

# 중앙-지방 간 협력체계 강화방안

Strategies to Strengthen Cooperation System  
between Central and Local Governments

2013. 12

연구자

주재복(연구위원)

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

## 서 문

지방분권 시대는 중앙정부가 지방자치단체의 협력 없이 일방적으로 정책을 결정하고 집행하는 국정운영방식으로는 한계가 있다. 지금까지와 같이 중앙정부 주도의 국정운영, 그리고 중앙과 지방의 대립과 갈등이 지속된다면, 효과적이고 효율적인 국정운영은 어려울 것이다. 따라서 국정운영 과정에서 발생하는 중앙-지방 간 갈등을 예방하고, 상호 협력을 통하여 미래 지향적인 중앙-지방 간 관계를 구축할 필요성이 대두되고 있다. 본 연구의 목적은 이러한 문제인식 하에서 중앙과 지방 간 협력체계를 강화하는 방안을 제시하고자 하였다. 이를 위하여 중앙-지방 간 협력체계의 실태 및 협력체계에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 본 연구의 분석결과 현재의 참여제도와 조정제도로는 중앙-지방 간 협력을 담보하기에는 한계가 있었다. 또한 중앙-지방 간 참여제도 및 조정제도의 운영과정에서도 참여성, 투명성, 책임성 요인 등 주요 협력요인이 작동하고 있지 않았다. 따라서 정부3.0 시대의 중앙-지방 간 소통 및 협력을 강화하기 위하여 중앙-지방 간 협력제도를 공식화하고, 지방의 실질적인 참여를 보장하고, 중앙과 지방 간 신뢰를 형성하는 방향으로 협력제도를 개선해 나가야 한다. 본 연구는 이러한 논의를 바탕으로 지방자치단체 협의체의 국정참여 법제화, 갈등관리기본법의 제정, 지방영향평가제도의 도입을 정책적 제언으로 제시하고 있다. 중앙과 지방 간 소통과 협력이 중요한 현 시점에서 중앙-지방 간 협력방안을 구체적으로 제시하였다는 점에서 본 연구는 의미가 매우 크다. 본 연구가 중앙-지방 간 소통 및 협력을 활성화하는 초석이 되기를 기대한다. 마지막으로 창의적인 연구를 성실하게 수행한 연구자의 노고에 감사를 드린다.

2013년 12월

한국지방행정연구원장 이 승 중

## 요 약

민선 지방자치제의 정착과 지방분권을 강화하기 위한 그 동안의 노력에도 불구하고 중앙과 지방의 관계는 아직까지 상생적·협력적이기 보다는 상호 대립적이고 갈등적인 경향을 보이고 있다. 또한 민선 지방자치제가 실시된 지 20여 년이 되어 가지만, 아직까지도 중앙 주도의 국정운영으로 인하여 지방의 불만이 높은 상태이다. 지방분권 시대에 중앙정부가 지방의 협력 없이 일방적으로 정책을 결정하고 집행하는 것에는 한계가 있다. 지금까지와 같이 중앙정부 주도의 국정운영과 중앙정부와 지방정부의 대립과 갈등이 지속된다면, 효과적이고 효율적인 국정운영은 어려울 것이다.

따라서 국정운영과정에서 발생하는 중앙과 지방 간 갈등을 예방하고, 중앙과 지방 간 상생·협력을 통하여 미래 지향적인 중앙-지방 간 협력관계를 구축할 필요성이 대두되고 있다. 결국 국가의 정책이 효과적이고 효율적으로 결정되고 집행되기 위해서는 중앙과 지방 간 갈등을 사전에 예방하고, 중앙과 지방 간 상호 협력관계를 구축할 필요가 있다. 특히, 박근혜 정부가 추진하고 있는 정부 3.0의 핵심이 소통과 협력이라는 점을 고려할 때, 중앙과 지방 간 소통과 협력은 매우 중요한 과제임을 알 수 있다.

본 연구의 목적은 이러한 문제인식 하에서 중앙과 지방 간 협력체계를 강화하는 방안을 도출하고자 하였다. 이를 위하여 먼저 중앙과 지방 간 협력체계에 대한 이론적 검토를 통하여 중앙-지방 간 협력체계를 분석할 수 있는 분석틀을 제시하였다. 둘째, 우리나라의 중앙-지방 간 협력에 대한 현황 및 실태를 분석하고, 이를 토대로 중앙-지방 간 협력제도의 문제점을 도출하였다. 셋째, 실태 분석과 더불어 중앙-지방 간 협력체계 분석틀을 가지고 중앙-지방 간 협력제도를 분석하였다. 넷째, 중앙-지방 간 갈등사례에 대한 분석을 통하여 중앙-지방 간 협력의 저해 요인을 도출하였다. 특히, 갈등조정제도인 행정협의조정위원회를 통한 갈등조정사례

와 국책사업 추진과 관련된 중앙-지방 간 갈등사례를 분석하였다. 다섯째, 이론적 검토와 실태 분석, 그리고 협력 요인과 갈등 요인에 대한 심층 분석을 토대로 중앙-지방 간 협력체계를 강화할 수 있는 방안을 제시하고, 협력체계 강화를 위하여 필요한 정책적 제언을 제시하였다.

중앙-지방 간 협력체계의 실태 및 협력체계에 영향을 미치는 요인을 분석해 본 결과 중앙-지방 간 참여제도와 조정제도 모두 중앙-지방 간 협력을 담보하기에는 한계가 있다는 점을 알 수 있었다. 먼저 국정과정에 대한 지방의 참여는 매우 미흡함을 알 수 있었다. 현재의 참여제도는 정책 건의 수준에 머무르고 있으며, 따라서 실질적인 국정참여라고 하기에는 한계가 있었다. 또한 중앙-지방 간 조정제도의 경우에는 제도화는 되어 있지만, 현재의 제도가 실질적인 기능을 하지 못하고 있었다. 분석 결과를 토대로 중앙-지방 간 협력체계의 강화방안을 제도적 방안과 운영적 방안으로 구분하여 제시하면 다음과 같다.

먼저 조정제도의 경우 제도적 측면에서 지방자치단체의 국정참여를 법제화할 필요가 있다. 현재와 같이 안전행정부 장관을 통한 의견 제출은 구속력이 없으며, 수용 여부가 전적으로 중앙부처의 결정에 달려 있다. 따라서 일본에서 운영하고 있는 “국가와 지방자치단체 간 협의의 장”을 우리나라에서도 법제화할 필요가 있다. 즉, 대통령과 관계 중앙부처 장관, 그리고 지방4단체협의회의 대표로 구성되는 중앙-지방 협의체를 법제화할 필요가 있다. 또한 갈등조정제도의 경우에는 우선적으로 행정협의조정위원회가 독립성을 확보하고, 위원회의 결정에 대한 이해당사자들의 신뢰 회복이 가능해야 한다. 따라서 행정협의조정위원회의 독립성을 확보하는 방향으로 지방자치법을 개정해야 한다. 프랑스의 경우 공공토론위원회가 2002년 독립적인 기구로 설립되어 처리 건수가 크게 늘어났다는 점은 의미가 있다. 따라서 행정협의조정위원회도 독립적인 기구로 운영하고, 예방기능을 포함하여 기능을 강화하는 방향으로 법 개정이 필요하다.

다음으로 중앙-지방 간 협력 및 조정제도를 운영하는 과정에서 참여성, 투명성, 책임성을 확보하기 위해서는 다음과 같은 개선 방안이 검토되어야 한다. 먼저 정책의 입안 단계부터 지방자치단체의 참여를 보장하기 위해서는 현재 유명무실한 갈등영향평가를 내실화하거나, 아니면 지방영향평가제도를 도입할 필요가 있다.

둘째, 제도의 운영과정이 투명하여야 한다. 먼저 중앙과 지방이 상호 합의된 운영 규칙과 절차를 마련하고, 제도가 공정하게 운영할 수 있도록 관련 규정을 명확히 하여야 한다. 또한 운영과정에서 정확한 정보를 제공하고 상호 정보를 공유하여야 한다는 점을 명시하여야 한다. 마지막으로 중앙과 지방의 역할과 책임을 명확히 하여야 한다.

마지막으로 갈등조정사례와 갈등해결사례에 대한 분석을 통하여 중앙-지방 간 협력체계에 영향을 미치는 요인들을 구체적으로 살펴보았다. 갈등사례 분석결과 중앙-지방 간 갈등 조정 및 해결을 위한 공식적인 기구는 존재하지만, 현재의 기구로는 갈등 조정 및 해결 능력에 대한 실효성이 낮은 것으로 나타났다. 협력체계의 과정적 요인 중 참여성의 경우에는 갈등 조정 및 해결과정에 이해당사자를 적극적으로 참여시키지 않는 것으로 나타났다. 또한 투명성의 경우에도 절차적 정당성에 문제가 있는 것으로 나타났으며, 갈등 조정 및 해결과정에서 정보를 공개하고 공유하는 정도가 낮은 것으로 나타났다. 마지막으로 책임성의 경우 당사자 간 신뢰의 수준이 낮으며, 제3자 조정기구에 대해서도 불신이 매우 높은 것으로 나타났다.

결국 중앙-지방 간 협력실태 및 갈등실태에 대한 분석결과 현재의 중앙-지방 간 소통 및 협력제도는 국정과정에 대한 지방의 참여와 협력을 담보하기에는 한계가 있다는 점을 알 수 있었다. 따라서 정부3.0 시대의 중앙-지방 간 소통 및 협력을 강화하기 위해서는 중앙-지방 간 협력제도를 공식화하고, 지방의 실질적인 참여를 보장하고, 그리고 중앙과 지방 간 신뢰를 형성하는 방향으로 중앙-지방 간 협력제도를 개선해 나가야 할 것으로 보인다. 이러한 관점에서 본 연구에서는 중앙-지방 간 협력 강화를 위한 정책과제로 지방자치단체 국정참여의 법제화, 갈등관리기본법의 제정, 지방영향평가제도의 도입을 정책으로 제안하였다.

본 연구는 먼저 중앙-지방 간 참여제도와 조정제도의 운영 실태를 종합적으로 분석하여 국정과정에 대한 지방의 참여제도와 중앙-지방 간 갈등조정제도의 개선 필요성 논리를 제시하였다는 점에서 의의가 있다. 둘째, 지방자치단체의 국정참여 제도 뿐만 아니라 중앙-지방 간 갈등조정제도의 실태를 구체적으로 분석하였다는 점에서 의의가 있다. 셋째, 본 연구는 중앙-지방 간 갈등 조정 및 해결사례의 분석을 통하여 갈등의 조정과정에서 어떤 요인들이 작용하여야 갈등의 해결에 도움이

되는지를 실증적으로 도출하였다는 점에서 의의가 있다. 마지막으로 정부3.0 시대의 중앙-지방 간 소통 및 협력을 강화하기 위하여 중앙-지방 간 협력제도를 공식화하고, 지방의 실질적인 참여를 보장하고, 그리고 중앙과 지방 간 신뢰를 형성하는 방향으로 중앙-지방 간 협력체계를 강화해 나가야 한다는 점을 실증적으로 도출하였다는 점이다. 그러나 본 연구는 중앙-지방 간 협력체계에 영향을 미치는 정치적 요인, 역사적 요인 등 외부의 환경적 요인을 고려하지 못하였다는 점, 그리고 갈등 사례와 협력사례를 비교하여 분석하지 못하였다는 점 등에서 한계가 있다.





제1장 서론 ..... 1

    제1절 연구의 필요성 및 목적 ..... 1

    제2절 연구의 범위 및 방법 ..... 2

    제3절 연구의 체계도 ..... 4

제2장 이론적 배경 및 분석틀 ..... 6

    제1절 중앙-지방 관계론 ..... 6

        1. 중앙-지방 관계론의 의미 ..... 6

        2. 중앙-지방 간 관계의 유형 ..... 8

        3. 중앙-지방 관계론의 시사점 ..... 11

    제2절 중앙-지방 간 협력적 거버넌스 ..... 12

        1. 중앙-지방 간 협력의 의미 ..... 12

        2. 중앙-지방 간 협력적 거버넌스의 의미 ..... 14

        3. 중앙-지방 간 협력적 거버넌스 요인 ..... 16

        4. 중앙-지방 간 협력적 거버넌스의 시사점 ..... 18

    제3절 중앙-지방 간 협력에 대한 선행연구 검토 ..... 19

        1. 중앙-지방 간 관계에 대한 선행연구 ..... 20

        2. 중앙-지방 간 협력 및 갈등에 대한 선행연구 ..... 21

        3. 선행연구의 시사점 ..... 24

    제4절 연구의 분석틀 ..... 25

        1. 기본 방향 ..... 25

2. 협력제도 요인 .....	26
3. 협력과정 요인 .....	27
4. 연구의 분석틀 .....	28
<b>제3장 중앙-지방 간 협력제도 실태 분석 .....</b>	<b>29</b>
<b>제1절 지방자치단체의 국정참여제도 실태 분석 .....</b>	<b>29</b>
1. 지방자치단체의 국정참여 현황 .....	29
2. 지방자치단체 4단체 협의회의 국정참여 현황 .....	32
3. 지방자치단체 국정참여제도의 문제점 .....	38
<b>제2절 중앙-지방 간 조정제도 실태 분석 .....</b>	<b>40</b>
1. 중앙-지방 간 조정제도 현황 .....	40
2. 행정협의조정위원회의 운영 현황 .....	42
3. 행정협의조정위원회 제도의 문제점 .....	45
<b>제3절 외국의 중앙-지방 간 협력제도 분석 .....</b>	<b>47</b>
1. 주요 국가의 지방참여제도 .....	47
2. 주요 국가의 갈등조정제도 .....	53
3. 외국 제도의 시사점 .....	59
<b>제4장 중앙-지방 간 갈등 실태 분석 .....</b>	<b>61</b>
<b>제1절 공공갈등의 현황 분석 .....</b>	<b>61</b>
1. 공공갈등관리의 방향 .....	61
2. 공공갈등의 현황 분석 .....	64
3. 공공갈등의 유형별 분석 .....	65
<b>제2절 중앙-지방 간 갈등조정사례 분석 .....</b>	<b>71</b>
1. 사례의 개요 .....	72
2. 갈등의 전개과정 .....	73

3. 갈등조정과정에서의 주요 쟁점 .....	76
4. 갈등조정사례의 시사점 .....	78
<b>제3절 중앙-지방 간 국책사업 갈등사례 분석 .....</b>	<b>79</b>
1. 사례의 개요 .....	80
2. 갈등의 전개과정 .....	81
3. 갈등해결과정에서의 주요 쟁점 .....	84
4. 갈등사례의 시사점 .....	87
<b>제5장 중앙-지방 간 협력체계 요인 분석 .....</b>	<b>89</b>
<b>제1절 중앙-지방 간 협력체계의 성과 분석 .....</b>	<b>89</b>
<b>제2절 중앙-지방 간 협력제도의 요인 분석 .....</b>	<b>91</b>
1. 제도적 요인 분석 .....	91
2. 과정적 요인 분석 .....	92
<b>제3절 중앙-지방 간 갈등사례의 요인 분석 .....</b>	<b>94</b>
1. 제도적 요인 분석 .....	94
2. 과정적 요인 분석 .....	95
<b>제4절 종합적 분석 .....</b>	<b>98</b>
<b>제6장 중앙-지방 간 협력체계 강화방안 .....</b>	<b>100</b>
<b>제1절 중앙-지방 간 협력체계 강화 방향 .....</b>	<b>100</b>
1. 중앙-지방 간 협력제도의 공식화 .....	100
2. 지방의 실질적인 참여 보장 .....	101
3. 중앙과 지방 간 신뢰 형성 .....	102
<b>제2절 중앙-지방 간 협력체계 강화를 위한 정책적 제언 .....</b>	<b>103</b>
1. 지방자치단체의 국정참여 법제화 .....	103
2. 갈등관리기본법 제정 .....	104

---

3. 지방영향평가제도 도입 .....	105
<b>제7장 결 론</b> .....	108
제1절 연구의 요약 .....	108
제2절 연구의 함의 .....	110
<b>【참고문헌】</b> .....	112
<b>【Abstract】</b> .....	117



〈표 2-1〉 협력과정과 조정과정의 비교 ..... 13

〈표 2-2〉 공공행정, 신공공관리, 신거버넌스의 비교 ..... 15

〈표 2-3〉 중앙-지방 간 갈등에 관한 사례연구 ..... 22

〈표 2-4〉 중앙-지방 간 협력적 거버넌스에 대한 사례연구 ..... 23

〈표 3-1〉 지방자치단체 국정참여 제도의 종류 ..... 29

〈표 3-2〉 중앙과 지방 간 참여를 통한 협력제도의 주요 내용 ..... 30

〈표 3-3〉 지방자치법 관련규정 ..... 33

〈표 3-4〉 전국시도지사협의회 의견제출 현황 ..... 34

〈표 3-5〉 전국시·도의회회장협의회 정책건의 사항 현황 ..... 36

〈표 3-6〉 전국시장군수구청장협의회 일반 정책건의 처리 현황 ..... 36

〈표 3-7〉 전국시장군수구청장협의회 공동 회장단 정책건의 사항 현황 ..... 37

〈표 3-8〉 민선 5기 전국시군자치구의회의장협의회 주요 활동 ..... 38

〈표 3-9〉 중앙정부와 지방자치단체간 갈등관리제도 ..... 41

〈표 3-10〉 행정협의조정위원회 운영실적 ..... 44

〈표 3-11〉 행정분쟁해결법과 협상에 의한 규칙제정법 비교 ..... 54

〈표 4-1〉 도로 및 교통시설의 설치 및 운영 관련 갈등사례 현황 ..... 66

〈표 4-2〉 지역개발 및 공공시설의 유치 관련 갈등사례 현황 ..... 67

〈표 4-3〉 행정관할권 및 경계조정 관련 갈등사례 현황 ..... 68

〈표 4-4〉 비선호시설의 입지 및 운영 관련 갈등사례 현황 ..... 69

〈표 4-5〉 수자원의 보전 및 이용 관련 갈등사례 현황 ..... 70

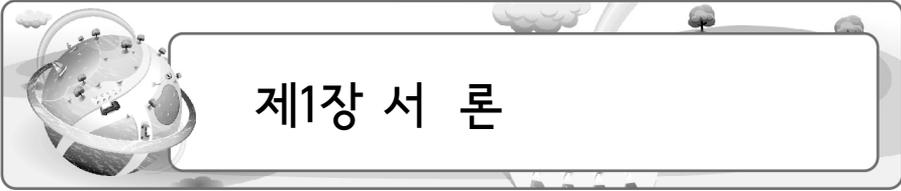
〈표 4-6〉 명칭변경 등 일반행정 관련 갈등사례 현황 ..... 71

〈표 6-1〉 지방영향평가 대상 예시 ..... 106



## 그림 목 차

〈그림 1-1〉 연구의 체계도 .....	5
〈그림 2-1〉 Ansell · Gash의 협력적 거버넌스 모형 .....	17
〈그림 2-2〉 연구의 분석틀 .....	28
〈그림 3-1〉 “국가와 지방의 협의의 장”의 참여자 .....	50
〈그림 4-1〉 연도별 갈등발생 현황 .....	65



## 제1장 서론

### 제1절 연구의 필요성 및 목적



지방자치와 지방분권 시대에는 중앙과 지방 간 상호 협력이 국정운영의 중요한 성공 요인으로 대두되고 있다. 민선 지방자치제의 정착과 지방분권을 강화하기 위한 그 동안의 노력에도 불구하고 중앙과 지방의 관계는 아직까지 상생적·협력적이기 보다는 상호 대립적이고 갈등적인 경향을 보이고 있다. 또한 우리나라는 민선 지방자치가 실시된 지 20여 년이 되어가지만, 아직까지도 중앙 주도의 국정운영으로 인하여 지방의 불만이 높은 상태이다. 지방자치제의 실시와 지방분권특별법의 제정 등의 노력에도 불구하고 중앙과 지방 간의 관계는 여전히 계층적이며 강압적인 측면이 강하다는 연구결과도 있다(최봉기, 2011). 지방분권 시대에 중앙정부가 지방의 협력 없이 일방적으로 정책을 결정하고 집행하는 것에는 한계가 있다. 지금까지와 같이 중앙정부 주도의 국정운영과 중앙정부와 지방정부의 대립과 갈등이 지속된다면, 효과적이고 효율적인 국정운영은 어려울 것이다.

따라서 국정운영과정에서 발생하는 중앙과 지방 간 갈등을 예방하고, 중앙과 지방 간 상생·협력을 통하여 미래 지향적인 중앙-지방 간 협력관계를 구축할 필요성이 대두되고 있다. 현재 중앙-지방정부 갈등의 심각 수준에 대한 조사결과를 보면(김재일 외, 2012), 중앙정부와 지방정부 공무원의 59%가 갈등이 심각한 수준이라고 답하고 있으며, 심각하지 않다는 답변은 5.2%에 불과한 것으로 나타났다. 실제로 영유아 보육료를 둘러싼 갈등, 취득세 인하와 지방소비세 인상을 둘러싼 갈등, 그리고 제주 해군기지 건설을 둘러싼 갈등, 밀양 송천탑 공사를 둘러싼 갈등 등 다양한 중앙-지방 간 갈등이 지속되고 있다. 결국 국가의 정책이 효과적이고

효율적으로 결정되고 집행되기 위해서는 중앙과 지방 간 갈등을 사전에 예방하고, 중앙과 지방 간 상호 협력관계를 구축할 필요가 있다. 특히, 박근혜 정부가 추진하고 있는 정부 3.0의 핵심이 소통과 협력이라는 점을 고려할 때, 중앙과 지방 간 소통과 협력은 매우 중요한 과제임을 알 수 있다.

본 연구의 목적은 이러한 문제인식 하에서 중앙과 지방 간 협력체계를 강화하는 방안을 도출하고자 한다. 이를 위하여 먼저 중앙과 지방 간 협력체계에 대한 이론적 검토를 통하여 중앙-지방 간 협력체계를 분석할 수 있는 분석틀을 제시한다. 둘째, 우리나라의 중앙-지방 간 협력에 대한 현황 및 실태를 분석하고, 이를 토대로 중앙-지방 간 협력실태의 문제점을 도출한다. 셋째, 실태 분석과 더불어 중앙-지방 간 협력체계 분석틀을 가지고 중앙-지방 간 협력제도를 분석하고자 한다. 넷째, 중앙-지방 간 갈등사례에 대한 분석을 통하여 중앙-지방 간 협력의 저해 요인을 도출한다. 특히, 갈등조정제도인 행정협의조정위원회를 통한 갈등조정사례와 국책사업 추진과 관련된 중앙-지방 간 갈등사례를 분석한다. 다섯째, 이론적 검토와 실태 분석, 그리고 협력 요인과 갈등 요인에 대한 심층 분석을 토대로 중앙-지방 간 협력체계를 강화할 수 있는 방안을 제시한다. 마지막으로 중앙-지방 간 협력체계 강화를 위하여 필요한 정책적 제언을 하고자 한다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법



본 연구에서는 연구 범위를 다음과 같이 설정하고자 한다. 먼저 중앙-지방 간 협력에 대한 이론적 논의를 통하여 중앙-지방 간 협력체계를 설명하는 분석틀을 제시하고자 한다. 이론적 논의에서는 중앙-지방 관계론, 협력적 거버넌스 이론, 중앙-지방 간 협력 요인 등 중앙-지방 간 협력체계와 관련된 문헌연구를 통하여 연구의 분석틀을 제시한다.

둘째, 우리나라의 중앙-지방 간 협력에 대한 현행 법·제도 운영 실태 및 문제점을 분석한다. 중앙-지방 간 협력제도를 참여제도와 조정제도로 구분하여 살펴본

다. 참여제도의 경우 국회 입법과정, 정부의 정책과정에 대한 지방자치단체의 참여제도 현황 및 문제점, 행정부지사·부시장 회의 등 정례적인 의견수렴 협의체의 현황 및 문제점, 그리고 전국 시·도지사 협의회 등 지방자치단체 전국협의체의 국정참여 현황 및 문제점 분석한다. 그리고 조정제도의 경우 중앙-지방 간 조정제도의 현황, 그리고 중앙-지방 간 대표적인 조정제도의 하나인 행정협의조정위원회를 분석한다. 또한 일본, 영국 및 미국의 중앙-지방 간 협력 및 조정을 위한 법·제도 등 외국의 협력제도에 대한 연구를 통하여 한국에서의 시사점을 도출한다.

셋째, 본 연구에서 제시하고 있는 중앙-지방 간 협력체계 분석틀에 기반 하여 중앙-지방 간 협력 요인을 심층적으로 분석한다. 중앙-지방 간 국정참여제도 및 갈등조정제도에 대한 분석, 그리고 갈등조정제도를 통한 갈등조정사례와 국가정책이나 국책사업 등과 관련된 갈등사례를 분석하여 중앙-지방 간 협력 요인을 도출한다.

마지막으로 중앙-지방 간 협력제도 및 사례에 대한 심층적인 분석을 통하여 중앙-지방 간 협력 및 갈등의 요인을 도출하고, 이러한 요인을 토대로 중앙-지방 간 참여제도와 조정제도의 개선방안을 도출한다. 그리고 이러한 개선방안을 종합하여 중앙-지방 간 협력체계의 강화방안을 제시한다.

본 연구의 주요 연구방법은 문헌연구, 사례연구, 면접조사 등이다. 먼저 문헌연구의 경우 중앙-지방 간 협력에 대한 국내외 문헌 연구 및 중앙-지방 간 협력제도 관련 자료의 분석이다. 둘째, 우리나라의 중앙-지방 간 협력 및 갈등 관련 사례연구, 그리고 주요 선진국의 중앙-지방 간 협력체계에 대한 사례 연구를 수행한다. 셋째, 전문가 워크숍, 전문가 면접 등을 통하여 중앙-지방 간 협력체계의 문제점과 강화방안, 그리고 정책 과제를 도출하고자 한다.

### 제3절 연구의 체계도



본 연구의 목적은 중앙-지방 간 협력체계 강화방안을 제시하는 것이다. 이를 위하여 제2장에서는 중앙-지방 간 협력체계에 대한 이론적 검토를 하고자 한다. 특히, 중앙-지방 간 관계론, 중앙-지방 간 협력적 거버넌스 이론을 살펴보고, 중앙-지방 간 협력적 거버넌스의 관점에서 중앙-지방 간 협력에 영향을 미치는 요인을 살펴보고자 한다. 그리고 이론한 논의를 토대로 중앙-지방 간 협력체계의 분석틀을 제시하고자 한다.

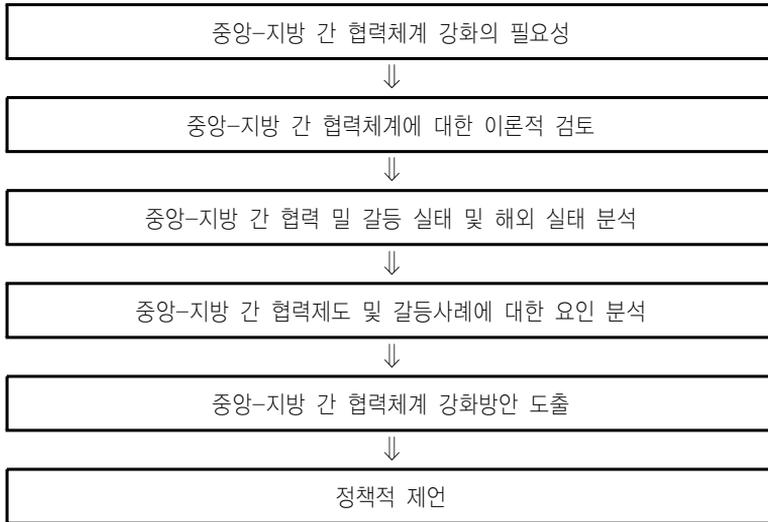
제3장에서는 중앙-지방 간 협력제도의 현황 및 운영실태를 분석하고자 한다. 지방자치단체의 국정 참여 실태와 중앙-지방 간 조정제도의 운영실태를 살펴본다. 그리고 주요 선진국의 중앙-지방 간 협력제도와 갈등조정제도의 운영 실태를 분석한다.

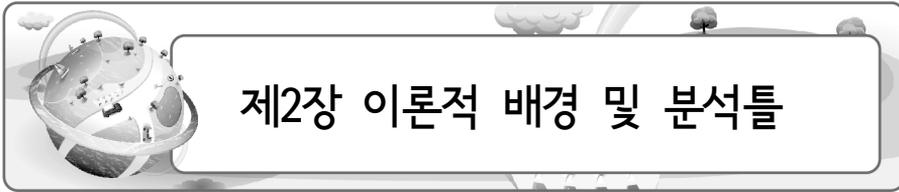
제4장에서는 중앙-지방 간 갈등사례에 대하여 분석한다. 특히, 갈등조정제도인 행정협의조정위원회를 통한 갈등조정사례와 국책사업 추진과 관련된 중앙-지방 간 갈등사례를 분석한다.

제5장에서는 제2장에서 제시한 분석틀을 가지고 중앙-지방 간 협력 요인을 심층적으로 분석하고자 한다. 중앙-지방 간 참여제도에 영향을 미치는 요인을 도출하고, 그리고 중앙-지방 간 갈등사례에 대한 분석을 통하여 중앙-지방 간 갈등조정제도에 영향을 미치는 요인을 도출해 보고자 한다.

마지막으로 제6장에서는 중앙-지방 간 협력체계를 강화방안을 제시하고자 한다. 먼저 중앙-지방 간 참여제도와 중앙-지방 간 조정제도의 개선을 위한 방향을 제시하고자 한다. 그리고 이러한 방향 하에서 중앙-지방 간 협력체계 강화를 위한 정책 대안을 정책적 제언으로 제시하고자 한다. 본 연구의 연구 체계도를 종합하면 <그림 1-1>과 같다.

### 〈그림 1-1〉 연구의 체계도





## 제2장 이론적 배경 및 분석틀

### 제1절 중앙-지방 관계론



#### 1. 중앙-지방 관계론의 의미

중앙-지방 관계를 이해하기 위해서는 정부 간 관계의 의미를 파악할 필요가 있다. 일반적으로 정부 간 관계(intergovernmental relations: IGR)라는 용어는 다의적이고 동태적인 개념으로 여러 차원에서 논의가 진행되고 있다. 미국의 경우 연방정부, 주정부, 지방정부 간 관계의 특성을 규명하는 연구는 연방주의(federalism), 정부 간 관계론(IGR), 그리고 정부 간 관리론(intergovernmental management: IGM)으로 발전하여 왔다(Wright, 1990). 반면에 영국과 같은 단일제 국가에서는 권력의존 모형(power dependance model)을 중심으로 정부 간 관계의 특성을 규명하고 있다(Rhodes, 1997; 1999).

따라서 정부 간 관계의 개념은 그것의 분석수준과 대상 및 접근시각에 따라 다양한 의미가 있을 수 있다(주재복, 2013). 정부간(intergovernmental)의 의미는 일반적으로 중앙정부와 지방정부 간, 또는 지방정부 간을 의미한다. 즉 정부 간 관계는 모든 계층의 모든 정부 간 관계를 포괄하는 개념으로 그것이 지칭되는 범위에 따라 협의 및 광의의 정부 간 개념으로 분류될 수 있다. 먼저 우리나라의 경우 협의의 정부 간 개념은 중앙부처와 지방자치단체 간, 지방자치단체 간으로 구분이 가능하다. 지방자치단체는 특별시와 광역시 및 도의 광역지방자치단체, 시와 군 및 구의 기초지방자치단체로 구성되어 있어(지방자치법 제2조), 구체적으로는 중앙부처와 광역지방자치단체 간, 중앙부처와 기초지방자치단체 간, 광역지방자치

단체 간, 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 간, 기초지방자치단체 간으로 세분된다. 다음으로 광의의 정부 간 개념은 국회와 지방의회를 포함시켜 의회를 구성하고 있는 중앙부처와 지방자치단체 간, 지방자치단체 간으로 구분이 가능하다. 이때 정부 간 개념은 중앙정부와 광역지방정부 간, 중앙정부와 기초지방정부 간, 광역지방정부 간, 광역지방정부와 기초지방정부 간, 기초지방정부 간으로 나타난다. 구체적으로는 국회와 중앙부처, 지방의회와 지방자치단체 간, 국회와 지방의회 간 등을 생각할 수 있다. 또한 광의의 정부 간 개념은 현행 지방자치법상(지방자치법 제2조) 보통지방자치단체와 같은 법인의 지위에 있는 특별지방자치단체를 포함시킬 수 있다. 이렇게 될 경우 특별지방자치단체의 성격을 갖는 지방자치단체 조합(지방자치법제149조)도 광의의 정부 개념에 속하게 되어 정부 간 조합배열은 복잡하게 구성된다. 이와 같이 정부 간 개념은 한 국가 내에서 다양한 수준의 정부를 포괄할 수 있다.

정부 간 관계의 접근 방법은 분석 수준과 분석 대상에 따라 상이하게 나타난다. 먼저 분석수준에 따른 정부 간 관계 연구로는 거시적 분석, 중범위적 분석, 미시적 분석이 있다(정세욱, 2000). 거시적 분석은 국가이론의 틀 속에서 정부 간 관계를 파악하려고 한다. 이러한 접근은 권력의 근원을 분석함으로써 정부 간의 역할 변화를 설명하려고 한다. 이러한 유형의 분석으로는 정치경제학 이론, 조합주의 이론을 들 수 있다. 그러나 거시적 분석은 지나치게 구조적인 측면만을 강조한다는 결함이 지적된다. 중범위적 분석은 정책결정의 상호작용 관계에 초점을 두고 정부 간 관계를 파악하려고 한다. Rhodes(1981)의 경우는 정책공동체를 통하여 중앙-지방 관계에서 나타나는 정책결정을 설명하려고 한다. 즉 정책공동체 내에서 의사결정의 불균형적 관계에 관심을 보인다. 미시적 분석은 조직 간의 조정·협상 행위에 초점을 두고 정부 간 관계를 파악하려고 한다. 그러나 미시적 분석들은 지나치게 비권력적인 측면에 치우쳐 있어 정치 및 권력적 요소와 같은 권력적 실체를 무시할 뿐더러 협상에의 구조적 제약요인을 경시하는 결함이 있다.

다음으로 분석대상에 따른 정부 간 관계 연구로는 법·제도적 연구, 공동체 정치 연구, 상호 조직간 연구 등 다양한 주제에 걸쳐 나타난다. 이는 관심영역과 접근 시각·분석수준 등에 따라 차이를 보일 수 있다. 법·제도적 연구는 통제의 관점에

서 중앙-지방정부간의 권력배분을 변경시켜 줄 수 있는 제도 및 절차의 변화에 관심을 둔다. 여기에는 정부 간의 기능배분, 재정배분과 관련된 법률상의 연구가 지배적이다. 공동체정치 연구는 지방정부, 특히 도시정부에서의 정치적인 측면을 강조한다. 이는 지역사회의 권력구조라는 공동체 정치의 역동적인 과정 속에서 정부 간 관계를 분석한다. 여기에는 지방행정기관, 지방의회 및 주민참여와 관련된 연구가 많다. 상호 조직간 연구는 중앙-지방정부 간, 중앙부처 간, 지방부처 간의 조직의 성격·행태의 상호작용을 중심으로 이루어진다. 따라서 지역개발·지방공기업 등 부처·조직별로 관련을 맺는 연구가 여기에 속한다고 볼 수 있다.

## 2. 중앙-지방 간 관계의 유형

정부 간 관계론(IGR)의 관점에서 보면, 중앙-지방 간 관계(Central-Local Relations)는 다양한 정부 간 관계 유형의 하나이다. 따라서 중앙-지방 간 관계의 유형은 정부 간 관계론의 논의를 토대로 구분해 볼 수 있다. 즉, 정부 간 관계론의 관점에서 중앙-지방 간 관계는 크게 수직적 통제관계, 수평적 경쟁관계, 그리고 상호의존적 관계로 구분할 수 있다(주재복, 2013).

### 가. 수직적 통제관계

중앙과 지방을 수직적 관계로 보는 모형은 중앙과 지방과의 관계를 수직적 통치 구조론의 관점에서 해석한다. 즉, 지방정부를 국가의 통치기관의 일부로 보고 있으며, 따라서 지방정부의 자율성은 찾아보기 어렵거나 극히 제한된 수준에서만 나타난다는 것이다. 이러한 수직적 관계 모형은 지방행정기관은 중앙부처의 감독 하에 국가정책을 집행하는 역할을 하며, 또한 지방행정기관은 자율성·재량성의 영역이 완전히 없거나 거의 협소하다는 대리인 관계로 논의되기도 한다(Dunleavy, 1981).

수직적 관계의 관점에서 중앙-지방 간 관계를 설명하는 대표적인 이론으로는

Wright(1988)의 내포모형(*inclusive model*), 그리고 무라마쯔의 수직적 통제모형 등이 있다. 먼저 Wright(1988)의 내포모형은 정부 간 관계의 수직적 계층성을 강조하고 있으며, 따라서 미국의 경우 연방정부, 주정부, 지방정부는 서로 계층제적 상하 관계에 있다고 주장한다. 즉, 지방정부는 주정부에 종속되어 있고, 주정부는 연방정부에 종속되어 있다고 주장한다. Wright(1988)는 주정부와 지방정부의 독자적인 권한이 존재하지 않음을 전제로, 연방정부와 주정부의 의견이 상충될 때, 연방정부가 최종적으로 결정할 권한을 보유하고 있다. 결국 이 모형은 주정부와 지방정부가 모두 연방정부의 시녀에 불과하고 완전히 의존적이며, 연방정부의 강력한 계층적 통제를 받는다는 것이다.

