

<특별과제>

---

---

# 지역 갈등사업의 협력 원활화 종합대책

---

---

(최종보고서)

2008. 12



한국지방행정연구원

# 제 출 문

행정안전부장관 귀하

본 보고서를 특별과제 ‘지역갈등사업 협력 원활화  
종합대책’의 최종보고서로 제출합니다.

2008. 12

한국지방행정연구원

원장 유 정 석

# 연 구 진

## 연구책임자

김선기(한국지방행정연구원 선임연구위원)

## 연 구 진

강인성(한국지방행정연구원 수석연구원)

박승규(한국지방행정연구원 수석연구원)

윤종현(한국지방행정연구원 수석연구원)

정희성(환경정책평가연구원 초빙연구위원)

김선희(국토연구원 연구위원)

홍성만(안양대학교 행정학과 교수)

# < 목 차 >

I . 서 론 .....	1
1. 연구배경 및 목적 .....	1
2. 연구범위 및 방법 .....	2
II . 지역갈등 및 협력에 관한 이론논의 .....	4
1. 지역갈등의 개념과 발생원인 .....	4
2. 지역협력의 개념과 의의 .....	11
3. 지역협력 관련 주요이론 .....	15
III . 지역갈등사업의 실태와 사례분석 .....	18
1. 지역갈등사업의 추진실태 .....	18
2. 지역갈등사업의 사례분석 .....	21
3. 지역협력의 문제점 .....	62
IV . 외국의 지역간 협력제도 및 사례 .....	64
1. 외국의 지역간 협력사례 .....	64
2. 외국의 지역간 협력 사례 .....	69
V . 지역갈등사업 협력추진 종합대책 .....	78
1. 기본방향 및 추진전략 .....	78
2. 지역갈등사업 유형별 특징과 성격 .....	80
3. 지역협력사업 발굴 .....	101
4. 사업유형별 협력성공요인 .....	103
5. 협력거버넌스 구축방안 .....	115

6. 지역협력의 촉진을 위한 유인시책 .....	123
7. 지역협력 촉진을 위한 정책제언 .....	130
8. 성공모델 창출을 위한 시범공모사업 .....	140
<b>VI. 지역협력 통합 추진체계 구축 .....</b>	<b>144</b>
1. 지역협력사업 지원기구의 필요성 .....	144
2. 지역협력기구의 역할 .....	145
3. 지역협력사업 통합추진체계 구축방안 .....	145
<b>VII. 법제도 개선방안 .....</b>	<b>149</b>
1. 균특법 개정 .....	149
2. 지역간 협력촉진법 제정 .....	152
3. 지방자치법의 제도개선 .....	154
4. 사업유형별 지역협력제도의 개선 .....	157
<b>참고문헌 .....</b>	<b>162</b>

## 〈 표 목 차 〉

〈표 2- 1〉 공공갈등의 유형 .....	7
〈표 2- 2〉 주요 국책사업의 시대별 갈등유형 .....	8
〈표 2- 3〉 협력의 개념 .....	12
〈표 3- 1〉 민선 이후 분쟁발생 현황 .....	18
〈표 3- 2〉 민선 이후 분쟁 주체별 현황 .....	18
〈표 3- 3〉 협력사업의 연도별 실태 .....	19
〈표 3- 4〉 협력사업의 기관별 실태 .....	20
〈표 3- 5〉 협력사업 분야별 실태 .....	20
〈표 3- 6〉 사례분석의 틀 .....	21
〈표 4- 1〉 지역간 협력의 3가지 운용형태 .....	66
〈표 4- 2〉 공공토론위원회 개입대상 .....	75
〈표 4- 3〉 공공토론의 진행절차 .....	75
〈표 5- 1〉 수자원갈등 유형별 갈등당사자 및 시민단체 개입 .....	85
〈표 5- 2〉 환경시설에서 나타나는 갈등의 단계별 쟁점 .....	92
〈표 5- 3〉 주요 지역개발사업의 갈등주체 .....	95
〈표 5- 4〉 갈등유형별 갈등관리방법 .....	96
〈표 5- 5〉 국내 주요 국토 및 지역개발 관련 갈등관리 사례 .....	97
〈표 5- 6〉 지역간 협력사업 분야별 예시 .....	103
〈표 5- 7〉 지역간 협력사업 방식별 구분 .....	103
〈표 5- 8〉 지역주민의 지원/보상방법 .....	108
〈표 5- 9〉 춘천시 쓰레기처리장 선정위원회의 입지선정기준 항목과 가중치 ..	110
〈표 5-10〉 갈등예방관리 절차별 매뉴얼 .....	117
〈표 5-11〉 국토 및 지역개발사업의 내용적 합리성과 절차적 합리성 제고방안 .....	121
〈표 5-12〉 입지과정별 합의도출요인 .....	121

<표 5-13> 쓰레기소각시설 국고보조금 우대적용(예시) .....	124
<표 5-14> 지역협력기금 설치방안 .....	127
<표 5-15> 시범공모사업의 대상(7분야 15대사업) .....	141
<표 6- 1> 중앙 단위 지역협력기구 설치대안 .....	146
<표 7- 1> 지방자치법의 협력관련 제도개요 .....	155
<표 7- 2> 사업유형별 개별법의 협력관련 제도개요 .....	160

## < 그림목차 >

<그림 1- 1> 연구 구성 및 흐름도 .....	3
<그림 2- 1> 지역간 연계 및 상호작용 .....	9
<그림 2- 2> 비용-편익의 공간적 불균형구조 .....	10
<그림 3- 1> 민선이후 분야별 분쟁현황( '95~' 07) .....	19
<그림 4- 1> 지역간 협력 프로그램의 유형 .....	64
<그림 4- 2> 지역간 협력사업의 지원방식 .....	67
<그림 4- 3> 사회합의 과정을 중심으로 본 PKB제도의 흐름 .....	72
<그림 4- 4> 프랑스 도로사업의 토론조사위원회 및 공론조사 시스템 .....	76
<그림 5- 1> 지역간 협력 추진전략 .....	79
<그림 5- 2> 갈등의 기본 당사자 .....	91
<그림 5- 3> 국토 및 지역개발관련 갈등 유형과 갈등관리방법 .....	96
<그림 5- 4> 지역갈등사업의 갈등관리시스템 구축방향 .....	115
<그림 5- 5> 사회합의형성시스템 추진절차 .....	116
<그림 5- 6> 지역개발사업 의사결정 패러다임 전환 .....	119
<그림 5- 7> 시범공모사업의 운영절차 .....	143
<그림 6- 1> 지역간 협력사업의 광역거버넌스체계 .....	148



# I. 서론

## 1. 연구배경 및 목적

### 1) 지역갈등사업의 협력 필요성

- 자치단체간 인적, 물적 교류의 확대와 생활권의 광역화 추세에 따라 광역사업에 대한 지역간 갈등이 심화되고 있어 지역간 협력의 필요성이 증대
  - 교통통신수단의 발달로 이동성(mobility)이 급속하게 커지면서 생활권의 외연 확산이 진행되고 1995년부터 시군간 통합이 이루어지면서 모든 분야에 걸쳐 지역간 협력의 필요성이 증대
- 특히 새 정부의 지역발전정책에 도입될 예정인 초광역권과 광역경제권에 관한 시책들이 본질적으로 지역간 협력을 전제로 하고 있고 기초생활권도 정주생활권의 개념을 원용하고 있어 자치단체간 협력이 매우 강조됨
- 반면 자치단체들은 아직도 관할구역 위주로 개별 사업을 추진하는 관행에 젖어 있어 협력을 의도적으로 기피하거나 협력을 최후의 수단으로 사용하는 등 지역간 협력을 통한 행정의 광역적 대응이 곤란
  - 행정구역 단위의 분절적 시설공급체제로 인하여 필요한 시설이 과소 공급되거나 불필요한 시설이 과잉 공급되어 투자의 효율성이 저하
  - 선호시설은 자치단체별로 신설 또는 유치경쟁(PIMFY 현상)으로 중복 또는 과잉투자의 경향
  - 혐오시설은 당해 지역의 입지 또는 유치를 꺼려하는 혐오시설(LULU: Locally Unwanted Land Use)의 경우(Popper, 1983: 2-4), 입지거부현상(NIMBY 현상)때문에 입지선택과 적정 서비스공급이 곤란
- 따라서 지역간 협력을 촉진하는 정책프로그램을 도입하여 협력에 대한 공론의 장을 마련하여 합의를 유도하고, 특히 지역갈등사업의 협력추진에 대한 재정지원을 강구함으로써 자치단체의 적극적, 자발적 협력을 유도하는 전략적 시스템을 구축할 필요가 있음

## 2) 연구목적

- 지역간 갈등 및 분쟁으로 인하여 입지 선정 및 적정 서비스 공급이 어려운 지역갈등사업의 지역간 협력을 촉진할 수 있는 실천적 대안을 강구
- 지역간 갈등의 근본적 원인이 되는 비용과 편익의 불균형구조를 해소하기 위하여 다양한 형태의 정부의 재정적 인센티브를 통해 비용-편익을 균형화 또는 내부화시키는 방안을 강구
- 본 연구에서는 지역간 협력에 대한 사례분석을 통하여 지역갈등사업의 문제점과 협력을 활성화하는 성공요인을 도출하고 이를 토대로 지역간 협력사업이 정착화할 수 있는 협력 프로그램 도입과 제도적 개선방안에 연구의 초점을 두고 대안을 제시

## 2. 연구범위 및 방법

### 1) 연구범위

- 연구대상인 지역갈등사업이란 “둘 이상의 지방자치단체가 공동으로 추진하는 지역개발사업으로서 이해관계의 상충으로 인하여 갈등을 초래하는 사업”으로 규정<sup>1)</sup>
  - 이때 지역개발사업에는 환경시설, 복지시설, 장사시설 및 협의의 지역개발사업(산업단지, 문화·관광사업 등)을 모두 포함
- 지역갈등사업에서 갈등주체는 인접 지방자치단체로서 다음의 경우는 제외
  - 국가와 자치단체, 공사와 자치단체간의 지역갈등사업
  - 정부에서 구상중인 초광역개발권(3대 해안벨트, 남북교류 접경벨트) 및 5+2 광역경제권에서 추진하는 국가주도 개발사업

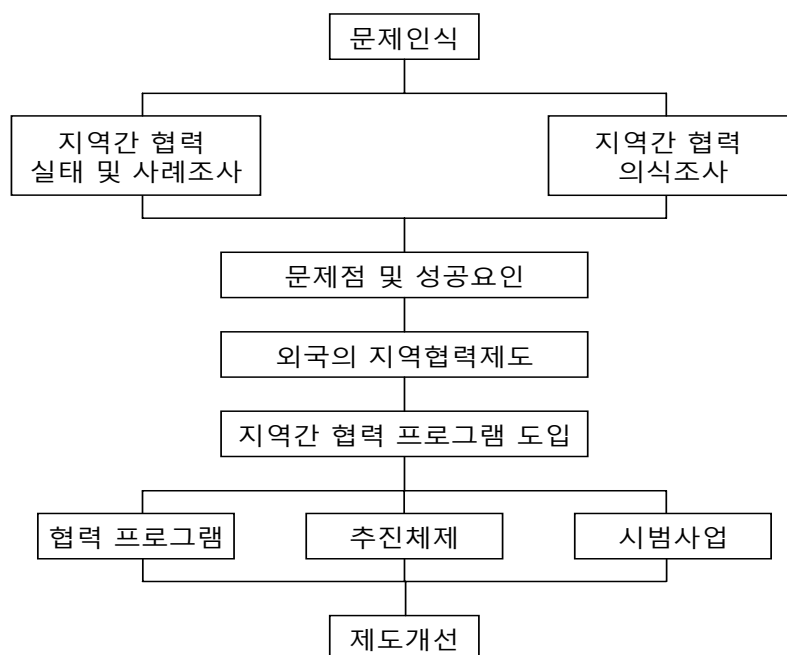
---

1) 실질적으로는 지방자치단체간 공통의 이익을 위해 공동으로 추진하는 지역협력사업과 유사한 의미로 사용한다.

## 2) 연구방법

- 지역갈등사업의 실태분석
  - 지역간 협력사업의 성공요인과 실패요인을 도출하기 위하여 협력사업의 각 유형별 사례를 분석하고 문제점을 정리
- 외국제도 검토
  - 주요 선진국의 지역협력 관련 제도와 사례를 소개하고 정책적 시사점을 제시
- 지역갈등사업의 협력프로그램의 구성
  - 지역간 협력을 체계적으로 지원하기 위한 협력 프로그램을 설계하고 사업 유형별 성공요인 도출 및 시범공모사업 추진방안을 제시
- 지역협력의 통합추진체계 구축방안
  - 각 중앙부처 및 중앙과 지방을 아우르는 통합적 추진체계 구축방안 제시
- 제도개선방안
  - 지방자치법, 군특법 및 개별법의 지역간 협력 관련 법제도의 제개정 방안 제시

〈그림 1-1〉 연구 구성 및 흐름도



## Ⅱ. 지역갈등 및 협력에 관한 이론논의

### 1. 지역갈등의 개념과 발생원인

#### 1) 지역갈등의 개념

- 일반적으로 갈등이란 일반적으로 양립 불가능한 것으로 보이는 이해관계나 목표가 상충되고 있는 상태로 정의
  - 갈등은 그 원인과 유형이 다양하고 개개인이 갈등을 느끼는 상황과 정도가 다르기 때문에 갈등을 한 마디로 정의할 경우, 갈등이 지니는 다양한 의미를 충분히 살리지 못할 가능성이 큼
  - 갈등과 분쟁이 다소 혼용되고 있는 바, 갈등은 포괄적으로 의견불일치의 상태를 의미한 반면, 분쟁은 활동상의 마찰과 갈등상태로 심리적인 대립감은 배제하고 있어, 갈등이라는 개념이 보다 포괄적으로 활용
- 사회갈등 중 환경재의 이용과 배분에 관한 갈등을 환경갈등이라고 하며, 환경갈등이란 환경을 매개로 또는 환경문제를 둘러싸고 벌어지는 갈등을 일컫음
  - 일반적으로 환경갈등은 현재 및 미래에 걸쳐 일정지역에서 인간의 환경권을 침해하거나 자연환경을 파괴하는 사태를 둘러싸고 당사자간 또는 관련 집단간 다툼이 합의에 이르지 못한 상태라고 정의
  - 하지만 이러한 정의에서도 여전히 환경권이 무엇인지, 그리고 자연환경을 대상으로 하는 갈등은 모두 환경갈등이라 할 수 있는 것인지에 대한 구분은 명확하지 않음
- 갈등과 분쟁에 대한 기능은 일반적으로 순기능과 역기능을 동시에 가지고 있으며 결코 제거되어질 수 없음
  - 갈등이 긍정적인 효과를 가진다고 해도 어디까지나 적절한 수준을 유지할 필요가 있으며, 적정수준을 유지하는 것은 결코 쉬운 일이 아님
  - 일반적으로 갈등이 적정수준을 상회하여 발생하거나 갈등이 지나치게 오

랜 기간 동안 계속되면 생산성을 저하시키고 가치 있는 정보의 수집, 통합, 평가를 어렵게 함

- 갈등과 분쟁에 대한 적절한 관리와 조정을 통하여 분쟁 당사자간 행동을 상호 협력의 방향으로 유도해 나갈 수 있음
- 또한, 갈등의 조정이 원만하고 생산적으로 이끌어진다면 그 결과는 사회발전에 순기능적으로 기여할 수 있음

## 2) 지역갈등의 발생원인

### (1) 공공갈등의 배경과 성격

#### □ 갈등의 배경

- 일반적으로 갈등은 당사자간에 정보와 믿음의 차이, 이해, 욕구 및 가치의 차이, 경제, 시간, 공간, 지위 등을 포함한 자원의 희소, 그리고 상호 경쟁의식 등의 원인으로 부터 발생
  - 갈등은 경제적인 이해관계의 충돌에서 발생 원인을 찾는 것이 대표적이지만 경제적인 원인 외에 가치관의 다양성에서 갈등이 야기되기도 하며, 환경위험(environmental risk)에 대한 인식이 등 자연 및 환경에 대한 위험 인식을 통해서 갈등이 초래되기도 함
  - 과학기술적으로 명확하더라도 인식된 위험도에 대한 심리적인 차이 때문에 갈등이 확산되기도 하며, 의사결정과정의 절차적 합리성의 부족으로 인하여 갈등이 발생하기도 함
  - 정부가 갈등 당사자가 되는 경우로서 정부와 지역주민 사이 발생하는 갈등의 경우에는 정부의 정책, 법, 사업 등에 대한 사회집단의 반대로 인하여 갈등이 발생
  - 시민환경단체 및 종교단체와 개발주의 가치를 중시하는 정부 및 개발지 주민들이 충돌할 때도 정부와 지역주민 사이 갈등 발생

- 자원 또는 지위의 희소성이 잠재된 갈등은 명백한 갈등으로 진행되며, 정보에 대한 접근의 제한이 갈등의 원천이 될 수 있고, 심리적 또는 개인적 성향뿐만 아니라 사회구조가 원인으로 작용할 수도 있음
- 특히 자연 및 환경에 대한 갈등 발생은 여타 사회갈등과 뚜렷한 차별성을 갖게 됨
  - 갈등의 주요 원인인 환경악화의 피해는 인간과 자연에 오랫동안 누적적으로 영향을 미치기 때문에, 다양한 직·간접적 피해자들이 갈등에 참여하는 경우가 많음
  - 환경은 공공재적인 성격을 지니기 때문에 공유지의 비극과 같은 현상을 초래
  - 환경문제는 파급효과가 광범위하고 과학적으로 밝히기 어려운 문제들을 포함하여 논의에 있어서 불확실한 가정이 개재되는 경우가 많음
  - 나아가 환경가치에 대한 평가가 저마다의 가치관에 따라 크게 달라지기 때문에 가치갈등을 야기시키는 경우가 많으며 상호 합의를 이루기 쉽지 않음

## □ 갈등의 성격과 내용

- 현재 국책사업이나 지역개발 등 공공사업을 둘러싸고 갈등·대립하고 있는 갈등사례는 원인별, 주체별, 내용별로 매우 다양함
- 갈등의 원인은 내용적 측면과 절차적 측면으로 분류할 수 있으며, 이를 다시 비용-편익과 관련된 경제적 요소, 부정적 영향 및 기피시설의 위험성 등 기술적인 요소, 반대자의 배제 등과 같은 정치적인 요소 등으로 구분하기도 함
- 국토 및 지역개발과 같은 공공사업의 갈등내용은 이해갈등과 가치관갈등으로 분류할 수 있는데, 이해갈등은 주로 환경오염 피해에 따른 보상 등과 관련이 깊으며, 1990년대까지 주종을 이룸
- 1990년 이후에는 혐오시설에 대한 반대, 환경오염의 외부효과 등으로 인해 지역개발에 대한 인근 지역사회의 반대, 전국 땅값 상승에 따른 보상과 관련된 이해관계 갈등이 확대되고 있음

- 최근에는 생태계보전, 자연향유권, 생명가치, 사찰권 보전 등 개발과 보전을 둘러싼 가치관 갈등으로 복잡화되는 양상을 보이고 있으며, 특히 사업의 타당성분석과 환경영향평가에 대해서도 입장과 가치관에 따라, 상반된 평가로 대립하는 사례<sup>2)</sup>도 빈번히 발생하고 있음

〈표 2-1〉 공공갈등의 유형

구분	유형		내용
공공갈등의 특성 및 원인	이해관계 갈등		한정된 자원이나 권력에 대해 서로 경쟁하거나 이해관계의 분배 방법 및 절차 등에 대한 갈등
	가치 갈등		가치관이나 신념체계, 종교와 문화 등에 대한 시각차 이해당사자간 사실관계 인식차이(오염영향, 위해성 등)
주체	공간적 범위	지역내 갈등	재산권하락, 환경위해성 등의 이해관계를 중심으로 농·비시설 입지 등으로 인해 발생
		지역간 갈등	입지결정, 명칭(역, 항만), 상하류지역간, 환경의 외부 효과 발생지역간(공단, 온천, 골프장 등)
	계층적 범위	정부간	중앙정부-중앙정부간 중앙정부-지방정부간 지방정부-지방정부간
		일반국민	중앙정부-일반국민-NGO간 중앙정부-지방정부-지역주민간 국민-국민, 지역주민-지역주민간
		특정계층	중앙정부-특정이해관계자 특정이해관계자-특정이해관계자
내용	지역개발 분야	하천관련	댐 건설·관리, 용수의 이용, 수질보전, 상하류지역간 갈등, 상수원보호지역, 자연형 하천복원 등
		광역시설 관련	도로의 개설, 광역상수도, 쓰레기 처리시설, 하수·분뇨 처리시설, 사회복지시설, 추모공원, 기타 위해시설 등
		지역개발 관련	지역개발사업, 대규모 민간개발사업 등
	지방 행·재정 분야	지방행정	행정구역, 명칭, 인사, 조직 기능배분, 권한 등
		지방재정	재정, 과세, 관리 등

2) 새만금간척사업을 둘러싼 농지와 갯벌의 가치 갈등, 서울외곽순환고속도로를 둘러싼 국립공원의 가치, 경부고속철도 천성산구간 사업을 둘러싼 도롱뇽의 생명가치 등이 대표적인 사례이다.

〈표 2-2〉 주요 국책사업의 시대별 갈등유형

구분	주요 사업	갈등 유형	주요 쟁점과 이슈
1970년대	울산, 여천 산업공단	이해관계 갈등	공단주변 공해와 농작물, 건강피해
1980년대	온산 산업공단	이해관계 갈등	공단주변 공해 물 공기오염
1990년대	안면도 핵폐기물처분장 위천공단 인천국제공항 영월 동강댐 건설 새만금간척사업	이해관계 갈등 가치관 갈등 (생태주의)	핵의 안전성 이해대립 상하류 이해관계 타당성결여, 자연생태계 타당성결여, 자연생태계 농지와 갯벌의 가치
2000년대	부안원전수거물관리센터 새만금간척사업 한탄강댐 경인운하 서울외곽순환고속도로 경부고속철도 사업	이해관계 갈등 가치관 갈등 (생태주의, 생명가치, 자연향유권 등)	에너지 정책 합의 절차의 투명성 타당성 결여, 환경훼손 타당성 결여, 환경훼손 국립공원 가치, 사찰권 도롱뇽 생명가치

## (2) 지역갈등의 발생원인

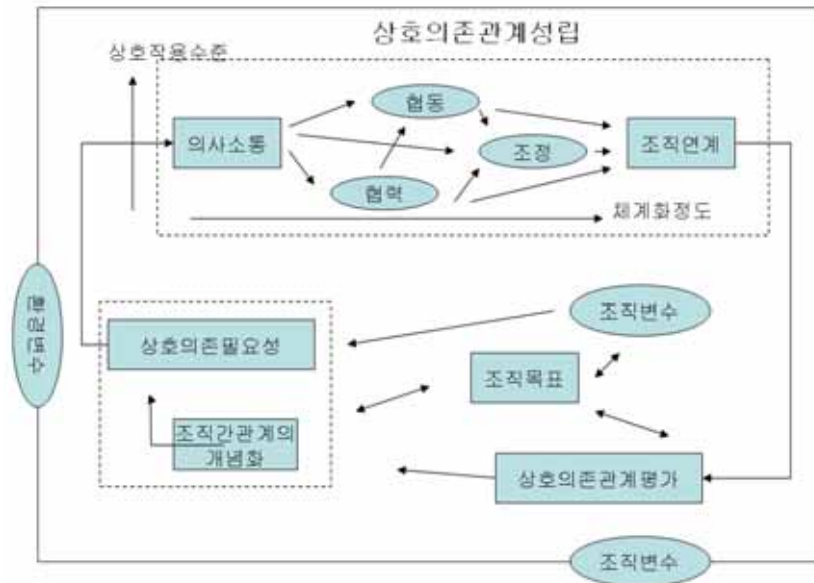
### □ 정부간-지역간 상호의존구조

- 광역시설을 둘러싸고 나타나는 경쟁, 갈등, 협력은 지역간, 조직간 관계가 본질적으로 상호의존적 구조(interdependency)를 갖고 있기 때문에 나타나는 필연적인 현상임
  - 행정구역 단위의 분절된 공공서비스 공급체계에도 불구하고 실제로는 생활권이 광역화되어 인접지역간 상호의존성이 발생
  - 각종 법령의 의한 인·허가, 승인 등을 통하여 정부와 자치단체간에 관련 업무가 상호 밀접하게 연결
- 즉 어느 지역도 당해 지역 혼자서 자족적, 자충적으로 존립하는 경우는 없으며 인접하는 지역과 상호관계와 상호의존성을 맺으며 유지
- 특히 한정된 자원을 대상으로 공동결정을 해야 할 상황이 빈번해 짐에 따라 자치단체간 관계가 경쟁관계 또는 협력관계로 표출



- 지역간 상호작용은 협력, 협동, 조정을 통해 형성되며 지역간 연계는 협력, 협동, 조정 이외에 협력-협동, 협력-조정, 협동-조정, 협력-협동-조정 등의 다양한 형태로 나타남

<그림 2-1> 지역간 연계 및 상호작용

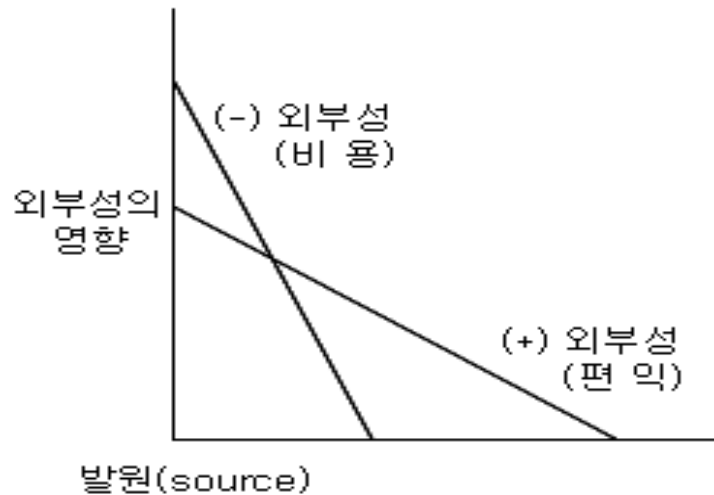


## □ 비용-편익의 불균형구조

- 일반적으로 광역시설의 과급효과는 행정구역과 불일치할 뿐 아니라 비용과 편익이 불균형을 이루는 공간적 외부성(spatial externalities)이 발생하기 때문에(김선기, 1991) 시설의 유치 또는 기피에 관한 지역간 경쟁과 갈등(NIMBY 또는 PIMFY)이 야기됨(Baumol and Oates, 1975: 7-32; Burrows, 1980: Chp. 2-3)
  - 생산자(소비자)의 사적비용(편익)이 사회적비용(편익)과 불일치
  - 한계사회적비용과 한계사회적편익이 공간적으로 불균형
- 광역시설의 외부성은 시설(source)로부터 거리가 멀어질수록 효과가 희석되는 거리조락(距離凋落, distance-decay)의 패턴을 보임(Smith, 1977: 91-93)
  - 즉 공간적 외부성은 비용과 편익의 크기가 모두 시설입지에서 가장 커졌다가 입지에서 점점 멀어질수록 급속하게 줄어드는 모습을 보이기 때문에 가급적 입지에서 멀리 떨어지려는 행태를 보임

- 뿐만 아니라 일반적으로 부정적 외부효과(비용)는 긍정적 외부효과(편익)에 비해 훨씬 국지적(localized)이어서 시설입지에서는 비효용이 매우 큰 반면, 긍정적 효과는 보다 넓은 지역까지 광범위하게 나타나기 때문에 주변에 시설이 입지하는 것을 기피
  - 대체로 혐오시설의 입지거부현상(NIMBY)은 바로 이러한 비용과 편익의 서로 다른 거리조각패턴에 따른 순손실 때문에 발생
  - 특히 위험시설(예: 원전, 방폐장, 군사시설 등)의 경우 부정적 외부효과(비용)의 거리조각이 더욱 커서 비용과 편익간 공간적 불균형이 더욱 심하게 나타남
- 따라서 협력사업의 추진에서는 무엇보다도 이러한 비용-편익구조의 불균형을 완화할 수 있는 재정적 인센티브의 부여가 매우 중요

<그림 2-2> 비용-편익의 공간적 불균형구조



#### □ 집단간 가치인식의 차이

- 공공사업에서 빚어지는 갈등은 통상 재산적 이해갈등이 가장 큰 원인이 되지만 최근에는 이에 더하여 환경적, 사회적 가치인식의 차이가 갈등의 범위를 확대
  - 가장 대표적인 예로는 환경에 대한 가치인식의 변화로 환경가치의 차이에 따라 개발권과 환경보전권간의 입장차이가 발생

- 가치인식의 차이는 비용과 편익의 차이에서 비롯되는 이해당사간의 재산적 갈등을 넘어서 직접적 이해당사자가 아니라도 광범위하게 나타나는 외부효과에 관심을 가지는 시민단체나 사회단체에까지 갈등을 확대·심화시킴

## □ 불합리한 정책결정과정

- 주요사업의 정책결정과정의 타당성이나 효율성에 근거하지 않고 정치적 상황논리에 의존할 경우 갈등이 발생
- 특히 그 과정에서 이해관계자, 시민단체의 참여를 통한 여론수렴이나 사회적 합의형성이 부족한 채 일방적으로 결정을 하는 경우 문제를 자초하는 경우가 발생
- 최근 들어 시민사회의 정책참여 욕구가 점차 커지고 있음에도 불구하고 정부 또는 자치단체가 필요한 경제적, 기술적 정보를 제대로 공개하지 않을 경우 불확실성과 불신으로 인한 불필요한 갈등이 증폭

## 2. 지역협력의 개념과 의의

### 1) 지역협력의 개념

- 협력이란 각각의 단위들이 개별적 목적달성을 위해 상호작용에 기초한 교환 및 협상을 통해 자원, 권한 및 역할 등을 교환함으로써 상호이익을 증진시키는 것을 의미
  - 일방의 편파적이고 독점적인 이익관계가 아닌 협력당사자간 대등한 상호관계성을 유지하면서 공동이익과 목적을 달성하고자 하는 기본전제에서 출발
  - 지방자치단체간의 협력은 인접한 혹은 멀리 떨어져 있는 지방자치단체들이 시설설치, 경제 및 개발, 교류 및 행사, 행정서비스제공 등의 분야에서 각 개별적 목표의 공동적 성취를 위해 긴밀한 상호 보완관계를 유지하는 가운데 공생적인 사업관계를 도모함으로써 상호이익을 증진

- 개별 지방자치단체는 시·공간적으로 제한되어 있는 지역의 범주를 벗어나서 다른 지방자치단체와 상호의존(보완)적 관계의 구축을 통해 소기의 목표 달성에 공동으로 대처함으로써 상호이익을 증진
  - 지방자치단체간의 협력은 참여 지방자치단체가 동일한 목표를 설정해 놓고 각각의 한정된 자원과 역량을 동원하여 목표지향적인 상호보완작용을 통한 공동생산적 과정을 거쳐 최종 생산물 혹은 성과를 창출함으로써 공동 이익을 향유하는 공동생산적 접근의 속성을 지님
- 지방자치단체간의 협력은 다양한 수준의 지방자치단체가 상호의존작용에 기초한 교환 및 협상을 통해 자원, 권한 및 역할 등을 교환하여 상호간의 공동이익을 실현시켜 나가는 자율적이고 목적지향적인 활동임
- 지방자치단체간의 협력은 새로운 지방행정 환경변화에 능동적으로 대응하기 위한 필수조건
- 협력을 통하여 지방자치단체들은 각자의 비교우위를 최대한 활용하고 상호 보완함으로써 지방발전을 자율적으로 성취하는 내발적 발전을 구가할 수 있을 뿐만 아니라 공간적 외부성을 갖는 광역적 사업을 통해 무분별한 공공시설의 개별설치를 방지함으로써 중복투자에 따른 자원의 낭비를 방지

〈표 2-3〉 협력의 개념

학 자	내 용
Childers & Ruekert	둘 이상의 행위자들 간 공동행동을 통해서 조직내부와 조직 상호간의 목표를 동시에 달성하는데 필요한 공정한 자원교환.
Keohane	모든 행위자들 간의 상호 정책조정 과정을 통하여 참가자 모두에게 혜택이 돌아가도록 하려는 목적 지향적 행위.
Oye	상충적인 이익과 보완적인 이익이 혼합되는 상황 속에서 발생하는 것으로 상호이익을 실현하기 위한 목적 지향적 행위.
Schermerhorn	자율적인 조직들 간의 개별적 목표의 공동 성취를 위한 긴밀한 관계로서 상호의존 관계를 통하여 각 구성 부분들이 그들의 업무와 활동을 달성하기 위해 자원, 권한 및 역할을 교환하여 상호이익을 증진시키는 행위.
Levine & White	서로 다른 자율적인 조직이 공동 생산, 제공, 자원이나 활동을 담당하기 위해 결합하는 것

## 2) 지역협력의 동기와 효과

### (1) 지역협력의 동기

- 협력의 이유는 지역내 합리성을 추구하느냐 또는 상황적 관점에서 외부의 변화에 동종화를 추구하느냐로 구분
  - 지역내 합리성 추구에 대한 내용으로는 비용절감, 능률성, 이익, 상호 의존, 정보 기술, 문제 해결 등이 해당하고 안정성, 정통성, 증가된 국제화, 경제적 기술적 변화, 증가되는 경쟁 압력 등은 외부의 변화나 요소를 조직내부에 모방하는 동기부여가 됨
  - 협동의 정당화에 대한 논거는 비교 문화적 접근에서 만들어진 것이 아니기 때문에 지역별로 지역간 협동이 활발해지는지에 대한 설명은 하지 못함
- Selsky(1991)은 협력의 이유와 정당화를 비용절감, 정보 교환과 공유, 협동 기회, 훈련과 교육기회에 있다고 주장
  - Oliver(1990)은 능률성, 안정성, 정통성, 호혜성, 비대칭성, Logsdon(1991)은 이익과 상호의존, Augustine(1998)은 정보기술, 변화하는 학습자 욕구, 경제 개발 압력, 새로운 경쟁자, 다양성, 국제화에 협동의 이유가 있다고 주장
- Gray(1985)는 격동적 환경에의 비적응적인 대응, 적대적 문제해결의 한계, 영역 수준의 상호의존성에서 협동의 이유를 제시
  - Gray(1989)는 급속한 경제적·기술적 변화, 저하하는 생산성과 증가되는 경쟁 압력, 지구적 상호의존, 기업, 정부, 그리고 노동간의 경제선 모호, 사회 프로그램을 위한 중앙정부의 수입 감소, 문제 해결을 위한 사법과정 때문에 협동을 한다고 주장

### (2) 지역협력의 효과

#### □ 공공행정의 효율성 (efficiency) 제고

- 공공시설의 개별설치 등으로 인한 중복투자와 예산낭비를 미연에 방지함으로써 한정된 국가자원을 효율적으로 배분, 활용

- 특히 서비스의 공동생산 및 결합생산을 통하여 분산투자로 인한 행정의 거래비용(transaction costs)을 절감
  - 거래비용이란 경제주체가 최종적으로 공급하고 소비하는 재화와 서비스에 접근하는데 필요한 비용으로서 정부부문에 구조적으로 발생하는 서비스 공급 행정비용, 주민의 행정순응비용, 집단 의사결정비용, 정보비용 등 각종 거래비용을 절감하여 재정효율성을 증대(Fisher, 2007; 이창균, 하능식, 2008)
- 획일적인 자치단체 단위의 개별 서비스 공급으로 인한 시설의 유희화를 방지하고 지역간 공동이용을 통한 활용도를 극대화

#### □ 지역간 보완의 시너지(synergy) 창출

- 지역간 경쟁시대에는 자치단체 상호간에 비교우위를 살리고 부족한 단점을 보완함으로써 결합이득을 교환하는 상생전략이 필요
- 둘 이상의 서비스를 결합 생산함으로써 더 많은 산출량을 얻을 수 있는 범위의 경제(economies of scope)를 기대
  - 둘 이상의 재화와 서비스를 결합생산하는 생산함수에서 주어진 투입물을 사용하여 한 기관이 결합생산하는 경우에 두 기관이 별도로 생산하는 경우보다 더 많은 산출량을 기대
  - 결합생산에서는 하나의 투입물로 두개의 산출물(x, y)을 한 기관이 생산할 때 총 비용(TC)의 절감 즉,  $TC(Q_x, Q_y) < TC(Q_x, 0) + Q_y(0, Q_y)$ 의 효과가 발생(Besanko, et. al., 2006)
- 단독생산이 어려운 지역갈등사업의 광역화를 통해 자치단체간 공동참여에 따른 시너지 창출

#### □ 제도적 역량(competence) 증대

- 자치단체가 개별적으로 공급하기 어려운 공공서비스를 공동 생산함으로써 사업규모와 사업추진역량을 증대

- 재원의 한계로 능률적 서비스를 제공할 수 없는 자치단체, 특히 시군구는 행정구역을 넘어서 주민의 생활권과 경제권에 따라 발생하는 광역적 사무에 대하여 협력을 통한 지역협력을 추구하는 것이 효과적임
- 공공서비스 공급을 위한 임계수요(critical thresholds)를 확보함으로써 규모의 경제(economies of scale)를 추구
  - 자치단체간 협력을 통하여 재화나 서비스의 생산규모를 확대할 경우 고정비용의 분산감소를 통하여 생산비용을 절감하는 규모의 경제가 나타나는데, 특히 하수처리, 상수도와 같이 자본집약적 서비스의 경우에 효과가 두드러짐
  - 즉 생산과정에서 산출량이 증가함에 따라 평균비용(AC)의 하락 즉,  $AC(Q1) < AC(Q2)$ , 여기에서  $Q1 < Q2$  의 효과가 발생
- 생활권 내 지방자치단체의 공동노력을 통해 역량을 배가함으로써 도시와 농촌, 대도시와 주변지역 간의 재정적 격차를 완화하고 행정서비스 수준을 균등화하여 공동의 이익을 추구
  - 자치단체 간의 협력에 의한 지역협력은 날로 치열해지는 자치단체 간의 경쟁에 능동적으로 대처하는 수단
  - 각 자치단체의 비교우위를 최대한 활용하고 보완함으로써 지역의 자율적, 내재적 발전을 가능케 함

