정보제공, 보상체계의 확립 등을 제시하고 있다. 최승범(2009)은 평택미군기지 이전계획을 둘러싼 지역갈등 전개 과정에서 발생한 주민들 간의 분열 및 대립의 모습을 설명·분석하고, 이 지역에 갈등해소를 위한 도시 거버넌스의 미래방향을 제시한다. 현안에 대한 광범위한 참여와 참여주체간의 열린 토론, 지속적인 정보생산과 정보교류, 상호 학습 등의 장이 될 수 있는 정책협의체와 정책학습

이 가능한 구조 구축 및 운영을 협력적 거버넌스의 요인으로 꼽는다. 주재복·심준섭(2016)은 제주해군기지 건설사업을 사례로 중앙과 지방간 제도적·과정적 협력적 거버넌스의 요인을 분석하며 참여성, 투명성, 책임성을 강조한다.

〈표 2-6〉 갈등관리 선행연구 종합

갈등관리	선행연구	연구내용
갈등의 원인 분석	윤영채 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> • 시설에 대한 남비현상, 입지 결정과정의 비민주성, 비용-편익의 비형평성, 합리적 보상체계의 미흡, 정부에 대한 신뢰성 부족
	한영주 (2007)	<ul style="list-style-type: none"> • 서울시 갈등의 역기능 지속, 갈등에 대한 조정 및 중재의 부족, 시민 참여 문화 부족
	허철형 외 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> • 시민사회적 요인/지방정부적 요인/중앙정부적 요인/법·제도적 요인/정치적 요인/언론의 책임성
	국토교통부 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> • 민자도로 18개 사업 대상 가치갈등(환경갈등), 구조적 갈등, 개인보상 갈등, 사실관계 갈등(소음, 노선변경, 교량설치, 안전거리확보, 마을분리, IC추가 설치) 등을 분석하고 건설 및 운영단계의 설계변경사항 제안
갈등관리 성공요인	정주용 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> • 협상당사자의 측면: 이해당사자의 수, 이해당사자의 협상 참가, 갈등 당사자와 협상당사자의 분리, 협상당사자간의 상호 의존적 구조와 양보, 협상효과의 사전 인지 • 협상의 내용: 협상에 필요한 정보의 공유, 협상의제의 범위 한정 • 협상절차: 협상의 마감시한, 효율적 의사전달 통로, 협상의 빈도, 합의서안 문서화작업 • 협상전략: 협상을 위한 자원의 보유, 힘의 균형
	황기연·나태준 (2005)	<ul style="list-style-type: none"> • 청계천 복원과 관련한 갈등관리의 성공요인: 명분, 리더십, 협상
	송석휘 (2005)	<ul style="list-style-type: none"> • 내부 갈등관리 전략: 규범적, 기술적 • 이해당사자 간 갈등관리: 뉴 거버넌스 체제 도입, 직접협상 전략 활용, 제3자 조정 • 정책결정자 리더십 • 당당 공무원의 의지 및 열정
	권영규 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> • 갈등관리 방안을 물리적·법적 힘 또는 사회적 정통성 확보에 의한 상황장황, 의식적 무대응, 결정적 계기의 발생, 제3자 개입, 협상의 5가지 측면에서 분석 • 청계천 관련 갈등관리 성공요인: 의식적 무대응, 결정적 계기의 발생, 협상, 법적·사회적 힘에 의한 상황장황 협상, 제3자 조정

갈등관리	선행연구	연구내용
	이순자 외 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> 지역개발갈등사례 90개 대상 분석 결과 행정적 요인이 지역개발사업을 둘러싼 공공의 갈등관리 결과에 영향 가장 크게 미침 구상 계획단계에서 주민참여 정보공개 보장 정도가 갈등과정에서 정부에 대한 불신 기중여부 등 갈등 관리 결과를 결정
	권용석·최영국 (2001)	<ul style="list-style-type: none"> 갈등문제 객관화를 통한 합의도출 방식 제시 사전대책 위주 갈등관리의 중요성 협상 합의이행에 대한 갈등 주체간의 자체 의무화, 국책사업 사회갈등과 정치적 판도와의 직접적 상호영향관계, 갈등관리에 있어 공공의 제한적 개입 행정구역 접경지역의 협동개발 불투명한 계획과정으로 인한 불신의 해소, 시민단체를 통한 시민참여의 조직화 및 전문화
	국토교통부 (2011b)	<ul style="list-style-type: none"> 이해당사자 공감대 형성을 통한 사전예방 노력/참여적 의사결정과 효과적인 의사소통/갈등 조정자 양성/유관기관의 협조/신뢰형성 노력
협력적 거버넌스 요인	주재복·한부영 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> 이해관계자 참여, 공동문제해결기제의 활용, 적극적인 홍보 및 정보 제공, 보상체계의 확립
	최승범(2009)	<ul style="list-style-type: none"> 현인에 대한 광범위한 참여 참여주체간의 열린 토론 지속적인 정보생산과 정보교류, 상호 학습 등의 장이 될 수 있는 정책협업체가 정책학습이 가능한 구조를 구축하고 운영
	주재복·심준섭 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> 제도적 요인(공식화)/과정적 요인(참여성, 투명성, 책임성)

한편 지자체 협력사업의 성공 및 실패요인을 분석하는 연구들은 협력의 활성화 요인을 분석하거나 거버넌스 구축을 통한 협력의 강화방안을 제시하는 연구의 두가지 흐름으로 나눌 수 있다. 첫 번째로 협력 활성화 요인에 대한 연구로는 대표적으로 한표환 외(2002), 박양호 외(2004), 오은주·김현호(2008), 한국지방자치학회(2008), 차미숙 외(2014), 김선기·박승규(2015) 등을 들 수 있다. 우선 한표환 외(2002)는 자치단체간 협력사업의 성공 및 실패요인으로 재정적 자원, 전문적 가치관, 정치적 과급효과 또는 영향력, 문제해결 또는 서비스 개선, 불확실성 감소, 협력대상정보의 공유, 그리고 법적 강제외 7가지 요인을 설정하고 있다. 박양호 외(2004)의 경우 지자체간 협력을 통한 공동발전 방안에 대한 연구를 수행하고 있는데, 지역개발 관련 지자체간 9개 협력사례를 분석하고 그 성공요인으로 성공가능성 높은 협력사업의 선정, 인식의 전환과 리더십, 수평적 파트너쉽과 명확한 역할분담, 협력사업 성과의

가시화와 공유, 지역 간 경쟁요인 제거와 문제 조정기능 강화, 그리고 제도적 지원의 6가지를 제시하였다. 오은주·김현호(2008)의 연구에서는 지역간 경제협력의 실태를 분석하고 활성화 방안을 제시하고 있는데, 경제협력을 위한 주요 요인으로는 참여주체, 리더십, 정보, 추진기구, 재정 지원, 법률기반 등을 꼽고 있다. 한국지방자치학회(2008)는 지역간 협력사업을 활성화하기 위하여 지역간협력 대상사업 발굴·선정/다양한 협력방식 발굴·적용/체계화된 합의형성 시스템 구축/재정유인구조 설계를 방안으로 제시하고, 지역간 협력사업 통합추진체계 수립과 제도개선방안을 제시하였다. 제안된 제도개선방안으로는 지역협력규정을 보완하는 등 균특법을 개정하고 지역간 협력촉진법을 제정하며 지방자치법 제도개선 등이다. 차미숙 외(2014)는 지역개발사업의 협력 촉진 요인으로 동기요인(지역사회 여건, 사회·경제·정치적 여건), 리더십/행태 요인(지자체장의 의지, 실무자의 열정, 관심 등), 거버넌스 역량 요인(추진주체간 협력기반, 지자체 내 부서간 협의 등), 제도지원 요인(중앙 및 상위기관의 법령, 예산 지원 등), 시너지/성과 요인(사업의 경제성, 행정비용 절감, 성과공유체계 등), 기타 요인(특이 요소 등) 등을 제시하였다. 마지막으로 김선기·박승규(2015)는 지역행복생활권 협력사업의 성과 및 실패요인을 분석하고 사업기획/사업집행/성과관리 단계에서의 단계별 성과창출방안을 제안하였다. 단계별 성과창출방안으로는 먼저 사업기획단계에서는 상시적 협력 및 사업발굴 시스템 구축/실행이 가능하고 성과공유가 극대화되는 사업발굴/협력사업의 기획에 대한 전문적 컨설팅 실시/생활권 내의 서비스 공동·교차 이용촉진을, 사업집행단계에서는 지역위의 협력사업에 대한 컨트롤타워기능강화/생활권정책 관련 협의회의 기능강화 및 운영활성화/협력사업에 대한 재정지원체계의 개편 및 지원확대/사업의 중단, 변경, 갈등유발 등에 대한 대응방안 강구/시도의 참여 및 협력강화방안 강구를, 성과관리단계에서는 생활권 협력사업의 성과관리를 위한 평가체계 구축/생활권 협력사업에 대한 컨설팅, 교육 및 모니터링 강화/생활권 협력사업의 성과에 대한 평가후 후속사업 발굴을 제시하였다.

협력적 거버넌스를 통한 지자체 협력 강화방안을 모색하는 연구는 대표적으로 한

승준(2006)과 조승현 외(2007), 김진수·서순탁(2012), 구교준 외(2013)의 연구를 들 수 있다. 한승준(2006)은 수도권광역교통체계를 둘러싼 지방정부간 거버넌스 구축의 사례를 연구하면서 거버넌스 분석을 제도적 측면과 행태적 측면으로 나누고, 제도적 측면은 제도화수준과 자원보유 수준을, 그리고 행태적 측면은 목표몰입의 수준과 상호의존성 수준을 분석하고 있다. 비슷한 사례를 다루고 있는 김진수·서순탁(2012)은 수도권 대중교통체계 개편과정을 협력적 거버넌스의 분석틀로 분석하는데, 주요 분석단위는 정책네트워크를 구성하는 행위자, 상호작용, 리더십 그리고 정책적 환경으로서 공간·사회적 환경, 기술적 환경, 제도적 조직적 환경을 분석한다. 조승현 외(2007)은 전주천 자연형 하천조성 사업에 대한 사례분석을 통해 협력적 로컬거버넌스의 형성요인을 도출하기 위해 선행연구로부터 5개의 변수(정보교환 및 결합의 장, 중립적 중재자, NGO의 능력, 동등한 참여자격 부여, 신뢰)를 사용하였다. 협력적 로컬 거버넌스가 형성되기 위해서는 실질적 차원에서 정보교환 및 결합의 장이 운영, 공정성·중립성을 유지하는 중재자의 역할, 사회자본(지방정부와 정책경쟁을 할 수 있는 지역 NGO)의 활성화, 잦은 접촉과 문제의식 공유를 통한 신뢰 형성을 요인으로 분석하였다. 구교준 외(2013)은 협력적 거버넌스 이론과 실제 대표적인 성공사례로 꼽히는 미국 노스캐롤라이나주의 트라이앵글 연합의회를 통하여 지역 간 협력이 작동하는 프로토 타입을 도출하고 우리나라의 대표적 지역 간 협력 사례의 하나인 대전대도시권 협력사업을 평가하였다. 협력적 거버넌스 형성의 필요조건으로 자원 및 권한의 균형과 지자체간의 신뢰와 같은 관계요인, 리더십, 협력기반제도, 독립조직 및 예산과 같은 조직요인, 외부효과와 상호이익존재와 같은 상황요인을 중심으로 지역 간 협력 성공의 필요조건을 제시하였다. 대전 대도시 협력사업의 경우 요건 미충족으로 협력성고가 부재하였고 이를 위해 협력사업을 전담하는 전담기구의 신설과 이를 뒷받침하는 법적 제도적 보완 및 독립예산의 확보라는 조직측면의 접근을 중심으로 영향력과 자원이 균형을 이룰 수 있는 협력 파트너의 선정과 지속적인 공동이익 사업을 발굴하려는 협력적 리더십 등이 요구됨을 제시하였다.

〈표 2-7〉 지자체 협력 선행연구 종합

지자체 협력	선행연구	연구내용
협력 활성화 방안 및 전략	한표환 외 (2002)	<ul style="list-style-type: none"> 재정적 지원, 전문적 가치관, 정치적 파급효과 또는 영향력, 문제해결 또는 서비스 개선, 불확실성 감소, 협력대상정보의 공유, 법적 강제
	박양호 외 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> 성공가능성 높은 협력사업의 선정, 인식의 전환과 리더십, 수평적 파트너쉽과 명확한 역할분담, 협력사업 성과의 가시화와 공유, 지역 간 경쟁요인 제거와 문제 조정기능 강화, 그리고 제도적 지원
	오은주·김현호 (2008)	<ul style="list-style-type: none"> 경제협력을 위한 주요 요인: 참여주체, 리더십, 정보, 추진기구, 재정 지원, 법률기반
	한국지방자치학회 (2008)	<ul style="list-style-type: none"> 지역간협력 대상사업 발굴·선정(필수협력사업/자율협력사업) 다양한 협력방식 발굴·적용(비용편의교환을 통한 협력촉진, 다양한 협력활성화시책개발) 체계화된 합의형성 시스템 구축 재정유인구조 설계(지특회계 보조금 차등지원, 국고보조금 우선지원, 지방교부세 인센티브 부여, (가칭)지역협력기금 설치) 지역간협력사업 통합추진체계 구축
	차미숙 외 (2014)	<ul style="list-style-type: none"> 동기요인: 지역사회 여건, 사회·경제·정치적 여건 리더십/행태 요인: 지자체장의 의지, 실무자의 열정, 관심 등 거버넌스 역량 요인: 추진주체간 협력기반, 지자체 내 부서간 협의 제도지원 요인: 중앙 및 상위기관의 법령, 예산 지원 등 시너지/성과 요인: 사업의 경제성, 행정비용 절감, 성과공유체계 등 기타 요인: 특이 요소 등
	김선기·박승규 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> 지역행복생활권 협력사업의 성과 및 실패요인 분석 사업기획/사업집행/성과관리 단계에서의 단계별 성과창출방안을 제안
협력적 거버넌스 요인	한승준 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> 제도적 측면: 제도화 수준, 자원보유 수준 행태적 측면: 목표몰입의 수준, 상호의존성 수준
	조승현 외 (2007)	<ul style="list-style-type: none"> 실질적 차원에서 정보교환 및 결합의 장 운영 공정성·중립성을 유지하는 중재자의 역할, 사회자본의 활성화, 신뢰
	김진수·서순탁 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> 정책네트워크: 행위자, 상호작용, 리더십 정책적 환경: 공간·사회적 환경, 기술적 환경, 제도 및 조직적 환경
	구교준 외 (2013)	<ul style="list-style-type: none"> 관계요인: 자원 및 권한의 균형 지자체간 신뢰 상황요인: 외부효과, 상호이익존재 조직요인: 리더십 협력기반제도, 독립조직 및 예산

지자체간 지역발전사업 갈등관련 제도 및 실태분석



제1절 지자체간 지역발전사업 갈등관련 제도분석

제2절 지자체간 지역발전사업 갈등발생 현황분석

제3절 지자체간 지역발전사업 갈등관련 제도의 문제점



제3장

지자체간 지역발전사업 갈등관련 제도 및 실태분석

제1절 지자체간 지역발전사업 갈등관련 제도분석

1. 지자체간 협력사업 지원 법률

둘 이상의 지자체가 공동으로 추진하는 지역발전사업을 지원하는 법률은 크게 지역발전사업 계획수립 및 집행과 관련되는 법률과 「지방자치법」에 근거하는 지자체 상호간 행정협력 및 갈등과 관련된 법률, 그리고 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」, 중앙정부와 지자체의 예산편성기준 등의 재정지원과 관련된 법률 및 기준으로 구분할 수 있다.

국토계획 및 지역개발을 위한 지역발전사업 계획수립 및 집행관련 법률은 국토개발에 관한 최상위법률인 「국토기본법」과 참여정부 출범이후 제정된 「국가균형발전 특별법」, 그리고 각종 도시계획의 근거가 되는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 지역개발사업을 지원하는 「지역 개발 및 지원에 관한 법률 (약칭 지역개발지원법)」을 들 수 있다. 기타 둘 이상의 자치단체에 걸쳐 발생하는 토지이용이나 공공시설 공급 등과 같은 행정수요에 광역적이고 효과적으로 대처하기 위해서 수립하는 광역계획에 관한 법률이 있다. 광역계획과 관련되는 법률은 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률(약칭 지역균형개발법)」, 「대도시권광역교통관리에 관한 특별법」과 「수도권정비계획법」 등을 들 수 있다¹⁴⁾.

14) 현재 우리나라는 국토계획법에 따라서 광역도시계획을 수립하고 있으며, 지역균형개발법에 따라서는 특정 광역개발사업계획을, 대도시권 광역교통관리에 관한 특별법에 따라서 대도시권광역교통계획을, 그리고 수도권정비계획법에 따라서 수도권정비계획을 수립하고 있다.

〈표 3-1〉 지자체간 협력사업 지원 법률

관련법률		조항	주요내용
계획수립 및 집행관련	국토기본법	제3조 (국토의 균형있는 발전)	- 국가와 지자체는 지역 간 교류협력 촉진 및 체계적 자원을 통해서 지역 간 화합과 공동번영 도모
	국가균형발전 특별법	제1조 (목적)	- 지역간 불균형 해소, 지역특성에 맞는 발전과 지역간 연계 및 협력 증진을 통하여 지역경쟁력을 높이고 삶의 질을 향상함으로써 지역 간 균형 있는 발전에 이바지
		제3조 (국가 및 지방자치 단체의 책무)	- 국가 및 지자체는 지역간 균형발전과 연계 및 협력을 촉진하기 위해 필요한 예산확보 및 관련시책 수립·추진
		제20조 (지역발전투자협약 의 체결 등)	- 국가와 지자체간 또는 지자체 상호간 지역발전 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용 및 투자분담 등이 포함된 지역발전투자협약을 체결할 수 있음 - 국가와 지자체는 지역발전투자협약에 따른 사업을 추진하기 위한 예산편성 등 협약을 이행하기 위한 조치 시행
	국토의 계획 및 이용에 관한 법률 (국토계획법)	제39조 (세출예산 등의 차등지원)	- 둘 이상의 지자체 관할구역에 효과가 미치는 사업을 해당 지자체가 공동으로 추진하는 사업에 대해서 정부는 예산편성시 우선반영 사업별로 지원규모·보조비율에 차등지원가능
		제10조 (광역계획권의 지정)	- 둘 이상의 시·도 또는 시·군의 공간구조 및 기능 상호연계, 환경보전, 광역시설의 체계적 정비를 위해 광역계획권 지정
	지역개발 및 지원에 관한 법률 (지역개발지원 법)	제11조 (광역도시계획의 수립권자)	- 관할 시장·군수, 또는 관할 시·도지사는 공동으로 광역도시계획 수립
		제3조 (국가 및 지방자치단체의 책무)	- 국가는 지역의 발전을 위한 종합적인 시책을 수립·추진하고 지원 방안 마련 - 지자체는 지역주민의 참여와 국가 및 다른 지자체와의 상호협력을 통하여 지역을 발전시킬 수 있는 계획과 시책을 수립·시행
		제7조 (지역개발계획의 수립)	- 낙후지역 또는 낙후지역과 그 인근지역을 연계 - 가점지역과 그 인근지역을 연계하여 지역발전의 전략적 거점으로 육성하거나 특화산업을 발전
		제9조 (지역개발계획의 내용)	- 관련 지자체간 연계발전전략에 관한 사항 포함

관련법률		조항	주요내용
	기타 광역계획 수립관련 법률		<ul style="list-style-type: none"> - 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률(약칭 지역균형개발법)」, - 「대도시권광역교통관리에 관한 특별법」 - 「수도권장비계획법」
지자체 상호간 행정협력 및 갈등관련	지방자치법	147조 (지방자치단체 상호간의 협력)	- 타 지자체로부터 사무 공동처리 요청이나 사무 처리 협약·조정·승인·지원요청시 법령의 범위내에서 협력해야 함
		제151조 (사무의 위탁) 제152조 (행정협의회의 구성) 제159조(지방자치단체조합의 설립) 제165조 (지방자치단체의 장 등의 협의체)	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체나 그 장은 소관사무의 일부를 다른 지자체나 그 장에게 위탁처리 가능 - 지자체는 2개 이상의 지자체 관련 공동사무처리를 위해 지자체간 행정협의회 구성가능 - 2개 이상의 지자체가 하나 또는 둘 이상의 사무공동처리필요시 규약을 정하고 조합설립 가능 - 지자체 장이나 지방의회 의장은 상호간 교류협력 증진 및 공동문제 협의를 위해 전국적 협의체 설립가능
		148조 (지방자치단체 상호간의 분쟁조정)	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체간 분쟁조정자 <ul style="list-style-type: none"> · 시·도간 분쟁: 행정부 장관 · 시·군간 분쟁: 시·도지사 - 조정결정사항 이행의무(이행계획 보고, 시설비·운영비 부담 의무)
		제149조 (지방자치단체 중앙분쟁조정위원회 등의 설치와 구성)	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체간 분쟁 조정 및 협의사항 조정 <ul style="list-style-type: none"> · 시·도간 분쟁: 행정부에 중앙분쟁조정위원회 · 시·군간 분쟁: 시·도에 지방분쟁조정위원회 설치
		제68조 (중앙행정기관과 지자체 간 협의조정)	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙행정기관과 지자체간 분쟁 협의·조정 <ul style="list-style-type: none"> · 국무총리 소속 행정협의조정위원회 설치
재정지원 관련	지방재정법	제23조 (보조금의 교부)	- 국가(시도)는 정책상 필요하다고 인정할 때 예산의 범위 내에서 지자체에 보조금을 교부할 수 있음
	지방교부세법	제9조 (특별교부세의 교부)	- 국가적 장려사업, 국기와 지자체간 협력이 필요한 사업, 지역역점사업 등 특별한 재정수요가 있을 경우 교부 가능(특별교부세 재원의 100분의 10)
	보조금 관리에 관한 법률	시행령 제4조 (보조금 지급대상 사업의 범위와 기준보조율)	- 폐기물처리시설·공동시설의 기준보조율이 서울 30%, 광역시 40%, 시·군의 경우 50%

가. 계획수립 및 집행관련 법률

먼저 국토 및 지역개발의 최상위법률이라 할 수 있는 「국토기본법」은 국토에 관한 계획 및 정책의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국토의 건전한 발전과 국민의 복리향상에 이바지함을 목적으로 제정되었다. 제3조3항에서 국가와 지방자치단체는 지역 간의 교류협력을 촉진시키고 체계적으로 지원함으로써 지역 간의 화합과 공동 번영을 도모하여야 한다고 선언적이고 규범적으로 규정하고 있다.

한편 선언적인 국토기본법에 비해서 지역간 공동사업 및 협력사업 추진과 관련한 대표적인 법률이라 할 수 있는 「국가균형발전특별법」은 지역간 협력을 법률 목적의 하나로 규정하고 이를 실행하기 위한 수단으로 지역발전투자협약, 세출예산의 차등지원 등을 두고 있다. 국가균형발전특별법은 지역 간 불균형을 해소하고 지역특성에 맞는 발전과 지역간 연계 및 협력 증진을 통하여 지역 간 균형발전에 이바지(제1조)하기 위해서 제정되었으며, “지역발전15)”, “지역생활권”, “경제협력권”, “경제협력권산업” 등을 정의하고 있다(제2조). 지역간 협력과 관련하여서 지역 간 균형 있는 발전 및 연계협력을 촉진하기 위하여 필요한 예산을 확보하고 관련 시책을 수립·추진하여야 한다고 국가 및 지방자치단체의 책무(제3조)를 규정하고 있다. 정부는 지역간 연계 및 협력을 증진시키고 지역경쟁력을 향상시키기 위하여 지역발전5개년계획(제4조)을, 시·도지사는 부문별 지역발전5개년계획(제5조)과 시·도발전계획(제7조)을 수립해야 하며, 시장·군수·구청장은 지역생활권발전계획(제7조의2)을 수립할 수 있고 정부와 시·도지사는 수립된 지역생활권계획에 대하여 예산의 범위에서 지원할 수 있다. 또한 시·도지사는 제29조에 의거 시·도의 특성 있는 발전과 지역생활권에 관한 중요 사항의 협의·조정 등을 위하여 시·도 생활권발전협의회¹⁶⁾를 둘 수 있도록 하였다.

15) “지역발전”이란 자율과 창의를 기반으로 지역별 특성을 고려한 지역 간의 균형 있는 발전과 상호 협력 증진을 통하여 주민 생활기반을 확충하고, 지역경제를 활성화함으로써 주민의 삶의 질 향상과 지역경쟁력을 강화하는 것을 말한다.

16) 시·도 생활권 발전협의회는 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하고 있는데, 시·도 생활권 발전협의회는 위원장 1명을 포함하여 20명 이내의 위원으로 구성하며, 위원장은 시·도지사가 된다.

한편 국가와 지자체는 국가와 지자체간 또는 지자체 상호간에 지역발전을 위한 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용 및 투자분담 등이 포함된 지역발전투자협약을 체결할 수 있으며, 국가와 지자체는 지역발전투자협약에 따른 사업을 추진하기 위하여 매년 필요한 예산의 편성 등 협약을 이행하기 위한 조치를 하여야 한다(제20조). 국가균형발전특별법 제39조 세출예산의 차등지원에서는 정부는 세출예산을 편성할 때 지자체의 재정상황 및 지역발전위원회의 평가결과 등을 고려하여 지자체별로 지원규모와 보조비율 등에 차등을 둘 수 있도록 하였다. 특히, 둘 이상의 지자체 관할구역에 효과가 미치는 사업을 해당 지자체가 공동으로 추진하는 사업에 대해서 정부는 예산편성시 우선반영하고, 사업별로 지원규모와 보조비율 등에 차등을 둘 수 있다(제39조2항).

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(약칭 국토계획법)」은 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상시키기 위하여 제정되었다. 지역간 협력과 관련하여서는 광역계획권 지정과 광역도시계획이 연관되는데, 국토부장관 및 도지사는 둘 이상의 시·도 또는 시·군의 공간구조 및 기능을 상호연계시키고 환경을 보전하며 광역시설을 체계적으로 정비하기 위하여 광역계획권(제10조)¹⁷⁾을 지정할 수 있다. 광역계획권이 같은 도의 관할 구역에 속해 있는 경우 광역도시계획의 계획수립 주체는 관할 시장·군수가 되며, 광역계획권이 둘 이상의 시·도 관할 구역에 걸쳐 있는 경우에 광역도시계획은 관할 시·도지사가 공동으로 수립하도록 되어 있다(제11조). 국토계획법에서 규정하고 있는 광역시설은 기반시설¹⁸⁾ 중 광역적인 정비체계가 필요한 시설로써 둘 이상 시·군의 관할구역에 걸쳐 있는 시설과 둘 이상의 시·군이 공동으로 이용하는 시설을 말한다(제2조8항).

17) 광역계획권이 둘 이상의 시·도의 관할구역에 걸쳐 있는 경우에는 국토교통부장관이 지정하며, 도의 관할구역에 속해 있는 경우에는 도지사가 지정한다.

18) 국토계획법 상 기반시설은 시행령 제2조(기반시설)에 의거 교통시설과 공간시설, 유통·공급시설, 공공·문화체육시설, 방재시설, 보건위생시설 및 환경기초시설을 의미한다. <표 1-1> 참조.

〈표 3-2〉 국토계획법상 광역시설 유형

구분		상세내역
설치시설	둘 이상의 시·군 관할구역에 걸치는 시설	도로·철도·운하·광장·녹지, 수도·전기·가스·열공급설비, 방송·통신시설, 공동구, 유류저장 및 송유설비, 하천·하수도(하수종말처리시설 제외)
이용시설	둘 이상의 시·군이 공동으로 이용하는 시설	항만·공항·자동차정류장·공원·유원지·유통업무설비·운동장·문 화시설·공공필요성이 인정되는 체육시설·사회복지시설·공공직업훈련시설·청소년수련시설·유수지· 화장장·공동묘지·봉안시설·도축장· 하수도(하수종말처리시설에 한한다)·폐기물처리시설· 수질오염방지시설·폐차장

「지역개발 및 지원에 관한 법률(약칭 지역개발지원법)」은 지역의 성장 잠재력을 개발하고 공공과 민간의 투자를 촉진하여 지역개발사업이 효율적으로 시행될 수 있도록 종합적·체계적으로 지원함으로써 지역경제를 활성화하고 국토의 균형 있는 발전에 이바지하기 위하여 제정되었으며, 2016년 8월부터 시행되었다. 시도지사는 낙후지역 또는 낙후지역과 그 인근지역을 연계한 지역개발사업, 그리고 거점지역과 그 인근지역을 연계하여 지역발전의 전략적 거점으로 육성하거나 특화산업을 발전시키기 위한 지역개발사업을 추진하려는 경우에는 지역개발계획을 수립(제7조)하여야 하며, 지역개발계획에는 관련 지방자치단체 간 연계 발전전략에 관한 사항이 포함된다. 국가는 지역의 발전을 위한 종합적인 시책을 수립·추진하고 지원 방안을 마련할 수 있으며, 지방자치단체는 지역주민의 참여와 국가 및 다른 지방자치단체와의 상호협력을 통하여 지역을 발전시킬 수 있는 계획과 시책을 수립·시행하여야 한다(제3조).

나. 지자체 상호간 행정협력 및 갈등관련 법률

「지방자치법」은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고

능률적으로 수행하고, 지방을 균형있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키는 법률이다. 지방자치법 제8장에서는 지방자치단체 상호간의 관계 제1절에서는 지방자치단체 간의 협력과 분쟁조정에 관한 규정을 광범위하게 포함하고 있다.

먼저 지자체 협력과 관련하여 지방자치법은 지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청을 받으면 법령의 범위에서 협력(제147조)하여야 한다고 명시하여 지자체 간 상호협력 증진을 통한 행정효율성 도모를 목적으로 협력적 추진체계 및 경비부담에 관한 규정을 두고 있다. 한편 지자체 상호간·지자체의 장 상호간에 사무처리시 분쟁이 발생하면 행정부장관 또는 시·도지사가 당사자 신청에 따라 조정할 수 있다(제148조)고 규정하고 있다. 협력사항으로는 사무위탁(제151조), 행정협의회(152조~158조), 지방자치단체조합(159조~164조), 지방자치단체의 장 등의 협의체(제165조) 등을 규정하고 있으며, 분쟁조정사항으로는 중앙분쟁조정위원회와 지방분쟁조정위원회(148조~150조)와 행정협의조정위원회(제168조) 등을 규정하고 있다.

다. 재정지원관련 법률

지역간 공동사업 재정지원과 관련된 법률은 「지방재정법」, 「지방교부세법」, 「보조금 관리에 관한 법률」을 들 수 있다. 이들 법률에서는 협력이 필요한 경우 보조금이나 교부세를 차등지원하거나 차등기준 보조율을 지급할 수 있도록 규정하고 있다¹⁹⁾. 지역간 협력사업의 경우 국가균형발전특별법에 관련조항이 마련되어 있기는 하지만 지역간 협력사업을 추진하기 위한 구체적인 재원마련규정은 미비하다. 지역발전위원회의 지역간 협력사업은 지역발전특별회계 재원을 활용하여 지원해오고 있다(차미숙 외, 2014).

19) 앞서 살펴본 바와 같이 국가균형발전특별법에서도 둘 이상의 지자체 관할구역에 효과를 미치는 사업을 해당 지자체가 공동으로 추진하는 사업에 대해서 정부는 예산편성시 우선반영하고, 사업별로 지원규모와 보조비율 등에 차등을 둘 수 있도록 하고 있다.

〈표 3-3〉 공동시설의 보조금 기준보조율

구분	기준보조율(%)	비고
폐기물처리시설	- 서울 30%, 광역시 40%, - 시·군 및 도서지역 50%	- 서울과 광역시는 공동시설만 지원 - 시·군의 단독시설 및 도서지역의 매립시설은 30% 지원
가축분뇨공공처리시설	- 광역시 60%, 광역시(군) 80% - 시군구 80% - 지역단위 통합관리센터 70%	
도시철도	- 서울 40%, 지방 60%	- 민간투자 경량전철 제외
문화시설	- 보조율 40%	- 문예회관은 정액보조 - 농어촌 공공도서관 80%
체육시설	- 서울 30%, 지방 70~88%	- 지방은 재정자주도에 따라 차등지원

주: 보조금 관리에 관한 법률 시행령 제4조(보조금 지급대상사업의 범위와 기준보조율) 별표 1에서 발췌

먼저 지방재정법의 경우 제23조에서 국가는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다고 규정하고 있으며, 지방교부세법의 경우에는 제9조에서 국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체 간에 시급한 협력이 필요한 사업, 지역 역점시책 또는 지방행정 및 재정운용 실적이 우수한 지방자치단체에 재정 지원 등 특별한 재정수요가 있을 경우 특별교부세 재원의 100분의 10에 해당하는 교부세를 교부할 수 있다. 한편 보조금 관리에 관한 법률 시행령 제4조 보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율에서 폐기물처리시설의 경우 서울과 광역시는 공동시설에 한해서 기준보조율 30%와 40%를 적용하고 있다. 하지만 시·군 공동시설의 경우에는 50%를 적용하여 인상보조율을 적용하고 있다.

2. 지자체간 협력제도 및 운영현황

지방자치단체 간 협력제도는 크게 지방자치법에서 규정하고 있는 사무위탁, 행정

협의회, 지방자치단체조합, 지방자치단체 등의 협의체, 협약 등에 의한 협력사업 등을 들 수 있다.

〈표 3-4〉 지방자치법 상 지자체 협력제도

제도	운영목적	관련규정
사무위탁	지방자치단체 또는 그 장은 소관사무의 일부를 다른 지방자치단체 또는 그 장에게 위탁·처리	제151조(사무의 위탁)
행정협의회	지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체와 관련된 사무의 일부를 공동 처리	제152조(행정협의회의 구성)~158조(규약변경 및 폐지)
지방자치단체조합	2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동처리	159조(지방자치단체조합의 설립)~164조(규약변경 및 해산)
지방자치단체장 등 협의체	지방자치단체장 또는 지방의회 의장은 상호간 교류와 협력증진 공동의 문제를 협의하기 위해서 전국적 협의체 설립	제165조(지방자치단체장 등 협의체)
협력사업(협약에 의한 공동사무처리)	지방자치단체가 단독으로 처리하기 어려운 업무를 공동으로 처리	제147조(지방자치단체 상호 간의 협력)

가. 사무위탁

사무위탁은 지방자치단체 간 업무중복을 방지하고 예산절감을 위해 해당 지방자치단체의 사무 일부를 다른 자치단체에 위탁하여 처리하는 제도이다. 현행 지방자치법 제151조에 관련규정이 수립되어 있다.

업무협력 및 분업을 원하는 해당 지방자치단체들이 구체적인 협력내용을 결정할 수 있다는 점에서 자율성과 융통성이 확보되며 지방자치단체조합 등과 같은 새로운 권리주체의 설립이 필요 없기 때문에 비용이 절약된다. 사무위탁의 대상이 되는 업무에는 상·하수도 및 쓰레기처리 등 환경시설, 환경보전, 수질개선 및 공공시설물 설치 분야 등이 있다. 추진절차는 해당 지방자치단체 간 협의를 통해 위탁사무의 내용, 범위, 경비부담 등을 정하며 규약을 제정하고 고시함으로써 이루어진다.

〈그림 3-1〉 사무위탁 주요 추진절차



자료: 행정자치부(2016)「2016년도 지방자치단체 광역행정 업무편람」.

사무위탁은 효율적인 제도이나 지방자치단체의 경험부족과 협상문화의 미성숙으로 크게 활용되고 있지 못하다. 다음의 표는 2015년 말을 기준으로 사무위탁 추진실적을 정리한 것이다. 민선자치가 실시된 1995년 이후 2015년까지 58건이 진행되었다. 2003년까지는 연간 5회~8회로 활발히 진행되었으나 2004년 이후 연간 2건 이하로 감소하였다. 분야별로는 상·하수 처리가 26건으로 가장 많았고 그 다음으로 쓰레기 처리 17건, 행정기능 및 교육이 각각 6건 등 진행되었다. 기관별로는 기초자치단체간 사무위탁이 30건으로 가장 많았으며 광역자치단체 간이 18건, 광역-기초자치단체간이 10건 진행되었다.

〈표 3-5〉 사무위탁 운영현황

연도별								
'95~'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
12	10	5	5	8	2	1	-	1
'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	계
1	-	1	1	6	4	1	-	58
분야별								
상·하수 처리	쓰레기 처리	묘지	도로건설	행정기능 등	교육			
26	17	1	2	6	6			
권역별								
광역-광역간			광역-기초간			기초-기초간		
18			10			30		

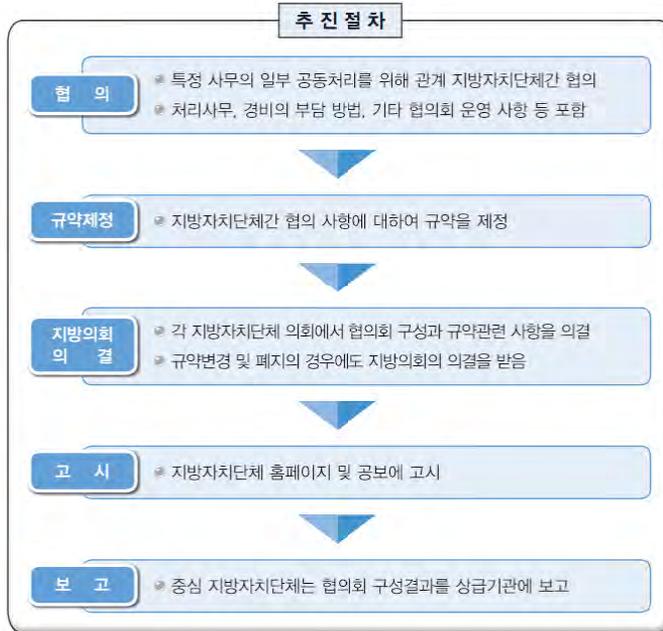
자료: 행정자치부(2016) 「2016년도 지방자치단체 광역행정 업무편람」.

나. 행정협의회

행정협의회는 2개 이상의 지방자치단체와 관련된 특정 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위해 설치하는 협의기구다. 행정협의회는 주로 광역계획 및 집행, 특수행정수요 충족, 공공시설의 공동설치, 행정정보 교환 및 행정·재정업무 조정 등을 수행하고 있다. 1988년 지방자치법전면개정으로 신설된 지방자치단체 상호간 협력제도 중 하나이며 현행 지방자치법제152조에 근거하여 집행되고 있다.

행정협의회는 법인이 아니기 때문에 권리의무의 주체가 아니며 협력대상에 제한이 없기 때문에 지금까지 우리나라에서 가장 널리 활용되고 있는 협력방식이다. 일반적으로 자치단체 간 협의에 의해 규약을 정하고 자발적으로 운영되지만 행정협의회의 협의 및 사무 처리의 효력에 관한 규정(제157조)과 협의사항의 조정에 관한 규정(제156조) 등을 통해 법적 구속력을 부여하고 있다. 행정협의회는 협의, 규약제정, 지방의회 의결, 고시 및 보고 순으로 추진된다.

〈그림 3-2〉 행정협의회 추진절차



자료: 행정자치부(2016)「2016년도 지방자치단체 광역행정 업무편람」.

2015년 말을 기준으로 99개의 행정협의회가 설립되어 있다. 광역권의 경우 1988년 구성된 수도권 행정협의회와 1989년 구성된 광주전남 광역행정협의회, 2009년 구성된 충청권광역경제발전위원회 및 2012년에 설립된 충청소방학교운영 행정협의회 등 12개가, 기초지역권의 경우 경기 5개, 광주 2개, 강원 3개, 충북 및 충남 6개, 전북 및 전남 15개, 경북 및 경남 9개 등 총 40개 협의회가 구성되어있다. 기능별로는 광역지자체를 포함한 행정협의회가 4개며 기초지자체 행정협의회가 43개 구성되어 있다.

〈표 3-6〉 행정협의회 운영현황

구분	계	권역별			기능별
		소계	광역권	기초권	
계	99	52	12	40	47

자료: 행정자치부(2016)「2016년도 지방자치단체 광역행정 업무편람」.

다. 지방자치단체조합

지방자치단체조합은 두 개 이상의 지방자치단체가 구성원이 되어 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 목적으로 설립하는 법인체이다. 행정협의회와 달리 지방자치단체조합은 법인이기 때문에 집행력이 더 뛰어나다는 장점이 있다. 다만 조례 제정권은 인정하지 않는다. 1988년 지방자치법개정에 따라 지방자치단체 간 협력제도 중 하나로 신설되었으며 1989년 개정에 의해 지방자치단체조합의 사무기능이 강화되었다.

조합에는 의결기관인 조합회의, 집행기관의 장인 조합장과 업무처리를 위한 사무직원을 배치한다. 조합장은 조합을 대표하며 조합의 사무를 총괄한다. 조합회의는 조합의 규약에 따라 조합의 중요사무를 심의·의결하고 조합이 제공하는 업무 등에 대한 사용료, 수수료 및 분담금을 징수한다. 지방자치단체조합 운영현황을 보면, 현재 7개의 지방자치단체조합이 설립되어 있다.

〈표 3-7〉 지방자치단체조합 설립현황

명칭	구성원	목적	승인일자
부산·진해 경제자유구역청	부산광역시, 경남도	부산·진해 경제자유구역 내 각종 인·허가사무 및 외자유치 등	'04.1.20
광양만권 경제자유구역청	전남도·경남도	광양만권 경제자유구역 내 각종 인·허가사무 및 외자유치 등	'04.1.20
수도권 교통본부	서울특별시·인천광역 시·경기도	수도권 교통 광역교통 추진 운영	'05.2.4
황해 경제자유구역청	경기도·충남도	황해 경제자유구역 내 각종 인·허가 사무 및 외자유치 등	'08.6.10
대구·경북 경제자유구역청	대구광역시·경북도	대구·경북 경제자유구역 내 각종 인·허가사무 및 외자유치 등	'08.6.10
지리산권 관광개발조합	남원·장수·구례·곡성 ·함양·산청·하동	지리산 인근 7개 시군 관광개발사업 공동 추진	'08.9.5
지역상생 발전기금조합	16개 시·도	수도권 규제 합리화 이익을 지방상생발전 재원으로 활용	'10.5.3

주: 1) '수도권매립지운영관리조합' 91. 11. 7) '은 『수도권매립지공사』로 전환' 00. 7. 22)
'자치정보화조합' 03.1.21) '은 특수법인인 『한국지역정보개발원』으로 전환' 08. 2. 21)

2) (해산) '부산·거제간연결도로건설조합' (부산광역시-경남도, ' 11.6. 8),
'부산·김해경량전철조합' (부산광역시-김해시, ' 11. 12. 29)

자료: 행정자치부(2016) 「2016년도 지방자치단체 광역행정 업무편람」.

라. 지방자치단체의 장 등의 협의체

지방자치단체의 장 등의 협의체는 지방자치단체의 장이나 지방의회 의장 상호간의 교류·협력을 증진하고 공동의 문제를 협의하기 위해 설립된 법정단체이며, 1999년 지방자치법 개정으로 신설되었다. 2011년 개정된 지방자치법 제154조의2 제3항에 의거하여 전국협의체는 지방자치에 영향을 미치는 법령 등에 대해 행정자치부장관의 승인을 받아 정부에 의견을 제출 할 수 있다. 그러나 전국협의체의 의견제출에 대한 국가의 응답의무를 규정하고 있지 않다.

2016년 3월을 기준으로 4개 협의회가 운영되고 있다. 대부분 회장, 부회장, 감사로

임원진을 구성하였으며 필요에 따라 대변인, 사무총장, 정책위원장 등을 두고 있다.

〈표 3-8〉 지방자치단체장 등의 협의체 운영현황

명칭	임원진	사무처 현황	설립일자
전국시·도지사 협의회	회장(유정복 인천시장, 부회장 (2), 감사(1) 임기: 1년	- 직원: 48명 - 사무실: 서울 종로구 청계천 로 85, 16층 - 연락처: 02-2170-6022	'99.1.23 결성 '00.3.18 등록
전국시장·군수·구 청장협의회	대표회장(조충훈 순천시장, 부회 장(3), 감사(2), 대변인 사무총장 임기: 1년	- 직원: 18명 - 사무실: 서울 영등포구 은행 로 4, 902호 - 연락처: 02-790-0861	'99.9.18 결성 '00.4.26 등록
전국시·도의회 의장협의회	회장(박래학 서울특별시회의의 장, 수석부회장(1), 부회장(4), 감사(2), 사무총장 정책위원장 임기: 1년	- 직원: 16명 - 사무실: 서울 용산구 한강대 로 140, 808호 (대한지방행 정공제회관) - 연락처: 02-794-0956	'00.6.28 등록
전국시·군· 자치구의회의장협 의회	회장(천만호 부산 동래구의회의 장, 수석부회장(1), 부회장(3), 감사(2), 사무총장 대변인 임기: 1년	- 직원: 8명 - 사무실: 서울 송파구 우레성 대로 6(현대토평스 12층) - 연락처: 02-3444-5910	'00.4.12 등록

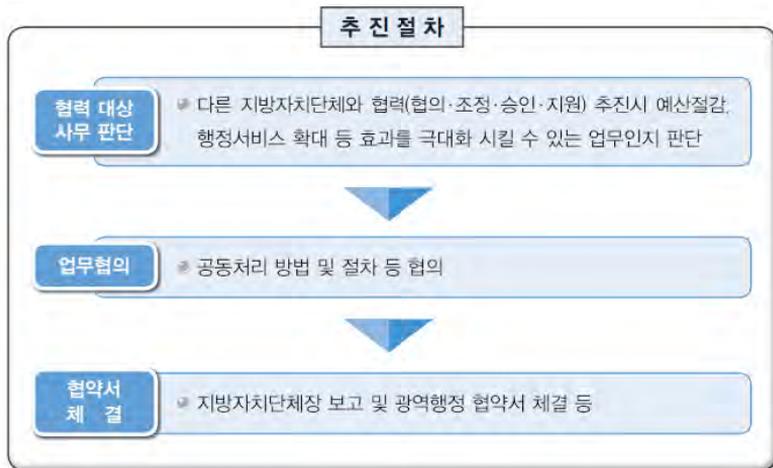
자료: 행정자치부(2016)「2016년도 지방자치단체 광역행정 업무편람」.

마. 협력사업(협약에 의한 공동사무처리)

협력사업(협약에 의한 공동사무처리)은 행정업무의 광역성 또는 지방자치단체의 인적·물적 자원부족으로 단독처리가 힘들거나 중복투자가 예상되는 경우 다른 지방자치단체와 협력하는 사업을 말한다. 협력사업은 협약 당사자가 공법인이기 때문에 사무위탁과 마찬가지로 공법상 계약에 해당하지만 사무위탁은 한 지방자치단체가 다른 지방자치단체에게 업무를 위임 또는 대리하는 협력방식인데 비해 협력사업은 양 지방자치단체가 공동으로 처리하는 협력방식이다. 1988년 「지방자치법」전면 개정에 의해 협력제도 중 하나로 신설되었다. 협력사업의 유형은 지역 간 공동 관심사에 대한 연구용역, 박람회 개최, 산업단지 조성, 기업투자 설명회 등 다양하다. 협력

사업 추진절차는 먼저 지방자치단체들이 협력 대상 사무를 협의하고 공동처리 방법 및 절차 등에 대해 협의한다. 협의 내용에 대해 지방자치단체장에 보고하고 광역행정 협약서를 체결한다.

〈그림 3-3〉 협력사업 추진절차



자료: 행정자치부(2016) 「2016년도 지방자치단체 광역행정 업무편람」.

2015년 말을 기준으로 총 458건의 협력사업이 추진되었다. 분야별로는 행정 기능 등이 204건, 지역개발 사업 145건으로 가장 많았고 그 외 상수도관리, 하수처리 및 폐기물 처리 사업이 진행되었다. 기관별로는 광역-광역간이 269건으로 가장 많았고 기초-기초간이 153건, 광역-기초간이 29건, 지방-중앙 등이 7건 진행되었다.

〈표 3-9〉 협력사업 추진현황

연도별								
'95-'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
78	23	57	8	28	20	16	24	27
'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	계
55	18	10	14	20	26	9	25	458
분야별								
상수도관리	하수처리	폐기물처리	지역개발	행정기능 등	합계			
38	30	41	145	204	458			
권역별								
광역-광역간		광역-기초간		기초-기초간		지방-중앙 등		
269		29		153		7		

자료: 행정자치부(2016) 「2016년도 지방자치단체 광역행정 업무편람」.

3. 지자체간 갈등조정제도 및 운영현황

우리나라의 지자체간 갈등조정제도는 대표적으로 지방자치법에 명시되어 있는 행정협의조정위원회와 중앙분쟁조정위원회, 그리고 지방분쟁조정위원회 등을 들 수 있다. 지자체 협력사업을 추진함에 따라서 지역 간 공동의사결정 사안이 많아지고 지역 간 경쟁이 유발되어 갈등 발생 가능성도 함께 증가되었다. 이에 따라 지역 발전 사업을 둘러싼 갈등에 있어서 갈등을 조정하기 위한 제도적 장치의 필요성도 증대되었기 때문이다.

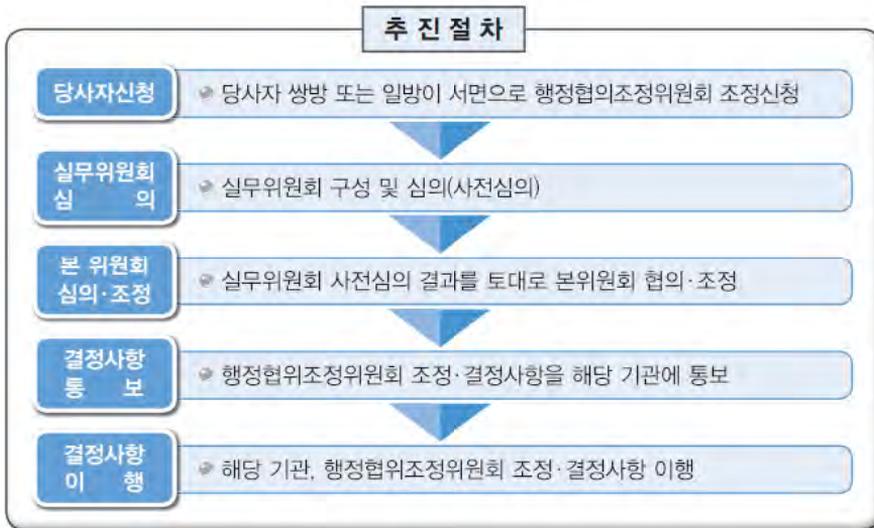
〈표 3-10〉 지자체 갈등조정제도

제도	운영목적	조항	관련규정
행정협의조정위원회	중앙행정기관의 장과 지방자치단체장인 사무를 처리함에 있어 의견을 달리하는 경우 협의·조정	지방자치법	제168조(중앙행정기관과 지방자치단체간 협의조정)
		지방자치법 시행령	제104조와 제110조
중앙분쟁조정위원회	시·도간 또는 시·도를 달리하는 시·군·구간 분쟁 및 시도와 지방자치단체조합간 분쟁, 매립지 등 신규토지의 귀속 지방자치단체 결정 등 심의·의결	지방자치법	제148조(지방자치단체 상호간의 분쟁조정) 제150조(분쟁조정위원회 운영) 제170조(지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령)
		지방자치법 시행령	제85조와 제94조
지방분쟁조정위원회	동일 광역자치단체 내 기초자치단체간 분쟁 심의·의결	지방자치법	제148조(지방자치단체 상호간의 분쟁조정) 제150조(분쟁조정위원회 운영)
		지방자치법 시행령	제85조, 제86조, 제94조

가. 행정협의조정위원회

행정협의조정위원회는 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리할 때 의견을 달리하는 경우 이를 협의·조정하는 기능을 한다. 위원회 근거는 「지방자치법」 제 168조(중앙행정기관과 지방자치단체간 협의조정), 「지방자치법 시행령」 제 104조 내지 제 110조에 기반하고 있다. 1999년 8월 31일 행정협의조정기구 설치 근거가 최초로 마련된 이후(2000년 3월 2일 시행), 현재까지 제8기 행정협의조정위원회가 출범하였다. 행정협의조정위원회는 위원장 포함 13인 이내로 구성되며 국무총리 소속으로 위촉직 4인(국무총리가 위촉, 임기 2년이며 연임 가능), 당연직 4인(기재부·행자부 장관, 국무조정실장, 법제처장), 지명직(2~5인, 안전관련 관계 장관 및 시·도지사중 위원장이 지명) 등으로 구성된다. 특히 행정협의조정위원회는 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무²⁰⁾인 경우에 이를 협의·조정하며 심의에 들어가기 전에 국가사무인지의 여부를 우선적으로 판단한다.

〈그림 3-4〉 행정협의조정위원회 추진절차



자료: 행정자치부(2016)「2016년도 지방자치단체 광역행정 업무편람」.

2015년 말을 기준으로 행정협의조정위원회에서 조정 및 결정된 사례는 조정 7건, 각하 2건, 취하 5건으로 총 14건에 달하고 있다.

20) 국가사무는 ① 외교·국방·사법·국세 등 국가의 존립에 필요한 사무, ②물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 사무, ③농림·축·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모 사무, ④국가하천, 지정항만, 고속도로, 우편, 철도 등 전국적 규모 사무 등이 있다.

〈표 3-11〉 행정협의조정위원회 조정 및 결정사례

구분	건수	분쟁조정 사례
조정	7	<ul style="list-style-type: none"> - 군산 개야도 어업권 손실 보상(전북 군산시→건설교통부) - 지하철 분당선 개포 1·2역 신설 사업비 부담(철도청→서울특별시 토지공사) - 녹산국가산업단지 해안변 방재대책부산광역시→건설교통부) - 제2롯데월드 신축(국방부→서울특별시) - 제2롯데월드 신축(서울특별시→국방부) - 포스코 新제강공장 고도제한 완화(경북 포항시→국방부) - 인양교도소 재건축협의 불가처분 취소법무부→경기 안양시)
각하	2	<ul style="list-style-type: none"> - 경부고속철도 제4-1공구 역명칭 선정(충남 아산시→건설교통부) - 신행만 명칭(해양수산부→부산광역시·경남도)
취하	5	<ul style="list-style-type: none"> - 난지도 폐기전 처리시설 보상(환경부→서울특별시) - 포항 정차망 어업권 손실보상(경북 포항시→해양수산부) ('02, '03년 두 번 신청) - 경인2복선 전철사업비 부담(철도청→경기 부천시) - 청주 국유재산 도시계획시설 결정 취소(국방부→충북 청주시)

자료: 행정자치부(2016)「2016년도 지방자치단체 광역행정 업무편람」.

나. 지방자치단체 중앙분쟁조정위원회

지자체 중앙분쟁조정위원회는 지자체 상호간 혹은 지자체 장과 상호 간 사무를 처리할 때 분쟁이 발생하는 경우 행정자치부 장관이나 시도지사가 당사자의 신청에 따라 분쟁을 조정한다. 분쟁이 공익을 현저히 저해하여 조속한 조정이 필요하다고 인정되면 당사자의 신청이 없어도 직권으로 조정하며 「지방자치법」 제 4조, 제148조, 제150조(지방자치단체간 분쟁 조정), 「지방자치법」 제170조(지방자치단체의 장에 대한 직무이행 명령), 「지방자치법 시행령」 제85조, 제94조에 근거한다. 중앙분쟁조정위원회는 위원장 포함 11인 이내로 구성되며 행정자치부 소속으로 위촉직 6인(위원장 및 위원, 임기 3년이며 연임 가능)과 당연직 5인(기획재정부, 행정자치부, 산업통상자원부, 환경부, 국토교통부 차관)으로 구성된다.

2015년 말을 기준으로 중앙분쟁조정위원회는 조정 8건, 기각 1건, 각하 2건, 취하 4건의 총 15건의 분쟁을 조정하였으며 137건의 신규토지관할 결정을 실시하였다.

〈표 3-12〉 지방자치단체 중앙분쟁조정위원회 분쟁조정 현황

구분	건수	분쟁조정 사례
조정	8	<ul style="list-style-type: none"> - 경전철 노선변경에 따른 환승역사 건립 부담(경기 의정부시→서울특별시) - 아산만 방조제 및 담수호 경계 분쟁(경기 평택시→충남 아산시) - 사설납골시설 공설화(경기 화성시→서울 종로구 등 7개구) - 신항만 1-1단계 시설관할권(1차, 경남도→부산시) - 신항만 1-1단계 시설관할권(2차, 부산시→경남도) - 강남순환도시고속도로사업 도시계획시설 결정(서울특별시→경기 과천시) - 행정구역 명칭 변경 관련 분쟁(충북 단양군→경북 영주시) - 지역상생발전기금 법정출연금 납일 분쟁(13개 비수도권 시·도지사→서울특별시)
기각	1	<ul style="list-style-type: none"> - 읍내어린이공원 소유권 분쟁(대구 북구→대구광역시)
각하	2	<ul style="list-style-type: none"> - 아산국가공단항만 개발 경계 관련 (경기 평택시→충남 당진군) - 행정구역 개편에 따른 집중재산 인계 (경기 김포시→인천 계양·서구)
취하	4	<ul style="list-style-type: none"> - 자동차 액화가스 충전소 설치(인천 계양구·경기 부천시→경기 김포시) - 자동차 액화가스 충전소 설치(서울 강동구→경기 하남시) - 철목재래시장 소유권 분쟁(2차, 대구 북구→대구광역시) - 자동차등록사무소 분소운영 분쟁(서울 강남구→경남 함안군)

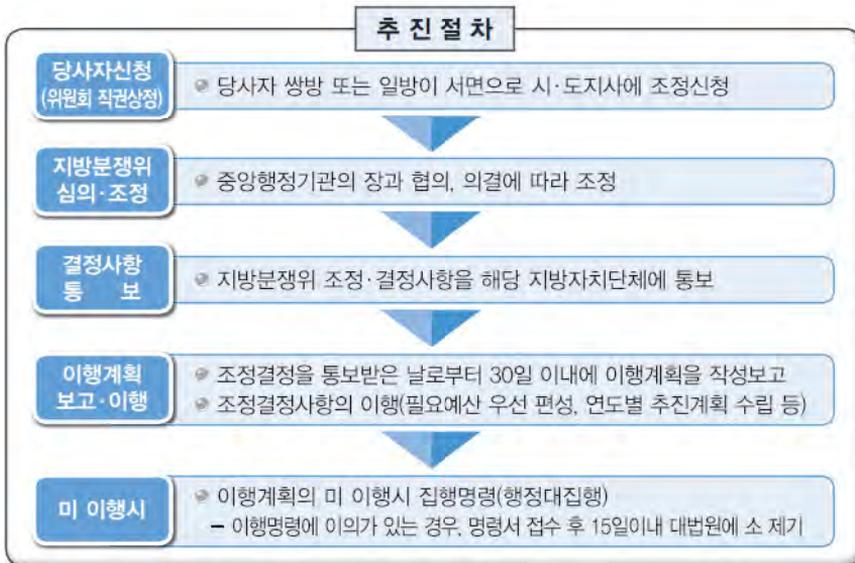
자료: 행정자치부(2016)「2016년도 지방자치단체 광역행정 업무편람」.