다음으로 무라마쯔의 수직적 통제모형도 중앙과 지방의 수직적, 계층적 관계를 강조하고 있다. 무라마쯔는 일본의 중앙과 지방간의 관계를 중앙집권론적 패러다임에 기초하고 설명하고 있다(이상훈, 2003). 특히, 무라마쯔는 수직적-행정통제모형이 주로 1945년부터 1955년까지 형성된 것으로 보고 있으며, 중앙관료에 의한 결정, 지방에 의한 집행, 지방의 순종적 태도, 그리고 지방의 능력상 한계 등을 중앙집권적 요소 네 가지를 제시함

## 나. 수평적 경쟁 관계

수평적 경쟁 관계는 수직적 계층 관계와는 달리 중앙과 지방이 대등한 지위에 놓이는 관계이며, 중앙의 의사가 일방적으로 하달되는 통치적인 것이 아니라 지방도 의사결정의 주체로서 당사자 능력을 갖는 것을 의미한다. 즉, 중앙과 지방간 관계의 기본적인 축이 통치의 논리에서 상호 분리의 논리로 이동한다. 수평적 관계의 관점에서 중앙-지방 간 관계를 설명하는 이론으로는 Wright의 분리모형이 있다.

Wright(1988)의 분리모형은 주정부가 연방정부로부터 독립적이라는 점을 인정하고 있으며, 따라서 연방정부와 주정부는 각각의 관할권에 해당하는 업무를 독립적으로 수행하며(*dual federalism*), 양 정부의 이익이 충돌하는 경우에는 연방최고법원에서 중재역할을 하게 된다는 것이다. 즉, 중앙의 의사가 일방적으로 지방에

하달되는 통제 방식이 아니라 지방이 개별적인 의사결정의 주체로서 자율적으로 활동한다는 것이다.

#### 다. 상호의존적 관계

상호의존적 관계는 중앙정부와 지방정부 간 관계가 서로를 제약하면서 상호 협력하는 관계를 의미한다. 상호의존적 관계는 동반자관계로 논의되기도 하며, 중앙-지방 간 상호작용을 통하여 교환 및 협상과정이 이루어진다는 점을 강조하고 있다(Goldsmith, 1986). 상호의존적 관점에서 중앙과 지방 간 관계를 설명하는 이론으로는 wright의 중복모형, Rhodes의 권력의존모형, 그리고 무라마쯔의 수평적 경쟁모형 등이 있다.

먼저 Wright(1988)의 중복모형은 하나의 정부가 완전한 권한을 가지고 처리할 수 있는 영역은 비교적 적으며, 연방정부, 주정부, 지방정부가 자율성을 보유한 채 대등한 위치에서 협상을 통하여 문제를 해결한다는 점을 강조하고 있다. 다음으로 Rhodes(1981)의 권력의존(power dependency)모형은 영국과 같은 단일제(unitary system) 국가의 중앙정부와 지방정부 사이의 관계를 설명하고자 하는 모형이다. 특히, Rhodes(1981)는 중앙-지방 간 관계에서 중요한 변수로 조직 간의 상호작용의 토대(bases of interaction)로서 권력(power)의 개념을 중요시하고 있다. 마지막으로 무라마쯔의 수평적 정치경쟁모형은 중앙과 지방 간의 정치적 측면을 강조하고 있으며, 따라서 지방수준의 활발한 정치과정이 포함된 중앙과 지방 간의 관계 이론이 등장할 필요가 있음을 지적하고 있다(이상훈, 2003). 즉, 무라마쯔는 중앙과 지방간의 관계를 수직적-행정통제모형에 의하여 파악하고자 하는 대부분의 주장이 과도하게 관료우위의 정신에 입각하여 정치적 측면을 무시함으로써 중앙과 지방간의 관계를 제대로 설명하지 못하고 있다고 비판하면서 수평적 정치경쟁모형을 제시하고 있다.

### 3. 중앙-지방 관계론의 시사점

중앙과 지방간의 관계를 설명하는 세 가지 이론적 시각 중 어느 접근이 우리나라의 지방자치와 관련된 현실을 근접하게 묘사하느냐는 각 모형들이 가지고 있는 현실적합성 측면을 살펴보아야 한다. 지방자치제의 실시와 더불어 중앙에 대한 지방의 제도적 자율성이 신장되면서 지방정부가 독립적으로 자치권을 행사할 수 있고, 또한 중앙정부와 지방정부의 선호가 다를 때 지방정부의 선호를 반영하여 정책선택을 할 수 있는 실질적 자율성이 제고되고 있다. 이와 같이 지방정치가 활성화 되어가는 현실에서 중앙-지방간 관계 역시 변화하지 않으면 안 된다. 중앙 집권적인 체제에서는 중앙과 지방의 선호가 다를 때에도 중앙의 입장이 반영된 정책결정이 이루어졌고, 따라서 이는 계층적 수직성을 강조한 내포모형이나 수직적 모형이 설득력을 갖는다는 것을 의미하였다. 그러나 지방자치제의 실시와 더불어 지방정치가 활성화되면서 여러 행위자가 지방정치에 적극적으로 참여하게 됨에 따라 중앙정부가 계층적 구조 하에서 지배적인 행위자로 등장하는 데에는 한계가 있다. 따라서 중앙정부와 지방정부는 상호의존적인 관계를 통해 정책형성을 시도할 것이고, 따라서 상호작용을 강조하는 모형의 설득력이 힘을 얻고 있다(고경훈, 2004).

중앙-지방간 관계를 설명하는 세 가지 모형에서 발견할 수 있는 것은 중앙-지방간 관계가 완전히 분리되어 이루어져도 곤란하며, 또한 지방정부가 중앙정부에 완전히 복속되어 권력의존적인 것도 바람직하지 않다는 사실이다(주재복, 2013). 따라서 그의 상호의존모형에서와 같이 중앙정부와 지방정부라는 실체를 서로가 인정할 필요가 있으며, 그 속에서 상호의존 및 협력·협상관계를 유지해 나가야 함을 인식할 수 있다. 그리고 현실적으로 모든 나라의 중앙-지방정부간 관계는 매우 복잡하기 때문에 하나의 모형으로 모든 부문을 다 설명한다는 것은 불가능하다. 따라서 세 가지 모형 가운데 어느 하나가 중앙-지방정부간 관계를 가장 잘 설명 한다기 보다는 각각의 부문에 세 가지 모형의 특성이 서로 다른 비율로 배합되어 있다고 하는 것이 보다 정확할 것이다.

## 제2절 중앙-지방 간 협력적 거버넌스



### 1. 중앙-지방 간 협력의 의미

일반적인 협력의 개념에 해당하는 영어 단어로는 Collaboration(협력)과 Cooperation(협동)이 있다. 국립국어원의 표준국어대사전은 협력을 ‘힘을 합하여 서로 도움’이라 정의하고 있으며, 영국 Oxford 대학의 옥스퍼드 사전(Oxford Dictionary)은 Collaboration를 ‘무언가를 만들어내기 위해 다른 주체와 함께 일하는 행위(the action of working with someone to produce something)’라고 정의하고 있다(주재복 외, 2011). 두 사전의 정의로 부터 공통점을 정리하면 ‘복수의 주체가 서로 도우며 행위하는 것’을 의미한다. 반면에 협동의 개념은 국립국어원 표준국어대사전에 ‘서로 마음과 힘을 하나로 합함’으로 정의하고 있으며, 옥스퍼드 사전은 cooperation을 ‘동일한 목적을 향한 행위나 과정(the action or process of working together to the same end)’으로 정의하고 있다.

따라서 두 개념, 즉 협력과 협동은 ‘복수의 주체들이 서로 돕는 행위’라는 공통점이 있으나, 협력이 보다 포괄적인 개념으로 볼 수 있다(주재복 외, 2011). 이와 같이 협력은 서로 다른 주체들이 동일한 목적을 추구하지 않는 반면, 협동은 동일한 목적을 위해 마음과 힘을 합하는 행위나 과정을 의미한다. 따라서 협력은 다양한 행위주체들이 공동의 목적을 추구하는 것이 아니라 ‘각각의 목적을 서로 협력하면서 달성하고자 하는 틀’로 이해할 수 있다. 본 연구에서 의미하는 정부 간 협력은 협동을 포함하는 개념으로 정의하고자 한다.

협력의 사전적 정의에 기반 하여 실제 행정현상과 운영에 관련된 연구들은 협력을 하나의 과정으로 인식하고 있다(주재복 외, 2011). 협력에 대한 과정 지향적 정의(process-oriented definition)는 협력의 본질을 비선형적이며 생성되는 것으로 설명한다. 즉, 협력은 여러 조직들이 협상(negotiation)이나 몰입(commitment) 등의 반복적 과정을 통해 공식 또는 비공식적으로 상호작용하면서 오랜 기간에 걸쳐 발생한다(Thompson and Perry, 2006). 또한 협력이란 각 행위자의 행위가 어떤 목적

을 지향하는 동시에 각 행위자에게 이득 또는 보상을 제공한다는 가정을 내포한 개념이다. 예를 들면, Childers & Ruekert(1982: 117)는 협력을 ‘둘 이상의 행위자들 간 공동행동을 통해서 조직내부와 조직상호 간 목표를 동시에 달성하는데 필요한 공정한 자원교환’으로 정의하였고, Schermerhorn(1982)는 협력을 자율적인 조직들 간의 각 개별적 목표의 공동적 성취를 위한 긴밀한 관계로서, 상호의존 관계를 통하여 각 구성 부분들이 그들의 업무 및 활동목표를 달성하기 위해 자원, 권한 및 역할을 교환하여 상호이익을 증진시키는 것으로 정의하였다.

한편, 정부간 협력관계는 그 속에 협력과 조정의 개념을 동시에 포함하고 있다(주재복 외, 2011). 협력은 공식적인 규칙을 설정하지 않는 가운데 설정되는 교환 및 호혜적 상호관계로 특징지어지며, 조정은 일련의 배분기준에 입각한 협정이 있는 상태에서 이루어질 수 있다는 특징을 가지고 있다(Rogers & Whetten, 1982). 협력과정과 조정과정을 비교하면 <표 2-1>과 같다.

〈표 2-1〉 협력과정과 조정과정의 비교

기준	협력과정	조정과정
규칙의 공식화	공식적 규칙이 없음	공식적 규칙이 존재
강조되는 목표와 활동	개별 조직의 목표와 활동	공동의 목표와 활동
수직적·수평적인 연계	수직적이고 수평적인 연계가 없으며, 단지 지배적인 동의에 의함	수직적이고 수평적인 연계가 영향을 미침
포함된 인적 자원 관련	상대적으로 적음	상대적으로 많음
자율성에 대한 침해	거의 없음	보다 많음

자료 : Rogers & Whetten, 1982.

<표 2-1>에서 보는 바와 같이 조정과정은 자율성이 침해받을 수 있으나 공식적인 규칙이 존재하는 관계로 조정의 실행력이 높다고 할 수 있다(주재복 외, 2011). 따라서 정부 간 협력관계의 목적을 달성하기 위해서는 구속력이 부여되는 조정의 개념과 함께 지방정부의 자율성을 침해하지 않는다는 점에서 협력의 개념을 흡수하는 것이 필요하다. 이러한 관점에서 중앙-정부 간 협력관계는 중앙정부와 지방

정부간 수직적 통제관계가 아닌 중앙정부와 지방정부간 수평적이면서 상호의존적인 협력관계를 의미한다. 따라서 본 연구에서는 중앙-지방 간 협력관계를 중앙-지방 간 협력적 거버넌스의 관점에서 구체적으로 살펴보고자 한다.

## 2. 중앙-지방 간 협력적 거버넌스의 의의

다원화되고 분권화된 사회에서는 어느 한 주체가 일방적으로 정책이나 사업을 추진해 나가기 어려우며, 따라서 정책이나 사업을 둘러싼 다양한 행위자들을 참여시켜 이해관계를 조정하고 상호 협력적으로 문제를 해결해 나가야 한다(주재복 외, 2011). 정부의 국정운영이나 정책과정에서 발생하는 이러한 문제의 해결과 관련하여 1990년대 이후 거버넌스(governance)에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있으며, 특히, 전통적인 계층제적 정부 관료제의 한계를 보완하는 정부의 사회문제 해결유형의 하나로 거버넌스의 개념이 자주 등장하고 있다. 거버넌스의 개념은 완전히 새롭게 도입된 개념은 아니며, 다양한 연구자들과 행정 실무자들이 각자의 관점에 따라서 서로 다른 의미의 거버넌스 개념을 이용하여 행정현상을 분석하고 처방적 대안을 제시하고 있다.

일반적으로 거버넌스(governance)는 전통적인 정부(government) 이미지와 대조되는 새로운 방식의 통치(governance)를 의미하는 것으로 분석 시각과 관점에 따라서 다양한 의미를 지니는 용어로 사용되고 있다(Stoker, 2000; Warren, 2002; Rhodes, 2007). 거버넌스는 네트워크로 정의되기도 하고, 공식적인 권위보다는 공유하는 목적을 달성하기 위한 협력적 활동((Rhodes, 1997; 2007; Osborne, 2010)으로 정의하기도 한다. 거버넌스의 정의와 관계없이 거버넌스는 정부와 시장이라는 이분법적 사고를 지양하고 정부, 시장, 시민사회 등 상호의존적인 행위 주체들 간의 관계를 수평적, 협력적 관계로 이해하려고 한다는 점에서 의의가 있다. 거버넌스는 다접근성과 다차원성을 가진 개념이기는 하지만, 다음과 같은 특징이 있다. 즉, 거버넌스의 개념 속에는 관련 행위자들이 참여하여 사회적 가치를 배분한다는 점, 공동결정을 통해 사회적 가치를 배분한다는 점, 상호 이익을 모색하고 차이를 조정

하는 기제(mechanism)라는 점, 그리고 거버넌스는 하나의 과정이고 관계이고 제도라는 점 등의 공통적인 특징이 있다(Stoker, 2000; Rodes, 2007). 특히, Osborne(2010)은 전통적인 행정 및 신공공관리와 신거버넌스의 특징을 비교하면서 거버넌스의 개념을 보다 명확히 하고 있다. <표 2-2>는 공공행정, 신공공관리, 신거버넌스의 비교하여 정리한 것이다.

<표 2-2> 공공행정, 신공공관리, 신거버넌스의 비교

주요 요소	공공 행정	신공공관리	신거버넌스
이론적 근거	정치학 공공정책론	합리적/공공선택이론 공공관리론	제도주의 네트워크 이론
국가의 성격	통합	규제	다원주의
초점	정치시스템	조직	환경 내의 조직
강조	정책 개발과 집행	조직자원 및 성과의 관리	가치, 의미, 관계의 협상
자원할당기제	계층제	시장과 전통적 계약	네트워크와 관계적 계약
서비스체계의 성격	폐쇄적	개방적 합리	개방적, 폐쇄적
가치 기반	공공영역 정신	경쟁과 시장의 효능감	분산적 경쟁적 가치

자료 : Osborne, Stephen P. (2010).

한편, 협력적 거버넌스(collaborative governance)는 “협력”과 “거버넌스”의 개념적 조합에 따라 다양하게 정의된다(주재복 외, 2011). Thomson & Perry(2006)는 자율적인 행위자들이 그들의 관계를 지배하는 규칙과 구조 그리고 다루어야 할 쟁점들을 결정하거나 활동하는 방법을 만들기 위해 공식적·비공식적 협상을 통해 상호작용하는 과정으로 거버넌스를 정의하고 있다. 또한 유재원·이승모(2008)은 다수의 이해당사자들이 공동목적 및 사회문제 해결을 달성하기 위하여 어느 정도 공식화된 조직구조와 권한을 가지는 공동행위로 거버넌스를 정의하고 있다. 이와 같이 협력적 거버넌스 역시 연구자에 따라 의미가 다중적이고 불명확하게 사용하고 있으며, 유사 용어와 혼용하여 사용되기도 한다. 협력적 거버넌스와 혼용되어 사용되고 있는 주요 개념으로는 조직간 협력(inter-organizational collaboration)I, 참여적 관리(participatory management), 협력적 관리(collaborative management), 협력

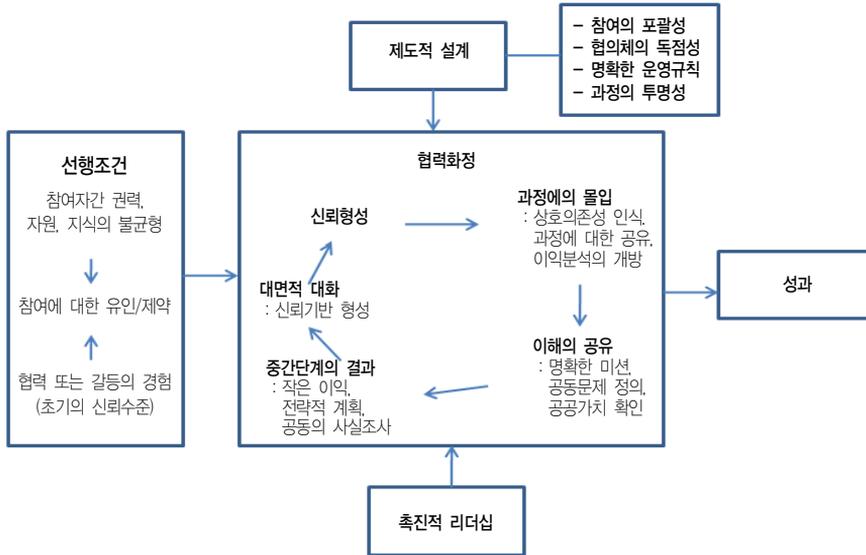
적 계획(collaborative planning), 상호작용적 거버넌스(interactive governance), 참여적 거버넌스(participatory governance), 공공관리, 자발적 동의, 협력적 파트너십 등이 있다(Ansell & Gash, 2007).

### 3. 중앙-지방 간 협력적 거버넌스 요인

협력적 거버넌스는 사회문제와 갈등을 조정하고 해결하는 조정방식의 하나이다. 거버넌스를 협력적이고 성공적으로 구성하고 운영하는 데에는 다양한 요인들이 영향을 미치게 된다. 즉, 거버넌스의 운영에 영향을 미치는 요인은 환경적 요인, 구조적 요인, 운영적 요인 등 다양한 요인이 제시되고 있다(이은구 외, 2003; 최영출 외, 2006; 주재복·한부영, 2006; 주재복 외, 2011). 거버넌스에 영향을 미치는 환경적 요인으로는 자원, 행위자의 특성, 행위자간 관계, 사회적 자본 등이 제시되고 있으며, 구조적 요인으로는 정보 및 전략의 공유방식, 행위자들의 역할 및 책임의 설정, 의사결정방식, 권한위임방식 등이 제시되고 있으며, 운영적 요인으로는 거버넌스 내에서 일어나고 있는 행위자들간의 상호작용을 조정하고 관리하는 내부의 운영규칙 등이 제시되고 있음(최영출 외, 2006; 은재호 외, 2008; 주재복 외, 2011).

협력적 거버넌스에 대한 구체적인 연구들을 살펴보면, 대화, 상호성, 연결관계, 학습 창조성(배응환, 2010), 협력과정에서 의사소통 채널의 구축, 업무 조정, 관계 구축, 책무성 확보(배재현·이명석, 2009) 등을 성공 요인으로 제시하고 있다. 특히, Ansell과 Gash(2007)는 미국의 협력적 거버넌스에 대한 137개의 사례를 분석하여 협력적 거버넌스의 과정에 영향을 미치는 요인을 중심으로 <그림 2-1>과 같은 협력적 거버넌스 모형을 제시하고 있다.

〈그림 2-1〉 Ansell · Gash의 협력적 거버넌스 모형



자료 : Ansell, Chris and Alison Gash, (2007).

한편, Labe(1990)는 미국의 환경 이슈와 관련한 분쟁 해결에서 정부에 의한 강제적 규제(mandatory regulation)라는 해결기제의 한계점을 지적하면서, 지금까지 환경 분쟁이 해결되지 못한 주요 요인과 환경분쟁이 해결과정으로 나아갈 수 있는 몇 가지 협력의 조건들을 제시하고 있다. 즉, 그는 당사자들 간의 지속적인 관계, 미래에 대한 가치화, 해결 규칙과 절차의 명확화, 안정된 협상을 위해 필요한 적절한 보상(compensation), 협상에 대한 일상화된 방법(categorical precedence)의 부재, 믿을만한 정보의 이용, 정부 규범의 존재 등을 협력의 전제조건으로 제시하고 있다.

또한 Nabatchi(2010)는 협력적 거버넌스의 분석틀을 제시하면서 협력구조에 영향을 미치는 요인으로 협력적 거버넌스의 레짐을 둘러싼 시스템의 맥락(system context)과 협력적 거버넌스 레짐 내에서의 추진체(drivers)을 제시하고 있다. 즉, 맥락적 요인으로는 자원 조건, 정책 · 법적 프레임워크, 갈등 · 신뢰수준, 정치적 동태성과 권력관계, 네트워크 연계성, 사회경제적 문화건강과 다양성 등 7가지 변수를 제시하였고, 추진체로서는 리더십, 수반되는 인센티브(consequential incentives),

상호 의존성(inter-dependence), 불확실성(uncertainty)을 제시하고 있다. 그리고 Innes & Booher(2003)는 진실한 대화, 상호성, 연결관계, 학습, 창조성을 협력적 거버넌스의 요인으로 제시하고 있으며, Bryson, Crosby & Stone(2006)은 초기동의, 리더십, 정당성획득, 신뢰형성, 갈등관리, 명료한 계획을 협력과정의 성공요인으로 제시하고 있다.

#### 4. 중앙-지방 간 협력적 거버넌스의 시사점

선진국의 경우 국가의 재정위기와 분권화, 신공공관리론적 행정개혁 등의 환경적 요인으로 인하여 계층제적인 통제 기제가 완화되고 새로운 조정 기제인 거버넌스를 통한 국정 운영이 나타났다(Pierre & Stoke, 2000). 특히, 거버넌스는 국가의 정책이나 사업을 둘러싼 다양한 행위자들을 참여시켜 이해관계를 조정하고 상호 협력적으로 문제를 해결해 나가야 한다는 점을 강조하고 있다는 점에서 의미가 있다. 중앙-지방 간 거버넌스는 국가의 정책과정에 지방정부를 국정의 파트너로 인식하여 중앙과 지방이 협력적으로 문제를 해결해 나가는 조정 기제의 하나이다(주재복 외, 2011). 따라서 중앙-지방 간 거버넌스에 영향을 미치는 다양한 요인들로 도출하는 것은 중앙-지방 간 협력관계를 강화하는 데 도움을 줄 수 있다.

한편 협력적 거버넌스는 갈등적 거버넌스와 대비되는 개념이다(주재복 외, 2011). 갈등적 거버넌스는 이해관계가 대립적이고 갈등상태에 있는 경우이며, 갈등적 거버넌스에서는 상호 배타적인 관계를 통해 서로 적대적이고 대립적인 관계를 형성한다. 갈등적 거버넌스에서는 공식적이고 지속적인 협의의 공간이 존재하기 보다는 사안에 따라서 갈등과 논쟁이 존재한다. 반면에 협력적 거버넌스는 상당 수준 이해관계가 일치할 때 나타나며, 협력적 거버넌스에서 행위자들의 대응방식은 주로 대화와 타협을 통해 이루어진다. 결국 협력적 거버넌스에서는 이해당사자 간 협의의 공간이 존재하고, 이러한 공간은 지속적이고 공식적으로 이루어지며, 또한 협의체 등 조직 형태로 제도화될 가능성도 있다. 이러한 측면에서 중앙-지방 간 협력적 거버넌스를 제도화·공식화 할 필요가 있다.

마지막으로 정부간 협력체계라는 용어에는 상호의존성과 게임의 규칙이 강조되고 있다(주재복 외, 2011). 먼저 상호의존성이 협력관계의 중심 개념으로 작용하는 이유는 그것이 협력의 조건이 되기 때문이며, 이 조건이 충족되지 못하면 협력관계는 이루어질 수 없다(안용식·김천영: 1995). 상호의존성 하에서 정부간 관계는 협력적인 관계로 나타나기도 하고, 경쟁적 관계로 나타나기도 한다(Schmit & Kochan). 따라서 중앙-지방 간 협력관계를 유지하기 위해서는 중앙정부와 지방정부간의 상호의존성을 인정하고, 중앙과 지방이 인정하는 공정한 게임의 규칙이 만들어져야 한다. 이러한 협력적 거버넌스 토대 하에 정부의 정책이나 사업에 대한 정보제공이나 의견수렴을 위한 법적 절차나 제도를 마련하여야 하며, 이해 당사자들의 참여와 수의적 논의 과정을 통한 합의형성과 중앙정부와 지방자치단체 이해당사자들의 성숙한 공동체 문화도 필요하다.

### 제3절 중앙-지방 간 협력에 대한 선행연구 검토



지방자치 실시 이후 지방자치단체가 독립된 행정주체로 등장하고, 중앙정부와 지방정부의 관계가 국정운영의 중요한 부문이 되면서 이에 대한 다양한 형태의 연구가 이루어져 왔다(김병준, 2002). 중앙정부와 지방정부의 관계에 관한 선행연구는 크게 세 가지 영역으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 권한 및 자원의 배분과 관련된 선행연구가 있다. 둘째, 정부 간 갈등 및 협력에 관한 연구가 있다. 셋째, 정부 간 관계의 이론적 개념 정립 및 정부 간 특성에 관한 연구가 있다. 본 연구에서는 중앙-지방 간 협력체계를 강화하는 방안을 도출하는 것이 목적이므로 세 번째로 분류된 정부 간 관계의 개념 및 정부 간 특성에 관하여 분석한 연구는 제외하고, 첫 번째와 두 번째 영역으로 분류한 최근의 선행 연구를 고찰하고자 한다.

## 1. 중앙-지방 간 관계에 대한 선행연구

중앙-지방 간 관계에 관한 연구는 주로 권한 및 자원의 배분에 관한 연구가 대부분이다. 특히, 중앙정부와 지방자치단체간의 사무(기능) 및 권한의 배분, 재정적 관계가 연구의 상당 부분을 차지하고 있다. 최근 논의된 대표적인 선행 연구로는 금창호·박기관(2012), 김홍환(2012), 심익섭(2010) 등의 연구가 있다. 먼저 금창호·박기관(2012)는 지방자치 실시 이후 중앙정부와 지방자치단체간의 기능배분이 주요 과제임에도 불구하고 기능배분 정책에 대한 평가를 다루어 온 연구가 없다는 점에 착안하여 정부의 기능배분 정책에 대하여 평가하였다. 이를 위해 연구자들은 국민의 정부, 참여여부, 이명박 정부의 정부 기능배분 정책을 대상으로 국무총리실의 정부업무 평가구조를 적용하여 평가틀을 설정하고, 정량적 및 정성적 평가를 선택적으로 활용하여 분석하였다. 분석결과 여전히 기능배분에 있어서 지방사무의 비율이 국가 사무에 비해 낮은 수준에 머물러 있었으며 사무수행의 효율성을 확보하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 또한 분석결과를 바탕으로 구체적인 목표 설정 및 이해관계자의 충분한 의견수렴, 관련부처의 참여, 정책사무와 집행사무의 비율의 적정화가 필요하다고 논의하였다.

또한 김홍환(2012)은 중앙정부와 지방정부 간 재정관계를 재정통제와 자율재원 측면에서 분석하였다. 분석결과 완전한 집권적 형태는 아니지만 우리나라의 중앙-지방 간 관계는 재정분권화 모델과는 상당한 거리가 있는 것으로 확인되었다. 한편, 심익섭(2010)은 미국, 독일, 영국, 일본의 사례를 비교 분석하여 중앙과 지방정부간의 권한 및 재정 관계의 바람직한 관계정립 방향을 위한 정책적 시사점을 도출하고 있다. 특히, 정부 간 관계 이전에 자원배분 시스템의 개선이 필요하다고 주장하고 있다.

마지막으로 중앙-지방 간 관계에서 특히 지방자치단체의 국정참여에 대하여 구체적으로 연구한 논문으로는 김영수(2002), 김성호(2004), 박수현(2005) 등의 연구가 있다. 김영수(2002)는 중앙정부의 정책결정과정에서 지방자치단체의 참여방안 정립이 필요하다는 인식 하에 지방자치단체의 참여방안을 모색하였다. 그리고 국정참여제도 및 행태에 대한 객관적 기준에 입각한 분석·평가를 토대로 현재의

참여제도 개선과 함께 정부간 상호협력체제의 구축, 중앙정부의 정책과정에서의 제도적 참여, 공식적 참여의 활성화, 지방자치단체의 주도적 참여, 지방자치단체의 국정참여에 대한 적극적 참여의식의 확보 등을 국정참여의 효율화 방안으로 제시하였다. 김성호(2004)는 지방자치단체 전국 협의체의 국정참여 실태를 분석한 결과 반영률이 매우 미흡하다는 점을 지적하면서 국가의 입법정책결정과정에서 지방자치단체 전국협의체의 참여를 제도화 필요성을 강조하였다. 마지막으로 박수현(2005)은 지방자치단체의 국정참여를 통한 중앙과 지방간의 협력체계를 강화하기 위해서는 국회입법과정, 정부입법과정, 그리고 정부의 정책결정과정에서 지방자치단체가 참여할 수 있도록 국회법, 지방자치법, 행정절차법, 지방분권특별법 등의 개정을 주장하였다.

## 2. 중앙-지방 간 협력 및 갈등에 대한 선행연구

최근 중앙-지방 간 관계에 또 다른 연구는 중앙과 지방 간의 갈등 및 협력의 측면에서 많이 논의되고 있다. 먼저 중앙-지방 간 갈등에 관한 최근 선행연구로는 박충훈·최창수(2010), 임정빈(2012), 윤태웅(2012) 등의 논의가 대표적이다. 박충훈·최창수(2010)은 지방공무원 5급 승진임용 방법 개정을 둘러싸고 행정자치부와 기초자치단체 사이에 발생한 갈등 사례를 분석하였다. 임정빈(2012)는 국책사업에 대한 중앙정부와 지방정부간 갈등의 원인을 규명하기 위하여 제주 해군기지 건설사업을 둘러싼 갈등 사례를 갈등단계별로 구분하여 분석하고 있다. 윤태웅(2012)은 4대강 살리기 정책의 중앙-지방간 정책갈등의 요인을 분석하기 위하여 중앙정부 소속 공무원과 4대 권역별 광역자치단체 소속 공무원에 대한 인식조사를 실시하였다. 중앙-지방 간 갈등에 관한 최근의 연구를 정리하면 <표 2-3>과 같다.

〈표 2-3〉 중앙-지방 간 갈등에 관한 사례연구

연구자	사례	분석 요인	분석 결과
박종훈 · 최창수 (2010)	지방5급 공무원 승진 방법 변경 사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>갈등과정</li> <li>갈등당사자의 입장</li> <li>갈등당사자 및 이해관계자의 전략 및 수단(강압, 협상)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>갈등의 원인은 중앙정부의 일방적 정책변경임</li> <li>갈등 주체의 전략사용에 따른 결과의 변화발생</li> <li>갈등상황에서 사법적 권위의 활용이 매우 유용함</li> </ul>
임정빈 (2012)	제주해군 기지 건설사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>갈등특성 : 성격(이익, 가치)</li> <li>갈등구조 : 상호의존성, 비용편익불일치, 입지선정 절차, 진출직의 이해</li> <li>갈등과정 : 갈등발생→갈등증폭→갈등완화→갈등확대</li> <li>갈등관리 : 정부간 협력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>입지선정 절차의 공정성, 업주도 엘리트들의 효율적 관리전략이 매우 중요</li> <li>보상의 적성성문제 고려, 지방정부의 갈등관리 역량 증가</li> <li>협약체 구성</li> <li>갈등 관리를 위한 사전준비 및 사전예방</li> </ul>
윤태웅 (2012)	4대강 살리기	<ul style="list-style-type: none"> <li>독립변수 : 정치적인, 법률적인, 정책적 요인, 자원적 요인, 환경적 요인</li> <li>종속변수 : 4대강 권역별 중앙-지방간 정책갈등 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역특성에 맞는 차등적 갈등 관리거버넌스 체계의 확립</li> <li>정책의 충분한 사전·사후 검증</li> </ul>

다음으로 중앙-지방 간 협력에 관한 최근 선행 연구로는 김선명·정순관(2007), 이용선(2008), 배재현·이명석(2010), 김홍희(2011), 김태운(2012) 등의 연구가 있다. 먼저 김선명·정순관(2007)은 환경정책의 형성과 집행과정에서 중앙과 지방정부의 협력체계 구축 방안에 관하여 논의하고 있다. 선행연구를 통해 현지성(지역성), 효율성, 전문성, 전국적 통일성이라는 분석기준을 도출하여 환경정책의 각 영역별 중앙-지방정부간 권한 이양 분석과 협력체계 구축방안에 대하여 분석하였다. 이용선(2008)은 정부간 관계 이론을 바탕으로 중앙정부와 지방정부 간 협력관계 모형을 설정하고, 중앙정부·광역자치단체·기초자치단체 간 관계에서 협력관계를 제약하는 요인과 촉진하는 요인을 공무원을 대상으로 설문조사를 통해 도출하였다. 배재현·이명석(2010)은 미국에서 발생한 허리케인 카트리나 사례에서 나타난 대규모 재난사태의 대응과정에서 미국 정부의 역할을 살펴보고, 정부의 역할에 대한 함의를 도출하였다. 특히, 연구자들은 사회문제해결을 위한 협력적 거버넌스를 설계함에 있어서 중심 주체인 정부의 역할에 초점을 두고 논의하고 있다. 김홍희(2011)는 경주 방폐장 선정과 관련된 사례분석을 통해 우리나라 공공정책결정 과정이 어떻게 이루어지는지를 분석하였다. 분석 모형은 상황 요인, 거버넌스

구조, 협력 리더십, 신뢰의 협력 문화, 영향과 효과로 구성하였다. 마지막으로 김태운(2012)은 갈등관계를 해결하는 과정이 아닌 행위자들의 역량과 의지를 결집하는 협력과정으로 설정하고 사례를 분석하였다. 특히, 연구자는 Ansell & Gash(2007)의 협력적 거버넌스 모형을 활용하여 대구·경북 지역에서 국책사업인 첨단의료복합 단지를 유치하는 과정에서 나타난 거버넌스 구조의 특성과 구축과정을 분석하였다. 이를 연구를 종합해 보면 연구자들은 중앙-지방 간 협력을 정부간 관계의 측면이나 거버넌스의 측면에서 사례를 주로 분석하고 있음을 알 수 있다. 중앙-지방 간 협력에 관한 최근의 연구를 정리하면 <표 2-4>와 같다.

〈표 2-4〉 중앙-지방 간 협력적 거버넌스에 대한 사례연구

연구자	분석사례	분석 요인	분석 결과
김선명 · 정순관 (2007)	환경정책 현황 (위임 및 이양)	현지성(지역성), 효율성, 전문성, 전국적 통일성	중앙정부와 지방정부간의 대등한 협력과 파트너십 관계 중앙정부와 지방정부의 적절한 견제와 균형
이용선 (2008)	공무원 인식조사	정부간관계 : 독립-협력적 관계, 협력- 상호의존적관계, 독립-갈등관계, 갈등- 상호의존적 관계 역할 · 기능배분, 사무권한 대상정책(환경, 신도시개발, 국제교류, 재 정, 인력, 조직관리)	다양한 교류 필요, 교류의 제도화 권한의 명확화 협의체등 조정기구 필요 공무원을 위한 정책협의체 필요
배재현 · 이명석 (2010)	미국 허리케인 카트리나 사례	협력적 네트워크 설계 : 공공가치강조, 다양한 자원과 수단 활용, 적절한 파트너 선택, 적절한 네트워크 형태결정, 적절한 네트워크 통합관리자 선택 협력적 네트워크 관리 : 의사소통채널 구 축, 업무조정, 관계구축, 책무성확보	재난대응체제 구축에서부터 재난방제 활 동에 이르기까지 협력적 네트워크를 통한 재난대응과 정부 조정의 필요성 강조
김흥희 (2011)	경주 방폐장 선정 과정분석	상황요인 → 거버넌스 구조, 협력리더십, 협력문화 → 영향과 효과	상황요인으로서 학습효과 매개변수로서 거버넌스 구조의 영향력이 큼
김태운 (2012)	대구·경북지역 첨단의료복합단 지 유치과정	Ansell & Gash(2007)의 협력적 거버넌스 모형	전담조직의 구성 핵심이해당사자들의 탐색과 역할부여 참여를 유도할 수 있는 간담회 세미나 심포지엄 등의 개최 리더의 수용적 자세 지역 간 협력을 통한 거버넌스 자원의 확대

### 3. 선행연구의 시사점

먼저 중앙-지방의 권한 및 재정 관계에 관한 선행 연구들은 대부분 정부간 관계(IGR)에 대한 논의를 바탕으로 이론적 논의를 전개하고 있으며, 이를 바탕으로 한국의 정부간 관계 실태를 분석하고 있다. 중앙정부와 지방정부의 권한 수준에 관한 연구들은 규범적 수준에서 정부 간 관계 이론을 근거로 바람직한 정부 간 관계 모형을 제시하거나, 정책 분야별로 권한분배 구조를 분석하고 있다는 점에서 연구의 의의가 있다. 또한 중앙-지방 간 관계의 관점에서 지방자치단체의 국정참여를 연구는 논문들은 국정참여의 실태를 분석하고, 이를 토대로 국정참여 관련 제도 및 법령의 개선방안을 도출하였다는 데 의미가 있다.

