

2018

정책연구 2018-09

# 지자체간 갈등예방 및 상생협력 추진 사례 연구

**연구진** 이동기 · 이성재 · 이종섭 · 장세길 · 김상엽 · 송용호

Jeonbuk Institute



정책연구 2018-09

# 지자체간 갈등예방 및 상생협력 추진 사례 연구





## 연구진

---

연구책임	이동기 · 전북연구원 선임연구위원
공동연구	이성재 · 전북연구원 연구위원
	이중섭 · 전북연구원 연구위원
	장세길 · 전북연구원 연구위원
	김상엽 · 전북연구원 연구위원
	송용호 · 전북연구원 전문연구원

---

연구자문    전라북도갈등조정자문위원회

연구심의    서휘석 · 원광대학교 교수  
              김길수 · 전북대학교 교수

---

연구관리 코드 : 17JU38

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
전라북도의 정책과는 다를 수도 있습니다.



# ■ 목 차 | Contents

I. 연구의 개요 .....	3
1. 연구 필요성 및 목적 .....	3
2. 연구 범위 및 방법 .....	6
II. 전라북도 갈등현황 분석 .....	11
1. 갈등해결에 관한 선행연구 .....	11
2. 갈등현황분석 .....	18
III. 갈등해결 및 상생협력 심층 사례분석 .....	49
1. 사례분석 대상 선정 및 사례분석 .....	49
2. 생활권과 행정구역의 불일치에 따른 위례신도시 사례 .....	57
3. 서남권 광역공설화장장 건립 사례 .....	76
4. 충청유교문화원 입지 갈등 사례 .....	85
5. 무진장 수요응답형 대중교통체계 도입 사례 .....	97
6. 사례분석의 시사점 .....	105
IV. 결론 및 방향 .....	111
1. 요약 및 정책적 시사점 .....	111
2. 갈등관리 방향 .....	115
참고문헌 .....	129





## 표목차 | Contents

〈표 II-1〉 지자체간 협력제도 .....	17
〈표 II-2〉 지자체간 분쟁조정제도 .....	17
〈표 II-3〉 중앙분쟁조정위원회 조정 및 결정사례 .....	18
〈표 II-4〉 갈등사례 DB 구축 현황 .....	23
〈표 II-5〉 갈등주체별 갈등현황 .....	25
〈표 II-6〉 전라북도 주요갈등 유형 및 사례 (2017년도) .....	27
〈표 II-7〉 전라북도 주요갈등 유형 및 사례 (2016년도) .....	28
〈표 II-8〉 전라북도 주요갈등 유형 및 사례 (2015년도) .....	28
〈표 II-9〉 전라북도 주요갈등 유형 및 사례 (2014년도) .....	30
〈표 II-10〉 전라북도 주요갈등 유형 및 사례 (2013년도) .....	31
〈표 II-11〉 전라북도 주요갈등 유형 및 사례 (2012년도) .....	33
〈표 II-12〉 전라북도 주요갈등 유형 및 사례 (2011년도) .....	36
〈표 II-13〉 전라북도 주요갈등 유형 및 사례 (2010년도) .....	38
〈표 II-14〉 전라북도 주요갈등 유형 및 사례 (2009년도) .....	39
〈표 II-15〉 전라북도 주요갈등 유형 및 사례 (2008년도) .....	40
〈표 II-16〉 전라북도 주요갈등 유형 및 사례 (2007년도) .....	42
〈표 II-17〉 전라북도 주요갈등 유형 및 사례 (2005년~2001년) .....	43
〈표 II-18〉 전라북도 주요갈등 유형 및 사례 (2000년 이전) .....	44
〈표 III-1〉 갈등해결 및 상생협력 사례 모집단 및 분석사례선정 .....	51
〈표 III-2〉 지자체간 갈등사례와 갈등해결방법 .....	56
〈표 III-3〉 위례신도시 갈등 전개과정 .....	59
〈표 III-4〉 위례신도시 주요 이해관계자 갈등 유형 (2011년7월 기준) .....	64
〈표 III-5〉 전국 생활권 행정구역 불일치로 인한 주민불편사항 .....	73
〈표 III-6〉 사례분석의 시사점 .....	107

〈표 IV-1〉 제도적인 방법을 통한 갈등해결 방법 .....	112
〈표 IV-2〉 사례분석을 통한 갈등해결 방법 .....	115
〈표 IV-3〉 국내 사례별 갈등원인과 주요해결기제 .....	120
〈표 IV-4〉 국내 사례별 갈등해결기제 .....	123

## 그림목차 | Contents

〈그림 I-1〉 전라북도 갈등 빅데이터 워드분석 .....	5
〈그림 I-2〉 연구절차 .....	7
〈그림 II-1〉 연도별 갈등발생 추이 .....	19
〈그림 II-2〉 정부별 갈등발생 현황 .....	20
〈그림 II-3〉 분야별 갈등발생 현황 .....	21
〈그림 II-4〉 지역별 갈등발생 현황 .....	21
〈그림 II-5〉 주체별 갈등발생 현황 .....	22
〈그림 II-6〉 유형별 갈등발생 현황 .....	22
〈그림 II-7〉 전라북도 갈등유형 분류 .....	24
〈그림 II-8〉 갈등주체별 갈등원인 양상 .....	25
〈그림 II-9〉 갈등주체별 갈등성격 양상 .....	26
〈그림 II-10〉 전라북도 지역별 갈등사례 .....	26
〈그림 III-1〉 갈등사례 심층분석을 위한 사례선정 절차 .....	49
〈그림 III-2〉 위례신도시 갈등인과지도 .....	69
〈그림 III-3〉 무진장 수요응답형 대중교통체계 상생협력모델 .....	103
〈그림 IV-1〉 정책과정별 갈등관리 프로세스 .....	125
〈그림 IV-2〉 세부적 갈등관리 프로세스 .....	126





장

# 연구의 개요

- 
1. 연구 필요성 및 목적
  2. 연구범위 및 방법



# I. 연구의 개요

## 1. 연구 필요성 및 목적

지방정부의 역할과 기능이 확대되면서 지역개발 및 산업구조 변화, 선호시설 유치 및 지역주민 요구 등이 증가하여 지자체간 갈등이 발생하고 있다. 지방자치가 성숙되면서 지방정부는 지역주민의 의사를 반영한 정책 및 사업 등을 추진하고 있고, 사업 추진 과정에서 지자체간 상생협력의 필요성과 중요성도 동시에 증가하고 있다. 그러나 지자체간 한정된 자원을 확보하기 위한 정책경쟁(policy competition)이 본격화되고, 이로 인해 정책이나 사업 등의 추진에 있어 지자체간의 갈등 또한 증가하고 있다. 지자체간 공공시설 유치 및 남비시설, 지역개발, 행정서비스의 불일치 등으로 인해 갈등이 발생하고 있다. 이러한 지자체간 갈등은 사업추진의 공감대 형성 부족, 협조체제 부족, 이해당사자 참여 미흡, 합의형성 문화 부재 등의 원인으로 다양하게 발생하며, 복잡한 갈등구조를 가져올 가능성이 높아 해결이 어렵다(박진경·김상민, 2016: 20). 지자체간 갈등은 갈등주체별로 구분할 경우 수직적 갈등(중앙정부-광역간, 광역-기초간)보다는 오히려 수평적 갈등(광역-광역간, 기초-기초간)에 해당될 수 있다. 지자체 갈등 내용은 권한갈등과 이익갈등으로 구분되며, 이익갈등은 기피갈등, 유치갈등, 비용갈등 등으로 구분할 수 있다(박진경·김상민, 2016: 19).

신 정부가 들어오면서 지방분권 정책 추진으로 지자체간의 갈등관리와 더불어 상생협력에 대한 관심이 요구되고 있다. 최근에 사회적 갈등을 숙의민주주의 방식을 활용한 공론화위원회를 통해 해결한 사례가 있다. 정부의 정책 변화로 인해 추진되었던 국책사업인 원자력 발전소 신고리 5·6호기에 대한 지속 추진 여부 및 중단 등의 결정을 위해 공론화 위원회를 구성하였고, 공사 재개가 결정된 사례가 있다. 참여한 사회갈등을 시민이 참여한 공론화위원회를 통해 결정하였고, 사회 전체적으로 이를 수용하는 분위기가 형성되었다. 이러한 갈등 해결 사례는 참여민주주의를 통해 사회 갈등을 해결한 사례로 평가하고 있다. 갈등 문제를 과

거 일방적이고 밀어붙이기식으로 해결하는 것에 익숙했던 정부의 갈등해결 인식과 태도에서 벗어나 여러 이해 당사자들의 이해요구와 권리, 사업의 추진상황 등을 공유하고 이해하고 이를 숙의하는 참여 민주주적인 절차를 강조하는 배경에서 출발하였다. 이러한 성공 사례를 국책사업 및 공공사업 갈등에 적용하려는 움직임도 증가하고 있다. 최근에 갈등이 발생하고 있는 코레일과 SR의 통합 문제를 공론화위원회 구성 및 운영을 통해 해결하려는 방침을 세우고 있다. 이러한 노력이 필요한 이유는 갈등은 지역의 성장과 발전보다는 오히려 사회적 비용의 증가와 사회 구성원들 간의 불신 등이 형성될 가능성이 높기 때문이다.

갈등(Public Conflict)은 지역사회의 혼란과 이를 해결하기 위한 사회적 비용의 증가로 인해 긍정적인 영향보다는 부정적인 영향이 더욱 많다. 공공갈등으로 인해 이해당사자간의 불신으로 인해 지역사회가 보존하고 있는 사회자본의 감소, 지자체가 추진하고 있는 정책 불신 등이 이루어져 지역사회 발전과 성장에 부정적인 영향을 미친다. 갈등으로 인한 직·간접적인 부정적인 영향은 공공정책 지연으로 인한 경제적 비용 발생, 갈등당사자의 재산손실, 불신으로 인한 사회자본의 감소, 공공정책의 불신 등이 있을 수 있다(권경득·임동진, 2017: 168). 한국의 2009년~2013년 동안 평균 사회갈등지수(social conflict index)는 OECD 29개국 중 7위로 높은 수준이며, 2013년 기준 OECD 평균 0.51을 상회하는 0.66 수준으로 나타났다(현대경제연구원, 2016.11.11).

이러한 갈등의 특성은 중앙정부 또는 지방자치단체가 갈등 당사자가 될 가능성이 높으며, 시간의 흐름에 따라 이해관계자가 소수에서 다수가 되며, 갈등이 증폭될 가능성이 있고, 가치와 이해관계가 복잡하게 충돌하여 갈등 해결이 어려울 가능성이 상대적으로 높다(심준섭외, 2014: 6). 따라서 갈등은 지역사회 전체를 어렵게 할 수 있는 원인이 되기 때문에 사전 예방이 중요하고 상생협력 방안 등을 찾아 해결하려는 정책 노력과 관심이 필요하다. 자치단체간 갈등을 해결할 수 있는 갈등예방 및 해결시스템과 행정역량이 필요한 이유이다.

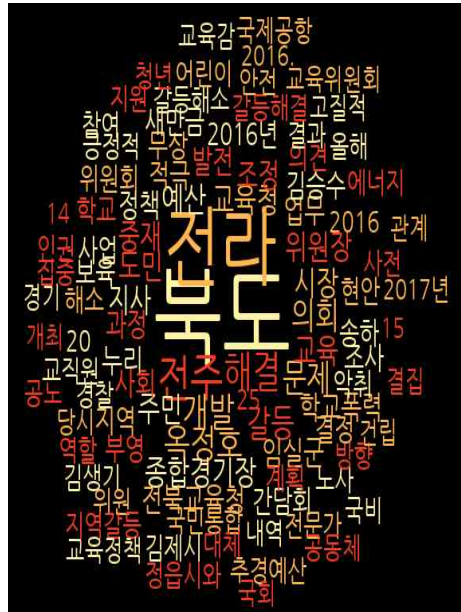
전라북도는 갈등관리를 위해 갈등조정자문위원회를 구성하고, 갈등 사안별로 갈등조정을 위한 갈등해결 및 예방 등에 대한 자문적인 성격을 지니고 있다. 갈등조정자문위원회는 “전라북도 공공갈등 예방 및 조정·해결에 관한 조례”에 의해



설치 운영하고 있다. 갈등조정자문위원회를 통해 전라북도에서 발생한 다양한 갈등 예방 및 해결 등에 대한 자문을 하고 있다. 전라북도에 최근에 상생협력을 통해 노력하고 있는 갈등 사례는 새만금 방조제 행정구역 결정, 옥정호 수상레저타운 조성, 전주항공대대 이전, 서남해 해상풍력발전단지 조성 등이 있다.

전라북도 갈등에 대한 빅데이터 워드를 분석한 결과 종합경기장, 옥정호, 악취 등 다양한 단어 등이 도출되었다(네이버 라이브러리). 전라북도 현안 사업에 대한 관심 및 지역주민들의 민원 등이 발생할 경우 언론 등의 노출이 빈번하였기 때문에 갈등 키워드가 도출된 것이다.

갈등은 사회적 가치의 복잡화 및 정책 요구 등이 증가하면서 항상 발생할 가능성을 내재하고 있다. 따라서 사전에 충분히 예방하고 협업을 통해 상생 협력할 수 있는 대안을 찾는 것이 중요하다. 본 연구는 지자체간 갈등예방 및 협업을 위해 성공 사례 등을 분석하여 시사점을 도출하여 갈등관리 방향 등을 도출하고자 한다. 사례연구는 갈등사례에 대한 과정과 해결 등에 대해 심층적인 결과를 도출할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 일반적으로 사례연구는 사회현상의 연구에 적합한 연구방법이며, 사례의 성격, 쟁점, 대안 등을 찾는데 있어 중요한 의미를 지닌다(이영철, 2009). 기존의 연구들에 있어서도 갈등 사례를 중심으로 한 연구들이 많다. 대부분의 연구들이 소수 및 단일의 공공갈등 사례에 대해 원인분석 및 이에 따른 대안 등을 찾는 연구들이다. 예컨대, 지역개발사업(예컨대, 이순자 외, 2012; 강성민 외, 2013; 남덕현·임준형, 2014; 홍성운·김찬환, 2015; 박기관, 2016), 비선호시설 입지갈등(김길수, 1997; 최항순·이형만, 2010; 서휘석·김길웅, 2011; 권경득·우무정·황선범·임동진, 2014; 김영옥·함승경, 2015; 박재근·은재호, 2016; 전형준, 2016) 등이다.



〈그림 1-1〉 전라북도 갈등 빅데이터 워드분석

그러나 이러한 연구들은 주로 단일 사례에 대한 종단적인 연구들이다. 이러한 단일 사례 연구는 단일 사례의 갈등 원인 분석과 성공 등에 대한 분석에 기여를 하지만 다양한 갈등 성공 사례 등을 분석하여 종합적인 접근과 정책방향 등을 도출하는데 한계가 있다(심준원 외, 2014: 2). 따라서 본 연구는 정책적인 방향을 도출하기 위해 단일 사례보다는 다양한 성공 사례 등을 분석하고자 하였다. 특히 정책적인 진단과 방향 등을 도출하는데 있어 단일 사례보다는 다양한 갈등관리 성공사례 등을 대상으로 종합적으로 비교 분석하여 공통적인 사항과 유형 등을 분류하는데 의미가 있다. 심준원 외 공동연구자들이 주장한 것처럼(2014: 2), 다양한 사례 분석은 갈등관리 성공의 핵심 요인을 도출할 수 있고 이를 통해 유사 갈등 사례가 발생할 경우 실천적 활용 가능성이 높기 때문이다.

이처럼 본 연구가 추진하는 사례연구는 갈등해결 및 예방 등에 대한 시사점 및 정책적 과제 등을 도출하여 유사한 사례가 발생할 시 예방적 대안을 마련하는데 있어 의미가 있으며, 지자체간 상생협력 촉진을 통해 정책의 효율성과 효과성을 제고시키는데 있다.

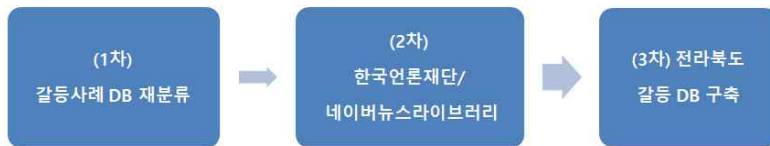
## 2. 연구 범위 및 방법

이 연구의 목적은 지자체간의 갈등해결 및 상생협력 사례를 분석하여 지자체의 갈등관리 역량을 강화하고 갈등이 발생할 때 대응할 수 있는 정책방향 및 시사점을 도출하는 데 있다. 지자체간에서 발생한 갈등예방 및 협업을 위해 성공사례를 분석하고 시사점과 정책방향을 도출하는 것이다. 연구목적을 달성하기 위한 연구내용은 다음과 같다. 첫째, 전라북도에서 발생한 갈등 현황을 분석한다. 전라북도에 발생한 갈등을 분석하여 갈등유형 등을 분류하고 그 특징을 분석한다. 둘째, 갈등관리를 성공적으로 추진한 사례에 대한 분석을 한다. 성공적인 갈등 사례 등을 선정하여 현황 및 면접 등을 통해 갈등 발생과정, 갈등의 성공적 관리 등을 중점적으로 다룬다. 셋째, 갈등사례에서 도출된 시사점을 통해 갈등예방 및 협업을 위한 정책적 방향 등을 제시한다. 전라북도가 유사한 갈등이 발생할 경우 사

례를 통해 갈등을 예방, 관리할 수 있는 정책 방향 등을 제안한다.

연구목적에 적합하게 연구내용을 수행하기 위해서는 적절한 연구방법 선정이 필요하다. 이 연구 수행을 위해 문헌 및 인터넷 자료 분석, 현황 및 사례분석, 자문 등을 수행하였다. 세부적인 연구수행 방법은 다음과 같다.

첫째로 갈등현황분석은 기존의 구축된 갈등 DB의 재분류를 통해 전라북도 갈등 사례 DB를 구축하여 현황을 분석하였다. 전라북도 갈등 사례 DB 구축은 1단계와 2단계를 통해 구축하였다. 1단계는 기존 구축된 갈등 DB에서 전라북도 갈등 DB를 분류하여 구축하고, 2단계에는 최근 갈등 사례 DB 구축을 위해 한국언론재단(KINDS)와 네이버 뉴스라이브러리 등을 활용하여 전북 갈등 관련 키워드를 검색하여 갈등사례를 발굴, DB를 구축하여 분석하였다.



〈그림 1 -2〉 연구절차

둘째, 사례연구이다. 사례연구는 갈등관리의 성공사례 등을 검토하고 이를 통해 정책적 시사점을 발굴하는데 목적이 있다. 이를 수행하기 위해서 분석대상을 선정하는 것이 중요하다. 이를 위해 성공 사례의 모집단을 구축하고, 연구진 회의를 통해 최종적으로 분석 갈등 사례를 선정하였다.



# 2

장

## 전라북도 갈등현황 분석

Jeonbuk Institute

- 
1. 갈등해결에 관한 선행연구
  2. 갈등현황 분석



## II. 전라북도 갈등현황 분석

### 1. 갈등해결에 관한 선행연구

#### 1) 갈등해결 선행연구의 특징

갈등은 공공부문과 민간과의 갈등, 공공부문간의 갈등 등이 발생할 경우 단순히 이해관계자간의 갈등만이 발생하는 형태가 아니고 지역적, 가치적, 정치적, 이념적 갈등의 사회적 구조적 상황으로 까지 확대되는 성향이 있다. 일반적으로 갈등분류는 이해관계갈등, 사실관계 갈등, 상호관계 갈등, 구조적 갈등, 가치 갈등으로 분류한다(지속가능발전위원회, 2003). 임동진(2011)의 연구에서도 지적하고 있듯이 갈등관리가 잘 되지 않는 이유로 갈등 이슈가 시간이 지날수록 복잡화가 이루어져 더욱 어려워질 수 있다고 지적하였다. 따라서 갈등의 문제를 해결하기 위해 합리적이고 효과적인 대안을 찾는 방안에 대한 관심이 증가하였고 관련 연구도 지속적으로 증가하였다. 갈등해결은 많은 연구자들이 관심을 가지고 있다. 갈등해결은 갈등이 발생하거나 갈등 예방 차원 등에서 갈등 해결을 위해 갈등상황과 갈등유형, 갈등내용 등에 따라 다르게 접근해야 한다는 것이 공통적인 의견이다. 권경득·임동진(2017)<sup>1)</sup>은 갈등해결 방안으로 이익에 의한 해결방법(대화와 타협, 사회적 합의에 의한 해결), 권위에 의한 해결방법(법원, 공정한 제3자의 판단에 의한 해결, 갈등조정기구의 중재 등), 권력에 의한 해결방법(공권력에 의한 진압, 탄압 또는 박탈, 특권 등)등으로 구분하여 제안하고 있다. 박관규·주재복(2014: 42)<sup>2)</sup>은 갈등해결의 방법으로 소송을 통한 사법적 해결, 제3자의 활용, 당사자 간 협약, 자체 종료, 인센티브 및 예산 지원 등 다섯 가지 유형을 제시하였다. 이러한 갈등의 해결방식에 대한 선택이 중요한데, 이것은 갈등해결 방식의 선호는 정치·사회·경제적 상황이나 지역주민들의 사회·심리적 요인 또는 정부에 대한 시민들의 신뢰정도 등에 따라 달라질 수 있다(김재신·가상준, 2014:

1) 권경득·임동진. 한국의 공공갈등의 발생현황 및 해결방법에 관한 연구(2017)

2) 박관규·주재복. 정부갈등의 유형과 해결방법의 특성에 관한 연구(2014)

108-109). 이 연구의 목적인 지자체간 갈등해결 및 상생협력 등에 대한 방안을 도출하기 위해서는 갈등과 해결 또는 협력 등을 검토하여야 한다. 따라서 선행연구의 검토는 제도와 정책적인 측면에서 갈등해결에 관한 선행연구의 특징을 분석하고자 한다. 갈등의 해결을 위한 정책이나 제도 등을 다른 선행 연구의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 갈등 해결을 위해 속의 민주적 해법 및 국가공론위원회법 제정, 주민투표 등 제도적인 보완장치가 필요하다는 것이다(예컨대, 이호영, 2013; 임동진, 2011; 전형준·김학린, 2013; 권경득·우무정·황선범·임동진, 2014; 임동균·이상아, 2017 등). 이러한 연구들은 주로 공공갈등 발생이 지속적으로 발생하고 있으나 이를 해결할 수 있는 유효화 된 수단이 마련되지 않았기 때문이라고 판단하였다. 공공갈등을 해결하기 위해서는 토론과 합의, 협력과 참여를 바탕으로 한 속의 민주적 해법이 한국 사회에서 정착되어야 한다는 것이다(임동균·이상아, 2017). 또한 갈등 해결에 있어 주민투표가 하나의 대안이 될 수도 있다(전형준·김학린, 2013). 주민투표가 공적 해결기제로서 갈등해결에 있어 마지막 수단이 된다는 것이다.

갈등관리를 위한 규정과 제도는 갈등예방과 해결에 기여하거나 운영하는데 있어 실질적 효과가 없다고 지적한 연구자도 있다(임동진, 2011). 임동진(2011)은 자신의 연구에서 전문가 설문조사 결과를 인용하여 현행 공공갈등관리제도는 선연적 규정, 구체성 결여, 갈등관리 중요성 인식부족, 갈등관리의 현실 미반영 등의 문제로 인해 공공갈등관리제도의 운영 실효성을 높이기 위한 대안 마련이 필요하다고 지적하였다. 또한, 갈등해결 방안에 대해 국가공론위원회법 제정을 통해 국가의 법적인 제도화를 통해 공식적인 위원회 구성이 필요하다는 것이다(이호영, 2013).

둘째, 갈등 해결을 위해서는 중립적 제3자의 개입이 필요하다는 연구이다(예컨대, 박재근·은재호, 2016; 김도희, 2013; 김도희, 2014; 조성배, 2015; 홍성운·김찬환, 2015). 공공갈등은 갈등의 심화로 진입하게 되면 갈등당사자간의 해결에 한계가 발생한다. 따라서 갈등해결을 위해 갈등 당사자 간에 찬성하고 합의한 제3자 혹은 제3의 기구 등을 통해 조정(mediation)이 이루어진다. 지방자치단



체간의 갈등 해결에 한계가 있기 때문에 제3의 기구인 시민참여 중심의 사회협약 위원회 설치도 그 한 사례가 된다(조성배, 2015). 제3자의 조정은 갈등을 해결하는 대안으로 관심이 높고 이를 적용한 사례가 증가하고 있는 이유가 긍정적인 효과를 기대할 수 있기 때문이다. 제3자의 개입에 의한 조정 사례는 경북울진군 신화1리 집단이주 갈등 사례(박재근·은재호, 2016)가 있다. 박재근·은재호 연구자들은 자신의 연구에서 경북 울진군 신화1리 집단이주를 직접적으로 개입하여 갈등을 해결하였다고 전제하면서, 다만 갈등 당사자들은 조정 수용 여부를 결정할 때 상생의 결과에 대한 기대보다는 조정방식을 통해 이해당사자의 개별적인 이익을 극대화할 수 있는 지 여부를 더 중요하게 고려하였다고 지적하였다(박재근·은재호, 2016).

셋째, 갈등 해결을 위해 단계별 절차를 통한 조정회의를 적용한 연구이다(전형준, 2016). 조정회의는 공공갈등이 발생하여 공공사업이 추진이 어려울 경우 수용성이 높은 방법이다(전형준, 2016; 김도희, 2014). 갈등조정회의는 단계적 합리성과 절차적 타당성을 확보하면서 단계별로 합리적인 의사결정을 이해관계자들과의 충분한 소통을 통해 해결해나간다. 갈등 조정회의의 성공요인은 조정의 중립성을 유지하고 사실에 입각하여 자료를 분석하고 결과를 공유하고 이해관계자가 상호 윈윈 할 수 있는 대안 마련이 필요하다. 전형준 연구(2016)의 경우도 북악산 변전소 입지 갈등을 해결하기 위해 실질적으로 조정회의를 적용하여 해결한 사례를 제시하면서, 예비조정단계, 조정단계, 합의한 도출단계 등을 통해 단계적 동의 획득과정을 거쳤다. 조정에 있어서도 작은 문제를 지나치지 않고 합의하였고 이를 근거로 하여 복잡한 문제 까지 시간을 두고 접근하여 해결하였다. 이러한 조정회의는 결국 갈등 원인 규명 및 공유단계가 조정 성공에 중요한 요소가 되고, 합의안 도출단계에서 있어서도 대안에 대한 객관적 평가를 수행하기 위해 TF를 구성하여 공동사실 조사 및 분석 결과를 바탕으로 하였다라는 점이다.

넷째, 갈등 해결에 있어 정부의 역할이나 비제도적 협력(정치적 협력)의 메커니즘이 필요하다는 것이다(예컨대, 김재신·가상준, 2014; 강인호·이민창·김영환, 2005). 공공갈등의 해결에 있어 정부 개입에 의한 역할 정도에 따라 공공갈등의 심각성 정도가 해결되고, 이로 인한 정부의 신뢰 정도가 형성될 수 있으며, 이러

한 갈등해결 정도는 시기적으로 상황적으로 달라질 수 있다(김재신·가상준, 2014). 또한 갈등 해결 방법 중 제도적인 해결보다는 때로는 비제도적인 해결 방식인 정치적 타협이나 협력이 갈등 해결에 유용한 대안이 되기도 한다(강인호·이민창·김영환, 2005).

다섯째, 갈등의 해결에 있어 이해관계자들이 참여하는 공식적인 협력포럼 형태의 거버넌스 구성이나 심의 민주주의적 접근 방식(예컨대, 시민배심원제 등) 등을 통해 숙의에 의한 공동의사결정이 가능하다는 것이다(예컨대, 정정화, 2011; 남덕현·임준형, 2014). 정책사업의 추진에 있어 공공갈등은 시간이 변화함에 따라 더욱 심화될 가능성이 있다. 이런 경우 이해관계자들의 참여와 공식적인 의사채널의 포럼 구성이나 시민배심원제와 같은 심의 민주주의적 접근방식을 통해 의사결정의 절차적 정당성 확보를 위한 제도 설계 등을 통해 숙의에 의한 공동의사결정으로 공공갈등 해결이 가능하다는 것이다. 심의민주주의 접근을 통해 갈등을 해결하고자 할 때는 제도 설계 과정에 대표성의 확보를 우선적으로 고려하여야 한다(정정화, 2011). 이 과정에서 중요한 과정은 중앙 정부와 지방자치단체의 비제도적인 역할인 중재 역량이 갈등 해결에 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 남덕현·임준형(2014) 연구자들은 중앙정부와 지방자치단체가 협력조직을 구성하고 집단 간 의사소통을 할 수 있도록 제반 활동을 지원, 조정하며 참여자들 간의 복잡한 관계를 조정하는 역할 등이 공식적인 포럼 구성을 통해 숙의 의사결정이 가능하도록 하였다고 주장하였다.

여섯째, 마을 단위나 이웃 단위에서 발생하는 갈등 등에 대해 주민 자율적으로 갈등을 해결하는 주민자율조정 문화를 형성하여야 한다(김지수·김광구·이선우, 2016). 갈등은 갈등당사자간의 해결을 하도록 하는 것이 바람직하고 정부, 시민단체, 전문가는 지원 역할을 담당하도록 하여 건전한 갈등개선 문화를 형성하는 것이 필요하다는 것이다. 이러한 과정을 통해 시민들이 자율적인 갈등 해결 및 대응 경험을 학습할 수 있는 기회를 확대함으로써 주민자율조정제도가 정착할 수 있다는 것이다. 이러한 연구의 접근은 결국 지방자치단체간 또는 국가와 지방자치단체간, 정부와 지역주민간 등에 발생하는 갈등을 해결하는 방식보다는 지역주민에서 발생할 수 있는 사소한 갈등을 예방하고 해결하는 방식 등을 공유하여 지역

주민들의 갈등 해결에 대한 학습과 문화 형성을 기대한다고 볼 수 있다.

지금까지 검토한 선행연구들의 공통적인 특징은 갈등당사자들이 직접 갈등해결의 주체가 되어야 한다는 점을 강조하고 있고, 과거의 제도적이고 법적인 테두리 내에서 해결을 보다 중요시 하였던 과거의 갈등 해결 방법과는 분명하게 구별되고 있다. 미래지향적인 공공갈등의 해결방법으로 협상, 조정, 중재 등의 순으로 우선순위가 높다는 조사 결과도 있다(임동진, 2011). 법원판결이나 행정집행의 제도적인 측면에서 갈등을 해결하기보다는 이해관계자들간의 협상과 조정, 중재 등을 통해 갈등 해결이 필요하다는 것이다. 또한 기존 연구들이 주로 갈등결과로서 해결에만 관점을 두고 연구하였다면, 최근에 들어와서는 갈등의 발생 및 심화를 예방할 수 있는 방안에 관심을 두고 있어 결과와 더불어 절차적인 측면도 관심을 두고 연구를 수행하는 점이 특징이다(김성근, 2016: 19).

## 2) 지자체간 협력제도 및 분쟁조정제도

지자체간의 갈등을 해결하기 위한 제도적인 장치가 있다. 제도적인 장치는 협력제도와 분쟁조정제도이다. 이 제도는 지방자치법에 근거를 두고 있다. 자치단체간 협력은 정책이나 사업 등에 있어 공동의 목표를 달성하기 위해 지자체 상호간 보유하고 있는 자원, 역량, 인력, 재원, 기반 등을 결합하여 이루어진다. 지자체는 상호간 갈등이 발생하거나 갈등 예방 등을 위해 협력 방안을 모색하게 되는데, 제도적인 측면에서 협력제도와 분쟁조정제도를 활용할 수 있다.

첫째, 지자체간 협력제도는 협력사업, 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체 조합, 지방자치단체장 등 협의체가 있다(행정자치부, 2016: 9-69). 협력사업은 행정사무의 광역적인 기능으로 인하여 지방자치단체가 단독으로 처리하기 어려울 경우 혹은 인근 경제 지역에 공공시설 투자가 중복적으로 발생할 경우 다른 지방자치단체간에 협력하여 처리하는 것을 의미한다. 행정자치부 자료(2016)에 의하면 1995년부터 2000년간 458건의 협력사업 등이 추진되었다. 협력사업 분야는 행정기능과 지역개발 등에서 이루어졌고, 광역과 광역자치단체간 269건, 기초와 기초자치단체간 153건, 광역과 기초자치단체간 29건, 지방과 중앙정부간 7건 등의 협

력 사업이 이루어졌다.

사무위탁은 “업무의 중복 방지 및 예산 절감 효과를 높이기 위해 해당 지방자치단체 사무의 일부를 다른 지방자치단체에 위탁하여 처리”하는 것으로 지방자치법 제 151조 제1항에 근거를 두고 있다. 행정자치부 자료에 의하면 1995년부터 2000년까지 총 58건의 사무위탁이 이루어졌고 주로 상하수처리 및 쓰레기 처리 분야에 집중되어 이루어졌다. 광역과 광역간의 18건, 광역과 기초간 10건, 기초와 기초간 30건으로 기초지방자치단체간의 사무위탁이 많은 것으로 나타났다.

행정협의회는 “지방자치단체가 2개 이상의 지방자치단체와 관련된 특정 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위해 설치하는 협의기구”로 지방자치법 제152조 제1항에 근거를 두고 있다. '15년 기준 행정협의회는 99개가 운영 중에 있으며 권역별 52개(광역권 12, 기초권 40), 기능별 47개가 운영되고 있다.

지방자치단체 조합은 “2개 이상의 지방자치단체가 구성원이 되어 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 목적으로 설립된 법인체”로 지방자치법 제159 내지 제164조에 근거를 두고 설립한다. 15년 기준 설립된 조합은 6개로 경제자유구역청(부산·진해, 광양만권, 대구·경북), 수도권교통본부, 지리산권 관광개발조합, 지역상생발전기금조합 등이다.

지방자치단체의 장 등의 협의체는 “시·도지사, 시·도의회 의장, 시장·군수·구청장, 시·군·구의회 의장 등 지방자치단체장이나 지방의회 상호간의 교류와 협력을 증진하고 공동의 문제를 협력하기 위해 구성된 협의체”로 지방자치법 제165조 제1항과 제2항에 근거를 두고 있다<sup>3)</sup>.

---

3) 지방자치법 제165조(지방자치단체의 장 등의 협의체)

〈표 II -1〉 지자체간 협력제도

구 분	운영 목적	관련규정
협력사업	지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리, 사무처리의 협의조정승인 또는 지원 요청이 있는 경우 법령의 범위내에서 협력	지방자치법 제147조
사무위탁	지방자치단체 또는 그 장은 소관사무의 일부를 다른 지방자치단체 또는 그 장에게 위탁처리	지방자치법 제151조
행정협의회	지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체와 관련된 사무의 일부를 공동 처리	지방자치법 제152조 내지 제158조
지방자치단체 조합	2개이상 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동 처리	지방자치법 제159조 내지 제164조
지방자치단체장 등 협의체	지방자치단체장 또는 지방의회 의장은 상호간 교류와 협력 증진, 공동의 문제를 협의하기 위해 전국적 협의체 설립	지방자치법 제165조

자료: 행정자치부. (2016). 지방자치단체 협력갈등관리 업무편람. p.6

둘째, 지자체간 분쟁조정제도는 지방자치단체 중앙분쟁 조정위원회, 지방자치단체 지방분쟁조정위원회, 행정협의조정위원회 등이 있다(행정자치부, 2016: 73-117). 행정협의조정위원회는 “중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리할 때 의견을 달리하는 경우 이를 협의하고 조정”하는 역할을 한다. 지방자치법 제 168조에 근거를 두고 있다.

〈표 II -2〉 지자체간 분쟁조정제도

구 분	운영 목적	관련규정
지방자치단체 중앙분쟁 조정위원회	사도간 또는 사도를 달리하는 사군구간 분쟁 및 사도와 지방자치단체조합간 분쟁, 매립지 등 신규토지의 귀속 지방자치단체 결정 등 심의의결	지방자치법 제4조, 제148조 내지 제150조
지방자치단체 지방분쟁조정 위원회	동일 광역자치단체내 기초자치단체간 분쟁 심의의결	지방자치법 제148조 내지 제150조
행정협의조정 위원회	중앙행정기관의 장과 지방자치단체장이 사무를 처리함에 있어 의견을 달리하는 경우 협의조정	지방자치법 제168조

자료: 행정자치부. (2016). 지방자치단체 협력갈등관리 업무편람. p.6

지방자치단체 중앙분쟁조정위원회는 “지방자치단체 혹은 지방자치단체장 상호 간의 사무를 처리할 때 분쟁이 발생할 경우 신청에 의해 분쟁을 조정”, 지방자치단체 지방분쟁조정위원회는 “동일 시·도내의 기초 자치단체장 상호간 사무를 처리할 때 의견이 달라 분쟁이 발생할 경우 분쟁을 처리하거나 조정하는 역할”을 수행한다<sup>4)</sup>. 지방자치법 제 148조 내지 제150조에 근거하여 추진한다.

〈표 II -3〉 중앙분쟁조정위원회 조정 및 결정사례

분쟁 사례	지방자치단체	조정 및 결정
아산국가공단항만 개발 경계	평택→당진	각하
경전철 노선변경에 따른 환승역사 건립 부담	의정부→서울	조정
행정구역 개편에 따른 잡종재산 인계	김포→인천 계양서구	각하
아산만 방조제 및 담수호 경계분쟁	평택→아산	조정
자동차 액화가스 충전소 설치	인천 계양경기부천→경기 김포	취하
시설납골시설 공설화	화성→서울 종로구	조정종결
신항만 1-1단계 시설 관할권	부산→경남	조정종결
칠곡재래시장 소유권 분쟁	대구북구→대구광역시	취하
강남순환고속도로사업 도시계획시설 결정	서울→경기 과천	조정
행정구역 명칭변경 관련 분쟁	충북단양→경북 영주	조정
읍내어린이공원 소유권 분쟁	대구북구→대구광역시	기각
지역상생발전기금 법정출연금 납입분쟁	13개시도지사→서울	조정

자료: 행정자치부. (2016). 지방자치단체 협력갈등관리 업무편람. p.94-101.