다. 지방자치단체 지방분쟁조정위원회

지방분쟁조정위원회는 지방자치단체 상호간 혹은 지자체 장 상호간 사무를 처리할 때 의견을 달리하여 분쟁이 발생하는 경우 협의와 조정을 위해 시·도에 설치하는 위원회이다. 지방분쟁조정위원회는 중앙분쟁조정위원회의 심의·의결 대상에 해당하지 아니하는 지방자치단체·지방자치단체조합 간 또는 그 장 간의 분쟁을 심의·

의결하며 지방자치법 제 148조, 제150조 및 지방자치법 시행령 제85조, 제86조, 제 94조에 근거하고 있다. 위원회는 위원장 포함 11인 이내로 구성되며 시·도 지사 소속으로 위촉직 6인(위원장 및 위원, 임기 3년이며 연임 가능)과 당연직 5인(기획재정부, 행정자치부, 산업통상자원부, 환경부, 국토교통부 차관)으로 구성한다.

〈그림 3-5〉 지방분쟁조정위원회 분쟁조정 추진절차



자료: 행정자치부(2016)「2016년도 지방자치단체 광역행정 업무편람」.

시·도 지방분쟁조정위원회는 2015년 말을 기준으로 조정 5건, 기각 2건, 각하 및 취하 각 1건 등 총 9건의 분쟁을 조정하였다.

〈표 3-13〉 시·도 지방분쟁조정위원회 조정결정 현황

구분	건수	분쟁조정 사례
조정	5	<ul style="list-style-type: none"> - 개발제한구역내 자동차 액화석유가스 충전소 관련(인천 연수구↔인천 남동구) - 행정구역 개편에 따른 공유재산승계 (경기 남양주시↔경기 양주시) - 하천점용 불허기(경기 동두천시↔경기 연천군) - 용인수지구 위탁하수처리비 산정(경기 용인시↔경기 성남시) - 진주권 광역쓰레기 매립장 사용(경남 진주시↔경남 사천시)
기각	2	<ul style="list-style-type: none"> - 중랑천 자동차전용도로 폐쇄(경기 양주시↔경기 의정부시) - 광명 봉안당 건립(경기 안양시↔경기 광명시)
각하	1	<ul style="list-style-type: none"> - 울촌제1지방산업단지 관할구역 조정(전남 공양시↔전남 순천시)
취하	1	<ul style="list-style-type: none"> - 평창군 대관령면 명칭변경(강원 평창군↔강원 강릉시)

자료: 행정자치부(2016)「2016년도 지방자치단체 광역행정 업무편람」.

제2절 지자체간 지역발전사업 갈등발생 현황분석

둘 이상의 지자체가 공동으로 추진하는 지역발전사업에 대한 갈등발생 현황은 민선 이후 2007년까지 집계된 216건을 대상으로 갈등주체별, 사업내용별 자료를 대상으로 갈등사업을 파악한 김선기 외(2008)와 국토계획법상 기반시설에 해당하는 광역도시계획시설에서 발생한 갈등현황을 분석한 국토교통부(2011b)의 자료를 토대로 요약·정리하여 작성하였다²¹⁾. 국토교통부(2011b)의 자료는 갈등관련 보고서와 학술지, 학위논문 및 정부발간물 등을 통해서 수집하여 신문기사 검색을 통해 추가·조사하는 방식을 취하였으며, 총 갈등사업은 150건에 달한다.

1. 갈등주체별 발생현황

먼저 갈등주체별로는 김선기 외(2008)에 따르면, 1995년에서 2007년까지 216건의 지방자치단체간 갈등이 발생한 것으로 집계되고 있어 민선 지방자치가 본격적으로 실시된 이후인 90년대 말에 지방자치단체의 갈등은 급격히 증가하는 양상을 보이고 있다고 하였다.

갈등의 주체는 광역자치단체간 갈등이 216건 중에서 80건으로 37%를 차지하여 가장 많았고, 그 다음으로는 기초자치단체간 갈등이 74건으로 34.3%를 차지하여 수직적 갈등보다는 수평적 갈등이 더 많이 발생하는 것으로 나타났다. 중앙정부와 지자체간의 갈등은 53건으로 24.5%를 차지하여 광역자치단체와 기초자치단체간 수직적 갈등보다 많았다.

21) 지자체간 지역발전사업의 갈등은 현재 총괄부처가 별도로 정해져 있지 않아서 갈등발생현황이 일관된 기준에 의해서 작성된 자료가 부재한 상황이다.

〈표 3-14〉 지자체간 갈등발생현황('95~'07)

구분	합계	광역시-광역시	기초-기초	광역시-기초	중앙-지방
갈등발생건수	216건	80건	74건	9건	53건
비율	100.0%	37.0%	34.3%	4.2%	24.5%

자료: 김선기 외(2008).

국토교통부(2011b) 자료에 따르면 총 150건의 광역도시계획시설사업 갈등 중에서는 기타를 포함한 주민과 행정 간 갈등이 116건(77.4%)으로 가장 많았다. 이는 광역도시계획시설의 경우 주민의 일반적인 생활과 밀접하게 관련되어 있기 때문인 것으로 판단된다. 이 연구에서 갈등의 주체는 광역자치단체간, 기초자치단체간, 광역 대 기초자치단체간, 중앙정부 대 광역자치단체간, 중앙정부 대 기초지방자치단체간, 주민 대 광역, 기초, 중앙, 공사로 구분되어 있으나, 편의상 본 연구에서는 광역-광역, 기초-기초, 광역-기초, 중앙-지방, 주민-행정으로 재분류하여 집계하였다.

〈표 3-15〉 광역시설사업의 갈등주체별 갈등발생현황

구분	합계	광역시-광역시	기초-기초	광역시-기초	중앙-지방	주민-행정
갈등발생건수	150건	1건	12건	8건	13건	116건
비율	100.0%	0.7%	8.0%	5.3%	8.7%	77.4%

자료: 국토해양부(2011)를 바탕으로 재분류.

2. 사업내용별 발생현황

사업내용별로는 먼저 김선기 외(2008)에서 지자체간 216건의 갈등 중에서 비선호 시설이 대다수를 차지하고 있었으며, 이는 62건으로 전체의 28.7%를 차지하고 있었다. 비선호시설 중에서는 특히, 화장장 및 납골시설과 폐기물처리시설사업 갈등이

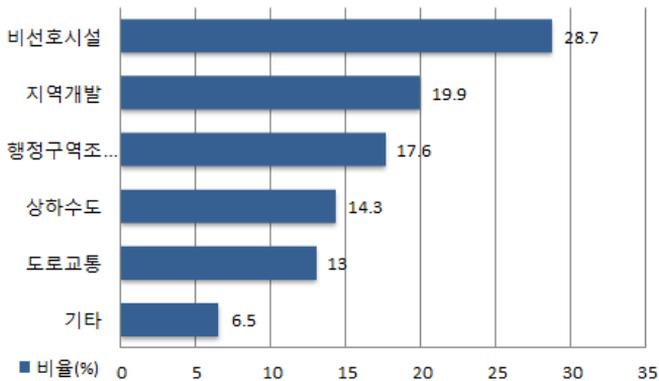
많이 발생했다. 그 다음으로는 관광을 포함하는 지역개발사업(19.9%)과 행정구역 조정(17.6%)으로 인한 지방자치단체간 갈등이 많이 발생하는 것으로 나타났다.

〈표 3-16〉 지자체간 사업내용별 갈등발생현황('95~'07)

구분	합계	비선회 시설	지역개발	행정구역 조정	상하수도	도로교통	기타
갈등발생건수	216건	62건	43건	38건	31건	28건	14건
비율	100.0%	28.7%	19.9%	17.6%	14.3%	13.0%	6.5%

자료: 김선기 외(2008).

〈그림 3-6〉 지자체간 사업내용별 갈등발생비율('95~'07)



국토교통부(2011b)에서 집계한 광역시설사업의 유형별 갈등발생현황은 환경기초 시설로 인한 갈등이 46건으로 30.7%를 차지하여 가장 많은 것으로 나타났으며, 그 다음으로는 교통시설이 38건으로 25.3%, 유통·공급시설이 29건으로 19.3%를 차지하는 것으로 나타났다. 환경기초시설의 경우, 시설입지가 인근 지역의 행정구역과 맞닿아 있거나, 기피시설의 입지에 따른 주민들의 불만이 갈등을 일으키는 요인으로 작용하는 것으로 나타났다. 한편 비선회시설과 관련된 갈등은 97건으로 64.7%,

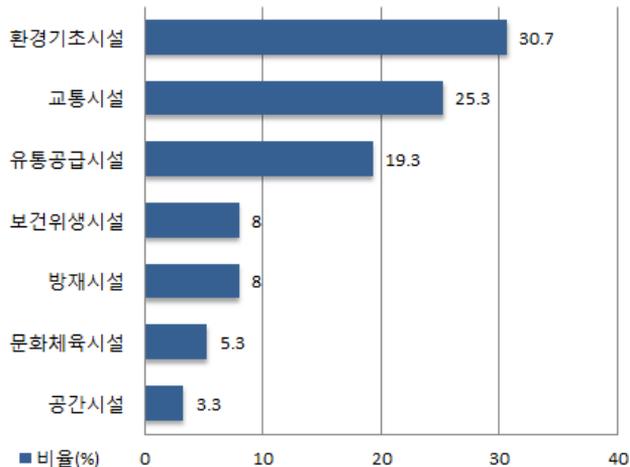
선호시설은 30건으로 20.0%, 복합시설은 23건으로 15.3%를 차지하고 있다.

〈표 3-17〉 광역시설사업의 시설유형별 갈등발생현황

구분	합계	교통 시설	공간 시설	유통공 급시설	문화체 육시설	방재 시설	보건위 생시설	환경기 초시설
갈등발생건수	150건	38건	5건	29건	8건	12건	12건	46건
비율	100.0%	25.3%	3.3%	19.3%	5.3%	8.0%	8.0%	30.7%

자료:국토해양부(2011).

〈그림 3-7〉 광역시설사업의 시설유형별 갈등발생비율



〈표 3-18〉 광역시설사업의 선호유형별 갈등발생현황

구분	합계	선호시설	비선호시설	복합시설
갈등발생건수	150건	30건	97건	23건
비율	100.0%	20.0%	64.7%	15.3%

자료:국토해양부(2011).

광역시설의 갈등을 시설 유형별·갈등주체별로 살펴보면 시설의 특성상 환경기초 시설과 공간시설, 보건위생시설 및 문화체육시설의 경우 ‘주민-행정간’의 갈등발생 비율이 높은 것으로 나타났다. 방재시설의 경우에는 중앙부처와 지방자치단체간에 갈등이 가장 많이 발생하고 있었다.

〈표 3-19〉 광역시설사업의 시설유형별·갈등주체별 갈등발생현황

(단위: %)

갈등주체 \ 시설별	교통	공간	유통 공급	문화 체육	방재	보건 위생	환경기초
광역-광역간	0	0	0	0	0	0	2.2
기초-기초간	7.9	0	0	0	25	8.3	10.9
광역-기초간	5.3	20	0	0	0	8.3	8.7
중앙-지방간	15.8	20	0	12.5	41.6	0.0	0.0
주민-행정간	71	60	99.9	87.5	33.3	83.3	78.2

자료: 국토해양부(2011).

3. 갈등이슈별 발생현황

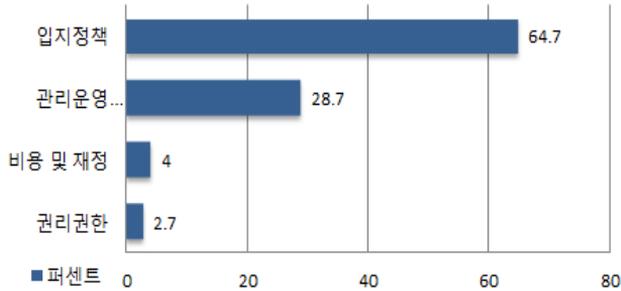
국토교통부(2011b)에서 광역시설사업의 갈등이슈별 현황은 입지정책과 관련된 갈등이 총 150건 중에서 97건(64.7%)을 차지하여 가장 많았고, 관리운영정책과 관련된 이슈가 43건(28.7%), 비용 및 재정과 관련된 이슈가 6건(4.0%)의 순으로 나타났다.

〈표 3-20〉 광역시설사업의 갈등이슈별 갈등발생현황

구분	합계	입지정책	관리운영정책	비용 및 재정
갈등발생건수	150건	97건	43건	6건
비율	100.0%	64.7%	28.7%	4.0%

자료: 국토해양부(2011).

〈그림 3-8〉 광역시설사업의 갈등이슈별 갈등발생비율



광역시설사업의 시설유형별 갈등이 발생한 단계를 살펴보면 보건위생시설과 유통공급시설의 경우 대부분의 갈등이 입지선정단계에서 발생하고 있었다. 보건위생시설의 경우 91.7%, 유통공급시설의 경우 82.8%가 입지선정단계에서 갈등이 발생하였다. 교통시설과 환경기초시설도 입지선정단계에서 50% 이상의 갈등이 발생하고 있었지만 보건위생시설 및 유통공급시설에 비해서는 비율이 낮았다. 공간시설과 방재시설 및 문화체육시설은 입지선정단계보다는 사업진행단계에서 갈등이 더 많이 발생하고 있었다.

〈표 3-21〉 광역시설사업의 단계별 갈등발생현황

(단위: 건, %)

구분		교통	공간	유통 공급	문화 체육	방재	보건 위생	환경 기초
입지 선정	갈등발생건수	24	2	24	4	5	11	29
	비율	63.2	40.0	82.8	50.0	41.7	91.7	63.0
사업 진행	갈등발생건수	14	3	5	4	7	1	17
	비율	36.8	60.0	17.2	50.0	58.3	8.3	37.0
합계	갈등발생건수	38	5	29	8	12	12	46
	비율	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 국토해양부(2011)

광역시설사업의 갈등발생이슈별 시설유형을 보면, 비선호시설의 입지정책에서 72.2%가 발생하고 복합시설의 경우에는 65.2%로 높게 나타났다. 갈등주체별로는 비선호시설에서 주민-행정간(광역, 기초, 중앙, 공사 포함) 갈등이 83.5%를 차지하고 있었으며, 선호시설에서도 주민-행정간 갈등이 66.7%로 높게 나타났다.

〈표 3-22〉 광역시설사업의 갈등특성

(단위: 건, %)

구 분			선호시설	비선호시설	복합시설
갈등이슈	입지정책	갈등발생건수	12	70	15
		비율	40	72.2	65.2
	관리운영정책	갈등발생건수	12	24	7
		비율	40	24.7	30.4
	비용 및 재정	갈등발생건수	5	1	0
		비율	16.7	1	0
	권리권한	갈등발생건수	1	2	1
		비율	3.3	2.1	4.3
	합계	갈등발생건수	30	97	23
		비율	100	100	100
갈등주체	광역-광역간	비율	0	1	0
	기초-기초간	비율	10	7.2	8.7
	광역-기초간	비율	6.7	5.2	4.3
	중앙-지방간	비율	16.7	3.1	21.7
	주민-행정간	비율	66.7	83.5	65.2
	합계	비율	100	100	100

제3절 지자체간 지역발전사업 갈등관련 제도의 문제점

지역발전위원회는 2013년 7월, 박근혜정부의 새로운 지역발전정책으로 지역행복생활권이 중심이 되는 지역희망(HOPE) 프로젝트를 발표하였다(지역발전위원회, 2013). 지역희망 프로젝트는 정책기조를 ‘지역주민 삶의 질 향상’에 두고 지역생활권²²⁾별로 차별화된 정책지원을 하는데 초점이 맞추어져 있다. 지역생활권을 구성한다는 것은 생활권 내에서 지방자치단체가 협력체계를 구축하여 연계협력사업을 추진함으로써 규모의 경제를 실현, 지역특화발전의 토대를 구축하겠다는 의미다. 즉 행정구역 단위의 단독사업을 추진하기보다는 지자체간 협력사업을 활성화하는 것이 행복생활권정책의 키워드가 된다.

지역생활권정책에서 생활권 협력사업, 즉 지방자치단체간 협력사업은 크게 지역생활권과제와 지역생활권 선도사업으로 구분되어 있으며, 지역생활권과제는 연계협력과제와 단독과제로, 지역생활권 선도사업은 연계협력 프로젝트와 취약지역 생활여건 개조 프로젝트(새뜰마을사업)으로 각각 재구별된다(지역발전위원회, 2016; 김선기·박승규, 2015). 이러한 「국가균형발전특별법」상 추진되는 지역생활권 협력사업과 「국토계획법」상 광역도시계획시설 설치사업은 모두 지자체가 공동으로 추진하는 지역발전사업에 해당이 되는데, 지자체간 지역발전사업과 관련되는 법제도는 균특법이나 국토계획법과 같은 계획수립 및 집행 법률, 「지방자치법」에 근거하는 지자체 상호간 행정협력 및 갈등조정 관련법률, 그리고 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」, 중앙정부와 지자체의 예산편성기준 등에 근거하는 재정지원 관련법률에 한정되어 있다.

제2절에서 살펴본 바와 같이 둘 이상의 지자체가 사업을 공동으로 추진하는 지역발전사업에 대한 갈등은 90년대 말 민선자치제가 실시된 이후 급격히 증가하는 양

22) 지역생활권은 일상생활의 공간범위로서 2~4개 지자체가 자율협정에 따라 구성되는 권역이다.

상을 보이고 있으며, 내용적으로도 비선호시설 뿐만 아니라 도로교통, 지역개발, 행정구역조정 등에서 다양하게 발생하고 있다. 특히, 중앙 대 지방, 광역 대 기초와 같은 수직적 갈등보다는 기초자치단체간 수평적 갈등이 더 많이 발생되고 있는 추세다. 그러나 현행 「지방자치법」상에는 지자체간 협력과 분쟁조정에 관한 규정이 포함되어 있기는 하지만 지자체가 공동으로 사업을 추진할 때 발생하는 갈등이나 분쟁을 사전에 예방하거나 이를 적극적으로 관리하는 법제도 및 규정은 마련되어 있지 못한 실정이다.

지자체 상호간·지자체의 장 상호간에 사무처리시 분쟁이 발생했을 때 분쟁조정사항으로 중앙분쟁조정위원회와 지방분쟁조정위원회, 행정협의조정위원회가 지방자치법에 규정되어 있으나, 중앙-지방간 분쟁조정제도인 행정협의조정위원회의 경우 지방자치법 규정상 국무총리실 산하조직이지만 실제 운영은 행정자치부에서 하고 있어 괴리가 발생하고 있으며 위원회의 독립성 및 이행강제권한 부족문제가 끊임없이 제기되고 있다²³⁾. 중앙분쟁조정위원회와 지방분쟁조정위원회의 경우에는 법 규정상 주체와 운영주체간 괴리는 발생하지 않으나 행정자치부 및 각 광역자치단체에서 위원회 업무를 전담할 조직과 인력이 부족하고 행정협의조정위원회와 마찬가지로 독립성 및 이행강제권한이 부족한 측면이 있다. 또한 행정협의조정위원회 및 분쟁조정위원회에 조정사안으로 상정되는 것을 자치단체들이 징별로 인식하고 있어 상정되는 것 자체를 꺼려 운영실적이 저조한 문제점도 발생하고 있다(주재복·김건위, 2010).

우리나라는 2007년 대통령령으로 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정²⁴⁾」 및 시행규칙을 제도화하여 국가에 의한 갈등관리시스템을 구축하고, 2008년부터는

23) 행정협의조정위원회는 갈등발생 후 당사자의 서면신청에 의해서만 협의조정절차가 개시되기 때문에 직권상정권이 부재하며, 지방자치법에서 당사자의 이행의무를 규정하고는 있으나 불이행시 이를 강제하는 권한이나 불복에 대한 규정이 부족한 문제가 있다(주재복·김건위, 2010:p. 28).

24) 이 규정은 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할·책무 및 절차 등을 규정하고 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결 능력을 향상시킴으로써 사회통합에 이바지함을 목적으로 제정되었으며, 규정에 의거 중앙행정기관은 사회전반의 갈등예방 및 해결능력 강화를 위하여 갈등관리 종합시책을 수립하여 추진하여야 한다.

국무총리실 주관으로 「부처별 갈등관리 실태점검 및 평가」를 시행해오고 있으며, 2009년부터는 「공공기관의 갈등관리 매뉴얼」을 작성하여 배포해오고 있다(국무조정실, 2013). 그러나 대통령령인 갈등예방 및 관리규정은 민간 이해당사자가 연관되지 않는 기관간 갈등 즉 중앙부처간, 중앙부처와 지자체간 그리고 지자체간 사업추진 상에서 발생하는 갈등은 적용범위에서 제외되어 있다.

따라서 지자체간 협력체계를 기반으로 지역생활권 협력사업 또는 광역도시계획시설 사업을 원활하게 추진하기 위해서는 사업추진단계에서의 구체적인 갈등예방 및 관리제도, 그리고 갈등관리전략을 마련할 필요가 있다. 특히, 지역생활권 협력사업은 지역갈등을 해결하고자 하는 목적에서 추진되어지는 경우도 있으므로 법제도뿐만 아니라 현장성을 반영하는 체계적인 갈등관리 지원시스템이 구축되어야 한다.

지자체간 지역발전사업 갈등관리 심층사례분석



제1절 분석개요

제2절 광명·구로 환경기초시설 빅딜사례

제3절 천안·아산 복합문화정보센터 건립사례

제4절 수도권 대중교통 개혁사례

제5절 강남순환도시고속도로 건설사례

제6절 사례분석의 시사점



제4장

지자체간 지역발전사업 갈등관리 심층사례분석

제1절 분석개요

1. 분석목적

행정학 관점에서의 광범위한 공공갈등 및 지역갈등관리에 관한 사례연구 또는 도시계획학 관점에서의 지자체간 협력사업을 활성화하는 방안연구는 그동안 상당히 진행되어져 온 편이다. 그러나 지방자치단체의 해당사업 실무자가 지역발전사업을 공동으로 발의·기획·계획하거나 광역시설을 조성하여 운영하고자 할 때 각각의 단계에서 사업이 중단되거나 취소되는 등 갈등사례를 분석하고, 이를 통해서 갈등을 조정·관리할 수 있는 구체적인 방안을 도출하는 연구는 부족했다²⁵⁾.

이에 본 연구는 지역행복생활권 협력사업이나 광역도시계획시설 설치사업 등 둘 이상의 지자체가 공동으로 추진하는 지역발전사업을 추진할 때 발생하는 갈등 및 분쟁에 관한 심층적인 사례분석을 통해서 효과적인 갈등관리요인을 분석하고 이를 통해 지역간 협력사업을 활성화할 수 있는 갈등관리방안을 도출하고자 한다. 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 협력 활성화, 즉 지자체가 협력사업을 추진할 때 발생하는 갈등이나 분쟁을 최소화함으로써 지역간 협력을 유도하는 정책방안을 마련하기 위함이다.

25) 한표환 외(2002), 박양호 외(2004), 차미숙 외(2014), 김선가박승규(2015) 등 지역행복생활권 협력사업 활성화 방안과 관련된 선행연구에서 생활권 협력사업을 활성화하기 위해서는 갈등·분쟁에 대한 대응방안이 필요함을 역설하였으나 구체적인 방안을 도출하지는 않았다.

2. 사례선정기준

전문가, 공무원, 언론 등이 지적하는 지자체간 공동사업 추진시 갈등을 모범적으로 해소한 사례를 분석대상으로 선정하되, 갈등과 분쟁이 발생했으나 효율적·효과적으로 갈등을 관리·조정하여 비교적 이미 협력이 완료된 사례를 위주로 한다. 현재 갈등이 한창 진행 중인 지자체간 공동사업은 갈등관리의 성공요인 및 매커니즘을 규명하여 방안을 도출하기 힘든 측면이 있기 때문이다.

대상사업은 여러 분야에서 추진되고 있는 지자체간 공동사업 중에서 지역발전사업에 국한한다. 지자체간 공동사업 중에서 「국가균형발전특별법」에 의거 지역발전위원회에서 추진하고 있는 지역생활권 협력사업은 생활권 기반확충, 일자리 창출, 교육여건 개선 및 인재양성, 지역문화·생태복원, 지역복지·의료분야로 구분²⁶⁾되고 있으며, 「국토계획법」상 광역도시계획시설 설치사업은 교통시설, 공간시설, 유통·공급시설, 공공·문화체육시설, 방재시설, 보건위생시설, 환경기초시설 설치사업으로 구분된다²⁷⁾. 지자체간 지역발전사업의 시설유형별 핵심 갈등관리전략 내지는 체크리스트를 도출하기 위해서 지역발전사업의 유형은 국토계획법상 환경기초시설, 교통시설, 공공문화체육시설 등의 시설설치사업 및 이와 관련된 비물리적 지역개발사업으로 한정한다.

본 연구에서 지자체간 지역발전사업은 둘 이상의 자치단체가 공동으로 사업을 추진하는 경우를 말한다. 지자체간 지역발전사업을 추진하는 주체에 따라서 기초자치단체간(기초-기초) 지역발전사업, 광역자치단체간(광역-광역) 지역발전사업, 광역 및 기초간(광역-기초) 지역발전사업으로 한정한다. 따라서 지자체간 지역발전사업을 공

26) 생활권 기반확충분야는 세부적으로 생활인프라, 도시재생, 연계교통서비스, 농어촌 거점기능, 환경시설, 귀농 귀촌, 지역역량강화로 구분되고, 일자리창출분야는 일자리창출과 지역산업 육성, 농업육성, 농촌 6차 산업화로 구분되며, 교육여건 개선 및 인재양성분야는 초중고 교육여건개선, 산학협력, 평생교육으로 구분된다. 그리고 지역문화·생태복원분야는 문화체육시설 및 프로그램, 관광자원 개발 및 활성화, 생태복원으로 구분되며, 지역복지·의료분야는 복지시설 및 서비스와 보건의료시설 및 서비스로 구분된다(지역발전위원회, 2013).

27) 제1장 <표1-1> 국토계획법상 기반시설 유형 참조.

동으로 추진함에 있어 포함되는 갈등주체, 즉 갈등당사자는 사업에 따라서 구분되며, 지리적으로 인접하지 않은 지자체간 공동사업은 분석에서 제외한다.

〈표 4-1〉 지자체간 지역발전사업 갈등관리 심층사례 분석대상

사업유형		사례	사업범위(사업주체)	
1	환경기초시설	광명·구로 환경기초시설 빅딜사례	경기도 광명시 -서울시 구로구	기초-기초
2	공공문화시설	천안·아산 복합문화정보센터 건립사례	천안시-아산시	기초-기초
3	교통시설	수도권 대중교통 개혁사례	서울시-경기도-인천시	광역-광역
4	도로시설	강남순환도시고속도로 건설사례	서울시-금천구, 영등포구, 서울시-과천시, 시흥시	광역-기초

3. 분석방법

사례분석은 지자체간 협력사업 담당자 및 지역간 갈등관리 등과 관련된 전문가와 공무원들에 대한 면담과 인터뷰를 수행하고 현장 전문가들과의 워크숍이나 간담회를 통해서 애로사항 및 정책건의사항, 성공요인 및 실패요인 등을 청취함으로써 이루어진다.

본 연구에서 분석하는 갈등관리 심층사례분석은 지자체간 지역발전사업에 기반하고 있으므로 사업의 단계는 3가지 단계로 구분한다. 즉 사업발의 및 계획수립단계, 사업집행단계, 사업운영 및 관리단계로 구분한다. 이에 따라서 사업단계별로 갈등의 내용과 갈등조정 및 중재, 관리를 위한 추진체계 및 지원체계 등 관리전략을 분석하고, 보편적인 사업추진 프로세스상 갈등관리 및 해소를 위한 성공요인을 추출하여 지방자치단체간 공동사업을 추진할 때 적용가능한 갈등관리전략을 도출한다.

〈표 4-2〉 지자체간 지역발전사업 갈등관리 성공사례 분석틀

항목	세부항목	상세내용
사업 측면 (사업추진동기/공감대)	공유이익 및 공동편익 발생	- 지자체간 공동사업 추진시 비용절감 기대 - 행정서비스개선 기대 - 시너지효과 창출 정도
	지역문제해결	- 사회·경제·정치적 여건개선 정도
거버넌스 측면 (거버넌스 역량)	갈등주체의 참여	- 이해관계자의 참여 - 공동의사결정기제 활용 정도 - 운영규칙 보유 여부
	명확한 역할분담	- 주요 참여자의 특성 및 명확한 역할설정 여부 - 파트너십 형성 - 비용분담 여부 - 감시장치 및 보상체계 활용 정도
	네트워크 및 상호작용	- 시기별 상호작용(직접적 VS 간접적) - 의사소통(빈도, 쌍방향 VS 일방향) - 시기별 네트워크 형성 변화과정 - 신뢰형성 정도 - 상호 이해 및 학습과정 정도
	자원 및 정보공유	- 정보공개 및 정보제공, 홍보 정도 - 자원 및 정보공유의 형평성 확보 정도 - 절차적 정당성 확보 정도
	리더십	- 단체장의 적극적 의지 - 실무자의 열정 관심 정도
제도 측면 (제도적 지원)	중앙정부 지원체계	- 중앙정부의 관련제도 및 시책지원 여부
	광역자치단체 지원체계	- 광역자치단체의 관련자치법규 및 시책지원 여부
	기초자치단체 지원체계	- 기초자치단체의 관련자치법규 및 시책지원 여부
	민간 지원체계	- 시민단체, 전문가 집단 등의 지원 여부

제2절 광명·구로 환경기초시설 빅딜사례

1. 사례지역 개요

광명시와 구로구 간 환경기초시설 빅딜(Big Deal)²⁸⁾이란 서울특별시 구로구에서 발생하는 생활쓰레기는 ‘광명시자원회수시설(생활폐기물소각처리시설)’에서, 광명시에서 발생하는 생활하수는 서울특별시 ‘서남(구 가양)하수종말처리장’에서 처리하게 된 전국 최초의 지방자치단체 간 폐기물 상호교환 처리 사례이다(이달곤, 2006).

수도권 배후도시인 경기도 광명시는 1981년 시 개칭 이후 급격하게 인구가 증가하면서 쓰레기 처리 문제로 어려움을 겪게 되었다. 광명시는 자체 처리장이 없었기 때문에 ‘난지도’, ‘시화매립지’, ‘수도권매립지’ 등을 전전하며 단기적으로 쓰레기 문제에 대응하고 있었지만, 인구가 30만명을 넘어선 1993년부터는 처리해야 할 쓰레기 양도 급격하게 늘어나면서 고민이 커지게 된다. 결국 광명시에서는 시 외곽의 폐광산 지역에 하루 처리용량 300톤 규모의 자체 쓰레기처리장을 건설계획을 수립하고 1996년 3월 20일 공사를 착공하였다.

광명시와 인접하고 있는 서울시 구로구도 쓰레기 처리 문제가 대두되면서 새로운 처리장을 건설하려는 계획을 세우게 되었다. 특히 서울시가 ‘1구1소각장’ 정책을 추진하기 위하여 각 구마다 소각장 건설계획을 수립하였고, 2001년부터 시설착공에 들어가는 소각장의 경우 건설비 전액을 서울시가 부담하는 조건을 제시하고 있었기 때문에 구로구에서는 재정적 측면을 고려할 때 소각장 건설을 서두를 필요가 있었다. 또한 소각시설을 이용하여 쓰레기를 위생적으로 처리할 수 있고, 소각열을 지역

28) 빅딜(Big Deal): 사전적으로는 대단한 것, 큰 것 한편, 아주 중요한 일 등을 의미하는데, 근래에는 구조조정 과정에서 규모의 경제를 살리고 전문화, 특성화로 기업의 경쟁력을 살리기 위한 “기업간의 중대한 사업의 교환”으로 주로 사용된다. 여기서는 “자치단체간의 중대한 사업 또는 시설의 교환이나 공동이용”을 의미하며, 최초 창안자는 하버드 대학의 Michael O'Hare였다(이달곤, 2006:10).

난방열로 이용함으로써 자원을 재활용할 수 있다는 장점이 있어, 1996년 6월 구로구는 독자적으로 소각장 건설계획을 세웠다. 그러나 구로구 시내 안쪽으로는 적정 부지를 마련하는 것이 쉽지 않았기 때문에 구로구와 광명시의 경계지점인 구로구 천왕동 110번지 일원에 부지를 선정하고, 하루 처리할 수 있는 규모는 400톤에 소각 시설 열병합시설, 청소종합처리시설, 주민편익시설 등의 시설을 계획하였다(윤영채, 2004). 그러나 소각장 건설계획을 입안하면서 행정구역이 다르다는 이유로 광명시와의 행정협의를 배제한 상태에서 계속 사업이 추진되었다. 이 소식이 주민들에게 알려지면서 해당지역 주민들은 반대운동을 벌이기 시작하였고, 특히 인접한 광명시와 갈등이 심화되었다.

한편 광명시는 쓰레기처리 문제 이외에도 하수처리 문제 역시 직면하고 있었다. 지리적으로 상류에 위치한 광명시의 여건상 하수의 단독처리가 불가능하였고, 1985년 8월부터 서울의 가양하수처리장과 통합(1일 10만톤)하여 처리하기로 협약을 체결하면서 광명 시내 하수처리 문제를 해결하고 있었다. 그러나 서울시 인구의 지속적인 증가와 함께 하수처리용량의 증대도 중요한 이슈로 부각되고 1992년 5월 하수도 정비 기본계획 변경되면서 일 10만 톤의 광명시 하수를 용량초과의 이유로 거부하게 되는 사태가 발생하였다. 이에 광명시는 1993년부터 여러 차례에 걸쳐 서울특별시와 협의를 시도하였으나 해결하지 못하였고, 결국 자체 하수처리장 건설을 추진하게 되었다. 즉 서울시의 상류에 위치한 광명시에서는 하수처리장을, 구로구에서는 쓰레기소각장을 추가로 건설하려는 계획을 세우게 된 것이다.

이 과정에서 광명시의 쓰레기 소각장이 실제로 150톤 미만의 쓰레기가 배출되어 재정적 비효율성이 초래된다는 사실이 알려지면서, 이 여유용량에 대해 구로구와 공동으로 사용할 수 있겠다는 상호교환이용 아이디어가 거론되기 시작한다. 결국 서울시에서 광명시에 대한 자체하수처리장 건설 요구를 철회하고 다시 광명시 하수를 처리해 주는 것으로 정하자 광명시 쓰레기소각장에 대한 광명시와 구로구의 공동이용에 관한 협제도 급진전되게 된다. 2000년 4월 18일 서울시·경기도·구로구·광명시 간 ‘광명시 자원회수시설 공동이용에 관한 협약’과 2000년 5월 2일 구로구와

광명시 간 ‘광명시 자원회수시설 공동이용 운영규약’이 체결되었다(광명시정백서, 2002). 즉 광명시의 쓰레기소각장과 서울시 하수처리시설을 상호 교환하여 이용하는 이른바 환경기초시설의 빅딜(Big Deal)이 달성되게 된 것이다. 특히 광명시와 구로구의 환경기초시설 빅딜 사례는 혐오시설로 인식되는 환경기초시설을 둘러싼 두 자치단체간의 갈등을 극복하고, 서로의 이익을 증대하는 윈-윈(win-win) 방식으로 해결책을 마련하였다는 점에서 혁신적인 정책으로 손꼽히게 되었다.

〈그림 4-1〉 지역개황도



자료: 이달곤(2006:11)

2. 단계별 사업추진과정

가. 발의 및 계획단계

환경기초시설을 둘러싼 서울시 구로구와 광명시 간의 갈등은 1997년 구로구소각장건설계획에 대한 반발로 광명시민 13만 여명이 ‘구로구 소각장건설 반대 범시민 대책위원회’를 구성하고 총 13회에 걸친 집합적인 반발과 반대집회를 실시하면서 심화되기 시작한다. 시민들의 반대 움직임이 활성화되고 조직화되면서 광명시는 위기의식과 함께 해결책을 모색하게 된다. 이에 따라 광명시에서는 광명시장을 필두로 여러 차례 서울특별시장, 구로구청장을 직접 만나 해결책을 논의하고, 실무자들은 1998년 3월부터 광명자원회수시설의 서울특별시(구로구)와 공동이용 협의를 시작하였다. 이에 1998년 6월 15일 환경부 주선으로 서울특별시, 경기도, 구로구, 광명시의 소각장 업무 담당 국·과장 간의 ‘공동이용추진간담회’를 시작으로 2000년 5월 2일까지 총 26회의 협의를 지속하였다.

그 과정에서 광명시와 구로구의 환경기초시설 공동이용에 대한 아이디어가 나오게 되는데, 이 공동이용 아이디어를 구체화시킬 수 있었던 것은 ‘수도권행정협의회’라는 협의기구의 역할이 컸다. 수도권 내의 여러 행정적 협의 및 갈등 문제를 다루고 있던 수도권행정협의회는 구로구와 광명시의 생활폐기물소각시설과 하수처리시설의 공동이용을 위한 ‘협약’을 체결하는데 중간지원함으로써 두 지자체간 협의가 순조롭게 이루어질 수 있는 토대를 마련하였다. 특히 이 즈음 경기도에서는 환경기초시설 광역화 추진계획을 지속적으로 추진하고 있었는데, 이러한 정책환경의 변화는 광명시, 구로구, 서울시, 경기도 단체장이 함께 참여하는 광명시자원회수시설 공동이용 운용협약을 체결하는데 기여하게 된다. 이에 따라 2000년 4월 ‘광명시 자원회수시설 공동이용에 관한 협약’이 성공적으로 체결되고, 이어서 2000년 5월 구로구와 광명시 간 ‘광명시 자원회수시설 공동이용 운영규약’이 체결되면서 구로구와 광명시 간 환경기초시설을 둘러싼 일련의 갈등은 그 해결 국면을 맞게 되었다. 협약이

체결되자 구로구와 광명시간 자원회수시설 공동이용을 위한 후속작업이 급물살을 타게 되었고, 환경기초시설 담당 사업부서의 협의를 거쳐 상세계획 수립이 이루어졌다.

〈표 4-3〉 광명·구로 환경기초시설 빅딜현황

시설구분	대상 환경기초시설	대상 지방자치 단체
생활폐기물 소각처리시설 (광명시)	<ul style="list-style-type: none"> · 광명시 자원회수시설 - 위치 : 가학동 산16-1 - 규모 : 300톤/일(150톤/일*2기) - 사업비 : 60,221백만원 	<ul style="list-style-type: none"> · 자치단체명 : 서울특별시 구로구 - 인구 : 378,278명 - 쓰레기발생량: 401톤/일 (가연성 120톤/일, 음식물 84톤/일, 재활용 및 기타 197톤/일)
하수종말처리시설 (서울특별시)	<ul style="list-style-type: none"> · 서울시 가양하수종말처리장 - 위치 : 강서구 마곡동 91 - 규모 : 2,560천톤/일 - 사업비: 745,500백만원 	<ul style="list-style-type: none"> · 자치단체명 : 광명시 - 인구 : 340,344명 - 하수통합처리량 : 18만톤/일 (기존 : 10만톤, 환경빅딜에 의한 추가 위탁처리량 : 8만톤/일)

*2000년 4월 18일 협약당시 자료(이달근, 2006:29)

즉 발의 및 계획단계에서는 혐오시설인 환경기초시설을 둘러싼 지자체간 갈등을 시설의 공동이용 및 교환이용을 통해 해결할 수 있다는 대안적인 정책 아이디어를 발굴하고, 이 정책의 순조로운 집행 및 운영을 위한 기초를 마련하였다는 점에서 큰 기여를 하였다고 볼 수 있다. 또한 이 시기는 시설입지를 둘러싼 갈등이 가장 첨예한 기간이었는데, 이에 대한 대응책으로는 수도권행정협의회라는 공식적 협의기구를 가동시키고, 지속적인 협의를 통한 해결책을 마련하기 위해 노력하였다.

한편 쓰레기처리시설을 둘러싼 주민들의 반발은 지속되었으며, 주민과의 갈등을 해결하기 위한 방안을 마련하는 것이 또 하나의 주요 이슈였다. 생활쓰레기는 하수에 비해 주민들로부터의 거부감이 상대적으로 심한 경향이 있는데, 타 지역 쓰레기 반입을 추가로 안게 될 광명시 소각장 주변 가학동 주민들은 집단적으로 강한 항의를 표시 하였다(박양호 외, 2004). 가학동 주민들은 진입로를 점거하고 주민들이 길바닥에 드러누워 청소차의 통행을 저지시키는 등의 극렬한 반대시위를 벌였다. 이

에 대응하기 위해 광명시는 1999년 2월부터 2000년 3월까지 9차례에 걸친 주민설명회 및 주민홍보를 개최하는 등 주민들의 집단 민원 및 반대를 해결하기 위한 노력을 하게 된다.

〈표 4-4〉 발의 및 계획 단계의 주요 협의과정

사안	주요 협의 과정
광명시 쓰레기소각장 공동이용 협의과정	<ul style="list-style-type: none"> • 1998. 3. 20. ~ 1998. 11. 12. : 서울특별시, 경기도, 구로구 광명시 소각장 광역화 추진간담회 4회 • 1998. 12. 17. ~ 1999. 2. 10. : 구로구청장 등 광명시자원회수시설 건축 4회 • 1999. 5. 21. : 제14차 수도권행정협의회(서울특별시, 경기도, 인천광역시, 원도, 충청북도) 공론화 • 1999. 6. 2. ~ 2000. 4. 14. : 광명자원회수시설 광명·구로 공동이용관련 업무협의 8회 • 2000. 4. 18. : 광명자원회수시설 공동이용협약 체결(환경부장관, 서울특별시장, 경기도지사, 구로구청장, 광명시장) • 2000. 5. 2. : 광명시자원회수시설 공동이용운영규약 체결(광명시장, 구로구청장)
광명시 생활하수 위탁처리 협의과정	<ul style="list-style-type: none"> • 1996. 1. 17. : 광명시 하수처리장건설계획수립 • 1996. 5. 11. : 광명시 하수도정비계획변경승인신청(환경부) • 1997. 9. 4. : 광명하수처리장건설계획 수립 • 1998. 6. 26. : 지방건설기술심의위원회 심의 완료 • 1999. 5. 21. : 제14차 수도권행정협의회 실무회의에서 공론화 • 1999. 6. 18. : 광명시장, 서울특별시 방문 협의 • 1999. 11. 4. : 광명시 추가발생 하수량 8만톤/일(기존 협약량 포함18만톤/일) 서울특별시 가양하수처리장에서 통합처리 하도록 협의(가양하수처리장 용량 증설)
주민과의 갈등 해결을 위한 사전 홍보과정	<ul style="list-style-type: none"> • 1999. 2. 22. ~ 2000. 3. 15. : 주민설명회 및 주민홍보 9회

나. 집행단계

구로구와 광명시 간 자원회수시설 공동이용 집행단계는 협약 및 규약 체결 이후인 2000년 5월 이후부터라고 할 수 있는데, 이 기간 동안의 주요 갈등 내용은 지속

되는 주민 반발로 인한 주민과 지자체간 갈등이라고 할 수 있다. 2000년 5월부터 가학동 주민 500여명은 집회신고를 내고 구로구 쓰레기 반입 집단 저지시위를 시작하였다.

〈표 4-5〉 광명·구로 환경기초시설 빅딜 반대주민 집회일지

구분	내용
2000. 5. 25	도고내마을 주민 청소차량 반입저지 집회(주민 대표 40명)
2000. 5. 29	자원회수시설내 주민집회(주민대표 30명)
2000. 6. 15	학온동 8개통 주민 구로구 쓰레기 반입저지 집회(주민대표 210명)
2000. 6. 16	학온동 8개통 주민 구로구 쓰레기 반입저지 집회(주민대표 210명)
2000. 7. 03	도고내마을 주민집회(자원회수시설입구 승원건철앞, 주민대표 50여명)
2000. 7. 05	도고내마을 주민대회(도고내마을 주민 50여명), 주민지원협의회 사무실

지역 주민들의 반발과 갈등을 완화시키기 위해 광명시는 2000년 4월 하순부터 6월 초까지 40여 일 동안 구로구 쓰레기 반입 반대 주민들을 만나 대화와 설득을 시도하는 동시에 지역 내 각 가정에 홍보서한 발송 등을 통해 주민 갈등을 해결하려고 노력하였다. 결국 2000년 7월 6일 주민대표와 시장과의 면담이 성사되고, 이 자리에서 주민지원기금 40억원을 3년에 걸쳐 지원하고, 주민건강진단 등을 실시하는 것으로 양 측간의 합의가 이루어졌다. 이에 따라 그동안 쓰레기 반입에 어려움을 발생시켰던 주민과의 갈등이 해결되면서 같은 해 7월 10일부터 구로구 생활쓰레기가 광명시 자원회수시설로 반입·처리되기 시작하였다.

따라서 집행단계에서의 주요 갈등의 내용은 구로구 생활쓰레기 반입을 둘러싼 광명시 주민들과의 갈등이며, 이를 해결하기 위한 광명시의 대응으로는 주민과의 지속적인 대화 및 설득, 지원금 출연 등으로 정리될 수 있다.

〈표 4-6〉 광명시 자원회수시설 공동이용을 둘러싼 주민과의 합의 내용

구분	해당지역	세대수 (가구수)	수혜(지원) 합의 내역	합의 날짜
자원회수시설 주변영향 지역	주변영향 지역(6동) -도고내 -광산촌 -뒫 골	184(86) -121(57) -12(6) -51(23)	<ul style="list-style-type: none"> • 주민지원기금 : 40억원 출연 - 2000년 15억/ - 2001년 15억 - 2002년 5억/ - 2003년 5억 • 주민건강진단 : 2001년 상반기까지 40세 이상(희망자에 한함) • 자원회수시설 소각용량을 추가로 증설하지 않으며 혐오시설을 설치하지 않기로 합의 	2000.7.6
자원회수시설 주변영향 지역외 8개동 지역	학운동 : 8개동	1,142 (561)	<ul style="list-style-type: none"> • 상수도공사 실시 • 다목적마을회관건립 2개소 • 농기계보관창고건립 8개소 • 버스노선 증설 	2000.6.21

자료: 박양호 외(2004:66) 일부 수정

다. 운영 및 관리단계

운영 및 관리단계는 구로구의 생활쓰레기가 광명시 자원회수시설에 반입되어 처리되기 시작한 2000년 7월 10일부터 현재까지라고 할 수 있다. 이 시기의 주요 내용은 두 지자체 간 환경기초시설의 공동이용을 원활하게 하기 위한 협의체 구성 및 주민과의 관계 개선 노력 등이다.

우선 광명시과 구로구는 각 자치단체의 지방의회의원 및 담당공무원 등으로 구성된 ‘광명자원회수시설운영위원회’를 설립하고, 지속적인 협의를 통해 환경기초시설의 공동이용을 둘러싸고 발생할 수 있는 다양한 이슈들에 대응하고자 하였다. 또한 타 지역 쓰레기 반입이라는 민감한 문제를 해소하기 위한 광명시의 지속적 홍보와 일관성 있는 주민 설득은 주변 지역 주민들의 이해와 수용을 이끌어, 빅딜 2차년도인 2001년부터는 공동이용 및 운영이 정상적인 궤도에 올라서는 기반을 마련하였다.

3. 지자체간 지역발전사업 갈등관리과정

가. 지역사회 여건변화

구로구-광명시 환경기초시설 빅딜이 성공적으로 이루어질 수 있었던 배경은 크게 세 가지로 나누어 질 수 있는데, ① 환경부 주도로 이루어졌던 국가 폐기물 관련 정책의 변동, ② 환경기초시설의 교환 및 공유를 통한 공동의 이익 및 편익 발생에의 기대, ③ 지역문제 해결 및 지역개발 효과 등이다.

1) 폐기물 관련 정책 변동

1990년대에 들어서면서 수도권 지역으로의 급격한 인구 증가와 함께 처리해야 할 생활쓰레기의 양도 급격하게 늘어나면서, 쓰레기 문제가 주요 이슈로 떠올랐다. 수도권의 생활쓰레기를 매립하던 김포 수도권 매립지의 용량 초과로 인한 한계론이 부각되었고, 이와 관련된 주민 갈등은 지속적으로 심화되었다. 이러한 문제에 대응하기 위해 정부는 환경부를 중심으로 쓰레기 정책을 개선하고 있었는데, 그 중에 하나가 “매립에서 소각으로 전환하고, 1시군 1소각장 건설”을 목표로 내세웠다(이달곤, 2006:13). 이는 곧 쓰레기 소각처리시설의 추가 건설로 직결되었고, 입지선정을 둘러싼 주민과의 갈등을 낳게 되었다. 광명시의 경우 1993년 쓰레기 매립장을 추가 건설하려는 계획을 세우고 1996년 3월 20일 시 외곽에 소각장 건설 공사를 시작하였다. 이때 건설된 소각처리시설의 규모는 2012년 광명시 예상인구인 43만명의 쓰레기 배출량을 감안하여 1일 300톤 규모(150톤짜리 2기)였다.

그러나 1995년 국가 폐기물 정책의 변동과 함께 쓰레기 종량제(1995.1.1. 환경부 시행), 음식물류 폐기물 별도수거 별도처리(1996.11.1., 수도권 매립지 반입금지), 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 제6조에 따른 재활용품 분리배출 분리수거(1999.2.8.)시책이 시행되었다. 쓰레기 종량제와 음식물쓰레기 분리수거는 시민들의

쓰레기 분리수거 및 의식변화를 통한 생활쓰레기 배출 감소를 가져왔는데, 이는 초기 일 300톤으로 계획되었던 소각처리시설의 1일 약 157톤의 여유 용량을 발생시키게 된다.

〈표 4-7〉 폐기물 정책 변화에 따른 광명시 소각장 여유 용량 분석

소각 용량	실제 소각량	여유용 량	총 발생량 (톤/일)	성상별			음식물 쓰레기	불연성	재활용
				계	슬러지	가연성			
300톤 /일	143	157	391	143	7	136	63	10	175

자료: 광명시(1998), p. 5.

한편 구로구의 경우 1998년 1월 1일부터 개정되어 시행된 ‘폐기물처리시설설치 촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률’²⁹⁾에 의해 광명시와의 경계지점에 폐기물처리시설을 설치하려던 계획에 차질을 빚게 되었고, 실제로 소각장 설치에 대한 환경부의 승인을 받지 못했다.

2) 공유이익 및 공동편익 발생

구로구와 광명시의 환경기초시설 교환 및 공동이용을 통한 가장 직접적인 편익으로는 예산절감이다. 실제로 광명시는 하수종말처리장 건설 비용인 1,655억 원 정도의 예산을 집행하지 않게 됨으로써 예산을 절감할 수 있었고, 구로구의 생활쓰레기를 광명시 소각장에서 처리함으로써 서울시로부터 공동이용지원금 272억 7천만 원의 세입을 확보함으로써 재정적인 편익을 발생시킬 수 있었다. 서울특별시의 경우에도 예정되었던 구로구 소각장 건설비 330억 3천만 원(광명시 소각장 건설사업비

29) 이 법에서는 자원회수시설의 입지를 선정할 때, 선정하고자 하는 입지가 다른 지방자치단체의 경계로부터 2km이내일 경우는 입지선정 이전에 관련 자치단체와 반드시 협의하도록 하는 규정이 신설되었다(조만형·김이수, 2009:228).

분담금 272억7천만 원 제외)의 예산을 절감하게 되었다.

또한 광명시는 하수처리장 부지에 서울올림픽 국민체육진흥공단으로부터 ‘돛식 경륜장’ 건설계획을 유치하여 새로운 세외 수입원을 창출하였고, 구로구 역시 소각장 건설부지에 농수산물유통시설 유치 등을 검토하는 등 부지활용을 통한 세외 수입의 증대를 기대할 수 있게 되었다.

〈표 4-8〉 환경기초시설 빅딜로 인한 공동 이익 및 편익

구분	항목	금액 (단위:억원)	부담기관	비고
	계	2,599		
	소계	310		
광명시 세외 수입	공동이용지원금 (시설분담금)	273	서울 특별시	2000년도 8,494백만원, 2001년도 및 2002년도 각각 9,388백만원
	음식물쓰레기처리비	8	구로구	2000년도(6월~12월) : 2억원 2001년도(연간) : 6억원
	자원회수시설 운영비	28	구로구	2000년도(7월~12월) : 7억원 2001년도(연간) : 21억원
	주민지원기금	1	구로구	2000년도(7월~12월) : 0.22억원 2001년도(연간) : 0.64억원
	소계	2,289		
예산 절감	광명 시	광명하수처리장 건설비	1,655	
		자원회수시설 운영비 절감액	31	2000년도(7월~12월) : 8억원 2001년도(연간) : 23억원
	서울 시	구로소각장건설 비	603	
부지 활용	광명 시	하수처리장 부지 활용		서울올림픽 국민체육진흥공단으로 부터 ‘돛식 경륜장’ 건설계획을 유 치하여 새로운 세외수입원 창출
	구로 구	소각장 건설부지 활용		소각장 건설부지에 농수산물유통시 설 유치 검토

자료: 이달곤(2006:55)을 바탕으로 수정 및 보완

3) 지역문제 해결 및 지역개발 효과

구로구-광명시 환경기초시설 빅딜을 성공적으로 이끌 수 있었던 또 하나의 배경 요인으로는 하수처리시설 건설을 둘러싼 지역주민의 집단 반발 및 갈등을 미연에 방지할 수 있을 것이라는 기대였다. 또한 구로구 소각장 건설 계획의 폐기로, 소각장 예정지였던 광명시 천왕동 일대 13만여 명의 집단 반대 및 민원을 해결할 수 있다는 판단 역시 한 몫을 하였다. 또한 구로구-광명시간 협상이 진행되면서 광명시 쓰레기 소각시설의 공동이용에 대한 보상 측면에서 주민수혜사업비와 주민지원기금 등의 지원방안이 논의 되었다. 이러한 보상비는 상수도 공급, 마을진입로 개선, 소방도로 건설, 마을회관 건설 등의 주민 숙원사업을 확충하고 이를 통해 낙후된 지역을 개발할 수 있다는 지역개발 효과도 두 지자체간 환경기초시설의 빅딜을 성공으로 이끌 수 있었던 요인이라 볼 수 있다.

나. 갈등주체의 참여

서울시 구로구-광명시 환경기초시설 빅딜을 둘러싼 주요 갈등의 주체는 직접적인 이해당사자로서 구로구, 광명시, 서울시를 들 수 있으며, 구로구와 광명시를 지원하는 광역차원의 경기도, 그리고 중재적 입장에 있었던 중앙정부(환경부)를 들 수 있다. 또한 시설입지와 가장 밀접하게 관련되어 있는 지역주민, 지역주민의 의견 및 이해를 대표하는 대표자로서의 지역 국회의원, 광역의회 도의원, 기초의회 시의원 등은 간접적인 참여자라고 할 수 있다. 지역 주민의 경우 소각장 건설을 둘러싸고 크게 두 개의 그룹으로 나뉘었는데, 구로구 소각장 예정 부지 주변인 광명 1~7동 주민 10만 여명과 광명시 소각장 주변 주민의 입장이 서로 달랐다. 언론의 경우도 중앙지와 지방지의 견해차이가 분명하였다. 중앙지의 경우 갈등현황이나 사실관계 보도에 초점을 맞춘 반면, 지방지의 경우 지역 주민의 이해를 관철시키고 지원하려는 의도가 분명히 나타났으며, 따라서 구로구 쓰레기 소각장 건설 반대의 입장에서 논

지를 펼쳐나갔다. 환경기초시설 빅딜 관련 관련 참여자와 주요 이해관계를 정리하면 아래 표와 같다.

〈표 4-9〉 환경기초시설 빅딜 관련 포괄적 참여자 및 이해관계

주요 참여자		이해관계
직접적	광명시	<ul style="list-style-type: none"> • 광명시 쓰레기 소각장 공동 이용에 대한 주민 반발이 거세므로 주민 설득 및 동의를 거쳐야 협약 체결 가능 주장 • 1992년 서울시가 하수처리계획변경에 따른 광명시 하수의 자체 처리 요청에 대해 광명시 쓰레기 소각장의 여유분을 내세우며 서울시 가양하수종말처리장의 지속적 처리 요청
	구로구	<ul style="list-style-type: none"> • 처리용량문제, 타 단체 쓰레기 반입으로 인한 민원 우려로 본래 계획대로 자체 소각시설 건립 주장
	서울특별시	<ul style="list-style-type: none"> • 서울시는 구로구 소각장 건설비 제공자 혹은 가양하수종말처리장의 공식적 보유 주체로서 구로구와 그 이해관계를 같이하는 강력한 지원자이자 참여 주체
간접적	경기도	<ul style="list-style-type: none"> • 경기도는 광명시의 상급 자치단체로서 광명시의 입장에 동조 및 지원
	중앙정부 (환경부)	<ul style="list-style-type: none"> • 폐기물정책의 변화와 함께 폐기물 관련 갈등이 전국적으로 확산되는 가운데 구로구-광명시의 환경기초시설 관련 갈등이 증폭되자 갈등이 최대한 원만하고 신속하게 결정될 수 있도록 중간적 입장에서 지원
	광명시 지역주민	<ul style="list-style-type: none"> • 구로구 소각장 건설 주변부지 주민: 처음 구로구 소각장 건설계획 발표당시 강력한 반대운동을 벌이다 빅딜이 성사되자 소각장 공동이용 지지 • 광명시 소각장 주변부지 주민: 광명시 소각장 공동이용에 대한 지속적 반대
	정치인	<ul style="list-style-type: none"> • 구로구 소각장 건설계획 발표와 함께 주민반대여론이 형성되면서 광명시 국회의원, 광역시의회 도의원, 기초의회 시의원 등은 지역주민의 반대의를 지지하며 반대운동에 적극적으로 동참 및 리더
	언론	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙지: 소각장 설치를 둘러싼 주민반대 등의 사실적 보도 • 지방지: 소각장 건설 반대의 입장에서 논지를 펼침

〈그림 4-2〉 환경기초시설 빅딜 관련 참여자



갈등의 주요 쟁점사항은 크게 세 가지 측면으로 나누어서 살펴볼 수 있는데, 서울시와 광명시 사이의 자원회수시설 건설 사업비와 운영비를 둘러싼 갈등, 구로구와 광명시 사이의 구로구쓰레기 양과 질을 둘러싼 갈등, 그리고 광명시와 지역주민간의 타지역 쓰레기 유입을 둘러싼 갈등이다.