다음으로 중앙-지방 간 갈등 및 협력에 관한 선행연구의 시사점은 다음과 같다. 먼저 분석대상 사례는 대부분 중앙정부 주도의 국책사업을 분석하고 있으며, 국책사업 정책결정 이후 갈등 및 집행지연 등에 관한 연구가 대부분이다. 둘째, 협력적 거버넌스 개념에는 구성 요소로서 협력구조와 협력과정의 요소들이 포함되어 있는 데, 국내의 선행연구들은 대부분 과정에 초점을 두고 분석하고 있다. 셋째, 갈등에 관한 국내의 사례연구의 경우 대부분이 갈등의 원인과 갈등을 해결하는 과정에 초점을 두고 있다. 마지막으로 중앙-지방 간 협력에 관한 실증 연구에서 나타나는 공통적인 요소로는 협력을 위한 요인으로 이해관계자의 참여와 상호작용 변수를 제시한다는 점, 지방자치단체의 참여 및 상호작용을 위한 제도적 기반의 중요성을 강조한다는 점,<sup>1)</sup> 그리고 리더십 요인의 중요성을 강조하고 있다는 점 등의 특징이 있다.

그러나 중앙-지방 간 관계, 그리고 중앙-지방 간 협력 및 갈등에 대한 선행 연구들은 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 먼저 중앙-지방 간 관계에 대한 연구들은 어떤 요인들이 중앙-지방 관계를 협력적으로 유도할 수 있는지에 대한 구체적인

1) 중앙-지방 간 관계 및 중앙-지방 간 갈등과 협력에서 지방자치단체의 참여는 국책사업의 성공적 집행을 위하여 매우 중요하다. 지방자치단체의 국정참여에 관한 주요 연구로는 심익섭(2007)의 지방자치 발전 정착을 위한 국정참여에 관한 연구, 임현(2007)의 지방자치단체의 참여와 협력제도에 대한 검토, 홍준현(2007)의 국가 입법·정책결정에 대한 지방자치단체의 참여, 김영수(2002)의 중앙정부의 정책결정과정에서 지방자치단체의 참여방안 연구 등이 있다.

방안을 제시하지 못하고 있다. 둘째, 중앙-지방 간 갈등 및 협력에 대한 연구들은 갈등 및 협력의 요인을 유형화하여 갈등 요인별 해결방안을 제시하지 못하고 있다. 셋째, 중앙-지방 간 협력 및 갈등 관계에 대한 이론화 및 일반화 연구가 부족하다. 넷째, 중앙-지방 간 협력 및 갈등 현황 및 실태에 대한 구체적인 실증분석이 부족하다. 그리고 마지막으로 중앙-지방 간 협력 및 갈등에 대한 법·제도적 관점에서의 연구가 부족하다. 본 연구는 이러한 한계점을 보완하기 위하여 중앙-지방 간 협력관계에 영향을 미치는 요인으로 제도적 요인과 과정적 요인을 동시에 고려하여 연구의 분석틀을 제시하고자 한다.

## 제4절 연구의 분석틀



### 1. 기본 방향

본 연구는 중앙-지방 간 협력체계 강화에 필요한 요인으로 협력제도 요인과 협력과정 요인을 설정하고자 한다. 먼저 협력제도 요인은 협력체계를 강화하기 위해서는 중앙-지방 간 협력을 공식적으로 제도화하여야 하여야 한다는 것이다. 즉, 국가 정책을 결정하기 전에 지방자치단체의 의견이 국정에 적극적으로 반영될 수 있는 제도가 있어야 하며, 또한 국가 정책의 집행과정에서 갈등이 발생할 경우 이를 합리적으로 조정하고 해결할 수 있는 제도가 있어야 한다는 것이다. 다음으로 협력과정 요인은 중앙-지방 간 협력제도를 운영하는 과정에 영향을 미치는 요인을 의미한다. 즉, 협력제도의 운영과정에서 중앙-지방 간 협력을 효과적으로 유인하는 요인이 적절히 작용하여야 중앙-지방 간 협력체계의 강화가 이루어진다는 것이다.

## 2. 협력제도 요인

중앙-지방 간 관계론의 관점에서 볼 때, 국가의 정책이나 사업의 추진과정에서 중앙과 지방의 상호의존성을 인식할 필요가 있다. 일반적으로 조직 간 상호의존성은 협력적인 관계, 경쟁적인 관계, 교환적인 관계 등 다양한 형태로 나타나게 된다. 중앙-지방 간 상호의존성이 증대되고, 또한 이에 따라 협력적인 상호 교환과 공동 의사결정의 필요성이 증대되고 있는 환경을 고려할 때(Peters & Peters, 2001), 중앙 정부의 국정운영과정에 지방자치단체를 적극적으로 참여시키는 것이 필요하다. 즉, 중앙-지방 간 협력에 영향을 미치는 가장 중요한 요인은 중앙정부의 정책과정(국정과정)에 지방자치단체가 참여할 수 있는 제도가 있어야 한다는 것이다.

본 연구에서는 협력제도 요인으로 제도의 공식화를 선정하였다. 즉, 중앙-지방 간 협력체계를 강화하기 위해서는 협력제도를 공식화하여야 한다는 것이다. 제도의 공식화 정도는 협력제도의 법제화 수준과 조직화 수준 등으로 분석할 수 있다. 그리고 중앙-지방 간 협력제도를 참여제도와 조정제도를 구분하였다. 먼저 참여제도는 국가가 정책을 형성 또는 결정하기 전에 지방의 의견을 적극적으로 수렴하는 제도이다. 본 연구에는 지방자치법 상에 나와 있는 지방자치단체의 국정참여제도를 참여제도로 보았다. 둘째, 참여제도는 국가의 정책을 집행하는 과정에서 발생하는 갈등을 예방하고 해결하기 위한 제도이다. 국가의 정책을 집행하는 과정에서 중앙정부와 지방자치단체 간 갈등이 발생한다면, 중앙-지방 간 협력이 어려울 것이다. 따라서 국가 정책의 효율적인 수행을 위해서는 국가 정책의 집행과정에서 발생하는 갈등을 예방하고 조정하기 위한 합리적인 제도가 있어야 한다. 본 연구에는 지방자치법 상에 나와 있는 행정협의조정위원회를 중앙-지방 간 갈등 조정을 위한 조정제도로 보았다.

### 3. 협력과정 요인

중앙-지방 간 협력 제도가 구축되어 있어도 제도의 운영과정이 제대로 작동하지 않으면 중앙-지방 간 협력의 성과는 나타날 수 없다. Ansell · Gash(2007)의 협력적 거버넌스 모형에서 보는 바와 같이 협력적 거버넌스에 영향을 미치는 요인은 매우 다양하며, 이러한 요인들은 협력 제도의 운영과정에서도 영향을 미치게 된다. 또한 정보 및 전략의 공유방식, 행위자들의 역할 및 책임의 설정, 의사결정방식, 권한 위임방식 등 거버넌스의 구조적 요인, 거버넌스 내에서 일어나고 있는 행위자들 간의 상호작용을 조정하고 관리하는 내부의 운영규칙과 관련된 운영적 요인 등 정부간 협력관계에 영향을 미치는 요인들도 협력 제도의 운영과정에 영향을 미치게 된다. 본 연구에서는 중앙-지방 간 협력 제도의 운영과정에 영향을 미치는 요인으로 참여성, 투명성, 책임성 요인을 선정하였다. 세계은행(World Bank)은 바람직한 거버넌스의 요인으로 참여성, 투명성, 책임성, 효과성, 그리고 형평성의 5가지 요소를 제시하고 있다.<sup>2)</sup> 또한 UNDP(United Nations Development Programs)와 TUGI(The Urban Governance Initiative)는 바람직한 거버넌스의 요인으로 참여, 법에 의한 지배, 투명성, 반응성, 합의 지향성, 형평성, 효과성, 책임성, 전략적 비전 등을 제시하고 있다.<sup>3)</sup> 그리고 ADB(Asian Development Bank)는 바람직한 거버넌스의 요인으로 책임성, 투명성, 예측성, 참여성을 제시하고 있다.<sup>4)</sup> 이러한 논의를 종합하여 본 연구에서는 거버넌스의 기본적인 공통 요소인 참여성(participation), 투명성(transparency), 책임성(accountability)을 협력과정에 영향을 미치는 요인으로 선정하였다.

2) <http://magnet.undp.org> 참조.

3) <http://magnet.undp.org> 참조.

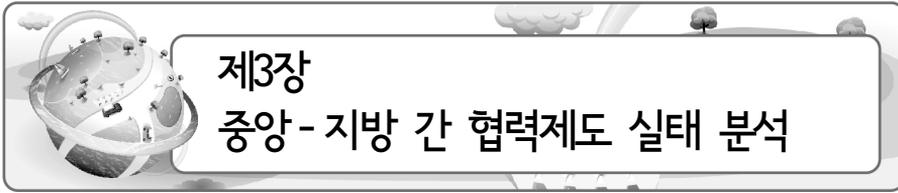
4) [www.adb.org/Governance](http://www.adb.org/Governance) 참조.

#### 4. 연구의 분석틀

본 연구의 목적은 중앙-지방 간 협력체계를 강화하는 방안을 제시하는 것이다. 본 연구의 목적을 위하여 중앙-지방 간 협력체계 강화에 영향을 미치는 요인으로 협력제도 요인과 협력과정 요인을 선정하였다. 협력제도 요인으로는 참여제도와 조정제도를 선정하였다. 참여제도는 국가 정책의 형성 및 결정 전에 지방자치단체를 국정에 참여시키는 제도를 의미한다. 또한 조정제도는 국가 정책의 집행과정에서 발생하는 갈등을 예방하고 조정하기 위한 제도를 의미한다. 본 연구는 먼저 국가의 정책형성 및 결정과정에 지방자치단체를 적극적으로 참여시키는 참여제도와 정책의 결정 및 집행과정에서 발생하는 갈등을 조정하는 조정제도가 제대로 구축되어 있어야 중앙-지방 간 협력체계를 강화시킬 수 있다는 것을 강조하고자 한다. 다음으로 중앙-지방 간 협력 제도가 구축되어 있어도 제도의 운영과정이 제대로 작동하지 않으면 중앙-지방 간 협력의 성과는 나타날 수 없다는 점을 강조하고자 한다. 본 연구에서는 정부 간 관계론, 거버넌스 이론, 국제기구의 논의 등을 종합하여 중앙-지방 간 협력 제도의 운영과정에 영향을 미치는 협력과정 요인으로 참여성, 투명성, 책임성 요인을 선정하였다. 또한 중앙-지방 간 갈등사례에 대한 분석을 통하여 협력 요인을 구체적으로 도출해 보고자 한다. 마지막으로 협력제도 요인과 협력과정 요인에 대한 분석을 통하여 중앙-지방 간 협력체계 강화에 필요한 제도적 개선 방안과 운영적 개선 방안을 도출하고자 한다. 본 연구의 분석틀을 종합하면 <그림 2-2>와 같다.

〈그림 2-2〉 연구의 분석틀





## 제1절 지방자치단체의 국정참여제도 실태 분석



### 1. 지방자치단체의 국정참여 현황

#### 가. 제도 실태

중앙정부와 지방자치단체 간의 참여를 통한 협력제도는 중앙정부의 입법과정에서의 참여와 정책결정과정에서의 참여로 구분되고 있다. 지방자치단체가 국가의 행정에 참여함으로써 이루어지는 협력, 즉, 국정참여제도의 종류는 <표 3-1>와 같다 (박수현, 2004).

<표 3-1> 지방자치단체 국정참여 제도의 종류

구분		참여 유형
입법과정	국회입법과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>국회청원(헌법 제26조, 국회법 제123조 제1항)</li> <li>국회의 공청회와 청문회 참여(국회법 제64조 제1항, 제65조 제1항)</li> <li>법률안에 대한 입법예고(국회법 제82조의2)</li> </ul>
	정부입법과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>법령안 입법계획에의 의견개진(법제운영규정 제6조의 제2항)</li> <li>정부입법안에 대한 의견제출(행정절차법 제44조)</li> <li>입법청원(헌법 제26조, 제89조, 청원법)</li> </ul>
정책결정과정		<ul style="list-style-type: none"> <li>행정부시장·부지사회의</li> <li>관계지방자치단체의 의견청취(국토의 계획 및 이용법 제15조 제2항 등)</li> <li>국무총리소속의 행정협의기구(지방자치법 제13조 제1항 등)</li> <li>행정예고제(행정절차법 제46조 제1항)</li> <li>행정지원(공무원 파견, 위임사무수행)</li> </ul>

자료 : 박수현(2005).

<표 3-1>에서 보는 바와 같이 입법과정의 참여로는 지방자치단체 또는 그 연합체의 청원서 제출과 국회의 공청회 및 청문회 참석, 그리고 정부 각 부처의 법령 제·개정안에 대한 지방자치단체의 의견 제출 및 협의 등이 있다. 그리고 정책결정과정의 참여로는 행정부시장·부지사회의, 관계 지방자치단체의 의견 청취, 국무총리실의 행정협의기구 등이 있다.

중앙정부와 지방자치단체 간의 참여를 통한 협력제도 중에서 지방자치단체 또는 그 연합체의 청원서 제출, 정부 각 부처의 법령 제·개정안에 대한 지방자치단체의 의견 제출·협의, 행정부시장·부지사 회의, 지방의회의 의견 제출 등의 주요 내용을 정리하면 <표 3-2>와 같다.

〈표 3-2〉 중앙과 지방 간 참여를 통한 협력제도의 주요 내용

협력제도	주요 내용
지방자치단체 또는 그 연합체의 청원서 제출	<ul style="list-style-type: none"> <li>국회의 각종 위원회는 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건을 심사하기 위하여 이해관계자 또는 학식과 경험이 있는 자를 공술인 등으로 참여하고 국회의원의 소개로 청원서를 제출</li> </ul>
정부 각 부처의 법령 제·개정안에 대한 지방자치단체의 의견 제출·협의	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부의 각 부처는 지방자치단체와 관련된 법령의 제·개정 시 동 법령안을 행정자치부의 협조를 받아서 지방자치단체에 보내 지방자치단체의 의견을 조화하고 지방자치단체는 그 의견을 중앙정부의 각 부처 또는 행정자치부에 제출할 수 있음</li> <li>국토건설종합계획법, 도시계획법, 도시공원법 등에서 국가가 특정한 지방자치단체의 권한사항과 관련이 있는 경우에 지방자치단체나 그 장과 협의하도록 하고 있음</li> </ul>
행정부시장·부지사 회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙정부와 지방자치단체간의 현안 정책과제 등에 대한 토론과 협의, 평가, 모범사례에 대한 설명 등으로 운영되고 있으며, 또한 정부의 각 부처는 자기 소관 부처의 정책안에 대하여 설명하고 협의하며 이 과정에서 지방자치단체의 의견을 제시</li> </ul>
지방의회의 의견 제출	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방자치단체를 폐지·분합하거나 그 명칭 또는 구역을 변경할 때에는 법률로 정하되 관계 지역 지방자치단체 의회의 의견을 들어야 하고, 시를 설치하고자 할 때에도 그 지역을 관할하는 도의회의 의견을 들어야 하며, 도시기본계획의 수립·변경 및 도시계획을 결정·변경할 때에도 사전에 관련 지방의회의 의견을 제출 받음</li> </ul>

자료 : 관련 법령에서 정리

## 나. 운영 현황

중앙정부와 지방자치단체 간의 참여를 통한 협력제도 중에서 행정부시장·부지사 회의의 운영 현황에 대하여 구체적으로 살펴보고자 한다. 1995년 민선단체장 선거이전에는 현안과제가 있을 때마다 시·도지사회의를 소집하여 국가의 정책과 현안과제를 시달하였으나, 1995년 민선단체장 선거 이후에는 행정부시장·부지사 회의를 월1회 정례적으로 개최하고 있다. 회의의 운영은 과거와 같이 국가가 일방적으로 정책과 현안을 시달하는 형태가 아니고, 중앙정부와 지방자치단체 간에 현안정책 및 입법과제에 대한 토론과 협의, 평가, 수범사례의 소개 등을 위주로 운영하고 있으며, 타 부처도 정책이나 입법안에 관하여 회의 자료를 배부하거나 협조를 요구할 수 있고, 또한 지방자치단체는 이에 대하여 의견을 제시할 수 있다. 현행 행정부시장·부지사회의는 지방자치단체가 중앙정부의 정책관련 정보를 수집하고, 의견을 전달할 수 있는 기회로 활용하고 있으며, 타 부처에 대한 입법이나 정책건의는 행정안전부가 취합하여 통보하고 있다.

이와 같이 행정부시장·부지사회의는 특별한 법령규정에 의하여 제도화되어 있지는 않지만, 지방자치단체가 정부의 정책 입안단계에 참여할 수 있는 정례 회의로 운영되고 있다. 행정부시장·부지사 회의는 전술한 바와 같이 월1회 정례적으로 개최되나, 회의내용에 대한 정확한 자료를 정리하여 보관하고 있지는 않은 실정이다. 따라서 행정부시장·부지사 회의의 활용성과 효용성을 직접적으로 분석하는 것에는 현실적인 한계가 있다. 특히, 행정부시장·부지사 회의는 중앙정부와 지방자치단체간의 원활한 소통을 기초로 국가적 현안과제에 대한 지방자치단체의 협력을 확보하는 제도적 장치로는 한계가 있다.

## 2. 지방자치단체 4단체 협의회의 국정참여 현황

### 가. 제도 현황

지방자치법 제154조의 2는 지방자치단체 전국협의체가 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관하여 안전행정부장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있도록 규정하고 있다. 즉, 1999년 지방자치법 개정에 따라 광역자치단체와 기초자치단체의 장 또는 지방의회의장은 상호교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위해 시도지사, 시도의회의장, 시장·군수·구청장, 시군구의회의장의 구분에 따라 각각 전국협의체를 설립할 수 있도록 하였다. 이에 따라 “전국시도지사협의회”, “전국시도의회의장협의회”, “전국시장군수구청장협의회” 및 “전국시군구의회의장협의회” 등 지방4대 협의체가 설치되어 있다.

지방4대 협의체는 상호간의 교류와 협력 및 공동의 문제를 협의하기 위한 법정 단체이나, 가장 중요한 기능의 하나가 정부에 대한 의견 제출권이다. 즉, 지방4대 협의체는 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관하여 안전행정부 장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있다는 것이다. 의견을 통보받은 중앙행정기관의 장은 2개월 이내에 타당성을 검토하여 그 결과를 안전행정부 장관에게 통보하고, 안전행정부 장관은 지체 없이 해당 협의체에 그 결과를 통보하여야 한다. 지방 4대 협의체의 지방자치법 관련 규정은 <표 3-3>과 같다.

〈표 3-3〉 지방자치법 관련규정

구분	내용
제165조 (지방자치단체의 장 등의 협의체)	<p>① 지방자치단체의 장이나 지방의회의 의장은 상호 간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 다음 각 호의 구분에 따라 각각 전국적 협의체를 설립할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 시·도지사</li> <li>2. 시·도의회 의장</li> <li>3. 시장·군수·자치구의 구청장</li> <li>4. 시·군·자치구의회 의장</li> </ol> <p>② 제1항 각 호의 전국적 협의체가 모두 참가하는 지방자치단체 연합체를 설립할 수 있다.</p> <p>③ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체를 설립한 때에는 그 협의체의 대표자는 지체 없이 행정안전부장관에게 신고하여야 한다.</p> <p>④ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체는 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관한 의견을 행정안전부장관에게 제출할 수 있으며, 행정안전부장관은 제출된 의견을 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.</p> <p>⑤ 관계 중앙행정기관의 장은 제4항에 따라 통보된 내용에 대하여 통보를 받은 날부터 2개월 이내에 타당성을 검토하여 행정안전부장관에게 그 결과를 통보하여야 하고, 행정안전부장관은 통보받은 검토 결과를 해당 협의체나 연합체에 지체 없이 통보하여야 한다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장은 검토 결과 타당성이 없다고 인정하면 구체적인 사유 및 내용을 명시하여 통보하여야 하며, 타당하다고 인정하면 관계 법령에 그 내용이 반영될 수 있도록 적극 협력하여야 한다.</p> <p>⑥ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체는 지방자치와 관련된 법률의 제정·개정 또는 폐지가 필요하다고 인정하는 경우에는 국회에 서면으로 의견을 제출할 수 있다.</p> <p>⑦ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체의 설립신고와 운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

자료 : 지방자치법에서 정리.

## 나. 운영 현황

### 1) 전국시·도지사협의회

전국시·도지사협의회는 전국 광역지방자치단체장들로 구성된 협의체로서 1999년 1월 지방자치법 165조에 근거하여 설립되었다. 그리고 2005년 4월 7일 지방분권의 실현과 지방정부의 공동사업을 체계적으로 추진하기 위하여 사무처를

발족시켜 운영해오고 있다. 전국시·도지사협의회가 2005년부터 2012년까지 중앙 정부에 제시한 의견제출 현황을 살펴보면, 다음의 <표 3-4>와 같다. 2005년부터 2012년까지 총 338건의 법령과 관련된 의견을 제출하였다. 그리고 이에 대한 정부의 회신결과는 수용(일부수용 포함)이 162건으로 47.9%를 차지하고 있으며, 수용 곤란은 100건으로 32.5%를 차지하고 있으며, 또한 장기검토는 58건으로 16.7%를 차지하고 있다. 따라서 전체적으로 약 절반에 가까운 수용도를 보이고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-4〉 전국시도지사협의회 의견제출 현황

구분		계	정부회신			
			수용(일부수용포함)	수용곤란	장기검토	미회신
2005년	13차	19	8	8	3	0
2005년	14차	27	13	7	7	0
2006년	15차	34	24	8	2	0
2007년	16차	34	18	11	5	0
2007년	17차	29	15	11	2	1
2008년	20차	27	16	7	4	0
2009년	21차	22	11	9	2	0
2009년	22차	27	17	4	6	0
2010년	23차	30	11	14	5	0
2011년	24차	2	14	17	11	0
2012년	25차	7	3	1	3	0
2013년	26차	10	2	1	0	0
계		338(100.0)	162(47.9)	110(32.5)	58(17.2)	1(0.4)

자료 : 전국시도지사협의회 내부자료에서 정리.

전국시·도지사협의회의 중앙정부에 대한 의견제출 실적에 비추어 보면, 운영의 활용성과 효용성은 다음과 같다. 먼저 활용성 측면에서는 보면, 2005년부터 2013년까지 9년간 총 338건의 의견을 제출하였다. 이는 연 평균 37.6건으로 명확한

판단기준은 없지만, 비교적 높은 활용성을 보인 것으로 간주된다. 다음으로 효용성의 측면에서 보면, 총 338건 가운데 47.9%인 162건이 수용되어 높은 실적은 아니지만, 비교적 효용성이 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 전국시·도지사협의회 대정부 정책 건의에 대한 수용률이 점차 하락하고 있다는 점에서는 문제가 있다고 판단된다. 즉, 연도별 수용률을 보면, 2006년도 70.7%를 정점으로 점차 하락하고 있으며, 2011년 36.7%, 2012년 28.6%, 그리고 2012년 14.3%를 나타내고 있다.

## 2) 전국시·도회의의장협의회

전국시·도회의의장협의회는 지방자치발전과 지방의회 운영에 관하여 상호간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 1991년에 임의단체로 설립되었으며, 2011년 6월에는 사단법인 전국시·도회의의장협의회 창립총회를 개최하였다. 전국시·도회의의장협의회가 민선5기 시기에 중앙정부에 제시한 정책건의 사항 현황을 살펴보면, 다음의 <표 3-5>와 같다. 2010년부터 2012년까지 총 41건의 법령과 관련된 의견을 제출하였다. 그리고 정부의 처리 현황은 수용이 1건, 검토가 7건, 미수용이 9건으로 나타나고 있다. 결국 전국시·도회의의장협의회 정책건의 실적은 연 평균 16.4건으로 매우 저조하게 나타나고 있으며, 특히 수용율은 1건으로 2.4%에 불과하다. 또한 미회신 처리가 24건으로 58.5%가 넘는 것은 전국시·도회의의장협의회 정책건의가 거의 제 기능을 하지 못하고 있다는 의미이기도 하다.

〈표 3-5〉 전국시·도의회의장협의회 정책건의 사항 현황

구분	건의	처리 현황			
		수용	검토	미수용	미회신
합계	41건 (100%)	1건 (2.4%)	7건 (17.1%)	9건 (22.0%)	24 (58.5%)
1차년도 (2010.7-2011.6)	3건 (7.3%)	0	0	0	3건 (100%)
2차년도 (2011.7-2012.6)	15건 (36.6%)	0	0	0	15건 (100%)
3차년도 (2012.7-2012.12)	23건 (56.1%)	1건 (4.3%)	7건 (30.4%)	9건 (39.1%)	6건 (26.1%)

자료 : 전국시도의회의장협의회 내부자료에서 정리.

### 3) 전국시장군수구청장협의회

전국시장군수구청장협의회는 시군구 상호간 교류 및 협력 증진 및 지방자치 제도의 건전한 발전에 이바지하자는 목적으로 2000년 4월 26일 설립되었다. 그리고 2000년 6월 22일 협의회 사무국을 개소하였다. 전국시장군수구청장협의회가 민선5기 시기에 중앙정부에 제시한 일반 정책건의 사항 현황을 살펴보면, 다음의 <표 3-6>과 같다.

〈표 3-6〉 전국시장군수구청장협의회 일반 정책건의 처리 현황

구분	건의	처리 현황			
		수용	검토	미수용	미회신
합계	400건 (100%)	88건 (22.0%)	106건 (26.5%)	206건 (51.5%)	0
1차년도 (2010.7-2011.6)	95건 (23.7%)	21건 (22.1%)	29건 (30.5%)	45건 (47.4%)	0
2차년도 (2011.7-2012.6)	182건 (45.5%)	35건 (19.3%)	49건 (26.9%)	98건 (53.8%)	0
3차년도 (2012.7-2012.12)	123건 (30.8%)	32건 (26.0%)	28건 (22.8%)	63건 (51.2%)	0

자료 : 전국시장군수구청장협의회 내부자료에서 정리.

<표 3-6>에서 보는 바와 같이 2010년부터 2012년까지 총 400건의 법령과 관련된 의견을 제출하였다. 그리고 정부의 처리 현황은 수용이 88건(22.0%), 검토가 106건(26.5%), 그리고 미수용이 206건(51.5%)으로 나타나고 있다. 전체적으로 미수용이 50% 이상을 차지하고 있고, 수용은 22% 수준으로 다소 낮다고 할 수 있다. 따라서 정책건의의 수용율과 실효성에는 다소 문제가 있다. 그러나 전국시장군수구청장협의회 정책건의의 실적은 연 평균 160건으로 매우 활발하게 나타나고 있다. 따라서 지방자치단체들이 전국시장군수구청장협의회를 통하여 매우 적극적으로 정책건의를 하고 있음을 알 수 있다.

한편, 민선 5기 전국시장군수구청장협의회 공동 회장단의 정책건의 사항 현황을 살펴보면, 다음의 <표 3-7>과 같다. 2010년부터 2012년까지 총 20건의 정책건의가 제출되었다. 그리고 정부의 처리 현황은 수용이 7건(35.0%), 검토가 2건(10.0%), 그리고 미수용이 11건(55.5%)으로 나타나고 있다. 전체적으로 공동 회장단의 정책건의도 미수용이 50% 이상을 차지하고 있어서 수용율이 다소 낮은 수준이라고 할 수 있다. 따라서 공동 회장단의 정책건의 역시 정책건의의 수용율과 실효성에는 다소 문제가 있다.

〈표 3-7〉 전국시장군수구청장협의회 공동 회장단 정책건의 사항 현황

구분	건의	처리 현황			
		수용	검토	미수용	미회신
합계	20건 (100%)	7건 (35.0%)	2건 (10.0%)	11건 (55.0%)	0
1차년도 (2010.7-2011.6)	8건 (40.0%)	2건 (25.0%)	1건 (12.5%)	5건 (62.5%)	0
2차년도 (2011.7-2012.6)	8건 (40.0%)	2건 (25.0%)	0	6건 (75.0%)	0
3차년도 (2012.7-2012.12)	4건 (20.0%)	3건 (75.0%)	1건 (25.0%)	0	0

자료 : 전국시장군수구청장협의회 내부자료에서 정리.

#### 4) 전국시군자치구의회의장협의회

전국시군자치구의회의장협의회의 주요 활동은 전국 시·군·자치구의회의 의견을 수렴하여 국회와 중앙정부에 지방자치 발전을 위한 법 개정 건의 및 정책협의 등이다. 전국시군자치구의회의장협의회는 2000년 3월 30일 전국시군자치구의회의장협의회를 안전행정부에 신고하여 설립되었다. 그리고 2000년 7월 12일 사무실 개소식을 가졌다. 민선 5기 전국시군자치구의회의장협의회의 주요 활동은 <표 3-8>과 같다. 전국시군자치구의회의장협의회는 주로 지방자치 발전을 위한 선언문이나 성명서 채택, 그리고 중앙 및 정치권 주요 인사를 방문하여 지방자치 제도에 대한 개선 건의 등의 활동을 하고 있다.

〈표 3-8〉 민선 5기 전국시군자치구의회의장협의회 주요 활동

년도	주요 활동
2010년	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방자치 발전을 위한 포항 선언문 채택</li> <li>행정안전부 방문, 지방자치제도 건의</li> </ul>
2011년	<ul style="list-style-type: none"> <li>특임장관실 방문, 지방의회 정책 건의</li> <li>민주당 대표 방문 간담회 개최</li> <li>국회 정치개혁특별위원장 방문, 공직선거법 개정 건의</li> <li>행정안전위원장 방문, 사무직원 인사권 독립 등건의</li> <li>행정안전부장관 간담회 개최, 지방자치 발전 제도 개선 건의</li> <li>지방의회 출범 20주년 기념식, 지방자치 촉구 결의대회 개최</li> <li>대통령 오찬 간담회</li> </ul>
2012년	<ul style="list-style-type: none"> <li>차기 정부 지방분권정책 추진을 위한 지방4대 협의체 공동성명서 발표</li> <li>대선 후보 초청 지방분권촉진 전국 광역·기초의회의원 결의대회 개최</li> </ul>

자료 : 전국시군자치구의회의장협의회 내부자료에서 정리.

### 3. 지방자치단체 국정참여제도의 문제점

지방자치단체의 국정참여제도에 있어 근본적 문제는 이상적인 지방분권적 권력구조가 갖추어야 할 쌍방향 상호관계 대신 일방적 권력구조가 지방자치법제의 기본을 이루고 있다는 점에서 기인한다. 국가와 지방자치단체는 본질적으로 대등

한 협력관계임에도 불구하고 우리나라의 지방자치법제는 국가의 지방자치단체에 대한 입법적, 행정적, 사법적인 관여를 보장되어 있다. 반면에 지방자치단체의 국정참여에 대하여는 실질적인 보장이 없고, 그 제도화 역시 미미한 수준이며, 그나마 참여제도 또한 형식적인 보장에 불과하다.

보다 구체적으로 중앙정부의 입법과정에서의 참여와 정책결정과정에서의 참여제도가 중앙정부와 지방자치단체 간 협력제도로서의 역할을 수행하는지에 대해서는 의문이 든다. 아직까지 중앙정부는 지방자치단체의 행정·조직·인사·재정에 있어서 광범위한 간여를 하고 있어서 중앙-지방 관계는 수직적 지배·복종의 관계를 형성하고 있다(김영수, 2002). 따라서 다양한 참여제도에도 불구하고 국정참여가 제도적으로 잘 이루어지지 않고 있는 실정이며, 다음과 같은 문제점을 가지고 있다(김영수, 2002; 임현, 2005). 먼저 국회의 입법과정에서의 청원서 제출, 국회의 공청회와 청문회에의 참여, 정부 입법안에 대한 지방자치단체의 의견 제출 등은 모두 의무화가 아닌 임의적인 성격을 가지고 있다. 둘째, 지방자치단체의 참여가 국정과정에 영향을 미치기 위해서는 공식적인 참여가 이루어져야 함에도 불구하고, 대부분의 참여가 비공식적인 참여로 이루어지고 있다. 셋째, 지방자치단체의 국정참여가 거의 중앙정부가 주도권을 가지고 이루어지고 있으며, 공청회나 의견 조희 등을 통한 형식적인 참여가 대부분이다. 또한 행정부시장·부지사회의 등 지방자치단체가 정부의 정책 입안단계에 직접적으로 참여할 수 있는 회의가 운영되고 있지만, 이러한 회의 역시 중앙정부와 지방자치단체 간의 원활한 소통과 협력 장치로는 한계가 있다.

따라서 전국시·도지사협의회 등 지방자치단체 4단체 협의회를 통한 국정참여가 실질적인 중앙과 지방 간 소통 방안의 하나라고 생각된다. 지방자치단체 4단체 협의회가 지방자치단체의 통합된 역량과 능력을 갖춘 기구로서 중앙정부와 대등한 관계를 형성하여 국정과정에 참여를 가능케 하는 유용한 제도이기 때문이다(임현, 2007). 현행 지방자치법상 인정되는 대표적인 국정참여제도가 지방자치단체 4대 협의체에 의한 국정참여이지만, 이 역시 지극히 형식적인 참여에 수준에서 관련 법령에 대한 의견을 제출하는 데 그치고 있으며, 그 범위에 있어서도 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령에 한정하고 있다.

지방자치단체 4단체 협의회를 통한 국정참여 문제점을 정리하면 다음과 같다 (김영수, 2002; 임현, 2005). 지방자치단체 협의체가 법령 규정에 의하여 중앙정부의 입법 및 정책결정과정에서 제도적으로 참여할 수 있는 방안이 미흡하다. 즉, 지방자치단체 협의체는 중앙정부의 중요한 정책결정과 관련하여 비정규적으로 참여가 이루어진다는 점이다. 결국 지방자치단체의 국정 참여가 실효성을 거두기 위해서는 중앙정부의 정책과정에 제도적으로 참여할 수 있는 방안을 마련하고, 지방자치단체의 공식적인 참여와 주도적인 참여가 강화되어야 한다.

## 제2절 중앙-지방 간 조정제도 실태 분석



### 1. 중앙-지방 간 조정제도 현황

지방자치는 지방자치단체의 지위가 법적으로 독립되는 것을 전제로 하기 때문에 중앙정부와 지방자치단체 간 협력적 관계 정립은 매우 중요하다. 특히, 중앙정부와 지방자치단체간의 관계가 상호 대등한 관계로 전환되고 있는 시점에서 중앙-지방 간 협력체계가 구축되지 않으면 국가 전체의 정책수행이 어렵게 된다. 중앙정부와 지방자치단체간의 관계정립을 위한 조정제도로는 갈등관리제도와 협력제도로 구분되어 발전되어 왔다.

먼저 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등관리제도는 당사자 간 갈등관리와 제3자에 의한 갈등관리로 구분된다. 당사자 간 갈등관리는 주무장관의 지도·감독, 위법·부당한 명령·처분의 시정명령 등, 지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령 등, 그리고 지방자치단체 감사 및 지방의회 의결의 재의요구와 제소 등이 있다. 주무장관의 지도·감독권은 지방자치법 제167조(국가사무나 시·도사무 처리의 지도·감독)의 규정을 근거로 하며, 위법·부당한 명령·처분의 시정명령 등은 지방자치법 제169조(위법·부당한 명령·처분의 시정)의 규정을 근거로 하고 있다. 그리고 지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령 등은 지방자치법 제170조(지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령)의 규정을 근거로 하고 있으며, 지방자치단체

감사는 지방자치법 제171조(지방자치단체의 자치사무에 대한 감사)의 규정을 근거로 하고 있다. 또한 지방의회 의결의 재의요구와 제소는 지방자치법 제172조(지방의회 의결의 재의와 제소)의 규정을 근거로 하고 있다.

다음으로 중앙정부와 지방자치단체 간에 발생된 갈등을 해결하기 위한 제3자에 의한 갈등관리제도로는 행정협의조정위원회에 의한 해결, 법원 등에 의한 해결, 헌법재판소에 의한 권한쟁의 심판, 그리고 국무총리의 조정 등이 있다. 중앙정부와 지방자치단체 간 갈등관리제도를 종합하여 정리하면, <표 3-9>와 같다.

