

# 지방자치시대의 분쟁사례집 1

- 분쟁의 발생실태와 해결 -

행 정 자 치 부  
국 토 연 구 원  
한국지방행정연구원

## 연구진

행정자치부            자치행정과 이석표    광역조정담당  
                              자치행정과 전재준    행정주사

국토연구원            지역경제연구실    김용웅    선임연구위원  
                              지역경제연구실    차미숙    책임연구원

한국지방행정연구원    자치행정연구실    김필두    책임연구원

**지방자치시대의 분쟁사례집 1 /**

이석표·전재준(행정자치부), 김용웅·차미숙(국토연구원)  
김필두(한국지방행정연구원)

발행·1999년 3월 8일

발행처·행정자치부, 국토연구원, 한국지방행정연구원

출판등록·제2-22호

주소·경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6(431-712)

전화·0343-380-0429(출판팀)·0343-380-0114(대표)

인쇄·휘문인쇄주식회사 (02)734-2523(대표)

ISBN 89-8182-091-0

이 책은 행정자치부, 국토연구원, 한국지방행정연구원의 공동연구물로서  
정부의 정책이나 견해와는 상관없음을 밝혀둡니다.

# 목 차

## 제1장 분쟁의 개념적 이해

분쟁, 갈등과 개념적으로 차이가 있는가 .....	12
분쟁, 어떠한 유형으로 구분되는가 .....	14
분쟁주체에 따라 .....	15
분쟁내용에 따라 .....	16
분쟁성격에 따라 .....	18
업무추진·진행단계에 따라 .....	19
분쟁유형의 변화추이 .....	20
분쟁의 발생, 그 원인은 무엇인가 .....	22
분권화와 민주화 등 사회적 여건변화 .....	22
비용과 편익배분의 비형평성 .....	23
기술수준에 대한 불신과 부정적 과급효과 우려 .....	25
의사결정 과정에서의 배제와 투명성 결여 .....	26
분쟁의 사전예방을 위한 조정기구와 제도 미비 .....	26
막연한 심리적·문화적 거부감 .....	30

## 제2장 분쟁의 발생실태와 효과

분쟁, 민선자치 이후 얼마나 발생했나 .....	32
정부간 분쟁, 어떠한 유형의 분쟁이 발생하였나 .....	34

분쟁의 발생실태	34
분쟁내용별 실태	36
분쟁성격별 실태	46
정부-주민간 분쟁, 어떠한 유형의 분쟁이 발생하였나	51
분쟁의 발생실태	51
분쟁내용별 실태	53
분쟁성격별 실태	63
분쟁발생의 효과	68
분쟁을 보는 관점과 인식	68
분쟁발생의 부정적 효과	70
분쟁발생의 긍정적 효과	72

### 제3장 분쟁의 발생과 해결(1): 정부간 분쟁

지방행·재정분야 분쟁	76
혐오시설관련 분쟁	77
쓰레기처리시설의 설치와 광역적 공동이용방식	78
위험시설의 지역내 설치와 중앙-지방 사전협의	82
지역간 연계도로 개설	86
중앙정부의 재정지원을 통한 지역간 병목도로 개설	87
지자체간 협약을 통한 지역간 도로개설	92

하천관련 분쟁 .....	94
지자체간 협약 및 비용분담과 상수원보호구역의 지정·관리 .....	95
상류지역의 개발로 인한 하류지역 피해유발 .....	101
광역상수체계 구축과 용수이용 .....	105
하천관련 분쟁해결에 있어 외국사례의 시사점 .....	107
개발과 환경보전간 분쟁 .....	109
지역의 토지이용과 중앙정부의 종합적 조정 .....	110
지방수익사업 확충과 환경·재해방지를 위한 중앙정부 의견마찰 .....	111

#### 제4장 분쟁의 발생과 해결(2): 정부와 주민간 분쟁

혐오시설관련 분쟁 .....	115
쓰레기처리시설과 입지선정·관리단계의 주민참여 .....	115
하수처리시설과 주민대화 및 기술적 신뢰 구축 .....	124
위험·기피시설과 주민보상·설득 .....	129
개발과 환경보전간 분쟁 .....	134
중앙정부의 개발사업 추진과 지역사회 환경보전운동 .....	134
지방재정확충 사업과 문화재 보호 .....	139

## 제5장 분쟁해결을 위한 제언

분쟁의 예방과 조정을 위한 단계별 전략 .....	143
분쟁의 해결을 위한 주체별 전략 .....	146
중앙정부와 지방자치단체간 분쟁 .....	146
지방자치단체 상호간 분쟁 .....	147
정부와 주민간 분쟁 .....	151
분쟁해결, 인식전환과 공동이익 창출의 기회로 .....	157
다양한 이해조정과 통합과정의 불가피한 산물 .....	157
공동의 이익추구를 통한 분쟁해결 .....	157

## 참고 문헌

### 부록: 국내외 분쟁해결사례 요약

---

## 분쟁의 개념적 이해

21세기를 맞이하여 성숙한 지방자치의 실현과 경쟁력을 갖춘 지역환경을 창출하기 위해서는 분쟁의 발생을 사전에 방지하고 효율적으로 해결해 나가려는 노력이 선행되어야 한다. 지방자치가 실시된 이후 지방자치단체의 업무수행과 관련하여 다양한 형태의 갈등과 분쟁이 증대하고 있다. 분쟁은 지방행·재정분야에서 뿐만 아니라 토지이용, 자원과 환경의 이용·보전, 그리고 사회간접자본시설 등 공공시설의 입지·건설·관리 등 광범위한 분야에 걸쳐서 발생하고 있기 때문에 분쟁유형, 분쟁속성, 분쟁유발요인도 매우 다양하다.