### 3. 지역협력 관련 주요이론

#### 1) 교환모형

- 자치단체들은 다른 자치단체와 상호작용을 통해 공동이익이나 소득을 얻을 수 있다고 판단할 때 협력적 관계형성의 동기를 갖음
  - 협력적 관계는 자원부족 문제 해결, 조직영역의 유지, 조직의 일처리 방식 존속에 도움이 되는 경우에 형성
  - 협력적 관계는 힘과 권력의 우위에 의해 강제로 이루어지는 교환관계가 아니라 자치단체 간에 서로 이익을 주고받음으로써 상호보완적 관계를 형성하는 교환관계임

- 협력적 관계의 빈도는 상호이익의 정도에 따라 결정되는 함수관계임
  - 자치단체 간에 상호이익의 정도가 높을수록 상호작용의 빈도는 높아지고, 상호이익의 정도가 낮은 경우에는 상호작용의 동기도 약해짐

## 2) 협상모형

- 자치단체간의 협력은 공동의 문제를 해결하기 위해 협상이라는 수단을 통해 주고받는 교환관계이고 수용 가능한 대안을 창출하기 위해 상호간의 입장을 조정하는 과정
  - 협상은 상호경쟁적인 동시에 상호보완적 성격이 공존하는 곳에서 이루어짐
  - 행정서비스의 공동제공, 편의시설의 공동설치 등 상호보완적 성격이 강한 상황의 협상은 상호이익을 증진시킬 수 있지만, 배타적 이익 또는 비선호 시설의 설치와 같은 상호경쟁적인 상황에서 협상은 도중에 결렬되거나 결과에 불복할 가능성이 높음

## 3) 협력과정 모형

- 자치단체간의 협력은 급격한 환경변화에서 발생
  - 문제의 심각성, 직원들의 유대감, 외부지원 등과 같은 환경변화와 성취욕구가 협력의 동기를 유발
  - 자치단체가 협력의 필요성을 느끼고 협력의사를 실행하기 위해서는 전문성과 제도가 뒷받침되어야 함
  - 즉, 재정적·정치적 이익, 문제해결, 불확실성 감소 등의 협력요인들이 구비 필요

## 4) 공동생산 모형

- 자치단체간의 협력은 상호작용을 통하여 공동의 성과를 창출하는 과정
  - 공동생산적 참여과정에서 자치단체간의 상호작용은 수평적 관계에 기초하여 분권화돼 있기 때문에 자원배분 등에 관한 의사결정 과정에서 상호조정과 협상과정을 거침



- 참여자간의 상호작용은 참여자의 개인적 속성 및 집단적 특성에 영향을 받음
  - 개인적 속성은 개인의 심리적, 내부적 특성과 그러한 특성을 둘러싼 상황 요인들에 의해 결정
  - 집단적 특성은 상호의존성을 바탕으로 한 상호작용에 의해 결정

### Ⅲ. 지역갈등사업의 실태와 사례분석

#### 1. 지역갈등사업의 추진실태

##### 1) 분쟁발생 실태

###### □ 연도별

- 민선 이후 현재까지 총 발생 216건으로 지자체간 분쟁이 163건, 중앙-지방간 분쟁이 53건
- 연평균 16.6건이 발생했으며, 200년 이후 분쟁이 감소하고 있는 추세이지만 이미 발생한 분쟁은 장기고질화 경향을 띠고 있어 사회적 비용이 증가

〈표 3-1〉 민선 이후 분쟁발생 현황('95 ~ '07)

구분	합계	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
분쟁발생 건수	216	10	27	16	15	22	18	9	21	11	7	19	14	10

###### □ 분쟁 주체별

- 특히 자치단체간 분쟁은 광역-광역간 분쟁이 80건, 기초-기초간 분쟁이 74건으로 대부분을 차지
- 사무의 연계가 많은 동종 자치단체간 분쟁이 주류를 이루고 있음

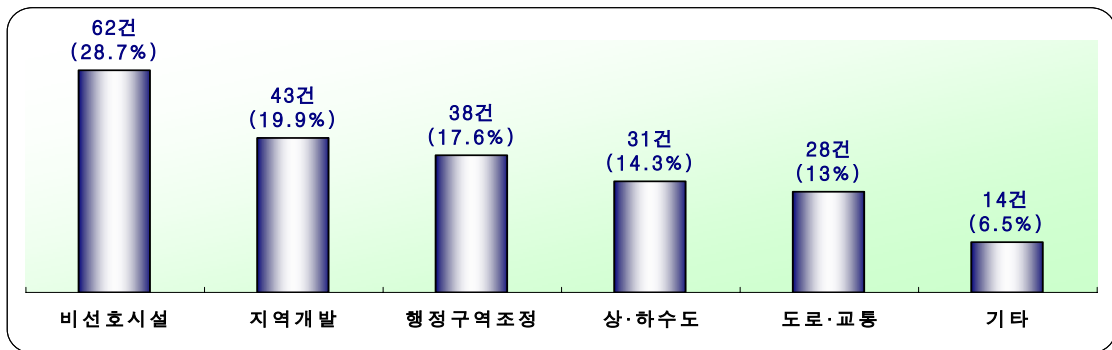
〈표 3-2〉 민선 이후 분쟁 주체별 현황

구분	합계	광역-광역간	기초-기초간	광역-기초간	중앙-지방 등
분쟁발생 건수	216	80	74	9	53

## □ 사업내용별

- 혐오시설 설치·운영, 도로·교통시설 설치 등에 대한 자치단체간 협력이 이루어지고 있으나, 비선호시설에 대한 분쟁이 계속 증가 추세에 있음
  - 분쟁발생 유형은 화장장·납골시설, 폐기물처리시설, 행정 구역 확보 및 지역 개발을 위한 지방자치단체간 분쟁 등이 다수를 차지
- 민선 이후 '07년 까지 분쟁 중 비선호시설 관련 분쟁이 62건(28.7%)으로 가장 많고 지역개발이 43건(19.9%), 행정구역조정이 38건(17.6%)을 차지

〈그림 3-1〉 민선이후 분야별 분쟁현황('95 ~ '07)



## 2) 협력사업 추진실태

### □ 연도별

- 민선 이후 '95년부터 '07년까지의 협력사업(협약체결사업)은 총 281건이며 90년대 말 이후부터 약간의 증가추세를 보임

〈표 3-3〉 협력사업의 연도별 실태('95 ~ '07)

구분	합계	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
협력사업 건수	281	11	4	12	22	29	23	57	8	28	20	16	24	27

□ 협력기관별

- 민선 이후 '07년 까지 협력사업(협약에 의한 협력사업) 추진실태를 협력기관 별로 보면 광역-광역간 협력이 178건, 기초-기초간 협력이 82건으로 동종 지자체간 협력이 92.5%를 차지
- '07년의 경우에도 전체 27건 중 21건이 광역-광역간 협력
  - 특히 지역별로는 대구-경북간 협력이 특히 두드러져 '07년 전체 27건 중 대구-경북간 협력사업이 14건을 차지

〈표 3-4〉 협력사업의 기관별 실태('95 ~ '07)

구분	합 계	광역-광역간	광역-기초간	기초-기초간	지방-중앙 등
협력사업 건수	281 (100.0)	178 (63.3)	20 (7.1)	82 (29.2)	1 (0.4)

□ 사업내용별

- 전체 협력사업 281건 중 행정기능 및 지역개발이 71.9%로 대부분을 차지하는 반면, 분쟁·갈등의 주요 대상이 되는 환경 관련 사업은 협력이 부진
  - '07년 27건 중에서도 지역개발이 15건, 행정기능 등이 12건이며 여타 분야는 실적 전무
- 문화예술회관, 복지회관, 박물관, 체육관 등 선호시설의 설치·운영은 각 자치단체 중심으로 개별적으로 추진하고 있고, 자치단체간 협력 프로그램이 없어 공동활용이 극히 저조한 실정

〈표 3-5〉 협력사업 분야별 실태('95 ~ '07)

구분	합 계	상수도관리	하수처리	폐기물처리	지역개발	행정기능 등
협력사업 건수	281 (100.0)	28 (10.0)	22 (7.8)	29 (10.3)	90 (32.0)	112 (39.9)

## 2. 지역갈등사업의 사례분석

### 1) 분석의 틀

- 분석 대상으로 지역갈등사업을 물관리사업, 환경시설, 지역개발사업, 선호시설 등 네 가지 유형으로 구분하고, 이들 각각에 대하여 갈등집단을 기초-기초, 광역-기초 및 광역-광역으로 달리하여 사례 분석
- 갈등사례는 기존 사례분석 연구에서 자주 언급된 바 있는 대표적인 사례를 중심으로 갈등이 해소된 경우와 해소되지 않은 경우 모두 포함
- 분석 내용으로 기초내용 분석(갈등 집단 식별, 갈등 주요 내용, 갈등 주요 원인)과 진행과정 분석(갈등 진행 경과, 갈등 해결 기제)으로 구분 분석
  - 갈등 주요 원인은 이해관계 상충, 가치관 갈등, 사실관계 갈등 및 구조적 갈등으로 구분
  - 갈등 해결 기제는 행정절차(협의체, 조합, 주민투표), 조정(상급기관, 제3자), 협상, 사법처리로 구분

〈표 3-6〉 사례분석의 틀

분석대상		물관리			환경시설			지역개발			선호시설		
		기초 VS 기초	광역 VS 기초	광역 VS 광역	기초 VS 기초	광역 VS 기초	광역 VS 광역	기초 VS 기초	광역 VS 기초	광역 VS 광역	기초 VS 기초	광역 VS 기초	광역 VS 광역
분석 내용	기초내용 분석	갈등 집단 식별											
		갈등 주요 내용											
		갈등 주요 원인											
	진행과정 분석	갈등 진행 경과											
		갈등 해결처리 과정											

## 2) 물관리 지역갈등사업 사례분석

### □ 갈등사례 1: 제천시·영월군 상수원보호구역 지정 갈등(기초 vs 기초)

#### ○ 사업개요

- 평창강 상류에 위치한 제천시가 취수장 설치를 추진하였으나 하류에 위치한 영월군의 수량 부족 등의 이유로 반대
- 제천시의 취수장 공사 완공 후 영월군에 상수원보호구역으로 지정 요청하였지만 거부

#### ○ 기초내용분석

갈등집단	제천시	영월군
갈등내용	평창강 상류 취수장 설치 추진	수량 부족 이유로 설치 반대
	상수원보호구역 지정 요청	요청 계속 거부
갈등원인	이해관계의 분배 문제(상수원보호구역 지정 시 영월군 땅값하락과 규제), 사실관계(수량 부족 분석) 해석 차이	

#### ○ 진행과정분석

구분	제천시	영월군	제3자	해결기제
1991.12	장곡취수장 착공			
1992. 1		제천시 하천 점용허가 신청 불허		
1993. 5	취수보→취수정 방식 변경 공사 추진			
1993. 9	공사 중단(1차)	반대		
1994. 2			영월군 투쟁위, 제천시장 직무유기혐의로 검찰 고발	사법처리 (검찰고발)
1994. 3	공동조사(안) 수용		건설교통부 수량부족문제 공동조사(안)	조정
1994. 5	대한토목학회 용역결과 때까지 공사 중단 합의		취수장 관리업무 이관 (건설교통부→환경부)	

구분	제천시	영월군	제3자	해결기제
1994. 9			대한토목학회 ‘취수장 설치해도 수량부족 문제없음’ 결론	
1994. 9			영월군 투쟁위, 장곡취수장 설치 반대 국회 청원	국회·행정절차
1994.11			제천시장 등 관계자 4명 검찰 재고발	사법처리 (검찰고발)
1996. 9	영월군에 상수원보호구역 지정 요청 (1차)			
1996.10		주민반대로 지정불가 통보		
1997. 1	취수장 완공	상수원보호구역 지정 거부		
2000. 7	영월군에 상수원보호구역 지정 요청	지정불가 통보		
2003. 2	영월군에 상수원보호구역 지정 요청	지정불가 통보		
2003. 4		제천시에 용석상수원보호구역 해제 요청		
2003.12	용석상수원보호구역 해제			
2007. 6	영월군에 상수원보호구역 지정 유보			

○ 시사점

- 생계에 직접적인 영향을 미치는 사업(제도)의 경우 갈등해소를 위한 중재, 사법적 처리 등의 협력기제로 갈등해소 한계
- 과학적인 기술분석으로 수량 부족 등의 사실 관계가 확인되었다 할지라도 규제 지역주민들의 경제적 측면을 고려하지 않는 경우 협상이 이루어지기 어려움
- 상급기관의 취수장 관리 업무 이관으로 중재 연속성 미비 및 효과 미비

## □ 갈등사례 2: 안양천 유역 13개 지자체 수질개선 협력(기초 vs 기초)

### ○ 사업개요

- 안양천 수질을 개선하고 주민들이 이용할 수 있는 수변공간을 조성하기 위해 서울시 구로구가 수질개선 협력사업 제안
- 경기도 관할 7개 지자체(의왕시, 군포시, 안양시, 과천시, 광명시, 시흥시, 부천시)와 서울시 관할 6개 지자체(관악구, 동작구, 구로구, 금천구, 영등포구, 양천구)가 10년 동안 협력하여 추진

### ○ 기초내용분석

<b>갈등집단</b>	구로구 외 12개 지자체
<b>갈등내용</b>	안양천 수질오염과 주민편의시설 부족 문제를 인근 지자체가 연계하여 문제 해결
<b>갈등원인</b>	이해관계의 분배 방법 및 절차의 문제(안양천이 개별 지자체의 노력으로 개선될 수 있는 사항이 아니며, 행정구역을 달리하기 때문에 협력 방식과 행정절차에 따라서 수행해야 하는 어려움)

### ○ 진행과정분석

구분	구로구 외 12개 지자체	제3자	해결기제
1997. 7	안양천수질개선대책협의회 규약(안) 확정		행정절차
1994. 4	창립총회, 안양천 수질개선 방안 공개 토론회		
1999. 6	공동추진사업 선정, 폐수배출업소 합동 점검 등 5개 사업		
2000. 2	안양천 서식조류 실태 조사		
2000. 4	안양천변 왕벚나무 4,181주 식재		
2000. 4-11	안양천 오염도 검사, 매월 1회 48개 지점		
2000. 5	폐수배출업소 합동단속		
2000.12	안양천 환경지도 제작		
2001. 9	목감천 정화를 위해 시흥시, 부천시 협의회 참여		행정절차
2007. 4	안양천 수질개선대책협의회 창립 8주년 행사		

### ○ 시사점

- 이해관계 대립이 분명하지 않고, 수질개선과 주민편의시설을 제공하는 경우 행정절차(협의회)에 의한 자율적 협력가능
- 갈등문제 해소뿐만 아니라 지속적으로 원활한 관리 운영



### □ 갈등사례 3: 문경시·상주시 수돗물 공급시설 공동활용(기초 vs 기초)

#### ○ 사업개요

- 지방재정이 열악한 인접 지자체간 수도사업의 경영 효율성 확보와 공급 지역의 안정된 수자원 확보 등 협력
- 상수도 수돗물 공급시설 예정( '10년3월 ~ ' 11년12월)
- 송수 펌프실 확장(100HP 2대), 송수관로 설치(L=3.4km, D=300mm)

#### ○ 기초내용분석

갈등집단	문경시	상주시
갈등내용	공급시설 확장, 급수구역 확대	수돗물 부족
갈등원인	이해관계 분배 방법의 개선 - 이전의 행정구역별 공공시설 중복투자 - 문경시의 잉여 수돗물의 급수지역을 상주시로 확대하여 협력	

#### ○ 진행과정분석

구분	문경시	상주시	제3자	해결기제
2006.10		수돗물 공급 요청		
2006.10	정수 공급요청에 대한 회신			
2007. 1			경상북도 환경부 방문 (사업설명 및 사업비 지원요청)	중재
2007. 6	수도정비 기본계획 변경 수립 용역 발주			
2008. 7	수도정비 기본계획 변경 건 초안 송부(환경부)			
2008. 9			환경부 수도정비 기본계획 변경건 승인	중재
2008.12	양 지자체간 협약 체결			
2009. 4	양 지자체간 사업비 확보 (시비, 균특예산)			
2010. 3	공사 착공			

#### ○ 시사점

- 광역자치단체(경상북도)와 상급기관의 행정·재정지원 및 중재
- 문경시의 잉여 수돗물과 상주시의 부족 수돗물의 적정 배정
- 상수원 보호구역(함창읍) 해제로 지역개발효과 및 주민불편해소

□ 갈등사례 4: 김해시 공단조성과 부산시 상수원보호 갈등(광역 vs 기초)

○ 사업개요

- 김해시가 낙동강 지류 소감천 상류에 공단조성을 추진하자 부산시·양산시·환경단체 등이 상수원 오염 이유로 반대
- 낙동강 본류 물금취수장 하류, 양산취수장 상류 지점에 부지면적 4만4천평 규모의 공단조성을 통하여 28개 제조업 입주 계획

○ 기초내용분석

갈등집단	부산시·양산시·환경단체	김해시
갈등내용	상수원 오염 등을 이유로 반대	낙동강 지류 소감천 상류 공단조성 추진
		환경부 중재로 소감천 유역을 수변구역으로 규제원칙으로 공단조성 협의하였으나 소감천 주변 김해시 주민 반대
갈등원인	이해관계의 분배 문제(소감천 주변 수변구역 설정으로 땅값하락과 규제), 사실관계(사전 환경성 검토) 해석 차이	

○ 진행과정분석

구분	부산시	김해시	제3자	해결기제
2004. 6			낙동강유역환경청, 사전환경성검토 부동의 통보(1차)	중재
2006. 1			낙동강유역환경청, 사전환경성검토 부동의 통보(2차), 건설교통부 공단 추진 가능 답변	중재
2006. 2			낙동강유역환경청, 사전환경성검토 부동의 통보(3차)	중재
2006. 3			물금매리지역 상수원 수질 개선 대책협의회 구성	행정절차
2006. 4		사전환경성 검토 부동의 의견 무시하고 공장설립 승인	협의회, 수질개선대책 마련 때까지 공장설립 승인 유보	행정절차
2006. 6		공장 설립 허가	김해매리공단 저지대책위원회 공장설립 승인	사법처리

구분	부산시	김해시	제3자	해결기제
			취소 소송 및 효력정지 가처분 신청	
2006.11			창원지법, 설립승인 효력 정지 가처분신청 기각, 취소소송 각하(부산과 양산 환경단체 원고 부 적절)	사법처리
2007. 6			부산고법, 김해시 매리공 단 설립승인 취소 판결(김 해시 공장건축가능지역 지정에 관한 조례 위반)	사법처리
2007. 7	대법원 상고	대법원 상고	환경부 물금취수장 상류 수변구역 지정 주민설명회	중재
2007.12	부산시와 환경단 체 매리공단 설립 조건부 동의	취수장 상류 상수원 보 호를 위한 수변구역 지 정 동의	낙동강 하류 상수원 수질 개선협의회 운영협약 체결	행정절차
2008. 5		부산시에 협약추진 중단 통보(상동면 주민 반대 이유)		

○ 시사점

- 주관 부처의 중재와 행정절차(협의회)로 갈등해소에 근접하였지만 수변지역 주민들의 경제적 이해관계에 관한 고려가 부족하여 원점으로 문제는 회귀
- 갈등해소 방안 제시할 때 다양한 주체들에 대한 이해관계를 과학적인 분석에 근거할 필요성 제기

□ 갈등사례 5 - 부산시연제·동래·금정구 온천천 수질개선(광역 vs 기초)

○ 사업개요

- 부산시와 연제, 동래, 금정구, 시민단체가 협력하여 온천천 수질을 개선하고 시민 휴식공간으로 정비

○ 기초내용분석

<b>갈등집단</b>	부산시·연제·동래·금정구
<b>갈등내용</b>	온천천 수질오염과 시민 휴식공간 부족 문제를 인근 지자체가 협력하여 문제 해결
<b>갈등원인</b>	이해관계의 분배 방법 및 절차의 문제(온천천이 개별 지자체의 노력으로 개선될 수 있는 사항이 아니며, 행정구역을 달리하기 때문에 협력 방식과 행정절차에 따라서 수행해야 하는 어려움)

○ 진행과정분석

구분	부산시·연제·동래·금정구	제3자	해결기제
1995. 8	녹색도시 부산21 추진협의회 구성 -사직터널 합류지점 240m 구간 시멘트 구조물 철거		
1998.11	온천천 시민공원 조성 공공근로사업		
2000. 4		8개시민환경단체 ‘온천천 살리기 네트워크’ 결성	
2000.10		25개 시민환경단체, 세병교 밑에서 온천천 축제	
2001. 2		경상대학생과 주민 ‘온천천을 사랑하는 모임’ 발족	

구분	부산시·연제·동래·금정구	제3자	해결기제
2001. 6	부산광역시·3개구 ‘온천천 살리기 행정협의회’ 구성		
2001. 9	세병교 아래 시멘트 주차장 650m 철거		
2002. 2		17개 환경단체 ‘하천 살리기 시민연대’ 발족	
2002-2003	수안초교 ~ 안락교 3.2km 주차장 철거, 산책로 조성		
2003. 5		민관협력기구 ‘부산 하천살리기 시민운동본부’ 발족	
2004. 3	연제구, 오리15마리 시험 방사		
2004. 8	동래구, 지하철역 지하수 1,700톤/일 온천천 유입		
2005.11	낙동강 물 3만톤/일 유입		

○ 시사점

- 이해관계 대립이 분명하지 않고, 수질개선과 주민편의시설을 제공하는 경우 행정절차(협의회)에 의한 자율적 협력가능
- 갈등문제 해소뿐만 아니라 지속적으로 원활한 관리 운영

□ 갈등사례 6: 구시 공단조성과 부산·울산·경남 갈등(광역 - 광역)

○ 사업개요

- 대구시가 낙동강 상류 달성군에 공단을 조성하여 염색공장 이전을 실시하고, 이로 인한 낙동강 하류 상수원수를 취수하는 인접 지역의 반대
- 금호강유역 3공단과 서대구공단 등의 5천여 공장 이전을 목적으로 대구시 달성군 일대 300만평 규모, 1조 2,419억원 예산으로 사업 계획(1995년 ~ 2000년)

○ 기초내용분석

갈등집단	대구시	부산시·울산시·경상남도
갈등내용	낙동강 상류 공단조성 염색공장 이전	상수원 오염 이유로 공단조성 반대
갈등원인	이해관계 상충(대구시는 공약사항으로 염색공장 이전 수행, 타 지자체는 상수원 오염의 가능성 증대), 사실관계(상수원 오염 가능성) 해석 차이	

○ 진행과정분석

구분	대구시	부산시·울산시·경상남도	제3자	해결기제
1989.	위천국가산업단지를 제2염색공단으로 지정			
1991. 4	염색공단 폐수 무단방류 사건으로 이전 무산			
1995. 7	민선시장 취임 후 위천국가공단 300만평으로 확대		부산시 낙동강수질감시원회, 위천공단 조성반대의견	
1995.10			부산지역 환경단체 위천공단 지정 반대 청원서제출	국회·행정절차
1996.1	1997년 착공 2001년 완공계획 발표			
1996. 3	위천공단 지정 최종			

구분	대구시	부산시·울산시·경상남도	제3자	해결기제
	계획서 건교부 제출			
1996. 6		반대	환경부장관 규모 축소 조건부 공단 승인 -부산지역 반대로 6일 만에 철회	중재
1996. 8	반대		정부와 신한국당 선 수 질개선 후 공단지정 방침 결정	중재
1996.12			정부, 규모 축소 후 공단지정 계획 발표	중재
1997. 1		시민단체와 지방 변호사회, 낙동강 물 소송 제기	건교부, 대구시에 위천 공단 조성계획 재설계 지시, 정부, 4대강상수원수질개선특별법 제정 후 공단지정 발표	중재
1997. 2	규모축소 등 조성계획 변경 후 위천공단 지정 재요청			
1997. 4	대구시의회 위천공단 추진특위, 건교부 등 방문, 조기 지정 촉구			
1998. 8			국무조정실, 낙동강수질 개선과 위천공단대책위원회 구성	중재
1998.10			공보처, 낙동강수계 주민1천명 대상 여론조사 결과 공개	중재
1998.11			김원길 국회의장의 정책의장, 1999년 2월까지 공단지정 계획 발표	중재
1999. 4			미국 알곤연구소와 포항공대, 위천공단이 낙동강 수질에 미치는 영향이 0.02PPM에 불과하다고 발표	중재
1999.12			건교부, 낙동강물관리종합대책으로 지리산댐 건설계획 발표	중재
2000. 2			환경부, 낙동강물관리특별법(안) 발표	국회·행정절차

구분	대구시	부산시·울산시·경상남도	제3자	해결기제
2000.10	대구시 달성군, 위천 국가산업단지 예정지역에 공장 신축 허가		신한국당 부산지역 의원들, 공장신축 금지 낙동강특별법안 발의	국회·행정절차
2001.12			국회, 낙동강 수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 제정	국회·행정절차
2002. 7			법 시행, 대구·부산시 등 참여 낙동강수계관리위원회 활동 시작	
2002.10	위천국가공단 지정 포기			
2003. 9			낙동강 수계 오염총량관리제 시행	
2004. 5	위천국가공단을 포기하고 160만평 지방공단으로 축소			

○ 시사점

- 광역자치단체 간의 갈등을 초래하는 사례는 기존의 갈등기구나 제도로써 문제해소 하는데 한계점 존재
- 이번 사례의 경우도 특별법으로 처리하여 지자체의 일부 사업을 간여할 있도록 하여 문제 해소에 접근
- 환경오염을 관리할 수 있도록 갈등 당사자들의 책임과 권한 부여를 마련할 필요성 제기



### 3) 환경시설 지역갈등사업 사례분석

#### □ 갈등사례 1: 용인시·성남시 하수처리장 갈등(기초 vs 기초)

##### ○ 사업개요

- 토지공사는 용인시 수지 택지지구 하수처리장을 성남시 분당구 구미동에 설치, 성남시 구미동 주민들 설치 반대
- 하수처리장 완공 후에도 성남시 주민들의 반대로 운영을 포기, 경기도 중재로 하수처리장 인수 후 고등학교 설립 추진

##### ○ 기초내용분석

갈등집단	용인시	성남시
갈등내용	토지공사, 용인시 수지 택지지구 하수처리장을 성남시 분당구 구미동에 설치	용인시 하수처리장 설치 반대
	토지공사, 하수처리장 완공 후에도 계속되는 주민반대로 운영 포기	
갈등원인	이해관계 분배 방법에 대해 서로 다른 입장 - 용인시는 환경시설을 원거리 지역 위치 - 성남시는 타 지자체의 환경시설물 설립에 대한 몰이해, 환경시설물로 인한 불편 민원	

##### ○ 진행과정분석

구분	용인시	성남시	제3자	해결기제
1993.12	토지공사, 용인시 수지 하수처리장을 성남시 구미동에 착공			
1995.10 - 1996. 4		구미동 주민 하수처리장 건설반대집회(22회)		
1995.11	하수처리장 시운전 중단(건설비 150억원)			
1996.12	성남시·용인시·토지공사	탄천 수계 하수 통합처		행정절차

구분	용인시	성남시	제3자	해결기제
	리 협약 체결 -용인시 수지지구 하수는 성남시 복정동 하수처리장에서 처리			
2006. 4			경기도 중재, 하수처리장 인계인수에 관한 협약 체결	조정
2006.10		하수처리장 철거에 따른 감정평가 의뢰		
2007. 2			하수처리장 소유지분 보상액 산정(용인시: 56억, 토지공사: 40억)	
2007. 9		용인시와 토지공사에 보상금 지급 완료 후 부지인수(구미고등학교 신설 후 잔여부지는 공원조성, 하수처리장 철거비 51억원)		
2008. 6	수지하수처리장 준공하면 위탁처리 협약 해지 예정			

○ 시사점

- 이해관계의 분배가 제대로 이루어지지 않은 상태에서 사업이 수행되는 경우 신속한 갈등해결이 없으면 예산 낭비 초래
- 상급기관의 즉각적인 개입을 통한 조정 활동이 이루어질 필요성 제기

## □ 갈등사례 2: 서대문구고양시 난지 음식물 폐기물처리 시설 갈등(기초 vs 기초)

### ○ 사업개요

- 서울특별시 서대문구는 경기도 고양시 인접지역에 ‘난지 음식물류폐기물 자원화시설 증설사업’ 수행(‘07년7월 ~ ’08년12월)
- 환경부가 소관하는 폐기물관리법에 근거하여 매일 300톤의 음식물을 폐기할 수 있는 용량의 시설물을 대지 5,088㎡, 건평 1,624㎡ 정도 규모로 증설

### ○ 기초내용분석

갈등집단	서대문구	고양시
갈등내용	서대문구 환경시설이 경기도 고양시에 위치	고양시 주민들의 음식폐기물 처리는 못하면서 환경민원 지속 발생
갈등원인	이해관계 분배 방법에 대해 서로 다른 입장 - 서대문구는 환경시설을 외곽지역 위치 - 고양시는 음식폐기물 처리시설 사용하지 못하고, 악취, 이미지 저해 등의 불편 민원	

### ○ 진행과정분석

구분	서대문구	고양시	제3자	해결기제
2007. 7	음식물류퇴비화 시설 증설시행			협상(고양시 음식물류폐기물 연계 처리)
2008. 1		음식물폐기 처리개시(30톤/일)		
2008.12	타 자치구와 폐기물 교환처리 가능 시 우리구 시설에 음식폐기물의 추가 반입처리 예정			

### ○ 시사점

- 지자체간 처리 가능한 폐기물을 교환 처리하여 지역 주민의 민원해소, 폐기물 운반거리 단축을 통한 예산절감, 안정적인 폐기물 처리 가능
- 광역화처리방식을 도입하여 안정적인 폐기물 처리 시스템 마련이 갖춰져야 하며, 혐오시설로 인한 주민들의 민원 해소를 위하여 주민편익시설 설치에 대한 검토와 모색이 요청

□ 갈등사례 3: 무안군·함평군 환경관리종합센터 설치(기초 vs 기초)

○ 사업개요

- 무안군의 환경관리종합센터 시설입지가 함평군 연접지역(엄다면)으로 확정 ('06년7월 ~ '09년 1월)
- 환경부가 소관하는 폐기물관리법에 근거하여 매일 45톤의 소각물을 소각할 수 있는 용량의 시설물을 대지 51,257㎡, 건평 3,386㎡ 정도 규모로 건설

○ 기초내용분석

갈등집단	무안군	함평군
갈등내용	환경관리종합센터 시설입지가 함평군 연접지역	함평군 매립시설 용량부족으로 신규 소각시설 설치 요망
갈등원인	이해관계 분배 방법에 대해 서로 다른 입장 - 무안군은 환경시설을 외곽지역 위치 - 함평군은 신규 소각시설 요망	

○ 진행과정분석

구분	무안군	함평군	제3자	해결기제
2003.12	양군 실무협의(부군수)			
2004. 1		협의 요청		
2004. 2	협의의견 회신			
2004. 5			전라남도 중재로 양군 광역화 실무협의	중재
2004. 6	소각시설 광역화를 위한 주변주민 의견수렴 및 설명			
2005-2006	광역화 협의중단			
2007. 1	광역화 협의재개(전라남도, 무안군, 함평군 협의)			중재
2007. 6		소각시설 광역화		

구분	무안군	함평군	제3자	해결기제
		협약 동의		
2007. 6			도비지원 확정 (무안 2, 함평 5)	
2007. 6	환경부 방문 (‘08년 국비확보 및 사업계획 변경)			
2007. 7			환경부 사업계획 변경(30톤/일→ 45톤/일)	
2007. 9	광역화 협약체결			

○ 시사점

- 양 지자체간 주변 주민에 대한 적극적인 대처로 민원 최소화
- 광역자치단체(전라남도)의 행정·재정지원 및 중재
- 시설 사업비 외에 주변주민 지원사업 등으로 지방재원 과대소요 및 재정난 가중

□ 갈등사례 4: 경산시청도군 생활폐기물 위생매립장(기초 vs 기초)

○ 사업개요

- 무안군의 환경관리종합센터 시설입지가 함평군 연접지역(엄다면)으로 확정('06년7월 ~ '09년 1월)
- 환경부가 소관하는 폐기물관리법에 근거하여 매일 45톤의 소각물을 소각할 수 있는 용량의 시설물을 대지 51,257㎡, 건평 3,386㎡ 정도 규모로 건설

○ 기초내용분석

갈등집단	무안군	함평군
갈등내용	환경관리종합센터 시설입지가 함평군 연접지역	함평군 매립시설 용량부족으로 신규 소각시설 설치 요망
갈등원인	이해관계 분배 방법에 대해 서로 다른 입장 - 무안군은 환경시설을 외곽지역 위치 - 함평군은 신규 소각시설 요망	

○ 진행과정분석

구분	무안군	함평군	제3자	해결기제
2003.12	양군 실무협의(부군수)			
2004. 1		협의 요청		
2004. 2	협의의견 회신			
2004. 5			전라남도 중재로 양군 광역화 실무협의	중재
2004. 6	소각시설 광역화를 위한 주변주민 의견수렴 및 설명			
2005-2006	광역화 협의중단			
2007. 1	광역화 협의재개(전라남도, 무안군, 함평군 협의)			중재
2007. 6		소각시설 광역화 협약 동의		
2007. 6			도비지원 확정 (무안 2, 함평 5)	
2007. 6	환경부 방문			

구분	무안군	함평군	제3자	해결기제
	('08년 국비확보 및 사업계획 변경)			
2007. 7			환경부 사업계획 변경(30톤/일→45톤/일)	
2007. 9	광역화 협약체결			

○ 시사점

- 양 지자체간 주변 주민에 대한 적극적인 대처로 민원 최소화
- 광역자치단체(전라남도)의 행정·재정지원 및 중재
- 시설 사업비 외에 주변주민 지원사업 등으로 지방재원 과대소요 및 재정난 가중

## □ 갈등사례 5: 청주시·청원군 소각장 협력(기초vs기초)

### ○ 사업개요

- 청주시 소각장을 청원군 오송산업단지에 설치할 예정이었으나 주민 반대로 청원군과 경계지역인 청주시 휴암동에 입지( '06년 9월 ~ ' 09년 3월)
- 청주시는 흥덕구 휴암동에 71,870㎡ 면적에 200톤/일 규모의 소각물을 처리할 수 있는 소각장을 설립

### ○ 기초내용분석

<b>갈등집단</b>	청주시	청원군
<b>갈등내용</b>	소각장을 청원군 오송산업단지에 설치 예정	주민들 반대
<b>갈등원인</b>	이해관계 분배 방법에 대해 서로 다른 입장 - 청주시는 환경시설을 외곽지역 위치 - 청원군은 환경시설의 설립에 따른 환경오염 등의 민원제기	

### ○ 진행과정분석

구분	청주시	청원군	제3자	해결기제
1995. 9	청주시·청원군 소각장 공동 설치 운영합의			
1999. 6	입지선정위원회 구성 및 위원 위촉			행정절차
2000. 4		오창과학산업단지 내 소각장 설치 부동의 통보		
2001. 1-7	청원군 오창산업단지 주변 주민대표들과 협의 진행			
2001. 8		오창산업단지 내 소각장 설치 부동의 통보		
2001. 9	흥덕구 신대동 환경사업소 인근 부지로 입지 변경			
2001.12	흥덕구 강서2동 주민 소각장 반대 집회			
2002. 2-4	신대동 주민 대표자들과 입지 협의			



구분	청주시	청원군	제3자	해결기제
2002.8 - 2003.8	청원군 오창산업단지 주변 주민과 재협의			
2003. 9	오창산업단지 내 소각장 입지선정 계획 백지화			
2003. 9-10	대안 후보지 검토			
2003.11	소각장 입지선정위원회 개최(청주시 흥덕구 휴 암동 지역 후보지 선정)			
2003.12 - 2004. 5	청주시 휴암동, 강서1동 주민설명회, 협의 진행			
2004. 7			주민지원협의체 구 성, 위원 위촉	행정절차
2004.12			소각장 환경영향평가 서 초안 협의 완료	

○ 시사점

- 양 지자체간 소각장 공동 설치에 대한 합의가 있었다 할지라도 입지 지역 선정에 따른 협의 도출이 어려움
- 결과적으로 청주시와 청원군의 경계지역인 청주시 휴암동에 입지하게 되어 갈등 해소
- 환경시설 입지의 경우 입지 지역의 주민지원을 위한 방안이 현실적일수록 협력 가능성 확대

## □ 갈등사례 6: 이천시 외 4개 시·군 광역소각장 협력(기초 vs 기초)

### ○ 사업개요

- 이천시 단독 소각장 설치를 위한 두 차례 시도는 주민반대로 실패하였으나 여주군, 광주시, 하남시, 양평군 등 시·군 공동으로 광역소각장 설치
- 경기도가 이천시에 지역개발 예산을 우선지원하는 등 인센티브와 공모, 협상 방식을 병행하여 주민 합의 도출
- 동부권 광역자원회수시설은 이천시 호법면에 114,644㎡ 면적에 300톤/일 규모로서 928억 사업비(국비50%, 도비25%, 시군비 25%)

### ○ 기초내용분석

갈등집단	이천시	여주군 외 3개 시·도
갈등내용	이천시 호법면에 광역자원회수시설 설치, 호법면 주민들의 반대	광역소각장 추진 지원
갈등원인	이해관계 분배 방법에 대해 서로 다른 입장, - 이천시 호법면 주민들은 환경시설 입지에 따른 경제적, 심리적 손해에 따른 반대 표명 - 이천시 외 4개 시·도는 광역소각장 필요 사실관계 이해 차이(이천시 호법면 주민들의 경우 소각장 시설에 대한 부정적 선입견 견지)	

