

한국NGO학회 · 충남발전연구원

지역현안문제 해결을 위한 공동학술대회

1. 주제: 거버넌스적 접근을 통한 충남지역문제의 해결

2. 취지 및 목적

1995년 민선지방자치단체장을 주민들이 직접 선출하면서 실질적인 지방자치시대를 열었다. 지방자치시대는 지방이 중요한 정치공간으로 인식되는 계기를 마련하였고 개별 지역사회에서는 환경, 오물처리, 도시계획, 교육, 교통 등 생활상의 문제를 놓고 관련 주민, NGO, 지방정부, 그리고 다른 이해관련자들과의 갈등이 지속적으로 발생하여 왔다. 예컨대 충남지역에서 발생한 중요한 지역쟁점을 보면, 안면도 방사성폐기물처분장문제, 당진군과 천안시의 쓰레기매립장 건설문제, 천안 시청사 이전문제, 당진 평택항 명칭문제, 충남도청 이전문제, 공주대학교 개명문제, 태안기름 유출사고문제, 금강운하문제, 행정도시를 둘러싼 인근도시간의 상생발전문제 등으로 아주 다양하게 제기되고 있다. 이러한 지역의 쟁점들은 중앙정부와 지방정부간 또는 지방정부와 시민사회 및 NGO간 갈등을 초래한 것으로 일정한 해결방안을 모색할 필요가 있다.

지방자치시대의 지역 정치환경의 변화는 '정부(Government)'로부터 '거버넌스(Governance)'로의 패러다임 전환을 요구하고 있다. 이러한 거버넌스 패러다임은 정부 · 시장 · 시민사회의 관계의 전면적 재조정을 요구한다. 따라서 이번 공동학술세미나는 지역 환경변화에 따른 지역통치시스템이 변화하고 있는 상황에서, 충남지역에서 발생하고 있는 지역쟁점에 대해 시민사회는 어떠한 역할을 하고 있고, 이들과 정부와의 관계는 어떠한 상태에 있으며, 그리고 바람직한 상호관계는 어떠해야 하는가를 토론하고 바람직한 대안을 모색하는 데 목적을 두고 있다. 다시 말하자면 지역현안을 중심으로 사회적 비용을 줄이면서, 민주주의를 확장시키고, 효율적으로 공공재를 서비스할 수 있는 지방정부-시민사회의 관계모형을 모색하고자 한다.

3. 일시 및 장소

- 일시: 2008년 8월 22일(금), 13:20-18:10
- 장소: 공주대학교(백제교육문화회관 309호 세미나실)

4. 주최 및 후원

- 주최: 한국NGO학회 · 상생협력갈등관리 충남포럼

■ 주관: 충남발전연구원 · 공주대학교 지역개발연구소

■ 후원: 충청남도 · 공주시

5. 일정 및 발표자

■ 개회식 <13:20 - 13:50>

사회: 박상필 교수(한국NGO학회 총무이사, 성공회대)

개회사: 박재묵(한국NGO학회장, 충남대교수)

축사: 이주영(상생협력 · 갈등관리충남포럼 상임공동대표, 충남대교수)

격려사: 김용웅(충남발전연구원장)

환영사: 이준원(공주시장)

■ 제1부<13:50 - 15:10> 지역문제 해결을 위한 갈등과 협력의 일반모형 연구

사회: 이홍균 교수(성공회대)

발표자: 1) 박상필 교수(성공회대): 한국사회 정부-NGO(주민)관계 모형의 전개와 탐구

2) 박홍엽 박사(국회예산정책처): 소통, 대안, 합의형성을 위한 공공갈등 관리모델의 탐색

토론자: 1) 김선미 교수(국제뇌교육전문대학원)

2) 김제선 집행위원장(대전참여연대)

■ Break: 15:10 - 15:20

■ 제2부<15:20 - 16:40> 지역갈등 사례를 통해 살펴 본 지역거버넌스

사회: 원성수 교수(공주대)

발표자: 1) 배응환 박사(충남대): 지방자치단체의 갈등해결행동연구-당진항 지정 사례를 중심으로-

2) 임정빈 박사(선문대): 충남지역의 갈등해결을 위한 지방정부의 역할과 과제-경부고속철 천안-아산역 갈등사례를 중심으로

토론자: 1) 이준건 사무국장(한국공공행정학회)

2) 윤영채 교수(충남대)

■ Break: 16:40 - 16:50

■ 제3부 <16:50 - 18:10> 지역협력 사례를 통해 살펴본 지역거버넌스
사회: 장수찬 교수(목원대)

발표자: 1) 김욱 교수(배재대): 충남지역 협력사례를 설명하는 요소에 대한 연구
2) 김종남 사무처장(대전환경연합): 호남소속철도 계룡산 통과구간 환
경영향 최소화를 위한 정부-NGO 협력모형 연구

토론자: 1) 오은순 교수(공주대)
2) 정종관 박사(충남발전연구원)

■ 만찬: 18: 30 - 20:00

★ 문의처: 한국NGO학회 연구이사: 배응환(핸드폰,) 한국NGO학회
사무국장 김도균(핸드폰,)

NGO와 정부간의 협력모형 탐색

박상필

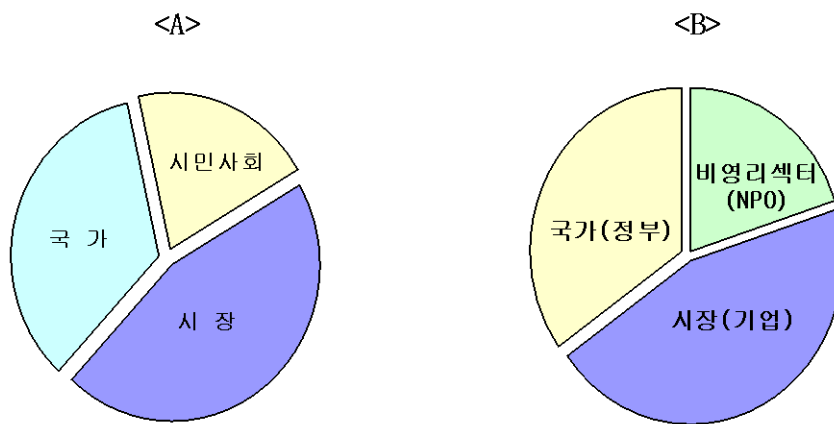
(성공회대 NGO대학원)

한국NGO학회 2008년 연례포럼

1. 사회구분 모델

광의의 사회를 구분하는 모형은 여러 가지가 있지만, 대체로 2섹터 모델, 3섹터 모델, 4섹터 모델 등이 제시되었다. 이 중에서 사회를 국가, 시장(경제), 시민사회(비영리섹터)로 나누는 3섹터 모델이 주류를 이루고 있다. 이것은 곧 시민사회가 일정한 사회적 중요성을 가지고 독자적인 개념틀을 형성하고 있음을 말해준다.

<그림 1> 3섹터 모델

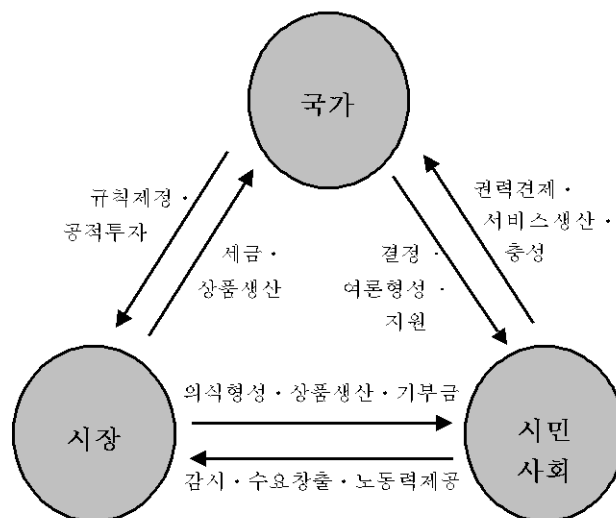


각 영역은 각각 다른 이념, 가치, 기능, 작동원리 등을 가지고 고유의 목표를 추구한다. 그리고 서로 영향을 주고받으면서 일정하게 상호 작용한다. 국가와 시장 사이에 있는 시민사회는 국가와 시장으로부터 영향을 받을 뿐만 아니라, 중요한 영향력을 행사한다.

<표 1> 각 섹터의 특성 비교

영역	주요 기능	작동원리
국가	대외적 안전, 질서유지, 공공서비스 생산	강제와 명령, 계층화, 다수결, 획일성
시장	상품과 서비스의 생산과 교환	이윤추구, 경쟁, 효율성, 실적주의
시민사회	국가와 시장의 견제, 복지서비스 생산, 사회통합과 문화적 재생산, 사회자본의 생성	자율, 참여, 연대, 신뢰, 형제애, 상호호혜(봉사/관용/포용), 공동체, 다원성, 도덕과 윤리, 생태주의, 실험정신, 영성

<그림 2> 국가 · 시장 · 시민사회의 상호작용



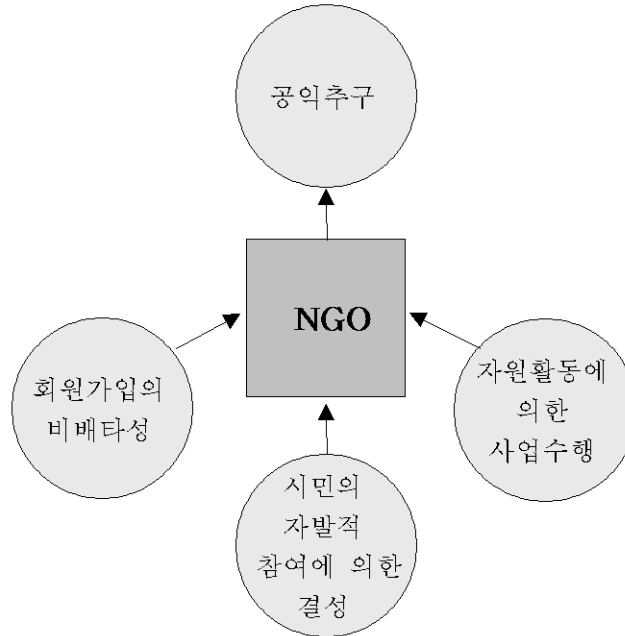
2. NGO의 개념틀

시민사회에는 무수한 결사체가 각자 고유한 목표를 추구하면서 서로 경쟁하고 협력한다. 이러한 결사체를 비영리단체(NPO: nonprofit organization)로 칭한다. NGO는 시민사회 혹은 비영리섹터의 NPO 중에서 공익성이 강하고 회원으로 이루어진 조직으로서 대체로 회원가입에 개방적이고 자원활동을 통해 공공의 목적을 추구하는 조직이다.

<표 2> 한국 비영리단체(NPO)의 분류

구 분			주요 단체
목적	조직 유형	활동 영역 /기능	
공익단체	기관 형태 조직	의료/보건 단체	종합병원, 정신병원, 요양원
		교육/연구 단체	초등 · 중등 · 고등사립학교, 직업학교, 연구소
		복지서비스 단체	양로원, 탁아소, 고아원, 직업훈련소, 복지관, 모자보호소, 청소년수련원
		예술/문화 단체	박물관, 미술관, 극장, 오케스트라, 레크레이션 단체
	회원	시민단체	환경단체, 소비자단체, 여성단체, 장애인단체, 자원봉사단체, 국제원조단체, 모금단체, 생협
집단이익 추구단체	조직	종교단체	불교 · 기독교 · 천주교 등 각종 종교단체
		직능단체	상공회의소, 전경련, 변호사협회, 의사협회
		친목단체	컨트리클럽, 동창회, 향우회, 화수회, 상조회

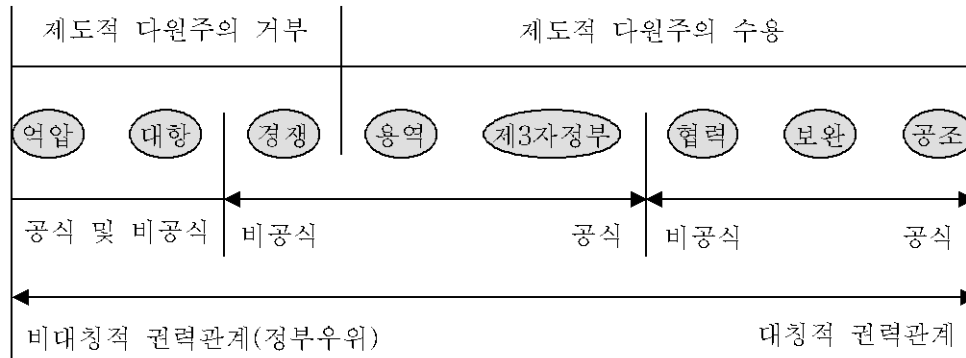
<그림 3> 한국 NGO의 개념틀



3. NGO-정부간의 관계 모형

NGO와 정부간에는 다양한 차원에서 여러 형태의 관계가 이루어진다. 양자간의 관계는 여러 가지 기준에 따라 다양한 유형을 도출할 수 있다. 아래에서는 제도적 다원주의의 수용여부와 권력의 대칭관계를 중심으로 구분한 코스턴(Jennifer Coston)의 모형, 양자간의 자원의존 정도를 중심으로 구분한 샤프(Fritz Scharpf)의 모형, NGO의 활동과 재정의 자율성을 중심으로 구분한 박상필의 모형을 차례로 살펴보기로 한다.

<그림 4> 코스틴의 정부-NGO 관계모델



<그림 5> 샤프의 정부-NGO 자원의존모형

관계유형		정부의 NGO 의존도	
		높음	낮음
NGO의 정부 의존도	높음	상호의존형	정부주도형
	낮음	NGO주도형	상호독립형

<그림 6> 박상필의 NGO-정부 관계모델

(강) 활동의 자율성	협력형	자율형
	종속형	권위주의적 억압, 또는 민주적 포섭
(약)		(강)
재정의 자율성		

4. NGO-정부간의 협력관계 모형

NGO와 정부간에는 여러 관계가 일어날 수 있다. 이러한 관계를 압축하면 크게 견제관계와 협력관계로 정리할 수 있다. 양자간의 견제·협력관계는 NGO와 정부의 성격, 의제 및 정책의 종류, 참여방식 등에 영향을 받는다. 일반적으로 본다면 민주정부는 NGO에 대해 협력을 하는 것이 유리하고, NGO는 견제를 하는 것이 유리하다. 게임이론에서 본다면 NGO와 정부는 (견제, 협력)의 영역에서 내쉬균형(Nash equilibrium)을 이룬다.

<표 3> NGO와 정부의 전략

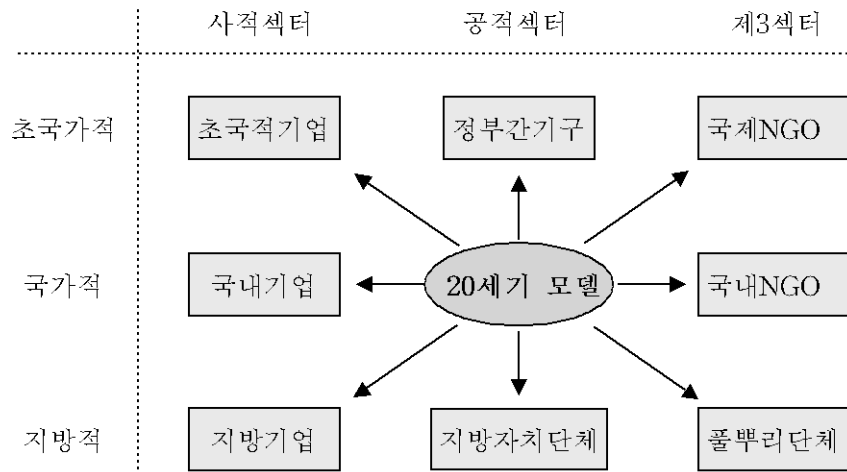
행위자	전략	이점
NGO	견제전략	정부권력 견제, 시민권리 옹호, 시민사회의 자율성 확대
	협력전략	정부의 재정지원 확보, 정책참여 기회 증대, 개혁의 추진
정부	견제전략	NGO의 영향력 제한, 정부 권위의 강화
	협력전략	정책집행의 순응성 확보, 개혁 지지세력 확보, 사회통합 유지, 복지서비스 제공

<그림 7> NGO와 정부간의 전략형 게임

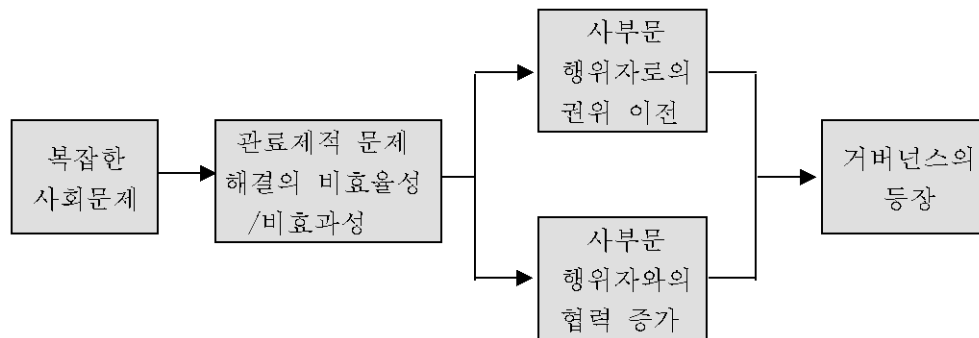
		<정부>	
		견제	협력
<NGO>	견제	(1, -1)	(1, 1)
	협력	(-1/2, -1)	(-1/2, 1)

NGO와 정부간의 관계는 권력이동(power shift)과 통치능력의 위기(governability crisis)에서 볼 때, 대체로 참여민주주의를 강조하고 거버넌스(governance)를 활성화하는 방식으로 나아가고 있다. 다중적 욕구를 가진 인간이 지향하는 가치에서 볼 때, 기존의 전통적인 통치에서 거버넌스로 패러다임 전환이 일어나고 있다.

<그림 8> 21세기 거버넌스의 분산(Joseph Nye, Jr.)



<그림 9> 통치능력의 한계와 거버넌스의 등장



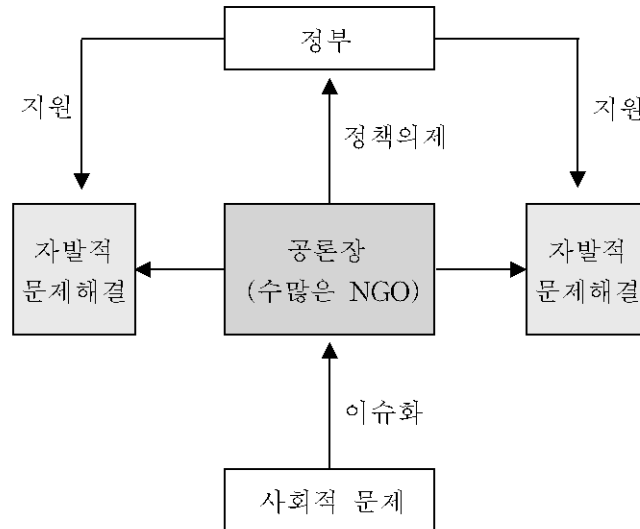
전통적인 통치에서는 정부가 권력을 장악하여 위계화된 관료조직과 다수결·획일성의 원리에 따라 물질적 자원을 배분하고 갈등을 조정하는 역할을 수행하는 반면, 거버넌스에서는 광범위한 시민참여와 권한부여를 통해 참여자의 자율과 책임의 원리를 강조하고 다양한 욕구를 충족시키게 된다.

<표 4> 거버넌스와 통치의 가치 비교

통치(government)의 가치	거버넌스(governance)의 가치
독점적 결정	참여, 권한부여
권력집중	권력분화
강제, 불평등	자율, 평등
위계적 조직	네트워크형 조직
대의제	자결, 자치
명령, 제재	조정, 합의
권력남용, 부패	책임
종속, 순응	저항, 부정, 회의
불신, 폐쇄, 은폐	신뢰, 개방, 투명
획일, 성장	다양성, 균형
신속, 강요, 독단	토론, 협력, 연대
안전, 경직	왜신, 자기변형
다수결원리	소수자 보호
소극적 권리	적극적 권리
이데올로기 주입	시민성 계발

NGO와 정부는 여러 영역에서 다양한 형태와 차원의 협력관계를 형성할 수 있다. 참여민주주의 하에서 거버넌스를 강조하는 입장에서는 NGO가 참여하는 시민사회에서 자율적이고 다층적인 공론장이 형성되어 각종 사회문제를 토론하고, 토론을 여과한 각종 공중의제가 정책의제로 전환될 수 있어야 한다. 그리고 NGO가 자발적으로 사회문제를 해결하는 각종 활동에 대해 정부가 인력·기술·재정 등을 지원함으로써 양자간에 일정한 복합조직(heterarchy)이나 네트워크(network)가 형성되는 것이 중요하다. 이를 일반적인 차원에서 유형화하면 아래와 같다.

<그림 10> NGO를 통한 참여민주주의의 활성화



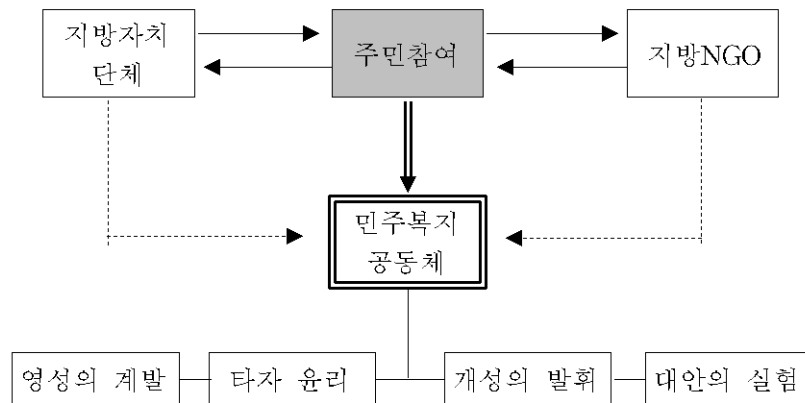
5. 지방NGO-지방정부간의 협력관계 모형

NGO와 정부간의 협력관계가 더욱 강화되는 방향으로 나아간다고 할 때, 이것은 지방차원에서 활성화되는 것이 중요한 의미를 지닌다. 왜냐하면, 지방단위에서는 정책문제가 상대적으로 명료하고, 정보공개가 효과적이며, 이해당사자간의 상호작용이 긴밀하기 때문에 참여와 설득이 효과적일 수 있기 때문이다. NGO의 입장에서도 참여민주주의를 활성화하고 민주복지공동체를 실질적으로 구현하려고 할 때, 개인 및 집단간의 상호 교류, 밀도 높은 커뮤니케이션, 리더십과 이니셔티브의 행사, 자원활동과 네트워크의 강화, 사회변혁의 실질화 등이 지방거버넌스(local governance)에서 더욱 구체화될 수 있다. 그리고 사회변혁을 위한 과정에서 NGO가 지향하는 창의성, 실험정신, 풀뿌리 조직화, 유연한 조직구조 등과 같은 가치를 정치과정에 투입할 수 있다. 물론, 양자간 협력의 효과는 서비스의 영역에 따라 다르다. 일반적으로 주민복지기능에서 협력이 활발하게 이루어질 수 있다.

<표 5> 지방NGO와 지방자치단체간 협력의 지향점

목표	주요 내용
서비스욕구의 충족	공공서비스 영역의 확대 공공서비스 질의 증대
정책과정의 시민참여 확대	시민요구의 반영 자기결정원리의 강화 정치적 기회구조의 확대
시민사회의 정치화 강화	공론장의 활성화 정치적인 것의 확장
정신적 가치의 계발	영성의 계발 타자윤리의 실천 잠재력의 발휘 대안의 실험

<그림 11> 지방NGO와 지방자치단체간의 상호작용



<표 6> NGO와 지방자치단체간의 협력영역

주요 지방자치단체 기능	세부 지방자치단체 기능	지방자치단체와 NGO와 협력 영역
일반관리기능	행정관리	조례제정, 시민사회 조사, 행정감사, 문화시설 관리, 공정선거 관리, 기초질서 캠페인
	주민보호	소방점검, 민방위 교육, 교통안전, 범죄예방, 재난대책
주민복지기능	사회복지	영세민 보호, 소년소녀가장 보호, 공중보건과 위생, 쓰레기 분리 수거, 환경 및 녹지시설 보호, 실업자 대책, 청소년 선도, 자원봉사활동의 활성화, 양성평등, 소비자 구제
	교육문화	상설공론장 운영, 창의적 교육제도, 민주시민 교육, 지방문화 육성, 문화재 보호, 지방축제
지역발전기능	산업경제	지방특화산업 육성, 산림보호, 관광자원 개발
	지역개발	교통편의시설, 주택개량, 하천 · 공원관리, 도시가꾸기

소통·대안·합의형성을 위한 공공갈등관리 모델의 탐색

박홍엽(국회에산정책처)

I. 서론

최근 우리 사회의 갈등관리에 관한 논의가 점차 수평적으로 확대되고 수직적으로 심화되고 있다. 외국의 갈등관리 법제도를 연구해 우리나라의 실정에 맞게 도입·설계하는 것에 중점을 두고서 연구하는 것이나 갈등의 사전예방 및 해결 차원에서 다양한 갈등관리 기법을 연구해 적용해 보는 것은 갈등관리 논의의 수평적 확대라 할 수 있다. 반면 특정한 갈등관리 기법의 적용가능성을 탐색하는 차원을 넘어서 보다 구체적으로 활용가능성을 높여 갈등관리의 효과성과 효율성을 제고하고자 하는 것이나 특정 갈등관리 기법이 적용되는 다양한 사례를 연구해 해당 기법의 적용과정에서 발생할 수 있는 오류를 감소하고자 하는 것은 갈등관리 논의의 수직적 심화라 할 수 있다.

본 연구는 갈등관리 기법 가운데 참여적 의사결정 기법을 보다 효과적으로 활용하는 데에 필요한 요인을 분석하는 것으로 특히 참여적 의사결정과 갈등조정 기법의 핵심적 요소인 소통·대안·합의형성을 이루는데 어떠한 요인들이 중요한지를 갈등사례분석을 통해 도출해 내는 데에 초점을 맞추고 있으므로 갈등관리 논의의 수직적 심화에 해당된다.

중앙정부 또는 지방정부가 국책사업이나 해당 지역의 공공사업을 추진하는 과정에서 다양한 유형의 공공갈등이 빈발했지만 공공갈등을 체계적으로 관리할 필요성을 절감하고 제도화 하려는 노력을 기울여 온 것은 그렇게 오래지 않다. 1990년대 후반부터 2000년대 초반에 걸쳐 새만금 간척지 조성 사업과 부안의 방사성폐기물처리장 건설 사업 그리고 경부고속철도 천성산 구간 터널공사와 한탄강 댐 건설 등을 둘러싼 갈등이 발생하면서 정부는 일회성 갈등관리가 아닌 보다 체계적인 갈등관리를 위해 갈등관리에 관한 법적, 제도적 장치를 마련하고자 했다. 2005년 정부는 「갈등관리에 관한 법률」을 제정하기 위해 입법안을 마련해 국회에 제출했지만 국회에서 통과되지 못했고 17대 국회 해산과 함께 자동 폐기됐다. 그 대신 정부는 2007년에 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」(이하 갈등규정)을 대통령령으로 제정해 중앙정부 차원에서 갈등관리를 해오고 있다.

갈등규정에는 공공갈등의 개념과 원칙 그리고 다양한 갈등관리기법이 제시되어 있다. 갈등영향분석과 참여적 의사결정 기법 그리고 갈등조정협의회의에 관한 규정이 있으며 이 같은 갈등관리기법에 관한 심의를 위해 각 중앙행정기관은 갈등관리심의위원회를 설치·운영하도록 규정하고 있다.

갈등관리 기법 가운데 소통·대안·합의형성과 가장 밀접히 관련되어 있는 기법은 참여적 의사결정 기법과 갈등조정 기법이다. 물론 갈등영향분석도 갈등을 사전

에 예방하거나 진행 중인 갈등을 분석해 갈등의 쟁점과 입장, 이해관계를 파악해 갈등의 발생가능성과 합의형성절차를 설계한다는 측면에서 소통·대안·합의형성과 관련이 있지만 이는 갈등에 대한 진단차원에서 이루어지는 것이고 실행되지 않은 것이기 때문에 소통·대안·합의형성의 요인을 파악하는 데에는 한계가 있다.

참여적 의사결정과 갈등조정 기법이 제대로 작동되기 위해서는 소통과 대안제시 그리고 합의형성이라는 절차를 거치기 마련이다. 본 연구에서는 참여적 의사결정과 갈등조정의 과정에서 필수적이라 할 수 있는 소통·대안·합의형성의 단계별로 어떠한 요소가 중요하게 작용하고 있는지에 관한 가설을 제시하고 2개의 사례분석을 통해 이를 검증한다.

참여적 의사결정과 갈등조정에 관한 이 같은 연구는 이 2개의 기법을 활용함에 있어서 시행착오를 줄이고 어떠한 측면에서 접근할 때 이 2개의 기법이 보다 효과적으로 작동할 수 있는지를 파악하는 데에 도움이 될 것으로 여긴다.

II. 선행연구와 논의의 틀

1. 선행연구

참여적 의사결정과 갈등조정에 대한 이론적 연구는 상당히 이루어졌지만 그 과정 및 사례분석을 다루는 연구는 많지 않다. 특히 참여적 의사결정과 갈등조정이 이루어지는 과정을 주요 단계별로 나누어 각 단계별 핵심요인을 탐색하는 연구는 많지 않다. 그렇지만 최근에 몇몇 시도는 이루어지고 있다.

박홍엽·홍성만 외(2007)는 갈등의 전개과정을 갈등생성 및 잠복기·갈등표면화기·갈등확대기·갈등완화기·갈등해소기로 나누어 분석하면서 갈등완화기와 갈등해소기에 이해당사자 간에 소통경로(communication channel)가 형성되고 다양한 유형의 협의가 시작되면서 대안이 제시되고 있음을 분석했다. 나아가 그러한 대안을 중심으로 협상이 진행되고 마침내 합의형성에 이르게 되는 과정을 사례분석을 통해 설명하고 있다. 특히 갈등완화기를 “공식·비공식 의사소통을 통해 이견의 조정가능성을 탐색하고, 이해관계자 간의 협의를 통해 다양한 대안을 탐색하고 대안별 채택가능성을 논의하는 단계”로 설명하고 있다는 점과 갈등해소기를 “이해당사자간에 협상을 통해 이견을 해소하고 합의를 이루는 과정”으로 설명하고 있어 소통·대안·합의형성의 단계를 구체적으로 적시해 설명하고 있다(박홍엽·홍성만 외, 2007: 126). 비록 갈등의 전개과정에서 소통·대안·합의형성의 단계를 설명하고 있지만 참여적 의사결정과 갈등조정에서 어떠한 요인을 중시해야 하는가를 파악하는 데에 도움이 된다.

지속가능발전위원회(2004)는 ‘참여적 갈등예방 프로세스’를 일종의 ‘정책 다이얼로그’(Policy Dialogue)로 정의하면서 “사회갈등이 예상되는 공공정책을 입안할 때

정부와 이해당사자들이 함께 모여 합의형성을 도모함으로써 갈등을 예방하고자 하는 것”으로 설명한다. 구체적으로는 참여적 갈등예방 프로세스를 “잠재적 이해당사자 판별 -> 이해당사자 참여 -> 합의절차 및 규칙 결정 -> 참여적 갈등예방 기법 활용 -> 합의도출”로 나타낸다고 설명한다(지속가능발전위원회, 2004: 197). 여기에서 “이해당사자들이 함께 모여”는 소통에 해당되고, “합의 도출”은 합의형성에 해당된다. 비록 대안창출 단계가 설명되어 있지 않지만 참여적 의사결정의 핵심요인으로 소통과 합의도출을 적시하고 있음에 주목할 만하다.

김동영·강영욱(2006)은 정부정책의 조정단계를 숙의 -> 조정(합의안) 도출로 설명하면서 숙의단계에서는 대안의 개발 및 객관적 기준의 설정 등 4가지 요인을 제시하고 있고, 조정(합의안) 도출 단계에서는 합의안의 결정과정을 다루고 있다(김동영·강영욱, 2006: 161). 숙의(deliberation)를 의사소통으로 볼 수 있으므로 사실상 소통->대안개발->합의안 도출의 단계에 따라 정부정책의 조정이 이루어짐을 설명하고 있다.

Beer(1997)는 조정(mediation)이 이루어지는 핵심 단계를 교환(exchange) -> 의제설정(setting the agenda) -> 합의 구축(building the agreement)으로 설명한다. 교환이란 주장과 토론을 통해 각 이해관계자들이 자신이 가장 중요하게 여기는 것을 상대방에게 알리고 또한 청취하는 것이고, 의제설정이란 이해관계자들이 어떤 쟁점의 의제에 합의를 이룰 것인가를 논의하는 것을 말하며, 합의 구축이란 다양한 대안의 검증을 통해 상호 만족하는 해결안을 도출해내는 것이라 설명한다(Beer, 1997: 5). ‘교환’ 단계에서는 사실상 소통이 가장 중시되고, 의제설정에서는 상호논의할 수 있는 쟁점을 결정하며, 합의도출에서 대안창출과 합의형성을 중시한다는 점에서 소통·대안·합의형성의 단계를 설명하고 있는 것으로 간주할 수 있다.

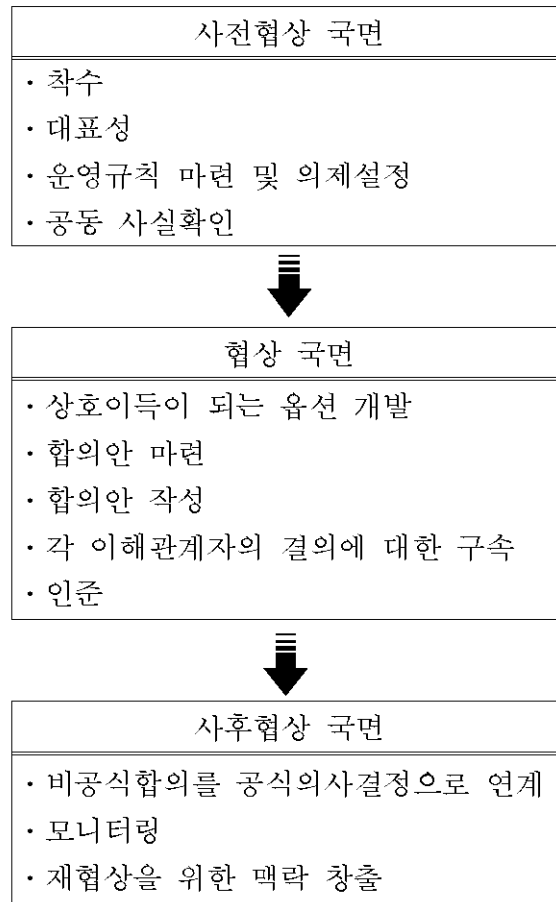
이상의 연구를 통해 참여적 의사결정과 갈등조정에 있어서 소통·대안·합의형성의 단계가 중요함을 파악할 수 있다. 물론 각 단계별로 중요한 요소들을 설명하는 것에는 차이가 있지만 갈등관리에 있어서 소통·대안·합의형성이 중요하다는 점에서는 동일한 시각을 갖고 있음을 알 수 있다.

2. 소통·대안·합의형성 단계에서의 주요 요소 선정

본 연구의 목적은 참여적 의사결정과 갈등조정의 핵심단계인 소통단계, 대안창출단계, 합의형성단계별로 중요한 요소들을 찾아내 사례분석을 통해 그러한 변수들의 타당성을 검증하는 것이다. 먼저 본 기존의 연구 문헌을 통해 각 단계별 주요 요소들을 살펴보면 다음과 같다.

Susskind & Cruikshank(1987)는 합의형성 과정(The Consensus-Building Process)을 사전협상 국면, 협상국면, 사후협상 국면으로 나누면서 각 국면에서의 주요 요소들을 다음과 같이 설명한다.

[그림 1] 합의형성 과정



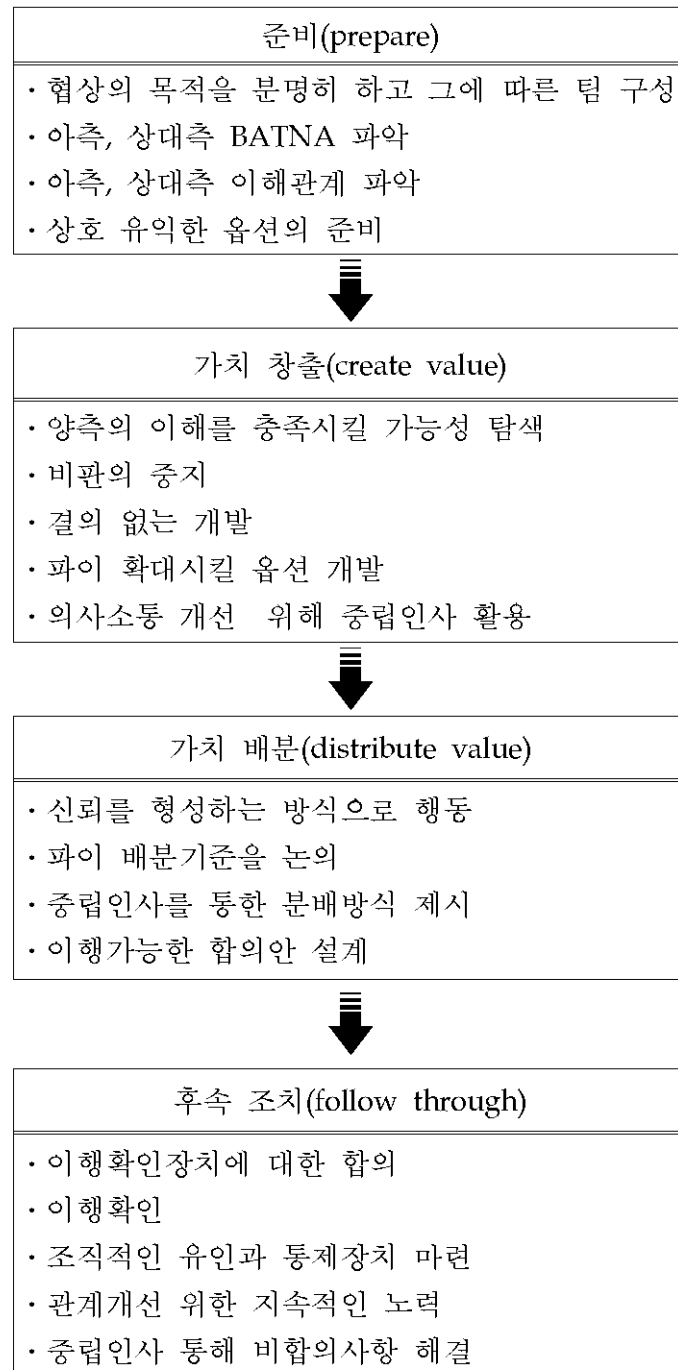
자료원: Susskind & Cruikshank, 1987: 95.

사전협상 국면에서는 대표성(representation), 운영규칙 마련 및 의제설정(drafting protocols and setting the agenda), 공동 사실확인(joint fact-finding) 등이 중요한 요소이고, 협상국면에서는 상호유익한 대안 개발(inventing options for mutual gains), 합의안의 마련(packaging agreement) 및 작성(producing a written agreement) 그리고 소속 집단으로부터 인준(ratification)이 중요한 요소이며, 사후협상 국면에서는 모니터링(monitoring)과 재협상을 위한 맥락 창출(creating a context for renegotiation)이 중요한 요소로 설명하고 있다.

Susskind, Levy & Thomas-Larmer(2000)는 환경갈등에 있어 상호이득 접근법을 4계로 설명한다. 1단계는 준비 단계로 주로 BATNA(Best Alternative To Negotiated Agreement) 파악과 옵션의 준비가 중요한 요소로 제시되고 있다. 2단계는 가치창출 단계로 주로 파이를 확대시킬 옵션의 개발과 의사소통을 위한 중립인사 활용 등이 중요한 요소로 제시되고 있다. 3단계는 가치배분 단계로 이행가능한 합의안 설

제가 중요한 요소로 제시됐다. 마지막 4단계에는 후속조치 단계로 주로 합의사항 이행이 중요한 요소로 제시됐다.

[그림 2] 협상에 있어 상호이득 접근법

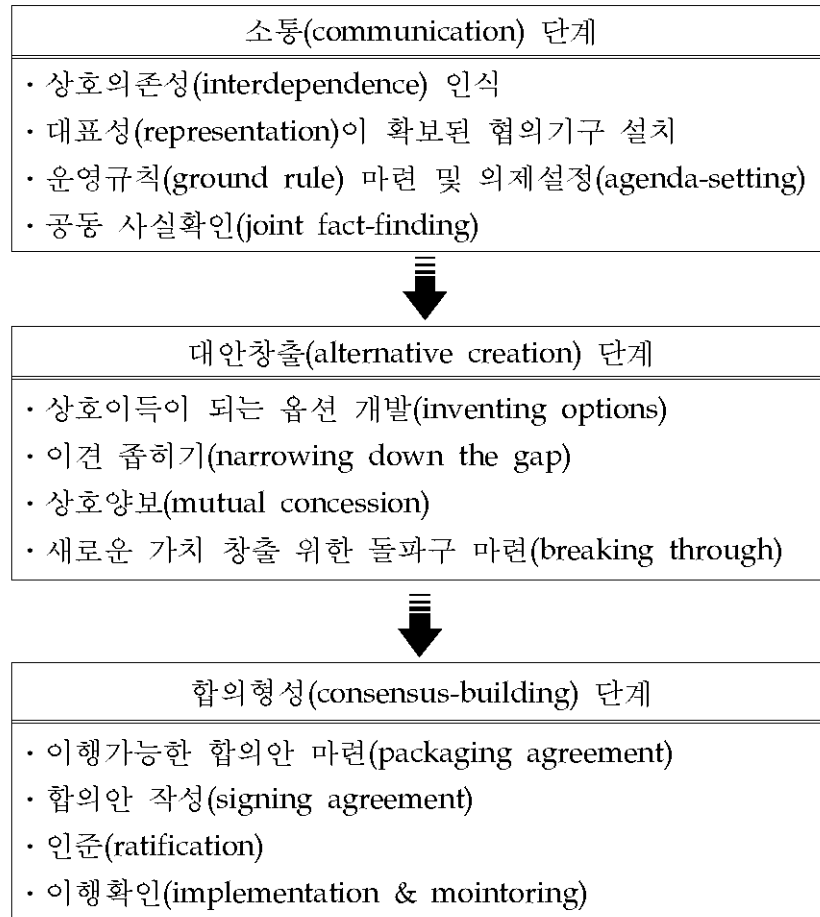


자료원: Susskind, Levy & Thomas-Larmer, 2000: 7.

이상의 논의를 종합해 본 연구에서는 소통·대안·합의형성 단계별 주요 요소를

다음과 같이 설정하고 사례분석을 통해 검증한다.

[그림 3] 소통·대안·합의형성 단계별 주요 요소



1) 소통단계

소통(communication)이란 자신이 원하는 것, 의도하는 것 그리고 쟁점에 대해 어떻게 생각하고 있는지를 상대방에게 알려주는 것을 말한다(Lewick, Litters, Saunders & Minton, 1993: 237). 공공갈등을 둘러싼 이해당사자들이 갈등쟁점에 대해 어떻게 생각하고 무엇을 원하는지를 상대방에게 분명하게 전달하는 수단이 소통이다. 소통에서 중요한 것은 송신자(sender)와 수신자(receiver)가 분명하게 메시지를 전달하고 받아들이는 것이 중요할 뿐만 아니라 전달과정에서 메시지가 왜곡(distortion)되거나 소음(noise)에 의해 변질되지 않도록 세심한 주의가 필요하다.