이를테면 분쟁주체에 따라, 중앙정부와 지방자치단체간의 분쟁은 근본적으로 지방자치 실시에 따라 커지고 있는 지방자치단체의 자치욕구 증대와 중앙집권적인 제도와 관행의 지속에 기인한다. 지방자치단체 상호간 분쟁은 주로 지역간 개발경합과 광역행정 수요에 대한 급격한 증대에도 불구하고 관련 자치단체간 상호협력체제가 원활하지 않은 데에서 그 원인을 찾을 수 있다. 정부와 주민간 분쟁은 주민의 참여욕구 증대에도 불구하고 주민의견을 수렴하고 능동적으로 참여할 수 있는 공식 내지 비공식 메카니즘이 활성화되어 있지 않은 데 기인한 것으로 볼 수 있다. 이와 같이 분쟁은 양적으로 증대하고 다양한 양상을 띠고 있음에도 불구하고 이에대한 종합적이고 체계적인 대응이 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 이에 따라 여기서는 이상과 같이 분쟁주체, 유형에 따라 다양한 양상을 띠고 있는 분쟁에 대한 이해를 돕기 위하여 개념적인 차원의 논의를 제시하고 있다.



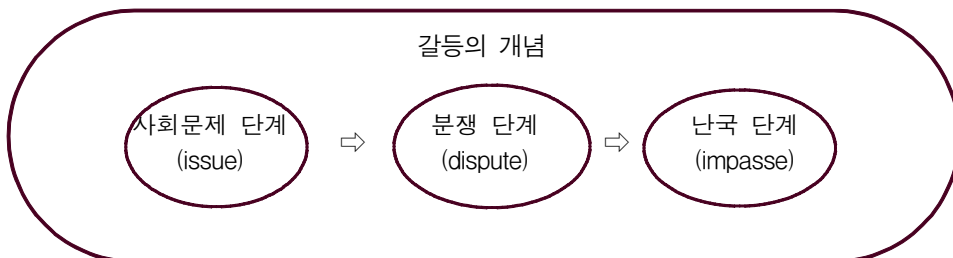
## 분쟁, 갈등과 개념적으로 차이가 있는가

분쟁은 어떠한 상태를 의미하는가. Wood(1976)는 분쟁을 “특정 관심사에 대하여 둘 또는 그 이상의 개인, 집단, 조직간의 동의하지 않은 상태”로 정의하여 갈등과 유사한 의미로 보고 있으며, Robbins(1987)는 “행동주체간의 적대적 교호작용으로 인한 심리적 대립감과 대립적 행동을 포괄하는 개념”으로, 國重俊彦(1990)은 “복수의 행동주체가 특정 쟁점에 대해서 양립불가의 관계에 있다고 인식하고, 각자의 의견을 관철시키기 위해 행하는 활동상의 마찰과 갈등상태”로 정의하고 있다. 이상의 분쟁에 대한 학자들의 의견을 종합해 보면, 분쟁은 “둘 이상의 개인이나 집단간에 표출되는 양립불가능한 의견불일치 상태”를 의미한다. 이와같은 분쟁은 갈등과 개념적으로 차별성이 크지 않으므로 상호 혼용되어 유사한 의미로 사용되고 있다.

분쟁은 개념적인 차원에서 다음과 같은 공통적 속성을 지니고 있다(김용웅·차미숙, 1997:25-26). 첫째, 분쟁은 둘 이상의 개인·집단·조직이 관여되어야 한다. 둘째, 관련 개인·집단·조직간에는 특정 사안에 대하여 직·간접적인 공통의 이해관계가 존재하여 상호영향을 줄 수 있어야 한다. 따라서 분쟁은 개인의 심리적이고 내면적인 모순과 대립상태까지를 포함하는 갈등과 차별화된다. 셋째, 관련당사자 간에는 양립불가능한 반대의견이 존재할 뿐만 아니라 외부적으로 표출되어야 한다. 이해당사자들이 양립불가능한 의견을 지니고 있다 하더라도, 이를 외부로 표현하여 적극적으로 실현시키려고 노력할 우려가 없는 경우는 분쟁이라고 볼 수 없다. 넷째, 관련 당사자간에 양립불가능한 의견불일치 상태의 지속으로 특정 사안이 추구하는 목적을 달성하는데 장애가 초래되거나 초래될 위험이 있어야 한다.

특정 사안에 대하여 관련당사자가 양립불가능한 견해를 표명하더라도 특정 사안이 추구하는 목적달성에 하등의 부정적인 영향을 주지 않거나 우려가 없는 경우는 분쟁이라고 볼 수 없다.

그러나 양립불가능한 의견불일치 상태라는 차원에서 동일한 의미로 사용하는 분쟁과 갈등의 개념은 구체적 형태와 요건에 있어서는 다소 차이를 나타낸다. 첫째, 갈등은 개인의 심리적 대립상태와 개인, 집단간의 사회적인 갈등을 모두 포함하나 분쟁은 사회적인 갈등만을 의미한다. 둘째, 갈등은 이해당사자간의 심리적 의견불일치 상태를 포함한 일체의 의견불일치 상태만을 의미한다. 그러나 분쟁은 외부로 표출된 의견불일치 상태만을 의미한다. 따라서 갈등은 분쟁을 포함하는 광의의 개념으로 볼 수 있다. 갈등은 의견불일치 정도에 따라 상이한 의견을 인지하여 자기 의견을 자율적으로 조정하는 단계인 사회문제화 단계(issue), 양립불가능한 대립적인 견해가 존재하나 상호조정과 타협이 이루어질 수 있는 분쟁단계(dispute), 그리고 상호간의 의견대립 격화로 이해당사자간의 조정이나 타협이 불가능한 난국단계(impasse)로 구분한다.



## 분쟁, 어떠한 유형으로 구분되는가

분쟁은 다양한 형태로 가시화되기 때문에 분쟁의 유형화(classification)는 분쟁의 속성을 이해하고 해결방안을 마련하는데 매우 유용하다. 분쟁을 유형화하는 데는 다양한 기준이 활용될 수 있다.