우선 서울시와 광명시 사이의 주요 쟁점사항이었던 자원회수시설 건설사업비와 운영비의 경우 광명시는 시설 건립비용(전체 603억원)의 50%를 서울시에서 부담할 것을 요구하였고, 시설 운영비에 있어서도 고정비용(인건비 및 경직성 경비)은 50:50으로 하고 운전비용은 반입비율대로 부담하자고 주장하였다. 그러나 서울시의 경우 국비와 도시를 제외한 시비만 50%로 나누자고 주장하였고, 시설 운영비에 있어서도 고정비용과 운전비용 전체를 반입비율대로 하자고 주장하였다. 구로구와 광명시 사이에 있었던 주요 쟁점사항으로는 구로구 쓰레기의 양과 질에 관한 문제였는데, 당초 자원회수시설에 반입되는 구로구 쓰레기의 양을 하루 평균 150톤 규모로 예상했으나 구로구의 혼합수거와 혼합배출 등으로 주민감시원에게 적발되어 반입이 금지되는 경우가 많아서 그 갈등이 증폭되었다. 구로구의 경우 광명시 자원회

수시설에 반입되는 구로구쓰레기의 양이 적은 것은 광명시 자원회수시설에 근무하는 주민감시원의 까다로운 반입규제 때문이라고 해명한 반면, 광명시의 경우 구로구쓰레기가 반입 금지되는 이유는 구로구의 재활용품과 음식물쓰레기의 혼합배출과 혼합수거체제에 본질적인 문제가 있기 때문이라고 주장하였다. 마지막으로 광명시와 지역주민들 간의 갈등이다. 광명시 소각장의 공동이용 결정 이후 구로구 소각장 예정 부지 주변인 광명 1~7동 주민 10만 여명을 포함하여 대부분의 광명시민들은 환영하는 분위기였으나, 광명시 자원회수시설 주변 지역 주민들은 ‘타 지역 쓰레기는 반입할 수 없다’고 강력히 주장하면서 지속적인 반대시위와 항의를 전개하였다.

〈표 4-10〉 갈등의 주요 주체와 쟁점 사항

갈등의 주체	주요 쟁점 사항	
서울특별시 〈→〉 광명시	자원회수시설 건설사업비	<ul style="list-style-type: none"> • 광명시: 시설 건립비용(전체 603억원)의 50%를 서울에 요구 • 서울시: 국비와 도비를 제외한 시비만 50%로 나누자고 주장
	운영비	<ul style="list-style-type: none"> • 광명시: 고정비용(인건비 및 경작성 경비)은 50:50으로 하고, 운전비용은 반입비율대로 지불 • 서울시: 고정비용과 운전비용 전체를 반입비율대로 하자고 주장
구로구 〈→〉 광명시	구로구쓰레기의 양과 질	<ul style="list-style-type: none"> • 자원회수시설에 반입되는 구로구쓰레기의 양을 하루 평균 150톤 규모로 예상했으나, 구로구의 혼합수거와 혼합배출 등으로 주민감시원에게 적발되어 반입이 금지되는 경우가 많음 • 구로구: 광명시 자원회수시설에 반입되는 구로구쓰레기의 양이 적은 것은 광명시 자원회수시설에 근무하는 주민감시원의 까다로운 반입규제 때문이라고 해명 • 광명시: 구로구쓰레기가 반입 금지되는 이유는 구로구의 재활용품과 음식물쓰레기의 혼합배출과 혼합수거체제에 본질적인 문제가 있다고 주장
광명시 〈→〉 주민	타지역 쓰레기 유입	<ul style="list-style-type: none"> • 광명시와 구로구의 빅딜 결정이후, 대부분의 광명시민들은 환영하는 분위기였으나, 시설 주변 지역 주민들은 ‘타 지역 쓰레기는 반입할 수 없다’고 주장

다. 명확한 역할분담

구로구-광명시 환경기초시설 공동이용 협약을 둘러싼 과정에서 주요 참여자들의 역할은 갈등의 주요 당사자로서의 구로구와 광명시 이외에도 중앙정부를 대리하는 환경부, 구로구를 지원하는 서울특별시, 그리고 광명시의 지원역할로서의 경기도 등이 있다. 우선 환경부는 빅딜 초기에 서울시, 경기도, 구로구, 광명시 관련 국·과장 회의를 주관하고 공동이용을 적극 권장하는 등 지방정부간 갈등을 중재·조정하는 중재자 역할을 수행하였다. 서울특별시는 구로구, 광명시와 함께 실무회의를 주관하는 실질적인 정책결정 담당자의 역할을 수행하였으며, 경기도는 빅딜문제를 수도권 행정협의회에서 안건 및 의제로 채택하는데 기여함으로써 산하 지방정부인 광명시에 대한 지원자 역할을 수행하였다고 볼 수 있다. 또한 수도권행정위원회는 두 지자체간 갈등을 주요 안건으로 상정하고 쟁점화 함으로써 협상이 성공적으로 이루어질 수 있는 논의의 장을 제공하였다.

또한 광명시의 경우 한편으로는 서울시, 구로구 등과 주체적인 입장에서 빌딜을 달성시키기 위한 행정적·절차적 논의에 초점을 맞추면서 다른 한편으로는 지역주민들의 반발에 적극적이고 소통적으로 대응하고 설득시키고자 하는 노력을 기울였는데, 이러한 광명시의 책임감있는 자세는 협상의 과정에서도, 그리고 지역주민들과의 관계 형성에 있어서도 긍정적인 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

즉 환경기초시설 빅딜 과정에서 주요 참여자들을 각각 협상의 주요 당사자 혹은 지원자로서의 역할을 수행했으며, 협상이 성공적으로 이루어 질 수 있도록 중재 및 조정의 역할을 수행하였다. 다만 이러한 주요 참여자들의 역할이 서로 논의 및 합의된 공식적 역할분담의 형태라고는 할 수 없다. 그러나 각각의 자리에서 협상 타결을 위해 적극적인 자세로 책임성을 보여주었고, 이는 성공적인 빅딜을 이끌어낼 수 있었던 견인차 역할을 하였다.

〈표 4-11〉 환경기초시설 빅딜 과정에서의 주요 참여자 역할

주요 참여자	역할
광명시	<ul style="list-style-type: none"> 갈등의 주요 당사자로서 협상을 주도 구로구 쓰레기 소각장 입지 전면 백지화 및 서울시 기양하수종말처리장의 지속적 처리 요청
구로구	<ul style="list-style-type: none"> 갈등의 주요 당사자 그러나 소각장 입지선정을 제외한 대부분의 관련 기능을 상급지자체인 서울특별시 가 보유하고 있었기 때문에 상대적으로 그 역할은 미약
서울특별시	<ul style="list-style-type: none"> 구로구 및 광명시와 실무정례회의 주관하며 정책결정과정에서 직접 관여 특히 구로구 소각장 건설 비용이 서울시 예산으로 계획되어 있었기 때문에 서울시는 재정적 지원의 주요 주체 또한 기양하수종말처리장의 공식적 보유 주체로서, 광명시와의 환경빅딜에서 구로구 보다 강력한 이해관계자로 참여
경기도	<ul style="list-style-type: none"> 경기도는 광명시의 상급 자치단체로서 관심과 협조적 자세를 견지한 간접적 참여자 광명시에서 제시한 빅딜 아이디어를 제 14회 수도권행정협의회회의의 주요 안건으로 상정시키는 등 광명시의 입장에 적극 동조 및 지원
중앙정부 (환경부)	<ul style="list-style-type: none"> 환경부는 폐기물관련 정책의 총괄부서로서 구로구 소각처리시설 입지를 둘러싼 주민 갈등이 심화되자 광명시 소각처리시설을 구로구와 공동으로 이용하는 안에 적극적으로 동조 및 협상 타결을 유도하는 등 중재자의 역할 주요 갈등당사자들을 실무조정회의라는 ‘논의의 장’으로 유도하고 환경기초시설의 빅딜을 성공적으로 이끌기 위한 초석 제공
수도권 행정협의회	<ul style="list-style-type: none"> 구로구-광명시 간 소각장 건설을 둘러싼 갈등이 지속되자 두 지자체간 환경기초시설의 교환 및 공동이용을 주요 안건으로 상정하여 빅딜을 쟁점화

라. 네트워크 및 상호작용

환경기초시설 빅딜이 전개되는 일련의 과정동안 주요 참여자들과 참여자들의 네트워크형성 및 상호작용 갈등의 주요 주체를 중심으로 형성 및 발전되었으며, 발의 및 계획단계, 집행단계, 그리고 운영 및 관리단계의 크게 세 가지 시기로 나누어 살펴볼 수 있다.

첫 번째 빅딜 체결 이전의 발의 및 계획단계에서는 주요 참여자간 상호작용과 네트워크가 크게 세 가지 그룹으로 형성 및 발전되는 양상을 보였다. 우선 갈등의 한

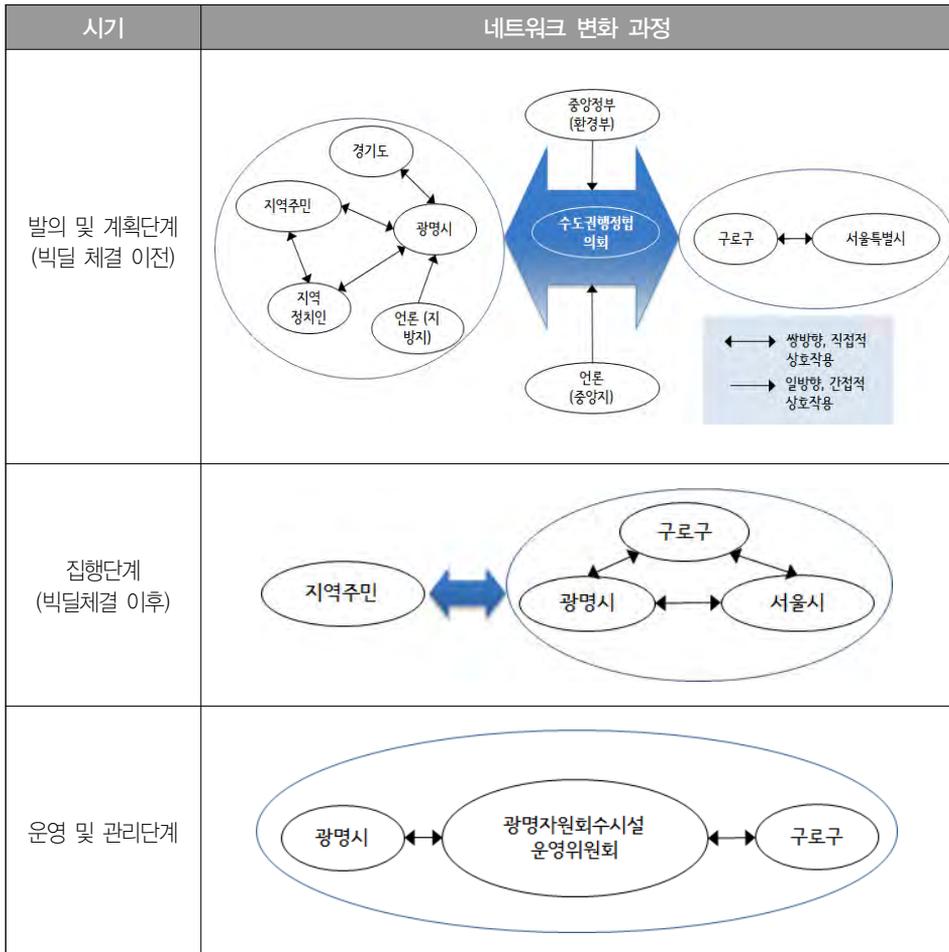
축으로서 광명시와 광명시의 입장을 지원하고 소통하는 주체로서는 경기도, 지역주민, 지역 정치인, 지방지 등이 있다. 이들은 광명시 인접지역에 구로구 소각장 건설에 대한 반대의 입장을 집합적으로 표출하였다. 구체적으로는 경기도와 지역주민 그리고 지역정치인 등은 협상과정동안 광명시와 직접적으로 상호작용하면서 네트워크를 형성하였고, 지방지의 경우는 직접적인 소통보다는 간접적인 지원의 역할을 수행했다고 볼 수 있다. 특히 지역주민들의 요구와 이해에 민감하게 반응할 수밖에 없는 지역 정치인(지역 국회의원, 광역의회 도의원, 기초의회 시의원)들은 지역 주민들과 적극적이고 쌍방향적으로 소통하면서 반대시위 및 항의를 전개하였다. 갈등의 다른 한 축은 구로구와 구로구를 지원하는 서울특별시이다. 구로구의 경우 구로구 소각장 건설을 추진하였다는 점에서 주요 주체이지만, 앞서서도 설명했듯 소각장 건설비와 환경기초시설 빅딜의 대상인 가양하수처리시설을 보유하고 있는 서울특별시는 구로구 못지않은 직접적 이해관계자이면서 주요 주체였다. 서울특별시는 구로구의 입장을 지원하고 이해관계를 같이하였으며, 협상 기간 동안 적극적이고 쌍방향적으로 소통하였다. 또한 두 지자체간 환경기초시설을 둘러싼 갈등을 해결하기 위해서는 지속적인 협의를 통해 해결책을 모색하는 것이 가장 중요한 사안이었기 때문에 공동으로 의사결정을 하기 위한 협의기구가 작동했는데, 빅딜 체결 전에는 '수도권행정협의회'가 그 핵심 역할을 수행하였다. 따라서 갈등의 두 축인 광명시그룹과 구로구그룹은 공동의 의사결정기구로서 수도권협의회와 네트워크를 형성하고 주요 사안에 대해 협상을 진행하였다.

두 번째 협상체결 직후부터 실제 구로구의 생활쓰레기가 광명시 자원회수시설로 반입되기까지 집행기간동안의 주요 갈등의 주체는 공동 협약 및 규약을 체결한 광명시, 구로구, 서울특별시의 한 축, 그리고 집행에 반대하는 광명시 자원회수시설 주변의 지역주민의 두 축으로 이루어진다. 지역주민의 항의 및 시위가 거세어지고 격렬해지자 광명시는 주민과의 지속적인 대화를 통해 주민들을 설득하는 한편, 주민지원금을 통한 보상정책을 추가로 제시하는 것으로 갈등을 해결하게 된다.

이후 운영 및 관리단계에서는 광명시와 구로구의 주요 관계자(지방의회의원 및

담당공무원)로 구성된 ‘광명자원회수시설운영위원회’를 설립하였고, 광명자원회수 시설운영위원회가 공동의 의사결정기구의 역할을 수행하였다. 세 시기동안의 주요 네트워크 구성과 그 변화과정을 정리하면 다음과 같다.

〈표 4-12〉 환경기초시설 빅딜 시기별 네트워크 변화 과정



마. 면대면 대화를 통한 자원 및 정보공유, 신뢰형성

환경기초시설 교환 및 공동이용 협약이 체결되는 일련의 과정동안 주요 참여 주체는 지속적인 면대면 대화를 통해 문제를 해결하고자 노력하였는데, 이러한 면대면 대화는 광명시와 구로구를 대표로 하는 정부간/ 광명시와 지역주민들 간, 즉 정부대 주민간으로 나누어 이루어졌다.

첫 번째 정부간 면대면 대화는 주요 정부 참여자들이 직접 함께 모여 논의를 진행하였으며, 이는 상호주의에 입각한 회의개최를 통해 이루어졌다(조만형·김이수, 2009). 이러한 면대면대화는 서울특별시, 경기도, 구로구, 고아명시 소각장광역화 추진 간담회 4회(1998.3.20.), 구로구청장 등 광명시자원회수시설 견학 4회(1998.12.17.~1999.2.10.), 제14차 수도권행정협의회(서울특별시, 경기도, 인천광역시, 강원도, 충청북도) 공론화(1999.5.21.), 광명자원회수시설 광명·구로 공동이용관련업무 협의 8회(1999.6.2.~2000.4.14.) 등의 일련의 과정을 통해 지속되었으며, 이 기간 동안 다양한 의견과 정보가 공유되었다. 또한 협의가 지속될수록 쟁점사항에 대한 서로 다른 이해의 간격을 좁히고 공동의 이해를 구축할 수 있었고, 이는 환경기초시설의 교환·공동이용이라는 빅딜을 성공적으로 이끌어 낼 수 있는 기반이 되었다. 당시 실무담당자였던 광명시 정병무 국장의 광명시의회 답변을 통해 빅딜 달성을 위한 지속적인 협의과정과 직접적인 대화의 상황을 엿볼 수 있다.

“양 광역 자치단체장(경기도지사와 서울시장)이 협약서에 참석해서 그분들이 해야 될 것 이나 문제까지 논의가 되었습니다. 중략...그것은 운영위원회 또는 실제상으로 구로구와 광명시와의 관계입니다. 저희들이 협약초안을 만들어 놓은 것도 있지만 ‘모든 차량은 11 톤 트럭으로 (청.불)차량만 된다. 오수와 댐새를 풍기면 안 된다. 또 우리가 지정하는 우회 도로로 진입해 와야 한다. 또 시간은 01시부터 새벽6시까지로 적어도 구로구 쓰레기만큼은 광명시민들이 안 보는 시간에 들어오는 것이 좋지 않겠느냐?’ 이런 문제들을 세부적으로 저희들이 만들어서 그것이 협약이 되지 않으면 들어올 수 없고 구로구 쓰레기가 우리 시로 들어오려면 ‘너희들이(구로구) 적어도 6개월 훈련을 시켜서 들어와야 받을까 말까다’ 이런 얘기를 했습니다....중략... 일단은 우리가 요구한 사항이 2월 1일 서울시에서 되었고 경기도에서 사무관 1

명이 와서 우리와 서울시와 구로구와 3자 회담에 읍저버로 뒷좌석에 앉아 참가했습니다.”(광명시 사회산업국장 정병무, 광명시 제3대의회 제72회 제4차 건설위원회 회의록, 2000.2.14)

〈표 4-13〉 광명시-지역주민간 면담 및 대화 일지

날짜	대화내용	대화장소 및 참석인원
2000. 4. 18	공동이용 협약 체결	
2000. 4. 21	빅딜협약체결에 따른 주민설명	광명시 학운동사무소 17명
2000. 5. 2	공동운영 규약 체결	
2000. 5. 27	도고내 마을 주민요구사항에 대한 협의	소각장2층 주민지원협의체 사무실, 14명
2000. 6. 1	도고내 마을 주민간담회개최 결과보고 및 구로구 쓰레기 반입에 따른 주민협조 당부	시청, 주민 16명
2000. 6. 4	구로구 쓰레기 반입필요성과 주민의견 결집요구	도고내 마을회관 75명
2000. 6. 5	구로구 쓰레기 반입 불가피성 설명 및 주민대표성 강화 요구	주민대표 비닐하우스, 주민지원 협의체 대표 5명
2000. 6. 8	위원장 교체 주민승인 확인 및 의견결정 당부	주민 5명
2000. 6. 10	위원장을 중심으로 한 주민의견 결정요청	주민 5명
2000. 6. 12	빅딜의 불가피성 이해 당부 및 주민의견 결집 요구	주민 12명
2000. 6. 13	1일 300톤 가동을 위해 구로구 쓰레기의 반입 필요성 설명	주민 8명
2000. 6. 16	구로구 쓰레기 반입에 따른 주민협조 당부	주민지원협의체사무실, 주민 13명
2000. 6. 21	학운동 8개동 주민대표와 시장간담회 개최 및 주민숙원사업 합의	시청, 총16명(공무원 10명, 주민 5명, 시의원 1명)
2000. 6. 28	구로구 쓰레기 반입조건에 대하여 주민과의 대화	20명
2000. 6. 29	구로구 쓰레기 반입에 따른 주민지원에 관한 협의	공무원 4명, 경찰 9명, 주민 5명
2000. 7. 6	주민대표와 시장 간담회 개최	
2000. 7. 10	구로구 쓰레기 반입 개시	

자료: 윤영재(2004:64)

두 번째 정부 대 주민간의 상호작용 측면에서, 광명시의 경우 소각장 건설을 둘러싼 주민들의 격렬한 반대에 대응하기 위해 지역 주민과 지속적으로 협의 및 면담 그리고 주민 홍보 등을 통해 다양한 정보를 제공하고 주민들을 설득하고자 하였다.

광명시장과 시청 담당자들은 2000년 4월 하순부터 6월 초까지 매일 밤 지역주민들과 직접적인 면대면 대화의 자리를 마련하였고, 주민대표와 시장과의 면담 등을 실시하여 지역주민들과 소통하고자 하였다. 또한 반대주민들의 중요한 관심사였던 광명자원회수시설의 오염물질 배출 우려에 대해, 광명시는 시운전 중에 공인검증기관에서 수차례에 걸쳐 각종 오염물질 발생량을 측정하였고, 이를 통해 주민들에게 오염물질 배출과 관련된 불신을 해소하고자 노력하였다. 당시 현장에서 주민과 직접 소통했던 한 공직자는 “몸을 던지지 않은 설득은 소음에 불과하고, 마음을 열지 않은 이야기는 소귀에 경 읽기이고, 감정에 호소하지 못하면 아스팔트에 헤딩”(이달곤, 2006:13)이라고 하였다는 점에서 그 적극성과 소통의지를 읽을 수 있다.

특히 이러한 직접적인 대화 및 협의의 과정이 지속될수록 참여자들은 서로에 대한 이해를 높이고 공동의 문제해결과정을 통한 상호 신뢰를 형성하게 되는 기반을 마련하게 된다. 예를 들면 광명시장은 서울시장, 구로구청장을 직접 만나 여러 차례 협의하면서 문제의 공동해결 방안을 모색하였고 정부간 업무담당 국·과장간 ‘공동이용추진간담회’, 관련 ‘당사자간 회의’와 ‘중재 조정회의’ 등을 개최하였는데, 이러한 공식적인 회의를 통해 공동의 이해를 증진하고, 이를 바탕으로 협약과 규약을 성공적으로 체결할 수 있었다. 그리고 빅딜을 지원했던 중앙정부의 조정 등 공식적인 제도의 활용은 참여자간 신뢰를 구축하는데 크게 기여한 것으로 보인다.

바. 협력적, 소통적 리더십

구로구-광명시의 환경기초시설 빅딜을 성공적으로 이끌 수 있었던 데에는 광명시장의 리더십과 적극적인 문제해결 의지의 영향력이 컸다. 당시 백재현 광명시장은 빅딜관련 협의를 이루어지기 시작하던 초기부터 광명시가 처한 쓰레기소각장의 재정적 비효율성과 하수종말처리장 건설시 소요되는 비용을 지역주민들에게 투명하게 공개하였고, 빅딜을 통해 가져올 수 있는 경제적·사회적 효과에 대해 지속적으로 홍보하여 반대주민들을 설득하고자 하였다. 즉 반대지역 주민들을 대상으로 법적, 강

제적 수단을 활용하여 정책 집행을 강행하기 보다는 지속적인 대화와 홍보 등을 통해 주민들과 소통하면서 문제를 해결하고자 하였는데, 이러한 광명시장의 소통적, 협력적 리더십은 주민들로부터 신뢰를 이끌어내고 갈등을 극복하는데 큰 기여를 하였다고 볼 수 있다. 다음의 참여자 인터뷰³⁰⁾는 단체장의 강력한 리더십과 의지의 중요성에 대해 보여준다.

“정○○ 국장이라는 열정적이고 희생정신이 있는 공무원을 발굴함과 동시에 백재현 광명시장과 고건 시장이 강력한 의지를 표명함으로써 빅딜사업 진행이 보다 더 원만하게 해결되었던 것 같다”

“단체장의 의지와 결단력이 협상에서 중요한 이유는 의견조율시 허심탄회하게 자신들의 수용가능선을 제시하고 거기에 대한 이해를 구할 수 있기 때문이다. 실무자 차원에서 도저히 수용할 수 없는 조건에 대해 단체장에게 솔직히 말하고, 그것을 양보 받을 수 있는 분위기를 만드는 것은 그 단체장의 의지(결단력)에 달린 것이기 때문이다.”

4. 지자체간 지역발전사업 갈등관리 지원체계

가. 중앙정부의 지원체계

중앙정부의 대리자로서 환경부의 경우 환경기초시설 빅딜의 체결 과정동안 물리적·가시적 방법의 지원체계를 수립하였던 것은 아니다. 다만 1990년대 중반부터 국가적 폐기물 관리정책에 큰 변동이 생기면서 쓰레기종량제, 음식물 폐기물 및 재활용품 분리수거 등의 새로운 정책이 도입되었는데, 이러한 새로운 폐기물 관리 정책들은 시민들의 생활의식과 태도에도 영향을 미치게 된다. 이는 곧 소각해야할 폐기물의 양을 상당 수준 감소시키는 결과를 가져오게 되고, 광명시의 자원회수시설의 여유용량을 확보하게 되었다. 이와 함께 구로구소각장의 입지선정과 관련하여 광명

30) 인터뷰내용은 이달곤(2006:35)에서 발췌.

시민의 집단 반발이 거세어지자, 환경부는 소각장 설치계획 승인을 보류하고 광명시 자원회수시설의 공동이용을 권장하게 된다. 폐기물 정책 변동으로 인한 환경적 변화 외에도, 환경부는 행정적 협의가 원만하게 이루어질 수 있는 적극적인 지원을 펼친다. 예를 들면 1998년 6월 15일 서울시, 경기도, 구로구, 광명시 관련 국·과장 회의를 주관하는 자리인 「공동이용추진간담회」에서 환경부는 환경기초시설의 공동이용을 적극적으로 권장하고, 이를 통해 관련 자치단체간의 갈등을 중재 및 조정하고자 지원하였다.

나. 광역 및 기초지자체의 지원체계

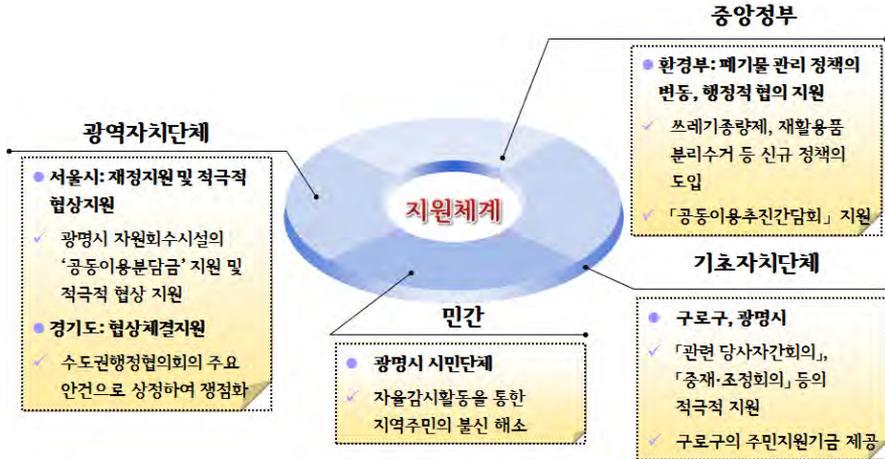
광역 및 기초지자체 단위에서는 서울시의 재정지원, 경기도의 협상 체결 지원 등을 들 수 있다. 서울시의 경우 협상 과정동안 광명시 자원회수시설의 공동이용 협약으로 인한 지역 주민들의 반대를 해소하기 위해 공동이용지원금을 분담하는 등 재정적 지원을 하였고, 경기도는 환경기초시설의 공동이용을 수도권행정위원회의 주요 안건으로 상정시키고 공식화함으로써 공동 협약체결의 기초를 마련하였다.

광명시와 구로구에서는 담당 공무원 등을 중심으로 하는 「관련 당사자간회의」, 「중재·조정회의」의 적극적인 개최 및 참여를 통해 의견을 조정하고 갈등을 해결하고자 지원하였으며, 특히 구로구의 경우 광명시 자원회수시설의 공동이용에 대한 공동 운영비뿐만 아니라 지역 주민들에 대한 보상지원으로서 주민지원기금을 제공하였다.

다. 민간의 지원체계

민간 단위의 경우, 광명시 시민단체가 시설이용에 대한 자율감시활동을 벌이고 객관적인 현황 및 실태조사 결과를 제공함으로써 지역 주민들의 불신을 해소하는데 기여하였다.

〈그림 4-3〉 광명·구로 환경기초시설 빅딜사례의 갈등관리 제도적 지원체계



5. 종합성과

구로구와 광명시 간 환경기초시설을 둘러싼 갈등을 극복하고 교환·공동이용이라는 빅딜을 성공적으로 체결할 수 있었던 요인은 크게 4가지로 요약될 수 있다. 첫째는 성공적 빅딜 체결을 위한 주요 참여자들의 적극적인 의지와 책임성이다. 갈등의 주요 주체였던 구로구와 광명시의 경우 여러 차례 관계 국·실장 실무 협의회를 개최하면서 문제 해결을 위한 적극적인 의지와 책임성을 발휘하였다. 또한 당사자인 기초지자체 단위뿐만 아니라 광역단위의 서울시와 경기도, 그리고 중앙정부차원의 환경부도 구로구와 광명시 두 지자체간 갈등해결을 위한 적극적인 갈등 중재 및 협상 지원의 역할을 톡톡히 하였다. 즉 기초뿐만 아니라 광역 및 중앙정부에서의 문제 해결 의지, 적극적인 지원 등이 갈등을 극복하고 환경기초시설의 빅딜이라는 대안적·혁신적인 정책을 성공적으로 이끌었다고 볼 수 있다.

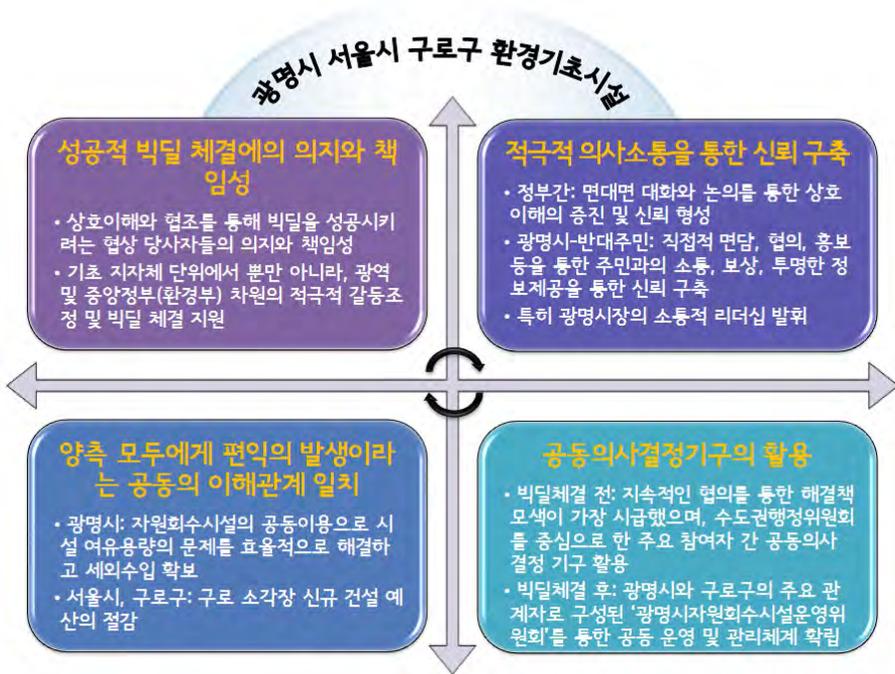
둘째는 면대면 대화에 기반한 적극적인 의사소통 전략과 이를 통한 신뢰의 구축이다. 면대면 대화는 지자체간 협상과정과 광명시와 지역주민들 간의 협의과정 모

두에서 의소소통을 확보하기 위한 핵심 기제로 활용되었다. 지자체간 빅딜 논의는 총 28회에 걸쳐 이루어졌으며, 이 과정에서 서로 다른 입장과 주장에 대한 공유가 이루어지고, 이를 통해 공통의 문제의식 및 이해를 확보할 수 있었다. 이러한 공통의 문제의식 및 공유된 이해는 상호간 신뢰형성에 밑거름이 되었고, 결과적으로 합의점 모색에 있어 가장 큰 역할을 하였다고 할 수 있다. 또한 광명시장을 주축으로 한 광명시는 지역 반대주민들에게 환경기초시설 빅딜 관련 정보를 지속적으로 제공 및 홍보하면서 강제적인 집행이 아닌 소통을 통한 합의를 이끌어 내기 위해 노력하였다. 광명시 자원회수시설 주변 주민들이 시설의 공유로 인한 피해의식을 강하게 표출하자, 구로구 및 서울시와 협의를 통해 지역주민지원금 등의 경제적 보상방안을 마련하는 등 주민들을 설득하고자 하였다. 특히 광명시장은 반대 주민들과 여러 차례 직접 만나 문제에 대해 논의하고 소통하는 협력적인 리더십을 발휘하였고, 이러한 광명시의 태도는 지역 반대 주민들과의 갈등을 해소하고 신뢰를 구축하는데 크게 기여하였다고 볼 수 있다.

세 번째로는 양쪽 모두에게 편익의 발생이라는 공동의 이해관계가 일치했던 점이다. 광명시의 경우 구로구의 자체 소각장 건설 계획으로 인한 광명시 예정 부지 주변의 주민 반대가 심각해져 여러 가지 갈등을 낳고 있다는 문제점 외에도, 기존에 서울시 가양하수종말처리장에서 처리하던 광명시 하수를 자체 처리해야하는 문제를 동시에 맞고 있었다. 또한 1990년대 중반 쓰레기 종량제 및 분리수거 정책의 도입을 시초로 한 폐기물관련 정책의 변동은 생활쓰레기 배출 저감의 효과를 가져왔고, 이는 광명시 자원회수시설의 유휴사태를 가져왔다. 구로구와 서울시의 경우 구로구 소각장을 건설할 경우 방대한 예산 투입이 불가피한 실정이었다. 이러한 상황에서 광명시 자원회수시설과 서울 가양하수종말처리장의 교환 및 공동 이용은 광명시로서는 유휴시설의 효과적인 활용과 구로구로부터의 공동이용지원금 및 운영비를 보조받아 세외수입을 확보할 수 있다는 이점이 있었고, 구로구 및 서울시로서는 신규 소각장 건설 예산을 절감할 수 있다는 점에서 큰 이점이 있었다. 즉 환경기초시설의 빅딜은 두 지자체의 문제점을 동시에 해결하고 모두에게 이익을 가져다준다는 점에

서 혁신적이고 대안적인 전략이었으며, 이러한 공동의 이해관계 일치는 주요 참여자로 하여금 적극성과 책임성을 담보하는 유인이 되었다.

〈그림 4-4〉 광명·구로 환경기초시설의 빅딜사례의 갈등관리 성공요인



마지막으로는 공동의사결정기구의 활용을 들 수 있다. 다양한 지역개발 관련 사업 실행과정에서 발생하는 크고 작은 갈등사례뿐만 아니라 다수의 관계자가 결합되는 협력사업의 경우, 서로간의 이해관계를 분명히 하고 투명하고 합리적인 의사소통을 통한 공동의 의사결정을 내리기 위해서는 공식적인 의사결정기구의 활용이 매우 중요하다. 광명시와 구로구의 환경기초시설 빅딜 과정동안 주요 관계자간 의사소통과 협의를 원만하게 진행할 수 있었던 것은 '수도권행정위원회'를 대표로 하는 공동의 의사결정 기구를 활용한 점이 주효했다. 빅딜 성공 후에도 구로구와 광명시

는 양측에서 지방의회 의원 1인, 국장급 1인, 과장급 3인 등의 총 8인으로 구성된 ‘광명시자원회수시설운영위원회’를 구성하고, 시설 운영 및 관리단계에서 발생하는 다양한 문제점에 대해 서로 소통하고 논의할 수 있는 체계를 마련하였다.

특히 환경기초시설은 지역주민들에게 혐오시설로 인식되고 님비(NIMBY)³¹⁾로 인한 지역갈등을 유발시키는 대표적인 지역발전 사업이라고 할 수 있는데, 구로구와 광명시의 환경기초시설 교환 및 공동이용은 우리나라 최초로 지자체간 빅딜을 체결하여 갈등을 해소하고 여러 가지 사회적·경제적 편익을 발생시켰다는 점에서 매우 성공적인 관리 사례라고 할 수 있다.

〈표 4-14〉 환경기초시설 빅딜사례의 사업단계별 갈등관리 추진체계와 지원체계

단계	갈등관리 추진내용	추진체계	지원체계
발의 및 계획 (1998.3 ~2000.4)	서울시 구로구-광명시 간 환경기초시설 갈등 발생/ 환경기초시설 교환 및 공유 정책아이디어(공동이용) 발굴	- 구로구-광명시 실무진 (실무진 회의 공동이용추진담회 개최)	- 서울시와 경기도(갈등 해결지원) - 환경부(공동이용추진간 담회 지원 갈등중재)
	시설입지갈등/광명시 자원회수시설 공동이용협약 및 규약 체결	- 구로구-광명시-서울시 - 경기도	경기도(협상 지원) - 수도권행정협의회(안전 상정 논의의 장 마련)
	쓰레기 소각장 공동이용에 반대하는 지역 주민들의 극렬한 반대 및 시위/주민설명회 및 홍보	- 광명시 실무진	
집행 (2000.5 ~2000.7)	광명시 환경자원화시설 주변 지역주민의 구로구 쓰레기 반입 지속적 반대/주민설득 및 홍보, 시민단체의 자율감시활동 전개	광명시 광명시 시민단체	- 구로구(주민지원금)
	건설사업비 분담갈등/입지 시설분담금 지원	광명시	- 서울시(공동이용지원금)
운영 및 관리 (2000.7 ~현재)	환경기초시설의 공동이용 문제점 발생/운영단계의 문제점 소통 및 논의	- 광명자원회수시설운영 위원회(양 지자체의 의사결정기구)	- 구로구 - 광명시

31) 님비(NIMBY)는, Not In My Back Yard(내 뒷마당에는 안 된다)의 줄임말로써, 쓰레기처리시설, 핵폐기물처리장과 같은 혐오시설이 지역에 유치되는 것을 반대하는 것을 지칭.

제3절 천안·아산 복합문화정보센터 건립사례

1. 사례지역 개요

(가칭)천안·아산 복합문화정보센터는 2014년 지역발전위원회의 생활권 선도사업으로 선정되어 천안시와 아산시가 공동으로 건립하는 공공건물이다. 사업 대상지의 행정구역상 분류는 천안시이지만 이 지역은 KTX 천안아산역과 마주하며 천안아산 신도시와 인접하여 위치하고 있다. 아산배방, 탕정지구와 천안 불당지구는 천안시 불당동, 백석동, 아산시 배방읍에 걸쳐 있는 양 시의 경계지역이다. 천안시와 아산시는 KTX 천안아산역 명칭을 둘러싼 양 시의 갈등이 KTX 개통 이후에는 택시영업권으로 인한 갈등으로 이어져 현재까지 합의를 이루지 못한 상태이다. 그러나 이는 주민들 간의 갈등으로 표출되는 것이 아니라 택시영업이라는 재산권의 문제로 존재한다. 천안아산지역은 KTX역과 택시영업권 갈등이 표면화되면서 경계지역에서 갈등을 빚는 대표적인 사례로 인식되어있다. 양 시는 지역협력사업으로서 지역발전위원회 선도사업인 천안·아산 복합문화정보센터사업을 2017년 12월 착공예정으로 진행하고 있다. 천안시와 아산시는 2014년 전국 최초로 생활권행정협의회를 설립하여 선도사업으로 선정된 천안아산 복합문화정보센터 뿐 아니라 지역협력 공동사업으로 시내버스 단일요금제(2016년 시행), KTX 택시영업권 조정, 공원체육시설 공동이용 관리, 천안 화장장 공동 이용, 시티투어 운영 등을 논의·추진하고 있다.

가. 대상지 개요

대상지 위치는 충청남도 천안시 서북구 불당동 1282번지이며, 사업기간은 2015년부터 2017년, 사업량은 대지면적 13,293㎡, 건축 연면적 8,948㎡(지하 1층, 지상 4층 지역생활문화 아카이브 도서관, 도시통합관제센터, 상생협력센터 등)에 해당한다.

사업비는 총 233억원으로 국비 29억원, 도비 11억원, 시비 148억원³²⁾ LH공사가 45억원을 부담하고 있다.

천안·아산 복합문화정보센터는 천안시 서북구 불당동 1282번지 대지면적 13,293㎡에 지하 1층 지상 4층 규모의 도서관과 도시통합관제센터, 상생협력센터를 포함한 양 시의 공동소유건물로 신도시 주민들의 공공행정, 교육·문화서비스 제공, 행정 교류 및 상생 발전을 목적으로 추진하는 사업이다. 천안시가 해당부지를 무상으로 사용할 수 있도록 허가하였으며, KTX 천안아산역 개통부터 불거진 양 시의 갈등을 민선 6기 출범과 함께 천안·아산시가 선도사업으로 적극 추진하고 있다.

〈표 4-15〉 천안·아산 복합문화정보센터 총사업비

(단위 : 백만원)

시군	총사업비			
	계	국비	지방비	민자
계	23,300	2,914	15,886	4,500
천안시	9,400	1,457	7,943	
아산시	9,400	1,457	7,943	
LH공사	4,500			4,500

〈그림 4-5〉 천안·아산 복합문화정보센터 부지(좌), 조감도(우)



32) 천안시와 아산시가 절반씩 부담함.

나. 추진배경

천안시와 아산시는 행정경계를 중심으로 천안아산 KTX 역사명칭, KTX 역세권 택시영업권, 시내버스 시계요금 단일화, 농협 대단위유통센터 건립 등에서 끊임없이 지역간 갈등과 경쟁을 겪어왔다. 천안아산 신도시 조성사업시 LH공사에서 도시통합관제센터 및 도서관 건립을 계획하였으나, 경기침체 등으로 사업이 축소되면서 도서관 건립이 취소되고, 천안아산 도시통합관제센터 건립부지(천안시 서북구 불당동 1282번지 26,587m²)를 천안시에 기부채납함으로써 도시통합관제센터 건립만 추진하게되자 천안아산도서관건립추진위원회가 구성되어 도서관건립을 요구하면서 또 한번 갈등이 발생했다. 이후 박근혜정부의 지역생활권 정책추진에 따라서 충청도시생활권 선도사업으로 도서관과 통합관제센터 및 상생협력센터를 포함한 천안·아산 복합문화정보센터건립사업을 지역발전위원회에 신청하였고 사업이 선정(2014년 6월)되어 진행 중에 있다.

1) KTX 역사명칭과 택시영업권 및 유통센터 건립갈등

경부고속철도 역사는 천안시와 경계지역인 아산시 배방면 장재리에 위치하고 있다. KTX 개통으로 역사명칭과 관련하여 천안시는 인지도가 높은 ‘천안역’ 명칭을, 아산시는 행정구역에 따라서 ‘아산역’ 명칭을 주장하였으나, 국토교통부는 당시 역사명칭선정위원회를 개최하여 ‘천안아산역(온양온천)’으로 결정하였다. 탕정지구신도시를 조성할 때 행정구역 조정이 되지 않은 채 진행되어 KTX 역사명칭은 행정구역상 아산시이지만 천안역이 1순위 명칭후보로 올라가자 아산시는 절차적 타당성 등에 불만을 나타내었으며, 당시 아산시 국회의원이 공석이어서 지역주민 입장에서는 허탈감 등이 맞물려 나타났다. 이에 국토교통부는 행정자치부 행정협의조정위원회에 안건을 상정하였고 행정협의조정위원회에서 천안아산역으로 조정되었다.

〈표 4-16〉 천안·아산 KTX 역사명칭 갈등내용

항목	상세내용
갈등내용	- 아산시 배방읍 장재리 소재 경부고속도로(KTX) 역사명칭과 관련한 아산시와 국토교통부 및 천안시 간의 갈등
주요쟁점	- 아산시: 경부고속철도 제 4-1공구 역사는 행정구역상 아산땅에 위치하므로 지역을 대표하는 명칭(아산역)으로 결정해야 함 - 국토교통부: “고속철도역명칭선정자문위원회”를 구성하여 “천안아산역”으로 역명칭을 결정한 것은 주어진 재량권의 범위 내에서 필요한 절차를 거쳐 합리적으로 결정한 사항이므로 적법하며 번복할 수 없음 - 천안시: 당초 국가가 경부고속철도노선 계획시 천안을 염두해두고 계획한 것이므로 역명칭은 천안역으로 결정해야함
조정결과	- 2006년 3월 대법원에서 아산시가 제소한 “경부고속철도 역사명칭 결정취소” 청구 사건을 각하 결정함으로써 갈등 종료→당초 국토교통부가 결정한 “천안아산역(은양온천)으로 역명칭 사용

또한 천안아산 KTX 역사 준공 이후 아산지역 택시업계는 천안·아산 전 지역을, 천안지역 택시업계는 KTX 천안아산역만을 공동영업권으로 할 것을 주장하였다. 2010년 국토부가 분쟁조정권을 넘겨받았으나 직권조정이 이루어지지 않았다. 2012년 5월 공청회를 개최해 양시 택시사업 구역조정은 “전체통합이 최적”이라는 입장을 발표하였으나 천안시는 이를 거부하였다. 주민들 입장에서는 KTX역이 있어 수도권으로 가는 교통편은 편리했지만 택시영업권이 통합되지 않아 막상 집에서 역사까지 이동하려면 시내버스만 이용해야 하는 상황이었다. 현행법상 KTX 천안아산역은 택시영업구역이 아산시계였지만 KTX 역사가 경계에 위치해있고, 천안을 방문하는 이용객이 더 많아서 영업권 조정이 쉽지 않은 실정이었다. 2015년 천안·아산 생활권행정협의회회의를 통해서 두 지역을 운행하는 시내버스 단일요금제를 2016년부터 시행하기로 합의하여 실질적으로 시계외할증요금을 없앴지만 택시 시계외할증요금은 합의를 이루지 못하고 있다. 2016년 10월 전국체전 기간 중 외부인들의 이동편의를 위해서 시범적으로 천안아산 택시 공동영업구역을 지정·제한하였으나 천안시가 공동영업구역 불가를 통보한 상태다.

〈표 4-17〉 천안·아산 택시영업구역 갈등내용

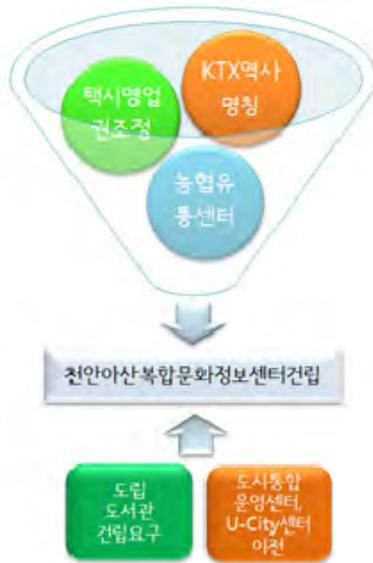
항목	상세내용
갈등내용	- KXT 고속철도 천안아산역(운양온천)은 아산시 관할 행정구역으로 아산시 택시영업구역(여객자동차운수사업법시행규칙 제10조)임에도 2003년 10월 천안지역 택시업계가 아산시 관할구역의 KTX고속철도 천안아산역에서의 천안시와 공동사업 요구
주요쟁점	- 아산시 아산지역 택시업계: KTX천안아산(운양온천)은 아산시 관할 행정구역으로 천안의 주장은 여객자동차운수사업법시행규칙 제10조에 의한 아산시 택시영업권을 침해하는 행위로 위법 부당 - 천안시 천안지역 택시업계: KTX천안아산역 부지에 천안시가 일부포함되어 있고 천안 시민이 많이 이용하므로 시민편의를 위해 공동사업이 필요
조정결과	- 현재까지 합의 이루지 못한 상태로 진행 - 아산시 택시업계: KTX천안아산역은 아산시 관할행정구역으로 천안의 주장은 여객자동차운수사업법시행규칙 제10조에 의한 아산시 택시영업권을 침해하는 행위로 위법부당하며, 아산·천안 시민의 편익을 위해서 전체사업구역 통합필요 - 천안시 택시업계: KTX천안아산역, 갤러리아 백화점, 펜터포트 아파트를 포함하는 일정 지역 부분통합만을 주장

마지막으로 농협중앙회는 아산신도시 내에 아산농산물 종합유통센터 건립을 추진하였다. 그 과정에서 아산시는 불합리한 농산유통구조 개선을 통한 소비자 구매 기회확대라고 찬성한 반면 천안시는 재래시장과 동네상권 침체를 우려해 반대하였다. 충남도교육청은 아산지역 고등학생이 천안소재 고등학교로 진학하며 발생한 원거리 통학불편을 해소하기 위해 천안과 인접한 아산의 고등학교에 아산학생으로 우선 선발하는 것을 추진하면서 천안에서도 아산의 중학생 진학을 허가하지 않아야 한다는 지역분위기가 형성되었다.

천안시와 아산시는 양 시의 이해관계나 재산권 입장에서 표출된 사항 이외에도 실질적으로 갈등요인이 더 많이 존재하고 있다. 민원발생률을 본다면 주민생활 불편, 폭우, 폭설 등 긴급 자연재해 시 대처로 인한 민원이 더 많이 발생하고 있다. 예를 들어 아산시의 재설작업이 늦어지면 천안시 출퇴근 시간 주요구간의 교통정체가 함께 심각해짐에 따라서 천안시에 항의전화가 급증한다. 그러나 지형상 천안지역보다 아산지역에 눈, 비가 더 많이 내리기 때문에 천안시에서 재설작업을 나가면 재설

양이 미비한 경우가 많고 내포 신도시의 재설작업이 우선적으로 이루어져 민원대응에 어려움을 겪고 있다. 천안시와 아산시는 기존 갈등요인이 상당히 있어 의제화하지 않았던 것을 양 자치단체장이 후보시절부터 주민숙원사업이자 마중물사업으로서 생활권 선도사업을 추진하게 되었다.

〈그림 4-6〉 천안·아산 복합문화정보센터 건립배경



2) 복합문화정보센터 건립과정상의 갈등

아산배방 신도시 내에는 도서관 건립이 예정되어 있었으나 신도시 조성시까지 도서관 건립이 이행되지 않자 입주자 대표자를 중심으로 천안시와 아산시 관계자를 포함하여 도립도서관추진위원단이 설립되어 LH공사와 충남도청에 도립도서관건립을 요청하였다. 충남도청은 내포신도시에 도립도서관이 설립될 예정이므로 추가로 도립도서관 건립은 어렵다는 입장이었다. 이 과정에서 입주자 주민, 충남도청, LH공

사 입장이 다르게 나타났으며 천안시와 아산시의 도서관 시설 규모축소에 대한 주민설득이 있었다.

아산신도시 배방탕정지구 U-City는 아산직할사업단 관할로 아산역 지하에서 배방지구 U-서비스센터를 운영하였으며 소음과 진동으로 인한 장비 내구성 저하로 이전이 필요한 상황이었다. 2007년 개소한 천안아산 시민안전통합관제센터는 천안·아산 KTX 역사에 위치하고 천안서북, 천안동남, 아산 3개 경찰서의 공동협약으로 구축되어 운영하는 센터인데 공간이 협소하여 확장이전에 대한 필요가 계속적으로 제기되었다. 천안시와 아산시는 이전부지와 센터건축을 LH공사 아산직할사업단에 요청하였고 2013년 6월 아산직할사업단은 별도의 부지마련은 어려우며 천안아산시가 제안한 천안·아산 도시통합운영센터 구축제안을 반영하여 당초 천안시 불당동의 도서관 부지에 천안·아산 도시통합운영센터를 운영하며 건축비와 용도변경 용역비를 포함한 50억을 LH공사에서 부담하는 것으로 합의하였다. 이 과정에서 천안시, 아산시, LH공사의 이해관계가 상충되어 나타났다.

천안·아산 복합문화정보센터 건립사업은 양 자치단체장의 적극적인 의지로 진행된 사업으로 진행 과정에서 2014년 11월 행자부의 중앙투자심사에서 재검토로 분류되어 사업이 1여년 미루어짐에 따라 주민들은 도서관을 포함한 복합문화정보센터 시설이용 연기에 대한 실망감을 나타냈다. 천안시와 아산시는 농림축산식품부의 사업계획 승인³³⁾과 지역발전위원회의 전문가 컨설팅까지 받은 사업이 행자부 심사에서 재검토로 분류된 것을 전혀 예상하지 못하였고 일원화된 심사가 아닌 복잡한 절차로 사업이 미루어졌다고 여겼으며 지역발전위원회와 언론보도를 통해 사업진행 지연에 대한 실망감을 표했다. 행자부 담당자와 심의과정에서 충분한 지자체 설명기회가 부족하였고, 충남도의 중개역할이 부족하여 적극적인 지원이 필요하다고 주장하였다.

33) 천안·아산 복합문화정보센터 건립사업은 지역발전위원회의 생활권 선도사업으로 지자체간 협력사업에 해당한다. 시설유형상 문화시설이지만 협력사업이어서 농림축산식품부가 주관하는 사업이다.

2014년 11월 천안시 시의회는 천안시 도시재생과에서 발의한 천안·아산 복합문화정보센터 건립 동의안을 건립방안 미흡과 절차상의 문제를 이유로 보류하였다. 천안시의회는 사업 대상부지는 천안시 소유이지만 천안 불당신도시보다 가까운 아산 배방신도시 주민이 더 많이 이용할 것으로 예상되어 이의를 제기하였다. 그러나 생활권 선도사업으로서 천안·아산 복합문화정보센터 건립의 상징성 등을 이유로 양시 공무원들의 지속적인 설득과 센터건립을 요구하는 주민의견을 적극 수렴해 다음차 시의회에서 원안을 가결하였다.

천안·아산 복합문화정보센터조성 사례는 지역발전위원회 우수사례로 선정되어 2014년 12월 지역희망박람회 대통령 및 시도생활권발전협의회 워크숍에서 천안시장이 발표를 하였다. 아산시 입장에서는 대통령 보고를 양시가 함께 사례발표하기를 바랬으나 의전상의 문제로 주관사인 천안시장이 발표하였다. 행자부의 중앙투자심사 재검토와 천안시의회 동의안 보류 등 사업의 진행에 어려움을 겪은 실무자들에게는 우수사례 발표가 재정적 인센티브나 지원은 없었지만 사업추진의 적절한 보상이 되어 주었다.

2. 단계별 사업추진과정

천안·아산 복합문화정보센터 사업 추진은 양시장의 후보 시절 기존 갈등을 해소하고 공동 지역협력사업을 발굴·추진하기 위해서 2013년 12월 천안·아산 중추도시생활권 연계협력사업 MOU를 체결하면서 협력사업 발굴을 위한 실무협회가 진행되었다. 두 자치단체의 협력사업인 천안아산 도서관건립추진위원회와 천안아산신도시 U-City 통합운영 및 도시통합관제센터에 대한 논의는 천안시, 아산시, LH공사, 충남도청과 협의가 진행되고 있었으므로 각각 논의된 사안을 통합하여 천안·아산 복합문화정보센터건립을 포함한 중추도시생활권 선도사업으로 신청하게 되었다. 천안시는 도시재생과에서 아산시는 정책기획담당관이 업무 책임을 맡았고 2014년 6월 지역위 생활권 선도사업 선정 이후에는 협의회 구성 이해 요건에 따라 2014년 9월 천

안·아산 생활권행정협의회를 발족하여 공동안건을 상정, 협의체로서 역할을 하고 있다.

가. 발의 및 계획단계

천안·아산 복합문화정보센터는 단독사업으로 진행된 것이 아니라 기존에 논의되었던 협력사업 추진의 배경 하에서 발의되었다. 신도시 건립 시 문화시설인 도서관 건립이 예정되어 있었으나 이행되지 않아서 KTX 역사 부근 신도시내 도립도서관 건립 추진위원회가 설립되어 도립도서관 건립을 요청하였고, 천안시, 아산시, LH공사가 공동으로 논의를 진행하고 있었다. 그러나 이미 설립된 양 시의 도서관의 거리와 규모를 고려할 때 도립도서관 건립을 추진한 신도시 주민들 요구를 수렴하기 어렵다는 답변을 충남도청에서 받았으나 도서관 시설에 대한 주민들의 요구는 지속되었다.

2007년 5월 KTX 천안아산역내 18억, 3000만원을 들여 설치한 천안아산 시민안전 통합관제센터(모두 2,696대의 CCTV를 운영-천안 1,858대, 아산 838대)는 500여㎡의 규모로 협소하여 추가장비를 설치하기 어려워서 개선요청이 논의되어 왔다. 또한 아산신도시 배방지구 U-City 운영센터³⁴⁾가 2011년 3월 장항선 아산역사 하부공간에 589.28㎡ 규모로 임시 설치·운영되었으나 역사 하부공간의 특성상 잦은 소음과 진동으로 센터의 첨단 장비들이 영향을 받아 시스템의 내구성 저하 문제가 발생하는 등 이전설치가 시급하게 논의되고 있었다. LH공사도 이전 설치 필요성에 공감해 부지 매입비가 수반되지 않는 공원 등 공용용지를 중심으로 건립 후보지를 모색하고 있었으나 이전 신축의 경비부담을 놓고 아산시는 도시통합운영센터의 건축비 일체를 LH공사가 부담해야 된다고 주장하고 LH공사는 지자체가 일부 부담해야 한다는 입장으로 논의가 계속 이어져 왔다.

34) 도시통합운영센터란 아산신도시 배방지구 주민들에게 제공되는 방범CCTV, 버스운행정보, 하천 및 하수관거 모니터링, 자기통신망 기간시설 등 8개 U-서비스를 관제하는 센터이다.

