

‘법조타운유치’를 둘러싼 자치단체 간 갈등해결의 정책적 함의

Policy Implication of Settling Conflicts between Local Autonomies for Establishment of a Judicial Town

김 도 희*

Kim, Do-Hee

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 자치단체 간 갈등의 대두배경 및 ADR의 필요성
- III. ‘법조타운’ 건립을 둘러싼 자치단체 간 입지갈등사례분석
- IV. ‘법조타운’ 건립사례가 시사하는 자치단체 간 갈등해결의 정책적 함의
- V. 결 론

지방자치제 실시이후 지방정부간의 경쟁이 활발해지면서 지방정부간의 갈등발생건수가 매년 증가하고 있으며, 이러한 갈등은 곧 행정 낭비로까지 이어지는 것을 볼 때 한번쯤 심각하게 지방정부간의 갈등해결방안에 대해 고민해보지 않을 수 없다. 이러한 필요성이 더욱 절실해지는 이유는 각 지방정부는 자율적인 행정을 추진해 나가는 과정에서 재정자립도의 비중이 커져가고 있기 때문에 지방정부는 서로 자기 지역에 이익이 되는 시설을 유치하고자 하는 갈등현상이 잦아지고 있기 때문이다. 선호시설의 유치는 지역 경제를 활성화 시킬 수 있고, 이것이 바로 지방재정확충에 연결이 되므로 자기 지역 이익에 도움이 되는 시설 유치에 보다 적극적인 자세로 바뀌게 되는 것이다. 본 연구는 이러한 문제인식에서 선호시설유치를 둘러싼 정부 간의 갈등을 성공적으로 해결해 낸 한 사례를 소개하고자 한다. 본 연구에서 소개하고자 하는 사례로는 울산시 ‘법조타운’ 유치를 둘러싼 남구와 중구 간의 유치갈등으로써 치열한 유치경쟁과 함께 원만하게 유치전을 마무리 지음으로써 선호

논문 접수일: 2007년 2월 7일

* 울산대학교 사회과학대학 행정학과 교수

시설 유치갈등해결사례로서 정책적으로 시사하는 바가 크다고 하겠다. 본 연구는 자치단체간의 갈등에서 제3자 개입을 통한 갈등해결의 가능성이 높음을 선행연구를 통해서 보았고, 이러한 사실을 본 연구사례분석을 통해서 검증하고자 한다. '법조타운건립' 추진발표와 함께 남구와 중구 각 자치단체는 서로 자기 지역에 유치하기 위한 경쟁이 시간이 흐를수록 치열하였다. 자치단체 당사자 간의 합의를 통한 해결을 기대하기란 어려웠고, 제3의 중재개입을 통해 치열한 유치전이 막을 내리고 적절한 시기에 시설건립을 추진할 수 있게 되었다. 보다 구체적으로 본 연구사례인 '법조타운 건립추진사례'를 분석함으로써 갈등조정기제로서 제3자 개입의 필요성과 갈등해결효과에 대한 사실여부를 증명하고자 한다.

□ 주제어: 자치단체 간 갈등, 제3자 중재개입, 선호시설, 입지갈등

The number of occurrences of conflicts between local governments is annually increasing as competition between local governments becomes active since local governance has been put into effect. A method for settling conflicts between local governments should be seriously taken into account for such conflicts have immediate effect on wasting administrative resources. The increased needs for settling conflicts can be explained from the fact that since the importance of financial self-support is getting bigger as each local government seeks autonomous administration, conflicts arise frequently to establish facilities beneficial to each local government. Establishing a PIMFY facility can help promote local economy, leading directly to expansion of local finance. For this reason, local governments are eager for establishing facilities beneficial to the interests thereof. In this regard, this research introduces a case where conflicts between local governments centering around establishment of a PIMFY facility have been successfully resolved. This research introduces the conflict between Nam-gu and Jung-gu of Ulsan city for establishing 'judicial town', which caused intensive competition for establishment, but came to an end amicable for the both, suggesting much of policy implication. This research demonstrates that intervention of third-party arbitration is highly effective in settling conflicts between local autonomies and verifies the above demonstration by analyzing research cases. Along with the announcement of 'judicial town construction' by respective local autonomies of Nam-gu and Jung-gu of Ulsan city, competition to establish the judicial town in their jurisdiction became severe as time went by. Settlement of conflict based on mutual agreement between interested parties was the last thing to happen; the intense competition for establishing the jurisdiction town, however, finally came

to an end through the intervention of third-party arbitration and construction of jurisdiction town could be started at an appropriate time. More specifically, by analyzing the case of ‘jurisdiction town construction’, this paper tries to demonstrate the necessity of third-party intervention as a conflict arbitrator and validate the effectiveness in settling a conflict.

□ Keywords: Conflicts Between Local Autonomies, Intervention of Third-Party Arbitration, PIMFY facility, Siting conflict

I. 서 론

보다 효율적인 행정운영으로 주민들의 행정수요에 신속하게 대응하고 지방정부간 경쟁을 통해 공공조직 운영의 효율성이 증대될 수 있으리라는 기대 속에 지방자치체가 실시 된지도 벌써 10여년이 훨씬 지났다. 분권체제가 구축됨으로써 지역마다의 독특한 지방성을 토대로 한 정책의 다양성, 풀뿌리 민주주의 실현, 정치적 민주성의 제고, 지역주민에 대한 지방정부의 부응성이 높아지는 등의 긍정적인 효과에 대해서 부인할 수는 없겠지만 지방정부간의 경쟁이 활발해지면서 다른 한 측면에서는 심각한 문제가 제기된다고 하겠다.

지방자치체 실시 이후 지방정부간의 갈등발생건수가 매년 증가하고 있으며, 이러한 갈등은 곧 행정 낭비로까지 이어지는 것을 볼 때 한번쯤 심각하게 지방정부간의 갈등해결방안에 대해 고민해보지 않을 수 없다. 이러한 필요성이 더욱 절실해지는 이유는 현대 행정에서는 기존의 행정구역에 한정된 행정 문제는 점차 줄어들고 행정구역을 초월한 행정 문제들이 점차 증가함에 따라 지방자치단체 간에 행정 문제들을 협의, 조정해야 할 필요성이 늘어나고 있기 때문이다. 민선자치이후 정부입지정책과 관련한 갈등사례 중 정부 간 갈등사례 154건 가운데 지방자치단체 상호간 갈등이 100건으로 전체발생사례의 약 65%를 차지한다. 정부 간 분쟁사례에서 대다수를 차지하는 사례로는 지역 간 도로개설, 광역상수, 쓰레기처리시설 등 공동이용 및 지역개발과 경제적 이익과 관련된 시설의 유치분쟁사례를 들 수 있다(이석표 외 5인, 1999:35). 이러한 갈등발생건수는 2005년 현시점에 이르기까지 지속적인 증가추세에 있다고 하겠다. 선호시설 유치경쟁에 있어서도 남비시설 기피현상 못지않은 치열한 갈등양상을 보이고 있다. 최근의 선호시설 유치갈등사례로 군산시와 전주시의 전북 공립 외국어 고등학교 유치사례(고경훈, 2003), 부산시와 경상남도간의 경마장 유치갈등사례, 부산시와 양산시간

의 부산대학교 이전 갈등사례, 경북도청 이전갈등사례(강재호·우양호·김상구, 2005), 광주 시와 나주시간의 정부기관 합동청사 건설사례, 광주시와 여수시간의 2012 세계박람회 유치사례, 광주시와 나주시간의 경륜장 유치사례(강인호·김영환·이민창, 2005) 등 다수의 갈등사례가 있다.

넘비시설 기피현상과 관련한 갈등사례와는 달리 선호시설 유치를 둘러싼 갈등 연구는 쉽게 찾아보기 힘들었으나 지방자치제의 본격적인 실시와 성숙기로 접어들면서는 선호시설유치를 둘러싼 정부 간의 갈등을 쉽게 발견할 수 있게 되었다. 지방자치제의 실시가 지역단위로 자율권을 가지고 행정의 효율성을 높이고, 지역 간의 균형적인 발전을 꾀해 나감으로써 최종적으로는 국가발전을 용이롭게 하는 데 근본적인 의의가 있다고 하겠다. 이러한 긍정적인 의도와 함께 또 다른 한 측면에서 각 지방정부는 자율적인 행정을 추진해 나가는 과정에서 재정자립도의 비중이 커져가고 있기 때문에 지방정부는 서로 자기 지역에 이익이 되는 시설을 유치하고자 하는 갈등현상을 심화시켰다. 선호시설의 유치는 지역 경제를 활성화시킬 수 있고, 이것이 바로 지방재정확충에 연결이 되므로 자기 지역 이익에 도움이 되는 시설 유치에 보다 적극적인 자세로 바뀌게 되는 것이다.

선호시설유치를 둘러싼 정부 간의 갈등 또한 넘비시설입지갈등 못지않게 적정한 시기에 입지되지 못할 경우 주민들의 불편함과 행정낭비를 초래할 뿐만 아니라 정부 간 갈등의 골이 깊어지는 짐으로 인해 더 심각한 양상이 표출되기 이전에 이러한 현상에 대한 문제 인식과 함께 해결방안에 대한 진지한 논의가 필요하다고 하겠다. 본 연구는 이러한 문제인식에서 선호시설유치를 둘러싼 정부 간의 갈등을 성공적으로 해결해 낸 한 사례를 소개하고자 한다. 본 연구에서 소개하고자 하는 사례로는 울산시 '법조타운'유치를 둘러싼 남구와 중구간의 유치갈등으로써 치열한 유치경쟁과 함께 원만하게 유치전을 마무리 지음으로써 선호시설 유치갈등해결사례로서 정책적으로 시사하는 바가 크다고 하겠다. 이러한 사례연구를 보다 체계적으로 분석하여 소개함으로써 선호시설 유치갈등을 겪고 있거나 예기되는 지역의 유치갈등을 최소화하고 성공적인 추진을 위해서 어떤 대책방안이 강구되어야 하는지에 대한 방향 모색에 좋은 근거자료를 제공하고자 한다.

Ⅱ. 자치단체간 갈등의 대두배경 및 ADR의 필요성

1. 갈등의 대두배경

권위주의적 독재체제하에서는 민주화실현을 위한 국민과 정부와의 갈등, 노동자와 기업 간의 갈등, 그리고 영남과 호남 중심의 지역적 감정에 바탕을 둔 지역갈등 등이 주요한 사회적 갈등의 내용이었다(지속가능발전위원회, 2004). 그러나 지방자치가 실시되면서 지역주민들의 권리의식이 신장되고 정책참여의 기회가 확대되면서 지역문제나 지역적 이해관계를 둘러싼 지역 간 지방자치단체간의 갈등이 두드러지게 나타나고 있다(주재복 외 공저, 2005:16).