가장 일반적으로 활용되는 분류기준은 분쟁주체 또는 분쟁당사자의 특성에 따른 분류이다. 이 분류에 따르면 분쟁은 크게 정부간 분쟁과 정부-주민간 분쟁으로 구분된다. 정부간 분쟁은 정부 계층에 따라 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 등 여러 유형으로의 분류가 가능하다. 두 번째 분류기준은 분쟁대상, 즉 업무내용에 따른 분류이다. 이 기준에 따르면 분쟁은 크게 지방행·재정에 관련한 분쟁과 지역개발업무 관련 분쟁으로 나뉜다. 지역개발분쟁은 댐, 상수원보호구역 지정 및 수질보전 등 하천관련 분쟁, 쓰레기처리시설이나 핵폐기물처리시설, 도로와 광역공급시설을 포함한 광역시설관련 분쟁, 그리고 공단, 택지개발사업 등 지역개발사업관련 분쟁 등으로 나눌 수 있다. 세번째 분류기준은 분쟁성격에 따른 분류이다. 분쟁성격에 따라 크게 입지분쟁과 권한분쟁으로 구분된다. 입지분쟁은 특정시설물의 입지선정, 특정지역의 토지이용과 개발에 관련된 분쟁으로 기피분쟁, 유치분쟁, 타지역 피해유발분쟁, 공익적 가치추구분쟁으로, 그리고 권한분쟁은 업무추진 과정상 책임과 권한 등에 관한 분쟁으로 비용분담분쟁, 관리권 분쟁, 협의부진 분쟁으로 세분화될 수 있다. 또한 분쟁은 업무추진단계에서 분쟁발생 시점에 따라 계획수립단계, 건설·시공 단계, 운영·관리단계로 나눌 수 있다. 이밖에 다양한 기준에 의한 유형분류가 가능하다. 따라서 분쟁사례의 해결방안을 도출하기 위해서 분쟁의 유형화와 유형별로 적절한 분쟁해결방안을 모색하는 것이 중요하다.

### 분쟁주체에 따라

분쟁은 관련 당사자 내지 분쟁주체에 따라 정부간 분쟁과 정부-주민간 분쟁으로 구분할 수 있다. 정부간 분쟁은 다양한 정부계층에 따라 수직적 정부간 분쟁과 수평적 정부간 분쟁으로 구분된다. 수직적 정부간 분쟁은 중앙정부-광역자치단체, 중앙정부-기초자치단체, 광역자치단체-기초자치단체간 분쟁이 있다. 수평적 정부간 분쟁은 중앙부서 상호간의 분쟁과 광역자치단체-광역자치단체 혹은 기초자치단체-기초자치단체 등 동급의 지방자치단체 상호간 분쟁을 포함한다. 또한 정부간 분쟁에는 행정기관 상호간의 분쟁과 지역주민까지 포함되는 복합분쟁이 있다.

정부-주민간 분쟁은 다양한 계층 및 성격을 지닌 공공기관의 업무수행과정에서 이의 영향을 받는 지역주민이나 사회집단과 관련 자치단체간의 분쟁을 의미한다. 정부-주민간 분쟁은 정부계층에 따라 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체로, 그리고 주민도 지역주민과 시민·환경단체로 구분하여 유형화가 가능하다.

분쟁주체별 유형분류

정부간 분쟁		정부-주민간 분쟁	
수직적 분쟁	수평적 분쟁	정부-주민간 분쟁	정부-NGO간 분쟁
중앙정부-광역자치단체	중앙정부 부서간	중앙정부-주민	중앙정부-환경(시민)단체
중앙정부-기초자치단체	광역-광역자치단체	광역자치단체-주민	광역자치단체-환경(시민)단체
광역-기초자치단체	기초-기초자치단체	기초자치단체-주민	기초자치단체-환경(시민)단체

또한 지역개발과 관련하여 지역의 사회경제적 발전을 추구하는 지역주민과 환경 및 생태계 보전을 중시하는 환경단체간의 분쟁과 상이한 지역주민간 분쟁유형이 있다. 이밖에도 분쟁에는 정부간 분쟁과 정부와 주민간 분쟁이 중첩되어 나타나는 복합적인 성격을 띠는 분쟁도 있으며, 주민과 주민간 분쟁, 지역주민과 시민단체간 분쟁, 민간시행주체와 인근지역 주민간 분쟁, 그리고 이것이 정부와 주민간 분쟁으로 발현한 경우도 있다. 여기서 이들 지역주민간 내지 주민-환경단체의 분쟁을 정부-주민간 분쟁에 포함시키고 있는데, 이는 대부분의 분쟁이 자치단체의 인허가와 연관되어 있기 때문에 순수한 주민간 분쟁으로 보는데는 무리가 있다고 판단하였기 때문이다.

### **분쟁내용에 따라**

분쟁은 분쟁대상 업무내용에 따라 지방행·재정분야와 지역개발분야의 분쟁으로 나뉜다. 지방행·재정분야의 분쟁은 지방자치단체간의 권한, 인사, 조직에 관련하여 발생하는 지방행정관련 분쟁과 과세, 세제와 관련한 지방재정관련 분쟁으로 구분된다. 또한 지역개발분쟁은 대상내용에 따라 하천관련 분쟁과 쓰레기처리시설, 하수처리시설, 위험시설, 기피시설 등 혐오시설, 도로연계 및 광역공급시설 등 광역시설관련 분쟁, 그리고 지역개발사업관련 분쟁으로 구분될 수 있다.