갈등예방 및 해결을 위한 소통단계에 있어서 가장 중요한 점은 정부를 포함해 상호간에 갈등을 빚는 이해당사자들이 갈등을 무릅쓰고 혼자의 힘으로 얻는 이득보다는 상호간의 협의를 통해 갈등을 원만하게 해결함으로써 얻는 공동의 이득이 보

다 크다는 점을 인식하고서 협의의 필요성을 느끼는 것인데 이것이 바로 상호의존성(interdependence)의 확인이다(Lax & Sebenius, 1986: 7). 만일에 핵심 이해당사자 가운데 어느 한쪽이 상호의존성을 확인하지 못하고 협의에 응하지 않을 경우에는 협의를 통해 더 큰 이득이 있을 수 있다는 확신을 갖도록 지속적인 설득이 필요하다.

상호의존적인 이해당사자들이 협의의 필요성에 공감하고 다양한 형태의 협의를 진행하고자 할 경우에는 협의기구를 구성하는 것이 필요한데 이 경우 가장 중요한 것은 협의에 참여하는 당사자들이 소속집단의 대표성을 갖고 있어야 하고 협의기구 구성시 주요한 이해관계자가 반드시 포함되어야 한다는 점이다. 물론 핵심적인 이해관계자가 협의기구 참여에 응하지 않을 경우에는 '상호의존성'의 원리에 따라 협의에 의한 공동이득이 개별이득보다 크다는 점을 설득시키는 데에 주력해야 한다.

협의기구가 제대로 작동되기 위해서는 회의개최, 회의진행방식, 의안가결요건 등에 관한 운영규칙이 마련되어야 하고 그러한 운영규칙에 의해 의제설정이 정당하게 이루어지는 것이 필요하다.

핵심이해당사자들이 모인 협의기구에서는 무엇보다도 먼저 공동으로 사실을 확인하는 것이 필요하다. 공동 사실확인 은 정확한 정보에 근거를 둔 의사소통을 가능하게 하기 위한 최소한의 필요조건이기 때문에 소통단계에서의 주요 요소라 할 수 있다.

2) 대안창출 단계

대안창출이란 일정한 브레인스토밍(brainstorming) 과정을 거친 후 이해당사자들이 고려할 수 있는 새로운 대안을 제시하는 것으로 협의를 이루기 위한 기초가 된다(Susskind, Levy & Thomas-Larmer, 2000: 11). 일정한 의사소통이 이루어진 후에는 협의기구 내에서 갈등해결을 위한 다양한 대안을 개발하고 제시된 대안을 중심으로 지속적인 협상이 이루어지는 것이 중요하다. 협의기구 운영이 생산적이기 위해서는 인내심을 가지고 협의에 임하는 것과 함께 부단히 갈등쟁점을 해결할 수 있는 대안을 제시하고 제시된 대안이 어느 정도의 타당성과 수용성을 갖는지를 이해당사자간에 토의를 통해 논의하는 것이 필요하다.

갈등예방 및 해결을 위한 대안창출 단계에서는 제로섬 입장에서 하나의 대안만을 고수하고 상대방의 양보만을 주장할 것이 아니라 넌제로섬 입장에서 상호이득이 되는 옵션을 복수로 개발해 순차적으로 제시하면서 상대방의 양보를 유도해 내는 것이 필요하다.

제시된 대안 간에도 이견이 클 경우에는 어떻게 이견의 차이를 좁힐 것인가에 초점을 맞추어 진지한 대화를 진행하는 것과 함께 결국은 일방의 양보가 아닌 상호 양보 속에서 타협점을 모색하는 것이 필요하다.

다양한 대안이 제시된 이후에는 새로운 가치를 창출하기 위해 기존의 이익구조

의 변경하고 그 안에서 공동의 이익창출과 함께 개별이익도 확보되는 새로운 틀을 마련할 수 있을 때에 갈등은 해결국면으로 접어들게 된다.

3) 합의형성 단계

합의(consensus)란 서로 다른 이해당사자들이 모두 동의하는 것을 말한다는 적극적인 의미를 갖고 있기도 하지만 모든 이해당사자가 결정을 수용하거나 참아내는 것을 말한다는 소극적인 의미로 이해되기도 한다(Kestner & Ray, 2002: 190). 합의형성이란 합의가 이루어지기까지 투입되는 모든 과정과 노력을 일컫는 것으로 구체적으로는 갈등쟁점의 공동해결안에 동의한다는 의미를 담고 있다.

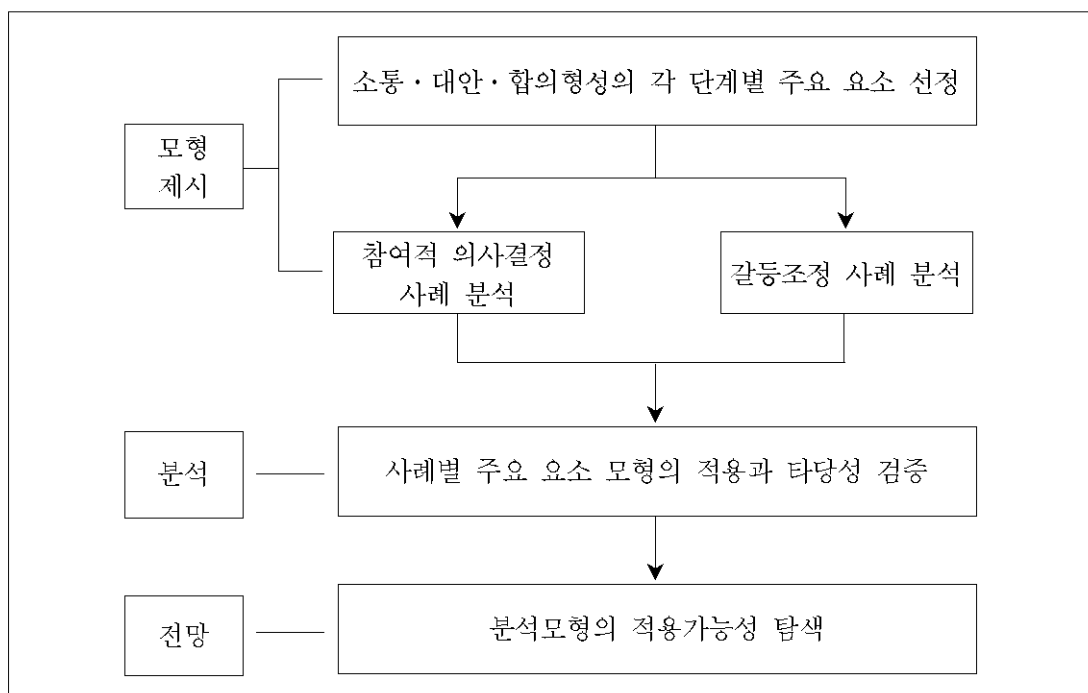
합의형성 국면에서는 무엇보다도 먼저 다수의 이해관계자와 복수의 쟁점들을 포함하는 잠정적인 합의안을 마련하는 것이 필요하고, 잠정 합의안에 대해 의견수렴을 한 후에는 합의안에 서명하게 된다. 서명된 합의안은 소속 집단으로부터의 인준을 거친 후에 이행과정으로 들어가게 되는데 만일 협의기구에 참여했던 대표자가 소속집단으로부터 대표성을 인정받지 못하는 경우에는 합의안이 갈등해결안으로서의 효과를 발휘하지 못하는 경우도 있다.

이행확인 및 모니터링 과정에서는 합의안에서 언급되지 못한 사안이 발생했을 때에 어떻게 해결할 것인가에 관한 내용도 함께 언급되는 것이 일반적이다.

3. 논의의 틀

본 연구는 다음과 같은 논의의 틀을 가지고 진행된다.

[그림 4] 소통·대안·합의형성에 입각한 공공갈등관리모형 연구의 논의의 틀



기존의 문헌조사를 통해 참여적 의사결정과 갈등조정에서는 소통·대안·합의형성의 과정을 거쳐 갈등예방 및 해결이 이루어지고 있다는 점을 살펴보았고, 나아가 소통·대안·합의형성의 각 단계에 있어서 어느 요소가 중요한지를 살펴보았다.

이 같은 내용을 바탕으로 본 연구는 먼저 갈등예방에 관한 참여적 의사결정 사례와 갈등해결을 위한 갈등조정 사례를 파악해 본 후 위에서 제시된 소통·대안·합의형성 단계별로 주요 요소 모형을 적용해 분석모형의 적정성과 타당성을 검토한다. 그 후 분석모형의 적용가능성을 살펴본다.

III. 참여적 의사결정 사례와 갈등조정 사례의 분석

1. 2개 사례의 선정 배경

본 연구에서 2개의 사례를 선정해 분석하는 이유는 소통·대안·합의형성에 입각한 공공갈등관리모형이 갈등예방 뿐만 아니라 갈등해결에도 활용될 수 있는지 여부를 검토해보기 위함이다. 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」에서는 정부가 정책결정을 하지 않아 아직은 갈등이 발생하지 않은 사안의 갈등예방을 위해서는 참여적 의사결정을, 이미 정부가 정책결정을 내린 후에 발생한 갈등사안에 대해서는 갈등조정협의회를 활용할 것을 규정하고 있다. 따라서 본 연구에서도 갈등의 사전예방을 위한 참여적 의사결정 사례로 ‘울산-포항 복선화 사업 효문공단구간 갈등 사례’를 분석하고, 갈등이 이미 발생해 갈등조정이 필요했던 사례로 ‘국군기무사 과천 이전 관련 갈등 사례’를 분석한다.

2. 울산-포항 복선화 사업 효문공단구간 갈등사례의 분석¹⁾

1) 갈등의 발생 배경과 개요

울산~포항간 복선화사업 추진과정에서 철도노선 결정을 놓고 울산북구 연암3통의 일부 지역주민이 기존 노선의 변경 또는 이주대책을 요구하고, 효문국가공단에 입주해 있는 기업체들이 새로운 노선에 대해 적극적으로 반대하며 발생했던 갈등이다. 갈등의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 철도노선의 변경 요구

1) 갈등의 발생배경과 개요, 갈등의 쟁점과 이해관계 파악 부분은 박홍엽·홍성만 외, 2007: 119-165 참조.

건설교통부의 울산-포항 간 복선화 사업 추진 과정에서 울산광역시 및 울산북구청은 울산북구 연암3통 통과구간이 도심을 관통해 도시를 양분하고 있기 때문에 철도노선을 재조정해줄 것을 강력히 요구했다. 이에 따라 건설교통부와 한국철도시설공단은 연암3통 마을을 우회하되 인접해 있는 효문국가공단을 통과할 수밖에 없다는 대안을 제시한다. 그러자 이번에는 효문국가공단에 입주해 있는 업체들이 철도소음과 진동으로 인해 제품생산을 제대로 할 수 없으므로 기존 노선을 복선화하거나 연암천변으로 우회해줄 것을 요청하는 민원을 산업자원부를 통해 제출했다. 이에 대해 건설교통부는 공단통과 구간에 한해 고가로 건설하겠다는 수정제안을 제시했지만 이 또한 제품생산에 좋지 않은 영향을 미칠 것으로 판단한 공단입주업체들은 지역상공회의소를 동원해 철도노선의 재조정을 강력히 요청했다.

연암3통 마을 주민 또한 우회노선이 마을에서 불과 22m 밖에 떨어져 있지 않아 철도이설에 따른 편익이 발생하지 않으므로 이전대책을 요구하지만 건교부는 이전대책마련요구는 수용불가임을 천명하면서 효문국가공단 통과구간에 대해 고가로 설치하되 철도진동 및 소음을 최소화 할 수 있는 대책을 마련하겠다는 입장을 밝힌다.

(2) 이해관계자 간의 팽팽한 대립

건교부는 울산광역시의 요청에 따라 효문역 이후 도심을 가로지르는 노선을 우회노선으로 변경해야 한다는 점에 대해서는 불가피하다는 입장을 견지했던 반면 노선변경을 요구했던 마을 주민들은 당초의 요구를 벗어나 이주대책 마련을 강력하게 요청한다. 연암3통 통과노선을 우회시키면서 철도가 놓이게 된 효문국가공단 측은 공단통과구간의 지하화 또는 우회화를 요구하고 여의치 않을 경우 원래 구간을 복선화할 것을 요구한다. 이 같은 요구에 대해 울산광역시는 연암3통 주민과 공단 측의 입주기업 사이에서 갈등을 겪게 되고 결국 연암3통 통과구간을 이설하되 공단통과가 불가피하다면 고가화를 해야 한다는 주장을 하게 된다. 이해관계자 간의 서로 다른 계산으로 인해 철도노선 결정을 둘러싼 갈등은 복잡하게 얽혀져 가게 된다.

2) 갈등의 쟁점과 이해관계 파악

(1) 핵심 쟁점과 이해관계

가장 큰 쟁점은 기존 철도노선의 변경에 따른 효문공단 통과구간의 고가화 여부이다. 연암3통 주민과 울산광역시는 기존 노선을 반드시 변경해야 한다는 입장인 반면 효문공단 기업들은 노선변경에 반대하는 입장이다. 건교부는 울산광역시의 요청을 받아들여 노선을 변경해 복선화 하되 효문공단 통과구간은 고가화로 처리함으로써 생산에 미치는 영향을 최소화 할 수 있다는 입장이다.

[표 1] 갈등의 핵심 쟁점 및 이해관계 파악

쟁점	기존의 연암3통 철도노선을 효문공단 고가노선으로 변경		
주요 이해관계자	건교부	효문공단	주민
입장	· 효문공단 고가화가 가장 현실적 대안.	· 기존 노선을 복선화 하거나 새로운 노선의 지하화 또는 우회화를 요구.	· 새로운 노선도 별로 많이 옮겨지지 않으므로 이주대책 마련 요구.
이해관계	· 민원발생을 줄이고 노선결정에 있어 기술적 타당성 중시.	· 생산차질 방지 · 지가하락 방지	· 지역발전 가속화 · 재산권행사 제약 제거
동조세력	· 철도시설공단	· 산업자원부, 울산광역시	· 울산광역시, 울산북구청, 울산북구의회,

(2) 주요 쟁점

연암3통 주민들은 철도노선을 변경해도 거주지역과 20여m 밖에 떨어지지 않아 별로 실익이 없으므로 아예 이주대책을 마련해달라는 입장으로 전환했고 건교부에는 이에 대해 수용불가라는 입장을 밝혔다. 또한 효문공단 입주기업들이 고가화를 해도 철도소음과 진동으로 인해 생산력이 저하될 것이라고 주장하는 반면 건교부와 철도시설공단 측은 어느 정도는 방지할 수 있다는 입장이다.

[표 2] 주요 갈등 쟁점에 따른 입장

쟁점	주민 / 효문공단	건교부(철도시설공단)
지역주민 이주대책 문제	· 노선변경을 해도 지리적으로 너무 가까우니 아예 이주대책을 마련해달라.	· 노선변경을 했으니 추가 이주대책 마련요구는 수용불가.
소음·진동에 따른 기업체의 산업 활동 지장문제	· 고가화를 해도 철도진동과 소음은 피할 수 없어 생산에 차질우려.	· 고가화를 하고 방진, 방음 대책을 마련하면 영향 최소화 가능.

(3) 갈등의 주요 이해관계자의 입장과 역할

철도노선이 어떻게 결정되느냐에 따라 이해관계자의 입장이 달라지고 그에 따라 취하게 될 행동과 역할도 달라질 수밖에 없다.

[표 3] 철도노선 변경에 따른 이해관계자의 입장과 역할

이해관계자	입장	이유	역할
연암3통주민	이주대책	고가구조물로 설계되어도 마을과 22m에 불과하여 여전히 소음·진동 등의 환경 피해가 예상되므로 이주대책을 요구.	변경노선도 만족스럽지 않으므로 이주대책 마련을 지속적으로 요구.
효문국가공단 입주업체	설계변경	소음과 진동으로 인해 미세기계의 불량제품 생산과 자산가치 감소, 근로조건 악화, 공사기간 중 생산피해 등을 우려하며 설계변경을 요구하는 입장.	산자부, 지역상공회의소 등과 연합해 지속적인 압력행사.
건설교통부/철도시설공단	고가통과	집단민원 및 기술적 타당성을 고려할 때 효문공단 고가통과가 바람직하다는 입장.	연암천 우회노선이 기술적으로 타당치 않고 또 다른 반발도 예상되므로 고가화를 지속적으로 설득.
울산광역시/북구청	고가통과와 공장피해 최소화	효문국가공단 고가통과 안을 추진하되 공장피해에 대한 세부협의를 필요하다는 입장.	고가통과가 불가피 할 경우 방진 방음대책을 촉구하되 나아가 대체부지 마련도 계획.
산업자원부/울산상공회의소	우회선로	울산·미포국가산업단지의 생산력 저하를 우려하여 우회선로를 주장하는 입장.	효문공단의 청원을 받아들여 건교부와 울산광역시 시에 민원제기.

3) 소통·대안창출·합의형성 단계를 통한 갈등예방

(1) 소통단계

가. 갈등조정회의의 구성

울산-포항 복선화사업 효문공단구간 철도노선을 놓고 갈등이 계속되자 건교부는 갈등조정회의를 제안했고 산자부, 효문공단 입주업체, 울산광역시, 지역주민은 이를 받아들여 갈등조정회의가 구성됐다.²⁾

갈등조정회의를 구성하기 위해 사전회의가 열렸고 회의 결과 조정대표자 8인, 참관인 7인으로 구성한다는 결정이 이루어졌다. 조정대표자는 건교부 1인, 철도시설공단 1인, 산자부 1인, 효문공단 입주업체 3인, 울산광역시 1인, 지역주민 1인으로 구

2) 협의기구의 명칭이 갈등조정회의이지만 실제로는 건교부와 철도시설공단이 노선을 결정하기 이전에 갈등예방을 위한 협의기구를 구성해 운영한 것이기 때문에 실제로는 참여적 의사결정 성격이 강하다고 볼 수 있다.

성됐다.

[표 4] 조정대표자 및 참관인 선정

이해당사자	조정대표자		참관인	
	성명	직위	성명	직위
건교부	○○○	일반철도과장	○○○	사무관
철도시설공단	○○○	토목설계1처장	○○○	토목설계2부장
산자부	○○○	지역투자입지담당관	○○○	사무관
입주업체*	○○○ ○○○ ○○○	한일이화(주) 대표이사 강남기계(주) 대표 덕산하이메탈(주) 대표	2인	사후선출
울산시	○○○	교통기획과장	○○○	사무관
지역주민	○○○	울산북구의원	○○○	효문연암발전위

나. 조정회의 운영규칙 마련

사전 갈등조정회의에서 조정회의 운영규칙이 가결됐고 회의운영방안이 논의됐다. 아울러 조정회의에서 논하게 될 의제에 대해서도 논의가 이루어졌고 향후 조정회의의 운영계획 및 회의시기와 회의장소 등에 대해서도 토의가 이루어졌다.

[표 5] 조정회의 규칙의 주요내용

○ 조정회의 목적, 관련 당사자, 대표자 및 참관인, 운영, 비밀유지 및 준수사항, 진행방식, 기록과 개최주기 및 운영시한, 협의절차, 합의문작성 등을 정하고 각자 서명함
○ 참여자: 조정대표자는 당사자의 의견과 입장을 대변, 참관인은 대표자의 동의하에 발언을 하거나 대표자를 지원
○ 비밀유지: 투명, 공정하게 회의 진행하되 비공개를 원칙으로 하며 참여자는 비밀유지 의무
○ 준수사항: 상호간 예의와 존중, 인신공격적 발언이나 욕설금지, 조정자의 회의진행방해 금지, 비신사적 행위 금지, 언론공개 금지
○ 진행방식: 발언기회의 동등, 소회의체의 구성, 녹음과 기록
○ 합의 사항의 최종결정은 조정 대표단의 만장일치를 원칙, 다만 대표자나 대리인이 참여하지 않은 경우에는 당해합의사항에 동의한 것으로 간주.

(2) 대안 창출 단계

가. 다양한 옵션의 개발

건교부와 철도시설공단은 갈등조정회의에서 최종 합의를 이루기 이전에 관계기관 합동회의를 개최해 당초 고가설계안 이외의 대안을 놓고 협의하는 등 이견을 좁

히려고 노력했다. 최종 고가통과안이 유력해지자 대체부지를 마련해 이주를 원하는 기업들에게 이주할 수 있도록 하자는 논의도 있었다. 관계기관 합동회의에는 건교부, 철도시설공단, 울산광역시, 울산북구청, 울산상공회의소, 효문공단 입주기업대표 등이 참여했고 회의는 2차례 개최됐다.

제1차 관계기관합동회의에서 한국철도시설공단은 당초 기본설계안 이외의 4개의 대안을 제시했다.

[표 6] 철도시설공단이 제시한 추가 대안

당초안	효문공단 고가통과 (공장통과로 사업추진 어려움 예상)
대안 1	효문공단 지하통과 (지장물 통과관련 기술적 불가)
대안 2	연암천쪽 우회통과 (또 다른 공장 저촉, 선형불량 R=800)
대안 3	기존선 활용 복선화 (지역주민 반대 및 집단민원 발생우려)
대안 4	기존선 이설 복선화 (관계기관 및 지역주민 협조 필요)

산자부, 울산상공회의소, 한국산업단지공단 울산추진단은 기업체의 피해를 최소화하는 대안4를 선호했고, 울산광역시와 울산북구청은 기존선 노선추진은 지역주민의 피해 및 도시미관 측면에서 수용하기 어려우므로 대안2를 선호했으며, 건교부는 기업체와 지역주민의 피해가 서로 상충하므로 절충점이 필요하며, 당초안도 배제할 수 없다는 입장을 제시했다. 결국 추가회의를 열어 당초안, 대안2, 대안4에 대해 논의하기로 했다.

나. 이견 좁히기

제2차 관계기관 합동회의에서는 1차 회의결과를 토대로 한 3가지 대안을 놓고 논의가 계속됐다.

[표 7] 대안 수의 감소

당초안	효문공단 고가통과	공장통과(저촉6개소, 근접5개소), 소음 및 진동영향은 저감 가능
대안 2	연암천쪽 우회통과	또 다른 공장통과(저촉 4개소, 근접 4개소)
대안 4	울산공항 인접노선	도심주거지역 저촉 및 근접통과, 진장유통단지 저촉

건교부는 울산공항 인접노선은 집단민원 발생우려로 사업시행성이 저하되고, 연암천 쪽 우회노선은 상대민원으로 사업추진이 곤란하고 건설기준에 위배되므로 효문공단 고가통과(기본계획고시, 2004.7)가 바람직하다고 주장했다. 울산광역시와 북구청은 울산공항 인접노선은 의견수렴결과 바람직하지 않고, 연암천 쪽 우회통과도 모듈화단지 저촉 등의 문제가 있다고 판단하여, 효문공단 고가통과안을 추진

하되 공장피해에 대한 세부협의를 필요하다고 주장했다. 산자부와 울산상공회의소, 한국산업단지공단 울산추진단도 효문공단 통과노선에 대한 관련업체 의견수렴 및 세부협의를 필요하다고 주장했다. 회의 결과, 당초안인 고가통과를 기본으로 하되 공장피해 최소화 방안을 강구하기로 했다.

5) 합의형성 단계

가. 이행가능한 합의안 마련

3차례의 갈등조정회의를 거쳐 변경노선에 대한 최종 결정이 내려졌다. 1차 갈등조정회의에서는 기존선 확장 또는 지하화, 연암천 우회 등에 대하여 기술적인 문제와 기본계획노선 통과시 진동저감에 대한 기술적 방지대책에 대해 토의가 이루어졌으며, 철도시설공단에서 해당업체를 방문하여 기술적인 문제에 대하여 설명하기로 했다. 2차 갈등조정회의에서는 효문공단 동측에 위치한 연암천변쪽으로 우회하는 방안에 대하여 기술,설계상 가능성 여부 등을 종합검토 후 3차 조정 회의(10월)에서 결론을 내기로 하였다.

나. 합의안 작성

3차 갈등조정회의에서는 연암천 우회노선으로 최종 합의가 이루어졌다.

[표 8] 울산-포항 복선화사업 노선에 대한 최종합의문의 주요 내용

- | |
|---|
| <p>(i) 효문공단을 고가통과하는 노선(4개 대안)과 연암천으로 우회하는 노선 (2개 대안)에 대한 기술적, 경제적 타당성과 갈등 및 업체의 피해 등을 비교 검토</p> <ul style="list-style-type: none"> - 산업배면도로 환호문화재 보존결정에 따른 연암IC 계획 변경으로 인하여 현 계획 철도 노선 축 조정 필요에 따른 설계 대안 검토. <ul style="list-style-type: none"> ① 연암IC 노선축 조정(안), ② 연암IC 고가통과(안), ③ 연암IC 하부통과(안), ④ 연암IC 변경(안) 등 4개 대안 - 연암천 우회 노선은 공장저촉을 최소화하는 연암천 노선과 철도선형 이 R= 1,200 이상이 가능한 노선 등 대안 검토 <ul style="list-style-type: none"> ① 연암천 통과노선(R= 800), ② 연암천 통과 및 철도거설준 만족 (R=1,200) <p>(ii) 입주업체 및 주민과의 갈등의 문제와 기술상의 문제점 등에서 연암천 우회 노선이 상대적으로 유리하여 조정회의에서 이 노선으로 선정하여 제안함.</p> <p>(iii) 연암천변 우회노선 선정에 따라 교각설치 시 공단계획도로 폐지 또는 변경과 모듈화 단지 계획 변경 등 산업자원부와 울산광역시와 관련된 후속 조치는 관계기관에서 적극 지원하여 처리.</p> <p>(iv) 조정합의문을 작성후 조정대표자의 서명 각1부씩 보관.</p> |
|---|

2. 국군기무사 과천 이전 갈등사례의 분석³⁾

1) 갈등의 발생 배경과 개요

2002년 4월 4일 국방부가 서울 종로구 소격동에 위치한 국군기무사령부(이하 기무사)를 경기도 과천시 주암동 지역으로 이전하겠다는 계획을 발표했던 것을 계기로 과천시장을 비롯한 과천시의회, 시민단체, 지역주민 등이 기무사의 과천 이전(일부는 과천 이전에 반대는 않되 주암동으로의 이전)을 반대하며 발생한 갈등이다.

(1) 기무사 이전결정의 배경

현재 기무사가 사용하고 있는 건물은 1913년에 세워진 것으로 1996년 건물안전진단 결과 '불가'판정을 받았으며 현재의 건물면적이 8,000여 평에 불과해 매우 협소하기 때문에 현 위치 재건축 또는 이전이 불가피하다는 결론을 내렸다. 이미 1992년 대통령선거에서 김영삼 후보는 대선공약으로 기무사 이전을 약속한 바 있고 1993년 4월에 교외로 이전할 것을 발표하였기 때문에 이전 결정은 보다 쉽게 내려질 수 있었다. 아울러 현재의 기무사 자리에 경복궁과 연계한 문화예술 벨트 조성에 적합한 건물을 지어야 한다는 문화예술계의 건의까지 있었기 때문에 현 위치 재건축 계획은 받아들여지지 않았고 '이전'으로 결정 났다.

최초 이전 후보지로 서초구 내곡동이 적합하다는 결정이 내려졌으나 정보기관의 단지화가 불합리하다는 일부 의견에 따라 NSC 토의를 거쳐 위치를 변경하게 되었고, 그 결과 기무사가 청와대와 근거리에 있어야 하고 국정원 등 국가정보기관과의 협조가 중요하다는 판단 하에 과천시 주암동이 적합하다는 최종 결론을 내렸다.

(2) 과천시의 반대 이유

과천시는 기무사가 과천시에 위치해야 한다는 논리에는 반대하지 않지만 지역개발을 이유로 주암동으로의 이전은 안 된다는 입장을 내세웠다. 특히 서울대공원, 경마장, 현대미술관과 연계해 향후 디즈니랜드와 같은 대형 테마파크를 조성하려는 계획이 수포로 돌아가기 때문에 주암동 지역이 아닌 다른 지역으로 이전할 것을 요구하며 대안 부지를 제시했다.

또한 기무사가 이전할 경우 주암동에 있는 청계산 옥녀봉 일대의 자연생태계가 훼손될 수 있으며 무엇보다 30년 동안 그린벨트로 묶여 재산권 행사를 못했던 지역에 군기관이 이전할 경우 추가로 군사시설보호구역을 지정할 것이고 그 결과 지하하락 등으로 재산상의 손실이 예상되고 나아가 재산권 행사도 하지 못할 것이라는 우려가 제기됐다.

아울러 현재도 주암동 일대의 교통체증이 극심한 데 대규모 군기관이 들어설 경

3) 갈등의 발생배경과 개요, 갈등의 쟁점과 이해관계 파악 부분은 박진·채종현 외, 2007: 273-307 참조.

우 교통 혼잡은 더욱 심해질 것이라는 우려도 기무사 이전 반대를 주장하는 배경 원인으로 작용했다.

2) 갈등의 쟁점과 이해관계 파악

(1) 핵심 쟁점

가장 큰 갈등쟁점은 기무사의 과천시 주암동으로의 이전 여부이다. 대표적인 이해관계자로는 적극적으로 이전을 추진하고자 하는 기무사와 적극적으로 반대 활동을 과천시장과 공대위가 있다. 과천시장과 공대위는 입장에 있어서는 약간의 차이가 있지만 지역발전이라는 공통의 이해관계가 있다. 찬성 입장과 반대 입장 모두 동조세력의 확대를 통해 각자의 입장을 관철시키려는 노력을 똑같이 경주하였다.

[표 9] 갈등의 쟁점 및 이해관계 파악

쟁점	기무사의 과천시 주암동으로의 이전		
주요 이해관계자	기무사	과천시장	공대위
입장	· 과천시 주암동으로의 이전은 불가피	· 주암동이 아닌 과천시 내 다른 지역으로 이전	· 과천시로의 이전 반대
이해관계	· 정보업무의 효율적 추진(청와대/국정원과의 지리적 관계)	· 선거공약 이행 · 발전적인 토지이용	· 지역발전 장애 우려 · 재산권행사 제약 우려
동조세력	· 국방부, 건교부, 경기도, 이전에 찬성하는 일부 주민 및 사회단체	· 과천시의회, 공대위, 이전에 반대하는 주민 및 단체	· 과천시장, 국회의원, 과천시의회

2) 주요 쟁점

기무사와 과천시 간에 기무사 과천시 주암동 이전을 둘러싸고 주장한 찬성과 반대의 논리는 다음과 같다. 주요 쟁점은 대규모 자연환경 훼손 여부와 이전부지 면적의 과다 여부, 군사령부 이전으로 인한 규제 강화 그리고 문화관광벨트 조성사업 등 지역발전의 장애 여부이다.

[표 10] 기무사 과천시 주암동 이전을 둘러싼 주요 쟁점

쟁점	이전반대 측 주장	이전찬성 측 주장
대규모 자연환경	· 주암동의 청계산 일대는 수목이	· 시설물을 자연녹지 1-3급(전·답)

훼손 여부	울창한 그린벨트지역. · 청계산 옥녀봉의 수림과 체육공원 훼손.	에 주로 설치하도록 설계하여 환경 훼손 최소화. · 훈련장 시설 11.4만평의 사용계획 취소· 개방.
부지면적 과다	· 22.7만평은 현 부지 8,000여 평에 비해 너무 과다. · 기무사 복지타운 건설.	· (초기)국방시설·설계기준에 따라 면적을 산정했으며, 시설물, 훈련장, 기타 공간 부지로 구성되어 있음. · (중기)훈련장 면적인 11.4만 평을 개방. · (후기)최소필요 면적 6.2만평으로 축소.
규제강화 및 재산권 행사 제한 여부	· 군기관 이전시 추가로 군사시설보호구역 지정으로 재산권 행사에 제약을 받게 될 것임.	· 법적, 사실적 근거가 없고 추가지정계획 없음.
수도문화관광벨트 조성에 장애 여부	· 기무사의 주암동 이전시 서울대공원, 경마장, 현대미술관 등과 연계한 수도권문화벨트 조성에 장애.	· 이전 지역은 개발제한구역, 군사시설보호구역, 일부 도시공원부지로 지정되어 있어 타 시설 입지가 제한된 지역임.
지역발전 저해 여부	· 장기적인 지역발전 계획 무산.	· 기무사 근무자의 지역 내 지출로 지역경제 활성화에 유리.
주변도로 교통체증 여부	· 이전 부지 주변의 교통체증 이 증가할 것이므로 군사도로 개설 필요.	· 교통영향평가 결과 교통체증이 미미한 것으로 나와 군사도로 개설 불필요.
G/B 심의 통과 이전 부지매입	· 불법.	· 국방·군사시설에 관한 법률에 의거 국방부장관의 사업실시계획 승인으로 G/B 심의통과 이전에 부지매입 가능.
대안으로 제시된 지역(2군데)	· 남태령(수방사) 공병대대. · 갈현동 밤나무 단지.	· 남태령 부지는 너무 협소. · 갈현동 지역은 사업승인불가
주민의견수렴 없이 추진 여부	· 주민설명회나 공청회 없이 일방적으로 이전사업 추진.	· 2002년 4월 4일 이전 계획 발표 전에 10회에 걸친 설명회 실시. · 2002년 4월 과천시장과 협의 · 2002년 6월 28일 공동설명회가 주민반대로 무산.
SK 대형 저유소와 인접	· 유사시 적공격에 노출되어 대량 인명피해 발생 우려.	· 대공방어망이 기 구축되어 있고 유사시에 보강되며, 피격시 저유벽 설치 등 2중 안전장치로 피해 최소화 가능.

(3) 갈등의 주요 이해관계자의 입장과 역할

갈등의 주요 이해관계자인 국방부와 기무사, 과천시장, 과천시의회, 공대위(기무사 과천 이전 반대 공동대책위원회), 그리고 건교부와 경기도를 중심으로 살펴본다.

[표 11] 기무사 과천 이전 관련 주요 이해관계자의 입장과 역할

주요 이해관계자	입장	이유	역할
기무사 (국방부)	찬성	<ul style="list-style-type: none"> · 청와대와 근거리에 위치, 국정원과의 업무협조 등 국방정보업무의 효율적 수행을 위해 과천시 주암동으로의 이전이 불가피. · 과천시가 제시한 남태령 부지와 갈현동 지역은 부지협소와 사업승인 불가로 이전 불가능. · 수도권에 산재한 수송부대, 경호부대 등의 통합이전을 위해 최소 6.2만평이 필요. 	<ul style="list-style-type: none"> · 과천시장, 과천시의회, 공대위, 시민단체, 지역주민 등과의 면담, 사업설명, 주민설명회 등을 통해 주암동으로의 이전 불가피성과 통합이전을 위해 최소 면적 6.2만평이 필요함을 설명. · 양로원, 선교원, 경로당, 노인회관 등을 위로방문하고 이전 필요성 홍보 전개.
과천시장	일부 반대	<ul style="list-style-type: none"> · 기무사의 과천 이전 자체를 반대하는 것이 아니고 주암동으로의 이전을 반대. · 대안으로 제시한 남태령 부지나 갈현동 지역으로 이전할 경우 적극 지원. 	<ul style="list-style-type: none"> · 과천시의 토지이용계획 차원에서 주암동 이전은 불가하다는 의견을 청와대, 국방부, 기무사, 건교부, 경기도 등에 제출하고 국회국방위원회에 청원 제기. · 기무사의 이전 관련 행정협의 요청에 불응하고 문서반려.
과천시의회	반대	<ul style="list-style-type: none"> · 기무사 과천 이전 계획의 백지화. 	<ul style="list-style-type: none"> · 시의회에서의 이전 반대 결의문 채택, 기무사 앞 1인 시위, 시위집회 등에서 이전 반대 의견 적극 피력.
공대위	반대	<ul style="list-style-type: none"> · 기무사의 과천 이전은 지역발전 저해, 재산권 행사의 제약을 가져오므로 철회되어야 마땅. · 현재의 8,000여 평 부지면적을 이전하면서 22.7만평으로 늘린 것은 기무사 복지타운 건설이나 마찬가지로 이전하더라도 같은 면적인 8,000여 평에 건설. · 이전사업계획 확정시 지역주민의 의견 수렴절차 무시. 	<ul style="list-style-type: none"> · 촛불집회, 현수막 걸기, 서명운동, 피켓시위 등 다양한 방법으로 이전 반대 시위. · 다자간 협의체에 참여하여 기존의 8,000여 평 이상은 안 된다는 입장 피력. · 기무사 이전으로 지역에 어떠한 혜택이 있는지를 지속적으로 문제 제기하면서 기무사의 양보를 유도하고 주민단결을 강조.
건교부	찬성	<ul style="list-style-type: none"> · 대통령 지시로 중재 역할. · 기무사와 과천시 간에 대화 및 상호 양보로 타결 촉구. 	<ul style="list-style-type: none"> · 건교부장관, 차관 주재로 기무사령관과 과천시장 간의 대화 주선. · G/B 관리계획 심의 권한을 이용

			해 이전 사업을 측면 지원.
경기도청	중립	· 기무사와 과천시 간에 타협 필요.	· 이전 부지가 입지로서 적절한지 여부에 대한 의견제시(갈현동 지역은 생태자연도 2등급/녹지자연도 6등급으로 기무사 입지 불가 판단).

3) 소통·대안창출·합의형성 단계를 통한 갈등해결

(1) 소통단계

가. 상호의존성의 확인

국방부(기무사)와 과천시 양측의 입장이 대립했던 3년 7개월 동안 기무사의 이전 작업은 사실상 중단되었고 해당 지역의 개발계획 또는 군사시설보호구역 해제나 그린벨트 해제를 바라는 해당 지역주민들의 열망도 접어들 수밖에 없었다. 그 과정에서 양측이 지불한 유형·무형의 비용은 적지 않았다.

이 같은 상황이 지속되기를 원치 않았던 양측은 국군기무사령관과 과천시장 간의 오찬회동을 계기로 갈등해결을 위한 움직임을 보이기 시작한다. 즉 어느 한쪽이 자신의 입장만을 고집하며 얻는 개별이득보다는 상호협의를 통해 더 많은 공동이득이 창출될 수 있다는 인식을 가지면서 협의를 통한 갈등해결의 필요성을 갖게 됐다.

나. 다자간협의체의 구성 및 운영

다자간 협의체는 국회국방위의 청원심사 과정에서 결의된 것으로 먼저 기무사가 과천시에 협의체 구성 방안을 제시해줄 것을 요청했고 과천시가 과천시장, 과천시의회 대표, 시민대표 등이 참여할 수 있는 협의체 구성방식을 제시했다. 다자간 협의체는 7인으로 구성되었으며 구체적인 구성은 다음과 같다.

[표 12] 다자간 협의체의 구성

☐ 기관별 조정자 : 7명

건교부 도시국장(○○○), 경기도 도시주택국장(○○○), 과천시장(○○○),
과천시의회 대표(○○○), 과천시민대표(○○○), 국방부 시설국장(○○○),
기무사 참모장(○○○)

☐ 참관인 : 10명

건교부 1, 경기도 1, 과천시 4(공무원 1, 의회 1, 노인회 1, 스님 1), 국방부 2,
기무사 2.

다자간 협의체에는 기무사의 과천이전을 추진하는 국방부·기무사와 기무사의 과천(또는 주암동) 이전을 반대하는 과천시장, 과천시의회, 주민대표, 그리고 행정절차적으로 참여가 필요했던 건교부, 경기도청이 참여했다.

다. 다자간 협의체 회의규범 확정

다자간 협의체 1차 회의에서 회의 운영규칙인 회의규범을 확정했다. 회의 운영방식은 비공개를 원칙으로 하고 소회의체 구성도 가능하며 안전처리는 만장일치제로 하고 협의완료시 합의문을 작성하기로 규정했다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

[표 13] 기무사령부 이전사업 다자간 협의체 회의 규범

제1조 목적
제2조 협의당사자 및 관계행정기관
제3조 회의대표자 협의체 참가자의 역할분담
제4조 기무사령부 주암동 이전 당사자회의
제5조 참관인
제6조 회의대표자와 참관인의 변경
제7조 기무사 이전 협의체 회의 운영
제8조 회의대표자의 비밀유지의무
제9조 기무사 이전 협의체회의에서 지켜야 할 사항
제10조 기무사 이전 협의체회의 진행방식
제11조 기무사 이전 협의체회의 내용의 녹음 및 기록
제12조 기무사 이전 협의체회의 개최 주기, 시간 및 결의 등
제13조 증거자료 활용
제14조 합의 절차
제15조 최종 합의문 작성 및 분배

(2) 대안창출 단계

가. 대안부지 제시

과천시가 주암동 이외의 다른 2개 지역을 대체 부지로 제시하고 기무사가 검토하는 과정에서 핵심 이해당사자 사이에 대화가 시작되었다. 과천시는 한편으로는 행정협의를 거부하는 등 강경한 태도를 보이면서도 다른 한편으로는 대체 부지를 제시하고 건교부의 중재에 응하는 등의 강온전략을 보이고 기무사도 대안 부지의 가능성을 적극적으로 검토하는 등 상호간의 본격적인 협상을 시작하기 이전부터 대안 제시를 위해 노력하였다.

과천시는 이전관련 행정협의에는 일결 응하지 않으면서도 기무사 이전 대체 부지로 2개 지역을 제시했다. 이에 대해 기무사는 과천시가 제시한 남태령 부지의 경우 사실상 1.2만명 정도만 활용이 가능하므로 부지가 너무 협소하고, 갈현동 밤나무골 단지의 경우 경기도와의 협의에서 사업승인이 불가한 지역으로 판정이 났다는 점을 들어 2개 지역 모두 부적합하다는 통보를 보낸다.

나. 이전 좁히기

국방부와 기무사는 과천시의 대체부지 제안에 대해 검토하면서 이전부지 면적의 축소를 대안으로 제시했다. 초기에는 22.7만평에 이르는 이전면적을 11.4만평으로 축소할 수 있다는 의견을 과천시청 측에 개진하기도 하였다. 다자간 협의체 내의 협상과정에서 국방부는 이전부지 면적을 더욱 축소하는 유연한 입장을 보였다.

5) 합의형성 단계

가. 이행가능한 합의안 마련

다자간 협의체는 9차례의 회의를 가지면서 최종 합의안을 마련하기 위해 노력했다. 다자간 협의체 내에서 과천시가 대체부지를 제시하자 기무사는 이전부지의 면적을 과감하게 축소시키겠다는 제안(22.7만 평 -> 6.2만 평 -> 5.6만 평)을 통해 합의를 유도했고, 반대측은 제시한 대체부지에 대해 기무사와 경기도가 반대하자 이전면적 축소를 요구했고 기무사가 면적 축소를 수용하면서 기무사 과천이전이라는 갈등쟁점에 대한 최종 타결의 가능성이 높아졌다.

나. 합의서의 작성

다자간 협의체 9차 회의에서 서명한 합의서의 구체적인 내용은 다음과 같다.

[표 14] 기무사 과천이전 관련 최종 합의서의 주요 내용

1. 당초 이전에정지인 주암동 300번지 일원 약 5.6만 여 평으로 한다. 이전부지 내 임상이 양호한 임야 2만 평은 현 상태로 보존.
2. 당초 이전계획부지 22.7만 평 중 제외된 부지는 과천시에서 공익사업 목적으로 매입.
3. 과천시 매입부지에 대해 관계기관과 협의하여 군사시설보호구역 해제. 이전 전후에 군사시설보호구역의 설정 또는 군용전기통신법 등의 적용으로 지역발전 저해 및 재산권 행사를 제한하지 않음.
4. 과천시는 기무사령부 이전사업이 조속히 추진될 수 있도록 적극 협조.
5. 이전부지 인접마을 지원위해 군사시설보호구역을 해제.
6. 건교부, 경기도는 과천시에서 매입하는 부지 사용 관련 협조·지원.
7. 합의사항 이행을 위해 실무협의회 구성·운영.

