

# 中央-地方間 葛藤에 대한 公務員의 意識調査研究

A Study on the Officials' Behavior about the Conflicts Between Central and Local Governments

權 五 哲

(韓國地方行政研究院 研究員)

<目 次>

I. 序 論	III. 中央-地方間 葛藤에 대한 公務員의 意識分析
II. 中央-地方間 葛藤의 意義·類型 · 影響要因	IV. 結 論 및 政策的 示唆點

<ABSTRACT>

The conflicts between central and local governments in policy implementations have increased remarkably since local election June 27, 1995. This paper offers suggestions for conflicts solution through officials' behaviors about the conflicts between central and local governments.

The first part suggests the concept, the patterns, and the factors of the conflicts between central and local governments. The second part makes officials' behaviors analysis. And in the third part of this paper, five suggestions for conflicts solution are made as follows:

1. Conversing from negative to positive behavior
2. Making channels for conflicts solution

## I. 序 論

1995년 6월 지방자치단체장의 민선이후 지역주민의 발언권 증대와 지방자치단체의 자율성 범위가 확대됨에 따라 정책집행에 있어서 중앙정부와 지방자치단체간 갈등과 마찰이 현저히 증가하고 있다<sup>1)</sup>.

중앙정부와 지방자치단체간의 갈등은 양자간 권한, 이해관계 등이 서로 얽혀 국가전체적인 이익이나 다수의 공동이익보다는 각자의 권한과 이익에 집착하는 과정에서 나타나는 상호대립의 과정이다. 물론 이와 같은 갈등이 항상 역기능만을 갖는 것은 아니다. 주민에 대한 보다 바람직한 서비스의 제공 및 지방자치단체의 역동적 기능활성화, 상호협력 및 이해증진 등의 순기능으로 작용할 수도 있다. 이는 중앙정부와 지방자치단체간 갈등을 단순히 지역이기주의에 의해서라기 보다는 제몫을 요구하는 지방자치단체의 목소리가 커진데 연유한다고 보기 때문이다.

그러나 이것이 적절한 시기에 적절한 방법으로 해결되지 않을 때에는 갈등의 장기화로 인하여 지역에 꼭 필요한 사업이나 정책의 집행이 지연되어 지역적으로나 국가전체적 입장에서 행정의 비능률과 지역주민의 생활의 질을 향상시키는데 장애요인으로 작용하게 되는 바, 얻는 것보다는 잃는 것이 더 많을 수 밖에 없게 된다. 이와 같은 갈등해결의 지연요인으로는 행정내부 및 외부에서 다양하게 발견되어 질 수 있을 것이나, 기본적으로는 행정기관내부 공무원의 의식 및 행태에 의하여 크게 좌우된다고 할 수 있다. 본 연구에서는 지방자치단체장 민선이후 1여년간의 중앙정부-지방자치단체간 갈등을 유형별로 개관한 뒤, 갈등사례의 해당 중앙부처 공무원 및 지방자치단체 공무원을 대상으로 갈등에 대한 의식과 행태를 조사분석하여 봄으로써 갈등해소를 위한 정책적 시사점을 얻고자 한다.

1) 이러한 사실은 지방자치 1년을 맞이하여 민선자치단체장을 대상으로 한 조사에서 '난 1년간 가장 어려웠던 점이 무엇인가'를 묻는 설문에서 응답자의 51.3%가 '지역이기주의성 민원'이라고 답한 점, 그리고 지방행정 관련 전문가를 대상으로한 조사에서 응답자의 9.1%만이 지방자치실시이후 지역이기주의가 나아졌다고 답한 반면 89.4%가 악화되었다고 답한 사실에서도 잘 알 수 있다. 중앙일보, 1996. 6. 27. 5면; 6. 29. 5면.

## II. 中央-地方間 葛藤의 意義·類型·影響要因

### 1. 中央政府-地方自治團體間 葛藤의 意義

일반적으로 갈등은 개인, 집단, 조직내 또는 이들간 관계에서 의견불일치의 결과로 나타나는 바, 크게 나누어 가치배제적인 개념과 가치내포적인 개념으로 나눌 수 있다. 우선 Buntz와 Radin(1983: 403-404)은 “정부간 갈등이란 옳고 그름을 의미하는 것이 아니며, 각각 반대 입장에 있는 행위자들의 의식적인 행태를 의미하는 것”이라고 정의하며, 홍준형교수(1995: 121)는 갈등의 개념을 “상호배타적인 이해관계를 가진 복수의 당사자들간에 가치, 지위, 권력 및 희소자원을 위한 투쟁이 존재하는 상태”<sup>2)</sup>라고하여 가치배제적인 입장에서 갈등의 개념을 정의하고 있다.

한편 가치내포적인 개념으로는 그것을 보는 시각에 따라 협력의 결여, 적대감, 투쟁 등으로 특징지어지는 부정적 병리현상으로 보는 경우<sup>3)</sup>와 조직의 변동과 개방적 논쟁을 자극한다는 의미에서의 건설적 갈등(constructive conflict)으로 보는 경우로 나눌 수 있다(박우순, 1996: 383).

본 연구에서는 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등을 선악의 가치판단적 개념이 아닌 양자간 대립관계 그 자체에 의미를 두고 개념을 정의하는 바, 중앙정부와 지방자치단체간 갈등의 개념을 양자간 권한, 이해관계 등이 서로 얽혀 국가전체적인 이익이나 다수의 공동이익보다는 각자의 권한과 이익에 집착하는 과정에서 나타나는 상호대립의 과정으로 정의한다.

### 2. 中央政府-地方自治團體間 葛藤의 類型

중앙정부와 지방자치단체간 갈등은 주체별·분야별·내용별로 다양한 기준에 의하여 유형화가 가능하지만, 여기서는 주체별 분류와 분야별 분류를 사용하여 갈등관계를 유형화한다<sup>4)</sup>.

- 2) 홍교수는 ‘갈등의 현재화’ 상태를 분쟁으로 보며, 정부간 이해관계의 대립을 분쟁이라는 용어로 설명한다. 본 연구에서는 분쟁이라는 용어와 갈등이라는 용어의 구별을 특별히 하고 있지 않은데 이는 본 연구가 대상으로 하고 있는 갈등사례가 현재화된 것만을 대상으로 하기 때문에 양자간 구별의 실익이 없기 때문이기도 하다.
- 3) 우리나라의 경우 중앙부처나 지방자치단체 모두 갈등이라는 용어에 대하여 부정적인 반응을 나타내었다. 본 연구를 위하여 면접한 이들 기관의 공무원 대다수가 이러한 인식하에 자신들의 갈등현상이 외부적으로 드러나기를 원하지 않았을 뿐만 아니라, ‘갈등’이라는 용어 자체의 사용을 기피하였다.
- 4) 유형화의 대상은 1995년 6월에서 1996년 5월 까지 12개월간 언론에 보도된 중앙정부-지방자치단체간 갈등이다. 갈등주체로서 지방자치단체는 일반적으로 집행기관 뿐만 아니라 지방의회도 아울러 포함하는 것이지만 여기서는 집행기관만을 그 대상으로 하였다. 중앙정부와 지방자치단체간 상호대립이 발생하였을 경우 어느

먼저 주체별로는 중앙정부의 경우 중앙부처 자신이 갈등의 주체가 되는 경우, 중앙부처의 하부기관이 갈등의 직접 주체가 되는 경우(토지개발공사, 해운항만청, 한국전력 등)와 중앙부처의 업무를 위탁받은 민간부문이 갈등의 주체(신공항공속도로주식회사)가 되는 3가지 경우가 있다. 그러나 어느 경우이건 갈등유발시 해당 중앙부처가 가장 중요한 당사자로서 역할하게 된다는 점에서 중앙정부의 경우 해당 중앙부처를 갈등주체로 본다. 한편 지방자치단체의 경우 광역자치단체와 기초자치단체는 각각 독자적으로 법인격을 가지기 때문에 대등한 관계로 볼 수 있지만 법령의 특별한 규정에 의하여 위임사무를 처리할 때는 예외적으로 지도·감독의 불평등관계에 있다. 따라서 광역과 기초자치단체로 주체를 이분할 수 있는 바, 이에 따라 중앙정부-지방자치단체간 주체에 따른 갈등유형은 크게 중앙정부-광역자치단체간 갈등과 중앙정부-기초자치단체간 갈등으로 나눌 수 있다.