<표 3-9> 중앙정부와 지방자치단체 간 갈등관리제도

구분	제도	내용
당사자간 해결	주무장관의 지도·감독	· 지방자치단체 또는 그 장이 국가로부터 위임받아 국가사무를 처리하는 과정에서 중앙정부와의 갈등과 분쟁이 존재하게 되는 경우 주무장관이 행사하는 감독수단으로서 지도·감독을 통하여 갈등과 분쟁을 해결할 수 있음
	위법·부당한 명령·처분의 시정명령 등	· 지방자치단체의 장이 지방자치단체의 사무와 관련하여 법령에 위반하거나 현저히 부당하여 공익을 해치는 명령·처분에 대하여 주무장관이 이에 대한 시정명령과 취소·정지시킴으로써 지방자치단체의 사무처리와 관련하여 상호간에 갈등과 분쟁이 야기 되면 시정명령 등을 통하여 해결할 수 있음
	지방자치단체장에 대한 직무이행명령 등	· 지방자치단체의 장이 수행하여야 할 사무를 처리하지 않아 중앙과 지방간에 갈등과 분쟁이 발생한 경우 주무장관이 이행명령을 발하고, 대집행과 행·재정의 조치를 통하여 갈등과 분쟁을 해결할 수 있음
	지방자치단체에 대한 감사 및 지방의회 의결의 재의요구 지시와 제소	· 국회와 정부는 지방자치단체의 위법·부당한 사무처리와 관련하여 감사를 통하여 그리고 지방의회의 위법한 의결에 대하여 재의를 요구하고 제소권 행사를 통하여 상호간의 갈등을 해결할 수 있음
제3자에 의한 해결	행정협의조정위원회	· 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무처리에 대한 의견을 달리 할 경우 이를 협의 및 조정하기 위하여 국무총리소속하의 행정협의조정위원회를 통하여 갈등과 분쟁을 해결할 수 있음
	법원 등	· 지방자치단체는 중앙정부의 위법 또는 부당한 감독·처분이나 부작위에 대하여 행정심판을 청구할 수 있으며 중앙정부의 위법한 감독·처분 취소·정지에 대하여 소송을 제기할 수 있음
	헌법재판소에 의한 권한쟁의 심판	· 중앙정부와 지방자치단체 상호간에 권한상의 분쟁이 발생하는 경우 헌법재판소의 권한쟁의 심판을 통하여 분쟁을 해결할 수 있음
	국무총리의 조정	· 수도권 지역에서 서울특별시와 중앙행정기관이 의견을 달리하는 경우에는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 국무총리가 조정할 수 있음

자료 : 지방자치법에서 정리.

## 2. 행정협의조정위원회의 운영 현황

### 가. 제도 현황

국가의 주요 정책을 둘러싸고 중앙행정기관과 지방자치단체 간에 의견의 불일치나 갈등이 있을 수 있다. 한국은 이러한 경우에 대비하여 지방자치법에 중앙과 지방간 갈등의 해결을 위하여 협의·조정기구를 설립하여 운영하도록 하고 있다. 즉, 지방자치법 시행령(제104조 제1항)은 지방자치법 제168조 제1항에 근거하여 행정협의조정위원회를 국무총리 산하에 설립하여 운영하도록 명문화하고 있다. 행정협의조정위원회는 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리함에 있어 의견의 불일치가 있는 경우에 그 문제를 협의하고 조정하기 위한 위원회 조직의 하나이다.

행정협의조정위원회는 위원장을 포함하여 13명 이내의 위원으로 구성하여야 하며, 위원은 당연직 위원과 임의직 위원으로 구성한다고 규정하고 있다(지방자치법 시행령 제104조 제2항 및 제3항).<sup>5)</sup> 행정협의조정위원회의 위원장은 국무총리가 위촉한 4명의 위원 중에서 국무총리가 위촉하며, 임기는 2년이고 연임할 수 있다(지방자치법 시행령 제104조 제4항 및 제5항). 또한 행정협의조정위원회는 사무를 처리하기 위하여 1인의 간사와 필요한 공무원을 두며, 간사는 행정안전부 지방행정국장이 된다 (지방자치법 시행령 제108조 제1항 및 제2항).

한편, 행정협의조정위원회는 안건의 심의에 앞서 당사자 간의 긴밀한 협조를 유도하고, 의견을 조정하기 위하여 실무위원회를 설치하도록 하고 있다. 실무위원회는 행정협의조정위원회의 사무를 위임 받아 처리하며, 위원장을 포함하여 9인 이내의 실무위원으로 구성한다(지방자치법 시행령 제107조 제1항 및 제2항).<sup>6)</sup> 실무위원회는 사무를 처리하기 위하여 1인의 간사와 필요한 공무원을 두며, 간사는

5) ① 기획재정부장관, 행정안전부장관, 국무총리실장 및 법제처장, ② 안건과 관련된 중앙행정기관의 장과 시·도지사 중 위원장이 지명하는 자, ③ 그 밖에 지방자치에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 국무총리가 위촉하는 자 4명 등으로 구성하도록 되어 있다.

6) 실무위원회 위원장은 국무총리실장이 되며, 실무위원은 기획재정부차관, 행정안전부차관, 법제처차장, 그리고 안건과 관련된 중앙행정기관의 차관 및 지방자치단체의 행정부시장·부지사가 된다(지방자치법 시행령 제107조 제3항).

행정안전부 소속 2급에서 5급까지 공무원 중에서 실무위원장이 지명한다(지방자치법 시행령 제108조 제1항 및 제2항).

행정협의조정위원회의 조정절차는 다음과 같다. 먼저 행정협의조정위원회는 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장의 신청에 의하여 협의와 조정을 시작한다(지방자치법 시행령 제105조 제1항). 협의·조정 신청은 당사자 쌍방이나 일방이 서면으로 행정협의조정위원회 위원장에게 하며, 시·도지사는 행정안전부장관을 거쳐 신청하여야 하고, 시장·군수·구청장은 시·도지사와 행정안전부장관을 거쳐 신청하여야 한다(지방자치법 시행령 제105조 제2항). 행정협의조정위원회 위원장은 신청을 받으면 즉시 국무총리에게 보고하고, 행정안전부장관, 관련 중앙행정기관의 장 및 해당 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다(지방자치법 시행령 제105조 제3항). 행정협의조정위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 회의를 시작할 수 있으며, 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다(지방자치법 시행령 제106조). 행정협의조정위원회 위원장은 협의·조정 사항에 관한 결정이 이루어지면 즉시 국무총리에게 서면으로 보고하고, 행정안전부 장관, 관련 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 통보하여야 하며, 통보를 받은 각 기관의 장은 협의·조정 에 따른 결정사항을 이행하여야 한다(지방자치법 시행령 제105조 제4항).

마지막으로 행정협의조정위원회 결정의 효력은 다음과 같다. 먼저 행정협의조정위원회의 결정사항은 관련 중앙행정기관이나 지방자치단체가 이행하여야 한다고 지방자치법 시행령은 명문화하고 있다(지방자치법 시행령 제105조). 하지만, 지방자치법 시행령은 중앙행정기관이나 지방자치단체가 결정사항을 이행하도록 강제할 수단이나 이행하지 않은 경우의 제재수단은 가지고 있지 않다. 따라서 현재의 법규정 상으로는 행정협의조정위원회의 결정이 효력을 가지기에는 한계가 있다.

## 나. 운영 현황

행정협의조정위원회는 2000년 5월 13일 구성되었으며, 2012년 말까지 14건의 분쟁을 접수하였다. 그 중에서 12건을 조정하였고, 2건을 각하였다. 구체적인 조정 내용은 조정 수용 7건, 실무조정수용 및 취하 5건으로 나타나고 있다. 행정협의조정위원회의 운영실적을 종합하여 정리하면 <표 3-10>과 같다(안전행정부, 2012). 가장 최근의 조정사례로는 2012년 1월 30일 조정결정이 난 안양교도소 재건축 관

런 분쟁사례이다. 행정협의조정위원회는 30일 오후 법무부가 신청한 안양교도소 재건축 안전에 대한 심의에서 이전보다 현 위치에 재건축하는 것이 낫다고 결정했다. 다만, 위원회는 기피시설로 인해 불이익을 받게 될 지역 주민들을 위해 전체 부지의 30% 이상을 체육시설과 주차장 등 주민편의시설로 제공하도록 권고했다. 그러나 안양시는 행정협의조정위원회의 결정을 수용할 수 없다는 입장을 표명하였고, 이에 법무부는 안양시를 상대로 소송을 제기하여 현재 진행 중이다.

〈표 3-10〉 행정협의조정위원회 운영실적

결정 일자 (결정 내용)	이해당사자	분쟁사례명
2001.11.7 (조정)	군산시↔건설교통부	- 군산 개야도 어업권 손실보상 분쟁
2001.11.7 (실무조정수용, 취하)	환경부↔서울시	- 난지도 폐가전처리시설 보상 분쟁
2003.6.4 (실무조정수용, 취하)	포항시↔해양수산부	- 포항 정지망손실보상금분쟁(1)
2003.6.4; (실무조정수용, 취하)	포항시↔해양수산부	- 포항 정지망손실보상금분쟁(2)
2003.6.4 (조정)	철도청↔서울시·토지공사	- 지하철 분당선 개포 1,2구역 사업비 부담분쟁
2003.8.26 (각하)	아산시↔건설교통부	- 경부고속철도 제4-1공구 역명칭 선정관련 분쟁
2004.10.19 (실무조정수용, 취하)	철도청↔부천시	- 경인2복선 전철사업비 부담 분쟁
2005.9.14 (조정)	부산시↔건교부·산자부	- 녹산국가산업단지 해안변 방재대책 관련 분쟁
2005.9.14 (각하)	부산시·경남도↔해수부	- 신항만 명칭 관련 분쟁
2007.7.26 (조정)	국방부↔서울시	- 제2롯데월드 건축 관련 분쟁(1)
2009.3.31 (조정)	국방부↔서울시	- 제2롯데월드 건축 관련 분쟁(2)
2011.1.18 (조정)	국방부↔포항시	- 포스코 신제강공장 고도제한 완화 분쟁
2011.1.27, (실무조정수용)	국방부↔청주시	- 청주 기무사 부지 도시관리계획 관련 분쟁
2012.1.30 (조정)	법무부↔안양시	- 안양교도소 재건축 관련 분쟁

자료 : 안전행정부(2012)에서 정리.

### 3. 행정협의조정위원회 제도의 문제점

먼저 행정협의조정위원회의 제도적인 문제점 및 과제를 조직, 운영, 인식 측면으로 나누어 살펴보면 다음과 같다(은재호, 2010). 첫째, 조직 측면의 문제점으로는 법 규정상 주체와 실질 운영 주체 간 괴리의 문제가 나타나고 있다. 즉, 지방자치법상 국무총리실 산하 조직이지만 실제 운영은 행정안전부에서 이루어지고 있다. 또한 위원회의 독립성 부재의 문제가 제기되고 있다. 즉, 위원회의 독립성이 우선적으로 확보되어야 위원회 결정에 대한 당사자들의 신뢰를 획득할 수 있고, 이행강제에 관한 논의도 가능해 진다는 것이다. 둘째, 운영 측면의 문제점으로는 분쟁을 사전에 예방할 수 있도록 하는 규정이 없기 때문에 갈등의 사전예방에는 한계가 있다는 점, 지방자치법 제168조에서 행정협의조정위원회의 사무를 “중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리할 때 의견을 달리하는 경우”로 포괄적으로 규정하고 있어 대상 사무가 불명확하다는 점, 직권상정권이 없고 갈등발생 후 당사자의 서면신청에 의해서만 협의조정 절차가 개시되어 사전적·적극적인 갈등관리에 한계를 가진다는 점, 지방자치법 시행령 제105조 4항에서 당사자의 이행의무를 규정하고 있으나 불이행시 이에 대한 이행강제나 불복에 대한 규정이 없어 결정 사항에 대한 이행을 강제할 수 있는 권한이 부족하는 점, 그리고 위원 구성의 측면에서 민간 전문가를 위촉할 수 있는 위촉직 위원(13명의 위원 중 최대 4인 가능)의 비율이 낮고 위원회 위원 구성이 중앙정부 중심으로 이루어져 있어서 위원회 위원의 공정성 문제가 제기된다는 점 등이 제시되고 있다. 셋째, 인식 측면의 문제점으로는 지방자치단체장들의 부정적인 인식이 지배적이라는 점이 지적되고 있다. 지방자치단체장들이 행정협의조정위원회의 갈등 조정 능력과 그 실효성에 대해 의문을 가지고 있으며, 갈등조정 사안으로 상정되는 것을 징벌로 인식하여 상정되는 것 자체를 꺼리기 때문에 위원회의 낮은 운영실적으로 나타난다는 점이다.

다음으로 갈등의 예방 및 해결지원 측면의 문제점으로는 먼저 사전적 예방기능의 미흡을 지적할 수 있다(주재복, 2010). 중앙부처 및 자치단체가 정책이나 사업을 수립·시행할 때 사전에 갈등유발 요인을 점검하고 발굴하여 불필요한 갈등이

발생할 가능성을 최소화 하는데 역점을 둘 필요가 있다. 현재 중앙행정기관의 장은 공공정책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있도록 하고 있으나(공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정 제10조) 매우 형식적으로 운영되는 측면이 있다. 따라서 갈등영향분석을 내실화하여 갈등의 사전적 예방기능을 강화할 필요가 있다. 둘째, 갈등해결과정에서 참여적 의사결정기법의 활용이 미흡하다. 갈등의 원만한 해결을 위해서는 갈등해결과정에 이해관계자나 전문가들을 적극적으로 참여시켜야 한다. 현재 중앙행정기관의 장은 갈등영향분석의 결과 갈등의 예방 및 해결을 위하여 이해관계인, 일반시민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단되는 경우 참여적 의사결정방법을 활용할 수 있도록 하고 있기는 하지만(공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정 제15조), 이 역시 매우 형식적으로 운영되는 측면이 있다. 따라서 갈등해결과정에 보다 적극적으로 참여적 의사결정방법을 활용할 필요가 있다. 마지막으로 중앙정부 및 지방자치단체의 갈등의 체계적으로 관리할 수 있는 역량을 강화할 필요가 있다. 현재 중앙정부 및 자치단체 공무원의 갈등해결 역량이 부족한 실정이며, 갈등관리 역량강화를 위한 교육프로그램이 부족한 실정이다. 따라서 중장기적인 갈등관리시스템의 개선 차원에서 갈등관리실태 점검·평가 모형을 내실화하고, 우수사례 공유를 통한 상호학습을 강화할 필요가 있다.

## 제3절 외국의 중앙-지방 간 협력제도 분석



### 1. 주요 국가의 지방참여제도

#### 가. 일본의 “국가와 지방의 협의의 장” 사례분석

##### 1) 제도 개요

2009년 8월 30일 제45회 중의원선거에서 민주당은 1955년 자민당 일당 체제가 성립된 이후, 실질적인 첫 정권교체를 이루어내었다. 민주당은 정권공약인 매니페스토를 통해 중앙집권체제를 탈피하여 지역주권국가로 전환할 것을 주창하였다. “지역주권개혁”이란, “헌법의 이념 하에 지방자치단체는 주민 밀접형 행정을 확립하고자 자주적이고 종합적인, 그리고 광범위한 업무를 담당하며, 지역주민은 스스로의 판단과 책임으로 지역의 제 문제를 해결하려는 개혁”을 의미한다(지역주권 개혁대망, 2010년 6월). 이 개혁은 헌법에서 규정하는 지방자치의 취지와 국가와 지방간 보충성의 원칙이 정합적으로 구성되었다. 이러한 지역주권개혁을 이룩하는 개혁방안의 하나로 “국가 지방의 협의의 장”을 법제화하는 방안을 제시하였다. 즉, 중앙정부와 지방정부가 지방자치단체에 영향을 미치는 정책을 공식적으로 논의할 것을 법률화 한 “국가지방 협의의 장”이라는 법률안을 통과시켰다. 협의의 장의 법제화는 실질적인 논의의 자리로서, 내각관방을 사무국으로 하는 “국가와 지방의 협의”가 설치되어 매년 개최되고 있다. 출석자는 과제별로 약간 상이하지만 정부는 총리, 내각관방장관, 총무대신, 재무대신, 국가전략담당대신 등이 매회 출석하였다. 또 지방측은 지방6단체, 배석자로서 관방부장관, 부대신이 출석하였다.

“협의의 장”은 지방자치에 영향을 미치는 정부 정책을 기획, 입안, 실시할 때, 국가와 지방이 서로 협의하면서 효과적이고 효율적으로 그 정책이 추진될 수 있도록 하는 것이 목적이다. 내각부 설치법(内閣府設置法)에서는 “헌법에서 국민주권의

이념 하에, 주민에 가까운 행정은 지방공공단체가 자주적이고 종합적으로 광범위하게 담당하도록 하는 동시에, 지역주민이 스스로의 판단과 책임으로 지역의 여러 문제를 해결할 수 있도록 하기 위하여, 개혁을 추진하기 위한 기본정책에 관한 사항" (내각부설치법 제4조 제1항 제3호의2)이라고 제시되어 있다. 협의의 장에서 국가와 지방이 논의하는 대상은 크게 3가지이다. 첫째 국가와 지방자치단체와의 역할 분담 관련 사항, 둘째 지방행정, 지방재정, 지방세제, 그 외 지방자치 관련 사항, 셋째 경제재정 정책, 사회보장 정책, 교육 정책, 사회자본 정비 관련 정책, 그 외 국가 정책 중, 지방자치에 영향을 미친다고 생각되는 것 등이 법률에 규정되어 있다. 상당히 포괄적으로 망라되어 있으나 모든 정책이 협의의 장에서 논의되는 것이 아니라 그때의 상황을 반영하여 구체적인 쟁점을 선정하여 논의하게 된다.

## 2) 제도 현황

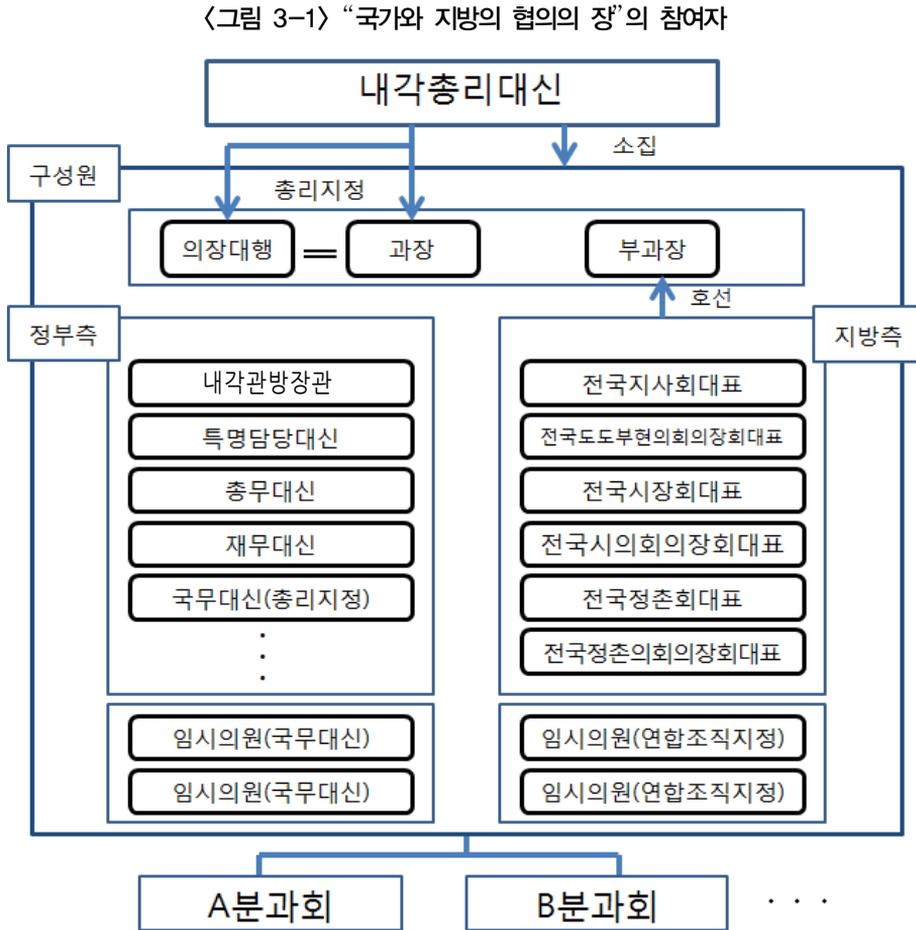
협의의 장은 정부를 대표하는 위원과 지방을 대표하는 위원으로 구성된다. 정부의 경우, 내각관방장관, 특명담당대신(내각부설치법 제4조 제1항 제3호의2의 개혁사무 담당 대신), 총무대신, 재무대신, 총리가 지정한 국무대신으로 구성된다. 한편 지방 측은 지방자치단체의 전국 연합조직의 대표들로 구성되는데, 광역자치단체의 단체장, 광역의회의 의장, 기초자치단체 중 시장 및 시의회 의장, 기초자치단체 중 정촌의 단체장과 정촌의회 의장 등 각 수준별 지방정부의 전국 연합조직의 대표인 단체장과 의장 각각 1명, 총 6명이다. 또한 이 외에도 필요시에 의원이 아닌 자로써 국무대신, 지방자치단체의 단체장 및 지방의회 의장 등이 임시적으로 참여할 수 있다. 내각총리대신은 언제든지 출석하여 의견을 개진할 수 있다.

협의의 장은 매년 정기적으로 4회 개최된다. 이는 법률이 아닌 운영규칙에 규정되어 있다. 이외에도 논의가 필요하다고 판단될 때는 총리는 임시적으로 회의를 소집할 수 있다. 협의의 장 구성원들도 협의할 필요성이 있다고 생각될 때 총리에게 소집을 요구할 수 있다. 모임이 소집될 때는 구체적인 협의 사항이 제시되어야 하고, 총리는 참여 구성원들에게 통지한다.

협의의 장에는 의장, 의장대행, 부의장이 선정된다. 의장과 의장 대행은 정부

측 위원 중에서 총리가 지명한다. 부의장은 지방 측 대표자들 중에서 호선된다. 의장은 회의를 주재하며 주어진 권한을 행사한다. 의장대행은 의장에게 사고가 발생하거나 위임을 받았을 때, 직무를 대행한다. 부의장은 의장과 의장대행을 보좌하고, 이들에게 사고가 발생할 때 직무를 대행한다. 총리는 언제라도 회의에 출석하여 발언할 수 있다. 의장은 본 회의나 분과회에서 논의나 검토를 위해 필요하다고 판단될 경우, 관계 행정기관의 장, 단체장, 의회 의장에게 자료제출, 의견 개진, 설명 등, 필요한 협력을 요청할 수 있다. 또한 전문가에게도 협력을 의뢰할 수 있으며, 협의의 장 운영에 필요한 법률 이외의 사항은 참여 구성원들에게 자문하여 규정한다. 협의의 장은 원칙적으로 비공개로 진행된다. 단 상호 합의되면, 공개할 수 있다. 그리고 회의에 배포된 자료와 의사록은 원칙적으로 공표되며, 내각부 홈페이지에 게재된다. 협의의 장을 운영하는 데 필요한 경비는 정부와 지방이 함께 부담한다. 의장은 “협의의 장”의 논의에 도움이 될 수 있도록 분과회를 개최할 수 있다. 분과회에서는 특정 주제를 선정하여 이에 대한 조사와 검토를 실시한다. 구성원은 의장에게 분과회를 개최하도록 요청할 수 있다. 의장은 분과회의 개최 여부, 구성과 운영에 필요한 사항 등을 자문하여 결정한다.

“협의의 장”의 참여한 구성원들은 논의된 협의 결과를 존중해야 한다. 이 내용은 구속력은 없으나 정부와 지방이 논의를 거쳐 합의하였다면 이를 존중하는 것이 정치적인 도의이다. 의장은 “협의의 장”이 종료된 후, 회의 개요를 기재한 보고서를 작성한다. 그리고 이를 국회(중의원, 참의원)에 제출한다. 의장은 보고서 작성에 필요 사항을 구성원들에게 자문하여 정하며, 부의장과 조정하면서 작성한다. 국회에 제출되면 의장은 이를 즉시 공표한다. “국가와 지방의 협의의 장”의 참여자는 <그림 3-1>과 같다.



“국가지방 협의의의 장”이 법제화된 이후, 첫 회의는 2011년 6월 13일 개최되었다. 이후 2013년 6월 5일까지 총 13회 개최되었고, 분과회도 4회 개최되었다. 구체적인 협의 사항을 살펴보면, 사회보장·세의 일체 개혁, 어린이 수당, 예산편성, 지방재정 등이 주요 과제였다. 2012년에는 사회보장·세의 일체 개혁, 재해폐기물의 광역처리, 지방자치법의 개정, 사회보장제도개혁에 대한 지방의사 반영 등이다. 이외에도 지역 경제 및 고용대책, 지역주권추진 대강에 대한 상호 협의, 지방공무원제도에 대한 논의가 진행되었다. 2013년에는 지방분권개혁에 몰두하고 있다.

## 나. 영국의 “지방정부연합(LGA)” 사례분석

### 1) 제도 개요

영국에서 지방정부가 중앙정부에 영향력을 행사하기 위하여 조직된 전국적인 협의체는 지방정부연합(Local Government Association)이 있다(최영출, 2007). 지방정부연합은 1997년 4월 1일 노동당 정부의 출범과 함께 생겨났다. 지방정부연합은 기존의 광역자치단체연합(Association of Country Councils), 기초자치단체연합(Association of District Councils), 그리고 대도시자치단체연합(Association of Metropolitan Authorities) 등이 합병된 것이다. 지방정부연합은 238개의 비도시 기초자치단체, 36개의 대도시 기초자치단체, 34개의 광역자치단체, 47개의 단층자치단체, 그리고 33개의 런던 자치단체 및 22개의 웨일즈 자치단체로 구성되어 있다(최영출, 2007). 또한 지방정부연합에는 경찰특별자치단체, 소방특별자치단체, 교통특별자치단체 등 특별자치단체들도 포함되어 있다(최영출, 2007)

지방정부연합은 지방정부가 중앙정부에 대하여 공식적 로비를 하기 위하여 자발적으로 설립된 로비조직이며, 다음과 같은 공식적 목표를 가지고 있다(최영출, 2007). 첫째, 중앙과 지방정부 사이의 동등한 파트너십 구축이다, 둘째, 지방정부가 비전을 성취할 수 있도록 필요한 권한을 확보하는 것이다. 셋째, 지방정부가 권한을 행사하는 데 있어서 보다 많은 자유와 융통성을 확보하는 것이다. 넷째, 지방정부가 권한과 의무를 효과적으로 행사할 수 있도록 재정적 장치를 확보하는 것이다. 다섯째, 지방정부의 역할과 성과에 대한 인식을 제고하는 것이다. 마지막으로 지방정부로 하여금 지방정부가 필요로 하는 정보, 자문, 그리고 서비스에 대해 접근권을 확보하는 것이다.

### 2) 제도 현황

영국의 지방정부연합은 자신들의 목적을 달성하기 위하여 다음과 같은 거버넌스(governance)와 구조(structure) 구성을 가지고 있다(www.local.gov.uk). 첫째, 집행정부연합 집행부(executive)는 지방정부의 의사를 대변하는 중심 의사결정기구로

지방정부연합이 해야 할 전략적인 방향을 제시한다. 둘째, 지방의회 포럼(Councillors' Forum)은 지방정부가 현재 안고 있는 이슈들의 우선순위를 조정할 수 있도록 도와주는 집행부 자문기관이다. 셋째, 위원회(Boards)는 지방의회와 다양한 분야에서 협의하면서 지방정부연합의 모든 정책과 개선 활동을 발전시키고, 조정하고, 감독한다. 넷째, 지방정부연합 리더십 위원회(Leadership Board)는 집행부에 의해 설정된 전략적 우선순위와 방향에 따라 지방정부연합의 활동과 사업을 지시하고, 지방정부연합의 활동에 대하여 집행부에 추천하고 보고한다. 다섯째, 지방정부연합 의회(General Assembly)는 지방정부의 의회(parliament)로서의 역할을 수행하며, 지방정부연합 회원 구조의 주요한 요소 중 하나이다. 여섯째, 지방정부연합 패널(Panels)은 지방정부연합의 효과적인 내부 운영을 감시한다. 일곱 번째, 지방정부연합 최고위원회(Commission)는 도시(The Urban), 지방(Rural), 화재(Fire)가 있으며, 이들은 공동의 이익과 관심사 문제를 토론하는 포럼이다. 이들은 모범 사례(good practice)를 교환하고 LGA의 활동과 우선순위 설정에 영향력을 행사한다. 여덟째, 특수 이익집단은 특수한 이익을 공유하는 권한을 가진 집단, 또는 지방정부연합의 모든 구성원에게 개방되어 있다. 아홉째, 지방정부연합 회원의 할당제도(allowances scheme)는 지방정부연합의 헌법(constitution)이 행정부가 평의원(Councillor) 출석 모임에 대한 지불 계획과 지방정부연합의 다른 승인된 의무를 만들 수 있도록 한다. 마지막으로 지역별 집단화(Regional groupings)는 지방정부연합이 지방정부를 위한 국가적 견해이며, 지방정부연합의 견해는 모든 부분들의 합이라는 것이다.

영국의 지방정부연합은 다음과 같은 방식으로 중앙정부의 국정에 참여한다. 영국의 중앙-지방 간 협력은 중앙-지방 파트너십 협약의 체결을 통하여 이루어진다. 1997년 11월 영국의 부수상과 지방정부연합의 장은 중앙정부와 지방정부 간의 협조체제를 통하여 지방정부가 중앙정부의 정책에 참여할 수 있도록 하는 문서인 파트너십 프레임워크(A Framework for Partnership)에 서명하였다(최영출, 2007). 파트너십 프레임워크에는 중앙정부와 지방정부가 상호 의존적이라는 점을 인정하고 중앙과 지방의 목표들이 파트너십에 의하여 달성될 수 있다는 점을 분명히 하였다. 또한 중앙과 지방의 모든 관심사에 대하여 완전하고 효과적인 사전협의를

위한 장치 및 정보교류를 위한 장치를 포괄하고 있다.

영국의 중앙정부가 지방정부를 국정 파트너로 인식하고 지방정부의 의견을 정책결정에 반영하기 위하여 지방정부연합과 합의한 주요 실천방법은 다음과 같다(최영출, 2007). 첫째, 영국 중앙정부와 지방정부연합은 정기적으로 만나서 지방정부에 영향을 미치는 주요 이슈를 다루는 회의를 구체화하였다. 둘째, 중앙정부는 국가안보를 제외한 지방정부에 영향을 미치는 모든 문제에 대하여 완전하고 효과적인 사전 협의를 하도록 하였다. 셋째, 중앙정부는 지방정부에 영향을 미치는 정책이나 행위를 할 때, 충분한 여유 시간을 주도록 하였다. 넷째, 중앙정부는 지방정부에 대한 자문이나 지침하달, 그리고 입법안의 효과적이고 일관성 있는 집행을 위한 실질적인 조치를 취할 때 지방정부연합과 사전 협의를 하도록 하였다. 다섯째, 중앙정부가 지방정부에 새로운 부담이 되는 법령을 제안할 때에는 지방정부연합과 예상비용을 논의하도록 하였다. 마지막으로 중앙정부는 지방정부와 관련된 발표문을 언론사에 보내기 전에 먼저 지방정부연합에 제공하도록 하였다.

## 2. 주요 국가의 갈등조정제도

### 가. 미국의 갈등조정제도

#### 1) 제도 개요

미국의 연방정부는 1998년 클린턴 대통령이 범정부적으로 갈등관리를 체계적으로 실시할 수 있는 특별기구의 구성을 지시하고 각 연방부처가 적극적으로 참여하도록 지시하여 대안적 분쟁해결제도의 운영 활성화를 도모하고 있다. 클린턴 대통령은 1998년 “각 부처 및 기관장에게 보내는 업무지침(Memorandum for Heads of Executive Departments and Agencies, 1998. 5. 1)”을 통해 “대안적 분쟁 해결 수단과 협상에 의한 규칙의 제정 방식을 정부기관이 더욱 많이 활용하도록 촉진시키고 정부기관 간 위원회를 지정(Disignation of Interagency Committees)”함을 공표하였다. 미국 연방정부 수준의 갈등해결과 관련된 법률은 행정분쟁해결법(The

Administrative Dispute Resolution Act of 1996), 협상에 근거한 규칙제정법(The Negotiated Rule-making Act of 1996), 그리고 대안적 분쟁해결법(Alternative Dispute Resolution Act of 1998) 등이 있다(임동진 외, 2010). 미국의 ‘행정분쟁해결법’과 ‘협상에 의한 규칙제정법’을 비교하여 정리하면 <2-4>와 같다.

〈표 3-11〉 행정분쟁해결법과 협상에 의한 규칙제정법 비교

구분	행정분쟁해결법 (The Administrative Dispute Resolution Act)	협상규칙제정법 (The Negotiated Rulemaking Act)
목적	사후적 분쟁해결	사전적 갈등예방
성격	권익구제적 성격	이익대변적 성격
적용대상	재판외 분쟁해결(ADR)이 가능한 사안	하위법규 제·개정
적용기법	화해(conciliation), 조정(mediation), 합의촉진(facilitation), 사실규명(fact-finding), 중재(arbitration), 기관고충조사처리(agency ombudsmen)	참여적 의사결정
적용단계	정책결정 후 갈등이 발생한 이후에 적용(이행단계, 이후단계)	정책결정 이전단계에 적용
적용원칙	적은 비용, 빠른 해결	협상과 타협
참여범위	직접적 이해관계자	직접적 이해관계자
지원기구	정부기관 간 대안적 분쟁해소 실무그룹, 법무부 분쟁해결실	

자료 : 임동진 외(2010)에서 정리.

## 2) 제도 현황

미국의 갈등조정제도 중에서 대안적 갈등해결 실무그룹, 분쟁해결실, 협상에 의한 규칙제정법의 주요 내용은 다음과 같다(임동진 외, 2010). 미국의 정부 간 대안적 갈등해결 실무그룹(The Interagency Alternative Dispute Resolution Working Group)의 구성 및 기능은 다음과 같다. 먼저 대안적 갈등해결 실무그룹은 ADR 위원회(ADR Steering Committee), ADR 자문회의(ADR Council), 실무그룹(Working Group Sections)으로 구성되어 있다. 다음으로 주요 기능은 대안적 분쟁해결 수단의 채택과 관련된 프로그램의 개발, 대안적 분쟁해결 수단을 언제 어떻게 활용할

지를 결정해야 하는 임무를 맡은 정부기관 인사의 훈련, 중립인(neutrals)의 서비스를 조속히 받을 수 있는 절차의 개발, 대안적 분쟁해결 수단의 채택에 따른 편익을 분명히 하기 위한 기록 보존 등이다. 대안적 갈등해결 실무그룹을 통한 갈등 조정의 장점은 신속하게 고충(complaints) 처리를 할 수 있고 고충의 조기 해결이 가능하며, 또한 소송 및 다른 비용 규모의 감소, 이해당사자 상호간의 의사소통으로 고충제기 민원 감소, 계약자 및 다른 외부 당사자들과의 관계 개선, 대안적 조정 절차의 채택으로 보다 창의적인 해법 제시, 내부적인 사기(morale) 개선 및 이직률 감소, 이해당사자의 타결안 승용 증가, 조직의 생산성 개선 등이 제시되고 있다.

다음으로 갈등해결기구인 분쟁해결실(Office of Dispute Resolution)은 정부 간 대안적 분쟁해결 실무그룹을 조정하며, 연방정부의 ADR 활용을 권장하고 정기적으로 대통령에게 각 정부의 ADR 활용 실적 및 현황을 보고한다. 분쟁해결실의 주요 기능은 법무부의 ADR 활용을 조정하고, ADR 정책을 총괄하며, ADR에 관한 교육훈련기능, 그리고 조정자 및 중재자 명부 관리 기능 등이 있다.

마지막으로 행정절차법 내 협상에 의한 규칙제정법(Negotiated Rulemaking Act)은 정부가 규제 관련 규칙을 제정하기 전에 규칙에 영향 받을 것으로 예상되는 이해당사자들을 참여시킨 가운데 합의를 형성하려는 자발적인 과정에 관한 법이다. 협상에 의한 규칙제정 절차가 비용과 시간이 많이 소요되고 이해관계자들과의 협의에 어려움이 있기는 하지만, 이와 같은 합의형성 절차를 거쳐서 마련된 규칙은 이해당사자로부터 반발이 적고 소송이 제기될 가능성이 낮으며, 결국 규칙에 대한 순응도가 높다는 장점이 있다.