## 2. 갈등현황분석

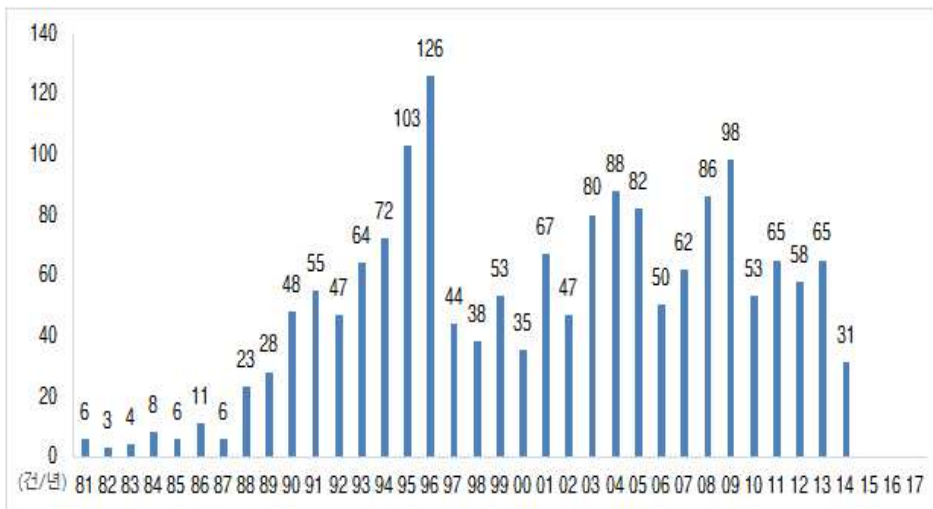
### 1) 국내 갈등현황

국내 갈등현황을 분석하기 위해서 최근에 갈등 DB를 구축하고 있는 선문대학교 정부간관계연구소 갈등 DB 현황을 활용하였다. 갈등DB현황을 분석해 보면 연

4) 지방자치법 제148조(지방자치단체 상호 간의 분쟁조정), 제150조(분쟁조정위원회의 운영 등)

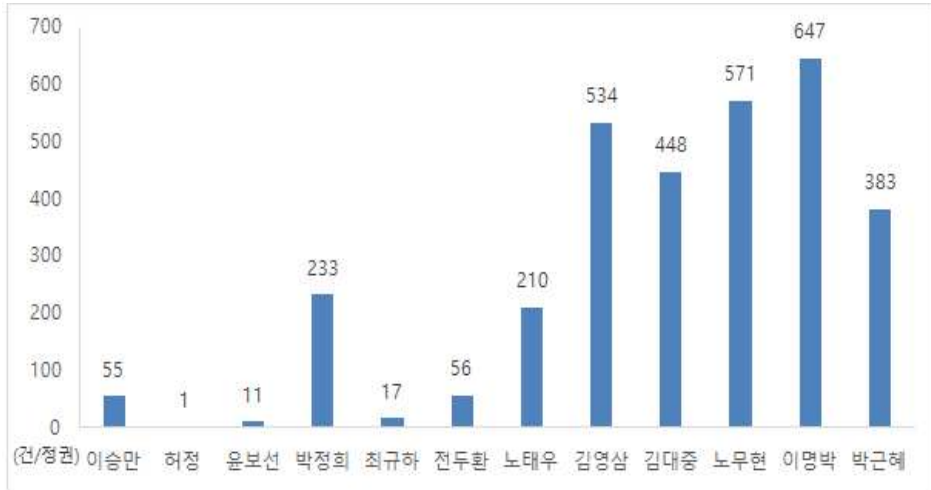
도별 갈등은 유동적인 변화가 있기는 하지만 1981년 이후 전반적으로 증가하는 추이에 있다. 갈등발생 추이를 보면, 1996년이 126건으로 가장 많았고, 다음으로 2009년 98건, 2004년 88건, 2008년 86건 등의 순이었다. 전체적으로 보면, 갈등은 1990년대에 가장 많이 발생하였고, 1990년대 이전에는 갈등발생 건수가 90년대에 비해서는 적은 수준이었다. 다만, 80년대 갈등이 90년대보다도 적은 것은 정부간관계연구소의 갈등DB의 주요 자료원이 언론 등에 기초하고 있다는 점을 감안하면 미디어의 영향력이 적었던 80년대의 상황에서 갈등현황에 대한 노출빈도가 90년대보다는 적었다는 점에서 80년대의 갈등이 90년대보다 상대적으로 적었다는 해석에는 다소 신중함이 요구된다. 갈등DB에서 관리하고 있는 자료원을 기초로 분석해 보면, 가장 최근 갈등발생은 50건 내외로 발생하고 있어 평균 80건 정도 발생했던 90년대와 비교해 보면, 갈등발생은 90년대 이후에는 다소 감소하고 있는 것으로 보인다.

〈그림 II-1〉 연도별 갈등발생 추이



자료 : 선문대학교 정부간관계연구소 갈등 DB

〈그림 II-2〉 정부별 갈등발생 현황

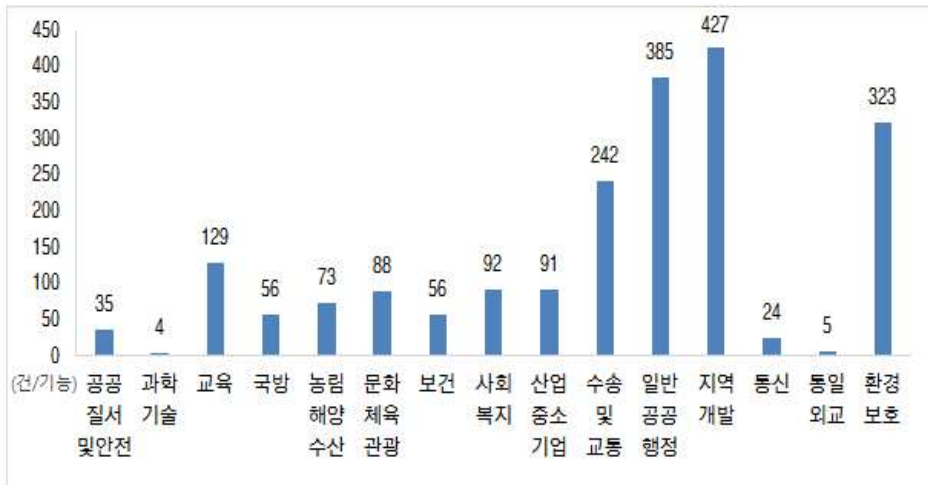


자료 : 선문대학교 정부간관계연구소 갈등 DB

정부별 갈등현황을 비교해 보면, 가장 많은 갈등이 나타났던 시기는 이명박 정부시기로 이 기간 동안 갈등은 647건 발생한 것으로 나타났다. 정부별로 보면, 이명박 정부 647건으로 가장 많고, 다음으로 노무현 571건, 김영삼 534건, 김대중 448건, 그리고 박근혜 383건, 박정희 233건, 노태우 210건 등의 순으로 나타났다. 정부별 갈등은 87년 민주화 이후 평균 600건 내외로 발생하고 있고, 87년 이전 군부정권 시절은 평균 갈등건수가 100건 내외에 머물러 있어 사실 갈등은 민주화 이후에 더 많이 발생하는 것으로 나타났다. 갈등분야로 보면, 지역개발 관련 갈등이 427건으로 가장 많았고, 다음으로 일반 공공행정 385건, 환경보호 323건, 수송 및 교통 242건 등의 순으로 나타났다.

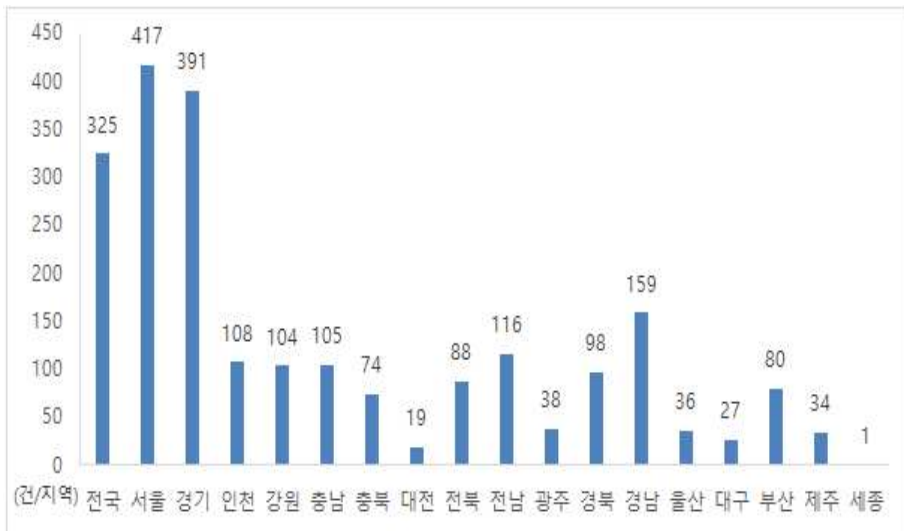


〈그림 II -3〉 분야별 갈등발생 현황



자료 : 선문대학교 정부간관계연구소 갈등DB

〈그림 II -4〉 지역별 갈등발생 현황

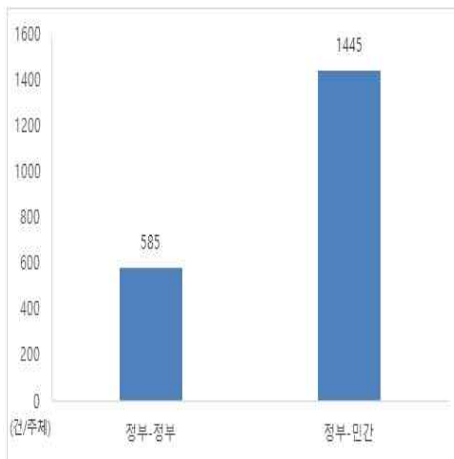


자료 : 선문대학교 정부간관계연구소 갈등 DB

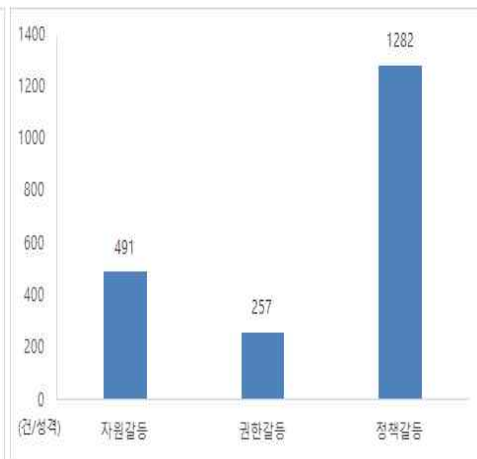
갈등발생 현황을 지역별로 분석해 보면, 서울지역이 417건으로 가장 많았고, 경기 391건, 그리고 지역 구분 없이 전국을 범위로 하고 있는 갈등은 325건으로

나타났다. 전라북도의 경우 2008년부터 2015년까지 총 88건의 갈등이 발생한 것으로 나뉘었고, 이 같은 갈등은 인구규모가 비슷한 충청이나 충남 지역에 비해서는 다소 높은 수준이다. 한편, 주체별 갈등발생 현황을 분석해 보면, 정부와 민간의 갈등이 1,445건으로 가장 많았고, 다음으로 정부와 정부간의 갈등이 585건으로 나타났다. 갈등유형별로 보면, 정책갈등이 1,282건으로 가장 많았고, 다음으로 자원갈등 491건, 권한 갈등 257건 등의 순으로 나타났다.

〈그림 II -5〉 주체별 갈등발생 현황



〈그림 II -6〉 유형별 갈등발생 현황



자료 : 선문대학교 정부간관계연구소 갈등 DB

## 2) 전라북도 갈등사례 현황분석

전라북도 갈등 사례 현황을 분석하기 위해 기존의 구축된 갈등 DB를 기초로 하여 현황을 분석 한 후 최근 자료를 확인하기 위해 한국언론재단 카인즈를 활용하였다. 1차적으로 전라북도 갈등 현황을 분석하기 위해 기 구축된 DB는 한국행정연구원 갈등 DB, 단국대 분쟁해결센터 갈등 DB, 선문대 정부간관계연구소 갈등 DB 등이다.

〈표 II-4〉 갈등사례 DB 구축 현황

구분	기관	DB 명칭 (사이트)	갈등범위	갈등유형	갈등 사례 수	전북 갈등 사례수
1차 자료	단국대 분쟁해결 연구센터	공공분쟁DB (www.ducdr.org)	환경분쟁, 노동분쟁, 지역분쟁, 계층분쟁, 교육분쟁	· 분쟁기간, 분쟁당사자, 분쟁이슈, 분쟁종료 방법, 분쟁종류, 분쟁성격, 분쟁종료 유형, 시민단체 개입여부, 분쟁비용, 분쟁강도	1,136개	20
	한국연구 재단, 선문대 정부간관 계연구소	공공정책갈등 사례 DB (www.krm.or.kr) (www.igr.re.kr)	공공질서 및 안전, 과학기술, 교육, 국방, 농림해양·수산, 문화체육관광, 보건, 사회복지, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 일반공공행정, 지역개발, 통신, 통일외교, 환경보호	· 갈등성격별(자원갈등, 권한갈등, 이익갈등), 갈등주체별(정부-정부, 정부-민간), 정권별(이승만 정부-박근혜정부), 지역별(전국, 17개 광역별), 해결여부(해결, 미해결), 해결기제(이익, 권위, 권력)	2,030개	80
	한국행정 연구원	갈등사례DB (www.kipa.re.kr)	환경, 개발, 에너지, 국방, 보건복지, 교통, 행정, 문화/체육, 교육, 기타	· 갈등유무(원료, 미완료), 갈등원인(이익갈등, 가치갈등, 이익-가치갈등, 기타), 갈등성격(선호시설, 비선호시설, 정책갈등, 기타), 갈등주체(정부-정부, 민간-정부, 민간-민간, 기타)	1,000개	30
2차 자료	KINDS DB	빅카인즈 (www.bigkinds.or.kr)	전라북도, 갈등 (환경, 개발, 에너지, 국방, 보건복지, 교통, 행정, 문화/체육, 교육, 기타)	갈등유무, (이익갈등, 가치갈등, 이익-가치갈등, 기타), 갈등성격(선호시설, 비선호시설, 정책갈등, 기타), 갈등주체(정부-정부, 민간-정부, 민간-민간, 기타)	-	-

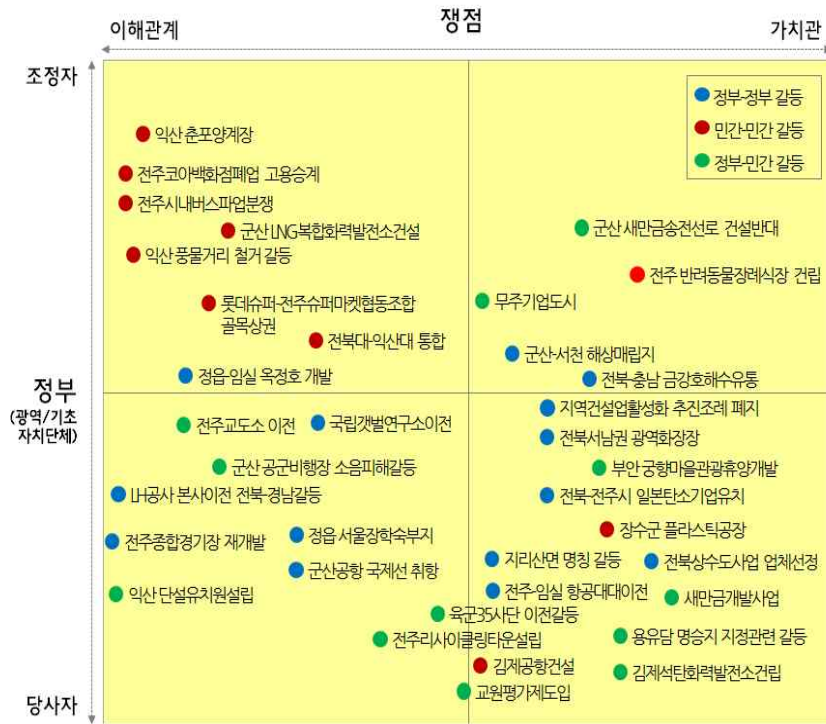
자료: 권경득이광원. (2017). 공공정책 갈등사례 DB구축 및 갈등사례 유형분석. 행정논총. p.86 및 KINS를 활용하여 갈등 DB 구축

정부간관계연구소의 갈등 DB 사례 중에 전라북도 갈등 사례 수는 80건으로 분류되어 있다. 단국대 분쟁해결연구센터의 갈등 DB 중 전라북도 갈등사례는 20건이 분류되어 있다. 한국행정연구원의 갈등DB사례를 통해 전라북도의 갈등 유형만 분류해 보면, 전라북도는 1997년 이후 총 30건의 갈등이 분류되어 있다.

갈등 DB 중 2016년까지 발생한 전라북도 갈등은 주로 지역이나 정책의 이해관계가 반영된 이익갈등이 상당수를 차지하였고, 제도의 쟁점을 둘러싼 가치갈등도 8건 내외에서 나타나고 있다. 전라북도의 갈등의 주체는 주로 정부와 정부, 정부와 민간 그리고 민간과 민간의 영역으로 다양하게 분포되어 있다.

갈등의 주체를 보면, 대체로 지역의 개발정책을 둘러싼 갈등 그리고 행정의 권한과 정책의 범위를 둘러싼 갈등이 대부분을 차지하고 있고, 일부 국방이나 환경, 그리고 교육을 둘러싼 갈등이 발생하였다.

〈그림 II-7〉 전라북도 갈등유형 분류

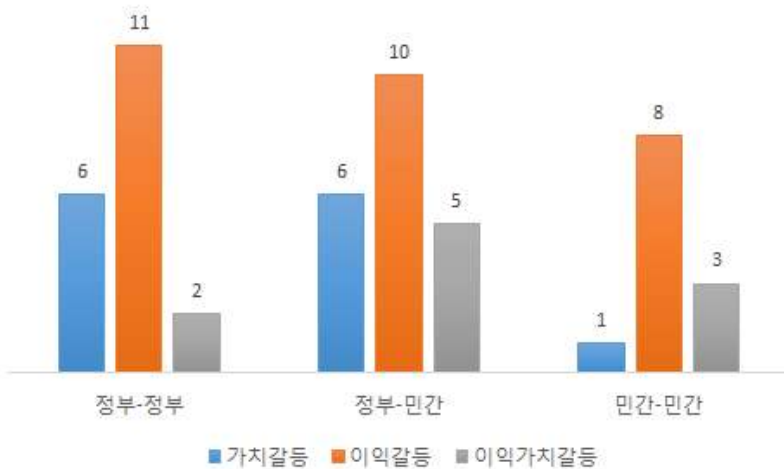


〈표 II-5〉 갈등주체별 갈등현황

갈등주체	합계	갈등원인			갈등성격		
		가치갈등	이익갈등	이익가치갈등	선호시설	비선호시설	정책갈등
정부-정부	19	6	11	2	9	2	8
정부-민간	21	6	10	5	3	13	5
민간-민간	12	1	8	3	2	7	3
합계	52	13	29	10	14	22	16

갈등주체별 현황을 보게 되면 정부-민간간 갈등이 21개로 가장 많았고 정부-정부간 갈등이 19개, 민간-민간간 갈등 12개 순으로 많이 발생하였고, 갈등원인 별로는 이익갈등이 29개, 갈등성격별로는 비선호시설 갈등이 22개로 가장 많은 것으로 나타났다.

〈그림 II-8〉 갈등주체별 갈등원인 양상



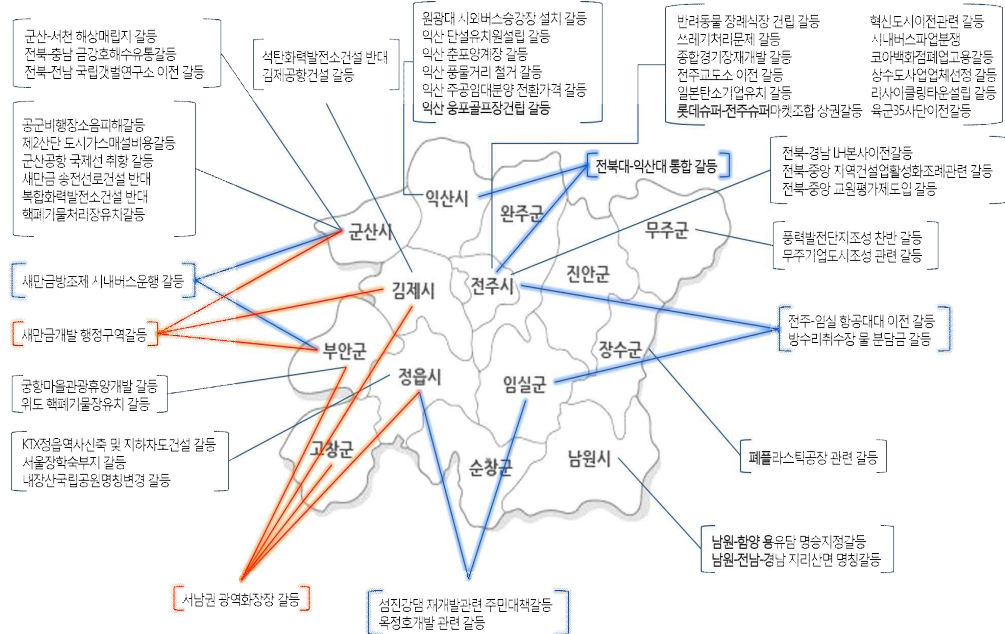
갈등주체별 갈등원인으로는 정부-정부간 갈등 중 이익갈등이 11개, 정부-민간간 갈등과 민간-민간간 갈등에서도 이익갈등이 각각 10개, 8개로 가장 많이 발생하였다.

〈그림 II-9〉 갈등주체별 갈등성격 양상



갈등주체별에 따른 갈등성격의 현황은 정부-정부간 갈등에서는 선호시설관련 갈등이 9개로 가장 많았고, 정부-민간간 갈등과 민간-민간간 갈등에서는 비선호 시설에 관한 갈등이 각각 13개, 7개로 가장 많았다.

〈그림 II-10〉 전라북도 지역별 갈등사례



전라북도에서 발생한 갈등사례는 전주시에서 발생한 사례가 가장 많았고 군산시, 익산시 등 전북의 주요 도시권에서 갈등이 발생하였다.

한편, 지역간에 발생한 갈등 중 새만금개발과 관련 행정구역 갈등이 군산시와 김제시, 부안군 3개 시·군 사이에 발생하였고, 서남권 광역화장장 관련 갈등사례의 경우 김제시, 정읍시, 고창군, 부안군의 4개 시군에 걸쳐 발생한 갈등으로 분류되고 있다. 이외에도 군산시와 부안군 사이에 발생한 새만금방조제 시내버스운행 갈등, 전주시와 익산시 사이의 전북대-익산대 통합관련 갈등 등 2개 시군에 걸쳐 발생한 갈등사례가 있었고, 지역 내 단일갈등사례가 발생되고 해결되었다.

〈표 II -6〉 전라북도 주요갈등 유형 및 사례(2017년도)

갈등 원인			갈등 성격	갈등 주제	갈등 주체	진행 및 경과	자료 출처	갈등 해결	
2017	전주시 반려동물 장례식장 건립갈등	가치 갈등	• A법인은 모악장례식장 옆 부지에 동물장례식장을 짓기 위한 건립허가를 신청 하였으나 주민의 반대로 갈등 발발	비선호 시설	기타	민간-민간	• 2016년도에도 주민의 반대에따라 전주시는 허가승인을 하지 않았으나 최근 반려동물을 키우는 가구가 늘어나 향후 승인여부에 따라 갈등구조의 악화 가능	D	미해결
2017	전주시 쓰레기 처리문제 갈등	이익 갈등	• 전주시는 2004년 쓰레기 매립지를 선정하며 대상부지 인근주민을 대상으로 주민지원기금을 현금으로 지원하는 협약을 맺었으나 2016년 현금지원을 간접지원방식으로 변경하는 조례를 발의하며 주민과의 갈등 발발	비선호 시설	기타	정부-민간	• 주민지원협의체는 현금지원을 고수, 시의회는 현금지원의 문제점 및 정부의 권고사항등을 이유로 간접지원방식을 고수 • 주민지원협의체는 전주시 쓰레기의 성상검사를 강화하였고, 이로인해 쓰레기 수거가 늦춰짐에따라 이른바 쓰레기 대란이 발생함 (갈등해결방법) • 2017년 3월 전주시와 주민협의체가 협상을 하며 갈등해결 • 중단되었던 현금지원 재개 • 쓰레기 반입차량관리와 성상검사의 권한은 전주시가 가져감	D	해결

\*범례 : A-단국대분쟁해결연구센터 B-선문대정부간관계연구소 C-한국행정연구원 D-커인즈

전라북도에서 발생한 주요 갈등사례로는 2017년에 전주시에서 발생한 반려동물장례식장 건립관련 민간-민간 갈등, 전주시 쓰레기처리문제와 관련한 정부-민간 갈등이 발생하였고, 2016년도엔 정읍시와 임실군 간 옥정호 개발 갈등, 원광대학교 시외버스승강장 설치관련 갈등이 발생하였다.

〈표Ⅱ-7〉 전라북도 주요갈등 유형 및 사례(2016년도)

갈등 원인			갈등 성격	갈등 주제	갈등 주체	진행 및 경과	자료 출처	갈등 해결	
2016	정읍시 임실군 옥정호 개발갈등	이익 갈등	• 임실군이 옥정호 수면이용 사업을 정읍시와 협의를 하지 않고 단독으로 진행 하였으며, 전북도는 예산 지원을 하면서 이를 방조 하였다고 항의하면서 갈등 시작	선호 시설	개발 (산업 건설)	정부-정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>정읍시의 식수원인 옥정호에 임실군이 협의 없이 개발 사업을 진행하면서 정읍 출신 도의원과 정읍시가 반발</li> <li>임실군은 시민단체를 중심으로 정읍시의 비판에 반박하며 개발입장을 고수, 갈등 증폭</li> <li>전북도가 정읍시와 임실군을 중재, 함께 용역을 발주하여 개발에 대해 논의하기로 함</li> </ul>	C	미해결
2016	원광대 시외버스 승강장 설치 관련 분쟁	이익 갈등	• 원광대 교내에 학생들의 교통편의를 위한 시외버스 승강장 설치를 요구 하였으나 지역 교통업계의 운송수입 감소, 대학가 공동화 현상의 우려를 이유로 반발하며 갈등	선호 시설	교통	민간-민간	<ul style="list-style-type: none"> <li>원광대 교내에 시외버스승강장설치의 추진이 잘 이루어지지 않자 학생들의 시위 발생</li> <li>지역주민 또한 승강장설치요구 주장</li> <li>원광대총장 또한 시의회에 승강장설치에 관련 협력을 요청</li> <li>익산시시의회원광대 지역사회상생발전 TF팀 간담회 마련 긍정적 방향 검토</li> </ul>	A	미해결

\*범례 : A-단국대분쟁해결연구센터 B-선문대정부간관계연구소 C-한국행정연구원 D-카인즈

2015년도에 발생한 주요 갈등사례는 전라북도와 전주시간에 발생한 전주시 종합경기장 재개발 갈등과 익산시 단설유치원 설립과 관련된 정부와 민간 사이의 갈등, 정부와 정부사이의 지역건설업 활성화 촉진 조례 폐지와 관련된 갈등, 전주 교도소의 이전에 따른 정부와 민간간의 갈등이 발생하였다. 이 중 전주시종합경기장 재개발 갈등은 전북도와 전주시의 입장차가 좁혀지지 않아 현재까지도 해결방안을 찾지 못하고 갈등이 지속되고 있는 상황이다.

〈표Ⅱ-8〉 전라북도 주요갈등 유형 및 사례(2015년도)

갈등 원인			갈등 성격	갈등 주제	갈등 주체	진행 및 경과	자료 출처	갈등 해결	
2015	전북도 - 전주시 종합 경기장 재개발 갈등	이익 갈등	• 전라북도는 당초 양여조 건대로 쇼핑몰과 컨벤션 센터 건립을 주장하고 있는 반면, 전주시는 컨벤션센터를 우선 건립하겠다고 발표하여 갈등 발생	선호 시설	개발 (산업 건설)	정부-정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>컨벤션센터 건립 문제를 해결하지 못한 채 2015년도가 지남에 따라 국비지원을 통한 컨벤션센터 건립이 무산되었으며, 이에 전주시는 종합경기장 개발을 원점 재추진 발표</li> </ul>	C	미해결



갈등 원인			갈등 성격	갈등 주제	갈등 주체	진행 및 경과	자료 출처	갈등 해결	
2015	익산단설 유치원 설립관련 분쟁	이익 갈등	• 익산교육지원청은 단설유치원을 설립하여 사교육 비부담해소 및 장애유아 돌봄 지원을 위한 예산을 확보하였으나 사람사설 시설의 반발로 갈등시작	선호 시설	교육	민간-정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>단설유치원 설립에 대한 사설시설측의 반대로 무산위기에 놓임</li> <li>익산교육청은 공론화를 통해 주민투표로 결정할 방침을 세우고 주민투표를 시행</li> <li>이후 익산공립단설유치원설립안의 전북도의회 의결, 2019년 개원예정</li> </ul>	A	해결
2015	지역 건설업 활성화 촉진조례 폐지 갈등	가치 갈등	• 공정거래위원회는 각 지자체를 대상으로 '지역건설산업 활성화 촉진조례'를 해당 자치단체에 개선할 것을 요청하였으나 지방자치단체와 의회, 지방건설업자들이 이에 반발하여 갈등 발생	정책 갈등	행정	정부-정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>공정거래위원회는 각 지자체가 지역건설업계 보호를 명목으로 제정한 '지역 건설산업 활성화 조례'를 2015년 6월까지 전면 개선하거나 폐지할 것을 요구</li> <li>각 자치단체(전라북도의회 문화건설안전위원회)들은 영세한 지역업체 보호를 위한 최소한의 장치라고 주장</li> <li>전북도민의 소득과 일자리 창출에 직접적인 영향을 미치는 건설산업 활성화를 위해 '전라북도 지역건설산업 활성화 촉진조례'를 존치시키겠다는 입장임</li> <li>전국 각 자치단체가 '지역건설산업 활성화 촉진조례' 폐지를 거부하고 있으나, 공정거래위원회는 지속적으로 해당 조례의 폐지 및 개선을 추진하겠다는 입장</li> </ul> <p>&lt;갈등해결&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>지역건설업 활성화 조례의 내용은 일부 개정하였으나 폐지는 하지 않음</li> </ul>	C	해결
2015	전주 교도소 이전에 대한 갈등	가치 갈등	• 전주교도소 주변에 대규모 아파트단지 조성으로 이전요구	비선호 시설	기타	정부-민간	<ul style="list-style-type: none"> <li>전주시는 이전 희망지역을 전국 최초로 공모하였으나 신청지역이 없거나 자격미달로 무산</li> </ul> <p>&lt;해결방법&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>현재 위치에서 300m가량 뒤로 옮겨 신축확정</li> <li>이전 교도소 부지는 체육시설, 녹지 공간등으로 조성에 시민에 개방할 방침 마련</li> </ul>	B	해결

\*범례 : A-단국대분쟁해결연구센터 B-선문대정부간관계연구소 C-한국행정연구원 D-카이즈

2014년도에는 익산과 군산, 정읍 등의 지역에서 주요갈등사례가 분석되었다. 익산의 경우 춘포양계장 신축과 관련하여 인근 주민들의 양계장건립을 반대하는 갈등이 발생하였고, 풍물거리 조성과 관련한 철거 갈등이 발생하였다. 군산시에서

는 공군비행장 소음피해에 대한 갈등이 발생하였고, 정읍에서는 KTX 정읍역사 건축과 지하차도 개설과 관련하여 정부와 정부간 사이에서 발생한 갈등이 있었다.

〈표Ⅱ-9〉 전라북도 주요갈등 유형 및 사례(2014년도)

갈등 원인		갈등 성격	갈등 주제	갈등 주체	진행 및 경과	자료 출처	갈등 해결		
2014	익산춘포 양계장 갈등	이억 - 가치 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 익산시는 춘포면에 대형 양계장 신축을 허가하였으나 지역 주민들이 철차적 문제 등의 이유로 반대</li> <li>• 양계장 신축 예정 지역 인근 주민들은 친환경 농사가 어려워질 것이기 때문에 양계장 건축을 반대하고 있으며, 허가기준이 변경되는 과정에서 새로운 기준(1km 이내 축사 신축 금지)을 소급 적용하였어야 함에도 불구하고 익산시는 이를 적용하지 않았다 주장</li> </ul>	비선호 시설	개발 (산업 건설)	민간-민간	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 익산시는 해당 시기에 적용할 수 있는 기준에 따라 적절한 허가가 진행되었다는 입장이었지만 이후 일부 잘못을 인정, 사안을 원만하게 해결하기 위하여 중재에 나서는 등의 노력을 경주</li> <li>• 건축주는 익산시가 건축허가를 내쳤음에도 불구하고 공사를 못하게 막는 것은 부당하다며 행정소송을 제기하였고, 지역 주민들 또한 건축허가 취소소송을 제기하는 등 주민들과 건축주 간의 갈등이 확산</li> </ul>	C	미해결
2014	익산 풍물거리 철거 갈등	이억 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 풍물거리 조성당시 익산시와 상인들은 현장에 도로건설이 진행되는 경우 업장을 철거하기로 합의를 하였음</li> <li>• 2009년 어양아파트 재건축조합이 인근 어양동 풍물거리를 철거해 도로를 조성하여 익산시에 기부채납하기로 하는 조건을 달아 사업시행인가를 받았으나, 풍물거리 상인들이 철거를 거부하면서 갈등이 발생하였음</li> </ul>	비선호 시설	개발 (산업 건설)	민간-민간	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 어양아파트 재건축조합은 공사기간을 맞추기 위해서는 상인들의 조속한 철거가 필요하다고 주장하였으며, 이를 해결하기 위하여 익산시에서 적극적으로 나서야 한다고 주장하였음</li> <li>• 풍물거리 상인들은 생계문제를 이유로 대체부지 마련 등의 이주대책을 익산시에서 마련해 주어야 한다고 주장하였음</li> </ul> <p>&lt;갈등해결&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2015년 1월 8일 익산시는 어양아파트 재건축조합과 풍물거리 상인들 간의 의견을 조정하여 풍물거리를 철거하는 것으로 합의를 이끌어 냈음</li> </ul>	C	해결
2014	군산시 공군비행장 소음피해에 대한 갈등	이억 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 항공소음피해지역에 대한 지원사업을 강화하였지만 민간 공공공항은 제외시킴</li> <li>• 군산도 제외지역으로 혜택을 받지 못하면서 지역 주민들의 반발이 거세지며 갈등발생</li> </ul>	비선호 시설	기타	정부-민간	<p>&lt;갈등해결&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 군산공항 인근 주민은 국방부를 상대로 손해소송을 진행 승소함</li> </ul>	B	해결

갈등 원인			갈등 성격	갈등 주제	갈등 주체	진행 및 경과	자료 출처	갈등 해결
2014	KTX정읍역사신축 및 지하차도 개설 갈등	이역 갈등	• 한국철도시설공단이 521억원의 사업비를 들여 정읍역사와 지하차도를 개설기로 하였으나 예산절감을 이유로 백지화 방침을 세움 • 이에 따라 정읍시와 시민단체들의 백지화 무효철회를 요구	선호 시설	개발	정부-정부 • 정읍시는 역사개발과 관련하여 시비 부담금까지 투입한 상황이었으나 철도시설공사의 사업 무효화로 인해 예산과 행정력 낭비, 호남차별을 이유로 무효화 성명서를 제출 시의회의 장단, 시장등의 지속적인 철회 요구 • 철도시설공단은 KTX호남선 개통에 맞춰 역사 신축과 지하차도 개설은 현실적으로 어렵다며 입장을 고수함. 또한 신축이 전제 였으나 증축안을 제시하여 갈등이 심화 됨  <갈등해결> • 국민권익위원회의 중재안에 따라 신축역사의 규모는 축소하고 지하차도는 원안대로 공사를 재개하기로 합의	B	해결

\*범례 : A-단국대분쟁해결연구센터 B-선문대정부간관계연구소 C-한국행정연구원 D-카인즈

2013년도의 주요갈등사례로는 김제시-정읍시-부안군-고창군 4개 시군에 걸쳐 발생한 서남권 광역화장장 갈등이 발생하였고, 전북도와 전주시 간의 일본 탄소기업 유치갈등, 전주시와 임실군 사이에서 발생한 항공대대 이전 갈등, 정읍시 서울장학숙 부지관련 갈등이 주요 사례로 분석되고 있다.

한편 서남권 광역화장장 갈등사례의 경우 4개 시군의 지자체간에 발생한 갈등 사례로 제3장의 심층 사례분석을 통해 자세한 내용을 다룰 예정이다.