<표 1> 중앙정부-지방자치단체간 갈등의 분야별 유형

구 분		중앙정부-광역자치단체간 갈등	중앙정부-기초자치단체간 갈등
지방행정 관련 갈등		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 내무부-서울시 (북한산관리권이양문제)</li> <li>· 환경관리공단-서울시 (공유수면매립허가권문제)</li> <li>· 내무부-인천시 (고위직 인사문제)</li> <li>· 내무부-강원도 (그린벨트등 권한이양갈등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 동남지역관리공단-창원시 (창원공단 관리·감독권)</li> <li>· 내무부-대전 유성구 (구의회 추경예산승인건)</li> <li>· 내무부-충북 괴산군 (속리산용화온천개발승인반대)</li> </ul>
지방재정·세제 관련 갈등		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재경원-15개 시·도 (국유집중재산관리·처분)</li> <li>· 건교부-인천시, 울산시* (화물통행세, 컨테이너세부과 논쟁)</li> <li>· 문체부-강원도 (카지노이익 배분갈등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재경원-과천시, 경기도* (마권세 국세이양논의)</li> <li>· 건교부·환경부-경기도동부 권협의회(성남시외 10개시군) (재산권규제조치 철회요구)</li> </ul>
지역 개발 관련 갈등	중앙사업에 대한 지방자치단체의 반대	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 토지개발공사-대전시 (노은지구개발-보전 갈등)</li> <li>· 통상산업부-강원도 (폐광특별법 의견대립)</li> <li>· 해운항만청-부산시 (가덕도개발 의견대립)</li> <li>· 철도청-수원시 (수원민자역사건설 이견)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 토지개발공사-성남시 (구미동하수처리장건설반대)</li> <li>· 건교부,신공항공속도로(주) - 인천 서구·계양구 (신공항공속도로건설 의견대립)</li> <li>· 통상산업부-전남 영광군 (원전건설취소 갈등)</li> </ul>
	지방사업에 대한 중앙정부의 반대	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 환경부-강원도 (도내 개발사업 의견대립)</li> <li>· 내무부-충청북도 (속리산용화온천개발 이견)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 환경부-안동시 (안동댐주변관광개발 이견)</li> <li>· 해운항만청-인천 중구 (항만시설내 건물신축 이견)</li> </ul>

\* 중앙정부, 기초자치단체, 광역자치단체 모두가 관련되는 갈등사례임

신을 갈등유발점으로 볼 것인가는 분명치 않다. Pondy는 갈등을 가시화의 수준에 따라 잠재적 갈등(latent conflict), 지각된 갈등(perceived conflict), 명백한 갈등(manifest conflict)로 나누고 있는데, 여기서 제시하는 갈등사례는 갈등의 존재가 당사자에게 표면화된 세번째 유형의 갈등만을 그 대상으로 하였다(Pondy, 1967).

다음 분야별로 볼 때 지방자치단체의 업무는 일반적으로 지방행정, 지방재정·세제, 지역개발업무로 크게 나눌 수 있는 바, 중앙정부와 지방자치단체간 갈등 역시 이러한 구분에 의하여 유형화될 수 있다. 즉, 중앙정부-지방자치단체간 갈등은 (1) 지방행정관련 갈등(사무·조직·인사 등), (2) 지방재정·세제관련 갈등(재산권·과세권 등), (3) 지역개발관련 갈등(여기에는 다시 ① 중앙정부의 국책사업에 대하여 지방자치단체가 반대하여 갈등이 발생하는 경우와 ② 지방자치단체의 자체 개발사업을 중앙정부가 반대하여 갈등이 발생하는 경우로 나눌 수 있음)으로 나눌 수 있다.

중앙정부와 지방자치단체간 갈등을 주체별-분야별로 유형화하면 위의 <표 1>과 같다.

### 3. 中央政府-地方自治團體間 葛藤의 原因

중앙-지방간 갈등은 특정한 하나의 원인에 의하여 발생하기 보다는 다양한 원인들이 복합적으로 결합되어 나타난다. 첫째, 중앙정부와 지방자치단체간 갈등을 유발시키는 원인중 하나는 양자간 상호의존성의 증가이다. 지방자치에 따른 권한의 이동은 업무의 효과적 수행을 위하여 양자간 반복적인 상호작용을 필요로 한다. 이는 Thompson이 말한 상호의존성 유형중 교호적 상호작용(reciprocal interdependence)으로 볼 수 있는데, 이는 중앙정부와 지방자치단체간 활동이 상대의 전제조건이 되기 때문에 상호작용의 빈도가 증가하고 따라서 갈등발생의 가능성이 높아지는 것이다<sup>5)</sup>.

둘째, 지방의 자율성 및 주민발언권의 증대를 들 수 있다. 지방자치는 중앙정부에 집중된 권력을 지방으로 분산시켜 지방자치단체의 자율성을 제고시키고 정치·행정적 역량을 제고시키는 제도이다(김영수, 1994: 292). 특히 지방자치단체장이 주민에 의하여 선출됨에 따라 민선단체장으로서는 정치적 기반이 되는 주민의 요구를 무시할 수 없는 입장이 되었고, 이에 따라 중앙정부와 지방자치단체간에 있어서 갈등의 소지가 높아지게 되었다.

셋째, 지역리기주의의 심화이다. 자기지역내에 불이익이 된다고 생각하는 시설의 설치를 무조건 반대하는 님비(NIMBY: Not In My Back Yard)의식과 자기 임기중에는 특정시설의 설치 및 입지를 반대하는 님투(NIMTOO: Not In My Term of Office)현상으로 말미암아 특정시설의 입지선정에 매우 어려움을 겪게 되는데, 이러한 특정시설의 입지를 추진하고자 하는 중앙정부의 입장과 자기지역에 설치를 반대하는 지방자치단체 사이에 갈등이 유발되

5) Thompson은 상호의존성을 세가지로 나누어 설명한다. 즉, ① 조직간에 상호작용이 거의 없는 공유적 상호의존성(pooled interdependence), ② 한 조직의 산출이 타 조직의 투입이 되는 연속적 상호의존성(sequential interdependence), ③ 조직간 정보·자원 등이 상호교환되는 교호적 상호작용(reciprocal interdependence)으로 구분한다(L. J. O'Toole, Jr. & R. Montjoy, 1984: 493-494)

는 것이다. 또한 특정시설을 자기지역에 유치하려는 핼휘(PIMFY: Please IN My Front Yard)적 성향을 가진 지방자치단체와 국가전체적 입장에서 정책을 수립·집행하는 중앙정부 사이에 갈등이 발생하게 된다.

넷째, 중앙정부와 지방자치단체간 갈등을 사전에 예방할 수 있는 조정기구가 존재하지 않으며, 또한 중앙정부와 지방자치단체간 관계를 규정하고 있는 헌법이나 지방자치법<sup>6)</sup>이 지방자치단체장의 민선이후 실효성을 대부분 상실함에 따라 유명무실해졌다는 점 또한 양자간 조정을 어렵게 하는 한 요인이 된다.