갈등의 원인에 대해서는 학자들마다의 다양한 견해를 제시할 수 있겠으나 갈등에 대한 연구를 종합적으로 정리한 바에 의하면 다음의 내용을 언급할 수 있겠다. 첫째, 지방자치제도의 실시로 인해 갈등조정과 관련한 법적 제도적 장치가 충분히 마련되지 못한 상황에서 지자체의 자율권 강화노력과 맞물려 과거보다 갈등표출이 더욱 증가하였다. 지방분권화가 이행되는 과정에서 각 지자체나 지역주민들이 그들의 권리를 주장하는 사고와 행태가 보편화되고, 각종 규제완화와 제도개선으로 자율권이 주어지자 이것이 지역이기주의를 증가시키는 원인으로 작용하고 있다(주재복 외 공저, 2005:27-28).

둘째, 비용과 편익의 불공평성과 보상제도의 부재를 들 수 있다. 공공시설의 경우 정부가 필요한 시설을 제공하기 위해서는 필요한 자원을 누가 얼마만큼 부담하느냐 특히 공공시설의 수혜자와 부담자가 동일인이 아닐 경우 공평성의 문제가 발생한다. 이러한 특성 때문에 비선호시설이나 선호시설 두 가지 모두 시설입지정책에 있어서 비용과 편익의 불공평성의 문제가 존재한다. 다만 성격이 다른 비선호·선호시설 입지정책의 차이점은 거리·위치와 편익을 고려한 기준에 의하여 설명할 수 있다. 비선호시설의 경우 시설입지지역에서 거리가 멀어질수록 긍정적인 성격이 증가하는 반면 시설에 가까울수록 편익이 증가하고 거리가 멀어질수록 편익이 감소하는 시설이 바로 선호시설인 것으로 구분된다(Smith, D. M., 1977:116-118). 하지만 현실적으로 시설입지에 의한 불공평성의 문제를 해결하기 위한 보상제도가 명백한 기준에 의해 구체화되어 있지 못한 것도 문제점으로 지적된다.

셋째, 조정기구의 부재를 들 수 있다. 자치단체 간 또는 정부와 주민간의 갈등을 효과적으로 조정할 수 있는 기구가 없다는 것도 갈등이 표면화되고 발생하게 되는 원인이다. 현재의 지방자치법에는 정부간 갈등조정을 위해서 행정협의회나 지방자치단체조합을 구성할 수 있도록 되어 있으나, 제도 운영상 문제가 있어 유명무실한 제도라는 비판을 받고 있다(주재복 외 공저, 2005:31).

2. 지방정부간 갈등해결수단으로서의 ADR(Alternative Dispute Resolution)의 필요성 제기

1) ADR의 개념과 대두배경

대안적 분쟁해결제도(ADR)는 소송에 대한 대체로서의 분쟁해결방법으로 소송외적인 분쟁해결절차를 총칭하는 말이다. 공동체 생활에서 발생하는 다양한 분쟁을 이성적이고 합리적으로 해결하기 위해서는 분쟁과 직접적인 관련이 없는 제3자에 의한 해결이 요구된다. 산업사회이전에는 마을의 원로나 종교지도자가 자신들의 권위와 분쟁에 대한 축적된 지식으로 분쟁을 해결하였다. 그러나 현대사회에서는 국가에 의한 분쟁해결이 일반적이다. 이처럼 국가기관에 의한 해결은 전문적이고 직업적인 분쟁해결기관에 의해 확립된 기준과 절차에 의해 진행된다. 그러나 전문가의 지식이나 가치관이 일반 국민의 상식이나 가치관과 상이할 수 있고, 형식적인 법규에 의존하여 해결함으로써 분쟁당사자들의 감정적 문제를 등한히 할 수 있다는 문제점이 있다. 또한 형식을 강조함으로써 분쟁해결의 절차가 복잡하게 되고, 신속한 절차의 진행에 어려움이 있으며, 많은 시간과 비용이 투입되어야 하는 단점이 있다. 따라서 소송을 통한 분쟁해결수단의 단점을 극복하고 신속하고 보다 저렴한 비용으로 누구나 이해하기 쉽고, 편리하게 분쟁을 해결하기 위한 처리절차로서 ADR이 대두하게 되었다(최인재 외 공저, 2005:39-40).

미국에서는 1960년대 이후 소송의 폭발로 인한 소송지연과 소송에 의한 분쟁해결에 대한 의문으로부터 저렴·신속한 분쟁해결을 가져다주는 ADR에 의한 분쟁해결이 경미한 형사사건의 처리를 포함하여 법원, 행정, 민간 등의 주도에 의하여 여러 가지 형태로 이용되고 있고, 또한 이것은 소송을 능가할 정도로 발달하고 있다. ADR의 평가에 대한 견해의 대립은 Yale 법대의 Owen M. Fiss교수는 전면적 부정론을 주장한 것으로부터 현실적·소극적 용인론을 거쳐 이제는 이론적·적극적 긍정론으로 변화하고 있다고 보아도 무방하다. 법적 분쟁이 증가하고 복잡·다양화된 현대사회에 있어서 이제는 소송과 ADR의 기능분담·협력관계의 확립이라는 문제가 중요과제로서 부각되고 있다(전병서, 2002:137). 신평산업폐기물 소각장건립 사례를 보더라도 소송으로 인한 갈등의 장기화는 오히려 더 큰 행정적 낭비를 초래하고 있는 지를 보여주는 대표적인 사례라 하겠다. 갈등당사자간의 8차에 걸친 법적 소송분쟁으로 시설물이 건립되고도 운영·가동되지 못함으로 인해 시설의 노후화를 초래하기도 하였다. 현실적인 문제로서도 법원의 인적·물적 자원에서, 아무리 법관의 증원이나 사건심리절차의 간소화 등에 의하여 그 분쟁해결기능을 충실히 하여도 분쟁이 전부 법원에 집중한다면 법원은 기능마비에 빠질 것이다. 법원이 그 기능을 원활하게 수행하기 위하여도 법원에 집중하는 사건이

각종의 ADR에 의하여 사전에 스크린되어 적정규모로 한정되는 것이 바람직하다(전병서, 2002:139).

2) ADR의 유형

ADR은 나라의 법률문화나 환경에 따라 다양한 모습을 지닌다. 따라서 ADR의 종류를 일률적으로 유형화하기에는 어려움이 있다. 그러나 ADR에 대한 가장 대표적인 분류방법은 기본적 분쟁해결방법(primary dispute resolution)과 절충적 분쟁해결방법(hybrid dispute resolution)으로 나눌 수 있다. 기본적 분쟁해결방법은 협상(negotiation), 조정(mediation), 중재(arbitration) 등으로 구성된다. 절충적 분쟁해결방법에는 간이심리(Mini-trial), 조정중재(Med-Arb), ombudsman(옴부즈만) 등이 있다(Goldberg, Sander & Rogers, 1992; 최인재 외 공저, 2005:41-42; 김태홍, 2005:200-201). ADR의 유형에 대한 자세한 내용에 대해서는 최인재외 공저 연구(2005)에 근거한 기본적 분쟁해결방법을 중심으로 언급하고자 한다.

(1) 협상(Negotiation)

협상이란 제3자의 개입 없이 당사자끼리 대화를 통해 갈등을 해결하는 방식을 말한다. 즉 서로 갈등이 있는 둘 이상의 사람 또는 집단들이 자주적으로 그들의 갈등을 해결하기 위해 상호작용하는 과정이라고 볼 수 있다. 협상에서 가장 중요한 것은 분쟁당사자가 절차 전 과정을 통제·지배할 수 있다는 점이다. 주요 쟁점이 무엇인가를 결정하는 사람도 당사자들 자신이며, 최선의 해결책을 결정하는 것도 당사자들이다. 이러한 점 때문에 협상이나 조정을 통해 도출된 해결안은 다른 해결안에 비해 훨씬 더 영속성을 가지게 된다.

(2) 조정(Mediation)

조정은 중립적 위치의 제3자가 분쟁당사자들의 동의를 얻어 분쟁당사자 또는 대리인이 쉽게 협상을 하여 분쟁을 해결하도록 도와주는 분쟁해결방법이다. 즉, 조정이란 중립적 제3자가 분쟁당사자의 협상과정에 개입해 서로 수용할 수 있는 합의조건을 도출할 수 있도록 도와주는 절차이다. 분쟁당사자들이 협상에서 합의를 할 것인지 여부에 대한 결정권을 가지고 있고, 조정위원은 당사자들이 협상을 도와줄 권한만을 갖는다.

(3) 중재(Arbitration)

중재란 사인간의 분쟁해결을 사인인 제3자에게 의뢰하고, 다만 당사자 간에 그 제3자에 의한 판정에 따르기로 미리 합의하는 것이라고 정의하고 있다. 즉 중재는 분쟁당사자간의 합의를 기초로 사인 또는 사적 기관이 주체가 되어 분쟁을 해결하는 ADR의 하나이다. 이와 같은 중재는 분쟁을 중재에 의하여 해결하기로 하는 당사자 간의 합의 즉, 당사자 간의 중재합의를 기초로 하고 있다. 당사자 간의 상호 양보나 제3자가 제시하는 조정안에 동의함으로써 분쟁을 해결하는 것이 아니고, 제3자의 판단에 의하여 분쟁을 해결한다는 점에서 재판과 유사하고 화해나 조정과 다르다.

3) ADR의 특징

강현중의 민사소송법(1998:51)에 의하면 ADR의 특징은 다음과 같다. ADR은 소송과 같은 엄격한 법적 절차를 요구하지 않는다는 비형식성(Informalization), 법적 해결만을 고집하지 않고 사회적 통념에 의하여 분쟁을 처리하는 범외화(Delegalization), 직업적 법관이 아닌 사회적 덕망 있는 인사나 시민의 참여라는 비법치화(Deprofessionalization)를 들 수 있다. 먼저 비형식성이라 함은 소송은 형식성과 엄격성이 있어 비효율적인데 반하여, ADR의 비형식성은 절차를 경직화하지 않으면서 간략화로 인하여 분쟁해결제도에 접근을 쉽게 한다. 또한 ADR은 범외화의 요청에 부응하는 방식이라 할 수 있다. 소송에 의한 당사자를 승자와 패자로만 구별하는 해결방식에 의하여 패소한 자의 굴욕감은 부정할 수 없는데, ADR에 있어서 범외화에 의한 설득, 양보와 화해라는 공동체적 가치에 의한 결론은 향후 관계의 발전적 모색이라는 점에서 굴욕감의 회피와 분쟁을 원만하게 해결할 수 있게 한다. 마지막으로 비법치화로 ADR에 있어서는 변호사대리나 변호사강제의 원칙이 적용되지 않는다. 다만 그 분야의 전문가가 참여하여 시민의 평균적 상식 또는 가치관을 분쟁해결에 반영시킨다는 의미에서 중요하다.