### ○ 진행과정분석

구분	이천시	여주군 외	제3자	해결기제
2000. 7			경기도, 소각장 광역화 추진지침 시달	
2001. 3	5개 시·군 실무협의회 광역소각장 추진 합의			행정절차
2001. 7	제1회 광역소각장 추진협의회, 하남부시장을 위원장으로 선출			
2001. 9	제2회 광역소각장 추진협의회, 시설규모와 사업비 분담방안 협의			
2002. 8	실무협의회, 광역소각장 부지 공모방안 협의			

구분	이천시	여주군 외	제3자	해결기제
2003. 6	제3회 광역소각장 추진협의회, 추진 기본방향 합의			
2003. 7	광역 소각장 후보지 공모(제1차)			
2003. 9	후보지 공모(제2차), 마장면 덕평2리 신청후 철회			
2003.11	후보지 공모(제3차), 4개 지역(호법면 안평2리·3리, 마장면 장암2리·목리) 신청			
2003.12			호법면, 마장면 이장 단협의회, 입지반대 결의	
2004. 1	부지 확정(호법면 안평3리)			
2004. 2-5	호법면 주민 반대 집회(15회)			
2004. 2-7	이천시장과 국·과장 주민대표 간담회(18회), 반대주민 남해군, 수원시 영통 소각장 견학			행정절차
2004. 6	호법면 주민 요구사항 수용 (상수도 설치, 도로 확대 포장 등 사업비 1,125억원지원)			
2004.12	주민 박용성 외 64명 광역소각장 입지결정 취소청구 소송			사법처리
2005.11	착공			
2006. 2			수법지법, 광역소각장 입지결정 취소청구 기각	
2007. 4			서울고법, 주민들의 항소 기각	
2008. 8	소각장 시험가동			
2008.10	준공예정			

○ 시사점

- 상급기관의 광역소각장 추진지침에 따른 시군 협의가 있다 할지라도 주민들의 환경시설에 따른 경제적 지원이 부족하거나 사실관계에 대한 이해에서 차이가 있을 시 갈등 도출
- 이를 해소하기 위하여 유사 소각장 견학하고, 잦은 간담회는 물론 실제적인 주민요구사항 수용을 통하여 문제 해결

## □ 갈등사례 7: 서울시·강남구 소각장 광역화(광역 vs 기초)

### ○ 사업개요

- 서울시가 강남구 일원동에 소각장을 설치할 때 강남구 쓰레기만 처리하고 운영적자는 서울시가 책임지기로 약속
- 당초 예상과 달리 소각장 가동률이 30% 수준으로 하락하여 예산낭비 요인 발생
- 서울시가 조례를 개정하여 쓰레기 처리 수수료 인상과 다른 지역 쓰레기 반입 조건을 합의에서 협의로 개정
- 소각장 인근 아파트 주민들의 반대와 강남구의 행정소송

### ○ 기초내용분석

갈등집단	서울시	강남구
갈등내용	강남구에 설치된 소각장의 이용·운영과 관련하여 서울시의 최초 약속 불이행으로 갈등 심화	
갈등원인	이해관계의 분배의 문제(소각장 가동률의 저조에 따른 쓰레기 반입 조건과 수수료 변동), 가치관 갈등(기관간의 약속 불이행)	

### ○ 진행과정분석

구분	서울시	강남구	제3자	해결기제
2001.12	서울시, 강남구, 일원동 주민, 자원회수시설 가동 3자 협약 체결			행정절차
2003.12		서울시의 협약위반에 대한 권한쟁의심판 청구		사법처리
2004. 5	조례 개정(운영적자 해소 위해 반입 수수료 인상)			행정절차
2004. 9			헌법재판소 강남구 청구 기각	

구분	서울시	강남구	제3자	해결기제
2004.12		쓰레기 반입 수수료 인상 취소 청구 소송		사법처리
2005.12	타지역 쓰레기 반입은 '3자 합의'에서 '3자 협의'로 개정	항소	서울행정법원 강남구 청구 기각	
2007. 3	소각장 주변 주민투표 결과 55% 반대			행정절차
2007. 5	주민지원 사업비 확대	소각장 광역화 합의	서초구, 동작구, 강동구, 송파구, 광진구, 성동구 반입 시작	

○ 시사점

- 서울시의 소각장 가동률의 저조에 따른 쓰레기 반입 조건과 수수료 변동 등과 같은 사항들을 행정 절차적으로 처리하여 기존에 강남구와 약속한 사항들을 불이행 할시 사법적 처리의 한계가 있음
- 다만 행정절차 중의 하나인 주민투표에 의한 접근 방법이 갈등 해결기제로 제대로 작동하여 쉽게 문제 해결이 가능하게 되었음

#### 4) 지역개발 지역갈등사업 사례분석

##### □ 갈등사례 1: 용인시-성남시 도로신설 갈등(기초 vs 기초)

###### ○ 사업개요

- 건설교통부, 용인시 죽전지구 택지개발계획에 성남시와 연결하는 6차선 도로신설에 대하여 성남시 분당구 구미동 주민들이 기존의 난개발에 따른 교통난 심화 등의 이유로 공사 반대
- 건설교통부가 우회도로 또는 지하차도 등 타협안을 제시했으나 주민 거부로 무산됨, 결과적으로 경찰 병력 보호 아래 잔여도로 7m 공사 완료

###### ○ 기초내용분석

갈등집단	용인시	성남시
갈등내용	건교부, 용인시 죽전지구 택지개발계획에 성남시와 연결하는 6차선 도로 신설	분당구 구미동 주민들의 반대로 공사중단
갈등원인	이해관계 분배 방법에 대해 서로 다른 입장 - 용인시 죽전지구 주민들은 분당선 오리역까지 차로 10분 거리를 공사중단으로 30~40분 소요 - 성남시 구미동 주민들은 분쟁도로(280m) 연결로 인하여 용인 서북부지역에서 모두 이 도로를 이용하여 마을 생활의 불편과 교통난 문제 제기	

###### ○ 진행과정분석

구분	용인시	성남시	제3자	해결기제
1998.10			건교부, 용인 죽전지구 택지 개발예정지구 지정	
2004. 4			건교부, 수도권 남부지역 교통개선대책 발표(용인·분당 연결도로 신설 결정)	
2004. 6		토지공사, 분당주민 반대로	경기도, 성남시, 용인시, 토지공사 관계기관 조정회의(4회)	행정절차(중재)

구분	용인시	성남시	제3자	해결기제
		7m 남기고 도로공사 중단		
2004. 7		도로에 콘크리트 차단벽 설치	성남시의회, 연결도로 건설 반대 결의안 채택	
2004. 8			경기도, 건교부에 중재 건의, 관계기관 협의체 회의	
2004. 9	죽전주민 공사완료 촉구 집회	연결도로	건교부, 중재안(우회도로 또는 지하차도) 제시 경기도, 성남시에 도로공사 저지용 중장비 철수 요청	중재
2004.10			국회 건교위 현장방문(토지공사 국정감사)	
2004.11		연결도로 공사 반대 집회	토지공사 경찰병력 보호 아래 잔여도로 7m 연결공사 완료	행정절차 (강제집행)
2004.12			수원지법, 성남시 공사금지 가처분신청 기각	사법 처리

○ 시사점

- 도로분쟁의 원인은 택지개발 시 도로계획이 제대로 되지 않아 난개발이 되었기 때문인데, 이의 경우 갈등의 정도는 심각한 수준임
- 용인시와 성남시 주민들 각각의 시위가 발생하였고, 이에 대하여 행정절차, 중재 및 사법처리 방식이 적합한 해결 방안이 되지 못함
- 경찰병력을 동원하여 7m도로 연결을 하게 되어 갈등은 여전히 존재

□ 갈등사례 2: 경주시군산시 방사성폐기물처리장 유치 갈등(기초 vs 기초)

○ 사업개요

- 대표적 비선호시설인 방폐장을 선호시설로 전환
- 중저준위와 고준위 폐기물 분리, 특별지원금 3천억 지원, 양성자가속기사업 지원, 한국수력원자력(주) 본사 이전, 범정부적 지역개발사업 지원, 주민투표로 주민선택권 인정 등을 담은 방폐장 특별법 제정
- 경주시와 군산시의 경쟁이 과열되면서 부정투표운동 시비와 지역 대결로 변질

○ 기초내용분석

갈등집단	경주시	군산시
갈등내용	방사성폐기물처분장에 대한 유치 갈등	
갈등원인	이해관계 분배 방법에 대해 서로 다른 입장 - 경주시와 군산시는 각각 방사성폐기물처분장을 자기 지역으로 유치하여 다양한 효과를 기대	

○ 진행과정분석

구분	경주시	군산시	제3자	해결기제
2004. 4			에너지원탁회의, 에너지정책민관합동포럼 등 사회적 공론화 시도	
2004. 7			시민환경단체의 전제조건 제시로 공론화 중단, 추진일정 중단, 부안 백지화, 사회적 합의기구 구성, 포화년도 및 저장방식 검증, 충분한 논의기간 보장, 신규원전 건설 중단	
2004.12			제253차 원자력위원회에서 중저준위 방사성폐기물과 사용후 핵연료 임시저장시설 분리·추진 의결	
2005. 3			산자부, 민간전문가 17인으로 구성된 부지선정위원회 발족, 중저준위방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법 공포	



구분	경주시	군산시	제3자	해결기제
2005. 6			중저준위방사성폐기물처분시설 후보부지 선정절차 공고	
2005. 8	경주, 군산, 포항, 영덕 유치 신청 접수			
2005. 9			산자부장관 및 4개 자치단체장 공동 기자회견	
2005.10			부재자 신고접수 마감	
2005.11	4개 자치단체, 동시 주민투표 (방폐장 설치 후보지로 경주 선정)			행정절차

○ 시사점

- 비선호시설 중의 하나인 방사성폐기물처리장을 유치하기 위하여 갈등이 가능하게 된 것은 선호시설이나 (지역개발)지원 등을 동시에 수행하였기 때문임
- 재정상황이 열악한 지자체의 경우 이러한 제안들에 대하여 관심을 갖게 되고, 과열 경쟁으로까지 발전하게 됨
- 행정절차(주민투표)에 의한 해결기제가 적합하였지만 그 과정에서 다양한 시비와 지역 대결로 변질됨, 따라서 지원사항에 대한 적정성의 유지를 통해 과열 경쟁을 사전 방지 필요

### □ 갈등사례 3: 이천시청주시 하이닉스 제2공장 유치 갈등(기초 vs 기초)

#### ○ 사업개요

- 경기도 이천시의 하이닉스 반도체(주)가 제2공장 증설을 추진하였으나 제2공장에서 설치하려는 구리 폐수 배출시설이 팔당 상수원 특별대책지역에서 금지 시설로 규정되어 있음
- 참여정부가 지역균형발전 정책의 일환으로 충청북도 청주시에 증설하는 방안을 추진하는 과정에서 갈등이 심화

#### ○ 기초내용분석

갈등집단	이천시	청주시
갈등내용	하이닉스 제2공장 유치 경쟁을 통한 갈등	
갈등원인	이해관계 분배 방법에 대해 서로 다른 입장 - 이천시와 청주시는 하이닉스 제2고장을 자기 지역으로 유치하여 다양한 효과를 기대	

#### ○ 진행과정분석

구분	이천시	청주시	제3자	해결기제
2006. 6	균형발전위원회에 하이닉스 이천공장 증설 요청			행정절차
2006. 9	환경부장관에게 수질 환경보전법 개정 요청, 건교부장관에게 수도권정비계획법 개정 요청			행정절차
2006.11	이천시민, 하이닉스 공장증설 요청 집회			
2006.12			하이닉스, 13조5천억원 증설 투자계획서 정부에 제출, 정부합동(재경부,	

구분	이천시	청주시	제3자	해결기제
			산자부, 건교부, 환경부) 현지 실사	
2007. 1	하이닉스 공장 증설 허용 촉구 시민대회	하이닉스 공장 청주 유치 시민대회	하이닉스, 수정계획서 정 부에 제출, 정부 하이닉 스 1공장(청주) 우선 결 정, 2·3공장 차후 검토	
2007. 3			경기도 지역 국회의원, 수도권 규제완화 법안 공 동 발의(수질환경보전법, 수도권정비계획법, 산업 집적 및 활성화법 등 개 정안)	

○ 시사점

- 규제 법안에 따른 공장 증설의 어려움과 이에 따른 산업집적 효과가 미미하게 된 이천시와 공장 증설 지역으로 새롭게 제기된 청주시 간의 갈등 도출
- 행정절차와 시민촉구대회 등의 해결기제가 관련 법규 보다 우선하지 않기 때문에 그 효과는 저조함

## □ 갈등사례 4: 전북·김제시 공항건설입지 갈등(광역 vs 기초)

### ○ 사업개요

- 전북은 서해안시대를 맞이하여 국내도시 뿐만 아니라 국제도시를 연결할 수 있는 공항설립의 필요성을 인식하고, 신공항건설을 추진
- 신공항입지가 김제지역으로 선정되면서 소음피해를 양산하는 공항건설입지에 대하여 김제시가 강력하게 반대하였음

### ○ 기초내용분석

갈등집단	전라북도	김제시
갈등내용	비선호시설로 인정되는 공항건설 입지를 두고 갈등	
갈등원인	이해관계 분배 방법에 대해 서로 다른 입장 - 전라북도의 신공항건설을 통한 외국 자본투자와 첨단산업 및 외국인 관광객 유치를 예상 - 김제시는 공항건설로 인한 소음 피해와 공항건설 입지로서 부적절한 지역임 문제 제기	

### ○ 진행과정분석

구분	전라북도	김제시	제3자	해결기제
1998. 8	신공항건설 추진	강력 반대		
1999. 6			공항건설반대투쟁위원회, 전북도청에서 기자회견과 성명서 발표(주민의견수렴없이 사업 집행, 이에 대한 사업중지요청)	
	중앙정부(건교부, 기획예산처), 지역출신국회의원과 연계하여 공항건설 강력 추진			행정절차
1999.11			공항건설반대투쟁위원회의 김제시장실 점거시위를 통해 적극적 공항반대 동참 요구	
			전주상공회의소, 애항운동본부, 건설협회전북도회 등은 공항건설 찬성기자회견	

구분	전라북도	김제시	제3자	해결기제
1999.12			건교부가 대우엔지니어링 등에 기본설계 용역계약을 체결한 이후, 전북과 김제시에 필요자료 제출 요구(사업 지속적 추진)	
2000.10			환경부, 항공법에 의한 공항기본계획이 확정되지 않은 상태에서 평가서가 작성됐다며 문제 제기, 주민의견수렴절차 이행후 사업시행여부 결정하라고 통보	
	전북도정무부지사와 김제시장 대화창구 열림			협상(의)
2001. 3	공항건설 문제 해법을 위한 대화의 장 마련			협상(의)
2001. 6			공청회 실시	
2001. 7			건교부 김제공항건설 기본계획 고시	행정절차
2001.11			김제공항보상대책위원회 출범, 김제시청 방문하여 보상문제 거론	
2002. 6	전북과 공항부지주민간에	감정평가 관련		행정절차
	절차 및 보상에 관한	간담회 개최		
2005. 2	건교부와 전북은 공항건설부지 보상을 추진하여			
	용지매입 마무리			

### ○ 시사점

- 광역자치단체는 기초자치단체의 예산지원이나 행정지원 등에 직접적인 영향을 행사함으로써 갈등의 원인을 발견하거나 해소하지 못하고, 심화될 수 있는 가능성이 큼
- 행정절차 상 주민들의 의견 수렴과 보상문제 등의 논의가 없이 전북의 입장만 고려하여 무리하게 추진함에 따라 갈등 악화되었음
- 다만 (비)공식적인 대화의 창구를 개설하고, 비선호시설 주민들의 보상에 대한 논의 요청과 이에 대한 현실적 보상수준 등이 문제해결의 촉진제가 됨

## 5) 선호시설 지역갈등사업 사례분석

### □ 갈등사례 1: 전주시·군산시 외국어고 유치(기초 vs 기초)

#### ○ 사업개요

- 전국교육청은 전북인구 및 지역우수학생의 심각한 유출 문제를 막기 위해 특수목적 고교인 외국어고 설립을 추진
- 외국어고 유치지역은 교육중심도시라는 향토심을 자극하고, 부동산가격 상승, 소비활동 증가 등 지역경제활성화와 교육여건 확충을 통한 인구 유출 효과 기대
- 외국어고 입지선정을 둘러싸고 전주시와 군산시간 유치갈등이 표면화 됨

#### ○ 기초내용분석

갈등집단	전주시	군산시
갈등내용	외국어고 유치와 관련된 갈등 선거 공약으로 외국어고 유치 갈등 심화 - 군산시장 재선거('01) - 전북교육위원 선거('02) - 군산국회의원보궐선거('02)	
갈등원인	이해관계 분배 방법에 대해 서로 다른 입장 - 전주시와 군산시는 각각 외국어고를 자기 지역으로 유치하여 다양한 효과를 기대	

#### ○ 진행과정분석

구분	전주시	군산시	제3자	해결기제
2001. 2			전북교육청이 교육부로부터 예산(93억원) 확보, 설치계획안 발표	
2002. 6	선거 공약으로서 유치 경쟁 심화			
2002. 7		시장, 외국어고 군산유치 성명서	외국어고군산유치범시민 대책위원회 구성, 10만명	

구분	전주시	군산시	제3자	해결기제
		발표	서명운동	
2002. 8			외국어고군산유치범시민 대책위원회 재경부 방문 하여 구 군산해양대학 부 지 및 시설을 재경부가 전북교육청으로 이관하겠 다는 약속 받음	중재 (네트워크 강화)
2002. 9	시장과 전주지역 국 회의원이 함께 교육 부장관 면담			중재 (네트워크 강화)
	전주시 의회, 전주가 외국어고 설립 유치 성명서 발표			
	시장, 전북교육청에 외국어고전주설립건의 공문 발송하고 전북교 육청과 교육위원회 방 문(부지무상제공)			행정절차, 중재(네트워크 강화)
2002. 10			외고전주유치추진위원회 결성	
			군산지역경제정의실천연 합회(기자회견, 성명서 발표, 공개토론회)	중재
		전북교육청의 대 안에 즉각 반대	한국교육개발원에 객관적 부지선정 연구의뢰	중재
2003. 2	결과에 승복		한국교육개발원 심사결과 로 군산시로 발표	

○ 시사점

- 외국어고 유치와 관련하여 유력 인사들과의 네트워크 강화와 지역민간단체를 결성·활동이 주로 이루어짐
- 선호시설 유치를 기관장의 업적으로 판단될 수 있어서 이에 관한 갈등이 심화되는 특성이 있음
- 해결기제로서 전문기관의 객관적 입지분석에 의한 것이 주요하게 작용하였으며 이에 따른 갈등 당사자의 승복이 쉽게 이루어짐

## □ 갈등사례 2: 울산시 남구·중구 법조타운 건립(기초 vs 기초)

### ○ 사업개요

- 울산시 남구에 위치한 법조타운이 협소하고 주차면이 부족한 점과 방문객 편의시설 개선을 이유로 이전 계획 수립
- 법조타운 유치를 통한 부동산 가격상승과 주변의 상권형성으로 인한 지역발전의 기대로 울산시 남구와 중구 간의 유치 갈등이 심화됨

### ○ 기초내용분석

갈등집단	남구	중구
갈등내용	법조타운 이전에 따른 유치 경쟁	
갈등원인	이해관계 분배 방법에 대해 서로 다른 입장 - 남구와 중구는 각각 법조타운을 자기 지역으로 유치하여 다양한 효과를 기대	

### ○ 진행과정분석

구분	남구	중구	제3자	해결기제
2003. 3	남구 지역내에 존치	중구지역 상권활성화를 위해 설립	대법원이 울산시를 통해 '법조타운 이전 후보지' 추천받도록 지시	
2003.10		중구의회 만장일치로 결의문 채택, 법조타운 이전은 법원의 자체적인 심사와 이용주민의 접근성 우선 고려 입장 표명	울산구치소가 법조타운 근거리 설치를 울산지법에 요청	의회·행정절차
			대법원, 이전지 결정을 위한 법원 청사 건축 위원회 개최	중재
2003.11			정부 부지매입비 5억 삭감, 지역 국회의원과 구의회 논쟁 심화	
2004. 6			각 자치구 지역주민들이 서명명부를 대법원에 전달	행정절차 (성명서)
2004. 9	구청설명회			
2004. 10		결정에 승복	대법원 남구로 예정지 확정	



○ 시사점

- 범조타운 이전에 대한 결정권이 대법원에 있기 때문에 사법적 처리라는 해결기제를 따로 사용하지 않음 다만, 울산시에 추천지를 후보한데에 대한 행정절차 상의 성명서 제출 및 설명회가 있었음
- 다양한 전문성을 갖고 있는 청사 건축 위원회(내부위원 3, 법무부2, 건축 3, 도시계획2, 경제지리1, 토목1, 도시정책1, 부동산전문변호사1) 회의를 통하여 선정되었으며, 이러한 결과에 대하여 중구가 승복함

### □ 갈등사례 3: 경북 도청이전 23개 시·군 갈등(광역 vs 기초)

#### ○ 사업개요

- 대구시에 이는 경북도청 이전과정에서 23개 시·군 유치경쟁 심화
- 도의회의 연구용역 결과에 대한 불신으로 23개 시·군이 관여하는 선정위원회 구성으로 문제 해결 기반 마련

#### ○ 기초내용분석

<b>갈등집단</b>	23개 시·군
<b>갈등내용</b>	도청 이전에 따른 유치 경쟁
<b>갈등원인</b>	이해관계 분배 방법에 대해 서로 다른 입장 - 23개 시·군은 각각 경북도청을 자기 지역으로 유치하여 다양한 효과를 기대

#### ○ 진행과정분석

구분	경상북도	23개 시·군	제3자	해결기제
2006. 7	새경북기획단 도청 이전 전담팀 구성			
2007. 3	도청이전 추진절차에 관한 조례 공포			행정 절차
2007. 4		경쟁적 갈등	도청이전 추진위원회 구성 (위촉직 6명은 본적, 주소, 처가 비연고 전문가로 의회 동의, 충청남도과 도청 이전특별법 제정 공조 협약 체결)	행정절차, 중재 (위원회 구성)
2007. 5	공정추진 협약체결			협상
2007. 6			도청이전추진위원회 운영 규칙 공포	
2007. 9			도청이전자문위원회 구성	행정절차, 중재
2008. 1			도청이전자문위원회 후보지 선정 기준안 마련, 권역별 주민설명회(4회)	

구분	경상북도	23개 시·군	제3자	해결기제
2008. 2			도청이전자문위원회 도청이전 후보지 입지기준 확정	
2008. 3	도청이전을 위한 도시건설 및 직원에 관한 특별법 공포			사법적 처리
2008. 4-5			도청이전자문위원회 입지기준과 평가기준 확정, 후보지 공모(12개 시·군에서 11개 지역 신청)	
2008. 5			평가단 구성(지역 비연고 전문가 60명, 시·군 추천 23명)	행정절차, 중재
2008. 6	안동시·예천군 후보지로 선정			

○ 시사점

- 도청 이전은 행정절차에 따라 위원회의 구성, 입지 기준 및 평가를 토대로 갈등 문제가 해소
- 특히, 위원회 구성 시 관계 지자체의 참여를 통하여 구성하여 선정결과에 대한 불응을 사전에 차단
- 공정추진을 위한 협약체결과 특별법 공포로 갈등의 사안이 될 수 있는 것을 방지함

## □ 갈등사례 4: 광주시·전라남도 공공기관 유치(광역 vs 광역)

### ○ 사업개요

- 지역균형발전을 목적으로 참여정부가 추진한 공공기관 지방이전에 대하여 광주시와 전라남도는 시·군별 분산 유치보다 한 곳에 집중하여 시너지 효과 유발하기로 협력
- 지역간의 유치 경쟁으로 발생하는 시간과 비용의 낭비를 예방하고, 타 시·군의 협력을 촉진하기 위하여 이전 부지 선정지역의 혁신도시에서 징수하는 지방세를 시·군에 투자

### ○ 기초내용분석

갈등집단	광주시	전라남도
갈등내용	공공기관 지방이전에 따른 유치 경쟁	
갈등원인	이해관계 분배 방법에 대해 서로 다른 입장 - 공공기관을 자기 지역으로 유치하여 다양한 효과를 기대	

### ○ 진행과정분석

구분	광주시	전라남도	제3자	해결기제
2005. 3	광주시, 전라남도는 국무총리에게 고동혁신도시 건설계획 건의			협상(의)
2005. 6	한전 등 3개 기관	농촌공사 등 14개 기관 결정		
2005. 8	광주시, 전라남도 는 공공기관 지방이전 이행 기본 협약 체결			행정절차(협약)
2005.11			나주시 금천산포면, 공동혁신도시 입지로 선정	
2006. 2	광주시, 전라남도는 성과 공유 협약서 체결 -혁신도시 지방세 수입 70% 공동발전기금 운영 -사업시행자에 광주도시공사, 전남개발공사 공동 참여 합의			협상
2006. 9	나주시에 광주·전남 합동사무소 개소			
2007.11	사업 착공			
2007.12	에너지관리공단과 에너지 생태도시 조성협약 체결			행정절차(협약)

○ 시사점

- 공공기관 유치 협력에 있어서 주요한 사항은 협상에 있음, 혁신도시 지방세 수입의 70% 공동발전기금 운영 및 관계 지방공사 참여 등
- 이러한 공동협력에 의한 사업추진에 대하여 상위 정부기관도 지원하여 원만한 협력 가능해짐

### 3. 지역협력의 문제점

#### □ 지역간 협력에 대한 소극적 태도

- 지방행정의 의사결정집단(단체장, 의회 등)이 협력의 필요성은 인식하면서도 “협력은 바람직한 것”이란 적극적이고 긍정적 인식이 상당히 부족한 편임(한표환·김선기·김필두, 2002)
- 민선 자치단체장의 경우 자신의 업적을 공유하기를 꺼리는 경향이 있으며 담당공무원도 협력으로 인하여 권한이나 이익이 축소될 것을 우려하여 협력에 소극적 태도를 보임
- 따라서 적극적으로 협력방안을 강구하기 보다는 협력을 최후의 수단으로 여기는 경향이 있음

#### □ 행정구역 단위의 분절적 공공서비스 공급시스템

- 자치단체의 공공서비스 공급에 대한 예산신청과 배분이 행정구역 단위로 이루어지는 관행이 고착화되어 협력의 동기유발이 미흡
- 즉 굳이 협력을 하지 않더라도 예산확보에 어려움을 겪지 않는 현행 예산 배분시스템이 협력의 장애요인으로 작용
- 인접한 동일 생활권이라도 행정구역이 다를 경우 무조건 유사시설을 중복적으로 설치함으로써 예산낭비를 초래

#### □ 협력촉진에 대한 전략적 접근 부재

- 광역도시계획, 광역개발사업 등 법적 협력사업들이 “권고협력”의 성격을 띠고 있어 다른 협력 유인책과의 결합이 없이 이들 선언적 규정만으로는 협력촉진에 한계
- 일부 혐오시설의 경우 개별법에서 재정적 인센티브를 부여하고 있으나 제한적이고 단편적이며 정부 차원의 체계적 지원프로그램을 통한 협력촉진의 전략적 접근이 결여

- 특히 협력의 가장 중요한 유인책인 재정적 인센티브에 대한 제도적 장치가 결여

#### □ 이해당사자의 초기 참여 미흡

- 대부분의 실패사례가 초기단계에서 정부 또는 자치단체가 일방적으로 의사 결정을 한 후에 저항에 부딪혔을 때에야 뒤늦게 이해관계자를 참여시킴으로써 문제해결을 악화
- 이해당사자에게 객관적이고 과학적인 정보와 자료를 충분히 공개하지 않음으로써 불확실성과 불신을 자초하여 갈등해결을 더욱 어려워짐
- 협력의 초기단계에서부터 이해관계자의 상반된 의견을 파악하고 조율해 나가는 과정의 민주성이 매우 중요

#### □ 생산적 협상문화 미흡

- 지역간 권력 불균형과 사회적 신뢰성 부족 등으로 인하여 건전한 협상문화를 정착시키는 경험축적이 미흡
- 사회 전체적으로 선의의 지역간 경쟁의 차원을 넘어선 배타적 지역이기주의가 팽배하여 생산적 협상문화의 형성을 저해
- 그릇된 선례로부터 잘못된 학습을 통해 협력사업에 대해서는 일단 반대부터 하고 보자는 공멸적 협상태도가 만연(박형서, 2005; 11)
  - 이른바 ‘고성불패’ (高聲不敗, too loud to lose)에 대한 그릇된 신념이 팽배해 있고 그로부터 잘못 전수된 학습효과가 매우 큼(한국경제신문. 2005. 3. 14)
  - 이러한 행태는 갈등현장에서 이해당사자간에 조정과 협상이라는 지극히 당연한 합의형성과정을 봉쇄해 버리는 결과를 초래

## IV. 외국의 지역간 협력제도 및 사례

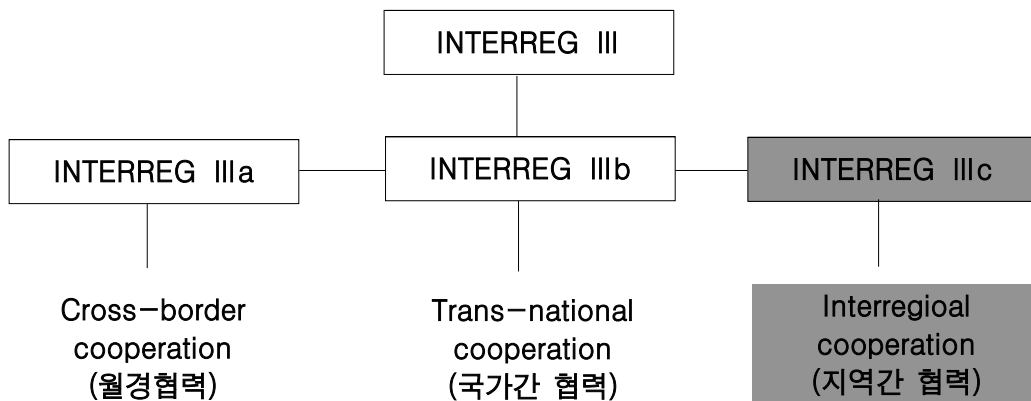
### 1. 외국의 지역간 협력사례

#### 1) EU의 지역간 협력 프로그램(Interreg III)

##### □ 개요

- 지역협력프로그램(Interreg III, 정식명칭은 Interreg Community Initiative)은 유럽연합에서 국경지역 및 국가간의 협력을 장려하기 위하여 시행하는 프로그램임
- Interreg III는 대상지역에 따라 3가지 형태로 추진되고 있으며, Interreg IIIa는 국경지역 협력, Interreg IIIb는 국가간 협력, Interreg IIIc는 지역간 협력 등으로 2000 ~ 2006년 동안 약 28.8억 유로가 투자되었음
- Interreg III는 유럽의 지역간에 대규모의 정보 및 노하우의 교환과 지식의 공유를 촉진하여 지역간 결속을 증진시키는 것으로, 모범사례를 서로 교환하고 상이한 정책수단과 프로젝트 접근방식에서 축적된 경험을 교류·협력하는 것임
- 이 가운데 지역간 협력프로그램인 Interreg III C는 2000 ~ 2006년 계획기간 중에 새롭게 도입된 제도로서 재원은 지역개발기금(ERDF)에서 지원

<그림 4-1> 지역간 협력 프로그램의 유형





## □ 프로그램의 목표

- EU 국가 및 지역간에 대규모의 정보 및 노하우의 교환, 정책수단의 이전, 경험의 공유 등을 통해 EU내 지역발전과 결속을 위한 정책 및 수단의 효과성을 제고
- 지역간 협력에 대한 전략적 접근을 통해 구조기금 지원프로그램과의 시너지를 제고

## □ 협력대상지역

- 협력지역
  - ERDF 지원대상 25개 EU국가 및 비 EU 국가(노르웨이, 스위스 등.)
- 프로그램의 효율적 관리를 위해 협력 대상지역을 4개 계획권역으로 구분

## □ 지역간 협력사업의 5가지 주제

- ① 구조기금을 지원하는 objective 1과 2의 지원사업
- ② 공공기관간 연계사업
- ③ 도시개발분야의 협력사업
- ④ 지역혁신활동 관련 협력사업
- ⑤ 기타 지역간 협력사업(해안 및 연안협력, 공간계획, 도서 및 오지협력, 재난협력, 과소 및 산촌지역 협력 등)

## □ 지역간 협력사업의 사업형태

- ① 지역단위 협력(Regional Framework Operation: RFO)
  - RFO는 지역개발방법 및 프로젝트 기반 활동에 관한 경험을 서로 교환하는 유형으로, 지역협력기구(RFO)는 프로젝트 기반 활동의 교환을 위해 참여기관들이 성장할 수 있는 교류 및 학습과정을 개발하면서 협력을 위한 미니프로그램을 수립함
  - 최소 3개국(회원국 2개국)으로 구성

- 참여지역을 포괄하는 지역간 협력전략, 활동의 목표 및 기대효과, 협력이 반드시 필요한 주제에 중점, RFO가 지원하는 프로젝트 유형 설명, 파트너간의 재원분담(선도기관이 최대 40% 분담), 기준정책금리, 내부 프로젝트 승인을 위한 평가 기준 등을 제출하여 신청해야 함
- 지역개발기금의 출연금은 50만-500만 유로로 협력프로그램 예산의 50-80%를 RFO에 배정

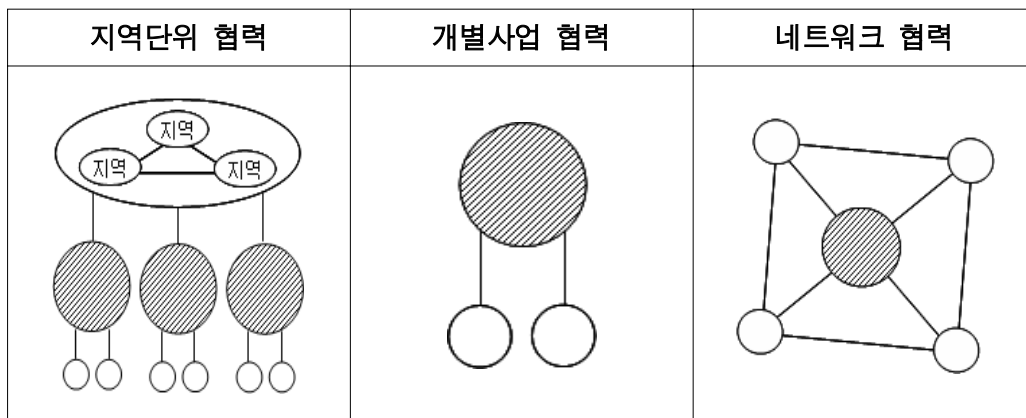
② 개별사업 협력(Individual Project)

- 프로젝트 기반활동의 경험을 교류하고 단순한 지식 전파뿐만 아니라 프로젝트의 일부를 공유, 협력 추구함으로써 프로젝트 결과를 다른 지역에 이식하여 실행
- 최소 3개국(2개국이 회원국)으로 파트너 구성하며 선도기관의 재원이 40%가 최대임. 출연금은 20만-100만 유로이며, 예산의 10-30%를 협력프로젝트에 배정

③ 네트워크 협력(Network)

- 유럽연합 내·외부 지역간에 프로젝트 시행방법 및 개발에 관한 연계를 추구하는 유형으로, 네트워크에 필요한 세미나, 회의, 데이터베이스 구축, 학습여행, 직원교류 등을 지원
- 최소 5개국의 파트너(3개국은 회원국)로 구성. 협력프로그램 예산의 10-20%를 네트워크 협력에 배정

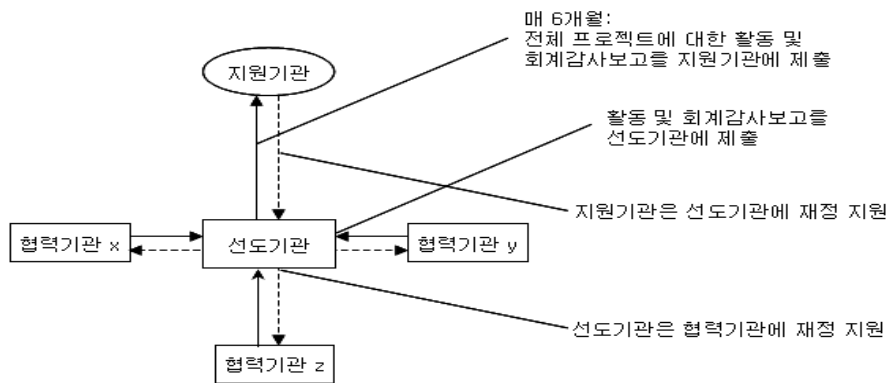
<표 4-1> 지역간 협력의 3가지 운용형태



## □ 재정지원 및 관리

- 지역간 협력사업에 대해서는 전체 ERDF 예산을 INTERREG IIIa에 67%, INTERREG IIIb에 27%, INTERREG IIIc에 6%씩 배정하여 지원
- 재정지원은 협력기관들이 파트너십을 형성(협약 체결)하여 계획을 수립, 신청하는 일정한 공모절차에 따라 운영
- 재정지원과 행정절차는 선도기관원칙(Lead Partner Principle)에 따라 선도기관을 중심으로 운영
- 협력사업의 추진과정에 대해서 정기적인 모니터링과 감사를 거쳐 성과를 평가