다섯째, 중앙정부와 지방자치단체간 권한 및 기능범위가 모호하여 갈등이 야기되고 있다. 예컨대 중앙정부와 지방자치단체간의 기능배분상태에서 지방자치단체에 배분된 기능이 고유사무보다 위임사무가 많아지면 지방자치단체의 결정영역은 그 만큼 줄어들게 된다. 특히 기관위임사무의 경우 원칙적으로 지방자치단체의 결정권한이 인정되지 않으므로 지방자치단체로서도 기관위임사무의 증가는 업무량의 증가만 가져오는 것으로 인식하게 된다.

마지막으로, 중앙정부의 국책사업이나 지방자치단체의 지역개발사업과 이에 대응한 환경보전의 논리는 정부간 갈등의 주요 원인이 된다. 이는 특히 경제성장과 함께 주민들이 삶의 질에 대한 관심이 높아짐에 따라 개발보다는 환경의 보전에 우선점을 두게 되었다는 사실에 따른다<sup>7)</sup>.

### Ⅲ. 中央-地方間 葛藤에 대한 公務員의 意識分析

#### 1. 調査概要

본 연구를 위한 조사는 중앙부처와 지방자치단체(광역자치단체와 기초자치단체)에서 근무하고 있는 공무원의 중앙-지방간 갈등에 대한 인식조사를 목적으로 지방자치단체 근무공무원의 경우 앞에서 유형화한 갈등사례지역중 6개 지역을 선정하였으며<sup>8)</sup>, 중앙부처 근무공

6) 헌법 제118조 제2항, 지방자치법 제15조 등을 참조.

7) 중앙정부의 국책사업과 관련하여 미국의 예를 들면 1980년대 중반 핵폐기물처리장 후보지로 미시시피주가 물망에 올랐을 때, 미시시피주민들이 “우리가 가난하다해도 핵폐기물처리장을 제공할만큼 가난하지는 않다”고 주장하며 개발에 따른 보상보다는 환경의 보전에 우선점을 두었다(최연홍, 1994: 21).

8) 유형화한 각 셀(cell)에서 사례를 한 가지씩 임의선정하였는데, 해당 지방자치단체는 서울특별시청, 경기도 과천시청, 인천광역시 서구청, 경상북도 안동시청, 대전광역시 유성구청, 강원도청이다. 8개 셀 가운데 6개 지역만을 선정한 이유는 ‘중앙정부-광역단체/중앙사업에 대한 지방자치단체의 반대’갈등유형에서의 통상산업부-강원도(폐광특별법 의견대립)사례에서의 응답대상인 강원도청 공무원이 ‘중앙정부-광역단체/지방재정·세제’

무원은 위에서 제시된 지방자치단체의 갈등사례와 직접적인 5개 중앙유관부처(내무부, 재정경제원, 건설교통부, 환경부, 통상산업부)를 대상으로 하였다. 설문서는 지방자치단체와 중앙부처 공히 각 50부씩을 배부하여 해당 갈등문제와 유관부서의 공무원이 응답토록 하였으며, 조사기간은 1996년 5월 10일부터 5월 30일까지이다. 설문조사대상에 대한 설문서 배부는 중앙정부 근무공무원, 기초자치단체 근무공무원, 광역자치단체 근무공무원 각각 250부, 200부, 100부이며 회수된 부수는 각각 164부(65.6%), 171부(85.5%), 86부(86.0%)이고 전체적으로는 550부가 배부되어 421부(76.5%)가 회수되었다.

## 2. 結果分析

### 1) 중앙-지방간 갈등관계의 정도

중앙정부와 지방자치단체간 갈등이 지방자치단체장 민선이후 새로이 생겨난 것은 아니지만, 과거에 비하여 그 수가 늘어나고 양상 또한 대립이 보다 첨예화되었음을 부인할 수 없다<sup>9)</sup>. 이러한 사실은 지방자치단체장 민선1년을 맞이하여 이루어진 학계나 실무계의 각종 평가자료에서도 갈등문제를 중요하게 언급하고 있음에서 잘 알 수 있다<sup>10)</sup>. 중앙-지방간 갈등은 다양한 양태로 나타나기 때문에 그 정도를 단언적으로 표현하기에는 무리가 따르는 것이 사실이지만, 여기서는 중앙과 지방간에 발생하는 갈등관계전반에 대한 인식의 정도와 지방자치단체장 민선이 가져온 영향을 살펴보고자 한다.

첫째, 중앙정부와 지방자치단체간 갈등현상의 정도를 묻는 설문에서 전체응답자의 71.19%가 심각한 수준이라고 응답함으로써 갈등에 따른 문제의 정도가 높음을 보여주고 있다. 보다 구체적으로 설문분석결과를 보면 기초자치단체 공무원의 경우 매우 심각하다고 보는 의견이 10.53%로 타 기관 공무원보다 다소 높게 나타나는 바, 이는 중앙정부와 기초

갈등유형에서의 문체부-강원도(카지노의 배분갈등)사례 및 '중앙정부-광역단체/지방사업에 대한 중앙정부의 반대'갈등유형에서의 환경부-강원도(도내 개발사업 의견대립)사례의 경우와 중복되기 때문이다.

9) 지방자치단체장의 민선이전과 비교하여 구체적인 갈등건수에 대한 비교가 있는 것은 아니지만 일반적으로 갈등건수가 늘어난 것으로 체감하고 있다. 지방자치단체장의 민선이 후 주체별 갈등건수를 한국지방행정연구원 95.6 - 96.4까지 갈등사례를 수집한 112건만을 가지고 개략적으로 분석해 보면, 자치단체와 지역주민간 갈등이 35건으로 31.2%, 중앙정부와 지방자치단체간 갈등은 31건으로 27.7%이고, 자치단체 상호간의 갈등이 27건으로 24.1%, 지방자치단체내의 집행기관과 지방의회간 갈등은 19건으로 16.9%를 차지하고 있는 것을 볼 수 있다.

10) 중앙정부와 지방자치단체간 (갈등)관계에 대한 논의는 학계의 경우 이승중(1996: 17-18), 이기우(1996: 15-26), 김동훈(1996: 52-53), 김장권(1996: 2), 배준구(1996: 17-18) 등을, 그리고 실무계의 경우 최기선(1996: 24-26) 등을 참조할 것.

자치단체 양자간 갈등현상이 가장 보편적으로 노정되고 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 한편, 중앙정부와 지방자치단체간 갈등이 심각하다고 보는 이유에 대하여 중앙부처와 지방자치단체에 근무하는 공무원간 입장의 차이를 분명하게 보여주고 있다. 즉 중앙부처 공무원의 경우 62.04%가 갈등이 심각한 이유로 '국가전체적 사업집행의 차질'을 들고 있는 반면, 지방자치단체 공무원의 경우 기초자치단체와 광역자치단체 공무원의 62.20%, 61.29%가 '지방자치단체의 자율성을 침해'하기 때문이라고 응답하여 양자간 인식의 차이를 분명하게 보여주고 있다.