## 나. 일본의 갈등조정제도

### 1) 제도 개요

일본에서의 대체적 분쟁해결제도는 우리나라의 제도와 유사한 측면이 많다. 수적으로는 우리나라 보다 적지만 질적으로는 높다고 할 수도 있다. 일본은 1999년 지방분권일괄법(地方分権一括法)에 따른 지방자치법의 개정으로 국가와 지

방자치단체간 분쟁처리제도를 도입하였다. 일본 지방자치법은 국지방계쟁처리위원회(國地方係爭處理委員會)의 설립 근거를 제공하고 있다(일본 지방자치법 제250조의7 이하). 일본에서는 지방자치단체에 대한 국가의 관여에 대해서 양자 간에 분쟁이 발생되었을 때, 공평하고 중립적인 제3자적 분쟁처리기관 및 법원의 심리판단을 통해서 해당 분쟁을 해결하는 분쟁처리구조를 지니고 있다. 국지방계쟁처리위원회(國地方係爭處理委員會)의 도입 배경을 보면, 지방분권 개혁의 일환으로 국가와 지방자치단체 간의 관계를 대등·협력관계로 하기 위한 실효성을 높이고, 양자 간에 발생하는 분쟁을 외부화(外部化)하기 위한 목적으로 새로운 분쟁해결제도의 도입 필요성 제기되었기 때문이다. 즉, 지방분권추진위원회는 ‘중립적이고 객관적으로 간이·신속·공정·투명하게 판단할 수 있는 제3자 기관’에 의한 분쟁 해결의 구조가 검토되어야 함을 강조하였다. 지방분권추진위원회의 제4차 권고를 근거로 ‘행정내부의 공평하고 중립적인 제3자 기관의 판단에 의해 용이하고 신속하게 이를 처리하고, 행정내부에서 해결하지 못한 경우에는 사법적 판단에 의한 해결’을 위해 국지방계쟁처리위원회(國地方係爭處理委員會)를 도입한 것이다. 위원회의 설립은 많은 논의 과정을 통해 총리부(總理府) 산하에 두는 것으로 결정하였는데, 총리부가 ‘각 행정기관의 시책 및 사무의 종합조정’ 등의 임무를 담당하고, ‘다른 행정기관의 소관에 속하지 않는 사무’를 담당하기 때문에 총리부 산하로 결정되었다. 2001년에는 중앙조직개편에 의해 총무성(總務省)에 설치되었는데, 이는 총무성이 자치성(自治省)과 총무청(總務廳)을 합병한 것으로 '국가와 지방자치단체의 연락협조와 더불어 행정의 기본적인 제도의 관리 및 운영을 통한 행정의 종합적이고 효율적인 실시의 확보'를 주요 임무로 하며, 총리부의 소관이었던 '다른 행정기관의 소관에 속하지 않는 사무'를 총무성의 사무로 하였기 때문이다.

## 2) 제도 현황

먼저 위원회의 조직과 구성을 살펴보면, 위원회는 5인으로 조직되어 있으며, 위원은 비상근을 원칙으로 하지만, 2인은 상근으로 할 수 있다(지방자치법 제250조의 8의 제1항 및 제2항). 위원회 위원은 양의원(兩議院)의 동의를 얻어 총무대신

이 임명한다. 위원회 위원의 임기는 3년이고 보궐위원의 임기는 전임자의 잔여기간으로 하며, 재임할 수 있다(지방자치법 제250조의 9의 제5항 및 6항). 위원회 위원은 임명에 있어 위원 중 3인 이상이 동일 정당 또는 정치단체에 속해서는 아니 된다(지방자치법 제250조의 9의 제2항). 위원장은 위원들의 호선에 의해 결정하며, 위원장은 회의를 총괄하고 위원회를 대표한다(지방자치법 제250조의 10). 위원회의 회의 및 결정 요건을 보면, 회의는 위원장이 소집하며(지방자치법 제250조의 11의 제1항), 위원회는 위원장 및 2인 이상의 위원이 출석한 경우 회의를 시작하여 의결할 수 있으며, 위원회의 의사는 출석위원의 과반수로 결정하고 가부동수일 경우에는 위원장이 결정한다(지방자치법 제250조의 11의 제2항 및 제3항)

다음으로 위원회의 심사절차는 다음과 같다. 먼저 국지방계쟁처리위원회는 국가의 간섭(관여)에 대해 불복하는 지방자치단체의 심사신청을 받아 그 행위의 적법성 등에 관하여 신속하게 심사하고, 국가행정기관에 대해 권고하는 것을 임무로 한다. 지방자치단체(보통지방공공단체)의 장 또는 기타 집행기관은 그 소관사문에 관한 국가의 관여 중 시정요구, 허가거부, 기타 공권력의 행사에 불복이 있거나 국가 행정기관의 부작위에 불복이 있을 때에는 위원회에 대하여 해당 국가 행정기관을 상대방으로 하여 문서로써 심사신청을 할 수 있다(지방자치법 제250조의 13의 제1항 및 제2항). 위원회는 자치사무나 법정 위임사무에 대한 국가의 관여에 대하여 심사신청이 있는 경우에는 심사를 하여 상대방인 국가의 행정기관이 행한 관여가 위법하지 않고 지방자치단체의 자주성 및 자립성을 존중하고 있다고 인정하는 경우에는 그 이유를 붙여 심사신청기관과 해당 국가 행정기관에 통지하고 공표하여야 한다(지방자치법 제250의 14의 제1항 및 제2항). 또한 해당 국가 행정기관의 관여가 위법하거나 지방자치단체의 자주성 및 자립성을 존중하는 관점에서 부당하다고 인정된 때에는 해당 행정기관에 대하여 이유를 붙여 기간을 정하여 필요한 조치를 취할 것을 권고하고, 그 내용을 해당 지방자치단체에 통지하고 공표해야 한다(지방자치법 제250의 14의 제1항 및 제2항). 위원회의 심사 및 권고행위는 심사신청이 있는 날부터 90일 이내에 이루어져야 한다(지방자치법 제250의 14의 제5항).

또한 관계기관의 심사과정에 대한 참여 및 위원회의 증거조사는 다음과 같다.

위원회는 관계행정기관을 심사절차에 참여시킬 필요가 있다고 인정한 경우에 심사를 신청한 지방자치단체의 장 기타 집행기관, 상대방인 국가의 행정기관 또는 관계행정기관의 신청 또는 직권으로 참가시킬 수 있다(지방자치법 제250조의 15의 제1항). 그리고 위원회는 심사를 하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 국가의 관여와 관련하여 심사를 신청한 자치단체의 장 기타 집행기관, 상대방인 국가의 행정기관 또는 참여하는 관계행정기관의 신청 또는 직권으로 인정된 범위 내에서 증거조사를 실시할 수 있으며, 위원회는 각각의 기관에 증거제출 및 진술기회를 제공하여야 한다(지방자치법 제250조의16의 제1항 및 제2항).

마지막으로 위원회 권고결정의 효력 및 국가 행정기관의 조치는 다음과 같다. 먼저 위원회의 권고가 있을 때에 권고를 받은 국가 행정기관은 권고에서 지정된 기간 내에 필요한 조치를 강구하고 그 내용을 위원회에 통지하여야 하고, 위원회는 그 내용을 해당 지방자치단체에 통지하고 공표하여야 한다(지방자치법 제250조의 18의 제1항). 그리고 위원회는 국가의 관여와 관련한 심사신청이 있는 경우 상당한 이유가 인정되는 때에는 직권으로 조정안을 작성하여 이를 해당 기관에 수락을 권고함과 함께 이유를 붙여 그 사실을 공표할 수 있다(지방자치법 제250조의 19의 제1항). 위원회 조정안의 성립은 조정안을 받은 해당 행정기관들의 수락의사를 표현한 문서가 위원회에 제출된 때에 완성되며, 위원회는 그 사실과 조정의 요지를 공표하고 해당 기관에 통지하여야 한다(지방자치법 제250조의 19의 제2항).

한편 지방자치단체는 국가 관여에 대한 소송을 제기할 수 있다. 즉, 국지방계쟁처리위원회에 심사를 신청한 지방자치단체의 장 기타 집행기관은 고등법원에 해당 심사신청의 상대방인 국가의 행정기관을 피고로 해당 심사의 신청에 관계된 위법한 국가의 관여의 취소 또는 국가의 부작위의 위법 확인을 요청하는 소송을 제기할 수 있다. 다만, 고등법원에의 소송제기는 다음과 같은 항목에 해당되어야 한다. 즉, 위원회의 심사결과 또는 권고에 불복할 때, 국가 행정기관의 조치에 불복할 때, 심사신청 후 90일이 경과되어도 위원회가 심사 또는 권고를 행하지 않을 때, 국가의 행정기관이 위원회가 권고한 조치를 강구하지 않을 때(지방자치법 제251조의 5의 제1항) 등이다. 소송의 제기는 위 항목의 효력이 발생한 날로부터

30일 이내에 이루어져야 하며, 소송의 관할법원은 해당 지방자치단체의 구역을 관할하는 고등법원이 된다(지방자치법 제251조의 5의 제2항과 제3항).

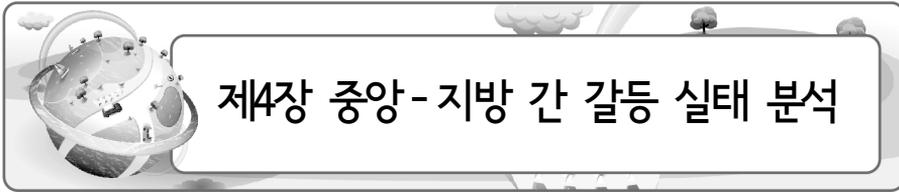
### 3. 외국 제도의 시사점

영국에서는 지방정부들의 전국적인 협의체인 “지방정부연합(LGA)”을 통하여 중앙정부의 정책에 공식적으로 참여하고 있다. 지방정부연합은 영국 정부가 공식적으로 인정하는 조직이며, 다음과 같은 특징 및 시사점이 있다(최영출, 2007). 첫째, 영국의 지방정부연합은 모든 지방정부를 포괄하는 단일의 단체이기 때문에 중앙정부에 대한 영향력이 우리나라의 지방 4단체 협의체보다 강하다고 할 수 있다. 둘째, 중앙정부와 지방정부연합이 공식적으로 서명한 협약에 기초하여 중앙정부의 정책에 대해 실질적인 사전협의를 한다는 점이다. 지방정부연합도 중앙정부의 입장을 존중하며, 국가적 우선순위 사업은 지방정부 차원에서 적극 반영하려고 노력한다는 점이다.

일본의 경우에는 지방자치에 영향을 미치는 정부 정책을 기획, 입안, 실시할 때, 국가와 지방이 서로 협의하면서 효과적이고 효율적으로 정책을 추진하기 위하여 “국가와 지방 협의의 장”을 만들었다. 일본에서는 법률안 제정과정에서 협의 대상, 총리 참석 여부 등과 관련하여 중앙과 지방 간 의견대립이 있었으나, 법안 마련 단계부터 지방을 적극적으로 참여시킴으로써 성공적으로 합의점을 도출할 수 있었다(김성호, 2012). 지방 6단체의 대표가 협의의 장의 당연직 위원이 됨으로써 지방 6단체의 기능과 역할의 강화가 이루어졌다. 결국, 일본도 영국과 비슷하게 “국가와 지방 협의의 장”을 통하여 지방자치단체 협의체가 공식적으로 중앙정부의 정책과정에 참여하고 있다.

갈등조정제도의 경우 미국은 갈등조정제도가 잘 발달되어 있다(임동진, 2010). 미국의 연방정부는 행정분쟁해결법, 협상에 의한 규칙제정법, 대안적 분쟁해결법 등을 통하여 다양한 공공갈등을 사전에 예방하고 해결해 나가고 있다. 또한 미국의 갈등조정제도는 각 부처의 특성에 맞게 운영하고 있으며, 구체적인 운영과정을

규정으로 명시하고 있다. 한편, 일본의 경우에는 우리나라의 행정협의조정위원회와 비슷한 제도를 운영하고 있다. 우리나라와의 차이점은 일본의 경우 지방자치법의 개정으로 보다 실질적인 분쟁조정제도인 국지방계쟁처리위원회(國地方係争處理委員會)를 운영하고 있다. 즉, 지방분권추진위원회의 권고에 따라 중립적이고 객관적으로 간이·신속·공정·투명하게 판단할 수 있는 제3자 기관에 의한 분쟁해결을 강조함으로써 국지방계쟁처리위원회의 권한을 강화하였다.



## 제1절 공공갈등의 현황 분석



### 1. 공공갈등관리의 방향

중앙-지방 간 갈등은 공공갈등 유형의 하나이다. 따라서 먼저 우리나라의 공공갈등관리 규정을 살펴보고자 한다. 우리나라는 공공정책을 수립하고 추진하는 과정에서 발생하는 공공갈등을 예방하고 해결하기 위하여 대통령령으로 “공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정”을 제정하였다(대통령령 제21185호, 2008년 12월 24일). 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정의 내용은 크게 공공갈등을 사전에 예방하는 것과 공공갈등을 해결하는 것으로 구분할 수 있다(임동진, 2010). 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정의 목적(규정 제1조)은 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할·책무 및 절차를 규정하여 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결 능력을 향상시킴으로써 사회통합에 이바지하는 것이다. 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정의 구체적인 내용을 갈등예방과 갈등해결로 구분하여 살펴보고자 한다.

#### 가. 공공갈등의 예방 및 해결 원칙

공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정은 갈등예방 및 해결의 원칙으로 자율회복과 신뢰확보의 원칙, 참여와 절차적 정의 원칙, 이익의 비교형량 원칙, 정보공개 및 공유 원칙, 지속가능한 발전의 고려 원칙이라는 5가지를 제시하고 있다. 먼저

자율해결과 신뢰확보의 원칙에서는 갈등의 당사자는 대화와 타협을 통하여 자율적으로 갈등을 해결할 수 있도록 노력하여야 한다는 것과 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 이해관계인의 신뢰를 확보할 수 있도록 노력하여야 한다는 점을 강조하고 있다(규정 제5조). 둘째, 참여와 절차적 정의 원칙에서는 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 실질적인 참여가 보장되도록 노력하여야 한다는 점을 강조하고 있다(규정 제6조). 셋째, 이익의 비교형량 원칙에서는 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 달성하려는 공익과 이와 상충되는 다른 공익 또는 사익을 비교·형량하여야 한다는 점을 강조하고 있다(규정 제7조). 넷째, 정보공개 및 공유 원칙에서는 중앙행정기관의 장은 이해관계인이 공공정책의 취지와 내용을 충분히 이해할 수 있도록 관련정보를 공개하고 공유하도록 노력하여야 한다는 점을 강조하고 있다(규정 제8조). 마지막으로 지속가능한 발전의 고려 원칙에서는 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 지속가능한 발전을 위한 요소를 고려하여야 한다는 점을 강조하고 있다(규정 제9조).

## 나. 공공갈등의 예방 기제

공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정은 갈등의 예방을 위하여 갈등영향분석을 하도록 하고 있으며(규정 제10조), 갈등관리를 위하여 갈등관리심의위원회를 설치하도록 하고 있으며(규정 제11조), 그리고 갈등관리과정에 참여적 의사결정기법을 활용하도록 하고 있다(규정 제5조). 즉, 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정은 중앙정부는 갈등의 예방을 위해 이해관계자와의 면담을 통한 갈등영향분석서의 작성, 갈등영향분석서의 적정성에 대한 갈등관리심의위원회의 심사, 그리고 참여적 의사결정방법 등을 활용하여 사전에 갈등을 예방하도록 하고 있다.

먼저 갈등영향분석은 공공정책을 수립·추진할 때 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것이다. 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어서 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이

발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당 공공정책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있다(제10조 1항). 또한 중앙행정기관의 장은 갈등영향분석서를 작성하여 갈등관리심의위원회에 심의를 요청하도록 의무화하고 있다(제10조 2항).

다음으로 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정은 갈등관리를 위하여 갈등관리심의위원회를 설치하도록 하고 있다. 위원회는 종합적인 시책의 수립·추진에 관한 사항, 법령 등의 정비에 관한 사항, 다양한 갈등해결수단의 발굴·활용에 관한 사항, 교육훈련의 실시에 관한 사항, 갈등영향분석에 관한 사항, 갈등의 예방·해결에 관한 민간활동의 지원에 관한 사항, 그 밖에 갈등의 예방·해결에 관하여 중앙행정기관의 장이 필요하다고 인정한 사항 등을 심의한다(규정 제13조). 중앙행정기관의 장은 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 갈등관리심의위원회의 심의결과를 공공정책의 수립·추진과정에 성실히 반영하여야 한다(규정 제14조).

마지막으로 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정은 갈등영향분석에 대한 심의결과 갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단되는 경우에는 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등이 참여하는 의사결정방법을 활용할 수 있도록 하였다(규정 제15조 1항). 중앙행정기관의 장은 공공정책을 결정함에 있어 참여적 의사결정방법의 활용결과를 충분히 고려하여야 한다(규정 제15조 2항).

#### 다. 공공갈등의 해결 기제

공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정은 갈등의 해결을 위하여 갈등조정협의회를 구성하여 운영하도록 하고 있다. 먼저 중앙행정기관의 장은 공공정책으로 인하여 발생한 갈등해결을 위하여 필요하다고 판단되는 경우에는 각 사안별로 갈등조정협의회(이하 "협의회"라 한다)를 구성하여 운영할 수 있도록 하고, 협의회의 구성과 운영에 필요한 행정적 지원을 하도록 하고 있다(규정 제16조). 협의회의 구체적인 구성과 운영은 당사자가 정하는 기본규칙에 따르며, 협의회의 기본규칙은 협의회의 목적, 당사자의 범위, 협의회 의장의 선정, 진행일정, 협의의 절차,

협의 결과문의 작성, 협의회 운영과정에서 발생하는 비용 분담에 관한 사항, 그 밖에 협의회 운영에 필요하다고 당사자가 합의한 사항을 포함하여 작성하도록 하였다(규정 제20조). 그리고 당사자는 상호존중과 신뢰를 바탕으로 공동의 이익이 되는 대안을 창출하기 위하여 적극적으로 협력하여야 하며(규정 제20조 3항), 중앙행정기관은 제협의 결과를 성실하게 이행하도록 노력하여야 한다(규정 제21조 2항).

다음으로 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정은 갈등의 해결을 위하여 국무조정실장이 갈등관리와 관련해 다음 각 호의 업무를 수행하도록 하기 위해 갈등관리관련 연구기관 또는 단체를 갈등관리 연구기관으로 지정할 수 있도록 하였다(규정 제4조 1항). 그리고 국무조정실장이 제24조 제1항 제2호에 따른 갈등관리매뉴얼을 작성하여 중앙행정기관의 장에게 통보하면, 중앙행정기관의 장은 소관정책을 추진함에 있어 갈등관리매뉴얼을 활용하도록 하였다(규정 제25조). 또한 국무조정실장이 중앙행정기관에 의한 갈등관리의 실태 등을 점검·평가하도록 하였으며(규정 제26조), 갈등관리에 관한 전문인력을 양성하기 위한 교육훈련, 자격제도의 도입 등 필요한 시책을 수립할 수 있도록 하였다(제28조).

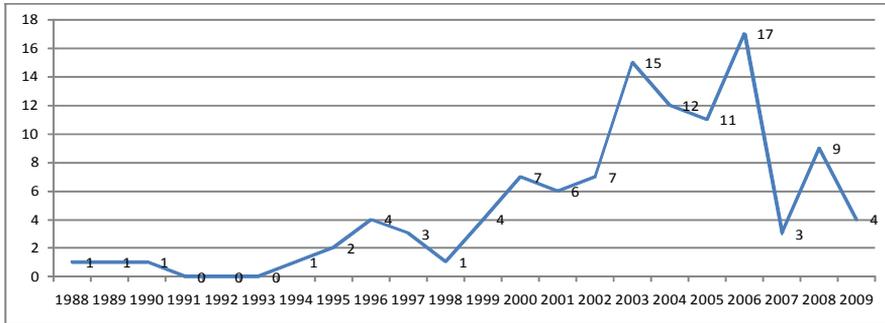
## 2. 공공갈등의 현황 분석

본 절에서는 공공갈등의 현황을 갈등의 유형과 갈등 주체, 그리고 해결방법을 중심으로 분석해 보고자 한다.<sup>7)</sup> 분석 자료는 행정안전부의 지방자치단체 갈등관리 담당부서가 2004년부터 갈등분쟁카드를 통하여 관리하고 있는 공공갈등 사례이다. 공공갈등 사례는 110건이며, 1989년부터 2009년 사이에 발생하였다. 72건은 해결된 사례이고 미해결 상태로 지속되고 있는 사례가 38건이다. 공공갈등의 해결은 2004년부터 2009년 6월까지 해결된 공공갈등 사례이다. 공공갈등의 발생현황을 보면, 2003년부터 2006년까지 갈등이 급격히 증가하고 있음을 알 수 있다. 하지만 2007년 이후에는 갈등이 감소추세에 있다. 즉, 2006년 17건의 정부갈등을 정점

7) 갈등주체 및 갈등유형의 내용에 대한 상세한 설명은 주재복·박관규(2011)의 글을 참조하기 바란다.

으로 발생의 빈도가 등락을 거듭하고 있다.

〈그림 4-1〉 연도별 갈등발생 현황



자료 : 주재복 · 박관규(2001)

### 3. 공공갈등의 유형별 분석

공공갈등의 현황을 갈등의 유형에 따라 갈등의 주체와 갈등의 해결유형<sup>8)</sup>을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 도로 및 교통시설 관련 갈등사례는 총 13건이다. 도로 및 교통시설 관련 갈등은 주로 도로 및 교통시설의 방식이나 노선 설정과 변경 등과 관련된 갈등이다. 갈등 주체별로는 기초자치단체와 기초자치단체 간 갈등이 9건으로 가장 많고, 기초자치단체와 중앙정부 간 갈등이 3건, 기초자치단체와 광역자치단체 간 갈등이 1건으로 나타나고 있다. 갈등해결 유형은 당사자

8) 갈등해결유형은 하나의 단어로 담아내기 어려운 복합적 상황을 포함하고 있다. 따라서 이 장에서 논의하는 정부갈등의 해결유형을 이해하기 위해서는 다음과 같은 추가설명이 필요하다. (1) '소송을 통한 사법적 해결'은 갈등당사자 일방 또는 양방이 소송(행정심판이나 행정소송 등)을 제기하여 법원이나 헌법재판소의 판결로 정부갈등이 종료된 경우를 의미한다. (2) '제3자의 조정'은 갈등과정에서 제3의 단체의 개입으로 조정이나 중재를 시도하여 갈등을 해결한 경우를 의미한다. 제3자는 민간단체나 정부수준에서의 상급기관을 포함하며, 제3자와 갈등당사자가 포함된 공동협의회를 구성하여 갈등을 해결한 경우도 포함한다. (3) '당사자 협상'은 제3자의 개입이 없이 갈등당사자들이 협상·과 협의를 통하여 합의안을 도출하거나 협약을 체결하여 정부갈등을 해결한 경우를 의미한다. (4) '자체 종결'은 정부갈등의 원인 소멸, 공공 프로그램의 계획 변경, 또는 당사자의 포기 등의 이유로 갈등이 자체 해결된 경우를 의미한다. 그리고 (5) '보상'은 어느 한 쪽의 갈등당사자가 상대방에게 보상을 하거나 정부가 인센티브나 예산을 지원하여 정부갈등이 해소된 경우를 의미한다.

간 협상에 의한 해결 5건, 제3자 조정에 의한 해결 4건, 자체 종결 1건이며, 3건이 미해결로 남아 있다.

〈표 4-1〉 도로 및 교통시설의 설치 및 운영 관련 갈등사례 현황

갈등 사례	갈등 주체	갈등해결 유형
토끼굴 통행(동막천 임시가도 설치) 관련 분쟁	기초-기초	자체 종결
증량천 자동차전용도로 폐쇄에 관한 분쟁	기초-기초	제3자 조정
노후도수관로 교체공사를 위한 하천점용허가 불허에 따른 분쟁	기초-기초	제3자 조정
용인-서울 고속도로공사 관련 분쟁	기초-중앙	당사자간 협상
도로개설에 따른 공사비 부담	기초-기초	제3자 조정
경의선 복선전철화사업	기초-중앙	당사자간 협상
국도1호선 지하차도 건설 관련 분쟁	기초-기초	당사자간 협상
지하차도 설치로 인한 사업비 부담 관련 분쟁	기초-기초	당사자간 협상
마산-함안간 시내버스 운행 관련 분쟁	기초-기초	당사자간 협상
대동-치일간도로 확-포장공사 분쟁	기초-기초	제3자 조정
호원IC 영구개설 관련 분쟁	기초-중앙	미해결
서울과천간 도시계획시설 결정 관련 분쟁	기초-광역	미해결
고속철도 택시사업구역 관련 분쟁	기초-기초	미해결

둘째, 지역개발 및 공공시설 유치 관련 갈등사례는 총 17건이다. 지역개발 및 공공시설의 유치 관련 갈등은 주로 상급 행정기관의 공공시설, 즉, 선호시설의 유치 및 지역개발 프로그램을 둘러싼 갈등이다. 갈등 주체별로는 기초자치단체와 기초자치단체 간 갈등이 4건, 기초자치단체와 광역자치단체 간 갈등, 기초자치단체와 중앙정부 간 갈등, 광역자치단체와 비정부 조직 간 갈등이 각각 3건, 광역자치단체 간 갈등이 2건 등으로 나타났다. 갈등해결 유형은 자체 종결이 7건으로 가장 많고, 제3자 조정에 의한 해결 3건, 법원 소송에 의한 해결과 당사자 간 협상에 의한 해결이 2건이며, 3건이 미해결로 남아 있다.

〈표 4-2〉 지역개발 및 공공시설의 유치 관련 갈등사례 현황

갈등 사례	갈등 주체	갈등해결 유형
제2자유로 건설 관련 분쟁	복합갈등	자체 종결
평택항 명칭변경	기초-기초	법원 소송
평택항 경계분쟁	기초-기초	법원 소송
상설 소싸움경기장 유치 관련 분쟁	기초-기초	자체 종결
용당 일반산업단지 조성에 관한 분쟁	기초-광역	자체 종결
광주전남지역 정부종합청사 유치관련 경합	기초-광역	제3자 조정
2012 광박람회 개최 관련 갈등	광역-광역	자체 종결
국립호남문화재연구소 유치경쟁	기초-광역	자체 종결
무등산 중심사지구 자연환경 복원을 둘러싼 갈등	광역-비정부	당사자간 협상
대형유통점 입점에 반대하는 인근 상인들과 시와의 갈등	광역-비정부	당사자간 협상
제2 롯데월드 건축 관련 분쟁	광역-중앙	제3자 조정
2014 동계올림픽 유치에 관한 분쟁	광역-광역	자체 종결
과학영농연구시설 계획변경에 따른 분쟁	광역-비정부	자체 종결
충주시 호암지구 택지개발	기초-중앙	제3자 조정
신안-산선 노선 유치 갈등	기초-기초	미해결
하이닉스 이천공장 증설 분쟁	기초-중앙	미해결
행정구역 경계조정 관련 분쟁	기초-중앙	미해결

셋째, 행정관할권 및 경계조정 관련 갈등사례는 총 17건이다. 행정관할권 및 경계조정 관련 갈등은 특정 지역의 관할 권한이나 해양경계에 따른 이해갈등, 그리고 행정구역 개편에 따른 새로운 경계조정에 따른 갈등이다. 갈등 주체별로는 기초자치단체와 기초자치단체 간 갈등이 12건으로 가장 많고, 기초자치단체와 중앙정부 간 갈등과 광역자치단체 간 갈등이 각각 2건 등으로 나타났다. 갈등해결 유형은 제3자 조정에 의한 해결 3건, 자체 종결과 당사자 간 협상에 의한 해결 각각 2건, 법원 소송에 의한 해결 1건이며, 9건이 미해결로 남아 있다.

〈표 4-3〉 행정관할권 및 경계조정 관련 갈등사례 현황

갈등 사례	갈등 주체	갈등해결 유형
공유(잡종)재산 관리승계	기초-기초	제3자 조정
행정구역경계조정분쟁	기초-기초	당사자간 협상
부산-김해 불합리한 행정구역 경계조정에 관한 분쟁	기초-기초	자체 종결
철곡군 일부지역 구미시 편입에 관한 분쟁	기초-기초	자체 종결
마암경로당에 대한 국유지 변상금 부과 분쟁	기초-중앙	당사자간 협상
구로-금천구간 행정구역변경에 관한 분쟁	기초-기초	제3자 조정
울춘제1산단 행정구역 관할권에 관한 분쟁	기초-기초	법원 소송
공유재산(잡종재산)인계거부에 관한 분쟁	기초-기초	제3자 조정
남양주-구리간 행정구역 관련 분쟁	기초-기초	미해결
신항행정구역 확정에 관한 분쟁 제3차	광역-광역	미해결
경남-전남 해상관할권 분쟁	광역-광역	미해결
안창마을 행정구역 통합 관련 분쟁	기초-기초	미해결
행정구역 경계조정 관련 분쟁	기초-기초	미해결
관악-동작간 경계구역 조정에 관한 분쟁	기초-기초	미해결
울산교육연수원 이전 관련 분쟁	기초-광역	미해결
인천경제자유구역 송도신도시 매립지 관할권 분쟁	기초-광역	미해결
태안-웅진군간 모래채취 해상경계분쟁	기초-기초	미해결

넷째, 비선호시설 입지 및 운영 관련 갈등사례는 총 31건이다. 비선호시설의 입지와 운영 갈등은 비선호시설을 특정 자치단체 내 또는 인접 자치단체에서 운영하는 시설이 발생시키는 비용이나 부정적 외부효과 때문에 발생하는 갈등이다. 갈등 주체별로는 기초자치단체와 기초자치단체 간 갈등이 15건으로 가장 많고, 기초자치단체와 중앙정부 간 갈등과 기초자치단체와 비정부 조직 간 갈등이 각각 4건, 기초자치단체와 광역자치단체 간 갈등이 3건 등으로 나타났다. 갈등해결 유형은 당사자 간 협상에 의한 해결 7건, 자체 종결 6건, 제3자 조정에 의한 해결 5건, 법원 소송에 의한 해결 3건, 보상에 의한 해결 2건이며, 8건이 미해결로 남아 있다.

〈표 4-4〉 비선호시설의 입지 및 운영 관련 갈등사례 현황

갈등 사례	갈등 주체	갈등해결 유형
동해삼척 LNG충전소 건립에 따른 분쟁	기초-기초	자체 종결
시멘트사 환경오염 관련 분쟁	기초-비정부	당사자간 협상
철원군 폐기물종합처리장 설치 관련	기초-기초	법원 소송
용인 도축장설치에 관한 분쟁	기초-기초	법원 소송
광명시 봉안당 건립추진 관련 분쟁	기초-기초	제3자 조정
기무사령부 이전 관련 분쟁	기초-중앙	제3자 조정
용인시 위탁하수처리에 관한 분쟁	기초-기초	제3자 조정
쓰레기소각장 설치에 관한 분쟁	기초-비정부	당사자간 협상
군사시설(탄약창-보급창) 이전	기초-중앙	자체 종결
육군 제50사단 전용화기 사격장 이전에 관한 분쟁	중앙-비정부	당사자간 협상
인애동산 노인요양시설 건립 반대	기초-비정부	자체 종결
제석산 환경파괴 아파트 신축반대	복합갈등	자체 종결
낙동강유역 해양유입쓰레기 책임관리	광역-광역	제3자 조정
한강 상수원보호구역내 수상구조물 이전 관련 분쟁	기초-광역	제3자 조정
폐기물처리시설 이용에 따른 분쟁	기초-기초	당사자간 협상
취수원 이전에 관한 분쟁	기초-광역	당사자간 협상
음식물류 폐기물처리시설 입지에 따른 분쟁	기초-기초	보상
해남간척지 해군기지건설 관련 갈등	기초-중앙	당사자간 협상
영광군 생활쓰레기 종합처리장 설치관련 분쟁	기초-기초	법원 소송
직도사격장확대설치 지역주민 반대	기초-중앙	보상
핵폐기장유치청원에 관한 분쟁	기초-기초	자체 종결
보령화력 7/8호기 증설 관련 분쟁	복합갈등	당사자간 협상
쓰레기 종합처리시설 (매립장) 후보지 선정	기초-비정부	자체 종결
생활폐기물처리시설 입지협의 지연	기초-기초	제3자 조정
구로구 천왕도시개발구역내 폐기물처리시설건설 분쟁	기초-기초	미해결
추모공원 조성관련 분쟁	기초-기초	미해결
폐기물처리시설 입지에 따른 분쟁	기초-기초	미해결
용미리 서울시 납골당 설치 관련 분쟁	기초-광역	미해결
납골시설 사용에 관한 분쟁 2차	복합갈등	미해결
부천시 화장장 건립 관련 분쟁	기초-기초	미해결
가로림만 조력발전소 건설 관련 분쟁	기초-기초	미해결

다섯째, 수자원의 보전과 이용 관련사례는 총 16건이다. 수자원의 보전과 이용 관련 갈등은 수자원을 둘러싼 정부들 사이의 이해가 보전과 활용 또는 이용권한의 유무 등을 두고 발생하는 갈등이다. 갈등 주체별로는 기초자치단체와 기초자치단

체 간 갈등이 5건으로 가장 많고, 기초자치단체와 중앙정부 간 갈등 3건, 기초자치단체와 광역자치단체 간 갈등 2건 등으로 나타났다. 갈등해결 유형은 자체 종결 2건, 제3자에 의한 해결 2건, 당사자 간 협상에 의한 해결 및 보상에 의한 각각 1건이며, 보상에 의한 해결 2건이며, 10건이 미해결로 남아 있다.

〈표 4-5〉 수자원의 보전 및 이용 관련 갈등사례 현황

갈등 사례	갈등 주체	갈등해결 유형
하수처리용량 신증설	기초-비정부	자체 종결
송탄상수원보호구역 관련 분쟁	기초-기초	제3자 조정
팔당호 수질정책에 관한 분쟁	기초-중앙	제3자 조정
부항댐건설에 관한 분쟁	중앙-비정부	보상
위천공단 조성	광역-광역	자체 종결
황룡취수장 점용허가 관련 분쟁	기초-광역	당사자간 협상
소양강댐 용수사용 관련 분쟁	기초-중앙	미해결
도암댐 관련 분쟁	기초-중앙	미해결
팔당상수원 수질개선 및 물값 징수주체 관련 분쟁	기초-중앙	미해결
신곡 수중보 이전 관련 분쟁	기초-기초	미해결
남강댐 물 관련 분쟁	복합갈등	미해결
성주 수원지 및 상수원보호구역 해지 분쟁	기초-기초	미해결
형산강 상수원보호구역 확대지정에 따른 분쟁	기초-기초	미해결
매리공장설립 승인 관련 분쟁	기초-광역	미해결
기득수리권(용수료) 조정 관련 분쟁	광역-중앙	미해결
금강 하굿둑 관련 분쟁	기초-기초	미해결

마지막으로 명칭변경 등 일반행정과 관련된 갈등사례는 총 16건이다. 일반 행정 관련 갈등은 행정관할권이 아닌 일반 행정사무, 비용부담문제, 또는 공공시설의 명칭 관련 갈등이다. 갈등 주체별로는 기초자치단체와 기초자치단체 간 갈등이 5건, 기초자치단체와 중앙정부 간 갈등이 3건, 기초자치단체와 비정부 조직 간 갈등 및 광역자치단체와 비정부 조직 간 갈등이 각각 2건 등으로 나타났다. 그리고 갈등해결 유형은 법원 소송에 의한 해결, 제3자 조정에 의한 해결, 당사자간 협상에 의한 해결이 각각 3건, 보상에 의한 해결 2건이며, 5건이 미해결로 남아 있다.

〈표 4-6〉 명칭변경 등 일반행정 관련 갈등사례 현황

갈등 사례	갈등 주체	갈등해결 유형
신항만 명칭에 관한 분쟁	광역-광역	제3자 조정
대구-포항간 고속도로IC명칭 관련 분쟁	기초-기초	제3자 조정
중부내륙고속도로IC명칭 갈등	기초-기초	제3자 조정
도로개설 철도건설목 교차방식 분쟁	기초-중앙	당사자간 협상
신도림 풍물시장 정비에 따른 갈등	기초-비정부	당사자간 협상
새만금사업 지속추진 반대	복합갈등	법원 소송
행정구조개편과 관련한 도민화합	기초-광역	법원 소송
상가 매출감소로 인한 CCTV철거 요구	기초-비정부	당사자간 협상
하수장처리에 따른 집단민원	광역-비정부	보상
가스폭발사고피해에 따른 피해보상 분쟁	광역-비정부	보상
고속철도 역사명칭선정 관련 분쟁	복합갈등	법원 소송
성남시 고도제한 관련 분쟁	기초-중앙	미해결
동명칭 변경 관련 분쟁	기초-기초	미해결
학익하수처리시설의 명칭변경	기초-기초	미해결
청주 기무부대부지 도시계획 공원결정관련 분쟁	기초-중앙	미해결
청풍호(충주호) 이름찾기 운동 관련 분쟁	기초-기초	미해결

## 제2절 중앙-지방 간 갈등조정사례 분석



국가의 주요 정책을 둘러싸고 중앙행정기관과 지방자치단체 간에 의견의 불일치나 갈등의 해결을 위하여 협의·조정기구를 설립하여 운영하도록 하고 있다. 먼저 지방자치법에 근거하여 행정협의조정위원회를 국무총리 산하에 설립하여 운영하도록 명문화하고 있다. 행정협의조정위원회는 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리함에 있어 의견의 불일치가 있는 경우에 그 문제를 협의하고 조정하기 위한 위원회 조직의 하나이다. 본 절에서는 행정협의조정위원회의 조정 사례 중 국토교통부와 아산시 간 역명칭 관련 갈등사례를 구체적으로 분석해 보고자 한다.<sup>9)</sup>

9) 본 사례의 개요 및 전개과정은 본인이 행정협의조정위원회의 내부 회의자료를 정리하여 2004년도에 대통령

## 1. 사례의 개요

1995년 1월 온양과 아산이 아산시로 통합되면서 역사명칭 문제가 본격적으로 제기되었다. 경부고속철도 기본계획에 반영된 “천안역”은 대부분이 아산시에 소재하여 역명칭에 대한 논란이 제기된 것이다. 아산시는 역사가 행정구역상 아산시 배방면 장재리에 위치하고 있다는 이유로 아산역을 주장하였으며, 아산역 사수위원회, 충무공 정신으로 아산역 사수하자 등의 플래카드를 설치하였다. 반면, 천안시는 아산시에 비해 상대적으로 천안이라는 지명이 널리 알려져 있다는 이유로 신천안역을 주장하였다. 그리고 처음에 천안역으로 결정되었고, 장재리는 1913년까지 행정구역상 천안이었으며, 현재의 생활권도 천안이라는 이유를 제시하였다. 그리고 역시 플래카드 등을 설치하였다.