지역개발분쟁을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 하천은 여러 지역에 걸쳐 영향을 미치기 때문에 하천과 주변 지역의 이용·관리에 있어서 지역간 분쟁이 발생할 소지가 높다. 특히 우리나라는 유역별 내지 수계별 통합관리방식을 택하지 않고 행정구역별 이용·관리체계를 취하고 있어 하천관리에 있어서 일관성을

확보하기 곤란한 실정이다. 하천과 관련된 대표적인 분쟁은 댐 건설·관리관련 분쟁, 하천수질 보전을 위한 상수원보호구역의 지정·해제 등 상류지역의 토지이용규제 관련 분쟁, 상류지역의 개발로 인한 하류지역 피해우려와 하천의 수질오염 방지를 위한 하수·폐수처리장의 건설·관리 관련 분쟁 등이 있다. 둘째, 도로나 광역적인 서비스 공급시설의 건설·관리 관련 분쟁은 해당시설이 불특정 전체지역에 편익을 제공하나, 시설 입지지역에는 손실이나 비용을 초래하는 경우 발생한다. 여기에는 환경상 위해를 초래하거나 심리적 불안감과 불쾌감을 유발하는 쓰레기소각장 등 혐오시설과 원자력발전소 등 위험시설, 그리고 상하수도, 지역간 연계도로 등 광역시설이 포함된다. 셋째, 지역개발사업 관련 분쟁에는 공단개발, 택지개발, 관광단지 개발, 공유수면매립과 국립공원 지정·운영 관련 분쟁이 있다.

분쟁내용별 유형 분류

지방행·재정분야 분쟁		지역개발분야 분쟁		
지방행정분쟁	지방재정분쟁	하천관련 분쟁	광역시설관련 분쟁	지역개발사업 분쟁
행정구역 인사, 조직 기능배분, 권한	재정, 과세, 관리, 기타	댐 건설·관리 용수이용, 수질보전 상-하류지역간 분쟁 상수원보호구역	도로개설, 광역상수도, 쓰레기처리시설, 하수·분뇨처리시설, 사회복지시설, 위험시설	지역개발사업, 대규모 민간개발사업 등

### 분쟁성격에 따라

분쟁은 분쟁성격에 따라 이익분쟁과 권한분쟁으로 구분할 수 있다. 이익분쟁은 분쟁에 관련된 이해당사자들이 사회경제적 이익을 지키거나 추구하기 위하여 대립하는 분쟁이다. 이익분쟁은 대부분 토지이용, 시설입지·관리에 있어 지역주민, 집단, 지역간 비용과 편익배분에 대한 이해대립으로 발생한다. 이익분쟁은 토지이용이나 시설 입지에 따른 손실로 인하여 해당 지역주민이나 자치단체가 반대하여 발생하는 기피분쟁, 지역적인 혜택을 주는 개발사업이나 시설을 경쟁적으로 유치하기 위한 유치분쟁, 한 지역개발이 다른 지역에 피해를 유발하는 타지역 피해유발분쟁, 그리고 환경보전 등 공익가치추구 분쟁으로 유형화할 수 있다.

권한분쟁은 이해당사자간 권한과 책임귀속의 존부 내지 적합성에 관련된 분쟁으로 정부간 분쟁유형에서 주로 발생한다. 예를들면 정부간 분쟁에서 중앙정부와 지방자치단체간의 각종 인·허가, 재산의 관리·처분·이용에 따른 분쟁이 이에 속한다. 권한분쟁에 권한과 책임의 귀속 뿐만 아니라 시설관리와 비용부담에 관한 분쟁을 포함한다. 즉 권한분쟁 성격을 지닌 분쟁사례 유형으로는 인·허가에 대한 권한의 귀속여부 및 적정성에 관한 분쟁, 시설관리·운영에 관련된 관리분쟁, 토지이용이나 시설의 유지·관리에 따른 직·간접적인 비용부담과 보상을 요구하는 비용분담 및 보상분쟁, 그리고 상호 협력을 위한 업무조정 과정에서 협의부진에 의하여 발생하는 협의분쟁이 있다.

### 분쟁성격별 유형 분류

이익 분쟁	권한 분쟁
기피 분쟁, 유치 분쟁 타지역피해유발 분쟁 공익적 가치추구 분쟁	비용(분담) 분쟁 권한, 관리 분쟁 협의부진 분쟁

### 업무추진 · 진행단계에 따라

분쟁의 발생이 어느 단계에 발생하는가에 따라 대응방법이 달라질 수 있다. 지방 행정 업무는 사례마다 상이한 과정을 거치지만 업무추진 단계별 분쟁유형에는 계획 · 입안단계 분쟁, 실행단계 분쟁, 그리고 관리 · 운영단계 분쟁이 있다. 계획 · 입안단계의 분쟁으로는 입지반대, 계획 및 의사결정 내용변경 또는 보상관련 분쟁이 대부분이고, 실행 · 건설단계는 건설 · 시공상의 재해우려, 합의사항 이행여부에 대한 분쟁이 대부분이다. 그리고 관리 · 운영단계는 시설 운영에 따른 부정적 효과에 대한 항의, 시설의 이용제한, 시설이전요구 분쟁이 주류를 이룬다.

쓰레기처리시설의 분쟁과정을 살펴보겠다. 계획 · 입안단계는 세부적인 계획이 수립되는 단계이다. 한 지역에서 쓰레기소각장 설치를 계획하고 있다는 발표가 나왔을 경우, 주민들이 반대하지 않을 수도 있으나 자신의 지역에 소각장이 설치된다는 사실만으로도 반대하는 경우가 대부분이다. 이 단계에서의 분쟁은 경제적인 측면에서 최소의 비용이 소요된다. 즉 주민들의 반대가 극심하여 입지확보가 불가능할 경우에 다른 지역을 물색하면 되기 때문이다. 또한 쓰레기처리시설의 계획이 완료된 후 시설공사가 진행 중에 분쟁이 발생할 수 있다. 공사중 분쟁이 발생하는 것은



입안 및 계획단계에서 주민의 참여나 합의가 부족하거나 공사를 진행하는 과정에서 새로운 문제에 봉착하여 갈등이 표출되면서 발생한다. 이를테면 보상에 합의하고 공사에 착수했으나 실제 보상 협상과정에서 의견 차이를 나타낸다든지 시설의 기술적 결함으로 새로운 위해요소가 발견되는 경우에 발생한다. 마지막으로 계획의 운영·관리단계에서 발생하는 분쟁은 시설의 입지나 건설은 완성되었으나 당초 예상보다 피해가 증가하여 추가보상이 필요하거나 환경피해가 심각한 경우 시설의 관리·운영방식이 부적합하여 지역의 피해가 예상되는 경우에 발생한다(삼성경제연구소, 1997:19-20). 비록 동일한 시설입지에 관한 분쟁이라 하더라도 분쟁의 발생이 어느 단계에 나타나느냐에 따라 분쟁의 성격과 대응방법이 달라질 수 있다.