<표 2> 중앙정부-지방자치단체간 갈등관계에 대한 인식정도

구 분		응답자수(%)			
		중앙부처 공무원	기초단체 공무원	광역단체 공무원	계
I	매우 심각	13( 7.93)	18(10.53)	7( 8.14)	38( 9.05)
	심각	100(60.98)	109(63.74)	52(60.47)	261(62.14)
	심각하지 않은 편	49(29.88)	44(25.73)	27(31.40)	120(28.57)
	전혀 심각하지 않음	1( 0.61)	0( 0.00)	0( 0.00)	1( 0.24)
합 계		163	171	86	420
II	국가전체적 사업집행의 차질	67(62.04)	24(18.90)	11(17.74)	102(34.58)
	지방자치단체의 자율성 침해	8( 7.41)	79(62.20)	38(61.29)	125(42.37)
	정치·행정적 안정의 저해	15(13.89)	12( 9.45)	4( 6.45)	31(10.51)
	주민반발과의 연계성	14(12.96)	11( 8.66)	5( 8.06)	30(10.17)
	기타	3( 2.78)	1( 0.79)	3( 4.84)	8( 2.37)
	합 계	108	127	62	395
III	매우 심화시킴	21(12.88)	12( 7.10)	6( 7.06)	39( 9.35)
	심화시킴	117(71.78)	109(64.50)	34(40.00)	260(62.35)
	영향없음	22(13.50)	42(24.85)	37(43.53)	101(24.22)
	약화시킴	3( 1.84)	6( 3.55)	7( 8.24)	16( 3.84)
	매우 약화시킴	0( 0.00)	0( 0.00)	1( 1.18)	1( 0.24)
합 계	163	169	85	417	
IV	자치단체장의 정치적 배경차이	16(11.51)	17(13.93)	11(24.44)	44(14.38)
	재선을 의식한 자치단체장의 행태	78(56.12)	37(30.33)	14(31.11)	129(42.16)
	중앙정부의 권한위임 미비	11( 7.91)	24(19.67)	9(20.00)	44(14.38)
	지방자치단체의 재정력 결여	14(10.17)	22(18.03)	8(17.78)	44(14.38)
	지역주민의 발원권증대	20(14.39)	19(15.57)	3( 6.67)	42(13.72)
	기 타	0( 0.00)	3( 2.46)	0( 0.00)	3( 0.96)
합 계	139	122	45	306	

- I. 중앙정부-지방자치단체간 갈등의 심각성에 대한 인식정도
- II. 중앙정부-지방자치단체간 갈등이 심각하다고 보는 이유
- III. 지방자치단체장 민선이 중앙정부-지방자치단체간 갈등에 미친 영향정도
- IV. 지방자치단체장 민선이 중앙정부-지방자치단체간 갈등을 심화시켰다고 보는 이유

둘째, 지방자치단체장의 민선이 중앙정부와 지방자치단체간 갈등에 미칠 영향에 대해서는 이미 민선 이전부터 관심의 대상이 되었는데, 지방자치단체장 민선이전 한국사회문화연구원의 조사결과에 따르면 전체의 73%, 그리고 공무원의 경우 전체의 85%가 지방자치단체장 직선이후 중앙과 지방간 마찰관계가 나타날 것으로 예측하였다.

<표 3> 지방자치단체장 직선이후 중앙-지방간 마찰관계 예상

	응답비율(%)			
	공무원	일반직장인	대학생	총계(응답자수)
매우 그렇지 않다	1	1	0	1 (17)
그렇지 않다	4	7	13	8 (99)
그저 그렇다	10	19	23	18(219)
그렇다	66	64	59	63(773)
매우 그렇다	19	9	5	10(128)

자료: 한국사회문화연구원, 「지방자치에 관한 설문조사 결과보고서」, 1995.5.30.

실제로 본 연구의 설문조사 결과에서도 응답자의 유형에 관계없이 지방자치단체장의 민선이 중앙정부와 지방자치단체간 갈등에 심각한 영향을 미쳤다고 응답하였다(전체의 71.60%). 특히 중앙부처 공무원의 경우 84.66%의 응답자가 이에 답하고 있는 바, 지방자치단체 공무원에 비하여 지방자치단체장 민선에 대하여 부정적으로 보고 있음을 알 수 있다. 또한 이러한 사실은 지방자치단체장의 민선에 따른 지방자치의 완전한 실시가 긍정적 측면은 물론 부정적 측면 또한 함께 노정시켰음을 실제적으로 확인시켜 준다고 할 수 있다.

이와 함께 지방자치단체장의 민선이 중앙정부와 지방자치단체간 갈등관계를 심화시켰다고 보는 이유에 대하여 전체응답자의 42.16%가 ‘재선을 의식한 지방자치단체장의 행태’ 때문이라고 응답하였는데, 이러한 결과를 보다 세분하여 보면 중앙부처 공무원의 경우 ‘재선을 의식한 지방자치단체장의 행태’(56.12%)외에 ‘지역주민의 발언권 증대’(14.39%) 등으로 응답하였다. 반면 기초자치단체 공무원들은 두번째 순위의 응답으로 ‘중앙정부의 권한 위임 미비’(19.67%)를 들고 있는 바, 중앙정부의 입장과는 대조를 보이고 있다. 한편, 광역자치단체 공무원의 경우 2순위 응답으로 ‘지방자치단체장의 정치적 배경의 차이’(24.4%)를 들고 있는 바, 기초자치단체나 중앙부처 공무원과 비교하여 단체장의 출신정당 배경여하에 따른 영향정도에 더 민감하게 반응하고 있음을 알 수 있다.

공무원 사이에 나타난 이러한 의식은 민선지방자치단체장의 업무에 대한 공정한 처리와 조정능력이 필요함을 절실히 보여준다. 전남 영광군의 원전건설 취소갈등에서도 볼 수 있

듯이 국가정책의 수행과 지역주민의 요구수렴을 모두 고려해야 하는 지방자치단체장으로서 는 업무에 대한 공정한 처리와 조정능력이 무엇보다도 필요한 것이다.

2) 갈등유형에 따른 인식의 정도

중앙정부와 지방자치단체간 갈등의 유형을 주체별과 분야별로 나누어 그 심각성의 정도 를 물어본 결과, 우선 주체별 유형의 심각성의 정도에 대해서는 전체적으로 중앙정부와 지 방자치단체간 갈등에 대하여 68.95%로 지방자치단체 상호간 갈등 31.05%보다 심각성의 정 도가 높은 것으로 응답하였다. 한편 지방자치단체를 다시 광역자치단체와 기초자치단체로 나누어 분석하여 보면, 광역자치단체 공무원은 중앙정부-광역자치단체간 갈등을, 그리고 기 초자치단체의 경우 중앙정부-기초자치단체간 갈등을 각각 47.02%, 48.81%로 우선시하고 있다.

이와 같은 사실은 공무원들이 해당부서, 해당 지방자치단체와 관련한 사항에 대해서만 관심을 가질 뿐 그외의 현안에 대해서는 그 중요성의 정도를 크게 인식하지 못하고 있기 때문이다<sup>11)</sup>.

<표 4> 갈등유형에 따른 심각성의 정도

구 분		응답자수(%)			
		중앙부처 공무원	기초단체 공무원	광역단체 공무원	계
I	중앙-광역자치단체간 갈등	59(37.58)	39(23.21)	41(48.81)	139(33.99)
	중앙-기초자치단체간 갈등	53(33.76)	79(47.02)	11(13.10)	143(34.96)
	광역-광역자치단체간 갈등	15( 9.55)	10( 5.95)	6( 7.14)	31( 7.58)
	광역-기초자치단체간 갈등	23(14.65)	32(19.05)	17(20.24)	72(17.60)
	기초-기초자치단체간 갈등	7( 4.46)	8( 4.76)	9(10.71)	24( 5.87)
합 계		157	168	84	409
II	일반행정 관련사항(기능, 조직 등)	20(12.58)	35(21.74)	28(33.73)	83(20.59)
	재정·세제관련사항(과세, 재산권 등)	22(13.84)	39(24.22)	27(32.53)	88(21.84)
	중앙국책사업에 대한 지방의 반대	111(69.81)	37(22.98)	15(18.07)	163(40.45)
	지역개발사업에 대한 중앙의 반대	6( 3.77)	49(30.43)	12(14.46)	67(16.63)
	기타	0( 0.00)	1( 0.62)	1( 1.20)	2( 0.49)
합 계		159	161	83	403

- I. 주체별 갈등유형에 따른 심각성의 정도
- II. 분야별 갈등유형에 따른 심각성의 정도

11) 이는 설문대상중 몇개 갈등사례의 중앙부처 및 지방자치단체의 유관부서 공무원과의 직접 면담에서도 알 수 있었다.