<표II-10> 전라북도 주요갈등 유형 및 사례(2013년도)

갈등 원인			갈등 성격	갈등 주제	갈등 주체	진행 및 경과	자료 출처	갈등 해결
2013	전북 서남권 광역화장장 갈등	이역 - 가치 갈등	• 서남권 광역 공설화장장의 건립부지가 김제시 금산면과 맞닿아 있는 정읍시 감곡면 통석리 일대로 결정됨에 따라 김제시와 김제시 주민들이 반발하면서 갈등이 발생하였음	비선호 시설	환경 기타	• 김제시와 김제시 금산면 주민들은 의견 수렴 및 사전 협의가 없었다는 이유로 화장장 건립부지 결정 반발하였고 부지 위치 변경을 요청하였음 • 반면, 정읍시 측은 정당한 이유 없이 위치를 변경하는 것은 불가능하다고 주장 • 전라북도 갈등조정자문위원회는 기존의 예정 부지에 건립하는 것으로 최종 중재안을 제시하였고, 대신 김제시가 사업에 공동으로 참여하도록 결정하였음	C	해결

갈등 원인		갈등 성격	갈등 주제	갈등 주체	진행 및 경과	자료 출처	갈등 해결	
					<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이에 김제시에서 서남권 광역 공설 화장장 건립사업에 참여하기로 결정 하였으나 사업에 참여하고 있는 자 치단체들은 공식적인 사고와 협의 없이 결정한 것에 대해 반발</li> </ul> <p>&lt;갈등해결&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2016년 1월 28일 김제시도 사업에 참여한다는 '서남권 추모공원 4개 시·군 사업협약'을 체결함에 따라 갈등이 일단락되었음</li> </ul>			
2013	전북-전주시 일본 탄소기업 유치갈등	이익 갈등	선호 시설	개발 (산업 건설)	정부-정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전주시의회 및 전주시 측은 전주탄소밸리 사업에 악영향을 미칠 것이라는 이유로 도레이의 새만금 공장 건립 반대</li> <li>• 반면, 전라북도 측은 새만금에 유치한 도레이사는 PPS(슈퍼엔지니어링 플라스틱)을 생산할 예정이므로 전주탄소밸리와는 무관하다고 밝혔음</li> </ul> <p>&lt;갈등해결&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2014년 6월 23일 송하진 전북도지사는 도레이 측으로부터 탄소산업 분야에 진출하지 않겠다는 확답을 받았고, 7월 8일 송하진 전북도지사가 도레이첨단소재 PPS 군산공장 기공식에 참여함에 따라 갈등이 일단락</li> </ul>	C	해결
2013	전주시-임실군 항공대대 이전 갈등	이익 갈등	비선호 시설	국방	정부-정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전주시 측은 에코타운 조성사업을 계획대로 진행하기 위하여 항공대대 이전을 강행하겠다는 입장임</li> <li>• 하지만 국방부에서 전주시와 임실군과의 협의 없이는 절대로 항공대를 임실로 이전하지 않겠다고 밝힘에 따라 임실군으로의 이전은 사실상 무산되었고, 이에 국방부 및 전주시는 전주시 도도동을 이전협의 지역으로 선정하였음</li> <li>• 2016년 6월 8일 전주시는 항공대대 이전공사에 착수하였으나 인근 주민들의 반발로 인하여 공사는 중단된 상태임</li> <li>• 또한, 인근 주민들은 국방·군사시설 사업계획 승인처분 취소 소송을 제기한 상태며, 도도동 이전반대 연합 비상대책위원회가 제기한 사업계획 승인처분 무효 확인 소송도 진행 중에 있어 갈등의 골이 깊어지고 있는 상태임</li> </ul>	C	미해결

갈등 원인			갈등 성격	갈등 주제	갈등 주체	진행 및 경과	자료 출처	갈등 해결
2013	정읍시 서울장학숙 부지 갈등	가치 갈등	정책 갈등	보건복지	민간-정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>정읍시 및 정읍시민장학재단 측은 서울 및 수도권으로 진학하는 관내 학부모와 대학생들의 경제적 부담을 덜어주고 애항심 고취와 지역발전을 위하여 정읍시 서울장학숙 건립이 필요하다는 입장임</li> <li>서울장학숙 건립을 반대하는 사람들은 서울 학생뿐만 아니라 지역 내 전체 학생들에게 장학금 혜택이 골고루 돌아가야 한다고 주장하였음</li> <li>이 과정에서 정읍시민장학재단이 장학수 정읍시의원을 명예훼손혐의로 고소하는 등 갈등이 격화되기도 하였음</li> </ul> <p>&lt;갈등해결&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>결국 정읍시 서울장학숙 건립이 진행되었고, '정읍 장학숙'이라는 명칭으로 2016년 9월부터 운영될 예정임</li> </ul>	C	해결

\*범례 : A-단국대분쟁해결연구센터 B-선문대정부간관계연구소 C-한국행정연구원 D-카인즈

2012년도의 경우 다른 연도에 비해 갈등사례의 빈도가 많은 편이다. 먼저 근산과 서천사이에서 발생한 해상매립지 관련 갈등이 있고, 전주에서 발생한 롯데슈퍼와 전주슈퍼마켓 협동조합 상권갈등, 장수군 폐플라스틱 공장설립 갈등 등의 사례가 있는 것으로 나타났다.

<표 II-11> 전라북도 주요갈등 유형 및 사례(2012년도)

갈등 원인			갈등 성격	갈등 주제	갈등 주체	진행 및 경과	자료 출처	갈등 해결
2012	장수군 폐플라스틱 공장 갈등	가치 갈등	비선호 시설	환경	민간-민간	<ul style="list-style-type: none"> <li>(주)더클은 폐기물 소각장 및 매립장이 아니라 폐기물을 자원화 하는 재생에너지 사업장이라고 주장하였음</li> <li>공장입주 주민반대대책위원회를 비롯한 지역 주민들은 공장이 들어설 경우 환경오염으로 인하여 생업을 이어갈 수 없을 것이라고 주장하였음</li> </ul> <p>&lt;갈등해결&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>2012년 4월 30일 장수군이 (주)더클의 공장설립허가 신청에 대하여 부적합 결정을 내림</li> </ul>	C	해결

갈등 원인			갈등 성격	갈등 주제	갈등 주체	진행 및 경과	자료 출처	갈등 해결
2012	군산-서천 해상매립지 갈등	가치 갈등	정책 갈등	개발 (산업 건설)	정부-정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>국도해양부-군산시 측은 군산 해상 매립지의 매립이 완료됨에 따라 활용 방안을 마련하는 것이 시급하며, 종합관광단지로의 개발 등을 통하여 도시 경쟁력을 확보해야 한다는 입장임</li> <li>서천군은 군산 해상도시 건설 영역에 대하여 선 영역 폐지, 후 금강하구 종합복원계획 수립 주장</li> <li>2012년 9월 11일 국도해양부는 서천군의 영역중단 건의를 받아들여 '군산항 내항 준설도 투기장 활용방안 구축'을 중지</li> <li>2014년 9월 4일 문동신 군산시장과 노박래 서천군수는 양 지자체의 상생발전을 위한 회동을 가졌고, 이는 행정협의회로 이어지는 등 갈등이 완화되기도함</li> <li>서천군은 해상도시 형태의 금란도 개발과 관련한 반대입장 유지하되, 해양수산부가 실시하고 있는 생태 종합관리시스템 연구영역이 완료(2019년도)될 때까지 금란도 재개발과 관련한 논의가 보류중에 있음</li> </ul>	C	미해결
2012	롯데슈퍼-전주 슈퍼마켓 협동조합 골목상권 갈등	이익-가치 갈등	기타	기타	민간-민간	<ul style="list-style-type: none"> <li>전주슈퍼마켓협동조합은 2012년 7월 5일 전라북도에 기업형 슈퍼마켓(SSM) 사업조정을 신청하였고, 이에 실무조정회의가 열렸으나 롯데슈퍼와 전주슈퍼마켓협동조합 측이 팽팽하게 맞선 채 협의가 진척되지 않았음</li> </ul> <p>&lt;갈등해결&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>2014년 3월 18일 네 번째 실무조정회의에서 양 측이 전라북도의 중재안을 받아들여 상생협력에 관한 사업조정합의를 체결함에 따라 갈등이 일단락 됨</li> </ul>	C	해결
2012	용유담 명승지 지정 관련 주민간 찬반 갈등	가치 갈등	정책 갈등	문화/예술	민간-정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>용유담 명승지 지정에 찬성하는 측은 자연문화유산 보존을 전제로 개발계획을 조정하여야 한다는 입장임</li> <li>용유담 명승지 지정에 반대하는 측은 홍수피해 방지를 위한 댐 사업의 추진이 중요하다는 입장임</li> <li>문화재청은 용유담 명승지 지정 관련 논의를 지속적으로 수행하였으나 결론을 내리지 못하고 심의절차를 연기 및 보류</li> <li>국토교통부는 용유담의 피해를 최소화하기 위한 대안을 제시하였으나,</li> </ul>	C	미해결

갈등 원인			갈등 성격	갈등 주제	갈등 주체	진행 및 경과	자료 출처	갈등 해결	
						<p>지리산 댐 백지화 공동대책위원회 등은 댐 건설의 백지화를 주장하면서 반발하였음</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>2016년 3월경 댐 건설과 관련된 용역 결과 발표를 놓고 갈등이 격화되는 등 2017년도 까지도 명승지 지정은 이루어지지 않았고, 갈등상황이 지속되고 있음</li> </ul>			
2012	지리산면 명칭 관련 갈등	이역 - 가치 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>함양군이 군의회의 요청에 따라 지리산 초입인 '마천면'을 '지리산면'으로의 명칭 변경을 추진하였고, 이에 지리산을 공유하고 있는 인접 시·군들이 명칭 변경에 반발하면서 갈등이 발생하였음</li> </ul>	정책 갈등	행정	정부-정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>함양군의 지리산면 명칭 변경 추진에 반발하여 산청군, 남원시, 구례군 명칭 변경은 지리산권 지자체의 갈등만 가져온다며 백지화를 촉구하였음</li> <li>인근 지자체의 반발이 거세지자 함양군은 명칭 변경 추진을 당분간 유예하기로 결정하였고, 소백산면 변경에 따른 분쟁 조정결과에 따라 추진 여부를 결정할 것이라고 밝혔음</li> </ul> <p>&lt;갈등해결&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>중앙분쟁조정위원회에서 소백산면 명칭 변경 중지를 결정</li> </ul>	C	해결
2012	김제시 석탄화력발전소 건설 반대 분쟁	이역 - 가치 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>김제시는 SK E&amp;S와 협약하여 석탄화력발전소 유치공모 신청</li> <li>이에 김제시민은 유치반대위를 결성하며 적극반대활동으로 갈등시작</li> </ul>	비선호 시설	환경	정부-민간	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민의 의견을 무시하고 충분한 설명회를 거치지 않고 일방적인 사업 추진으로 주민의 거센반대시위 유발</li> </ul> <p>&lt;갈등해결&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>공모사업신청에서 탈락되며 지역주민간 갈등만 양산한 채 일단락 됨</li> </ul>	A	해결
2012	군산 제2산업단지 도시가스관 매설 비용 갈등	이역 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>제2국가산업단지 조성 당시 도시가스배관 미설치, 군산 도시가스에서 기업에게 가스공급배관 매설 비용을 부담해야 한다고 밝힘에 따라 입주업체들의 반발로 갈등 발생</li> </ul>	정책 갈등	에너지	민간-민간	<ul style="list-style-type: none"> <li>산업단지 조성 당시 도시가스 배관을 하지 않은 책임을 입주 기업들에 전가하고있다고 불만을 토로, 공공재 성격이 강한 도시가스 공급문제인데 한국산업단지관리공단은 도시가스공급업체와 입주 업체에 책임을 미루고 있다고 주장</li> <li>군산도시가스는 기업이 매설비용을 부담해야한다는 입장을 고수</li> <li>한국산업단지관리공단은 국가산업단지 조성 당시 도시가스공급배관시설이 기간 시설에 포함되지 않아 공급업체와 사용업체간의 경제논리로 해결해야한다 주장</li> </ul>	C	

\*범례 : A-단국대분쟁해결연구센터 B-선문대정부간관계연구소 C-한국행정연구원 D-카인즈

2011년도에 발생한 주요갈등으로는 LH공사의 본사이전과 관련한 전북과 경남 사이의 유치갈등, 군산공항의 국제선 취항과 관련 전북도와 전남도 사이의 갈등, 무주군의 풍력발전단지 조성 과 기업도시 조성 관련한 갈등 등이 발생하였다.

〈표Ⅱ-12〉 전라북도 주요갈등 유형 및 사례(2011년도)

	갈등 원인	갈등 성격	갈등 주제	갈등 주체	진행 및 경과	자료 출처	갈등 해결		
2011	LH공사 본사이전 관련 전북경남 갈등	이익 갈등	• 정부가 LH 본사를 경남 진주로 이전하기로 결정 • 이에 대해 전라북도가 반발하며 갈등이 발생	선호 시설	행정	정부-정부	〈갈등해결〉 • 결국 대통령 직속 지역발전위원회가 정부안을 최종 심의를 통하여 진주로 최종 결정되었음	C	해결
2011	군산공항 국제선 취항 갈등	이익 갈등	• 전라북도의 군산공항 국제선 취항 추진에 대하여 전라남도과 광주시가 강력하게 반대 갈등이 발생	선호 시설	교통	정부-정부	• 전북의 새만금개발과 관련하여 군산공항의 국제선취항은 필요요건임을 강조하며 국제선취항을 추진 • 군산공항에 국제선을 허용하면 군산공항과 무안공항이 함께 공멸할 것이라며 강력히 반발  〈갈등해결〉 • 이후 미군과의 군산공항 국제선 취항을 위한 협의를 추진하였으나 미군측이 안보상의 이유로 반대입장을 보여 국제선취항추진을 이루지 못함	C	해결
2011	무주 풍력발전단지 조성 찬반갈등	가치 갈등	• 무주군은 2012년까지 1천억원을 들여 풍력발전 단지를 조성할 계획을 세우고 사전 환경성 검토와 주민 공람을 완료하고 착공을 준비하는 등 사업을 적극적으로 추진 • 그러나 지역 주민이 찬성과 반대집단으로 나뉘어 갈등이 발생	비선호 시설	에너지	민간-정부	• 풍력발전반대대책위원회는 생태자연 1등급 지역인 무풍면에 풍력발전단지가 조성되면 소음과 그림자, 저주파 피해, 상수원파괴 우려로 반대운동을 펼침 • 풍력발전추진위원회는 저주파로 인한 왜곡된 소문으로 갈등을 부추기고 있다고 주장하며 행정기관의 적극협조와 지원을 요구함 • 무주군은 사전 환경성 검토와 주민공람을 완료했으며 지방산림청에 국유림 사용허가 협의 등 사업을 진행하고자 함 • 무주풍력발전단지 조성은 좌초됨	C	해결
2011	무주 기업도시 관련갈등	이익 - 가치 갈등	• 무주기업도시 2005년 국토균형발전 목적으로 대한전선(주)와 무주군이 공동출자해 추진됐지만, 2011년 1월 사업권자인 대한전선의 포기로 무산 • 이에 무주군 안성면 주민들은 피해주민대책위원회(위원장 박천석)를 구성하고, 기업도시 추진과	선호 시설	개발 (산업 건설)	민간-정부	• 결국 2011년 7월 26일 무주군 안성면 주민자치센터에서 홍낙표 무주군수와 김준환 군의회 의장, 주민대책위 박천석 위원장과 임원진, 전북도갈등조정협의회 사무처장 등이 참석한 가운데 합의에 이룸 • 합의한 내용은 무주군수가 대한전선을 상대로 주민들의 피해를 보상받을 수 있도록 적극 노력하고, 기업도시 해당마을 주민과 무주군수와의	C	해결



갈등 원인			갈등 성격	갈등 주제	갈등 주체	진행 및 경과	자료 출처	갈등 해결	
						간담회 진행, 법적인 테두리 안에서 마을숙원사업비 지원, 안성면 발전을 위한 중앙정부 공모사업 공동추진 등이 있음 • 그러나 주민대책위가 무주군과의 합의와는 별개로 사업권자인 대한전선(주)를 상대로 손해배상 소송을 진행중이기 때문에 갈등이 완전하게 해소되지는 않음			
2011	부안 공항마을 관광휴양 개발갈등	가치 갈등	포기과정에서 주민들이 입은 피해를 보상해줄 것을 무주군에 요구하며 갈등이 발생	정책 갈등	개발 (산업 건설)	민간-정부		C	
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부안군은 공항지구 일대 36만4000㎡의 개발을 위해 관광휴양형 제2종 지구단위계획(안)을 2011년 2월 열람공고함</li> <li>• 전북 부안군 변산면 격포리 공항마을 주민들이 공항지구 지구단위계획에 반발해 백지화를 촉구하며 갈등이 발생</li> </ul>						
2011	혁신도시 이전기관 지자체갈등	이익 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부가 한국토지주택공사 본사를 경남 진주로의 이전 결정</li> <li>• 이에 대하여 전라북도가 반발하며 갈등이 발생</li> </ul>	선호 시설	행정	정부-정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 결국 대통령 직속 지역발전위원회가 정부안을 최종 심의를 통하여 진주로 최종 결정되었음</li> </ul>	C	해결
2011	전주지역 시내버스 파업 분쟁	이익 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국노총과 민주노총이 주도권을 차지하기 위해 전주버스파업을 둘러싼 힘겨루기 양상</li> </ul>	권한 갈등	교통	민간-민간	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민주노총이 협상을 벌이던 중 한노총의 기습적인 운행거부로 협상이 무산되자 갈등이 극대화됨</li> </ul> <p>&lt;갈등해결&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 전주시의회는 버스특위를 마련하여 갈등해결위한 방안을 마련하며 파업 종료</li> </ul>	A	해결
2011	군산 새만금 송전선로 건설 반대 분쟁	가치 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2011년 군산시 임피면~산북동 변전소까지 88기를 건설하는 것이 목표였으나 환경파괴와 건강악화를 내세운 주민의 반발로 공사중단</li> </ul>	비선호 시설	개발 (산업 건설)	정부-민간	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민권익위원회는 새만금송전선로 조정회의를 개최하여 갈등해결을 위한 돌파구 마련하였으나 미공군의 대안노선거부로 갈등지속</li> <li>• 이후 3년만에 공사가 재개되었으나 지역주민의 반발로 다시 공사가 중단</li> </ul> <p>&lt;갈등해결&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2016년 8년만에 공사가 재개되며 마무리 됨</li> </ul>	A	해결
2011	전주 코아백화점 폐업관련	이익 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 코아백화점이 폐업하고 세이브존으로 팔리게됨에 따라 기존 직원의 고용승</li> </ul>	정책 갈등	기타	민간-민간	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세이브존 측은 외주 형태로 운영되는 회사규정상 승계가 어렵다며 대응</li> </ul>	A	해결

갈등 원인			갈등 성격	갈등 주제	갈등 주체	진행 및 경과	자료 출처	갈등 해결
매각 업체 고용승계 요구 분쟁		계보장을 주장하며 시위				<ul style="list-style-type: none"> <li>노조원과 지역민은 세이브존 불매운동을 벌임</li> </ul> <갈등해결> <ul style="list-style-type: none"> <li>1년여 가까이 투쟁을 벌였으나 고용승계는 하지 못하고 조합원에게 위로금 지급으로 합의</li> </ul>		

\*범례 : A-단국대분쟁해결연구센터 B-선문대정부간관계연구소 C-한국행정연구원 D-카인즈

<표 II -13> 전라북도 주요갈등 유형 및 사례(2010년도)

갈등 원인			갈등 성격	갈등 주제	갈등 주체	진행 및 경과	자료 출처	갈등 해결	
2010	새만금 방조제 시내버스운 행 갈등	가치 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>군산시는 비안도, 신시도, 야미도 등에 거주하는 주민을 위해 비응항~가력도 구간 시내버스를 운행기로 하고 농어촌공사 새만금사업단과 협의 해 운행을 시작하는 방침을 세움</li> <li>그러나 이에 대해 농어촌공사와 부안군이 반발하며 갈등이 발생</li> </ul>	정책 갈등	교통	정부- 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>농어촌공사측은 현재 방조제가 임시 개통이고 행정구역도 확실치 않아 시내버스운행에 반대하였고, 부안군도 행정구역이 결정되지 않았는데 시내버스를 운행하는 것은 있을 수 없는 일이라며 반대</li> <li>군산시는 현행 여객자동차운수사업법에 시내버스 운행은 도로지정과 관계없이 수요가 있을 경우 가능하다며 운행할 방침을 고수</li> <li>전북도는 갈등의 중재에 나서 방조제 도로를 높이는 공사가 끝날때까지 시외셔틀버스 운영을 대안으로 제시하였으나 군산시는 비응도에서 가력도까지 군산시 행정구역인 만큼 시내버스운행에 무리가 없다며 수용하지 않음</li> </ul>	C	
2010	전주-임실 방수리 취수장 물분담금 갈등	이익 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>전주시는 임실군에 사용자 부담원칙에 따라 상수원 이용료를 임실군에 매년 지불하고 2008년까지 사용하기로 하였으며 2010년 까지 1회 연장하기로 합의된 상태에서 또다시 연장을 추진하자 임실군에서 반대하며 갈등이 발생</li> </ul>	정책 갈등	환경	정부- 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>전주시가 방수리에서 1일 2만5천톤의 물을 사용함으로써 임실군 자연하천생태계파괴, 농공업용수부족의 문제가 발생</li> <li>반대로 전주시가 방수리에서 물을 사용하지 않게되면 서학동,평화동 주민 8만명의 식수를 공급할수 없게 되는 문제가 발생</li> </ul> <갈등해결> <ul style="list-style-type: none"> <li>임실 방수리 취수장의 사용기한을 3년 연장하고 주민지원사업비를 매년 15억원 지원으로 합의함</li> <li>전주시는 용담댐 광역수도 100%공급을 위해 2013년까지 시설확충계획을 임실군에 설명, 임실군도 전주 시민의 식수원 공급불편을 바라지 않는 공감대를 형성하며 갈등해결</li> </ul>	D	해결

\*범례 : A-단국대분쟁해결연구센터 B-선문대정부간관계연구소 C-한국행정연구원 D-카인즈

새만금 방조제 시내버스운행과 관련해서 군산시와 부안군 간의 갈등이 2010년 도에 발생하였고, 또한 전주시와 임실군 사이에서 발생한 방수리취수장 물 분담금 관련 갈등이 발생하였다.

〈표Ⅱ-14〉 전라북도 주요갈등 유형 및 사례(2009년도)

갈등 원인			갈등 성격	갈등 주제	갈등 주체	진행 및 경과	자료 출처	갈등 해결
2009	국립갯벌연구소 이전 관련 전라북도 갈등	이익 갈등	• 전라남도는 그동안 추진 해온 독립 갯벌연구소 설립을 중단하는 대신 군산에 있는 국립 갯벌연구소를 유치하기로 하고 이를 위하여 갯벌연구소 측에 유치 의사를 전달한 데 이어 연구소 청사와 직원 숙소까지 제공하겠다는 구체적인 조건도 제시함 • 이에 군산시와 군산시 주민들이 반발함	선호 시설	행정	정부-정부  <갈등해결> • 결국 갯벌연구소의 전남 이전설에 대해 주무부처인 농수산식품부가 사실무근임을 밝히며 갈등이 종결	C	해결
2009	전북-충남 금강호 해수유통 갈등	가치 갈등	• 정부가 추진하는 금강 살리기 사업과 관련해 금강 하굿둑 철거 문제가 쟁점으로 떠오르면서 충청남도과 전라북도의 갈등이 발생	정책 갈등	환경	정부-정부  • 금강하굿둑은 충남과 전북의 도계를 이루고 있으며 군산만으로 흘러드는 금강의 하구를 막아 쌓은 둑으로, 총 1,841m의 방조제 길이와 연간 3억6,000만 톤의 담수를 공급하고 있음 • 30m짜리 배수관문 20개를 갖춘 대규모 수리시설로 전북과 충남지역에 농업 및 공업용수를 공급하고, 강 하구에 토양 등이 쌓이는 것을 막아 군산항의 기능을 유지시키고, 주변 지역의 홍수발생 위험을 예방하는 기능을 갖추고 있으며 버섯물의 역류방지로 농경지의 염해를 최소화하고 있음	C	

\*범례 : A-단국대분쟁해결연구센터 B-선문대정부간관계연구소 C-한국행정연구원 D-카인즈

2009년도에 발생한 갈등사례는 전북도와 타시도간의 갈등사례로 구성이 되어 있다. 국립갯벌연구소 이전과 관련하여 전라북도와 전라남도사이에서 갈등이 발생하였고, 전라북도와 충청남도 사이에서 발생한 금강호 해수유통과 관련된 갈등이 발생한 것으로 나타나고 있다.

2008년도 갈등사례는 전주시에서 발생한 상수도사업 업체선정 갈등, 익산시의

주공임대 분양전환가격 관련 갈등, 전주 리사이클링타운설립 갈등 등의 사례가 발생하였다.

〈표Ⅱ-15〉 전라북도 주요갈등 유형 및 사례(2008년도)

갈등 원인			갈등 성격	갈등 주제	갈등 주체	진행 및 경과	자료 출처	갈등 해결	
2008	전북 상수도사업 업체선정 갈등	가치 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>전주시는 2007년 12월 P건설과 H건설이 경합을 벌인 상수도 유수율 제고 사업 업체 선정시 당초 1위를 한 H건설이 제안서에 업체 이름을 쓰지 말도록 한 입찰 규정을 어겼으며 결정을 번복해 P건설을 우선협상대상자로 선정하였음</li> <li>H건설은 법원에 소송을 제기했고 전북도는 2월 전주시에 대한 중합검사를 벌여 업체 선정 결과를 번복하면서 평가심의위를 하지 않은 것은 계약법 위반이라며 전주시 부시장을 포함 관련 인원을 징계처분함</li> <li>이에 대하여 전주시가 반발하며 갈등이 발생</li> </ul>	정책 갈등	행정	정부-정부	<p>〈갈등해결〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>2008년 8월 전주시는 상수도사업업체 과정의 적정 업무 처리 여부를 둘러싸고 전북도가 감사를 하는 것은 부당하다며 전북도를 상대로 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구한 것과 관련, 권한쟁의심판 소송을 취하할 방침임을 밝히며 갈등이 종결</li> </ul>	C	해결
2008	주공토공 통합갈등	이익 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부는 2008년 8월 11일 발표한 '공기업 선진화 1차 추진계획'을 통해 대한주택공사와 한국토지공사를 통합할 계획을 공식적으로 밝힘</li> <li>그러나 구체적인 방향은 정해지지 않은 상태인 데다, 이미 계속 거론돼온 통합과 관련해 양 기관의 입장이 전혀 다른 상태로 갈등이 발생</li> </ul>	선호 사실	행정	정부-정부	<p>〈갈등해결〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>결국 토공과 주공은 통합하여 경남 진주 혁신도시로 이전하는 것으로 갈등 종결</li> </ul>		해결
2008	익산 주공임대 분양전환 가격 갈등	이익 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>주공은 익산시 어양동,부송동 주공아파트를 3.3㎡당 270만원-275만원에 분양</li> <li>입주민들이 주공 쪽에서 분양가를 터무니 없이 높게 책정했다며 반발하며 갈등 발생</li> </ul>	선호 사실	개발 (산업 건설)	민간-정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민들은 주공쪽이 분양대책위와 분양가격 조정을 위해 상당기간 협의를 했음에도 사전동의 없이 분양가를 통보하였고, 비슷한 시기에 분양 전환된 다른 주공에 비해 10~30% 가량 비싸다는 점을 강조</li> <li>주공은 임대주택법에 정해진 절차대로 선정했고, 시세보다 1천만원 가량 낮게 책정하였고, 계단식아파트를 이유로 분양가의 인하가 불가능하다는 입장 고수</li> </ul>	C	

갈등 원인			갈등 성격	갈등 주제	갈등 주체	진행 및 경과	자료 출처	갈등 해결	
2008	전주 리사이클링 타운 설립 반대 분쟁	이익 - 가치 갈등	• 전주권의 음식물류, 재활용류 등의 처리시설인 리사이클링타운 조성으로 인근 지역주민들의 반대로 갈등발생 • 사업이 추진되는 지역은 시설공사비의 10%범위 내내세 편익시설 설립되고 주민지원기금 50억원 위 지원되나, 간접피해를 입는 지역은 전혀 지원이 되지 않음	비선후 시설	환경	정부-민간	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업부지 주변 피해지역의 주민지원 협의체와 전주리사이클링타운 정상 추진위원회 등으로 주민조직이 갈라져 갈등이 발생하였으나 통합대표를 선출하는 방식으로 합의</li> </ul> <갈등해결> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 전주시와 주민지원협의체는 연간 6억원 지원금 지급, 출연금 26억원 지급 등의 내용의 합의를 도출하여 갈등문제 해결</li> </ul>	A	해결
2008	군산 LNG 복합화력발전소 건설 반대 분쟁	이익 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 군산국가산업단지등에 전력을 공급하기 위한 발전소 건립이 시민반대 및 행정기관의 반대로 건립 지연</li> <li>• 발전소 준공시 온배수 배출로 군산 및 장항앞바다의 온도가 상승하며 이로 인해 어민의 생존권이 위협</li> </ul>	비선후 시설	환경	민간-민간	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 군산항만청은 화력발전소 건립으로 지역의 어업이 어렵기에 어민들과 원만한 협의를 주문하여 승인 불허</li> <li>• 화전측은 공약적 기여방안으로 테니스장개발, 지역주민채용가산점부여 등의 안을 제시하며 시민들의 이해를 구함</li> <li>• 발전소는 건립되었으나 지역주민과의 갈등은 추후 지속적으로 발생하였음</li> </ul>	A	
2008	섬진강댐 재개발에 따른 주민대책 갈등	이익 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국수자원공사는 섬진강댐의 용수확보와 주변 환경개선을 위한 재개발사업을 추진하고자 함</li> <li>• 이와관련 섬진강댐 거주민의 이주가 필요하나 일부 주민의 이주정착금을 요구하며 갈등이 발생함</li> </ul>	정책 갈등	환경	민간-정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민들은 농지개간비 등 이주보상비 명목으로 가구당 1억5천만원-2억원 가량을 요구하고 있으나, 현재 추정 가능 보상금액은 4천만-6천만원에 그칠것으로 예상</li> </ul> <갈등해결> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 섬진강댐관리단은 재개발사업의 추진을 위해 정부로부터 사업비 2523억원을 확보하였고, 이중 이주보상비로 960억원을 지원하며 갈등해결</li> </ul>	D	해결

\*범례 : A-단국대분쟁해결연구소 B-선문대정부간관계연구소 C-한국행정연구원 D-키인즈

2007년도에는 전북대와 익산대의 통합과정에서 발생한 전주와 익산시 사이의 갈등, 내장산국립공원의 명칭변경 관련 갈등, 전라북도 폐기물처리시설과 관련하여 군산, 정읍, 김제시 등에서 발생한 갈등 등이 발생하였다.

〈표 II-16〉 전라북도 주요갈등 유형 및 사례(2007년도)

갈등 원인		갈등 성격	갈등 주제	갈등 주체	진행 및 경과	자료 출처	갈등 해결
2007	전북대-익산대 통합 갈등 이익 갈등	전북대와 익산대의 통합 과정에서 지역별 원하는 학과 유치를 두고 발생한 갈등	선호 시설	교육	민간-민간 • 익산대학교가 전북대에 통합되면서 익산시에 수의과 대학을 이전하기로 했으나 통합안에서 제외 <갈등해결> • 전북대가 수의대를 익산캠퍼스로 이전	C	해결
2007	전북지역 폐기물 처리시설 신증설 갈등 이익 갈등	사실 폐기를 처리시설을 둘러싼 사업체와 주민, 지방자치단체 간 발생한 갈등	비선호 시설	환경	민간-정부 • 군산-산단내 기업이 지정폐기물 소각장과 일반폐기물소각장 1기를 조성할 계획이었으나 군산시 의뢰가 반대함 • 정읍-산단내 제지공장의 폐기물소각 때 발생하는 열을 활용해 제지를 생산할 경우 연간 26억원을 절감할 수 있다며 소각로 1기 증설을 추진하였으나 주민이 반대 • 김제-감염성폐기물소각장 설치하려 했으나 주민들의 집단 반발 • 고창-아산면 농공단지부근에 감염성 폐기물소각장 설치를 추진하였으나 주민반대와 환경피해우려로 반대하고 소송까지 갔으나 패소함 • 진안-환경피해와 주민반대등을 이유로 폐기물중간처리업 허가를 내주지 않았다가 소송에서 패소함	C	
2007	내장산 국립공원 명칭변경 갈등 가치 갈등	환경부와 국립공원관리공단이 내장산국립공원을 '내장산 백암산국립공원'으로 명칭변경을 추진하자 정읍시와 전북도가 왜곡된 의견수렴이라며 강력반발대응	정책 갈등	기타	정부-정부 • 환경부와 국립공원관리공단은 내장산국립공원의 명칭을 변경하는데 찬성 의견이 91%로 나온 인터넷 설문조사 결과를 근거로 당위성을 제시하였으나 정읍과 전북도는 객관성과 합리성이 떨어지는 의견수렴을 근거로 명칭변경을 추진하는 저의가 의심간다며 반대입장을 고수 <갈등해결> • 정읍시의회, 한나라당전북도당, 전북산악연맹등 민간단체들의 반대 의견이 꾸준히 제기되고 반대 서명운동 등 강력한 반대시위가 계속되자 환경부는 명칭변경을 철회함	D	해결

\*범례 : A-단국대분쟁해결연구센터 B-선문대정부간관계연구소 C-한국행정연구원 D-카인즈

2005년에는 군산 핵폐기물장 유치와 관련하여 정부와 민간사이에서 갈등이발  
생하였고, 2003년도에는 부안군 위도면의 핵폐기물장 유치관련 갈등 등 환경피해  
우려등으로 인한 갈등이 발생한 것으로 나타났다.

〈표Ⅱ-17〉 전라북도 주요갈등 유형 및 사례(2005년~2001년)

갈등 원인			갈등 성격	갈등 주제	갈등 주체	진행 및 경과	자료 출처	갈등 해결	
2005	군산 핵폐기물장 유치와 관련된 갈등	이익 갈등	• 중저준위 핵폐기물 저장 과 특별지원금 3천억원 지급 등을 골자로 하고 있는 특별법제정에 맞춰 군산시의 원전센터 유치를 준비하였으나 찬반세 력의 갈등이 발발하게 됨	비선호 시설	환경	민간- 정부	• 군산시는 국책사업지원금을 통한 지 역경제발전을 도모하며 '군산시국책 사업추진단'을 구성 유치에 적극추 진을 하고 있으나 시민단체들로 이 루어진 군산핵폐기장유치반대 범시 민대책위원회'를 구성하여 반대함  <갈등해결> • 군산시와 전북도의 적극적인 유치할 동으로 전북 도민의 원전설치 투표 찬성 84.4%를 이끌어내며 경북 경 주시와 유치경쟁을 벌였으나 결국 경주시로 유치지역이 최종 확정되며 마무리 됨	D	해결
2003	부안 위도 핵폐기물장 유치 갈등	이익 갈등	• 부안군이 위도면에 방폐 장 유치를 준비하자 부안 군민의 거센 반대시위가 일리며 갈등이 발생	비선호 시설	환경	민간- 정부	• 방폐장유치의 결사반대를 외치며 대 규모시위를 통해 강력한 유치반대 • 정부측은 원자력발전소에서 나오는 폐기물은 과학적으로 안전성이 검증 된 것임을 주장하는 반면, 반대대책 위는 핵폐물은 안전하지 못하고 예 정부지에 지하수가 있어 부지선정이 적절치 못하다며 반대입장을 고수  <갈등해결> • 정부와 반대대책위는 찬반중립인사 의 동수참여로 구성된 개화기구를 조성해 갈등을 해결하고자 하였으나 강력한 반대시위로 인해 무산 됨	D	해결
2002	새만금 개발사업	이익 갈등	• 방조제를 활용한 담수호 조성 사업의 일환인 새만 금 개발 사업이 환경오염 을 일으켜 일반국민, 환 경단체가 사업에 반대하 며 발생한 갈등	비선호 시설	개발 (산업 건설)	민간- 정부	<갈등해결> • 단체와 전북지역주민들의 패소, 국 가산업단지 대신 국립생태원, 해양 생물자원관, 내륙산업단지계획 제한 합의	C	해결
2001	익산 옹포 골프장 건립 갈등	이익 갈등	• 익산시 옹포면에 대규모 골프장을 건설하여 지역 발전을 도모하고자 하였 으나 옹포주민과 농민회 는 주민들의 의지는 배제 하고 지역개발이라는 명 분으로 사업추진을 강행	비선호 시설	개발	민간- 정부	• 익산시는 주민들이 우려하는 자연생 태계 파괴에 대비하여 환경친화적개 발을 추진하였고, 원형녹지를 40% 이상 확보하며 조경과 녹지공간의 재창출효과 기대 • 시민대토론회를 개최하여 옹포관광 지개발에 대한 합리적인 대책을 마	D	해결

갈등 원인			갈등 성격	갈등 주제	갈등 주체	진행 및 경과	자료 출처	갈등 해결
		한다며 반대위로 갈등 발생				<p>련하고자 노력하였고, 골프장조성과 더불어 농어민 체육센터, 청소년수련원 등 공공편익시설 설치로 주민의 문화향상을 도모하고자함</p> <p>&lt;갈등해결&gt;            • 2001년 6월 본격적인 개발에 착수하였으나 지역주민과 시민단체의 강력한 반대, 공사업체의 미비한 준비로 인해 5년여동안 착공이 늦어졌으나 2005년 4월 착공함</p>		

\*범례 : A-단국대분쟁해결연구소 B-선문대정부간관계연구소 C-한국행정연구원 D-카인즈

2000년도 이전에 발생한 갈등사례로는 교원평가제 도입에 따른 정부와 민간간의 갈등, 1998년도 김제공항 건설관련 갈등, 1997년 육군35사단 이전과 관련하여 전주시와 임실군사이에서 발생한 갈등이 있는 것으로 나타났다.