〈표 4-18〉 천안·아산 복합문화정보센터 건립 발의 및 계획단계 추진과정

구분	도서관 추진 요구	천안·아산 도시통합운영센터 및 신도시 U-City 이전 구축 요구
2013년 4월	천안아산도립도서관추진위원회구성 및 공청회/나공사 및 충남도에 도립도서관건립 요구	천안·아산시민안전통합센터설립(2007년5월) 이후 공간협소, 이전 및 확장요구 아산신도시배방지구U-City운영센터(아산역 지하)소용, 진동의한 시스템기능저하로 이전 필요
2013년 5월	도립도서관건립 추진 지위보고(충남도시 지방문서)	탕정지구 사업 U-City운영센터 이전 구축 나공사에 요구에 대한 실무회의 개최
	나공사에 도립도서관건립 추진요구 등 충남도 역할 및 도서관 운영방안	천안·아산 도시통합운영센터 구축 제안(도서관 부지 내 마련, 별도 부지 마련은 불가)
2013년 9월	도서관 건립협의체구성을 위한 회의(천안시, 아산시, 나공사)	센터부지선정을 위한 아산, 천안, 나공사관계자회의
2013년 10월	도서관건립협의체구성(안)에 대한 충남도 의견 회신	
	내포 신도시 도립 도서관 외 별도 공공도서관 건립 계획없음	
2013년 11월	도서관건립협의체 구성을 위한 회의(천안시, 아산시, 나공사)	센터부지 관련 천안, 아산, 나공사 입장 설명 및 발전방안 논의
2013년 12월	천안아산 중추도시생활권 연계협력사업 양 지자체장 MOU 체결	
	생활권발전계획수립 및 생활권협의회설치, 운영, 공청회, 서명회 등 주민소통강화	
2014년 1월	천안아산중추도시생활권구성 및 연계협력사업 발굴을 위한 워크숍3회	
	도립도서관건립방향을 지역행복생활권사업으로 추진 검토	
2014년 2월	2/17 천안아산복합문화정보센터 선도사업 신청(천안아산시-충남도)	
	2/28 천안아산복합문화정보센터 선도사업 신청(충남도-지역발전위원회)	
2014년 3월	천안·아산 상생틀 마련을 위한 지자체장 후보모임	
2014년 7월	공동의제 발굴 건에 대한 각 실무협의	
2014년 8월	2014년 지역발전위원회 생활권 선도사업 선정	
	천안·아산복합문화정보센터 사업계획 승인(농림축산식품부)	

충남도의 입장에서는 2013년 내포 신도시에 도립도서관건립을 이미 추진 중이었으므로 천안아산지역에 추가로 도립도서관을 건립하는 것은 불가능하였고 몇 개의 자치단체가 통합한 단위로 권역별 도서관 건립을 추진하였으나 예산문제로 난황을

겪고 있었다. 도서관건립에 대한 주민요구는 생활권 선도사업으로 논의되었고 천안·아산시는 충남도를 설득해 도서관과 천안아산통합관제센터를 복합화한 천안·아산 복합문화정보센터로 발의하게 되었다.

나. 집행단계

경계지역인 신도시지역 도서관 건립, 천안아산 시민안전통합관제센터와 U-City센터 이전을 천안시, 아산시가 공동으로 추진하기 위해서 2013년 12월 지역행복생활권 구현을 위한 천안아산협약서를 체결하였으며, 천안아산중추도시생활권구성 및 연계협력사업 발굴을 위한 워크숍도 개최하였다. 2014년 2월 지역발전위원회에 생활권 선도사업으로 신청하였고 2014년 8월에 사업이 선정되었다. 지역발전위원회 지역생활권 선도사업은 농림축산식품부가 주관부처로 사업예산을 편성하는 사업이다. 2014년 11월에 천안·아산 복합문화정보센터 조성 사업계획을 승인받았으나 2014년 12월에 예산이 편성되면서 2015년 본예산으로 편성되지 못하고 추경 예산편성까지 기다리게 되면서 사업이 지연되었다. 또한 2014년 11월 행정자치부의 중앙투자심사에서 운영비 과다산정으로 재검토로 분류되면서 외부적으로 사업진행에 차질이 있는 것이 아니냐는 의혹이 제기되었으나 2015년 2월 센터완공 후 유지관리 비용이 최소화되도록 구체적인 수익시설 유치방안을 마련하라는 내용으로 조건부 승인되었다. 행정절차 지연에 따라서 설계용역은 당초 예정이었던 2015년 상반기보다 6개월 늦어진 2015년 하반기가 되어서야 본격적으로 착수하였다. 양 시의 협력사업과 공동의제를 합의하기 위해 천안아산시생활권행정협의회가 2014년 9월 발족하였으며, 문화시설 이용요금 할인, 버스단일요금체계 등 주민생활에 영향을 미치는 의제를 주요안건으로 연 2회 정기회의를 개최하고 있다.

사업집행단계에서 갈등은 천안시 2014년 11월 179회 임시회에서 도시재생과에서 발의한 천안·아산 복합문화정보센터 건립 동의안이 보류된 건이다. 천안·아산 복합문화정보센터는 천안시가 해당부지를 무상제공하여 진행되는 사업인데 센터 건립이

후 아산시 주민의 더 많이 이용될 것으로 예상됨에 따라서 이의를 제기하였다. 그러나 도서관 건립에 대한 주민 요구와 천안·아산시 의회의원들에 대한 지속적 설득으로 180회 정기회 '천안시가 소유한 불당동 일원 부지의 아산시와 공동사용 건립 동의안'에 대해 원안가결 되었다.

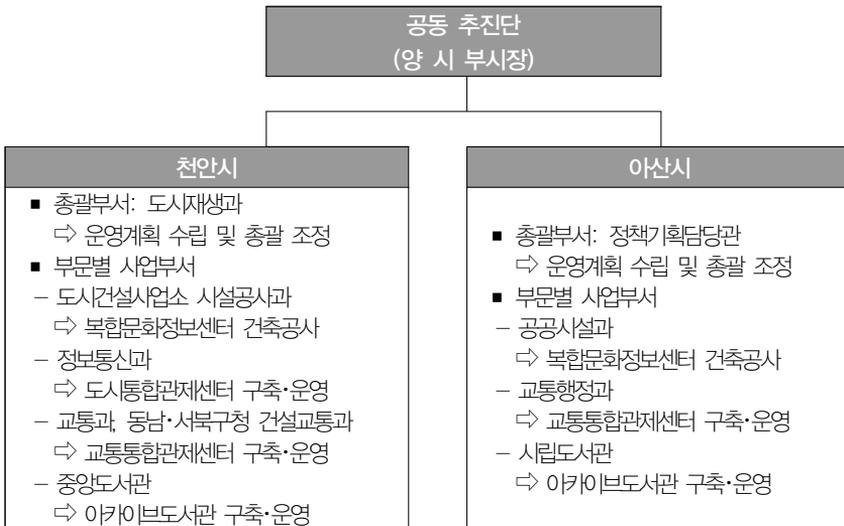
2014년 12월 천안·아산 복합문화정보센터 조성사업이 전국 생활권 발전 우수사례로 선정되어 사업 주관사인 천안시장이 '2014 대한민국 지역희망박람회'에서 발표를 하면서 내부적으로 행자부 중앙투자심사 재검토, 천안시의회 부지 동의안 보류, 원안가결 등 어려움에 대한 보상으로 전환되는 계기가 되었다.

〈표 4-19〉 천안·아산 복합문화정보센터 건립 집행단계

구분	추진내용
2014년 9월	생활권행정협의회 설립
2014년 11월	천안시의회 부지 사용승인에 대한 동의안보류
	내공사 조성부지용도변경합의
	행자부 중앙투자심사 재검토 분류(운영비 과다산정 원인)
	농림축산식품부 사업기본계획 승인
2014년 12월	천안시장 생활권발전 우수사례 발표
2015년 2월	행자부 중앙투자심사 조건부 승인
2015년 3월	공유재산관리 계획 승인
2015년 8월	건축설계 공고
2015년 9월	지구단위계획 결정 변경
2015년 10월	건축설계공모, 용역업체 선정 계약
2016년 6월	건축설계용역 최종보고
2016년 9월	천안·아산복합문화정보센터 착공
2017년 12월	천안·아산복합문화정보센터 준공 예정

양 지자체간 협력사업 및 공동사업에 관한 협의는 천안아산생활권행정협의회에서 이루어진다. 천안·아산 복합문화정보센터 전담조직은 천안시의 경우 도시재생과에서 총괄업무를 담당하고 안전별로 실무부서를 구성하였으며, 아산시의 경우에는 정책기획담당관이 총괄업무담당자로서 협의안전별 실무부서를 구성하였다. 전담조직은 각 시의 총괄부서에서 관장하며 해당 분과 간의 조정을 담당하고 있다. 천안시는 총괄부서가 도시재생과이고 분야별 담당부서는 해당사업과 관련이 있는 실무분과로 도시건설사업소 시설공사와, 정보통신과, 동남·서북구청 건설교통과, 중앙도서관이며 아산시 총괄부서는 정책기획담당관이고 분야별 담당부서는 공공시설과, 정보통신과, 공공시설과, 교통행정과, 시립도서관으로 구성되어있다. 아산시의 경우 천안·아산 복합문화정보센터업무와 천안아산생활권행정협의회 총괄부서가 정책기획담당관으로 일원화되어 있으며 천안시는 협의회는 총무과 행정팀에서 생활권사업은 도시개발과 개발정책팀에서 담당하고 있다.

〈표 4-20〉 천안·아산 복합문화정보센터 조성사업 추진단



천안·아산은 지리적으로 인접해 있고 생활권이 비슷하지만 지역정서의 차이로 상호발전과정에서 갈등관계가 지속되어왔다. 이에 양 시의 공동발전과 광역행정효율성을 도모하기 위하여 2014년 9월, 생활권행정협의회 협약을 체결하였다. 양 시에서 추진하는 지역행복생활권사업은 반드시 협의회를 구성해야 한다. 전국적으로 행정협의회는 144개로 권역별 협의회가 64개, 기능별 협의회가 80개이나 충남도내 기초권 행정협의체로는 천안·아산행정협의회가 최초로 설립된 사례라 볼 수 있다. 협의회 구성은 15인 내외로 천안시, 아산시 시장, 실·국장, 접경지역 주민대표를 포함하고 있다. 의장은 천안시장과 아산시장이 임기 1년씩 윤번제로 하며 정기회는 연 2회, 임시회는 요구가 있을 시 수시로 개최하고 협의회에서 합의가 이루어지지 못한 사안에 대해서는 충청남도 지사에게 조정을 요청할 수 있다는 규약으로 구성되어 있다. 그러나 인터뷰 결과 협의회역의 역할은 개별사업의 집행 및 전담조직의 중재자로서 제한적이라는 것이 실무자의 의견이었다.

〈표 4-21〉 천안·아산 생활권행정협의회 운영위원회 구성내역

구분	운영위원회 구성내역
천안시	천안시장, 자치행정국장, 복지문화국장, 산업환경국장, 안전건설도시국장, 농업기술센터소장, 정보교육원장
아산시	아산시장, 시민행복기획실장, 자치행정국장, 복지문화국장, 경제환경국장, 건설도시국장, 농업기술센터소장

〈표 4-22〉 천안·아산 생활권행정(실무)협의회 위원현황

구분	소속
천안·아산복합문화 정보센터 실무협의회	<ul style="list-style-type: none"> 천안시 의결위원 공무원 8명: 도시재생과(2인), 정보통신과, 교통과, 시설공사과, 중앙도서관, 건설교통과(2인) 아산시 의결위원 공무원 7명, 일반위원 3명: 정책담당관, 회계과, 정보통신과(2인), 시립도서관, 공공시설과, 교통행정과 / 일반위원: 나공시아산사업단, 순천향대 교수, 배방읍 시민
천안·아산 행정구역 경계조정 실무협의회	<ul style="list-style-type: none"> 천안시 의결위원 공무원 3명: 자치행정국, 자치협력과(2인) 아산시 의결위원 공무원 4명, 일반위원 2명 : 자치행정국, 자치행정과 / 일반위원: 나공시아산사업단
천안·아산 경계지역 공원관리 실무협의회	<ul style="list-style-type: none"> 천안시 의결위원 공무원 3명: 도시간설사업소, 공원관리과(2인) 아산시 의결위원 공무원 6명: 경제환경국, 산림복지과(3인), 배방읍(2인)
천안추모공원 및 아산시설공설봉안당 사용 실무협의회	<ul style="list-style-type: none"> 천안시 의결위원 공무원 2명: 시 설관리공단, 추모공원팀 아산시 의결위원 공무원 4명: 교육복지과, 경로장애인과(3인)
천안·아산 시내버스 단일요금제 실무협의회	<ul style="list-style-type: none"> 천안시 의결위원 공무원 3명: 안전건설도시국, 교통행정관 아산시 의결위원 공무원 4명: 경제환경국, 교통행정과(3인)
문화·여가시설 입장료 및 시설 사용료할인 실무협의회	<ul style="list-style-type: none"> 천안시 의결위원 공무원 2명: 복지문화국, 문화관광과 아산시 의결위원 공무원 3명: 영인산사업소(3인)

천안·아산 생활권행정협의회 규약 제5조(기능)의 협의범위는 다음과 같다. ① 산업, 문화, 관광, 교통 등 분야별 지역 연계 개발에 관한 사항 ② 양 시의 현안사업 해결을 위한 공동대응 및 홍보에 관한 사항 ③ 양 시 상호간의 자료, 정보, 기술의 교환과 지역 화합에 관한 사항 ④ 양 시의(민간단체 포함) 각종 축제·행사 참여 등 교류 활동에 관한 사항 ⑤ 지역 농·특산물 공동판매를 위한 판촉활동에 관한 사항 ⑥ 행정구역 경계관리 등 사무의 협의·조정 또는 공동처리에 관한 사항 ⑦ 주요 연결도로 등 도로망의 신설, 변경, 확장, 포장, 관리 등에 관한 사항 ⑧ 인접지역의 공공시설·공원 등의 설치 및 관리 운영에 관한 사항 ⑨ 기타 광역 개발 및 광역 행정수행 상 필요한 사항 ⑩ 그 밖에 협의회의 협의를 거치는 것이 바람직하다고 인정하는 사항이다. 지금까지 천안·아산 생활권행정협의회에서 정기회의에서 논의된 안건은 총 26건에 달한다. KTX 택시영업권 문제는 현재까지 지속적인 협의를 통해

이해관계를 좁혀 나가고 있으며, 행정협의회 추진이후 시내버스 시계외요금 단일화 등 총 17건의 연계협력사업이 추진되고 있다.

〈표 4-23〉 천안·아산 생활권행정협의회 정기회의 안건

년 도	안 건	결 과
2014년 하반기 정기회의 (4건 합의 의결, 2건 미합의)	천안·아산 복합문화정보센터 건립	합의 의결
	천안·아산 경계조정 공원관리	합의 의결
	천안·아산 행정구역 경계조정	합의 의결
	문화여가시설 입장료 및 사용료 할인	합의 의결
	천안·아산 시내버스 단일요금제 시행	추가 논의
	천안시설 및 봉설공안당 사용료 할인	추가 논의
2015년 상반기 정기회의 (8건 합의 의결, 1건 미합의)	KTX 역사 내 공동홍보관 운영	합의 의결
	시티투어 상품 공동개발 및 운영	합의 의결
	로컬푸드 판매장 사용 상호 협력	합의 의결
	천안·아산 시립도서관 공동 활용	합의 의결
	시립예술단 상호 방문 공연	합의 의결
	일자리 박람회 공동 개최	합의 의결
	시내버스 단일요금제 추진 (2014년 하반기 안건)	합의 의결
	광덕산 정상 양시 화합의 조형물 건설	합의 의결
화장시설 및 공설봉안당 사용료 할인 (2014년 하반기 안건)	추가 논의	
2015년 하반기 정기회의 (5건 합의 의결, 1건 미합의)	생활체육 교류 활성화	합의 의결
	대규모 자원봉사자 공동모집	합의 의결
	양 시 대표 축제 개최 시 상호참여	합의 의결
	천안불당~아산탕정 간 연결도로 개설	합의 의결
	지방도 624호선 확포장 사업	합의 의결
	양 시 실내수영장 이용혜택 동일 제공	추가 논의
	천안·아산 동반성장 공동체경제 생태계 구축	
2016년 상반기 정기회의 (5건 상정예정 결과 나오면 수정)	학교 밖 지역사회체험 활동처 이용 상호지원	
	천안·아산 생활권행정협의회 민간자문기구 구성·운영	
	양 시 행사·축제시 공동홍보 협력	
	농업교육 공유 및 협력	

다. 운영 및 관리단계

천안·아산 복합문화정보센터는 현재 진행 중인 사업으로 본격적으로 운영 및 관리단계에 이르지 못하는 못하였다. 2017년 말 완공 이전까지 양 시에서 운영안과 조례를 정하고 센터로 연결되는 버스노선과 자전거길 등을 조정할 계획이다. 천안·아산 복합문화정보센터는 양 시의 공동재산으로 운영과 관리는 협력사업의 목적에 맞게 운영안을 구성한다. 예로 센터장은 천안시 2년, 아산시 2년으로 하고 예산편성도 절반씩이며 건물도 공동소유로 한다. 비품의 경우 본래 각 시에서 등록을 하지 않고 별도시설로 등록한다. 같은 생활권 내 이용하기 편한 주민이라면 천안시, 아산시를 구분하지 않고 편의를 제공할 예정이다.

입주예정시설은 U-City 도시통합관제센터-첨단 도시관제시스템을 도입하여 안전하고 쾌적한 U-City 구현하고 방법, 교통, 환경 및 공공시설물 관리 등에서 천안·아산을 통합하여 효율적인 도시로 관리하고자 한다. 천안·아산 상생협력센터는 천안·아산 상생발전을 위한 정책과 사업을 연구개발하고 천안·아산생활권행정협의회를 통한 행정협력을 지원하는 조직이다. 또한 천안·아산의 도시마케팅을 통합·지원하여 통합적 지역행정 역량증대에 기여하고 로컬푸드 판매지원, 소상공인 비즈니스 지원 등을 통해 지역경제 활성화를 도모한다. 지역생활문화 아카이브 도서관, 생활문화 교육전시, 시민교류 활성화, 생활안전체험교육을 위한 공간도 제공함으로써 지역주민의 문화복지증진에 기여하고자 하고 있다.

내년 초까지 내부시설에 대한 운영계획을 수립하고 양 시에서 통합조례를 만들 예정이다. 세부 프로그램은 2017년 준공 이전까지 구성하고 오픈 이관 이전까지는 총괄팀에서 세부사항을 조정하고 센터 개관 이후에는 센터장이 운영관리할 예정이다.

3. 지자체간 지역발전사업 갈등관리과정

가. 지역사회 여건변화

천안시와 아산시는 KTX 역사 명칭과 택시영업권 조정 등으로 갈등의 이미지가 고착화되었으나 주민들 간의 갈등이라기 보다는 영업권(재산권) 갈등이었다. 오히려 주민들은 이용편의를 우선으로 시설물이 천안시 소유인지 아산시 소유인지 크게 고려하지 않았다. 경계지역을 두고 주민편의시설을 포함한 교통, 치안, 행정협력에 대해 공식적으로 논의하지 않던 것을 양 단체장이 후보시절 공론화하면서 사업이 구체적으로 추진되는 계기가 되었다.

배방신도시 내 도서관 건립이 미이행되자 주민들을 중심으로 양시의 경계 지역특성과 신도시 규모를 고려한 독립도서관추진위원회가 설립되었다. 추진위는 LH공사와 충남도청에 독립도서관건립을 요청하였고 LH공사는 주민들의 의견을 수렴하여 적절한 도서관 시설과 규모에 대해 논의를 진행하고 있었다. 또한 천안아산 도시통합관계센터와 아산 U-City 센터 이전요구가 LH공사와 천안시, 아산시에서 논의되었고 LH공사는 천안·아산 도시통합운영센터 구축을 제안하였다. 천안시, 아산시, LH공사가 실무자들은 협의를 통해서 센터 건축부지는 당초 도서관 부지(천안시 불당동 1282)인 배방지구 내 공원부지로 정하였으며, 통합운영센터로 건립하는 것으로 결정하였다.

나. 갈등주체의 참여

천안·아산 복합문화정보센터는 사업의 진행단계에 따라 갈등주체가 다르게 나타난다. 사업의 집행 전 단계에서는 도서관 건립을 요청하는 배방신도시 주민들과 LH공사, 충남도청이, 배방지구 U-City센터 및 천안아산 시민안전통합관계센터 확장 이전과 관련해서는 아산시, 천안시, LH공사아산직할사업단, LH공사본사가, 행정자치

부 중앙투자심시에는 행정자치부와 천안·아산시, 충청도청, 지역발전위원회가, 센터부지 무상제공건은 천안시의회가 갈등의 주체로 참여하고 있다.

도립도서관은 배방지구 신도시 주민들을 중심으로 각 입주자 대표와 부녀회장, 천안, 아산시 관계자들과 천안아산도립도서관추진위원회를 설립하여 기존 도서관 예정 부지에 각종 공연·전시회를 열 수 있는 복합문화공간인 도립도서관 건립을 LH공사와 충청도청에 요구하면서 주민의견을 적극적으로 표출하였다. 주민들은 도립도서관 건립을 요청했으나 충청도청은 내포신도시에 도립도서관 건립이 예정되어 있었으므로 도립도서관 건립은 불가능한 상황에서 인근 천안 쌍용동, 아산 지역 도서관 등으로 네트워크화 하여 도립도서관 보다는 규모가 작은 도서관을 건립하는 것으로 결정하였다.

기존 천안아산 시민안전통합관제센터와 아산 U-City 센터 이전을 양 시에서 LH공사에 요청하자 LH공사는 도서관 건립부지에 두 시설물을 통합한 천안·아산 복합 문화정보센터 건립을 제안하였다. 천안시와 아산시는 LH공사 아산직할사업단과 논의가 어려워지자 LH공사 본사를 방문하였으나 시 요구에 대한 명확한 답변을 듣지 못하였다. 이후 LH공사 아산직할사업단의 도시통합운영센터 구축을 제안하여 2013년부터 천안, 아산, LH공사 관계자와 센터부지 및 건축비 협의를 위한 5차례 회의를 통해 건축비 45억원, 도시계획 용도변경 용역비 5억원을 LH공사에서 부담하는 것으로 합의하였다. 도시통합관제센터를 운영하면 예산절감효과와 신속한 대응이 가능하다는 공동편익이 발생한다.

2014년 11월 행정자치부 중앙투자심사시 천안시와 아산시는 농림축산식품부와 지역발전위원회를 통해 전문가 컨설팅을 4차례를 받고 기본계획 승인을 받은 사업의 승인을 낙관하였다. 충청도청 담당자를 통해 필요한 자료 및 사전 분위기를 전달 받을 시에도 재검토라는 결과를 전혀 예측하지 못하였다. 결과확인 후 양 시 총괄운영 담당자는 행자부를 방문하여 심사 결과에 대해 소명 기회와 추가자료 요청 없는 심사결과에 대해 빠른 시일 내 재검토를 요청하였고 센터 운영비 축소와 수익사업을 포함한 수정안을 제출하였다. 재검토 결과를 두고 주민들은 숙원사업이던 도서

관 건립의 지연을 걱정하였고 지역발전위원회는 선도사업 진행 차질을 우려했으며, 양 자치단체장은 마중물 사업에 대한 부정적 여론형성을 우려했다. 더욱이 센터부지의 토지무상제공이 2014년 11월 천안시 179회 천안시 임시의회에서 운영안 미흡과 절차상의 이유로 동의안이 보류되었다. 그러나 기존 주민들의 계속된 도서관 설립요구와 천안시와 아산시 공무원들의 사업에 대한 설명과 지속적인 시의원들 설득으로 180회 시의회에서 가결되어 사업이 진행될 수 있었다.

〈그림 4-7〉 천안·아산 복합문화정보센터 건립 관련 참여자



〈표 4-24〉 천안·아산 복합문화정보센터 참여자 및 이해관계

주요 참여자		이해관계
직접적	천안시	<ul style="list-style-type: none"> • LH에 배방, 탕정지구 통합운영센터 구축 요청 • 배방지구 주민들 도립도서관 건립 촉구에 대한 민원 해결 • 아산시와 센터 관련하여 실과별 협의 및 공동추진 조정
	아산시	<ul style="list-style-type: none"> • LH에 배방, 탕정지구 통합운영센터 구축 요청 • 배방지구 U-City 무상유지보수 종료에 따른 운영비 추가 부담 • 배방지구 주민들 도립도서관 건립 촉구에 대한 민원 해결 • 천안시와 센터 관련하여 실과별 협의 및 공동추진 조정
	LH	<ul style="list-style-type: none"> • 배방지구 도서관 건립 미이행 • LH아산직할사업단: 탕정지구사업 규모 축소에 따라 탕정지구 U-City 운영센터 부지 확보 불가(직할사업단 권한 없음 이유) • LH본사: 배방, 탕정지구는 LH아산직할사업단 관할로 양 시의 요구에 명확한 답변 하지 않음
	신도시 입주자대표	<ul style="list-style-type: none"> • 당초 배방신도시 건립 예정인 도서관 건립 미이행에 따른 도립도서관 건립 촉구
	생활권 행정협의회	<ul style="list-style-type: none"> • 천안·아산시 공동의제 의결 기구로서 갈등 조정 및 협의 기구
	간접적	충남도
중앙정부 (지역위)		<ul style="list-style-type: none"> • 2014년 지역행복생활권 선도사업으로 천안·아산 복합문화정보센터 건립 선정 및 지역희망박람회 우수사례 선정
중앙정부 (농식품부)		<ul style="list-style-type: none"> • 2014년 지역행복생활권 선도사업 예산 집행부처로 사업계획 승인
중앙정부 (국토부)		<ul style="list-style-type: none"> • 아산시가 요구한 배방, 탕정지구 U-City 센터 규모(연면적3,300m²), 건축비(90억원)에 대해 서승환 국토교통부 장관 LH아산직할 사업단 방문시 건의
중앙정부 (행자부)		<ul style="list-style-type: none"> • 2014년 천안·아산 복합문화정보센터 건립 사업 중앙투자심사 재검토 결정, 2015년 2월 조건부(운영비 재산정 및 수익시설 보완) 승인
천안·아산 시민안전 통합관제 센터		<ul style="list-style-type: none"> • 5개 기관 (천안시, 아산시, 천안서북경찰서, 천안동남경찰서, 아산경찰서)이 참여한 112 지령센터와 CCTV관제센터 통합 시설로 기존 양 시의 공동 사업으로 공간 협소로 인한 확장 이전이 시급한 상황
천안시 시의회		<ul style="list-style-type: none"> • 천안시 소유인 해당부지 무상제공이 천안시의회에서 동의안 보류(시의원 소속 정당 이해관계 영향)
지역언론		<ul style="list-style-type: none"> • 시의회 동의안 보류, 행자부 중앙투자심사 재검토 등 사안 및 양 시 협력사업시 사사건건 갈등이라는 기사로 지역주민, 지역위 등 관련 이해 관계자들에게 사업 진행의 차질 발생 우려 • 양 시 담당자 기사에 대한 해명

〈표 4-25〉 갈등의 주요주체와 쟁점사항

갈등의 주체	주요 쟁점 사항	
신도시입주자대표, 천안시, 아산시 (←) LH, 충남도	도립도서관 건립	<ul style="list-style-type: none"> • 도립도서관추진위원회: 신도시입주자대표를 중심으로 천안시와 아산시 공동으로 구성하여 LH와 충남도에 도립도서관 건립 요청 • LH: 배방지구내 도서관 건립 미이행 • 충남도: 도립도서관추진위원회 요구에 내포신도시(홍성군)내 도립도서관 건립예정지로 건립불가 입장
천안시, 아산시 (←) LH	배방, 탕정지구 U-City 센터 이전 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 천안시, 아산시: 배방, 탕정지구 U-City 센터 건립 규모 (3,300m²), 건축비 90억원) 요구, 천안·아산도시통합운영센터로 요구 • LH: 탕정지구 규모 70%축소, LH예산 문제로 양 시가 요청한 센터 규모 이행 불가
천안시의회 (←) 천안시, 아산시	천안시의회 센터부지 무상사용 동의안 보류	<ul style="list-style-type: none"> • 천안시의회: 해당 사업부지 무상사용 허가 건에 대해 동의안 보류 결정 • 천안시, 아산시: 실무담당자와 천안시, 아산시 시의원 설득
행자부 (←) 천안시, 아산시	행자부 중앙투자심사 재검토	<ul style="list-style-type: none"> • 행자부: 2014년 중앙투자심사에서 운영비 과다산정으로 재검토 분류 • 천안시, 아산시: 지역위, 농림부 승인된 사업이었으므로 재검토 결정에 대한 전혀 예상 못함, 충남도의 중간 역할 미흡과 중복규제에 대한 피로감, 총괄팀 담당자 행사방 방문으로 조속한 처리 요청

다. 명확한 역할분담

천안아산 중추도시생활권 연계협력사업을 위해 양 자치단체장이 MOU(2013년 12월)와 행정협의회 협약(2014년 9월)을 체결하였고, 천안·아산 복합문화정보센터 조성사업 합의서(2014년 10월)를 체결함으로써 전담 추진조직이 설치되고 협의회가 창립되었다. 천안시는 시장을 주축으로 건설도시국의 ‘도시재생과’가 중심이 되어 사업을 추진하고 있으며, 아산시도 시장을 주축으로 부시장 산하의 정책담당관실이 중심이 되어 사업을 추진하고 있다. 생활권행정협의회는 개별사업의 추진체라기 보다는 의결기관으로서 역할을 한다. 행정협의회 구성 기본계획은 아산시 정책담당관

실에서 맡아 세부 운영계획과 추진일정을 작성하였고 생활권행정협의회가 설립된 2014년은 의장을 맡은 천안시에서 창립총회(천안시 총무과-생활권행정협의회 담당)와 컨퍼런스(천안시 도시재생과-천안·아산 복합문화정보센터 담당)를 준비하였다. 천안·아산 복합문화정보센터 조성사업 추진단과 담당부서 실무협의회는 양 시의 총괄팀을 통해 의견을 조율한다. 실무협의회는 필요시 소집하고 총괄팀을 통해 해당 과들에 실무협의회 소집을 전달한다. 역할분담은 총괄팀이 주체적으로 논의하고 양 시에서 해당 실과들을 참여시키고 설득하여 협의 하에 진행된다. 다른 연계협력사업도 마찬가지로 실과에서 발굴하기보다는 총괄팀에서 이슈화된 주민의견을 과제 및 의제화하고 실무과를 통해 서로 논의하도록 한다. 총괄팀이 개별 실과를 소집하고 컨트롤타워로서 역할이 가능한 것은 자치단체장의 의지가 총괄팀에 반영된 결과라 할 수 있다.

〈표 4-26〉 천안·아산 복합문화정보센터 설립 과정에서의 주요 참여자 역할

주요 참여자	역할
신도시 입주자대표	<ul style="list-style-type: none"> • 도립도서관추진위원회를 천안시, 아산시와 공동으로 구성하여 LH와 충남도에 도립도서관 건립요구 • 입주자 대표 도서관 건립 요청건 언론 인터뷰로 인한 홍보
LH	<ul style="list-style-type: none"> • 도립도서관추진위원회의 도립도서관 추진요구 조정 수용 • 천안시와 아산시 U-City 센터와 천안아산시민안전센터 통합한 도시통합관제센터 요청에 대해 축소된 규모 규모, 공사비 협의
지역발전위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 중추도시 지역행복생활권 선도사업 주체로서 양 시의 원활한 사업진행을 위해 지역발전위원장 방문 및 양 시 갈등 발생시 중재 역할
천안시	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 주체로서 천안시의회 센터부지 무상사용허가 동의안 보류건에 대해 적극적으로 시의원 설득 • 아산시와 공동추진단 구성하여 실무과 의견 조율 및 회의 소집 • 행자부 중앙투자심사 재검토 분류시 실무자 적극적 대응
아산시	<ul style="list-style-type: none"> • 천안시와 공동추진단 구성하여 실무과 의견 조율 및 회의 소집 • 행자부 중앙투자심사 재검토 분류시 실무자 적극적 대응
천안·아산생활권 행정협의회	<ul style="list-style-type: none"> • 센터관련 협의 안건 의결 • 양 시 공동추진사업 및 주민생활 편의를 위한 공동안건이 계속적으로 논의됨으로써 단일사업이 아닌 지속적 양 시 협의체로서 역할

라. 네트워크 및 상호작용

배방신도시 입주자 대표와 천안시와 아산시 도서관 관계자들이 도립도서관건립 추진위원회를 발족하여 문화시설을 포함한 도립도서관 건립을 LH공사와 충남도청에 요청하면서 주민들은 언론을 통해 주민의견을 표현하였다. 충남도청은 도서관추진위의 요청에 대해 인근 내포신도시 도립도서관이 설립예정이므로 불가능하다고 답변하였고 천안시와 아산시 실무자들은 주민들에게 천안시 쌍용도서관과 아산시 청소년도서관이 가까이 위치하므로 네트워크화한 시립도서관 규모의 도서관을 제안하였다.

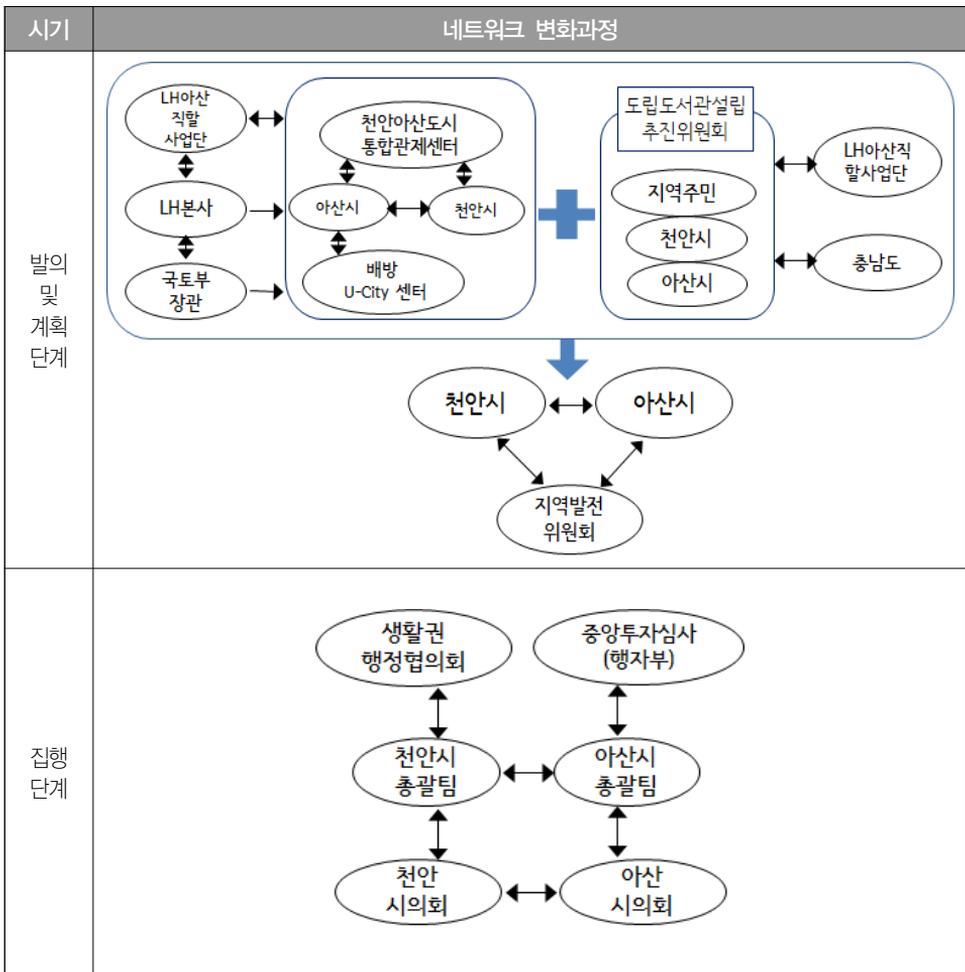
배방 U-City센터와 천안아산 시민안전센터 확정 이전은 개별사업이었으나 천안, 아산, LH공사는 총 5회의 관계자 회의를 통해 두 사업을 도시통합관제센터구축으로 통합하여 센터 부지 및 공사비를 논의하였다.

총괄팀은 센터건립사업 네트워크의 중심축이 되는데 천안은 도시재생과, 아산은 정책기획담당관이 총괄부서로 실무협의회는 양 시의 10개 부서가 포함된다. 실무추진단이 설립된 이후 실무자간 양 시 실무협의회는 공식적으로 총 8회 개최하였다. 중앙투자심사 신청 이후 2015년 1월부터 약 3개월 단위로 10개 부서 실무협의회 회의가 개최되었고, 주관회의는 실무협의회 이전인 2014년 6월부터 선도사업 선정 이후 생활권행정협의회 창립 2014년 9월까지 월 1회 개최되었다. 과별 실무협의회 갖은 갈등이 존재하였는데 일례로 아산시 실무과 보고에서는 ‘천안·아산 복합문화정보센터’라는 명칭보다 ‘아산·천안복합문화정보센터’라는 명칭을 사용하고 있었다. 이를 아산시 총괄팀에서 내부서류에서도 공식명칭인 ‘천안·아산 복합문화정보센터’로 보고할 것을 강력히 요구하여 바뀌어나가는 등의 초기과정이 있었다. 양 시의 실무자들은 분과별로 손익을 따지면 사업진행이 원만하게 이루어질 수 없게 되고 센터 준공 이후 공동운영이라는 과제를 해결하기 위해서 손익을 따지면 의회의 보류 등의 문제를 낳게 된다는 사실을 사업과정을 통하여 학습하게 되었다.

사업 추진과정에서 천안시와 아산시 간의 이해관계 상충에 따른 갈등이 발생할

때는 ‘천안아산 행정협의회’ 규약 제 10조에서 미합의사항 조정을 충남도지사에게 요청할 수 있도록 하고 있는데 2014년 하반기부터 2015년 하반기까지 26건의 안건 중 추가논의가 필요한 4건의 안건에 대해 현재까지 충남도에 중재요청을 한 건은 없었다.

〈표 4-27〉 천안·아산 복합문화정보센터 건립 갈등관리 네트워크 변화과정



마. 자원 및 정보공유

천안·아산 복합문화정보센터사업은 천안시의 사업부지 무상제공으로 이루어졌다. 센터반경 1km 이내 아산시민은 2만 명, 천안시민은 센터반경 3km 내 2~2만 5천명이 거주하고 있어 상대적으로 아산시민이 더 많이 이용할 것으로 예상되자 천안시의회 의원들은 부지무상제공안건 동의안을 보류하였으나 생활권선도사업으로서 사업의 상징성과 지속적인 주민 요청으로 진행될 수 있었다. 어느 시의 주민이 더 많이 이용하느냐 여부와 관계없이 동등하게 예산을 편성하고 건물도 공동소유로 추진하고 있다. 센터 설립이후 비품도 공동재산으로 별도 시설로 분류하여 관리할 예정이다.

바. 리더십

천안·아산 복합문화정보센터사업은 양 자치단체장의 기존 갈등해소와 공동발전을 위한 리더십이 발휘되어 사업이 계획되어 총괄팀에게 이양되었다. 행자부의 중앙투자심사 재검토 분류시에도 양 시 실무자의 관심 정도가 적극적으로 반영되었다. 도서관건립 추진과 U-City센터 및 도시통합관제센터 이전 등 개별사안이었던 것을 지역협력사업으로 제안하였다.

2013년 9월 지자체간 협의체를 구성(천안시, 아산시, LH공사)하기 위한 1차 회의를 시작으로 2013년 12월 천안아산 중추도시생활권 연계협력사업 MOU 체결, 2014년 9월 천안·아산 생활권행정협의회 발족 및 상·하반기 정기회의 등 총 26건의 공동안건을 상정하였으며, 시내버스 시계외요금 단일화 등 총 17건의 연계협력사업을 추진하였다. 지역위 선도사업의 우수사례로 채택될만큼 단체장의 사업추진의지와 관심은 실무자에게 반영되었다.

4. 지자체간 지역발전사업 갈등관리 지원체계

가. 중앙정부의 지원체계

천안·아산 복합문화정보센터는 천안, 아산 경계지역의 문제를 지역발전위원회 지역행복생활권 선도사업을 통하여 의제화하여 추진할 수 있었다. 천안아산은 중추 도시생활권역으로 기존 양 시의 갈등을 극복하고 공동편익을 증대시키는 방안이 되었으며 우수사례 발표는 양 시에 적절한 보상으로 작용하였다.

나. 광역 및 기초자치단체의 지원체계

사업의 진행측면에서 양 지자체는 광역자치단체의 실질적 도움이 없었다고 여기며 오히려 불신하는 입장이다. 충남도청은 기존 내포신도시 내 도립도서관을 이미 추진하고 있어 배방신도시에 도립도서관을 건립하는 것이 불가하다는 결정을 통보하였으며, 행자부 중앙투자심사 재검토에 대해서는 심사당시 사업특성에 대한 설명이나 부족한 자료보완요청 등을 적극적으로 하지 않았다고 여기며 기초자치단체차원에서 직접 대응하는 것이 사업진행에 효율적이라는 입장이다.

반면 천안·아산 복합문화정보센터사업은 자치단체장의 적극적인 리더십이 발휘된 사업으로서 양 시의 총괄업무담당자들에게 전달되었다. 생활권행정협의회 창립 이후에는 양 시의 공동의제 의결기관인 협의회를 통한 조정을, 개별사업은 천안시 도시개발과와 아산시 정책기획담당관이 실과 갈등을 조정하는 컨트롤 타워로서 역할을 하였다.

다. 민간의 지원체계

배방신도시내 도서관이 사업기간 내 건립되지 못하면서 지역주민들이 적극적으로 도서관건립을 LH공사와 충남도청에 요청하면서 도서관건립추진위원회는 주민

필요를 대변하는 역할을 담당하였고 LH공사는 천안·아산 복합문화정보센터 건축비 45억을 지원하였다. 도립도서관추진위원회는 신도시아파트 입대위, 이·통장, 학교운영위원 등으로 구성하고 조직·홍보·정책위원회 등 3개 분과로 구성하여 주민대표성을 갖추었고 추진위 설립 및 공청회 개최시 지역언론 및 주요일간지를 통해 기사화 되면서 홍보효과를 창출했다. 배방신도시 입주민이 주축이 되어 구성한 도립도서관 건립 추진위는 주민이 강력히 요청하는 시설이라는 의견을 통해서 천안시의회 의원을 설득하였다.

〈그림 4-8〉 천안·아산 복합문화정보센터 건립사례의 갈등관리 제도적 지원체계



5. 종합성과

천안·아산복합문화정보센터는 대표적인 갈등지역인 천안과 아산지역이 기존 갈등을 해소하고 양 시의 공동발전을 위한 의제 발굴 및 지역문제 해결을 위한 사업의 일환으로 2017년 준공을 목표로 진행 중인 사업이다. 천안·아산복합문화정보센터 건립이 현재까지 추진될 수 있었던 요인은 크게 4가지로 요약될 수 있다. 첫째, 천안, 아산 신도시 입주민을 중심으로 2013년 4월 천안시, 아산시와 함께 도립도서관

관건립추진위원회를 구성하고 공청회를 통해 신도시 건설 당시 이행되지 못한 도서 관건립요구를 적극적으로 LH와 충남도에 요청함으로써 주민현안사업을 적극적으로 표출한 것이다. 이 과정에서 주요 일간지에 도립도서관추진위원회 기사가 소개되면서 주민대표성을 갖는 긍정적인 사례로 인식되기도 하였다. 또한 천안시와 아산시가 도서관추진위원회 구성원으로서 지역주민의 의견을 수용함으로써 도립도서관 추진이 어렵게 된 배경에 대해 주민들 설득하여 시립도서관 규모의 아카이브센터를 천안·아산복합문화정보센터 사업으로 연결할 수 있었다.

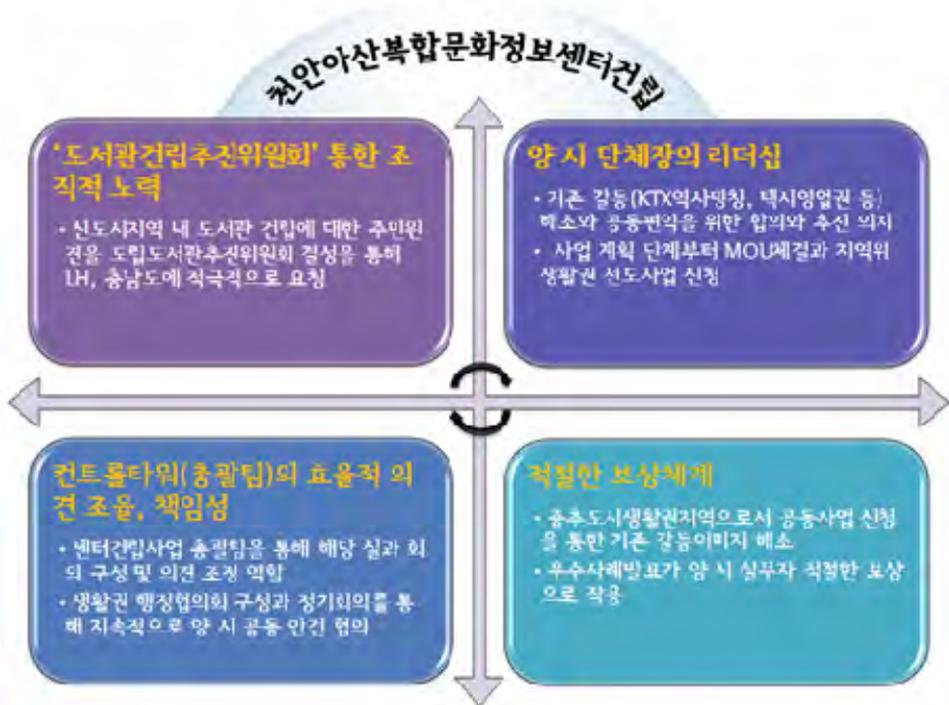
두 번째는 양 자치단체장의 리더십이다. 민선6기 후보시절부터 KTX 역사명칭과 택시영업권 갈등으로 이어져 온 기존 갈등을 해소하기 위해 공동사업과 관련한 TF 팀을 구성하였고 박근혜정부의 지역행복생활권사업내 선도사업 신청 준비를 위해 사업계획단계부터 MOU를 체결하였다. 이전까지 공식석상에서 논의하기를 꺼린 양시는 공동편익을 위한 합의와 추진의지를 가지고 생활권선도사업을 신청·선정됨으로써 적극적으로 사업추진이 가능하도록 하였다.

세 번째는 지역행복생활권 선도사업으로서 천안·아산복합문화정보센터 조성사업을 담당하는 총괄팀의 컨트롤 타워로서 역할이다. 천안시와 아산시는 복합문화센터 조성사업의 실무담당으로서 부서장 외 도시재생과 2인, 정책기획담당관 2인이 총괄업무를 담당하도록 하였다. 복합문화센터조성에 해당하는 실과는 회계과, 정보통신과, 시립도서관, 공공시서과, 교통행정과로 5개 이상 실과 회의를 주관하는 역할뿐만 아니라 지역위, 행사부, 대외홍보 등을 담당한다. 또한 생활권선도사업 추진을 위해 설립한 행정협의회 구성(천안시는 총무과 담당, 아산시는 일원화)으로 지속적으로 양시의 공동 안건 협의와 안건을 발굴하여 양시의 공동이익과 갈등 해결을 위한 연장선상에서 역할을 하고 있다.

마지막으로 천안·아산복합문화정보센터사업의 지역발전위원회 생활권 선도사업 선정과 지역행복박람회 우수사례 발표는 기존 갈등 해소를 위한 지역 연계사업의 인식변화와 홍보효과를 갖는다. 사업의 계획 및 진행단계에서 양시의 의견 조정의 어려움 뿐만 아니라 건립 이후 복합문화정보센터의 운영 및 공동재산 관리의 어려

움에도 불구하고 사업을 진행할 수 있는 것은 선도사업 선정과 대통령보고 우수사례 발표가 실무자들에게 적절한 보상요인으로 작용하였기 때문이다.

〈그림 4-9〉 천안·아산 복합문화정보센터 건립사례의 갈등관리 성공요인



천안·아산복합문화정보센터 건립에서 나타난 갈등은 사업 발의 및 계획 단계에서는 협의 조정 기구의 부재로 KTX역사명칭분쟁은 대법원을 통해, 택시영업권문제는 국토부를 통해 직권상정을 요청했으나 이루어지지 않았다. 도서관과 통합관제센터 및 U-City센터는 LH, 국토부가 갈등 해결의 지원체제로 역할을 하였다. 본격적인 사업집행단계 이후로는 생활권행정협의회 설립 및 양 시 총괄팀에서 의견을 조정하고 있다. 총괄팀이 각 실과 문건 용어 일원화 및 실과 분쟁 조정에 적극적으로 역할하

며 시의원들을 설득하고 주민들이 민원의견을 피력하고 계속되는 택시영업권 조정과 같은 문제는 생활권협의회를 통해 지속적으로 안건상정, 부결 이후 조정된 안건상정으로 합의점을 찾아가는 과정에 있다.

천안·아산복합문화정보센터 건립은 하나의 생활권으로서 공공시설 설치와 운영을 통한 공동편익 뿐만 아니라 다양한 갈등과 대립으로 지역이 나누어지는 민원사례를 연계협력사업 추진을 통해 행정구역 이원화에 따른 비효율적인 도시운영 개선과 갈등 해소를 시도하고 해결한다는 점에서 의미 있는 사업이라고 할 수 있다.

〈표 4-28〉 천안·아산 복합문화정보센터 건립사례의 갈등관리 추진체계와 지원체계

단계	갈등관리 추진내용	추진체계	지원체계
발의 및 계획	신도시 조성사업시 도서관건립 미이행 충남도청에 도립도서관 건립요구	- 도서관건립추진위원회	- 내아산직할사업단(도서관 건립비용, 운영비 부담) - 천안시 아산시(도립도서관 불허 주민 설득, 주민과 함께 내·충남도에 도립도서관 건립 요구)
집행	아산시 각 실과 내부 문건 보고시 명칭 혼용을 일원화 (예: 아산·천안→천안·아산)	- 아산시 정책기획담당관 (총괄팀)	- 천안·아산 생활권행정협의회(센터건립 및 양시 공동사업 소통창구)
	행자부 중앙투자심사 재검토 분류	- 천안시 도시재생과 - 아산시 정책기획담당관	- 행자부(중앙투자심사 조건부 승인)
	대상지 무상사용 허가 건 천안시의회 부결/공동안건 상정협의 및 천안시의회 동의안 가결	- 천안시 시의원 및 공무원 - 아산시 시의원	- 천안·아산 생활권행정협의회(시의원 설득, 양시 공동사업 중요성 강조) - 도서관건립추진위원회

제4절 수도권 대중교통 개혁사례

1. 사례지역 개요

수도권 대중교통 통합요금제는 2004년 7월 서울시 대중교통체계 개편을 통해 서울버스와 서울지하철 및 광역전철을 대상으로 시작³⁵⁾된 이후 2007년 7월 경기버스, 2009년 9월 경기광역버스가 단계적으로 편입되어 경기도로 확대되었으며, 마지막으로 2009년 10월 인천버스가 편입되어 수도권 대중교통 통합요금제가 완성되었다³⁶⁾.

〈표 4-29〉 수도권 대중교통체계 개편 추진 개요

구분	내용
2004년 7월	서울시 대중교통체계 개편 (서울버스, 서울지하철, 광역전철 무료환승 및 거리비례제 시행)
2007년 7월	경기도 대중교통 환승할인 시작(광역버스 제외) 2008년 9월 경기도 광역버스 포함
2009년 10월	인천시 버스 포함

대중교통 통합요금제는 이용한 모든 대중교통수단의 총 이용거리를 기준으로 이용요금을 산정하는 방식으로, 단일요금제의 반대개념이다. 서울, 경기, 인천이 포함되는 수도권 내 대중교통수단간 또는 노선간 무료 환승이 가능하고, 총 이용거리에 비례하여 요금을 지불하는 방식이다.

35) 송석희(2005), 강상욱(2006), 김진수·서순탁(2012), 김종형 외(2015)의 연구 참조.

36) 마을버스의 경우 자치구 소관으로 수도권 대중교통 통합요금제 하에서 요금 적자분에 대한 지원을 받을 수 없는 구조여서 대중교통체계개편 당시 요금을 인상한 바 있다. 현재 통합요금제 하에서 승객이 마을버스와 지하철을 연계해서 이용했다면 기본요금의 경우 각 수단의 요금에 비례해서 기관에 배분하며, 추가요금은 지하철의 이동거리가 일반적으로 더 길기 때문에 지하철에 배분하는 구조를 가지고 있다.

〈표 4-30〉 수도권 통합요금제 요금현황

구분	내용
적용대상	<ul style="list-style-type: none"> • 서울버스(간·지선, 순환, 광역, 마을) • 인천버스(간·지선, 좌석, 광역) • 경기버스(일반, 좌석, 직행좌석, 마을) • 서울지하철(서울메트로, 서울도시철도공사)과 광역전철(한국철도공사) 등
환승 통행시 요금	<ul style="list-style-type: none"> • 기본구간(일반/마을 10km, 좌석 30km)내 기본요금 • 초과시 매 5km마다 100원(청소년 80원, 어린이 50원)씩 추가요금 부과
단독 통행시 요금	<ul style="list-style-type: none"> • 단일요금제 운영 • 일반형 시내버스(거리비례제 적용 버스) 10km 이내 : 기본요금 - 10~40km : 매 5km마다 100원씩 추가 - 40km 초과 : 100원 - 40km 초과시는 거리에 관계없이 100원만 부담하고 더 이상의 요금증가는 없음

자료: 수도권 교통본부 홈페이지

2. 단계별 사업추진과정

2004년 7월 서울시는 대중교통체계 개편을 시행하였다³⁷⁾. 서울시의 대중교통체계 개편은 버스중심의 개편방안으로, 기존의 노선개편이나 시설개선 등에 대한 단순한 변화가 아닌 교통혁명의 개념이었다. 서울시는 버스노선, 운행체계, 버스시설의 전면적 개편을 통해 버스 서비스의 근본적 변화를 추구하고자 하였다.

주요내용으로는 서울 버스노선체계 개편, 버스운영체계의 준공영화, 중앙버스전용차로제 확대 운영 및 요금체계 개선, 신교통카드시스템 및 버스종합사령실 구축 등이 있다. 여러 개혁 방안 중 대중교통 이용자 측면에서 가장 피부에 와 닿는 방안은 대중교통 통합요금제로, 교통수단의 이용 횟수 및 환승 횟수와 상관없이 총 통행 거리를 토대로 요금을 부과하는 방식이다.

37) 2004년 시행한 서울시의 대중교통체계 개편의 주요 내용은 버스노선개편, 버스준공영화 운영, 중앙버스전용차로 도입, 요금체계 변경이다. 이 중에서 본 연구는 수도권 대중교통 통합요금제를 중심으로 추진과정과 갈등 및 협력과정을 정리하였다.

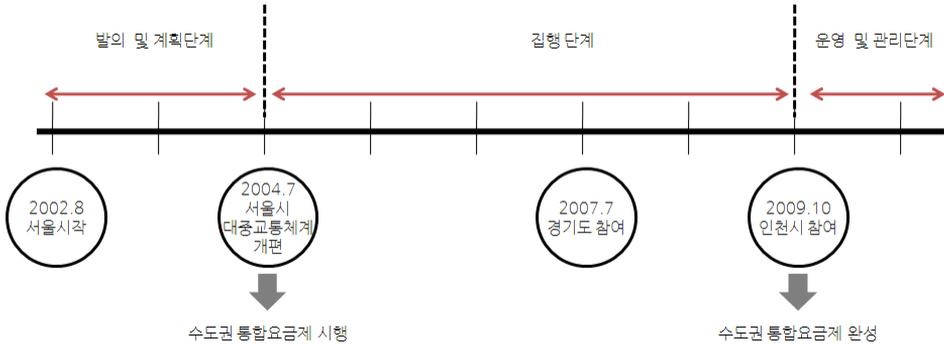
2004년 7월 서울시가 대대적으로 대중교통체계 개편을 시행하자, 서울시 대중교통 이용객은 요금할인, 중앙버스전용차로 등 대중교통 이용 편의를 누리는 반면, 서울시, 경기도, 인천시 간 행정구역을 넘나드는 광역간 대중교통 이용객은 상대적 불만을 느끼게 되었고, 이러한 지역주민 불만은 광역자치단체간 갈등으로 심화되기 시작하였다. 이에 경기도는 이듬해인 2005년 대중교통체계 개편 연구에 착수하고, 서울시, 경기도, 인천시 3개 시도지사는 정책공조, 전담조직 구성 등 협력방안을 마련하기 시작하였다. 실무진, 관련기관 간 수차례 협의과정을 통해, 2007년 7월 경기도가 참여하여 수도권 대중교통 통합체계는 경기도로 확대되었다. 지속적 협의를 통해 마지막으로 2009년 10월 인천시가 참여하여 진정한 의미의 수도권 대중교통 통합환승체계는 완성되었다.

〈표 4-31〉 단계별 사업추진과정

구분	시기	내용
발의 및 계획단계	2002년 8월	서울시 대중교통체계 개편 연구 수행
	2004년 5월	서울시 대중교통체계 개편 발표
집행단계	2004년 7월	서울시 대중교통체계 개편 시행
	2007년 7월	경기도 확대
	2009년 10월	인천시 확대(수도권 대중교통 통합요금제 완성)
운영 및 관리단계	2009년 10월 이후	수도권 대중교통 통합요금제 운영

본 연구에서는 서울시가 대중교통체계 개편을 시행하기 전 서울시 자체 연구 기간 및 서울시 내부, 유관기관 간 갈등 해결과정을 ‘발의 및 계획단계’로, 2004년 7월 서울시가 대중교통체계를 개편하고 이후 경기도, 인천시가 광역자치단체간 환승손실금 부담 등 갈등 협의를 통해 수도권 전 지역으로 확대되는 과정을 ‘집행’단계로, 3개 시도가 참여한 2009년 10월 이후를 운영 및 관리단계로 구분하여 갈등과 협력 과정을 상세히 살펴보고자 한다.