다음 중앙정부와 지방자치단체간 갈등을 분야별로 유형화하여 그 심각성을 묻는 설문에서 전체적으로 개발사업에 대한 갈등이 57.08%(국책사업 갈등 40.45%, 지방개발사업 갈등 16.63%)로 다수를 차지하고 있으며<sup>12)</sup>, 그 다음으로 지방행정관련 갈등이 20.59%, 지방재정·세제관련 갈등이 21.84%로 나타났다. 이 결과를 응답집단별로 세분하여 보면 제1순위 응답에 대하여 중앙부처 공무원의 경우 '중앙정부 국책사업에 대한 지방자치단체의 반대'(69.81%)를 들고 있는 반면, 기초자치단체는 '지방자치단체의 자체개발사업에 대한 중앙정부의 반대'(30.43%), 그리고 광역자치단체는 '일반행정관련사항'(33.73%)과 '재정·세제관련사항'(32.53%)을 각각 제시하고 있는 바, 각각이 처한 갈등의 대표적 성격을 그대로 반영하여 주고 있다.

### 3) 중앙정부-지방자치단체간 갈등의 주요 원인

중앙정부와 지방자치단체간 갈등의 주요 원인에 대해서는 앞서 II장에서 살펴 본 바 있는데, 이것을 중심으로한 설문조사결과를 보면 중앙부처와 지방자치단체 공무원간 분명한 의견차이를 있음을 알 수 있다. 중앙부처 공무원의 66.87%가 '국가전체적 이익보다는 지역 이익을 우선시하는 지방자치단체의 이기심'을 중앙-지방간 갈등발생원인의 1순위 요인으로 응답한 반면, 지방자치단체 공무원의 경우 기초자치단체와 광역자치단체 공히 '중앙정부와 지방자치단체간의 기능 및 권한범위의 모호성'(22.64%, 25.64%)을 갈등원인의 첫째 요인으로 답하였다. 한편 2순위 응답의 경우 중앙부처 공무원은 지방자치단체 공무원이 1순위로 제시한 '중앙정부와 지방자치단체간의 기능 및 권한범위의 모호성'(13.13%)에 답한 반면, 기초 및 광역지방자치단체 공무원의 경우 '중앙정부의 권위주의적 개입'(18.87%, 24.36%)을 들고 있어 1.87%가 이에 응답한 중앙부처 공무원과는 커다란 인식의 차이를 보여주고 있다.

실제로 중앙정부와 지방자치단체간 기능 및 권한범위의 모호성과 관련하여 앞서 유형화한 갈등유형에서도 내용상으로 이익갈등보다 권한갈등이 대부분을 차지하고 있음에서도 잘 알 수 있다.

중앙정부-지방자치단체간 권한범위와 관련 또 다른 예로 서울특별시 구청장협의회가 제기한 기능수행과 경비불일치에 따른 갈등을 들 수 있다. 서울특별시 구청장협의회는 국가

12) 이러한 현상은 동아일보와 서울대 행정대학원이 공동으로 조사한 민선1년 광역시·도 평가에서도 대외관계 부분에 있어서 가장 미숙한 부분이 중앙정부와의 관계였으며, 이의 대표적인 예로 국책사업에 있어서의 갈등을 지적하고 있는데서도 잘 알 수 있다. 동아일보, 1996. 7. 4. 5면.

위임사무를 자치구에서 수행할 경우 국가가 경비를 부담<sup>13)</sup>하여야 함에도 불구하고, 이러한 사무에 대한 국가의 보조금지원실적이 전체수행경비의 28.57%로 대단히 저조하다고 주장하면서 현재 각 중앙부처에 대하여 총 968억원을 요구한 상태이다.

<표 5> 중앙정부-지방자치단체간 갈등의 주요원인

구 분	응답자수(%)			
	중앙부처 공무원	기초단체 공무원	광역단체 공무원	계
중앙정부의 권위주의적인 개입	3( 1.87)	30(18.87)	19(24.36)	52(13.10)
중앙과 지방간 기능 및 권한범위의 모호성	21(13.13)	36(22.64)	20(25.64)	77(19.40)
중앙과 지방간 갈등조정기구의 미흡	16(10.00)	14( 8.81)	8(10.26)	38( 9.57)
지방자치단체의 지역이익우선 이기심	107(66.87)	29(18.24)	18(23.08)	154(38.79)
지방자치단체의 자율권 증대	7( 4.37)	22(13.84)	5( 6.41)	34( 8.56)
지방의 개발필요성에 대한 중앙의 인지부족	4( 2.50)	28(17.61)	8(10.26)	40(10.08)
지방적 수준에서의 참여보장 미비	1( 0.63)	0( 0.00)	0( 0.00)	1( 0.25)
기타	1( 0.63)	0( 0.00)	0( 0.00)	1( 0.25)
총 계	160	159	78	397

<표 6> 국가위임사무에 대한 소요경비요구액

(단위: 천원)

부처별	총요구액	소요경비(A)			국비지원(B)			A:B (%)
		소계	인건·물건비	자본지출	소계	국고보조금	세외수입	
계	96,851,277	135,582,238	121,434,941	14,147,297	38,730,961	22,218,751	16,512,210	28.57
국가안전기획부	3,880,660	3,880,660	2,989,847	890,813	0	0	0	
비상기획위원회	72,544	72,544	72,544	0	0	0	0	
재정경제원	97,376	97,376	97,376	0	0	0	0	
총 무 처	869,110	869,110	789,485	79,625	0	0	0	
내 무 부	33,856,352	45,954,819	36,681,336	9,273,483	12,098,467	1,058,252	11,040,215	26.33
법 무 부	16,718,909	20,638,898	18,281,798	2,357,100	3,919,989	0	3,919,989	18.99
국 방 부	8,992,642	30,153,141	29,665,675	487,466	21,160,499	21,160,499	0	70.18
농림수산부	10,557,995	10,557,995	10,505,822	52,173	0	0	0	
통상산업부	4,836	4,836	4,836	0	0	0	0	
보건복지부	3,333,441	3,333,441	3,333,441	0	0	0	0	
건설교통부	14,667,256	16,219,262	15,735,936	483,326	1,552,006	0	1,552,006	9.57
대 법 원	3,800,156	3,800,156	3,276,845	523,311	0	0	0	

자료: 서울특별시 구청장협의회, 공동건의문: 국가위임사무 수행경비교부요청, 1995.

13) 지방자치법 제132조.

중앙정부와 지방자치단체 공무원간 이러한 인식의 차이는 모두 각자의 입장에서 갈등의 원인을 인지함으로써, 그 책임을 상대방에게 전가시키고자 함을 알 수 있는 바, 해결을 어렵게 하는 가장 큰 요인이 된다.

#### 4) 중앙-지방간 갈등관계의 해소방안

현재 우리나라의 경우 중앙정부와 지방자치단체간 갈등을 해결하는 구체적인 제도적 장치가 없이, 권한쟁의<sup>14)</sup>나 대법원에의 제소 등과 같은 사법적 제도에 의존하고 있는 실정이다. 이외에 중앙정부-지방자치단체가 가지는 수직적 권력관계<sup>15)</sup>에 기초한 중앙정부의 감독적인 관여방안이 있다.