〈그림 4-2〉 지역간 협력사업의 지원방식



## □ Interreg IVc로의 변화

- 2007년 EU는 새로운 계획기간(2007-2013)을 맞이하여, Interreg IIIc를 Interreg IVc로 변환시켰음
- 이러한 변화에 따른 Interreg IVc는 Interreg IIIc와 비교하여 두 가지 차이점을 갖게 되었음
- 첫째, 종래의 Interreg IIIc가 4가지 프로그램 영역으로 구분되어 실행되었으나 Interreg IVc는 1개의 유럽 전체 프로그램으로 통합
- 둘째, 지역개발관행에서 2가지 집중영역을 갖게 되었는데, 하나는 혁신과 지식경제, 다른 하나는 환경과 리스크 방지임

## 2) 미국의 지역간 협력법

### (1) 지역간 협력법(Interlocal Cooperation Act)

- 미국의 지방정부들이 상호간 협력사업을 추진하는 가장 보편적인 형태는 협약(contract)을 체결하는 방식임
- 지역간 협력법은 주정부 차원에서 관할 각급 지방정부 및 관련 기관의 협력을 증진하기 위하여 1960년대 후반부터 법률을 제정
  - Utah 1965, Washington 1967, Texas 1991, Nebraska 1998 등
- 각 주별 지역간 협력법의 구성과 내용은 유사하며 협력의 기초가 되는 협약의 체결 및 운용에 관한 사항을 골자로 규정
  - 법률의 목적 및 용어 정의
  - 협약당사자 및 공동추진기구의 권한과 승인에 관한 사항
  - 협약의 내용에 관한 사항
  - 주정부의 협약승인에 관한 사항
  - 재원조달 및 인력의 사용에 관한 사항
  - 주정부의 지원에 관한 사항 등
- 협약의 운영형태
  - 협약의 목적은 서비스 및 시설 공급, 경제발전, 자원 활용 등 광범위함
  - 협약을 체결하는 공공기관의 범위는 하부행정단위, 공공기관, 지방정부, 지방공사, 특수목적기구, 주정부기관, 연방정부기관 등 매우 포괄적임
  - 협약형태
    - ① 계약: 상호합의한 가격으로 다른 지방정부에 서비스를 공급
    - ② 협약: 지방정부가 공동으로 서비스를 제공하기 위하여 계획에서부터 재원 조달, 공급까지를 포괄하는 협약 체결
    - ③ 상호서비스 협약: 지방정부간 비용지불 없이 상호 서비스를 교환

## (2) 정부간 협력법(Intergovernmental Cooperation Act)

- 1968년 연방정부는 각급 정부활동의 원활한 협력 및 협조체계를 구축함으로써 연방제의 효율을 증대시키고자 정부간 협력법을 제정
- 이 법은 각주의 지역간 협력법을 활성화는 계기로 작용
- 정부간 협력법의 주요내용
  - 연방정부의 보조금 집행체계 개선에 관한 사항
  - 연방정부의 지방정부에 대한 전문·기술서비스 제공에 관한 사항
  - 정부간 정책 및 프로그램 시행의 협력에 관한 사항
  - 도시지역의 토지이용에 관한 연방과 지방간 협력에 관한 사항
  - 연방정부의 보조금 프로그램의 심사·평가에 관한 사항 등

## 2. 외국의 지역간 협력 사례

### 1) 네덜란드 남부 고속철사업(HSL-Zuid): PKB 국민참여절차

#### (1) 네덜란드의 주요 참여제도

##### □ PKB의 개념

- 네덜란드는 국가의 도로사업이나 토지이용, 주택건설 등과 같이 공간계획에 관하여 주요결정을 할 때 반드시 PKB라는 보고서를 만들어 의회제출과 국민참여를 위해 쓰도록 규정
  - PKB는 이러한 모든 절차를 표현하는 용어이기도 하며 사실상 전 과정이 복잡한 내각 내, 내각과 의회, 그리고 내각과 시민간의 의사결정과정 그 자체
  - 사업의 입지선정, 주요 기간시설(도로, 철도, 댐 등)의 위치설정, 자연보존 지역의 설정 등의 경우에 만들게 되며 사업의 일정과 소요기간, 예산 등도 명시

- 중앙정부의 KPD를 근거로 하여 지방정부(provincial government)와 시정부(municipality)가 각각 지역계획(region plan)과 상세계획(destination plan)을 작성

## □ PKB의 구성 및 절차<sup>3)</sup>

### ○ PKB 보고서의 구성

- PKB 1: 내각은 사업의 초안을 공표하고 최대 12주 동안 시민들의 참여도모
- PKB 2: PKB 1에서 이루어진 참여과정을 통해 도출된 의견들이, 단순 나열을 넘어 다양한 관점, 의견, 자문, 조언들을 통합하여 정리
- PKB 3: 내각의 결과물을 하원으로 전달하면, 하원은 이에 대한 수정안을 제출, 하원이 PKB를 승인한 후, 내각은 상원에 제출
- PKB 4: 상원에 의해 승인된 PKB가 PKB 4를 이룸

## (2) HSL-Zuid(남부 고속철) 사업의 개요, 경과, PKB과정

### □ 사업의 개요

- 네덜란드의 주요 도시들이 모여 있는 남부 지방(Zuid Holland)의 암스테르담과 로테르담을 잇는 고속철도
- 최초 논의의 시작에서 완공시점까지 30년이 넘게 걸리게 된 프로젝트
- 루트선정 등을 둘러싼 수많은 반대와 이견으로 인한 여러 합의과정과 설계 수정으로 인해 정부가 985 백만 유로의 예비비 마련
- 네덜란드 의회는 향후 대규모 국책사업 중 상당수의 예산사용과 진행상황 등을 의회가 체계적/정기적/합법적으로 모니터링 할 수 있도록 하는 법안을 제정

3) <http://www.parlement.com/9291000/modules/gx4o0v9e>  
 Jaarsma; Ruimtelijke economie & infrastructuur: deel infrastructuur; 2005  
 Author unknown; year of publication unknown

## □ 경과

### ○ 사업의 과정

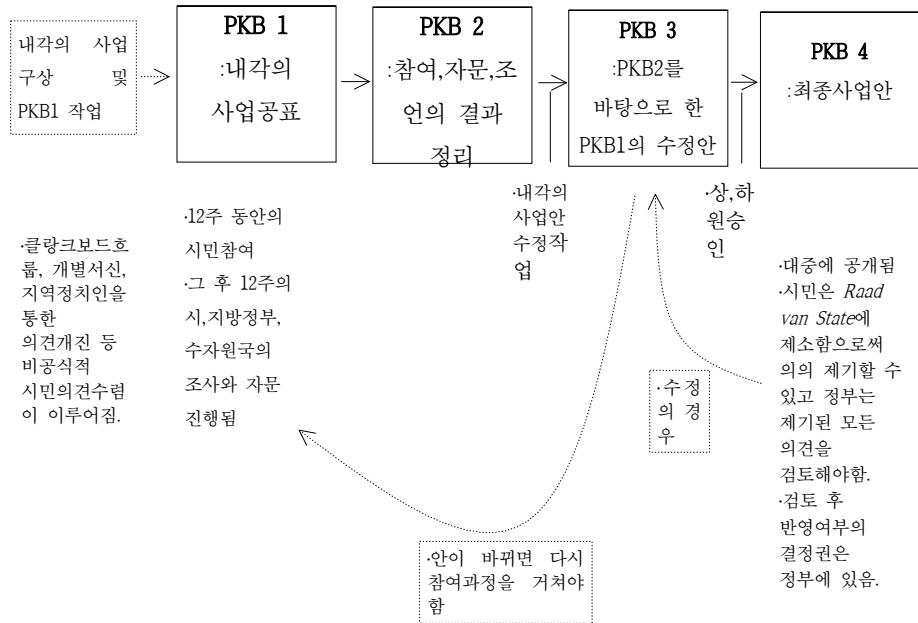
- 1973년: 고속철도(high speed line-이하 HSL)에 관한 논의 시작
- 1979년: 국가의 전반적 이동 및 도로망 구축 스케줄 안에서 HSL 사업이 논의 시작
- 1983년: 네덜란드 정부가 1990년대 네덜란드의 교통과 운수에 관한 국가 계획으로 PKB 제정
- 80년대 말: 내각 안에서 논의 본격화
- 1991 - 1997년: PKB-HSL 진행되어, 사회합의와 내각 내 합의 등 이루어짐
- 1996년: 하원(Tweede Kamer)에서 HSL-Zuid 건설 승인하고 건설 준비 시작
- 1999년: 입찰
- 2000년: 착공
- 2007년: 완공 예정

## □ PKB 주도의 사회합의 과정

- 최초의 HSL PKB는 1991년에 발표 후, 3년 뒤인 1994년 3월, 정부는 보완 수정된 KPD를 다시 발표
- 수정된 KPD 파트 1이 공개된 1994년 5월부터 여러 사회적인 대응들에 대하여 정부는 네 가지 경로를 통해 이들을 취합
  - 참여(Inspraak): 파트1이 기본계획도와 함께 공개된 직후 정부는 26회의 정보공유회와 10회의 공청회 개최
  - 조언(advies): 공간계획회의(RARO), 인프라구축자문단(OVI), 여객운송자문단(OPV)등 정부내외의 전문가 집단들에게 KPD 파트1에 관한 조언 요청
  - 자문(consultation): 주정부, 지방정부들, 수자원국 등 행정적 파트너와 함께 자문회의 개최
  - 부가적 리서치: 교통/공공/수자원관리부는 논의되던 두개의 노선대안 각각의 물 관리(water management)에 대해 구체적 검토를 시작

- PKB 4가 상하원의 승인을 받아 최종공개
- 수정부분의 노선이 통과하는 시정부 시민들과의 참여과정을 거쳐 노선의 상세설계를 수정·보완

〈그림 4-3〉 사회합의 과정을 중심으로 본 PKB제도의 흐름



### (3) 참여의 형식과 구성

#### □ 연방정부의 역할

- 국책사업에 참여의 과정을 1970년대에 법제화 추진
- 법률적으로 모든 의견을 진지하게 고려해야 하는 의무사항은 없지만 모든 의견을 검토하고 대응하도록 조치
- 연방정부기관 중 참여를 주관·감독하는 곳은 주택·공간계획 및 환경부와 교통·공공시설 및 수자원부이며 중앙참여본부가 참여에 관한 진행·분 석등의 실무를 담당
- 주정부와 시정부는 참여과정동안 시민의 입장에서 적극 개입



- 참여와 자문·조언 후 의견을 분석, 종합하여 정부의 인적·물적 자원을 이용 새로운 대안 제시

## □ 시민구성

- PKB1에서 내각의 첫 번째 계획에 대해 최대 12주동안 시민의 참여 형성
- PKB4에서 정식으로 재판을 통해 이의를 제기

## (4) 평가와 시사점

- 시민들의 참여에 관한 인식은 참여의 성공여부에 중요한 요소
- 참여제도가 정부와 시민 모두를 더 만족시킬 수 있으려면 정책구상 초기단계에서부터 시민대표를 참여시켜 프로젝트와 시민의 화합 필요
- 성문법 상의 참여와 불문법 상의 참여의 공존의 조화 도모
- 정부에게는 정책수행에 도움을 주고 시민에게는 만족스러운 의견개진 기회 제공
- 원활한 정보의 공유와 시민교육이 뒷받침 선결 필요

## 2) 프랑스 파리 프랑씨리엔스선: 토론조사위원회와 공론조사

### (1) 프랑스의 합의형성제도<sup>4)</sup>

- 프랑스 정부는 국책사업 추진과 관련한 기존 절차의 수정에 대한 사회적 요구를 반영하여 사회갈등을 사전에 예방 해결하기 위한 절차와 수단을 모색
- 공공토론위원회를 설립하고 국책사업 결정과정 및 집행과정에서 발생할 수 있는 다양한 갈등에 대해 사전검토와 협의를 보장하는 참여적 합의형성기법을 도입

4) 국무조정실 실무연수단. (2005). 주요국의 갈등관리시스템 조사연구.

- 국가가 결정하는 인프라정비 등 국책사업의 계획과 실현을 위한 투명하고 민주적인 토론이 이루어지기 위한 제조건을 명확하게 하려고 결의하고 전국적 인프라 정비계획의 운영에 관한 규정(비안코규정 1992.12.15)' 을 마련
  - 비안코규정에서는 교통시설계획을 둘러싼 갈등과 분쟁이 대개 공론조사 단계(민조사단계)에서 증가하여 표출되는 것에 주목하여, 계획의 경제적·사회적 의의와 역할에 관한 민주적이고 광범위한 토론을 사업계획의 예비조사 전단계에서 실시 규정
- 「베르니에법(Loi Barnier, 1995. 2.2)<sup>5)</sup>」 과 동법 시행령(1996.5.10)에서는 대형 프로젝트의 목표와 주요 특성에 관한 공공토론을 담당할 조직 설립을 추진하여 환경개발부 산하에 공공토론위원회를 설립하여 운영

#### □ 공공토론위원회(CNDP: Commission Nationale de Debate Public)

- 공공토론위원회는 법률에 따라 대규모 시설정비 등 주요 국책사업 등의 기본적 골격 마련을 위한 절차들에 개입
- 공공토론의 대상은 국가 및 공공기관 등이 추진하는 국책사업
- 공공토론위원회의 개입여부는 사업목적, 사회·경제적 파급효과 등을 고려하여 의무적인 개입(saisine obligation)과 선택적 개입(saisine eventuelle)으로 구분
  - 의무적 개입은 사업발주자 또는 사업담당 공공기관이 공공토론위원회의 개입을 의무적으로 요청
  - 선택적 개입은 사업발주자 또는 사업담당 공공기관뿐만 아니라 10인 이상의 국회의원, 지방자치단체, 환경보호협회 등임
- 공공토론위원회는 공공토론을 통해 국책사업 등의 추진원칙 및 방향 등 개괄적인 부분에 대해 토론을 실시하며, 사업 확정 이전단계부터 참여를 보장하는 것을 주요 임무로 함

5) 베르니에 법 제 2조에는 “국가이익이 걸린 국토개발계획 수립의 민주화와 관련, ...(중략).. 계획의 구체화 단계에서 계획의 목적과 주요 요소에 관해 공공토론회를 개최할 수 있음” 을 규정하고 있다.

〈표 4-2〉 공공토론위원회 개입대상

구분	의무적 개입 (saisine obligatoire)	선택적 개입 (saisine éventuelle)
도로, 철도	공사비 300만 유로이상 또는 총연장 40km이상	공사비 150~300만 유로이상 또는 총연장 40km이상
경비행장	공사비 100만유로 이상	공사비 35~100만 유로 이상
항만	공사비 150만유로 이상 면적 200ha 이상	공사비 75~150만유로 이상 면적 100~200ha 이상
전선	전압 400kv이상 선로로서 총연장 10km 이상	전압 200~400kv이상 선로로서 총연장 15km 이상
가스관	600mm 지름 이상 관로로서 총연장 200km이상	600mm 지름 이상 관로로서 총연장 100~200km이상
송유관	500mm 지름 이상 관로로서 총연장 200km이상	500mm 지름 이상 관로로서 총연장 100~200km이상
원자력시설	공사비 300만유로 이상의 새로운 시설	공사비 150만유로 이상의 새로운 시설
수력댐	저수량 2천만m3 이상	저수량 1천만~2천만m3 이상
수로	유속 1m3/s 이상	유속 0.5~1m3/s 이상
문화시설	공사비 300만 유로 이상	공사비 150~300만유로이상
산업시설	공사비 300만 유로 이상	공사비 150~300만유로이상

자료: 국무조정실 실무연수단, 2005, 주요국가의 갈등관리시스템 조사연구, p. 89

〈표 4-3〉 공공토론의 진행절차

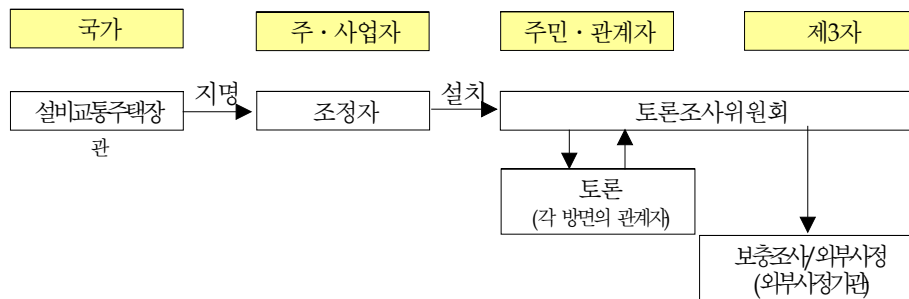
구분	국토개발 및 주요시설 건설계획		일반 환경 및 국토정비 사업
	의무적 개입	선택적 개입	
CNDP 개입요구	사업발주자 또는 사업담당공공기관	국회의원(10인이상), 지자체, 환경단체 등도 가능	환경관련 부처
공공토론 필요성 검토	사업의 목표, 특성, 사회·경제적 파급효과, 예상 비용 등을 고려하여 결정 ㉠ CNDP에 의한 공공토론 조직: CPDP 구성 ㉡ 사업책임자에 의한 공공토론 조직 : CNDP는 운영현황 관리, 감독 ㉢ 공공토론 불필요시, 사업책임자에 의한 협의회 조직 ㉣ 공공토론, 협의회 미구성: 이해집단간 협의 완료시		CNDP에 의한 공공토론 조직, CPDP 구성
공공토론 결정공고	공고 이후 4주 이내에 CPDP 위원장 지정, 위원 임명		
공공토론 준비서 제출	사업발주자 등은 공고이후 6개월 이내에 CNDP에 공공토론 준비서 제출		
공공토론 일정제시	공공토론의 시작일과 공공토론의 진행 일정표를 공시한다		
공공토론 진행	공공토론은 최대 4개월간 가능, 필요시 CNDP의 결정에 따라 2개월 연장 가능		
보고서 작성	공공토론 종료 후 2개월 이내에 공공토론 보고서(CNDP), 종합평가서(CPDP) 작성 후 이해당사자, 토론참가자 및 일반에 공개		
후속조치 공표	사업책임자는 공공토론 결과를 반영하여 사업추진, 변경, 취소여부 공표		

## □ 민의조사(공론조사, Enquete Public)

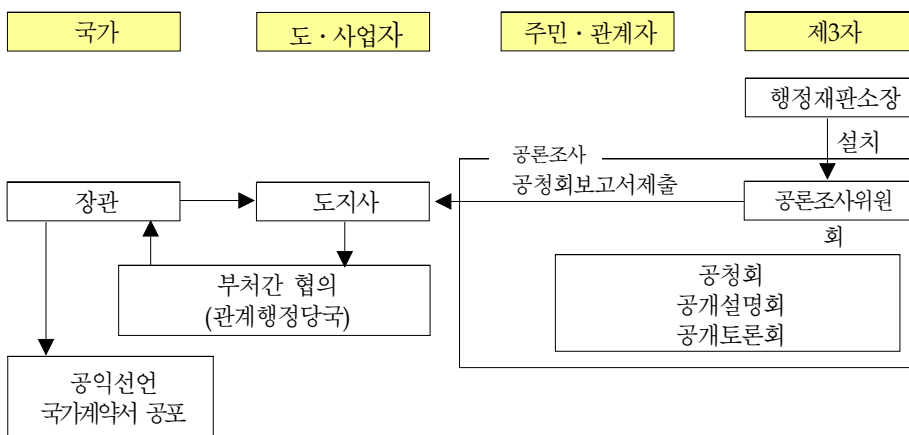
- 국민에게 정보를 제공하고 행정청이 정책에 관한 모든 정보를 획득할 수 있도록 하기 위해 국민의 의견 및 반대의견을 수렴하는 제도
- 조사 절차는 정부·공공기관 등에 의하여 진행되는 국책사업으로 인하여 환경에 영향을 미치는 경우 거쳐야 하는 의무 실행
- 조사의 대상은 사업의 유형 및 기술적 기준 및 최소기준 등으로 명시
- 민의조사위원회 또는 조사위원회에 의해 민의조사 수행
- 일반적으로 도지사의 명령에 의해 개시되고 조직되나 이에 대한 법률상 특별한 규정이 있는 경우에는 이에 준함
- 민의조사의 주체는 국민들이 계획에 관련된 완전한 정보를 가지고 의견을 제시할 수 있도록 모든 절차를 진행

<그림 4-4> 프랑스 도로사업의 토론조사위원회 및 공론조사 시스템

### 예비조사단계의 검토



### 공론조사



## (2) 파리 프랑씨리엔스선 사업개요

- 사업 추진경위
  - 1965: 기본계획에 제 3환상계획 수립
  - 1987: 기본계획의 협의 시작
  - 1990: 선형계획, 예비조사후 본격적인 공론조사절차를 개시
  - 1991: 공론조사과정에서 분류, 2년간 공전
  - 1994: 신기본계획 결정과 동시에 비안코지침에 준하는 토론위원회 개시
  - 1995: 위원회보고를 접수하여 각 조건에 따라 설비교통장관이 환상선안을 채택
  - 1996: 민의조사 절차 개시
  - 1997: 큰 골격 방침에 대한 사양서 결정. 상위단계에서의 절차 완료

## (3) 공공토론위원회 구성·운영

### □ 공공토론위원회의 목적

- 신기본계획에서 수립한 프랑씨리엔스선 계획의 골격 형성
  - 계획의 각종 목적을 상술하여 대안과 대비
  - 의도하는 선택의 정당성과 논거의 정립
- 공공토론위원회는 정보가 적절히 공개되어 열린-다원적인 토론이 이루어지도록 감시
- 공공토론위원회는 3개분과로 구성
  - 제 1분과: 지역 정치가 150명, 각단체대표 50명을 대상으로 개최
  - 제 2분과: 지역 일반시민을 대상으로 9개 시 각각에서 1회씩 총 9회 실시
  - 제 3분과: 개별단체, 개인, 반대자들의 질문, 의문사항, 제안 등에 대응하기 위한 부정기적인 회의 개최
- 비안코지침 규정에 따라 제3자 기관에 외부조정을 위탁
- 제3자 기관에 의해 선택된 각각의 의제를 평가하기 위한 방법과 결론의 유효성을 인정하는 기본규칙을 마련

# V. 지역갈등사업 협력추진 종합대책

## 1. 기본방향 및 추진전략

### 1) 기본방향

#### □ 지역간 협력에 관한 체계적 정보 제공 및 공유

- 협력이란 공동의 목적과 이익을 위해 추진하는 것인 만큼 당사자의 자발적 의사에 기초한 협력동기를 유발하는 것이 중요
- 협력사업에 대한 체계적인 정보와 노하우를 제공, 공유함으로써 협력사업의 환경과 기반을 조성

#### □ 지역간 협력에 관한 공론의 장 형성

- 지역간 권력, 자원, 정보 등의 비대칭성(asymmetry), 협상의 미숙, 지역이기주의, 관할구역 단위의 행정 관행 등의 이유로 자치단체가 자발적 협력에 소극적인 것이 현실
- 자치단체간 협력 및 갈등조정에 대하여 법 정부적 통합 추진체계를 구축하고 중앙정부, 전문가집단, 시민단체 등이 포함된 거버넌스를 통하여 공동논의의 장을 제공함으로써 합의형성을 유도

#### □ 지역간 협력추진을 위한 전략적 접근

- 지역간 협력이 제도 또는 정책 프로그램보다는 사안별로 즉흥적이고 산발적으로 추진되는 경향이 있어 협력사업의 확산이 부진
- 중앙정부 차원에서 지역간 협력 프로그램을 개발하여 제도적 인센티브를 제공하는 시스템을 구축함으로써 협력 활성화, 갈등 조정, 성공모델의 확산 등 전략적 접근이 필요

## 2) 추진전략

- 지방자율을 바탕으로 행정구역을 넘는 지역협력사업 활성화를 도모
- 지역갈등사업의 협력 촉진이 자발적으로 활성화될 수 있도록 중앙정부가 중심이 되는 지원 및 조정 프로그램을 운영
- 지역간 협력사업에 대한 체계적 관리 및 지원을 통해 동기유발→협의·조정 →합의형성→성공모델 확산을 유도
- 자치단체간 협력사업에 대해서 특별한 재정적 인센티브를 부여함으로써 지역간 상생협력을 촉진
- 시범사업 추진을 통해 다양한 지역협력 성공모델 창출·확산

<그림 5-1> 지역간 협력 추진전략

<b>사업대상</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역-광역, 광역-기초, 기초-기초협력사업 대상</li> <li>※ 광역경제권, 초광역개발권 사업은 제외</li> <li>- 파급효과가 큰 물관리, 환경시설, 지역개발사업, 선호시설의 4대분야</li> </ul>
<b>내용</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 비용-편익 교환 등을 통한 협력사업 촉진             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 선호/비선호사업 연계, 지자체간 시설교환, 협력사업에 따른 편익의 지자체간 공평배분</li> </ul> </li> <li>- 재정지원을 통한 자치단체간 협력강화 유도             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 선호사업 공동추진을 위한 공모사업이나 협력사업에 대한 국고보조율 확대 등 인센티브</li> </ul> </li> </ul>
<b>절차</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이해관계자 거버넌스 구축(협의체 구성)</li> <li>- 공모와 협상절차 제도화</li> <li>- 지역혁신협의회 협력기능 보완</li> </ul>
<b>재정지원</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국고보조금 우선 지원 및 우대적용</li> <li>- 균특회계 협력사업 인센티브 제공</li> <li>- 지역협력기금 설치방안 검토</li> </ul>
<b>추진기구</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 균형위 중심의 범정부 통합지원체계 구축</li> <li>- 행안부 지역협력추진지원단 설치</li> <li>- 시도 지역발전협의회 협력사업 조정기능 보완</li> </ul>

## 2. 지역갈등사업 유형별 특징과 성격

### 1) 수자원관리

#### (1) 성격

##### □ 기존 수리권의 변화를 야기하는 시설 및 환경변화에 따른 재산권 변화와 이해갈등의 발생

- 수계별 물이용에 대한 변화가 발생할 때 상류지역과 하류지역 간에 수자원 이용구조에 변화가 발생하는데 주로 일방의 재산권 행사에서의 변화를 초래하고 있음
- 수계별 수자원이용시설 설치에 따라 인근지역 혹은 상류지역과 하류지역 간에 이해구조의 변화가 발생하여 상대적으로 비용을 부담하게 되는 지역의 집단적 반발에 따른 갈등이 발생함

##### □ 규제에 따른 재산권행사의 제약과 지역의 집단적 반발

- 상수원보호구역의 신규지정, 의무제 오염총량제의 실시 등의 경우처럼 수질 관리를 위한 새로운 조치로 해당지역주민에 대한 신규 규제로 인해 재산권 행사에 제약이 발생하며 이에 따라 해당지역주민의 집단적 반발에 따른 갈등이 발생함

##### □ 편익-비용 불일치구조의 발생과 지역간 대립

- 댐건설의 경우 댐건설에 따라 홍수피해가 예방되는 지역이 발생하는 반면에 수몰지역의 발생으로 비용을 부담하는 지역의 발생이 불가피하게 나타나며 이에 따른 갈등이 발생
- 수자원 관련 시설입지에 따른 자연생태 및 환경파괴문제 발생과 환경NGO의 개입



- 수자원 관련 공급을 확충하기 위한 대표적인 사업으로 댐건설사업의 추진을 들 수 있는데, 댐건설의 경우 일반적으로 자연생태 및 환경파괴를 야기하는데 환경NGO의 주장이 설득력을 얻고 있어 이들의 사업과정에 개입하게 됨으로써 사업추진기관과 갈등이 발생하고 있음

- 요컨대, 수자원 유지의 문제는 새로운 규제에 따른 재산권 행사에서의 변화를 초래하여 이해갈등을 유발하고 있으며, 수자원이용의 문제는 기존 수리권의 변화에 따른 재산권의 변화를 초래하거나 편익과 비용구조의 변화에 따라 이해갈등을 유발하고 있고, 수자원 공급의 문제는 새로운 시설의 설치에 따라 편익과 비용의 불일치에 따른 이해갈등을 초래하고 있음

## (2) 특징

- 수자원(물) 관리를 위한 사업이나 정책의 유형은 크게 수자원 공급, 수자원 이용, 수자원 유지로 분류 할 수 있음
- 수자원 공급은 수자원을 생산하거나 개발하는 것으로 주로 상수원개발, 댐 개발 지하수채수가 있으며 이를 둘러싼 갈등이 발생함
- 수자원이용은 수자원을 합리적으로 이용하거나 배분하기 위한 것으로 수리권의 변경이나 조정문제가 있으며 이를 둘러싼 갈등이 있음
- 수자원의 유지는 수자원의 적정 질적 수준을 유지하기 위한 것으로 상수원 보호구역의 지정, 토사피해관리 등이 해당하며 이들 둘러싼 갈등이 있음
- 수자원의 공급, 이용, 유지는 편의상 구분한 것이지만 실제에서는 이와 관련된 사업이나 정책은 각 수계별 오염총량제의 실시와 같이 혼합된 성격을 띠는 경우가 많이 있음

### □ 편익과 비용의 불일치 문제의 발생

- 댐건설이나, 상수원보호구역지정, 수리권의 변경, 상수원 개발 등 대부분의 모든 사업에서 시설이나 규제조치에 따라서 편익을 보는 집단과 비용을 부담하는 집단이 불일치하는 문제가 있음

## □ 수질-수량 관리상의 높은 상호의존성

- 수자원관리는 수질과 수량이라고 하는 분리가 어려운 상호의존성이 있지만 두 차원의 관리가 이중적으로 이루어지고 있음
- 수량의 체계적인 관리를 위해서는 수질관리가 불가피하며, 수질의 체계적인 관리를 위해서는 수량에 대한 합리적인 관리가 불가피함

## □ 부처간의 높은 협력의 필요

- 수자원관리에서 수량관리는 국토해양부가 주관하고 있으며, 수질관리는 환경부가 관리하고 있어, 효율적인 관리를 위해서는 부처 간의 높은 협력을 필요로 하고 있음
- 수자원 관리를 둘러싼 여러 정부부처가 존재하여 상호의존성이 높으며 지방정부 간에도 한 지역의 조치가 다른 지역에 영향을 주는 상호관계성이 비교적 높음

## □ 규제에 따른 재산권의 변화를 초래

- 수자원 관리의 경우 효율적인 관리를 위해서 많은 경우 예컨대, 상수원보호구역의 지정이나, 댐건설지역의 고시, 의무제 오염총량제의 실시 등과 같이 새로운 규제를 낳고 있어 규제에 따른 재산권 행사에 변화를 초래하고 있음
- 수자원관리차원의 시설설치는 자연생태 및 환경파괴 문제 발생시킴
  - 수자원공급을 위한 댐건설의 경우가 대표적으로 환경파괴의 문제를 야기하고 있는데, 동강댐의 경우 자연생태 및 환경파괴의 문제 때문에 커다란 논란이 있었으며, 정부과 시민사회단체를 포함하는 협의를 통해서 댐건설은 백지화되었음

### (3) 수자원(물) 관리 지역갈등의 구조

#### □ 주요 발생원인

- 일방에 대한 비용의 집중 발생과 편익의 발생
  - 수자원 공급, 이용, 유지를 둘러싼 일방에 대한 비용부담이 집중(담건설의 경우: 지가의 하락, 재산권 행사의 제약, 수물에 따른 피해 발생)은 갈등의 주요 원인이 되고 있음
  - 담건설의 경우 담건설인근지역 및 하류지역에 대한 안정적인 용수의 공급이 가능하여 이에 따른 비용부담이 집중되는 지역과의 갈등이 발생함
  - 수자원 관리와 관련하여 시설의 설치나 규제를 둘러싸고 관련 이해당사자간 이해의 상충, 일방의 과도한 편익혜택이나 과도한 비용의 부담 시 갈등이 발생함
- 사업추진 절차상의 하자
  - 수자원 관리와 관련하여 의무적으로 거쳐야할 절차를 생략하거나 절차의 변화 등 절차상의 문제는 주요한 갈등의 원인이 되고 있는데, 예컨대, 담건설의 경우 환경영향평가에 대한 협의가 완료되어야 담건설에 대한 사업추진이 구체화될 수 있는데 환경영향평가절차가 완료되지 않은 시점에서 사업추진이 진행되는 경우가 대표적임
  - 수자원관리와 관련된 정부의 절차 무시, 절차운영상의 합리성의 결여, 절차의 형식적인 운영, 현실 적합하지 않은 절차의 강행 등은 주요 갈등의 원인으로 작용하고 있음
- 사업에 대한 가치판단의 차이나 일방 가치의 호도
  - 수자원 관리와 관련한 시설의 설치를 둘러싸고 중앙정부와 지방정부간 지역주민 간, 중앙정부와 환경NGO간 해당시설에 대한 가치판단의 차이가 있거나 일방에서 자기가 선호하는 가치를 지나치게 부풀리고 해당 정보를 일방적으로 제공하는 경우 갈등을 발생시킴
- 수자원 확보를 위한 접근 수단의 차이
  - 수질개선의 경우 규제의 강화를 통해서 이를 해결하려고 하는 측이 있는

반면에 합리적인 유인수단을 통해서 해결하려는 주장이 있는데 이처럼 추구하는 수단이 다른 경우 갈등의 원인이 되고 있음

- 수량 확보의 경우 댐건설을 통해서 이를 해결하려는 행위자가 있는 반면에 댐이 아닌 물 절약 등의 대안적인 방법을 통해서 이를 해결하려는 행위자가 있어 이러한 수단선택의 차이 역시 수량확보를 위해 댐건설을 추진하는 경우 갈등의 원인으로 작용함

○ 정부와 주민 간에 신뢰의 부족

- 수자원관리와 관련하여 정부의 잦은 말 바꾸기 등은 지방자치단체나 지역주민, 그리고 관련 NGO의 불신을 초래하여 해당 사업을 추진하는 경우 지역주민의 집단반발이나 관련 NGO의 조직적 반발이 야기됨

○ 정보의 비대칭과 정보의 왜곡

- 수자원 관리와 관련하여 해당 사업이나 정책의 추진과정에서 충분한 정보가 제공되지 않거나 정보가 왜곡되어 있는 경우 이를 인지한 지역주민이나 환경 NGO의 조직적인 반발을 불러일으키고 있어 주요 갈등의 원인으로 작용하고 있음

□ 지역갈등의 주요 당사자

○ 수자원 관리와 관련한 갈등의 주요 당사자는 중앙정부, 지방정부, 관련 공공기관, 지역주민, 관련 NGO등임

○ 중앙정부

- 중앙정부의 경우 환경부, 국토해양부, 농림수산식품부 등이 주요 수자원 관련 부처로서 주로 환경부와 국토해양부 간에 시설건설에 따른 환경 및 수질오염의 문제로 갈등의 당사자가 되고 있음

○ 주요 공공기관

- 공공기관의 경우 한국수자원공사는 수량관리관련 집행기관의 역할을 수행하며, 예컨대 댐건설의 추진 등, 이 과정에서 지역주민, 지방자치단체, 환경NGO 등과 마찰하며 갈등의 당사자가 되고 있음

○ 지방자치단체

- 지방자치단체의 경우 댐건설을 둘러싸고 중앙정부와 갈등의 당사자가 되기도 하며 상수원보호구역 지정추진을 둘러싸고 지역주민과 갈등의 당사자가 되기도 하며, 인근 지방자치단체와도 갈등의 당사자가 되고 있음

○ 지역주민

- 지역주민의 경우 앞서 살펴본 여러 요인들로 인하여 수자원관련 시설이나 규제가 강화되거나 신규로 시행되는 경우 재산권의 제약, 생활상의 불편함 등으로 이에 반대하며 갈등의 당사자가 되고 있음

○ NGO

- 수질문제나 환경문제가 관심을 가지고 있는 지역의 환경NGO의 경우 수자원 확보 관련 시설의 설치가 수질오염 및 자연생태 파괴한다는 입장에서 이를 막기 위한 과정에서 간접적인 갈등의 당사자로 개입하고 있음

○ 수자원 관리와 관련한 사업유형별 갈등주체

- 수자원 관리와 관련한 체계적으로 수행한 연구에서는 86개 수자원 사업 갈등 사례에서 수자원 사업 유형별 분쟁당사자를 잘 보여주고 있는데, 지방정부간의 갈등이 가장 많은 빈도를 차지하고 있으며 이어서 중앙정부와 지방정부의 갈등, 지방정부와 민간의 갈등 순이었음(최홍석 외, 2004)
- 또한 수자원 갈등사례에서 시민단체의 개입여부와 관련하여 89개 갈등사례 중에서 시민참여가 이루어지고 있는 경우는 41개 사례이고 개입하지 않은 사례는 48개로서 수자원 갈등사례에서 시민단체의 참여는 상당한 수준에서 이루어지고 있음

<표 5-1> 수자원갈등 유형별 갈등당사자 및 시민단체 개입

주요 내용		갈등 유형			
		수자원 공급	수자원 이용	수자원 유지	합계
분쟁 주체	중앙정부 VS 지방정부	10	7	8	25
	지방정부 VS 지방정부	3	8	25	36
	중앙정부 VS 민간	7	-	3	10
	지방정부 VS 민간	4	2	9	15
시민 참여	시민단체 개입	17	5	19	41
	시민단체 미개입	7	12	29	48

## □ 갈등의 주요 쟁점

- 수자원의 관리에서 이용의 문제
  - 기존 수리권의 인정
  - 수자원 이용변화에 따른 수질오염 인식차이
  - 적정 물 값의 산정문제
  - 물 값 부담의 주체와 수준문제 등
- 수자원 관리에서 공급의 문제
  - 시설건설에 따른 자연생태 및 환경파괴의 문제
  - 시설건설에 따른 피해발생의 문제
  - 피해에 대한 적정보상의 문제
  - 시설건설의 타당성과 경제성 문제 등
  - 적정 수량 확보의 문제
- 수자원 관리에서 유지의 문제
  - 수질오염 개선을 위한 수단선택의 문제
  - 물이용 부담금의 사용문제
  - 수질오염 허용수준 문제
  - 적정 수질 유지의 문제
  - 규제에 대한 적정 보상의 문제