3. 시설입지를 둘러싼 자치단체 간 갈등의 선행연구

(-선호시설입지갈등을 중심으로-)

1) 선호시설입지를 둘러싼 자치단체 간 갈등의 대두배경

선호시설은 펌피시설(PIMFY)로도 표현이 되는데 'Please In My Front Yard'의 머리

글자로 “제발 우리 지역에 유치시켜 달라”는 뜻으로 쓰인다(Lake, Robert W., 1993:87). 선호시설은 지역주민들이 비선호시설 입지에 관해 반대의 목소리를 높이는 비선호시설과는 달리 당해 지역에 유리한 시설입지를 적극적으로 유치하고자 하는 특징을 가진다. 중앙정부나 지방정부를 상대로 지역발전을 위한 공공시설이나 편의시설설치, 고속철도 중간역, 첨단산업단지유치 등 자원배분측면에서 지역에 유리한 시설을 유치하려는 것으로 너무 자기 지역만의 이익을 추구한다는 문제의 소지가 있다(김도희, 2004:165).

선호시설 입지를 둘러싼 갈등은 시설 유치에 드는 비용과 유치로 인한 지역의 경제적 이익의 차이가 클수록 공공시설 유치 경쟁은 더욱 치열할 수밖에 없다. 적은 돈을 들여 황재할 가능성이 커지게 되기 때문이다. 예를 들면 도청이 유치되는 지역은 여러 가지 이익이 생긴다. 도청이 소재하는 지역은 주민들의 향토주의적 자긍심을 높일 수 있을 뿐만 아니라, 행정중심도시, 문화·예술·교육의 중심도시로 성장할 수 있다. 그러나 이들 이익보다 더 직접적인 것은 도청에 수반하는 경제적 이익이다. 이는 도청이 하나의 경제기반으로서 지역산업의 발전과 새로운 부를 창출할 수 있는 계기를 만들 수 있기 때문이다. 도청이 유치되는 경우 도청만이 그 지역에 입지하는 것이 아니라, 도의 산하기관, 중앙의 일선기관 등의 유관 기관 및 단체들이 함께 그 지역에 들어오게 된다. 도청의 입지는 그 지역의 건설활동을 활발하게 할 뿐만 아니라 새로운 인구유입을 수반한다. 그 결과 입지지역의 지가가 상승할 뿐만 아니라, 소비활동 증가, 지역주민들의 소득 및 고용의 증대로 지역경제가 활성화된다(김석태, 2003:78-80).

이처럼 선호시설의 설치 사업의 비용은 사회 전체적으로 광범위하게 부담되는 데 반하여 그 편익은 투자지역에 집중되기 때문에 유치 경쟁이 치열해지는 것이다. 2005년 현시점에서 울산만 하더라도 국립대 유치 확정 발표 이후 국립대 설립을 위한 부지선정과 울산이전 대상 공공기관이 들어설 혁신도시 건설로 인한 기초자치단체들 간의 유치 경쟁이 가열 조짐을 보이고 있다. 선호시설입지를 둘러싼 자치단체간의 갈등이 비선호시설 기피양상 못지않은 첨예한 갈등 대립 양상을 보이고 있다는 단적인 예로 선호시설 입지갈등 해결방식에 관한 몇몇 사례를 통해서 증명이 된다고 하겠다. 먼저 전남도청 이전지 결정의 예로 유치 경쟁지간의 갈등으로 경쟁에서 실패한 지역을 보상하는 방안을 마련하는 방식으로 이루어졌다고 한다. 보다 구체적으로 전남도청의 이전을 둘러싼 목포권과 여수권간의 경쟁에서 전남도청은 목포로, 해양 엑스포는 여수라는 식의 지역 간 갈라먹기 방식으로 도청이전 결정이 이루어질 수밖에 없었다고 한다. 때로는 무결정의 상황이 지속되기도 한다. 경북이나 충남의 경우 도청이전 문제가 당사자 간의 합의 도출이 어려워 장기전으로 무결정의 상황에 놓인 예도 있다(김석태, 2003:83-84).

선호시설의 입지갈등의 유발 요인으로 여러 가지 요소들이 복합되어 심각한 갈등양상을

보이겠지만 무엇보다도 선행사례에서 볼 때, 지역 간 경제적 이해관계에서 출발되고 있음을 알 수 있다. 지방자치제가 실시되고 각 지역단위별로 지역경제 활성화, 지방재정 확충방안, 지역 주민들의 질적인 측면에서의 행정서비스 강화 등의 과제가 주요 안건으로 떠오르는 한 선호시설유치경쟁 또한 시간을 거둬할수록 치열해질 전망이다. 따라서 지방자치제가 성숙기에 접어 들어가는 현시점에서 비선호시설 입지갈등 해결을 위한 대책방안 못지않게 선호시설의 유치경쟁을 완화시키기 위한 노력도 절실함을 인지해야 할 것이다.

2) 선호시설입지갈등해결 메커니즘에 관한 선행연구

선호시설 입지갈등에 관한 연구는 비선호시설 입지갈등에 관한 연구에 비해 사례연구에 관심을 가지기 시작한 역사가 짧다보니 선행연구가 많지는 않았으나 최근에 들어서면서는 선호시설 입지갈등을 다루는 사례연구가 활발해 지고 있음을 알 수 있다. 본격적인 지방자치 실시 이후 각 자치단체는 재정자립을 위해 각종 경영수익사업을 추진하기도 하고, 재정적으로 이익이 되는 조치나 시설을 유치하는 것에 매우 적극적임을 알 수 있다. 심지어 혐오시설이라 하더라도 지역발전에 도움이 된다면 적극적으로 유치하고자 하는 태도 변화도 볼 수 있다. 최근 중·저준위 방폐장 입지 선정을 둘러싼 자치단체들 간의 치열한 유치전이 단적인 예가 되겠다. ‘중·저준위폐기물 처분시설 유치지역 지원에 관한 특별법’을 통해 방폐장이 들어서면 지역에는 3천억 원의 지원금과 반입수수료 연간 50~100억원 등의 경제적 혜택을 부여하는 것이 자치단체들 간의 유치경쟁을 불러일으키고 있는 것이다. 이러한 현상을 통해서 볼 때 선호시설 유치경쟁은 앞으로 더 치열해질 것으로 예측된다.

최근만 하더라도 울산이전대상 공공기관들이 들어설 혁신도시 건설과 울산지역 국립대 설립을 위한 부지선정이 최대 관심사로 떠오르면서 각 기초자치단체들의 관심이 이 두 가지 핵심사업에 이목을 집중시키고 촉각을 곤두세우고 있다. 그만큼 유치경쟁이 가열되고 있다고 하겠다(경상일보, 2005. 9.24. 15면, 26. 9면). 이처럼 선호시설 입지갈등은 비선호시설 입지갈등 못지않게 심각한 갈등양상과 갈등발생건수의 증가현상을 보이고 있는 만큼 시설자체의 특성을 감안한 체계적인 사례분석이 필요하다고 하겠다. 이에 앞서 선행연구를 통해 선호시설 입지갈등의 경우 갈등양상은 어떠하며, 갈등해결은 어떻게 이루어지는가에 대해 살펴보기로 한다.

먼저 전북공립 외국어 고등학교 유치사례(고경훈, 2003)는 전북 군산시와 전주시의 갈등으로 더 나은 교육 여건을 찾아 타지로 진출하는 인구가 급증하는 현실에서 이를 막기 위해 외국어고등학교 유치가 절박한 군산시와 전라북도의 도청소재지이자 중심도시로서 유치의 당위성을 주장하는 전주시의 입장이 충돌하면서 외교 유치를 둘러싼 두 자치단체의 분쟁은

더욱 가열되었다. 갈등 당사자인 전주와 군산은 각각의 입장을 일방적으로 요구하는 추진방식을 선택하였다. 당사자 간의 의사소통보다는 서명운동, 기자회견 등 일방통행식의 수단을 동행하는데 그쳤다. 결정권자인 도교육청을 통해 협상채널을 마련하여 갈등해결을 추구하려는 노력이 부재된 채 이해 당사자들의 갈등구조가 영합게임의 구조에서 결정권을 가진 전북교육청은 결정권의 포기라는 회피적 대안을 선택할 수밖에 없었다.

두 번째 정부기관 합동청사 건립 갈등사례(강인호·김영환·이민창, 2005)는 광주광역시와 나주시간에 빚어진 갈등이다. 행정자치부가 광주지방국세청과 조달청 등 광주·전남에 산재한 10여 개 정부기관을 한 곳에 수용할 수 있는 정부합동청사를 나주에 신축하려는 방침에 대해 광주광역시가 강력 반발하고 나서 시·도간 갈등을 빚었다. 두 자치단체간의 갈등이 첨예한 대립 양상을 보임에 따라 행정자치부는 원점에서 재검토하겠다는 입장을 밝힘에 따라 두 자치단체간의 갈등은 일단락됐다. 정부기관 합동청사 건립 계획입안과정에서 지역민들의 의견 수렴절차가 없었다는 점을 인정하면서 전면 재검토방침을 밝혔고, 두 자치단체장은 중앙정부의 결정에 따르기로 합의함에 따라 양자간의 갈등은 일단락되었다. 이처럼 자치단체장간의 정치적 선택에 의해 갈등이 일단락되는 사례로는 광주광역시와 여수간의 2012 세계박람회 유치갈등사례와 광주광역시와 나주시간의 경륜장 유치 갈등사례 등을 찾아 볼 수 있다.

