

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 합의는 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 강렬하게 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 쟁투추구와 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 쟁투 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 시군단위이상의 행정구역명칭을 따서 명명하는 것이 바람직하므로 역명을 아산역으로 선정해야 한다(충남시사신문, 03/03/06).

양 지역의 지역성장기구들(‘천안시개발위원회’와 ‘아산역사수투쟁위원회’)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·해소·시킴으로써 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 단일쟁점기구의 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

- 8) 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 역사주변의 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 부터의 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 제기시킨다. 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.