<표II-18> 전라북도 주요갈등 유형 및 사례(2000년 이전)

갈등 원인			갈등 성격	갈등 주제	갈등 주체	진행 및 경과	자료 출처	갈등 해결
2000	교원 평가제 도입 갈등	이익 - 가치 갈등	정책 갈등	교육	민간-정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>10년에 걸친 도입에 대한 논의와 5년간의 시범운영, 3년 안의 법제화 과정을 거쳐 교원단체들의 반발 속에도 불구하고 전면 시행 되었지만 6.2 선거이후 진보성향의 교육감(김승환 전북도 교육감) 대거 당선되어 교원능력개발평가제 규칙을 폐지하는 내용의 규칙 개정안을 입법 예고 하는등 다시 교과부와외의 팽팽한 신경전이 계속되고 있는 여전히 갈등의 불씨가 남아 있는 진행형 사례</li> </ul>	C	
1998	김제공항 건설 갈등	이익 - 가치 갈등	비선호 시설	교통	민간-민간	<ul style="list-style-type: none"> <li>1995년 민선도지사가 청와대 초청 회의에서 김제공항 건설을 건의 하였고, 1996년 국가신규사업 책정 및 소요예산 확보에 대해 건의하여 공항건설 타당성 조사 용역예산 확보 등 김제공항 건설을 착수</li> <li>입지선정을 위한 예비조사 후보지 9</li> </ul>	C	해결



갈등 원인			갈등 성격	갈등 주제	갈등 주체	진행 및 경과	자료 출처	갈등 해결	
			항공분야 SOC 사업의 확충을 통한 지역개발 촉진을 목적으로 김제시 백산면 일대에 김제공항 건설을 추진			<p>곳 중 현 공항부지의 여건이 가장 양호하여 최종 선정</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1999년부터 2006년까지 전체 사업비 1천 474억원 중 1/3에 해당되는 496억원이 투입되었으나, 이후 김제공항 부지는 농작물 임대용으로 활용되면서 국제공항건설 백지화 등 다양한 논란이 발생</li> </ul> <p>&lt;갈등해결&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>결국 김제공항 건설은 새만금 개발 사업과 연계한 군산공항 국제선 확장계획으로 백지화</li> </ul>			
1997	육군35사단 이전 갈등	이익 - 가치 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>전북에 소재하고 있는 육군 제35사단 사령부 부지는 전주시가 추진하고 있는 북부권 개발 사업계획의 중심지에 위치</li> <li>이에 따라 전주시가 제35사단 사령부의 이전에 관사향을 주요 의제로 채택하여 여론을 조성하며 갈등이 발생</li> </ul>	비선호 시설	국방	민간-정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>전주시와 제35사단은 전주시가 제시한 완주군과 임실군 이전 부지에 대해 실사를 한 후 2004년 부대이전에 대해 합의서를 체결</li> <li>그러나 이전 대상지역인 완주군 주민이 반대하고, 임실군은 훈련장만 유지할 수 없다고 반대하자 전주시는 모든 시설을 임실군으로 이전하도록 요구하며, 국회에 청원서를 제출</li> <li>이에 임실군은 대규모 부지를 제공하는 등 파격적인 이전 조건을 제시하며 적극유치 활동</li> <li>군은 청원 내용을 검토 하라는 국회 국방위원회의 결정에 따라 실사 및 갈등조정을 위해 제35사단과 전주시가 부대이전 관련 협의체를 운영</li> </ul> <p>&lt;갈등해결&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>제35사단은 국회 국방위원회의 중재 하에 2005년 11월 임실군 지역으로 이전하는 합의각서 체결</li> </ul>	C	해결

\*범례 : A-단국대분쟁해결연구센터 B-선문대정부간관계연구소 C-한국행정연구원 D-커인즈





장

## 갈등해결 및 상생협력 심층 사례분석

- 
1. 사례분석 대상 선정 및 사례분석
  2. 생활권 및 행정구역 불일치에 따른 위례신도시 사례
  3. 서남권 광역공설화장장 건립 사례
  4. 충청유교문화원 입지 사례
  5. 무진장 수요응답형 대중교통체계 도입 사례
  6. 사례분석의 시사점



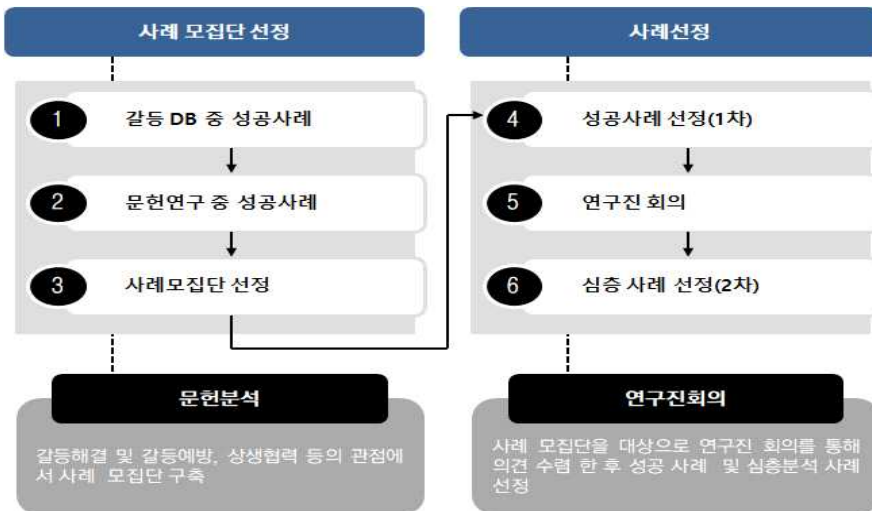
### III. 갈등해결 및 상생협력 심층 사례분석

#### 1. 사례분석 대상 선정 및 사례분석

##### 1) 사례분석 대상

갈등해결 및 상생협력이 이루어진 사례를 통한 심층분석을 위해 특정 갈등 사례를 선정하여야 한다. 분석대상 사례를 선정하기 위해 두 가지 방향을 통해 이루어졌다. 첫째는 연구자가 다양한 사례 등을 검토하고 성공사례를 선정하여 갈등해결에 대한 정책적 시사점을 도출하였다. 둘째, 심층분석 대상 사례를 선정하기 위해 2단계의 절차를 통해 사례를 선정하였다. 갈등 DB 중 성공사례를 문헌연구 및 인터뷰 등을 통해 1차로 모집단을 구축하고, 연구진 회의를 통해 의미 있는 갈등 사례 연구 대상을 선정 하여 심층분석을 실시하였다.

〈그림 III-1〉 갈등사례 심층분석을 위한 사례선정 절차



이러한 절차를 통해 1차 갈등사례 분석 대상 모집단 24개를 선정하였다. 선정된 24개의 갈등사례 모집단을 세 개 유형으로 구분하였다. 님비해소, 행정구역 및 생활인프라 구축, 문화관광 활성화 등이다. 지자체간 발생하는 갈등은 주로 한정된 자원의 재분배 이거나 지역개발, 혐오시설 설치 등의 과정에서 발생하거나, 지역주민의 삶의 질이나 환경적인 영향 등에 대한 정책결정 과정에서 발생하였다. 갈등해결 및 상생협력은 지역간, 지역내, 주민간의 신뢰 형성 및 지역주민의 삶의 질, 행복을 증진시킬 수 있는 지역 상생발전에 해당한다. 갈등 해결은 지역성장과 지역주민의 행복한 삶을 가져올 기회가 확대되기 때문이다. 갈등이 해결되고 상생협력이 이루어질 경우 님비(NIMBY) 해소, 교육 및 문화생활 여건 개선, 주민안전, 일자리 창출, 생활 인프라 구축 등의 긍정적 효과를 기대할 수 있다.

갈등사례 모집단 중 성공사례 분석을 위한 갈등사례와 심층사례분석을 위한 갈등사례를 구분하여 선정하였다. 선정방식은 연구진 회의와 전문가 전화 인터뷰를 통해 이루어졌다. 이런 과정을 통해 선정된 갈등사례는 다음과 같다. 우선적으로 성공사례 분석을 위한 사례는 광명·구로 환경기초시설 빅딜사례, 수도권 대중교통사례, 청원 및 청주 통합사례, 천안아산 복합문화정보센터 공동건립 사례 등을 선정하였다. 다음으로 심층사례 분석을 위해 선정한 사례는 서남권 광역공설화장 시설 공공건설사업, 위례신도시 생활권 및 행정구역 불편해소 사례, 무진장 수요응답형 교통체계 도입 사례, 충청유교문화원 입지 갈등 사례 등이다.

〈표 Ⅲ-1〉 갈등해결 및 상생협력 사례 모집단 및 분석사례선정

분야	내용	주요사례	지자체	사례 선정
NIMBY 해소	화장장, 쓰레기 소각장 등 생활편의 증진에 필수적이지만 특정한 지역에 입지하거나 유치, 공동이용하기를 꺼리는 사업을 지자체간 상호 협력적으로 추진	부산영락공원 화장장 및 장례식장 건립	김해, 양상, 울주군과 부산	
		아산시 폐기물처리시설 공동이용	아산, 당진, 홍성	
		서남권 광역공설화장시설 공공건립	정읍, 고창, 부안, 김제	○
		나래원 화장시설 공동이용사업	공주, 부여, 청양	
		서남권 광역화장장 건립	해남, 완도, 진도	
		음식물 폐기물자원화시설 공동건립	춘천, 화천, 양구	
		폐기물 매립시설 공동이용 생활 환경 개선사업	양산, 김해	
		생활 폐기물 연계처리사업	속초, 양양, 고성	
		폐기물처리 광역화사업	남원, 임실, 순창	
광명, 구로 환경기초시설 빅딜	광명, 구로구	□		
행정구역 및 생활 인프라 구축	행정구역상하수도, 대중교통체계 및 SOC 등 인프라 등 삶의 질 개선과 직결되는 생활인프라 구축이지만 사업 추진 및 개발과정에서 갈등이 발생할 수 있는 상황을 해결하여 지자체가 협력하여 주민들의 생활편의 증진을 도모한 사례	위례신도시 생활권 및 행정권의 불편 해소	서울 송파구, 경기 성남, 경기 하남	○
		충북혁신도시 생활권 및 행정권 불편해소	진천, 음성	
		오지마을 상수도 공급사업	진안, 장수	
		무진장 수요응답형 교통체계도입	무주, 진안, 장수	○
		수도권 대중교통 사례	서울, 경기, 인천	□
		강남순환고속도로 건설사업	서울시와 과천시, 서울대, 공동대책위원회, 금천구 등	
		대구지하철 2호선 경산지역 연장 사업	대구, 경북, 경산	
		군산 새만금 송전선로 입지 선정	군산, 지역주민, 전북	
		연기군 송전선로 경과지 입지	세종, 연기, 지역주민	
		법조타운 유치	울산남구, 울산 중구	
행정구역 통합	청원, 청주	□		
문화관광 활성화	지역에서 발생할 수 있는 갈등 상황을 사전에 예방하여 주민의 여가 생활 확대 등을 위해 지역 간 문화 및 관광자원을 공동 이용하고 이를 활성화하기 위한 사례	천안아산복합문화정보센터 공동건립	천안, 아산	□
		충청유교문화원 입지	연산, 노성	○
		관광자원시설 공동이용	제천, 단양	

범례: ○는 심층분석 대상 갈등사례, □는 문헌분석 대상 갈등사례

## 2) 갈등해결 사례와 갈등해결 방법

갈등해결 사례 중심으로 도출된 사례 중 천안·아산역명 갈등 및 복합문화정보센터 설립, 청원 및 청주 행정구역 통합, 수도권 교통, 혐오 환경기초시설 등을 검토하여 갈등해결 방안 등을 모색하면 다음과 같다.

### (1) 천안·아산역명 및 복합문화정보센터 갈등 사례

： 사법적 제도에 의한 조정과 상생협력사업에 의한 갈등해결

갈등관리에 있어 사전 예방과 협의 등이 충분하게 이루어지지 못할 경우 갈등이 복잡화되는 경향이 대부분이다. 갈등이 증폭될 경우 이해관계자간의 충돌 등이 발생하게 되고 전문가 및 제3자의 중재도 거의 효력을 발생할 수 없게 된다. 이럴 경우 사법부의 판결에 의해 최종 갈등이 해결되게 되는데(박보식·김연수, 2012), 비용뿐만 아니라 갈등 당사자 간의 상처가 남아 갈등이 오랫동안 잔재하는 경향이 있다.

천안·아산역 명칭 결정 사례의 경우 여기에 해당한다. 역명 결정에 대해 갈등이 발생한 이유는 역명이 지니고 있는 지역의 상징성과 무형적인 공공재적인 가치가 존재하고 있기 때문이다. 임정빈(2011: 218)에 의하면 공공시설물로서 갈등이 발생한 이유는 역명의 특성이 무형재적 특성을 가지고 있고 역명으로 인해 경제적 편익을 발생시키는 지역공공재(local public goods)의 성격을 가지고 있다는 것이다. 천안·아산역명 갈등은 경부고속도로 경유지로 천안 등이 확정되었으나 역사가 위치할 지역 대부분이 아산 행정구역이었으나, 천안역으로 정부가 명시함으로 갈등이 발생하였다. 아산시가 반발하자 중앙정부(당시 건교부)는 충청남도청에게 의견을 수렴하여 명칭을 결정하도록 요청하였고, 이에 충남은 장재역으로 결정하였으나 중앙정부에서 거부하였다. 또한 그 과정에서 고속철도 공단도 충의역을 제안하였으나 이 역시 중앙정부에 의해 거절당했다. 아산시의 격렬한 반대로 인해 중앙정부는 2003년에 천안·아산역을 새로운 역명으로 제안하고 주민투표(2003.9.17~20)를 실시하여 최종 확정하였다. 그러나 아산시민들은 이에 반대하



여 중앙행정조정위원회, 대법원 및 헌법재판소(2006) 등에 소송을 제기하였으나 모두 패소하여 결국 명칭이 확정되었다. 그러나 지속적으로 갈등이 잔재하고 있다. 2014년 6월 지역발전위원회 생활권 선도사업으로 천안아산복합문화정보센터 사업이 결정되어 2016년에 기공식을 가지면서 잔재해 있는 상호간의 갈등을 해결하고 상생협력 방안을 도출하였다. 천안



<http://blog.cheonan.go.kr/220885080>

172

아산복합문화정보센터는 2018년 3월에 준공으로 천안과 아산 시민들 모두 문화적 욕구를 충족하기 위한 시설 및 공공교통서비스 지원을 위한 상생협력센터의 역할과 기능을 수행한다.

## (2) 청원과 청주 행정구역통합 갈등사례 : 주민투표를 통한 갈등해결

갈등해결에 있어 주민투표는 정책결정에 영향을 미치는 수단이고 해결을 위한 최종선택으로 여겨지고 있다(전형준·김학린, 2013: 7). 그 만큼 주민투표는 갈등해결에 있어 결정적인 요인이 된다는 것이다. 주민투표는 지역주민들의 의사를 반영하여 정책결정과 자신들의 삶의 질, 행복에 영향을 미칠 수 있는 상황을 직접 의사를 반영하여 이루어지는 제도적인 장치이다. 지방자치가 형성되고 지역주민들에 대한 민주주의 의식이 성숙되면서 주민투표는 주민들에게 직간접적으로 영향을 미칠 수 있는 공공사업 및 정책결정에 중요한 영향을 미치게 되었다. 그럼에도 불구하고 주민투표가 갈등해결의 장치가 될 수 있는 가에 대한 문제를 제기하기도 한다. 즉, 주민투표가 정책당국의 정책에 대한 합리화를 위한 면죄부가 될 수 있거나, 공공갈등을 주민투표로 해결하는 것이 타당성 미흡, 남용 가능성 등의 문제가 있다는 것이다(전형준·김학린, 2013: 12~13). 그러나 주민투표에 의해 갈등을 해결하는 사례는 점차로 증가하고 있다. 최근에는 아산지역에서 국공립어린이집 설치에 대한 주민투표를 실시(2017.10.30)하여 갈등을 해결하였고, 전북 혁신도시 혁신동의 덕진구, 완산구 편입에 대한 주민투표를 통해 덕진구로 편입 결정 사례, 행정구역 통합 사례 등도 해당된다.

청원군과 청주시의 통합사례는 주민투표에 의해 갈등을 해결한 대표 사례이다. 두 지역은 지리적, 역사적으로 동질성을 가지고 있었고, 도시구조의 팽창과 성장에 따라 통합에 대한 논의가 지속적으로 이루어지고 있었다. 두 시·군은 1994년, 2005년, 2010년 등 세 번의 통합을 시도하였으나 반대로 인해 무산되었다. 그 이후 충북지사, 청주시장, 청원군수가 공동으로 합의한 통합 추진 합의문을 발표하면서 상호협력 모델 및 상생협력 방안 등을 담아 주민 자율적으로 통합을 시도하였다. 통합추진협의회가 출범하여 반대 및 찬성 의견을 수렴하였고, 재정부담, 시내버스 단일화, 인사교류 등 다양한 의견 등을 접수하여 상생발전방안 5개 분야 39개 사항 75개 세부사업을 확정하고 통합결정방식으로 청원군 주민투표, 청주시 의회결정으로 합의하였다. 2012년 6월21에는 청주시의회의 통합 전원 찬성 의결이 이루어졌고, 청원군은 6월27일에 주민투표를 실시하였다. 그 결과 투표율 36.75%로 찬성 78.6%, 반대 20.8%로 찬성이 압도적으로 나와 결국 오랜 기간 동안 이루어진 통합논의에 종지부를 찍고 청원과 청주의 통합이 결정되었다.

### (3) 수도권 교통서비스 갈등 : 행정서비스 제공을 위한 제3의 조정기구 설치 및 지자체간 조합 설립을 통한 갈등해결

도시 규모의 성장은 생활권의 지리적 거리 축소, 행정서비스의 이용, 교통서비스 및 공공시설 이용 등에 있어 지자체간 행정경계로 인한 지자체간 행정 갈등 및 지역주민 행정서비스 이용 갈등이 발생하고 있다. 점차로 이로 인한 지자체간 갈등은 발생할 가능성이 높아 지자체간의 행정경계를 초월한 광역행정을 통한 서비스 제공 및 갈등관리가 필요해지고 있다. 이를 위한 제도적인 장치가 행정협의회의 구성 및 지방자치단체조합 설립 등이 있다. 행정협의회는 지방자치법 제152조 제1항에 의하여 지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 구성할 수 있도록 하고 있다. 또 하나는 지방자치단체 조합 설립이다. 지방자치법 제159조 1항에 의하여 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 그 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정안전부 장관의 승인을 받고,

시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 받아 설립할 수 있도록 되어 있다.

이러한 방식 중 지방자치단체 조합을 설립하여 서울, 경기, 인천 지역의 교통서비스 불편과 이로 인한 지자체간 갈등을 해결하였던 수도권 교통본부의 설립 사례가 대표적이다.

수도권교통본부의 설립은 수도권(경기, 서울, 인천) 지역의 자치단체별 행정구역 경계 불일치로 인한 교통서비스 제공의 한계, 운수업체 등의 이해관계 등 지자체간 및 지역주민 간 갈등이 발생하여 지자체간 수도권행정협의회를 통해 광역교통기구의 설치에 합의하여 수도권교통조합의 설립이 이루어졌고(2005년 2월), 명칭은 수도권 교통본부로 결정되었다. 수도권교통본부는 2부8팀으로 구성하여 수도권 대중교통 종합계획 수립에 관한 사무, 수도권 교통정책의 협의 및 조정에 관한 사무, 수도권 광역버스 등에 관한 사무 등을 수행하고 있다. 이 갈등해결 사례는 지역주민의 여론 수렴 및 제3자 갈등조정기구인 버스개혁시민위원회 구성을 통해 이해당사자인 시민이 직접 참여하는 방식을 통해 갈등을 해결 하였다(박진경·김상민, 2016:161).

그러나 최근에 서울, 경기, 인천시가 수도권 광역교통청 신설을 주장하고 있다(2017년12월). 현재 수도권 교통본부는 법적 권한, 자원조달, 인사권의 한계 등으로 인해 지자체간 이해충돌이 발생하고 있어 중앙정부 차원에서 광역교통행정기구의 운영을 통해 대도시 지역의 교통서비스 경쟁력을 높여야 한다고 주장하고 있다. 광역교통청의 설립을 통해 광역버스 서비스 개선, 광역철도 및 간선급행버스(BRT), 광역도로의 갈등조정, 빅데이터를 이용한 통행분석 등을 추진해야 한다는 것이다(조응래 외, 2017).

#### (4) 환경기초시설 갈등 : 혐오시설의 빅딜을 통한 공동 이용 갈등해결

갈등이 빈번하게 발생하고 있는 것은 쓰레기 소각장, 하수처리 시설 등 혐오시설 등이 많다. 이러한 시설들은 생활환경 개선 등에 있어 반드시 필요한 시설임에도 불구하고 입지 선정 등에 있어 지자체 및 지역주민와의 갈등이 발생한다. 이러한 혐오시설의 갈등 해결 방법으로 지자체간 상호 협약을 통한 시설의 공동 이용 및 공동재원 부담 방식 등이 활용되고 있다. 특히 광명시와 구로구간의 환

경기초시설의 빅딜 이용 사례는 혐오시설 갈등 해결에 있어 대표적인 사례이다.

환경기초시설에 대한 지자체간 빅딜을 통해 갈등을 해결한 사례가 있다. 2000년 4월에 광명시 자원회수시설 공동운영에 관한 협약을 서울시, 경기도, 구로구, 광명시 등의 협약과 구로구와 광명시 지자체간 규약을 맺어 환경기초시설 빅딜이 이루어져 갈등이 해결되었다. 환경기초시설 빅딜을 통한 갈등해결은 서울시 구로구에서 발생하는 가연성 쓰레기를 경기 광명시에서 건설한 쓰레기 소각장에서 처리하고 광명시에서 발생하는 생활하수는 서울시에서 건설한 서남하수처리장에서 처리하는 폐기물을 상호 맞바꾸어 처리한 갈등 사례이다.

갈등은 1996년에 서울시에 광명시와 인접한 구로구에 소각장 건설계획을 추진하자 인근 지역인 광명시 지역주민의 강한 반발이 발생하였다. 그 상황에서 광명시는 광명시 외곽에 쓰레기 소각장을 건설하고 있었고, 처리 목표용량보다 여유가 있는 상태에 있었다. 이러한 과정에서 광명시의 매일 10만톤 처리해주는 서울시가 더 이상 광명시 하수처리가 불가능하여 광명시 자체하수처리장을 건설할 것을 요구하였다. 이에 광명시는 자체 하수 처리장 건설에 따른 부담감과 서울시는 광명시 경계에 구로구 쓰레기 소각장 건설과 관련하여 주민 반대로 부담감을 가지고 있는 상황에서 상호 환경기초시설 교환처리 방식으로 추진하기로 협약을 맺었다. 이에 따라 서울시는 광명시에 3년간 사업 추진비 222억과 주민편의시설 건설비 50억원 등 총 272억을 지급하기로 하였고 운영에 따른 제반비용은 폐기물 반입 비율에 따라 부담하기로 하였다. 환경기초시설의 빅딜로 인한 경제적 이득은 광명시의 경우 하수처리장 건설을 하지 않아 1,655억원의 예산을 절감하였고, 서울시의 경우 구로구 소각장을 건설하지 않아 600억 정도의 예산을 절감하였다.

〈표Ⅲ-2〉 지자체간 갈등사례와 갈등해결방법

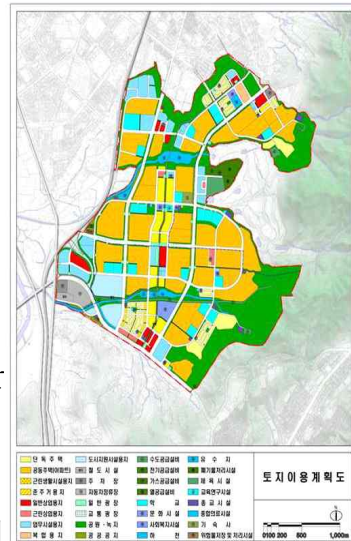
갈등사례	갈등해결방법	지자체
천안아산역명 갈등	법원 판결 및 상생협력사업 추진	천안, 아산
행정구역 통합 갈등	주민투표	청원, 청주
수도권 교통 문제	제3의 조정기구 설치 및 지방자치단체 조합 설립	서울, 경기, 인천
혐오시설	빅딜을 통한 자원회수시설의 상호 공동이용	서울, 경기, 구로구, 광명시

## 2. 생활권과 행정구역의 불일치에 따른 위례신도시 사례

### 1) 사례 개요 및 주요내용

#### (1) 사례 개요

- 사업명 : 위례신도시 개발
- 사업목적 및 위치
  - 강남지역의 주택수요에 대응하는 미래형 신도시 개발
  - 위치 및 면적 : 6.77km<sup>2</sup>(송파 2.55km<sup>2</sup>-37.6%, 성남 2.80km<sup>2</sup>-41.4%, 하남 1.42km<sup>2</sup>-21%)
  - 주택 · 인구 : 44,786세대/110,291인
- 사업추진기간 : 2008.08~2017.12
- 갈등발생원인 : 신도시개발에 따른 생활권 및 행정구역 경계 불일치 등
- 갈등발생기간 : 2005년~2017년
- 갈등주체 및 갈등성격 : 서울송파구-경기 성남-경기하남시 신도시 개발에 따른 갈등



#### (2) 주요 내용

도시성장 및 도시 구조의 거점화 등으로 인해 행정경계가 2~3개 지자체를 걸쳐 복합적으로 개발되는 사례가 빈번하게 발생하고 있다. 위례신도시 갈등은 생활권과 행정구역 불일치로 인해 지역주민과 지자체간 갈등이 발생한 대표적 사례이다. 위례신도시는 경기 성남, 경기 하남, 서울 송파구 등 3개 지자체 행정구역 경계에 걸쳐 조성되면서 갈등이 발생하였다.

이 사업은 2005년 8월31일 정부가 서민주거 안정과 부동산 투기 억제를 위한 부동산 제도 개혁방안을 통해 이루어졌다<sup>5)</sup>. 정부는 강남 지역의 주택 가격의 급작스러운 상승으로 인하여 강북 및 수도권 남부까지 영향을 받기 시작함에 따라

서민 주택 마련에 한계가 발생하고 있다는 상황 인식에 의해 강남 지역 서민들의 안정적 주택수급을 위해 국공유지를 택지지구로 개발하기로 결정하였다(재정경제부 외, 2005.5.31 보도자료). 2006년에 위례신도시 지구 지정 당시 경계선이 획정되었으나 각종 민원이 발생하여 새로운 경계선을 LH공사가 제안하였다. 성남시, 하남시, 경기도, 경기도 의회는 찬성을 하였으나 성남시 의회와 하남시 의회는 반대를 하였다<sup>6)</sup>. 성남시 의회는 효용가치가 큰 역세권을 송파구에 넘겨줄 수 없다는 입장이고, 하남시의회는 기피시설이 하남지역에 집중됐다는 것이다. 위례신도시는 예정 부지가 국방부 소유 토지였으나 주거기능이 포함되면서 행정구역별 소유 분할 및 입주자 등의 생활 불편 등으로 인해 갈등이 발생하고 있어 체계적인 도시 관리를 추진하지 못한 문제로 발생하고 있다. 이로 인해 위례신도시 개발과정에서도 갈등이 지속되었고 입주가 시작된 이후에도 위례신도시 거주 지역주민들은 생활권과 행정구역의 불일치로 인해 생활 활동이나 행정서비스의 접근 등으로 인해 각종 불편을 제기하고 이로 인해 갈등이 발생하였다. 특히 광역교통시설, 공공시설, 교육, 주민편의시설이용, 폐기물 처리 등에 있어 가장 생활에 밀접한 기본 서비스 이용 등에 있어 불편을 제기하고 있다. 이런 가운데 행정안전부가 서울시, 경기도, 송파구, 성남시, 하남시 등과 함께 주민불편해소 업무협약을 체결하여 지자체가 협력해 갈등을 해결할 수 있도록 지원할 계획이다. 또한 통근, 의료, 교육 등 생활권과 행정구역 경계의 불일치된 것으로 초월하여 지자체 간 협력을 추진할 수 있도록 지방자치법을 개정하여 자치단체간 연계·협약제도를 도입할 예정이다(행정안전부 보도자료, 2017.11.2). 협약을 계기로 3개 지역의 지자체들은 행정구역별로 구분되어 있는 도서관을 지역구분 없이 주민들이 이용할 수 있도록 하고, 부족한 쓰레기 봉투 판매점도 확대하기로 하였다.

---

5) 위례신도시 나무위키검색(namu.wiki)

6) 중부일보. 한지붕 세가족 위례신도시 경계 조정 갈등만 10년째. 2015.3.2.

## 2) 사례 분석

### (1) 갈등 과정

위례신도시 갈등은 2005년 위례신도시 개발 발표이후 3개 지지체간 및 지역주민들, 지역주민 간 등 12년 이상 발생하였다. 2005년 정부의 부동산 정책 이후 시민단체, 서울시, 환경부 등에서 반대 및 사업 추진 중단 등을 요구하였다. 그럼에도 불구하고 건교부는 국방부와 사업 이전 협약을 체결하고 LH를 단독 사업자로 선정하여 추진하였다.

〈표Ⅲ-3〉 위례신도시 갈등 전개과정

일 시	주요 갈등 내용
2005.8.31	• 정부 서민주거 안전과 부동산 투기억제를 위한 부동산 제도 개혁방안 발표
2005.9~10	• 시민단체, 환경부, 서울시 등 반대 및 중단 요구
2006.3.30	• 서민주거복지 증진과 주택시장 합리화 방안 발표(3.30 부동산 정책)
2006.3.31	• 건교부와 국방부 이전사업 협약체결
2006.7~8	• 한국토지공사 개발업체 선정 및 개발계획안 승인, 서울시 반대 입장
2008.10.1	• 위례신도시 건설 토지보상협의회 구성 갈등
2008.5.	• 경기도와 서울시 지역우선공급 규정을 둘러싼 갈등(서울시 38%개발권한요구)
2008.6	• 국방부와 국토부 군부대 이전에 따른 갈등
2008.7.31	• 위례신도시 개발계획 확정 발표
2010.7.12	• 성남시 판교신도시 조성사업 비용 5,200억 관련 모라토리엄 선언, LH 2단계 재개발사업 포기 선언
2011.9.28	• 국방부와 LH 토지보상평가방식 합의
2010.10	• 4200가구 첫 분양 실시
2011.11.7	• 국방부-LH 개발이익을 배제한 시가보상 합의
2011.11.22	• 성남시-LH 2단계 재개발사업 정상추진 합의
2012.10	• 서울,성남,하남 행정구역 통합 조정 실패
2013.9.12	• 국토부 위례신도시 트램 건설 원안 대로 추진 재확인 발표
2013.9.26	• 위례신사선 노선 관련 위례와 웨미리아파트 지역주민간 갈등
2014.12.16	• 권익위 국방부와 LH 갈등, 군사문제연구소 이전 권고
2015.2.11	• 위례신도시 행정구역 조정안 경기도의회 찬성
2015.3.3	• 위례신도시 행정구역 조정안 서울의회 찬성
2015.6.29	• 국토부 서울시 도시철도 10개노선 최종 확정 승인
2017.12.11	• 경전철 위례신사선 노선변경 청원운동 2천여명 서명, 서울시와 송파구민 갈등
2017.11.2	• 행안부 위례신도시 주민불편해소 5개 지자체 업무협약

자료: 토지주택연구원. (2011). 복합경제신도시 협력적 관리운영방안. pp.105~107 내용과 언론보도 자료 등을 참고하여 작성

위례신도시를 추진하기 위해서는 법적으로 구성하게 되어 있는 토지보상협의회 구성이 이루어져야 하나 3개 지자체가 서로 다른 입장을 보여 갈등이 지속화되었다. 2008년 7월31에 개발계획이 확정 발표하고 사업이 본격화되었다. 그 시점에 성남시는 모라토리움을 선언하였고 그 과정에서 LH는 2단계 재개발사업을 포기 선언하는 등 양측이 갈등이 첨예하게 발생하였다. 2012년에 3개 지자체의 행정구역 통합을 시도하였으나 실패하였고 이로 인해 지속적으로 지역주민 불편과 사업 추진 등에 있어 갈등이 지속화되었다. 또한 위례신사선 노선 관련하여 추진 및 변경 등의 인근 지역주민과 갈등이 이루어졌다. 2015년에 위례신도시 행정구역 경계선 조정이 통과되었다. 그러나 여전히 교통, 공공서비스, 학교 등 다양한 분야에서 불편이 발생하자 2017년 11월에 행안부 중재로 협약을 통해 단계별로 문제를 해결하기로 협약을 체결하였다.

## (2) 갈등단계별 쟁점

갈등이 발생한 2005년부터 갈등이 발생한 주요 내용을 단계별로 정리하면 다음과 같다).

### ① 갈등 발생기(2005년~2009년)의 쟁점

갈등이 발생하게 된 것은 중앙정부가 부동산 정책의 일환으로 추진되었던 신도시 개발 예정지역 지방자치단체와의 충분한 사전 협의를 거치지 않고 추진하는 과정에서 발생하였다.

이 시기는 정부 발표 이후의 갈등 발생과 개발이 본격화되면서 발생한 갈등 등으로 구분할 수 있다.

갈등 발생 초기 단계는 2005년 발표 이후 부처 간(환경부, 국방부) 개발에 따른 문제점을 제기하였고, 서울시를 비롯한 환경단체 등 시민단체, 지역주민 등에 의한 개발 반대 등이 나타났다. 개발이 추진되면서 수도권 집중 문제와 개발행위제한 등

7) 2005년부터~2011년까지 갈등의 주요내용은 토지주택연구원 (2011). 복합경계신도시 협력적 관리운영방안 pp.108~109 내용 및 언론보도자료 등을 참고하여 작성하였고, 그 이후(2012년~)의 갈등 주요 내용은 위례신도시 갈등 관련 언론보도 자료 등을 통하여 작성함



으로 인해 지역주민들과 보상 문제로 갈등이 발생하였다. 서울시의 그린벨트 해제에 따른 의견청취가 늦어지고, 송파구와 하남시, 성남시 등의 3개의 행정구역으로 나뉘어져 오랜 기간 동안 의견충돌로 인해 전체적인 계획을 수정할 수밖에 없었다.

위례신도시는 지구지정 당시 군부대가 73%의 면적을 점유하고 있어 택지공급이 용이하고 개발을 위한 최적지로 평가받았다. 8.31 부동산 대책 후속으로 2005.12.27에 건설교통부는 송파신도시 일대에 4만6천 가구를 공급할 계획을 발표하였고, 이 지구는 송파구 거여·장지동 일대(78만평), 성남시 창곡동(84만평), 하남시 학암동(43만평) 일대 3개 지자체 행정경계로 구성되었다. 그리고 이 부지에 포함된 군부대 보상은 군 복지타운 조성 및 군인아파트, 기숙사 등을 공급하고 골프장 부지 제공 등을 통해 이루어졌다<sup>8)</sup>.

2008년 7월31일에 위례신도시 개발계획을 확정하였다. 이는 당초 2007년 9월에 계획을 확정하려 하였으나 10개월에 늦은 상태에서 계획 확정되어 발표되었다. 계획안은 주택 수는 단독주택 620가구, 공동주택 4만2천56가구, 주상복합 3천324가구로 2010년 10월에 첫 분양을 실시하고, 연도별로 분양 주택수를 2010년 4천 200가구, 2011년 1만6천20가구, 2012년 1만8천80가구, 2013년에 7천 700가구 등의 계획을 발표하였다. 또한 위례신도시 건설에 따른 교통혼잡을 막기 위해 1조7천억원을 투입해 교통대책을 발표하였다<sup>9)</sup>. 그러나 정부의 이러한 사업 계획 확정 발표에도 불구하고 갈등은 좀처럼 해결되지 않았다. 예정 지구 내 사업권을 둘러싸고 거주 지역 개발에 따라 지자체간 갈등이 본격화되기 시작하였다.

위례신도시 개발계획에 따라 토지보상협의회가 구성되어 하나 경기 성남과 송파구 간 갈등으로 인해 제대로 보상업무가 추진되지 못하였다<sup>10)</sup>. 2008년 10월1일에 까지도 성남시와 송파구는 자신의 지자체를 대표하는 전문가가 협의체에 좀 더 많이 포함되기를 위하여 보상업무가 지연되었다. 또한 서울시와 경기도는 위례신도시의 지역우선공급비율과 개발 지분 배분 문제로 갈등이 이루어졌다. 지역우선공급 비율의 경우 서울시는 관할 공공택지의 경우 서울 주민에게 100%를 배정하고, 경기도 관할은 해당 기초자치단체에 30%, 수도권에 70%를 각각 배정하는

8) 경향비즈, 송파신도시 계획 확정--2009년 이후 분양. 2005.12.27

9) 연합뉴스, 위례신도시 어떻게 개발되나. 2008.7.31.

10) 파이낸셜 뉴스, 위례신도시 보상업무 난항. 2008.10.1

안을 주장하였다. 그러나 경기도는 서울, 경기도에 30%, 해당 지역의 광역자치단체에 50%, 수도권에 20%를 할당해 줄 것을 요구하였다. 또한 LH가 보유하고 있는 위례신도시의 개발 권한에 대해서는 서울시와 경기도가 각각 38%와 25%를 할당해달라고 주장하였다<sup>11)</sup>. 갈등이 첨예하게 이루어지자 국토부는 지역우선공급 비율을 기초지자체 30%, 광역지자체 20%, 수도권 50%로 공급규칙을 개정하겠다고 통보하였다. 이에 따라 서울시와 경기도는 2009년 12월7일에 지역우선공급비율과 개발 지분 배분 문제를 일괄 타결하기로 결정하였다. 그러나 서울시와 경기도의 갈등이 해결되지 않고 평행선을 달리고 있었다. 그러자 국토부는 2010년 2월 17일에 지역우선공급비율을 서울과 인천은 50%, 경기도는 기초자치단체 거주자 30%와 경기도 거주자 20%로 확정하고 사업시행주체도 LH로 확정하였다<sup>12)</sup>.

서울시, 성남시와 LH 간의 갈등이 첨예하게 이루어졌고 주로 위례신도시의 지역우선 공급 비율과 개발지분배분과 더불어 예정지구내 지역주민, 세입자, 지역상인들의 반발도 만만치 않았다.

이 시기의 주요 갈등 쟁점은 투기 발생 가능지역의 우려, 서울 지역 간 균형발전 저해 우려, 생태계 파괴 등으로 인한 갈등과 개발행위제한, 개발권과 공급비율, 보상 등의 문제 등이었다(최상희 외, 2011: 108~109).

## ② 갈등 심화기(2010년~2011년)의 쟁점

이 시기는 갈등이 심화되는 단계였다. 갈등의 촉발은 사업권과 관련하여 성남시와 LH 등이다. 그 이후 보상과 관련하여 국방부, 지역주민과 LH 그리고 분양가 증액으로 인한 입주희망자의 갈등 등이 발생하여 더욱 복잡한 양상으로 나타났다. 이 시기에 성남시가 2010년 7월12일에 판교신도시 조성사업에 투입된 비용 5,200억원(공동공공시설비 2300억, 초과수익부담금 2900억)을 LH에 갚지 못하겠다는 모라토리엄을 선언하고 그 이후 LH가 성남시 2단계 재개발 사업을 포기하면서 감정적 갈등이 한층 높아졌다. 이러한 갈등을 국토부가 중재하여 2013.11.22에 성남시에 위례신도시의 일부 주택건설 사업 용지 등을 조건으로

11) 연합뉴스, 서울시-경기도 위례신도시 일괄타결 추진, 2009.12.7

12) 연합뉴스, 위례신도시 수도권 우선공급 물량 늘린다. 2009.4.19

고등지구 보금자리주택 사업을 추진하기로 합의하여 문제를 해결하였다. 성남시는 일반분양 물량 중 25% 책임 인수, 재개발 사업성을 지원하는 대신 LH 공사는 인가된 재개발사업을 조속히 재개 등을 합의하였다고 밝혔다<sup>13)</sup>. 성남시와 LH 갈등을 중앙정부인 국토부가 직접 나서 갈등을 중재하여 해결한 것이다.