아산시와 천안시의 대립 원인은 경부고속철도의 첫 기착지란 것도 있지만, 무엇보다 행정수도 이전계획을 두고 중핵도시로 발돋움하는데 있어서 역사명이 차지하는 비중이 큰 역할을 할 것이라고 예상하기 때문으로 분석된다. 이후 천안시와 아산시가 역명을 둘러싸고 갈등과 대립이 심화되어 왔으며, 양 지역간 합의가 불가능하였고, 충청남도의 조정노력도 실패하였다. 결국 중앙정부 차원에서 위원회를 설치하여 문제를 해결할 필요성이 제기되었으며, 역명에 대한 지역간 갈등을 조정하고 공신력 있는 역명을 결정하기 위해서 “고속철도역 명칭선정자문위원회를 구성하여(2003.2.27.), 역명칭을 결정하였다(2003.4.23.).

이후 아산시에서 선정과정 등의 문제를 제기하면서 상경시위 등 강력하게 반발하였으나, 이후 조정안인 천안아산역( ) 안에 대한 아산시민들의 시민투표결과가 과반수 이상의 찬성을 얻으면서(2003.10.22) 아산시에서도 처음에는 건교부의 병기안을 수용하였다. 그러나 일부 시민단체 등의 반발이 거세지면서 수용 불가 입장으로 선회하였으며, 아산시 및 시민대표의 헌법소원과 아산시의 천안아산역 취소 행정소송이 청구되었다(2003. 11. 25.). 그러나 2006년 2월 대법원에서 원고 패소판결 원심이 확정되었고, ‘천안아산(온양온천)역’으로 역명이 최종 확정되었다.

## 2. 갈등의 전개과정

아산시와 천안시의역사 명칭을 둘러싼 갈등을 고속철도역 명칭선정자문위원회 구성, 자문위원회 구성 이후 역명선정, 자문위원회의 역명결정 이후로 구분하여 살펴보고자 한다. 먼저 고속철도역 명칭선정자문위원회” 구성까지의 주요 경과는 다음과 같다.

고속철도 역사의 아산시 건축허가는 '96년 7월 31일에 이루어졌다. 고속철도공단의 건의를 받아 철도역명 제정관례에 따라 충청남도가 지역의 의견을 수렴토록 요청 하였고('00.8.21), 충청남도는 지명위원회를 개최하여 “장재역”을 건의 하였다('00.10.24), 역사의 위치가 아산시 배방면 장재리였기 때문이다. 이에 건교부는 리(里) 단위 명칭으로서 대외적인 인지도가 낮고, 천안 편입을 원하는 장재리 주민도 장재역 명칭을 반대하고 있으며, 또한 천안지역에서도 반대한다는 이유로 공단에 재검토를 요청하였다('01. 3월). 공단은 관계전문가의 자문을 토대로 “충의역”을 다시 건의하였으나, 건교부는 폭넓은 의견수렴을 위해 다시 재검토를 요청하였다('01. 6월). 이에 공단에서는 충남도, 천안시, 아산시와 협의하여('02.12월~'03. 1월), 관계전문가, 지자체 등의 관련인사가 참여하는 임시자문기구를 설치하여 적정한 역명을 선정하는 방안을 제시하였다('03. 2월).

다음으로 자문위원회 구성 이후 역명선정까지의 주요 경과를 살펴보면 다음과 같다. 역명의 대외적인 대표성, 이용객 편의, 지역의견 등을 종합적으로 심의하여 역 명칭을 확정하는 것이 바람직하다는 공단의 의견 제출에 따라 건교부는 위원회를 구성하였다. 이는 지명관련 전문가, 고속철도 건설 및 운영주체, 지역당사자 등이 참여하여 일관성 있는 방법으로 결정함으로써, 역명 확정과정에 있어서 공정성을 제고하고, 고속철도역 명칭에 대한 지역 간 갈등을 조정하기 위한 것이었다. 위원회는 관계기관의 추천을 받아 총 15명으로 구성하였다('03. 2.27).<sup>10)</sup> 그러나 역명 확정 투표를 앞 두고 양 지역 간 대립이 격화되었다. 아산시의회 의원들의

10) 지명관련 학회 및 학계 추천위원, 중앙지명위원회 위원 등 6명, 해당 지자체 추천인사 6명, 고속철도 건설·운영 관계자 3명(행자부 자치제도과장은 공식으로 불참)이다.

삭발집회('03. 2.16), 아산역 아니면 수용불가, 아산시도시계획 백지화도 불사 등을 주장, 철도명과 공항명의 예를 제시하면서 반발하였다. 천안시에서도 천안시의회의 천안시민 서명운동('03. 2.19) 등을 전개하였다.

제1차 회의('03. 3.25)에서는 역 명칭에 대한 해당지역 추천위원의 제안설명이 있었다. 천안시 추천위원은 신천안역으로 제1안으로, 그리고 제2안으로는 천안아산역을 제안하였다. 아산시 추천위원은 단일안으로: 아산역으로 제안하였다. 제2차 회의('03. 4. 3)에서는 학계, 학회 위원들이 역 명칭 대안을 제안하고, 토론을 실시하였다. 충남도 추천위원이 제시한 “신천안역”, “아산역”, “장재역”, 지명학회 추천위원이 제시한 “천산역”, 땅이름학회 추천위원이 제시한 “천안아산역”, “충의역”, 그리고 성신여대 양보경 위원이 제시한 “온양역” 등에 대해 토론이 이루어졌다. 양 지역간에 역명 선정을 둘러싸고 대립과 갈등 분위기가 고조됨에 따라 제3차 회의에서 역명을 결정하기로 합의하였다. 그리고 위원장은 차기 회의시에 양 지역이 합의된 역명칭을 가지고 참석하도록 종용하기도 하였다. 제3차 회의('03. 4.23)에서는 위원회가 양 지역간 합의된 의결을 제시하도록 권유하였다. 그리고 타협안이 제시되지 않은 경우에는 제2차 회의까지 제시된 “신천안역”, “아산역”, “장재역”, “천산역”, “천안아산역”, “충의역”, “온양역” 등 7개 대안에 대해 투표를하기로 하였다. 이에 대하여 천안시 추천위원은 “신천안역”을 철회, “천안아산역”으로 변경 제안하고, 위원회 의결시에는 “아산천안역”도 수용하겠다는 의사를 표명하였다. 아산시 추천위원은 “아산역”을 철회하고 “장재역”으로 변경하여 제안하였다. 천안시 추천위원의 조정안 제안에 대해, 위원회는 아산시와 협의하여 “아산천안역” 또는 “천안아산역”을 최종 타협안으로 인정하였다. 결국 위원회에서는 양 지역 간 합의가 불가능한 상황에서 “아산천안역”과 “천안아산역” 명칭안을 표결에 부치기로 결정하였다. 무기명 투표결과 13명이 투표에 참여하였고, 8대 5로 “천안아산역”으로 의결하고 역명을 건의하였다.<sup>11)</sup>

마지막으로 자문위원회의 역명결정 이후의 주요 경과를 살펴보면 다음과 같다. 위원회에서 역명이 천안아산역으로 확정되자 아산시 측에서 이의를 제기하였다.

11) 아산시 추천위원은 투표 실시 직전에 퇴장하여 기권처리되었다.

아산역 사수투쟁위원회는 역 신설 현장에서 6개월간 항의집회를 열기로 하고, 4월 24일 경찰에 집회신고서를 제출하였다. 아산시장은 천안아산역은 사실상 천안역이라고 주장하였고, 이번 결정은 건교부 산하기관 3곳이 위원회에 참여하였기 때문에 부당하다는 의견을 제시하였다. 그리고 시민단체들도 총 결집하여 법적 대응과 무력행사 등의 대응을 시사하였는데, 실제로 아산시민 5,000여명은 5월 7일 과천 청사 앞에서 집단시위를 하였다. 그러자 건교부에서는 최종확정안을 보류하였다. 즉, 장관 결재는 났으나 지자체 등에 알리는 공고는 아산시측 반발이 누그러질 때까지 기다릴 계획이라고 하였다. 이에 대해 아산시는 이 문제를 총리실 차원에서 조정해 줄 것을 행정자치부에 요청하였으며('03. 8.6), 행정협의조정위원회에서 조정신청을 각하하였다('03. 8.2). 그리고 2003년 8월 28일 천안아산역( ) 형태로 최종 결정하였다. ( )에는 아산시에서 명칭을 건의하면 같이 표기하기로 결정하였다.<sup>12)</sup>

괄호안 역명 병기와 관련하여 10월 22일 주민투표 실시하였다. 주민투표는 아산신도시, 온양온천, 현충사 중에서 선택하도록 하였다. 주민투표 결과 천안아산역( ) 병기안에 대해 51.7%(9,858명)%가 찬성하였고, 41.2%(7,847명)가 반대하였다.<sup>13)</sup> 그리고 괄호 안 병기 명칭에 대해서는 54.2%(5,348명)가 온양온천을 선호, 35.9%(3,537명)가 아산신도시를 선호, 3.8%(374명)가 현충사를 선호하였다. 아산시는 200년 10월 23일 건교부의 병기안을 수용하고, 천안아산역(온양온천) 또는 천안아산역(아산신도시)를 추천하였다. 이에 건설교통부에서 200년 11월 23일 천안아산역(온양온천역)으로 역사명칭을 발표하였다. 이에 대해 아산시에서는 천안아산역(온양온천역) 수용 입장을 철회하고, 11월 25일 권한쟁의 심판 청구(아산시 → 헌법재판소)를 하였으며 아산시 시민단체도 헌법소원(시민대표 → 헌법재판소)을 제기하였다. 또한 아산시에서는 천안아산역을 취소하라는 행정소송을 청구하였다. 그러나 2006년 2월 대법원에서 원고 패소판결 원심이 확정되었고, '천안아산(온양온천)역'으로 역명이 최종 확정되었다.

12) 이에 대해 아산시장은 천안아산역명을 절대 수용할 수 없다며, 행정소송과 헌법소원 등의 법적조치를 강구할 계획이라고 밝혔다. 그리고 주민들도 대규모 집회를 개최하는 등 강력하게 반발하였다.

13) 20세 이상 성인 남녀 19,056명이 투표에 참여하였다.

### 3. 갈등조정과정에서의 주요 쟁점

갈등조정과정에서 나타난 핵심 쟁점과 쟁점에 대한 갈등당사자의 입장을 살펴 보면 다음과 같다. 먼저 역사명칭 선정과 관련된 쟁점에 대한 입장을 보면, 아산시는 역사가 행정구역상 아산시 배방면 장재리에 위치하고 있다는 이유로 제시하면서 아산역을 주장하고 있다. 반면에 천안시는 아산시에 비해 상대적으로 천안이라는 지명이 널리 알려져 있고, 처음에 천안역으로 결정되었으며, 장재리는 1913년 까지 행정구역상 천안이었으며, 또한 현재의 생활권도 천안이라는 이유를 제시하면서 천안역을 주장하였다. 이에 대하여 건교부는 독립적인 자문위원회를 구성하여 역사명칭을 선정하자고 제안하였다. 아산시는 역사명칭 선정과정과 관련하여 문제가 있다는 입장이며, 이에 대해 건교부는 절차상 문제가 없다는 입장을 취하였다. 역사명칭 선정과정과 관련된 주요 쟁점에 대한 아산시와 건교부의 입장을 정리하면 다음과 같다.

먼저 역사명칭 선정과정에 대해 아산시는 선정과정에 문제가 있다고 주장하면서, 자문위원회의 결정에 불복하고, 재결정을 요구하였다. 반면에 천안시는 재결정은 정부의 신뢰성에 문제가 있으므로 자문위원회의 안대로 추진하자는 입장이다. 이에 대해 건교부는 결정과정에 문제가 없었다는 의견을 가지고 있다.

역명선정과과정상에 나타난 두 번째 쟁점은 자문위원회에의 자료제공의 편향성 여부에 대한 쟁점이다. 아산시는 위원회에 배포한 도면에 “천안정거장”이라고 표시하여 역명칭이 천안과 직접 연관이 있는 것처럼 보이게 표기하였다고 주장하고 있다. 이에 대해 건교부는 역사위치에 대한 이해를 위해 위치도 2개 도면을 배포하였으며, 천안시와 아산시에서도 각각 역사 위치표시 도면을 배포하여 위원회에서 상세하게 검토된 바 있어 자료상의 문제점 없다는 입장이다.

역명선정과과정상에 나타난 세 번째 쟁점은 건교부, 공단, 철도청의 위원회 참여에 대한 쟁점이다. 아산시는 건교부, 공단, 철도청이 위원으로 참여하여 다른 위원들의 들러리 시비를 초래하였으며, 역명 결정권자가 사전에 의도한 역명으로 선정하였다는 의혹을 제기하였다. 이에 대해 건교부는 위원은 지명관련 학회·학회 추천 및 중앙지명위원회 위원(6명), 지자체 추천인사(6명), 고속철도 건설·운영

관계자(3명)로 구성되었고(행자부 자치제도과장은 공식으로 불참), 고속철도 건설, 운영주체를 대표하여 역명 결정에 참여한 것이며, 위원회 구성 및 위원회 참여에 대해서 제2차 회의 운영시까지도 아무런 이의제기가 없었다는 입장이다.

역명선정과정상에 나타난 네 번째 쟁점은 심의절차상의 하자 여부에 대한 쟁점이다. 아산시는 “아산천안역”과 “천안아산역”으로 표결을 강행한 것은 하자가 있다는 입장이다. 이에 대해 건교부는 제3차 회의에서 아산시는 “아산천안역”에 대한 단일안 가부투표를, 천안시는 “천안아산역”을 포함한 2개안에 대한 표결을 주장하여 2개안이 의결안으로 상정된 것이라고 주장하였다.

역명선정과정상에 나타난 다섯 번째 쟁점은 정치적 논리에 의해 “천안아산역”으로 건의되었다는 쟁점이다. 아산시는 고속철도 기본계획상 경유역이 천안으로 되어 있는데, 이는 아산의 중앙정치력이 천안만 못하여 건설교통부에서 정치적 논리에 의하여 원칙에 어긋난 역명을 선정하였다는 의혹을 제기하였다. 이에 대해 건교부는 “천안아산역”으로 건의된 것은 위원회의 심의의결과정을 통해 결정된 것이라는 입장이다.

역명선정과정상에 나타난 여섯 번째 쟁점은 두 도시의 이름을 붙인 유례가 없다는 쟁점이다. 아산시는 역명에 두 도시의 이름을 붙인 사례가 드물다고 주장하였다. 이에 대해 건교부는 외국 고속철도역의 경우, 양 지역 명칭을 함께 사용한 사례가 있으며, 네 글자 이상의 역 명칭 사례도 있다고 주장하였다.

역명선정과정상에 나타난 일곱 번째 쟁점은 광명역으로 의결한 것과의 형평성에 대한 문제제기이다. 아산시는 광명역의 지역명 사용과 관련된 형평성 문제를 제기하였다. 이에 대해 건교부는 광명역에 대해서는 지역간 갈등이나 이견이 없었으며, 위원회 심의의결 과정에서 별다른 이의제기 없이 의결된 것이라고 주장하였다.

역명선정과정상에 나타난 여덟 번째 쟁점은 행정구역 명칭과 역 명칭과의 관계에 대한 쟁점이다. 아산시는 역사가 아산시에 소재하므로 “아산역”으로 결정되어야 한다고 주장하였다. 이에 대해 건교부는 아산시의 주장내용은 위원회에서 각 위원에게 상세하게 설명되었고 제3차 회의시까지 양 지역의 충분한 설명기회가 있었으며, 심의의결과정을 거쳐 “천안아산역”으로 의결된 것이며, 아산시 추천위원이 “아산역”을 스스로 철회하였다고 주장하였다. 즉, 해당 역은 대부분이 아산시

소재이나, 구조적으로 아산시와 천안시의 양 지역에 걸쳐 있으며 생활권·교통권은 천안에 가깝다는 특수성이 있으며, 역은 역 시설전체를 말하며, 역 시설 일부분에 역사가 위치한다는 입장이다.

역사명칭 선정과정과 관련된 아홉 번째 쟁점은 현장방문 없는 결정은 부당하다는 쟁점이다. 아산시는 현장 방문을 하지 않은 것은 부적절하다고 주장하고 있으며, 이에 대해 건교부는 위원회에서는 양 지역이 제공한 도면, 개인적인 방문 등을 통해 이미 역 위치 등을 파악하고 있기 때문에 현장방문이 불필요하다고 결정한 것이라는 입장이다.

마지막으로 건축허가를 아산시에서 했다는 쟁점이다. 아산시는 고속철도 역사의 건축허가를 아산시에서 했으므로 “아산역”이 되어야 한다고 주장하고 있으며, 건교부는 역사의 건축허가를 아산시에서 했다고 하여 역명칭이 “아산역”으로 된다는 보장은 없으며, 역명은 여러 가지 사항을 고려하여 위원회에서 결정한 것이라는 입장이다.

#### 4. 갈등조정사례의 시사점

본 사례의 주요 갈등당사자는 아산시와 천안시이다. 그러나 역명칭의 선정 권한은 건교부가 있기 때문에 역명칭 선정과정에서는 건교부와 아산시의 갈등으로 나타나고 있다. 건교부는 갈등당사자인 동시에 갈등조정자이며, 따라서 역명 선정 전까지는 역명선정자문위원회를 통하여 갈등을 조정하였고, 역명 선정 후에는 직접 조정자로 나타나 병기안이라는 대안을 제시하기도 하였다. 갈등조정과정에서 건교부와 아산시는 대립적인 관계를 보였으며(아산시는 건교부에 계속해서 문제를 제기), 건교부와 천안시는 중립적인 관계로 갈등의 정도는 크게 나타나지 않았다.

본 사례는 갈등의 예방을 위한 적극적인 노력은 부족하였지만, 갈등해결과정에서 갈등의 초기단계부터 객관적인 제3자(역명선정자문위원회)를 통하여 문제를 해결하려는 적극적인 노력이 나타났다는 점에서 의의가 있다. 즉, 선정 자문위원

의 공정한 선임, 선정과정의 공정한 운영과 정보 공개, 사전에 게임의 규칙을 정하는 문제 등이 주요 쟁점으로 나타났다.

역명 선정과정의 문제점 지적과 반발에 대해서는 새로운 대안의 제시를 통하여 문제를 적극적으로 해결하려고 노력하였다. 패자측의 선정과정에 대한 문제점 제기에 대해서는 논리적으로 대응하였으며, 새로운 대안의 제시를 통하여 문제를 해결하려고 하였다는 점, 그리고 구체적인 문제해결방법으로는 주민투표실시를 통하여 수용을 유도하였다는 점에서 의미가 있다. 결국 갈등당사자가 동의하는 게임의 규칙을 사전에 정하고 정보를 공개하면서 문제를 해결해 나가는 경우 결과에 대한 문제제기에 효과적으로 대응이 가능하다는 것을 알 수 있다. 아산시가 새로운 대안을 끝까지 수용하지 않고 사법부의 판결에 의해 결정하려고 한 것도 이 때문이다.

### 제3절 중앙-지방 간 국책사업 갈등사례 분석



중앙-지방 간 갈등이 가장 갈등이 첨예하게 대립되는 것이 국책사업을 둘러싼 갈등이다. 현재와 같이 세종시 건설, 4대강 사업, 제주해군기지 건설사업 등 국책사업을 둘러싸고 중앙과 지방 간 갈등이 지속되고 관계가 악화되면 국가의 주요 정책 결정과 집행의 지연을 가져온다. 따라서 본 절에서는 제주해군기지 성설사례를 중심으로 국책사업 갈등실태를 분석해 보고자 한다.<sup>14)</sup>

14) 본 사례의 개요 및 전개과정은 2012년도 특임장관실 학술연구용역보고서 「국책사업 추진에 있어 중앙-지방간 원활한 협력체제 구축방안」 중 제주해군기지건설사례의 내용을 기초로 신문기사 등을 종합하여 본 연구의 분석틀에 맞추어 재정리한 것이다.

## 1. 사례의 개요

제주해군기지 건설사업의 공식 명칭은 “민·군 복합형 관광미항 건설사업”으로 국책사업의 하나이다. 제주해군기지 건설사업은 입지지역 주민들의 이익갈등에서 시작하였다. 그러나 이후 ‘평화의 섬 제주’이라는 평화와 ‘대양해군 건설 및 남방해역 해상수송로 보장’이라는 안보가 대립하는 가치갈등으로 전환되었다. 따라서 정부와 주민 간 갈등에서 중앙정부와 지역주민, 지역주민과 지역주민 간, 그리고 중앙정부와 지방정부 간의 갈등으로 확장되었고, 지역적 갈등에서 전국적 갈등으로 확대된 갈등 사례이다. 1993년 12월 정부 내에서 제주 해군기지 건설의 필요성이 논의되기 시작하였다. 2001년 3월 김대중 대통령이 대양해군 건설의 필요성을 강조하면서 제주도가 전략적 후보지로 부상하였다. 2002년에는 제주 화순항이 해군기지 후보지로 선정되었지만 화순지역 주민들의 반발로 무산되었다. 이후 2005년 위미항 지역으로 후보지가 변경되었고, 위미항 역시 또한 주민들의 강력한 반발로 후보지 선정이 무산되었다.

이러한 상황에서 2007년 초 김태환 제주지사는 제주해군기지 주민토론회를 개최하였고, 여론조사를 통해 유치여부를 결정하겠다는 의사를 표명하였다. 이에 강정마을 주민 일부가 해군기지 유치를 결정하였고, 주민투표 결과를 토대로 제주도와 해군에 유치의견서를 제출하였다. 이에 따라 해군은 2007년 7월 제주해군기지 관련 추진일정과 강정마을발전사업 구상안 및 보상계획을 발표하였다. 그러나 강정마을 주민들은 마을 총회 개최 미공지, 주민투표 결과 등을 토대로 해군기지 유치 반대 입장을 표명하였다. 이후 2007년 하반기에 정부는 ‘민군복합형 관광미항’으로 사업명칭을 변경하고, 해군기지 재추진을 시도하였다. 2008년9월 국가정책조정회의에서 민군 복합항으로의 추진을 발표하였고, 2009년 1월 제주해군기지 사업단을 확대 개편하여 사업을 본격적으로 추진하였다. 2010년 우근민 제주 도지사는 정부에 해군기지 건설 중단을 요청하였고, 이때부터 강정마을주민들의 반대는 더욱 격렬해졌다. 그러나 강정마을 주민들의 반발 속에서도 해군기지 공사가 재개되었고, 건설반대 시위 현장에 경찰력이 투입됨으로써 정부와 주민 간 갈등은 급격히 증폭되었다. 이러한 상황에서 해군은 2011년 9월 외곽펜스를 설치하고 공

사를 재개하였으며, 2012년 3월에는 강정마을의 상징이었던 구름비 바위에 대한 발파 작업을 시작으로 공사를 강행하였다. 또한 2012년 7월 해군기지 건설 사업에 대해 대법원이 적법하다고 판결하였다. 대법원의 판결 이후에도 손해배상 청구소송, 제주해군기지 추진과정에서 야기된 불법공사, 부실감독 및 인권유린에 대한 진상규명 요구 등 갈등이 지속되고 있다.

## 2. 갈등의 전개과정

해군기지 건설의 필요성은 1993년 12월 제156차 합동참모회의에서 처음 제기되었고, 해군 방위력 개선사업의 일환으로 1995년 12월 국방중기계획('97~'01)에 반영되면서 부터이다. 그 이후 2002년 6월 해양수산부 제2차 연안항 기본계획안에 화순항을 보안항구로 반영하는 것이 포함되어 본격적으로 추진되기 시작되었다. 그러나 해당지역인 화순 지역주민과 지역시민사회단체, 제주도의 반대로 2002년 10월 제주도가 해양수산부에 화순항 해군기지 관련 반대의견서를 제출하여 해양수산부는 「항만기본계획」에 반영을 유보하여 갈등이 잠재되어 있었다.

그 후 2005년 해군본부가 '제주해군기지추진기획단'을 구성하고 제주도민 뿐만 아니라 국회 국방위원들에 대한 홍보를 시작으로 해군기지건설사업의 재추진을 시작하였다. 또한 제주도 김태환 지사는 제주발전연구원에 기지건설시 지역경제 파급효과와 평화의 섬과의 상관관계 등의 내용에 대한 용역발주를 실시하게하고, 그 결과를 토대로 도민의견을 수렴한다는 로드맵을 발표하면서 갈등이 표출되기 시작하였다. '화순항 해군기지만대 안덕면 추진위원회' 등의 반대와 제주안보·보훈단체 등의 찬성으로 갈등이 격화되자 김태환 제주지사는 2006년 5월 31일 지방선거 때까지 논의를 중단할 것을 발표하였다. 2006년 5월 31일 김태환 도지사가 재선함에 따라 동년 7월 제주도 민·관 T/F을 구성하였고 제주도의회는 '군사기지 관련 특별위원회를 구성하였다. 그리고 12월 중앙정부는 제주해군기지 건설은 제주도민들의 동의를 얻어 실시하겠다고 입장을 발표하였다. 2007년 4월 제주도는 해군기지건설계획과 관련한 로드맵을 발표하였고 동년 5월 여론조사 결과를 근거

로 서귀포시 강정마을을 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설부지로 최종 결정하였다.

그러나 이러한 결정 과정에 해당 지역주민, 시민단체, 일부 제주도민들은 결정의 절차와 과정상의 문제점을 제기하면서 갈등이 증폭되기 시작하였다. 해군기지 건설을 찬성하는 주민들은 ‘제주해군기지 건설 강정추진위원회’를 구성하였고, 반대하는 주민들은 ‘강정마을 해군기지 반대대책위원회’를 별도로 구성하여 대립하였다. 찬성 주민과 반대 주민 모두 상대방과 협의하고 타협하기보다는 기자회견, 성명서, 신문기고, 자체 토론회 등과 같은 일방향적 의사소통 수단을 이용하여 자신들의 요구와 주장을 내세웠으며, 갈등의 전개과정에서 지역외의 시민단체들이 개입하면서 갈등이 더욱 증폭되었다.

이러한 상황에서 2007년 12월 국회 예산결산특별위원회는 해군의 요청으로 방위사업청이 추진하고 있는 2008년 예산안 324억원 중 150억원을 삭감하고 민·군복합형 기항지 용역을 실시한 후 제주도와 협의를 거친다는 부대의견을 조건으로 해군기지 추진예산을 통과시킴으로써 갈등은 다소 완화되는 듯 하였다. 또한 2008년 9월 국무총리 주재 국가정책조정회의에서 사업추진을 재확인하고 기존의 제주해군기지를 최대 15만 규모의 크루즈 선이 기항 할 수 있는 ‘민·군복합형 관광미항’으로 건설하고, 추진과정에서 복합항 주변지역과 제주발전을 위한 지원대책에 대해 적극적으로 검토하기로 결정하여 사업이 확대되었다. 이 시기의 경우 해군기지건설사업에서 민·군복합형 건설사업으로 중앙정부가 확대 추진하면서 갈등이 완화되는 완화기를 갖게 되며, 이후 2009년 3월부터 제주해군기지건설 예정지에 대한 토지보상 및 어업피해보상 절차를 진행하였으며, 동년 4월 27일 중앙정부-제주특별자치도간 기본협약 MOU가 체결되면서 2009년 12월부터 본격적으로 항만공사가 진행될 예정이었다.

그러나 ‘강정마을 해군기지 반대대책위원회’는 마을주민들의 서명을 받아 강정해군기지 건설예정지 행정절차 정지 청원서를 국회와 총리실, 국방부, 기획재정부, 제주특별자치도에 제출하였고 서울행정법원에 국방부장관을 상대로 해군제주기지사업 실시계획승인처분 취소소송을 제출하는 등 지속적인 반대활동을 이어가는 한편, 2010년 6월 지방선거에서 우근민 제주지사가 선출된 이후 강정마을에

제주해군기지를 건설하는 정부정책을 받아들이고 적극 지원하겠다는 입장을 발표하였다. 2010년 8월 강정마을회는 제주도와 제주도의회에 의견수렴 등을 거쳐 해군기지 입지 타당성을 재 조사후 희망하는 곳이 없을 경우 그대로 추진해도 좋다는 제안서를 제출하여 주민들의 수용여부를 토대로 재선정하기로 제안하였으나 강정마을회가 다시 백지화하면서 갈등은 더욱 확대되었다.

또한 지속적인 주민들의 반대로 이 사업은 전국적인 갈등이슈가 되어 2011년 5월 민주당 등 야 5당이 제주해군기지 갈등 진상조사 활동을 시작하고 제주특별자치도의회가 동년 6월 제주해군기지 건설 공사 중단을 요구하는 결의안을 채택하였으나 국방부는 이를 거부하면서 갈등은 증폭되었다. 이러한 상황에서 야 5당은 2011년 8월 4일 제주해군기지 사업이 ‘민항 위주의 민·군 복합형 기항지’라는 국회 부대의견 미준수, 주변 환경·생태계 훼손 우려, 절차상의 심각한 하자 등이 있다고 주장하며 정부에 공사를 일시 중단하고 재검토할 것을 요구하였다. 그러나 제주도의회와 야당의 공사 중단 요구에도 해군은 국가안보와 국익을 위해 필요한 사업임을 강조하면서 공사를 재개하였다.

공사 진행과 시위가 계속되는 가운데 2009년 4월 체결된 해군기지 건설 기본협약의 ‘이중협약서’ 의혹이 2011년 9월 6일 국회 예산결산특별위원회 산하 ‘제주해군기지 사업 조사소위원회’에서 제기되었다. ‘이중협약서’ 논란이 일어나자 제주도의회는 행정사무조사계획을 의결하였고 야 4당은 기본협약서 이중체결의 탈법성, 2008년 예산안 의결 시 국회에서 제시한 부대의견 준수 여부 등을 검증하기 위한 국정조사 요구서를 제출하였다. 계속되는 해군기지 논란에 국회는 2012년도 정부 예산안에 반영됐던 제주해군기지 관련 예산 1,327억원 중 1,278억원을 삭감하였다.

또한 이중협약서 논란에 이어 2012년 2월 17일에는 제주해군기지의 설계가 당초 계획한 15만t급 크루즈 선박이 자유롭게 드나들기 어렵다는 설계 오류가 국무총리실에 의해 공식 확인되자 야3당은 2012년 2월 해군기지 사업과 관련된 모든 공사는 즉각 중단돼야 한다며 ‘제주해군기지 문제 관련 4·11 총선 정책협약서’를 채택하였다. 국방부는 2012년 2월 19일 시뮬레이션을 실시하여 그 결과 보완할 사안이 있을 경우 이를 적극 반영할 방침이며, 제주 민·군복합형 관광미항 사업

은 “국가안보를 위해 중요하고 필수적인 국책사업인 동시에 제주 지역 경제를 위한 사업으로서 당초 계획대로 추진한다는 것이 확고한 정부의 방침”이라며 기술 검증위원회의 건의 수용과 함께 사업 추진 의사를 밝혔다. 또한 2012년 2월 이명박 대통령과 김황식 국무총리 등 중앙정부는 제주해군기지 사업을 2015년까지 완공한다는 당초의 방침을 재확인하고, 이에 따라 해군은 본격적인 공사를 실시하면서 갈등은 계속 증폭 확산되었다.

제주도의 요청으로 설계 오류를 검증하기 위한 15만t 크루즈선 입출항 시뮬레이션 회의가 제주도의 불참으로 무산되었다. 당초 제주도가 국무총리실에 제안한 시뮬레이션 검증 방법에 대해서 국무총리실이 이를 수용하기로 사실상 합의하고, 제주도는 시뮬레이션 검증을 통해 크루즈 선박 입출항 안전성에 문제가 없는 것으로 결론이 나면 민·군복합항으로 건설하는 제주해군기지를 전면 수용하고 적극 지원할 방침이었다. 이러한 과정 속에서 2012년 10월에는 ‘국무총리실 크루즈선박 입출항 기술검증위원회’ 검증 자료조작 요구 파문이 일어났고, 2013년도에도 크루즈 시뮬레이션 검증 문제로 갈등하는 등 제주해군기지 갈등은 계속되고 있다. 그러나 대법원이 2012년 7월 해군기지 건설 사업에 대해 적법하다고 판결한 이후 검증자료 조작 요구 파문, 시뮬레이션 검증 문제, 손해배상 청구 소송, 불법공사, 부실감독 및 인권유린에 대한 진상규명 요구 등 정부와 주민 간 갈등이 지속되는 가운데 공사는 2015년도 완공을 목표로 진행되고 있다.

### 3. 갈등해결과정에서의 주요 쟁점

제주해군기지 건설사업과 같은 국책사업은 다양한 이해관계자들의 참여가 갈등과 밀접한 관계를 가지고 있다. 먼저 제주해군기지 사업은 중앙정부의 국가안보상의 해군기지 필요성과 지방자치단체의 미래가치가 치열하게 경합하면서 표출된 갈등이다. 즉, 제주해군기지 건설사례는 2005년 정부에 의해 제주도가 ‘평화의 섬’으로 지정됨으로써 ‘평화’와 ‘안보’라는 가치가 대립되는 갈등구조를 가지고 있다(사회통합위원회, 2010: 57). 제주해군기지 건설사례와 관련된 이해당사자는

중앙정부, 지방자치단체, 지역주민, 시민단체, 종교단체 등 다양하고 복잡한 구조로 나타나고 있다(은재호 외, 2011). 중앙정부의 경우 사업의 직접적 당사자인 국방부(해군본부, 방위사업청), 국토해양부, 해양수산부, 국무총리실 등이며, 지방자치단체의 경우 제주특별자치도이며, 지역주민이나 단체의 경우 강정마을반대대책위, 제주 범도민 반대대책위, 시민사회, 종교단체, 제주도내 경제단체, 제주도내 안보단체 등 매우 다양하다. 이외에도 국회의원이거나 지방의회의원 등 선출직 공무원도 포함되는 등 복잡한 이해관계 구조를 가지고 있다. 제주해군기지 건설사업은 이와 같이 복잡한 이해당사자들이 안보가치와 평화가치를 중심으로 상호 대립하면서 복잡한 갈등관계를 나타내고 있다.

다음으로 제주해군기지건설사업의 경우 ‘평화’와 ‘안보’라는 가치갈등의 이외에도 군부대 시설의 신설이라는 비선호시설(NIMBY)시설을 둘러싼 이익갈등의 구조도 동시에 가지고 있다. 비선호시설의 경우 시설이 내포하고 있는 특성, 즉, 생태계 및 환경에 미치는 영향 또는 시설이 가지고 있는 부정적 인식, 공공시설로서의 공유재의 외부효과의 불확실성 등으로 인한 거부감과 함께 사회적 편익과 국가 안보시설로서의 공익실현에 이바지하기 때문에 사회 전체나 국가의 이익을 위해서 없어서는 안 될 시설이라는 양면적 특성을 가지고 있다(임정빈·장우영, 2004).

또한 제주해군기지 건설사업은 시설의 편익성, 안보적 입지타당성, 입지선정의 절차, 부대시설의 이행 등 건설사업의 추진과정에서도 갈등별 차이가 나타나고 있다. 제주해군기지 건설사업의 추진과정에서 나타난 갈등의 주요 쟁점은 다음과 같다. 첫째, 시설의 편익성 측면의 경우 반대측은 민·군복합형 관광미항이라 하더라도 해군기지로서 비선호시설이 가지는 부의 외부효과, 즉, 지가의 하락 및 토지 이용의 제한, 어로활동의 제한 등의 비경제성을 주장하고 있다. 반면, 찬성측의 경우에는 국내외 군사시설의 경제적 외부효과 및 인구유입효과에 대한 편익성, 환경오염방지를 통한 지가하락의 방지, 새로운 관광벨트 조성으로 하와이와 같은 관광자원화 가능성을 주장하고 있다.

둘째, 시설의 안보적 입지 타당성의 문제로 찬성측은 해상상황 발생 시 작전 반응시간 등을 고려할 때 기동부대 전력을 수용하기에 제주해군기지의 추가적 건

설은 반드시 필요하다고 주장하고 있다. 평화와 안보는 양립 가능한 개념으로 평화는 스스로 지킬 수 있을 때 가능하며, 연안해군 정책이 우선한다고 해서 해상교통로 보호의 필요성이 줄어드는 건 아니며, 지역개발을 위한 전 정부적 지원방안을 모색하고 있다(은재호외, 2011). 반면, 반대측은 강정마을은 애초부터 해군기지 후보에도 없었던 곳이며, 제주해군기지는 대양해군 건설을 위한 전초기지인데 천안함 폭침 이후 대양해군 건설은 무의미하며, 제주도가 국가안보를 위해 전쟁기지의 위험을 무릅쓰는데, 그에 대한 지역개발 보상이 불투명하고 충분하지 않다고 주장하고 있다(서희석 외, 2011).