### 분쟁유형의 변화추이

지방자치와 민주화의 진전에 따라 점차 환경 및 '삶의 질'이 주요인자로 중시됨에 따라 분쟁의 발생양상도 변화하고 있다. 첫째, 개인이나 집단의 손실에 대한 보상 요구 등 이기주의적인 분쟁은 감소하는데 비하여 환경이나 생태계 보전, 지속가능성의 확보 등 공익가치 추구하고 관련된 분쟁이 상대적으로 증대되고 있다. 이는 '삶의 질'을 추구하는 가치관의 변화에도 원인이 있으나 시민참여의 폭과 정도가 커지는 전반적인 사회정치적 여건변화에 주요 원인이 있다. 둘째, 대부분의 분쟁은 업무추진 단계상 계획·입안, 건설단계에서 이를반대하거나 과도한 보상을 요구하는 형태를 취해 왔으나, 점차 시설의 관리·운영단계의 분쟁이 증대하는 추세이다. 이러한 분쟁양상의 변화는 시설의 입안·계획단계의 분쟁해소 뿐만 아니라 시설의 운영·관리 등 사후관리·운영단계에서 이해당사자에게 정확한 정보를 제공하고

신뢰를 회복할 수 있는 효율적인 시민감시 및 참여장치의 마련 등 분쟁방지를 위한 조치가 필요함을 시사하고 있다. 셋째, 지방자치 실시의 초기단계에는 정부간 분쟁유형 가운데 중앙정부-지방자치단체간의 분쟁이 대부분이었으나, 광역적인 행정 서비스 제공 등 지방자치단체가 행정을 수행하는데 있어서 기능적으로 연계된 인접 지역과의 분쟁이 증대하는 경향을 보이고 있다.

분쟁성격에 있어서도 초기단계에는 정부간 권한과 기능배분의 중첩 및 모호성이나 중앙집권적인 관행 및 제도와 관련된 분쟁이 대부분을 차지하였다. 그러나 점차 주민 생활 환경과 직결된 분야에서 인접 자치단체간의 협력 결여와 의견불일치로 인한 분쟁이 증대되는 추세를 보이고 있다. 이와같은 경향은 교통·통신의 발달, 교외화의 확산에 따라 사회경제적 활동이 광역화되어 감에 따라 급격히 증대할 것으로 전망된다.

## 분쟁의 발생, 그 원인은 무엇인가

분쟁을 유발시키는 요인의 기본적인 속성은 다양성과 복합성이다. 분쟁은 유형만큼이나 다양한 요인에 의해 영향을 받는다. 즉 대부분의 분쟁이 다양한 원인이 복합적으로 작용하여 발생하게 되므로 한 두가지 요인으로 규정짓기는 곤란하다. 그러나 분쟁이 급격하게 증대되는 가장 큰 배경적 요인은 사회경제 및 정치적 여건 변화 등 간접적인 유발요인과 특정 사안의 분쟁에 관련된 직접적인 유발요인으로 나누어 볼 수 있다.

분쟁을 증대시키는 사회적·경제적·정치적 요인 등 간접적인 요인은 첫째, 사회 전반의 민주화와 분권화에 의한 자치의지와 참여욕구 증대, 둘째, 이해당사자간의 신뢰성 결여, 셋째, 환경보전과 '삶의 질' 중시의 가치관 증대를 들 수 있다.

또한 사안에 따라 상이하지만 분쟁을 유발시키는 직접적인 요인으로는 첫째, 시설의 입지 등에 의한 비용과 편익배분 등 경제적 요인, 둘째, 기술수준에 대한 불신과 기술적인 결함 등 기술적 요인, 셋째, 의사결정 과정의 합리성과 투명성 결여 등 정치적 요인, 넷째, 분쟁을 사전에 예방하고 조정할 수 있는 조정기구 및 제도 미비 등 행정적·제도적 요인, 다섯째, 막연한 심리적·문화적 거부감 등 심리·문화적 요인을 들 수 있다(Amour, 1991).

## 분권화와 민주화 등 사회적 여건변화

분쟁이 급격히 증대하는 가장 큰 배경적인 요인은 사회전반의 민주화와 분권화에 의한 자치의지와 참여욕구의 증대이다. 그동안 공공분야에서 대부분의 의사결정은 중앙정부 주도에 의하여 이루어져 왔으나 의사결정 권한이 점차 지방자치단체,

민간부문, 그리고 지역주민으로 이전되고 있다. 그러나 여전히 중앙집권적인 관행과 제도가 지속되고 있을 뿐만 아니라 분권화 시대에 다양한 이해당사자들이 자율적으로 참여할 수 있는 제도적 기반과 수단이 확보되어 있지 못한 실정이므로 이해당사자간의 갈등이 증폭되고 있다. 또한 지방자치의 실시에도 불구하고 중앙정부와 지방자치단체간의 권한과 기능중첩이 빈번하며, 특히 토지이용, 사회간접자본시설, 환경 및 자원관리에 있어서 중앙정부와 지방자치단체간의 권한이나 영역의 중복과 모호성이 높아 분쟁을 증대시키는 요인으로 지적되고 있다(Godschalk, 1992).