합의안의 주요 내용은 과천시가 주암동 일대로 기무사령부의 이전을 허용하되 과천시는 이전부지 이외의 부지에 대해서는 언제든지 매입해 공익목적으로 활용할 수 있도록 한다는 내용의 합의문에 양측이 서명하였다.

IV. 소통·대안·합의형성 단계별 주요 요소 모형의 적용과 평가

1. 울산-포항 복선화 사업 효문공단구간 갈등사례에의 분석모형의 적용

1) 소통단계에 대한 평가

울산-포항 복선화사업을 진행하면서 주민들은 오래전부터 철도이설을 요구해왔고, 그런 요구를 받아들여 건설교통부와 철도시설공단이 이설계획을 세웠지만 이제는 새로운 노선이 공단을 통과하게 되자 공단입주업체들이 이설을 반대하면서 발생한 갈등이다. 이 같은 상황에서 정부측이나 지방자치단체, 주민, 그리고 공단입주업체 모두 자신의 입장만을 주장하기 보다는 상호협의를 하에 원만한 합의안을 도출하기를 원했기 때문에 협의기구가 구성될 수 있었다. 이러한 상황을 고려할 때 이해 당사자들이 갈등해결에 있어서 '상호의존성'을 인식했다고 볼 수 있다. 아울러 갈등조정회의라는 협의기구를 구성했고 운영규칙까지 마련함으로써 사실상 협의를 통한 갈등해결에 공감하고 있었다고 볼 수 있다. 철도노선 결정에 필요한 기술적인 면은 철도시설공단이 공단 측을 찾아가 설명하는 등 공동 사실확인을 위해 나섰다고 볼 수 있다.

분석모형의 소통단계에서 제시되고 있는 주요 요소가 모두 적용되고 있음을 알 수 있다.

2) 대안창출단계에 대한 평가

건교부와 철도시설공단은 당초 효문공단 고가통과안 이외에도 4개의 대안을 제시해 기술적 타당성 및 수용가능성을 놓고 공개적으로 협의를 진행했으며, 협의 결과 타당성이 낮은 2개의 대안을 탈락시키고 실제적으로 이행가능성이 높은 대안을 중심으로 논의를 압축해 진행하고 있다. 그 과정에서 어느 한쪽이 일방적인 주장을 하기보다는 상호 양보의 자세를 가지고 임하고 있음을 알 수 있다. 또한 최종적으로 건교부와 철도시설공단이 연암천 우회노선에 대해 그렇게 반대하는 입장을 보이다가 기술적 타당성에 대한 검토결과 타당성이 있다는 결론이 나오자 연암천 우회노선의 수용가능성을 비치고 있다는 점에서 돌파구가 마련될 수 있는 가능성도 엿보인다.

분석모형의 대안창출 단계에서 제시되고 있는 주요 요소들이 모두 적용되고 있음을 알 수 있다.

3) 합의형성 단계에 대한 평가

3차례의 갈등조정회의를 통해 이견을 좁혀가면서 최종적으로 연암천 우회노선이 라는 주민들과 공단입주업체 모두 찬성하는 대안으로 결론을 내리고 서명이 이루어졌다. 서명 후에 더 이상 갈등이 나타나지 않고 있으므로 정부 측 뿐만 아니라 주민대표와 공단입주업체 대표가 서명한 것은 모두 소속집단으로부터 인준을 받은 것으로 간주할 수 있다. 합의사항의 이행단계에서 연암천변에 있는 공장 등 업체의 이전에 대해서는 울산광역시와 울산상공회의소 등이 적극적으로 나서서 지원의사를 보이고 있기 때문에 이행에 대한 문제점도 그렇게 크게 나타나지 않고 있다.

분석모형의 합의형성 단계에서 제시되고 있는 주요 요소들이 모두 적용되고 있음을 알 수 있다.

2. 국군기무사 과천 이전 갈등사례에의 분석모형의 적용

1) 소통단계에 대한 평가

국군기무사 과천이전 사업이 3년7개월 동안 진전을 이루지 못하고 있어서 국방부와 기무사도 협의를 통해 돌파구를 마련하고자 하는 필요성을 갖고 있었고, 과천시 또한 무조건적인 반대 보다는 협의를 통해 지역발전 정체 문제와 주민의 재산권 행사 제약 문제들을 해결하고자 하는 필요성을 갖고 있는 상황에서 소통이 시작됐으므로 갈등해결에 있어서 상호의존성을 확인했다고 볼 수 있다.

과천시장 및 과천시의회 의장 그리고 오랫동안 반대투쟁을 이끌어왔던 주민대표 등이 다자간 협의체에 참여하고 있어 대표성을 확보했다고 볼 수 있으며, 다자간 협의체의 운영규칙이 마련되어 회의 진행을 둘러싼 이견차이가 드러나지 않았다. 다자간 협의체 회의 과정에서 이전부지 내 임상상태가 양호한 2만여 평에 대해서는 현 상태로 보전하기로 하는 등 공동으로 사실확인 작업을 진행하였다.

분석모형의 소통단계에서 제시되고 있는 모든 요소가 모두 적용되고 있음을 알 수 있다.

2) 대안창출단계에 대한 평가

과천시청과 국방부 측에서 상대방이 수용할 수 있는 대안을 복수로 제시하면서 타협을 이끌어내려고 노력하였다. 아울러 과천시측이 주암동 지역으로의 이전을 수용하는 과정과 국방부·기무사 측이 원래의 이전 부지인 22.7만평을 고집하지 않고 5.6만평으로까지 축소한 것 등은 기존의 입장만을 고수하지 않고 상호양보를 통해 이견을 좁히려는 노력을 기울였다는 점을 찾아볼 수 있다. 최종합의를 위해 국방부가 기존의 양보안인 6.2만평에서 5.6만평으로까지 양보한 것 등은 합의를 위한 돌파구를 마련하기 위한 노력으로 평가할 수 있다.

분석모형의 대안창출 단계에서 제시되고 있는 주요 요소들이 모두 적용되고 있

음을 알 수 있다.

3) 합의형성 단계에 대한 평가

비록 이전부지의 면적이 원래 의도했던 면적의 1/4로 축소됐지만 기무사는 과천시 주암동지역으로 이전할 수 있게 됐고, 과천시는 비록 강하게 반대했던 주암동지역을 허용했지만 향후에 지역발전을 위해 언제든지 17.1만 평을 매입해 개발할 수 있는 권리를 확보했다. 이 같이 합의형성을 위해 국방부와 과천시가 큰 틀에서 양보안을 마련해 합의했고, 합의한 이후 주민들로부터도 강한 반대의사가 나오지 않고 있어 사실상 합의안에 대해 추진이 이루어진 것으로 볼 수 있다. 아직 기무사의 과천이전이 종결되지는 않았지만 합의안을 이행하는 데에 문제점은 드러나지 않고 있다.

분석모형의 합의형성 단계에서 제시되고 있는 모든 주요 요소들이 모두 적용되고 있음을 알 수 있다.

V. 결론 및 시사점

본 연구는 최근에 대규모 공공갈등이 빈발하면서 갈등예방 및 해결의 대안으로 부상하고 있는 참여적 의사결정과 갈등조정 기법을 어떻게 적용하는 것이 보다 효과적이고 시행착오를 줄일 수 있을 것인가에 문제의식을 두고 있다. 즉 공공갈등의 사전적 예방을 위해 다양한 유형의 참여적 의사결정 기법이 활용되고 있고, 공공갈등의 해결을 위해 다양한 유형의 갈등조정기법이 채택되고 있는데 이 같은 기법들이 효과적으로 활용되기 위해서는 어떠한 요인들이 중요한가를 갈등사례분석을 통해 고찰하고 있다.

결론적으로 말하면, 소통과 대안창출 그리고 합의형성의 과정을 거쳐서 갈등을 예방하거나 해결하는 과정이 필요하고, 각 과정별로 주요한 요소들이 있는데 그 같은 요소들이 잘 준수되거나 적절히 포함됐을 때에 합의안 또한 지속가능하고 이행가능하다는 점을 알 수 있었다. 특히 소통단계에서의 상호의존성 확인과 대표성이 확보된 협의기구의 설치, 대안창출 단계에서의 상호이득이 되는 옵션개발과 이견 좁히기, 그리고 합의형성 단계에서의 이행가능한 합의안 마련과 인준 등의 요소는 갈등이 성공적으로 해결되기 위해 매우 중요한 요소이고 그러한 요소들이 간과됐을 때에는 갈등쟁점이 성공적으로 해결되지 못하는 경우가 많다. 따라서 이러한 요소들은 향후 갈등예방과 해결과정에서 적용될 수 있는 가능성이 매우 높다 할 수 있다. 예를 들어 한탄강댐 건설을 위해 정부가 조정중재위원회까지 활용했지만 아직도 해결되지 못하고 있는 이유 가운데 하나는 비록 협의기구를 통해 소통은 이루어지고 있었지만 이해당사자간에 상호의존성에 대한 인식이 매우 약했고, 협의대표로 참여한 주민대표의 대표성에 대해 의문이 제기되면서 합의안이 유명무실해지기도

했다. 이 같이 소통·대안·합의형성 단계별로 주요한 요소들이 적절하게 준수되고 포함되는 것이 갈등해결을 위해 필요하다.

본 연구에서 제시된 갈등사례는 어느 정도 성공적인 사례이다. 물론 현재 교착중이거나 실패한 사례에도 적용해 볼 수 있겠지만 갈등예방 및 해결에 있어서 어떠한 요소가 보다 중요한지를 파악하기 위한 것이므로 성공사례를 분석하는 것이 보다 유용할 것으로 판단했다. 향후에는 교착중이거나 실패한 사례에도 소통·대안·합의형성 모형을 적용해 분석해 볼 수 있을 것으로 여겨진다.

참고 문헌

- 갈등예방과 해결을 위한 정책 포럼. 2006. 「공공갈등 해결과 사회적 합의형성」. 김동영·강영욱. 2006. 「정책조정 매뉴얼 개발 및 정책조정 프로세스 평가지표 연구」, KDI 국제정책대학원.
- 박진·채종현. 2006. 「갈등조정, 그 소통의 미학」, 굿인포메이션.
- 박홍엽·홍성만·김유환·권영인·강상규. 2007. 「공공갈등 : 소통, 대안 그리고 합의형성」, 르네상스.
- 지속가능발전위원회. 2004. 「갈등관리시스템 구축방안 연구보고서」, 지속위자료집 2004-9.
- 지속가능발전위원회. 2005. 「공공갈등과 참여적 의사결정 포럼」, 지속위 자료집 2005-7.
- Beer, Jennifer. 1997. *The Mediator's Handbook*, New Society Publishers.
- Negotiating Environmental Agreements*, ISLAND PRESS.
- Kestner, Prudence Bowman & Ray, Larry. 2002. *The Conflict Resolution Training Program*, JOSSEY-BASS .
- Lax, David A. & Sebenius, James K. 1986. *The Negotiator as Negotiator*, THE FREE PRESS.
- Lewick, Roy J, Litters Joseph A, Saunders, David M. & Minton, John W. 1993. *Negotiation*, IRWIN.
- Susskind, Lawrence & Cruikshank, Jeffrey. 1987. *Breaking the Impasse*, BASIC BOOKS.
- Susskind, Lawrence, Levy, Paul F. & Thomas-Larmer, Jennifer. 2000.

지방자치단체의 갈등해결행동연구 - 당진항지정 정책사례를 중심으로 -

배 응 환(충남대)

I. 서 론

1995년 실질적인 지방자치가 실시됨에 따라 지방행정에 많은 변화가 일기 시작함으로써 중앙정부와 광역지방정부 및 기초지방정부 사이의 갈등은 우리나라 정부간 관계의 중요한 특징으로 나타나고 있다. 민선지방자치단체장이 들어선 이후에 자치단체간의 횡적 갈등의 발생건수가 급격히 증가하고 있을 뿐만 아니라 예전에는 상상할 수 없었던 국가와 시·도 간의 갈등과 시·도와 시·군·자치구 간의 갈등이 생기고 있으며 심지어 중앙정부와 기초지방자치단체간의 갈등이 나타나고 있다(정세욱, 2000: 1). 이를테면 1995년 이후 2006년까지 정부간의 갈등발생현황이 중앙정부와 지방정부간에 49건과 지방정부간에 153건 등 총 202건이 발생하고 있는데서 알 수 있다(행정자치부, 2007).

본 연구는 빈번하게 발생하고 있는 정부간 관계갈등 중에서 기초지방자치단체간의 갈등사례인 당진항지정 정책사례를 선정하였다. 이 사례를 분석대상으로 선택한 것은 어느 한 기초지방정부가 자신과 이해관계를 가지고 있는 특정사회문제를 정책의제화하여 정책결정과정에서 수용되게 하는 지방정부의 갈등문제해결행동을 세밀하게 추적할 수 있고, 특정지방정부가 문제를 해결하기 위한 행동을 할 때 나타나는 중앙정부와 광역지방정부 및 기초지방정부간이나 지방정부간 그리고 중앙정부나 지방정부와 지역시민사회단체 간의 관계를 관찰할 수 있기 때문이다.

이를테면 본 연구사례는 실질적인 지방자치가 실시된 이후 기초지방자치단체는 사회문제를 어떻게 정책의제화 하고 있는가? 그리고 기초지방자치단체는 정책결정에서 자신의 목표를 관철시키기 위하여 누구를 대상으로 어떠한 행동전략을 사용하고 있는가? 에 대한 답을 발견할 수 있다.

따라서 본 연구는 특정기초지방정부가 목표를 달성하기 위하여 정책의제화를 하고 정책결정과정에서 이를 수용시키기 위하여 과업환경행위자에 대해 행사하는 행동을 분석함으로써 특정지방자치단체의 문제해결행태로서의 정책의제형성과정모형과 정책결정과정모형을 발견하는데 연구목적이 있다.

II. 이론적 틀

(1) 정부간관계와 정책형성

정부간관계(intergovernmental relationships)개념은 1930년대 미국의 연방주의 정부시스템분석에 기원을 두고 있고, 동 개념의 적용영역은 확장을 하여 왔다(Agranoff, 1990: 1).

이 개념은 각국의 연방정부나 단일정부현상을 이해하는 핵심적 개념으로 등장하여 사용되고 있으나, 그 구체적 의미에 대해서는 다양한 의견이 존재한다.

정부간관계란 모든 유형 또는 정부단위들 사이에서 일어나는 중요한 상호작용체계라고 정의할 수 있다(Anderson, 1960; Agranoff, 1990: 1). 그런데 Wright(1988)는 정부간관계 개념에 정부부문의 행위자간 관계뿐만 아니라 정부부문과 상호작용하는 민간부문의 행위자들도 포함시키고 있다. 또한 정부간관계를 Dunleavy(1981)는 공식적 정부 외에 정당과 준정부조직 및 노조 등의 비정부조직을 포함하는 개념으로 정의를 하고 있고, Rhodes(1981)는 여러 정책행위자들 간의 정책네트워크로 개념화한다.

Wright(1988)는 정부간관계의 성격을 연방주의와 비교하며 다음과 같이 설명하고 있다.

첫째, 연방주의는 연방정부와 주정부간의 관계를 강조하는 반면, 정부간관계에서는 모든 형태와 수준의 정부들 간에 일어나는 다양한 상호작용을 분석한다.

둘째, 연방주의는 법적 권한이나 공식적 행위 등 법적 접근에 주로 의존하지만, 정부간관계는 법적인 초점 외에 비공식적이고 보이지 않는 행동에도 관심을 갖는다.

셋째, 연방주의는 계층제적인 권한관계를 전제로 하나, 정부간관계는 반드시 정부들 간의 상하관계를 가정하지는 않는다.

넷째, 연방주의는 정책문제에 커다란 비중을 두지 않는 반면, 정부간관계에서는 정부들 간에 정책이 형성되고 집행되는 방식과 결과에 관심을 갖는다.

Agranoff(1990: 2: 9-35)는 정부간 관계의 적용범위를 다섯 가지로 유형화하였다. 첫째로 중앙과 지방간 및 지방간 관계와 같은 공간적 차원, 둘째로 정책결정이나 정책집행과 같은 정책적 차원, 셋째로 법과 보조금 및 규제 그리고 재정관계와 같은 구조적 차원, 넷째로 행위자들의 행태와 같은 행태적 차원, 다섯째로 정부간에 상호작용 하는데 사용하는 거래나 조정 및 통제장치 등의 관리적 차원이다.

본 연구는 정책형성에서 정부간 관계의 행태적 차원을 분석하는데 초점을 둔다. 이처럼 정책형성에 관련된 여러 조직들 간의 관계를 설명하는 이론을 Hanf & Scharpf(1978) 등 구조주의자들은 조직간 정책형성론(inter-organizational policy studies)라고 한다. 이들이 통치불능의 위기(crisis of ungovernability)로 나타나는 정책실패의 원인을 규명하는 과정에서 발견한 것은 정부의 문제해결구조 속에 내포되어 있는 여러 조직들 간의 연계였다. 정책형성에는 다양한 정부조직들뿐 아니라 준정부기관과 민간부문이 서로 관련되어 있다는 것이다. 따라서 정책형성은 어느 한 조직뿐 아니라 다른 조직들의 선택에 의존하므로 서로 다른 목표와 이익을 갖고 상이한 전략을 행사하는 여러 행위자들에 의한 상호작용의 결과로서 이해해야 한다. 여기서 말하는 정책형성이란 환경으로부터 투입에 관련되는 정책의제형성과 이를 정책으로 만드는 전환과정인 정책결정을 포함한다. 정책의제형성은 환경으로부터 사회문제를 정부시스템에 투입하는 것으로, Cobb & Ross(1976)는 주도집단이 누구냐에 따라 외부주도모형과 동원모형 및 내부접근모형으로 구분한다. 그리고 정책결정은 투입된 정책의제를 해결하기 위한 해결책(정책)을 만드는 것으로, Allison(1971)은 결정에 관여하는 집단의 응집성정도에 따라 합리모형과 조직모형 및 정치모형으로 구분한다.

(2) 지방정부간 갈등과 지방정부의 갈등해결행동

상호작용적 관점¹⁾의 지방정부간 갈등(local intergovernmental conflict)이란 정부시스템

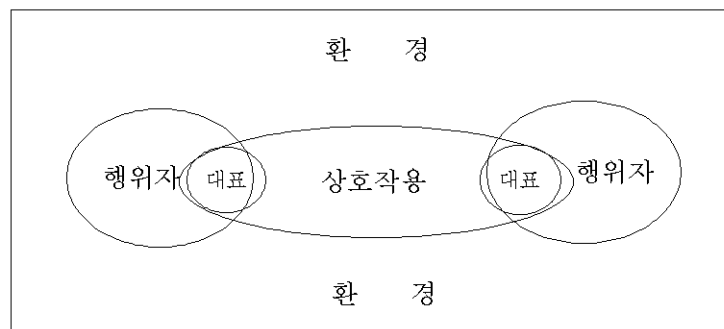
1) 갈등을 보는 관점은 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째로 갈등을 부정적으로 보는 관점은 갈등을 바람직하지

에서 이루어지는 정책형성에서 지방정부간에 가치나 목표 및 이익 그리고 권력이나 자원 등을 둘러싸고 대립하는 상호작용을 의미한다. 갈등은 서로서로 반대적으로 행동하는 상호의존적인 행위자들이 관련되는 의식적 행동으로 볼 수 있기 때문이다. 그러한 행동은 행위자간의 목표나 가치 또는 이익의 단순한 부조화 이상에 관련된다. 그것은 상호간에 그들의 지위를 변화시키려고 시도하는 행위자들의 고의적 간섭과도 관련된다,

갈등개념은 기본적인 이익이나 가치 등을 가지고 있는 행위자들 사이의 관계가 포함되어 있다. 갈등은 다양한 방법으로 연결된 행위자들의 상호작용 속에서 발생한다고 볼 수 있다. 이러한 상호작용은 환경요인과 행위자나 그들 대표자의 특성에 의해 조건지워지지만, 아슬아슬(critical)하게 진화(전개)되는 관계이다(Buntz & Radin, 1983: 403-404).

따라서 지방정부간 갈등개념에는 행위자들의 상호작용이 발생하는 환경 및 행위자나 그들의 대표와 이들의 상호작용이 포함된다<그림 1>.

<그림 1> 지방정부간 갈등개념의 구성요소



자료: Buntz & Radin(1983: 403) 수정

대립하는 행위자들의 상호작용이 발생하는 환경에는 일반적 환경과 구체적 환경으로 나눌 수 있다. 일반적 환경은 연구대상인 행위자들에 실제적 또는 잠재적으로 영향을 미치는 모든 외적 조적으로 정치적 환경·행정적 환경·경제적 환경·사회문화적 환경·기술적 환경·자연적 환경을 포함한다. 그리고 구체적 환경은 연구대상인 행위자들에 직접적으로 영향을 미치는 과업환경으로 다양한 공공부문과 민간부문 및 제3부문의 행위자들이 포함된다. 이를테면 특정기초지방정부를 둘러싼 과업환경범주에는 다른 기초지방정부와 광역지방정부 및 중앙정부 그리고 시민이나 시민사회단체 등이 포함된다.

지방정부간 갈등에서 대립하는 행위자란 정부시스템의 정책과정에서 자신의 목표 또는 이익을 반영시키기 위하여 영향력을 행사하는 개인이나 조직을 의미한다. 본 연구에서 갈등당사자로는 기초지방정부를 들 수 있다.

이들 행위자들은 문제를 해결하기 위하여 상호작용한다. 행위자들의 상호작용이란 어떤 행위자의 행동에 대하여 다른 행위자의 행동이 뒤따라 일어나거나 또는 그런 행동에 자극을 받아 일어나는 것을 말한다(Homans, 1950: 1). 정책형성에서 행위자는 과업환경을 구성하는 행위자들에 대하여 자신의 목표를 달성하기 위하여 다양한 행동전략을 사용한다. 이를테

못한 것으로 보아 갈등관리전략으로 갈등제거를 제시한다. 둘째로 갈등을 긍정적으로 보는 관점은 갈등이 순기능적일 수 있다고 하면서 갈등관리전략으로 갈등해결방안을 찾는다. 셋째 갈등을 상호작용적인 것으로 보는 관점은 갈등의 역기능과 순기능을 인정하면서 갈등관리전략을 다양한 측면에서 모색한다(Robbins, 1974: 11-20).

면 Duverger(1972)는 이익집단이 정부에 사용하는 행동전략으로 권력수준의 직접행동과 대중수준의 간접행동으로 나누고 있다, 전자는 이익집단이 정부에 직접 참여하거나 직접 접촉하는 영향력 행사방법으로 의회나 정부기구에 참여·당국자와 면담과 합동회의 등의 엘리트대표·정책건의나 연구조사를 통한 자료 등의 정보제공·선거운동 등의 정치적 지지·사적 친분관계를 이용한 교섭·향응이나 정치자금 제공 등 돈의 흐름을 들 수 있고, 후자에는 이익집단이 정부에 대하여 대중의 힘을 이용한 간접적이고 우회적인 영향력 행사방법으로 담화문·성명서·설명회·캠페인·공개토론회·공청회·연구조사를 통한 유리한 정보제공 등의 선전이나 여론형성방법과 데모·시위·농성·파업 등의 폭력적 방법을 들 수 있다.

Ripley & Franklin(1984)은 의회에 대한 관료제의 행동전략으로 공식적 상호작용에 속하는 공청회와 비공식적 작용에 속하는 전화호소·방문·점심과 카테일파티·문서발표·연구보고서·제3자이용·정보이용 등을 제시한다.

또한 Lauman & Knoke(1989)는 조직간 행동전략변수로 정책쟁점에 대한 정보흐름·돈과 인사 및 권위 등의 자원흐름·위원회나 임시동맹(조직연합) 등의 경제침투를 들고 있다.

III. 정책사례분석

-당진항지정 정책사례-

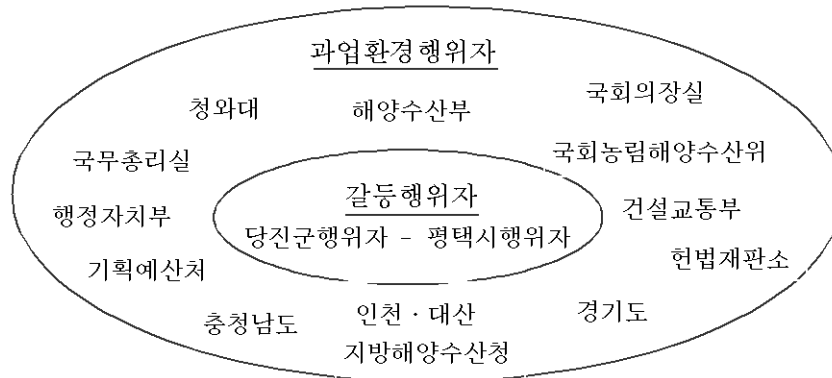
1. 갈등행위자와 과업환경행위자

당진항지정 정책사례의 갈등행위자는 기초지방정부인 당진군과 평택시이다. 당진군행위자에는 당진군집행부와 군의회 및 당진군시민사회단체인 당진항지정범국민추진위원회(위원장, 김천환 군의회 부의장)와 당진군개발위원회(위원장, 이길조) 및 당진군민이 포함된다. 당진군집행부는 2001.2.6. 당진항지정 및 항만관련 업무수행을 위한 항만개발팀(총괄: 부군수, 팀장: 기획감사실장, 총 9명)을 발족시키고 당진항지정을 위한 계획수립과 자료수집 및 홍보, 항만관련 기관과 단체와 지원협의, 당진항지정에 따른 항만건설관리방안마련 등의 기능을 수기로 하였다. 당진군의회도 2000.7.20. 당진항지정특별위원회(위원장, 이덕연 의원, 총 6인)를 구성하였다. 또한 2000.9.7. 당진군내 100여개 기관과 사회단체가 참여하는 공사와트너십조직으로 당진항지정범국민추진위원회(이하 당진항추진위)가 출범하였다. 당진항추진위는 상임위원장으로 당진군의회 김천환 부의장을 선출하고 9명의 공동위원장체제하에 집행부조직을 구성하였고, 당진항지정을 위한 논리개발과 다양한 활동을 하기로 하였다.

평택시행위자에는 평택시집행부와 시의회 및 평택시시민사회단체인 평택항발전협의회(회장, 유천형)와 평택항분리반대범시민투쟁위원회(위원장, 유천형)와 평택시민이 포함된다.

이들 두 기초지방정부를 둘러싸고 있는 과업환경행위자에는 광역지방정부인 충청남도과 경기도가 있고, 중앙정부로는 주무부처인 해양수산부(대산지방해양수산청과 인천지방해양수산청)를 중심으로 청와대, 국무총리실, 행정자치부, 건설교통부, 기획예산처, 감사원이 있으며, 국회에는 관할위원회인 농림해양수산위원회와 국회의장실이 있고, 마지막으로 사법기관으로 헌법재판소가 포함된다. 1999.4.1. 충청남도는 당진군수의 정책지원요청으로 당진항지정을 지원하기 위한 정책지원팀을 구성하였다.

<그림 2> 당진항지정 정책사례에서 갈등행위자와 과업환경행위자



2. 갈등 행위자의 과업환경 행위자에 대한 갈등해결행동

1) 당진항지정 정책의제화와 갈등태동 및 확산

1998년 7월 10일 해운업을 경영하는 당진해운 전문 이병성과 아산해운대표 신철식 등이 당진항 명칭을 회복하자며 당진항지정문제를 사회문제화하였고, 1998년 9월 당진군수 김낙성은 평택항내에 있는 당진수역과 항만시설에 대해 당진항분리지정의 필요성과 당위성을 입증하는 계획수립을 지시함으로써 지방정부의 정책의제로 공식화되었다.

당진군의 당진항분리에 대한 정책문제제택은 평택항을 관할하는 평택시와의 갈등을 태동시켰다. 이러한 갈등발생은 당진항분리지정에 대한 당진군과 평택시의 이해관계차이에서 명백하게 나타난다. 당진군이 주장하는 당진항지정의 당위성은 다음과 같다. 첫째 역사적으로 당진(당나루)은 삼한시대 이후 대중교역의 중심지다. 둘째 지방자치의 정체성측면에서 당진의 수역과 항만시설에 대한 당진항 명칭사용은 당연하다. 셋째 형평성측면에서 국내 28개 무역항 중 유일하게 당진항만이 타도의 지역명칭을 사용하고 있다. 넷째 경제적측면에서 당진항이라는 브랜드 활용을 통한 지역발전도모가 요구된다. 다섯째 국가정책측면에서 국토의 균형발전과 수도권 물류집중의 완화가 필요하다. 여섯째 명칭은 속성을 내포할 수 있어야 하나, 평택항이라는 명칭은 당진지역의 항만시설과 당진지역이라는 속성을 포함하지 않고 있다.

이에 대해 평택시는 당진항분리지정을 반대하는 논거를 제시하고 있다. 첫째 개발초기단계인 평택항을 분리하는 것은 시기적으로 부적절하며, 둘째 항만의 제휴와 통합이라는 국제적 추세에 역행하고, 셋째 분리시 하역능력 확보가 곤란하고, 넷째 평택항이 이미 홍보되어 분리시 대외적 위신과 신용도가 하락하고 외자유치가 곤란하다. 또한 다섯째 불법어로와 해난사고 발생시 책임소재가 불분명하고 선박충돌 위험이 있고, 여섯째 당진항분리지정 선례로 다른 지역항 분리요구가 촉발될 수 있고, 일곱째 동일배후 경제권하의 개발과 화물확보 경쟁 및 중복투자의 우려가 있으며, 마지막으로 분리시 당진과 평택 및 충남과 경기간의 갈등이 심화될 수 있다(당진군, 2005: 25-26).

이후 당진군은 당진항분리지정문제와 연결하여 해상도계문제를 헌법재판소에 권한쟁의소송을 냄으로써 갈등을 확산시켰다. 당진항지정문제는 평택당진항 통합명칭이라는 조정안으로 해결이 되는 과정에서 해상도계소송취하문제를 놓고 당진군과 평택시 및 해양수산부 간에 갈등이 나타났다. 특히 허성관 해양수산부장관이 내가 알고 있는 상식으로는 바다에 행

정구역이 없다는 해상도계분쟁을 무시하는 발언으로 해양수산부와 당진군은 대립하게 된다.

2) 당진항지정 정책결정과정에서 갈등해결행동경로와 전략

당진항지정 정책결정과정에서 당진군행위자(집행부와 당진군의회 및 당진군시민사회단체)는 정책결정과정에서 당진군의 목표를 관철시키기 위하여 자신을 둘러싸고 있는 다양한 과업환경행위자들에게 권력수준이나 대중수준의 다양한 행동전략을 사용하고 있다.

(1) 권력수준의 직접 행동

① 정책건의

정책건의란 행위자들이 정책결정자들에게 자신이 추구하는 목표나 이익을 반영할 수 있도록 건의서·진정서·의견서·탄원서·청원서 등을 통하여 문제해결에 유용한 정보를 투입하는 것을 말한다. 여기서 정보란 정책결정자에게 의미가 있고 현재나 미래의 행동이나 결정을 위해 가치가 있을 것으로 판단되는 형태로 처리된 자료를 말한다.

<표 1> 당진군(집행부와 당진군의회 및 당진군시민사회단체)의 정책건의

당진군의 정책건의	과업환경행위자의 답변
1998.11. 당진군, 대산지방해양산청에 항명청 일원화를 건의	대산지방해양수산청, 당진군의 건의사항을 해양수산부장관에게 건의
1999.2. 충청남도, 해양수산부에 당진군의 당진항지정 건의사항을 건의하고 협조의뢰	해양수산부, 동일항로를 분리지정시는 관리운영상 효율적 관리가 어려워 불가하다는 의견통보
1999.4.7. 당진군의회, 4개 기관(국회, 해양수산부, 인천해양수산청, 충청남도)에 당진항지정 건의	해양수산부(4.17), 당진항지정 불가입장통보
2000.8.21. 당진군의회, 대통령·국무총리·해양수산부·행정자치부·인천청장·대산청장에 정책건의서제출	해양수산부(9.4), 당진항 분리지정 불가통보
2000.8.24. 당진군의회, 국회청원서 당진항지정 및 해상도계 확정요구제출	2001.2.20. 국회, 농림해양수산위원회에 상정(송영진 의원)
2000.9.22. 당진군, 해양수산부에 당진항지정 건의	
2000.10.6. 당진군추진위, 충청남도를 경유하여 해양수산부에 당진항지정 촉구건의	해양수산부, 분리지정이 불가하다는 일관된 회신
2000.11.28. 당진항추진위, 5개 기관(청와대·국무총리·국회의장·해수부장관·충남도지사)에 당진항지정 진정서제출	
2001.3.7. 충청남도, 국무총리·건교부·해양수산부에 당진항지정을 위한 정책결정촉구건의	

2001.9.27. 당진군의회, 해양수산부에 당진항 지정 군민정서 탄원서 제출	
2001.11.8. 당진군, 해양수산부 방문하여 당진군분리지정 당위성을 자료를 포함한 당진군 의견제출	해양수산부 동향, 평택시 의견서가 제출되는 대로 빠른 시일 내에 당진항지정문제를 중앙항만정책심의위원회에 상정예정
2001.12.8. 당진군, 제17차 중앙항만정책심의위원회에 당진군 자료제출	
2002.3.6. 당진군의회, 국회의장에게 당진항 분리지정을 촉구하는 청원제출(송영진의원 소개로)	
2002.5.28. 당진군, 국회농림해양수산위원회에 당진항지정 촉구건의	
2002.5.31. 당진군, 해양수산부에 34개 단체가 서명한 당진항분리지정 탄원서제출	
2002.8.5. 당진군의회, 청와대·기획예산처장관·감사원장·국회의장·해양수산부장관에게 평택항에 대한 개발부당성 및 건설중단 탄원서 제출	
2002.9.5. 당진군수, 해수부장관에게 당진항 지정촉구 서한문전달	
2002. 9.10. 당진항 추진위, 해수부장관에게 당진항지정촉구 탄원서제출	
2002. 9.13. 충청남도 10개 시장군수협회, 해수부장관에게 당진항지정촉구 건의서 제출	
->당진군과 당추위 의견, 평택당진항 수용에 긍정적	2003.4.29. 해양수산부, 당진군에 ‘평택당진항’ 수용의견제시
2003.6.7. 당진군, 해수부에 평택당진항 명칭 조정관련 의견서제출	
2003. 6.13. 당진군의회 당진항특별위, 해수부에 평택당진항 통합명칭 수용의견제출	
2003.7.31. 당진군개발위, 해양수산부에 당진항지정 탄원서제출 및 조기지정요구	

당진군의 집행부와 당진군의회 및 당진시민사회단체는 자신들이 정책문제화시킨 당진항분리지정문제를 관철시키기 위하여 주무부처인 해양수산부를 중심으로 청와대와 국회 등 과업 환경 행위자들에게 진정서나 탄원서 및 의견서 등을 포함하는 정책건의를 지속적이고 반복적으로 하고 있다.

당진군 집행부는 당진항분리지정문제를 정책문제화한 후 상급지방정부인 충청남도나 해양수산부나 국회농림해양수산위원회 등의 중앙정부에 문제해결을 건의하고 있다. 이를테면 당진군집행부는 1998.11. 대산지방해양산청에 항명칭 일원화를 건의하였고, 2000.9.22. 해양수산부에 당진항지정을 건의하였으며, 2002.5.28. 국회농림해양수산위원회에 당진항지정 촉구를 건의하였다.

당진군의회도 광역지방정부나 중앙정부 및 국회 등에 전방위적인 정책건의를 하고 있다. 예컨대 당진군의회는 2000. 8.21. 중앙정부부처에 제출한 정책건의서에서 당진이 국내나 국제 무역항과 대비하여 봐도 규모·시설·산업·환경·물류량에서 손색이 없음에도 항만명칭을 사용하지 못하고 있는 유일한 지역으로 당진항지정을 요구하고 있다. 당진군의회는

2002.3.6. 국회의장에게 제출한 청원서에서 지난해 12.28. 중앙항만정책심의위원회에서 당진항지정에 아무런 문제가 없다는 공감대가 형성된 해양수산부와 해양전문가 대부분이 당진항지정을 기정사실화하는 현실에서 평택시가 당진항분리지정을 반대하는 국회청원 등 정치와 힘의 논리로 밀어 붙이려는 작태는 옳지 않다며 행정적 절차에 의해 당진항 조기 지정을 촉구하였다.

또한 공사파트너십으로 구성된 당진항추진위는 상급광역지방정부인 충청남도를 경유하거나 직접 중앙정부에 건의서나 진정서를 제출하여 당진항 지정을 요구하고 있다. 2000. 11. 28. 당진항추진위가 5개 기관에 제출한 진정서 내용은 첫째 대부분 당진수역과 항만들이 차지하고 있는 평택항계를 분리해 당진항으로 지정해 줄 것, 둘째 현재 인천과 대산지방해양수산청으로 이원화되어 있는 관할권을 행정구역과 일치하도록 이관시켜 줄 것, 셋째 과거 불합리하게 확정됐거나 설정된 해상도계 및 항계를 현실에 맞게 재조정해 줄 것, 넷째 국가 소유 항만의 전용 및 운영권을 자치단체에 이관할 것 등이다.

2003.6.3. 당진군은 당진항지정관련 군내기관과 단체장워크숍을 개최하여 의견을 통합한 후, 6.7. 해양수산부에 평택당진항 명칭조정에 대한 의견서를 제출하였다. 의견서 내용을 보면 우리의 궁극적 희망은 당진항지정이지만 양지자체간의 화합과 발전을 위해 불가피하다면 ‘평택당진항’ 통합명칭 부여에 동의하며, 해상도계관련 권한쟁의심판은 별개사안으로 처리를 요망하며, 단 헌법재판소에 계류중인 해상도계문제는 현재의 결정에 따른다는 것이다. 또한 당진군의회와 당진항특위는 해양수산부의 합동조사단안인 ‘평택당진항’ 통합명칭안을 수용하는 의견서를 해수부에 제출하였다.

그러나 당진군과 해양수산부 사이에는 당진항지정문제가 해결되어 가는 시점에서 해상도계소송문제해결을 놓고 갈등을 보이게 되는데, 이는 당진군행위자와 해양수산부의 방문면담 등의 활동과정에서 알 수 있다. 2003. 7.31. 당진군개발위는 당진항지정 탄원서를 제출하기 위하여 해수부를 방문하여 장차관 면담을 요구하였으나 사전시간 조정 등을 이유로 거부되었고 로비에서 윤종호 서기관과 장시간 대화를 한 후 탄원서는 이상만 항만국장에게 전달하며 조기지정을 요구하였다.

한편, 당진군의 관할지방정부인 충청남도는 당진군의 정책건의를 수용하여 중앙정부에 다시 건의하거나 협조의뢰를 하는 행동을 하고 있고, 충청남도의 10개 시장군수협회도 해양수산부에 당진항의 정책건의를 지원하는 건의서를 제출하였다.

② 경계침투

경계침투란 행위자들 사이에 정책문제를 논의·조정·해결하기 위해 공통으로 가지는 상호접촉통로를 말하는 것으로, 면담·협의·회의·간담회·위원회(협의회나 심의회)·공동연구 등의 공식적 연계와 학연·혈연·지연 등의 비공식적 연계가 포함된다.

<표 2> 당진군행위자의 과업환경행위자에 방문면담

날 짜	당진군행위자	과업환경행위자	면담 및 답변 내용
1999.5.10.	당진군집행부	해양수산부	부군수 외 5인, 당진항지정 필요성을 설명 ->해수부, 원론입장 견지하며 불가입 장 교수
2000.3.20.	충남도지사	해양수산부	충남도지사, 당진항지정의 당위성과 당진군민 및 충남도민 정서전달 ->해수부, 당진항지정이 국회에 청원 계류중이므로 청원처리결과수용
2000.5.27.	당진군집행부	국회농림수산위원회	당진항지정 협조요청
2000.7.25.	당진군과 충남도 공 무원,	해양수산부	당진항지정 촉구건의
2000.9.27.	당진군수, 군의장, 당진항추진위관계자	해양수산부	당진항지정 촉구건의
2000.10.2.	충청남도지사	해양수산부	당진항지정 건의
2001.1.19	당진군집행부	해양수산부 항만정책과	기획담당 외2명, 당진항분리지정 건 의와 국민정서 전달 ->해수부, 만으로 형성되어 있어 분 리지정 지난입장 견지
2001.1.19.	당진항추진위	해양수산부 항만정책과	추진위원장의외 9인, 당진항지정을 지 역개발과 주민의 입장에서 검토요구 ->해수부, 기존 입장고수
2001.3.29.	당진항추진위	해양수산부	사무국장외 5인, 방문면담
2001.4.9.	당진항추진위	국회농림수산위원회 위 원장	위원장, 당진항지정 협조약속
2001.4.16	당진항추진위	해양수산부장차관	해수부입장, 당진항분리지정에 긍정 검토중 임을 암시.
2001.4.19.	당진군, 군의회	해양수산부장관	군수와 군의장, 당진항 조기지정건의 및 국민정서 전달 ->해수부장관, 시기를 화답할 수 없 지만 긍정적 약속
2001.5.28.	당진군집행부	해양수산부와 국회	감사기획실장외 5인, 해수부에는 해 양수산부장관교체에 따른 업무보고시 당진항지정문제를 삽입하여 긍정적으 로 추진할 수 있도록 요청. 송영진의 원에게는 당진항지정이 관철될 수 있 도록 적극적 협조요청 ->해수부, 당진항과 진해항은 검토중 임(담당사무관과 직원은 적극적, 과장 은 소극적) ->송영진의원, 당진군에서 추진하는 사항을 상세히 알고 있으며, 기회가 있을 때마다 해양수산부장차관에게 요 구하고 있고 동료의원들에게도 부탁드 리고 있고 적극 협조약속

2001.10.4.	당진군대표단	해양수산부장관	당진군수, 국회의원, 군의회의장, 당진항추진위집행위원장 등, 해수부의 당진항지정에 대한 의견요구 ->해수부장관, 당진항분리지정문제를 중앙항만정책심의회에 상정약속
2002.2.15.	당진군대표단	해양수산부와 국립농림 해양수산위원회	당진군수, 군의회의장과 부의장, 기획실장, 기획담당, 당진항추진위관계자 등, 해수부와 국회를 방문하여 당진항 지정촉구와 협조의뢰
2002.3.28.	충남부지사	해양수산부차관	당진항지정 조기촉구, 지방선거후 매듭확인
2002.5.26.	당진부군수, 지역국 회의원	국립농림해양수산위원 회(전문위원 및 입법조사 관)	당진지정협의를 국비지원요청. ->답변, 좋은 결과가 나오도록 노력 하겠다며 해수부에 분리지정의 당위성 을 전달할 것임을 약속
2002.7.30.	충남도지사	해양수산부장차관	당진항지정촉구
2002.8.6.	당진군과 당진군의 회(군수와 군의장)	해양수산부장관	당진항분리지정 당위성 설명
2002.9.16.	당진기관단체장	해양수산부장관	당진항지정 탄원서제출 및 조기지정 촉구건의
2003.1.27.	당진항추진위	해양수산부	당진항분리지정 지연항의 및 합동조 사단 공정성 보장요구
2003.5.6.	당진군의회	해양수산부차관	당진항지정 해양수산부 의견청취
2003.5.7.	당진군수	해양수산부 기획관리실 장	방문면담
2003.5.27.	당진군의회, 당진항 추진위, 당진군개발 위 관계자	해양수산부 기획관리실	당진항지정 관련협의
2003.6.18.	당진군수	해양수산부차관	통합명칭과 해상도게송문제 협의
2003.7.31.	당진군개발위	해양수산부	
2004.5.6.	국회의원당선자, 당 진군수권한대행, 군 의회의장	해양수산부차관	당진항지정과 항만개발지원건의
2004.8.31.	당진군대표단	해양수산부장관	평택당진항'명칭 지정건의와 건의서 전달

당진군 행위자들의 해양수산부에 대한 방문 면담결과는 2001년 1월 까지는 처음의 불가 입장을 고수하고 있다. 예컨대, 2001.2.6. 당진항 추진위의 김천환 추진위원장 외 9명이 해양수산부의 항만정책과장을 면담한 결과를 보면 다음과 같은 이유를 들어 당진항지정에 난색을 표하였다. 첫째 항만의 지정은 지방행정구역 위주보다는 국가적 측면을 고려하여 지정한다. 둘째 당진항의 분리지정과 관할청 이관은 동일수역과 동일항로를 이용하는 항만관리와 운영에 지장을 주고, 항만관리를 위한 기구와 인원 및 예산의 수반으로 작은 정부구현에 위배된다.