셋째, 입지선정의 절차의 문제로 반대측은 제주해군기지 입지선정과정에서 전체 마을주민의 의견이 민주적으로 수렴되지 못했다고 주장하고 있다. 반면, 국방부는 입지선정은 강정마을총회, 여론조사 등을 통하여 주민의견을 수렴하는 등 민주적 절차에 의해서 이루어졌으며, 제주특별자치도지사는 2007년 5월 자체여론 조사와 주민의견을 수렴하여 강정마을에 해군기지 유치를 발표한 바가 있는 등 제주해군기지건설이 절차적으로 정당하게 이루어졌다고 주장하고 있다.

마지막으로 국회 부대조건 이행의 문제이다. 2008년 국회 예산안 의결 시 제주해군기지 사업예산은 ‘민·군 복합형 관광미항’으로 활용하기 위한 15만톤급 크루즈 선박의 공공활용 예비타당성 조사 및 연구용역을 완료하고 그 결과를 토대로 제주도와 협의의 거쳐 집행한다는 부대의견을 명시했으나 반대 측은 현재 공사가 군사기지항 위주로 진행되고 있으며, 설계상의 중대한 기준미달과 시뮬레이션에 적용한 데이터의 오류 등으로 15만톤급 크루즈선이 자유롭게 출입할 수 없어 과학적인 검토가 필요하다는 입장의 차이가 나타나고 있다. 그러나 건설사업 주체인 해군은 항만시설 설계가 모든 기준을 충족했고, 따라서 설계에는 아무런 문제가 없기 때문에 민·군복합형 관광미항 건설사업은 진행되어야 한다고 주장하고 있다.

#### 4. 갈등사례의 시사점

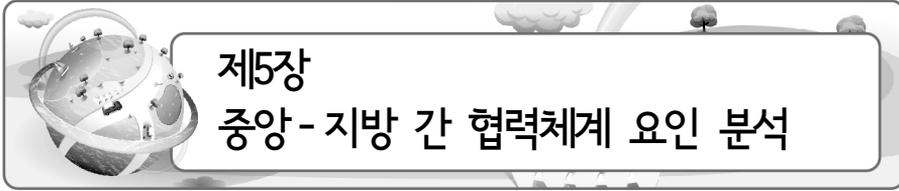
제주해군기지 건설사업과 같은 국책사업은 다양한 이해관계자들의 참여가 갈등과 밀접한 관계를 가지고 있다. 따라서 갈등의 초기 단계에서부터 다양한 이해관계자들의 의견을 적극적으로 수렴해야 한다. 그러나 본 사례는 민주화·지방화의 진전에도 불구하고 지역주민들에게 입지결정에 대한 협의나 정보를 제한적으로 제공함으로써 지역주민들의 불안감과 소외감을 유발시키고 부정적인 인식을 가지도록 하였다. 물론 군사시설의 특성상 의사결정과정의 공개성 부족, 지역주민과 군과의 정보격차의 심화 등이 나타날 수 있으나, 본 사례의 경우 중앙정부가 일방적인 의사결정 후 지역주민에게 통보하는 행태를 나타내고, 이것은 주민들의 반발과 반대를 가져오는 원인이 되었다.

둘째, 중앙정부의 일관된 평화와 안보의 양립가능성 제시, 즉 해군기지와 세계평화의 섬이라는 가치의 상호 공존가능성과 지방자치단체 인 제주지역의 낙후된 지역발전에 대한 필요성 및 정부의 지원기대 등의 상호의존적 관계가 해군기지건설 기본협약(MOU)을 체결하는데 영향을 미쳤다. 그러나 또 다른 측면에서는 주민들의 반대를 심화시켜 갈등이 증폭되는 주요한 요인이 되었다. 중앙정부의 ‘국가정책자문조정회의’에서 제주해군기지의 안보적 필요성과 해군기지를 최대 15만t 규모의 크루즈선이 기항할 수 있는 ‘민·군 복합항’으로 추진하고 복합항 주변지역발전을 위한 대책마련을 제시하는 등 중재안을 마련하고 사업추진을 위한 긍정적인 노력을 나타냈다. 입지선정을 위한 제주도민 동의와 관련하여 여론조사를 통한 유치로드맵 발표와 함께, 제주도민 전체유권자와 후보지 관련 주민들의 여론조사 방식을 둘러싸고 제주도와 주민들이 대립하였고, 강정마을회의 유치희망 입장 발표를 통한 여론조사 실시를 통해 입지를 결정하여 반대를 더욱 심화시키는 등 제주도의 갈등관리에 대한 역할부족은 갈등을 더욱 증폭시키는 요인이 되었다. 중앙정부와 제주도는 MOU를 체결하여 사업추진협력을 체결하였으나 이에 반대하는 민주당 소속의 제주도의회의 의원들의 반발과 함께 강정마을 반대대책위를 중심으로 29개 시민사회단체는 ‘김태환지사 주민소환 운동본부’를 결성하고 주민소환투표를 실시하는 등 지방의회의 야당의원들과 반대 지역주민들의 연대를 통한

반대활동은 갈등을 더욱 증폭시켰다.

셋째, 중앙정부는 해군기지 건설사업에서 민·군 복합항 건설사업으로 확대 추진하는 전략을 통해 중앙정부와 제주도간 건설사업 추진을 위한 협력체계를 형성시키면서 갈등을 완화하고자 노력하였다. 이러한 협력체계의 구성은 제주도와 제주도의회로 하여금 지역경제발전에 대한 기대감 등을 작용시켜 협력을 이끌어내는데 중요한 요인이 되었다. 제주도의 경우에도 ‘제주해군기지 갈등해소특별위원회’를 구성하게 하는 등 해군기지건설과 관련한 지역정치엘리트들의 중재노력으로 갈등이 완화되었다. 이러한 점에서 국책사업과 관련하여 지방자치단체나 지방의회의 갈등관리 역할의 중요성을 다시 한 번 환기시키고 있다.

넷째, 중앙정부의 확고한 해군기지건설사업의지와 지방정자치단체인 제주도의 정부정책에 대한 적극적인 협력의지에도 불구하고 지역주민들의 지속적인 반대는 국회 차원의 조사활동을 하게 하였다. 그러나 기본협약서 이중체결의 탈법성, 부대의견 준수여부 등의 검증 문제로 인해 중앙정부와 야당, 중앙정부와 지방자치단체 간 갈등으로 확대되는 요인이 되었다. 중앙정부의 사업확대 전략인 해군기지의 경제적 외부효과 상쇄를 위한 ‘민·군 복합항 관광미항’ 건설에 대한 설계오류 논란은 제주도와 제주도의회의 공사중지 요구를 불러일으켰고 국방부의 시물레이션을 통한 보완의지와 국가안보 그리고 제주지역 경제활성화를 위한 사업의 필요성에 대한 중앙정부의 의지가 충돌하면서 갈등은 더욱 확대되었다. 중앙정부의 경우 국책사업으로 국가안보와 지역경제 발전을 위한 중요성과 대통령의 공약사항이므로 공사가 이루어져야 한다는 일관된 의지 표명과 야당을 중심으로 해군기지건설의 내용과 문제점을 확인 조사하고 주민의 참여를 통한 건설과 사안별 문제 해결을 통한 주장의 대립이 갈등을 더욱 확대시키는데 영향을 미치고 있다. 제주도지사의 경우 취임 후 중앙정부와 협력을 통한 적극적인 사업추진을 결정했으나 이중협약서, 시물레이션 검증문제 등의 논란으로 사업추진에 소극적, 중립적 입장으로 전환하였고, 제주도의회의 경우 반대측 주민들과의 협력을 통한 중앙정부의 건설강행에 반대의를 표명하는 등 지방정부와 지방의회의 중재자로서의 역할 및 노력 그리고 갈등관리역량의 부족은 갈등을 확대시키고 지속시키는 요인이 되고 있다.



## 제5장 중앙-지방 간 협력체계 요인 분석

지금까지 중앙-지방 간 협력 실태와 갈등 실태를 분석해 보았다. 먼저 중앙-지방 간 협력 실태에서는 지방자치단체의 국정참여 실태와 중앙-지방 간 조정제도의 실태를 분석해 보았다. 다음으로 중앙-지방 간 갈등실태에서는 중앙-지방 간 갈등 조정사례와 대책사업 갈등사례를 분석해 보았다. 본 장에서는 본 연구에서 제시하고 있는 중앙-지방 간 협력체계의 분석틀을 가지고 중앙-지방 간 협력 및 갈등 요인을 분석해 보고자 한다.

### 제1절 중앙-지방 간 협력체계의 성과 분석



중앙-지방 간 협력 및 갈등 요인을 분석하기에 앞서 현재의 중앙-지방 간 협력체계의 성과를 분석하면 다음과 같다. 먼저 중앙-지방 간 참여제도에 대한 분석결과 국정과정에 대한 지방의 참여는 의견을 제출하는 정도의 수준에서 공식화 되어 있으며, 실질적인 지방의 참여는 매우 미흡한 수준이다. 특히, 지방 4단체협의체의 경우 건 수 면에서는 다양한 의견이 중앙 정부에 전달되고 있는 것으로 나타나고 있으나, 지방의 정책 건의에 대한 중앙정부의 수용 실적은 50% 이하로 낮은 수준을 보이고 있다. 특히, 실질적으로 중앙정부의 주요 정책과정에 지방이 참여할 수 있는 공식적인 제도는 없는 실정이다. 이는 우리나라의 지방자치법제가 국가의 지방자치단체에 대한 입법적, 행정적, 사법적인 관여는 보장하고, 지방자치단체의 국정참여에 대하여는 실질적인 보장이 없기 때문이다. 따라서 현재의 참여제도로는 중앙-지방 간 원활한 소통과 협력에는 한계가 있다. 결국 지방의 의견을 국정과

정에 반영하는 참여제도의 성과는 매우 낮다고 할 수 있다. 따라서 중앙-지방 간 참여제도가 중앙과 지방 간 협력을 강화할 수 있도록 공식적으로 제도화할 필요가 있다.

다음으로 중앙과 지방 간 조정제도에 대한 분석결과 조정제도는 공식화 되어 있으나 성과는 미흡한 수준으로 나타나고 있다. 중앙-지방 간 갈등조정기구인 행정협의조정위원회가 구성된 2000년 5월부터 2012년 말까지 약 12년 동안 14건의 분쟁을 접수하여 12건을 조정하였다. 행정협의조정위원회의 운영 실적이 1년에 1건 정도에 불과하다는 것을 알 수 있다. 중앙과 지방 간 갈등이 빈번하게 발생하고 있는 현실을 고려할 때, 대부분의 갈등이 방치 또는 미해결 상태로 장기간 지속되거나 사법적 판단에 의존하고 있음을 알 수 있다. 또한 행정협의조정위원회가 조정을 하여도 지방자치단체에서 결과를 받아들이지 않고 사법적 판단을 요구하는 경우도 빈번하게 나타나고 있다. 결국 중앙과 지방간 조정제도의 성과 역시 낮은 수준임을 알 수 있다. 따라서 중앙-지방 간 조정제도의 분석결과 현재의 중앙과 지방 간 갈등조정제도를 전면적으로 재검토하여야 한다.

마지막으로 갈등조정 및 갈등사례에 대한 분석결과 역시 갈등의 조정이 원만히 이루어지지 않고 있으며, 국책사업의 추진과정에서도 갈등이 심각함을 알 수 있었다. 현재 갈등의 예방과 해결을 위하여 대통령령으로 ‘갈등 예방 및 해결에 관한 규정’을 두고 있으며, 또한 갈등의 조정을 위하여 행정협의조정위원회와 갈등관리심의위원회를 두고 있음에도 불구하고 갈등의 조정 및 해결이 쉽지 않은 실정이다. 이는 현재의 대통령령이나 위원회의 법적 권한이 약하기 때문으로 판단된다. 따라서 대통령령으로 되어 있는 규정을 법률로 지위를 격상시키고, 행정협의조정위원회와 갈등관리심의위원회의 법적 권한을 강화하는 방안으로 갈등 조정 해결의 검토가 필요할 것으로 보인다.

결국 중앙-지방 간 참여제도와 조정제도, 그리고 중앙-지방 간 갈등의 조정 및 해결을 위한 노력의 성과는 전반적으로 미흡함을 알 수 있다. 따라서 중앙-지방 간 참여제도와 조정제도가 왜 제대로 작동하지 않는지, 그리고 중앙-지방 간 갈등이 왜 원만하게 조정되고 해결되지 않는지를 분석해 볼 필요가 있다. 이하에서는 중앙-지방 간 협력체계의 분석틀에서 제시한 협력의 제도적 요인과 과정적 요인을

중심으로 중앙-지방 간 협력제도에 영향을 미치는 요인과 갈등사례 분석에서 나타난 갈등 요인을 구체적으로 분석해 보고자 한다.

## 제2절 중앙-지방 간 협력제도의 요인 분석



### 1. 제도적 요인 분석

협력체계의 제도적 요인인 공식화(formalization) 정도는 지방자치단체의 참여제도나 조정제도가 법으로 공식화되어 있는 정도를 의미한다. 일반적으로 공식화의 정도가 높은 조직은 구성원들이 언제, 무엇을, 어떻게 해야 하는지를 미리 규정해 놓은 규칙이나 절차가 존재한다. 반면에 공식화가 낮은 조직은 사전에 규정된 규칙과 절차가 적어 구성원들이 직무를 수행하는데 있어서 상당한 재량권을 가진다. 따라서 중앙과 지방 간 협력체계를 강화하기 위해서는 지방자치단체의 참여제도와 중앙-지방 간 조정제도를 공식화하고 법적·제도적으로 보장하여야 한다.

현재 중앙정부와 지방자치단체 간의 참여를 통한 협력제도는 지방자치단체 또는 그 연합체의 청원서 제출, 정부 각 부처의 법령 제·개정안에 대한 지방자치단체의 의견 제출·협의, 행정부시장·부지사 회의, 지방의회의 의견 제출 등이 있다. 참여제도의 공식화 정도는 지방자치단체에 대한 국정참여의 규칙이나 절차 등이 법으로 명시되어 있는 정도를 의미한다. 실태분석 결과 참여제도의 공식화 정도는 매우 낮은 수준으로 나타나고 있다. 즉, 지방자치단체 또는 지방자치단체 협의체가 법령에 의하여 중앙정부의 입법 및 정책과정에 제도적으로 참여할 수 있는 방법이 미흡하다(김영수, 2002). 실태분석에서 살펴 본 바와 같이 중앙정부의 입법 및 정책결정과정에 대한 지방자치단체의 참여제도가 일부 존재하기는 하지만 대부분이 개별 법령에 의한 참여 또는 행정기관의 내부적 관례에 의한 국정참여가 대부분이다. 따라서 중앙-지방 간 협력체계를 강화하기 위해서는 중앙정부의 정책과정에 대한 지방자치단체의 제도적 참여와 공식적 참여를 보장하여야 한다.

이를 위해서는 중앙과 지방 간 이해당사자인 중앙과 지방이 직접 참여하는 협의체가 구성되어야 한다. 현재의 국정참여제도는 지방자치단체 또는 지방자치단체 협의체가 개별적으로 의견을 전달하는 수준이다. 따라서 먼저 중앙과 지방의 이해당사자들이 참여하는 공동의 협의체를 구성하여야 한다.

다음으로 조정제도의 경우 지방자치법에 중앙과 지방의 갈등을 조정하기 위한 공식적인 기구로 행정협의조정위원회가 있다. 그러나 실태 분석에서 보는 바와 같이 위원회의 독립성 문제, 사무에 대한 지나친 포괄적 규정, 직권상정권이 없고 당사자의 이행의무 불이행시 이행강제 권한이 부족하다는 점 등 많은 문제점이 지적되고 있다. 지방자치단체가 위원회의 갈등 조정 능력과 그 실효성에 대해 의문을 가지고 있고, 위원회의 결정에 대해 불복하는 등의 문제는 위원회가 공식적인 기능을 수행하지 못함을 보여주는 것이다. 따라서 조정제도가 공식화되어 있기는 하지만 실질적인 기능의 측면에서 보면, 공식화의 정도가 낮은 수준이라고 할 수 있다. 결국 행정협의조정위원회의 공식화 정도를 보다 강화하는 방향으로 제도 개선이 필요할 것으로 보인다.

## 2. 과정적 요인 분석

다음으로 중앙과 지방 간 참여제도 및 조정제도의 운영과정을 참여성, 투명성, 책임성의 확보 관점에서 살펴보고자 한다. 먼저 참여성은 중앙의 정책결정과정에 이해당사자인 지방자치단체의 실질적인 참여가 보장되는 것을 의미한다. 참여제도의 경우 지방자치단체의 집행기관은 중앙정부의 정책결정과정에 공식적·비공식적으로 참여하고 있다. 그러나 이러한 참여가 정책결정과정에 영향을 미치는 실질적인 참여라기보다는 단순히 의견을 개진하는 수준의 형식적 참여에 그치고 있다. 특히, 지방정책의 결정과정에서 중요한 역할을 수행하는 지방의회, 지역주민, 시민단체, 언론매체 등이 참여할 수 있는 기회가 거의 없다는 점은 실질적인 참여를 보장하지 않고 있다는 것을 보여준다. 따라서 지방의 대표들이 직접 참여할 수 있는 제도적 기반이 마련되어야 한다. 다음으로 조정제도의 경우 위원회의

구성에 있어서 대부분의 위원이 중앙부처의 장이나 국무총리가 임명하는 위원으로 구성되어 있다. 따라서 지방자치단체의 의견이 조정과정에서 반영되는 데에는 한계가 있다. 결국, 지방자치단체의 입장을 대변하는 지방의 대표들을 위원회 위원으로 과반수 참여시키고, 중앙부처의 장관이 아니라 민간의 전문가들로 위원회를 구성하는 등의 제도개선이 필요하다.

둘째, 중앙과 지방 간 협력체계를 강화하기 위해서는 참여제도와 조정제도의 운영과정이 투명하여야 한다. 제도 운영의 투명성을 위해서는 먼저 절차적 합리성을 확보하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 중앙과 지방이 협력제도의 운영과정을 공정하게 관리할 수 있도록 사전에 합의된 구체적인 운영규칙과 절차를 마련할 필요가 있다. 또한 운영과정에서 이해 당사자에게 정확한 정보를 제공하고 상호 공유하여야 한다. 이러한 관점에서 볼 때, 현재의 중앙과 지방 간 참여제도는 지방의 의견을 국정과정에 반영하기 위한 구체적인 운영규칙과 절차가 마련되어 있지 않다. 단지, 지방자치단체가 필요에 의하여 중앙에 의견을 전달하는 절차만 있을 뿐이다. 따라서 중앙과 지방 간 협력을 강화하기 위해서는 지방의 의견이 국정과정에 제도적으로 반영될 수 있는 합의된 규칙과 절차를 마련하여야 한다. 다음으로 조정제도의 경우에는 행정협의조정위원회의 운영규칙과 절차가 지방자치법에 마련되어 있기는 하다. 그러나 이러한 운영규칙과 절차를 만들 때 지방의 의견이 반영되지 않았고, 중앙정부가 주도적으로 규칙과 절차를 만들었다는 것이다. 따라서 지방자치단체가 행정협의조정위원회를 통하여 갈등을 해결하는 것을 기피하고 있다. 결국 지방의 의견을 적극적으로 수렴하여 지방과 중앙이 동등한 위치에서 협의할 수 있도록 행정협의조정위원회의 운영규칙과 절차를 개선할 필요가 있다.

마지막으로 중앙과 지방 간 협력체계를 강화하기 위해서는 참여제도와 조정제도의 운영과정에서 중앙과 지방의 역할과 책임이 명확하게 설정되어야 한다. 즉, 참여제도와 조정제도에 참여하는 이해당사자들의 역할과 책임을 명확히 할 필요가 있다. 먼저 참여제도의 경우 중앙정부와 지방4단체협의회의 역할과 책임을 명확히 하여야 한다. 즉, 지방자치단체가 국정에 참여할 권한과 중앙정부가 지방의 의견을 반영할 의무를 구체적으로 규정하여야 한다. 그리고 참여제도의 책임성을 강화하기 위해서는 대통령과 지방4단체협의회 대표 간 정례회의를 운영하고, 정

례회의 결과에 대해 상호 책임을 다하는 노력이 담보되어야 한다. 조정제도의 경우 현재의 행정협의조정위원회가 실질적으로 중앙과 지방 간 갈등을 조정하는 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 지방자치단체가 행정협의조정위원회의 조정을 기피하고, 조정 결과에 불복하는 등의 문제가 나타나고 있다. 따라서 행정협의조정위원회의 독립성과 공정성을 강화하여 지방의 신뢰를 회복하고, 위원회의 결정에 대해서는 중앙과 지방이 상호 책임을 다하는 노력이 필요하다. 그리고 위원회 위원들 역시 중앙과 지방의 의견을 적극 수렴하여 공정하고 객관적인 관점에서 결정하여야 한다.

### 제3절 중앙-지방 간 갈등사례의 요인 분석



#### 1. 제도적 요인 분석

중앙-지방 간 갈등을 효과적으로 조정하고 해결하기 위해서는 갈등 조정 및 해결제도의 공식화가 필요하다. 먼저 갈등조정제도의 경우 지방자치법에 중앙과 지방의 갈등을 조정하기 위한 공식적인 기구로 행정협의조정위원회가 있다. 그러나 국토부와 아산시의 역명칭을 둘러싼 갈등사례에서 보는 바와 같이 지방자치단체가 행정협의조정위원회의 갈등 조정 능력과 그 실효성에 대해 의문을 가지고 있다. 즉, 행정협의조정위원회의 결정에 대해 불복하고 법원에 제소하는 등 위원회가 공식적인 기능을 수행하지 못하고 있다. 또한 제주해군기지 건설사례의 경우에도 행정협의조정위원회나 갈등관리심의위원회에 상정하지 않았다. 따라서 갈등조정제도가 제 기능을 수행할 수 있도록 하기 위해서는 갈등 조정 및 해결제도의 공식화 정도를 보다 강화하는 방향으로 제도 개선이 필요할 것으로 보인다.

다음으로 대책사업의 효과적인 예방과 해결 역시 제도의 공식화가 필요하다. 현재 공공기관의 갈등 예방 및 해결을 위하여 대통령령으로 “공공기관의 갈등 예

방과 해결에 관한 규정”을 두고 있다. 그러나 제주해군기지 건설사업을 둘러싼 중앙정부와 지방자치단체 및 지역주민과의 갈등사례에서 보는 바와 같이 현재의 대통령령은 갈등의 예방과 해결 기능을 수행하고 있지 못하다. 먼저 갈등영향분석의 경우 국방부는 2009년도에 환경영향평가의 일부분으로 환경영향평가를 실시하였다. 중앙정부의 갈등영향분석에 대한 인식이 제대로 정책되어 있지 않아서 대부분의 중앙행정기관이 갈등영향분석을 활용하지 않고 있는 실정이 반영된 것이다(임동진, 2010). 또한 국책사업의 경우 갈등관리심의위원회를 구성하여 운영하도록 되어 있다. 그러나 중앙정부는 심의위원회를 구성하고는 있으나 회의를 개최하지 않는 등 형식적으로 운영하고 있다(임동진, 2010). 제주해군기지 건설사업의 경우에도 사전에 갈등관리심의위원회의 심의를 받지 않았다. 따라서 국책사업의 효과적인 예방과 해결을 위해서는 현재의 대통령령을 갈등관리기본법과 같은 법률로 규정하여 제도의 공식화 정도를 강화할 필요가 있다.

## 2. 과정적 요인 분석

중앙과 지방 간 갈등의 조정 및 해결과정에서도 참여성, 투명성, 책임성 요인은 매우 중요하다. 즉, 갈등의 조정 및 해결과정에서 이해당사자의 적극적인 참여가 이루어지지 않고, 갈등 조정 및 해결과정이 투명하게 운영되지 않고, 그리고 갈등 조정 및 해결과정에 참여하는 당사자들이 역할과 책임을 다하지 않는다면 갈등의 조정 및 해결은 어렵게 된다. 본 연구에서 분석한 갈등조정 및 갈등해결 사례분석에서도 이해당사자들의 적극적인 참여가 보장되지 못하고 있다. 먼저 이해당사자들을 적극적으로 참여시키기 위해서는 정책협의체를 구성하는 것이 효과적이다. 예를 들면, 제주해군기지 건설사례의 경우 사전에 민·관·군 정책협의체를 구성하여 충분한 의견 수렴과 교환이 있었다면, 현재와 같이 갈등이 악화되고 장기화되지 않았을 것이다. 특히, 국책사업의 경우 입지선정의 단계부터 정책협의체를 구성하고 사업의 전 단계에 관련된 사안을 모든 이해관계자간 협의와 토론을 거쳐 결정하도록 함으로써 갈등을 최소화하고 협력을 이끌어 낼 수 있어야 한다. 또한

이를 위해서는 지역주민들의 실질적 참여를 보장할 수 있는 다양한 방안들이 모색되어야 할 것이다. 즉, 갈등 조정 및 해결과정에서 참여성을 확보하기 위해서는 이해당사자 간 의사소통이 활성화되어야 한다. 국책사업의 주요 이해당사자들에게 실질적·효과적으로 홍보 되었다기보다는 형식적이고 일방향적으로 소통이 이루어졌고, 특히, 주요 이해당사자들과 절차에 대한 사전협의가 이루어지지 않았다면, 국책사업의 추진과정에서 중앙정부는 관련 행정절차를 준수했다고 주장하지만, 이해당사자들은 정부가 절차를 무시했다고 주장할 것이다.

다음으로 갈등의 조정 및 해결과정에서 투명성을 확보하여야 한다. 먼저 국책사업 선정절차의 공정성을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 제주해군기지 건설사업과 같은 국책사업 갈등의 출발점은 입지선정 절차의 문제에서 출발한다. 제주해군기지 사례의 경우 지역주민들의 참여가 배제된 상태에서 국책사업에 대한 논의가 시작되었으며, 공청회 등을 통한 의견수렴절차가 미흡한 상태에서 정부가 확정된 계획을 수용토록 함으로써 갈등의 원인을 제공하였다. 또한 주민의 의사를 수렴하는 과정에서도 일방적인 여론조사방법을 활용하였으며 입지에 대한 정보가 중앙정부로부터 통보받지 못하고 언론을 통해 확인하게 하는 등 지역주민들을 입지결정단계에서 소외시킴으로써 사업추진에 대한 반대를 가져왔다. 즉, 해군기지 건설사업 결정초기에 지역주민들의 참여와 의견이 충분히 수렴되었다면 갈등을 최소화 할 수 있었을 것이다. 천안아산역명칭 사례도 역명칭을 선정하는 과정을 투명하고 공정하고 운영하였다면 갈등은 완화되었을 것이다. 또한 갈등의 조정 및 해결과정에서 갈등 당사자들은 입장 및 태도를 유연하게 가질 필요가 있다. 갈등 당사자들이 갈등의 조정 및 해결과정에서 서로 자신들의 입장만을 고수한다면 대화와 타협은 이루어 질 수 없다. 천안아산역 사례나 제주 해군기지사업의 경우 반대측 단체들이 비타협, 총력투쟁을 선포하고 중앙정부와의 대화와 타협을 거부하다보니 평화적인 방법으로는 갈등해결에는 한계를 보였다. 또한 중앙정부 역시 답화문을 통해 민·군 복합항 관광미항은 국가안보와 지역경제에 중요한 사업이므로 지연되는 것은 바람직하지 않으므로 주민들의 협조를 요청하는 등 공사강행의지를 표명하고 공사를 진행하여 갈등을 악화시켰다. 마지막으로 갈등의 조정 및 해결과정에서의 투명성과 관련하여 절차의 정당성 문제는 매우 중요하다.

특히, 주민의 의사를 수렴하는 절차와 관련하여 일방적인 여론조사는 오히려 조사 결과에 대한 수용성을 저하시키게 된다. 또한 공청회 등을 통한 의견수렴 절차 역시 형식적인 절차에 머무른다면 갈등 해결에 도움이 되지 않는다. 제주해군기지 사례와 천안아산역명칭 사례 모두 일방적인 여론조사와 형식적인 공청회로 인하여 오히려 지역주민 간 갈등을 조장하는 결과를 가져왔다.

마지막으로 갈등의 조정 및 해결과정에서 책임성을 확보하여야 한다. 먼저 가장 중요한 것은 갈등 당사자 간 신뢰의 확보이다. 갈등의 원인 및 확대에 영향을 미치는 주요 요인은 상호 불신이다. 신뢰는 상호간의 진실성, 일관성, 정보의 공개성을 통해서 확보될 수 있다. 제주해군기지 건설사업의 경우 입지선정과정에서의 정보의 비공개성, 민·군 복합형 관광미항 건설과 관련한 협약서의 이중협약서 의혹, 국회에서 제시한 부대의견 준수여부, 제주해군기지 15만t 크루즈 선박 입출항 기술 검증 시뮬레이션 검증 문제 등으로 갈등 당사자 간 불신이 발생하였고, 이러한 불신은 갈등을 더욱 악화시키는 결과를 가져왔다. 천안아산역 사례의 경우에도 역사명칭 선정과정에서 자문위원회에 대한 불신이 나타났고, 결국 아산시는 자문위원회의 결정에 불복하고 헌법소원을 제기하였던 것이다. 또한 갈등의 조정 및 해결과정에서 책임성을 확보하기 위해서는 정치적 이해를 배제하고 합리적인 해결방안의 모색하는 책임 있는 자세가 필요하다. 정치적 이해는 정책에 대한 합리적 판단을 저해하며, 갈등의 인과 구조를 복잡하게 만든다. 제주해군기지 건설사업의 경우 제주도지사 선거와 지방의회선거가 해군기지 건설사업에 영향을 미치게 되었으며, 강도 높은 주민저항은 선출직 공무원을 압박하여 사업의 중지와 유보를 가져오기도 하였다. 천안아산역 명칭을 둘러싼 갈등사례 역시 정치적인 이해관계가 갈등의 악화를 가져왔다. 그리고 갈등조정자 역시 책임성을 가지고 조정자 역할을 수행해야 한다. 갈등 당사자 간 대화와 타협을 통한 자율적인 갈등조정이 가장 바람직한 갈등해결방법이기는 하지만, 자율적인 갈등조정이 불가능한 경우 제3자의 조정을 통한 해결이 필요하다. 제주해군기지 건설사업의 경우 중앙정부나 지방자치단체 차원에서 갈등조정기구를 통한 갈등의 중재나 조정 노력이 없었다. 당사자 간 대화가 단절된 상태에서 갈등 초기에 조정기구를 구성하여 적극적인 중재나 조정이 있었다면 갈등이 보다 원만하게 해결될 수 있었을 것이다. 제3자

를 통한 갈등 조정의 경우 조정자에 대한 갈등 당사자들의 신뢰는 매우 중요하다. 천안아산역명칭 갈등사례의 경우에도 자문위원의 선정시 지방의 의견을 적극적으로 수렴하여 공정한 자문위원회를 구성하였다면 자문위원회의 결정에 불복하는 일은 없었을 것이다.

## 제4절 종합적 분석



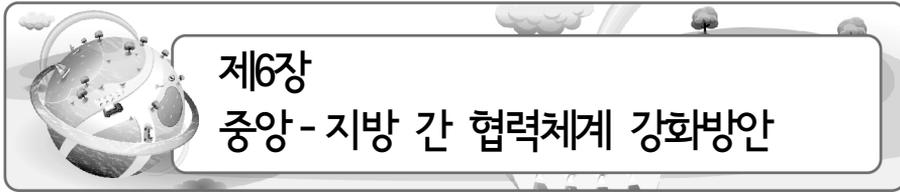
지금까지 중앙-지방 간 협력체계의 실태를 분석하고, 이와 함께 중앙-지방 간 협력체계에 영향을 미치는 요인을 분석해 보았다. 먼저 제도적 요인에 대한 분석 결과 중앙-지방 간 참여제도와 조정제도 모두 중앙-지방 간 협력을 담보하기에는 한계가 있다. 먼저 국정과정에 대한 지방의 참여는 매우 미흡함을 알 수 있었다. 현재의 참여제도는 제도의 공식화의 정도가 매우 낮을 뿐만 아니라 단순히 정책건의 수준에 머무르고 있으며, 따라서 실질적인 국정참여라고 보기에는 한계가 있다. 또한 중앙-지방 간 조정제도의 경우에는 제도화는 되어 있지만, 현재의 제도가 실질적인 기능을 하지 못하고 있었다. 즉, 지방자치단체가 현재의 조정제도를 통한 갈등해결을 불신하고 기피하는 양상을 보이고 있다.

다음으로 중앙-지방 간 협력체계에 영향을 미치는 과정적 요인을 분석해 보았다. 분석결과 참여제도의 경우 지방자치단체의 집행기관은 중앙정부의 정책결정 과정에 공식적·비공식적으로 참여하고 있었다. 그러나 이러한 참여가 정책결정 과정에 영향을 미치는 실질적인 참여라기보다는 단순히 의견을 개진하는 수준의 형식적 참여에 그치고 있었다. 또한 현재의 중앙과 지방 간 참여제도는 지방의 의견을 국정과정에 반영하기 위한 구체적인 운영규칙과 절차가 마련되어 있지 않았으며, 단지, 지방자치단체가 필요에 의하여 중앙에 의견을 전달하는 절차만 있을 뿐이었다. 그리고 참여제도의 책임성을 강화하기 위해서는 대통령과 지방4단체협의회 대표 간 정례회의를 운영하고, 정례회의 결과에 대해 상호 책임을 다하

는 노력이 담보되어야 함에도 불구하고 형식적으로 운영하는 수준이었다. 조정제도의 경우에도 지방자치단체가 행정협의조정위원회의 조정을 기피하고, 조정 결과에 불복하는 등의 문제가 나타나고 있었다.

또한 조정제도의 경우 이해당사자들을 적극적으로 참여시키기 위해서는 사전에 민·관·군 정책협의체를 구성하여 충분한 의견 수렴과 교환이 있어야 함에도 불구하고 형식적이고 일방향적으로 소통이 이루어지고 있었다. 또한 갈등의 주요 당사자들과 절차에 대한 사전협의를 이루어지지 않았으며, 따라서 갈등의 이해당사자들은 정부가 절차를 무시했다고 주장하고 있다. 또한 갈등의 조정 및 해결과정에서 투명성을 확보하여야 함에도 불구하고 국책사업 선정절차의 공정성을 확보하지 못하였다. 제주해군기지 사례와 천안아산 역사명 사례의 경우 지역주민들의 참여가 배제된 상태에서 국책사업에 대한 논의가 시작되어 갈등의 원인을 제공하였다. 그리고 입지결정과정 및 역명칭 선정과정을 투명하고 공정하고 운영하였지 못하였다. 또한 일방적인 여론조사와 형식적인 공청회로 인하여 오히려 지역주민 간 갈등을 조장하는 결과를 가져왔다. 마지막으로 갈등의 조정 및 해결과정에서 책임성을 확보하기 위해서는 갈등 당사자간 신뢰의 확보가 중요함에도 불구하고 갈등조정 및 해결과정에서 상호 신뢰를 확보하지 못하였다. 이러한 불신은 갈등조정 및 해결과정에서 갈등을 더욱 악화시키는 결과를 가져왔다.

마지막으로 중앙-지방 간 갈등조정사례와 갈등해결사례에 대한 분석결과를 종합해 보면 중앙-지방 간 갈등 조정 및 해결을 위한 공식적인 기구는 존재하지만, 현재의 조정기구로는 중앙-지방 간 갈등 조정 및 해결 능력에 대한 실효성이 낮은 것으로 나타났다. 협력체계의 과정적 요인 중에서 참여성의 경우에는 갈등 조정 및 해결과정에 이해당사자를 적극적으로 참여시키지 않는 것으로 나타났다. 또한 투명성의 경우에도 절차적 정당성에 문제가 있는 것으로 나타났으며, 갈등 조정 및 해결과정에서 정보를 공개하고 공유하는 정도가 낮은 것으로 나타났다. 마지막으로 책임성의 경우에는 당사자 간 신뢰의 수준이 낮으며, 제3자 조정기구에 대해서도 불신이 매우 높은 것으로 나타났다.



## 제1절 중앙-지방 간 협력체계 강화 방향



지금까지의 중앙-지방 간 협력체계 및 갈등사례에 대한 실태분석 결과를 종합해 보면, 현재의 중앙-지방 간 협력제도는 지방의 참여와 협력을 담보하기에는 한계가 있다는 점을 알 수 있다. 따라서 정부3.0 시대의 중앙-지방 간 소통 및 협력을 강화하기 위해서는 중앙-지방 간 협력체도를 공식화하고, 제도의 운영과정에서 지방의 실질적인 참여를 보장하고, 그리고 중앙과 지방 간 신뢰를 형성하는 방향으로 중앙-지방 간 협력체계를 강화해 나가야 할 것으로 보인다. 즉, 먼저 국정과정에서 지방의 대표들이 실질적으로 참여할 수 있는 제도적 장치를 공식화하여야 할 필요가 있다. 그리고 중앙과 지방 간 협력 및 조정제도의 운영과정에서 지방의 의견이 실질적으로 반영될 수 있도록 참여제도를 법제화 하여야 한다. 그리고 마지막으로 지방자치단체의 국정참여제도와 갈등조정제도가 실효성을 거두기 위해서는 현재의 제도에 대한 제도적 보완과 운영적 개선을 통하여 중앙과 지방 간 상호 신뢰를 형성할 수 있어야 한다.