〈그림 4-10〉 수도권 대중교통개혁 단계별 사업추진과정



가. 발의 및 계획단계

서울시의 대중교통체계 개편은 제3기 민선 이명박 서울시장 취임 한달 후인 2002년 8월 서울연구원과 학계, 교통전문가, 해당 공무원이 서울시 버스개혁에 대한 실행계획을 수립하는 것으로 시작된다. 이후 2003년 12월, 2004년 5월 총 2차례 공청회를 개최하고 여론 및 전문가 의견수렴을 거쳐 대중교통체계 개편안을 마련하였다.

당시 버스의 문제점을 살펴보면, 서울시내버스노선은 민간업체에 의해 독점적으로 사유화되어, 공공을 위해 노선조정이 필요한 경우에도 노선변경이 불가능한 경우가 발생하였다. 또한 대부분의 노선은 수익성 위주로 계획되어, 수익성이 없는 지역은 버스노선이 부족하였고, 이 지역의 대중교통 이용객은 큰 불편을 겪었다. 이와 함께 서울버스는 시설 노후화로 이용객은 꾸준히 감소하였고, 적자경영으로 버스업체의 경영난은 악화되고 있었다. 과포화 상태에 이르러 교통수용 능력에 한계를 보였으며, 시민들은 점차 대중교통보다 승용차를 선호하게 되었다. 이러한 문제점의 근본적 해결을 위해 이명박 서울시장 취임 이후 버스개혁 검토가 시작되었다.

주요 내용으로는 서울시 버스노선개편, 버스운영체계의 준공영화, 중앙버스전용차로 운영 및 환승할인 요금제 운영 등이 있다. 서울시는 불합리한 서울시내버스노선을 간선과 지선 등 2원체제로 개편하고, 기존 버스회사 중심의 노선계획을 이용

객 위주의 노선체계로 개편하기 위해 준공영화를 시행하였다. 준공영제는 민간운수업체가 서비스를 공급하는 기존의 형태는 그대로 유지하나, 노선입찰제, 수입금 공동관리제 및 재정지원 등을 통해 버스 운영체계의 공익성을 강화하기 위한 제도를 의미한다. 또한 버스 개선의 효과를 극대화하기 위해 주요 간선도로를 대상으로 중앙버스전용차로를 도입하고, 가장 상징적 개혁인 요금개편을 시행하였다. 대중교통 수단간 또는 노선간 무료 환승이 가능하고, 총 이용거리에 비례하여 요금을 지불하는 것이다.

서울시가 버스개혁을 준비하는 과정에서 서울시와 버스업체간, 서울시와 지역주민(상인)간, 서울시와 자치구 및 유관기관 간 갈등이 존재하였다. 본 연구는 광역자치단체간 갈등 및 협력 사례를 중심으로 살펴보기 위함이므로 서울시 내부 갈등은 간략히 검토하기로 한다.

먼저, 버스의 운영효율성을 향상하기 위한 중앙버스전용차로 도입과 관련하여 서울시와 시범 노선인 도봉미아로 운영지역의 자치구, 버스업체, 경찰청 간의 갈등이 발생하였다. 버스업체는 시범지역 선정 자체에 대한 거부감을 보이고 있었고, 자치구 역시 중앙버스전용차로 도입에 따른 대책분석이 미흡하다는 의견을 제시하였다. 버스정류장 위치 변경으로 인해 주변 상권이 줄어들 가능성도 있다는 지적도 있었다. 특히 경찰청은 중앙버스전용차로 설치가 주변 교통흐름에 상당한 영향을 주고, 좌회전, U턴 차량의 안전 및 소통에 부정적 영향을 미칠 것이라 판단하고, 중앙버스전용차로 도입에 매우 소극적이었다. 이에 서울시 중앙버스전용차로 담당자는 경찰청 담당 부서 및 실무진과 지속적 협의를 시도하였고, 여러 차례 실무진 회의를 통해 경찰청 담당자 역시 중앙버스전용차로의 설치 목적 및 취지에 공감하게 되었다. 특히 중앙버스전용차로에 대한 홍보동영상을 제작하여 경찰청 직원에게 중앙버스전용차로의 장점을 홍보하는 시도도 있었다.

또한 서울시는 골목, 장거리, 중복노선 등 노선의 비효율성을 줄이기 위해 버스노선을 간선, 지선 등 2원체제로 개편하고 버스의 공공성을 높이기 위해 준공영제를 제안하였다. 버스 준공영제는 서울시 버스노선체계를 개편할 수 있는 기반이 되며,

시민들에게 보다 안정적이고 질 높은 서비스를 제공할 수 있을 것으로 기대되었다. 그러나 서울버스운송조합은 준공영제 도입이 개인사유재산권에 대한 침해라며 강력히 반발하였다. 가장 첨예하게 대립된 사안은 준공영제 도입으로 인한 수익금 배분, 비용산정 문제였다. 대·km당 운송원가 표준화에 대해 양측(서울시, 버스운송조합)간 상이한 기준을 제시하였고, 버스근로자 고용 및 급여문제도 발생하였다. 또한 노선 개편 역시 버스업체는 운행대수 감소로 잉여차량이 발생하고 버스 근로자의 해고 위험이 높아진다고 부정적 입장을 고수하였다. 수단간 무료환승을 원칙으로 하는 통합요금제 요금할인과 관련하여도 서울시와 한국철도공사 간 환승 손실분담금 갈등이 존재하였다.

서울시 유관기관 간 갈등이 고조되는 가운데, 2003년 6월 경제정의실천연합 등 7개 시민단체³⁸⁾는 더 이상 버스개혁을 미룰 수 없다는 버스개혁에 대한 입장을 발표하고, 시민단체, 전문가, 이해관계자가 공동으로 참여하고 사회적 합의를 통한 버스개혁 추진을 서울시에 요구하였다. 서울시는 이러한 요구를 받아들이고 관련기관 간 의견조율을 통한 버스개혁을 추진하기 위해 2003년 8월 갈등조정기구인 버스개혁시민위원회를 출범하였다. 버스개혁시민위원회는 서울시 담당직원 1명, 서울경찰청 1명, 서울시의원 2명, 서울버스운송사업조합 2명, 서울마을버스운송사업조합 1명, 서울버스운송노동조합 1명, 시민단체 4명, 교통관련전문가 6명, 회계사 1명, 변호사 1명 등으로 구성되었다. 사회적 합의기구로서 버스개혁시민위원회는 중립성을 가지고, 공식적 모임, 소규모의 소위원회 등 다양한 의견조정 방법을 통해 가급적 합의가 가능한 것부터 접근하여 갈등 해결 분위기를 조성하고자 하였다. 전문가, 이해당사자가 광범위하게 참여하는 토론의 장이었으며, 협의를 통해 실천대안을 마련해나갔다.

38) 경제정의실천연합, 공간문화센터, 녹색교통운동, 녹색소비자연대, 걷고싶은도시만들기시민연대, 서울YMCA, 환경정의시민연대 등으로 구성되었다.

〈표 4-32〉 수도권 대중교통개혁 발의 및 계획단계 주요 협의 과정

사안	주요 협의 과정
버스개혁 준비 및 버스개혁시민위원회 발족과정	<ul style="list-style-type: none"> • 2002. 8: 서울연구원-버스개혁 실행계획 수립연구 착수(서울시 의뢰) • 2003. 6: 시민이 공동으로 참여하는 버스개혁 요구(7개 시민단체) • 2003. 8: 서울버스개혁위원회 발족(서울시 직원, 버스업체, 경찰청 등 유관기관, 시민단체, 전문가 등으로 구성)
서울시, 버스업체 간 준공영제, 노선체계 개편 협의과정	<ul style="list-style-type: none"> • 2003. 12~2004. 5: 서울 대중교통체계 개편 공청회 2회 개최 • 2003. 12~2004. 5: 6회 관계기관 협의(지하철 운영기관, 관련시도) • 2004. 2~2004. 5: 버스개혁시민위원회 협의 • 2004. 2: 서울시-서울버스운송조합간 버스개혁 협약(노선입찰제, 적정사업이윤 보장 등) • 2004. 4: 요금수준에 대한 만족도 조사(설문조사) • 2004. 6: 서울시-서울버스운송조합간 공동운수협정 • 2004. 5: 서울 대중교통체계 개편 발표 • 2004. 7: 서울 대중교통체계 개편 시행

버스개혁시민위원회의 실천대안을 토대로 서울버스개혁 개편을 위한 방안이 구체화되었고, 2004년 2월 서울시와 서울버스운송사업조합은 버스개혁에 대한 협약을 체결하게 되었다. 대표적 내용으로는 10개 주간선 노선축에 대한 입찰제 시행과 적정사업이윤의 제도적 보장, 잉여차량 발생시 적정 보상, 부채처리 대책 등이다. 이를 토대로 서울시는 노선개편, 요금체계 등 버스의 대대적 개혁을 실행할 수 있었다. 또한 2004년 4월 서울시민 447명을 대상으로 전화설문을 통해 요금수준에 대한 시민설문조사를 시행하였고 장거리 이용자의 경우 지하철 요금 부담액의 절대액수가 크다는 점을 감안하여 중·장거리 요금을 경감하는 방안을 제시하였다.

서울시는 시민이 참여한 버스개혁시민위원회가 주축이 된 갈등관리를 통해 서울시 내부기관 및 유관기관과 대중교통체계 개편을 위한 준비를 진행하였다. 이러한 대중교통체계 개편은 서울시 행정구역 내에서 추진된 것으로 준비과정 기간 동안 경기도, 인천시 간의 직접적 협력관계, 적극적 상호작용은 존재하지 않은 것으로 조사되었다.

나. 집행단계

1) 서울시 대중교통체계 개편

서울시 대중교통체계 개편 시행 2달 전인 2004년 5월, 대중교통체계 개편에 대한 공식발표가 있었다. 경기도와 인천시는 이에 강력히 반대하면서 광역자치단체 간 갈등이 표면화되기 시작하였다. 먼저, 경기도는 서울시와 경기도를 오가는 서울시내 버스 적자 보전방식에 대한 반발의사를 보였다. 서울시와 경기도를 오가는 경기버스의 적자분은 경기도가 보전하는 것이 가능하지만 서울버스의 적자분까지 경기도가 보전하는 것은 불가능하다며 서울 대중교통체계 개편에 반발하였다.

반면 인천시는 지하철 요금이 서울시민과 비교하여 인천시민에게 불리하게 산정되었다며 부정적 의견을 제시하였다. 일반적으로 요금개편은 생활권 단위인 수도권권을 기준으로 이루어져야 하나, 서울시의 독자적 개편으로, 거리비례제의 요금기준은 서울시 내부통행의 평균 통행거리인 12.6km를 토대로 하였다. 이에 인천시에 따르면, 서울시 요금체계 개편이 확정되면 같은 거리를 이용할 경우 인천시민들은 서울시민에 비해 약 7% 이상의 추가 비용을 부담해야 하는 것으로 판단하고 서울 시내와 시외를 구분하는 것에 반발하였다.

경기도와 인천시의 강력한 반발에도 불구하고, 서울시는 독자적으로 2004년 7월부터 서울시 대중교통체계 개편을 추진하였으며, 서울버스와 광역전철(서울지하철, 한국철도공사가 운영하는 광역전철, 인천지하철)간의 통합요금제가 시행되었다. 개편과 동시에 서울시와 경기도, 인천시 등 행정구역을 넘나드는 대중교통 이용객의 직접적인 불만과 갈등이 발생하기 시작하였다. 서울시는 대중교통 이용객의 불편을 줄이고자 몇 가지 방안을 마련하였다. 그 중 가장 대표적인 것이 지하철 정기권의 발행이다. 서울시민의 경제적 부담을 줄이기 위하여 지하철 정기권을 판매하였고, 가격은 약 3만 5천원으로 30일간 탑승횟수에 상관없이 지하철 이용이 가능하다. 그러나 해당 방안은 수도권 광역철도를 운영하는 한국철도공사와 협의 없이 서울시가

단독으로 결정한 것으로, 서울로 출퇴근하는 경기도, 인천시 대중교통 이용객은 이러한 정기관 혜택을 누리지 못하게 되었다. 이에 경기도, 인천시 등에서는 주변 도시의 입장이 전혀 고려되지 않았다는 불만을 나타냈다.

또한 서울시와 경기도간 운행 버스의 경우 개편 이후 서울면허버스는 환승할인이 적용되었으나, 경기면허버스는 환승할인이 적용되지 않았고 이에 환승할인이 적용되는 서울면허버스를 골라 타는 현상이 발생하였다. 경기도 버스의 경쟁력은 더욱 더 약화되었다. 이를 해결하기 위한 방안으로 개편 이듬해인 2005년 경기도는 대중교통 통합환승체계 연구를 착수하게 되었다. 인천시 역시, 2005년 말 인천시민의 요구를 받아들여 인천버스 정액할인(후송요금 400원 할인)을 시행하였으나, 이용객의 불만은 끊이지 않았다.

2) 경기도 참여

2004년 7월 서울시의 대중교통체계 개편 이후 발생한 갈등을 가장 적극적으로 해결하고자 하였던 이해당사자는 경기도이다. 경기도는 이듬해인 2005년 대중교통체계 개편 연구에 착수하고, 경기연구원 교통정책연구부장을 단장으로 하는 전담조직을 구성하는 등 적극적 행보를 보였다. 전담조직을 토대로 서울시와 긴밀한 협조체계를 구축하기 시작하였다.

통합요금제 시행과 관련하여 경기도, 서울시 양 기관간 가장 큰 입장 차이는 수단간 통합환승할인제 적용으로 인한 환승손실금 분담문제였다. 초기 경기도는 서울시와 경기도를 오가는 경기버스의 적자분은 보전하는 것이 가능하지만, 서울버스의 적자분까지 경기도에서 보전하는 것은 불가능하다며 난색을 표하였다.

2006년 5월 수도권 광역자치단체장 후보자간 정책협약과 2006년 12월 서울, 경기, 인천 3개 시도지사간 정책공조를 통해 수도권 통합요금제 추진 공동협약을 체결하면서 실무 논의가 시작되었고³⁹⁾, 07년 1월 경기도와 서울시는 우선적으로 환승 손실금 부담기준에 합의하였다. 협의결과를 살펴보면, 버스 운송업체의 수입 손실은

해당 관할기관에서 처리하며, 전철기관에 대해서는 경기도가 경기버스로 인한 전철 기관 환승할인액의 60%를 보전하기로 합의하였다. 환승손실금 지원구조를 살펴보면, 수도권 통합요금제는 이용자가 지불한 환승요금을 연계 교통수단간 기본요금 비율로 배분(운임정산 배분규칙)하며, 이에 따른 운임수입 감소분에 대해서는 기관간 합의한 환승손실금 부담지군과 자체 재정지원 기준에 의해 손실보전금이 월 단위로 지원되고 있다.

〈표 4-33〉 수도권 대중교통개혁 집행단계 주요 협의 과정

사안	주요 협의 과정
광역 대중교통 이용객 불만 협의과정	<ul style="list-style-type: none"> • 2004: 지하철 정기관 발매 • 경기도, 인천시 독자적으로 버스 정액할인 시행 • 2004: 경기도 시민설문조사 시행(도민의 46%가 대중교통개선을 최우선 사업으로 선정)
수도권 대중교통 통합요금제 경기도 확대 협의과정	<ul style="list-style-type: none"> • 2005: 경기연구원-대중교통 통합환승체계 연구 착수(경기도 의뢰) • 2006, 10: 경기도 내 전담조직 구성(경기연구원 교통정책연구부장을 단장) • 2006, 12: 서울, 인천, 경기 3개 시도지사가 수도권 광역 현안 정책 공조 밝힘(대기질·교통·수질 분야) • 2007, 1: 서울버스 경기버스 간 손실금 부담기준 합의(서울시, 경기도) • 2007, 2: 경기버스와 광역전철간 손실금 분담 논의(서울시, 경기도, 한국철도공사) • 2007, 4: 수도권 통합정산시스템 구축 및 정산방식 협의(서울시, 경기도) • 2007, 6: '수도권 대중교통 통합환승 할인제(통합요금제) 시행을 위한 공동 합의문' 채택(서울시, 경기도, 한국철도공사) • 2007, 7: 경기도 참여로 서울, 경기지역 수도권 대중교통 통합요금제 시행 • 2008, 9: 서울, 경기 간 협의를 통해 경기면허 광역버스 환승할인 적용
수도권 대중교통 통합요금제 인천시 확대 협의과정	<ul style="list-style-type: none"> • 2005 말: 인천버스 정액할인 시행하였으나 이용객 불만 끊이지 않음 • 2009, 2: 인천형 버스준공영제 시행 • 2009, 10 인천시 통합환승할인제에 동참

39) 오세훈 서울시장, 안상수 인천시장, 김문수 경기지사 등 수도권 3개시도 광역단체장은 '수도권 광역 현안에 대한 서울 인천 경기 공동 합의문'을 채택, 주요 내용으로는 대중교통 환승할인제를 내년부터 수도권 전역으로 확대하고, 대기질·교통·수질 분야에서 수도권 현안을 해결하기 위해 3개 시도가 협력하기로 함. 수도권 광역자치단체가 정책공조에 합의한 것은 지방자치 출범 11년 만에 처음(동아일보, '서울-인천-경기 첫 정책 공조 합의').

시도지사 정책공조를 필두로 실무진간 잦은 협의과정을 통해 서울시와 경기도 간 대중교통 통합요금제 시행 갈등은 일단락되었고, 경기도는 2007년 7월 수도권 대중교통 통합환승 할인제를 시행하게 되었다. 경기지역 버스가 환승할인에 포함되었고, 교통카드 이용 승객에게 총 통행거리 기반 요금을 부여하였다. 또한 1년 2개월 후인 2008년 9월에는 경기도와 서울시 간의 추가 협력으로 서울면허버스, 경기면허버스 관계없이 서울-경기 간 광역버스의 환승할인이 적용되었다.

3) 인천시 참여

반면 인천시는 3개 시도 중 가장 늦은 2009년 10월에 수도권 대중교통체계 개편에 참여하였다. 인천시가 대중교통 통합요금제에 가장 늦게 참여한 이유는 통합환승할인제에 필요한 버스, 지하철 손실금 보전에 대한 재정부담으로 보인다. 당시 인천시는 아시안게임, 인천 지하철 2호선 건설 등 대형사업을 추진하고 있었다. 또한 인천형 준공영제 도입에 대한 인천시와 버스업체 간 내부갈등도 존재하였다.

지속적 협의를 통해 2009년 2월 표준운송원가가 아닌 운송기준원가에 의한 적자액중 운전직 근로자 인건비(220억)만 재정지원해 주는 인천형 버스준공영제를 도입하였고 2009년 8월에는 수입금공동관리제를 도입하였다. 당초 2009년 4월 수도권 대중교통체계에 참여하고자 하였으나, 지방재정을 고려하여 2009년 7월로 연기되고 이는 다시 10월로 연기되었다. 2009년 10월 마지막으로 인천시가 참여함으로써 수도권 대중교통체계 개편이 완성되었고 서울시, 경기도, 인천시 등 수도권은 하나의 대중교통 요금으로 통일되었다.

다. 운영 및 관리단계

2009년 10월 완성된 수도권 대중교통 통합환승체계는 2016년 현재 시행 7년차에 접어들고 있다. 먼저 대중교통 통합환승체계 시행으로 버스의 서비스 질은 상당히

높은 수준으로 향상되었다. 대중교통 이용자의 요금 부담이 감소하였고 환승할인으로 인해 환승통행량은 크게 증가하였다.⁴⁰⁾ 수도권외의 대중교통 수단분담율은 크게 증가하였고, 교통카드 이용객이 증가⁴¹⁾함에 따라 대중교통 운송수입금의 투명성이 확보되었다. 또한 대중교통 기종점, 환승지점, 이용패턴 등 매일 약 2,000만건의 교통카드자료는 국가교통DB의 신뢰성 향상에도 기여하고 있는 것으로 나타나고 있다.

그러나 아직까지 서울메트로와 서울도시철도공사 및 한국철도공사간 요금 수입금 배분문제와 손실금 부담문제, 그리고 민자노선 신규기관 진입에 대한 이해관계 상충 등 문제는 여전히 존재하고 있다. 또한 주무부처인 국토교통부는 수입금 정산 문제에 사실상 관여하고 있지 않으며, 정산금 배분방식을 세 기관간 합의에 의해 결정하도록 하고 있으나 합의에 도달하지 못하고 있는 실정이다. 교통카드자료 정산과정의 정확성, 투명성 등이 요구되고 있고, 손실금 부담에 대한 법정 소송이 진행되기도 하였다.

환승할인으로 인해 발생하는 기관의 손실 비용은 해당 지자체가 보전하기로 서울, 경기, 인천, 한국철도공사는 환승손실금에 대한 협약을 맺고 있다⁴²⁾. 인천시와 경기도는 전철기관 환승할인액의 60%를 보전해주어야 하나, 2011년 12월 이후 인천시와 경기도는 예산 부담을 이유로 50%의 환승손실금만 운영기관에 지급하여 미지급 손실금에 대한 소송이 진행되었다. 소송은 한국철도공사가 인천시와 경기도에 60%를 기준으로 하는 손실금을 요구하면서 발생했다. 이에 경기도와 인천시는 2011년 서울시 등 수도권외가 요금인상을 추진하면서 손실금 부담비율을 60%에서 50%로 줄이기로 합의했다고 주장했고, 서울시와 한국철도공사는 정식으로 합의한 적이 없다고 맞서면서 갈등은 확산됐다. 다행히, 2015년 12월 경기도와 인천시가 광역전철

40) 경기도가 참여한 2007년 7월 이전 환승할인건수는 130천건/일에서 2008년 상반기에는 약 1,278천건/일로 환승건수가 크게 증가하였다(수도권 교통본부).

41) 2007년 6월 교통카드 사용율 약 75%에서 2009년 5월에는 대중교통 이용객의 89%가 교통카드를 이용하는 등 교통카드 이용율이 크게 증가하였다(경기도 대중교통과 보도자료).

42) 버스 운송업체의 수입 손실은 해당 관할기관에서 처리하며, 전철기관에 대해서는 경기도가 경기버스로 인한 전철기관 환승할인액의 60%를 보전하기로 합의.

기관에 지급하던 환승손실보전금 비율을 60%에서 46%로 인하하는데 합의하고 소송은 일단락되었다.

3. 지자체간 지역발전사업 갈등관리과정

가. 지역사회 여건변화

1) 수도권 통행패턴 변화

통합요금제 갈등관리과정을 살펴보기에 앞서 수도권 공간구조와 통행패턴을 살펴보았다. 수도권은 서울을 중심으로 반경 40km 이상 동일생활권으로 구성되어 있으며, 이는 꾸준히 확장되고 있다. 광역교통체계 및 시설이 공급됨에 따라 서울시 인구는 감소하는 반면, 경기도와 인천시의 인구는 증가추세를 보인다.⁴³⁾ 서울과 경기도, 인천시 간 통근통행은 지속적으로 증가하고 있으며, 평균 통행거리 역시 길어지고 있다. 2014년 수도권 통행지표를 살펴보면, 총 목적통행량 58,773천통행/일 중 서울시, 경기도, 인천시를 넘나드는 광역통행은 9,872천통행/일로 전체의 16.8%를 차지하는 것으로 나타났다(수도권교통본부, 2016). 수도권 공간구조 변화에 따라 수도권 생활권역이 넓어지고 있으며, 서울시, 경기도, 인천시 자치단체 경계를 넘나드는 광역자치단체 간 협력이 필요한 실정이다.

2) IT기술 발달

수도권 대중교통 통합요금제는 IT기술 발달을 토대로 이루어졌다고 해도 과언이 아니다. 서울, 경기, 인천 3개 시도를 통합하고 수단간 무료 환승 및 거리비례제를

43) 2011년 대비 2015년 서울시 인구는 10,249천명에서 10,022천명으로 연평균 약 0.56% 감소하였다. 반면 인천시는 동일기간 2,801천명에서 2,925천명으로 1.09% 증가하였으며, 경기도는 11,937천명에서 12,522천명으로 연평균 1.20% 증가추세를 보인다.

운영하기 위해 가장 필수적인 것이 환승할인이다. 환승할인은 대중교통 이용객의 승차지점, 하차지점, 환승지점, 이용시각 등 이용패턴 정보를 이용하여 산정되는데, 이를 가능하게 한 것이 교통카드, 교통카드 단말기, 교통정보시스템 등 IT기술의 발달이라 할 수 있다. 즉, 기술개발이 거리비례 요금제, 환승할인 등 대중교통 활성화를 위한 경제적 요금체계를 시행하게 하였고, 수도권 전반의 대중교통 수단분담율을 상승하는데 일조하였다고 할 수 있다.

나. 갈등주체 및 참여자의 참여

수도권 대중교통개혁 사례와 관련한 주요 갈등 주체는 발의 및 계획단계의 경우 서울시와 버스업체, 지하철공사, 경찰청 등 유관기관을 들 수 있다. 초기단계에 서울시는 버스노선 개편(간선, 지선 2원체계 개편), 버스 준공영제, 중앙버스전용차로 시행, 대중교통 요금할인제 등 혁신적인 버스개혁을 추진하였고, 시민단체, 전문가, 이해관계자가 공동으로 참여한 버스개혁시민위원회가 양자간 매개체 역할을 담당하였다.

2004년 7월 서울시가 대중교통개편을 시행한 이후는 경기도, 인천시 등이 갈등관리 주체가 되며, 광역(서울, 경기, 인천)간 대중교통 이용객의 편의와 대중교통수단인 버스의 서비스질 향상을 위해 협력관계를 형성하게 된다. 3개 시도지사의 정책공조와 환승손실금 분담에 대한 적극적 협의를 통해 2009년 10월에는 3개 시도로 확대된 대중교통 통합환승제가 운영되게 되었다.

수도권 대중교통 통합요금제 운영 이후에도 요금 수입금 배분문제와 환승손실금 부담문제, 민자노선 신규기관 진입에 대한 이해관계 상충 등 여러 갈등이 존재하고 있어, 수도권 교통본부 등 광역행정을 담당하는 기구의 역할이 중요해지고 있다. 수도권 대중교통 통합요금제 관련 참여자와 주요 이해관계를 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 4-34〉 수도권 대중교통개혁 관련 포괄적 참여자 및 이해관계

주요 참여자		이해관계
직접적	서울시	<ul style="list-style-type: none"> 대중교통수단인 버스의 공공성을 높이는 측면에서 서울시 버스개혁 접근 서울 버스노선체계 개편, 버스운영체계의 준공영화, 중앙버스전용차로제 확대, 요금체계 개편 등을 추진
	경기도	<ul style="list-style-type: none"> 서울 대중교통체계 개편 시행이후 경기도는 버스회사 적자보전방식에 불만 표현
	인천시	<ul style="list-style-type: none"> 대중교통체계 개편 시 지하철 요금이 인천시민에게 불리하게 산정되어 있다는 주장을 내세움 인천버스 준공영제 추진
	서울버스 운송조합	<ul style="list-style-type: none"> 버스 준공영제 도입은 개인사유재산권에 대한 침해라는 측면에서 버스개혁에 반대 서울버스운송조합간(황금노선 보유-미보유) 버스개혁 찬반에 대한 의견 차이, 황금노선을 보유한 버스업체의 경우 서울버스개혁에 매우 부정적인 반면, 그렇지 못한 업체는 버스개혁을 긍정적으로 검토
	경기버스	<ul style="list-style-type: none"> 통합요금제 시행에 따른 환승손실금 부담
	인천버스	<ul style="list-style-type: none"> 통합요금제 시행에 따른 환승손실금 부담
	한국철도공사, 지하철공사*	<ul style="list-style-type: none"> 서울시가 신 교통카드시스템 구축을 주도할 경우 이용자 현황, 수익금 현황 등과 같은 교통정보를 서울시가 독점한다는 측면에서 갈등 통합환승할인 시행시 손실금 부담에 대한 입장 차이
	경찰청	<ul style="list-style-type: none"> 서울시의 버스개편 주요 내용 중 하나인 중앙버스전용차로 설치가 교통흐름에 부정적 영향을 초래할 우려가 있다며 버스개혁에 부정적 입장
	버스개혁시민위원회	<ul style="list-style-type: none"> 대중교통 활성화를 위한 버스개혁에 공감하며, 시민이 참여하는 상향식 의견수렴 과정을 유도
간접적	경기도 지역주민	<ul style="list-style-type: none"> 2004년 7월 서울 버스개혁 시행 이후 경기면허버스의 환승할인 미적용 등으로 수도권 출퇴근 이용객의 불만 고조 또한 경기도민은 서울시가 임시방편으로 제한한 서울시 지하철 정기권의 혜택을 누리지 못함
	인천시 지역주민	<ul style="list-style-type: none"> 경기도민과 유사 인천버스의 통합환승할인제 미 적용으로 대중교통이용에 불만 2005년 말 인천시는 인천시민의 요구를 받아들여 인천버스 정액할인을 시행하였으나 갈등완화에는 한계가 있음
	국토교통부	<ul style="list-style-type: none"> 준공영제 도입에 대한 부정적 의견 주장(현행법으로 노선을 공영화하기 어려움) 서울시 시행 이후 경기도, 인천시로 확대되는 과정에서 특별한 참여없음

주: *는 서울메트로, 서울도시철도공사, 인천교통공사 등을 포함

〈그림 4-11〉 수도권 대중교통개혁 관련 참여자



갈등의 주요 쟁점은 크게 두가지 측면으로 살펴볼 수 있다. 첫째는 서울시 계획단계에서 서울시 내부, 유관기관간 버스개혁에 대한 의견 차이이며, 둘째는 서울시가 독자적으로 개혁을 시행한 이후 경기도, 인천시 등 광역자치단체간 갈등이며, 이때 가장 쟁점이 되었던 항목은 환승할인에 따른 손실분담금이었다.

계획초기, 서울버스운송조합은 서울시의 준공영제, 노선체계 개편안에 대해 개인 사유 재산권에 대한 침해라는 측면에서 강력하게 반발하였고, 경찰청은 버스의 효율성을 향상시키는 정책방안인 중앙버스전용차로에 대해 주변 교통흐름에 악영향을 줄 것이라며 부정적 의견을 제시하였다.

버스개혁시민위원회 주도의 갈등관리를 통해 서울시가 버스개혁을 시행한 이후, 경기도민과 인천시민은 대중교통 이용에 직접적 불만을 표하였고, 환승할인이 적용되는 서울버스만 골라타는 현상으로 경기버스, 인천버스의 경영난은 더욱 심각해졌다. 경기도와 인천시는 전담조직을 구성하는 등 수도권 통합요금제에 참여하고자 하였으나, 환승할인에 대한 환승 손실분담금 문제로 서울시, 전철기관과 갈등이 발

생하였다. 경기도의 경우, 서울버스의 적자분까지 경기도가 보전하는 것은 불가능하다며 서울 대중교통체계 개편에 반발하였다. 인천시 역시 재정상황이 어려워 환승 손실분담금 보조, 준공영제 시행에 어려움을 호소하였다.

〈표 4-35〉 갈등의 주요 주체와 쟁점사항

갈등주체	주요 쟁점 사항	
서울시↔ 유관기관	노선체계 개편	<ul style="list-style-type: none"> 서울시: 굴곡, 장거리, 중복노선을 간선, 지선 등 2원 체계로 개편 서울버스운송조합: 노선체계 개편 시 버스 운행대수 감소로 잉여차량 발생 및 버스 근로자 해고 위험
	준공영제	<ul style="list-style-type: none"> 서울시: 버스의 공공성을 높이기 위해 준공영제 도입 서울버스운송조합: 준공영제 도입은 개인사유재산권에 대한 침해
	신교통카드 시스템 구축	<ul style="list-style-type: none"> 한국철도공사, 지하철유관기관의 경우 신교통카드시스템 구축을 서울시가 주도로 할 경우 교통카드 이용자 현황 및 수익금 현황 등 정보를 서울시가 독점하고 수익금 이 투명하지 못할 우려가 있음
	중앙버스전 용차로	<ul style="list-style-type: none"> 서울시: 버스서비스 향상을 위해 속도향상을 위한 중앙버스전용차로 도입 경찰청: 주변 교통흐름에 부정적 영향을 미칠수 있음
	대중교통 요금 인상	<ul style="list-style-type: none"> 서울시: 버스근로자 복지보장 및 버스 서비스 향상을 위해 버스요금 이상이 불가피 민간단체: 물가수준과 버스이용자의 부담이 지나치게 높아질 우려 물가대책위원회 심의를 통해 요금체계개편안 검토→장거리 대중교통 이용자 요금 경감
서울시↔ 경기도, 인천시	광역간 대중교통 이용객 불편	<ul style="list-style-type: none"> 장거리 통행자의 경우 서울버스만 통합요금제에 참여하여 환승할인이 적용 서울시가 추진한 통합거리비례제의 경우 서울시 내부통행을 기준으로 요금체계가 구축되어 있어 인천시민에게 불리하게 산정
	요금체계 및 손실금	<ul style="list-style-type: none"> 통합환승할인에 대한 환승손실금 보전기준에 대한 의견차이

다. 명확한 역할분담

서울시는 수도권 대중교통 통합요금제를 포함한 버스개혁의 선구자 역할을 수행하였으며, 서울시가 대대적인 버스개혁을 추진할 시 유관기관 간 갈등해결의 연계 역할은 버스개혁시민위원회가 주도하였다. 버스개혁시민위원회는 제3자 갈등조정기

구로서, 여러 분야의 의견수렴을 통한 상향식 정책구조로 실행대안 및 협의과정에 적극적이고 소통하고자 하는 노력을 기울였다.

〈표 4-36〉 수도권 대중교통개혁 과정에서의 주요 참여자 역할

주요 참여자	역할
서울시	<ul style="list-style-type: none"> 수도권 대중교통개혁의 선구자 역할을 수행 서울시 대중교통체계 개편을 준비하며 유관기관 간 갈등 해결의 주체 역할 서울버스운송조합과 버스노선체계 개편, 준공영제 시행과 관련하여 대중교통체계 개편에 직접 관여
경기도	<ul style="list-style-type: none"> 광역자치단체 간 갈등의 주요 당사자로서 3개 시도 및 유관기관(한국철도공사, 버스업체, 지하철공사 등) 간 통합환승체계 구축 및 환승손실금 협상을 주도 2004년 서울시 시행 이후 경기도민의 요구를 적극적으로 받아들여 대중교통체계 개편 연구 시행
인천시	<ul style="list-style-type: none"> 내부적으로는 인천시 버스 준공영제를 준비하며 수도권 대중교통 통합요금제 참여 경기도, 서울시 간 협의 및 정책공조는 지속적으로 참여
버스개혁시민위원회	<ul style="list-style-type: none"> 시민단체, 서울시 담당자, 버스조합 대표, 전문가 등으로 구성되었으며 제3자 조정기구 역할을 수행 하향식이 아닌 의견수렴을 통한 상향식 정책구조로 서울 버스개혁에 주도적 역할 담당

경기도와 인천시는 서울 대중교통개혁 이후 지역주민의 불만을 적극적으로 수렴하였고, 경기도의 경우 이듬해인 2005년 대중교통체계 개편 연구에 착수하였다. 또한 경기연구원 교통정책연구부장을 단장으로 하는 전담조직을 구성하고 광역자치단체 간 협상을 주도하는 역할을 수행하였다. 인천시 역시 주도적 역할은 아니었지만 지속적인 협의 및 논의를 통해 2009년 최종 협상 타결에 이를 수 있는 기회가 되었다.

라. 네트워크 및 상호작용

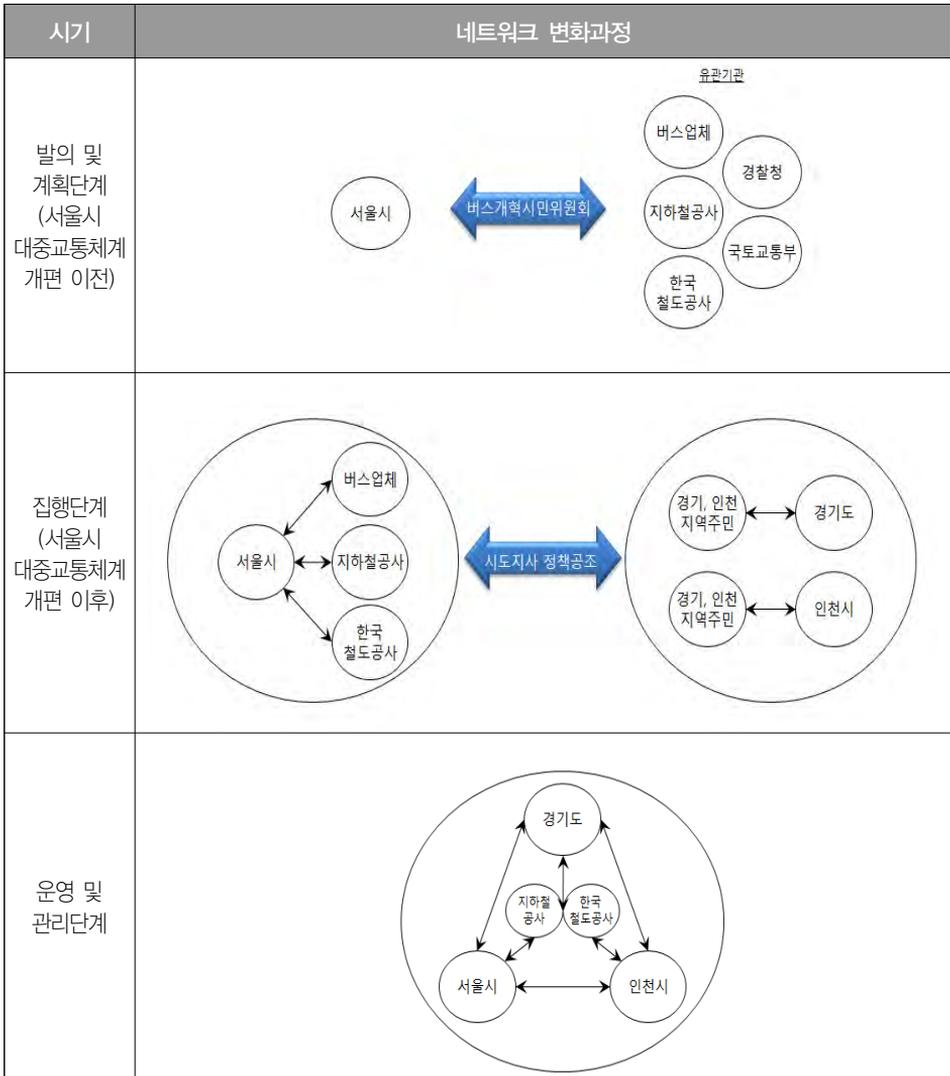
수도권 대중교통 통합요금제가 서울을 시작으로, 경기도, 인천시로 확대되는 과정 동안 주요 참여자들의 네트워크 형성 및 상호작용을 ‘발의 및 계획단계’, ‘집행단

계’, 그리고 ‘운영 및 관리단계’ 크게 3가지로 나누어 살펴보았다.

첫째, 서울시가 대중교통체계를 개편하기 이전인 발의 및 계획단계에서는 주요 참여자간 상호작용과 네트워크가 크게 2가지 그룹으로 형성되었다. 첫 번째 그룹은 버스개혁에 가장 주도적이었던 서울시와 버스개혁에 여러 가지 이유로 부정적 의견을 제시하며 갈등이 발생한 버스업체, 경찰청 등 유관기관이다. 버스업체는 개인사유재산권에 대한 침해라며 준공영제, 노선체계 개편 등에 불만을 표했고, 경찰청은 중앙차로 도입에 대해 교통흐름에 악영향을 미친다며 반대 입장을 표출하였다. 2개 그룹간 갈등 해결에 가장 적극적이었던 참여자는 서울시로, 전면적 버스개혁을 위해 유관기관의 실무 담당자들과 적극적 논의, 협의과정을 통해 버스개혁의 목적, 취지 공감대를 형성하였다. 또한 시민단체 요구로 발족된 버스개혁시민위원회 역시, 기존 공무원 위주의 정책결정 방식에서 이해당사자가 광범위하게 참여하는 방식으로 갈등을 해결해나갔으며, 서울시와 유관기관 양방향간 소통을 통해 실천대안을 마련해나갔다.

두 번째로, 서울시가 대중교통개혁을 시행한 이후인 집행단계의 갈등주체는 독자적으로 대중교통개혁을 시행한 서울시와 이에 반발하는 경기도, 인천시이다. 경기도, 인천시와 함께 경기·인천의 광역간 대중교통 이용객 등이 한 그룹으로 형성되었다. 대중교통 통합할인에 소외된 경기, 인천의 지역주민은 서울시의 단독 버스개혁에 강력한 불만을 표출했으며, 이에 경기도와 인천시는 수도권 대중교통 통합요금제에 참여하고자 하였으나, 환승손실금 등 양 기관의 입장차이가 좁혀지지 않는 부분이 많았다. 이후 경기도가 주도적으로 3개 시도, 유관기관(한국철도공사, 버스업체) 간 협상을 주도하였으며, 시도지사 정책공조 등의 논의를 통해 환승할인 손실분담금 등 여러 사안에 합의하게 된다.

〈표 4-37〉 수도권 대중교통개혁 시기별 네트워크 변화 과정



마지막으로 운영 및 관리단계에서는 대중교통 수단간 또는 노선간 무료 환승이 가능하고, 총 이용거리에 비례하여 요금을 지불하는 수도권 대중교통 통합요금제가

서울, 경기, 인천 전역에 시행되었다. 운영 및 관리단계에서는 3개 광역자치단체간 발생하는 이해상충을 통합하고 조정하는 역할을 수행하는 기구가 필요한 실정이다. 수도권 차원의 광역적 교통관리를 전담하는 ‘수도권 교통본부⁴⁴⁾’가 설립되어 있으나, 법적문제, 권한부족 등의 한계점이 존재한다. 또한 수도권 교통본부는 파견식공무원으로 구성되어 있어, 전문성이 부족하고 상시적·지속적 업무가 어렵다는 단점이 있다.

〈표 4-38〉 수도권 교통본부 역할

구분	내용
구성	지방자치법에 의하여 설립된 행정기관 일정범위 내 권한과 책임을 가짐 일시적인 협의체가 아닌 상설기구 서울특별시, 인천광역시, 경기도 공무원으로 구성
역할	대중교통중심 수도권 광역교통체계를 구축하고 이와 관련된 사업을 효율적으로 추진하기 위함
추진사업	대중교통 중심의 수도권 광역교통체계 확립 수도권 자치단체간 교통정책의 협의 지면에 따른 비효율 제거 수도권 교통시설의 확충 수도권 간선급행버스(BRT)사업 추진

자료: 수도권 교통본부 홈페이지

마. 자원 및 정보공유

개혁 초기단계에서 서울시는 버스업체, 경찰청 등 유관기관과 적극적인 실무진 협의를 통해 개혁방안에 대한 공감대를 형성하고자 하였다. 특히, 중앙버스전용차로 도입과 관련하여 교통흐름에 부정적 영향을 주고 안전상 문제가 발생한다며 도입을

44) 수도권 교통본부는 지방자치법에 의해 설립된 행정기관으로 1998년 수도권행정협의회에서 수도권 광역교통 기구의 필요성이 제기되어 2005년 설립되었으며, 수도권 교통시설 확충 및 간선급행버스(BRT)사업을 주로 추진하고 있다.

반대하는 경찰청 담당자에게 중앙버스전용차로 홍보비디오를 제작하여 상영하고 설득하는 등 적극적 홍보활동을 해나갔다. 서울시 주도의 인적 네트워크가 버스개혁 갈등을 해결하는데 상당한 역할을 하였다.

또한 하향식 정책결정구조가 아닌 시민이 중심이 되는 버스개혁시민위원회의 활동을 통해 전문가, 이해당사자 등 갈등 참여자가 공동으로 문제를 해결하고자 노력하였다. 수차례 협의과정을 통해 버스개혁안을 마련하고 공청회를 2차례 개최하여 시민과 여론의 공감대를 형성하였다.

경기도는 서울시가 대중교통개혁을 시행한 2004년 이후 자체적으로 시민설문조사를 시행하여 지역주민의 의견을 수렴하기도 하였다. 경기도민의 46%가 대중교통 개선을 최우선 과제로 꼽았으며, 서울로 출퇴근하는 도민들의 피해의식은 가중되고, 대중교통이용에 큰 불편을 겪은 것으로 조사되었다. 경기도는 지역주민과의 소통을 통해 이러한 문제를 적극적으로 해결하고자 전담조직을 구성하고 3개 시도지사 정책공조에 주도적인 역할을 담당하였다.

5년 이상의 기간동안 3개 광역자치단체의 지속적인 갈등관리를 통해 2009년 대중교통 통합요금제는 수도권 대중교통 이용객 증가, 무료환승으로 인한 대중교통이용요금 할인, 교통혼잡 완화, 이용객의 만족도 향상 등 긍정적 효과가 발생하고 있지만, 환승 손실금 분담문제, 수입금 산정 및 정산 투명성 문제 등 2차적인 문제가 발생하고 있다. 최근 교통카드 정산에 대한 검증이 요구되고 있는데, 대표 정산사인 한국스마트카드가 자료를 수집하고 분석 후 수입금을 배분하는 과정에서 정확한 프로세스 확인이 어렵고 자치단체에서는 검증이 불가능하기 때문에 이러한 갈등이 발생하고 있는 것으로 보인다. 특히 2013년 경기도와 경기도 버스운송사업조합은 한국스마트카드를 상대로 환승할인 정산이 투명하지 않다고 판단하고 수수료를 미지급한 사태가 발생하였다. 통합요금제의 핵심내용인 교통카드자료의 수집 및 정산, 환승손실금 부담, 투명성 문제 해결을 위한 지속적 모니터링이 필요할 것으로 판단된다.

바. 리더십

2002년 7월 취임한 민선 3기 이명박 서울시장은 취임 초기인 2002년 8월 서울시 버스개편과 관련한 연구를 지시하였다. 서울연구원과 교통전문가, 관련 공무원이 협력하여 연구를 진행하였고, 버스 준공영제 도입, 환승할인 요금체계, 중앙버스전용 차로제 운영 등 버스의 서비스 개선을 위한 정책방안이 마련되었다. 서울시 대중교통체계 개편을 위한 갈등해결과정에서 이명박 시장은 강력한 리더십을 보이고 다양한 정책방안을 동시에 추진하는 추진력을 보여주었다. 그러나 한편으로 여론 수렴 과정과 경기도, 인천시 간 협력과정이 반영되지 않은 독단적 결정이었다는 평가도 있다.

서울시가 대중교통체계 개편을 시행할 당시 경기도 자치단체장은 민선 3기 손학규 도지사였다. 당시 언론은 손학규 도지사가 서울시 대중교통체계 개편에 적극적으로 대응하지 못한 것으로 평가하였다. 경기도는 서울시 교통체계개편 변경과 관련한 10차례 관계기관 회의에 6차례 불참하였으며, 경기도의 의견을 적극적으로 반영시키지 못하였다. 또한 적극적 대응체계를 마련하지 못하고, 문제 막기에 급급한 모습을 보였다. 반면, 2006년 7월에 취임한 민선 4기 김문수 경기도지사는 수도권 대중교통체계 개편에 적극적이었다. 서울시, 인천시와 지속적인 타협, 설득과정을 통해 2006년 12월에는 서울, 경기, 인천 3대 시도지사가 ‘수도권 광역현안 정책공조’를 밝히게 되었다. 정책공조에서 수도권 대중교통 환승할인을 빨리 추진하겠다고 공표하였으며, 이후 2007년 7월 경기도가 수도권 대중교통체계 개혁에 참여하게 되었다. 이 과정에서 김문수 경기도지사는 시도간 협력을 통해 문제를 해결하고 통합해 나가는 리더십을 보여주었다고 평가된다.

인천시는 수도권 3개 시도 중 가장 늦은 2009년 10월 수도권 대중교통체계 개혁에 참여하게 되었다. 가장 큰 이유는 인천시의 지방재정이 넉넉하지 않다는 것이었다. 이에 안상수 인천시장은 지방재정과 사업의 투자우선순위를 고려하여 수도권 대중교통체계 개편 참여를 연기하였다. 인천시민은 대중교통이용에 다소 불편을 겪

였지만 안상수 시장은 지방재정을 효율적으로 관리하면서 수도권 통합대중교통체계에 참여하였다는 평가를 받고 있다.

4. 지자체간 지역발전사업 갈등관리 지원체계

가. 중앙정부의 지원체계

수도권 대중교통 통합요금제가 서울, 경기, 인천 지역으로 확대되는 과정에서 중앙정부인 국토교통부의 역할은 매우 소극적이었던 것으로 보인다. 서울메트로와 서울도시철도공사 및 한국철도공사간 요금 수입금 배분 및 손실금 부담문제에 있어서도 사실상 크게 관여하고 있지는 않으며 정산금 배분방식을 세 기관간 합의에 의해 결정하도록 하고 있으나 그렇지 못한 상황이다.

최근 불거진 수입금 정산과정의 불투명성 문제, 환승손실금 부담비율 문제로 광역자치단체간 통합역할을 효율적으로 수행하는 조직의 역할이 더욱 중요하게 되었다. 2005년 2월 설립된 수도권 교통본부가 이러한 역할을 일부 수행하고 있으나, 법적문제, 권한부족 등의 한계점이 여전히 존재하고 있다. 현재 해당사례는 갈등을 해결하기 위한 3개 광역자치단체 간 협상 및 정책공조 등의 지원이 통합과정에 큰 역할을 한 것으로 평가되고 있다.

나. 광역지자체의 지원체계

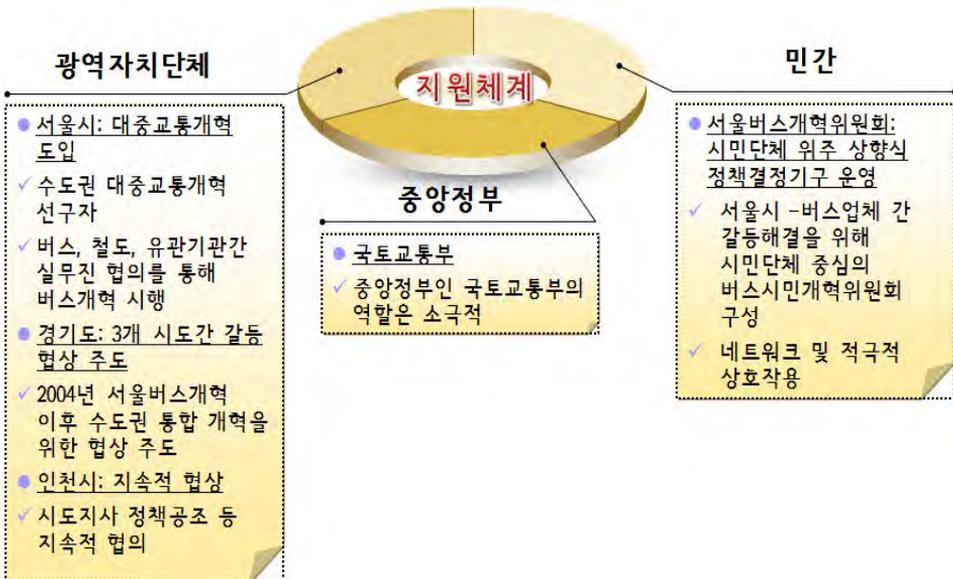
수도권 대중교통 통합요금제는 3개 시도 광역자치단체의 역할이 매우 컸던 통합사례이다. 대중교통 수단 중 가장 대표적인 버스를 전면적으로 개편하여 서비스 질 향상을 추구한 서울시가 가장 큰 역할을 하였다. 서울시는 수도권 대중교통 통합요금제의 선구자 역할을 하였고, 동시에 다양한 정책방안을 진행하는 추진력도 보여주었다. 이후 갈등 해결에 가장 적극적으로 참여하며 협상을 주도하였던 경기도, 지

속적인 지원을 통해 수도권 대중교통 통합요금제를 완성한 인천시 등 광역지자체가 주요 역할을 담당하였다.

다. 민간의 지원체계

가장 대표적인 민간 지원체계는 버스개혁시민위원회이다. 버스개혁시민위원회는 시민단체 위주의 상향식 정책결정기구로, 서울버스개혁 초기단계에서 버스업체, 시민, 서울시 간 갈등해결에 적극적으로 참여하였다. 이해당사자가 공동으로 참여하는 자리를 마련하여 심도있는 논의를 하였고 실천 가능한 대안을 마련하는 역할을 하였다.

〈그림 4-12〉 수도권 대중교통체계 개편사례의 갈등관리 제도적 지원체계



5. 종합성과

수도권 대중교통 통합요금제는 현재 3개 시도(서울시, 경기도, 인천시), 공영 도시철도 운영기관(서울메트로, 서울도시철도공사, 인천교통공사), 광역철도 운영기관(한국철도공사), 민영철도 운영기관(신분당선, 서울메트로9호선 등) 등 여러 기관이 참여하고 있다. 2004년 버스 중심의 대중교통체계 개편을 서울시가 독자적으로 추진하였으나, 이 후 경기도, 인천시가 단계별로 참여하여 2009년에는 대중교통 통합요금제가 수도권 전역으로 확대되었다.

대중교통 통합요금제 시행 효과를 간략히 살펴보면, 먼저 대중교통 서비스질이 향상되었고, 노선개편, 환승할인을 통해 수도권 지역의 대중교통 수단분담율은 크게 증가하였다. 또한 시행초기의 경기도, 인천시 지역주의 불만도 점차 해소되고 있으며, 지역간 형평성도 향상되고 있다. 추진과정을 살펴보면 준비단계에서 서울시는 주변 시도와 협력, 상호작용 없이 단독으로 버스개혁을 추진하여 시행초기 경기도, 인천시가 크게 반발하였으나, 경기도, 인천시 자치단체장의 적극적 참여의지, 지속적 갈등관리 등을 통해 수도권 대중교통 통합요금제도를 완성하게 되었다.

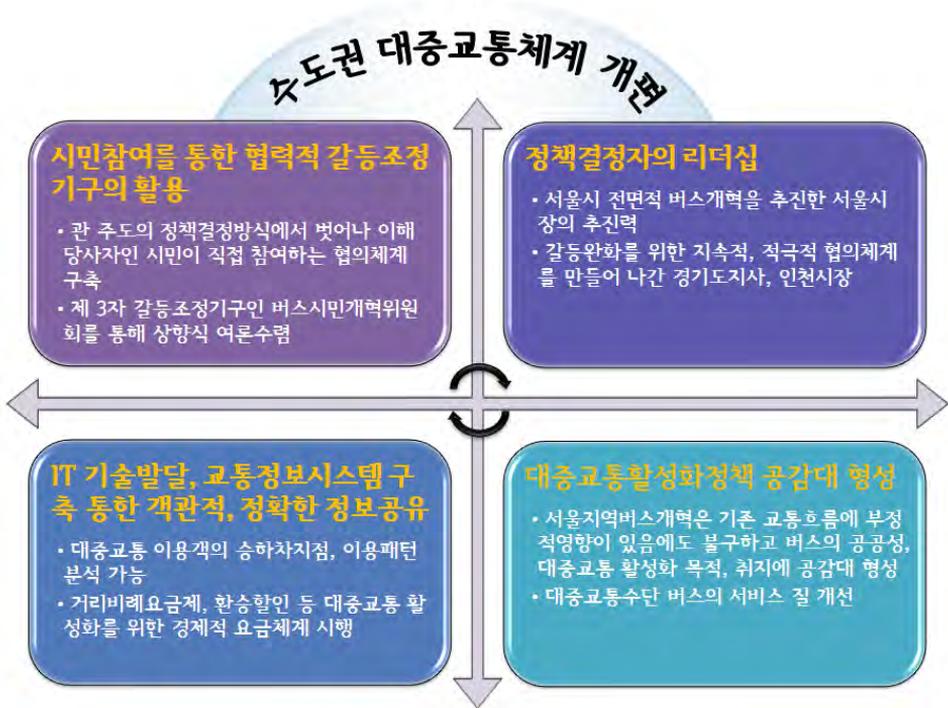
수도권 대중교통 통합요금제는 서울, 경기, 인천 3개의 광역자치단체 간 갈등관리 및 해결사례로 손꼽히며, 성공요인은 크게 4가지로 요약할 수 있다. 첫째는 지역주민의 여론을 수렴하고 시민단체 위주의 갈등관리 해결방안이었다는 것이다. 서울시가 버스개혁을 추진할 때 공공성이 높은 버스의 서비스 질 향상을 위한 개혁임에도 불구하고 서울버스운송조합, 경찰청, 자치구 등 유관기관 간 갈등이 발생하였다. 서울시는 적극적으로 실무자 협의를 통해 해결방안을 마련해나갔으며, 여러 시민단체가 버스개혁의 시급성을 강조하고 시민, 서울시, 버스업체, 전문가 등 이해관계자가 공동으로 참여하는 협의체 구성을 요구하였다. 이에 서울시는 제3자 갈등조정기구인 ‘버스개혁시민위원회’를 통해 상향식 방식으로 여론을 수렴하여 갈등을 해결하였고, 이는 관 주도의 정책결정방식에서 벗어나 이해당사자인 시민이 직접 참여한 협의체 계로, 초기 서울시 내부갈등관리의 적극적 역할을 수행하였다는 평가를 받고 있다.

둘째는 정책결정자의 리더십이다. 수도권 대중교통 통합요금제는 국토교통부 등 관련 중앙정부의 역할이 다소 적었던 광역자치단체간 갈등해결사례로 볼 수 있다. 다시 말해 3개 광역자치단체장의 리더십이 돋보인 사례라 할 수 있다. 특히 이명박 서울시장은 전반적으로 노후화된 서울버스개혁의 필요성을 느끼고, 버스노선체계 개편, 준공영제, 중앙버스전용차로, 요금할인 등 다양한 정책을 동시에 추진하는 저돌적인 리더십을 보여주었다. 경기도지사과 인천시장 역시 2004년 서울시 버스개편 이후 발생한 이용자 불만, 환승손실금 보전문제 등의 갈등을 지속적이고 적극적으로 협의함으로써 수도권 전역의 대중교통 통합요금제를 완성하였다.

세 번째 성공요인은 IT기술 발달과 교통정보시스템 구축이다. 90년대 이후 IT기술이 급격히 발달하고, 이는 교통분야로도 확대되었다. 가장 대표적인 것이 스마트 교통카드와 교통정보시스템으로, 교통카드를 이용하는 승객의 승하차 지점, 이용시각, 환승장소, 통행시간 등 대중교통이용객의 통행정보를 수집할 수 있게 되었다. 이를 기반으로 거리비례요금제, 환승할인 등 대중교통 활성화를 위한 경제적 요금 체계 시행이 가능하게 되었다.