세 번째 사례로는 부산시와 경상남도 간의 경마장 유치갈등사례(강재호·김상구·조정현·우양호, 2005)로 부산이 경마장 건설과 관련해서 지역상공인과 독자적인 경마장 유치를 위해 노력하는 가운데 경상남도가 공동유치를 주장하면서 갈등을 빚었다. 그러나 중앙의 정치적 지원과 한국마사회의 중재노력으로 공동 경마장 건설에 잠정적으로 합의함으로써 갈등을 해결하였다. 외부집단의 중재노력으로 갈등 해결을 본 또 하나의 사례로는 부산대학교 이전 갈등사례를 들 수 있다. 부산대학교 이전 갈등사례(강재호·김상구·조정현·우양호, 2005)는 부산대 제2캠퍼스 조성을 둘러싼 갈등은 1999년 부산대, 양산시, 한국토지공사 양산사업단의 협력약속에서 출발했지만 2000년부터 부산의 시민단체와 언론이 시외 조성을 반대하면서 양 지방정부간 갈등을 맞이하게 되고 지속적으로 상호비방을 하게 된 사례이다. 그러다가 2001년에 갈등이 확산되어 부산시와 양산시간 갈등 외에 부산대 교수회와 교직원 및 총장의 갈등이 나타나게 되고, 학생회 및 부산대 주변 상가에서도 역외 이전을 반대하여 해결의 기미가 보이지 않게 되었다. 하지만 결국 2001년 말 교육인적자원부의 결정적 중재역할로 2002년 1월초 부산시와 부산대가 서로 한발씩 물러나 양산이전에 합의하게 되고 부산대 이전문제로 갈등을 빚던 양산시와 부산시간에 밀려 있던 사안에 대해 행정협력을 하는 등 관계가 정상화된 사례로 갈등의 완전한 종결을 이루었다.

마지막으로 경북도청 이전 갈등사례(김석태, 2003; 강재호·김상구·조정현·우양호, 2005)를 들 수 있다. 경북에 속한 기초자치단체들, 즉 안동, 포항, 안강, 영천, 구미, 의성

등의 6개 자치단체가 도청유치활동에 적극적인 지역으로 꼽을 수 있다. 이들 지역들은 서로 자기 지역으로 도청을 유치하기 위한 활동에 박차를 가하였다. 특히 안동지역은 유치활동이 가장 활발한 지역으로 꼽을 수 있는데, 성명서 발표, 유인물 배포, 서한 발송, 신문광고, 16대 총선 당시 국회의원 입후보자로부터 도청이전 약속을 실행시키기 위한 약속에 대한 공증을 받는 등 안동지역으로의 도청이전을 적극적으로 추진하였고, 포항, 안강, 영천지역은 경산, 군위, 청송, 영덕, 청도, 울진과 합세하여 영천으로 도청이전을 추진하기 위한 지역연대를 결성하였다. 구미의 경우 공업도시로서 상공회의소를 주축으로 하계, 주민, 시의회가 성장기구에 가담하고 있으며, 주변지역의 지역연대를 추진하고 있다. 의성의 경우 농민단체를 주축으로 운동을 전개하고 있으며, 도청유치의 조건으로 도청사 부지 제공을 내세우고 있다. 그러나 이등 자치단체간의 치열한 유치전으로 갈등의 합일점을 찾지 못해 도청이전에 대한 갈등은 미해결 상태로 계속되고 있는 상황이다.

과거에는 선호시설유치를 둘러싼 갈등에 관한 연구는 찾아보기 힘들었던 반면 지방자치제가 실시되면서 선호시설유치갈등사례도 비선호시설 기피갈등 못지않은 심각한 갈등양상을 보이고 있음을 알 수 있다. 그러다보니 선호시설유치갈등사례에 관한 선행연구 대부분 최근의 사례들이고 갈등양상 또한 공통적으로 자치단체간의 대립이 팽팽히 맞서고 있음을 찾아볼 수 있다. 각 사례별 갈등해결 상태는 <표 1>을 통해 제시하기로 한다. 이상의 내용을 통해서 볼 때 갈등당사자간의 합의를 통한 갈등해결보다는 ADR방식을 도입하였을 때 갈등해결력이 높음을 알 수 있다. 미국에서도 1970년대 이후 표면화되어 나타나는 님비시설유치로 인한 갈등의 해결을 ADR방식에 의해 해결해 나감으로써 제한된 환경 하에서 갈등을 해결하는 주요수단으로 떠오르기 시작하였다(John Fischer, 1993:16-21; Gregory E, McAvoy, 1998:274; Tong-Ki Woo, 2005:153).

<표 1> 선호시설 유치에 관한 갈등사례별 갈등해결 메커니즘

| 구분 | 갈등주체 | 갈등해결여부 | 갈등해결수단 |
|-------------------------------|--------------------------------------|--------|--|
| 전북공립의국어 고등학교유치사례 | 군산시와 전주시 | 실패 | 결정권의 포기 |
| 천안시-아산시간 역명칭 선정 관련 갈등사례 | 천안시와 아산시 | 성공 | 제3자의 공정한 선임, 선임과정의 공정한 운영과 정보공개 등을 통해 해결 |
| 정부기관합동청사건립 갈등사례 | 광주광역시와 나주시 | 성공 | 제3자인 중앙정부의 최종결정에 합의 |
| 2012 세계박람회 유치갈등사례 | 광주광역시와 여주시 | 성공 | 자치단체장간의 정치적 선택 |
| 경륜장 유치 갈등사례 | 광주광역시와 나주시 | 성공 | 자치단체장간의 정치적 선택 |
| 경마장 유치갈등사례 | 부산시와 경상남도 | 성공 | 제3자의중재노력(한국마사회) 으로 갈등해결 |
| 부산대학교 이전 갈등사례 | 부산시와 양산시 | 성공 | 제3자의중재노력(교육인적자원 부)으로 갈등해결 |
| 경북도청 이전 갈등사례 | 안동, 포항, 안강, 영천, 구미, 의성 등의 6개 자치단체 | 실패 | 미해결상태 |

4. 연구의 분석틀

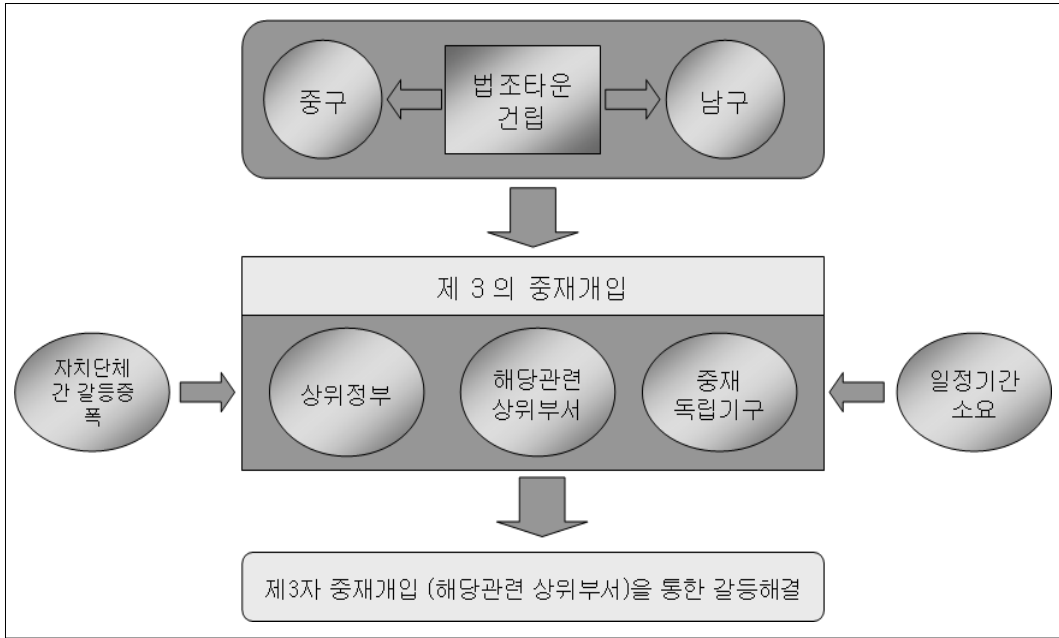
본 연구에서 지역갈등은 기초자치단체 내에서 발생하는 갈등으로 기초자치단체간의 갈등이나 기초자치단체와 지역주민간의 갈등을 의미하며, 주로 지역의 이익과 관련되어 발생하는 갈등으로서 이념(ideology)과 관련된 갈등이라기보다는 주로 지역의 이익을 둘러싼 지역갈등을 주 대상으로 하며, 이익을 둘러싼 지역갈등은 NIMBY(Not In My Back Yard, 혐오시설 회피와 관련한 갈등)와 PIMFY(Please In My Front Yard, 선호시설 유치를 둘러싼 갈등)으로 분류할 수 있다(김태홍, 2005:49). 혐오시설입지갈등은 오랜 시간에 걸쳐 많은 연구가 이루어져 왔던 것에 비해 선호시설 유치를 둘러싼 입지갈등에 관한 연구는 선행연구도 그리 많지 않으며 관심을 가지기 시작한 시점도 지방자치체가 실시되고 난 이후부터라고 하겠다. 이상의 선행연구를 통해서도 보았듯이 선호시설유치 둘러싼 자치단체간의 갈등이 시간이 흐를수록 발생건수가 증가하고 있으며 갈등양상 또한 심각해지고 있음을 알 수 있다. 시설입지갈등이 아니더라도 일반적으로 보면 제기된 문제나 갈등이 원래는 사소한 것이라 할 지라도 잘못 그대로 방치해 버리면 그것으로 인해 생각지 않은 다른 문제를 야기시킬 수도

있고 원치 않는 다른 영역에까지 확대되는 경우도 있다(장동운, 1997:85).

이러한 이유로 갈등은 문제인지 즉시 적극적으로 해결하려고 하는 의지와 함께 당초의 목표 실현이 이루어질 수 있도록 노력하여야 한다. 시설입지정책 추진 시 발생하는 갈등 또한 마찬가지다. 시설입지정책에서 가장 빈번하게 심각한 갈등에 봉착된 비선호시설 입지갈등을 보더라도 시설이 입지될때마다 시설건립과 관련한 이해관계자들과의 갈등이 존재함으로 인해 적절한 시기에 시설을 건립하지 못해 주민들의 불편함을 가중시키고 엄청난 행정낭비를 초래하였다. 그러나 최근에 들어서는 이러한 현상이 비단 비선호시설에 국한되는 것이 아니라 선호시설에 도 동일한 현상이 나타나고 있다는 것이다. 시설입지유치전이 심각한 갈등양상을 띠므로 인해 적기에 시설건립이 지연되는가 하면 포기해버리는 사태까지 발생한다. 앞으로 선호시설로 인한 유치경쟁은 보다 더 치열해질 가능성이 높다. 각 자치단체별로 지역경제의 활성화와 재정력 확충이라는 과제가 보다 중시되고 있기 때문이다. 그렇다면 선호시설 또한 비선호시설 못지않게 입지갈등에 관한 사례연구가 많이 이루어져서 다양한 시각에서의 갈등해결방안 모색이 절실하다고 하겠다. 본 연구는 이러한 목적에서 출발하였다.