### 1. 중앙-지방 간 협력제도의 공식화

중앙과 지방의 협력을 강화하기 위해서는 우선적으로 중앙과 지방이 소통하고 협력할 수 있는 제도를 법으로 공식화하여야 한다. 즉, 중앙과 지방 간 소통과 협력을 강화하기 위해서는 국정과정에 대한 지방자치단체의 국정참여를 제도적으로 보장하여야 한다. 또한 국책사업이나 지방에 영향을 미치는 주요 사업에 대해서도

지방의 의견이 반영되도록 관련 법령을 정비하여야 한다. 현재 중앙정부와 지방자치단체 간의 참여를 통한 소통과 협력제도는 지방자치단체 또는 그 연합체의 청원서 제출, 정부 각 부처의 법령 제·개정안에 대한 지방자치단체의 의견 제출·협의, 행정부시장·부지사 회의, 지방의회의 의견 제출 등이 있다. 그러나 지방자치단체 또는 지방자치단체 협의체가 법령에 의하여 중앙정부의 입법 및 정책과정에 제도적으로 참여할 수 있는 방법이 미흡하다(김영수, 2002). 중앙정부의 입법 및 정책결정과정에 대한 지방자치단체의 참여제도가 일부 존재하기는 하지만, 대부분이 개별 법령에 의한 참여 또는 행정기관의 내부적 관례에 의한 국정참여가 대부분인 것으로 나타나고 있다. 따라서 중앙-지방 간 소통과 협력을 강화하기 위해서는 중앙정부의 정책과정에 대한 지방자치단체의 제도적 참여와 공식적 참여를 보장하여야 한다. 현재 지방자치단체의 국정참여제도는 지방자치단체 또는 지방자치단체 협의체가 개별적으로 의견을 전달하는 형식적인 수준의 참여이다. 결국 지방자치단체 협의체가 실질적인 역할을 수행하기 위해서는 중앙과 지방 간 이해당사자인 중앙과 지방이 직접 참여하는 법적인 협의체로 격상되어야 한다.

## 2. 지방의 실질적인 참여 보장

지방자치단체의 국정참여제도와 갈등조정제도가 공식화되면 제도의 운영과정에서 지방자치단체가 실질적으로 참여할 수 있도록 보장해 주어야 한다. 즉, 중앙의 정책과정이나 국책사업의 추진과정에 이해당사자인 지방자치단체의 실질적인 참여가 보장되어야 한다. 현재의 국정참여제도는 지방자치단체가 정책결정과정에 영향을 미치는 실질적인 참여라기보다는 단순히 의견을 개진하는 수준의 형식적 참여에 그치고 있다. 특히, 지방정책의 결정과정에서 중요한 역할을 수행하는 지방의회, 지역주민, 시민단체, 언론매체 등이 참여할 수 있는 기회가 거의 없다는 점은 실질적인 참여를 보장하지 않고 있다는 것을 보여준다. 또한 국책사업이나 지방에 영향을 미치는 주요 사업에 대해서도 지방 이해 당사자의 실질적인 참여가 보장되어야 한다. 다음으로 지방의 실질적인 참여를 보장하기 위해서는 국정참여

제도와 갈등조정제도의 운영과정이 투명하여야 하며, 제도 운영의 투명성을 위해서는 절차적 합리성을 확보하여야 한다. 결국 국정참여제도와 갈등조정제도에 대한 지방의 실질적인 참여를 위해서는 중앙과 지방이 협력제도와 조정제도의 운영과정을 공정하게 관리할 수 있도록 사전에 합의된 구체적인 운영규칙과 운영절차를 마련할 필요가 있다. 특히, 대통령과 지방4단체협의회 대표 간 정례회의를 신설하여 공정하게 운영하고, 정례회의 결과에 대해 상호 책임을 다하는 노력이 필요하다.

### 3. 중앙과 지방 간 신뢰 형성

지방자치단체의 국정참여제도와 갈등조정제도가 실효성을 거두기 위해서는 국정참여 과정에서 중앙과 지방 간 신뢰가 형성되어야 한다. 중앙과 지방 간 신뢰를 형성하기 위해서는 공식적인 제도의 운영과정에서 이해 당사자에게 정확한 정보를 제공하고 상호 공유하여야 한다. 현재의 국정참여제도는 단지 지방자치단체가 필요에 의하여 중앙에 의견을 전달하는 절차만 있을 뿐이며, 따라서 지방이 제시한 의견을 중앙에서 적극적으로 수용하고 있지 않다. 또한 국책사업 등과 같은 중앙-지방 간 갈등의 경우에도 사업의 초기단계에서 지방의 의견이 반영되지 못하고 있다. 따라서 지방은 중앙의 정책결정에 대하여 불신을 가지고 있다. 그리고 중앙과 지방 간 소통과 협력을 강화하기 위해서는 국정참여제도와 갈등조정제도의 운영과정에서 중앙과 지방의 역할과 책임을 명확히 하여야 한다. 즉, 지방자치단체가 국정에 참여할 권한과 중앙정부가 지방의 의견을 반영할 의무를 구체적으로 규정하여야 한다. 마지막으로 상호 합의된 규정을 엄격히 적용하여 중앙과 지방이 합의 하에 결정한 정책이나 사업에 대해서는 상호 승복하는 문화를 만들어 나가야 한다. 결국 지방자치단체 국정참여제도와 중앙-지방 간 갈등조정제도의 운영이 지방의 신뢰를 확보하기 위해서는 지방의 이해당사자들이 제도의 운영과정에 실질적이고 주도적으로 참여할 수 있도록 보장하여야 한다.

## 제2절 중앙-지방간 협력체계 강화를 위한 정책적 제언



중앙-지방 간 협력의 현황과 실태분석 결과 현재의 중앙-지방 간 소통 및 협력제도는 지방의 참여와 협력을 담보하기에는 한계가 있다. 국정과정에 대한 지방의 참여는 정책 건의 수준의 형식적인 참여이고, 실질적인 국정참여라고 하기에는 한계가 있다. 따라서 국정과정에 지방자치단체를 적극적으로 참여시키기 위한 새로운 소통 및 협력제도의 설계가 필요하다. 또한 국책사업의 추진과정에서도 지방의 참여 수준은 매우 미흡하며, 현재의 제도로는 갈등의 조정과 해결에도 한계가 있다. 결국 정부3.0 시대의 중앙-지방 간 소통 및 협력을 강화하기 위해서는 중앙-지방 간 협력제도를 공식화하고, 지방의 실질적인 참여를 보장하고, 그리고 중앙과 지방 간 신뢰 형성이 이루어져야 한다. 이러한 관점에서 본 연구에서는 중앙-지방 간 협력 강화를 위한 정책과제로 지방자치단체 국정참여의 법제화, 갈등관리기본법의 제정, 그리고 지방영향평가제도의 도입을 정책으로 제안하고자 한다.

### 1. 지방자치단체의 국정참여 법제화

현재 국회에서 논의되고 있는 ‘중앙-지방 협력회의’를 조속한 시일 내에 법제화하여 지방의 실질적인 참여를 보장할 필요가 있다. 현재와 같이 안전행정부장관을 통한 의견 제출은 구속력이 없으며, 수용 여부가 전적으로 중앙부처의 결정에 달려 있다. 따라서 일본에서 운영하고 있는 ‘국가와 지방자치단체 간 협의의 장’을 참고하여 우리나라에서도 중앙-지방 협력회의를 법적 기구로 운영할 필요가 있다(김성호, 2012). 일본의 사례에서 보는 바와 같이, 일본은 “국가와 지방자치단체 간 협의의 장”은 내각관방장관, 특명담당대신, 총무대신, 재무대신, 총리가 지정한 국무대신과 지방자치단체의 전국 연합조직의 대표들로 구성되어 있으며, 매년 정기적으로 4회 회의를 개최되고 있다. 따라서 우리나라의 경우에도 대통령과 국무총리, 주요 중앙부처 장관, 그리고 지방4단체협의회의 대표로 구성되는 중앙-지방

협의체를 법제화할 필요가 있다는 것이다. 진정한 의미의 지방자치단체의 국정참여는 지방자치단체 또는 연합체가 자기들에게 영향을 미치는 정책결정과정에서 주체적으로 참여하는 것을 의미한다(김영수, 2002).

현재 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법<sup>15)</sup> 제17조에서는 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립에 대한 규정을 두고 있다. 제17조 제1항에서는 ‘국가는 지방자치단체와의 상호 협력관계를 공고히 하기 위하여 협의체의 운영을 적극 지원하여야 하며, 협의체와 관련 지방자치단체의 의견이 국정에 적극 반영될 수 있도록 한다’고 규정하고 있다. 그러나 지방 4단체 협의체에 대한 적극적인 지원과 지방자치단체 의견의 적극적인 국정반영 노력만으로는 지방의 국정참여를 실질화 하는 데에는 한계가 있다. 따라서 일본의 ‘중앙-지방 협의회’ 수준의 중앙-지방 간 협의체를 제도화 할 필요가 있다. 즉, ‘지방자치단체의 국정참여에 관한 법률’을 제정하여 지방4단체 협의체의 국정참여를 제도화하고, 아울러 국책사업의 추진과정에 지방자치단체의 의견을 적극적으로 수렴할 수 있도록 하여야 한다.

## 2. 갈등관리기본법 제정

현재의 대통령령인 ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’으로는 국책사업과 관련된 중앙과 지방의 갈등을 예방하고 해결하는 데에는 한계가 있다. 따라서 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정을 보다 강화하여 공공갈등관리에 관한 기본법(예, 갈등관리기본법)을 제정할 필요가 있다. 갈등관리기본법을 통하여 공공갈등관리가 정부기관이나 공공기관 내에서 보다 구속력을 가지는 제도로 발전시켜 나가야 한다. 현재 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정에 들어 있는 갈등관리심의위원회는 형식적 기구에 불과하고 갈등조정협의회 역시 운영 실적이 매우 미흡하다(임동진, 2010). 따라서 갈등관리심의위원회와 갈등조정협의회를 실질화하는 방향으로 갈등관리기본법을 제정하여 주요 공공갈등을 예방하고 해

15) 본 법은 2013년 5월 28일 제정되었다.

결할 수 있도록 하여야 한다. 또한 갈등관리시스템 정비, 대안적 분쟁해결방안(ADR) 및 참여적 의사결정기법의 적극적 활용, 갈등조정 및 관리역량의 강화, 공공갈등관리기구에 대해 전담인력과 예산 확충, 갈등현황에 대한 종합적인 정보수집 및 해결방법 개발 등 정부가 적극적으로 갈등을 예방하고 조정 및 해결할 수 있는 방향으로 갈등관리기본법을 제정하여야 한다.

현재 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법<sup>16)</sup> 제17조에서는 국가와 지방자치단체 간 분쟁의 효율적인 해결을 위한 규정을 두고 있다. 즉, 제17조 제2항에서는 ② 국가 및 지방자치단체는 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간에 발생하는 분쟁을 효율적으로 해결하기 위하여 분쟁조정기구의 기능을 활성화하고, 분쟁조정체제를 정비하는 등 분쟁조정기능을 강화하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 이러한 선언적 규정만으로는 중앙과 지방의 갈등을 효과적으로 조정하기에는 한계가 있다. 따라서 현재 대통령령으로 되어 있는 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정을 특별법에 근거하여 갈등관리기본법을 법률로 제정할 필요가 있다.

### 3. 지방영향평가제도 도입

중앙과 지방의 소통 및 협력강화를 위해서는 정책이나 법안의 입안 단계부터 지방자치단체 및 이해당사자의 의견을 적극적으로 수렴할 필요가 있다. 국정과정이나 국책사업의 추진과정에 지방의 실질적인 참여를 보장하기 위해서는 현재 유명무실한 갈등영향평가를 내실화 또는 의무화하거나, 아니면 지방영향평가제도를 도입할 필요가 있다. 즉, 국책사업의 결정이나 지방에 영향을 미치는 제도를 도입하기 전에 이해당사자들의 참여를 보장하는 제도를 마련할 필요가 있다는 것이다. 지방영향평가제도의 도입은 국정과정에 대한 지방의 참여성은 물론 국책사업에 대한 지방의 참여성도 확보할 수 있다. 또한 지방영향평가제는 국가정책의 수립과

16) 본 법은 2013년 5월 28일 제정되었다.

정에서 지방에 미칠 부정적 영향 요소를 분석하여 사전에 개선 대책을 수립할 수 있다. 따라서 지방영향평가는 국가정책의 수립과정에서 지방자치단체의 자치권을 침해하는 여부를 판단하는 것이므로 자치권의 주요 내용을 포함하여야 한다. 결국 지방영향평가의 대상은 국책사업은 물론이고 <표 6-1>에서 예시하고 있는 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권의 주요 관련 내용 등이 포함되어야 한다.

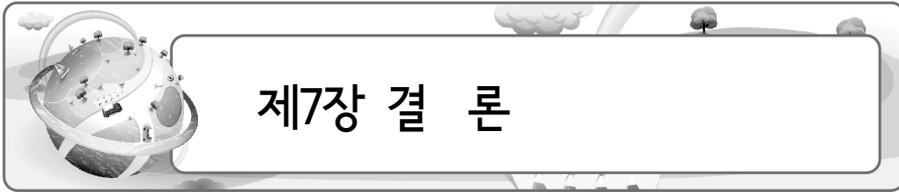
〈표 6-1〉 지방영향평가의 대상 예시

대상법령	측정지표
자치입법권 관련내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법령의 제개정에 근거하여 조례의 제·개정을 요구하는 내용</li> <li>- 법령의 제개정에 근거하여 지방자치단체에 사무위임을 규정하는 내용</li> <li>- 법령의 제개정에 근거하여 국가와 지방의 공동수행사무를 규정하는 내용</li> <li>- 기타 자치입법권을 제약하는 내용</li> </ul>
자치조직권 관련내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체 전담조직의 설치를 수반하는 내용</li> <li>- 지방자치단체 전담인력의 배치를 수반하는 내용</li> <li>- 지방자치단체 조직설치법령의 제·개정에 관한 내용</li> <li>- 지방자치단체 인력운영법령의 제·개정에 관한 내용 등</li> </ul>
자치행정권 관련내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체에 대한 자료요구를 수반하는 내용</li> <li>- 지방자치단체에 대한 보고요구를 수반하는 내용</li> <li>- 지방자치단체에 대한 평가실시를 수반하는 내용</li> <li>- 지방자치단체에 대한 감독실시를 수반하는 내용 등</li> </ul>
자치재정권 관련내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체의 재정부담을 수반하는 내용</li> <li>- 국고보조사업의 채원분담 비율조정을 수반하는 내용</li> <li>- 지방세의 세제개편을 수반하는 내용</li> <li>- 지방세 특례 및 세율조정을 수반하는 내용</li> <li>- 지방자치단체 상호간 재정증감을 수반하는 내용</li> <li>- 지방자치단체의 자율적 재정운영권을 제약하는 내용 등</li> </ul>

자료 : 금창호 · 권오철(2012).

<표 6-1>에서 보는 바와 같이 지방영향평가 대상에 포함되어야 할 자치입법권의 관련내용으로는 법령의 제·개정에 따라 조례의 제·개정이나 사무위임 또는 공동수행사무 등이 포함되어야 한다. 그리고 자치조직권의 관련내용으로는 전담조직의 설치와 전담인력의 배치, 현행의 조직설치 및 인력운영에 관한 규정이 변경되는 경우이며, 자치행정권의 관련내용으로는 지방자치단체에 대해 자료와 보

고의 요구나 평가와 감독의 실시가 포함되어야 한다. 마지막으로 자치재정권의 관련내용으로는 지방자치단체의 재정부담과 국고보조사업의 재원분담비율 조정, 지방세 개편, 지방세의 특례 및 세율조정, 지방자치단체 상호간 재정증감, 자율적 재정운영권 제약 등이 포함되어야 할 것이다. 결국 지방영향평가제도의 도입은 국가의 정책수립에서 지방에 부정적 영향을 미칠 요소를 파악할 수 있으며, 부정적 영향요소에 대한 대책을 수립함으로써 국정과정에 대한 지방의 협력을 유도할 수 있다.



## 제1절 연구의 요약



지금까지 중앙-지방 간 협력체계의 실태를 분석하고, 이와 함께 중앙-지방 간 협력체계에 영향을 미치는 요인을 분석해 보았다. 분석결과 중앙-지방 간 참여제도와 조정제도 모두 중앙-지방 간 협력을 담보하기에는 한계가 있었다. 먼저 국정 과정에 대한 지방의 참여는 매우 미흡함을 알 수 있었다. 현재의 참여제도는 정책권의 수준에 머무르고 있으며, 따라서 실질적인 국정참여라고 하기에는 한계가 있었다. 또한 중앙-지방 간 조정제도의 경우에는 제도화는 되어 있지만, 현재의 제도가 실질적인 기능을 하지 못하고 있었다. 이러한 분석 결과를 토대로 중앙-지방 간 협력체계의 강화방안을 제도적 방안과 운영적 방안으로 구분하여 제시하면 다음과 같다.

먼저 조정제도의 경우 제도적 측면에서 지방자치단체의 국정참여를 법제화할 필요가 있다. 현재와 같이 안전행정부장관을 통한 의견 제출은 구속력이 없으며, 수용 여부가 전적으로 중앙부처의 결정에 달려 있다. 따라서 일본에서 운영하고 있는 “국가와 지방자치단체 간 협의의 장”을 우리나라에서도 법제화할 필요가 있다.<sup>17)</sup> 대통령과 관계 중앙부처 장관, 그리고 지방4단체협의회의 대표로 구성되는 중앙-지방 협의체를 법제화할 필요가 있다는 것이다. 진정한 의미의 지방자치단체의 국정참여는 지방자치단체 또는 연합체가 자기들에게 영향을 미치는 정책결정 과정에 주체적으로 참여하는 것을 의미한다(김영수, 2002).

17) 일본은 중앙정부와 지방정부가 지방자치단체에 영향을 미치는 정책을 공식적으로 논의할 것을 법률화한 “국가지방 협의의 장”이라는 법률안을 2010년 통과시켰다.

또한 조정제도의 경우에는 우선적으로 행정협의조정위원회가 독립성을 확보하고, 위원회의 결정에 대한 이해당사자들의 신뢰 회복이 가능해야 한다. 따라서 행정협의조정위원회의 독립성을 확보하는 방향으로 지방자치법을 개정해야 한다. 프랑스의 경우 공공토론위원회가 2002년 독립적인 기구로 설립되어 처리 건수가 크게 늘어났다는 점은 의미가 있다(은재호, 2009).<sup>18)</sup> 따라서 중앙-지방 간 갈등조정제도의 하나인 행정협의조정위원회도 독립적인 기구로 운영하고, 예방기능을 포함하여 기능을 강화하는 방향으로 법 개정이 필요하다.

다음으로 중앙-지방 간 협력 및 조정제도를 운영하는 과정에서 참여성, 투명성, 책임성을 확보하기 위해서는 다음과 같은 개선 방안이 검토되어야 한다. 먼저 정책의 입안 단계부터 지방자치단체의 참여를 보장하기 위해서는 현재 유명무실한 갈등영향평가를 내실화하거나, 아니면 지방영향평가제도를 도입할 필요가 있다. 즉, 국책사업의 결정이나 지방에 영향을 미치는 제도를 도입하기 전에 이해당사자들의 참여를 보장하는 제도를 마련할 필요가 있다. 지방영향평가제도의 도입은 국경과정에 대한 지방의 참여성은 물론 갈등조정에 대한 지방의 참여성도 확보할 수 있다. 결국 참여제도와 조정제도의 운영이 지방의 신뢰를 확보하기 위해서는 지방의 이해당사자들이 제도의 운영과정에 실질적이고 주도적으로 참여할 수 있도록 보장하여야 한다. 둘째, 제도의 운영과정이 투명하여야 한다. 먼저 중앙과 지방이 상호 합의된 운영규칙과 절차를 마련하고, 제도가 공정하게 운영할 수 있도록 관련 규정을 명확히 하여야 한다. 또한 운영과정에서 정확한 정보를 제공하고 상호 정보를 공유하여야 한다는 점을 명시하여야 한다. 마지막으로 중앙과 지방의 역할과 책임을 명확히 하여야 한다. 중앙과 지방 간 협력을 위하여 중앙정부가 해야 할 일과 지방자치단체가 해야 할 일을 명확히 규정하고, 또한 역할을 수행하지 못할 경우 제재 조항을 두어야 한다. 그리고 합의된 규정을 엄격히 적용하여 중앙과 지방이 합의 하에 결정한 정책이나 사업에 대해서는 서로 승복하는 문화를 만들어 나가야 한다.

18) 공공토론위원회는 정부가 추진하는 대규모 건설사업 또는 시설정비 사업 결정 과정에 주민이 참여해 적극적으로 의견을 개진할 수 있도록 하기 위하여 설립하였다.

마지막으로 갈등조정사례와 갈등해결사례에 대한 분석을 통하여 중앙-지방 간 협력체계에 영향을 미치는 요인들을 구체적으로 살펴보았다. 갈등사례 분석결과 중앙-지방 간 갈등 조정 및 해결을 위한 공식적인 기구는 존재하지만, 현재의 기구로는 갈등 조정 및 해결 능력에 대한 실효성이 낮은 것으로 나타났다. 협력체계의 과정적 요인 중 참여성의 경우에는 갈등 조정 및 해결과정에 이해당사자를 적극적으로 참여시키지 않는 것으로 나타났다. 또한 투명성의 경우에도 절차적 정당성에 문제가 있는 것으로 나타났으며, 갈등 조정 및 해결과정에서 정보를 공개하고 공유하는 정도가 낮은 것으로 나타났다. 마지막으로 책임성의 경우 당사자 간 신뢰의 수준이 낮으며, 제3자 조정기구에 대해서도 불신이 매우 높은 것으로 나타났다.

결국 중앙-지방 간 협력 실태 및 갈등실태에 대한 분석결과 현재의 중앙-지방 간 소통 및 협력제도는 지방의 참여와 협력을 담보하기에는 한계가 있다는 점을 알 수 있었다. 따라서 정부3.0 시대의 중앙-지방 간 소통 및 협력을 강화하기 위해서는 중앙-지방 간 협력제도를 공식화하고, 지방의 실질적인 참여를 보장하고, 그리고 중앙과 지방 간 신뢰를 형성하는 방향으로 중앙-지방 간 협력제도를 개선해 나가야 할 것으로 보인다. 이러한 관점에서 본 연구에서는 중앙-지방 간 협력 강화를 위한 정책과제로 지방자치단체 국정참여의 법제화, 갈등관리기본법의 제정, 그리고 지방영향평가제도의 도입을 정책적 제언으로 제안하였다.

## 제2절 연구의 함의 및 한계



본 연구의 분석결과 중앙-지방 간 참여제도와 조정제도 모두 중앙-지방 간 협력을 담보하기에는 한계가 있었다. 또한 중앙-지방 간 참여제도 및 조정제도의 운영과정이 참여성, 투명성, 책임성을 확보하고 있지 못하였다. 따라서 국정과정에 대한 지방의 참여제도와 중앙-지방 간 갈등조정제도는 전면적으로 개선할 필요성이 있다. 본 연구는 먼저 중앙-지방 간 참여제도와 조정제도의 운영 실태를 종합적으로 분석하여 국정과정에 대한 지방의 참여제도와 중앙-지방 간 갈등조정제도의

개선 필요성 논리를 제시하였다는 점에서 의의가 있다. 국정과정에 대한 지방의 참여제도를 제도적으로 공식화할 필요가 있으며, 중앙-지방 간 갈등조정제도가 실질적인 조정 역할을 수행할 수 있도록 법률을 제정 또는 개정하여야 한다는 점을 분명히 하였다는 점에서 의의가 있다.

둘째, 지방자치단체의 국정참여제도의 실태를 구체적으로 분석하였다는 점이다. 선행연구를 분석한 결과 2010년 이후 지방자치단체의 국정참여제도의 실태를 분석한 연구가 없었다. 따라서 본 연구에서는 지방자치단체 4단체협의회의 설립 이후 국정참여 실태를 종합적으로 분석해 보았다. 특히, 참여제도의 운영과정에서 어떤 요인들이 작용하여야 제도의 운영이 성공적인지를 분석하였다는 점이다.

셋째, 본 연구는 중앙-지방 간 갈등 조정 및 해결사례의 분석을 통하여 갈등의 조정과정에서 어떤 요인들이 작용하여야 갈등의 해결에 도움이 되는지를 실증적으로 도출하였다는 점에서 의의가 있다. 특히, 갈등조정제도의 운영과정에서 어떤 요인들이 작용하여야 갈등의 조정이 성공적으로 이루어지는지를 분석하였다는 점이다.

마지막으로 중앙-지방 간 협력제도 및 갈등사례에 대한 실태 분석결과를 종합하여 정부3.0 시대의 중앙-지방 간 소통 및 협력을 강화하기 위해서는 중앙-지방 간 협력제도를 공식화하고, 지방의 실질적인 참여를 보장하고, 그리고 중앙과 지방 간 신뢰를 형성하는 방향으로 중앙-지방 간 협력체계를 강화해 나가야 한다는 점을 강조하였다는 점이다. 특히 지방자치단체 협의체의 국정참여 법제화, 갈등관리 기본법의 제정, 지방영향평가제도의 도입이 중앙-지방 간 협력체계를 강화하기 위하여 필요하다는 점을 강조하였다는 점에서 의의가 있다.

그러나 본 연구는 다음과 같은 한계가 있다. 먼저 중앙-지방 간 협력체계에 영향을 미치는 정치적 요인, 역사적 요인 등 외부의 환경적 요인을 고려하지 못하였다는 점에서 한계가 있다. 또한 중앙-지방 간 협력체계의 제도적 요인과 과정적 요인을 논리적으로 도출하지 못하였고, 보다 다양한 영향 요인을 고려하지 못하였다는 점에서 한계가 있다. 그리고 마지막으로 갈등사례와 협력사례를 비교하여 분석하지 못하였다는 점, 한정된 사례를 분석하였기 때문에 연구 결과의 일반화에 어려움이 있다는 점 등의 한계를 가지고 있다. 본 연구의 한계를 보완하여 보다 발전된 연구 논문이 나오기를 기대한다.

## 【참고문헌】

- 고경훈. (2004). 중앙-지방정부 간 관계의 정책형성연구: 성남시의 수도권 남부저유소 입지선 결정과정 사례를 중심으로. 「한국행정학보」. 38(2): 41-62.
- 금창호. (2012). 「국책사업 추진에 있어 중앙-지방간 원활한 협력체계 구축방안에 관한 연구」. 서울: 특임장관실 학술연구용역보고서.
- 금창호·권오철. (2012). 「국가정책의 (가칭)지방영향평가도입방안 연구」. 서울: 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 금창호·박기관. (2012). 우리나라 지방분권을 위한 기능배분 평가와 과제. 「한국정책연구」. 12(2): 61-384.
- 김병준. (2002). 지방자치 시대의 중앙-지방관계: 권한 및 사무배분 문제를 중심으로. 「사회연구」. 3: 95-115.
- 김선명·정순관. (2007). 환경정책의 중앙과 지방정부 간 이양 및 협력 체제 구축 방안. 「한·독 사회과학논총」. 17(3): 177-210.
- 김성호. (2004). 지방자치단체 전국 협의체 국정참여 결과분석. 「한국지방자치학회보」. 16(2): 61-82.
- 김성호. (2012). 일본, 국가와 지방자치단체간 협의의 장 법률 제정. 「지방행정」. 61(703): 30-33.
- 김영수. (2002). 중앙정부의 정책결정과정에 있어서 지방자치단체의 참여방안 연구. 「지방정부연구」. 6(1): 51-75.
- 김재일 외. (2012). 「갈등을 해결하는 국정소통」. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 김태운. (2012). 국책사업 유치과정에서의 협력거버넌스: 대구·경북지역의 첨단의료복합단지 유치과정을 중심으로. 「한국행정논집」. 24(4): 857-884.
- 김홍환. (2012). 한국의 중앙정부와 지방정부 간 재정관계 분석: 재정통제와 자율재원 분석을 중심으로. 「한국지방재정논집」. 17(1): 75-102.
- 김홍희. (2011). 협력 거버넌스 모형의 구축과 적용: 경주방폐장 선정 과정의 분석. 「정부학연구」. 17(2): 143-182.
- 문 채·김광우·홍성우. (2006). 중앙정부의 국책사업 추진과정에서의 협력적 거버넌스 구축에 관한 연구: 기무사 과천이전사업을 중심으로. 「한국거버넌스학회 하계공동학술

- 대회 발표논문집」.
- 박수현. (2005). 지방자치단체의 국정참여를 통한 중앙과 지방간의 협력체계 강화를 위한 법제 정비방안. 「지방자치법연구」. 9: 180-201.
- 박충훈 · 최창수. (2010). 인사통제를 둘러싼 중앙정부와 지방자치단체의 갈등과 대응전략: 지방5급 공무원 승진방법 변경 사례에 대한 분석과 함의. 「한국지방자치학회보」. 22(2): 103-124.
- 박혜자. (2008). 보건복지행정의 기능과 재정분담에 있어 중앙-지방간 관계의 변화. 「한국지방자치학회보」. 20(3): 135-157.
- 배용환. (2010). 신지역주의와 협력거버넌스: 광역경제권 설계의 전제. 「한국행정학보」. 44(4): 203-232.
- 배재현 · 이명석. (2010). 미국의 재난대응과 협력적 거버넌스: 허리케인 ‘카트리나’ 사례를 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 20(1): 189-216.
- 심익섭. (2010). 중앙과 지방정부 간의 합리적 권한 관계에 관한 비교연구. 「사회과학연구」. 16(2): 5-32.
- 안용식 · 김천영. (1995). 「지방정부간 협력관계론」. 서울: 대영문화사.
- 안전행정부. (2012). 행정협의조정위원회 및 중앙분쟁조정위원회 결정사례. 서울: 안전행정부.
- 양기근. (2010). 지방정부와 중앙정부 간 협력적 재난관리 방안 연구: 일본의 사례를 중심으로. 「국정관리연구」. 5(1): 121-153.
- 유재원 · 이승모. (2008). 계층제, 시장, 네트워크. 「한국행정학보」. 42(3): 191-213.
- 윤태웅 · 임승빈. (2012). 4대강 개발사업의 정책갈등 사례 비교에 관한 연구. 「한국정책과학학회보」. 16(3): 29-59.
- 은재호 외. (2008). 「국가거버넌스 연구」. 서울: 법문사.
- 은재호. (2010). 정부간 분쟁조정제도 개선방안 연구. 「중앙 · 지방정부간 갈등의 해결방안」. [국회입법조사처 · 국회미래도시포럼 정책세미나 자료집].
- 이은구 외. (2003). 「로컬거버넌스」. 서울: 법문사.
- 이상훈. (2003). 일본의 정부간 관계. 「일본연구논총」. 18: 217-241.
- 이용선. (2008). 「중앙정부와 지방자치단체 간 협력관계 방화방안에 관한 연구」. 명지대학교 대학원 박사학위 논문.
- 임 현. (2007). 지방자치단체의 참여와 협력제도에 대한 검토. 「토지공법연구」. 38: 361-378.
- 임동진 외. (2010). 「중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구」. 서울:

한국행정연구원 연구보고서.

- 임정빈. (2012). 국책사업 갈등관리에 관한 연구: 제주해군기지 건설사업 사례를 중심으로. 「한국정책연구」. 12(4): 519-542.
- 정세욱. (2000). 「정부간 관계론: 이론과 실태」. 서울: 법문사.
- 조성규. (2007). 국가와 지방자치단체 간 입법, 사무권한 및 재원의 배분. 「공법연구」. 36(2): 33-70.
- 주재복. (2010). 정부간 갈등의 조정과 협력. 「중앙·지방정부간 갈등의 해결방안」. [국회입법조사처·국회미래도시포럼 정책세미나 자료집].
- 주재복. (2013). 「미국의 정부간 관계와 지방정부의 협력적 거버넌스」. 서울: 한국지방행정연구원 자료집.
- 주재복·박관규. (2011). 정부갈등과 해결방법에 대한 탐색적 연구. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 주재복 외. (2011). 「지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계 방안」. 서울: 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 주재복·한부영. (2006). 「갈등 유형별 협력적 로컬거버넌스의 구축방안」. 서울: 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 최봉기. (2011). 한국 지방자치발전의 저해요인과 개선과제: 중앙과 지방의 관계를 중심으로. 「한국지방자치연구」. 35: 119-147.
- 최영출 외. (2006). 「지역 경쟁력 강화와 로컬 거버넌스」. 서울: 대영문화사.
- 최영출. (2007). 영국에 있어서 지방정부의 국정참여. 「지방행정」. 56(643): 46-55.
- 금창호. (2012). 국책사업 추진에 있어 중앙-지방간 원활한 협력체계 구축방안에 관한 연구. 서울: 특임장관실.
- 홍정선. (2009). 「신지방자치법」. 서울: 박영사.
- 홍준형. (2007). 국가 입법·정책결정에 대한 지방자치단체의 참여. 「공법연구」, 36(2): 71-95.
- Ansell, C. and Gash, A.(2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18: 543-571.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public administration*

- review. 66(1): 44-55.
- Bowman, Ann O'M. and Richard C. Kearney. (2012). *State and Local Government: The Essentials*. Boston: Wadsworth.
- Dunleavy, P. (1981). *Urban Political Analysis*. London: MacMillian.
- Goldsmith, M., et al. (1986). *Urban Political Theory and the management of Fiscal Stress*. Aldershot: Gower.
- Innes, Judith. & Booher, David E. (2003). Collaborative Policy Making; Governance through Dialogue. In Marten, Hajer & Hendrik, Wagenaar (eds.). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in The Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Labe, Barry G. (1990). The Hazardous Waste Dilemma and the Hazards of Institutionalizing Negotiation. in Mills, Mirian K. (ed.). *Conflict Resolution and Public Policy*. New York, Westport, Connecticut, London: Greenwood Press.
- Nabatchi, Tina(2010). An Integrative framework for Collaborative Governance. *Conflict Management and Collaborativer Governance in Public Policy*. 2010 KIPA international conference(Sep. 10).
- Osborne, Stephen p. (2010). (ed.). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on Theory and Praticce of Public Governance*. New York: Routledge.
- Osborne, Stephen p. (2010). The New Public Governance: a suitable case for treatment?. S. P. Osborne (ed.). *The New Public Governance?*. New York: Routledge.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters. (2000). *Governance, Politics and the State*. Yew York: St. Martin's Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance without Government. *Political Studies*. 44(4): 652-667.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On, *Organization Studies*. 28(8): 1243-126
- Rhodes, R. A. W.(1981). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. SSRC: London.

- Rogers, David L. and David L. Whetten. (1982). *Interorganizational Coordination: Theory, research and Implementation*. Ames: Iowa State University Press.
- Schmidt, Stuart M. & Thomas. A. Kochan.(1972). Conflict: Toward Conceptual Clarity. *Administrative Science Quarterly*. 17(3): 359-370.
- Stoke, Robert P. (1991). *Reluctant Partner: Implementing Federal Policy*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Stoker, Gerry. (ed.). (2000). *The New Politics of British Local Governance*. London: Macmillan Press Ltd.
- Thompson, Ann Marie and James L. Perry(2006). "Collaboration Processes: Inside the Black Box." *Public Administration Review* 66(s1): 20-32.
- Warren, R. (2002). Local Autonomy and Local Governance: Theoretical and Practical Issues. Proceeding Paper.
- Wright, Deil. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. Brooks/Cole Publishing Company.

---

❖ ABSTRACT

## Strategies to Strengthen Cooperation System between Central and Local Governments

There is a limit for central government to make and implement policies with no cooperations of local governments in a decentralized era. If these such things - central government-dominated governance and confrontation and conflict between central and local governments - are persistent, effective and efficient government operations would hardly be achieved. It, therefore, drives us to recognize urgent necessity of strengthening future-oriented cooperation system between central and local governments through preventing confrontations and conflicts on the philosophy of co-living. This study aims to propose strategies to improve the cooperation system between central and local governments.

The results of analyzing current cooperation system and factors influencing on it show that there are some limitations. For instance, both participation scheme and coordination scheme are rarely helpful to secure sound cooperation between central and local governments in Korea. More specifically, degrees of involvement, transparency, and responsibility that are critical factors to assure soundness of cooperation system are hardly sufficient in the process of operating participation and coordination schemes.

Thus, this study suggests several strategies to help strengthen the cooperation system, which serves to accomplish Government 3.0 as follows: first, it is necessary to institutionalize a central-local cooperation to enhance communications and collaborations between them.; second, it needs to open a door for local governments to ensure practical involvements.; and third, it needs to think out a way to consolidate trust between them and the lead to competent and stable cooperation system. Based on the analyses and strategies, this study recommends the legalization of local government association's participation in national policy-making process, the enactment for preventing and resolving governmental conflicts, and the introduction of the impact assessment to localities of national policies.



## 중앙-지방 간 협력체계 강화방안

---

발행일 : 2013년 12월 31일

발행인 : 이 승 종

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울시 서초구 반포대로 30길 12-6

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : (주)이모션티피에스

Tel. 02)2263-6414

---

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

ISBN 978-89-7865-377-0