그러나 위례신도시 사업 개발을 위해서 당초 부지를 사용하고 있는 군부대 이전이 중요한 관건이었다. 군부대 이전에 따른 토지 보상가 문제를 놓고 국방부와 LH는 첨예하게 대립하였다. 위례신도시 전체 대지 678만㎡ 중 국방부가 보유하고 있는 면적은 전체 면적의 73%인 495만㎡로 이 부지에 군부대 시설인 군 행정학교, 체육부대, 군사학교, 남성대 골프장 등이 자리 잡고 있다. 2007년에 국토부와 국방부는 위례신도시 개발을 위해 국유재산법상 기부대 양여 방식으로 택지를 확보하고 정부가 이전할 대체시설을 기부하면 국방부가 토지를 넘겨주기로 한 것이었다<sup>14)</sup>. 그러나 토지 보상가를 놓고 국방부와 LH는 입장 차이를 좁히지 못하고 갈등하였다. LH는 토지보상법에 따라 수용이 결정된 시점(2008년)을 기준으로 4조원을 보상가로 제시하였지만 국방부는 현 시가인 11조원을 요구하면서 갈등이 발생하였다<sup>15)</sup>. 국방부는 국유재산법 시행령 제42조의 처분재산의 예정가격에 근거하여 시가를 고려하여 가격을 결정하여야 한다고 주장하였고, LH는 국유재산법 시행령 제42조 처분재산의 예정가격 중 공익사업에 필요한 일반 재산의 처분가격으로 할 수 있고 국방군사시설 사업에 관하여 법률 제6조에 의거하여 수용당시 감정 가격 적용이 가능하다고 주장하였다<sup>16)</sup>. 그런 과정에서 2011년 9월 28일에 LH와 국방부가 토지보상평가 방식에 대해 감정평가법인 선정하기로 하고, 위례신도시 보금자리 주택 분양가를 사전 예약 가격인 3.3㎡당 1,280만원대를 넘지 않는 선에서 토지 보상가를 책정하기로 합의하였다. 양측이 선임할 감정평가법인 수를 놓고 갈등을 빚어 LH가 국방부의 요구를 수용하였으나 또 다시 국방부가 시가보상을 요구하면서 갈등이 발생하였다. 국방부와 LH간 갈등이 발생하고 있는 과정에서 보금자리 주택 청약 및 이주민들의

13) 성남시 보도자료, 성남시-LH 2단계 재개발사업 정상추진 합의, 2011.11.22

14) 부동산 뉴스, 위례신도시 토지 보상가 놓고 국방부-LH 대립, 2011.5.26

15) 조선비즈, 위례신도시 사업기간 2017년으로 2년 늦어져, 2012.2.27

16) 한성뉴스넷, 국방부 똥니에 표류하는 위례신도시, 2011.9.28

이주주택지 미공급 등의 사태가 발생하여 지역주민들의 불만이 폭증하였다.

그런 과정에서 총리실의 적극적인 중재로 인하여 합의안을 이행하도록 하였다. 그 후 2011년 11월 7일에 국무총리실, 국방부, 국토부 등이 개발이익을 배제한 시가보상을 원칙으로 한 위례신도시 보상 방식에 최종 합의하여 갈등이 일단락 되었다<sup>17)</sup>.

이 시기의 주요 갈등 쟁점은 사업추진과정에서 사업참여권에 관하여 갈등이 있었고 사업부지 이전에 따른 보상가 등의 갈등과 입주희망자들의 불만 등으로 인해 갈등이 심화되었다(최상희 외, 2011: 109~110).

〈표Ⅲ-4〉 위례신도시 주요 이해관계자 갈등 유형(2011년7월 기준)

주요 이해관계자		갈등유형
LH 위례사업 본부	세입자대책위	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본적으로 생활대책용지를 주장하는 등 이익추구</li> <li>• LH의 철거방식에 대하여 불만을 갖고 있음</li> <li>• 재산권 행사에 구조적 제한은 LH의 판단여부에 있다고 주장</li> <li>• 보상비 등에 대하여 적절치 못하다고 주장</li> <li>• 건물의 무허가 여부</li> </ul> <b>⇒ 이해관계갈등 &gt; 사실관계 갈등, 구조적인 갈등, 관계 갈등</b>
	생활대책위	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본적으로 생활대책용지를 주장하는 등 이익추구</li> <li>• 사업고시일 기준에 대한 주장</li> <li>• 보상비에 대하여 적절치 못하다고 주장</li> </ul> <b>⇒ 이해관계갈등 &gt; 사실관계 갈등</b>
	축산대책위	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본적으로 생활대책용지를 주장하는 등 이익추구</li> <li>• 사업고시일 기준에 대한 주장</li> <li>• 보상비에 대하여 적절치 못하다고 주장</li> </ul> <b>⇒ 이해관계갈등 &gt; 사실관계 갈등</b>
	입주자연합회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본적으로 보금자리주택 분양가 증액 반대하는 등 이익추구</li> <li>• 증액에 대한 이유를 국방부와의 토지보상과 관련 있다고 주장</li> </ul> <b>⇒ 이해관계갈등 &gt; 사실관계 갈등</b>
	국방부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본적으로 적절한 토지보상을 둘러싼 이익추구</li> <li>• 감정평가방식에 대한 갈등</li> </ul> <b>⇒ 이해관계갈등 &gt; 사실관계갈등</b>
	서울시 송파구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 송파신도시에서 위례신도시로 바뀌면서 사업의 주도권 위양</li> </ul> <b>⇒ 구조적 갈등 &gt; 이해관계 갈등</b>
	경기도 성남시	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관망적 태도이나 적극적인 참여에는 소극적</li> </ul> <b>⇒ 관계갈등 &gt; 이해관계갈등</b>
LH 위례사업본부, 각 지자체	경기도 하남시	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경기초시설 설치, 주변지역 연계개발 요구</li> </ul> <b>⇒ 구조적인 갈등 &gt; 이해관계 갈등</b>
LH위례사업본부 vs 각 지자체		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역의 통합 디자인 관련</li> </ul> <b>⇒ 사실관계 갈등, 관계갈등</b>
세입자대책위 vs 생활대책위 vs 축산대책위		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과거 연대하였으나 각자 이익 충돌로 각자 활동</li> </ul> <b>⇒ 관계갈등</b>

자료: 토지주택연구원. (2011). 복합경계신도시 협력적 관리운영방안. pp.116 재인용

17) 연합뉴스, 국방부-국토부, 위례신도시 보상 최종 합의, 2011.11.8

### ③ 갈등 확산기(2012년 이후~)의 쟁점

그 간 발생 한 갈등은 주로 개발계획 과정에서 사업 참여 및 보상, 생태 환경적, 적정 주택 공급 등에 대해 갈등이 발생하였다면 2012년 이후 갈등의 주요 쟁점은 본격적인 사업 계획을 실시하면서 3개의 지자체간 걸쳐 있는 행정구역으로 인해 지역주민 정주환경에 영향을 미치는 행정서비스 접근 및 이용, 교육 및 환경기초시설 설치, 도시기반시설, 교통 정보화 시설 관련하여 다양한 갈등이 발생하였다. 행정구역별 주택의 경우 송파 2만 314가구, 성남 1만 446가구, 하남 1만 446가구로 분산되었다.

가장 먼저 문제가 되었던 갈등 쟁점은 첫째, 행정구역 통합 실패로 인한 인근 지역주민들의 자녀들 학교 문제가 심각하게 발생하였다. 위례신도시의 행정구역 통합문제를 논의하였으나 결국 성남시, 하남시, 송파구 등은 2012년 10월 결국 행정구역 통합조정에 실패하였다. 이러한 통합 실패에 따른 행정구역 경계 조정으로 동일한 신도시지만 송파구에 속한 지역은 중학교를 졸업하면 서울시 고등학교 진학이 가능하나, 성남시와 하남시는 경기도내 고등학교로 진학해야 하였다<sup>18)</sup>. 입주자들은 단일학군제를 요구하고 있지만 사실상 불가능한 상태였다. 이로 인해 불편을 겪는 것은 지역주민들이다. 위례신도시의 학교 계획을 보면 위례신도시는 초등학교 10곳과 중학교 5곳, 고등학교 4곳 등 총 19개 학교가 새로 들어설 계획이다. 2016년 기준 하남권역에 운영되고 있는 학교는 초등학교 2곳, 중학교 1곳, 고등학교 1곳 등에 4곳에 불과하며, 반면에 초등 4곳, 중학교 2곳, 고등학교 1곳 등 7개 학교가 있는 송파권역 그리고 초등학교 4곳, 중학교 2곳, 고등학교 2곳 등 8개 학교 등이 개교하였다. 이로 인해 하남권역의 경우 학교 수용인원을 초과하게 되면 바로 인근에 있는 송파나 성남권역 학교를 가지 못하고 교통이 불편한 8~10km 떨어진 곳까지 통학해야 하는 상황이 되었다<sup>19)</sup>. 이러한 문제는 여전히 진행 중이다. 2017년 3월경에 위례신도시 입주자들 중 감일지구 경기도 교육청 학교 신설 투자심사에 초등학교, 중학교 신설이 탈락됨에 따라 약 6km 떨어진 학교로 가야하는 불편이 발생하였고 학생들의 등하교상의 교통 및 안전상의

18) 시사브레이크, 위례신도시 행정구역 통합실패, 학군분류 갈등 불가피, 2012.10.9

19) 이데일리, 행정통합 못한 위례신도시, 학군대란에 집값 술렁, 2016.2.26

문제가 있어 지역주민들이 강한 문제를 제기하고 있다.

두 번째 갈등 쟁점은 교통 인프라 구축 등에 있어서도 문제가 발생하였다. 위례신도시 개발 계획을 수립하는 과정에서 국토부는 신교통수단인 트램을 추진할 것으로 밝혔으나 추진 여부가 불투명하자 지역주민이 강하게 반발하였다. 그러자 2013년 9월12일에 국토부는 위례신도시에 트램을 원안대로 추진하겠다고 입장을 밝혔다. 또한 2013년 9월26일에 경전철 위례신도시 노선과 관련하여 위례신도시 입주 예정지들과 문정동 휘밀리아파트 입주민들간의 갈등이 발생하였다. 위례신도시 노선이 휘밀리아파트 단지 내 도로를 통과하는 것에 대해 휘밀리아파트 입주민들이 반대하면서 갈등이 발생하였다. 휘밀리아파트 주민들은 전철이 지나갈 때 소음과 진동, 공사할 때의 불편함 등을 이유로 반대 서명 운동을 전개하였다<sup>20)</sup>. 서울시는 서울시 10개년 도시철도 기본계획 용역을 수립



자료: 이데일리, 행정통합 못한 위례신도시, 2016.2.26 재인용



자료: 파이낸셜뉴스, 국토부 서울시 도시철도 노선 10개노선확정, 2015.6.29 인용

20) 이지경계, 위례-휘밀리아파트 경전철 노선 놓고 갈등, 2013.9.16

하면서 위례신도시 대안 노선을 위례신도시~가락시장~학여울~신사로 결정하고 국토부 승인을 얻어 2015년 6월29일에 1조 4,253억원 규모가 투입되고 환승역 6개, 11개역사가 만들어지는 사업을 최종 확정하였다<sup>21)</sup>.

그러나 2019년에 착공예정인 위례신사선 노선 변경을 요구하는 청원이 제기되면서 서울시와 송파구민간의 또 다른 갈등이 발생하였다. 2018년 1월 17일에 송파구 문정, 가락동 일대 13개 아파트 단지 주민들은 기존 노선도를 변경해 가락과 문정도 일대를 지나가게 해달라는 것이다. 위례중앙역~동남권 유통단지역~가락시장역으로 통하는 기존 안을 동남권 유통단지역~장지동 주민센터~문정동 현대아파트사거리~가락시장역으로 변경해 달라는 것이다. 기존안은 5년전에 정해진 것으로 재건축 이후 인구 증가 등에 대비하지 않은 것이기 때문에 새로운 수요에 적합하도록 변경하여야 한다고 주장하였다. 이러한 요구를 관철시키기 위해 서울천만인소 청원운동에 2천명이 참여하였다. 그러나 서울시는 노선 변경을 할 경우 경제적 타당성이 떨어질 뿐만 아니라 국토부 광역교통개선대책 변경 및 민자적격성 심사 등을 다시 조사하여야 하고 위례신도시 주민들의 지속적인 민원 등의 부작용 우려 등으로 이유로 반대하였다<sup>22)</sup>.

세 번째 갈등의 쟁점은 위례동 명칭 사용을 위해 위례신도시의 3개 지자체간 갈등이 발생하였다. 송파구 입주주민들은 2014년 9월부터 송파구 장지동을 위례동으로 동명을 변경해 줄 것을 요구하였고, 송파구는 2015년 4월9일 위례신도시에 걸쳐 있는 거여동과 장지동 일부를 위례동으로 변경하기 위한 조례 개정안을 입법 예고하였다. 이에 따라 하남시도 2015년 4월16일에 위례동 주민센터 기공식을 열고 위례동 사용을 공식화하면서 역사적으로도 위례 명칭 사용이 타당하다고 주장하였다. 성남시도 위례신도시내에서 관할 면적과 계획인구가 280만3천㎡, 4만 1,721명으로 가장 차지하는 비중이 많다는 점을 들어 위례동 사용을 하겠다는 것이다<sup>23)</sup>. 현재 행정동 명칭은 해당 지자체가 조례로 정하기 때문에 절차상 문제는 없다.

네 번째 갈등 쟁점은 국방부의 시설 이전 지연으로 인한 지역주민들의 불편과

---

21) 파이낸셜뉴스, 국토부 서울시 도시철도 노선 10개노선 확정, 2015.6.29

22) 한국경제, 위례신사선 변경 놓고 송파구민 서울시 충돌, 2018.1.17

23) 연합뉴스, 위례동 명칭 놓고 위례신도시 지자체 경쟁 치열, 2015.5.6

사업이 추진이 이루어지지 못하였다. 위례신도시 개발에 있어 국방부가 당초 2006년 3월 합의한 육군학생군사학교와 군사문제연구소 등 군 시설을 이전하기로 하였으나 이전을 하지 않아 이로 인해 학교신축공사 지연 등 지역주민들의 불편을 호소하였다. 그런 과정에서 권익위의 중재로 인하여 2014년 12월16일에 군사문제연구소의 이전을 권고하였고, 이에 따라 국방부는 이전 결정을 하였다.

다섯 번째 위례신도시의 또 다른 갈등 쟁점은 행정구역 경계선의 변경이다. 당초 2006년부터 신도시 개발계획 안에 있었던 3개 지자체 행정구역 경계선은 구불구불하게 되어 있어 동일한 아파트 단지에서도 일부 주민들이 송파구, 하남시, 성남시에 속할 가능성이 높다는 것이다. 경계조정안은 총 51만 7,964㎡에서 성남이 15만9,920㎡, 하남 16만 5,490㎡, 송파 19만2,554㎡ 등으로 설정되었다<sup>24</sup>). 행정구역이 조정되면 3,400여 가구의 주민들이 주소지가 변경되는데, 250

여 가구는 서울에서 경기도로, 약 380가구는 경기도에서 서울로, 나머지는 성남시에서 하남시, 하남시에서 성남시로 변경된다<sup>25</sup>). 위례신도시 행정구역 조정에 대해 서울시는 2015년 3월3일에 찬성의 견을 제출하였고, 경기도는 2015년 2월11일에 찬성 의결하였다.



자료: 중앙일보 2015.2.27 분양팬 서울, 입주하면 경기, 위례신도시 무슨 일이, 재인용

이러한 갈등이 지속적으로 이루어지고 거의 12년 이상이 발생하고 있었다. 위례신도시 개발로 인해 지역주민들의 불편과 갈등이 지속적으로 전개됨에 따라 행안부는 2017년 11월2일에 행정안전부, 서울시, 경기도, 송파구, 하남, 성남 등 5개 지자체가 생활권과 행정구역 불일치로 인해 불편을 해소하기 위한 업무협약을 체결하였다<sup>26</sup>). 위례신도시는 경찰과 소방 서비스, 도서관 등 공공시설의 중복설치, 쓰레기봉투 구매 불편 사항 등이 발생하고 있어 이를 해결하기 위해 협력방안을 논의하기로 하였다. 또한 행정안전부는 통근, 의료, 교육 등 행정구역을 초

24) 한국일보, 입주예정자들 무시한 행정구역 조정, 2015.2.23

25) 중앙일보, 분양 팬 서울, 입주하면 경기, 위례신도시 무슨 일이, 2015.2.27

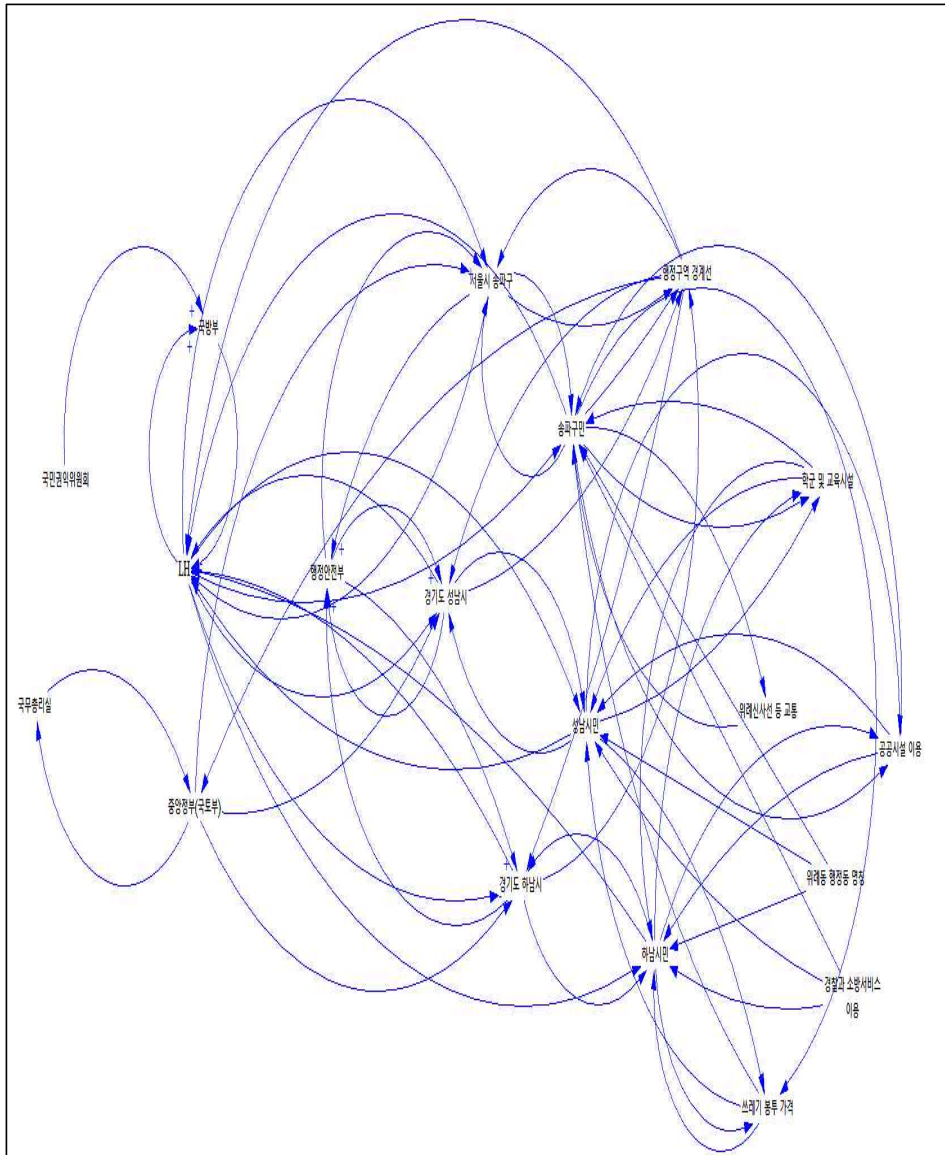
26) 행정안전부 보도자료, 국민인수위 약속 이행 1호, 주민불편해소 위해 5개 지자체 손잡다, 2017.11.2



윤희한 협력을 위해 (가칭) 자치단체 간 연계·협약제도를 지방자치법 개정을 통해 도입할 예정이라고 하였다.

지금까지의 정리된 갈등에 대해 종합하여 갈등인과지도를 그리면 다음과 같다.

<그림 III -2> 위례신도시 갈등인과지도



### 3) 갈등해결 요인 및 시사점

#### (1) 갈등 해결 요인 분석

위례신도시의 갈등은 2005년부터 12년 동안 송파, 하남, 성남 등 3개 지자체 간 이루어졌다. 사업추진 단계에서부터 갈등을 점진적으로 해결하여 사업을 추진하였고 현재에는 지역주민들의 생활권과 행정구역 경계 불일치로 인해 주민 불편 사항 등을 제기하고 있으나 어느 정도 해결이 보이고 있다. 이러한 과정에서 해결이 가능하였던 요인을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 위례신도시의 갈등 해결에 있어 제3자의 조정이 역할을 하였다. 위례신도시의 개발과정에서 도시개발과 주거관리 등에 있어 정확한 방향을 설정하지 못한 상태에서 계획을 수립하고 추진하는 과정에서 갈등이 많았다. 특히 위례신도시는 송파, 하남, 성남 등의 3개 지자체의 행정구역 경계가 복합적으로 연계되어 있어 사업계획 수립 및 확정, 집행 등의 단계에 이르기 까지 용이하지 않는 과정을 경험하였다. 이러한 과정에서 갈등해결은 전문적인 기관이나 중립적인 입장에서 바라보는 제3자의 조정이 중요한 역할을 하였다. 특히 국가권익위원회의 위례신도시 사업에 따른 갈등 문제인 군사문제연구소 이전을 적극적으로 개입하고 권고하여 결국 갈등을 해결하였다. 또한 전문기관인 분쟁연구소에서 갈등영향분석을 통해 갈등 사항을 정리하고 세미나 및 토론회 등을 통해 갈등을 최소화하고 해결하려는 과정이 있었다.

둘째, 지자체간 협약을 통한 문제 해결이다. 위례신도시는 생활권과 행정경계가 불일치하여 지역주민들이 불편을 겪고 갈등이 발생한 대표적 사례이다. 갈등은 2005년부터 시작하여 무려 12년 동안 지속되었다. 위례신도시는 동일한 단지에 있음에도 불구하고 행정경계선에 따라 공공시설 이용 및 생활편의시설 설치, 학군에 따른 교육시설 투자, 도서관 및 소방, 파출소 설치 등과 더불어 서비스 이용 등에 있어서도 문제가 발생하고 있었다. 이를 해결하기 위해 지자체간 협약을 통해 행정구역을 초월한 협력을 추진하기로 하였다. 이 협약을 통해 쓰레기 봉투 사용 등 지역주민들이 불편한 문제를 공동 전담반을 구성하여 해결하기로 하였다.

행정안전부는 협약의 실효성을 확보하기 위해 지방자치법을 개정하여 자치단체 간 연계·협약 제도를 도입할 예정이다.

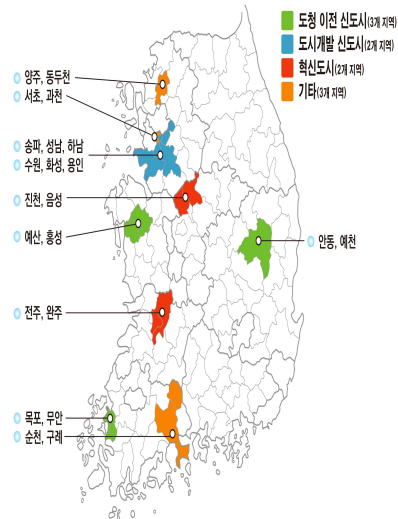
셋째, 중앙 정부의 적절한 조정 역할이다. 위례신도시는 3개 지자체간 행정구역이 걸쳐져 있기 때문에 상호 입장이 다르고 인근 지역주민들 간의 갈등이 빈번하게 발생하였다. 그런 가운데 갈등을 해결하였던 것은 중앙정부의 적절한 조정 역할이다. 성남시의 모리토리움 선언으로 인해 LH의 재개발 포기 선언 등 갈등 문제가 심각하였을 때 국토부의 적절한 조정 역할을 수행하여 사업 추진 등이 이루어졌다. 또한 위례신도시 부지의 상당 부분을 차지하고 있는 국방부의 이전에 따른 보상가를 놓고 LH와 국방부의 갈등이 있었다. 갈등으로 인해 사업 추진이 지연되고 이로 인한 지역주민들의 불만이 높았다. 이러한 갈등도 국무총리실이 직간접적으로 나서 갈등을 마무리하였다. 그리고 꾸불꾸불한 행정경계선의 경우도 LH와 국토부가 상호 협력하여 2006년부터 지속적으로 서울시, 경기도 등을 설득하고 조정한 끝에 최종 합의안을 도출하였다. 또한 행정안전부가 생활권과 행정경계 불일치로 불편을 겪고 있는 지역주민들의 민원을 해결하기 위해 서울, 경기, 하남, 송파, 성남 등과 협의하여 추진단을 구성하여 문제를 해결하기로 하였다. 이와 같이 지자체간의 갈등이 발생할 경우 일정한 사안과 이슈 등에 대해 중앙정부의 조정 역할이 필요하다.

넷째, 사전 갈등영향분석 실시이다. 위례신도시 개발 과정에서 잠재하여 있는 갈등의 쟁점을 분석하고 이를 사전에 해결하기 위한 노력을 위해 갈등영향분석을 실시하였다. 갈등영향분석은 이해관계자들 뿐만 아니라 향후 잠재된 갈등의 쟁점 등을 도출하여 이를 해결하기 위한 방안을 도출하는데 목적을 가지고 있다. 위례신도시에 대한 갈등영향분석은 2011년 7월 동안 이루어 졌고 발생 가능한 다양한 쟁점 등을 도출함으로써 갈등을 사전에 최소화하려는 노력을 하였다. 갈등영향분석에서 도출된 장래 갈등은 학군, 행정서비스, 주민편의시설, 행정구역 통합, 시설운영 사후관리 등에 있어 갈등이 발생할 가능성이 높아 이에 대한 제도적 및 정책적 보완이 이루어져야 할 것으로 보았다.

## (2) 시사점

위례신도시의 갈등 해결은 이제 첫 발을 떴다. 갈등 해결을 위해 어떤 대안을 찾고 그 대안을 통해 합리적인 과정을 통해 결정 하는 것이 중요한 방향이 될 것이다. 위례신도시의 갈등은 신도시 개발이나 혁신도시 개발 등이 이루어지면서 유사한 사례 등이 발생할 가능성이 높다. 행정안전부는 생활권과 행정구역 주민생활 불편상황을 조사한 결과 10개 지역 22개 시군구에 위례신도시와 유사한 상황이 발생하고 있다.

생활권-행정구역 불일치 지역



자료: 행정안전부 보도자료(2017.112). 국민인수위 약속 이행 1호, 주민불편해소 위해 5개 지자체 손잡다.

위례신도시 사례와 유사한 충북혁신도시 관리 운영 등의 사례도 있다. 충북혁신도시는 진천군과 음성군 등으로 행정경계가 설정되어 있어 불편이 예상됨에 따라 이를 해결하기 위해 2012년 혁신도시관리본부를 출범시켰다. 이에 따라 진천군과 음성군은 2014년 사전 협의를 통해 139종의 제 증명서 가운데 42종의 수수료 및 시내버스 요금도 단일화하고, 택시 이용객 20% 할증 요금 폐지하였다. 또한 상호 조례 개정을 통해 주민세를 진천군이 8천원에서 1만원으로 올려 음성군의 1만원과 동일하게 하였고 상수도 요금도 단일화를 추진하고 있다<sup>27)</sup>. 그 이후에도 2018년 1월16일에 충북혁신도시 포럼에서 동일생활권이지만 행정구역이 다르기 때문에 관리체계를 단일화가 필요하다는 논의가 있었고<sup>28)</sup>, 2018년 3월3일에 충북도는 토론회를 통해 음성과 진천의 행정경계로 되어 있는 충북혁신도시의 행정구역에 대한 통합 논의를 하였다<sup>29)</sup>. 통합의 필요성은 정주여건의 지속적 확충, 이전 공공기관 주도의 지역발전사업, 지역전략산업 연계 등 뿐만 아니라 기초행정

27) 연합뉴스, 양보와 협력 주민편익이 우선, 2017.12.9

28) 뉴시스, 음성진천 충북혁신도시 행정구역 통합 요구 봇물, 2018.1.16

29) OTN 뉴스, 충북혁신도시 행정구역 효율화 방안 토론회 개최, 2018.3.3

서비스 불편 사항 해소 등을 통해 적정한 행정구역 효율화가 필요하다는 것이다.

〈표Ⅲ-5〉 전국 생활권 행정구역 불일치로 인한 주민불편사항

유형	주요내용	해당지역	
교통 (4건)	광역 교통	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체 간 광역교통시설 협의가 원만히 이루어지지 않아 대중교통이용 불편</li> <li>⇨ 지자체 간 협의로 버스노선 신설·증설, 버스차고지 마련 및 철도노선 연장 등 요청</li> </ul>	위례신도시 목포-무안 순천-구례 진천-음성
	택시	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 택시 사업구역을 생활권이 아닌 행정구역을 기준으로 정하고 있어 사업자 간 마찰*과 주민불편** 야기</li> <li>* KTX 역사 및 혁신도시 내 택시영업권 갈등</li> <li>** 요금 시외할증, 택시부족</li> <li>⇨ 택시 사업 구역 통합 또는 조정 요청</li> </ul>	
교육 (3건)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 거주지 인근에 초·중학교가 있음에도 행정구역이 달라 원거리 통학을 해야 하는 불편</li> <li>⇨ 행정구역보다 생활권에 맞춘 학교배정 요청</li> </ul>	전주-완주 위례신도시 화성-수원-용인	
폐기물 처리 (4건)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 거주지에서 가까운 쓰레기 종량제봉투 판매점이 행정구역이 달라 원거리 판매점에서 구매해야 하는 불편</li> <li>※ 쓰레기종량제 봉투는 기초지자체마다 다르고, 관할 행정구역 내에서만 판매·사용 가능</li> <li>⇨ 쓰레기종량제 봉투를 행정구역에 관계없이 구매할 수 있도록 관련 제도 개선 요청</li> </ul>	전주-완주 목포-무안 진천-음성 안동-예천	
공공기관 관할구역 (6건)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 거주지 인근에 공공기관이 있음에도 행정구역이 달라 원거리의 관할 공공기관 이용</li> <li>※ 생활권에 맞도록 법원·세무서 등의 관할구역 조정, 행정구역에 관계없이 근거리 경찰·소방서에서 출동 등</li> <li>⇨ 관할 행정구역 조정 및 행정구역에 관계없이 공공기관을 이용 할 수 있도록 개선 요청</li> </ul>	위례신도시 서초-과천 화성-수원-용인 목포-무안 진천-음성 안동-예천	
주민편의시설 중복건립 (2건)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한 생활권 내에 지자체별로 주민편의시설을 설치하여 중복으로 인한 낭비 우려</li> <li>⇨ 지자체 간 협의로 주민편의시설 공동건립 요청</li> </ul>	전주-완주 위례신도시	
기타 (3건)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생활권을 반영한 행정구역 경계조정 지연</li> <li>• 동일생활권 인접 지자체간 복지혜택 차이</li> <li>• 집단 민원 해결 지연</li> </ul>	수원-용인-화성 전주-완주 양주-동두천	

자료: 행정안전부 보도자료(2017.112). 국민인수위 약속이행 1호, 주민불편해소 위해 5개 지자체 손잡다.

이처럼 위례신도시의 사례는 충북혁신도시의 관리 사례와 더불어 향후 신도시 개발 과정에서 발생할 수 있다는 점에서 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 개발단계별로 로드맵을 설정하고 개발초기단계에서부터 갈등을 종합적으로 관리할 수 있는 갈등관리시스템을 구축하여야 한다. 위례신도시의 경우 개발초기 단계에서 사업부지 확정 및 사업계획 수립 등에 있어서도 갈등이 발생하여 지자체간, 주민들 간 갈등이 발생하여 지역적 혼란과 갈등으로 인한 사회적 경비가 지출되었다. 따라서 개발단계 초기부터 발생할 수 있는 상황 등을 고려하여 갈등을 효율적으로 관리할 수 있는 시스템 등을 구축하여야 할 것이다.

둘째, 지역주민의 불편 등을 예측하여 협력적 관리방안 설정이 필요하다. 신도시 개발에 있어 개발계획 확정을 하고 난 이후 개발이 본격화될 경우 갈등이 발생할 수 있는 것은 신도시 입주 주민들이다. 위례신도시의 경우도 국방부와 LH간의 보상 및 시설 이전 지연 등으로 인해 사업추진이 지연되어 예정자들의 불만이 높았고, 구불구불한 행정경계선의 재설정, 위례신도시 교통망 구축, 학군 등 교육여건, 공공시설 이용, 위례동 명칭 사용 등의 문제로 인해 갈등이 지속되었다. 최근에는 아파트 브랜드명 변경으로 인해 입주지역 주민 간 갈등이 발생하였다. 따라서 신도시 개발을 추진하거나 혁신도시 조성이 어느 정도 완료되었을 경우 반드시 추진해야 할 것은 지역주민의 정주환경의 개선과 보안을 위해 지자체간 협력적 관리방안 설정이 중요하다. 이를 통해 사전에 불편사항을 예측하고 충분히 의견수렴을 통해 합리적 관리 방안을 제시하여야 할 것이다.

셋째, 생활권과 행정구역 불일치로 인해 지역주민들의 갈등 해소를 위해 지방자치단체 조합을 구성하여 운영할 수 있다. 위례신도시 사례는 물리적 인프라 구축 및 행정서비스, 교육여건 등에 이르기까지 이해관계자가 많고 복잡한 구조를 가지고 있어 3개 지자체간 행정구역이 상이하여 해결하기 어려웠다. 따라서 향후



신도시 개발이나 정주여건 개선 등의 불편 사항을 해결하기 위해서는 지방자치단체 조합 설립도 검토해 볼 필요가 있다. 지방자치단체 조합은 지방자치법 제159조 제1항 및 2항에 근거하여 2개 이상의 지방자치단체가 공동의 사무를 처리할 목적으로 설립할 수 있다. 대표적인 사례가 수도권 교통본부 사례이다. 서울, 인천, 경기도 지역주민들의 교통 불편을 해소하기 위해 설립되었다.

넷째, 행정협의회를 구성 운영한다. 위례신도시의 복잡한 갈등은 3개 지자체의 상이한 행정구역으로 인해 입주한 지역주민들의 불편이 더해지면서 심화되었다. 송파, 성남, 하남시 등의 다양한 이해관계가 사업 추진 과정 및 집행 과정 등에서 노출되어 이를 해결하는데 한계가 있었다. 위례신도시 상황처럼 유사한 사례가 발생할 경우 지방자치단체간 공동 사무를 결정하고 처리하기 위해 행정협의회를 설치하는 것도 검토해 볼 필요가 있다. 지자체간 걸쳐 발생하는 광역계획, 행정수요에 따른 시설 설치, 행정 및 재정 관련 집행 사항 등은 지방자치단체간의 상호협력제도를 통해 처리하도록 해야 한다. 행정협의회는 지방자치법 제152조 제1항에 근거하여 설치할 수 있다.

다섯째, 대화와 타협 그리고 상호신뢰 형성이 필요하다. 지자체간의 갈등은 정책이나 사업 추진에 있어 이해관계가 상이하기 때문에 발생한다. 갈등이 발생하면 시간이 지날수록 갈등은 심화되어 해결하기가 어려워 질 가능성이 높다. 그럴 경우 대부분 법정 다툼을 통해 해결되는 사례가 많다. 이럴 경우 비용뿐만 아니라 상호 불신이 형성되어 정책협력이 이루어지지 않게 된다. 따라서 갈등은 사전 예방이 중요하다. 갈등이 발생하기 전에 사전에 충분히 대화와 상호 타협을 통해 적정한 정책 대안을 설정하는 것이 중요하다. 위례신도시의 갈등이 발생할 경우에도 지속적인 대화와 타협, 설득 등의 활동 등이 이루어졌다. 때로는 갈등 중재자로서 정부의 역할을 위해 적정한 개입도 필요할 수 있다.

### 3. 서남권 광역공설화장장 건립 사례

#### 1) 사례 개요 및 추진경과

##### (1) 사례 개요

- 사업명 : 서남권 광역공설화장장 건립
- 사업목적 및 위치
  - 서남지역의 화장 수요에 대응하기 위한 지자체 공동사업 추진
  - 위치 및 규모 : 정읍시 감곡면 통석리 3만9000m<sup>2</sup>(화장시설 2,000m<sup>2</sup>, 화장로 3기, 편의시설) 118억원
- 사업추진기간 : 2011.6~2016.1
- 갈등발생원인 : 부지선정 인근 김제지역주민들의 반대로 갈등발생
- 갈등발생기간 : 2012년~2015년
- 갈등주체 및 갈등성격 : 정읍·고창·부안과 김제지역(입지갈등)

##### (2) 추진경과

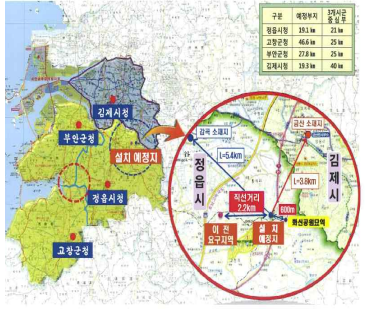
- '11. 6.28 : 서남권 화장시설 공동설치 업무협약 체결
  - '11. 3. 31 : 서남권 업무교류 협약 체결(광역사업, 인사교류, 관광개발 등)
- '12. 1.12 : 서남권 화장시설 국고보조사업 확정
  - '12. 4. 14 : 국비 및 도비 보조금 교부결정 및 송금
- '12. 7. 5 : 서남권 화장시설 부지 선정(현 부지)
  - '11. 8월부터 '12.7월까지 4회에 걸친 건립부지 주민제안 공모를 통해 선정
  - 1, 2차에 응모지가 없었으며, 3차에 1개소가 응모하였으나 부적격 판정
- '12. 7.17 : 김제시 참여 방안 권고(3개 시군 및 김제시에 공문)
- '12.8~'13.5 : 김제시에서 정읍시에 위치변경 요구



- \* '12. 8.30 : 감곡면사무소 공설화장시설 설치 반대 집회
- \* '12. 9.12 : 김제시의회 “ 서남권 화장시설 설치 반대 건의안” 채택
- \* '12. 9.13 : 정읍시 등 3시군에 위치조정 요구(면담 및 공문발송)
- \* '12. 9.19 : 정읍시청 앞 반대 집회
- \* '12.10. 4 : 정읍시와 정읍시의회에 위치 재조정 요구
- \* '12.10. 5 : 화장시설 설치 반대 진정(중앙부처 등 12개 기관)
- \* '13. 4.16 : 정읍시청 앞 반대집회
- \* '13. 5.24 : 화장장 위치를 정읍시 태인면으로 변경 요구

- '12. 9.26 : 위치 조정요구에 대한 불가 회신(정읍→김제)
- '12.10.19 : 안전행정부 투융자심사 승인(조건부)
  - 사업개요 : 사업비 341억원, 화장장12,000㎡(정읍시 감곡면 통석리)
  - 조건사항 : 동 시설 이용 등에 대하여 김제시와 협의 노력
- '13. 3.15 : 공유재산 관리계획 승인(정읍시의회)
  - 추진상황 : 2차례 부결

서남권 광역 공설화장시설 사업 위치도



- (12.10.18/11.8, 규모 축소, 화산공원 측과 대화)
- '13. 3.25 : 행정부지사 주재 부단체장 회의(상호 협력방안 강구 지시)
- '13. 4. 5 : 실무회의 개최(도, 정읍시·고창군·부안군, 김제시)
- '13. 4~5월 : 도 주관 갈등조정 실무회의 3회 개최(4.17, 4.29, 5.16)
- '13. 7.30 : 금산면 주민 화장장 반대집회(도청 광장, 150명)
- '13. 8.19 : 전라북도 갈등조정 자문위원회 회의 개최(의견청취)
- '13. 9.2 : 전라북도 갈등조정 자문위원회 현장방문
- '13. 11.11 : 전라북도 갈등조정 자문위원회 회의개최(조정권고안 마련)
- '13. 12.3 : 전라북도 갈등조정 자문회의 조정권고안(김제시 공동참여)
- '15. 4.20 : 김제시 서남권 광역공설화장장 건립 참여 방향 결정(권고안 수용)
- '16. 1.29 : 서남권 광역공설화장장 건립 공동참여협약체결(정읍,고창, 부안, 김제)

## 2) 사례분석

### (1) 갈등 전개과정 분석

본 사례는 님비시설인 서남권 광역공설화장장 입지에 따른 정읍·고창·부안군과 김제시 간 발생한 지자체간 갈등 사례이다. 정읍·고창·부안 지역이 증가하고 있는 화장장 수요에 대응하고 공동 경비 분담으로 건립 및 운영비등 예산 절감을 위해 서남권 공동으로 추진하였던 사업이다. 서남권 광역공설화장장 건립 사업은 감곡면 인근에 화장시설 2,000㎡, 화장로 3기, 주차장 및 편의시설 등을 갖추는 시설이다. 예산규모는 총 82억원으로 국도비 36.6억원, 지방비 45.4억원으로 정읍 22.7억, 고창 11.35억원, 부안 11.35억원 등을 부담하기로 하였다. 또한 화장장 주변지역 지원 사업으로 100억원을 투입할 계획이며 정읍에 70억, 고창 15억, 부안 15억원 등이다.