그러나 2001. 2.19. 당진시대 김태숙 기자가 노무현 해양수산부장관을 면담시 노장관은 당진항지정이 가능하다고 보며 관리운영방안이 문제인데 항만명칭과 관리문제는 분리추진이 가능하다는 입장을 제시하여 당진항지정에 대한 긍정적 입장을 피력하였다. 이후 해양수산

부의 당진항지정에 대한 정책입장은 변화를 보이게 된다.

2001. 4.16. 당진항추진위 관계자들이 해양수산부의 신임 정우택장관과 홍승남차관을 면담하였을 때, 정장관은 당진항분리지정이 어렵지만 실무진에 검토를 지시하여 당진항지정 검토결과를 통보하겠다고 하였으며, 홍차관은 당진항분리지정이 논리적으로 타당성이 있으며 이를 신중히 검토중이라고 밝혔다. 이러한 해양수산부의 입장은 4.19. 당진군수와 군의회의장이 해양수산부장관을 만났을 때에도 다시 한번 확약을 받았다.

2001.10.4. 당진군대표단(국회의원, 당진군수, 군의회의장, 당진항추진위 집행위원장 등)은 유상남 해양수산부장관을 방문하여 해양수산부의 정책결정에 대한 군민정서와 시위계획을 전달하고 해양수산부의 입장을 밝혀 달라고 요구하였다. 이에 대해 해양수산부장관은 당진군이 요구하는 당진항지정문제는 행정적 절차가 수반되어야 하므로 분리지정을 전제로 해양항만정책심의위원회에 상정토록 하겠으며, 해수부와 당진군 및 평택시의 3자간 실무협의회를 구성기로 약속하였다.

또한 당진군행위자들은 해양수산부를 방문하는 것 외에 국회농림해양수산위원회를 방문하여 당진항분리지정을 설명하면서 협조를 요청하고 있다. 당진군이 국회와 접촉할 때에는 당진군국회의원의 매개역할이 이루어지고 있다. 당진군행위자들은 주무부처에 직접적으로 정책수용을 하기를 요구하면서 간접적으로 국회를 동원하여 해양수산부의 관할국회상임위원회가 해양수산부에 영향력을 행사하도록 하는 행동전략을 사용하고 있다. 한편, 당진군의 상급지방정부인 충청남도는 해양수산부를 방문하여 당진군의 정책건의가 수용될 수 있도록 촉구하고 있다.

이처럼 당진군행위자들은 당진항의 분리지정을 위한 노력을 하였으나 정책결정이 지연되자 이들은 주무부처를 방문하여 항의하는 행동전략을 사용하였다. 2003.1.27. 당진항추진위 김천환 위원장은 해양수산부 이종천 항만국장을 방문하여 지난 12월 26일 중앙항만정책심의회에서 당진항분리지정에 대해 결정을 내렸다는 당초 약속을 어기고 합동조사단을 구성하기로 한데 대하여 강력 항의하고 합동조사단의 공정성 보장을 요구하였다. 이에 대해 이종천 항만국장은 조사단이 학자적 양심으로 공정하게 보고서를 만들 것이라고 믿는다면서 3월말까지 조사보고서가 올라오면 반드시 결론을 내겠다고 약속하였다.

2003.5.6. 당진군의회의원들은 해양수산부차관을 방문하여 해수부의 의견을 청취하였는데, 해수부차관은 당진쪽에서는 달라고 하고 평택쪽에서는 안준다고 하니 해결이 안되는 것이라고 하면서 양지자체의 'win-win전략'으로 화합과 합의하에 한발씩 양보하여 해결하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다.

2003.5.27. 당진군행위자들이 해양수산부를 항의방문한 자리에서 행정이나 의회 및 군민들은 '평택당진항' 통합명칭에 대해서는 어느 정도 호감을 갖고 있으나, 다만 해수부에서 계류중인 권한쟁의심판을 취하하여 달라는 데 거부감을 느끼고 항지정과 별개로 처리하여 달라고 요구하였다. 이에 대해 해수부 기획관리실장은 평택당진항 통합명칭으로 간다면 항계내에서 소송중인 소를 취하하여야 하며, 그래야만 평택측을 설득할 수 있고 그런 방법으로 추진하게 될 것이고, 예산관계는 석문부두 설계비 17억원을 기획예산처에 신청했고 기타 투자개발비는 연차적으로 반영할 것이라고 말하였다.

같은 날 손학규 경기도지사는 허성관 해수부장관을 방문면담한 자리에서 당진군이 평택서부두 지면등록관련 헌법재판소에 계류중인 권한쟁의심판청구소송을 취하할 경우 합동조사단에서 제시한 '평택당진항' 통합명칭을 수용할 것임을 시사하였다. 이에 5.28. 해수부는 합동조사단장 명의로 당진군에 평택항명칭조정안에 대한 협조를 요청하면서 당진군(군과군의

회 및 시민단체)의 의견을 5월 30일까지 제출할 것을 요구하였다

2003.6.18. 당진군수가 해양수산부차관을 방문면담한 자리에서 통합명칭문제에 대해서는 공감을 하였으나, 해상도계소송취하문제를 놓고 옥신각신하는 갈등을 보였다. 갈등을 보이는 상태에서도 당진군행위자들은 해양수산부에 대한 당진항지정을 촉구하는 행동을 하였다. 2004.5.6. 김낙성 국회의원당선자와 권갑순 당진군수권한대행 및 김천환 당진군의회의장은 해양수산부차관을 방문면담하는 자리에서 당진항지정과 항만개발지원을 건의하였다. 이에 대해 김영남 해수부차관은 당진과 평택 소리만 들어도 스트레스가 쌓인다고 하면서 헌법재판소의 소송관계는 법적인 관계이기 때문에 거기에 맡기면 될 것이고, 양지자체가 협의체를 구성한다고 하는데 항개발과 항발전이 크게 도움이 되고 바람직한 것이며 평택시 공무원과 민간단체의 여론을 들어보고 최대한 빠른 시일 내에 결정하겠다고 하였다.

2004.8.31. 당진군대표단(지역국회의원, 당진군수, 군의회의장, 도의회의원, 당진항추진위와 당진군개발위 관계자)은 해양수산부장관을 면담하고 '평택당진항'명칭 지정을 건의하였다. 이에 대해 해양수산부의 이상만 항만국장은 헌법재판소의 해상경계문제가 먼저 해결되어야 당진항지정에 우리가 없으며 지난 6월 평택시에 해양수산부의 입장을 강력하게 전달하였고 마무리 하는데 약간의 시간과 과정이 필요하다고 말하였고, 장승우 장관은 당진쪽 주장이 타당하고 절차상의 문제가 남아 있다고 기다려 주시기 바란다는 답변을 하였다.

<표 3> 당진군행위자의 과업환경행위자와의 협의·회의

날 짜	당진군행위자	과업환경행위자	협의 및 회의 내용
2000.6.27.	충남도관계자	해양수산부	당진항지정 실무협의
2001.4.3.	당진군항만개발팀	해양수산부	당진항지정 실무협의
2001.6.20.	당진군(기획담당)과 당진항추진위(5인)	해양수산부	당진항지정 실무협의
2001.7.9.	당진군기획담당 외 3명	해양수산부와 국회	당진항지정용역방향 업무협의 ->해수부, 한국해양수산개발원을 전문 용역기관으로 추천 당진항지정 상황설명 및 협조요청 ->송영진의원, 적극협조약속
2001.7.24.	당진군, 당진항추진 위	충청남도	당진항지정 및 개발관련 업무협의
2001.9.19.	당진군(기획감사실 장)	해양수산부	
2001.10.8.	당진군	해양수산부	3자간(해수부와 당진군 및 평택시) 협의 회 구성 및 일정조정 등을 협의
2002.3.27.	당진항추진위(집행 위원장과 전문위원 2),와 당진군(기획담 당외 1)	해양수산부	당진항지정에 대한 해양수산부의 공식입 장요구 ->해수부, 분리지정이 협의회 의제이고, 항분리에 대한 일반모델을 마련중이며, 6.27지방선거후 당진항지정문제를 해결 방침
2002.4.16.	당진군(기획감사실 장외 2)	해양수산부 항만정책 과, 항만개발과	당진항분리지정 및 항만개발사업비 확보 방안 협의

2002.8.22.	충남도 · 당진군	해양수산부, 경기도 · 평택시	당진항지정 및 항계설정 관계관회의
2002.11.6.	당진군	해양수산부, 평택시	당진항지정관련 양지자체장 및 의회의장 연석회의
2003.10.28.	당진군	해양수산부, 평택시	당진항명칭지정관련 양지자체 의견협의
2004.5.28.	당진군	해양수산부	항명칭 부여와 항개발 및 기능재배치 등 협의

당진군의 실무자들은 중앙주무부처인 해양수산부나 국회 그리고 상급광역지방정부인 충청남도를 방문하여 당진항지정문제에 대한 실무협의를 지속적으로 하고 있다. 2001.9.19. 당진군의 기획감사실장이 해양수산부와 협의에서 당진항분리지정촉구 및 평택항 기본계획 변경시 당진군의 의견을 반영할 것을 요구하자, 해양수산부는 정치적으로 예민한 사항인 만큼 평택시와 협의이후 당진항지정은 내년도 지방선거 이후로 미루는 것을 검토하고 있다고 하였다

<표 3>에서 보는 바와 같이, 2002년 4월까지 당진군 행위자들이 해양수산부의 담당자들을 접촉한 결과 당진항분리지정에 대한 해양수산부의 의중을 파악할 수 있었는데, 해양수산부 공무원들의 행동이 과거의 부정적 입장에서 긍정적 입장으로 변화하고 있다.

<표 4> 당진항분리지정에 대한 해양수산부 공무원들의 행동

직 위	긍정적	부정적	입장보류	비 고
유상남 장관			○	
유정석 차관		○		
김영남 국장	○			
이용기 과장			○	부정적에서 입장선회
이희영 담당	○			
이종현 담당	○			
물류정책과 관계자	○			부정적에서입장선회

자료: 당진군(2005; 276).

2002.8.22. 해양수산부주관으로 해양수산부 3인, 충청도와 당진군 2인, 경기도와 평택시 2인이 참여한 가운데 당진항지정관련 해양수산부의 검토안 설명과 의견청취가 있었다. 해양수산부는 정책대안으로 네 가지 대안(1안- 현행대로 평택항을 유지하는 안, 2안- 당진항분리지정안, 3안- 평택당진항과 같이 명칭을 공동으로 사용하는 안, 4안- 법개정을 통해 지역항만개념을 도입하는 안)을 제시하고, 4안을 바람직하고 타당성있는 대안으로 판단하고 있었다. 반면 당진군은 2안을, 평택시는 1안을 찬성하였다.

2002. 11.6. 해양수산부주관으로 홀리데이서울에서 해수부 4인, 당진군 4인, 평택시 4인이 참여한 가운데 양지자체장 및 의회의장 연석회의가 열려 당진항분리지정 및 지역항만제도에 대한 수용협의를 논의하였다. 여기서 해양수산부는 지역항만제도 도입을 당진항분리지정의 차선택으로 설명하면서 양지자체의 합의를 유도했으나 당진군은 년내 분리지정을 요구하나 반면 평택시는 2007년도 분리가능으로 의견이 하였다. 이에 해수부는 당진군에서 요구한 분리지정에 대해서는 다시 한번 중앙정부에 요구할 것이라고 밝혔다 .

당진군과 평택시 및 해양수산부 간에 평택당진항 통합명칭안에 대해 공감대를 형성한 후 후 이와 연계된 해상도계분쟁취하를 놓고 갈등을 벌이는 상태에서 양지자체간 협의가 있

었다. 여기서 윤종호 서기관은 서부두해상문제는 현재결정에 따르는 것이 원칙이고 항명청 관계는 해상도계와 별개로 처리하되, 연말 아니면 빠른 시일 내에 결정하는 것이 항만정책 과의 의견이고 국장, 차관, 장관에게 보고를 방침을 받을 계획임을 밝혔다.

2004.5.28. 당진군실무자(기획감사실장과 기획팀장)는 해양수산부 항만정책과장을 만나 항명청 부여와 항개발 및 기능재배치 등에 대한 실무협의를 가졌다. 당진군 김봉환 기획감사실장은 상반기(보궐선거이전)내에 평택당진항으로 명칭을 부여하고 항계확장과 기능재배치 및 항만개발 등을 처리하여 주기를 요구하자, 해양수산부는 당진과 평택 양지자체 보궐선거이후 6월중에 중앙정책심의회를 개최하여 가부를 결정할 예정이며 항만법시행령 개정 에 따른 입법예고와 부처협의 등을 고려한다면 적어도 10월이나 12월 중에 명칭부여와 항 계확정 및 항만개발과 기능재배치 등을 일괄적으로 처리하겠다고 답변하였다.

<표 5> 당진군 행위자와 과업환경 행위자의 간담회

날 짜	당진군행위자	과업환경행위자	간담회 내용
2001.3.19.	당진군(부군수와 기 획담당), 당진항추진 위원회장 외 8인	충남도지사	당진항의 소극적 대처에 대한 항의와 도차원의 지원요구 및 충남도+ 당진군 + 당진항추진위의 협의체구성요구 ->도지사답변, 도지사가 전면에 나서 면 경기도지사가 나오게 되고 이러다 보면 정치쟁점화될 우려가 있으므로 후 방에서 적극 지원하겠음
2001.4.16.	당진민간단체(당진 항추진위)	평택민간단체(평택항발 전협의회)	평택항발전협의회 회장과 당진항추진 위원회 사무국장이 처음 만나 아산만권 안에서 두지역이 공영할 수 있는 방안 을 찾아나가기로 초보적인 합의
2001.4.24.	당진항추진위	평택항발전협의회	상호입장차이 확인. 양지역발전을 위 해 상호대화 및 협력다짐. 다음 간담회 에서 정치권을 포함한 폭넓은 대화의 장 마련
2002.7.26.	당진군	국회농림해양수산위원장	당진항지정관련 국회에 계류중인 청원 조기처리 요청
2003.3.20.	당진군과 당진항추 진위	해양수산부의 합동조사 단	방희석 위원장 간담회에서 합동조사단 의 조사내용경청
2004.3.18.	당진부군수	평택부시장	항명청 지정 및 항만개발과 기능재배 치 등에 대한 간담
2004.3.24.	당진군의회의장	평택시의회의회의장	항명청 지정과 항만개발에 대한 간담
2004.3.31.	당진항추진위	평택항발전협의회	항명청 부여와 항만개발 및 기능재배 치 등에 대한 간담
2004.5.11.	당진항추진위	평택항발전협의회	항명청 부여와 항만개발 및 기능재배 치 등에 대한 간담
2004.9.23.	당진군국회의원	평택시국회의원	항명청과 항계문제에 대한 간담
2004.10.1.	당진군수	평택시장	당진항지정관련 간담
2004.10.8.	당진군집행부	해양수산부, 평택항만청, 평택시집행부	당진항지정관련 간담

당진군 행위자들은 다양한 과업환경 행위자들과 간담회를 갖고 당진항지정문제를 해결하려

고 노력하고 있다. 당진군은 중앙정부의 해양수산부나 상급광역지방정부인 충청남도 및 직접적인 이해당사자인 평택시와 간담회를 갖고 문제해결을 시도하였다. 이를테면 2001.3.19. 당진군은 충청남도를 방문하여 간담회를 갖는 자리에서 도차원의 지원을 요구하였고, 이에 대해 도는 후방에서 적극 지원할 것을 약속하였다. 또한 2003. 3.20. 당진군과 당진항추진위는 해양수산부의 합동조사단과의 간담회에서 합동조사단의 조사내용을 경청하였다.

2004. 3.18. 당진군수와 평택시장 권한대행(부군수와 부시장)은 평택시청에서 간담회를 가졌는데, 항명칭 부여와 항개발 및 부두기능 재배치에 대한 인식을 공유하였으며, 이후 의회회장과 시민단체 사이의 간담회를 연결되는 기폭제를 마련하였다. 3.24. 당진군의회의장과 평택시의회의장은 평택시의회의장실에서 군수와 시장 권한대행간 간담회에서 협의하였던 사항에 협의하였는데, 당진군의회의장이 적극협조를 요청하자 평택시의회의장은 분위가 성숙되었는데 평택당진항보다는 분리쪽으로 생각하는 시민들도 있다는 의견을 제시하였고, 항민간단체인 당진항추진위와 평택시발전협의회간에 협의가 이루어지도록 노력하기로 합의하였다.

2004.9.23. 당진군 김낙성 국회의원과 평택시 정장선 국회의원은 해양수산부 이상만 항만국장이 배석한 가운데 국회의원식당에서 회동하여 평택·당진항 분리지정을 기본원칙으로 한 4개 조항에 전격 합의하였다. 합의사항은 첫째 평택항과 당진항은 분리한다, 둘째 명칭은 평택항과 당진항으로 하고 통합관할은 평택항만청에서 맡는다, 셋째 양항간 경계는 양지자체간 합의에 의해 결정한다, 넷째 해양수산부는 양지자체간 합의를 최대한 존중해 수용한다는 등이다. 이후 2004.10.1. 민중기 당진군수와 송명호 평택시장이 간담회를 가졌는데, 여기서 평택시장은 평택시민의 정서가 나쁘다고 결정을 연기할 것을 요구하였다.

2004.10.8. 해양수산부주관으로 당진군과 평택시의 부단체장 간담회가 열렸는데, 해양수산부 이상만 항만국장은 9.23. 해상도계소송문제가 현재의 판결로 결정됨에 따라 당진항정 문제는 더 이상 미룰 수가 없으며 해수부가 제시한 평택당진항 통합명칭에 대해 당진군과 평택시의 의견을 물었고, 당진군은 동의를 평택시는 원칙적으로 동의하나 평택정서상 시기조정을 요구하였다. 이에 이상만 국장은 해수부안대로 평택당진항 통합명칭을 사용하고 항운영은 현재와 같이 평택항만청에서 운영하겠다고 결정을 하였다.

또한 당진군의 민간단체는 평택시의 민간단체와 간담회를 갖고 양지역의 상생발전과 당진항지정에 대한 논의를 하고 있다. 2001.4.16. 당진항추진위와 평택항발전협의회는 처음 만나 상호 상생발전의 길을 찾기로 합의하였고, 동년 4.24. 모임에서는 양 지역발전을 위해 상호대화 및 협력을 다짐하고, 다음 간담회에서 정치권을 포함한 폭넓은 대화의 장을 마련하기로 하였다. 2004.3.31. 당진군과 평택시의 시민단체대표들(당진항추진위 임원 5인, 평택항발전협의회 5인)은 송산면 성구미 동해가든에서 양지자체 권한대행간과 의장간의 간담회 연장선상에서 항명칭 부여와 항개발 및 기능재배 등과 같은 그동안의 갈등쟁점에 대한 간담회를 가졌는데, 참석자 모두 자연스러운 분위기에서 서로간 입장을 대변하고 진지한 대화를 통해 바람직한 해결방법을 모색하기로 하였고 다음번에는 평택시에서 당진군과 평택시의 민간단체간 간담회를 갖기로 하였다.

2004.5.11. 당진항추진위와 평택항발전협의회는 평택시 만호리 길송횃집에서 다시 간담회를 열고 기존의 쟁점을 논의한 결과, 미해결 갈등쟁점이던 해상도계소송문제에 대해 당진군은 현재의 결정에 따르자고 한 반면에 평택시는 당진군의 원론에 공감한다는 입장을 보였고, 항명칭 부여와 항개발 및 기능재배문제에 대해 당진군은 해수부에 전권위임해서 결정을

받는 것이 최선의 방법이라고 한 반면에 평택시는 해수부에 위임하는 사항에 대해 아직 입장정리가 덜 된 상태라고 말하였다. 여기에 참석하였던 평택지방해양수산청청 김성수 항무과장은 양지자체간 갈등으로 평택항 개발전체가 중단상태라고 하면서 양지자체간 원원전락이 필요한 시기이므로 항명칭 부여와 항개발 및 기능재배치 등 모든 사항을 해수부에 위임해준다면 해수부에 논리적으로 해결할 수 있다고 말하였다.

<표 6> 당진군행위자와 과업환경행위자의 위원회(협의회·심의회)

날 짜	주관기관	참석자	위원회 내용
2001.8.16.	해양수산부	참석 12명(해수부 5, 당진군 3, 평택시 3, 인천지방해양수산청 1)	당진항분리지정 업무협의회
2001.10.11.	해양수산부	참석 11명(해수부 4, 인천청 1, 당진군 3, 평택시 3)	당진항지정 3자 실무협의회
2001.12.18.	해양수산부	위원장(해수부차관), 심의위원 20명중 15명 참석	제17회 중앙항만정책심의회 개최
2002.2.12.	해양수산부	해운항만전문가(3), 충남도(3), 경기도(3), 행정자치부(1), 해양수산부(3)	당진항지정 소위원회 위원위촉
2002.3.15.	해양수산부	상동	당진항 명칭부여를 위한 1차 소위원회개최
2002.6.4.	해양수산부	상동	당진항지정관련 2차 소위원회개최
2002.10.12.	해양수산부	해수부, 당진군, 평택시	양지자체 실무협의회
2002.12.26.	해양수산부	위원장(해수부차관), 심의위원 20명 참석	제19회 중앙항만정책심의회 개최

해양수산부는 당진항지정문제를 해결하기 위하여 관련 이해당사자들인 당진군과 평택시의 행위자들을 참여하는 협의회나 심의회 등 위원회를 구성하여 운영하고 있다. 2001.8.16. 해양수산부가 주관한 당진항분리지정 업무협의회에서는 양지자체의 업무를 조율하였다. 여기서 당진군은 당진군지역의 수역과 항만시설에 대해 당진항으로 분리지정하는 것은 당연하다고 한 반면에 평택시는 내년도 지방선거를 앞둔 시점에서 당진항분리는 평택시장과 경기도지사 선거에 중대한 영향을 주게 되어 반대하는 입장을 보였고, 해양수산부는 당진항분리지정에 특별한 지장이 없다는 입장을 표명하였다.

2001.10.11. 해수부와 당진군 및 평택시의 3자 실무협의회에서 당진군은 빠른 시일내 중앙항만정책심의위원회에 당진항분리지정문제를 부의할 것을 요청하였고, 평택시는 결정권이 없어 평택시장과 경기도지사의 의견을 들어 통보할 것임을 표명하였으며, 해수부는 양측의 주장에 대한 입장을 정리하여 문서로 제출하기를 바라며 검토 후 중앙항만정책심의위원회에 부의할 것임을 천명하였다.

2001.12.18. 해양수산부의 제17회 중앙항만정책심의위원회에서는 심의내용으로 3가지 정책대안(1안- 당진항별도지정, 2안- 평택항의 명칭변경, 3안- 현행유지)을 제시하고 논의한 결과, 당진항 분리와 명칭부여에 공감대를 형성하고, 다만 항계설정과 항만관리체계 및 항만개발계획 등 관련된 세부사항은 별도 협의체(소위원회)를 구성하여 차기 심의회에서 결정하기로 심의 의결하였다.

2002.2.22. 해양수산부가 위촉한 당진항지정 소위원회의 구성현황은 <표 7>와 같이, 해운항만전문가 3인, 경기도와 충청남도 각 3인, 행정자치부 1인, 해양수산부 3인 등 총 13인

이다.

<표 7> 당진항지정 소위원회 구성현황

해운항만전문가(3인)		박희석 중앙대교수, 박만현 도선사(인천지회장), 김영무(선주협회이사)
지방정부	경기도(3인)	박재향 경기도 경제항만과장, 이상기 평택시 항만경제국장, 김찬규 평택시발전협의회 회장
	충남도(3인)	이상선 충청남도 해양수산과장, 김봉환 당진군 기획감사실장, 김추운 신흥대 교수
행정자치부(1인)		박재영 자치제도과장
해양수산부(3인)		이용기 항만정책과장, 원창재 물류기획과장, 장황호 인천지방해양수산청 항무과장

자료: 당진군(2005: 249).

2002.3.15. 해양수산부는 제1차 당진항지정 소위원회를 개최하여 중앙항만정책심의위원회에서 위임한 당진항 명칭부여방식과 시기, 항계설정, 항만운영과 개발계획 중에서 가장 선결되어야 할 사안으로 당진항 명칭부여방식을 선정하고, 해양수산부는 1안(평택항에서 당진지역을 분리하여 별도항만으로 지정)과 2안(기존의 평택항 명칭에 당진명칭을 반영) 등 2가지 대안을 제시하였다. 해수부의 이용기 항만정책과장이 제2안으로 결론을 내놓고 회의를 하려고 함에 따라 충청남도과 당진군의 강한 반발로 회의는 일찍 종료되었다. 여기서 당진항분리는 전혀 고려하지 않고 당진항 명칭만을 부여하는 방안이 해양수산부의 기본입장으로 확인되었다.

이에 2002.3.19. 당진군(군수, 군의장, 당진항추진위 관계자)은 해양수산부 항만국장을 면담하여 당진항분리지정촉구 및 1차 협의회 운영의 문제점을 시정할 것을 요구하였고, 해양수산부는 2차 협의회에서 항만정책과장이 1차 협의회에서 밝힌 내용(2안이 해수부의 입장임을 밝힘)이 해수부 입장이 아님을 밝히고 회의를 진행할 것임을 약속하였다.

2002.6.4. 당진항지정관련 2차 소위원회의 결과는 첫째 중앙항만정책심의위원회의 결정내용에 대한 충청남도과 당진군의 입장을 위원들에게 전달하여 대부분 공감하는 분위기였으며, 둘째 평택측의 명칭변경안이 상당부분 설득력을 상실하고 최소한 당진항이라는 명칭이 들어가야 한다는데 공감대가 형성되었고, 셋째 그동안 당진측에 부정적이었던 이용기 항만정책과장과 물류기획과장 및 선주협회 김영무 상무의 입장변화로 당진측의 입장을 이해하게 되었으며, 넷째 중앙항만정책심의위원회의 정확한 해석을 통해 명칭변경의 논란소지를 제거할 것 등이다.

2002. 10.12. 해양수산부주관으로 해양수산부 항만정책과장 외 1인, 당진군 기획감사실장 외 2인, 평택시 항만물류과장 외 2인 등 총 8명이 참여한 가운데 열린 실무협의회에서 양지차제의 당진항분리지정에 대한 상호입장을 확인하였다. 당진군은 지역항만개념을 반대하고 당진항분리지정을 요구하였으며, 평택시는 명칭변경이나 지역항만 도입에 반대하면서 분리지정을 최대한 지연시키려는 의도를 보였으며, 해양수산부는 당진항이라는 이름을 부여해야 한다는 입장을 밝혔다.

2002.12.26. 해양수산부는 제19회 중앙항만정책심의회를 심의위원이 20명 전원이 참석한 가운데 개최하여 항만법 제3조와 제4조 및 동법시행령 제5조의 규정에 의하여 평택항의 항계를 변경하고 당진군측 항만시설을 당진항으로 명칭변경하는 안과 가능한 대안의 타당성을 심의하였다. 심의회 결론은 1안(당진항분리지정), 2안(지역항만제) 3안(현행유지)안은 물

론 기타 다른안을 발굴하고 발전시키기 위한 별도의 위원회 구성이 필요하고, 특히 양지자체의 제반여건과 실정 등을 감안하여 당진항 명칭부여와 관련하여 합동조사단을 구성하여 합리적 대안을 마련할 것이라고 결론을 유보하였다.

합동조사단은 12.26. 중앙항만정책심의회 회의이후 10일 이내에 구성하고 3개월의 활동기간을 거쳐 보고서를 작성하여 1개월 내에 항만정책심의회에 제출하게 되어 있다. 합동조사단은 현 실무협의회 위원장인 방희석 중앙대교수를 위원장으로 하고, 해양수산부가 추천하는 항만전문가 3명(KMI, KORDI, 국토개발연구원), 양지자체가 추천하는 항만전문가 2명(경기발전연구원, 충남발전연구원), 이용자대표 추천전문가 3명(선주협회, 화주협회, 도선사협회) 등 총 8인으로 구성하여 국내외 사례조사·이용자설문조사·양지자체와 시민단체의견수렴과 협의·현지실태조사·공청회 등의 활동을 하였다.

<표 8> 합동조사단 구성현황

구 분	성명과 소속
위원장	방희석 중앙대교수
위 원	이길영 대전대교수, 정봉민 KMI(해운물류항만연구센터)연구위원, 류재영 국토연구원수석연구위원, 박우선 KORDI책임연구위원, 유정복 교통개발연구원책임연구위원, 문미성 경기개발연구원책임연구위원, 김영무 한국선주협회상무이사, 윤병원 한국도선사협회해무이사, 김길석 한국화주협회사무국장
해수부	오운열 항만정책과서기관, 이종현 항만정책과사무관

자료: 당진군(2005: 391).

2003.1.28. 합동조사단 12명은 인천지방해양수산청 평택출장소와 평택시 및 당진군을 방문하여 현지조사와 함께 당진군청에서 준비한 설명회에 참석하여 논의를 하였고, 2003.2.18-2.24. 합동조사단 8명은 미국 유사항만을 견학하고, 2003.4.22. 당진군청회의실에서 합동조사단 연구결과에 대한 토론회를 개최하였다. 토론회에서 발표된 합동조사단의 연구결과는 기본원칙으로 명칭과 운영관리의 통합을 위하여 '평택당진항'으로 명칭을 변경하고 항계는 석문단지까지 확장하고 항내구역은 공동수역으로 한다는 것이다.

(2) 대중수준의 간접 행동

① 세미나와 토론회

세미나는 다수의 행위자들이 특정한 주제나 쟁점을 주제로 토론하고 연구하는 방법을 말하고, 토론회는 다수의 행위자들이 특정 주제나 쟁점을 놓고 그 옳고 그름을 논의하는 방법을 말한다.

<표 9> 당진군행위자의 세미나와 토론회

당진군행위자	세미나와 토론회 내용
1999.8.27. 당진군개발위	당진항지정 해양선상 세미나
2001.2.15. 당진항추진위	당진항지정 군민토론회개최
2000.9.15. 충청남도	당진항지정과 도계관련 토론회
2001.3.23. 충청남도	당진군민과 현안사항 주민토론회
2003.4.22. 해양수산부 합동조사단	당진항지정관련 워크샵
2003.4.28. 당진항추진위	당진항지정 범국민토론회
2003.6.3. 당진군	당진항지정관련 군내기관과 단체장 워크샵개최

당진군의 시민사회단체에 의하여 당진군지정을 지원하는 논리를 개발하기 위한 세미나와 토론회가 열렸다. 이를테면 1999.8.27. 당진군개발위는 국회의원과 해양수산부 항만국장 및 개발위원 등 400여명이 참석한 가운데 당진항지정 선상토론회를 개최하였는데, 여기서 지역국회의원은 당진항지정 및 명칭변경 청원서가 국회에 계류중이므로 법령개정을 약속하였다. 2001.2.15. 당진항추진위는 군청대회의실에서 300여명이 참석한 가운데 군민토론회를 개최하였는데, 여기서 단관항추진위가 용역을 의뢰한 인하대 산업경제연구소의 용역중간보고형식으로 당진항지정의 타당성을 설명하였고 지정토론자 5명이 당진항지정에 필요한 각계의 지원방안과 대응방안을 논의하였다.

2003.4.28. 당진항추진위는 수협회의실에서 당진군의 사회단체장과 리장회장단 및 당진군개발위원장 등 30명이 참석한 가운데 범국민토론회를 열어 평택당진항 통합명칭 등을 협의하였다. 당진항추진위 황규호 집행위원장은 분리지정을 줄기차게 요구해 왔으나 평택시의 반대와 대통령과 해양수산부가 분리라는 단어에 거부감을 느끼고 있는 상태에서 분리지정만을 요구할 것인가 아니면 평택당진항 통합명칭을 거부하라 것인가 등에 대한 진지한 고민이 있어야 할 것이라는 발언이후 토론이 있었고 당진항지정과 관련한 모든 사항을 각 사회단체와 읍면리장단 회장단에서도 당진항추진위에 권한을 위임하는 것으로 하고 통합된 의견을 도출하기 위한 도와 군 및 당진항추진위간 모임을 자주 갖으며 다만 평택당진항 통합명칭으로 갈 경우 실리가 무엇인지 군에서 만들기로 한다는 결론을 도출하였다.

이후 민간단체의 토론회와 유사한 워크샵이 충청남도과 해양수산부 및 당진군에 의하여 개최되었다. 2000.9.15. 충청남도는 도청 중회의실에서 대학교수 등 항만권위자들을 초빙하여 당진항지정과 해상도계관련 워크샵을 개최하고 전문가의 자문을 받아 당진항지정과 해상도계문제에 대한 논리를 재정립하였다. 2001.3.23. 충청남도는 당진군수와 군의회의장 및 당진군개발위원장 등 당진군의 기관사회단체장과 도행정부지사가 참여하여 5대 현안(도해상 경계분쟁·당진항지정·석문국가산업단지조성·해당도개발·한보철강매각)을 협의하였다.

2003.4.22. 해양수산부의 합동조사단주관으로 당진군청회의실에서 합동조사단 5인, 해양수산부 1인, 충남도와 당진군 10인, 충남도와 군의회 2인, 당진항추진위 5인, 기타 10이니 등 총 33명이 참석한 가운데 당진항지정관련 토론회를 개최하였다. 여기서 합동조사단 방희석 위원장은 당진군 요구인 분리지정이 최적이거나 상대방 평택의 반대를 고려하여 ‘평택당진항’ 통합명칭을 채택하여 해양수산부에 제출할 예정이라고 하였다.

이처럼 당진항지정에 대한 중앙정부의 정책안이 나오고 이에 대한 시민사회단체의 의견이 수렴된 이후 당진군은 2003년 6월 3일 당진군청 대회의실에서 행정 8인(군수, 부군수, 기획감사실장, 자치행정과장, 충남도 2), 의회 15인(국회의원, 도의원과 군의원 12), 사회단체 25인(당진항추진위 6, 당진군개발위 6, 기업인협회, 참여연대 농민회, 환경운동연합, 재향군인회, 여성단체협의회, JC, 이장단협의회장, 한보철강, 동국제강, 항운노조) 등 총 59인

이 참석한 가운데 당진항지정 등에 대한 총체적 논의를 한 결과, 평택당진항 통합명칭 수용 여부에 대한 의견을 수용하는 것에 이견이 없으나 해상경계관련 현재 권한장의심판 취하에 대한 의견은 불일치하였고 다만 군에서 의지를 갖고 추진한 것을 주문하였다.

② 연구조사를 통한 정보제공

연구조사를 통한 정보제공이란 행위자들이 자신의 목표나 이익을 입증하거나 옹호하기 위하여 전문가의 지식을 동원하는 것으로 연구보고서의 형태로 나온다.

<표 10>당진군 행위자의 연구조사 용역내용

당진군행위자	연구조사 용역내용
2000.10.4. 당진군	충남발전연구원에 당진항지정 타당성 및 연구용역의뢰
2001.3.20. 당진항추진위	인하대에 의뢰한 당진항분리지정과 발전방향 용역출판기념회 개최
2001.7.25. 당진군	한국해양수산개발원에 당진항 항만개발구상 및 개발방향에 관한 연구용역체결
2001.9.25. 당진군	당진항 항만개발구상 및 발전방안 연구용역 1차 공청회 개최
2002.3.6. 당진군	당진항 항만개발구상 및 발전방향 최종보고회

당진군과 당진항추진위는 당진항지정의 타당성논리를 개발하기 위하여 대학이나 국책연구 워너 등 전문가집단에게 연구용역을 의뢰하여 연구보고서를 사출하여 정책결정df 유용한 근거자료로 활용하고 있다. 이를테면 2001.3.20. 당진항추진위는 연구영역보고서를 산출하여 과업환경행위자들인 해양수산부와 충청남도 등 관련기관과 필요로 하는 주민들에게 전달하였다.

또한 2002.3.6. 당진군은 당진군청 회의실에서 충청남도 2인, 당진군 8인, 당진군의회 2인, 대산지방항만청 2인, 관련업체 9인, 사회단체 7인, 지역언론 2인, 기타 3인 등 총 36명이 참석한 가운데, 연구영역기관인 인하대의 당진항만 개발구상 및 개발방향에 대하여 보고회가 열려 참석자들의 토론이 있었고 보고회시 제시된 의견을 보고서에 반영하여 항만개발 정부예산 확보와 개발촉진을 위한 정책건의 등에 적극 활용하기로 하였다

③ 서명운동

서명운동이란 행위자들이 자신의 이익을 반영하는 활동을 옹호하도록 시민들의 지원을 받는 것이다

서명운동은 주로 당진군 시민사회단체에 의하여 행해졌다. 199.7.19. 당진군개발위와 청년회의소는 국민 5만명 서명계획을 세워 8,963명의 서명을 받아 대통령, 국무총리, RRGL 의장, 해양수산부장관에게 제출하였고, 2002.9.20-10.30. 당진항추진위는 당진읍 등 12개 읍면에서 당진항지정 5만명 서명운동을 전개하였다.

④ 시위와 집회

시위와 집회는 행위자들이 정책결정자에게 요구하는 자신들의 이익이 반영되지 않을 경우 행사하는 다수의 대중을 동원한 장외투쟁을 말한다.

시위와 집회는 당진군민간단체 독자적으로 또는 당진군민간단체와 당진군이 연합하여 주무부처인 해양수산부 앞에서 이루어졌고, 이에 대응하여 평택시와 시민단체는 해수부 앞에서 맞불시위를 하였다. 2001.11.24. 평택항분리반대범시민투쟁위(수석대표: 유천형)은 당진항 분리지정반대 및 중앙항만정책심의회에 상정을 반대하는 대규모 집단시위를 600여명이 참석한 가운데 해양수산부 앞에서 하였다. 이에 대응하여 당진항추진위는 2001.12.5. 당진군의 각계각층이 참여하는 당진항지정범국민결의대회에 따른 연석회의를 개최하고 출정식을 가졌고, 12.6. 지방자치 말살하는 당정협의회 및 당진항지정을 위한 당진군민범국민결의대회를 서울 여의도 문화마당과 민주당사 앞에서 600여명 참석한 가운데 개최하여 당진항지정 성명서를 발표하고 가두시위를 벌였다.

이에 대응해 2001.12.4. 평택시는 평택시민 1,000여명이 참석한 가운데 당진항분리지정 문제를 중앙항만정책심의회에 상정하는 것을 반대하는 대규모 집단시위를 해양수산부 앞에서 열었고, 여기서 해양수산부는 중앙항만정책심의회에 당진항지정문제를 상정할 것임을 통보하였다.

양지자체의 맞불 집회와 시위는 2002년에 들어와서도 계속되었다. 2002.11.27. 당진군과 당진항추진위는 해양수산부 앞에서 당진항지정범국민결의대회를 열고 당진항분리지정을 연내에 할 것을 촉구하였다. 2002.12.13. 평택시는 해양수산부 앞에서 평택시민 1,000여명이 참석한 가운데 평택항분리반대 집단시위를 벌였다. 여기서 해양수산부는 당진항분리지정여부는 12.26. 열리는 중앙항만정책심의회에서 결정하고, 분리문제는 양시군의 합의가 있어야 가능하다는 답변을 하였다.

3). 해양수산부의 정책결정변화

당진군의 정책요구에 대한 해양수산부의 정책수정은 위에서 설명하는 바와 같이, 정책건의가 정부정책으로 채택되도록 당진군행위자들의 과업환경행위자들에 대한 다양한 권력수준의 직접행동이나 대중수준의 간접행동이 결합된 결과로 볼 수 있다

이처럼 당진군이 지속적으로 중앙정부나 국회에 정책건의를 관철시키려는 다항하나 영향력활동을 하자, 처음에 당진항 분리지정에 난색을 표하던 해양수산부는 불가입장에서 수용쪽으로 서서히 정책변화를 하고 있다. 이는 <표 11>의 해양수산부의 정책결정변화에 비추어 보면 알 수 있다.

<표 11> 해양수산부의 정책결정변화

날 짜	해양수산부의 정책내용
2001.3.19.	해양수산부, 당진항분리지정 불가입장정리
2001.9.18.	해양수산부, 항만법시행령입법예고(당진항분리지정 개정사항 불삽입)
2003.4.29.	해양수산부, 평택당진항이라는 통합명칭안 제시
2004.11.19.	해양수산부, 항만법시행령중 개정령입법예고(평택항의 명칭을 ‘평택당진항’으로 한다)
2004.12.21.	국무회의, 항만법시행령중 개정령의결
2014.12.30.	해양수산부, 항만법시행령중 개정령공포(평택당진항의 통합명칭사용)

2001. 3.19. 해양수산부는 인천지방해양수산청과 당진항지정 업무공조에 따른 자체 긴급회의를 개최하여 항만지정은 행정구역의 경계구분에 따라 하는 것이 아니라 국가가 전체적

차원에서 고려하고, 평택항개발로 항만시설이 확충될 경우 인근 화성군 등에서 또 다른 분리지정 요구가능성 높은 만큼 분리지정요구 수용불가로 해양수산부 입장을 정리하였다. 이에 2001. 9.28. 해양수산부는 항만법시행령 입법예고에서 평택항에서 당진항분리지정 개정사항을 불삽입하였다.

2003. 4.29. 해양수산부는 합동조사단의 연구결과를 토대로 당진군에 ‘평택당진항’이라는 통합명칭안에 대한 수용의견을 제시하였고, 이에 대해 5.2. 당진군집행부와 군의회 및 당진군개발위원회와 당진항추진위 등 당진군행위자들은 당진항지정 통합명칭 토론 및 업무협의를 하였다. 여기서 군의회와 당진항추진위는 군이 당진평택항 통합명칭을 수용하고 도계소송을 취하하면 해양수산부가 당진항개발을 위해 1천억원 이상을 지원해준다고 하니 긍정적으로 검토할 것을 요구하였고, 당진군은 당진평택항 통합명칭을 수용하는 것은 동감하며 도계문제는 어디까지나 별개로서 법에 의해 판결하기까지는 양보할 사항이 아니라고 하였다.

그러나 4.30.열린 충남도행정부지사실에서 열린 충청남도과 당진군의 대책회의에서는 해수부의 검토안 중 1안(당진항분리지정)을 고수하기로 하고, 당진항명칭부여와 관련하여 관련행정기관과 민간단체의 의견이 동일하게 표명되어야 하며, 항만개발 소요예산과 계획변경 등은 타협할 사항이 아니므로 당진항분리문제와 별개로 추진해야 한다는 결론을 내렸다.