## 2) 환경시설

### (1) 성격

#### □ 시설의 설치운영에 따른 외부효과가 발생

- 환경관련 시설사업은 지역에 반드시 필요한 시설이나 외부 불경제 시설로 시설입지에 대한 사회적 합의가 잘 이루어지지 않고 있음

- 환경시설의 설치·운영에 따른 비용과 혜택의 측면에 있어서 공간적 누출 효과(spillover effect)가 있어 지역간에 그 부담에 대한 갈등이 발생할 소지가 많음

#### □ 시설의 설치 및 운영에 규모의 경제가 존재

- 폐기물 및 폐수 배출량이 급증하여 처리시설의 설치 운영이 요구되는데 이 시설의 설치 및 운영에는 규모의 경제가 있어 개별 배출원별로 폐기물 및 폐수 처리시설을 설치 운영하는 것은 비경제적인 경우가 있음
- 때문에 폐수 및 폐기물 등 환경오염물질을 처리하는 공동처리 시설을 특정 조건이 잘 부합되는 지역에 대형화하여 설치하는 것이 경제적인 경우가 자주 발생

#### □ 환경관련 시설 입지에 따른 비용과 혜택의 불일치

- 시설입지지역과 비입지지역간 사회적 비용과 혜택간의 불일치가 매우 크며 인근 주민들에게 피해가 발생할 경우 이에 대한 대책 수립이 제대로 이루어지지 않고 있음

#### □ 시설의 설치·운영의 생태 경제적 영향의 불확실성

- 대부분의 환경시설은 설치 및 운영 시에 예기치 않는 환경생태적인 영향을 초래할 수 있는데 이것이 초래할 수 있는 인체 건강 및 생태 환경에 대한 피해의 내용이나 정도에 대해서는 정확한 과학적인 정보가 부족
- 특히 환경오염물질의 배출이 초래할 수 있는 미래의 영향에 대한 주민들의 인식은 개인과 집단의 사회 경제적 특성에 따라 크게 차이가 나는 경우가 많음

## (2) 특징

### □ 환경분쟁의 분류

- 분쟁의 당사자를 중심으로 ① 민간당사자간의 분쟁인 사법상의 분쟁과 ② 공공부문 즉, 정부나 자치단체가 개입된 분쟁인 공법상의 분쟁으로 나누어짐
- 분쟁의 주체를 기준으로 ① 중앙정부와 자치단체간(광역, 기초), ② 자치단체상호간(광역-기초, 광역-광역, 기초-기초), ③ 자치단체(광역, 기초)와 주민간, ④ 중앙정부와 지역주민간의 갈등 등으로 나누어 볼 수 있음
- 분쟁의 성격에 따라 ① 지방자치단체 상호간의 권한의 존부 및 범위에 관한 권한분쟁(법적 분쟁)과 ② 지방자치단체가 상호이익을 추구하는 과정에서 발생하는 이익분쟁으로 나누어짐
- 분쟁이 추구하는 이익의 성격에 따라 ① 적극적인 이익을 추구하는 유치분쟁(PIMFY)과 ② 소극적으로 불이익을 회피하려는 기피분쟁(NIMBY)로 나누어짐
- 분쟁의 대상이 되는 환경문제의 성격에 따라 ① 수자원의 보전과 이용에 관한 문제, ② 혐오시설의 입지와 관리에 관한 문제, ③ 자연보전지역의 지정과 관리에 관한 문제, ④ 대기환경 및 소음·진동과 관련된 문제 등으로 나누어짐

### □ 정부나 자치단체가 개입된 공법상의 분쟁으로 파악

- 지역환경분쟁은 크게 정부-정부간의 분쟁 그리고 정부-주민간의 분쟁으로 이분할 수 있으며, 전자는 국가와 자치단체간, 자치단체상호간, 후자는 국가와 주민간, 자치단체와 주민간으로 나누어짐
- 즉 지역환경분쟁을 정부와 자치단체 상호간 또는 정부 및 자치단체와 주민간 분쟁으로 파악



### (3) 환경갈등사업의 구조

#### □ 일반적 원인

- 환경갈등과 분쟁은 다양한 원인에 의거하여 발생하는데 우선 정치사회발전론적인 측면에서 보면 경제개발로 지역간 상호의존성이 증가하고 분권화와 민주화로 주민의 권리의식이 향상된데 있음
  - 산업화와 도시화, 인구증가와 교통·통신수단의 비약적인 발달로 인해 생활권이 확대됨에 따른 지역간의 상호의존성이 증가하고 있음
  - 반면 지방자치로 인한 자치단체의 자율성과 독립성이 강화되어 지역이익우선을 외치는 목소리가 커지고 정치사회가 민주화됨에 따라 시민의 권리의식이 향상됨
- 각종 환경관련 공공시설의 설치·운영에 따르는 편익과 비용은 공간적으로 균일하지 않아 지방자치단체나 지역민은 편익이 특정지역에 집중되는 시설은 선호하나 비용이 집중되는 시설은 기피하게 되어 갈등과 분쟁이 발생
  - 상·하수도의 공급, 쓰레기처리 등 환경행정서비스 제공에 있어 규모의 경제가 작용하는 경우가 많아 광역적인 환경관리로 환경행정의 효율화를 기할 수 있다는 점도 환경 분쟁의 발생원인
  - 광역적인 환경관리의 필요성은 높지만 이용률의 조정, 설치·운영비용의 분담, 시설의 입지, 관리주체와 법적 성격 등에 대한 자치단체간의 의견 조정은 용이하지 않은 경우가 발생
  - 어떤 지방자치단체가 공급하는 행정서비스의 이익은 그 구역을 넘어서 확산되는 경우가 있으며, 또 환경관리 소홀로 인하여 발생한 수질오염, 대기오염 등의 피해는 인접 자치단체의 주민에게 물리적, 경제적 손실을 주는 경우가 발생
- 환경규제정책에는 약한 규제가 강한 규제를 축출하는 “규제의 그레샴의 법칙”이 작용할 수가 있어 환경규제의 수준에 대한 지역갈등이 야기
  - 지방자치단체간의 경제개발을 위한 경쟁은 지방자치단체로 하여금 자기 지역에 입지한 기업에게 상대적으로 유리한 조건을 제공하기 위해 약한 규제를 선택하도록 할 우려가 있음

- 결국 모든 자치단체들이 이러한 경쟁을 하게 되면 환경규제수준이 전체적으로 하향 평준화되는 결과를 초래할 수도 있음
- 환경관리에는 막대한 재원을 필요로 하는데 환경관리에 따르는 비용과 부담을 어떻게 중앙과 지방 그리고 지방자치단체 상호간에 배분하는 문제가 지역 환경갈등의 초래원인
  - 환경관리에 따르는 비용과 편익이 동일 행정구역에 귀착되지 않고, 정부는 모든 국민에게 기초수요로서의 환경, 즉 일정수준이상의 환경질을 제공하여야 하는 책무가 있음
  - 지금까지의 부실한 환경영향평가와 환경관련시설의 설치·운영으로 인한 환경행정에 대한 국민의 높은 불신도 지역간 환경갈등의 한 원인이 되고 있음
  - 어떤 형태로든지 개발은 곧 환경오염과 자연파괴라는 생각과 부실한 기존의 환경기초시설로 인한 피해의식이 국민들 사이에 광범위하게 퍼져 있어 지역간 환경갈등이 심화되는 측면이 있음
- 환경관련 혐오시설사업에서 나타나는 갈등은 주민-정부 간 신뢰부족으로 인해 악화됨
  - 불신의 종류에는 정부의 입지결정과정에서 대한 불신(행태상의 불신)과 폐기물 및 폐수 처리의 과학성, 안전성에 대한 불신(내용상의 불신)이 있음
  - 주민들은 정부를 공정한 보상자나 중립적인 중재자로서 인정하기 보다는 사업추진의 당사자나 지원자로 생각
- 주민의 집단행동이 나타날 수 있음
  - 정부에 대한 불신, 피해 집단의 상대적 박탈감, 공무원의 권위주의적 대응, 저항 강도와 보상이 비례한다는 경험적 기대 등으로 인해 지역이기주의에 기초한 주민행동이 나타나게 됨
  - 제도적 틀에 대한 불신은 주민운동이 진정서, 의견서 등 개별적·제도적인 차원에서 점차 과격시위와 농성 등 집단적·비제도적인 차원으로 옮겨지는 원인이 됨
  - 집단행동이 갖는 정치적 가시성(political visibility)은 언론 등을 통해 이슈

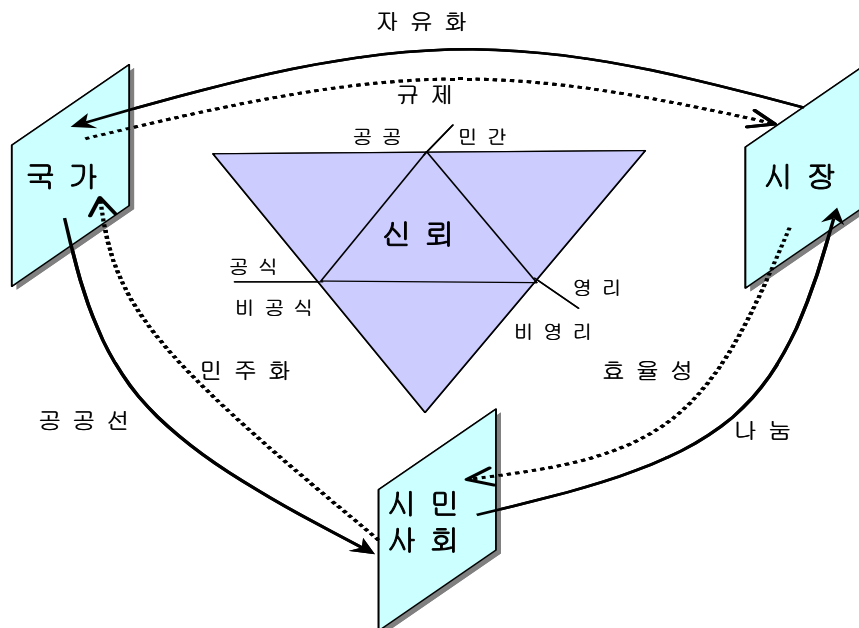
를 사회화함으로써 정상적인 경우보다 큰 반응과 효과를 갖는다는 점도 집단행동의 강도를 높이는 요인이 됨

## □ 갈등 당사자간 관계

○ 정치·행정, 시장부문, 그리고 시민사회의 세 가지 영역의 상호작용관계로서 복합적인 갈등양상이 표출되며, 이들 간의 균형불균형의 여부에 따라 갈등 현상이 달라질 수 있음

- 국가를 구성하는 기본적인 축인 이들 3자간의 상호신뢰도가 높고 안정적일 때에는 사회를 위한 공공선에 대한 이해관계가 긍정적으로 형성되어 사회갈등이 적게 발생하며 발생한 갈등도 유기적으로 쉽게 조정됨
- 이들 3자가 상호 신뢰하지 않아 상호작용에 따른 균형점을 찾기 어려운 사회의 경우에는 사회갈등이 심화되고 갈등해결도 용이하지 않을 것임

<그림 5-2> 갈등의 기본 당사자



○ 갈등현상은 크게 갈등의 대상이 되는 문제의 특성, 갈등 당사자의 목표와 행태적 특성, 그리고 갈등해소 전략의 추진과정 등의 세 가지 범주로 살펴볼 수 있음

- 다양한 환경문제 중에서도 사회갈등을 보다 많이 초래하는 문제가 있으

며 특정시기에 그 발생빈도가 높은 갈등도 있으므로 문제의 특성이 갈등 현상을 설명하는 주요한 인자가 됨

- 협상대표자의 대표성과 자율성, 갈등당사자들의 목표와 협상태도, 제3자의 개입과 여론의 동향 등등 갈등 당사자의 행태도 갈등의 설명인자임
- 갈등을 해소하기 위해 시도했던 각종 전략의 타당성과 적절성도 주요한 분석인자가 됨

## □ 갈등의 쟁점

○ 환경시설입지 갈등은 시설의 입지선정, 건설, 운영, 그리고 증설 등 다양한 단계에서 발생함

- 입지선정과정에서는 밀실결정 및 행정에 대한 불신, 입지선정의 기준, 환경오염의 정도, 건설 규모, 보상액 및 보상범위 등을 둘러싼 갈등이 나타남
- 시설물 건설과정에서는 환경시설 건설 공사 과정에서의 환경오염과 자연파괴 또는 시설공사의 부실 여부 등을 둘러싼 갈등이 나타남
- 시설물 운영과정에서는 부실 운영, 침출수의 발생에 의한 환경오염, 운송과정에서 나타나는 교통 혼잡, 먼지 및 악취 등으로 인한 갈등이 나타남
- 시설물 증설과정에서는 밀실결정 및 행정에 대한 불신, 증설 규모, 환경오염의 정도, 보상액 및 보상범위 등으로 인한 갈등이 나타남

<표 5-2> 환경시설에서 나타나는 갈등의 단계별 쟁점

단계	갈등의 주요 쟁점
입지선정과정	① 밀실결정 및 행정불신      ② 입지선정기준 ③ 환경오염정도              ④ 건설규모 ⑤ 보상액·보상범위
시설물 건설과정	① 부실공사                  ② 건설공사 중의 환경오염과 자연파괴
시설물 운영과정	① 부실운영                  ② 침출수의 발생에 의한 환경오염 ③ 폐기물운송과정에서의 교통혼잡      ④ 먼지 및 악취
시설물 증설과정	① 밀실결정 및 행정불신      ② 증설규모 ③ 환경오염정도              ④ 보상액·보상범위

### 3) 지역개발사업

#### (1) 성격

##### □ 국토 및 지역개발사업의 갈등은 주로 환경영향평가 협의단계에서 표출되기 시작함

- 국책사업의 정책구상 및 의사결정은 정부내부에서 공무원과 일부 기술자에 의해 이루어지고, 지역 및 일반국민들의 참여는 환경영향평가 협의단계의 주민설명회와 공청회에서 이루어지기 때문임
- 환경영향평가 및 공사단계에서 정보가 공개되면서 갈등이 표출되기 시작하는데, 갈등의 쟁점과 내용은 사업초기단계의 타당성 결여, 입지 및 노선선정 등 계획내용 및 절차에 대한 하자 등 내용과 절차의 합리성 미흡에 대한 문제가 제기되기 때문임

#### (2) 특징

- 공공갈등이 갖고 있는 이해관계의 다양성과 상충성, 재산권, 생존권, 환경권 등의 가치분쟁, 쟁점 및 갈등전개의 상대적 예측 불가능성 등으로 갈등관리 방식 및 절차 등이 제도화되고 있지 않기 때문임
- 일반적으로 갈등이 발생하면, 사례별로 사업자가 대응하는 형식을 취하고 있음
- 대개 정부내에서 절차적으로 소극적으로 대응하고, 정부내 협의회가 원활하지 않고 외부로 노출될 때 환경단체와 지역주민 등이 개입하면서 정치사회 문제로 확대되는 양상을 보임
- 이를 해소하기 위해 공식적 제3자 독립적 중재나 조정 등 적극적인 대응을 보이게 됨
- 우리나라의 갈등관리방법은 사후적이고 임기응변적 측면이 강함

### (3) 갈등주체

- 갈등주체는 중앙정부간, 중앙정부와 지방정부간, 지방정부간 갈등이 있고, 중앙정부 또는 지방정부와 주민간 갈등, 주민간 갈등으로 구분할 수 있음
- 정부기관간 갈등은 주로 관할권과 정책목표 등에 대한 권한갈등이 많은 반면, 정부와 주민간의 갈등은 효율성을 중시하는 관료체제와 공공정책의 개방성과 호응성을 강력하게 요구하는 시민사회 사이에 놓여 있는 ‘민주화 격차’를 근본원인으로 보고 있음(이영희, 2004). 주민간 또는 집단간의 갈등은 이해갈등이 대부분을 차지함
- 최근 들어 갈등주체가 복잡화·다원화되고 있어 갈등주체 분류 자체가 의미가 없어지고 있음
  - 국토 및 지역개발에 관여하는 이해관계자가 과거에는 중앙부처 공무원, 전문가 등 비교적 균일하고 좁은 범위로 형성
  - 최근에는 지자체, 지역주민, 환경단체, 언론, 종교계 등 다자간 관계로 복잡·다원화 되면서 광범위한 범위로 확대
  - 갈등을 둘러싼 환경적 상황변화와 정치환경 및 행정적 구조변화나 가치의 변화 등도 갈등의 원인에 많은 영향을 미치게 되기 때문임

〈표 5-3〉 주요 지역개발사업의 갈등주체

구분	중앙정부				지방정부	환경단체	지역주민
	발주자	협이자1	협이자2	조정자			
영월동강댐	건교부 (수자원공사)	환경부	문화 재청	국무총리실 (수질개선기획단) 합동평가단 공동조사단	강원도 영월군 정선군 평창군	환경운동연합 녹색연합	-지방의회 -수몰지역주민대책위원회 -영월담백지하투쟁위원회
한탄강댐	건교부 (수자원공사)	환경부	국방부	PCSD	경기도 철원군, 연천군, 포천시	환경운동연합	-지방의회 -한탄강네트워크 -담반대대책위원회 -수몰대책위원회
서울외곽순환 고속도로	건교부 (민자사업팀, 도로공사)	환경부	문광부	노선조사위원회 대통령직 인수위 국무총리실 노선재검토위원회	의정부시, 양주군, 서울시노원구	국립공원을지키는시민모임 불교환경연대	-의정부를 사랑 하는시민의 모임 -한국교통시민협회 등
경부고속철 천성산구간	건교부 (고속철도건설공단)	환경부		청와대 수석보좌관 국무총리실 대안노선 및 기존 노선재검토위원회	부산시 양산시 울산시	금정산지킴이 부산경실련 부산환경운동연합	시민종교대책위원회

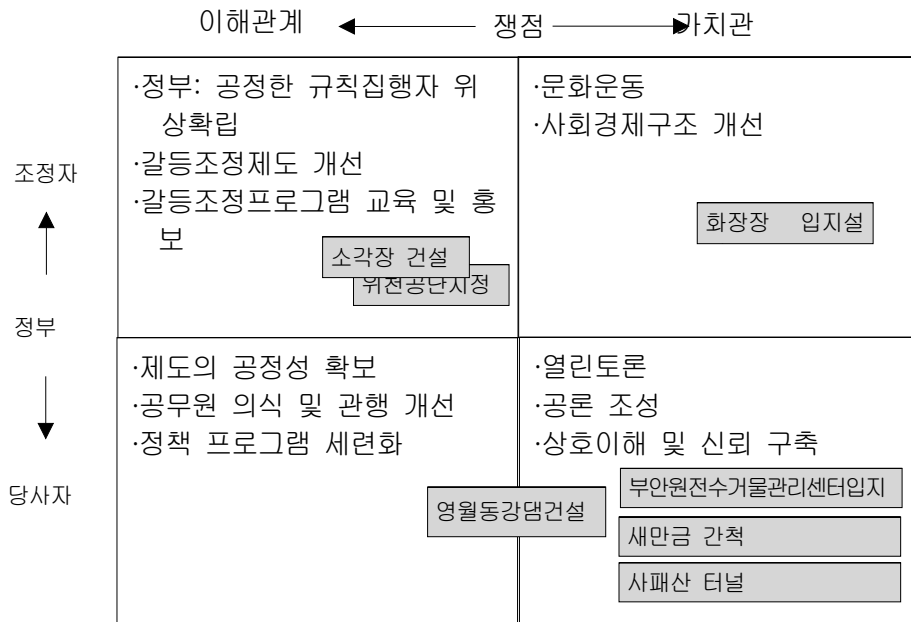
#### (4) 지역개발사업의 관리구조

- 환경적인 요소가 가미된 국토 및 지역개발 관련 공공시설입지 갈등의 경우, 관련범위가 넓고 모호할 뿐만 아니라 사회 및 환경단체 등 제 3자 개입이 늘어가면서 더욱 복잡한 양상으로 발전하고 있음
- 이에 따라 법정이나 정부의 결정에 의존하는 전통적 갈등관리방안으로는 이에 대처하기가 어려워지면서 다양한 대안적분쟁해결방법(Alternative Dispute Resolution: ADR)이 검토되고 있음
- 이와 함께 국민들의 적극적인 참여가 이루어지면서 사전예방적인 참여적 의사결정방법-합의회의(consensus conference), 시민배심원(citizen's jury), 시나리오워크숍(scenario workshop), 공론조사(deliberative opinion poll), 조정(mediation), 협력적 의사결정(CPS: collaborative problem solving), 지역협의체 등 다양하게 제안·시도되고 있음

〈표 5-4〉 갈등유형별 갈등관리방법

구분	주요 사례	갈등관리방법
이해갈등	역(혹은 항만) 명칭 갈등 하수처리시설 입지갈등 매립지 및 소각장 등 입지갈등 음식물쓰레기처리장 입지갈등 장례식장 입지 갈등 화장장, 추모공원 입지갈등 위해시설(공장, 저유소, 채석장 등) 아파트 공사장 환경오염 피해갈등	행정협의회, 소송, 중재 등 현지조사, 협상, 중재, 지역지원 등 현지조사, 협상, 중재, 지역지원 등 협상, 시민배심원제 등 현지조사, 협상, 중재 등 현지조사, 협상, 중재, 지역지원 등 행정협의회, 협상, 중재 등 협상(환경분쟁조정위원회) 등
가치갈등	골프장 건설 온천개발 미군기지 이전 간척개발 도로건설(국립공원 공원통과) 댐 건설	현지조사, 협상, 중재, 지역지원 등 환경영향재조사, 소송 등 공청회, 지역지원 등 경제성 재평가, 중재, 소송 노선재선정위원회, 중재, 소송 등 환경영향 재평가, 중재, 조정 등

〈그림 5-3〉 국토 및 지역개발관련 갈등 유형과 갈등관리방법





〈표 5-5〉 국내 주요 국토 및 지역개발 관련 갈등관리 사례

구분	이해관계자	쟁점	갈등발생시기	정책참여자	갈등관리	결과
새만금 간척사업	중앙정부, 시민·환경단체	가치갈등	공사단계	찬성: 지자체, 지역주민, 전문가 반대: 환경부, 지역주민, 정치권	민관공동경제성, 환경영향재평가 공청회, 새만금환경대책위원회	법원의 결정에 의해 재추진
천성산 터널	중앙정부, 환경·종교단체	가치갈등	공사단계	찬성: 지자체, 지역주민, 전문가 반대: 불교, 환경단체	환경영향평가 재조사, 공청회, 법원소송 등	법원의 결정에 의해 재추진
서울외곽순환고속도로	중앙정부, 환경·종교단체	가치갈등	공사단계	찬성: 지자체, 지역주민, 전문가 반대: 불교, 환경단체	민관 노선재검토위원회, 공청회, 법원 소송, 공론조사 등	비공식 중재로 추진
영월 동강댐	중앙정부, 지역주민	이해갈등→가치갈등	계획단계	찬성: 지자체, 지역주민 반대: 환경부, 환경시민 단체	민관 공동조사단의 구성	백지화
한탄강댐	중앙정부, 지역주민	이해갈등 가치갈등	계획단계	찬성: 건교부, 지역주민, 지자체 반대: 환경부, 지역주민, 환경단체	PCSD 조정, 국무총리실 중재 등	정책추진
부안 원전수거물 관리센터	중앙정부, 지자체, 지역주민	가치갈등 (이해관계갈등)	계획단계 (입지선정)	찬성: 중앙정부, 지역주민, 상위지자체, 전문가 반대: 환경종교시민단체, 정치권	공청회, 자문회의 등	백지화
천안-아산 KTX 역명칭	중앙정부, 지자체	이해갈등 가치갈등	계획단계	천안: 천안아산역 아산: 아산천안역	행정협의조정, 주민투표, 헌법소원	천안아산역 (온양온천역)
청계천복원사업	지자체, 주변상인, 시민	이해갈등	계획단계	찬성: 지자체, 환경단체 반대: 주변 상인, 시민	지자체장의 조정, 홍보, 협상	정책 추진
팔당 오염총량관리	중앙정부, 지자체	이해갈등	계획단계	찬성: 중앙정부, 환경단체 반대: 7개 지자체, 지역주민	갈등영향분석 규제협상	협의체 구성
서울 노원 소각시설	지자체, 지역주민	이해갈등	계획단계	찬성: 주변 기초자치단체 반대: 시민단체, 해당 기초자치단체	공청회, 지역주민들의 정책참여	정책 추진
울산 북구청 음식물쓰레기 자원화시설	지자체, 지역주민	이해갈등	계획단계 (입지선정)	찬성: 울산 북구청 반대: 지역주민	지자체장 조정 시민배심원제	정책 추진
대구 위천공단	지자체, 지자체	이해갈등	계획단계	찬성: 대구시, 시민단체, 정치권 반대: 부산시, 시민단체, 정치권	특별법 제정 검토	백지화
진주 광역쓰레기매립장	지자체, 지역주민	이해갈등	계획단계	찬성: 지역주민 반대: 인접 지자체, 지역주민	협상 (46회)	정책 추진
춘천 쓰레기매립장	지자체, 지역주민	이해관계갈등	계획단계	반대: 지역주민, 인접 지자체	협상, 중재(시민단체), 공청회, 보상	정책 추진
경북 영덕 삼사골프장	지역주민, 지역주민	이해갈등 가치갈등	설계단계	찬성: 개발업자, 지자체 반대: 시민·환경단체	협상	정책의 일방적 추진
경북 성주 해인골프장	지역주민, 지역주민	이해갈등 가치갈등	설계단계	찬성: 개발업자, 지자체 반대: 시민환경단체, 인접 지자체	.	사업중단

## 4) 선호시설 갈등사업

### (1) 성격 및 특징

#### □ PIMFY 시설

- Please In My Front Yard(PIMFY)의 특징을 가지고 있는 즉, 지역주민들이 시설을 적극적으로 유치하고자 함. 이 시설은 자원배분측면에서 지역에 유리한 시설로 지역이기주의를 추구하는 경향이 있음

#### □ 경제적 이익

- 선호시설 유치에 드는 비용과 유치로 인한 지역의 경제적 이익의 편차가 클수록 시설유치 경쟁과 지역간 갈등을 야기할 수 있음. 선호시설은 지역의 지가 상승뿐만 아니라 소비활동의 증가, 지역주민들의 소득 및 고용의 증대로 지역 경제활성화에 기여할 수 있음

#### □ 편익의 집중

- 선호시설의 사업비용은 중앙정부를 비롯한 사회전반이 부담하게 되는데 비하여 그 편익은 선호시설이 위치한 지역에 집중되기 때문에 경쟁과 갈등이 발생할 수 있음

#### □ 초과이익의 추구

- 선호시설 사업은 시장성과 관계없이 비시장적이고 정치적 시장이 작동하여 지방자치단체에서 정치시장에 따른 초과이익을 추구하게 됨
- 개별적인 편익의 추구가 아닌 집단적인 초과이익의 문제로 초과이익에 대한 활동방향이나 배분문제를 놓고 개인과 집단간 갈등이 발생할 수 있음

## □ 지역주의

- 선호시설 사업으로 인한 갈등은 지역간 유치경쟁이 성격으로 시민단체나 종교단체 등의 참여보다는 지역성을 강하게 띤 단체들의 참여가 적극적임
  - 이데올로기적 갈등양상으로 발전된 가능성은 낮으며 상황전개에 따라 정치적 이합집산이 일어나고 갈등의 이슈는 전국적이라기 보다는 지역적으로 국한될 개연성이 높음
- ※ 사례: 안동, 포항, 안강, 영천, 구미, 의성 등 경북 기초자치단체들의 경북도 청이전 사업

## (2) 선호시설의 갈등구조

### ① 갈등영향 요인

#### □ 제도적요인

- 공식적제도는 지방정부 갈등문제 해결을 위한 법률의 유무, 갈등해결의 제도적 장치, 문제해결의 규칙들이 있고, 비공식적 제도는 지방정부간 갈등사안과 관련하여 문서화되지 않은 관례나 관행이 있음

#### □ 행위자 특성요인

- 지역간 사업갈등에 영향을 미치는 중요한 변수로 단체장의 리더십 행태, 자원동원능력, 관심과 의지, 상대자치단체의 신뢰, 중재자의 신뢰, 문제해결태도 등을 고려할 수 있음

#### □ 환경적 요인

- 지역간 갈등에 있어서 사회경제적 요인보다 정치적 요인이 민감하게 작용하며 선거와 같은 정치적 사건의 존재 유무가 영향을 미침. 또한 중앙정부의 개입정도나 지역구 출신 국회의원 등 정치인의 지역사업에 대한 관심정도가 영향을 미치게 됨. 아울러, 지역의회와 시민단체의 개입정도, 그리고 지역주민들의 관심과 참여정도도 환경적 측면에서 고려될 필요가 있음

## ② 갈등의 원인

### □ 선호시설의 공공재 성격

- 비선호시설과 마찬가지로 공공재적 성격을 띠며 공공시설이라는 측면에서 외부효과가 발생하게 됨. 비선호시설이 부정적 외부효과를 야기하는 반면에 선호시설은 긍정적 외부효과를 발생하여 시설유치에 대한 경쟁과 갈등을 야기할 수 있음

### □ 정부간-지역간 상호의존구조

- 광역시설을 둘러싸고 나타나는 경쟁, 갈등, 협력은 지역간, 조직간 관계가 본질적으로 상호의존적 구조(interdependency)를 갖고 있기 때문에 나타나는 필연적인 현상임
  - 행정구역 단위의 분절된 공공서비스 공급체계에도 불구하고 실제로는 생활권이 광역화되어 인접지역간 상호의존성이 발생
  - 각종 법령의 의한 인·허가, 승인 등을 통하여 정부와 자치단체간에 관련 업무가 상호 밀접하게 연결
- 즉 어느 지역도 당해 지역 혼자서 자족적, 자충적으로 존립하는 경우는 없으며 인접하는 지역과 상호관계와 상호의존성을 맺으며 유지
- 특히 한정된 자원을 대상으로 공동결정을 해야 할 상황이 빈번해 짐에 따라 자치단체간 관계가 경쟁관계 또는 협력관계로 표출

### □ 비용편익의 불공평성

- 공공시설의 경우 재원의 부담자와 수혜자가 동일인이 아니기 때문에 공평성의 문제가 발생함. 공공시설의 거리와 편익의 관점에서 볼때 비선호시설의 경우 거리가 멀어질수록 편익이 증가하는 반면에 선호시설의 경우에는 거리가 가까울수록 편익이 증가하는 상반된 경향을 보이고 있음
- 일반적으로 광역시설의 파급효과는 행정구역과 불일치할 뿐 아니라 비용과 편익이 불균형을 이루는 공간적 외부성(spatial externalities)이 발생하기 때문에 유치 또는 기피에 관한 지역간 경쟁과 갈등(NIMBY 또는 PIMFY)이 야기됨

### 3. 지역협력사업 발굴

#### 1) 지역협력사업의 발굴방식

##### □ 협력대상사업에 대한 정기적 조사·분석 및 정보 제공

- 자치단체를 대상으로 지역협력 대상사업에 대한 정기적인 조사·분석을 실시하고 다양한 관련 정보를 자치단체에 제공
- 타 자치단체의 유사사업 추진에 관한 정보는 물론, 타 자치단체의 성공적인 협력사업사례에 관한 정보를 제공함으로써 협력의 동기를 유발하고 추진과정에서 시행착오를 감소

##### □ 성공가능성이 높은 협력사업을 발굴

- 중앙정부는 유형별 다양한 사업메뉴와 지원방식을 제시, 지자체는 지역의 여건을 고려하여 성공가능성이 있는 협력사업을 적극 발굴·추진
- 지역간 win-win이 가능한 사업을 중심으로 사업을 선정
  - 환경시설의 설치와 운영에 있어서 지방자치단체가 서로 협력함으로써 규모의 경제를 보다 잘 활용할 수 있을 경우에는 지역 간 협력을 통해 win-win이 가능
  - 혐오시설과 편의시설 동반설치가 가능하며, 두 지역의 특성 반영이 용이한 사업을 선정

##### □ 필수적 협력사업에 대해서 협력을 의무화

- 지역간 갈등이 빈번히 일어나는 시설사업에 대해서는 인센티브를 부여하는 대신 지역협력의 구속력을 강화(예: 하수종말처리장과 쓰레기처리장, 매립장, 소각장, 재활용장 등)
- 법적으로 필수협력사업에 대해서는 제도적으로 사전협의를 의무화하여 협력가능성을 제고

- 자치단체장 협의회 및 매년 정기적으로 개최하는 시도 연구원협의회에서 협력사업의 대상 발굴, 타당성 검토 및 추진방안을 협의

## □ 광역행정 및 광역계획제도의 적극적 활용

- 행정구역을 벗어나 연계지역이나 공통의 문제를 지닌 광역적 도시 및 지역들 간의 광역행정체계나 공동협동계획 수립을 추진
  - 한강수계의 경우와 같이 수자원갈등권역을 중심으로 수질정책협의회 등을 통해 인접지역간 적극적 협의를 진행<sup>6)</sup>
- 지방자치단체 상호간의 분쟁은 지방자치단체관할 행정구역이 기능적 연계성이나 공통적 특성에 대한 배려 부족 때문인 경우가 많음
- 개발 및 환경관리에 대해 지방자치단체 상호간의 공동계획을 수립하고 공동으로 대처하는 것을 장려하고 지원
- 지역 공동의 환경관리계획 수립과 집행의 활성화를 위해 계획수립비용의 보조, 기술적 자문 등 다양한 동기부여 조치를 취하며 수립된 계획의 집행에 대한 재정 지원 대책 강구

## 2) 지역협력의 대상사업

- 사업주체
  - 국가-지방(주민)간 협력사업, 광역-광역간 협력사업, 광역-기초간 협력사업, 기초-기초간 협력사업, 공기업-지방(주민) 등
  - 본 연구에서는 협력대상사업을 지역간 협력사업으로 국한하여 국가-지방(주민)간 협력사업과 공기업-지방(주민)간 단순 지역갈등사업은 제외
- 사업분야
  - 도로·교통시설, 공공시설, 문화·관광·예술, 이벤트·축제·체육행사 등

6) 한강수계의 경우 오염총량제 실시를 추진하면서 팔당호수질정책협의회를 운영하였는데, 한강수계 7개 지자체간 및 지자체와 지역주민, 중앙정부와 지역주민 등 다양한 양상의 갈등을 합리적으로 해결하는데 기여하였다.