마지막으로 대중교통 활성화를 위한 버스개혁의 목적과 취지에 공감대를 형성하였다는 점이다. 버스의 공공성을 강조하고, 노선체계 개편, 중앙버스전용차로, 환승할인 등 서비스질 향상을 통해 대중교통을 활성화하고자 하는 정책방안에 대부분 유관기관이 동조하게 되었다. 버스개혁 중 버스의 속도향상을 위한 중앙버스전용차로의 경우, 기존 교통흐름에 부정적 영향을 미치고 U턴, P턴 등 회전차량의 시야확보에 일부 어려움이 있었으나, 대중교통 서비스 향상 정책 측면에서 경찰청, 자치구가 합의하였고, 대책마련을 통해 중앙버스전용차로를 추진하였다. 각 지자체가 분담하는 환승손실금 역시, 재원상 어려움이 발생하나, 대중교통 이용자의 환승편의, 요금할인을 통한 대중교통 활성화 정책 측면에서 공감대를 형성하고 통합요금제를 추진하게 되었다.

〈그림 4-13〉 수도권 대중교통체계 개편사례의 갈등관리 성공요인



2016년 현재 수도권 대중교통 통합요금제는 대중교통 이용객에게 편의를 제공하고 있지만 아직은 미흡한 운영으로 정산 및 수입금 불투명, 환승손실금 분담문제 등 논쟁이 발생하고 있다. 운영 및 관리 단계에서 발생하는 갈등해결을 위해서는 3개 이상 광역자치단체가 공동으로 문제를 해결하고, 특히 수도권 교통본부 역할이 중요할 것으로 판단된다. 이를 위해 수도권 교통본부의 역할분담을 위한 법제도를 개편하고, 기관의 전문성을 강화하여 수도권 대중교통 통합요금제를 지속적으로 모니터링하는 기반을 마련해야 할 것으로 판단된다.

〈표 4-39〉 수도권 대중교통 개편사례의 사업단계별 갈등관리 추진체계와 지원체계

단계	갈등관리 추진내용	추진체계	지원체계
발의 및 계획 (2002.8 ~2004.7)	서울시는 버스의 효율성을 높이고자 중앙버스전용차로를 도입/ 중앙버스전용차로 설치가 주변 상권, 교통흐름에 부정적 영향을 미칠 것이라 판단하고 경찰청은 소극적 입장/ 서울시, 경찰청 실무진 간 협의를 통해 중앙차로 설치 목적 및 취지 공감대 형성	서울시청 실무진 경찰청 담당자	실무진간 인적네트워크형성 홍보자료
	서울시는 굴곡, 중복노선의 비효율성을 줄이기 위해 버스 노선을 간선, 지선(2원체계)으로 개편/ 버스업체와 잉여차량 문제, 버스근로자 해고 위험 문제 발생/ 시민단체 요구로 버스개혁시민위원회 구성	서울시	버스개혁시민위원회(제3차 갈등조정기구) 서울시-버스업체 간 협약
	서울시, 버스업체간 준공영제 갈등/ 서울시는 버스의 공공성을 높이기 위해 준공영제를 주장하였으며, 버스업체는 개인사유재산권 침해라 주장/ 서울시-버스업체간 협약을 통한 손실금 지원으로 문제 해결	서울시	버스개혁시민위원회(제3차 갈등조정기구) 서울시-버스업체 간 협약
집행 (2004.7 ~2009.10)	환승할인에 따른 자치단체간 손실분담금 갈등/ 3개 시도 협의를 통해 버스간 환승은 각 지자체 부담, 경기버스-광역전철간 환승은 광역전철 운영기관 환승손실금의 60%를 경기도에서 부담하는 것으로 합의	경기도 인천시	경기도 전담조직 시도지사 정책공조
운영 및 관리 (2009.10~)	손실금 정산 갈등/ 교통카드자료 수집 및 정산 과정 모니터링 필요	수도권 교통본부	

제5절 강남순환도시고속도로 건설사례

1. 사례지역 개요

강남순환도시고속도로는 서울 남부지역의 교통난 완화를 위해서 서울시가 1994년에 기본계획을 수립한 이후 2016년 7월에야 개통된 서울 금천구에서 강남구 수서동을 잇는 총 22.9km의 자동차전용도로이다. 2016년 7월, 1단계가 개통되었으며, 2018년 전 구간 완공을 목표로 현재도 공사가 진행 중이다. 강남순환도시고속도로는 1994년 기본계획 발표 당시 인근 지역주민과 환경단체의 심한 반대로 공사를 시작하지 못한 바 있다. 1999년 당초 노선(오류-개봉-신림-사당)이 남쪽으로 이동하면서 대모산, 관악산, 우면산을 통과하게 되자 환경단체는 공사자체의 무효화를 주장하였고 반대활동을 위해 해당 지역주민들과 연대하였다. 환경훼손이라는 환경가치를 둘러싼 시민단체의 반대 외에도 공사 중 지체 및 차량통과로 발생하는 혼잡에 대한 주민반대도 심했다. 이러한 반대는 자치구, 주민대표, 서울시가 협의를 통해 고가도로를 지하화하고 터널 등을 설계변경 하는 것으로 해결되었다. 본 연구에서는 강남순환도시고속도로가 현재 노선으로 확정되고 구간 지하화로 변경된 설계에 따라 2007년 착공 이후에 발생한 갈등사례를 중점적으로 분석하였다.

공사가 본격적으로 시작된 2007년 이후 강남순환도시고속도로는 과천시, 광명시와 도시계획시설결정을 두고 갈등이 발생하였다. 도시계획시설변경은 해당 자치단체장의 승인으로 이루어지므로 도로통과지역의 자치단체와 협력이 필요한 사항이다. 과천시의 도시계획시설결정이 미루어짐에 따라서 서울시는 2012년 계획되었던 민자구간 개통을 2년 연장한 2016년으로 늦출 수밖에 없었으며, 조속한 도시계획시설 결정을 위해서 2010년 11월 행정자치부의 중앙분쟁조정위원회에 중재를 신청하였다. 2011년 12월 심의의결이 나고서도 과천시는 1년 8개월 후인 2013년 8월에서야 강남순환도시고속도로 도시계획시설결정을 고시하였다. 실시계획인가 역시 협조

에 어려움을 겪어 과천시장이 새로 선출되었던 2014년 9월(민선 6기)에 실시계획인가고시 및 보상업무가 추진되어 공사를 진행할 수 있었다.

한편 또 다른 갈등은 남부도로사업소 이전에 따른 서울 금천구 시흥3동 보상주민과 이전반대주민 간에 갈등이 발생하여 2013년 서울시는 갈등관리매뉴얼에 따라 갈등영향분석을 시행하였다. 강남순환도시고속도로가 주거지역을 관통하는 시흥3동의 경우 도로통과에 따른 보상을 지역주민들은 요구하였으나 형평성을 이유로 서울시는 보상을 할 수 없는 입장이었다. 대림역에 위치한 기피시설인 남부도로사업소 이전은 지역구 국회의원의 공약사항으로 서울 관악구 남현동으로 이전이 예정되어 있었으나 주민반대와 이전비용문제로 무산된 바 있다. 이를 금천구 시의원이 남부도로사업소를 강남순환고속도로에 인접한 금천구 시흥3동 주택가에 이전함으로써 민원 주민들에게 보상을 하는 방안을 제안하였다. 이 과정에서 보상 주택에 포함되지 않는 주민과 보상 주택 주민 간 갈등이 발생하였다. 남부도로사업소는 시흥 3동 주민들의 남부도로사업소 이전반대에 대해 사무실 기능 분리이전과 공원조성을 대안으로 제시하였다.

강남순환도시고속도로는 추진과정에서 중앙정부와 자치단체의 갈등중재기관이 참여한 사례에 해당한다. 행정자치부의 중앙분쟁조정위원회는 서울시와 과천시의 도시계획시설 결정이행을 중재하였고, 서울시 갈등조정담당관은 남부도로사업소 이전에 따른 시흥3동 주민과 서울시와의 분쟁을 조정하였다.

가. 대상지 개요

강남순환도시고속도로는 금천구 독산동에서 강남 수서동을 잇는 6~8차로 도로다. 2016년 1단계 개통한 민자구간(금천구 독산동~서초구 우면동)의 도로연장은 12.4km이며 재정구간을 포함한 총 도로연장은 22.9km에 해당한다. 총사업비는 2조 4,612억원으로 이 중에서 민자구간의 공사비는 1조 5,651억이며(민자 9,098억원, 시비 6,553억원) 재정구간의 공사비는 8,961억원이다.

〈그림 4-14〉 강남순환도시고속도로 노선도



나. 사업추진배경

강남순환도시고속도로는 당초 내부 순환형 도시교통망을 건설하여 교통량을 분산시키기 위해서 추진한 사업으로 사업구간을 분리하여 남북구간은 서부간선도로(재정사업)로, 동서구간은 강남순환도시고속도로로 추진하였다. 도로사업의 기대효과는 강남지역 동서 간 교통환경개선을 통한 강남지역 간 균형발전과 양재대로에 집중되는 교통량 분산 및 양재 IC주변 교통환경 개선을 들 수 있다. 당초 노선(오류-개봉-신림-사당)이 환경단체 및 주민의 반대로 보류되었다가 1999년 금천-관악-선암 노선으로 변경되었다.

〈그림 4-15〉 당초노선과 변경노선 비교



〈표 4-40〉 강남순환도시고속도로 사업추진과정

시기	사업추진과정
1994년 4월	강남순환도시고속도로 건설사업 방침 결정
1997년 5월	타당성조사 및 기본계획 용역
1997년 7월	서울시 도시교통정책심의위원회 제17차 소위원회 강남순환도시고속도로 노선변경 확정
2000년 6월	기본설계용역 준공
2002년 3월	실시설계용역 준공
2002년 5월	도시계획시설 결정 (서고시 198호)
2007년 4월	강남순환(4공구)공사착공
2007년 11월	민자구간(5,6,7공구) 공사착공
2009년 4월	강남순환(8공구) 공사착공
2016년 5월	강남순환도시고속도로 민자구간 개통

2. 단계별 사업추진과정

도로사업은 특성상 노선발표 및 공사 착공 이전까지 주민들의 반대로 인한 갈등이 표출되기 어렵지만 노선발표 후에는 여러 지역에 걸쳐 노선이 지나가므로 사업시행자와 다수의 이해관계자들의 갈등을 동반하는 경향이 있다. 강남순환도시고속도로 사업은 광역자치단체와 기초자치단체간 수직적 갈등 및 기초자치단체간 수평적 갈등이 동시에 발생되었으며, 내용적으로도 이익갈등, 가치갈등이 동시에 표출되는 특성을 보이고 있다.

〈표 4-41〉 강남순환도시고속도로 단계별 갈등내용

사업단계	갈등주체	갈등원인과 내용	갈등해결방안
발의 및 계획	서울시 (-) 지역주민	- 지상건설시 분진 소음 발생 지역발전저해	- 협상(노선 지하화)
	서울시 (-) 과천시	- 소음 분진 피해 발생 - 통과노선을 서울시 행정구역으로 변경요구 - 노선 지하화 요구	- 협상(노선 지하화)
	서울시 (-) 서울대학교	- 경관훼손 안전문제로 학교 정문 앞 고가건설 반대	- 협상(노선 지하화)
	서울시 (-) 공동대책위원회 (33개 단체)	- 환경훼손 심화 - 사업투명성결여 및 교통영향평가 부실	- 환경영향평가 재보완하여 요건 충족 - 공사지체에 대한 반대는 해소되지 못함
집행	서울시 (-) 과천시	- 공사 및 운영시 소음 - 구간 지하화 - 도시계획시설결정 이행 지연	- 협상(노선 지하화) - 중재(중앙분쟁조정위원회)
	서울시, 금천구 (-) 지역주민	- 노선통과 공사구간 피해보상	- 보상(남부도로사업소 이전 유치)
운영 및 관리	서울시 (-) 광명시	- 요금소 진출입로 소음 민원	- 진행중(해당 아파트 건설사업시행자가 방음벽 설치 부담하는 것이 원칙)

가. 발의 및 계획단계

발의 및 계획단계는 1994년 타당성조사 착수시기부터 본격적으로 공사가 착공되기 이전인 2006년까지의 기간이라 할 수 있다. 1999년 노선변경이 확정되고 2000년 6월 기본계획과 각 공구별 기본설계 보고서가 작성된 이후 2000년 12월부터 환경단체들은 환경훼손을 이유로 공사를 반대하였다. 2003년 강남순환도로 건설반대를 위한 공동대책위원회가 구성되어 절차적 타당성, 환경오염 등을 이유로 환경단체와 지역주민들은 조직적으로 연대하여 반대활동을 벌였다.

〈표 4-42〉 발의 및 계획단계 추진경위

추진일자	추진내용
1994년 2월	강남순환도시고속도로 건설사업 방침
1997년 5월	타당성조사 및 기본계획 용역 (내용 : 강남순환도시고속도로 오류IC - 양재IC 구간 20.5km와 이와 연계되는 국가도로망으로 서울외곽우회도로도 동시 추진하기로 함)
1999년 7월	서울시 도시교통정책심의 위원회 제17차 소위원회에서 강남순환도시고속도로 노선변경 확정
1997년 12월	기본설계 착수
2000년 6월	기본설계용역 준공
2000년 12월	경실련 등 6개 시민단체 사업 타당성에 대한 문제제기 기자회견
2001년 4월	시민설명회, 공청회 개최
2001년 7월	관악 IC 설치 반대(서울대 대책 위원회)
2001년 9월	환경영향평가 시민공청회(금천구)
2001년 11월	도산동~포이동 구간(16.4km) 도시계획시설 결정보류(서울시)
2002년 3월	실시설계용역 준공
2002년 5월	도시계획시설 결정 (서고시 198호)
2002년 7월	환경영향평가 감사원 감사
2002년 12월	환경영향평가 보완(환경부)
2003년 3월	강남순환도시고속도로 건설반대 공동대책위원회 구성(서울환경연합 등 33개 단체)
2004년 1월	동서구간(독산동~양재동 17.1km) 환경부 환경영향평가 승인
2004년 2월	사업타당성에 대한 의문제기(공동대책위원회)

자료: 서울시, 권영인·박정욱(2004) 자료를 편집하여 작성.

서울시는 공대위의 공사반대 및 공사무효화 주장은 어려움이 있다고 주장하면서 사업추진 과정에서 받아야 하는 환경영향평가 및 건설영향평가의 요건을 충족하였고, 각 구간에 따라 지하터널화 등의 논의를 통해 해결할수 있다는 입장을 피력하였다.

도시교통정책상 도로사업에서 발생하는 갈등은 가치갈등 비중이 다소 높게 나타나는 특징을 갖는다. 일반적으로 고속도로의 경우 대도시지역을 비껴가기 때문에 환경단체와의 마찰이 발생하고 다지역에 영향을 주므로 여러 자치단체와 대립관계가 발생하며, 시간이 흐를수록 갈등의 양상이 복잡하게 진행되는 특성이 있다. 또한 사업추진 시 주민이 직접 참여하는 비율이 적어 사업으로 인한 직접적인 피해를 입기 전까지 주민들이 크게 관심을 가지기 어려운 측면이 있다. 결국 사업진행 중에 갈등이 발생하여 사업 추진주체에 대하여 더욱 불신을 갖게 하기도 한다.

발의 및 계획단계에서 주요쟁점은 공사반대와 공사계획 철폐를 주장하는 공대위와 서울시의 대립이다. 도로건설을 반대하는 공대위는 교통영향평가와 환경영향평가의 불충분성과 구체적인 사업 타당성 분석 미실시를 근거로 사업의 적법성과 신뢰성에 문제를 제기하였다. 서울시는 도로건설 자체를 반대하는 공대위에 대해서 서울 남부지역의 교통정책 완화 및 지역 균형발전을 위해서는 도로 확충이 불가피하다는 입장을 고수했다. 또한 공대위가 제기한 터널 지하수위 저하문제는 미미한 것으로 환경영향평가를 통과하였음을 주장하였다. 영등포구⁴⁵⁾는 노선변경에 따라 피해가 예상되는 주민들의 사업반대와 사업내용 변경에 따른 시민 공청회 미실시 등 절차상의 문제점을 제기하였다. 금천구와 과천시, 서울대학교는 공사시 발생하는 소음방지대책과 고가도로로 설계된 노선을 지하터널로 변경하여 건설하는 방안을 요청하였다. 갈등의 주체별 갈등의 내용을 정리하면 다음의 표와 같다.

45) 영등포구는 현재 서부간선도로 구간으로 강남순환도시고속도로에 포함되지 않지만 1994년 서울시에서 발표한 내부순환형 도시교통망 계획에는 갈등이해관계자에 포함되어있다.

〈표 4-43〉 발의 및 계획단계에서 이해당사자간 쟁점사항

이해 당사자	쟁점 사항
사업자(서울시, 민자건설사업자)	<ul style="list-style-type: none"> - 서울시 남부지역의 만성적인 교통정체를 완화하고 낙후된 서부권의 지역균형발전을 위하여서는 순환도로의 확충이 불가피 - 과천 통과노선은 고가도로에서 지하터널로 계획 변경 - 금천구 통과 구간(광명대교~시흥대교) 지하로 건설 - 환경단체로부터 제기된 터널로 인한 지하수위 저하문제는 미미한 것으로 판단 - 남북 구간은 대한토목학회의 건의(2002년)를 수용하여 서부간선도로 밑으로 지하도로로 건설
공동대책위원회(서울환경연합 등 33개 단체)	<ul style="list-style-type: none"> - 사업추진의 공개성 및 투명성 결여 - 안양천 일부 복개, 관악산 우면산 터널로 인한 환경훼손 심화 - 교통영향평가의 부실 : 영향권 지역의 재개발계획 등이 고려되지 못하였음, 유발교통수요 과소추정, 남부순환도로, 서부간선도로, 양재대로의 유발교통량 증가 교통체증 가중 우려 - 시, 시의회, 시민단체로 이루어진 공동검토위원회 구성 후 환경영향평가 검토 수렴 후 건설계획 확정 요구 - 도로설계 미비로 교통사고 우려 : 관악 IC, 사당IC 터널 출구에서IC까지 거리가 200~300m에 불과(도로법 제39조: 터널 출구에서 인터체인지까지는 최소 2km 이격) - 도로혼잡완화 효과 불투명 : 순환목적이 아닌 외부 장거리 서울외곽 교통량을 흡수하여 남부순환도로의 교통정체 악화 우려 - 관악산, 우면산, 대모산 터널공사로 환경훼손 심화
영등포구	<ul style="list-style-type: none"> - 94년 안양천 통과구간이 안양천 서쪽(양천구, 광명시쪽)으로 되어 있었으나 99년 7월 안양천 동쪽(양평동, 문래동, 구로동)으로 변경되자 반대 - 사업변경에 대한 시민공청회 미실시 등 사업 절차상의 문제점 제기
금천구	<ul style="list-style-type: none"> - 지상 건설시 분진, 소음 발생 등으로 광명대교~시흥대교 도로변의 산업단지의 발전 저해, 고가도로 지하화 요구
과천시	<ul style="list-style-type: none"> - 지역분할 교통량 증가에 따른 소음, 분진환경피해 - 과천 통과노선을 서울시 행정구역으로 변경 요구 - 서초터널~양재대로 구간 지하화 요구
서울대학교	<ul style="list-style-type: none"> - 경관훼손과 안전 문제로 학교 정문 앞 고가도로 건설 반대 - 광명시 소하동에서 사당동으로 도로연결 요구

자료: 권영인·박정욱(2004) 23~26p 발췌하여 정리.

구체적으로 2000년, 환경단체가 공동 기자회견을 통해 강남순환도시고속도로 건설에 따른 자연훼손 및 절차적 문제점을 제기하면서 본격적으로 갈등이 표출되기 시작하였다. 당초노선(오류-개봉-신림-사당) 주민들이 도로건설을 반대하자 서울시는

1999년 노선을 변경하였다. 이 과정에서 충분한 주민의견수렴 및 정보공유가 이루어지지 않자 주민들은 서울시를 신뢰할 수 없다고 주장했다. 변경노선의 기본설계가 완료되자 도로를 통과하는 지역의 주민들은 도로건설반대와 고가도로로 설계된 도로를 전면 지하터널로 건설할 것을 서울시에 요구하였다.

2003년에는 환경단체와 자치구 주민모임을 포함한 33개 단체⁴⁶⁾로 구성된 강남순환고속도로 공사 반대를 위한 공동대책위원회가 출범하였다. 공대위는 토론회 및 기자회견과 홈페이지 개설을 통한 정보제공 등의 방법을 통해서 적극적인 공사반대 활동을 전개하였다. 그러나 서울시는 당시 분쟁조정제도나 수단이 부재하여 효과적으로 갈등을 관리하지 못하고 있었다. 2004년 1월 공대위는 강남순환도로 감사원 감사청구 기자회견을 통해서 사업의 절차적 타당성 부재와 투명성에 대해 문제를 제기하기에 이른다. 당시 공대위가 제시한 감사청구 사항은 총 7가지로 ① 3개월 만에 V자 노선으로 갑작스레 변경된 과정상 의혹 규명 ② 경제적 타당성 분석이 결여된 사유와 관련자의 법적 조치 및 구체적인 사업타당성 분석을 통한 사업 재검토 ③ 남부순환도로 정체가 예상되는 노선의 교통영향평가 통과에 대한 문제점 제기 ④ 환경영향평가의 법 취지와 원칙을 무시하고 환경부에 이를 강요한 서울시에 대한 법적 조치 ⑤ 서울시의 학교보건법, 도로법을 위반하는 도로계획과 불법공사 착공시도에 대한 강력한 법적조치 ⑥ 타당성 검토 조사 부재와 대다수 주민들이 모르게 사업이 진행된 배경 규명 ⑦ 강남지역 전체에 대규모 환경파괴사업이라는 점을 지적하였다. 이러한 갈등은 2006년 6월 서울시의 실시협약이 재협상에 성공하고, 양재 IC 통과 구간 등은 지하도로로 변경 설계하기로 합의하면서 수그러들게 된다.

46) 서울환경연합, 서울대학교대책위원회, 녹색교통, 건강한 도림천을 만드는 주민모임, 과천시, 민주노동당서울시지부, 환경정의시민연대, 관악산을 지키는 시민모임, 강남서초환경연합, 강서양천환경연합, 경제정의실천시민운동협의회, 과천환경운동연합, 건영아파트 주민협의회, 관악사회복지, 관악주민연대, 통일세상을 열어가는 관악청년회, 관악KYC, 전교조 관악동작지회, 녹색연합, 녹색정치모임, 서울대총학생회, 성남환경운동연합, 안양천살리기네트워크, 안양천주민대책위, 환경과공해연구회, 소비자문제를 연구하는 시민의모임, 강서생활환경실천단, 양천생활환경실천단, 영등포생활환경실천단, (사)불교환경교육원, 구로생활환경실천단, 금천생활환경실천단, (사)맑은물되찾기운동연합회

〈표 4-44〉 강남순환도시고속도로 발의 및 계획단계의 추진과정

갈등진행	일시	주요내용
<ul style="list-style-type: none"> - 타당성조사 착수, 노선 확정 - 5개 시민단체 사업문제 제기 - 기자회견 갈등 표출 	1994년 2월	- 강남순환도시고속도로 건설사업 방침
	1995년 7월	- 타당성 조사 및 기본계획 용역시행
	1995년 11월	- 민간자본유치사업(일부)으로 추진
	1997년 2월	- 노선확정
	1999년 1월~7월	- 기존 노선 전면 백지화 - 노선변경확정 관련구청 및 유관부서 노선통보
	2000년 8월	기본 설계완료, 노선확정
<ul style="list-style-type: none"> - 2001년 4월 9월 서울시 주민설명회, 공청회 개최 - 지역주민과 지방자치단체 갈등으로 확산 - 공대위구성 사업타당성 의문제기 및 노선 지하 건의하며 홈페이지 통해 정보 전달 	2001년	- 환경영향평가 초안 완료
		- 시민설명회, 주민공청회 개최
		- 금천구, 영등포구, 관악구, 서초구, 강남구, 과천시 주민반대운동
		- 관악 IC 설치반대(서울대 대책 위원회) - 인양천 구간 건설반대(영등포구→서울시) - 서울시의회 128회 임시회 심의보류, 129회 임시회 변경통과, 서울시 예산안 통과
	2002년 7월	- 환경영향평가 감시원 감사
	2003년 3월	- 도로 건설 반대를 위한 공동대책위(준)구성(33개 단체 연합)
	2004년 1월	- 환경영향평가 환경부 협의 완료
	2004년 4월	- 공대위 인양천 구간 전면 지하화 요구 - 금천구 구간 지하화 요청
<ul style="list-style-type: none"> - 2006년 6월 실시협약 서울시 운영수입보장조항 삭제 - 추가 재정 지원 재협상 완료 - 노선 지하화 요구 반영 	2006년 6월	- 실시협약 재협상 완료 및 실시계획 승인예정
	2006년 12월	- 양재 IC 통과 구간 지하도로로 변경 설계
	2007년 6월	서울대 업무협약
	2007년 7월	- 민자구간 기공식

자료: 서울시(2007)와 한영주(2007)를 바탕으로 재정리.

나. 집행단계

집행단계는 착공시기인 2007년 7월부터 개통이전 2016년 6월까지로 구분하였다. 각 공구별로 주민협의과정을 거쳐 고가도로를 지하터널로 건설하는 등 설계변경을

통해 이전 단계의 갈등이 일부 완화되었다. 2012년 서울시는 당시 2014년 완공예정인 도로를 사업비 부족을 원인으로 들며 2016년 완공예정으로 2년 연장하고 민자구간을 우선지원하는 것으로 발표하였다. 민간투자사 주주들은 서울시의 일방적 결정통보에 대해 반발하였고 공사 지역주민들의 생활민원도 증가하였다. 또한 공사기간이 길어지면서 10년 전 이루어진 환경영향평가의 신뢰성 부분에도 문제가 제기되었다.

집행단계에서는 크게 두 부분의 갈등이 발생하였는데 첫 번째는 도시계획시설결정에 따른 타 지자체와의 갈등이다. 서울시는 광명시, 과천시에 도시계획시설결정 협조를 요청하였으나 과천시가 이를 보류함으로써 행정자치부 중앙분쟁조정위원회에 안건을 상정하였다. 두 번째는 남부도로사업소 이전에 따른 시흥3동의 주민반대와 강남순환도시고속도로 소음발생에 따른 인근주택 피해보상문제였다. 영등포구에 위치한 남부도로사업소는 서울 관악구 남현동으로 이전이 예정되어 있었으나 이전 비용과 주민반대로 대체부지를 찾는 데 어려움을 겪고 있었다. 동시에 강남순환도시고속도로 시흥3동 터널 진출입로가 주택가를 관통하면서 공사진동 및 소음으로 공사 중지 및 보상에 대한 민원이 계속 제기되고 있었다. 서울시와 금천구는 이전부지를 찾지 못한 남부도로사업소를 시흥3동 주택가에 이전시킴으로써 주민보상을 가능하도록 사업을 진행하였다. 이 과정에서 남부도로사업소 이전을 찬성하는 보상주택 주민과 남부도로사업소 이전을 반대하는 비 보상주택 주민과의 갈등이 극심하게 발생하였다.

이에 서울시는 2012년 10월 ‘갈등예방 및 조정에 관한 조례’를 제정하고 갈등관리 전담부서를 설치하여 남부도로사업소 이전 청사 신축갈등에 대한 갈등영향평가를 실시하였다. 지방자치단체 차원에서 사업추진 시 발생하는 갈등을 예방하기 위한 행정적, 제도적 절차를 마련한 것이다. 발의 및 계획단계에서는 공대위 활동을 통한 넓은 범위의 공사반대 활동과 자치구 단위의 반대활동이 동시에 일어난 반면 집행단계에서는 자치구를 중심으로 한 시의원과 지역주민활동이 중점적으로 일어났다.

집행단계에서 가장 큰 어려움은 과천시와의 도시계획시설결정 협의였다. 도시계획시설결정은 자치단체장이 승인하기 때문에 해당 지자체의 요구사항을 적절하게

수용해야 협의가 가능하다. 만일 도로통과지역의 단체장이 승인하지 않을 경우 공사지연에 따른 비용이 발생한다. 둘째는 시의회 의원의 무리한 요구이다. 시의원들의 요구는 도로시설과 직접적인 관계가 없고 법에 저촉되거나 감사지적 사항 등으로 협의할 수 없는 사안을 포함하고 있기 때문이다.

〈표 4-45〉 집행단계의 주요 사업추진내용

추진일자	추진내용
2007년 4월	강남순환(4공구)공사착공
2007년 11월	민자구간(5,6,7공구) 공사착공
2009년 3월	시흥3동 주민 청원서 제출(주민 876명, 남북 간 연결도로 및 근린공원 조성 요구)
2009년 4월	강남순환(8공구) 공사착공
2010년 11월	과천시 도시계획시설결정 지방자치단체 중앙분쟁조정위원회 분쟁조정 신청
2012년 1월	금천구 서울시에 남부도로사업소 이전 요구
2012년 5월	강남순환도시고속도로 추진방안 검토
2012년 7월	일부기간 사업시기 조정 완공시기를 2년 늦춘 2016년으로 연장
2013년 8월	과천시 도시계획시설결정고시
2015년 5월	남부도로사업소 이전 도시계획위원회 심의 원안가결
2016년 7월	금천요금소에서 서초구 선암요금소로 이어지는 13.8km 구간 1단계로 개통

1) 서울시-과천시 도시계획시설결정 갈등

과천시는 강남순환도시고속도로의 발의 및 계획단계에서부터 도로건설을 반대하였다. 남태령과 양재방면의 교통이 악화된 상황에서 사당IC 건설은 교통체증을 가중시키고 환경을 파괴한다는 이유에서다. 그 근거로 환경영향평가 결과를 제시하였는데 사당IC 설치로 남태령로는 시간당 속도가 최대 20km에서 10km로 감소하고 선암로 구간도 시간당 속도가 최대 15km에서 7.5km로 급감할 것으로 예상하였다. 또한 교통량 증가에 따른 소음분진 등 주민불편 민원을 과천시가 해결해야하므로 통과노

선 구간의 행정구역을 서울시로 변경해줄 것을 서울시에 지속적으로 요구하였다.

강남순환도시고속도로 선암요금소 부근 570m는 과천시 주암동을 통과하고 있다. 서울시는 과천시를 통과하는 570m 도로에 대해 과천시장의 도시계획시설(도로) 결정이 고시되어야 공사착수가 가능했다. 서울시는 과천시가 요구한 행정구역 변경 및 기타 요구사항을 수용하는데 어려움을 겪었고 그 결과 과천시의 도시계획시설결정이 지연되었다. 서울시는 2012년 7월 강남순환도시고속도로의 완공시기를 2016년으로 2년 연장하였다. 서울시가 민간사업시행자의 이자비용을 감수하면서까지 완공시기를 늦추게 된 이유는 서울시의 예산부족과 과천시의 도시계획시설결정이 이뤄지지 않아서인데, 특히 선암IC(과천시 주암동) 구간 양쪽과 공사시기를 맞춰야 도로 개통이 가능했기 때문이다.

〈표 4-46〉 강남순환도시고속도로 과천시 구간 8공구 추진경위

일자	과천시 주암동 통과 구간 공사 추진경위
2003년 6월	과천시: 과천시 통과구간 방문협의, 교통체증 우려지역 주민 사업반대
2006년10월	지하차로(3개소) 설계변경 재추진
2010년 11월	서울시: 지방자치단체 중앙분쟁조정위원회 분쟁조정신청
2011년	12월 중앙분쟁조정위원회 심의의결
2012년	서울시: 2016년으로 완공 2년 연기 과천시: 서울시에 도시계획시설결정 보류 알림
2013년 8월	과천시: 도시계획시설결정고시
2014년	과천시: 저장물조사 거부 서울시: 실시계획인가 요청
2015년 9월	과천시 구간 570m 공사착공

서울시는 사업의 원활한 진행을 위해 2007년부터 2009년까지 총 6회에 걸쳐 과천시에 도시계획시설결정에 따른 전산자료 협조요청과 2010년 과천시를 협의방문 하였으나 협의를 도출하지 못하였다. 이를 해결하기 위해 서울시는 2010년 11월 과천시의 도시계획시설결정 안건을 행정자치부 중앙분쟁조정위원회에 상정하였고 2011

년 12월 중앙분쟁조정위원회에서 심의의결되었다. 도시계획결정과정에 따라 서울시는 주암동 주민대표와 면담 3회, 주민설명회 3회, 과천시와 협의를 5회 가졌으나 2012년 7월 과천시는 서울시에 도시계획시설결정 보류를 알렸다. 서울시는 중앙분쟁조정위원회 심의의결 사항을 미이행하였던 과천시에 대해 행정대집행이나 대법원 제소 등의 강력한 대응을 하는 대신 2013년 8월 도시계획시설결정 고시 전까지 1년 8개월동안 서울시 담당 공무원이 매주 과천시를 방문하고 협조요청하는 방법을 택했다. 도시계획시설결정 이후에도 과천시는 지장물조사를 거부했고 보상업무의 용역체결 등의 문제도 발생하여 공사착수가 지연되었다. 서울시는 과천시에 보상관련 용역비용(5억)을 제공하고 2015년 5월 감정평가를 실시하는 것으로 과천시와의 갈등에 대응하였고, 이후 2015년 9월부터 약 1년 간 집중적으로 공사를 진행하여 2016년 도로를 개통하게 되었다.

2) 남부도로사업소 이전과 시흥3동 고속도로 인접가구 보상 갈등

남부도로사업소는 도로 및 시설물 유지관리기관으로 서울 영등포구 대림동에 위치하고 있으며, 지역주민 기피시설로 해당지역 국회의원의 당선공약으로 언급될 정도로 이전에 대한 요구가 지속되어 왔다. 영등포구는 2, 7호선 대림역 환승역세권에 위치한 사업소의 도로 보수차량 통행으로 인한 잦은 소음공해민원으로 서울시에 2005년 6월부터 수차례 부지 이전을 요청하였다. 2006년 이전 부지 후보로 관악구 남현동 산99-18호 일대로 정하고 관련절차에 들어갔으나 보상비(380억원)를 포함한 총 480억원이라는 이전비용으로 인해 서울시 투자심사에서 부적격 판정을 받고, 지역주민의 반대로 이전에 어려움을 겪고 있었다.

한편 강남순환도시고속도로 금천구 시흥3동 구간은 주택가를 관통하는 지역으로 시흥3동 주민들은 서울시에 공사소음과 진동으로 인한 주민보상 및 공사중지요청(2010년 8월)과 근린공원 조성을 요구하는 민원을 제기하였다. 서울시는 도로가 인접하여 지나가는 서울시내 타 지역에서도 매입으로 보상을 한 사례가 없어 형평성

및 추후 파장을 이유로 난색을 표했다. 즉, 남부도로사업소 이전의 어려움과 강남순환도시고속도로 소음발생으로 인한 보상민원은 개별사안으로 존재하던 상황이었다. 이때 금천구 시의원은 남부도로사업소를 강남순환도시고속도로 민원발생지역으로 이전하여 주민들에게 보상하는 방안을 금천구와 서울시에 제안하였다. 서울시의 입장에서서는 남부도로사업소의 원활한 이전과 시흥3동 지역 주민의 민원을 동시에 해결할 수 있어 이를 받아들였다.

〈그림 4-16〉 시흥3동 남부도로사업소 이전 일대 항공사진



자료: 서울시.

남부도로사업소 이전 대상지 위치는 서울시 금천구 시흥동 963-1(진성연립)의 11로 부지면적 5,113㎡에 건축연면적 2,694㎡(지하1층/지상3층)에 해당한다. 도시계획상 제종 일반주거지역(7층 이하)이며 개발행위허가 제한지역이다. 총 사업기간은 2012년 4월부터 2016년 12월이며 총사업비는 전액 시비로 262억보상비 179억 공사비 75억, 설계비 등 7억 8천만원)으로 추진되고 있다.

〈표 4-47〉 남부도로사업소 이전 관련 경위 및 의견수렴과정

일자	주민 협의 과정
2009년 2010년	<ul style="list-style-type: none"> 주민 청원서 제출(주민 876명, 남북 간 연결도로 및 근린공원 조성요구) 공사소음, 진동 및 주택 누수발생 사유로 공사 중지 요청
2012년	<ul style="list-style-type: none"> 금천구: 남부도로사업소 이전요구(금천구→서울시) 투자심사 조건부승인(재정담당관) 조건부추진: 청사신축 공사 시 인근 주민들의 민원발생에 대비 민원 해소 대책 수립 후 추진 <p>〈주민의견 수렴 및 참여〉</p> <ul style="list-style-type: none"> 청사이전 관련 주민설명회 개최(금천구, 이전 반대 시흥3동 주민 6,033명) 서울시에 진정서 접수 2회(남기성외 2,076명, 삼영보 외 6,032명 참여) 남부도로사업소 이전반대 집회 3회(총 350여명 참여) 시흥3동 주민과의 대화 2회 (주민대표, 구청장 외 10여명) 시장과 주말데이트(시장 외 4명, 구의원, 삼영보 외 7명)
2013년	<ul style="list-style-type: none"> 서울시: 갈등영향분석 용역 착수(갈등조정담당관) 남부도로사업소: 사무실과 차고지 및 창고 분리이전 제안 <p>〈주민의견 수렴 및 참여〉</p> <ul style="list-style-type: none"> 구청장 면담 3회 남부도로사업소반대추진위원회 주민설명회 개최(면담 내용설명, 주민투표 실시)
2014년	<ul style="list-style-type: none"> 사무실과 차고지 분리 계획 수립 통보(서울시도로관리과→구) 서울시 지방재정 투융자심사(통과: 적정) 이전반대 전단지에 대한 사실관계 문답서 배포(도로과) A4양면8,000매 <p>〈주민의견 수렴 및 참여〉</p> <ul style="list-style-type: none"> 주민간담회실시(사무실차고지 및 창고분리 계획안 설명) 구청장 면담 2회 피해주택주민 항의방문(주민대표 30명): 주민 피해보상 및 이주대책 조속 해결 요구 서울시에 진정서 제출 (박인분 외 188명) 시흥3동 강호빌라 주민간담회개최(열린민원실) 남부도로사업소 이전반대 서명운동(이전반대추진위)이전반대 전단지 배포 진정서 접수에 따른 주민대표 간담회 시흥3동 지역발전위원회 진정서 접수(남기성 대표 외 6,430명)
2015년	<ul style="list-style-type: none"> 서울시의회 상임위원회 주민청원서 상정 심의결과(보류): 대인으로 석수역세권 조속 개발계획 수립촉구결의안 채택 도시계획위원회 심의(원안 가결) 백운스위트빌 보수관련 현장조사 및 협의 <p>〈주민의견 수렴 및 참여〉</p> <ul style="list-style-type: none"> 시장과의 주말데이트(민원인 외 6명, 구의원, 시의원, 시장외 4명) 백운스위트빌 주민 구청방문 시흥3동 지역발전위원회 청와대 진정서제출(국민신문고) 이전반대서명부(6,431명)사본제출 이전반대 주민대표 면담(설계안 설명 및 주민편의시설 용도 추천요청)

남부도로사업소 이전으로 보상을 받는 가구는 강남순환도시고속도로 양쪽으로 50m 이내 인접한 주택, 철물상, 교회이다. 남부도로사업소 이전을 반대하는 주민들은 중장비 차량의 이동 및 타 지역 혐오시설이 주택가에 유치되는 것을 이유로 반대하였다. 남부도로사업소는 주민들의 반대에 대해 도로유지 보수에 사용되는 중장비는 타 지역에 두고 사무실만 이전하는 것을 대안으로 제시하였다. 그 결과 남부도로사업소 이전부지가 축소되었고, 기존 보상 대상에서 제외된 대신주택(12세대)과 인정빌라(18세대)주민과 보상주택 주민간의 갈등이 심화되었다. 2015년 4월 서울시의회 상임(도시안전건설)위원회에 주민청원서 상정심의결과 남부도로사업소 이전이 보류 되었고 대안으로 석수역세권 조속 개발계획수립촉구결의안이 채택되었다. 이후 2015년 5월 도시계획위원회 심의에서 원안이 가결됨에 따라 남부도로사업소 이전 주택에 대해 보상을 완료하면서 갈등은 일단락되었다.

〈표 4-48〉 주요 이해관계자별 입장 및 요구사항

이해관계자	요구사항(주장하는 내용)
지역주민	<ul style="list-style-type: none"> - 도로사업소를 기피시설로 인식하여 이전반대 계속 주장 - 이전지는 공원 및 녹지조성 요구
자치구	<ul style="list-style-type: none"> - 강남순환도시고속도로 공사로 인한 건물피해 및 개통 시 소음, 매연 등 열악한 주거 환경에 따른 시흥3동 진성연립 등 주변 민원(이주대책) 해결을 위한 대책마련이 필요한 실정으로 공사장 주변 피해주택에 대한 이주대책에는 찬성하고 있으나, 도로사업소 보다는 녹지 공간 및 공원조성을 요구 - 서울시에서는 사업비 과다와 열악한 재정여건 등으로 공원조성 계획 수립 이 반영되지 않을 경우, 뚜렷한 대안이 없는 상태에서 차선책으로 공사장 주변 피해주택에 대한 이주대책을 위해 남부도로사업소 청사 이전이 일부 주민의 민원해결 대안이 될 수 있음 - 남부도로사업소 이전과 관련하여 민원발생으로 청사이전 추진이 어려울 경우, 서울시에서 시행하고 있는 강남순환도시고속도로 사업의 원활한 추진을 위해 공사장 주변 피해주택에 대한 이주대책 및 민원해결을 위한 계획을 별도로 수립 할 것
서울시 (도로관리과)	<ul style="list-style-type: none"> - 청사 신축 시 장비는 지하에 두고 지상에는 사무실 주민편의시설 공원 등 시설을 갖추어 서울시 랜드마크가 되도록 복합화 시설을 만들어 주민과 함께 공존할 수 있는 콘셉트 기획안을 마련하여 지역주민과 계속 대화를 통해 도로사업소를 유치

자료: 서울시(2016).

이러한 과정을 겪으면서 서울시는 사업갈등을 사전에 예방하고 관리하기 위해 2012년 9월 ‘서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례’를 제정하였다. 남부도로사업소 이전과정에서는 이해당사자 간의 충돌이 발생하자 2013년 갈등영향분석을 실시하였다. 서울시는 갈등영향분석에서 지역주민, 금천구, 서울시(도로관리과) 이해관계자의 심층조사를 통해서 공원조성 및 종합복합화시설 구성계획에 주민참여연구단을 통한 주민참여를 대안으로 제시하였다.

다. 운영 및 관리단계

강남순환도시고속도로는 2016년 7월 민자구간이 1단계 개통하였고 재정구간은 2018년 완공예정으로 현재 공사 중에 있다. 1단계 구간은 개통하였으나 사당구간의 정체와 광명시 휴먼시아 아파트 주민들의 소음대책 마련요구를 포함하여 요금소진·출입로 지역 주민들의 교통소음 민원이 지속적으로 제기되고 있는 실정이다.

〈표 4-49〉 운영 및 관리단계 추진내용

추진일자	추진내용
2016년 7월	<ul style="list-style-type: none"> - 금천요금소에서 서초구 선암요금소로 이어지는 13.8km 구간 1단계로 개통 - 광명시 개통구간 진출입로 주민 교통소음공해 민원발생

서울시는 광명시의 소음대책 마련 및 비용부담 요구에 대해 해당 아파트의 건설 당시 강남순환도시고속도로 건설이 예정되어 있었으며 건설시행사업자가 환경영향평가에 따라 소음대책을 마련하였기 때문에 서울시는 방음벽 설치 및 높이 조정에 대한 비용부담의무가 없다는 입장을 고수하고 있어, 현재 지역주민과의 갈등은 지속되고 있다.

“주민들이 시끄러우니까 방음벽 설치해달라는건데. LH가 소음대책 세워야 되요. 이 당시에는 도로계획이 되어 있었던 말이에요. 도로가 없어도 설계 시 향후에 도로가 날테니 대비해서 소음대책 해줘야되고 분양가에 포함되고. 도로계획이 이미 수립된 상태였는데. 건설사업시행하면서 5m 방음벽으로 환경영향평가 나왔어요. SH, LH에서 환경영향평가 받은 대로 시공을 한 거예요. 혹시 LH쪽으로 민원이 들어올 있으니 방음벽 설치를 안 하더라도 LH에서 설치할 수 있도록 양카를 막아주겠다. 비용까지 다 받은거예요.”(서울시 토목부 관계자)

3. 지자체간 지역발전사업 갈등관리과정

가. 지역사회 여건변화

강남순환도시고속도로의 1단계 개통이 가능했던 요인은 개통시기를 연장하여 협상시간을 확보하면서 절차에 맞는 사업진행을 했기 때문이다. 2014년 서울시는 강남순환도시고속도로 개통을 2년 늦추기로 발표하였는데, 이에 대해 민간사업자는 일방적인 통보라는 점을, 시의회는 서울시가 민간사업자에게 부담해야할 이자비용에 대해 지적하였다. 그러나 서울시는 민간투자사업에 대한 전면검토를 실시하면서 사업시행과정상의 투명성 문제를 해결하고 공사지연을 일으키는 원인을 규명하여 대안을 마련하는 노력을 하였다. 또 하나의 이유는 도로개통에 따라 강남지역을 신속하게 통행할 수 있다는 기대감도 작용하였다. 서울시는 민자구간의 도로개통이 지연될 경우 서울시가 추가적으로 부담해야할 이자비용이 발생되어 경제적 부담이 늘어날 수 있었기 때문에 과천시와 도시계획시설결정 및 보상절차 지연에 따라 공사시작이 늦춰졌음에도 불구하고 공기를 앞당기는 노력을 지속적으로 하였다.

“민자도로니까 예정일에 개통을 못하면 요금을 물어줘야되요. 개통시기에 개통을 못하고 이자가 한 달에 50억이에요. 서울시가 물어줘야되요. 왜 개통을 못했냐. 과천시 도시계획결정 늦어지니까요. 13년 9월부터 보상해서 15년6월에 공사 착수해서. 과천시 관할이기 때문에 보상을 서울시에서 못했어요. 보상 완료를 하고 나서 9개월 정도만에 공사 한거예요. 겨울이고 밤낮이고 없었어요.”(서울시 토목부 관계자)

나. 갈등주체의 참여

강남순환도시고속도로 사업에서 주요 갈등주체로는 직접적인 이해당사자로서 서울시 및 민간사업자, 그리고 도시계획위원회를 통해 안건을 상정하고 예산안을 통과시킨 서울시의회가 있다. 또한 강남도시고속도로 건립을 반대하는 공동대책위원회와 고가도로를 지하터널로 설계변경을 요구하는 영등포구, 금천구, 과천시, 광명시, 서울대학교가 관련된다. 직접적 이해관계자인 영등포구와 관악구는 남부도로사업소 이전사안과 관련해서는 간접적 이해관계자가 된다.

〈그림 4-17〉 강남순환도시고속도로 관련 참여자



간접적인 참여자로는 환경영향평가를 담당하는 환경부와 지방자치단체 간 갈등 중재를 위한 기구로서 행정자치부의 중앙분쟁조정위원회가 있다. 국토교통부와 산림청은 광명시의 도시계획시설 결정과 관련하여 그린벨트 해제권의 간접적 이해관계자이다. 언론은 발의 및 계획단계에서 공사절차의 투명성 및 경제적 타당성에 의문을 제기하거나 집행단계에서 공사지역의 주민생활불편을 다루면서 간접적으로 참여하였으며, 농어촌공사는 과천시의 토지보상 용역을 담당하였고, 아파트건설사업

시행자인 SH와 LH는 도로로 인한 방음벽 설치의 책임을 갖고 있는 당사자이다.

〈표 4-50〉 강남순환도시고속도로 포괄적 참여자 및 이해관계

주요 참여자		이해관계
직접적	사업자(서울시, 민간건설사업자)	- 사업자: 개통예정에 맞춰 사업완료하여 교통량 분산 기대 - 민간사업자: 서울시의 일방적 개통보류에 대한 문제제기 - 서울시: 과천시, 광명시에 도시계획시설결정 협조 요청
	서울시 시의회	- 도시계획위원회 안건 상정, 서울시의회 128회 임시회 심의보류, 129회 임시회 변경통과, 서울시 예산안 통과
	공동대책위원회 (서울환경연합 등 33개 단체)	- 사업추진의 공개성 및 투명성 결여, 관악산, 우면산, 대모산 터널공사로 환경훼손 심화, 도로혼잡완화 효과 불투명 등을 이유로 도로 건설을 반대, 도로 건설 계획 철폐 주장 - 강남순환고속도로 건설 백지화를 위한 공동대책위원회가 10만명 서명운동을 추진 - 서울시에 토론회, 공청회 요구
	영등포구	- 노선변경 반대, 사업변경에 대한 시민공청회 미실시 등 사업 절차상의 문제점 제기
	금천구	- 시흥 3동 소음 및 진동 피해에 따른 보상요구, 지하화 요구
	과천시	- 과천 통과노선을 서울시로 행정구역 변경
	서울대학교	- 관악 IC 정문 통과 고가 건설 반대, 지하화 요구
	광명시	- 통과 도로에 대해 도시계획 시설 결정
	지역 정치인	- 각 자치구 시의원은 주민요구사항을 서울시에 적극적으로 어필하여 협의를 도출하기도 하고 재선을 위해 도로와 무관한 민원 제기
간접적	관악구	- 남부도로사업소 이전 예정 부지(남현동)
	영등포구	- 남부도로사업소 현 위치(영등포구 대림동)
	언론보도	- 공사 불편에 따른 주민피해 상세 보도, 공기저항에 따른 이차비용부담에 대한 민간사업자, 시의회 문제제기, 공대위 기자회견 및 공사반대 배경 보도 - 도로 개통 소식 및 경제적 기대효과 보도
	행정부 중앙분쟁조정위원회	- 서울시가 상정한 안건에 대해 심의의결, 과천시에 의결사항 이행보고서 제출 요구
	환경부 환경영향평가	- 환경영향평가 제출에 대해 서울시에 2002년 보안 재보완할 것 요청
	국도교통부	- 도시계획시설(도로) 결정 그린벨트 해제에 대한 협의
	산림청	- 도시계획시설 결정 과정 그린벨트 해제에 대한 협의
	농어촌공사	- 과천시 보상구간 용역
SH, LH	- 아파트건설시 환경영향평가에 따라 건설예정인 도로 소음대책 마련	

갈등의 쟁점사항은 크게 네 가지로 나누어 살펴볼 수 있는데, 서울시와 도로통과 지역 주민들 사이의 노선 변경과 고가도로를 지하터널로 변경하는 것을 둘러싼 갈등, 서울시와 공대위의 공사반대 및 사업 과정의 절차적 투명성을 둘러싼 갈등, 서울시와 과천시 사이의 신속한 도시계획시설결정을 요구하는 과정에서 발생한 갈등, 마지막으로 서울시와 시흥3동 주민들 간 남부도로사업소이전 찬성 또는 반대를 둘러싼 갈등이다.

먼저 발의 및 계획 단계에서 발생한 두 가지 갈등은 서울시와 노선통과 지역주민 간, 서울시와 공대위 간 갈등이다. 1999년 변경된 노선이 확정되었을 당시 해당지역 주민(강남구, 서초구, 관악구, 금천구, 영등포구, 과천시, 서울대학교)들은 설명회를 통한 충분한 정보제공 없이 진행된 것에 반대하며 노선을 다른 지역으로 변경할 것을 주장하였다. 서울시가 다른 지역으로 노선변경 및 공사를 철회할 계획이 없음을 발표하자, 해당지역주민들은 도로통과로 인해 발생하는 소음 및 분진에 대한 생활불편 민원을 제기하였다. 해당지역주민들은 고가도로로 설계된 도로를 지하터널로 건설하여 주민 불편을 최소화하는 방안을 제시하였고, 서울시는 설계변경을 통해 주민들의 요구를 수용하였다. 강남순환도로 건설 반대를 위한 공동대책위원회는 2003년 기자회견을 통해 서울시가 도로사업 과정의 법적인 주민참여과정을 준수하지 않은 점과 환경영향평가와 교통영향평가의 결과가 사업을 집행하기에 불충분하다며 문제를 제기하였다. 서울시는 공대위의 입장에 대해 2002년 환경영향평가는 환경부의 보완, 재보완 과정을 거쳐 기준치를 충족하였고 공대위가 주장하는 공사 철회는 불가능하다는 입장을 고수하였다. 서울시와 공대위의 갈등은 서로 적절한 대안을 제시하지 못함에 따라 협의에 이르지 못하였다.

집행단계에서 발생한 서울시와 과천시, 서울시와 시흥3동 주민과의 갈등은 각각 중앙정부와 광역·지방자치단체 차원의 중재자가 있다는 점에서 앞의 두 갈등과 차별화된다. 서울시는 2003년부터 과천시에 도시계획시설결정을 요청하였는데, 과천시의 대응이 늦어지면서 갈등이 심화된다. 서울시는 과천시의 조속한 도시계획시설 결정을 위해 2010년 중앙분쟁조정위원회에 상정하였고, 2011년 과천시는 행자부로

부터 서울시가 요청한 도시계획시설결정을 이행하라는 의결을 받았다. 그러나 과천시도 도시계획시설결정을 조건으로 서울시에 요구한 요구사항이 잘 받아들여지지 않자, 과천시는 도시계획시설결정을 지연시킨다.

〈표 4-51〉 강남순환도시고속도로 갈등의 주요 주체와 쟁점사항

갈등의 주체	주요 쟁점 사항	
서울시 (←) 강남구, 서초구, 관악구, 금천구, 영등포구, 과천시, 서울대학교	노선 변경 및 지하화 요구	<ul style="list-style-type: none"> - 변경된 노선이 해당 지역을 통과함에 따라 소음 및 분진 발생에 대한 주민 민원 발생 - 노선 지하화 요구는 및 노선 우회(관악 IC) 서울시와 협의를 통해 조정
서울시 (←) 공대위	공사철회 절차적 투명성 요구	<ul style="list-style-type: none"> - 환경훼손 및 계획 변경에 따른 주민설명회 부재에 대한 문제 제기과 공사 중단 및 전면 철폐 - 환경영향평가, 교통영향평가, 경제적 타당성 분석에 대한 투명성 문제 제기과 그에 따른 소명자료 요구 및 적절한 법적 절차에 따를 것 - 서울시: 제기된 영향평가 보고서는 보완과정을 통해 기준치를 충족하였으며 공사에 따른 환경훼손이 최소화되도록 공사를 진행할 것을 대담
서울시 (←) 과천시	도시계획 시설(도로) 결정	<ul style="list-style-type: none"> - 2003년부터 과천시에 요청한 도시계획시설 결정 지연으로 공사가 지연됨에 따라 서울시에서는 2012년 개통시기를 2016년으로 2년 연장 - 자치단체 간 분쟁해결을 위해 행정부 중앙분쟁조정위원회에 안건 상정 심의의결 - 과천시: 의결사안에 대해 과천시의 집행보류 및 서울시에 요구 사항 제시 - 서울시: 과천시가 요구한 사항은 도로와 무관하여 수용하기 어려움
서울시 (←) 금천구 시흥 3동 주민(보상주택주민, 비보상주택주민)	남부도로 사업소 이전	<ul style="list-style-type: none"> - 시흥 3동 주민: 시흥 3동 주택가를 관통하는 도로공사로 주민민원과 보상요구 - 서울시: 금천구 시의원이 제안한 남부도로 사업소 이전 경우 도시계획시설로 보상이 가능하나 이전이 불가피할 경우 소음으로 인한 보상은 불가 - 보상주택주민: 서울시가 제안한 청사 분리 이전과 공원조성을 수용 - 비보상주택주민: 혐오시설인 남부도로 사업소 이전 자체 반대

한편, 서울시는 시흥3동 주민들의 도로통과로 인한 소음에 대한 보상요구를 해결하기 위해 현 대립역에 위치한 남부도로사업소를 시흥3동에 이전하는 방안을 추진하였다. 이 과정에서 기피시설인 남부도로사업소 이전을 반대하는 주민과 남부도로사업소의 이전을 통해 보상을 받는 주민들 간의 갈등이 발생하였다. 서울시는 주민갈등이 심해짐에 따라 2013년 각 이해관계자를 대상으로 갈등영향분석을 실시하였고 남부도로사업소가 제시한 사무실 기능만 분리하여 이전하는 방안으로 이전이 확정되었다. 주민들이 요구한 공원조성과 주민편의시설에 대해서는 주민참여연구단을 구성하여 충분한 주민의견수렴 절차를 확보하겠다는 대안을 마련하면서 갈등을 해소하게 된다.

다. 명확한 역할분담

주요참여자들의 역할은 명확한 요구사항을 통해 협의를 이끌어낸 이해관계자들로 금천구, 서초구, 영등포구, 강남구, 과천시, 서울대학교가 있다. 이들은 제 3자의 갈등중재 없이 개별적으로 서울시와 협의를 도출하였다.