이후 2003.5.9. 당진군에서 자문위원 14인, 당진군 3인,충남도 2인, 언론사 2이니 등 총 14명이 참여한 가운데 열린 항만개발자문위원회에서 당진항 지정문제와 도계문제는 별개 문제로 분리지정이 원칙이나, 해수부에서 통합명칭 부여시 수용하는 것으로 결론을 내리고 모든 권한은 군과 도에 위임하기로 하였다.

그러나 당진군과 해양수산부 사이에는 당진항지정문제가 해결되어 가는 시점에서 해상도계소송문제해결을 놓고 갈등을 보이게 되는데, 이는 당진군행위자와 해양수산부의 방문면담 등의 활동과정에서 알 수 있다. 마침내 당진항지정과 연계되어 미해결쟁점으로 남아 있던 당진군과 평택시의 해상도계 권한쟁심심판의 판결이 2004년 9월 23일 헌법재판소에 의해 결정됨으로써 당진항지정문제는 해결의 종착역으로 가고 있었다. 헌법재판소는 평택시가 침해한 사건 제방에 대한 관할구역(32,834.8㎡)은 당진군에 있음을 확인한다는 결정을 선고하였다.

이에 따라 2004. 10.8. 해양수산부는 당진항지정과 관련한 당진군과 평택시의 부단체장 간담회를 열어 ‘평택당진항; 통합명칭에 대한 의견을 물어서 양 지자체가 동의를 하자 ,동년 11.19. 해양수산부는 항만법시행령중 개정령(평택항의 명칭을 ‘평택당진항’으로 한다는 내용)을 입법예고하였고, 12.21. 국무회의는 항만법시행령중 개정령을 의결하여, 12.30. 해양수산부는 항만법시행령중 개정안을 공포함으로써 ‘평택당진항’의 명칭이 공식적으로 사용되게 되었다.

IV. 결론

본 연구는 당진항지정 정책형성과정에서 지방자치단체의 갈등해결행동을 분석한 것으로서, 당진행위자의 정책의제형성과정모형과 정책결정과정모형을 발견할 수 있었다.

1. 당진군 행위자의 정책의제형성과정모형

당진항지정의 정책의제형성은 Cobb & Ross의 정책의제형성과정모형 중 외부주도모형에 속한다. 당진항지정정책은 민간기업이 주도하여 사회문제를 발의하고 당진군행위자와 평택시행위자 사이에 사회쟁점화가 되었으며 이후 당진군이나 군의회 및 당진군시민사회단체가 공중의제로 확산시켜 중앙정부의 정책의제로 채택되었기 때문이다.

본 연구는 정책의제형성에 대한 다음과 같은 명제를 도출할 수 있다.

명제1: 사회문제화는 외부집단이 제기한다.

명제2: 사회쟁점화는 사회문제를 인지한 기초지방정부와 관련기초지방정부의 갈등에 의하여 이루어진다.

명제3: 공중의제화는 기초지방정부와 지역시민사회단체에 의하여 이루어진다.

명제4: 정책의제화는 관할 중앙정부에 의하여 채택된다.

2. 당진군 행위자의 정책결정과정모형

당진항지정의 정책결정은 Allison의 정책결정모형 중 정치모형에 속한다. 왜냐하면 당진군 행위자는 여러 과업환경행위자들에게 다양한 정책행동경로와 정책행동전략을 통하여 갈등하면서 흥정과 타협을 통하여 문제해결을 하고 있기 때문이다.

(1) 당진군 행위자의 과업환경행위자에 대한 정책행동경로

본 연구는 당진군 행위자의 과업환경행위자에 대한 정책행동경로로 다음과 같은 명제를 도출할 수 있다.

명제1: 당진군집행부는 관할 중앙정부부처나 국회 및 광역지방정부와 인근기초지방정부에 직접적인 영향력을 행사한다.

명제2: 당진군집행부는 특별행정기관이나 관할 광역지방정부를 경유하여 관할 중앙정부부처에 간접적인 영향력을 행사한다.

명제3: 당진군의회는 관할 중앙정부부처나 국회 및 광역지방정부와 인근기초지방의회에 직접적인 영향력을 행사한다.

명제4: 당진군시민사회단체는 관할 중앙정부부처나 국회 및 광역지방정부와 인근기초지방정부NGO에게 직접적인 영향력을 행사한다.

명제5: 당진군 행위자연합은 관할 중앙정부부처나 국회 및 광역지방정부와 인근기초지방정부에 직접적인 영향력을 행사한다. 단, 행위자연합은 당진군집행부와 군의회, 당진군집행부와 당진군NGO, 당진군의회와 당진군NGO, 당진군집행부와 군의회 및 당진군NGO, 당진군집행부와 지역국회의원 등으로 다양하다.

<표 12> 당진군 행위자의 과업환경행위자에 대한 정책행동경로

당진군행위자	과업환경행위자
○당진군집행부.....	...해양수산부
	...충청남도
	...평택시집행부
	...국회농림해양수산위
	...대산지방해양수산청.....해양수산부
	...충청남도.....해양수산부
○당진군의회.....	...집합적 정부기관과 국회(해양수산부, 인천지방해양수산청, 대통령, 국무총리, 행정자치부, 기획예산처, 감사원, 충청남도, 국회농림해양수산위)
	...해양수산부
	...평택시의회
○당진군시민사회단체.....	...집합적 정부기관과 국회(청와대, 국무총리, 해양산부, 충청남도, 국회)
(당진향추진위, 당진군개발위)	...해양수산부
	...국회농림해양수산위1
	...평택시시민사회단체(평택향발전협의회)
○당진군집행부+ 군의회.....	...해양수산부, 충청남도
당진군행부+ 당진향추진위.....	...해양수산부, 충청남도
당진군의회+ 당진향추진위.....	...해양수산부
당진군집행부+ 충청남도.....	...해양수산부
당진군집행부+ 군의회+ 당진향추진위.....	...해양수산부
당진군집행부+ 지역국회의원.....	...국회농림해양수산위
당진군대표단(국회의원+ 군수+ 군의회의장+ 당진향추진위와 당진군개발위 위원장).	...해양수산부, 국회농림해양수산위
당진군(집행부와 군의회).....	...해양수산부+ 평택시(집행부와 시의회)
당진군+ 충청남도.....	...해양수산부+ 평택시+ 경기도

(2). 당진군 행위자의 과업환경 행위자에 대한 정책행동전략

본 연구는 당진군 행위자의 과업환경 행위자에 대한 정책행동전략으로 다음과 명제를 도출할 수 있다.

명제1: 당진군 행위자들은 정부와 관계에서 권력수준의 직접 행동전략을 사용한다.

명제2: 당진군 행위자들은 정부와 관계에서 대중수준의 간접 행동은 권력수준의 직접 행동을 지원하는 전략으로 사용한다.

<표 13> 당진군 행위자의 과업환경 행위자에 대한 정책행동전략

정책행동전략	권력수준의 직접행동	대중수준의 간접행동
종 류	정책건의 경계침투(방문면담, 회의, 간담회, 위원회)	세미나와 토론회 연구조사를 통한 정보제공 서명운동 집회와 시위
비 중	크다	작다

참고문헌

- 당진군. (2001-2005). 당진항지정관련 내부자료.
- 당진군. (2005). 「당진항지정백서」. 충남: 당진군.
- 당진항추진위. (2001-2005). 당진항지정관련 활동자료.
- 정세욱 편저. (2000). 「정부간 관계-이론과 실제」. 서울: 법문사.
- 행정자치부. (2007). 지방자치단체상호간 분쟁해소 보도자료.
- Agranoff, Robert. (1990). *Frameworks for Comparative Analysis of Intergovernmental Relations*. Bloomington: Indiana University.
- Buntz, C. Gregory. & Radin, Beryl A. (1983). Managing Intergovernmental Conflict: The Case of Human Services. *Public Administration Review*, 43(5): 403-410.
- Cobb, Roger W., Ross, Jennie-Keith. & Ross, Marc Howard. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *APSR*, 70(1): 126-138.
- Dunleavy, P. (1981). *Urban Political Analysis*. London; MacMillan.
- Duverger, Maurice. (1972). *Party Politics and Pressure Groups*. New York: Thomas Y. Cromwell.
- Hanf, K. & Scharpf, F. W.(eds.). (1978). *Interorganizational Policy Making*. London; Prentice-Hall.
- Homans, George C. (1950). *The Human Group*. New York: Harcourt, Brace & World Inc..
- Laumann, E. D. & Knoke, D. (1989). *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*. Madison; Wisconsin.
- Rhodes, R. A. (1981). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Aldershot: Gower.
- Ripley, R & Franklin, G. A. (1984). *Congress, the Bureaucracy and Public Policy*. Homewood: The Dorsey Press.
- Robbins, Stephen P. (1974). *Managing Organizational Conflict: A Nontraditional Approach*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Wright, Deil S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. California: Brooks/Cole Grove Company.

충남지역 지방정부간 갈등해결을 위한 관리전략

：경부고속철도 천안-아산역 갈등사례를 중심으로

임 정 빈(선문대학교)

I. 서 론

지방정부간 갈등은 사회 전체적으로 통합을 저해하고 막대한 갈등처리비용을 지불하게끔 함으로써 지방자치의 본질적 의미를 훼손한다는 데 문제의 심각성이 존재한다. 그러나 지방정부간 갈등은 지방자치의 영역에서 필연적인 현상이며 원천적인 해소가 불가능하다는 점을 인정하지 않을 수 없다. 그러므로 지방정부간 갈등에 대한 지방정부의 대응은 그것을 효율적으로 관리하고 예방하는 전략으로 전환하여야 할 것이다. 그리고 바람직한 지방정부간 갈등해소를 위한 관리전략은 갈등의 역기능을 최소화하는 측면에서 서 보다 규범적이면서 부의 외부효과를 극소화하는 방향으로 운영하는 것이 타당하다고 할 수 있다.

1990년대 이래 지방자치의 지속적인 발전은 지방정부의 자율성과 분권을 크게 신장시켜왔다. 현재 정부간관계(intergovernmental relationship)는 과거와 비할 수 없을 정도로 수평화 되었으며, 지방정부들간에 보다 많은 권한, 재정, 자원 등을 확보하기 위한 경쟁이 치열하게 전개되고 있다. 이에 따라 새로운 현상으로서 지방자치는 지역을 이익추구의 공동체가 아닌 정치시장으로 변모시키는 결과를 낳고 있으며 지방은 매우 자율적이며 역동적인 정치시장으로 성장하였다. 님비·핍피와 같은 용어는 집단적 차원에서 지역공동체의 이익을 극대화하려는 다자간의 합리적 행위를 함의한다. 따라서 지방자치하에서 이러한 이익추구는 사적이기보다는 집단적 활동의 성격을 띠며, 자원의 특성, 관리제도, 다양한 이익추구자 및 조정자들에 의해 문제구조가 조성된다.

2000년대를 넘어오면서 지방정부간 갈등에서 핍피갈등이 차지하는 비중이 점차 증가하고 있는 것으로 나타났다. 실질적으로 많은 핍피갈등은 지역주민들의 과도한 집단이익을 조장하며, 전부 아니면 전무라는 식의 렌트추구 행태를 표출해왔다.

특히 다양한 핍피자원이 등장하면서 갈등의 강도가 매우 커진 반면, 그에 대한 제도적 대응은 대단히 취약한 것으로 분석되고 있다(강성철 외 2005).

주목해야 할 점은 중앙정부의 통제가 약화된 상황에서 지역간 이익갈등의 빈도와 범위가 크게 증대되고 있다는 것이다. 그렇지만 과거의 중앙집중적 이익 규율방식이 해체되어온데 비해, 이를 대체하는 이익 조정시스템의 제도화는 더딘 실정이다.

이 연구는 경부고속철도 천안-아산(온양온천)역 역명 선정을 둘러싼 분쟁 사례를 분석하였다. 고속철도역사에 대한 입지갈등이 아니라 역명칭의 선정에서 심대한 갈등이 야기되었다는 점은 시사하는 바가 크다. 그것은 역사 입지선정의 경우 중앙정부의 통제가 가능했던 지방자치 실시 이전에 확정된 반면, 역명의 선정은 2000년도에 들어서야 이루어지기 시작했기 때문이다. 변화된 지방 통치환경과 미흡한 기명제도가 양시간의 첨예한 갈등을 유인하였다. 더욱이 역명이라는 무형의 공공재가 갖는 자원의 특성은 지역주민들의 집단적 지역이익과 그 경제적 가치에 대한 주관적 평가를 더욱 촉진하였다.

이 연구에서는 다음과 같은 몇 가지 사항을 분석하고자 한다. 첫째, 지방정부간 갈등사례를 통하여 갈등의 문제구조는 무엇인가를 분석해보고자 한다. 둘째, 문제구조 분석을 통하여 갈등관리전략의 특성은 무엇인가? 를 살펴보고자 한다. 셋째, 정책적 차원에서, 지방정부간 갈등관리에서 제시할 수 있는 함의는 무엇인가를 분석하여 지방정부가 보다 바람직한 갈등관리전략을 수립·집행하는데 도움이 되는 근거를 제공하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 지방정부간 갈등의 변화와 특성

2000년대에 들어 지방정부간 갈등은 님비 갈등에서 핍피자원을 둘러싼 갈등으로 전환되면서 이른바 렌트추구형 갈등이 크게 증가하는 추세를 보이고 있다. 핍피자원의 유치가 지역경제의 활성화와 지방재정 확충에 직접적으로 기여함으로써 지방정부간 렌트추구가 매우 경쟁적으로 전개되고 있는 것이다. 렌트추구의 대상이 되는 핍피자원은 도청·시청·군청 등과 같은 공공기관이나 승계되는 재산권, 공공시설이나 편의시설, 고속철도 중간역 등과 같은 사회기간시설, 첨단산업단지, 국제적인 행사 등 자원배분 양상에 따라 지역에 경제적인 이익을 가져올 수 있는 모든 유·무형재들이 포함된다. 이에 따른 최근의 갈등사례들로는 아시아유럽정상회의(ASEM) 국제회의장 유치를 둘러싼 서울시·경주시·제주시·고양시 간의 경쟁, 전남·경북·충남 도청 이전 갈등, 김천·울산의 경부고속철도 중간역 설치 요구, 태권도 공원 유치를 위한 경주시·강화군·무주군의 갈등, 경기도 멀티미디어 산업단지 유치를 둘러싼 용인·화성·안성의 갈등 등을 꼽을 수 있다(김도희, 2003: 158). 이외에도 행정복합도시건설 등 지방분권정책에 수반되는 공공기관 이전의 유치를 둘러싼 갈등도 폭발적으로 전개되고 있다.

<표-1> 핍피자원의 유형

형 태	성 격	종 류
유형재	공공시설	공공기관, 공기업, 특구, 학교, 연구단지, 문화시설, 사회기간시설 등
	생산시설	기업도시, 공단 등
	위락시설	관광단지, 테마공원, 경마장 등
무형재	행사	올림픽, 월드컵, 박람회, 국제회의 등
	명칭 (브랜드 네임)	지명, 사회기간시설명, 캐릭터 등

출처: 장우영·임정빈, 2006.

지방자치하에서 핍피자원을 획득하려는 렌트추구는 집단활동의 특성을 띤다. 주목할 점은 이러한 활동이 단순히 민·관의 형식적 연계를 통해 일어나기보다는, 대개의 경우 자원에 대한 강한 이해를 갖는 지역성장기구(growth machine)의 등장에 의해 촉진된다는 점이다. 로건과 몰로치(Logan & Molotch, 1987)에 따르면, 보다 강력하게 이익을 추구하는 핵심적인 집단이나 연합이 지역의 개발과 성장을 주도한다. 로건과 몰로치는 도시 성장에서 토지 소유자와 이해당사자들이 성장연합이라는 동맹체를 형성하여 공간 사용가치를 극대화하면서 지역 개발을 주도한다는 점을 분석한 바 있다. 보통 핍피갈등이 발생할 경우, 이와 같이 지

역 내에는 지역 연고를 중시하는 지방정치 엘리트, 기업가 및 개발 투자자, 지역 유지와 원로, 언론인, 자영업자 등과 시민단체, 번영회, 향우회, 청년회 등의 지역단체가 참여하는 광범한 성장연합이 조직화된다. 이들은 유치위원회, 발전위원회, 주민대책위원회, 개발위원회, 협의회 등의 형태로 조직되어 있다(김석태, 2003: 81). 특히 지방정치가들은 자신들의 명성이나 경력의 유지가 지역의 경제성장과 밀접히 관련되기 때문에, 성장기구의 요구에 반응하며 성장전략을 지지한다. 지방정부 또한 자본 유입을 통한 경제 활성화와 중산층 인구 유입을 통한 지방재정 강화를 위해 성장기구를 추진한다(박종민, 2000: 193-221).

이러한 성장기구는 강력한 후견자(follower)로서 지방정부간 갈등 과정에 직접 참여한다. 따라서 갈등의 차원은 의사결정주체인 지방정부간의 '선도자-선도자'(leader-leader) 관계에 국한되지 않고, '선도자-추종자'((leader-follower) 및 '추종자-추종자'(follower-follower) 관계가 가세함으로써 중층적 갈등구조가 성립된다(임정빈·장우영 2004). 기실 갈등이 매우 심화되는 경우에 성장기구는 민관복합체로 전화되어 실질적으로 선도자의 지위를 점할 수도 있다. 성장기구의 참여자들은 지역성장이라는 공동목표에 대해서는 전적으로 합의한다. 성장기구는 그 지역이 자원 유치에 가장 적합한 지역임을 다양한 방법으로 주장한다. 그러나 '왜 성장하지 않으면 안 되는가'에 대한 주제에 대한 논의는 허용되지 않는다(박재욱, 1997: 61-88). 이 때문에 갈등 해결을 위한 다양한 선택지가 존재함에도 불구하고 제로섬게임이 전개되기가 십상인 것이다.

핍피갈등은 정보 또는 효과의 '불확실성'(uncertainty)의 영역 속에서 전개된다. 불확실성은 대안을 실행에 옮겼을 때, 그것들이 실제로 가져올 결과를 알 수 없는 논쟁적 상황을 가리킨다(John, 1984: 446-447). 공공재가 유발하는 외부효과와 비용-편익의 불균형성에 대한 과학적인 사전 측정이 용이하지 않기 때문에 이러한 불확실성의 발생은 불가피하다. 즉 남비자원이거나 핍피자원이 어느 정도의 이득이나 손실을 초래할 것인지에 대한 객관적인 예측이 불가능하다는 것이다. 불확실성은 해당 지방정부와 지역주민들의 주관적인 가치 판단을 조장함으로써 갈등을 심화시키는 요인이다. 이러한 주관적 가치 판단은 대상 자원에 대한 선호기피 의식 및 지역발전을 우선시하는 공동체의 속성과 결합되어 이루어진다(권경득·임정빈·장우영, 2004; 김용철, 1998). 예컨대, 사회기간시설명은 그 기명방식에 따라 지역민의 우월감이나 열등의식 뿐만 아니라, 잠재적인 경제 가치에 대한 기대감 또한 크게 자극한다. 요컨대, 이러한 지역의식과 핍피자원 외부효과와 결합으로 인해, 지방정부간 쟁투추구는 자원의 효율적 분배를 저해하고 과다한 갈등비용을 초래하기 십상이다.

2. 지방정부간 갈등관리전략

1) 갈등대응전략

지방정부간 관계는 기본적으로 협력관계를 지향해야 하지만, 이를 위해서는 협력의 전제라 할 수 있는 갈등의 예방과 처리에 관한 탐색이 더욱 밀도 있게 진행되어야 한다. 여기에는 갈등에 대한 인식론적 이해가 개입되어 있다. 부정적 측면에서 갈등을 이해하는 입장은 갈등을 기존 체제의 대응력 결여로 인해 발생하는 사회적 병리현상으로 본다. 한편 갈등에 대한 긍정적 인 이해는 갈등이 사회적 문제를 도출해나가는 과정일 뿐만 아니라, 이해 당사자간의 타협과 조정을 통하여 합의를 유도해가는 학습과정이라는 인식에 바탕을 두고 있다. 이러한 인식론적 차이는 전자가 갈등의 완전한 해소를 목표로 하는 반면, 후자의 경우 조정과 관리에 주안을 두게 된다(이수장, 2001:180; 김재형, 1997:16-17). 다만 갈등의 존재 자체가 사회적으로 필연적인 현상이며, 모든 갈등 사유의 원천적인 해소가 불가능하다는 점을

인정한다면, 그것을 보다 효율적으로 예방·관리하는 노력이 더욱 요구되고 있다.

지방정부간 갈등은 대개의 경우 주민과 사회집단들이 가세한 지역간 대립의 양태를 띤다. 즉 대부분 정부간 차원과 정부-주민간 차원의 이중적 갈등구조를 내포한다. 정부간 차원의 갈등에서는 의사결정자간의 '선도자-선도자'(leader-leader) 게임이 성립된다. 그리고 정부-주민간 갈등에서는 의사결정자인 정부와 의사결정의 영향을 받는 주민간의 '선도자-추종자'(leader-follower) 게임이 성립된다(임정빈·장우영, 2004; 김도희, 2001). 이 같은 갈등의 양 차원은 전개구조에 있어서 중층성을, 전개과정에 있어서 비선형성을 의미한다. 즉 지방정부간 갈등은 단순히 지방정부간 대립에 국한되지 않고, 역내외의 다층적 행위자가 개입됨으로써 중층화된 대립구도를 구성한다.

갈등관리 및 대응은 비용과 편익의 균형을 이루기 위해 다양한 선택들을 추구하는 정치적 전략이다. 보다 구체적으로 갈등대응은 문제 해결을 위한 교환·협상(exchange & bargaining) 메카니즘의 운용을 의미한다. 선행연구들은 갈등의 당사자가 상대방과 불일치에 직면할 경우 취할 수 있는 대응의 차원을 크게 두 가지, 즉 계속 자신의 관심사를 충족시키는 방법과 상대방의 관심사를 충족시켜주는 방법으로 구분하고 이 두 차원의 조합을 통해 회피(avoidance), 수용(accommodation), 경쟁(competition), 타협(compromising), 협조(collaboration) 등으로 전략의 유형을 제시하고 있다(Blake & Mouton, 1973; Rahim, 1983; Lulofs & Cahn, 2000). 첫째, 회피는 당사자들이 갈등의 표출을 꺼려해서 갈등상황에 대해 언급을 피하고 침묵을 지키는 방식이다. 둘째, 수용은 갈등의 완화를 위해 상대방의 주장에 동의하는 방식이다. 셋째, 경쟁은 이전에 대해 일방의 결정을 지배하고 강제하려는, 즉 상대방을 압도하여 자신의 주장을 관철하는 방식이다. 넷째, 타협은 상호 교환과 양보를 통해 당사자들간 일정 정도로 만족을 추구하는 방식이다. 다섯째, 협조는 상호 만족할 만한 합의의 추구를 선호하는 방식이다(Lulofs & Cahn, 2000:101-110, 이광중, 1995:36). 이러한 전략은 단일하게 사용되기보다는 시기별로 가변적이며, 대개 혼재되어 사용된다. 규범주의를 강조하고, 부의 외부효과 극소화 하는 방향으로 운영하는 것이 유용하다고 보여 진다(박호숙, 2003:20-30).

2) 교환·협상 메카니즘

(1) 신뢰의 형성

지방정부간 갈등은 직접적인 발생 원인 이외에 갈등행위에서 비롯되는 상호불신이 주요한 심화 요인으로 작용하기 때문에, 이같은 상태를 제거하기 위해서는 교환·협상과정에서 당사자간 신뢰 구축이 중요하게 다루어져야 한다. 신뢰는 "A가 x에 관해 B를 믿는 것"으로 정의되며(Hardin, 1968), x의 측면에는 B의 언행, 능력, 의지 등이 포함된다(Cook & Wall, 1980; Coleman, 1990). 이러한 인지적 차원을 바탕으로 한 신뢰의 개념은 "A와 B간의 약속을 전제로 상호간에 영향을 줄 수 있는 관계를 형성하는 것"(Luchmann, 1988)으로 확대된다. 선행연구들에 따르면, 신뢰에 영향을 미치는 요인들은 신뢰 대상의 속성과 신뢰자의 신뢰 성향을 중심으로 능력, 호의, 진실성, 일관성, 개방성으로 집약된다(Mayer et al, 1995; Mishra, 1996).

첫째, 신뢰 대상의 능력은 사회적 관계를 토대로 한 상호작용이 추구하는 목적 자체의 실현에 필수불가결한 요소이므로 신뢰의 형성에 있어서 가장 중시될 수밖에 없다. 둘째, 호의는 이해관계의 측면에서 타인에게 피해를 입히는 기회주의적 행위를 하지 않는 소극적 의미와, 타인의 이해를 보호하고 지원하며 고려하는 적극적인 의미로 구분된다. 셋째, 진실성

은 신뢰자가 수용 가능하다고 생각하는 도덕적 원칙들을 신뢰 대상이 준수하는 정도로 정직성, 성실성 및 공정성을 포함한다. 넷째, 일관성은 개인의 경험과 아울러 신뢰 대상의 과거 행적에 의해 형성된 사회적 판단이 지표로 사용되기 때문에 사회적 속성을 가지게 된다. 다섯째, 개방성은 정직성을 바탕으로 하기 때문에 정보의 공개 및 제공에 능동적이고 적극적이면 신뢰가 커진다(박통희, 1999; 박통희·원숙연, 2000).

(2) 제도의 활용

제도적인 수준에서 교환·협상은 지방자치법령상의 조항에 의해 담보된다. 현행 지방자치법은 지방정부 상호간의 갈등을 조정할 수 있는 제도로 i)지방자치분쟁협의회(중앙 및 지방)의 의결에 따른 분쟁 조정 ii)사무의 협력과 위탁 iii)행정협의회 iv)지방자치단체조합 v)지방자치단체장 등의 협의체를 규정하고 있다(지방자치법 제139-154조). 이를 범주화하면, 현재 우리나라의 지방정부간 갈등해소 기제는 의사결정주체에 따라 당사자간 조정, 행정협의회 등에 의한 조정, 제3자에 의한 조정으로 분류할 수 있다.

첫째, 당사자간 조정은 문제가 발생했을 경우, 당사자 상호간 제기된 문제에 대한 진지한 해결의 노력을 시도하여 결과를 도출하는 방법으로서 상호간 문제의 인식을 통한 협상, 설득 및 대안 모색 등을 포함한다. 당사자간 조정은 제3자에 의한 조정보다 그 해결방안의 수용가능성이 높고 갈등의 실질적 해소에 더 접근 할 수 있다는 점에서 보다 바람직한 방식이라고 할 수 있다(부단근, 1998:263-264).

둘째, 보다 제도적인 장치로서 행정협의회, 지방자치단체조합, 사무위탁, 지방자치단체장 등의 협의체 등을 활용할 수 있다.

셋째, 제3자에 의한 조정은 알선(conciliation or good offices), 조정(mediation), 중재(arbitration), 재판(adjudication) 등을 통해 정부간 갈등이 해소되는 경우를 의미한다. 이러한 방식으로는 상급기관에 의한 조정, 특별기관에 의한 조정, 환경분쟁조정위원회에 의한 조정, 중앙 및 지방분쟁조정위원회에 의한 조정, 구역개편, 사법부에 의한 조정 등이 있다. 지방정부간의 갈등을 해결하는 사법제제도로서는 행정심판과 권한쟁의 심판이 있다.

III. 갈등의 구조 및 단계

1. 사례 개요

역명은 그것에 반영되는 지명의 내용이나 조합 순위에 따라, 특정 지역간에 긍정적 외부효과를 발생시키는 편파자원이다. 따라서 이 갈등은 자기 지역명을 지배적으로 역명에 반영시키기 위한 선호적 이익갈등이다. 그리고 이 갈등은 역명을 통해 발생하는 기대 가치를 독점 또는 과점하려는 강력한 렌트추구행위에 의해 표출된다. 갈등의 국면이론에 따르면, 갈등은 시간적인 주기에 따라 인식 가능한 상호작용의 단계로 진행된다. 이에 따르면 갈등과정은 복잡하고 비선형적이긴 하지만, 형성과 심화, 조정 등의 기본적인 단계를 경과한다(Kriesberg, 2003; Rummel, 1987; Walton, 1987). 양지방정부간 갈등 또한 다음과 같이 단계별로 개요를 살펴볼 수 있다.

첫째, 1990년 6월 경부고속철도 경유 노선의 첫 기착지로서 천안권 경유지(제4-1공구)가 충남 아산시 일대(서울 기점 96.3km)로 결정되었다. 그런데 역사가 소재할 지역의 대부

분이 아산시 관할 행정구역임에도 불구하고, 기본계획노선상의 역명은 ‘천안역’으로 통용되면서 역명갈등이 싹트기 시작했다. 2000년도를 넘어오면서 경부고속철도 개통이 목전에 이르자, 아산시는 합당한 역명으로 개칭할 것을 더욱 강력하게 요구하였다. 자기 지역명을 지배적으로 반영하려는 천안시(‘신천안역’과 ‘천안아산역’)와 아산시(‘아산역’과 ‘장재역’)간의 역명안이 매우 첨예하게 대립하였다. 갈등은 기본적으로 복수의 행위자간 양립불가능한 목표 또는 가치의 추구에서 발생한다(Himes, 1980). 당사자간에 이러한 갈등을 처리하는 다양한 전략들이 존재하지만,¹⁾ 양시간의 적대적 경쟁으로 인해 제3자 조정이 불가피하였다. 더욱이 갈등을 원천적으로 갈등을 억지해야 할 역명 선정제도는 ‘철도역명 제정 관례’에 불과했기 때문에, 오히려 양지방정부간의 갈등을 더욱 조장하는 결과를 야기했다. 상급 지방정부인 충청남도 또한 실질적인 대안이나 조정 능력을 가지고 있지 못함에 따라, 이 갈등은 보다 상위의 조정자와 조정방식의 개입을 요하였다.

둘째, ‘충청남도역명칭지명위원회’의 조정 실패 이후 양시간의 역명갈등은 고조단계에 접어들었다. 이에 따라 고속철도사업 주관 부처인 건설교통부(이하 ‘건교부’)가 직접적인 조정자로 나서게 되었다. 건교부는 조정기구로서 유관 기관, 학계 및 지자체 인사들로 구성된 ‘고속철도 역명칭 선정 자문위원회’를 구성하였다. 그렇지만 대외적 인지도가 높은 지명을 선호한 건교부에 대한 아산시의 불신은 줄곧 ‘불공정한 조정’ 논란을 야기했다. 결국 자문위원회는 합의를 통한 역명 선정에 실패하고, 아산시의 불참 속에 위원 투표로 ‘천안아산역’안을 의결했다(2003년 4월 23일). 그러나 아산시가 이 의결안을 거부함에 따라 역명갈등은 최고조에 이르렀다. 이 단계의 주된 특징은 역명갈등의 새로운 행위자로서 양 지방정부의 지역성장기구들이 본격적으로 등장하기 시작했다는 점이다. 이들은 광범한 조직화를 꾀하고 역내 여론을 적극적으로 동원하였다. 지방정부와 의회 인사들을 비롯한 지역 정치엘리트들이 경쟁적으로 참여함으로써 이 기구들은 민관복합체의 성격을 띠었다. 특히 아산시의 지역성장기구는 대규모의 물리적 법적 투쟁을 통해 역명 문제를 전국적 이슈로 몰고 갔다. 아산시는 ‘아산역’안 외에 일체의 다른 역명안을 거부함으로써, 양 지방정부간 갈등은 제로섬 게임구조로 전변되었다.

셋째, 건교부가 아산시에 ‘천안아산역()’이라는 괄호 병기안을 제시함으로써 역명갈등은 새로운 조정기를 맞았다. 이 안은 괄호내에 아산시를 대표하는 명소나 사적지명을 병기하도록 하는 것이었다. ‘행정협의조정위원회’에 제출한 조정 신청이 각하된 상황에서, 아산시로서는 법적인 소송 외에 ‘아산역’안을 관철시킬 방안이 없었다. 따라서 괄호 병기안을 수용해야 한다는 역내 여론이 비등해지기 시작했다. 결국 아산시가 이 안을 수용하자 건교부는 여론조사와 주민투표를 통해 ‘천안아산역(온양온천)’을 확정·발표하였다(2003년 11월 20일). 그렇지만 ‘천안아산역(온양온천)’이라는 차선의 렌트를 확보하게 된 아산시는 이 역명을 재거부하고 나섰다. 주민투표의 구속력 부재 및 역내 반대 여론이 표면적인 사유였다.

아산시와 투쟁위는 2003년 11월 27일 헌법소원과 행정소송을 제기하였으며, 또한 헌법재판소에 건설교통부장관을 피청구인으로 하는 권한쟁의 심판을 청구하였다. 이러한 상황속에서 2004년 4월 1일 고속철도개통식과 함께 경부고속철도 4-1공구는 건설교통부의 결정대로 ‘천안아산(온양온천)역’으로 개통되었다. 그러나 2004년 4월 11일 아산시는 1심에서 패소하였

1) 당사자간 갈등처리전략은 기본적으로 자기 주장을 관철시켜 자신의 관심사를 충족시키는 방법과 양보를 하여 상대방의 관심사를 충족시키는 방법이 있다. 이 두 차원을 조합하면 회피(avoidance), 수용(accommodation), 협조(collaboration), 타협(compromising), 경쟁 (competition)으로 구체화된다. 이에 관한 자세한 설명은 Lan 1997; Roxane & Dudley 2000을 참조.

고 서울고법에 항소하였으나 ‘각하’ 결정이 내려졌다. 또한 2006년 2월23일 대법원은 “역이름을 결정하는 과정에서 주민들의 이해관계를 조정하는 등 필요한 절차를 거쳐 합리적으로 결정한 점인 인정 된다”며 전교부를 상대로 낸 ‘역사명칭결정처분취소소송’에서 원고패소 판결한 원심을 확정했다. 또한 헌법재판소도 아산시가 청구한 권한쟁의심판사건(2003헌라2)에 대하여도 2006년 3월 30일 역시 각하결정을 선고하였다. 이로써 고속철도역명갈등은 법적으로 해결되었다. 그러나 아직도 두 자치단체의 감정적 갈등은 계속되고 있다.

2. 갈등자원의 특성

천안아산역(제 4-1공구역)은 충청남도 아산시 배방면 장재리 305번지 일대에 1999년 1월에서 2003년 6월까지의 공사를 통해 신축되었다. 역사는 대지면적 87,704㎡, 건축면적 22,234.71㎡, 연면적 33,560.06㎡로 지하1층, 지상4층 규모이다. 천안아산역의 주요 연계권역은 충남 천안, 아산, 예산, 조치원과 충북 청주, 청원, 진천, 안성, 평택 등에 이른다. 그리고 기존 철도노선인 장항선과 경부선이 통과하고 있으며 충북선이 권역 내에서 연계되고 있다. 이밖에 경부고속도로 및 국도 1, 21, 38, 39, 45호선이 연결되어 있다. 향후 경부선(수원-천안)과 충북선(조치원-제천)의 복복선 전철화 및 장항선의 복선화로 충청지역 철도 교통의 중심지 역할을 수행하게 될 것으로 예상되고 있다(한국철도기술연구원 외, 2003).

고속철도 역사의 유치는 생활권과 도시개발 및 지역경제 성장에 심대한 파급 효과를 초래할 것으로 기대된다. 우선 역사의 전·후 공간이 집중적으로 개발됨으로써 새로운 주거 및 업무 문화가 등장하게 된다. 이 공간에는 컨벤션, 전시장, 호텔, 엔터테인먼트, 쇼핑센터, 사무실 등의 입지가 용이하며, 복합적 기능 및 고밀도 토지 이용으로 인해 원스톱(one-stop) 서비스가 가능해진다. 이에 따라 디자인, 컨설팅, 연수 등 지식서비스 회사들이 고속철도 정차역 인근으로 옮겨오는 사례들이 흔히 발견된다(노무라종합연구소·국토연구원, 2003; 삼성경제연구소, 2004). 그리고 고속철도 역사의 도시 내 위치는 도시 경제와 도시 내부의 공간 구조를 변동시키는 유발 요인으로 작용한다. 고속철도 운영을 통해 지역간 이동성과 접근성이 향상되면, 개인이 선택할 수 있는 노동시장과 주택시장은 공간적으로 다변화하게 된다. 개별 도시 입장에서 보면 이는 노동 수요의 변화를 의미하며 도시의 주거 조건에 따라 새로운 주택 수요를 창출한다. 이러한 변화는 역세권을 지역내 산업과 경제를 활성화하는 거점으로 구축하는 연쇄효과를 낳는다. 단적으로 고속철도 정차역이 교통 허브의 기능을 담당함으로써 대규모 물량 수송과 업무 생산성, 기업의 입지와 다각적 활동 등이 크게 고무된다(Auphan, 2003; Pol, 2003). 따라서 관련 업종들의 유입과 고용 창출이 증대할 것으로 전망된다. 해외 사례에서도 고속철도 역사가 입지하는 도시의 3차산업 고용규모가 다른 도시에 비해 16-35% 증가하고 주민소득도 2.6% 높아진 것으로 나타났다(김의준, 1998).

실제로 천안아산역의 개통으로 수도권권의 범위가 천안, 아산을 포함하는 충청권 북부로 확장되는 효과를 낳으면서, 이 지역들의 생활권 및 지역경제 규모의 변화가 급격해지고 있는 것으로 파악되고 있다. 우선 아산 신도시 개발 등의 지속적인 택지 개발사업이 고속철도 개통과 맞물려 도시의 연담화를 빠르게 유인하고 있다. 아산시 탕정지구의 경우 일대 510만평에 약 4만 8천가구가 들어서는 2차 아산 신도시가 건설될 예정이다. 125만평의 탕정산업단지와 접해 있는 이 지역은 첨단산업과 교육·문화 등 복합기능을 갖춘 자족 신도시로 조성된다. 1, 2차 아산 신도시는 모두 경부고속철도 천안아산역에서 4km 내에 위치해 있다(동아일보 05/10/01; 한겨레신문 05/10/01). 그리고 지리적 접근성이 획기적으로 개선되면

서 천안, 아산으로 인근 지역의 자원과 인구의 유입이 확대되고 있다. 예컨대, 삼성 SDI와 삼성 테크노 컴플렉스 등 기업 유치가 활발해지고 있으며 직장인들과 대학생들의 통근도 활발해지고 있다. 특히 천안, 아산의 경우 수도권 입지규제가 없고 중국시장으로 진출하는데 있어 유리한 지리적 여건을 가지고 있어 대규모 공단을 유치할 수 있는 유망지역으로 부상하고 있다(삼성경제연구소, 2004).

문제는 이러한 역사의 입지가 이미 확정되고 시설이 운영되는 상황에서 양시간에 역명이라는 새로운 가치의 배분 갈등이 발생하고 있다는 점이다. 역명의 기명방식에 따라 양시는 다음과 같은 가치들을 새로이 취득할 수 있다고 판단하고 있다. 첫째, 고속철도 운용 자체가 아직까지는 세계적으로 드문 경우인데다, 고속철도 구간의 첫 번째 기착지라는 점에서 국내를 넘어 지역을 세계적으로 각인시킬 수 있다는 점에 양시는 큰 가치를 부여한다. 천안시의 경우 역명이 갖는 브랜드 가치가 10조원이 넘을 것이라고 추정하고 있다(천안투데이 03/08/30).

둘째, 역사가 발생시키는 경제적 가치를 더욱 극대화하는 효과이다. 우선 그것은 문화, 지리, 역사, 시설 등의 특성을 활용하여 긍정적인 지역 이미지를 창출함으로써 지역 마케팅 효과를 유발한다. 즉 역중심도시의 이미지를 고양시켜 기업이나 공공기관의 유치 및 지역경제 발전을 위한 투자 여건을 개선할 수 있다. 그리고 역명에 따른 지역의 인지도가 상승하면서 지역의 관광산업이 활성화되고, 역사를 중심으로 주변 관광지가 연계되는 관광거점(hub)으로 성장할 수 있다(경기개발연구원, 2001; 노무라종합연구소·국토연구원, 2003).

셋째, 역명은 지역민들의 향토심과 자부심을 고무하여 지역통합에 기여할 수 있다. 시설의 유치나 기피에 대한 주민의식은 전적으로 경제적 요인에만 달려 있지 않다. 지역민들이 공유하는 역사적 전통 및 긍지, 종교적 신념 및 가치, 문화적 정향 등에 근거한 주관적 가치 기준은 시설물에 대한 주민들의 반응을 결정하는 핵심적 요소이다(김용철, 1998: 89). 지역내에 대해 선호시설을 유치했을 때 인접 지역에 대한 우월의식이 증대되고, 기피시설을 유치했을 때 열등의식이 비등해지는 경우가 이에 해당한다. 이러한 집단적 자의식은 지방자치 실시 이후 소지역주의의 횡행을 가져오고 있다. 이러한 면에서 역명은 지역 정체성의 강화에 기초한 포괄적 지역문화전략을 발전시킬 잠재력을 제공해준다.

요컨대, 양 지방정부의 쟁점추구와 관련해서 역명의 무형재적 특성은 다음과 같이 강조할 수 있다. 역명은 국지적으로 경제적 편익을 발생시키는 지역공공재(local public good)의 성격을 갖는다. 천안아산역사로 인해 발생하는 편익을 향유할 수 있는 범위는 양 지방정부에 걸쳐 있다. 그렇지만 역사가 발생시키는 편익과 역명이 발생시키는 편익의 수혜 범위는 반드시 일치하지 않는다. 즉 기명방식에 따라 역명이 발생시키는 편익은 반드시 양 지역에 균등하게 배분되지 않을 수 있다. 예컨대, ‘천안역’ 또는 ‘아산역’은 일방에 배타적으로 편익을 점유시킨다. 또한 ‘천안아산역’ 또는 ‘아산천안역’은 선(先)기명된 지역에 상대적으로 더 많은 편익을 가져다줄 것으로 인식된다. 이처럼 역명 선정 제도나 정책결정에 따라 쟁점 발생지역이 달라질 가능성이 상존하는 것이다. 역명은 경제적 가치 외에도 지역공동체의 자의식이 관련되어 있기 때문에, 편익의 규모를 객관적으로 산정하기가 용이하지 않다. 즉 편익에는 ‘공통의 이해 수준, 집단적 선호와 유사성 정도, 그리고 의사결정에 의해 영향을 받는 집단간의 자원 배분 상황’ 등 공동체적 속성이 맥락화 되어 있다(Kiser & Ostrom, 1982). 따라서 명칭은 공동체의 긍지나 선호, 우월의식 등이 투영된 상징으로 수용됨으로써, 그 가치의 크기가 매우 주관적으로 산정되는 경향이 크다. 그리고 이 점은 인접 집단간 갈등을 더욱 심화하는 요인으로 작용한다.

3. 역명선정제도와 참여자

일반적으로 공공시설은 관련 법률이나 제도에 의해 제반 명칭을 선정하고 있다. 예를 들어 지명(地名)의 경우 측량법 57조에 의거해 지방자치법 및 기타 법령들에서 정하도록 하고, 그 외의 지명은 동법 58조의 규정에 따라 지명위원회를 구성하여 결정하고 건설교통부장관이 고시하도록 되어 있다. 하천명(河川名)의 경우 하천법 7조에 의거해 국가 하천 및 지방1급 하천의 명칭은 대통령령에 의하여 정하고, 지방2급 하천은 시·도지사가 지정하도록 되어 있다. 다만 당해 하천이 다른 특별시, 광역시, 또는 도의 경계에 위치한 때에는 상대 시·도지사와 협의하도록 되어 있다. 이에 반해 역명은 법적 구속력을 가진 별도의 선정 절차가 부재하다.²⁾ 고속철도역명의 경우 ‘철도역명의 제정 관례’에 의거해 선정하도록 하고 있다. 즉 철도역명은 해당 자치단체의 지명위원회에서 제정하는 방식이 그 동안의 통상적인 관례였다. 다만 역명에 대한 지역간 대립이나 주민 반대 등이 발생하는 경우에는 합성 명칭이나 대표지역 명칭 등으로 결정할 수 있다. 그리고 고속철도건설촉진법시행령 제5조에 따라 건설교통부 장관이 기본계획을 수립한 후에는 주요 경유지 및 역 등을 관보에 고시하도록 하고 있다.