2012년 7월5일에 3개 지역의 협의와 공모 절차 등을 통해 서남권 화장장 시설 부지를 정읍 감곡면으로 선정하였다. 그러나 2012년 8월에 김제시는 김제 인근 지역 입지 선정에 대해 강하게 저항하였고 위치 변경을 요구하면서 갈등이 시작되었다. 김제 시민들 반대대책위원회는 반대집회 및 반대진정 등 1년 동안 지속적으로 위치 재조정을 요구하였다.

그러나 정읍시는 2012년 9월6일에 위치 조정에 대해 불가하다는 입장을 김제에 전달하였고, 갈등이 심화되자 전라북도의 중재와 개입이 이루어지기 시작하였다.

2013년 4월부터 전라북도는 갈등조정 실무회의를 3차례에 걸쳐 진행하였으나 갈등이 해결되지 않자 전라북도 갈등조정위원회에 안건을 상정하기로 결정하였다. 2013년 8월19일에 전라북도 갈등조정위원회가 개최되어 지자체간의 의견수렴 및 질의가 이루어졌고, 9월2일에 현장방문을 실시하였다. 2013년 11월11일에 제2차 갈등조정위원회 회의가 개최되었고 김제시가 사업에 참여하도록 권고안을 제출하였다. 그 후 김제시는 전라북도 갈등조정위원회 권고안을 수용하고 사업 참여 의사를 밝히고, 최종적으로 2016년 1월29일에 사업참여 협약을 전라북도 및 정읍시, 고창군, 부안군, 김제시가 참여하여 체결하여 갈등이 해결되었다.

## (2) 이해관계자 분석

### ① 김제시

김제시는 김제 인근 지역에 화장장 시설 입지 선정에 대해 김제시와 사전 협의가 없었으며, 지역주민에게 오히려 혐오감을 주고 오염 물질 배출로 인한 인체 악영향을 미칠 수 있다고 반대하였다. 또한 김제의 청정 농축산물의 이미지 훼손 우려를 가져올 수 있는 만큼 김제시 인접지역에 화장시설을 설치하는 것은 있을 수 없는 일이라고 강력하게 반대하였다. 현재 부지에서 정읍시 태인면 증산리로 위치를 변경할 것을 요구하였다.

### ② 정읍고창부안

서남권 광역공설화장장 시설은 3개 시군이 공동으로 추진하는 사업으로 4차례에 걸쳐 주민 제안 공모를 통하여 선정된 부지였다. 따라서 계획대로 화장장 시설 설치 절차를 이행하는 것이 타당하다고 주장하면서 입지 변경은 불가하다고 주장하였다.

## (3) 갈등 쟁점

### ① 화장시설의 입지 선정의 절차

서남권 광역공설화장장 건립에서 가장 갈등의 원인이 되는 것은 입지에 대한 적정성이다. 화장장 예정부지는 정읍시 감곡면 통석리로 행정구역상 정읍시이지만 김제시 금산면 접경지역에 있다. 그럼에도 불구하고 김제시는 김제시와 사전 협의 절차도 없이 일방적으로 부지를 선정하였다는 것이다. 자치단체 간 행정경계 지역의 입지 선정 시 직간접으로 영향권에 포함되어 있는 인근 지자체와 지역주민들의 협의와 공론화가 이루어져야 함에도 불구하고 일방적으로 사업 추진으로 자치단체간 갈등이 초래되었다는 것이다. 이에 대해 정읍·고창·부안은 4차례에 걸쳐 공모를 통해 부지를 선정한 만큼 절차적 문제는 없다고 주장하며 계획한 대로 화장장 시설 설치를 추진해야 한다고 주장하였다. 행정안전부는 자치단체 간 분쟁

시 시장 군수의 신청으로 조정할 수 있으나, 서남권 화장시설은 정읍시 자체사무이고 법령위반이 없는 경우 분쟁조정 대상이 아니기 때문에 김제시의 동의가 필요하지 않다고 하였다.

### ② 서남권 광역화장장 시설의 공통 입지 재선정하여 타 지역으로 변경

서남권 광역공설화장장 건립은 정읍, 고창, 부안 등 3개 지자체간의 공동협력사업으로 추진하였다. 이에 대해 김제시와 김제 지역주민들은 예정부지인 정읍 감곡면 통석리는 고창 73km, 부안 60km과 떨어져 있어 실질적 서남권 광역 화장장 입지 지역으로 타당하지 않다고 주장하였다. 광역공설화장장 건립으로 인해 그 피해는 오히려 김제 지역주민에게 오기 때문에 현재의 부지는 걱정하지 않다고 하였다. 따라서 광역화장장은 서남권의 주민 접근성, 이용편리성 등을 고려하여 3개 지자체의 중심지가 타당하다고 하였다. 또한 지역주민들은 오히려 적정 입지 부지로 태인면 증산리가 적정 지역이고 교통의 편리성과 지형적 여건 상 양호한 지역이라고 입지선정 지역 변경을 요구하였다. 그러나 정읍시는 이에 대해 행정의 일관성 및 신뢰성의 측면에서 4차례에 걸쳐 공모를 진행한 결과이기 때문에 위치를 재조정할 수 없다고 강하게 반대하였다.

### ③ 화장시설의 피해

서남권 광역공설화장장 건립될 경우 김제 지역주민에게 정서적, 인체적, 환경적, 지역경제적 측면에서 피해가 발생하기 때문에 절대로 받아들일 수 없다고 하면서 강한 반대를 하였다. 김제시와 지역주민들은 주민정서적 측면에서 그곳에 거주하는 지역주민들은 자신의 앞마당에서 화장장을 바라다 보아야 하며, 이로 인해 정서적 우울증, 혐오감을 줄 수 있어 주민의 행복 추구권을 침해받는다고 주장하였다. 인체적 측면에서 화장시설에서 발생하는 대기오염물질로 인해 수은 노출의 우려가 크기 때문에 인체에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 또한 환경적 측면에서도 남서풍의 영향으로 바람이 김제 쪽으로 불어 다이옥신, 중금속 등 대기 유해물질로 직접적인 피해를 받을 가능성이 높고, 농축산물 청정 이미지 훼손

손 및 금산사 등 문화유적지 등이 이미지가 훼손되어 관광객 감소 및 지역경제 침체가 우려될 수 있다고 주장하였다. 그러나 이에 대해 3개 지자체는 화장장 환경배출 허용기준을 엄격하게 지킬 수 있도록 설계되기 때문에 오염기준치 이하로 발생하며, 화장 분골 인체 유해성에도 구리가 일부 검출되고 있으나 인체에 무해하고 독성검사와 어독성 검사에도 인체에 무해 하다고 반박하였다. 지가하락의 경우 서울승화원 및 서울시립묘지 등 주변 지역 조사결과 타 지역과 지가하락이 발생하지 않았다는 증거를 제시하였다.

### 3) 갈등해결 요인 및 시사점

#### (1) 갈등 해결 요인 분석

##### ① 전라북도의 적극적 중재

김제 지역주민들의 반대로 인해 지자체간 갈등이 2012년 8월부터 2013년 3월 까지 지속적으로 발생하였다. 이에 대해 전라북도가 부단체장 회의를 처음으로 개최하면서 적극적인 개입과 중재를 시도하였다. 2013년 3월25일에 전라북도 행정부지사실에서 행정부지사, 복지여성보건의국장, 정책기획관, 노인장애인복지과장이 참석하고 정읍부시장, 김제부시장, 고창부군수, 부안부군수 등이 참여하여 회의를 하였다. 이 자리에서 김제시는 인근 주민들이 화장시설 설치를 반대하고 있고 특히 김제시 금산면, 봉남면 주민들이 반대가 심화되고 있고 집단화되고 있는 만큼 선정부지를 재조정하도록 요구하였다. 그러나 정읍·고창·부안은 계획대로 적법하게 진행한 만큼 건립을 추진할 수밖에 없다고 입장을 고수하였다.

갈등이 해결되지 않고 해결 접점을 찾을 수 없자 전라북도는 서남권 화장시설 관련 실무협의체를 구성하여 갈등 해결을 시도하였다. 2013년4월5일에 정읍시 노동조합사무실에서 전라북도와 해당시군 과장 및 담당자 등 11명이 모여 실무회의를 추진하였다. 이 자리에서 김제시 참여방안과 갈등조정 실무회의 구성 및 운영방안 등의 제안이 이루어졌다. 정읍·고창·부안은 김제시가 사업을 참여할 경우 수용이 가능하다는 입장을 내세웠다.

이런 과정에서 2013년 7월30일 화장장 설치 반대대책위원회에서 도청광장에

김제 금산면 주민 150명이 집결하여 반대 집회를 하였다. 집회 후 행정부지사 면담 결과 갈등조정자문위원회 진행 요청 및 진행기간 동안 모든 절차를 중단할 것을 요구하였고, 김제시와 합의를 제출이전까지는 전라북도 도시계획위원회에 안건 상정 보류, 부지선정에 절차상 하자 및 불법사항이 있으므로 도의 감사 실시를 요청하였다.

## ② 제3의 기구인 갈등조정위원회를 통해 갈등 해결

지자체간 갈등이 심화되자 전라북도는 갈등조정 실무회의를 구성하여 사전 갈등조정을 시도하였다. 2013년 4월 17일에 제1차 서남권 화장시설 갈등조정실무회의를 개최하였고 전문가 3명, 도 1명, 3개 시군과 김제시 각 3명 등 10명이 참석하였다. 제1차 회의는 서로의 입장만을 확인하는 자리였고, 3개시군은 김제시의 사업 참여가 필요하고, 김제시는 현 부지 건립을 반대하였다.

제2차 갈등조정 실무회의가 2013년 4월29일에 개최되었고, 사례를 통한 화장시설 실태분석의 발표를 통해 화장시설의 영향분석과 갈등이 조속히 해결되어야 한다는 의견이 있었다. 서남권 화장시설의 경우 무공해 시설로 운영되기 때문에 인체에 무해하고 화장장으로 인한 교통체증과 지가하락은 무관하기 때문에 시설 이용 편리성과 장기적인 측면에서 김제시의 동참이 필요하다고 하였다. 제3차 갈등조정실무회의는 2013년 5월 16일에 이루어졌고 여전히 김제시는 환경적인 피해와 정서적 피해가 우려되니 부지변경을 요청하였고, 정읍·고창·부안은 적법한 절차로 추진된 만큼 부지 변경은 어렵고 김제시가 사업 참여를 수용하여야 한다고 하였다. 갈등조정실무위원회에서도 결론이 도출되지 않아 전라북도 갈등조정 위원회로 상정하기로 결정하였다.

전라북도 갈등조정위원회는 2013년 8월 19일에 1차 회의가 개최되었고, 25명이 참석하였다. 자문위원 15명, 시군 부단체장 4명, 전라북도 관계자 6명이 참석하였다. 전반적인 갈등 상황에 대해 전라북도의 경과보고와 3개 시군 부단체장 의견을 청취하고 갈등사안에 대한 충분한 이해와 쟁점을 파악하는데 목적을 두고 진행하였다. 1차 자문회의 결과 김제시에 대해서는 무조건 반대보다는 공동이용 또는 위치변경 요구 시 정읍시 지역주민의 이해시킬 수 있는 구체적인 대안을 제

시가 필요하다는 의견과 정읍시에 대해서도 시설에 대한 현대화 등 김제시 주민들이 수용할 만한 합리적인 방안을 강구해야한다고 의견을 내놓았다. 2013년 9월2일에 화장시설 사업부지 현장방문을 실시하여 현황 파악과 지역주민들의 의견을 청취하였다.

2013년 11월11일에 제2차 갈등조정 자문위원회 회의가 개최되었고 자문위원 11명, 국회의원 2명, 단체장 2명, 도의원 4명, 시의원 4명, 주민대표 1명 등 총 24명이 참석하였다. 의견을 청취한 후 조정 권고안을 제출하기로 의결하였다.

갈등조정위원회는 2013년 12월3일에 전북 서남권 광역화장장 건립 사업에 대해 조정권고안을 발표하였다. 서남권 화장장과 관련하여 정읍 감곡면 통석리 현 부지에 건립하되 김제시 공동 참여 및 인센티브 제공 등의 내용이 담은 권고안을 제안하였다. 조정권고안은 김제시는 정읍시 감곡면 통석리 현 부지에 공동으로 사업에 참여해 시설비용 분담금에 대해서는 정읍과 고창, 부안 등 3개 시군과 동등하게 인구비례로 부담하고 김제시민들은 3개 시군 주민과 동등한 자격과 조건으로 화장시설을 이용하도록 한다. 또한 화장시설부지 주변 주민지원기금 15억원을 면제해주고 그 대신 김제시 부담으로 김제지역 금산면, 봉남면 민원을 해결하도록 하고, 정읍과 고창, 부안군은 김제시 참여로 줄어드는 사업비 중 50%를 김제시에 지원토록 권고하였다<sup>30)</sup>.

이에 따라 김제시는 2015년 2월5일에 서남권 광역화장장 건립 참여를 확정하였고, 2016년 1월29일에 전라북도지사, 김제시장, 정읍시장, 고창군수, 부안군수 등이 참여하여 서남권 추모공원 공동 사업 참여 협약을 체결하여 갈등이 해결되었다.

## (2) 시사점

서남권 광역공설화장장 건립에 따른 갈등은 4년여 동안 갈등이 발생한 후 해결되었던 사례였다. 전형적인 혐오시설 입지에 따른 갈등 사례로 사전에 충분한 의견 수렴이 필요했고, 그렇지 못해 인근 지역주민인 김제시와 갈등이 첨예화되어 결국 제3의 기구인 갈등조정위원회의 권고안을 수용하여 갈등이 해결된 사례이

30) 뉴시스, 전북서남권 화장장, 현 예정부지 건립하되 김제시 공동참여 권고. 2013.12.3

다. 서남권 광역공설 화장장 입지 갈등 해결 사례를 통해 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 사업추진에 있어 인근 지자체 행정경계에 인접할 경우 인근 지자체의 대화와 타협 등을 통해 의견수렴이 필요하다. 서남권 광역공설화장장 입지는 정읍시 감곡면 통석리가 선정되었다. 그러나 인근 지역은 지형적, 지리적으로 김제 지역 주민과 직간접적으로 영향권 범위에 포함된 만큼 사전에 충분히 의견수렴을 통해 행정 절차 등을 추진하여야 했다. 행정경계상 정읍시 부지임에 틀림없고 행정안전부의 의견도 자체사무이고 법령위반에 해당되지 않는다는 의견을 제출한 만큼 법령 및 행정위반 행위에 해당하지 않는다. 그러나 사전에 이해관계자들과 충분히 의견을 수렴하고 김제시민들이 문제를 제기한 인체에 부정적인 영향이나 지가하락 등 다양한 쟁점 등에 대해 상호 협력하여 문제를 원만하게 해결할 수 있었을 것이다.

둘째, 기초지자체간 갈등에 있어 광역자치단체의 적절한 개입이 필요하다는 것이다. 지자체간 갈등은 혐오시설의 입지 경우 대부분 사전에 예방하지 못하면 갈등이 심화될 가능성이 높은 것이 대부분이다. 갈등이 발생하게 되면 갈등으로 지역 피해가 발생할 수 있다. 따라서 갈등발생 초기 혹은 갈등발생 진행기 등에 있어 광역자치단체의 적절한 중재 및 개입 노력이 필요하다. 서남권 광역공설화장장 건립 사업의 경우 전라북도가 8개월만에 갈등에 대해 직간접적으로 개입하고 조정, 중재하려는 노력을 통해 갈등 해결의 단초가 마련되었다. 행정부지사를 주재로 한 부단체장의 의견수렴, 실무 과장 및 담당 등을 구성한 실무협의체 등은 갈등 해결에 있어 쟁점 및 대안을 제안하는데 있어 의미 있는 활동이었다.

셋째, 제3의 갈등조정기구의 활용이다. 서남권 광역 공설화장장 건립 갈등은 무려 4년 동안을 끌어온 갈등이다. 이러한 갈등을 해결할 수 있는 결정적인 것은 제3의 조정기구인 전라북도 갈등조정위원회의 활동 및 권고안이다. 갈등조정위원회는 2차례에 걸친 의견수렴과 회의, 현장방문을 통한 지역주민들의 의견수렴 등이 이루어졌다. 최종적으로 김제시가 사업에 참여하고 비용분담을 적정하게 분배하여 추진하도록 하였다. 그 결과 전라북도를 비롯한 4개 자치단체간 사업 참여 협약을 체결하여 갈등이 해결되었다. 따라서 갈등이 심화되어 갈등해결이 어려울 경우 제3의 조정기구를 통해 갈등을 해결하도록 하는 것도 하나의 대안으로 평가될 수 있다.



## 4. 충청유교문화원 입지 갈등 사례

### 1) 사례 개요

#### (1) 사례 현황 및 추진경과

##### ① 사례 개요

- 사업명 : 충청유교문화원 입지 선정
- 사업목적
  - 충청유교문화원은 충청유교의 역사를 계승하여 현대에 진흥시키는 핵심기관이자, 문화체육관광부의 충청유교문화권개발계획에 포함된 거점(선도)사업임
  - 논산시 노성면 66,000㎡ 부지에 연면적 4,620㎡규모로 조성. 사업비는 280억 원
- 사업추진기간 : 2014~2018년
- 갈등발생원인 : 선호시설의 유치를 둘러싼 지역 간 갈등
- 갈등발생기간 : 2013년 7월 ~ 2015년 9월
- 갈등주체 및 갈등성격 : 선호시설을 유치하려는 가치갈등



충청유교문화원 조감도

##### ② 사례 현황 및 추진경과

충청유교문화원 건립 경과 (논산시 내부자료에서 인용)
<p>① 충청유교문화원 사업개요</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업명 : 충청유교문화원 건립</li> <li>○ 사업기간 : 2014. ~ 2018.(5년)</li> <li>○ 사업비 : 280억원           <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국비 30%(84억원), 도비 35%(98억원), 시비 35%(98억원)</li> </ul> </li> <li>○ 사업규모 : 대지면적 90,000㎡, 건축 연면적 4,620㎡</li> <li>○ 주요시설 : 연구, 교육전시체험동, 수장고, 기타 부대시설</li> </ul>

② 그동안 추진상황

- ① 2013. 7. : 충청유교문화원 건립 기본계획 수립
  - 건립위치 : 노성면 병사리 종학당 일대
- ② 2013. 12. : 충청유교문화원 건립 사업 확정
- ③ 2013. 5. : 충청유교문화권 개발추진위원회 청원(4,392명)
  - 청원내용: 충청유교문화권 조속한 개발 추진, 충청유교문화원국비 지원확대 및 건립부지의 지혜로운 선정
- ④ 2014. 7. : 광산김씨 영모재 증중 건립부지 기부채납 결의
- ⑤ 2014. 8. : 충청유교문화원 노성유치추진위원회 촉구 서명(2,629명)
- ⑥ 2014. 10. : 충청유교문화원 노성유치 2차 결의 및 건립부지 기부채납 결의(파평윤씨 노성대종회 임시총회)
- ⑦ 2015. 3. : 충청유교문화원 연산추진위원회 구성
- ⑧ 2015. 4. : 충청유교문화원 건립지 지정에 대한 청와대 및 감사원 탄원서 제출 (충청유교문화원 노성유치추진위원회)
  - 지역균형발전 등을 고려하여 당초 원안대로 추진
- ⑨ 2015. 4. : 충청유교문화원 건립 관계자 간담회 개최
  - 연산지역 : 역사성을 고려한 부지선정 및 주변 자원과의 연계
  - 노성지역 : 원안추진 및 지역균형발전
  - 논 산 시 : 협약서 체결 → 입지선정위원회 구성 → 부지 선정
- ⑩ 2015. 5. : 충청유교문화원 입지선정위원회 참가 거부(충청유교문화원 노성유치추진위원회)
- ⑪ 2015. 5. : 건립부지 추가 기부채납 결의(광산김씨 영모재 증중)
- ⑫ 2015. 6. : 충청유교문화원 대행사업 협약 체결(충남개발공사)
- ⑬ 2015. 6. 30. : 충청유교문화원 입지선정위원회(1차)
  - 2개월 유예기간 후 2차 회의를 통해 입지 선정
  - 후보지별 위원회 요구사항 보강 요청

③ 지역별 유치 논리 및 동향

- ① 노성지역 : 당초 원안대로 추진
  - 건 립 지 : 노성면 병사리 산 41-4(종학당) 일대
  - 대표단체 : 충청유교문화원 노성유치추진위원회
    - 조관행(現 변영회장), 신용훈(前 조합장), 윤두식(파평윤씨 종중)
  - 유치 논리
    - 당초 기본계획상의 원안 추진 및 지역 균형발전
    - 주변에 밀집한 문화자원과 연계 및 편리한 교통
    - 개발비용 최소화(66,000㎡ 이상 기부채납)
- ② 연산지역 : 건립부지 변경 청원
  - 건 립 지 : 연산면 고정리 산 7-4(고정산) 일대
  - 대표단체 : 충청유교문화원 연산추진위원회(광산김씨 중심)
    - 공동대표(3명) : 김용원, 김준수, 김용욱
  - 유치 논리
    - 역사적 정통성 및 기호유학의 상징성을 갖춘 유학의 본거지
    - 둔암서원 등 관련시설 집중 및 접근성
    - 90,000㎡(27,000평 규모) 기부채납

④ 입지선정위원회

- ① 회의개요
  - 일시·장소 : 2015. 6. 30.(화) / 논산시청
  - 참여위원 : 총 17명(위원장, 유관단체장, 道市 유림대표, 역사·기술·행정·법률 등 분야별 전문가)
  - 회의결과 : 후보지별 보완 요청 및 유예기간 경과 후 부지 결정

## (2) 주요 내용

### ① 선호시설 유치 경쟁

본 사례는 문화 분야의 선호시설 유치에 따른 지역 간 갈등 사례이다. 충청유교문화원 건립 사업은 기본계획이 수립되었고, 이를 통해 지자체가 입지를 결정하였다. 사업을 추진하기 위한 사업비(국비)까지 확보된 상태에서 빚어진 입지 갈등이 발생하여 사업 추진이 어려웠다. 그러나 지속적인 대화와 타협을 통해 공정성을 확보하고 제3의 중립적인 입지선정위원회를 통해 갈등을 해결하였다는 점에서 시사하는 바가 크다.

### ② 경제적 이득과 지역의 역사적 자부심이 복합적으로 작용

충청유교문화원 건립 갈등 사례는 단순히 선호시설 유치에 따른 경제적 이득만으로 갈등이 빚어진 것은 아니었다. 일부에서는 280억 원이라는 예산이 확보되었기 때문에 경쟁이 발생했다는 식으로 경제적 측면을 강조하나,<sup>31)</sup> 본질적인 이유는 조선 후기부터 300여 년 동안 이어온 연산-노성지역의 유교문중 및 지역 간 해묵은 감정이 작용한 것이 지배적인 해석이다<sup>32)</sup>. 충청지역은 기호유교문화의 전통을 계승한 지역으로 송시열을 중심으로 한 노론과 윤증을 영수로 한 소론으로 나뉘었다. 소론의 영수인 윤증은 논산시 노성면에 거주하였고, 송시열의 스승인 김장생은 조선의 예학을 집대성한 자로서 논산시 연산면에 거주하며 후학을 양성하였다. 이 지역의 문중 간 자존심 대결로 발전하여 갈등 해결이 어려웠다.

## (3) 사례조사 과정 및 사례조사 내용

- 본 사례는 논산시의 내부 자료를 주로 참조하였다<sup>33)</sup>.
- 추가 자료는 인터넷을 통하여 구하였음. 국민대통합위원회 홈페이지를 비롯하여, 충청권의 여러 언론사의 보도내용, 유튜브 등에 올라와 있는 주민들의 집단행동과 설명회 자료 등을 종합적으로 참고 하였다.

31) 청양신문 2015.10/12일자 인터넷판 참조

32) 대통령 소속 국민대통합위원회 공식 블로그 참조

33) 연구진이 논산기 담당공무원에게 유선으로 문의를 한 뒤, 관련 자료를 받아 분석했음

## 2) 사례 분석

### (1) 갈등 전개과정 분석

기본계획 용역결과에 따라 논산시가 2013년 노성면에 충청유교문화원을 건립하기로 발표하면서 갈등이 시작되었다. 연구용역에는 노성면으로 입지가 계획되어 있었으나, 연산면(사계 김장생 선생의 돈암서원이 위치) 주민들이 자기 지역이 유교문화의 뿌리이며 전통자원을 더 간직하고 있다면서 충청유교문화원의 유치를 주장하였다.

노성면(윤증 선생의 명재고택이 위치) 주민들은 이미 기본계획을 통해 2013년 입지를 노성면으로 최종결정했음에도 불구하고 다시 논의된 것에 반발하였다. 이에 반해 연산면 주민들은 기본계획으로 최종 부지를 선정할 당시에 공청회 한번 없이 입지를 선정했다면서 절차의 문제를 제기하였다. 당초 계획 수립단계에서 갈등의 발생 여지가 없다고 판단하였으나, 갈등이 첨예하게 전개되었다.

갈등은 2년 2개월 동안 이어졌으며, 주민 간 갈등뿐 아니라 정치권까지 나서면서 갈등은 감정싸움 양상으로 변질되었다. 지역주민이 직접 나서 각종 민원제기, 감사요청, 집단행동 등이 발생하였다.



1차 연산유치 현수막시위(2015.3.20)



2차 연산유치 현수막시위(2015.3.29)



연산추진위원회 관계자 간담회(2015.4.29)



노성유치추진위원회 관계자 간담회(2015.4.29)



연산유치추진위원회 항의방문 1 (2015.7.10)



노성유치추진위원회 항의방문 2 (2015.7.16)



제1차 입지선정위: 연산지역 설명 (2015.6.30)



제1차 입지선정위: 노성지역 설명 (2015.6.30)



제2차 입지선정위원회 회의모습 (2015.9.16)



제2차 입지선정위 부지선정 투표 (2015.9.16)

자료: nonsan 내부자료 (충청유교문화원 건립부지 선정 추진과정)

이 과정에서 문화체육관광부와 충청남도는 갈등을 빚고 있다는 이유에서 충청유교문화원 건립 지원예산(280억원)을 전액 삭감하고 후속사업에서 논산시에 패 널티를 적용하겠다고 경고하였다. 논산시는 두 지역 간 합의를 통해 부지를 선정 하려 했으나, 결과적으로 협의를 통한 부지선정은 실패하였다. 이에 따라 입지선 정위원회를 구성하여 최종적으로 부지를 선정하였다(2016.9.16. 제2차 충청유교 문화원 입지선정위원회).

“논산시는 1차적으로 각 후보지를 방문하여 논의한 뒤, 갈등당사자 간 절차적 합의 에 기초하여 부지선정 방법을 논의하는 갈등해결 방안을 모색하였다. 그러나 가치갈 등으로 인한 의견의 차이는 쉽게 좁혀지지 않았고, 이에 두 후보지역의 대표자들과 원만하게 의견을 나눌 수 있는 지역대학의 교수 등을 제3의 중립적 조정자로 섭외 하였다. 그러나 조정과정에서도 양 당사자들은 한자리에 모여 협의하는 것은 물론 양보에 따른 대안사업(충청유교문화권 개발사업) 역시 거부하였다. 논산시는 두 지역 간 합의에 의한 부지선정이 현실적으로 어렵게 되자 입지선정위원회 구성을 통해 최종 부지를 선정하게 되었다.”(국민대통합위원회 블로그, 2016.10.6.)<sup>34)</sup>

## (2) 이해관계자 분석(주체)

노성지역과 연산지역은 충청유교를 대표하는 지역으로, 역사적으로 각 지역의 문중 간 학문적 경쟁이 치열하였다. 충청유교문화원을 둘러싼 입지갈등은 이러한 역사적 맥락에서 이해되어야 한다는 것이 사업을 담당했던 논산시 공무원의 설명 이다.

“17세기 이래 조선의 정치를 주도하던 서인은 나중에 송시열을 중심으로 한 노론과 윤증을 영수로 한 소론으로 분열되었다. 노론의 영수인 송시열은 은진송씨로 현 대 전시 대덕구 회덕에, 소론의 영수인 윤증은 파평윤씨로 현 논산시 노성면에 각각 거주하였다. 율곡 이이의 제자이자 송시열의 스승인 김장생은 광산김씨로 조선의 예 학(禮學)을 집대성하였으며, 현 논산시 연산면에 머물며 후학을 양성하였다. 처음 충 청유교문화원의 건립부지가 논산시 노성지역임이 발표되자, 논산시 내 노성지역과 연산지역 간 갈등이 발생되었다. 조선 후기 이래 3백여 년간 쌓여 온 지역 내 두

34) 갈등관리 허브의 ‘선호시설 입지경쟁의 갈등해소 사례(논산 충청유교문화와 입지선정 위원회 인터뷰’ (2016.10.10.)에서 인용.

문중 및 지역 간 해묵은 감정이 충청유교문화원의 상징적 의미와 결합하면서 갈등을 촉발시켰다고 볼 수 있다. 따라서 특별한 갈등의 발생 여지가 없다고 여겼던 정책계획수립 초기의 예측과 달리 지역 간 첨예한 갈등이 전개되었다.” (국민대통합위원회 블로그, 2016.10.6.).<sup>35)</sup>

### (3) 쟁점 분석(내용)

#### ① 갈등의 원인을 무엇으로 볼 것인가?

본 사례에서 주요 쟁점 중 하나는 갈등의 원인을 선호시설 유치에 따른 경제적인 이유에서 찾을 것인가, 아니면 기호유교와 관련된 역사적인 자존심(또는 자부심, 정체성)에서 찾을 것인가와 관련되어 있다.

처음에는 경제적인 이유에서 갈등의 이유를 찾았다. 언론보도를 분석해보면 초기에는 280억 원이라는 사업예산이 확보되었기 때문에 유치경쟁이 시작되었다는 의견이 많았다. 하지만 점차 지역 간 갈등의 원인을 역사적인 측면에서 찾았다.

#### ② 역사적 이유 때문에 발생한 갈등의 해소방법은?

두 번째 쟁점은 역사적 이유에서 발생한 갈등을 해소하는 방법과 관련되어 있다. 만약 경제적인 이유가 핵심이라고 하면 시설 유치를 양보하는 대신 다른 사업을 제공해주면 되었다. 하지만 연산면 주민들은 다른 경제적 사업을 제공하는 것 자체를 거부하였다. 이런 상황에서 갈등을 해소하는 방안은 어떠한지 살펴봐야 한다.

---

35) 갈등관리 허브의 '선호시설 입지경쟁의 갈등해소 사례(논산 충청유교문화와 입지선정 위원회 인터뷰' (2016.10.10.)에서 인용.

### 3) 갈등해결 요인 및 시사점

#### (1) 갈등 해결 요인 분석

##### ① 갈등의 핵심원인을 명확하게 파악

특히 갈등이 발생할 여지가 없다고 생각했던 정책계획수립 초기의 예측과 달리 지역 간 첨예한 갈등이 전개되었다. 두 지역 모두 같은 자리에 앉아 회의를 하는 것조차 거부하였고, 시설유치를 양보하는 조건으로 다른 경제적 사업을 제안하여도 받아들일 기미가 보이지 않았다. 만약 갈등의 원인을 계속해서 경제적 이유에서만 찾고 그 해결방식 역시 경제적인 측면만 강조하였다면 본 사례는 갈등이 해소되지 않았을 것이다. 논산시는 문제의 원인을 충청유교의 오랜 역사에서 찾았다. 조선 후기부터 300년 동안 이어온 유교와 관련된 두 지역의 자존심을 지켜주기 위해 노력하였고, 그 결과 시설유치에서 탈락한 연산면 주민들이 최종부지 선정위원회의 결정을 받아들였다<sup>36)</sup>. 결국 선호시설 유치를 단순히 경제적 요인에서만 찾는 것이 아니라 그 본질을 명확하게 파악하는 것이 문제해결의 첫걸음을 보여주었다.

##### ② 공정성을 확보한 입지선정위원회 구성을 통한 지속적인 대화와 객관성을 유지

기본계획을 통해 입지가 확정된 상태였으나, 지역의 반발이 있자 다시 재논의를 통해 입지를 선정하겠다는 논산시의 결정이 새로운 갈등을 빚었다고 말할 수 있다. 반발이 있더라도 원래의 계획대로 추진했으면 문제가 없을 수 있었다는 것이다. 만약 그랬다면 충청유교문화원의 건립은 반발 속에서 추진됐을지라도, 추후 다른 문제가 계속해서 발생했을 것이다. 그런 점에서 기존 계획을 잠정 중단하고 입지선정 절차를 새롭게 가져간 것은 논산시의 어려운 결정이면서 동시에 갈등의 본질을 명확하게 이해하고 본질적으로 해결하려는 합리적 방법이었다.

---

36) 굿모닝논산(2015.11.05.) 인터넷판 '광산김씨 문중 종손 회동, 충청유교문화원 부지 선정에 비판적 수용입장'.



“이미 2008년 전임 시장 때 충남역사문화연구원 용역 결과에 노성면이 입지로 나와 있어요. 그런데도 입지선정위를 구성해 논의한 것은 다시 한 번 공론화 과정과 객관적 판단을 구하기 위해서였어요.”(청양신문, 2015.10.12)<sup>37)</sup>

논산시는 충청유교문화원 건립사업과 관련이 없는 전문가로 구성된 입지선정위원회를 발족하였고, 객관적인 방법으로 입지를 선정하였다. 그 과정에서 양 측의 입장을 최대한 반영하기 위해 다각도로 노력하였다. 대표자를 만나 의견을 듣고, 요구사항을 반영하려 했으며, 입지선정위에서도 양 측에게 동등한 기회를 부여하였다.

“입지선정위원회는 지역유림, 역사분야의 전문가, 행정 분야의 전문가 등으로 구성된 19명의 위원과 1명의 위원장으로 구성되었다. 위원장은 논산시가 위촉한 중립적이고 갈등관리역량을 갖춘 대학교수였으며, 의사결정에 참여하지는 않지만 위원회를 주관하였다. 각 위원은 논산시가 각급 대학 및 국책연구기관 등 각 기관을 대상으로 공문을 발송해 1-2명의 위원을 기관장의 추천을 받아 구성하였고, 두 후보지역 대표자들에게 위원회 명단을 공개하고 최대 2명까지의 위원 제척권을 부여하였다. 양 지역에서 제척권을 행사하지 않아 19명의 위원이 모두 선정되었다.”(국민대통합위원회 블로그, 2016.10.6.).<sup>38)</sup>

입지선정위원회가 갖는 장점 중 하나는 “오랜 갈등으로 인해 지친 양 후보지역의 대표들이 해당 갈등쟁점을 종료할 수 있는 명분을 제공”하는데 있었다. 그렇기 때문에 입지선정위원회는 최대한 객관적으로 구성되어야 하고, 양 측의 요구사항을 최대한 반영하여야 하였다. 이러한 과정 끝에 충청유교문화원 입지선정위원회에 지역대표가 참여하게 되었고, 최종 결과를 수용하게 된 것이다.

---

37) 청양신문 2015.10/12일자 인터넷판 ‘논산시장 인터뷰’ 기사 참조

38) 갈등관리 허브의 ‘선호시설 입지경쟁의 갈등해소 사례(논산 충청유교문화와 입지선정 위원회 인터뷰’ (2016.10.10.)에서 인용.

### ③ 사후관리 및 후속대책(위로사업 지원)

본 사례의 갈등이 역사적 측면에서 기인했다고 하더라도 문중과 관련이 없는 지역주민에게는 경제적인 이유도 중요한 갈등요인이다. 즉 갈등의 원인은 복합적이며, 이러한 복합적 요인을 함께 고려하여 대안을 제시해야 한다. 논산시에서는 역사적 자존심을 세워주는 동시에 최종 결과의 후속대책으로 탈락한 지역주민을 대상으로 하는 간담회를 지속적으로 가졌으며, 한편으로 경제적 요인과 관련하여 대안사업을 제안하였다. 담당 공무원에 따르면, “최종 부지선정에서 탈락한 후보 지역의 지역대표와 문중인사를 부지 선정 이후 수차례 방문하여 결과에 대해 설명하였고”, “탈락지역 주민을 위로하고, 연산지역이 역사적으로 지니는 유교 문화적 가치를 존중한다는 의미에서 대안사업을 추가 제시”하였다. 논산시는 연산면 주민을 위한 대안사업으로 충청유교문화권개발계획에 <대동누리테마파크>를 제안했고, 최종적으로 연산면 고정리 일원에 <대동누리청년군자마당>을 조성한다는 구상을 계획에 반영시켰다.



자료: 문화체육관광부(2016), 충청유교문화권광역관광개발계획, 373쪽 참조

## (2) 시사점

첫째, 문화적 갈등에는 경제적 요인보다 다양한 요인이 복합적으로 작용한다는 사실을 논산시 사례가 의미한다. 문화적 갈등은 일반적으로 선호시설 유치 혹은 문화적 기념일 지정과 같은 긍정적 파급효과와 관련돼 있다. 이러한 맥락에서 문화적 갈등을 경제적 이득과 관련된 것으로 이해하는 경우가 많다. 하지만 논산시 사례에서처럼 문화적 갈등은 지역의 자존심을 비롯하여 역사적 사실, 지역 간 사회문화적 요인이 복합적으로 작용하였다. 복합적 요인이 작용한다는 것은 그 해결 방법 역시 복합적이어야 한다는 것을 말한다. 역사적 사실, 사회문화적 요인이 핵심요인이라고 해서 경제적 요인이 중요하지 않는 것은 아니다. 핵심 원인을 해소하기 위한 노력과 동시에 선호시설 유치, 혹은 기념일 지정 등에 따른 경제적 효과를 대체할 수 있는 방안 또한 고려되어야 한다.