분쟁을 증대시키는 또 다른 사회적 요인은 이해당사자간의 신뢰성 결여이다. 대부분의 분쟁은 현재 발생된 피해나 손실보다는 앞으로 발생할지도 모르는 피해나 손실에 대한 우려 때문에 발생한다. 신뢰성의 결여는 이해당사자간의 자기 주장만을 낳게 되고 타협과 조정을 어렵게 한다. 특히 다원화된 사회에서 다양한 의견에 대한 수용태세가 확립되지 못하고, 이를 합리적으로 조정하는 토대가 형성되지 못한 점도 분쟁을 부추기는 간접적인 요인이다. 이밖에도 분쟁유발의 간접적인 요인으로 환경보전과 '삶의 질' 중시의 가치관 증대를 들 수 있다. 개발우선적인 가치관으로부터 친환경적인 가치관으로의 변화는 그동안 경제적 효율성 추구를 위하여 환경과 문화적 가치의 희생을 당연시해 온 기존 관행과의 마찰을 불가피하게 한다.

### **비용과 편익배분의 비형평성**

지역개발관련 업무는 특성상 자원배분적 속성을 지니고 있다. 따라서 특정 시설이나 토지이용 추진시 이에따른 손해, 즉 비용과 편익이 누구에게 돌아가느냐가

중요한 관심의 대상이 된다. 만약 시설입지의 혜택은 지역사회에 골고루 주어지거나 피해는, 즉 비용의 부담은 일부 지역과 주민에게 불공평하게 부과된다면 분쟁의 발생은 불가피하다. 반대로 손실 또는 비용의 부담은 차이가 없으나 혜택은 일부 지역이나 주민에게 돌아가는 경우에도 분쟁은 발생한다. 이와같은 경제적 요인에 의한 분쟁은 다음과 같이 다양하며, 분쟁의 속성과 대응방안도 큰 차이를 보인다. 첫째, 공공목적의 개발사업을 추진하기 위하여 개인 재산을 침해하는 경우에 나타나는 보상분쟁이 가장 대표적인 사례유형이다. 여기서는 재산상 피해에 따른 보상액의 적정성 여부가 주요 쟁점이다. 둘째, 경제적 요인에 의한 대표적인 분쟁유형은 개인의 재산이나 지역적 피해유발이 우려되는 기피시설(LULUs)<sup>1)</sup> 입지관련 분쟁이다. 경제적 차원에서 기피분쟁의 주요 쟁점은 집단간·지역간 손실과 이익배분에 있어서 형평성 결여라고 할 수 있다. 혐오시설의 입지시, 광역적 또는 전국적인 차원에서 불특정 다수에게는 편익을 제공하나 해당 지역이나 지역주민에게는 재산상 손실, 환경오염, 지가하락 등 부정적인 파급효과로 인한 손실이 초래될 수 밖에 없다. 특히 환경오염, 위험시설의 건설에 따른 개인적·사회적 편익은 해당 시설의 이용권내 개인·집단·지역이 입게 되지만 직·간접적인 피해는 거리에 따라 큰 차이가 발생하게 된다. 그리고 이에 대해 충분한 보상이 이루어지지 않는 경우 분쟁이 발생하게 된다. 이와같이 혐오시설, 위험시설의 입지와 상수원보호구역 등 개인의 재산권을 저해하는 토지이용규제는 대부분의 지역에서 반대하기 때문에 기피분쟁 또는 NIMBY(Not In My BackYard)분쟁으로 지칭되기도 한다.

---

1) Popper(1983)는 발전소, 철도, 병원, 교도소, 쓰레기소각장 등과 같이 지역적으로 부정적인 외부효과를 유발시키면서도 지역적인 혜택에는 타 지역과 차별성이 크지않은 일체의 공공시설을 지역적으로 원치 않는 토지이용(Locally Unwanted Land Uses:LULUs)으로 정의하였다(Amour, 1991:7).

셋째, 경제적 요인에 의한 분쟁으로는 비용보다는 편익이 높은 토지이용이나 시설의 입지를 지역내에 유치하기 위한 분쟁이 있다. 유치분쟁의 대상은 지역적 편익을 증대시키는 시설이나 보상조건이 양호한 기피시설이 될 수 있다. 지역간의 치열한 경쟁은 전자에 속하며 PIMFY(Please In My Front Yard)로 지칭하기도 하나, 유치분쟁의 근본적인 원인은 다른 지역에 비하여 높은 편익을 추구하려는 경쟁심이라고 할 수 있다. 이 문제의 해결을 위해서는 편익추구와 비용부담의 의무를 동시에 부여하는 방안이 고려될 수 있다.

#### **기술수준에 대한 불신과 부정적 파급효과 우려**

기술적 요인에 의한 분쟁은 본질적으로 기술수준이 낮거나 기술적인 결함으로 인하여 부정적 파급효과를 충분히 해소할 수 없는 경우, 또는 기술적 조치를 사업시행자 측에서 회피 또는 보장장치에 대한 신뢰성이 결여되는 경우에 나타난다. 첫째, 기술수준이 낮거나 기술적 결함에 의한 분쟁은 여타 요인과 달리 업무추진단계에 따라 다소 상이한 양상을 띤다. 계획수립·입안단계는 입지선정의 과학성, 시설 및 기술의 적정성 여부가, 건설단계는 시공에 있어서 합의사항 이행여부와 과학적인 시공의 신뢰성이, 시설관리·운영단계는 객관적이고 공정한 운영과 사후 관리에 있어서 주민감시와 참여수단의 확보가 분쟁의 주요쟁점이 된다. 둘째, 기술적 요인에 의하여 발생하는 분쟁은 기술적 파급효과 및 저감장치의 적정성에 대한 객관적이고 과학적인 정보의 확보 여부가 주요 쟁점이다. 대부분의 혐오시설 입지분쟁은 지역내 파급효과에 대한 객관적이고 정확한 정보가 결여되어 있을 뿐만 아니라 기술적 저감장치에 대한 적정성 여부, 그리고 사업주체의 이행준수에 대한 신뢰감이 부족하다는 공통적인 특성을 지니고 있다.