천안아산역의 경우 고속철도 기본계획상의 경유지 명칭인 ‘천안역’이 통용되어왔다. 그렇지만 역의 개통 전에 공식 명칭을 확정해야 함에 따라, 대립적인 기명의 준거와 방식들이 제기되어왔다. 이 때문에 ‘역명 선정’이라는 의제를 중심으로 역명의 가치를 독(과)점하려는 대응전략이 형성되었다. 이 대응전략에서 참여자의 층위는 렌트추구자와 조정자로 구성되었다. 천안시와 아산시는 선도적인 렌트추구자로서의 대립관계를 형성하였다. 양 지방정부간 기본적인 대응 논리는 다음과 같이 요약된다.

①천안시: 천안시는 전국적인 지명도를 가진 충남 제1의 도시로서 중부권 교통의 중심지이다. 그리고 역사 구조물의 4%가 천안시에 위치하며, 역사 소재지인 장재리가 아산의 중심부보다 천안의 중심부에 더 가깝다. 역을 중심으로 한 생활권 또한 사실상 천안시에 형성되어 있으므로 역명을 천안역으로 선정해야 한다.

②아산시: 아산시는 역사가 건설된 지역의 관찰 관청으로 건축 허가를 승인하였다. 그리고 이에 따른 공공서비스를 실질적으로 담당하는 주체이다. 또한 건설교통부가 제정한 고속도로 IC의 명칭지침과 일치한다면 사군단위이상의 행정구역명칭을 따서 명명하는 것이 바람직하므로 역명을 아산역으로 선정해야 한다(충남시사신문, 03/03/06).

양 지역의 지역성장기구들(‘천안시개발위원회’와 ‘아산역사추구위원회’)은 배후에서 추종자간 대립관계를 형성하였다. 이 기구들은 역내 시민·사회단체들의 연합체로서 역명 가치의 독(과)점을 추구하는 투쟁기구로서 역할을 하였다. 양 지방정부간 갈등이 심화되면서 이들은 민관복합체의 성격을 띠며, 주도적인 렌트추구자로 전화하였다. 우선 천안시 개발위원회는 역명 선정 이전부터 천안시의 발전과 개발을 위하여 설립된 단체이다. 여기에는 수십여 개의 역내 시민·사회단체들과 시·도의원 등이 참여하였다. 역명갈등이 발생한 이후로는 천안시의 활동을 지원하며 종합적 논리 개발과 시민 여론조성 및 투쟁을 주도하였다. 아산시는 이미 ‘아산시 번영회’가 고속철도 경유 노선 유치에 주력해왔으며, 이후 20여개 시민·사회단체가 참여한 ‘아산시지역개발단체총연합회’로 확대되었다. 그리고 2003년 4월 23일

2) 2006.2.5에 와서야 한국철도공사는 ‘광역철도역명 및 노선명 제정업무처리지침’을 제정하여 운영하고 있으나 이 또한 많은 문제점을 노정시키고 있다.

건설교통부 역사명 선정 자문위원회에서 역명칭을 ‘천안아산역’으로 의결하자, 이 기구는 자연스레 역내 직능단체 대표들을 비롯한 거의 모든 역내 단체들이 가세한 ‘아산역 사수투쟁위원회’로 확대되었다(충남시사신문 03/07/26). 아산시의 경우 이처럼 수세적 렌트추구자의 위치에 있었기 때문에 상대적으로 큰 규모로 결성되었다. 이 기구는 읍·면·동 투쟁위원회를 조직하여 활동하였으며, 전현직 의원 등 지역 정치엘리트들이 위원장을 맡는 등 민관복합체의 성격이 더욱 강하였다. 지역 정치엘리트들에게는 역명갈등이 자신들의 존재가치를 확인시키고 정치적 지지를 확보할 수 있는 기회가 되었다.

지방정부간 자원 배분에 있어 그것을 직접적으로 규정하는 법률이나 제도 뿐 아니라, 교착된 분배과정을 조정하는 중재 제도 역시 매우 중요한 역할을 한다. 즉 지방정부간 갈등은 복합적인 발생 원인들에서 비롯되기 때문에, 이 같은 상태를 제거하기 위해서는 교환협상과정에 활용될 제도적 기제들이 요구되는 것이다(안성호, 1991: 139-155).

지방정부간의 교환협상은 지방자치법령상의 조항에 의해 담보되고 있다. 현행 지방자치법은 ①지방자치분쟁협의회 ②사무의 협력과 위탁 ③행정협의회 ④지방자치단체조합 ⑤지방자치단체장 등의 협의체를 규정하고 있다(지방자치법 제139-154조). 이를 범주화하면 지방정부간 갈등 해소 기제는 의사결정주체에 따라 당사자간 협의 결정과 제3자에 의한 조정으로 분류할 수 있다. 이 중 제3자 조정은 대개 갈등이 당사자간 조정을 통해 통제될 수 있는 범위를 벗어난 시점에 시도된다. 따라서 그것은 당사자간 조정이 불가능한 상황에서 제3자에 의한 권위적 해결방식을 뜻하기 때문에, 타율적인 반면 보다 효율적일 수 있다.³⁾ 그러나 조정 내용이 관철되기 위해서는 그에 대한 순응체계의 존재 및 조정안의 구속력 있는 집행이 전제되어야 한다. 그렇지 않다면 조정은 오히려 갈등을 더욱 증폭시키는 부가 요인이 될 개연성을 안고 있다(권경득·임정빈·장우영, 2004: 577-578).

관련 법령들에 의거할 때, 건교부와 충청남도 및 기타 행정협의체와 사법부 등이 역명갈등에서 조정자의 지위를 점한다. 특히 건교부는 고속철도사업의 주관 부처로서, 충청남도는 상급 지방정부로서 지명위원회를 개최할 권한을 가지고 있다. 철도역명 제정 관례에 따르면 지명위원회는 일차적으로 충청남도에 의해 구성된다. 그렇지만 충청남도는 도내 두 지역을 모두 충족시킬 만한 대안을 제시하거나 집행하는데 있어 매우 큰 정치적 부담을 가질 수밖에 없었다. 이러한 면에서 건교부는 보다 실질적인 조정능력이거나 권한을 보유하고 있었다. 그렇지만 건교부는 고속철도사업을 활성화하기 위해서는 대외적 지명도가 우선시되어야 한다는 입장을 견지하고 있어서, 아산시의 불신을 극복할 수 있는 조정안을 제시하는 것이 최대의 과제였다.

IV. 지방정부간 갈등대응전략

3) 원론적 의미에서 제3자에 의한 조정은 알선(conciliation), 조정(mediation), 중재(arbitration), 재판(adjudication) 등을 통해 정부간 갈등을 해소하는 경우를 의미한다(Gawthrop 1960). 알선은 알선자가 당사자들에게 자율적 해결의 길을 터주기 위해 당사자들의 견해를 타진하여 전달하고 협상의 조건을 제시하는 등의 노력을 통해 당사자들의 의견 접근을 돕는 활동이다. 조정은 조정자 또는 조정위원회가 당사자간 쟁점을 조사하고 조정안을 제시하여 수락을 권고하는 정치적 활동이다. 중재는 당사자간의 협상과정을 돕거나 협상과정에서의 문제점들을 감소·해소시킴으로써 협의를 용이하게 만드는 활동이다. 이러한 방식으로는 상급기관에 의한 조정, 특별기관에 의한 조정, 지역별·분야별 분쟁조정위원회에 의한 조정, 구역개편, 사법부에 의한 조정 등이 있다. 이밖에 사법적 제도로서는 행정심판과 권한쟁의 심판이 있다.

1. 역명 선정의 대응 논거

천안·아산간 역명 갈등은 역사가 대부분 아산시 행정구역 내에 소재하고 있는 반면, 대외적으로 ‘천안역’으로 명가·통용되어왔다는 점이 발단이 되었다. 따라서 ‘천안역’명이 고착되는 경우 그에 의해 발생되는 렌트는 자연스레 천안시가 독점하게 되었다. 이에 대한 아산시의 문제제기가 끊이지 않자, 건교부는 2000년 8월 고속철도건설기획단(이하 ‘기획단’), 철도청, 충청남도, 아산시, 천안시에 역명 선정에 관한 의견을 제출하도록 하였다. 그리고 건교부는 기획단과 철도청이 제시한 ‘철도역명 제정 관례에 따른 역명 선정방식’을 수용하였다. 즉 고속철도 역사가 소재하고 있는 지역의 상급 지방정부(충청남도)가 지명위원회를 개최하여 해당 지역의 행정구역, 유적지, 관광명소 등의 기존 명칭 및 지명학회 등 전문기관의 의견을 참고하여 확정한다는 것이 그 골자였다(건설교통부b 2003).

이에 따라 충청남도는 동년 10월 24일 행정부지사, 고속철도역 관계자 및 전문가 등 8인으로 구성된 ‘충청남도 역명칭 지명위원회’(이하 ‘지명위’)를 개최하였다. 천안시와 아산시의 주장이 팽팽히 대립하는 가운데, 이 회의에서는 역사 소재지인 장재리의 지명에 근거하여 ‘장재역’이라는 새로운 역명을 확정하였다. 그렇지만 ‘장재역’은 리(里) 단위 명칭으로서 대외적인 인지도가 매우 낮다는 이유로 건교부에 의해 거부되었다(건설교통부b 2003). 사실 ‘장재역’안은 양시의 거센 압력에 직면한 지명위가 불가피하게 도출한 정치적 절충안이었다. 그런데 건교부가 고속철도의 활성화를 위해 전국적 지명이 반영된 안을 선호했을 뿐만 아니라, 렌트의 독점을 소실하게 된 천안시 또한 강력하게 반발한 탓에 이 안은 수용되기 어려웠다.

이후 지명위가 양시에 새로운 의견을 제출하도록 회부하자, 우선 천안시는 다음과 같은 이유들로 ‘신천안역’과 ‘천안아산역’을 제시하였다. 첫째, 경부고속철도 첫 기착지로서 역명이 갖는 의미가 중대하므로 전국적인 지명이 반영되어야 한다. 둘째, 역사 구조물 일부와 주변 지역이 천안시 관할구역이며, 역사 소재지인 아산시 장재리 주민의 생활권과 경제권 또한 실질적으로 천안시에 편입되어 있다. 셋째, 양시의 경제와 인구 규모를 비교했을 때, 천안시 이용객이 훨씬 더 많을 것으로 예측된다. 넷째, 대부분의 철도역이나 IC, 공원, 공항 명칭은 지명도가 상대적으로 높은 인근의 지역명을 사용하고 있다(충남시사신문 03/03/06).

반면 아산시는 다음과 같은 이유들로 ‘아산역’과 ‘장재역’을 제시하였다. 첫째, 역사의 소재지가 명백히 아산시 관할구역이므로 속지주의 원칙에 따라야 한다. 둘째, 역사의 건축허가권자가 아산시장이므로 역사의 관할권도 당연히 이에 귀속된다. 특히 역사 이용과 관련된 일체의 공공서비스가 아산시에 의해 제공되며 이에 대한 비용도 아산시가 부담하고 있다. 셋째, 1999년 건설교통부가 제정한 고속도로 IC의 명명 지침에 따르면, 시군 단위 이상의 소재지 행정구역명을 따르도록 하고 있다. 경부고속철도 ‘광명역’의 경우에도 소재지명에 근거하고 있다. 넷째, ‘아산역’안을 거부하는 것은 아산시의 자치권을 침해하는 행위이다(아산시a 2003).

취약한 관습적 규칙에 의거해 이같은 형식논리들을 절충한다는 것은 역내 차원에서는 매우 난감하였다. 통상 제3자를 통한 정치적 교환행위는 조정자의 ‘조정 권한과 가용 자원의 규모’에 의해 좌우된다. 더욱이 양 지방정부간 경쟁의식과 주민통합 및 도시개발과 산업 유치 등 이면의 정치적 경제적 렌트는 보다 강화된 조정능력을 요하였다. 이러한 면에서 지명위는 실질적인 조정 권한과 자원을 확보하고 있지 못하고 있었다. ‘조정’보다는 ‘중립’에 급급하였던 지명위는 결국 기제출한 ‘장재역’을 재차 건의하였고 예상대로 즉시 거부되었다.

기획단 또한 2001년 6월 자체적으로 전문가들의 자문을 토대로 ‘충의역’안을 건의하였으나 이 또한 거부되었다(건교부b 2003). 이로써 역명 선정은 새로운 조정자가 등장할 수밖에 없는 국면으로 치달았다.

2. 제3자 조정과 지역성장기구의 참여

역명 선정이 난항을 겪자 건교부는 제정 관례에 의한 방식을 준용하여 보다 광역화된 협의절차를 도입하였다. 지명위의 조정능력이 한계를 드러내고 역명 선정 이슈가 전국화되는 상황에서 건교부의 직접 조정은 불가피했다. 또한 여기에는 합리적인 절차를 통해 상대적으로 지명도가 높은 역명을 선정하려는 건교부의 의도가 작용하였다. 건교부는 줄곧 고속철도의 활성화, 대외적인 대표성, 이용객 편의, 지역 의견을 역명 선정 기준으로 강조해오고 있었다. 건교부는 정부 차원의 역명 선정기구로 관계 기관 및 전문 학회 인사와 각 지방정부의 추천인사들이 참여하는 ‘고속철도 역명칭 선정 자문위원회’(이하 ‘자문위’)를 구성하였다(건설교통부c, 2003)4).

1, 2차 자문위 회의에서는 역명 선정에 실패하였으나, 운영규칙을 의결하고 복수의 후보안들(천안역, 천안아산역, 충의역, 온양역, 장재역)을 결정하였다. 이 안들은 양시의 추천인사들이 제시한 안들(‘신천안역’과 ‘아산역’)을 배제한 것들이었다. 여기에서 눈여겨볼 것은 ‘아산역’이 후보안에서 배제되었다는 점이다. 뒤의 세 안들이 아산의 지역 대표성을 반영하는 안들이긴 하나 지명도가 낮아 사실상 앞의 두 안 중에서 결정될 것이 유력했다. 주지하듯이 두 안은 천안의 렌트 독점이나 과점을 의미하는 역명이어서 아산시는 강력하게 반발하였다. 예상대로 최종안을 결정하기로 한 3차 회의의 협의가 결렬되자, 자문위는 운영규칙에 의거하여 위원 투표를 시도하였다. 자문위는 종래의 후보안들을 폐기하고, ‘천안아산역’과 ‘아산천안역’을 표결안으로 상정하였다. 그러나 아산시는 공정성을 기해야 한다는 이유로 투표방식의 변경을 주장했다. 즉 건교부장관의 지도감독을 받고 있는 당연직 위원 3인을 표결에서 제외할 것과, ‘아산천안역’을 단일 후보안으로 한 가부투표를 실시할 것이 그것이었다(건설교통부c 2003). 사실상 투표 거부라는 뜻하는 이같은 아산시의 주장은 건교부가 공정한 조정자의 역할을 상실했다는 판단에 따른 것이었다. 2003년 4월 23일 결국 아산시측 추천위원이 퇴장한 상태에서 자문위는 ‘천안아산역’을 의결하여 건교부에 건의하였다.5)

자문위의 역명(건의안) 결정은 지역성장기구의 전면적인 개입을 불러왔다. 아산시 지역개발단체총연합회는 역내의 거의 모든 시민사회단체들을 망라하는 ‘아산역 사수투쟁위원회’(이하 ‘투쟁위’)로 확대 개편하였다. 투쟁위는 ‘아산역’명 관철을 위한 민관복합체이자 단일 쟁점기구의 성격을 띠었다. 전현직 국회의원과 시·도의원 및 행정동우회 관계자 등 아산시 정치엘리트들이 이 기구를 주도하였다. 그리고 아산 향우회와 역내 언론이 여론을 적극적으로 동원하는 가운데 투쟁위는 읍·면·동 단위까지 신속하게 조직화되었다. 투쟁위는 진정, 서

4) 자문위는 ‘임시 자문기구’로서의 성격을 갖는다. 여기에는 건설교통부, 철도청, 고속철도건설공단 각 1인(당연직), 중앙지명위원회위원 중 3인, 전문 학회 추천인사 3인, 그리고 역명 관련 지자체인 광명시, 대구시, 경주시 각 1인 그리고 충청남도, 천안시, 아산시 추천인사 각 1인 등으로 구성되었으며, 뒤에 중앙지명위원회위원 1인이 불참하여 총 14명이 자문위원으로 참여하였다(건설교통부c 2003).

5) 건교부가 줄곧 전국적 지명도를 우선적으로 반영한 역명을 선호해온 탓에 아산시의 불신은 점차 증폭되어갔다. 자문위 회의에서도 아산시는 당연직 위원들이 천안시에 유리한 도면과 자료들을 제출하는 등 천안 지명을 의도적으로 강조했다고 주장했다. 반면 건교부는 자문위 구성시에는 아무런 이의를 제기하지 않았음에도 불구하고, 아산시가 당연직 위원들의 표결을 거부하는 것은 윤당하지 않다는 이유로 표결을 정당화했다(아산시b 2003).

명, 성명 등의 온건한 방식에서 대규모 집회, 향의 방문, 행정조정 신청 및 법적 대응에 이르기까지 갈등을 고조시켰다. ‘천안시개발위원회’(이하 ‘개발위’)는 방어적 렌트추구자로서 조직화와 투쟁의 규모는 상대적으로 미약했지만, 자문위의 의결을 관철하는데 총력을 기울였다. 개발위 또한 마찬가지로 지역정치엘리트들을 총원하여 공청회와 대 행정기관 로비 등을 벌여나갔다.⁸⁾

이로써 역명갈등은 최고조기에 접어들었다. 그리고 기존의 지방정부간의 선도자-선도자 게임구조는 추종자-추종자 및 선도자-추종자 관계가 중층적으로 재구조화되었다. 이들의 렌트추구 전략은 각각 역명에 대한 과점과 독점으로서, 즉 천안시는 ‘천안아산역’의 유지를 아산시는 ‘아산역’으로의 개칭을 추구하였다. 정치엘리트들은 기 선거에서 역명을 주요 공약으로 내걸었기 때문에, 재선 등의 정치적 이해로 인해 지역성장기구에 경쟁적으로 참여하였다. 그리고 지역 연고가 매우 강한 향우회와 역내 언론들을 중심으로 한 강성 여론이 비등하였다. 이 때문에 지역성장기구 내에서 대안적 주장들은 거의 제기되지 않았다.

3. 지방정부간 갈등의 확산 및 조정

아산시는 2003년 8월 4일 지방자치법 제156조 2에 의거하여 국무총리실 ‘행정협의조정위원회’(이하 ‘조정위’)⁷⁾에 협의조정을 신청하였다. 신청 내용은 아산시 관할 행정구역내에 위치한 고속철도역사의 명칭이 타 자치단체명이 우선 호칭되는 ‘천안아산역’으로 선정된 것은 역명 선정의 기본 원칙인 속지주의를 위배하고 자치권을 침해하는 중대한 사안임으로 아산 지역의 여론이 반영된 역명으로 조정해달라는 것이었다(아산시b, 2003). 그렇지만 조정위는 동위원회에서 협의조정하는 대상은 중앙행정기관의 장과 지방자치단체장 간에 의견을 달리하는 공동사무만이 해당되므로, 역명 선정 사안은 국가 고유사무인 바 협의조정 대상에 해당되지 않는다고 이를 각하하였다(천안신문, 03/09/01).

그렇지만 이는 건교부가 새로운 조정안을 제시하는 계기가 되었다. 조정위의 각하 결정에도 불구하고 행정협의조정의 ‘사무 범위’에 대한 논란은 가라앉지 않았다. 조정위는 고속철도역명의 결정을 국가사무(건설교통부)로 해석하였으나, 아산시는 협의조정의 대상 사무

6) 고속철도 개통이 목전에 다가온 시점에서 자문위에서 역명이 의결되자, 아산시와 투쟁위는 2003년 상반기에 이를 철회시키기 위한 총력투쟁을 벌였다. 아산시는 4월 26일 국무총리, 건설교통부, 행정자치부, 충청남도에서 자문위의 역명 결정의 부당성을 지적하고 이를 무효화하라는 시정건의서를 발송하였다. 감사원에는 ‘역명표결 부당행위’에 대한 진정을 청구하여 그것이 건교부에 이첩되었다(전영준 외, 2003). 투쟁위는 중앙과 지방의 주요 일간지들에 건교부를 규탄하는 성명서를 연일 게재하고, 서명운동, 천막농성, 인터넷 시위, 청와대 1인 시위 등 다양한 방법으로 반대운동을 펼쳤다. 천안아산역사 앞에서는 수천명의 아산시민이 참여하는 집회를 수차례 개최하였다. 그리고 과천정부청사 앞에서 1만여명의 아산시민이 참여한 집회를 개최한 5월 초부터는 본격적으로 역명 이슈를 전국화하기 시작했다(충남신문 03/05/08). 한편 천안시와 개발위는 성명과 건의문을 통해 건교부와 충청남도의 미온적 행정처리를 지적하고 자문위의 의결을 속히 집행할 것을 요구하였다. 이들은 건교부의 공식적인 역명 발표가 미루어지자 건교부장관과 충남도지사의 사퇴를 공개적으로 요구하기 시작했다. 특히 개발위는 천안시와 시의회의 기원 속에 공청회 개최, 건교부장관 향의 방문, 역내 여론 환기 등 아산측에 대응하는 활동을 벌여나갔다(천안신문 03/05/24).

7) 행정협의조정위원회는 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체장의 신청에 의하여 당사자간에 의무를 처리함에 있어서 의견을 달리하는 사항에 대하여 협의조정하는 기구이다. 조정신청이 있는 경우 이를 국무총리에게 보고하고 행정자치부장관·관계 중앙행정기관의 장 및 당해 지방자치단체의 장에게 통보하도록 하고 있다. 규정에 의한 협의 조정사항에 관한 결정을 할 때는 지체 없이 이를 서면으로 국무총리에게 보고하고 행정자치부장관·관계중앙행정기관의 장 및 당해 지방자치단체의 장에게 통보하여야 하며 통보를 받은 관계 중앙행정기관의 장과 당해 지방자치단체장은 그 협의조정결정사항을 이행하여야 한다(지방자치법 제156조의2 및 동법 시행령 제54조의 4).

는 공동사무에 한정되지 않고, 자치사무 및 국가(위임)사무가 포함된다고 주장하였다(홍준형 2003).⁸⁾ 행정협의조정 신청은 대개 행정심판이나 행정소송의 전 단계로 이해되기 때문에, 조정위의 결정은 건교부에게 소속한 역명 선정의 취지로 받아들여졌다. 그리고 건교부 내에서도 아산시 행정구역에 소재한 역사명을 ‘천안아산역’으로 선정하든 따른 보상책의 제시가 제기되어오고 있었다.

건교부는 2003년 8월28일 자문위의 의결을 수정하여 ‘천안아산역()’을 새로운 역명안으로 제시하였다(충남시사신문 03/08/29). 건교부는 팔호내 병기 명칭은 지역 및 인물명칭이 아닌, 지역을 상징하는 명소 또는 사적지명이어야 함을 아산시에 통보하였다. 아산시와 투쟁위는 장관 면담을 통하여 팔호 병기안을 거부하고 역명 재선정을 촉구하였다(충남시사신문 03/09/01). 그렇지만 이 안을 계속 거부할 경우 ‘천안아산역’이 확정되는 상황에 놓여 있었다. 그리고 사실상 법적 소송 외에 ‘아산역’안을 관철시킬 수 있는 방안도 없었던 터라 팔호 병기안을 수용해야 한다는 여론이 비등해지기 시작했다. 반면 천안시와 개발위는 협의조정 신청까지 각하된 상황에서 공식적으로 논의된 바 없는 팔호 병기안을 철회할 것을 주장하였다(천안신문 2003/09/08). 그러던 중 건교부가 재차 아산시에 팔호 병기안에 대한 여론조사와 주민투표를 제안하자 아산시는 이를 수용하였다. 아산측의 팔호 병기안 수용은 두 측면을 고려한 전략적 선택이었다. 우선 팔호 병기안은 적어도 ‘천안아산역’보다는 나은 차선의 렌트라 할 수 있었다. 또한 역명이 ‘천안아산역’으로 최종 선정될 경우에 아산시와 투쟁위가 겨야 할 정치적 부담을 최소화할 수 있었다.

팔호 병기안의 확정은 2단계에 걸쳐 진행되었다. 첫 단계의 안건은 팔호 병기안 수용 여부였고, 두 번째 단계의 안건은 병기될 명칭의 내용이었다. 건교부는 우선 아산 지역의 사·도의원, 언론인, 사회단체장, 리·동장, 새마을 지도자, 공무원 등 1,500명을 대상으로 팔호 병기안 수용 여부 및 명칭에 대한 여론조사(2003년 9월17-20일)를 실시하였다. 그 결과 수용 여부에 대해서는 찬성과 반대 비율이 50대 50으로 나타났다. 팔호내 명칭의 선호도는 ‘운양온천, 아산신도시, 현충사, 기타’ 순으로 나타났다. 그리고 이를 바탕으로 전체 아산시민을 대상으로 주민투표(2003년 10월 22일)가 실시되었다. 이 투표는 지방정부의 쟁점 현안에 대한 최초의 주민투표였다. 19,056명이 참여한 투표 결과(유효 투표수17,705), 찬성과 반대가 각각 55.6%와 44.4%로 나왔다. 그리고 병기명에 대한 선호도는 ‘운양온천(54.2%), 아산신도시(33%), 현충사, 기타’ 순으로 나타났다. 이를 바탕으로 아산시는 ‘천안아산역(운양온천)’과 ‘천안아산역(아산신도시)’의 복수안을 채택하여 건교부에 통보하였다. 그리고 건교부는 11월 20일 경부고속철도 4-1공구 역사명을 ‘천안아산역(운양온천)’으로 최종 확정하여 발표하였다(충남시사신문 03/10/25; 건설교통부d, 2003).

그러나 아산시는 이내 ‘천안아산역(운양온천)’의 무효화를 주장하였다. 주민투표는 법적 구속력이 없으며, 시민들의 여론을 참작하기 위한 수단에 불과하다는 것이 그 이유였다(충

8) 이 부분에서 역명갈등의 관리와 관련된 제도의 취약성이 다시 한 번 드러난다. 기실 사무의 배분은 법률적 의미의 자치권이 행사되는 범위를 한정지를 뿐 아니라, 실질적으로 자치권의 내용을 이루기도 하는 것이라 지방자치 일반과 관련하여 대단히 중요한 의미를 지닌다. 지방자치기 실시되기 이전에는 사무의 배분 문제가 큰 의미를 지니지 못했다. 강력한 중앙집권체제 아래 중앙정부와 지방자치단체가 사실상 하나의 몸체가 되어 있었기 때문이다. 그렇지만 지방자치의 확대 속에서 사무 배분이 명확하지 못할 경우 권한 행사의 소재와 범위를 놓고 다양한 문제들이 발생할 수 있다(김병준 2000, 135-136; 396). 조정위의 각하 결정에도 불구하고, 현행 법령(지방자치법 156조 2 및 동법시행령 54조의 2)에는 행정협의회의 구성, 기능, 절차 등의 조문에 대상 사무가 명확하게 규정되어 있지 않다. 따라서 국가사무만을 조정협의 대상으로 한다는 조정위의 결정에 적지 않은 반론이 제기되었다. 또한 조정위의 해석대로 경부고속철도사업은 국가사무이기는 하나, 당해 역사가 소재하는 지방정부가 법적 행정적으로 밀접한 권한을 가지고 있는 점도 간과할 수 없었다.

남시사신문 03/10/25)。⁹⁾ 그렇지만 ‘천안아산역(온양온천)’이라는 차선의 렌트를 확보하게 되자, 지역 이익을 더욱 극대화하려는 전략의 시도가 실질적인 사유로 해석된다. 아산시와 투쟁위는 2003년 11월 27일 헌법소원과 행정소송을 제기하였으며, 또한 헌법재판소에 건설교통부장관을 피쟁구인으로 하는 권한쟁의 심판을 청구하였다. 이러한 상황에서 2004년 4월 1일 고속철도개통식과 함께 경부고속철도 4-1공구는 건설교통부의 결정대로 ‘천안아산(온양온천)역’으로 개통되었다. 그러나 2004년 4월 11일 아산시는 1심에서 패소하였고 서울 고법에 항소하였으나 ‘각하’ 결정이 내려졌다. 또한 2006년 2월23일 대법원은 “역이름을 결정하는 과정에서 주민들의 이해관계를 조정하는 등 필요한 절차를 거쳐 합리적으로 결정한 점인 인정 된다”며 건교부를 상대로 낸 ‘역사명칭결정처분취소소송’에서 원고패소 판결한 원심을 확정했다. 또한 헌법재판소에 청구한 권한쟁의심판사건(2003헌라2)에 대하여도 2006년 3월 30일 역시 각하결정을 선고하였다. 이로써 고속철도역명갈등은 법적으로 해결되었으나 아직도 두 자치단체의 감정적 갈등은 계속되고 있다.

V. 지방정부간 갈등관리전략 분석

지방자치의 발전은 이익추구 공동체로서의 지역의 성격을 두드러지게 만들고 있다. 지역성장기구의 등장이나 네거티브 섬(negative sum) 게임구조는 지방정부간 자원분배정치 of 典範)으로 고착되고 있다. 이러한 폐쇄적 문제구조 하에서 지역은 강력한 조직화를 통해 불확실한 상황에 대한 위협을 공유하며 이익을 극대화하려 한다. 그리고 개인의 목표는 곧 공동체의 목표로 전치되기 때문에, 지역 성장에 반하는 논리나 대안은 표출되기 어렵다. 특히 양립하고 있는 두 집단이 성공적으로 조직화되어 있는 경우에는 그렇지 않은 경우에 비해 요구와 투입이 강도가 높아지기 때문에 정책결정자나 조정자의 운신의 폭은 그만큼 좁아진다(박호숙 2001, 364-365; 소영진 1999, 198).

양 지방정부는 처음부터 갈등당사자 뿐만 아니라 조정자에 대한 불신으로 어떠한 합의나 조정도 받아들이지 않았다. 또한 공식적인 조정의 결과를 놓고도 자신들에 유리한 방향으로 전개되도록 조정자에게 압력을 가하는 전략을 채택하고 있었다. 이러한 압력은 갈등초기에는 지역성장기구가 앞에서 선도하고 지방정부가 뒤에서 따르는 선도자-추종자 방식에서 지명위원회 지명결정이 내려진 이후부터는 지방정부가 앞에서 선도하고 주민조직 투쟁기구인 양 지방정부는 지역성장기구를 조직하여 뒤따르게 하는 전형적인 선도자-추종자 게임전략을 전개하였다. 지역성장기구의 구성원들은 각 지방정부의 경제적 엘리트와 정치적 엘리트로 구성되어 있으며 경제적 이익과 정치적 이익이 결합되면서 양쪽의 이익을 수렴하려는 현상이 나타나고 갈등국면을 복잡하게 전환시켜 어느 한쪽의 이익이라도 보장되지 않으면 절대 타협하지 않은 제로섬 게임구도를 형성시켜 갈등해결을 더욱 어렵게 만들기도 한다.

지역주민들의 이해와 관심이 수반된 지역현안사항에 대해 양 지방정부의 지방자치단체장이나 지방의 정치인 또는 향후 정치참여의사를 가지고 있는 지역인사들은 자연적으로 갈등대응과정에 개입하게 되고 이 과정에서 자신을 주민들에게 알리고 자신의 정치적 입지를 강화하려는 의도에서 의욕적으로 갈등대응전략 활동에 참여하고 있음을 알 수 있다. 이들은 자

신들이 가지고 있는 조직과 역량을 발휘하여 자체적인 대응전략을 구사하거나 지역성장기구나 정치권과의 연계를 통해 중앙정부에 영향력을 압력을 행사하려는 움직임도 보이고 있다. 또한 지역주민들을 지나치게 의식한 과잉 갈등대응행태를 보여 갈등해결을 어렵게 만드는 요인으로 작용하기도 한다.

아산시는 경부고속철도4-1 역사의 96%가 관할구역 내에 있으므로 모든 인허가 업무와 역사가 완성되었을 경우 공공서비스 제공의 비용 부담을 아산시가 하기 때문에 아산역 이어야 한다는 입장이었다. 이에 반해 천안시는 역사 주변의 생활권과 경제권이 천안시이며 인구면이나 경제면에서 우위에 있는 천안시의 이용객수 훨씬 많기 때문에 천안역으로 결정되어야 한다고 주장하였다. 그러나 그 이면에는 경부고속철도역사명에 따른 지방정부의 지명에 대한 브랜드 가치 등의 정(positive)의 외부효과를 수혜받기 위한 이유가 자리 잡고 있다. 즉, 역명이 발생시키는 경제적 가치를 더욱 극대화시켜 문화, 지리, 역사, 시설 등의 특징을 활용하고 긍정적인 지역이미지를 창출함으로써 지역마케팅효과를 유발하려는 것이었다.

또한 역사명이라는 무형의 공공재가 갖는 자원의 특성은 지역민들의 집단적 지역의식과 그 경제적 가치에 대한 주관적 평가를 촉진하였다. 역사명은 그 자체의 상징성으로 인해 지역주민들에게 자부심 등 많은 관심을 이룰 수 있으며 지역주민의 통합과 우월의식을 유인하는데 기여를 한다.

역명결정절정이 법률이나 제도에 기반 하여 결정되는 것이 아니라 철도역명의 제정관례에 따라 이루어지다보니 지방정부간 갈등은 더욱 심화 되었고 갈등당사자와 중재자간의 갈등도 크게 증폭되는 갈등구조가 형성되었다. 역명결정이 지명결정이나 하천명 결정처럼 법령이나 제도에 의해 분명하게 구축되어 있었다면 이러한 지방정부간 갈등은 최소화 할 수 있었을 것이다.

역사명과 관련된 법령들에 의거할 때, 건교부와 충청남도 및 기타 행정협의체와 사법부 등이 역명갈등에서 조정자의 지위를 점한다. 특히 건교부는 고속철도사업의 주관 부처로서, 충청남도는 상급 지방정부로서 지명위원회를 개최할 권한을 가지고 있다.

철도역명 제정 관례에 따르면 지명위원회는 일차적으로 충청남도에 의해 구성되었다. 그러나 충청남도는 하위 지방정부를 충족시킬 만한 대안을 제시하거나 집행하는데 있어 매우 큰 정치적 부담을 가질 수밖에 없었다. 실질적인 조정권한과 자원을 확보하고 있지 못하고 있었다. 그리하여 ‘조정’보다는 ‘중립’에 더 많은 관심을 가짐으로써 양 지방정부로부터 불신을 받게 되는 요인이 되었다. 이러한 측면에서 건교부는 보다 실질적인 조정능력이나 권한을 보유하고 있었다. 그렇지만 건교부는 고속철도사업을 활성화하기 위해서는 역사명이 대외적 지명도가 우선시되어야 한다는 입장을 견지하고 있었기에 아산시로 부터 불신을 극복할 수 있는 조정안을 제시하는 것이 최대의 과제였다. 그리하여 제정관례에 의한 포괄적 방식인 ‘지명위원회’를 설치하여 역사명을 결정하였다. 그러나 조정자나 중재자에 대한 불신은 공식적 절차에 의한 적법한 결정이라고 하더라도 이를 승복하지 못하게 하였으며 궁극적으로는 갈등문제를 사법절차에 맡기게 하였고 사법적 판단에 대해서도 승복하지 못하게 하였다.

이 사례에서는 우선 ‘철도역명 제정 관례’라는 역명 선정제도의 취약성이 매우 두드러지게 부각된다. 규정 법률이 부재한 탓에 양 지방정부는 고속도로 IC나 기타 공공시설의 명명 지침을 차의적으로 해석하는 소모적 논변을 벌였다. 그리고 조정위와 아산시간의 ‘사무 범위’(지방자치법) 논란이나, 건교부와 아산시간의 ‘주민투표 실효’(주민투표법) 논란 등은 조정제도의 한계를 드러낸다.

9) 이와 같은 주장은 다음의 점들에 근거한다. 첫째, 주민투표를 시행할 수 있는 법적 근거(주민투표법)가 존재하지 않았기 때문에, 아산시 투표결과는 구속력을 갖지 못한다는 점이다. 참고로 주민투표법은 2004년 1월 29일 제정되었다. 또한 주민투표의 대상에 대한 제한 사항이나 효력에 대한 강제력의 보장 방법 등은 여전히 논쟁 중이다. 둘째, 주민투표 참여율(약 13.4%)이나 관호 병기안에 대한 찬반 비율을 고려할 때, 이를 아산시민의 전체 여론으로 간주하기 어렵다는 점이다.

갈등자체의 발생이 불가결한 것이라면 합리적인 자원배분규칙과 이익조정시스템의 중요성은 더욱 강조될 수밖에 없으며 또한 그것은 지방자치체를 활성화하는 맥락에서 갈등처리결과 의 예측가능성을 담보할 수 있어야 할 것이다.

V. 결론 및 정책적 제언

이 연구의 사례분석을 통한 연구의 결론을 다음과 같이 서술할 수 있다.

첫째, 이 연구는 쟁피갈등이 님비갈등에 비해 갈등의 관리나 해결이 용이할 것이라는 선입관을 재고하게끔 한다. 이 연구에서 분석된 사례를 보자면, 외부효과와 측정가능성 문제로 인해 쟁피갈등에서 제로섬 문제구조가 고착되는 결과를 낳았다. 물론 이 같은 경우는 쟁피갈등의 전형을 대변한다고 볼 수는 없지만, 공공재로서의 무형재가 갖는 가치 측정의 중요성을 환기시킨다.

둘째, 이 연구는 공공재의 문제를 규율하는 법조항이나 제3자 중재와 같은 관리전략의 중요성을 제고시킨다. 갈등해결에 있어서 신뢰형성이 제도운용에 반드시 선행하는 것은 아니며 오히려 제도운용 과정에서 신뢰형성이 모색될 수 있음을 보여준다. 그런데 제3자 중재를 요하는 시점은 대개 갈등이 당사자간 협의를 통해 통제될 수 있는 범위를 벗어난 시점으로, 이 경우 당사자간 조정 의지가 매우 희박하고 협의통로가 경화되어 있다. 따라서 이익갈등의 중재자로서 제3자의 권한이나 이를 뒷받침하는 관련 규정들의 안정성은 갈등당사자간 신뢰형성과 중재결과에 대한 순응을 담보하는 원천인 셈이다. 이러한 점에서 제3자가 직권 중재와 같은 강력한 조정권한을 부여받고 있느냐의 여부, 그리고 합리적 조정안을 만들 수 있는 법조항의 구비 여부가 갈등의 해결과 지속의 분기점이었던 점은 상기할 필요가 있다.

셋째, 공공재 갈등을 형성하는 구조적인 요인 중의 하나가 외부효과를 요체로 하는 경제적 요소이다. 여기에서 자원 활용에서 발생하는 비용과 편익에 대한 객관적 측정가능성 여부는 갈등의 심도에 큰 영향을 미치는 것으로 분석된다. 다시 말해서 공공재라 하더라도 재화의 유형에 따라 그것의 외부효과를 객관적으로 측정할 수도 그렇지 못할 수도 있다. 연구사례의 경우, 역사명이 가져올 수 있는 정(positive)의 외부효과에 대한 기대감과 편익에 대한 양 지방정부간의 주관적 판단 때문에, 갈등 해결이 난항하였다.

넷째, 갈등해결과정은 기본적으로 복수의 당사자간 대립관계를 전환시키기 위한 자원의 교환·협상과정이다. 이 연구에서는 이에 요구되는 자원을 신뢰와 제도의 영역으로 나누어 살펴본다. 갈등해결에 있어 이 양자의 측면은 상관적 또는 선후의 맥락을 형성한다. (㉠)우선 제도를 행위를 제약하는 일련의 규정들(a set of rules)이라고 이해할 때, 신뢰는 이러한 제도의 안정적 운용에 선행하는 절차적 공정성의 함수라 할 수 있다. (㉡)이와는 반대로 신뢰의 기반이 약한 상황에서 제도 운용을 통해 신뢰를 강화하는 경우도 있는데, 이때에는 제3자의 역할이 매우 중요하다.

이러한 분석의 결과와 결론을 바탕으로 한 지방정부의 갈등관리에 대한 정책적 제언은 다음과 같다.

첫째, 지방정부의 다양한 대안제시 전략의 필요성이다. 지방정부간의 일방적 경쟁전략추구는 자신들의 대안 이외의 기명방식의 수용 불가라는 ‘제로섬 문제구조’를 고착시킴으로써 갈등을 지속시키는 결과를 낳고 있다. 아산시와 의회가 시종일관 아산역 이외의 타 기명방식의 수용 불가라는 ‘제로섬 문제구조’를 고착시킴으로써 교환·협상과정에서 유연성부족으

로 불리한 입장을 감수해야한 했다. 그리고 현재까지도 갈등을 지속시키는 결과를 낳고 있다.

둘째, 조정자의 실질적 대안제시능력이 관건이다. 경제적 보상이나 강제적 조정을 통해 갈등이 해결되거나 갈등이 지속됨을 알 수 있다. 이러한 전환을 결정하는 주요한 요인은 조정자의 능력이다. 특히 조정자로서 상급자치단체인 도의 대안제시능력은 매우 필요하다.

셋째, 우리나라의 경우 갈등 당사자간의 해결기제의 미비와 협상에 대한 인식의 부족으로 제3자의 조정의 한 갈등해결이 많은 편이다. 조정자에 대한 갈등당사자들의 신뢰와 갈등당사자들의 신뢰는 제3자 조정의 필수적이다. 외부효과를 상쇄시킬 수 있는 대책으로서도 신뢰의 유용성은 절대적이다.

넷째, 지방정부간 쟁피갈등은 재화의 특성으로 인해 공공재 갈등은 원천적으로 예방이 어려운 반면, 그것에 대응하는 지방 엘리트들의 효율적 관리전략이 매우 중요하다는 점을 일깨워 준다. 본 사례들에서 분석된 엘리트들의 리더십과 정치적 동원행태를 상기하건대, 그것이 ‘복잡한 문제구조의 분리’와 ‘갈등이슈 확산의 통제’를 유인하는 기제라는 점이 강조될 수 있다. 갈등의 주기이론에 따르면 갈등과정은 일정한 시차적 단계를 경과한다. 즉 시차에 따라 갈등의 발생, 진폭(형성, 증폭, 완화 등) 사이클이 요동하기 때문에, 가급적 중첩적 문제구조를 단순화하고 갈등을 국지화해야 하며 이러한 전략은 정책결정집단에 의해 통제될 수 있다(임정빈, 2008). 반면 민선 자치시대에 지방 엘리트들은 재산과 같은 자기 이해에 의해 대중추수적 리더십과 동원전략을 선택할 수 있는 딜레마적 상황이 만들어지고 있음을 유념할 필요가 있다.