둘째, 문화 분야와 관련된 지역 간 갈등은 대체로 지역 간 정체성 문제가 불거지기 때문에 지역의 자존심을 해치지 않도록 노력해야 한다. 우리나라에서 발생하는 문화 분야 갈등은 일반적으로 역사적인 사건이나 장소의 지정, 또는 관련 시설의 유치 등에서 발생하였다. 그런데 역사적 사건과 장소 등은 정확한 사실이 밝혀지지 않을 경우(예, 고전소설의 주무대, 기록이 불분명한 사건 등) 지역별로 주장하는 바에 따라 갈등이 발생하였다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다 정확한 사실 확인이 필요하다.

객관적인 자료 또는 기타 근거자료를 통해 역사적 사실이 확인되면 지역 간 갈등은 쉽게 해소될 수 있다. 만약 사실 확인이 어렵거나, 지역별로 주장하는 바가 다르다면 객관적인 제3자를 활용하여 검증과정을 거쳐야 한다. 이 과정에서 지역별 자존심을 해치지 않도록 충분한 시간과 지속적인 대화가 필요하다. 갈등이 예상되는 지역이 있다면, 어떤 사업을 추진하기 이전에 갈등 당사자 지역이 공동으로 관련 내용을 연구하는 것도 방법이 될 수 있다. 셋째, 이해관계자를 배제한 갈등해소조직이 도움을 줄 수 있다. 논산시 사례처럼, 지역 간 자존심 싸움이 오래되면 지역주민들조차 사업에 대한 관심이 줄어들고, 관계자들 역시 정책적 피로감을 느낀다. 이런 상황에서 각 지역별 요구사항을 충분히 반영하는 객관적 조정위원회가 결성되면 문제해결에 도움을 줄 수 있다. 다만, 위원회 구성에서부

터 안전상정까지 갈등 지역의 합의에 의해 진행되도록 객관성을 담보해야 한다.

넷째, 갈등이 발생하기 이전부터 협력에 의한 공동의 사업 발굴 및 상품 개발이 진행되어야 한다. 예를 들어, 역사 속 유명인물일수록 여러 지역에서 기념 및 활용사업을 진행한다. 소비자의 입장에서 보면 모든 지역의 자원을 포괄하여 소비하려는 경향이 있다. 만약 단일한 행정구역별로 유사한 사업이나 상품이 개발된다면 전체적이면서 총괄적으로 소비하려는 소비자의 욕구에 부합하지 못한다. 역사적 인물 혹은 역사적 사건에 대하여 공동으로 스토리텔링을 개발하고, 공동으로 투자하되 지역 간 합의를 통해 지역별 역할을 부여하여 사업을 발굴하여야 한다. 예를 들어, 안데르센의 출생지인 덴마크 오덴세에서는 안데르센 동상에 사망날짜를 기록하지 않는다. 이를 통해 안데르센이 활동한 코펜하겐이 안데르센을 통해 가치를 창출할 수 있도록 배려하였다.<sup>39)</sup> 즉 안데르센의 가치를 여러 지역이 공유한다.

---

39) “동화작가 안데르센이 태어난 오덴세와 활동의 주 무대였던 코펜하겐에는 안데르센의 동상이 서 있지만 오덴세시는 안데르센의 출생지로서의 자부심으로, 코펜하겐 시청 앞에 있는 안데르센의 동상과 달리, 오덴세시의 안데르센 동상에는 출생일만 기입하고 사망일자는 기입하지 않고 있다.”(김현호, 2010: 120).

## 5. 무진장 수요응답형 대중교통체계 도입 사례

### 1) 사례개요 및 추진경과

#### (1) 사례개요

- 사업명 : 무진장 수요응답형대중교통체계 도입사업
- 사업목적
  - 무진장(무주·진안·장수) 지역의 교통약자(고령자 등)와 교통소외 지역 주민의 이동권 보장, 대중교통서비스 수혜 형평성 확보
  - 차량소형화 및 예약제로 연료비 절감, 불필요한 운행거리 단축 등으로 업체의 경영상태 개선 및 지자체 재정 부담 완화
- 사업추진기간 : 2016~2018년
- 갈등발생원인 : 무주군, 진안군, 장수군의 다른 사업 목적으로 갈등
- 갈등발생기간 : 2015년 8월 ~ 2017년 12월
- 갈등주체 및 갈등성격 : 가치갈등

#### (2) 추진경과

- 무진장 수요응답형대중교통체계 도입사업 공모 선정(지역발전위원회) : `15. 3월
- 무진장 수요응답형대중교통체계 도입사업 협의회 구성 : `15. 6월
- 무진장 수요응답형대중교통체계 도입사업계획 변경 협의 : `15. 10월
- 무진장 수요응답형대중교통체계 도입사업계획 변경 농림부 협의 : `15. 11월
- 무진장 수요응답형대중교통체계 도입사업계획 변경 결정 : `15. 12월
- 무진장 수요응답형대중교통체계 도입사업 추진일정 협의 : `16. 1월
- 무진장 수요응답형대중교통 운행개시 : `16. 3월
- 무진장 수요응답형대중교통관련 택시업계 협의 : `16. 6월
- 무진장 수요응답형대중교통체계 도입사업계획 변경 : `16. 7월
- 진안군 수요응답형대중교통체계 3대 추가 운행 개시 : `17. 4월
- 지역위 균형발전사업 우수사례 선정 : `17. 7월

## 2) 주요내용

### (1) 갈등 전개 과정

본 사례는 교통분야의 새로운 대중교통체계 도입에 따른 지자체 및 운송업계 간 총체적인 갈등 사례이다. 수요응답형대중교통(DRT)이란 「여객자동차운수사업법」 제3조에 따른 운송 사업으로 기존 버스를 소형승합차로 바꾸고, 예약제 등 노선과 정시성이 없는 탄력적인 운행을 할 수 있는 즉, 버스와 택시의 장점을 살린 신개념 대중교통운영체계이다. 농어촌지역의 고령화 및 경제활동 인구 감소, 버스 이용수요의 현저한 감소와 이에 따른 버스 재정지원 증가에 따른 지자체의 재정부담 증가 등의 문제를 해소하고, 농어촌지역 맞춤형 교통복지로 삶의 질 향상을 목적으로 기존의 버스운행체계를 대체할 수 있는 수요응답형 대중교통체계를 도입하고자 하였다.

국내 최초의 수요응답형 대중교통이란 특별함을 인정받아 `15. 3월, 지역발전위원회 공모에서 선정, 5월에 예산을 교부받아 사업추진을 준비하는 과정에서 응모주체인 무주군과 진안군, 장수군, 지자체간 사업추진 방향성에 대한 입장이 달라 본격적인 사업추진이 곤란한 상태가 되었다.

무주군은 수요응답형 대중교통체계 도입은 하되, 운영주체는 무주군이 되어 독자적인 버스운영 즉, 공영제 운영체계를 구축하고자 하였다. 또한, 무진장 수요응답형대중교통체계 도입과 관련하여 새로운 제도 도입에 대한 거부감, 다른 사업자들의 사업추진 반대, 관련업계의 기득권 보장 및 영업권 침해에 대한 보상 요구 등 업계 간 다양한 민원과 갈등도 발생하였다. 그러나 지자체간 협의체 구성 등을 통해 대화와 설득하고, 사례 제시 등 다양한 활동을 통해 사업을 추진하기로 결정하였다. 그 결과 2017년 지역발전위원회 생활권 선도사업 평가 결과 최우수 사례로 선정되었다.

## (2) 이해관계자 분석

### ① 무주군 입장

무주군은 공모사업 응모주체이며, 서비스 대상은 2개면, 사업비의 50% 비중을 차지하였다. 무진장여객 운행버스 총 40대중 무주군에 11대 배정되어 서비스 중이며, 무주군 버스 재정지원금은 14년 기준 8.9억원 수준이었다. 안성면의 경우, 22개 노선, 평균 운행횟수 4.2회이나 16개 노선(72%)의 일 운행횟수가 5회 미만으로 대중교통서비스에 대한 불만이 높은 지역이다. 무진장여객이 무주-진안-장수 지역을 통합하여 서비스하다보니 운행거리, 운행횟수가 적고 이용 상 불편이 많은 상황이었다. 이러한 문제를 해결하고자 군자체적으로 공영버스를 도입하여 읍내 순환버스를 운영하고 있었다.

이에 무주군은 수요응답형 대중교통체계 도입사업을 통해 근본적인 문제 해결은 물론 독자적인 버스회사를 운영하기 위한 기반조성을 하고자 하였다. 즉, 무주군이 직접 사업을 추진하면서 공영버스 시스템을 구축하고자 하였다.

### ② 진안군 입장

진안군은 무진장 여객의 소재지이고, 본 사업과 관련한 서비스 대상은 1개면이며, 사업비의 25% 비중을 차지하였다. 무진장여객 운행버스 총 40대중 진안군에 20대가 배정되어 서비스 중이며, 진안군 버스 재정지원금은 14년 기준 15.2억원 수준이었다. 기존의 버스 배정과 재정지원금의 규모는 3개 군 중 50% 수준을 차지하고 있었다.

진안군은 무진장 수요응답형 대중교통체계 도입사업과 관련하여 기존 버스운행체계를 개선을 목표로 하고 이에 따른 시범운행 및 효과분석을 하고자 하였다.

### ③ 장수군 입장

장수군은 본 사업과 관련한 서비스 대상은 1개면이고, 사업비의 25% 비중을 차지하고 있으며, 무진장여객 운행버스 총 40대중 장수군에 9대가 배정되어 서비

스 중이었다. 무진장여객의 버스는 무주, 진안, 장수를 하나의 권역으로 설정, 연계하여 서비스하고 있으며, 이에 따라 장수군은 지리적 특성상 기종점이 거의 없이 통과하는 형태로 서비스를 제공받고 있었다. 이러한 불편해소를 위해 버스 미운행 마을에 택시를 활용한 수요응답형교통서비스를 준비 중에 있어 버스운행체계의 개선효과에 대한 기대감이 상대적으로 높지 않았다.

#### ④ 버스업계 입장

국내 처음 시도하는 수요응답형대중교통은 제도 및 시스템의 미비, 검증사례가 없다는 등의 이유로 타 지역에서 성공사례를 검토한 후 도입을 요구하였다. 수요응답형대중교통 도입대상은 벽지노선인데, 벽지노선은 손실액의 100%를 지원받는 노선이었다. 따라서 수요응답형대중교통 도입 시 벽지노선 폐지로 인한 손실보상금 삭감으로 경영규모 축소를 우려하고, 신규 사업 허용 시 사업권역 축소에 부담을 느꼈다.

#### ⑤ 택시업계 입장

수요응답형대중교통의 운행형태는 기존의 택시 승객 감소로 이어질 전망으로 영업권 침해에 예상됨에 따라 기본적으로 도입 반대 입장이며, 도입 시 보상을 요구하였다. 수요응답형대중교통의 운행형태는 콜택시와 유사하고, 대형택시(승합차) 운행도 가능하므로 기존 택시를 활용한 사업추진을 요구하였다.



### 3) 갈등해결 요인 및 시사점

#### (1) 갈등해결 요인 분석

##### ① 지자체 협의체 구성을 통한 갈등 해결

본 사업은 최초 무주군의 기획팀의 아이디어를 제공받아 도의 정책을 반영하여 수정된 사업계획서로 지역발전위원회 공모에 선정된 사례이다. 공모선정후 관계기관 협의회를 구성하여 본격적인 사업추진을 논의하면서 무주군은 독자적인 공영 버스체계를 도입하기 위한 시범운행을 표명, 3개 군의 입장차를 확인하면서 원활한 사업추진이 어려운 상태가 되었다.

2015년 6월부터 10월까지 사실상 사업추진이 중단되었다. 이 시기에 수요응답형교통의 기본적 목적과 취지, 필요성 등의 논리로 무주군의 기본 방향성을 수정하고, 장수군의 적극적 참여를 유도하였다.

대중교통서비스는 여객자동차운수사업법을 근거로 운수업체가 사업을 추진하고 있고, 노선과 영역에 대해서는 사유재산으로 인정받고 있는 상황에서 신규사업자의 진입은 사회적으로 혼란이 야기될 수 있는 심각한 상황이었다. 또한, 대중교통서비스를 위해 막대한 재정지원까지 하고 있어 신규사업자에 대한 추가적인 지원으로 이중 재정지원 논란도 발생할 상황이었다.

이러한 갈등 문제를 해결하기 위해 전라북도, 3개 군과 운수업체간 협의체를 구성하였다. 무주, 진안, 장수를 연계하여 서비스하는 무진장여객의 특수성, 대중교통서비스의 목적, 본 사업의 취지, 그리고 공동의 이익을 논하면서 합의점을 도출하기 시작하였다. 협의체를 운영한 결과 2015년 10월 모두가 만족하는 사업계획으로 변경하여 추진되었다.

또한 운송 사업은 여객자동차운수사업법에 근거한 사업이면서, 공공재인 대중교통서비스를 담당하고 있어 노선 및 구역사업, 노사문제, 재정지원 등 수많은 민원과 갈등이 끊이지 않는 특별한 공익사업 영역이었다. 공공재를 담당하고, 거대한 조직으로 운영되고 있어 아무리 좋은 시책도 도입 및 시행이 어려운 영역이나 갈등의 핵심을 찾아 근본적이고 만족할 만한 대안제시로 합의를 도출한 사례이다.

## ② 사례 제시 및 대화 등을 통한 정책의 일관성 유지

국내 최초의 사례이다 보니 사업에 대한 이해부족, 사업목적과 다른 방향성 등에 대한 해법은 대화로 풀 수밖에 없었다. 최초의 사업계획의 목적, 사업추진의 필요성, 향후 발전방향 등과 관련한 논리적이고 객관적인 관점을 유지하고 외국사례를 토대로 논의하고 설득하는 과정이 필요하였다. 이러한 이해와 협의과정을 통해 합의를 도출한 사례이다.

행정 분야에서의 갈등은 일반적으로 행정기관과 민간사업체간, 민간사업체간에서 파생된 경우 등이 일반적인데, 본 사례의 경우, 최초 사업계획 수립 시 의도와 달리 사업의 목적과 취지를 각각 해석하면서 발생한 행정기관 간 갈등 사례이다. 수요응답형대중교통은 버스와 택시의 장점을 갖고 있는 신개념 교통서비스로 버스 및 택시업계를 동시에 만족하지 않으면 사업추진이 곤란한 상황이었다. 따라서 한 쪽의 입장만 대변하거나 한 쪽에 불이익이 가는 경우 업계 간 극단적인 충돌이 발생할 수도 있는 상황이었다. 즉, 지속적인 대화도 중요하지만 정책의 일관성 및 객관성을 유지하는 것도 정책의 신뢰성 유지 측면에서 중요한 요인이다.

## ③ 상생협력 모델 구축

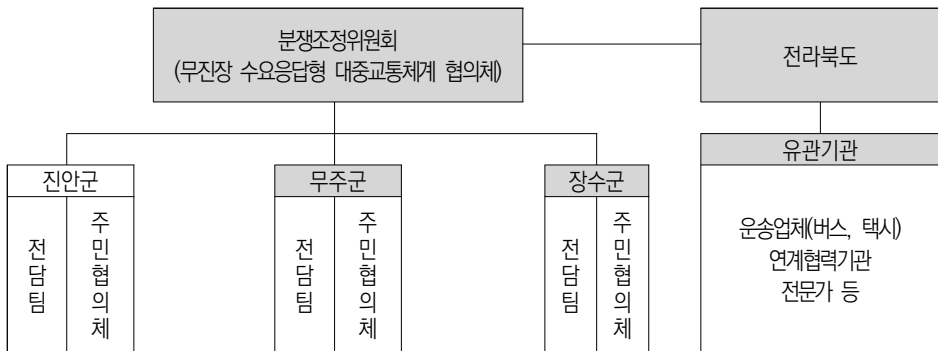
전라북도, 3개 군, 버스회사와 협의체를 구성하여 공감대를 형성하고 사업의 본질에 대해 논의한 것이 중요한 효과를 나타난 사례이다. 특히, 사업비 비중이 50%인 무주군의 공영버스운행체계 도입하려는 독자적인 행보를 도와 군의 상하관계가 아니고 사업비 비중에 따라 결정권한이 많은 것도 아닌 동등한 입장에서 다양한 모델을 사례로 논의하면서 유연하게 대처, 관계를 유지시킨 것이 효과를 거둘 수 있었다.

무진장 수요응답형 대중교통체계 도입사업은 2015년 지역발전위원회 공모에서 선정되어 국비 9.8억원을 지원받아 총 12억원이 투입되는 사업이나 2017년까지 3년간만 지원받는 한시적 지원이 문제였다. 이에 전라북도는 사업의 지속적인 추진과 지역주민의 이동편의성 향상을 위해 차량 한 대당 운영비 30백만원을 지원하기로 하였다.

또한 택시업계와의 지속적인 대화로 적대적 관계를 우호적 동반자관계로 설득하여 버스형과 택시형의 이원화 사업추진으로 타 지역에서 볼 수 없는 상생비즈니스 모델을 구축하였다. 버스업계를 위해 기존 버스운영체계의 개선의 필요성과 시범사업 추진 후 효과분석 결과에 따라 본 사업 시 적절한 지원체계 강구를 제시하였다.

사업추진과정에서 발생할 수 있는 자치단체 간, 지자체-운수업체간, 운수업체 내부 분쟁을 조정하기 위해 민관이 공동으로 참여하는 무진장 수요응답형 대중교통체계 도입에 대한 협의체를 구성하였다. 사업추진 시 예상되는 주요 갈등은 사전에 파악하여 무진장 수요응답형 대중교통체계 도입사업 운영단에서 관리하며, 추가적으로 발생하는 사항에 대해 업무협약 체결 및 운영단 차원에서 조정 가능하도록 유도하였다.

〈그림 Ⅲ-3〉 무진장 수요응답형 대중교통체계 상생협력모델



## (2) 시사점

무주, 진안, 장수 지역의 수요응답형대중교통 갈등 사례에 관한 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 같은 목적, 방법의 차이도 갈등요인으로 작용할 수 있다는 점이다. 갈등의 시작이 된 무주군의 의도 역시 지역주민의 대중교통서비스를 향상이 목적이었다. 같은 목표를 달성하기 위해 다양한 방법론이 제시될 수 있지만 공동사업을

추진할 때는 특히, 추진 주체 간 합의가 중요하였다. 특히, 시민의 행복을 위한 행정이라는 같은 목표를 지향하는 행정기관일지라도 인접 지역주민의 관점에서는 이기적인 관점이 발생할 수도 있고 이것이 곧 갈등요인으로 될 수 있다.

둘째, 삶의 질 향상이 행정기관의 존재 목적일 때 어떠한 갈등도 합의 가능하다는 점이다. 무주군, 진안군, 장수군은 공동체적 관점과 지역주민들의 행복권을 향상시키기 위해 최초의 사업계획서를 작성하고, 공모에 선정, 사업을 추진하고자 했다. 갈등요인은 어디라도 발생할 수 있지만 님비(NIMBY)같은 사회적 경험으로 알고 있듯이 행정기관간의 갈등요인은 집단이기주의로 비춰질 가능성이 크다. 복잡하고 다양한 조건을 단순화하면, 행정기관은 국민을 위해 존재하는 기관이므로 합의 불가능한 일은 없을 것으로 판단된다.

셋째, 다양한 대안제시와 끊임없는 대화로 합의를 도출하였다. 운수업계와 행정기관의 공동목표는 대중교통서비스이며, 지역주민들을 위해 품질향상을 위해 노력해야하는 의무가 있으며, 이에 대해서는 공감대를 형성하고 있었다. 따라서 지역주민들의 이동권 확보, 편리성 및 접근성 향상을 위한 노력의 필요성을 배경으로 지자체 및 업계 상호간 이해와 양보, 상생을 위한 노력을 강조하면서 합의를 도출했다. 또한, 논리적 설명과 합의 도출을 위해서는 지자체의 관점과 업계의 영역을 최대한 존중하기 위해 객관적인 관점을 유지해야만 한다.

## 6. 사례분석의 시사점

지금까지 선행연구, 갈등해결사례, 사례의 심층 분석 등을 통해 갈등해결 및 상생협력 등에 대한 연구를 하였다. 특히 갈등의 심층 분석을 위해 위례신도시 갈등, 서남권 광역공설화장장 건립 갈등, 충청유교문화원 건립 갈등, 무진장 수요응답형 대중교통체계 등의 대표적인 사례를 선정하고 갈등 발생 특성 및 해결과정 등을 살펴보았다. 심층분석 사례 등을 중심으로 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 정책결정과정에서 충분한 소통과 협력이 필요하다는 것이다. 갈등사례에서 공통적으로 등장하고 있는 것은 사업추진기관이나 정책담당기관에서 정책결정을 하는데 있어 인근 지방자치단체나 지역주민, 전문가 등과 함께 초기단계에서부터 충분히 의견을 수렴을 하여야 한다는 것이다. 초기단계에서 의견을 수렴을 되어 있지 않는 사업(예컨대, 위례신도시, 서남권 화장장 건립, 충청유교문화원 건립 등) 추진으로 인해 갈등이 발생하고 갈등이 참여한 이해관계로 인하여 사업이 추진하는데 있어 엄청난 갈등 비용 및 사회적 비용, 경제적 비용 등이 발생하였다. 갈등이 발생하게 되면 초기에 해결되지 못하면 이해관계자들이 많아지고 갈등의 내용도 복잡하게 되어 상호 불신이 형성하게 되어 결국 사업 추진이 어려워지게 된다. 위례신도시의 경우처럼 개발초기에 중앙정부의 일방적인 정책 발표로 인해 인근 지자체인 송파, 성남, 하남 등이 사업 추진을 반대하기 시작하였고 개발계획 확정 이후에도 보상 등의 문제로 사업 추진이 제대로 되지 못했다. 그 이후에도 생활권과 행정경계의 불일치로 인해 지역주민과 행정, 지자체, 사업시행자간의 지속적인 갈등이 발생하였다. 충청유교문화원 건립에 있어서도 지역주민의 의견을 수렴을 하지 않은 채 사업을 추진하다가 지역주민의 이해관계가 충돌하여 사업추진이 어려웠던 갈등 경험이 있다. 마찬가지로 무진장 수요응답형 대중교통체계는 일단 공모사업을 추진하여 공모가 결정되었으나 사전에 무주, 진안, 장수 지역의 이해관계자들과 사전 소통과 협력이 없어 사업 추진에 대해 갈등이 발생하였다.

둘째, 심층사례분석에서 등장한 갈등해결은 중립적인 제3자의 갈등조정기구와 갈등영향분석 등을 통해 이루어졌다는 것이다. 갈등이 발생하는 과정에서 이를 해결하기 위한 노력 중에 하나가 중립적이고 이해관계자 모두가 합의한 제도적인

장치를 활용한 것이었다. 위례신도시는 갈등이 오랫동안 이루어졌고 이해관계자도 많았고 갈등 상황을 정리할 필요성이 있었다. 이를 위해 갈등영향분석을 실시하였고 이를 통해 갈등의 원인과 유형 등을 분석하여 이를 대응하기 위한 방안 등을 마련하였다. 또한 위례신도시의 개발계획을 확정하고 사업을 추진하는 과정에서 당초 보상에 합의하였던 국방부가 군사문제연구소의 이전을 하지 않아 LH와 입주예정자 등과 갈등이 발생하였다. 이 과정에서 제3의 조정 역할을 수행한 것이 국가권익위원회이다. 국가권익위원회가 현장에 방문하여 상황 등을 분석하여 권고안을 제안하여 결국 국방부가 이전을 최종 결정하였다. 또한 충청유교문화원 건립에 따른 갈등이 심화되고 사업 추진이 어려워지자 이해관계자들이 합의한 제3의 입지선정위원회를 구성하였고, 위원 선정 과정 및 평가 절차 등을 투명하게 공개하여 최종 입지를 선정하여 갈등을 해결하는데 결정적인 기여를 하였다.

셋째, 지자체간 갈등 해결에 있어 정부의 역할이 중요한 영향을 미쳤다. 지자체간의 이해관계가 다르고 상호 입장만을 주장할 경우 갈등은 해결하기 어려운 경우가 대부분이다. 이럴 경우 정부의 직간접적인 조정을 통해 갈등을 해결할 수 있다. 위례신도시의 경우 국방부의 이전에 따른 보상가 문제로 LH와 참여하게 대립하여 사업 추진이 어려운 상태에 이르게 되었다. 보상가를 산정에 있어 상호 다른 법의 해석과 적용을 요구하고 있어 해결하기 어려운 상태에 있었다. 갈등의 심화되자 국토부와 국무총리실이 직접 갈등 해결의 중재를 시도하였고 결국 LH가 양보하는 것으로 하여 갈등이 일단락되었다. 또한 성남시의 지불유예선언으로 인해 LH가 성남시 재개발사업을 포기하여 성남시와 LH가 감정적인 갈등을 하게 되었을 때 국토부가 중재에 나서 사업 추진을 원활하게하기로 결정하였다. 무진장 수요응답형 대중교통체계의 경우도 전라북도가 직접 관여하여 상생협력 방안을 모색하여 갈등을 해결하였다.

〈표 Ⅲ-6〉 사례분석의 시사점

	위례신도시	서남권광역공설 화장장 건립	충청유교문화원	무진장 수요 응답형 대중교통체계도입
갈등 주체	송파, 성남, 하남	정읍, 고창, 부안, 김제	연산, 노성	무주, 진안, 장수
갈등 발생 원인	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부 발표에 따른 서울시, 시민단체 및 환경부 반대</li> <li>• 송파, 성남, 하남 개발권한 등 갈등</li> <li>• 국방부와 LH 보상 갈등</li> <li>• 위례신사선 노선 갈등</li> <li>• 지역주민 불편 갈등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 화장장 건립 입지 지역으로 정읍시 감곡면 지역이 선정되자 인근지역인 김제지역주민이 반발</li> <li>• 김제지역주민들은 사전의견수렴 미이행, 인체유해, 지가하락 등의 문제를 제기하며 입지선정을 재추진하도록 요구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기호유교문화의 전통 계승에 대한 소론의 영수인 윤증 거주지와 조선예학 집대성한 김장생의 거주지 지역의 문중간 갈등</li> <li>• 당초 기본계획을 통해 노성면 결정되었으나 연산면 주민들의 절차상 문제제기 등 갈등 심화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3개 지자체 사업 추진방향 의견이 다름</li> <li>• 무주군은 공영버스 도입 및 공영버스 시스템 구축</li> <li>• 진안군은 기존 버스 운행체계 개선을 목적</li> <li>• 장수군은 버스 미운행 마을에 택시를 통한 서비스</li> <li>• 버스업계는 타 지역의 성공사례 검토 후 점진적 도입 주장</li> <li>• 택시업계는 영업권 침해 반대</li> </ul>
갈등 해결 방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정안전부와 지자체간 협약</li> <li>• 제3의 기구를 통한 갈등영향분석을 통한 갈등쟁점 분석 및 대안 모색</li> <li>• 국가권익위원회의 중재로 국방부 부지 이전 결정</li> <li>• 국토부 중재로 성남과 LH 갈등 해결</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전라북도의 중재</li> <li>• 제3의 조정기구인 전라북도갈등조정위원회 의 권고안 수용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제3의 조정기구인 입지선정위원회 구성을 통한 입지선정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체 협의체 구성을 통한 갈등 쟁점 해결</li> <li>• 사례 제시 및 대화를 통한 신뢰 구축</li> </ul>
결과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생활권과 행정경계 불일치 불편해소</li> <li>• 전담팀 구성</li> <li>• 자치단체간 연계협약제도 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 김제시의 광역공설화장장 사업 참여 결정</li> <li>• 전라북도 및 4개 자치단체 사업 참여 협약 체결</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 후보지 선정 수용</li> <li>• 후보지 탈락 지역주민들의 대안사업 제안</li> <li>• 탈락 지역주민들과 지속적 간담회 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수요응답형 교통서비스 개선으로 지역발전위원회 최우수 선정</li> </ul>





# 4

장

## 결론 및 방향

- 
1. 요약 및 정책적 시사점
  2. 갈등관리 방향



## IV. 결론 및 방향

### 1. 요약 및 정책적 시사점

본 연구는 지자체간 갈등 사례 등을 분석하여 전라북도의 갈등예방 및 해결 등을 위한 정책적 방향을 제시하는 것이 목적이다. 지자체간 갈등의 경우 해당 지역주민들과 지방정부의 정책 및 사업 등의 추진방향 등이 있어 갈등이 발생할 경우 용이하게 해결하기 어려운 성격을 가지고 있다. 특히 행정구역의 경계가 상이하기 때문에 갈등이 발생하면 심화되는 경향도 있다. 따라서 사전 예방을 통해 상생협력 방안을 도출하는 것이 중요하다. 본 연구에서도 이러한 관점에서 연구를 진행하였다.

우선적으로 선행연구에서도 갈등해결을 위한 제도적, 비제도적 등 방안을 제시한 연구를 증점적으로 분석하였다.

또한 이 연구의 목적을 달성하기 위해 사례분석을 하였다. 사례분석은 두 가지 방향에서 접근하였다. 첫째는 문헌연구를 통한 갈등해결 사례분석이다. 문헌연구를 통한 사례분석은 이미 연구들에서 성공 사례로 언급한 사례들을 분석하고 함축적 의미를 도출하는데 초점을 맞추었다. 둘째는 심층분석이다. 사례를 선정하여 인터뷰 및 자료 분석 등 다각적인 방법 등을 통해 분석하였다.

마지막으로 현재 전라북도 갈등발생 사례와 국내 갈등 성공 및 해결 사례 등을 정리하여 정책적 시사점을 도출하였다. 현재 전라북도 갈등이 발생하고 있는 사례에 대해 내용분석을 실시하였다. 전라북도가 갈등으로 관리하고 있는 사례는 새만금 방조제 행정구역 결정, 옥정호 수상레포츠타운 조성, 동학농민혁명 국가기념일 제정 등이다. 그리고 갈등 해결 성공 사례 등을 재정리하고 전반적으로 정책적 시사점을 제안하였다.

## 1) 제도적인 갈등해결 방법

지자체간 갈등은 한정된 자원 및 예산 등의 한계로 인하여 정책 및 사업 등에 대한 정책경쟁이 심화되고, 지역주민의 민원 해결 등을 위해 발생하고 있다. 갈등이 발생하게 되고 갈등관리가 이루어지지 않으면 갈등이 복잡화되어 해결하기 어려워져 합리적인 대안 마련이 용이하지 않다. 갈등해결 등에 관하여 언급한 선행연구의 특징은 주로 제도적인 측면에서 갈등 해결이 필요하다고 주장하고 있다. 물론 갈등 해결을 위해 가장 기본적인 접근은 이해관계자간의 대화와 소통이 전제되어야 한다. 그러나 선행연구에서 언급하고 있는 제도적인 갈등해결 방법은 갈등이 심화되어 대화와 타협 등의 방법으로 한계가 발생하고 있기 때문에 이를 해결하는 방법으로 제안하였다.

〈표Ⅳ-1〉 제도적인 방법을 통한 갈등해결 방법

갈등해결 방법		갈등해결요인
제3자 개입	알선	• 당사자간 합의
	조정	• 조정을 바탕으로 당사자간 합의
	중재	• 중재인의 결정
조정회의		• 단계 및 절차의 타당성 • 조정의 중립성 유지 • 사실 근거 자료 분석 • 전문가 중심의 TF구성
정부의 역할 및 비제도적 협력		• 적절한 정부개입을 통한 갈등 해결 • 정치적 타협이나 협력
협력포럼 또는 시민배심원제		• 갈등 쟁점에 대한 이해관계자 및 전문가 참여의 거버넌스 구성을 통한 갈등 해결 • 시민배심원제 도입을 통한 갈등 해결 및 대안 선택
공론화 위원회		• 토론과 합의, 협력 등을 통한 숙의민주주의에 의한 해결
주민투표		• 갈등 쟁점에 대한 지역주민들의 직접 참여에 의한 해결
지자체간 협력제도	협력사업	• 지자체간 사무의 공동처리, 사무의 조정 및 지원 요청의 경우 법령의 범위내에서 협력
	사무위탁	• 소관사무의 일부를 다른 지방자치단체에 위탁, 처리
	행정협의회	• 2개 이상의 지방자치단체와 관련된 사무 공동처리
	지방자치단체 조합	• 2개 이상의 지방자치단체가 사무를 공동처리
	지방자치단체장 등 협의체	• 지방자치단체장 또는 지방의회 의장이 공동 문제 협의를 위해 설립

갈등해결 방법으로는 제3자의 개입, 조정회의, 정부의 역할, 협력포럼을 통한 거버넌스 구축, 시민배심원제, 공론화 위원회, 주민투표 등의 제도적인 절차 등이 선행연구에서 제안되었다. 또한 지방자치법에 근거하여 지자체간 협력할 수 있는 제도는 협력사업, 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체 조합, 지방자치단체장 등의 협의체 등이다. 따라서 선행 연구에서 제안하고 있는 갈등해결방법은 결국 갈등 해결을 위한 절차와 접근방법 등에 대해 합의와 협력이 이루어져야 한다는 것을 전제로 하고 있다.

## 2) 사례분석을 통한 갈등해결 방법

사례분석을 통한 갈등해결에 대한 내용을 검토하는 것은 의미하는 바가 크다. 갈등사례에서 발생한 내용 등을 통해 갈등의 해결이 이루어지는 과정과 결과는 유사한 갈등이 발생할 경우 해결에 도움이 되기 때문이다. 본 연구에서 사례를 검토한 방식은 크게 두 가지이다. 하나는 문헌연구를 통해 갈등 사례를 검토하였고, 다른 하나는 심층분석을 통해 사례를 검토하였다. 총 8개 사례를 분석하였다. 첫째, 문헌연구를 통한 갈등해결사례는 천안·아산역명 및 복합문화정보센터, 청원·청주 행정구역 통합, 수도권 교통, 혐오 환경기초시설 등 4개 사례이다. 천안·아산역명으로 인해 갈등이 발생하였으나 상호 갈등 해결 및 신뢰회복을 위해 공동협력 사업 복합문화정보센터를 건립 추진한 사례이다. 청원·청주 행정구역 통합은 오랫동안 생활권의 일치 등으로 인해 행정구역 통합 문제가 지속적으로 제기되었으나 3번의 실패를 하다가 주민투표로 통합이 이루어졌다. 수도권의 교통 혼란과 불편으로 경기, 인천, 서울 지자체간 갈등이 발생하여 이를 해결하기 위해 수도권행정협의회를 통해 수도권교통조합을 설립하여 문제를 해결하였다. 환경기초시설을 상호 지자체간 빅딜을 통해 갈등을 해결하고 경제적 비용을 절감한 사례이다. 여기서 검토한 사례들은 법원판결과 상생협력사업 추진, 주민투표, 지방자치단체 조합 설립 그리고 환경기초시설의 빅딜 등을 통해 갈등 해결이 이루어졌다.

둘째, 심층분석을 실시한 갈등 사례는 위례신도시, 서남권 광역공설화장시설 공

공전립, 충청유교문화원, 무진장 수요응답형 대중교통체계 도입 등 4개 사례이다. 위례신도시 갈등 사례는 12년 동안 갈등이 지속화되었던 갈등이다. 신도시 개발로 인해 송파, 성남, 하남 등의 3개 지자체간의 갈등 및 중앙부처, 지역주민 등을 중심으로 갈등이 발생하였다. 개발초기는 개발계획으로 인해 3개 지자체간의 갈등이 심하였고, 개발과정에서는 국방부와 LH간의 보상 등 문제로 갈등이 발생하였다. 어느 정도 입주가 이루어지면서 생활권과 행정구역의 불일치로 인해 학군, 교통, 공공시설 이용 등 다양한 분야에서 갈등이 발생하였다. 그런 과정에서 행정안전부가 서울, 경기, 송파, 성남, 하남 등과 협약을 맺어 불편을 해소하기로 하고 적극적인 대응 방안을 마련하면서 어느 정도 갈등이 해결되기 시작하였다.

서남권 광역공설화장시설은 행정경계 인근 지역에 혐오시설이 서남권 광역화장장 건립 지역으로 선정됨에 따라 김제 시민들의 거세 반대로 인해 갈등이 발생하였다. 김제 시민들은 인근 지역 주민들에게 의견수렴이 없었고, 인체유해 및 정신적 우울증 발생 가능성, 지역경제의 침체 등의 우려를 제기하면서 입지선정의 절차적 부당성을 제기하고, 입지의 재추진을 요구하였다. 이런 과정에서 전라북도가 개입하여 중재를 시도하였고 중재가 실패하자 전라북도 갈등조정위원회를 통해 갈등을 해결하고자 하였다. 제3의 조정기구인 전라북도 갈등조정위원회는 의견수렴 및 현장방문 등을 통해 최종적으로 김제시의 사업 참여를 권고하고 3개 지자체에 비용분담을 하는 방식으로 권고안을 제출하였다. 그 결과 김제시는 사업 참여를 결정하고 협약을 통해 최종적으로 갈등을 해결하였다.

충청유교문화원 건립 갈등은 입지갈등 및 가치 갈등으로 문종간 입지의 정당성을 주장하면서 갈등이 심화되었고 결국 제3의 조정기구인 입지선정위원회 구성을 통해 최종 결정하여 갈등을 해결하였다. 무진장 수요응답형 대중교통체계 도입 갈등은 지자체 및 이해관계자들의 의견이 상호 달라 사업 추진에 있어 어려운 상태에 이르기 되자 협의체를 구성하여 갈등 요인 등을 점진적으로 해결하였다. 이러한 사례는 지역발전위원회의 최우수사례로 선정되었다. 심층 사례분석을 통해 도출된 갈등해결방법은 정부의 중재가 위례신도시에서 역할을 하였으며, 서남권 광역공설화장장과 충청유교문화원 등의 경우 제3의 조정기구를 통해 갈등을 조정, 해결하였다. 그리고 무진장 수요응답형 대중교통시스템 구축은 지자체간 협의체를

구성하여 갈등을 해결하였다.