본 연구는 자치단체간의 갈등에서 제3자 개입을 통한 갈등해결의 가능성이 높음을 선행 연구를 통해서 보았고, 이러한 사실을 본 연구사례분석을 통해서 검증하고자 한다. '법조타운 건립' 추진발표와 함께 남구와 중구 각 자치단체는 서로 자기 지역에 유치하기 위한 경쟁이 시간이 흐를수록 치열하였다. 자치단체 당사자 간의 합의를 통한 해결을 기대하기란 어려웠고 <그림 1>에서 보여주듯이 ADR의 한 방식인 중재개입을 통해 치열한 유치전이 막을 내리고 적정한 시기에 시설건립을 추진할 수 있게 되었다. 중재개입 시 고려해 볼 수 있는 유형으로는 해당 자치단체 상위 정부 또는 해당 관련 상위 부서, 중재 독립기구 등을 들 수 있다. 본 연구사례에서는 해당 관련 상위 부서가 최종결정권한을 가짐으로 인해 일정한 시간 각 자치단체는 자기 지역으로 유치될 경우의 장점, 기대효과, 적정부지의 확보 등에 관한 홍보 등을 한 다음 대법원 관계자들은 예정부지 현장 확인과 각 자치단체의 홍보 내용 등에 관한 사실여부를 확인하였다. 이러한 일정을 거친 후 대법원은 건축심의위원회를 구성하여 엄격한 심의 과정을 거친 후 최종 부지를 확정함으로써 자치단체간의 유치전으로 인해 행정낭비를 초래하고 시민들에게 불편함을 가중시키는 등의 부정적인 효과를 최소화하는 효과를 거두었다. <그림 1>에서 제시한 연구의 분석틀에 따라 보다 구체적으로 본 연구사례인 '법조타운 건립추진사례'를 분석함으로써 갈등조정기체로서 제3자 개입에의 필요성과 갈등해결효과에 대한 사실여부를 증명하고자 한다.

<그림 1> 연구의 분석틀



Ⅲ. '법조타운' 건립을 둘러싼 자치단체 간 입지갈등사례분석

1. '법조타운' 건립의 추진배경

울산시 남구 옥동에 위치한 '법조타운'은 1982년 9월에 부산지법 울산지원과 부산지검 울산지청 개청당시에 지어졌다. 그러나 현 울산 법조타운이 협소하고 주차면이 부족한 점과 방문객 편의시설 개선을 통한 공공서비스의 질 향상 등의 이유로 수차례에 걸쳐 증축하였음에도 불구하고 여전히 열악한 법무 행정 환경이 개선되지 않아 이전계획을 수립하였다. 2000년도 대법원 사법시설 장기계획의 일환으로 청사이전계획을 수립하고, 2003년 말까지 후보지를 확정하기로 했다. 이에 따라 대법원은 법원행정처에 울산시를 통해 '법조타운 이전 후보지'를 추천받도록 지시했다(울산매일, 2003. 6.10, 7.24, 9.30).

2. 시설유치를 둘러싼 자치단체간의 갈등제기

1) 자치단체 간 갈등제기의 주요 요인

선호시설유치를 둘러싼 자치단체간의 갈등은 선호시설의 특성으로 인해 보다 더 치열해짐을 알 수 있다. 따라서 '법조타운유치'를 둘러싼 자치단체간의 갈등제기의 주요 요인은 선호시설의 특성에서 비롯된다고 하겠다. 그렇다면 선호시설의 특성은 무엇인지에 대한 논의부터 하기로 하겠다. 이에 대한 구체적인 설명은 다음과 같다(김도희, 2004:165). 첫째, 공공재적 성격으로 선호시설도 비선호시설과 마찬가지로 공공재적 성격을 띠는 것이다. 공공시설이라는 측면에서는 동일한 성격을 지는 듯하나 외부효과의 발생 측면에서 구분 지어진다. 비선호시설은 부정적 외부효과를 선호시설은 긍정적 외부효과를 발생시킨다.

둘째로, 비용과 편익의 불공평성을 들 수 있다. 공공시설의 경우 정부가 필요한 시설을 제공하기 위하여서는 필요한 자원을 누가 얼마만큼 부담하느냐 특히 공공시설의 수혜자와 부담자가 동일인이 아닐 경우 공평성의 문제가 발생한다. 이러한 특성 때문에 비선호시설이나 선호시설 두 가지 모두 시설입지정책에 있어서 비용과 편익의 불공평성의 문제가 존재한다. 다만 성격이 다른 비선호·선호시설 입지정책의 차이점은 거리·위치와 편익을 고려한 기준에 의하여 설명할 수 있다. 비선호시설의 경우 시설입지지역에서 거리가 멀어질수록 긍정적인 성격이 증가하는 반면 시설에 가까울수록 편익이 증가하고 거리가 멀어질수록 편익이 감소하는 시설이 바로 선호시설인 것으로 구분된다(Smith, D. M., 1977:116-118).

마지막으로 공정성·형평성 문제의 야기이다. 선호시설의 경우 비선호시설 입지만큼 입지요건이 까다롭지 않다. 비선호시설의 경우 입지지역으로 적절한 장소를 선정함에 있어 과학기술적인 특별한 입지요건의 충족이 고려되어야 하는 입지계약이 따른다. 선호시설의 경우에는 입지요건의 충족에 있어서 보다 공정성·형평성 문제를 야기하므로 인해 입지선정과 관련해 난관에 봉착하게 된다. 선호시설의 예로 공원이나 문화예술회관의 입지지역을 선정해야 할 경우 각 지역에서는 서로 자기 지역에 유치하려고 할 것이다. 이때 시설의 특성을 고려한 공정한 입지와 함께 형평성의 문제도 함께 고려되어야 한다. 문화예술회관과 같은 시설의 경우 지역간의 형평성을 기하기 위해 경제적으로 열악한 빈곤지역, 인구밀도가 희소한 지역에 입지 결정을 내렸다고 가정해 보기로 한다. 적은 비용으로 빈민층에게 문화혜택을 누릴 수 있도록 한다는 취지하에 그 지역에 입지시키기로 결정한다면 그것은 형평성을 고려한 결정이라고 할 수 없다. 기본적인 생계유지에 바쁜 사람들에게 이러한 시설이 아무리 가까이 있다고 할지라도 이용할 기회가 아주 극소수일 것이다. 오히려 시설이용을 위해 모여드는 사람들에 의해 불편함을 야기한다면 또 다른 측면에서의 희생은 강요하는 셈이 된다.

따라서 공공시설의 입지 선정시에는 입지시키고자 하는 시설의 특성을 잘 고려하여 적절한 입지가 이루어져야 할 것이다. 민주국가에서의 합리적인 공공정책은 반드시 공공의 이익을 도모하는 것이므로 공공시설의 입지 시에도 공정성의 문제를 힘의 역학관계의 논리가 아닌 적절한 입지요건을 충족시키는 지역에 적절한 공공시설을 유치하려는 시각에서 해결되어야 할 것이다.

2) 법조타운 유치에 따른 렌트효과

공공시설의 경우 시설입지에 필요한 자원을 누가 얼마만큼 부담하며, 수혜자는 누가되는가와 관련해 공평성의 문제가 발생한다. 선호시설입지정책으로 인해 발생하는 비용과 편익의 불공평성의 문제이자 입지갈등의 주요 요인이 되는 것은 선호시설 유치로 인한 렌트효과에 의한 것으로 설명이 된다. 렌트(rent)는 경제적 의미에서 어떤 생산요소를 현재용도에 쓰이게 하는데, 즉 대체적인 용도 대신에, 필요한 비용을 초과하여 지불하는 돈을 의미한다. 어떤 미개발 지역에 선호시설이 입지하게 되면 렌트가 생길 가능성이 많아진다. 즉, 렌트는 신제품개발, 토지의 위치, 정부정책 등으로 인해 생겨날 수 있는 초과이익(excess profits) 혹은 거대이익(super profits)이다(김석태, 2003:79).

선호시설유치에 따른 렌트효과가 있음은 선행연구에서도 잘 나타나고 있다. 도청유치에 따른 렌트효과에 대해 김석태 연구(2003)에서는 다음과 같이 언급하고 있다. 도청이 유치되는 지역은 여러 가지 이익이 생긴다는 것이다. 도청이 소재하는 지역은 주민들의 향토주의적 자긍심을 높일 수 있을 뿐만 아니라, 행정중심도시, 문화·예술·교육의 중심도시로 성장할 수 있다. 그러나 이들 이익보다 더 직접적인 것은 도청에 수반하는 경제적 이익이다. 도청의 입지는 도의 산하기관, 중앙의 일선기관 등의 유관기관 및 단체들이 함께 들어오게 됨으로 그 지역의 건설활동을 활발하게 할 뿐만 아니라 새로운 인구유입을 수반한다. 그 결과 입지 지역의 지가 상승, 소득 및 고용증대 등의 효과로 지역경제 활성화의 계기가 된다는 것이다.

이런 효과는 법조타운 이전계획에 따른 후보지가 거론되기 시작하면서 동일한 현상이 일어남을 알 수 있었다. 법조타운 이전부지가 확정되기도 전에 몇 군데의 지역이 후보지로 알려지면서 2년 전만 해도 평당 15~20만원 하던 울산교육청 건립부지 인근지역이 평당 35~40만원씩 거래되고 있으며, 후보지로 거론되고 있는 우정동 일부 지역도 몇 달 사이에 2배 이상 올라 60~70만원에 거래되는 등 후보지 대부분이 지가가 크게 상승했다는 것이다(울산매일, 2003. 6.10). 이처럼 각 자치단체가 법조타운 유치에 관심을 가지는 것은 법조타운 주변의 상권형성으로 인한 지역발전의 역할에 기대를 모을 수 있다는 점이다.