다섯째, 지방정부간 갈등을 조정하거나 협의할 수 있는 제도는 있으나 그 실효성이 없는 경우가 많다. 갈등사안을 논의하기 위한 관련 법률이 있음에도 불구하고 이를 실질적으로 운영하는 경우는 미흡하고, 또 세부적인 문제해결의 관련규칙들이 부재하여 갈등해결에 도움을 주지 못하고 있다. 관련법률의 규정자체가 추상적인 나머지 세부적인 관련 규칙들이 마련되어 있지 않고 있으며, 이를 갈등해결에 적극적으로 활용하지 못하고 있다. 따라서 세부적인 규칙제정이 필요하다고 본다(강인호외, 2005).

여섯째, 자율적 협력기구의 구축이다. 죄수의 딜레마게임(prisoner's dilemma)에서 보듯이 상호 협력이 결국 양당사자에게 공동이익이 되기 때문에 각 지방정부는 시간이 걸리더라도 자율적으로 협력하여 갈등을 해소하여야 한다. 지방자치시대에 지역간 문제는 타율적으로 해결하는 것보다는 자율적으로 해결하는 것이 공동의 이익을 보장한다. 갈등문제를 상위정부나 상위권한에 기대지 않고 해결하기 위해서는 공식적 협의, 조정기구를 자율적으로 구성하여 해결해나가는 것이 바람직하다. 이른바 제도적 협력장치의 설치이다. 이러한 노력들이 축적될 때 지방정부간의 갈등문제를 해결하는 기제가 제도화되고 지방정부간 갈등이 사회적 비용을 최소화하면서 해결될 수 있다.

일곱째, 갈등관리를 위한 주민협의체를 관변단체가 아닌 신뢰 높은 감독기구로 발전시켜야 한다. 그리고 지역주민의 이해와 요구가 충분히 반영되도록 주민협의체를 운용하여야 한다.

참 고 문 헌

- 강문희.(2006), 지방정부간 갈등의 단계별 원인분석 : 분석모형의 설정과 사례분석, 『한국행정논집』 18(1):149-179.
- 강운호.(2005), 지방정부간 공유재 갈등의 원인과 해결방안 : 거래비용 이론을 통한 부산신항만 관할권 분쟁 사례분석을 중심으로, 『한국행정학보』 39(2):263-285.
- 강인호.이계만안병철.(2005), NIMBY와 PIMFY입지의 지방정부간 갈등관리, 『한국지방자치학회보』 17(2):137-166.
- 강성철외.(2006). 「지방정부간 갈등과 협력-이론과 실제-」, 서울: 한국행정DB센터.
- 건설교통부 a.(2003). 『건설교통백서』. 과천: 건설교통부.
- b.(2003). 『천안아산역 명칭 선정경위』. 과천: 건설교통부.
- c.(2003). 『고속철도자문위원회회의록』. 과천: 건설교통부.
- d.(2003). 『경부고속철도, 천안아산지역 역명결정 발표문』. 과천: 건설교통부.
- 경기개발연구원.(2001). 『경기도내 지역산업브랜드 제고를 통한 특화산업 육성방안 기초연구』. 수원: 경기개발연구원.
- 고경훈.(2003). 선호시설 유치와 관련된 정부간 정책갈등에 관한 연구-전북 공립 외국어고등학교 유치사례를 중심으로. 『한국정책학회보』, 12(3).
- 권경득.임정빈.장우영.(2004). “수자원 이용을 둘러싼 지방정부간 갈등요인 및 관리전략 분석: 장곡취수장 설치사례를 중심으로.” 『한국사회와 행정연구』 15(3).
- 김도희.(2004). “NIMBY와 PIMFY 시설입지정책의 갈등구조 비교분석: ‘북구 화장장 유치사업’과 ‘경부고속전철 울산역 유치사업’ 사례를 중심으로.” 『한국정책학회보』 13(3).
- 김동건김재형.(1998). “경부고속철도사업의 타당성 재검토에 대한 소고.” 서울대학교 『행정논총』 36(2).
- 김병준.(2000). 『한국지방자치론』. 서울: 법문사.
- 김석태.(2003). “선호시설 유치를 둘러싼 렌트추구와 렌트의 사회적 환원: 도청이전 후보지 선정을 중심으로.” 『한국행정학보』 37(1).
- 김용철.(1998). “NIMBY와 PIMFY 현상의 정치적 갈등구조 비교(I): ‘영광원전 56호기 건설사업’과 ‘전남도청 이전사업’ 사례를 중심으로,” 『한국정치학회보』 32(1).
- 김의준.(1998). “고속철도역 입지의 도시시스템 및 도시경제 변동효과.” 『대한교통학회지』 16(1).
- 노무라종합연구소.국토연구원.(2003). 『한국의 고속철도 개통에 따른 국토 지역개발의 실패러다임』. 서울: 노무라 종합연구소.
- 박재욱.(1997). “대기업도시의 성장연합과 권력엘리트: 울산과 포항의 사례를 중심으로.” 『한국과 국제정치』 25집.
- 박종민.(2000). “지방정치에서의 시민과 정부.” 『정부학연구』 6(1).
- 박통희.(1999). 신뢰이 개념에 대한 비판적 검토와 재구성 『한국행정학보』, 33(2).
- 박통희.원숙연. (2000). 조직구성원의 신뢰와 ‘연줄’ 사회적 범주화를 중심으로, 『한국행정학보』, 34(2).
- 박호숙.(2001). 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등관리전략으로서의 협상론적 접근, 『한국사회와 행정 연구』 12(2).
- . (2003). 정책갈등의 과제와 협상전략, 『서울행정학회 동계세미나 자료집』.

- 부만근.(1998). 지방자치단체간 갈등의 조정방안, 제주대학교, 『법과정책』, 4.
- 삼성경제연구소.(2004). 『고속철도 개통의 영향과 시사점』. 서울: 삼성경제연구소.
- 소영진.(1999). “딜레마 발생의 사회적 조건: 위원공단 설치를 둘러싼 지역갈등을 중심으로.” 『한국행정학보』 33(1).
- 아산시 a.(2003). 『경부고속철도 제4-1공구 역사명칭 선정 관련자료』. 아산: 아산시.
- b.(2003). 『경부고속철도, 천안아산지역 역명결정 발표에 대한 건교부 주장 반박문』. 아산: 아산시.
- 안성호.(1991). “지방선거와 지방민주주의.” 『지방자치연구』 3(1).
- 윤홍근.유석진.(1994). “정치적 시장과 렌트추구행위: 이익집단정치의 재조명.” 양운철 편. 『렌트추구행위의 사회적 비용』. 성남: 세종연구소.
- 이수장.(2001). 기피시설입지선정에 있어 합의형성방안-방사성폐기물처분장에 주목하면서-, 『한국지방자치학회보』, 13(3).
- 임정빈.장우영.(2004), 비선호시설 설치를 둘러싼 지방정부간 갈등연구, 『한국정책학회보』, 8(1).
- 장우영·임정빈.(2006), 지방정부간 렌트추구와 펄프갈등: 경부고속철도 역명 선정 사례를 중심으로, 『국가전략』, 12(3)
- 전영준 외.(2003). 『건설교통부(고속철도기획단)의 역명선정 부당행위 감사청구서』. 아산: 아산역사추진위원회.
- 충청남도 아산시.(2003). 『경부고속철도 제4-1공구 역사명칭 선정자료』
- 한국개발연구원.(1992). 『경부고속철도건설사업의 국민경제적 효과연구』. 서울: 한국개발연구원.
- 한국철도기술연구원(주) 유신코퍼레이션(주) 동일기술공사.(2003). 『경부고속철도 연계교통체계구축 기본계획수립연구』.
- 홍준형.(2003). 『경부고속철도역명결정이 행정협의조정사무에 해당되는지에 대한 의견서』. 아산: 아산시.
- 동아일보 05/10/01.
- 천안신문 03/05/24, 03/09/01, 03/09/08.
- 천안투데이 03/08/30.
- 충남시사신문 03/03/06, 03/07/26, 03/08/29, 03/09/01, 03/10/25.
- 충남신문 03/05/08.
- 한겨레신문 05/10/01.
- Auphan, Etienne.(2003). “High Speed Network and Spatial Structure in France,” 『고속철도가 국토의 공간구조에 미치는 영향에 관한 국제세미나 자료집』. 안양: 국토연구원.
- Colemann, J. S.(1990). Foundations of Social Theory, Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University.
- Cook, J. & Wall, T.(1980). New Work Attitude Measure of Trust, Organizational Commitment, and Personal Need Nonfulfillment. Journal of Occupational Psychology. 53: 39-52.
- Hardin, G.(1968). “The Tragedy of the Commons.” Science 162.
- Himes, Joseph S.(1980). Conflict and Conflict Management. Univ. of Georgia Press.

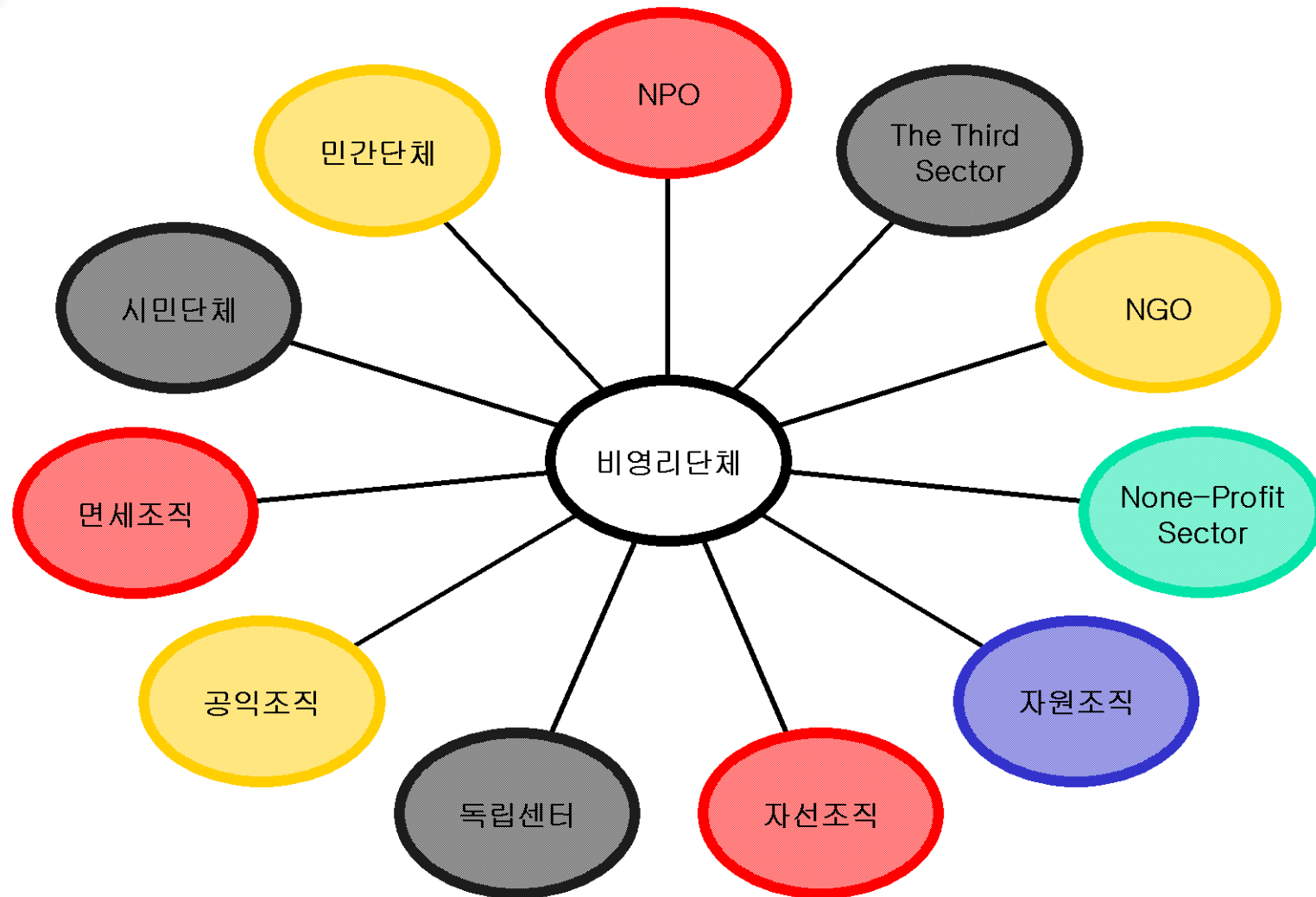
- Lan, Zhiyong.(1997). "A Conflict Resolution Approach to Public Administration." *Public Administration Review* 57(1).
- Luchmann, N. (1990). *Trust and Power*, Chichester, England: Willy.
- Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, D.(1995). An Integrative Model of Organizational Trust. *AMR*, 20: 709-734.
- John J. Pitney, Jr.(1984). "Bile Barrel Politics: Siting Unwanted Facilities." *Journal of Policy analysis and Management* 3(3).
- Kiser, Larry L. and Ostrom, Elinor.(1982). "The Three Worlds of Action: A Meta-Theoretical Synthesis of Institutional Approaches." in Elinor Ostrom(ed.). *Strategies of Political Inquiry*. Sage Publishers.
- Kriesberg, Lois.(2003). *Constructive Conflicts: from escalation to resolution*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.
- Levi, Margaret.(1988). *Of Rule and Revenue*. Univ. of California Press.
- Logan, John R. & Molotch, Harvey L.(1987). *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Univ. California Press.
- Mishra, A. K.(1996). Organizational reponses to crisis: The Centrality of trust. in R. M. Kramer & T. R. Tyler (ed.), *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Reserch*: 261-287. Thousand Oaks. CA: Sage.
- Musgrave Richad A. and Peggy B. Musgrave.(1980). *Public Finance in Theory and Practice*. New York :McGraw-Hill.
- Olsen, M.(1971). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard Univ. Press.
- Pol, Peter.(2003). *The Economic Impact of the High Speed Train on Urban Regions*. Presented at the 43rd congress of the European Regional Science Association, European Regional Science Association.
- Rahim ,M. A.(1983), "a Measure of Styles of handling Interpersonal Conflict," *Academy of Management Journal* 26: 368-376.
- Robert R. Blake and Jane Srygley Mouton(1973), "The Fifth Achievement," in Fred E. jandt(Ed.), *Conflict Resolution through Communication*, (New york: harper & Row).
- Roxane, S. Lulofs & Dudley, D. Chan.(2000). *Conflict: From theory to Action*. MA: Allyn & Bacon.
- Rummel, R. J.(1987). "A Catastrophe Theory Model of the Conflict Helix, with Tests." *Behavioral Science* 32.
- Walton, Richard E.(1987). *Managing Conflict*. Reading MA: Addison Wesley.



지방정부와 NGO의 협력 유형과 성공 조건: 대청호살리기운동 사례를 중심으로

김옥 (배재대학교)

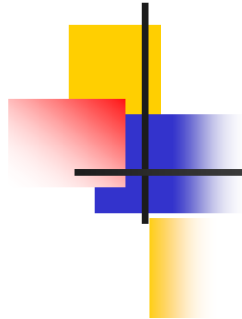
비영리단체의 개념들...



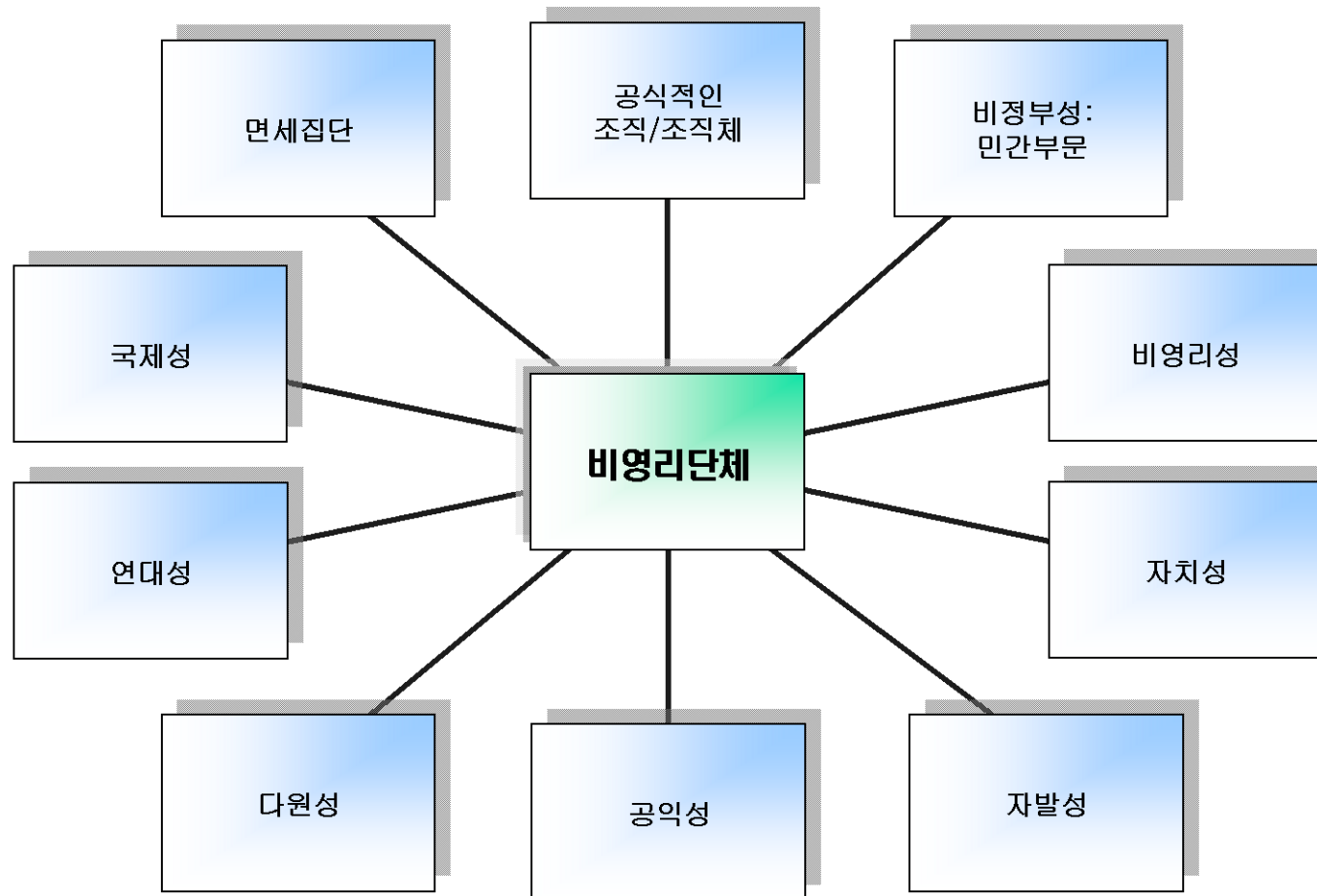


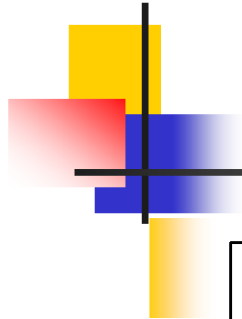
비영리단체의 정의

- 일반적인 복지 증진의 목적을 가진 정부기관도 아니고 영리를 추구하는 기업도 아니면서, 자체의 관리절차를 가지고 어떤 공공 목적에 봉사하는 단체 혹은 조직이다.
- 김준기 – 민법상 법인격을 취득한 자발적인 민간 단체로 사단법인, 특수법인, 공익법인 등을 포함한다. [민간 비영리 서비스 생산자]



비영리 단체의 기본 특성들

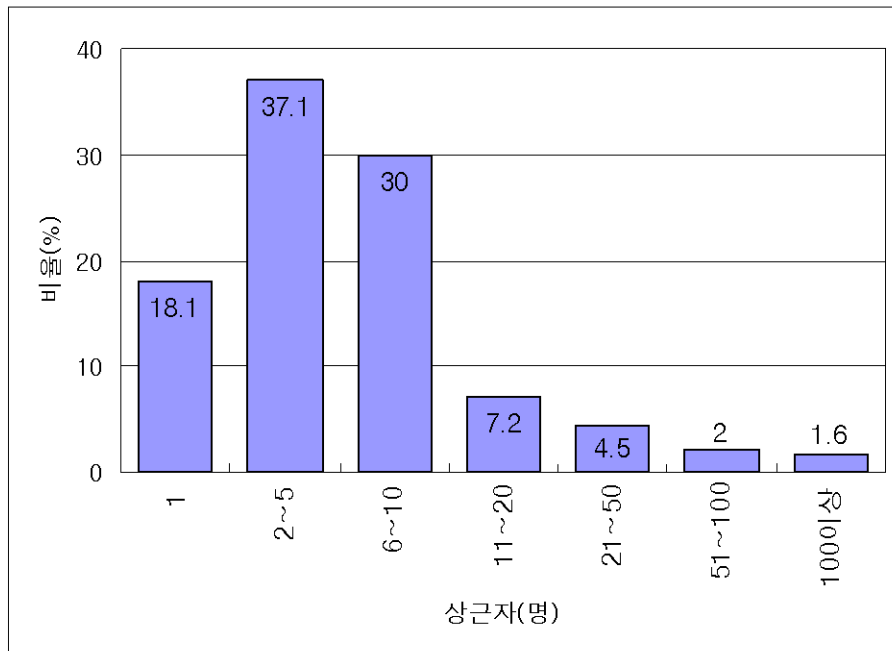




비영리단체의 분류

수입원통제방식	동호회형	기업가형
기부형	정치적 연합	미술관
	환경단체	박물관
	소비자단체	공영TV방송
	동업자단체	
상업형	미국자동차협회	병원
	컨트리클럽	요양소
		유아원

한국의 시민단체 현황(1)



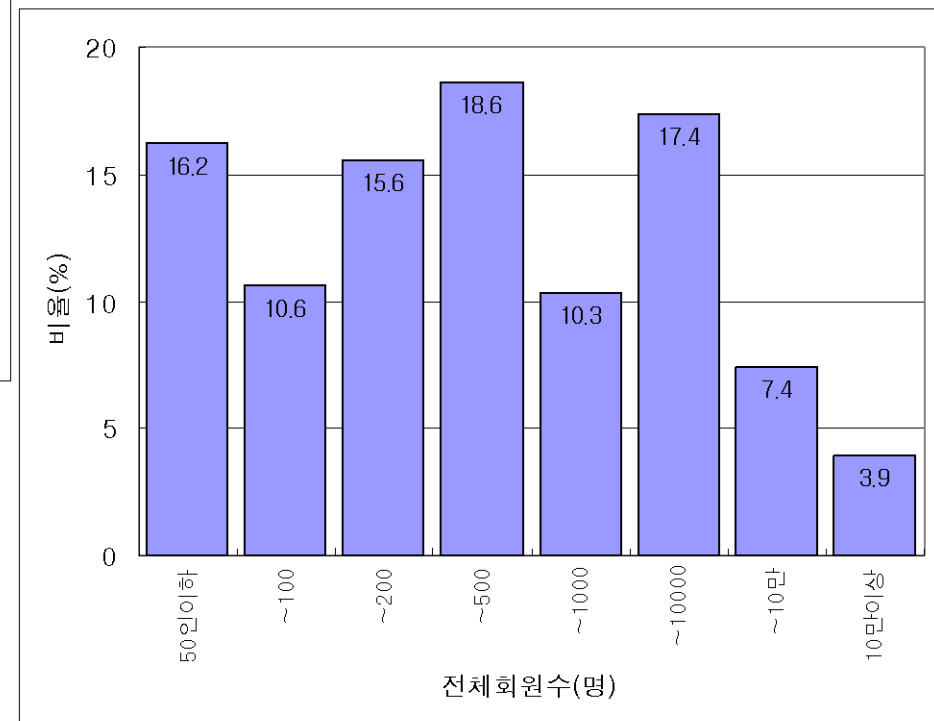
상근자수

한국민간단체총람(1997)의 730개 NGO 중
상근자수가 기재된 447개 단체

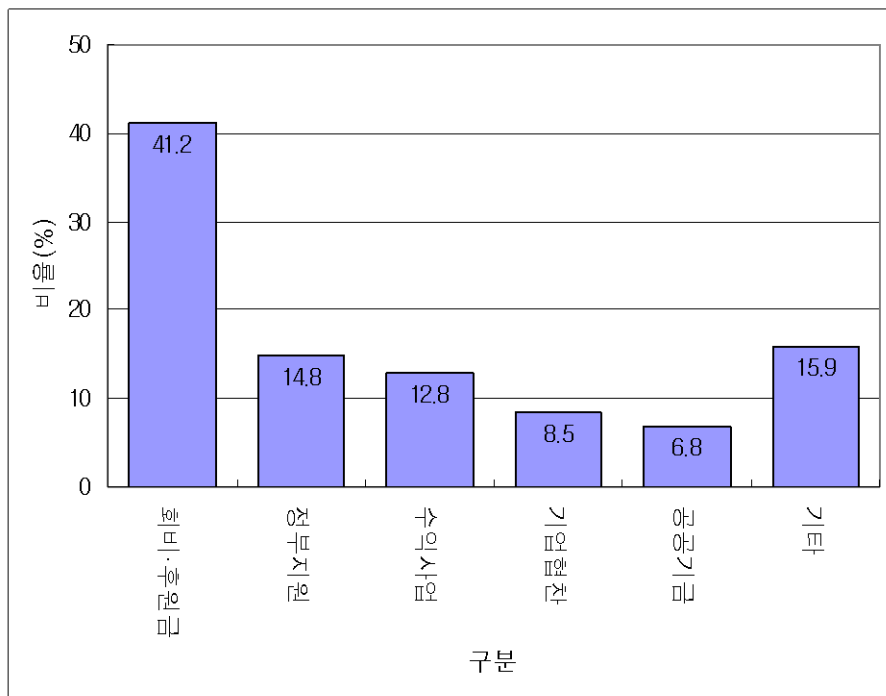
자료 : 김혁래(1997:63)

시민단체 회원 규모

한국민간단체총람(1997)의 730개 NGO 중
회원규모가 기재된 512개 단체



한국의 시민단체 현황(2)

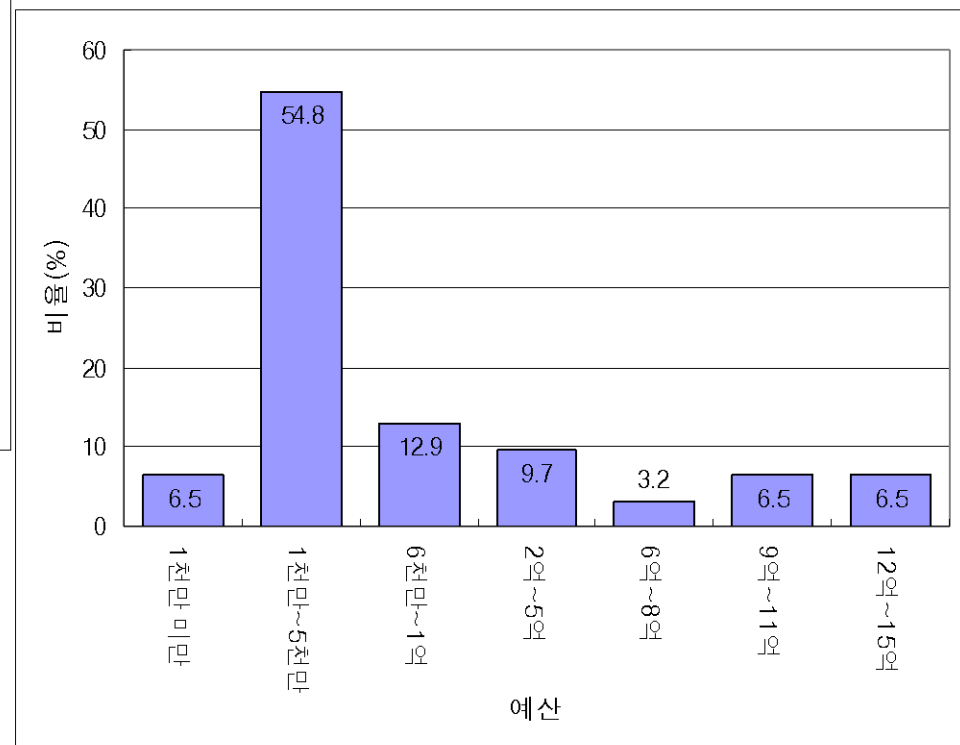


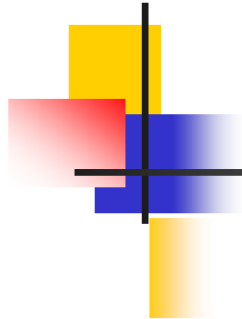
NGO의 수입현황

자료 : 아시아시민사회운동연구원(1998:77)

사업비 규모

한국민간단체총람에서
사업비 예산규모가 기재된 31개 단체





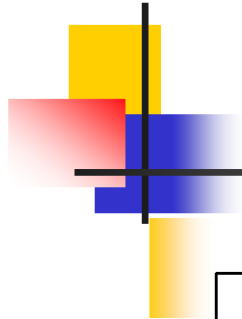
NGO의 활동 방식

활동방식별 분류	비율[%]
각종 운동 및 캠페인	60
교육활동	49.5
문화활동을 포함한 각종 행사 및 지원사업	35.2
국내·외 NGO간 연대활동 및 지원사업	34.3
감시활동	31.4
각종 조사 및 연구활동	30.5
각종 상담활동 및 센터운영	17.1
출판사업	15.2
봉사활동 및 사회봉사사업	15.2
항의 및 건의 활동	6.7



NGO조직형태 유형

- **단독조직** : 조직내부에 별도의 지부나 하위조직을 갖지 않는 조직
 - 한살림모임, 나라사랑청년회, 주민자치연구모임
- **연합체** : 동일한 조직 내에 지역별 또는 활동영역별로 특화된 하위조직을 갖고 있는 단체
 - 경제정의실천연합, YMCA, YWCA, 참여연대
- **협의기구** : 유사한 활동을 하는 개별조직들이 조직이 추구하는 목적을 달성하기 위해 단독조직 회원으로 하여 새롭게 구성된 단체
 - 한국여성단체협의회, 한국천주교주교회정의평화위원회



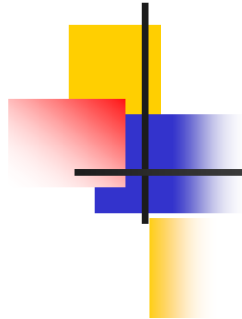
국가-시장-비영리단체간의 특성 비교

	국가	시장	비영리단체
조직이념	사회적합의, 국가적목표	최대 이윤	가치 실현
행동원리	법적 강제성 (도구적 효율성)	경쟁	네트워크(의사소통)
행동특성	형평성, 책임성, 민주성	효율성, 생산성	자발성, 상호성, 경쟁성
수익범위	사회전체	선택적, 개별적	부분적



정부와 NGO의 파트너십이 형성되기 위한 조건들

- 둘 이상의 자율적인 참여자가 존재
- 일회적인 아닌 지속적인 상호작용이 있어야 한다.
- 각 참여자는 물질적 비물질적 자원을 제공할 수 있어야 한다.
- 각 참여자는 활동의 결과에 대해 책임을 공유해야 한다.
- 활동목적이 시민다수의 이익과 공익성을 가져야 한다.
- 참여자들은 상대의 특성을 인식하고 그것을 존중할 수 있어야.



정부-NGO 협력은 세가지 측면에서 이루어 진다

1. 정보 공유 (information sharing)

- ▶ 자료제공, 회의, 브리핑, 세미나 동참
- ▶ 위원회 구성

2. 자원공유 (resource sharing)

- ▶ 대부(loan), 그란트(grant), 예산배정, 용역 및 협약
- ▶ 인력 및 장비지원

3. 공동행동 (joint action)

- ▶ 공동사업
- ▶ 공동활동



NGO의 지방정부 정책참여형태

◆ 정책의제설정단계

- 정책의 제안자 [새로운 정책 아이디어]
- 문제정의, 목표설정 [정부와 공동으로]
- 비제도적 참여 [시위, 유인물배포, 캠페인, 공청회, 성명서, 항의]

◆ 정책결정단계

- 대안의 탐색, 비교, 평가 및 선택

◆ 정책집행단계

- 정책의 감시자 [정책 모니터링, 부패감시]
- 서비스 제공자 [개인들의 기술, 지식, 기능, 노동력을 통한 자원봉사]

◆ 정책의 평가단계

- 정책평가단, 정책 모니터링
- 정책의 비판자 [비제도적 참여]



제도성에 따른 NGO의 정책참여 방식분류

◆ 제도적 참여

- 정부회의, 위원회참여, 공청회, 청문회, 입법청원, 사법부고발, 위탁-계약업무수행

◆ 비제도적 참여

- 시위, 집회, 캠페인, 서명운동, 유인물 배포, 성명서 발표, 기자회견, 전화, 투고, 방문, 공청회, 세미나 개최, 정보제공, 감시활동



지방자치단체와 NGO간의 협력의 지향점

목표	주요내용
서비스 욕구충족	<ul style="list-style-type: none">▶ 공공 서비스 제공영역의 확대▶ 공공 서비스 질의 증대
정책과정 참여확대	<ul style="list-style-type: none">▶ 자기결정원리의 강화▶ 정치적 기회구조의 확대▶ 자원적 에너지의 활용▶ 시민사회의 공공성증대
시민사회의 정치참여 강화	<ul style="list-style-type: none">▶ 공공영역의 활성화▶ 정치적인 것의 확장



지방정부-NGO 파트너십의 유형

목표	주요 유형
서비스 욕구충족	<ul style="list-style-type: none">▶ 환경감시, 교통질서유지▶ 청소년범죄예방, 소비자보호▶ 사회적 약자보호 (위 스타트)▶ 쓰레기 분리수거, 교육문제
정책과정참여 확대	<ul style="list-style-type: none">▶ 각종위원회 참여▶ 정책제안▶ 주민정책 모니터링제도▶ 지방의제 21작성사업
시민사회의 정치참여 강화	<ul style="list-style-type: none">▶ 각종위원회 참여▶ 공동으로 조례제정



정부와 NGO의 대응전략

행위자	전략	이점
NGO	견제전략	정부권력견제, 시민권리옹호, 시민사회의 자율성 확대
	협력전략	정부의 재정지원확보, 정책참여 기회증대, 개혁의 지원
정부	견제전략	NGO의 영향력제한, 정치과잉제한
	협력전략	정책집행의 순응성 증대, 개혁 지지세력 확보, 사회질서유지, 양질의 복지서비스제공, 사회복지영역의 확대



정부-NGO 파트너 ship의 장단점 I

■ 정부시각 (장점과 단점)

- 공공서비스가 잘 전달된다.
 - 국민들로 부터 보다 많은 정보를 획득하는 것이 가능하다.
 - 정책대상 집단과 더 많은 상호작용을 기할 수 있다.
 - 각 종 사업의 효율성 제고
 - 비용절감이 가능하다.
 - NGO에 대한 통제가 가능해 진다.
 - 새로운 아이디어의 적용 가능성을 미리 검증할 수 있다.
-
- 정부능력을 초월한 서비스를 요구할 가능성이 높다.
 - 정부의 권위와 신뢰를 약화시킬 가능성이 높다.
 - 국민들이 지나치게 정치적으로 동원(mobilization)되어 정치과잉이 발생



정부-NGO 파트너 ship의 장단점 II

■ NGO의 시각 (장점과 단점)

- 정부정책 과정에 더 잘 접근할 수 있다.
 - 전문적 연구시설과 전문가를 쉽게 이용할 수 있다.
 - 정부의 기술적 지원과 인정을 받을 수 있다.
 - 정책에 대한 정치적 지지와 정통성을 부여할 수 있다.
 - 정부의 재정적 지원을 용이하게 한다.
 - 위로 부터의 새로운 기술에 접근이 가능해 진다.
-
- 정부와 유착관계로 발전할 가능성
 - 정부의 관료적 통제에 포섭될 가능성
 - NGO의 자율성과 독립성을 해칠 가능성
 - NGO가 정부프로그램의 단순한 전달자 (위탁관리자)로 전락할 가능성
 - 정부가 NGO의 성과를 가로챌 가능성



정부-제3섹터 관계유형 (1)

1. 정부주도 (government-dominant) 모델

- ◆ 영국, 프랑스, 이탈리아, 독일, 이스라엘
- ◆ 재정과 공급을 정부가 주도적으로 책임지고 실행

2. 제3섹터 주도 (the third-sector-dominant) 모델

- ◆ 미국 (시장주의 이데올로기가 지배적)
- ◆ 재정과 공급 면에서 제3섹터 중심으로 이루어짐

3. 이중혼합 (dual, parallel-track) 모델

- ◆ 스위스(?)

4. 상호공조 (collaborative) 모델

- ◆ 네덜란드, 노르웨이
- ◆ 정부가 재정을 부담하고, 서비스공급을 제3섹터가 책임을 진다.



정부-3섹터 관계유형(2)

■ Coston(1998)의 관계 유형 분류 기준

1. 제도적 다원주의를 정부가 수용하느냐 거부하느냐?
2. 정부-NGO의 관계가 공식적인가 비공식적인가?
3. 정부-NGO의 권력관계가 대칭적인가 비대칭적인가?

제도적 다원주의 거부 억압 적대 경쟁	제도적 다원주의 수용 용역 제3자정부 협력 보충 공조
공식 및 비공식 비공식 비대칭적 권력관계	공식 비공식 공식 대칭적 권력관계



1. 억압형 (Repression)

- ❖ 정부가 제도적 다원주의를 거부
- ❖ NGO와 정부의 관계가 존재하지 않음
- ❖ 정부 주도의 비대칭적 권력관계
- ❖ 정부와 NGO가 적대적 관계
- ❖ 정부는 제 3섹터에 대한 지원서비스를 거부
- ❖ 일방적인 억압관계



2. 대항형 (Rivalry)

- ❖ 정부의 제도적 다원주의 거부
- ❖ 정부와 NGO의 관계가 존재하지 않음
- ❖ 정부 주도의 비대칭적 권력관계
- ❖ 정부가 제 3섹터에 대해 비우호적 (등록규제정책등)
- ❖ 정부가 법률이 규정하는 제3섹터 지원서비스 수동적 (정부가 가끔 NGO를 지원하는 경우발생)
- ❖ 쌍방적인 대항관계



3. 경쟁형(Competition)

- ❖ 정부의 제도적 다원주의 거부
- ❖ 정부와 NGO의 관계가 존재하지 않음
- ❖ 정부주도의 비대칭적 관계
- ❖ 정부-제3섹터 비공식관계 유지
- ❖ 정부는 NGO에 대해 비우호적이거나 중립적
- ❖ 제3섹터는 정부에 대해 비판자이며 지역권력의 경합자
- ❖ UN 혹은 다른 국제기구의 기금에 대해 경합자
- ❖ 장점: 경합으로 주민 욕구에 대한 호응도 및 책임감 증대



4. 용역형 (contracting)

- ❖ 정부의 제도적 다원주의 수용
- ❖ 제3섹터-정부관계 보통에서 높은 수준
- ❖ 정부주도의 비대칭적 권력관계이지만 NGO의 영향력 증대
- ❖ 정부-NGO의 관계 공식적(용역은 정책수단)
- ❖ 정부는 NGO에 대해서 우호적 태도(NGO의 역할에 따라 우호적 수준은 차이가 날 수 있음)
- ❖ 정부-제3섹터의 역할 분담 (정부-정책결정자, 규제자, 평가자 역할)
- ❖ NGO가 정부를 대신하여 복지수혜자들에게 사회서비스를 전달
- ❖ 제3섹터가 정부의 대리인으로 전락할 위험성 존재



5. 제3자 정부형 (Third-party government)

- ❖ 정부의 제도적 다원주의 수용
- ❖ 정부-NGO관계 보통에서 높은 수준
- ❖ 정부주도의 비대칭적 권력관계이지만 제3섹터 영향력 증대
- ❖ NGO의 자율권 확보
- ❖ 정부-NGO관계는 공식적(용역,기금,보험, 바우처 정책수단)
- ❖ 정부는 NGO에 우호적이나 정책사안에 따라 우호적 수준차이
- ❖ NGO가 정부의 대리인으로 전락할 위험성 존재
- ❖ 용역형 보다 높은 서비스의 다양화



6. 협력형 (Cooperation)

- ❖ 정부의 제도적 다원주의 수용
- ❖ 정부-NGO관계 미약한 수준
- ❖ NGO의 영향력 증대
- ❖ 정부-NGO관계 비공식적
- ❖ 정부는 NGO에 대해 중립적 태도
- ❖ 기본적으로 정부-NGO는 정보공유 (information sharing) 관계
- ❖ 정보공유: 자료제공, 회의, 브리핑, 세미나동참, 위원회 구성
- ❖ 자원공유는 아직 미약한 단계 : Loan, Grant, 예산배정, 용역, 협약, 인력및 장비지원 등.



7. 보충형 (Complementary)

- ❖ 정부의 제도적 다원주의 수용
- ❖ 정부-NGO관계 보통에서 높은 수준
- ❖ 정부-NGO 대칭적 권력관계 (NGO자율권 확보)
- ❖ 정부-NGO 관계 비교적 비공식적
- ❖ 정부는 NGO에 대해 미확정적 태도를 견지
- ❖ 기본적으로 정보공유 및 자원공유 관계
- ❖ 정부정책 기획, 결정에 NGO 참여 가능성이 열림
- ❖ 서로에 대한 이해 증진 단계
- ❖ 정부의 합법적 역할에 대한 지지 확보
- ❖ 박애주의사업, 중재활동 및 재원지원 (NGO 자율권 확보)



8. 공조형 (Collaboration)

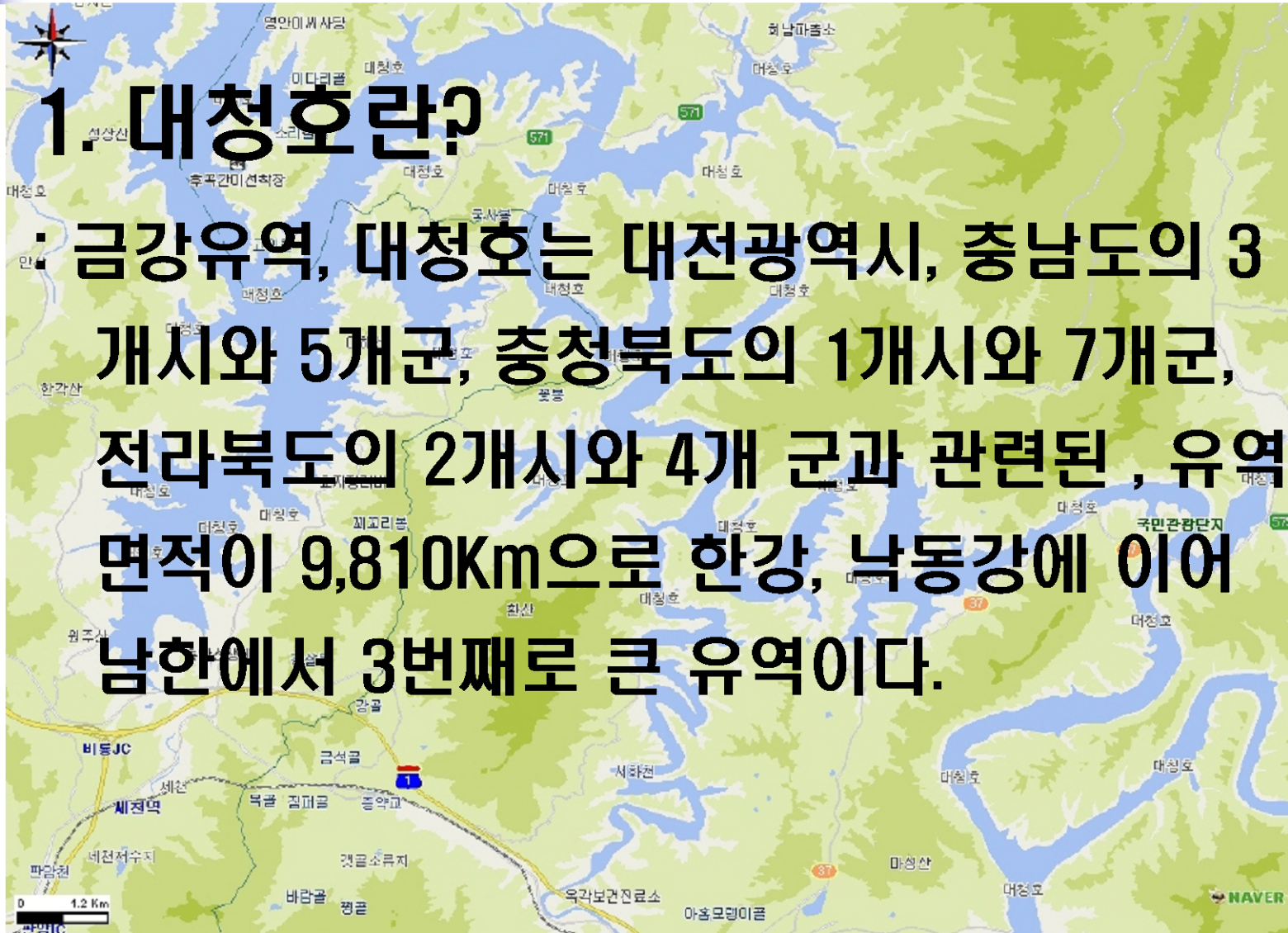
- ❖ 정부-NGO가 가장 명백한 파트너십 (explicit partnership)
- ❖ 정부의 제도적 다원주의 수용
- ❖ 정부-NGO관계가 매우 긴밀
- ❖ 정부-NGO 관계는 대칭적 권력관계 (NGO자율권 확보)
- ❖ 정부-NGO 관계는 공식적
- ❖ 정부정책은 NGO에 대해 우호적
- ❖ 정보공유 및 자원공유
- ❖ 공동 행동 (joint action)
- ❖ 정부정책 기획, 결정, 집행에 NGO가 참여
- ❖ 파트너십, 상호호혜전략 및 공동생산



정책과정에서 행정과 NGO간의 네트워크 I

- 정부 위원회 참여를 통한 결합방식
 - 1998년 현재 28개 단체가 46개 위원회에서 참여
- 정책집행과정에서의 결합방식
 - 민간위탁, 서비스의 공동 생산자
 - 사회복지관, 체육시설의 관리, 하수도 종말처리장
- 공모사업을 통한 재정적 지원방식
 - 학교폭력, 성폭력추방운동, 경제살리기운동
- 정책과 NGO간의 네트워크
 - NGO와의 협력을 위해 부서를 제도화 한곳은 행정자치부내의 민간협력과 뿐이다.