〈그림 4-18〉 강남순환도시고속도로 사안별 이해관계자



〈표 4-52〉 강남순환도시고속도로 과정에서 주요 참여자 역할

주요 참여자	이해관계
서울시	- 갈등의 주요 당사자 - 각 갈등의 시안의 중심에 위치 협의와 대안 제시
금천구 주민	- 갈등의 주요 당사자 - 남부도로사업소 반대추진위원회 통해 적극적 반대활동
과천시	- 갈등의 주요 당사자
지역 정치인	- 금천구 시의원은 이전 대체 부지를 찾지 못하던 남부도로사업소를 시흥3동 강남순환도시고속도로 보상요구 주택지역에 유치할 것을 제안
중앙정부 (행자부)	- 분쟁조정위원회를 통해 과천시에 의결사항 이행할 것을 권고
서울시 갈등조정담당관	- 남부도로사업소의 시흥 3동 이전으로 인한 주요이해관계자 심층 분석 및 갈등관리 역할
남부도로사업소	- 갈등의 주요 당사자 - 사업소 이전에 대한 시흥 3동 주민 반대에 대해 사무실만 분리하여 이전과 공원 조성할 것을 대안으로 제시

과천시의 도시계획시설결정에 대한 협의는 행자부의 중앙분쟁조정위원회를 통해, 그리고 남부도로사업소 이전은 서울시 갈등조정담당관의 갈등관리를 통해 협의를 도출하였다. 구체적으로 금천구 시의원은 대림동 남부도로사업소를 시흥3동에 유치하여 주민보상이 가능하도록 제안하였고, 남부도로사업소는 이전을 반대하는 주민에 대해 창고를 분리하여 사무실 기능만을 이전하는 것과 주민요청사항인 공원조성을 대안으로 제시하였다. 주민은 남부도로사업소를 찬성, 반대하는 그룹으로 나뉘는데 남부도로사업소 반대추진위원회는 이전 반대를 주장하고 보상주택 주민은 남부도로사업소가 제시한 대안을 수용하고 이전할 것을 지지한다. 남부도로사업소 이전과 관련한 갈등에는 서울시 갈등조정담당관이 갈등영향분석을 통해 각 이해당사자의 의견을 심층적으로 수렴하였고, 이를 주민이용시설 계획에 적극적으로 반영하는 것으로 하여 중재를 이끌어 냈다. 또한 주민참여연구단을 통해 주민편의시설과 공

원설계 시 공공건축 과정에 참여시키는 대안을 도출하였는데, 특히 중립적인 조정자 역할을 할 갈등조정협의체를 구성하고 이들이 사무실기능만 이전하는 남부도로 사업소가 기피시설이 아니라는 주민 인식을 전환시키는 역할을 담당할 것을 제시하였다. 즉, 주요 쟁점에 대한 이해관계자의 명확한 요구와 역할분담은 당사자 간의 협의를 성공적으로 이끌 수 있는 요인이 되었다.

라. 네트워크 및 상호작용

강남순환도시고속도로는 1994년 건설사업방침을 시작으로 2016년 1단계 개통까지 22년, 2018년 전 구간 개통까지 총 24년의 사업기간이 소요될 예정이다. 긴 사업기간 동안 이해관계자들 간의 네트워크 및 상호작용도 변화하였다. 특히 강남순환도시고속도로 건설을 둘러싼 갈등은 한가지 쟁점을 둘러싸고 갈등이 발생하기보다는, 발의 및 계획, 집행, 그리고 운영관리 단계에 따른 갈등의 주요 쟁점이 변화하면서, 그 참여주체별 네트워크 및 상호작용도 사안별로 형성되는 특성을 보인다. 우선, 발의 및 계획 단계에서는 1999년 변경된 노선이 일방적으로 통보되면서 하향식 상호작용이 두드러졌다. 도로사업 과정에서 법적으로 정해진 주민 설명회가 적법한 절차에 따라 이루어지지 않아 주민참여도 극히 제한적이었다⁴⁷⁾. 2003년 지역주민들과 시민단체는 공대위가 출범시키고 여러 차례 기자회견 및 토론회를 실시하게 되는데, 이 과정에서 다양한 관점과 이해관계에 대해 함께 공유하고 이해하게 되는 상호학습의 경험을 하게 된다. 이 과정에서 도로의 지하화 등의 아이디어도 도출되게 된다.

47) 공대위는 그 예로 영등포구 주민이 동사무소에 고시된 도로건설 내용을 보고 사업 추진 사실을 알게 된 것을 언급한다.

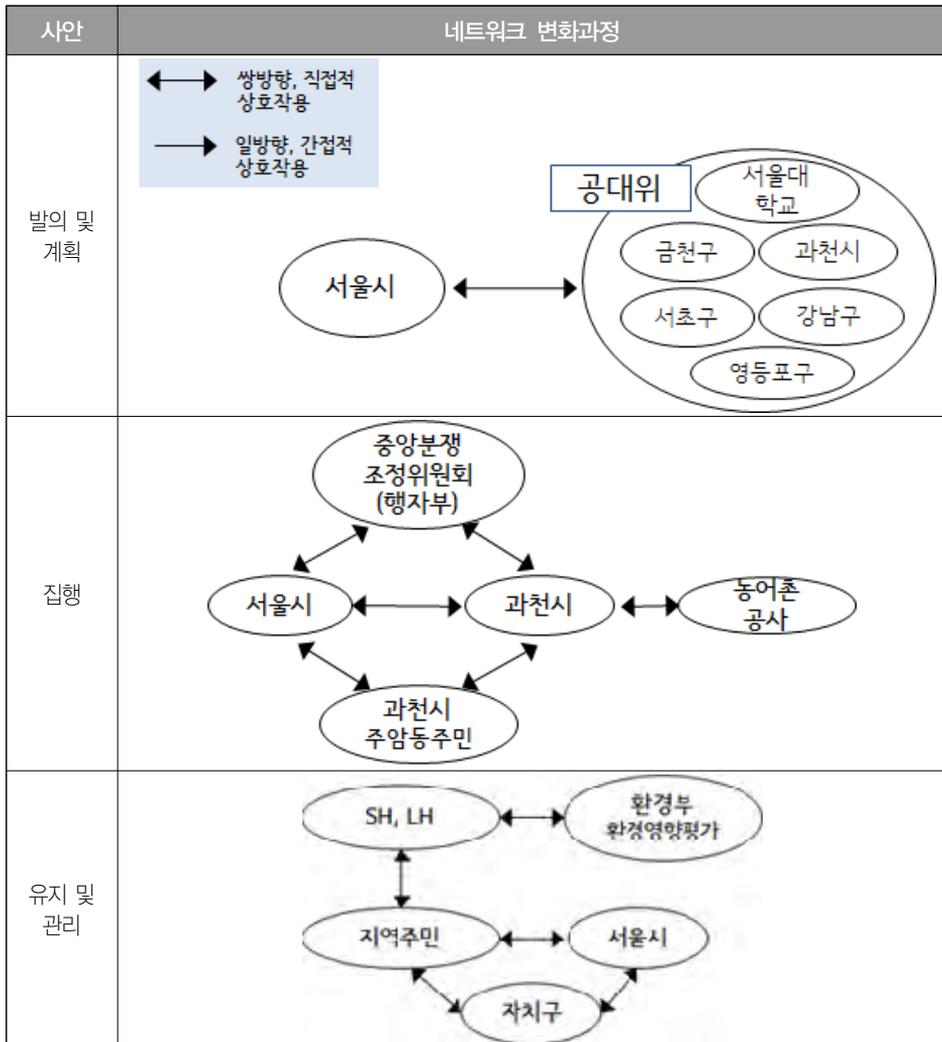
〈표 4-53〉 강남순환도시고속도로 사업단계별 갈등

사업 단계	네트워크 변화	
		상호작용
발의 및 계획단계 (1994년 ~2006년)	의사소통	빈도 매우 적으며 일방향
	네트워크 형성	6개 시민단체 기자회견 공대위 출범 네트워크 지역 범위 넓으나 약함
	신뢰형성정도	사업주체에 대한 신뢰 낮음
	상호 이해 및 학습 과정 정도	공대위 및 환경단체 홈페이지 진행 경과 공유
		상호작용
집행단계 (2007년 ~2016년)	의사소통	빈도 많음, 쌍방향, 개별 자치구 서울시와 직접 소통
	네트워크 형성	자치구 개별 주민시의원 네트워크 형성으로 변화됨
	신뢰형성정도	시의원 주민대표 민원사항을 서울시에 요구, 노선 지하화 등 요청 건 수용하며 신뢰 형성
	상호 이해 및 학습 과정 정도	홈페이지 구축하여 정보 공유
		상호작용
운영 및 관리단계 (2016년 7월~)	의사소통	빈도는 사용자에 따라 다름, 쌍방향
	네트워크 형성	현재 판단 근거 불충분
	신뢰형성정도	현재 판단 근거 불충분
	상호 이해 및 학습 과정 정도	현재 판단 근거 불충분
		상호작용

공사가 착공된 집행단계에서는 개별 공구 및 사안별로 직접적인 상호작용과 의사소통이 활발해졌다. 남부도로사업소반대추진위원회, 각 주민대표로 구성된 위원회는 홈페이지를 통해 진행상황을 알리고 정보를 공유하며 신뢰를 형성해갔다. 개통 이후 운영 단계에서 주민 민원은 서울시나 민간 사업자에게 직접적 소통이 가능하나 사용자에 따라 빈도는 편차가 있으며, 현재까지 공사가 진행되고 있는 상황이라 네트워크 및 상호작용을 분석하기에는 판단의 근거가 불충분하다. 아래 그림은 시기별 갈등과 관계된 주요 이해관계자의 상호작용과 의사소통을 나타낸 것이다. 집

행단계에서 발생한 두 사안은 중앙정부와 광역 및 기초자치단체의 갈등관리 프로세스에 따라 중재되었다.

〈표 4-54〉 강남순환도시고속도로 단계별 네트워크



마. 자원 및 정보공유

강남순환도시고속도로 사업의 경우 원칙적으로 환경영향평가, 교통영향평가 등에 대한 일반 주민의 자료 열람이 가능하지만, 이는 단순히 평가의 결과일 뿐 그 과정 상 주민의 참여와 정보공유가 이루어졌다고 보기는 어렵다. 또한 1999년 변경된 노선 지역 주민들은 충분한 사전 정보를 제공받지 못한 채 시의회 의결 이후 일방적으로 변경된 노선을 통보받았다. 남부도로사업소 갈등 사안은 갈등영향평가 분석을 통해 각 입장을 가감 없이 작성하였으나, 주민간의 참여한 갈등으로 일반에 공유되지 않고 서울시의 갈등관리 매뉴얼 사례를 통해 요약된 형태로 공개되었다는 한계점이 있다. 반면 공대위 차원의 성명서 및 토론회 자료는 환경연합, 녹색연합 등의 홈페이지를 통해 공유되었고, 각 자치구 단위의 시민모임에서는 블로그를 통해 진행사항을 공유하였다.

이전반대 주민의 적극적인 참여는 남부도로사업소반대추진위원회 활동에서 볼 수 있는데, 이는 자원 및 정보의 공유를 바탕으로 이루어졌다. 반대위원회는 2013년 주민투표를 실시와 2015년까지 진정서 접수 4건(총 주민 14,699명), 청원서 접수 2건(총 주민 7,307명), 반대집회 3회(참여인원 350명) 등을 통해 강하게 반대하였고, 정확한 사실관계 확인 및 정보공유를 위해 시장면담 5회, 구청장면담 4회, 주민과의 대화 및 설명회 7회, 이전반대에 대한 사실관계 문답서 8,000매 배포 등을 실시하였다.

〈표 4-55〉 서울시 갈등영향분석의 주요내용

구분	갈등영향분석 주요 내용
갈등영향분석 필요성	<ul style="list-style-type: none"> - 현 남부도로사업소(영등포구 대림동), 이전 계획부지(관악구 남현동), 강남순환도시고속도로 민원발생 공사장(금천구 시흥동) 3개 부지에 대하여 건설 사업비, 민원확장 가능성, 실행 가능성 등을 고려하여 최적의 대안선택 - 금천구 시흥동으로 청사 이전과 관련 진성연립 문제 해결방안 마련 - 도로사업소 청사에 대하여 주민들에게 기피시설로 인식되고 있으므로 청사를 공원 인에 건립하는 방안도 대안으로 선택
사례특징	<ul style="list-style-type: none"> - 남부도로사업소는 현재 지하철 역세권(대림역)에 위치하여 지역발전을 저해한다는 이유로 지역주민의 지속적인 이전 요구 - 기피시설로 인식되어 도로사업소 청사 금천구로 이전반대와 청사 이전 예정지의 공원 및 녹지조성 요구
갈등영향평가 주민실태	<ul style="list-style-type: none"> - 도로사업소는 지역발전을 저해함과 동시에 도로포장, 도로시설물 수리, 제설업무 등으로 장비 및 차량이 수시로 이동하여 소음과 매연을 발생시키는 기피시설로 인식하여 청사 이전반대를 계속 주장 - 청사 이전지(강남순환도시고속도로 건설관련 이주대책 요구부지)는 공원 및 녹지 조성을 요구하고 있는 실정
기피시설에 대한 인식 전환	<ul style="list-style-type: none"> - 남부도로사업소 청사 및 차고지 분리이전 추진으로 지역주민의 기피시설에 대한 인식전환 유도 및 도로사업소주변 공원과 사업소 내 주민편의시설 설치로 주민과 함께 공존할 수 있는 종합 복합화 시설로 구성 계획(안) 마련 - 청사 건축 설계시 장비는 지하에 두고 지하 및 지상에는 사무실 주민편의시설 공원 등 시설을 갖추어 서울시 랜드마크가 되도록 복합화 시설을 만들어 주민과 함께 공존 할 수 있는 콘셉트 구상안을 마련하여 지역주민과 대화를 통해 도로사업소를 유치 - 갈등조정협의회(주민대표+시·구청+전문가(학계등)+주민자치위원회 등)를 구성하여 중립적인 조정자로 하여금 회의를 주관하여 그 결과를 공공건축에 반영하는 것이 빠른 해결책이 될 수 있음 - 주민참여연구단(구의원 직능단체장, 지역주민 공무원 지역발전위원회) 회의로 주민 편의시설 용도 결정

자료: 서울시(2016).

바. 리더십

주민 반대 및 노선 변경 요구 및 지하화 요구는 주민들이 자치구 및 시의원, 국회의원 등을 통해 적극적으로 의견을 표출하여 반영된 결과이다. 서울시 시장은 2012년 서울시 추진 사업의 갈등을 사전예방하기 위해 갈등관리 매뉴얼을 수립하였고,

이를 통해 갈등발생시 중재 역할을 할 수 있는 기반을 마련하고자 하였다. 또한 열린 시장실, 시장과의 데이트 등의 창구를 통해 주민 의견 수렴 기회를 마련하는 등 반대주민과의 면담을 통해 갈등을 해결하고자 노력하였다. 특히 자치단체 간 협의 과정 중 가장 오랜 시간이 소요된 도시계획시설결정을 둘러싼 갈등은 실무자의 적극적인 방문과 협의 과정을 바탕으로 그 해결의 실마리를 찾을 수 있었다. 서울시 도시안전본부 도로계획과는 계획 및 협의를 담당하고, 각 공구별 사업 담당은 도시 기반시설본부 토목부에서 담당하는데, 서울시 실무진은 도시계획시설 결정을 둘러싼 갈등을 해소하기 위해 매우 적극적으로 대응하는 등 책임감을 보여주었다.

“광명시랑 도시계획시설 결정할때요 우리 거기서 살다시피 했어요. 광명시, 국토부, 하천, 산림청이랑.”(서울시 토목부 관계자)

“몇 시에 누구 만나 무슨 얘기했는지 다 기록해요. 과천시에 구상권 청구해야 할 수 있으니까. 의결나고 1년 반 동안. 팀장님이랑 계속 갔죠. 매일 갔어요. 매일, 매일. 사정도 하고. 1년 반 동안에 무슨 일이 없었겠어요. 의결이 났는데 왜 안해주냐. 여기를 또 갔었어요(분쟁조정위원회) 그래도 안되니까.”(서울시 토목부 관계자)

4. 지자체간 지역발전사업 갈등관리 지원체계

가. 중앙정부의 지원체계

강남순환고속도로 건설을 둘러싼 갈등을 해결하기 위한 중앙부처의 차원의 지원은 행정자치부의 지방자치단체 중앙분쟁조정위원회였다. 서울시와 과천시의 도시계획시설결정이 지연되면서 서울시는 2010년 11월 행정자치부의 지방자치단체 중앙분쟁조정위원회에 분쟁조정을 신청하였다. 서울시는 행정자치부 중앙분쟁조정위원회에 상정 및 심의의결된 안건이 1년 8개월 간 이행되지 않자 민자구간 완공시기를 2년 연장하였으나, 이는 민자구간 공사지연에 따른 이자 비용 발생으로 부담감이

커지는 상황이었다. 공사지연을 막기 위해 서울시는 과천시에 지속적으로 중앙분쟁조정위원회 의결이행을 요청하였으나 받아들여지지 않아 어려움을 겪고 있었다. 행자부는 심의 결과가 의무사항이 아닌 권고사항이므로 대법원에 제소하는 방법을 제시하였지만, 과천시의 협조가 필요한 서울시의 입장에서는 대법원에 제소할 경우 양 시의 관계가 어려워질 것을 예상하여 후속 조치를 취할 수 없는 입장이었다.

“분쟁조정위원회는 우리가 신청했죠. 2011년 12월에 의결이 났어요. 근데 과천시가 계속 (도시계획시설)결정을 안 해요. 그래서 다시 중앙분쟁조정위원회에 갔어요. 강제조항이 없대요. 지키지 않아도 되는데 이걸 왜 하나고요.. 권고사항이니 그럼 소송을 하래요. 과천시한테 어떻게 소송을 해요. 서로 감정 상하면 못하죠.” (서울시 토목부 관계자)

관계자 인터뷰 결과 강남순환도시고속도로 사례와 관련하여 중앙분쟁조정위원회의 실효성의 측면에 있어서는 부족한 부분이 있다. 그러나 지자체간 갈등해결을 위한 중립적인 기구인 중앙분쟁조정위원회의 활용이 과천시의 대응성을 이끌어내는데 일정부분 기여했다는 점은 부인할 수 없다.

〈표 4-56〉 서울시-과천시 중앙분쟁조정위원회 의결내용

	중앙분쟁조정위원회 신청 및 의결 내용
서울시 신청 (2010년 11월 12일)	강북과 강남을 연결하는 내부순환도로망 구축을 위해 강남순환도시고속도로사업을 추진하면서 과천시 통과구간(선암로~염곡교차로, 570m)에 대해 과천시의 '도시계획시설(도로) 결정' 을 요청
과천시 입장	지역주민의 민원(교통난 해소 방안 토지보상 등)에 대한 사전 협의가 선행되지 않는 한 '도시계획시설 결정' 절차 진행은 곤란하다는 입장을 견지함에 따라 서울시에서 과천시가 '도시계획시설 결정' 을 하도록 분쟁조정을 신청
조정 (2011년 12월 20일)	서울특별시는 장군마을 교통난 해소를 위해 과천시 건의사항(2건)에 대한 사업비를 부담하여 사업을 추진하고, 과천시는 서울특별시가 요청한 도시계획시설 결정 절차 진행과 도로 확장에 따른 행정적인 지원을 결정

자료: 행정자치부(2016).

나. 광역 및 기초자치단체의 지원체계

광역 및 기초자치단체 단위에서의 갈등해결 지원체계는 서울시의 갈등조정담당관제도를 들 수 있다. 서울시는 갈등예방을 목적으로 2012년 ‘갈등예방 및 조정에 관한 조례’를 제정하여 갈등관리 전담부서인 갈등조정담당관을 신설하였는데, 갈등조정담당관은 각 사업추진부서의 갈등예방 및 관리를 점검·지원하고 시차원의 대응이 필요한 이슈를 조기에 발굴하여 대응하는 것을 목적으로 하고 있다. 서울시는 남부도로사업소 이전에 대하여 2013년 5월 30일 갈등영향분석에 착수하여 2013년 9월 7일 건축 기획안에 대해 주민의견을 수렴하여 최종 이전여부를 결정하였다⁴⁸⁾. 갈등영향분석 결과 갈등조정담당관은 남부도로사업소 이전 갈등해결을 위해 갈등조정협의체를 구성할 것을 제시하였고, 그 결과로 주민들의 기피시설에 대한 인식의 전환을 유도하고, 주민참여연구단의 회의를 주관하면서 공원과 사업소 내 주민편의시설에 주민의견을 반영하였다.

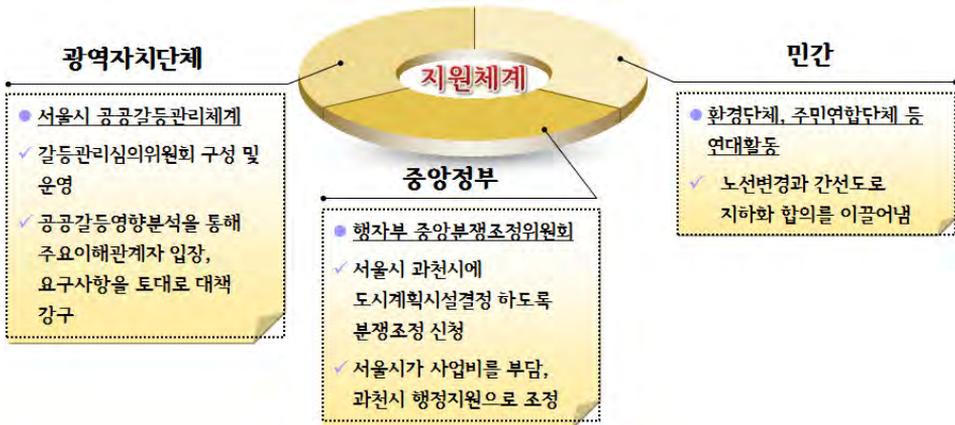
다. 민간의 지원체계

민간차원의 갈등관리 지원체계는 공대위 활동이라고 볼 수 있는데, 공대위는 사업과정상 절차적 타당성 및 투명성에 대한 문제를 지속적으로 제기하고 환경훼손에 대한 감시역할을 수행하였다. 공대위가 주장한 강남순환도시고속도로의 공사 철폐는 서울시의 도로건설 목적인 남부지역 교통정체 해소에 대한 대안을 제시하지 못하였기 때문에 서울시와 합의를 도출하지 못하였다. 그러나 지속적으로 언론을 통해 공사과정의 투명성과 환경오염 문제를 알리고 주민연대활동을 마련했다는 점은 의미가 있다. 또한 서울시는 민자구간 개통예정을 준수하지 못할 경우 민간사업자에게 이자비용 제공해야 했는데, 이는 서울시가 적극적으로 사업을 위해 필요한 협

48) 남부도로사업소 이전 갈등영향분석은 분석자 3인이 인터뷰대상자 29명(관할구청(7명), 서울시(4명), 지역정치인 (4명), 거주민(14명))을 선정하여 그룹별 심층인터뷰가 이루어졌다.

의를 이끌게 하는 결정적인 요인이 되었다.

〈그림 4-19〉 강남순환도시고속도로 건설사례의 갈등관리 제도적 지원체계



5. 종합성과

서울시의 강남순환도시고속도로가 22년의 사업기간 동안 여러 이해 당사자와의 갈등을 극복하고 2016년 개통을 할 수 있었던 요인은 크게 4가지로 요약될 수 있다. 첫째는 추가적 비용발생의 부담을 줄이기 위한 적극적 협상의지이다. 1단계 개통구간의 경우 민자구간으로 예정된 개통일을 준수하지 못할 경우 발생하는 매달 50여 억원의 이자비용을 서울시가 부담해야만 했는데, 이는 서울시로 하여금 적극적으로 협의를 이끌어 내게 하는 유인으로 작용하였다. 서울시는 2012년 예산부족 등의 이유로 당초 예정된 2014년의 개통예정을 2년 뒤인 2016년으로 미루었다. 특히 8공구 과천구간은 2015년 5월 보상을 시작으로 공사의 착수가 늦어졌으나 개통예정일을 맞추기 위해 계절과 시간에 관계없이 공사를 진행하였다.

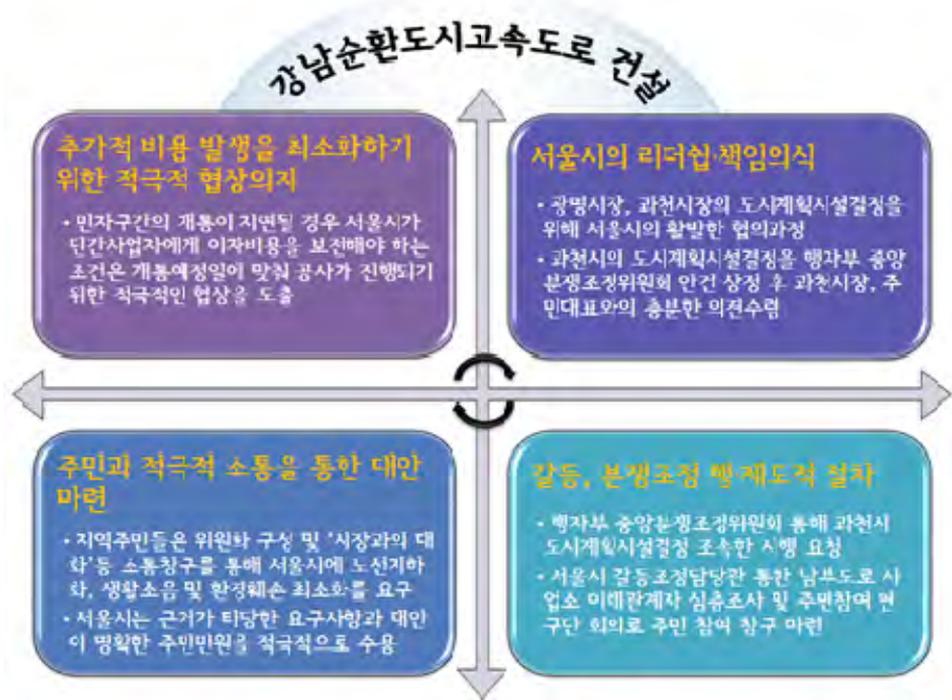
둘째는 서울시의 리더십 및 책임성이다. 도시계획시설결정은 광명시장과 과천시장의 승인이 반드시 필요했는데, 각 공구 담당 공무원은 광명시와 과천시에 매주 1

회 이상 방문하며 협의 사항을 조율하였다. 광명시와의 협의과정에서는 그린벨트 해제권과 관련된 국토부, 산림청 등의 협의에도 적극적으로 대응하였다. 과천시와의 협의 과정은 시장, 부시장 면담과 7회의 공식적인 협의 뿐 아니라 주민 설명회 및 공청회 5회, 주민대표 면담 6회 등을 개최하면서 다각적으로 이루어졌다. 2011년 12월 중앙분쟁조정위원회 심의의결 후 2013년 8월 도시계획시설결정고시까지 담당자들의 비공식적인 방문은 더 증가하였다. 과천시의 요구사안이 도로와 연관성이 낮고 인근 타지자체와 형평성이 제기될 수 있는 사안이라 협의 과정이 원활하지는 않았으나, 서울시의 리더십 및 책임성은 도시계획시설결정을 위한 협의를 이끌어 내는데 기여하였고 강남순환도시고속도로 공사를 원활하게 진행할 수 있었다.

세 번째로는 주민들과의 적극적인 의사소통을 통한 대안마련이다. 강남구, 서초구, 금천구, 서울대학교, 영등포구, 과천시, 광명시는 주민단체 및 대책위원회, 그리고 지역정치인을 통해 주민민원사항을 적극적으로 서울시에 요구하였다. 특히 고가 노선을 지하터널로 변경해 줄 것과 소음대책 및 환경오염 최소화 방안 등을 구체적으로 제시하였다. 이를 통해 서울시는 주민의 필요와 불편사항을 파악할 수 있었으며, 주민들이 요구한 사항의 근거가 타당하다고 판단될 경우 설계변경 또는 적절한 보상체계를 수립하는 등 적극적으로 협상에 임하였다.

마지막으로는 갈등 및 분쟁조정을 위한 행·제도적 기구의 활용이다. 지방자치단체 간 발생하는 분쟁에 대해 행정자치부는 지방자치단체 중앙분쟁조정위원회를 통해 조정결정 할 수 있다. 서울시는 과천시의 도시계획시설결정의 조속한 이행을 위해 중앙분쟁조정위원회에 안건을 상정하면서, 과천시와의 갈등을 해소하고자 하였다. 또한 남부도로사업소 이전 건에 대해서는 서울시 갈등조정담당관을 활용한 갈등영향분석을 실시하여 각 이해 당사자의 의견을 심층적으로 청취하고 주민참여연구단에 주민을 참여시키는 절차를 마련하여 갈등을 해소하고자 하였다.

〈그림 4-20〉 강남순환도시고속도로 건설사례의 갈등관리 성공요인



강남순환도시고속도로는 남부지역을 연결하여 상습정체 구간의 교통량을 분산하고 동서 간 지역균형발전을 위해 1994년 발의된 계획이다. 발의 및 계획단계에서 일방적인 의사결정과 갈등관리 및 중재를 위한 행정적·제도적 절차의 부재로 갈등이 심화되었다. 반면 집행단계에서는 주민의견수렴과 서울시의 갈등관리와 협의도출을 위한 리더십과 책임감은 예정일에 맞추어 공사를 완료할 수 있게 한 요인이 되었다. 강남순환도시고속도로 사업의 적극적인 주민참여는 갈등과 민원처리의 대상이 아닌 이해당사자 간 적극적으로 대안을 찾고 협의에 이를 수 있음을 보여주며 중앙, 지방 차원의 갈등관리 지원체계를 통해 사업을 추진한 사례라 할 수 있다.

〈표 4-57〉 강남순환도시고속도로 건설사례의 갈등관리 추진체계와 지원체계

단계	갈등관리 추진내용	추진체계	지원체계
발의 및 계획 (1994 ~2006)	서울시 (-) 공대위 공사철회 절차적 투명성 요구	- 서울시	
	서울시 (-) 강남구, 서초구, 관악구, 금천구, 영등포구, 과천시, 서울대학교 노선 변경 및 지하화 요구	- 서울시	- 서울시 실무부서
집행 (2007~ 2016. 7)	서울시 (-) 과천시 도시계획시설(도로)결정	- 서울시 - 과천시	- 중앙분쟁조정위원회 (행자부)
	서울시 (-) 금천구 시흥 3동 주민(보상주택주민, 비보상주택주민) 남부도로사업소 이전	- 서울시 - 남부도로사업소반대 추진위원회	- 서울시 갈등조정담당관 - 갈등영향평가
운영 및 관리 (2016. 7~)	서울시 (-) 광명시 진출입로 주민 교통소음공해 민원	- 서울시 - 광명시	- 서울시 실무부서 - 광명시 실무부서

제6절 사례분석의 시사점

지금까지 이 연구는 둘 이상의 지자체가 공동으로 추진하는 지역발전사업을 둘러싼 갈등을 분석하기 위해 4가지 시설유형(환경기초시설, 공공문화시설, 교통시설, 도로시설)의 대표적인 사례를 선정하고, 그 각각의 사업 추진과정과 갈등관리 특성을 살펴보았다.

우선 4가지 서로 다른 지역발전사업 모두 그 사업 과정에서 크고 작은 갈등으로 사업시행에 어려움을 겪었는데, 그 갈등발생에 있어 공통적인 원인은 역시 전통적인 입지결정방식인 하향식 의사결정(top-down decision making)인 것으로 보인다. Ducsik (1978)은 대다수 입지결정이 정책결정그룹 내에서만 은밀하게 이루어지는데, 이는 집행단계에 와서 일반인에게 공표되고 주민들의 강한 거부와 저항이 발생한 후에 다시 입지결정에 대한 수정이 이루어지는 과정을 거친다고 주장하면서, 이를 권위주의적(DAD, Decide Announce Defend) 입지정책모형이라 명명한 바 있다. 즉, 발의 및 계획단계에서 관련 자치단체나 일반 지역주민, 전문가 등과 충분한 논의과정을 거치지 않고, 정책결정자들에 의해 사업이 발의되고 계획되는 닫힌 의사결정구조(closed decision making system)는 사업을 함께 추진해야 하는 관련 지자체와 지역주민의 반대를 피하기 어려우며, 이렇게 발생된 지역갈등은 사업추진을 지연시키거나 막대한 사회적 비용을 발생시키는 부작용을 낳는다.

또한 지자체가 단독으로 사업을 추진하는 과정에서 어쩔 수 없이 사업을 공동으로 추진하였거나 천안·아산과 같이 기존에 발생하였던 지역갈등을 협력사업을 통해서 해결하고자 추진하였던 간에 지자체간 지역발전사업은 해당 자치단체뿐만 아니라 다수의 중앙부처, 그리고 지역주민들과의 갈등도 필연적으로 동반되는 복합적인 특성을 보이고 있었다. 때문에 1994년 도로건설 방침이 결정된 강남도시순환고속도로는 2000년 기본계획 이후 2016년 1단계 민자구간 개통까지 약 20년의 시간이 필요했다.

특히, 둘 이상의 지자체가 공동으로 추진하는 사업의 경우 누가 비용을 부담할 것인가, 혹은 그 혜택은 어떻게 분배할 것인가가 가장 첨예한 이슈인데, 이 비용의 문제는 비단 사업의 초기인 발의 및 계획단계 뿐만 아니라 집행, 유지관리 단계까지 이어지기 마련이다. 네 사례의 경우 다양한 방식으로 갈등을 관리하기 위한 전략을 마련하였고, 이를 발의 및 계획단계, 집행단계, 운영 및 관리단계로 나누어서 그 공통된 특성과 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫 번째 발의 및 계획단계에서 갈등이 발생하였던 가장 큰 원인은 앞에서 설명한 달린 의사결정 구조였는데, 이로 인한 갈등을 관리하기 위한 전략은 다양한 주체의 참여를 통한 지속적인 협의, 정확하고 객관적인 정보의 공유를 통한 상호이해의 증진이었다. 이는 대표적으로 강남순환도시고속도로 건설을 둘러싼 갈등에서 두드러지는데, 서울시가 강남순환도로 건설계획을 발표하자, 지역주민과 환경단체는 공대위를 발족하여 격렬하게 반대하며 절차적 정당성 문제를 강하게 제기하였고, 과천시 는 통과조선구간의 행정구역을 서울시로 변경하라고 요구하며 도로건설을 지속적으로 반대하였다. 이에 대응하기 위해 서울시는 타 자치단체와 적극적으로 협의하면서 문제를 해결하고자 하였고, 노선통과 지역 주민과의 적극적 의사소통을 통해 대안을 마련하는 등 갈등을 극복하기 위해 지속적으로 노력하였다. 한편으로는 사업이 장기화될수록 이자비용에 대한 부담이 늘어나기 때문에, 이러한 경제적 비용에 대한 부담이 서울시로 하여금 갈등해결에 적극성을 가져오게 한 유인이었다고 볼 수도 있다. 또한 수도권 대중교통체계 개편 사례에서 볼 수 있는 것처럼, IT 기술의 발달과 교통정보시스템의 구축을 통한 객관적이고 정확한 정보의 공유, 그리고 일반 시민, 전문가, 시민단체 등이 참여하는 버스개혁시민위원회에서의 광범위한 토론 및 협의의 과정이 사업 발의 및 계획단계에서의 갈등을 극복할 수 있었던 효과적인 전략이었다.

집행단계에서 갈등은 주로 사업 해당 지역 주민의 반대와 지자체간 비용분담의 문제를 둘러싸고 발생하였다. 지역주민 반대의 경우, 큰 틀에서의 사업 기본계획에 대한 관련 지자체간의 협상이 이루어지고, 실제 세부적인 집행과정으로 넘어와서

해당 지역주민들의 이해관계를 둘러싸고 갈등이 심화되는 경우가 많기 때문인데, 대표적으로 구로구-광명시 환경기초시설 빅딜, 서울시강남순환도시고속도로 사례를 들 수 있다. 이러한 주민과의 갈등을 극복하는데 효과적인 전략은 지역주민과의 적극적인 의사소통을 통한 신뢰형성 및 대안 마련이었다. 두 사례 모두 지자체 단체장 및 담당자들은 지역의 민원을 해결하기 위해 적극적으로 지역 주민들과 소통하였고, 대안을 수립하여 갈등을 해결하는데 크게 기여하였다. 그리고 두 사례 모두 해당 지역주민들을 위한 적절한 보상체계를 수립하였던 것 또한 주민반대의 문제를 해결할 수 있었던 현실적인 전략이었다.

한편 우리나라 지역발전사업의 집행단계의 갈등관리는 특징적으로 각 지자체 장의 적극적인 리더십이 큰 영향을 미치고 있었다. 사업을 둘러싼 갈등을 극복하고 성공적인 사업추진을 위한 지자체 장의 적극적인 의지는 담당 지자체 공무원의 적극성과 책임성을 이끌어내는데 영향을 미쳤다. 예를 들면, 천안·아산 복합문화정보센터 건립 사례의 경우, 컨트롤타워 역할을 했던 양 지자체 총괄팀의 책임성과 효율적인 의견 조율을 위한 노력이 집행과정에서 불거졌던 갈등을 극복하는데 크게 기여하였다. 한편 비용분담을 둘러싼 갈등은 천안·아산 복합문화정보센터 건립사례와 수도권 대중교통 개편 사례에서 두드러진다. 수도권 대중교통 개편 사례의 경우 환승할인에 따른 자치단체간 손실 분담금의 문제가 갈등의 핵심이었고, 천안·아산 복합문화정보센터 건립 사례의 경우 천안시 시의원 부지의 무상활용을 둘러싸고 갈등이 지속되었다. 두 사례 모두 비용의 문제를 둘러싼 갈등을 해결할 수 있었던 성공적인 요인으로는 각 지자체의 적극적인 협상을 통한 비용분담문제의 해결의지(수도권 대중교통 개편)와 사업의 상징성 및 필요성에 대한 천안·아산 생활권행정협의회와 지역주민의 적극적인 요구 및 설득(천안·아산 복합문화정보센터)이었다.

운영 및 관리단계에서 갈등을 발생시켰던 주요한 요인은 유지관리를 둘러싼 비용분담의 문제였다. 이에 대해 구로구와 광명시는 ‘광명자원회수시설운영위원회’를 조직하여 공동으로 대응하고 있으며, 이러한 공동의사결정기구의 운영은 명확한 역할분담을 통해 추가적인 갈등의 발생을 최소화하고, 시설을 효율적으로 운영하는

기반이 되고 있다. 반면 수도권 대중교통 개편사례의 경우 손실금 정산을 둘러싼 지자체간 갈등이 지속되다가, 2015년 12월 경기도와 인천시가 광역전철기관에 지급하던 환승손실보전금 비율을 인하하는데 합의하면서 소송으로 치달았던 갈등은 해결된 상황이다. 강남순환도시고속도로 건설과 천안·아산 복합문화정보센터는 현재 진행중인 사업으로 본격적인 운영 및 관리단계에 이르지 못하는 못했다.

마지막으로 세 단계를 아우르는 효과적인 갈등관리의 공통요인으로는 중립적 갈등조정기구의 활용 및 정책적·제도적 지원이었다. 강남순환도시고속도로 사례의 경우, 서울시와 과천시간의 도시계획시설결정을 둘러싼 갈등은 행자부 중앙분쟁조정 위원회를 통해 갈등해결의 실마리를 찾을 수 있었으며, 서울시와 금천구 지역주민 간 발생했던 갈등의 경우에도 서울시 갈등조정담당관을 통한 갈등영향평가를 실시하고, 지역주민들과 지속적으로 소통(면담, 간담회 등)하고 의견을 수렴하면서 그 갈등을 극복해나갔다. 수도권 대중교통 개편 사례의 경우에도 제3자 갈등조정기구로 설립된 버스개혁시민위원회의 객관적·중립적 역할은 대중교통 개편계획을 둘러싼 갈등을 극복하고 성공적으로 사업을 추진하는데 결정적으로 기여하였다.

또한 지자체 협력사업을 둘러싼 다양한 갈등을 해결하는데 가장 큰 역할을 한 것은 무엇보다 지자체, 지역주민 또는 관련된 이해관계들과 지속적으로 의사소통하고, 협력을 통해 문제를 해결하고자 하는 노력이었다. 특히 관련 지자체장의 협상의지, 실무진들의 지속적인 협의 및 갈등해결에의 책임성이 뒷받침 된 경우, 갈등해결의 실마리를 비교적 쉽게 찾을 수 있었던 것으로 볼 수 있다. 특히나 구로·광명 환경기초시설 빅딜사례에서 볼 수 있었던 것처럼, 지역주민들과 지속적으로 상호작용하면서 신뢰를 형성하고, 다른 한편으로는 공동의사결정기구를 조직하여 해당 지자체간 공동으로 문제를 해결하려는 노력은 성공적인 갈등관리를 이끌 수 있었던 핵심 요인이었다고 볼 수 있다.

지자체간 지역발전사업 갈등관리방안



제1절 지자체간 지역발전사업 갈등관리방향

제2절 지자체간 지역발전사업 갈등관리전략

제3절 지자체간 지역발전사업 갈등관리 제도개선방안



제5장

지자체간 지역발전사업 갈등관리방안

제1절 지자체간 지역발전사업 갈등관리방향

1. 사전예방적인 참여형 갈등관리

전통적인 관점에서 갈등은 바람직하지 못하며, 발생해서는 안되는 것이라고 부정적으로 인식하여 갈등관리는 주로 사후적으로 권위주의적 방식(DAD, Decide Announce Defense)⁴⁹⁾에 의해 이루어져왔다. 그러나 현대적인 관점에서 갈등은 매우 자연스러운 현상이며, 정부의 정책이나 사업추진과정에서 불가피하게 발생하는 것으로 인식해가고 있어 갈등관리는 주로 사전적인 주민참여적 방식, 대안적 갈등해결방식(ADR, Alternative Dispute Resolution)⁵⁰⁾, 협상, 조정 등 예방 및 해결을 위한 다양한 기법들을 활용하고 있는 추세다.

지방자치단체가 공동으로 추진하는 협력사업의 경우에도 기본적으로 예상되어지는 갈등에 대해서 사전적으로 대비하는 것이 중요하다. 갈등관리는 갈등이 발생한 이후에 이를 수습하거나 해결하는 것보다 갈등이 발생하기 전에 사전예방적으로 갈등을 관리하는 것이 보다 효율적이고 효과적이기 때문이다.

또한 제4장 심층사례분석에서 살펴본 바와 같이 지방자치단체간 협력사업의 갈등을 사전예방적으로 관리함에 있어 무엇보다 중요한 것은 사업의 계획수립단계에서

49) 권위주의적 방식(DAD)은 주로 정부가 일방적으로 정책이나 사업을 결정하고 난 후 국민들에게 통보하는 방식을 취하며, 반발이 발생하면 통제와 억압을 이용하여 방어하는 방식을 말한다.

50) 대안적 갈등해결방식(ADR)은 법적 소송을 제기하지 않고 갈등의 이해관계자들이 갈등을 빚고 있는 사안에 대하여 평화적으로 합의를 도출할 수 있도록 돕는 다양한 갈등해결방안을 의미하며, 대표적으로 중재(arbitration), 화해조정(conciliation), 사실확인(fact-finding), 약식심리(minitrials) 등을 들 수 있다.

의 참여성(participation) 강화가 관건이다. 서울시가 강남순환도시고속도로 건설계획을 발표했을 때 지역주민과 환경단체는 공대위를 발족하여 격렬하게 반대하며 절차적 정당성 문제를 강하게 제기하였고, 과천시도 통과조선구간의 행정구역을 서울시로 변경하라고 요구하며 도로건설을 지속적으로 반대하였다. 갈등이 발생하고 난 후 서울시는 이에 대응하기 위해서 타 자치단체와의 협의 및 노선통과 지역주민과의 적극적 의사소통을 통해서 대안을 마련하는 등 갈등을 극복하기 위해 지속적으로 노력하였지만 1994년 도로건설 방침 결정 이후 2016년 1단계 민자구간 개통까지 약 20년의 시간이 필요했다.

사안이 결정되고 난 후 일방적으로 통보하는 방식이 아니라 사업을 기획하고 계획을 수립하는 첫 단계에서 지방자치단체가 서로 적극적인 참여와 협의를 통해서 소통할 때 대부분의 갈등은 미연에 예방될 수 있다. 초기단계에서 많은 노력을 기울일수록 해결의 실마리를 찾을 가능성이 높아지며, 사업을 실제 집행하는 단계에서 원만하게 사업이 실행될 수 있다.

2. 협력적인 현장형 갈등관리

사전에방적인 참여형 갈등관리전략을 마련하더라도 지자체간 협력사업을 추진하는 과정에서 영향을 받는 이해관계자는 상당히 다양하기 때문에 예기치 못한 갈등이 발생할 수 있으며 이러한 충돌은 계속해서 발생하기 마련이다. 일례로 천안·아산 복합문화정보센터 건립사업의 경우 해당 자치단체인 천안시와 아산시뿐만 아니라 LH공사와 의회, 천안시와 아산시의 주민들, 충청남도, 지역발전위원회, 농식품부, 행자부, 국토부 등 다양한 행위자가 관계된다. 지자체가 단독으로 사업을 추진하는 과정에서 어쩔 수 없이 타 지자체와 사업을 공동으로 추진할 수 밖에 없었거나 천안·아산 복합문화정보센터 건립사업과 같이 기존에 발생하였던 지역갈등을 협력사업을 통해서 해결하고자 추진하였던 간에 지자체간 지역발전사업은 해당 자치단체뿐만 아니라 다수의 중앙부처, 그리고 지역주민들과의 갈등도 필연적으로 동반되는

복합적인 특성을 보이고 있다. 지자체간 협력사업을 갈등 없이 성공적으로 추진하려면 해당 자치단체뿐만 아니라 다양한 이해관계자들의 공동의 노력이 필요하며, 협력적 관점에서 갈등관리가 무엇보다 중요하다 하겠다⁵¹⁾. 더욱이 각각의 지방자치단체 내에서도 사업을 기획하는 부서와 환경과, 건설과, 교통과, 문화관광과 등 사업의 집행을 실제 담당하는 사업부서와의 협력적 업무추진도 필요하다.

사업갈등을 사전예방적으로 협력방식으로 관리하고자 할 때 무엇보다도 필요한 것은 지자체간 협력사업을 추진할 때 발생하는 현장의 갈등문제를 실제로 어떻게 해결할지에 대한 전략을 토대로 현장 적응성을 강화하는 관리방안이다. 즉 보다 실천적인 관점에서 지방자치단체간 협력사업을 공동으로 추진할 때 발생하는 현장의 특성을 제대로 파악하여 구체적으로 갈등방지 및 문제해결에 필요한 과정을 협력적으로 설계해나가야 한다.

3. 체계적인 지속형 갈등관리

우리나라는 2007년 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」 및 시행규칙을 제도화하여 국가에 의한 갈등관리시스템을 구축하고, 2008년부터는 국무총리실 주관으로 「부처별 갈등관리 실태점검 및 평가」를 시행해오고 있다. 그러나 민간 이해당사자가 연관되지 않는 기관간 갈등 즉 중앙부처간, 중앙부처와 지자체간 그리고 지자체간 갈등은 적용범위에서 제외되어 있다. 더욱이 아직까지 갈등이나 분쟁의 예방이나 관리에 관한 기초적인 지식이나 기법을 갖추고 있지 못한 지방자치단체의 실무자들은 갈등관리에 관한 전문성과 역량이 부족할 뿐더러 제도적인 외부의 지원이나 자문도 받고 있지 못해서 사업추진 상에 발생하는 갈등을 체계적으로 대응하

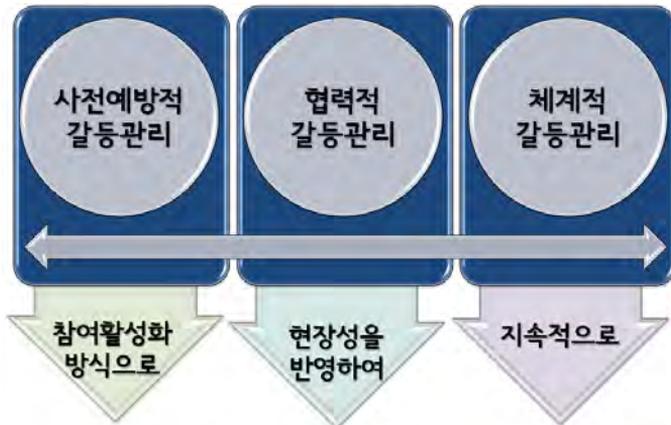
51) 지방자치단체간 공동사업의 협력은 지방의 주요문제를 다양한 지역사회의 행위자들이 참여하고 협력하여 해결해나가는 기제로써 협력적 로컬 거버넌스(local governance)와 관련이 되는데, World Bank, UNDP, TUGI 등에서는 바람직한 거버넌스의 기본적인 공통 요건으로 참여성(participation), 투명성(transparency), 책임성(accountability)을 제시하고 있다(주재복·한부영, 2006; 주재복 외, 2011; 주재복, 2013).

기가 더 어렵다.

따라서 주로 국토교통부가 담당하고 있는 광역도시계획시설뿐만 아니라 지역행복생활권 실현을 위한 정부의 핵심사업이라 할 수 있는 지자체간 협력사업을 활성화하기 위해서는 사업의 특성을 고려한 체계적인 갈등관리 접근이 필요하다. 갈등을 사전에 예방하고 취약성을 체계적으로 관리하기 위해서는 먼저 사업추진단계별로 일반적으로 예상되는 갈등 체크리스트를 작성하고 이해관계 및 합의도출과정 등을 분석하여 갈등을 해소할 수 있는 합리적인 전략을 마련해야 하며, 더 나아가 사업유형별로도 핵심적인 갈등관리 추진방식을 마련할 필요가 있다.

체계적인 갈등관리는 또한 사업을 추진하는 모든 과정에 있어 지속성을 담보할 수 있어야 한다. 지자체가 공동으로 사업을 추진하는 과정에서 사업을 기획·발의·계획을 수립하거나 집행할 때뿐만 아니라 사업이 완료된 후에도 갈등은 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 조성 완료 후 운영 및 유지관리단계에서의 지속적인 갈등관리전략도 필요하며, 피드백 해나가는 과정이 강화되어야 한다.

〈그림 5-1〉 지자체간 지역발전사업의 갈등관리방향



제2절 지자체간 지역발전사업 갈등관리전략

1. 사업목적별 갈등관리절차 마련

지자체간 지역발전사업을 공동으로 추진하는 이유는 일반적으로 투자재원이 부족하여 비용을 절감함으로써 규모의 경제를 실현하기 위해서 또는 지역간 갈등 및 분쟁을 해결하고 행정서비스를 개선하는 등 문제해결을 위해서 추진된다(한표환 외, 2002; 박양호 외, 2004; 차미숙외 2014; 김선기·박승규, 2015)⁵²⁾.

전자의 경우 지자체간 협력사업의 추진목적이 비용절감, 공동편익발생 등을 통한 시너지효과 창출과 관련이 되므로 사전예방적인 갈등관리전략 차원에서 사업기획·계획수립단계에서부터 참여성(participation)을 강화하여 갈등예방을 위한 갈등관리절차를 마련해야 한다. 갈등관리절차는 먼저 일반적으로 적용가능한 사업추진단계별 갈등관리모형을 개발하여 추진하고, 다양한 사업유형에 따라서는 핵심 갈등관리 체크리스트를 작성한다. 사업단계별·사업유형별 갈등관리 체크리스트에 따라서 갈등을 단계별로 예측한 다음 갈등예상항목에 따라서 갈등예방을 위한 방안을 마련한다. 갈등예상항목 분석에 따라서 다양한 이해관계자의 참여하에 적합한 참여적 의사결정방법(Public Participation in Decision-Making)⁵³⁾을 결정하고 갈등이 발생하기 전에 합의를 도출하는 절차를 거쳐야 한다. 참여적 의사결정방법⁵⁴⁾은 시나리오 워크숍(Scenario Workshop)⁵⁵⁾, 합의회의(Consensus Conference)⁵⁶⁾, 시민배심원제(Citizen's

52) 그 밖에 관련법규에서 광역시설 설치를 하도록 강제되어 있는 경우, 관리자의 협력의지 및 친목도모를 이유로, 또는 정치적으로 영향력을 증대시키기 위하여 추진되기도 한다.

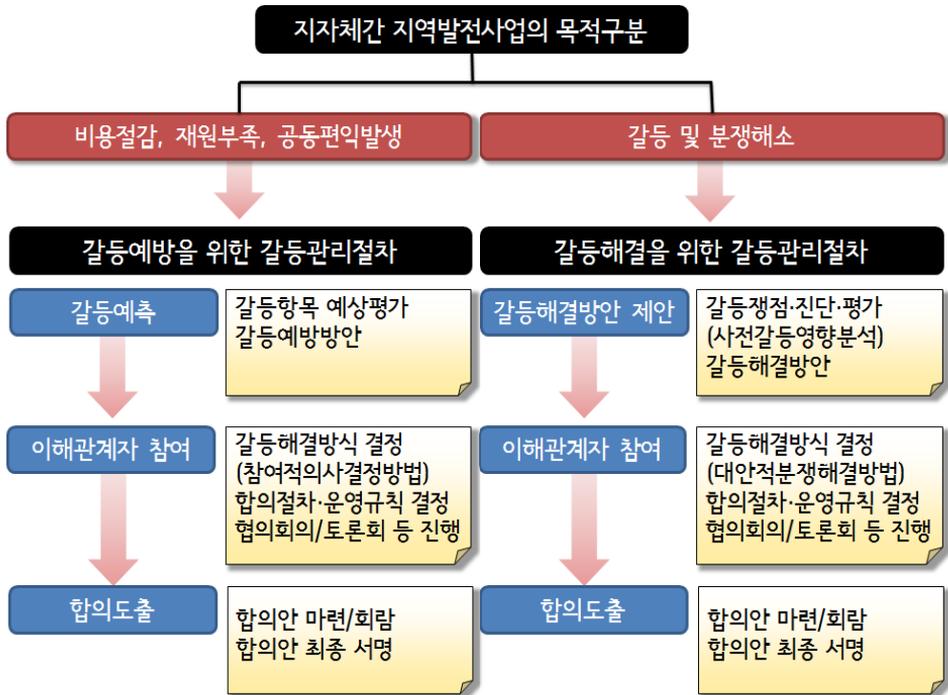
53) 광의로는 주민참여에 의해 공공의사결정을 의미하며, 협의로는 일반주민과 공익을 대표하는 참여자를 공공 의사결정에 직접적으로 참여시키고 정기적인 논의를 거치는 것을 의미한다.

54) 갈등 상황의 이해당사자간 협의를 통한 합의를 목적으로 하기보다는 논란이 되고 있는 정책이나 사업에 대하여 일반 시민들에게 균형된 정보를 제공하고 숙의과정(Deliberation)을 거쳐 합의를 함으로써 보다 정확한 여론 및 의견의 파악을 목적으로 한다(국무조정실, 2013: p. 8)

55) 시나리오 워크숍은 정책결정자, 기술전문가, 기업, 시민 등 이해관계자들이 함께 참여하여 논의주제를 둘러

Jury)⁵⁷⁾, 공론조사(Deliberative Poll)⁵⁸⁾ 등의 기법을 활용할 수 있다.

〈그림 5-2〉 지자체간 지역발전사업의 사업목적별 갈등관리절차



싸고 미래에 있을법한 일련의 시나리오를 작성하여 각각의 시나리오들이 향후 나타날 수 있는 문제들을 다양한 측면에서 기술하고 관리방안을 제시하는 방법이다(국무조정실, 2013: p. 19).

- 56) 합의회의는 전국의 다양한 집단에서 선발된 일반시민들로 시민패널(20명 이하)을 구성하여 특정주제에 대해 전문가들과의 질의 응답을 거친 후 권고안을 발표하는 시민포럼을 말한다(국무조정실, 2013: p. 22).
- 57) 시민배심원제는 무작위로 선발된 시민들로 배심원단(20명 이하)을 구성, 전문가 및 증인들의 증언을 듣고 해결책을 토론한 후 최종 결과를 정책권고안의 형태로 공개하는 방법이다(국무조정실, 2013: p. 26).
- 58) 공론조사는 과학적 확률표집을 통해 대표성을 갖는 국민들을 선발하고, 이들에게 충분한 정보제공과 심도있는 토론을 거치게 하여 표면적인 의견이 아니라 심사숙고된 의견을 수렴한다(국무조정실, 2013: p. 29).

반면 후자의 경우에는 이미 지역갈등이 발생하였거나 행정서비스 민원이 지속적으로 발생하여 이를 해결하기 위한 목적에서 사업을 추진하게 되므로 갈등해결을 위한 갈등관리절차를 마련해야 한다. 이미 갈등이 발생한 상황이므로 국무조정실(2013)에서 작성하여 배포하는 「갈등영향분석 가이드라인」과 「공공기관의 갈등관리 매뉴얼」을 참조하여 사전갈등영향분석을 시행할 수 있다. 사전갈등영향분석 등을 통해서 갈등쟁점분석, 갈등진단 및 평가, 그리고 갈등해결방안이 마련되면 이를 토대로 갈등해결을 위한 분쟁해결방법을 선택하여 합의를 도출한다. 갈등예방을 위한 갈등관리절차에서도 필요한 경우라면 사전갈등영향분석을 실시할 수 있다. 분쟁해결방법은 최근 소송 이외의 대안적인 절차들을 의미하는 대안적 분쟁해결방법(ADR, Alternative Dispute Resolution)⁵⁹⁾을 적극적으로 활용한다.

2. 사업단계별 갈등관리모형 개발

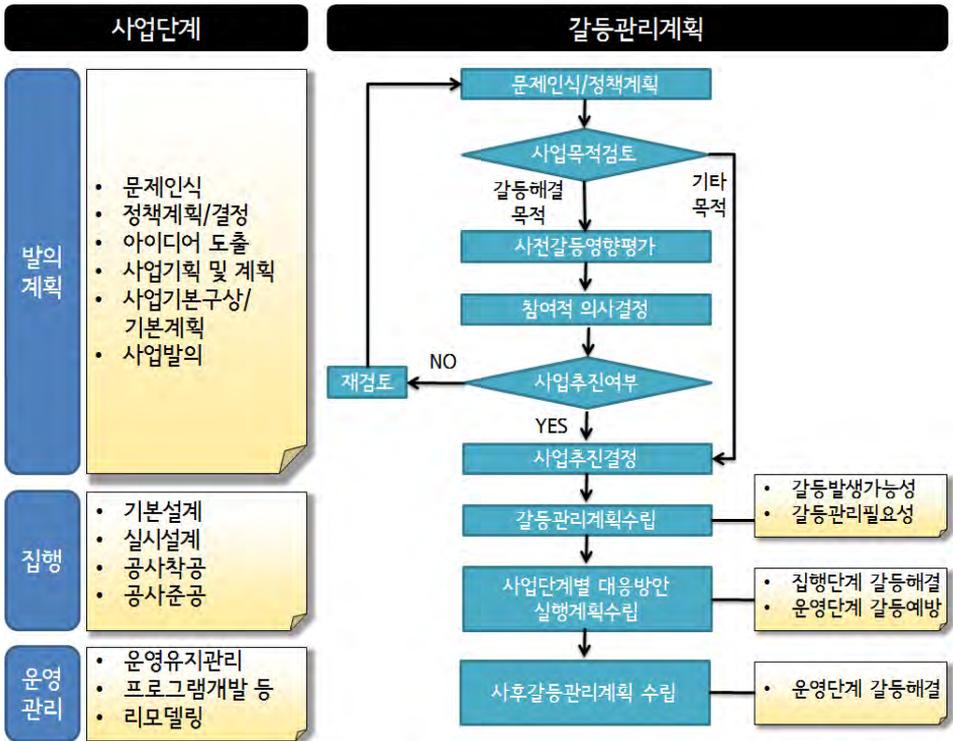
지역행복생활권 협력사업 및 광역도시계획시설 설치사업 등 둘 이상의 지자체가 공동으로 추진하는 지역발전사업에서 발생하는 갈등은 사업추진단계별로 모형화하여 관리전략을 마련해 나가야 한다. 지자체간 지역발전사업은 추진주체, 사업유형, 갈등유형 등 다양한 기준으로 구분이 가능하나 지방자치단체의 해당사업 실무자가 지역발전사업을 공동으로 발의·기획·계획하고 광역시설을 조성하여 운영하고자 할 때 일반적으로 적용가능한 사업추진단계별 갈등관리모형이 필요하다.