중앙정부와 지방자치단체간 이견발생시 현재 시행되고 있는 해소조치의 대표적 예는 중앙정부의 감독적 관여로서 지방자치법상의 시정조치 및 직무이행명령이다. 이 제도의 실효성을 묻는 설문에 대하여 중앙부처 공무원의 경우 56.79%가 ‘실효성이 거의 없음’ 또는 ‘실효성이 전혀 없음’에 응답한 반면, 지방자치단체 공무원의 경우 어느 정도 실효성이 있는데 다소 높은 응답률을 보여 주고 있는 바, 중앙정부가 이 조항을 실제 운용하는데 있어서 어려움이 있음을 간접적으로 보여주고 있다. 그 이유에 대하여 중앙부처나 지방자치단체 공무원 모두 ‘법조항 자체의 현실성 결여’를 제1순위로 응답하고 있다.

지방자치단체에 대한 중앙정부의 시정명령 및 직무이행명령 등은 국가적 관여 또는 감독 기능을 강화하기 위하여 인정된 것이지만 이에 대하여 특히 전자의 경우 자치사무에 대한 취소·정지 등의 통제수단을 부여한 것은 헌법이 확립하고 있는 지방자치단체의 자치권을 과도하게 침범하는 것으로서 위헌의 소지가 있다는 비판이 제기되고 있다.

14) 경기도 시흥시는 시회공단의 관리책임이 통상산업부에 있는데도 지방자치단체에 그 책임을 미루고 있다며 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구하였다.

15) 중앙정부와 지방자치단체간 갈등은 지방자치단체 상호간 갈등과 비교하여 수직적 분립관계하의 갈등이라는 특징을 갖는다. 즉, 법률상으로 볼 때 중앙정부와 지방자치단체의 관계는 水平的 協力關係가 아닌 權力關係이다. 예컨대 헌법 제118조 2항에서 국가는 지방자치단체에 대한 조직과 운영에 관한 사항을 법률로 정한다고 되어있으며, 지방자치법 제15조에는 지방자치단체는 위임사무에 대하여 주무부장관의 지도·감독을 받도록 규정하고 있다. 그러나 이러한 실정법상의 관계에도 불구하고 현실적으로 지방자치단체는 대등한 위치의 갈등당사자가 된다. 서울대 행정대학원이 민선 지방자치 1년을 평가하면서 “일부 광역단체장은 중앙정부에는 대등한 관계를 요구하면서 기초자치단체는 산하기관으로 착각하는 이중적인 태도를 지니고 있었다”고 지적하고 있는데서도 지방자치단체(특히 광역자치단체)와 중앙정부와의 관계의 일면을 볼 수 있다. 동아일보, 1996. 7. 4. 5면.

<표 7> 중앙-지방간 이견해소를 위한 제도적 장치

구 분	내 용	법적근거	
행 정 적 장 비	지도·감독	국가사무의 경우 시·도에 있어서는 주무부장관의, 시·군 및 자치구에 있어서는 1차로 시·도지사의, 2차로 주무부장관의 지도·감독을 받도록 하고 있음	지방자치법 제156조
	시정명령	지방자치단체장의 위법·부당한 명령·처분에 대하여 시·도에 있어서는 주무부장관이, 시·군·구에 대해서는 시·도지사가 서면으로 시정명령을 내릴 수 있도록 하고 있으며, 기간내 이행치 않을 때는 이를 취소·정지시킬 수 있도록 하고 있음	지방자치법 제157조 제1항
	직무이행명령	지방자치단체장이 국가위임사무 및 시·도위임사무의 관리 및 집행을 명백히 해태하고 있다고 인정될 때 시·도에 있어서는 주무부장관이, 시·군·구에 대해서는 시·도지사가 서면으로 이행명령을 할 수 있음	지방자치법 제157조의 2
	감사	내무부장관은 자치사무에 대하여 보고를 받거나 법령위반사항의 경우에는 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있음	지방자치법 제158조
	사전승인제	지방자치법 및 각 개별법에 주무부처장관의 사전승인을 얻도록 되어 있는 사무가 있음	지방자치법 제5조 제2항(자치구·시·군의 구역개편시 사무·재산의 승계 지방자치단체 지정), 제140조 제1항(시·도간 분쟁의 조정) 등 각 개별법에 근거(예컨대 건설교통부장관의 경우 지형도면의 승인(국토이용관리법 제12조), 도시기본계획의 수립 또는 변경승인(도시계획법 제10조 2의 1항), 도시계획구역안의 토지에 관한 지형도면의 승인(동법 제13조 1항) 등의 권한을 가지고 있음
사 법 적 방 안	대법원심판	지방자치단체는 중앙정부의 시정명령이나 직무이행명령에 이의가 있을 경우 이를 접수한 날로부터 15일 이내에 대법원에 그 심판을 제기할 수 있음	지방자치법 제157조 제2항, 제157조의 2 제3항
	헌법재판소 심판	국가와 지방자치단체간의 권리쟁의시 헌법재판소에 제소할 수 있음	헌법 제11조 제1항 제4호, 헌법재판소 법 제2조 제 4호

이와 같은 자치환경하에서 주요 국책사업이나 국가사무중 지방자치단체의 입장에서 보면 부담만 가진다고 생각할 경우, 이를 거부하는 사례가 증가하고 있다. 그러나 현행 지방자치법(제157조 및 제157조의 2)의 규정에 의하여 대응할 경우 중앙정부가 일일이 시정명령을 내리고 지방자치단체가 이에 대응적으로 소를 제기하는 악순환의 발생으로 사업시기를 일실하는 등 많은 문제점이 노정되고 있는 실정이다.

결국 정부간 갈등발생시 제1차적인 해결방안은 당사자간 협상에 의한 방법이나, 우리나라의 경우 현실적으로 이 방법이 보편화되어 있지는 않다. 그럼에도 불구하고 전체의 73.29%가 중앙정부-지방자치단체간 갈등이 발생할 경우 당사자간 협상에 의하여 해결이 가능할 것이라는 희망적인 응답을 하였다. 한편, 갈등당사자간 협상이 힘들다면 그 제약요인은 무엇이라고 생각하는가에 대하여 중앙부처 공무원의 경우 ‘협상의 유인요소 결여’

(36.73%)를 제1순위로 응답한 반면, 기초 및 광역자치단체 공무원의 경우 ‘중앙정부의 권위주의적 태도’(각각 39.23%, 31.44%)를 1순위로 응답하여 2.04%만이 이에 응답한 중앙부처 공무원과는 큰 인식의 차이를 보여주고 있다. 협상이 어려운 두번째 요인으로 응답집단 공히 ‘양자간 의사소통 장치의 불비’를 들고 있는 바, 협상의 활성화를 위해서는 무엇보다도 갈등당사자간 대화채널을 마련하는 것이 시급함을 알 수 있다.