1. 대청호란?



1. 대청호란?

: 금강유역, 대청호는 대전광역시, 충남도의 3개시와 5개군, 충청북도의 1개시와 7개군, 전라북도의 2개시와 4개 군과 관련된 , 유역면적이 9,810Km으로 한강, 낙동강에 이어 남한에서 3번째로 큰 유역이다.



대청호 살리기 운동(협력사례)

2. 대청호댐 역사

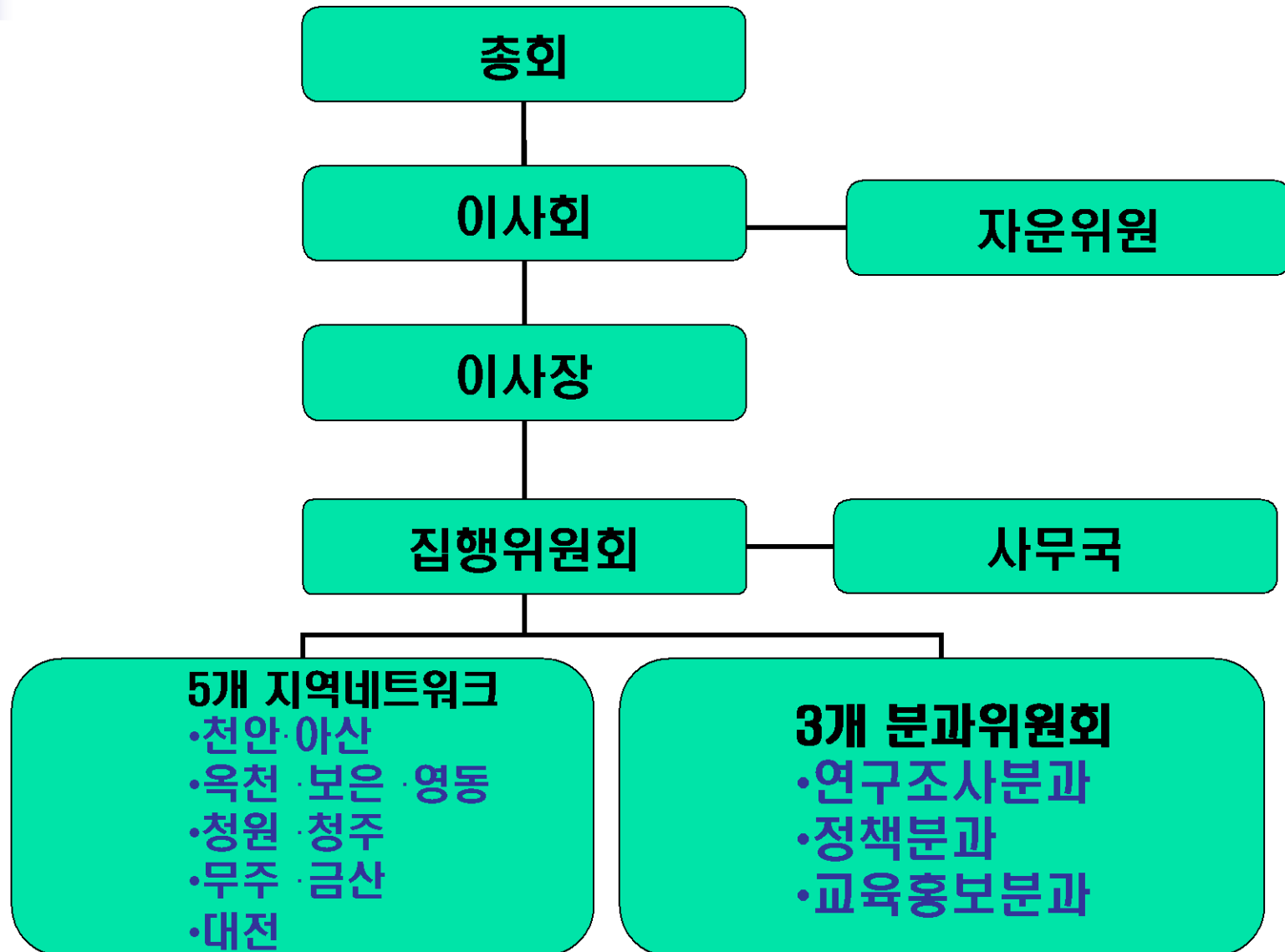
- [1] 1980: 대청다목적댐 건설**
- [2] 1990: 금강하구둑 건설**
- [3] 2000: 용담댐 건설 (대청호 상류)**

3. 대청호 수질의 문제 및 운동

- [1] 대청호의 조류발생현황: 2000년 40일에서 2001년 80일로 증가**
- [2] 인구에 의한 생활오수, 산업폐수, 축산폐수 및 토지사용에 따른 유출수 등의 유입**



대청호 살리기 운동본부의 조직도



대청호살리기운동본부의 행위자구성현황

조직범주		행위자의 구성과 수							
		중앙정부	광역정부	기초정부	공사	국회	지방NGO	전문가	간사
이사회		1		10			8	1	
자문위원회		1	3		1	2			
집행위원회		1	3		3		6	3	
분과 위원회 (3개)	연구조사분과							12	1
	정책분과				2		4	3	1
	교육홍보분과						2		1
지역 네트 워크 (5개)	대전네트워크			2			13		
	보은옥천네트워크			2			7		
	천안아산네트워크			1			4		
	무주금산네트워크			2			3		
	청주철원네트워크			3			9	2	



대청호살리기운동본부의 행위자구성현황

1. 중앙정부와 지역자치단체:

금강유역환경청, 대전광역시, 충청남도, 충청북도, 대전대덕구, 대전 동구, 금산군, 무주군, 보은군, 옥천군, 영동군, 천안시, 청원군, 청주시, 한국수자원공사

2. 시민단체:

대전YMCA, 대전YWCA, 대전경실련, 대전시 새마을운동협의회, 바른게살기운동대전광역시협의회, 해병전우회대전시연합회, 대전주부교실, 대전충남녹색연합, 대전충남생명의 숲가꾸기기국민운동, 대전환경운동연합, 대전흥사단, 문의면개발위원회, 문의면번영회, 백두산보전시민연대, 보은사회복지협의회, 영동지방참여자치연대, 옥천환경사랑모임, 천안KYC, 청원군청소년수련원, 청주경실련, 청주YMCA, 청주YWCA, 청주CCC, 청주환경운동연합, 충북민예총, 충북환경연구소, 충북환경운동연합 등



운동의 목표 및 사업내용

- 목표 : 인근하천의 수질개선 및 생태계보전
- 사업내용:
 - 수질 및 생태계 조사연구 및 개선대책 수립 :
[정책워크숍] [대청호 수환경 종합분석 및 수질보전우선 순위 발굴]
 - 제도개선방안 및 정책대안 모색
 - 환경지킴이 조직 및 감시활동의 전개
 - 수질보전을 위한 홍보활동전개 : [‘대청호의 어제와 오늘’]
 - 수질보전을 위한 의식개혁 및 실천운동 :
[대청호보전우수마을선정] [물절약협약식] [물절약교육프로그램]
[좌담회] [지역주민간담회]
 - 대청호 탐사활동 : [생태답사] [물홍보관견학]
 - 대청호 보전을 위한 지역주민참여방안 마련
 - 환경보전활동의 협력 및 지원



민관의 권력자원

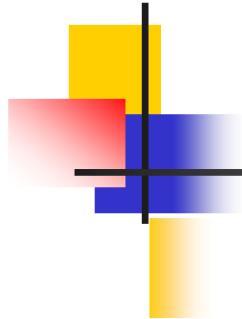
공공자원 [지방정부, 중앙정부, 수자원 공사]	NGO 자원
<ul style="list-style-type: none">■ 정책결정권■ 정책집행권■ 정치적지지■ 전문지식■ 재정(예산편성권)	<ul style="list-style-type: none">■ 전문지식 및 기술적 지원■ 정보제공■ 여론형성자원 [정치적 정통성부여]■ 조직적 자원■ 연대자원■ 사회적 신뢰(명성)



전통국가 통치체계 8방분산과 거버넌스의 필요성

	사적(private)	공적(public)	제3섹터
초국가적 (supra national)	초국적기업	정부간 기관	국제 NGO
국가적 (national)	국내기업	20세기 모델	국내 NGO
지방적 (subnational)	지방기업	지방자치단체	풀뿌리단체

- 복지국가의 위기 (국민국가 중심의 통치체계의 약화)
- 재정위기와 시장주의적 대응 (국가기구)
- 경제와 정치의 세계화 현상
- 환경문제와 같은 새로운 도전



거버넌스의 원칙과 NGO

- 민주주의 원칙
- 정통성(legitimacy)
- 책무성(accountability)
- 투명성(transparency)
 - 정책결정에 대한 광범위한 공개
 - 정책결정에 대한 분명한 설명
 - 정책결정에 투입을 제공한 사람의 신상공개
 - 투입의 내용에 대한 공개
 - 정책결정 이전의 문제정의 및 그에 대한 고려에 관한 공개
- 효과성(effectiveness)

-차례-

1. 여는 말
2. 호남고속철도 건설사업 결정과 계룡산 살리기 운동 전개
3. 계룡산 환경생태공동조사단의 구성목적과 활동
4. 공동조사를 통한 민관협력의 성과와 한계
5. 맺는 말

1. 여는 말

국립공원 계룡산은 지리산 국립공원에 이어 국립공원 2호로 지정될 정도로 자연생태와 경관이 우수한 곳이지만 국도1호선 확장사업과 천안-반포, 공주-반포 간 도로확장 사업 등 대전과 충남의 인근 도시를 연결하는 도로망 개설과 동학사 온천지구 개발 및 인근지역의 전원주택단지 건설 등으로 난개발위기에 처해 있다.

정부와 지방정부에 의해 추진된 각종 개발사업들이 진행되면서 계룡산은 국립공원의 절대적 보전가치가 행정적으로 충분히 구현되지 않는 가운데 2005년 본격화된 호남고속철도 건설사업이 기본계획에서 분기역을 오송역으로 선정하면서 국립공원 계룡산의 생태계 파괴에 대한 우려가 지역사회에 광범위하게 형성되었다.

당초 계획노선에 따르면 호남고속철도는 계룡산 감사정계로부터 500m 정도 이격하는 수준으로 계룡산 국립공원과 동일한 생태계를 형성하는 청벽산과 팔재산 생태계와 금강 합강리 일대의 수 환경을 상당부분 훼손할 것으로 예측되었다.

이에 대전충남지역의 시민사회단체와 불교계는 2005년 12월 호남고속철도 건설사업으로부터 국립공원 계룡산의 생태계 훼손을 방지하기 위한 지역운동을 전개하기로 결의하였고, 지역시민사회와 전국에서 이 문제에 관심을 갖도록 다양한 활동을 펼치기로 하였다.

이 글은 호남고속철도 건설사업이 계룡산 생태계에 미칠 악영향을 최소화하기 위해 지역의 시민사회가 어떤 노력을 경주하였고, 이러한 시민사회단체의 노력에 정부와 정부기관이 어떻게 부응했는가, 그리고 시민사회와 정부기관의 상호협력을 통해 호남고속철도 건설과정에서 계룡산의 생태환경문제가 어느 정도 예방되는 성과를 가져왔는지 돌아보기 위해 작성하였다.

2. 호남고속철도 건설사업 결정과 계룡산 살리기 운동 전개

호남고속철도 건설사업을 둘러싼 지역시민사회단체와 정부간 갈등은 2005년 하반기부터 노골화되기 시작했다. 정부가 행정중심복합도시 건설부지를 연기, 공주로 결정한 후인 2005년 6월 호남고속철도 분기역을 계룡산과 금강 통과가 불가피한 충북 오송역으로 결정했기 때

문이다.

당초 정부는 호남선 고속전철화 타당성 조사검토를 통해 기존 철도 및 고속철도 대안 모두 천안-논산간 직결노선이 가장 우수한 대안이라고 판단하였으나 뒤 이은 호남고속철도 기본 계획 수립조사에서 서울-천안-공주-익산-광주-목포를 경유하는 대안을 가장 바람직한 것으로 평가하였다. 호남고속철도 사업성 검토에 이어 기본계획 조사연구를 통해 노선대안평가 및 분기역에 대한 타당성 조사를 시행하는데 천안, 오송, 대전역 대안을 검토한 결과 오송역이 전국철도망 체계의 효율성과 국토균형발전 목표 부합, 지역개발 촉진효과 우수 등 모든 면에서 유리하다고 평가하였고, 수요창출 및 효율성 측면에서는 대전 분기역이 유리하다고 평가하였으나 최종 평가결과는 오송역 결정이었다.

이러한 평가결과를 놓고 정부와 지역여론사이에는 커다란 입장 차이가 존재했는데, 정부는 다양한 평가지표와 합리적이고 민주적인 평가절차를 통해 가장 합리적인 안을 도출해냈다는 입장였고, 충청남도와 대전시를 비롯한 지방자치단체와 지역여론은 평가의 객관성과 합리성, 절차적 타당성이 충실하게 지켜지지 않은 정치적 결정이라는 입장이었다.

분기역이 어디로 결정됐든 현재 여객수송실적 1일 1만1천명, 2015년 4만3천명을 예상하는 호남고속철도는 여객수요가 절대적으로 부족한 반면 건설비용은 초기예측만으로 12조원에 달하는 매우 비경제적인 사업이었다.

비용편익 분석 결과 0.41에서 0.71수준, 오송 분기역은 0.52로 경제성이 낮은 것으로 나타났다. 재무적 타당성 역시 정부보조율 85% 미만에서는 대전 분기역을 제외하고는 타당성이 전혀 없는 것으로 분석될 정도로 경제적 타당성이 없는 것으로 평가되었다.

반면에, 환경적으로는 국립공원 계룡산과 내장산, 금강의 영산강 생태계에 적지 않은 영향을 줄 수 있는 사업이었음에도 불구하고 사전환경성검토는 매우 부실했으며, 공주와 익산지역의 매장문화재나 미발굴 문화재에 미칠 영향분석도 결여되었고, 철도통과지역에 미칠 사회경제적 영향분석 또한 간과해 지역사회, 환경적 악영향에 대한 우려가 클 수밖에 없었다. 2005년 6월 정부가 분기역을 오송으로 결정하고 그에 따른 기본계획 노선을 확정함에 따라 대전과 충남, 충북의 시민사회단체는 8월에 호남고속철도 건설 사업이 실행정수도와 금강, 계룡산 생태계에 미칠 환경적 영향을 최소화하기 위한 시민운동을 전개하기로 결의하고, 계룡산살리기대전충남연대(이하 계룡산연대)를 결성하였다.

당초 호남지역을 포괄하여 호남고속철도 자체의 환경성을 검토하고 피해를 최소화하는 운동으로 전개하고자 하였으나 호남지역 시민사회단체는 고속철도 건설을 지역차별의 해소와 지역발전의 기회로 여기는 지역분위기를 고려해 관련 활동을 활발하게 전개할 수 없는 상황이었고, 충청권과 호남권 전체의 환경영향에 포괄적으로 대응하기가 어려워 계룡산 통과구간의 생태환경적 피해최소화로 운동의 대상을 한정된 것이다.

2005년 9월에는 불교계에서 계룡산 생태계 파괴를 반대하는 계룡산살리기대전충남불교연대가 창립하였고, 호남고속철도 건설사업이 계룡산을 훼손해서는 안된다는 100만인 서명운동이 시작되었다. 10월 계룡산연대는 생태전문가들과 함께 부강-계룡산 인근지역에서 1차 생태조사를 실시하였고, 정부에 대하여 호남고속철도 계룡산 통과구간에 대한 계획노선공개를 요구하였다. 그러나 정부는 호남고속철도 기본계획에 관한 일체의 자료공개는 물론 정책결정과정에 대한 계룡산연대의 공개요구를 무시한 가운데 2005년 10월 25일 호남고속철도 기본노선을 ‘행정도시 우회, 계룡산 통과’ 노선으로 결정했음을 공표했다. 이어 12월 22일에는 안양의 국토연구원에서 가진 기본계획 공청회에서 계룡산으로부터 910m 이격한 기본노선안을 발표했다.

계룡산연대는 정부의 기본노선이 지리(형)적 특성과 생태환경적 특성을 충분히 고려하지 않은 채 건설기술적 부분만을 강조한 것이며, 지역사회에 미치는 영향이 지대한 사업임에도 불구하고 지역주민의 참여와 의사수렴을 배제한 비민주적 의사결정과정으로 점철된 사업임을 주장하며 국토연구원 공청회에 참여, 단상을 점거하고 공청회의 일방적 추진에 제동을 걸었다.

현장에서 호남고속철도 기본계획의 완전한 공개와 지역 순회 공청회 개최를 정부가 수용, 국토연구원에서의 1차 공청회에 이어 충남, 대전, 충북, 전북 등 7차례에 걸쳐 지방정부 및 시민이 참석한 가운데 설명회 혹은 공청회가 개최되면서 정부의 기본노선에 대한 지역사회의 여론이 반영될 수 있는 길이 열리게 되었다.

<사진 1> 호남고속철도 기본계획 공청회 반대시위(국토연구원 앞)



또한, 계룡산연대는 연대결성 목적인 계룡산 생태계 보전을 위해 호남고속철도 기본노선을 계룡산을 관통하지 않는 대안까지 포함하여 검토해줄 것을 요구했는데 이는 오송 분기역에서 행정도시 동남쪽을 우회하는 안이 아니라 행정도시를 서북쪽으로 우회하는 안(공주대 최원희 교수)으로서 지역사회에서 이미 거론이 된 안이었다.

이러한 안을 제안한 이유는 앞서 언급한 것처럼 국립공원 계룡산의 생태계가 각종 개발로 상당히 위축되거나 생태적 연결성이 단절돼 동식물의 이동이 차단되고 고립됨으로써 생물종 다양성이 점차 취약해지고 있는데 호남고속철도 통과가 이를 더 부추길 것으로 우려했기 때문이다. 이러한 우려는 생태공동조사가 완료된 후 백두대간에 위치한 다른 국립공원에 비해 포유류의 종(種) 수와 개체 수가 매우 허약해 장기적 모니터링이 필요하다는 결과를 낸 최태영 박사에 의해 기우가 아니었음이 확인되었다.

12월 22일의 공청회에 이어 2006년 1월 11일 공주 공청회 자리에서 계룡산연대는 계룡산 인근 생태계 보전을 위해 정부가 다양한 대안을 검토한 후 기본노선을 확정할 것과 그 과정에 지역시민의 참여를 보장할 것으로 요구하였다.

그리고 2월 9일 계룡산연대와 건교부 관계자(물류혁신본부장)와의 간담회를 통해 계룡산 통

과구간 7.2km(32번국도~23번국도)을 생태적 영향이 적은 터널방식을 적용할 것과 청벽산, 안산, 팔재산 등의 생태계나 금강과 소하천의 유량, 지하수위 등에 악영향이 없는 지를 확인하기 위하여 '환경생태공동조사'를 통해 문제가 없는 지를 상호 검증하기로 합의하였다. 호남고속철도 건설사업 결정 당시 초보적인 정보제공조차 거부했던 정부와 비타협적 투쟁기조를 유지했던 계룡산연대 사이에 이와 같은 공동조사가 합의된 배경에는 호남고속철도 오송역 분기노선이 국립공원 계룡산과 금강 합강리를 근접하여 지나가게 됨으로써 청벽산-계룡산-팔재산으로 이어지는 국립공원 녹지 축과 금강, 삼성천, 용수천을 비롯한 19개 소하천의 유량변동 등 하천환경 훼손에 대한 대전충남지역 시민사회단체와 불교계의 문제제기가 가라앉지 않을 경우 경부고속철도 천성산 구간 건설과정에서 나타난 환경갈등의 정치사회적 쟁점화와 사회적 비용논란이 재현될 수 있다는 부담이 현실화됨으로써 호남고속철도를 추진하는 정부와 이를 반대하는 시민사회단체간 사전논의의 필요성과 갈등예방의 시급성이 인정되었기 때문으로 분석된다.

건교부와 철도시설공단, 계룡산연대가 자연환경보전과 환경갈등을 예방하고 합리적으로 사업을 집행하는 참여적, 민주적 방식의 호남고속철도 건설사업을 추진하기로 하고 계룡산 인접지역 통과구간에 대해서는 환경생태공동조사 결과에 따라 생태적인 철도건설대안을 찾기로 합의한 것이다.

3. 계룡산 환경생태공동조사단의 구성목적과 활동

1) 환경생태공동조사단 구성 목적

환경생태공동조사단의 구성목적은 시민연대와 정부(건교부, 한국철도시설공단)간 체결한 협의문서에 명시되어 있는데, 호남고속철도 기본계획에서 제시된 경부선 부강역 부근에서부터 23번국도 부근까지의 남북구간에 대해 생태적 적합성을 판단하고, 조사결과 우려할 만한 환경적 문제가 발견되고 사회적 합의가 이뤄질 경우 계룡산 통과노선을 합리적 노선으로 변경하는 것 까지를 목적으로 하였다. 물론 <우려할 만한 환경문제>가 어떤 것인지, <사회적 합의>는 또 어떻게 이뤄갈 것인지는 기본협약서에 명시하지 않았고, 공동조사단 안에 설치된 운영위원회를 통해 논의를 진행해나가기로 하였다. 반면, 우려할 만한 환경문제가 발생하지 않을 경우 환경영향을 최소화하는 방안을 분야별로 제시하는 것으로 하였다.

2) 공동조사단의 조직과 구성

공동조사단 구성은 계룡산연대와 건교부의 환경생태공동조사에 관한 기본협약이 체결된 후 연대와 한국철도시설공단 간 공동조사단 운영에 관한 세부협약을 통해 구체화되었다.

연대와 건교부는 2006년 4월 5일 환경생태공동조사에 관한 기본협의를 체결하고 운영세부협약을 마련한 후 환경생태공동조사단을 양측의 추천으로 구성하였다.

공동조사 분야는 생태분야와 지하수 등 11개 분야에 걸쳐 관련 전문가를 양측이 1인씩 추천하여 구성하였으며, 공동조사단 운영비용은 호남고속철도 환경영향평가 비용에서 충당하되 비용총액과 운영방법에 대한 세부사항은 양측에서 실무를 위임받은 조사단 운영위원회에서 논의하여 결정하였다.

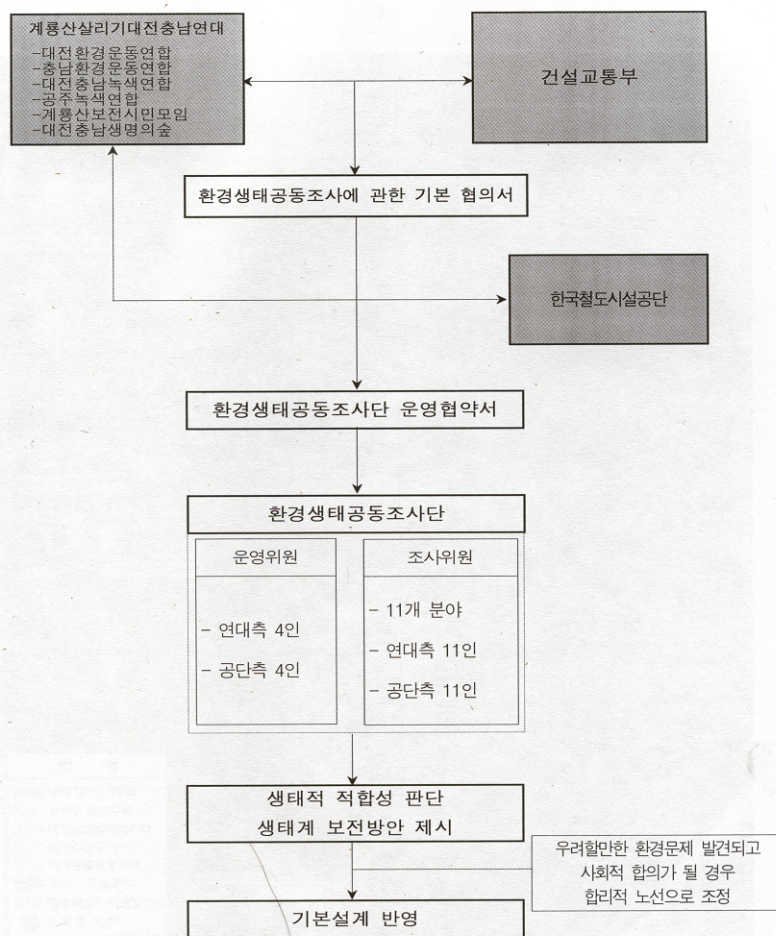
환경생태공동조사단은 양측에서 추천한 전문가 조사위원 각 11명과 운영위원 각 4명 등 총 30명으로 구성하였고, 2007년 1월부터 12월까지 1년간 사계절 조사에 착수하였다. 이로써 호남고속철도 계룡산 통과구간 기본노선안에 대한 사전환경성 검토 성격의 공동조사가 시작되었다.

공동조사단은 양측 조사위원 중 1인을 조사단장으로 추천하여 공동조사단장을 두었으며, 조사단장은 조사단 전체 일정을 운영위와 협의하여 결정, 이행하고 조사결과보고서의 종합의견을 정리하기로 하였다.

공동조사단을 지원하는 기능은 조사단 내 실무기능을 담당한 운영위원회가 맡았으며, 운영위원으로는 시민연대와 철도시설공단의 주요 구성원이 함께 참여했다. 시민단체 측은 시민연대에서 추천한 주요 단체의 실무책임자 4인, 철도시설공단에서는 담당팀장과 철도관련 산업에 종사하는 전문가를 포함한 4인, 총 8인으로 구성하였다. 운영위는 월 1회 정례모임을 통해 조사비용과 주요 일정 등 조사단 운영지원 사항에 대하여 논의, 결정했다.

<그림 1> 공동조사 추진체계

1.4.5 공동조사 추진체계



<그림 1-2> 환경생태공동조사 추진체계

3) 환경·생태공동조사 이행과정과 결과

호남고속철도 계룡산 통과구간 환경생태공동조사단은 2006년 11월 27일 계룡산연대와 철도시설공단간 운영협약을 체결한 후 12월 18일 착수회의를 기점으로 활동을 시작했다.

2007년 1월 11일 조사단 전원이 참석한 가운데 계획노선 일대를 현장 답사하였으며, 이후 조사일정은 분야별로 양쪽 추천 조사위원이 독자적이거나 혹은 공동으로 조사를 진행하기로 했다.

본격적 생태조사가 진행된 2007년 3월부터 12월까지 운영위원회를 매월 열어 조사실적에 대해 공유하고 조사단 운영에 필요한 지원사항을 결정했다. 조사단에서 제기되는 조사분야의 세분화 및 조사경비 추가 등 공동조사단 초기 논의과정에서 간과된 부분들은 매월 1회 열린 운영위원회를 통해 원만하게 보완, 수정되었다. 계룡산연대와 정부 사이에 공동조사 합의가 이뤄진 후 공동조사 지원 업무는 철도시설공단에서 맡았으며, 조사비용 및 공동조사단 운영 행정지원 역시 공단을 통해 이뤄졌다.

2007년 8월 24일 봄, 여름철 환경·생태조사 결과에 대한 중간보고회를 개최했는데 삶, 수달, 표범장지뱀과 맹꽂이, 붉은배새매, 말뚝가리, 황조롱이 등 7종의 법적 보호종과 희귀종 발견이 보고되었다.

공동조사 착수로부터 중간보고회까지 기간이 촉박하여 조사가 불충분한 점을 양측이 공감하고 중간보고회 후 운영위원을 중심으로 2차 현장조사를 진행했다. 환경영향평가에 필요한 지하수위 측정지점 선정 및 시추작업의 지연에 따라 수리수문과 지하수 조사가 지연된 문제, 계룡산 인근지역 통과구간이 대부분 터널인 점을 고려할 때 문제의 소지가 있는 폐광산의 문제를 일부 확인하였다.

9월부터 12월까지 가을, 겨울철 조사가 종료되고 난 후 2007년 12월 26일 철도시설공단 회의실에서 최종보고회를 개최하였다.

이로써 호남고속철도 계룡산 통과구간 환경생태공동조사단은 2007년 1월부터 2007년 12월까지 1년간 노선통과지역의 생태·환경 조사를 진행하고, 중간보고회와 최종보고회를 거쳐 2008년 1월 최종결과보고서를 제작하여 철도시설공단에 납품하는 것으로 그 역할을 종료하였다.

환경생태공동조사단이 수행한 조사 분야와 결과, 권고사항은 다음과 같다.

<표 1> 공동조사 결과와 권고사항

조사분야	조사결과	권고사항
포유류	-총9과 11종 발견. 관박쥐, 삶, 수달, 오소리, 너구리 두더쥐 등. -포유류 전반적 서식밀도와 종 다양성은 낮은 편임.	멸종위기종 1,2급인 수달과 삶의 서식처 및 개체군 밀도 장기적 모니터링 필요
조류	-총11목 23과 43종 1,405개체 -황조롱이, 소쩍새, 노랑부리저어새, 참매, 큰고니, 말뚝가리, 원앙 등 법적 보호종 발견 -관찰지역이 계획노선과 다소 이격	-공사현장이 주요 보호종의 채식지와 휴식처이므로 토사물 및 오염원의 하천유입 최소화 -공사시 소음, 진동, 비산먼지 발생 최소화

<표 1 계속>

조사분야	조사결과	권고사항
어류	-6과 34종 3,498개체 -참중고기, 동자개 등 희소종 서식	하천 유입 토사물, 오염원 최소화 공사시 하천선형변경 및 물막음 최소화
양서 파충류	-12과 16속 24종 -법적 보호종인 표범장지뱀과 맹꽁이 서식확인	-생태적 이동통로 조성 및 잠재적 서 식지 보전과 대체서식지 조성 필요 -장기적 모니터링 필요 -표범장지뱀은 강변풀밭과 모래사장 이 서식지이므로 하천형태 유지와 유 량유지 매우 중요
육상곤충	-총14목 107과 3,174개체 -평지성 곤충류	-육상곤충의 다양성에서 2,3차 포식자 의 다양성 담보되므로 육상곤충 서식 환경 보호 필요 -비산먼지, 토사유출, 야간 불빛 최소 화 및 하상변화와 유량조절 최소화
담수무척 추동물	-4문 7강 15목 51과 103종 12,367 -전형적 하천 중하류 특성	공사시 하천변경과 토사유출에 의한 서식처 교란 최소화
육상식물	-84과 219속 258종 -발산리 상수리나무, 소나무군락의 자 연성이 높아 보전 가치	-비산먼지 최소화 위해 작업차량에 덮개 장착하고 세륜, 세차 철거 -절토면 구배를 완만하게 하고 자연 식생형 사면안정화 대책마련 -공사완료 후 복원 시 기존식생과 조 화로운 조경계획 수립
수생식물	-59과 162속 209종 245분류군 -멸종위기종 2급 독미나리, 희귀식물 통발 서식지 확인	공사 중 토사유출에 따른 탁도 증가, 물웅덩이 파괴 최소화와 하천 유량 유 지 관건
경관/ 소음진동	-계룡산-청벽산-금강-장군봉으로 이 어지는 생태 축이 예정노선을 중심으 로 형성돼 있으나 터널통과로 영향미 미	-2m방음벽으로 50m이내 지역 소음방 지기준 초과하므로 저감대책 필요 -공사시부터 가설방음벽 설치할 것
지질/지 하수/수 리수문	-터널굴착으로 주변영향 적으나 저토 피구간, 터널구간 차수대책 및 지하수 대책 필요 -터널굴진 시 지속적 수위관측 및 지 하수 유출방지 차수대책 마련 -폐갱과 노선과의 연계성 파악 필요	-터널공사시 지하수 감소로 인근하천 및 지하수 이용지역에 영향 우려, 장 기적 모니터링 필요 -터널구간 차수 대책 적극 수립

4. 공동조사를 통한 민관협력의 성과와 한계

1) 공동조사를 통한 민관협력의 성과

(1) 환경갈등의 최소화와 정책집행 과정의 민주성 확보

초기 정부가 보여준 정보공개 거부 및 지역 시민사회 참여배제 입장을 고수했다면 최초 공청회 무산은 물론 이후 사업전개 과정에서 천성산 못지않은 반발을 피할 수 없었을 것이다. 계룡산연대가 정부가 계룡산 생태계 피해최소화 방안을 내놓지 않을 경우 강력한 반대운동을 예정하고 있었고, 공주지역의 제 사회단체와 종교계가 연대하여 계룡산 생태계 훼손 반대 및 공주 정착역 신설을 요구하면서 단식 등 거센 항의를 감행했기 때문이다.

지역 시민사회단체의 직접 행동이 무르익기 전 계룡산연대가 대전, 충남지역 시민사회단체의 의견을 수렴하여 대정부 활동을 전개한 시점에 정부가 종교계는 물론 공주와 대전지역 시민사회단체와의 대화를 모색하면서 호남고속철도 계룡산 통과구간의 환경문제를 둘러싼 갈등은 해결의 실마리를 찾게 되었다. 정부의 기본노선안을 중심으로 환경·생태적 문제가 없는 지 공동조사를 시행하고 그 결과를 양쪽이 수용하기로 합의한 것이다.

공동조사 결정은 호남고속철도 건설을 둘러싼 정부와 지역사회간의 갈등이 격화될 수 있었던 상황을 예방하고, 결정된 내용에 대한 검증과정에 지역시민단체를 참여시킴으로써 정책집행과정의 민주성을 확보했으며, 정책에 대한 이해와 관용의 기회를 제공함으로써 추후 일어날 주민직접행동을 미리 차단하는 효과를 거두게 되었다.

(2) 사전환경성검토 보완으로 고속철도 건설 시 환경·생태적 고려사항 내실화

기본계획안에 수록된 사전환경성 검토서는 조사기간의 부족과 의지부족으로 기초적인 생태환경현황 조차도 제대로 기록하지 못하였으나 1년간의 환경생태 공동조사를 통해 예정구간의 환경생태현황을 비교적 상세하게 수록하여 사전환경성 검토서의 부실을 보완할 수 있었다. 사전 환경성검토가 부실할 경우 이를 둘러싼 논란과 함께 사업자체를 거부할 수 있기 때문에 상세한 조사와 그 결과에 따른 조치가 정확해야 한다.

호남고속철도 기본계획 수립용역의 사전환경성 검토서 역시 매우 부실한 수준이어서 그대로 할 경우 소음 등 환경피해나 금강과 계룡산의 생태계에 미치는 영향을 최소화하는 데 미치지 못했을 것이다. 공동조사는 이러한 문제점을 보완하여 고속철도 건설 시 환경·생태적으로 고려해야 할 사항들을 더욱 구체화할 수 있었다.

또한, 공동조사로 역할을 종료하지 않고 환경영향평가과정에 모니터위원회를 설치하여 공동조사에서 제기된 문제의식이 영향평가에 제대로 반영되는 지 확인하고 이를 고속철도 실시설계에 반영하도록 함으로써 친 환경적 철도건설에 한 발 다가서게 하였다.

(3) 민관협력에 의한 주요 지역현안 해결 경험 축적

대전충남지역에서 개발사업 추진주체와 환경시민단체 간에 협력적 관계를 통해 일을 해결한 경험은 많지 않다. 2002년 용담댐 건설 이후 용담댐 하류지역의 금강수질보전을 위한 민관협력체로 발족한 대청호보전운동과 행정중심복합도시 건설과정에서 구성된 신행정수도건설대전충남연대 정도가 손에 꼽을 수 있는 사례이다. 이번 호남고속철도 건설사업에서 공동조사단 구성과 운영을 통해서 계룡산의 환경피해를 줄이도록 한 경험은 또 하나의 민관협력 성공사례로 기록될 것이며, 4년에 걸친 협력과정을 통해 정부와 시민사회가 공히 민관협력

의 절차와 규칙, 조직운영, 사후관리대책 등 운영매뉴얼을 확보할 수 있었던 것도 성과이다.

2) 공동조사를 통한 민관협력의 한계

(1) 기본노선 외 다른 대안 검토배제에 따른 최적 대안 창출 불가

공동조사단 구성 초기에 계룡산연대는 기본노선안 외 추가적인 대안검토를 통해 환경·생태적으로 최적의 대안을 선택하도록 하자고 제안했다. 그러나 건교부와 철도시설공단은 현재 노선안에 대한 환경·생태적 적합성을 판단하여 그렇지 않다는 결론이 나면 사회적 합의과정 통해 대안을 만들자고 응수했다. 기본노선안의 문제점을 확인한 후 다른 대안을 찾자는 주장은 사실상 다른 대안을 검토하는 기회를 아예 배제하는 것이었으나 현재까지 진행된 공동조사 사례에서도 복수대안을 검토하고 선택한 경우는 없고 현안의 문제점을 확인, 검토하는 방식으로 진행돼 우여곡절 끝에 정부안이 관철되는 경우가 대부분이다.

호남고속철도 계룡산 공동조사 역시 정부안에 심각한 문제가 발견되지 않는 한 최선으로 인정할 수밖에 없는 딜레마를 안고 시작됐으며, 공동조사 결과 기본노선안을 변경할 만한 환경·생태적 문제점이 발견되지 않아 호남고속철도는 기본노선안을 중심으로 실시설계가 진행되고 있다.

(2) 추천기관 맞춤형 조사결과

민관이 각각 전문가를 추천하고 그대로 수용하는 것이 공동조사단 구성의 불문율인데 그 결과 전문가의 양심과 객관성 유지의무를 고지한다 하더라도 조사결과는 추천기관의 요구와 감독여부에 따라지는 경향을 막을 수 없다. 호남고속철도 공동조사에서도 연대측과 공단측의 조사내용이 다르거나, 조사위원의 전문분야가 달라 세부조사영역을 임의로 나눔으로써 공동조사의 의의를 다하지 못한 부문도 있었다. 조사기간과 현장 작업기간이 맞지 않아 4개월 조사가 이뤄지지 않은 분야도 있었으며, 전문가 의견이 달라 대안제시가 서로 다른 경우도 있었다. 과업지시서와 추천기관에 구애받지 않고 공정하고 객관적으로 사실 그대로를 확인하고 대안을 제시할 수 있는 전문성과 조사품토가 아쉽다.

(3) 민관 양측 추천에 따른 조사단 통합적 운영 불가

운영위원회가 공동조사단 운영을 지원하는 한편 전체 조사일정을 조정, 확인할 수 있었음에도 불구하고 전체 조사위원을 통할할 수 있는 권한을 가지지 못함으로써 조사단 운영이 매우 느슨했다. 전체 조사단 회의 2회, 현장답사 1회, 보고회 2회가 전체 조사단이 모여서 논의할 수 있는 기회였으나 전국 각지에서 오는 전문가들과 시간의 제약 등으로 유기적인 조사단 운영은 불가능했다. 나아가 연대와 공단 모두 조사위원 중 반쪽만 관할할 수 있고 그조차도 강제성이 없는 데다 실무관리도 일정관리에 치우침으로써 전체조사의 품질을 높이는 데는 다소 미흡한 측면이 많았다.

5. 맺는 말

호남고속철도 계룡산 통과구간의 환경생태문제를 최소화하여 국립공원 계룡산과 금강 생태계를 지키기 위해 정부와 시민사회단체가 보여준 노력은 전부 아니면 전무가 일상화된 개발갈등현장에서 대화와 토론, 양보와 타협으로 문제를 해결하는 또 하나의 방안을 보여준 사례다. 정부고속철도 천성산 사례로부터 학습한 덕분이기도 하지만 정부가 초기의 비타협적이고 권위적인 자세를 버리고 지역 시민사회단체와 불교계와의 대화와 협의를 통해 문제해결에 접근하려고 한 것이 개발갈등을 최소화하고 비교적 초기부터 지역시민사회와의 협력적 관계 속에서 일련의 사업을 진행할 수 있게 하였다.

호남고속철도 계룡산 통과구간에 있어서 환경파해를 최소화하자는데 의견을 같이 한 정부와 시민사회단체가 공동조사라는 민관협력 틀과 절차를 만들어냄으로써 정책과정의 민주성과 절차적 타당성을 확보하고, 정책에 대한 이해와 관용의 폭을 확장하여 정책수용성을 높였다. 개발갈등을 최소화함으로써 사회적 비용과 에너지 낭비를 회피하는 성과를 거뒀다.

그러나 남은 숙제도 적지 않다. 공동조사의 결과가 이후 환경영향평가와 설계과정에서 충실하게 반영되어 계룡산 일대의 생태계 훼손 및 교란을 최소화하고 환경친화적인 철도를 건설하게 하는 것, 정부와 지방정부 등 공공영역에서 대형 개발사업을 추진할 때는 대안검토 단계에서부터 민관협력 틀을 만들어 일하게 제도화하고 표준 운영매뉴얼을 개발하여 제대로 된 거버넌스가 실현되도록 정책과정을 개선하는 것이다.

<참고문헌>

건설교통부, 호남고속철도 기본계획 조사연구 보완용역 보고서, 2005.12

계룡산살리기대전충남연대·한국철도시설공단, 호남고속철도 계룡산통과구간 환경생태공동조사 보고서, 2008.1