〈표 5-6〉 지역간 협력사업 분야별 예시

사업유형	예시
도로교통시설	도로, 교량, 도시전철, 주차장, 공항 등
공공시설	공원, 문화회관, 복지회관, 대학, 공공기관
문화·관광·예술	관광개발, 문화유적관리, 예술진흥
행사개최	축제, 체육행사, Expo 등

○ 사업방식

- 주로 자치단체간 자율협력사업에 초점을 둠
- 지역간 협력 공모사업은 초기에는 주요시설을 대상으로 시범 운영하다 점차 범위를 확대 추진

〈표 5-7〉 지역간 협력사업 방식별 구분

자율협력사업	권고사업	예술관, 운동장 등 공동시설은 인센티브와 국비지원비율 확대를 통해 유도
	공모사업	지자체간 필요에 의해 협약을 체결한 개별 협력사업은 공모방식으로 추진(7대 분야 20개 사업)

## 4. 사업유형별 협력성공요인

### 1) 수자원관리

#### (1) 갈등성격에 부합하는 적절한 갈등관리기법의 활용

- 수자원 관리를 둘러싼 다양한 양상의 갈등이 발생하는데 갈등성격에 부합하는 갈등관리기법의 활용은 갈등을 협력으로 유도하는데 효과적임
  - 한강수계 의무제 오염총량제 실시를 둘러싼 갈등에서 전형적으로 나타났음
- 한강수계 의무제 오염총량제 실시 갈등사례의 경우 광범위한 지역의 7개 시군지자체와 환경부, 지역주민, 환경단체 등이 참여하는 팔당호수질정책협의회를 구성하고 해당 갈등을 공동으로 상호조정하는 당사자중심의 규제협상방식의 활용을 통해서 합의를 도출

## **(2) 중립적이고 공정한 협의기제운영**

- 수자원 관리를 중심으로 NGO 등 가치지향 단체의 개입에 의한 갈등의 경우 중립적이고 공정한 협의기제의 운영은 협의를 촉진하여 갈등을 해결하는데 효과적이었음
- 시화호개발사업의 경우 시화호의 담수화를 추진하여 심각한 수질오염을 경험하였고, 이에 따라 지역주민, 지역NGO를 중심으로 극심한 반대가 있었으나 결국에는 시화지역지속가능발전협의를 구성하여 갈등을 효과적으로 해결하고 수질의 문제, 대기의 문제, 개발계획의 문제에 대한 로드맵에 대한 합의를 도출

## **(3) 사안에 따른 합리적인 공동사실조사(joint fact finding) 실시**

- 수자원 갈등의 경우도 사실 확인이 제대로 이루어지지 못해서 갈등이 악화되는 경우가 많이 발생하는데 합리적인 공동조사활동은 갈등해결에 핵심적인 역할을 함
- 동강댐개발사업의 경우 민관공동조사단을 구성하여 동강댐의 건설이 자연생태계에 미치는 영향에 대한 체계적인 조사를 실시하고, 댐건설의 안전성 문제를 검토함으로써 댐건설의 백지화가 타당하다는 결론을 도출하여 갈등을 해소
- 용담댐건설에 따른 기존 수리권의 변화로 나타난 갈등의 경우도 댐건설이 대전충남지역의 수량을 감소와 이에 따른 해당 지역의 수질오염 가능성에 대한 제3의 기관의 용역을 통한 조사활동을 통해서 해소

## **(4) 정부와 주민간의 신뢰형성**

- 수자원 갈등사례의 대부분의 사례에서 갈등의 악화시키는 요인으로 작용하는 요인 중의 하나는 정부의 주민에 대한 신뢰의 상실을 들 수 있었는데 정부와 주민간의 신뢰형성은 갈등해소에 결정적인 역할을 할 수 있음



- 대포천 상수원보호구역 지정을 둘러싼 갈등사례의 경우 지역주민은 정부의 상수원보호구역지정에 반대만 한 것이 아니라 자발적으로 수질개선노력을 하여 수질개선을 하는 성과를 가져왔고, 결국 정부와 지역주민 간에 당시 최초로 수질계약제에 합의를 도출
- 동강댐건설의 경우 환경단체는 초기에 반대에도 불구하고 댐건설을 밀어붙였던 건설교통부와 수자원공사를 불신하였는데, 중립적인 협의방식에 대한 정부의 수용에 따라 협의기제의 작동을 신뢰할 수 있었고 그 결과 갈등을 해소

### **(5) 지역주민의 자발성 촉진**

- 수자원 갈등에서 수질유지의 경우 특히 지역주민의 자발적인 노력은 수질 개선에 효과적일 수 있고 이러한 수질개선 효과는 정부의 규제강화라는 정책수단의 선택에 변화를 가져올 수 있으며, 인식변화를 초래함으로써 갈등 해소에 효과적임
- 대포천 상수원보호구역 지정을 둘러싼 갈등사례에서 지역주민은 자발적으로 수질개선을 도모하였고, 그 결과를 바탕으로 상수원보호구역지정의 유예를 요청하였는데, 이것이 받아들여져 해당 지역의 상수원보호구역지정이라는 규제가 유예될 수 있었고 주민은 지속적으로 1급수 수질을 유지할 수 있었음

### **(6) NGO의 협의를 위한 제도적 수용**

- 수자원 갈등에서 많은 경우 간접적인 이해당사자로서 NGO들이 사업이나 정책과정에 개입을 하고 있는데, 갈등사안에 따라 이들의 공식적인 협의의 틀에 수용하는 것도 갈등해결에 효과적임
- 동강댐건설사업의 경우 시민사회단체의 조직화된 반발 때문에 사업추진은 순탄하게 이루어지지 않았고 오히려 이 과정에서 정부의 사업추진상의 많은 문제점들이 노출되게 되었는데, 이러한 과정에서 강력한 교섭력을 확보

하고 있었던 환경운동연합을 참여시켜 공동조사단을 구성하였고 갈등해결에 결정적인 역할을 하였음

- 시화호개발을 둘러싼 갈등사례의 경우도 시화지역지속가능발전협의회라고 하는 공동협의체에 지역의 환경사회단체를 수용하여 공개적인 논의와 토론을 진행하였고 많은 쟁점사안들에 대한 합의를 도출하여 갈등을 해소

## **(7) 보상에 대한 부정적 학습(negative learning) 기회의 방지**

- 수자원 관리를 위한 시설건설 및 규제조치를 취할 때 과도한 보상을 하거나 비합리적인 보상유인행위 등은 향후 유사한 사업의 성공을 가로막는 역할을 한다는 점에서 이해당사자들이 보상에 대한 부정적인 학습의 동기를 차단하는 조치는 갈등해결에 기여할 수 있음
- 동강댐 건설사업의 경우 용담댐이나 다른 지역의 댐건설에서의 과대보상경험을 토대로 동강댐 건설예정지 지역 내에서 보상을 노리는 도덕적 해이 현상이 벌어졌으며, 이것은 댐건설에 대한 합리적인 토론과 접근을 방해하는 요인으로 작용

## **(8) 수자원 관리문제의 지역정치 이슈화 방지**

- 수자원 관리와 관련한 갈등 현안이 지역정치의 대상으로 변질되는 경우 갈등의 꼬인 실타래처럼 복잡해져 갈등해결이 어려워지기 때문에 지역정치의 이슈화대상이 되지 않도록 합리적인 관리가 필요함
- 한탄강댐 건설사업의 경우 강원도의회의원은 표에 유리한 형태로 사업에 대한 반대 입장을 전개하기도 하였으며 반대 입장에 있었던 단체의 대표는 이를 통해서 국회의원장 진출하기도 하는 현상이 발생하기도 하였는데 이러한 점은 갈등을 오히려 증폭시키는 역할을 하였음
- 한강수계의무제 오염총량제의 경우도 7개 시군지자체장의 입장에서 지역주민의 입장에 따라 오염총량제를 어떻게 합리적으로 실시할까하는 것보다 지역주민의 반응을 통해서 이에 대응하는 현상이 벌어지기도 하였음

## (9) 참여적 의사결정과 공론기제의 활성화

- 수자원의 이용, 공급, 유지 등 모든 관련 사업은 중요성을 가지고 있는데, 특히 수자원의 유지와 공급과 관련된 사업의 경우 가치차이 및 인식차이에 따른 반대 행위자들이 많기 때문에 정부가 일방적으로 밀어붙이기보다는 공공토론을 통한 의견수렴을 적극적으로 할 필요가 있음
- 시화호개발을 둘러싼 갈등의 경우 중앙정부, 지방정부, 지역주민, 지방의회, 지역시민사회단체 등 수 많은 이해당사자들이 함께 공개적으로 토론하고 의견을 수렴할 수 있는 공론기제를 구성하고 운영함으로써 해당 지역의 쟁점사안들에 대한 합의도출을 통해서 갈등을 해결할 수 있었음

## 2) 환경시설

### (1) 주민합의에 의한 입지결정

- 최근 환경시설 입지결정과정에서 주민동의 문제가 가장 중요하게 부각되고 있음
  - 선진국의 경우 주민동의를 충분히 끌어낼 수 있을 때까지 주민들과 끊임 없이 대화하고, 합의 형성 때까지 결정을 하지 않고 기다림
  - 주민을 어떻게 정의할 것인가와 관련하여 환경영향권역내의 모든 주민을 대상으로 설정해야 하며, 다만 영향범위에 따라 다르게 보상해야 함
- 주민합의를 위해서는 주민 대표성의 확보가 중요한 관건임
  - 주민대표가 주민 전체의사를 대표하기 보다는 친정부적인 성향을 띠으로써 협상결과를 주민들이 거부하는 사태를 종종 빚어왔음
  - 지역갈등의 성공사례에서는 주민 측 협상대표(대책위원회)가 주민에 의해 선출된 사람들로 조직되어 주민의 전체 의사를 효과적으로 반영할 수 있었음

## (2) 환경피해보상의 강화

- 환경관리와 관련하여 발생한 피해를 입은 개인이나 지역에 대해 다양한 보상수단을 강구
  - 단순히 금전적인 보상에만 의존해서는 안 되며 토지이용상의 혜택 부여, 주민취업 보장, 지역 숙원사업의 추진, 지역 편익시설의 개선 등 각종 유인패키지를 개발하여 활용
- 환경오염에 대한 사후피해구제를 원활하게 하고 미래의 불확실한 환경피해에 대한 분쟁의 해소를 위해 환경보상책임보험제도의 도입가능성 검토
  - 환경보상책임보험제도는 강제보험 또는 임의보험의 형태를 통해 기업 또는 개인이 부담하여야 할 환경오염피해로부터 발생하는 보상책임을 경감시키는 방법
  - 이 제도는 환경오염에 대한 보상책임을 담보하고 손해와 오염제거에 필요한 재원을 지급함으로써 환경오염 피해자를 보호하며 환경분쟁의 해결에 도움을 줌

〈표 5-8〉 지역주민의 지원/보상방법

방 법	기대효과	예상문제점
직접보상	○ 주민불만에 대한 가시적, 직접적 해소책	○ 부동산의 수용, 사용에 한정 ○ 주민의 건강과 안전에 치명적인 시설의 설치에는 효과 없음
조건보상	○ 부의 영향발생시 조건적으로 보상	○ 피해발생의 정확한 예상 및 피해영향 범위 산정의 어려움
대체보상	○ 피해영향의 복구/대체로 불만 해소	○ 대체불가능 피해에는 적용이 불가능
지역개발 및 편익보장	○ 종합적 보상, 지원대책으로 기능 ○ 지역내 고용확대, 지역개발 혜택 ○ 지역에서 재화와 용역구입	○ 지역/주민의 과도한 요구로 사업비용 부담 가중 우려 ○ 주민의 편익인식이 사업주체와 상이할 수 있음
상황자금	○ 미래사고에 대처한 자금의 사전 확보에 의한 안정감의 제고	○ 자금사용에 대한 명확한 기준마련 곤란 ○ 피해나 영향의 원인판단 불명확시 적용 곤란
부동산 가치보장	○ 부동산 가치하락시 연동하여 보상, 가치하락우려로 인한 반발 감소	○ 준거지역 확보곤란 ○ 피해영향권의 획정 곤란
시설보강/영향완화	○ 위험감, 불안감 해소	○ 추가비용부담 ○ 근원적 주민반발 해소에는 미흡

- 합의도출에 필요한 최소한의 보상을 고려하되 지나친 보상지상주의를 탈피
  - 보상은 위험성이 비교적 낮은 환경시설 입지선정에는 확실히 도움이 되지만 고위험도의 혐오시설 입지선정에는 그다지 도움이 되지 않음
  - 그리고 보상만을 노리는 지역주민들에 의해 유명무실한 유치위원회가 설치되기도 하므로 보상지상주의에서 탈피해야 함

### (3) 정부와 지역주민간의 신뢰

- 정부에 대한 신뢰는 입지갈등을 해결하는 데 매우 중요함
  - 춘천시 쓰레기매립장 입지갈등의 경우 입지선정기준을 명확히 한 것이 주민과의 협상에 중요한 역할을 했음
- 단체장이 적극적인 해결의지를 갖고 문제해결에 뛰어들었을 때 해결의 단초를 제공하기도 함
  - 경기도 화성산업폐기물처리장에서도 군수가 중립적인 입장에서 협상안을 모색함으로써 갈등조정에 나섰음
- 행정의 신뢰회복을 위해서는 ‘주민의 알 권리’를 강화하기 위한 제반 조치가 강화되어야 함<sup>7)</sup>
  - 미국의 경우 연방의회에서 1986년 10월 슈퍼펀드법 수정 및 재수권법(SARA)의 일부로서 “긴급대처계획 및 주민의 알 권리에 관한 법”(Emergency Planning and Community Right to Know Act of 1986)을 제정함

---

7) 권해수서순복. (1996). 환경위기상황 하에서 주민의 알 권리 확보에 관한 연구. 「북방연구」. 6. 한성대학교 북방문제연구소.

〈표 5-9〉 춘천시 쓰레기처리장 선정위원회의 입지선정기준 항목과 가중치

기준항목	가중치(%)	배점	입지선정기준
지형	32	6	충분한 부지확보가능성
		5	복토재 조달용이성
		6	시공상 난이도
		5	우수배제 용이도
수문지질	17	6	인근 하천과의 거리
		6	인근 주민 음용수와의 관계
		5	바닥층 토양 특성
위치	30	6	시각적 은폐
		6	폐기물 운반거리
		6	진입로 개설 난이도
		6	인근 주민에게 미치는 영향
		6	도로이용 난이도
생태	10	5	수림상태
		5	특정 동식물 서식
기타	21	5	매립후 토지이용
		5	사후관리 용이도
		5	침출수 처리용이도
		6	주민숙원사업 용이도
계	100	100	

#### (4) 당사자 모두에게 이익이 되는 유인체계 확립

- 성공사례의 경우 모든 당사자가 문제를 해결하려는 유인이 있었다는 점을 들 수 있음
  - 정부 및 사업자 측에서는 사업의 추진, 주민들에게는 보다 안전한 시설 건설과 부대편익 창출과 같이 모든 당사자에 유익한 결합이익 창출을 통해서 통합적 상황으로 협상을 유도할 경우 합의가 용이해짐
- 지역갈등의 성공사례에서는 협상이 진행되면서 당사자 모두에게 이익이 될 수 있는 유인이 있었음
  - 시설 운영상의 관리 권한의 적절한 배분, 정부의 지원책 등이 협상의 성공에 큰 역할을 할 수 있음

## (5) 중립적인 입장의 조정자 활용

- 많은 성공사례에서 주민과 사업주체, 정부 간의 이견을 성공적으로 조정할 수 있는 이는 중립적 조정자의 역할이 두드러지면서 우리나라 혐오시설의 입지갈등해소에 있어 조정이 실효성을 가질 수 있음을 보여줌
  - 사회지도층 인사의 중재가 협상을 성공으로 이끈 사례도 있음<sup>8)</sup>
- 개발 및 환경사업 지원정책의 합리화
  - 도로건설, 국토개발, 공단개발, 도시개발 등 경제개발사업에 대한 지원을 환경정책 수행성과와 연계시켜 지방자치단체의 환경 친화적인 개발을 유도하므로 환경갈등 발생을 예방
  - 낙후지역이면서 비교적 청정한 환경자원을 보유하고 있는 지역에서 일고 있는 개발욕구가 지역 환경 분쟁의 주요한 원인이므로 이들 지역에 대한 지원정책을 환경관리와 연계시킴
- 각종 국고보조사업의 사후평가 강화
  - 환경관련 국고보조사업에 대한 사후적 평가 제도를 확립하여 체계적인 통제체제를 구축하고 평가결과에 기초를 둔 보조금 신청주의를 제도화하여 평가의 실효성 제고
  - 중점 사업부문에 대해서는 보다 객관적인 지표를 개발 활용하여 사업 규모와 재원구성의 타당성, 국고보조금 운영의 효율성 등에 대한 종합적인 평가를 제도화
  - 지역간 분쟁을 유발하는 환경관련시설에 대한 국고보조사업의 기준보조율을 외부효과의 정도에 감안하여 상향 조정

## 3) 지역개발 및 선호시설

### (1) 중앙정부의 인센티브 강화

- 지역간 협력사업에 있어서 협력사업의 성공에 핵심이 되는 중앙정부의 별도의 인센티브 제공을 위한 최소한의 가이드라인이 필요

8) 이러한 사례로 목동의 자원회수시설 증설 분쟁 사례를 들 수 있다.

- 현재는 일반폐기물시설에 대한 보조율 인상을 제외하고는 재정적 인센티브가 제도화되어 있지 않아 사례별로 가이드라인이 없으며 대체로 선례를 기준으로 삼고 있는 실정
- 상위 정부의 일방적 의사결정 보다는 인센티브를 통한 공모를 활용하여 자발적 협력을 유도하는 것이 갈등을 최소화하는 방법임
- 중앙정부 또는 시도의 재정지원, 규제완화 등의 인센티브를 통한 협력 유도가 실효성을 가짐(사례: 전남과 경남간 영호남 남도대교 건설사업, 대구·경북의 한방산업 육성사업 등)

## (2) 지역협의체 활용

- 행정협의회, 자치단체장 협의회 등 자치단체간 협의체 운영을 통한 지속적인 협력관계 유지가 초기단계의 협력환경 조성에 유리
- 기존의 지방자치법상 광역협력제도, 특히 협의회를 통해 평소에 지역간 문제에 대한 상호 협력적 분위기를 조성하는 것이 문제해결에 큰 도움(사례: 전라북도 순창군, 전남 담양군, 곡성군, 구례군의 지리산권의 장수벨트화사업)

## (3) 중재자 개입 및 중재기구 활용

- 사업갈등 당사자간의 조정을 통한 문제해결은 바람직하지만 상호협력의 유인을 제공할 수 있고 상호이익의 대한 확신이 있을때 가능하므로 제3자의 개입을 통한 갈등해결의 가능성이 높음(사례: 광주광역시와 나주시의 정부기관합동청사건립 갈등의 중앙정부 개입에 의한 해결, 부산광역시와 경상남도의 경마장 유치갈등사례 한국마사회의 중재노력으로 해결)
- 지자체간의 갈등발생시 제3자로서의 중재자는 당사자간의 직접 접촉이나 협상에서 오는 충격을 완충하는 역할을 하므로 협상을 보다 원활하게 하는 촉매의 역할을 할 수 있음
- 객관성과 공정성을 갖춘 시민단체 또는 연구기관의 조정기능이 필요



- 지역간 이해관계의 상충으로 갈등이 첨예할 때에는 제3의 조정기관으로 하여금 객관적 대안을 제시토록 유도(사례: 대구·경북의 한방산업 육성사)
- 기존의 행정협의회와 분쟁조정위원회와 같은 갈등조정기구와 같은 형식적인 기구가 아닌 실질적인 제도적 장치로서 지자체간 갈등사안을 담당하는 특별기관을 설치할 필요가 있음(사례: 청계천 복원사업의 청계천시민위원회, 서울버스개혁의 버스개혁위원회)

#### **(4) 협상에 관한 실효성 있는 제도 설치 및 규정 명문화**

- 지역간 사업갈등을 조정하거나 협의할 수 있는 제도는 있으나 그 실효성이 의문시 되고 있음. 갈등해결을 위한 법률이 있음에도 실질적으로 운영되지 못하고 세부적인 문제해결의 규칙들이 부재하였음
- 행정절차법, 항공법, 환경영향평가법 등이 있지만 규정이 추상적이고 세부적인 관련규칙이 마련되어 있지 않은 상태에서 갈등해결에 적극 활용할 수 있는 세부적인 규칙제정이 필요함
- 지역간 협력사업을 위한 협상과정상 결정절차와 규칙이 중요하게 작용하며 협상의제에 대해서는 협상당사자와 그리고 세부운영규칙에 대해서는 갈등 당사자와 논의를 할 필요가 있음
  - 협상과정에서 합의안이 도출될 때마다 문서로 명문화하고 지속적인 상호 조정과 수정을 함으로써 주민이나 지방의회의 불신을 해소하고 협력을 극대화할 수 있음

#### **(5) 자율적 협력기구의 구축 및 상설화**

- 상호협력이 결국에는 관련 당사자들에게 편익을 가져다 주게 되므로 타협안의 도출이 쉽지 않고 시간이 걸리더라도 당사자들이 자율적으로 해결하는 것이 가장 바람직함. 즉 갈등문제를 중앙정부나 상위정부에 의존하기 보다는 자율적인 협의 및 조정기구를 설치하여 해결해 나갈 필요가 있음

- 지자체, 지방의회, 대학, 상공인 등 지역간주체간 폭넓은 네트워크 구축이 중요
  - 자치단체의 일방적 추진보다는 다양한 지역내 이해관계자들을 함께 참여 시킴으로써 협력의 추진력을 확보
- 협력의 상호작용을 공식화할 수 있는 협력관계의 외형적 산물이라 할 수 있는 제도적 장치와 기구의 상설화가 요청됨
  - 지역간 협력이 상급단체나 중앙정부로부터 벗어나 자율적인 노력과 합의로 이행해 나가기 위해서 기존의 행정협의회와 지방자치단체조합을 더욱 활성화하고 기능을 강화해 나갈 필요가 있음

## **(6) 경제적 효과의 합리적 분석**

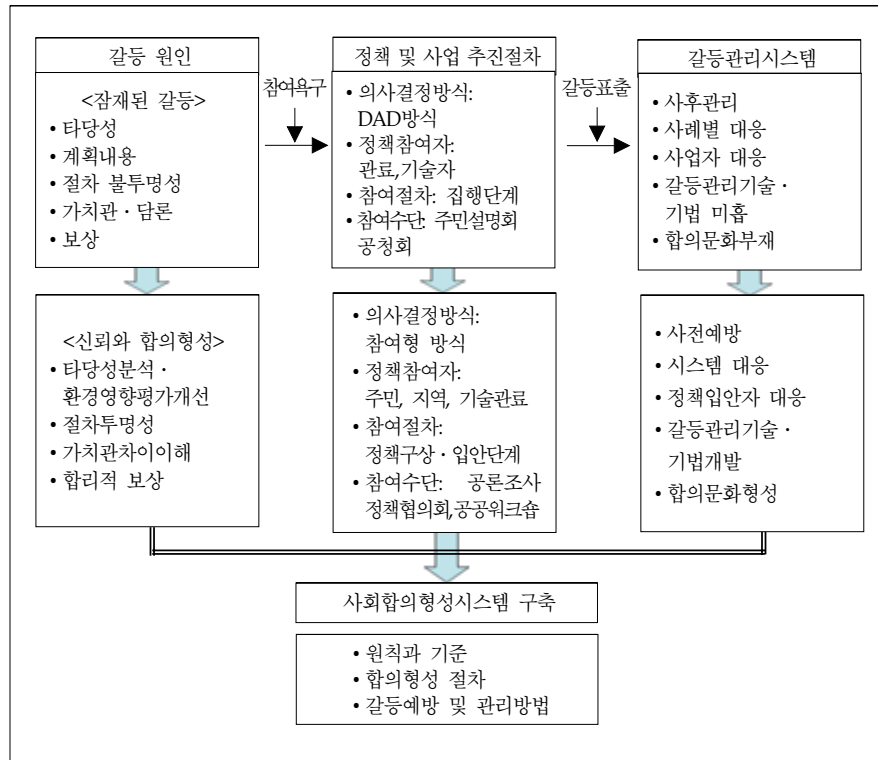
- 경제적 효과나 편익에 대한 체계적 분석이 없이 인식적인 상황과약과 가정적인 주장으로는 갈등당사자들 간에 협력으로 나갈 수 없기 때문에 사전협 의제와 사전협약의 명문화를 통해 편익과 비용구조, 권한과 책임분담체계를 명확히 함으로써 갈등소지를 근본적으로 제거해야 함.
- 지역간 갈등과 협력의 구조는 일면 상호의존적이고 다른 면에 있어서는 비용과 편익이 분리된 구조이기 때문에 갈등사안에 따라서 이해관계자 및 관련기관도 달라지고 개입되는 가치도 다르기 때문에 갈등쟁점과 협상의 쟁점을 분리하여 접근할 필요가 있음.
- 지역간의 자원이나 이익의 교환의 전략을 활용할 필요가 있으며 갈등당사자간의 상호교환 자원이 있고 그러한 교환이 상호이익을 실현할 수 있다는 분명한 인식하에 갈등이 협력으로 전환될 가능성이 높고 이러한 자원교환은 협상규칙 및 결과에 대한 수용성을 높이는데 이바지 할 수 있음

## 5. 협력거버넌스 구축방안

### 1) 기본방향

- 지역갈등사업을 효과적 추진하기 위해서는 사업추진과정에서 발생하는 갈등의 원인과 정책 및 사업추진절차와 수단, 갈등관리 방식 등을 면밀히 검토해서 갈등기제를 합의기제로 바꾸는 대전환이 요구됨
- 잠재된 갈등(potential conflict)을 신뢰와 합의형성의 협력가능성(cooperation potential)으로 바꾸기 위해서는 정책 및 사업추진 절차와 수단, 갈등관리시스템을 전반적으로 개선해야 함
- 우리나라의 경우, 갈등예방과 관리를 위해서는 정책과 사업추진에 대한 전반적인 패러다임 전환과 함께, 사회합의형성을 촉진시킬 수 있도록 의사결정방식, 정책분석, 정책참여자 구조 및 참여절차와 수단, 갈등관리 기술과 방법 등을 새롭게 마련해야 함

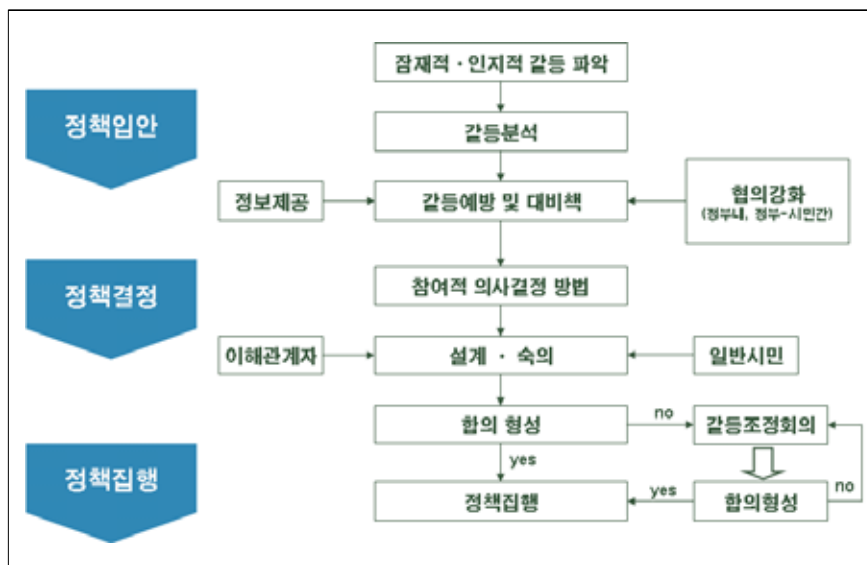
〈그림 5-4〉 지역갈등사업의 갈등관리시스템 구축방향



## 2) 합의형성절차

- 사회합의형성시스템은 정책입안, 정책결정, 정책집행 단계로 나누어서 추진하는 것이 바람직함
  - 정책특성별로 추진단계, 갈등발생 유무와 갈등원인, 정책참여구조와 이해관계자특성 등이 달라질 수 있기 때문에 정책별, 사례별로 절차와 수단을 조합하여 운영할 수 있음
- 사회합의형성시스템은 가급적 정책형성 및 정책결정단계에서 도입하는 것이 갈등 예방에 효과적임, 갈등발생 후 갈등을 조정하고 갈등을 해결하기 위해서도 도입할 수 있음

<그림 5-5> 사회합의형성시스템 추진절차



### (1) 갈등예방을 위한 합의형성 절차

- 정책입안 및 정책결정단계의 합의형성절차는 갈등을 사전에 예방·관리하기 위한 절차임
- 국책사업 등 공공정책 등을 입안하는 공공기관의 장은 관련된 법령 등의 제·개정이나 정책 또는 사업계획을 수립·시행·변경함에 있어서 본 정책이나

사업 등이 사회에 미치는 갈등 요인을 사전에 예측·분석하여 갈등을 사전에 예방할 수 있는 합의형성 절차를 마련하는 것이 필요함

- 정책결정과 관련된 이해당사자의 관심과 범위, 의견 일치와 불일치의 영역 등을 밝혀내고 합의형성의 가능성을 진단하여 적절한 합의형성의 절차를 마련하는 것이 요구됨
- 정부에서는 “공공갈등의 예방과 해결에 관한 규정” 제정을 통해 이를 유도하고 있음

〈표 5-10〉 갈등예방관리 절차별 매뉴얼

갈등관리 절차	갈등관리 단계	주요 매뉴얼
관리계획 준비	갈등영향분석	사전검토, 정보수집, 정보평가분석
	전략구상	문제규명, 외부제약 분류, 갈등관리목표설정, 회의 형태 선택, 프로세스 단계 분류, 참여자 결정, 3자의 역할, 절차상 이슈고려 등
	프로그램 구축	프로세스 설명서준비, 기금확보, 운영규칙개발, 참여자초청, 역할확인, 이해그룹통보, 뉴스미디어관리, 기초자료수집, 첫 회의 소집
프로그램 실행	절차의 채택	일반적인 절차의 검토, 운영규칙합의, 운영규칙의 설계와 적용
	참여자 교육	문제의 연혁 및 개요 검토, 이슈의 분류, 이해관계의 토론, 자료의 합의
	선택권의 개발	선택권개발을 위한 기구구성, 선택권 형태
	합의도달	합의도달 방법, 단계별 합의도달
합의이행	이행 절차 명확화	이행 계획, 스케줄 확인
	합의 실천	모니터링 체계 구축, 구체적인 행동실행, 부문별 재협상, 과격행동통제관리

## (2) 갈등발생시의 갈등해결 절차

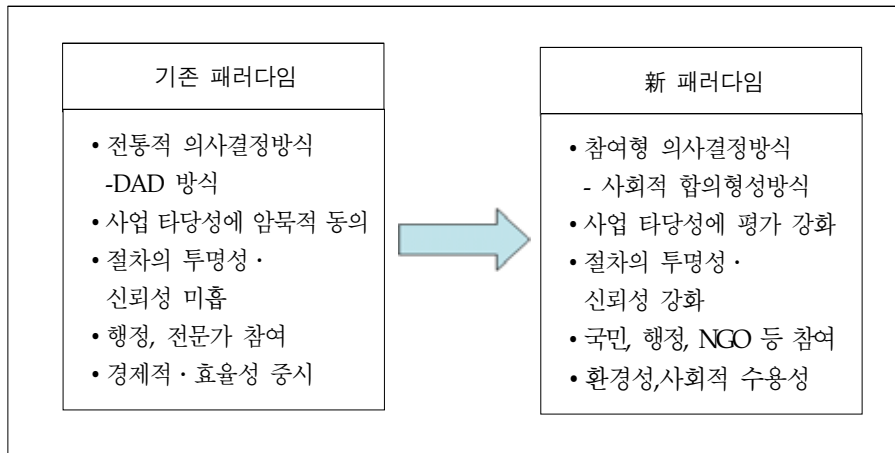
- 사업 추진과정에서 불가피하게 갈등이 발생했을 때는 갈등해결을 위한 각종 조정 및 중재방안을 모색해야 함
- 현재까지 적용되고 있는 절차는 시나리오워크숍, 시민배심원제 등이 있음

### 3) 협력거버넌스 구축방안

#### □ 사업 추진에 대한 의사결정 패러다임 전환

- 과거 20세기 정부내부에서 운영하던 의사결정 시스템만으로 21세기 다변적인 상황과 개별 사례를 놓고 고민하기엔 구조적 한계가 있음
- 국토 및 지역개발사업 추진은 국가의 정치경제 수준과 과학기술 수준, 국민들의 요구 등에 따라 시대별로 발전하기 때문에 시대변화에 맞춰 패러다임이 변화되어야 함
- 경제규모와 국민소득 증가 등과 함께 일정수준의 SOC시설이 확충·정비되면서 자연환경보전이나 계획 확정절차에 대한 민주화 요구가 커지면서, 경제성, 효율성보다는 환경적 지속가능성과 사회적 수용성 등을 고려하는 투명하고 타당성 있는 제대로된 품격있는 사업 추진에 대한 사회적 수요가 생겨나고 있음
- 앞으로의 국토 및 지역개발사업 추진은 정책수립 및 의사결정에 있어서 국민들의 적극적인 참여(intensive engagement)와 협력을 통해 사회적 수용성(acceptance)과 환경성(environment), 신뢰성(trust), 책무성(accountability), 그리고 투명성(transparency), 정당성(legitimacy)을 높이는 방향으로 개선되어야 함
- 정책형성과 결정과정에서 국민들의 적극적인 참여가 보장되면 의사소통과 접촉의 정도가 높아지고 정책결정의 정당성과 투명성, 신뢰성은 높아짐, 상대적으로 정책결정에 대한 적대감과 소외감, 비용 등은 감소함

〈그림 5-6〉 지역개발사업 의사결정 패러다임 전환



### □ 협력적 거버넌스형 시민참여 확대

- 사업 추진과정에서 발생하는 갈등의 대부분은 법규에 정한 시민참여 절차를 형식적으로 운용하여 사전에 이해관계자의 의견수렴과 실질적인 참여가 부족하기 때문에 발생함
- 정책 입안, 집행과정에서 예상되는 갈등을 예방하기 위해서는 이해관계자 또는 중립적인 시민들의 대화와 타협에 의한 사회적 합의절차가 마련되어야 함
- 이를 위해서는 무엇보다도 중앙 공무원, 전문가 중심으로 이루어진 비교적 균일하고 좁은 범위의 기존의 관료적 정책결정구조를 지자체, 지역주민, 환경단체, 종교계 등 시민이 많이 참여하는 협력적 거버넌스 구조로 개편하여야 함
- 정책 초기단계에 관련 이해당사자들이 참여하는 협력적 거버넌스 정책결정구조가 중앙정부에 의한 일방적인 정책결정보다 오히려 사회적 비용을 감소시킬수 있음
- 정부내부의 부처간 정책협의 강화뿐만 아니라 민관합동위원회의 대화통로와 네트워크를 강화하여 정책의 추진력과 품질을 개선시켜야 함
- 이와 함께 교육과 홍보 프로그램이 다양하게 활성화되어 전반적인 대화와 합의문화가 형성되어야 하고, 공무원과 시민단체의 인식변화와 협력거버넌스로서의 역할 강화도 모색되어야 할 것임

- 또한 기존에 운영해 오고 있는 정보제공과 협의제도, 공청회 등을 개선하고, 새로운 한국형 참여프로그램 등을 개발하여 실질적인 시민참여, 다양한 시민가치 등이 반영될수 있는 절차로 정립하여야 함

## □ 사업 추진의 내용적·절차적 합리성 제고

- 우리나라 국토 및 지역개발사업은 대체로 공약사업으로 추진되는 사례가 많기 때문에 내용적 합리성(substantial rationality)과 절차적 합리성(procedural rationality)이 대단히 낮은 수준에 있음
  - 최근 원전수거물관리센터 입지선정에 있어서 시의회 동의를 얻어 입지를 선정한 지자체를 중심으로 주민투표를 통해 최종입지를 선정하는 방식은 대단히 진일보된 절차적 합리성을 확보한 사례가 됨
  - 하지만 도로사업 및 댐사업을 중심으로 하는 기존의 SOC 국책사업들은 절차적 합리성도 낮은 뿐만 아니라 내용적 합리성도 여전히 낮은 수준에 있음
- 향후 국토 및 지역개발사업의 효과적 추진을 위해서는 우선 내용적 합리성과 절차적 합리성을 일정수준 이상으로 제고하지 않으면 안됨
- 내용적 합리성을 제고하기 위해서는 여전히 상존하고 있는 타당성조사 및 환경영향평가의 불신, 정보의 비대칭성과 조사의 부실, 비용과 편익구조의 불일치, 보상의 비합리성 등 문제를 획기적으로 개선하지 않으면 안됨
- 절차적 합리성을 제고하기 위해서는 우선적으로 정부주도의 일방적인 의사결정시스템을 수정하여 시민이 의사결정과정에 참여할 수 있는 통로와 절차를 확보해야 함
  - 기존의 기술관료적 모델을 숙의적 참여모델<sup>9)</sup>로 점진적으로 발전시켜, 정책결정의 상호관계를 증진시키고, 문제해결을 높여야 함
  - 이를 위해서는 정책형성단계부터 정보제공, 협의, 적극적인 시민참여(Intensive engagement)를 강화하여야 하며, 기존의 소극적이고 일방적인 공청회, 자문위원회를 적극적인 쌍방향적 협력적 의사결정(Collaborative Decision Making) 시스템으로 개선할 필요가 있음

9) 숙의적 모델(deliberative model)은 정책결정에 의해 영향을 받는 시민들의 참여에 의해 이루어지는 집단적 정책결정을 추구한다. 참여자들은 합리성과 형평성의 가치를 지키면서 상호간 토론과 논변(argument)을 통해 이루어진 합의를 바탕으로 정책결정을 하고 이를 통해 민주적 정당성과 효과성을 확보한다. 대의제 민주주의를 보완하는 방법으로 평가된다.



- 더 나아가 의사결정과정에 국민이나 시민단체가 참여하는 동반자적 관계의 적극적인 참여시스템도 마련되어야 할 것임

<표 5-11> 국토 및 지역개발사업추진의 내용적 합리성과 절차적 합리성 제고방안

내용적 합리성 (Substantial rationality)	절차적 합리성 (Procedural rationality)
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ B/C 분석 → 확장 B/C 분석 다판단 기준법 - 타당성조사에 환경가치 등 반영</li> <li>◦ 편익과 비용구조의 불일치 해소 - 타당성 조사에 환경가치 반영</li> <li>◦ 환경영향평가의 신뢰성 강화 - 과학화, 객관화</li> <li>◦ 정보의 비대칭성 해소</li> <li>◦ 보상의 현실화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 정책 초기단계에 시민참여 확대</li> <li>◦ 공공정책 입안시 갈등분석 - 잠재적 갈등, 인지적 갈등분석 - 이해관계자 선정 - 사실확인 및 쟁점정리 등</li> <li>◦ 참여적 의사결정 도입 - 주재자, 촉진자, 관찰자 선정 - 기본규칙 합의, 숙의 강화</li> <li>◦ 교육 상호학습 촉진</li> </ul>

#### □ 참여와 숙의를 통한 개인과 집단의 선호수정을 유도

- 입지선정과정에서는 입지선정기준의 합리성, 정확한 정보공개<sup>10)</sup>, 객관적인 입지심의 위원회(전문가 또는 제3자의 개입)의 구성(입지 및 보상액·보상범위 결정), 최종결정을 위한 주민투표 등 활용
- 건설과정에서는 최적의 조건을 제시하는 건설회사 선정을 위한 주민투표, 주민감시 및 모니터링제의 도입과 운영과정에서는 주민감시 및 모니터링제의 도입도 필요함

<표 5-12> 입지과정별 합의도출요인

구 분	공통적인 문제제기
입지선정과정	① 입지선정기준의 합리성 ② 정확한 정보공개 ③ 객관적인 입지심의 위원회(전문가 또는 제3자의 개입)의 구성 (입지 및 보상액·보상범위 결정) ④ 최종결정을 위한 주민투표
시설물 건설과정	① 주민투표 ② 주민감시 및 모니터링제의 도입
시설물 운영과정	① 주민감시 및 모니터링제의 도입

10) 일본 동경도 무사시노시 소각장 건설사례의 경우 관련 정보를 사전에 완전히 공개했으며, 지자체와 주민이 3년여의 조사 및 26회의 토론을 거쳐 시청에서 100m이내의 도심지에 소각장을 건설했다.