3. 갈등 당사자 간의 팽팽한 유치전

(-남구와 중구의 유치 당위성을 중심으로-)

‘법조타운’의 건립을 둘러싼 팽팽한 유치전을 벌이고 있는 갈등당사자로는 남구와 중구 기초자치단체를 들 수 있다. 각 자치단체가 공식적으로 표명하고 있는 법조타운 유치의 당위성을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 중구의 주장부터 살펴보기로 하겠다. 중구는 지리적 여건, 환경적 여건, 교통적 여건 모두에서 법조타운 이전 예정지로 적합한 지역임을 내세우고 있다. 첫째, 지리적 여건상 중구는 울산의 중심지역으로서 울산시민 모두의 접근성이 용이하다는 것이다. 둘째 환경적 여건으로 울산의 주산인 함월산 자락에 위치하고 있고, 배산임수의 지세로 법조타운 입지의 최적 조건이라는 것이다. 셋째, 교통적 여건상 중구가 내세우는 후보지에서 고속도로 진입로까지 6분의 거리, 구치소까지는 15분, 울산공항까지는 15분, 울산역까지는 20분의 거리로 법원행정 업무에 편리한 교통망을 형성하고 있음을 내세우고 있다. 또한 시설계획추진 과정 시 초래 가능한 시설예정지의 부지확보가 용이함을 들고 있다. 중구가 내세우는 시설예정지는 이미 개발제한구역을 해제한 상태이므로 공영개발이 가능하고, 현 시가보다 절반에 가까운 지가로 법조타운을 건립할 수 있다고 한다. 또한 개발제한구역이 182만평으로 이용가능한 면적이 넓고 지원, 주거, 상업시설 등 신도시 연계개발이 용이로운 장점이 있음을 내세우고 있다(울산광역시 중구 내부자료, 2004).

반면 남구 존치를 주장하는 남구의 법조타운 유치의 타당성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 예정부지가 울산지역의 중심지이자 교통의 요충지라는 점이다. 교통여건으로(울산고속도로, 7호국도, 남부순환도로, 울부고속도로 등)이 좋아 양산시민들의 시간적·경제적 부담을 덜어줄 수 있다. 둘째, 울산대공원과 문수구장, 교육연구단지 등 공원시설과 연계된 쾌적한 업무단지 조성 등을 꼽았다. 셋째, 교정시설인 울산구치소와 가까워 교정업무 수행이 원활하며, 변호사·법무사 사무실 등 지원시설을 옮기지 않아도 돼 거액의 이전비용을 절약할 수 있는 것은 물론 기존 법조타운 주변의 경제공동화를 방지할 수 있다고 한다. 넷째, 조기사업시행과 민원해소 가능성을 들고 있다. 별도의 법적조치 없이 사업시행이 가능한 지역이고 인근주민의 법조타운 존치 희망으로 민원소지를 최소화할 수 있음을 장점으로 내세우고 있다. 이상의 내용은 각 자치단체가 주장하는 법조타운 유치 타당성의 주된 내용이다. 이상의 내용과 함께 보다 구체적으로 유치 경쟁이 치열한 두 자치단체의 시설예정 후보지의 현황을 비교 분석한 내용은 <표 2>에 자세히 언급하고 있다.

<표 2> 법조타운후보지 현황 및 비교

| | 우정지구(중구청추천) | 옥동 기존부지 북측(남구청 추천) |
|------|--|---|
| 위치 | 울산광역시 중구 우정동 산34-1번지일원 (우정선경아파트 북측으로 북구순환도로· 왕복6차로/35m에 인접) | 울산광역시 남구 옥동 산96번지 일원(현재 본 원 북측의 임야) |
| 용도지역 | 자연녹지지역 | 자연녹지지역 |
| 면적 | 82,700m ² (25,000평) | 82,645m ² (25,000평) |
| 현황 | 지목은 임야 및 전이며, 상당부분 개간지로 형성돼 수목이 거의 없는 구릉지. | 지목은 임야이며 전반적으로 수림이 양호한 울산의 남산임. |
| 매수방법 | 협의매수, 도시계획시설결정 및 실시계획인 가를 통해 토지수용 | 협의매수, 도시계획시설결정 및 실시계획인가 를 통해 토지수용 |
| 장점 | <ul style="list-style-type: none"> - 임야로 부지보상이 용이 - 시주거지 개발계획으로 업무용지 등의 확보가 용이 - 지대가 높아 조망권이 우수 - 북쪽에 근린공원이 계획 - 주변에 개발가능지가 많아 법조타운 등 주변시설의 입지가 우수 - 청사 정남향 배치가능 | <ul style="list-style-type: none"> - 기존 법무사 및 변호사 사무실을 이전하지 않아도 됨. - 기존 청사 부지를 활용해 별도의 법조타운 형성도 가능 - 건축물 남행으로 입지가 가능. 청사주변은 임야로 형성되어 주변 환경이 쾌적, 조망권 확보. - 버스 등 기존교통시설 활용. - 남산 횡단도로 개설(중구 북부 순환도로~ 남구 문수로) - 울산시의 신교통시스템 도입예정(2010년 개통 예정인 경전철 노선 통과) |
| 단점 | <ul style="list-style-type: none"> - 청사 입지시 북부순환도로의 교통체증이 우려 - 타 구·군으로 연결되는 도로망이 부족 - 대다수 울산시민들의 접근 불편 | <ul style="list-style-type: none"> - 급경사지로 부지조성에 따른 공사비 과다 소요(*부지조성비 남구청 부담) - 과도한 절개지 생성 - 공사기간 중 소음 및 분진 등으로 업무지 장에 초래 |

자료 : 울산시 중구, 남구 내부자료, 2005.

4. 갈등중재에의 필요성 제기

대법원이 2003년 3월 법원행정처에 울산시를 통해 '법조타운 이전 후보지'를 추천받도록 지시하면서 시작된 유치 경쟁은 남구와 중구와의 유치전으로 과열화 양상을 띠었다. 태화강을 경계로 남쪽에 있는 남구지역 주민들은 법조타운이 이전하더라도 지금과 같이 남구관내에 있어야 한다며 '존치'를 주장하고, 반면 태화강 북쪽의 중구지역 주민들은 중구지역의 상권활

성화를 위해서라도 법조타운은 반드시 중구에 설립되어야 한다는 논리로 ‘유치’전을 펼쳤다(울산매일, 2003. 7. 8). 각 자치구 지역주민들까지 법조타운 유치 서명운동에 참여하였고 서명명부를 대법원에 전달하기도 하였다(울산매일, 2004. 6.19, 6.29). 이처럼 양쪽의 주장이 팽팽히 맞섬으로 인해 갈등당사자들 간의 원만한 갈등해결을 기대하기란 어려움을 알 수 있다.

울산법조타운 이전 건립부지 문제가 정부의 2004년도 당초예산에서 부지매입비 5억원이 삭감되면서 사실상 결정시기가 늦춰진 가운데 논의가 수면 밑으로 내려갈 것으로 예상되었으나 정치권과 구의회까지 이 문제에 대한 논쟁이 계속되고 있어 유치전이 심각함을 다시 한번 확인할 수 있었다(울산매일, 2003.11. 5). 자치단체간의 유치전이 팽팽한 가운데 울산구치소가 ‘법조타운 근거리 설치’를 울산지법에 공식적으로 요청했다. 울산구치소의 입장은 “법조타운이 구치소와 멀리 떨어지면 출정 후 환소지연과 석방서류 송달 지연에 따른 출소업무 차질이 불가피한 것은 물론 기타 소송업무 및 수용관리 부담 가중과 불필요한 인력, 예산의 증가가 우려된다”는 내용의 협조공문을 8월말 울산지법에 전달하였다(울산매일, 2003.10. 21). 울산구치소의 입장표명과 관련 중구의회 의원은 “법조타운 이전은 법원의 자체적인 심사를 통해 결정되어야 하며 법조타운은 이용주민들의 접근성을 우선적으로 고려해야 한다”는 입장을 밝혔다. 이러한 중구의회 의원은 법전타운 이전부지의 결정은 법원의 독립적인 판단에 맡기는 것이 마땅하다는 입장을 중구의회 만장일치로 가결된 결의문을 통해 밝혔다.

‘법조타운 이전’을 둘러싼 치열한 유치전의 갈등 중재자이자 최종결정권자로 대법원의 최종결정에 주목된다. 갈등당사자간의 합의에 의해 최종지가 결정되는 것이 아니라 최종지의 결정권한이 대법원에 있음으로 인해 지난 몇 달간의 경쟁관계에 있던 두 자치단체의 갈등해결의 실마리가 마련된 셈이다.

5. ADR의 중재개입을 통한 갈등 해결

울산지법은 10월 14일 대법원에서 울산지법 이전지 최종결정을 위한 ‘법원 청사 건축 위원회’ 개최를 통해 최종 결정된다. 이를 위해 법원행정처 건설국장을 단장으로 하는 실사단이 각 후보지를 방문해 실태조사를 벌이는 과정을 거쳤다. 법원행정처의 실사단은 울산지법, 중구청, 남구청 등 관계 공무원들과 함께 각 후보지를 찾아 비디오 촬영을 하는 등 각 후보지의 장단점을 비교·분석하기 위한 현장조사와 함께 해당 구청으로부터 입지조건 등에 대한 설명을 들었다. 2004년 9월 21일 이루어진 설명회에서 중구청은 개발용지가 많아 관련시설의 입지여건이 좋다는 점과 남구청은 후보지가 교통이 편리해 접근성이 좋고, 구치소와 가까워 업무효율성이 높다는 점을 각각 들어 유치전을 벌였다. 남구청은 후보지가 급경사이고 부지

조성비가 많이 든다는 것이 단점으로 지적되었다 그러나 이러한 지적에 대해 남구청 관계자는 “현 청사부지를 지하체로 이관해주는 조건으로 160억원의 부지 매입 및 부지조성비를 지원해 줄 계획이다”며 “매입한 현 청사부지에 공원 등 공용시설을 갖추는 등 그 만큼의 가치는 충분히 있다”고 말했다. 이에 반해 중구청은 중구 우정지구를 공영 개발해 토지를 저렴한 가격으로 제공하겠다는 유치안 외에는 별다른 행정지원계획은 제시하지 못했다(울산매일, 2004. 9.22).