<표 8> 중앙-지방간 갈등관계의 해소방안

구분	응답자수(%)				
	중앙부처 공무원	기초단체 공무원	광역단체 공무원	계	
I	실효성이 큼	5( 3.09)	14( 8.38)	4( 4.46)	23( 5.58)
	어느정도 실효성이 있음	65(40.12)	84(50.30)	38(45.24)	187(45.39)
	실효성이 거의 없음	81(50.00)	65(38.92)	33(39.29)	179(43.45)
	실효성이 전혀 없음	11( 6.79)	3( 1.80)	9(10.91)	23( 5.58)
	합 계	162	166	84	412
II	지방자치단체의 반발이 심하기 때문	38(40.43)	21(26.92)	15(34.09)	74(34.26)
	중앙정부의 부당한 간섭이기 때문	5( 5.32)	25(32.05)	11(25.00)	41(18.98)
	법조항 자체의 현실성 결여 때문	44(46.81)	30(38.46)	17(38.64)	91(42.13)
	기 타	7( 7.45)	2( 2.56)	1( 2.27)	10( 4.63)
	합 계	94	78	44	216
III	협상 가능	111(68.52)	130(77.38)	60(72.29)	301(72.88)
	협상 불가능	51(31.48)	38(22.62)	23(27.71)	112(27.12)
	합 계	162	168	83	569
IV	중앙정부의 권위주의적 태도	3( 2.04)	51(39.23)	21(31.34)	75(21.80)
	지방자치단체의 비협조	30(20.41)	5( 3.85)	5( 7.46)	40(11.63)
	양자간 의사소통장치의 불비	47(31.97)	30(23.08)	21(31.34)	98(28.49)
	협상주체간 지위의 차이	2( 1.36)	19(14.62)	6( 8.96)	27( 7.85)
	협상의 유인요소 결여	54(36.73)	24(18.46)	12(17.91)	90(26.16)
	기 타	11( 7.48)	1( 0.77)	2( 2.99)	14( 4.07)
합 계	147	130	67	344	
V	법원에 의한 사법적 판결	12( 7.50)	5( 3.16)	7( 8.54)	24( 6.00)
	민관이 공동참여의 중재기구에 의한 조정	80(50.00)	101(63.92)	46(56.10)	227(56.75)
	법체계의 정비를 통한 갈등요인의 제거	64(40.00)	46(29.11)	28(34.15)	138(34.50)
	정치인(국회의원, 지방의원)을 통한 중재	2( 1.25)	4( 2.53)	0( 0.00)	6( 1.50)
	기 타	2( 1.25)	2( 1.27)	1( 1.22)	5( 1.25)
총 계	160	158	82	400	

- I. 지방자치법상 시정·직무이행명령에 대한 실효성
- II. 지방자치법상 시정·직무이행명령의 실효성이 없다고 보는 이유
- III. 중앙-지방간 갈등발생시 당사자간 협상의 가능성
- IV. 중앙-지방간 갈등발생시 당사자간 협상이 어려운 이유
- V. 중앙-지방간 갈등발생시 가장 실효성이 높은 제도

이러한 사실은 해당 사례지역 및 중앙부처 공무원에 대한 면접에서도 알 수 있었는데, 중앙정부나 지방자치단체 모두 갈등에 대한 심각성에 동의하면서도 실제적인 행태를 보면 당사자간 협상이나 대화에 의한 해결노력보다는 이를 회피함으로써 잠재화하거나 강제력에 의존하고자하는 경향을 볼 수 있다.

특히 최근 논란의 대상이 되고있는 신공항건설관련 국책사업특별법의 경우 갈등해결을 위한 협상노력이 우선되지 않은 채, 권위주의적으로 문제를 해결하려고 하는 대표적인 예라고 할 수 있다. 이러한 사실은 제정안의 핵심적 내용이라고 할 수 있는 사업심의위원회의 구성원을 건설교통부장관이 전원 위촉할 수 있게 되어있는 점이나, 광범위한 인허가제한규정에서도 잘 알 수 있다.

<표 9> 수도권신공항건설촉진법개정(안)의 인·허가 제한규정

1. 도시계획법	- 토지형질변경 등의 허가(제4조) - 도시계획의 결정(제12조) - 도시계획사업 시행자 지정(제23조) - 도시계획실시계획의 인가(제25조)
2. 도로법	- 도로관리청과의 협의·승인(제8조) - 노선인정의 공고(제19조) - 도로구역의 결정(제25조) - 관리청이 아닌 자에 대한 도로공사의 시행허가(제34조) - 도로의 점용허가(제40조)
3. 하수도법	- 하수도사업의 협의 또는 승인(제3조) - 공공하수도사업의 허가(제13조) - 공공하수도의 점용허가(제20조)
4. 항만법	- 항만공사시행의 허가(제9조 제2항) - 항만공사실시계획 승인(제10조 제2항)
5. 공업배치 및 공장 설립에 관한 법률	- 공장설립 신고(제13조) - 공장의 신설 또는 증설사업계획의 승인(제13조 제3항)
6. 건축법	- 건축위원회의 심의(제4조) - 건축허가(제8조) - 가설건축물의 건축허가(제15조 제1항)
7. 향로표지법	- 향로표지의 설치·관리의 허가(제3조)
8. 건설기술관리법	- 건설기술심의위원회의 심의(제5조)
9. 폐기물관리법	- 일반폐기물처리시설의 설치승인(제30조)
10. 오수·분뇨 및 축산 폐수의 처리에 관한 법률	- 오수정화시설의 설치신고(제9조 제2항) - 정화조 설치신고(제10조 제2항) - 분뇨처리시설의 설치승인(제21조)
11. 대기환경보전법	- 배출시설의 설치허가(제10조) - 자가방지시설 설계·시공승인(제12조 제1항)
12. 수질환경보전법	- 배출시설의 설치허가(제10조) - 자가방지시설 설계·시공승인(제12조 제1항)
13. 소음·진동규제법	- 배출시설의 설치허가(제9조)

자료: 건설교통부, 「수도권신공항건설촉진법개정(안)」

마지막으로, 중앙정부-지방자치단체간 갈등이 발생했을 경우 제1차적 해결방안은 당사자간 협상에 의하는 것이나, 이것이 불가능할 경우 차선택으로 가장 실효성이 높은 방안은 무엇인가에 대하여 응답집단 모두 ‘정부·민간전문가가 공동으로 참여하는 중재기구를 통한 조정’(전체의 56.75%), ‘법체계의 정비를 통한 갈등요인의 제거’(전체의 34.50%)의 순으로 응답하여 갈등해결을 위한 대화채널의 모색이 필요함을 보여주고 있다.

실제로 갈등사례의 현지조사결과 양자간 갈등발생시 이들이 직접적으로 만나 해결방안을 모색할 경우 갈등기간을 최소화할 수 있음에도 불구하고, 언론에 흘려 상대의 진의를 파악하고자 하거나 문서의 교환만으로 시간을 소요하는 경우가 많았다. 갈등해결을 위한 대화채널은 당사자간 직접통로 뿐만 아니라 제3자에 의한 간접채널이 모두 포함될 수 있을 것이다. 한편 사법부에 의한 해결방안에 대해서는 응답자들이 회의적인 결과를 나타냈는데, 실제 면담결과 그 원인으로 사법심사의 장기화 및 그에 따른 소요경비의 부담을 제시하고 있다.

#### IV. 結論 및 政策的 示唆點

이상에서 중앙정부-지방자치단체간 갈등에 대한 중앙부처 및 지방자치단체 공무원의 의식조사를 분석하여 보았는데, 이를 통하여 양자간 갈등해소를 위한 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다.

##### 1. 意識의 轉換

갈등에 대한 부정적 인식의 전환이 필요하다. 갈등사례로 선정된 대부분의 중앙부처 및 지방자치단체에서 관련공무원들은 갈등의 존재자체를 부인하거나 인정하더라도 ‘갈등’이라는 용어외에 다른 용어의 사용을 원하였다. 그 결과 해결이 지연되고 상호간 책임전가에 급급한 지방자치체하에서 중앙과 지방간의 갈등은 필연적이라는 사실을 인식하고, 이를 숨기고 회피할 것이 아니라 드러내고 언제든지 서로 만나 의견을 교환할 수 있는 자세가 필요하다. 이러한 의식의전환을 통하여 중앙정부와 지방자치단체간 인식차이의 갭은 어느 정도 해소할 수 있을 것이다.

## 2. 葛藤解消方案

중앙-지방간 갈등의 해소는 이상의 조사결과에서 무엇보다도 당사자간 협상의 노력이 선행되어야 함을 알 수 있다. 그러나 이러한 협상노력이 불가능할 경우 제3자에 의한 조정과 사법적 방안에 의한 해결노력을 모색할 수 있을 것이다.