## □ 지역간 파트너십관계 구축

- 지역간 갈등관계에 있어서 기본적으로 상호의존과 협력적 동반자 관계를 지향하는 가운데 상호독자성을 존중해야 함
  - 이러한 토대 위에 정부간 다원적 의사결정 주체가 참여하는 파트너십 네트워크를 구축하는 것이 바람직함
  - 중앙정부와 지방자치단체, 지방자치단체간, 이익집단과 시민단체, 학계, 기업 등의 다양한 주체들이 참여하는 의사결정 네트워크가 구축될 필요가 있음
- 이 파트너십 네트워크는 지속적인 의사소통의 상호작용 구조 속에서 상시적인 제도 또는 협력이슈를 중심으로 한 프로그램 중심으로 구성될 수 있음
  - 시도(또는 광역경제권) 차원에서 1차로 권역내 협력사업에 대한 갈등조정과 합의형성을 논의
  - 「시도 지역혁신협의회」를 「시도 지역발전협의회」로 확대·개편하여 전문가, NGO, 시민단체 등의 참여를 확대하고 지역협력사업에 대한 심의기능을 부여

## □ 공정한 게임의 규칙 정립

- 협력네트워크는 의사결정의 주체간에 상호인정하고 신뢰할 수 있는 게임의 규칙을 통해서 운영될 수 있음
- 즉, 공정한 의사결정의 규칙을 공유하고 그러한 규칙을 상호 신뢰할 수 있을 때 갈등상황이나 협력의 문제들이 거버넌스를 통해 해결될 수 있음

## 6. 지역협력의 촉진을 위한 유인시책

### 1) 재정적 인센티브 제공

#### □ 균특회계에서 보조금 차등지원

- 균특체계 개편시 지자체간 협력사업에 대하여 균특회계의 기준보조율을 상향하여 우대 적용
  - 균특법 개정시(제39조제2항) 세출예산의 차등지원 대상에 둘 이상의 자치단체가 공동으로 추진하는 지역협력사업에 대해서는 예산에 우선 반영하고 지원규모와 지원비율을 차등 지원하도록 개정
  - ※ 균특법 개정(안)에서는 현행 균특회계를 「광역·지역발전특별회계」로 개편하고 광역개발계정, 지역개발계정, 제주특별자치도계정을 설치 운영할 계획
- 지역간 협력을 위한 별도의 지역협력계정 설치방안을 검토
  - 균특회계 세출대상사업 중 지역간 협력으로 추진하는 사업에 대해 적용
  - 균특회계 광역계정에서 시도 행정구역을 넘어서는 광역-기초, 기초간의 협력사업을 선정·지원
  - 시도 행정구역내의 시·군·구 단위의 협력사업은 균특회계 지역계정에서 시도에 용도지정 없이 포괄적으로 지원하고 시도가 개별사업을 선정하여 재정지원
  - ※ 쓰레기소각장(환경관리특별회계), 장사시설(국고보조) 등 지역협력대상사업은 균특회계 개편시 편입
- '09년도에는 우선적으로 균특회계에서 지역협력 시범사업 예산을 확보하여 2010년부터 제한적으로 운용

#### □ 국고보조금의 우선 지원 및 우대 적용

- 환경부는 「보조금의예산및관리에관한법률」에 따라 시군 단독 소각시설에 대해서는 30%, 광역소각시설에 대해서는 50%의 보조금을 지원함으로써 소각시설의 설치를 장려
  - 이에 따라 여러 자치단체에서 소각시설을 자치단체간 협력사업으로 추진

※ 예: 광명시 소각장의 구로구 공동설치, 이천시 소각장의 여주군·양평군·하남시·광주시 공동설치, 전주시 소각장의 완주군, 김제시 공동설치, 무안군 소각장의 함평군 공동설치 등

- 그러나 현행 법령 중에서 지역협력사업에 대한 국고보조금의 인센티브 제공은 광역 소각시설에 대한 차등지원이 유일한 제도로서 극히 제한적으로 활용되고 있으며 기타 매립장, 장사시설, 하수처리시설, 문화·체육시설 등에 대해서는 인센티브가 전무한 실정

○ 따라서 필수협력사업 및 권고사업에 대해서는 시설의 광역화를 위하여 국고보조금 지급시 평균보조율 이상의 기준보조율로 우대 적용

- 광역 매립장(환경부), 광역 하수처리장(환경부), 문화시설(문화관광체육부), 체육시설(문화관광체육부), 장사시설(보건복지가족부) 등으로 보조금 지원 대상을 확대

- 위 시설에 대하여 둘 이상의 시군이 공동으로 사업을 추진할 경우 소각장에 준하여 보조금 우대 지원(단독: 30%, 공동: 50%)

○ 또한 자치단체가 협력사업을 추진하는 경우 중앙부처와 보조금 협의를 원활히 진행할 수 있도록 행안부(균형위)에서 소관 부처가 관련 국고보조금을 우선적으로 지원하도록 일괄 협의

<표 5-13> 쓰레기소각시설 국고보조금 우대적용(예시)

구분	현행	강화방안
서울특별시	30%	30%
광역시	40%	50%
일반 시·군(일반/광역)	30/50%	60/70%
도서지역(소형)	50%	70%

#### □ 지방교부세 인센티브 부여

○ 협행 지방교부세의 보통교부세 기준재정수요항목에 지역협력비 항목을 신설하고, 특별교부세의 교부대상에 지방자치단체간 협력사업을 추진하는 단체를 추가하여 교부세에 의한 인센티브를 강화

- 또한 지역간 협력사업에 대한 자치단체의 참여를 유도하기 위해 자치단체간 협력사업에 대한 지방비 부담액 일부를 교부세에서 인센티브로 보전하는 방안을 강구
- 별도의 지역발전교부세를 신설하고 재원을 확대하여 지역간 협력사업의 공모사업에 대해 추가로 재정지원하는 방안을 적극 검토

#### □ 지방재정 투융자심사 및 타당성조사 특례

- 지방재정법 제30조에 의거하여 현재 지방자치단체의 장은 투·융자사업의 계획(혹은 예산편성)단계에서 투자의 적격성 여부를 중앙정부 혹은 지방자치단체 차원에서 판단하기 위해 투자심사를 하도록 규정
- 지역간 협력사업의 경우 투융자심사 및 타당성 조사에 대해 절차나 기준을 대폭 완화해 줌으로써 행정상 인센티브를 부여
- 특히 협력사업의 경우에는 심사기준적용이나 우선순위 책정에서 다소 경시되는 경향이 있고 대규모 단독사업과 비교하여 상대적으로 불리하게 심사될 가능성이 많기 때문에 절차상 인센티브가 필요
- 협력사업의 경우에는 사업의 특수성과 파급성을 감안하여 단독사업과는 달리 첫 번째 심사기준인 투자사업의 필요성 및 시급성의 기준을 가중차별화하여 적용하고 투자사업순위를 우선적으로 확보토록 운영
- 자체심사 대상사업 관련하여 전액 시·군·구 혹은 시·도 자체재원으로 추진되는 협력사업의 경우에는 현재의 의무적 심사를 특별한 경우를 제외하고 심사대상에서 제외

#### □ 지방채 발행 특례

- 시설의 공동설치를 위한 투자재원을 용이하게 조달할 수 있도록 지방채 발행제도의 운영과정에서 채원조달의 특례를 부여
- 개별 자치단체나 관련 자치단체가 협력사업 추진을 위해 지방채발행을 신청하는 경우 승인부서의 기재승인 심사과정에서 광역적 파급효과의 확보와

주민편의 제공이라는 측면에서 우선적으로 승인이 될 수 있도록 심사에 관한 운용내규를 개선

- 자치단체간 협력사업이 적체사업으로 분류되어 적체단체로 일정한 발행기준을 충족시키는 경우 우선적으로 기채승인을 받을 수 있도록 운용내규를 개선
- 자치단체간 협력사업에 대해서는 기채 승인심사에서 지방채 발행 통액한도에 예외를 부여하는 특례조치를 강구

#### □ 지역협력기금(가칭) 설치·운용

- 지역간 협력사업 추진의 가장 큰 동기는 비용절감 및 투자재원 극복 등 재정적 이익임
- 지자체의 자발적 협력사업에 대한 안정적 재정지원을 위해 (가칭)「지역협력기금」의 조성을 적극 검토
  - 국고보조와는 별도로 자치단체 조합이 운영하는 「(가칭) 지역발전협력기금」을 설치하여 지역협력사업 등에 용자
  - ※ EU의 지역간 협력(InterregⅢ)에서도 구조기금의 일부로 유럽지역개발기금(ERDF)을 조성하여 공모사업에 대한 재정을 지원
    - 각 협력기관은 선도기관을 지정하여 파트너십을 형성하고 협약을 체결한 후, 재정지원 프로그램에 공모

## <표 5-14> 지역협력기금 설치방안

### < 기금설치 개요 >

- ◇ **법적근거: 지방자치단체 기금관리기본법(제17조)**
  - 2이상의 자치단체 기금의 효율적 관리, 활용을 위해 자치단체 상호간 기금의 여유자금으로 지역발전협력기금 설치 가능
- ◇ **재원확보 방안**
  - 현재 지자체에 융자기능을 수행하는 특별회계·기금 등의 여유자금\*과 일반회계 전출금 등으로 기금자산 마련, 자산이 부족할 경우 채권(외채포함) 발행 등을 통해 재원 확보
  - \* 예: 복권기금의 여유자금('08년 3,876억원) 등
- ◇ **관리·운용주체**
  - 중앙정부에서 채권발행 등에 대한 보증과 이차(利差)에 대한 보전 등 지원하고 기금은 자치단체 조합형태(전국 시도참여)의 기관이 운용
- ◇ **용자대상 사업**
  - 지역협력사업 및 광역경제권 관련 자치단체 협력사업
- ◇ **기대효과**
  - 국가재정부담을 최소화하면서 자치단체의 적극적인 광역경제권 사업참여 유도를 기대

## 2) 비용-편익의 교환

### □ 선호사업과 비선호사업의 연계

- 선호사업과 비선호사업의 연계(PIMFY+NIMBY)적 접근으로서 비선호사업의 입지 선정시, 선호사업이 동반입지가 되도록 사업 설계
  - 선호사업 입지 선정시, 비선호사업의 추진계획이 유치신청 조건에 포함 되도록 추진
  - ※ 사례: 경기도 이천시 광역소각장 건설시, 주민지원기금(240억원) 및 도로 확포장 공사 우선 추진(4개 사업, 총1,225억원) 등 선호사업의 동반추진으로 주민 설득
- 혐오시설에 대한 인식을 개선함으로써 혐오시설을 비혐오시설화<sup>11)</sup>

11) 김선희. (1993). NIMBYs의 해결사례-혐오시설의 비혐오시설화: 뉴욕시 하수처리장 건설사례. 도시문제. 제28권(통권 292호).

- 주택지 또는 주민들의 생활근거지에 가까이 입지하면서 내부에 다양한 사회복지시설 또는 주민편의시설이 공존하는 경우<sup>12)</sup>
- 시설의 유형과 특성을 바꾸어, 예컨대 소각장 대신에 재활용을 강화하는 재활용센터를 설치하는 방법이 있음<sup>13)</sup>

## □ 자치단체 비선호사업의 광역화

- 소각장, 하수처리장, 화장장, 납골당 등 비선호사업의 지자체간 공동이용을 촉진

※ 사례: 서울시(구로구) 하수처리장과 광명시 소각장 공동이용을 통해 개별입지 추진시 발생될 갈등과 비용을 해결함으로써 총 1,488억원(구로177, 광명1,311) 건설비 절감

- 비선호사업 비용의 지자체간 공평 분담

- 비선호사업이 입지하는 자치단체에 대한 지원을 위해 혜택을 받는 자치단체들이 비용을 공평 분담
- 비선호사업 지역의 선호사업 추진에 필요한 국·도비를 우선 지원

※ 사례: 울산시 5개 구군의 광역추모공원 주민지원 비용 분담

- 토지이용 규제완화 등 행정수단 활용

- 비선호사업 주변지역의 개발제한 구역 해제 등 행정규제 완화

※ 사례: 서울시 서초구 원지동 추모공원내 개발제한구역에 종합병원 허용

## □ 선호사업 편익의 공평 배분

- 문화·체육시설, 공공청사, 산업단지 등 선호사업 유치에 따른 편익의 자치단체간 공평배분

※ 사례: 나주 혁신도시는 지방세수입의 70%를 광주전남 공동발전기금으로 배분, 시화호 개발사업의 경우, 개발이익 일부(4,551억원) 시화지역 대기환경 개선기금으로 출연

12) 일본의 무사시노시 쓰레기소각장이 대표적인 예이다.

13) 김형국 외. (1994). 「지방자치시대의 지역간 갈등현과 해소방안」. pp. 80-81. 정무장관(제1실).



○ 재정지원을 통한 자치단체간 협력강화 유도

- 선호사업의 공동추진을 촉진하는 공모사업을 실시하거나 협력사업에 대해 국고보조율 우대 등 인센티브 제공

□ 혐오시설과 선호시설의 빅딜

○ 지역이기주의는 지역 간 경쟁이며, 지역 간 경쟁을 어떻게 공정하며 효과적으로 수렴할 것이냐 하는 측면에서 님비시설과 핼피시설(PIMFY)을 연계시키는 방안이 제시되고 있음<sup>14)</sup>

- 용도지역 지구제를 통한 토지이용계획은 특정 지역에 외부효과가 집중됨으로써 혐오시설의 입지선정을 어렵게 함
- 혼합적 토지이용계획(Mixed Land Use Planning)의 활용을 촉진하는 방안으로서 혐오시설과 선호시설을 혼합적으로 입지시킴으로써 외부경제가 큰 상업시설과 외부불경제가 큰 혐오시설을 하나의 계획의 틀로 묶어 개발이익의 환수 및 개발손실의 보상이 동시에 달성<sup>15)</sup>

○ 혐오시설의 입지문제를 해결하기 위한 접근방법의 하나로써 미국 뉴욕시(New York)의 공평부담기준(Fair Share Criteria)이 참고

- 1989년 뉴욕시헌장(New York City Charter) 개정 시 도시계획위원회에 의해 채택된 것으로 도시시설을 신설, 확장, 축소 또는 폐쇄하고자 할 때 도시 전체지역차원에서 부담(burden)과 편익(benefit)을 공평하게 분담할 수 있도록 배려

### 3) 자원봉사자의 활용

○ 환경시설의 운영에 있어 지역의 시민단체 또는 주민 자원봉사자의 인력을 참여시킴

14) 김재형. (1997). 「지역이기주의의 경제적 이해와 효율적 갈등조정방안」. 한국개발연구원.

15) 최근 서울시 마포구 상암지구에 월드컵 축구전용구장을 건설하기로 함으로써 그동안 쓰레기매립장으로 인해 상대적으로 낙후된 지역의 개발을 촉진함과 동시에 외부불경제를 상쇄하는 정책적 효과가 있다는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있다.

- 미국 시애틀 시 고형폐기물공사(Solid Waste Utility)는 지방공사의 형태로 설치되어 지역운동단체의 인력을 흡수해 일부 인력은 유급직으로, 나머지 인력은 자원봉사자로 활용하되 이들에게 명예감을 부여함으로써 협력을 얻을 수 있었음
- 공무원과 자원봉사자는 지시·명령-복종관계가 아니라, 공무원이 자원봉사자의 실제 운영상의 문제를 해결해 주는 문제 해결자가 되도록 하여 공무원과 자원봉사자간의 바람직한 관계 설정

## 7. 지역협력 촉진을 위한 정책제언

### 1) 정책결정과정에서의 합의형성절차 제도화

- 우리나라의 경우, 국토 및 지역개발사업은 대체로 국토계획 등 상위계획 및 정치공약 사업 등을 통해 정책구상이 이루어지면 예비타당성 검토와 타당성검토 등의 절차를 통해 거의 대부분의 사업이 결정되게 되는데, 이 과정에서 합의형성절차를 마련하는 방안을 모색
  - 공익 우선의 원칙하에 투명하고 공평한 의견을 제시할 수 있는 절차를 법제화하는 작업이 요구됨
  - 네덜란드에서는 「Infrastructure Act」에서 프랑스에서는 환경법인 「베르니에법」에서, 독일에서는 「연방건설법」에서 이를 규정하고 있는 것을 참고할 수 있음
  - 네덜란드의 KPD와 프랑스의 공공토론위원회 및 민의조사와 같이 공공사업의 경제적·사회적 의의와 역할에 관한 민주적이고 광범위한 토론을 사업계획의 예비조사 전단계에서 실시하도록 규정하고, 관련 합의형성 절차를 제도화하는 방안을 검토
- 최근 우리나라에서는 “공공갈등의 예방과 해결에 관한 규정”을 통해 공공정책의 형성 및 의사결정, 집행에 있어서 기본적으로 참여적 의사결정방법을 도입하고자 하고 있음
  - 이는 국책사업을 추진하는 개별법의 기본법 역할을 하며, 정책결정과정

에서의 시민참여와 합의형성을 촉진할 수 있는 제도적 토대를 제공할 수 있을 것으로 평가됨

- 이와 연계하여 기존 개별법령에서 규정하고 있는 주민설명회(건설기술관리법, 환경교통재해영향평가법, 개별법), 행정협의회(지방자치법), 주민투표제(주민투표법), 행정예고제(행정절차법) 등에서 시민참여와 협의를 대폭 강화·개선해야 할 것임
- 이와 함께 각 단계에서 결정된 것은 다음에 계속되는 계획단계에 대해 법적인 구속력을 갖게 하는 규정도 마련되어야 함
- 타당성에 대한 논쟁의 장과 시설계획에 대한 논쟁의 장을 명확히 구분하는 규정이 마련되어야 함
- 즉 계획확정 결정에 반대하여 소송하는 경우도 절차의 하자가 쟁점이 되는 것은 있어도 상위단계의 수요계획이나 타당성 등의 내용에 대한 이의 신청은 할수 없도록 하는 규정이 마련될 필요가 있음

## 2) 타당성 분석등 정책분석수단 개선

- 국토 및 지역개발사업 정책결정에 있어서 경제적·기술적 합리성도 중요한 정책분석 수단이지만 이에 못지않게 사회적 연관성과 수용성도 중요한 정책분석 수단이 되어야 함
  - 현재 대부분의 공공사업 추진여부는 정부내·외의 전문가들의 예비타당성 분석 및 타당성분석 등을 통해 결정됨
  - 전문가들은 ‘논리적 실증주의(logical positivism)’의 원칙을 바탕으로 사회현상에 내재된 다양한 가치들이나 규범적 요인들을 배제하고 오로지 사실적 요소와 이들간의 관계를 규명하는데 초점을 두어야만 정책수립에 필요한 과학적이고 객관적인 결과를 도출할 수 있다고 인식하고 있음
  - 현재 경제성 중심으로 이루어지고 있는 비용·편익분석(B/C analysis)을 개선하여 사회적 수용성과 환경성 등을 반영할 수 있도록 하여야 함
- 정책분석에 있어서 환경가치를 고려하는 확장비용편익분석(extended B/C analysis) 등을 도입하여야 할 것임

- 환경정책기본법 개정으로 2006년부터는 500억이상 대형 국책사업에 대해 타당성 조사단계에서 환경성 검토가 실시되므로, 이와 연계해서 관련 기준과 운영지침 등을 마련하여 체계적으로 도입하는 방안을 모색해야 함
  - 또한 타당성에 대한 결정도 기존의 B/C ratio 및 순현재가치 등만을 근거로 결정할 것이 아니라, 사회적 통합성, 환경성, 안전성 등 다판단기준 분석으로 결정할 수 있도록 개선되어야 함
- 대안제시와 대안평가기술도 일반 국민이 쉽게 판단할 수 있도록 다양한 기술과 기법을 개발해야 함
- 정부는 환경정책기본법 개정을 통해 계획수립단계에서 대안검토와 전문가·시민단체·지역주민 등의 의견을 반영하는 전략환경평가제도를 시행할 예정이어서 이에 대한 기술과 기법 개발은 시급한 과제임
  - 예를 들면, 농촌지역을 통과하는 도로사업의 경우, 백지화를 포함한 최소한 4개 정도의 대안노선을 선정하여 구간거리, 비용, 비용대효과평가, 영향권내 가옥수, 영향을 받는 농장수 등을 제시함으로써 영향권내 농민들이 대안을 평가할 수 있도록 하는 방식
- 타당성 분석의 사회적 수용성과 연관성을 높이기 위해서 조사추진체계와 동시에 의견수렴을 절차화하여 운영하는 제도도 마련되어야 함.
- 타당성분석 등 의사결정분석이 위와 같이 대폭적으로 개선되기 위해서는 현행예산제도와 사업추진기간 등의 합리적 조정과 개선이 필수적임

### 3) 공청회의 재설계와 시민참여 촉진 프로그램 개발

- 합의형성은 정보제고, 협의, 적극적인 참여 등의 과정을 통해 확장되고 심화됨, 따라서 기존 이미 행정적으로 이루어지고 있는 정보공개, 공청회, 인터넷 홍보 등을 실질화, 적극화 하는 방안을 모색할 필요가 있음
- 공청회 운영을 실질화, 적극화할 수 있도록 공청회제도를 전반적으로 재설계하여 개선할 필요가 있음
  - 투명성, 공평성, 보편성의 원칙이 보증되도록 행정절차법 45조 공청회 조

항을 개정하여, 사전의견수렴절차를 강화하고, 사전홍보 및 정보공개를 강화해야 함

- 공청회 운영의 공정성 제고를 위해 시민단체와 공동주관하거나 공청회 이전에 찾아가는 공청회 및 지역간담회를 확대 시행할 수 있도록 시간과 예산, 인력 확보방안도 검토되어야 함

○ 다양한 시민참여 및 의견조사 기법 개발도 요구됨

- 일반시민이 공청회에 참가하기 위한 알기 쉬운 매뉴얼도 마련하여 공표해야 함
- 주민투표, 공론조사, 설문조사, 그룹인터뷰조사, 핵심단체 조사와 손쉽게 용이하게 참여할 수 있는 심포지움 및 전시회, 이벤트 등도 개발하여 시민참가를 촉진하도록 해야 함
- 대화기법(설명회, 공청회, 워크숍, 심포지움) 및 정보제공 기법(브리핑, 홍보자료, 홈페이지, 매스미디어 등)도 국민의 입장에서 정책초기단계부터 단계별로 용이하게 접근하고 참여할 수 있도록 다양한 기법과 프로그램이 개발되어야 함

#### 4) 환경영향평가에 대한 커뮤니케이션 증진

- 국토 및 지역개발사업 추진특성상 의사결정 및 계획 등 상위단계에서 시민 참여를 마련하더라도, 직접적인 이해관계에 대한 정보제공 등이 제한적으로 시민들은 무관심하여 반대의견이 거의 없게 됨
- 사업추진결정이 나서 사업이 본격적으로 시작되면 시민들은 직접적인 이해관계를 갖고 의견을 적극 개진하게 됨, 환경영향평가 단계가 바로 이 시점이 되어 이 시기에 갈등표출이 확대되는 경우가 많음
- 이를 근본적으로 개선하기 위해 환경정책기본법 개정 등을 통해 계획수립 단계에서 대안분석, 사회적 합의를 반영하는 전략환경평가제도를 마련하는 것이 필요함
  - 500억이상의 사업 추진시 타당성조사단계에서 사전환경성 검토를 강화하

- 고 지역주민 참여를 보장하고 있으나 도입 초기과정에는 계획과 타당성 분석과정에서 충분한 환경영향조사가 제한적일 수 있음
- 이 단계에서 환경영향평가를 어떻게 할 것인지, 전략환경평가제도, 사전 환경성 검토제도 등과 역할정립이 필요함
- 이와 함께 설계단계에서 이루어지는 환경영향평가의 역할과 기능 등에 대해 커뮤니케이션을 증진시키는 방안을 모색해야 함
- 환경영향평가의 정확한 역할에 대한 이해는 갈등문제를 푸는 열쇠
  - 이를 위해 ‘시민참가형 환경영향평가 매뉴얼’ 등을 개발<sup>16)</sup>하여, 환경영향 조사 및 예측평가에 대한 일반국민 및 지역주민의 과학기술이해기반을 확대하는 프로그램과 기법 등을 마련하여야 함
  - 예를 들면 평가결과를 시나리오별로 알기 쉽게 제시하여 지역주민들이 판단하고 의견을 제시할수 있도록 하는 평가기법과 대화기법 등을 생각할 수 있음
- 댐 및 도로(철도 등 포함) 등과 같은 SOC 사업의 경우, 복잡한 기술적인 문제에 대하여 일반인의 이해가 한정되어 있고 기술적 설명이나 결과에 대하여 충분한 신뢰를 확보하지 못한 측면이 있음.
- 경부고속철 천성산 갈등사례에서 고원습지와 도롱뇽에 대한 영향을 놓고, 스님과 지역주민, 사업자와 전문가의 해석이 달라질 수 있음을 경험한 바 있음
  - 소음진동, 대기오염, 수질오염 등 환경오염 등으로 인한 미래의 지역경제 및 자연환경에 미치는 영향 등에 대해 대개 수식으로 구성된 전문적인 기술 모델과 시뮬레이션 등을 통해 영향을 예측하여 제시하고 있어, 해당 지역주민들은 이해하기 어려움
  - 여러 시나리오별로 해당 지역주민의 생업과 생활환경에 어떠한 영향을 초래하는지, 제시한 자료를 통해 파악하고 선택할 수 있게 3차원시뮬레이션 모델 등을 통해 지역주민의 눈높이에 맞춰 가급적 쉽고, 친절하게 제공할 필요가 있음

16) 이미 일본환경부에서는 2002년 참가형환경영향평가 방법을 개발하여 보급해오고 있음

## 5) 사회합의형성 촉진을 위한 독립적 전문기구 신설

- 국토 및 지역개발사업에 대한 합의형성 촉진과 참여적 의사결정 설계, 프로세스 준비와 진행에 있어서 독립적 전문기구의 역할이 무엇보다 중요함
  - 프랑스 정부는 국책사업 추진과 관련한 기존 절차의 수정에 대한 사회적 요구를 반영하여 사회갈등을 사전에 예방 해결하기 위해서 공공토론위원회를 설립하여 운영해 오고 있음
  - 공공토론위원회는 2002년 2월 「국민에 가까이 가는 민주주의에 관한 법률(democratie de proximite)」에 의거해서 행정부와는 독립된 권위를 갖는 독립적 행정기관의 지위를 갖고 있으며, 구성과 조직, 예산을 보장받고 있음<sup>17)</sup>
  - 위원회는 총리령에 의해 임명되는 위원장 1명, 부위원장 2명을 포함한 총 21명의 위원(임기 5년)으로, 상·하원 위원(각 1명), 지방의회 의원 1명, 참사원 1명, 대법관 1명, 회계감사원 1명, 행정법원 및 행정항소법원 판사 1명, 환경보호단체 대표 2명, 소비자대표 2명, 전문가 2명 등으로 구성됨
  - 공공토론위원회는 공공토론을 통해 국토 및 지역개발사업 등의 추진원칙 및 방향 등 개괄적인 부분에 대해 토론을 실시하며, 사업 확정 이전단계부터 참여를 보장하는 것을 주요 임무로 함
  - 공공토론위원회는 자유로운 의견교환의 장을 마련하고, 공공토론의 질을 향상시키기 위해 법률에 의해 각종 임무들을 부여 받고, 관련부처 등에 필요한 사항을 요구할 수 있음
  - 공공토론위원회는 공공토론의 결과를 사업시행자에 전달하고 사업시행자는 공공토론의 결과를 반영하여 지속, 변경, 포기 여부를 결정하게 됨
- 프랑스는 공공토론위원회 도입이후 국책사업에 대해 광범위한 사회적 합의를 바탕으로 갈등 없이 효과적으로 사업을 추진하고 있는 것으로 평가되고 있어 이와 같은 독립적 기구 설립 및 운영의 필요성과 역할 등을 검토하여 도입할 필요가 있음

17) 공공토론위원회의 예산은 건설국토개발부, 관광해양부, 환경지속가능개발부, 산업부 등으로부터 이관받아 2003년 현재 2,012,460 유로 규모이다.

## 6) 환경시설의 지역협력 촉진을 위한 지원 강화

- 환경시설의 협력에서 비용·편익 분담방식의 형평성을 제고
  - 시설물 입지지역과 비입지지역간의 비용과 혜택의 불일치를 줄이기 위해서 비입지지역 주민에게 보다 많은 처리비용이 요구됨
  - 과거의 환경문제 해결을 위해서는 기금조성을 통해 접근하도록 하고, 미래의 문제는 채권을 통해 접근하는 것이 바람직
- 환경관리를 위해서는 많은 미래비용이 필요한데, 적지 않은 재원을 일시적으로 조성하기는 어려우므로 특별기금을 통해 이를 해결<sup>18)</sup>
  - 기금의 기능은 첫째, 오염지역을 조사하거나 책임소재가 분명하지 않은 오염지역을 정화하는데 사용하고 둘째, 기본적으로 정화작업을 하기 전에 필요한 제 경비에 사용하고 셋째, 행정비용이나 연구발전비용 등 공동비용에 사용
- 환경시설 설치 및 운영 비용의 부담에서 영향권내 주민들에 대해 비용부담을 차별화
  - 현재는 폐기물처리시설 입지지역 주민들에게 처리비용의 일부 감면 혜택이 있고, 비입지지역 주민들에게는 아무런 추가비용부담이 없음
  - 그러나 입지지역의 영향 범위 내, 비영향 범위, 비입지지역 주민간 처리비용에 차별을 두어야 하며, 이 차이는 상당히 커야 함

## 7) 협력주체간 협약 또는 협정 체결

- 지자체간 환경관리협약제도를 적극적으로 활용
  - 지자체간 계약관계의 유지 및 ‘쓰레기 배출권’ 사고 팔기의 제도화가 필요
  - 즉 인접한 지자체간에 쓰레기 총배출량을 결정한 후 쓰레기발생을 억제

18) 미국의 경우 종합적 환경대처 및 보상책임법(1980) (CERCLA: Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act of 1980, 일명 슈퍼펀드법)을 제정했다. 이 법에서는 연방정부가 스스로 오염시설을 정화하는 Superfund를 조성할 수 있도록 명시되어 있다. 1986년에 슈퍼펀드수정및재수권법(SARA: Superfund Amendments and Reauthorization Act)을 통해 기금을 16억달러에서 85억달러로 증액하였다(이봉형, (1993). 산업폐기물 처리장 정화를 위한 Superfund 정책의 도입방안에 관한 연구. 「한국행정학보」. 27(3).)



하기 위해 노력하는 지자체와 그렇지 않고 지속적으로 쓰레기발생량이 증가하는 지자체간에 배출권을 거래할 수 있도록 함<sup>19)</sup>

○ 지자체와 사업간에도 환경관리 협정을 체결함으로써 지역협력사업의 추진 시 야기되는 갈등을 완화

- 인천광역시와 한전은 환경협정을 체결했는데<sup>20)</sup> 지역갈등을 극복할 수 있는 하나의 모델로서 평가됨<sup>21)</sup>
- 한전의 영흥도 화력발전소 건설계획에 대해 인천시는 한전과 환경협정을 1997년 3월 14일 체결하고, 사업인가를 3월 19일에 함
- 환경협정에서는 기존 환경법규와 환경부의 환경영향평가 협의조건보다 훨씬 엄격한 규제기준치를 설정
- 그리고 지역주민의 건강 또는 생활환경에 중대한 영향을 미치거나 미칠 우려가 있을 경우에는 시의 의견에 따라 조업의 전부나 일부를 정지 하며 대기오염과 기상조건을 상시 측정할 수 있는 자동측정소를 설치하고, 탈황-탈질 시설과 전기집진장치를 설치 운영한다 등의 내용도 포함<sup>22)</sup>

○ 이와 같은 제반 사항을 지원하고, 지자체간 갈등해결을 위해 지자체간 협력 촉진 및 지원에 관한 기본법의 제정을 검토

19) 우리 나라 전체지역을 대상으로 하기에는 현재로서는 제약이 있으므로 시범적으로 김포 쓰레기매립지 조합을 중심으로 실시. 조합의 연간(또는 월간) 총처리량을 정하고, 서울시, 경기도, 인천시의 각 기초자치단체를 대상으로 해서 인구기준으로 최소배출량을 결정하고 이를 초과하는 배출량만큼 초과비용을 부담하게 하고, 획기적으로 배출량을 감소시킨 지자체가 이를 팔 수 있도록 할 수 있다. 조합이라는 주체가 분명히 존재하고, 수도권 각 지자체가 충분한 수요 존재하므로 시장형성이 가능하기 때문 아직 우리의 경우 조합의 역사가 오래지 않고, 수가 하나라서 상당한 제약이 있지만 이의 성과를 평가해 조합을 확대하는 근거로 활용할 수 있을 것이다.

20) 한삼희. (1997). 인천시와 한전의 환경협정, 지역갈등 극복 모델될 것인가. 「지방자치」. 8월호. 현대사회연구소.

21) 이러한 사례는 일본에서 많이 발견되고 있다. 일본에서 공해방지협정을 체결하는 이유는 첫째, 지방수준에서 협정을 창출하는 요구가 있었다. 지자체는 공해규제권한이 없는 상황에서 주민으로부터의 공해방지요구에 대응하지 않을 수 없었다. 둘째, 국가의 법령이나 조례 등의 규제기준의 미비점을 보완하고 선도적으로 공해행정을 실시할 필요성이 있었다. 셋째, 공해의 발생에는 지역적 및 지리적 특수성이 있을 뿐만 아니라 사업의 종류별로도 다양성이 있다. 공해를 발생시키고 있거나 발생원이 될 우려가 있는 사업소에 대해서는 업종별로 개별적으로 지자체가 법정 기준을 상회하는 엄격한 배출기준 및 방지조치를 추구할 필요성이 있었다. 자치단체는 공해방지협정에 대해 전반적으로 높은 평가를 내리고 있다. 기업은 좁은 의미의 공해방지효과나 기술개발효과보다는 주민이나 지자체의 이해와 협력이 확보된다는 점에서 협정의 사회적 유용성을 인정하고 있다(강성철 외 역. (1995). 「환경행정의 이론과 실제」. pp. 339-342. 서울: 대왕사).

22) 이에 대해 일부에서는 협정의 법적 강제력에 회의를 품으며, 특히 급한 불을 끄고 보자는 한전측의 응급조치가 아님지 비판적인 시각에서 보고 있다.

## 8) 협력시설 사전협의 의무화 제도 도입

- 특정 자치단체가 인근 자치단체 혹은 그 지역 구성원의 이해관계에 직접적으로 영향을 미치는 시설사업을 계획 혹은 집행할 경우 해당 자치단체와 사전 협의절차를 거치는 제도의 도입을 검토
- 사전협의제도는 근본적으로 특정사업의 시행으로 인하여 주변자치단체에게 미치는 공간적 외부효과(external effects) 즉, 외부불경제(external diseconomies), 누출효과(spillover effects), 무임승차효과(free rider effects)를 내부화시켜 그 비용과 편익을 관련 자치단체간에 공유
- 사전협의제도는 규정된 사항에 대한 이해관련 자치단체와의 사전협의를 강제하는 제도일 뿐 합의 또는 협의 결과의 이행을 강제하는 제도는 아님
- 사전협의제도는 실효성을 담보하기 위해 강제성을 띠고 있기 때문에 관련 법규의 마련이 필요
  - 사전협의 대상시설, 협의절차 이행 등에 대해 규정
  - 사전협의 대상시설은 광역적 파급효과가 큰 사업으로서 사업시행 전 협의가 절실하게 요구되는 시설사업(예: 혐오시설, 도로·교통시설, 물관리 및 환경보전시설 등)으로 한정

## 9) 지역갈등시설의 광역할당제 도입

- 광역적인 시설설치와 관련하여 끊임없이 제기되는 비용과 편익의 배분 갈등을 해소하고 이의 형평화를 도모하며 재원투자의 효율적 사용을 위해서 강제적인 협력방식의 일환으로 광역시설의 지역별 할당제를 도입
  - 광역시설할당제를 도입하고 있는 국가로는 영국, 미국, 일본 등이 있으며, 영국의 경우에는 윤번제를 채택하여 광역시설을 지역별로 안배
- 광역권 내의 자치단체가 공동협력하여 광역시설을 설치하되 개별적으로 혐오시설이던 선호시설이던 하나의 시설을 설치하는 경우 인접 자치단체가 다른 시설을 윤번적으로 돌아가며 설치·운영함으로써 갈등소지와 개별적 비

효율성을 줄이고 규모의 경제효과를 기대할 수 있는 일종의 비용 및 편익의 공동부담(sharing)방식임

- 광역경제권 단위로 협오시설/선호시설의 설치에 관한 중장기 계획에 따라 시설을 할당하며 이를 위해 협오시설/선호시설의 수요에 관한 인벤토리(inventory)를 작성
- 광역적인 특성을 지닌 협오시설/선호시설을 광역본부의 주관하에 우선적으로 설치할 선도 자치단체를 지정하고 나머지를 윤번적으로 지정하여 설치토록 유도
- 자치단체별로 적정 배분이 되려면 중앙정부와 광역본부의 강력한 계획조정 및 결정권한을 행사할 수 있도록 법적 뒷받침이 필요
- 조정·결정 과정에서 자치단체간 이해관계가 첨예하게 대립되고 주민들의 집단반발에 대응하여 할당대상시설들의 비용과 편익을 최대한 이용가능한 최고기술(BAT: best available technology)을 사용하여 객관적으로 제시
- 일차적으로 자치단체간 자율적 협의·조정과정을 거치되, 정해진 기간 내에 최종 합의에 도달하지 않는 경우에는 광역본부 또는 중앙정부가 개입하여 최종적으로 직권 결정

## 10) 사업이익 환원입찰제 도입

- 선호시설 사업유치와 관련하여 최적입지에 사업을 배정하는 방식에 입찰적 방법을 가미하여 그 기준으로 사업유치로 인한 초과이익의 사회환원 정도를 포함시키는 방식임
  - 사례로 대구광역시 달성군청이전 선정과정에서 후보지 평가요소로 군청사부지 등의 기부채납을 포함시킨 바 있음
- 1단계로 사업입지와 관련된 후보지를 선정하고 2단계에서 입찰적 방법으로 최종사업 지역을 결정하며, 3단계에서 문화·체육시설, 공공청사, 산업단지 등 선호사업 유치에 따른 편익의 자치단체간 공평배분<sup>23)</sup>

23) 나주 혁신도시는 지방세수입의 70%를 광주전남 공동발전기금으로 배분하고 있으며, 시화호 개발사업의

## 8. 성공모델 창출을 위한 시범공모사업

### 1) 시범공모사업의 필요성

- 지역간 협력사업 지원프로그램을 본격적으로 시행하기 이전에 시범사업을 통해 프로그램의 문제점을 보완
- 공모사업의 실시를 통해 자치단체의 자발적 협력을 유도하고 협력사업에 대한 공감대를 형성
- 사업유형별 성공사례를 창출하여 지방에 전파함으로써 협력사업효과 및 협력문화를 확산

### 2) 시범공모사업 추진방안

#### □ 시범공모 대상사업

- 성격별 대상사업
  - 광역-광역간, 광역-기초간, 기초-기초간 등 자치단체간 협력사업을 대상
  - 지역간 협력사업 중 협약체결을 통한 자율적인 협력사업을 대상
  - 시범공모의 사업효과성이 큰 사업위주로 선정
- ※ 광역적 수요가 높은 환경시설(매립장) 등 필수협력사업은 법규 등을 통해 제도적으로 광역화
- 협력분야별 대상사업
  - 7대 분야(지역협력체계 구축, 환경시설, 복지시설, 문화관광, 향토자원, 교통 및 도시기반, 지역개발), 15개 중점사업(폐기물처리시설, 화장장, 문화체육시설 등)을 대상으로 우선 추진
  - 균형위, 관계부처 공동 T/F를 구성, 지자체의 신청과 부처간 협의를 거쳐 중점 지역협력대상 사업 선정

---

경우, 개발이익 일부(4,551억원)를 시화지역 대기환경개선기금으로 출연하고 있다.