이처럼 법원행정처의 실사단의 후보지 현장조사와 각 구청의 설명회를 거쳐 10월 14일 법조타운 이전부지가 결정되었다. 이날 법조타운 이전부지 심의에 참여하는 법원청사건축위원회의 심의위원으로는 내부위원(3명)과 법무부(2명), 건축(3명), 도시계획(2명), 경제지리(1명), 토목(1명), 도시정책(1명), 부동산전문변호사(1명) 등 모두 14명으로 구성된 심의위원들의 심의를 거쳤다. 이날 위원회는 울산지법 청사유치를 신청한 울산 남구청과 중구청으로 부터 설명을 들은 뒤 심사위원들 간의 표결을 통해 후보지 2곳 중 한곳을 선정하였다. 이날 표결 결과는 남구 8표, 중구 4표, 기권 2표로 나타나 가장 많은 표를 얻은 남구가 울산 법조타운 건립 예정지로 확정되었다(울산매일, 2004.10.14, 10.16). 14일 최종결정이 발표됨으로 인해 치열했던 유치전이 막을 내리고 법조타운 건립 추진이 진행될 수 있게 되었다. 울산 중구와 남구는 구청과 의회, 국회의원을 중심으로 지난해부터 성명서를 내거나 구민 서명운동을 벌이며 치열한 법조타운 유치경쟁을 펼쳐왔기에 유치에 실패한 중구의 경우 발표당일 다소 침통한 분위기가 흐르긴 했겠지만 대법원의 결정에 승복하는 자세를 보였다(울산매일, 2004.10.16). 결국 오랜 시간에 걸쳐 갈등이 지연됨으로 인해 지역분열 조짐까지 보였던 유치전이 대법원의 최종결정으로 갈등해결을 보게 된 것이다.

IV. ‘법조타운’ 건립사례가 시사하는 자치단체 간 갈등해결의 정책적 함의

1. 갈등해결기제로서의 중재자 개입에의 중요성 부각

지방정부간 갈등이 심화됨에 따라 필요시 되는 분쟁조정과정에서 당사자들에 의한 해결이 어려울 경우에는 분쟁조정자에 의한 갈등해결에 의존하게 된다. 분쟁을 해소하고 상호협력으로 나갈 수 있는 분쟁조정방법에는 크게 당사자에 의한 자율적인 조정방법과 제3자에 의한

분쟁조정방법이 있다. 그러나 당사자 간 분쟁조정은 분쟁의 당사자들이 상호협력하여 문제를 해결해나가는 방식으로 바람직한 해결방식이긴 하나 이 방법은 분쟁당사자들이 문제를 해결해야 한다고 인식하고, 서로 협력의 유인을 제공하고 상호 이득을 보게 된다는 인식이 지배적일 때 가능한 방법(King, 1990:280)임은 선행연구(2012 세계박람회 유치갈등사례, 경륜장 유치 갈등사례)를 통해서도 증명된다. 그러나 대부분의 갈등사례를 보면, 갈등 당사자 간의 자율적인 조정으로 해결되기 보다는 제3자 개입을 통한 갈등해결의 가능성이 높음을 알 수 있다.

제3자인 중재자 개입이 갈등해결에 미치는 영향에 관한 연구인 D. G. Pritt, & D. F. Johnson의 연구결과를 보면, 시간압력과 제3자인 중재자 개입의 존재가 모두 양보율에 영향을 미침을 알 수 있다. 피험자들은 시간압력이 높고 매개자가 그들에게 양보하라고 제안할 때 훨씬 빨리 공평한 중간 입장에 도달하는 경향이 있었고, 반면 시간압력이 낮고 매개자가 개입하지 않을 때 양보율이 가장 낮았다. 제3자 개입의 과정 및 유효성을 다루는 많은 연구들의 결과를 개관하고 있는 루빈(Jeffery Rubin)의 연구결과에서 또한 제3자는 대립자들로 하여금 당황하지 않고 화해하게끔 도와주며, 그리하여 보다 빠르고 효과적으로 갈등해결을 촉진하는 면이 있음을 언급하고 있다(D. G. Pritt, & D. F. Johnson, 1970; 장동원 저, 1997:96). 자치단체간의 갈등구조 하에서 갈등당사자들은 직접적인 접촉에서 올 수 있는 갈등증폭현상을 완화하기 위하여 제3자와 같은 중재자의 개입이 필요할 때가 있다. 제3자로서의 중재자는 갈등당사자들의 직접적인 접촉에서 오는 충격을 흡수·완화하는 완충역할을 함으로써 협상을 보다 원활하게 수행하는 촉매의 역할을 할 수 있다. 중재자가 이러한 역할을 수행할 수 있는 이유는 중재자는 비교적 객관적 입장에서 보다 공평하고 합리적인 대안제시가 가능하기 때문이다(Rangarajan, 1985; 박호숙, 2001:371).

2. 갈등중재기구의 제도적 장치로서의 실질적 역할 정립 필요성 제기

자치단체간의 갈등이 오래 지속되면 될수록 행정낭비를 초래할 뿐만 아니라 적절한 시기에 행정업무에의 추진이 지연됨으로 인해 지역주민들의 불편함만 가중시키게 된다. 그러나 자치단체간의 갈등발생 건수는 지방자치제 실시 이후 계속적으로 증가추세에 있다. 2005년 12월 현재 울산만 하더라도 본 연구 사례인 법조타운 갈등 사례이외에도 혁신도시입지선정을 둘러싼 중구와 울주군의 갈등문제라든가 국립대 부지선정을 둘러싼 갈등이 자치단체간의 경쟁을 과열시키고 있다. 갈등발생시 가장 합리적인 해결방안은 갈등 당사자 간의 대화와 타협을 통해서 해결하는 것이 바람직한 방향이긴 하나 선행연구를 통한 갈등사례와 기존의 갈등관리를 통해 볼 수 있듯이 이해 당사자들은 일방적으로 자기 의견만을 주장하고 자기의 입

장을 관찰시키기 위한 측면에만 치우쳐 있기 때문에 갈등이 쉽게 해결되기 어렵다.

그러나 갈등당사자가 아닌 중재자가 있을 경우 이들이 지속적인 양자 간의 만남을 주선한 다거나 양자 간의 입장 차이를 좁혀주기 위한 연계기능을 할 수 있어 갈등이 더욱 악화된다든지, 정책결정이 결국 포기되는 것을 최소한 방지할 수 있을 것이다. 따라서 자치단체 간 갈등발생시 갈등중재기구의 제도적 장치로서의 실질적 역할 정립이 필요하다. 본 연구사례인 법조타운 입지갈등사례 역시 관련 기관 상위부서인 대법원의 최종결정으로 중구와 남구의 치열한 유치전이 막을 내렸다. 핼피시설입지로 인한 갈등이외의 사례를 통해서도 중재 개입을 통해서 갈등이 해결되는 경우도 많이 보게 된다. 즉 청계천 복원사업에서 서울시와 상인간의 갈등이 증폭되어 대화가 중단되었을 때 청계천시민위원회가 제3자로 개입하여 협상을 이끌어내었고(나태준, 2005), 서울버스개혁을 둘러싼 갈등관리에서도 제3자 조정에 의한 갈등관리 형태로 20명으로 구성된 버스개혁위원회¹⁾에 의하여 이해관계가 첨예하게 대립되는 양상을 갈등해결책 모색의 중요한 기반을 마련하는데 크게 기여하였음을 알 수 있다.

울산시의 최근 사례로 혁신도시 입지선정을 둘러싼 갈등사례 역시 혁신도시입지선정위원회를 통해 자치단체간의 치열한 유치전으로 인해 이해당사자간의 합의 조정이 어려운 사안을 정해진 시한 내에 최종 결정하기에 이르렀다. 각 자치단체마다 공공기관이전정책관련 시설입지 선정지역을 결정하는 과정에서 자치단체간의 심각한 갈등 양상이 발생함은 충분히 짐작 가능한 사실이기에 정부는 11월 30일 전국 시·도 부단체장이 참석한 가운데 '혁신도시 관련 확대회의'를 갖고 오는 15일까지 후보지를 선정하지 못하는 시·도에는 불이익을 주는 방안을 강구하고 있다고 밝힘(경상일보, 2005.12. 1)에 따라 울산시는 12월 1일 최종 결정되는 결과를 보였다. 이러한 조치는 과열경쟁으로 인한 행정낭비와 자치단체간의 감정격화현상, 정책결정이 지연되는 것을 사전에 방지할 수 있는 역할을 하기도 하였다.

이상의 내용을 정리하여 자치 단체 간 갈등발생증가에 대비한 원만한 해결 방안책에 대해 제안한다면 실질적 기능을 할 수 있는 갈등중재기구의 제도적 장치마련이 필요하다는 것이다. 좀 더 구체적으로 말하자면, 기존의 행정협의회와 분쟁조정위원회와 같은 갈등조정기구가 존재함에도 불구하고 제대로 된 기능을 못하는 형식적인 기구가 아닌 실질적으로 제대로 된 역할을 할 수 있는 제도적 장치의 마련이 시급하다는 것이다.

자치단체 간 갈등 발생시 우선적으로는 갈등당사자간에 의한 해결의 기회를 부여하되, 일정 기한이 경과함으로 인해 지나친 신경전으로 행정낭비와 지역주민들의 불편함을 가중시킨

1) 서울버스 개혁위원회는 제3자에 의한 갈등조정기구로서 2003년 8월 26일에 발족하였다. 버스 개혁위원회의 참여구성을 보면 서울시 1명, 서울경찰청 1명, 서울시의원 2명, 서울버스 운송사업조합 2명, 서울마을버스 운송사업조합 1명, 서울버스 운송노동조합 1명, 시민단체 4명, 교통관련전문가 6명과 회계사 1명, 그리고 변호사 1명으로 구성되었다(송석희, 2005:82).

다는 판단이 서는 일정한 시점에서는 중재자가 개입하여 해결하도록 하자는 것이다. 일반적으로 마감시한이 정해져 있을 경우(법조타운 갈등사례, 선거구획정사례, 청계천 복원사업 관련 갈등사례, 혁신도시 입지선정사례 등)에는 정해진 시간 동안 밀도 있는 협상을 진행해야 하기 때문에 현실적인 대안을 가지고 협상을 진행할 수 있도록 하는 영향요인으로 기능할 수 있다. 결국 마감시한은 합의를 이끌어내는데 긍정적 요인으로 작용하는 면이 있음을 알 수 있다. 그리고 갈등중재기구로서는 자치단체 간 갈등사안과 관련한 상위부서 혹은 중앙정부와 상급정부이거나 갈등조정을 담당하는 특별기관을 설치하여 운영하게끔 하는 방안 등을 생각해 볼 수 있겠다.