### 1) 당사자간 협상

중앙정부와 지방자치단체간 갈등을 해결하기 위한 제1의 전략은 갈등당사자간 해결방법이다. 이것은 갈등의 당사자가 어느 누구보다도 갈등대상의 내용에 대한 지식을 더욱 많이 가지고 있을 뿐만 아니라 제3자에 의한 타율적 해결이 당사자간의 갈등을 더욱 악화시킬 수 있기 때문이다. 즉 스스로의 문제는 당사자간에 자율적으로 해결되는 것이 해결방안에 대한 수용가능성이 더욱 크다고 할 수 있다.

이와 같은 당사자간 협상이 성공하기 위하여는 첫째, 協商文化의 定着이 요구된다. 즉, 지방자치시대에 있어서 중앙정부와 지방자치단체간 갈등, 특히 지역주민이 개입된 NIMBY 성 갈등은 도덕적으로 옳고 그름을 떠나 당연히 발생가능한 합리적 경제행위의 일환이라는 인식이 요구된다. 둘째, 住民參與와 情報의 公開가 필요하다. 협상에 있어서 무엇보다 중요한 조건은 상호 신뢰의 확보라고 할 수 있는 바, 이는 기본적으로 기관간 정보의 공개 및 사업절차에 있어서 지역주민의 참여를 통하여 얻어진다. 셋째, 協商誘引手段을 確保하여야 한다. 한 지역이 여타 지역의 편익을 위하여 비용을 부담하는 경우 특정시설의 입지와 공용수용 등으로 과도한 부담과 희생을 특정지역에 강요하게 되므로 보상체계의 정비가 필요하다. 보상은 특정시설의 입지에 따른 형식적이고 물질적인 재산권만의 보상이 아니라 지역주민이 받게 되는 정신적 피해에 대한 보상까지 포함하도록 하여야 한다.<sup>16)</sup>

### 2) 제3자에 의한 갈등조정

중앙정부가 추진하는 중요 국책사업이나 국가사무라 할지라도 지역의 입장에서 보아 인적·재정적 부담 또는 환경적 피해를 유발하는 것으로 판단되는 경우 지방자치단체가 이들 사업의 수행을 거부하는 사례가 늘어나고 있다. 또한 지방자치단체의 사업이나 기능에 대하여 중앙정부가 반대하거나 제한하고자하는 사례 역시 늘어나고 있는 실정이다.

16) 조일홍, “직선단체장하의 정부간 관계,” 조창현 (편), 단체장직선하의 지방자치 (한양대 지방자치연구소, 1994), p. 169.

이러한 현실하에서 중앙정부와 지방자치단체간 갈등이 장기화 또는 심화될 경우 국가전체적 입장에서의 비능률과 행정비용의 손실 뿐만 아니라 주민불편을 초래하게 되는 바, 사법기관에만 맡겨서는 급변하는 행정수요에 능동적으로 대처하기 어렵다. 따라서 갈등의 조기적 해소 내지 조정을 위한 국가적 수준의 권위기관에 대한 필요성이 인정되어 진다.

현재 정부는 총리실산하에 중앙-지방간 갈등조정을 위한 협의회구성을 구상하고 있는데, 이는 자칫 중앙주도적인 해결전략의 일환으로 오해될 소지가 없지 않다. 따라서 총리실에서 주관은 하더라도 협의회의 구성원은 관뿐만 아니라 민간의 다양한 대표를 포함할 수 있도록 하여야 한다. 그리고 제3자에 의한 조정은 시의성이 매우 중요하다. 제3자의 성급한 개입은 갈등당사자들의 협상동기를 앗아간다. 갈등당사자들이 협상의 난항으로 어느 정도 불이익을 경험한 후 제3자의 조정을 기다리고 있을 때, 제3자 조정의 효과는 극대화된다. 따라서 제3자 조정은 당사자들의 요청에 의하여 이루어지는 것이 바람직하다.

### 3) 사법적 방안

사법기관에 다른 방안과 비교하여 그 결정의 구속력이 종국적이라는 점에서 갈등해결을 위한 최종수단이 된다. 그러나 중앙정부의 지방자치단체장에 대한 시정명령·직무이행명령, 이에 대응한 지방자치단체의 사법적 제소, 그리고 이에 따른 사법심사의 장기화는 중앙이나 지방 모두에게 큰 부담이 아닐 수 없다. 따라서 현행 행정심판제도를 유지하면서 제도 개선을 추구하는 경우 사법심사에 있어 절차의 간소화 및 신속화를 도모하여야 한다. 행정기관간 사법심사는 1개인 또는 소수에 영향을 미치는 것이 아니라 해당 지역은 물론 나아가 국가전체적으로 영향을 미치게 되는 바, 이에 대한 신속한 결정이 무엇보다도 중요하다. 이를 위하여 두 가지 방안을 고려할 수 있는 바, 첫째 선거관련 재판에서와 같이 재판기간을 한시적으로 설정하는 방법이 있고, 둘째는 집중심리제도를 도입하여 절차의 신속성을 확보하는 방법을 생각할 수 있다.

## 參 考 文 獻

- 김동훈, “지역이기주의의 실태와 해결방안,” 「지방자치 실시 1년의 평가와 발전방향(명지대 지방자치대학원 주최세미나)」, 1996. 6. 20.
- 김영수, “지방자치와 정부간 갈등관리,” 김안제의 15인공저, 「지방자치의 발전전략」, 박문각, 1994.
- 김장권, “한국 지방자치 1년: 정치적 평가” 「지방자치1년 평가와 발전방향에 대한 토론회(신한국당 정책위원회·지방자치위원회 주체 토론회)」, 1996. 6. 26.
- 김홍식, “지역이기주의와 지역간 이해의 조정방안,” 나라정책연구회(편), 「한국형 지방자치의 청사진」, 도서출판 길벗, 1995.
- 박호숙, 「지방자치단체의 갈등관리」, 다산출판사, 1996.
- 배준구, “자치시대의 갈등조정과 정책과제,” 「부산발전포럼」, 통권31호, 1996. 6.
- 이기우, “국가와 지방자치단체 및 시도-시군구간의 관계정립,” 「지방자치 실시 1년의 평가와 발전방향(명지대 지방자치대학원 주최세미나)」, 1996. 6. 20.
- 이승중, “중앙과 지방간의 관계,” 「민선자치 1년, 평가와 앞으로의 과제(바른시정시민위원회, 서울시정개발연구원 주최세미나)」, 1996. 6. 26.
- 최기선, “민선단체장 출범 1년의 회고와 전망,” 「민선단체장 출범 1년의 회고와 전망(한국지방자치학회주최 세미나)」, 1996. 6. 21.
- 한국지방행정연구원, 「지방자치시대의 갈등사례」, 1996.
- 한국행정연구원, “혐오시설입지선정을 둘러싼 갈등관리방안,” 「정책포럼 논문집」, 한국행정연구원, 1995.
- 홍준형, “일반적 분쟁해결방안,” 「지방자치」, 1995.10.
- C. Gregory Buntz & Beryl A. Radin, "Managing Intergovernmental Conflict: The Case of Human Service," *Public Administration Review*, Vol.43, No.5, 1983.
- L. J. O'Toole, Jr. & R. Montjoy, "Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective," *Public Administration Review*, Nov/Dec. 1984.
- L. R. Pondy, "Organizational Conflict: Concepts and Models," *Administrative Science Quarterly*, 1967. 12.
- M. Wolsink, "Entanglement of Interests and Motives: Assumptions behind the NIMBY-theory on Facility Siting," *Urban Studies*, Vol.31, No.6, 1994.