### 의사결정 과정에서의 배제와 투명성 결여

정치적 요인에 의한 분쟁은 본질적으로 구체적인 사안에 대해서 이해당사자의 참여 배제 내지 미흡에 기인한다. 그동안 입지 및 개발분야의 업무를 수행함에 있어서 하향적 계획논리에 의거하여 일방적으로 결정하여(Decide) 공포한(Announce) 후에 이해당사자를 무마·설득하는(Defend) 엘리트지향적인 의사결정 관행을 지속하여 왔다. 이와같은 관행은 주민참여 욕구가 증대되고 있는 지방자치시대에 있어서 이해당사자간의 상호 불신과 갈등을 증폭시키는 요인이 되고 있다. 이밖에 정치적 요인으로 의사결정 과정에서의 합리성·투명성 결여와 다원적인 견해를 수렴할 수 있는 타협적인 자세와 인식 결여를 들 수 있다.

### 분쟁의 사전예방을 위한 조정기구와 제도 미비

#### 정부간 분쟁조정제도

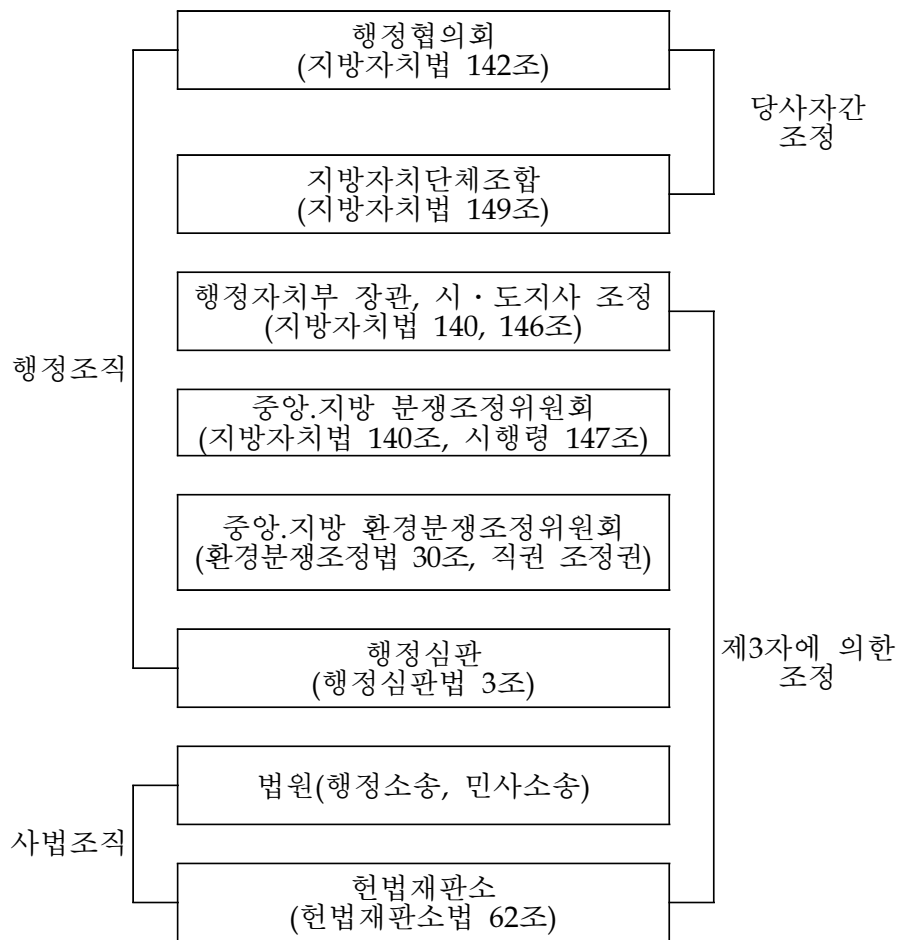
분쟁유발의 행정·제도적 요인은 첫째, 개발관련 갈등이나 분쟁조정을 위한 효율적인 제도와 전문적인 수단의 결여를 들 수 있다. 이를테면 중앙정부와 지방자치단체간에 분쟁이 발생하였을 경우는 현행 법령상 사법제도에 의한 해결 외에 제도적 조치가 미흡한 실정이다. 헌법재판소법 제23조에 의하여 국가와 자치단체간 권한쟁의는 헌법재판소가, 행정소송법 제4조에 의하여 감독청의 행정행위 취소 및 무효확인은 행정소송으로 해결하도록 되어 있다. 다만 수도권 지역의 도로, 교통, 환경에 관한 중앙정부와 서울시의 문제는 '수도권 광역행정조정위원회'의 심의를 거쳐 국무총리가 조정할 수 있도록 하는 서울시 행정특례법 제5조의 규정과 1997년 제정

되어 수도권내 병목도로 구간의 분쟁을 해결하는데 큰 역할을 하고 있는 대도시권 광역교통관리에 관한 특별법에 의거한 수도권광역교통기획단이 있다.

지방자치단체간 분쟁조정제도는 지방자치법 상 행정협의회를 통한 당사자간 해결 방법이, 당사자의 신청에 의거하여 시·도간 분쟁은 행정자치부 장관이, 시·군·자치구간의 분쟁은 시·도지사가 지방자치단체 분쟁조정위원회의 심의와 관계 중앙행정기관장과의 협의를 거쳐 조정하도록 규정되어 있다. 그리고 도로, 교통 등 분쟁은 도로법 등 개별 법에 의거하여 소속 중앙행정기관 장의 조정을 받도록 되어 있고, 환경오염문제는 환경분쟁조정법에 의하여 환경부 및 시·도에 설치되어 있는 중앙, 지방환경분쟁조정위원회에서 조정하도록 되어 있다. 또한 사법제도 측면에서 지방자치단체간 권한쟁의는 헌법재판소의 판결에 따르도록 되어 있다.