V. 결 론

이상에서 '법조타운유치사례'를 통해 자치단체간의 갈등을 원만하게 해결하는 방안으로서 ADR의 유형 중 중재개입의 유용함에 대해 언급하였다. 지방자치체의 실시로 중앙정부의 지방정부에 대한 통제와 그에 따른 지방정부간의 조정 여지는 줄어드는 시점에서 지방정부가 협력하여 처리해야할 업무는 증가하고 있는 것이 현실이다. 우리나라에서 시행하고 있는 제도적 장치로서 자치단체 간 협력방식²⁾으로 사무의 위탁, 행정협의회와 지방자치단체조합 등이 있으나 크게 활성화되지 못하고 대체로 형식적인 운영에 머물고 있는 것이 현실이다(양현모·이준호, 2003:176-177). 따라서 현 상황에서는 자치단체 간 갈등발생시 협력을 피해 나가는 데 한계가 있으므로 기존 협력방식의 문제점을 대폭 개선하고 새로운 협력방식의 구축이 시급하다고 하겠다. 이러한 차원에서 본 연구에서는 중재개입을 통한 갈등해결의 필

2) 자치단체간 협력은 기본적으로 협력방식을 규정한 법적 근거에 따라 크게 공법상 협력과 사법상 협력으로 대별된다. 공법상 협력방식은 지방자치법이나 지방공무원법 등 지방자치 관련법에 근거를 두고 있으며 협력 자치단체간 상호합의에 의한 공동조직체가 구성되는지의 여부에 따라 두 가지 방식으로 나눌 수 있다. 먼저 조직체구성을 통한 협력이란 관련법에 따라 자치단체간 협력을 위한 별도의 조직을 설치하여 다른 자치단체와 소관사무를 공동으로 처리하는 방식으로써 이는 다시 조직체가 법인격을 갖는지의 여부에 따라 법인체를 통한 협력과 비법인체를 통한 협력으로 재분류된다. 현행 지방자치법은 법인체를 통한 협력방식으로서 지방자치단체조합을 규정하고 있으며 비법인체를 통한 협력방식으로는 행정협의회와 지방자치단체장 등의 전국적 협의체를 규정하고 있다. 다음으로 조직체를 구성하지 않는 협력이란 자치단체간 협력을 별도의 조직의 설치없이 협약 또는 협의를 거쳐 처리하는 기능적 협력방식을 말한다. 구체적으로는 지방자치법에 규정되어있는 사무위탁이나 지방공무원법에 근거를 둔 직원의 파견 등을 예로 들 수 있다(김명현·유지태, 2000; 김선기·한표환, 2003:111).

요성을 피력하였고, 이에 대한 가치를 본 연구사례는 물론 다른 선행 연구를 통해서도 다소 입증하였다. 중재개입을 통한 갈등 해결은 비단 자치단체간의 갈등에만 국한되는 것이 아니라 다양한 갈등주체들 간의 갈등에서도 해결력이 있다.³⁾ 다만 자치단체간의 갈등에서 중재개입의 필요성을 보다 강조하는 것은 자치단체 간 협력사업의 실태분석을 보면 대등한 관계에 있는 자치단체일수록 쌍방이 동등한 협상주도권과 공동이익의 배분을 주장(김선기·한표환, 2003:121)하기 때문에 당사자 간의 합의를 통해 갈등을 해소하기 어렵기 때문이다.

중재개입을 통한 갈등해결이 성공적으로 추진되기 위해서는 다음의 몇 가지를 고려해야 한다. 먼저, 본 연구사례분석에서도 보았듯이 갈등당사자들이 충분히 자신의 입장을 주장하고 당사자 간 해결을 유도할 수 있는 충분한 시간을 주어야 한다. 그런 다음 어느 정도의 시간이 흐른 뒤 갈등당사자들이 느끼기에도 서로의 주장이 너무 팽팽하여 도저히 합일점을 찾을 수 없다고 서로 공감하는 시점에서 중재자의 역할이 제기되어야 한다는 것이다. 둘째, 중재자가 개입하는 갈등해결에서는 무엇보다도 중재자의 중립성과 객관성, 그리고 문제해결을 위한 의지와 자유롭고 진지한 논의의 조성이 이루어져야 한다는 것이다(송석휘, 2005:86). 이러한 측면에서의 중요성은 이미 울산의 혁신도시건설 부지선정과정에서의 혁신도시부지선정위원회, 서울버스개혁추진과정에서의 버스개혁위원회, 북구 음식물자원화시설 유치사업에서의 주민배심원제 등을 통해서 잘 알 수 있듯이 위원회의 인적 구성에 있어서 객관성과 민주성을 확보했다는 것이다. 북구의 주민배심원제를 단적인 예로 든다면 ‘주민배심원제’라는 갈등해결방식을 제안하는 북구청이 보여준 적극적인 자세와 함께 배심원단 인적 구성에 있어서 객관성과 민주성을 확보했다는 것이다. 인적 구성에 있어 공개적이지 못했다면 지역주민들 역시 배심원단이 중립적 입장에서 정확한 판단을 내려줄 수 있다고 판단하지 않았을 것이고 결국 북구청의 ‘주민배심원제’를 통해 갈등을 해결하자는 제안제시에 동의하지 않았을 것이다(김도희, 2005). 마지막으로 기존 행정협의회나 지방자치단체분쟁위원회의 운영으로 경험한 바 있듯이 실질적인 운영 활성화를 위해서는 결정사항에 대한 법적 구속력 즉 이행력을 확보하는 것이 중요하다고 하겠다(김선기·한표환, 2003:123).

3) 서울시사 서울버스개혁사업을 추진하면서 다양한 이해관계자들간의 갈등으로 인해 정책추진이 어려웠으나 제3자 중재에 의한 갈등관리전략으로 정책을 성공적으로 추진시켰다. 보다 구체적으로 설명하자면 제3자 중재 역할을 한 것은 버스개혁위원회로 20명으로 구성된 서울버스 개혁위원회는 제3자에 의한 갈등조정기구로서 서울시 1명, 서울경찰청 1명, 서울시의원 2명, 서울버스 운송사업조합 2명, 서울마을버스 운송사업조합 1명, 서울버스 운송노동조합 1명, 시민단체 4명, 교통관련전문가 6명과 회계사 1명, 그리고 변호사 1명으로 구성되었다(송석휘, 2005:82).

【참고문헌】

- 강인호·김영환·이민창. (2005). 지방정부간 갈등해결 메커니즘에 관한 연구 : 선호시설 유치갈등에서 자치단체장의 정치적 협력을 중심으로. [지방정부연구] 제9권 제1호.
- 강재호·우양호·김상구. (2005). 선호시설 유치를 둘러싼 지방정부간 갈등사례의 비교분석. [지방정부연구] 제9권 제2호.
- 고경훈. (2003). 선호시설 유치와 관련된 정부간 정책갈등에 관한 연구: 전북공립외국어 고등학교 유치사례를 중심으로. [한국정책학회보] 제12권 제3호.
- 김도희a. (2004). NIMBY와 PIMFY 시설입지정책의 갈등구조 비교분석: '북구 화장장 유치사업'과 '경부고속전철 울산역 유치사업' 사례를 중심으로. [한국정책학회보] 제13권 제1호.
- 김도희b. (2005). 주민배심원제를 통한 비선호시설 성공적 입지사례의 정책적 함의- '북구 음식물자원화시설' 유치사업의 실증적 분석을 중심으로-. [한국정책학회보] 제14권 제3호.
- 김석태. (2003). 선호(PIMFY)시설유치를 둘러싼 렌트추구와 렌트의 사회적 환원 : 도청이전 후 보지 선정을 중심으로. [한국행정학보] 제37권 제1호.
- 김선기·한표환. (2003). 자치단체간 협력관계의 실태분석과 정책방향. [한국지방자치학회보] 제15권 제2호.
- 김태홍. (2005). 「국민통합을 위한 사회갈등 해소방안 연구」. 한국여성개발원.
- 나태준. (2005). 청계천복원사업과 서울시 갈등관리 전략. [서울시 공공갈등관리 사례연구 정책토론회 자료집].
- 박호숙. (2001). 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등관리전략으로서의 협상론적 접근. [한국사회와 행정연구] 제12권 제2호.
- 양현모·이준호. (2003). 지방자치단체 간 협력을 위한 행정협의회 활성화방안-영산강유역권행정협의회·섬진강환경해정협의회 사례를 중심으로. [한국지방자치학회보] 제15권 제4호.
- 이석표 외 5인. (1999). 『지방자치시대의 분쟁사례집1』, 행정자치부·국토연구원·한국지방행정연구원.
- 이민창. (2005). 정책갈등현상의 제도론적 해석, [한국정책학회보] 제14권 제1호.
- 우동기. (2005). ADR in Local.
- 울산광역시 중구. 법조타운관련 내부자료. (2004).
- 울산광역시 남구. 법조타운관련 내부자료. (2004).
- 울산매일신문, 경상일보.
- 송석휘. (2005). 서울버스개혁과 서울시 갈등관리 전략. [서울시 공공갈등관리 사례연구 정책토론회 자료집].
- 장동운. (1997). 『갈등관리』. 서울 : 무역경영사.

- 전병서. (2002). 대체적 분쟁해결제도의 방향. [변호사] 제32권.
- 전영평 외 공저. (2005). 「사회갈등에 관한 국민의식 및 정책수요 조사」. 한국여성개발원.
- 주재복 외 공저. (2005). 「지역갈등의 현황 및 정책과제」. 한국여성개발원.
- 최인재 외 공저. (2005). 「사회갈등 해소를 위한 민간 인프라 구축 현황 및 방안」. 한국여성개발원.
- 하혜수. (2003). 지방정부간 분쟁조정과정에 관한 협상론적 분석. [한국행정학보] 제37권 제1호.
- D. G. Pritt, & D. F. Johnson. (1970). Mediation as an Aid to Face Saving in Negotiation. *Journal of Personality and Social Psychology*.
- Gregory E. McAvoy. (1998). Partisan Probing and Democratic Decision making: Rethinking the NIMBY Syndrome. *Policy Studies Journal*. 26(2).
- John Fisher. (1993). Local Government and Alternative Dispute Resolution. *Public Management*. 75(8).
- J. Z. Rubin (1980). "Experimental Research on Third-Party Intervention in Conflict: Toward Some Generalizations." *Psychological Bulletin*.
- King, d. s. (1990). "Economic Activity and the Challenge to Local Government." In King, Desmond S., and Pierre, Jon.(eds.). *Challenge to Local Government* (London, Newbury Park, New Delhi : SAGE Publications).
- Lake, Robert W. (1993). "Rethinking NIMBY." *Journal of American Planning Association* vol. 59, no. 1, p.87.
- Rangarajan, L. N. (1985). *The Limitation of Conflict : A Theory of Bargaining and Negotiation*, Berkeley University of California Press.
- Smith, D. M. (1977). *Human Geography: A Welfare Approach*, New York: St. Martin's Press, pp. 116-118.