사업추진단계별로 발의 및 계획단계는 문제를 인식하고 정책을 계획하며 아이디어를 도출하는 단계다. 사업기획과 계획과정이 포함되며, 기본구상과 기본계획을 설계하고 사업을 발의하는 단계까지를 의미한다. 집행단계는 본격적으로 기본설계 및

59) ADR은 갈등 당사자들이 법원에 소송을 이미 제기하였거나 법적 소송의사를 밝힌 상태에서, 소송 결과에 대한 불확실성, 소송 비용, 시간 지연 등을 고려하였을 때, 더 바람직한 해결책을 찾기 위해 시도하는 소송 이외의 대안적인 절차들을 의미하며, 일반적 유형으로는 협상(Negotiation), 조정(Mediation), 중재(Arbitration) 등이 있다(국무조정실, 2013: p. 104).

실시설계를 추진하고 공사 착공 및 준공하기 전까지의 단계를 말한다. 마지막으로 운영 및 관리단계는 준공 이후 운영과 관련하여 유지관리하거나 프로그램을 개발하는 등의 과정이 포함된다.

〈그림 5-3〉 지자체간 지역발전사업의 사업단계별 갈등관리모형



가. 발의 및 계획단계

먼저 발의 및 계획수립단계에서 지자체간 지역발전사업의 목적에 따라서 갈등예방을 갈등관리절차를 따를 것인지 갈등해결을 위한 갈등관리절차를 따를 것인지 결정한다. 원칙적으로 사전예방적인 갈등관리전략 차원에서 사업기획·계획수립단계에

서부터 참여성(participation)을 강화하고 사업추진의 공감대를 형성하는 것이 필수다. 지자체 상호간에 사소한 사안이라도 일방적인 통보방식을 지양하고 자치단체뿐만 아니라 지역주민, 언론, 중앙정부 등 다양한 이해관계자들을 적극적으로 참여시켜 다양한 협의과정을 통해서 실질적으로 참여를 활성화해나가야 한다. 사업의 추진목적이 지역갈등해결에 있다면 대통령령의 갈등관리규칙에서 제시하는 사전갈등영향분석⁶⁰⁾을 미리 시행해볼 수 있다.

〈표 5-1〉 갈등영향분석의 일반적인 단계와 수행절차

단계		수행절차
1단계	갈등영향분석 실시결정	<ul style="list-style-type: none"> - 갈등관리심의위원회 심의 - 공공기관의 장이 실시 여부 결정 - 분석자 선정 용역계약서 작성 기초 자료 제공
2단계	갈등영향분석 착수	<ul style="list-style-type: none"> - 면담대상자 선정 및 목록 작성, 질문목록 작성 - 협조 공문 발송
3단계	심층면담	<ul style="list-style-type: none"> - 면담 진행방식의 설계, 적정한 면담장소 및 소요 시간 - 유연하면서도 짜임새 있는 면담 진행
4단계	면담결과분석	<ul style="list-style-type: none"> - 면담 내용을 이해관계자 범주에 넣어 분류 - 합의가능 쟁점과 합의가 어려운 쟁점의 구분 - 협상에 의한 상호이득 가능성 모색 - 합의의 장애요인 합의절차의 성공 및 실패조건
5단계	합의형성 절차설계	<ul style="list-style-type: none"> - 분명하고 실현 가능한 목표의 제시 - 쟁점의 범위 및 우선순위 제안 - 절차 참가자 선정 및 규모 제시 - 합의절차의 운영에 영향을 미칠 수 있는 다른 요인들 파악 및 개선 방향 제시 - 합의절차 운영에 필요한 예산 또는 기금 제안
6단계	갈등영향분석서 작성 및 공유	<ul style="list-style-type: none"> - 갈등영향분석서의 내용 구성 - 갈등영향분석서 초안의 면담자 공람과 수정 - 갈등영향분석서의 최종 배포

자료: 국무조정실(2013), 「공공기관의 갈등관리매뉴얼」과 국무조정실(2015), 「갈등영향분석서가이드라인」.

60) 대통령령인 갈등관리규정상 갈등영향분석은 공공정책을 수립·추진할 때 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것을 말한다.

특히, 지자체가 공동으로 사업을 추진할 때 막연한 거부감이나 기대심리, 피해의식 등으로 사업의 필요성이 퇴색되거나 환경연합 등의 시민단체가 가세하면서 증폭되기도 하므로 첫 단계에서 사업추진의 공감대를 형성할 필요가 있다. 각기 상이한 현안사항을 가지고 있기 때문에 발의 및 계획단계에서 갈등이 발생하면 협력사업의 다음단계로 나아가기가 상당히 어려워진다는 특징이 있다.

나. 사업집행단계

사업집행단계에서도 사업의 다양한 이해관계자들의 참여성(participation)을 담보해야겠지만 자원과 정보공유에 관한 투명성(transparency)도 적극적으로 확보할 필요가 있다. 복잡하고 다양한 이해관계 속에서 지자체의 정책과 사업에 관한 의사결정 과정 역시 복잡하고 불확실성이 클 확률이 높다.

내용적으로 합리성을 확보하기가 어려운 경우에는 문제해결과정상의 절차적인 정당성을 확보해줄 필요도 있다. 또한 다양한 이해관계자들에게 구체적인 정보를 제공해주고 적극적으로 홍보도 해야 한다. 문서, 보고서, 정보소식지, 회의록, 언론매체, 홈페이지 등 다각적인 방식으로 상대방 자치단체를 비롯하여 지역주민, 의회, 중앙부처 등 여러 참여자들에게 정보를 제공하여 상호간 신뢰도를 높여야 한다. 지자체간 사업의 재정분담 역시 공평해야 하며, 적법한 절차를 거쳐 이해관계자들에게 공개되어야 한다.

다. 운영 및 관리단계

마지막으로 운영 및 관리단계에서는 비용분담을 비롯하여 명확한 역할분담, 처벌이나 보상체계 활용 등 책임성(accountability) 확보가 가장 중요해진다. 이를 위해서 지자체는 사업 종료 전에 서로 간에 합의가능한 의사결정기제나 운영규칙을 마련해둘 필요가 있다. 일반적으로 규칙은 제도(institution)의 하위개념으로서 공식적인 규

칙과 비공식적인 규칙을 모두 포함하며, 어떤 행위나 산출을 금지, 허용 또는 요구하는 처방책을 포함한다(주재복·한부영, 2006: p. 40). 지방자치단체간에 자율관리규칙⁶¹⁾ 등을 활용할 수 있다.

지자체간 협력사업으로 인한 공동서비스비용은 균등배분방식, 인구배분방식, 이용자배분방식 등에서 선택할 수 있다. 균등배분방식은 참여 지자체의 크기가 비슷하거나 편익이 비슷할 때 균등하게 배분하는 방식이며, 인구배분방식은 행정구역별 인구규모에 따라 서비스비용을 배분하는 방식이다. 통계청에서 제공하는 인구센서스를 활용할 수 있다. 마지막으로 이용자배분방식은 실제 이용비율, 즉 이용자수에 따라서 서비스비용을 배분하는 방식이다.

〈표 5-2〉 사업단계별 주요갈등원인과 갈등관리전략

단계	주요갈등원인	갈등관리전략	
		차별전략	공통전략
발의 및 계획	<ul style="list-style-type: none"> - 단한 의사결정구조 - 이해관계자 참여부족 - 상호간에 친밀성 및 공감대 형성 부족 - 공동의사결정기제 미비 	<ul style="list-style-type: none"> - 다양한 주체의 실질적 참여확대 - 충분한 의사소통과 상호작용 - 사전 타당성 집행가능성 분석 등 면밀한 검토 및 정보공개 - 정확하고 객관적인 정보의 공유 - 지자체장의 추진력 	<ul style="list-style-type: none"> - 이해관계자들간 지속적 소통과 신뢰형성 - 수평적·수직적 협력 네트워크 - 중립적 갈등조정 및 관리기구의 활용
집행	<ul style="list-style-type: none"> - 절차적 정당성 미확보 - 정보 및 홍보부족 - 건설비용 재정부담문제 	<ul style="list-style-type: none"> - 적극적 의사소통과 신뢰형성 - 지자체 실무자의 책임성 - 비용과 이익 공동분담, 비용공개 - 적절한 보상체계 - 지자체장의 리더십 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업형·현장형 갈등관리 자체 추진체계 구축 - 제도적 지원 강화(행정협의회 등 자치단체간 협의체 운영을 통한 갈등관리가 유리)
유지 및 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 유지관리비용 부담문제 - 운영규칙이나 절차 미비 	<ul style="list-style-type: none"> - 명확한 역할과 책임분담 - 공동의사결정기구를 통한 지속적 협의 - 운영규칙 제정 - 상호감시체계 확립 	<ul style="list-style-type: none"> - 상위 자치단체의 재정지원(인센티브)을 통한 갈등해결 유도

61) 자율관리규칙은 공유재를 사용하는 합리적인 사람들이 스스로 협력하기로 약속을 하고 그 약속에 따라 공유재를 이용하고 관리해나가는 것을 말한다(주재복·한부영, 2006: p. 41).

3. 사업유형별 핵심 갈등관리전략 수립

지역발전위원회에서 추진하는 생활권 협력사업은 생활권 기반확충, 일자리 창출, 교육여건 개선 및 인재양성, 지역문화·생태복원, 지역복지·의료분야로 구분되고 있으며, 광역도시계획시설 설치사업은 교통시설, 공간시설, 유통·공급시설, 공공·문화체육시설, 방재시설, 보건위생시설, 환경기초시설 설치사업으로 구분된다. 사업유형은 국토계획법 상 시설유형에 따라서 또는 지자체간 협력사업을 추진하는 추진체계에 따라서 또는 갈등유형에 따라서 다양하게 구분할 수 있기 때문에 사업유형별로는 핵심 갈등관리전략을 수립한다. 본 연구에서 사업유형은 국토계획법에 따른 기반시설 유형을 참조하였으며, 환경기초시설, 공공문화시설, 교통시설, 도로시설에 한정하여 심층사례분석을 수행하였으므로 이들 네 유형별 핵심 갈등관리전략을 수립·제안하도록 한다.

먼저 도로시설의 경우 주로 기본구상 및 기본계획이 확정되고 난 후 건설계획이 일반주민과 관련 지자체에게 공개가 되기 때문에 주로 환경영향평가 후 주민설명회를 개최할 때 갈등이 발생한다. 통과노선이나 통과방식 등에 관하여 관련 지자체나 지역주민의 의견을 적극적으로 수렴하지 않은 채 행정절차가 진행되게 되면 지역주민들의 불만이 폭발하거나 강남순환도시고속도로 건립사례에서처럼 관련 지자체가 도시계획시설결정을 해주지 않는 등의 문제가 발생하기도 한다. 또한 도로 건설 자체에 대한 필요성을 부정하거나 사업 타당성을 신뢰하지 못하여 발생되기도 하며 환경단체 등이 개입되면 갈등이 점차 커지는 방향으로 확산되는 경향이 있다. 따라서 도로시설의 경우에는 계획이 구체화되기 전에 정보를 해당 지자체와 지역주민들에게 공개하고 의견을 수렴하여 설계에 반영하는 노력을 추진해야 한다. 환경영향평가, 교통영향평가, 예비타당성조사 등에 대한 절차적 정당성을 확보할 수 있어야 하며, 이러한 정보는 관련 지자체와 지역주민에 충분하게 공개가 될 수 있어야 한다.

〈표 5-3〉 사업유형별 갈등의 특징과 핵심 갈등관리전략

사업유형	갈등의 특징	핵심 갈등관리전략
환경 기초시설	<ul style="list-style-type: none"> - 사업시행 전 협의부족 - 대규모 사업비가 소요되어 건설과정상의 비용분담문제와 유지관리상의 비용분담 문제가 동시에 발생 - 시설입지갈등 발생 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업초기 이해당사자의 적극 참여 - 주체별 명확한 역할 및 책임설정 - 명확한 비용분담 - 공동의사결정기제 활용, 운영규칙 보유 - 상위자치단체의 인센티브 지원
공공 문화시설	<ul style="list-style-type: none"> - 시설입지유치 경쟁 - 주변 지자체와의 비용·편익 불균형에 관한 문제 발생 - 의견수렴 및 의사결정방식에 관한 문제 	<ul style="list-style-type: none"> - 행정서비스개선 효과창출 - 수평적 갈등관리 네트워크 - 상위 자치단체의 중재 및 지원
교통시설	<ul style="list-style-type: none"> - 사업시행 전 협의부족 - 타 지자체에 대한 교통 영향력 미고려 - 대중교통 서비스의 공공성 침해 - 손실부담금 문제로 인한 갈등발생 	<ul style="list-style-type: none"> - 공감대 형성 - 시너지효과 창출전략 마련 - 적극적인 홍보·정보제공 - 명확한 비용분담 - 지자체장의 추진력과 리더십
도로시설	<ul style="list-style-type: none"> - 환경영향평가 이후 주민설명회 과정에서 갈등표출(자료제공시기의 문제) - 환경파괴 상태고 파괴 등에 대한 우려로 환경단체 개입시 갈등증폭 - 공사중 불편 등 도로간선에 따른 피해보상 갈등발생 - 사업의 타당성 건설의 필요성 제기 	<ul style="list-style-type: none"> - 기본계획 확정 이전에 다양한 이해관계자의 의견청취 - 정확하고 충분한 정보공개 - 공청회, 설명회 등 주민의견 수렴과정 내 실화 - 문제해결과정상 절차적 정당성 확보 - 환경영향평가, 교통영향평가 등의 충실성 확보

환경기초시설의 경우에는 대부분 대규모의 사업비가 소요되기 때문에 건설과정상의 비용분담문제와 유지관리상의 비용분담문제가 동시에 발생하는 편이다. 환경기초 시설 유형은 광명·구로 환경기초시설 빅딜사례에서처럼 발생하는 교환이익을 증대시킬 수 있는 방안을 마련하여 사업초기부터 이해관계자들을 적극적으로 참여시킬 필요가 있다. 무엇보다도 환경기초시설 갈등은 주로 사업 해당 지역주민의 시설입지 반대와 지자체간 비용분담의 문제를 둘러싸고 발생하기 때문에 주체별 명확한 책임 설정과 비용분담원칙이 지켜져야 한다. 광명시와 구로구는 ‘광명자원회수시설운영위원회’를 공동으로 조직하여 대응하고 있으며, 공동의사결정기구의 운영은 명확한 역

할분담을 통해 추가적인 갈등의 발생을 최소화하고, 시설을 효율적으로 운영하는 기반이 되고 있다. 환경기초시설과는 반대로 공공문화시설은 주변 지자체와의 비용·편익 불균형에 관한 문제가 발생하며 시설입지를 유치하겠다는 경쟁이 치열하여 갈등이 발생한다. 환경기초시설과 마찬가지로 의견수렴 및 의사결정방식에 관한 문제로 갈등이 발생하기도 한다. 편익과 비용이 별도로 발생하게 되면 피해자 집단에게는 보상을, 수혜자 집단에게는 무임승차를 방지하는 교환장치가 필요하다.

마지막으로 교통시설은 대부분 버스교통과 관련이 되며, 일부 광역시가 포함되는 경우 지하철·전철교통이 함께 포함되는 것이 일반적이다. 또한 대부분 버스나 지하철, 전철 등의 대중교통 서비스는 해당 지자체의 행정구역에만 국한되지 않고 일반 주민들의 생활편의와 관련이 높아 자치단체별로 상당한 민원이 발생되고 있기도 하다. 대중교통갈등은 대중교통체계나 버스노선을 개편하는 개혁의 목적과 취지에 대한 공감대를 적극적으로 형성해나가고 적극적인 홍보와 정보제공을 통해서 신뢰를 구축할 필요가 있다. 대중교통 서비스의 공공성을 침해할 수 있다는 막연한 거부감이 생길 수 있기 때문에 관련 지자체를 비롯하여 교통 전문가, 갈등 전문가, 지역주민 등 광범위한 이해관계자가 참여하는 토론의 장을 만들고 협의하여 실천적인 액션플랜을 수립하여야 한다. 특히, 대중교통은 수도권 대중교통 개편사례에서 알 수 있듯 정책결정자 및 지자체장의 추진력과 리더십이 갈등관리의 중요한 요소가 되지만 수입금 정산이나 손실금 부담문제가 생길 수 있으므로 비용분담에 대한 명확한 기준이 요구된다.

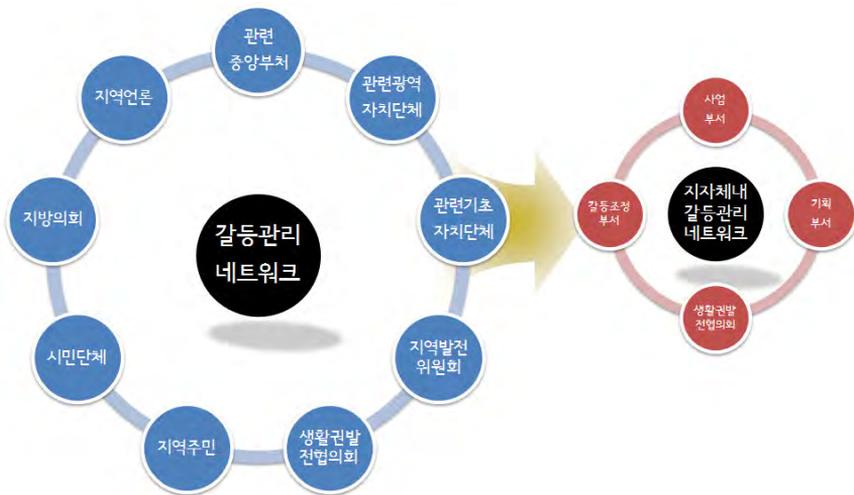
4. 협력적 갈등관리 네트워크 형성

협력적 갈등관리 네트워크는 각각의 지자체, 상위 자치단체, 지역주민, 언론 등 전체 네트워크뿐만 아니라 자치단체 내에서의 부서간 네트워크를 모두 고려해야 한다.

기존에 지역갈등이 자주 발생하여 사업을 통해서 갈등을 해결해보고자 추진하는 생활권 협력사업, 지자체가 단독으로 사업을 추진하는 과정에서 어쩔 수 없이 사업

을 공동으로 추진하게 된 광역시설 설치사업, 또는 공동의 편익과 이익창출 및 비용 절감을 위해서 함께 기획하게 된 공동사업 등 둘 이상의 지자체가 공동으로 추진하는 지역발전사업은 심층사례분석 결과 해당 자치단체뿐만 아니라 다수의 중앙부처, 지역주민, 언론, 의회 등 다양한 이해당사자가 관련되어 다양한 갈등이 동반되는 복잡한 특성을 보이고 있었다.

〈그림 5-4〉 협력적 갈등관리 네트워크



지자체간 공동사업이 중단되거나 취소되지 않도록 갈등을 예방하고 조정하기 위해서는 사업과 관련된 다양한 이해관계자들을 직접 참여시키고 협의하는 과정을 통해서 상호 합의해나가는 노력이 무엇보다 중요하다. 따라서 지자체간 협력사업을 추진하는 과정에 관련되는 해당 지자체, 지방의회, 지역주민, 대학, 중앙부처 등 수평적·수직적 폭넓은 협력 네트워크를 구축하고 공동논의의 장을 제공함으로써 합의를 유도해나가야 한다. 갈등관리 네트워크를 협력적으로 형성하게 되면 서로 간에 사업을 일방적으로 추진할 수 없고 다양한 이해관계자가 참여하게 됨으로써 사업의

추진력을 확보할 수 있게 된다.

협력사업은 자치단체 내에서 기본적으로 모든 광역도시계획시설과 관련이 되어 있으므로 해당사업부서에서 추진되어진다. 즉 환경기초시설은 환경정책과에서, 문화관광시설은 문화관광과에서, 대중교통은 교통정책과나 대중교통과에서, 그리고 도로시설은 도로건설과에서 추진하는 것이 보통이다. 균특법 제29조에 따라 생활권 발전협의회를 구성하고, 지역발전위원회의 지역생활권 협력사업을 지자체가 공동으로 기획하는 경우라면 천안·아산 복합문화정보센터 건립사업과 같이 기획부서 및 생활권협의회가 모두 관련이 된다. 또한 대통령령으로 갈등관리규정이 제정되고 난 후 서울시 갈등조정담당관과 같이 광역자치단체에 갈등전담기구가 설치되고 있어 갈등이 발생하는 경우 갈등조정부서와도 관련이 된다. 따라서 사업을 추진하면서 발생하는 갈등을 효율적으로 처리하기 위해서는 자치단체 내 관련부서간 협력적 갈등관리 네트워크도 구축되어야 한다.

5. 지자체간 협력사업 갈등관리 통합추진체계 구축

대통령령의 공공기관의 갈등관리는 대통령령의 갈등관리규정상 각 부처가 소관 갈등을 책임관리함을 원칙으로 하고 있으며, 국무총리실은 각 부처의 갈등예방 및 관리를 점검·지원하고 범정부차원의 대응이 필요한 이슈를 조기발굴 및 대응하도록 되어 있으나 지자체간 갈등은 갈등관리규정에서 제외되어 있다. 또한 지방자치법에서는 지자체 상호간 행정협력 및 갈등조정사항을 명시하고는 있으나 지자체가 공동으로 사업을 추진할 때 발생하는 갈등이나 분쟁을 사전에 예방하거나 중앙정부나 상위 자치단체가 이를 적극적으로 관리하는 규정은 마련되어 있지 못하며, 지자체 상호간 갈등관리체계를 지원하는 중앙정부와 광역자치단체의 협조체계 및 사업지원 체계도 미흡한 편이다. 지자체간 협력사업의 갈등·관리를 해당 자치단체가 자체의 노력만으로 해결하기에는 한계가 있으므로 중앙정부와 광역자치단체가 적극적으로 갈등을 조정하고 중재하는 제도적인 장치가 필요하다.

일례로 광명·구로 환경기초시설 빅딜사례에서 협약체결이 성공하게 된 요인은 광명시와 구로구 두 지방자치단체의 끊임없는 대화와 협의였지만 서울시와 경기도, 환경부의 역할이 더해져서 가능했다. 서울시는 광명시, 구로구와 함께 실무회의를 주관하였고 건설사업비 갈등에서 공동이용지원금을 지원하는 등 실질적인 정책결정을 담당하였고, 경기도는 빅딜문제를 수도권행정협의회에 안건으로 상정함으로써 광명시에 대한 지원자 역할을 담당하였으며, 환경부는 실무진 간담회를 지원하고 지자체간 환경갈등을 중재하고 조정하는 중개자 역할을 담당해 주었기 때문이다.

따라서 지역행복생활권 협력사업이나 광역시설사업 등 지자체가 공동으로 추진하는 협력사업을 추진할 때 발생하는 갈등을 사전예방적으로 관리하기 위해서는 협력사업 맞춤형 갈등관리 통합추진체계를 구축할 필요가 있다. 지자체간 협력사업의 갈등·분쟁에 대해서는 먼저 자치단체가 자체적으로 사전예방·관라·조정을 하고 난 다음 시도내 협력사업은 광역자치단체가, 중앙부처가 연관되는 경우 해당 중앙부처가 관라·조정 역할을 수행하며, 지역발전위원회에서 총괄 관라·조정하는 등 단계별로 조정이 가능하도록 통합추진체계를 구성해야 한다.

지역발전위원회 산하 협력사업 관련 위원회인 ‘지역생활권 전문위원회’와 별도로 ‘(가칭)지역생활권 갈등위원회’를 신설하고 갈등조정기능을 총괄하여 수행할 수 있도록 한다⁶²⁾. 중앙단위에서 지역발전위원회는 사업유형에 해당하는 중앙부처와 협조체계를 형성하여 객관적이고 중립적인 입장에서 지자체간 분쟁 및 충돌이 발생하였을 때 적극적인 조정자 역할을 수행해야 한다.

62) 현재 지역발전위원회 산하에는 전문위원회와 자문위원회 및 특별위원회가 구성되어 있으며, 전문위원회는 정책기획·평가 전문위원회와 지역생활권 전문위원회, 지역산업·일자리 전문위원회, 교육인재양성 전문위원회, 문화·복지 전문위원회, 공공기관 이전·도시·환경 전문위원회의 6개 전문위원회로 구성된다.

제3절 지자체간 지역발전사업 갈등관리 제도개선방안

1. 중앙정부의 제도개선방안

가. 지자체간 지역발전사업 갈등관리지원제도 마련

현재 운영되고 있는 행정협의조정위원회 및 중앙과 지방분쟁조정위원회는 지자체간 분쟁을 조정하는 역할을 수행하고는 있지만 독립성이나 권한이 부족하여 자치단체가 갈등을 사전에 예방하고 해결할 수 있도록 지원하는 데는 한계가 발생하고 있다. 분쟁조정과정에서도 결과에 대한 불만족은 결국 법원의 판결에 의한 사법절차로 이어지지만 많은 시간과 비용이 들고 완전한 갈등해결을 보기는 어려운 구조다. 기초자치단체 수준에서 사업기획 및 집행을 담당하는 실무자들은 갈등이나 분쟁이 발생했을 때 갈등에 대처하는 전문성이 떨어지고 역량이 부족함에도 대통령령인 갈등관리규정상 지자체간 갈등은 제외되어 있어 외부지원을 받을 수 있는 제도나 통로가 마련되어 있지 못한 것이다⁶³⁾.

먼저 지방자치단체간 협력사업을 추진할 때 중앙행정기관과 마찬가지로 쟁점분석(Issue Assessment), 이해당자사 분석(Stakeholder Assessment) 등 사전갈등영향분석(Conflict Assessment)을 실시할 수 있도록 하는 근거규정을 마련할 필요가 있다. 갈등영향분석은 주요정책이나 사업의 결정 전에 이해관계자들을 정책과정에 참여시킴으로써 갈등 이슈, 갈등의 이해관계자, 합의형성방법 등을 사전에 예측할 수 있게 도와 준다(주재복·김건위, 2010).

지자체간 협력사업 사전협의 의무화제도 및 시민참여제도(PI, Public Involvement)를 도입할 필요도 있다. 갈등조정 및 해결과정에서는 이해관계자나 전문가들을 적

63) 중앙행정기관의 장은 대통령령인 갈등관리규정에 의해 공공정책을 결정하기 이전에 사전적으로 갈등영향분석을 실시하도록 하고 있으나 자치단체의 경우에는 근거규정이 마련되어 있고 없다.

극적으로 참여시키는 과정이 필수이기 때문이다. 지자체간 협력사업 사전협의 의무화제도는 특정 자치단체가 인근 자치단체와 함께 공동으로 지역발전사업을 계획 또는 집행하고자 할 경우 인근 자치단체와 사전협의절차를 거치는 제도를 말한다⁶⁴⁾. 지자체간 협력사업 사전협의 의무화제도는 과급효과가 크게 발생하는 환경기초시설, 도로시설, 교통시설에 한정하되, 실효성을 담보하기 위해서 협의절차 이행 등에 대한 규정을 통해서 강제성을 부여한다.

심층사례분석결과 지자체간 협력사업은 대부분 지역주민과의 갈등도 동반하기 때문에 시민참여제도를 적극 도입할 수 있어야 한다. 현재 우리나라도 국토계획법, 건설기술관리법 등에 의견수렴제도가 있으나 대부분 공청회 형식으로 이루어지고 있어 참여절차의 적정성이나 적합성 등의 문제가 제기되고 있다. 해외의 경우 우리나라와 달리 PI 제도를 법적으로 규정하고 있는데, 영국의 시민협의(Public Consultation)의 경우 고속도로법에, 독일의 경우 장거리 도로정비법 부록과 연방장거리 도로법에, 프랑스는 토지수용법과 환경보호강화법 및 공개토론 매뉴얼 등에 근거하고 있다(국토교통부, 2011a). 일본의 경우에도 SOC 관련사업을 추진할 때 사업구상과 계획수립 단계에서부터 PI 제도를 운용하고 있어 사업초기에서부터 토론포럼이나 대책위원회 등의 PI 제도를 활용하도록 한다.

장기적으로는 지자체간 지역발전사업의 갈등조정기능을 총괄하는 지역발전위원회에서 광역도시계획시설 설치를 비롯한 지자체간 지역발전사업의 일반적인 갈등관리실태를 점검할 수 있는 사후적 갈등관리지표 및 평가모형을 구축할 필요도 있다. 사후적 갈등관리지표 및 평가모형을 통해서 주기적인 평가를 시행하고, 갈등사례 DB화, 갈등관리 우수사례 발굴 및 공유·확산을 통한 지자체가 상호학습할 수 있는 기회를 강화해 나가야 한다.

64) 사전협의제도는 근본적으로 특정사업의 시행으로 인하여 주변자치단체에게 미치는 공간적 외부효과(external effects) 즉, 외부불경제(external diseconomies), 누출효과(spillover effects), 무임승차효과(freerider effects)를 내부화시켜 그 비용과 편익을 관련 자치단체간에 공유하는 제도다. 사전협의제도는 규정된 사항에 대한 이해관련 자치단체와의 사전협의를 강제하는 제도일 뿐 협의 또는 협의 결과의 이행을 강제하는 제도는 아니다(한국지방자치학회, 2008).

나. 지자체간 지역발전사업 갈등관리매뉴얼 작성·보급

현재의 갈등관리규정상 중앙부처는 국무총리실이 제작·배포하고 있는 「공공기관의 갈등관리 매뉴얼」을 참조하여 각 부처의 주요 갈등특성에 맞게 자체 매뉴얼을 개발하여 활용할 수 있도록 되어 있다. 그러나 정부의 노동정책과 관련이 없는 노사 갈등 및 민간 이해당사자가 연관되지 않는 기관간 갈등, 즉 중앙부처간, 중앙부처와 지방자치단체간, 그리고 본 지방자치단체간 갈등은 이 매뉴얼의 적용범위에서 제외된다. 지자체간 지역발전사업은 일반적인 지역갈등과 상이하기 때문에 사업특성에 맞는 갈등관리매뉴얼이 필요하며, 이를 통해서 갈등을 사전에 예방해나가는 노력이 필요하다.

〈표 5-4〉 지자체간 지역발전사업 갈등관리 매뉴얼(안)

구성	내용(예시)
갈등관리 개요	<ul style="list-style-type: none"> - 공공갈등과 갈등관리의 개념 - 갈등관리와 관련규정
갈등관리기법	<ul style="list-style-type: none"> - 참여적 의사결정방법 - 대안적 갈등해결방법(ADR)
지자체간 지역발전사업의 갈등관리체계	<ul style="list-style-type: none"> - 사업목적별 갈등관리절차 - 사업단계별 갈등관리절차 - 사업유형별 핵심 갈등관리방안 - 갈등관리 통합추진체계
지자체간 지역발전사업의 사업단계별 갈등관리방안	<ul style="list-style-type: none"> - 발의 및 계획단계 갈등관리방안 - 집행단계 갈등관리방안 - 운영 및 관리단계 갈등관리방안
지자체간 지역발전사업의 갈등관리방법	<ul style="list-style-type: none"> - 갈등예방 및 해결을 위한 방법 - 갈등관리의 방법
지자체간 지역갈등사업의 갈등관리사례	<ul style="list-style-type: none"> - 사업유형별 성공사례

지역발전위원회는 지자체간 지역발전사업을 추진할 때 발생하는 갈등을 관리할 수 있는 사업추진단계별 표준적인 갈등관리매뉴얼을 개발하여 배포한다. 지역발전

사업 실무지침을 토대로 체계적이고 실효성 있는 매뉴얼이 될 수 있도록 작성하도록 하며, 실제 활용도를 제고할 수 있도록 해야 한다.

2. 지방자치단체의 제도개선방안

가. 실질적인 협의기구 등 조직구성 및 운영

지자체간 공동사업을 추진할 때 발생하는 갈등을 예방하고 해결해나가기 위해서는 무엇보다도 자치단체 스스로의 갈등관리 의지가 가장 중요하며, 관련 지자체나 지역주민 등의 참여 수준이 높아질수록 갈등해결의 가능성은 높아진다. 무엇보다도 사업을 기획하고 계획하며 발의하는 단계에서의 참여 확대가 중요하므로 이 단계에서 상대 자치단체와 지역주민 등이 포함된 협의기구를 마련하고, 사전의견수렴절차를 통해서 합의의 도출함으로써 사전적인 갈등예방을 도모한다. 지역행복생활권 단위에서 균특법 제29조에 따라 시·도생활권발전협의회가 구성되어 있다면 협의회를 활용한다.

최근 광역자치단체는 갈등관리규정에 의거 갈등예방을 목적으로 갈등관리전담부서로 갈등조정담당관을 신설하고 갈등관리시스템을 구축하고 있는 사례가 늘고 있다. 예전에는 단순히 민원을 처리하는 형태로 갈등을 처리해 왔으나 갈등을 체계적으로 진단한 다음 갈등유형에 따라서 맞춤형 갈등조정을 하는 등 사업부서의 갈등관리를 지원하고 있다. 서울시의 경우 2012년 「갈등예방 및 조정에 관한 조례⁶⁵⁾」를 제정하고 2013년에 시행규칙을 마련한 바 있다. 서울시의 갈등조례는 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」과 큰 차이는 없으나 갈등관리규정에는 없는 갈등진단 및 갈등대응계획에 관한 조항을 신설하였다. 서울시는 갈등관리기법에 관한 자문 및 심의를 하는 심의자문기구로 갈등관리심의위원회를 두고 있다. 갈등관리심의

65) 공공갈등을 예방하고 해결능력을 강화하기 위한 갈등관리종합시책 마련과 갈등진단 및 갈등대응계획, 갈등관리심의위원회, 갈등영향분석, 갈등조정협의회, 참여적 의사결정으로 구성된다.

위원회는 중립성을 담보하기 위하여 위원장을 포함하여 15인으로 구성되며, 위원장은 민간위원 중에서 호선하여 선출하며, 시장 1/3, 시의회 1/3, 시민단체 1/3을 추천하도록 되어 있다(서울시, 2013).

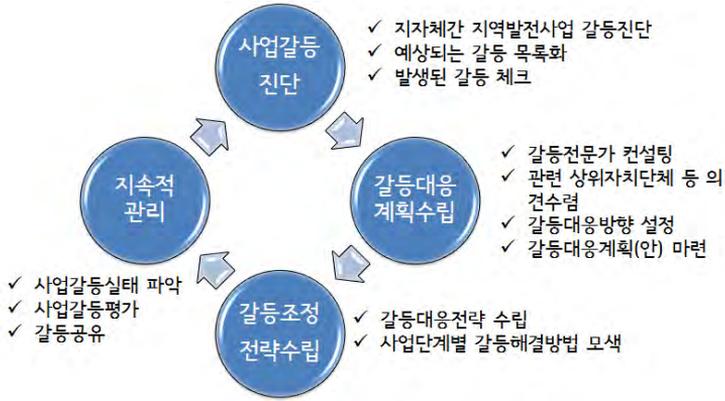
기본적으로 지자체간 지역발전사업이므로 각 소관 사업부서가 소관갈등을 책임 관리하는 것을 원칙으로 하되, 갈등관리전담부서 내지는 갈등조정담당관이 존재하는 경우 갈등관리전담부서에서 사업부서가 사업 갈등을 예방·관리하고 대응할 수 있도록 총괄적으로 지원하도록 한다. 갈등을 효과적으로 관리하여 대응한 경우 업무 담당자에 대해 인센티브를 지급하거나 인사기준에 반영하는 등 적극적으로 대처한다.

나. 지방자치단체 갈등관리프로세스 구축

지방자치단체는 지자체간 지역발전사업을 추진하는 과정에서 발생하는 갈등과 분쟁을 체계적으로 관리하기 위하여 자체적으로 갈등관리프로세스를 구축하여 운영하도록 한다. 지방자치단체의 지역간 지역발전사업 갈등관리프로세스는 갈등진단→갈등대응계획 수립→갈등조정→지속관리의 단계를 환류하는 네 가지 과정으로 이루어진다.

갈등진단 단계에서는 사업추진과정에서 예상되거나 발생한 갈등을 목록화하고 집중관리해야 할 사항을 체크한다. 갈등진단을 통해서 갈등전문가, 지역발전위원회, 관련 중앙부처의 의견 등을 수렴하여 구체적으로 실행가능한 갈등대응계획을 수립한다. 갈등조정단계에서는 갈등영향분석, 갈등 전문가 회의, 협의회 등을 구성하여 갈등조정 전략을 수립한다. 마지막으로 협력사업의 갈등관리 실태를 파악하고 평가하여 부서별로 공유하며 환류하는 단계를 거친다.

〈그림 5-5〉 지방자치단체 갈등관리 프로세스



【참고문헌】

- 강상욱(2006), “수도권의 광역교통 전담기구 설립 방안”, 「경기논단」, 가을호.
- 강윤호(2008), “미국 항만 거버넌스 제도의 형성과 변화 - 뉴욕, 뉴저지 항만지구를 둘러싼 뉴욕과 뉴저지간 갈등과 협력”, 「지방정부연구」, 12(4).
- 광명시(1998), 「광명시 생활쓰레기발생량 현황과 예측 및 쓰레기 소각장 여유용량 활용 방안 검토서」.
- 광명시(2012), 「광명시정백서」.
- 구교준·김성배·기정훈(2013), “협력적 거버넌스 모형을 통한 지역 간 협력 사례 분석_대전 대도시 권 협력사업을 중심으로”, 「지방정부연구」, 17(3).
- 국무조정실(2015), 「갈등영향분석 가이드라인」.
- 국무조정실(2013), 「공공기관 갈등관리 매뉴얼」.
- 국토교통부(2007), 「사회간접자본시설사업(SOC)의 사업유형별 갈등관리 모형구축 및 실무매뉴얼 작성 연구」.
- 국토교통부(2011a), 「국책사업 갈등사례 분석 및 시사점」.
- 국토교통부(2011b), 「광역도시계획시설 갈등관리 제도화방안 연구」.
- 국토교통부(2014), 「공항 관련 갈등영향분석 연구」.
- 국토교통부(2015), 「민자도로 추진 활성화를 위한 갈등관리방안 연구」.
- 권영규(2006), “갈등성격과 갈등관리전략에 관한 연구 - 청계천복원사업에 나타난 갈등해결과정을 중심으로”, 「한국사회와 행정연구」, 17(2).
- 권영인·박정욱(2004), 「SOC사업추진 상의 사회적 갈등 해소방안: PI의 도입방안을 중심으로」, 한국교통연구원.
- 권오혁 외(1999), 「산업경쟁력 강화를 위한 도시간 협력체제 구축방안 - 동남권 산업도시를 중심으로」, 한국지방행정연구원.
- 권용석·최영국(2011), 「국책사업 사회갈등 해소에 대한 독일사례 검토」, 국토연구원.
- 금홍섭(2013), “정책과정에서의 지역NGO와 지방정부 간 협력적 거버넌스 관계 구축에 관한 연구 - NGO활동가와 공무원 간 인식차이를 중심으로”, 「사회과학연구」, 22(0).

- 김남정 외(2009), 「신발전지역 종합발전시책 수립을 위한 연구」, 한국토지주택공사.
- 김동성 외(2006), 「미군기지 평택이전에 따른 주한미군과 지역사회간 갈등관리 및 협력제고 방안 연구」, 경기개발연구원.
- 김명연(2005), “지방자치단체간 상호간 협력체제의 강화를 위한 법제정비방향”, 「지방자치법 연구」, 5(1).
- 김선기·박승규(2015), 「지역행복생활권 협력사업의 성과창출방안」, 한국지방행정연구원.
- 김선기·오은주(2008), 「지역간 협력사업의 활성화 촉진방안」, 한국지방행정연구원.
- 김선기·한표환(2003), “자치단체간 협력관계의 실태분석과 정책방향”, 「한국지방자치학회보」, 15(2).
- 김선기 외(2008), 「지역 갈등사업의 협력 원활화 종합대책」, 한국지방행정연구원.
- 김선기 외(2013), 「미래를 창조하는 지역 간 상생협력과 공동발전전략」, 5+2광역경제권발전 위원회.
- 김순은·채원호·최진혁·김선기(2009), “지방정부간 협력방안에 관한 연구”, 「한국지방자치학회」, 21(1).
- 김용웅·차미숙(1997), 「국토개발관련 분쟁의 발생실태와 조정방안에 관한 연구」, 국토연구원.
- 김용웅·차미숙(1998), 「국토개발사업의 분쟁조정방안 연구」, 국토연구원.
- 김용하(2005), 「인접도시간 도시계획 및 개발사업에 관한 협력방안 연구」, 인천발전연구원.
- 김종형 외(2015), 「수도권 통합대중교통 분석체계 마련을 위한 기초연구」, 인천발전연구원.
- 김주일 외(2014), 「갈등관리 공공펀드 조성방안 연구」, (사)한국갈등해결센터.
- 김진수·서순탁(2012), “협력적 거버넌스 관점에서 본 광역행정 사례분석- 수도권 대중교통체계 개편을 중심으로”, 「국토연구」, 74, 국토연구원.
- 김채만 외(2014), 「수도권 대중교통 통합요금제 운영성과 및 발전방안 연구」, 경기개발연구원.
- 김필두·류영아(2008), 「지방자치단체간 상생을 위한 협력 활성화 방안 연구」, 한국지방행정연구원.
- 김필두 외(2008), 「시군구 유형별 민관협력체계 실태 및 발전모형 연구」, 기획예산처.
- 김현호(2012), “지역간 연계협력사업 추진현황 및 발전방향”, 「지자체간 연계협력 활성화를 위한 대중청권 연계협력토론회 자료집」, 지역발전위원회.
- 노승범 외(2015), 「민자도로 추진 활성화를 위한 갈등관리 방안 연구」, KDI 공공투자관리센터.
- 문채 외(2006), 「중앙·지방정부간 협력적 계획체계 구축방안에 관한 연구 - 국군기무사령부 과

- 천이전사업을 사례로, 국토연구원.
- 박양호(2007), “수도권 대중교통 통합환승합인제로 행정구역과 교통수단의 칸막이 허물어”, 「국토」, 310.
- 박양호 외(2003), 「통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(I) - 수도권과 비수도권의 상생 발전방안」, 국토연구원.
- 박양호 외(2004), 「통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(II) - 지방자치단체간 협력을 통한 공동발전 방안」, 국토연구원.
- 박중훈 외(2003), 「갈등조정기구의 기능과 역할」, 한국행정연구원.
- 박형서 외(2006), 「공공갈등 관리 매뉴얼 구축에 관한 연구」, 국토연구원.
- 박형서 외(2007), 「공공사업 갈등지표 설정과 활용방안 연구 - 공공사업 입지관련 갈등유발요인 분석 및 지표체계 구축」, 국토연구원.
- 박형서 외(2010), 「국토개발과정에서 지역간 갈등관리 및 해소방안 - 갈등행위자 인식분석과 정책적 활용방안 모색-」, 국토연구원.
- 박홍엽 외(2005), 「갈등관리지원센터 설립방안 연구」, 국무조정실.
- 사득환(2002), “정부간 관계(IGR)변화와 지방정부간의 환경협력방안”, 「한국지방자치학회보」, 14(1).
- 사회갈등연구소(2007), 「사회간접자본시설사업(SOC)의 사업유형별 갈등관리모형구축 및 실무 매뉴얼 작성연구」.
- 서울시(2013), 「2013년 서울시 갈등관리 매뉴얼」.
- 서울시(2016), 「공공갈등조정 3.0 갈등관리 매뉴얼」.
- 서정섭(2011), “자치단체간 연계협력사업의 재정지원기반 구축(상, 하)”, 「자치논단」, 17(3).
- 송병준(2006), “유럽연합 대도시간 수평적 협력과정: Eurocities 사례”, 「EU연구」, 19.
- 송병준(2006), “유럽연합의 환경정책과 알파인 협정(Alpine Agreement): -중앙-지방-비정부 기구 간 수평적 협력과정-”, 「EU연구」, 18.
- 이선우 외(2014), 「민관협력을 통한 갈등 및 분쟁 해결 방안」, (사)한국갈등학회.
- 송석휘(2005), “서울버스개혁과 서울시 갈등관리전략”, 「서울시 공공갈등관리 사례연구 정책토론회」, 서울연구원.
- 송석휘·김정철(2005), 「서울 버스개혁과 갈등관리이야기」, 서울연구원.
- 수도권교통본부(2011), 「2011 수도권 미래교통 발전을 위한 정책토론회」, 세미나자료집.

- 수도권교통조합(2006), 「수도권교통조합 중장기 기본계획」.
- 수도권교통조합(2007), 「수도권 광역버스 운행체제 개선방안 연구」.
- 수도권교통본부(2010), 「수도권 대중교통개선을 위한 안정적 재원확보방안 연구」.
- 신영철 외(2011), 「지역갈등의 사회적 비용에 관한 연구 - 개발사업 유치 지역갈등의 비용 추정을 중심으로-」, 국토연구원.
- 신창현 외(2008), 「지역협력사업 유형화 및 갈등해결방안 연구」, 사단법인 환경분쟁연구소.
- 심준섭(2011), “갈등 프레임이 갈등관리방안에 대한 선호에 미치는 영향:원자력 정책을 중심으로”, 「한국행정연구」, 20(4).
- 심준섭(2012), “제주 해군기지 건설을 둘러싼 지역주민과 공무원의 갈등 프레임 비교분석”, 「행정논총」, 50(4).
- 오은주·김현호(2008), 「지역간 경제협력의 실태분석과 활성화 방안」, 한국지방행정연구원.
- 유영성·안광일(200), 「경기도의 환경 갈등·분쟁문제 해결방안에 관한 연구」, 경기개발연구원.
- 윤영채(2004), “입지갈등 해결전략으로써의 환경기초시설 빅딜 사례연구”, 「지방정부연구」, 8(4).
- 이달곤(2006), 「지방자치단체(광명시·구로구) 간 환경기초시설 빅딜 정책사례」, 중앙공무원교육원.
- 이동우 외(2013), 「지역통합 지방분권을 통한 상생적 국토지역 정책방안」, 국토연구원.
- 이순자 외(2011), 「공정사회를 향한 지역개발사업 갈등관리 실태평가 및 실효성 제고방안 연구」, 국토연구원.
- 이용환 외(2008), 「광역 주민기피시설 갈등해소 및 주민지원 방안 연구」, 경기개발연구원.
- 이원섭 외(2005), 「통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(III) - 제도기반 구축을 중심으로」, 국토연구원.
- 이원섭 외(2015), 「지역행복생활권 발전계획 효율화방안」, 지역발전위원회.
- 이종수 외(2012), 「새 행정학」, 서울: 대영출판사.
- 이홍배 외(2008), 「지역재창조제도의 범제화 및 운영 방안 연구」, 동의대학교.
- 전형준 외(2015), 「군 공항 이전 관련 갈등해소 시나리오 분석과 정책제언 연구」, 단국대학교 산학협력단 분쟁해결연구센터.
- 전주상 외(2015), 「국가갈등조정시스템 개선방안 연구」, (사)서울행정학회.
- 정주용(2004), “성공적 갈등해결전략으로써 협상의 성공요인: 환경기초시설 빅딜사례를 중심으로”, 「정부학연구」, 10(1).

- 정홍상·주재복·하혜수(2014), “지방정부 간 지역갈등 분석 틀 설계 및 이의 적용”, 『한국행정학보』, 48(3).
- 정희남 외(2008), 「국책사업의 갈등해결을 위한 보상제도 개선방안 연구」, 국토연구원.
- 조만형·김이수(2009), “협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구: 광명시와 구로구간 환경기초시설 빅딜사례를 중심으로”, 『한국사회와 행정연구』, 2b(2).
- 조성호 외(2008), 「수도권 광역행정의 효율적 수행을 위한 경기도 기구 개선방안」, 경기개발연구원.
- 조승현 외(2007), “협력적 로컬거버넌스의 형성 요인에 관한 연구-전주천 자연형 하천 조성사업을 중심으로”, 『정치정보연구』, 10(1).
- 조응래(2004), 「경기도 대중교통관리기구 설립방안에 관한 연구」, 경기개발연구원.
- 조응래(2006), “수도권 광역버스의 운영체계 개선방안”, 『교통기술과 정책』, 3(4).
- 조응래 외(2012), “지방정부의 효율적 운영과 광역행정의 방향”, 『경기개발연구원 이슈&진단』, 85.
- 조응래·이춘용(2005), 「공공참여를 통한 도로사업의 갈등관리방안」, 국토연구원.
- 주재복(2013), 「중앙-지방 간 협력체계 강화방안」, 한국지방행정연구원.
- 주재복 외(2005), 「지역갈등의 현황 및 정책과제」, 경제·인문사회연구회.
- 주재복(2011), “지방자치단체간 협력적 거버넌스 구축방안”, 『지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계방안』, 한국지방행정연구원.
- 주재복·김건위(2010), 「자치단체 분쟁·갈등의 해결지원 강화방안」, 한국지방행정연구원.
- 주재복·심준섭(2016), “국책사업을 둘러싼 중앙-지방 간 갈등요인분석: 제주해군기지 건설사업 사례를 중심으로”, 『2016년 한국사회 갈등진단 및 효과적인 갈등관리를 위한 제언』, 한국갈등학회·한국지방행정연구원 공동 동계학술대회.
- 주재복·한부영(2006), 「갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안」, 한국지방행정연구원.
- 지역발전위원회(2012), 「시군간 연계협력 활성화를 위한 재정인센티브 방안」, 한국지방재정학회.
- 지역발전위원회(2013), 「지역행복생활권 추진전략(안)」.
- 지역발전위원회(2016), 「2016년 지역행복생활권 선도사업(연계협력사업) 가이드라인」.
- 차미숙(1999) 「지역간 연계개발 촉진을 위한 광역행정방식 연구」, 국토연구원.
- 차미숙(2016), “인구감소시대 일본의 지방창생전략과 지역공간구조 재편방안”, 『국토정책 Brief』, 555.
- 차미숙 외(1999), 「지역협력계획제도 도입방안 연구」, 국토연구원.

- 차미숙 외(2003), 「지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구」, 국토연구원.
- 차미숙 외(2010), 「지역경쟁력 강화를 위한 지역발전계획제도 운영실태와 개선방안」, 국토연구원.
- 차미숙 외(2014), 「지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 방안 연구」, 국토연구원.
- 천안시(2015), 「천안아산중추도시생활권발전계획」
- 최승범(2009), “평택미군기지를 둘러싼 지역사회 갈등의 전개과정과 이의 해소를 위한 도시 거버넌스의 발전방향”, 「한국정책연구」, 9(1).
- 최현선(2012), 「상생발전을 위한 지방정부간 재정거버넌스에 관한 사례연구」, 한국지방세연구원.
- 최홍석·주재복·홍성만·주경일(2004), 「공유재와 갈등관리」, 박영사.
- 하혜수 외(2014), “지방정부간 윈윈협상을 위한 모형의 개발과 적용에 관한 연구”, 「한국행정학보」, 48(4).
- 한승준(2006), “지방정부간 관계의 거버넌스 구축에 관한 연구 - 수도권교동조합을 중심으로”, 「한국행정학보」, 40(4).
- 한영주(2007), 「서울시 갈등사례실태분석과 갈등관리방안 - 강남순환도시고속도로 사례포함」, 서울연구원.
- 한표환(1997), 「광역개발사업의 효율적 추진을 위한 자치단체간 협력방안」, 한국지방행정연구원.
- 한표환(1999), 「지방자치단체 지역개발사업의 평가체계 및 기법개발」, 한국지방행정연구원.
- 한표환 외(2002), 「자치단체 간 협력사업 활성화 방안」, 한국지방행정연구원.
- 한국해양수산개발원(2010), 「항만재개발에 따른 갈등요소 도출 및 사전방지대책 수립」.
- 허철행 외(2012), “지역갈등의방안: 동남권 신공항 사례를 중심으로 원인과 해소”, 「지방정부연구」, 16(1)
- 행정자치부(2008), 「지역협력사업 유형화 및 갈등해결방안 연구」, 환경분쟁연구소.
- 행정자치부(2016), 「2016년도 지방자치단체 광역행정 업무편람」.
- 황기연·나태준(2005), “청계천 복원사업의 갈등관리 사례분석”, 「서울도시연구」, 6(4).
- 홍성만 외(2008), 「공공갈등관리 기능 및 조직체계 재설계방안」, (사)한국정책학회.
- Agranoff, Robert and Valerie A. Lindsay(1983), “Intergovernmental Management: Perspectives from Human Services Problem Solving at the Local Level”, Public Administration Review, 43(May/June).

- Agranoff, Robert(2001), *Managing Within the Matrix: Do Collaborative Intergovernmental Relations Exist?* Publius: The Journal of Federalism.
- Ansell, C., & Gash, A.(2008). "Collaborative governance in theory and practice", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- Bradley, R. H.(1998), "Managing major metropolitan areas: Applying collaborative planning and negotiation techniques", *Mediation Quarterly*, 20.
- Clark, G. L.(1984), "A theory of local autonomy", *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2).
- Deutsch, M.(1973), *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Process*, New Haven, London: Yale University Press.
- Duscik, D.(1978), *Electricity Planning and the Environment: Toward a New Role for Government in the Decision Process*, Ph.D. dissertation, Department of Civil Engineering, MIT, Cambridge, MA.
- Fischer, John(1994), "Local Governments and Alternative Dispute Resolution, New Solutions to Environmental Problems", *Public Management*(August).
- Fisher, R.(1983), "Negotiating power: Getting and Using influence", *American Behavioral Scientist*, 27(2).
- Godschalk, David R.(1992), "Negotiating Intergovernmental Development Policy Conflict: Practice-Based Guidelines", *Journal of the American Planning Association*, 58.
- Gwartney, P. A, Fessenden L. & Landt, G.,(2002), "Measuring the Long-Term Impact of a Community Conflict Resolution Process: A Case Study Using Content Analysis of Public Documents", *Negotiation Journal*, 18(1).
- Leslie R. Alm and Stephanie(1996), "The Rural-Urban Environmental Conflict in the American West: A Four-State Study", *Spectrum*, 69(4/Fall).
- Morto Deutsch, Peter T. Coleman, Eric C. Marcus(2006), *The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice* (2nd edition), Jossey-Bass.
- Peter Vincent-Jones & A. Harries(1996). "Conflict and Co-operation in Local Authority", *Local Government Studies*, 22(4).

- Pondy, L.R.(1967), “Organizational Conflict: Concepts and Models”, *Administrative Science Quarterly*, 12(3).
- Susskind, L. E. & C. Ozawa(1984), “Mediated negotiation in the public sector: the planner as mediator”, *Journal of Planning Education and Research*, 4(1).
- Susskind, L. E.(1987), *Breaking the Omnipotence: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, New York: Basic Books.
- Thomas, K.W.(1979), Organizational conflict. In S. Kerr (Ed.), *Organizational behavior* (pp. 151-184). Columbus. OH: Grid Publishing.
- Thompson & Perry.(2006), “Collaboration Processes: Inside the Black Box”, *Public Administration Review*, December 2006(Special Issue).
- Wall, Jr. J. A & Ronda Roberts Callister(1995), “Conflict and Its Management”, *Journal of Management*, 21(3).
- Walton, R. E. and J. Dutton(1969), “The Management of Interdepartmental Conflict: A Model and Review”. *Administrative Science Quarterly*, 14(1).
- Wood, Donna, and Barbara Gray(1991), “Toward a Comprehensive Theory of Collaboration”, *Journal of Applied Behavioral Science*, 27(2): 139-62.

■ ■ Abstract

Managing Conflicts on Regional Development Projects between Local Governments

Since the mid-1980s, our society have experienced wide transformations in political, economic and social systems. The rapid democratization and local autonomy system may be typical examples. However, we have also faced several conflicts in diverse public policy area, and local governments' conflicts on local developmental issues are maybe one of easy-found cases. In spite of the recent introduction of the 'HOPE project' by the Park's administration, whose main goal was to facilitate cooperations between local governments for shared developmental projects and, thereby, fundamentally enhance living quality for all populations, local governmental conflicts have also increased. Then, what are the main issues and developmental dynamics of local development conflicts, and what are the supportive systems that have contributed to the successful management of local development conflicts? This study focuses on the conflictual situations on local development projects promoted by two or several local governments, and purposes to provide alternative strategies to successfully manage' conflicts and then facilitate cooperations between local governments.

Chapter 2 reviews diverse theories and discussions on local development projects, which are promoted by two or several local governments. First of all, the paper defines the concept of local governments cooperation, and overviews theories of local and regional cooperation. In particular, since the notion of regional cooperation is closely related with the issue of regional conflict between related local governments, this paper also provides a brief review on the concept and theory of local conflicts.

Chapter 3 overviews the current institutional setting on regional coopertaion projects. This includes formal institutions that supports local governments'cooperaion with the operational status as well as conflict management policies between local governments. This chapter also examines the local development conflicts between local governments in terms of the main agents,

contents, and issues of conflict, by which problems in the institutional setting are exposed.

Chapter 4 employs in-depth case studies on four local development conflict cases: Environmental infrastructure big deal between Gwangmyeong and Guro-gu, Multi-complex center between Cheonan and Asan, Reformation of public transportation system in Seoul Metropolitan area, and Gangnam expressway. First of all, the study categorizes local development projects by stages (proposal and planning, execution, operation and management), and the main issue, conflict mediation and management strategies, and supportive systems in each stages are examined. By doing so, the study aims to find common strategies for the successful conflict management shared by four cases.

Finally, chapter 5 suggests successful conflict management strategies that would help local governments to manage local development conflicts: participatory conflict management, collaborative conflict management, systematic and continuous conflict management. The study also proposes alternatives for institutional reformation on local development projects, which could be approached in the central and local government levels.