당사자간의 분쟁조정제도는 행정협의회와 지방자치단체 조합을 들 수 있다. 중앙부처 장관 및 시·도지사에게 의한 조정, 지방자치단체 분쟁조정위원회, 환경분쟁조정위원회, 행정심판, 법원, 헌법재판소는 제3자에 의한 분쟁조정제도의 대표적인 형태이다. 이와같이 분쟁조정을 위한 법적인 근거규정이 설치되어 있지만, 실제로 분쟁을 조정하기 위한 기술적·전문적인 자문, 권고, 지원조치가 크게 부족함에 따라 갈등이 증폭되고 분쟁해소가 어려워지고 있다. 둘째, 지방자치의 제도적 정착미비로 인한 정부간 역할과 기능분담 체계의 미흡을 들 수 있다. 지방자치시대에 중앙정부와 지방자치단체간에는 상호기능적인 전문화와 보완적인 관계가 확립되어야 하나 아직까지 양 자간의 관계가 완전히 정립되어 있지 못한 실정이다.





자료: 삼성경제연구소(1997: 292면 참조).

우리나라의 정부간 분쟁조정제도

## 정부와 주민간 분쟁조정제도

정부와 주민간 분쟁조정은 당사자간 해결방식과 환경분쟁조정위원회 등 준사법적인 기관, 그리고 법원 등 사법적인 기관을 활용한 분쟁조정제도가 있다. 정부와 주민간 분쟁은 주로 당사자간 합의가 이루어지지 않을 경우, 중간단계인 조정과정을 거치지 않고 분쟁해결의 최종단계라고 할 수 있는 사법적인 기구에 의존할 수 밖에 없어 분쟁조정제도에 의한 합리적인 조정방안의 모색보다는 집단행동을 통한 여론 호소와 실력저지 등 비제도적인 수단에 의존하는 파행성을 보이고 있다.

정부와 주민간의 분쟁을 해결하기 위한 현행 제도로는 첫째, 주민참여제도는 정부와 주민간의 분쟁에 있어서 이해당사자인 주민과의 합의 유도수단으로 의견수렴을 통해 이견을 조정하는 기능을 수행하고 있다. 지역개발과 관련된 주민참여제도는 도시계획법에 의한 공청회·공람 등 주민의견수렴제도와 지방자치법에 의하여 주민에게 권한과 책임을 동시에 지우는 주민투표제가 있다. 그러나 개별적인 갈등과 분쟁사안에 대해서는 주민참여제도가 확립되어 있지 못한 실정이다.

보상제도는 토지수용법, 환경분쟁조정법, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 등에 의하여 규정되어 있다. 첫째, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법, 토지수용법에 의한 토지수용보상제도와 보상에 대해 불만이 있는 경우, 중앙토지수용위원회를 통한 이의신청제도와 중앙토지수용위원회의 재결에 대한 불복시 행정소송을 제기할 수 있다(토지수용법). 둘째, 환경오염 피해에 대한 부정적 효과를 최소화하기 위해서 환경분쟁조정위원회에 소송을 제기하여 피해보상을 받을 수 있다(환경분쟁조정법). 셋째, 특정다목적댐법의 경우, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법과 토지수용법 이외에 주민보상 및 지역보상제도를 갖추고 있다. 그리고 이밖에 혐오시설의 입지에 따른 주변 지역의 손실보상 및 분쟁조정을 위하여 일반적인 사법절차를 활용할 수 있도록 하고 있다. 사법적 기관에 의한 분쟁조정제도는 정부간

분쟁조정제도에서 활용되는 행정심판법, 행정소송법, 헌법재판소법, 민법, 민사소송법 등에 의한 절차법이 정부와 주민간 분쟁조정에도 활용되고 있다. 이밖에 청원과 이의신청제도가 있어 피해구제, 제도·시설의 운영, 공공기관의 권한에 속하는 사항에 대하여 청원할 수 있고, 사용료 부과·징수에 대하여 이의신청을 할 수 있도록 하고 있다. 대부분 정부와 주민간의 분쟁해결은 주민 참여장치의 구체화 결여 및 참여수단의 미확보로 사법기관에 의존하는 사례가 빈번한 실정이다.

이상의 정부와 주민간 분쟁조정제도가 갖는 문제점은 첫째, 분쟁조정을 위한 실질적인 주민참여제도가 미흡하다. 공청회, 공람 등 현행 주민참여제도는 도시계획, 지역개발계획 등 전반적인 계획수립 절차상의 의견수렴제도로 활용되고 있어 구체적인 분쟁사안에 대한 사전조정을 효율적으로 수행하지 못하고 있다. 둘째, 분쟁을 효율적으로 해결하거나 조정할 수 있는 공식적인 제도와 장치가 결여되어 있다. 정부와 주민간의 분쟁은 대부분 집단행동, 시위 등 비제도적인 수단에 의존하게 되어 합리적인 분쟁조정을 곤란하게 하는 경향이 있다. 셋째, 사법적인 조정에 의존할 경우 지나친 비용과 시간소요로 분쟁해결의 실효성 확보가 곤란하다.

#### **막연한 심리적·문화적 거부감**

분쟁은 비합리적인 요구나 주장, 막연한 거부감에 의한 심리적 요인에 의하여 유발되기도 하는데, 이는 일반적으로 지역이기주의 또는 님비현상(NIMBY Syndrome)이라고도 일컬어진다. 토지이용이나 시설입지의 경우, 님비현상은 잠재적 위협이나 손실에 대한 두려움, 불확실성, 막연한 피해의식, 지역간 경쟁의식 등의 요인이 복합적으로 작용한 결과로 볼 수 있다. 따라서 지역이기주의 현상에 대한 일방적인 비난보다는 선입관, 편견, 막연한 불안감을 해소할 수 있는 객관적이고 과학적인 정보제공·대화·설득 등 합리적인 개선책이 요구된다.