〈표Ⅳ-2〉 사례분석을 통한 갈등해결 방법

갈등해결방법	갈등사례	지자체
법원 판결 및 상생협력사업 추진	천안·아산역명 갈등 및 복합문화정보센터	천안, 아산
주민투표	행정구역 통합 갈등	청원, 청주
지방자치단체 조합	수도권 교통 문제	서울, 경기, 인천
빅딜을 통한 자원화수시설의 상호 공동이용	혐오 환경기초시설	서울, 경기, 구로구, 광명시
정부의 중재	위례신도시	송파, 성남, 하남
제3의 갈등조정기구	서남권 광역공설화장장 입지	정읍, 고창, 부안, 김제
제3의 입자선정위원회	충청유교문화원	연산, 노성
지자체 협의체 구성	무진장 수요응답형	무주, 진안, 장수

## 2. 갈등관리 방향

### 1) 전라북도 현 갈등발생 사례

전라북도에 관리하고 있는 갈등 발생 사례는 새만금 방조제 행정구역 결정, 옥정호 수상레포츠타운 조성, 동학농민혁명 국가기념일 제정 등이다. 전라북도는 전라북도 갈등조정자문위원회를 구성하고 이 위원회를 통해 전라북도에 발생한 갈등에 대한 자문 등을 수행하고 있다. 전라북도 갈등조정 자문위원회는 각 분야별로 총 15명으로 구성되어 활동하고 있다.

첫째, 새만금방조제 행정구역 결정 갈등 사례이다. 새만금 방조제 행정구역 갈등은 대법원의 최종 판단 및 결정을 기다리고 있는 상황이다. 3·4호 방조제의 경우 대법원에서 14km 군산시 관할로 최종 결정하였고 새만금 방조제 행정구역의 3·4호는 지자체 연결 부문을 군산시에 귀속시키는 것이 합리적이라는 결정을 내

렸다. 새만금 방조제 1·2호의 경우 2015년 10월26일에 중앙분쟁조정위원회에서 1호 방조제 4.7km를 부안군으로, 2호 방조제 9.9km는 김제시로 결정하였다. 그러나 군산시와 부안군은 중앙분쟁조정위원회의 결정에 문제를 제기하고 현재 대법원에 소송을 제기한 상태에 있다.

**[이해관계자 입장 : 3사군 주장내용]**

- ◇ (군산시) 현재의 판례에 따라 국토지리원이 발행한 지형도상 해상경계선을 기준으로 결정  
(군산 71%, 김제 16%, 부안 13%)
- ◇ (김제시) 만경강동진강의 흐름에 따른 최심선을 기준으로 3개 시군이 바다를 접하도록 결정  
(군산 39%, 김제 37%, 부안 24%)
- ◇ (부안군) 동진강의 가장 깊은 수로가 신시도까지 통과하고 있어 부안어선 활동영역 감안하여 결정  
(군산·김제 60%, 부안 40%)

둘째, 옥정호 수상레포츠타운 조성 갈등 사례이다. 전라북도와 정읍시, 임실군, 순창군 등은 옥정호 상수원 보호구역 재조정을 하면서 옥정호 수역 시군 상생협력 선언서를 작성하여 발표하였고(2015.5.26), 이를 근거로 하여 옥정호 상수역 보호구역 재조정을 위한 변경 공고하였다(2015.8.7).

그러나 옥정호 수면 이용하는 수상레포츠타운 조성에 대해 정읍시와 임실군의 입장이 상호 달라 갈등이 발생하였다. 임실군은 무동력을 이용할 계획으로 수질 오염의 우려가 없기에 사업추진이 가능하다는 입장이고, 정읍시는 옥정호 수질 오염이 우려되고 시민 정서상이 수용이 불가하다는 입장 등으로 인해 갈등이 발생하였다. 이 과정에서 양 지역이 추진하는 옥정호 관련 16개(정읍시 10, 임실군 6) 사업이 협의에 난항을 겪으면서 모두 중단되는 사태가 초래됐다. 갈등 상황이 증폭됨에 따라 전라북도가 중재를 하였고, 전라북도의 중재안에 정읍시와 임실군이 수용하였고(2016.11.24), 합의문에 서명하여 갈등의 표면화가 잠시 중지되었다.



### 〈옥정호 수역 시군 상생협력 선언서〉

전라북도와 3시군(정읍시·임실군·순창군)은 "옥정호수역의 수질개선과 인근주민의 삶의 질 향상"을 함께 도모하면서, 3개 시군이 협력하여 옥정호수역을 "수변생태경관지역 명소"로 육성하기 위한 노력으로 다음과 같이 공동선언을 한다.

1. 전라북도와 3시군은 경제활동과 생활에 상당한 제약을 받고 있는 옥정호수역 주민의 복리향상을 위한 『국민권익위원회의 제안』을 수용하고, 이에 따라 상수원구역을 적정하게 재조정한다.
2. 전라북도와 3시군은 옥정호수역 재조정에 따른 지역발전과 생태보전이 조화를 이룰 수 있도록 하기 위해 정읍의 구절초테마공원, 임실의 옥정호둘레길, 순창의 섬진강 장군목을 각각 거점으로 하여 옥정호『수변생태경관지역』을 육성하고, 전라북도는 이를 적극 지원한다.
3. 전라북도와 3시군은 물부족국가로서 장래의 지속가능한 수자원확보를 위한 지역적 노력으로, 유관기관(농어촌공사, 수자원공사, 한수원)과 함께 『옥정호수역 상생협약체』를 구성·운영하여 지속적으로 고수질 다수량의 옥정호 수자원확보를 위한 노력을 강구한다.
4. 전라북도와 3시군은 옥정호수역의 『수면이용과 수변개발에 있어서는 상호간에 유기적으로 협의』하도록 하고, 옥정호의 지속가능한 수자원확보와 연계하여 그 추진여부를 검토한다.
5. 3시군은 수역 재조정에 대응하여 『옥정호수역 환경기초시설·생태습지·생태식재·수변녹지 등을 대폭 확충』하고 이를 위해 환경부와 협의한 수질강화대책을 연차별 실행계획을 수립하여 충실히 실천하고, 전라북도는 이를 지원한다.
6. 3시군은 관할 수역별 『옥정호 유입하천 민관합동 수질모니터링단』을 구성운영하여 그 모니터링 결과를 정기적으로 『옥정호수역 상생협약체』에 통보하고 정책에 반영하며, 『상수원 지킴이 대원』을 더욱 확충하여 오염물질 투기행위를 원활히 차단·계도할 수 있도록 하고, 전라북도는 이를 지원한다.

수면이용과 관련해서 민관협의체를 구성해 수질영향 등의 용역을 추진하되 2018년 하반기 중에 결과를 도출하기로 하였고, 민관협의체는 민간단체 대표, 전문가, 공무원을 포함해 10명을 구성하되, 도 추천 2명, 정읍시 추천 4명, 임실군 추천 4명으로 구성하고 용역비용은 전북도가 부담하기로 했다. 그 후 민관협의체 10명 구성 및 운영계획을 수립하였고(2017.6.20), 민관협의체 회의를 3차례(7.21, 8.29, 11.27) 걸쳐 추진하였다. 그런 가운데 정읍시 15개 단체로 구성된

정읍시민대책위원회에서 2017.8.17에 전북도의회에서 기자회견을 갖고, 정읍지역 식수원인 옥정호의 수상레포츠타운 조성은 수질을 오염시킬 뿐이기 때문에 사업 검토를 즉각 중단하고 식수원 안전대책부터 내놓을 것을 촉구했다. 요구사항이 수용되지 않는다면 반대 서명운동과 더불어 민관협의체 회의 개최를 반대하는 등 집단행동을 나서겠다고 경고하였다. 정읍반대대책위는 2018.3.12에 정읍시청 브리핑실에서 기자회견을 갖고 옥정호 상수원 보호구역 해제의 근거가 되었던 2015년 용역보고서는 정읍시민이 먹는 물의 주 취수구를 운암취수구가 아닌 칠보발전 취수구로 명시하였다는 것이다. 이에 대해 대책위는 운암취수구는 사계절 물이 공급되는데 반해 칠보취수구는 수력 발전을 못하는 겨울에는 물이 공급되지 않기 때문에 주 취수구 결정이 중요한 문제라고 주장하였다. 그리고 이 문제 해결을 위해 지속적으로 노력을 기울이겠다고 밝혔다<sup>40)</sup>.

셋째, 동학농민혁명 국가기념일 제정 관련하여 전주, 정읍, 고창, 부안 등의 의견이 상호 달라 갈등 상황에 있다. 동학농민혁명 국가기념일 제정의 필요성에 공감하여 국가기념일 제정과 관련하여 유족회, 천도교, 재단, 지자체, 관련 단체 등이 참석한 가운데(2015.3.3) 기념일 제정 추진위원회(동학농민혁명기념재단 구성)에서 추천한 전주화약고(6.11)로 잠정 합의하였다.

- 전주화약 : 1894년(고종 31년) 갑오동학농민군과 정부가 맺은 휴전화약
- ① 27개조의 폐정개혁안(弊政改革案) 정부에 제시 , 12개조 폐정개혁안 수용
  - ② 풀뿌리 지방지체제의 효시인 집강소(執綱所) (전라도 각지 53개) 설치 실마리 제공

그러나 정읍 관련 단체에서 합의과정의 불공정성과 국가기념일로써 전주화약일 상징성 부정을 주장하였다. 각 지자체별 국가기념일 제정에 대해 상호 의견을 다른 상태에 있어 동학농민혁명 국가 기념일 제정 최종 결정에 어려움이 예상되고 있다.

40) 전북일보, 옥정호 수상레저단지 개발 중단하라 2018.3.13 8면

[동학단체 국가기념일 제정 관련 이견 내용]

- 〈정읍 동학단체〉: 고부 봉기일(2.15), 황토현 전승일(5.11), 특별법 공포일(3.5) 중 기념일로 제정 청원('16. 8. 11)
- 〈고창 동학단체〉: 무장기포일(4.25), 2차 삼례봉기일(11.11), 집강소 설치일(8.8)중 기념일로 제정 청원('16. 9. 28)
- 〈전주 동학단체〉: 전주화약일(6.11) 동학농민혁명 국가기념일 제정 주장
- 〈부안 동학단체〉: 백산봉기일(5.1) 제정 건의
- 〈문체부 의견〉: 갈등해결을 위한 전문가 자문위원회 구성('14. 11. 27 / 11명)하고 자문위원회를 1~4차('16. 4~9월) 개최하였고 현재 그 결과에 대해 반영 계획

## 2) 갈등관리 방향

여기에서는 갈등해결에 관한 문헌연구 및 사례 등을 통해 도출된 중요한 정책적 시사점을 중심으로 갈등예방 및 상생협력을 위한 방향 등을 제안하고자 한다.

특히 갈등이 발생하여 해결되었던 사례 등을 추가적으로 제시하였다.

### (1) 갈등해결 사례 DB 구축

갈등 해결 및 상생협력을 위해서는 갈등해결 또는 상생협력 사례 등의 DB를 구축해야 한다. 갈등을 발생하였을 경우 이를 효과적으로 해결할 수 있는 방안은 유사한 사례 등을 검토할 경우 가능성이 높기 때문이다. 지금까지 갈등이 발생한 사례 중 해결이 이루어진 사례를 보면 하나의 방법으로 갈등을 해결하기 보다는 다원적인 접근을 통해 갈등해결과 상생협력을 하였다는 점이다. 갈등이 발생한 사례를 추가적으로 살펴보면 서울시 청계천 복원사업의 경우 시민단체 및 지역 상인들과 갈등이 심화되었고 지속적인 홍보 및 인식 개선을 위해 설득 등을 통해 갈등이 해결되었던 사례이다. 강남순환고속도로 건설 갈등의 경우 협상과 보상, 적정한 중재 등을 통해 해결이 되었고, 군산새만금 송전선로 입지선정은 갈등도 적정한 제3의 기구에 의해 해결되었다. 이러한 갈등해결 사례를 지속적으로 구축할 필요가 있다.

〈표Ⅳ-3〉 국내 사례별 갈등원인과 주요해결기제

사업명	갈등의 원인	해결기제
서울시 청계천복원사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>상인들의 영업손실 보상요구</li> <li>시민단체의 환경, 사회, 문화인식의 차이</li> <li>언론매체의 압박</li> </ul>	<p>〈해결〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>적극적인 대 시민홍보, 정보공개</li> <li>서울시의 일관적인 정책추진(신뢰성 확보)</li> <li>소통, 홍보 여론 모니터링</li> </ul>
강남순환도시 고속도로 건설사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>도로사업을 둘러싼 광역자치단체와 기초자치단체가 수직적 갈등 및 기초자치단체간 수평적 갈등</li> <li>① 발의 및 계획 갈등               <ol style="list-style-type: none"> <li>지방건설시 분진, 소음, 지역발전저해</li> <li>소음분진 피해발생, 통과노선을 서울시 행정 구역으로 변경 요구, 노선 지하화 요구</li> <li>경관훼손, 안전문제로 학교정문앞 고가건설 반대</li> <li>환경훼손심화, 사업투명성결여 및 교통영향 평가 부실</li> </ol> </li> <li>② 집행 갈등               <ol style="list-style-type: none"> <li>공사 및 운영시 소음, 구간 지하화, 도시계획 시설결정 이행 지연</li> <li>노선통과 공사구간 피해보상</li> </ol> </li> <li>③ 운영 및 관리갈등               <ol style="list-style-type: none"> <li>요금소 진출입로 소음 민원</li> </ol> </li> </ul>	<p>〈해결〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>발의 및 계획 갈등               <ul style="list-style-type: none"> <li>협상(노선지하화)</li> <li>환경영향평가 재보완하여 욕구충족</li> </ul> </li> <li>집행 갈등               <ul style="list-style-type: none"> <li>협상(노선지하화)</li> <li>중재(중앙분쟁조정위원회)</li> <li>보상(남부도로사업소 이전 유치)</li> </ul> </li> </ul>
경기도 수원시 화정장이전건립	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민들의 사업참여</li> <li>비선호시설에 대한 주민 반대</li> </ul>	<p>〈해결〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>수원시의 홍보와 교육, 적극적인 설득</li> <li>지역내에 시설운영권 양대 등 실질적 보상안 마련</li> <li>주민숙원사업 해결</li> </ul>
연기군 송전선로 경과지 입지갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>세종시 전력공급을 위한 송전선로 경과지 선정 사업 착수</li> </ul>	<p>〈해결〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>경과지 선정을 위해 지역을 대표하는 인사들로 위원회구성. 설문조사를 통해 3가지 경과지역 안 도출 후 시뮬레이션을 통한 주민설명회 및 현장답사 통해 최종안 도출</li> </ul>
군산 새만금 송전선로 입지선정	<ul style="list-style-type: none"> <li>OCI 입주로 추가전력공급 방안을 의뢰받아 군산시가 최초의 345kV 송전선로 건설계획 수립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국민권익위원회에 중재를 요청. 5차례의 공식적 대책회의와 15차례의 현장조사 및 협의, 면담을 통해 최종적으로 조정안에 합의</li> </ul>
경기도 군포시 쓰레기소각장건설	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업과정 주민배제</li> <li>비선호시설에 대한 주민 반대</li> </ul>	<p>〈해결〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>주민참여 기회 제공으로 주민존중 행정</li> <li>시의회 및 환경단체의 중재와 조정</li> </ul>
진안 용담댐건설	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역민의 물질적정신적 보상</li> </ul>	<p>〈해결〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>건설집행자 측의 적극적인 홍보와 설득</li> <li>구체적인 보상책</li> <li>일원화된 협상창구를 통한 지속적인 협상</li> </ul>
전북 군산 TDI공장	<ul style="list-style-type: none"> <li>비선호시설에 대한 주민 반대</li> <li>정보은폐로 신뢰성 상실</li> </ul>	<p>〈해결〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>공청회, 설명회, 견학 등을 통한 홍보와 교육</li> <li>경제적 보상</li> <li>사업주체의 실수 조기 시인, 적극적 협상자세</li> <li>사업주체와 주민간 공동 위원회 조직</li> <li>군산시장 및 환경처 전문조사팀에 의한 중재</li> </ul>

사업명	갈등의 원인	해결기제
서울시 노원 쓰레기소각장 건설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비선호시설에 대한 주민 반대</li> <li>• 경제적 보상 요구</li> </ul>	<해결> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 서울시 정책적 의지</li> <li>• 구체적 보상인과 기술적 안정성 제시</li> <li>• 시설운영에 있어 주민참여 보장</li> </ul>
전남 영광 원전시설 건설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비선호시설에 대한 주민 및 사회중요단체 반대</li> <li>• 정부의 홍보 및 주민협의 과정 배제</li> <li>• 기존 방사능 누출사고로 인한 주민불안감 증대</li> </ul>	<해결> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부의 강력한 입장</li> <li>• 사후 재정적 지원</li> </ul>
전주시-군산시간 전북외국어고 유치갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선호시설(전북외고)에 대한 입지갈등</li> </ul>	<해결> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등당사자가 공감하는 부분을 우선적 협상하는 분리적 접근</li> <li>• 중립적 참여자(시민단체)의 확대</li> <li>• 상설적인 협상체결의 설계</li> </ul>
문장대 온천관광지 개발갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선호시설에 대한 입지갈등</li> <li>• 속리산 국립공원의 개발추진측과 개발저지측이 생존권을 이유로 강력하게 대립</li> </ul>	<해결> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등당사자의 공통이해분모 모색</li> <li>• 갈등이슈 인식의 재구성 시도</li> <li>• 적극적인 문제해결 추구</li> </ul>
정읍 첨단방사선 이용센터 건립 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시설물이 갖는 위험성과 경제 활성화에 기여할 수 있는 시설이라는 데서 발생한 갈등</li> </ul>	<해결> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 효과적인 홍보활동의 전개</li> <li>• 충분한 정보교류와 순환</li> <li>• 신뢰형성을 통한 문제해결 노력</li> </ul>
구리시-남양주시간 폐기물처리시설갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비선호시설에 대한 지방정부간, 지방정부와 지역주민간 갈등</li> </ul>	<해결> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 복합가능설계 통한 남비시설의 고정된 인식 등의 변화 모색</li> <li>• 공개행정과 합리적 참여의 확대</li> <li>• 시설의 주민편의 가치극대화</li> </ul>
부산시 신평산업폐기물 소각장 건설갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비선호시설에 대한 주민 반대</li> <li>• 신평소각장기동을 주장하는 측과 이전을 요구하는 측의 대립</li> </ul>	<해결> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 신뢰할만한 객관적 정보의 제공</li> <li>• 사회적 학습이 가능한 정보제공</li> <li>• 정부의 신뢰제고 노력</li> </ul>
청계산 서울추모공원 건립갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 혐오시설 및 기피시설의 설치를 추지하는 광역 자치단체와 입지예정지의 기초자치단체 및 주민과의 갈등</li> </ul>	<해결> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 시설에 대한 인식의 틀 변화모색</li> <li>• 갈등사안에 대한 점진적인 논의 규칙설계</li> <li>• 합리적인 유인기제의 설계</li> </ul>
제천시-영월군간 취수장 건립갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 취수장 건립과 취수장 입지반대사이에서 발생한 갈등</li> </ul>	<해결> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 복잡한 문제의 쟁점분리 접근</li> <li>• 중립적인 제3자의 갈등조정 및 중개 고려</li> <li>• 적극적 협의와 창의적 대안발굴</li> </ul>
묘지 대란을 막은 상생과 협력(부산, 경남양산, 울산)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 묘지 대란이 발생하는 것을 막기 위해 부산시는 경상남도 기장군 정관면 두영리 일대를 새 납골공원 후보지로 선정하였으나 자연녹지 지역으로 부지 전체가 상수원보호구역이며, 부지의 60%가 개발제한구역으로 지정되어 있는 점이 사업 추진 갈등</li> </ul>	<해결> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 부산·울산·경남 3개 자치단체 사이에 가동되고 있는 행정협업체를 통하여 당면 현안 사항을 적극 협력</li> </ul>

자료: 나태준. (2005). 청계천 복원사업 갈등관리 사례분석. 「서울시정개발연구원」; 김태홍 외. (2005). 「사회갈등해소를 위한 갈등관리제도의 구축 및 효율적 운영 방안 연구」; 한국여성개발원; 박진경·김상민. (2016). 지방자치단체간 지역발전 사업 갈등관리방안, 한국지방행정연구원; 심준섭 외(2014). 갈등관리 Role Model 확신을 위한 연구. 국무총리실; 행정안전부(2008). 상생협력 갈등관리 우수사례집 등을 참고하여 재작성 함

## (2) 갈등 해결 주요 기제를 통한 갈등관리 추진

### ① 제3의 공동참여 의사결정기구의 활용

갈등이 발생할 경우 이해 관계자들간의 참여한 대립이 발생하여 갈등 해결이 어려워지는 경우가 대부분이다. 갈등의 특성상 이해관계자가 있을 경우에는 시민단체, 이해관계자, 전문가 등이 참여하는 제3의 공동의사결정기구를 활용이 매우 중요하다. 이러한 의사결정기구를 통해 갈등의 중재안을 만들게 하고, 필요시 지자체간 공동협력 사업 등 제안하도록 하여 이해관계자간의 소통과 협력을 통해 원만하게 갈등이 해결할 수 있도록 해야 한다. 대부분의 갈등 사례를 보면 제3의 갈등조정기구 또는 시민참여위원회 등을 임시적으로 설립하여 갈등을 해결하는 성공 사례들이 목격되고 있다.

### ② 사전 예방적, 상호 협력적, 제도적 갈등관리

갈등관리는 사전예방적인 방식을 통해 이루어져야 효율적이다. 사전예방적인 갈등관리는 정책현안이나 공동협력사업 등을 추진할 경우 충분하게 주민들이 참여할 수 있는 제도적인 장치를 마련하고, 홍보 및 설명회, 공청회 등을 통해 교육 참여의 기회를 보장해야 한다. 갈등의 사전예방은 갈등을 둘러싼 이해관계자 또는 지역주민들과 지속적으로 협력하고 소통, 대화하는 것이 중요한 영향을 미친다(박진경, 김상민, 2016: 205). 대부분 갈등 해결 사례의 경우 공통적으로 등장하고 있는 해결 기제가 바로 협력적인 관계 설정을 위한 소통과 대화이다. 때로는 사안에 따라 이해관계자 또는 지역주민들을 대상으로 갈등영향분석을 실시하여 이해관계자 및 갈등 쟁점을 사전에 예측하여 이를 중심으로 한 갈등예방 전략을 수립하여 추진하는 것도 고려해볼 필요가 있다.

상호 협력적 갈등관리는 상호 이해관계가 충돌하거나 충돌 가능성이 있을 경우 협상을 시도하거나 협력방안 등을 도출하려는 노력을 하여야 한다. 갈등해결이나 상생협력 방안 도출이 이루어지지 못할 경우 시민단체 혹은 전문가 등이 참여하는 제3의 중립적인 위원회를 구성하거나 중립적인 조정 기구 등을 통해 갈등 해결을 도모하는 것도 방안이 될 수 있다.

제도적인 갈등관리는 지자체간 갈등관리 및 상생협력을 추진할 경우 제도적으로 보장되어 있는 절차와 방법 등을 통해 문제를 접근하고 방안을 고려해 볼 수 있다. 예컨대, 지방자치법에 명시되어 있는 행정협의회, 지방자치단체조합, 사무위탁 등이다. 이러한 제도적 갈등관리는 지자체간 공동의 목표를 달성하고 갈등을 사전, 사후 해결하는데 있어 선택할 수 있는 방안이 될 수 있다.

〈표Ⅳ-4〉 국내 사례별 갈등해결기제

사업명	갈등해결 기제												
	주민 참여	협상 협력	중재 (제3의기관)	보상	홍보	조정	제3의 위원회 구성	교육 참여	행정 협의체	지방자치단체 조합	정부 중재	주민 투표	법원
천안아산역명 갈등 및 복합문화정보센터		○											○
행정구역 통합 갈등(청원청주)												○	
수도권 교통 문제										○			
혐오 환경기초시설		○											
위례신도시	○			○							○		
서남권 광역화장장 건립			○										
충청유교문화원							○						
무진장 수요응답형									○				
서울시 청계천복원사업	○				○								
강남순환도시고속도로 건설사례		○	○	○									
경기도 수원시 화장장이전건립					○			○					
연기군 송전선로 경과지 입지갈등	○					○	○	○					
군산 새만금 송전선로 입지선정	○		○										

사업명	갈등해결 기제												
	주민 참여	협상 협력	중재 (제3의기관)	보상	홍보	조정	제3의 위원회 구성	교육 참여	행정 협의체	지방자 치단체 조합	정부 중재	주민 투표	법원
경기도 군포시 쓰레기소각장건설	○		○			○							
진안용담댐건설	○	○		○	○								
군산DI공장				○	○		○	○			○		
서울시 노원 쓰레기소각장 건설	○			○							○		
전남 영광 원전시설 건설				○	○						○		
전주시-군산시간 전북외국어고 유치갈등		○					○						
정읍 첨단방사선 이용센터 건립 갈등	○			○				○			○		
구리시-남양주시 폐기물처리시설 갈등	○	○						○					
부산시 신평산업폐기물 소각장 건설갈등	○							○			○		
제천시-영월군간 취수장 건립갈등			○										
묘지 대란을 막은 상생과 협력(부산, 경남양산, 울산)									○				

### ③ 갈등관리 프로세스 설정

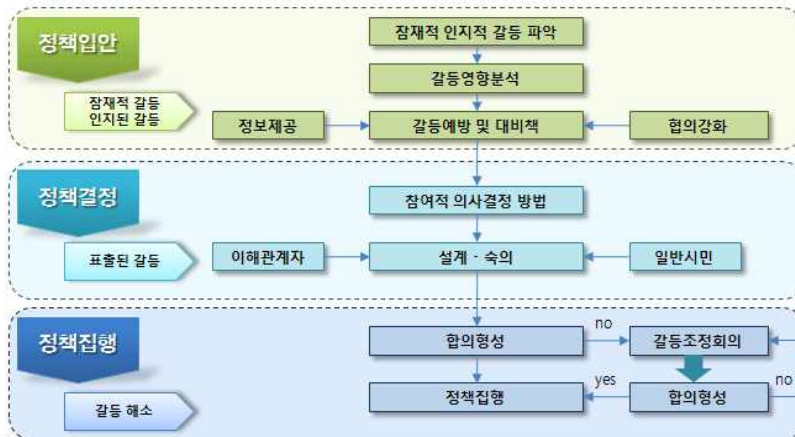
갈등관리 프로세스는 갈등상황이 발생할 경우 갈등을 효율적으로 관리하여 해결하기 위한 과정이다. 갈등의 해결에 영향을 미치는 요인 중에 하나가 바로 갈등관리 프로세스이다(심준섭 외, 2014: 24). 갈등관리 프로세스는 갈등의 유형이나 성격 등에 따라 적절한 해결 기제 등이 선택적으로 활용되어 갈등을 해결하고 최



적의 대안을 마련할 수 있는 기회를 제공한다. 따라서 갈등관리 프로세스를 모형화할 필요가 있다. 갈등관리 프로세스 모형화는 세부적인 갈등관리 프로세스와 정책과정별에서 갈등관리 프로세스를 설정할 수 있다.

정책과정별 갈등관리 프로세스는 정책입안의 경우 잠재적 갈등을 인지하고 주민들의 설명회 등을 통해 갈등이 예상되면 갈등영향분석을 통해 쟁점별 갈등관리 방안 등을 사전에 대응한다. 정책결정 과정에서 갈등 해결을 위해 참여적 의사결정방법과 숙의, 갈등조정회의 등을 통해 최종적으로 합의형성하여 갈등을 해소한다.

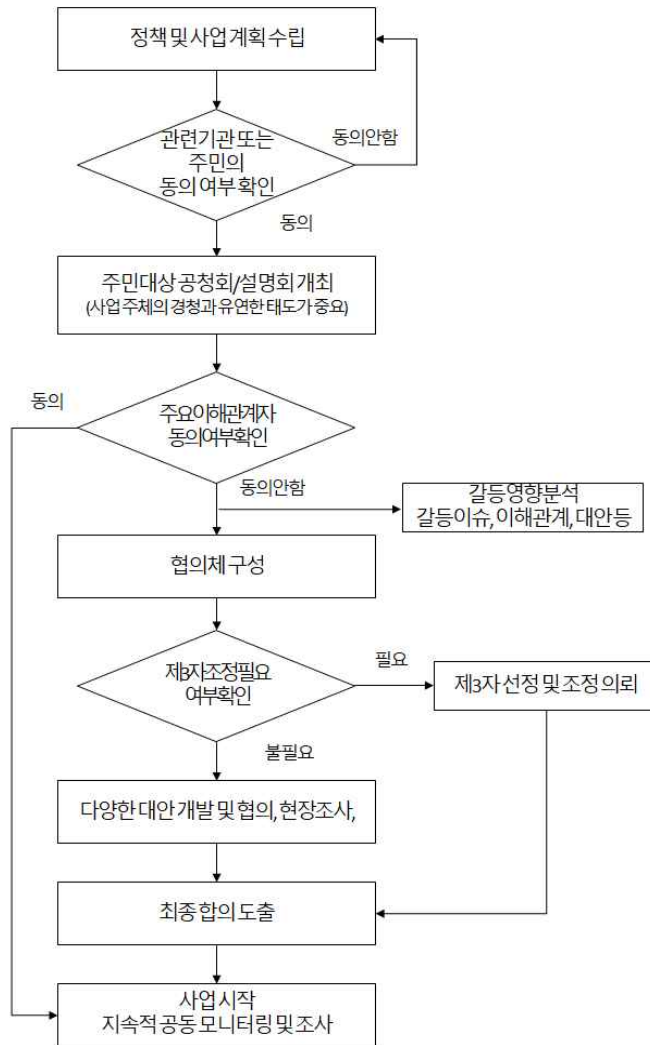
〈그림Ⅳ-1〉 정책과정별 갈등관리 프로세스



자료: 이동기 (2006). 전라북도 공공사업의 효율적 추진을 위한 갈등관리방안 p.81을 참고하여 재수정

세부적 갈등관리 프로세스는 정책 및 사업 계획 수립부터 지역주민 및 관련기관 동의 여부를 확인하는 등 최종적으로 갈등이 해결되어 사업이 시작하는 갈등관리 프로세스이다. 주요이해관계자 및 지역주민이 사업 및 정책 등에 동의를 하지 않고 갈등이 발생할 가능성이 있는 경우 갈등영향분석 또는 협의체를 구성하고 제3의 조정을 할 수 있는 외부 위원회를 구성하여 다양한 대안을 통해 최종합의안을 도출한다.

〈그림Ⅳ-2〉 세부적 갈등관리 프로세스



자료: 심준섭 외(2014). 갈등관리 Role Model 확산을 위한 연구. 국무조정실. p.141, 169 내용을 참고하여 재수정

# 참고문헌



## 참고문헌

- 강인호·이민창·김영환. (2005). 지방정부간 갈등해결 메커니즘에 관한 연구 : 선호시설 유치 갈등에서 자치단체장의 정치적 협력을 중심으로. 「지방정부연구」, 9(1) : 27-44.
- 강성민, 황창규, 홍진원 외. (2013). 공영택지개발사업 갈등원인이 갈등수준, 갈등관리 및 갈등결과 만족에 미치는 영향에 관한 연구. 분쟁해결연구.11(2) : 37-73.
- 김길수. (1997). 정책집행과정에서 추진저항사례연구: 불안방패장 부지선정. 한국정책학회보, 13(5): 159-184.
- 김도희. (2013). 공공정책갈등의 제3자 중재개입의 역할과 한계 : 울주군청사 이전갈등 사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 17(1): 31-54.
- 김도희. (2014). 제3자 조정을 통한 갈등해결의 정책적 함의 : 환경갈등 사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 17(4): 1-23.
- 김태홍·문미경·김은경·장윤선. (2005). 「사회갈등해소를 위한 갈등관리제도의 구축 및 효율적 운영 방안 연구」, 한국여성개발원
- 김재신·가상준. (2014). 공공갈등 해결방식에 있어 정부 역할에 대한 시민의식과 영향 요인 분석 : 2010-2013, 「한국정치학회보」, 48(2): 103-120.
- 김지수·김광구·이선우. (2016). 바람직한 갈등 문화 형성을 위한 주민자율조정 모델 발전방안 연구: 국내외 주민자율조정센터 비교를 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 26(2): 239-259.
- 김영옥·함승경. (2015). 공공갈등 상황에서 문화성향, 갈등인식과 조정유형이 협력의지에 미치는 영향 - 밀양 송전탑 갈등 위기에 대한 분석. 위기관리 이론과 실천. 11(3): 39-62.
- 김현호. (2010). 문화정책의 지역간 갈등실태 및 완화방안. 「문화정책논총」, 23: 97-124.
- 권경득·임동진. (2017). 한국의 공공갈등 발생현황 및 해결방법에 관한 연구 -1984~2014년 공공정책갈등사례 DB를 중심으로. 「한국정책학회보」,26(2): 167-200.
- 김제근·채종현. (2009). 정책갈등의 제3자 갈등조정효과 : 한탄강댐갈등조정소위원회 기능을 중심으로. 「분쟁해결연구」. 7(1): 5-40.
- 김성근. (2016). 갈등해결 이후의 사회적 결과에 관한 연구. 한국행정연구원.

- 김재신·가상준. (2014). 공공갈등 해결방식에 있어 정부 역할에 대한 시민인식과 영향 요인 분석 : 2011-2013. 「한국정치학회보」, 48(2) : 104-120.
- 나태준. (2005). 청계천 복원사업 갈등관리 사례분석. 「서울시정개발연구원」.
- 남덕현·임준형. (2014). 협력적 거버넌스를 통한 국책사업의 갈등해결-송산그린시티 토석채취장 갈등 사례를 중심으로-. 「한국지방자치학회보」, 26(2): 223-250.
- 박관규·주재복. (2014). 정부갈등의 유형과 해결방법의 특성에 관한 연구. 「분쟁해결연구」, 12(1) : 33~64.
- 박기관. (2016). 골프장 개발 입지를 둘러싼 갈등영향요인과 해결방안 연구-강원도 홍천군 골프장 개발 갈등사례를 중심으로-. 「한국지방자치학회보」, 28(1): 155-180.
- 박보식·김연수. (2012). 정책갈등에 대한 중앙정부자치단체의 대응실태와 정책적 방안. 「한국지방자치연구」, 14(3): 253-268.
- 박재근·은재호. (2016). 공공갈등 해결과정에서 조정의 성립과 합의 형성에 영향을 미치는 요인 연구-경북 울진군 신화1리 집단이주 갈등조정 사례를 중심으로-, 「한국정책학회보」, 25(2) : 529-558.
- 박진경·김상민. (2016). 지방자치단체간 지역발전사업 갈등관리방안. 한국지방행정연구원.
- 박용정. (2016). 사회적 갈등의 경제적 효과 추정과 시사점. 현대경제연구원 경제주평.
- 조성배. (2015). 시민참여를 통한 갈등관리와 해결에 관한 연구: 제3기 제주특별자치도 사회협약 위원회를 사례로. 「분쟁해결연구」, 13(2): 5-39.
- 전형준·김학린. (2013). 공공갈등 해결기제로서 주민투표의 활용현황과 특징. 「분쟁해결연구」, 11(3): 5-26.
- 전형준. (2016). 공공갈등 조정 커뮤니케이션 분석- 북안산변전소 입지갈등해결을 위한 갈등조정회의 운영사례를 중심으로. 위기관리 이론과 실천. 12(5). 97-117.
- 전형준·김학린. (2013). 공공갈등해결 기제로서의 주민투표의 활용현황과 특징. 「분쟁해결연구」, 11(3) : 5-26.
- 전형준. (2017). 비선호시설 갈등에 있어서 지역주민들의 행동 방식 연구- 쓰레기 처리 시설 관련 갈등 사례들을 중심으로 . 「위기관리 이론과 실천」, 13(7): 54-49.
- 정정화. (2011). 공공갈등과 합의형성 : 심의민주주의 방식의 적용과 한계. 「한국행정논집」, 23(2): 577-604.
- 지속가능발전위원회. (2003). 갈등관리시스템 구축방안 연구보고서.
- 조응래·조성호·박지선·문영훈. (2017). 수도권 광역교통행정기구 설립 기본구상. 경기연구원.

- 임정빈. (2011). 참여 거버넌스를 통한 공공시설명 갈등관리에 관한 연구. 「한국정책연구」, 11(3): 215-233.
- 최상희·윤인숙·김두환·김륜희·양원모. (2011). 복합경계 신도시의 협력적 관리·운영 방안 연구. 토지구획연구원
- 최항순·이형만. (2010). 비선호시설의 입지선정에 따른 갈등요인에 관한 연구: 판교신도시 메모리얼파크 건립 갈등사례를 중심으로. 「한국정책연구」, 10(3): 437-459.
- 이영철. (2009). 보다 나은 사례연구. 「정부학연구」, 15(1): 189~213.
- 임동균·이상아. (2017). 숙의민주적 공공갈등 해결과 한국적 문화의 문제에 대한 이론적 검토. 「사회과학연구」, 28(3): 79-97.
- 임동진. (2011). 공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석. 「한국행정학보」, 45(2): 291-318.
- 서희석·김길용. (2011). 군사시설 입지갈등의 단계별 원인분석과 갈등관리 전략에 관한 연구 - 제주해군기지 입지갈등을 중심으로. 「한국자치행정학보」, 25(3): 69-94.
- 심준섭·이강원·윤성복. (2014). 갈등관리 Role Model 확산을 위한 연구. 「국무조정실·한국사회갈등해소센터」.
- 이동기. (2006). 전라북도 공공사업의 효율적 추진을 위한 갈등관리방안. 전북발전연구원.
- 이순자·문정호·장은교·박형서·김강민·김재신. (2012). 지역개발사업 관련 공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석. 「국토연구」, 74: 195-220.
- 이호용. (2013). 공공갈등 해결을 위한 국가공론위원회법 제정에 관한 연구. 법과 정책연구, 13(2): 705-735.
- 임동진. (2011). 공공갈등관리제도의 운영평가 및 갈등해결방안 연구. 한국정책학회보, 20(4): 533-560.
- 홍성운·김찬환. (2015). 군사시설로 인한 갈등의 해결요인에 관한 연구. 「한국거버넌스 학회보」, 22(3): 355-377.
- 행정자치부. (2016). 지방자치단체 협력·갈등관리 업무편람.
- 행정안전부. (2008). 상생협력 갈등관리 우수사례집.





정책연구 2018-09

**지자체간 갈등예방 및 상생협력 추진 사례 연구**

---

발행인 | 김 선 기

발행일 | 2018년 4월 30일

발행처 | 전북연구원

55068 전북 전주시 완산구 콩쥐팥쥐로 1696

전화: (063)280-7100    팩스: (063)286-9206

---

ISBN 978-89-6612-230-1 93350

본 출판물의 판권은 전북연구원에 속합니다.