- 2010년에는 소수의 중점 협력사업을 중심으로 시범적으로 실시하다 대상 사업의 분야 및 중점사업을 점차 확대

※ EU의 지역간협력프로그램인 「Interreg IIIc」의 경우 대상사업을 5가지 유형으로 분류하여 기금을 지원

○ 기타 조건

- 자치단체간 협력에 관한 협약을 체결한 신규사업을 대상
- 타 부처 또는 타 기관의 보조사업도 포함

〈표 5-15〉 시범공모사업의 대상(7분야 15대사업)

구 분	사업내용	
	중분류(7)	세 부 사 업(15개)
기반구축 분 야	지역협력 체계구축	지역협력네트워크 구축(협력사업 발굴 등)
비 선 호 분 야 (NIMBY)	환경시설	쓰레기 처리시설, 상하수도, 물자원관리
	복지관련 기피시설	화장장 등 장사시설, 노인·장애인 요양시설, 정신병원
선 호 분 야 (PIMFY)	문화 분야	문화체육시설, 복지회관
	향토자원	공동브랜드 개발, 공동제품(특산품 등) 생산 및 판매
기 타 분 야	교 통 및 도시기반	지방도로 개설·확장, 광역 교통협력, 인접지역 기반시설
	지 역 개 발	광역낙후지역 특성화사업

□ 재정지원

○ 지원방향

- 사업계획에 의한 진척도에 따라 연차별 분할지원
- 매년 연도말 성과평가로 재정지원 중단 및 계속 지원여부를 재검토

○ '10년 예산소요

- 2010년도 「균특회계」 지원으로 본격 운영
- 사업별 총 소요예산의 일정비율을 정부가 지원

## □ 시범 공모사업 운영체계

### ○ 행정안전부

- 협력사업 지원프로그램의 운영기본지침(가이드 라인) 마련, 자치단체 통보
- 균형위, 각 부처와 공동으로 「지역협력사업 심사단」을 구성, 자치단체 공모지원사업을 심사 및 평가
- 자치단체 협력사업 추진에 대한 재정지원 및 사후관리

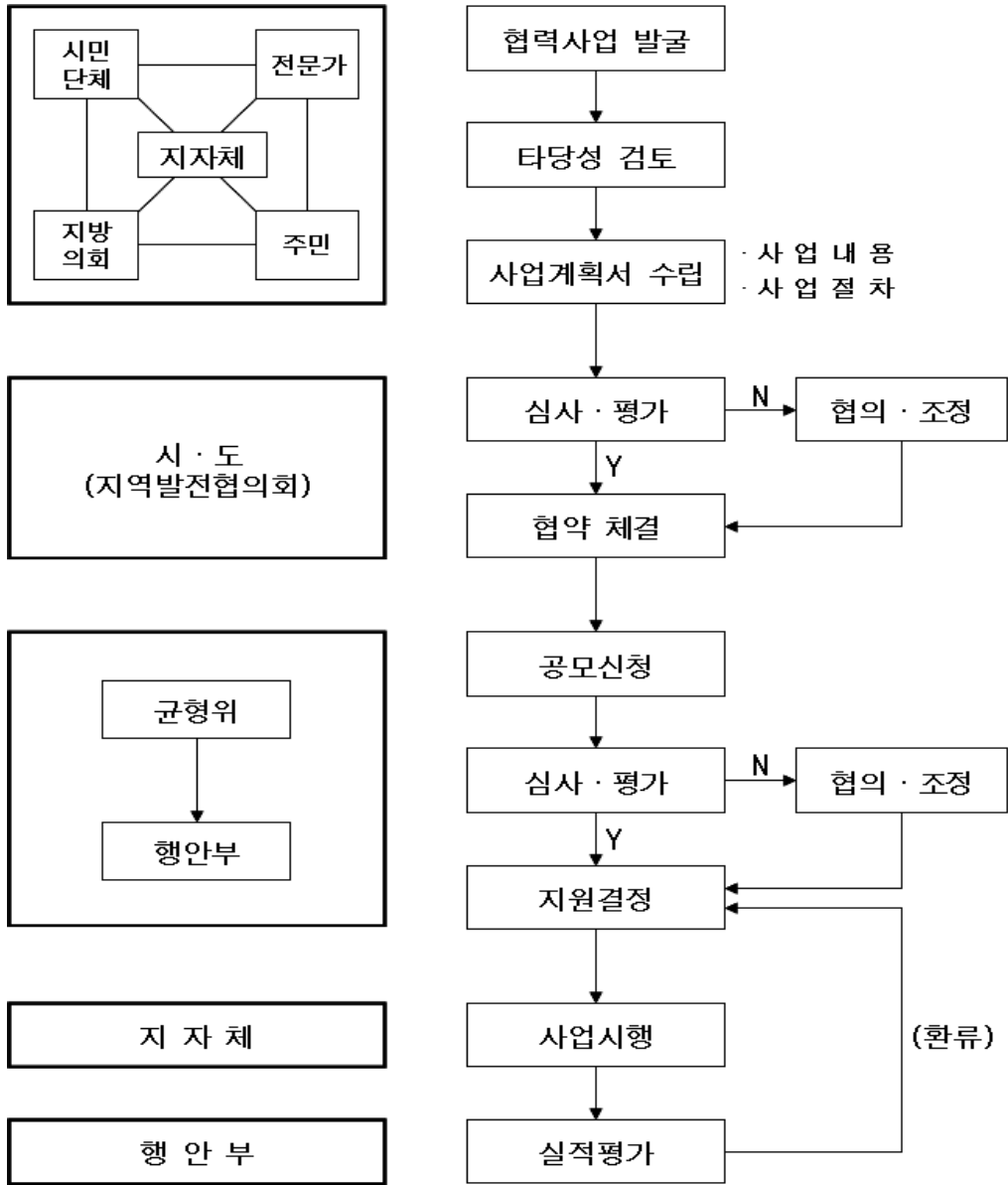
### ○ 시·도

- 「지역혁신협의회」에서 기초간 협력사업에 대해 1차 심사 및 평가
- 광역-광역간, 광역-기초간 협력사업을 발굴
- 광역-광역간, 광역-기초간 협력사업 및 시도에서 선정한 기초간 협력사업을 행안부에 신청

### ○ 시·군·구

- 기초-기초간 협력사업을 발굴, 타당성 검토사업계획서를 작성하여 시·도에 지원 신청

<그림 5-7> 시범공모사업의 운영절차



## VI. 지역협력 통합 추진체계 구축

### 1. 지역협력사업 지원기구의 필요성

- 행정구역 관할 중심에서 생활권 중심으로 행정의 영역이 확대되면서 지역 협력에 대한 주민들의 수요가 날로 증가하기 때문에 정부가 적극적으로 갈등을 조정·중재하는 제도적 장치가 필요
  - 소각장과 매립지, 하수처리장, 화장장 등 비선호시설은 파급효과가 행정 구역을 초월하는 특성 때문에 인접 지방자치단체 주민들까지 넘비현상으로 인해 갈등의 당사자가 되어 사업의 원활한 추진이 곤란하므로 처음부터 인접 자치단체와 공동으로 설치를 추진하는 광역화 정책이 넘비갈등을 효율적으로 극복하는 유용한 수단임
  - 환경적으로 안전한 시설임에도 불구하고 입지를 꺼리는 비선호시설의 경우에도 주민들을 설득하기 위해서는 선호시설로 전환하는 것이 가장 효과적인 방법이므로 갈등이 확대되기 이전에 주민이 원하는 다양한 방안을 정부가 앞장서서 강구할 필요가 있음
- 대부분 지역협력사업의 갈등조정에는 현실적으로 상당한 재원이 요구되기 때문에 재정이 부족한 자치단체 자체의 노력만으로는 협상에 한계가 있으며 중앙정부의 지원이 필수적임
  - 공공시설 특히 비선호시설의 광역화 협력을 지방자치단체의 노력에만 맡겨두지 말고 정부가 적극적으로 지원하여 협상을 성공으로 유도
  - 행정구역의 경계를 뛰어넘는 협력을 촉진하기 위해서는 불가피하게 국가 차원의 지원기구를 설치하여 통합적으로 지역갈등을 조정하고 협력을 촉진할 필요가 있음.



## 2. 지역협력기구의 역할

- 제도개선의 창구 역할
  - 시·군 또는 시·도 행정구역 중심으로 운영하고 있는 각 분야의 법령들을 자치단체간의 협력을 촉진하는 방향으로 개정 또는 제정하도록 추진
- 부처간 협력수단의 연계
  - 환경부, 보건복지부, 국토해양부, 문화관광부, 지식경제부 등 부처별로 분산돼 있는 비선호시설과 선호시설 사업들을 상호 연계, 조정
- 자치단체 협력사업의 총괄 지원
  - 광역 또는 기초자치단체에서 추진 중인 다양한 사업들의 정보와 진행 상황을 한 곳에서 취합하여 데이터베이스로 관리하고, 협상과 조정에 관한 전문 인력을 양성하며, 협력에 필요한 실무기능을 지원

## 3. 지역협력사업 통합추진체계 구축방안

### □ 중앙단위 추진체계

- 중앙단위 추진체계의 대안
  - 행정안전부 설치안(1안): 지방자치법 제166조를 개정하여 자치단체의 사무에 대한 지도와 지원 차원에서 행정안전부에 기구를 설치
  - 균형위 설치안(2안): 균특법 제22조제2항을 개정하여 균형위의 심의기능에 지방자치단체간 협력지원에 관한 사항을 추가하고 지역협력특별위원회를 설치·운영
- ※ 현재 균형위에는 지역협력분과위원회가 설치
  - 국무총리실에 설치안(3안): 지방자치법 168조를 개정하여 중앙행정기관과 지방자치단체간 행정조정 기능을 확대하여 지방자치단체간 행정조정기능을 추가하고 소속으로 협력지원기구를 설치

○ 대안별 검토 및 통합추진체계 구축방안

- 각 대안은 각각 장단점을 보유하고 있지만, 지역간 협력 및 갈등조정의 실천성을 확보하기 위해서는 지방자치법, 지방교부세법, 지방제정법 등을 통한 관련 예산의 확보·집행과 자치단체에 대한 지도·지원기능을 보유한 행정안전부에 설치하는 방안이 효과적임
- 다만 지역협력사업에 관련된 여러 중앙행정기관과의 협조관계의 유지를 위하여 균형위와 행안부가 기능을 보완적으로 분담하는 방안이 최적의 대안으로 판단됨
- 균형을 중심으로 각 부처가 Team-Play할 수 있는 통합지원체제를 구축하고 사업과 재정, 자원을 유기적으로 연계하며 행안부는 이에 관한 실무지원기능을 담당

<표 6-1> 중앙 단위 지역협력기구 설치대안

대안	장점	단점
(1안) 행정안전부에 설치	- 지방자치단체 사무 지도·감독, 지원 주관부서 - 지방교부세, 지방재정투융자 심사·승인 등의 재정지원 가능	- 지역협력 사업 관련 부처 간의 업무조정 기능 취약 - 타 부처 반발
(2안) 균형위에 설치	- 지역혁신업무와 지역협력 사업 지원 업무 유사 - 지역협력 사업 관련 부처 간의 업무 조정, 심의기능 보유 - 국가균형발전특별회계 지원 가능	- 집행기능 취약 - 국가균형발전특별법 일부 개정 필요 - 자치단체간 조정기능에 한계
(3안) 국무총리실 또는 행정협의조정위원회에 설치	- 중앙행정기관의 업무 지휘·감독, 조정 부서	- 행정안전부 소관업무와 중복 - 집행기능 취약 - 재원조달 취약

○ 균형위원회

- 범 부처적으로 지역간 협력사업을 총괄 기획·조정
- 균형위에 「지역협력특별위원회」를 설치하여 지역간 협력사업에 대한 최종 심의조정기능을 수행

○ 행정안전부

- 균형위의 지역간 협력사업 활성화업무를 실무집행을 담당
- 지방자치법 제166조를 개정하여 자치단체간 협력을 촉진하기 위하여 행정안전부에 실무조직으로 「지역협력추진지원단」을 설치·운영
- 시·도의 경계를 초월하는 기초간, 광역-기초간 협력사업을 지원
- 지역협력사업 종합DB 구축, 정보제공, 지역협력체계구축 등 지역협력에 필요한 제반 기능을 수행<sup>24)</sup>

○ 각 중앙부처: 균형위의 기획·조정에 따라 소관 사업별로 예산 및 정책수단 지원 및 사업 추진

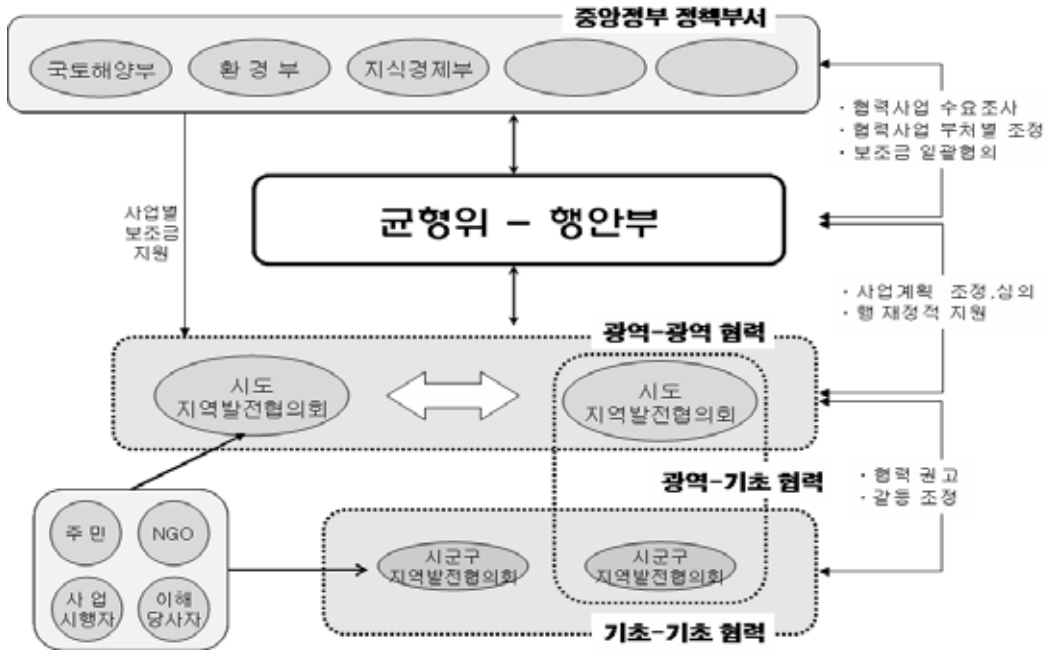
□ 시·도 단위 추진체계

- 지방분권형 협력사업 추진을 위해 시도내 지역협력사업은 시·도가 총괄조정 역할을 수행하고 중앙은 간접 지원
- 시도 지역혁신협의회를 「시도 지역발전협의회」로 개편하고 시도내 광역-기초간, 기초-기초간 협력사업의 협의·조정기능을 부여
- 시민단체, 기업, 대학, 연구소, NGO 등을 지역발전협의회에 참여시켜 지역간 협력사업의 추진력과 갈등 조정력을 제고하는 광역거버넌스체계를 구축

---

24) 한국지방행정연구원 지역균형개발지원센터를 균특법 개정시 지역발전협력센터로 기능전환하는 것을 생각할 수 있다.

<그림 6-1> 지역간 협력사업의 광역거버넌스체계



# VII. 법제도 개선방안

## 1. 군특법 개정(지역협력 규정 보완)

### 1) 제도 현황 및 법개정 필요성

- 현행 군특법에도 지역간 협력에 대한 규정이 전혀 없는 것은 아니지만(제39 조제2항) 지역간 협력사업에 대한 예산편성시 우선 반영 조치를 제외하면 관련 규정이 극히 미흡
  - 그나마 지원에 관한 규정도 거의 선언적 규정에 그치고 있어 실효성이 의문시됨
- 지역간 상생발전 및 광역경제권 개발 등이 균형발전의 새로운 정책아젠더로 부상함에 따라 군특법에 지역간 협력촉진에 관한 제도적 틀을 보강할 필요가 있음
  - 특히 새 정부의 신지역개발정책의 기초가 지역간 협력에 이론적 토대를 두고 있고 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권에 대한 지역발전을 지역간 협력에 크게 의존
  - 지역발전에 관한 정책과 사업을 총괄적으로 규정하고 있고 군특회계의 재정적 뒷받침을 강구 하고 있는 군특법의 우선적 개선이 필요

### 2) 법 개정 방향

- 국가균형발전특별법 전면 개정시 「지역간 협력촉진」에 관한 별도의 장(章)을 신설하여 필요한 사항을 종합적으로 규정(참고자료 1)하거나 또는 지역간 협력촉진에 필요한 조항을 대폭적으로 보완
- 특히 지역간 협력사업의 추진시 행·재정상 우대조치의 근거를 명문화
- 주요내용
  - 지역간 협력의 원칙과 정의

- 지역간 협력의 추진기구의 설치, 운영
- 지역발전투자협약의 체결
- 지역간 협력사업의 재정지원
- 지역협력기금의 설치·운영 등

## 2. 지역간 협력촉진법 제정

### 1) 제도 현황 및 법제정의 필요성

- 지역간 협력사업 추진에 관한 협력원칙, 협력대상, 협의절차, 분쟁해결방안, 추진체계, 기금 설치 및 운용 등을 종합적으로 규정한 (가칭) 「지방자치단체간 협력촉진 및 지원에 관한 법률」의 제정을 적극 검토
  - 특히 지역간 협력촉진법의 제정은 균특법의 개정이 지역간 협력촉진에 미흡할 경우 대안적 수단으로 새로운 입법을 검토
- 현행 지역간 협력에 관련된 제도는 개별 법령에서 제각기 다루고 있으나 대부분이 선언적 또는 권고적 사항으로 규정되어 있어 실천성과 구속력이 매우 미흡한 실정
  - 지방자치법에 분쟁조정위원회의 규정이 있으나 당사자간 조정(mediation) 보다는 제3자의 결정에 의존하는 재정(adjudication)에 가까운 제도로써 활용이 제한적임
  - 국가균형발전특별법, 국토기본법, 국토계획법 등 상위법에서는 지역간 협력을 선언적 규정으로 처리하고 있으며 실천적 세부사항에 대한 구체적 추진지침이나 법적 구속력이 부족
  - 지방자치법, 「폐기물처리시설의설치촉진및주변지역지원등에관한법률」, 「장사등에관한법률」, 수도법에 의한 상수원관리규칙 등의 개별 제도에 서도 모두 협의를 권고하는 규정만 있을 뿐 협의를 원활하게 추진하는데 필요한 절차에 관한 규정은 없음
- 또한 지역간 협력에서 가장 적극적 활용이 기대되는 당사자간 협약방식(협회의 협력사업)의 경우 별도의 법률에 따라 협력의 세부절차나 협력방식이

규정되어 있지 않은 채, 당사자간 합의에만 의존하고 있어 미국의 지역간 협력법과 같이 구체적인 협약에 관한 절차 및 책임관계에 대해 별도로 규정할 필요가 있음

- 따라서 지역간 협력에 요구되는 제반 사항을 종합적으로 규정하는 기본법의 제정을 적극 검토

## 2) 법 제정의 방향

- 법의 형식

- 일반법으로 제정
- 지역간 협력사업에 공통적으로 적용되는 협의기구, 협의절차, 협력지원사항 등에 관한 절차법 중심으로 내용 구성

- 법률의 주요내용

- 법의 목적: 지방자치단체간 협력을 촉진하기 위한 협의 필요 절차 규정
- 적용범위: 지방자치법, 폐축법, 수도법, 장사법 등의 관련 규정에 의한 지역갈등사업
- 협의회의 구성: 자치단체 간 공동으로 협의회 구성
- 갈등영향분석: 협의추진 지자체는 사전에 사업의 갈등요인분석
- 협의회의 진행자 규정: 협의회의 공정한 진행을 위해 진행자 위촉
- 협의회 운영규칙의 마련: 협의의 공정성과 효율성을 위해 규칙마련
- 협의회 활동의 공개: 협의내용과 의결사항 기관장에 설명 및 공개
- 합의사항의 이행: 지자체장은 합의사항 이행위한 조례제정, 예산편성
- 협력사업에 대한 재정지원: 협력재원의 조성 및 운용, 재정지원 절차

### 3. 지방자치법의 제도개선

#### 1) 제도 현황 및 법 개정의 필요성

##### □ 광역협력제도

- 현행 지방자치법에는 광역행정의 일환으로 자치단체간 행정협력을 촉진하기 위하여 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합 등의 제도를 규정
- 지역간 협력을 통해 광역행정을 원활히 추진하기 위하여 비교적 다양한 제도적 장치를 두고 있으나 행정협의회를 제외하고는 활용이 적극적이지 못한 실정
- 제도별 문제점
  - 사무위탁: 정형화된 절차나 형식이 없이 관례에 따라 모든 것을 협의로 정하도록 위임하고 있어 제도의 활성화를 제약
  - 행정협의회: 시·군간 협력에서 시·군 의회 뿐만 아니라 시·도 의회의 동의까지 받도록 되어 있어 절차가 너무 복잡하며 역사·항만·지역의 명칭 등 일부 주요사항들이 협의대상에서 누락
  - 지방자치단체조합: 조합에 대한 시·도지사 또는 행안부장관의 설립 승인, 운영과정의 지도·감독, 행안부장관의 해산·규약변경 명령권 등 자치단체의 자율성과 창의성을 침해할 소지



〈표 7-1〉 지방자치법의 협력관련 제도개요

조항		내 용
151조	사무위탁	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 규약에 포함할 내용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사무를 위탁하는 지방자치단체와 사무를 위탁받는 지방자치단체</li> <li>- 위탁사무의 내용과 범위</li> <li>- 위탁사무의 관리와 처리방법</li> <li>- 위탁사무 경비의 부담과 지출방법</li> </ul> </li> <li>○ 보고                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도: 행정안전부장관, 관계중앙행정기관의 장</li> <li>- 시·군·구: 시도지사</li> </ul> </li> </ul>
152조	행정 협의회	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 행정협의회                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리</li> </ul> </li> <li>○ 구성절차                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 규약을 정하여 관계 지방의회의 의결*을 각각 거친 다음 고시</li> <li>* 기초자치단체는 기초자치단체의회와 광역자치단체의회의 의결</li> </ul> </li> </ul>
159조	지방자치 단체조합	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방자치단체조합                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2개 이상의 지방자치단체가 사무를 공동으로 처리</li> </ul> </li> <li>○ 구성절차                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 규약을 정하고 지방의회의 의결을 거쳐</li> <li>- 시·군은 시도지사, 시·도는 행정안전부장관의 승인 필요</li> </ul> </li> </ul>
163조	지도·감독	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지도·감독                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·군: 1차 시도지사, 2차 행정안전부장관의 지도·감독</li> <li>- 시·도: 행정안전부 장관의 지도·감독</li> </ul> </li> <li>○ 행정안전부장관                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 설립, 해산, 규약변경 명령권</li> </ul> </li> </ul>

□ 지역간 협력추진기구 설치

- 현행 지방자치법에서는 자치단체 당사자간 협력을 촉진하는 제도적 장치는 비교적 구체적으로 마련되어 있으나 지역간 협력을 조정 또는 지원하기 위한 중앙행정기관의 장 또는 시도지사의 역할에 대해서는 구체적 규정이 미비
- 지방자치법 제166조에 자치단체사무에 대한 중앙부처와 시도의 지도·지원에 관한 규정이 있으나 개별 자치단체사무에 대해서만 권고·지도·지원을 규정

## 2) 제도개선 방향

### □ 광역협력제도

- 현행 지방자치법상 광역행정 및 지역협력제도를 자치단체간 자발적 협력을 촉진하는 방향으로 제도개선
- 사무위탁
  - 사무위탁의 범위나 수탁사무의 사무집행방법, 경비의 조달·집행방법 등 사무위탁을 활성화하는데 필요한 세부지침과 절차를 구체적으로 명시
  - 사무위탁시 협약의 표준모델을 개발, 보급
- 행정협의회
  - 분쟁이 발생하기 전에 협의로 문제를 해결하는 것이 의사결정 비용과 시간을 절약하고, 합의 가능성을 높이는 지름길
  - 자치단체들이 협의회의 참여자, 의제, 목적, 기간, 의결방법 등 구체적 내용에 미리 합의하여 협의결과를 성실하게 이행할 수 있도록 협의회 운영 규약의 기본모형을 제도화
  - 역사·항만·지역명칭 등 최근 지역간 갈등대상이 되고 있는 사무들을 포함하여 협의대상을 확대
- 지방자치단체조합
  - 근본적으로 지방자치단체조합을 특별지방자치단체로 전환하는 문제를 조속히 결정
  - 실질적으로 복수사무를 처리하는 사례를 감안(경제자유구역청 등) 법에 복수사무에 대한 조합 설립을 명시
  - 지방자치단체조합의 인력관리의 자율성(조합장의 인력 지휘·통솔권 확보)과 재원관리의 안정성을 보장하는 방향으로 제도 개선

### □ 지역간 협력추진기구 설치

- 지방자치법에 자치단체간 협력을 촉진하기 위한 각종 지원업무를 총괄하는

기구의 설치 근거를 마련

- 지방자치법 제166조를 개정하여 지방자치단체의 사무에 대한 지도와 지원을 위하여 행안부에 지역협력지원기구(가칭 「지역협력추진지원단」)를 설치하는 근거를 규정
  - 지역협력지원기구의 설치·운영에 관한 세부사항을 대통령령에 위임

## 4. 사업유형별 지역협력제도의 개선

### 1) 제도 현황 및 법개정 필요성

#### □ 쓰레기·하수시설

- 소각장, 매립지 등 쓰레기처리시설의 지역간 협력에 대해서는 「폐기물관리법」과 「폐기물 처리시설 설치촉진 및 주변지역 지원에 관한 법률」에서 규정
- 쓰레기처리시설의 입지가 타 자치단체의 경계와 2km 이내일 경우 협의를 의무화하고 협의가 결렬될 경우 중앙분쟁조정위원회에 조정을 신청
- 그러나 위원회의 조정결과는 양 당사자 모두 수락해야 효력이 발생하지만 협의대상 자치단체가 조정안의 수락을 거부함으로써 조정이 결렬되는 경우가 많음

#### □ 장사시설

- 묘지, 화장시설, 봉안시설 및 자연장지 등 장사시설의 수급계획에 대한 지역간 협력에 대해서는 「장사 등에 관한 법률」에 근거를 마련
- 둘 이상의 자치단체들이 공동으로 장사시설을 설치하는 과정에서 갈등이 발생할 경우 보건복지부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 조정하도록 규정
- 이 법률에서는 중앙 행정기관 상호간의 협의·조정 에 대해서는 규정하고 있으나 정작 중요한 이전 단계의 자치단체간 협의·조정 에 대해서는 절차 등에 관하여 규정이 미비

## □ 수자원관리

- 둘 이상의 자치단체간 상수원보호구역의 지정에 대해서는 수도법과 동 시행령 및 상수원관리규칙에 근거를 규정하고 있음
- 상수원보호구역이 둘 이상의 시·군 또는 시·도에 걸쳐 있을 때는 보호구역지정을 추진하는 시·군 또는 시·도가 보호필요구역의 시·군 또는 시·도와 협의하도록 수도법에 따라 상수원관리규칙에 규정
- 그러나 실질적으로는 협의만 의무화하고 있을 뿐 자치단체간의 협의절차에 관한 규정은 미비
- 또한 2회 이상 협의해도 합의가 성립되지 않으면 시·군 상수원보호구역은 시·도지사가, 시·도 상수원보호구역은 환경부장관이 행정안전부장관과 협의하여 결정하도록 규정
  - 자치단체간의 자발적 협력에 의한 문제해결보다 상위기관의 직권 결정에 의존
- 따라서 자치단체간 합의가 되지 않은 상태에서 상위기관이 일방적으로 직권결정할 때 상수원보호구역 지정이나 변경으로 불이익을 받게 될 자치단체가 결정에 불복할 경우 오히려 갈등이 심화될 가능성이 높아 상위기관도 결정을 회피함으로써 제도의 실효성이 저하

## □ 광역계획

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서는 광역도시계획을 시도지사가 공동으로 수립하고(제11조) 계획에 따른 광역시설 배치(제12조) 및 광역시설 설치를 위한 협약체결 등(제45조)을 규정
  - 이때 환경시설 등 혐오시설을 타 자치단체의 관할구역 내에 설치하는 경우 필요한 자금지원을 의무화
- 「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률」에서는 지역간 협력이 필요한 광역적 지역개발사업으로 광역개발제도와 특정지역개발제도를 규정하고 있음
  - 그러나 자치단체간 협의에 의해 계획의 공동 수립에 관한 선언적 규정만 있을 뿐 구체적인 협의절차나 지원사항에 대해서는 제도가 미비되어 있

- 어 지역간 협력을 증진시키는데 충분한 역할을 수행하고 있지 못함
- 그 결과 지역간 협력의 사례도 극히 초보적 수준의 협력에 머무르고 있음

#### □ 개발제한구역 관리

- 개발제한구역이 둘 이상의 특별시·광역시·도에 걸쳐 있으면 관계 시·도 지사가 공동으로 관리계획을 수립하거나 협의하여 관리계획을 수립할 자를 정하도록 규정
  - 자치단체간 협의에 대한 선언적 규정만 있을 뿐 구체적인 협의절차에 관한 규정은 미비
- 또한 관계 시·도지사가 협의를 하였으나 협이가 성립되지 아니하면 국토해양부장관이 관리계획을 수립할 자를 지정한다는 규정은 시·도지사간의 자율적 협의를 촉구하려는 의미이지만 실제로 국토해양부장관이 수립할 자를 지정할 경우 자치단체간의 갈등이 자치단체와 국가의 갈등으로 발전할 가능성이 높음

〈표 7-2〉 사업유형별 개별법의 협력관련 제도개요

관계법령		조항	내 용
쓰레기 · 하수시설	폐기물관리법	5조	○ 광역폐기물 처리시설 - 자치단체 공동으로 설치·운영 가능
	폐기물처리시설 설치촉진및주변 지역지원등에관 한법률	9조	○ 폐기물처리시설의 입지선정 - 시설로부터 자치단체 경계까지 2km 이내의 자치 단체장과 협의 의무 - 협이가 이루어지지 않으면 중앙환경분쟁조정위원회에 조정 신청
장사시설	장사등에관한 법률	5조	○ 장사시설의 공동설치 - 장사시설의 공동설치 관련 지역 간 갈등조정 - 보건복지부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의, 결정
수자원 관리	상수원관리규칙	5조	○ 상수원보호구역의 지정신청 - 인접 자치단체에 보호필요구역이 있으면 인접 자치 단체장과 협의
		6조	○ 상수원보호구역의 지정 - 둘 이상의 시·도에 걸치면 관계 시·도지사가 협의 하여 지정
		7조	○ 2회 이상 협의해도 안 될 경우의 결정 - 시·군의 협의 불성립 → 시·도가 결정 - 시·도의 협의 불성립 → 환경부장관이 행정안전부 장관과 협의하여 결정
광역계획	국토의계획및 이용에관한법률	45조	○ 광역시설의 설치·관리 - 시장·군수는 협약을 체결하거나 협의회 등을 구성 하여 광역시설을 설치·관리 - 혐오시설의 광역화의 경우 비용을 지원
	지역균형개발및 지방중소기업육 성에관한법률	제4조 ~ 제5조	○ 광역개발권역의 지정 및 계획수립 - 상호인접하여 동일한 생활권을 이루거나 자원의 공동 개발 및 관리가 필요한 지역 - 둘 이상의 시도에 걸친 광역개발권역은 공동으로 계획 수립
		제26조 의4	○ 특정지역개발계획의 공동 수립 - 둘 이상의 시도에 걸쳐 특정지역이 지정된 경우 공동으로 계획 수립
개발제한 구역 관리	개발제한구역의 지정및관리에관 한특별조치법	제11조	○ 개발제한구역 관리계획 - 개발제한구역이 둘 이상의 시·도에 걸쳐 있으면 공동으로 관리계획을 수립하거나 협의하여 수립할 자를 지정 - 협이가 성립되지 아니하면 국토해양부장관이 관리 계획을 수립할 자를 지정

## 2) 제도개선방향

- 쓰레기·하수시설, 장사시설, 수자원관리 등 지역갈등사업의 경우 관련 법에 중앙의 직권조정 이전에 자치단체간 협의에 관한 절차를 구체적으로 규정하여 자발적 협력을 유도
  - 자치단체간 협의는 선언적으로만 규정하고 상위기관의 직권조정에 지나치게 의존할 경우 또 다른 분쟁이 원인으로 작용
- 광역계획의 경우에는 제도개선을 통해 광역시설 설치에 관한 지역간 협력의 구속력을 강화
  - 행정구역을 초월하여 광역적 설치가 반드시 필요한 필수협력사업에 대해서는 해당 개별법에서 직권으로 광역계획의 수립을 의무화
  - 아울러 해당 광역시설의 공동설치 등에 대하여 재정지원을 구체적으로 명시
- 개발제한구역의 공동 관리에서 자치단체간 협력에 대한 형식적, 선언적 규정에 그치지 말고 구체적인 협의절차를 보완할 필요

## < 참고문헌 >

- 강인성. (2007). 「협력적 행정서비스 전달을 위한 지역협력체제 연구」. 한국지방행정연구원 연구보고서 제401권.
- 국무조정실 실무연수단. (2005). 「주요국의 갈등관리시스템 조사연구」.
- 권해수·서순복. (1996). 환경위기상황하에서 주민의 알 권리 확보에 관한 연구. 「북방연구」. 6. 한성대학교 북방문제연구소.
- 김선기. (1991). 환경문제의 외부성과 광역적 대응. 「지방행정연구」. 22: 13-26.
- 김선기·한표환. (2003). 자치단체간 협력관계의 실태분석과 정책방향. 「한국지방자치학회보」. 15(2).
- 김선희. (1993). NIMBYs의 해결사례-혐오시설의 비혐오시설화: 뉴욕시 하수처리장 건설사례. 도시문제. 제28권(통권 292호).
- 박형서. (2005). 국책사업의 사회갈등의 원인과 특징. 「월간국토」. 6-14. 경기: 국토연구원.
- 신창현. (2005). 「갈등영향분석 이렇게 한다」. 서울: 예지.
- 이봉형. (1993). 산업폐기물 처리장 정화를 위한 Superfund 정책의 도입방안에 관한 연구. 「한국행정학보」. 27(3).
- 이창균·하능식. (2008). 「지방자치단체의 재정지출의 효율화방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 한삼희. (1997). 인천시와 한전의 환경협정, 지역갈등 극복 모델될 것인가. 「지방자치」. 8월호. 현대사회연구소.
- 한표환·김선기·김필두. (2002). 「자치단체간 협력사업의 활성화 방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서 제350권.
- 환경분쟁연구소. (2008). 「지역협력사업의 유형화 및 갈등해소방안 연구」. 행정안전부
- 행정안전부. (2004, 2005, 2006). 갈등·분쟁 관리카드.
- \_\_\_\_\_. (2006). 지역협력 추진상황 통계.
- \_\_\_\_\_. (2008). 지방자치단체 관련 분쟁 현황.
- \_\_\_\_\_. (2008). 상생협력 갈등관리 우수사례집.
- 홍성만 외. (2008). 「공공갈등 관리기능 및 조직체계 재설계방안」. 행정안전부.



- Armour, A. M. (1991). The Siting of locally unwanted land uses: towards a cooperative approach. *Progress in Planning*. 35: 1-74.
- Baumol, W. J. & W. E. Oates. (1975). *The Theory of Environmental Policy*. New Jersey: Prentice Hall.
- Besanko, D. et. al. (2006). *Economics of Strategy*, Wiley(4ed).
- Burrows, P. (1980). *The Economic Theory of Pollution Control*, Cambridge Mass.: MIT Press.
- Popper, F. J. (1983). LULUs. *Resources*. 2-4.
- Smith, D. (1977). *Human Geography: A Welfare Approach*. New York: St. Martins Press
- Tuite, M. F. (1972). Toward a Theory of Joint Decision-making, *Interorganizational Decision Making*. Chicago: Aldine.
- Weiss, J. A. (1987). Pathways to Cooperation among Public Agencies. *Journal of Policy Analysis and Management*. 7(1).
- White, P. E. (1974). Intra and interorganizational Studies. *Administration and Society*. 6.

<http://www.parlement.com/9291000/modules/gx4o0v9e>